

社區發展應以提昇生活素質為依歸

楊孝潔

過去十數年來，在政府和社區居民共同努力下，社區發展已成為我國主要社會福利工作項目，且已發揮相當實質的績效，對於促進基層社會發展，提昇社區意識型態，改善基層社區生活環境，增進基層民眾收益有相當明顯的效益。而現階段，由於社會型態趨於複雜，社會互動型態的積極化，又受到工業和經濟轉型的影響，及國際保護主義的影響，以及民眾對於本身權益認知程度和對社會福利需求的提昇，使得政府不但需要大量人力和財力支援來促進經濟成長，而導致於社會整體之發展，而且必須有效投資人力和經費來規劃各項社會福利措施，以解決日趨嚴重的社會問題並滿足民眾對於社會福利的需求。換言之，在這種轉型和突破的關鍵時刻，政府及有關機構必須慎重規劃社會福利措施和社會整體發展政策，因此選擇具有全民參與和責任傾向，以及對社會發展具有積極影響的社會福利措施，成為現階段社會福利政策的優先選擇的項目，而社區發展工作就具有這種全民參與和責任傾向，應該成為政府主要輔導和規劃的福利措施。

而從另外一個角度來分析，社會福利政策推展的主導力量固然是來自於政府，尤其是一些以福利社會為國家和政治發展依歸的先進國家，期望塑造萬能政府的形象，提供全國整體社會大眾最為周全的福利服務和社會保險及社會安全體系，從「搖籃到墳墓」的全面福利體系，成為一些經濟和社會正在快速發展國家遙不可及的「理想」境界，而實質上這些以福利為國家政治號召的福利國家，已由於社會福利支出的日顯膨脹，社會大眾對於政府的日益依賴，已造成相當明顯的困境，這種負向功能的導向對於我國社會福利政策造成某種程度的震撼。而從我國文化體系內涵來分析，我國社會福利體系實質上原本由家庭和社區來解決的，不但我國原本多功能的家庭結構和功能，負擔完整的兒童、青少年和老人福利服務，並負擔起社會保險和社會安全的社會福利功能。以家庭和鄰居以及社區為中心的基層社會福利體系，亦負擔相當明顯的福利服務

，社會救助和守望相助以及基層社區發展的福利功能。如果完全毫無節制地接受西方社會福利模式，捨棄中國文化體系中家庭和社區在社會福利工作的重要角色，應該是一件值得慎重考慮之事。

而從更深入層次來探討社會福利措施對於社會大眾的實質影響，在過去社會福利措施主要是為解決社會問題而設計的，相當數量的工業先進國家，由於工業快速成長，造成家庭、學校和社會結構及功能的改變，遂導致兒童、青少年和老人問題的發生，故期望利用政府和社會的力量，來替代家庭、學校和社會負擔解決兒童、青少年和老人的問題，來解決社會結構變遷所形成的犯罪問題和貧窮問題。但是，這種消極性或「補洞式」的社會福利體系，已經逐漸被相當數量的福利國家所修正，不但在效能上產生困境，而且實質的投資過於擴充已成為政府財稅的重大負擔。尤其重要的，這種消極的社會福利體系，並不能帶給社會大眾整體生活素質的提昇，已有相當明顯的實證資料的驗證。因此有相當數量的國家已積極規劃一種積極的社會福利政策，不但以促進社會整體生活素質為依歸，而以全民參與，賦予社會大眾相當比例的責任的積極性措施，成為社會福利體系必然性之發展型態。

基於以上的論述，社區發展工作不但能與我國文化體系相結合，亦能夠提昇社會大眾參與感和責任感以及促進整體社會大眾生活素質提昇的積極社會福利功能，應成為政府優先輔導的措施，而實質上，社區發展的實質效益，可以從以下數點來分析：

1. 社區發展可調整人口過於集中於都市造成都市生活素質的低落和鄉村生活素質無法提昇的問題：在過去三十多年來，由於工業化的社會發展模式，採取人口集中的規劃模式，使得人口集中於都市，造成鄉村人口的大量外流，這些外流的人口，對於經濟發展造成相當明顯的績效，但是由於人口過於集中，固然經濟效益提昇，但在都市公共設施投資亦有日益膨脹的趨勢，而人口過於

發展的負向影響亦在都市社會中逐漸形成，而造成生活環境日益衰退，造成生活素質低落的問題，而亦由於鄉村人口的外流，不但造成農業發展的困境，亦由於人力和財力資源的缺乏，使得改善鄉村居民生活素質成爲一件十分困難之事。而社區發展工作可以有效抑止這種發展趨勢，以「社區」或「生活圈」作爲規劃社區之依據，來提昇社區內居民的生活素質，亦能避免生活環境的污染，而能在工業發展上形成另一種發展型態，這種以社區爲中心的區位發展體系，在未來資訊社會中成爲一種必然的發展型態。

