

社區工作

國立東華大學民族社會工作學士學位學程

賴兩陽 教授

以社區圖像編織美麗國家

- 在台灣，社區的範圍不大，功能也有限制，但是如果每一個社區都有一群熱心的人士，願意為社區作一些改善的工作，就會讓社區越來越好，越來越美。
- 每一個社區都是如此，就會像馬賽克一樣，小小一片看不出它的樣子，當每一片都拼貼在一起時，就會顯現出美麗的圖案。以每張社區圖像編織起來就會成為一個美麗的國家，這就是社區的力量！



社區：第三支柱

國家、市場與社區是支撐現代社會的三大支柱，這三根支柱保持平衡，社會才得以繁榮興盛。

強化地方主義、賦予社區權力，同時利用國家和市場的力量使社會更有包容性，才能讓三大支柱維持平衡，創造穩定的社會。



Rajan, Raghuram(2020).The third pillar: how markets and state leave the community behind.

廖月娟譯（2020）。第三支柱：在國家市場外，維持社會穩定的第三股力量。台北市：遠見天下文化出版社。

什麼是以社區為基礎 (**community-based**) ?

以社區為場域，使用社區工作方法，運用社區的能力與資源，執行社區方案，藉由推動社區事務，以提升社區福祉。

- 社區是什麼？
- 社區在哪裡？
- 社區有什麼能力？
- 社區有什麼限制？
- 社區可以依賴政府嗎？
- 社工員到社區做什麼？
- 社會福利社區化是什麼？
- 社區有什麼重要議題？

社區是什麼？



社區的類型

- 地緣社區

鄰里、村落、部落

- 事緣社區

方案

- 趣緣社區

共同興趣、理念

社區是什麼？

A Community is a group of people who live in a common territory, have a common history and shared values, participate together in various activities and have a high degree of solidarity.

(Philips1993, Looking Backward A Critical approach of COMMUNITARIAN thought .Princeton University press. Princeton N.J.)

暫時具有共識的定義

- 一、有一定境界的地理範圍或社群空間
- 二、有一群人組成的團體
- 三、有一個以上的共同活動場所、服務中心或虛擬空間
- 四、有共同目標
- 五、有地緣的感覺或共同意識
- 六、有共同的行為

社會工作觀點的社區內涵

- 社區是一個工作環境（community as a context），一個工作地點，社會工作者需要了解工作對象的生活環境、問題、資源及文化背景。
- 社區是一個互相照顧的網絡（caring community），一個可滿足成員生理上需要（例如老人、病人的生活起居照顧等）及心理上需要的單位。
- 社區是一個充權的基地（empowered community）社區工作是一種爭取及保障集體共同利益的手法，藉此影響國家政策。

社區發展的主要精神

一、自主自立(self-reliance)：是依賴自己的能力（權力、資源、判斷或產生成果的能力）並**管理自己的事務**，意味著自主與獨立。具有自主自立特質的社區，能享有尊嚴的感覺，但也不妨礙他們的相互依賴。

二、自決(self-determination)：群體做為社區聚集而成，可以自我決定、發展他們的議題或實現他們合法的志向；可在原住民層次，依據國際原住民事務工作團隊（IWGIA）的看法：**自決是參與民主治理和去影響一個未來政治、社會和文化等進程的權力**。自決放在社區的層次則強調的是居民透過民主的方式進行決策，而非外來專家或社區工作者以專業者自居，強迫居民接受社區工作者的規劃。

社區發展的主要精神

三、培力(empowerment)：係指對任何遭遇到制度性歧視或壓迫的社區、團體或個人，透過參與、學習和採取集體行動，以協助他們發展其自身的優勢，並增進其影響決策的能力和機會之活動。在社區層次，培力必須伴隨著服務資源的發展，以及社會變遷的策略，進而幫助個人能控制環境。因此，社區培力具有平等的特質，讓社區居民擁有自發的能力，可以了解社區的問題，並提出可行的策略加以解決。

