



# 當代社區工作與多元就業開發方案



郭振昌、施淑惠

## 一、前言

隨著網路社會的興起，形塑了一種全新的社會環境和生活空間，傳統的社會空間不再侷限於地理上的限制，產生了結構性的變化，卡斯特爾（Manuel Castells）稱之為流動空間（space of flows），並指稱與它相對應的是具有歷史根源，且人們共同經驗的空間組織，稱之為地方空間（space of places）（轉引自夏鑄九，1998），這「地方空間」就是我們過去所謂「社區」的概念。然而，流動空間的概念在經濟與社會變遷的過程中愈趨明顯重要，但此時，人們“確實依然生活在地方裏”，地方空間的意涵卻逐漸被稀釋了，這也是往往在討論全球化議題時，更應該關注在地化的衝擊或回應。如今，全球化的浪潮，加速使各國的產經發展與變動彼此緊密相連，這樣的情勢，雖已是無法避免，但人們終究是生活在「地方空間」裡的，運用對人們有意義的社區能量，發展在地化的需求與產業，則可能是可以減緩全球化衝擊的方式之一。

過去，「社區」的概念，也隨著社會結構的變遷而對人們有不同的意義，社區發展工

作或政策，也在不同的政經環境下扮演不同的功能與角色。我國的社區發展工作從早期的社會發展計畫，轉化成社區意識的認同，且在回應社區重建需求的過程中，進一步強化參與及賦權的功能，進而擴大到全面性落實協助在地居民解決社區問題改善生活品質的面向。以下就我國社區發展的脈絡予以說明，並提出勞委會「多元就業開發方案」這項就業促進計畫如何連結在社區發展的脈絡上，解決社區就業的問題，並體現為在地產業的創新與在地就業機會的創造。

## 二、「社區發展」轉化為「社區營造」

若按聯合國（United Nation）的定義，「社區發展」包括幾個重要的意涵：第一、社區發展是一群社區成員所進行的社區行動的過程（a process of social action）；第二、社區發展是社區成員為策劃與行動的自我組織（organizing themselves）；第三、社區必須清楚界定它們的公共與個人的需求以及所待解決的問題；第四、執行計畫時社區必須善用社區自身的資源以投入，惟當所需的服務與物資不足時，才由社區外之政府或非營利組織扮演補充性的角色；第五、社區發展最終

的目的是要協助人們在經濟面及社會面上成爲活躍的社區，並且適當的提供協助以強化或支持個人與家庭的成長，達致生命品質(the quality of life)的提升(吳明儒，2011)。從這樣對於社區發展的定義顯示，一個國家社區發展政策也會循著這樣的脈絡結合當地政經環境的轉變，而有其個別國家的屬性與特性。

我國的社區發展，源自1965年行政院頒布「民生主義現階段社會政策」，確定社區發展爲社會福利措施七大要項之一，啓動了臺灣的社區建設。而社區發展正式成爲政府政策，則以內政部1968年頒布實施的「社區發展工作綱要」爲起始，以社區發展方式運用先前已成立的社區組織，促進民生建設，均衡經濟與社會發展。同年臺灣省政府公布「臺灣省社區發展八年計畫」(後修改爲十年計畫)配合推動。此時期的社區發展工作係以工作任務(task)爲導向，而以工作方案(program)爲方法，以社區基礎建設及生產福利建設縮短城鄉發展的落差(徐震，2002)，也偏重社區的動員機制，並著重經濟生產與社會福利兩面向，較少有提升精神層面的計畫。

1971年退出聯合國，1978年中美斷交，1979年省政府「社區發展十年計畫」適好結束，並於1980年以「社區發展後續第一期五年計畫」開始嘗試以社區發展的方式來落實福利服務工作(賴兩陽，2002)，且在1983年及1985年兩階段分別擇定社區進行試辦。綜觀當時民間社會在長期威權統治下，公民意識薄弱，且在國家機關主導下的經濟表現，又普遍獲得社會的認同，爰順勢以由上

