

# 全球化、在地化與社區工作

賴兩陽

## 一、前言

在「全球化」(globalization)的趨勢之下，對社區的意涵產生兩種不同的辯證，第一種說法認為，藉由通訊科技與運輸系統，讓世界走進家庭，實現「天涯若比鄰」的理想，遠方鄰居越來越熟悉也越來越重要，在這種跨國跨洲的緊密關係之下，讓我們亦步亦趨的跟隨全球化的腳步前進，卻與所生所息的故鄉漸行漸遠，現有的社區脈絡與人際關係逐漸疏離瓦解，人與社區的關係似乎是越來越遙遠了；另一種說法則認為，在全球化之下社區傳統的關係網絡固然受到衝擊，但似乎也是獲得重生與力量的機會，全球化壓縮國家主權的空間，使其問題必須向國家層次以上（跨國）及國家層次以下（社區）發展，「社區」恰好填補國家之下的空間，激發社區的自主意識，帶動起蓬勃的社區運動，「在地化」(localization)的觀念應運而生。這兩種說法各有其立論的基礎，但並不彼此對立，全球化下社區的型態確實在改變，社區的組成樣態也在逐漸多元分化當中。不過，對地方的認同，卻也是生命經驗當中很重要的一環。因此，認同「全球化」不必然表示放棄「在地化」，與棄守自己所

生活的社區。

全球化現象之下產生許多新興的議題，從社會福利的觀點來看，主要依循著兩條路徑演變，一是產業結構改變，勞力密集產業外移，帶來一波失業潮，也產生新貧問題；一是人口流動，帶來外籍配偶與外籍勞工的問題及人口外移產生獨居老人日益增多的趨勢。這兩條路徑彼此交纏，需要政府有具體全盤的政策與措施，才能有效的解決，當然不是一個社區或社區工作者微薄的力量可以處理的。不過，社會工作在全球化時代當中，對其產生的現象與帶來的問題，應該加以瞭解；同時，社區作為一個人類活動的場域，如果能夠發揮「就近照顧」的精神，對問題的解決會有所助益。尤其，社會福利社區化、社區照顧、就地老化等觀念，已成為臺灣社會福利措施推動的重要做法時，社會工作者更責無旁貸要思考在社區層次的解決策略。

## 二、從「全球化」到「全球在地化」

儘管「全球化」的議題充滿了理論與行動上的爭議，但是從 1990 年代之後的政治、經濟、文化、社會等領域，無疑地，

已帶動起一波全球化論述的熱潮。全球化不僅發生於現在，有些作者甚至認為 1492 年哥倫布遠航美洲使東西兩半球交流之時起，全球化已經開始了，不過其深化與滲透到社會各個層面，卻是最近十餘年來的事。當下所形成的全球化是指向一個動態、辯證的過程，由政治、經濟和跨國行動者所運作、發展、跨越民族國家主權與管制能力的行為，如跨國企業、國際組織、全球網路化的非營利組織等。因此，全球化強調超越國家、跨全世界性的組織活動，它穿透、逾越了國家間的界線，並且形成動態的連線（林岳賢，2004；徐偉傑，2004；周桂田，2004；賴兩陽，2003）。

1990 年美國與世界經濟全球化，民族國家與福利國家逐漸衰退，這種趨勢引起對美國單邊主義的憎惡，經濟全球化看待世界是一個單一的經濟體系，全球化意味著降低國家的主權，任何社會、文化的安排與國際關係不能成為經濟障礙（Deacon, 1997：34; Gray, 1998）。全球化削弱了經濟基礎的社會伙伴關係，移轉權力到資本家與企業的手中，勞工與政府的權力則相對減少（Mishra, 1999：100-101）。跨國公司對社區社會福利與生態議題不再負起責任，國家為了提升其經濟競爭力，對他們的國民放棄了社會責任，社會供給逐漸下降或快速減少，導致最低的社會福利標準（Deacon, 1997, p.196）。在全球經濟競爭之下鼓勵廉價勞工、對富人及企業低稅或免稅（Gray, 1998）。國家獨厚資本家，採取反勞動政策與反福利國家供給，對勞工的社會安全給付與對福利國家公民的福利權利均大幅下降（孫治本，1999; Gray, 1998;

Mishra, 1999; Wagner, 1997）。全球頂尖的經濟體 G7 國家，其國民邊際個人稅率均下降，尤以美國最多。全球化增加國與國之間貧富差距、社會與所得的不平等（Deacon, 1997; Room, 1990：121）。帶來了國家的分化與公民權的衰退，增加所得與社會不平等、貧窮、恐慌、暴力、家庭破裂、基本教義派、社會與經濟的貧窮化、社會隔離與社會排除、政治與社會邊緣化與政治威權主義全球化發生之後。我們已經看到民族國家增加，一個國家之內分離運動成長（Deacon, 1997; Room, 1990：121）。

