



張英陣

## 壹、前言

近代臺灣的社區工作起源於 1960 年代，受到當時聯合國推展社區發展政策的影響甚深，尤其是張鴻鈞先生於 1962 年擔任聯合國亞洲暨遠東地區經濟委會社區發展訓練顧問，將社區發展的概念引進臺灣（莫藜藜，2004）。之後的 30 年，由社區中的每個家戶派代表所成立的社區理事會，在臺灣各地推展基礎工程建設以改善為衛生環境，生產福利建設以提高經濟水準，及加強倫理精神建設以改善社會風氣，對臺灣的基層社會、經濟與文化發展產生了一定的影響（黃碧霞，1999；蕭玉煌，1999）。

小時候在南投縣的鄉下長大，那時明顯看到家裡周遭與整個村子裡，水泥排水溝溝一條一條做起來，家裡庭院前面與左右鄰居築起了一道道磚牆，晚上出門也不需要再攜帶手電筒，因為馬路巷道旁的水銀燈讓原本入夜即黑暗的村子亮了起來。當時並不知道那是社區發展工作，只是感

覺屋旁小水溝的魚不見了，也少了青蛙的鳴叫聲，更看不到夏夜裡的螢火蟲，小孩們「踢鐵罐」玩捉鬼的遊戲再也玩不起來了。

上了大學讀社工才知道兒時那段有好有壞的記憶原來就是社區發展工作。1960 年至 1990 年這段時間的社區發展工作，除了兒時的體驗之外，並沒有實際的參與，感觸也不深。1990 年代以後的社區工作有了很大的變化，受到全球社區化的影響，臺灣的社區工作也產生了改變，一種以居民志願性結社的社區展協會取代了每戶都要入會的社區發展理事會；而社區發展的工作不再是社會福利行政部門一枝獨秀，政府的其他部門，像是文化、教育、警政、農業、環境保護等單位也都紛紛提出社區化的政策與方案，甚至文化部門的「社區總體營造」更有超越社會行政部門社區發展工作的態勢。1990 年初，從美國完成學位返臺任教，有幸趕上這股熱潮，且要感謝許多社會工作先進的提攜，讓我機會實際參與這個階段的社區發展工作。所以本

文是作者從 1990 年代實際參與臺灣社區發展工作研究與實務的一些省思，當然我的所見所聞與反省不可能面面俱到，僅會偏向個人所重視的社區參與這個角度來反思 90 後的福利社區化。

## 貳、福利社區化

1989 年 11 月柏林圍牆倒塌，正式宣告資本主義戰勝了社會主義，新自由主義加速了經濟全球化，也成為全世界的主流意識形態。新自由主義的核心主張是解除政府對市場的管制，讓市場機制能發揮自由競爭的功能。值此之際，在政府去管制化與私有化的聲浪中，公共服務社區化蔚為主流。而衛生與福利的公共服務便興起了「社區照顧」的理念，此一理念也直接影響臺灣的福利社區化與社區照顧政策。

1995 年 7 月「國家建設研究會」中參與社會福利研究分組會議的國內、外學者一致提出「為落實社會福利政策，社會福利應推動社區化，建議能加強各社區各項社會福利設施與服務方案的普及」（內政部社會司，1996）。隨後，1995 年 8 月 28 日至 29 日的「全國社區發展會議」中的第 4 分組則以「如何落實『福利社區化』的理念」為主題，更深入討論「福利社區化」的意義及實施策略（萬育維，1995；楊孝滌，1995）。之後，當時的內政部依據「全國社區發展會議」的結論，於 1996 年 5 月訂頒「加強推展社區發展工作實施方案」，實施要項中揭示推動福利社區化。同年 7 月，內政部成立「推動社會福利社區

