

# 如何以社區發展方式推動福利社區化

——蘇澳經驗

林勝義

## 一、前言

依據內政部訂頒的「推動社會福利社區化實施要點」，其所揭示的三個目的，都與社區有關：一是照顧社區內的弱勢者，二是強化社區功能，三是結合社會福利體系與社區發展工作。

雖然，社會福利社區化已於民國八十七年起在台灣十個地區展開實驗工作，並獲致豐碩成果和寶貴經驗，但是也引發一些爭議或疑慮。其中，最大的爭議是：福利社區化是社會福利工作，還是社區發展工作？更明確的說，在縣市政府社會科局，福利社區化應該歸屬於福利股或行政股？至於最大的疑慮，可能是：福利社區

化是否要取代原有的社區發展工作？甚至懷疑社區發展已日薄西山，即將壽終正寢了。不然，為什麼大家都在談福利社區化，很少談社區發展？

爲了澄清有關社區發展的疑慮，本文乃就蘇澳的經驗，說明如何以社區發展方式推動福利社區化。以下依社區發展的過程：建立關係、需求評定、社區規劃、社區動員、績效評估，逐一說明：

## 一、建立關係

本質上，社區發展是社區居民本自動自發的精神，結合外來者的協助，共同改善本社區的生活條件。所以，社區發展工作應由居民當家做主，政府與社會工作者

所扮演的是協助者的角色。

從社會工作者的立場而言，從事社區發展工作的第一步，就是與社區建立良好的關係，讓社會工作者與社區相關人員相互認識，相互接納。否則，社會工作者不被社區所接納，如何推展工作呢？

爲了協助蘇澳推動福利社區化，由台灣師範大學社教系社工組師生四人及宜蘭縣政府社工員一人所組成的研究小組，乃商請蘇澳鎮公所同意，邀請社區重要人物舉行座談，一方面相互認識，建立初步的工作關係；一方面協商實驗社區的範圍。座談係於民國八十七年三月六日上午在蘇澳鎮公所二樓會議室舉行，參加成員包括：兩個社區發展協會理事長、鎮公所社

區發展工作承辦人、縣政府社會工作人員、社區內的民間團體薪傳愛心隊及冬之陽基金會的代表，以及其他相關人員。

在座談及協調過程中，社區發展協會理事長最初仍以鎮公所劃定的社區範圍為考量，希望選定其中二、三個社區發展協會負責辦理。後來經過研究小組一再說明依據福利社區化實施要點之精神，宜從「生活共同圈」加以考量，以利福利服務之輸送，社區發展協會理事長才不再堅持。

隨後，與會成員實地查勘蘇澳鎮內三個社區據點：永光社區安養堂（蘇澳區）、昭安社區活動中心（南方澳區）、岳明社區活動中心（新馬區），與這三個社區發展協會理事長溝通之後，確定以蘇澳區、新馬區、南方澳區等三個區構成一個生活圈，作為推動福利社區化的範圍。至於南澳區因地區偏遠，比較接近南澳鄉的生活圈，而且交通不便，資源有限，故暫不列入福利社區。

由上述經驗顯示，與社區建立關係的過程是緩慢的，必須鍥而不捨。同時，有共同關心的議題，對於建立工作關係是有

利的。

### 三、需求評定

社區發展是以整個社區作為服務的園地，所以社會工作人員對於社區的情況，尤其是社區的需求，應該事先有所瞭解，始能掌握社區發展工作的重點和方向。

本來，宜蘭縣政府在規劃蘇澳鎮福利社區化方案之前，曾經以行政評估的方式瞭解當地居民的福利需求，然後在福利人口群中，依需求評定結果，選擇以婦幼福利服務、老人福利服務、身心障礙者福利服務等三項，作為推動福利社區化的主要項目。然而，研究小組為了確認居民對於福利服務的實際需求，乃採取問卷調查及深度訪談方式，再次進行正式的需求評定。

其中，問卷調查樣本的選取包括：社區居民、社區志工、社區或機構的領導人員，計發出四〇〇份問卷，回收二七六份。調查結果顯示，蘇澳地區民眾對於福利需求較高的福利服務項目，依序是「孤苦無依老人的收容與安養」、「身心障礙者

