

評估臺北市社區發展的潛力

羅秀華

壹、前言

四十年來，臺灣地區的社區發展不斷地被探討與爭辯。

早期聯合國推動社區發展的促進力，使得農村地區的發展，在農業技術的進步、衛生條件的改善，家戶生活環境的整頓，可以說是臺灣地區邁入工業發展的前驅；也因而提供經濟快速發展與財富的基礎。

而在都會區，像臺北市，卻在發展條件與政策導向的不斷轉變中，有著戲劇性的發展脈絡。此話一說，故事還真是道不盡；簡而言之，政府預算曾在多年前，受到議會對於「績效不彰」之批判，而將某一年度政府補助社區發展理事會之預算刪減百分之九十八。也就是說，讓臺北市的社區發展「暫歇」，再做進一步的打算。

此一關鍵性的決定，曾經帶予社區工作人員與相關人士危機意識，或者正好藉此機會，使殘喘中的社區工作停擺。

而若回顧臺北市的發展脈絡。基本上，社區發展理事會在承接社區民眾與政府部門之角色時，是以傳遞「政令」的功能為主。政府部

門說辦節慶，就辦節慶，說辦托兒所就辦托兒所。可以說絕大部分社區民眾在想什麼，要什麼，是「不被外人知」，被漠視了。當問及任何一位女士先生，「您住在哪個社區內？」有高比例的受訪者會說：「不知道」。

八十年五月一日，社區發展工作綱要的修訂，好像賦予社區新的生命意涵，賦予社區「人」的定位，是正式的人民團體了。社區可以獨立體的成熟風韻，展現個人魅力。當然也因而有了不同的個性與對「人生」長久標的的期盼，而活力也該由此展現開來。

因為，社區是人的群體，多元化與多面性是現代民主社會的特徵。本文將基於這樣的理念，探析臺北市社區發展工作的潛力。

貳、資料來源

兩個主要的接觸經驗促成本文的完稿。一為在八十三年九月十二日至八十三年十一月二日期間，以一位市級協會（臺北市推動社區發展協會）工作人員的立場，試圖開始與正式成立的社區發展協會建立關係。在完全沒有先前的關係基礎上，很珍貴地感受到不同社區的熱

情與冷漠，衝勁與無力感。雖然在省市長民選的大關鍵時刻之前（其影響容後再述），實際上僅走訪十六個社區，但聯繫社區有三十一個之多，合計電話聯繫次數為五十九次。未能走訪的理由，有找不上理事長（唯有理事長知社區事）、理事長上班（只能晚上造訪，而尚未再做安排）、「理事長說：還沒作出成績來」、或者就玩捉迷藏（說好訪問時間，到時卻找不到人）等等。因而雖然是十六個社區受訪，其所代表的是「歡迎共商社區事」。

第二回合的接觸經驗是，密集出席臺北市政府社會局與各區公所所聯繫安排的各行政區「擇定三社區加強環保、治安、美化、交通、育樂等項工作座談會」。此項工作乃在於貫徹「每年輔導三個社區」的政策作法。基本上，這些社區的擇定攸關於年度社區評鑑及公務部門的績效課題，且由於社會局有編列特定預算科目補助每一社區，因而可以推測所擇定的三十六個社區在政策配合度上較高，而公務部門在確定哪些社區為輔導重點時，亦已做適當的篩選；平均而言，這些社區的發展層次在所在行政區中應屬中上。

綜合兩回合的接觸經驗，合計有四十九個社區發展協會受訪或參與座談，其中有三個社區是受訪又參與座談者。依照社會局的規畫作業，全台北市預計有三三二個社區發展協會，截至八十三年十二月底，已成立二五〇個。所訪與座談社區數佔目前成立社區的五分之一左右。由於非以母體抽樣擇定這些社區，本文所探討的內涵並不代表目前臺北市社區的發展概況。但是，有意義的是，這些社區已可代表臺北市的社區發展模式，引出前瞻性的藍圖。

