

# 莫拉克颱風災區的重建、培力 與永續發展之探討



林勝義

## 壹、前言

莫拉克颱風於 2009 年 8 月 8 日橫掃南臺灣，導致臺東、屏東、高雄、臺南、嘉義、南投等六縣市境內許多社區受到重創。隨後的重建路程，既艱巨，又漫長，眾所期待達成的目標是：災區基礎設施儘速重建，災民家園早日復原，並能培力社區組織自主運作的能力，以推動重建區永續發展。

莫拉克颱風發生之後，立法部門隨即通過「莫拉克颱風災後特別重建條例」，由政府結合民間力量，展開緊急救援、安置災民、推動各項重建工作。內政部亦依據前項條例，發布「莫拉克颱風災區生活重建服務中心實施辦法」，透過招標程序，委託民間團體在災區設置 27 處生活重建服務中心及 41 個聯絡站，就近提供心理、就學、就業、福利、生活、其他轉介等服務，為期三年，於 2012 年底完成三年成果報告，並將相關設備及個案服務，轉由地方政府接手。

然而，災後重建是一種持續性的工作，內政部考量永久屋基地新興社區的社區組織有待扶持，重建區居民的社區參與必需持續推動，尤其重建工作的轉銜機制亟待強化，乃再訂頒「莫拉克重建區社區培力永續發展計畫」，其實施期程自 2013 年 1 月起，為期 20 個月。2013 年 7 月 23 日衛生福利部成立，即依權責接續推動。

重建區社區培力永續發展計畫的實施策略，係以重建工作前三年生活重建服務中心的經費剩餘款八千萬元，補助地方政府自辦或結合民間團體的人力，繼續培力重建區的社區組織，加強其參與公共事務，建立社區自主重建的力量。

在衛生福利部安排下，個人有機會參與此項計畫執行的審查工作，得以走訪重建區六縣市的社區培力據點，實地了解其在 2013 年 1 月至 10 月的實施情況，並與社區培力員進行對話，有感動，也有感觸。茲就社區培力的知識基礎、實施的特色與待改善事項、面臨的挑戰與因應對策，略作探討。

## 貳、社區培力的知識基礎

從「莫拉克重建區社區培力永續發展計畫」的名稱觀之，重建工作的核心是「社區培力」(community empowerment)，目標則在追求「永續發展」(sustainable development)。然而，個人在參與審查及實地訪視過程，發現有些社區培力員對「培力」的概念似乎不是十分清楚，對「培力」與「重建」的關係也不甚了了，更遑論如何達成培力的目標—永續發展？有這種情況的社區培力員，對於計畫的本質可能無法掌握，其所辦理的各種社區活動也可能失焦。無論如何，先澄清社區培力的知識基礎，對於未來社區培力的實務操作，應有一些幫助。

### 一、培力的概念

在臺灣，「培力」是社區營造界常用的語言，它與社會工作界慣用的「充權」，可視為同義詞，因為兩者都是從英文‘empowerment’直譯而來，也都具有多元意義。就社區培力而言，是指個體、團體和（或）社區能掌握其境況、行使其權力及實現自身目標的能力，以協助自己與他人增進生活品質的過程（Adams 著，陳秋山譯，2010：xxii）。如果，將培力的概念運用於受災地區的重建工作，則其操作性意義可界定為：培育社區組織自主進行災區重建的能力，以實現自身社區永續發展的目標。

### 二、培力與重建的關係

社區一旦遭到重大天災襲擊，社區組織本身必須有能力面對災難情境，進行妥善規劃及管理，以因應災難所帶來的各種大大小小的問題，這已涉及災難管理（disaster management）的議題。

通常，災難管理可分為：災難預防期、災難整備期、災難應變期、災難復原期等四個階段（林萬億，2011：9-10；王秀燕，2011：279-290）。其中，災難復原期也稱為災難重建期，或者合稱為災難復原重建期（馮燕，2011：7-9；Mathbor & Bourassa, 2012:295）。

據此申言，災難境況的復原重建是災難管理的重要階段之一，而將復原與重建相提並論，也隱含著：在災區受創的境況恢復原貌之後，必須重新建立一個更好的境況，以強化防災、整備的功能。例如，為了預防住宅再遭淹水，在重建時加高門檻或防水閘；為了提早警戒居民做好防災準備，重建時在救援團隊之中增設一個通報組。其實，災難管理各階段的工作必須環環相扣，使其相輔相成。

不僅如此，培力與復原重建之間也是密切相關。尼汀等人（Netting, et al, 2008：153）認為充權（培力）是立基於優勢觀點（strengths perspective），相信社區有充權（培力）的潛能，在社區工作者的適當引導之下，可望發揮社區自主的復原力（resiliency）。這種觀點，不同於傳統觀點只看到社區的問題、限制或不足，而是運用優勢、充權（培力）、復原（重建）三者的相互關係，對社區問題進行更好的回應，如表 1：