「全球化」伴隨著知識的成長與科技的進步，而這些都與政治權力劃分不開，因為知識的應用成為科技，而只要是知識運作的地方，也就是權力發生的所在，所以科技與權力的結合，擁有先進科技的西方社會，無疑的成為「全球化」的領導者。於是，「全球化是另一種資本帝國主義」的聲音出現了，不只在第三世界國家，即使是美國、歐洲和日本內部也有反對全球化的聲音，他們認為全球化會使自身國家喪失特色；「在地化」才是使國家社會可以立足的必要條件。Robertson 不斷強調全球化應該包含「在地化」，一方面全球化必須在地才可以進行，另一方面全球也是在地構成條件與存在脈絡。故在全球化下，要思考如何建立一個機制，能夠有地方特色的塑造，更有其溝通基礎，也就是所謂「全球視野，在地行動」（Think Globally, Act Locally）。因此，全球化與在地化是一體兩面，在全球化脈絡之下，地域性的思想或行為模式的發展經常兼具全球與在地特

色，在地轉變（local transformation）實際上是全球過程的一部分，遂有「全球在地化」（glocalization）觀念的衍生（徐偉傑，2004；鄭武國，1999）。

在 Robertson 的界定中，「全球在地化」兼具了普遍性與特殊性的雙向連結關係，這種同時涵蓋鉅視與微觀層次的分析方式，被視為全球化分析的重要路徑（Holton, 1998）。Robertson（1992，177-178）指出：

全球化是一個相對自主的過程，其核心動力包括普遍性的特殊化與特殊性的普遍化此一雙重過程。前者被界定為普遍性問題的全球具體化，它已成為尋找全球原教旨（fundamentals）的理由。換言之，現階段非常快速的全球化促使關心世界「真實意義」的運動崛起，這些運動（和個人）找尋世界作為一個整體的意義。而特殊性的普遍化是指對於特殊事物的尋求，以及對於愈趨細密的認同展現方式的尋求具有全球普遍性。

這種「特殊性的普遍化」與「普遍性的特殊化」概念的接軌，讓地域性的思想或行為模式不會單純只是屬於某個地方的產物，而有發展成為全球趨勢的空間與可能性。一旦在地事物或觀念形成全球事物或觀念，便取得某種普遍性的發展，不過，這種普遍性在落實或應用到其他地域時，又會融合當地的特色與條件的狀態下成為在地事物的一部分。因此，地方對應全球化的發展策略可以依循一定的地方優勢進行調整，重新建立地方的主體性與生存發展策略。但是，這種重建的過程應該置放在全球化的系絡上思考，而非無視系絡變遷的趨勢，一味強調地方獨特性。換言之，

全球化與在地化應該是一個雙向的互動過程，既有「普遍性特殊化」的接納，也有「特殊性普遍化」的期許，地方才能找出新的發展策略（丁仁方，2002）。

這種重視地方特色的現象，可被視為「新地方主義」（New Localism）崛起的重要因素。依據 Sharp 的看法認為，地方政府具有：「自由」、「參與」及「有效率」三種價值。「自由」的價值在於可藉由選舉產生領導者，決定地方政事，並適度制衡中央法律規章對地方支配的影響，如此可以合法分散中央的權力，保障地方人民的自由；「參與」強調地方人民平等參與制訂公共政策的機會，在有限的地域範圍內，人民參與和自己日常生活息息相關的公共事務才有實質意義；「有效率」是指，地方政府要比中央政府更瞭解本地的特色與居民的需要，地方政府因而可以依據地方特色推動因地制宜的公共政策，滿足人民的需求。Sharp 更重視「有效率」服務，而「自由」與「參與」只是手段（官有垣，1999；賴兩陽，2002a）。而地方政府在全球化的系絡之下，或可以對應中央政府官僚體系的缺失進行重構，以彈性、非標準化的慣例與符合區域系絡的決策規範或方式運作；或可以強調基層特色的「低層政治」，包括福利議題、生態議題、社區議題等民生議題，以彌補「高層政治」過渡政治化的缺失（丁仁方，2002）。因此，地方政府所具有的「自由」、「參與」及「有效率」的價值，與提供的服務具有「可近性」與「回應性」的特點，正是社區工作推動的原則，地方政府應因地制宜規劃符於當地居民所需要的服務項目，並且重視服務的

「參與性」、「可近性」、「可受性」。

### 三、從「在地化」到「社區工作」

這種運用在地力量、在地智慧，解決在地問題，但具備全球性視野，即是「全球視野，在地行動」。不過何謂「在地化」？它是相對於「全球化」之下的概念，也就是不屬於全球化，而強調地方特色的，都可以稱為「在地化」。這樣的定義當然也不夠具體，如果我們以地方政府所轄區域作為「在地」的範圍，到底是哪一個地方政府的層級才算「在地」？以臺灣為例，臺灣省政府、各直轄市及縣市政府、鄉鎮市區公所都可視為地方政府，而「村里」更具有在地的特質，因此，「在地」的概念應是多元的，隨著不同的議題，而有不同的「在地」認同。

另一個與「在地」的概念相似的是「社區」(community)，Bulmer(1987: 191-192)認為小至街坊(street)大至城市(city)都算是社區，不過這樣的定義過於寬鬆。Williams(1983)在其《關鍵詞：文化與社會的詞彙》一書中認為：community 這個英文字，自從14世紀以來就存在，這個字的複雜性與歷史過程裡所發展出來的各種複雜的互動有關：一方面，它具有「直接、共同關懷」的意涵；另一方面，它意指各種不同形式的共同組織，而這些組織也許可能、也許不可能充分表現上述的關懷(劉建基，2003：61-62)。以此觀點，「社區」意涵著「直接」與「關懷」的概念，在地理區域上自然不能過於廣大。

