

# 臺灣社區發展工作之變遷與願景

胡彩惠、吳婉華、周采潔、王秋萍

## 壹、前言

社區發展是國家建設的基礎，也是社會工作三大方法之一，是一種整合性、多元性、永續性的社會福利事業，旨在透過自主發起方式與培力過程來培養居民社區意識，啟發社區民眾發揮自動自發、自助及人助的精神，貢獻人力、物力、財力，以改善社區居民經濟、社會、文化等環境，提升其生活品質。

衛生福利部依據社區發展工作綱要輔助地方政府推展社區發展工作並編列預算，用以推動各項社區建設工作，並致力於健全社區組織，培育社區人才，推動福利社區化，辦理金卓越社區選拔及獎勵績優社區等事項。另為鼓勵地方政府積極整建、重建、增改建及補強社區活動中心，衛生福利部業爭取前瞻基礎建設計畫經費，除回應高齡社會在地民眾多元照顧之需求外，並使社區活動中心在地震來臨

時，不致受到嚴重損壞或倒塌，民眾生命財產安全及建築物機能獲得保障。

## 貳、社區發展工作之變遷

### 一、以基礎工程建設為中心的社區發展工作（1965－1991年）

我國將社區發展工作列為正式的國家政策始於1965年，行政院將「社區發展」納入「民生主義現階段社會政策」中，列為社會福利措施七大要項之一。1968年開始推動「臺灣省社區發展八年計畫」（後因能源危機1972年修正為十年計畫），明列三大工作領域：社區基礎建設、生產福利建設及精神倫理建設，預計在8年（10年）內完成4,893個社區基礎工程建設，再依次推動生產福利建設及精神倫理建設。尤其在基礎工程建設方面，早期由中央及地方政府專款補助社區興建社區活動中心，做為居民平日休憩聚會的場所。

為配合「臺灣省社區發展八年計畫」之執行，1968年頒行「社區發展工作綱要」，作為推動社區發展的法令規範，以落實執行。1983年將「社區發展工作綱要」改為「社區發展工作綱領」，明列社政部門為推動及協調社區工作之主責部門。

在「臺灣省社區發展十年計畫」推行完畢後，政府開始推行「臺灣省推行社區發展後續第一期五年計畫」（1981年至1986年）及「臺灣省推行社區發展後續第二期五年計畫」（1986年至1991年）。在第一期的五年計畫中，主要政策策略為透過文教康樂活動，以組織社區居民，進而成立志願服務組織，以維護前一階段的社區發展工作成果；第二期五年計畫的目標則轉向輔導社區理事會辦理社區福利工作。

## 二、多元社區政策的發展（1991年至今）

### （一）修訂發布「社區發展工作綱要」

1991年因配合解除戒嚴，修訂發布「社區發展工作綱要」，將社區內的發展團體，由原本的社區發展理事會（由戶長代表組成），改採人民團體的運作方式，屬自願參加性質，由設籍於社區成年居民30人以上發起成立社區發展協會，並向當地縣（市）政府辦理立案，政府並視各社區發展協會所提出的工作計畫進行補助，

而社區發展工作在戒嚴後，改變原本從由上而下、強制參加及政府主導的方式。截至110年底，我國計有6,943個社區發展協會、社區活動中心計3,392處。

### （二）多樣性社區政策

自1990年以來，在經濟全球化的壓力下，推動地區型的施政計畫成為各國對抗經濟全球化惡果的重要策略之一（李永展，2009），臺灣的各部門亦引進不少作法：1994年行政院文建會從日本引進社區總體營造、內政部的福利社區化社區照顧政策、衛生署的社區健康營造、教育部的學習型社區、營建署的城鄉新風貌、經濟部的形象商圈等，臺灣開始出現另一股新的社區風潮。同時，民眾權利意識高漲，許多社區透過社會運動方式爭取權利，亦形成另一種社區工作模式（李易駿，2017），因而形成各部門以社區為基礎的工作方式。

### （三）社區總體營造

1994行政院文化建設委員會提出「社區總體營造」概念及計畫，主要是延續先前文建會對於社區文化、社區意識、生命共同體的觀念，並加以整合轉為為一項可以在政策和行政上，實際操作出來的方案（陳其南、陳瑞樺，1998）。社區總體營造在上有關總統倡導，下有地方文史工作者深耕地方的波潮下，成為風起雲湧的社會

