

透過社區發展推動社會福利－ 臺灣與英國經驗之比較



林勝義

壹、前言

現代民主國家，無不重視人民的福利，並且透過多種途徑，致力於推動社會福利，以改善人民生活，讓他們過得更幸福。其中，透過社區發展推動社會福利，是許多國家的選項之一。

回顧臺灣社區發展的歷史，如果從1965年行政院頒布民生主義現階段社會政策，以社區發展方式推動社會救助等七項福利措施算起，至今已屆五十年。如果再往前推，從日治時代於1935年設立「鄰保館」(Neighborhood House)，實施綜合性的社會教化算起，則距今八十餘年。在這一段不算短的歲月裡，我們在社區發展過程中，到底做了些什麼？對於社會福利的推動情況如何？未來可否做得更好？這些問題，也許很多人都想知道，尤其是關心社區發展與/或社會福利的人士，可能更想了解其究竟。

有鑑於此，本文針對社區發展對於社會福利的推動情況，採用比較的方法，探

討臺灣與英國在這方面的經驗。我們之所以選擇英國作比較，不僅因為英國是老牌的福利國家，一向重視社會福利的推動，而且英國的社區發展行諸有年，已累積豐富的經驗，應可給我們較多的啓示，以便未來可以做得更好。茲就臺灣與國兩者社區發展的背景因素，以及社區發展議題的相近處與殊異處，進行比較分析。

貳、兩者社區發展的背景因素

社區發展是一種有組織、有計畫的變遷過程。在社區發展的過程中，難免會受到一些外在環境的影響而產生變遷。

一般而言，政治、經濟、社會、文化等因素，往往在社區發展的過程扮演重要角色，進而影響社會福利的推動(Patti, 2000: 56)。不過，這些外在因素，錯綜複雜，罄竹難書，我們僅能就臺灣與英國的大致情況加以比較：

一、在政治背景方面

臺灣，於 1885 年設省，1895 年至 1945 年被日本統治五十年。日治時代，實施保甲制度，以穩定政局。1949 年，國民政府遷臺，也帶來大陸時期一些社會福利的做法，在社會行政方面繼續辦理人民團體（組訓）與合作事業。1996 年實施總統直選，2000、2008、2016 年先後三次執政黨輪替，但是藍綠陣營壁壘分明。目前，仍有統獨、族群、國際認同等問題。至於英國，是西歐民主國家，工黨與保守黨輪流執政。工黨注重勞工福利的改善，保守黨則注重企業私有化，減少公共開支，緊縮社會福利預算。

立基於上述政治背景，臺灣於 1949 年以來，將社區發展列入社政單位人民團體科的業務（2013 年 7 月 23 日設置衛生福利部之後，中央政府例外），而且在 1991 年修訂社區發展工作綱要之前，也將社區發展定位為「社會運動」，可謂事出有因，其來有自。此外，社區發展協會理事長與村里長之間，長期有所爭執，也可能與村里組織沿襲日治時代的保甲制度有所關聯。至於英國，在社區發展史上，早期曾出現兩股相互矛盾而獨特的勢力：慈善的父權主義（benevolent paternalism）與集體的社區行動（collect community action）。前者，曾反映在睦鄰組織運動（settlement house movement, SHM）的濟貧工作，以及英國殖民地社區發展的自助運動；後者曾反映在失業勞工運動（Popple, 1995: 3）。這種情形，似乎與英國保守黨和工黨相互對立的主張，若合符節，如出一轍。

簡言之，臺灣的社區發展，同時因襲

日本與國府兩個政權治理的遺緒；英國的社區發展，交互出現保守黨與工黨兩黨主張的痕跡，在在顯示兩者同樣受其政治力之影響，既深且遠。

二、在經濟背景方面

臺灣，在 1945 年光復初期的經濟以農業生產為主，1960 年至 1970 年政府積極推動經濟轉型為工業化與出口導向，帶動經濟快速成長，曾名列亞洲四小龍之一，並於 1990 年代躋身已開發國家之林。其後，由於受到全球金融海嘯等多種因素的衝擊，經濟榮景不如往昔。目前，臺灣的國民生產總額人均為 22,598 美元（2013 年資料），但有農業人口老化、產品出口衰退、勞工失業率居高不下、都市房地產價格高漲、貧富差距懸殊等問題。至於英國，是工業革命的發源地，長期致力於科技發展，實施自由經濟，人民生活水準提高，目前是世界第五大經濟體，其國民生產總額人均為 45,603 美元（2014 年資料），失業人口自 2015 年已有降低的趨勢，但社會福利的發展卻趨向於減緩。

