

臺灣社區工作的歷史發展與功能轉型

賴兩陽

從歷史的考察來看，如以具有現代社區工作內涵，而不以傳統血緣、地緣的親族鄉里互助，作為判別基準，有計畫的將現代社區工作理念引進台灣社會，可以追溯到一九二七年（大正五年）九月稻垣藤兵衛於台北市港町大稻埕創設「人類之家」(Settlement)開始。因此，現代社區工作的推動與實施，在台灣社會福利的發展上已有八十五年的歷史，社區工作也隨著政權的更迭與社會經濟的變遷，呈現出不同的面貌與角色。瞭解社區工作在台灣社會福利歷史上的功能定位，恰可映照出台灣社會福利制度的演變過程。本文試圖從歷史／結構的觀點切入，將社區工作擺在歷史發展的脈絡下，檢視當時社區工作的政策意涵，期使社區工作的功能還原客觀的本質。如以影響社區工作發展的關鍵因素分期，依其先後順序大概可分為：殖民擴散時期（一九二七—一九四五）、移植推動時期（一九五〇—一九七二）、嘗試轉型時期（一九七三—一九八六）、相對萎縮時期（一九八七—一九九二）與多元挑戰時期（一九九三年—二〇〇二

年）。社區工作在每一個時期均不絕如縷，惟功能與角色互有消長，形塑而成台灣社區工作的特色。

壹、殖民擴散時期（一九二七—一九四五）

一八九五年因清朝甲午戰爭失利，而將台灣割據給日本，成為日本殖民地。因此，日據時代台灣的社會福利事業，係受日本本土推展經驗的影響。惟日本社福政策有幾個轉變時期，如在一八六七年明治維新之前，其社會福利政策是受中國漢唐時代的影響，大都仿效中國古代的社會福利制度，而偏重於慈善事業（江亮演，二〇〇一：五四）。明治維新之後，日本全盤西化，向歐美先進國家學習，其社會福利制度亦在此趨勢之下，開始學習模仿歐美制度，其中「方面委員會」、「鄰保管事業」即是這一股西化潮流下的產物。

日本政府為瞭解地方事物，解決社會問題，教化地區民眾，對有犯罪行為之個人加以指導與救護，仿效德國愛爾伯福制度 (Elberfeld System) 於一九一八年 (大正六年) 五月開始陸續在各地成立「方面委員會」，負責輔導諮詢、保健醫療、兒童保護、戶籍整理及現金與實物之給付；另學習英國社區睦鄰組織 (The Settlements Movement) 於一八八四年在倫敦所設置之湯恩比館 (Toynbee Hall)，與美國 J. Adams 女士於一八八九在芝加哥設立「赫爾館 (Hull House) 的影響，開始推動「鄰保館事業」，遂於一八九一年 (明治二十四年) 於日本岡山市的岡山博愛會創設第一所「鄰保館」，從事低收入戶之社區服務工作。這些制度藉由日本殖民母國的「層級擴散」 (hierachical diffusion)，被引進台灣地區。

台灣推動「睦鄰組織」開始於一九一七年 (大正五年) 九月稻垣藤兵衛於台北市港町大稻埕創設「人類之家」，其設置的目的在提昇民眾精神與物質之生活，其組織分為兩部：社會部與兒童部，社會部負責個案會談、巡迴訪問、就業輔導、失業者與遊民之保護與教導；兒童部則負責普及簡易教育與預防不良少年之產生，因此，設立稻江義塾，提供地區兒童就學機會，民眾則給予必要之初等教育，並收容感化不良少年。

台灣「方面委員會」的設置開始於一九二四年 (大正十二年) 三月在台南州台南市，同年七月台北市、基隆市與新竹市設立，翌年高雄市、嘉義市設立，一九二六年 (大正十四年) 台中市與彰化市設立，其後數年並於各地陸續設立 (杵淵義房，一九四〇：一二

二四一二二三五)。

台灣「鄰保館」事業係於一九三五年 (昭和九年) 五月，由財團法人嘉義博愛會於台南州嘉義市設置，並陸續推廣至台灣各地，其工作內容包括救貧、兒童保護、醫療、社會教化、改善風俗等綜合性社會福利事業；一九三六年 (昭和十年) 四月二十一日東勢地區發生前所未有慘烈之大地震，為災後重建並增進當地居民之福利兼具教化功能，於一九三八年 (昭和十二年) 二月於東勢郡東勢街，以賑災捐款設立東勢社會館 (東勢街)，一九三八年 (昭和十二年) 成立豐原社會館 (豐原街) 及清水社會館 (清水街) (杵淵義房，一九四〇：一二二〇一二三二)。