表 1 優勢、充權、復原的觀點

	主 題	特 性
優勢	社區評估其強勢的項目更勝於其不足。	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 社區介入可能繞著社區所呈現的問題或需求。</li> <li>• 透過評估以確認社區優勢。</li> <li>• 解決方法來自社區更勝於外來的「服務」。</li> </ul>
充權	社區對於影響其決定的因素，能加以控制。	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 人們排除被他人決定，而顯示其具有發言權。</li> <li>• 促使資源發揮更大的作用。</li> <li>• 主導並促進地方對於如何參與決定加以瞭解。</li> </ul>
復原力	社區對於重新運作及應對有很大的潛能。	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 出現鄰里網絡與互信。</li> <li>• 志願協會積極參與社區生活。</li> <li>• 維持組織網絡的穩定性。</li> <li>• 提供適切的服務。</li> </ul>

資料來源：Netting, et al., 2008, P.155

如果將表 1 優勢、充權、復原力的觀點，運用於受災地區的社區培力與重建工作，可獲得一個簡單的互動脈絡：

首先，立基於優勢觀點，在重建區找出已經存在的優勢，例如地方熱心人士、特色地景地貌、農特產品、慈善團體等，進而透過社區培力員的專業協助，提升其參與重建工作的潛能。

其次，站在充權觀點，將重建區視為一個生命與生活的共同體，由社區培力員協助社區成員運用其固有優勢，朝向共同期待的願景與目標而改變或改善。

最後，由復原力觀點，在重建區恢復基本設施及日常生活之後，繼續提高社區自主重建的信心，隨時激勵其持續充權（培力）的動力，從而促使重建工作邁向更佳境界。

簡言之，社區培力在培育社區組織投

入災區重建的能力，當災區復原重建之後，又增進持續培力的動力，兩者連動，生生不息。

### 三、培力的目標－永續發展

前述培力與重建的關係，提及重建區復原之後，又隨時激勵社區組織培力的動力，以邁向更佳境界。此處所謂「最佳境界」，就是促使重建區永續發展（sustainable development），這也是社區培力的理想目標。

永續發展的概念，最早出現於 1987 年聯合國的世界與環境與發展委員會報告（The Report of the World Commission on Environment and Development），它強調經濟、環境（生態）、社會的均衡發展，尤其在生態環境遭到重大災難之後，必須考量如何避免環境再度受到傷害，並且持續改

善和維續經濟、社會、自然和人文之全面性的均衡(黃源協、莊俐昕, 2012: 23-24)。

如果將永續發展放在社區的脈絡來思考, 並與災區重建工作相互結合, 就有可能導向重建區的永續發展。有些專家認為, 爲了達成社區永續發展的理想目標, 在實務工作上應具備許多方面的理念和技巧, 例如民主及參與、能力建構、社會資本、跨部門的互動及環境意識等(Gamble & Hoff, 2005: 169-188)。據此申言, 重建區的永續發展也應該從社區能力(community capacity)的建構、社會價值(community value, 含民主、參與、環境意識)的凝聚、社會資本(social capital)的形成等三個面向著手進行。

### (一) 社區能力的建構

社區能力, 是災區重建及其永續發展的先決條件, 如果社區本身不具備投入重建的相關能力, 即使有外在的人力或財力的協助, 重建的成果也可能像放煙火般, 一陣火光之後, 歸於沉寂, 無法永續。至於社區培力到底要培育何種能力? 或者推動重建區的永續發展必需具備何種能力? 大致包括:

1. 社區組織本身的能力: 例如, 取得資源的能力(resource capacity)、組織的能力(organizational capacity)、提案的能力(programmatic capacity)、運用網絡的能力(networking capacity)、政治上的能力(political capacity)等(Glickman & Servon, 1998: 505)。

2. 社區組織成員的能力: 例如, 參與

(engagement)、評估(assessment)、探究(research)、成員共事(group work)、磋商(negotiating)、溝通(communication)、向專家諮商(counseling)、管理(management)、取得資源(resourcing)、記錄與報告撰寫(recording and report writing)、監視與評鑑(monitoring and evaluation)等能力(Mayo, 1994: 74)。

### (二) 社會價值的凝聚

災區重建及其永續發展是一種過程, 也是一種目的。在過程上, 重視群策群力, 集體投入; 在目的上, 強調重建區的適當變遷, 持續改善。凡此, 都必須有一些共同的價值做爲行動的指引。英國家庭署曾就社區發展提出許多價值(Home Office, 2004: 8-11; 引自黃源協、蕭文高, 2010: 326), 其中, 就重建與永續而言, 比較重要的價值包括:

1. 參與(participation): 例如, 提供居民參與重建議題的討論或分享經驗。

2. 公平(equity): 例如, 尊重族群的文化差異、重視邊緣人口的發言權。

3. 學習(learning): 例如, 觀摩重建有成的標竿社區、研討重建相關技術。

4. 合作(co-operation): 例如, 依社區成員意願及專長, 在重建上分工合作。

5. 環境正義(environment justice): 例如, 對居家環境各自負責, 並採取行動共同保護及改善重建區的生態環境。

### (三) 社會資本的形成

社會資本是一種無形的社會關係, 有

助於強化社區內外的人力、財力等有形資本的聯繫，也是促進社區集體行動的一種資本類型（黃源協、蕭文高，2010：113）。災區重建及其永續發展正需要社區集體行動，當然不能忽視社會資本的形成。通常，社會資本可分為三類（Woolcock, 2001: 13-14；引自黃源協、蕭文高，2010：328），都是重建與永續發展可善加運用的資本：

