



臺灣社區工作的新形勢與新願景

徐震



壹、前言

臺灣於民國五十四年由行政院頒佈「民生主義現階段社會政策」，將「社區發展」列為現階段社會福利七大項目之一，是為我國應用社區工作方式，推行社會建設之開始。民國五十七年行政院制定「社區發展工作綱要」，五十八年實施社區發展計畫，以社區基礎建設、生產福利建設、精神倫理建設為內容。民國八十年內政部修訂「社區發展工作綱要」，明定「社區發展協會」為法人，並擴大其服務項目。民國八十四年內政部舉行「全國社區發展會議」以「社區發展的再出發」為題，重新確立社區發展的新方向為建立民主的與安樂的社區並推展多元的與全面的服務。此為臺灣社區工作的第一波。

先是李總統登輝先生於民國八十三年在臺南市社區文化巡禮活動致詞，以「創造新的人與新的社會」為題，提出「社區意識就是生命共同體的意識」（李登輝，一九九六：一八九—一九四）。同

年，行政院文建會提出「社區總體營造」計畫，透過縣市文化中心，及各種文化團體與專業團體，直接間接地推動社區實質環境改善工作（林澄枝，一九九七：四），其後，文建會於民國八十六年三月在宜蘭，八十八年三月在彰化兩度舉辦「社區總體營造博覽會」，八十八年四月文建會又聯合內政部、教育部委託財團法人祥和社會發展文教基金會在臺北市政府舉辦「社區永續發展研討會暨博覽會」，將各縣市社區工作，包括社區發展與社區營造，各種活動與績效，及其推展工作之方式，廣為宣導。此為臺灣社區工作的第二波。

目前，內政部在推動「社會福利社區化」，警政署推行「社區守望相助制度」，教育部推動「社區大學」，環保署推行「生活環境總體改造」，衛生署推行「社區健康改造」，陽明大學並設立「社區護理研究所」。顯示政府各單位均在運用社區工作的理論與方法，力求將其主管之業務落實於社區之中，足見「應用社區工作方式以推行社會建設」之觀念，已逐漸為社會接受。而臺灣未來的社區工

作勢必形成一種多元的服務模式與綜合的社會建設。此為臺灣社區工作的第三波。

本文之目的，在分析臺灣當前社區結構變遷的新形勢與未來社區工作的新趨勢，姑名之曰「新願景」，以誌吾人對於迎接「千禧年」之希望而已。實際上，由於虛擬社區之出現，未來社區關係之變化，正方興未艾，而社區工作之因應亦正有待研究也。

貳、臺灣社區工作第一波：

社區發展與服務導向

一、起源

許多社會行政工作者從歷史文化的觀點：認為「臺灣社區發展工作」的前身是「基層民生建設」，而「基層民生建設」來自於「鄉村建設」(Rural Reconstruction)，其理念則可以溯源到中國古代的社倉、鄉約的作法以及「出入相友，守望相助，疾病相扶持」的傳統文化。(許水德，一九九六；邱創煥，一九九〇：J.C.R.R.1960)

二、作法

社區發展 (Community Development, CD) 一詞，係一九五〇年由聯合國所創設，意指「經由人民自己的努力，與政府當局聯合一致，以改善社區的經濟、社會、文化環境」的行動過程 (D.N. 1956)。凡使用此一名詞者，常將社區發展工作視為政府行政工作

之一環，或政府行政單位主辦業務之一種，由政府協助居民推動，而形成政府單位或其他機構對社區提供技術援助模式 (Technical Assistance Model) 而側重於「服務導向」(service-oriented)。或稱服務輸送模式 (service delivery model)。

