

社區發展新策略。

葉肅科

澳洲經驗，臺灣啟示

壹、前言

社區發展是一種視野，也是一種提供全球觀點的動態專業論點。對於社區專業人員與社區居民而言，社區發展不僅提供許多機會，也帶來日常生活的新挑戰。一般人認為：社區是構成社會的基本單位。它是複雜的、多層面的與人性事務的；它是能夠成長與發展的，也是最重要的社區面向。社區發展是一種專業，因為它把許多學科或領域所具有的理論、研究、教學與實務整合成政府部門與非政府部門均能應用的重要知識。這些學科或領域包括：學術界、市民團體、金融機構、醫療保健、地方與區域政府、公共機構與公共事業單位等。藉由社區發展，專業人員與社區居民都有許多機會可習得新經驗、彼此交換理念、取得許多當前研究、查詢有用的資訊，以及分享專業的知識與意見。然而，社區發展也使專業人員與社區居民面對日常生活的新挑戰。為了瞭解社區發展的複雜性與不

斷變遷的體系脈動，全球社區共同需要的是專業人員與社區居民的社區發展之積極參與。

「更強家庭與社區策略」(Stronger Families and Communities Strategy) 是一九九八年澳洲聯邦家庭與社區服務部 (the Commonwealth Department of Family and Community Services) 作為政府組織再造後一個新部會建立以來的第一個新策略。新部會組織再造的重要步驟之一是：界定政府的社會政策議程之未來發展方向。家庭與社區服務部的社會政策層面之清楚展示不僅反映澳洲政府的施政優先性，也代表政府另一種步驟的推展。該策略的行動綱領核心是由更強家庭、更強社區，以及經濟與社會參與三個部分所組成。補充這三個社會政策層面，並作為澳洲社區發展新策略的則是另外三種重要策略：一、透過能力培養與早期介入做防治工作；二、促進社區居民的獨立自主、自我選擇與自力更生；以及三、維持穩定的與足可支撐的社會安全網(葉肅科，二〇〇一、二〇〇二)。

社區發展新策略的行動綱領不僅可提供我們對於家庭與社區服務部整體活動的瞭解，也讓我們知道所有參與社區發展工作人員所

要達成的集體目標。就此觀點而言，社區發展新策略提供了澳洲政府努力成果的共同焦點，也構成將社會政策成果輸送給個人、家庭與社區的一種專業與團隊工作環境的基礎。基本上，澳洲聯邦家庭與社區服務部是以住宅支持措施與社區援助計畫作為強化更強社區的社會政策成果。本文的目的主要在探討澳洲社區發展新策略，論述焦點則擺在澳洲「更強家庭與社區策略」的標的與原則、「更強社區」新策略中的住宅支持措施與社區援助計畫、社區行動計畫的三個階段與四個過程，以及澳洲社區發展新策略與社區行動計畫經驗對於臺灣社區發展工作推動所具有的啟示與省思（Commonwealth of Australia, 2001）。

貳、更強家庭與社區新策略

「更強家庭與社區策略」於二〇〇〇年四月十六日由澳洲總理公布。同時，澳洲政府也在一九九九至二〇〇〇年的聯邦預算中投入二億四千萬澳元的特別款作為支持澳洲家庭與社區發展的經費。這些經費不僅可用來支持防治與早期介入（或療育）的工作，也可資助發展社區技能與資源的措施。

一、策略標的與原則

就社區發展的角度來看，「更強家庭與社區策略」是一個促使人

們建立夥伴關係，發揮「我們可以一起影響」（together we can make a difference）社區之力量，藉以支持家庭與社區的新策略。它更是澳洲聯邦「家庭與社區服務部」（the Department of Family and Community Services）展現社區發展新活力與行動計畫的新策略。它的整體標的是要協助強化澳洲的家庭與社區，而在此新策略之下，每個配套措施也都有其特定的標的。

在「更強家庭與社區策略」之下，許多社區均可蒙受利益，但是，卻未必有能力利用它們的資源來解決地方問題。澳洲的州與領地辦事處會協助這些社區擬訂出自己的理念，而這項工作往往是由州與領地政府機構、地方政府、社區組織與地方企業界所形成的夥伴關係共同合作進行。因此，澳洲家庭與社區服務部也鼓勵各社區提出自己的強化家庭與社區計畫，並提供它們有關如何申請經費資助的資訊。

該策略以八個原則為依據，而它們又是計畫案必須思考的原則：

（一）防治與早期介入（或療育）取向之促進：許多社區論題的最佳解決之道是在一開始時即能防微杜漸，避免問題產生，方法則是創造一種可讓個人、家庭與社區均有活力的環境。此外，某論題的早期階段之介入才可能增加其正面成果的機會。其實，早期介入與防治要比已產生問題或造成侵害後再加以回應會更有效。

（二）共同工作夥伴關係之建立：夥伴關係是一種置基於團隊工作與相互信任所形成的長期關係。透過共同工作的方式，社區團體、地方政府、州政府、教會團體、服務供給組織與地方企業等夥伴可以更好的支持澳洲家庭與社區。對於社區而言，這些類型的夥