四、參與(participation)：參與在社區發展上有如下的說法，如「由下而上的發展」、「以人為本的發展」、「參與式發展」和「社區主導型發展」。意味著不被某人、某些從上而來的結構或權威強制要求，即使是弱勢族群或邊緣人口都能投入、參與、計畫和決定，影響他們生活的社會、政治與經濟層壓力的影響而能自我決定的過程。

社區發展是什麼組織？

本綱要所稱社區，係指經鄉（鎮、市、區）社區發展主管機關劃定，供為依法設立社區發展協會，推動社區發展工作之組織與活動區域。社區發展係社區居民基於**共同需要**，循**自動與互助**精神，**配合政府**行政支援、技術指導，有效運用各種資源，從事綜合建設，以改進社區居民生活品質。

〈社區發展工作綱要第二條〉

社區發展協會是什麼組織？

- 志願型組織（自由意志）
- 自主型組織（自立自決）
- 互助型組織（居民互助）
- 公益型組織（服務民眾）
- 伙伴型組織（政府協助）

消極型社區的樣態

- 沈默型社區（徒具其名，無所作為）
- 依賴型社區（有錢才做，沒錢停擺）
- 被動型社區（順其自然，靜觀其變）
- 老化型社區（心態老化，無法規劃）
- 過動型社區（活動頻繁，心力交瘁）

積極型社區的樣態

- 活躍型社區（瞭解需求，積極推動）
- 努力型社區（努力學習，充實能力）
- 多元型社區（活動多元，多采多姿）
- 自主型社區（自籌財源，獨立自主）
- 培力型社區（培養人才，永續經營）

台灣四個主要的社區工作計畫

□ □ □ □

2020-□ □

□ □ □ □

2010-□ □

社區營造

1990-迄今

□ □ □ □

1965-□ □

台灣社區工作的模式

- **需求導向（社區發展，社會福利）**

奠基在社區需求的基礎上發展社區工作，藉由政府與民眾共同努力，推動活動或服務方案，以滿足社區民眾需求，例如社政單位從1965年開始推動的社區發展工作。

- **社運導向（社會運動，集體抗爭）**

社區居民對外來自然或生活環境的破壞，產生反抗的心態，以有組織的力量，加以抗爭，以達到訴求的目標，例如1987年解嚴至今許多社區環保運動。

- **特色導向（社區營造，文化建設）**

強調社區必須找到文化特色作為切入點，藉由社區民眾與專家共同研擬計畫，推動社區營造事務，例如文化單位從1993年開始推動的社區營造工作。

台灣社區工作的模式

- **訓練導向（農村再生，農村發展）**

以政府大量經費補助做為誘因，鼓勵社區民眾接受各階段訓練，培訓依序分成「關懷班」、「進階班」、「核心班」以及「再生班」，以具備社區工作理念，並引進專業團隊共同規劃社區事務，例如農委會從2010年開始推動的農村再生。

- **產業導向（地方創生，偏鄉重生）**

各地方社區及偏鄉地區極富特色，推動「設計翻轉、地方創生」計畫，藉由盤點各地「地、產、人」的特色資源，以「創意、創新、創業、創生」的策略規劃，開拓地方深具特色的產業資源，引導優質人才專業服務與回饋故鄉。

社區工作的正向功能

- 提供社區民眾改善社區問題的機會
- 提供社區民眾參與活動的場合
- 提供社區民眾關懷弱勢的方案
- 提供社區民眾從事志願服務的平台
- 提供社區民眾宣揚社區特色的地點
- 提供社區民眾培養能力的場域
- 提供社區民眾實踐民主的場所
-

社區工作常見的批評

- 政府過度介入社區組織
- 社區依賴政府經費補助
- 少部分幹部壟斷
- 活動內容欠缺創意
- 理監事年齡偏大
- 社區與村里區域重疊
- 選舉恩怨派系鬥爭
-

沒有一個制度十全十美，都必須
因應時代的改變，推陳出新。



社區組織與政府關係

- 政府要「管」社區嗎？
- 政府怎麼「管」社區？
- 社區為什麼要「依賴」政府？
- 社區為什麼「不能」依賴政府？

公共管理的思潮演變

- 傳統公共行政（官僚主義）划槳



- 新公共管理（新管理主義）領航



- 新公民治理（新公共服務）服務



政府在變，社區也在變

- 政府角色在改變，政府對社區的功能也在改變，「服務型政府」不能對社區有過多的管制，卻要能滿足社區的需求；社區需要政府的資源，但社區也有其自主的需求。
- 因此，解讀政府與社區之間的關係，不能只停留在政府是壓迫者，而社區是受壓迫者的角色，而必須瞭解兩者之間彼此依存卻又矛盾的關係。