由以上發展可以看出，日據時代台灣的「鄰保館」、「社會館」與「方面委員會」是日本仿效西方國家社區組織工作並向殖民地台灣擴散 (diffusion) 的結果。這些西方國家的愛爾伯福制度、睦鄰組織運動與漢堡制度常被視為現代社會工作與社區工作的起源 (李增祿主編，二〇〇二)，顯見日據時代台灣已有現代專業社會工作的雛形。而這些會館設置地點也以社區為考量，提供兒童、青少年、低收入戶、遊民與失業者的福利服務為主，可視為社區當中推動福利工作的嚆矢。

就在日本仿效歐美國家在殖民地台灣推動鄰保館、社會館與方面委員會等福利事業之際，中國大陸也興起鄉村建設運動 (Rural Reconstruction Movement)，這是鄉村社區的改造運動，一九二四年由晏陽初等在中國河北定縣推行平民教育工作而興起，一九二七年

陶知行等在南京創辦曉莊學校，及其後在江蘇創辦鄉村師範學校，一九二九梁漱溟等創立河南村治學院，其後在山東鄒平縣成立實驗區，均以改造中國之鄉村社區為目的，合稱為中國鄉村建設運動，中國鄉村建設的理論與經驗，為第二次世界大戰後各國社區發展工作帶來相當的影響與貢獻（徐震，一九八〇：一九七）。

綜合以上所述，在第二次世界大戰之前，台灣與中國大陸分別開始推動社區工作，台灣的社區工作是在日本殖民政府的指導下擴散而來，以社區組織開始，推動地區以都市為主，推動項目具有濃厚的社會福利色彩；大陸地區是知識份子基於道德良知，與民同苦的精神，以社區發展開始，推動地區以鄉村為主，推動項目以平民教育為重點。二次大戰之後，日本撤離台灣，因政權移轉，台灣於日據時代創制的鄉保館、社會館與方面委員會，未受到國民政府的重視，逐漸沒人歷史；反而，在大陸所推動的鄉村建設運動，隨著國民政府播遷而台，落地生根，成為日後推動社區發展工作的參考模式，影響台灣社區發展工作至鉅。

貳、移植推動時期（一九五〇—一九七二）

國民政府在台灣推動的社區發展工作，除了大陸鄉村建設經驗之外，聯合國的影響不容小覷。第二次大戰之後，日本戰敗，台灣回歸中華民國政府統治，當時台灣的經濟狀況與世界各發展中國家

相同，可謂民窮財盡，因此，對國內的社會福利措施，其重點只能擺在最基本的社會救助工作上。社區工作的推動則是在聯合國支持之下，成為爭取國際援助的重要方式之一。

聯合國自一九四七年起便對貧窮的開發中國家提供各種技術協助的項目，到一九五一年成立「聯合國技術協助推廣組」（UN Expanded Program of Technical Assistance），其經社理事會通過議案，企圖運用工業國家社區組織工作中社區福利中心的設施，作為推行各國經濟與社會同時發展的途徑。惟當時許多農業國家已在試行各種較之社區福利服務中心更為切合當地需求的措施，如民眾教育、農業推廣、合作事業及鄉村建設等。於是乃改變前議，擴大內容，以「社區發展」（Community Development）一詞，作為此一工作方式的名稱。一九五二年聯合國正式成立「社區組織與社區發展小組」，來試行推動社區發展工作。一九五五年聯合國出版「社會進步經由社區發展」（Social Progress Through Community Development）一書，對社區發展的理論，奠定基礎（徐震，一九八〇：一七五；王培勳，一九九八：一七九—一八〇）。

台灣就在聯合國大力推展社區發展工作時，承襲過去在大陸地區鄉村建設運動的經驗，在農村復興委員會的指導與協助下，推動「基層民生建設」。首先選定台北縣木柵鄉、桃園縣龍潭鄉和宜蘭縣礁溪鄉等地區進行實驗，迄至一九六五年止，台灣地區共有四一七個鄉村推行這項計畫，該計畫主要目的在求農村經濟的繁榮和農村居民衣食住行育樂六大日常生活需要水準的提昇。其主要項目為：

