



高雄市政府推展社區發展工作 之成果與新方向

吳珮雯
蘇麗瓊

壹、前言

臺灣地區的社區發展工作已實施數十年，第一階段以農村社區為主要對象，基礎工程與生產福利是其主要工作內涵，由於較重視社區硬體建設，相對忽視居民的社區認同，致使社區發展理想與實際間落差過大。第二階段則擴及都市社區為實施對象，考慮臺灣都市化的快速發展，主要工作為重視精神倫理建設，由於缺乏整體社區居民在參與過程中，培養居民的社區意識，體認社區是「利害相關，休戚與共」的生命共同體，致

使社區發展協會僅具辦理自強活動或聯誼性活動等娛樂性社區活動之能力。

社區發展的主要精神是解決社區居民切身需求的問題，且社區居民必須積極參與，而居民的自助是社區發展能否成功的關鍵，因此，強調「由下而上」的居民參與，讓社區居民管理自己，也思考其未來，是社區發展工作重要的方向，高雄市自八十八年起即著力社區發展協會轉型工作，期能針對社區需求、解決社區問題，推展持續性、服務性活動，目前輔導立案之社區發展協會計有二一八個（截至九十一年八月底止），皆由社區居民依其意向興趣及共同需求等因素，申請組織「社區發展協會」，推展各項社區福

利服務工作。

由於輔導社區發展協會轉型之策略奏效，使得高雄市的社區呈現不同的風貌，而為本土性社區工作注入一股新活力，藉由社區互助力量來共同照顧社區內之兒童、婦女、青少年、老人及身心障礙者，以使其能在社區內安居，且為提昇社區居民自立自強之精神及結合運用社會資源之能力，鼓勵由協會自行籌措部分經費，並發揮組織的力量，做好人力規劃及方案管理。

貳、推展之原則

一、引導社區專業活動， 培育社區自主能力

面臨高雄市社區工作變遷之際，適時引導社區發展協會屬於刻不容緩，因此以能針對居民需求、解決社區問題，推展持續性、服務性之社區活動為主要改變重點，而「推展社區服務專案實驗計畫」即在提高補助額度（每一方案最高三十萬元），促使高雄市各社區發展協會能發揮社區潛能，結合推動社區工作之公益團體，運用社區各項資源推展各項社區服務，以建立社區特色為目標。

二、活絡社區活動場所， 營造優質活動空間

社區活動場所是社區重要的空間資源，社區居民可透過在此一場所內進行各項活動、交換訊息或接受服務等，使社區居民增進彼此間情感、對社區產生認同，由此可知社區工作中社區場所扮演整合及推動之重要關鍵，推動活化社區活動場所，讓原有社

區居民聚會活動地點，不會因管理、宣導不夠而閒置，鼓勵居民主動讓社區活動場所活化，導入新的活力源，並藉由理念宣導、活化訓練課程及實地輔導等方式加以配合，以增加社區場所使用率，達社區活動場所活化之目標。

三、厚植社區公益團體， 共創公私伙伴關係

社區發展協會資源相當匱乏，專業能力不足，借重推動社區工作之公益團體專業能力，輔導社區發展協會發揮社區潛能，以推展各項社區福利服務，辦理能凝聚社區意識及建立社區特色等社區服務，期以團體輔導團體，建立社區發展協會專業能力，並能減輕市府社區發展工作人力稀少，業務量煩重之問題，共創公私伙伴關係。

四、借重在地專業經驗， 提升整體服務力量

為輔導社區發展協會轉型，並促使協會

自立自助之能力，結合專家學者、實務工作者、社區領袖等參與輔導社區發展協會之工作，借重其專業理論或實務經驗，協助基層社區組織由傳統娛樂性活動轉型為福利服務性活動或開創社區特色，提升社區整體服務的力量。

五、鼓勵婦女走入社區， 建立團隊合作模式

傳統社區工作中婦女家政班、媽媽教室成員為當時社區人力之主要來源，即使在現今社區中其亦佔有不可忽視的力量，加上女性在參與社區事務上逐漸增多，因此女性人才之培育值得重視，婦女社區理念建立、專長培訓及擴大人際網絡是主要訓練課題，且強調小組或團體力量之重要性，即互相增強力量，突破女性從事社區工作心理障礙，以達事半功倍之成效。並邀請女性專業團體加入，希望藉由其專業的社區工作方式，激發傳統社區新思維、新活力，形成以女性拉拔女性、團體扶持團體之目的。

