

# 我國社區發展工作現況與未來展望

簡慧娟、王燕琴

## 壹、前言

社區發展工作在我國已推展多年，自 1965 年行政院將「社區發展」納入「民生主義現階段社會政策綱領」，確立了「社區發展」為我國社會福利措施七大工作要項之一，自此社區發展工作成為政府重要施政項目的一項。而隨後 1968 年制訂了「社區發展工作綱要」，作為社區工作之政策方針，臺灣省政府也公布「臺灣省社區發展八年計畫」，預定在全省完成 4,893 個社區的基礎工程建設，並進而推動生產福利建設與精神倫理建設，至此社區發展普遍地在臺灣各地區推行，政府也挹注了大筆的經費在基層社區的建設上。推行期間內政部於 1983 年將該綱要修訂為「社區發展工作綱領」，爾後又因應臺灣地區解嚴，民間社會力的釋放，而於 1991 年 5 月 1 日再次修訂發布「社區發展工作綱要」，將原先由政府指定成立的「社區理事會」，轉化為「社區發展協會」，改採以人民團體型態運作，社區發展工作也自由上而下的推動，轉為由下而上，期以民眾為主體的發展。而這樣的社區發展脈絡，在 1990 年代發生重大轉

變。

1990 年代內政部大力推動福利社區化工作，於臺灣地區擇定 5 處鄉鎮市區，作為推動「福利社區化」的實驗區。同時間，臺灣省政府社會處也擇定 5 處社區或機構，作為福利社區化的試辦區，一時社政部門社區工作的重點，均在於推動福利社區化與社區照顧。而在該時期，社區總體營造的理念，也由文建會所主導倡議，開創出社區營造工作，在李前總統進行政策宣示外，文建會的大額經費補助，更使「社區」在各地蓬勃發展。2000 年代中央陸續推出新故鄉社區營造計畫與臺灣健康社區六星計畫，推動全面性的社區改造運動，透過產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環保生態、環境景觀等六大面向的全面提升，將社區工作做一全面性的整合與推動，以打造一個安居樂業的「健康社區」（行政院，2005），使我國社區發展工作邁入新的里程碑。

然而隨著政權輪替，政府財政拮据，中央社區發展預算近幾年雖然逐年減少，但社區民眾經過這十多年來的培力與啓迪，社區發展在地方已逐漸展現出不同的面貌。因此，本文試圖就 2002 年至 2011 年這階段我

國推展社區發展工作之成果，藉以瞭解現行我國社區工作之概況，從而對未來政府在社區發展工作上提出政策願景與展望。

## 貳、我國社區發展工作現況

依據內政部統計，截 2011 年底，我國社區發展協會數計有 6,650 個社區，與 2001 年時的 5,584 個社區發展協會相較，增加了 1,066 個社區發展協會。而這六千多個社區其所涵蓋的人口數達 2,113 萬 5,360 人，相較於我國 2,300 萬餘人，社區居民數達全國總人口數 9 成以上，這意謂著社區工作所服務與照顧的對象與範圍，幾近全國整個人口。這也隱涵著，在我國施政上，除了行政體系的鄉鎮、村（里）外，事實上，「社區」已成為政府最

重要的業務推動單元與傳播管道，也無怪乎，社區工作越來越受到政府各部門的重視。

根據內政部統計這 6,650 個社區發展協會主要經費來源仍是以政府補助經費為主，而且有高達 7 成的經費來自於政府部門（詳如圖 1），僅有 3 成屬於社區自籌經費。這樣的情形，反映社區發展協會的工作重點仍受到政府補助經費的影響甚鉅，或者是多數社區多在協助政府推動各項政策方案。而這種經費來源大幅來自政府補助經費的情形，在近幾年似乎有愈來愈明顯的趨勢，對於政府或社區民眾多年來強調社區自主的工作理念，究屬正面影響或是負面影響，頗值得進一步地探究。

