



兩岸社區工作之比較

劉邦富

壹、前言

社區是居民共同生活的地方，社區治理已成為近年來兩岸共同重視的議題。兩岸社區建設互訪緣於 2011 年中國民政部國際合作司伊副司長兼民政部港澳臺辦公室副主任來臺參訪，拜會中華救助總會時，提出兩岸社區交流之建議，當即獲得中華救助總會張理事長之支持，近年來已進行多次互訪交流活動。

2014 年暑假接獲中華救助總會邀請，於 9 月 13 日至 20 日前往中國雲南參訪城鄉社區建設，參訪團成員除學者外，也包括中央與地方主管社區業務科長、社區理事長、總幹事等共計 18 名。由於個人在大學所開課程主要為社區工作、社區工作實務，認為此行機會難得，雖面臨學校即將開學，仍排除萬難請假、調課，終於順利成行。此次活動計參訪雲南省麗江市古城區東河街道黃山社區及龍泉社區、西安街道象山社區、麗江市玉龍縣黃山鎮長水社區等 4 個社區、香格里拉縣建塘鎮建塘社區及金龍社區等 2 個社區，並參加 1

場兩岸社區發展與社區建設之座談交流；透過此行，對兩岸社區工作之推展有了進一步的了解。

貳、兩岸行政體系比較

在探討兩岸社區工作之前，似應先對兩岸之行政體系作一初步介紹。我國政府分中央與地方兩個層級，就中央政府而言，行政院為國家最高行政機關，行政院組織法於 2010 年 2 月修正公布，下設 14 部 8 會 3 獨立機關，自 2012 年 1 月 1 日開始施行。由於組織改造立法延宕，直至 2013 年 7 月始成立衛生福利部，社區發展工作原隸屬於內政部社會司業務，組織改造後已移衛生福利部負責，由社會救助及社工司主管，下設社區發展科承辦業務。

至於我國地方政府，自從精省後「省」已非地方自治團體，直轄市、縣、市及鄉、鎮、縣轄市為地方自治團體。「村里」則為最基層之地方自治單位，隸屬於區、縣轄市、鎮者稱為里；隸屬於鄉者稱為村，村和里下還有「鄰」之編組。村里長任期 4

年，由村（里）民選舉產生，依法為義務無給職，但依照規定，村（里）長每月可支領「事務補助費」，彌補村（里）長在交通、文具、郵電及水電上的支出。另依據社區發展工作綱要規定，所謂「社區」是由鄉、鎮、市、區公所劃定區域，供為依人民團體法設立社區發展協會，推動社區發展工作之組織與活動區域。

中國大陸是單一制的中央集權國家，按照中央政府統一領導全國、地方各級政府分級管理的原則管理國家事務，在中央政府國務院之下，設置了金字塔式的逐級向下的地方各級政府（黃正雄，2001）。中央政府社區建設主管機關為民政部，設有基層政權和社區建設司主管業務，主要職能為擬訂城鄉基層群眾自治建設和社區建設政策、指導社區服務體系建設、提出加強和改進城鄉基層政權建設的建議、推動基層民主政治建設等業務，其內部單位設有：農村社區建設（綜合）處、城鄉基層民主處、城市社區建設處、基層政權建設處。

中國地方政府層級的劃分隨著不同時期而逐步演變發展，目前形成了地方政府三級制或四級制的體制，即省、縣（縣級市）、鄉（鎮）級制或省、市（地區）、縣（縣級市）、鄉（鎮）四級制，這種體制已保持了相當長的一段時間（黃正雄，2001）。至於社區的居委會、村委會則屬於基層自治組織。

從兩岸行政體系觀之，社區之層級在臺灣同時存在著依人民團體法成立的社區發展協會，及依地方制度法成立的村里地

方自治組織；中國大陸則將社區的居委會、村委會歸屬於基層自治組織。

參、我國社區發展概況

我國社區發展工作自 1968 年政府正式推行以來，政府對社區發展工作一直有相當的投資，同時也對基層發展造成一定程度的影響。臺灣社區發展在 1991 年進入一個轉型時期，內政部修正頒布社區發展工作綱要，規定社區組織以人民團體方式進行，受人民團體法規範，將社區理事會改為社區發展協會，確立了社區組織的法定地位。目前臺灣地區已成立社區發展協會有 6,723 個，賡續推行社區公共設施、生產福利、社區意識凝聚與社會福利社區化，以增進社區民眾福祉。