社區與政府的線性關係

烏托邦
社區工作

自我治理
社區工作

行政導向
社區工作

黨國控制
社區工作

一、「烏托邦」社區工作 (utopia community work)

社區完全自主，不理會政府的社區政策，不遵守政
府的社區法令，不申請政府補助，社區的事務完全的
由社區民眾自行決定，是一種自然情境發展出來的
社區工作模式。這種社區型態也許可以想像成陶淵
明「桃花源記」所稱「阡陌交通，雞犬相聞……乃
不知有漢，無魏、晉」，或擊壤歌所述：「日出我
而作，日入而息。鑿井而飲，耕田而食，帝力於我
何有哉？」這種悠然的自得社區情境，令人羨慕。一
起生活，社區自治給自足的方式可視為本項社區型態。

二、自我治理社區工作 (self-governance community work)

「治理」(governance)一詞在近代歐美的公共行政領域已逐漸取代傳統的「統治」、「管制」、「管理」等具有階級意識的名詞，其實質的內涵包括：**政府與民間的距離縮短、動態與互動的關係、共識與理性、辯證的關係而非固定的模式及公私伙伴機制。**

社區治理係指社會實體產生自我認同的能力，並在社會政治面上表現出**相對自主性**。在社區與國家的關係上，**不是彼此對立**，而是透過社區民眾民主參與的過程，讓社區建立自主與管理的能力，包括共享價值、組織、領導、人力與物力的動員等。

三、行政導向社區工作 (administration-oriented community work)

- 政府以政策引導、行政輔導與經費補助等機制推動其社區業務。社區在接受政府這一套社區業務後，必須配合政府行政上的要求，例如社區人員必須接受一定時數的訓練，才能取得經費補助的資格，接受補助的項目需在政府所定的範圍之內，實施成效要定期向政府回報，經費要依政府的規定辦理核銷等等。
- 不過，對於社區所推動的業務，仍然希望社區可以參與，鼓勵社區成立自主組織加以推動。政府與社區共享業務成果，彼此建立相互依賴的關係。

四、黨國控制社區工作 (ruling party/state dominated community work)

- 這種社區工作完全是在為執政黨服務，社區組織成為社會控制的一環，一切聽命執政黨的指揮辦事，社區組織的領導幹部亦身兼黨職，是黨國一體的社區工作。最典型的代表就是中國，依據《中國社會工作發展報告（2009-2010）》：截至2008年底，全國城市「一社區一支部（總支、黨委）率」達到99.6%。
- 中國近年來大力推動社區建設，在社區當中設立服務中心，以稍具社工知能的人員服務民眾，使「社區工作行政化」，自詡為具有「中國社會主義特色」的社區建設，其實是假「維穩」之名，行控制人民之實，社區建設只是工具，以捍衛其專制獨裁體系。

要選擇什麼類型的社區進入，
較容易推動服務？

為什麼進入社區？

- 完成機構的服務目標？
- 因為許多機構都進入社區？
- 看到社區有需求？
- 社區希望機構能提供服務？

我們準備好了嗎？

- 機構有明確的政策目標？
- 機構的領導者強力支持？
- 機構有具體的計畫？
- 機構有提供人員訓練？
- 機構人員有參與的意願？
- 機構人員對當地社區有所認識？

現行社工專業運用社區工作方式

模式1：在社區內設立據點經營

這個模式是將社會工作（或社區工作）人員派遣至一個指定的區域內設立服務據點，以社區工作的方法推動服務，其程序包括：建立社區關係，瞭解社區需求，規劃符合社區需求的服務內容，結合當地資源（包括組成志工隊與募集服務經費）、執行服務方案與評估服務成效，例如原住民族家庭服務中心、華山基金會天使站。

