

第二章 文獻探討

社區發展代表著一種變遷的過程，在績優社區的發展經驗研究中，可以呈現社區發展協會面對變遷的能力，亦能反映政府對於社區發展績效的要求標準。台灣於1960年代即開始推動社區發展工作，隨著時代環境的變遷，政府對於社區發展的重點和方向，經常有所調整，在社區發展績效的評鑑上，最明顯能看到這些轉變，如早期是省市府自行評鑑，而自90年擴大為全國性的社區評鑑，由內政部辦理等（林勝義，2004）。績優社區的探討，除了社區發揮功能、與環境的互動外，更需要理解政策背景下，促成績優社區的因素。因此，本章將分四部份論述，第一部份將說明沿用的理論觀點，作為未來研究分析之說明；第二部份回顧社區組織（社區發展協會）的發展階段，以瞭解組織形成至成熟發展、衰退的歷程；第三部分討論社區發展協會此等組織具有的功能，以進一步理解協會如何扮演提升社區居民生活品質，以及成為社區居民社會支持的網絡結構之角色。第四部分則回顧台灣社區政策沿革，試圖瞭解政策脈絡隱含的社區發展走向，探究社會制度對於社區發展協會的影響。最後，則回到台北市社區發展協會的相關研究，呈現台北市社區發展協會的樣貌。

第一節 理論觀點：生態系統理論

社區發展協會不單只是一個基層組織，其牽涉的層面相當廣，對於一個獲得績優成績的社區發展協會來說，結合且運用的資源非只限於社區內部的範圍，仍涵蓋與其他組織的合作，因此，不能單從微視面的角度觀察社區發展協會。社區發展的樣貌是人和環境相互調和而成，社區發展的重點在於人治（制），同時重視人與環境如何互動。環境與人的議題，情境脈絡，一種複雜且為動態的觀點，可從生態的觀點進行詮釋，生態觀點的核心在於有機體或生活系統與其環境之間持續交換關係（黃源協，2004），而人與環境的關聯、適應以及變遷的過程，則可從系統觀點切入。生態與系統觀點兩者皆有單方面的觀點限制，因此，當社會工作實務藉由將生

態與系統組合，便建構出生態系統觀點的全面性思考。因此，研究援用生態系統的理論觀點作為研究之架構，期望深入瞭解社區發展協會動態互動的發展。首先就引用的生態系統理論觀點進行說明。

生態系統觀點的理論根源，最早可以上溯自達爾文在 1859 年所發表的進化論 (evolutionary theory)，特別是達爾文的適者生存之生態法則 (宋麗玉等，2002)。而生態系統的建構主要是引用生態學理論中有關生物與棲息環境間的交流與調適過程，特別是生物如何運用環境中的資源、如何因應必要的變動來修正生活機制以維繫生存的需要，以及生物如何與環境相互調適以提升環境的多元性和維繫生存的能力 (Germain & Gitterman, 1980)。Germain (1978) 將生態的概念引進社會工作領域，生態觀點的核心就是有機體或生活系統與其環境之間持續交換關係的理念 (轉引自黃源協等人，2004)。因此，生態系統觀點提供社會工作實務一個全面性、動態互動的理論詮釋，透過生態概念的使用，能夠理解系統之間的互動關係、個人與環境的適應，更重要的是傳達人在情境中的焦點 (Bronfenbrenner，1979)。

在社會工作實務上，生態系統模式很清楚表達出，所有系統的存在皆是生態系統的一部份，且是一套彼此影響之相互關聯、相互依賴和互動的系統 (Miley, O'Melia & Dubois, 2001)。Summers (2001) 則應用了生態系統的理論觀點於個案服務上，強調重視人在情境以及人在環境的模式，並使用三個層次的觀察：

- (一) 微視層次 (Micro level)：此層次的焦點為個案的人格、動機、情緒和其他個人特質。
- (二) 中視層次 (Meso level)：焦點則為在個案周遭的直接脈絡，如家庭、教會團體、親密好友、工作團體。
- (三) 鉅視層次 (Macro level)：此為最大的層次，焦點為較大的社會特性和個案社會互動的經驗，或是社會對於個案所處情境的影響，如政治體系、社會階層、教育體系、經濟等。

在社會工作實務上，所運用的生態系統概念，著重於個人與環境的互動，以及環境如何以正向或負向的方式影響個體，同時也可以察覺到個體的行為和能力如何對環境產生影響。生態系統的重要特色，即為重視個人—環境關係，也承認個人對

環境的影響。黃源協等人（2004）認為在個案管理的實務意涵上，生態觀點強調人與環境的平衡，一方面是需要(needs)與資源(resources)的交換，每個人都有依賴外界滿足生理與社會心理的需要；另一方面是社會要求與個案能力之間的交換，如遵守法令，若違反社會要求則會受到資源或機會撤回的不良後果。

Bronfenbrenner(1979)則建議要理解個人在家庭、團體、組織與社區中的社會生活功能的發揮，應該由個人和其所在環境中的不同層次系統切入。個人所在的系統是一個層層相扣的巢狀結構，大致可分為四個層次：微視系統(micro-system)是生態系統最核心的一層，指的是個人與環境直接互動的系統，也就是個體互動最頻繁的一層；中視系統(meso-system)是個體在發展中所參與的系統，包含親族、學校、社區等，互動影響成員包含教師、鄰居等；外部系統(exo-system)指的是個人不直接參與，但對他有影響的系統，例如宗教信仰、醫療、社會福利等；鉅視系統(macro-system)指的是大環境中有關教育、文化、政治、經濟等系統。過去相關的研究，多沿用四個層次最為分析的基礎，例如周美慧（2007）即以生態系統的微視、中介、外部、鉅視系統分析新台灣之子的生活適應情形；吳秀照（2004）研究東南亞外籍女性配偶對於發展遲緩子女的教養環境與主體經驗，亦從生態系統觀點進行分析。然而生態系統的觀點於社會工作實務的運用，多為個案的探討與評估上。

