

高雄市社區工作新思維

陳菊

壹、前言

社區的解釋範圍相當廣泛，有人以地域的觀點區分，有人以目的或任務取向區分，以公部門的立場而言，社區應視為所有能發揮服務地方功能的社會團體與系統的結合體，並強調居民能就近參與日常生活所需的各種活動與公共服務。所以內政部訂頒的「社區發展工作綱要」所稱的社區定位為「依法設立社區發展協會，推動社區發展工作的組織與活動區域」，這個定義雖便於政府推動社區發展工作，但在今日多元社會的運作型態下，社區發展應配合社會脈動有新的思考方向及工作模式。

貳、社區發展工作的昔與今

社區發展工作在臺灣地區推動三十年左右，成立近三千多個社區理事會（即現今社區發展協會），對落後社區居民的生活環境改善產生極大效應，但是大多數為硬體環境的改善，社區意識的凝聚則著力較少，可說多是由上而下，經政府倡導推動的，居民的主動

參與較少，因此早期社區發展工作，難以充分發揮社區應有的功能。不過近年來由於政治及社會的變遷，出現了不同型態的社區發展組織，如文史工作室、公寓大樓管理委員會等，有些社會團體也加入社區運動及社區教育的行列。在這段期間，「社區主義」、「生命共同體」、「社區意識」、「社區文化」逐漸成為社區工作者討論的焦點，最主要原因之一是政治人物對社區理念的重視與闡揚。在不同社區觀點的衝擊下，不同的社區工作模式也因應而生，如一九八〇年代後期，台灣政治解嚴前後，一波與過去官方推動的社區發展內容極為不同的社區反抗運動在政治運動成果鼓舞下興起，這些運動的特色是由民間發起，訴求具體明確，甚至有「受害」、「受壓迫」的共同意識，加上對台灣一味追求經濟發展而付出重大的生態環境代價的極度不滿，而產生一波波「保衛家園」的抗爭運動，如最著名的後勁反五輕運動，鹿港反杜邦設廠：等。這種抗爭運動有助於社區運動的覺醒，並凝聚社區的力量，但也造成社會須付出一些不理性抗爭下的成本，並使得一些嫌惡性的公共設

施如發電場、焚化爐、精神病醫療院所無處可置的現象。

另一波與此衝突性社會運動不同的是從日本等國外移植的社區行動，如一九九四年底文化建設委員會提出「社區總體營造」的概念和計畫，擬透過文化藝術形式激起居民自主意願，加上政治人物的倡導及文建會投入大筆經費和專業代理人的介入，甚至中華民國社區營造學會亦提出「社區營造政策綱領」等主張，一時之間不同領域的專家如建築、造景、文化工作者紛紛加入營造的行列，彷彿烈火燎原般的如火如荼，但也遇到一些瓶頸，這些專業者大多非常地居民，並未深切瞭解居民需要，且一旦領袖撤出，一個個的社區方案便告停擺，而大量的宣導活動和觀摩會如同廟會大拜拜般，對當地社區有衝擊和影響，但不長久。

在近一、二年，行政院經濟建設委員會也提出「城鄉新風貌」的改造計畫，試圖以景觀規劃結合地區發展的方式，使老舊社區能呈現與以往不同的面貌，譬如高雄市「哨船頭及哈瑪星地區都市更新計畫」，這個以工務單位為主的方案，試圖整合相關單位使都市計畫中融入更多的人文區位觀點，成效為何尚不得而知，但以社區概念思考都市計畫的美意值得肯定。

綜觀這十幾年的社區工作模式，因其著重點及切入點的不同，而有多樣的風貌呈現，並對於社區發展有四種不同的觀點：

一、視社區發展為一種社會行動過程：透過組織與教育，使居民凝結起來，找出共同需要（或基於共同需要），尋找資源達成社會變遷。

二、視社區發展為一種社會工作方法：認為社區發展是一種教育民眾從事社區活動以達成其預期目標的一種專業方法，並協助居民適應社會、解決個人功能失調的問題。

三、視社區發展是一種社會運動：視社區發展是一種社會改造運動，以喚起社區居民的自覺與自助，達成重造社區的理想。

四、視社區發展是一種工作方案：此方案為達成預定目標，重點在於計畫的完成與具體的建設，或在工作過程中達成一些成果。

這些方法各有其背景和依據，以社區發展的實際工作而論，在開始階段必須常常以社會運動視之，需要專人參與教育領導的工作；初期階段則須以具體的工作方案為主，並凝聚社區意識和向心力；長期發展則需以社會工作方法和過程視之。

