



# 我國社區發展工作的沿革與發展

李易駿

## 壹、前言

我國的社區發展計畫自 1965 年試辦推行以來，迄今已逾 40 年。40 餘年的社區發展努力，在不同階段中各發揮不同的功能，達成不同的政策目的。在 70 年代末以前，社區發展工作集中於地方建設、社會福利等項目，亦確實發揮創造幸福、提昇國民生活水準的效果。到了 80 年代之後，由於社會變遷、政府職能分化及社會福利（社會工作）專業化，以居民互助、志願服務為中心的社區發展，漸轉變為補充公共服務的角色。甚至在 90 年代初期，在政治解嚴的改變中，出現短期的調整適應期。到了 90 年代中期以後，社區議題在臺灣再次受到重視，而出現再一次的新發展，社區型的施政普遍受到重視，社政部門更透過政策制度，系統性地將社區組織引導到基層福利輸送網中。

回顧過去、經營現在、預約未來，是社會改革者不斷的堅持。同樣的，我國的社區發展制度亦在過去、現在、未來的時間軸中變遷與發展。今日的社區發展乃自

過去由上而下的動員式發展（60～80 年代），以及扮演公共服務提供角色（自 80 年代以來）的基礎中，進一步走向回應社會及草根民主的新需求，並為未來奠定良好的發展基礎。本文在於從對歷史的再認識中，重新理解臺灣社區發展工作在各階段的不同特性，並在這樣認識中，展望社區發展工作之未來發展。

## 貳、興起

### 一、我國社區發展政策的思想與環境基礎

我國的社區發展工作計畫（其實是前置實驗計畫），乃最早出現於 1955 年。但在社區發展工作計畫被推動之前，在我國的政府施政中也曾短暫出現與社區發展相近似的實驗計畫及其他的社會福利作法，而提供社區發展政策與實務工作的思想基礎。即包括來自中國的「鄉村建設」思想傳統，及臺灣自日治時期遺留下的「睦鄰運動」(the settlements movement)思想。

在 1920 年代至對日戰爭之間，晏陽初

與梁漱溟二人曾在中國推動平民教育與鄉村建設工作計畫，而對我國乃至全球之社區發展思想有深遠的啟發（王培勳，2002；蘇景輝，2003）。晏陽初在 1923 年開始，先後在湖南、山東、浙江、北京等地推動平民教育工作，及在河北、湖南進行鄉村改造計畫。晏陽初與梁漱溟二人的思想及工作方法，在臺灣 60 年代末至 70 年代的社區發展政策萌發初期，被學者們大量援引，而作為社區發展的思想與實務基礎（王培勳，2002；蘇景輝，2003）。晏、梁二人的主張與工作方法，不但進一步被納入臺灣的社區發展政策、大專教育（蘇景輝，2003），亦透過張鴻鈞教授而對聯合國發生影響，及再對臺灣的社區發展政策產生影響（徐震，1983；蘇景輝，2003）。

另外，臺灣的睦鄰運動並不是直接承續英國或美國的社區睦鄰運動，而是由日本垂直擴散傳播到臺灣（賴兩陽，2002）。代表日本睦鄰運動的「鄰保館」（鄰保館事業），是一種從事低收入戶之社區服務工作的地區組織，該類組織的作法於 20 世紀初傳入臺灣，並陸續推展至各地（賴兩陽，2002）。這種睦鄰運動的作法，在日本撤離臺灣後並未被延續而逐漸沒入歷史（賴兩陽，2002），但已為臺灣的基層社區留下關懷里鄰的痕跡與思想。

當然，社區發展之所以在臺灣成為一項施政計畫，除了思想面的基礎外，更有現實的社會環境背景。1950 年代的臺灣乃處於第二次大戰的戰後重建階段，亦與其他亞非洲國家一般，在社會結構尚屬農業型態的社會。當時，不但農村基礎建設不

足、公共衛生條件不良，且國家並沒有足夠的財政可以支付農村基礎建設。而這種兩難的窘態，乃為當時各國所面對的共同難題，也成為社區發展計畫被採行的重要原因。

## 二、社區發展試行階段

第二次世界大戰後，亞非各農業國家面對重建的窘境，聯合國乃在亞非等農業國家推動結合外援與民眾自力（人力），來進行農村基礎建及改善公共衛生條件的社區發展作法。聯合國的這種社區發展作法，在農村地區能快速地達到初步重建的效果，而為各國所採行（徐震，1982；張鴻鈞，1969）。

