



臺灣社區發展的昨日、今日、明日

行政院於 1965 年頒布「民生主義現階段社會政策」，將社區發展列為國家政策，在臺灣全面實施，至今已達半個世紀。在這饒富意義的時刻，本刊以「臺灣社區發展 50 年—回顧與前瞻」作為本期主題，藉以檢討過去，把握現在，策勵來茲。

本期共刊載 21 篇專題論述，其作者身分有學術界有實務界，其內容取向有回顧有前瞻，其研究方法有量化 4 篇、質性 3 篇、比較 2 篇，餘為專家學者與實務工作者之論見，大致符合布雷蕭（Bradshaw）所揭感覺、表達、比較、規範等評估指標。因此，我們將這些專題論述視為臺灣社區發展 50 年來的總體評估，並歸納其論述重點為社區發展的昨日、今日、明日，分別闡釋其已有或應有之作為：

一、昨日社區發展奠立之基礎

早期，臺灣的社區發展側重基礎工程或公共設施的建設，對於社會福利的推動較少著墨，而社區發展協會的會員人數也不多，對於社區業務的推動較為不易。如以今日的眼光評論，顯然不足之處甚多。然而回顧過去社區所作所為，並非全然徒勞無功，至少已為社區發展奠定一些良好的基礎。例如：

（一）普設社區活動中心

1968 年，內政部頒布「社區發展工作綱要」，推展基礎工程、生產福利、精神倫理等三大建設。尤其在基礎工程建設方面，早期由中央與地方政府專款補助社區興建社區活動中心，作為居民平日休憩聚會的場所。根據衛生福利部統計，截至 2015 年 12 月底，全國計有 4,186 個社區活動中心。雖然早期興建的社區活動中心已顯老舊或有待修繕，但它是許多社區發展協會開會及辦理活動的場地，也為後來設置社區托兒所（今幼兒園）、社區照顧關懷據點，以及家暴防治、健康促進、防災救難等類宣導活動，提供最佳選擇的一個場所。

（二）由居民發起成立協會

1991 年，內政部修正「社區發展工作綱要」，改採人民團體的運作方式，由設籍於

社區且年滿二十歲以上的居民 30 人以上發起成立社區發展協會，並向當地縣市政府辦理立案。根據衛生福利部統計，截至 2015 年 12 月底，全國已成立 6,860 個社區發展協會。雖然，有些社區發展協會的會員人數太少，社區代表性不足，可用資源有限，常須申請政府補助，也難免受到一些批評。但是，對照社區發展工作綱要修正前由上而下的方式，或者比較中國大陸社區發展由政府主導的作法，則顯示臺灣的社區自主能量強，充滿生命力，富有地方特色。

(三) 運用志工參與社區服務

1996 年，內政部訂定「推動社會福利社區化實施要點」，強調運用志工人力，整合社區內外資源，建立社區福利服務網路，以確保福利服務落實於基層。此後，志工參與社區服務者日漸增多。以高雄市為例，依據高雄市政府社會局統計，截至 2014 年底，全市有 2,160 個志願服務團隊，志工人數超過 10 萬人，每年約有 6,270 人次投入社區服務等工作。這些社區志工的參與，已成為社區組織的寶貴資產與執行社區服務的動力來源。

事實上，前事不忘，後事之師，任何一個社區早期的工作成果或前輩的實務經驗，也是該社區後續推動社區發展的重要基礎。

二、今日社區發展工作之重點

1998 年，內政部以專款補助臺北市文山區等五個地區，進行福利社區化實驗研究，為期一年。1999 年起，內政部又依據「推動社會福利服務補助要點」，繼續受理各縣市及社區發展協會申請補助以辦理福利工作，而社會福利也成為當前社區發展的工作重點，其具體措施包括：

