



布達佩斯宣言之後： 台灣以社區發展建構公民社會的省思



葉肅科

壹、前言：公民社會與社區發展

有關「公民社會」(civil society)的定義，雖然學者的看法不一，但最簡單的說法，則指涉一種足以和國家抗衡的非政府組織之力量(Gellner, 1995)。1990年代以降，置基於國家／市場／公民社會三分法基礎的公民社會定義，逐漸為大多數學者所接受。據此，公民社會也有三個明顯不同的層次：一、在最低限度上，只要存在不受權力支配的自由結社或民間團體，即存在公民社會；二、就較嚴格的意義而言，整體社會能藉由不受國家支配的結社或民間團體來自我建構並協調其行為，乃存有公民社會；三、在進一步的基礎上，當自由結社或民間團體能有效參與、決定或影響國家政策時，即稱之為公民社會(李易駿，2002：157)。

在不同國情或時空背景下，「社區」(community)一詞的意義不盡相同。在網際網路或電子通訊發達的社會裡，社區

不再只限於一種人類群體，而是屬於社會文化中的一環，一種人們透過彼此學習所形成的互動形式。因此，對於社區發展策略或計畫方案來說，所謂「社區導向」(community-based)，即意味著：它必須源於社區、有社區成員的應負責任，以及對社區發展政策與行政具有決定力(葉肅科，2002：291)。在相當程度上，社區常被用來指涉且包含不同實務與成果的瞭解。要言之，無論從傳統社區發展、社會計畫、社會行動模式或福利社區化等視野出發，都可發現：我國社區發展已由社區發展模式轉變至福利社區化模式。然而，以社區發展模式建構公民社會的觀點則更清楚顯示：鼓勵社區居民參與、強化社區居民自助與互助、提升社區內外社會資本之運用，以及促進社區弱勢族群社會融合之可能的重要性。

本文目的主要在透過 2004 年布達佩斯宣言之探討，援採其「以社區發展建構公民社會」之福利資訊，作為充實我國社

區發展內容之參考。據此，本文關注焦點擺在四個議題上：首先，我們概述布達佩斯宣言撰擬的時空背景。其次，本文對於我國社區發展做概略的歷史階段性回顧。第三，就社區發展與公民社會建構而言，布達佩斯宣言的相關社區發展之福利資訊，我們尤其關心：它可提供台灣社會那些具體啓示或政策建議？最後，透過我國社區發展障礙或限制之評析，以及援採布達佩斯宣言的相關社區發展理念之省思，我們試圖提出充實我國社區發展的政策建議。因此，在我們論述布達佩斯宣言的相關社區發展之福利資訊，以及評析我國社區發展障礙或限制和援採布達佩斯宣言的相關社區發展理念之前，實有必要先概述布達佩斯宣言撰擬的時空背景。

貳、宣言撰擬：時空背景

1980 年代晚期至 1990 年代初期，許多國家政府與國際組織均再發現或再界定社區發展或社會發展之意涵。譬如說，世界銀行（the World Bank）將社區參與（藉由社區發展來促進）看作一種確保第三世界發展方案的方法或手段，亦即透過自助促進，以最有效與成本效益的方法使最貧窮者能分擔成本與共享利益。雖然世界銀行也倡議「社區」的重要性，但由於其計畫方案的財務保守主義，而常損毀地方社區的社會與經濟結構根基。數年後，聯合國發展方案（the United Nations Development Programme）亦在其 1993 年的報告書中指出：它使民眾的參與變成其特

別關注的焦點，並成為當代的中心議題。其實，這些國際與國家機構至少也關注到社會正義、尊重最貧窮者尊嚴與人道，以及他們有權或互惠與平等的參與影響其生活的決策等論題。所有這些原則，均支撐著社會發展與社區發展的哲學基礎和實務工作。晚近，最廣泛的社區發展定義是 2004 年於布達佩斯所舉辦國際會議中所達成的一致看法。布達佩斯宣言之所以重要是因為：它是由來自 30 多個國家（大多來自北歐、南歐、西歐、中歐與東歐，但也包括亞洲、非洲與北美洲）的與會代表共同起草。同時，這份宣言也受到歐洲委員會（the European Commission）與歐洲審議會（the Council of Europe）的背書，因為這符合它們對於社區發展角色的看法（葉肅科譯，2007）。

2004 年 3 月 25 日至 28 日，130 位社區工作者、研究者、捐助者與決策者，以及來自 33 個國家，跨越歐盟與歐盟以外地區政府、公民社會組織與社區團體代表聚集於匈牙利布達佩斯舉辦國際會議，準備迎接 10 個新國家的正式加入歐盟。此次會議的大會主題為：「以社區發展建構歐洲公民社會」（building civil society in Europe through community development）。主辦單位在匈牙利總統的贊助下，是由國際社區發展協會（the International Association for Community Development）、歐洲社會發展聯合部（the Combined European Bureau for Social Development），以及匈牙利社區發展協會（the Hungarian Association for Commu-

nity Development) 聯合主辦。布達佩斯宣言的撰擬與公告，是在前蘇聯解體與中東歐諸國社會轉型和加入歐盟的時空背景下運作。因此，在極權政體崩解與公民社會理論再現的全球時空背景下，宣言撰擬也反映出三個重點：激發社區行動、強化公民社會與參與社區發展，期以社區發展建構歐洲公民社會。

一、激發社區行動

社區發展是一種透過社區行動，以及他們對於社會、經濟與環境政策發展之觀點的優先順位，來強化公民社會的方式。一方面，它尋求地方社區，亦即地理社區、利益或認同社區，以及圍繞特殊主題或政策創制措施所組成的社區之充權。另一方面，它則透過其社區團體、組織與網絡來增強一般社會大眾的能力，而成為積極或主動的公民；它也藉由制度與機構（包括公共、私人與非政府部門）的能力培養與公民對話的進行，來形塑與決定其社區變遷。在支持積極或主動的公民社會建構上，社區發展可促進不利境遇、孤立與弱勢社區的自主表達聲音。這不僅具有一套包含人權、社會正義、平等，無關乎差異性與多樣性的核心價值／社會原則，也具有一種特殊技能與知識基礎。

二、強化公民社會

參與布達佩斯會議、代表公民社會組織、政府、捐助機構與社區團體的與會代表們體認到：目前歐盟所設定的優先順位是強化公民社會，並強調：社區發展在支

持該過程與保障個人人權上也可扮演重要角色。他們懇請歐盟、各國、區域與地方政府能積極致力建構一個社會與經濟融合、多樣性、環境永續與社會正義的社會，並確保社會結構、政策與機制能適切支持歐盟與各會員國，以及歐盟與公民社會間的對話。當然，這勢必需要對社區發展給予道德與實際支持，以及提供適當的立法、制度與物質條件，但它也需要對社區發展本身給予特別的支持。與會代表強調：社區發展在建構機制以促進所有歐洲居民（無論是永久公民、正尋求永久公民或移民）融合的重要性。他們否定愈來愈明顯的種族主義和對陌生人或外國人不合理的憎恨或恐懼，以及暗含於當前移民政策中的種族主義，這些都只會讓它們更符合「城堡歐洲」（Fortress Europe）的想法。無疑的，社會、文化與經濟生活的強化將是歐盟擴展的必然結果。

