



# 福利社區化的迷思與省思

——以鹿港實驗計畫為例

黃源協



## 壹、前言

福利社區化為國內福利服務輸送的新思維，近些年來，這種新思維已反映於許多政府相關的福利政策、立法以及服務方案。為進一步推展並落實福利社區化的理念，內政部社會司於民國八十七年，選定臺灣地區五個縣市之鄉（鎮市區），進行福利社區化實驗計畫，包括宜蘭縣蘇澳鎮、臺北市文山區、彰化縣鹿港鎮、臺南市安平區、以及高雄縣鳳山市。這五個方案的推動，在某種程度上已啟動我國社區工作另一波新的浪潮，過去數十年實施的「社區發展」之口號，僅僅在一年的時間，似乎有被「福利社區化」凌駕之勢，特別是

在內政部社會司與前臺灣省政府社會處的努力經營下，再加上學術界的積極倡導，似乎剛實驗滿周歲的「福利社區化」，已引起地方政府與社區的關注，而「社區發展」似乎有可能逐漸被取代的跡象。

過去幾十年的社區發展工作已為臺灣的基層社區，奠定了某種程度的發展基礎，也對社區居民生活環境的改善有相當大的貢獻。然而，在社區化的福利潮流趨勢下，社區與福利服務輸送的合流，使得社區工作面臨著新的轉型，從社區發展轉向更具福利性質的「福利社區化」方向邁進。本文主要係針對民國八十七年彰化縣鹿港鎮的福利社區化實驗計畫之經驗，就實務觀點反省國內福利社區化所面臨的迷

思，並提出可作為日後推動福利社區化的啓示。

## 貳、福利社區化的相關概念

民國八十四年「全國社區發展會議」分組研討結論中，針對福利社區化之涵義界定如下：將社會福利體系與社區發展工作充分結合的一種具體措施與工作方法。在八十五年之「推動社會福利社區化實施要點」的目的，也提及：「結合社會福利體系與社區發展工作，整合社區內、外資源，建立社會福利服務網絡，以確保福利服務落實於基層」。然而，這種界定方式是否適切尚待討論，因為在後續的討論裡，

其所運用與社會福利體系整合的社區工作模式，並非僅限於社區發展一種。此外，在實施要點中也提及「社區照顧」乙詞，因而，「福利社區化」已涉及多種相關的概念，包括：社區、社區工作及社區照顧等用詞。

「社會福利社區化實施要點」指出，福利社區化的目的在於：(1)增進有組織、有計畫的福利輸送，迅速有效照顧社區內之兒童、少年、婦女、老年、殘障及低收入者之福利；(2)強化家庭及社區功能，運用社會福利體系力量，改善受照顧者之生活品質；(3)結合社會福利體系與社區發展工作，整合社區內、外資源，建立社區福利服務網絡，以確保福利服務落實於基層。福利社區化包括三個層面：(1)非正式的社區照顧服務，包含支持性、諮詢性、工具性服務及合作性的團體活動；(2)機構式的社區福利活動，公私立社會福利機構或公益團體將一項或多項社區福利工作落實於社區之中，並運用社區工作方法，以促進社區合作與自治；(3)整合性社區服務網絡，對居民提供各種需要服務的轉介。

依滿足社區居民基本與特殊需求的前

提下，福利社區化可區分為：狹義或初步的，即指社區照顧或機構運用社區發展方式所推行的社區福利措施；全面的，意指以社區為基礎而建立的社區福利服務網絡（內政部，一九九五）。就福利社區化的內涵而言，其主要構成要素，可分析如下：

1. 福利：福利社區化一詞中之「福利」，應係指強調個人社會服務（personal social services）之直接服務輸送的福利服務。

2. 社區：這種社區應非僅限於地理區域的社區，尚須顧及到共同意識與共同問題或需求的多元取向（Hardcastle et al. 1997; Pople, 1995）。再加上Barclay 報告書（1982）之是由正式與非正式的關係的地方網絡，及動員個人和集體對付逆境的能力所形成。這些定義的結合，是較符合我們對「福利社區化」之「社區」之看法。

3. 社區工作：福利社區化的工作模式並非僅限於社區發展工作，而是須運用多種社區工作的模式，作為推動的策略，例如，社會計畫、社區組織、社區教育、甚

至社區行動等。

4. 社區照顧：社區照顧可說是狹義的福利社區化，也是其重心之所在，較通用且符合我們所需的定義，係指提供適當程度的干預和支持，使得人們能獲得最大的自主性，且掌控自己的生活；為實現此目標，這些服務可能包括：家庭支持、喘息照顧、日間照顧、居家照顧：等。

綜觀以上各名詞的意涵，不難發現這些概念彼此間相互重疊或關聯之處。具體而言，「福利社區化」是將「社會福利」中的福利服務與「社區工作」結合的具體措施與方法。社區照顧則為社會福利社區化中最重要的一環，尤其社區工作、福利社區化及社區照顧彼此間是有相當程度的關聯，即三者皆以「社區」為基礎，目的同為尋求社區人民幸福生活，理念同樣強調非正式的社區自給自足、居民自助互助，皆企圖建立一社區服務網絡。但以涵蓋的服務範圍或層面而言，從三者的概念中可見尚有所差異，社區工作範圍最廣，福利社區化有一大部分與社會福利重疊，而社區照顧則為福利社區化之一環，尤

其，社區照顧是以社區中弱者甚或其家屬為照顧對象，福利社區化所包括的對象擴及所有具社會福利需求的社區居民，服務範圍自然較社區照顧為廣（楊瑩、黃源協，一九九九）

## 參、鹿港實驗計畫方案內容

鹿港鎮「推動社會福利社區化」的實驗計畫，其推動內容主要可區分為五大部分：老人福利、身心障礙者福利、婦女福利、兒童福利以及社區福利。各方案名稱、承辦單位、服務對象、服務內容以及服務方式，分別為表一至表四所示：

