



以社區圖像編織美麗國家： 臺灣社區工作的回顧與前瞻

賴兩陽

在臺灣，社區的範圍不大，功能也有限制，但是如果每一個社區都有一群熱心的人士，願意為社區作一些改善的工作，就會讓社區越來越好，越來越美。每一個社區都是如此，就會像馬賽克一樣，小小一片看不出它的樣子，當每一片都拼貼在一起時，就會顯現出美麗的圖案。以每張社區圖像編織起來就會成爲一個美麗的國家，這就是社區的力量！

臺灣具有現代社會工作意涵的社區工作，源遠流長，可溯至 1917 年日本治台期間的「人類之家」，這個受到英國睦鄰組織運動(settlement movement)影響而設立的機構，讓臺灣的社區工作與西方國家社會工作起源接軌；而在中國，從 1924 年晏陽初在河北定縣開始推動的平民教育運動，也揭開農村社區工作的序幕。此時臺灣與中國是兩條平行線，各自發展不同的社區工作模式。1949 年國民政府來台之後，陸續推動農村四健會、基層民生建設與社區發展工作，將「社區」這個概念深植在臺灣的土地上，已歷時五十餘年，期間有播

種耕耘的辛勞，也有歡呼收割的愉悅；有沒落衰退的喟嘆，也有重建新生的喜悅。社區工作就在這個歷史/結構的脈絡當中，見證了時代的興衰起伏。時值建國百年，本文將回顧臺灣社區工作的來時路，並前瞻未來的發展方向，以提供規劃社區工作者參考藍圖。

壹、回顧

所有制度發展的分期，通常都難以周延，只能以該制度的重要宣示、內涵與作法等作爲區分。回顧我國社區工作的發展，必須忠於歷史脈絡，忠於吾土吾民，而不只是政權更迭。據此，謹將臺灣社區工作分爲 4 個主要階段，並依據政策、法規與制度三個重點加以敘述。

一、平行發展時期(1917~1949)

這個時期臺灣與中國分屬不同政權統治，中華民國建立時，臺灣已淪爲日本殖民地十六年之久。在此階段中國內戰頻

仍，到了 1928 年才勉強完成了統一。臺灣與中國在這個時期的社區工作，也反映了當時的社會情境。相對穩定的臺灣開始引進西方國家的社區組織模式，在都市裡濟貧扶幼、賑災撫卹；動盪不安的中國，則是一群知識份子放下身段，捲起衣袖，進入貧苦的農村從事平民教育的工作。

(一) 臺灣日治時期

臺灣日治時期最具代表性的社區工作為：方面委員會、鄰保館與社會館，方面委員會係日本學習德國愛爾伯福制度 (Elberfeld System)，鄰保館與社會館係學習英國湯恩比館 (Toynbee Hall) 與美國赫爾 (Hull House) 館，經日本本土擴散移植至臺灣。1924 年 (大正十二年) 3 月在臺南州臺南市開始設置「方面委員會」，其後數年並於各地陸續設立。1935 年 (昭和九年) 5 月，財團法人嘉義博愛會於臺南州嘉義市設置嘉義「鄰保館」，並陸續推廣至臺灣各地，其工作內容包括救貧、兒童保護、醫療、社會教化、改善風俗等綜合性社會福利事業；1936 年 (昭和十年) 4 月 21 日東勢地區發生前所未有慘烈之大地震，為災後重建並增進當地居民之福利兼具教化功能，日本政府於 1938 年 (昭和十二年) 2 月於東勢郡東勢街，以賑災捐款設立東勢「社會館」(東勢街)，1938 年 (昭和十二年) 成立豐原社會館 (豐原街) 及清水社會館 (清水街) (杵淵義房，1940: 1220-1225)。

日治時代臺灣的「方面委員會」、「鄰保館」與「社會館」是殖民母國對殖民地

的福利擴散，是一種不對等的交換關係。在政策意涵上，社會控制的目的大於對殖民地民眾的服務，由這些制度大都設於控制中心的都市地區，而不是被剝削者集中的鄉村，可見其端倪 (李明政，1997)。當然，「控制」與「照顧」是一體兩面，不能否認這些措施仍然具有照顧的內涵，並且開始將現代社會工作方法引入臺灣。1949 年國民政府來台，為要剷除「過去社會餘毒，宣揚三民主義」(林萬億，2008: 574)，將日治時期的制度一律廢止，「方面委員會」、「鄰保館」與「社會館」等社區組織也隨之飛灰煙滅。

(二) 中國鄉村建設運動時期

中國鄉村建設運動 (rural reconstruction movement) 以晏陽初為最具代表性人物，他在 1923 年獲得文化名人張伯苓、蔣夢麟、陶行知以及時任北洋政府總理的熊希齡的夫人朱其慧等社會名流支持下於 3 月 26 日組織成立中華平民教育促進會 (簡稱「平教會」)，任總幹事。平教會成立後先後在華北、華中、華東、華西、華南等地開展義務掃盲活動。隨着平民教育運動的開展，晏陽初逐漸認識到中國的平民教育重點在農民的教育，平教會設立了鄉村教育部，經歷了兩年的實地調查，選擇河北定縣作為平民教育的實驗試點。1926 年晏陽初與志同道合的一批知識分子來到定縣翟城村，推行他的鄉村教育計劃，1929 年平教會總會遷往定縣，全力以赴地在這裡開展鄉村教育的實踐。晏陽初認為中國農民問題的核心是「愚貧弱私」四大病，

提出以「學校式、社會式、家庭式」三大方式結合併舉，「以文藝教育攻愚，以生計教育治窮，以衛生教育扶弱，以公民教育克私」四大教育連環並進的農村改造方案（蘇景輝，2003：99-112，維基百科晏陽初，2011）。

除了晏陽初之外，1927年陶行知等在南京創辦曉莊學校，及其後在江蘇創辦鄉村師範學校，1929年梁漱溟等創立河南村治學院，其後在山東鄒平縣成立實驗區，均以改造中國之鄉村社區為目的，合稱為中國鄉村建設運動（徐震，1980：197）。