在邁入廿一世紀之際，有一些新的社區課題是我們必需面對的，例如高齡化社會而產生的社區照顧需求、單親家庭逐漸增多的經濟與生活適應問題、外籍勞工與社區互動問題、公寓大樓增多產生社區空間與人際互動的變化、治安惡化所引發社區婦女兒童人身安全問題及家庭暴力包含兒童虐待事件的社區通報網絡：等，從過去政府民間互動的經驗我們已經知道，要因應當前的各種社區課題的複雜與多元，絕非政府獨力可完成，也非某個單位或組織可承擔，它需要政府各部門和民眾都有「社區化」的概念，社區事務運作中的權力分配、參與、鄰里關係和衝突等彼此都需要學習。

參、高雄市社區工作的現況

高雄市因礙於人口的結構及種種主客觀因素，社區工作的推展一直相當困難。以職業分布而言，勞工階級佔絕大多數，在為三餐奔波都覺時間不夠的情況下，社區參與能力有限；大專院校不多且校風保守，所以學校與社區結合度不足；高雄人草根性濃，主觀性強，雖有深厚的地域觀，但不易接納社區發展的新觀點；地方缺乏社區事務領導人才，也無外來專業者可提供指導；城鄉差距大，既有一望無際的稻田景觀，亦有高度開發的城市風貌，社區發展工作需做個別性考量；在地的社區團體相當少，或僅停留於帶領抗爭，無法與居民共同推動社區方案；這些種種因素累加起來，導致高雄市的社區工作欲振乏力，僅停留在辦理社區活動的階段。不過這些年，南方觀點也逐漸受到北部社區主義的衝擊，社區工作有了一些不同以往的做法。

一直扮演社區工作主要角色的社區發展協會，在傳統的三大社區建設——社區公共設施建設、生產福利及精神倫理建設外也嘗試做目標和方法上的轉變，大致可分幾種形式：

一、強調以社區照顧為重點者：如左營自治社區、楠梓援中港社區、小港下庄社區及海昌社區，感受到社區中老人逐漸增多所引發的社區照顧問題，因此開辦了老人營養餐食服務以解決老人中午子女不在家所引發的民生問題，另外，彭婉如文教基金會也預定與學校及社區結合辦理社區課後照顧，訓練社區婦女組織課後照顧的互助網絡。這些都是社區照顧的初步行動，未來將逐漸擴大照顧範圍。

二、強調以社區環境生態保護為重點者：鼓山自強社區為保護所在地柴山的自然資源，預定開辦社區型生態博物館，使社區內下一代能由瞭解柴山資源進而保護柴山。另外苓雅衛武社區和新興光耀社區則以社區內資源回收為重點，並結合高雄市環保媽媽工作隊在社區內的教育宣導，邁向環保社區之路。

三、強調以社區教育為重點者：小港港興社區預定成立本市長青學苑小港分部，由社區提供場地及志工服務，使小港地區老人能就近參加，充實精神生活。另港都及慶聯有線電視台辦理社區文化教室，在各社區巡迴開辦，免費供社區民眾參加，三民區德智社區發展協會則結合衛生署社區健康營造方案，預定在社區中宣導社區衛生及健康自我照護的概念。

四、強調以社區文化傳承與發展為重點者：小港松金社區與格薩爾劇團合作，在暑期辦理青少年戲偶研習，除使社區青少年認識傀儡戲的製作和由來，並讓青少年有親手操演的機會，結合電腦聲光效果，不僅學習到傳統技藝，文化得以傳承，因為運用現代科技，也讓傳統與現代做了最好的結合。苓雅衛武社區則成立社區劇團，由居民自導自演，大夥兒在笑聲中也凝聚了社區情感。

