



社區發展工作：以安全、福祉、幸福 為導向的新思維

郭登聰

一、評鑑與問題——代前言

內政部自民國九十年起訂定社區發展工作評鑑實施要點，此要點係為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，以增進居民福祉，期透過評鑑，以瞭解遭遇困難、執行缺失，俾據以檢討改進(內政部，2008)。簡言之，此要點的訂立是為了解政府推動社區發展工作的現況、成果、問題並進而提供相關的輔導。當然對於評鑑的效果和方式，專家學者有諸多的看法和意見(王順民，2010)。但不容否認，藉由評鑑確實能對於我國社區發展工作的推動有所了解和掌握。大致而言，經過近十年來的評鑑結果，一般對於我國社區發展工作的推動大多給予相當的肯定和讚賞(劉弘煌，2011、謝振裕，2011)，不過其中也不乏諸多的批評和建議。仔細觀察社區評鑑要點的內容，可發現其評鑑大致包含(一)直轄市、縣(市)政府中，1.社區發展年度工作計畫與經費之編列及執行。2.社區發展協會輔導之執行及績效。3.辦理福利社區化業務經費及執行成果。4.辦理社區人才培育與有關方案之推動及

績效。5.社區發展資源運用及業務整合績效。及(二)社區發展協會評鑑項目，含 1.會務、財務評鑑項目 2.業務評鑑，以社區發展工作綱要規定工作項目、政策(或方案)配合項目、社區自創工作項目或所列評鑑主題自選三項，其中至少須有一福利社區化工作項目參加評比(內政部，2008)。

大致而言，學者專家藉由評鑑的機會，能夠了解國內社區發展工作推行的現況和問題所在，同時也可以發掘其的優點和長處。但以國內現有超過五千個社區發展協會而言(內政部，2012)，每次的評鑑只能了解其中的部分。因此並未能夠完全掌握整體社區發展工作的全貌，不過從評鑑所選取的對象，係由各縣市績優社區推薦而成，並進而分組評鑑，雖不全然具代表性，但仍有可取之處。也因此每次的評鑑所累積的專家學者之意見，無疑的也反映了國內在社區發展工作上的困境和問題所在。誠然這些學者專家大多基於鼓勵和支持的角度提出諸多良善的諫言和建議，其內容大致包含著現有社區發展工作在政府部門方面有著法令不周、政策不

明、行政不清、經費不夠及人力不足的問題。社區方面，普存的現象也不脫社區人力斷層、能力不足、財力不夠、管理不彰、派系糾葛、政治介入、界線不清、專業欠缺、資源零散以及服務乏力等等現象和問題（吳明儒，2011、李聲吼，2011）。不過其中最重要的以社區發展工作而言，現行所提供的服務內容可謂五花八門，同時各種形態糾結、觀念做法混淆，更清楚的說今天我們在社區發展工作所看到的服務項目，可稱是集大成之作。既有福利社區化、社區照顧、社區營造甚而六星計畫等項目的綜合，尤其是若干重點的服務項目著重在社區老人照顧或關懷據點，乍看滿符合現行社區老化的問題，但其實內容卻有重大的落差和欠缺（郭登聰，2011a）。

儘管按內政部社會司所公布的社區發展的工作內容，目前的主要措施為(1)設置社區活動中心(2)辦理精神倫理建設活動(3)辦理社區守望相助(4)推動社區志願服務，另外就是推動社會福利社區化（內政部，2012）。按此政府公布的社區發展工作的內容，顯然與目前評鑑工作的所見，是一致相符的。但本文在此卻要提出嚴肅的思考，也就是到底目前的社區發展工作是泛指整個政府所推動的社區發展工作，或者社區發展工作應該是符合學術上所規範和界定的內容。一般而言，對於社區工作可分為三種層次，一者是社區工作，二者為社區組織，再三為社區發展（蘇景輝，2009、甘炳光等，1995）。社區工作乃是意指符合社會工作三大專業方法之一，其次，社區組織則是針對都市化發展所產生的各種適應和需要的問題，而有一套集體性

的社會行動力量，再者社區發展則是二次世界大戰之後為聯合國所慣用的一種社會運動名稱，其地點乃集中在當時未開發或落後的地區，而進行的一套社會改造運動。其與社區組織的差別，乃在於前者以都會地區為主，而後者是以鄉村地區為主。不過這三個名稱後來學者專家亦不過於細分而混用後交替使用而在我國社區發展的引進大致是在1960年代，較為具體的名稱則因聯合國的關係加上當時我國的政治經濟社會環境，乃處於未開發國家，因此而沿用了社區發展的名詞，順此，社區發展本身即指著人民與政府合作以改善社區的政治經濟社會文化，把社區與國家結為一體，以促進國家的發展，事實上其內在也包含著民眾自主和政治民主的涵義在內，當然在我國社區發展自1960年代初引進之後，除了沿襲日據時代的社區概念，和接續在中國的鄉村建設運動及平民教育運動，而更進一步配合當時的基層民生的建設，和國民義務勞動，而健全了社區發展的涵義（李易駿，2012）。社區發展接連被列入行政院民生主義現階段社會政策的七大項目之一，並以此做為推動整個社會福利政策的方法，同時在民國五十七年社區發展綱要的頒布，使社區發展有明確工作的方法與目標，同時也具備法律為的依據。而在當時的臺灣省政府，也因此訂定了社區發展的八年計畫，但此計畫雖極為周延和完備，但到1972年因遭逢能源危機及十大建設推動政府財政吃緊，而將此八年計畫改為十年計畫。更重要的是，此計畫更具體明確的將社區發展的建設目標呈現(一)完成社區基礎建設，以消滅髒亂、美化環境。(二)實施生產福利建設，以