化專案小組」。依據專案小組數次研商的決議，內政部於 1996 年 12 月制定了「推動社會福利社區化實施要點」（陳武雄，1997），至此「福利社區化」似乎有了較明確的方向。1998 年當時的內政部更選定宜蘭縣蘇澳鎮、臺北市文山區、彰化縣鹿港鎮、臺南市安平區、及高雄縣鳳山市作為推動社會福利社區化的實驗計畫區（張英陣、李慕恩，1999）。內政部社會司同時邀集了 5 個研究團隊在各個實驗區了解福利社區化的推動狀況，分別由林勝義教授負責蘇澳鎮、劉弘煌教授負責文山區、楊瑩教授負責鹿港鎮、翁毓秀教授負責安平區、而我有幸負責鳳山市。至今仍非常感謝當時高雄縣社會處許多同仁的協助，她們特地在鳳山婦幼館挪出了一個辦公空間，讓我的助理李慕恩小姐可以全心投入實驗計畫的工作。而當時一起推動實驗計畫的社會處同仁，在我往後的研究與教學工作仍然給我許多協助，至今偶有機會見面仍備感親切。

「推動社會福利社區化實施要點」中指出推展福利社區化有 5 項原則：福利需求優先化、福利規劃整體化、福利資源效率化、福利參與普及化、福利工作團隊化。其中福利參與普及化和福利工作團隊化雖然強調社區利害關係人普遍參與，但基本上福利社區化實驗計畫仍偏重縣市政府與專業人員的主導。有鑑於社區主動積極參與的不足，內政部於 2005 年開始推動「福利化社區旗艦型計畫」，至今衛生福利部仍沿用此計畫。旗艦計畫是採聯合社區的概念，由一個福利社區化發展較成熟的「旗

艦社區」陪伴其他能力尚待建構的「協力社區」，共同提供社會福利服務（賴兩陽，2012；賴兩陽，2015）。在旗艦計畫中，縣市政府與鄉鎮區公所相對居於協助輔導的角色，而由旗艦計畫社區與協力社區主導計畫的規劃與執行。因為中央補助的旗艦型計畫的數量相當有限，有些縣市政府為了發揮旗艦計畫精神擴大社區培力的效果，也會自行辦理小旗艦計畫。個人從 2011 年開始在南投縣與臺中市持續參與大旗艦與小旗艦的輔導工作，本文的論述也大都來自參與福利化社區旗艦計畫和參與各層級社區評鑑與輔導的觀察。

## 參、社區治理的理念

福利社區化是社區發展工作的一環，所以在探討福利社區化的相關議題之時，仍須回歸到社區發展的本質。雖然社區發展本身的概念也有很大的歧異性，但我們可以說社區發展是由社區本身、社區的團體、組織與制度發展自己的社區。並不是社區工作者發展社區，而是社區本身發展其社區，社區工作者只是發揮觸媒激發的作用。健全的社區發展是社區居民變得積極投入於改善社區的生活品質，並建立自己的組織來治理社區（Henderson and Vercseg, 2010）。因此，社區發展事實上是一種社區利害關係人參與治理的過程。社區治理（community governance）的理念已經成爲一種重要的公共政策，社區治理指的是社區公共議題的社區參與（community participation）、投入（engagement）與決策

（decision making），這個概念與地方治理、社會治理、網絡治理與參與式治理有關。簡單地說，社區治理「是藉由、共同或代表（by, with, or on behalf of）一群社區的利害關係人參與社區的管理與決策」（Totikidis, Armstrong and Francis, 2005）。

論及社區治理就需要思考社區的意義、何謂社區參與？以及社區參與的目的爲何？傅芮瑟（Fraser, 2005）認爲社區參與有四種類型：勉強式的社群主義（reluctant communitarians）、技術功能論的社群主義（technical-functionalist communitarians）、進步的社群主義（progressive communitarians）與激進的社群主義（radical communitarians）。這四種類型是社區參與的理想型，彼此之間並不完全周延互斥，但仍可看出對社區參與的主張有所差異。