如果把「在地」與「社區」兩個概念

相互比較，「在地」是相對於「全球」所衍生的概念，似乎隱含非屬「全球」即屬「地方」；而「社區」則應脫離行政範圍，以自然形成而具有共同特質人事地物認同為特徵。這兩者都有著對當地鄉土認同的意涵，概念上有許多相通之處。在全球化時代當中，許多社區營造學者在探討社區問題時，常引用「在地化」觀念闡釋社區問題，顯然對「在地化」與「社區化」並無嚴格的區分(陳其南，1998；曾梓峰，2001；丁仁方，2002)。因此，「在地化」或「社區化」，除了地域範圍的概念之外，如能加上議題導向(issue-oriented)，保持對社區多元與的彈性的定義，似乎較能因應現行多變的社區型態。

隨著全球化時代的來臨，全球人口跨國流動，確實也讓社區的型態在改變當中。Bennett Berger(1998)提供一個與傳統社區相反的概念，傳統社區的概念是具有「整合性、廣泛的支持性與緊密的連結」，現行社區是「有限制的、部分的、分隔的、甚至微弱的、多樣的與對不同群體認同的，沒有一個人可以指揮他完全的忠心」，向心力的不足，使我們居住在許多社區常感到不屬於他們的一部分。Barry Wellman 分析西方都市新型態社區並稱之為「鬆散的伙伴社區」(loosely coupled community)，這些新社區的特徵是(Wellman, 1999, pp.97-100)：

(一)社區連帶是狹窄的，關係特殊的並且沒有廣泛的支持。

(二)人們漂浮在稀落的人際、鬆散的連結、常常改變的網絡，並且沒有緊緊相連的傳統連結與緊密關係的社區。

(三)社區不是鄰里連結，而是分散的網絡，具有支持性與社交性的功能。

(四)私人親密性取代公共社會性，例如家取代 PUB 成為與人接觸的地方。

(五)社區變得家庭生活化，女性已取代男性成為社區生活的中心人物。

(六)政治、經濟與社會環境影響到社區的本質。

(七)虛擬空間支持全球化的社區。

社會變遷的結果使傳統社區的凝聚力式微，而為新型態的社區所取代，許多的社團更經由網際網路，形成新的社區型態，這些虛擬空間的社區降低了孤立感，其成員分散各地，但是卻能分享較狹小而有趣的議題，也提供自然協助者與面對面支持團體的社區功能(Hardcastle & Powers, 2004)。社區的型態確實在改變當中，尤其是網際網路發達之後，虛擬社區發展已成必然趨勢，使得地緣社區的功能與結構有所減弱(徐震，2002)。

因此，如何透過網際網路所建構而成的虛擬社區，提供福利服務，以減少人員奔波，所帶來的成本，似乎也是未來發展方向。以日本東北的福島縣雙葉郡葛尾村為例，該村地處偏遠，村民要到醫院就醫的路程搭公車至少要花半天時間，1997 年經由政府的補助，開始試行「在宅健康管理電話診察」(遠距看診)計畫，五百戶人家全部裝有視訊電話並與醫院電子連線，老人身體微恙，可對視訊電話向幾十公里的醫生描述病情，並適時得到處理的建議。若有用藥需求，鄰村的藥房可宅配藥品(<http://www.katsurao.org/>)。這是使用現代科技，從事醫療服務的方式，當然其成

效可能見仁見智，例如，病人是否可以準確的說明病情，以供醫生診斷；醫生對病人透過視訊的診察是否會誤診，均值得進一步觀察。

儘管虛擬社區的現象值得注意，透過電子科技從事服務也是方法之一，社會工作者必須開始思考，其提供的服務如何與資訊科技結合。不過，社會工作與醫療服務一樣是屬於對人的工作，人充滿了個別性與變異性，要完全取代面對面(face to face)的服務，以虛擬方式提供實質的福利服務(in service)，時機似乎仍未成熟。因此，以議題為中心，配合地緣與事緣社區的操作場域與實施方式，提供實質的社區服務工作仍是重要的方式。

#### 四、全球化帶來的社會問題

全球化所帶來的社會問題至為複雜，例如新貧現象、社會排除、失業、非典型就業、外籍配偶、外籍勞工、人口老化等問題，這些問題至為複雜，彼此相互糾纏，我們選擇新貧現象、中高齡就業與外籍配偶三大問題作為討論的焦點。

##### (一)新貧現象與社會排除

在全球化趨勢之下勞動條件下降與社會福利緊縮似乎是先進國家無可避免的現象，這些現象之下所產生的貧窮問題與傳統社會救助所界定的窮人有所不同，舊貧(old poverty)是指「社會大多數人正常生活條件處在一個經濟低度發展的社會中」，新貧(new poverty)係指「那些在快速邁向富裕社會中之落後者的貧窮」，這些低成就落後者，Harrington 稱之為「被社