表一 鹿港鎮「推動社會福利社區化」實驗計畫內容—老人及身心障礙者部分

方案名稱	承辦單位	服務對象	服務內容	服務方式
老人居家服務	祥和志願服務協會	1 六十五歲以上之長期患病行動不便或獨居需特別照顧者。 2 領有身心障礙手冊者，因行動不方便或智能障礙需特別照顧之身心障礙者。 3 有特殊需求者。	1 文書服務。 2 陪同就醫。 3 休閒服務。 4 精神支持。	由志工提供服務

表二 鹿港鎮「推動社會福利社區化」實驗計畫內容—婦女福利部分

方案名稱	承辦單位	服務對象	服務內容	服務方式
保母專業訓練方案	保母協會	1 年滿二〇歲之婦女。 2 教育程度：國小畢業以上。 3 身心健康。 4 住家環境安全衛生，有足夠活動空間者。	有關幼兒身心、保母、醫學常識、親職教育、托兒法律常識、婦女自我成長等課程。	課程訓練
親職教育推廣方案	保母協會	學區內學生家長及社區居民	親職教育課程、綜合座談、回饋及親子活動。	系列講座、方式巡迴辦理
兩性及家庭關係長方案	至誠慈善會	鹿港鎮居民	聘請專家學者對兩性之間的互動問題、締造和諧關係，及省視家庭生活的價值及日常摩擦所在尋求解決之道，增進雙方成長。	演講及討論會方式

方案名稱	承辦單位	服務對象	服務內容	服務方式
電話關懷問安	忠義慈善會	1 六十五歲以上者，有意願接受電話問安關懷服務之老人。 2 領有身心障礙手冊者，因行動不方便或智能障礙需特別照顧之身心障礙者。 3 有特殊需求者。	1 問安服務。 2 諮詢服務。 3 精神支持。	由志工排班固定之老人以電話問候或到家屬懷方式進行之。
長青學苑	鹿港鎮公所	1 年滿五十五歲以上者優先受理。 2 未滿五十五歲以上者，在開班未額滿時亦受理參加。	國語班、書法班、歌唱、國、英、日語班、法律常識班、醫療保健常識班。	聘有技術、專長的老人或專業教師授課。
營養餐食	祥和志願服務協會	六十五歲以上之長者。	請志工購送午餐，依路線沿途送餐。	1 低收入戶與半價補助。 2 非低收入戶者自行負擔。
日托及臨托計畫	百川醫院	針對有復健需要的老人。	專業看護的提供。	低收入戶者半價補助。

表三 鹿港鎮「推動社會福利社區化」實驗計畫內容—兒童福利部分

方案名稱	承辦單位	服務對象	服務內容	服務方式
婦女保護	至誠慈善會	1 鹿港地區婦女 2 遭受婚姻暴力、受虐亟需緊急庇護之婦女。	設置專線	訓練志工辦理

方案名稱	承辦單位	服務對象	服務內容	服務方式
建立兒童安全網絡	1 頂番國小 2 頂番社區中心	頂番國小學童及頂番地區學童	1 課後輔導 2 託育	1 設置愛心站 2 志工媽媽 3 宣導活動 4 安全會報
兒童課後輔導及托育	聯合服務中心	頂番及頂番地區學童	1 課後輔導 2 託育	添增必要的設備、洽請學校合作辦理

表四 鹿港鎮「推動社會福利社區化」實驗計畫內容—社區福利部分

方案名稱	承辦單位	服務對象	服務內容	服務方式
社區安全維護	頂番、頭崙社區發展協會	社區居民	社區安全維護	1 擴編社區守望相助 2 設立社區聯防組織
社區聯合服務中心	頭崙社區發展協會	社區居民	1 福利服務單一窗口（諮詢、轉介、活動策劃、工作聯繫等） 2 整合福利服務之輸送	1 社區聘請專人負責辦理 2 發展志工共同服務

## 肆、鹿港實驗計畫執行之過程與結果分析

鹿港實驗計畫的期程自八十七年一月至八十八年二月；唯開辦後之前半年，因許多方案的設計和合作對象皆尚未就緒，故尚屬籌備（劃）階段，多數方案直到民國八十七年七月後才陸續開始執行。表五至表七為依各方案設計之目標，並分執行前、執行中與執行結束期等，對方案進行狀況予以記述、分析與檢討，茲歸納如下：（參見表五—表七）

## 伍、福利社區化的迷思與省思

鹿港鎮福利社區化的推動，係屬一實驗性質，且因實驗期僅有一年，特別是多數方案的實際執行期間，僅有短短幾個月，且又缺乏持續性的工作計畫，因而，很難以不到一年的期間的實施，來評定一項政策的成敗，在推動的過程中，儘管整體計畫展現出許多值得予以嘉勉與鼓勵的成效（楊瑩、黃源協，一九九九），但卻也

出現許多值得我們加以省思的迷思，底下僅就鹿港實驗計畫過程所見、所聞與所思，分析過程中所遭遇的迷思，以及可作為後續推動福利社區化的省思。

迷思一：以「社區發展協會」之「社區」

為範圍可行嗎？

以社區發展協會之社區為推動福利社區化的單位，是倡導福利社區化的工作模式之一。就理念而言，讓社區之自發性組成的團體參與社區的事務，是一件值得鼓舞的事，也是一項福利扎根社區的重要途