需要加以註解的是，第一回合的接觸經驗在省市長大選前一個月告個段落，第二回合則在大選後馬上上場。很明顯的意涵是，社區已成為政治活動競逐的舞臺。一個簡單的問話：「社區目前有多少戶數？多少人數？」答案是：「不清楚，我們的選舉人數是×××。」所以在選舉前一個月，社區都屬於「沉睡狀態」。

本文將依這些社區的社區概況、社區組織動力、及社區生活關注焦點等為探討重點。

參、社區概況

社區概況主要以社區生活規模（包括居住人群之總戶數與人口數）、社區空間環境（包括房舍與道路規畫等）、及社區活動與服務內涵等為描述重點。此乃兼顧及人與環境之靜態要素，及社區動力所呈現之動態面相。

一、社區生活規模

依據七十七年十月臺北市政府社會局社會工作室所整理之「七十七年度社會工作評估報告」（羅秀華，一九八八），將當時合計有一一〇個之立案社區，其所涵括之戶數與人數做個統計，平均而言，每一社區一三〇七戶，其中半數社區所屬戶數在一千戶以下。社區所包括人口數則相當不一致，約五分之二社區其人口數在二千至四千人；而外，少至千餘人，多至萬把人。

事隔六年後的今天，重新審視仍然以里鄰為基礎的社區規模，我們發現社區有了不同的風貌。此明顯的改變是以在這期間的行政區里

鄰重劃為關鍵。除了調整以往東西區，新興與老舊生活空間的規模以外，是將里鄰作適當的放大。

於所接觸的四十九個社區中，其所涵括的戶數與人口數整理如表一及表二。

表一 社區發展協會的戶數統計表 表二 社區發展協會的人數統計表

戶數	社區數	%
1,000	2	4.1
1,001-2,000	21	42.8
2,001-3,000	12	24.4
3,001-4,000	4	8.2
4,001-5,000	3	6.1
5,000+	6	12.2
不清楚	1	0.2
合計	49	100.0

人數	社區數	%
5,000	9	18.3
5,001-7,500	17	34.7
7,501-10,000	7	14.3
10,001-15,000	7	14.3
15,001-20,000	2	4.1
20,001+	2	4.1
不清楚	5	10.2
合計	49	100.0

臺北市最近一次的區里鄰重劃之後，加上社區發展工作綱要的修訂試行，由表一及表二的整理，可以確定一千戶至三千戶的社區規模，已成主流，較之六年前的千戶平均數，已是大幅增長。於此次經驗中的兩個千戶以下社區，僅洲美社區是沿襲早期社區理事會者，綠大地社區是新興的所謂「封閉型」的大廈型住宅，有完備的警衛系

統，僅有二三三戶住家。

社區人口數亦有相當程度的擴增，由五千至七千五百人的平均規模，替代原有的二千至四千人。

表三：各社區發展協會會員人數統計表
(至八十三年十二月三十一日)

會員數	社區數	%
51-100	19	52.8
101-200	13	36.1
201-300	1	2.8
301-400	3	8.3
合計	36	100.0

出社團法人的登記才成其為法人)。而人民團體的組成，需由三十人以上，基於自願的原則而形成。在仍處於「轉型」階段的此時，政策上的輔導在於「先成立後發展」。由各行政區本年度重點輔導的三十六個社區中，其會員人數(表三)多在百人上下，其所代表的聲音，

但若進一步剖析社區體質上的改變，原有社區理事會乃想當然地，將社區範圍內的人們納為「勢力範圍」。即使住在其中的人們與理事會未發生丁點兒關係。修訂後的社區發展工作綱要，則賦予社區發展協會成為「法人」的基礎(因需向法院提

仍僅是社區的一小撮。但其中深具意義的是，社區之主體已回歸民衆，由自主性的聚合，開啓民衆組織之先聲。由幾個社區力高昂的社區，已可嗅出其威力，此將在下一段落中探討。

二、社區空間環境

由於臺北市生活空間的規畫，有其新舊雜陳及因發展先後所呈現的不同時代留言，大概只能以「都會區」一語帶過。早期所強調的社區自然區隔特色，包括山川河流作爲自然界限等，在臺北市已不復適用，除了在市界附近的社區得與山河爲界外。