會拒絕者」(the rejects)，對這些人而言，「進步乃是一種災難」(progress is misery)；技術的革命，不僅沒有帶來好處，反而將他們從新就業中排除(引自黃世鑫、林志鴻、林昭吟，2003)。簡而言之，新貧係因「不安全的就業，家庭結構之變遷，和社會保障的限制，而導致新形式的貧窮」。

新貧問題的發生，主要呈現在窮人結構上的改變，從 1970 年代至 1980 年代，接受社會救助者，不僅人數大幅上升，且其結構也明顯有所轉變，主要為窮人中，老人所佔比例大幅下降，失業者急遽上升，年輕人失業者增加，中老年人尋職的時間加長，長期失業者人數上升，成為關注的焦點。窮人中屬於單身者或單親家庭之比率亦上升。

失業和工作的不安定係構成新貧的二項重要因素，產業外移所造成的失業率上升、就業結構改變，與「非典型就業」增加，均造成勞動市場的不穩定，其主要問題就是：以進入勞動市場者之高失業和職業不安定，及年輕人進入勞動市場的困難，並且無法享受適當的社會保障。因此，勞動市場條件的改變、家庭型態改變(單親家庭增加)，再加上全球化之下福利倒退，更形成歐洲國家雪上加霜的衝擊。

這些蒙受衝擊的人並非只是傳統上的弱者，而擁有專業技術的白領階級亦受威脅。Parkinson 歸納這些現象認為構成新貧的五項要素為：

1. 愈來愈多的人依賴社會救助，凸顯失業保險制度在高失業時之弱點。

2. 失業或就業的不安全乃至貧窮，其所影響的人較廣，包括中產階級。

3. 壞帳、逾期放款的增加，顯示新貧並非只是低收入戶。

4. 申請社會救助之單親家庭增加，表示家庭結構變遷。

5. 無殼蝸牛之街友增加。

其附屬之症候為：社會的分裂、脫序、種族紛爭、年輕人疏離、犯罪、藥物濫用、精神疾病等(黃世鑫、林志鴻、林昭吟，2003)。

由於新貧問題與傳統的「老貧」不同，在概念上歐洲國家往往以「社會排除」(social exclusion)表達之。一般人認為「社會排除」這個概念係首先由法國人 Richard Lenoir 於 1974 年在 *Les Exclues, un Franc ais sur Dix* (The excluded, on Frenchmen in ten) 一書中提出。但在 1960、70 年代並未廣泛使用，至 1980 年代末，特別是 1990 年代才擴散至世界各地。不過，Lenoir 所提出的「社會排除」係針對那些不能分享經濟成長成果的人而言，包括身心障礙者、自我毀滅者、老年人、藥物濫用者、犯罪青少年及反社會者，他們的共同點是無法適應一個工業社會所決定的規範，致因而淪為社會弱勢團體。故這個時期所指涉的對象，比較狹隘，並不至於影響社會整體，也因此社會排除一詞，只是只「缺乏社會適應能力」者，尚未成為政治上關注的問題(黃世鑫、林志鴻、林昭吟，2003)。

近年來歐洲聯盟基於進行整合的工作，也重視因為國與國間整合而帶來的失業、種族歧視、弱勢團體的被剝奪等等問題，因而將社會排除視為重要的研究取向(王永慈，2001)。到底什麼是「社會排除」

呢？1994 年歐洲社會政策白皮書做了以下的界定（古允文，詹宜璋，1998）：

「排除過程的本質是動態的而且是多面向的，它們不只是和失業與/或低所得有關，同時也住宅條件、教育與機會水準、健康、歧視、公民權、以及與地方社區整合有關。結果，預防與打擊社會排除也就需要動員所有的努力、以及經濟與社會措施雙方面的結合。在歐洲層次而言，這也意即聯盟所有政策架構中，應著重社會排除問題。」

除了歐洲聯盟對社會排除加以定義外，Littlewood & Herkommer 整理出相關研究中對於社會排除概念的七個共識（引自王永慈，2001）：

#### 1.一種新興的現象

這是指在經過長期的經濟繁榮以及福利國家的發展之後，隨著經濟減緩、福利國家的緊縮、大量失業及貧窮問題而加深社會的貧富差距，而失業問題也讓中產階級向下流動。

#### 2.經濟與社會再建構所產生的影響

全球化現象所產生的勞動結構改變，這種改變不只是發生在經濟不景氣，也發生在經濟繁榮之時，同時國家或地方政府所採取的經濟與社會福利政策也會影響到社會排除人口的形成。

#### 3.視為一種過程

生命週期中被社會排除的過程。

#### 4.多面向的分析

這些面向包括勞動市場的排除、貧窮、參與團體影響決策的無力感、人際關係的孤立及空間的排除。

#### 5.社會排除的累積性

累積性代表人們處於一種社會排除面向，也就導致另一種社會面向的風險。

#### 6.空間排除

表示被排除人口集中居住於某一地區，也就是這類人口被社會隔離，成為大多數人看不見或不願見到的一群。

#### 7.社會排除的結果之一是產生低下階層

長期失業及帶來的犯罪行為，與主流社會越來越遠，遂形成一種社會孤立。

綜合以上，從貧窮概念延伸出來的社會排除觀點也反映出：落入貧窮的對象逐漸在多元當中，以往我們視為穩定的工作族群，逐漸受到工作型態的改變而危機四伏，而對於貧窮者或弱勢族群的關切不只是侷限於物質資源是否匱乏，也關注其勞動市場、社會政治參與、人際間關係的維繫等，這也是新貧階級成為社會排除人口重要一群的主要原因。

