



黃源協 · 莊俐昕

壹、前言

傳統上，社區工作與個案工作、團體工作並稱為社會工作的三大方法。不同於個案工作或團體工作將處遇重心放在個人心理、認知或是行為層次，社區工作關心的是外在環境對人們與社區的影響，且更願意投入改革的行列，以挑戰並改變既有的社會結構。為此，其所涉及的理念相當多元，且各理念之間亦不易區隔，在國內常見的是社區發展（community development）、社區組織（community organization）、社區行動（community action）與社區營造（community building），更細的部分尚有福利社區化、社區照顧...等等。晚近，社區治理（community governance）的概念亦在臺灣逐漸浮現。

無疑地，社區已被賦予多重的期待，它不再只是傳統聯合國所界定的「透過社區積極參與及提案，以創造社區經濟及社會進步的過程」（UN, 1955: 6），抑或只是早期美國所稱的連結各個投入社會福利領

域的組織，以滿足社區的需求（Jones, 1981: 6），其涉獵的範疇已逐漸走到社區倡導（community advocacy）、社區培力（community empowerment）或社區能力建構（community capacity building）等與社區營造相關的方法，亦即，Mowbray（2005: 255）所指稱之欲協助解決市區內的貧困鄰里及偏遠地區的問題和機會。從社區工作相關理念的發展觀之，儘管傳統的社區發展和社區組織為主軸的思維是不變的，但卻也彰顯出社區工作的多元途徑，以及對社區扮演更多的角色之期待。

晚近，社區營造的聲勢扶搖直上，且已成為許多政府部門的核心工作，它欲運用社區能力以形塑社區自己的未來，它建立在人們共享的觀點和共同的目標，以便能夠達成所偏好的社區願景，進而有機會實現社區的夢想。這些想像與願景，充分反應在 2005 年的「臺灣新社區六星計畫」—產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環境景觀、以及環保生態，該計畫以「社區主義」（communitarianism）為核

心價值，包含三項主要價值觀：(1)以社區作為政府最基礎之施政單位，強調社區的主體性及自主性；(2)培養社區自我詮釋之意識及解決問題之能力；(3)培育社區營造人才，強調培力過程的重要性。藉由該計畫的推動以期能朝向永續社區的「生態、生活、生產」之「三生」理念。

儘管「六星計畫」的口號已不如十年前那麼的響亮，但從前述的發展狀況觀之，社區工作的內涵已遠遠超越傳統社會工作之社區發展的範疇。為因應這股發展趨勢，社會工作教育該如何予以回應？本文將從社區工作的價值及前提為基礎，並分析當前社區工作的發展趨勢後，試圖提出社會工作專業中的社區工作教育可能的因應方式。

貳、社區工作的價值與前提

一、社區工作的價值

價值 (value) 是一種信念，可作為許多行動的基礎，綜合學者們對社區工作價值的論述，可歸納出下列六項價值理念，包括 (Home Office, 2004；Vincent II, 2009；黃源協、蕭文高、劉素珍，2009；李易駿，2015)：

1. 尊嚴和價值

人是有尊嚴的，應被尊重，社區工作者應在重視個人發展，以及以人為中心的社區或環境中，進行社區工作。

2. 公平與正義

人人皆能夠享有基本人權及需求的滿足，並能夠對自己的生活具有主導權，社

區工作者要能為邊緣人口及弱勢者挑戰其所遭遇的歧視與壓迫，謀求較平等的社會資源分配。

3. 民主與參與

人們享有充分的公民權與自主權，社區工作者須致力於讓人們有能力與權利參與公共事務的討論和決定，進而實現民主社會的參與精神。

4. 關懷與責任

社區居民須彼此互助與關懷，對其所居住的環境負起責任，以建構適宜居住的社區與美好的社會。

5. 學習與合作

人們有意願學習處理社區相關事務的知識與技巧，並在尊重彼此的文化差異和貢獻上，共同致力於確認和採取行動。

二、社區工作的前提

在社區工作的價值基礎上，當社區工作者進入實務的場域時，需要有一些基本的認知或態度為前提，始可能讓前述的價值及理念能夠落實，綜合學者們的看法，社區工作的前提歸納如下 (Saleebey, 2002; Teater & Baldwin, 2012；李易駿，2015)：