鄉村建設運動是知識份子下鄉服務的行爲，談不上政府的支持，也無相對應的政策。到了1930年代初期，晏陽初在定縣的鄉村教育實踐得到國民政府的肯定，並決定將其經驗向全國推廣，設立了鄉村建設育才院，在中國各省劃出一個縣進行鄉村教育試點。1936年日本侵華，晏陽初和平教總會在戰爭威脅下離開定縣。1945年抗日戰爭結束後，晏陽初曾試圖遊說蔣介石為鄉村教育投入更多資源，但是由於國共內戰的因素而遭到蔣的拒絕，碰壁的晏陽初轉而尋求美國的支持，他遊說杜魯門總統和美國國會議員為中國鄉村教育運動提供資助，最終美國國會通過了一條名為「晏陽初條款」的法案，法案規定須將「四億二千萬對華經援總額中須撥付不少於百分之五、不多於百分之十的額度，用於中國農村的建設與復興」。1949年中國共產黨內戰中取得壓倒性勝利，重慶軍管會將平教會解散，有媒體將晏陽初稱為「美帝國主義者的走狗」，將平教會稱為反動組

織。晏陽初離開大陸後，輾轉到了臺灣（蘇景輝，2003：99-112，維基百科晏陽初，2011）。

晏陽初與梁漱溟的鄉村建設運動均被千家駒等人認定為「對中國社會的整個認識有問題」。從共產主義的角度來看，中國問題出在「沒飯吃」，理由是土地分配不均、生產物分配也不均，再加上帝國主義商品侵略深入農村。因此，千家駒等人認為調整社會關係、改造分配不均的結構，才是解決中國問題的良方（林萬億，2003：487-488）。千家駒的觀點頗符合當時中國共產黨的鬥爭路線，他早年確實信仰左派思想，但後來漸漸認清共產黨專制獨裁本質之後，與該黨漸行漸遠。1989年中共以武力鎮壓天安門學生民主運動，他為文大力撻伐，自然不為當權者所喜，被迫流亡香港，3年後雖被同意返回中國，但依然嚴厲批評共產黨壓制民主與踐踏人權的作風。2002年他在深圳逝世，被譽為中國具有風骨氣節的知識份子（張偉國，2011）。

中國鄉村凋蔽落後的情形，即使是今日中國，都還無法解決，在當時要讓幾個知識份子加以改變，自然是螳臂擋車；鄉村建設運動的推動因戰亂關係，四處遷徙，更無具體實效。因此，不能視為成功的社區工作方法，倒是知識份子下鄉服務的情操令人感佩。大陸淪陷之後，晏陽初行走各國，致力於向世界推廣他的鄉村教育理念，並擔任聯合國教科文組織的顧問。在他的協助下，菲律賓、加納、哥倫比亞等開發中國家紛紛推行類似計畫，當然也影響了國民政府來台初期對於農村建

設的想法。

第二次大戰之後，世界各發展中國家可謂民窮財盡，對當時的貧窮與失業，均無法應付。聯合國遂自 1947 年起便對貧窮的開發中國家提供各種技術協助的項目，到 1951 年成立「聯合國技術協助推廣組」(UN Expanded Program of Technical Assistance)，其經社理事會通過議案，企圖運用工業國家社區組織工作中社區福利中心的設施，作為推行各國經濟與社會同時發展的途徑。惟當時許多農業國家已在試行各種較之社區福利服務中心更為切合當地需求的措施，例如，民眾教育、農業推廣、合作事業及鄉村建設等。於是乃改變前議，擴大內容，以「社區發展」(community development)一詞，作為此一工作方式的名稱。1952 年聯合國正式成立「社區組織與社區發展小組」，試行推動社區發展工作。1955 年聯合國出版《社會進步經由社區發展》(Social Progress Through Community Development)一書，對社區發展的理論，奠定基礎(徐震，1980: 175; 王培勳，1998: 179-180)。

二、社區發展時期(1950~1980)

(一)四健會與基層民生建設

這個階段是臺灣社區發展工作從無到有的時期。就在聯合國大力推展社區發展工作時，行政院農村復興委員會在 1952 年引進美國四健會(4H Club)的組織模式，試圖訓練農村青年成為有科學知識和技能的農民。1950、1960 年代農村青年以加入

四健會為榮，但到了 1970 年代，臺灣由農業社會轉為工業社會，四健會逐漸沒落(林萬億，2008: 576)。

到了 1955 年國民政府開始推動「基層民生建設」。在 1955 年至 1957 年，首先選定臺北縣木柵鄉、桃園縣龍潭鄉和宜蘭縣礁溪鄉等地區進行實驗，迄 1965 年止，臺灣地區共有 417 個鄉村推行這項計畫，該計畫主要目的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。其主要項目為：生產建設、教育文化、社會福利與衛生保健與環境改善。

「基層民生建設」是臺灣社區發展工作的濫觴，其工作內容所包括的福利項目，如開辦托兒所與對孤苦無依者之救助，這些項目是一個國家發展社會福利最基本的制度，並未具備積極性福利的意涵，亦可見當時社會福利的規模與項目，均極為有限(賴兩陽，2009: 102)。

(二)社區發展的相關政策與計畫

1965 年 4 月 8 日，行政院公布了「民生主義現階段社會政策」，「社區發展」乃這項政策七大要項之一，並明定社區發展為整個政策的實踐方法。該政策當中有兩項最令人印象深刻：

- 1.採社區發展方式，啓發居民自動自治之精神，配合政府行政措施，改善居民生活，增進居民福利。(原政策第 30 點)

- 2.設立社區服務中心，由社區居民推薦熱心公益人士組織理事會，並僱用曾受專業訓練之社會工作人員，負責推進各項工作。(原政策第 31 點)

