

運用社區組織推展福利服務之可行性

李易駿

隨著福利國家的福利功能面臨挑戰，政府以外的各種福利提供方式受到學者的重視，社區作為傳統社會福利提供者之一，其功能再重新受到重視。然而，無論是運用社區或社區發展協會的力量來推動福利工作，其觀念上、制度上、資源上的課題仍多，尤其正式部門與社區間的分工、合作網絡決定社區照顧與福利成敗，其間的努力與工作，更有待細緻的規劃、反覆的實驗檢討，始得推行有效，而非政府推卸責任的說詞。

一、社區發展工作簡史

「社區發展」雖為我國固有，且在歷代有其做法與精神，但並不稱之為社區發展。歷代的社倉、社學、修橋、舖路、建亭、建

廟、賑孤、濟貧等社會福利與公益作為，均可稱為社區發展的成果。事實上，其本居民自助互助、群力合作、關心社群等精神與原則，由民衆自己的力量，來滿足自己需求的推動方式，就是現代社區發展工作的主要方法。四十五年，國民政府發動「基層民生建設運動」，在各縣選擇若干村為試辦單位，以衛生保健、生產建設、文化教育、社會福利為四大工作項目，五十三年擬訂「民生主義現階段社會政策綱領」，將「基層民生建設運動」與「國民義務勞動」相結合，並採用聯合國所用的「社區發展」一詞，共列該項政策綱領七大工作項目之一，並於五十四年四月經行政院發布推行。

五十七年，內政部訂頒「社區發展工作

綱領」，台灣省政府公布「台灣省社區發展八年計畫」，將全省六、二一五個村里，就其自然形勢劃分為四、八九三個社區，並規劃社區發展工作項目為三大類，即「基礎工程建設」：做好社區建設，以消滅髒亂、美化環境；「生產福利建設」：以消滅貧窮，改善民生；「精神倫理建設」：以端正風氣，重整道德，並設置各級政府社區發展委員會，採由上而下；政府規劃指導、經費支援，民間配合的方式，逐步推行，直至今日，基礎工程、生產福利、精神倫理等三大社區建設項目，以及政府主導的觀念，仍對現行社區發展工作有著相當深的影響。

八十年五月一日內政部修訂「社區發展工作綱要」，施行至今，為目前各級政府、

及各社區發展協會推動社區發展工作的主要依據。本工作綱要與前工作綱領最主要的差異在於釐定社區發展協會的法人格地位為人民團體，俾其在組織成立、會務運作得以人民團體法為歸依。

一、社區發展組織概況

(一) 社區發展協會及其特質

就我國社區發展工作的歷史而言，社區組織在我國有其異於其他國家的特性，即政府介入的角色相當重。「社區發展協會」為當前社區工作相關組織中主要的合法立案組織，雖然八十年所修訂的「社區發展工作綱要」，將社區發展協會定位於人民團體，但是自民國五十七年以來政府的主導角色，致使民衆，尤其是過去持續參與社區服務的重要志工幹部，已習以為常，甚至養成心理上的依賴，一旦政府不再是社區發展工作上的主要引導者，尤其在社區工作上的經費補助有所調整，民間的人力、物力必須扮演更積極的角色，社區發展協會即面臨許多適應不良的情形。

學理上的社區觀念是抽象且自由的概念，社區工作是活潑且發揮人性的生活情境。現實的社會結構是多元的，實際關心社區並推動工作的組織也是多樣的。諸如依公寓大廈管理條例所組設的「公寓大廈管理委員會」，以及其他各種服務社區的有學會、協會、財團法人等基金會，均屬合法組設的組織，又有若干雖未經合法立案，而實際發揮功效的「自救會」、「自治會」、「讀書會」、「工作室」均為社區發展工作注入活潑的新力量。