消滅貧窮、改善民生。(三)推行精神倫理建設，以端正風氣、重建道德。而此三大建設也成為整個社區發展的主要內容。甚至到民國八十八年社區發展綱要的最後修訂，依然維持著此三大建設的精神和內涵（王培勳，2002）。

矛盾的是，今天因社會環境的變動，導致社區發展工作也產生了諸多的轉折和調整，當我們在社區評鑑工作中所見的內容，可能就是此情境下的結果，當然社區發展是否必然是依三大建設作為核心主軸，其實為不可變動和逆轉；或者社區發展該是因應情境的改觀而有不同的方式出現。此問題乍看似乎沒有什麼爭論之處，畢竟社區發展是為解決社區問題，促進社區的進步發展而來，任何有助於其問題改變者，皆被視同是社區發展的一環。果真如此，現行的做法是否真符合此等說詞的圓滿，或是現行的社區發展，已經背離了社區發展的本意，本文更要明確指出，從評鑑的意見中，可以明顯的感受到，哪怕是現行的社區發展的內容和做法，也未必真能滿足和符合社區發展的原意，更遑論與其原始精神的契合。因此本文目的，即是藉由社區發展評鑑的意見，檢視現行社區發展的內容，回溯社區發展的原貌，並在現行的社區環境的問題中尋找可能的社區發展的模式或是新思維的出現，最終得以還原社區發展的最終涵義。

二、正名與混雜

從上述的文意可以了解，本文的目的並不是在否定現行內政部所推動社區發展工作的對錯，而是想進一步的釐清以目前所推動

社區發展工作的內容，是否悖離了原有社區發展工作的本質。容此對於社區發展工作的原意再做釐清。社區發展工作是源於 50 年代，尤其是二戰結束後，聯合國在戰後復甦工作之外，另對於落後及未開發國家基於發展理論為導向的一個建設工作。其強調人民力量的培植，並著重人民與政府的合作，且政府能基於資源的充分開發和整合以利於社會、經濟、文化的發展。除此之外，其內在含有人民自主及政治民主的意義，所以其結論乃是一個以人民為先，國家為輔的發展性建設，並具有社會改造的態勢和精神展現。當然，以聯合國的理想要落實在每一個落後及未開發國家，本身即是一個具有矛盾和衝突的合成結果（張鴻鈞，1971、郭登聰，2004）。畢竟，在當時諸多類此型態的國家大多尚未具有開放的民主、發展的經濟、多元的社會乃至包容的文化等條件。因此要人民具有自主或自決的能力，能為社區的福祉和權益有所付出並能夠主導社區需要的滿足和問題的解決以達到發展的目的，且能夠與政府協調合作顯然並不是普存在每一個國家社會之中。因此最後的結果，起碼以我國的經驗而言，反落入以聯合國的力量推動，激發政府的積極介入，並由菁英團體作為主導，配合國家的經濟發展，成為國家經濟發展中社會建設的一環（郭登聰，1997）。事實而言，以當時的時空環境，還要加上其他的政治因素的考量，尤其是在 1950 及 60 年代的臺灣是充斥在戒嚴和威權的時期，人民力量的釋放和崛起恐非符合當時的狀態。加上政府對於當時人民團體的控制，以及鄉村和都市內農工階級的擔憂。因此社區發展雖具有一分

良善的理想和理念，並希冀能建設一個進步發展的社會與國度，其結果反成為當時政府發展經濟及社會的目標，並含有政府控制及主導的涵義存在。

儘管政府在當時的時空有如此的思考和作為，平心而論，以當時臺灣社會所具備的各項發展條件，委實仍有其不足和落差。儘管日據時代所殘留的各項建設基礎，卻不全然符合當時社會的狀態。在一個標榜反共復國的年代，發展經濟、強化財政、鞏固國防、成全大業是一種不變的邏輯（郭登聰，1986）。因此政府在自身需要及外力壓迫之下，發展經濟是一個必然的方向，從1950年代開始四年一期的經濟計畫，啟動了國家的經濟發展。但為了兼顧社會的需要和問題的解決。畢竟從農業化轉向工業化，以致商業化，進而都市化，此一歷程帶來諸多的社會問題，也因此我國社會福利的發展被認為具有所謂工業化邏輯的現象存在（彭懷真，1983）。當然對我國而言，社會政策的訂定除了上開原因之外，另外尚有諸多的因素，包括經濟發展的需要、美援結束的穩定、社會投資條件的強化，更重要是在政治方面剛好中國大陸在當時正是文化大革命初期，為印證人民公社的不當，復興基地的我國相對卻能展現一種經濟發展、社會安定的面貌，顯示其間的強烈對比（郭登聰，1986）。簡而言之，在政府發展經濟掛帥的前提下，社區發展既成為國家社會建設的一種象徵和工具，除了印證兩岸發展的差異以外，更顯示我國社會經濟建設的成果。也因此，社區發展可稱是由國家做強烈的主導和介入。正如前述，其內含著政策性的需要和當時社會環境