在聯合國的影響下，臺灣亦於 1955～57 年透過農村復興委員會，指導協助推動「基層民生建設」。首先選定臺北縣木柵鄉（現已改隸屬臺北市，為文山區之大部分）、桃園縣龍潭鄉和宜蘭縣礁溪鄉等地區試辦，其目標在求農村經濟的繁榮和農村居民衣食住行育樂六大日常生活需要水準的提升。

基層民生建設的主要項目及內容包括：(1)生產建設：以各種手段增進農民生產能力，來改善農村居民的經濟狀況，如農作物改良與推廣、家庭副業等；(2)教育文化：充實設備，使兒童有充分就學機會；開辦補習班，教育民眾專業知能與公民知識；(3)社會福利：開辦幼稚園及托兒所、推行守望相助、對孤苦無依者給予救助；(4)衛生保健與環境改善：改善環境衛生、修建道路、改良飲水、教授營養常識、消

除蚊蠅、防治砂眼等（徐震，1982；王培勳，2002）。

這些基層民生建設的作法，乃成為日後推動社區發展的重要架構，其中不少的工作項目也被進一步納入日後的社區發展工作中（王培勳，2002）。同時，這種由政府推動、有計畫性而推動的社區發展方式，是一種計畫性社會變遷模式的實踐。基層民生建設的效果與作法，成為臺灣 70、80 年代社區發展工作的基本參照架構。

## 參、以基礎工程建設為中心進行全面推動（1965～1990）

### 一、社區發展成為政策

1965 年，曾於聯合國擔任顧問的張鴻鈞教授協助政府草擬「民生主義社會政策綱領」，而將「社區發展」納入社會政策綱領七個工作項目之一（莫藜藜，2004）。而在實際的推動策略上，所謂的「社區發展」乃是將原有的「基層民生建設」與「國民義務勞動」二種制度予以合併，改以「社區發展」稱之（王培勳，1998；莫藜藜，2004；鄭怡世，2006）。社區發展乃成為正式的國家政策。

1966 年，面對美國中止對台援助，臺灣乃轉而申請加入聯合國世界糧食方案，並藉此爭取經費補助。為爭取此項補助，臺灣乃積極推動社區發展計畫，內政部於 1968 年頒行「社區發展工作綱要」，作為推動的社區發展的法制架構，臺灣省政府並擬定「臺灣省社區發展八年計畫」（後來

為因應 1972 年發生的石油危機而改為十年計畫），以落實推行。預計在八年（十年）內完成全省 4893 個（十年計畫中將社區範圍改為配合村里，而改為 3890 個）社區的基礎工程建設，再依次推動生產福利建設、精神倫理建設等三大建設。社區發展工作乃成為一種常態性的施政計畫。政府並在十年計畫中列舉出三大建設（及工作要項），引導縣市政府及社區理事會推展各要項工作之建設。

1983 年，內政部將「社區發展工作綱要」修改為「工作綱領」。並將已在十年計畫中實際負責推動社區發展的社政部門，明列為推動與協調社區工作之主責部門。在同一時期，即臺灣省社區發展十年計畫執行之完竣後，臺灣省政府接續推動二個後續的五年計畫（第一期五年計畫／1981～1986、第二期五年計畫／1986～1991），持續維護社區發展工作的成果，及應因時代變遷推動新的工作項目。

### 二、推動機制及執行

在 1968 年至 80 年代以前的社區發展工作，其實際的推動作法乃以發動民力為基本方法。在「社區發展工作綱要」（1968）中即強調動員民力的方法，明列社區發展的目標與性質：「一、社區發展為有計畫的動員區域內之人力、物力、財力，配政府各部門之施政計劃與財力支援，以增進區域內人民生活條件，提高區域內人民生產技能，改善人民生活環境，建設民生主義新社會為目標。」又「臺灣省社區發展八年計畫」（及十年計畫）之前言中，即明列

「以國民義務勞動之人力，作為基本推動力量，並採競賽方式」。

在居民組織方面，1968 年的「社區發展工作綱要」（1983 年廢止）中並沒有直接列明居民組織的設計。與居民參與有關的規定為「社區設社區服務中心，由社區內之戶長選舉九至十一人組織理事會管理之，...」（第八條）。又在「臺灣省社區發展八年計畫」（及十年計畫）中乃列出「社區設立社區發展理事會，下設社區服務中心，...，負責辦理各該社區之各項有關業務。」但是社區發展的實際執行乃依「國民義務勞動法」以義務勞動的方式而推動（該法於 1979 年廢止）。對於社區理事會的相關規定，乃到在 1983 年的「社區發展工作綱領」乃予以規範：「社區劃定後，由鄉、鎮、市、區公所，輔導成立社區理事會」（第七條）。「社區理事會為社會運動機構，由區內居民每戶代表一人，選舉理事組織之。（第八條）」。社區理事會作為運動機構的性質相當明確。

