

研究論文

探究社區根本的價值與能量—
從英國的社區培力與發展經驗探討
臺灣的社區培力機制*

蔡弘睿**

臺北市社區組織培力方案社區輔導員兼任組長

張菁芬***

國立臺北大學社會工作系副教授

臺北市社區組織培力方案計畫主持人

收稿日期：2016年4月2日，接受刊登日期：2016年7月15日。

* 本文作者感謝兩位匿名審查委員提供具體意見。

** 第一作者：fjumax@gmail.com

*** 通訊作者：drchang@mail.ntpu.edu.tw

中文摘要

臺灣透過社區發展作為推進公眾事務參與以及各項基層建設的歷史已屆五十年，在政策驅使以及民間自發性帶動之下，以社區為本的行動服務也漸趨多元。而為了協助社區能夠有效凝聚在地力量來回應當地的需求，由政府自辦或委託專業單位辦理社區培力的方案也在各縣市如火如荼的發展，然而在專業力量投入社區培力近十年的過程中，卻已出現將社區發展導向過度工具化的現象，無論是專業培力者或工作者，都在不斷追逐資源的過程中忘卻基層組織應發揮社會變遷與正義公平促進的抗衡力量。反觀英國的社區發展歷史脈絡，試圖與打擊貧窮或排除等社會議題緊密扣連，在公私協力體制中也相當強調夥伴關係的權力授與以及參與式社區治理的理念實踐。本文試從英國的社區發展與培力經驗，與本土的社區發展及培力機制做一個參照，從民間草根力量的角度出發，省思基層社區與培力單位如何協力來因應無所不在的社會排除風險，以回歸社區發展最根本的價值與能量。

關鍵字：社區培力、社區能力、社會排除、社會資本

Return to Basic Value: Explore the Empowerment Mechanism of Community in Taiwan from Community Development Experience in Britain

Hung-Jui Tsai

Hung-Jui Tsai, Counselor & Leader of Program for the Community Empowerment in Department of Social Welfare of Taipei City Government.

Chin-Fen Chang

Chin-Fen Chang, Associate Professor, Department of Social Work, National Taipei University

Abstract

In Taiwan, there are over five decades to construct both on the community grassroots and community development to promote public participation. Basing on the policy-driven and the civil spontaneity, community-based action services have become increasingly pluralistic. In order to effectively assist communities to gather in force should be back and forth to the needs of running the government or commission specialized units to handle Community Empowerment program is also developing counties in full swing, but in the professional investment community strength training force for nearly a decade the process, already appears to guide community development tools over the phenomenon, whether professional or worker training force, are forgotten in the process of chasing resources grassroots organizations should play a counter force social change and justice and equity promotion.

In contrast, viewing the historical context of community development in Britain, social issues are more with trying to combat poverty or exclusion; public and private cooperative system is also considerable emphasis on partnerships with delegated authority as well as the concept of participatory community governance practices.

This paper tries to review the experience of community development and empowerment mechanism in Britain as a reference, rethink how far the grass-roots communities and empowerment units work together in Taiwan to cope with the ubiquitous the risk of social exclusion, in order to return to community value.

Keywords: Social empowerment, Community capacity, Social exclusion, Social capital

