

台灣社區工作與社區研究學刊 第十一卷第一期  
2021年4月 頁 97-148  
DOI: 10.3966/222372402021041101003

## 研究論文

# 社區發展的政策架構與議題： 5 個選樣國家的分析及對我國的啟示

許雅惠\*

僑光科技大學通識教育中心助理教授

---

收稿日期：2021年3月19日，接受刊登日期：2021年4月29日。

\* 通訊作者: yahuei@ocu.edu.tw

## 中文摘要

在社區發展工作上，無論是實務或理論建構，人們關心其他國家的政策議題及新作法，期待可以從中獲得參考應用。我國的社區發展政策始於 70 年代的戰後重建需求，雖歷時修改，但總體的政策架構思維迄今沒有明顯變革。相對地，國際社區發展已有諸多的新發展，包括納入賦權機制、中介專業機構，以及視社區為國家幸福指標場域的思維。國內研究者對社區發展立法雖有關心，但對其他國家的社區發展立法內涵及規範架構的探討尚未多見。從社區發展法制切入，是理解一個國家對於社區發展工作架構與制度設計的最直接而明確的方法。

本文關注社區發展的政策架構與核心議題。政策架構主要呈顯於在國家立法中，本文探究不同國家的社區發展立法脈絡理解其社區發展的核心目標與課題。本研究檢閱近二十年以社區發展為宗旨而立法的國家及地方政府相關社區發展法為範圍；選擇以英國（蘇格蘭）、美國（聯邦及州立法）、加拿大（新斯科夏省）、南非及盧安達等國家之立法為對象，分析此 5 選樣國家的社區發展立法及社區發展政策架構設計之共同理念，進而歸納受到國際間重視的社區發展價值。

本研究先歸納社區發展法的分析元素，即：國家面臨或待處理的社會議題及社會問題（social issue /social problem）；社會服務（social services）設計；立法對象與相關責任揭示，包括社會群體（social groups）、權責部門分工等；參與治理（participation）的設計，包括資格／權利賦予（entitlement/ empowerment）及義務（obligation）；以及專業工作者的角色等四個向度，作為分析比較架構。進一步以此架構分析與比較五個選樣國家的社區發展立法，並與台灣的情況進行比較。

依據分析結果發展對台灣社區發展工作的啟示，包括：認同藉由社區組織作為國家公共政策服務輸送的單元；國家政策必有回應社會問題需求或實現理念的中心思想，而此正是台灣所欠缺、未清晰的；國際上對社區賦權、社區中介組織等理念已呈現實務上的成功經驗，以社區為國民幸福指標場域，此均值得我國進一步參考。

**關鍵字：**社區發展、政策架構、社會議題、比較研究、立法分析

# **The Trends of Community Development Legislation in 5 Countries and the Enlightenment to Taiwan**

Ya-Huei Hsu

**Assistant Professor, General Education Center, Overseas Chinese  
University, Taiwan**

## **Abstract**

In community development work, whether it is practical or theoretical construction, both researchers and community workers are concerned about the policy issues and new practices, searching for the enlightenment to better application. Understanding the legal system of community work is a direct approach to understand the working structure and systematical design for the community development of different countries. In Taiwan, we are facing the challenge of community development legislation construction, yet the studies on other countries' community development laws and the policy thinking within are still rare.

This paper focuses on the related laws of community development in different countries and tries to understand the core objectives and subjects of community development as national policies. The researcher summarized the core issues of community development policies in selected countries, and then examined the value of community development that has been perceived in national legislation process. Reviewing the nearly two decades of related community development legislations in different nations, this research selected and focused in 5 countries : United Kingdom (Scotland), the United States (federal and state legislation), Canada (national/ Nova Scotia), Rwanda and South Africa, exploring the five selected countries' legal framework and policy trends.

The analytical elements of community development law are considered in four aspects : 1.The analysis structure of social issues and social problems facing or to be addressed. 2.The design of social services. 3.Participation in governance, empowerment, entitlement. 4.The obligation the disclosure of related responsibilities (including social groups, authorities, professional roles). Analysis and comparison of these five countries will contribute to the discuss and enlightenment to Taiwan's community development work and legislation.

According to the analysis results, what Taiwan policy makers need to deliberate on are mainly the legal design of community organizations as a unit of national public policy service delivery, what and how national policies are responding to social problems and issues, the legal construction of professional community development or empowerment organizations and the role of professional workers.

**Keywords: Community development, Policy framework, Social issues, Comparative study, Legislative analysis**

## 壹、前言：社區發展立法、政策架構研究的重要性

我國的社區發展制度始於 1968 年。當時社區發展被視為一種地方建設的施政計畫，以地方、基層硬體建設為中心，藉由社區發展計畫動員民間資源投入基礎硬體建設。歷年雖有法制修改，但期待人民配合政府計畫的思維並沒有改變（李易駿，2016）。在現今的民主時代及工商社會中，出現了應轉型而未轉型的窘境（李易駿，2016）。進而有學者倡議社區發展制度宜調整甚至應立法，更期待可以參酌其他國家有新作法（楊孝潔，2004；賴兩陽、吳明儒，2012）。早先，政府部門亦曾有立法的構想（賴兩陽、吳明儒，2012；簡慧娟、王燕琴，2012），但仍未能完成立法。近年，衛福部亦進行我國社區發展立法相關的規劃研究與意見徵集。但國內研究者對於其他國家的社區發展立法內涵、甚至法制思維的研究實未多見。綜觀歷次的建議法案，有偏重於關心歷史傳承，或受限於既存框架之憾，限尚未能超越歷史包袱而從建構理想與社區幸福的策略性出發。

社區發展立法，既涉及中央與地方政府制度的既有權責分工，又涉國家社區發展主要課題與使命的認知。在進行台灣的社區發展法制討論的時刻，國際發展情形的觀察尤為重要。雖然法案與國家個別發展條件、歷史發展課題、政治課題、地方人口特性、社會問題及國家政策方向及政府制度都有密切相關，但從社區發展法制著手仍是理解國家對於社區發展工作架構與制度如何設計的最直接方法（Aspalter，2006）。在社區發展工作，無論是實務或理論建構，人們關心政策議題與新作法，期待參考應用，藉由探究各國政策及法案意旨也將助於深入理解政策邏輯。

台灣立法效率並非落後，何以一部未具法律位階的行政命令得以據以施政，逾半世紀？此或涉及社區發展政策目的之辯論；或者，是社區發展被視為給付行政的範疇，以致在既有法規命令層級規範就足以處理政府預算使用之目的？亦或，社區發展被視為是過去產物而有待歷史選擇<sup>1</sup>，乃不積極規劃投資？

觀察幾個主要國家，特別在蘇格蘭曾受到嶄新自由主義（neo-liberalism）影響之國家，已再次擁抱社區，透過倡議社區能力建構（community capacity building）、提升社區能力、使社區組織可以承接政府的方案補助或委託，使地方型組織更可以成為公共服務單元，以回應嶄新自由主義意識型態下的社會排除新議題。具體策略所呈現出的社區發展工作新風貌，是國家開始設置社區發展中介組織/機構，以促進社區組織能力建構。透過由社區組織辦理公共服務方案，以友善居民社區參與（包括社區服務、社區關係）等部分的政策方案，將社區發展工作由福利服務，進一步推至回應國民幸福建構的整體性社會架構思惟中。國家重視社區居民生活滿意、身心情緒健康，以及進行服務遞送、甚至藉由社區發展解決社會問題，以社區作為國家幸福願景的架構。即社區發展已出現新的政策意識，也出現重要的政策工具（Monteiro, 2014）。

綜上，本文關注於<sup>2</sup>：1、不同國家的社區發展立法本旨，藉由國家政策脈

---

<sup>1</sup> 或有論者認為宜探討為何我國社區發展遲未能立法的原因宜有適當的討論。當然，就楊孝潔（2004）、賴兩陽、吳明儒（2012）的觀點來看，似偏向於行政部門的怠惰，而李易駿（2016）的看法則偏向於歷史遺緒及社會對社區的角色欠缺共識而致立法未能順利完成。就此而言，本文作者認為或有國際趨勢觀察不足之憾，也因而本文以關注他國立法析見社區發展核心議題，再回歸本國制度的探討。

<sup>2</sup> 或有論者考量研究論述是否對宜先我國社區發展政策及執行進行檢視後再探討法制，唯因行文幅限制及本文關注於他國法制架構對我國啟示，不得不取捨。有關我國社區發展政策的檢討，包括法制面、執行面的論文亦相當多而深入，可另為閱讀。其中李易駿（2016）的論文有完整且全面的解析。另外，或有論者認為社區總體營造法規應否併入討論，本研究認為因社區總體營造計畫在行政法制上甚至不是行政命令，而僅是政策計畫。對於社區總體營造政策討論的論文亦頗多，劉立偉（2008）論文有完整且全面的解析。是以，本研究乃以闡析國外經驗為聚焦。

絡理解其社區發展的核心目標與課題。2、整理歸納選樣國家在社區發展政策中之共同理念，進而析出受到國際間重視的社區發展價值。3、檢視選樣國家之社區發展制度設計，特別是在回應所關心之社區發展主題的制度設計，是創新建制抑或與既有制度折衝的視角來進行解析，並進一步與台灣情況進行檢視，作為台灣的社區發展工作法制的啟發。

為達成本研究的目的，在研究設計及行文上，將先進行社區發展相關核心議題的探討，以發展出檢視選樣國家法案的分析架構與視角。其次，分析選樣國家的社區發展法案及法制；接著，本研究提出的社區發展立法的四個分析向度，進行選樣國家的比較及歸納；最後，進行綜合討論及對我國政策啟示之分析。

## 貳、國家社區發展的政策架構與核心議題

### 一、以進步概念作為立法規範的基礎：社區發展與社區工作

社區工作相關研究，強調社區發展是一項國家政策、而社區工作是一項專業工作方法（李易駿，2021）、甚至倡議透過專業者的社區工作方法來引導社區幹部推動社區發展、實踐國家的社區發展計畫。然而，國家相關政策者或行政者，卻更關注於「社區的工作」而非「社區工作」（李易駿，2016）。更因為社區發展工作綱要第二條將社區發展協會簡稱為「社區」，這已將寬廣豐富的社區概念限囿為特定組織；對行政者而言，「社區發展協會」、「社區」、「社區發展」、「對社區的工作」幾乎是交互混用的同義的字詞。

截至 2018 年底，我國計有 6,823 個社區發展協會，「社區」已是政府施政重要的推動單元。不但政府期待透過社區組織進行服務輸送（如長照），更期待透過社區組織組織居民，動員志願服務人力（如社區治安與防災），或透過社區組織成為居民公共事務自決的單位（如農村再生計畫）。當然，民間社會運動者對社區組織另有理想，期待推動由下而上的公民公共參與，甚至是審議制度，也各自努力著欲將社區組織引導到所期待的運作方式。