在社區發展的主題及項目上，在「臺灣省社區發展八年計畫」中可以發現基礎工程建設是該計畫的中心工作。在最初的「臺灣省社區發展八年計畫」中規定由縣市政府進行社區之劃分，其中列出社區的劃分乃「按住戶計，以 350 戶為原則」。事實上，這個 350 戶乃成為執行社區發展、特別是基層建設的關鍵參數。如在該計畫「肆、工作項目」中之即列有：

一、社區建設之初以先辦理下列基礎建設工作為起步，然後逐步加強（下列各項工程數量，係按 350 戶之一社區所需建

設工程之約計數）：（一）興建排水溝 2,000 公尺。（二）鋪裝柏油或水泥巷街面 2,000 平方公尺。（三）興建公井 18 口。（四）興建公廁 23 座。（五）整修廁所 54 座。（六）興建活動中心 1 座。（七）改善家戶衛生（包括採光、通風、水泥地面、廚房、圍牆）。

這些有關工程項目及內容的規範，一直延續到十年計畫之中。十年計畫中有關社區劃分的規定雖不再有「350 戶」的規範，而改以「儘量與村里行政區域一致」，但仍著重於各項建設項目及經費編列。即以基礎工程建設為起點的作法，仍執行到 1980 年代初。

當然，為落實執行基層建設的任務，經費安排乃成為最重要的工作。該計畫之「伍、社區基礎建設項目及經費來源與分配」中列有：

二、本計畫所需之社區基礎建設經費以啟發社區居民，貢獻財力物力為主要來源，政府給予適當之補助，以相配合。每一社區基礎建設經費 500,000 元（山地鄉社區 400,000 元）配合比例為：（一）社區居民負擔 250,000 元。（二）在省轄市：市政府負擔 250,000 元。（三）在縣：省政府負擔 125,000 元，縣政府與鄉公所共同負擔 125,000 元。（四）省對山地及特別貧瘠鄉鎮，每期預定為 200 個社區，每社區，省政府增加補助 70,000 元，其審核標準另訂之。

計畫中不但明列每一社區的發展經費總預算，並詳列各項工程的預算單價。又在後來的計畫執行上，工作項目與預算額度雖曾歷經增修，及開始強調三大建設並

重，但基礎工程建設因具有具體、明確、可見的性質而往往被視為優先的推動項目。

而在 1981 年以後的二個五年計畫中，各有不同的政策重點。在第一期的後續五年計畫中，其主要的政策精神與策略，乃在於透過文教康樂活動，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（臺灣省社會處，1990：68-69）；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（臺灣省社會處，1990：128）。

在推動社區發展的行政協調與輔導措施方面，自 1968 年以來的「社區發展工作綱要」即範定有省級、縣市級及鄉鎮層級的社區發展委員會，負責協調社區發展工作之推行。1983 年之「社區發展工作綱領」，仍維持三級社區發展委員會的作法，規定省、縣市、鄉鎮，各自成立社區發展委員會，負責策劃社區發展工作，並將推動與協調社區工作業務之行政責任，歸屬於各級社政單位主其事者。而在社區居民組織之行政輔導方面，1983 年訂定「社區發展工作綱領」開始施行後，縣市政府及鄉鎮市區公所仍是主要的推動機關。在層層行政結構的安排下，鄉鎮公所的承辦課員及村里幹事乃成為社區發展的直接推動人員，是社區理事會的直接協助者。

除了鄉、鎮、市、區公所的行政輔導外，競賽考核（及觀摩）亦是當時用以推動社區發展、激發社區人士投入的重要手段。自 1972 年以來，即訂有社區發展考核辦法，將臺灣地區各縣市區分為四個競賽

組，考核小組例由省府委員為召集人（臺灣省政府社會處，1990：136-143），省府各相關局處派員任考核委員，組成考核小組進行考核。在考核的獎懲方面，除了對相關人員的行政獎勵與懲處規定外，對於績優的縣市（後來增加社區）提供優厚的獎金誘因。如 1988 年時對於特優的縣市核給建設基金 3,000,000 元、優等縣市 2,000,000 元、甲等縣市 1,500,000 元。3,000,000 元的獎金，相當於當時 1 個社區的 1 期（5 年）的建設發展經費。優厚的獎金是各縣市政府及社區配合政策規定的重要因素。

