

社區發展協會推動福利社區化的策略分析

賴兩陽

一、前言

臺灣從 1998 年開始推動「社會福利社區化」(以下簡稱「福利社區化」)實驗方案，試圖在社區中建立福利網絡，以落實服務於基層，復因九二一大地震，資源轉移，暫停了一段期間；惟近年來行政院推動「挑戰 2008 國家發展重點計畫」，內政部研擬「新故鄉社區營造——活化社區組織計畫」中，有關「推展社區發展工作」乙節，已將「開發社區人力資源，營造福利化社區」及「提升社區照顧質量」，列為重點項目，並在內政部社會福利獎助作業要點中，做為重點獎助項目，最高補助百分之百。另外，內政部近年來對地方政府的社區發展工作評鑑，已將「福利社區化」列為評鑑重點項目之一，從行政院到內政部福利社區化都已成為社政單位社區工作的重點。

在中央政策的支持之下，各地方政府也積極配合，例如臺北市政府社會局近年來大力推動「飛鳳計畫」，鼓勵社區發展協會推動福利業務。不過，不管中央或地方政府，福利社區化的推動單位仍界定在「社區發展協會」，這些協會固然由社政單位長

期輔導，默契較佳，對制度運作方式較為熟稔，有助於福利社區化的推動，不過社區發展協會的能力與資源，長久以來頗受爭議。但是，在政策未改變之前，如何增強社區發展協會的能力，以順利推動福利社區化，是值得關注的議題。本文即在探討此項問題，並試圖提出具體建議意見，希望有助於福利社區化的實施。

二、現行社區發展協會的工作重點

社政單位大力輔導社區發展協會推動社區工作，並希望推動福利社區化，政策方向明確堅定，值得肯定。不過，依據黃明月等人 2003 年對「臺北市社區發展協會現況調查研究」顯示，社區發展協會的業務內容，以社區健康營造之推動最多，佔 77.7%，其次是社區環保之推動（77.6%）、第三是社區安全之維護（75.2%）、第四是社區倫理之建設（73.1%），福利社區化（71.4%）則排到第五名，顯然福利社區化並非現行社區發展協會主要推動業務。再查其工作內容，以「媽媽教室」及「老人關懷訪視」的比例最高，分別佔 45.4%及

45%。「媽媽教室」是傳統社區發展協會的重點項目，但漸漸的已經成為有錢有閒媽媽的「聯誼俱樂部」，這些媽媽固可以從參與中學會烹飪、插花、紙雕、皮雕、串珠等技藝，但是似乎與社區內需要關心的弱勢群體關係不大，因此「媽媽教室」是不是具有福利社區化的意涵，是值得懷疑的。另為配合近年來政府重視「獨居老人」的生活狀況，結合社區民眾力量所推動的「老人關懷訪視」，能躍居福利社區化的第二項重點工作，頗值得欣慰。

該報告並針對「社區發展協會對未來都會型社區的發展重點之看法」進行調查，其中社區安全之維護（66.7%）、社區環保之推動（57.4%）分居第一、二名，福利社區化之推展躍升為第三名（53.2%），原第一名的社區健康營造後退至第六名，由此可見，從中央到地方社政單位積極的推動福利社區化，也帶動起社區發展協會參與的興趣，其主要內容包括：老人關懷訪視、低收入戶慰問、老人電話問安、課後輔導、獨居老人送餐服務與兒童及少年夏令營等等，如能符合社區本身的需求，確實值得鼓勵。

社區發展協會願意推動福利社區化，可拓展福利服務的參與層面，落實服務於基層，是傳統社區工作的重要轉型。但是長久以來，社區發展協會的功能卻也毀譽參半。依筆者近年來參與社區評鑑的心得，一個社區所以能夠有聲有色，多采多姿，成為優等或甲等的社區，與下述幾個因素，息息相關（賴兩陽，2003a：106-107；2003b：8）：