本研究認為生態系統觀點提供一個全面性掌握狀況的理論基礎，在社區發展工作中，更應該將社區視為最基礎的微視系統，如同個案服務中的案主層次，並重視社區與環境系統的互動關係。生態系統是由多個次系統組合而成的整體，含括不同的等級或親緣關係而在一起生活的群體系統，生態系統的觀點從生態學、生物學的理論演變而來，因此，任何學家應當可以將自己的研究對象視作系統，小至細胞、生物個體、家庭、社區，大至社會、生態系、生物圈等，各種系統都有統一性，如多元素性、相關性、整體性、動態性（葉家明，1992）。

為了理解社區發展協會在所處的社區、社會、國家的功能發揮，則應該由不同層次的系統切入。社區發展協會所在的系統為一個層層相扣的巢狀結構，有別於個案分析的四種系統層次，研究認為以社區發展協會為對象，外部系統層次所指稱的不直接參與的系統並不够明確，而所謂的社會福利、醫療、宗教會在社區發展協會

的中視系統中產生。研究認為外部系統的分析於本研究不適用，故使用 **Summers(2001)** 的三個系統層次：(1) 微視系統(**micro-system**)：為最核心的一層，此指社區發展協會組織結構、社區發展協會的運作過程及社區發展協會成員的能力、理念與態度等；(2) 中視系統(**meso-system**)：則指在社區發展協會周遭，且社區發展協會有直接參與的系統，包含里辦公室以及周圍的社區發展協會、區公所、社會局、學校、醫院等；(3) 鉅視系統(**macro-system**)：指的是社區發展協會不直接參與，但對社區發展協會有影響的大環境系統，如國家政策、制度環境、政治體系等。為了達到理解績優社區的發展經驗，以及成為績優社區之因素等研究目的，研究將進一步以上述的系統結構作為探討架構。

第二節 社區組織（社區發展協會）的發展階段

不同的學者對社區組織的發展階段有不同的演繹方法，而不同類型組織的發展亦互有差異（馮國堅、朱昌熙，1994）。關注社區組織的發展階段，能夠使研究深入探索組織的結構、組織成員間的關係，以及組織的成熟程度。

Blum and Ragab(1985)研究四個社區組織的發展階段，綜合出六個發展進程，包括：（1）產生(generation)；（2）正統化(formalization)；（3）聯合(coalescence)；（4）轉化(transition)；（5）重整及聯合(re-generation and coalescence)；（6）穩定、轉化或衰落(stability, transition or decline)。上述六種進程強調組織在結構上的改變，如規章的產生和執行、成員的職責範圍、與外界的互動關係，及如何重新定位組織角色等。馮國堅、朱昌熙（1994）即引用這六個發展階段的觀念，結合香港的經驗，將社區組織的發展階段歸納為四個時期：（1）孕育期；（2）發展期；（3）成熟期；（4）重整期。可見社區組織的發展具有生命週期模式(life cycle)，各時期具有不同的發展任務與特徵（參見表 2-1），而最重要的特點在於組織的週期具有循環的階段，當邁入重整期，社區組織會進行檢討，重新訂立方向，可能改變策略或是建立新的組織目標，以迎接新的挑戰，於是再度進入孕育期，循環發展。

表 2-1：社區組織發展階段的特徵

階段	主要特徵
孕育期	<ol style="list-style-type: none"> 1. 發掘問題和需要 2. 出現組織者 3. 建立意識型態及共同理念 4. 形成雛形組織或小組
發展期	<ol style="list-style-type: none"> 1. 確立組織的長遠方向及架構 2. 進行培訓工作 3. 擴大並加強活動或服務的形式及內容 4. 加強組織成員的參與及獨立性 5. 開拓與外界的關係
成熟期	<ol style="list-style-type: none"> 1. 組織正式註冊及獨立 2. 活動及服務多元化，參與面由地區轉至全港 3. 由被動轉為主動 4. 社工或組織者退居幕後，只作顧問 5. 建立起健全的外界關係網絡
重整期	<ol style="list-style-type: none"> 1. 檢討組織的目標及功能 2. 重新訂立方向，例如： <ol style="list-style-type: none"> (1) 維持目標、運作不變 (2) 重整方向，建立新架構 (3) 結束 3. 總結

(引自：馮國堅、朱昌熙，1994。)

在本研究中，同樣重視社區的歷史發展過程，研究者認為社區組織的發展階段，能夠建立完整的社區發展面貌，理解社區成員的角色與組織內的歷史文化，並協助研究融入社區組織。李怡娟等人（2006）針對東華社區發展協會的研究，涵蓋長達十年的互動關係與過程，包含學生進入社區實習、參與社區口述歷史、進行行

動研究法的碩士論文資料收集等，將社區內的組織變化、社區意識、社區議題及社區專業人員的互動歷程，進行詳細剖析、分析與匯整。研究者於 2006 年進入社區中，爲了能瞭解東華社區發展協會過去的歷史發展過程，因此參考李怡娟等人的研究，探索社區的發展變化情形。李怡娟等人亦依據介入的時間先後，將組織發展分爲四個階段，如下所述：

一、播種期

此階段研究者尋找合適的社區組織與健康議題，看到了社區組織需要藉由一個特定的主題，喚起大家的重視，並經過不斷的討論、爭辯與不斷的對話，形成後續性行動的共識。此時社區的特徵在於發現共同議題與需要，社區開始慢慢動起來。

二、萌芽與成長期

社區開始進行人力招募與計畫推動，社區專業人員介入協助提供支持與相關訊息的諮詢，鼓勵社區運用各種內、外資源，表面上的特徵在於推動各項活動，解決社區問題，實際上在進行組織動員、資源整合、促使參與。

三、生長滯留與再生期

當時社區重要的領導人獲得大多數居民的肯定，因此取代已擔任十多年的在地人里長，但成長過速的社區組織開始出現的雜音和歧見，從挫折到經歷反省，沈澱與成長。

四、深耕茁壯期。

有鑑於社區過去的分裂經驗，和領導者日益加重的負擔，此時領導者開始體認授權重要幹部進行願景工作的重要性，藉由討論、公開化的方式，讓社區內的意見可以傳達至組織中，凝聚社區認同與參與，各項發展工作與建設持續進行，永續經營爲社區組織的目的。