的必然。因此我們可以看到為何在1965年民生主義現階段政策，其七大政策項目中，社區發展即列為其一，同時政府也以社區發展做為推動整體社會政策的方法，其涵義是顯而易見的（內政部，1965）。社區發展良莠的分野，也往往始於此一關鍵，大致上學者專家都持著較負面的看法，認為政府對於社區發展的過度介入和干預，甚而讓社區發展淪為政治選舉的踏板，更甚而抹煞人民參與的學習和自主力量的培植，其結果全然背離聯合國的原意（陶蕃瀛，1994）；倘若從當時的時空環境條件來看，確實政府對於社區發展的插手，有其需要也有其矛盾。需要乃是因當時發展條件的不足；矛盾乃是社區發展淪為政府的政策內容和行政目標。顯然社區發展在我國確實是背負著極為複雜的包袱狀態，在此短文無法逐一詳述，但顯見在其批判之餘，我們仍可從社區發展所推行的三大建設，與當時社會環境結合的真實性作探討和思考。基礎工程建設除了是社區硬體興建和改善；生產福利建設則是考量當時社區的狀況，尤其是農村社區的經濟發展，和人民經濟條件的不良而能有所調整，而福利作為則來協助這些投入經濟生產工作的個人和家庭減輕和舒緩其壓力和負擔；精神倫理建設則是意味著社區發展的終極成就讓民眾能夠藉由社會福利服務而有美好生活的達成。因此，倘若仔細分析此三大建設的內容及其涵意，誠如前述所言，乃真正的切合當時的時空環境的需要，和問題的處理。儘管這三大建設在日後社區發展的變動中有所修改和調整，但其主軸思考和核心作為，似乎依然存在和有效。矛盾的是這三大建設在1970年代

之初開始直到 1990 年代末期的社區工作綱要的修訂，仍舊是屹立不已，可是問題卻是時空環境有著極大的改變和調整，這之間的窘困和衝突自是令人費解。

畢竟我國在經歷了多年的計劃經濟發展後，無論整個社會經濟政治各方面皆有著極大的改變和轉型。原本戒嚴威權的年代也逐漸消去，臺灣在這期間政治力、經濟力和社會力都有極大的爆發和展現。相較的社區發展所強調的理念和方法，尤其是政府的原有作為在此刻皆遭遇極大的考驗和挑戰（賴兩陽，2006a）。同時加上當時本土認同的論調，社區總體營造的論述，隨之而起，雖跨過政黨輪替，此案確實為原有社區發展帶來相當的挑釁和衝擊，尤其在 1990 年代末期到 2000 年的初期，社區總體營造所提倡的理念和想法、作為和措施，在在被視為對已經陳腐墮落的社區發展給於致命的痛擊，對此，兩者之間卻有著諸多的爭論，但後來終究取得了妥協和平衡，也能夠相互的接納和肯定（李登輝，1995、徐震，2004）。儘管如此，內在仍有著若干癥結和糾葛，隨著社區總體營造之外，在政黨輪替之後，民進黨提出了新故鄉的社區營造觀點，加上六星計畫的推動雖然兩者皆為匆促和短暫，但其理念和想法也對於當時的社區發展有著相當的打擊和影響（郭登聰，2006、吳明儒，2004）。除此在政黨輪替之前，政府面臨國外對於福利國家的批評，在一片政府改造福利精簡的聲浪中，福利社區化的概念應運而生，政府甚而依此訂定了推動社會福利社區化的實施要點，再者，社區照顧的崛起，加諸若干正常化、生活化、社區化、在地化等理念的倡導，強化

了社區發展工作的內涵和層次，何以上述各種理念的興起，並被納入社區發展的工作項目之中（賴兩陽，2006b）。一是社區發展本身在 1990 之末，似乎原有的三大建設已無法解決和回應社區的需求和問題，加諸社區發展在長年政府的干預介入之下，讓社區無法自主，並造成依賴，導致無法面對以人民作主的社區營造觀點的挑戰；二來，1990 之後全球化的浪潮衝擊各個面向，甚而對社區也造成影響，其所造成的貧窮與失業的問題，確實非當時的社區發展工作所能負荷，加上社區人口老化和弱勢照顧的問題，此挑戰更是衝擊到原有社區發展的方法和理念（賴兩陽，2004）。在此等問題的交錯下，社區發展自然遭逢到其隨環境變遷必做調整和改變的宿命，而這些引進的新觀念也似乎讓幾乎陷於沒落和凋零的社區發展，注入新血和能量，提升強化服務的能力。諸多的政策方案或措施，卻也造成社區發展的混淆和錯亂，到底社區發展要發展什麼，確實令人費解和需要慎重思考（李易駿，2012）。

三、變遷與衝擊

顯然，社區發展工作在我國的推動尚未做本質的闡明和釐清的話，可能無法真正了解其中的問題和涵義。當然社區發展工作一般強調的是過程而非目的，但這不代表其目標達成的不重要。儘管在前節的論述中提到社區發展有其時空環境下的衝突和矛盾，卻不意味著社區發展在我國是一事無成或毫無成果。清楚而言，我們不否認社區發展充斥著政治上的涵義和解讀，同時也有著政治操弄的黑手存在。但這並不是意指整個社區發