回到社區發展的主管機關來看，目前衛生福利部係依據「社區發展工作綱要」來推動政策。綱要中主要工作包括：督導地方政府推動社區發展工作、各項社區建設工作、致力健全社區組織、培育社區人才、推動福利社區化、辦理金卓越社區選拔及獎勵績優社區等事項（衛生福利部，2020）。將社區視為社會福利服務的遞送單元，是許多國家社會福利的思惟；Monteiro（2014）用「國家政策的在地再詮釋」（local redefinition of national policies）來形容社區組織對福利服務投入的主動角色，足以重新詮釋國家與社區的關係。因此，進行政策法案討論時，既有制度的歷史傳承及現行制度的政策領域脈絡，值得優先探討及理解。即衛生福利部—社政部門，或社政視角的探討，有其關鍵性。

在社政或社會福利領域中，社區發展與社區工作的概念討論，一直是被關注的。Kenny（2007）從集體性／專業角色／參與歷程，來區分界定社區發展與社區工作。他認為：社區發展是一個過程，在此過程中主事機構（政府主導或地方非營利機構）的工作者，主要角色在支持社區成員，確定重要社區課題並採取集體行動。社區發展在過程中賦予社區成員權力，透過過程來創建一個能緊密聯繫而有能力的社區。

社區發展是一種整體性的工作取向，它的基礎是賦權歷程、人權、包容、社會正義、自決和集體行動的原則（Labonte，1999；Kenny，2007）。又社區發

展假定：社區成員是自身生活和課題的專家，並重視集體知識和智慧。社區發展計劃，最佳的方式是由社區成員在每個階段自主形成，從決定問題到選擇和實施行動以及評估，都自主領導。社區發展明確地關注權力的重新分配，以解決不平等和不利條件的根源（Henderson，2005）。社區發展的成果，會形成在個人和社區層面，都有潛在的成長效果。例如，直接參與社區發展計劃的兒童和家庭，可能會受益於技能，知識，賦權和自我效能的提高，以致獲得更增強的社會包容性和社區聯繫感（Kenny，2007）。

那麼，相對地，什麼不屬於社區發展概念範疇？社區發展不是指一次性的活動，不是為達成目標或策略而進行的諮詢，不是指成立社區諮詢小組或委員會或辦理領導力培訓。所有這些事情，都可以成為社區發展策略的一部分，但就其本身而言，它們不是社區發展（Cavaye，2006）。對照上述，其他以社區為目標的任務，無論是由專業機構或專業人員如社工，或由政府部門推動，都是屬於「在已經決定要實踐的目標」指引下，所從事在社區或為社區而進行的特定活動，則這部分的工作不被視為是社區發展。因為，在地社區並沒有實質形塑目標或討論作法的空間，而是只能在專業畫定中參與執行。

簡言之，如果沒有執行社區決策的權力或資源，時間與資金有限，或工作具有特定既定內容與方案目標，那麼，這些為了社區族群人口的社區利益或需要所從事的工作，是屬於社區工作，而不是社區發展。例如，為弱勢學童或獨居長者的服務方案。這些社區工作，可能是社區發展中的一環，但那不等同社區發展。

而台灣的社福和社工學者也對社區工作有一些界定。較一致的是：社區工作，常被與個案工作、團體工作共同被視為是社會工作的三大方法，即社區工作如同個案工作、團體工作般，是一種助人的方法（Labonte，1999；林萬億，

2006)。內涵有問題解決、功能促進、能力提升或追求幸福，但學者多強調社會工作者的專業助人角色，及在個人、家庭及社區環境層次的介入及促成改變（Ambrosino, 2008; Farley, Smith and Boyle, 2006）。社區工作是一種依專業判斷為主，以專業方法及技術為據，是由專業者來執行的活動與任務。

綜合而言，區辨社區工作和社區發展工作的概念，將對法制設計提供基礎理解。表 1 說明有關社區工作與社區發展之間的區別。

這樣的區別意識與關鍵意義是：當政府要對社區組織進行服務輸送時，是否留給社區自主決策與選擇？抑或由權威者／專業者決策呢？相對地，公共服務資源乃由居民動員承擔，或由政府負擔呢？自由性／主導性及資源承擔的議題，正是學者用以分析社區發展政策轉型的核心議題之一（Labonte, 1999；李易駿，2021）。

在表一，我們以進步概念及促成社區變遷作為區辨社區工作與社區發展工作；若用此對照，進一步思考台灣情形，則我們可以析見：台灣社區發展工作的立法延宕，一個重要因素或可歸諸於：將「社區發展工作」的規範性目標，簡化為「社區工作」所致。如上表所示，社區發展工作的變遷目標，是政府政策或由居民所擬定的；而社區工作則是由專業者來規劃和輸送的。然而，目前台灣社區相關工作中或方案中的專業社會工作者或方案人員，其角色功能並不是這樣。我們的社區發展政策在「何時」和「為什麼」遺失了進步的理念？若從 1990 年代起，人民團體法的修正放寬的機會結構、社區營造興起的威脅，和福利社區化的專業組織抗衡的過程，就可確知：社區發展在歷史中一度有多方社會力的作用，以致快速進入各種未能深入思辨即形成政策的過程。1996 引進的社區工作新典範，雖然換得專業組織的守門角色，取得組織輸送系統的權力，卻也折損了社區發展最核心進步理念的價值<sup>3</sup>。

---

<sup>3</sup> 本段以歷史轉折點對政策形塑的觀察，突顯台灣社區發展政策與進步理念之關係，感

表 1：以社區工作與社區發展工作之比較

	社區工作	社區發展工作
<b>社區問題的界定</b>	機構或專業人士定義問題或問題，他們可以製定解決問題的策略，然後讓社區成員參與這些策略。計劃的持續責任，可能移交給社區成員和社區團體。	支持社區團體識別重要的關注點和問題，計劃和實施的目的是緩解社區關切的課題，是解決其問題的策略。
<b>特徵</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.決策權取決於專業工作者或專業機構。</li> <li>2.問題或任務由專業工作者定義。</li> <li>3.有明確的時間表。</li> <li>4.結果是預先指定的，通常是社區特定行動或社區居民知識或能力態度的改變。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.專業機構與社區成員之間的權力關係是不斷協商的。</li> <li>2.社區問題及任務由社區來界定，然後以促進社區和政府部門的共同利益的方式進行定義。</li> <li>3.工作是長期的。</li> <li>4.預期的結果是提高社區成員的能力。期望的結果，是社區有顯而易見的改變。</li> </ol>
<b>性質</b>	社區工作是指一種藉由專業服務所促成的社區（地區）層次的變遷。	社區發展是指一種促成變遷的集體性努力，也指政府在社區（地區）層次結合居民力量的施政計畫。
<b>對象</b>	社區工作所服務的對象是沒落、落後及被壓迫，而有改變意願的社區。	社區發展，在施政計畫的引導下，固然可能是沒落或落後的社區為對象，但因為是一種施政，而受到施政任務的作用，而會顧及周全性、普及性與政治性，而可能將沒有改變意願的社區納入。
<b>專業者的角色功能</b>	<p>在社區工作中，改變是由專業者來引導促進的。</p> <p>改變的目標及步驟，是專業者依據專業評估後擬定的，即專業者是促成變遷的核心角色。</p>	<p>在社區發展的施政中，變遷的目標是政府政策或由居民所擬定的，甚至工作方法也是政策計畫中範定了的。</p> <p>專業者是作為一種顧問或受雇者的角色，被要求配合已被決定下來的目標及步驟中去執行。</p>

資料來源：由研究者整理改編自 Labonte (1999)；李易駿 (2016)

謝匿名審查委員詳盡的提點與指正。

## 二、社區作為國民幸福願景的實踐場域

台灣的社區發展在衛福部社區福利化的政策中，形塑了福利服務的實務工作風貌。然而，近年更新的發展趨勢，是許多國家不再只是視社區為施政單元或福利服務的遞送單位，而是視社區為國民幸福願景的重要實踐場域( Beck and Walker, 1998; Lee and Kim, 2015; Atkinson, Bagnall, Corcoran, South, Curis, 2017)。Community well-being (CWB) 乙詞，同時具有社區福祉(客觀面)和社區幸福感(主觀面)的集體與個人層面(Powell, 2014)。學者研究社區幸福感和社區發展的關係發現：社區幸福感雖然概念分歧仍在發展中，但已被認同應視為一個評估社會政策與福利社區工作的有用概念(Lee and Kim, 2015)。特別是在社區發展政策和實踐的背景下，社區幸福感的概念有助於制定標準，以確定主事者思考該如何建構對社區社會、經濟、文化、環境和物質提升的運作結構。社區福祉與經濟繁榮、市場參與或良好社會政策等因素有關；也與個人主觀幸福感、生活滿意度和社會資本等概念有關。這些概念構成了社會生活品質，而社會品質正是指「公民在提高其福祉和個人潛力的條件下能夠在多大程度上參與其社區的社會和經濟生活」(Beck, 1998)。

除了個別學者的研究，國際組織也以社區幸福(CWB)作為社會發展政策的成效評估標準。經濟合作發展組織(OECD)提出的國民幸福指標中，社區幸福感(CWB)是重要一項。社區幸福感的概念，對社區發展政策有引導作用；它涉社區驅動的過程，著重於使當地利害關係人在決策過程中發揮關鍵作用，如社區的資源管理得當，專案支出和就業可以為社區福祉帶來積極成果；公平正義原則對處理社區需求、利益和價值相當重要；而社區方案的執行者與當地社區之間發展信任關係更是社區客觀幸福的基礎。

OECD 的經濟表現與社會進步委員會（Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress）的國家幸福調查的架構（OECD, 2017），由兩大領域所構成：個人福祉領域和永續福祉領域。個人福祉包含物質條件和生活品質兩個面向，永續福祉領域則包含數種不同型態的資本，有自然資本、經濟資本、人力資本和社會資本。OECD 認為幸福的社會政策著重三向度關係：幸福和身體健康之關係，幸福和經濟繁榮之關係，幸福與家庭/社區之間的關係。幸福的物質條件，分為住屋、所得和就業三種面向與 GDP 相關。幸福的生活品質條件，則分成社區關係、教育、環境、治理、健康、生活滿意度、安全、工作與生活平衡八個面向。個人感受如自我健康的評估、緊急時可求助的親友、社會連結的整體自我生活滿意度評估，是新興指標，可視為社會指標系統正式涵納了幸福與福祉的領域（OECD, 2017）。

一些國家也在施政上強調重視國民幸福／社區幸福指標的重要性，並以指標指示相關施政的成果。不丹就是提出「國民幸福總值（NHP）」的國家。將國民的社會幸福指標界定為（Gross National Happiness Commission Secretariat, 2015）：1、整體面向：生活滿意度、靈性、正負向情緒。2、健康面向：自評健康狀態、健康日數、身心障礙、心智健康。3、教育面向：識讀能力、就學，知識、價值觀。4、時間分配與平衡：工作、睡眠。5、文化活力與多元化：母語機會、文化參與、手藝能力、品行典範。6、良好的政府治理：政府表現、基本權利、服務遞送、政治參與。7、個人參與社區：包括社區服務、社區關係、家庭關係、生活安全。8、生態多樣性與延續性的幸福政策等。其中，個人的社區參與和社區關係成為指標，意義即在於國家視社區為國民幸福的實踐場域，指標會引導施政將焦點置於社區參與及社區關係之聯結提升。