而下的方式，將社區發展工作型塑爲社會福利措施或一種社會工法(方瓊瑤，2006)。

俟後我國逐漸邁入高度政經發展的階段，社會運動使社區發展目標從民生問題轉爲落實公共參與及建立公民意識，內政部於1983年將「社區發展工作綱要」改爲「社區發展工作綱領」，確立了社區發展工作分爲基礎工程建設、生產福利建設、精神倫理建設等三大類，並以社區理事會組織型態辦理社區建設工作，同時1984年臺灣省訂頒「臺灣省各縣市輔導社區建立服務體系指導綱要」，1985年根據前述的試辦情況研訂了「建立社區福利服務體系試辦計畫指導規範」。但上述「綱領」、「綱要」及「規範」均僅是具宣示性或指導性的原則，發揮的功能仍然有限，政府角色才是影響社區福利工作的主因(吳明儒，2011)，而此階段的社區發展工作，鼓勵社區設立托兒所與安養堂，建立了臺灣「福利社區化」的基本模型。(賴兩陽，2002)

1987年解除戒嚴，因應社會環境的變遷，內政部1991年5月1日又修訂頒布「社區發展工作綱要」實施至今，其主要內容爲社區之劃定權改由政府主導、「社區理事會」改依人民團體法成立具有法人地位之社區發展協會運作，社區發展協會之工作項目，分爲配合政府社區發展指定項目，政府年度推薦項目及社區自創項目等。使社區發展法制化，也嘗試由上而下的運作模式，轉化爲由下而上的方式，將社區發展交由人民自由結社及參與來決定，促使社區組織與政府機關成爲對等及互動的單位，賦予社區居民自主、自治與自決的能力。

1994 年文建會提出「社區總體營造」政策，賦予「社區」一詞新的意義與詮釋。「社區總體營造」概念，基本上是建立在社區發展的基礎上，但其理念與推動方式卻又不同於過去社區發展工作。再者，自 1965 年開始推動社區發展工作以來，配合政策以生產福利建設縮短城鄉差距為基礎，到嘗試以社區發展落實福利服務工作，促使社區發展工作轉向「福利社區化」為目標，但卻隨著政經環境的變遷，「社區理事會」演變至「社區發展協會」的進程，社會福利服務的社區發展工作面臨被邊緣化的命運，而「社區總體營造」正為逐步「窄化」及「邊緣化」的「社區發展」找到出路，也因此，文建會接掌了社政體系進行三十餘年的「社區」主導權。(吳明儒，2011)

由於「社區總體營造」所謂的「社區」不同於過去所謂的村、里、鄰形式上的行政組織，在意義上，指涉的是基層的居民組織，強調居民的自助、互助能力，並以共同生活而產生的共同意識和價值觀念，形塑公民社會。在推動方法上，則是透過文化藝術形式激起居民自主意願，改造社區生活風貌，且社區總體營造的涵蓋面則遠超過原有社區的範圍，常常以一個縣市或是一個鄉鎮為單位，與過去推動社區發展的關注點迥然不同(方瓊瑤，2006)。總言之，社區總體營造主要是利用社區的景觀、產業、文史古蹟或形象識別系統等，尋找或建立地方特色，凝聚社區意識。而社區發展工作，則是由社區工作者引導社區成員共同參與，採用教育方式強調自助精神協助成員討論社區問題找出行動方案，因此，與社會計畫取向有密切關係

(賴兩陽，2002)，簡單說來，社區總體營造以社區作為主體，強調自主性，發掘社區居民共同利益與共同需要，促進社區居民團結，喚起參與社區事務的熱忱，而社區發展工作則是由政府主導的社會發展計畫。

### 三、「社區營造」落實為「在地就業」—多元就業開發方案

社區總體營造可謂是融合日本與歐美各種理論與實務的綜合體。英美的「社區培力」(empowerment)或「社區復興」(revitalization)，較著重社會福利照顧和住宅環境的議題，日本的「造街、造町、造村」，則偏重於實質環境空間與產業振興(方瓊瑤，2006)。1994 年 10 月文建會首度提出「社區總體營造」理念，推動「由下而上」、「自立自主」、「居民參與」及「永續發展」的理念，進入社區營造運動的全盛時期。然而，將社區營造能量發揮淋漓盡致的是呈現在 921 重建的過程中，而這也是奠定了 2000 年行政院推動「新故鄉社區營造計畫」及 2005 年「臺灣健康社區六星計畫」，將社區營造進一步轉化為社區產業的基礎。同時，又透過勞委會「多元就業開發方案」的人力補助，使得一切想改變與創造社區的行動方案或產業機會，找到了發揮的可能性與實踐的空間。