展就無法在這過程中學習成長，事實上在前述的評鑑工作報告中已清楚地點出。經過半世紀的努力下，不論其褒貶如何，都可見識到社區發展工作已在我國生根發芽。尤其是配合著近半世紀來的政治民主化、經濟自由化和社會多元化的成果展現，整個社區的發展也隨之看到相對的成果對應和顯示。社區尤其是隨著國家整體發展的變遷，也使得原本社區工作所強調的三大建設逐漸的調整和轉變。但是其影響幅度並不彰顯，也不超出其主軸核心的理念和做法，因此三大建設出現了某種程度的矛盾現象。一來此主軸核心的理念仍停留在 1990 末期、二者事實上社會的變遷及產生的問題卻又遠遠的超過此三大建設所能涵蓋和負荷，這也是本文所提到的三大建設似乎逐漸被架空，而與事實有所悖離。反之其他如福利社區化、社區照顧、社區營造等軸線的發展卻切入了社區發展的正軌，幾近取而代之。這些切入的項目亦有其時空環境下的涵義，同時也反映的社區的問題和需求。當然，其中政治的涵義仍處處可見痕跡，但終究這些項目卻某種程度填補了原有社區發展三大建設的不足和落差。

既然我們承認這些具有社區問題解決功能的服務，其存在的必要性和正當性。但本文何須在此再三的重申回歸社區發展工作本質的重要性？其原因乃是由於社會變遷的快速，我國的社會結構、人口結構乃至家庭結構接連產生了極大之變化。同時由於都市化的興起，使得原有農村的凋零和沒落，加上產業結構的轉型，使得農業經濟產生變化，大量的勞動人口湧入都市，除了帶來生活居住和調節適應上的個人問題外。整個都會的

疏離和脫序，同時在農村更是變成青壯人口外流，導致留置在農村的人口逐漸老化。其生產能力的下降引發經濟生計上的困擾，更嚴重的是社區存留著的老人其照顧需求日益增加。上述問題都不是在原有的社區發展工作上能完全解決或面對的，也因此讓人質疑到底社區發展的功能為何，更重要是，其到底能解決什麼問題、發揮什麼作用，更終極則是其存在價值為何？當然把整個社會變遷所衍生的問題皆遷就於單薄的社區發展工作，顯然是不應該也不對稱。畢竟上述問題的解決是需要整個國家相關政策的有效推動和執行。包括福利政策、人口政策、經濟政策、農業政策等等，不過既然社區發展是為解決社會的問題而來，自然這分期待和要求自是不可避免。也因此我們看到了在 90 年代插隊的各項措施，除了其中有著政府的政治、財政及專業等考量外，更重要還是其能夠部分彌補社區發展工作的欠缺和有限。以福利社區化和社區照顧而言，其基本上皆是將福利服務推到社區，使其服務輸送能更為直接順暢；社區營造中所列的各種項目，包括如同六星計畫所呈現的社福醫療、人文教育、社區治安、產業發展、環境景觀以及環保生態等項，也確實回應了社區的困境和問題。當然這些對策皆有其限制和不足，也使得其功能和效用受到限制和阻礙。儘管如此，這些項目某種程度已經約略的碰觸到臺灣在快速社會變遷所導引出的各項課題和挑戰，惟其在社區的發酵和作用自是未能充分的展現。

除此之外，臺灣在面對自身社會結構轉型變動的考驗外，更重要是作為全球化的一

員，自無法自外於其所帶來的利益和災難（黃洪，2006）。也同時觸動了更多的社會問題產生，尤其是在經濟面向上，自由貿易及加入WTO進而到ECFA的簽訂和金融風暴的衝擊加上歐債危機，一連串的問題接踵而至，所造成的困擾不單是經濟發展上的影響、產業結構上的衝擊、勞動結構上的轉折更進而導致個人的失業及延伸到高風險家庭等相關問題的產生。另者，也因全球化的關係，導致國家資源的分配扭曲，更進而造成貧富懸殊的差距，引發貧富對立的加劇。更加上臺灣在人口老化上的特殊因素和條件導致老化速度的加快，同時又面臨少子現象的產生，一連串的問題從國家、社會以至社區無一倖免（郭登聰，2010a、2010b）。這些問題的解決也不再是上述的外加項目可以負荷，更遑論早被忽略和忘卻的社區發展工作其三大建設是否足以應付和面對此等艱鉅的責難，委實令人擔憂和掛慮。但事實是否真是如此，儘管社區發展的緣起於戰後復甦的年代加上進步開發的導引，使得其在社會變遷的過程中發揮階段性的作用。當然其絕非是萬靈丹，也有其時空環境的限制，不過其基本理念則是來自於如何讓貧窮及落後走向富裕和開發；今天我們的社會正面臨的是從富裕和開發卻走向貧窮及沒落，雖然其邏輯並不必然是如此簡單，甚而可以解讀今天問題的產生正起於當時過度追求進步發展的結果，因此是否能用原來的方法來治療和解決，可能是值得討論和思考。不過再次要強調的是，社區發展本即是隨著環境的變遷而作調整的。因此社區發展中的三大建設其工作內容和方法，不是不能改變，而是相關單位未能與時