壹、前言

臺灣近十多年來以「社區」為場域的實務工作推動幾乎已成為一門顯學，從社政部門所主力推進的福利服務社區化、藝文界所倡議的藝術進入社區行動，乃至於公衛護理與醫療部門持續倡導的社區健康促進，再到所謂的安全社區、社區產業、田園社區、友善校園社區等實務走向，都可明顯感受到來自民間做為發動引擎的多元活力。而社區能有現今蓬勃發展、百花齊放的局面，其榮景也並非一蹴可及，其間仍有許多來自政府或民間在政策或趨勢觀念上的帶動，努力為社區發展與社區營造在不斷面臨被邊緣化的風險下撐出各種實踐的空間。若回溯以「社區發展」為名的臺灣社區工作起源，則 1969 年來自聯合國發展方案（UNDP）的社區發展專家來臺成立「中華民國社區發展研究訓練中心」協助推動訓練發展工作絕對是重要的里程碑，而後從原有的「基層民生建設工作」及「國民義務勞動工作」所合併而來的社區發展工作，則奠定了現今臺灣社區基層組織發展茁壯的藍圖基礎，其後歷經 1975 年臺灣省政府社區發展十年計畫；1980 年「社區發展後續第一期五年計畫」；1983 年內政部頒布「社區發展工作綱領」、1991 年修訂社區發展工作綱領並改以人民團體法的組織型態來運作社區；1994 年文建會提出「社區總體營造」計畫，「由下而上」、「居民自主參與」、「永續發展」的理念逐漸被重視；1996 年內政部「推動社會福利社區化實施要點」則是社區開始邁向福利照顧的起源；其後 2002 年之後的「新故鄉社區營造計畫」、「臺灣健康社區六星計畫」、「福利化社區旗艦競爭型計畫」、「農村再生條例」、「永續社區」（sustainable community）、「幸福家園」等來自中央政府所發動引領的政策方針，配合不同政府部門如環保、農業、觀光等業務單位在社區中的陪伴紮根，加上民間各類型非營利組織或社會團體所投入的各種資源、觀念與行動，都讓臺灣的社區發展工作逐步走出公共設施建設、生產福利建設

以及精神倫理建設的框架限制，而有了更多元的路線與樣貌。從國家的基礎工程建設路線出發欲解決社會變遷所帶來的城鄉發展差距，演變為福利多元主義與新自由主義之下希望由基層組織能夠擔負起部分凝聚地方共識與解決社區問題的責任，無論從政府或民間的角度觀察，隨著政府功能失靈以及社區主義的興起，社會所希望賦與社區組織的功能與價值似乎也有越來越加重的狀況。

誠然，臺灣的社區發展從移植歐美與聯合國的國際經驗，逐漸形塑出本土的運作基模，一路走來其成效確實遭受諸多質疑，包括政府部門各行其事不見統合所導致的資源分散與重複浪費、認為以社會福利服務做為路線主軸窄化了社區發展的空間，以及基層組織對政府產生嚴重依賴，無法產生由下而上的覺醒意識或自主能量等爭議。但不可否認的，也正因為社區工作的千頭萬緒，有心投入社區實務的夥伴們其實擁有極大的揮灑空間，面對這麼多的議題與資源，實務工作者必須對社區行動服務的規劃與倡議有足夠掌握運用的能力。然而，從實務工作者對於知能與技術策略的學習到真正學以致用的過程，這當中其實有幾個非常值得深究的議題，一是社區是否能正視並了解組織所扮演的社會變遷媒介功能，並願意透過持續性的學習成長來增益社區知能；二是社區應該要具備什麼樣的能力來帶動基層組織的動員與改變；三是自發性且志願性的社區組織究竟有無能量肩負起促進社會變遷的責任；四則是如何透過各種能力的培養或提升來強化社區原本所蘊含的草根能量，而組織培力工作者又如何透過陪伴歷程來增進與基層社區的工作關係？本文將試圖透過對上述問題的探索檢視，搭配英國對於社區發展與社區培力的經驗，透過相互映證比對的方式，重新省思臺灣現今社區培力工作推動的策略與方法。

貳、社區培力，要培養出什麼力量？

不同於早期由政府主導帶動而社區扮演被動配合的角色，社區其實越來越被鼓勵能夠發展出自身的能動性與自主力，因此有關社區能力培養（Community Capacity Building, CCB）的相關概念與文獻也陸續在 1990 年代開始出現。誠然，面對龐雜的地方議題與社區需求，社區工作者確實需要有更多的營造方法或能力來對應，藉此尋求解決與提升之道。從社區培力實務工作的角度觀之，一個社區若要能夠確實發揮帶動社會參與或社會變遷的功能，其實需要擁有非常多元的能力（Millar, 2005）：包括，凝聚社區共識的能力、對於資源與組織網絡的掌握整合能力、對於社區組織永續健全發展的能力、對於社區行動的宣導與行銷能力、關注風險群體遭遇貧窮或排除威脅的關懷能力、與政府或相關組織部門的互動與串聯能力、對於社區行動的規劃與執行能力、對於組織人力的招募培訓與運用能力等，而在這麼多的能力當中，社區組織究竟應該要具備什麼樣的能力才算是理想標準，對於通常都是由一群懷抱理想與熱情的志工所組成的組織團隊而言，這些能力又該如何培養、提升與薰陶，也常是社區發展推動實務中一個很現實的難題。為此，本文有必要先釐清所謂社區的能力到底是指哪方面的能力？