三、評估

臺灣推行社區發展工作已歷三十餘年，其間各工作單位或學術界人士所作之工作成效評鑑或推行方式評論，則褒貶不一。約可歸納為下列三點：

- (一) 論其貢獻者，認為臺灣的社區發展工作對於均衡地方發展，縮短城鄉差距與促進居民自助的意識方面有其貢獻。
- (二) 論其缺失者，認為政府所規劃的社區範圍太小，資源不足，許多社區乃不得不仰賴政府補助，而造成社區發展行政化。
- (三) 譏其錯誤者，認為社區發展初期與國民義務勞動相結合是一種剝削人民勞力的措施 (謝慶達，一九九五)。而「社區活動中心平常只是關蚊子，選舉時當作投票所」(黃肇新，一九九八：六一七)。至於政府以經費補助社區工作的各項活動，則認為可能造成 (一) 社區的倚賴 (二) 官方樣板戲 (三) 經費競爭場，(四) 政府主導式。因此，極力主張今日之社區營造，應為民間的社區運動 (中國時報，一九九九、一、二十五)

參、臺灣社區工作的第二波：

社區營造與運動導向

一、起源

有些人採取社會結構的說法：認為臺灣已進入工業社會，其經濟發展與社區生活均已超越農業社會與貧窮社區的階段，因而主張應以日本之「社區總體營造」作為借鏡。（陳其南，一九九九），亦有人強調本土文化的創造力量，認為臺灣的社區營造係時勢所趨，其力量來自民間。（陳亮全、鄭晃二，一九九九：四一—一〇）

二、作法

社區營造（Community Empowering, CE），原名詞為「社區總體營造」，其英文譯名為臺灣社區營造學會所賦予以「授權由社區自治」之涵意。此一名詞，據日本東京理科大学教授渡邊俊一之研究，認為係由日本社會史學者增田四郎於一九五二年率先提出，並稱「戰後，在民主化的潮流中，增田為提升地方自治的地位，介紹西歐都市史時，提出『社區總體營造』的理念，以描繪日本都市自治體的理想藍圖。」同時，渡邊教授亦提出「日本的社區福祉協議會」（社協）是一九九九年日本引進美國的社區組織（Community Organization）而發起的官方活動。一九五〇年代，社協人士在其相關活動中，經常提到「社區總體營造」的用詞。（渡邊俊一，一九

九九：三十七）可見「社區營造」一詞，在日本為都市計畫界與社會工作界共同的用語，其含意的側重內容或各有不同，而所指社區自治的意涵則大致相同。又據日本千葉大學教授宮崎清之研究，將社區總體營造的理念分為（一）居民全體參與（二）地方文化的再檢討（三）人與自然共生（四）相互扶助的情誼（五）社區資源的價值創新與宣揚。合此五個環節，即為「社區總體營造」的全部過程（翁徐得，宮崎清，一九九七：二一—五十八）。目前臺灣使用此一名詞者，著重於社區自治及社會的改造運動，側重於「變遷導向」（change-oriented）或稱社會運動模式（Social Movement Model）。

三、評估

臺灣推行「社區營造」工作，迄今不過六年，雖對於政府及民間頗多影響，而成效尙有待觀察，下列三點，約可論列：

1. 服務對象相同，均為社區居民。
2. 工作目標相同，均以改善社區生活環境為目標。
3. 工作原則相同，均以「居民參與」、「互助合作」、「運用社區資源」、「建立社區文化」、「凝聚社區意識」及「由下而上」的發展方式為方法。

（二）社區營造與社區發展的作法有異

前述臺灣推行社區發展，係依聯合國「人民自己與政府當局聯合一致」的工作模式及行政院「社區發展工作綱要」之規定，故其

工作方式偏向於「政府主導」以及與「社會福利」相結合的「服務模式」。而社區營造則以促進社區自治及建立公民社會的新文化為目標並與「文化建設」相結合而形成「運動模式」。因此，前者傾向於「行政化」，後者傾向於「政治化」。