表五 老人及身心障礙福利服務方案過程與結果分析表

評估內容	執行目標	執行前狀況	執行中期狀況	執行結束期狀況	評論（未來發展狀況）
方案名稱 電話關懷 問安	定期以電話問候、關懷老人，並藉此瞭解其生活狀況，提供必要的服務或轉介。	忠義慈善會並無電話問安服務，僅有零星的對少數老人從事家事服務。	1 六月底正式開線，五〇位志工每日排班從事電話問安，經常性接受問安者約五〇位。服務對象著重於獨居老人。 2 以家庭訪視替代無法以電話訪問的老人。八月底截止共訪視一〇二位老人。	1 經常接受電話問安的老人八十五位、身心障礙者四十四位，合計一二九位。 2 服務範圍外展至到家關懷、家事協助以及居家服務。	1 忠義對此項方案的承辦甚感興趣，且覺得很有成就感，儘管方案將結束，但仍將持續其服務。 2 忠義將結合彰化縣的相關慈善團體，共同推廣老人及身心障礙者的各項服務。 3 此項服務基本上已達到方案執行之目標。

<p>老人日托與 臨托</p>	<p>送餐服務</p>	<p>居家服務</p>
<p>針對需要醫療或復健之老人提供可近性的服務，並減少或舒緩主要照顧者的長期壓力。</p>	<p>針對老人烹煮不方便，致營養不均所提之方案，與自助餐店合作，運用志工用餐並關懷老人，受惠人數預計為五〇人。</p>	<p>預計服務老人數五〇位及身心障礙者若干人，透過志工定期訪視及家事服務的提供，使行動較為不便者，居家保持清潔，生活上有人照應。</p>
<p>鹿港地區並無此項服務</p>	<p>鹿港地區原先並無送餐服務的方案</p>	<p>1 祥和已為低收入戶之老人提供居家服務，唯服務對象有限，也無記錄。 2 祥和並無對身心障礙者提供服務。</p>
<p>1 六月份僅有文宣，但迄八月止，並無實質的進展。 2 承辦的百川醫院擔心因照顧而衍生出一些難以解決的法律問題。</p>	<p>1 接受送餐服務僅有兩位，一名為低收入者，另一名為自費者。 2 研議以午餐俱樂部補充之。</p>	<p>1 居家服務志工訓練已完竣，計有約二〇位參與。然而，可實際參與服務的志工甚為零星。 3 接受居家服務之老人計有二〇位，身心障礙者六位。</p>
<p>此項服務的推動於實驗計畫中期之後，未能持續推動，而終至宣告放棄。</p>	<p>1 有四位老人接受送餐服務，一位負擔一半費用；另三位全額自付。 2 有六〇位老人參加試辦性的午餐俱樂部，皆需部分負擔費用。</p>	<p>1 經常性從事居家服務的老人計有二十九位；身心障礙者六位，共計三十五位。 2 祥和於後期新增一位居家式的暫托照顧。是一項新服務方式的開展，可惜未能進一步擴充。 3 志工流失嚴重，似乎僅有秘書長一人獨撐服務大局。</p>
<p>1 日托與臨托是一項相對上須高收費的服務，是否有需求者有能力負擔，不無疑問。 2 此方案的推動確實可減輕主要照顧者長期照顧慢性病患的壓力，但若發展以居家式的暫托照顧供選擇，或可減少成本，且增加使用者的選擇機會。</p>	<p>1 儘管此項服務已經由需求調查提供給承辦者名單，唯因承辦單位人力與動力不足，而使得調查結果難以發揮作用。 2 經修正的午餐俱樂部是否能持續，並真正照顧到老人，尚需進一步觀察。 3 此方案的發展須多重因素的配合，包括老人的需求、可信的餐飲提供者、志工的配合等。因而，日後的發展若能詳細掌握配合條件，始可能順利推展。</p>	<p>1 祥和之志工不穩、核心份子後期欠缺動力，致使難以進一步發揮。 2 祥和若未能進一步的結合其它團體，以服務的提供提振內部士氣，將有泡沫化或虛化之虞。 3 此方案基本上並沒有達到方案與期待的目標。</p>

長青學苑	開放老人學習機會，讓老人可依自己的興趣選擇課程，再次獲得重新學習的機會，充實晚年生活。預計開設八班的課程。	鹿港鎮已有長青學苑的課程，且頗獲老人的喜愛。	1 已決定分別在鎮內的老人文康中心及郊區的頂番社區開辦。 2 文康中心已開始購置相關設備，並預定九月正式開課。	1 方案的介入提供更完備的教材和較佳的上課環境。 2 除鎮內外開設八班外，另外於頂番社區開設二班，增進郊區老人對長青學苑的可近性，也增加其普及性。 3 為閒置的老年人文康中心帶來動力，善用了社區資源。	1 此方案頗獲一般老人的喜愛，因而能維持較高的參與率。 2 長青學苑往往侷限於市區，較忽略郊區居民的權益，本方案適時地開設分班，已彌補了上述的缺點。 3 社區有許多資源往往被閒置，特別是一些閒置的硬體資源，長青學苑的開設，讓一個閒置的資源動了起來，為其潛在的效果。 4 課程未能突破傳統的窠臼，甚感可惜。 5 此方案的成果已超越原先所期待的目標。
------	---	------------------------	--	--	---