不同專家對社區能力的意涵有不同的看法，Laverack（2006:267）指出，「社區能力是指社區能夠引出改善其生活之資產的過程」；Glickman & Survon 等（1998）也提出了五項彼此間具有關聯的社區能力組成要素，包括資源能力、組織能力、方案規劃能力、網絡能力以及政治能力，其論述似乎與臺灣目前社區組織培力服務的提供方針相對吻合；Chaskin, Venkatesh, and Vidal, 2001）則認為所謂的社區能力是指「人力資本、組織資源以及社會資本的互動，其可以

做為解決社區問題或改善/維持社區福祉的方法，且此種互動是透過個人、組織所形成的社會網絡或社區體系中來運作」，該論述是期待基層組織可以透過意識和權力的激發，產生集體行動以增益社會資本的累積，並認為社會資本的提升亦有助於共識的凝聚；而臺灣學者詹秀員（2009）則融合了國內外學者對於社區能力發展的論述，認為社區能力是指「社區中的個人、組織及網絡基於共同意識、具備問題解決能力以及擁有豐富資源等因素，可以透過某種程度的動員來實踐、解決與滿足社區居民的共同性需求，以有效提升社區福祉及永續發展能量」。

上述對於社區應具備能力的界定大致上可分為三種層次：一者為社區工作的實務操作能力，例如提請補助案、資料文書建檔、專案執行規劃、資源連結運用、需求與問題評定能力等皆屬於此類；第二層為社會資本所指陳的社區網絡關係營造與維繫層次，包括組織動員與領導能力、網絡聯結能力、溝通與凝聚意識能力等較具抽象性的操作能力屬於此類，第三個層次則屬於精神與價值層面，例如社區未來發展願景、社區營造價值的論述能力、推動公民參與及社會影響力甚至是追求公平與社會正義等；此等能力雖然仍相對抽象，卻已非操作性能力，而是主導整體社區發展核心走向的關鍵能力，有別於社會資本論述仍較偏向各種操作性層次的運用，此一層次所追求的目標已不僅僅是「如何做社區工作」，而是進一步昇華為「做社區工作是為了改變什麼」。若從社會風險及因應社會變遷的角度思考，社區其實需要有更明確的省思及路線抉擇，明白現在以及未來的實踐努力是為了扭轉或影響哪些社會議題或現象，換言之，讓社區了解為何而行動、理解在實踐行動背後所潛藏的價值脈絡，應是最終要培養社區該具備的意識。

然而，回顧臺灣當前的社區發展樣態，位處不同發展層級的社區，各自所擁有的社區能力存在著明顯的差異，對於停滯型、消極型的社區而言，可能連基礎層次的實務操作能力都有待提升，而潛力型社區在具體或抽象的操作能力上已漸趨純熟，但對於精神與價值層面的論述與擘劃能力可能就相對缺乏，而所謂符合理想能力的成熟社區，應該都得具備上述的三種能力。不過，目前臺灣社區的實務發展似乎將「懂得善用資源、會財務健全運作、文書資料整理能力強、會寫補助案爭取經費、能夠辦理許多大型的活動、能夠動員很多社區民眾」等較符合操作性能力準則的協會就視為發展尚稱成熟穩健的社區，其實某種程度也將社區能力的層次變得過度淺碟化及工具化，而忽略了社區工作的價值乃是基於透過集體的意識行動激發，進而對社會需求以及社會風險產生結構性的回應。蓋依據聯合國對於社區發展的定義，其認為應是由社區民眾進行社會行動的過程（a process of social action），也就是所謂的社區能力並不是「少數幾個人擁有的能力」，而是多數社區居民能夠對於社區未來的走向有著共同意識因而產生集體行動來提升或改變現況，此種對於社會風險的覺醒、凝聚、動員與積極性因應或許才是社區最根本，也是最核心的能力與運作價值。