1. 結合型社會資本（bonding social capital）：是立基於多面向關係而形成的聯繫。例如，推動社區低收入獨居老人的支持性照顧服務，可結合老人的鄰居、親友等人力。

2. 橋接型社會資本（bridging social capital）：是基於共同利益而形成的聯繫。例如，有關災區失依嬰幼兒的保育服務，必要時可轉介給社區保母支持系統或鄰近的兒童之家。

3. 連結型社會資本（linking social capital）：是基於相互影響而形成的聯繫。例如，災區道路、橋樑等公共設施的重建及維護，可連結嘉邑行善團之類的資源來協助或共同辦理。

事實上，社區能力的建構、社區價值的凝聚、社會資本的形成，三者之間也有

相輔相成的關係。其中，社區價值的凝聚與社會資本的形成，可視為社區能力的一部分，而具備了社區能力，始能有效凝聚社區價值、連結社會資本，將之運用於重建工作與永續發展。

### 參、社區培力實施的特色與待改善事項

依據衛生福利部「莫拉克重建區社區培力永續發展計畫」，社區培力的主要工作項目有四：（1）指派專責人力：統籌莫拉克重建區社區組織培力業務。（2）辦理社區活動：舉辦講座、研討、觀摩、座談會議等活動。（3）規劃辦理服務方案：規劃符合社區需求之積極性及照顧性服務方案。（4）召開及參與社區會議：召開會議及參與社區會議。

基本上，地方政府對於該縣市重建區社區培力永續發展的規劃，是運用衛生福利部補助經費，自行辦理或委託民間組織設置「社區培力據點」（簡稱據點），並遴選或指定「社區培力員」，展開社區培力相關工作。茲將其實施情況擇要列表，如表 2：

表 2 縣市重建區社區培力實施情況摘要

縣市	實施策略	社區培力據點	實施情形舉例	備註
臺東縣	扶持增強社區公共意識及組織培力，協助社區組織人力培力、技能訓練、推廣產	1.太麻里據點 2.金峰（嘉南）據點 3.大武（大鳥）據點	1.開闢開心農場，提供培力群及部落耕作。 2.規劃利用社區閒置空間，清潔部落髒亂環境	以大武（大鳥）社區培力據點為案

縣市	實施策略	社區培力據點	實施情形舉例	備註
	業，期許社區未來能朝向自力、互助、經濟發展等目標。		<ol style="list-style-type: none"> <li>3.參與政府、世展、在地組織、民間等相關會議</li> <li>4.連結臺東農改場協助部落改善種植技術。</li> <li>5.辦理「vuvu 的智慧」部落市集。</li> <li>6.辦兒童農耕體驗教學。</li> </ol>	例
屏東縣	<p>持續培力重建區社區組織自主重建力量，預期達成三個具體目標：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.協助成立在地志工隊。</li> <li>2.培力在地組織。</li> <li>3.成立資源平臺。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.萬丹鄉據點</li> <li>2.林邊鄉據點</li> <li>3.枋寮佳冬據點</li> <li>4.牡丹鄉據點</li> <li>5.來義鄉據點</li> <li>6.泰武鄉據點</li> <li>7.霧臺鄉據點</li> <li>8.三地門據點</li> <li>9.高樹鄉據點</li> <li>10.潮州鎮據點</li> <li>11.高屏溪據點</li> <li>12.東港鎮據點</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.連結原住民文教協會辦理重陽節敬老。</li> <li>2.輔導瑪仕部落課輔班申請愛幼計畫，實施課後照顧服務。</li> <li>3.連結泰武產銷館培訓及執行導覽解說。</li> <li>4.辦理吾拉魯滋老人日間關懷站。</li> <li>5.辦理泰武鄉志工訓練。</li> </ol>	以泰武鄉社區培力據點為案例
高雄市	<p>採「在地長期陪伴」的漸進培力策略，逐步累積社區自主營造能力，其主要策略：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.社區陪伴。</li> <li>2.組織協力。</li> <li>3.區域發展。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.旗山杉林據點</li> <li>2.甲仙那瑪夏據點</li> <li>3.六龜茂林據點</li> <li>4.桃源區據點</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.對在地社區發展協會進行輔導及協力。</li> <li>2.辦在地組織培力訓練。</li> <li>3.辦「八里合音」、部落組織共學等在地資源整合計畫。</li> <li>4.辦理老人健康照護人才、志工等培訓。</li> <li>5.陪伴高中、建山、復興、梅山、寶山、勤和等在地重建會，辦理農民農業轉型及產銷配力、桃花園文</li> </ol>	以桃源社區培力據點為案例

縣市	實施策略	社區培力據點	實施情形舉例	備註
			化傳承。	
臺南市	聘任在地工作者，並持續發掘社區人才，培養在地組織獨自承接計畫，執行方案及福利服務社區化在地接軌之能力。	1.南化據點 2.安平據點	1.設災後生活重建小組。 2.辦社區培力課程及觀摩（農村再生社區）活動 3.辦理長者方案、兒少方案、志工培育。 4.辦永久屋住民會議。 5.參與及協助在地組織活動。	以南化社區培力據點為案例
嘉義縣	針對社區產業面向進行培力，創造在地就業、發展地方產業，以早日達成社區永續發展的目標。	1.樂野來吉據點 2.中埔據點 3.瑞里據點 4.南三村據點	1.在永久屋成立日安及逐鹿社區發展協會。 2.建社區老人關懷據。 3.辦中餐丙級檢定。 4.辦領袖座談會。 5.辦原織原味創意編織。	以中埔社區培力據點為案例
南投縣	培力在地組織自立發展、輔導社區組織辦文化、產業、社區照顧等服務。	1.南投縣據點	1.結合神木社區發展協會辦清潔日活動。 2.照顧弱勢族群。 3.轉介住民就業。 4.結合紅十字會辦理樂齡食堂方案、老人文康	