表六 婦女及兒童福利服務方案過程與結果分析表

評估內容	方案名稱
執行目標	針對個人身心狀況及家庭環境適宜，且有意從事保母工作的婦女，施予專業訓練，以提供有需要的家庭選擇。
執行前狀況	鹿港地區並無保母專業訓練班別，有需要者須至員林或彰化接受訓練，可近性較低
執行中期狀況	1 保母專業訓練處於籌備階段。 2 上課地點確定於鎮內老人文康中心。 3 參與者必須自付材料費。
執行結束期狀況	1 有六〇人參與（五十九位女性，一位男性），並全數參與結業。 2 方案的執行採部分付費方式。
評論（未來發展狀況）	1 將參與對象擴及於一般有興趣的人士，非僅侷限於欲從事保母工作者，對一般家庭在照顧小孩方面有助益。 2 將訓練與考試結合，有助於學習動機的增強與延續。 3 使用者付費觀念的推動。 4 若能進一步安排對受訓婦女於上課期間的兒童照顧，將可吸引更多家庭主婦的參與。

徑；然而，在事實的運作層面，這種理念卻有其侷限性。福利資源的整合是福利社區化的重要工作要項，特別是若要推動各項弱勢族群的社區化照顧，問題是社區到底有多少資源可供整合，特別是若僅侷限於單一社區，即使該社區較為幸運有些民間團體和福利機構，但要達到滿足各方的需求，事實上其困難度是相當高的。例

親職教育 方案	藉由辦理親職教育方面之活動與課程，使父母檢視對子女的教育、互動溝通方式，以增進父母親擔任親職角色的新觀念。	婦女保護 方案	鹿港地區並僅有零星的親職教育課程或活動，缺乏有系統或定期的辦理。	設置保護專線，培訓志工，提供保護諮詢及轉介安置，以及宣導婦女保護的工作。	鹿港地區無辦理婦女保護的團體或機構；僅有婦女會偶爾協助處理家庭的糾紛。
1 親職教育已自七月時開始宣導。 2 親子教育講座自八月十七日開始上課。 3 參與者踴躍。(有六〇名)	1 方案於民國八十七年八月一二月期間，分別於老人文康中心與頂番社區玉鳳宮舉行 2 參與人數共計一二〇名。全程參與者計有一〇八名。 3 因參與者的高度興趣及肯定，保母協會也將於元月底開辦進階班，且採取收費的方式辦理。	1 婦女保護方案由至誠慈善會承辦。主要提供諮詢和轉介的服務。 2 至誠於六月開始招募並訓練志工。並於七月中旬排班上線服務。 3 八月正式開線。因受到報章媒體的報導，開線後數日求助個案近二〇名。	1 於至誠慈善會館設置婦女保護專線，提供各項諮詢、轉介服務。唯利用率有逐漸遞減的現象。 2 辦理社區婦女講座兩場，有二〇〇多位婦女參與。	1 親職教育已自七月時開始宣導。 2 親子教育講座自八月十七日開始上課。 3 參與者踴躍。(有六〇名)	5 如何媒合結業並參與考試及格者與有保母需求之家庭，以發揮連貫性的服務，是日後應努力的方向。 1 社區居民的參與尚稱踴躍，且反應良好。 2 上課期間過度集中，應可平均分散於整年期間，以維持居民參與的便利性。 3 課程的進行強調雙向溝通，且講師皆具備豐富的經驗。 4 此方案日後可依社區的需求，持續辦理，以增進參與者親職間的關係。
1 社區居民的參與尚稱踴躍，且反應良好。 2 上課期間過度集中，應可平均分散於整年期間，以維持居民參與的便利性。 3 課程的進行強調雙向溝通，且講師皆具備豐富的經驗。 4 此方案日後可依社區的需求，持續辦理，以增進參與者親職間的關係。	1 婦女保護的專線設置，曾提供給地方婦女情緒宣洩的管道，其功能略有發揮，且志工對此也甚感興趣。 2 婦女保護涉及許多專業層次的面向，志工是否能處理複雜的個案不無疑問，因而，專線的功能似應界定於轉介與諮詢較為適宜，但此項內容與縣府的婦女中心工作項目重疊，因而，其辦理的必要性尚待斟酌。 3 婦女保護的宣導工作由地方團體提供，有其地利上的方便，值得持續辦理。 4 至誠對婦保的宣導頗感興趣，可予以積極輔導，成為機構的服務要項。	1 於至誠慈善會館設置婦女保護專線，提供各項諮詢、轉介服務。唯利用率有逐漸遞減的現象。 2 辦理社區婦女講座兩場，有二〇〇多位婦女參與。	如，鹿港計畫中的頂蕃社區與頭崙社區，就其本身可供整合的資源相當有限的，因而，若欲在單一社區推動如電話問安、居家服務或送餐服務，單靠一個社區本身的力量幾乎是行不通的。此外，兩個社區同屬於同一學區，若強加以單一社區為實施場域，將可能導致原先一體的资源，卻又要被分散，這種現象正與福利社區化之強調網絡建立與資源整合的精神相違。 基於這種現實面的問題，在鹿港的推動上，便不可能僅在頭崙與頂蕃兩社區推動福利社區化，而選擇將此「社區」界定為鹿港全鎮，以期藉由鎮內資源的整合與分工，各社區或團體提供不同類型的服務。忠義慈善會、至誠慈善會以及祥和志願服務協會的一同加入推動行列，而非僅在一單一社區實施，這便是基於這種現實的考量。因而，福利社區化的推動，應破除以單一社區為福利社區化的推動單位，至少應建立在數個相互連結或具生命共同體的社區，形成推動福利社區化的聯合社區；抑或以「鄉鎮」行政轄區為「社區」，將比期待單一社區更為務實（楊瑩、黃源協，一九九九年：六十二）。		