參、本土化的社區培力經驗

社區的經營只是仰賴熱情與理想是難以成事的，如果沒有組織、動員與規劃的能力做為後盾，社區工作很可能就淪為少數人把持或一時興起的隨機行動。誠然，沒有一個社區組織在先天上就擁有良好齊備的能力，在缺乏專業工作者或專業組織的帶領下，多半僅能從實務推動的錯誤教訓中摸索出一些改善經驗，而透過社區培力的學習、省思與成長過程，社區組織中的成員與民眾可以在更

有方向目標且有策略方法的前提下推進社區改變的可能。Wallerstein（1992）即提出所謂的社區培力其實是指一種社會行動的過程，社區組織透過一系列有計畫有組織的集體行動過程，來促進社區民眾的參與，藉此改善社區生活以及促進社會公平正義的目標，而羅秀華（2014）等亦曾指涉社區培力是指培養一個社區擁有「善用存在資源」、「建立網絡關係」以及「社區成員集體參與社區行動與解決問題的共同機制」等能量，其實亦與 Wallerstein 的定義相吻合，但無論是何種能力的培養，關鍵都在於社區民眾或社區組織是否能夠產生集體行動與公民自主自覺的意識，社區培力的第一步最重要的是「意識覺醒」，了解要培養什麼樣的社區經營能力固然重要，但要透過何種培力機制來學習這些能力，也是相當重要的關鍵。

臺灣由於長期以來一直將社區發展視為政策推行的基層工具，過去除了政策的宣導之外，其實很少注重關於基層組織能力的培養，也缺乏對於社區組織永續發展與體質健全化的輔導。而後隨著民間力量與基層意識的提升，加上近十多年來以社區為主體的政策推動已成為各政府部門施政的基礎核心項目，這才慢慢喚起政府重視社區能力的培養提升。不過，對應臺灣社區發展路線的紛雜多元，各部門對於社區的培力途徑仍舊是「各唱各的調」，包括投入社區總體營造的主力單位文建會（現為文化部）努力推動的造人工作；環保署為了環境再造而推出的環境保護志工組訓、營建署推出社區規劃師培訓制度以推動城鄉風貌特色再造，其他還包括農委會、教育部社教司、警政署等單位也各自針對政策的權責業務推出一系列的人才培育計畫。社政單位做為社區組織的統籌管理單位，自然也希望透過專業性的知能培訓打造社區實務工作者成為社區專案經理人，於是數年來各縣市政府社政單位以雨後春筍般的速度陸續成立社區育成中心或推出社區培力計畫，例如臺中市政府委請專業輔導團隊成立社區育

成中心，針對山海屯各分區進行社區陪伴輔導工作；桃園縣政府（現為桃園市）成立社區培力中心致力於推動社區小旗艦的培力計畫；臺北市政府亦自 2012 年委由專業團隊承接社區組織培力方案，其他如南投、臺南、高雄等各地的縣市政府也各自推出一系列有系統規劃的社區培力計畫，委由學者與富有營造經驗的實務工作者擔任培力諮詢專家角色，同時亦有部分政府投入經費聘任專任工作人員協助社區培力工作之推動。

然而，綜觀目前各縣市政府投入社區培力工作的實質運作內涵，或許受限於基層組織的營造知能與公民參與地方意識仍較為淺薄的關係，目前主要的社區培力工作有大部分仍是提供工具性營造知能與基礎社區營造人才的培養，主要工作大致包括：