而在第一線的社區發展專業輔導上，雖然，社區發展的政策構想乃來自於聯合國，但是，在推動之初並沒有依循聯合國的建議，派出具專業能力的社區工作人員協助各地社區進行社區工作（事實上當時臺灣並沒有充足的具專業能力的社區工作者或社會工作者）。而是透過「中華民國社區發展研究訓練中心」，推動臺灣地區社區發展工作之研究與觀念宣導，以及提供相關人員的訓練。在 1983 年開始推動的二期五年計畫中，亦強調透過訓練的方式，強化社區理事會人員辦理社區發展所需的相關觀念與技巧。藉由訓練作為提昇社區組織幹部的專業概念與技能，以推動社區發展工作，乃是持續被運用的策略。至於專業社會工作者對社區發展的協助，則是在 1980 年以後，隨著臺灣社工員制度的建立，而有社工員兼辦社區發展、提供對社區之輔導工作的短暫時期（鄭怡世，2006）。但是，隨著 1991 年「社區發展工

作綱要」再將社區發展協會定位為人民團體之後，社工員則不再兼辦社區發展業務，而回到行政輔導的方式。

### 三、政策效果

在社區發展工作綱要及「臺灣省社區發展十年計畫」中，計畫已明文規定要完成社區的「基礎工程建設」。又綱要（及綱領）中雖容有社區因地制宜的空間，但規範縣市政府應辦理的事項相對更為明確，及在社區考核的影響下，社區自主的空間並不大。社區發展工作著重硬體建設、由上而下的性質並無爭議。至於社區發展工作中的組織居民、形成社區意識、社區居民自主、提升社區能力觀念等，並未被重視及倡行。

對於臺灣此一階段的社區發展的成效，從幾位曾任職於政府要職之重要人士的評述，可以作為重要的參考。1971年時的內政部長徐慶鐘(1971)雖肯定社區發展的一些利益（成效），但也指出社區發展的一些缺失，包括公共工程建設流於形式、各方協調尚難謂充分、對民生福利及精神倫理建設不夠、社區發展工作之專業人員不夠。甚至黃大洲(1978)也指出：所謂的社區發展乃是先爭取到經費、列入計畫才開始組織居民、設法執行。蔡勳雄(1994)則認為到了80年代末，社區發展工作仍存在一些缺失：社區由上而下組設，居民參與程度低；社區組織不健全，未能發揮功能；社區財政困難，依賴政府補助；都市社區居民參與度低，且藉活動吸引居民，欠缺實效；社區志工人數少且無專業人

員。甚至林萬億(2006)從聯合國推行社區發展的10項原則來分析，而認為難謂之成功。就這些重要人士的評述來看，1965～1991年間的臺灣社區發展實踐，幾乎僅有名稱及部分項目（公共建設）的外在型式與聯合國的建議相同，在實際的執行方法上與聯合國的主張並不相同。

但是，如果，就臺灣社區發展政策的歷史演進來看，社區發展政策及係由「國民義務勞動」與「基層建設」合併而來，著重及確實獲得基礎工程建設的成果並不意外，甚至在改善人民生活的努力上，特別在1965～1971年期間，基礎工程建設的效果對當時基礎建設落後的臺灣社會而言，頗符合民眾所需（王培勳，2002），而仍宜予正面評價。而在1971～1983年間的社區發展工作重點，已由基礎工程建設轉向精神倫理建設，並期待透過文康活動進一步組織居民，推動志願服務團隊、甚至作為提供社區性福利的人力。祇是因精神倫理建設一直停留在康樂活動，而與原來的政策目標有相當的差距。

總體而言，臺灣的社區發展工作，特別是在1968～1991年期間，是政府積極推動投入資源的期間。在這一段期間中，早期的成果雖有偏重於基礎工程建設的情況，但卻符合當時戰後重建、基礎建設不足時期的社會需要。到了1980年代，就當時的政策目標——期待組織居民志願組織推動社區性福利事務來看，社區發展雖未能適當達成這樣的目標。但不可否認地，卻也累積了部分的效果。