的教養與安置」、「身心障礙者的就業輔導」、「身心障礙者經濟補助」、「兒童及少年的寄養、安置與輔導」、「提供身心障礙者生活輔助器具與補助」。

將這樣的調查結果，拿來跟宜蘭縣政府有關蘇澳鎮福利社區化的規劃方案加以對照，可以顯示兩者的情況大致相符。譬如，在規劃方案中，低收入獨居老人的送餐服務和居家服務方案，即在滿足「孤苦無依老人的收容與安養」的需求；身心障礙者的送餐服務和居家服務方案，即在滿足「身心障礙者經濟補助」與「提供身心障礙者生活輔助器具與補助」的需求；社區青少年成長營和單親子女課業輔導方案，即在滿足「兒童及少年的寄養、安置與輔導」的需求；老人生涯再規劃—零工市場方案，則與「身心障礙者的就業輔導」的需求頗為相近。

換言之，就重測信度而言，宜蘭縣政府在規劃蘇澳鎮福利社區化之前所做的行政評估（社區重要人物訪談及老人需求調查）有其相當的可信度。至於研究小組的深度訪談，也有類似的結果。因此，以婦

幼、老人、身心障礙者的福利服務為主要需求，這是社區需求評定的共同結論。

#### 四、社區規劃

社區發展是一種計畫變遷的過程，在推動社區發展工作之前，必須研擬社區發展計畫，以便按圖索驥，逐一付諸實施。

本來，宜蘭縣政府推動社會福利社區化八十七年度實施計畫，業經內政部核定在案，依原定計畫實施即可。但為進一步集思廣益，由社區居民共同檢視社區發展計畫的可行性，並加強社區資源的密切聯繫，研究小組乃在實驗地區舉辦四場社區聯繫會報，除了一場整體性座談外，分別以婦幼服務、老人服務、身心障礙者服務為主題，進行協調規劃。最後規劃的情況為：

1. 整體計畫方面：福利社區化的實施對象，除老人、兒童、婦女之外、擴及青少年。為促使青少年參與社區發展工作，決定辦理社區兒童少年成長營，同時在單親子女課業輔導方案中，盡量將青少年列入考量。

2. 婦幼福利服務方面：(1) 社區兒童少年成長營，以認識社區為主要活動內容，並結合大專青年及學校愛心媽媽等社區資源，鼓勵青少年舉手之勞做環保，共同清理蘇澳第二漁港岸邊環境，促使青少年及早參與社區服務。(2) 單親家庭溫馨加油站專線，由長老教會招訓社區志工輪值服務，並協調宜蘭家扶中心及蘭馨婦女聯盟提供技術支援，協助訓練志工。(3) 「小叮噠俱樂部」——學童課業輔導服務方案，在昭安社區中心辦理，服務對象以單親兒童及少年優先參加。(4) 親職教育系列講座，舉辦地點分散在岳明、蘇澳、聖湖、昭安、南寧、長安等社區，使居民有普遍參與的機會。

3. 身心障礙者福利服務方面：低收入身心障礙者之送餐服務，與低收入獨居老人之送餐服務整合辦理，以符合福利規劃整體化及福利資源效率化的原則。

4. 老人福利服務方面：(1) 老人零工市場，計畫全面訪問蘇澳地區的工廠，以尋求支持，並提供零工機會。(2) 老人日托照顧與老人文康休閒活動，共同使用永光社

區安養堂的場地，使需要照顧的老人留在社區內，就近得到服務。

通常，有效的社區規劃必須把握兩個要領：目標明確與整體規劃。依蘇澳的經驗，經過多次的社區會報，推動福利社區化各項計畫，已有相當明確的目標；各項福利服務的規劃，也注意到整體性的考量。然而，推動福利社區化是一種實驗計畫，比較難以顧及社區中、長程計畫的相互連貫。

#### 五、社區行動

將社區計畫付諸實施，是為社區行動。在社區行動初期，通常必須透過宣導和會議來凝聚社區居民的共識，以便群策群力，共赴事功。

在蘇澳推動福利社區化過程中，宣導活動係與社區會議相互結合，宣導活動的主要目的，在協助居民對於社會福利社區化的理念有所認識，進而啟發其提供資源，參與福利服務工作。蘇澳的宣導活動係依不同的對象，分別透過分區說明會、社區幹部研習會、印發宣傳資料等方式廣

泛宣導。其中，分區說明會由蘇澳鎮公所社區發展工作承辦人員策劃辦理，配合居民的作息時間，利用晚上七時至九時，在社會福利社區化的實施區域，包括蘇澳區、新馬區、南方澳區，分別舉辦說明會，其程序，大致上分為四個階段：

