

推動福利社區化的工作層面與方法

本社

內政部於民國八十五年十二月，依據八十五年全國社區發展會議的結論，制定「推動社會福利社區化實施要點」，將「福利社區化」一詞，界定為「結合社會福利體系與社區發展工作」，並以「整合社區內外資源，建立社區服務網絡」為目標。我們對於此一實施要點，予以肯定，並對內政部將去年全國社區發展會議的重要結論之一迅速付諸實施，表示讚揚。

我們認為「福利社區化」是將「社會福利工作」與「社區發展工作」充分結合的具體措施與有效方法。其功能可以從社會福利與社區發展兩方面加以分析：

一、就社會福利工作而言

(一) 福利社區化是政府將社會福利輸送到基層的有效措施，此種措施是民主政治中，政府為民眾服務到家的具體表現。

(二) 福利社區化是政府對社會福利資源的充分運用。此種運用，可以有助於增進社區內外互助合作的社會關係與和諧。

(三) 福利社區化是政府對社會多元化的因應措施，此一措施，可以有助於滿足民眾對社會福利各種不同的需求。

二、就社區發展而言

(一) 福利社區化可以促進社區居民對社區福利工作的參與，而有助於社區意識的增長。

(二) 福利社區化可以促進社區居民對社區福利工作的自助，而有助於提昇社區自治能力。

(三) 福利社區化可以促使社區居民對社區組織結構逐漸擴大，而有助於對社區內外資源的取得。

基於以上的信念，我們特別肯定此一措施。然而，福利社區化並不止於一種信念，而是一種具體的行動與方法。因此，我們特就此一措施及其行動中的若干問題，提出討論，以供執行此一工作者的參考。

一、推動社會福利社區化的社區規畫問題

在社區發展工作中，社區的大小與規畫，一向是一件相當困擾的問題。因為社會學將社區界定為一個地域的人口集團，其層次可分為村落、村鎮、市鎮、城市、都會區、區域乃至於國家。此種語意，原不在於區域之大小或人口之多寡，而在於社區疆界之自然形成，可以按地理形勢、組織結構、服務體系與居民一體的共同關係，加以區分。因此，乃有人認為在鄉間，一個村落或一個部落；在城市，一棟大廈或一條街區，都可以被稱為社區。此種說法，用於對社區居民的心理互動與社區意識的研究上，並無不妥；但在發展工作上，則不甚合用。因為從「發展」的角度看，一個社區既需要有適當的地域基礎，又需要有相當的心理認同，更需要有若干的服務體系，三者結合起來，始能具備發展的條件與力量。依此衡量，則一個村落或一個街區均資源太少，而一個城市又因面積太大與人口太多，社會互動不易，均不能適用於發展工作中的應用社區。因此，我們主張：在鄉村，可以參考服務界圍的方法，找出居民生活中因服務需求而自然形成的社區，亦即以一個村鎮或集鎮為中心，結合其附近的村落，作為一個可以從事發展工作的社區，以為輸送福利服務的範圍。在都市，亦可參照生活共同圍的方法，就居民聚居的

實際情況與福利輸送的服務系統加以衡量，期使在一個社區之中，能含有市場、商店、學校、公車站、警察派出所及郵局等服務組織，而成爲具有發展能力的社區。至於一棟大廈或一條街區只能作爲福利社區中的一個社會單位而已。台灣過去對於社區的劃分，多按村里行政的疆界，不免流於太小。而今在推動福利社區化之際，似應對範圍太小的社區或將一條街道分爲左右兩個的社區加以勸導合併或成立聯合社區，以利福利社區化中的輸送組織，而免於因社區太小，組織重疊所造成的資源浪費。

二、推動社會福利社區化的社區組織問題

在民國八十年以前，台灣的社區發展組織稱爲「社區理事會」，其理事由村里民代表大會中推舉產生。由於上述我們各縣市的社區規畫多係配合村里組織，故社區的大小亦多以一、兩個村里爲基礎。因此，其社區理事會的成員，則多係由村、里長兼任理理事長，各鄰長等分任理事。此種組織，對外尚能代表社區的共同利益，但由於社區範圍太小、資源太少、人才不足，故其發展的能力，十分有限。其一切活動均仰賴於政府的經費支助，當政府的輔導工作停止或移轉時，此一社區的發展工作，遂亦停止。民國八十年內政部再度修訂「社區發展工作綱要」將原有之「社區理事會」改爲「社區發展協會」，並依人民團體法取得法人資格。於是社區發展協會乃改由社區內年滿二十歲居民三十人以上之發起，報由主管機關同意便可組成，組成後由會員大會選舉理監事會，推動工作，此一變更原係爲社區發展組織取得立法依據，以確立理事長之任期制度，而免於有些社區受少數理監事之長期把持，但由於社區發展協會，採用人民團體制度，規定由社區居民三十人以上發起，便可成立，乃又流於一個社區之內，可能出現若干社區發展協會，從而使某些利益集團或興趣團體，均可能以社區協會名義，從事工作。而此種協會，既採取會員制，則其能否代表社區居民之共同利益，亦顯然成爲問題。