立基於上述經濟背景，臺灣長期重視經濟發展，相對忽略了社會福利的推動。最近幾年，由於開辦全民健康保險與國民年金保險，在社會福利的經費大幅增加，但是社區發展經費預算仍然偏低。以 2015 年中央政府總預算為例，社會福利支出預算為 44,161 億元，社區發展及環境保護支出預算為 173 億元，如果再扣除環保的經費，則社區發展經費更少。至於英國，於 1998 年啟動「社區新政」（New Deal of

Community) 計畫，在十年內投入 20 億英鎊(1 英鎊約新臺幣 46.5 元)，選定三十九個最貧窮的地區，協助他們以一種密集、統整的方式，處理他們所面對的問題，藉以降低國內最貧困地區與其他地區之間的差距，特別是他們所面對的剝奪與不平等 (deprivation and inequality) (黃源協，2009：44-45)。

質言之，臺灣重經濟、輕社區；英國在經濟不景氣時，關切失業者的福利，即使在經濟繁榮時，也不忘以社區發展救貧窮、反剝奪，這也許是英國作為福利國家，一貫強調福利混合經濟的理念，有以致之。

三、在社會背景方面

臺灣，現有人口 23,496,935 人 (2016 年 2 月資料)，其族群結構，包括：閩南人、客家人、外省人 (以 1949 年隨國民政府遷臺者占多數)、原住民、新移民；經常使用的語言，依據臺灣人口學會 2004 年調查推估，閩南語占 73.3%、客家話占 12.0%、原住民族語占 1.7%、其他漢語占 13.0%。至於年齡結構，65 歲以上者占 12.64%、14 歲以上至 64 歲以下者占 79.20%、14 歲以下者占 8.16% (2016 年資料)，估計到了 2025 年，65 歲以上老人人口將占總人口的 25%。目前，臺灣已邁入高齡化社會，也正面臨失能老人的長期照顧、健康老人的社會參與 (含志工、休閒、學習) 等問題。至於英國，是西歐的一個海島國家，由英格蘭、蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭所組成，另有十四個海外領地。英國的總人口約 64,716,000 人 (2015 年資料)，在族群方

面，白人占 87.1%、亞裔占 7%、非裔占 3%、多語裔占 2%、其他占 0.9%。再者，在英國，隨著科技的發展，從事採礦、冶金、電器、化工、汽車、航空、紡織等行業的勞工人數，不斷增多。

立基於上述社會背景因素，臺灣目前 6766 個社區發展協會 (2015 年 6 月資料) 的會員、志工及參加社區活動的居民，大致上以老人居多。而且，現有的 2136 個社區照顧關懷據點 (2016 年資料)，大多數也是由社區發展協會申請及辦理，為當地社區的老人提供電話訪視、關懷問安、健康促進、餐食服務等四項服務 (可四選三)。至於英國的社區發展，長久以來，都關切勞工的各項需求。例如，1915 年蘇格蘭南部城市格拉斯哥 (Glasgow) 的勞工認為房租過高，因而發動抗爭，要求房東降低租金並改善住屋情況。他們的訴求很快獲得當地社區中心 (community centers) 的善意回應，旋即成立新房地產社區委員會 (New Estates Community Committee)，為所有勞工提供房地產諮商服務。又如，面對 1970 年代的不景氣，英國人力服務委員會 (Manpower Services Commission) 除了展開搶救失業的措施之外，也將就業措施列入社區方案，在社區設施中為失業者提供臨時工作 (Popple, 1995)。

綜言之，無論臺灣的社區照顧關懷據點對於老人的關懷，或者英國社區方案對於勞工的協助，無不顯示社區發展的任務係針對社會上有福利需求人口群，提供適切的福利服務。

四、在文化背景方面

臺灣，似乎一直保有華人社會注重「仁愛」的傳統文化，多數人在日常生活上，不但富有同情心，而且樂於助人，曾獲外國來臺人士的讚美，譽為「臺灣最美麗的風景是人」。尤其，自從 1994 年行政院文建會倡導「社區營造」的理念以來，為數眾多的文史工作者熱衷於探討臺灣本土的文化，包括：建築、雕刻、音樂、戲劇、民俗、語言。甚至在飲食文化方面也有復古的跡象，有些人重視養生，偏愛「有機」或「有古早味」的食物。至於英國的文化，令人印象深刻的，除了城堡建築、英式足球之外，可能的是他們崇尚民主、自由、平等的精神。這種情形，可由 1942 年貝佛里奇報告書（the Beveridge Report），強烈反對強制性的社會保險制度，並且主張在國民保險採取均一費率與均一給付，可見端倪。

