

半世紀社區政策與國家發展

黃肇新

壹、前言

本文討論半個世紀以來由三個不同政府部門職掌推動的重要社區政策，分別是社政部門的社區發展到福利服務社區化，文化部門的社區總體營造及農政部門的農村再生。

本文內容將指出(1)社區發展政策最早所建置的社區理事會（社區發展協會）成為五十年來臺灣各種社區政策主要的承載網絡，(2)「社區」在五十年來三波的社區政策中扮演了不同的角色，(3)專業者在半世紀的社區政策歷程中角色逐漸建制化，但社工員則相對較少介入社區工作。(4)全球化時代臺灣的社區面貌益趨多元，政府部門各自為政的社區計畫需要總體營造。

本文認為從國家發展的歷史進程中社區的角色來討論，或許有助於政府各部門看見彼此在社區的作為，使得當前重覆投注於某些社區的資源有機會重新配置。

貳、處變不驚建設基層的「社區發展」，1960年代起

在社會工作領域中涉及社區工作的討論有兩種脈絡。一是追溯到梁漱溟和晏陽初在中國的經驗，以及其對世界社區發展的影響，再接上我國迎接聯合國的社區發展專家，所推動的數期社區發展計畫（李易駿，2011）。另一個脈絡則是社會工作教科書指出湯恩比館、霍爾館等十九世紀後半因應工業化都市化而興起的城鄉移民社區服務（settlement house movement，經常被譯為睦鄰運動）。

這兩個脈絡在臺灣的實踐過程中長出了一個新的面貌。梁漱溟未曾來過臺灣，晏陽初在臺灣停留的時間也非常短。而臺灣在1970年在聯合國協助下成立的社區發展研究訓練中心因為1972年退出聯合國很快地不受到聯合國專家的協助。然而臺灣的社區發展工作不但未停止還擴大並延長其計畫期程（江亮演、洪德旋、林顯宗、孫碧霞，2000），此後便走出臺灣模式的社區發展，基礎工程、生產福利及精神

倫理三大建設的模式也在此時期形成。

此時期的臺灣社會還在戰後復甦重建的路上，社區發展強調的重點在鄉村，其任務則是「基層建設」（黃肇新，2003；李易駿，2011）。在一黨執政的威權體制之下，所謂的社區發展實在是動員民力著力於地方基礎環境的實質整備。

由於是非志願的被驅動從事勞動建設，並且在法令制度的建構上過於便宜行事，因此教科書對社區發展工作的評語便有了居民被動、依賴政府及社區定位不明缺乏法令依據的窘境（江亮演、洪德旋、林顯宗、孫碧霞，2000）。

當 1991 年版的社區發展工作綱要頒佈，社區組織被重新定位為人民團體之後，村里幹事不再兼任社區總幹事，縣市政府社工員也多不再介入社區發展協會的文書表報服務。另一方面，在內政部社會司主政下，社區發展工作的重點逐漸移轉到社會福利服務社區化。然而所謂社區化的福利服務有許多社會工作專業者秉持的專業觀念及判準，並非過去以一般文康活動為主的社區民眾所熟悉。從賴兩陽（2006）介紹臺灣福利社區化政策之發展可以看出，政府所構想的各種所謂福利社區化是夾雜著專業有給職的服務與志願服務。1994 年的社區總體營造運動吸引了許多的社區轉向一般志工較容易投入的社區空間改造或文史收集藝文展演活動。此種社區活動內容的轉向到了 2005 年內政部（衛福部）推動社區設置照顧關懷據點，社區發展協會才再一次與社政部門有了密集的接觸。

社區照顧關懷據點係因應臺灣人口的高齡化，首先由臺南縣以「村里關懷中心」名稱建置，後由內政部以修改成為全國性的高齡者關懷服務網絡。

參、新國家建構的總體營造，1990 年代起

1980 年代後期，臺灣的政治社會運動風起雲湧。在社政部門與社區組織相對疏離之際，社區被賦予了新的使命。1994 年起，前總統李登輝在任內以文建會推動的社區總體營造做為新國家生命共同體建構的基礎（黃麗玲，1995）。社區總體營造的推手陳其南認為統獨的意識之爭需要由公民社會意識的營造來超越（1992），而實踐公民社會意識則必須從走出家庭外最接近的公領域「社區」著手。

這一波的社區政策與 1960 年代起社政部門主責的社區發展協會差別不只在於社區的任務不同，也使得一向以社區理事會（發展協會）為社區政策推動網絡的形式略有改變。它在社區發展協會之外也召喚了不同於村里長與社區理事長的另一群關心地方的人士，牽動了後來許多社區型文史組織的登記立案。社區經費補助方式也與 1970 年代以來的社區發展計畫大不相同；不再以制式的活動中心、道路排水溝、環境綠美化做為執行內容及考核標準，而是從文藝季開始責成地方文化中心策畫自己的特色活動，也鼓勵社區提出在地認為重要的事情。