伴關係則增加了正面成果的可能性。

(三) 對於個人生命轉變之支持：在個人一生中，找到工作、擁有子女、屆齡退休與克服創傷等生命轉變都是重要的事件。它們代表的是一種情境變遷，或是從某一生命階段到另一生命階段的變動，這些時候，人們往往需要特別的支持。

(四) 更佳的協調與整合服務之發展：政府、企業界、社區組織與志工提供許多全國性的服務網絡。在地方層次上，為了使人們更容易取得幫助，協調與整合也經常是與現有的服務和資訊相關聯。

(五) 有力證據的使用與未來之展望：對於幫助家庭與社區繁榮的措施，計畫案應該根據有力的證據來說明那些有效，那些不可行。譬如說，組織可以援引它們與特殊團體共同工作的經驗。

(六) 以地方資源解決地方問題之推動：在確認與回應地方問題上，地方社區往往是最佳的選擇。「更強家庭與社區策略」強調：如果政府能與社區建立夥伴關係以尋求問題解決，那麼，持久的解決之道就較可能出現。

(七) 重視社區能力之培養：社區能力培養是指有關個人與社區之個別與集體資源之增加而言，因此，它們可以回應挑戰，或是掌握他們可以掌握的機會。

(八) 強調社會資本之投資：重要的是：計畫案的給付輸送必須是足可支撐的，而且與其他類似經費的計畫案所輸送的給付是可相提並論的。短期而言，計畫案不僅應有助於社區力量的形成，也應協助社區培養處理任何未來論題的技能。

二、策略取向與資助判準

除了上述的策略標的與原則外，「更強家庭與社區策略」也有兩個重要的發展取向：

(一) 以社區為中心的取向：「更強家庭與社區策略」所關注的是強化家庭與社區的參與和投入，這就是「以社區為中心的取向」(community-based approach)。它不僅給予社區思考的機會，也讓計畫案的推展能提供它們以地方的方法來解決地方的問題。這種取向承認防治與早期介入(或療育)的重要性，不用等到事態嚴重或出現危機後才出面處理。該策略支持善加利用現有社區資產之發展，作為幫助家庭與社區獲得必要技能之用，藉以度過困難情形，並掌握可能的機會。因此，對於家庭而言，「更強家庭與社區策略」所關注的焦點包括：家有幼童者的需求；強化家庭關係；以及如何在工作與家庭之間取得平衡點。對於社區來說，「更強家庭與社區策略」所強調的強勢社區應包含要素有：強勢的領導能力；社區技能與知識；建立公共與私人部門間的夥伴關係；以及具有熱忱與實踐的志工。

(二) 彈性的取向：所謂「彈性的取向」(flexible approach)，是指該策略允許計畫案可以獲得許多相關措施的資助。這些措施包括：更強家庭基金(the Stronger Families Fund)：促進服務的更佳協調與整合，幫助社區找出強化家庭的新方法，其關注焦點是早期兒童發展與有效的親職工作；早期介入、親職與家庭關係支持

(Early Intervention, Parenting and Family Relationship Support)：鼓勵社區提供類似親職支持與遊戲團體、家庭關係教育與諮詢之創新服務與活動；以地方資源解決地方問題 (Local Solutions to Local Problems)：幫助社區培養出長期解決其問題的能力，並讓它們具有自賴的能力；地方社區的潛在領導人 (Potential Leaders in Local Communities)：主要包括提供技能、創造機會，以及支持潛在的社區領導人；社區所為何事措施 (Can Do Community initiative)：透過實際生活實例之示範，讓人們共同工作以恢復和強化其社區活力與生命力；以及 全國志工技能發展計畫方案 (National Skills Development for Volunteers Program)：讓志工有機會發展出他們可以確實一起影響社區的所需技能。

在「更強家庭與社區策略」的運作下，凡尋求聯邦資助的計畫案都應該考慮到：(一)整體的策略標的與相關資助措施之標的；(二)「更強家庭與社區策略」之原則；(三)適用於所有計畫案重要經費資助之判準；以及(四)對於特定措施的計畫案可資助之判準。除了八個策略原則之外，所有有關計畫案的重要經費資助判準也必須考慮到：(一)社區支持計畫案應包括的證據有：社區確定需要該計畫案；計畫案所設定的家庭與社區能交代計畫設計與活動；社區與家庭所存有的機會牽涉到計畫案執行與成果評估；(二)無論從短期或長期角度來看，均證明有利於社區與家庭；(三)就長遠的角度來看，計畫案有助於培養社區能力以處理各種論題；(四)在某種程度上，計畫案的提出是與其他社區的計畫案和活動相互補充，而非彼

此競爭或對抗；以及(五)在相當程度上，計畫案反映出家庭與社區服務部的標的計畫。

參、「更強社區」新策略：住宅支持

澳洲家庭與社區服務部的「住宅支持」(Housing Support)主要關注更強社區的策略，但它也是達成更強家庭、經濟與社會參與目標不可或缺的一環。為了支持和強化社區與家庭，家庭與社區服務部或是直接提供協助，或是藉由某些計畫方案來促成。這些包括：援助中低收入戶取得適當與有能力承擔的住宅；支持人們使其擺脫無家可歸境遇；以及處理賭博的負面社會衝擊。主要專責部門有兩個：住宅支持部門 (Housing Support Branch) 與青少年暨學生 (Youth and Students) 部門。專責部門係透過與州和領地政府、聯合服務中心、家庭援助辦事處 (Family Assistance Office)，以及其他社區團體所建立的夥伴關係之策略管理來運作。這些包括：