立基於上述文化背景因素，臺灣在 1965-1994 年之間實施民生主義現階段社會政策，將「社區發展」列為社會福利七個項目之一，並明定採取社區發展方式，推動民生建設，不能說沒有受到傳統文化「仁政」的影響。後來，1994-1999 年之間社區營造與福利社區化的雙元發展（賴兩陽，2009：76-77），則可能是受到行政院文建會倡導「社區營造」理念的影響所致。至於英國的社區發展，始終遵循其「以民為主」的傳統文化，如同其推動福利國家的意念一般，一再強調國家凡百措施，皆以增進人民福利為核心。即使 1979 年柴契

爾（Thatcher）政府對於福利國家沒有好感，她還是積極推動社區照顧政策，提高社區方案的數量，也增加社區的實務工作者的人數。依據英國於 1983 年針對社區工作者所作的調查報告，當時約有五千多名社區工作者被僱用，對照 1970 年代的一千多名社區工作者，其人數有相當大幅度的成長（Popple, 1995）。

扼要言之，「仁愛」思想曾促使臺灣以社區發展方式推動民生建設；「民主」觀念也曾促使英國致力於實施社區照顧政策。這些，都與傳統文化息息相關，殆無疑義。

當然，除了文化因素之外，我們也不能忽視前述政治、經濟、社會等因素對於臺灣與英國在社區發展推動社會福利方面的影響。

參、兩者社區發展議題的相近處

臺灣與英國兩者在透過社區發展推動社會福利的過程中，都受其政治、經濟、社會、文化等背景因素的影響，我們已列舉一些事例作為佐證。接著，我們針對兩者在透過社區發展推動社會福利的過程中，所呈現的重要議題，就其相近性與殊異性，加以比較。

首先，我們比較社區發展議題的相近性。但是，這些議題在臺灣與英國的出現時間，可能有所出入。因此，我們以臺灣社區發展過程重要議題出現的先後順序為基準，然後再從英國的社區發展過程中找出可以對照的議題，據以進行比較及分析。下列是兩者社區發展過程相近的五個

議題：

一、鄰保館的設置 vs 睦鄰組織運動

臺灣於 1935 年由財團法人嘉義博愛會在臺南州嘉義市設置「鄰保館」，作為地區性的綜合教化事業中心，為臺灣早期的社區發展提供了一個雛形。隨後，政府陸續將「鄰保館」推廣至臺灣各地。「鄰保館」的主要工作，包括：社會教化、救貧、兒童保護、醫療、改善風俗等綜合性社會福利事業（賴兩陽，2002：70）。

至於英國在這方面的相關議題，是 1880 年代的睦鄰組織運動（SHM）。這個運動自於英國牧師巴特涅（Barnett）對於先前慈善組織會社（Charity Organization Society, COS）有關濟貧工作的一種反思。他認為慈善組織會社（COS）的親善訪視，無法真正改善貧窮者的生活，而必需進入貧窮者居住的地方，親自體驗貧窮者的生活，始能有效協助他們解決問題。隨後，巴特涅號召牛津大學的學生，參與關懷窮人的工作，年輕的講師湯恩比（Toynbee）也積極投入。他們於 1883 年起進駐倫敦東方一間「白色教堂」（Whitechapel），就近與窮人一起生活，以便研究貧窮問題，進行改革的行動。這種從社區途徑去回應窮人的生活改善，被稱為「睦鄰組織運動」（SHM），是英國社區發展的濫觴，後來更擴及許多大學城和都市（林勝義，2015：23）。

比較而言，臺灣在日治時代所設置的「鄰保館」，頗似日本當今的「公民館」，其主要任務是社會教化（社會教育），其次

才是救貧及其他福利服務，並不像英國的睦鄰組織運動專注於改善社區窮人的生活。況且，1949 年國民政府遷臺之後，鄰保館並未受到重視，最後不了了之。不過，英國的睦鄰組織運動，對於臺灣當今的社區發展，仍有一些啟示。例如，目前臺灣有些大學的學生進入附近社區，辦理各類活動或社區服務，姑且不論其目的是為了課程實習、增加經驗，或者敦親睦鄰，不妨參考睦鄰組織的做法，進駐（Residence）社區「蹲點」，有計劃地進行研究（Research），據以協助社區改善（Reform）他們的生活條件。苟能如此，不僅可發揮睦鄰組織運動的 3Rs 精神，而且對於社區，或者對於學生而言，可望營造「雙贏」的局面。

二、將社區發展列入社會政策 vs 訂定社區發展方案

臺灣於 1965 年由行政院頒布「民生主義現階段社會政策」，其主要目的在促進經濟社會之均衡發展，建立社會安全制度，以增進人民生活。至於實施內容則包括：社會保險、國民就業、社會救助、國民住宅、福利服務、社會教育、社區發展等七項社會福利措施。同時，明定採取社區發展的方式，啟發居民自動自治的精神，再配合政府措施，改善居民生活，增進人民福利。這個社會政策，曾在臺灣實施二十九年之久，直到 2004 年行政院公布「社會福利政策綱領」，始告功成身退，走入歷史。