綜言之，各種國家幸福指標中，都有社會參與面指標也有其一致性：視社區為國民幸福的場域；個人在社區參與的參與，同時是民主治理指標。這與 Seligman 等學者倡議以 PERMA<sup>4</sup>幸福模式作為公共政策的思考一致。社區是 PERMA 模式中意義感的重要來源。意義感，來自使個人聯結並歸屬於超越自己的群體或使命。這是將社區發展工作或社區福利化推動，置於整合性的國家幸福指標中去理解，使國家對社區的定位更有整全性與綜融性。相較而言，台灣中央政府各部會視社區為政策的基礎實踐單位，這是從政府既有分工而來，近年嚴重的多頭馬車現象使社區疲於回應，經常由不同部會以許多標題浪漫但缺乏理論基礎的單次性/活動式補助，作為施政亮點（而不是重點），期待社區成為活動執行者。對照而言，國際立法趨勢，有顯著的策略性與理想性，視社區為重要的國民幸福實踐架構，更有社會政策整體性及永續發展的企圖，值得參考省思。

### 三、分析社區發展立法的合理架構

本文關心社區發展立法及制度設計中的元素。即，為了促進社區發展，政府可以做什麼？應該做什麼？做什麼才會有預期政策效果？在參酌其他國家立法時，由於各國社會制度不同，政策目標各異，政府體制也不同，相關立法眾多，如何擇定研究範圍，更需要一個體系性的架構以利進行分析。

---

<sup>4</sup> Adler, A., and Seligman, M.(2016)倡議以 PERMA 幸福模式(PERMA 要素包括 positive emotion, engagement, relationship, meaningfulness, achievement；指正向情緒／投入／正向關係／意義感／成就感)作為公共政策的思惟基礎。其中意義感的社會性界定，指出意義感的建構在於超越個體的群體性及社會性歸屬。其研究促成對國家幸福指標的界定，社區參與成為社會整體福祉／國民幸福指標。

學者們多同意：國家法案是社會問題、創新制度設計與思想、價值之選擇。立法，可視為是國家政策與學理應用的終端實現，目的在解決或預防問題，也會促成社會的變遷（Fischer, Miller, Sidney, 2006）。在社區發展法案上，社區發展相關理論具有理解立法旨意及政策價值的功能。常見的社區發展理論，首先，是社會計畫理論及宏觀發展理論（Midgley, 1995）。認為社區發展是一項計畫性的社會變遷。其次，社區生態系統理論（Social-Ecological Systems Theory）被認為是社區發展合適的理論，因為它可以整合不同的當代方法，例如可持續的生計框架和基於資產的社區發展。這些方法與社區發展的原則吻合-特別是在平等參與，社會正義和賦權方面。再次，是集體影響（collective impact）：集體影響是解決複雜社會問題的一種方法。集體影響的工作框架，由五個「條件」組成，這些條件為利益相關者之間的合作提供架構（Kania and Kramer, 2011）。集體影響是一種新興的實踐，有關社區參與和社區領導作用的討論方興未艾（Cabaj and Weaver, 2016；Christenss and Inzeo, 2015）。再者，是以資產為本的社區發展（Asset-Based Community Development；ABCD），是社區發展的一種工作方法，它透過識別並建立在社區的「資產」（而不是考量社區的「需求」）從而開始發展的過程。社區資產包括物理空間／技能／在地知識／在地團體／協會和網絡以及財務資源（Kretzman and McKnight, 2005）。另外，是優勢觀點，這是基於優勢的工作方法：基於優勢的方法，力求任何社會發展工作的設計思考，應基於優勢而不是缺點。對於社區發展從業人員而言，這是個好習慣，但它本身並不是社區發展（李易駿，2021）。

除了從理論來理解外，正如法案本身是回應社會議題（或問題）的，也在提供解決之道或進行服務輸送及建立制度，我們也可以從社區發展的各種作用力與關係中，歸納出分析法案的架構或分析元素，主要包括：（1）所面臨或待

處理的社會議題（social issues）及社會問題（social problems），是立法背景論述之重點所在、（2）社會服務（social services）的內涵界定與設計、（3）參與治理的架構，包括社會群體 social groups、權責部門的參與治理（participation）、權利賦予（entitlement）及義務（obligation）架構，以及（4）立法對象及相關責任：包括社會群體、權責部門、專業工作角色的安排等。這樣的法案分析架構四個向度，說明如次：

### （一）立法背景：包括社會議題及社會問題

社會政策的最具體化是立法，目的是為預防或回應社會課題或建立提升品質的管理機制。以社會問題為取向的分析，目的在於區辨核心而關鍵的議題並檢視議題對社會的影響。例如，原住民人口就業課題、人口老化社會排除現象或家庭結構變遷帶來的家庭解組或國土發展等課題。政府透過立法對「社區」及「專業機構（與工作者）」扮演角色的形塑，建立機制以解決相關課題。企圖解決社會問題是社會政策及立法形成的原因：理解問題後界定關係人，規劃解決之道，確定解決問題的相關部門責任，賦予工作者權力，形成解決的方法與工作架構。以社會問題取向來評析立法，可理解立法的理性基礎及權力與角色思考及制度設計。

### （二）社會服務的內涵與設計

社區發展立法研究，經常聚焦在社會發展的策略及服務內涵。以社會服務為取向的分析，目的在探討政府如何在社會服務領域提出對策（Price-Robertson, 2011）？問題解決的主體是誰？是否設立機構，其角色/任務/權力如何？組織與管理的範疇等。立法中有服務行政應如何執行？執行的分工與架構？立法設定的受益者？如居家服務政策、社區照顧政策等屬之。簡言之，是工作方法的規範。

### (三) 參與治理的架構：權利賦予／義務的範定

公民權利是一種相互關係，個人或社區組織或社區中的專業組織與非營利團體，在哪些範圍被賦予怎樣的權力？這部分的評析著重於參與正義的安排。一個共同體之中所有成員因其成員資格，而被賦予相對的權利與義務。權利包括公民權(civil right)、政治權(political right)、社會權(social right)。責任(duty)或義務(obligation)由立法範定，目的在預防及解決問題的分工劃定。角色劃定也是架構之一，如英國的「積極市民」(active citizen)概念，指具有公共意識自動協助有意義的志願工作，鄰里守望組織，社區服務志工等。也包括社區能力建構，賦權(empowerment)的作法與歷程設計(Craig, 2007)、。

### (四) 立法對象與相關角色任務的揭示—社會群體、權責部門、專業工作角色

社會政策的分析，常見集中在某些特定人口群的需求並謀求對特定人口社會問題的因應對策。目的在瞭解弱勢族群的處境，以及其所面臨的衝擊，進而協助脫離困境滿足社會生活基本需求。在社區發展立法中，指的可能是弱勢社區或有待發展的社區，或具自主發展意願與目標的社區。基於前述參與治理的架構設計，接下來會產生立法對象的區分，哪些社會群體和權責部門來進行立法旨意的完成？立法所揭示專業工作者的法定位置和任務，直接呈現國家對社區發展工作專業的理解與期待。

### (五) 小結

當然，就政府制度或方案分析的角度來看，藉由為社會議題及社會問題、社會服務設計、參與治理、權利賦予及義務架構，以及立法對象與相關責任揭示(包括社會群體、權責部門、專業工作角色)等層面而進行分析或尚有其合宜性。但對國民或社區居民而言，生活感受卻是最直接的。雖然，日常生活中的大小事乃受到制度或國家方案的影響，從居民這方面而言，人們幸福感認知

或許不易意識到與社區的關聯。不過，細心的讀者可以發現 OECD 所建議幸福指標中納入有個人參與社區（包括社區服務、社區關係）等部分，即國家的制度是否鼓勵、開放、友善容許居民參與社區有其重要性。當然是考量從政策面，促使居民透過社區參與有利於居民在社區這個小社會中的社會整合，回應到幸福中的生活滿意度、正向情緒，以及服務遞送層面的正向效果。

綜合而言，政府在社區領域的治理或制度，確實對國民幸福有重要作用。或從另一方面而言，探討國民幸福也不可忽略外部環境結構與制度。而就社會議題及社會問題、社會服務設計、立法對象與相關責任揭示（包括社會群體、權責部門、專業工作角色）以及參與治理、權利賦予及義務架構等層面進行分析，有其合宜性。

### 參、選樣國家的社區發展法及政策架構

本文分析選樣國家的社區發展立法，在國家的選擇上參酌以下原則進行。首先，因社區發展有其新時代意義，因而進步、已開發工業國家為優先選擇對象。其次，亞非國家在聯合國的幫助引導下影響了其國內立法有學理深厚基礎與實務設計的最新進步，亦為選取對象，特別是聯合國計畫推展國家。第三，部分國家的社區發展屬地方政府事務而未有全國性法案，則聯邦或邦聯國家的州法案亦可納入選擇。第四，基於跨國分析的語言實況，研究以具有英文法律文件的國家為限，避免二次翻譯，以求符合原意。

據上開原則，本研究普遍檢閱近二十年有社區發展工作相關立法的國家及地方政府相關立法為範圍。獲得英國（蘇格蘭）、美國（聯邦及州立法）、加拿大（新西斯科省）、南非及盧安達等國家立法，針對這 5 個選樣國家的社區發展

立法進行分析。當然，選樣國家中的南非及盧安達乃在聯合國引導下而推動社區發展，其政策歷史脈絡與台灣的過去有相近之處；而英國（蘇格蘭）、美國（聯邦及州立法）、加拿大（新西斯科省）乃係我國在進行國際學習中的對象，置於本研究分析中尚屬合理。

## 一、英國蘇格蘭的社區賦權法：強調參與民主的社區賦權

英國的社區概念，經歷「由上而下」到「由下而上」的發展歷程，是英國社區工作的歷史背景。由上而下的社區發展工作方法源於維多利亞時代的慈惠機構家長式作風，而由下而上的策略則與激進的社區行動有關。2015年《社區賦權（蘇格蘭）法》揭示：蘇格蘭政府希望社區為自己做的事情，並在社區自主決定中擁有更多的發言權（Scottish Government, 2017）。這項新的法律涵蓋11個不同的主題。以下為簡短要義。

### （一）蘇格蘭立法揭示政府責任：國家預期成果的揭示／問責原則

立法的特色之一是規範國家責任：政府必需公佈有關社區發展的國家預期成果，政府應描述蘇格蘭發展的願景。這表明政府的五種揭示責任：（1）調查的責任：政府有責任調查國民對國家未來願景的期待。（2）揭示的責任：政府對確保政策成果有揭示責任，並需說明每個人在生活中擁有同樣的機會。（3）檢核的責任：政府必須每五年檢查是否需要改變社區發展的預期目標。（4）引導的責任：所有經營公共服務的組織，都必須關注國家預期社會發展的方向與目標。（5）揭示政策成果的責任是指政府有責任告訴國民，各部門及社區在實現國家預期成果方面做得如何。