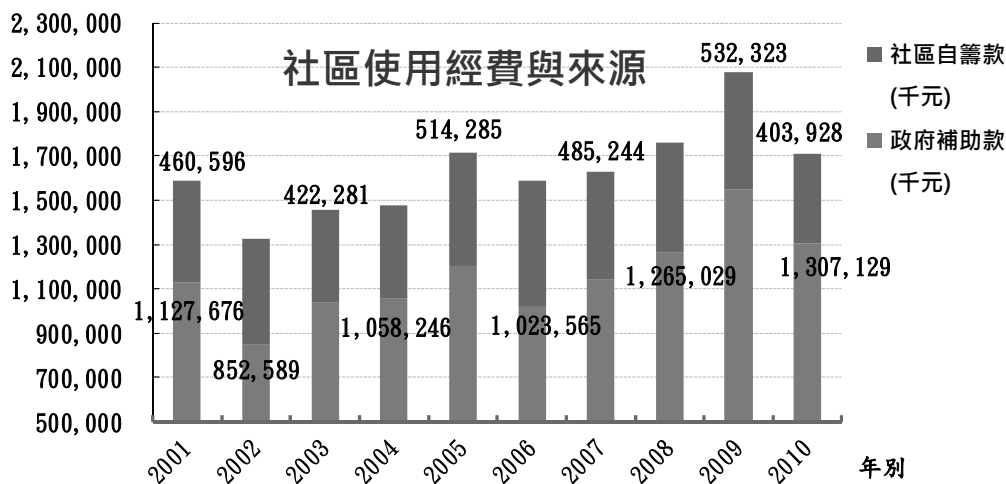


圖 1：社區使用經費與來源

資料來源：內政部（2011a）

就社區發展工作綱要所列的工作項目觀之，現行我國社區發展工作其成果如下：

### 一、設置社區活動中心

截至 2011 年 12 月底止，臺灣地區已有社區活動中心 4,236 幢，提供社區民眾召開會議、辦理地方性兒少、婦女、老人活動或是居民平日休憩、聚會、聯誼之場所。此外，為強化社區活動中心功能，各縣市政府除自行訂定社區活動中心管理維護辦法外，亦編列經費補助充實社區活動中心設施、設備，以使各社區活動中心能有效地管理與運用，使社區活動中心發揮應有的功能，對社區民眾提供有效且多功能的服務。

## 二、提升居民社區意識凝聚

所謂社區意識，係指居住在某一地區的人，對這個地區及其鄰人有一種心理上的認同與融合，也就是所謂的歸屬感；也就是人們認為這個社區是屬於他的，而他也屬於這個社區（徐震，1995）。李易駿（2011）則認為「社區意識」這個構念，應包括：熟悉感、認同感、歸屬感及榮譽感四個概念。在社區

工作中，社區意識是社區工作成敗的關鍵因素之一。因此，社區工作的核心重點在培力社區，而啓迪社區居民投入社區工作之前，必然以凝聚社區居民社區意識為先。因此，內政部每年均編列經費補助各社區發展協會編印社區刊物，以報導社區事務，增進社區居民對社區人、事、地、物、生活與文化的瞭解；或是補助協會辦理社區成長活動、生活講座研習、兒童、青少年育樂休閒活動、婦女及老人健康活動、媽媽教室、民俗文化技藝活動、社區性福利服務等，無非是希望藉由這些社區活動，達到敦親睦鄰，促進社區居民互動，提升社區意識的目標。

依據內政部統計，截至 2011 年底，計有 1,013 個社區發行社區刊物，社區圖書室的設置計有 833 處，另有社區民俗技藝團隊 1,983 隊，社區媽媽教室 3,736 班，社區長壽俱樂部 3,412 處，社區守望相助隊計 1,555 隊，以及社區志願服務隊 2,775 隊（詳如圖 2）。