至於英國在這方面的相關議題，是

1960 年代後期政府所訂定的社區發展方案 (Community Development Projects)。這個方案，是基於社會民主的共識，認為結構性的不平等是貧窮的根本原因，所以一開始就鎖定在 12 個「窮困的區域」(deprived areas)，針對處於不利社區的人民，由地方政府結合志願部門的資源，即時行動，去協助他們能夠使用更加有結構的社會服務，並透過各種刺激，帶動社區產生必要的變遷，以減少人們對社會服務的依賴 (Popple, 1995)。

比較而言，臺灣將社區發展列入當時的「民生主義現階段社會政策」，作為七項福利措施之一，以及推動社會救助（救貧）及其他福利措施的方法。至於英國社區發展方案，其實對象鎖定在「窮困的區域」之貧窮者，並且有計畫地促進社區變遷，以協助他們自助自立。事實上，英國在社區發展以「窮困的區域」作為優先區，並非史無前例。例如，聯合國於 1950 年代在世界各國推動社區發展工作，也是先從臺灣、印度、菲律賓、南韓等當時比較貧窮、落後、偏僻的地區著手，再逐步推展至其他地區。雖然，目前臺灣在區域發展上，已日趨均衡，但是在社區發展上，仍有社區資源分配不均，城鄉社區發展程度落差的問題，況且貧窮、落後是相對的概念，永遠有比較貧窮、落後的地區或社區。因此，英國社區發展方案的做法，也許可作為我們日後規劃社區發展政策或方案的借鏡。

三、社區營造所引發的衝擊 vs 社區發展的重新定位

臺灣於 1994 年由行政院文建會首先提出「社區總體營造」計畫，並透過各縣市的文化中心、文化局、文史工作室，或其他專業團體，全面推動社區文化、地方（社區）產業等工作。基本上，社區總體營造是仿照日本地區計畫的觀念和做法，從社區之中找出一項特色，例如：街道景觀、地方產業、民俗活動，再從文化的角度切入，帶動其他相關項目，整合成為一個總體的營造計畫（黃武忠，1995）。自從社區營造引進臺灣之後，其聲勢浩大，所提供的補助經費遠比社區發展的補助金額多出很多。例如，早期對於「童玩節」、「搶孤」等類活動的補助，動輒千萬元起跳。影響所及，有些縣市及社區發展協會趨之若鶩，轉換跑道，改向文化部門申請補助，也辦起社區營造業務，反而疏忽了社區居民的福利服務。

英國在社區發展過程中，也曾遭受過衝擊，尤其 1973 年初期的世界性石油危機，直接衝擊英國社區發展的推動，導致社區發展經費限縮，健康與社會服務經費也遭受刪減。但是，1979 年柴契爾夫人 (Thatcher) 執政之後，一方面強調由社區為老人及障礙者提供照顧，另一方面鼓勵志願部門與私人部門共同參與照顧服務，從而促使社區發展的內容變得更加多元化。此外，1980-1986 年之間，英國有不少的都市發生暴亂，促使政府重新檢視市區貧民 (inner-city) 的政策與都市方案，並

積極建立都市方案與社區再造之間的夥伴關係，藉以協助地方推動社區發展方案（Popple, 1995）。

比較而言，臺灣與英國在社區發展過程中所遭遇的衝擊，原因並不相同。臺灣的情況，是因為社區營造的引進，而對社區發展造成業務競爭的壓力；英國的情況，是由於世界性石油高漲，而對於社區經費的壓縮。但是，英國碰到外在的衝擊，能夠劍及履及，將社區發展重新定位，使其內容更加多元；而臺灣碰到社區營造的衝擊，似乎不知如何因應，二十多年來，也沒有翻轉的跡象。時至今日，亡羊補牢，未為晚也。也許，英國對於外來衝擊的因應策略，可引發我們一些聯想。例如：重新檢視社區發展與社區營造有無互補性、積極建構社區發展與社區營造的夥伴關係、具體鼓勵社區營造者共同參與社區產業的開發、評估社區傳統做法翻轉的可能性。

四、福利社區化的實驗方案 vs 社區發展的「黃金歲月」

臺灣於 1995 年 7 月在行政院召開「國家建設研究會」的場合，與會的國內外社會福利學者共同提出建言：為落實社會福利政策，應推動福利社區化。同年 8 月，內政部隨即舉辦「全國社區發展會議」，對於「福利社區化」的意義及實施策略形成共識。1996 年 12 月內政部訂頒「推動社會福利社區化實施要點」，以結合社會福利體系與社區發展工作，照顧社區內的兒童、少年、婦女、老人、身心障礙者及低