較具特色的一類型社區，大概可以做如是描述：「高聳的住宅大廈，有著美觀而講究的外貌；欲入之，就要過關斬將，保全警衛確定來者目的，一定要有受訪主人事先遞與的便條，方可通關；或者要在大廈入口等待，直到警衛人員確定來者是被受訪主人接納的，才放行。」

由於這樣的大廈規模仍維持在數百戶人家，像內湖綠大地社區的協會並不多。內湖區是臺北市中快速成長的住宅空間，於實地拜訪的數個社區看來，多半由社區中其中一二個這種所謂的「封閉型」住宅大廈提出籌組社區發展協會的申請，如果得以拔得頭籌，即是所在社區中第一個申請者，則可以在理念上先將週邊的社區範圍納入服務範圍，實際的社區服務則再慢慢推行。

因而在內湖區有個社區，其中包括獨立的數個大廈，各立門戶，彼此的社經水平稍異，雖然都在中上，彼此的對話仍有溝距。又有一

社區，同一建商分多期完成幾個大廈建築計畫，彼此有共同認同者，但都有獨立而封閉的生活空間。而實際上，社區範圍還包括這些獨立的封閉空間以外，更爲長久存在的五層樓無電梯公寓住宅，相對觀點而言，是開放的住宅空間，其與主要幹道對街的另一個社區，有著形同手足的住宅格調。

即使在北投區，與臺北市的主流明顯分隔的地區，雖然是以舊社區稱之，新興住宅大廈的興建計畫，已強烈改變既往的風華。其生活空間有與內湖區同樣的面貌。

另一堪稱典型者，常是以主要交通幹道作爲社區的外圍。進入社區所看到的常是狹窄單行的巷弄，有著保守人們所偏愛的「透天厝」，可以擁有自家獨立的空間，不必與其他家戶商榷公共空間的維護課題。另一群住宅則是都會區內有效運用生活空間的雙併或多併（包括早期的國宅計畫）、五層樓以下、無電梯的公寓住宅。則公共生活空間所引發的緊張關係，或所面對的共同難題，包括環保、治安、鄰里關係等，挑戰著每一位居民。

這樣的社區類型，居民的生活水準可能在中產階級，其間則有較多中低所得者，需要外力的關注與提供事實的協助；要求其對於社區的建樹常是超乎其能力範圍。

而在高度商業化發展中，不管是舊的西門町或新興的東區，商業活動促使社區的開放性達於無窮。非屬於社區的人事物，分分秒秒挑戰著社區，不管是商業所帶來的嚴重交通問題（行路速度、停車等）或治安維持問題，常成爲無解或無可奈何。其空間景觀有最先進的辦

公大樓及寬闊的交通幹道；亦有如迪化街的舊商街，房舍已納歸「古蹟」級，巷道亦無法融通現代交通工具的暢行無阻。二者對所面臨的社區開放課題是「心有戚戚焉」。

三、社區活動與服務內涵

在傳承與轉型的時刻裡，舊有的影子仍然追隨著。既有社區理事會的典型業務，如節慶（端午、中元、中秋、元宵等）、環境整潔、自強活動、媽媽教室（插花、烹飪、民俗技藝等）、鄰里工程的關心等，仍然是許多社區的工作主流。

不同的是，我們觀察到這些工作內涵，有體質上的差異。意思是說，以往社區理事會概與政府部門（主要是與社會局與區公所）密切搭配，以執行行政令為社區活動之主要依憑。現在，在社區活動的內涵中，嗅出社區發展協會幹部及居民的偏好，並可體會出社區已然跳脫與社政單位之唯一的雙向關係。譬如：與農漁官署合辦農漁產品的創新實用方法；開辦靈修課程、出國旅遊有用的外國語文與風土民情的解讀課程等。

這樣的發展脈絡，不但相當程度跳脫政府部門的主導，亦相當成功地跳出以往重「公共工程」與「生產福利」建設的窠臼，而提昇至「精神倫理」建設。最成功的焦點則在於，我們已經成功地將以往「框框式」的落後地區社區發展模式，在臺北市高度開發的生活空間中，予以自主式的「社區組織」進階。強調社區群眾為主體，為提昇社區生活品質而共同努力。

