

傳承與蛻變： 我國社區發展的新方向

李易駿

壹、前言

我國的社區發展計畫自 1965 年試辦推行以來，迄今已 50 年。50 年來，政府對社區發展工作一直有相當的投資，同時也對社會基層發展造成相當的影響。早年的社區發展工作，不但達到社會經濟建設的效果，亦對社會工作發展扮演開路先鋒的引導作用，但在政府部門專業分工及社會福利專精化後，社區發展工作並沒有明顯的進步。直到 1990 年代後，國際上興起重視社區型方案的潮流，我國各政府部門也再次重視社區型方案，出現社區再發展的新氣象。本文從回顧我國社區發展政策歷史入手，透過檢視重要文獻及對近年的新發展進行總體觀察，並結合當前的社會發展趨勢，對未來的發展提出討論。期待可以展望未來及對未來政策規劃提供參考建議。

貳、我國社區發展政策的出現與變遷

一、出現社區發展政策的環境 (1965-1968)

當然，社區發展之所以在臺灣成為一項施政計畫，主要是因為 50 年代的臺灣乃處於第二次大戰的戰後重建階段，亦與其他亞非洲國家一般，在社會結構上尚屬農業型態的社會。當時，不但農村基礎建設不足、公共衛生條件不良，且國家並沒有足夠的財政可以支付農村基礎建設。這種兩難的窘態乃為當時各國所面對的共同難題，也成為社區發展計畫被採行的重要原因。在聯合國的影響下，社區發展、這種由政府推動、計畫性的社會變遷方法乃被推行。

1952 年張鴻鈞先生於臺北市推動「臺北市社區發展示範計畫」(莫藜藜，2004)中將社區發展的理念(idea)引進到我國，是最先引進社區發展作法的倡議者與實驗者。在此同時，農村復興委員會於 1955-57 年推動「基層民生建設」，並選定臺北縣木柵鄉、桃園縣龍潭鄉和宜蘭縣礁溪鄉等地區試辦，是社區發展政策的另一重要的實

踐開端。1965 年，張鴻鈞教授協助政府草擬「民生主義現階段社會政策」，將原有的「基層民生建設」與「國民義務勞動」二種制度予以合併，改以「社區發展」稱之（王培勳，1998；莫藜藜，2004），「社區發展」納入社會政策綱領七個工作項目之一（莫藜藜，2004），而成爲正式的國家政策。

二、著重基層建設的社區發展 (1968--1981)

政府於 1968 頒行「民生主義社會政策綱領」後，內政部制訂「社區發展工作綱要」之法令，臺灣省政府擬定「臺灣省社區發展八年計畫」（註 1），預計在八年內完成全省 4893 個（後來修改爲十年計畫並將社區改爲 3890 個）社區的基礎工程建設，再依次推動生產福利建設、精神倫理建設等三大建設。社區發展工作乃成爲一種常態性的施政計畫。

「社區發展工作綱要」第一條：「社區發展爲有計畫的動員區域內之人力、物力、財力，配政府各部門之施政計劃與財力支援，…。」原始的政策設計乃以「動員資源」、「配合施政計畫」爲中心。其第二條：「社區發展開始推行之階段，…，在市每一區選一貧苦落後區域劃爲社區，…」。進而，「臺灣省「八年計畫」規範：「社區劃分，…，按住戶計，均以三百五十戶爲原則」。特別是「以三百五十戶爲原則」更說明了對當時的政府而言，社區發展是一種計畫性的施政。又時任內政部長兼社區發展委員會主委的徐慶鐘即明確

稱社區發展爲「經濟與社會發展的手段」（徐慶鐘，1971）。

顯然的，在 68 年政策推行之初，社區發展是政府推動施政的一種方法、一個體系。進而，政府對於政策內容、工作項目有精細的規劃。不但在 68 年的「綱要」中明列了 51 項工作項目、在「八年計畫」中明列 40 項工作項目外，更明列各項基礎建設的施工工程項目（如排水溝、深井、淺井）、數量、工程預算。又明定政府（社政、民政、建設等九類）各機關部門的配合（分工）事項。此等均支持「社區發展」在當時是一項的公共建設，是政府的施政計畫，「社區發展」是一個動員的名義。