研究者依據馮國堅、朱昌熙的研究，以及參考李怡娟等人對於東華社區發展協會的分析，作爲研究中東華社區發展協會的發展過程之分析基礎。研究者認爲社區

組織的形成階段，如同孕育期，經歷共同問題與需求的發掘過程，此時組織會出現一個重要的組織者；然而當社區組織遭遇發展困境，固有的組織功能與目標必須被反省，邁入重整期。而組織的發展期、成熟期等階段，不同的組織發展進程不同，也會有不同的特徵，需要根據研究對象的特殊性進行歸納，故本研究將部分採納李怡娟等人對於東華社區的研究觀察，分為社區萌芽與成長、生長滯留與再生期、茁壯期等階段，於第四章研究分析進行深入的描述。

第三節 社區組織（社區發展協會）的功能

Warren(1978)認為一個社區至少具有五種基本功能，包含（1）經濟功能、（2）教育功能、（3）社會控制功能、（4）政治功能以及社會互助功能。Warren 亦指出任何社區都需要維持上述五種功能有效且正常運作，而社區組織是社區有效執行上述功能不可缺少的社區機制（引自陶蕃瀛，1994：4）。可見社區組織是社區居民維持社區運作而發展出的關係系統，也是社區承擔主要社會功能的社會機制。臺灣地區的鄰里社區組織是基礎的社區發展核心，也是政策極力倡導社區自主的基層單位，社區居民參與的草根社區組織，能發揮社區發展功能，更有效協助社區自主、自立，而自發性且具有地方性色彩的社區組織，則以「社區發展協會」為要。社區發展協會具有人民團體的性質，社區居民可藉參與其中認識自己的力量，其工作方式是由社區居民運用社區工作之方法解決社區問題，採用志願服務之方式推動社區工作，更能展現出社區主義之精神，凝聚社區意識，顯示社區組織在社區發展與社區中的重要性。因此，在求全面性的生態系統觀點理解社區發展經驗下，應該理解社區發展協會具備的功能，本節即以「社區發展協會」此一社區組織作為探討焦點。

從結構觀點視之，社區是個人與國家社會的連結、橋樑，為一中介結構，也是個人從事政治參與的媒介(Emilia E. Martinez-Brawley,1995)，當社區發展協會成為社區中重要的社區組織時，它即承擔中介角色的功能，人民藉參與社區發展協會，認識基本的權力、學習領導與互動溝通。洪嘉欣（2005）研究指出社區發展協會的功能主要在於：（1）促進社區居民的情感交流；（2）推展社區文化活動；（3）維護社區治安；（4）提供福利服務，及（5）維護社區環境衛生。Fred M. Cox(1987)指出社區如同一個媒介，人與體制在社區中進行交換、與互動，社區也是權力分配和再分配之處，故可以瞭解社區發展協會扮演國家與個人互動與連結的功能，而其主要的功能可從下列幾點說明之：

一、政治功能

社區發展協會提供機會與管道，使社區居民能為自己的權益講話、保護自己的

權益；協會內部更具有不同的部門協調合作，有一政治領袖促進意見凝聚與工作推展，並負責處理公共事務，民眾可以藉由參與公共事務發聲，此乃社區發展協會的政治功能。

從其組織架構來看，其政治功能藉由理事長、總幹事、會員大會、理事會與監事會等，各個不同職位與單位實踐不同的職權，合理處理公眾事務。以會員大會來說，其為社區發展協會最高的權力機構，具有以下各項職權：(1) 訂定與變更協會章程。(2) 選取與罷免理、監事。(3) 議決年度作計畫、報告及預算、決算。(4) 議決入會費、常年會費、事業費及會員捐款之數額與方式。(5) 議決會員之除名處分。(6) 議決財產之處份。(7) 議決團體之解散。(8) 議決與會員權利義務有關之其他重大事項。而社區理事長是社區重要的領導靈魂人物，其個人工作理念、態度及動機等都會深深影響社區組織功能的發揮，態度積極且具有理想的理事長就會認真去開拓社區的各項資源，辦理具有地方特色或公益、關懷等活動，以提升社區居民的生活品質。社區總幹事則扮演協助之角色，幫助處理協會之事務，相互配合，發揮社區應有的功能。理事會亦有其應有之職權，社區發展協會的組織架構各有其功能與角色。而這樣的制度主要是讓社區居民能夠認同與肯定社區發展協會，產生責信，瞭解社區發展協會具有系統性的運作，並可提高社區處理公眾事務的效率與素質。

二、教育功能

社區有新生人口與新移入者，而如何使這些新的成員融入社區既有的文化習俗和生活秩序之中，則需要社區發展協會發揮教育之功能。社區發展協會的教育功能即是藉社會化的過程，讓新的社區成員和其他社區居民互動或參與社區發展協會的活動時，融入社區生活的秩序中，以社會化為社區的成員。以外籍新娘移民來台為例，社區發展協會則常辦理外籍配偶輔導班，協助他們認識台灣文化、學習語言，增加交流互動機會，以適應所居住的社區，進而適應台灣文化。

三、社會互助功能

社區發展協會的社會互助功能指社區生活上的互助支持與照顧，從簡單的日常生活照應、急難時的傾力相助，到定期的參與志願服務，成立互助體系是相互幫助。以社區照顧關懷據點為例，就是援引社區發展協會的力量，組織社區居民，發揮互助功能，進行老人的關懷與照顧。至內政部實施社區照顧關懷據點以來，全台共有 937 個據點，台北市為 44 個，高雄市為 48 個（內政部統計資料，2007），顯見國家社區政策越來越重視以社區發展協會為福利推動基礎，也使得社區發展協會更能發揮社會互助之功能。