俱進，賦予其與時代問題相互結合的意義和作用。

整體而言，今天因全球化所造成的各項問題，加諸原有社會變遷所必然遭逢的各種艱困，皆有其因果關聯。以原有的三大建設而言，雖然基礎工程建設不再出現，可是這不代表社區或都市相關硬體更新、改造的理念不需延續執行；生產福利建設，明顯的是針對經濟發展和社會福利的關聯性而來，因此今日所遭遇的貧窮問題仍然可以嘗試由原本的思考邏輯和工作方法上尋找出路，再配合社會福利服務的強化和落實；至於精神倫理建設，可能被認為屬於較上層結構的思維型態，但事實而言其乃在於創造面對劇變社會下的人類價值觀念的重新塑造和建構。當然在此並不是在做文字的新解，而是必須賦予三大建設符合新的時空環境下之內涵。因此在面對新時代的環境變遷和問題纏繞加上各類經濟和非經濟因素，以至於更多天災人禍的形成，更考驗著原有社區發展工作的適應性和存在價值。誠然本文並不是在強調老酒裝新瓶，事實上以現行的問題、挑戰和考驗，在此所列的都僅是片段和侷限。我們需要的是一個更宏觀和整體的視野和思考，來面對這些問題的存在及其所帶來的影響。三大建設可能是一個解決問題的根基，但並不代表其皆適用於現行的狀況。因此更需要新思維及觀念的提出，甚而尋找新典範的建立，以期突破現行的困境和難題，才是本文思考和探討的問題關鍵所在。

四、突破與思維

顯然社區發展工作在現今所面臨的問

題，絕非其推展之初所遭遇的處境和難題，而且有過之而無不及。因此重新把社區發展工作再提出是否有助於現今問題的解決和因應，恐會引發眾多的質疑和爭議。但倘若回歸社區發展工作的原意，其乃被視為是社會工作的一種方法，長期以來社會工作也遭逢相同環境的更迭和問題的轉變。但似乎社會工作的三大方法包括社區發展，卻未有重大的更動或改變。不過針對新產生的問題和困境，社會工作仍然會對其三大方法給予更合宜和適當的變通以因應現實的考驗。以家庭暴力而言，此問題可謂是現今社會工作所遭逢問題的顯學，但其運用的方法仍不脫社會工作三大方法的運用。但畢竟家庭暴力對現今社會而言，終究是不同於以往的新考驗，且社會工作人員在保護被害人之際也要防止自身是否受到妥適的法律保障，因此對家庭暴力的社工而言，如何了解相關法律及其運作生態顯然是重要的（郭登聰，2003）。同此，今天整體社會面臨來自全球化及自身社會變遷所引發和觸動的各項問題，社區發展工作所既有的三大工作方法應有其可發揮的空間和效用。但同時間也應該瞭解到現今的問題也有諸多是社區發展工作所無法涵蓋和處理的，因而其可能需引進 1990 年代後相關方法如福利社區化、社區照顧及社區營造等方法的配搭。以最簡單的例子而言，社區老人照顧及弱勢族群關懷等問題，在六星計畫中即已有社區關懷據點觀念的提出，作為照顧老人及弱勢者的據點。儘管其功能和效果受限於各種配合條件而有所不足，但對老人的照顧已開啓了服務的起點。又社區照顧也被視為可以為未來長期照顧的案主提供非機構化

且人性化及家庭化的方式（郭登聰，2011a）。另外在社區營造中有所謂社區產業的提出，但雖然其社區產業並不是為解決社區的貧窮和失業而來，但卻無心插柳的提供社區改善經濟狀況和就業機會的可能。上述的方法確實能發揮若干問題解決的效用，倘能夠將此方法以移社區發展的工作，其工作方法做重組和整合，其或許可以開創社區發展的新工作模式（郭登聰，2010c、2011b）。當然社區發展工作不是如同上述的將新與舊加以重組及整合就是新的工作模式的產生，也不是如此單純。畢竟本文的目的扣緊著到底什麼叫做社區發展，何以現今所謂的社區發展和傳統社區發展之間有著不同和差異。因此藉由本文的陳述試圖找回社區發展的原貌及本質，在此本文仍再三強調，既然政府是以社區發展為名，那應該回歸原本，以示正聽。當然我們不否認 1990 年代後這些外來增添方法的意義和作用，但相信社區發展應可以將其加以接納和包容，並重組新的社區發展精神內涵及工作方法。畢竟能夠解決問題的方法是不應該被忽略或計較，社區發展應有其大器能將其融和匯通。因此本文依然希望強調用社區發展的原貌和本質作為出發點，但卻有新的亮點和創意在內，用以解決和面對新時代的考驗和挑戰。至於所謂新的社區發展之方法為何，在此先從目前整個社區發展所遭遇的問題作為一個探討的依據。明顯的在前述章節內容已提及，經歷近五十年的變遷加上全球化的衝擊影響，其顯現於社區的問題大致可歸納於失業貧窮、關懷照顧及福利服務，再加上對於現行因氣候變遷所導致的災難風險及社區應建立的生態環保和社區

的守望相助，建構安全網絡以追求社區終極的幸福境界。當然對社區而言，上列的描述可能過於簡約，但可以歸納形成社區問題的主軸及發展的目標，如此起碼可以提供新時代中社區發展的新思考。