一、賭博政策與支持

澳洲的賭博政策與支持作為更強家庭與社區策略的一環，主要是強調賭博對於個人、家庭與社區的負面衝擊。它的兩個重要活動是：(一)協調聯邦回應問題的賭博；(二)支持部級賭博審議會 (the Ministerial Council on Gambling) 與全國賭博諮詢機構 (National

Advisory Body on Gambling)。再者，家庭與社區服務部也和其他聯邦部會與機構共同努力達成五種角色：(一)和州政府與領地政府，賭博業與社區團體建立夥伴關係，藉以促進統一回應賭博論題；(二)增加聯邦計畫方案中有關問題賭博的防治與處置之優先性；(三)擬定措施以告知並協助對賭博論題有特殊需求之團體，例如青少年、原住民與托勒斯海峽島民，以及不同文化背景的人；(四)追蹤禁止互賭的社會影響；以及(五)促進賭博的研究與大眾覺醒。

一、青少年計畫方案

青少年計畫方案局的職責在於掌管青少年支付，以及其他家庭與社區服務部明確指定的青少年與學生標的對象的給付。它負責青少年津貼、澳洲學生就學支付、學生財務補充方案與車資津貼政策、計畫方案與評估。它也透過再連結計畫方案(Reconnect Programs)提供無家可歸者、有無家可歸風險之青少年及其家庭的援助。青少年計畫方案局和州與領地辦事處(the State/Territory Offices)共同負責青少年活動服務計畫方案(the Youth Activities Services program)與青少年活動服務家庭聯繫工作者計畫方案(Youth Activities Services families Liaison Worker Program)之執行。這兩個計畫方案的主要目標是：透過課後活動來提供弱勢境遇的青少年及其家庭的必要支持與輔導。目前，正在進行的是青少年津貼的三年評估，再連結計畫方案的評估也將展開。在全國違法藥物使用策略

下，青少年計畫方案局也負責「強化與支持家庭克服違法藥物使用問題」(Strengthening and Supporting Families Coping with Illicit Drug Use)之執行，以及青少年相關論題的研究與分析。

三、住宅援助

住宅援助是澳洲聯邦、州與領地政府社會政策與福利架構的一個重要領域。聯邦、州政府與領地政府制定與執行策略的主要目標在於提供低收入戶或特殊需求者之住宅援助，並防治與減少無家可歸的發生率。這些包括：聯邦與州住宅協定(the Commonwealth-State Housing Agreement)、更強家庭與社區策略、全國無家可歸策略(National Homelessness Strategy)，以及建構更好的未來：二〇一〇年原住民住宅聲明(the Building a Better Future: Indigenous House to 2010 statement)等(Australian Institute of Health and Welfare, 2001)。

澳洲政府提供的住宅援助包括許多租賃的保有權類型，例如私人租屋(private rental)、公共租屋(public rental)、主要社區住宅(mainstream community housing)、原住民社區住宅(indigenous community housing)與危機／轉變住宅(crisis/transitional housing)等。雖然州與領域提供所有類型的租賃方式，但因不同的社會或經濟需求，各州與領域間的援助範圍與類型也有很大的差異。目前，直接援助的主要形式是私人租賃市場的租屋援助、公共住宅的租屋優惠，以及首度購屋者的保證金援助方案，而間接援助的主要形式

則是對住宅所有權人的寬減稅制措施。晚近幾年，澳洲住宅援助變遷的主要特徵是政府擴大對於私人市場的家庭租屋援助範圍，以及公共與社區住宅援助之改革。由於住宅所有權被視為澳洲福利體系不可或缺的一環，因此，它也是影響一般社區居民健康與福祉的重要因素。譬如說，一九九八年的塔斯馬尼亞健康社區調查（the 1998 Tasmanian Healthy Communities Survey）發現：住宅的適當性與主觀的生活品質間有明顯的關聯；昆士蘭住宅部（the Queensland Department of Housing）的報告也指出：住宅對於社區居民的生活領域，包括健康、就業、教育與社區參與等均有影響（TDHHS, 1999; Phibbs, 2001: 1-3）。在當前澳洲福利與稅制改革之際，個人住宅需求的追求被視為支持社會與經濟參與的重要一環，因此，瞭解政府資助住宅援助特殊形式之影響的論題也日益受到關注。這些論題包括：住宅輸送援助可能形式的種類，以及確保各種住宅類型不同租賃保有權的角色之瞭解（RGWR, 2000）。

四、全國無家可歸策略

自一九九九年以來，澳洲政府即對無家可歸問題做出重要的全國性回應。其中，以服務夥伴關係一起防治或解決無家可歸問題的範例也不在少數。但是，由於缺乏協調機制，不免阻礙整體目標的服務輸送之達成。為了匡正此一缺失，聯邦政府乃於二〇〇〇年展開全國無家可歸策略。該年五月，聯邦家庭與社區服務部提出了一