國內對於新貧階級或新貧現象的討論，始自於民國九十一年，散見各報章雜誌。主要集中在討論貧富差距擴大、失業人口增加、貧窮人口增加、貧窮家庭收入銳減，以及近貧(或新貧)的人口正在逐步擴散的問題。對於臺灣社會而言，新貧族與歐洲國家並沒有很大的差異，指涉的範圍主要是指因經濟不景氣而產生的失業者和其家庭，另外也包括單親家庭、外籍通婚家庭、受災戶，以及因為利率下跌，退休金大幅縮水的老年退休族。如果以人口群來看，臺灣新貧人口主要集中在中青年失業、單親家庭、外籍配偶家庭與都市返鄉的原住民為主。

#### (二)全球化下中高齡就業狀況探討

在全球化的時代當中，自動化生產日

新月異，促使生產力不斷提升，從而使擴大生產或增加利潤不再需要勞工來達成；另一方面即使有些勞力密集的產業需要增加勞工，也很容易在其他勞力成本更低的地區找到勞工，形成產業外移，這些情形之下，造成工業先進國家失業率居高不下。據此，在全球化效應之下，失業的本質與意義已不同於前，即失業不再是短期、摩擦或不均衡的問題，而是結構性的改變，長期性失業已成為失業現象中的一部分。

臺灣在 1960 年代以來所賴以帶動經濟成長的產業，係以勞力密集產業為主，但是近幾十年來，中國改革開放，不再排斥資本主義市場經濟，甚至一切向錢看，全力拼經濟，其最大的優勢也是充沛而價廉的勞動力，儘管人力品質不佳，但是對技術層次不高的勞動密集產業，其產品仍有具有價格優勢，使包括臺灣在內的許多勞力密集產業，紛紛前往大陸設廠，造成臺灣近幾年來高失業率。另一方面，對外投資之事業單位在海外雇用之員工為國內員工之 1.4 倍，顯示本國資本在臺灣減少就業機會的同時，在海外又創造不少就業機會，可惜的是有助於當地就業，對臺灣本地勞工的就業機會卻無增進。

全球化也帶來人口的跨國流動，臺灣勞力密集產業往中國或東南亞國家設廠，提高了臺灣的失業率，但另一方面，臺灣一些辛苦的勞動工作，包括重大工程及照顧產業，卻大量引進外勞，目前臺灣有 29 萬外勞，這些外勞對於勞動生產介面重疊的原住民、女性勞動者與低技術勞動者將產生強化的排擠作用，進而促使失業率急

遽攀升、勞動條件迅速惡化的連鎖效應。勞動經濟學者藍科正曾提及「在我國大量引進外勞以及勞力密集產業漸漸喪失全球競爭力的環境之下，低教育程度失業者不容易再就業，處於工作內容快速變遷和勞基法強制退休金制度下的中高齡失業者也不容易就業」（引自許秀能，2004）。

雖然全球化經濟之下，年輕人與中高年齡同樣都面臨就業困境，不過中高齡正值「三明治世代」，上有高齡父母，下有年幼子女，還有房貸、車貸，如果有固定收入，勉強維持生活，尚可支應，一旦失業，家庭經濟頓失依靠，所造成的衝擊至為嚴重。而工作通常也是一個人建立與維持個人尊嚴很重要的來源，一旦失去工作將如同生活抽離了重心，使人感到沮喪頹廢。

隨著科技發展與醫學進步，高齡化社會已是不可避免的趨勢。人口高齡化對於勞動市場，最直接的影響是勞動力老化，使得勞動市場中高齡的比率日增，同時勞動人口的平均年齡也因而提高。以我國勞動力人口資料觀察，40 歲以上者在勞動人口比率在 1986 年只有 32.94%，人數約為 261 萬人，但到了 1995 年，40 歲以上的勞動人口已增至 351 萬人，佔勞動人口的 38.15%，十年當中增加了約 90 萬名中高齡勞動人口。

儘管中高齡勞動者的比率在逐年增加當中，不過，中高年齡一旦離開原有的職場，想重新就業，其困難程度頗高。依據行政院主計處 1998 年所做「專業人力僱用狀況調查報告」顯示遇有短缺員工時僅有 20.47%之廠商願意僱用中高齡勞工，另有 79.53%之廠商不願意僱用中高齡勞工，這



種「年齡歧視」，普遍存在就業市場當中，造成中高年齡者失業問題嚴重，其主要的現象如下（許秀能，2004）：

1. 中高齡失業人數增加

我國中高齡失業人口在民國八十年只有八千六百人，到了民國九十二年為十萬六千人，十二年間增加了近十萬人。

2. 中高齡失業者之失業週數最長

依據臺灣地區九十二年人力資源調查統計年報資料顯示，失業者平均失業週數是 30.5 週，而中高齡失業者（45-65 歲）失業者平均 35.6 週為最長，週數亦呈逐年遞增趨勢。