順此，社區發展的三大建設如何用以面對前列的問題和發展的目標，簡而言之，三大建設之一的基礎工程建設可被視為一個環境保護、災難管理及社區安全的控制、處理及解決；其二生產福利建設可做為社區產業推動及社區經濟發展的作用並可做為創造就業及解決貧窮的一種對策，至於福利的層次則包含著照顧、關懷和其他福利服務的落實，尤其是對於老人及弱勢者的積極介入；至於精神倫理建設則是社區終極發展追求的目標，也就是生計得以溫飽、生活有所關照、生命具有意義。清楚的說，社區不外就是如何讓生活在這裡的人能得到適當的經濟保障，在生活上能夠得到權益福祉的實現，最後讓其社區的居民皆對其生命充滿著意義和價值，例如鼓勵社區居民能參與自願服務以達到生命意義的實踐，如此的社區豈不即是一個安全福祉幸福的境界。乍看這樣的陳述似乎相當抽象和虛幻，但仔細思考當今社區所面臨種種問題和個人處於一個變動環境所遭受的不安全感，委實是需要有一套能讓其體會生命價值的終極境界呈現。相較而言，此等論述並非虛無空泛。除此之外社區發展尚要面臨其他各種層次和面向上的問題，包括社區的人才培育、社區經費籌措、有效財務管理、專業服務品質的達成、社會資源的統合、社區志工的培植和運用、社區領導人才的世代交替及類似新移民問題的相關對應

等等，可謂瑣碎繁雜，但卻在在都是必要和必然須處理和面對。近些年來政府部門對於農村的發展，尤其是在進入W T O後，加上現今E C F A的簽訂所導致農村社區的危機和挑戰。除此農村存有著農業發展結構的轉型、農村勞力的老化及流失、農業產值的增加和提升、農地生態的保育和永續發展、農地運用的適當性考量加上農村景觀的改變等等問題，進而促成政府在近些年提出了農村再生條例，希望能對於農業、農地及農民有所改善和再生。當然此計畫的推動尚難以乍下斷言，且其褒貶爭議亦也不斷再現，但終究其乃是一種嘗試，希望賦予農村新的意義和生機。同此在此條例的關照下，現有農村社區的發展已有若干的影響出現，其成果也令人刮目相看（農委會，2010）。

誠然社會的變遷其速度和內容皆令人驚訝和讚嘆，同此各類問題的滋長和叢生也令人措手不及。對此不論就國家、社會及社區皆因有所觸動和衝擊，因此就社區發展而言，亦處於一個悸動的局面，如何去面對和解決甚而去建設和發展多已不再是按部就班、按圖索驥的心態和步調可以面對。我們也處在如此快速劇變的年代，社區發展工作需要賦予新的精神，需給予新的工作理念和執行推動的方法，並對於其最終的發展目標和結果要有不同的意義，這就是本文最重要的核心思考所在。用社區發展的思維和方法去面對環境保護、災難管理及社區安全的問題，再者創造就業及解決貧窮並提供弱勢關懷和照顧，並使福利能普及深入和在地滋長，最後，能開拓個人的生命價值參與社區的志工服務和社區共同議題的發生，營造一

個安全福祉和幸福的社區境界，如此起碼可為二十一世紀的社區發展賦予新的註解和闡明。

五、癥結與解題——代結論

吳明儒（2011）在呼應建國百年的到來並參酌英國的社區發展工作演變的文章中提及，社區發展在我國似乎也進入到一個需要脫胎換骨朝向公民社會導向的思考。其建議包括：(一)修訂社區發展工作綱要及社區發展法的草擬(二)設置臺灣社區發展研究中心(三)鼓勵民間團體籌設社區發展基金(四)選定福利社區化優先區，主動提供福利資源及專業人力的弭補，並將社會排除列入福利社區化工作中(五)政府應盡量減少社區行政化的負面效果，使社區有更大發展空間(六)自願服務與社區發展應配套發展(七)持續辦理社區旗艦競爭型計畫並將成功案例廣為推廣。大致而言上述的建議有者是政府相關部門似乎已著手進行，例如對社區發展工作評鑑制度的評估及社區發展法及相關法制的研擬。當然，學者們對於我國社區發展工作確實是抱持著相當的期待和厚望，也深信社區發展工作能夠繼續扮演我國社會福利推動的重要角色並發揮積極的功能。姑且不論前述的建議是否全然合理，但不能否認社區發展工作在我國確實也面臨到關鍵要點和抉擇的時刻。畢竟一個從1960年代開啓的社區作為，在歷經整個社會政治經濟環境甚至人口的變化以至於全球化所導致的衝擊影響而且在現實的社區工作評鑑過程中也發現了諸多的問題，且在歷年學者的建議中，也紛紛提出對社區發展的諸多建言，在在都意味著我國的社區

發展工作確實要重新提出新的典範性思考和再造。

儘管有眾多的學者或實務工作者甚而從現實的環境的變動和現存諸多問題的產生，在在都考驗著社區發展工作在我國未來的走向和進展。但在提出有效的對策或是解題之前，可能有若干基本的問題是需要釐清的，否則這些改革或變動的輿論聲浪之後，終究並未能真正符合、呼應社區發展工作的精神和原貌，進而更不可能發揮其原有的功能和作用，更無法解決或對應社區的問題，最後則遑論能配合國家政策或社會的需要。簡單來說，有幾項基本的原則和規範是必須先釐清的：