「民生主義社會政策綱領」、68 年的「綱要」雖明列了「社區服務中心」，但中並沒有直接列明居民組織的設計。綱要第八條：「社區設社區服務中心，由社區內之戶長選舉九至十一人組織理事會管理之，…。」（第八條）又在「八年計畫」中增列出「社區設立社區發展理事會，下設社區服務中心，…，負責辦理各該社區之各項有關業務。」明顯地，政策關心的是「社區服務中心」一服務輸送，而非居民組織。對社區理事會僅以社區服務中心的附帶而交代（非主體）。而使用了相當大的篇幅規範中央、省、縣市、鄉鎮的各級「社區發展委員會」。同樣的，「八年計畫」中亦未提及所謂的「社區發展理事會」應如何產生及組成。

在此社區發展推動之初，對政府而言，居民組織的性質是什麼、如何運作似乎並不重要，政府部門間的協調合作、政

策貫徹更為重要。當然，之所以出現這種情況，一方面與自二戰後以來的「由上而下」政策戶模式有關，也正如 68 年的「綱要」第一條條所明列的：「社區發展為有計畫的動員區域內之人力、物力、財力」。由上而下的「動員」乃是政策的核心目標。

三、組織社區社團維護基礎建設並建構社區福利（1981-1990）

「十年計畫」於 1981 年執行完畢，臺灣省政府並自 1981 年開始後續第一期五年計畫。（第一期五年計畫／1981-1986、第二期五年計畫／1986-1991）。後續計畫的目標乃在於「以維護及發揮社區建設成果，舉辦社區文康活動，擴大志願服務，並積極推展精神倫理建設為重點」、工作要領則為：「以社區各項文康育樂活動來團結民間力量，…」（臺灣省政府社會處，1990）。「建立社會福利體系加強福利服務工作」作為指定工作項目（註 2）。

直到 1983 年的「社區發展工作綱領」（以下簡稱為綱領）乃規範社區居民組織的性質：「由鄉、鎮、市、區公所，輔導成立社區理事會」（第七條）。「社區理事會為社會運動機構，由社區內居民每戶代表一人，選舉理事組織之。」（第八條）明定社區理事會為運動機構。期待藉由此社會運動方式來動員組織居民。而在此「每戶代表一人」的法令的規範中，尚可勉強維持一定的居民參與，也同時維持一定的動員基礎，但動員人民的方法已發生改變：從由上而下的威權動員改為「以文康育樂體育活動來團結民間力量」。

四、人民團體組織運作的社區發展（1991-）

1987 年臺灣解除戒嚴，由上而下、強制參加、動員式、社會運動性質的社區理事會，亦不合法制。內政部乃於 1991 順勢改訂頒「社區發展工作綱要」，將社區發展組織改為人民團體組織的社區發展協會。

臺灣於 1987 年解除戒嚴，各項法令配合修改。社會運動性質的社區發展理事會及社區發展規定亦需要有對應的修改，政府乃廢止「社區發展工作綱領」，另訂「社區發展工作綱要」（以下稱為 91 年綱要）。91 年綱要最大的改變在於社區組織性質改變。從由上而下、動員式、社會運動性質的社區理事會，改變為人民自願參加、人民團體性質的地方性人民團體。但在社區組織性質改變的情況下，政府協助社區的作法也對應發生改變。

政府在名義上視社區為人民團體之後，對社區之經費協助亦隨之適用新規則，即改為提出計畫申請、部分補助、及原始憑證核銷等。即依照目前衛生福利部（及前內政部）推展社會福利補助作業要點的諸規定。而與之前由鄉鎮公所規劃、村里幹事協助執行的方式大不相同，也出現了指定之工作項目與經費補助項目不對應情況（註 3），更與社區組織幹部的認知有相當大的差距（註 4）。

五、建立以志工團隊為中心的社區發展（註 5）（2008-）

到了 90 年代末期，在經濟全球化的壓力下，推動地區型的施政計畫乃成為各國對抗經濟全球化惡果的重要策略之一（李永展，2009；李易駿，2015）。臺灣的各部門亦紛紛引進不少的做法，政府各部門（如文建會等）開始推行不同功能別的社區型方案，包括：自 1994 年從日本引進的社區總體營造，以及 1990 年中期自歐盟引進社區產業（休閒產業、文化產業）的作法；以及後來續陸推動的「健康社區」、「形象商圈」與「商店街」計畫；「社區產業更新」計畫；「生活環境總體改造」工作；「城鄉景觀風貌改造運動」計畫；以及自 2008 年所引進推行的「農村再生計畫」等。