肆、社區組織動力

談及社區組織時，實應包括組織形成之動態過程(Organizing)及組織結構(Organization)的建立。前已述及，社區發展工作綱要於八十年修訂之前，社區理事會的形成，多在被動的態勢，由社政部門主導成立，理事會的幹部，亦能與政府人員溫和地搭配。大概可以體會出，除了像社子島的都市禁建問題，危及當地民衆的身家財產安全，而促使社區採取抗議行動以外，在不痛不癢，或未引發社區的受脅意識下，理事會與里鄰辦公室常是一體兩面地作為政府與民衆的溝通橋樑。但雙向交流並非對等地，而是政府到民間的政令宣示，強過於民間意見反應到政府部門。於社區訪視過程中，仍有社區領導人，將宣示用的社區佈告欄的靜態設立，作為社區工作中的第一優先重點。政府與民間，前者為上，後者為下，強調由上而下的高姿態現象仍然存在。

由於臺灣地區政治環境的演變，為能於政治競逐中得到優勢，政治人物無不竭盡心力於增廣民心所向。在社區體質漸由政府強力帶領，轉至由民衆聲音的表達中，以往里鄰辦公室為主導的傳遞功能，無法取得民意由下往上的表達。漸增的社區自主性與自發性為政治人物開發為等比方式增益的「民心」。因而在去年底臺灣地區首次省市長民選中，社區的角色，其重要性漸有凌駕里鄰辦公室之態勢。再加上原為主要在野勢力的民進黨，在競選活動中不斷以「市民主義」與「社區主義」凸顯其施政理念，同時激化執政勢力對社區的重視，而

李總統登輝先生不斷由文化建設系統強力推展「生命共同體」與「社區活力」中，社區組織的重要性是不言而喻。

這樣的時空背景描述，是大眾與社區工作夥伴所熟悉的。而社區組織的重要性，一來不可避免地，無法掙脫政治屬性的牽絆；二來，因為政治議題的激發，又在民進黨陳水扁市長的上任，有了加乘的「受寵」跡象。最明顯的現象是，民眾藉由民意大受重視的此時，藉由社區現成組織，將生活中繁雜而林林總總的課題，又在傳播媒體特別「關愛的眼神」下，諸多社區都「上了檯面」，也因而鼓勵靜默的社區組織，「有樣學樣」，可預期地會激發出更豐沛的社區動力。

幾個主要的人群是社區組織中不可欠缺的角色。組織幹部、社區民眾與社區工作人員，共同形成社區組織的鐵三角。

一、社區組織幹部

社區組織幹部的出線。通常，經由既有組織系統做進一步的推出，是目前的典型運作方式。既有社區理事會歷任的理事長與理事，會是繼續領導社區工作的核心人群。

受訪社區中即有多位領導者是如此產生的。個人經歷的傳承與既有組織基礎的延續，是其有利的條件。但亦可體會到既有「瓶頸」與「困境」仍是無法突破。

於七十七年時所作的整理，當時一一〇個立案社區所涵蓋的人群僅及全市的四分之一左右（羅秀華，一九八八）。是而推廣及所有臺北市轄區總計有三三二個社區發展協會，舊的社區理事會系統充其量

僅及社區總量的三分之一。泛論之，協會幹部群的形成，更有潛力的一群是「里鄰長們」。特別是沒有「社區理事會」包袱的地區，常在「一里一社區」的模式中，由里長主導，將鄰長悉數納入理監事會，在行政里鄰的「轄管」觀念之下，與里鄰組織是「換湯不換藥」。實際運作中，此類型社區組織幹部群，有其行政運作的便捷性，資源透過里鄰管道的結合，有利於社區基礎的建立與開展，但亦相當程度導入里鄰民意代表的政治「圍限」中。若與社區發展協會理事長非里長的諸多糾結比較之，此類型社區組織挾其優勢，平均而言，所邁開的步伐要平順許多。