#### (一) 921 大地震重建，展現社區總體營造之理念

921 地震重建當時，「社區營造」成為政府與民間投入災區重建所普遍強調的價值，且災後重建在在需要考量災民與社區的迫切需求，因此，在重建過程中所展現的社區營

造面向更趨向「在地化」，以凝聚社區居民的意識及強化組織的力量。救災期間，各地社造組織紛紛進駐災區，組成「全國民間災後重建聯盟」，進行社區陪伴，協助社區思考發展遠景與策略，這種以「社區營造」由下而上參與式的進行重建，真正實踐了「總體」營造的理念。

為解決災區失業問題，行政院勞委會陸續推動「以工代賑人力運用計畫」、「災區重建大軍就業方案」、「永續就業工程計畫」、「多元就業開發方案」等就業協助措施，以降低災區失業率，穩定災區民眾生活。許多社造組織普遍具備社區營造的經驗與提案規劃執行的能力，二、三年間即快速的協助重建區振興產業，運用「災區重建大軍就業方案」，透由他助、互助及自助的「三助階段<sup>1</sup>」，並充分運用地力人力進行重建為原則來達成「在地工作重建行動、在地家園重建行動、在地夥伴結合行動、在地產業振興行動」等四大目標，創造出生態旅遊、社會福利、工藝復興、文化傳承、農業加工等多元的社區產業，提升在地就業機會。其中，南投埔里桃米社區的總體營造，是震災重建區中具指標性意義且是典範型的一個經驗。又如「臺中縣東勢鎮愛鄉協進會」、「南投縣中寮植物染坊」等團體組織，也是就地取材開創植物染工藝，創造在地工作機會，建立地方特色產業的最佳案例（方瓊瑤，2006）。後續勞委會參考歐盟第三部門促進就業的經驗，2001年推動「永續就業工程計畫」，是充分具有人本色彩及社區營造理想目標的計畫，以補助具有建設性的提案計畫，提供創造在地社區的工作機會。

## （二）新故鄉社區營造計畫，發展地方特色，強化公私協力

2002年在「挑戰2008國家發展重點計畫」（2002—2007）中揭示了「新故鄉社區營造計畫」，將社區營造政策提升至行政院層級統合推動，逐漸擴散社區營造理念至中央各部會，擴大了社區營造的領域與層面，將社區營造工作發展推向另一個里程碑，同時也肩負著改善與地方政府關係、強化民間社會向心力的使命。新故鄉社區營造計畫採用公私協力的機制，協助地方政府改善行政體質，並適度下放權力給地方政府與民間社會的專業團隊，中央政府調整過去逕行甄選社區的推動模式，而改為審查地方政府整體規劃能力，藉由地方政府競爭型提案，鼓勵地方政府與社造團體共同發揮創意，共同合作與行動，創造地方新的價值。（方瓊瑤，2006）

新故鄉社區總體營造計畫，強調社區營造是一項社會工程，運用國家資源鼓勵民間社會進行社會全面改造的計畫，並以國家發展政策，首度將分散於九個部會有關社區營造等三十餘項計畫，統合於單一平臺進行整體思考與評估。例如內政部（社會司-社區人力資源開發計畫等二項、營建署-社區風貌營造計畫、兒童局-托育照顧服務社區化計畫）、文建會-社區營造人才培育計畫等八項、農委會（輔導處-發展休閒農業計畫等五項、漁業署-營造農漁村新風貌計畫、水保局-農村生活圈規劃及建設計畫等兩項）、教育部、經濟部（商業司-地方小鎮振興計畫等兩項、中小企業處-地方特色暨社區小企業輔導計畫等兩項）、原民會-原住民部落永續發展計畫兩項、客委會-特色文化加值產業發展計畫等四項、

環保署-社區環境改造計畫、衛生署-長期照護社區化計畫等兩項。以上計畫內容與面向，也奠定了後續健康六星計畫發展的基礎。

### (三) 健康社區六星計畫，建構「社區主義」，展現社會力

2005年2月行政院提出「六星社區，凝聚公民意識」的「新社區主義」政治願景，此項計畫擴大了「新故鄉社區營造」政策的範圍與領域，並整合13個部會62項計畫與資源，以產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環境景觀、環保生態等六大面向，建設健全且多元的社區。