1. 社區居民能發展出處理社區問題的能力

社區工作者相信，社區居民即使在充滿絕望的社區中，亦能培養出一些態度和技能，讓他們能有效的處理社區問題及滿足社會需求，

2. 人們希望改變，亦能有所改變

社區工作者相信，人們並非僅期待安於現象，而是希望生活能夠變得更好。

3.社區居民有參與社區事務的權利與義務

社區工作者相信，社區居民有權利也有義務參與自己社區中所發生的事，並藉由參與行動而獲得成長與滿足。

4.「全方位」能成功解決問題，「片段性」則否

社區工作者認為，社區中大多數的問題肇因都是多元的，社區工作尋求的方法是標、本兼治，並以全方位的方式來處理問題。

5.協助社區民眾進行組織，並學習合作參與

社區工作者須組織社區成員，學習如何透過民主參與、尋求共識及共同目標、及共同採取行動，以解決社區問題。

6.社區應為自己的復原負起責任，並有自發性的改變意願

社區居民應將社區所遭遇的問題視為挑戰與機會，願意主動負起改變的責任，並致力於目標的實現。

7.社區是有助於解決社區問題之潛在資源的綠洲

社區工作者相信社區為一個充滿潛在

價值和資源的寶庫，既有的資源存在於社區生活的環境脈絡中，是可開發出協同合作者的「綠洲」。

參、社區工作的新觀點

社區工作的目標已不再僅著重於問題的解決，如何善用社區既有資源以提升其生活品質，更是其積極的目標，這種目標的轉移某種程度即是在反映前述之「人們希望改變，亦能有所改變」、「全方位能成功解決問題」及「社區是潛在資源綠洲」等前提，亦是「公平與正義」、「民主與參與」及「學習與合作」之價值的實踐。另外，目標的轉移亦是一種從傳統消極的問題/需求路徑 (problem/need path)，走向積極之能力建構的能力/資產路徑 (capacity/asset path) 的展現。這種觀點與目標的轉變與傳統社會工作之問題取向轉移至當代優勢觀點取向是相仿的。問題/需求與資產/能力兩種觀點的主要區別如表 1 (Kretzmann & McKnight, 1993; Green & Haines, 2008)。

表 1 問題/需求觀點與資產/能力觀點社區發展模式之比較

	需求/問題觀點	資產/能力觀點
發展策略	始於社區缺乏的事物	始於社區現存的事務
主要路徑	由上而下/由外而內	由下而上/由內而外
居民角色	個案、服務接受者	參與者、行動者
關係重心	外部關係導向	內部關係導向

資料來源：整理自 Kretzmann & McKnight, 1993; Green & Haines, 2008。

就發展策略而言，持問題/需求觀點者對於社區的觀察，往往著重於探討社區的問題與需求，如犯罪、失業、貧困、福利依賴、空屋、廢棄土地、廢棄屋...等，儘管這些負面的現象僅是社區的部分事實，但卻可能令社區居民或外人以偏概全地誤認為這是社區的整體現象，並對該社區形成一種「問題社區」的圖像，進而採取失調取向的策略（deficiency-oriented strategies）。持資產/能力觀點者則認為，社區發展的策略是始於社區所擁有的優勢及居民、團體和機構的能力，且社區中存在著各式各樣的資產，這些存在於社區的個人、團體、機構或設施設備，皆為社區重要的資產，社區營造者應該善用這些資產，並採取資產/能力為焦點的發展策略。

就主要路徑而言，問題/需求觀點之失調取向的發展策略，在解決問題的活動過程中，可能藉由政府部門的規劃，或協助社區引進外部專家，來教導人們瞭解問題的本質與程度，甚至提供社區所需要的服務，一種「由上而下」的科層及「由外而內」的專家運作模式，成為主導社區發展的主要路徑。持資產/能力觀點者認為，發展必須由社區內部出發，「由下而上」及「由內而外」的路徑是別無選擇的，發展的工作必須奠基在對社區資產、能力及才能之拼圖的瞭解。

就居民角色而言，問題/需求觀點的「由上而下」及「由外而內」的路徑，其服務提供即在回應政府或專家所界定的問題與需求，這不僅將使得居民認為自己是需要外人或專家協助之具有特殊需求的