收入者之福利。並且，編列實驗研究專案經費（一億元），補助五個大學社區發展領域的專家學者，分別在臺北市文山區、彰化縣鹿港鎮、臺南市安平區、高雄縣鳳山區、宜蘭縣蘇澳鎮，進行福利社區化實驗研究，為期一年。1998 年，另由當時的臺灣省政府補助宜蘭縣梅州社區、臺中縣萬豐社區、南投縣埔里鎮、新竹縣華光智能發展中心、苗栗縣智能發展中心，進行福利社區化評估研究。1999 年，內政部改依「推動社會福利服務補助要點」，專案補助臺北縣三重市、高雄市小港區、臺中縣潭子鄉、彰化縣秀水鄉、金門縣等五個地區，繼續辦理福利社區化計畫。其後，改由各縣市政府輔導轄區社區發展協會推動福利社區化，同時列入年度社區發展工作績效評鑑的項目。回顧這四年（1995-1999），臺灣的福利社區化工作，以較寬裕的專案經費、邀請專家學者參與研究及輔導、也有較多的社區參與推動，可說是臺灣社區發展史上一段相當美好的歲月。

至於英國在這方面的相關議題，是 1968 年到 1970 年代之間，被稱為社區工作的「黃金歲月」（Golden Age）。當時，英國為了滿足弱勢者和移民團體的需求，以回應經濟成長與社會變遷，曾提出一系列的因應報告，包括：1960 年的爐邊報告（the Fireside Report），倡導鄰里和家庭中心的建立；1967 年的普勞登報告（the Plowden Report），積極發展地方方案，強化家庭、學校和社區之間的關係；1969 年的兩個報告：雪費頓報告（the Sheffington Report）強調增加公眾參與社區規劃、密

羅森報告 (the Fairbairn Milson Report) 致力於驅策年輕人發展社區視野。稍後，又由政府提出兩個長期的革新方案：1968 年的「都市方案」(Urban Program)、1969 年的「社區發展方案」(Pople, 1995)。

比較而言，臺灣在推動福利社區化的過程中，無論國建會學者的建言、大學專家學者的實驗研究、相關社區的參與推動，幾乎都集中在「福利社區化」單一議題上。對照英國為回應社會變遷以滿足弱勢者和移民需求，而推出多元議題的報告及社區、都市兩種方案。相形之下，我們似乎忽略了推動福利社區化同樣需要一些配套措施。未來，我們仍會繼續推動福利社區化工作，應可參考英國的做法，適時地結合鄰里、家庭、學校、家庭福利服務中心等資源；鼓勵社會大眾，尤其是年輕人，共同參與。必要時，也將社區發展方案與都市設計的相關方案，一併列入考量。

五、福利社區化旗艦計畫 vs 「社區新政」的實施

臺灣於 2005 年，啟動一項嶄新的福利社區化（競爭型）旗艦計畫。這項計畫，打破了傳統上單一社區的概念，以跨社區（至少五個社區）、跨局處（至少二個局處）、跨年度（以三年為期）的方式，並配合縣市政府福利社區化政策白皮書或施政計畫，由地方政府輔導有意願的社區聯合提案，向內政部（2013 年 7 月之後向衛生福利部）申請補助，以推動各項社會福利服務。扼要地說，旗艦計畫是一項政策性補助的社區發展方案，其特質有五：(1)在

性質上，注重整合性、永續性；(2)在內容上，以社會福利服務為主、相關服務（如防災、救災）為輔；(3)在方法上，強調專業介入（設專案經理人）、社區互動；(4)在方式上，重視資源分享、協力合作；(5)在過程上，第一年培力、第二年深耕、第三年永續。目前，這項福利社區化旗艦計畫，正持續辦理之中，且聯合提案申請的件數增多（2005 年三案、2016 年十五案），目前除了新竹縣、新竹市、苗栗縣、雲林縣、臺東縣、澎湖縣、連江縣之外，其他縣市都有聯合社區曾經申請及/或辦理。

至於英國在這方面的相關議題，是「社區新政」(New Deal for Community) 的實施。1997 年工黨重新執政，提出「現代化地方政府：親近人民」(modernizing Local Government; To Touch with the People) 白皮書，期待透過社區網絡進行地方政府改革。1998 年，首相布來爾 (Tony Blair) 針對國內數以百計的鄰里與社區充斥著失業、犯罪、環境欠佳、健康不良等問題，全面啟動「社區新政」計畫。布來爾的執政策略之一，是透過鄰里及社區的夥伴，尤其是社區組織之內，也同時納入公部門、企業和志願部門，藉以打造一個強而有力的地方夥伴，使得地方居民能夠主導他們自己的未來（黃源協，2009：45）。根據 2003 年英國社區與地方政府部門 (Department for Community and Local Government) 的評估報告顯示，當時全國有 5,500 個地方夥伴協力組織，其中「社區新政」計畫就有 39 個夥伴協力組織共同參與（趙永茂，2007：611）。