(一)社區領導人的熱誠感召：因為工業化、都市化的原因，社區可能充滿疏離感，如果沒有一個肯奉獻時間、精力的社區領導人，社區工作將無法順利推動。

(二)社區民眾願意支持：只有領導人畢竟勢單力薄，必須有一個工作的團隊為班底，配合社區民眾積極參與，才有可能。

(三)社區具有方案規劃能力：能夠將社區的需求，轉化成實際執行的能力，帶動民眾的參與。

(四)社區具有資源整合能力：社區資源有限，推動社區工作必須要結合其他資源，甚至發掘資源，才能永續經營，否則，難免曇花一現。

(五)能夠掌握社區的特色：針對社區具有特色的地方，加以發揚光大，並有計畫的推動實施，成為凝聚社區向心力的所在。

(六)具有體察時代脈動的能力：瞭解社區的動態過程，不墨守成規，而能推陳出新，規劃出令人耳目一新的社區活動。

這些條件使一些社區能夠脫穎而出，獲得很好的成績。不過，當前社區發展協會仍有一些需要改善之處：

(一)社區自主性仍嫌不足：社區與村里辦公處的功能重疊，使社區受制於「村里」的角色，淪為政府行政指揮體系，欠缺社區所應有的活力與自主性。

(二)對政府經費依賴仍多：許多社區在參加評鑑的前一年均有政府撥補高額經費，以推動社區活動，俟評鑑時將成果加以展現；惟評鑑結束之後，政府已無鉅額經費補助，是否仍能維持，頗受質疑。政府固可以擇定重點社區加以鼓勵，但如造

成社區的依賴，則適得其反。

(三)社區民眾參與不夠：社區發展協會會員佔居民的比例仍嫌太少，社區活動的參與仍侷限於少部分人，無法擴散至其他的人，帶動更多人參與。

(四)由社區「受服務者」轉化為「服務者」的功能仍須加強：社區活動往往會形成以有錢有閒者為主要受服務者，這些「受服務者」應該可以鼓勵其成為志工隊，成為「服務者」，以回饋社區。

(五)「福利社區化」必須加強：社政單位的社區工作重點，就是「福利社區化」，可惜的是，社區評鑑仍以「社區藝文活動」、「社區綠化美化」、「社區環境保護」與「社區守望相助」為主，均非社政業務，頗有為人作嫁之感，這是社政單位亟待努力之處。

因此，社區發展協會的良窳與社區的領導者的熱誠、社區民眾的參與、結合社區資源與創新的能力息息相關。如無上述的能力，而處處依賴政府補助、受制於村里結構，又無發展社區特色的能力，社區績效將無法有良好的表現。

三、「政府輔導」與「社區充權」的社區類型

如果我們將臺灣現行社區發展協會的現況，加以分析，其中一個與社區發展能力有關的議題是，政府究應介入社區到何種程度？政府與社區關係最典型的分類方式是「由上而下」(Top-down Model)或「由下而上」(Bottom-up Model)，前者是指以

政府的力量為主導，透過政策引導、法律規範、經費補助、技術指導等方式，帶領社區工作的發展。二次大戰之後，聯合國在開發中國家推動的「社區發展」，雖說是由政府與民間共同推動，其實大都以政府為主導。另外，社區工作要「由下而上」的方式推動，其條件是民間自主性的力量夠大，而且人民民主素養與組織能力要高，才能脫離對政府的依賴，展現草根民主的精神，這是社區工作理想的模式，可惜實現者寡。因此，「由上而下」或「由下而上」兩種模式，不是分據一端，而應被視為連續體，依據每個社區的條件與國家的政策加以調整，當然其努力的方向應該是朝「由下而上」努力，否則過多的政府干預，就失去社區的自主活力了。