(三) 各行業或機構所賦予的意義不同

社區營造與社區發展之間最大的不同，在於各行業於應用此種名詞時，所賦予之涵意與工作之重點之不同而有所差異。例如：在日本，都市計畫界以「社區總體營造」為都市自治的理想，而社區福祉會則視為社區組織的活動（渡邊俊一，一九九九：二十七）。又如臺灣，由於「社區發展」屬於社會行政體系，其在行政計畫與預算中，必然與社會福利相結合。而「社區營造」係由文建會所推動，則自然側重於「社區文化」。此種將社區工作方式連接或放置於行政或業務單位之中，目的在求行政上編列計畫與預算之方便，但卻造成工作目標與工作方法之混同。

肆、臺灣社區結構變遷的新形勢

以上諸多對於臺灣過去歷年來社區工作之評論，或著重在政府政策，乃有對政府應否介入社區工作或介入深淺程度之爭論，或著重在推動工作方式，乃有所謂「直接方式」或「間接方式」以及「重物」或「重人」之爭論。要皆因臺灣近三十年來，社區經濟情況之不同，社區結構之變遷而有所差異。臺灣近三十年來，由於經濟工業化，政治民主化，社會多元化，加以科技之進步，居民經社

地位的昇高，臺灣今日之社區工作自不能與三十年前農業經濟時代之社區工作相提並論。因此，欲討論當前臺灣社區工作之重點，必先分析近年來臺灣社區結構之變遷情況。簡言之，臺灣當前的社區結構是：

一、血緣社區瓦解——鄉村社區人口流失，居民流動率增大，除特殊少數部落或邊遠社區外，聚族而居的血緣社區，已見瓦解。

二、地緣社區解組——社區無法「以社區為基礎而採取集體行動以處理其社區中之共同問題，謂之社區解組」(Coleman, 1976:567-593)

(一) 地緣社區解組的原因：

1. 社區衝突機會增多——由於居民異質高，政治競爭大，社會階層之敵對性日益增高，而使社區衝突加大。

2. 個人活動範圍擴大——農業社會個人以其生長地為活動範圍，而工業社會個人則透過各種團體之參與，將個人之活動擴展到地緣社區之外，加以各種次級文化團體之興起，使個人加入「社群」活動之機會大於社區。

3. 交通發達社區擴散——由於都市交通之發達，居民越區購物、中學生越區上學或宗教界越區上教堂均為常見之事。

4. 機構功能取代社區——由於地緣社區之解組，其自治功能多為政府機構所取代，而其服務功能則由商業機構所取代。

因此，許多人認為，地緣社區，尤其是都市中的地緣社區，實際關係疏離，共同利益分散，社區意識失落。居民只把居住區視為

旅館而已。

(二) 地緣社區解組的影響

地緣社區解組，至少造成下列三項影響：

1. 家庭孤立——青少年失於管教，老年人失於照顧。
2. 鄰里失助——鄰居如陌路，治安靠警察。
3. 文化無根——「故鄉」的概念消失，使「家庭」、「家園」、「家鄉」甚至於「國家」的觀念均日漸沒落，而留存者只有「個人」與「金錢」而已。

三、事緣社區興起——又稱非空間 (Non-Space Communities)，以一種超越空間的心理認同與共同利益或共同文化背景而形成，包括以職業，或宗教或種族為中心的三種社群。在政治利益與商業利益競爭上，此種社群之功能有日漸超越地緣社區之勢。而其影響於社會生活者，至少有下列三點：

1. 人際關係分類化——所謂組合團體 (Corporate groups) 與分類關係 (categorical relationship) 均已形成。
2. 社會組織專業化——專業團體已成為社會組織的主要力量，其對個人之影響力幾已超過家庭。
3. 社區生活大眾化——居民只對其職業生活發生興趣，對於居住區的社區事務漠不關心，此種社區被稱為「大眾社區」(Mass Community) (Coleman, 1976:591-593)