六星計畫所謂「社區主義」的核心價值，包含強調社區的主體性及自主性、注重培養社區自我詮釋之意識及解決問題之能力，以及強調培力過程的重要性。透由行政院的主導，社造的施政理念擴大到其他以往未曾參與社區營造的部會，包括警政系統、勞動市場與原住民部落發展，如增加警政署的社區治安與勞委會的多元就業開發方案等，提供社區更多能量與在地就業的機會，推動機制更具整合力，對區域均衡發展、族群共生共容的影響力超越過往的社區營造，以致於被譽為目前最能彰顯社造的核心價值的計畫。而「多元就業開發方案」則是以屬「產業發展面向」之「促進在地就業機會策略」涵納於健康社區六星計畫中，這顯見在鼓勵民眾參與公共事務意識，建立由下而上提案機制，營造「永續成長、成果共享、責任分擔」之社會環境的政策原則下，進一步強調貼近社區居民生活、由在地人提供在地服務、創造在地就業機會以永續發展社區的重要涵

義。

### (四) 多元就業開發方案，落實社區需求，發展在地就業

多元就業開發方案與社區營造的聯結，源自921重建。921大地震之後，災區百廢待舉，亟需政府資源的投入，一來執行建設，二來創造就業以安置災民，勞委會在緊急命令頒布前，辦理「以工代賑」措施，在緊急命令頒布後，推動「以工代賑人力運用計畫」，並於隔年執行「災區重建大軍就業方案<sup>2</sup>」，將災區民眾及事業單位組成就業重建大軍，共同投入各項公共重建工程及家園重建工作，加快災區復原速度，激發災區民眾創意及自主力量，創造各種可能的工作機會。

2000年，鑑於民間團體對於災後復健工作投入之效率與能量，逐漸受到大眾重視，勞委會參考歐盟發展第三部門促進就業的經驗，推動「永續就業工程計畫」，希望藉由整合部會資源，並由地方政府與民間法人團體密切合作，共同發展有關文化與教育、觀光與休閒、社會福利、衛生保健、環保與生態、社區美化與綠化、社區設施建造與經營、產業轉型與創新等建設性提案，以創造兩萬個以上的社區型工作，將傳統的失業救濟，轉換成有建設性及發展性的就業協助。

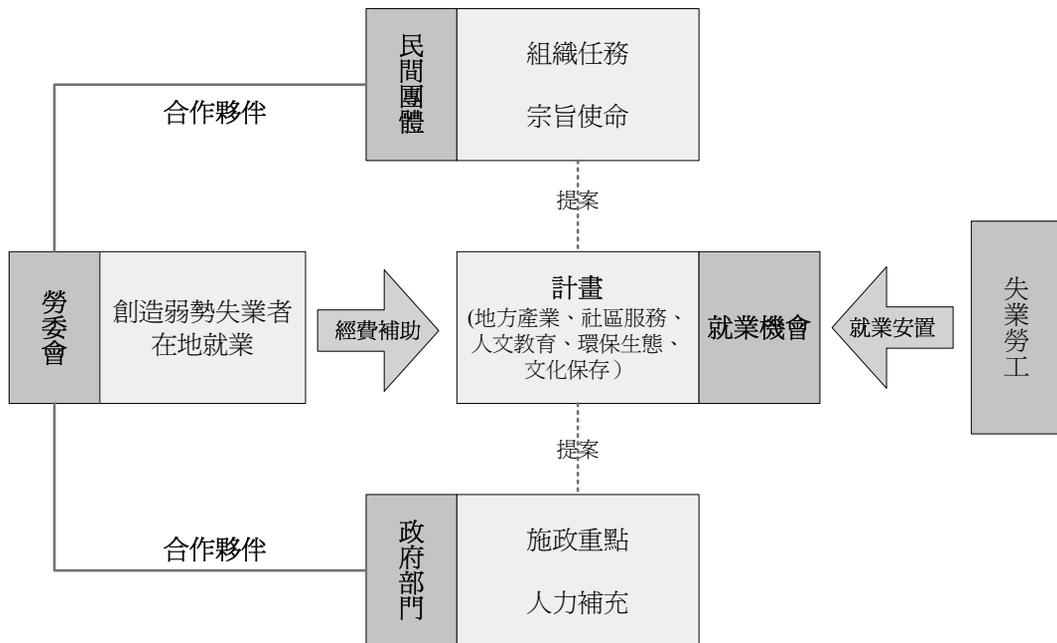
2002年，為持續解決失業問題，結合推動「921大地震-以工代賑」及辦理「災區重建大軍就業方案」的本土經驗，並檢討執行「永續就業工程計畫」的相關作法，計畫更名為「多元就業開發方案」，以整合中央各部會資源，結合地方政府及其轄區法人或團體，透過補助，推動各項計畫以培養失業者