三、參與社區發展

與會代表尤其強調機制形成的重要性，因為它們不僅可讓歐盟內部的最佳實務經驗彼此分享，也可促進歐盟與歐盟之外許多國家（包括其他歐洲國家）和機構的相互交流。畢竟，在這些國家或地區裡，有關貧窮與社會排除（包括衝突與和平建立的情境）之凸顯或匡正，社區發展常扮演著重要角色。最後，他們也希望強調：需要瞭解貧窮、社會排除與邊緣化會以不同方式或不同面向對文化與社會的少數族群、移民，以及鄉村與都市居民造成影響或衝擊。與會代表強調：社區發展實

務應努力支持並讓少數族群對發展政策與實務之看法有發聲機會；無論黑人或少數族群社區的不同發展經驗，均應視為政策制定與實務發展不可或缺的一環。該會議的一項重要目標是：就歐洲社區發展發表共同聲明，期使成為歐盟、各國政府與其他重要機構或組織的指導方針。大會除了向與會代表傳達宣言理念外，也力請歐盟各國支持布達佩斯宣言的提議。

參、我國社區發展：歷史回顧

有關台灣社區發展的歷史階段分期，不同學者各有不同論點。有學者將社區發展分為兩波段，也有學者依政府法規的頒行分為四階段，其他學者則從歷史結構的視野切入，以影響社區發展的關鍵因素區分五個時期（徐震，1999；蔡漢賢，2002；賴兩陽，2002）。在此，我們綜合學者的看法，並依政府頒行或修訂法令的時代背景與實質內涵，將社區發展歷史分為五個時期（李瑞金等，2006：355～361；蔡漢賢，2002：36～37）。

一、義務勞動期（1949～1965）

1949年，政府播遷來台。鑒於大陸時期的失敗教訓，除厲行政治改革外，更重視攸關民生改善與經濟繁榮。當時，經濟上的土地改革係源自地方自治實行法。法定在農暇、業餘時可徵召男性服義務勞動，從事築路、水利、自衛、地方造產與其他公共福利事項。儘管這對農村產業道路與生活環境之改善確實頗有成效，但由

於推行方式既有罰則又有直接強制之規定，明顯違憲且有違國際勞工組織的勞動規定。因此，遲至1980年，國民義務勞動法乃在外界壓力下終告廢除。1955年，在當時農村復興委員會的指導下，推動「基層民生建設」。其主要建設項目與內容包括：生產建設、教育文化、社會福利，以及衛生保健與環境改善。其後，在社區發展的全面推展中逐漸衰退。

二、綱要肇始期（1965～1983）

1965年4月8日，行政院頒布「民生主義現階段社會政策」。該政策在序言中清楚標示：以社區發展方式促進民生建設。而在社區發展的實施方針上，特別強調：（一）啓發居民自動自治精神，配合政府行政措施，增進居民福利；（二）設立社區服務中心，由居民推薦熱心公益人士組織理事會，推動各項工作；（三）加強公共衛生與康樂設施，尤應廣闢道路橋樑，修築公廁、公園與體育場等；（四）鼓勵社區居民以合作組織方式辦理消費、副業生產與公共福利等事項。1968年5月10日，內政部呈准行政院頒布「社區發展工作綱要」，明確規定：社區發展意涵、工作方法、工作項目與經濟來源等。

三、修訂綱領期（1983～1991）

自「社區發展工作綱要」頒布實施十多年後，不免形成許多障礙或限制。因此，各級政府與社區理事會一致反應能制定「社區發展法」。在此期間，儘管內政部署手研擬，但仍然朝修訂綱要的方向發

展。待該草案呈報行政院後，行政院竟將「社區發展工作綱要」改成「社區發展工作綱領」，並於 1983 年 4 月 28 日修正頒布。這讓社區發展相關人士頗覺訝異與失望，因為較諸原來的「綱要」，「綱領」的位階更無法律效力。過去的「綱要」還有行政命令之效力，但「綱領」則屬政策性質，毫無法令效力。內政部為因應民意與上意，遂於 1989 年先把「綱領」修正。然而，終究不符社區人士想法，經過多次爭議，又將「綱要」恢復過來。遲至 1991 年 5 月，才有現行「社區發展工作綱要」的頒布。

四、綱要再修訂期（1991～1999）

再修訂後的「社區發展工作綱要」之最大特色是：將原有社區理事會改為社團型態的社區發展協會；鼓勵社區居民自由參加，理監事皆採取民主選舉方式；工作項目包括原指定的工作：基礎工程、生產福利與精神倫理，也授權社區發展協會得接受政府政策項目、推薦項目，以及社區自創項目。1994 年 7 月 14 日，行政院第 2389 次院會審議通過「社會福利政策綱領」。實施要領中的福利服務第 21 條規定：「輔導社區居民依法成立社區組織，鼓勵居民參與社區事務，發揮團結互助之精神。」同年 7 月 30 日，「社會福利政策綱領實施方案」也修正核定。該方案的第 27 條規定：「社區發展協會應廣徵社區居民為會員，並鼓勵社區內各機關、機構、學校、團體與公民營企業之參與，做為社區發展協會之團體成員，以結合資源

建設社區。」1994 年，文建會提出「社區總體營造」計畫，展開創新性社區營造工作。此外，另一股影響台灣社區發展工作的力量來自解嚴後的公民社會之抬頭。自主的民間團體力量從文化根基擴散，亦啟動地方自主意識。隨著民權高漲，許多社區也透過社會運動方式來爭取地方福利資源，儼然成為另一種社區發展模式。

1995 年，內政部在國家建設研究中專題討論「發展社區化福利服務型態」，並於同年召開「全國社區發展會議」。為了與其他部會的社區發展工作有所區別，內政部乃將「社會福利社區化」當作最重要的工作項目。1996 年 12 月 16 日，內政部核定實施「推動社會福利社區化實施要點」。其實施目標是：增加有組織與有計畫的福利輸送、強化家庭與社區功能、結合社區內、外資源、建立社區福利服務網絡，以及確保福利服務落實於基層。而實施要領則為：選定福利社區、確認福利需求、加強福利服務、落實社區照顧，以及配合國宅整建。1999 年 12 月 14 日，行政院再次修訂頒布「社區發展工作綱要」，並採人民團體型態運作。目前，台灣地區已成立的社區發展協會約有 6,150 個。它們持續推展：社區公共設施、生產福利與精神倫理等三大建設。

五、條例研擬期（1999～迄今）

在此時期，政府似乎有意將社區發展法制化，又值精省之際，公民社會參與蔚為風潮，各級政府機關也日益重視社區發展工作。然而，由於政府負責單位主從不

明、缺乏整體性協調配合；總想爭取主導權，不思從健全社區發展協會著手；以及政府機構以補助經費競爭業績，地方基層以爭取經費來選擇工作項目，致使研擬多時的「社區發展條例」持續碰到障礙或遭到擱置。遲至 2005 年，行政院宣示推動社區發展之決心，乃提出「台灣健康社區六星計畫」。政府藉由產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環境景觀與環保生態等六個面向的提升，試圖打造出一個安居樂業的「健康城市」。於是，行政院原已通過的 2004 年「挑戰 2008 國家發展重點計畫」之「社區人力資源開發計畫」，也納入六星計畫中的「人文教育」面向，以凝聚社區意識與奠定社區發展基礎。新故鄉營造計畫的推動機制是：透過社區人力資源與組織活化發展，推動各項方案；創造社區服務參與機會，增進社區居民福祉與提升其生活品質。