(一)到底社區發展工作是僅是一社會工作的方法而已，或是國家既有社會政策的一環，甚而被視為是解決或推動社會福利的一種方法。先不論社區發展工作曾經是民國五十四年民生主義現階段社會政策的項目之一，也被視為是推動社會福利的工作方法，儘管事隔多年，社區發展工作未再被提升到國家政策的層次。但內政部卻把它視為社會福利的重要項目，只不過其政策性或方案性的身分及定位皆不清楚，導致社區發展工作似乎淪落為一項行之有年的社會行政計畫。但在民國八十三年社會政策綱領及九十三年社會政策綱領皆將社區發展或社區營造列入政府社會福利政策的重點內容。儘管綱領本身有其限制性和不周延，但其意味著國家確實是有意將其列為政策的依循或指導的方向，也正因是為政策綱領，其是否能發揮政策的有效性和目的性卻令人存

疑。盡管如此，在政府一百年所公布的政策綱領中社區發展依舊列入綱領的項目之內，如此一來也令人困惑到底社區發展工作的真正角色定位為何（內政部，1994、2004、2011）。

(二)雖然對於社區發展工作的角色定位有其衝突矛盾，但很明顯的這些年來眾所盼望的是能夠訂定社區發展法或相關名稱如社區營造條例之類的法令，然明顯的既然社區發展政策僅是社會福利政策綱領的項目之一，那相對的我國的社區發展政策是否需要清楚的訂立，當然有者認為可從社區發展法的角度先著手，起碼可以期待現行的社區發展工作綱要所展現的行政命令的權責。惟倘若社區發展的政策定位不清，其透過社區發展法的立法是否可以引導社區發展政策的確立，再配合社會政策綱領的宣告，如此將可鞏固確立我國社區發展工作的明確位置和方向。然以目前政府的相關工作而言，似乎尚未看到這一完整的架構和串連的形成。

(三)是否我國真需要社區發展工作，似乎從上述的論點社區發展工作是勢在必行加上從實務的展現和評鑑的結果及各方的意見，某種程度肯定了社區發展工作在我國存在的必要和必然性。但問題是社區發展工作是否真如政府所期待的可以扮演或發揮某些政府政策的貫徹或執行，同時也能讓民間的力量有所展現或發揮，然本文仍在此提出基本性的質疑，也就是到底以目前所見所聞的社區工作，其本質與內容為何？其所要發揮的功能角色為何？倘若這些簡單或根本的問題未釐清，那怕有

了社會福利政策綱領的背書甚而有未來社區發展法之類的法令訂定，但其終究的問題關鍵在於，到底我國到目前所推動的社區發展工作，依舊是民國五十四年民生主義現階段社會政策中將其視為政策推動的方法，或是在事隔半世紀的今天，社區發展工作又將作為何種角色功能的扮演，委實是需要用心思考。

(四)果真社區發展工作真有其存在的意義和價值，且有其政策和法律上的正當性和政府行政推動的合法性，加上民間問題解決的需求性，但接著要問的另一問題是，社區發展工作經過這些年來的添增加料、轉型改裝之後，到底社區發展工作真正的內容為何？是原來社區發展工作綱要中所列的三項工作公共設施建設、生產福利建設以及精神倫理建設，但有趣的是此社區發展工作綱要自民國八十八年修訂之後，其工作原則和項目雖依然存在或略做修改，可使其與目前社區發展工作所推動的社區發展項目是否真的吻合和適當可能是一個重大的考驗和挑戰，簡單說，以目前社區發展工作所呈現的工作內容和上述的三項建設內容的契合度和配當性可能是一個重大的諷刺或嘲諷。因為到底今天的社會所謂的社區發展工作所作的內容和當年社區發展工作瑣事的三大建設之間，存在著極大的落差和間隙，夠遑論近些年整個社區的變遷和轉型以及各類社區問題的滋長和叢生，事實上原有的三大建設早已無法負荷和承擔，因此才會有現行的所謂社區發展工作的推動，例如社區照顧或社區關懷據點以及福利社區

化之類的項目推出。矛盾的是，這些項目與既有的社區發展工作的既存項目間，是有所差距的，到底我們的社區發展工作是要依什麼進而做什麼？確實值得令人深思。

(五)倘若有人認為儘管社區發展工作所列的三項建設與現行政府所推行的各項社區發展工作內容之間雖然名稱不完全一樣，但隨著社會環境的變動，加上政府政策的轉型及變革，因此所添增的各種社區工作內容可能也有其一定的效果和作用，且亦能吻合社區發展工作的目的和結果。但果真如此的話，那還是要回到基本的問題，社區發展工作其原有的含意是帶有進步性和發展性的意圖，也配合社會轉型從農業化、工業化、商業化以致都市化的發展。因此其深刻的帶有進步發展的意涵，而其內容是包括從社會、經濟到政治，然這種發展的理論，在現行的社會中委實遭受了諸多的挑戰和考驗。再者現行社區存在的各種問題也包括受到全球化影響所帶來的經濟衝擊導致的貧窮失業、人口老化、風險家庭、弱勢照顧、社會排除以及外籍配偶等新的社會問題產

生，甚而隨著地球氣候變遷、環境暖化所造成的社區災難或社區重建的衝擊，顯然多已不是早期 50 年代所期待社區發展工作的理論方法和目的所能處理和解決的，倘若再加上第一次政黨轉型前後社區總體營造的出現及後期六星計畫的內容所要凸顯的社區新面向和新價值顯見今天的社區發展工作要處理的問題已遭逢更大的挑戰和考驗。