資料來源：依臺東縣等六縣市社區培力計畫執行報告書整理而成。

以下根據表 2 資料，並參考各縣市重建區培力永續發展計畫執行報告書、各縣市政府及社區培力據點現場簡報資料、個人實地訪視所見，歸納其實施的特色與待改進事項：

## 一、實施的特色

「莫拉克重建區社區培力永續發展計

畫」自 2013 年 1 月付諸實施，各相關地方地府及其轄區各社區培力據點，依衛生福利部核定的計畫及經費，任用社區培力員，投入重建區的社區培力工作，已獲得一定成效，並展現一些共同特色。例如：

### (一)因地制宜訂定社區培力策略

由表 2 顯示，各縣市政府所揭櫫的社

區培力實施策略，相當多元。大致上都能針對該縣市在前三年莫拉克風災社區生活重建服務中心的經驗或需求，因地制宜研訂社區培力實施策略，進行社區培力工作。

例如，屏東縣受災鄉鎮最多，現階段的社區培力據點亦達 12 處之多，對於資源的連結及運用的需求特別殷切，而將「培力社區組織、成立資源平臺」列為培力策略。又如，高雄市受災地區大多屬於偏鄉、山區或原住民部落，需要專業人力長期陪伴，故以「社區陪伴、區域發展」為其培力實施策略。

至於臺東縣、南投縣、嘉義縣，境內許多觀光產業或農特產業遭到莫拉克嚴重摧殘，元氣大傷，亟需復原，這也許是他們都以「發展地方產業」做為社區培力實施策略的主因。另外，臺南市屬於輕災區，將「執行方案及福利服務社區化在地接軌之能力」列為社區培力實施策略，是可以理解的。

## (二) 起用在地人擔任社區培力員

衛生福利部所頒重建區培力永續發展計畫，首要工作項目是指派專責人力，統籌莫拉克重建區社區組織培力業務。事實上，各縣市所設置的社區培力據點，多數仍由原先承辦災區生活重建服務中心的同一個團體接手，並以原有的社會工作人員一或二人繼續擔任社區培力員，只有少數是新進人員。在生活重建服務中心時期，其用人原則就以在地人為優先考量，原住民部落的重建服務中心亦規定優先進用在地地的社工人員及行政人員。因此，目前多

數社區培力員係由在地人擔任，具有認同社區、被社區認同、經驗豐富、駕輕就熟等優勢。

另外，臺南市安平區社區培力據點、屏東縣枋寮佳冬社區培力據點、牡丹社培力據點，係由縣市政府直接辦理，其社區培力員是由社會處局的社會工作人員轉任，同樣具有在地人的優勢。

## (三) 優先協助永久屋成立社區組織

為安置莫拉克災民，政府與民間團體總共興建九處大型永久屋，包括：臺東縣嘉蘭社區、屏東縣里納禮社區、長治百合社區、新來義部落、高雄市杉林大愛園區、日光小林園區、五里埔社區、嘉義縣日安（含日滿、逐鹿）社區、南投縣神木社區。其餘，在臺南市南化區、嘉義縣北四村（山美）、南投縣水里鄉、高雄市桃源區（樂樂）等處，也有一些小型永久屋。

永久屋園區是一種新興的社區，住民從原本熟悉的家園遷移於此，有些是同一族群，有些是不同族群，如今入住一個社區。無論如何，永久屋將是他們未來安身立命的地方，也是社區培力應該優先協助成立社區組織的對象。

目前，在縣市政府社會處局與社區培力員的優先協助下，已有六個大型永久屋園區成立新的社區組織，但其組織的性質不盡相同。例如，臺東縣嘉蘭社區、高雄市小林日光園區、嘉義縣日滿社區、逐鹿社區、南投縣神木社區等永久屋園區，係成立社區發展協會，而嘉義縣日安社區、高雄市的杉林大愛園區，則成立管理委員

會。

另外，屏東縣三地門鄉的里納禮社區，係將舊部落的大社社區發展協會（三地門鄉）、瑪家社區發展協會，以及魯凱族產業發展協會（霧臺鄉），遷移到永久屋園區，繼續運作。

#### (四) 重視社區產業及促銷的培力

莫拉克災後的重建區，以偏鄉及原住民部落居多。災前，當地居民就常靠社區產業維生；災後，失業人數增多，首先想到的可能是做一些傳統產業，例如手工藝品、衣物飾品、農特產品、風味餐點等，擺攤販賣，用以養家糊口。