勉強式的社群主義認爲社區存在的意義在於反對國家政府的介入，他們相信個人主義與經濟理性主義，希望政府不要介入人民的生活，而主張社區居民的相互支持，因此社區的工作就需要大量仰賴志願服務。此一觀點傾向經濟保守主義，除了由志工滿足私領域的需求之外，公共領域的需求則由專家與商業部門來提供，居民的角色是消費者，而不是公民。因此，社區工作主要是關注於創造利潤的活動，而較少關心社區的正義與永續發展議題（Fraser, 2005）。當前的福利社區化亦強調志工投入與社區產業，這會不會是社區參與的主流？對社區又造成甚麼影響？這些議題都值得我們省思。

技術功能論的社群主義認爲社區是一

個相當穩定、和諧與同質性的場域，社區參與的重要性在於共同找到解決問題的最佳方法，而且能以科學的方法有效率的解決問題。而政府的理想角色是協調多方的利益，運用有系統的治理方式來解決問題，其中專家在公共利益的議題上扮演重要的角色。此一觀點是從管理主義出發，社區工作著重問題解決，而有忽略差異的去政治化傾向。社區參與以專家主導為社區利害關係人提供諮詢為原則，而社區的參與者也多是社區中德高望重之人，是一種由上而下的治理方式 (Fraser, 2005)。當前臺灣的許多社區發展協會理事長與理監事是由社區中的菁英擔任，而且也有一些社區是少數家族長期擔任幹部，是否也反映出具有技術功能論的社群主義的社區參與模式呢？

進步的社群主義認為社區是居民在社會與環境問題上共享資源與共同決策的領域，而社會正義是社區的核心議題，但主張追求社會正義不需要採用劇烈的結構變遷，而是運用漸進的改革方法。政府的角色是透過重分配政策與程序正義，促進社會與環境的永續發展。此一觀點強調充權的取向，以平等與民主的方式協調社區中的差異與利益衝突，而且能兼顧面對面與網路、社區論壇和諮詢等互動方式。雖然強調社區所有成員的共同參與，但社區中仍難免有少數弱勢族群參與不足的問題 (Fraser, 2005)。社區所有居民的參與是推動社區工作的理想，即使在社區評鑑中獲獎的明星社區仍經常抱怨社區居民參與不足，這又是何原因？而在福利社區化的推

動過程，提供了許多弱勢族群福利服務，那麼他們只是福利的接受者，還是積極參與的公民呢？

激進的社群主義相當尊崇社區的存在，認為社區是關心歧視、壓迫與環境惡化的場域，可透過社區聚會討論共同的問題與議題，甚至社區是競爭的個人主義之避難所，是被壓迫者追求人性尊嚴的地方。此一觀點強調社會資源的重分配應以需求為基礎，而非立基於利潤的創造。受剝削的人應該採用杯葛、抗爭的方式來維護權益。唯有透過由下而上的社區參與，促成社會結構的改變，才能解決社區的不正義。雖然激進的社群主義之理想是促成一個正義與融合的社會，但其採用的方法很難落實，也未必獲得一般民眾的認同 (Fraser, 2005)。許多人都認同貧富懸殊是當代最嚴重的社會問題，而社區中也存在者貧窮人口，但我們的社區工作會採用激進的觀點嗎？在福利社區化的推動過程中，亦會發現新移民、身心障礙者或老人遭受不公平對待，我們的社區工作會採取改變結構的方法嗎？

前面已提過，這四種社區參與類型在社區實務中並非周延互斥，不會有一個社區單獨呈現某一種參與形式，可能是多種形式並存，只是某一種形式較凸顯，下一節中作者將以此四種類型以反思臺灣福利社區化的社區參與模式。不過，不論是那一種參與模式，在現代社會中多多少少與新自由主義有關係。畢竟新自由主義是當代意識形態的主流，屬於新自由主義理念的社區發展，在社區參與的方式是比較接

近勉強式的社群主義；贊同新自由主義的社區參與會傾向技術功能論的社群主義；而反對新自由主義的社區參與則採用進步的社群主義和激進的社群主義的觀點（Geoghegan and Powell, 2009）。因此，反思臺灣的社區治理，也不能忽略了對新自由主義的批判。