六、採取訓用合一方式 強化社區人力資源

社區幹部培訓是為社區總體發展注入新的創造及想像力，人力資源為推展社區發展工作重要的基石，將社區幹部做為發展的點，再連結形成面，為地方尋求存續與發展。以往訓練社區人才方式多放在理念的宣導、觀念的灌輸，固然理念、觀點為推動之基礎，惟與實務操作過程中總有隔靴搔癢之感，調整原有之培訓人才方式則為當務之急，因此課程不論在會務、財務及業務之研討中皆採用「訓用合一」之原則，一方面可使社區工作者明白建構社區活動方案過程，參用工作坊方式從社區需求、計畫撰寫、經費編列、人力運用、實際執行及成果報告等步驟詳細說明，講求務實，另一方面則將受訓課程與補助款之申請方式互相搭配，以利社區工作者能切實由爭取補助經費中真正落實訓練效果推動社區發展性工作。

七、定期召開社區會議

建立民眾參與機制

以往協會在辦理活動時經常是由理事長或少數幹部所作的決策，社區居民則經常是被排除在外，聽不見聲音的一群，即使在活動的推展上應是最為重要的主角，為改變社區之習慣，突破以往傳統社區工作方式，輔導立案社區發展協會定期召開會員大會，另鼓勵社區辦理公聽會、說明會及社區調查等方式，聽取社區居民之意見，以得到社區居民寶貴之意見與認同。

八、調整社區評鑑內容 發展社區組織特色

為使轉型後之社區發展組織建立社區特色，並獎勵績效良好之社區發展協會，期由評選過程與社區面對面溝通，以輔導肯定的態度積極了解社區需求，共同解決社區發展工作面臨之問題，並邀請專家學者、本市區公所及社區代表參與修正社區發展工作評鑑會議，調整評鑑項目及內容，將社區發展業務工作分為指定項目及自選項目，所佔

評分比率由百分之四十調整為百分之六十，以鼓勵社區發展協會推展具社區特色之活動，並評選出績優社區發展協會給予獎勵及表揚，以落實社區主義與市民主義之精神，進一步鼓勵社區居民積極參與社區工作。

九、結合民間專業團體， 落實社會福利社區化

社區在近年來愈來愈受到重視，在強調多元化、民主參與的社區主義風潮下，國內也陸續推動了各項社區化的政策，其中在社會福利方面，就是「社會福利社區化」。高雄市結合社區內外正式與非正式的資源單位，如福利機構、公益團體、社區組織等，共同推動社區福利工作，以啟發社區內外居民參與組織，自動、自發的普遍參與社區福利工作，對社區內需要幫助的福利人口群，提供迅速方便的服務，落實社區照顧及建立家庭照顧責任。

參、推展情形及成效

一、辦理社區服務專案實驗計畫 提高補助引導開創社區特色

轉型工作非一蹴可幾，高雄市就在地社區之狀況，提出「社區服務專案實驗計畫」，使各協會可依照社區需求，結合社區資源，提出具專業性、持續性之方案，以建立社區特色為主，引進專業團體協助協會跳脫往日「社區活動」即「聯誼性活動」之觀念，並結合專家學者輔導協會辦理專案計畫，協會在引導下開始有別於以往，不論在青少年及兒童福利活動、文史保存、社區安全維護、閒置空地再利用、社區產業自主、社區網路等活動，皆現出不同的風情，新穎的面貌。而為使活動能發揮最大效益，協會朝向資源結合、整合之方向進行，結合商店、學校、團體、宗教或里辦公處等組織，以激發社區居民之參與，呈現社區自主能力。社區服務