如果進一步理解社區與政府這種「剪不斷，理還亂」的關係，可以用「政府輔導」(State assistance)與「社區充權」(Community empowerment)兩個因素的大小程度，將社區運作的方式加以分類。所謂「政府輔導」是指政府運用政策引導、法律規範、經費補助及技術諮詢等方式影響社區工作的推展，而政府仍應被界定為「協助者」的角色；所謂「社區充權」，Ruben 認為「社區發展主要是進行居民充權，透過組織居民，採取集體行動去控制及影響社區的一切程序、計畫及有關政策」(引自洪雪蓮、馮國堅，2003)。因此，社區充權所強調的不再是政府主導，而是政府與社區的伙伴關係，並同時進行社區資源的連結與運用，以期透過各方面共同合作以推展社區服務。而且更進一步的促進

社區居民對於社區問題的覺醒與重視，使社區全體居民具有參與感與歸屬感，讓社區自身能夠產生自我運作的能力，進而達到社區自立的目標（邱智欣，2004：20）。

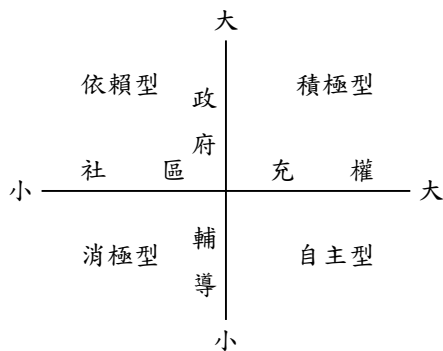
依據前述「政府輔導」與「社區充權」兩個因素力量的大小，加以分析，社區工作的推動方式可區分為下類四種類型（如下圖）：

(一)積極型社區：政府積極介入輔導，而社區充權力量也很大，彼此相互配合，相輔相成，這種情況往往能使社區充滿活力。

(二)依賴型社區：政府積極介入輔導，但是社區力量薄弱，一旦政府力量撤走，社區工作馬上停頓。

(三)消極型社區：政府不積極輔導，社區民眾意態闌珊，可有可無，社區虛有其名，未實際運作。

(四)自主型社區：政府並未積極輔導，但社區民眾居於本身需求或社區意識，卻積極推動社區事務，有時是與政府立場相反，但其社區活力，令人刮目相看。



圖：「政府輔導」與「社區充權」的社區類型
對於不同的社區類型，其輔導策略也

會有所不同，「積極型社區」通常藉由更多的獎勵與表揚，可持續其發展的動力，除非人事有大幅度更迭，否則其社區業務績效均應能保持在一定水準之上。「依賴型社區」是頗為常見的社區類型，通常被稱為「重點社區」，政府投注大量經費，讓其舉辦活動，頗為風光，但一旦無經費補助，其自行運作能力就急遽下降，因此，補助經費宜採逐年減少方式，並在過程中注重培養與發掘社區的領導人才，訓練其社區帶領技術，讓社區可以自行運作。「消極型社區」在臺灣的社區發展協會不在少數，確實需要更多的充權，但是因為動機與能力均不足，因此，常空有其名；其實對這類型的社區才是政府輔導的重點，每年選擇兩三個積極的加以輔導，也許會有一些成效，總比不理不睬，任其自生自滅來得好。至於「自主型社區」最符合「由下而上」的精神，政府應該尊重其發展的方向，在不干預其目標的前提下，給予適度的經費補助，技術諮詢，均是好的策略。

四、社區範圍對福利社區化的影響

在探討社區發展協會功能時，最常被提到的缺點，是協會範圍狹小與資源缺乏（徐震，1980：364；蘇景輝，2003：84），社區範圍狹小，有其歷史背景因素（賴兩陽，2002a），但卻也改變不易。近年來推動福利社區化，社區發展協會的範圍太小，固然會有一些負向的評價，但是「聯合社區」的方式，似乎也未如想像中的順

利；另外，也有學者從「社區照顧」的觀點來看，認為社區發展協會其實也太大了，人口更少、範圍更小的「鄰里服務」(neighborhood services)，其所發揮的照顧功能更佳。因此，社區範圍到底大小如何，才能有效推動福利社區化，其立論不一而足。