其實，在先前重建服務中心營運的三年期間，社區產業就是重要方案服務項目，包括：社區景點導覽、生態教育解說、農特產品市集、以及其他觀光休閒產業或文化創意產業。

後續的重建區培力措施，多數培力據點仍參酌重建服務中心的做法，繼續推動社區產業，並增加市集、展示、上網等促銷措施。其中，臺東縣境三個培力據點的培力項目，都列有社區產業：太麻里據點推動“原”藝培力、金峰鄉據點教導遊客傳統桃珠DIY、大武鄉據點「VUVU 的智慧」部落市集（VUVU 在排灣族社區是指長者，但切勿用於泰雅族社區），且於 103 年由縣政府統籌定期辦理南迴聯合市集，擴大行銷南迴觀光旅遊及社區文化產業，成為社區培力的一個亮點

#### (五) 廣泛結合社區內外相關資源

災難發生初期的復原重建，需要引進外界的資源；災後重建區的社區培力與永續發展，更需要廣泛結合社區（重建區）內部與外部的相關資源，尤其是人力資源與組織資源，以便強化重建區的社區組織自主運作之能量。

由各縣市重建區培力永續發展計畫執行報告書顯示，幾乎所有的社區培力據點，在培力的過程都能注意社區內、外部資源的結合及運用。例如，高雄市杉林旗山區社區培力據點，一方面結合園區內部的南沙魯關懷協會、杉林大愛觀光推動協會、大愛生態社區關懷協會，另一方面結合園區外的月眉、上平、金興、集來、新和等社區發展協會，透過聯繫會議、合辦活動的方式，推動區域發展。

再以屏東縣東港鎮社區培力據點為例，除了整合社區內的社區發展協會、民宿、商家等資源，組成大鵬灣觀光發展社區聯合協會，推動觀光產業，增加社區導覽員工作機會及累積社區財務資本（financial capital）之外，並結合社區內的東港衛理堂、東港鎮親子才藝協會，以及附近東園鄉鹽洲國小，華山基金會等組織，建立東港鎮資源平臺，共同辦理社區活動。

此外，文化部的文化創意產業、勞委會（今勞動部）的多元就業、農委會水保局的農村再生培根等相關（財務、技術）資源，也是許多社區培力據點已經結合或準備運用的新資源。

上述是現階段社區組織培力的共同特色，當然許多社區培力據點還有其個別的

特色。例如，臺東縣大武（大鳥）社區培力據點，以「開心農場」做為培力媒介；南投縣神木社區培力據點，結合附近大學社工系教師，輔導永久屋基地的社區發展；屏東縣泰武社區培力據點，創設「泰式咖啡館」展現產業培力成果，都各具特色，令人印象深刻。

## 二、待改善事項

也許，各縣市社區培力據點的運作，在人力、經費、時間、經驗、方法等方面，或多或少都有不足或侷限，加以社區培力的範圍相當廣泛，也相當複雜，因此在社區培力過程，難免出現一些問題或缺失而有待改善，包括：

### （一）未能善用先前的重建成果

莫拉克重建區社區培力永續發展計畫，是接續莫拉克災後社區生活重建服務中心而實施的新計畫，兩者之間應該無隙縫接軌，以便在原有的基礎之上更進一步。換言之，前面三年重建服務中心已完成的基本資料、已辦過的相關訓練、已成立的團體或團隊，後續實施的社區培力計畫，直接拿來運用或略作調整即可，不必重複實施。

然而衡諸實際，仍有部分培力據點在其計畫執行報告書中，呈現社區人口分析、福利需求調查、志工訓練課程、籌組志工隊等記錄。例如，臺南市安平社區培力據點、屏東縣高屏溪沿岸社區培力據點，在先前重建服務中心都已做過人口分析與需求調查，除非想比較兩個時期的變

化情形，否則看不出重做調查與分析的必要？又如，2013 年度屏東縣重建區社區培力永續發展計畫執行報告（35 頁），列有辦理萬丹地區志工基礎訓練課程及進階特殊訓練課程，而先前萬丹重建服務中心三年之間已有 502 名志工完成訓練，領有志願服務紀錄冊（內政部，2012：38），這些合格志工如今安在？

其實，先前各重建服務中心的三年成果已出爐，可供後續的社區培力參考運用。即使新的培力據點改由其他組織接辦，而先前的成果報告未移交或已遺失，仍可善用衛福部主管單位的相關資料（重建服務中心三年成果報告），以免重複。

### （二）社區活動未能聚焦於培力

原則上，重建區社區培力永續計畫與先前重建服務中心的計畫，各有其功能與目標，因而所辦活動也應有所區隔。比較上，重建服務中心的活動，著重直接服務，包括心理、就學、就業、福利、生活、轉介等服務，以協助災民儘快恢復生活常軌；而社區培力計畫則強調社區組織的培力，包括前述社區組織本身的能力、社區組織成員的能力之培育，藉以強化社區自主重建的能力。

如今所見，有些社區培力據點所辦理的社區活動，包括：兒童課輔暨才藝活動、春暉寶寶成長營、兒童讀經班、象棋營、老人關懷生命故事等，這些活動似乎與社區培力沒有多大關係，也缺乏聚焦。

也許，可以換個角度來做，將社區活動視為一種過程，將社區培力當作主要目

標。也就是透過社區活動，強化社區成員聯繫的關係，凝聚社區議題的共識，進而形成社會資本、社會價值，強化社區能力，讓所辦活動都聚焦於社區培力。

### (三) 欲培育的社區能力欠精準

顧名思義，社區培力員在重建區進行社區培力，當然是要培育重建區的社區組織，使其具備重建及永續發展所需能力。如果是永久屋，則協助其成立新的社區組織，並培育其有效運作的能力；如果重建區或永久屋園區需要更多投入重建的組織資源，則設法連結社區內外相關組織或團體，以強化重建及永續發展的能量及能力。