四、社會控制功能

社區發展協會具有維持社會秩序之功能，當社區中的居民有偏離社區規範之行為時，則社區發展協會則會採取必要之措施，以團體壓力或是社區輿論的方式，甚至是以獎勵符合社區規範者的方式，達到社會控制之目的。根據社區發展工作綱要之規定社區發展協會的業務主要有三項，是一般社區發展協會的推動項目，包含第一項：公共設施建設，第二項：生產福利建設，第三項：精神倫理建設，其中公共設施建設則包含社區綠化與美化等相關環境保護工作，社區發展協會在進行環境保護工作時，透過勸導的方式告知居家環境髒亂，甚或是盆栽積生蚊蟲等住家須在期限內進行改善，這都是社區發展協會發揮社會控制功能之例。

五、經濟功能

社區發展協會的經濟功能係指在生產、分配與消費活動上，對個人提供協助，而社區發展協會本身則可能因為從事「社區產業」之發展，而具有經濟之功能。例如許多社區發展協會則利用環保工作與媽媽教室等為生產機制，製作環保肥皂並成為社區產業，對外販售成為社區發展協會主要的經費來源，在社區政策期待社區自主的趨勢下，社區發展協會發揮經濟功能也漸為重要。

如果社區發展協會能積極發揮上述五項組織功能，聚合人力、物力、財力，脫離地方派系之對立，那麼社區發展協會則更能提供更多元的服務，激發居民參與之

意願。但是值得注意的是，社區發展協會因為工作目標與村里多有重疊，服務對象亦相同，倘若社區與村里的範圍又呈現一致，則組織之功能將會受到雙方領導人的互動關係好壞而產生變化。村里是屬於行政機關，而社區發展協會是自發、自主的人民團體，兩者的組織性質完全不同，但卻存在著互補及制衡的作用。一般而言，如果村里辦公室與社區發展協會對社區業務能有共識，則可相輔相成，增進地方建設。根據修杰麟（2005）發現里長與社區理事長若彼此對於社區與村里的事務有一致的看法，或兩人有私人的情誼，甚至是夫妻、親戚關係，則兩人業務推動上即能相輔相成。但若涉入選舉競爭，則兩人互不合作，甚至攻擊對方，對於地方行政資源及和協氣氛都會產生負面影響。因此，社區發展協會除了扮演自主的角色，並持續往專業發展，其功能與角色也需要加強與村里的合作關係，方能提升居民生活品質，減少不必要行政資源浪費，社區也會有祥和的氣氛。本研究提出社區組織功能的探討，除了期待瞭解社區發展協會具有的功能外，也希望在後續研究分析過程，能以社區發展協會的組織功能之角度瞭解東華社區如何發揮組織的各項功能，並得出獨特成功之因素。

「社區的現代化意涵，乃在於它是一種民主社會的生活方式，是介於國家社會與家庭團體之間，而為現代人追求居住環境品質，提升生活品味的基礎單位。」（陳其南，1995）。蔡宏進（2005）認為社區的分子間有許多共同的興趣與目標，為達成共同目標，大家彼此工作在一起，個人與社區結合在一起，亦指出社區發展的基本概念與哲學，主要是著重社區內居民自動自發，以改進自己及全社區生活環境與品質的一種過程。如此，基於個人、家庭、社區與國家的連帶關係，若再透過社區發展，社區發展協會發揮組織，國家重視基層的建設與自主，相信社區能夠有自行解決的能力，並從社區出發，能讓個人追求的基本環境安全與品質獲得滿足，提升生活品質，重建社區意識，有計劃組織社區內的人，進一步將國家意識貫穿於社區之中，一個社區能夠健全發展，國家更能穩固建設。研究者體察基層社區發展對於國家整體發展的重要性，故期待本研究能讓社區發展協會的功能與地位受到重視，並鼓勵更多社區發展協會投入社區發展行列，積極運作。

第四節 台灣的社區政策

過去從事政策變遷研究經常是以國家政體中心和社會運動相關理論，研究多半是使用個案的歷史描述分析法，捕捉再特殊轉折點或特殊脈絡下，政策發展的政治機會、國家制度結構與社會運動組織之間的關係，然而組織網絡社會學家，發現組織化、制度化的多元影響力是支配公共政策的主要機制（熊瑞梅，2002）。回顧相關研究，林國明（2001）探討台灣醫療保險體系部分負擔和轉診方案的政策轉折過程中國家的角色，運用制度的前後作用、事件發生的順序等歷史制度論的脈絡分析，解釋台灣醫療制度經驗，並也提出方法上的限制，提供我們可考量不同階段的歷史與社會脈絡。吳介民（1990）解析台灣 1980 年代的自力救濟行動風潮，發現民間社會抗爭行動對國民黨政策朝向自由化有加速的功能，關注國家與民間社會的互動關係。中國的學者劉繼同（2004）認為國家與社區關係是基礎和最重要的社會關係，是觀察中國社會變遷的基本視角。在社會的變遷環境與社會結構分化，國家與社區關係如國家與市場關係、國家與家庭關係、國家與個人關係一樣，無論在性質與形式，還是在內容與特徵方面均發生重大變化。劉繼同將中國社會國家與社區關係分為三大歷史發展階段，並從邊緣化、虛幻化、建構化探討國家與社區關係，也論及各階段國際背景與國際關係，社會環境與制度安排，國家角色與階級結構，社區政策模式與基本取向，社區在社會生活中扮演角色與發揮作用，到社區重要性升降變遷基本原因，顯示出歷史演變。本節則考量研究所需，期望能藉社區政策的探討，瞭解政策對於社區發展協會的影響，故亦採取政策歷史脈絡的概念，說明台灣從民國 54 年至民國 95 年的政策制度的前後作用，以及整個制度權力形式的決策影響，並考量不同時段的社會脈絡，企圖理解國家制度結構以及政治機會和社會運動組織對政策變遷的影響。以下則針對有關的政策變遷脈絡進行描述與分析：（官暉禎，2002；社區資源手冊，2001；賴兩陽，2002）