以上分析由於地緣社區的解組與事緣社區的興起，自必使臺灣當前及未來之社區工作多所變遷，而尤有進者，厥為虛擬社區之出

現。

四、虛擬社區 (virtual communities) 的出現——虛擬社區又稱網路社區，由許多共同使用同一網路者所構成，這種經由電腦與網路之間的連結，將許多分散在各地區的使用者連接起來而給予他們的互動關係，亦被稱為「社區」，但由於這種不經由地理或物理空間而造成的互動，不能作面對面的握手寒暄，故稱之為「虛擬」。又由於他們之間仍可以進行訊息的交換，親切的交談，甚至可能熟悉彼此的關係，故仍然具有「共同體」的真實性。(簡恒信，一九九九：四——一〇)。這是近百年來，人類由收音機、電視機、隨身聽、行動電話而電腦與網路發展的結果，依此推測，則人類於不久的將來，可能坐在家中購物、上學、上班與授課(聯合報，一九九七、四、七)。如其可能，則人類聚居生活中的房屋設計，交通體系與公共設施，勢必有所變異，而人類的聚居關係與倫理道德觀念亦勢必有所變更，則社區工作的方式亦必須大事更張。

伍、臺灣社區工作進展的新契機

一、社區衝突與社區意識

蕭新煌於「二〇〇〇年社區文化研討會」之「社區文化新千禧」演講中，指出臺灣近些年來之社區衝突事件約有一七〇〇件之多，並以彰化之拒絕杜邦設廠，臺中之反對拜爾藥廠，美濃之抗拒興建水庫等事件為例，說明這種社區衝突事件多與社區環保運動有關，

但多能促成社區意識之醒覺，而成爲社區居民團結之力量。（蕭新煌，一九九九）周思萍在「臺灣社區發展政策演變之研究：論國家對社區發展的介入」一文中，亦指出社區居民於生存環境利益受到威脅時，常發動保衛自己家園的種種抗爭行動（周思萍，一九九六：二一三）。James A. Christenson於「美國的社區發展」（Community Development in America）一書中，曾專章討論社區衝突在組織與發展社區中的正反功能及其運用（徐震，一九八三：一一——一五）。足見社區衝突爲促進社區意識的因素之一。然而，此種衝突，多屬於地方社區（Local Community）與國家社區（National Community）間利益之衝突或小社區與大社區之間的利益衝突，在社區工作中，工作者如何運用社區衝突，以促進小社區之團結，或化解衝突因素，以促進大社區的合作，則可能成爲發展社區工作的新的挑戰與新的契機。

二、社區文化與社區自治

地方文史工作者提出由村民集體撰寫村史與社區古蹟保存；社區營造工作提倡社區產業復興；民主運動工作者提倡社區主義，均可能成爲社區自治及公民社會的基礎。

三、災後重建與社區復興

臺灣在九二一震災的「災後重建」工作中，可能創造一些社區復興的機會：

（一）重新規劃社區的服務體系——對於社區中各種服務體系，如市場、學校、公園、寺廟、及各種公共設施予以重新規劃，並儘量使住宅區與商業區分開，以建立一個更爲現代化的新故鄉。

（二）適當擴大社區的地緣關係——過去的社區多以村、里爲範圍，以致社區資源太少，人力、財力均不足以自助自治。重建後的社區應以一個集鎮爲中心，而將其附近的各個住宅區或村落及工業與商業設施均列入於一個地緣社區之內，以充實其自治能力。

（三）重新建立社區的權力結構——過去的「社區發展協會」多以村長會爲中心，其對於社區工作之規劃與協調能力，常感不足。重建後之社區組織，應以鄉鎮長爲中心，並以鄉鎮中之教育、衛生、福利、環保等機構行政人員及婦女、宗教等組織，及專業團體與企業界等爲骨幹，連同熱心社區公益人士共同組成，而避免地方派系之操縱，另於各人口集中之小社區設立「社區服務中心」或「工作站」，聯合各種專業團體，實際從事社區之營造與發展工作。

陸、臺灣社區工作的第三波：

社區組織與過程模式

一、過程模式的特質：組織與教育

社會工作者將社區工作視爲一種工作的過程，包括對社區的組織過程（organizational process）與教育過程（educational process）。過程指引導社區居民的態度變遷而言，即由社區居民的不參與社