1990 年代的臺灣，社會運動蓬勃發展，帶動了社區發展政策的改變，分別由文建會於 1994 年推動社區總體營造，透過縣市文化中心及地方文史工作者，直接或間接推動社區實質環境的改善工作（林勝義，2011）；1996 年內政部開始推動社會福利社區化，引導社區組織參與社區福利服務工作，此後社區工作的推動已形成雙元並行發展的現象。

2000 年政黨輪替，民進黨執政後，對於社區發展相關計畫開始進行整合的工作，2002 年行政院提出：「挑戰 2008 國家發展重點計畫」，其中與社區發展業務相關的「新故鄉社區營造計畫」，開始將各部會與社區相關的業務，結合至單一平臺進行整體運作及評估（黃源協、蕭文高、劉素

珍，2009)。2005 年行政院提出「臺灣健康社區六星計畫」，以產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環境景觀及環保生態等六大面向，推動全面性的社區改造。同年，內政部配合國家發展計畫，開辦「福利社區化旗艦競爭型計畫」，以聯合社區的方式，推動具有創新性、跨社區、跨單位，及三年期的延續性計畫。2010 年行政院農業委員會推動「農村再生計畫」，投入經費成立農村社區發展基金，大量培力社區幹部，假以時日，臺灣農村社區應可呈現一番新風貌。

檢視臺灣社區工作發展脈絡，是以社區發展為主軸，逐步朝向融入社會福利的方向發展（林勝義，2011）。近年來臺灣社會逐漸將「社區」視為各項政策規劃與執行之單位，各相關部會相繼參與社區營造的行列，因而臺灣的社區工作面臨多元化、跨專業化，以及永續發展的考驗。

肆、中國大陸社區建設概況

中國大陸的社區建設，發端於 80 年代末 90 年代初，中國大陸的社區建設如同歐美國家的社區組織、亞非國家的社區發展一樣，屬於社會工作的範疇。另一方面中國大陸的社區建設又有它的特殊性，它是在中國共產黨和中國政府直接領導下的一場有計畫的社會變遷，又屬於社會主義現代化建設範疇（王青山，2001）。

1978 年中國實施改革開放政策，中國社會的工業化、城市化和現代化的步伐加快。1986 年初，中國民政部率先提出開展

城市社區服務工作的新任務，第一次把社區概念引進中國政府的實際工作中（陳虹，2005）。1991 年 7 月中國社會工作者協會成立，協會會長致詞時提出開展社區建設是協會面臨的重大建設之一，這是首次中國大陸提出「社區建設」的概念（王青山，2001）。1996 年江澤民明確提出大力加強社區建設的要求，1998 年國務院賦予民政部指導社區服務管理工作，推動社區建設的職能，民政部即將原來的基層政權建設司改為基層政權與社區建設司。從此，社區建設正式擺上了議事日程，社區服務被包括在社區建設的範疇之內，成為其中的一項內容（唐鈞，2004）。

中國大陸的基層群眾自治制度，主要包括城市的居民自治制度和農村的村民自治制度。此外，還包括以職工代表大會為基本形式的企業單位民主管理制度，以及各社會團體的自我管理等（唐淮，2009）。1954 年 12 月中國全國人大常務委員會通過城市居民委員會組織條例，1989 年通過城市居民委員會組織法，1998 年通過村民委員會組織法。依據中國民政部統計，截至 2014 年底，基層群眾自治組織共計 68.2 萬個，其中村委會 58.5 萬個，村民小組 470.4 萬個，村委會成員 230.5 萬人；居委會 96,693 個，居民小組 135.8 萬個，居委會成員 49.7 萬人。至於各類社區服務機構 31.1 萬個，社區服務機構覆蓋率 45.5%；其中社區服務指導中心 918 個，社區服務中心 23,088 個，社區服務站 120,188 個，社區養老服務機構和設施 18,927 個，互助型的養老設施 40,357 個，其他社區服務機