一、社區政策開始制訂階段

「社區發展」最先是 by 聯合國正式倡導的一種工作方法。台灣就在聯合國大力

推展社區發展工作下，承襲過去在大陸地區鄉村建設運動的經驗，在農村復興委員會的指導與協助下，於民國 44 年推行「基層民生建設運動」。民國 54 年行政院頒布「民生主義現階段社會政策」，確立社區發展為我國社會福利措施七大工作項目之一，同時規定「以採取社區發展方式，促進民生建設為重點」，開始在台灣各鄉鎮逐步推行。民國 57 年由內政部擬定「社區發展工作綱要」，作為各級政府推行社區發展工作之準則，其內容規定動員民間人力、物力配合政府計劃與財力支援，改善人民生活條件，建設民生主義新社會為目標，以村里為社區範圍，基礎工作、生產福利、精神倫理三大建設為目標，社區服務中心為推廣單位，成立社區理事會，並對社區發展推行機構、推行步驟、工作項目、工作要領及經費來源等，均做明確規定，開啓了在原有村裡組織的基礎上，加上了另一個社區組織。

上述的政策發展，主要是在二次大戰後的背景之下，台灣面臨經濟蕭條的問題，而發展出基本福利制度，同時為了順應國際情勢，爭取聯合國的經費支持，衍生出社區政策變遷。儘管，於社區發展工作綱要頒布後，確實加強了政府各單位之協調配合，減少社區發展工作推行阻礙，但是政策初期制定階段，國民政府的政體仍受制於國際局勢，未發展出適合本土的政策走向，故也產生同一村里範圍有兩種類似功能的地方組織，成為台灣特有現象，埋下後續地方派系、權力糾紛的嚴重病症。

之後，台灣省政府為貫徹民生主義現階段社會政策規定，在民國 58 年訂頒「台灣省社區發展八年計畫」，以採取社區發展方式，促進民生建設為重點，達成經濟與社會均衡發展之目的，將台灣省劃分為 4893 個社區，除已建設之 260 個社區外，尚有 4633 個社區，預定在八年內完成社區的初步建設，並運用國民義務勞動法的規定借重相關人力動員。然而該計畫執行至民國 61 年，由於能源危機及十大建設的推動，政府財務吃緊，乃於同年 5 月，將台灣省社區發展八年計畫，修訂為「台灣省社區發展十年計畫」，計畫內容大體與「八年計畫」相同，強調基礎工作、生產福利、精神倫理三大建設不偏廢，以國民義務勞動為基本推動力量，並採用經費補助、示範觀摩與競賽方式推展工作。

此時，台灣經濟尚未發展，透過社區政策中的計畫推動，落實了基層建設發展，

開始因應社會所需，推動發展工作，如八年計畫、十年計畫內容。政府的角色除了仍持續仰賴聯合國支持外，台灣省政府社會處成爲主要的推動單位，中央政府並沒有大力支持社區發展政策，然而經歷聯合國的支持，到民國 62 年退出聯合國、中美斷交、美麗島事件等重大政治事件，集權式的國家制度，面臨諸多國內外政治事件的影響，中央政府則審慎思考施政方向，爲了轉移民眾焦點，以及增加人民信心，漸漸有不少政策立法推出，以因應環境變遷。

台灣省社區發展十年計畫執行結束後，台灣省訂定了社區發展後續計畫，以五年爲一期，第一期實施期間自民國 70 年 7 月 1 日至 75 年 6 月 30 日止。該計畫名稱爲「台灣省社區發展後續第一期五年計畫」，內容主要是以基礎工作、生產福利、精神倫理三大建設爲綱，維護社區建設成果、舉辦社區文教康樂活動，擴大志願服務爲重點，並嘗試以社區發展的方式落實社會福利服務工作。而其成果於五年內完成辦理加強 1668 個社區，並規劃辦理 75 個新發展社區。民國在 72 行政院修訂頒布「社區發展工作綱領」，以促進社區發展，增進居民福利，建設現代化社會爲宗旨。明訂社區發展由社區居民基於共同需要，有效運用各種資源，從事綜合建設，以提高社區居民生活品質，以加強社區組織之協調配合，貫徹社區發展工作之推行。同時恢復設立民國 62 年遭撤銷的「社區發展委員會」，明定其爲社會運動機構，得設置基金，充裕經費來源，社區理事會成爲社區發展工作的重心，有較大的自主性力量。

綜合上述，顯示出台灣正在歷經社會的轉型期間，邁入都市化、工業化，原本只重視基礎工程建設，此階段也思考到精神倫理、居民福利的發展。社區發展工作綱要的頒布亦加深了社區自主意識的精神，培養社區自主力量。然而福利層面政府雖開始重視，不過政府角色與權力仍是屬於集權化，未有任何社會團體組織籌組或發聲，民眾的福利仰賴政府的決策。

二、社區政策結合弱勢團體階段

此外，民國 75 年則再進一步進行「台灣省社區發展後續第二期五年計畫」，實施期間自民國 75 年 7 月 1 日起至 80 年 6 月 30 日止。內容主要：除以台灣省規劃

成立已屆滿五年尚未辦理加強建設之社區為主要對象之外，仍舊持續推動三大建設，維護已發展社區的建設成果，建立社區福利服務體系，及視需要規劃新發展社區；其中推行原則，強調組織教育、自助人助、參與合作，及精神與物質建設並重，其他則與第一期五年計畫相同。

民國 80 年，內政部為因應社會變遷，使社區發展工作法制化，再度修訂「社區發展工作綱領」為「社區發展工作綱要」，將「社區發展理事會」修改為「社區發展協會」人民團體的形式，且在條文中明示政策執行的基層單位—鄉鎮市區公所轉向為由民間社區民眾，以自行組織社區發展協會為主導單位的方式辦理，各級政府應按年編列預算，協助社區發展協會推動業務。此時條文的修定，讓社區能夠依人民團體的形式，自主且組織社區居民共同推動相關業務。