固然，有些社區培力員已能掌握社區培力的要義，而將工作或活動聚焦於社區組織能力的培育，例如，培力社區組織內核心人士解決問題的能力、訓練社區幹部社區資源彙整與方案撰寫技巧。

但是，仍為數眾多的社區培力員，對於培力的對象是誰？要培育什麼能力？似乎沒有明確方向，甚至偏離了社區培力的原意。舉例言之，培力婦女就業能力、培力產業再生能力、培育導覽解說員、培育產業行銷人才、培訓地方志工人力、培育第二（就業）專長、裝備培力人員沖煮咖啡之能力等，都曾出現。

為此，本文在前述社區培力的知識基礎，對於社區培力到底要培育何種能力？已有扼要說明，或可參考運用。

### (四) 社區培力員的角色有混淆

社區培力要培育什麼能力？社區培力

員要做什麼事？這兩者之間有其連帶關係。如果社區培力員不知道自己應該做什麼才算是培力？則其角色功能就可能混淆不清。

舉負面的例子來說，永久屋排水勘查、觀光產業、市集、民宿、展售、自然農法、經營「開心農場」等等，肯定不是社區培力員專長或熟悉的領域。孔子尚且感嘆；「吾不如老圃」，何況社區培力員？上列所言事項，還是讓給具有相關專長或經驗的人去做比較好。可是，有些社區培力員對上述事項似乎「義不容辭」，也「樂此不疲」，渾然不知自己的角色定位在哪裡？連帶也影響社區培力的功能。

其實，多數社區培力員是專業社工，不難從社區工作的相關文獻，找到社區工作者的適當角色。例如，樓斯曼(Rothman)提出的角色是：使能者、倡導者、行動者；波普羅(Popple)也提出其他角色：組織者、觸媒者、資源管理者、促進者(林勝義, 2012: 79、83)。這些角色，或可供社區培力員思考、選擇、運用。如果角色定位明確，則對社區培力事項的判斷、取捨、做法，應有助益。

上述待改善事項，是針對社區培力實施情況的綜合意見，至於各個社區培力據點，也可能還有一些待改善事項，恕難逐一列舉。簡言之，社區培力不應做什麼？必須做什麼？如何有效執行？都有待社區培力員自我評估及自我改善。

## 肆、社區培力面臨的挑戰與因應對策

莫拉克風災雖已遠離，災民卻可能餘悸猶存，而災區重建困難重重，社區培力又是新興業務，每一社區培力據點也僅 1 名社區培力員。在人力有限、業務生疏、百廢待舉的情況下，社區培力工作所面臨的挑戰必定不少，但總得設法因應，始能永續。此處，擇要提出一些可能面臨的挑戰與因應對策：

### 一、可能面臨的挑戰

嘉義縣政府（2013：22）在其社區培力永續發展執行報告書指出：依中央規劃各據點僅有 1 名培力員，與原先生活重建服務中心的模式大不相同，對培力員來說更是一個極大的挑戰。再者，雖然社區培力有一定的方向及工作方法可循，但永久屋新興社區的居民來自不同地區，生活習慣及思考模式不同，牽涉的組織與對應系統相當複雜，培力員需居中輔導其族群多元組織，對培力工作實為一大挑戰。不僅如此，其他的挑戰至少還有：

#### （一）承續前例抑或專注培力？

先前生活重建服務中心三年期滿之際，除了將個案服務轉交地方政府接手之外，原已實施的各種福利服務、社區防避災的宣導及演習，一直沒有明確轉銜。而緊接在後實施的社區培力永續發展計畫，主要工作項目是社區培力，如須規劃辦理

服務方案，必須是積極性及照顧性服務。

因此，現階段的社區培力工作，是要承接重建服務中心留下來的項目，也繼續辦理老人關懷、災難應變等活動？抑或專注於社區培力直接有關的項目，而放下其他服務？或者等待適當的單位介入處理？這不但取捨兩難，也是一種挑戰。

#### （二）產業先行抑或培力為主？

在巡迴審查各縣市社區培力執行情形的過程中，曾有審查委員強調社區培力應以培育社區組織、幹部、個人的能力為主軸，不宜過度著重於發展社區產業，因為那不是社區培力應該做的事，何況發展產業也不是社區培力員的強項。相對的，社區培力員卻認為，發展社區產業，讓居民得到實質利益，社區重要人物才有意願來開會、討論或參加社區活動，而社區居民也是有誘因才會參與。換言之，培力員主張以社區產業為核心，來帶動社區培力工作。

顯然，對於這個議題，專家理念與實務經驗之間出現落差。究竟社區培力員要如何拿捏，才能獲得專家學者的支持，也獲得社區成員的認同，而使社區培力工作順利實施？是理念的挑戰，也是實務的智慧。