在這種社區熱潮中，自 1968 年以來的社區發展政策面對強烈的挑戰（賴兩陽，2002）。對主管機關（內政部社會司）形成部門間競爭壓力，社政部門乃更期待社區組織可以是社政業務的基層服務輸送窗口。社政主管機關於 1997 年透過「福利社區化」相關規定推行社區照顧政策，並自 2005 年開始積極引導社區發展協會辦理社區關懷據點，社區照顧關懷據點幾成為社區發展協會的基本功能之一（註 6）。

參、對社區發展政策成果的討論

對於社區發展政策與實踐，有不少的研究者纂文討論。總體而言，這些論文可以分為三類。第 1 類作者係為主管機關官員，其文章常肯定社區發展成效（特別是基礎工程硬體建設），並在維護社區發展作法之餘，提出對社區發展工作的建言。彼

等之論點或代表政府機關的思維。1970 任內政部長的徐慶鐘（1971）即認為社區發展工作雖在硬體建設達到一定的成效，但成果維護仍待加強，又各機關的行政協調不足。80 年任臺灣省社會處長的趙守博也有相近的評述（趙守博，1982）。90 年代末的社會司副司長黃碧霞（1999）則指出：人民主動性不足、過度依賴政府、工作成果維護不易、社區與村里難以合作（黃碧霞，1999）。及至 2010 年後的社會司長簡慧娟則認為待推動的工作包括：推動社區工作法制化、培力社區人才、健全社區組織、加強福利社區化工作、鼓勵社區永續發展、調整社區評鑑制度（簡慧娟、王燕琴，2012）。另外，相關官員的論述意見則有：社區工作項目未符人民需要、居民對社區發展認識不清、居民社區意識薄弱、社區與村里難以合作、社區理事會組織鬆散、社區由上而下組設，居民參與程度低，社區組織不健全（王培勳，2002；白秀雄，1976；黃大洲，1978；蔡勳雄，1994）。從官員的論述，亦可見關心議題的轉變：在 80 年代以前乃關注基礎建設的成果及維護，及至 90 年代開始關心社區與村里間的合作衝突、以及依賴政府資源問題，而到了 2000 年以後再轉向於社區法制、社區組織能力、社區人才、社區（經費）評鑑等議題。

第 2 類作者的看法顯然與（泛）官員們的看作不同。如郭登聰（1984）指出社區發展工作的缺失為：由上而下未能注意居民意願，且介入過深；各單位協調不足；法令未完備；偏重於物質硬體建設；居民

參與不足；社區組織不健全；諸因素相互交雜。蔡吉源（1995）則認為社區發展工作未能達成預期目標的原因為：社區發展組織係由上而下的行政控制運作；以里單位不符實際；經費濫用，甚至淪為私人性質的活動。林勝義（1999）則認為社區發展工作推行的缺點為：社區發展政策的定位不夠明確；社區組織和村里範圍組織相互重疊；居民參與社區組織的比例偏低；缺乏專業人力；社區發展相關單位缺乏配合。第2類作者的論述意見自80年代開始出現，而挑戰社區發展計畫由上而下作法，並指出居民參與不足的實況以及社區發展法制上的不足。當然，這些評述也反映時代的背景。

第3類的研究者，則以文獻為基礎，透過細緻的比對而立論。林萬億（2006）即藉聯合國推動社區發展的10項原則為準據，進行臺灣地區社區發展之檢視，發現臺灣所推動的社區發展並未完全吻合聯合國的始創原意，臺灣的社區發展政策設計有不符學理之處。特別是：社區的劃定非依照人民需求訂定計畫；計畫目標方面從早期偏重於基礎工程建設，後來則淪為藉精神倫理建設為名的康樂活動；政府主導未能鼓勵居民發揮主動精神及促成居民共同參與。此外，林勝義（2012）更指出社區發展工作存在「應變與未變」的情況。

當然，學者及研究者的討論與評述，或各有觀點。如前所述，一部分學者關注於政策成效，是一種結果論。而一部分人在關注成效之餘，也涉及到工作方法或工作原則的實踐程度。不過，不可否認的，