<p>兒童課輔及托育方案</p>	<p>兩性及家庭關係成長方案</p>
<p>於社區或學校設置學童課後輔導及托育處，以解決工作家庭之兒童課後照顧問題（預計收托人數五〇名）</p>	<p>請專家學者針對社區居民分析兩性間的互動問題，以建立並締造和諧關係。並省視家庭生活價值，尋求衝突解決之道，以增進夫妻間雙方關係的成長。</p>
<p>社區或學校並無此項服務措施，但由安親班與補習班之林立，可知一般家庭有此項需求。</p>	<p>鹿港地區並無辦理此方案的經驗，有的僅是在學校零星辦理。</p>
<p>1 頭寮社區已利用聯合服務中心之二樓開辦暑期托兒，有八名學童參與。 2 頂番國小預定於九月學校開學後再辦理課後托育。一切皆已在籌劃中。</p>	<p>1 兩性及家庭關係成長方案欲與講座方式辦理。 2 服務對象以國中、高中生為主。 3 此方案預定與國立暨南大學家庭教育中心合辦。</p>
<p>1 頭寮社區之暑期課輔及托育曾順利開辦，協助照顧八名學童。唯開學後因招收人數不足，而未再開辦。 2 頂番國小於開學期間開辦之課後輔導與托育計有一八〇名學童參與。 3 參與學童探付費方式（每月六〇〇元），且學校也覺得成果豐碩，可讓此方案永續經營。</p>	<p>1 方案的辦理由原先在社區辦理方式，修正為社區與學校並重。 2 共計於鹿港地區各級學校辦理八場，參與學生計約七〇〇〇位。 3 共計於社區辦理兩場，參與社區人數計約一二〇名。</p>
<p>1 家長與學童偏好學校，日後類似的方案若倡導由學校開辦，其接受度會高於社區，也較能符合需求原則。 2 頂番國小的承辦人對此成功的方案，及其所發揮的效果頗感滿意，應允日後將持續辦理，這是社區與學校合作的成功模式，值得予以推廣。 3 因學校的相對優勢條件，而可能會危及安親班或補習班的生意而招致反彈或不必要的麻煩，應能妥善予以回應。</p>	<p>1 辦理地點的修正，使得參與人數大幅增加，且學校反應良好，認為應持續辦理。 2 至誠從傳統的慈善會辦理此方案，覺得很有意義，且協助籌劃辦理的志工，也很感興趣。 3 工作小組鼓勵至誠日後機構的服務要項，可加入類似這種方案的辦理，該會頗感興趣，且應允嘗試，若能順利由至誠辦理，將可使此方案在機構與校方的合作下，自主獨立維持，並扎根於社區。</p>

## 迷思二：福利社區化？村里化？

整合社區資源與建立社區福利服務網絡，為福利社區化的重要目的之一。然而，福利社區化的社區在範圍上有許多是與村里重疊的，因而，社區的質疑也是問題之一，即是「為何不福利村里化，而偏要福利社區化？」，若此質疑無法獲得適當且合理的說明，福利社區化本身即已在分散社區資源，而非整合資源。社區理事長與村里長的不睦，在許多地方時有所聞，特別是分屬兩個不同行政系統，以及社區與村里資源分配問題，往往加深兩者的嫌隙，進而出現山頭主義，儘管不必然會互相扯後腿，但卻為社區的和諧與資源整合帶來相當負面的影響。

社區與村里重疊的問題，再加上爭取投入福利社區化的資源，除非社區理事長與村里長同屬一人、抑或同屬一派系，抑或能建立彼此間的生命共同體，否則，兩者的同時存在對基層社區的發展，特別是福利社區化的推動，可能會是利多於弊，為此，若要撤掉社區或村里勢必不可能。福利社區化若要能實際有實質的效果，以聯合社區或以鄉（

學童安全 網絡方案	推展安全愛心 站，於學區範 圍內沿路設置 愛心商店及志 工，協助照顧 學童安全，並 提供必要的服 務，以維護學 童上下學的安 全。
	鹿港地區尚無 此項措施，此 方案在頂番國 小的試辦為一 新創方案。
	1 由頂番國小結 合社區辦理， 迄八月底已有 二十個商店應 允配合辦理。 2 頂番國小已在 籌辦宣導工作
	1 頂番國小取得 學校鄰近社區 商店的協助， 共設立二十五 個安全站，供 學童與必要時 請求協助。 2 頂番國小同時 招募三〇位志 工，協助方案 的進行。 3 為宣導此方案 ，頂番國小結 合社區辦理宣 導活動，參加 學童有六〇〇 位。
	1 因此方案對學童的上下學安 全具有實質的保護作用，而 獲得學校大力推廣辦理。 2 因社區商店的積極配合，加 上志工的熱誠，學校應允要 讓此方案持續並擴大辦理。 3 如何定期的加強宣導，以增 進兒童的認知，是此方案未 來須持續注意的配套措施。 4 對有些因兒童托育問題而延 伸到不願意參與此方案的商 家，應積極化解，而非採對 立的態勢。

鎮市區)為資源配置與服務提供單位，或許可降低社區化或村里化所衍生出的爭執。

。 迷思三：「福利社區化」就是「社區發展」？

「福利社區化」的倡導是近二、三年才開始，真正開始以此口號付諸施行，始於民國八十七年五個實驗計畫的推動。因而，對社區居民而言，過去沿用二、三十年的社區發展，是他們慣用且根深蒂固的用詞。對社區而言，社區發展是社區工作的代名詞，「福利社區化」是陌生且遙遠

的；或者「福利社區化」也即是「社區發展」，因而，當政府倡導福利社區化，且要社區提方案時，蓋社區活動中心、修理排水溝、媽媽教室、土風舞、太極拳等等是他們所關心的；送餐服務、午餐俱樂部、喘息服務、居家服務：似乎是不可思議的。

這種迷思的存在，絕非是民眾的無知，而是根深蒂固的觀念難以立即改變，經過一整年的投入輔導與經營，鹿港社區居民對福利社區化由排斥、勉強適應到有些社區人士能脫口而出，這種改變並非是一