然而，當前社區發展工作上的社區空間是有限的、僵性的，尤其與鄰里基層自治組織有複雜的競合關係。特別是現實的社區發展協會更是獨特的組合，並且政府與社區發展協會間的認知差距並未隨著時間而拉近。在組織方面，社區發展協會係根源於人民團體法所組設，卻又未能忠於人民團體法在同一組織區域內得組織二個以上的同級同類團體，致使部分社區空間內，一旦有三十位以上的居民發起組設社區發展協會，即排除同一生活空間（社區範圍）內其他居民另行組

設的可能性，假若此一組織可以熱誠服務，並獲得居民的認同，則屬大幸；假若此一組織代表性不足、或由少數人把持、或服務未能獲得居民的認同，則其他居民甚至無法另行組設組織以服務社區，實相當可惜。

其次，社區組織關係，從過去「社區發展理事會」的近官方性質的組織，轉換為人民團體的「社區發展協會」，政府乃調整對社區發展協會經費的支持立場，由儘量協助其經費，到請其經費自足，政府視計畫方案酌予補助。但是，另一方面政府又期待社區發展協會配合政府施政推行工作項目，致有「巧婦難為無米之炊」之議。此等有待澄清的定位與經費觀念問題，即是造成當前社區發展協會發展困境的主要原因之一。事實上，社區工作、社區發展協會有其組織上的特質，即「能量小、數量大、變異也大」。所謂「能量小」是謂各別社區發展協會的力量小，以台北市為例，目前所劃定的社區範圍多以一個里為主，雖有兩千戶、六千人以上的居民，但是社區發展協會會員則多在一百人左右，其中較能經常投入社區工作、貢獻心力

的居民更是屈指可數，這種情況下，社區發展協會能提供多少的服務能量，其中又有多少是可以轉化成有效的服務，實不樂觀。

其次，社區發展協會的組織數相當大。社區是居民的空間集合，有居民的地方，就有社區，以台灣地區三千餘個社區發展協會（陳武雄，一九九六：二十八）、台北市近二百五十個社區發展協會，其數量不容忽視，尤其各社區發展協會的會員、居民人數總合，其數量更為驚人。這股力量如能予以有效引導，自可發揮相當的助力。

再者所謂的「變異大」，係指社區工作方法可以有相當大的彈性，其組織亦可依民衆、社區特質與需求有所變異。因社區工作乃在民衆體認其需求的情況下，自發地組織居民團體，建設家園，滿足需求。社區活動可以與宗教相結合，如廟宇往往是社區居民生活、意識中心；社區亦可以是產業活動的表現，如觀光社區居民以觀光爲生，賴以生存；更有生活連帶的社區形態，如軍眷社區。各種不同型態的社區組成，其中實際運作的動力（Dynamic）關係不盡相同，各社區的人

口組成、職業特性、生活方式也各有相當大的變異。

（二）台北市社區發展協會概況

截至八十五年底，向台北市政府社會局登記立案的社區發展協會，計有二四三個。八十五年四月，台北市政府社會局會對當時全市二二四個社區發展協會進行首次普查（台北市政府社會局，一九九六：一一二），其主要發現爲：

1. 在社區基本資料方面：百分之八十四的社區發展協會，其社區空間範圍多由一個里所組成；組成戶數以兩千戶至四千戶之間爲多；人口組成以六千至九千爲多；社區發展協會會員爲六十人至一百二十人之間；各社區發展協會的選任職員以理事十五人和監事五人爲最普遍情形。

2. 在社區資源利用方面：社區發展協會常用的場地資源以各級學校爲最多，有一半的社區使用學校場地，其餘依次爲社區鄰里公園和區民活動中心與寺廟和教堂等場地。學校資源以小學和國中爲主；社區資源的專業人力資源以班團隊活動居多，學者專家與