(一) 持續推動福利社區化

中央政府為鼓勵各縣市政府及社區發展協會持續推動福利社區化工作，以增進社區居民福祉，除了提供申請經費補助的機會之外，也將福利社區化的執行情形，列入年度社區發展工作績效評鑑的項目。其中，縣市政府辦理福利社會化的業務經費及執行成果，占其評鑑成績的 15%；社區發展協會在自選受評項目中必須有一項為福利社區化，占其評鑑成績的 20%。衡諸實際，舉凡在社區評鑑獲得優等或甲等的縣市與社區，其推動福利社區化也都有突出的表現，可見透過補助與評鑑，有助於鼓勵社區持續推動福利社區化。

(二) 強化社區照顧關懷據點

為因應高齡化社會的來臨，行政院於 2005 年推出「建立社區照顧關懷據點實施計

畫」，由立案的社會團體（含社區發展協會）自主提案，向當地縣市政府申請開辦費及業務費補助，設置社區照顧關懷據點，為社區長者提供關懷訪視、電話問安（含諮詢、轉介服務）、健康促進活動、餐食服務。由於據點的服務受到肯定，中央政府乃在後續 2009 年的「友善關懷老人服務方案」，以及 2013 年的「友善關懷老人服務方案第二期計畫」之中，持續納入社區照顧關懷計畫，藉以強化初級預防照顧，增加鄰里互助，以達成健康老化的目標。截止 2016 年 3 月，全國計有 2,136 個社區關懷據點，約 2/3 係由社區發展協會承辦，實施十年以來，對於社區長者、家屬、社區都帶來正向的改變。

（三）啟動社區旗艦競爭型計畫

行政界與學術界對於我國社區發展有重要貢獻者不勝枚舉，尤其徐震教授在其論述之中，剴切指出我國的社區範圍太小，動員能力薄弱，必須擴大範圍及資源，由「他助」提昇為「自助」。也許，中央政府也有鑑於此，乃於 2005 年起，大力推動「社區旗艦競爭型計畫」，鼓勵跨社區（至少五個社區）採取「聯合社區」的方式，共同推動社會福利及防災等社區服務，期能建立社區自主、互助機制，並約定收益回饋社區的比率，以促使社區永續發展。截至 2016 年 6 月，計有 14 個縣市的 34 個社區團隊獲得補助，其中 24 案已完成為期三年的實施成果報告。

當然，社區發展是一種綜合性的福利措施，除了以社會福利為重點之外，各個社區仍應依其實際需求，適時推動必要的工作，以增加社區居民的福祉。

三、明日社區發展應有之創新

社區發展是一種持續變遷的過程，隨著時空環境的變遷，居民的需求或社區的問題都可能有所變化，促使社區必須及時因應，適時更新，以常保生機，永續發展。因此，在可預見的未來，我們在社區發展也應有一些創新的作為。其中犖犖大者，包括：

（一）改採社區治理的模式

長期以來，政府透過經費補助與社區評鑑，鼓勵社區以自助互助的方式，配合社區政策推展相關工作，固然已有一定成果，但是成果難以維持，經驗沒有傳承，也是眾所周知的事實。這樣的社區政策應已達成階段性任務，接下來應將社區真正歸還當地居民，讓他們選擇自己有興趣的項目，以自己熟悉的運作方式，治理自己的社區事務，發揮屬於自己的社區特色。

（二）更新社區培力的策略

政府對於社區治理，並非放任不管，讓社區自求多福，反而在行政支持與技術協助，

應有更積極的作為，尤其對於社區培力，必須改弦更張，提出嶄新的策略。就社區幹部及志工的培力而言，「補助、訓練、輔導三合一」是可以考慮的一個策略；就社區發展專業社工及業務承辦人員的培力而言，「知識學習、社區實習、實務歷練」，輔以「人文素養」，是必要的策略。再者，都市社區與鄉村社區相關人力與能力的培力，亦應有不同的著力點。