五、強調以社區與企業界或商店結合發展為重點者：如「好市多」物流中心與鄰近君毅、正勤社區融合成為Shopping Center，不僅帶動鄰近社區的開發也相對增設了社區的公共設施，如停車場、綠地空間等。再如鹽埕區商店林立，但近年來逐漸沒落、商機不再，使學者與商店對該地區的發展議題開始關心，並透過一連串再

造鹽埕風華的行動促使鹽埕商圈再獲得消費者的青睞。

六、強調以社區工作與都市發展相結合為重點者：紅毛港地區深具豐富的歷史人文特色，但因該地區地處偏遠，且面臨遷村問題已禁建二十多年，環境髒亂不堪，連醫療院所也沒有，毫無建設可言，當地海昌社區理事長不能忍受該地區長久受忽略，於是帶動社區居民親手整理環境、辦理老人營養餐食、為老人義剪、淨化沙攤、進行文物保存；等，並透過行動使紅毛港地區的遷村問題成為公共議題。

七、強調以社區治安維護為重點者：如三民區的鼎盛社區、德智社區及小港區松金社區等，有鑒於社區治安惡化，基層警力不足，於是自組社區守望相助團隊，甚至自購配備及訓練社區志工長期參與巡守工作，使社區居民居家安全明顯提昇。

八、強調以社區與建築營造結合為重點者：近年來建築商在蓋一幢幢大樓時，開始以「社區造鎮」的字眼出現於宣傳單上，當然最終目的是為了良好的銷售成績，但不能抹滅的貢獻是透過活動或宣傳，大樓內社區意識也漸漸凝結，如高雄市民族路以西、裕誠路以南、鼎泰公園以北的地帶，緊臨長長的河濱公園，這個逾三萬坪的新興社區，除了公共用地外，清一色均為十餘層的大廈，十數棟大中庭花園休閒設施齊備，室內也有閱覽室、桌球室、健身房、兒童遊戲室等，初期建商為了塑立建築形象，常會從旁協助管理委員會辦理大樓內聯誼或音樂會等藝文活動，後來各大樓在「輸人不輸陣」的較勁下，管委會互相認識後乾脆集結統稱「河堤公園社

區」，之後也成立河堤公園社區發展協會，經常舉辦大樓間的社區活動，最特別的是社區漫步，每棟大樓摒除「門戶之見」，在參觀日開放給其他棟住戶相互欣賞裏頭的中庭造景和設施，進而將各大樓的活動共同舉行，以達成資源整合。

以上介紹的工作模式也許有些沒有專業的理論架構，有些工作技巧不足，但都是促使社區活化及凝聚意識的社區工作方法，且賦予社區工作多元性，其實民眾並非都冷漠，只是缺乏機會和帶領，各種不同領域專才的帶動和方案的介入，居民才真正能感受到社區的功能和好處。

肆、高雄市社區工作的新趨向

本市在推動社區工作時也不免有困境和阻礙，尤其在法令上身為社區發展主管科的社會局在與其他局處的整合上常有不知從何開始之感，綜合而言，未來在社區業務的推動上有下列幾點尚待突破：

一、社區資源未能有效開發及運用：社區發展協會和其他社區團體過度仰賴政府的經費補助，若政府補助款不足時，往往以社區資源不足為由不願積極推動，或以辦理能申請補助款的活動為主，未能全面掌握社區整體需求，有些甚至淪為少數人把持社區資源，居民卻享受不到，更遑論資源的有效運用。

二、政府的社區政策不定及部門間協調不足：一個具多元功能及目標的社區，牽涉的政府部門相當多，應如何分工整合發揮整

體力量，須廣泛討論、多方協調，以建立共識。如目前負責社區總體營造的教育單位多從文化保存或文化活動著手；負責「城鄉新風貌」的工務單位多從景觀切入；負責「守望相助」的警政單位多以成立巡守組織為主；負責「區里工作」的民政單位則多以政令宣導為重要工作，這些部門間的「對話」不夠，對社區概念的認知也互有差異，整合性的思考就更少了。