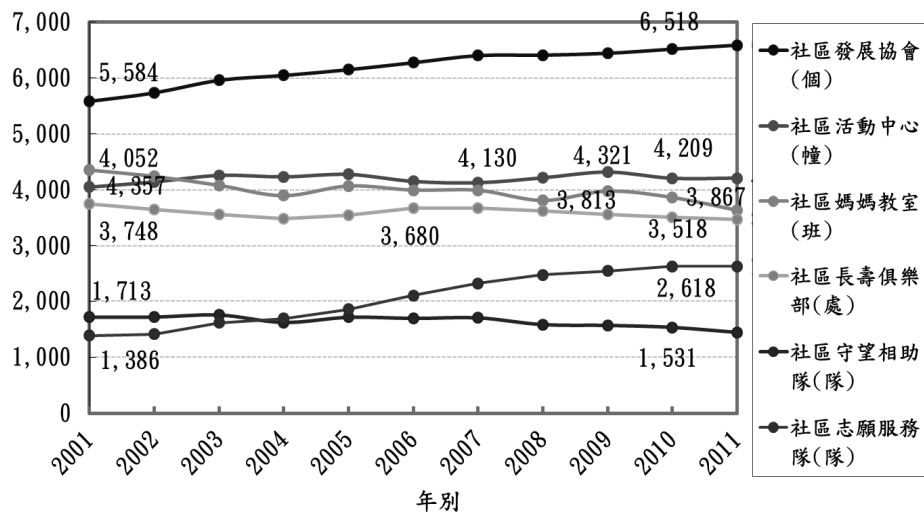


圖 2：2001 年至 2011 年社區工作成果統計圖

資料來源：內政部（2011a）

這 10 年來的工作成果，雖然各個工作項目或數據整體呈現很平穩地態式，但其中也呈現幾個值得注意的現象：

(一)社區長壽俱樂部數量逐漸成長：這個趨勢對照我國人口逐漸高齡化的現象，並不令人意外，但其顯示老年人口逐漸在社區內成立社區次級組織，推動老人福利服務工作。同時，也顯示社區發展協會也逐漸回應社區老年人口的服務需求。未來，社區發展工作也愈來愈需要關注老人的照顧與福利議題。

(二)社區守望相助隊近幾年有微幅下降之勢：鼓勵社區民眾發揮守望相助的精神組設社區守望相助隊，向來是政府結合民力，維護社區治安的重要工作。社區守望相助隊數的減少，不代表政府或居民對社區治安的忽視，相反地，仔細探究其數據背後的原因，是因警政部門在政策上推動村里巡守隊與社區守望相助隊的改組與整併所導致的結果。以臺中市政府為例，其即以經費補助方式輔導社區守望相助隊進行改組為村里巡守隊，以使過往多元化的警民協力方式，逐步朝向單一事權、里鄰為主的社區巡守方式，結合社區居民推動治安維護工作。

(三)社區志願服務隊數逐年成長：社區工作的蓬勃發展，使得志工需求人數大幅增加，尤其，近年各社區發展協會推動社區照顧關懷據點，使得志工投入更形踴躍與積極。當然，志願服務法 2001 年施行以來，在政府的大力倡導之下，也使得各社區發展協會越來越重視志工的組織與訓練，社區志工隊數有明顯的增長。面對這項豐沛

的社區人力資源，未來要如何地加以組織、運用、激勵與維繫，是社區發展協會以及政府部門必須積極面對的課題。

### 三、推動福利化社區旗艦型計畫

誠如前所述，福利社區化工作一直是政府推動社區發展的核心工作。因此，內政部於 2005 年起推動福利化社區旗艦型計畫，其以競爭型、計畫性的經費補助，來鼓勵地方政府進行社區培力。以聯合社區方式，運用績優社區發展協會帶領其他社區，共同推動福利社區化工作。藉由地方政府、專家學者與績優社區實務工作者，以及專業社工人員的陪伴與培力，培植社區發展自主、互助機制，讓福利服務工作能深化於基層社區，以求社區的永續發展。自 2005 年起至 2011 年止，內政部計已補助臺北市北投區吉慶社區等 16 個社區發展協會，補助金額計 3,361 萬 6,000 元整。

是項計畫係為期 3 年的計畫，期間並補助 1 名專業社工人力，使得傳統社區發展協會缺人缺錢的窘境，得以獲得穩定而專業的人力進駐，持續地培力社區。再加上該計畫重視績優社區的引領，讓社區工作成效良好的社區夥伴可以分享其推動經驗，透過社區間的相互學習、經驗分享、協力與結盟，讓社區工作成效顯著提升。依據桃園縣政府（2010）委託賴兩陽教授所進行的研究中發現，各個執行旗艦計畫的社區，普遍認可旗艦計畫對社區能力有正向的影響，其中在社區參與力、組織能力與網絡能力上是社區自覺能力提升最多的部分。

隨著中央的政策引導，目前許多縣市政

府也紛紛推動小旗艦計畫，以桃園縣政府為例，其在縣內將社區的組成型態，分成啓航型、續航型與領航型 3 種，而由社區依據其意願自行選擇社區方案內容；而同樣地臺南市政府、屏東縣政府等縣市也有類似的小旗艦計畫在進行與推動。在在顯示，過往社區單打獨鬥方式已發生轉變，越來越多的社區瞭解到社區合作的必要性，聯合社區與社區間的資源聯結與互助合作，愈來愈受到重視。