生產建設、教育文化、社會福利與衛生保健與環境改善。

其中社會福利業務包括：開辦幼稚園及托兒所、推行守望相助、對孤苦無依者給予救助、健全四健會組織等（王培勳，一九九八：一八〇—一八一）。「基層民生建設」是台灣社區發展工作的濫觴，其工作內容所包括的福利項目，如開辦托兒所與對孤苦無依者之救助，這些項目是一個國家發展社會福利最基本的制度，並未具備積極性福利的意涵，亦可見當時社會福利的規模與項目，均極為有限。

一九六五年四月八日，行政院公布了「民生主義現階段社會政策」，「社區發展」乃這項政策七大要項之一，並明定社區發展為整個政策的實踐方法。惟當時政府的施政重點在整軍經武與發展經濟，社會福利並非重要政策，因此，此項政策僅是政治口號（Political Slogan）而乏具體措施及成效（傅立葉，一九九五：一七六；黃源協、黃松林、蕭文高，一九九九：二七八；Hwang, 1999:1）。社區發展在當時的時空環境之下，政策頒行初期（一九六五年至一九六八年），由於經驗不足，以及法令欠缺，台灣省政府只擇定都市中的貧民區或連建區及重眷區等兩百多個地區為實施對象，而且也由於種種限制，只推行了一些零星方案，成效亦不顯著（王培勳，一九九八：一八一）。因此，一九六八年之前，台灣雖已有「社區發展」之名，惟仍乏具體的政策推動，內容亦以貧苦無依或環境整治為主。

政府為了爭取聯合國社區發展工作的經費補助，遂於一九六八年内政部依據「民生主義現階段社會政策」之方向，擬定「社區發展工作綱要」，報請行政院核定實施，作為各級政府推行此項工作之

準繩，並在當年由台灣省社會處公布「台灣省社區發展八年計畫」，開始積極推動社區發展工作。為了取得聯合國的支持，基於行政方便的考量，在原有村里組織的基礎上加上另一個社區組織，將全國快速計畫分為四八九三個社區。這種社區劃定的方式，固可在短短的期間讓聯合國人員相信台灣「非常重視」社區工作，而願意以經費加以補助，不過也埋下日後台灣社區數量雖然龐大，但真正發揮功能的屈指可數，及村里與社區功能重疊，何者為重？牽扯不清的後遺症。

一九七〇年内政部在聯合國發展方案技術協助下，由中美基金及政府補助成立了「中華民國社區發展研究訓練中心」，展開對台灣地區社區發展工作研究與觀念宣導工作，並遴選大學畢業生赴美國攻讀社區發展有關學位。不過，一九七一年台灣退出聯合國，中美基金停止補助，該中心所需經費改由政府補助，中心人員大量裁減。聯合國對台灣社區發展的影響，逐漸衰退。台灣的社區發展工作，開始必須摸索出適合本土的推動模式。

當時最重要的社區發展計畫，首推一九六八年「台灣省社區發展八年計畫」，預計在八年之內全部完成社區的基礎建設，再依次推動生產福利建設、精神倫理建設。但是，此項計畫執行到一九七二年，由於能源危機及十大建設推動，使政府財務吃緊，加上政府各部門之配合度不足等因素，台灣省政府乃加以修正，以十年計畫取代；十年計畫與前述八年計畫相較，一是延長社區建設年限，二是經過檢討，將原計畫發展的社區減少為三八九〇個，三是強調基礎

工程、生產福利和精神倫理三大建設不能偏廢，其他內容大致相同，十年計畫執行至一九八一年六月執行完畢（王培勳，一九九八：一八二；黃源協、黃松林、蕭文高，一九九九：二七九）。

這個時期社區發展工作的重點，顯然是在「基礎工程建設」，尤其是「台灣省社區發展八年計畫」更明文要完成「社區的基礎建設」，這在當時基礎建設遠落後於產業發展的台灣社會而言，頗符合民眾所需，而且基礎工程建設容易見到績效，民眾亦能直接感受其效應。依據徐震在「台灣省十年來社區發展成效之評鑑及未來發展之研究總報告」中敘述台灣省社區發展之成效，認為社區基礎工程建設為第一貢獻，並以道路改善、修建排水溝、興建社區活動中心及美化社區環境四項最有貢獻（引自楊孝，一九八五：一〇）。

惟能源危機之後，由於財政困窘，明顯影響社區基礎工程的推動，國家資源移轉至一九七三年開始推動的十項國家建設計畫。嗣後修正之「台灣省社區發展十年計畫」，開始強調基礎工程、生產福利、精神倫理三大建設不能偏廢，因此納入社會福利有關的項目，包括籌設農村托兒所、成立社區長壽俱樂部、辦理貧苦婦幼救助、貧民收容安置及救助、低收入戶住宅貸款及住宅整建補助、各種互助服務等（唐啟明，一九九七：一五）。由此可見，這個時期的社區工作仍是以社會救助為主軸，以其他對象所推動的福利服務，仍然有限。