首先，由鎮公所社區工作人員代表致歡迎詞，並說明蘇澳積極推動福利社區化之決心，期待鎮民有錢出錢，有力出力，共襄盛舉。

其次，由縣政府社會科負責福利社區化宣導工作的社工員說明福利社區化的實施要點。

然後，由研究小組印發「認識福利社區化」宣傳單張，並以問與答的方式，逐一說明福利社區化的基本概念，強調的重點包括：

1. 福利社區化是什麼？就是「就近照顧」，大家作伙來照顧厝邊隔壁需要照顧的人。

2. 為什麼要推行福利社區化？因為時機變遷，大家對福利的要求增加，所以需要大家合作，就近提供服務。

3. 福利社區化要照顧的對象是什麼人？蘇澳本年度先以需要照顧的兒童、少年、婦女、老人、身心障礙者和低收入者為主。

4. 如何參加福利社區化的工作？如果是個人，可以擔任社區志工；如果是機構或團體，可以配合鎮公所的計畫，共同來推動福利社區化工作。

5. 推行福利社區化要遵守那些原則？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。

6. 福利社區化和社區發展有什麼不同？其實，就是以社區發展的方式，結合相關資源來推行社會福利，比傳統的社區發展更強調居民參與，更重視資源的開發和運用，更注意以社區的力量來解決自己社區的問題。

最後，開放民眾發問，相關人員即席說明，並由鎮公所民政課社區發展承辦人以有獎徵答方式，協助與會民眾整理並加深其對福利社區化的瞭解。

此外，在辦理各項福利服務活動之

前，也都針對活動內容印製單張傳單，廣為宣導，並由鎮公所民政課商請清潔隊，同意在垃圾車車箱兩邊懸掛紅色白字的宣傳布條，權充廣告宣傳車，利用收集垃圾時，巡迴鎮內各角落，傳播福利社區化的訊息。

平情而論，在推動福利社區化的初期，主要工作幾乎就是宣導活動，否則，沒有共識，如何推動？而且，鄉村社區的宣導工作，必須盡量本土化，居民才比較能夠接受，宣導工作也才有效果。

## 六、成效評估

社區發展是一種持續性的工作，評估本來是社區發展工作每一個過程都要做的一件事，至少在社區發展計畫推動之前、之中、之後，都要進行評估。不過，社區計畫執行結果的績效評估特別重要，因為一方面經由評估，證明工作有績效，可以獲得社區居民的信任和支持；另一方面經由評估，可以測定社區生活條件改變的情況，有助於未來社區發展的規劃。

爲了瞭解福利社區化在蘇澳地區實施

一年的成效如何，研究小組乃以分區辦理「福利社區化相關機構及人員聯繫會報」的方式，進行總結性評估。換言之，一方面藉由參與推動福利社區化相關人員的工作報告，共同檢視計畫執行的成效；另一方面經由綜合討論，檢討過去，策勵來茲。至於蘇澳推動福利社區化的主要成效，擇要敘述如下：

1. 社區兒童少年成長營的主要成效：  
(1) 利用暑假舉辦「海王子夏令營」，有七十餘人參加，活動內容包括：認識社區資源、參與社區服務及大地遊戲等活動，以寓教於樂，協助社區兒童及少年自我成長。  
(2) 由宜蘭家扶中心支援青年志工帶領活動，並由蘭馨婦女聯盟提供紙杯，促使社區兒童及少年在活動過程體會社區環保與社區服務的正确觀念。

2. 單親子女課業輔導的主要成效：  
(1) 由宜蘭家扶中心的課輔志工，為社區之中學業低成就的學童提供免費的課業輔導。  
(2) 昭安社區座落在蘇澳第二漁港四周，學童課後到社區活動中心參加課輔，有人關心，可以避免在外學壞，或者受到傷害。

3. 親職教育系列講座的主要成效：  
(1) 共舉辦六場親職教育活動，增加社區居民接受親職教育的機會，而且講題切合需要，  
(2) 藉由知名藝人或專家學者的經驗分享，加上社區發展協會的大力宣導，居民參加的情況至為踴躍。尤其，岳明社區為軍眷社區，由愛國藝人張琪主講，頗能喚起社區意識。

4. 單親媽媽成長團體的主要成效：  
(1) 透過成長團體提供同儕的支持，經驗的分享，相互協助，使單親媽媽感受溫暖，不致孤立無援。  
(2) 藉由團體過程，教導單親媽媽如何自我調適，如何教養單親子女。