## （二）蘇格蘭社區規劃的界定

社區規劃，是規範公共機構如何透過社區理事會領域與社區合作，使居民生活改善。立法中提出了「社區規劃夥伴」，必須為有不同需要的地方制定合宜的發展計畫。社區工作計畫內容，應說明地方的優先事項、計畫作出哪些改進，以及何時作出改進。社區規劃方案的目的是滿足當地人民的需要和發展目標，因此在地聲音的形成過程與標準至為重要。

## （三）蘇格蘭企圖建立一個參與導向的社區發展制度

蘇格蘭立法以三部門共同投入的分工設計，建立社區發展的工作架構：首先，規範公共機構的社區規劃責任。公共機構應與社區合作，提供公開參與流程確保公共服務能滿足社區居民的需要。其次，是社區團體如何申請成為參與者：任何社區團體有任何使服務變得更好的想法或提案，可以向提供服務的公共機構提出參與的申請。其三，公共機構的意見徵詢責任與作業方式被明定：必須聆聽社區團體的構想，並與他們討論如何運作。據此，公共機構的規劃責任是必須完成一份服務構想整合報告，說明發生了什麼，如何服務效果更好，以及政府向社區團體是如何提供政策說明的。

## （四）社區發展是積極政策工具，賦予社區鄰近土地優先購買權與轉讓請求權

2003年《土地改革法》（蘇格蘭）為促進低度開發地區的活化，賦予農村社區和改造社區購買土地的特殊權利，被視為活化土地所有權的進步立法（Lovett, 2010）。《社區賦權法》中再對《土地改革法》修改，重點如下：

社區組織的鄰近土地購買權是：當一個社區團體想要購買一塊社區鄰近的土地時，他們可以向蘇格蘭政府申請成為特殊購地名單。一旦地主決定出售時，必須給予社區團體優先購買土地的機會。以前，此權利僅提供予農村地區的社區組織。現在，為了社區發展的資源有效利用，非農村地區當地的社區團體亦可行使此一社區優先購買權。

此外，若符合法定社區公益及財產規範，也可購買已有人居住和農場的耕地。為了積極開發，社區也有購買廢棄和被忽視之土地的權利：當社區內土地雖有所有權人，卻凌亂而失於照管且為社區居民帶來問題時，若社區團體有改善社區的想法，可以向蘇格蘭政府申請強制購買土地，整理並運用土地做有益社區的事。除了土地購買權，資產轉讓請求權亦在規範範圍，使社區組織有權向有關當局擁有的土地或建築物提出資產轉讓請求，也可以收取租金；或社區組織具有向公部門要求購買或租賃公有土地或建築物，或取得其他合法權利（如土地使用權）。當然，此一權利的行使有進一步的社區公益目的規範及程序。

#### （五）小結

當前英國政府，在解決社會排除和健康改善目標的舉措中考慮了社區發展做為策略。這些社會問題的回應策略與目標設定，包括了：賦予地方社區權力，發展有效的伙伴關係，作為多機構合作以及成為學習型組織。立法精神為：政府角色在賦權，視社區為自我治理的單位，目標是合作將低效能的社區資源利用予以活化解決社區發展課題；以中介機構處理政府與社區間的協調與程序公開事項。社區共同利益的明確界定與操作程序，使賦權不是理念口號，而是有策略的實踐方法。將歷史性的社區資產法制化，也是這個立法細緻之處。具有歷史性的「足球俱樂部」向來是蘇格蘭真正的社區凝聚所在。足球俱樂部在立法中被視為特殊的「社區」，蘇格蘭政府應制定新的法律，以確保球迷對所屬俱樂部如何運作有發言權。這是社區概念中的屬人意涵的掌握，也是以〈社區參與〉為立法核心價值的體現。

## 二、美國聯邦立法：促進私人投資社區開發，面對貧窮社區問題

學者 Laura Wolf-Powers (2014) 研究並解析美國社區發展立法，指出：在大蕭條期間，美國的社區發展實踐者竭力防止人們失去抵押品贖回權，並幫助人們應對其鄰里層面的影響。他認為規範性理論（即行動理論）可作為理解美國社區發展立法及活動的基礎，因為它們是美國全國性的社區重建或「社區發展」規劃實踐的基礎。行動理論，是規劃者認為需要在都會和未開發地區重新建立規範，使其符合資本市場和社會正義的需求。美國的社區發展問題的描述及處方，可以用以下問題形成問答聯結：「社區發生了什麼？為什麼？」和聯邦／州政府與地方政府「應該做些什麼來改變它？」立法理解的重點是「規範」、「市場」與「正義」。

### （一）美國社區發展立法的歷史脈絡

美國的社區發展始於內戰後改善農村生活的自主組織和社會運動。由於國土廣大的農村社區組織，有開拓農場及示範工作之必要而由地方組織推動。1960年代起為美國社區發展最活躍時期，通過公民參與擴及全美國並對世界有影響。美國聯邦政府自詹森總統時期提出對貧窮作戰計畫，關注處理貧窮問題，提出重建專案，對地方／地區／州／提供資金重建，屬國內重建援助的聯邦撥款計畫。而現行的聯邦社區發展法為 1974 年是以住宅與土地開發為目標的社區發展。

### （二）社區發展的背景與主要社會問題

美國大城市持續存在嚴重社會、經濟和環境問題。其問題的成因為：（1）大都市和其他城市地區人口增長，中心城市低收入人口聚集；（2）公共和私人投資以及住房和其他有形設施及相關的公共和社會服務的投資不足，導致城市

貧民窟形成和社區沒落，城市品質的明顯惡化。(3) 能源成本的增加，嚴重損害地方社區和開發活動的有效性(Phifer, 1990)。是以聯邦進行了以住宅改善與土地開發為目的的社區發展立法。

### (三) 聯邦社會發展立法的目標

美國的社區發展立法，區分為聯邦政府及州政府二層級。在聯邦層級的主要現行法為《住宅與社區發展法 Housing and Community Development (HCD) Act of 1974》，將複雜和重疊的聯邦援助方案合併為一致的聯邦援助制度。聯邦援助經費應用於補助各州的社區發展方案：優先以低收入和中等收入居民社區發展改善的方案為主。受補助的州級方案需符合立法目標：1、消除貧民窟，防止對疾病的影響，以及社區設施的惡化，提供中低收入戶的社區的福利；2、擴大總體住宅存量，提供適當家庭住宅及社區環境，優先對象為中低收入戶；促成健全的社區發展；更合理地進行社區開發，安排住宅、商業、工業、娛樂和其他所需的活動中心等；減少社區低收入群體孤立、和促進增加社區的多樣性和活力；透過固定稅基或減稅，刺激私人在人口外流地區進行投資，使私人參與社區振興計畫。

### (四) 聯邦的機制設計：透過補助及稅賦減緩問題並界定社區發展方案主體

美國聯邦政府法的《住宅與社區發展法》核心為：1、聯邦政府的經費補助比例：不少於 50%。2、聯邦政府針對社區發展進行稅賦減免。3、界定受經費補助之社區發展計畫內涵。4、界定計畫合作對象：各級地方政府與符合發展條件之社區。

### (五) 麻薩諸塞州立法：以稅賦優惠導入「社區伙伴」促進私人投資社區發展

聯邦立法層級設計補助誘因，促使地方政府投入與聯邦相應的社區發展立法及施政。州層級立法因各州社區發展問題及條件不同，因應聯邦補助規範及

自身需要而訂定州法。麻薩諸塞州以《社區發展夥伴關係法（Community Development Partnership Act, 2012）》回應聯邦立法（MACDC 2015）內容具體明確：

1. 立法目標為：使社區因社區夥伴的扣抵稅額而獲得大量新的私人投資。
2. 界定「社區夥伴」：社區夥伴是以社區為基礎的非營利組織。社區夥伴之認定與優惠是通過選拔法規來擇定，而獲得社區投資扣抵稅額的分配。
3. 針對政府核定的稅額分配及非營利組織方案名單，提供信貸優勢條件，吸引公司或個人納稅義務人享受投資優惠，實質促成私人對社區發展的參與。
4. 非營利組織經歷兩步驟可以成為「社區合作夥伴」。首先據本法獲得「社區發展法人」的認證。政府審核確認「資格」的程序，是根據組織過往表現及其他證明，顯示自身為以社區為基礎並積極參與社區發展工作的組織。其次是審查其「方案」，是否符合補助項目及減稅優惠措施。方案計畫單位若獲得認證，則由麻州的 DHCD 管理，獲得扣抵稅額分配的權利。DHCD 將依據方案優良程度評選最佳社區發展方案，進行扣抵稅額的額度分配。
5. 社區發展計畫內容：社區合作夥伴組織需要提交多年期發展計畫，列出社區的需要和優先事項。審查重點為如何讓社區成員參與解決社區發展需求和優先事項，如何合理評估成效。

#### （六）小結

綜觀美國的社區發展立法，是以補助和稅賦為主要政策工具，以大都會區貧窮人口社會問題為目標，以中低收入社區為對象立法的架構。無論聯邦或州層級看看社區發展應由私人投資參與，社區發展並非政府直接責任。所關注的

社區發展主題為 1、區域界定：貧窮人口區、低度發展區域、振興都會沒落地區的發展優先。2、社區發展計畫的合作主體的創設（社區伙伴）。3、補助的標準。4、具體作法：透過獎勵私人社區發展投資來開發提供合宜的住房和適當的生活環境和擴大經濟機會。5、核心對象：限於低收入和中等收入的居民。重要的精神在促進聯邦、州和地方政府採取系統性和整合的持續行動。州立法具體為個人和公司納稅人設立社區投資扣抵稅額，來鼓勵投資支援社區發展。

究其本質，美國視社區發展應以私人投入為主，國家的責任在促進私人符合目標的投資參與；所以，立法重點在政府訂定合理的優惠措施並明示工作範圍，方案優先序的設定，並界定社區伙伴的資格認定。強調補助工具的設計，優惠措施的規範與公平正義。至於州政府所面對的社區發展挑戰主要是政府與社區的互動關係的設計，一方面具有稅賦控制的傳統，一方面創造出個人參與社區發展的位置。綜上，美國立法旨在關切居民如何成為社區發展計畫的參與主體，以及稅賦優惠資格的認定，以及方案在社區發展方案中的執行步驟。

### 三·加拿大社區規劃發展法：建立中介機構，以社區為範圍的區域發展策略

加拿大現行的主要社區發展法規為 1996 年的《區域社區發展法》(Regional Community Development Act)及 2013 年的社區規劃發展法(Community Planning And Development Act)。這兩個法案的歷史脈絡為促進區域性社區開發，以社區發展方案促成大面積國土的實質開發。透過鼓勵社區規劃，促進經濟、社會和體制變革 (Office of the Legislative Counsel, 2018)。