區事務到參與；不合作到合作，由「他助」觀念到「自助」意識等。而此種過程則透過社區中之各種建設或活動方案表達之。亦即可以將此種工作過程或方法納入於社區的福利、環境、文化、衛生等工作計畫之中。（徐震，一九八〇：一五一）

二、多種業務的應用：目標與方法

一九九五年內政部舉行「全國社區發展會議」，會中決議推動「社會福利社區化」，一九九六年內政部核定實施「推動社會福利社區化實施要點」，將「社會福利體系」與「社區發展工作」相互結合，以整合社區內外資源而建立社區福利的服務網絡。其後，並選定臺北市、宜蘭縣、彰化縣、臺南縣、高雄縣等五縣市各選擇一個地區從事實驗工作。同時，內政部警政署亦運用「社區守望相助」的方式，推行「治安社區化」；環保署則運用「生活環境總體改造計畫」，推行「環保社區化」；衛生署運用「社區健康改造計畫」，推行「衛生社區化」；而教育部則以鼓勵民間舉辦「社區大學」之方式，推行「教育社區化」。凡此各部、署所主管之業務或工作的社區化，均係以其業務能順利落實基層為目標，而以透過社區組織與教育之過程為方法。

三、隸屬關係的轉變：業務與方法

自民國五十七年以來，內政部依「社區發展工作綱要」第三條之規定：「社區發展主管機關：在中央為內政部，在省（市）為省

（市）政府社會處（局），在縣（市）為縣市政府，在鄉（鎮、市、區）為鄉（鎮、市、區）公所。」並將社區發展業務主管單位規定為「在中央為內政部社會司，在省（市）為社會處（局），在縣（市）為社會科（局），在鄉（鎮、市、區）公所為民政課（社會課、社經課）。（內政部社會司，一九九五：一一二）自此以後，「社區發展」成為政府社政單位的業務之一。其一切工作及各項活動均由社政主管之。而形成社區工作社政化。此為臺灣社區工作第一波的實際情況。自民國八十三年李總統登輝先生在臺南市提出「社區意識是生命共同體的意識」（李登輝，一九九六：一八九—一九六），並於一九九五年在「關懷社區，促進祥和」的巡迴演講中提出「經營大臺灣，從社區建設著手」一文，主張將社區建設為「自我管理、改善環境、建立共識、培養認同」，成為「一個個人親、土親、文化親的社區」。（李登輝，一九九六：一〇三—一〇八）以後，行政院文建會即陸續推動「社區總體營造」，許多縣市政府亦採用「社區營造」的方式，從事於社區建設工作。實質上，已突破「社區發展業務」由社政單位單獨主管之作法。此為臺灣社區工作的第二波。一九九六年內政部推動「社會福利社區化」，而其他行政單位亦採用社區工作的過程與方法，紛紛推動各單位工作之社區化。於是，將「社區發展」作為一種「業務」的觀念，由內政部的單一主管中解放出來，而形成一種各單位均可以共同運用的一種工作「方法」。此種將「社區工作」（包括社區組織、社區發展、社區營造三名詞）視為一種工作過程或方法的新觀念，可稱為

臺灣社區工作的第三波。

柒、臺灣未來社區工作的新願景

一、社區意識的提昇

由於環保、衛生、治安等工作及學校之社區化，可能促進社區意識的提昇，而逐漸建立一個個人親、土親的社區。

二、社區組合的擴大

由於此次九二一災後重建的影響，可能將地緣社區的範圍擴大以鄉鎮為中心，並由於「鄉鎮災後重建會」的建立，以各種專業人士的參與，可以將社區組織的力量與資源予以擴大而成一個個可以自助與自治的社區。

三、都市更新的遠景

未來都市中的都市更新計畫，如能參考此次九二一災後重建中社區規劃的原則，將陳舊及衰落的社區在重建中能（一）有完整的服務體系（二）有健全的社區組織（三）將住宅區與商業區隔離（四）使社區與社區之間有綠地或公共用地相互區隔，則都市中的地緣社區亦可能恢復其自治的功能。