2006 年 7 月，社區營造條例通過，其主要發展方向在於：結合政府與民間資源、鼓勵居民參與公共事務、凝聚社區共同體意識、健全公民社會價值、展現社區活力、建設社區特色、促進社區發展，以及達成永續發展經營。至於鼓勵居民從事的社區營造工作主要包括：社區空間利用、社區生態與環境保護及復育、發展與振興社區產業、社區生活、教育與文化展現、社區安全與災害防救、社區健康營造、推動福利社區化，以及其他具創意與特色的社區總體營造事項。相較之下，社區發展強調逐年全面的社區建設，而社區總體營造則寄望藉由重點之著力，逐步將

其影響力擴展到其他社區。

肆、援採宣言福利資訊：挑戰與回應

一般而言，社區發展關注的三個重點是：瞭解社區內部成長與變遷、賦與居民更多權力以適應生活變遷，以及形塑或影響居民使用福利服務的相關政策。據此，社區發展的主要目標在於：提供社區居民參與機會、期使居民間的技能移轉、形成自賴、自信與自助、培養社區團體網絡與組織能力、確保地方計畫方案與決策進行，以及利用地方資源解決地方問題。儘管台灣不是歐盟的會員國，而且不同社會也各有其歷史脈絡與文化背景，但「他山之石可以攻錯」。面對全球化的挑戰，我們應該有何具體的社區發展回應？當我們援採布達佩斯宣言的福利資訊時，我們應思考：如何充實台灣社區發展的內涵？底下所省思的宣言資訊與重要議題，或可作為我國社區發展政策或策略擬定時的參考與借鏡（周海娟譯，2007a，2007b；葉肅科，2002，2004；葉肅科譯，2007）：

一、以全球網絡作為社區發展資訊

國際社區發展協會（The International Association for Community Development）強調：凡是關懷社區發展的個人或組織，均需將其工作融入一種有效的全球脈絡中。雖然社區發展往往考慮到健康、貧窮、經濟發展與環境行動等地方干預與充權方案，但對於地方、社會與政治行動來說，無論是國際決策的倡議，或由決策者

與實務者一起處理共同議題而帶來的社區發展取向，都在在顯示：國際聯繫網絡與合作行動是必要且互補的。儘管社區發展對許多人具有重要價值，但在大多數國家裡，對於社區發展工作的資助與政治支持似乎仍停留於邊緣化的地位。對於許多必要的全球網絡聯繫與共同合作來說，國際社區發展協會，以及區域和各國社區發展協會與組織，明顯提供一種基礎結構。地方團體可支持社區發展實務，並提供一種學習與行動的空間。全球網絡不必然構成機構，但地方團體卻可與國際社區發展協會形成一種合作或聯盟關係。具體的說，地方團體可提供一種資訊交流的平台。這些功能包括：地方網絡聯繫、採取與社區發展相關的地方議題行動、地方活動與事件、理念學習與分享、地方對國際網絡的貢獻，以及為社區發展實務理念與成功故事提供一種可創造、激發與交換的環境。

二、以社會正義反映社區發展價值

國際社區發展協會關注的議題包括：社會正義、社會保障、充權（empowerment）、連帶與不利境遇者或弱勢族群之地位等。就社區發展價值而言，所有這些議題均是相當重要且核心的議題。社區發展議程關注最貧窮與最邊緣的社區，並尋求帶給它們社會、經濟與政治進步之利益。基本上，它所談論與採行的社會正義、連帶與公民權等價值是受到自由市場經濟重建、公共福利安全網之拆解，以及後現代社會的零碎不全、不安全與強烈競爭之威脅。其實，國際社區發展

協會所關注的社會正義與充權，也反映出它所關心的某些基本價值。這些價值包括：(一)不只強調機會平等，也重視達成結果與社會對待的公平與平等；(二)肯定尊嚴與平等之價值，並激勵所有個人與團體之自尊；(三)滿足居民基本需求，並且考量到文化的特殊性；(四)降低或減緩財富、收入與生活機會所造成的不平等壓力；(五)體認到社會存在差異性與多樣性的重要；(六)鼓勵所有個人與團體的社區參與，這尤其涉及最弱勢或最不利境遇個人、社區與團體參與，以及讓社區居民達到社會融合的可能目標。

三、以社區發展建構公民社會資本

社會連帶的基礎在於促使社會中的個人能彼此支持與互蒙其利，是故，更強的社區與社會關聯可透過社會資本（social capital）建構或實際運作來達成。傳統家庭網絡的崩解，以及和職場、宗教組織與地方社區連結關係的喪失均意味著：貧困者往往是較孤立的、社會排除的一群，並可能遭遇更嚴重的苦難。譬如說，在新移民女性福利服務領域裡，我們常聽到不少外籍配偶與大陸配偶訴說其孤立感與遭到社會排除的痛苦經驗。對於單親家庭來說，事情也是如此，婦女遭到虐待與暴力折磨，年輕子女則身處弱勢不利境遇。無論就當代社會福利體系或社區發展工作來說，幫助社區居民脫離孤立狀態與弱勢情境是相當重要的課題。為了更有效回應社區弱勢族群與陷入社會孤立情境的居民，社會資本可提供相當程度的基礎。一般而

言，社會資本形式涉及三個要素，它們也是強化社區發展策略所要達成的目標：(一)內聚資本（bonding capital）：係指家人、友人與親密網絡關係的結合，住宅式老人照護設施與社區老人照護配套措施等屬於此種社區服務類型。(二)外展資本（bridging capital）：將家庭關係與資源從內往外拓展，並與更廣泛的社區、直接參考團體和社會支持者彼此銜接，此種社區服務類型包括：體弱老人日托中心、照顧者喘息服務中心與社區意見計畫方案等。(三)聯繫資本（linking capital）：係指機構、政府與企業界的相互連接或夥伴關係之形成，主要社區服務類型包括：老人照護與住宅援助、老人照護網絡之創造等。

四、以社區能力培養社區團體技能

社區能力培養（community capacity building）是社區服務議程的核心理念，也是社區發展的重要方針與策略架構。它可界定為：為了強化社區居民與社區團體技能和能力而有的活動、資源與支持，它們可使居民與社區團體採取有效行動，並在社區發展中扮演重要角色。透過三種主要活動類型的發展，有助於我們瞭解社區能力培養：(一)發展技能：個人與團體的學習和訓練機會，以及透過網絡與相互支持形成技能、知識與信心之發展；(二)發展結構：發展組織性結構，以及社區團體、利益與網絡社區之力量；(三)發展支持：發展實際支持的可利用性，期使技能與結構均可發展。較諸過去，當前社區發展所以更

需要社區能力培養的理由是：(一)現今，社區發展更需要一種瞭解社區能力培養的策略架構。更重要的是：社區發展已從多數公共政策議程中消失。因此，社區能力培養不僅需要一種策略架構，也要考慮到它是否有能力維持；(二)在某種程度上，社區能力培養可作為測量社區發展是否成功的重要指標。協助社區居民能力培養的指標可清楚規劃與明確觀察，藉此，也可提供檢證不同能力培養策略是否成功。倘若我們要將社區能力培養變成一種新議程，則需要抱持樂觀態度。易言之，社區能力培養的議程是要達成長期的成功，而非永久的失敗。因此，要有強勢的社區能力培養議程，就必須強調社區發展的某些重要議題。

五、以夥伴關係推動民主社區發展

在社區能力培養領域裡，由於社區資源與權力不同，也往往使夥伴關係形式有所差異。重要的是尋求政府、非政府部門與社區間的真正夥伴關係。然而，夥伴關係的建立除了應考慮社區資源與權力平衡外，其議程也不該為關係中的一方所掌控而排除其他各方。國家與公民社會或政府與民間團體的關係可以是「從上而下」的關係，也可以是「由下往上」的關係。但是，在社會弱勢的領域或地區，社區能力培養與社會資本建構益顯重要。這意味著：企業界、地方政府與非營利組織應更有效的合作，並盡可能增加個人經濟與社會參與機會。對於企業與社區來說，讓它們扮演其角色是相當重要的，因為這可補