實務工作者較爲缺乏，可能產生只知辦活動，不知爲何及如何辦活動的弊病；社區資源中的機構資源相當缺乏，超過四成三的社區發展協會認爲無機構資源。

3. 在社區服務工作內容方面：社區發展協會所提供的服務，大致分爲環保、交通服務、綠美化、衛生服務、文化藝術及社會福利等幾類。

環保工作的辦理以推動社區環境整潔維護爲最多，其次是宣導環境保護相關訊息；交通服務工作以推動社區道路、騎樓障礙物整理爲最多；綠、美化工作項目以推動社區巷弄綠地、公共設施之綠美化爲最多數；衛生醫療方面的工作，半數以上的社區發展協會辦理健康義診、量血壓等工作；教育文化方面：藝文性活動較爲多樣性，休閒性活動是社區發展協會的最愛，知識性活動並不被看好，節慶民俗活動以中秋晚會最多；福利服務方面以社會救助工作以低收入戶關懷服務爲主，半數的社區殘障福利未辦理，老人福利以重陽敬老活動爲多，婦女、兒童與青少年福利在社區中較不受重視。

4. 在發展協會的內部組織與會務行政運作方面：在有志願服務組織的協會中，以成立社區環保義工的社區為最多，其次是社區守望相助或家戶聯防組織，第三是愛心媽媽和導護媽媽。有三十八個社區經營社區刊物；只有二十七個社區設立社區基金；社區發展協會大多數已經在銀行開設存款專戶；只有一成的社區辦理法人登記。

5. 社區發展協會認為最迫切需要解決的問題以場地缺乏、財源不足、人才不足和行政支援缺乏是四大迫切需要解決的問題。

場地租借方面，以活動場地租借遭遇困難為多，主要是場地租借收費問題，嚴重影響社區推展業務。

財務管理方面，以經費核銷和報稅方面遇到困難者為最多，主要是核銷手續太繁瑣，且因無專職人員，行政作業不熟悉，故常被退件。

會務管理方面，以會議規範相關知識不熟悉為多，主要是不知如何主持會議及如何爭取發言；業務推展方面，以社區活動規劃

遭遇困難為最多，主要是沒有活動中心或場地租借困難。

人才不足方面，以聘雇專人遭遇困難為最多，主要是工商社會大家忙碌，社區民眾多不願擔任會務專職人員。

行政支援方面，以與地方基層組織溝通協調方面遇到困難者為最多，主要是與里長角色衝突，溝通不易。

6. 有關社區發展協會的成就與特色方面：社區發展協會表示最有成就的事，以班團隊活動與環境美化與保護所占比例較高。

綜合而言，社區發展協會的體質不佳，發展受到限制。不管在會務健全性方面，亦或在社區服務的推展上，仍有待各級主管機關輔導協調的空間；各社區發展協會究有多少餘力可提供福利服務，確值得商榷。

二、運用社區組織推展

福利工作的可行性

要運用社區組織推展社會福利，除了本文下段澄清「為什麼」要運用社區組織的力量，以及社區「有什麼」力量外，有必要先

澄清社會福利的內涵，以及目前社區推行的情形。

(一) 社會福利的內涵

社會福利所涵蓋的內容可以分為廣義及狹義二種；廣義的社會福利包括教育、衛生、及一般福利，甚至可以加入勞工、住宅、環保等內容；而狹義的社會福利僅指所謂的社會福利事務，主要的內容有社會保險、社會救助與福利服務。關於我國社會福利的範圍，行政院研考會於七十八年完成「我國社會福利定義與範圍之研究」將我國社會福利措施分為三大層次九大項目：基本生活需要層次，計有社會保險、衛生保健、福利服務、社會救助、國民就業與國民住宅；社區生活需要層次，計有社區發展、社會教育；環境品質及精神生活需要層次，包括環境品質維護，國民休閒及文化生活（行政院研考會，一九八九），是屬於廣義的福利範圍。

就上述社會福利定義與內政部訂頒社區發展工作綱要第十二條有關社區發展工作項目分析，社區發展工作項目與其中福利服務、社區發展、社會教育、環境品質維護，國民

休閒及文化生活相吻合；部分符合的有衛生保健、社會救助二項目，而社會保險、國民就業與國民住宅等三項目則是當前社區發展工作所未提供的。換言之，社區發展協會所推展的工作，以屬於社會福利的範圍為主要項目。