- 一、社區基層人才與志願服務者的組織培訓及教育工作：包括辦理志願服務基礎與特殊訓練、辦理各區志工在職訓練、輔導成立志願服務運用單位或參與祥和計畫、飛鳳計畫等政策性志工團隊運作...等。
- 二、輔導社區辦理基礎社區調查工作：包括輔導協會進行社區資源盤點、福利人口群與人口結構調查、社區問題與服務需求調查以及組織環境條件分析（例如 SWOT 或五力分析等）等，主要在於協助協會對於社區總體的發展概況與困境有基礎的掌握。
- 三、計畫撰寫與規劃執行的實務能力培養：申請各單位的補助案件幾乎已成為社區發展協會的主要能力之一，透過培力團隊的陪伴與輔導，社區夥伴可以從中學習計畫書的提案撰寫技巧，並嘗試提升活動或年度專案的規劃能力做為後續組織動員與確立協會長期發展方向的後盾，更重要的是透過專案的補助，可以為社區並不豐裕的財源帶來較穩定的收入。

- 四、資源網絡串連與社區組織間的合作聯繫推動：培力團隊可以發揮橋接平台功能，讓各社區發展協會之間可以產生資源或行動上的合縱連橫。例如，大旗艦或地方小旗艦計畫的推行輔導，或者是透過社區間的交流、參訪與觀摩等形式實地學習彼此經驗，創造互利互助或協同發展的契機；又或者也可扮演專業組織與社區組織間的介接角色，一來可提升社區運用專業組織資源拓展服務的能量，二來也使得社會資源可與基層組織做更緊密的結合以提升服務的可及性。
- 五、社區營造知能與實務運作的學習：從基礎會務財務的管理運作與人團法規認識，到後續多元業務發展相關的知能與工具學習，甚至拓展到包括議題行銷推廣、社區產業創發、社區共識凝聚與動員促進、服務創意發想等層面，培力團隊可透過辦理系列性的講座、課程或走動式觀摩等途徑，使社區夥伴形成學習組織，強化營造知能的視野與運用能力。
- 六、福利服務社區化及其他相關營造工作的推動與推廣：包括協助社區配合政府各項補助政策或依據地方實際福利人口之需求推行社區化福利方案。例如，輔導成立社區照顧關懷據點、辦理風險家庭關懷訪視與資源轉介服務、兒童課後托育照顧、暑期兒少夏令營、新住民關懷成長班、獨居長者送餐問安、提升婦女就業技能或家暴等高風險問題的防治等服務，都可透過縣市政府、專家學者輔導團與培力團隊的協力輔導，幫助社區統合與尋求資源來開辦相關服務，某些時候培力團隊也必須肩負福利政令宣導或補助案推廣等事宜。
- 七、行政管理與文書資訊系統處理能力的提升：雖然是屬於最基礎的營造知能，但由於社區發展協會多半為高齡志工投入，對於文書資料的整理呈現以及資訊文書系統的運用能力通常較薄弱，因此部分培力團隊也會視情況協助

文書與資料建檔保存能力的提升，另外協助社區運用網站與資訊平台的經營提升能見度、提供社區進行影像記錄保存教學，或者是辦理資訊化教學課程也是常見的服務之一。

八、社區發展評鑑工作的輔導：因應縣市政府或中央層級的社區發展工作評鑑，對於新投入評鑑或者是尚有成長空間的社區，部分縣市的培力團隊也扮演了資料整理呈現、營造價值萃取建構、凸顯特色發展面向、組織分工動員與評鑑業務擇定的輔導功能。

九、針對社區領導幹部或潛在的組織經營人才，辦理幹部策勵研習營或社區發展工作基礎培訓課程。

統合上述縣市政府推動社區組織培力服務的提供概況，可以發現臺灣現行的社區培力機制仍存在幾個限制：第一是主軸的培力對象仍是以社區中少數的領導幹部為主，鮮少針對社區整體參與民眾的培力與服務；第二是培力服務多半是針對區域內的所有社區進行總體性的能力提升，培力工作團隊成員或專家諮詢團隊往往因為業務負荷而無法針對特定具有發展潛力的社區組織進行深度長期的陪伴；第三則是培力服務內容仍較傾向於工具性知識的提升，缺乏更深層的營造價值體認；第四則是社區組織對於培力團隊所提供的諮詢建議常常無法或無力配合，且未考慮到社區實務情境中的複雜程度，形成專業意見與實務運作無法相互結合的鴻溝；第五則是社區培力的走向經常會被政府政策、補助案件申請以及社區評鑑等制度影響，協會很難在不受這些強力因素的影響下而自主產生營造議題及參與意識，致使培力意涵中的意識覺醒與動力激發無法出現能量，無法擺脫由上而下的運作機制。但客觀論之，透過了政府以及專業組織團隊有計畫性的陪伴與輔導，加上提供了不同發展層級社區的個別化培力服務，社區發展協會至少可以逐步跳脫隨興而至或土法煉鋼的營造方法，減少錯