民國 81 年更推行了「台灣省現階段社區發展工作實施方案」，省政府依據此實施方案工作項目中生產福利建設，明訂以「社區」為中心，落實社會福利服務，建立社會福利服務體系，並成立長壽俱樂部、居家服務等老人福利服務措施。

此階段，在民國 76 年台灣解嚴之後，打開了民間團體、社會團體的政治束縛，社會民主自由化，何明修（2000）發現解嚴後的環境運動與國家政體之間的互動變遷可分成三個階段：自由化（1986-1989）、威權反撲（1990-1992）、民主化（1993-1998）。民間藉由組織結社、社會運動等方式，要求政府將社會資源重新分配，中央政府因應民間社福團體的壓力，大幅增加社會福利預算，其中殘障聯盟與老人福利聯盟的社會運動策略對政府造成的壓力最大，具體呈現出弱勢團體在政治過程中，產生改變國家決策的槓桿效果。過去政府因應潮流注重社區發展，此時則社會福利重新轉移至弱勢族群身上，於社區政策的制定上，便結合弱勢族群的需求，例如建立社會福利服務體系、重視老人福利服務等，社區發展協會成為基層的福利推動組織。

三、社區政策民主化發展階段

民國 83 年內政部則訂頒「社會福利政策綱領實施方案」，藉以加強老人安、療養設施，結合社區資源建立居家照顧服務網絡；協助高齡者儘早規劃生涯，培養健康之生活態度。此方案特別針對老人福利的部份進行了規劃與安排，其中也更顯

著呈現政府認為老人應該在社區中被照顧的觀念。

民國 84 年內政部針對福利社區化議題，舉辦「全國社區發展會議」，決議社會福利社區化的推動策略，並界定福利社區化之意涵，為社會福利體系與社區發展工作充分結合之具體措施與工作方法。在滿足社區居民基本與特殊需求前提之下，初步且狹義的社區福利社區化即指社區照顧或機構及志願組織運用社區發展方式所推行的老人福利措施，可見當時有福利社區化等於社區照顧的理念。

民國 85 年內政部訂頒「加強推動社區發展工作實施方案」，同時也核定實施「推動社會福利社區化實施要點」以及「推動福利優先區實施計畫」，自此福利社區化的推展極具重視，可見政府推動之決心。以「加強推動社區發展工作實施方案」來說，內容主要是明示應成立研究規劃小組，研訂福利社區化的具體措施與實施步驟，福利優先區創新措施，建立社區服務網絡，以落實結合社會福利與社區發展的新策略。同時也明示政府施政基本原則：民間可以做的政府不做；政府與民間為夥伴關係；由下而上的社區參與模式；社區永續經營機制。

另外，在「推動社會福利社區化實施要點」中，內政部則明訂選定福利社區、確認福利需求，加強福利服務、落實社區照顧，將社會福利體系與社區發展工作相互結合，以整合有效利用社區內外資源而建立社區福利服務網絡。在此要點中，社區照顧第一次正式出現在明文規定中，亦指出了社區老人居家服務的工作內涵。而「推動福利優先區實施計畫」，則是根據福利人群比例、經濟需求及山地、離島、偏遠地區及原住民比例、福利機構、團體設施嚴重不無及福利政策性或創造性方案試辦地區為福利優先區指標，解決地區性及城鄉間社會福利的差距，主要是為了達成社會福利資源均衡配置，社區照顧內涵服務開始成為政府政策重要的補助項目。

民國 86 年內政部訂頒「推動社會福利民營化實施要點」，成為我國社區照顧相關服務內容正式邁向福利民營制度化的時代，顯現政府希望在財政以及政治壓力之下，避免財務危機的產生，期望借社會福利體制民營化有效利用有限的社會福利資源。顯現社區推動福利社區化的重要性，以及社會福利體系與社區發展結合的必

然性⁵。

民國 87 年內政部推出「推動社會福利社區化實驗計畫」，選定部份地區推展福利社區化、同時核定「加強推展居家服務實施方案暨教育訓練課程內容」，以落實社會福利「家庭化、社區化」之原則。此時福利社區化更是被政府積極的推展，然而實驗計畫主要選定如台北市文山區、彰化縣鹿港鎮等地區，並在實驗後續進行推展評估。

此階段政府跟隨民主化思潮，以民眾為對象，推動福利社區化，期望福利資源均衡分配，社區中的弱勢群體獲得照顧。同時，在李前總登輝先生對社區工作的號召之下，社政單位以及政府行政部門開始積極推動，台灣社會形成一股社區熱，社區力量受到重視。民 83 年行政院文建會提出「社區總體營造」計畫，展開創新性的社區營造工作，其中更初步試煉所謂的「社區協力政策」，強調社區和政府都在同一台協力車上，前面領航者還是社區，他要決定自己的方向，政府在需要出力時，有默契的提供資源。社區權力自治成為政府宣導的目標，只是當時的計畫還是由上而下的模式，在民主化的潮流下，頂多只能做到倡導的社區自主性，但政治民主化產生的影響仍不可忽略。另一個影響此階段的社會團體力量，來自於本土文化取得發言權，一些文史工作者企圖以重建鄉土歷史切入，重視本土文化、地方教材，也啟動了地方自主意識的抬頭，顯示出政治民主化，使民眾具有自由表達意見的空間，社區政策邁入多元發展的方向。

四、社區政策多元性發展階段

民國 91 年政府提出「挑戰二〇〇八國家發展重點計畫：新故鄉社區營造－活化社區組織計畫」，主要以協助居民營造生活社區為目標，對於社區願景是：一個符合人性、關懷健康與福祉、擁有豐厚的人文、特色的產業，景觀怡人且尊重生態的永續社區。此計畫的時程是由 91 年至 93 年，當時政府認為在全球化的趨勢下，台灣不可避免地被捲進愈來愈快速的趨勢之中，不僅經濟層面如此，在社會層面亦