綜上所述，這段時間的台灣社會，經濟尚未發展，基層建設缺乏，社區工作在基礎工程建設上的推動，剛好填補了公共建設不足

的缺失，不過，仍顯得零星鬆散，缺乏全盤規劃。此階段係以台灣省政府社會處為主要推動單位，中央政府的行政能力尚未展現，社區發展工作推動的情形是「中央冷，地方熱」，設在中央的「社區發展研究訓練中心」因美援撤離，人員即大量裁減，顯見中央政府並未大力支持社區發展政策，當時的行政院長蔣經國與孫運璿雖於施政報告當中多次提到「健全社區發展」，不過中央對社區政策的重視仍然不足。因此，這一階段的社區工作因聯合國的補助，而被大力推動，聯合國經費撤走之後，社區工作開始仰賴地方政府編列預算補助，成為當時政府在「小康計畫」、「安康計畫」之外，地方社政業務的重點工作之一，尤以台灣省政府社會處最為積極。

參、嘗試轉型時期（一九七三—一九八六）

一九七三年是台灣社會危疑震盪的時期，相繼發生退出聯合國、中歷事件、中美斷交、美麗島事件等國內外重大政治事件，導致民心浮動。國民政府為延續聯合國兒童福利措施，並安撫與轉移民眾焦點，在一九七三年公布「兒童福利法」，一九八〇年陸續公布「老人福利法」、「殘障福利法」與「社會救助法」，一時之間社會福利似乎成為政府的施政重點。不過如果將這些立法擺置在當時的時空背景之下，就可發現這些社會福利立法是在當時因應環境變遷的手段，與社會福利的推動關係不大，這由這些社會福利立法通過後，

社會福利經費與人員未明顯增加可以看出(張芷雲,一九八三: Tsai and Chang, 1985)。

這個時期也面臨台灣社會的轉型階段,開始邁入都市化與工業化,鄉村青壯人口外流,農村人口老化,弱勢者的福利需求亦逐漸殷切,民眾不再只關心其環境綠化美化,更關心社區內之兒童、青少年、老人、身心障礙者、低收入戶如何獲得適切的照顧與服務。因此,社區發展工作必須因應這股福利需求作結構性的改變,建構「社區福利服務體系」的構想,就在這種環境之下產生,這是政府社區政策上的重大轉折,福利工作與社區工作相互結合被具體明確的提出。

一九八〇年台灣省政府社會處開始推動「社區發展後續第一期五年計畫」,除了傳統的社區工作項目外,並嘗試以社區發展的方式落實社會福利服務工作,其推動的項目除參照十年計畫所列工作項目外,並因應社會變遷需要,逐漸試辦國小低年級兒童課後輔導、殘障兒童日間收托、敬老午餐及居家老人服務等福利工作。為瞭解輔導社區建立福利服務體系推展各項福利服務工作之可行性,台灣省政府特擇定社區分為二個階段試辦(唐啟明,一九九七:一四一一五)。

第一階段:於一九八三年選定宜蘭縣礁溪鄉龍潭社區、台中縣豐原市東湳社區、彰化縣鹿港鎮福崙社區、南投縣竹山鎮和興社區、嘉義縣溪口鄉妙崙社區及台南市北區八德社區等六個社區試辦,為期二年,所需經費由政府各補助五十萬元,並於一九八四年訂頒「台

灣省各縣市輔導社區建立服務體系指導綱要」,以加強溝通觀念及作法。

第一階段結束後台灣省政府委託楊孝 教授進行建立以「社區為推展社會福利服務工作模式」規劃與評估之研究(一九八五),研究報告指出,社區福利服務體系之建立,確能對基層民眾提供更好的服務與照顧,而且社區辦理福利服務工作,必須由政府適度介入,加強輔導,其績效始能更為顯著。

第二階段:一九八五年四月間,台灣省社會處針對此次試辦情形與工作得失,參考學者所做調查評估意見,研訂「建立社區福利服務體系試辦計畫指導規範」,於一九八五年六月再擇定台北縣中和市秀山社區、桃園縣八德鄉白鷺社區、雲林縣林內鄉重興社區、台南縣善化鎮牛庄社區、高雄縣梓官鄉梓義社區、台東縣台東市新園社區及花蓮縣新城鄉新城社區等七個社區擴大試辦,所需經費由政府補助四十萬元,其試辦期間亦為二年。