比較而言，兩者都試圖突破傳統社區發展的做法，以擴大社區的能量，提供更切合社區需求的服務。不過，臺灣旗艦社區的實施策略，是由幾個社區聯合提案，再共同執行福利服務，可能因為各社區的同質性較高，其所能取得的資源較有限，而所提供的服務內容也不易擴大。也許，我們可參考英國「社區新政」的夥伴協力策略，在資源上擴大結合公部門、企業和志願部門的力量，在內容增加福利服務項目的多元化。例如，增加就業訊息之提供、預防犯罪之宣導、健康生活之促進、居住環境之改善、防災救難之演習等。

簡言之，聚沙成塔，集腋成裘，社區發展所能取得的資源越多，其能提供的福利服務也越多。我們認為，不僅旗艦社區計畫的推動，應該如此，即使前述社區發展政策的實施、社區營造衝擊的因應、福利社區化的實驗及推廣，亦當如此。

肆、兩者社區發展議題的殊異處

臺灣與英國的社區發展，受其不同背景因素的影響，在推動社會福利過程中，也可能出現不同的議題。茲略述兩者社區發展殊異的議題：

一、臺灣社區發展特有的議題

在臺灣，透過社區發展推動社會福利的歷史過程，曾出現一些有別於英國的議題，而為臺灣所獨有的特色，其瑣瑣大者有三：

(一) 早期推動民生基層建設

1955 年，政府為貫徹當時「耕者有其田」的土地政策，並促進農村發展、改善衛生條件、美化社區環境、照顧孤寡及身心障礙者，首先在宜蘭礁溪推動「民生基層建設」。隨後，又在臺北木柵、桃園龍潭等地設置「基層建設中心」。

由於「基層民生建設」牽涉的範圍很廣，項目亦多，為期因地制宜，當時係以「村」為實施單位，再逐步擴及全國各地區。這種運用民間基層力量，推行地方的基層建設，相當吻合現代社區發展的基本原則及精神（白秀雄，2000：108）。

(二) 社區組織比照人民團體的模式

1991 年 5 月，行政院修訂公布「社區發展工作綱要」，將社區發展行諸多年的「社會運動」模式，轉換為「人民團體」的模式。這兩個模式的主要差異是：(1)有關社區組織的名稱，由社區發展理事會，更名為社區發展協會；(2)有關社區組織的成立，原由政府輔導設立，改由社區居民籌組，也就是比照人民團體的規定，由設籍於社區且年滿二十歲以上的居民 30 人以上發起，成立社區發展協會，並向當地縣市政府辦理立案，(3)社區發展的項目，由社區基礎工程建設擴大為公共設施建設，並增加社區生產福利建設的項目，由原來的 4 個項目，增加為 34 個項目（林勝義，2015：44）。

臺灣將社區發展的組織「社團化」之後，社區發展協會有比較明確的法定地

位，可使用協會的名義對外行文、登記財產、申請免稅。但是，社區發展協會比照人民團體的模式，在實際運作也產生一些困境，包括：(1)過於強調地理社區的劃分，導致社區範圍與村里範圍相互重疊，往往引發社區與村里之間相互較勁、爭執，或衝突；(2)社區的範圍太小，內部資源有限，常須仰賴政府的補助，始能推動福利服務；(3)社區發展協會的會員太少，能否代表全體社區居民的意見，不免受到外界的質疑或批評（黃碧霞，1999：4-9；林萬億，2006：584-586）。針對這些困境，目前衛生福利部已著手研訂「社區發展法」，藉以提升社區發展協會的法律位階，增加社會福利服務的能量。

(三)推動健康社區六星計畫

2005年2月，行政院為宣示政府推動社區發展的決心，乃提出「臺灣健康社區六星計畫」，全面推動社區改造運動，以期透過產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環境景觀、環保生態等六大面向，為臺灣社會打造安居樂業的「健康社區」。

在健康社區六星計畫之中，與社會福利直接有關的面向是社福與醫療，其實施重點包括：(1)廣設社區照顧關懷據點，落實社區化的老人照顧服務；(2)建立社區保母系統與兒童課後照顧中心，落實社區化的兒童托育及照顧服務；(3)增設社區健康營造中心，落實健康促進的社區化。

臺灣這三個特有的議題，直接或間接都與社會福利有關，顯示臺灣的社區發展，始終關心國計民生與福利服務。雖然，

臺灣早期所推動的民生基層建設，已如過眼雲煙，不復存在，但其重視基層民眾生活的改善，仍可喚醒我們不宜忽略前人關切民生議題的初衷。至於社區發展協會比照人民團體的運作模式、健康社區六星計畫中的社福與醫療，目前都還在實施之中，有待我們持續努力。