份澳洲聯邦政府試圖勾勒的全國無家可歸策略。同年十月，聯邦無家可歸諮詢委員會（the Commonwealth Advisory Committee on Homelessness, CACH）被指派為該策略發展的諮詢對象，並為政府提供無家可歸問題的綜合性分析與建議。至此，全國無家可歸策略對於防治、減少與回應澳洲無家可歸問題之政策可說提供了一個重要的策略架構。換言之，該策略所描繪的架構是想以計畫方案與政策作為引導無家可歸的防治與改善方向，而其架構的規劃又是朝向整體與策略的方向發展。

基本上，全國無家可歸策略的主題是：防治、早期介入（或療育）、一起工作，以及危機轉變與支持。這四個主題不僅反映出澳洲政府處理無家可歸的方法，也凸顯出聯邦政府有意為所有澳洲人提供一個穩固的現代社會安全網。這與澳洲福利改革的方向是一致的，因為透過社會與經濟參與的促進，不但及時滿足社區居民的需要，也藉由社會夥伴關係的建立一起工作以防治社區貧窮與弱勢境遇（Commonwealth of Australia, 2001: FaCS, 2000）。

五、支持性住宿援助計畫方案

「支持性住宿援助計畫方案」（Supported Accommodation Assistance Program, SAAP）是一個透過一連串支持與支持性住宿服務以協助無家可歸者或有無家可歸風險者之支持計畫方案。它是澳洲政府整體回應無家可歸問題的重要一環，也代表澳洲聯邦以更寬

廣的社會安全網設計來援助陷入危機中之社區居民。支持性住宿援助計畫方案的目標在於幫助社區居民盡可能迅速的生活在獨立的、適當的或其他長期照護的支持性住宅裡。在全國層次上，該計畫方案是成本分擔的，而且是由聯邦與州和領地政府聯合管理。服務輸送主要由非政府機構執行，並有某些地方政府的參與。一九九九年至二〇〇〇年，支持性住宿援助計畫方案共資助了一千二百多個非政府與社區組織。透過支持性住宿援助計畫方案提供服務的機構是各式各樣的，它們也藉由其他政府計畫方案，以及從非政府部門獲得經費。這些機構的下層單位會將它們安置在適切的位置以協助無家可歸者與有無家可歸風險者；譬如說，這些機構可提供許多緊急服務，例如危機住宿、轉變住宅之轉介、家庭暴力支持與健康問題援助等（Australian Institute of Health and Welfare, 2000, 2001）。

肆、「更強社區」新策略： 社區援助計畫

為了促進更強社區的目標之達成，澳洲聯邦家庭與社區服務部採取了一些必要的方法或策略，這些包括：一、協助社區培養其獨立與自賴能力；二、幫助鄉村與偏遠地區民眾取得服務以滿足其需求的機會；三、協助改善原住民的生活情況；四、協助支持危機中的個人、家庭與社區；五、協助確保自資退休者、低收入個人與家

庭可取得所需服務之機會；六、鼓勵企業界與社區部門間的順暢夥伴關係之建立；七、從不同的文化與語言背景購買服務以協助社區居民；以及八、提供標的支付以援助有特殊需求的居民。

此外，家庭與社區服務部也提供三種主要計畫方案服務以滿足特定的社區需求。這些包括（Commonwealth of Australia, 2000）：

一、聯邦兒童照護計畫方案

澳洲的家庭與兒童服務（the Family and Children's Services）計畫之目標在於改善家庭中、在職者與一般社區之家庭與兒童生活品質。聯邦兒童照護計畫方案（Commonwealth Child Care Program）是透過有能力承擔的與品質的兒童照護供給之支持，來援助家有依賴子女並參與勞動和一般社區活動的家庭。在計畫方案的名義下，可使用的援助服務是在改進兒童照護的供給、選擇、品質與承擔能力。為協助家庭分擔兒童照護成本，目前，澳洲聯邦政府提供的財政補助包括：（一）兒童照護援助：對於具有資格的中低收入家庭直接給予服務給付，這對必須支付費用的那些家庭，無異是降低服務費用；（二）兒童照護優惠：透過家庭自付兒童照護費用三〇%的優惠提供，援助其與工作相關的兒童照護支出。自二〇〇〇年七月一日起，上述兩種現有援助形式已結合成一種兒童照護給付（Childcare Benefit, CCB）。兒童照護給付大幅簡化兒童照護援助體系的結果，使家庭可透過該項計畫方案的一套規則來運作，也更輕易的瞭解與取得援助。

在兒童照護計畫方案下，服務供給主要包括：（一）私人與社區經營者所提供的中心導向的長時間托兒所；（二）個人在其自宅中提供他人子女照護的家庭托兒所；（三）學校課後時間與假期照護；（四）對於參與就業、教育與訓練計畫方案（Jobs, Education and Training Program）案主之特殊援助；（五）鄉村與偏遠地區的創新與彈性服務；（六）在鄉村與偏遠地區經營多功能中心，並滿足工作與非工作父母之照護需求；（七）提供臨時照護給家有學齡前兒童之父母；（八）提供多功能的原住民兒童服務；（九）以補充服務支持兒童照護服務；以及（十）提供支持兒童照護品質的服務，例如在職訓練、資源與意見。