有關各實驗社區組織分工與實施方案,依據楊孝 的研究報告(一九八五),各社區組織分工方面大都分為:事務組(或秘書組、文書組)、老人福利組、兒童福利組、婦女福利組、青少年福利組、急難救助組(或公共救助組)、生產建設組、精神倫理組、基礎工程組,也有社區另設勞工福利組,可以看出是以服務的對象加以區分。這些實驗社區所提出的方案,與福利服務的供給關係甚小,只是將原有的社區發展方案,依對象加以區分而已,活動內容仍不脫原有社區發展工作的內容,以聯誼性、教育性為主,對於社區中弱勢群

體的服務，只有動員志工進行老人居家訪視與社區托兒所的設立，雖試圖建立「社區福利服務體系」，惟福利僅具陪襯的效果，尚難看出具體績效。

這個時期正值台灣社會的轉型階段，社區發展工作也開始思考突破以往只重視基礎工程建設，忽略生產福利與精神倫理建設的缺失，希望能夠均衡發展。其中，尤以建立「社區福利服務體系」的構想，最具創意。不過，礙於政府經費補助不足，社區經費配合困難、社區居民參與程度不夠、社會工作人員不足與社區缺乏專業人才等因素，使該計畫無法持續推動（唐啟明，一九九七），殊為可惜，社區發展工作仍然率由舊章，欠缺突破性的發展。不過，台灣省政府社會處仍然編列經費，補助社區興建活動中心、籌措生產建設基金、舉辦定期的考核與觀摩，讓社區工作可以持續推動。此外，這個階段在社區福利上仍然做了一些努力，如鼓勵社區設立托兒所與安養堂，使農村幼童與無依老人有照顧之所，亦補助該機構的人事設備費用，這些托兒所與安養堂依然存在台灣許多社區之內，建立了台灣「福利社區化」的基本模式。

肆、相對萎縮時期（一九八七—一九九三）

一九八七年政治解嚴，是帶動台灣社會丕變的關鍵性因素。解嚴之後的政治自由化與民主化，使積蓄已久的社會力勃興，藉由組

織結社與社會運動方式，要求政府對社會資源重新分配，產生了重要的催化作用。林萬億認為：一九八〇年代風起雲湧的社會抗爭，雖然還是以政治權力鬥爭為主，與社會福利議題相關的行動抗爭，只是一小部分，但是政治取向的抗爭風潮撐開了社會福利運動的空間，降低了行動的成本，而且也創造了結盟與資源投入的機會（引自蕭新煌、林國明主編，二〇〇〇：七—八）。從政治發展與社會福利運動的角度來看，確實有效的對執政當局產生相當的政策壓力，觸動了社會福利發展的動能，加速了社會福利政策與立法的進度。遂有一九九四年通過「社會福利政策綱領」，及往後數年社會福利法規的增訂與修訂。

因此，解嚴之後對台灣社會福利發展的影響，有下列三點：

一、社會福利運動的蓬勃發展

台灣的社會福利體系，從一九八〇年代中期以來，無論從資源規模的成長、保障對象的普及程度、福利範圍的涵蓋層面，以及政策立法的制度化來說，都有顯著的發展趨勢。這些趨勢當中，來自社會的集體行動扮演了一定程度的形塑作用。在政治自由化與民主化的風潮中，社會力量集結組織，挑戰既有的權利秩序，透過運動形式來主張特定人群的權益保障，要求集體資源的重新分配（蕭新煌、林國明主編，二〇〇〇：二）。這股民間社會運動的熱潮，配合政府部門專業的社福文官與熱心的立法委員，帶動起台灣社會福利

近十年快速的發展。

一、社會福利決策重心轉移中央

一九九一年中央民意代表全面改選，老國代、老立委與老監委全數退職，「萬年國會」終結，新興的民意集中在立法院，使中央政府的影響力日增。弱勢群體的社會運動對象，以中央部會及中央民意代表為主，中央政府為因應民間社福團體的壓力，大幅增加社會福利預算。依據統計一九八六年至一九九六年十年之間，社會福利預算增長七．二五倍（蕭新煌、林國明主編，二〇〇〇：二）。同時，修改或增定社會福利法規，成為中央政府的主要工作之一。此時，台灣省政府的功能相對式微，既無法做重要的決策，亦無法如縣市政府貼近民眾的需求，成為組織龐大，但功能不彰的機關。