#### （三）資源照收抑或適可而止？

高雄市政府（2013：4）在其重建區社區培力永續發展計畫執行報告書，提出資源過度集中的問題：永久屋的發展常被評估為重建成果的指標，也一直是重建矚目

的焦點，災後更是各方資源投入的主要管道。雖然，各部會大量投注資源於永久屋基地，但外包委辦的計畫往往無法回應居民需求，在地社區組織沒有足夠力量承接的情況下，資源變成重建進程的干擾。社區能量不足的問題普遍存在，但對資源又難以拒絕，更無力轉化及運轉。

再者，重建區也常成爲熱門的「觀光」景點，人潮固然帶來地方商機，但也帶來環境髒亂。另外，較有名的永久屋基地（例如高雄市杉林大愛園區、日光小林園區、屏東禮納里園區），更是政府機關或民間團體辦活動的「熱點」，雖美其名爲關懷，實則影響居民生活安寧，甚至引發財力資源角逐，導致社區組織對立。

可見，利之所在，弊亦隨之。重建區對於資源進來，又期待又怕被傷害；能否承載，也是隱憂。因之，社區培力，是資源多多益善？還是夠用就好？簡直是一種挑戰。

#### （四）準時退場抑或永續陪伴？

臺東縣政府（2013：85）在其重建區社區培力永續發展計畫執行成果有一件提案：社區永續培力計畫於本（2013）年4月底方審查通過，執行至今雖能依照計畫執行，但太麻里鄉社區組織鬆散，社區發展協會較無社區發展經驗，若僅剩一年時間欲達到永續發展的目標，擔憂無法落實。故提案社區培力計畫能再延長一年時間。

事實上，莫拉克災後重建的整體時間，先前重建服務中心爲期3年，此項社

區培力永續發展計畫爲期20個，總共4年8個月。如就陪伴者而言，現階段的社區培力計畫，大多數由先前重建服務中心的承辦團體及社工人員一路陪伴過來，也是4年8個月。

到底在社區培力計畫期限屆滿之後，能否再延長？情況未明。如果政府不再延長培力時間，或不再提供經費補助，目前的陪伴團體及社工，能否立基於重建工作不能中斷的使命感，而另籌經費永續陪伴下去？或者依約定期限準時退場，讓重建區自求多福？何去？何從？都是挑戰。

上面所述，只是社區培力據點及培力員可能面臨的一些挑戰。預料，在不同的培力據點、不同的培力員，面對不同的重建區、不同的培力問題或議題，還會面臨其他不同的挑戰，但願「兄弟爬山，各自努力」。

## 二、因應的可能對策

通常，有經驗的社工不難體會到：案主沒有難事，不會找你；一旦找上你，事情一定有些麻煩。所以，社工與案主都要有耐心地面對問題，處理問題。

同樣的道理，社區培力員遇到挑戰，也必須耐心尋找對策，妥善處理挑戰的相關問題。茲針對前述可能面臨的挑戰，提出可能的對策，並略加討論。

### （一）依服務契約執行

基本上，地方政府依據中央的社區培力永續發展計畫，研擬縣市計畫（含預算）送經核定、民間團體承接辦理、社區培力

員接受聘僱，都是服務契約（service contract）。所以，優先履行計畫所訂工作項目，是理所當然，也是履約行為。如果行有餘力，才旁及其他。

準此，社區培力員應以執行社區培力為主軸，克盡其「統籌莫拉克重建區社區組織培力業務」之責，舉凡辦理社區活動、服務方案、社區會議，都應聚焦於社區培力。當然，「前事不忘，後事之師」，先前重建服務中心既有的成果（如人口分析、需求評估、志工組訓），亦可做為社區培力的基礎，以利發展。

## （二）產業與培力並行

「發展地方產業」與「推動社區培力」兩者，孰先？孰後？何者為主？何者為從？應該不會像「經濟開發」與「生態保護」之間發生嚴重衝突。因為，地方產業與社區培力都是社區受益，應可求其雙贏。

具體言之，如果從發展地方產業著手，不妨將其視為一種過程，並以產業盈餘，提撥一定比率回饋社區，用以辦理積極性及功能性服務，進而成為社區培力的一環。如果從社區培力著手，培育社區的組織、幹部、成員，使其具備提案、評估、溝通、協調、資源管理（藉由補助、契約、貸款，以爭取資源）、建構網絡等能力，再將之轉化於發展地方產業，也是一種策略。

## （三）依需求連結資源

社會資源愈多，社會服務愈有效，可能是一種迷思。正如有些營養專家建議我們，盡量不去「吃到飽」的餐廳，很可能

吃進過量的什麼，反而有害健康。

同樣的道理，前述高雄市政府對於資源過度集中的問題，已表示：「在地社區組織沒有足夠力量承接的情況下，資源變成重建進程的干擾」；而較有名的永久屋園區，居民抱怨「觀光」資源（人潮、錢潮）過量湧入，也是一種警訊。

也許，從「量入為出」的概念，可反思一種「量出為入」的策略。也就是事先縝密規劃社區培力所需資源，再透過資源盤點，以實際需求去連結或爭取相關資源。如果，適可而止，夠用就好，將多餘的資源留給其他有需要者，也是一種社會正義。

## （四）有計畫準備結案

由社區培力員執行培力工作，其所運用的方法，應該是社會工作專業方法，尤其是社區工作方法。無論個案工作、團體工作、社區工作，都有一定的工作過程，也都有結案或結束的時候，使社工可以轉而服務其他個人、團體、社區。