在邏輯上，方法及原則的落實是乃在於確保政策的成效與穩定。而從對成效的批評，或也是對社區工作方法與原則落實的質疑。不過，在1990年代中期以後，社區發展之方法與原則漸有落實（見下節）。

肆、近二十年變化的觀察

雖然，社區發展是重要的國家政策，對基層社會福利輸送也扮演一定的角色，但是對於社區發展組織的運作及功能，除了例行性的公務統計與一些個案式的碩士論文外，並沒有完整的研究。相對地，衛生福利部所辦理的社區發展工作評鑑報告（縣市總評、社區總評及委員心得）（衛生福利部，<http://www.mohw.gov.tw/CHT/DOSAASW/>）是相對較具參考價值的。筆者綜合近十年評鑑報告的內容，以及個人參與社區輔導的經驗，可以歸納出近二十年社區發展政策實執行及社區發展協會運作的變化。

一、總體特性方面

（一）村里與社區間多能合作

過去，在1990年以前，社區與村里間的衝突時有所聞，不但是學者著文分析的主題（徐震，1983），更是縣市政府座談會的議題（臺北市政府社會局，2000），甚至成為行政院級的研究議題，而委託學者專家進行專題研究（林萬億，1996）。當然，社區組織與村里間的衝突並不會因政策研究而被解決。或許，社區與村里間的衝突仍或存在，但是否可否認的，近十年的衝

突已大幅減少，甚至村里與社區組織間多能合作。查其可能原因有三（參後文）：社區組織已轉型為志工團隊公益合作的運作模式；政府將社區組織視為社團法人，其補助乃為公益業務的方案補助，並得以合法接受捐助；社會成熟發展後，基層人員漸能理解社區組織與村里的不同功能與運作方式。特別是，社區組織作為基層公益社團的性質，而得以視地方需求申請所需的經費補助。對於有想法、積極發展運作、組織健全的社區組織而言，所可能得以運用的資源遠大於村里，使得村里長更清楚不宜與社區組織抗衡，甚至多縣市均出現村里長必須透過另外的社團組織乃得申請公共資源及提供公益服務。

（二）落實居民組織運作

過去，在社區組織作為社會運動團體的情況下，社區團體的運作以配合政府指導為首，而實際的運作則常依賴於鄉鎮公所職員或社工人員為主要人力。所謂的社區組織常是指稱社區中的少數（甚至單一）領袖，而未必有居民團體的公共認同與共同參與。而在 91 年轉變為人民團體後，雖在概念上發生改變，但實際的運作並未能及時，而曾出現一些陣痛期。然而，隨著社會中公民社會概念的推展以及政府對會務的監督要求，以及志工提供公共服務（包括關懷據點或環保業務）為主要的社區業務內容（參後文），所謂的 1 人社區或能偶而辦理節慶活動，而幾無法提供公益服務、更無法提供穩定的公共服務（如關懷據點），在這些發展變化，達到落實居民組

織的效果。

（三）會務健全成為基本的共識

過去，在社區組織作為社會運動團體的情況下，社區團體不但組織運作依賴於鄉鎮公所或社工人員，甚至可以獲得一定的由上而下的經費，而容有議員施壓的政治空間。然而，在政府補助透明化、法制化運作下，會務健全是社會團體（當然包括社區發展協會）的基本前提。而此作法的落實已由衛生福利部延伸到地方政府（如高雄市、南投縣、縣化縣等）。這種補助與會務連結的發展，不但確保經費支用的責信，也成為促成監督會務的有利工具，及發生排除政治介入的效果。

（四）逐步形成公私伙伴契約關係

在各政府部門施行推動於社區的計畫方案日漸增多且以委託契約規範運作下，社區組織漸明白申請及執行政府經費的一般規定，而不再自囿於早年依賴公務人員執行的作法。社區組織及幹部能接受「瞭解補助方案主軸、提案申請、執行、期中考核輔導、成果報告、核銷」等諸階段步驟，朝向公私伙伴關係發展。