專案實驗計畫至今共補助十六個社區發展協會、四個公益團體，推展二十個實驗計畫。

其成效特色結合專業團體部分如：高雄市原生植物園「大家來雞婆」社區工作人才培育計畫、高雄市彩色業女性願景協會「社區參與開步走」婦女社區參與種子人才培育」及高雄市晚晴協會「婚姻經營高手」社區教育系列活動」。結合專家學者部分如：高雄市楠梓區清豐社區發展協會辦理「再創迎農婦女第二春」、高雄市小港區港墘社區發展協會辦理「社區尋寶」港墘社區鄉土文史尋根」、高雄市新興區光耀社區發展協會辦理「屬於光耀里在地的社區地圖」及高雄市左營區自治社區發展協會「眷村文物展」社區文史工作隊培訓，另高雄市左營區果貿及三民區正興社區發展協會結合學校資源辦理兒童品格教學及青少年品格營、高雄市小港區大苓社區發展協會認養高雄公園植物並推廣社區廚餘回收及三民區正興社區發展協會創辦愛鄰月刊（社區報）及愛鄰站（社區網站）等專案計畫，皆係協會或團體依照社區需求，結合社區資源，提出具專業性、持續性

之方案，以建立社區特色。

一、推動社區活動場所之活化

高雄市現有社區活動中心或活動場所計六十九座，皆由社區發展協會自行管理與維護，平均每天開放約四小時供社區民眾使用，為加強維護社區發展協會所屬社區活動場所安全、發揮使用功能，高雄市政府每年並編列約百萬元經費，補助社區發展協會維修社區活動場所，確保社區活動場所之安全，並為全面推展本市福利服務活動、凝聚社區意識、進行社區會議及誘導社區民眾加強守望相助，改善社會風氣之場所。辦理社區活動中心活化——「讓咱的好所在動起來」活動，主要目的在讓原有社區居民聚會活動地點，不會因管理、宣導不夠而閒置，鼓勵居民主動讓社區活動中心活化，導入新的活力源。社會局在推動上係結合實務工作者或專家學者針對有意願參與場所活化之單位，就社區現況、場所開放時間、空間大小、使用對象群及服務項目等特性加以討論，亦促

使參與人員體認改善、美化社區場所、更新使用內容等方式有助於提高使用度。目前參與過活化活動之二十個社區活動場所，在帶動社區幹部、社區居民投入活動場所之內部清潔、佈置美化工作後，變得煥然一新，居民也有很大的成就感。同時協會亦藉由該活動的推展，重新思考活動中心使用規劃，如製作美觀實用之公佈欄，傳遞社區訊息外，亦聯繫起社區居民之感情，且規劃相關研習等活動，以活絡社區中心之運用，增加社區場所使用率，達社區活動中心活化之目標。

二、培育婦女投入社區工作

社區經營發展事務多面，需要之人力資源亦多，而婦女人力是社區參與最重要的族群，且有地緣之便；若能加強其社區經營之專業知識及操作技能，讓其在自己生活的社區內從身邊事著手，以進行社區的再造與社區共識的凝聚，期能為社區經營與再造加入生力軍，茲舉二例說明如後：

補助高雄市彩色業女性願景協會辦理「社區參與開步走—婦女社區參與種子人才

培育」計畫，主要為培訓本市社區婦女成為社區經營之種籽人才，後續計畫為將培訓之社區婦女成為訊息快遞手，使其能有實際操演之機會，增加婦女參與社區事務之人才。其執行成果為：完成社區環境改造及社區婦女連結等九個社區行動方案、一三四個社區性訊息通路規劃、一四五個地區性訊息通路規劃及六個社區訊息通路地圖。補助高雄市晚晴婦女協會辦理「婚姻經營高手—社區教育系列活動」計畫，目前計培訓二十餘名婦女幹部，成立三個讀書會、辦理社區巡迴講座二十場次。

四、偏重實務經驗分享的研習訓練

人才之擁有為社區相當重要之資源，且社區工作主要重心亦在於「人」，因此高雄市每年度皆針對辦理培訓社區工作幹部之相關研習、講座、觀摩及工作坊等活動二十餘場次，參與人數達八百餘人次，而在補助高雄市原生植物園「大家來雞婆—社區工作人才