一、家庭服務子計畫

家庭服務子計畫的目標是在支持陷入危險中的家庭與個人，尤其關注的是援助弱勢境遇的家庭、危險中的兒童與無家可歸者。主要的子計畫除支持性住宿援助計畫外，尚有反家庭暴力夥伴關係（Partnerships Against Domestic Violence）與無家可歸青少年領航計畫方案（Youth Homelessness Pilot Program, YHPP）。過去三年來，透過聯邦政府反家庭暴力之新全國策略：反家庭暴力夥伴關係所使用的經費約五百二十萬澳元。早期介入計畫的制定是為了檢證創新服務對於經歷家庭暴力之家庭，以及經驗與見證家庭暴力之青春期男孩的回應。隨著家庭暴力鄉村與偏遠措施（the Domestic Violence

Rural and Remote Initiative）之持續與擴大，透過服務的提供也更有有效的回應偏遠與鄉村地區的家庭暴力。

一九九七年至一九九八年期間，依據無家可歸青少年領航計畫之名義，澳洲政府提供了一千一百二十萬澳元以資助全澳洲二十六個領航計畫案。領航計畫的目的在於提供早期介入以協助家庭處置家有青春期子女比預期（一般是十二至十八歲）更早離家的情形。它所使用的介入策略包括輔導、調解與實際支持等。二十六個領航計畫案自一九九七年正式運作以來，至一九九八年七月，已密集的為二千七百名青少年與二千名父母提供服務。一九九八年十二月，澳洲總理宣佈：未來四年將有一筆六千萬澳元的經費用來資助新的青少年無家可歸早期介入計畫案，而服務則從一九九九年十月開始運作。

二、緊急救助計畫方案

主要的相關計畫方案或服務措施包括：全國兒童保護資訊交換所、全國兒童虐待預防會議、家庭與社區網絡創制、商業與社區夥伴關係，以及強化與支持家庭克服違反藥物濫用問題等。緊急救助計畫案是由澳洲聯邦政府資助，而由許多社區、福利與宗教組織來執行。從一九九八年至一九九九年以來的過去四年，聯邦政府提供了十二億澳元作為支持父母與保護兒童免於虐待與疏忽的計畫方案經費。這些包括有關強化家庭關係、親職與防治兒童虐待與疏忽之

| | | | |
|--|--|-----------------------------------|----------|
| | 益可使居民一起回應社區的相關問題？ 對問題有何不同的觀點與可能的回應方式？ | 行動計畫是否實際的且可行的？ 計畫案能否形成且維持一定時間？ | 如何共享與宣傳？ |
|--|--|-----------------------------------|----------|

社區行動計畫模型的目的是要讓社區居民團結在一起，共同擬定出與他們相關的社區發展策略。有效的社區行動有賴社區夥伴關係的建立，尤其是可透過人們之間所建立的夥伴關係而將不同經驗與觀點帶入行動計畫過程裡。就社區發展策略或建立社區夥伴關係而言，社區行動計畫模型可說是良好模式的理由是：一、它是一種尋求不同觀點，並鼓勵人們彼此傾聽與學習的主動與包容過程。二、它對於社區的變遷需求能敏感的加以回應。三、在整個過程中，它是人們可從經驗中學習，並因此修正其發展策略的一種循環。

陸、澳洲經驗，臺灣啟示

所謂「他山之石可以攻錯」，對於臺灣而言，澳洲社區發展新策略與行動綱領之經驗，可提供臺灣社會那些啟示呢？底下省思的重要主題或許可作為我國社區發展策略擬定時的某些參考與借鏡（葉肅科，一九九六、二〇〇二；劉亮，一九八八）：

一、社區相關理念的釐清

在不同情境或學科領域裡，「社區」（community）一詞的使用意義不盡相同。生物學者所說的社區或群聚係指單一物種或許多不同物種之個體群聚生活、競爭與合作所組成的較大整體。自網際網路與資訊科技出現以來，不同的個人群體往往具有一種共同趣味、沒有地理界限，且以電子通訊方式彼此溝通。因此，社區不再只限於一種人類群體，而是屬於社會文化中之一環的超有機體（super-organism），一種人們在彼此學習間所形成的互動形式。它的六個要素包括：科技發明、經濟資源、政治權力、社會模式、共同價值與信仰理念。

對於社區發展策略或計畫案而言，「社區導向的」（community-based）意涵是指它必須源自社區、有社區成員的應負責任，以及對於社區政策與行政具有決定力。換言之，僅位於社區中的外來機構或計畫案最多只能說是「社區定位的」（community-located），並不能當然的視為社區導向的。再者，即使以社區領袖作為諮詢對象，也無法使它成為社區導向的事實。正確的說，社區導向的策略或計畫案係指活動、建設、服務或組織必須是整體社區（不只是某些地方人士或派系）所能決定、選擇與控制的。重要的是：決策是社區導向的，而且決定必須是由社區內部成員做成的。