二、政府對社區組織的輔導方面

（一）補助、訓練、輔導三合一的運作模式

過去、特別在 1990 年代以前，社政及民政部門對社區發展的推動，概以行政指導、經費補助為主要手段。又常囿於遺留下來的「由政府主導執行」的作法，在地

方基層常存在「社區領袖賣面子予承辦人員」的動力關係，社區組織的自主性及能力常未能真正建構。有趣的是，社政以外的其他施政機關，在 90 年代末開始投入社區政策時，並不受限於過去的作法，而可以單純的以合理的公私關係來予規範運作。文化部門所推動的社區總體營造補助，及建設（都計）部門的空間改造計畫，均引進了所謂「專業輔導團隊」的作法，要求申請補助的社區組織，在計畫執行中必須配合（及接受）輔導。另外，自 2008 年開始的「農村再生計畫」為落實民眾參與及自決的原則，有大量研訓課程的設計。而這些作用，漸形成對社區的方案補助存在「補助、訓練、輔導三合一」的機制，並藉以提昇社區居民的參與、組織的能力，以及政策成果。

（二）系統性的社區幹部訓練方式

「農村再生計畫」在鉅額補助誘因下，社區居民接受研習的必要性、也習以為常。相對地，社政部門在「以會務健全作為申補助資格」的作法中，長期推動的社區幹部研習也受到社區幹部的重視，社區幹部已漸不排斥研習訓練。從各縣市的評鑑資來看，每年數千人之的幹部訓練已成常態。彰化縣政府持續多年執行廣受社區幹部歡迎的系統性、結合講述與實作、長達與 70 小時以上的「社區發展總幹事訓練」，中央主管機關也訂出 103 小時的「總幹事研習的課程基準」。顯然的，系統性的訓練社區幹部已成為行政單位與社區幹部的共同認知。

三、組織運作方面

（一）以志工公益服務為中心的組織運作

早在社區發展政策推動之始，社區發展乃是基於國民義務勞動精神而被推行。動員民力一直是社區發展工作的中心。即使是近十年政府的社區型方案改以社區主動提案方式執行，運用社區志工執行公益服務仍社區型方案的核心。祇是形態上從「義務勞動」、「社會運動動員」轉變為制度性的「志願服務團隊」。而社區照顧關懷據點志工隊、環保志工隊、社區巡守隊更具體落實以志工公益服務為中心的組織運作，以及社區組織的內部組織結構特性。

（二）團隊治理漸成常態

雖然，社區組織原當以居民共同參與、團隊治理的方式運作。但如前所陳述，在 91 年社區發展工作綱要之前，所謂的社區理事會被視為是社會運動組織、甚至是配合政府執行社區福利中心的管理單位而未明列組織方式，加上由政府基層行政組織主責的情況下，居民組織祇型式上存在幾未能有實際的團隊運作與治理。然而，近 10 年執行社區自主方案的情況下，社區自主治理、甚至團隊治理成為必要。各社區組織發現，在沒有團隊共識協力的情況下，少數人強勢主導的方案即使提案而獲得經費補助，也將出現執行困難。不少具發展成效的社區組織，不但有每季的定期理監事會議，更有每週（月）的定期社區發展工作（或營造）會議。社區幹部的團

隊治理已漸成社區治理的常態模式。

陸、代結語：社區發展的新課題與新方向

一、延續變化與新環境的挑戰

(一) 面對社會環境變化

在可觀察的趨勢中，經濟全球化的惡果、即落後地區的貧困現象仍持續著。雖然，國家已關注到這些議題並進行政策努力，但是，國家的政策努力是否得以填補經濟全球化的惡果或仍有待檢視。亦即，政府及社區居民的努力與投入是否充足，或仍待更多的觀察，及動態性的檢視。

(二) 正視人口老化對社區自助的困難

在經濟全球化之外，人口老化是社區衰敗的重要原因之一。包括隨著人口老化，部分公共設施（如學校）被撤除，實質減少社區的公共資源；又人口老化也阻卻社區團隊治理發展的機會。在臺灣，包括雲林、嘉義的一些社區及原住民地區的部分部落，其人口老化的情況，甚至使得社區難以自助，而仍高度仰賴外部資源及人力的他助。

(三) 避免社區超載風險

在政府投注資源、推動社區方案之際，西方國家已開始出現社區能力不足、社區超載的討論。在臺灣，雖然尚沒有相關的討論，但有關社區組織未能如部分政策方案期等般承擔專業福利服務工作的討