三、缺乏專人整合規劃與推動：雖說社區工作須由下而上，但社區工作的開始必須有專業人員協助推動或激發社區意識，目前各區公所不僅缺乏專人辦理社區發展業務，各社區亦無專人協助發掘社區領袖，而居民的保守性格更不願主動投入，所以社區工作不易透過居民自覺而主動參與。

四、居民參與的困難：高雄市民不可諱言帶有兩種矛盾的性，一是具有濃厚的人情味卻又不願「雞婆」的參與公共事務，另一是具有草根性卻又帶有工商業社會的防衛心，因此大多數居民不僅沒有社區工作的概念，也欠缺主動性和行動力，尤其社區工作是長期的希望工程，不一定能在短期中有明顯的回饋，居民在為生計奔波忙碌之餘更不願挪出時間參與。

五、地方政治生態的干預：里與社區功能的相疊一直為討論的焦點，仍待整合和分工，但其中「人」的心態是最難調整的，眾所皆知是里長選不成便擔任社區發展協會理事長與其較勁，但更令人擔心的是若干民意代表大力拱出地方人士擔任理事長辦些酬償性的社區活動再競選里長，之後便成為民代的政治籌碼，於是受害者的

往往是社區居民，也阻礙真正有心人「淌這個混水」參與社區事務。

六、社區工作侷限於辦理社區活動：一些社區發展協會因礙於無專職人力或專人指導，欠缺社區方案的設計及執行能力，於是就以往模式一再炒冷飯，或抄襲鄰近社區的版本，甚至以辦理大型自強活動、聚餐、連誼晚會為主，對於社區整體發展無太大助益，也無法建立社區特色及居民認同。

以上社區工作的迷思和困境非高雄市獨有，但為了突破以往社區工作的窠臼，期能用下列方式尋求「解套」：

一、各界對社區定義及看法不一，為使社區工作視野更宏觀，在推動社區工作時應將範圍擴展，不侷限於社區發展協會，並將社政、社區及社團視為社區工作的三位一體，即社政機關提供適當公權力介入及經費補助，社團進行專業人才培訓及經驗以結合社區內居民需求及資源，共謀社區的永續發展。

二、社區工作整合需結合社政、民政、教育、新聞、環保、研考等局處或相關單位，並納入學術界及實務工作者以建立專業服務團隊，執行經費審核撥付、社區方案評估及擬定全市的社區發展計畫，短期內非一蹴可幾，但仍將透過不同管道說服各部門放下本位主義相互配合。

三、邀集專家學者就現階段社區議題及困境加以了解評估，並透過一系列諮商及研討會，建構社區工作新模式，近期內將進行「社區甦活計畫」，使社區發展更具前瞻性及長遠性。

四、建立社區、企業、學校、社團的互惠模式，激勵社區與社區內外的資源結合，如學校提供場地供居民使用、企業贊助社區活動以樹立企業形象、社區居民參與學校志願服務等，使資源共享，擴展社區資源。

五、透過宣導或教育鼓勵社區居民成立多樣性的社區組織或團體，除社區發展協會外，社區工作坊、社區工作推展小組、社區志工組織或具特定功能的團體如社區讀書會、社區劇團等都可協助居民成立，以活潑社區面貌，甚至可以專業社團帶動社區的方式，由社團提供企劃或執行人才，協助推展社區工作。

六、推動社會福利社區化，落實社區照顧，除鼓勵或獎勵社區發展協會視社區需要提供社區內弱勢族群的照顧及服務外，行政單位在擬定福利政策或執行福利服務時也應有社區的思考觀點，並與社區組織多做聯繫。