充政府與個人行動。在創造參與機會與確保弱勢團體公平取得機會的可能性上，企業扮演了一種重要角色。具體的說，夥伴關係所要求的是：(一)鼓勵企業確認與製造機會給社區弱勢團體；(二)爲了擴大經濟與社會參與，應設法增進企業與社區在地方事務的夥伴關係；(三)努力建立一種更廣泛的架構，期使企業與社區透過合作而形成一種參與文化。

六、以社區參與確保居民決策共決

增進社區參與之目的在於：確保社區相關決策係由社區居民共同決定，而非只由少數社區成員操縱，更非單由外來機構宰制。因此，社區參與不僅涉及社區計畫案的選擇、規劃、執行、管理與監督，也牽涉到社區決策、控制與協調參與。社區參與可決定、選擇與規劃社區計畫案之優先性，明顯不同於援助機構或捐助組織之優先性。社區參與力量可促成某個標的社區之活動，它是社區對其發展擔負更多責任之表現，也包括社區計畫案的決定與執行，以及激勵社區領袖或地方人士動員社區資源與組織活動。在社區發展工作中，社區貢獻受到鼓勵的原因是因爲它可協助社區善用地方資源，讓社區活動擔負更多責任。社區發展也鼓勵政府部門與社區外來捐助者和整體社區討論其相關活動，這就是所謂的社區諮詢。當援助機構或捐助組織與社區領袖或地方民意代表諮詢時，它們常會詢問社區是否需要計畫案。倘若社區需要計畫案，機構會向委員會或捐助者聲稱做了社區參與。然而，這並非真正

的社區參與，而是一種社區諮詢。

伍、充實社區發展內涵：析評與建議

從上述我國社區發展的歷史回顧論述中，當可瞭解：我國社區發展的演進大抵歷經五個時期的變遷。近年來，國內學者更持續對台灣社區發展現況與發展限制進行分析與評論，並提出具體的社區發展政策建議。底下，我們即從援採布達佩斯宣言有關社區發展福利資訊的角度出發，綜合析評國內社區發展的結構障礙或發展限制，也對未來社區發展提出前瞻性的改進建議（王培勳，2002：50～58；李瑞金等，2006：366～369；蔡漢賢，2002：38～41；蕭玉煌，2002：10～14）：

一、發展限制

目前，社區發展工作已從社區理事會時代轉向社區發展協會時代。在社區發展史上，儘管社區建設有其成果，但「社區發展工作綱要」執行多年來，仍然有其結構障礙或發展限制，茲分述如下：

(一)缺乏法律依據致強制效力不強

目前，社區發展工作的重要依據是：「社區發展工作綱要」。然而，由於「社區發展工作綱要」屬於法規命令，相對缺乏法律依據。相較於其他管理條例，還顯得相當薄弱。畢竟，社區發展工作需要民政、警政、國宅、工務、教育、衛生、農業與環境保護等相關單位的協調聯繫、分工合作、彼此配合與相互支援，方能使社區發展業務能順利且有效的執行。當前，

由於缺乏法律依據，社區發展業務推動確實有其窒礙難行之困難。

(二)社區劃定不當導致與村里重疊

根據 1991 年的「社區發展工作綱要」第 5 條規定：「社區之劃定，以歷史關係、文化背景、地緣形勢、人口分布、生態特性、資源狀況、住宅型態、農、漁、工、礦、商業之發展及居民之意向、興趣及共同需求等因素為依據。」這顯示：社區劃定不受村、里行政區域之限制，主要端視相關條件而定。然而，或因村里制度已久或因劃定條件不易界定，往往形成「一村里一社區」之現象。譬如說，我國六千多個社區，絕大多數與村里重疊。在此情況下，當村里長與協會理事長對社區事務缺乏共識時，不僅可能糾紛不斷，也影響社區功能之發揮。再者，主管機關不但未將原有社區合併、擴大，反而為了減少阻力，而配合村里行政組織重新劃定。結果，亦導致目前社區太小、資源缺乏與社區發展推動不易的困難。

(三)各單位協調配合不足各行其是

在社區發展實務上，雖然與社區相關的政策很多，卻分屬不同業務主管機關。譬如說，內政部社會司負責「社會福利社區化」、六星計畫社福醫療面向的「設置社區據點」；文建會負責「社區總體營造」；經濟部中小企業處負責「社會產業更新」；原民會則負責「部落社區產業發展」等。整體性社區發展工作涉及極多主管機關，不僅各自為政、各行其是，也常讓居民感覺負責單位形同多頭馬車。其次，由於各單位協調配合不足，也往往造

成資源重疊與人力分散的現象。

(四)政府預算緊縮與補助制度調整

目前，由於中央與各級政府財政困難、財源拮据，社區發展部分預算面臨緊縮處理。加上補助制度的改變或調整，也導致貧困社區無法自籌經費興建社區活動中心，嚴重影響地方的社區建設。譬如說，自 90 年度起，社區活動中心興（修）建、擴建、修繕工作經費與內部設備補助費已由地方政府自行編列經費辦理。然而，部分縣市並未按照規定編列該項預算經費，或只是編列象徵性金額，已明顯影響到各項社區建設工作的推展。

(五)社區發展協會組成代表性不夠

目前，社區發展協會係依據人民團體法所成立之社團。根據人民團體法第 8 條規定：「人民團體之組織，應由發起人檢具申請書、章程草案及發起人名冊卷主管機關申請許可。前項發起人須年滿 20 歲，並應有 30 人以上，且無左列情事者為限……。」易言之，一個社區內只要有 30 個以上年滿 20 歲的居民即可作為發起人，經主管機關申請核准籌組後，就可招收會員並成立社區發展協會，而會員人數並無規定。因此，倘若某社區有 3 千位居民，協會會員只有一百人。然而，少數組成會員能否代表其他多數人的意見？其代表性不免讓人質疑。再者，目前成立的社區發展協會約有 6 千 1 百多個，但大多數會員均在一百人以下。試問：在人力、財力與專業知識均相當不足的情況下，一個小型的團體如何推動「綱要」中所列的 22 項指定工作項目？

(六)居民對於福利社區化缺乏共識

1995 年，內政部「全國社區發展會議」認同「推動社會福利社區化實施要點」，政府法令有了依據。同時，政府也選擇幾個實驗區，採取「在社區」、「為社區」與「由社區」方式建構服務網絡，確保社區福利能落實於基層。然而，有關社區照顧、社區組織、社區發展、社區教育與社會計畫等意旨的福利社區化工作模式，一般社區居民似乎還普遍缺乏共識。

二、政策建議

由於社會、經濟與文化環境的變遷，也帶來許多社會問題與多元福利需求。針對當前社區發展的結構障礙或發展限制，當務之急應該是：找到適切的因應對策。援採布達佩斯宣言的福利資訊，我們認為，未來台灣社區發展工作可努力的方向包括：

(一)積極推動制定社區發展法

目前，「社區發展工作綱要」只是法規命令，並無法律的強制效力。因此，明顯影響到社區發展工作的推展。未來，應積極推動制定「社區法」或「社區發展法」。只有賦予社區發展工作一定的法律位階，方能使社區發展業務順利且有效的進展。具體的說，社區發展法的研擬可邀請村里長參與社區發展協會組織，或在社區組織一章中明訂聘請村里長為社區發展協會顧問。此外，也可在社區發展工作幹部研習會上加強宣導，期使村里公務與社區事務相互結合，藉以促進地方和諧之發展。