朝一夕的。顯見，福利社區化的推動，「福利社區化」與「社區發展」間的如何予以區隔，應是福利社區化推動上可能面臨的第一道基礎工作。此外，福利社區化的很多服務皆是無形的，但社區領袖們所欲的往往是要有具體明確，且讓社區居民看得見的成果，因而，如何讓福利社區化的成果，展現能彰顯出社區努力所留下的痕跡，對社區領袖的參與投入，將有相當程度的關鍵作用；否則，一項社區之福利社區化的觀摩，社區仍可能會以其引以為傲的婦女土風舞、插花、鑼鼓隊等歡迎嘉賓，僅是其致詞的口號由「社區發展」改變為「福利社區化」而已。我們並非是要貶低社區發展的成果，而是建議傾向於無形之「服務」的福利社區化成果，如何有具體的呈現方式，也是福利社區化若欲持續發展所應思索的。

迷思四：「由下而上」的福利社區化  
可釀嗎？

社區工作倡導「由下而上」的作法，在福利社區化的推動可能嗎？「由下而上」

表七 社區福利服務方案過程與結果分析表

方案名稱	評估內容
社區安全維護方案	<p><b>執行目標</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 於社區成立守望相助隊，維護社區安全，落實警民合作，以減少或預防犯罪案件發生。</li> <li>2 預計各社區招募志工三〇〇名，兩社區共計六十名。</li> </ol> <p><b>執行前狀況</b></p> <p>頭銜與頂番兩社區皆未成立守望相助隊，但社區居民有強烈的意願。</p> <p><b>執行中期狀況</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 頭銜與頂番兩社區的社區安全維護，在社區居民的熱心參與下，已順利開始執行。</li> <li>2 頂番社區之自力購買貨櫃作為據點，是社區自主能力的表現。</li> <li>3 社區巡守、勸導夜間遊蕩之青少年與獨居老人關懷等多重結合，使得社區安全維護的功能充分的發揮。</li> </ol> <p><b>執行結束期狀況</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 頭銜與頂番兩社區各招募志工三〇〇名，每天晚上排班定時巡守社區。</li> <li>2 勸導夜歸青少年以及關懷獨居老人作重點。</li> <li>3 兩社區居民隊高度的肯定，對士氣的激勵與維持有相當大的作用。</li> </ol> <p><b>評論 (未來發展狀況)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 社區守望相助隊的成立是基於社區強烈的意識所組成，因而，未來這項方案在兩個社區將可持續下去。</li> <li>2 如何讓社區巡守隊除維護治安的功能外，能發揮關懷老人和青少年的福利服務功能，須持續不斷地予以鼓勵。</li> <li>3 頭銜鄰近的社區已感受到守望相助隊對社區治安的貢獻，因而請求協助。如何讓其服務影響其它社區，進而成為其它社區籌組的參考，是這兩個社區經營社區安全維護的附加價值。</li> </ol>
社區聯合服務中心	<p><b>執行目標</b></p> <p>為福利服務之單一窗口，其功能為多元化提供諮詢轉介、活動策劃、工作聯繫等，運用志工以輪班方式於中心值勤，並記錄整個服務運作情形，以個</p> <p><b>執行前狀況</b></p> <p>鹿港地區並無聯合服務中心，且各民間的福利機構或團體，皆呈現零散的狀態，且無整合的跡象。</p> <p><b>執行中期狀況</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 一個原先處於閒置狀態的建築物，已逐漸地發揮該有的功能。</li> <li>2 社區已自籌經費聘任專任人員。</li> <li>3 聯合服務中心也同時成為暑期托育與夜間老人休閒的場所。</li> </ol> <p><b>執行結束期狀況</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 聯合服務中心已設置專職人力，由社區自籌經費。</li> <li>2 社區已在計畫結束期，已朝向與祥和合作的方向發展，可惜未能成功。</li> <li>3 因設置地點</li> </ol> <p><b>評論 (未來發展狀況)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 聯合服務中心雖未能如預期的效果，但因為該中心的設置，而活絡了頭銜社區的士氣。</li> <li>2 頭銜社區與祥和協會的共聘專職人力，若能積極加以輔導，將可結合社區與團體的力量，以自己的社區服務為起</li> </ol>

<p>案管理的理念，從接案至服務的輸送，提供迅速的方向。</p>
<p>雖鎮內較遠，志工值勤不易，且專業知識不足，欲成為諮詢中心的功能，條件尚未完全具備，但在逐漸的充實中。</p> <p>4 聯合服務中心已得一個原先開置的社區活動中心，成為社區居民的生活重心。專職人力的聘用，讓社區事務的處理漸具效率，激發社區領袖經營的意願，再加上工作小組的指導，已使得社區的自主能力大增，進而增加了社區的自信心。</p>
<p>3 聯合服務中心雖設置於頭銜社區內，若能充實或訓練專職人力的社工相關知識，並蒐集各項福利相關資訊，將可發展為全港地區的福利諮詢中心。</p> <p>4 為健全日後中心的經營，頭銜社區區監事間的共識仍待加強。這部分可透過中心功能的展現，而逐漸凝聚共識。</p> <p>5 須鼓勵服務中心辦理一些老人、兒童或身心障礙者的福利服務，包括經常性與活動性的，讓中心成為社區居民生活中的一部分。如此，中心的經營將可永續發展。</p>

的工作模式，一直是鹿港福利社區化推動過程中工作小組努力的目標，然而，在與社區民眾接觸的過程中，社區民眾似乎認為福利社區化的推動，並非是「社區幫社區做」，而是根深蒂固的「政府要幫社區做」，或甚至於是「社區幫工作小組作給政府看」的想法；此外，推動初期社區看似積極參與的動機，其真正的目的卻在於爭取經費做硬體建設，而非福利社區化所欲的