以「理事長非里長」的幹部形成過程，像一篇篇的故事。所訪社區中，有位新任里長即在社區理事長任內當選里長，其工作運作可納入上述類別。亦可看出另一社區，在純樸的社區民風中，里長與理事長兩人攜手共行，擇其中有利之管道凸顯社區生活中的種種訴求，可以積極而多元並進方式，將社區生活課題有利地因應。但談及其他的故事，就沒有如此美滿的意境。

有一社區的核心幹部之一由里長選舉敗下陣來，對里長當選人有「不服輸」的心境，而其社區組織幹部亦非由「里鄰長」系統擔任，可說是雙軌並行，互有尊重，多半時候是「井水不患河水」，各行其是，尚屬「相安無事」另一社區理事長是卸任里長，常常擔心「鋒頭強過於現任里長」，而破壞人情關係。因為「社區活動常得民眾之寵愛」，「里長看了很不是滋味」。好像是「不當壞人也難」，「做了事又動輒得咎」，心情的起起伏伏，深刻影響社區「全面計畫的開

展」。

而最痛苦的情境則是「兩派人馬對上了」。甲要這麼做，乙就想辦法破壞一切，或由彼此的權力基礎予以充分的抵制。所訪社區中最嚴重的例子是，理事長所提一活動計畫，里長透過行政影響力予以打壓；而里長所作一鄰里美化工程，就理事長派的觀點是製造社區巷弄交通問題，而訪問當時社區正聯名簽署「予以拆除」。社區力道之抵銷可想而知。而由於里辦公處在「市民主義」的走向中，握有愈來愈多的政治籌碼，儼然是「市府代表」，掌控諸多資源，譬如「環保回饋基金」的轉呈。因而有一社區核心幹部在社區工作的展望中，很遺憾無法有效運用該豐厚的基金，因為里長是另外的人脈，寧可將基金繳回國庫，亦不願提供社區使用。類此種種的糾結，可以在許多社區中發現。

是而，以里鄰為基點的社區規模，在生活課題的因應中，有其符合民情的組織運作基礎。但因政府體制雙軌並進，透過民政系統的鄰里組織，與社政系統的社區組織，亦籠罩在政府科層強烈被分割的情境中，實則是違反社區生活體質“as a whole”。

需在齊一民政與社政系統的組織運作後，實際上每一社區都會面對其他不同局處科層部門的施政課題，包括環保、交通、治安、教育、衛生、工務、建設等等。如果每一社區都要因應科層分工而不相屬的運作模式，則將是「苦不堪言」的。

另外，可以看出不同行政區在進行社區規畫工作時，有其不同的準則設定。譬如：中山區以其擁有一百五十座的鄰里公園，而使社區

中都有綠化空間；並且，以「每一社區都有活動中心」的理念，使社區進入正式化的過程中，握有基本的籌碼。而在信義區中可以看出，以「一社區含多個里」為特色，即使理事長非里長身分，頗能將數位里長納入理監事會中的核心幹部。其組織基礎較之單里社區堅固許多。但由其社區住居者的人數探之，都在萬人以上，對社區內聚力與親密程度是個挑戰。

二、社區居民

換個角度，如果以草根民衆的立場出發，我們也已看出社區中的衆數——居民，有力量表達出他們的意見。在士林區為人所津津樂道的高島屋事件及加樂福事件，將天母地區的社區工作展現驚人的力量。前者的動力背景是，企業家要在純屬住宅區的天母設立百貨公司，這樣的計畫勢必帶來高量的交通及不可知的人事物變數，所在社區居民對此計畫的危及而有所反彈。加樂福超市則位於住宅大廈的底樓及地下空間，為了商業的運作，對大廈結構體做了更修，但也因此「使得整棟大廈的安全受到危及」大廈居民如是說。「我們開始時亦採溫和的方式與超市老闆溝通，但完全沒有得到善意的回應。」數年來因為這樣的事件背景，使大廈居民凝聚力相當強，該大廈所在的里，新上任的里長即為抗議事件的領導者。