**(一) 加拿大社區規劃發展法主要的社會議題：有社區，才有永續的國土開發**

加拿大基於政府具有國土開發責任的之認知，在立法意旨中即提出：開發的意義，不是關注於土地作為資源，而是以永續觀點來發展土地：有社區，才有永續的國土發展；有人口的活動，才有社區。對於面積遼闊而環境寒冷之國土，其開發需以地方發展意見為主，接納多元需求與構想，保留彈性給予願意參與開發的社區組織。所以，加拿大認為以彈性化方式進行社區發展計畫有其必要，成立中介於政府與社區的機構，是使社區能因地制宜的方法。中介的專業社區發展機構，居於政府及社區組織之間，任務是促成私人及志願部門投入於社區發展；並以專業培力及輔導角色，解決地方社區組織專業協調及方案規劃能力不足的問題。

加拿大社區規劃發展法對問題解決的架構設計是這樣的：1、依法鼓勵符合法訂標準的社區發展機構成立。2、「機構」是指根據本法設立的區域社區發展組織。立法的目的是鼓勵和促進以社區為基礎的經濟、社會和體制變革規劃（Legislation Division, Department of Justice, 2018）。中介的社區發展機構，其角色任務包括：回應市政府或參與城市的請求，區域社區發展機構應能與社區合作，共同規劃和執行區域發展策略和行動計畫，促進社區的發展。專業中介機構，應促進並影響營利事業和志願部門參與省市公共部門發展方案的協調，如勞工團體、公司、非營利組織、合作社、大學和社區學院，來支援社區發展方案。協助區域內的社區組織及居民，提升其規劃能力、組織能力、社區創業和基本基礎設施，以促進或開創商業投資、就業機會。通過教育來培訓當地企業及組織之人力；改善各省農村和城市地區的經濟和社會條件。

**(二) 加拿大社區規劃發展主要規範內容：專業機構之界定、任務與社區參與**

加拿大的立法界定了社區發展機構及區域社區發展機構的責任。社區發展機構，應每年向個別參與城市的理事會和部長提交工作報告，提出實現區域發

展的策略目標的工作成效。

而區域社區發展機構的任務，包括了：1、針對影響區域社會經濟及社會發展的事宜，向所有參與市鎮議會提供意見；2、促進各界該社區發展機構的理解，鼓勵公共、私營和志願部門團體的參與；3、制定區域社會發展策略和行動計畫；4、鼓勵相關團體參與區域策略規劃工作，訂定優先工作事項；5、根據區域發展策略，擔任區域社會發展相關的金融、工業、宣傳、行銷、培訓或規劃顧問；6、鼓勵成立夥伴關係小組，評估、規劃和組織策略框架內的行動和方案所需執行團隊；7、提供必要的技術、專業和政策資源，使區域發展工作小組能夠發揮效力；8、對參與區域社區規劃的個人或團體提供培訓，提升其執行區域發展方案的能力；9、收集、分析和傳播資訊；10、與各國政府和政府機構合作等。

### （三）區域社區發展機構的設置

加拿大政府意圖建立一個中介的專業部門，使社區發展工作專責化，在制度設計上，透過立法使區域型的社區發展機構，可以行使特定權力以達成機構目標。重點包含：1、區域社區發展機構由政府核准設立；2、是中介於政府與民間的社區發展機構；3、組織專責化與工作專業化；4、中央及地方政府具有補助責任；5、區域社區發展機構的會計及業務有呈報受檢核之法定責任；6、公開的問責制度，應向民眾開放並受檢查；7、研究三年為期的社區發展方案；8、形成廣泛性的社區發展議題（Legislation Division, Department of Justice, 2018）。

此外，省級立法有更多細緻的社區發展規劃。如新斯科斯省，依據前法訂頒社區發展政策，認為政府應提供一個明確、一致和鼓勵可持續社區發展的政府合作辦法（Nova Scotia Government, 2012）。新斯科舍省社區的社區發展政策，主要是建構社區能力及個人能力，藉此促使社區永續繁榮。居民依法有參

與社區的權利，包括：可提建議、可受諮詢、有權受訓練及教育、有權參與方案規劃等。

#### (四) 小結

加拿大法制的核心關切，是考量中央與地方政府的國土廣袤下的限制，因而創建中介的專業機構，在政府與地方社區發展組織之間扮演協調的角色，也做出專業引導的貢獻。透過社區在地領導，社區在自身發展中發揮領導作用。政府扮演支持性角色，積極促進和支援社區發展所需資訊、專門知識指導和其他資源的導入。中介專業機構的功能，任務是促成公私部門協作，社區發展建立在政府與社區合作的基礎之上。

社區發展以平衡的方式整合經濟、社會、環境和文化方面的考慮，使合作夥伴建立關係並制定共同願景。促成具有社會包容及符合責信原則的方案。建立具有透明度、責信制的參與方式，形成以證據為基礎的決策模式與計畫工作流程，簡言之，就是理性化的社區能力提升。其強調關注社區能力的發展方案及志願服務，十分具有社區發展工作的永續精神；是相當能體現當今永續發展思潮及社區能力建構學理的社區發展工作架構。

### 四、南非社會發展法：在政府權力下放的民主化意涵中，強化民間組織

南非現行的社區發展法規有二：《社會發展法》(Social Development Act, 2001)及《國家發展局設置條例》(National Development Agency ACT, 1998)。2014年斯泰倫博斯省的社區發展政策，正是據此架構提出的都會區社區發展工作架構。

### (一) 立法背景與主要社會問題：地方組織缺乏，地方開發不足

南非社區發展立法的脈絡與南非隔離政策之歷史課題有關，社會因階層不平等長期而致地方開發不足問題嚴重，連帶形成社會貧窮及疾病問題。近年南非政府致力民主化，立法緣由及關注的問題有二（Government Gazette, 2001）：  
1、民主化的權力下放課題。2、如何在缺乏民間組織的情形下發展社區。

南非共和國議會，參考了澳大利亞首都地區建立國家發展局的法制而仿效立法，南非的社區發展法，在立法意旨中直接載明：本法因考量相近的原住民人口與部落社區發展特殊處境，參考澳大利亞法律而立法。在沒有民間組織，或民間組織能力長期不足下，著手進行國家開發課題的解決，並根據 1997 社會福利白皮書（Department of Welfare, 1997），有法定責任促進政府在社區的社會福利服務。

### (二) 南非社區發展法主要規範內容：權責組織的形成，界定公私伙伴關係

南非主要的工作架構是成立以諮詢為目的的社會發展諮詢委員會（2001 法案）來形塑社區發展議題。究其立法的本旨，是一個民主化的過程；對社區發展相關單位，公私部門的角色和責任予以釐清（Government Gazette, 2001）。「民間社會」是指機構、社區組織和政府以外的個人：包括工會、消費者組織，非政府組織的正規和非正規社會發展組織，以社區為基礎的宗教組織和其他從事社會發展服務的組織。「夥伴關係」是指政府和民間有滿足居民社區需要的國家集體責任；「社會發展」是指計畫中的體制或結構改革進程，能保持居民需求與社會政策的平衡作為。

國家發展局設置條例（1998）是社區發展的基礎。南非政府以設置政府部門的方式，用專業化與專責化的方式提出社區發展計畫，滿足貧窮社區的發展需要。國家發展局，解決既有政府體制與社區事務的落差（FAOLEX, 2012），

主要任務是：1、提升民間組織的能力，使其能直接向貧困社區提供服務。2、促進國家機關與民間社區之間的協商、對話和經驗分享，共促發展政策的研討；3、為發展政策提供基礎研究與出版。國家發展局應定期提出《國家發展方案》作為整合行動，透過國內政府、外國政府和其他國家和國際捐助，為國內民間的社區發展工作提供資金；制定並執行有關的政策。是為民間社會的能力建構，作出貢獻；使他們能夠有效地開展發展工作。此外，發展局的權責尚有：建立並維護社區組織的資料庫，公開分享國家社區資料庫資訊。

### （三）南非社區發展的主體／社區組織性質界定

如何在社區組織不發達的地方，進行社區工作？南非立法中最重要一項任務，是社區發展從業人員的界定。「社會發展人員和從業人員」：是指社會發展部門的各類人員，包括社會工作者、社會保障人員、社區發展工作員、社會輔助工作者、兒童和青年護理工人以及緩刑監督官、部門人員和社會發展工作員。其中，「社區發展工作員」是專門職業，專為社區發展工作而創新設置的專業化人力，可透過教育或認證而取得資格。「利害關係人」是指所在社會發展政策和社會發展政策中具有直接和既得利益的機構及個人。其次，是設置社會發展委員會來提供意見給行政部門。委員會職責包括永續策略、立法建議、提供社會福利服務和國際社會最佳做法建議案等。

南非重視國際經驗的採納，將之列為委員會職責十分具有特色。這是將委員會定位為政府的政策智囊，對社區發展政策的制定、執行和評價提出建議；委員會也是地方發展的實務研究者及建議者。國家發展局則透過主責《國家發展工作計畫》的規劃來促成社會發展，通過向社區組織提供資金而發展，藉以消除貧窮。

### （四）地方政府明訂社區開發工作者的角色與責任

中央立法後 2014 年斯泰倫博斯省的社區發展政策（Community

Development Strategy, 2014) , 據中央架構而提出都市型的社區發展政策與實施策略, 其內容為: 社區發展專業人員應被視為「推動者」而不是「實施者」擔任促進者和協調者的角色。

地方政府的社區開發者, 有權能夠進入社區, 必須在基層傳播信息給人民。地方政府社區發展部門, 需提升具備社區發展能力的專業人士, 可充分在不同社區服務。社區發展方案, 應採用便利化的行政管理作為以確保技術資源的動員, 使不同角色參與者和利益相關者之間得以合作。

### (五) 小結

南非的社區發展法的主要目的, 是為行政部門設立一個政策智囊, 使政府施政能更具學理及實務整合的諮詢; 而不是成立一個自主的專業的中介機構。社區發展計畫的核心任務, 在增強個人和社區自力更生的能力; 中央與地方對社區發展工作的權責劃分相對是明確的。

首先, 設置一個整合專家與實務社區發展工作的委員會, 向政府提建言, 並向社區扮演社區福利服務遞送的中介角色。向公眾負揭示責任, 確保南非的社區發展與國際發展接軌。其次, 國家發展局將政府部門、非政府組織與各種社區服務進行整合連接, 將需求與資源聯結。社區發展員的創設, 更是一大特色, 其價值在社區發展的專業化: 社區發展工作人員的任務及能力標準予以明確化。

## 五、盧安達的社區發展法: 落國國家的先進立法, 國際組織引導的國內政策

盧安達社區發展法是 2008 年頒佈「社區發展法」。立法背景與歷史脈絡包括三方面 (Ministry of Local Government, 2008), 即: 1、始自聯合國大會 2000