「福利服務」之提供。

有些地區性的社會團體，其團體成立的目的在於急難救助，但隨著整體社會環境的轉變，其急難救助的功能也面臨著轉型。在工作小組的介入輔導下，這種轉型在鹿港地區也有相當的績效，例如，忠義慈善會與至誠慈善會的加入福利社區化行列，有其具體與實質的貢獻。雖然他們對福利社區化的方案有高度的動機與熱忱，但若未能有專業人員持續積極介入輔導，可能會因團體本身能力的不足或動力難以持續，而降低其推動的意願。

期待「由下而上」的方式來推動福利社區化，就現況而言，顯然有其動機上與能力上的疑慮。然而，這些阻礙並非是不能克服的，鹿港的兩個社區和三個團體，經過積極的輔導後，已相當程度的獲得改善。這種「由下而上」的迷思給我們啓示在於，天真的期待社區或社區團體會自動自發的「由下而上」推動福利社區化，可能會因動機與能力的不足，而有啓動上的困難。因而，積極地給予社區民眾正確

的認知與動機，並藉由教導的過程，以增進社區與社區團體的能力，是福利社區化後續推動所不可或缺的基礎，也是實現「由下而上」之福利社區化理想必要的過程。

迷思五：志工是福利社區化的主角？

福利社區化的重要目的之一，在於運用社會資源來推展福利服務，而志工被視爲是不可或缺的人力資源。志工對社會服務的貢獻是不容否認的，然而，志工從事服務的動機，已漸從以往無私無我的奉獻，轉向有目的有動機的選擇。我們無意否認志工的重要性，也相當肯定在鹿港福利社區化推動過程中，志工所扮演的角色及其所做的貢獻。同樣的，我們也無意過度強調或歌頌志工的功能，而忽略了推動福利社區化過程中，對志工的招募不易和高流失率所呈現出的無奈感。

在福利社區化經費的編列中，爲推動各項服務而有各項志工服務預算的編列，特別是相關的志工的招募與訓練。這種爲鼓勵志工參與社會服務，並增強其服務技

能，是一項必要的措施。然而，鹿港福利社區化的經驗中，卻發現志工招募的不易，以及高度的流動率，另一方面，我們看到的是志工成長的喜悅，卻較少看到志工對服務的投入，這是得期待與投入志工的「成本效益」甚爲低微，即使是具全國知名度的志願服務團體，這種現象也是普遍存在的。也許這些事實面可給我們的啓示是，儘管我們不否認仍有些真正默默付出的志工，但在福利社區化的推動上，特別是在某些服務項目，例如，居家服務、送餐到家等，不應對志工有太過理想的期待，也不應將志工視爲主要的服務提供者，但卻忽視事實面的障礙（請參閱前述居家服務的過程與結果分析）。

迷思六：福利社區化是免費的服務？

福利社區化或社區照顧推動，是要提供給社區需要協助者可近性、可及性與可得性的服務，政策本身爲提供服務的美意是不容否認的，然而，這種美意是否也意味著所有的服務皆是免費的，換言之，使用者付費是否不適用於福利社區化？當

然，答案是否定的，問題是社區居民可能認為是肯定的。鹿港實驗計畫的部分方案（如送餐服務、日托與臨托）之難以執行，要求使用者付費可能是主要原因。例如，送餐服務採服務收費時，願意接受服務者非常有限，但當採另一種半買半送的午餐俱樂部服務，卻吸引大量的消費者（請參閱前述送餐服務方案的過程與結果分析）。

福利社區化的目標之一，在於鼓勵社區朝向自立自主發展，儘管這並不意味著政府準備袖手旁觀，但卻意味著對於一些有能力享用服務時付費者，不應忽略使用者付費的守則，以避免讓一個自立者成為依賴者。這種現象給我們的啟示，在於若欲堅持某些服務使用者付費，在方案推動時，除應考慮到需求度接受度外，不應為追求短暫的效果，而忽略方案本身的真正目的。

#### 迷思七：福利社區化的服務應遍及

##### 各類人口群？

福利社區化的推動是要為真正有需要的人口群，提供必要之可近性的福利服

務，鹿港的實驗計畫方案的服務人口，包括老人、身心障礙者、婦女、兒童以及社區守望相助，有些實驗地區也將青少年納入，這令人感覺到福利社區化是無所不包的。這些方案在鹿港地區全面性的實施，固然可以造福各類不同人口群，有其一視同仁的效果與價值。

然而，這種執行方式卻可能面臨著某些潛在的問題或矛盾。首先，是否各類人口群的服務皆須以福利社區化的方式呈現？例如，鹿港之婦女保護方案在推動雖已彰顯出某些成果，然而，婦女保護需要有相當程度的專業，而可提供專業服務的婦保中心離鹿港並非遙遠，因而，這項服務是否需在鹿港另起爐灶，不無疑問。此外，有些兒童課後托育的方案，又與教育部門倡導的相重疊，這些方案是否需要重疊設置應有商榷的空間。

此外，福利資源的不足是當前福利服務的一大隱憂，特別是許多地方性的資源嚴重的缺乏，更加深實現福利社區化理想的難度。我們同意社會上的每一個人皆應

有權利獲得國家給予的適當照顧，然而，當資源不足與不均的問題尚未克服前，除應避免資源使用的重疊外，另一重要的機制便是優先次序的排列。至於何種服務須優先予以提供，應有客觀的需求調查為依據。福利社區化的規畫應謹記的是「雪中送炭」的服務應優於「錦上添花」。