運動，強調結合行政、專業及社區居民自發性，實踐由下而上的居民參與及規劃，採取跨部門的整合型發展模式（蘇麗瓊、田基武，2004）。受到社區總體營造的衝擊，因而形成社區總體營造與社區發展工作之雙元發展趨向。

在推動社區總體營造過程中，經過廣泛培訓「社區規劃師」、「社區營造員」，以及在社區營造專業團隊的協助下，不少社區居民及居民組織對社區營造的觀念漸能有正確的認識。對臺灣的社區發展工作提供了正面引導效果，更促成草根組織運動之紮根與新生，以及社區發展工作的本土化（李易駿，2011）。

#### （四）福利社區化

在長久推動社區發展工作的社政部門部分，為因應新的社會福利需求，內政部參考英美社區照顧的做法，將社區工作導向為服務輸送，希望由社區組織作為照顧者，提出「福利社區化」政策。1997年，內政部選定臺灣地區五個縣（市）作為推動「社會福利社區化」的實驗地區，包括：臺北市文山區、宜蘭縣蘇澳鎮、彰化縣鹿港鎮、臺南市安平區以及高雄縣鳳山市。臺灣省政府自1998年擇定宜蘭市梅洲社區、臺中縣霧峰鄉萬豐社區、南投縣埔里鎮、新竹縣私立華光啟能發展中心、苗栗縣新苗啟能發展中心等五個社區或機構，作為福利社區化的試辦區。中央為鼓

勵各縣（市）政府及社區發展協會持續推動福利社區化工作，以增進社區居民福祉，除提供申請經費補助，亦將福利社區化執行情形，列入年度社區發展工作績效評鑑項目，透過補助及評鑑，以利鼓勵社區持續推動福利社區化。

為更積極引導社區發展協會推行社區性的照顧服務，政府於2005年推出「建立社區照顧關懷據點實施計畫」，由立案的社會團體（社區發展協會）自主提案，向當地縣（市）政府申請設置社區照顧關懷據點，為社區長者提供關懷訪視、電話問安（含諮詢、轉介服務）、健康促進活動、餐食服務等，藉以強化初級預防照顧，增進鄰里互助，以達成健康老化的目標。社區發展協會開設社區關懷據點的新方向，被認為是社政部門的努力，而有效引導社區組織進行社區發展工作主題轉換（蕭文高，2007）。

#### （五）福利化社區旗艦競爭型計畫

為擴大及培力社區組織，並帶動社區發展協會的成長，內政部自2005年起開始推動「福利化社區旗艦競爭型計畫」，鼓勵社區以跨社區（至少五個社區）或延續性（期程以三年為限）方式共同推動社會福利及防災等社區工作，協助社區培養社區能力，透過這種方式，提供社區發展協會間有主題、有焦點的行動機會，也提供社區間相互分享及學習的平臺。

## （六）社區組織的紮根

1994開始推動之「社區總體營造」，透過社區規劃師及社區營造員的培訓，促使社區居民對於社區營造有正確認識。1999年發生921地震，不少農村聚落需依靠居民的自立合作得以進行重建，提供一個半強制性的居民合作趨力，而協助居民進入共同討論公共事務、協力合作的機制，以必須形成社區公共組織共同規劃以申請政府補助之機制，刺激臺灣社會出現一股草根自主的熱潮（李易駿，2011）。

在民主化的競爭中，各鄉鎮長、村里長認識到必須結合社區組織運作模式，才可獲得推行這些社區型施政計畫的機會，而可以持續結合外部資源，進行社區生活品質的提升（李易駿，2016），這些因素的結合，不但直接達到社區硬體改善的結果，更加促進社區發展、社區營造作法紮根的效果。

臺灣社區組織在1990年後有明顯不同，不但鄉村社區組織可結合政府公共資源並透過社區互助自助的方式進行硬體環境改善，並也能達到居民參與、改善人群關係的效果（李易駿，2017）。

## 參、社區發展工作之現況

### 一、推動社區發展，落實社區建設

#### （一）目前社區發展工作的主要措施

##### 1. 提升居民社區意識與認同感

為凝聚社區居民意識，提升居民精神生活，輔導各社區發展協會發行社區刊物、辦理各項生活、健康促進講座、研習訓練、社區成長學習活動、社區成長教室、民俗技藝團隊活動，以及社區性福利服務方案等，以達成敦親睦鄰，促進社區居民互動的目標。