這兩項政策內容奠定了臺灣社區發展與社會工作專業制度的基礎，對後來政府大力推動社區工作與專業社會工作影響深遠。1966年臺灣省政府社會處將原有之「基層民生建設」與「國民義務勞動」合併成爲「社區發展」。在實施之初（1965年至1968年），由於經驗不足，以及法令欠缺，臺灣省政府只擇定都市中的貧民區或違建區及軍眷區等兩百多個地區爲實施對象，而且也由於種種限制，只推行了一些零星方案，成效亦不顯著（王培勳，1998:181）。

政府正式推動社區發展工作的開始則是在1968年，當年內政部報請行政院核定「社區發展工作綱要」。臺灣省社會處據以公布「臺灣省社區發展八年計畫」，將臺灣省依照地理特性和居民生活之共同需要，劃分爲4,893個社區，預計在八年之內全部完成社區的基礎建設，再依次推動生產福利建設、精神倫理建設。但是，此項計畫執行到1972年，由於能源危機及十大建設推動，使政府財務吃緊，加上政府各部門之配合度不足等因素，臺灣省政府乃加以修正，以十年計畫取代；十年計畫與前述八年計畫相較，一是延長社區建設年限，二是經過檢討，將原計畫發展的社區減少爲3,890個，三是強調基礎工程、生產福利和精神倫理三大建設不能偏廢，其他內容大致相同，十年計畫執行至1980年6月執行完畢（王培勳，1998:182；黃源協、黃松林、蕭文高，1999:279）。依據徐震在《臺灣省十年來社區發展成效之評鑑及未來發展之研究總報告》中敘述臺灣

省社區發展之成效，認爲社區基礎工程建設爲第一貢獻，並以道路改善、修建排水溝、興建社區活動中心及美化社區環境四項最有貢獻（引自楊孝滌，1985:10）。

這個階段在社區政策上，「民生主義現階段社會政策」明文規定以社區發展作爲推動社會福利的方法，是爲我國正式將社區發展列入國家政策之始。在法規上，已有「社區發展工作綱要」作爲遵循的依據。制度上，依據「臺灣省社區發展八年計畫」與後來修訂的「十年計畫」作爲執行的內容，具體而明確。雖然這個階段的社區發展是由政府主導，民間配合，但推動的內容頗符合當時臺灣社會所需，也帶動了當時社區工作蓬勃的發展。

三、社區福利時期(1981~1993)

(一) 社區福利服務體系的建構

1980年代臺灣社會面臨轉型階段，開始邁入都市化與工業化，鄉村青壯人口外流，農村人口老化，弱勢者的福利需求亦逐漸殷切，民眾不再只關心其環境綠美化，更關心社區內之兒童、青少年、老人、身心障礙者、低收入戶如何獲得適切的照顧與服務。因此，社區發展工作必須因應這股福利需求作結構性的改變，建構「社區福利服務體系」的構想，就在這種環境之下產生，這是政府社區政策上的重大轉折，福利工作與社區工作相互結合被具體明確的提出（賴兩陽，2002）。

1980年臺灣省政府社會處開始推動「社區發展後續第一期五年計畫」，除了傳

統的社區工作項目外，並嘗試以社區發展的方式落實社會福利服務工作，其推動的項目除參照十年計畫所列工作項目外，並因應社會變遷需要，逐漸試辦國小低年級兒童課後輔導、殘障兒童日間收托、敬老午餐及居家老人服務等福利工作。為瞭解輔導社區建立福利服務體系推展各項福利服務工作之可行性，臺灣省政府從 1983 年開始為期兩階段 4 年擇定社區試辦。不過，礙於政府經費補助不足，社區經費配合困難、社區居民參與程度不夠、社會工作人員不足與社區缺乏專業人才等因素，使該計畫無法持續推動（唐啓明，1997：14-15），殊為可惜，社區發展工作仍然率由舊章，欠缺突破性的發展。

（二）從綱領到綱要

這個階段社區發展已露疲態，政府的社區政策，並無重大改變。倒是在法規上，歷經「社區發展工作綱領」到恢復「社區發展工作綱要」的轉折過程。到了 1980 年「社區發展工作綱要」已施行了十餘年，改進意見頗多，中央政府亦有研修綱要之意，只是與地方政府及相關社區組織對法規的位階看法不一。內政部仍朝修訂綱要方向進行，此一草案送至行政院後，行政院於 1983 年 4 月 28 日頒布，改為「社區發展工作綱領」，使有關人士大失所望，因為原來的「綱要」雖然不是法律，但還是「行政命令」，而「綱領」僅屬政策性質，毫無法令的效力（王培勳，2002；賴兩陽，2006：61）。

不過，大體來說，1983 年的「綱領」，

較之 1968 年的「綱要」有相當大的改變與進步，如：對社區的劃定，不但提出具體的條件，而且對社區的範圍更有彈性。另外劃定社區的權責，除了綱要所規定由政府主導之外，亦特別規定需經該地區內居民過半數同意之條款；規定社區理事會之選舉方式、增加理事名額、任期及任務；明定社區得設置基金；修訂工作項目，以求社區發展工作之落實（王培勳，2002）。

由於綱領不具法律效力，加上社區理事會未具法律地位，對外聯繫名不正言不順。而當時「動員戡亂時期人民團體法」亦無「社會運動機構」之條文，且又適值政府有「各機關之要點、注意事項，如依性質應定為法規者，請確實檢討改定為法規」，內政部因應民意，乃於 1989 年先就「綱領」予以修正，但終未符社區人士之意願，幾經爭議，又有恢復「綱要」之舉，惜好事多磨，延至 1991 年 5 月 1 日始有現行「社區發展工作綱要」（王培勳，2002；蔡漢賢，2002）。「綱要」與「綱領」最主要不同的地方在於：社區之劃定權改由鄉（鎮市區）公所主導、改為「社區發展協會」並正式定位為人民團體、刪除村里長為當然理事之規定與鼓勵社區自創項目（王培勳，2002；蕭玉煌，1999）。