而另一凸顯然居民力量的例子，可以內湖區金瑞社區做點藍圖式的描述。之所以這麼說，是因為在臺北都會區，這樣的生活意境畢竟不多。一者，老少居民彼此的熟悉度高，街道即為噓寒問暖的空間；二者，藉由公寓住宅地下避難空間，集衆人之力，而成大家的活動中

心，自主性的使用頻率相當高，這包括家庭聯誼聚會、各種活動講座、長青聚會研習等。社區幹部有其忙碌的脈絡，更重要的是，多數的居民真實地成為社區大家庭的一員。

的確，除了少數幾個叫得出名字的社區，我們仍然看不到大多數的居民在哪裡。較之上述社區以外，能體會到社區動員力的例子，大概可以做如是描述。因為社區的整潔已為大家所重視，許多的社區理事長及里長，會領頭拿起掃把，帶著熱誠的一群，協助灑掃社區地盤，特別是颱風過境後，逢年過節時。有者已經成立環保志願服務工作隊，小組組織具體化，各有分工，且已能進一步作為環境保護及資源回收的尖兵。

另外，在學校與家庭力量日漸結合中，學校動員家長協助上下學交通指揮工作，再進一步與社區發展協會的結合，即有交通指揮義工隊的形成與持續服務。而由學校所衍生出的另一組織力量是，學校輔導部門與日形重要的家長會合作，推出系列的家長讀書會活動，增加學校與家長的交流，共為學童之成長而努力。由每一學校長期來的讀書會團體基礎，其自然形成的幹部，又與鄰近學校同質幹部聯誼，於天母地區所組成的「臺北市婦慈協會」即有著這樣的組織背景。

目前所見案例不多，但潛力無窮的組織力量是「社區照顧小組」。已有一社區理事長強烈表達其對社區內偏多的單親家庭及其有偏差行徑子女的關注之意，具體的服務資源組織已在作業中。社區松柏俱樂部成立與普設，有蔚為風潮之勢。媽媽教室班底的進階工作計畫亦有構思；社區家庭教育的推廣，在教育與社政部門，透過社區

管道，亦有相當穩健的邁進步伐。而由社會局與民間組織，立心基金會、心路文教基金會、臺北市智障者家長協會等，實驗進行中對老人和智障者的社區照顧，在萬華區、文山區及中正區開展，這亦將是開發社區豐富而潛藏資源力的一大契機。

三、社區工作人力

這裡所謂的「社區工作人力」，特指專任專職有專業訓練背景者。

回顧十來年前的社區發展人力，主要依循聯合國協助落後地區的發展模式，由政府部門所聘雇的社會工作人員，專責駐守偏僻落後的社區內，差不多是主導及執行大部分的社區工作內涵。當七十一年政令一下，將駐守社區之工作人員抽調回社會局所屬社會福利服務中心時，社區本身幾乎無法承續之（社會工作室，一九八九；羅秀華，一九九三）。

之後，延續有數年之久，社區透過各種管道，不斷呼籲政府部門「還給」他們社區工作人員。在無法依其願得專業人力，又在議會大砍社區發展預算（如前言所述）的「屋漏偏逢連夜雨」影響下，差不多有十餘年，許多社區就「安靜」下來。

但就在這安靜的轉折中，新的社區力有了出線的機會，前已述及。這些社區的動力，主要來自對社區生活有認同的人群，如士林區福林社區，本身有專業人士住居期間；松山區民生社區，有著像張紅雅女士的驅動力；內湖區金瑞社區，有張老師訓練的核心幹部；文山區興家社區，有位居民是資深的社會工作督導。但是，基本上，社區

工作的運作主要仰重社區本身的住居人口，因為教育、旅遊、生活品味提高的影響，而漸無法容忍社區中的淡然與冷漠，「我們要為社區做點事」使然。

於近期內所接觸的四十九個社區中，多運用餘時餘力的社區民衆，而展現社區活力。於訪談與座談時，可以說還沒有一個社區自行聘雇專業人力，可以感受到專業人力介入的必要性。第一，社區的工作量已然超載，因為許多幹部都要擔起養家之責，漸重的社區工作，有無力負荷之感；第二，社區工作內涵有些已超乎「土法煉鋼」的界限，人群的組織策略與技巧、如何結合資源以因應環保交通治安就業等生活課題，都需要專業人力的投入。