如果從福利社區化需要建構支持體系的觀點來看，社區範圍的大小確會產生不同的社會支持網絡，其服務內容也會有所不同，如以地理區域為範圍，大概可分為以下幾個層次(Bulmer, 1987: 191-192)：

(一)街坊(The street)：鄰近居民的團體形成一個單位，典型的譬喻就是一條街道，當地的居民回家必經的路線，人口數有許多種，界線也不是很清楚，因為有很長的街道，不過一般而言，不超過一百人。

(二)村里(The 'village')：比街坊要大一點，像是鄉村的村落或都市的村里，美國人常以「鄰里」(neighborhood)一詞替代，人口數最高不超過五千人，或更少，大小像一個小學的學區，具有地點接近性、同質性、自然邊界與互動的擴散形態並且保持和諧性。

(三)區域(The district)：是城鎮或城市的較小單位，包含數個村里或鄰里，結合成一個整體而較大的結構單位。大體上仍是「自然區域」(natural area)，人口數有許多差異，但是大概是三萬人左右，比鄰里的範圍大。人口低於五萬人的城鎮，有時也被稱為區域，是屬於中等規模的城鎮。

(四)城鎮(The town)：由許多區域組成，人口超越十萬人，許多城鎮都有明確的界線，因此，會有相對應的行政單位。

(五)城市(The city)：更大的組合，是城鎮的最大單位，人口超過一百萬人。

以上這些社區的範圍以「村里」最接近臺灣的社區發展協會，臺灣也常以村里界定社區，不過，這個定義將人口數限定在五千人以下，似乎較少，臺灣的社區發展協會除非是非常偏僻遙遠，否則人數大都高於五千人。

依據英國都市地區的經驗，不同層次的地理區域有不同的正式與非正式照顧體系(如表一)。例如，如果將「好鄰居」計畫的護士與社會工作者聯合照顧置於「鄰里」層次上，社會工作者因不熟悉地方的環境，無法在每天見面(day-to-day)的基礎上與地方人士互動，也將被視為外來者，產生更多的衝突。相同的，來自「城鎮」層次的專業社會服務供給，在尋求與街坊及村里層次非正式照顧的連結，也一直有很深的鴻溝。

在非正式照顧的這一邊，許多鄰里照顧的計畫也不是非常地域性，至少可以延伸到區域的層次，非正式照顧網絡不會被完全限制在街坊或村里的層次，因為還有親戚、朋友與自助團體的組織活動。因此，正式與非正式的照顧體系仍有許多混合的地方，如能考慮之間的調和，將有助於服務的推動(賴兩陽, 2002b: 47)。

表一 不同層次的地理區域提供之非正式與正式照顧體系

	非正式	正式
街坊	隔壁鄰居、其他鄰居	
村里	當地社會的網絡，依賴 ★當地居住的長短 ★年齡與生命週期階段 ★當地親戚的數量	家事協助服務 家庭／街坊 地區領袖
區域	「好鄰居」與鄰居照顧計畫	區域／社區護士 社會工作團隊
城鎮	自助團體 朋友 親戚	專業的社會服務供給 社區精神科護士 在宅服務 老人醫院照顧

資料來源：譯自 Martin Bulmer (1987)：193.

長久以來臺灣社區發展工作對社區的範定，均以村里作為範圍，制度設計之初，有其行政管理的方便性，村里幹事兼任社區總幹事亦是常見情形，且被加以鼓勵。1991 年內政部頒定「社區發展工作綱要」，將社區發展協會定位為「人民團體」，村里與社區在組織型態上差異更大，但是，相沿成習，村里與社區範圍重疊性依然很高。依據臺北市政府社會局 1996 年「臺北市社區工作現況調查報告」：現行 84% 之社區地域範圍與里地域範圍重疊。黃碧霞（1999）認為：社區與村里重疊的現象，如果村里長和社區發展協會理事長不是同一人，而且對社區缺乏共識，就難免發生衝突，各自結合地方派系，互相牽制，嚴重影響社區發展業務推動。