## 肆、社會變遷下的制度調整適應期（90 年代初）

臺灣的社區發展工作經過政府二十餘年（1968 年至 1991 年）的積極投入資源，雖有其效果，但在推動上已漸顯疲態（林萬億，2006）。且不論理念上的爭議議題，如偏重於硬體建設是否合宜、未能形成居民主動自助是否可謂成功、政府由上而下的指導發展項目是否得當等，在現實的環境變化與經費執行上，已對社區發展政策產生改革的壓力。首先，臺灣在 1980 年代中期進入後工業社會，政府內部各部門的分工已相當精細，且各部門亦依其專業發展不同的公共服務制度。各部門並不積極配合由社政單位擔任幕僚、召集推行的綜合性、專案結合式的社區發展工作。同時，在面對及回應新興社會福利需求上（如身心障礙者福利、老人福利等），社政部門也已呈現出捉襟見肘、應接不暇的窘態，似也更無法兼顧涉及需要與其他部門大量協調、整合的綜合性社區發展工作。

其次，在社會轉型為高度分工、甚至進入了服務業盛行的後工業社會的情況下，要求社區理事會動員民力，執行精神倫理建設、甚至是基礎工程建設，已變得非常的困難。相對地，社區理事會在不熟悉政府會計制度及公文規章的情況下，由社區理事會運用政府經費，執行政府指定與期待的公共服務，已變得事倍功半。在二者結合下，透過社區理事會執行所規定的「社區發展」項目，漸出現「責信不明」、

「權責難分」的情況。如何調整社區發展組織的性質乃為必要的任務。

再者，1989 年臺灣解除戒嚴，由上而下、強制參加、動員式、社會運動性質的社區理事會，亦不合法制。內政部乃於 1991 順勢改訂頒「社區發展工作綱要」。將社區發展組織改為人民團體組織的社區發展協會，及視各發展協會所提出的工作計畫進行補助。雖然，不少文獻指出社區發展協會以人民團體方式運作，或有助於社區居民自動精神的激發，但不可否認的，這樣的期待在最初的幾年並未能實現，社區發展協會並未能相對應地出現凝聚社區力量的效果（徐震，1999）。

相對於政府、特別是社政部門在社區發展政策上的變化，此一同時，臺灣社會乃至於全球亦發生鉅大的變化。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乃成為各國對抗經濟全球化惡果的重要策略之一（李永展，2009；李易駿，2008）。且各國的這些社區施政也已漸見成效並發展出工作模式。在這樣的背景架構中，臺灣的各部門亦紛紛引進不少的做法。在 90 年中期以前最先出現的是：1994 年從日本引進的社區總體營造，以及 1990 年中期自歐盟引進社區產業（休閒產業、文化產業）的作法。臺灣社會開始出現另一股新的社區風潮。

對 90 年代初的社區發展組織而言，雖然已處變遷的浪頭上，但在工作推動的實況上，不可否認的，仍可以發現不少社區發展協會，尚處於聽命政府的社區理事會心態。如學者們在 90 年代中期所指出的社

區發展議題，即認為社區發展工作的主要缺點為：社區發展政策的定位不夠明確；居民參與社區組織的比例偏低；社區發展的專業人力缺乏；社區發展相關單位缺乏配合；缺乏社區教育的過程；政府指定項目，資源錯誤配置；缺乏基層社區組織，基層領袖不足（林振春，1994；陶蕃瀛，1994）。

然而，固然學者們的討論未必偏頗，但不可否認地，這些討論乃是不同價值期待的反映，包括了來自昔日動員式、綜合施政服務的理事會模式期待，也包括草根民主的理想期待。而這種多元的價值與期待，正呈現出社區發展工作轉型過程中的多元特性與調整過程中的紛歧現象。這些所謂的轉型包括：在組織性質上，從運動團體的社區理事會到人民團體的社區發展協會；在推動內容上，從硬體建設、文康活動轉向志願服務；在經費上，從政府規劃補助到發展協會計畫申請。在這種轉型中，亦有學者對於後續的發展取向提出討論與建言（徐震，1991；黃源協，2004；賴兩陽，2009）。

雖然「社區發工作綱要」將社區發展組織從理事會的運動組織，轉變為人民團體的志願組織，但是社區理事會的思想與相關制度遺跡仍在社區發展領域被運作及發揮作用。而若就歷史發展變遷的角度來看待 90 年代的社區發展工作現象，與其說是工作的困境，或更合宜說是歷史的遺跡、是調適中的過渡現象。

## 伍、多元模糊或重新聚焦

經過 90 年代初期的調整適應，在全球性社區熱潮運動及理論發展中，臺灣的社區發展，在社會變遷發展、政府政策調整與基層的草根民主運動共同激盪的多元模糊中，開始有學者努力論說、建構新的社區發展路徑（徐震，1999、2004；賴兩陽，2009；黃源協等人，2009）。而政府亦持續 90 年代初的各項社區型施政。進而 90 年代末的社區發展工作有以下幾個新焦點。