年通過非洲八年區域目標：包括消除極端貧困和饑餓、實現普及初級教育、促進兩性平等和賦予婦女權力、降低兒童死亡率、改善產婦健康、防治愛滋病與瘧疾等疾病、確保環境永續及發展全球夥伴關係等。當年聯合國決議：非洲國家應立法，達成聯合國區域目標。盧安達據此決議，進行國內立法。2、立法是為了對 2003-2010 年 7 年期國家發展方案提供預算法源。七年期國家發展方案在聯合國專家的協助下形成，內容是透過社區動員、加強施政、改善司法和經濟發展來改善人民的福利。其中，設立了<指導社區成員參與發展>的標準工作模式 SOP 作為推動策略。3、立法中指示是依據非洲國家協議，而訂出盧安達 2020 國家願景。

#### **(一) 議題與問題：藉國際組織的參與及決議，處理國內政治與政策課題**

盧安達的社區發展法所處理的社會問題多元複雜，涵括大部分的社會問題。立法內容詳盡，原因在於國際組織專家對第三世界問題提出對策並在聯合國形成決議，若將之轉為國內法即獲得聯合國經費之挹注。立法的設計，是從區域研究建議而來，不像其他國家必需回應國內既有制度架構。

盧安達立法特性如下：1、回應國際組織決議：國家受聯合國及非洲國家元首會議支援，有必要立法以回應。2、回應非洲區域國際的協議：因參與非洲國家區域合作發展組織，非洲國家 2001 年 7 月通過《非洲發展新夥伴關係協定》促簽約國家需進行國內立法。3、2007 年聯合國經濟發展和脫貧策略中，全面分析盧安達貧窮的原因，並具體建議需要一個促進社區發展為政策，建立一個有助脫貧的社會架構。

#### **(二) 透過社區發展提升民主治理，以達成國家發展的體系架構**

這項社區發展法，有四大目標，是：消除貧窮、促進永續發展、非洲融入世界經濟、並加速婦女權力平等作為等。問題解決的架構思考為：1、依《非洲發展新夥伴關係協定》之界定國家四大問題如前述。2、問題解決的策略作法，

是透過於治理的改善、民主的提升、人權和解決衝突等基本原則，創造有利於投資和長期經濟增長的環境。3、確立「社區」是國家經濟發展的利害關係單位。

至於地方政府如何進行社區發展？工作架構是：1、地方政府部（Ministry of Local Governments）負責政策規劃和實施。2、全國從村里到鄉鎮，建立社區發展的行政結構。3、透過民主選舉過程，成立社區發展委員會（社區發展議會）。4、制定具有優先性的區域發展計畫。5、設立共同發展基金，提供地方政府進行社區發展工作（Ministry of Local Government，2008）。

### （三）服務輸送的面向及工作重點

業務主題方面，盧安達社區發展目標涉及三個相互聯繫的發展領域：經濟、社會和政治。在經濟發展方面，以促進個人和社區商業和創收為目標：建立社區/共享生產資產、人力、自然資源及基礎設施；促進農業和非農業活動的合作創收；建立獲取經費和問責制度；社區參與生態系統的恢復和保護。社會發展方面的目標，則是：社區關懷—維護和監測健康和服務；社區觀摩—參與體育與文化活動；社區融入—即發展社區精神；援助弱勢公民（實物或現金）。再次，在良好的治理方面的目標，就包括發展社區領導和參與領導力；社區參與地方和國家規劃和預算編制；社區參與監督和社區評鑑機制；由社區提供服務的提供，即利用公共資源提供創新社區參與確保內部安全等。

### （四）小結

由於盧安達未有國家任何社區發展法制的歷史包袱，能直接援引國際經驗及專家建議，以致國內立法能同時反映國內課題與國際區域發展的期待，既看得見立法中的學理架構，也析見實務工作所強調的引進社區工作模式。既關注於多層次的目標，也能設計分級的社區政策活動，能多元的從正式和非正式的不同層次運作。

盧安達社區發展法，展現了創建制度的特性，也呈現國家專有的社區文化。以宗族為本的社區「Umudugudu」，聚集數個為細胞社區；加入是任務社區（Umurenge）、地區社區（Akarere）。非正式社區則從家庭開始，擴大到包括青年、婦女、親屬、宗教、民間社會和私營部門，定義不同層級社區權責。此外，透過政策架構來增加經濟產出，改善公共服務，加強安全、參與和發言權。

有關專責化與專業化方面，也是先進的立法設計。設置了「社區協調員」擔任專責人員。這部法律將社區工作過程標準化，也是立法精彩之處：1、受訓後進行社區執行社區家庭貧困調查；2、社區協調員應協助確認貧窮的原因及其結果；3、繪製社區地圖：成員姓名/社會類別/基礎設施/居住條件房屋狀態；4、辨認並分析社區面臨的問題，確定優先問題；5、規劃解決優先問題所需活動和資源；6、建立管理系統來執行集體行動；7、提交行動計劃，規劃評估方法查看問題解決的進度等。其工作尚包括：檢核不同社區層級定期的社區發展工作行動，以召集社區大會進行經濟發展和社區服務工作檢討等。

這部具有專業工作者規範，並且有專業工作方法的法律，立意雖然良好；但是，將社區各種行政管理，專業服務與溝通工作，視為一個社區協調員可以獨立完成的任務，究竟能否達成法律所期待的各種目標？這實在需要進一步理解，盧安達為這樣一位任務內涵複雜的專業工作者，是否有對應的教育養成，及在職訓與分工設計。

## 肆、討論

本文所研究有社區發展立法的國家，包括蘇格蘭、美國、加拿大、南非、盧安達等，其社區發展的概念固然都納入居民參與與、及以居民為中心的精神並有居民組織的規定，但大致區分為社區開發公共建設及公共服務二大部分。

一部分國家關注於新社區的開發或貧民區的開發，可謂是偏重於硬體建設（如美國、加拿大、蘇格蘭），當然，在這樣的思維及重心下，部分國家更進一步提到對開發的貸款議題或財務協助。其次，一部分國家關心於服務輸送，特別是南非和盧安達，藉由社區發展解決貧窮、治安、婦女及兒童保護等社會問題。特別是非洲國家的南非和盧安達。另外，蘇格蘭特別關注於國家與社區組織的合作。在國家和社區組織的合作及社區組織的角色上，也是在一定程度上回應了 Sanders（1958）對社區發展的分類<sup>5</sup>中的社會運動說與方案說。此外，吾人亦可進一步從本文社區發展核心議題的角度來分析。

## 一、理念的引導作用—界定社會問題與形成議題

社區發展立法反映國家對社區的理念脈絡，而理念引導了對社會問題的界定。從社會問題取向的分析，可以理解立法所採行理性基礎及權力與角色思考及制度設計。各國政府面對不同課題，透過立法對「社區」及「專業機構（與工作者）」扮演角色予以形塑，建立機制以解決與社區發展相關課題。立法是在建構解決之道，確定解決問題的相關部門責任，賦予工作者權力，形成解決方法。

若從立法背景（包括社會議題及社會問題）來看，有幾項可析見之重點。其一，社區發展被視為國土開發策略，如美國及加拿大。立法中的策略思考，是建立開發的機制，使開發者取得法律地位與授權。制度的設計，則重於創設新的專業機構使社區發展專業化；或創造新的開發身份，使既有的營利單位及非營利組織得以轉型，投入以社區為單位的開發。其次，社區發展立法，是用

---

<sup>5</sup> 即所謂的過程說、社會運動說、方法說、方案說四種觀點。

以解決或因應社區發展課題，包括既存及未來發展，其立法性質具高度的社會發展引導意義；如蘇格蘭與南非與盧安達。這些國家的發展程度，差異雖甚大，但都有一個立法取向，就是一方面解決當前課題，另一方面則正本形塑社區發展的走向。這些立法案例，皆有發展性立法之特色。

## 二、動員資源及組織，形成社會服務的設計內涵

從社會發展的策略及服務內涵觀之，美國在聯邦層級界定的社區發展課題主要是貧窮人口與都市發展的關聯性。在州層級處理社區發展方案的當事人，界定社區發展伙伴使投資人適格。社會服務設計則為落後及低度開發的貧窮社區優先。

蘇格蘭的立法是賦權理念的具體化，對社區發展有明確而成熟的學理基礎。該法定義社區發展工作：社區發展是一個人走向群體的過程。採取行動，對社區發展工作來說具核心意義。社區發展的核心信念，是相信所有人都應獲得健康、福祉、財富、正義和機會。而社區發展的目標是：承認並指出某些個人、群體和一些社區被排斥和壓迫的事實，理解何以社會排除形成，並透過社會和結構組織的改善，透過社區發展力求挑戰這一點，以確保所有公民的公平。蘇格蘭的社區發展策略是支援社區、地區，促進社區居民的社區認同，利用自己的資產提高社區生活品質；強調社區發展機構有主動揭示的義務，應定期向社會報告及週知社區和公共機構的共同努力，改進服務和決策方式。這是使社區參與者及受惠者明白社區發展工作價值的工作。社區發展的價值觀，從根本上是以人權、社會正義、平等和尊重多樣性的價值觀為基礎的。總之，蘇格蘭立法強調社區發展的規劃方法與工作原則是：1、自決—人民和社區有權作出自己

的選擇和決定。2、增強權能——人們應該能夠控制和使用自己的資產和手段來影響。3、集體行動——以分組或聯合組織為動員方法，目的在強化社區居民的聲音。4、共同工作和學習——合作和分享經驗對良好的社區活動至關重要。

加拿大方面，則透過界定社區發展機構及區域社區發展機構的責任，促進區域社區發展機構，踐行法定任務。透過制定區域社會發展策略來鼓勵社區參與。法定社區發展機構所扮演的是區域性的培力角色與策略中心，主要的社會服務內涵，是提供廣泛性的社區發展架構，透過成立夥伴關係小組執行區域發展策略框架內的行動方案。在專業責任方面，則是提供必要技術、專業資源使區域社區發展小組得以受培訓，以社區能力建構的觀念執行區域發展方案。

南非的社區服務內涵，是建立民主化的政策遞送管道。透過將社區發展專業人員的角色法定化，使其受立法保護而能成為社區發展的「推動者」而不是「實施者」。立法賦予其權力進入社區，居間於基層傳遞政策及服務信息給社區居民。

盧安達則為了解決貧窮，永續發展，融入世界經濟，並加速賦予婦女權力等問題，立法使政府能引進全面的社區工作模式：關注於多層次的目標與分級社區政策活動，及社區以正式和非正式的不同層次運作。非洲國際區域會議，顯然視盧安達為區域發展中的一環，是迫切需發展的國家，而盧安達也具體回應國際組織的建議和期待。

### 三、參與治理/權利賦予及義務的架構

公民權利是一種相互關係，個人或社區組織或社區中的專業組織與非營利團體的權力，這個層面的觀察著重於參與正義的安排。美國不論在聯邦或各州，

社區發展事務以鼓勵私人投資開發為一致思考，政府以稅制為政策工具。盧安達立法，具有國際組織的學理導入，這立法是一個為社會發展方案進行施政的法律授權。盧安達是落後國家，卻有完善而社會服務設計內涵精細的立法。