培育計畫」、高雄市彩色業女性願景協會「社區參與開步走—婦女社區參與種子人才培育」及高雄市晚晴協會「婚姻經營高手—社區教育系列活動」等民間團體培訓社區人才之研習中更採用階梯式之訓練方式，即培育人才基本知能及技巧後，進入社區實務操作方案或從事社區活動，如成立讀書會或公園導覽，而後再追蹤輔導其實際成效與所遇困難。在「推展社區服務專案實驗計畫」中更規定凡欲申請補助方案者，該協會必須組成小組參加專案研習營方有申請資格，而研習營中秉持「訓用合一」之原則，訓練社區幹部於研習將學得之技能、知識與理念，運用在方案撰寫上，研習中更排定方案發表會，促使每小組能針對社區需求與問題確實提出具體可行之方案，而後可將該方案提出社會局或其它機構申請補助。另補助社區專業團體進行婦女人才培訓課程，鼓勵社區婦女以小組方式參加訓練，促使對社區服務有興趣之婦女可增強力量投入社區之路，對女性領導人則以讀書會方式，使女性領袖能精進社區知能，彼此之間更可互相交流學習，互相

拉拔。而邀請對女性人才培育議題有興趣之立案公益團體共同加入之作法，與協會形成良性競爭及互動，造就社區婦女讀書會、社區婦女再就業及投身公共事務增多。

五、輔導社區組織召開社區會議

高雄市著重於輔導社區發展協會定期召開會員大會及理、監事會，及按期辦理改選，因深知社區會議一方面可了解目前協會運作狀況及推行活動，以促使社區健全會務運作，另一方面又可與協會幹部、會員及社區居民交換各項意見及經驗，故社會局或在地區公所會派員出席會議，每年度約輔導召開五十餘次會員大會暨理、監事改選，參與過程中所有協調與執行都以社區居民自動自發的參與為輔導原則，另外配合區公所全面清查未召開年度會員大會之社區發展協會，針對未召開未依限改選或召開大會之協會函請依法召開，而還是未能予以限期整理者則依法撤銷。另在專案實驗計畫中明定計畫申請補助方案中須附上公聽會、說明會或社區調查之紀錄，即改變協會習慣貴英決策模

式，讓社區民眾藉由此機制能加入決策過程，聽取或提供想法，以獲得社區的認同，因此社區服務專案實驗計畫至今推展二十個實驗計畫方案中，在事前皆有經過公聽會、說明會或社區調查之做法，協會或團體在執行過程中察覺社區居民之認同、關懷及參與意願提高，方案之執行亦較預期順利。

六、調整社區發展工作評鑑指標

為促進社區發展協會健全組織，強化社區服務功能，每年度均辦理社區發展工作評鑑，考核各社區發展協會年度社區發展工作績效，據以辦理績優獎勵或輔導改進，進而遴選績優社區參加內政部評鑑。以往評鑑中業務績效重點放在社區公共設施建設、生產福利建設及精神倫理建設等三大類指定項目，而為配合社區發展組織轉型以建立社區特色之工作，將業務績效重點調整成除三大指定項目外，更將社區創新、自發工作；推展福利社區化工作，即辦理老人、兒童、青少年、身心障礙及婦女等福利措施及支援性福利措施等列入評鑑主要重點。松金社區發

展協會「露天咖啡吧」、楠梓區清豐社區發展協會「發現清豐之美」及小港區大苓社區發展協會「再現公園生命力」等活動，皆依據其社區居民需求，或社區共同問題，因而孕育而生之自發或創新工作，不僅贏得社區居民的心，亦在內政部評鑑中獲得專家學者的好評及實質獎勵。

七、運用地方資源推展社會福利社區化

每一個社區都有其問題與需求，同時每一個社區也都有可運用或待發掘的資料，依據內政部「推動社會福利社區化實施要點」中「福利需求優先化、福利規劃整體化、福利資源效率化、福利參與普及化、福利工作團隊化」之推動原則，結合高雄市在地民間團體、機構積極推動社會福利社區化工作，以服務社區內弱勢人口，具體作為及成效如下：

在婦幼福利方面：

結合保母建構社區托育互助服務

網，依保母分佈在高雄市區里的多寡，成立保母支持服務站，共計成立四十一個社區服務站，並單一受理窗口，成立二十四小時免費電話，以方便家長隨時需要就近接洽，落實社區支持系統精神與社區化的托育服務。