首先，政府自 90 年代以來為因應經濟全球化的社區型施政計畫，在 90 年代末漸次累積成為常態性的施政計畫。包括最早出現的社區總體營造；社區產業計畫；以及後來續陸推動的「健康社區」、「形象商圈」與「商店街」計畫；「社區產業更新」計畫；「生活環境總體改造」工作；「城鄉景觀風貌改造運動」計畫；以及 2008 年所引進推行的「農村再生計畫」等，均是政府透過基層社區組織進行施政的政策計畫，而形成普遍性的社區熱潮。

其次，1994 年代以來所推動的社區總體營造，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的引導效果，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。

再者，1999 年臺灣發生「921 地震」，不少農村聚落必須依靠居民的自力合作乃得以進行重建，提供了一個半強制性的居



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。這樣的經驗提供社區組織透過社區公共組織進行社區公共計畫規劃、申請公款補助的制度運作模式。更刺激臺灣社會出現一股草根自主的熱潮。

在此同時，長久推動社區發展工作的社政部門亦延續 80 年代鼓勵社區組織推動社會福利工作的理念，並結合英國社區照顧的理論架構，而提出「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（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）。而臺灣省政府也自 1998 年 7 月起，擇定五個社區或機構（宜蘭市梅州社區、臺中縣霧峰鄉萬豐社區、南投縣埔里鎮、新竹縣私立華光啓能發展中心、及苗栗縣新曲啓能發展中心等），作為福利社區化的試辦區。並自 2001 年逐步引導社區發展協會推行老人餐食服務、關懷訪視、電話問安、健康促進等社區性的照顧服務。

在政府的政策引導下，目前已有數百個社區發展協會開辦設置社區關懷據點（2006 年時全國社區關懷據點數為 903 處、2007～2009 年的據點數約 1550 處（內政部，2006～2009）社區關懷據點中約由 50% 以上乃由社區組織所設置）。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）。

另一方面，為擴大及加深社區組織能

力的養成，及帶動社區發展協會的成長，內政部自 2005 年開始推動「福利化社區旗艦競爭型計畫」，鼓勵社區以聯合社區或協力結盟方式共同推動社區工作，致力協助社區培養社區能力。「福利化社區旗艦競爭型計畫」強調透過聯合社區或協力結盟方式共同推動社區工作，致力協助社區培養社區能力，並可以有較長的時間期（三年）。自 2005 年推行「福利化社區旗艦競爭型計畫」以來，至 2009 年底，共計有 9 個縣市進行 11 個提案，有 89 個社區投入計畫的執行。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，也提供了社區間相互分享、學習的平台，達到社區組織成長、能力培養的效果。就社區照顧關懷據點及「福利化社區旗艦競爭型計畫」來看，社政部門引導社區發展協會作為社會福利輸送據點、推動社區照顧的工作，不但在服務輸送上可謂之已初具成效，亦能兼及促成居民志願服務、培養社區組織能力的社區發展實際目標。這種情況也被認為是臺灣社區工作的新情勢與新願景（李易駿，2010）。

綜言之，在 90 年代末期以來的居民自主社區熱潮中，政府透過施政計畫、結合社區組織自立運作，而成為輸送服務及資源的一種新模式。不可否認地，在這種政策及服務輸送模式中，政府作為資源者的角色仍重。但是，從另一個角度來看，由居民所形成的社區組織，已能由社區的共同需求出發，透過計畫提案、再進行計畫執行及成果維護，也漸能在社區發展的理念中成長。

## 陸、人才培育與專業教育

除了從政策與歷史發展來探討社區發展外，人才培育與專業教育是社區發展工作中不可忽略的重要一環。就聯合國所推行的社區發展工作來看，喚起居民自助意識及透過專業者的協助，更是社區工作中的關鍵工作。臺灣早年的社區發展工作，雖有著重有形、硬體建設的情況，但也不是完成忽略人才培育、教育訓練的。在社區發展實務人才與觀念倡導方面，中央政府層次的內政部於 1970 年設立「中華民國社區發展研究訓練中心」進行社區發展與社會福利的知識推展與研究等工作，並進行社區發人員訓練。自 1970 至 1994 年中心簡併前，辦理各項示範訓練、實驗訓練、研討會、基層研習、社區巡迴輔導等計 321 場次，逾 24,000 人參訓（王培勳，2005）。