論也曾被提及（余金燕等人，2009），而值得注意。特別是高度老化的社區及尚未健全的社區組織更是如此。

二、可能的新課題與新方向

(一) 志願服務模式運作的穩定效果

社區居民的參與及人力投入是社區發展制度的運作中心。即使過去是以國民義務勞動服務方式、如今乃以制度化的志工團隊的方式執行公益服務，這種居民服務的作法是確認的。然而，在過去以基層公務人員承擔社區組織業務且威權動員的時代中，少數社區領袖的積極參與或可形成社區推動的榮景。甚至在 90 年代初期、即使社區發展法制轉變為人民後，在制度轉換期中，部分較積極投入的社區領袖，在結合社會資源的大旗中，採取結合大專院校教師的產學案件（如部分公衛方案）、學生服務教育、醫院及企業新產品推廣實驗（如醫院衛教案、社區太陽能實驗案），仍可有部分的亮點。但是，社區居民在未形成團隊、未發展出工作主軸的情況下，社區組織常在不同的主題上「被實驗」，更發生外來資源終期後，社區凋萎的情況。另外，亦有部分社區幹部透過募款方式籌集原始資本，進而雇用專職人員提出申請計畫，再透過計畫滾動計畫及維持專職人力的方式創造社區的榮景，並快速成為明星社區。但是，隨著政府方案補助截止及人力補助終止，社區組織終未能建立培養起真正的能力，而漸敗落。

相對地，採取志願服務模式（包括志

工團隊及社區幹部)的社區，透過志工隊運作、社區幹部能力提昇、及社區幹部團隊合作的運作方式，雖或發展的速度略為緩慢，但能穩定持續發展，且得以順利交接發展。當然，結合外部資源、聘僱專職人士及志願服務團隊三種作法，或有部分的理論根源，或許，在臺灣的情況（政策及方案資源）中，志願團隊模式或是較能適應及持續的。或許，從這些經驗中，可以確認「志願服務模式」是長期定的運作模式，而可以持續推展。

(二)釐清社區發展政策的本質及進行法制設計

從歷史發展及法律制度的角度來看，不可否認的，我國的社區發展政策推動多年，但並沒有真正立法。所謂的「社區發展工作綱要（或綱領）」及「臺灣省社區發展八年計畫」、「臺灣省政府社區發展後續五年計畫」乃係為行政命令及工作計畫，並非為法律。而在 1987 年政治解嚴後，訂定社區發展工作綱要（91 年）以來，擬定「社區發展法」一直為多位學者所倡導（楊孝濬，2004；賴兩陽、吳明儒，2011）。然而，議題的中心乃在於為何必須訂定法律，涉及那些人民的權力義務嗎，或有那些事務涉及現行法律的不適用？

從歷史發展的經驗及近十年的社區發展特性來看，社區發展政策的特性已漸浮現，而有助於納入擬定法律案的議題。首先，在人民主管機關上，中央屬內政部（民政業務）、地方屬社會局（社政業務）（註 7）似而出現待調整之處。而在社區發展團

體上，隨著中央社政衛政重組織為衛生福利部，社區發展協會被視為是社政業務而歸屬於衛生福利部主管，內政部並非社區發展協會的中央主管機關。如果說，社區發展協會乃係為人民團體，並依人民團體法規而運作，顯然，其間或有待進一步調整的必要。其次，如前所述，組織居民人力、志願服務是社區發展工作的核心。即這些以社區（或地域）為中心的志願服務團隊，在提供公益服務、特別是配合政府政策的公共服務時，是否獲得優待，或特殊的待遇。再者，社區發展的主題內容，不但是公益的，更常是配合政府的施政項目，目前雖透過經費補助執行之，但其中常有委辦的性質，而此等委辦與政府採購間是否有競合，又這些公共事務之提供係屬志願服務、或勞務服務並勞動法規間是否有競合關係。甚至在營業及稅務管理等議題上，是否有特殊的定位？此等或是可以納入立法中的議題。亦即，在社區發展工作領域的法制的核心議題在於：所將待擬訂之法案係為「社區發展法」或「社區發展協會法」。前者關注於各種社區性組織在推行社區性公共事務之自治管理及與相關法律間的競合適用或特殊例外，後者以社區發展協會為特殊人民團體，而規範執行社區發展事務中的特別規定。