角色劃定是立法中的重要環節，英國的社區賦權法形塑了「積極市民」(active citizen)概念，具有公共意識自動協助有意義的志願工作者，鄰里守望組織，社區服務志工被形塑為公民社會所需的主動參與者。是為促進社區參與而立法的而延伸性社區參與政策。英國的立法具有賦權的本質，將權力及權利透過立法再次定位回歸社區。從社會服務取向來分析，蘇格蘭立法視問題解決的主體為社區，不是另行設立機構而是將行政程序導入社區組織參與。以流程確保參與之公平及開放，也對社區組織角色進行權責明定。立法中行政服務的執行方法及分工架構被清楚範定。社區組織，成為立法中設定的被賦權者。

蘇格蘭以法制化的政府補助「撥款透明化」為策略，受補助單位經費有公示責任，政府對社區的補助款也有揭示責任。在社區賦權法中更新了政府經費的規範，更明確地說明了理事會和補助款受款單位的責任。其次，地方議會的待補助名單也要公告，這樣做，是使所有政府資源的爭取者，能在陽光中理解政府資源的分配，政府資源不會成為特定的政治酬庸。議會有義務保留等候撥款的機構名單，一旦待撥款名單過長，政府便有責任進行更迅速的撥款。這是以法律確定社區賦權的可操作性，不使賦權淪為口號。

這五個國家，都制度化地提供參與公眾有參與決策之發言權。社區組織該能夠在影響他們的決定中擁有發言權。參與社區發展方案的企業，則由政府稅賦制度優惠，保護其社區參與動機。

#### 四、社會群體、權責部門、專業工作角色的責任範定

社區發展法的用意是政策性的，是發展性的，是未來性的。立法並不止於針對弱勢社區或有待發展的社區提供服務依據，而是透過社會群體界定及權責部門與專業工作角色的制度設計，使解決問題的運作成為可能。提供政府部門施政的法源依據，展開政策推動使實務發生改變。尤其應重視具自主發展意願與目標的社區群體。

在社會群體範定方面，美國薩諸塞州《社區發展夥伴關係法》創置社區發展伙伴，蘇格蘭規範社區發展參與者皆屬之。

部門權責的觀察方面，加拿大的社區發展工作法促成了社區發展工作的專責機構化，確認了在政府與社區之間有專業機構成為政府科層制度的末端一環的必要。面對大規模國土的開發課題而成立的區域社區發展機構，以資源整合及實務投入可行的策略，跨越了中央及地方既有政治制度，這是務實而不破壞政治分權的作法。蘇格蘭對政府部門揭示責任的明確化，堪稱立法約束行政的典範。國家施政預期成果有預先揭示責任、政策檢核責任、對社區組織的引導責任等，使政府施政不會淪為口號，需具體並有時效地向議會及國民負成果報告揭示之責。其政府自律意識，是先進國家社區發展立法中最務實而領先的。

社區參與的界定與專業工作者的角色，也因立法所面對不同的社會課題而有設計的差異。盧安達與南非針對社區發展工作人員進行立法，究其根源，在於社區發展專責人員被視為當地社區與政府聯結的窗口：既直接提供服務，又取得政府資源分配溝通及問題反映的位置。專業工作者的認定標準、職能規範、角色任務等，在立法之下延伸發展，因而有社區發展工作者認證的衍生法規。

綜合前述社區發展制度的四個面向，將選定國家的立法，分析比較如表 2。

同時為利於對台灣情況的思考，本研究參考學者李易駿（2016）對台灣社區發展歷史制度分析研究內容整理為對照，以作為分析結果的比較材料。

表 2：社區發展立法的四個面向分析比較：英、美、加、南非、盧安達及台灣

分析	社會議題/ 問題	社區發展的理念/ 服務內涵與設計	參與治理/ 權利賦予的架構	社會群體/權責/ 社區專業工作者
蘇格蘭	-社區發展效率 課題 -多元社區部門 整合	-社區自主提案 -明定社區發展優先 事項 -積極市民的理念 -法定公開參與程序 -社區參與需有法定 賦權範圍與目的	-本於賦權理念 -部門的分工設計 -政府具有政策揭示 的法定責任 -法定的社區土地購 買權與轉讓請求權	-政府範定社區參與的 程序及標準 -界定社區伙伴 -社區申請成為社區發 展參與者
美國	-城市沒落與開 發課題 -大都會區貧窮 人口社會問題 -私人投資社會 服務不足	-社區發展的關鍵主 角為私人投資 -設定優先對象 -方案以解決都會沒 落化問題及社區創 新為主	-以補助為政策工具 -以稅賦優惠為誘因 -私人投資包括登記 核可之社區伙伴/ 個人以參與地方社 區開發公司投資抵 稅方式參與	-核心目標為建立社區 發展機制 -界定社區伙伴 -夥伴資格認定標準 -明確的私人開發立場
加拿大	-國土開發課題 -社區永續問題 -在地人口如何 投入	-範定區域型及一般 社區發展機構任務 -整合社區多元伙伴 -經整合程序而形成 的自主區域性社區 發展方案 -社區永續及社區能 力建構導向方案	-範定社區發展的相 關既有單位及組織 的參與角色 -範定區域社區發展 機構的任務 -專業機構中介服務	-核心目標為建立社區 開發機制 -成立中介機構/專業化 的社區發展機構 -解決社區專業協調及 方案規劃力不足的課 題

表 2：社區發展立法的四個面向分析比較：英、美、加、南非、盧安達及台灣(續)

分析	社會議題/ 問題	社區發展的理念/ 服務內涵與設計	參與治理/ 權利賦予的架構	社會群體/權責/ 社區專業工作者
南非	-種族課題 -民主化課題 -民間開發不足課題 -政府與待發展社區溝通課題	-國家立法直接參採澳洲法制 -界定社會發展內涵 -界定伙伴關係 -範定國家發展方案架構 -服務方案的輸送	-以社區發展為國家與社區之居間角色 -中央權力的下放策略 -政府	-社區發展機關專責化 -國家發展管理局 -社區發展專業化 -明訂社區發展員資格 -角色任務、法定職責 -專責機構以社區能力建構為任務
盧安達	-國內治理低度發展 -國家經濟/社會/民主課題 -農村開發及社會服務遞送課題	-社區發展工作的任務為：消除貧窮、促進社區永續、非洲融入世界經濟 -明確化的服務方案類型與輸送方式	-來自國際組織的發展期待與經驗移轉 -明定地方政府的社區發展權責 -明定政府的社區發展經費使用原則	-層級化的社區概念界定及實務分工 -設置社區發展工作協調員/工作職責明定 -有專業工作者及專業工作方法與內容
台灣	-基層建設不足、待重建(1980 以前) -公共服務輸送	-動員居民資源進行硬體建設、維護硬體建設(1990 年以前) -政府各部門對社區組織有任務期待(1990-)	-要求社區組織配合政府的指定工作項目 -居民可在政府指定範疇中提出計畫申請	-部分指定方案有專業指導 -2015 年開始補助地方政府設置中介組織(社區培力中心)

## 伍、代結論：社區作為國民幸福架構與對我國的啟示

### 一、社區政策的時代性新做法

就選樣國家的社區發展制度來看，不可否認的，不同國家賦予社區發展計畫的政策目標與任務並不相同。藉由社區發展作法，來回應社區發展的議題，仍可謂是主要的政策策略。然而，進一步檢視個別國的情況，可以發現國家的社會發展實況、社會理想，仍具有重要的決定性。在英國蘇格蘭關注於居民參與及賦權、在美國關心於社區作為非營利組織投入於福利服務工作、加拿大關心於土地開發及中介組織運作、南非關心於社會福利輸送、盧安達則關心於社會與經濟發展。

相對於各國立法策略與內涵來看，蘇格蘭政府所關注於居民參與及賦權作法，是值得深入理解的新潮流與創新實務作法。透過體系性的治理架構運作，政府鼓勵及引導居民參與社區公共事務，進一步達到賦權效果。更藉由賦權機制，讓社區居民得以自主投入公共事務。為此，也進行相關配配措施的立法，如優先購買權與轉讓請求權等。蘇格蘭政策的作法，具體體現了台灣各界對社區參與及社區賦權的期待，也提供實際的完整案例。當然，在社區參與及賦權設計中，亦實踐了社區組織作為一個微型非營利組織的特性，並指明了社區與政府的伙伴關係。在執行策略上，政府引進專業人員提供社區居民協助、及對社區提供教育訓練培力，以促成居民在社區發展工作之投入，這是將社區發展的培力工作專業化的具體呈現。

## 二、社區，是國民幸福生活的環境架構與幸福的實踐場域

正如本文在文獻檢視段所討論到的，社區作為人們幸福的環境、國家的社區政策的重要性，主要是會成為居民幸福願景的引導。社會政策對國民幸福的影響發生在三個向度的關係之中：幸福和健康，幸福和經濟，幸福與家庭／社區間的關係。福利服務或社會方案以社區為遞送服務單位的各種方案設計，無論是幸福的物質條件，或幸福的生活品質條件（包括社區關係、社區環境、參與治理、健康促進、生活滿意度、社區安全、緊急援助網絡、社會連結等），正是各國社區服務內涵的展現。社區，已被視為是國民幸福的實踐場域，在社會指標系統已正式涵蓋國民個人幸福與社會福祉的內容。

在選樣國家中，政府藉由社區組織作為政策計畫的輸送體系，政府與社區組織共同為居民提供幸福生活的環境架構。在公服務輸送、問題解決層面的有：盧安達，關心於社會與經濟發展；在美國關心於社區作為非營利組織投入於福利服務工作；在南非則關心於社會福利輸送；在加拿大則關心於國土開發與社區角色的永續關係。強調居民參與層面設計的國家則是英國蘇格蘭、美國及南非。

從幾個選樣國家的案例中，可以清楚看到國家透過社區公共服務以實質解決問題，及提供居民參與機會，更助益於居民有成就感、相互接納、對生活環境有影響力、而提升生活滿意度等正面效果，助益幸福指標數面向的提升。

### 三、對我國社區發展法制的啟示

我國的社區發展計畫已推行逾 50 年，早年因應當時社會環境需求的立法，已與當代社會的需要有所不同，這已是眾多學者及實務者共同指出的問題。應進行改革或改變，幾已是社會的共同認知，議題的焦點在於改變成什麼、新的理想為何？制度修改的方向及內容為何？

本文的分析對新制度調整提供部分的啟示，包括：1、國家必須對社區發展政策有較清楚、符合社會條件及需求的政策立場，而政策立場及主張應有學理為基礎而非沒有學理的願景而已。2、國家維持整合社區組織作為公共服務體系輸送的一部分是可以理解的，如何使社區組織投入公共服務體系，應深入建構作法及規範，政府責任不只是將之納入成為服務體系，更應立法提供有學理基礎併促進社區永續的制度架構。3、在社區展方案中，各國已得以落實社區參與及社區賦權、社區發展中介組織、社區培力的內涵與作法、專業協助、公私合作等工作方法與策略，可作我國社區發展實務工作設計的參酌。4、上述工作方法與策略並已被適當的實踐，更可能可以適當融入我國社區發展計畫及體系設計中。綜合而言，本研究選樣國家的社區展法制，有助於我國社區發展立法與制度調整的修改參考。