社區發展人才的訓練工作，除內政部主管的社會福利人員研習中心仍時有辦理外，隨著政治解嚴及社區發展組織轉變為人民團體，地方政府在推展社區發展工作上的角色日重。各縣市政府自 1999 年至 2009 年，11 年來各縣市政府亦應需要辦理社區發展工作人員的幹部訓練及志工訓練。在歷（1999~2009）年間平均每年辦理的幹部研習訓練人次約為 12 萬人次、辦理的觀摩訓練約為 23 萬人次（內政統計，2010）。對社區組織（社區發展協會）幹部之訓練不但已大規模地經常辦理，且也受到社區幹部的歡迎。

社區發展工作的實踐，除了政策的推

動、實務人員訓練外，理論建構更扮演堅固思想及中心價值的任務。其中，以楊懋春教授、徐震教授厥功甚偉。楊懋春教授是國際知名的鄉村社會學家，並致力鄉村社會服務。1973 年受聘於東吳大學，著手推動東吳大學對鄰近社區進行社區發展的實驗計畫，該實驗計畫的經驗不但提供政府在其他社區推展社區發展的工作模型，並引導東吳大學師生進行理論歸納（徐震，1983）。

徐震教授對臺灣社區發展及社區工作理論化的貢獻更為具體。徐震教授長時間任職於東吳大學，並致力於引介重要的社區工作理論與概念到臺灣來，1980 年代，徐震教授於 1982 年翻譯出版 Sindors 的《社區論》提供認識社區、分析社區的理論架構，且纂著《社區與社區發展》（1980 黎明文化出版）、《社區發展在歐美》（1983 年國立編譯館出版）、《社區發展：方法與研究》（1985 年中國文化大學出版）等書，不但釐清社區發展中的重要觀念，並提出工作方法的引導。徐震教授不但關心臺灣的社區發展政策與實踐，並常對社區發展事務提出前瞻性的見解（林萬億，2007）。尤有甚者，目前於各大專院校教授社區工作的教師，多直接受教於徐震教授或受其著作的觀念啟迪。此外，蘇景輝老師自 80 年代開始，透過社區發展季刊將 Rothman 的社區工作模式系統地引介到臺灣，對於社區工作的理論紮根亦有深遠的作用。

到了 90 年代後，隨著全球性的社區議題被重視，及社會工作教育更為專業化的發展，不少大專院學校更重視社區工作。

包括在社區課程中進行更系統性的結合實務演練（如東吳大學、暨南大學、靜宜大學、慈濟大學、長榮大學），以及設置以社區工作為主題的專業學程，提供體系性的專業教育（如靜宜大學、長榮大學）（李易駿、鄭如雅，2008）。甚至，大專院校中教授社區工作的教師們，更積極組設專業學術團體（臺灣社區工作與社區研究學會），透過學術研討、學刊發行，持續推動社區工作與社區發展知識的發展。

## 柒、承繼過去，展望未來

臺灣的社區發展工作歷經 40 餘年的推動，特別是在 90 年代出現隨著全球性的社區性政策熱潮，再次出現多元性的社區型政策，以及出現了社區組織人民團體化與草根性民主營造的激盪。固然在 90 年代末似有重新聚焦形成共識之勢，但 90 年代初以來的制度轉換與多元價值發展，在社區發展工作中出現了若干普遍受到關心的議題。

若就近年來內政部社區發展工作評鑑報告來看，即歷年參與評鑑之委員們對社區發展工作的建言討論來看，可以將這些建言所涉及的議題歸納為幾個議題：「社區範圍太小、社區範圍與村里重疊」；「社區發展協會會員人數太少，不具代表性」；「鄉鎮市區公所對社區發展協會的輔導不足」；「如何改良社區評鑑，以及是否有必要對社區進行評鑑」；「社區自有經費不足、社區無力自立及永續發展」；「社區之發展工作仰賴志願服務，而專業性不足」

等六大組議題，每一組議題又可以有若干進一步的議題值得探討。另一方面，不少參與評鑑的委員們也指出，各社區也漸能「結合志願服務人員，開辦社區關懷據點」；「持續維護社區發展工作成果」；「以社區自發願景為中心，結合各機關資源」；「構思及開創社區自有財源，有永續概念」。

綜合而言，特別是從歷史的角度來看，臺灣的社區發展工作在不同的階段中有不同的任務及特色，當前的實況乃是承繼自過去施政計畫的延續及政策效果，而近年來也已漸能由政府中心轉變為社區中心；由計畫發展朝向民主自立，漸次顯現臺灣社區的自主生命力與特色，並形成社區居民間的正向引導模式。雖然，各種困境仍有待克服及進步，但卻也已看到變遷的正向發展。特別是實際的社區關懷據點、社區組織自立性的願景與逐步實踐等，均呈現出社區居民由下而上的主動參與，以及在志願服務中提供服務，確是聯合國社區發展工作精神的實踐。