## 肆、福利社區化與社區治理的省思

福利社區化的推展對於滿足基層社區的福利需求，特別是社區照顧關懷據點落實老人福利服務確實有其貢獻。接下來從社區治理的觀點檢視福利社區化，並不是要否定福利社區化對福利服務供給的貢獻。相反的是要肯定福利社區化已經有相當的基礎，未來推動福利社區化更需要積極實踐社區參與。從 1996 年推動福利社區化至今，我們或可從社區照顧的理念、性別、家族化與志工的角色等面向來思考在推展福利社區化的過程中如何進一步實踐社區治理的理念。

### 一、社區照顧理念的省思

1990 年代臺灣的福利社區化受到西方社區照顧理念的影響，而社區照顧的理念起源於 1940 年代，主要是希望家庭能取代機構式的老人長期照顧；1950 與 1960 年對精神疾病的照顧，也是期待由社區照顧取代長期在醫院的照顧；1980 年代的照顧理念逐漸轉變為「由社區照顧」(care by the community)，也就是將社區照顧的責任

轉嫁到家庭、鄰里與社區的志願性組織，地方政府不再承擔照顧的責任（張英陣，2012；Harris, 2003）。特別是 1980 年以後的社區照顧受到新自由主義的影響，強調公共服務應該運用市場競爭機制供給服務，讓使用者有更多的選擇。政府應該盡量減少介入服務的供給，讓志願性部門與商業部門提供服務，政府的功能則應從供給轉變為購買與監督的角色。所以，社區照顧的理念其實是政府將照顧責任推卸給家庭、社區與志願性組織的另一種華麗的詞藻。

憑良心講，筆者在 1996 年開始參與福利社區化的工作時，對於社區照顧的理念並沒有太多的思考，只覺得這是先進國家的主流照顧政策，就很自然的接受了。其間並沒有深入思考社區照顧理念背後的意識形態為何，或細思社區照顧理念是不是適合於臺灣的社區工作。之後也聽說政府部門的部分中、高層社政人員到英國觀摩該國的社區照顧政策，回國後大力推廣社區照顧理念，以及受該理念所影響的個案管理技術。所幸，臺灣與英國的國情不同，再加上臺灣也並沒有完全學習西方的社區照顧理念，好讓臺灣的福利服務並沒因實踐社區照顧而明顯緊縮社會福利預算，也沒有讓臺灣的福利服務過度市場化。可是近幾年，我們也見到新自由主義的負面衝擊，像是評鑑工作過於重視文書作業，標準化作業流程疏於人性的考量，讓推動福利化與社區照顧關懷據點的社區造成很大的負荷。此外，社區照顧的焦點在於福利服務，雖然鼓勵社區居民參與志願服務以

提供各種福利服務，但比較趨向上述勉強式的社群主義之社區參與，使得社區的志願服務仍居於傳統的慈善典範，而較缺乏參與公共事務決策的公民社會典範（張英陣，2011）。

## 二、性別和社區參與

進步的社群主義和激進的社群主義均強調社區居民普遍參與，也就是不論性別、族群、社經地位都能有同等的機會分享社區的資源和參與社區的決策。過去幾年，臺灣雖然推動性別主流化已有所成就，但是從過去二十年參與社區的經驗，個人還是覺得性別與社區參與仍存在一些值得省思的議題。就提供志願服務來說，由於目前的社區志願服務仍以傳統慈善的照顧服務居多，因此女性參與比例仍比男性多，這或許仍是傳統觀念認為照顧工作比較適合女性擔任之故。然而社區發展協會的理監事是社區的重要決策人士，雖然過去幾年參與某縣市的社區評鑑工作中一再強調社區理監事組成的性別比例應符合性別主流化的期待，而該縣市在這方面確實有所改善。但是在個人的觀察中，多數的社區理監事成員仍是以男性居多，雖然無法提供精確的數據，但從臺灣地區社區發展協會理事長的性別比例可窺見一二。