誤經驗的摸索，以更有效率、計畫、步驟的形式帶領社區民眾以集體行動來發揮社會變遷的能量，這確實已經在臺灣各地有參與培力的社區當中，看見這樣的正向改變。

肆、英國的社區發展與社區培力經驗

如前所述，相較於本土的社區培力實務走向，是採取實用性的工具性知識或操作性能力為主，且可能對於鄰里的社會風險與排除議題缺乏縱深的認識及因應，英國在社區新政的發展經驗上，則更能凸顯當代公民社會透過參與式治理達到打擊社會排除並促進社會包容的精神，其所觸及的層次已經不是單純「如何擾動社區」，而是「如何透過多元社會團體的協同治理來回應區域的需求議題」，這一點正是臺灣目前推動社區工作最大的盲點與限制所在。

如上所述，本土化的社區發展與培力經驗基本上和英國的經驗存在著明顯的取向差異，本文之所以選擇以英國的社區發展與新政經驗，作為與本土社區培力工作經驗的比較對象，有幾個主要因素：一是從英國新工黨在 1997 年上臺後對於社區工作的發展脈絡觀之，其社區鄰里方案的規劃執行皆有一套清晰的價值與運作策略，就是與打擊貧窮或多元排除等社會議題緊密扣連，在本段落後續對於英國社區發展經驗的陳述中，便可以感受到在公私協力體制中對於夥伴關係的權力授與以及參與式社區治理的理念實踐，其經驗對於臺灣目前只重視操作性能力而忽略風險思辯及參與覺醒的社區培力發展瓶頸，或許可產生一些警醒作用；二是英國社區政策的推動長期是從弱勢鄰里的打擊社會排除以及「以區域為本」(area-based services)的思維進行思考設計，以回應持續性與不斷擴張的貧窮風險 (Stepney & Popple, 2008)，相較於臺灣的社區發展歷程鮮

少重視關於貧窮與社會風險的因應，目前仍停留在社區營造知能培養與志願服務人力招募訓練的階段，英國的社區工作發展，似乎有著更深層的推行方向，與解決貧窮風險與社會排除議題有相當深切的關連，本文也希望藉由對於英國在社區層面的政策擬定與實務推動經驗，為本土社區發展培力之核心理念仍顯淺碟的趨勢找出發展破口。

回溯英國早期的社區工作實施模式，例如社區組織睦鄰運動的運作，儘管對於消弭貧窮與階級對立確實有所幫助，但也曾被批評為「慈善式父權」(charitable paternalistic organizations)，是一種基於上層與中產階級為了有效壓制貧富不均而對於下層階級的指導與施捨；而後在 1920-1950 年代，眾多社區工作人員在政府的支持下陸續成立了社區工作組織，隨後進入了一段很長的發展停滯期，直至 1968 年~1970 年代中期英國社區發展有短暫的復甦，包括推出社區發展計畫 (community development projects) 與都市方案 (urban programme)，但這些方案的本質基本上是為解決都市移民以及社會弱勢人口群的適應與福利依賴問題，本質上仍是為了因應社會問題而存在的一種計畫性社區政策(李易駿，2011：41-42)。1970 年代後期因著福利國家縮減的影響，英國政府對於社區所提供的援助資源大為減少，此時也漸趨轉為社區工作者投入社區照顧等福利服務的情形；隨著 1997 年新工黨執政後，開始將社區視為改變的樞紐，致力於透過社區能量的復甦及培植來打擊社會排除 (anti-social exclusion) 所造成的貧窮蕭條與剝奪，因而在「以區域為本」(area-based services) 的前提下啟動「社區新政計畫」(New Deal for Community, NDC)，針對全國較貧困的 39 個社區鄰里透過長期性、密集性的服務投入，希望可以藉此協助高風險群體提升就業、減少犯罪、改善健康、提升技能以及擁有較佳的住宅與生存空間 (ODPM,2003)。