再就業能力，並創造在地就業環境與工作機會的就業促進政策。方案自發布實施以來，迄今勞委會就業安定基金總計已投入經費達新臺幣 160 億餘元，補助 7 千餘個就業計畫，已由民間團體與政府共同參與創造 9 萬 7 千餘個工作機會。

勞委會推動「多元就業開發方案」(以下

簡稱多元方案)的目的是希望結合政府及民間團體，藉由補助具創意性、地方性及發展性之經濟型或社會型計畫，促成在地產業發展，帶動工作機會，引導失業者參與計畫工作，維繫其勞動意願，重建工作自信心，培養再就業能力。其政策示意如圖一(施淑惠，2008a)。

圖一 多元就業開發方案政策示意圖



多元方案的目標，包含三個部分：

- (一)在個人方面，藉由參與計畫工作，紓緩經濟壓力，提升工作能力及創造自我價值，以利進入一般職場就業。
- (二)在政府方面，透過方案實施，促進和第三部門合作的機制，並藉由民間團體的社區營造經驗，協助失業者在地就業。
- (三)在民間團體方面，透過計畫的執行，強化組織的運作，達成 NGO 的願景及使命，發展永續經營的能量。

多元方案以「促進就業」為核心價值，計畫類型區分為經濟型計畫與社會型計畫，其架構如圖二。經濟型計畫係由民間團體依據地方特性或發展在地產業之需求，辦理具有財務收入機制，且能擴大僱用失業者、培養就業能力或提供就業管道之就業促進計畫。社會型計畫係由政府部門或民間團體研提有助於促進公共利益、改善生活環境，增進社會福祉，且能重建再就業能力之計畫。多元方案的實施方式，是由民間團體或政府

部門提出具有創意性之經濟型或社會型計畫(政府部門限提社會型計畫),經勞委會組成之審查委員會核定後,依核定之計畫內容,補

助該計畫工作之用人津貼、勞健保費及其他費用。

圖二 「多元就業開發方案」的核心價值與計畫類型架構

社會型計畫	核心價值	經濟型計畫
促進公共利益 改善生活環境 增進社會福祉 重建再就業能力  就業促進 公共利益	促進 就業	發展在地產業 提供就業管道 培養就業能力 擴大僱用失業者  扶植產業 鼓勵創意

(資料來源：修改自施淑惠、王淑津，2008：15)

多元就業開發方案,補助的內涵非常「多元」,依計畫性質內容分類有社會服務、文化工藝、觀光休閒、資源環保、地方產業、社區服務及其他類別等 6 大類別;依計畫工作項目,可分為辦理兒童課後照顧服務、居家關懷照顧服務、文史資料調查收集、古蹟導覽、工藝創作、生態旅遊與導覽、生態復育與維護、生活用品廢棄物回收、風味美食、農特產品、有機蔬果栽培、環境綠美化與維護、藝文活動推廣等各二十餘類。因此,與社區營造有關聯的計畫,也有許多不同面向的體現。但共同的特點是,具發揮執行成效的經濟型計畫,往往都先經過社會型計畫的推動,鋪陳與凝聚社區意識,建構社區營造的共識,或運用在地文史的調查,瞭解在地產業的特色,結合產業復興的資源所形塑而成。其中,當然還必須具備一群有熱情的或有理想的人,才足以讓社區發揮能量。(施淑惠,2008b)