現行社工專業運用社區工作方式

模式2：擔任志工服務據點督導

這個模式是由機構招募志工，由志工到社區設立服務據點，連站長都由志工擔任，服務的重點與項目配合機構的要求。

由於志工服務在品質上較難掌控，因此機構以地區或據點數為考量，聘用社工相關科系畢業的人員擔任督導。

由於志工服務據點均在社區之內，督導人員必須具備志工管理與社區工作知能，最好實際參與與志工服務據點的運作，否則無法達到督導效果，例如弘道基金會關懷站社工督導。

現行社工專業運用社區工作方式

模式3：機構以服務方案進入社區

- 機構經過社區需求評量，依據機構的服務專業，擬訂服務方案，定期進入社區提供服務。例如社福中心社工員進入社區推動單親家庭兒童夏令營。

現行社工專業運用社區工作方式

模式4：政府專案計畫補助專職社區工作人員

- 衛福部補助福利社區化旗艦計畫一名專業社工員，以推動社區工作，專業服務人員必須具備社工相關科系畢業學歷。
- 政府補助文健站，二至三名照服員；一些社區發展協會爭取成立長照C據點，政府補助一名照服員。

現行社工專業運用社區工作方式

模式5：社區自行聘用專職社區工作人員

運用自己的經費自行聘用社區工作人員推動業務。

例如：宜蘭白米社區。

現行社工專業運用社區工作方式

模式6：機構視方案需求不定期與社區合作

機構如有方案需要社區協助，才會請社區相關人士協助，平日則較少聯繫。例如衛生所與社區關懷據點合辦健康講座。

社工人員進入社區蹲點的現象

真正的進入社區

有目的的進入社區

與社區居民建立長久關係

社區居民瞭解你的工作內容

社區居民願意提供協助

社區居民會主動轉介案主

社工人員進入社區的心態

- 人際關係優於專業關係
- 了解社區真正的需求
- 逐步推動專業的服務
- 配合社區的生活步調
- 敏感社區的權力結構
- 具有良好的抗壓性