從表 1 中可看出，臺灣地區社區發展協會的理事長以男性居大多數約占 82.8%，女性只有 17.2%。直轄市的社區發展協會女性理事長比例比臺灣省與福建省

高，約略顯現出都市與鄉村社區的差異。各縣市中只有基隆市女性理事長占 34.7% 與臺北市女性理事長占 30.8%，女性理事長的的比例稍高。從社會福利志願服務與社區發展協會理事長的性別比例來看，女性的社區參與比較偏向勉強式社群主義，著重在福利服務的供給，而參與社區重要決策仍是以男性為主，這明顯呈現性別參與決策的不平衡。未來性別主流化的理念仍需持續在基層社區深耕，並激發社區參與朝向進步的與激進的社群主義發展。

## 三、家族化的社區參與

當代經濟的貧富分配不均具體展現在「富二代」現象，政治權力的分配不均也顯現出「政二代」，而社區參與的不均亦呈現「社區二代」的現象。雖然在理念上我個人贊成進步的社群主義與激進的社群主義，但也不否認批評者指出不可能多數居民參與社區事務的事實。僅就社區發展協會的會員人數而論，其實就顯現社區參與的不足。在社區理事會的時代，每個家戶都要派代表參與社區，但是進入社區發展協會時代，參與社區發展協會則是完全志願性參與。雖然政府缺乏精確地社區發展協會會員人數統計，但就參與各項社區工作的經驗，略知社區發展協會的會員人數其實占社區總人口的比例甚低，可能許多社區都低於 10%。

表 1 臺灣地區社區發展協會理事長之性別

項目 縣市別	社區發 展協會	理事長		
		合計	男	女
<b>直轄市</b>	<b>2,866</b>	<b>2,866</b>	<b>2,267</b>	<b>599</b>
臺北市	344	344	238	106
新北市	442	442	353	89
臺中市	595	595	487	108
臺南市	676	676	562	114
高雄市	809	809	627	182
<b>臺灣省</b>	<b>3,754</b>	<b>3,754</b>	<b>3,198</b>	<b>555</b>
宜蘭縣	236	236	214	22
桃園縣	241	241	192	49
新竹縣	186	186	154	32
苗栗縣	277	277	217	60
彰化縣	546	546	485	60
南投縣	274	274	245	29
雲林縣	427	427	377	50
嘉義縣	356	356	321	35
屏東縣	460	460	390	70
臺東縣	153	153	136	17
花蓮縣	174	174	139	35
澎湖縣	91	91	84	7
基隆市	144	144	94	50
新竹市	114	114	91	23
嘉義市	75	75	59	16
<b>福建省</b>	<b>122</b>	<b>122</b>	<b>118</b>	<b>4</b>
金門縣	102	102	98	4
連江縣	20	20	20	0
總計	<b>6,742</b>	<b>6,742</b>	<b>5,583</b>	<b>1,158</b>

資料來源：衛生福利部（2015）。數據截至民國 103 年 6 月 30 日止。

就實務上來說，有些社區的領導者刻意不增加會員人數，寧可讓居民只參加社區所舉辦的活動，而不希望居民加入社區發展協會成為會員。因為，若多數居民成

為會員容易造成會議因人數不足而流會，或意見多造成衝突，甚至為了徵收會費增加困擾。但社區的事物總要有人承擔，慶幸的是仍是有少數人熱心社區事務，若缺

乏這樣的人士，社區就成為停滯不動的社區。且不論動機為何，當然要感謝有這批熱心人士積極投入於社區的工作，但令人擔憂的是，有些社區幾年下來社區發展協會的理事長或重要職位就都是少數熱心的家族成員在輪替。像是父親是村里長同時也是社區發展協會理事長，村、里長敗選後繼續留任社區發展協會理事長，連任到不能連任就由太太、兒子、女兒或媳婦續任理事長，甚至跳過一任後又回鍋擔任理事長。社區確實需要有人長期投入，但也不該社區重要決策家族化，不能擴大參與讓其他居民有參與的機會，家族化的「社區二代」現象反而是社區治理的障礙。