捌、結語

綜上所述，我們可以從臺灣社區結構之變遷與臺灣社區工作之演進中，推論未來社區建設的方向應掌握三項原則，即：

- 一、符合民主政治的原則
- 二、適應工業社會的需要
- 三、順應多元社會的需求

至於未來社區工作的發展趨向，可能是：

- 一、由一元體制進入多元體制
- 二、由政府主導進入民間主導
- 三、由單項建設進入綜合建設
- 四、由服務導向進入運動導向
- 五、由業務觀念進入方法觀念

同時，亦可以看出，不同的社區，因地理空間與社區結構之不同，而對於社區環保、衛生、治安、福利等的需求與重視程度，仍然有很大的差異。

（本文作者現任東吳大學社會工作系教授）

參考文獻

- 內政部社會司 社區發展法規彙編 臺北 內政部社會司印 一九九五
中國農村復興聯合委員會 (J.C.R.R.) 臺灣省基層民生建設實驗農村臺北 中國農村復興聯合委員會 一九六〇

中國時報 一九九九年一月二十五日社論「放棄官方樣版戲，才有社區生命力」

李登輝 經營大臺灣 臺北 遠流出版公司 一九九五

周思萍 臺灣社區發展政策演變之研究：論國家對社區發展的介入

臺大社會研究所碩士論文 一九九六

林澄枝 全國社區總體營造博覽會 宜蘭縣立文化中心 一九九七

許水德 社區營造與社區學習 見「一九九六年臺北國際社區教育學術研討會之論文集 臺北 中華民國社區教育協會 一九九六

邱創煥 臺灣省社區發展二十年專輯序言 臺灣省政府社會處印 一九九〇

陳其南 「社區永續發展研討會」 研討三「社區永續發展策略方案」

由黃大洲主持、楊國賜引言、陳其南作與談人，當時主持人黃大洲致詞強調社區發展之永續性，將臺灣之社區發展溯源到中國之鄉村建設，而陳其南發言，則視為臺灣已進入工業社會與中國當時之經濟落後情形不能相比，而與日本之社區總體營造的作法較為接近。本文作者當時會參加研討會，時在一九九九年四月二十四日（星期六）下午二時至三時四十分在臺北市政府舉行。

陳亮全 鄭晃二社區動力遊戲 臺北 遠流出版公司 一九九九

徐震 社區與社區發展 臺北 正中書局 一九八〇

徐震譯 社區發展在歐美 臺北 國立編譯館 一九八三

翁徐得 宮崎清 社區總體營造的理念 南投 臺灣手工業研究所印行 一九九七

渡邊俊一 日本「社區總體營造」的推展現況：與臺灣的比較發表於「中日社區總體營造計畫研究成果交流研討會」 臺北 中國文化大學環境設計學院印 一九九九年九月十七日在陽明山文化大

學曉峰紀念圖書館舉行

簡恆信 虛擬社群匿名行為模式研究：以網際網路電子布告欄為例

東吳大學社會系碩士論文 一九九九

謝慶達 戰後臺灣社區發展運動之歷史分析 臺灣大學土木研究所博士論文 一九九五

黃肇新 為社區織一件彩衣 臺南 人光出版社 一九九八

蕭新煌 社區文化新千禧 在實踐大學舉辦「二〇〇〇年社區文化研討會專題演講」 實踐大學 一九九九年十二月四日

聯合報 示範網路社區在家購物上班不是夢 一九九七年四月七日

Coleman, James S.: (Community Disorganization) in Merton, Robert K. and Robert A. Nisbet (eds.): <Contemporary Social Problems> (4th Ed.) New York: Harcourt, Brace & World, Inc, 1976.

"United Nations Economic & Social Council". Official Records of The 24th Session, Annexes, Agenda Item 4, 20th Report of the Administrative Committee on Coordination in The Council, (E/2931) Annex III p.14 1956.