二、英國社區發展特有的議題

英國在透過社區發展推動社會福利的歷史過程，也曾出現一些不同於臺灣的議題，可視為英國所獨有的特色，其可得而言者有三：

(一)早期為殖民需要而推動社區發展

在19世紀之前，英國處於帝國主義時代。當時的殖民公署（the Colonial Office）曾將慈善的父權主義，運用於第三世界，推動殖民地的社區發展運動（黃源協，2016：161）。這樣做的目的，主要是企圖透過社區發展運動，賦予殖民地領袖特定的地位和職權，再將他們納入資本主義的體系之中，以建立殖民支配的霸權（Popple, 1995）。

如果以今日的眼光來看，這是社區發展被誤用，甚至是被濫用。這件事，對於臺灣而言，可能相關敏感，因為臺灣曾淪為日本的殖民地，前後長達五十年，回想前述日治時代在臺灣設置「鄰保館」，說不定在從事「社會教化」及救貧服務之外，還有其他目的。無論如何，將心比心，社區發展斷然不宜當作殖民統治的一種工具。即使，社區發展無法完全擺脫政治因

素的影響，我們仍應把握社區發展的原則及精神，致力於關心社區，造福居民。

(二) 性別與族群形成社區的議題

1970 年，英國舉辦第一次婦女解放會議，討論性別不平等的問題，旋即成爲一個眾所矚目的公共議題。影響所及，英國有些社區也開始倡導「女性主義社區工作」(feminist community work)，其主要目標，一方面鼓勵更多女性參與社區活動，以降低男性對於社區主題及運作的掌控；另一方面對於社區女性的不利處境給予更多關注，以減少女性福利被邊緣化(林勝義，2015：87-89; Popple, 1995)。

除了性別之外，種族也是英國社會的重要議題。1960 年代之後，英國的社區關係委員會 (Community Relations Commission) 與種族平等委員會 (Racial Equality Council) 的次級組織：種族關係部門 (Race Relations Board)，大力支持相關的社區組織與社區團體，並贊助許多社區方案的研究，投注於改善黑人遭受不平等處遇的問題。

反觀臺灣的社區發展，有關性別與族群的議題，似乎未受應有的重視。就性別而言，近年來社區發展協會的女性會員逐漸增多，但是社區發展協會理事長、總幹事，仍然以男性居多。就族群而言，近年來原住民部落社區發展協會的數量雖有增加，但尚未普及，而能獲得全國社區發展績效評鑑列爲績優也寥寥可數。再者，臺灣的新移民約有五十多萬人 (2015 年資料)，但新移民參加社區發展活動的人數很

少。未來，我們應可參考英國在這兩方面的經驗，認真思考如何在社區發展工作中，充分涵蓋性別與族群的議題。

(三) 將社區方案結合都市方案

1970 年代，英國政府依據早先 1968 年所公布的都市方案，致力於改善都市區域的不利情況，發展出一系列提升市內環境的策略，使生活在這些區域的人們可以感到滿足。1974 年，英國政府撥款贊助一項綜合性的社區方案，目的在於分析並滿足不利區域的需求。1972 年與 1977 年，完成都市區域研究，強調都市問題的解決，必須是「全方位取向」(total approach) (Popple, 1995)。

雖然，我們無法斷言這項綜合性的社區方案必然涉及都市方案，也無從推測「全方位取向」必然涵蓋社區方案，但是當時英國學者湯姆斯曾經表示：社區工作、政策發展與合作計畫之間，經常形成一種相互連結的關係，從而有利於改善都市鄰里的空間環境 (Thomas, 1978; cited in Popple, 1995)。顯然，英國相當重視社區方案與都市方案的連結運用。

無論如何，社區方案與都市方案之間，常有密切關係，合則兩利，分則對社區不利。一般而言，臺灣的社區發展界，幾乎很少與都市計畫界有所聯繫，更遑論連結運用。值此 2016 年「南臺地震」引發老舊住宅都更議題方興未艾之際，我們似可借重英國社區方案與都市方案連結運用的理念，在規劃此類住宅社區重建或更新的社區方案之時，主動向都更團隊請益，

或積極參與都更團隊的運作，共同為增進此類社區居民的居住福利而克盡一分心力。

英國這三個特有的議題，為臺灣社區發展所未見或少見。正因為如此，我們可能有更寬廣的想像空間，試著從英國的經驗之中，思索臺灣社區發展的未來。尤其是：可否如同英國透過社區發展來促進女性、原住民、新移民的福利？可否學習英國將社區方案與都市方案連結運用？如何避免社區發展被誤用或濫用？這些，都是未來臺灣在社區發展方面有待取捨或開拓的議題。