#### 四、志工在社區治理的角色

志願服務同時具有慈善的典範與公民社會的典範，志工在社區治理中不僅是福利服務的提供者，而且也應是實踐公民社會典範參與社區治理的重要人物（張英陣，2011）。尤其是臺灣的民主發展已經面臨迫切需要深化的時候，不能僅具形式上的選舉制度，更需要民眾積極參與公共事務的決策。但是民主素養不是與生俱來的，而是需要仰賴大量的學習，社區正是最好的民主學校。

亞里斯多德所探討的政治社群就是「城邦」，是一個規模小且足以讓每個人都可以發揮人類潛能的政治單位，他也強調政治應該要具有在地性（local）（Sulek, 2010）。達倫道夫（Dahrendorf, 1997）分析了 20 世紀初至 20 世紀末關於良善社會的重要論述，發現多數人認為公民社會是

一個良善社會的核心，而公民社會所指涉的大都是「小鎮與鄉村」（towns and villages）。社會工作的先驅芙蕾特（Follett, 1918/1998）也主張鄰里團體（neighborhood group）是培育公民權理念與實踐公民權最佳的場域。從當代的概念來說「社區」應該是最貼切上述良善社會的公民社會，現代許多社區發展的學者與實務工作者也強調，需要將社區發展置於公民社會的脈絡中，而且社區發展有助於強化公民社會（Henderson & Vercseg, 2010）。

社區發展是一種政治，是由公民在公民社會中藉由互相溝通的行動直接形成政策（Geoghegan and Powell, 2009）。若說社區是一種政治，那麼臺灣的社區並不缺乏政治，甚至臺灣有些社區之所以分崩離析通常是政治衝突所造成的。有些積極參與社區的人是政黨、地方派系或政治人物的樁腳，這些人積極參與社區可能成為社區的主導者，而不同立場的人則成為社區的旁觀者，或者另立門戶再成立另一個社區組織彼此抗衡。臺灣的社區轉變至此與選舉制度有密切關係，雖然許多投入社區工作的人都會宣稱社區工作不涉及政治，但實際上社區中的政治是存在的，而且也需要存在，問題是甚麼樣形式的政治。從公民社會的角度來看，社區本來就是一個政治實體，社區的政治應該回歸到芙蕾特所講的鄰里團體的政治，是社區成員投入社區的共同議題，透過相互滲透的過程形成團體的意志，這才是社區該有的政治。

近代志願服務的發展中，亞當斯（Addams, 1902/2002）在美國芝加哥霍爾



館（Hull-House）的睦鄰工作就奠定了志願服務實踐社區民主治理的傳統。霍爾館的社區睦鄰運動雖然吸引了一批菁英份子投入工作，不過她們都自稱是「居民」，許多的公共議題都是這些自稱「居民」的工作者和當地的居民一起探究並以集體力量去改變。例如關於居住環境衛生的問題，工作者會和當地居民一起從事社會調查以了解產生問題現況與原因，並和居民一起投入倡導的工作，影響政府採取必要的政策與措施。亞當斯的睦鄰工作沒有將當地的居民看成是服務的接受者，而是將居民視為有能力參與公共事務的公民，透過調查研究、討論對話、倡導遊說與立法共同解決居民的問題，這就是透過志願服務在社區工作中展現民主治理的典範（張英陣、鄭怡世，2012）。

受到新自由主義的影響，公共服務社區化於 1990 年代成為各種公共服務的重要政策，不論是社會福利、醫療衛生、警政治安、教育等無不強調社區化。不過，新自由主義的社區化政策本質上是要去實踐小政府的理念，並以降低成本與提升公共服務的效率為主，忽視了深化社區的民主治理。以福利社區化與社區照顧的理念為例，基本上是在開發或運用社區內的資源以滿足公共服務的需求。其實這個過程中並不是不能實踐社區的民主治理，社區還是可以由居民共同決定所關切的議題，透過社區論壇的方式由社區居民彼此的對話，決定所要採取的方式，再由社區居民共同執行。但在實際推動福利社區化的過程中，仍偏向由學者專家與政府官員擬定