以下謹就幾個多元方案之計畫運用社區營造或結合社區發展工作執行成功的案例,簡要說明:社團法人宜蘭縣蘇澳鎮港邊社區發展協會,推動的「港邊社區『慢食、樂活』體驗計畫」,成功地凝聚了港邊社區的社區意識,創造出一種尊重自然、身體力行的生活型態,也為當地協助了 65 名失業者就業,並獲得中華民國社區營造協會頒發第一屆臺灣優良社區產業獎之肯定。苗栗縣薑麻園故鄉營造產業觀光協會執行的「薑麻園四季風情產業發展計畫」,先透過「永續就業工程計畫」完成當地文史調查與景觀營造,重建農村的風貌,再運用多元方案之經濟型計畫成功地結合在地農特產品與生態旅遊,創造當地觀光產業的發展,2007 年也獲得農委會頒布為十大經典農漁村,近年來共創造了至少一百餘個在地的的工作機會。苗栗縣頭屋鄉獅潭社區發展協會以環境景觀、環保生態、產業發展等為前提,2006 年透過多元方案社會型計

畫—「深耕山麓田園水車村計畫」的人力補助，為社區營造具農村景緻的風貌，2007年以經濟型計畫「頭屋鄉獅潭農園建構計畫」為社區注入經營的概念及產業的發展創新，運用「典範移轉」經營休閒農業，帶動社區觀光休閒產業，打造農村成功轉型的新機會，也為這傳統的客家庄創造一百多個就業機會，2009年榮獲勞委會多元方案計畫執行特優單位。這些案例也帶動了年輕人返鄉，從參與社區的認識開始，到地方產業的創新與開發，以行動實踐社區營造的精神。

另外，從「921災區重建大軍就業方案」開始就參與重建的社團法人南投縣中寮鄉龍眼林福利協會，在重建告一段落需思考社區永續經營的目標下，以多元方案辦理的「龍眼林農產行銷及旅遊服務計畫」，在產業部分，炭焙龍眼乾的推展，成功地帶動農村經濟，並運用社區營造的力量，推動休閒農業，也將盈餘成果回饋為社區福利服務事業，謂為一個典範，協會儼然成為當地重要的產業與社福中心，總計也為當地創造了六十餘個工作機會。屏東縣社頂部落發展文化促進會推動的「社頂部落生態旅遊永續經營計畫」，除了為部落創造了四十餘個工作機會，也成功地保育本土生物多樣性，持續維護墾丁地區珍貴的自然人文資源及生活環境品質，提供遊客多元深度的遊憩機會，並維持墾丁旅遊資源的永續使用，是2008多元方案計畫執行特優單位。又高雄縣大樹鄉舊鐵橋協會執行的「舊鐵橋風華再現」計畫，運用社區志工及當地八十餘名失業人力，將鐵橋的人文史地與河濱溼地生態結合，並運用當地磚瓦產業，開發具有在地特色的藝品，除創造出

一個優質的社區生活環境，並提供了人文生態旅遊的最佳去處，即使在2009年8月遭受莫拉克颱風無情的摧殘，一夕之間，滿目瘡痍，但仍能藉由社區的力量，組織與居民的認同，快速的恢復重建並創新，2009年更獲得勞委會多元方案計畫執行特優單位榮譽。

以上這些案例，有漁村的，有農村的，有災區的，有部落的，也有是許多人共同記憶的河濱地區，不論是何種多元計畫的執行，經濟型或社會型，或不同的推動方式，或來自不同部會的補助，或籌募於民間的各種資源，貫穿的理念都是社區營造，透由社區參與，建立社區意識，逐漸地，產生公民參與的能量。如此，也就能有效回應多元方案最初以投資的觀念引導民眾解決週遭的問題，甚至社會問題，並能創造就業的理念。

#### 四、當代社區發展的體現-在地就業

Castells在「網路社會的崛起」書中，清楚的揭示了資訊化社會之職業結構的轉變是頂端和底層二者同時增加，造成社會兩極化。其中，也指出了傳統製造業將持續衰退，將興起強調企業服務的生產者服務和保健服務的社會服務等工作類型，日漸多樣化的服務業為工作的來源等等（轉引自夏鑄九，1998）。從這樣的趨勢發展而言，或可說，就業的型態也將分化為兩極：全球化（globalization）與在地化（localization）。如同本文一開始所述，地區的產經環境深受全球化而牽動著，以致當代社區在面對全球化的議題上，將更重視「社區主義」的核心價值，強調社區的主體性與自主性，賦權培力的過程，參與及解決社區的問題能力，而這