傳統社區發展工作除社區範圍與村里重疊，易生衝突之外，仍有一些缺點（黃碧霞，1999；陳菊，1999）：

(一) 社區資源發掘與運用不理想，如社

區內學校、教會、廟宇、工商企業等之人力、設施、財力未能尋求支援，過於仰賴政府補助。

(二) 社區範圍太小，人力與物力資源有限，難以自立。

(三) 社區資源發掘與運用不理想，如社區內學校、教會、廟宇、工商企業等之人力、設施、財力未能尋求支援，過於仰賴政府補助。

(四) 社區發展協會會員人數太少，由少數人把持，難具代表性，甚至派系介入嚴重，無法持平處理社區事務。

(五) 缺乏專人整合規劃推動，專業能力亦不足，計畫欠缺完整性與長遠性。

(六) 社區工作仍侷限於辦理傳統社區活動，如媽媽教室、交通指揮、清潔環保、守望相助等，牽涉到更多專業及人力的社區工作，仍難依賴社區人士辦理。

社區發展協會在推動社區工作上的諸多限制，使其是否能夠推動福利社區化受

到質疑，黃源協（1999）即認為：社區範圍的界定應具彈性，避免以單一社區作為實施的場域，以便能充分統合與運用相關資源。蘇景輝亦認為：社區發展協會可以成爲一個社會福利社區化的資源單位，但限於現行社區發展協會的社區範圍太細小，資源有限，實不宜將社會福利社區化的權責交給社區協會（引自萬育維，1999：100）。據此，主張聯合數個社區一起推動福利社區化的工作，也許可以避免前述的缺點。

「聯合社區」的模式被視爲推動福利社區化較爲成功的模式，主要的著眼點在具有較爲豐富的社區資源，包括福利機構、社團、學校、寺廟、教會等，這些資源建構起推動福利社區化的支持網絡，使社區民眾多元的福利需求，可以得到滿足。

但是，聯合社區的模式固然提供福利社區化較爲豐富的資源，有利於服務的推動，不過仍然產生一些困擾：

(一)部分社區的派系因素與本位主義作祟，使資源的分配仍然集中在某些特定社區，其他社區參與的程度相對減少，甚至退出。

(二)牽涉單位較爲繁多，必須花費更多的時間在聯繫協調。

(三)服務方案與受服務對象較多，服務的績效與特色較無法凸顯。

(四)即使資源較爲豐富，但仍然無專職人員提供服務，持續性不足。

聯合社區模式在資源結合層面，比單一社區模式明顯佔有優勢，也是福利社區化推動過程的突破。不過，因社區範圍較大，要花較多的時間溝通協調。而且，現行社區大都已有固定的範圍，協會之間是否願意彼此共享資源，不無疑問，也就是

聯合社區最大的困難在於各社區是否能夠放棄本位主義，一起推動服務活動。因此「聯合社區」在理論上是可行的，但實務運作上卻困難重重。

不過，社區範圍較小雖然資源不足，但是從照顧的角度來看，小的社區反而能夠發揮更好的照顧品質，Baldwin（1993）甚至主張以「鄰里」(neighborhood)取代傳統的社區。他將「鄰里」與「社區」加以區分（如表二），並進一步主張要以「鄰里服務」(neighborhood services)取代「社區照顧」(community care)。他認爲鄰里的範圍，易於就近照顧，案主緊急需求或需要解決的問題，也較容易被發現，最適合提供福利服務。如以人口數作爲「社區」與「鄰里」區分的主要標準前者在十萬人至二十五萬人，後者在一千人至一萬人之間，如以臺灣爲例，前者幾乎等於一個鄉鎮市區的人口，做爲「社區」稍嫌過大。然而，Bulmer（1987：191-193）認爲「鄰里」的人數約在五千人以下，而其地理區域的範圍太小，會影響服務提供的項目，譬如正式體系的護理與社會工作團隊就較不適合街坊與鄰里層次。