「案主」，甚至影響其處事的態度與行為，並陷入依賴服務的陷阱中。資產/能力觀點則認為，社區資產的拼圖應始於對社區居民之才能、技術及能力的盤點，每個人的「天賦才能」應該要能獲得重視，特別是社區中那些被邊緣化的人口群（如老人、貧民或身障者），他們不會被視為是案主或待援助的接受者，而是能夠在社區營造過程中參與部分行動的貢獻者。

就關係導向而言，問題/需求觀點關注外部專家或組織能夠提供的實質協助，社區居民所重視的並非社區內鄰里的相互支持，反而強調的是與外部專家、社工員、健康服務提供者及資金贊助者的關係，這種外部關係重於內部關係的結果，將無益於社區意識及社區凝聚力的養成。資產/能力觀點將社區內部鄰里、團體或機構彼此關係的經營，視為是不可或缺的一環，社區組織者或社區發展者要體認關係建立的重要性，而且要不斷地建立地方居民、社團和機構之間的互動與網絡關係。

肆、社區工作的新趨勢－能力建構與社區治理

社區工作的實務不再只是傳統的問題/需求導向，在社區工作的資產/能力觀點的倡導下，社區工作的趨勢已從只重視邊緣或弱勢社區的問題，朝向積極性的社區培力（社區能力建構），且在社區逐漸被視為是社會政策的運作焦點下（Stepney & Popple, 2008），網絡治理觀點亦走進社區的領域，而形成一種兼具消極與積極的社

區治理模式。Berkes & Ross (2013: 5) 即強調，要能夠確認和發展社區優勢，並透過機構和自我組織來建立復原力，特別是要關注到人—地方的連結、價值與信念、知識和學習、社會網絡、協力治理、經濟多樣化、基礎結構及領導等。為此，社區能力建構 (community capacity building) 與社區治理已成為當前社區工作必須關注的雙重議題。

一、社區能力建構

社區是一個社會的縮影，無論是為解決其所遭遇的問題，或是為提升社區生活品質，其所涉獵的面向已逐漸趨於多元且複雜。若單靠問題/需求觀點的運作，社區工作似乎只是補破網的工作，難以驅動社區往前邁進；反之，若僅強調資產/能力觀點，可能忽視較弱勢或邊緣社區的實質問題，甚至陷入不切實際之空泛口號而已。為此，我們必須強調，「問題/需求」和「優勢/資產」觀點的運用並非互斥的，在很多案例裡，它也許意味著始於確認一個社區的優勢，之後再評估它的問題，進而再以社區的優勢來發展或恢復社區的能力。

Cnann 與 Rothman (2008) 即視能力建構為一種社區發展的方法，用於鼓勵鄰里自助、負責任的領導、以及一種對公民參與的承諾；同時，還包括以最少的衝突促進社會變遷及刺激經濟發展，並以將居民納入決策的共識取向為其過程目標。Raeburn 等人 (2006) 認為，能力建構概念的使用往往具有三項共同的特性：(1) 能力及培力的概念；(2) 由下而上、社區決定

標的和行動；以及(3)發展才能的過程。Pierson (2008: 27) 認為，能力能夠使得社區認知其共同的問題，並能夠有條不紊地配置解決問題所需的資源和資產。為此，我們或可將能力建構定義為係指透過教育、訓練或參與的過程，來提昇個人及組織的能力。若將它置於社區的脈絡，社區能力建構可被視為是一種建立與累積社區能力的過程，且可做為促進創新實務的策略。

在實務操作上，社區可依其自身的特性採取不同的能力建構策略，包括 (Nye & Glickman, 2000; Chaskin et al., 2005; Rubin & Rubin, 2008; Pierson, 2008)：(1) 領導發展：著重於社區建構過程中個人的技術、承諾、職務和效能；(2) 組織發展：包括創立新的組織或強化現有組織的功能，以便他們能夠在既有的工作上有較佳的表現，或負起新的職責；(3) 社區組織：其標的在於社區運作的結合、以及為特定集體的目的而動員個別的利害關係人；(4) 組織合作：係指透過組織層次之關係的發展和合作的伙伴關係，以建構社區之組織的底層結構；亦即，強化網絡成員或組織的連結；(5) 成功行動：藉由成功行動的經驗來創造社區的能力。