5. 單親家庭溫馨加油站的主要成效：  
(1) 在教會門廳設置專線電話九九六五八三八，接受單親家庭諮詢，提供情緒支持、經濟補助諮詢、親職教育諮詢、社會資源轉介等服務。  
(2) 有十八位受過訓的社區志工輪值上接線。

6. 單親家庭家戶訪問的主要成效：  
(1) 依縣政府提供的單親家庭資料，由受過訓練的社區志工二十八人，二人一組實地進行訪問，了解其需求，並給予適當的輔導

或協助。  
(2) 家庭訪問時，除安撫情緒，也留下相關福利機構的電話，以備需要時可以向相關的資源機構尋求協助。

7. 老人日間照顧的主要成效：  
(1) 利用永光社區安養堂的一部分場所，增添設備，作為老人日托中心，已收托十名老人。  
(2) 在日托中心購置文康設備，提供社區老人健身及休閒娛樂之服務。

8. 老人生涯再規劃的主要成效：  
(1) 在南方澳社區長壽俱樂部設置老人零工市場服務中心，受理求職求才登記，已登記求職的老人十六人，經協助獲得受雇者二人。  
(2) 結合社區長壽俱樂部辦理活動，協助老人生涯規劃。

9. 老人送餐服務的主要成效：  
(1) 南方澳區與新馬區，由蘇澳榮民醫院營養師調配老人餐食，招募社區志工送餐。蘇澳區則由白米社區發展協會自設廚房，並由志工烹調及送餐，另由聖湖社區發展協會洽商自助餐店代為煮送一部分。總共服務老人五十一人。  
(2) 老人送餐服務之需求，係由里長及社區發展協會理事長協助查訪與推介，並招募社區志工參與送餐服務，直



接間接都促使社區居民對老人生活加以關懷和協助。

10.老人在宅服務的主要成效：(1)運用二十四名社區志工，完成鎮內低收入戶獨居老人一七〇人的需求調查，並建檔備用。(2)定期對三十五名需要在宅服務之獨居老人展開電話問安或親自訪視，給予關懷。(3)如果老人有病痛，則由社區志工陪他們去看醫生，或者幫助老人打掃居家環境。(4)對於需要送餐服務或長期協助的獨居老人，則轉介給縣政府專職的居家服務員。

11.身心障礙者送餐服務：併同低收入老人送餐服務辦理，以節約資源，並落實福利社區化的精神，接受送餐服務之身心障礙老人有三十四人，其相關事項如前述老人送餐服務。

12.身心障礙者居家護理的主要成效：

(1)由蘇澳榮民醫院指派護理人員，到低收入戶身心障礙者的家裡，進行必要的護理服務。(2)對於有必要到醫院作進一步處置的個案，則由榮民醫院派車接送，暫時住在護理之家接受服務。

不可諱言，以上成效評估的方式是相當粗略與籠統的，只是呈現蘇澳推動福利社區化一年期間執行了那些計畫？居民參加的情況如何？至於資源整合的效度、社區團隊的士氣、福利服務的適切程度等，都有積極發展評估指標，以便據以評量推動福利社區化的結果是否達到預期的目的？

## 七、結語

社會福利社區化在國內是一項創新的政策，尚乏前例可循。依據宜蘭縣蘇澳鎮的實施經驗，研究小組認為原來社區發展的實施過程，正可適用於推動福利社區化。這些過程，從建立工作關係、社區需求評定、社區規劃、社區行動，到實施成效的評估，均可與福利社區化的推動相互結合。所以，初步的結論是：結合社會福利體系與社區發展工作的做法是可行的，社區發展有其專業功能，應該不致於被其他的措施所取而代之。

當然，社區發展是一種綜合性的福利工作，也是一種繼續不斷發展的過程，社

區發展工作不能忽視社區居民福利需求的變遷，也不能不因應社會福利政策或制度的轉變。例如，推動福利社區化的先決條件之一，是社區內、外必須要有一定的資源，始能形成社區服務網絡，有效照顧社區內需要照顧的居民。台灣地區依法成立的社區發展協會，所轄範圍都太小，依台灣省八十六年度社政年報的統計，台灣省有八十七%是一個村里組織一個社區發展協會，其資源是否足以推動福利社區化？尚待研究。所以，蘇澳的經驗，打破傳統上單一社區的界限，以生活圈作為推動福利社區化的社區，說不定可以作為未來社區發展的一種新思維。

(本文作者現任國立臺灣師範大學社會教育學系教授)