(三)落實公私伙伴關係

在各部會推動社區型方案的努力中，所謂的公私伙伴關係漸漸型成。但是，不可否認的，所謂的社區型方案補助，乃是政府政務的推動。所謂的伙伴關係，除理

念價值的陳述外，至少進一步透過二項工作來落實：(1)即政府的社區型政務方案的性質，及進一步的經費性質，乃係委辦或補助確有必要有清楚的釐清，並適用不同的經費標準。(2)社區發展的工作方法如係屬「志願服務」模式，即非為專業者運作模式，則如期待社區組織執行專業或半專業服務，則將發生超載的情況。又如歷史脈絡所呈現的，政府社區型方案的特性在於運用社區居民的人力、志願服務人力，則補助或公私合作的焦點要更聚焦於社區投入的志工人力及服務量，並以投入的人力作為衡量社區投入資源的程度，而非以自籌款衡量之，亦即必要進一步建立衡量社區人力投入的方法，並作為檢視執行社區補助（或委辦）的參考。

(四) 推動社區工作專業發展

不可否認的，社區發展是政府的地方型政策，關心的是政策規劃、設計、輸送或成果，並不強調專業者的角色。但是，從原始聯合國社區發展方案設計來看，派遣專業者協助社區居民組織是方案設計的一環，祇是在臺灣並沒有被具體的納入（註8）。近年來，隨著「補助、訓練、輔導三合一」作法的執行，漸有所謂的專業者協助社區發展的情況。衛生福利部並自 104 將縣政府執行「社區育成培力方案列為公益彩券盈餘補助的主軸項目。105 年並有臺北市、臺中市、臺南市、高雄市、花蓮

縣、宜蘭縣、新竹市、彰化縣、雲林縣等地方政府聘用社工人員執行此方案。但是，不可否認的，各縣市的方案設計並不相同，部分縣市關注於社工人員輔導社區組織的專業工作，部分縣市則指派社區發展協會組織管理的行政工作。當然，各縣市的方案內容一方面與各別的業務需求有關，但或亦與社區工作專業方法低度發展有關（李易駿，2015）。近年雖已有學者投入社區工作專業及實務方法的發展與累積，唯仍待更多的投入。相信這也將是未來看重要發展議題。

三、預見未來十年的榮景

社區發展政策是臺灣社政業務的起始，在社會福利專業化的過程中或有沉寂，但可在近二十年的發展中看到再興起的熱況，一些過去混淆不清的價值、難以推行的理念也逐步被實踐。雖然社會的挑戰仍激烈，社區工作的專業發展仍低，但在議題漸澄清、模式漸成型的情況下，相信社區工作政策者、專業者、實務工作者與社區民眾的投入努力下、可以期待未來的十年社區發展會是快速成長變化的，也可以預見未來的具體成果。

（本文作者為國立金門大學社會工作學系教授）

關鍵詞：社區發展、志工、公私伙伴關係、社區治理

註 釋

- 註 1：後來為因應 1972 年發生的石油危機而改為十年計畫。「十年計畫」的內容並沒有明顯超越「八年計畫」。「十年計畫」則相對著重於社區劃分及變更社區發展的時程。其他主要的變化乃在於對社區劃分，「十年計畫」將社區劃分改變為：「儘量與村里行政區域一致」。
- 註 2：建立社區社會福利體系的策略（如長壽俱樂部、社區托兒所等作法），經分析雖難謂之成功（唐啓明，1997；賴兩陽，2002），甚至社區托兒所更延伸出一些後續的行政困難。但不可否認的，社區福利體系的想法在我國福利服務發展上扮演起始的引發效果，又社區社團的作法為後來的社區志工奠定組織性基礎。
- 註 3：在社區發展工作綱要中仍列有各種工作項目，但其中諸多項目（如綠美化、社區節慶活動）已非為補助項目。
- 註 4：請參閱衛生福利部網站，歷年社區發展工作評鑑報告書（<http://www.mohw.gov.tw/CHT/DOSAASW/>）。
- 註 5：此標題相對於前一標題年代乃係特色的疊加，而非截斷性的時間階段。
- 註 6：社區關懷據點辦理的項目以老人餐食服務、關懷訪視、電話問安、健康促進為主。而在政策引導下，目前已有數百個社區發展協會開辦設置社區關懷據點（2013 年的據點數為 1852 處（衛生福利部，2015）社區關懷據點中約有 50% 以上乃由社區組織所設置）。因而社區發展協會開設社區關懷據點被認為是社政部門的努力結果，而有效引導社區組織進行社區發展工作主題轉換（黃源協、蕭文高、劉素珍，2009）。
- 註 7：社團的全國會歸由內政部主管、地方會屬社會局主管。
- 註 8：1980-1990 年代曾短暫有社工員推動社區發展的情況。