我們研究美國的社區福利組織，發現他們不稱爲協會(Association)，而稱爲議會(Council)。其份

子係以一個社區內的教育、衛生、福利等公私立機構及各種專業與慈善團體及熱心公益人士為中心，分為團體會員，以各機構、各團體之二人為代表與個人會員。於會員大會中選出理事、理事主席，聘用執行長及工作人員並為社區的決策單位。另可以組成社區聯合募捐會或附設於社會福利議會之內。亦可另設社區福利中心或協助設立若干直接服務機構。此類社區福利組織，具有兩項優點：（一）對外對內可以代表全社區的共同利益而不致於為某一利益集團所把持。（二）可以結合政府機構與民間的力量，共同從事於社區的福利與發展。而我們的社區福利組織，則前一種以村里為中心失之於太小，後一種以每三十人便可發起組織而失之於太濫。雖然我們也規定要求地方的教育、衛生、福利等有關機構協同配合，並希望他們均能成為社區發展協會的團體會員。但由於參加人民團體，需要繳納會費，且團體會員之會費恆高於個人會員，因此，如我們的團體會員，多係應邀而來，則其參與的熱忱與自願任事的程度便和美國社區福利組織的團體會員大異其趣了。由於我們地方上的教育、衛生、福利等公私立機構及專業團體均非社區發展協會的骨幹，而企業界人士亦很少參加，故一般社區發展協會的領導與規畫能力，頗受局限。如此社區福利組織的結構，對於從事或執行福利社區化工作的輸送與營運上，其自助與自治的能力，是必須先行加以檢討與改進的。

三、推動社會福利社區化的工作層面問題

福利社區化是一種有組織、有計畫的將各種福利輸送到社區，而確保各種福利服務落實於基層的工作。此種工作既具有多樣性，亦具有選擇性，更具有創造性。因此，對於此一工作之推動，似必須有一套相當完整的具體計畫與步驟，將全部工作分為若干層次，逐步推行。

第一層次應以「推行社區照顧，落實社區服務」為主體，約可從下列三方面著手：

（一）政府應將福利社區化之經費包括於年度計畫及預算之中，以實際帶動此一工作，並先從社區照顧

入手，從事於社區中支持性與合作性的服務工作。

(二) 政府應聯合各有關行政單位或業務主管機構，如：環保、衛生、教育、文化、治安等，一致將年度計畫中的各項工作落實於社區之中。

(三) 政府亦可以選定若干縣市或地區推動實驗性的示範社區工作。

在此一階段中，以強化社區組織，整合社區資源，培育社區的自助與自治能力，以接納各種福利的輸入為主要工作。

第二層次的工作應以「推行社區經營，落實社區自助」為重點，包括：

(一) 獎勵社區居民或工商企業自行創辦社區服務事業，並規定其服務標準，以推廣民營化之福利事業與草根性的服務方式。

(二) 推動社區服務設施「公有民營化」，由政府購置各種社區福利服務設施，委由民間機構或宗教慈善團體予以經營。

(三) 充實社區兒童、青少年、婦女、老人及殘障等服務設施，並依其性質分別納入或委由社區之學校、醫院或福利機構予以經營。

以上各種社區服務之民營或委託經營均應以自足自給為基本原則。

第三層次的工作以「建立服務網絡，落實社區自治」為目標，包括：

(一) 健全社區發展協會，使社區內之教育、衛生、福利、環保等機構及宗教慈善團體與熱心公益之企業單位均能加入社區協會，以充分代表社區之全面利益，發揮社區之自治精神。

(二) 建立社區基金會與社區服務中心，並由政府補助設置社區專業工作人員，以協調社區內之各種團體，共同為社區服務。

(三) 聯合社區內、外各種專業性的服務團體，透過社區服務中心，以諮詢或轉介之方式，為社區居民

服務。

以上工作以完成社區自治、建立社區服務網絡爲目標。

上述福利社區化的工作推動，雖有層次性或階段性，但並無時間長短之限制與區分，其工作之進展，胥視各社區自治組織能否健全，有無自助及接納各種福利與經營之能力以爲定。故在福利社區化的推動工作中，社區軟體建設的重要性並不亞於社區硬體的設備，因爲政府可以將各種福利輸送到基層，而基層之如何分送與管理，仍有賴於社區的組織能力與自治能力也。

綜上所述，我們認爲：

一、在福利社區化中的社區福利是廣義的與多元的。包括社區居民生活中的各種需求，如：環保、衛生、教育、治安、交通等各種服務工作的落實與改進，而社會福利只是其中的一環，福利社區化只是政府一切施政社區化的開始。

二、在福利社區化中的社區意識是正向的與建設的。近來台灣各方面均重視社區意識的凝聚。然而社區意識的興起與增強；沒落與渙散，必有其根本之原因。如：共同利益、共同需求或共同危難等。台灣近年來發生不少的社區自救運動或因維護其聚居區之共同利益，而集體抗爭等事件。其所表現於外的社區意識，多屬於負向的情緒衝突。今後，如何能化解此種負向的與對抗的憂患意識，使之轉進爲正向的與合作的安樂意識，實有賴於結合社區的共同利益，發展社區的共同服務，以解決社區的共同問題，創造社區的共同幸福，才能達成使社區成爲一個生命共同體，全國也成爲一個生命共同體的遠大目標。