3. 關廠歇業是造成中高齡失業的主因

依據行政院主計處 1989 至 1999 年所做的「人力資源調查」發現，非初次尋職的中高齡失業者其失業原因，有四成左右是因為工作場所歇業或業務緊縮。

4. 企業對中高齡者就業歧視

年齡的老化常被視為工作效率低、競爭力不足，導致就業不易。

5. 中高齡者技能不足

中高齡較無法配合技術革新、學習新技能、並培養第二專長，且中高齡者再就業及轉業心理調適較困難。

6. 現行退休制度不利中高齡就業

雇主不願意負擔勞工的退休金，造成雇主以資遣或不願僱用來規避。

中高年齡就業的困境，造成社會經濟的問題，政府遂於 2002 年底參考韓國經驗推動「公共服務擴大就業計畫」，由政府部門直接僱用失業勞工，以更有效的創造就業的機會。不過，這個計畫引起很大的爭議，部分學者認為配套措施不足、職訓不

多，在公服計畫結束後，難以重返職場。但也有學者認為，應重新定位本計畫為長期的「邊陲政策」，而非解決一時問題的核心政策。

(三)外籍配偶

跨國移民或異國婚姻對大多數歐美國家而言，是一項非常普遍的社會事實，但對大多數亞洲國家而言，卻一直都不是社會常態。然而，到了 1990 年代初期，受到全球化發展趨勢的影響，逐漸在亞洲國家形成階層化的經濟互賴關係。由於臺灣位居半核心（semi-core）地帶，而東南亞國家如：印尼、菲律賓、越南與馬來西亞則處於邊陲（periphery）地帶，外勞與外籍新娘就成為填補傳統產業及家庭勞動的主要人力來源。由於政府對外籍勞工配額有一定的規定，可是對外籍配偶的人數卻無明確的限制，這也造就了外籍配偶在臺灣快速發展的現象（潘淑滿，2004）。葉肅科（2004）則從經濟、文化與思想三個宏觀層面分析外籍配偶家庭增加的原因：

在經濟層面上包括：經濟全球化趨勢、世界財富分配不均及貿易投資與開放觀光；文化層面則包括：文化全球化與西方文化迅速傳播；思想層面則包括思想逐漸自由開放、西方文化價值觀的影響及婚姻與家庭觀念的改變。這三個主要層面，與全球化的現象息息相關。

依據內政部的統計資料，因婚姻關係而產生的東南亞籍與中國籍移民人數約有 25 萬人；其中，中國籍女性有 15 萬 4 千人，佔 62%；東南亞籍女性約有 9 萬 3 千人，佔 38%，其中以越南籍最多，約有六成以上，平均年齡 25 歲，有五分之二以上

僅有國中或國中以下教育程度。而與東南亞婦女通婚的男性教育程度多集中在國、高中，大多屬農工階層，由於是買賣婚姻，往往使男方及其家人有「撈本」心態，把外籍配偶當作「商品」，而不是當「人」來看待（潘淑滿，2003）。這些外籍配偶所產生的問題，可以歸納如下：

1. 語言表達不佳，造成溝通障礙。
2. 國籍歧視嚴重，形成衝突來源。
3. 生活適應不良，婚姻穩定不夠。
4. 人際關係欠佳，社會支持薄弱。
5. 家庭暴力問題，隱忍離去兩難。
6. 子女教養不易，影響未來發展。

為有效解決這些問題，政府部門必須有更積極的福利措施加以因應，內政部訂定「外籍與大陸配偶照顧輔導措施」結合各有關的中央政府及地方政府，共同辦理，計有八大重點工作，內容包括生活適應輔導、醫療優生保健、保障就業權益、提升教育文化、協助子女教養、人身安全保護、健全法令制度、加強宣導族群平等與相互尊重觀念等共計 50 項具體措施（邱汝娜、林維言，2004），堪稱周延，至於成效則需執行一段時間之後，再加以評估。因此，全球化之下，跨國移民勢不可擋，如何以「社會融合」（social inclusion）的觀點，建構一個平等、多元，沒有歧視的社會，是一個社會文明的指標，也是國家責無旁貸的責任。

## 五、全球化下臺灣社區工作的因應之道

臺灣邁入國際化的腳步很早，1960 年

代以來高比率的國際貿易與外國投資，已經促使臺灣經濟融入世界市場。但是，真正深化這種影響的要從 1980 年代開始，臺灣進入第三波世界政治民主化，同時建立起和發展出新的國家認同。政治環境有所變化後，大為促進和激發臺灣的文化重建與復興運動，目的是要在建立新國家的過程當中，奠定文化基礎。過去十年裡，這方面的作為有一個重要而典型的例子，就是在政治和學術圈中，改寫和重新解讀臺灣史，其中包含「去中國化」和「重建臺灣意識」的運動，希望重新解讀過去四百年的臺灣史（蕭新煌，2002：40-47）。在這種氛圍之下，很多本土化與草根性的文化組織與非政府組織紛紛創立，例如各地的文史工作室的成立，即是明顯的例子，以協助加深本土文化認同。再加上李前總統登輝建立臺灣「生命共同體」的號召，配合行政院文化建設委員會的具體推動措施，形塑而成臺灣 1990 年代的社區熱潮（賴兩陽，2002b）。