這個階段適逢 1987 年臺灣解嚴，社會福利運動的蓬勃發展，其業務的重心轉移至身心障礙及老人福利，社區發展工作已淪入邊陲業務，經費有限，承辦人力不足的窘境。

四、社區營造時期（1994 迄今）

1994年社區總體營造開始推動，這個社區工作模式具有改革社會，提升國民文化素養的理想，從政策到制度，影響當前的社區工作至為深遠。

(一) 社區營造的興起

就在臺灣的社區發展工作逐漸沒落之際，「社區總體營造」熱潮正快速吹起。「社區總體營造」的名詞，第一次正式出現是1994年10月3日，當時文建會在立法院作施政報告，首次提出這個概念與計畫，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，並加以整合轉化爲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」其實是具有濃厚社會批判與社會改造的意圖在內，尤其是對資本主義在臺灣發展所帶來的弊端，例如，「工業化與都市化的結果，使人際疏離，缺乏土地認同的現象逐漸浮現。復加上標準化的取向，使地方特色逐漸消失，文化藝術不再凸顯社群或社區向心力的行動。地方文化個性只剩下一些呆板、庸俗的表情。」（行政院文化建設委員會，1999: 9）

另外，政治解嚴也是觸動社會力發展的重要因素，例如，政治威權的鬆動、民間社會的興起、本土文化的重建等等。李登輝前總統登高一呼的效應，更無法忽視。他以出身臺灣本土的形象，第一次實質擔任了臺灣的政治領導人，從1993年開始即大力呼籲要建立「生命共同體」的概念，並多次參與社區文化有關活動，國家領導人重視社區工作，也帶動政府部門政

策的方向（行政院文化建設委員會，1999:10）。就在此時，一些文史工作者也企圖以重建鄉土歷史的切入角度，來對抗標準化與均質化傾向對於地方特色的抹殺。這種自主的民間活力從文化根基擴散，卻也啟動了地方自主意識抬頭（行政院文化建設委員會，1999: 9-10）。

社區總體營造以其靈活的操作手法及較爲充裕的經費，短期之內，席捲全台，成爲最具代表性的社區工作。2000年臺灣政黨輪替，執政的民進黨亦無法忽視社區營造的力量，行政院游錫堃院長在2002提出「挑戰2008：國家發展重點計畫」，其中新故鄉社區營造計畫就有「推展社區發展工作」乙節。2005年謝長廷院長上台，更是集社區營造之大成，提出「臺灣健康社區六星計畫」作爲施政主軸。不過，該計畫隨著謝院長下台，影響力大不如前。倒是這個計畫補助之下在全國各地成立的「社區照顧關懷據點」，已達1,500餘個，成爲臺灣最落實基層的老人服務措施。

(二) 全球化與農村再生

這個階段也是「全球化」效應逐漸影響各個國家的時期，不管已開發或開發中國家均帶來正負兩面的效應。從社區的層次來看，全球化也許帶來疏離，但也帶來對鄉土的認同，「全球在地化」即是這股思潮之下的產物，要在「全球視野，在地行動」的觀念下，推動社區工作，就必須瞭解全球化在所帶來的許多社會問題，包括新貧、社會排除、中高齡失業、外籍配偶適應等等，這些社會問題「病因在全球，

發作在社區」會對社區產生一些負面影響。雖然，以社區工作者要解決全球化的問題，似乎是力有未逮，但是以社會工作方法推動社區福利服務，卻可以減少問題的發生與所造成的負面影響（賴兩陽，2004）。

全球化也對各國農村造成影響，臺灣農村近幾年來普遍面臨人口外流、基礎建設不足、發展緩慢、生活環境特色逐漸流失，農村發展嚴落後等課題，亟待推動相關政策以提升農村生活與環境品質。行政院農委會遂研提「農村再生條例」草案並經立法院審查三讀通過於 2010 年 8 月 4 日總統公布實施。該條例以現有農村為中心，由下而上的凝聚在地社區意識，並由農民共同研擬再生計畫，也容許異議與不同計畫提出，經由行政協調或多數決決定。建設完成之後，還要鼓勵社區訂定社區公約，由居民共同維護管理。本條例的施行預定十年編列 1,500 億基金，執行農村再生計畫，改善 4,000 個農漁村，嘉惠 60 萬戶農漁民（行政院農業委員會水土保持局網站，2011）。

農村再生條例的立法過程，當然也引起許多批評，例如「強制農地整併，有利財團炒作」、鼓勵農地活化卻帶來「減少我國優良農田的存量，降低糧食自給率」等疑慮（臺灣社區新聞網，2011）。不過，該法通過之後，仍然吸納了許多農村社區加入，可說是繼社區總體營造之後，規模最大的社區計畫。由於尚值計畫肇始，成效尚難評斷。

（三）社區政策的重點

這個時期臺灣的社區工作呈現多元發展的狀況，社政單位社會福利社區化積極推動、文建會社區營造如火如荼展開、農委會農村再生計畫則蓄勢待發。從政策的角度看來，行政院 1994 年社會福利政策綱領在實施要項的「福利服務」當中提出：

1.加強社區老人安養、療養社區，結合社區資源建立居家照顧服務網絡；協助高齡者儘早建立生涯規劃，培養健康之生活態度。（原綱領第 17 點）

2.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。（原綱領第 21 點）

3.社區發展應加強弘揚志願服務理念，塑造服務文化，以充分運用社區之人力與物力。（原綱領第 22 點）

4.政府相關單位對社區之環保、交通、治安、育樂等透過社區組織與居民直接溝通，以發揮協調整合功能。（原綱領第 23 點）

這個綱領在社區理念上加入了老人社區照顧措施，是一大突破，但對於社區發展方面，並無新意。這個綱領在發布 10 年後，漸無法符合當時快速變遷的社會需求，遂在 2003 年展開修正，並在 2004 年 2 月 13 日經行政院核定施行。在社區工作上，將社區發展配合正在推動中的社區總體營造，改為社區營造。其重要的內容如下：

1.各級政府應鼓勵社區居民參與社區發展，活化社區組織，利用在地資源，營

造活力自主的公民社會。(原綱領第 7 點)

2.政府應整合觀光旅遊、工商業、農漁業、文化產業、環境保護、城鄉發展、古蹟維護、教育、衛生、社會福利等資源推動社區家園永續發展。(原綱領第 8 點)