##### 2. 社區活動中心耐震評估及整建

截至2021年底臺灣已有社區活動中心3,392處，提供社區發展協會作為召開會議、辦理地方性兒童、少年、婦女、老人及身障等相關活動與研習，並做為居民平日休憩、聚會之場所。因我國建築物耐震設計於921地震後修正臺灣地區震區劃分，致老舊公有建築物未能符合最新耐震設計標準，衛生福利部運用前瞻基礎建設計畫經費補助地方政府，針對內政部營建署「建築物實施耐震能力評估及補強方案」列管1999年12月31日以前設計建造之公有社區活動中心危險建築物之耐震能力評估、耐震補強、增建、拆除重建，以強化社區活動中心服務功能，保障社區居民使用安全。

##### 3. 推動社區志願服務

鼓勵社區內退休的長輩、青年學生等



人力資源，利用餘暇參與社區服務工作。由社區發展協會將上開潛在人力，加以組織、訓練，並依照志工個人興趣及專長，協助各項服務工作。如：社區基本資料調查，青少年、兒童團隊組訓，鄰里活動推展，弱勢族群的關懷訪問，社區環境整理及社區守望相助等。

#### 4. 辦理金卓越社區選拔作業

衛生福利部為鼓勵社區發展協會健全組織，推動社區福利服務，增進公民參與，提升居民福祉，展現自主、活力、幸福、永續之社區精神，選拔服務績效良好貢獻卓著之社區發展協會予以表揚，辦理金卓越社區選拔。2018年計有北部組47個社區參加選拔，經衛生福利部實地訪查及決審會議，評選計有2個社區榮獲銅質卓越獎，10個社區獲卓越獎、10個社區獲優等獎、12個社區獲甲等獎、6個社區獲單項特色獎、1個社區獲創新獎；2019年計有南部組41個社區參加選拔，經衛生福利部實地訪查及決審會議，評選計有4個社區榮獲銅質卓越獎，9個社區獲卓越獎、11個社區獲優等獎、12個社區獲甲等獎、3個社區獲單項特色獎。2020年及2021年受因嚴重特殊傳染性肺炎疫情影響，暫停辦理。

#### 5. 辦理社區守望相助

輔導社區運用社區志工成立社區守望相助隊，發揮「守望相助、疾病相扶持」的互助精神，結合當地警政系統，在「社

區共同體」信念下，利用保全服務或街坊巡邏，提供社區居民安全的生活環境。截至2021年底全國社區守望相助隊計有2,620隊。

### (二) 辦理社區培訓研習與觀摩

#### 1. 辦理社區發展業務研習班

為加強地方辦理社區業務人員、社區發展工作幹部工作知能，以健全社區組織的會務與財務管理，輔助社區辦理各項福利服務計畫，每年辦理社區發展工作幹部人員及行政人員研習，2016年起新增福利化社區旗艦型計畫人員研習班。

#### 2. 辦理社區發展福利社區化觀摩會及聯繫會報

藉由觀摩績優社區推動各項社區照顧、關懷弱勢族群等經驗學習，激發公民意識，彰顯社區服務精神。

### (三) 「推展社會福利補助作業要點」補助

補助社區發展協會辦理社區意識凝聚活動、民俗技藝、福利化社區旗艦型計畫、社區刊物、社區人才培育等活動，以提升社區民眾生活品質。

## 二、推動社會福利社區化

隨著社會福利發展，以及少子女化、高齡化之人口結構發展趨勢，衛生福利部致力將社會福利社區化、在地

化，以提高福利服務的可近性、可受性與普及性。

為促進社區聯合互助機制，發揮績優社區領航功能，衛生福利部自2005年度起輔導縣市政府與績優社區發展協會，推動「福利化社區旗艦型計畫」。鼓勵以聯合社區的方式，執行具創新、跨社區（至少五個社區）或延續性（期程以三年為限）福利服務方案。該計畫透過補助社區專業社工人力，導入專業輔導團隊，進行社區資源整合與培力，讓社區服務網絡得以由點，提升至線與面的運作，讓福利服務輸送更為深入普及。