構 10.7 萬個（中國民政部，2016）。

中國大陸社區建設內容，各地區不盡相同，主要包含六個面向：

1.社區服務

針對社區老人、兒童、殘疾人等的生活救助和福利服務，以及全體社區成員的便民利民服務和屬地單位的社會化服務。

2.社區衛生

包括社區的公共衛生、醫療保健和計劃生育等。

3.社區治安

包括社區內的治安保衛、民事調解、幫教失足青少年、防火防盜和其他社會治安綜合治理工作，如組織開展本社區經常性和群眾性的法治教育和法律諮詢、民事調解工作等。

4.社區環境

包括綠化、環境建設和環境保護等。

5.社區文化

包括各種群眾性的文化、體育、教育、科普活動，以及其他形式的社會主義精神文明建設活動。

6.社區組織

包括社區黨組織、社區自治組織、社區仲介組織的建設。

伍、兩岸社區工作比較

兩岸由於政治體制不同，在政治、經濟、教育或社會福利方面都有很大差異，近年來由於兩岸開放通商、觀光、互訪，交流漸趨熱絡，此次參訪雲南省麗江市社區建設之機會，得以就大陸社區建設概況

有一初步了解，並參考相關文獻，就兩岸社區工作之異同稍作比較，分析如下：

一、社區工作之政策與立法

我國正式將「社區發展」列為政府施政項目之一，始於 1965 年行政院頒布的「民生主義現階段社會政策」，明定以社區發展方式來推動民間建設。社區發展工作起步雖早，但是推動至今並未完成立法，僅依據「社區發展工作綱要」作為推動依據。「社區營造條例」雖於 2014 年 2 月 4 日行政院第 2876 次院會通過，送立法院審議，可惜並未能順利完成立法；有學者認為制定「社區法」應有其必要性，社區法之制訂應超越單一部會，而具有多元性的發展型態，不僅可使社區發展工作具法律地位，社區發展工作更可落實執行（楊孝潔，2014）。

至於中國社區建設之推動，除了基層組織村委會及居委會依法成立外，依據社會主義國家計畫經濟之精神，係透過中國國務院“十五”及“十一五”之政策指示執行，另中國民政部於 2007 年編制《“十一五”社區服務體系發展規劃》據以實施，並未制定有關社區建設之相關法律。

二、兩岸社區工作目標相同，但執行方式不同

我國社區發展工作綱要明訂目標為促進社區發展，增進居民福利，建設安和融洽、團結互助之現代化社會，鼓勵社區發展協會，基於共同需要，循自動與互助精神，配合政府行政支援、技術指導，有

效運用各種資源，從事綜合建設，以改進社區居民生活品質；中國大陸社區建設的目標，是在黨和政府的領導下，依靠社會力量，利用社會資源，強化社區功能，完善社區服務，解決社區問題，促進社區政治、經濟、文化、環境協調和健康發展，不斷提高社區成員的生活水準和生活品質的過程，二者最終目標均為提升居民生活品質；惟臺灣社區工作發展較早，從早期由上而下的實施方式，近年已轉型為由下而上的方式，政府不再以計畫型方式補助社區，而採由社區自主提案方式辦理。至於中國大陸社區建設仍係配合中央五年規劃綱要採由上而下的方式辦理。

三、社區工作服務內涵不同

我國社區發展工作綱要規定社區發展協會應針對社區特性、居民需要、配合政府政策及社區自創項目，訂定社區發展計畫及編訂經費預算，並積極推動。社區工作項目雖然繁多，但社區有其自主權，選擇符合居民需求之項目推動，顯得服務項目多元而活潑。

中國大陸社區服務中心之功能較類似便民服務的窗口，全國社區服務中心的專職工作人員有 30 多萬人，兼職工作人員達 50 多萬人，社區服務志願者有 1600 多萬人，形成由專、兼職工作人員和社區志願者共同組成的社區服務隊伍。服務項目集黨建、勞動保障、社會救助、衛生和計劃生育、社區治安、文化、教育和體育、養老托幼、殘疾人康復、便民利民等多項功能為一體的綜合社區服務設施。