七、加強社區志願服務的宣導和組訓，鼓勵居民積極參與社區活動，並以家庭為單位鼓勵加入社區互助家庭，以建立「社區人力銀行」的社區互助型態，使社區工作能擴大參與層面。

八、加強辦理社區領導人、社區實務工作者與志願服務人員之各項研習、訓練或座談，以助其充實服務知能，並邀請曾參與進階訓練之資深社區工作者再參加社區輔導成長團體訓練，經甄試成為社區輔導員，由其彌補社政輔導人力之不足，選定需加強輔導或有強烈意願改造社區之社區發展協會，由輔導員協助擬定方案、執行計畫。

九、加強與學術界、大學師生合作共同參與社區工作，如與大學共同舉辦研討、座談會，促使學術界與實務工作者互相交流；接受大學相關科系實習生，培育社區生力軍；結合社工相關科系學生及社團進駐社區，推展愛鄉運動；運用大學及其師資，培育社區工作各項領導人才等。

十、修改現行補助款申請及考評制度促使社區發展協會朝向推動社區福利服務及建立社區特色方向發展，並依居民需求訂定個別社區短、中、長程計畫，以提昇社區工作品質。

伍、結語

我國自推行社區發展工作以來，對促進地方建設、提昇基層民眾生活品質有目共睹，惟社區發展工作在完成階段性任務後應適度轉型，其推動主力也應由政府轉向民間。目前在已開發國家，對於非營利性質的人民團體，政府均避免過度介入，在社區工作中，未來也應捨棄以往由政府主導的型態，建立互相學習模式，維繫平等的互動關係，公務部門尤其是社政單位基於輔導的角色，應扶植民間力量，使社區團體朝向獨立自主，更進一步能與公部門在關懷弱勢族群方面互助合作，推動各項福利方案；而社區團體在地方上則結合社會資源，建立社區居民自主意識，針對社區需求發展社區特色；此外社區工作者也應於累積社區經驗的同時，對社會變遷帶給社區的影響及工作方法的改變多些思考。

（本文作者現任高雄市政府社會局局長）

組織再造

——社區組織工作省思與前瞻

蕭玉煌

壹、前言

組織是以人事物為對象，集合若干不同的個體而構成的整體，並能與時間空間密切配合者；其用意在希望這種由不同的個體而構成的東西（人為的有機體），能像生理組織（自然的有機體）一樣的合理協調，發揮和生理組織同樣的功能，達成有機體的作用。

根據陳志豪（民八十一）認為：組織是集合若干不同個體而構成，要使組織發揮高度功能，達成有機體的作用，就必須遵守生理組織的原理。人的生理組織，其共通原則為（一）集中統一，萬眾一心。（二）調節互助，聯繫一貫。（三）分工合作，協同一致。人的生理組織，複雜而密切聯繫，其內部細分而條理嚴謹，系統分明，職有專司，互不侵犯。如消化、循環、呼吸、神經、排洩、生殖、肌肉、骨骼等各大系統，分工頗為精細，各有固定職責，絕無重複、牴觸、壓制、矛盾、停滯、阻礙等壞現象。人身上的每一部分，為維持生活與健康，都隨時不斷地均衡協調，運行不息，某一

部分中毒受傷，全身血球立即動員，集中力量，共同打擊敵人。如遇痛苦艱險，更是神經緊張，情緒奮發，意志集中。因人身能把握分工合作互助原理，所以能形成最完美最高尚的組織。

社會組織與行政組織應符合生理組織的原理，以便集中統一、萬眾一心、協調互助、聯繫一貫、分工合作、協同一致。否則，各單位各人員各行其是，彼此脫節、各自為政、各走極端，便失去功能與效率，成為紊亂狀態。

在即將邁入二十一世紀之際，世界各國均致力於提升國家競爭力，此次政府再造，強調「組織再造」、「人力及服務再造」及「法制再造」的革新，並成立「政府再造推動委員會」，規劃中央組織調整，配合精省業務，通過「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」及「地方制度法」，另藉行政區劃重建，積極規劃北、高兩市及二十一縣市整併重劃工作，以提高整體發展，讓政府徹底「改頭換面」，期能建立一個「創新」、「彈性」及「有應變能力」的政府。除此之外，在面對快速變遷的內外環境，如何維持「變形