⁵楊孝榮也指出福利體系結合社區發展有必要性，參見楊孝榮（民 86）。福利社區化的實務運作。社區發展季刊，77 期，50-56。

因產業變動與全球流動而面臨更多衝擊，不論城市或鄉村的社區都因此面對諸多發展的困境。面對各項直接衝擊台灣城鄉生活的問題，除了結構性在經濟發展上尋找出路之外，更重要的就是在行動的層面藉「社區」來共同面對。國外的經驗，不論日本、歐美甚或發展中國家，都有許多事例顯示在地的智慧、社區的行動才是有效處理全球化課題的主要憑藉。

民國 92 年內政部為配合新故鄉社區營造－活化社區組織計畫，訂立「推展社會福利服務補助經費申請補助項目及基準」，將辦理老人居家服務、關懷問安、餐食服務、日託或臨託、休閒活動等福利服務，列入社會福利服務補助經費申請補助項目；另外，營造福利社區化社區工作特色之政策性補助項目，以直轄市、縣市當年度新發展或加強社區發展協會為主要的補助對象，積極培訓營造福利社區化種子人員及辦理走動式績優社區觀摩等措施。因此，福利社區化工作的推動，在新故鄉社區營造－活化社區組織計畫有更明確的標準。

民國 92 年行政院更擬定「社區總體營造條例（草案）」，明訂有關福利社區化推動重點，主要是為增進有組織、有計畫之服務輸送，政府應輔導及獎勵社區民眾結合學校、福利服務體系，提供社區型的服務，以有效促進社區內老人及身心障礙者取得可近性之服務，並強化其家庭照顧之意願和能力。

民國 93 年則規劃「社區營造條例（草案）」，精神乃在於強化以地方社區為主體之政府施政，尊重地方的創意、多樣性、豐富性與獨特性，承認居民對於社區營造事務之提案發動權，充分反應地方居民意見，發揮社區社會之主動性與創造力。致使社區發展並非限定在社區發展協會此等組織中，而能鼓勵更多社區居民形成社區意識。

而近期相關福利社區化之政策，則以民國 94 年謝長廷任行政院長期間提出「台灣健康社區六星計畫」為重點方向，目標在於透過產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環保生態、環境景觀等六大面向的全面提升，打造一個安居樂業的「健康社區」，透露了政府推動社區發展之決心。此計畫對於當時的社區發展與福利社

區化的推動具有相當的重要與影響力，而其因內涵為⁶：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作為社區評量指標，全面的提升，打造一個安居樂業的「健康社區」。其計畫目標以強化民眾主動參與公共事務之意識，建立由下而上提案機制，厚植族群互信基礎，擴大草根參與層面，營造一個「永續成長、成果共享、責任分擔」的社會環境，讓社區健康發展，台灣安定成長。

民國 95 年行政院更提出了大溫暖社會福利套案，內含四大重點：縮小城鄉/貧富差距、強化老人安養、因應少子女化、促進國民健康，依序規劃為十二項重點計畫。取名「大溫暖」有冬寒之時，使人溫暖之意，此乃為人子女之於父母、政府之於人民，朝夕無違之禮，更有社區照顧之福利意涵，強調重視地方性的正式與非正式的資源結合。而相關的社區發展在於提出的縮小城鄉/貧富差距以及老人安養規劃，都說明了政府對於福利的採行策略，也提供未來社區中的社區照顧發展模式，可以預料此政策執行下，社區發展協會或是地方可能有的發展面貌。

此階段表達出「社區」為發展建設的基礎單位，不只是注重社會福利、弱勢人口的照顧，更強調全方位的社區發展，包含產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環境景觀、環保生態等層面，重視居民生活品質的整體提升。此外，政黨輪替的情形下，延續社區政策制度的自主發展，民進黨更強調在地化的自主意識與社區工作。當時面臨全球化的發展趨勢，壓縮國家主權的空間，社區關係網絡受到衝擊，產生的問題不只是口人流動、產業結構改變，還包含有集體情感的消失、鬆散的社區認同與力量，社區的功能大為減弱（賴兩陽，2004）。社區是個人與國家的聯繫中介，它與其他區域性概念不同的地方在於：它表現出關聯性與互動性，體現社區內部成員之間的互動，且從更大的網絡意義上，是國家與家庭之間的互動和橋樑（林婷，2005）。隨著社會經濟結構的變遷與資源短缺，國家權力必然會逐步退出社區領域，縮小政治控制的力量和範圍，新型的社區社會將成為全社會的基本組織模式，政治參與擴大，各種利益群體容納進制度化的體系之內，社區發展將促進國家

⁶ 參見內政部所公佈的的計畫內涵：內政部，無日期，94-95 年台灣健康社區六星計畫總說明。
http://sixstar.cca.gov.tw/06_plan/community.php，取用日期：民 95 年 9 月 26 日。

政治結構的同步調整，而只有在國家穩定的政治結構基礎上，才能確保社區的可持續發展。因此，在全球化的趨勢之下，會使國家喪失特色，在地化才能夠使國家社會立足，故激發「在地化」的思考，地方開始看見問題，並運用在地力量，解決在地問題，自主性的組織動員，形成在地行動，也讓政府得以藉在地的力量，落實全方面地方發展的理念，此階段社區政策朝向多元性的發展，不在只是重視單一的福利面向。

五、小結

從社區政策回顧中可知，社區發展政策漸漸從「由上而下」轉型自「由下而上」，強調地方性組織的權力與責任，在政府福利資源的有限性下，政府權力的釋放，期待地方性的自發組織-社區發展協會承接社區營造、社區更新的責任。從以法源做為社區發展依據之後，到鼓勵社區發展推動，與社區成為夥伴關係，接著鼓勵福利社區化的推動，國家政府（包含中央與地方政府）皆可見其欲透過地方基層組織減弱福利支出，社區居於重要地位，而政策重視的社區發展協會的角色也逐漸扛起滿足社區居民需求之責任，因為社區組織具有特殊功能，因此能夠擔負國家的期待，實踐自主力量。我們也可以發現政策變遷受到政治體制、社會環境、社會團體等影響，當在地問題不只是單一層面，需要社區走向多元性發展，則反應於政策的效果，社區政策會朝向強調人文、產業、環境等不同面向發展。