3.政府應結合原住民部落文化與生態特色，推動新部落總體營造工程。(原綱領第 9 點)

這個綱領提出了透過社區工作營造公民社會、推動家園永續發展與重視原住民部落，落實多元社會的理想。文建會在推動社區總體營造時，並無完整的政策文件，主要以相關計畫加以推動。農村再生計畫則是以馬英九總統「愛台十二項建設」的「農村再生」做為政策基礎。

(四) 社區法規的演變

「社區發展工作綱要」在 1999 年 12 月 14 日曾修正一次，主要是配合精省作業，將主管機關中第 3 條「在中央為內政部社會司，在省(市)為省(市)政府社會處(局)；在縣(市)為社會科(局)；在鄉(鎮市區)公所為民政課(社會課、社經課)」，修正為「在中央為內政部，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府；在鄉(鎮市區)為鄉(鎮市區)公所」；另第 18 條亦有類似文字之修正。對於在執行過程當中所發現之問題，均不在修正之列。顯然內政部對社區工作未來是否能夠擁有主導權力，並不樂觀。不過，在修正「社區發展工作綱要」之際，內政部亦同時研擬「社區發展工作條例」，在主事者因循，機關的角力下被擱置(蔡漢賢，

2002)。

社區工作立法真正得到政府的重視，主要有兩個原因，第一是受行政程序法施行的影響，第二是受文建會草擬「社區總體營造條例」草案的影響。這兩個原因交互作用的結果，促成了社區營造條例(草案)的誕生。「行政程序法」對「法規命令」必須有法律授權，始生效力，已如前述。而社政單位推動社區工作依據之法源為「社區發展工作綱要」，係屬「法規命令」性質，必須提昇至法律位階，作為遵循的依據，其理甚明。臺灣的社區發展工作正值法律真空期，必須儘速立法，以取得實施的法律基礎。

另外，文建會在 1993 年開始推動社區總體營造工作，頗能帶動風潮，取得社區工作的主導權，為了奠定永續發展的基礎，遂於 2002 開始草擬「社區總體營造條例」(草案)，曾召開三次會議研擬草案內容，因學者專家及主計單位等認為與社區營造由下而上的精神不符、設置基金自主性財源有限，運作缺乏實質意義，以致無法整合相關意見。行政院考量基層鄰里組織與社區發展協會均由內政部主管，乃於 2003 年 1 月 21 日指示改由內政部研擬。內政部召開二次會議邀集學者專家、相關部會及部分縣市代表共同研商，參考與會者意見草擬「社區總體營造條例」(草案)，並經內政部法規委員會三次審查修正通過，於 2003 年 7 月 8 日陳報行政院(蘇麗瓊、田基武，2004)。

當時行政院陳前政務委員其南認為有必要因應時代變遷，法制化需求，請內政

部協助邀請專家學者當面溝通。乃在其指導之下召開 8 次座談會，做了整體的變動，其重點略以：名稱改爲「社區營造條例」(草案)、賦予社區產生共識或決定(後稱社區營造協定)的法律的強制力及約束力、設計「社區團體協議會議」的機制與賦予社區營造審議委員會擔任審議的角色等(蘇麗瓊、田基武，2004)。

從這些重點當中，就可以看出以建立「社區民主」爲制度設計的核心，並非在充實社區的工作內涵，對社區原有內部操作的規範亦付諸闕如。該草案在行政院召開三次審查會議，並請行政院法規會就條文再做整理，經 2004 年 2 月 4 日行政院第 2876 次會議決議：「通過，送請立法院審議」，行政院於 2004 年 2 月 10 日函送立法院，該會期尚未進行審查，復因 2004 年年底立法委員改選，立法院新會期不再審查前一會期遺留下來之法案，因此，該草案退回行政院，在民進黨執政期間未再送請立法院審議。2008 年國民黨重新執政，對社區立法仍然興趣缺缺。

回顧臺灣近百年來社區工作的歷史，可以看出有幾個特色：

一、與先進國家社區工作思路接軌

從早期日治時期的「方面委員會」、「鄰保館」與「社會館」，到 1960 年代推動聯合國倡議的「社區發展」、1990 年代學習日本「造町」經驗的「社區營造」到了 21 世紀因應全球化效應，倡導永續社區經營，提倡農村再生等，都與世界先進國家社區思潮接軌。

二、能掌握社會脈動推陳出新

社區工作被鑲嵌在社會的結構當中，自然必須反映當時的社會情境。日治時期都市的社區福利制度、晏陽初等人對當時中國農村的深刻反省所推動的鄉村建設、國民政府來台之後所推動的四健會、基層民生建設、社區發展、福利社區化與社區營造，民進黨執政之後的新故鄉社區營造計畫、六星計畫與近來農委會的農村再生計畫，均是因應社會需求而發展出來的制度。

三、由政府主導演變成社區自主

早期的社區工作因政府的統治思維，與民眾對社區的認識不足，確實是由政府主導，例如日治時期與 1960 年代之後的社區工作均是例證。但是到了 1987 臺灣解嚴之後，威權體制解體，民間力量勃興，民主意識在臺灣社會快速孳長，也讓政府意圖控制社區的能力遽減。即使社區總體營造與農村再生計畫，仍由政府提出，但是社區是否配合？如何配合？其決定權仍在社區手中。亦即臺灣的社區政策已經突破傳統「由上而下」或「由下而上」的思維，走向政府與社區各負其責的伙伴關係。社區的自主性也在此種情形下大幅提昇，一味認爲社區會受政府「操控」的想法，恐怕是太低估社區民眾的民主素養。

四、從地方措施提升到國家計畫

臺灣在 1960 年代開始推動的社區發展工作，其實是靠當時臺灣省政府的大力

支持，其中社會處更是著力甚多。中央政府除了訂定相關法規，給予小額補助之外，並無實質的影響力。到了1990年代，李總統的大力支持與文建會的積極配合，使社區營造成為中央政府令人矚目的政策。民進黨執政更提出新故鄉社區營造計畫與六星計畫作為施政主軸，使社區工成為中央政府政策議題當中的重點。當前農委會的農村再生計畫，也是行政院的重要的施政措施。因此，社區工作已從以往的地方措施提升到國家發展計畫。