於接觸社區的過程中，與幹部談及運用專業人員的可能性。幾個組織工作與社區內涵已有所成的社區協會，能夠接受這樣的建議，比起多年前同樣的嘗試，好溝通許多。而現階段所碰到的難題是，社區尚未能籌足適量的人事經費。類此的民間資源籌措，筆者頗寄望中華社會福利聯合勸募協會（簡稱聯勸），可以開放補助重點至有潛力的社區發展協會，如同這兩三年來，聯勸提供予民間社會福利機構與團體的專業人事補助。因為藉由社區的力量，不但可以有效因應繁雜的生活難題，對期望「福利社會」的到臨，協助社區強化其工作基礎是必然的走向。

伍、社區生活關注焦點

一、關注焦點

社區生活內涵的多元化是需要同步被關心的。而由既往政府聘雇社區工作人員獨攬重責的作法，有其侷限性。多年前參與「台北市社區工作之回顧與展望」報告（社會工作室，一九八九）時，曾有這樣的看法：「以社區民衆組織工作為軸，再協助社區組織有能力與相關政府與民間部門溝通。」

本文的架構可以延續著這樣的信念。前個段落所著重的社區組織動力，即在於強化社區本身的自我了解，方能掌握與外界對談的基點。在根基已定，社區生活的關注焦點會逐漸浮上臺面。

而對於生活內涵的掌握常是片面而零散的。為能提示生活之全貌，以社會指標作為重要的參考架構（陸光審訂，一九八二；明德基金會生活素質研究中心，一九八五；羅秀華，一九九四），各項指標包括：人口與家庭、醫療保健、教育、工作與就業、經濟、住宅與環境、社會福利、公共安全、交通運輸、社會參與、文化與休閒等十一項。

於接觸社區中所得的生活課題反應，已然涵蓋上述各項指標，不同之處在於，對於每項指標的關注與落實層次。

普遍地，社區幹部對於有形居住空間的相關問題，呈現次數偏高。若將所接觸社區在訪談及座談中，所提及社區關注課題做個整理，表四中清楚看出，住宅與環境及交通運輸兩大項，有近九成及六成的社區顯現關心。

表四 各社區所提之社區生活指標統計表

%	社區數	指標
2.0	1	人口
4.1	2	家庭保健
10.2	5	醫療教育
2.0	1	工作
4.1	2	經濟
87.8	43	住宅環境
38.8	19	社會福利
46.9	23	公共安全
57.1	28	公共交通運輸
10.2	5	社會參與
49.0	24	文化與休閒

在住宅與環境課題中，美化與綠化、資源回收、垃圾與排水溝清理、鄰里公園與兒童遊樂場的闢設、空氣噪音及工程污染管制、廣告看板的整頓、野狗管理等為各社區共同的關注焦點。個別社區所提之特殊問題，多與都市計畫有關，觀光夜市、頂好商圈、不夜城、迪化街更新、國宅改建計畫、基隆河截彎取直後的土地使用與堤防規畫、焚化爐與環保基金的使用等。

交通運輸課題的提出與臺北市的發展與建設，有密不可分的關係。高密度的居住空間，而有交通壅塞、停車空間不足、違規停車（雙或三排併停、黃紅線停車等）等問題。由社區的觀點，停車場的規畫、馬路拓寬、騎樓及人行道的障礙清除、不同類別車子專用道的規畫、交通號誌的改良及義務交通指揮等計畫，都是由社區出發，與政府共行的作法。

文化與休閒、公共安全及社會福利等三大項，亦已受到社區廣泛的關注。文化與休閒內涵可以說是目前社區工作的重頭戲，延續既往媽媽教室及登山早覺會的脈絡，再加上民俗與本土文化藉由社區大力推展中，使其成為著根社區最有利的一環。