(二)適度擴大社區劃定之範圍

社區發展工作綱要規定：社區係由社區發展主管機關負責劃定，實有違「公民社會」精神或「社區自主」原則。然而，目前，大部分的鄉、鎮、市、區皆採一村里一社區之原則劃定，致使社區與村里重疊現象比比皆是。因此，未來社區發展工作應灌輸各鄉、鎮、市、區負責社區發展工作人員正確的社區發展與公民社會觀念；將社區劃定之權重新回歸社區居民，由社區居民自行結合，並申請成立；以及鼓勵社區居民重新劃定社區，並適度擴大社區劃定之範圍，發揮社區發展的實質功能。

(三)檢討社區發展協會之功能

由於目前社區發展協會的申請籌組門檻較低，會員人數並無規定，不免造成實務運作的爭議。譬如說，以不正當手段限制會員加入之條件，引發居民反彈。是故，未來，應重新檢討社區發展協會的設立宗旨，評鑑其執行能力與功效，以做正確的會務運作之引導。此外，對於現有社區發展協會，應就其功能進行檢討與整頓。倘若績效不彰者，應輔導其改善。如果沒有活動者，則撤銷其立案。當然，對於社區內現有未立案團體，如果組織運作良好，自然應輔導其立案。

(四)擴大社區人力培訓之辦理

社區發展工作的重要哲學理念是：人人都有社區參與之權利，大家亦有參與社區之必要。為了提升社區福利服務之品質，應擴大社區人力培訓之辦理。無論中央或地方政府均宜設置專責訓練機構，以

短期、中期與長期方式訓練新進社區工作人員與調訓在職人員。如此，不僅可充實其專業組織與加強其專業技能，也可提升社區福利服務品質。再者，社區人力培訓工作應擴展到志願服務工作人員，以輔導專業人力之不足。其實，對於社區事務的推動而言，志工人力與專業人員同樣不可或缺。

(五)結合志工推展社區福利服務

目前，因應高齡化、少子女化與婚姻移民人數增加的人口結構變遷，許多社區發展推動政策，例如「身心障礙者社區家園」、「福利社區化」與「社區關懷據點」等，皆有賴社區志工隊的協助。未來，社區福利的推展可考慮結合社區志工，積極推動社區志願服務。因為志願服務係以服務為本質，當可培養社區意識與參與精神。公民社會的社區發展是置基於地方志願團體的基礎上，透過志願團體的聯合，共同解決當地的社區問題。此外，為了激勵志願服務與社區發展工作之推展，社區發展事業主管機關也可將協助社區成立志工隊推展福利服務列為評鑑與年度重要工作項目。

(六)持續落實福利社區化理念

持續落實社會福利社區化的理念在於：友善對待社區內的弱勢族群，進而鼓勵且推動社區組織結合社福中心與老人中心等社福單位，積極辦理各項老人、身心障礙者、婦女與兒童等弱勢族群福利服務，提升社區互助功能，落實社會福利社區化的精神。對於社區弱勢族群來說，福利社區化尚待加強的是：善用普及性需求

調查結果，優先提供福利服務或照顧服務。再者，也應設法解決社區內現有的兒童、青少年、老人、身心障礙者與家庭暴力等社會問題，期使社區居民既能共享社區資源，也可分擔照顧弱勢族群的主要責任。

陸、結語：以社區發展建構公民社會

社區發展是一種促進積極或主動公民社會、維持社會正義取向，並透過個人與社區及其對社會、經濟與環境政策觀點的決定與行動優先順位，來創造民主生活與強化公民社會的方式。因此，它同時兼具過程與目標的特色。一方面，它尋求地方社區，包括地理社區、利益或認同社區，以及圍繞特殊主題或政策創制措施而組成的社區充權。另一方面，它則透過社區團體、組織與網絡來增強公民社會的一般大眾（包括男人與女人）之能力，期使成為積極或主動的公民；藉由制度與機構能力培養與公民對話之進行，它也形塑與決定社區變遷，並關注夥伴間的平等、合法性與勝任能力。顯然的，社區發展無法以國家需求作為替代，因為國家需求並無法滿足所有公民健康、教育、住宅與收入安全等基本需求。然而，現在，愈來愈多國家的政府已深切體認到：優先強化公民社會的重要性。在支持永續發展與成本效益的過程中，社區發展扮演著一種重要角色。有關所有公民的人權保障，它也擔負著重要責任。

布達佩斯宣言撰擬反映出三個社區發

展與公民社會建構的重點：激發社區行動、強化公民社會與參與社區發展，期以社區發展建構歐洲公民社會。援採宣言福利資訊，則讓我們對台灣社區發展有如下的省思：以全球網絡作為社區發展資訊、以社會正義反映社區發展價值、以社區發展建構公民社會資本、以社區能力培養社區團體技能、以夥伴關係推動民主社區發展，以及以社區參與確保居民決策共決。多年來，我國社區發展所面臨的結構障礙或發展限制包括：缺乏法律依據致強制效力不強、社區劃定不當導致與村里重疊、

各單位協調配合不足各行其是、政府預算緊縮與補助制度調整、社區發展協會組成代表性不夠，以及居民對於福利社區化缺乏共識。未來，台灣社區發展工作可努力的方向包括：積極推動制定社區發展法、適度擴大社區劃定之範圍、檢討社區發展協會之功能、擴大社區人力培訓之辦理、結合志工推展社區福利服務，以及持續落實福利社區化理念。

（本文作者葉肅科現為東吳大學社會學系副教授）

參考文獻

- 王培勳（2002）我國社區發展工作之回顧，社區發展季刊，100，44～59。
- 李易駿（2002）都市社區工作新思維：公民社會觀點的工作模式，社區發展季刊，100，148～163。
- 李瑞金、陳琇惠、郭俊巖、王秀燕、李明政（2006）社會政策與社會立法，台北：松慧有限公司，350～371。
- 周海娟譯（2007a）2007 國際社區發展協會會議：香港宣言，葛雨琴、蔡漢賢主編，社區發展摺頁，台北：中華社會行政學會出版。
- 周海娟譯（2007b）紐西蘭社區發展方案，葛雨琴、蔡漢賢主編，社區發展摺頁，台北：中華社會行政學會出版。
- 徐震（1999）臺灣社區工作的新形勢與新願景，社區發展季刊，88，168～176。
- 葉肅科（2002）社區發展新策略：澳洲經驗，臺灣啟示，社區發展季刊，100，282～296。
- 葉肅科（2004）外籍配偶家庭：社會資本與社會凝聚力分析，社區發展季刊，105，133～149。
- 葉肅科譯（2007）2004 歐盟社區發展會議：布達佩斯宣言，葛雨琴、蔡漢賢主編，社區發展摺頁，台北：中華社會行政學會出版。
- 蔡漢賢（2002）融舊傳統與新思維於社區工作中，社區發展季刊，100，34～43。
- 賴兩陽（2002）臺灣社區工作的歷史發展與功能轉型，社區發展季刊，100，69～80。

蕭玉煌（2002）內政部推展社區發展工作之成果與新方向，社區發展季刊，100，5～14。

Gellner, E. (1995). "The Importance of Being Modular", in H. John (ed.), *Civil Society: Theory, History, Comparison*. London: Polity Press.