並結合國宅處規劃山明母子家園，照顧本市弱勢女性單親家庭，協助解決居住問題，目前二十三戶已全部住滿，對於單親家庭生活環境、經濟狀況之改善有相當之助益。

結合伊甸社會福利基金會、高雄市自閉症協會與高雄市調色板協會提供發展遲緩兒童個案管理、日間托育、訓練及諮詢等早期療育服務，在成效上接受個案管理服務者有一、〇〇八案，另自九十年五月起至九十年十二月底止接受日間托育者計八十二人次、時段班訓練計一、〇〇八人次及專業諮詢一、〇一四人次。

分別於高雄市各行政區設置婦女福利服務中心，促使服務提供之方便性及可接近性，並以家庭取向作為規劃原則，故受到一般民眾及婦女朋友的好評，平均每年度婦

女使用三處中心設施設備之服務量約十六餘萬人次，各項研習或講座之服務量共計三萬餘人次。

在青少年福利方面：

現於各區域設置青少年及綜合社會福利服務中心，以促使社區居民方便利用，平均每年度青少年使用七處中心設施設備之服務量共計約二十八萬餘人次，各項研習或講座之服務量約一六、〇〇〇人次，處遇少年保護個案服務量約二、〇〇〇餘人次，諮詢服務約一、八〇〇人次，輔導服務約一、八〇〇人次。

在老人福利方面：

設置日間照顧中心以防止失能老人過早進入機構，及減輕家人照顧壓力，且考量區域性原因，故於北區、中、南各設置一處，增加服務可近性。每年度約服務一三〇人，累計服務人次約八〇〇餘人次。

開辦老人居家服務，以提供行動不便之居家老人有關家務、日常生活照顧及身體照顧等服務，且為使行動不便之老人能增加服務之選擇性與方便性，結合財團法人濟興

長青基金會、獎卿護理展望基金會護理之家及天主教聖功醫院等單位共同辦理，每年度約計有二、七一五服務人次。同時亦分區設置四處居家服務支援中心，每年度提供設備使用、教育訓練或諮詢服務等約一、八〇〇餘人次。

獨居或臥病行動不便老人之送餐服務已結合三民區灣愛、左營區自治、楠梓區援中港及苓雅區建軍等四個社區發展協會及公益團體等十四個民間團體於高雄市各行政區域進行服務。另結合社區志工一〇〇人辦理老人送餐到家服務，今年度計定點用餐約一九〇餘人，送餐約五〇〇人。

結合十八個民間慈善團體九三六位志工共同推展關懷問安服務，目前接受服務之獨居老人計有一、四五五位；獨居老人關懷服務每月平均約服務一、五九五人次，每年度提供服務人次為電話問安三四、二〇九人次、關懷訪視三七、六二七人次，陪同就醫一六二人次，送餐服務六二、二八七人次，安排交通二十七人次，轉介四十人次，其他四、六〇〇人次。

在身心障礙福利方面：

設置公設民營身心障礙福利庇護商店「尚禮街福利商店一天使餐坊」，可提供廿二名各類別成年身心障礙者庇護性就業訓練服務，成功行銷身心障礙者的就業能力與希望。

結合財團法人濟興長青基金會、獎卿護理展望基金會護理之家及天主教聖功醫院提供身心障礙者居家服務，以延續身心障礙家屬照顧能力，亦使日常生活功能須他人協助之居家身心障礙者獲得妥善照顧。每年度約服務三三五人次，一五、〇八七小時。

身心障礙者通報暨個案管理服務之提供係結合伊甸社會福利基金會、心路社會福利基金會南區服務處、喜憨兒社會福利基金會與高雄市調色板協會等單位，著重障礙家庭個別化專業服務。自八十八年三月開辦至九十年十二月累計服務個案達五八〇人，累計服務人次為二二、一七五人次。九十年度起試辦陪同診療，九十年十月至十二月止共有九十九案次申請交通協助，實際接送五十三案次，提供無法單獨外出就醫，且其家