#### 四、辦理社區發展工作評鑑

評鑑 (evaluation) 可視為是管控品質、稽查之工具，在使用方法上，須注意評鑑標準之訂定、蒐集相關資訊，以及應用此法來衡量價值、品質、方案成效、建立組織能力等，或用以提供決策之參考資訊，讓評鑑的過程更臻完善 (Worthen et al., 1997)。因此，評鑑常被政府用來作為確保服務品質，衡量服務績效，激勵人員士氣的重要工具。

有鑒於此，內政部於 2001 年訂頒「社區發展工作評鑑實施要點」，用以督導地方政府落實推動社區發展工作，並輔導社區發展協會健全組織，強化社區福利服務功能，積極建設社區，增進居民福祉。2001 年起內政部依據上述要點每年辦理社區發展工作評鑑。2008 年起內政部改採分區評鑑，將全國 22 個縣市分為南、北兩區隔年接受評鑑。這項制度性的變革，使得地方政府不再因為年年必須接受評鑑，而忙於資料準備等工作，轉而讓地方政府更有餘裕的時間去輔導社區，同時，也讓地方政府能有相當的時間針對前次評鑑委員所提出的意見或建議，去進行改善或調整。

以 2011 年內政部社區發展評鑑為例，計有 9 個直轄市、縣（市）政府參與評鑑。評鑑結果在縣市政府部分，計有 3 個直轄市、縣（市）政府評列優等、另有 6 個直轄市、縣（市）政府獲列甲等；另在社區發展協會部分，計有 4 個社區榮獲卓越社區殊榮；績效組部分，列優等者有 6 個社區、列甲等者有 12 個社區，列特色單項績優者計 13 個社區。整體言，評鑑委員均對地方政府與社區發展協會的推動成效抱持正面與肯定的看法，顯示社區工作在不斷地評鑑、改進過程中，這 10 年間有長足的進步（內政部，2011b）。參照內政部（2011c）2011 年委託國立中正大學所做的「社區發展工作評鑑制度評估及未來方向之研究」，亦肯定了這項評鑑制度的實施對社區帶來正面的效果。

#### 參、未來工作重點與展望

今（2012）年行政院頒布新修正的「邁向公平、包容與正義的新社會--社會福利政策綱領」（內政部社會司，2012），其中即揭櫫「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，營造活力自主永續的公民社會」作為政府社區發展工作的政策方針。因此，筆者以為當前我國社區工作的願景，應當是營造一個幸福、自主、活力、永續的社區。而為實現這樣的社區願景，未來社區發展的工作重點如下：

##### 一、推動社區工作法制化

現行政府推動社區發展係依據「社區發展工作綱要」，然該綱要自 1991 年修訂以來，

期間我國政治、經濟、社會環境已有重大轉變，社區發展不論在工作理念、推動模式與外在環境上亦產生重大改變。而該綱要係內政部訂頒之行政規則，法律位階偏低，以致產生中央及地方政府權責不明，公私部門角色定位無法有效釐清的現象，實有必要儘速研議制定法律。有鑒於此，內政部於 2011 年運用公彩回饋金補助東吳大學賴兩陽教授，進行「社區發展工作法制化研究」，並於 2012 年提出「社區發展工作法」（草案）。內政部將以該草案為架構廣徵地方政府、學者、專家、社區代表及相關單位意見後，研提社區發展工作法草案，加速社區發展法制化工作，讓我國社區工作可以全面性制度化地推動。

## 二、持續培力社區人才，健全社區組織功能

健全的社區組織是社區工作的基礎，人才更是社區發展推動之礎石。因此，內政部除持續辦理社區人才研習訓練外，並將輔導及結合直轄市、縣（市）政府，主動、有系統地進行社區人力培訓工作。培訓的對象除了社區發展協會的領導人或是工作幹部之外，也將鄉（鎮、市、區）公所社區承辦人納入，以使行政體系基層同仁理解社區工作的意涵與方法，從而使社區工作更為深化。而在社區實務工作者或是幹部培訓方面，必須強化其社區組織功能，提升其社區問題處理能力，讓社區發展協會能在會務、財務及業務等面向，全面地健全發展，建構居民共同的社區願景，進而足以承載來自政府不同部會、單位的資源，運用社會民間資源，結