當社區總體營造得到諸多迴響而需要

遍地延伸擴展時，陸續成立且來不及立案的文史團體顯得緩不濟急，社區發展協會便成了現成的政策執行載體。陳其南在政務委員任內試圖以行政院版「社區營造條例」打破社區等於社區發展協會的框架，但終因為無法在該屆立法委員任期內完成立法而劃下休止符。

「社區發展」孕育於威權體制下不完整的法規及由上而下的執行方式，完成了相當數量的基層實質建設，但對居民的主動參與及社區自治貢獻有限。社區營造趁政治社會民主化之勢，提供社區自我表達的機會。

社區總體營造另一不同於社區發展之處，是它開啓了引進專責輔導團隊陪伴社區執行政府的補助計畫。1999年九二一地震之後，文建會將重建地區平地分為三個區與原住民一個區，委由四個團隊分別協力各區之社區重建。這模式後來向下延伸到全國各縣市的社造中心，至今仍然大致被各縣市政府沿用。

而文化部門這輔導團隊的安排對社政部門亦產生效法作用，內政部（衛福部）及各地方政府隨後幾年亦紛紛以勞務採購方式引進大學或專業者協助社區發展方案。

社區總體營造因為是主政者國家大計的重要一環，且得到來自大專校院、專業者組織及基層社區知識份子迴響，辦理社區營造的社區數量雖不如社區發展歷年所累積，但在行政部門產生了擴散效應，中央各部會地方各局處如環保、衛生、都發等單位紛紛推出社區方案，到了 2005

年的「六星計畫」堪為此風潮的高峰。

肆、全球化時代拯救農村的再生條例，2010 年代起

1999 年的九二一地震災後重建，由於受創範圍有廣大的農村及原住民族部落，地方經濟的重振自然成為重要的議題。2001 年臺灣加入 WTO，臺灣社區重建協會以「921 車拚 WTO」嘗試結盟小農設計體驗旅行及電子網路做為對抗資本主義全球化的戰壕（黃肇新，2005）。經濟是社區生存的根本，九二一重建過程中當時南投的埔里桃米、魚池鄉大雁村、水里上安、鹿谷清水溝與臺中大安溪沿線部落等社區災後重建之被重視無不因為其除了弱勢照顧、環境復元之外亦開啓社區經濟的新契機。

2010 年的農村再生計畫是行政院為了平衡長期以來的資源配置於人口集中之都市地區造成的不均等發展「促進農村永續發展及農村活化再生，改善基礎生產條件，維護農村生態及文化，提升生活品質，建設富麗新農村...」（水保局，2011b）。此時的農村社區被政策設計者視為不只是提供農業生產的地方，也是提供「休閒、精緻產業、服務業及生態（保育）的所在。」

農委會水土保持局（水保局）在「推動農村再生手冊」中對於為什麼需要農村再生，除了平衡城鄉差距之外略提了全球氣候變遷，但沒有說明因為氣候變遷所以需要農村做什麼或者全球氣候變遷對農村產生什麼影響。水保局同年出版的另一本

「推動農村再生作手冊」則說明全球化的趨勢使得各國致力於恢復傳統農村特色（水保局，2011a）。其中亦沒有說明是因為全球化各國都做所以我們也做，或者全球化對農村形成什麼威脅所以我們需要農村再生。綜合這兩分農村再生的作業文件及條例內容，或許我們可以解讀為全球氣候變遷及農產品日趨全球流動的壓力下，培力農村做為維繫國家糧食生產，維護生態環境與文化特殊性是當前國家安全與農村生存的重要策略。

相對於 1960 年代的社區發展及 1990 年代的社區總體營造，依靠行政命令與施政計畫推動社區政策，農村再生完成了立法並且在經費上有了十年一仟五佰億元的長期整備。水保局對於一個社區或部落如何才俱備提出農再計畫的流程做了完整的界定與規劃。農村再生也汲取了社區總體營造以來所累積的經驗，招標委託輔導團隊，講習設置農村再生顧問師以協助有意願之社區，使其按部就班地完成四階段 92 小時的培根課程。到了最後的農村再生計畫撰寫階段，水保局也擬好計畫的範例格式在網站上供社區下載。

農村再生計畫在法令上完備，在執行有綿密的設計，也善用資訊雲端技術及各種傳媒而使得其能見度高。黃世輝與王志華（2015）在「農村再生計畫執行的問題與效益分析」的研究指出，專家共識的意見認為農村再生之政策設計可以產生六大面向的效益：「農村發展與願景形塑的機會」、「居民共識與參與度會增加」、「空間與環境會獲得改善」、「文化發展與文化資

產保存會有所改善」、「經濟結構會有所改變」、「人口結構會有所改變」等（P.47）。這些效益是從政策面來看可能產生的，在預測實際面時，專家認為其中經濟結構的改變與人口結構的改變是最難以實現的效益。