附錄

布達佩斯宣言原文：

The Budapest Declaration: Building European civil society through community development

April 2004

Preamble

One hundred and thirty community workers, researchers, donors and policy-makers, and representatives from government, civil society organisations and community groups, from 33 countries across the European Union and beyond, met March 25-28 2004 at an international conference, to prepare for the accession of ten new countries to the EU. The conference - focused on building civil society in Europe through community development - was sponsored by the International Association for Community Development, the Combined European Bureau for Social Development, and the Hungarian Association for Community Development under the patronage of the President of Hungary.

Community development is a way of strengthening civil society by prioritising the actions of communities, and their perspectives in the development of social, economic and environmental policy. It seeks the empowerment of local communities, taken to mean both geographical communities, communities of interest or identity and communities organising around specific themes or policy initiatives. It strengthens the capacity of people as active citizens through their community groups, organisations and networks; and the capacity of institutions and agencies (public, private and non-governmental) to work in dialogue with citizens to shape and determine change in their communities. It plays a crucial role in supporting active democratic life by promoting the autonomous voice of disadvantaged and vulnerable communities. It has a set of core values/social principles covering human rights, social inclusion, equality and respect for diversity; and a specific skills and knowledge base.

Delegates attending the March 2004 Budapest conference, representing civil society organisations, governments, donor agencies and community groups, acknowledge the priority now being given by the European Union to strengthen civil society and emphasise the important role which community development can play in supporting that process and protecting the human rights of all. They request the EU, national, regional and local governments - as appro-

priate - to commit themselves actively to build a socially and economically inclusive, diverse, environmentally sustainable and socially just society, and to ensure the structures, policies and mechanisms are in place to support dialogue between the EU and members states on the one hand and civil society on the other. This will require both moral and practical support for community participation, and appropriate legal, institutional and material conditions, but with specific support for community development itself.

Delegates wish to stress the importance of community development in building mechanisms to promote the inclusion of all residents of Europe – whether permanent, seeking permanency or migrant. They reject both the increasingly explicit manifestations of racism and xenophobia and the implicit racism manifested in those current immigration policies, which lend credence to the notion of ‘Fortress Europe’. They also acknowledge the strengthening of social, cultural and economic life, which will be consequent on the enlargement of the EU.

Delegates wish to emphasise the importance of developing mechanisms which could facilitate the sharing of best practice both within the EU but also between the EU and those many countries and institutions outside the EU (including other European countries) where community development has played a significant role in addressing poverty and social exclusion, including in situations of conflict and peace-building. Finally, they also wish to stress the need to understand the differing ways in which poverty, social exclusion and marginalisation may impact upon cultural and national minorities, on migrants and on those living in rural as well as urban areas. Delegates emphasise that the practice of community development strives to endorse and give voice to minority perspectives on policy and practice development; the distinct experience of Black and Minority Ethnic communities should be an integral part of the development of policy and practice.

A key conference objective was to agree a common statement on community development in Europe, to be directed to the EU, national governments and other key stakeholders. The following is the text of this agreed statement. The conference commends the Declaration to you and urges support for the proposals below.

□ Community development policy and legislation at European, national and local levels of government

1. The EU Director General for Employment and Social Affairs should take the lead in publishing a cross-EU policy statement in 2005 highlighting the necessity of community development in facilitating citizen participation and in building social capital. The role of

community development should explicitly be recognised in this process, and coherent and sustainable funding streams be made available through the 2007 EU Structural Funds for local, regional and European networks and through better coordination with and between independent trusts, foundations and NGOs.

2. All national governments should consider the appointment of a Minister with specific responsibility for creating and implementing community development policy, by 2006. That Minister should have a cross-departmental remit. We also ask that national governments should consider introducing a statutory responsibility for community development.
3. Regional and local authorities should publish from 2007 and implement annual action plans which outline the relevant special measures including investments, monitoring and evaluation of community development in facilitating effective citizen participation. These plans should be formulated on the basis of extensive community consultation.

□ Community development training

4. For community development to make the most effective contribution to building civil society, the EU needs to facilitate a common framework for training and learning for community development based on core community development values, knowledge and skills, with training materials based on best practices. The development of training is at present quite uneven but good experience should be used to suit local conditions.
5. This common framework for learning and training needs to be resourced and adapted for use in each member state, based on dialogue with all stakeholders, and developed from the 'bottom up'. The common overarching framework should not be used to export any one particular political or economic perspective.
6. Learning and training for community development and for active citizenship must be part of a continuum for lifelong learning and critical reflection – from citizenship education for children and young people through to community activists and volunteers, professionals working with communities and decision-makers at different levels. There should be pathways for progression through and across different levels of learning and training.

□ Community development theory and research

7. EU and national governments to the process of research as a vehicle for participation and the development of research skills within communities should give more attention; research should be as much a tool for communities as for policy-makers.
8. To promote ownership and mutual commitment, an active dialogue should be fostered be-

tween research and practice involving all stakeholders; this will require a greater degree of reflectiveness on the part of researchers as to how their skills can be made available to local communities

9. Research policy at EU, national and local level should be responsive to these needs and principles and direct funding to support them.
10. The EU and national governments should build on research, which has demonstrated the effectiveness of community development; and create more effective mechanisms for sharing and exchanging the findings of research relevant to the needs of local communities.

❑ Community development and rural issues

11. Rural community development should be a specific and explicit priority within national and EU community development, social and economic programmes.
12. National governments and the EU will need further to activate and sustain voluntary and community action in rural areas. This should be based on a well-developed rural infrastructure; access to services for all based on need; and effective and appropriate training and support for rural community development.
13. At the EU level, it is necessary to establish a framework for rural community worker competence standards.
14. Recognising the specific challenges facing rural communities, EU and national policies should provide incentives to rural communities to mobilise their members and their resources to address local problems, strengthening their capacities to do so. As part of this process, the EU should encourage working partnerships between communities and local authorities, and between communities themselves, and ensure that appropriate government and EU mechanisms are created to respond to local initiatives.

❑ Community development and urban regeneration

15. Whilst aiming for the common goal of an inclusive and socially just civil society, to achieve effective urban regeneration through community development, it is necessary for governments and the EU to be aware of and acknowledge differing national contexts (political, cultural, historical etc) and to respond appropriately.
16. All people in areas subject to regeneration should have the right to participation at every stage in its regeneration and future, with a special focus on socially excluded groups and those who traditionally have not had a voice in these processes.
17. Sustainable and inclusive urban regeneration requires that all involved players are open to

change and accept it as a learning process; this requires that community development must play a key role in the process of regeneration.

❑ Community development, sustainable development and the environment

18. Starting from a recognition that an environmentally sustainable society cannot be built without healthy and active communities (and vice versa), the EU should support the production of a handbook, which identifies and disseminates good practice for sustainable, ecological development and community development efforts both within Europe and outside it.
19. The EU should provide support for the establishment of a European community development network, which can disseminate better knowledge of sustainable projects, for example through a European Ideas-bank. The Bank should map experiences and support information exchange in ways, which will enable it to reach a broad public.
20. The EU or member states, as appropriate, should extend financial support in particular to local projects, which seek to integrate sustainable ecological, social, economic and community development.

❑ Community development, lifelong learning and cultural development

21. Adult education should extend beyond vocational training and should be seen as a right and provided on a non-commercial, not-for-profit basis.
22. Lifelong learning should be defined in policies as including community-based and citizenship education. By a community-based model, we mean building on local skills, resources, strengths and needs, and recognising issues of gender, cultural diversity, sustainable development and inclusion; in short, offering 'access to diversity and diversity of access'.
23. There is a continued need for experimentation, within a secure and sustainable funding framework at local, national and EU levels. This implies a commitment to medium and long-term funding and provision. Programmes such as Grundtvig should be further developed with increased budgets and should prioritise trans-national mobility for community activists and local groups alongside community development professionals.