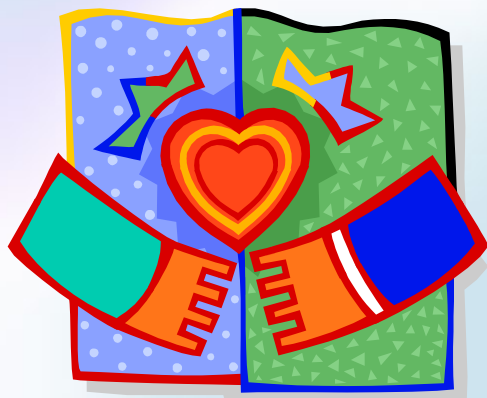
何謂社會福利社區化？

- 是「福利社」區化？
- 是「社區福利化」？

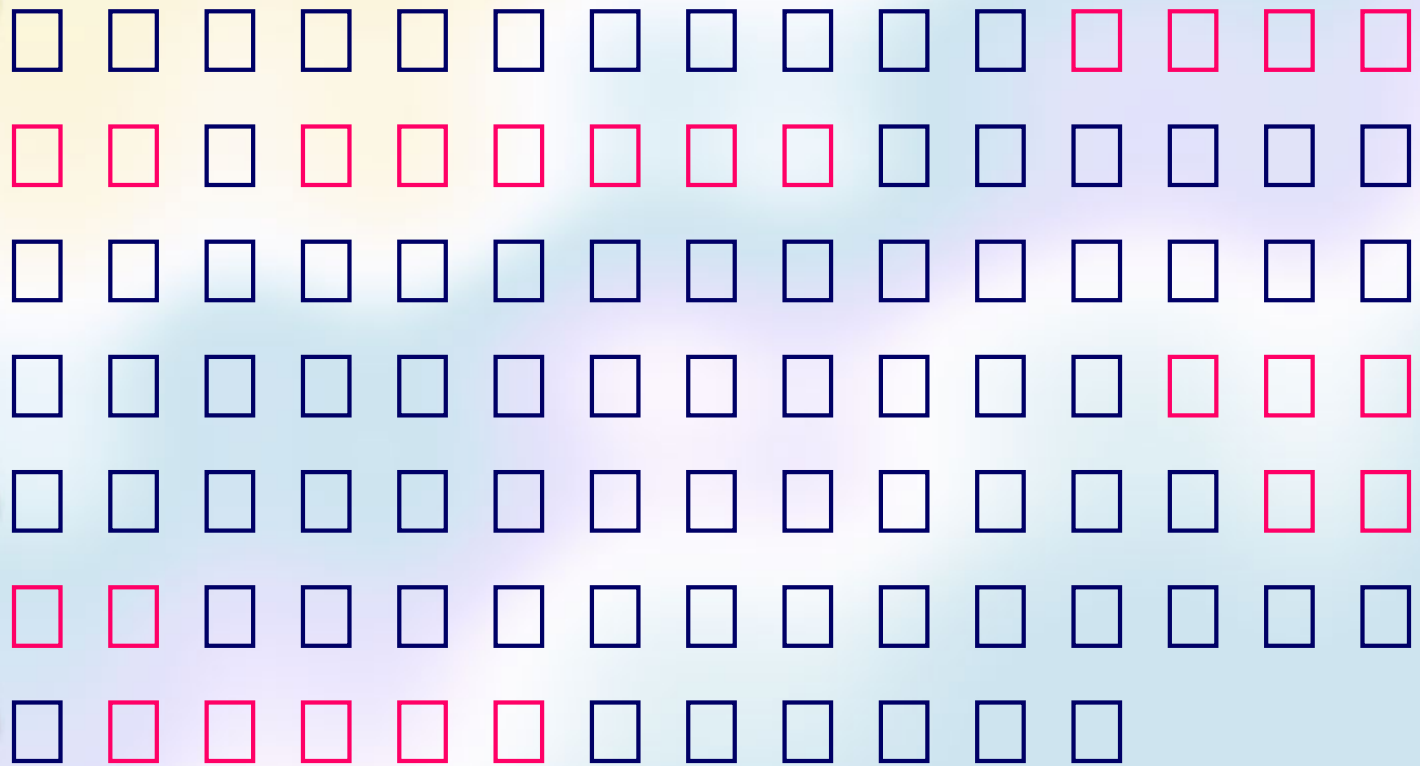


什麼是社會福利社區化？

- 厝邊頭尾，互相來照顧
- 用關懷的心，疼惜咱的厝邊
- 在地人服務在地人



福利社區化的定義



社會福
利



社區發
展



社會福利
社區化

福利社區化的重點

- 一、**受服務者**：對於社區有服務需求的民眾提供的一套服務方案或照顧措施。
- 二、**服務場域**：這群受服務者所居住的社區或家庭。
- 三、**服務輸送**：強調迅速有效的服務，並希望建立起社區福利服務網絡。



福利社區化的重點

四、服務供給者：服務的資源來自社區內外，包括政府與民間提供。

五、服務方法：其工作方法包括社會工作、志願服務與社區發展工作的方法。



福利社區化的目的

- 福利可近性
- 福利可受性
- 福利自助性
- 福利整合性



福利社區化的推動內容

- **老人福利**：據點服務、獨居老人關懷訪視、電話問安、居家服務、餐食服務等
- **身心障礙福利**：據點服務、問安服務、居家服務、送餐服務等



福利社區化的推動內容

- **兒童福利**：臨托服務、共同照顧、課後輔導等
- **婦女福利**：家暴防治宣導、新移民女性關懷服務、單親家庭輔導、婦幼安全宣導等
- **低收入戶者福利**：食物銀行、急難救助、理財教育等
- **其他福利**：街友關懷服務等



台灣的「社區」照顧在哪裡？

- 以地理性社區做為範圍
- 最具體的組織是**社區發展協會**
- 社區與福利最密切的服務單位是社區照顧關懷據點，全國有**2千**多個；原住民部落文化健康站有**1百**多站。
- 這些據點的服務內容是關懷訪視、電話問安、餐飲服務與健康促進為主。

