

以社區做為服務實踐的重要支柱

以「社區為基礎的服務」(Community-based services)逐漸成為當前社會福利服務供給的方式，行政院於2018年2月26日核定《強化社會安全網計畫》，強調「以家庭為中心、以社區為基石(礎)」的服務模式，期能構築跨體系的協力網絡，整合家庭成員、服務網絡、社區及鄰里資源來共同支持家庭，以預防與解決民眾所面臨的問題。政府「以社區為基礎」的服務理念與政策發展，可以溯及自1985年臺灣省政府社會處所推動的「建立社區福利服務體系」的試辦計畫，鼓勵地方政府設立社區安養堂與農忙托兒所；至1996年內政部社會司訂定「社會福利社區化實施要點」，選定五個縣市開始推動福利社區化的實驗計畫，一時蔚然成風，帶動地方政府陸續推動福利社區化的服務方案。

到了2005年，行政院提出「台灣健康社區六星計畫」，揭櫫了「以社區做為政府最基礎之施政單位」的原則，普設社區關懷據點，希望藉由「在地人提供在地服務」，讓社區內需要照顧的老人與兒童，透過非正式體系彼此照顧，並由政府給予經費補助。行政院又於2016年12月核定《長照十年計畫2.0》(簡稱長照2.0)，以實現在地老化，提供從支持家庭、居家、社區到住宿式照顧之多元連續服務，普及照顧服務體系，建立「以社區為基礎」的照顧型社區，期能提升具長期照顧需求者與照顧者的生活品質。

從發展脈絡觀之，政府與社區組織在照顧及福利的連結，已近40年的歷史，從地方政府的實驗方案一路發展出中央政府攸關全民福祉的長期照顧與社會安全網計畫，均強調要「以社區為基礎」。不過，這只是社會福利層面，社區相關的重要政策還包括文化部社區總體營造、行政院農業發展委員會農村再生、國家發展委員會地方創生等等計畫，都與社區工作息息相關。政府在推動相關社區計畫時，固然搭配資源的挹注，但「社區」承載了許多政府所推動的計畫，真的有能力承擔嗎？社區要如何在政府政策與自立自決的精神下做適當的抉擇？社區如何透過培力的精神讓社區能夠永續經營？這些都是在推動「以社區為基礎的服務」所面臨的議題。

臺灣的社區組織承載了許多社區服務工作，使社區的角色與功能備受期待。芝加哥大學布斯商學院（University of Chicago Booth School of Business）金融學傑出講座教授拉詹（Raghuram G. Rajan）在他的著作《第三支柱》（*The Third Pillar :How Market and State Leave the Community Behind*）（2019）一書中指出：支撐社會的三大支柱包括國家、市場與社區，但長久以來，全都忽略了第三根支柱：社區，在面臨持續顛覆的科技和社會變遷，必須讓三大支柱恢復平衡，任何一根支柱太弱或太強，社會都會動盪不安。市場太弱，社會就沒有生產力；社區太弱，社會就會傾向裙帶資本主義；國家太弱，社會就會轉為恐懼與冷漠。反之，市場太強，社會就會失去公平性；社區太強，社會就會停滯；國家太強，社會則會變得專制。為了讓社區與國家及市場達成平衡，國家必須把權力還給社區，以地方主義（localism）的精神，讓社區擁有更多的權力、經費，辦理更多活動。國家要能容納各種社區，社區應該是開放的，讓人可以自由遷入與移出，實踐包容性的地方主義。社區除了讓我們有認同感，知道自己是誰，也有利於社區成員的各種互動。集結眾人之力，攜幼扶老，扶弱濟貧。因此，社區就是我們人生的錨，讓我們不致於失學、飄泊、無依無靠。

當然，社區亦非完美無缺，Berardi等人於〈在以同理心重建社區〉（*Rebuilding communities with empathy*）（2020）一文中即指出：社區的定義不意味著浪漫、和諧及緊密連帶關係，社區的地方性往往被自利、外在發展、不信任、衝突和其他負向情況所影響。這些挑戰是社區互動的常態，社區存在多元社會團體，他們之間的互動往往是衝突或各持己見。因此，社區的發展是奠基在許多組織集體需求之上，他們有共同的立基點，符合這些需求才能夠創造出更大的福祉。尤其在新冠肺炎依然流傳之際，以社區為基礎的防疫措施，更需要社會處方、社會凝聚力、社區復原力及個別與集體同理心行動。