2. 社區發展工作具有解決社會疏離問題的功能：由於工業和國家強調個人發展的重要性，累積個人財富成爲主要社會發展規劃模式，由於個人財富的提昇，國家稅收的增加，而能使整個社會生活素質爲之提昇，但是這種發展模式，亦造成個人爲中心價值體系的形成，甚至於爲追求個人財富的累積而不顧社會整體的利益，甚或形成以非法或不道德的手段，期望快速有效地累積個人財富，而這種發展型態，使得社會大眾與社會產生嚴重的疏離現象，國家和社會僅是個人「生財」的場所，這種缺乏歸屬感和責任心的價值取向，對於我國社會前瞻性發展是一項最令人擔憂的現象，而從最近資金外流，多國護照和小留學生的現象，似乎有日益嚴重的傾向。在這種價值偏差的社會疏離問題的籠罩下，一些統計數字上經濟發展的實質效益是十分值得懷疑的。而社區發展工作是以發展社區意識，使社區居民從文化認知和歷史淵源，人際關係和共榮共存的意識型態中，產生濃厚的認同感和歸屬感，這種認同於社區的意識型態，不但使其願意投身在實質社區建設的意願提昇，而從對社區和對本土文化的歸屬，使其產生對國家和社會的認同，社會疏離的現象就能夠有效地加以解決的，這樣方能使得我國經濟發展的實質效益由全體社會大眾來分享，不但不會造成資金外流的現象，亦能從人才外流的現象，改變成爲人才內流的現象，小留學生的問題自然能夠逐漸加以解決的。而由於社區發展共榮共存的意識型態，可使個人和羣體、個人與社會的利益衝突的現象逐漸降低，也使得個人經濟利益更具有社會效益，而使得經濟發展真正落實在社會整體的利益上。社區發展工作之推展對於社會整體經濟效益的功効應是十分明顯的。

3. 社區發展具有解決社會問題之功效：由於現階段社會變遷過於迅速，家庭、學校、社會結構和功能的變遷，引起相當嚴重的社會問題，尤其是犯罪問

題日趨嚴重，而政府及有關機構必須投資大量的經費和專業人才來解決青少年和成人犯罪問題，以維護社會治安，促進社會正常運作，如果能透過積極輔導措施，在社區中建立以青少年輔導體系，積極建立社區爲中心之專業青少年福利服務體系，或社區少年輔導體系，以便有效抑止青少年犯罪或成人犯罪問題，而能夠減少政府及有關機構投資在防止犯罪的人力和財力資源。社區發展工作在解決犯罪問題上的經濟效益是十分明顯的，尤其在犯罪問題中具有最廣泛受害者的竊盜行爲，不僅破案率低，造成財產甚至於生命損害亦高，投資於抑止竊盜犯罪的經濟效益最低，如能透過社區守望相助工作之有效推展，以社區共同力量來防止竊盜之發生，其經濟效益是十分明顯的。

4. 社區發展具有解決文化疏離的問題：由於受已開發國家大眾傳播和資訊體系之影響，以及受外來優勢文化的侵略，使得社會大眾對於我國文化產生重大疏離的現象，對於中華文化信心的喪失，造成對歷史和文化的空虛感，因此在最近幾年來，政府及有關機構已投資相當數量的經費來恢復社會大眾對中華文化的認同，並對於外來文化產生抗衡的力量，成爲精緻文化規劃的主要內涵，但是文化的認同必須從歷史的脈絡、血肉相連感情的互動中生根而茁壯，社區發展工作在推展文化建設的功能更具有經濟效益，這種現象可從相當數量民俗文化活動之規劃得到明證，社區居民對於這種活動熱烈參與型態下，使得解決文化疏離問題，有了更有效、更積極的體系。而在推展文化活動過程中，所提昇的不僅是物質上的生活素質，對精神生活素質的提昇，更具有時代的意義。

從以上的論述，社區發展工作的有效推展，不僅與社會福利前瞻性發展相互結合，能有效發展社會大眾的責任感和參與感，不僅可以提昇整體社會大眾物質和精力的生活素質，且可以有效解決社會問題，而更重要的，透過社區發展工作，建立文化和福利服務體系，建立守望相助體系，建立嚴密而歸屬的社區組織，將能有效推展各項社會福利工作，是一項合乎經濟效益的積極社會福利措施。如何使社區發展工作成爲社會福利工作主要工作項目，健全社區組織，規劃社區發展工作內涵，促使社區居民參與，籌措社區發展基金，規劃社區發展評估模式，則必須依賴政府及有關機構努力，方能有效達成促進整體社會大眾生活素質提昇和社會整體發展之理想目標。

【本文作者爲東吳大學社會學研究所所長】