從社區政策開始制定階段，政治集權由上而下的發展，至今多元性的社區政策走向，重視社區的自主力量與社區意識，以資源提供社區發展，使社區發展注入強心劑，呈現台灣的社區政策之進步。然而使政策變遷的影響力結構，能否讓在地的聲音成為主要因素，落實需求由下而上的模式，相信也是今後能夠持續不斷努力的空間。研究認為政策制度的變遷對於社區發展協會的運作，具有重要的影響因素，屬於大環境鉅視的影響層面，社區發展協會能夠有效運作、甚至成為一個績優社區，除了單靠協會本身的能力外，能否與政策的配合、是否因應社會脈絡，亦為一大關鍵。本研究則將在研究分析章節進行深入探討。

第五節 台北市的社區發展協會

針對台北市社區發展協會的研究，早期研究者多是從組織的權力結構、政策執行與計畫評估、社區參與等角度進行探究，針對組織發展與運作則相對有限。劉敏如（2002）回顧臺北市社區發展的歷程及現況，綜合出影響臺北市社區發展的因素有三：（1）是城鄉移民的組合；（2）是草根運動的崛起；（3）是公部門的倡議。台北市社區發展協會的推動，不外乎受到前述三者的影響，尤其在於都市化過程，外地人群的移入，造就今日台北城的面貌，更多認同感的號召，在地文化的維護，集體情感的累積，正持續進行著。

近幾年來，國內以台北市社區發展協會為對象的研究，運用社區參與理論的分析技術，則為林妍君（2002）利用松山區東榮社區、文山區萬和社區的社區環境改造個案，瞭解社區參與理論在台北市應用上的限制與優點。其中兩個社區分別為第九屆與第八屆全國環境保護的模範社區，以主體參與的經驗顯示社區環境改造的成果，並且當地社區里長皆主動大力推動社區環境改造，結合里長與協會的力量，加上政府以及專家團體相互合作，共同營造出社區成果，只是在成功推展背後，仍存在著居民主動與被動、熱心與冷漠以及地方派系的問題。另外，邱智欣（2004）則運用充權觀點的分析技術，探究北投區奇岩社區發展協會的女性社區工作、社區充權以及社區互助產業的發展。奇岩社區發展協會為績優社區，研究發現社區內的發展工作具有階段性，女性在社區參與的過程中，不斷增加婦女的自我意識，對個人充權產生影響；另外，社區發展面臨經費短缺的困境，發展出社區互助產業模式，建構自助互助的社區，可見社區發展協會的進步。台北市優良的社區發展協會成為社區研究的對象，然而優良的社區是否能帶動周邊社區的發展，則有賴優良社區扮演伙伴團體角色，在政策領導下，提升地方發展。

根據 96 年 5 月的社會局統計資料，台北市的社區發展協共有 372 個，以北投區與萬華區的協會數為多，分別為 44 個與 43 個〈表 2-2〉。從社會局公佈歷屆的績優名單來說，臺閩地區 91 年度社區發展工作評鑑，優等社區為北投區吉慶社區發展協會、東華社區發展協會以及文山區景慶社區發展協會；92 年的績優社區為士林區

芝山岩社區發展協會、北投區奇岩社區發展協會；93 年為大安區錦華社區發展協會；94 年為文山區忠順社區發展協會；95 年則再為北投區的東華社區發展協會。

表 2-2：台北市社區發展協會組織資料統計一覽表

區別	協會數	兼任里長數
松山	27	6
信義	20	3
大安	38	12
中山	31	7
中正	27	7
大同	23	5
萬華	43	8
文山	36	4
南港	18	1
內湖	28	4
士林	37	8
北投	44	7
總計	372	72

探究社會局公布的資料（附錄二），可知若要成為績優社區，並不能只靠單一特色即能獲得肯定，需要呈現多元且全面的發展方向，包含社會局所重視的福利面、環境生態面、文化維護面等，且具有動員社區居民以及連結資源的能力。以東華社區發展協會來說，91 年以及 95 年皆獲得績優社區的榮譽，然而他們的發展特色確實涵蓋社區關懷、社區綠美化及環境衛生，以及重視社區治安維護等，相較於 91 年呈現出的社區特色與發展方向並沒有太多的改變，顯現社區發展工作具有永續性的經營，而經驗的傳承與延續成為社區發展重要關鍵。再以台北市其他的社區發展協會觀之，95 年獲得台閩地區評鑑甲等的中山區朱厝崙社區發展協會，發展特色則包含老人福利、健康以及社區刊物，發展的面向相較之下還未擴及全面，但對一個 90 年才成立的社區發展協會來說，會員人數即能達到 111 人，社區居民的參與率則值得肯定。

歷年績優社區的名單，則以北投區與文山區的區域發展最為突出，研究者認為績優社區能夠促進區域內其他社區發展協會的成長與學習，加上政府策略宣導，故

能讓區域間的發展縮減差異。台北市社會局在社區發展工作的政策計畫上，有一個主動積極的輔導角色，每年九月市府舉辦社區月活動，每年主題不同，但皆會表揚與里辦公室充分結合的社區發展協會，也鼓勵發展成熟的社區，帶領周邊潛力社區，提供推動社區方案的經驗，使潛力社區也能得到成長機會，將內政部旗艦競爭型計畫⁷中的「聯合社區」概念積極落實，致使獲得績優榮譽的社區所在之區域皆有相同的成長與提升，如同今日所見的北投區與文山區，實為台北市政府政策宣導的成效，也為台北市社區發展協會的重要特色，呈現台北市公部門倡議對於社區發展的影響。

⁷內政部福利化社區旗艦競爭型計畫，經直轄市、縣（市）政府社區營造相關推動小組審核評估符合福利社區化精神與願景；且能建立社區自主、互助合作機制，並定有具體回饋管理規定，使社區能永續發展者，給予社區發展的經費補助。