貳、前瞻

整體而言，臺灣社區工作的成效雖然不如經濟建設那麼耀眼，但也發揮「小兵立大功」的功能，在重要時刻具有畫龍點睛之效，例如：1970年代的基礎工程建設、1990年代社區營造與福利社區化及2000年代社區照顧關懷據點。當然，也產生了一些問題，例如：社區自主性仍嫌不足、與政府的角色關係仍須調整、社區民眾參與不夠與「福利社區化」必須加強(賴兩陽，2004)。社區營造所面臨的困境，依據曾梓峰的研究(1997:76-92)主要包括三大點：文化發展於社會再生產環節的脫落、專業團隊與專業論述的盲點與挑戰與政策執行環境脈絡的斷裂與落差。當然，沒有一個制度是十全十美，都必須在執行過程中加以修正。為了使臺灣的社區工作與日俱進，更上層樓，將參酌當前英美日等國社區工作的經驗，提出未來發展的方向，以供參酌。

一、他山之石：英美日社區經驗

我國的社區工作一向與先進國家接軌，以參採他國經驗作為推動的基礎。以下將介紹英美日三國社區工作的方法，以供思考。

(一)英國「社區新政」與「大社會」

1. 「社區新政」

當前英國最著名的社區計畫，就屬1998年開始，工黨政府啟動的「社區新政」(New Deal for Communities, NDC)。該計畫要在10年之內，投入20億英鎊於39個最貧窮的地區，以一種密集且統整的方式來處理其所面對的日趨蕭條問題。其主要目標在於降低國內最貧困地區與其他地區之間的落差，特別是其所面對的剝奪與不平等。NDC是奠基在社區及其代表的伙伴關係，要匯集社區居民、志願組織、地方政府和其他公立機構與民間企業，以共同致力於鄰里更新(黃源協，2009：44-45)。

NDC歷經10年的實施，依據英國社區與地方政府部(Department for Communities and Local Government)於2009年10月出版的報告書，2002-2006年之間主要變化包括：這39個NDC區域要比未進入試辦區者經歷到更正向的改變，治安獲得改善、失業率下降，NDC已取得初步的成效(黃源協，2009：49-50)。

2. 「大社會」

2010年英國保守黨取得執政權，首相卡麥隆(Cameron, D.)即推出大社會(The Big Society)希望結合眾力改善生活，賦予

人民更大的權力，希望權力可從唐寧街轉移到地方社區。有 3 個主要的部分(Cabinet Office, 2011)：

1. 社區培力(Community empowerment)

給予地方政府及鄰里更大的決定權並型塑自己的社區。改變由上而下的形式，讓鄰里組織決定他們的未來。

2. 開放公共服務(Opening up public services)

在公共服務的改革上，促使慈善、社會企業、私人公司與合作社可以提供人們高品質的服務。

3. 社會行動(Social action)

鼓勵與促進人們在社會上扮演更積極的角色，透過社區組織與社區優先計畫讓人們參與社區。

經由內閣中的公民社會辦公室將政府工作轉移至大社會計畫，給予志願與社區組織支持，其具體的計畫包括：大社會銀行(The Big Society Bank)、全國公民服務啓航(National Citizen Service Pilots)、社區組織者(Community Organisers)與社區優先(Community First)等計畫，大力推動(Cabinet Office, 2011)。目前正選定 4 個實驗區，人口 5 萬多的伊甸河谷，8 萬多的倫敦薩頓區，9 萬多的溫莎與梅登黑德，以及 40 萬人的利物浦，這四個地區包含了都市、市郊與鄉村(王健壯，2010)。

(二) 美國西雅圖的社區營造

美國西雅圖社區營造的成功典範是飛夢社區(Fremont)，但是一個成功的社區卻

不是只有民間力量可竟其功，必須政府給予一些鼓勵措施。西雅圖在 1990 年由萊斯(Rice, N.)擔任市長，創設社區發展局(Department of Neighborhoods)，以整合既有的社區發展辦公室、社區服務中心以及市民服務局，在各地陸續建制完成 13 個社區服務中心，以提供服務。透過這些中心的設立，以及工作人員的努力，個人和社區組織之間得以連結，進一步地共享興趣，以促進組織之間的聯繫。社區服務中心也協助個人和社區組織與市政府各部門之間的連結，引導各種計畫與服務，尤其是社區發展局。由許多方面來看，這些中心無疑是社區發展局工作基礎之所在(黃光廷、黃舒楣，2009：59)。

另在 1989 年設置「社區媒合基金」(Neighborhood Matching Fund)，提供個社區經費補助。這個基金由政府提供經費，而社區則配合提供相當於經費額度的志工勞力、物資捐獻或服務，以間接支持市民發起的種種計畫。在 1989 年，其計畫的經費總額是 15 萬美元，到了 2001 年，已達 450 萬美元，每年補助 400 多個社區營造計畫(黃光廷、黃舒楣，2009：73)。

(三) 日本打造觀光城鄉

1990 年代日本社區營造的經驗，深深影響臺灣的社區工作。2008 年全球遭逢了前所未有的經濟危機，也影響到日本的經濟發展，城鄉差距拉大。對地方來說，面對人口日益減少，如何尋求自立生存，是重大的政策課題。日本交通公社梅川智也提及「如果居助人口不增加，那麼藉由吸

引並增加觀光、交流人口，由外來遊客帶動周邊經濟效益，定可促進地方的活化」（蕭照芳等譯，2010: 364）。這樣的思維，帶動起日本近年來「觀光城鄉」的風氣。日本有名的社區營造學者西村幸夫認為：以往城鄉發展觀光與「城市營造」、「社區總體營造」是一種衝突的、背道而馳的作法。參與城鄉營造活動的成員，多半具有強烈社會運動性格，較少考量局外人的立場，要打造成一個「我們共同的家園」，這個「我們」當然不包括「觀光客」。地域經濟的開發，勢必帶來環境的惡化，但是如果為了保全地域環境，恐怕會造成地域經濟停滯不前，失去地域經濟的活力。因此，需要將地域經濟納入城鄉營造的範疇內思考，而在觀光方面，也要將重視地域社會的觀點，納入考量。因此，「打造觀光城鄉」就成為彼此立場力求平衡的方式（蕭照芳等譯，2010: 40-42）。