四、基層組織各別呈現不同的雙元領導問題

我國社區村里功能重疊之現象存在已久，現階段地方制度法下設之村里與社區發展協會似乎扮演著相同之角色與功能，但村里卻未必能提供如社區發展協會更貼近居民需求之服務。因為村里之組織與執行功能有其限制性，必須遵循中央與地方政府之由上而下之政令推展，未必能確實發揮社區影響力，同時也未必能即時反映社區居民之政策需求與回應（藍夏萍、吳瓊恩，2008）。

中國大陸自從實行村民自治制度以來，基層公共權力的配置，便形成二元混合結構，即基層有兩個權力合法性來源不同的權力主體。一個是依據中國共產黨黨章組織起來的村黨支部；一個是按照村民委員會組織法由村民直接選舉產生的村民委員會。這兩個權力主體的組成人員往往交叉任職。所以，基層治理結構自身的一些矛盾逐步顯性化。具體地表現為村黨支部委員會與村民委員會關係不協調、矛盾激化，甚至引發出一些惡性案件或群體性事件，影響了社會的穩定（白鋼，2003）。

五、兩岸社區工作均重視社區福利服務

我國於 2014 年 9 月新修訂的社區發展工作綱要，對社區工作項目已稍作修正，雖仍分公共設施建設、生產福利建設及精神倫理建設三大類，不過自從 1996 年內政部開始推動社會福利社區化以來，以及衛

生福利部 2014 年度推展社會福利補助經費申請補助項目及基準中，如透過福利化社區旗艦型計畫，鼓勵社區提案培力，辦理社區發展福利社區化觀摩會等，隱約可見政策重點已從早期補助改善硬體設施，轉為鼓勵社區福利服務的提供；至於中國大陸民政部自 2007 年起提出社區服務體系發展規劃，期以各類社區服務設施為基礎，以社區居民、駐區單位為服務物件，以滿足社區居民公共服務和多樣性生活服務需求為主要內容，社區服務對象已從老年人、殘疾人、優撫對象等困難群體逐步擴展到全體社區居民。

陸、結語

兩岸因分隔多年，政經發展已大不相同，以致在社區工作或社區建設確實存有極大差異。總體而言，臺灣社區自主能量強，充滿生命力，富有地方特色，有別於中國大陸社區發展由政府政策主導，全面發展。不過個人認為畢竟兩岸人民屬同文同種，透過中華文化之連結，有許多共通之處，未來宜加強兩岸社區互訪交流，更關注彼此，相信更能達到提升居民生活品質之目標。

（本文作者為朝陽科技大學社會工作系教授）

關鍵詞：社區發展、社區建設、社區工作

參考文獻

- 中國大陸城市社區治理與權力互動：理論對話與類型分析，引自政大圖書館每月專題介紹：中國城市基層治理，<http://www.docin.com/p-253009591.html>(12/05/2014)
- 中國民政部 2014 年社會服務發展統計公報，引自
<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201506/201506008324399.shtml>(06/04/2016)
- 白鋼（2003）。中國基層治理的變革。引自中國農村研究網，<http://www.ccrs.org.cn/> (08/16/2003)
- 林勝義（2011）。社區工作，臺北：五南。
- 唐鈞（2004）。當代中國城市的人口與社區，中國人口科學 2004 卷 5 期，P.26-32。
- 唐淮（2009）。社區建設與基層群眾自治制度，西昌學院學報（社會科學版）21 卷 1 期，P72-75。
- 黃正雄（2001）。中國大陸地方政府體制與組織發展之分析，政策研究學報，1，P27-50。
- 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，19，P81-131。
- 陳虹（2005）。中國城市居民社區參與問題的探討。內蒙古工業大學學報，14，1，P19-23。
- 楊孝滢（2014）。社區營造條例、社區法與社區發展實質運作。社區發展季刊，107，P32-41。

藍夏萍、吳瓊恩（2008）。檢視新公共服務之實踐：臺灣社區治理制度現況，收錄於 2008 TASPAA 夥伴關係與永續發展國際學術研討會論文集。