## 參考文獻

- 李易駿 (2016)。〈轉變中的社區發展：台灣社區發展政策之歷史制度論分析〉。《社會政策與社會工作學刊》，20(2)，175-226。(Lee, Yih-Jiunn (2016). The Community Development in Transition: A Policy Analysis for Community Development from Historical Institutionalism Perspective. *Social Policy & Social Work*, 20(2), 175-226.)
- 李易駿 (2021)。《當代社區工作：計畫與發展實務》(6版)。台北市：雙葉。(Lee, Yih-Jiunn (2021). *Contemporary Social Work: Planning and Development in Practice*, Taipei, Yeh Yeh.)
- 林萬億 (2006)。《台灣的社會福利：歷史經驗與制度分析》。台北：五南。(Lin, Wan-Yi (2006). *Taiwan Social Welfare: Historical experience and institutional analysis*. Taipei: Wunan.)
- 楊孝滌 (2004)。〈社區營造條例、社區法與社區發展實質運作〉。《社區發展季刊》，107，32-41。(Yang, Hsiao-Rong (2004). Community Building Regulations, Community Law and the Practice of Social Development. *Community Development Quarterly*, 107, 32-41.)
- 賴兩陽、吳明儒 (2012)。〈社區發展法草案研訂重點與建議內容〉。《社區發展季刊》，138，124-137。(Lai, Liang-Yong and Ming-Ru Wu (2012). The Key Points and Suggested Content of the Draft Community Development Law, *Community Development Quarterly*. 138, 124-137.)
- 劉立偉 (2008)。〈社區營造的反思：城鄉差異的考量、都市發展的觀點、以及由下而上的理念探討〉。《都市與計畫》，35(4)，313-338。(Liu, Li-Wei (2008).

Reflections on Community Construction: Consideration of Differences between Urban and Rural Areas, Perspectives on Urban Development, and a Bottom-up Approach, *Journal of City and Planning*, 35(4), 313-338.)

簡慧娟、王燕琴（2012）。〈我國社區發展工作現況與未來展望〉，《社區發展季刊》。138, 4-11。(Jen, Huei-Chuang and Yen-Ching Wang (2012). Current Status and Future Prospects of my Country's Community Development Work. *Community Development Quarterly*, 138, 4-11.)

衛生福利部（2020）社會救助及社工司《社區發展工作推動現況》，資料檢索日期：2021.03.19。網址：<https://dep.mohw.gov.tw/dosaasw/cp-554-4789-103.html>。(Ministry of Health and Welfare (2020) Department of Social Assistance and Social Work “Current Status of Community Development Work”. Retrieved 19-03-2021, from <https://dep.mohw.gov.tw/dosaasw/cp-554-4789-103.html>)

Adler, A., and M. Seligman (2016). Using wellbeing for public policy: Theory, Measurement, and Recommendations. *International Journal of Wellbeing*, 6(1), 1-35. Retrieved 03-03-2021, from <https://www.internationaljournalofwellbeing.org/index.php/ijow/article/view/429/533>.

Ambrosino R. (2008). *Social Work and Social Welfare: An Introduction*. Belmont, CA: Brooks/Cole/Cengage Learning.

Aspalter, Christian (2006). New Developments in the Theory of Comparative Social Policy. *Journal of Comparative Social Welfare*. 22(1), 3-22.

- Atkinson, S., A. Bagnall, R. Corcoran, J. South and S. Curtis (2017). What is Community Wellbeing? Conceptual review. Retrieved 17-09-2017, <https://whatworkswellbeing.org/blog/what-is-community-wellbeing/>.
- Beck, W., L. van der Maesen and A. Walker (Eds.) (1998). *The Social Quality of Europe*. The Polity Press: Bristol.
- Cabaj, M. and L. Weaver (2016). *Collective impact 3.0: An Evolving Framework for Community Change*. Canada: Tamarack Institute.
- Cavaye, Jim (2006). Understanding Community Development. In Cavaye *Community Development Journal*, 105(1), 1-19.
- Christens, B. D. and P. T. Inzeo (2015). Widening the View: Situating Collective Impact among Frameworks for Community-led Change. *Community Development*, 46(4), 420-435.
- Craig, G. (2007). Community Capacity Building: Something Old, Something New? *Critical Social Policy*, 27, 335-359.
- Department of Welfare (1997). *White Paper For Social Welfare- August 1997*. Republic of South Africa. Retrieved 20-08-2020, from <https://www.gov.za/documents/social-welfare-white-paper-0>.
- Edward E. Haworth Title I of the 1974 Housing and Community Development Act and Its Impact On Local Communities. Retrieved 20-10-2018, from <https://digitalcommons.pepperdine.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=2271&context=plr>.
- FAOLEX (2012). National Development Agency Act. Retrieved 15-12-2018, from <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/saf123683.pdf>.

- Farley, O., L. Smith and S. Boyle (2009). *Introduction of Social Work*. London: Pearson.
- Fischer, Frank G., J. Miller, and M. S. Sidney (2006). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Methods, and Politics*. New York: Marcel Dekker.
- Government Gazette (2001). Social Development Act, No. 22319, Vol. 431 Cape Town, MAY, 23, 2001, Retrieved 20-02-2021, from [https://www.westerncape.gov.za/assets/departments/social-development/advisory\\_board\\_on\\_social\\_development\\_act\\_20011.pdf](https://www.westerncape.gov.za/assets/departments/social-development/advisory_board_on_social_development_act_20011.pdf).
- Gross National Happiness Commission Secretariat (2015). *Outcome Evaluation of Economic Development policy: Policy Measures for Industrial Development in Bhutan*. Research and Evaluation Division, Gross National Happiness Commission Secretariat, Royal Government of Bhutan.
- Henderson, Paul (2005). *Including the Excluded*. Bristol: Policy Press.
- Kania, J., and M. Kramer (2011). Collective Impact. *Stanford Social Innovation Review*, 9 (1), 36-41.
- Kenny, S. (2007). *Developing Communities for the Future* (3rd ed.). South Melbourne: Thompson.
- Kretzman, J. P., and J. L. McKnight (2005). *Discovering Community Power: A Guide to Mobilizing Local Assets and Your Organization's Capacity*. Illinois: ABCD Institute.
- Lee, S. J. and Y. Kim (2015). Searching for the Meaning of Community Well-Being. In S.J. Lee et al (eds), *Community Well-Being and Community Development*, *Springer Briefs in Well-Being and Quality of Life Research*, Springer

International Publishing Switzerland, DOI 10.1007/978-3-319-12421-6\_29.

Lovett, John A. (2010). *Progressive Property in Action: The Land Reform (Scotland) Act 2003*, 89 NEB. L. REV. Retrieved 21-10-2020, from <https://digitalcommons.unl.edu/nlr/vol89/iss4/5>.

Labonte, R. (1999). Community, Community Development and the Forming of Authentic Partnerships: Some Critical Reflections. In M. Minkler (Ed.), *Community Organising and Community Building for Health*. New Brunswick: Rutgers University Press.

Laura Wolf-Powers (2014). Understanding Community Development in a Theory of Action Framework: Norms, Markets, Justice, *Planning Theory & Practice*, 15(2), 202-219, DOI: 10.1080/14649357.2014.905621

Legislation Division, Department of Justice (2018). Community Planning and Development Act, Canada. Retrieved 05-12-2018, from <https://www.justice.gov.nt.ca/en/files/legislation/community-planning-and-development/community-planning-and-development.a.pdf>

Kania, J. and M. Kramer (2011). Collective Impact. *Stanford Social Innovation Review*, 9(1), 36-41.

Midgley, J. (1995). *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*. London: Sage.

Ministry of Local Government (2008). Community Development Policy. Republic of Rwanda. Retrieved 05-01-2021, from <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/98538/117303/F187363017/RWA-98538.pdf>.

Massachusetts Association of Community Development Corporations (2015).

- Community Development Partnership Act Summary of the Legislation (H.3707/S.1427). Retrieved 30-10- 2018, from <https://www.bizjournals.com/boston/news/2017/11/03/why-the-community-investment-tax-credit-deserves.html>.
- Monteiro, Alcides (2014). The Active Role of Community-based Organizations in the Local Redefinition of National Policies. In *REVISTA DE CERCETARE SI INTERVENTIE SOCIALA*, 46, 203-215. Retrieved 24-8-2019, from [https://www.researchgate.net/publication/286761166\\_The\\_active\\_role\\_of\\_community-based\\_organizations\\_in\\_the\\_local\\_redefinition\\_of\\_national\\_policies](https://www.researchgate.net/publication/286761166_The_active_role_of_community-based_organizations_in_the_local_redefinition_of_national_policies).
- Nova Scotia Government (2012). Our Framework for Social Prosperity. Retrieved 05-01-2021, from [https://www.novascotia.ca/coms/departement/documents/Weaving\\_the\\_Threads.pdf](https://www.novascotia.ca/coms/departement/documents/Weaving_the_Threads.pdf).
- Nova Scotia Government (2018). Nova Scotia Community Development Policy. Retrieved 05-02-2021, from <https://www.ceaa-acee.gc.ca/B4777C6B-docs/WP-1826.pdf>.
- OECD (2017). Multilingual Summaries How's Life? 2017 Measuring Well-being. Retrieved 12-01-2021, from [http://www.oecdbetterlifeindex.org/media/bli/documents/how\\_life-2017-sum-en.pdf](http://www.oecdbetterlifeindex.org/media/bli/documents/how_life-2017-sum-en.pdf).
- Office of the Legislative Counsel (2018). Regional Community Development Act of 1996. Canada. Retrieved 11-12-2018, from <https://nslegislature.ca/sites/default/files/legc/statutes/regioncd.htm>.
- Phifer, Bryan M. (1990). Community Development in America: A Brief History. In *Sociological Practice*, 8(1), 18-31. Retrieved 20-10-2020, from <https://digital>

[commons.wayne.edu/socprac/vol8/iss1/4/](https://commons.wayne.edu/socprac/vol8/iss1/4/).

Powell, T. (2014). *National Well-Being Measures*, March 2014, Office for National Statistics, Retrieved 20-09-2020, from <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/wellbeing/articles/measuringnationalwellbeing/2016>.

Price-Robertson, R. (2011). *What Is Community Disadvantage? Understanding the Issues, Overcoming the Problem*. Melbourne: Australian Institute of Family Studies.

Sanders, Irwin (1958). 徐震 (譯) (1982)。《社區論》。台北：黎明。

Scottish Government (2017). *Community Empowerment (Scotland) Act 2015, Participation Requests-Consultation on Draft Regulation : Analysis of responses*. Retrieved 03-06-2019, from <https://www.legislation.gov.uk/asp/2015/6/contents/enacted>.