一般而言，當社區發展後，它就會成長。然而，發展不必然意

味著變得更大或較富有，而是上述所指社會文化六個要素的複雜性與力量之增加。從社會學觀點來看，社區作為一種社會制度是自我的發展。對於社區發展來說，社區並不會因為某人的揠苗助長而使它像植物一樣的變得更高大，社區領導者或動員者只能激勵、鼓舞與指導社區居民從事社區發展。有些人認為：社區發展只意味著變得較富有，亦即每人財富或收入增加。事實可能如此，但它還包括更多的意義。譬如說，它可以是一種社會變遷，一種使社區變得更加複雜、制度擴充、集體力量增加，以及組織性質改變的內涵。

一、社區參與增進的確保

「社區參與」(community participation) 不同於社區貢獻 (community contribution) 或「社區諮詢」(community consultation)，它遠超出勞力或供給的貢獻。在社區發展工作中，社區貢獻所以受到鼓勵的理由是因為它可以協助社區善用地方資源投入社區，讓社區擔負活動的更多責任。社區發展也鼓勵政府部門與社區外來捐助者與整體社區討論其活動，這就是社區諮詢。當援助機構或捐助組織與社區領袖或地方民意代表諮詢時，它們經常會詢問社區是否需要計畫案。答案若是肯定的，機構可能會向其委員會或捐助者聲稱做了社區參與。然而，這並不是真正的社區參與，而是一種社區諮詢。

社區參與在此所指的不僅只是社區計畫案的選擇、規劃、執行、

管理與監督，也牽涉到社區決策、控制與協調的參與。社區參與可以決定、選擇與規劃社區計畫案的優先性，明顯不同於援助機構或捐助組織的優先性。社區參與力量所促成的是某標的社區的活動，它是社區對其發展擔負更多責任的表現，也包括社區計畫案的決定和執行，以及激勵社區領袖或地方人士動員資源與組織活動。總之，社區參與增進的目的在於確保影響社區的相關決策是由社區居民共同決定，而不只是由少數社區成員操縱，更不是單由外來機構所宰制。

二、社區能力培養的推展

「能力培養」(capacity building) 是社區服務議程的核心理念，也經常成為社區發展的重要方針與策略架構。現今，社區發展所以比過去更需要社區能力培養至少有兩個理由：(一)現今的社區發展更需要一種瞭解社區能力培養的策略架構：一九七〇年代，大多數社區發展工作的進行往往缺乏策略架構，致使許多社區發展工作顯得相對脆弱。到了一九八〇年代中期，除了特定地區的發展計畫外，許多社區發展的措施已消失，更重要的是：社區發展已從多數公共政策議程中消失。因此，社區能力培養不僅需要一種策略架構，而且要考慮到它是有能力維持的；(二)在某種程度上，它可作為測量社區發展是否成功的重要指標：協助社區居民能力培養的指標可清楚的設計與明顯的觀察，藉此也可提供檢證不同能力培養策略是否

成功的某些線索。如果我們希望形成一種社區能力培養的新議程，那麼，我們就必須抱持樂觀態度。換言之，社區能力培養的議程試圖達成的是長期的成功，而非永久的失敗。

如果我們要有強勢的社區能力培養議程，那麼，我們就必須強調某些重要論題。這些包括：

(一) 信任：對於社區服務部門而言，真正的社區能力培養是社區發展的重要關鍵，因為它牽涉到政府與非政府機構、社區與家庭和個人間的關係，不信任將毀損能力培養所賴以為繫的基礎。

(二) 領導：它在能力培養領域裡是必要的，但卻也是一種反向的文化議程。領導所涉及的是合作、長期承諾與信任等論題，而這些名詞在高度競爭的、交易的與強調短期成果的環境下似乎是不適宜的。因為領導允許有犯錯或失敗的自由，但能力培養並非總是成功的；計畫可能失敗，網絡也可能崩解。話雖如此，但從計畫中所遭遇的挫折與教訓都應化為持續改善方案過程的動力，而非成為就此放棄的藉口。

(三) 可維繫性：太多的計畫方案與措施是無法維繫的，因為它們未必獲得社區支持，或是受到短期經費與其他協定的限制。我們若要增進社區解決問題的能力，就應該讓社區居民與組織能逐漸具有敏感度或反應性的社區能力培養。

(四) 夥伴關係：在能力培養領域裡，**partnership** 這個字是經常的被使用，但關係形式則往往因資源與權力不同而有差異。重要的是：我們尋求政府、非政府部門與社區間的真正夥伴關係，而這

種關係的建立除應考慮資源與權力的平衡論題外，其議程也不該為關係中的一方所掌控而排除其他各方。

(五) 社區資源的有效使用：在當代社會裡，社區能力培養所以重要是因為它需要有效的與實際的資源使用。過去，社區發展往往因為議程效率薄弱而容易遭到挫敗，現在，社區能力培養並不是要從有效的與實際的資源使用中撤離，而是要將效率放入社區發展議程中使其具有長期性與持續性的利益。

(六) 社區境況的認知與尊重：我們若從中產階級角度處理社區能力培養，特別是針對身處弱勢情境或社區的家庭與個人做能力培養增進，那麼，我們極可能註定失敗。重要的是：我們必須認知與尊重社區居民的當前處境，那怕他們只是有限的或先前已有的能力也需加以培養與增進。當然，這並不意味著不宜將新理念、新計畫方案與新措施引進社區中，也不是說不能對現有觀點與態度提出挑戰。