二、社會福利重要業務改變

在解嚴之後，諸多的社會運動當中，以身心障礙者、老人、兒童等弱勢族群的動員能力，最為可觀，其中由於殘障聯盟與老人福利聯盟的社會運動策略對政府造成的壓力最大，從而影響了中央政府社會福利的重心移轉，並由預算分配方式加以反應。依據內政部統計一九九一年至二〇〇〇年十年之間，中央政府各項社會福利服務經費共計七八七億元，其中身心障礙福利佔三九九億元，約佔五一％、老人福利一八七億元，約佔二四％，社區發展僅有十九億元，

約佔二．四％（全國社會福利會議分區座談會引言報告，二〇〇二：八七）。亦即此階段中央政府的社會福利業務以身心障礙者與老人福利業務為主，其他的福利服務項目，包括社區發展僅具陪襯性質。

因此，此時的社區發展工作隨著中央權力增強，地方政府式微，其重要性大不如昔。而中央政府社會福利業務的重點一向不在社區發展工作上，面對民間社會福利團體的壓力，政府的施政重點更必須移轉至弱勢族群身上，社區發展業務又進一步被邊緣化。內政部社會福利經費補助作業要點雖然仍有一部分經費補助，但是，佔整體福利預算比例甚微。而補助項目依然是傳統社區發展工作內容，例如社區綠化、美化、守望相助、老人長青俱樂部、媽媽教室等，既無突破，亦不敢驟然廢除，只變成點綴性及行政首長施恩的業務。社政單位的社區工作，並未因應解嚴之後的情勢，加以突破改進，如果不是後來李前總統登輝先生對「社區工作」的號召，社政單位的社區發展業務恐就此走向沒落一途。

伍、多元挑戰時期（一九九三年—二〇〇二年）

就在社政單位社區發展日漸萎縮與邊緣化之際，台灣的「社區工作」卻有突破性的進展，帶動這股風潮的就是李前總統登輝先生。李前總統於一九九三年大力呼籲要建立台灣「生命共同體」的觀念，並於一九九四年三月二十二日參加中華文化復興運動總會和台北市

政府合辦的「社區文化研習會」活動，另於一九九五年一月十五日參加台南市「社區文化巡禮」活動，均提出「社區居民應該自己組成一個具有約束力的共同體社會，自主地來經營自己的社區生活，解決社區問題」。一九九四年，行政院文建會提出「社區總體營造」計畫，展開創新性的社區營造工作。因此，社區工作經由總統政策上的宣示，透過行政部門積極配合推動，使台灣社會形成一片「社區熱潮」。除了行政院文建會之外，衛生署的「社區健康營造」、教育部的「學習型社區」、營建署的「城鄉新風貌」、經濟部的「形象商圈」，均以社區為範圍，以民眾為對象，應用社區工作方法，如火如荼的展開。

另外一股影響當前台灣社區工作的重要力量，來自於解嚴之後台灣民間社會的抬頭。一些文史工作者企圖以重建鄉土歷史的切入角度，來對抗標準化與均質化傾向對於地方特色的抹殺。這種自主的民間活力從文化根基擴散，也啟動了地方自主意識抬頭。同時，民眾權利高漲，許多社區透過社會運動方式，加以爭取，亦形成另一種社區工作模式。

在面對各部會紛紛提出各式各樣的社區工作，具有推動社區工作歷史最為悠久的社政單位，顯然必須思考如何突破困境。在「輸人不輸陣」的情勢下，一九九五年內政部於國家建設研究中心中特別專論探討「發展社區化福利服務型態」。並於同年又召開「全國社區發展會議」，使社區發展工作忽然有枯木逢春的感覺。為了與其他部會的社區工作有所區別，「社會福利社區化」成了最重要的工作項

目，一九九六年七月內政部成立「推動社會福利社區化專案小組」，積極研商福利社區化之原則及作法，並同時進行法制化作業，研訂「推動社會福利社區化實施要點」，並於同年十二月十六日核定實施（陳武雄，一九九七：八一十）。

一九九八年內政部依據「推動社會福利社區化實施要點」，落實「福利社區化」的理念，選定台灣地區五個縣市作為推動「福利社區化」實驗地區，包括台北市文山區、宜蘭縣蘇澳鎮、彰化縣鹿港鎮、台南市安平區與高雄縣鳳山市進行實驗，實驗業已於一九九九年二月結束。此外，台灣省政府也於一九九八年七月起，擇定宜蘭市梅州社區、台中縣霧峰鄉萬豐社區、南投縣埔里鎮蜈蚣社區、新竹縣私立華光智能發展中心與苗栗縣私立新苗啟能中心等五個社區或機構進行實驗，二〇〇〇年則由台北縣三重市、高雄市小港區、台中縣秀水鄉與金門縣負責推動。一時福利社區化的實驗，蔚然成風，且各具特色，為台灣推動社會福利社區化踏出重要的一步。福利社區化也成為社政單位社區發展工作的代表性業務，二〇〇一年之後內政部的社區發展工作評鑑，福利社區化推動情形均是重要指標。