固然，所謂自發、自主、有組織的社區發展，在臺灣尚未全面可見，但也未必是鳳毛麟角，乃已是頗為常見。顯然，吾人可以有二個合理的期待：第一、吾人可以期待在一、二十年中，可以看到在政府、專業者與臺灣的社區工作者的共同努力下，目前已逐漸累積、在各地出現的成功社區發展經驗，可以全面擴張。第二：吾人亦期待，在臺灣的成功社區發展經驗，不但可以實質提昇人們的生活幸福，更能共同累積出社區發展之工作模式與理論建

構，進而概化為社區發展工作的專業知識，而提供其他國家參酌仿效。

（本文作者李易駿現為靜宜大學社會工作與兒少福利學系副教授）

## 📖 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。
- 王培勳(2005)。〈中華民國社區發展研究訓練中心的成立及社區發展季刊的發行〉。《社區發展季刊》。119: 128-136。
- 臺灣省政府社會處(1990)。《臺灣省社區發展二十年專輯》。臺灣省政府社會處。
- 內政部(2002、2006～2010)。《社政年報》。《<http://sowf.moi.gov.tw/17/index.htm>》
- 李永展(2009)。〈全球化時代下的臺灣社區營造〉。《國家與社會》。7: 1-27。
- 李易駿(2010)。〈運用內政部旗艦計畫提升社區組織能力〉。發表於「全國福利社區旗艦計畫成果分享與策進未來」研討會。臺灣社區工作與社區研究學會、中正大學社會福利學系共同主辦。嘉義：太保。
- 李易駿、鄭如雅(2008)。〈當前社區工作課程的核心內容〉。發表於「社區工作教育發展與實踐」學術研討會。靜宜大學、臺灣社區工作與社區研究學會共同主辦。臺中：沙鹿。
- 林振春(1994)。〈凝聚社區意識、重建社區社會〉。《理論與政策》。8(4): 117-129。
- 林萬億(2006)。《臺灣的社會福利：歷史經驗與制度分析》。臺北：五南。
- 林萬億(2007)。〈徐震教授對臺灣社區發展理論與實務的貢獻〉。《東吳社會工作學報》。17: 1-32。
- 莫藜藜(2004)。〈張鴻鈞先生與臺灣的社區發展工作〉。《社區發展季刊》。107: 42-51。
- 徐震(1982)。〈我國推行社區發展的回顧〉。《社區發展季刊》。18: 31-43。
- 徐震(1983)。〈楊懋春教授對社區發展工作的貢獻〉。《東吳政治社會學報》。7: 49-60。
- 徐震(1991)。〈臺灣社會轉型中社區發作法的新模式與新作法〉。《社會福利》。6: 11-18。
- 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。
- 徐震(2004)。〈臺灣社區發展與社區營造的異同：論社區工作中微視與鉅視的兩條路線〉。《社區發展季刊》。107: 22-31。
- 徐慶鐘(1971)。〈社區發展工作現況與檢討〉。收錄於《社區發展資料彙編》，中華民國社區發展研究訓練中心出版。
- 張鴻鈞(1969)。〈社區發展〉。收錄於谷正綱編，《張鴻鈞先生社會發展言論彙編》。頁 59-67。
- 鄭怡世(2005)。《臺灣社會工作發展的歷史分析》。國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系博士論文。

- 黃大洲(1978)。〈論社區發展與鄉村基層建設〉。《社區發展季刊》。5: 11-17。
- 黃源協(2004)。〈社區工作何去何從：社區發展？社區營造？〉。《社區發展季刊》。107: 78-87。
- 黃源協、蕭文高、劉素珍(2009)。〈從「社區發展」到「永續社區」－臺灣社區工作的檢視與省思〉。《台大社會工作學刊》。19: 87-132。
- 陶蕃瀛(1994)。《社區組織與社區發展實務》。臺北：五南出版社。
- 蘇景輝(2003)。《社區工作：理論與實務》。臺北：巨流。
- 賴兩陽(2009)。《社區工作與社會福利社區化》。臺北：洪葉。
- 蔡勳雄(1994)。〈社區發展工作的檢討與策進〉。《理論與政策》。8(4): 109-116。
- 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》。國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系博士論文。