了政策方向、策略與方案，再透過社區發展協會的幹部號召社區志工提供各種福利服務。

以安斯汀（Arnstein, 1969）的「參與階梯」來看，目前臺灣的社區參與情況多數是屬於最底層的「無參與」，頂多也是「形式上的參與」。從芙蕾特的觀點來看，多數臺灣的社區尚不能成為「盡責的社區」（responsible community），因為社區的公民參與不足，尚不足以形成團體理念（group idea），如此便容易被政府、企業或專家所主導。所以社區的居民不僅應以志願服務的方式積極投入社區，但是參與志願服務的內涵不只是從慈善服務的觀點來滿足公共服務需求，而是如芙蕾特所強調的，每一個志工都是社區發展的共同創造者，直接參與社區公共事務的決策，而不只是一個接受指令的服務供給者。

## 伍、結語

社區發展的目的是藉由居民的參與以促進社區歸屬感與社會融合，社區的公民參與是指個人參與不同面向的決策過程，即在參與式民主的過程中，公民的個人意志不是透過民選的代表來表達，而是直接影響社區的決策。社區中的個人為何要直接參與，這涉及人性尊嚴的問題，意即在社區發展的過程中，社區的成員不是被動的服務使用者，更重要的是成為社區發展的夥伴；個人不是消費者，而是具有思考能力的人；不是被動、冷漠、孤立的居民，而是積極的公民（Henderson & Vercseg,

2010)。誠如芙蕾特所強調的，每一個真正的個人在團體組織中或在這個世界裡都是一個共同創造者（co-creator）（Follett, 1918/1998）。所以積極的社區（active community）就是要促進積極的公民，讓每一個居民在決策過程中都能以民主的方式參與（Henderson, 2007）。

很遺憾的是，在新自由主義主導的全球化社會中，由公民集體參與決策的社會行動已經逐漸被市場機制所取代，因而有人感嘆社區發展工作已經走進了死胡同（Geoghegan and Powell, 2009）。臺灣的社區工作，特別是社會行政體系所推動的福利社區化，不宜只是將焦點置於福利服務需求的滿足，若將社區工作僅限於此，在社區參與方面也僅止於是勉強式的社群主義或技術功能論的社群主義之參與模式。面對人口的多元化、貧富懸殊的不正義、民主政治有待深化、治安問題與環境的惡化，福利社區化更應強調進步的社群主義與激進的社群主義所主張的社區參與。

社區工作雖然是社會工作的重要專業方法之一，其角色也需再加以省思。社區工作雖然具有治療性的功能，但其主要的

功能仍是以預防性與發展性居多。可是在當前主流的新自由主義意識形態下，同時也在高風險的環境中，社會工作專業著重於有效解決問題，避免風險的發生，而忽略了以冒險的精神投入預防與發展的工作。所以社區工作雖然是社會工作相當重要的專業方法，而且在社會工作教育與專業證照考試中，也都是極重要的一門課。可是在實務上則不然，社區工作在實務中已逐漸被邊緣化。在許多社會工作領域中都會強調運用社區工作的方法，但仔細檢視大都只是結合社會資源罷了，而非動員組織社區民眾參與。而且在學生實習中，也幾乎沒有正式被認可的社區工作實習場域，專精社工師考試更是對社區工作不屑一顧。未來的社區工作，除了滿足福利服務的需求之外，更要進一步落實社區治理，而社會工作教育與社會工作實務恐怕得再重新思考社區工作的定位。