這個階段政府社區工作的主導權，已經移轉至文建會，文建會以「社區總體營造」的計畫，成為各單位效法的對象，儼然是社區工作的代言人，並且批評社政單位的社區發展工作由上而下，不具活力（行政院文化建設委員會，一九九九）。不過這種批評，並不公平。從歷史發展的角度而言，社區發展工作緣起於聯合國的援助計

畫，而當時的台灣是處於一個經濟衰敗，威權政治當道，與民間力量遭到壓制的時代，推動社區工作顯然有其「由上而下」的歷史包袱；而社區總體營造卻是在一個經濟富裕，政治解嚴，民間活力十足的時代產生，其客觀條件相去甚遠。更何況社區總體營造還有許多令人稱羨的條件，包括政務官層次官員的推動、充足的經費、專業的支持、商業利益的配合等等（賴兩陽，二〇〇二：一三三一—一六〇）。即使社區總體營造花費了政府許多資源，是否如想像中的成功，也無定論，較多的批評包括：與現實環境脫節、專業團隊介入社區工作的不當、政策與實際執行的斷裂與落差等等（曾梓峰，一九九七：七六一—九二），使社區總體營造依然面臨如何持續推動的困境。

不過，社政單位的社區發展工作，不能靠著別人的失敗，而有「不過爾爾」或「幸災樂禍」的心態，畢竟，社區發展工作在面臨社會變遷的因應能力，其實是瞠乎其後的。未來，社政單位的社區發展工作面臨的挑戰包括：

一、在社區工作多元發展的階段，傳統社區工作項目要不要調整？包括社區綠化、美化、守望相助、民俗文化活動，要不要回歸各目的事業主管機關辦理？

二、如果傳統社區發展工作的內涵要做調整，如何配合台灣社會脈動的節奏，擬定符合當前社會環境所需的社區工作內涵？

三、雖然社區工作已經大權旁落，不過社政單位仍擁有專業的優勢（大學社工系仍將社區工作列為必修）與法規的正當性（社區

發展工作綱要），未來要不要努力爭取社區工作在政策上的主導權？或是保持現狀，隨波逐流？

四、如果要重新主導政府的社區工作，「社區發展工作綱要」要不要廢止，並儘速訂定「社區（發展）工作條例」，以提升法律的位階？

五、要不要開放更多的社區組織，包括社區自助團體、慈善團體及有心從事社區工作的民間社團，一起參與社區工作，而不是只有社區發展協會；社區範圍的界定要不要更具彈性？而不是「村里／社區」的傳統結構？

六、要不要對社區發展的業務內容鬆綁，鼓勵社區依據自己的需求規劃方案，申請政府補助，政府在經費許可之下，儘量配合，而不是政府指定某些項目才可以申請補助？

總之，這個階段的社區工作，面臨著多元分化的情勢，以往社政單位一枝獨秀的社區發展工作，在其他部會積極規劃，大力推動的情形之下，顯得步履蹣跚。雖然，辦理「全國社區發展會議」，推動「社會福利社區化」，不過，業務內容的突破性與創新業務的持續性依然不足，社政單位的社區發展工作正面臨了傳統優勢喪失，但後續的政策方向與工作內容，亟待釐清與確立的關鍵時刻。

台灣的社區工作從一九一七年日據時代的「人類之家」開始，分別推動具有現代社會福利內涵的「方面委員會」、「鄰保館事業」與「社會館」，後因日本戰敗，台灣脫離了殖民統治，日據時代的社區工作沒人歷史。國民政府的社區經驗深受「鄉村建設運動」的影