因此，「單一社區」、「聯合社區」與「鄰里服務」各有其優缺得失，單一社區範圍不大、資源不足，不過功能尚可；聯合社區資源較爲充足，但協調不易；鄰里服務最具可近性，但缺乏專業服務。因此，福利社區化推動成效的好壞，似乎也很難歸咎於社區範圍狹小，如果選擇適合社區範圍大小的方案，結合社區資源，加以推動，也許可以保有社區的可近性，同時也可免於花太多時間在做協調整合，不失爲一種理想的模式。

表二 鄰里與社區差異的比較表

鄰 里	社 區
小的物理範圍	大的物理範圍
內部團隊	多層面團隊
真實界線	人為界線
人口較少 (如一千人至一萬人)	人口較多 (如十萬人至二十五萬人)
由下而上的概念	由上而下的概念
一般的／特殊的需求	專家導向
內在專業的	非內在專業的
分享意義	非分享意義
促進服務評估	促進服務的供給
可測量的	較難測量
可區分的	不可區分的
居住偏好	健康偏好

譯自：Steve Baldwin (1993) The Myth Community Care.p.34

五、社區發展協會推動福利社區化的策略

不同的社區範圍會有不同的服務方案，據此，社區發展協會推動福利社區化尚無不可。但是，每種社區都有其不同的優劣條件，如果要以社區發展協會作為推動福利社區化的主要單位，就必須要針對其優缺點，研擬可行的策略。以下六種策略，係歸納社區評鑑心得，謹提供參考：

(一)加強福利社區化觀念的建立與宣導

當前推動福利社區化最重要的問題是觀念不清，有心無力。依據「內政部臺閩地區九十二年度推展社區發展工作績效評鑑報告」指出：「福利社區化」雖然已被大部分社區琅琅上口，但是其內容究竟為何卻呈現出模糊不清或界定不明的疑惑，而

這個問題不僅是基層社區有此現象，社區承辦人本身都不一定釐得清楚；有關福利社區化從內涵到按部就班的執行，都有待社會行政體系、學者及專業者更細緻地與社區組織與社區居民溝通互動，以免張冠李戴各說各話（黃肇新，2003：103；吳明儒，2003：110-113）。因此，如果要以社區發展協會作為推動福利社區化的主要單位，縣市政府、鄉鎮市區公所與社區發展協會的承辦人員及主要幹部的講習訓練，是最重要的工作。在評鑑過程當中，常常看到許多的節慶活動，例如重陽敬老聯誼聚餐，都被視為福利社區化的一環，顯然，對福利社區化的觀念必須要加強，並且透過各種途徑加以宣導，以建立共識。

(二)福利社區化主要經費宜由政府大力補助
社區工作的精神是由社區展現草根民主的精神，發揮由下而上的規劃能力，不

宜由政府大力介入，惟並不表示政府只能袖手旁觀，無為而治。對於福利社區化的工作，固可由社區自行依據需求加以規劃，不過這些弱勢階層的福利工作，本就是政府責無旁貸的職責，現社區發展協會願意動員社區力量加以協助，已屬難能可貴，實不宜再要求社區既要「出力」又要「出錢」。因此，如果政府可以擔任主要經費補助者的角色，而協會負責動員人力配合推動，相信是較為可行的模式。

(三)委託民間專業團體以協助推動

直轄市或縣市政府可以委託民間團體成立福利社區化諮詢或服務中心，內設專業人員，提供福利社區化觀念的諮詢、方案設計的指導、協助辦理相關訓練、協助資源結合等等，讓有心辦理福利社區化的社區發展協會可以求助有門，諮詢有處。如此可以填補地方政府公務人員專業性不足或公務繁忙，無暇他顧的窘境。