由此可見上述社區發展工作的本質、原則、方法及目的各項之釐清的重要性的必要性。本文嘗試提出的社區發展以安全、福祉及幸福為導向的新思維充其量只是反映了現行社區發展工作問題的解套，其根本無法完全反映社區所遭遇的各項問題，其間顯然有所落差和不足。不過本文仍願意以此作為一個社區發展工作急迫性問題的解決作為主軸的思考和工作的出發點，以期帶動社區發展工作的新思維，並賦予社區發展工作的時代性意義。（本文作者為輔仁大學社會工作學系專任副教授）

關鍵字：社區發展工作、全球化、福利社區化、社區照顧、社區營造

參考文獻

- 內政部（1965）。民生主義現階段社會政策。
- 內政部（1994）。社會福利政策綱領。
- 內政部（1996）。推動社會福利社區化實施要點
- 內政部（2004）。社會福利政策綱領。
- 內政部（2008）。內政部社區發展工作評鑑實施要點。
- 內政部（2011）。中華民國建國一百年社會福利政策綱領。

內政部（2012）。全國社區發展協會數及社區活動中心數一覽表。

內政部（2012）。社區發展工作現況。

王培勳（2002）。我國社會發展工作之回顧，社會發展季刊 100 期，頁 44-59。

王順民（2010）。關於社區發展工作評鑑之我見與我思，收錄在九十九年度社區發展工作績效評鑑報告。

甘炳光等（1995）。社區工作 理論與實踐，香港中文大學，頁 1-24。

吳明儒（2004）。「新故鄉社區總體營造政策」下的福利社區化，社區發展季刊 107 期，第 107-119 頁。

吳明儒（2011）。社區發展評鑑總論（縣市政府部分），收錄在一百年度社區發展工作績效評鑑報告。

吳明儒（2011）。從英國社區發展的脈絡反思臺灣的社區進程，國政評論，國家政策研究基金會。

李易駿（2012）。當代社會工作 計畫與發展實務，臺北雙葉，頁 1-36。

李登輝（1995）。經營大臺灣，臺北遠流。

李聲吼（2011）。社區發展評鑑總論（社區發展協會部分），收錄在一百年度社區發展工作績效評鑑報告。

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面的兩條路線，社區發展季刊 107 期，頁 22-31。

張鴻鈞（1971）。社區發展的新動向，社會建設季刊 9 期，頁 73-78。

郭登聰（2003）。當社工師碰到 MBA 與律師—變遷社會中社會工作教育的省思，收錄於「社會變遷中社會工作者角色定位與社會工作教育研討會」，臺中：東海大學。

郭登聰（1986）。我國社會福利政策制定因素的探討：著重經濟因素的分析--以民生主義現階段社會政策為例，國立臺灣大學社會學研究所碩士論文。

郭登聰（1997）。民間力量與政府之間關係探討——一個內在結構的思考，社區發展季刊 78 期。

郭登聰（2004）。社區發展與社區營造之植基土地與關照人民的省思，社區發展季刊 107 期。

郭登聰（2006）。對「臺灣健康社區六星計畫」推動的評析，收錄在《華人社會社區工作的知識與實務》，臺北松慧，頁 81-100。

郭登聰（2010a）。ECFA 對於社會福利的影響效應及其應對—以中高齡失業及弱勢族群為例，臺灣社會福利學會 2010 年年會暨「風險社會下臺灣福利社會的未來」學術研討會，嘉義，臺灣社會福利學會。

郭登聰（2010b）。金融海嘯對社會福利的影響與衝擊—企業與非營利組織如何因應與面對（以中高齡失業者為例），第一屆天主教社會思想：經濟問題與社會責任國際

郭登聰（2010c）。經濟發展變遷下社區發展工作新思考—以社區經濟發展模式為探討，社區工

- 作理論與實務學術研討會，臺中，靜宜大學社會工作與兒童少年福利學系。
- 郭登聰（2011a）。對社區照顧關懷據點做為社區照顧的功能及定位的再思考：面對問題的因應及對策，發表在社區照顧與社會工作研討會，嘉南藥理科技大學社工系主辦。
- 郭登聰（2011b）。面對金融海嘯衝擊，論企業與非營利組織在中高齡失業者問題因應之道，輔仁研究 1 期。
- 陶蕃瀛（1994）。社區組織與社區發展實務，臺北五南。
- 彭懷真（1983）。我國工業化與社會福利的演變，國立臺灣大學社會學研究所碩士論文。
- 黃洪（2006）。香港社區經濟發展的經驗：社區工作如何面對貧窮及社會資本弱化的挑戰，臺北松慧，頁 13-36。
- 農委會（2010）。農村再生條例。
- 劉弘煌（2011）。社區的潛能、動能與持續力，收錄在一百年度社區發展工作績效評鑑報告。學術研討會，臺北，輔仁大學社會科學院。
- 賴兩陽（2004）。全球化、在地化與社區工作，社區發展季刊 107 期，頁 120-132。
- 賴兩陽（2006a）。社區工作與社會福利社區化，臺北洪葉，頁 63-100、201-220。
- 賴兩陽（2006b）。社區工作與社會福利社區化，臺北洪葉，頁 37-62、100-140。
- 謝振裕（2011）。社區發展工作的進步與展望，收錄在一百年度社區發展工作績效評鑑報告。
- 蘇景輝（2009）。社區工作—理論與實務，臺北巨流，頁 3-18。