響，因此，率先推動基層民生建設，惟因當時台灣社會正值戰後重建，民生凋敝，殘補式社會救助工作是重點工作，基層民生建設成效不彰。其後在聯合國支持下推動社區發展，頗有如火如荼之勢，可惜一九七一年退出聯合國之後，經費大為縮減。不過，台灣省政府社會處卻積極的加以推動，尤其在基礎工程建設方面，恰符民眾所需，成效斐然。一九八〇年代台灣正由農業社會邁入工業社會，為因應社會變遷，社區發展工作提出「社區福利服務體系」的構想，並且加以實驗，可惜實驗在四年後草草結束，社區發展雖比前一段時期更重視精神倫理建設，但並未有重大突破。一九八七年解嚴之後，台灣社會力勃興，民間社福團體權利意識高漲，政府社政業務移轉至老人、身心障礙者及其他弱勢族群身上，社區發展工作相對萎縮，已成邊緣性業務。惟一九九三年開始李前總統登輝先生對「生命共同體」的號召，配合解嚴之後的民間活力，帶動起政府各部門的社區熱潮，台灣的社區工作進入多元分化的時期，社政單位雖然推出「社會福利社區化」政策，但隨著實驗計畫結束，已有逐漸衰退的情形。因此，社政單位的社區工作正面臨以往的優勢不再，後來的發展又不明確的窘境。

社區工作在台灣已經走過了漫長八十五年的歲月，對一個社會福利制度而言，即使功過難論，卻也見證了台灣歷史上的政權更替與興衰起伏，對反映台灣社會福利制度的發展趨勢，具有重要的指標意涵。面對二十一世紀「全球化」(globalization)浪潮席捲而來，社區工作正面臨兩難困境，一方面使傳統鄰里關係變得更為疏離，

一方面卻也因國家功能的式微，使民眾更關心社區事務，於是「在地化」(localization)又成為另一股重要的力量。因此，社區工作仍然會成為重要的政策議題，持續的加以推動。只是身為社會福利領域的一員，不禁要問：社政單位的社區發展工作究竟要何去何從？

(本文作者現任東吳大學社會工作系副教授)

◎ 參考書目

- 王培勳(一九九八)社區工作在台灣推動經驗及未來發展趨勢。收錄於詹火生、古允文主編「新世紀社會福利政策厚生白皮書—社會福利篇」。台北：財團法人厚生基金會。
- 內政部主編(二〇〇二)全國社會福利會議分區座談會引言報告。
- 江亮演(二〇〇一)社會福利與行政。台北：國立空中大學。
- 行政院文化建設委員會(一九九九)台灣社區總體營造的軌跡。
- 李增祿主編(二〇〇二)社會工作概論。台北市：五南圖書公司。
- 杵淵義房(一九四〇，一九八〇復刻)台灣社會事業史。台北：南天書局。
- 林萬億(二〇〇〇)社會抗爭、政治權力資源與社會政策的發展：一九八〇年代以來的台灣經驗。收錄於蕭新煌、林國明(編)，台灣的社會福利運動(七一一—三四)。台北：巨流圖書公司。
- 唐啟明(一九九七)台灣省社會福利社區化的過去、現代與未來。社區發展季刊，第七十七期，一三二—二一。

徐震（一九八〇）社區與社區發展。台北：正中書局。

陳武雄（一九九七）推動社會福利社區化之政策規劃與具體作法。
社區發展季刊，第七十七期，七—十二。

傅立葉（一九九五）我國政府支出的政治經濟分析。收錄於林萬億
主編，台灣的社會福利：民間觀點（頁一六〇—二〇五）。台北：
五南圖書公司。

黃源協，黃松林，蕭文高（一九九九）社區照顧的政策與實踐——以
英國新堡市與台灣省台南市為例。暨大學報，第三卷第一期，二
六三—二九六。

曾梓峰（一九九七）「社區總體營造」政策暨社會效益研究。台北：
行政院文化建設委員會。

張芷雲（一九八三）我國殘障福利法與社會救助法執行之規劃與成
效之評估研究。台北：行政院研究考核發展委員會。

楊孝（一九八五）建立以「社區為推展社會福利服務工作模式」
規劃與評估之研究。台北：中華民國社區發展研究訓練中心。

賴兩陽（二〇〇二）社區工作與社會福利社區化。台北市：洪葉出
版社。

蕭新煌，林國明主編（二〇〇〇）台灣社會福利運動。台北市：巨
流圖書公司。

Hwan, Yuan-shie(1999). Community Care for Elderly People in
Taiwan-Illusion, Vision or Reality. Paper presented at the meeting of
the Taiwan-Birmingham Conference: Prospects for Development in
Social Policy and Social Services on Birmingham University, U.K .

Tsai, Wen-Hui and Chang Ly-Yun.(1985), "Politics, Ideology, and Social
Welfare Programs: a critical evaluation of social welfare legislation
in Taiwan," National Taiwan University Journal of Sociology, 17,
233-262.