況且，社區培力的目標，在於培育社區組織的自主能力，當評估社區的組織及成員已具備自主運作能力，即可準備退場。換言之，社區工作是一種有組織、有計畫、有步驟的變遷過程，社區培力員必須有步驟地準備結束培力的工作。

再者，依「莫拉克颱風災後重建特別條例」第30條規定：本條例自公布日（2009年8月28日）施行，適用期間為三年。本條例施行期滿未及執行部分，必要時經行政院核定酌予延長，延長期間最多以二年

為限。據此，社區培力計畫至多僅能實施到 2014 年 8 月 28 日。與其屆時匆忙結束，不如早日準備結案。

上述因應挑戰的可能對策，只是參考對策。因為各社區培力據點的實際境況不盡相同，培力員尚須與互動關係人（stockholder），例如社區組織的領袖、幹部、成員、社區重要人物、居民等，持續進行對話、討論，共同發展適當對策，並付諸實施。

## 伍、結語

莫拉克重建區社區培力永續發展計畫，可能是政府推動重建工作的最後一個計畫，期待能培力社區組織自主重建能力，以達成永續發展的目標。

本文根據南臺灣六縣市社區培力計畫執行報告書、簡報，以及個人參與審查、訪視、對話的資料，進行探討。除了說明社區培力的基礎知識之外，歸納社區培力實施情況，顯示其在社區培力策略、任用社區培力員、成立社區組織、產業及促銷、結合社區資源等項，已具特色。但是，對於在先前重建成果的運用、社區活動的聚焦、社區能力的精準度、社區培力員的角色，仍有待改善。

同時，本文也針對社區培力可能面臨

的挑戰，例如：承續前例 vs 專注培力、產業先行 vs 培力為主、資源照收 vs 適可而止、準時退場 vs 永續陪伴，分別提出對應的策略：依服務契約執行、產業與培力並行、依需求連結資源、有計畫準備結案。

綜觀上述有關社區培力實施的特色、待改善事項、可能面臨的挑戰、因應的可能對策，個人深感社工學界與業界也有一些待改善事項。就學界而言，面對災難頻仍的年代，在課程上，可增開「災難管理與社會工作」；在教學上，可強化「社區工作」的實施過程及方法；在研究上，可增加災難議題的實用性研究。就業界而言，對於服務契約的有效執行，在方案規劃時，宜掌握委辦案的主要目標；在職前訓練時，宜強化培力員的知識基礎及實務演練；在方案執行時，宜聚焦在直接有關社區培力的項目及活動；在績效評估時，宜著重於重建區居民的受益程度或改變程度。

總之，災後重建是持續性的工作，受災社區的重建、培力與永續發展，有賴重建區內外資源的有效投入，群策群力，庶幾有成。

（本文作者為長榮大學社會工作系教授）

**關鍵詞：**莫拉克颱風、災難、社區培力、社區永續發展

## 參考文獻

王秀燕（2011），「政府與民間的災變管理合作機制之探討」，中華救助總會（編），災害救助與社會工作（279-290 頁），臺北市：中華文化社會福利基金會。

- 林萬億（編）（2011），災難管理與社會工作手冊，高雄市：巨流。
- 林勝義（2012），社區工作，臺北市：五南。
- 黃源協、蕭文高（2010），社區工作。新北市：國立空大。
- 黃源協、莊俐昕（2012），「從成長到發展－營造有感的社區」，社區發展季刊，138，23-24。
- 馮 燕（2011），「環境變遷中社會工作新發展－災變管理社會工作」，中華救助總會（編），災害救助與社會工作（3-18 頁），臺北市：中華文化社會福利基金會。
- 內政部（2012），莫拉克颱風災區生活重建中心 101 年度績效考核報告，臺中市：臺灣兒童暨家庭扶助基金會。
- 屏東縣政府（2013），102 年度 1-10 月莫拉克重建區社區培力永續發展計畫屏東縣政府社區培力據點執行報告（未出版）。
- 高雄市政府（2013），高雄市莫拉克重建區社區培力永續發展計畫 102 年度 4-10 月執行報告書（未出版）。
- 臺東縣政府（2013），臺東縣 102 年度莫拉克重建區社區培力永續發展計畫 1-10 月執行成果（未出版）。
- 嘉義縣政府（2013），嘉義縣莫拉克重建區社區培力永續發展計畫 1-10 執行報告（未出版）。
- Robert Adams 著，陳秋山譯（2010），培力、參與、社會工作。臺北市：心理出版社。
- Gamble, D.N. & Hoff, M.D. (2005). "Sustainable community development". In M. Weil(ed.). *The handbook of community practice*, 169-188. London: SAGE.
- Netting, F.E., Kettner, P.M. & McMurtry, S.L. (2008). *Social work macro practice*. (3<sup>rd</sup>). Boston: Allyn and Bacon.
- Mathbor, G.M. & Bourassa, J.A. (2012). 'Disaster management and humanitarian action' in K. Lyon, T. Hokensted, M. Pawar, N. Huegler & N. Hall(eds.). *The SAGE handbook of international social work* (pp.294-310). London: SAGE Publication Led.
- Mayo, M. (1994). 'Community work'. in Hanvey, C. & Philpot, T.(ed.). *Practice social work*. 67-79. New York: Routledge