二、社區治理

本質上，社區治理即是一種社區的自我治理或公民治理 (Kooiman, 1993: 79)，它是一種在地居民為了社區集體利益的行動，其參與者可能包括公、私和志願部門的所有行動者 (Clarke & Stewart, 1998; 引

自 O'Toole & Burdess, 2004: 434)。Woods 等 (2001: 3) 指出, 社區治理係指「一種超越地方行政區之參與的活動, 並涉及社區內之公共服務的提供或外部機構之社區利益代表的所有活動」(引自 O'Toole & Burdess, 2004: 434)。顯見, 社區治理就在於表徵地方主導與公民的自我治理, 公民對自己所生活之社區的事務不僅要能擁有更多的決策權, 也願意擔負起實踐公共政策的主導權責。英國社區治理 (neighbourhood governance) 之政策目標即包括: (1)發展社會資本和社會凝聚; (2)處理劣勢和社區更新; (3)深化代表和參與式民主; 以及(4)改善第一線的服務使用者和地方社區對公共服務的回應、責信與效率。

社區治理的途徑已廣受人們和社區的重視, 一方面它提供了一種人民可以參與及發聲的管道 (Das, O'Neill & Pinkerton, 2015: 7), 另一方面亦彰顯出公民參與 (civic participation) 為實踐社區治理不可或缺的要素。從參與即自主性的角度而言, 社區治理有兩種觀點 (O'Toole & Burdess, 2004: 435): (1)完全整合的觀點 (a fully integrated approach): 係指地方團體被整合進地方政府本身的結構, 其目的是在地方政府現有的結構範圍內, 改善或提升地方決策之公民參與, 其形式如透過各種公民會議、公聽會、社區論壇...等方式參與; (2)完全自主觀點 (a fully independent approach): 係指著重於地方組織宣稱代表地方居民的利益, 並獨立於地方政府的結構, 這些社區組織也許會與地方政府發展

成為特定的伙伴關係, 但卻極度地要求要能夠掌控許多地方社區的決策機制。

從社區能力建構與社區治理的內涵觀之, 兩者是息息相關的。基本上, 社區治理的實踐需要藉助於社區能力的建構, 例如, 前述之組織發展、社區組織、組織合作等, 皆是實踐社區治理不可或缺的策略; 另外, 藉由社區治理的運作可進一步強化社區的能力, 例如, 更多的社會凝聚、代表和參與式民主的深化、對公共服務的回應、責信和效率等。顯見, 社區能力建構和社區治理是一體的兩面, 且彼此具有相互良性的影響, 其運作的過程與結果更是社區工作價值與前提/假設的實踐。

伍、社區社會工作教育何去何從?

為因應社區工作之能力/資產途徑衍生的社區能力建構, 以及實務操作層面的社區治理模式之運作, 社會工作者在社區工作的角色, 若還是只偏重於對傳統弱勢者 (社區) 或邊緣團體 (社區) 的服務, 將可能難以因應現實環境的期待。為因應這股發展趨勢, 社會工作專業在社區工作的教育必須要能有所調整, 否則隨著社區工作內涵及範疇的豐富化、多元化及複雜化, 社會工作專業在社區工作中的角色與功能, 將可能遭遇更嚴峻的挑戰, 甚至趨於式微。社會工作中的社區工作教育該如何往前邁進呢?

一、社會工作專業教育要能擴展學習者的視野

優勢觀點已是當代社會工作專業教育的重要議題之一，且在實務上已逐漸的被採納與運用，亦有一定的成效。然而，在社區工作的教育裡，傳統 Rothman (1968) 提出的地方發展、社會計畫及社會行動，仍是最常被教授的三種模式。基本上，Rothman 的三種模式之經典與價值無庸置疑，但隨著「社區」作為社會政策的運作焦點，以及在社區能力建構與社區治理的趨勢下，若我們視野還是僅維持在這三種模式，將難以因應社區工作理念與實務的發展。為此，社區工作的教育要能將諸如社區能力建構及社區治理的觀點，納入社區工作教育的一環，以擴展學習者的視野與思維，並避免學習者僅將社區工作範定在消極層次的問題/需求模式。