（本文作者為國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系教授）

**關鍵詞：**社區工作、福利社區化、社區治理、社區參與

## 📖 參考文獻

- 內政部社會司(1996)。中華民國八十四年國家建設研究會，社會福利研究分組會議實錄。臺北：內政部。
- 張英陣(2011)。慈善與變遷：我國志願服務發展的特色。社區發展季刊，133，頁 500-510。
- 張英陣(2012)。社區照顧的省思：購買式服務的階段性任務。收錄於張正中編，社區工作理論與實務，頁 49-65。臺北：中華救助總會。
- 張英陣、李慕恩(1999)。社會福利社區化的推動原則與模式：以高雄縣鳳山市為例。社

- 區發展季刊，87，頁 110-120。
- 張英陣、鄭怡世（2012）。再探 Jane Addams 的社區工作理念。社會政策與社會工作學刊，16（1），頁 87-132。
- 莫藜藜（2004）。張鴻鈞先生與臺灣的社區發展工作。社區發展季刊，107，頁 42-51。
- 黃碧霞（1999）。臺灣省社區發展工作三十年之回顧：兼論跨世紀社區發展應有理念及工作方向。社區發展季刊，87，頁 4-9。
- 楊孝滌（1995）。如何落實「福利社區化」的理念與實務。中華民國 84 年 8 月 28、29 日，全國社區發展會議第四分組引言報告(一)。臺北：內政部。
- 萬育維（1995）。福利社區化的意涵與策略。中華民國 84 年 8 月 28、29 日，全國社區發展會議第四分組引言報告(二)。臺北：內政部。
- 衛生福利部（2015）。社區發展協及社區活動中心數一覽表。  
[http://www.mohw.gov.tw/cht/DOSAASW/DM1.aspx?f\\_list\\_no=113&fod\\_list\\_no=729](http://www.mohw.gov.tw/cht/DOSAASW/DM1.aspx?f_list_no=113&fod_list_no=729)。  
2015 年 12 月 07 日下載。
- 蕭玉煌（1999）。組織再造：社區組織供省思與前瞻。社區發展季刊，87，頁 16-34。
- 賴兩陽（2012）。聯合社區的推動歷程與功能分析：以桃園縣觀音鄉為例。臺灣社區工作與社區研究學刊，2(2)，頁 1-40。
- 賴兩陽（2015）。陪伴與培力：與花蓮市聯合社區共學的過程。臺灣社區工作與社區研究學刊，5(1)，頁 85-128。
- Addams, J. (1902/2002). *Democracy and Social Ethics*. Urbana and Chicago: University of Illinois Press.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4): 216-224.
- Dahrendorf, R. (1997). *After 1989: Morals, Revolution and Civil Society*. London: Macmillan.
- Follett, M. P. (1918/1998). *The New State: Group Organization the Solution of Popular Government*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- Fraser, H. (2005). Four Different Approaches to Community Participation. *Community Development Journal*, 40(3): 286-300.
- Geoghegan, M. and F. Powell (2009). 'Community Development and the Contested Politics of the Late Modern Agora: Of, alongside, or against Neoliberalism?' *Community Development Journal*, 44(4): 430-447.
- Harris, J. (2003). *The Social Work Business*. London: Routledge
- Henderson, P. (2007). Introduction. In H. Butcher, S. Banks, P. Henderson and J. Robertson,

- Critical Community Practice*, pp. 1-15. Bristol: The Policy Press.
- Henderson, P. and I. Vercseg (2010). *Community Development and Civil Society: Making Connections in the European Context*. Bristol: The Policy Press.
- Sulek, M. (2010). Civil Society Theory: Aristotle. In H. K. Anheier, S. Toepler and R. List (Eds.), *International Encyclopedia of Civil Society*, Vol. 1, pp. 380-387. New York: Springer.
- Totikidis V., A. F. Armstrong and R. D. Francis (2005). *The Concept of Community Governance: A Preliminary Review*. Refereed paper presented at the GovNet Conference, Monash University, Melbourne, 28-30th November, 2005. Retrieved from <http://vuir.vu.edu.au/955/>, 2016/03/28.