(二)「福利社區化」的理念意義及其形成

近年來，社會福利議題受到各界的重視，尤其有關福利提供的方式，更強調人性化、分散化、民主化參與及社區生活化，希望避免大型福利機構的無效率、疏離、機構化的問題，並進而有效滿足國民的福利需求。事實上，福利社區化的理念與運作是在福利多元主義、中央或聯邦政府分權主義 (decentralization)、福利服務地方化 (localization) 或區域化的發展環境下逐步展開的，隨著此一發展歷程，將社會工作從標準化、單一、正式的服務提供體系，轉向正式與非正式的混合提供模式，達到符合各區域差異、以社區為主的多元且整體性服務 (萬育維，一九九五：八十九)。

另外，內政部八十四年八月召開全國社區發展會議，其中第四分組主題「如何落實福利社區化的理念」，主要研討結論指出：福利社區化可以包括1. 機構性的社區福利活動；2. 社區所提供的支持性、諮詢性、工具性、合作性的非正式社區照顧服務；3. 整合性社區服務網絡。而福利社區化的理念主要建立在促進社區福利的多元化與民營化。

一般而言，福利社區化具有二部分的意義 (萬育維，一九九五：九〇)，即「福利在社區內」(care in community) 及「由社區提供福利」(care by community)。前者意指分散化、小型化，在於避免大型福利機構的無效率、機構化等問題，同時在服務提供過程中，俾於福利需求者，特別是老人、殘障者、精神病患可免於因機構式的收容致使案主在心理上受到損害，並限制其獨立生活的能力，在社區內提供福利及照顧，一方面可以供需要服務的案主，有更多的選擇機會，另一方面，案主可以留在他們所熟悉的社區內，並選擇自己所喜歡的起居生活方式，在社區內有尊嚴地生活下去。

而所謂的「由社區提供福利」意指「社區內非正式的支援網絡」或自助團體，並動員社區居民解決社區問題，這些非正式的支援網絡又可以包括三大類：1. 支持性服務，如家務協助、電話問安、情緒支持、護理照顧、日間托育等；2. 諮詢服務和參與機會提供，親職教育、提供資訊法律服務與社區學習苑；3. 工具性服務，如提供設備和輔助或改善環境障礙、交通服務。

由是，福利社區化的理念有其特定的範疇，更有其理論上的意義，這些內容與部分人士「望文生義」，誤以為「由社區提供福利」即由社區負擔社會福利並不相同。

另一方面，若干學者對社區福利工作、社區照顧有不同的憂慮，社區取代機構以後，需要照顧的案主是否能獲得真正的適當照顧；社區照顧是否祇是政府將責任推給社區的藉口，鐘斯 (Jones, Brown & Bradshaw, 1978: 114, 引自甘炳光，一九九五：一三四) 等人曾對社區照顧有所形容：

「對於政客來說，社區照顧是一個十分有用的政治巧語；對社會學者來說，是棒打

機構照顧的棍子；對公務人員而言，是廉價的替代品；對有遠見的人而言，是互助互愛的新社會夢想；對社會福利部門而言，是在不足資源情況下，未能滿足市民提昇期望的惡夢。」

就台灣的情形而論，胡幼慧（一九九五：一二五—一三一）曾進行實際的調查研究指出，台灣地區「社區長期照顧」的實際運作情形，不過是另一種新的神話，不僅由社區所提供的非正式支持及照顧網絡尚未建立，正式照顧機構與社區的結合亦有待努力。

社區照顧與福利的成效雖仍存有相當的歧見，但是學者認為，要推展社區照顧與福利必須依循幾個原則（甘炳光，一九九五：一三九—一四〇）：

1. 要清楚釐定及評估受助者的照顧需要。
2. 各項照顧要有清楚、有計畫及系統的統籌。
3. 不要視社區照顧為廉價服務，政府要有適當的資助。
4. 讓被照顧者有更多選擇及獨立自主的能力。