合在地的人力物力與資源，提升社區居民福祉，增進社區生活的品質。

## 三、加強推行社會福利社區化，全面建立社區福利服務網絡

社區是社會福利實施的尖兵，要確保福利服務落實於基層，就必須結合社區來推動各項社會福利服務。內政部應結合地方政府、社區民眾持續推動「福利化社區旗艦型計畫」，鼓勵各地方政府整合社區發展協會，以績優社區帶動其他潛力社區，共同研提創新服務方案，拓展社區福利服務，讓福利服務關懷網絡逐步在社區中扎根，綿密兒少、婦女、老人及身心障礙者在地化的全面性整合型社會福利服務網，提供社區居民及時適切的轉介服務。

## 四、建構社區資源平臺，鼓勵社區永續發展：

社區發展工作必須結合各方社會資源，因此政府應當加強不同部門間的溝通協調與合作。因此，內政部應秉持主動與積極的態度，加強與教育、文化、交通、環保、農林、民政、衛生等推行社區發展相關單位的協調聯繫，分工合作，以發揮整體力量，來加速推動社區建設工作。期盼中央與地方政府共同努力，輔導各社區發展協會，提升社區能力，積極地因應地方特質與需要，充實社區居民精神生活內涵，發展社區特色產業，增加社區居民經濟收入，建立良好的社區互助機制，讓社區得以永續發展，追求富麗、安康的幸福生活。

## 五、鼓勵社區追求卓越，進行標竿學習，擴大社區影響力：

目前內政部及各縣市政府均定期辦理社區發展工作評鑑，而評鑑實施的目的，在有效激勵社區，並導引社區發展協會發揮組織功能，推動各項建設。因此，未來政府部門仍應賡續辦理社區發展工作評鑑，以協助社區瞭解自身業務推動的優缺點，俾據以檢討改進，策勵未來。此外，透過評鑑，中央可以對社區發展推動成效良好的地方政府與社區，適時予以獎勵及表揚，激勵地方社區工作人員士氣。另可以結合評鑑績優之社區，辦理社區觀摩、研習與參訪活動，以推廣其成功經驗，使其在社區輔導工作上，扮演更積極的角色。透過案例的引介、經驗的傳承與實地的參訪交流，不僅有助於績優社區持續追求卓越與永續發展，也可帶動其他社區引為借鏡，從而見賢思齊，迎頭趕上。

## 肆、結 語

社區發展是一種多目標、長遠性、綜合

性的社會福利事業，也是一種透過社會運動方式與教育過程來培養民眾社區意識，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，來改善社區居民的經濟、社會、文化等環境，整體性地提昇社區居民生活品質。社區發展工作在我國推動不僅饒有歷史，更有豐厚的基礎與成果。在邁入 2012 年的現在，回顧階段性的推動成果，不僅一方面是對政府及民間部門多年來努力表達敬意與肯定，更重要是檢視、反省與思考未來的政策方向與推動策略，以為下一個階段的社區發展工作奠基，並積極回應社區民眾的需求與期待。

社區工作是永無止境的工作，也謹以此文向多年來在基層默默服務的社區居民、工作幹部、專家學者，以及相關單位政府部門工作夥伴表達深深的敬意。（本文作者：簡慧娟為內政部社會司司長；王燕琴為內政部社會司社區及少年福利科科长）

**關鍵字：**社區發展（community development）、社區工作（community work）、工作成果（work effort）

## 📖 參考文獻

- 內政部（2011a）。內政統計年報。臺北：內政部統計處。
- 內政部（2011b）。100 年度社區發展工作績效評鑑報告。臺北：內政部。
- 內政部（2011c）。《社區發展工作評鑑制度評估及未來方向之研究》。嘉義：國立中正大學。
- 行政院（2005）。《行政院臺灣健康社區六星計畫》。
- 桃園縣政府（2010）。桃園縣政府委託研究桃園縣聯合社區工作模式培力計畫—內政部旗艦社區及桃園縣旗艦社區工作模式之比較。桃園：桃園縣政府。
- 李易駿（2011）。當代社區工作（3 版）。臺北：雙葉。
- 徐 震（1995）。〈論社區意識與社區發展〉。《社會建設》，第 90 期，頁 4-12。

Worthen, Blaine R., James R. Sanders, & Jody L. Fitzpartick. (1997). Program Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines (2nd ed.). New York: Longman.

內政部社會司 (2012)。中華民國建國一百年社會福利政策綱領--邁向公平、包容與正義的新社會。網址：<http://sowf.moi.gov.tw/18/index.htm> (2012 年 4 月 23 瀏覽)