庭支持系統不足之案主，得以赴外就診。

肆、推展中待突破之困境

一、資源結合與整合上仍顯不足

社區發展協會自早期社區理事會轉型而成立，本市社區組織區域劃定由於各區公所絕大多數以里範圍劃為一社區，因此資源相當缺乏，唯賴一社區內外資源之結合與整合，否則協會難以順利推動事務。而團體與機構間聯繫之紮根在目前協會尚有不錯的呈現，惟部分協會僅止於和已建立起互動模式之組織接觸，或不想開發新的資源，此皆對社區服務活動之持續性、福利社區化之落實及社區資源網絡之建立會有阻礙。

二、社區工作幹部更動頻繁

為推展社區服務時重要的人力資源，然而，除大部分之協會仍面臨招募不到合適的人才的困境，且工作幹部能持續投入於社區

中又屬少數，對社區工作推展是個待克服之問題。

三、社區發展協會與里辦公處之衝突

若干社區發展協會與里辦公處常因政治立場不同或由於人為因素不和而產生衝突，影響各項業務推動成效，且部分里活動中心不願提供社區發展協會辦公及活動使用或社區活動中心不願提供里辦公處使用，導致使用活動中心之紛爭。

四、社區發展法源問題

社區發展協會係依內政部發布之「社區發展工作綱要」，採「憲法」及「人民團體法」之「人民有集會結社之自由」精神與機制，本著獨立、自主的運作模式，配合政府行政支援、技術指導，從事綜合建設，以改進社區居民生活品質。然派系競爭情況下，常造成里辦公處與社區發展協會之衝突，嚴重影響社區居民之福祉，且協會與里辦公處對立

時所造成的資源分割問題確實值得重視，兩項制度的合作與法令依循宜整體檢討研修。

伍、未來方向

一、福利社區化積極推展

協會為最基層之社區組織，成為非正式資源之福利據點十分合適，未來仍以輔導協會朝向強化家庭和社區功能、結合社會福利體系，改善受照顧者之生活品質，以使社區中之兒童、婦女、青少年、老人及身心障礙等獲致適當之個別性服務，能安居於社區之中。另社政人員為社區化推動時之規劃者或執行者，因此加強社政人員社區化之觀念，在推動各類服務時能以此作為思考原則。

二、擴大社區居民之參與

人人皆有參與之權利，而人人亦有參與社區之必要，是在社區工作中重要之哲學理念，而高雄市在地居民具有熱心之特質，惟

在參與社區事務時怕被貼上「愛出鋒頭」之標籤，對步入社區造成心理障礙，未來輔導協會捉住社區民眾心理，化被動為主動，積極邀請社區居民參與。

三、社區轉型理念宣導和獎勵措施持續辦理

雖然已針對社區轉型辦理數次之說明會與研討會，惟若無法持續予以宣導，恐將被淡忘，因此宜針對社區轉型理念持續宣導，如此一來，促使協會能持續運用社區工作方法從事服務，也可增進社區居民對社區轉型理念之了解。同時持續採用「訓用合一」原則，提升社區人才方案規劃能力與意願，以補助款引導學習成效並落實服務。

四、推廣社區結盟，以擴充資源並發揮各自專業

機構或團體間之連結是社區服務整合的基礎，對於既有結合之資源除需持續外，更應朝加強彼此間之關係思考。尤其在資源

不足之情況下，更需以合作之方式尋求其他團體或機構之協助，以使建立起來的社區資源網絡得以發揮功能。因此社區結盟之概念應被實際運用，即連結社區中商店、醫院、宗教等，使其各自發揮專業人力、物力及財力等資源，適時互相支援、扶助，期以在社區結盟下可擁有最大效益。

五、社區人才再開發

對於社區幹部更替頻繁之狀況，未來將鼓勵社區以專業為本，成立社區各類人才資料庫，即由協會將有意願參與社區事務人士，依其專門長才加以分類建立資料庫，避免事務皆集中在少數人身上，過度使用結果，造成人才流失之問題，如水電人才資料庫用以維修社區公共活動中心水電；編織人才庫教導社區婦女手工藝，甚至開發社區產業；電腦人才庫則教導社區兒童電腦研習；文書人才庫則負責撰寫計畫或建立檔案資料；公關人才庫則宣導社區各類活動，並請社區居民加入，以提高參與等，如此一來以各專門別類社區人才來加以推動，將可解決

社區專業人力不足或流失。

（本文作者：蘇麗瓊現任高雄市政府社會局
局長，吳珮雯為社會局科員）