❑ Community development, local economic development and the social economy

24. Every national action plan – including plans to combat poverty and social exclusion - should be required to include a section, which addresses the role of the social economy and local community economic development.

25. The EU should seek to disseminate existing experiences and practice both from within the EU and from outside it; networking of this social economy experience should be stimulated and supported within the EU with a specific focus on the acceding countries and those seeking accession in the near future.
26. Local communities should be recognised as active and legitimate partners in the development of plans, structures and policies for local economic development.

❑ Community development, minorities, migration, racism and discrimination

Whilst all of the issues listed above need to focus on the needs of differing minorities, there are also additional specific issues related to their needs.

27. The EU should ensure free movement of all EU citizens accompanied by social protection, promote cohesion and solidarity for host communities, migrants and communities of origin, and combat racism and discrimination in all its forms.
28. In support of these goals, the EU and member states should create and support structures and agencies, which pursue the aims of racial equality and cross-cultural understanding and awareness. The EU and member states should at the same time emphasise the positive aspects of a wider and more diverse Europe.
29. The EU and member states should acknowledge, through policy and funding development, that community development has a critical role to play in engaging people in increasingly diverse communities through inclusive methods. This may be done by building bridges between majority and minority communities, including in situations of conflict.
30. The EU, national governments, donors and community development organisations and agencies need to work collaboratively to promote cross-border and national co-operation in relation to the position of minorities and the particular challenges they face within specific local contexts.

布達佩斯宣言參考網站：

http://www.pafi.hu/_Kozossegi_Adattar/DOKUMENT.Nsf/538d96804d640588852566f2006f1ed7/6128a3978c67d2f6c1256e83002d9e12?OpenDocument

布達佩斯宣言譯文：

一、前言

2004 年 3 月 25 日至 28 日，130 位社區工作者、研究者、捐助者與決策者，以及來自 33 個國家，跨越歐盟與歐盟以外地區的政府、公民社會組織與社區團體代表聚集於匈牙利布達佩斯舉辦國際會議，準備迎接 10 個新的國家正式加入歐盟。此次會議的大會主題為：「以社區發展建構歐洲公民社會」（building civil society in Europe through community development）。主辦單位在匈牙利總統的贊助下，是由國際社區發展協會（the International Association for Community Development）、歐洲社會發展聯合部（the Combined European Bureau for Social Development），以及匈牙利社區發展協會（the Hungarian Association for Community Development）聯合主辦。

在相當程度上，「社區」（community）一詞常被用來指涉並包含不同實務與成果的瞭解。1980 年代晚期至 1990 年代初期，許多國家政府與國際組織均再發現或再界定社區發展或社會發展的意涵。因此，世界銀行（the World Bank）將社區參與（藉由社區發展來促進）看作一種確保第三世界發展方案的方法或手段，亦即透過自助促進，以最有效與成本效益的方法使最貧窮者能分擔成本與共享利益。雖然世界銀行也倡議「社區」的重要性，但由於其計畫方案的財務保守主義，而常損毀地方社區的社會與經濟結構根基。數年後，聯合國發展方案（the United Nations Development Programme）亦在其 1993 年報告書中指出：它使民眾的參與變成其特別關注的焦點，並成為當代的中心論題。其實，這些國際與國家機構至少也關注到社會正義、尊重最貧窮者尊嚴與人道，以及他們有權或互惠與平等的參與影響其生活的決策等論題。所有這些原則，均支撐著社會發展與社區發展的哲學基礎和實務工作。晚近，最廣泛的社區發展定義是 2004 年於布達佩斯所舉辦國際會議中所達成的一致看法。這份布達佩斯宣言所以重要是因為：它是由來自 30 多個國家（大多來自北歐、南歐、西歐、中歐與東歐，但也包括亞洲、非洲與北美洲）的與會代表共同起草。這份宣言同時受到歐洲委員會（the European Commission）與歐洲審議會（the Council of Europe）的背書，因為這符合它們對於社區發展角色的看法。

社區發展是一種透過社區行動，以及他們對於社會、經濟與環境政策發展之觀點的優先順位，來強化公民社會的方式。一方面，它尋求地方社區，亦即地理社區、利益或認同社區，以及圍繞特殊主題或政策創制措施所組成的社區之充權。另一方面，它則透過其社區團體、組織與網絡來增強一般社會大眾的能力，而成為積極或主動的公民；它

也藉由制度與機構（包括公共、私人與非政府部門）的能力培養與公民對話的進行，來形塑與決定其社區變遷。在支持積極或主動民主生活上，社區發展是透過促進不利境遇與弱勢社區的自主表達聲音，而扮演著重要角色。它不僅具有一套包含人權、社會融合、平等與尊重多樣性的核心價值／社會原則，也擁有一種特殊技能與知識基礎。

參與 2004 年 3 月布達佩斯會議、代表公民社會組織、政府、捐助機構與社區團體的與會代表們體認到：目前歐盟所設定的優先順位是強化公民社會，並且強調：社區發展在支持該過程與保障每個人的人權上也可扮演重要的角色。他們懇請歐盟、各國、區域與地方政府本身能積極的致力於建構一個社會與經濟融合的、多樣性的、環境永續的與社會正義的社會，並且確保社會結構、政策與機制能適切的支持歐盟與各會員國，以及歐盟與公民社會間的對話。當然，這勢必需要對社區發展給予道德與實際支持，以及提供適當的立法、制度與物質條件，但它也需要對社區發展本身給予特別的支持。與會代表想強調的是：社區發展在建構機制以促進所有歐洲居民（無論是永久公民、正尋求永久公民或移民）融合的重要性。他們否定愈來愈明顯的種族主義和對陌生人或外國人不合理的憎恨或恐懼，以及暗含於當前移民政策中的種族主義，這些都只會讓它們更符合「城堡歐洲」（Fortress Europe）的想法。他們也體認到：社會、文化與經濟生活的強化將是歐盟擴展的必然結果。

與會代表尤其強調機制形成的重要性，因為它們不僅可讓歐盟內部的最佳實務經驗彼此分享，也可促進歐盟與歐盟之外許多國家（包括其他歐洲國家）和機構的相互交流。畢竟，在這些國家或地區裡，有關貧窮與社會排除（包括衝突與和平建立的情境）之凸顯或匡正，社區發展往往扮演著重要角色。最後，他們也希望強調：需要瞭解貧窮、社會排除與邊緣化會以不同方式或不同面向上對文化與國家的少數族群、移民，以及鄉村與都市居民造成衝擊或影響。與會代表強調：社區發展實務應努力支持並讓少數族群對發展政策與實務之看法有發聲機會；無論是黑人或少數族群社區的不同發展經驗，都應該是政策制定與實務發展不可或缺的一環。該次會議的一個重要目標是：就歐洲社區發展發表共同聲明，並且成為歐盟、各國政府與其他重要機構或組織的指導方針。大會向與會代表傳達宣言之理念，並力請歐盟各國支持底下的布達佩斯宣言提議。

二、社區發展政策與立法

- 歐盟就業與社會事務主管（the EU Director General for Employment and Social Affairs）應率先出版 2005 年跨歐盟政策聲明，強調社區發展對促進公民參與和建構社會資本的必要性。在此過程，社區發展角色應明確的被認知，而且透過地方、區域與歐洲網絡形成的 2007 歐盟結構基金（the 2007 EU Structural Funds），以及藉由個別信託、基