不過，臺灣作為一個海洋國家，顯然無法自立於全球化風潮之外，依據 1999 年，中央研究院進行一次全島調查，57% 的受訪者認為，世界所有國家的文化會變得更為相似，這話清楚的顯現出大家認知全球的一致性，但是，同時有 65% 的受訪者回答說，雖然世界融合，臺灣仍然需要保有自己的文化特性，也就是希望維護「道地的本土文化」（cultural authenticity）簡單的說，臺灣社會在全球通俗文化的衝擊之下，產生兩種反應，一種是本土文化的商業消費文化興起，另一種是刻意重建臺灣的國家與本土認同（蕭新煌，2002：48）。

因此，對臺灣社會而言，全球化與本土化是並行不悖的，與 Robertson 所強調的「全球在地化」的概念，頗為一致。

「在地化」常成為社區工作者的理念，使社區工作與在地化常被相互扣連。文建會社區總體營造也雄心大志的試圖改造資本主義在臺灣所帶來的弊端，希望透過對本土的認同，啟動社會重建的機制（行政院文化建設委員會）。不過，其成效如何，見仁見智，曾梓峰（1997）就歸納社區營造所面臨的三大困境，包括：文化發展於社會再生產環節的脫落、專業團隊與專業論述的盲點與挑戰及政策執行環境脈絡的斷裂與落差。而文建會的社區總體營造由於受限於文化單位的組織型態，其推動業務是從文化認同的角度切入，吳明儒（2004）認為，社區營造在行政專業壟斷下，繼續辦理廟會式的博覽會，而卻無視於不斷衍生的社區福利需求的殷切課題。以文化性格狹隘地界定公民社會的形成，只落入單一的文化決定論，將是窄化了社區的功能與出路。不過，即使如此，我們也不能否定社區總體營造對臺灣社區工作所帶來觀念上的衝擊與所做的努力。

作為一位具有社會工作專業的社區工作者，在面對全球化的趨勢之下，其關注的焦點顯然有別於文化工作者，對全球化所產生的社會問題例如新貧問題、社會排除、中高齡失業、外籍配偶等重要新興社會議題，應該要有更敏銳的眼光，思索如何在「全球視野，在地行動」的觀念下，運用社會工作技巧加以協助解決。其具體的作法，以中高齡失業者為例，需建構一個「社區化就業服務體系」，將就業與職業

訓練資訊有效的傳達到失業者所在的社區，並輔以就業服務人員的心理輔導，重建其就業的信心。在外籍配偶方面，其家庭需求與一般家庭的福利需求不盡相同，針對這些需求特殊的外籍配偶要能夠規劃出滿足其特殊要求，同時也顧及可近性與方便性的服務方案，「社區化」的方案特性不但是有效的，也似乎是不可避免的方式，例如外籍配偶的教育一定要以福利服務的精神來辦，指定專人專責專款，直接到外籍配偶的社區內辦理，以教育送上門，福利送到家的原則，才能真正落實外籍配偶的教育權利（翁毓秀，2004；曾秀珠，2004）。

這些措施都與「社會福利社區化」有很大的關係，近年來政府也在此理念之下，擬定「提升社區照顧質量」的計畫，結合民間的慈善團體機構或社區發展協會，針對社區需要關懷的人口群，包括獨居老人、身心障礙者、外籍配偶等提供一系列關懷服務，作法值得肯定。可惜的是，直轄市與縣市政府因幅員廣大，各方案又以特定社區為範圍，因此，效果有限，也缺乏整合協調機制。如果能夠以政府社工員或透過公設民營、委託服務等方式，在鄉（鎮市區）層級，成立一個「社區福利服務中心」，聘用一、兩位專職社工員，採福利社區化的理念，以社會工作專業技術，提供整合社政、勞政、衛政與教育等相關單位的服務，相信可以落實在地、迅速、有效的服務，降低全球化所帶來的負面效應。

## 六、結語

全球化帶來國家重大的改變，不管已開發或開發中國家均帶來正負兩面的效應。從社區的層次來看，全球化也許帶來疏離，但也帶來對鄉土的認同，「全球在地化」即是這股思潮之下的產物，要在「全球視野，在地行動」的觀念下，推動社區工作，就必須瞭解全球化在所帶來的許多社會問題，包括新貧、社會排除、中高齡失業、外籍配偶適應等等，這些社會問題「病因在全球，發作在社區」會對社區產生一些負面影響。

雖然，以社區工作者要解決全球化的問題，似乎是螳臂擋車，但是以社會工作方法推動社區福利服務，卻可以減少問題的發生與所造成的負面影響。因此，在政府社區工作政策引導之下，在社區層次結合民間資源，共同建構一個「社區服務中心」，採取整合性的服務，相信對因應全球化所產生的問題，能夠提供有效的處理模式。