(四)鼓勵社區活動結合福利項目

短時之間要讓社區發展協會放棄原來的社區活動，僅作福利服務工作勢不可能，而社區需要關懷的弱勢族群是少數居民，因此，也無必要將社區原有的環境美化、節慶聯誼與社區學習等等活動通通放棄。不過，針對社區常常辦理的一些服務活動，如果能夠稍加改變，其實也可以有福利社區化的精神。例如，社區守望相助巡守隊的巡邏過程，不只是看社區治安的維護，路過獨居的老人家中，順便拜訪，瞭解其生活狀況，就可以與「關懷訪視」相互結合；媽媽教室的成員很多，平常在學習技藝之際，也是社區志工隊很好的成

員，將之組訓起來，就可提供許多服務；媽媽教室的烹飪班也可以與「老人送餐服務」結合，協助烹飪與送餐服務。這些活動相互結合，可增加其多樣性與精緻性，並且可與福利社區化的精神相互結合。

(五)鼓勵與社區相關的社福組織共同推動

社區發展協會所轄區域常會有社會福利團體或機構的組織，與這些單位結合一起推動福利服務，也是可行的作法。社福組織通常具有專業服務的能力，而且有較佳的設施設備，使福利社區化的推動可以事半功倍。例如臺北縣萬里鄉頂寮社區發展協會就與附近的縣立仁愛之家合辦獨居老人的送餐服務與關懷訪視；另外，臺北縣新店市下城社區發展協會也在屈尺仁愛之家成立「茶藝社」，陪老人飲茶聊天，均是成功的方式。

(六)積極推動社區照顧產業

社區當中的老人與身心障礙者常常需要關懷照顧服務，如果能夠配合政府「發展照顧服務產業」的政策，雇用社區民眾成為照顧服務的人力，不只可提供社區民眾就業機會，亦可符合「就地老化」「就地安養」的精神。近來臺北市政府社會局以社區發展協會為基礎大力推動「飛鳳計畫」，即希望聘用社區弱勢群體，如低收入婦女、單親家庭婦女協助老人送餐、居家服務與臨托服務，讓這些婦女有就業機會，並可推動福利社區化，一舉兩得。

總之，政府對有心推動福利社區化的社區發展協會，應給予觀念的引導、經費的補助及技術的諮詢，社區發展協會也可以發揮創意結合社區資源，擴大連結現有

的服務，並且積極推動社區服務產業，讓福利社區化可以與現有社區的條件與活動相互配合，將福利社區化紮根在基層當中。

六、結語

依現行的政策方向，福利社區化是社政單位社區工作的重點項目，可彰顯其社區工作與社會福利結合的特色，各級政府並以經費補助願意推動的社區發展協會。雖然，現行社區發展協會的工作項目，仍以社區健康營造、環境綠化美化與社區治安維護為主，但是福利社區化已漸漸成為各社區未來努力的方向。臺灣的社區發展工作從一開始即有濃厚的政府指導色彩，但是，1987年解嚴之後，讓臺灣的民間社會力量勃興，帶動起社區自主空間的擴張與解放，「由下而上」的社區力量，正逐漸滋長壯大。積極型與自主型社區會漸漸增加，而依賴型與消極型社區也會受到激勵與鼓舞。因此，政府在輔導社區過程當中，少些主導，少些干預，讓社區建立自主的生命力是很重要的原則。

儘管社區發展協會被視為範圍狹小、資源不足，不過，以福利社區化或社區照顧的觀點，如有適當的方案，比起「聯合社區」反而具有可近性與可及性的優點，較之「鄰里服務」其資源又較充裕，除了

非正式照顧力量之外，也有機會可以結合正式照顧的專業，提供有品質的服務。其推動的策略要建立正確的福利社區化觀念、結合政府的經費補助、專業團體的諮詢、鼓勵與原有社區活動或社區內社會福利組織結合，嘗試以社區產業方式共同推動，相信能夠在社區發展協會的基礎之上，開創出嶄新的服務模式，創造福利社區化的新風貌。