社區照顧關懷據點主要問題

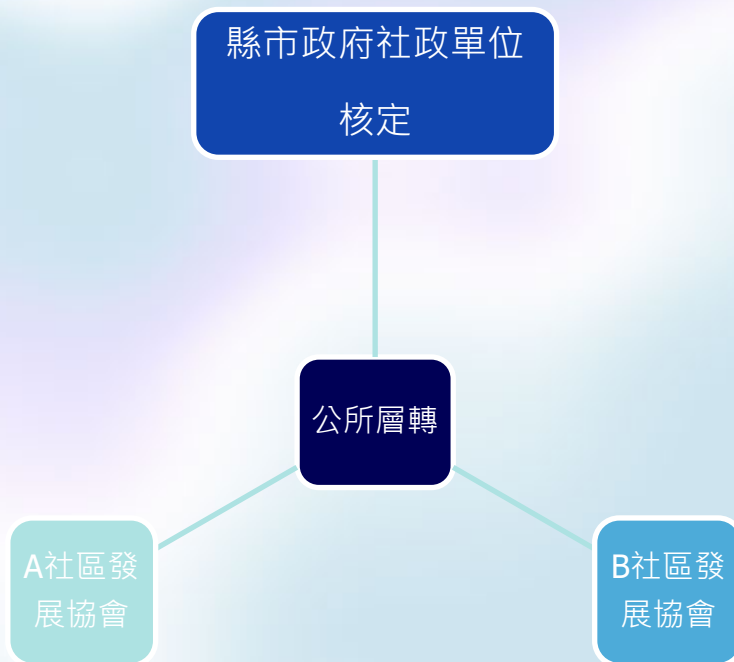
- 據點看來不少，但服務天數、人數、方式差異頗大，型態多元，服務品質難以掌控。
- 大部分的關懷據點都靠社區志工提供服務，社區志工的特性是年齡偏高、有些志工教育程度較低、流動性難以掌握、缺乏專業訓練等。
- 政府的經費補助不足，社區尚需自籌部分的經費推動，使社區在人力、財力與物力上左支右絀。

心理上的準備

- 社區能力有限，社區不只是服務供給者，也是受服務者。
- 志工人力不穩定，素質不整齊，運用困難。
- 現實層面（資源不足、沒有好處），往往考驗方案是否能持續推動。

社區組織型態再思考

- 現在的社區發展協會是由公所劃定範圍，再經由人民團體法程序，成立社區組織，並報經縣市政府核定，仍是由上而下的社區組織成立方式。



重要的社區議題

1、強化草根民主的精神

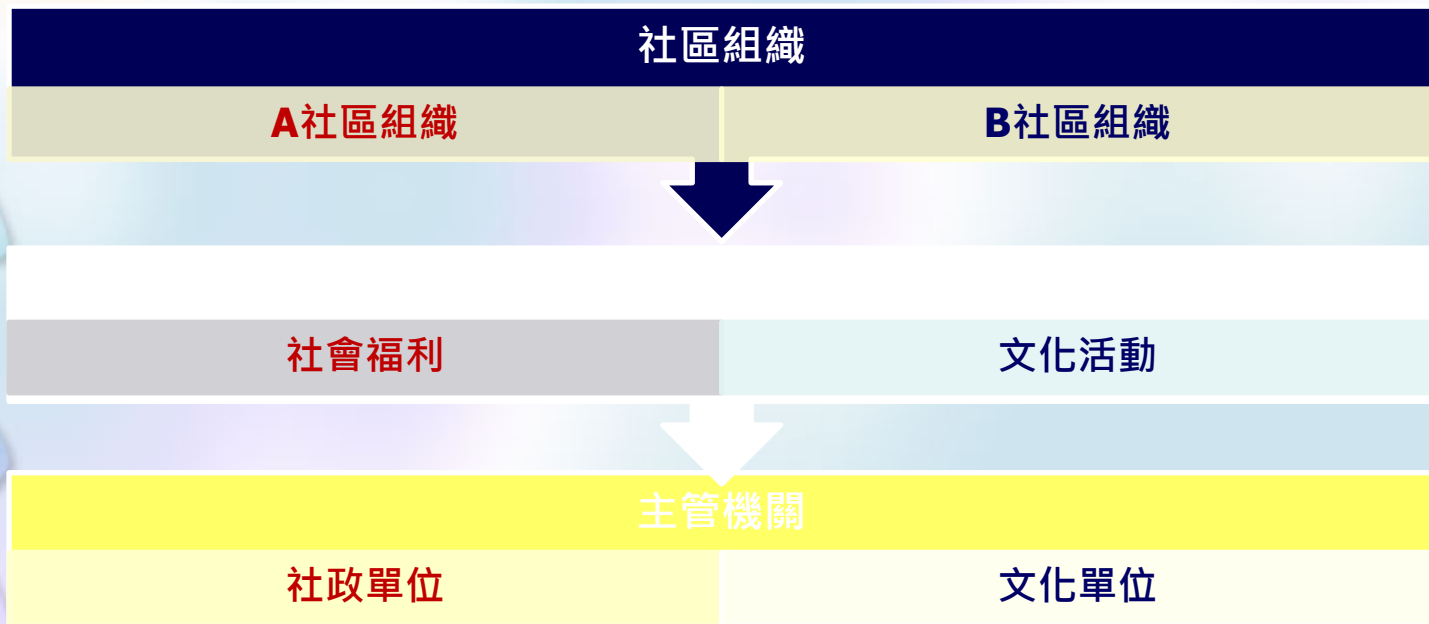
呼應台灣民主化過程，引導臺灣社區發展之方向。
未來社區宜以更多人參與的民主自治的精神，讓社區居民共同參與公共事務。