二、社會工作專業教育要能培育網絡建構者

社區是社會工作實踐的場域之一，即便是個案工作或團體工作亦處於離不開社區的場域，例如，保護性業務需要網絡、社區（長期）照顧需要網絡、社會救助之脫貧需要網絡....，然而，在社會工作教育裡，網絡的經營往往沒有受到該有的重視。Gilchrist (2004) 認為，網絡建構是一種全面性的過程，除了支持機構夥伴關係和跨越組織疆界的聯盟外，它是社區發展一個重要的面向。實務工作者與其它專業和機構之間的網絡建構議題，已逐漸地獲

得政府部門、社區和志願性組織的重視與關注。實務工作者被鼓勵要能夠透過連結 (links) 來改善地方化服務的輸送，以突破工作上的孤立和零散 (Pitchford & Henderson, 2008: 73)。在社區發展的脈絡裡，社區工作者不緊要在網絡建構中扮演著「媒介」、「點」或「橋樑」的角色，更應基於反壓迫的觀點，在邁向「後設網絡建構」(meta-networking) 中扮演著「支持者」與「轉換者」的角色。為此，如何將網絡建構納入社區工作教育的一環，將關係到社區工作中的社會工作者能否在各種競逐專業裡獲得肯定與認可。

三、社會工作專業教育要能養成社區資源之開創與管理者

社區工作的服務範圍已逐漸擴展至社區居民生活的各面向，其涉及的工作充滿著多樣性、豐富性與複雜性。在資源充斥卻又被經常被認為資源不足的年代裡，處於「到處皆有、到處皆無」(everywhere and nowhere) 資源脈絡下的社區工作者，經常面對許多的挫折和困難，甚至在組織中被邊緣化、被誤解。如何突破其工作上的困境，除網絡建構提供其一條新的工作路徑，好的社區工作員須扮演的不再只是守門者，還須關注到資訊和資源跨疆界的連結與流通，並能夠以能力/資產的途徑，積極開創並妥善運用社區資產。當前的社工教育對組織或社區資源的開發與管理能力的訓練，普遍不受重視且不足，這將影響到資源運用的可及性，以及受關注的效率與責信。為此，如何將社區資源的開發、

管理與運用納為社區工作專業教育的一環，對在邁向能力/資產及社區治理路徑實踐過程中，是影響其理念能否實現不可或缺的基礎工作。

四、社會工作專業教育必須培養跨界／跨域溝通能力者

在社區治理模式下的社區工作，社區工作的場域已超越傳統社區或村里之狹隘的空間範疇，其關注焦點甚至轉移至「特定公共議題」，亦即，依據其所關心的議題已涉獵廣泛，例如，臺灣的社區健康六星計畫，其含括的工作項目已非傳統狹隘的社區社會工作，文化、生態、環境、教育、福祉、安全...等。儘管社會工作無須樣樣涉入，但在強調以協力或夥伴關係，以營造社區成爲一個較完整的生活場域之社區治理的模式運作下，必須要能讓各領域的工作者有共識與願景，始可能往前驅動，而共識與願景，甚至後續涉及到不同領域的網絡運作，需要有共同可理解的文化與語言爲基礎，否則難以進行協力合作或夥伴關係。爲此，社會工作之社區工作教育要能避免本位主義或自閉式專業的作祟，在社區工作的教育要能教導學習者認知其他相關專業、領域或工作團體/團隊的文化，以打破並跨越彼此之間有形及無形的藩籬。

📖 參考文獻

李易駿 (2015)。《當代社區工作－計畫與發展實務》(四版)。臺北：雙葉書廊。

五、社會工作專業教育必需思考開設社區工作相關學群

在社區作爲社會政策運作的焦點下，社區治理所涉及的範疇(領域)及需要的工作方法與技巧亦隨之趨於多元、豐富及複雜，無論是採取完全整合的觀點或是完全自主的觀點，傳統社會工作教育中的少數課程已難以因應實務所需。當社會工作專業教育爲因應各種議題而出現各種專業學群之際，例如，家庭暴力防治學程、老人社工就業學程、弱勢培力與司法保護學程，我們應可思考是否開設社區工作相關學程，以提供對社區工作有興趣的學子有機會認識更多的社區工作，進而能爲他們日後選擇社區作爲執業基地做準備。學群的課程可包含諸如基礎課程(如：公民社會、公共治理)、技術與方法課程(如：創新思考與問題解決、社區營造、社區規劃)及可帶領學生進入社區實務場域的社區實作課程，甚至亦可加入與就業相關之新興的課程(如：社會企業)。