當然，社區發展也是一個全方位的工作，福利社區化只是當中重要的一環，未來內政部仍然是「社區營造條例」（草案）所規定的中央主管機關。因此，要有聚納百川的胸襟氣度，結合其他部會成功的經驗，發展出更精緻而本土化的社區政策與論述，以引領臺灣社區工作闊步向前。總之，社區發展工作最重要的目標就是塑造一個「安和樂利」的社區，「安」是安全，讓社區民眾沒有恐懼，包括治安良好與環境安全；「和」是和諧，社區民眾沒有紛爭，社區發展協會與村里組織和諧相處，共存共榮；「樂」是快樂，社區民眾透過社區活動的舉辦過程，得到喜悅與快樂；「利」是福利，社區能夠關心需要幫助的弱勢族群。社區唯有透過不斷努力的過程，改善社區的狀況，才能使社區漸入佳境，以達成「安和樂利」的目標。

（本文作者現任東吳大學社會工作系副教授）

📖參考書目：

- 內政部編印（2003）臺閩地區九十二年度推展社區發展工作績效評鑑報告。
 臺北市政府社會局編印（2002）臺北市政府社會局九十一年度社區發展工作評鑑報告。
 臺北市政府社會局編印（2003）臺北市政府社會局九十二年度社區發展工作評鑑報告。

- 高雄市政府社會局編印（2003）「美麗高雄活力社區」九十二年度全國社區發展福利社區化觀摩會大會手冊。
- 吳明儒（2003）展現臺灣社區蓬勃的生命力—社區評鑑有感。收錄於「內政部編印臺閩地區九十二年度推展社區發展工作績效評鑑報告」，頁 110~113。
- 邱智欣（2004）婦女就業與社區互助產業之研究—以臺北市「推動福利社區化互助方案」為例。東吳大學社會工作系論文研究計畫。
- 洪雪蓮、馮國堅（2003）社區工作與青年充權。收錄於趙雨龍、黃昌榮、趙維生編著，充權：新社會工作視界。臺北：五南出版公司。
- 徐震（1980）社區與社區發展。臺北：正中書局。
- 陳菊（1999）高雄市社區工作新思維。社區發展季刊（87），10~15。
- 黃明月、彭淑華、沈慶盈（2003）臺北市社區發展協會現況調查研究。臺北市政府社會局委託研究計畫。
- 黃源協（1999）福利社區化實驗計畫之評估分析—以彰化鹿港鎮老人及身心障礙者方案為例。社會政策與社會工作季刊（3：1），9~65。
- 黃碧霞（1999）臺灣省社區發展三十年之回顧—兼論跨世紀社區發展應有理念及工作方法。社區發展季刊（87），4~9。
- 黃肇新（2003）社區發展之左顧右盼—社區評鑑委員意見彙整。收錄於「內政部編印臺閩地區九十二年度推展社區發展工作績效評鑑報告」，頁 103~105。
- 萬育維（1999）宜蘭市推動社會福利社區化—社區照顧方案評估研究計畫。南投，臺灣：內政部中部辦公室。
- 賴兩陽（2002a）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。
- （2002b）社區工作與社會福利社區化。臺北：洪葉文化事業公司。
- （2003a）向上提升或向下沈淪—一個城市社區的進化。收錄於「臺北市政府社會局九十二年度社區發展工作評鑑報告」，頁 8。
- （2003b）塑造一個「安和樂利」的社區願景。收錄於「內政部編印臺閩地區九十二年度推展社區發展工作績效評鑑報告」，頁 106~107。
- 蘇景輝（2003）社區工作—理論與實務。臺北市：巨流圖書公司。
- Baldwin, S. (1993). *The Myth of Community Care*. London: Chapman and Hall.
- Bulmer, M. (1987). *The Social Basis of Community Care*. London: Allen and Unwin.