(三) 擴充據點為長照基地

自 2005 年推展社區照顧關懷據點以來，十年有成，備受肯定與支持。有些社區也以社區照顧關懷據點為基礎，進而結合婦幼服務、家暴防治等相關方案，擴大照顧服務的對象，並提昇據點的服務效益。2014 年，衛生福利部已頒訂「社區照顧關懷據點佈建日間托老服務計畫」，未來，面對長期照顧的迫切需求，應可在社區照顧關懷據點既有的基礎上，逐步擴充為長期照顧的基地。將有長期照顧需求的居民，留在社區內照顧 (care in the community)，並由家人及社區志工就近提供照顧 (care by the community)，藉以落實福利社區化的精義。

(四) 融入性別與族群議題

社區的組成，有男性，有女性，還有各種不同的族群，他們/她們應該有同等機會參與社區事務，也應該同等分享社區成果。然而，我們的社區發展好像一直忽略了女性、原住民、新移民的潛能及權益。就社區發展協會的領導階層而言，由女性出任理事長的比率，明顯低於男性；就社區發展活動的參與對象而言，原住民或新移民的參與頻率，也相對少於其他族群。在這方面，我們應可參考英國社區發展的經驗，將性別與族群的議題，逐步融入社區相關方案的規劃及執行之中。

(五) 整合社區型相關方案

從過去到現在，中央政府以社區為基地所推出的方案，除了衛生福利部的社區發展之外，還有文化部的社區總體營造、農委會的農村再生計畫、環保署的生活環境總體改造計畫、經濟部的形象商圈、教育部的社區大學、法務部的社區處遇方案等等。這些社區型的方案，都以社區居民為服務對象，也都需要社區的組織及相關人員協助推動。如果他們各自為政，則不僅擾動居民安寧，引發競逐、衝突，而且業務重疊，資源浪費，應有一個跨界 (crossover) 的整合機制，且從中央政府相關部門進行社區總體營造，再落實到基層「聯合社區」大小旗艦社區計畫的推展。

(六) 加速推動社區法制化

我們的社區發展工作，係依據社區發展工作綱要，參照人民團體的運作方式，成立社區發展協會處理會務、財務、業務，並接受主管機關的評鑑及輔導。目前的窘境是：人民團體的主管機關在內政部，社區業務的主管機關在衛生福利部，中央的權責分立，地方的業務合一，社區常無所適從。而且，依社區發展工作綱要行事，也常受批評，例如：行政命令的法律位階太低、缺乏約束力、未賦予社區自主性、理事長因人設事、經驗無以傳承。因此，學界人士屢有社區法制化之倡議，奈何歷年所研擬之「社區法」、「社區營造條例」、「社區發展法」，目前仍停留在「草案」階段，允宜加速完成社區立法的最後一哩路。

(七)定期辦理社區發展調查

在社區相關方案的審查、輔導、評鑑過程中，與會委員經常要求社區先行辦理社區調查，以之作為規劃社區方案的依據。這顯示在強調「以證據為基礎的實務」(evidence-based practice, EBP)及循證研究(evidence-based research)的年代，辦理社區相關調查確有其必要。況且，近年社會福利法規的修正，也常有「至少每○年舉辦調查、出版統計報告」之規定。例如：社會救助法第十三條、兒童及少年福利與權益保障法第十三條、老人福利法第十條、身心障礙者權益保障法第十一條、志願服務法第五之一條，都有此規定。姑且不論社區發展何時完成立法，各級政府主管機關與社區發展協會都應定期辦理社區調查，作為規劃社區政策或方案、評估社區發展實施成果或其他相關研究的依據。

上述七項創新作為，大致上屬於全國性的社區議題，也比較側重於社區實務的改進建議。事實上，各個社區仍應定期全面檢視，適時推陳出新，促使社區不斷地進步及發展。

總之，臺灣的社區發展走過五十年，在社區活動中心、社區組織運作、社區志工參與等方面，已奠立良好基礎；使目前在福利社區化、社區關懷據點、旗艦型社區計畫等重點工作，得以有效推動。瞻望未來，仍應在社區治理、社區培力、社區據點、性別與族群議題、社區型方案、社區法制化、社區調查等方面，突破框架，力求創新，庶幾社區發展能夠深耕，可以永續。