西村幸夫認為：所謂「打造觀光城鄉」是以地域社會為主體，善用地域的環境資源，藉以促進地域經濟繁榮的整體活動。對參與活動的工作者而言，各地活動都是獨一無二。以城鄉引以為傲的特色為中心，就可以消除地域社會、地域環境、地域經濟這三者的矛盾（蕭照芳等譯，2010: 42）。並以社區居民為三角錐頂點，結合技術人員、學者及行政人員共同推動，以建立在各地區的特色，邁向永續的觀光城鄉。

以上這三個國家的社區發展經驗，其核心價值都在塑造一個更好的社區環境，讓社區民眾享有更優質的生活。在作法上，國家（或政府）均扮演一個重要的角

色，英國的「社區新政」與「大社會」，即是典型的中央計畫；西雅圖則是地方政府積極作為，帶動社區發展；日本則在國家內閣總理的施政方針中提出，從官到民，邁向在地。當然，社區的主體是居民，居民對社區發展要有意識與想法，能夠擬訂具體計畫，與政府相關政策彼此配合，並付諸行動。這三個國家都是民主國家，即使政府如此大規模的引導社區發展，似乎也沒有人認為這是在妨礙社區自主。因此，社區自主性是否會受到政府的侵蝕，不在政府的作為，而在該國是否為民主國家，只要是民主國家，具有民主的決策過程，權力由下而上，社區的自主性就無需擔憂來自政府的威脅。

二、未來我國社區工作的努力方向

檢討過去，前瞻未來，為使我國的社區工作更上層樓，謹從政策、法規與制度三個層面研提以下建議供參：

（一）政策方面要研訂社區工作白皮書與綱領

我國的社區政策散見於社會福利政策綱領與其他計畫當中，最具體的是六星計畫，但已隨著閣揆異動而終止。中央許多部會均有相關的社區政策，但往往各自為政，缺乏整體規劃。建議整合各部會相關措施，提出社區工作白皮書，訂定社區工作綱領，以釐清政府社區工作的未來的發展方向。

（二）法規方面要儘速制定社區法案

我國社區工作缺乏法律依據，已如前述。因此，儘速訂定社區工作法律，刻不容緩。臺灣是一個民主國家，依法行政是重要的原則，政府的行政作為需要有法律依據，社區工作既然已是政府施政項目之一，自然必須儘快立法。其立法的原則，應能涵蓋多元的社區發展模式、民主自治的精神與扶助弱勢社區的精神，以落實公民社會的精神。

(三) 制度方面要依循扶弱、輔助與鼓勵之原則

爲了讓我國的社區工作更符合當前社會所需，參酌先進國家經驗，在制度發展上需依循扶弱、輔導與鼓勵的原則，具體作法如下：

1. 以培力觀點積極扶助弱勢社區

當前政府或民間對社區經費補助都集中方案計畫撰寫能力高者，資源集中，發展越來越好，造成許多「明星社區」。對於方案撰寫能力不佳的社區，既缺輔導，亦乏人才，形成貧者越貧的惡性循環。因此，政府有必要對於弱勢社區加強輔導，提升其組織與方案撰寫能力。

2. 聘用專人專職協助社區

當前社區工作人員以社區志工爲主，年輕人限於事業工作，無法全心投入；退休人員則在使用現代資訊工具、因應社區需求的能力，稍嫌不足。因此，透過補助措施鼓勵社區聘用專人在社區服務，是未來努力的目標。事實上，內政部「福利化社區旗艦競爭型計畫」已有補助社區聘用「專案經理人」的作法；華山基金會的「愛

心天使站」均以專職人員在社區推動服務工作，社區工作要扎根經營，不能一直倚賴志工式的服務，需要開始轉型成「專人專職」，才能奠定穩固的基礎。

3. 建立社區工作人員認證制度

熱心參與社區事務，固值肯定。但僅憑熱誠，缺乏知能，往往無法永續發展。因此，建構一套社區工作人員的訓練與認證制度，確有必要。從基礎訓練、專業訓練著手，分級分科，讓有心投入社區工作者求知有門，可以提升社區工作的水準。

4. 以社區人力物力奉獻折抵自籌款

社區接受政府部門的經費補助，常需準備自籌款。但是社區是典型的非營利組織，並無生產能力，何來自籌款？往往需要社區人士自掏腰包，又出錢又出力，看來熱誠感人，其實讓社區人士苦不堪言。政府應學習西雅圖社區發展局的作法，以社區志工服務時數或資源捐輸折抵自籌款，減輕社區經費上的負擔。另外應簡化社區經費核銷程序，讓社區民眾在經費使用上更具彈性。

5. 建構社區民主決策機制

民主選舉已是臺灣社會普遍的現象，但社區仍有少部分人壟斷的情形。因此，讓更多人有機會參與社區提案與決策，是社區是否落實公民社會很重要的指標。例如，一個地區之內，不限定只有一個社區發展協會，即是很大突破。社區內如有不同意見，如何透過一套民主機制，讓社區共識可以形成，甚至賦予法律執行的權力，均是未來努力的方向。

6. 建立社區輔導服務中心

社區組織在推動工作的過程，如遇到困難，往往求助無門，如能建立社區輔導服務中心，有固定的專家學者與實務工作者提供諮詢，可協助解決社區問題，促成社區工作順利的推動。

7. 鼓勵發展社區產業

即使接受政府或民間單位經費補助，社區經費仍頗為拮据，讓社區生財有道，才能改善這種情形。有計畫的推動「觀光城鄉」，發展社區產業已是必須考慮的發展方向。當然，地方政府的輔導措施頗為重要，以整體的規劃，才能帶動社區經濟的發展。