在我們強調「以社區為基礎」的服務時，就要瞭解社區優劣並存、多元差異的本質。當社區成為服務的載體，就需要從定義與向度進一步剖析其意涵。據此，「以社區為基礎的服務」將指涉於以下的定義：

秉持社區主義為核心價值，以社區為場域，凝聚社區民眾共識，使用社區工作的方法，運用社區的能力與資源，執行社區方案，推動社區事務，提升社區居民福祉的一種服務模式。

為了進一步闡釋「以社區為基礎的服務」，以上的定義可以拆解成四個向度：

- 一、做為一種意識形態（as an ideological matter）：以社區主義（Communitarianism）做為核心價值，鼓勵社區擁有主體性與自主性，可以自我決定社區事務，並透過社區培力及居民參與，讓社區永續經營。
- 二、做為一種理念（as an idea）：服務計畫的供給方式具有「在地化」與「社區化」的精神，納入社區在地的意識與元素，讓服務貼近居民的需求。
- 三、做為一種社會計畫（as a social planning）：在推動福利服務的過程，依循社區工作的方法，考慮居民的需求、擬定完整的方案、與社區居民共同執行，凝聚社區的共識，引導社區有計畫的改變。
- 四、做為一種服務措施（as a practice）：能夠提供一個完整的服務計畫，以滿足社區民眾的需求，進而從政策、法令、執行等方面形成一套服務實踐的方式。

基於以上的定義與向度，「以社區為基礎」的服務，不只在社會福利領域，也跨越到教育、勞動、司法等領域。在本期所收錄的文章當中，即可看出其多元性。首先，政府部門提出「以社區為基礎」的政策主張，就需闡釋其構想及作法、並介紹政府在社區工作的推動重點與保護服務如何與社區預防體系結合；在實施的場域，內容更為豐富多元，包括：高齡照顧、早期療育、性別暴力初級預防、精神障礙者的社區融合、藥癮更生人職業重建服務與復元友善職場、社區矯正、新住民與原住民的社區服務等措施；在外國經驗方面，則收錄英國與日本「社區整合性照顧」的文章，以供我國相關制度參採。

臺灣的社區發展工作從1968年訂定《社區發展工作綱要》以來，已有半個世紀之久，社區發展的組織從以往的理事會到現在的協會，都是人民團體性質，在地民眾以愛鄉土，希望社區更好的心，發揮志願服務的精神，胼手胝足的耕耘社區，成為臺灣社會最具有情感溫度的在地組織。「以社區為基礎」的服務既然以社區為實施場域，就需體認社區不只是服務供給者，也是受服務者，需要各種不同資源的協助與能力的培養，才能讓社區可以提供合宜的服務。長久以來，臺灣的社區發展工作被批評為依賴政府，缺乏足夠的自主性；惟臺灣的社區組織大都為非營利性質，缺乏經費的來源，為了提供服務，向政府申請經費補助，理當視為適當合理的方式；而政府也體認到社區的重要性，擬定了社區相關的政策與計畫，藉助社區的力量加以推動。是以，政府需要社區，社區也需要政府，很難一味歸責為社區依賴。何況在臺灣的民主化過程，社區的主體性大為提升，社區組織會衡量社區需求與能力決定與政府之間的關係，不必然由政府主導。社區有可能是政府與民眾之間服務輸送的中介組織，但也是草根民主展現的場域。

展望未來，社區應該成為社會服務實踐的重要支柱，以平衡國家與市場過度的干預。為了讓社區可以成為「以社區為基礎」服務的堅強支柱，政府與民間可以朝以下方向努力：

- 一、儘速訂定《社區發展法》，以提升法律位階，劃分政府與社區權責，建構完整制度內涵，以做為遵循的依據。
- 二、規劃社區發展人才制度，授予類似社區發展師的職位，社區事務朝專人、專職、專業的方向發展。
- 三、強化社區培力育成相關單位的組織，發揮輔導協助的功能，讓社區組織培力有門，陪伴有處。
- 四、充實政府與社區的資源與經費，讓社區在提供服務時物質上不虞匱乏，政府亦不吝於提供適當經費補助社區，讓社區能夠減輕服務時的經費負擔。
- 五、加強績優社區與人員的選拔與獎勵，讓社區組織與長期奉獻的社區工作者能夠得到肯定，在見賢思齊的氛圍下，激勵更多社區組織與人員投入服務。