參考文獻

- 王培勳（2002）。〈我國社區發展工作之回顧〉，《社區發展季刊》，第 100 期，頁 44-59。
- 臺北市政府社會局（2000）。《臺北市市民社區論壇～社區工作的突破與發展：總結論壇會議手冊》。臺北市政府社會局。
- 臺灣省政府社會處（1990）。《臺灣省社區發展二十年專輯》，臺灣省政府社會處。
- 白秀雄（1976）。〈對當前我國社區發展工作之檢討改進〉，《社區發展月刊》，第 56 期，頁 7-12。

- 余金燕、李俐瑩、石宛婷、蘇惠甘（2009）。〈社區關懷據點推行老人日託服務現況初探——以高高屏三縣市為例〉，《安泰醫護雜誌》，15(2)：81-96。
- 李永展（2009）。〈全球化時代下的臺灣社區營造〉，《國家與社會》，7：1-27。
- 李易駿（2015）。《當代社區工作：發展與計畫實務》。臺北：洪葉。
- 林勝義（1999）。〈從社區評鑑論臺灣社區發展未來的行動〉，《社會福利》。第 141 期，頁 40-44。
- 林勝義（2012）。〈近年臺灣社區發展工作的進步變遷與應變未變—92~100 年全國社區評鑑之委員意見內容分析〉，《社區發展季刊》，第 138 期，頁 48-63。
- 林萬億（1996）。《社區發展與村里組織功能問題之探討》，行政院研究發展考核委員會委託編印。
- 林萬億（2006）。《臺灣的社會福利：歷史經驗與制度分析》，臺北：五南。
- 莫藜藜（2004）。〈張鴻鈞先生與臺灣的社區發展工作〉，《社區發展季刊》，第 107 期，頁 42-51。
- 徐震（1983）。〈論「社區」與「村里」在「社區發展工作」中的不同意義與功能〉，《社區發展季刊》。第 24 期，頁 5-12。
- 徐慶鐘（1971）。〈社區發展工作現況與檢討〉，收錄於《社區發展資料彙編》，中華民國社區發展研究訓練中心出版。頁 15-23。
- 唐啓明（1997）。〈臺灣省社會福利社區化的過去、現代與未來〉，《社區發展季刊》。第 77 期，頁 13-21。
- 郭登聰（1984）。〈我國社區發展政策的執行與賡續的探討〉，《社區發展季刊》，第 28 期，頁 72-82。
- 黃大洲（1978）。〈論社區發展與鄉村基層建設〉，《社區發展季刊》，第 5 期，頁 11-17。
- 黃源協、蕭文高、劉素珍（2009）。〈從「社區發展」到「永續社區」—臺灣社區工作的檢視與省思〉，《臺大社會工作學刊》。第 19 期，頁 87-132。
- 黃碧霞（1999）。〈臺灣省社區發展三十年之回顧：兼論跨世紀社區發展應有理念及工作方向〉，《社區發展季刊》。第 87 期，頁 4-9。
- 楊孝滌（2004）。〈社區營造條例、社區法與社區發展實質運作〉，《社區發展季刊》，第 107 期，頁 32-41。
- 農復會（1960）。《實驗農村：臺灣省基層民生建設》。臺北：農復會。
- 蔡吉源（1995）。〈論臺灣地區社會資本、社區意識與社區社會之重建〉，《臺灣經濟》，第 228 期，頁 1-12。
- 蔡勳雄（1994）。〈社區發展工作的檢討與策進〉，《理論與政策》，第 8 卷第 4 期，頁 109-116。
- 趙守博（1982）。〈開創社區發展的新境界〉，《社會福利》，第 19 期，頁 2-6。

賴兩陽（2002）。〈臺灣社區工作的歷史發展與功能轉型〉，《社區發展季刊》。第 100 期，頁 69-80。

賴兩陽、吳明儒（2011）。《研擬我國社區工作法草案之研究》。內政部委託研究。

簡慧娟、王燕琴（2012）。〈我國社區發展工作現況與未來展望〉，《社區發展季刊》。第 138 期，頁 4-11。