同研究中亦從農再執行社區反應與專家共識中彙整了農村再生計畫執行的七大面向困難：「農村人才與居民共識的問題」、「農村環境閒置、窳陋地取得與專業施作」、「農再政策與社區需求有落差」、「政策推行前之完整性」、「計畫申請行政程序與觀念認知」、「農再社區組織運作與銜接能力」、「農再社區專業度養成」等。

在如何因應政策執行的問題達致可能的效益方面，該研究分別從社區組織強化、輔導團隊角色及政府部門的說明溝通三方向提出建議（PP.43-44）。這樣的提法呈現了社區工作中專業團隊、政府部門與社區三者間相互依存的關係。

農村再生是臺灣五十年來主要社區發展政策的第三波，與社區總體營造一樣，它的執行單位絕大部份是社區發展政策下產生的各地方社區發展協會，自 2011 年條例通過後至 2016 年初已有 641 社區提報再生計畫，其中核定 526 個，接受培根課程之社區數達到 2262 個（農村再生網，2016 年 3 月）。

伍、結語：社區工作的下一步-- 期待政府的總體營造

本文以社區發展－福利社區化，社區

總體營造及農村再生三波重要的社區政策呈現了社區在不同的國家處境下被賦予的任務。有關社政部門所執行的社區發展與社會福利社區化歷程在本刊相對已有較多介紹，本文將社區總體營造與農村再生提出共觀，期能呈現臺灣半世紀以來社區在國家發展中更寬廣的視野。

在這五十年中臺灣因為為政治民主化，社區組織由理事會轉型為社區發展協會。社區工作的專業者在社政體系（福利社區化）中本來該是社會工作人員（師），但專業社工在社區發展政策中沒有被制度性地賦位置，即使近年有零星的案例亦往往因為缺乏督導支持系統及經費的不穩定而難以持續。

輔導團隊是當前從社區發展到農村再生都相當倚重的有給工作機會，而在其中社會工作教育背景者所佔比例甚低。如果社會工作教育繼續以個人及家庭為中心，社區頂多是個案及其家庭事件發生的場景而不是解決社會問題或積極創造社會福祉的單元，則未來在社區中出入的專業者將以空間、文史或農業為主。

最後，本文所介紹的五十年來三個主

要社區政策並不是在一項結束後才開始另一項。如今基層社區是處在社區照顧關懷據點、社區營造及農村再生同時並存相互競逐動員社區人力的狀態。政府應該到了各部門間相互溝通調配資源，勿因某個社區可以保證執行成效，便爭相投注資源爭取自己部門的施政績效。消耗了社區有限的志願服務人力以及專業團隊的培力資源。

在資本與人口全球流動日益加劇的今日，社區應該仍然是福利服務的第一線，是國家生命共同體的基礎，也是人們安身立命尋求安全感的堡壘。如果政府的社區政策是著眼社區的需要配置適當的資源或許可以減少很多國王新衣式的成果展現。

許多學者專家到了社區開門見山就問「你們有沒有做社區調查？」。我想也該到一個時候政府問自己，我們的社區調查在哪裡？我們是憑什麼做的社區政策及資源配置。

（本文作者為長榮大學應用哲學系助理教授、社會力研究發展中心主任）

關鍵詞：社區發展、社區營造、農村再生、社區政策

📖 參考文獻

- 江亮演，洪德旋，林顯宗，孫碧霞（2000）。社會福利與行政。臺北：五南出版社。
- 李易駿（2011）。我國社區發展工作的沿革與發展。社區發展季刊（113），PP. 417-430。
- 行政院農業委員會水土保持局（2011a）。推動農村再生作業手冊。2016年3月28日擷取自 <http://eng4.swcb.gov.tw/doc/f003.pdf>
- （2011b）。推動農村再生手冊。2016年3月28日擷取自 <http://www.swcb.gov.tw/AllFile/l/%E6%8E%A8%E5%8B%95%E8%BE%B2%E6%9D>

%91%E5%86%8D%E7%94%9F%E6%89%8B%E5%86%8A%E5%85%A7%E9%A0%81P1-P240(1).pdf

黃世輝, 王志華(2015)。農村再生計畫執行的問題與效益分析。科技學刊, 24(1), PP. 35-50。

黃肇新(2005)。從「ACT 協力商場」看網路年代的社區產業機會。環境與藝術學刊(3), PP.37-53。

黃肇新(2003)。重建啓示錄。臺北：雅歌出版社。

黃麗玲(1995)。新國家建構過程中社區角色的轉變「生命共同體」之論述分析。臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。

賴兩陽(2006)。社區工作與社會福利社區化。臺北：洪葉。

農村再生歷程網：2016年3月30日擷取自 <http://ep.swcb.gov.tw/EP/Default.aspx>