四、相互責任概念的形成

晚近幾年，澳洲的福利改革議程日益強調社區居民的個人責任，相互責任原則可說是社會政策取向的一項重要基石。相互責任概念是一種彈性的與支持性的社會建構，其所依賴的是個人、家庭、社區、企業與政府間所形成的支持性網絡。對於個人來說，它使人們有彼此幫助的機會。它也意味著認知與支持人們藉由兒童、身心

障礙者與老人照護做出社會貢獻，並且承認其他社區活動的志願參與。對於身心障礙者，澳洲政府將擴大就業、教育與訓練服務的支持。就長期角度看，澳洲政府將朝向基礎的資格權判準發展，更強調的是身心障礙者的工作能力而非醫治損傷的程度（葉蕭科，二〇〇二）。

雖然相互責任概念同時帶來機會與風險，但也必須在個人與社區可接受這些責任的能力範圍內，以及能履行其公平與真正義務的情況下去瞭解。現今，論戰的話題是：它未能考慮到個人、家庭與社區所需要的能力。它尋求不公平的轉移負擔，並未相對提供接受該負擔的能力。於是，由於誤解值得幫助者與不值得幫助者的概念，因此，可能輕易的變成一種懲罰方式，而且瑕疵的概念竟成了要向居民索回某些東西，而非替他們創造應可取得的機會。

五、社會夥伴關係的建立

建立與提升社會夥伴關係：政府與民間團體的關係可以是從上而下的關係，也可以是由下往上的關係。但是，晚近的社會行政趨勢是社會夥伴關係的建立。尤其是，在社會弱勢的領域或地區，社區建構能力顯得更為重要。這意味著：企業界、地方政府與非營利組織應該更有效的共同合作，盡可能的增加個人的經濟與社會參與機會。對於企業與社區而言，讓它們扮演其角色是相當重要的，因為這可補充政府與個人的行動。在創造參與機會與確保弱勢團體有

公平取得這些機會的可能性上，企業扮演了一種重要的角色。澳洲政府同意福利改革考察團的報告，以為建立社會夥伴關係必須支撐參與支持和機會的擴大。為了吸引企業進一步探究這些機會的可能性，澳洲政府也將要求「總理的社區企業夥伴關係」(The Prime Minister's Community Business Partnership) 協助建立機制，並且宣傳此一領域的理念。

具體的說，夥伴關係所要求的是：(一) 鼓勵公司確認與製造機會給身心障礙者、從收入維持重返工作的老年工作父母，以及其他團體；(二) 為了擴大經濟與社會參與，應設法增進加企業與社區在地方區域上的夥伴關係；以及(三) 努力建立一種更廣泛的架構，藉此，企業與社區可以透過合作而形成一種參與文化。

六、社會資本的密切連結

社會連帶的基礎在於社會中的個人可彼此支持，因此，更強的社區與社會關連可透過社會資本 (social capital) 的實際運作來達成。傳統家庭網絡的崩解，以及和工作、宗教組織與地方社區連結的喪失即意味著：貧困者往往是較孤立的與社會排除的一群，因此，也遭遇更嚴重的苦難。譬如說，在身心障礙福利服務領域裡，我們還持續的聽到不少照顧者訴說他們的孤立感與被整體社會排除的痛苦經驗。對於單親家庭而言，事情也是如此，婦女遭到虐待與暴力的折磨，年輕子女則身處不利的弱勢環境。無論就當代社會福利體

系或社區發展工作來說，幫助人們脫離孤立狀態與弱勢情境是相當重要的。

為了更有效回應弱勢族群與陷入社會孤立情境的人，社會資本將可提供相當程度的基礎。晚近幾年，國內外已有不少著作提及社會資本的概念，而它通常指涉的是信任、互惠與公民參與的規範。但是至今，尚無太多著作將社會資本的某些理論應用至福利組織或社區發展工作上。其實，社會資本可能是一種混淆的與脅迫的概念。因為有許多學術著作論述它，不同黨派的政治人物也倡導它。但是，這個名詞能啟發並連結人們一起工作嗎？它可迅速引起夥伴關係成員的共鳴嗎？答案可能不是；這並不是說社會資本本身有什麼錯，而是我們對於所使用的語彙做何種釐清，以及如何瞭解此一名詞？一般而言，社會資本涉及三個要素，而這也是強化社區發展策略想要達成的目標：

(一) 羈絆或結合力 (**bonding**)：係指家人、友人與親密網絡關係的結合，住宅式老人照護設施與社區老人照護配套措施等屬於此一類型的社區服務。

(二) 搭架或銜接 (**bridging**)：將更廣泛的社區、直接參考團體與支持者彼此銜接，社區服務包括：體弱老人日托中心、照顧者喘息服務中心與社區意見計畫方案等。