伍、結語

歸納前述有關臺灣與英國透過社區發展推動社會福利的背景因素、相近議題及殊異議題之比較分析，可獲得兩個結論，並回應本文前言所提及的問題：

一、臺灣在社區發展史上概以推動社會福利為要務

臺灣社區發展的各階段，幾乎都以推動社會福利為核心。就最近五十年而言，其重要作為，包括：

1. 1965 年，將社區發展列入民生主義現階段社會政策，作為推動社會救助等福利項目的方式。

2. 1991 年，社區發展組織比照人民團體運作的模式，並大幅度增加生產福利建設的項目。

3. 1995 年，推動社會福利社區化，加

強各福利人口群的福利服務。

4. 2005 年，推動健康社區六星計畫，廣建社區照顧關懷據點，以落實社區化的老人照顧等服務；同時推動福利社區化旗艦社區計畫，以增加聯合提案社區的資源，擴大福利服務的能量。

再者，1994 年起，雖受到從日本引進社區營造的衝擊，但社區發展仍持續推動各項福利服務，並未中斷。可見，透過社區發展推動社會福利，在臺灣是一個可行而且重要的途徑。

二、英國社區發展史上有些重要作為可供臺灣借鏡

從臺灣與英國社區發展議題的比較分析，得知英國除了曾為殖民需要而推動社區發展之外，後來的社區方案也是以社會福利為重點。而且，英國有些作為對於臺灣的社區發展有啟示作用，可供借鏡：

1. 以窮困地區優先

1960 年代，英國訂定社區發展方案，優先協助「窮困的區域」之貧窮者自助自立。也許，臺灣未來也可試辦「優先社區」的社區發展方案。

2. 社區結合都市方案

1968-70 年，英國於社區發展「黃金歲月」期間，強調社區方案結合都市方案。目前，臺灣正面對老舊房屋都更問題，允宜將社區發展方案結合都更計畫一起辦理。

3. 性別與族群議題

1970 年代，英國在社區方案中，關注性別與黑人不平等的議題。臺灣社區發展

方案，也應考量性別、原住民、新移民的議題。

4. 面對衝擊的因應

1973 年，英國面對石油危機導致社區經費減少，其因應策略是鼓勵社區結合志願部門共同照顧弱勢者。未來，臺灣為因應社區營造的衝擊，或可鼓勵社區營造者共同參與社區產業的開發。

5. 夥伴協力的策略

1998 起，英國在「社區新政」擴大結合公部門、企業和志願部門，加強福利服務的多元化。臺灣旗艦社區計畫的規劃及執行，應可更多元化。

總之，回顧過去五十年，臺灣透過社區發展推動社會福利，已有績效，應受肯定；前瞻未來，臺灣還可參採英國以社區方案推動社會福利的經驗及啟示，將社區發展做得更好。最後，套用一句話，與社區工作者互相勉勵：「我是社區工作者，我不服，臺灣的社區還可更好，自己的社區，自己救」。

（本文作者為臺灣師大社教系、長榮大學社工系退休教授）

關鍵詞：社區發展、社會福利、福利社區化

參考文獻

- 白秀雄（2000）。「基層民生建設」。蔡漢賢（編），社會工作辭典（108 頁）。臺北市：社區發展雜誌社。
- 林勝義（2015）。社區工作（1 版 4 刷）。臺北：五南。
- 林萬億（2006）。臺灣的社會福利－歷史經驗與制度分析。臺北市：五南。
- 黃武忠（1995）。「社區營造與文化建設」。臺灣手工藝，55，4-9 頁。
- 黃源協（2009）。社區工作的新取向：社區能力與社區資產。臺中市：內政部社會福利工作人員訓練中心。
- 黃源協（2016）。社會工作概論。臺北市：雙葉。
- 黃碧霞「臺灣省社區發展三十年之回顧－兼論跨世紀社區發展的理念及工作方法」。社區發展季刊，87，4-9 頁。
- 趙永茂（2007）。「英國地方治理的社會建構與發展困境」，歐美研究，37(7)，593-633 頁。
- 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，100，69-80 頁。
- 賴兩陽（2009）。社區工作與社會福利社區化（修訂版）。臺北市：洪葉。
- Patil, R.J. (2000). The handbook of social welfare management. Thousand Oaks: Sage Publication.
- Popple, K. (1995). Analysing community work: Its theory and practice. Bistol: Open Uni-

versity Press.

Stepney, P. & Popple, K. (2008). Social work and the community: A critical context for practice. New York: Palgrave Macmillan.

Twelvetrees, A.C. (2008). Community work (4nd). New York: Palgrave