公共安全課題的提出，呈顯社會風氣的惡質化。社區所說的案例，已囊括大部分的犯罪類型，犯罪如此「社區化」，提醒我們不能再漠視了。宵小、搶劫、吸膠與吸毒、縱火、強暴、色狼出沒、色情、電動玩具店的快速普及等。有一社區幹部說：「就在警察巡邏車一走，社區內連續有四十部車子遭破壞。」這同時也顯現，社區的「防禦空間」（羅秀華，一九九〇）沒有作用。除了大家所努力的守望相助組織、家戶聯防警鈴系統、電腦報案、夜間照明、避免危險空間的自覺、消防設施等作法以外，對於房舍建築物及空間景觀的規畫，需要有防範犯罪的機能；而人群彼此互相提高守望功能，亦是關鍵所在。

社會福利的關注焦點，與多年前較之，亦有相當的進步。由貧困救濟、獎助學金、松柏俱樂部、托兒所，漸擴展至對單親家庭、虞犯青少年、精神病患、殘障者等弱勢族群的關心。有點遺憾的是，幾個社區提及遊民、受刑人、拾荒居民、及外籍人士，所想到的是，如何將之區隔與排斥。對於以社區照顧理念推展福利工作，仍需要許多的努力做觀念上的推廣。

其餘各項指標所得的關注相當有限，換個角度來想，則是社區發展的潛力仍然雄厚，因為彷彿處處地待大力開發。

二、社區工作難題

除了組織工作及因應社區生活指標各項課題以外，社區同時提出幾個需要支援的難題。首要者，有高達二十三個社區表示活動場地不足，有如北投區榮光社區，除了住家與商家外，完全找不到資源場地，沒有任何學校及活動中心，連民宅充當者皆無。其他社區有以理事長家客廳當教室，有租用民宅者，有充分搜尋可用空間（包括高架橋下空曠橋洞、堤防外空地、寺廟等），及租借區民活動中心及中小學校等。有區民活動中心可用者，對於借用手續繁雜表示不滿，如果又與里辦公處關係不佳，有被刁難的辛苦；借用校地上，除了少數社區與校方有良好的互動以外，更多數表示不滿，借用費用高，校方擺高姿態；而寺廟空間的使用，規模較小者與社區的關係較和善，如係知名度高及香火鼎盛者，「真是不把社區放在眼裡」。透過市府行政協調溝通，特別是使民政與教育部門尊重社區，是要務。

有七個社區對政府行政作業表示抗議，包括計畫內容及補助款核銷作業，文書繁雜；有六個社區，對理事長非里長，難以因應不同派系的糾結；其他難題有：人手不足、不知如何下手、及倦勤而後繼無人等。

陸、結語

不管是以工作人員的心情看到社區的瓶頸與活力，或由社區幹部對於社區生活面相的掌握與無奈，我們可以在真實的觀察中，感受到臺北市的社區的新生與再生，在搖搖擺擺中，逐漸穩健其步伐。

以身為「台北市社區工作小組」（註一）的一員，願意以「從旁協助」的立場與心境，陪伴社區的成長與茁壯。

（本文作者現任東吳大學、文化大學及實踐學院社工系兼任講師）

參考資料

社會工作室 一九八九 臺北市社區工作之回顧與展望 臺北市政府社會局

明德基金會生活素質研究中心 一九八五 中華民國第一次社會報告——國民生活素質之評估

陸光審訂 美國社會指標——人口、保健、住宅、運輸、公安、教育、工作、福利、收入、參與、文化 明德基金會生活素質研究中心

羅秀華 一九八八 七十七年度社會工作評估報告 臺北市政府社會局

一九九〇 環境設計對社區治安之影響 福利社會（二一）

一四—一七

一九九三 評析臺灣地區民間社會工作環境 民間社會福利研討會

一九九四 社區生活指標：二十一世紀的臺北市社區發展研討會 九—一四

註一：社區工作小組由一群對社區工作有興趣，且各學有專長的朋友們所組成，成立目標在於協助社區發展及因應各方難題。本期有另文介紹之。