另2015年時縣市政府辦理「設置社區培力育成中心」，衛生福利部於2020年起更名為「推動社區培力育成中心」列入公益彩券回饋金的主軸項目，補助社工人力及業務費，鼓勵縣市政府成立培力社區組織、推動以社區為基礎之福利服務模式，讓社區工作專業人員推展社區輔導與培力機制。是以，培力中心於各縣市陸續發展，透過委外專業組織、由專業者執行社區輔導或協助推動社區發展的作法進行。另衛生福利部委託國立臺南護理專科學校編製「社區培力中心實務操作手冊」，以社區工作與培力的理論為基礎，並彙整各縣市政府社區培力中心在實務運作上各種面向，提供各縣市推動社區培力育成中心的參考。

### 三、鼓勵社區投入長照服務，爭取前瞻基礎建設經費擴充服務量能

因應高齡化問題及社會新興福利需求，衛生福利部爭取前瞻基礎建設經費，推動公共服務據點整備之整建長照衛福據點計畫，規劃以修繕、增（改）建、新建等方式，整建社區活動中心成為長照、防災等福利服務據點，擴充社區服務能量，積極落實總統宣示，普及社區長照據點，以利長照2.0資源快速發展，均衡城鄉差距，並回應民眾多元照顧需求之目標。

為落實「前瞻基礎建設——整建長照衛福據點計畫」，衛生福利部定期召開公共建設推動會報，另邀集各直轄市、縣（市）政府、鄉鎮市區公所等召開進度控管會議，並安排實地訪視督導瞭解計畫執行情形及遭遇困難處，協助地方政府處理所面臨的問題，追蹤計畫執行情形，俾利執行單位加速辦理進度。

### 肆、未來工作重點與展望

社區發展是以人為行動主體，由下而上的工作過程，社區扮演福利服務樞紐的角色，涵括「公共設施」、「生產福利」、「精神倫理」等三大建設，匯集地方各項行政業務之基礎，據以滋養並保護社區居民及其家庭。為實現「添溫馨在里

鄰、蘊國力於基層」之目標，社區發展之未來工作重點與展望如下。

### 一、培力社區組織及人才，精進社區運作模式

為推展社區組織輔導與培力機制，社區培力中心扮演「培力輔導中心」及「資源整合平臺」之重要角色。衛生福利部自2005年起推動「福利社區化旗艦型計畫」（聯合社區服務），2015年起運用公彩回饋金主軸項目「推動社區培力育成中心」，補助社工人力及業務費，以鼓勵進用社工人員，2010年起進一步推動專業服務費階梯式調升制度，鼓勵人才專職久任，並期許透過公私協力合作網絡，培力社區工作專業人才，推升社區整體服務量能及永續發展。

為建構更完備社區運作機制，導引更多社區發展協會投入福利服務，衛生福利部於2020年委託國立臺南護理專科學校辦理「社區發展培力育成精進計畫」，蒐集縣（市）政府、學者專家及社區實務工作者意見，並進行實際演練，建立「福利社區化旗艦型計畫」培力模式、「社區培力育成工作」推動模式及各該教育訓練機制，完成編製《社區培力中心》及《福利社區化旗艦型計畫》兩本實務工作操作手冊及懶人包，建立專業模式及實務工作指引，使縣（市）政府、培力中心團隊、旗艦計畫執行單位能夠更具體瞭解各該角

色、工作事項及策略方向，並作為規劃社區發展相關業務教育訓練之參據，期貼近社區的福利需求。

### 二、強化社區災害防救，建立自主防災機制

因應氣候變遷，各項防災工作重要性與日俱增，考量社區村里同為災害防救的第一線，更應督促社區落實各項減災、防災與應變復原等工作提高社區防災能量，建立自主防災機制，以減少社區居民生命、財產的損失。

衛生福利部為完善疫情應變機制，協助各縣市政府有效結合社區內相關資源，落實防疫政策，制定「因應嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）社區防疫人力工作指引」及「災民臨時收容安置業務因應嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）工作指引」，使社區及志工組織導入社區自主力量，以協助社區維持重要社會生活機能。

### 三、擴大社會安全網，加強初級預防

社區做為福利實踐據點，政府各項重要福利政策在地實踐促成社區永續發展的契機。社會安全網計畫推動迄今，各縣（市）政府跨局（處）單位、公所、社區發展協會及學者專家輔導團隊公私協力，持續深化及扎根社區基層網絡合作，整合在地社區資源，提升社區組織能力及服務能量。

透過社區推動各項多元福利工作，凝聚居民集體責任，促進社區內部互助、經驗交流，同時擴大社區間共同參與及對社會安全網計畫之認識，建構公部門與社區發展協會共同串連之合作網絡，加強社會安全網初級預防與服務工作，綿密社會安全網絡。