些元素的最佳體現，或許可以是一個創造在地就業機會的場域，因為在地化的就業創造，就是一種立基於社區居民的生活所產生的，產業是連結著社區的資源、文化、工藝甚或需求所創造出來的，而勞委會的「多元就業開發方案」就展現這樣的可能性，且在全球化的浪潮中，結構性失業為必然發生的結果，又在此時面對通貨膨脹時代的來臨，循環性失業的問題也將成為政府下一波協助的重點對象。就業問題已不存然是經濟問題，更深層的是公平正義與個人自由的問題，多元方案這項就業促進政策，其價值與意義即在於回應這樣的社會變遷，嘗試解決社會問題。

Castells 在「網路社會的崛起」書中，清楚的揭示了資訊化社會之職業結構的轉變是頂端和底層二者同時增加，造成社會兩極化。其中，也指出了傳統製造業將持續衰退，將興起強調企業服務的生產者服務和保健服務的社會服務等工作類型，日漸多樣化的服務業為工作的來源等等（轉引自夏鑄九，1998）。從這樣的趨勢發展而言，或可說，就業的型態也將分化為兩極：全球化（globalization）與在地化（localization）。如同本文一開始所述，地區的產經環境深受全球化而牽動著，以致當代社區在面對全球化的議題上，將更重視「社區主義」的核心價值，強調社區的主體性與自主性，賦權培力的過程，參與及解決社區的問題能力，而這些元素的最佳體現，或許可以是一個創造在地就業機會的場域，因為在地化的就業創造，就是一種立基於社區居民的生活所產生的，產業是連結著社區的資源、文化、工藝

甚或需求所創造出來的，而勞委會的「多元就業開發方案」就展現這樣的可能性，且在全球化的浪潮中，結構性失業為必然發生的結果，又在此時面對通貨膨脹時代的來臨，循環性失業的問題也將成為政府下一波協助的重點對象。就業問題已不存然是經濟問題，更深層的是公平正義與個人自由的問題，多元方案這項就業促進政策，其價值與意義即在於回應這樣的社會變遷，嘗試解決社會問題。

「多元就業開發方案」的核心精神：「不是社會救助，而是一種社會投資」。它是一種創新的投資概念，是政府用投資的觀念引導民眾，投資他們解決問題的能力，在自己生活周遭去協助解決社會問題，藉此提升生活的品質與價值，透過經營他們的社區，改造他們的故鄉，照顧他們的鄰里，以及如何透過文史調查重拾對社區的認同，從中找到在地產業的創新等等。在這樣的發展過程中，去發現就業的可能與機會，而這樣的就業機會並非是國家為失業者所準備，而是失業者透過扶持與投資，引導解決社會問題所產生的，這是一種新的就業創造的概念，也是一種結合社區營造帶動社區發展之重要的社會發展計畫。這樣一個政策，整合了就業促進、地方發展、照顧弱勢、社區營造、文化保存及在地產業創新等總總意涵。每一個多元民間團體執行的計畫，總是充滿故事性，不論是對人、對組織（民間團體）、對社區、對整體環境（公民社會的形塑），都已產生影響力。「多元就業開發方案」政策推動的價值，在於協助社會弱勢者就業，使其獲得自我價值的提升及經濟自主權，這是一種社會

公平正義的實現。

再者，從整個多元方案的發展歷程來看，重建大軍計畫，充分展現出民間團體的力量，在永續就業工程計畫中，將這些力量化成具體行動方案，並透過政府部門將區域性的資源整合，形成縣市型的計畫來改造社區，發展植根工程，直至多元方案，基調仍是化社區力量為行動，以與民間團體發展夥伴關係為策略，開創在地型就業機會。民間團體在執行過程中，組織運作獲得改變，逐漸發展出社區參與的共識，也促進社區接納弱勢族群，強化居民間的互動與凝聚力，並有助於社區進用人員社會資本的累積，及獲得外部民眾或受服務對象的肯定，因而民間團體提升了社區或成員的影響力。多元方案一直以來繼續發展的價值，不止於就業促進而已，而是在社區中逐步形塑公民社會的概念與實踐。(施淑惠，2008a)

## 五、結語

當 1994 年文建會提出社區總體營造政策，銜接 1965 年以來長期由內政部社會司所推動執行的社區發展工作，顯示了社區發展工作，從初期由上而下的指導性方式，以計畫補助引導社區發展方向，1996 年以「福利社區化」為政策目標的推動作法，隨著「解嚴」之政經環境的演變，轉化以凝聚社區意識之「社區營造」為主軸，重新定義「社區」的概念，強調認同社區，參與社區，重視社區的主體性。