2、放寬社區定義與社區組織

在社區的定義上，改變現行村里即社區的現狀，
對於社區的定義採取更多元的範定方式。可用「議題」的形式、運用「生活圈」的概念來範定社區，讓社區有更多元的展現。

多元的社區組織型態

只要從事社區服務，均可視為社區組織，不只限定在社區發展協會。社區組織依據自己推動的業務性質，自我界定主管機關；主管機關亦依是否與該社區組織有業務來往，界定所屬的社區組織，這是由下而上的社區組織認定方式。



重要的社區議題

3、劃分主管機關及其職責

中央主管機關其職責，應以大方向為主，於各目的事業主管機關之業務協調，及對地方政府之輔導工作；並讓地方政府可因地制宜，訂定符合地方特色之法規。

重要的社區議題

4、社區專職專業人力

社區專職人員可由社會處局統籌委外辦理，亦可由民間社區自發性申請，以協助強化社區力量及穩固社區經驗的傳承。

5、社區人才培訓與認證

可**建立證照制度**，以證明社區工作人員的專業能力。社區工作培訓課程可分兩階段進行，一為**通識基礎課程**，二為針對社區中不同專業所設置的**專業選修課程**，以因應社區業務之多元複雜性。另外，課程培訓方式可藉由**工作坊的方式**進行，以活化課程內容之應用性及實用性。

重要的社區議題

6、社區資源結合

社區**地方性整合**則可以用政策引導的方式進行，例如鼓勵**聯合社區**的發展，使資源可以相互流通。並可**定期召開社區發展聯繫會報**，以協助外來組織在社區內的業務推動和資源整合。

重要的社區議題

7、社區經費以鼓勵為主並取消配合款

政府經費補助機制宜採「鼓勵性質」而非**任務性質**。社區補助可搭配分級及評鑑制度，使不同能力的社區能夠得到適當的輔導及經費上的補助。

政府應以購買服務的角度給予經費補助，或以志工人力時數折抵自籌款方式，減輕社區負擔。

重要的社區議題

8、績優社區選拔與獎勵

(1) 以績優社區選拔代替評鑑考核

社區能力不一，政府對社區的考核只要達到基本要求即可。應該瞭解社區的人力、能力及資源之分布及挹注，政府並應適度督導及培力社區。

(2) 獎勵應涵蓋「社區」及「個人」

應將對「社區」及對「個人」之獎勵皆納入，以鼓勵更多人投入社區工作。

(3) 社區考核與輔導機制結合

將社區績效評鑑與輔導機制作一結合，以擬定未來的社區輔導與培力策略，對於弱勢社區有更積極的扶助策略。

- 謝謝聆聽，敬請指正。