#### 四、厚植長期照顧能量，營造在地共生社區

鑑於高齡人口持續增長趨勢及社會新興福利需求，衛生福利部依據「長照十年計畫2.0」擴充服務能量及涵蓋率，並透過前瞻基礎建設整建長照衛福據點計畫經費，補助地方政府整建社區活動中心成為長照服務據點，充實在地化長照服務資源。

未來將積極強化公私部門合作，結合家庭與社區網絡，導引更多社區發展協會配合高齡社會白皮書之營造在地共生社區，發展高齡者在社區中的平等互惠關係、社區責任倡議及提升、營造高齡者自主自立生活之社區環境等方案內容。期待透過社區居民參與，善用志工能量，包容社區中不同福利需求人口群，讓福利服務社區化、在地化、專業化得以落實執行。

#### 五、從評鑑到選拔，鼓勵社區永續發展

衛生福利部對社區發展協會的評比模式，自2018年由強制性評鑑改為自願參與

的選拔，並提高社區福利服務、對其他社區的培力與陪伴之比重，展現中央對於卓越社區表揚及榮譽之重視，以及建立公私協力夥伴關係之決心。

卓越績優社區選拔之目的，係為鼓勵社區發展協會健全組織、推動社區福利服務，展現自主、活力、幸福、永續之社區精神，選拔服務績效良好之社區發展協會予以表揚，運用績優社區組織經驗累積與傳承，建立陪伴與關懷機制輔導社區，並使各界得以瞭解社區議題及動能。此外，透過卓越社區分享成功經驗，鼓勵其他社區參考借鏡，並進一步融入其特色及優勢，展現服務績效、居民參與、資源開發及世代共融等多元樣貌。

#### 伍、結語

社區工作是社會工作三大方法之一，如個案及團體工作的助人專業服務，在現今社會環境快速變遷下，社區工作的服務方式相當多元，工作者必須秉持社區工作價值組織社區面對及解決問題的能力。在面對停滯型、潛力型社區，透過輔導培力使社區組織發揮功能，工作者兼具多種功能角色，回應Rothman提出的三大社區組織模式，社區工作者除接受系統化及整合性的專業訓練外，對於工作模式的知能、策略、技巧以及核心價值的瞭解，才能提供適宜的工作方法，給予社區必要的協助。



1990年代以後，政府職能日益分工化及專業化，社區發展及政策主題亦隨社會變遷及組織調整而改變，當前社會已進入少子女化、高齡社會，更突顯社區照顧的重要性。近年政府積極推動福利化社區，社區組織已有相當豐沛的能量，即使受限於COVID-19疫情，仍能整合運用數位資源，擴張社區工作之深度及廣度，並以專業技術導引社區能力之建構及提升。未來將秉持「強化社會安全網計畫」以家庭為中心，以社區為基石之精神，廣

續強化中央與地方、政府與民間攜手合作，建立社區居民休戚與共、相互扶持之生命共同體，共構自主、活力、幸福、永續家園。

（本文作者：胡彩惠為衛生福利部社會救助及社工司科長；吳婉華及周采潔為衛生福利部社會救助及社工司專員；王秋萍為衛生福利部社會救助及社工司科員）

**關鍵詞：**社區發展、社區工作、社區發展工作綱要、前瞻基礎建設

## 參考文獻

- 李永展（2009）。〈全球化時代下的台灣社區營造〉。《國家與社會》，7，1-27。<https://www.doi.org/10.30174/JSS.200912.0001>
- 李易駿（2011）。〈我國社區發展工作的沿革與發展〉。《社區發展季刊》，133，417-429。
- 李易駿（2016）。〈傳承與蛻變：我國社區發展的新方向〉。《社區發展季刊》，154，56-68。
- 李易駿（2017）。《當代社區工作計畫與發展實務》（五版）。雙葉書廊。
- 陳其南、陳瑞樺（1998）。〈臺灣社區營造運動之回顧〉。《研考報導》，41，21-37。
- 蕭文高（2007）。《臺灣社區工作的政策典範與治理：社區照顧關懷據點的省思》（博士論文，國立暨南國際大學）。臺灣碩博士論文加值系統。<https://hdl.handle.net/11296/y29837>
- 蘇麗瓊、田基武（2004）。〈「新故鄉社區營造計畫」與「社區營造條例草案」的介紹〉。《社區發展季刊》，107，5-22。