(三) 連接或聯合 (**linking**)：是指機構、政府與企業界的相互連接，主要的社區服務類型包括：老人照護與住宅援助和老人照護網絡創造等。

七、社會整合的動態過程

社會整合 (**social integration**) 既是社區發展使用的手段，也是達成的目的。作為一種手段，社會整合是有關社區如何調整與邁向社會複雜性與變異性的方式，亦即一種平衡社區多樣性與一致性，並且控管整合與分裂力量的動態過程。作為一種目的，它是一種為所有社區居民考量的行動，而社區發展階段中，每個人均有其權利與義務，並且積極的扮演其角色。

廣義的說，社會整合可以提供我們檢證某社區發展模式與過程的分析工具，而社會整合的層面又包括：民主化、參與、寬容、無歧視、平等、社會正義、弱勢團體的社會需求，防治犯罪暴力與藥物濫用之策略，以及關注家庭功能的強化等。在社區發展過程中，社會整合所關切的是所有具有合法要求權之社區居民團體的共同命運。這些團體包括：老人、身心障礙者、陷入衝突困境者、家庭、青少年，以及其他種族、宗教與少數民族團體。其實，社會不平等與社會排除可能不同程度的影響到這些團體，並且造成極化現象，進而導致暴力衝突與毀損社會完整根基的可能性。

末、結語

從澳洲社區發展新策略的經驗中得知：在「更強家庭與社區策略」的運作下，聯邦家庭與社區服務部試圖達成的六個主要目標是：

提供部會建議服務、輸送社會政策成果、建構強勢與有效的夥伴關係、發揮有效的影響與溝通、增進社區能力培養，以及重視地方資源輸送。同樣的，無論在澳洲或臺灣，社區都是多樣的，但是，文化、信仰與生活方式的多樣性也是一種珍貴的社區資源，因為它提供豐富的社會資源以處理相關的社區論題。澳洲社區行動計畫模型所展現的是一種策略的行動綱領，並且透過社區夥伴關係的建立而呈現出一種新活力。這種取向不僅融合了社區多樣性，也將範圍廣泛的社區與組織合作相結合。為了使社區發展目標有效的達成，因此，地方行動綱領或計畫不僅必須置基於社區多樣性的瞭解，也應積極的鼓勵社區居民從事社區發展工作，以確保社區發展目標是適切的與可行的。

在強勢的社區發展策略架構裡，社區能力培養必須考量的要素包括：基礎建設之發展、足可支撐或維持的計畫方案之提升，以及社區問題解決能力的增進。當然，它也需要明確的目標與可測量的成果，以及成功實現此議程的健全策略架構。具體的說，社區能力培養需要觀點、領導、規劃與資源。然而，更多的資源雖然是必須的，但並非唯一的答案。健全的結構、長期的政策執行、適當的資源使用、稱職的授權職員，以及努力的社區能力培養都可能是適切的工作。正因為許多社區服務部門需要社區能力培養，因此，社區發展的許多領域也必須注重這種服務議程的追求。譬如說，地方醫療保健確實有其組織能力，但卻往往缺乏與社區，特別是與多數弱勢團體真正的關連；另一方面，社區服務雖有其關連性，但經常缺

少組織能力。其實，從這兩者之間，我們可以體會到建構更強的與更自賴的組織、社區、家庭與個人的重要性。畢竟，一個較強的國家是由更強的社區所決定，而更強的社區則是由較強的家庭與個人所組成。

(本文作者現任東吳大學社會學系助理教授)

◎ 參考書目：

葉肅科 一九九六 〈澳洲社會行政的轉變〉，《社區發展季刊》，第七五期，頁八十一—八四；二〇〇一〈澳洲與紐西蘭福利發展：歷史結構分析〉，《東京社會學報》，第十期，頁一五五—一九九；二〇〇二〈澳洲社會福利體系再造〉，《社區發展季刊》，第八九期，頁一一六—一三四。

劉亮 一九八八 〈澳洲社會安全制度行政機關概述〉，於蔡漢賢等著，《世界主要國家社會行政機關簡介》，臺北：中華民國社區發展研究訓練中心印行，頁一四四—一五四。

Australian Institute of Health and Welfare

2000 SAAP National Data Collection Annual Report 1999-00 Australia. Cat. No. HOU 38. Canberra: AIHW.

2001 Australia's Welfare 2001: The Fifth Biennial Welfare Report of the Australian Institute of Health and Welfare. Canberra: Australian Institute of Health and Welfare.

Commonwealth of Australia

2000 Year Book Australia 2000. Canberra: Australian Bureau of Statistics.

2001 Working Towards a National Homelessness Strategy. Canberra: Department of Family and Community Services.

FaCS (Department of Family and Community Services)

2000 National Homelessness Strategy: A Discussion Paper. Canberra: FaCS.

Phibbs, P.

2001 The Social and Economic Impacts of Unmet Housing Needs. Occasional Paper no.4. Brisbane: Housing Policy and Research, Housing Queensland.

RGWR (Reference Group on Welfare Reform)

2000 Participation Support for a More Equitable Society: Final Report of the Reference Group on Welfare Reform. Canberra, July (www.facs.gov.au – Welfare Reform, Final Report).

TDHHS (Tasmanian Department of Health and Human Services)

1999 Health and Wellbeing in Tasmania: First Results of the Healthy Communities Survey 1998. Health & Wellbeing Outcomes Unit Information Series Paper. Hobart: TDHHS.