社區新政認為社區負有「鄰里革新使命」(Commitment for Neighborhood Renewal)，在政策推動方針中鼓勵社區民眾可以和地方服務提供者以及社區志願服務部門及企業建立地方性的策略夥伴關係(Local Strategic Partnership, LSP)，相關的作為包括成立中央層級的「鄰里更新委員會」(Neighborhood Renewal Unit, NRU)、鄰里更新團隊(Neighborhood Renewal Team, NRT)等組織，希望透過政府的賦權以及由下而上的居民參與，可以讓社區居民決定地方的未來發展，有權力表達及參與在某些反貧困或公共事務的改善提升行動中(improved performance of public services)，擴大與深化在地社區能力的機會(widening and deepening empowerment opportunities locally)，以共同致力於鄰里革新，打破由政府部門對地方下達政策指令的運作模式，這些組織在基層社區、政府部門及地方策略夥伴之間扮演了非常重要的意見協調、互動與決策功能(Duncan, 2000)。除了在運作組織體質上的變革之外，在社區新政中同時也提撥設置社區培力基金(Community Empowerment Fund)及成立社區基金會(Community Chest)來支持社區工作與社區性施政工作，社區基金會更透過補助鼓勵志願服務人力投入社區整合活動並培養解決地方問題的能力，其主張透過居民的意見調查蒐集需求，鼓勵居民表達意見，並提供技術和知能培訓，以協助社區居民能夠參與LSP(地方性策略夥伴)與地方建設當中(Richardson, 2005:99)；以蘇格蘭為例，蘇格蘭地方議會分別在2014及2015年通過社區營造條例(Community Empowerment Bill-Scotland)的實施，該條例明文授權社區組織有權力可以為自身的公共議題發聲，也有權力可以要求當地的服務提供機構必須更加緊密與社區保持合作。

除了透過「鄰里更新委員會」(NRU)以及鄰里更新團隊(NRT)，運用社區培力基金和社區基金會的支援來投入風險弱勢鄰里的各項社區組織串連與

自主營造工作之外，針對一般的社會大眾及鄰里也運用社區中心的服務模式來提供初級性、在地性的直接服務，在一定的人口規模的城鎮或行政區中設置社區服務中心，由非營利組織或政府部門承攬營運，依所在地的人口群結構及地域性需求，提供各種普及性的市民服務或針對特殊人口群推展各項關懷服務工作，社區中心的財源除了由當地政府財源支應之外，也包括彩券盈餘、企業資助、使用者付費、場地租借等管道維持營運成本所需。以英格蘭的 Kentish 鎮為例¹，該地區的社區中心針對一般成人、五歲以下幼童、兒童以及年長者提供各種支持性的服務，例如中心配合政策開設工人學苑，提供包括求職協助、資訊產業課程研習、發展自雇或自營事業的諮詢、理財儲蓄知能、護理知能訓練等課程；年長者在中心可以得到的服務則有按摩放鬆、體適能課程、資訊化產品使用教學，另成立社交俱樂部提供關係網絡交誼之平臺，針對學童、親子以及五歲以下的孩童則設計有基礎動畫課程、多元語言及文化學習等課程，對於移民群體也提供基礎英文會話訓練等扶助，而不同區域的社區服務中心所提供的服務也各不相同。

由上述案例可觀察到在英國社區能量的發展內涵中，除了區域更新以及鄰里貧窮風險的問題對應之外，也相當著重社會包容、知能成長、職涯接軌等積極性作為。與臺灣的社區發展經驗相較，上述由社區中心所提供的課程或服務，在臺灣可能是由不同的單位組織分頭推動，例如社區學習是由社區大學主導，另外亦有社區發展協會、樂齡學習中心、新移民會館、親子館等單位也都散落在範圍大小不一的區域中服務著多元群體，至於在政策定義中肩負推動社區發展工作重要基地的社區發展協會，所能扮演的功能與服務範疇相較於英國的社區中心是相對有限的，一般具專業性的非營利組織較少投入到社區場域提供服