(本文作者：黃源協為國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系特聘教授兼NPO碩士學位學程【在職專班】執行長；莊俐昕為國立暨南國際大學原鄉發展跨領域學士學位學程【原住民專班】助理教授。)

關鍵詞：社會工作教育、社區治理、社區工作、社區能力

- 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。
- Berkes, F., & Ross, H. (2013). Community resilience: toward an integrated approach. *Society & Natural Resources*, 26(1), 5-20.
- Chaskin, R.J., Brown, P., Venkatesh, S. & Vidal, A. (2001). *Building Community Capacity*, New York: Aldine de Gruyter.
- Clarke, M., & Stewart, J. (1998). *Community governance, community leadership and the new local government*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Cnann, R., & Rothman, J. (2008). Capacity development and the building of community planning and policy practice. In J. Rothman, J. Erlich and J. Tropman (Eds.), *Strategies of Community Organization* (7th ed.), 243-262. Peosta, IA: Eddie Bowers.
- Das, C., O'Neill, M. & Pinkerton, J. (2015). Re-engaging with community work as a method of practice in social work: A view from Northern Ireland. *Journal of Social Work*, 0(0), 1-20.
- Gilchrist, A. (2004). *The Well-Connected Community—a networking approach to community development*. Bristol: The Policy Press.
- Green, G. P., & Haines, A. (2008). *Asset building and community development*. Los Angeles: SAGE Publications.
- Home Office (2004). *Firm Foundations: The Government's Framework for Community Capacity Building*, London: Civil Renewal Unit, Home Office.
- Kooiman, J. (1993). Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity, In J. Kooiman (ed.), *Modern governance—new government-society interactions*, pp.33-48. London: Sage.
- Kretzmann, J. & McKnight, J. (1993). *Building communities from the inside out: A path toward finding and mobilizing community assets*. Evanston, IL: Center for Urban Affairs and Policy Research, Northwestern University.
- Mowbray, M. (2005). Community capacity building or state opportunism?. *Community Development Journal*, 40(3), 255-264.
- Nye, C. & Glickman, N.J. (2000). Working together: Building capacity for community development. *Housing Policy Debate*, 11(1): 163-198.
- O'Toole, K. & Burdess, N. (2004). New community governance in small rural towns: the Australian experience. *Journal of Rural Studies*, 20, 433-443.
- Pierson, J. (2008). *Going Local : Working in communities and neighbourhoods*, London:

- Routledge.
- Pitchford, M. and Henderson, P. (2008). *Making Spaces for Community Development*. Bristol: Policy Press.
- Raeburn, J., Akerman, M., Chuengsatiansup, K., Mejia, F., & Oladepo, O. (2006). Community capacity building and health promotion in a globalized world. *Health Promotion International*, 21(suppl 1), 84-90.
- Rubin, H. J. & Rubin, I. S. (2008). *Community Organizing and Development* (4th ed.). Boston: Allyn & Bacon.
- Saleebey, D. (2002). Introduction: power in the people. In D. Saleebey (ed.), *The Strengths Perspective in Social Work Practice* (pp.1-22). Boston: Allyn and Bacon.
- Stepney, P & Popple, K. (2008). *Social Work and the Community: A critical context for practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Teater, B. & Baldwin, M. (2012). *Social Work in the Community—Making a difference*, Bristol: The Policy Press.
- UN (1955). *Social Progress through Community Development*. New York: United Nation.
- Vincent II, J. W. (2009). Community development practice, In.R. Phillips & Pittman, R. H. (eds). *An Introduction to Community Development*, pp.58-73. London: Routledge.
- Woods, M., Edwards, B., Anderson, J. & Fahmy, E. (2001). *Participation, power, and Rural Community Governance*. Paper presented at the workshop on Democracy, Participation and Political Involvement, Manchester University.