5. 要尊重照顧者的自由及能力。
6. 向非正規照顧者提供適當的輔助、支援及訓練十分重要。

7. 受訓的專業人士要對非正規照顧的功能有所認同。

8. 多推行社區教育，減低公眾對案主的誤解，加強參與協助社區照顧的動機。

事實上，這些原則，除了可以作為推動的依循外，更可以作為實現推動福利社區化的條件。然如前所論，目前社區居民及社區組織的力量、現實條件與這些工作實現的條件尚有相當的距離，確實有待循序推動。

（三）政府與民間的福利角色分工

如前所論，福利社區化的議題及實現與社會福利效率化、福利國家危機議題討論有密不可分的歷史淵源。關於福利社區化課題的爭議，實有必要探究其根源，即澄清問題的本質，在於政府的福利角色。尤其辨明政府與民間的福利角色分工；社會福利的責任究在政府，亦或在於民間，其間又如何分工。福利研究者探討政府在社會政策中的角色，往往從需求範疇、資源分配和需求滿足

過程中，探討政府的福利角色。事實上這三個過程往往又是連續而不可分割的，雖然政府在這方面的角色又與政治型態、決策過程、福利意識型態有關，但學者認為如果把這些變項都納入考量，將會是十分複雜的任務（詹火生，一九九四：五），故研究多著重於政府滿足需求提供服務的範疇。又 Taylor、Gooby 和 Dale（1981:189-191）以較概括的分類方式，將政府在社會政策中扮演的角色區分為福利服務供給者（provider）、福利規範者（regulation）、和福利補強者（supplementation）三種角色。另外，社會服務的提供有三個主要的過程，即：財力資源的供應、服務本身的供應、以及服務的消費等（Donnison, 1965:231-6；引自詹火生譯，一九八二：二〇六），亦可用來觀察政府介入福利服務的焦點。據此，公部門（政府）與私部門（民間：社區、家庭及市場）間的福利分工則是福利社區化問題的根源基礎。事實上，政府福利意識型態與角色，常表現在政府提供福利服務的方式與內涵中。政府在福利服務提供中扮演的角色，如果是

規範者 (rule-maker) 或服務提供者 (provider)；政府福利財務負擔的對象，是以合於資財調查程序，以維持需求者之最低需求者為限，亦或政府提供全民性的一般福利；以及，政府對福利需求者於服務中的自立程度要求、與政府與家庭在社會福利提供上的合作關係等，均表現出不同程度與形式的政府介入與政府責任。

就此而言，福利社區化的問題則又不在於「福利於社區內」或「由社區提供福利」的分析，更不在於福利社區化的依循原則或步驟，而在於政府的福利職能、角色的立場，及其介入的程度。無論是運用社區或社區發展協會的力量來推動福利工作，其觀念上、制度上、資源上的課題仍多，唯有建立正式部門與社區間的分工、合作網絡，始有助於社區照顧與福利的成功，而不是政府推卸責任的說詞。

(四)當前社區發展組織推展社會福利的限制

1. 社區能量不足

社區、家庭與市場是傳統社會福利的主要提供者，現代福利國家的興起固與民主政治、市民需求有關，亦與家庭、社區無法滿足國民的福利需求有不可分的關係，隨著社會福利效率化的要求與福利國家危機議題的提出，社區作為福利提供的機制重新受到重視。

服務及照顧落實於社區中是政府近年的施政方向，而就目前各社區發展協會「能量小、數量大、變異也大」的特質而言，社區的力量實不易提供大型、機構式的福利服務提供與照顧。

2. 社區服務之相關支持網絡尚未建立

台北市為一高度都市化工商發展都市，家庭型態以雙生涯家庭為主，老人、殘障者家家所需之收容、照顧服務能量頗大。就提供照顧的家屬而言，社區內非正式的支持網絡則是由社區提供福利的首要需求。