金會與非政府部門間的更佳協調，也有可供利用的一致性與永續性經費財源。

- 所有國家政府應考量：至 2006 年，一位部長的任命要有擬定與執行社區發展政策之特別責任。當然，該部長應有跨部會的匯款或支付權限。與會代表也要求：各國政府應考量採行一種法定的社區發展責任。
- 區域與地方當局應從 2007 年開始出版刊物與執行年度行動綱領，而年度行動綱領要勾勒出相關的特別措施，包括社區發展投資、監督與評估，以促進有效的公民參與。重要的是：這些綱領應該根據廣泛社區諮詢的基礎而明確陳述。

三、社區發展訓練

- 為了使社區發展能對公民社會建構做出最有效的貢獻，歐盟需要促進一種社區發展訓練與學習的共同架構，而此架構係基於核心社區發展價值、知識與技能，訓練題材也根據最佳實務經驗而來。目前，訓練發展似乎是相當不均衡的，但良好經驗應該可適用於地方條件或情境。
- 此種訓練與學習的共同架構必須加以規劃，使能適用於每個會員國，而它又是基於各方對話，並且「由下而上」（bottom up）的研擬。然而，此種共同的根本架構不應被當作一種特殊的政治或經濟觀點而輸出至任何其他國家。
- 有關社區發展與積極公民權的學習與訓練必須是終身學習與批判反思連續體的一環，亦即它包含：從兒童與青少年到社區行動者與志工、社區工作專業者，以及不同層級決策者的公民權教育。透過並跨越不同層次的學習與訓練，應該會有進步或改善的空間。

四、社區發展理論與研究

- 對於將研究作為一種參與媒介的過程和致力於社區內研究技能的發展，歐盟與各國政府應該給予更多關注。換言之，研究應該盡可能提供決策者作為社區發展的參考架構。
- 為了促進所有權與互惠承諾，對於涉及所有利害關係人之研究與實務間的事務，尤其應促進各方的積極對話。易言之，這需要更進一步的思考：部分研究人員的研究技能如何能確實發揮作用，並為地方社區所使用。
- 無論是歐盟、各國政府或地方層級的研究政策都應該回應其需求與原則，並且投注經費以支持它們。
- 歐盟與各國政府都應重視研究，因為它已證明社區發展的實際效益。同時，對於與地方社區需求相關的研究結果之分享與交流，歐盟與各國政府也應該創造更有效益的機制。

五、社區發展與鄉村論題

- 在各國與歐盟社區發展、社會與經濟方案內，鄉村社區發展應有一特定與明確的優先性。

- 各國政府與歐盟需要的是：進一步活化與維持鄉村地區的志願與社區行動。這應該包括：規劃良好的鄉村基礎建設、基於需求考量的服務取得機會，以及鄉村社區發展的有效與適切訓練與支持。
- 在歐盟層級上，需要建立一種鄉村社區工作者職能勝任標準的架構。
- 基於認知鄉村社區所面臨的特殊挑戰，歐盟與各國政策應提供鄉村發展的誘因，以動員其成員和利用其資源以解決地方問題，並充權或強化其解決問題的能力。在此過程中，歐盟應鼓勵社區與地方當局間，以及社區與社區間的夥伴關係之建立，並確保適切的政府與歐盟機制能回應地方的創制措施。

六、社區發展與都市再生

- 雖然透過社區發展以達成有效都市再生是融合與社會正義的公民社會之共同目標，但各國政府與歐盟也應注意到且體認到不同的國家脈絡（政治、文化與歷史等），並適當的加以回應。
- 所有受再生影響的地區居民都有權參與其再生與未來的每個階段，尤其要關注的是遭到社會排除的團體，以及在此過程中，傳統上沒有發聲表達的一群。
- 永續與融合的都市再生需要所有參與者將它當作一種學習過程，而開誠布公的改變與接受。在再生過程裡，社區發展必須扮演一種重要的角色。

七、社區發展、永續發展與環境

- 基於以下體認：如果沒有健全與活力的社區，即不可能創造環境永續的社會（反之亦然），歐盟應支持手冊之出版，以向歐洲內部與歐洲以外地區肯證並宣傳永續、生態發展與社區發展努力的良好作為。
- 對於歐洲社區發展網絡的建立，歐盟應提供支持。譬如說，透過歐盟智庫，可宣傳較佳的永續計畫案之知識。智庫也應詳細規劃各方經驗，並支持資訊交換的方式，這可使它達到廣泛公意的目標。
- 對於地方計畫案，尤其是尋求整合永續、生態、社會、經濟與社區發展的計畫案，歐盟或各會員國應適切的擴大財務支持。

八、社區發展、終身學習與文化發展

- 成人教育不僅應該擴展到職業訓練之外的領域，也應該將它看作一種權利，並且根據非商業的、非營利的原則來提供。
- 終身學習在政策中加以界定，並且包括社區導向教育與公民權教育。透過社區導向模型，即意味著重視地方的技能、資源、力量與需求，並且認知社會性別、文化多樣

性、永續發展與社會融合等議題。簡言之，也就是提供「取得多樣性的機會與取得機會的多樣性」（access to diversity and diversity of access）。

- 若要在地方、各國與歐盟層級上獲致一種穩定與永續的經費架構，則仍有持續進行試驗的需要。這意味著：需要致力於開發中期與長期經費和供給的財務來源。計劃方案應考量到因增加預算而需要進一步規劃，對於社區行動者、地方團體，以及社區發展專業人員的跨國動員，也應該優先的考慮。

九、社區發展、地方經濟發展與社會經濟

- 每一個國家的行動綱領，包括對抗貧窮與社會排除的計劃案或綱領，都應該要包含一節，因為這可凸顯出社會經濟體制與地方社區經濟發展的角色。
- 對於來自歐盟內部與源於歐盟之外的現有經驗與實務，歐盟應該設法加以宣傳。對於歐盟內部的這種社會經濟體制經驗的網絡關係之形成，應該加以鼓勵與支持，特別要關注正加入歐盟的國家，以及在不久的將來可能加入歐盟的國家。
- 有關地方經濟發展的計畫、結構與政策規劃或發展，地方社區應該被認定為行動的與合法的夥伴。

十、社區發展、少數（弱勢）族群、移民、種族主義與歧視

儘管上述所列的所有議題均需要關注不同少數（弱勢）族群之需求，但是，也有與其需求相關的特殊論題。

- 伴隨社會保障、促進多數社區、移民與原住民社區之凝聚力與連帶，以及對抗種族主義及其所有形式的歧視行為之出現，歐盟應該確保所有歐盟公民均能自由的移動或活動。
- 在支持這些目標上，歐盟與各會員國都應該創造與支持達成這些目標的結構與機構，因為它所追求的正是種族平等與跨文化瞭解與察覺的目標。同時，歐盟與各會員國也應該強調追求一個更廣泛與更多樣性歐洲的正面意義。
- 歐盟與各會員國應該瞭解到：透過政策與經費規劃，可使社區發展在藉由融合方法鼓勵民眾參與多樣性社區的活動上扮演著重要的角色。這可透過多數與少數（弱勢）族群社區間的橋樑之建立，包括衝突情境之解決來達成。
- 有關少數（弱勢）族群的地位和他們於特殊地方脈絡中所面臨的特殊挑戰，歐盟、各國政府、捐助者，以及社區發展組織與機構均需共同合作，以促進跨國界的與國際的合作。