（本文作者現任東吳大學社會工作系副教授）

## 參考書目

- 丁仁方（2002）全球化與新地方主義。<http://www.npf.org.tw/publication/ia/091/ia-c-091-234.htm>
- 王永慈（2001）「社會排除」：貧窮概念的再詮釋。社區發展季刊（95），72-84。
- 古允文、詹宜璋（1998）臺灣地區老人經濟安全與年金政策：社會排除觀點初探。人文及社會科學集刊（10）：2，191-225。
- 行政院文化建設委員會（1999）臺灣社區總體營造的軌跡。
- 邱汝娜、林維言（2004）邁向多元與包容的社會-談現階段外籍與大陸配偶的照顧輔導措施。社區發展季刊（105），6-19。
- 吳明儒（2004）福利國家發展與社區發展政策的關係—兼論臺灣社區發展策略。發表於臺灣社會福利學會等單位主辦「快樂兒童、活力老人、健康社區」建構臺灣社會福利的新願景國際學術研討會。
- 官有垣（1999）地方政府的社會福利角色：理論觀點與英國實例。社會建設季刊（102），72-81。
- 周桂田（2004）普遍與特殊激盪：全球化風險與全球在地化風險之研究進路思考。  
<http://www.nhu.edu.tw/~europe/activities/>
- 林岳賢（2004）全球化下的尊重與實踐。<http://www.thu.edu.tw/~trc/page4-2-3thm/>
- 徐震（2002）從虛擬社區的興起看社區發展的未來。社區發展季刊（100），60-68。
- 徐偉傑（2004）全球在地化：理解全球化的一條路徑。<http://www.scu.edu.tw/society/journal/>
- 孫治本（譯）（1999），U. Beck 著，全球化危機。臺北：商務出版社。
- 翁毓秀（2004）外籍配偶家庭服務。社區發展季刊（105），109-115。

- 許秀能 (2004)「公共服務擴大就業計畫」對中高齡失業者再就業能力之研究-以臺北縣外國人管理計畫為例。東吳大學社會工作研究所碩士論文研究計畫。
- 黃世鑫、林志鴻、林昭吟 (2003) 新貧問題與社會福利政策—科學 VS.價值&菁英 VS.普羅。國家政策季刊 (2): 4, 84-124。
- 陳其南 (1998) 社區總體營造的永續發展策略。社教資料雜誌 (241), 5-7。
- 葉肅科 (2004) 外籍配偶家庭: 社會資本與社會凝聚力初探。社區發展季刊 (105), 133-149。
- 曾秀珠 (2004) 外籍配偶教育課程規劃之芻議。社區發展季刊 (105), 227-234。
- 曾梓峰 (1997)「社區總體營造」政策暨社會效益研究。臺北: 行政院文化建設委員會。
- 鄭武國 (譯), A. Giddens 著 (1999) 第三條路: 社會民主的更新。臺北: 聯經出版公司。
- 劉建基譯, Raymond Williams 著 (2003) 關鍵詞: 文化與社會的詞彙。臺北: 巨流出版社。
- 潘淑滿 (2004) 從婚姻移民現象剖析公民權的實踐與限制。社區發展季刊 (105), 30-43。
- 賴兩陽 (2002a) 社區工作與社會福利社區化。臺北市: 洪葉出版社。
- (2002b) 臺灣社區工作的歷史發展與功能轉型。社區發展季刊 (100), 69-80。
- (2003) 經濟優先, 社福更不能緩-全球化下社會政策的影響與出路。社區發展季刊 (102), 45-62。
- 蕭新煌 (2002) 共存與融合-當代臺灣的文化全球化與本土化。收錄於杭廷頓&伯格看全球化大趨勢一書第一章。
- Berger, B.M. (1998). Disenchanted the concept of community ,society,35(2),324-327.
- Bulmer, M. (1987). The Social Basis of Community Care. London: Allen and Unwin.
- Deacon, B. with Hulse, M. and Stubbs, P. (1997) Global Social Policy: International organization and the future of welfare. London: Palgrave.
- Gray, J. (1998). False Dawn: The delusion of global capitalism. London: Granta Books.
- Holton, R. (1998) Globalization and The Nation-state. Basingstoke: Macmillan.
- Hardcastle, D. & Powers P., (2004) Community Practice: Theories and Skills for Social Workers. New York: Oxford University Press.
- Mishra, R. (1999) Globalization and The Welfare State. Cheltenham: Edward Elgar.
- Robertson, R. (1992) Globalization: Social Theory and Global Culture. London: Sage.
- Room, G. (1990). "New Poverty" in the European community. London: Macmillan.
- Wagner, A. (1997). Social Work and the global economy: Opportunities and challenges. In M.C. Hokenstad & J. Midgley (Eds.) Issues in international social work: Global challenges for a new century (pp.45-56). Washington, DC: NASW press.
- Wellman, B., (1999). From little boxes to loosely bounded networks: The privatization and domestication of community. In J.L. Abu-Lughod (Ed.). Sociology for the twenty-first century .Continuities and cutting edges(pp.94-114). Chicago: University of Chicago press.