就居民生活及服務的可近性而言，運用社區力量推展「社區內非正式的支持網絡」或自助團體，達到社區支援的機構、支援

案主，建構綜合服務體，確是由社區提供福利的重要內涵，但目前社區中的相關組織運作情形，此或許祇是可期待的願景，而非成熟的條件。

3. 政府與民間分工有待釐清

政府與民間社會福利的職能分工，是福利提供上的重要課題，福利社區化並非將責任推給社區，而是政府與民間的密切合作。內政部訂有「推動社會福利社區化實施要點」，其中「四、實施要領」與「五、實施分工」仍以政府機關間的職權分工為主，有關政府與民間的分工規劃仍欠詳明。

除了從政府官方政策文書來考查外，實際的工作模式建構亦可供參考。台北市部分，前有行政人員、學者專家、社區工作者，組成「社區照顧推動委員會」，研商推動「社區照顧整合模式實驗計畫」，並於本市文山、萬華、中正三行政區各擇一社區試驗推動，且業於八十四年七月召開國際性的「台灣社區照顧研討會」，探討建構本土化的社區照顧模式。另外，在八十五年度，台北市政府社會局亦擇選社區辦理「老人據點」、「老

人日間照顧服務」；由各社區提供場地，主動提出計畫申請，試圖建立政府與社區的合作模式，仍屬個案、試辦初期，未能普遍歸納。

四、展望

社區是人類活動的空間集合，也是最基本的生活資源場域，更是傳統社會福利的提供者。現代福利國家的興起，政府的福利責任加重，政府與民間部門的福利分工課題成為福利研究者、政策決策者與選民所熱切討論的議題。選民重視福利需求的滿足與否更甚於福利資源的提供管道；換言之，如果社區果能提供福利滿足需求，未必期待由政府提供。此一問題的兩難正在於福利國家的興起，即是導因於家庭、社區的服務提供能量不足，而由國家提供以替代社區與家庭。

時至今日，福利國家的福利功能面臨行政效能及供需是否滿足等挑戰。相對地，社區的功能與能量恢復了？亦或現代福利國家可以為社區家園提供較多的支援與資源？或是現代社區的結構、特性改變了，變得更適

合推展、提供福利？我們可以肯定地說：現代社區生活改變了。現代工商社會，尤其是後現代的資訊社會，由資訊、專門職業場所建構的社區意識，其重要性已不亞於由空間所建構的社區，社區變得更無法依恃地理上的接近性來推動發展工作，轉變成得以運用的是志願性的意識結合。

社區發展協會是抽象社區概念在現實社會、政體制下的具象表徵，但是在這個從抽象到具象的過程中，有著相當大的落差，在人數上、在資源上、在能量上，社區與社區發展協會並無法相提並論。理想與現實的落差，正是社會行政同仁的努力空間。一方面社區發展協會此一正式的社區發展組織而求化其功能；另一方面，非「正式」、潛在的社區發展組織，其潛力與資源更值得開發與重視，雙管齊下，才能重新激發社區活力。

（本文作者現任台北市政府社會局股長、國立空中大學兼任講師）

參考書目

- 甘炳光 社區照顧概念與推行原則 社區發展季刊 六十九期 一九九五 頁一三二—一四一
- 胡幼慧 社區長期照顧問題之檢視 社區發展季刊 六十九期 一九九五 頁一三二—一四一
- 萬育維 福利社區化的意涵與策略 於內政部發行 「全國社區發展會議特刊」 一九九五 頁八九—九五
- 行政院研究發展考核委員會 我國社會福利定義與範圍之研究 一九八九
- 詹火生 譯 福德 著 社會行政概論 黎明文化事業公司出版 一九八二
- 詹火生 政府在社會政策中的角色與功能 於中央研究院歐美研究所主辦「中西社會政策學術研討會」 一九九四
- Hilli, Michael & Bramley, Glen (1986), Analysing Social Policy, Oxford: Basil Blackwell.
- Taylor-Gooby, Peter & Jennifer Dale (1980), Social Theory and Social Welfare, London: Arnold.