8. 推動聯合社區模式建構合作互助機制

每個社區各有所長，如能集合數個社區組成「聯合社區」，彼此相互學習，資源互通，就能提升社區能量，建立學習型社區與互助社區的模式。

9. 獎勵符合需求之社區創新方案

每個社區的狀況不一，需求不同，因此，需要鼓勵社區依據自己的需求，發展出創新的服務方案，以滿足社區需求。如果是人口老化的社區，就需發展更多的照顧服務；如是偏鄉遙遠，但農產豐富的部落，就需建立社區產物的行銷網路。這些措施，臺灣已有一些參考範例，可編成教材，以供參考。

10. 依據社區能力重新研擬社區績效評估指標

建構社區能力已是當前社區工作的重

點，社區評鑑要能正視社區的多元能力，以量化與質性兼顧方式加以評估，並擬定一套輔導改善的機制，而不只是走馬看花式的社區考核。

今年適值建國百年，可喜可賀。1949年之前的中國，局勢杌隉，動盪不安，建設不易。而日治時代的臺灣，對臺灣人而言，充滿矛盾情節，在政治上日本對臺灣仍是高壓殖民統治，剝奪與歧視臺灣人民；但日本殖民政府用心經營臺灣，引入許多先進制度，卻也奠定了臺灣現代化的基礎。1950年代之後的臺灣，從「反共復國，解救大陸同胞」、「三民主義統一中國」、「建設臺灣成爲生命共同體」、「四不一沒有」到「以臺灣爲主，對人民有利」，標示著逐漸揚棄大中國意識走向深化臺灣認同的過程。賈西亞·馬奎斯在《百年孤寂》一書當中提到：一個地方有親人埋骨，才算是家鄉。這句話應該適用於百分之九十以上的臺灣人，也就是以臺灣爲「家鄉」的意識，應是這塊土地上主要的認同。1990年代，我國在民主體制確立之後，臺灣也成爲華人社會當中唯一享有完整民主與自由的國家，這種成就無疑是全體住民的力量相互會通、相互凝聚的結果。相信這種力量的發揮，一定可以把臺灣型塑成爲一個民主自由、活力創意與溫暖關愛的「社區」，奠定未來永續發展的基礎。

（本文作者賴兩陽現為東吳大學社會工作系副教授）

📖 參考文獻

- 王培勳(1998)。社區工作在臺灣推動經驗及未來發展趨勢。收錄於詹火生、古允文主編「新世紀社會福利政策厚生白皮書—社會福利篇」。臺北：財團法人厚生基金會。
- 王培勳(2002)。我國社區發展工作之回顧。社區發展季刊，(100)，44-59。
- 王健壯(2010)。卡麥隆的民主實驗。聯合報 2010 年 7 月 25 日 (A4 版)。
- 臺灣社區新聞網(2011)。http://www.dfun.com.tw/?cat=1067。瀏覽日期 2011/1/8。
- 行政院文化建設委員會(1999)。臺灣社區總體營造的軌跡。
- 行政院農業委員會水土保持局網站(2011)。http://rr.swcb.gov.tw/qa_inside.aspx?id=4。瀏覽日期 2011/1/8。
- 李明政(1997)。近代臺灣社會行政的發展。收錄於臺灣省政府編印「臺灣近代史(社會篇)」。南投：臺灣省政府。
- 林萬億(2003)。當代社會工作—理論與方法。臺北：五南圖書公司。
- 林萬億(2008)。臺灣的社會福利：歷史經驗與制度分析。臺北：五南圖書公司。徐震(1980)。社區與社區發展。臺北：正中書局。
- 杵淵義房(1940)。臺灣社會事業史(1980 復刻)。臺北：南天書局。
- 唐啓明(1997)。臺灣省社會福利社區化的過去、現代與未來。社區發展季刊(77)，13-21。
- 黃光廷、黃舒楣譯，Jim Diers 著(2009)。社區力量：西雅圖的社區營造實踐。臺北：洪葉出版公司。
- 黃源協(2009)。社區工作新取向—社區能力與社區資產。南投：內政部社會福利工作人員研習中心編印。
- 黃源協、黃松林、蕭文高(1999)。社區照顧的政策與實踐—以英國新堡市與臺灣省臺南市為例。暨大學報(3:1)，263-296。
- 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。
- 張偉國(2011)。http://www.epochtimes.com/b5/2/10/10/n234167.htm。瀏覽日期 2011/1/8。
- 曾梓峰(1997)。「社區總體營造」政策暨社會效益研究。臺北：行政院文化建設委員會。
- 楊孝滌(1985)。建立以「社區為推展社會福利服務工作模式」規劃與評估之研究。臺北：中華民國社區發展研究訓練中心。
- 蔡漢賢(2002)。《容舊傳統與新思維於社區工作中—社區在造的新願景》，社區發展季刊(100)，34-43。
- 維基百科晏陽初(2011)。
http://zh.wikipedia.org/zh-hk/%E6%99%8F%E9%99%BD%E5%88%9D。

瀏覽日期 2011/1/8。

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。

賴兩陽(2004)。全球化、在地化與社區工作。社區發展季刊(107)，120-132。

賴兩陽(2006)。臺灣社區工作法制化過程探析：兼評社區營造條例草案。收錄於輔仁大學社會工作系主編「華人社會社區工作的知識與實務理論」。臺北：松慧文化公司。

賴兩陽(2009)。社區工作與社會福利社區化（第三版）。臺北：洪葉出版公司。

蕭玉煌(1999)。組織再造—社區組織工作省思與前瞻。社區發展季刊(87)，16-34。

蕭照芳等譯，西村幸夫編著(2010)。大家一起來！打造觀光城鄉。臺北：天下雜誌公司。

蘇景輝(2003)。社區工作—理論與實務。臺北：巨流圖書公司。

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」介紹。社區發展季刊(107)，5-21。

Cabinet Office (2011). <http://www.cabinetoffice.gov.uk/big-society>. 瀏覽日期 2011/1/8。