#### 迷思八：福利社區化是在滿足需求，

##### 抑或誘發需求？

福利社區化實驗的推動，有無具體成果，往往需要藉助於受益人口的數量，在沒有需求評估的前提下，各項服務方案的設計，可能僅是依規範性需求為依據，但他卻不等於表達性需求，因而，許多方案的使用人數並不多，例如，送餐服務、需要居家照顧者、老人臨托、電話問安、送餐服務或課後托育需求等。福利社區推動期間因使用人口量並不高，有的甚至經常僅維持三、四位使用者，而令方案顯得不甚被接受，同時也影響到推動者的士氣。

到底服務人口群的需求真的很少、抑或（他）她們不知道或不願意使用這些福

利資源？雖然過程中不斷地進行宣導，以期能增進民眾對方案的認知，並提高服務的使用率，但人數的成長卻甚為緩慢與有限，鹿港送餐服務與接受居家照顧個案量的停滯不前，不禁令人疑惑的是，到底是否社區居民沒有需要，抑或不知道相關資源，若真的社區居民並無感覺性的需要，而硬透過誘因誘發其不確定的需求，方法上是否得當，應有討論空間。例如，當送餐服務推展不易，將之轉型至午餐俱樂部後，且以收費非常低廉的方式吸引案主群。儘管表面的數據已呈現出，但不禁有著到底是這些使用者真的有潛在需要，或是福利社區化在誘發需求。為避免無為的困擾，在實務上的作法，應在方案設計階段，即能掌握住確實的需求，以避免可能出現誘發性需求的矛盾。

#### 迷思九：福利社區化可整合既有的

資源嗎？

福利社區化強調資源的整合，鹿港實驗計畫推動過程中，工作小組也曾致力於社區、團體、學校以及衛生單位的整合，

同時也強調資源的分享與整合，儘管已獲得部分的成果，但若要達到充分整合的效果，卻是相當困難的。其原因包括社區的山頭主義、社區與村里的不睦或隔閡、團體間的溝通不良、傳統民間團體轉型所引發的內部問題、以及團體會長更動的過於頻繁，皆使得要建立一套資源整合的體系，充滿著相當大的不確定感。特別是若要為這些立場並不完全一致的社區和團體，建構一個具相互溝通、協調整合的機制，在實務面上有眾多棘手問題尚待克服。例如，鹿港計畫中工作小組致力於頭寮社區與祥和志願服務協會的合作人事案，卻被否決；忠義和祥和間的合作無法持續，以及社區領袖內部間的矛盾等，絕非是一朝一夕可改變的事實。

尤其，整合工作的推展往往需要有固定人力持續不斷地運作，問題是社區或團體無欲於個別或共同投資人力，再加上社工專業人力的缺乏，使得統合工作變得甚為不易，而令實驗結果大打折扣。這種需要固定專業人力，但卻缺乏的現象，使得

福利社區化的推動欠缺長久的舵手，而顯得不易推展。若福利社區化要能發揮資源整合與機構、團體間合作的機制，無固定專業人力的投入，將使得這個政策的實踐，充滿更多的荆棘。

#### 迷思十：福利社區化能立即在社區

生根嗎？

前述各項迷思的分析已明白告訴我們，福利社區化的目標，並非短短一年的推動即可生根或實現，期間必須涉及到社區民眾的教育與宣導，且要改變一些社區根深蒂固的認知與態度，再加上方案的推動也要有專業人員的投入，以及上級政府部門相當時間的支持，否則生根不易，實現更難。

儘管鹿港一年的經驗，福利社區化的幼苗已長出，但卻尚未生根。可惜的是，隨著實驗計畫的終止，專業人力與政府角色的立即淡化，可預見的是，一年辛辛苦苦栽培的幼苗，勢必將隨之枯萎。這可預見的事實告訴我們，福利社區化在一個地區的推動，非可急功好利，而應該有較長

遠的規畫與投入。

## 陸、結論

鹿港的福利社區化實驗計畫，經過工作小組、縣政府、地方社區、團體以及甚至中央的積極投入，許多不易的成果可由表五至表七的分析中得知，但推動一年的經驗，卻也同時面臨著許多尚待克服的迷思。若相關的措施無法體認前述的十大迷思，也就欠缺反省的空間，這將使得福利社區化停滯不前，甚至於流於不切實際的口號。

過去一年的投入，儘管有成效但並不能算成功，這種不成功的原因，主要在於計畫推動前之有限性的規畫，過程中許多傳統社區發展的觀念深植民眾之心，機構與部門間也欠缺整合的機制。然而，包括鹿港計畫在內的各計畫，經過一整年的試辦，已為福利社區化的討論，從理論面、政策面帶到了實務面與方法面的具體討論，相信這對福利社區化日後持續的推動，會有相當正面且積極的效益。

(本文作者現任暨南國際大學社會政策與

社會工作學系副教授)

參考文獻

一、中文部分

內政部 全國社區發展會議分組研討結論  
社區發展會議特刊 一九九五 頁一五八  
— 一六〇 —

楊瑩、黃源協 推動「社會福利社區化」之

研究——以彰化縣鹿港鎮為例 內政部社會

司專題研究計畫成果報告 一九九九

二、英文部分

Barclay Report (1982). Social workers -

Their Roles and Tasks, National Institute for

Social Work/London: Bedford Square Press.

Doh (1989). Caring for People - Community

Care in the Next Decade and Beyond, Lon-

don: HMSO.

Hardcastle, D.A., Welllocurs, & Powers, P.R.

(1997). Community Practice - Theories

and Skills for Social Workers, Oxford:

Oxford University Press.

Payne, M. (1995). Social Work and Commu-

nity Care, London: Macmillan.

Popple, K. (1995). Analysing Community.

Work-Its Theory & Practice, Buckingham: OUP.