然而，文建會的社區總體營造策略從文化角度切入，偏向藝文活動與理念式的宣導，對社區居民而言，迫切的問題在於現實

的經濟生活（加入 WTO 可能的衝擊），這種強調意識形態的議題，無法展現政策的迫切性與重要性。1995 年文建會再從社區文化產業的角度出發，企圖以文化經濟滲入社區居民的生計，以實質解決社區發展的問題，強化社區營造的政策意義，然卻無法切實發揮功效，直至 921 地震災後的重建，才為社區營造開創新的契機，毀滅性的災難，激發了社區生命共同體的意識，面對滿目瘡痍百廢待舉的重建工程，以社造的理念進行重建，創造許多以社區營造理念重建地方生活空間、景觀環境、公共設施與振興地方產業的典範，部分社區更成功的凝聚了社區意識，以合作共生的模式經營社區產業，逐漸強化民間的社會力。而社區營造政策也一直扮演著型塑公民社會，發展國家認同、帶動地方產業創新與社會再造的政策角色。

行政院於 2002 年推動「新故鄉社區營造」，2005 年推動「臺灣健康社區六星」計畫，跨部會整合社區營造業務，並擴大發展面向，行政院勞工委員會的「多元就業開發方案」即是以產業發展面向之促進在地就業機會策略涵蓋於其中。顯見在社區營造或社區發展的進程上，隨著民主化與多元化的社會變遷，社區意識的型塑已逐步萌芽，但對於社區問題的參與及自主、自決，仍回歸民眾切身相關的議題為核心，經濟生活的穩定是居民普遍或基本的需求，因此，如果說當代社區要發展的議題主軸，則是以創造在地就業為目標，這也是之所以多元方案納為社區營造計畫的原因。

多元就業開發方案從剛開始為解決失業問題，希望透由第三部門共同創造就業機

會，所發展以開創公共就業為目標的模式，慢慢演變至，為使第三部門執行更有效益，在地產業得以復甦，逐漸以強調促進區域發展為主軸，並強化許多民間團體的協助措施；之後，鑒於多元計畫對於在地的影響力，為得以持續推動多元方案的計畫模式，遂以發展第三部門為核心，協助民間團體自給自足，永續經營。不論是過去協助民間團體發

揮功能，或現在促使民間團體展現能量，還是未來推動多元團體轉型社會企業，就某個層面而言，是一種社區營造的過程，也是公民社會的實踐。（本文作者：郭振昌為行政院勞工委員會職業訓練局副局長；施淑惠為行政院勞工委員會職業訓練局專門委員）

**關鍵字：**社區發展、社區營造、在地就業、多元就業開發方案

## 📖 註 釋

註 1：他助階段，是以補助經費的方式協助災區產業重整人力；互助階段，是以分攤經費來與災區產業共同致力開創工作機會；自助則透過行政支援系統活絡災區產業人力運用。

註 2：筆者郭振昌當時奉派擔任災區重建大軍的執行長；該方案計核定 217 個計畫，創造 6,515 個就業機會。

## 📖 參考文獻

- 方瓊瑤（2006）。〈社區總體營造政策的政治經濟分析，1965-2005〉，臺北：臺灣大學政治學系碩士在職專班論文。
- 吳明儒（2011）。〈從英國社區發展的脈絡反思臺灣的社區進程〉，國家政策研究基金會，網址：<http://www.npf.org.tw/post/2/8751>
- 施淑惠（2008a）。〈「多元就業開發方案」之政治經濟分析，2000—2008〉，臺北：臺灣大學政治學系碩士論文。
- 施淑惠（2008b）。〈多元就業開發方案與社區營造〉，《2008 社區林業學術研討會》。頁 390-404。臺北：行政院農業委員會林務局
- 施淑惠、王淑津（2008）。〈『多元就業開發方案』之執行與成效〉，政府審計季刊，第 29 卷第 2 期，頁 13-23。
- 徐震（2002）。〈從虛擬社區的興起看社區發展的未來〉，社區發展季刊第 100 期，頁 60-68。
- 夏鑄九等譯（Castells, Manuel 原著）（1998）。〈網路社會的崛起：The Rise of The Network Society〉，臺北，唐山出版社。
- 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，第 100 期，頁 69-80。