¹ <http://www.ktcc.org.uk/>（資料檢索日期：2016/3/21）

務，社區發展協會則多由在地居民自發性成立，運用志願服務人力以及政府所提供的政策性補助來開發各種基層服務，但每個協會開發與連結資源的能力不一，對於區域人口群的特質與服務需求可能也無法全面性的調查掌握，此也造成不同發展層級的協會在服務水平上存在著嚴重的落差。

總體而言，社區新政的推行在新工黨政府有系統架構的規劃推動下，已經成為英國社區總體發展相當重要的治理策略，相較於臺灣社區營造缺乏總體統籌的推動方法，且缺乏透過社區組織來提供風險群體照顧與權能提升的意識，英國社區新政的行動策略是經過諸多縝密周延的規劃，且主要是以貧困社區處境與能力的提升做為推動的主要方針，搭配著一般性的支持性服務形成連鎖的服務體系。此外，新政也特別注重社區居民與相關部門組織間的夥伴關係建立，如上述的鄰里更新委員會、鄰里更新團隊等，其成立目的均在於促進社區部門與相關單位的連結統合網絡，透過合作關係的強化來確保服務的輸出可以符合社區的需求與福祉（Social Exclusion Unit, 2001）。如上所述，英國所推行的新政內涵，與臺灣在 1972 年所推出的小康計畫²（The plan to help the needy in Taiwan）相仿，皆是為了消滅貧窮並促進風險者的社會參與，不過仍屬於短期階段性計畫，與英國將其抗貧內涵視為長期施政的核心仍有頗大差距，另外近幾年雖然努力透過各種例如旗艦競爭型計畫或資源協力等政策機制來推動社區與相關組織之間的結盟與網絡發展，希望可以藉此打破傳統社區或單一組織的界線，不過除了少數可以成功凝聚推動的案例之外，仍有不少旗艦計畫中的社

² 臺灣省小康計畫（The plan to help the needy in Taiwan）於民國 61 年實施，是臺灣頗為早期的社區發展政策之一，該計畫的最終目的在於光復後的鄉村經濟轉型，需要有一套完整的計畫來解決致貧的外在環境因素，以達到貧窮問題的對應，其中與社區發展緊密關連的做為包括推行社區福利生產事業，建構客廳即工廠場所、指導家庭計畫、發動民間社會與企業力量配合救助運動、興建平價住宅、輔導在地化就業等，希望透過計畫性的政策推動使得經濟資本、社會資本與人力資本均得以提升，藉以達到以家庭及社區為中心的消滅貧窮效益（洪貴真，2005：116-117）。

區組織缺乏總體區域的合作意識，最後所提出之計畫還是由各社區分頭執行、各行其事再將成果勉予統合，也就無法彰顯區域性整合的實質意義，所以英國在社區新政中對於區域網絡統合推動所進行的規劃策略，也相當值得臺灣的社區與培力工作者取經學習。

伍、社區組織如何強化社會資本因應社會風險

社區組織存在之目的，本身即是為了回應當地的需求議題，透過民眾的深入參與以及資源網絡的介入，達到某些需求的滿足或問題的改善，藉此創造更佳的生活品質，尋求更普及性的地方福祉，而在一般社區中可能遇到的包括失業、受虐、家暴、照護安養、都市更新、經濟危機、災害重建等議題，廣義來說都屬於社會風險下的實況縮影，因此 Beck（1992）認為，風險社會最突出的特徵有兩個：一是具有不斷擴散的人為不確定性邏輯；二是風險會導致現有社會結構、制度以及關係向更加複雜、偶然和分裂的狀態轉變，而這些風險社會的特徵也代表著，解決問題根源的方法不在於解決風險問題的表象，在強調立即性的服務輸送之後也需要關注風險的預防、控管、降低及移轉。社區組織作為基層第一線因應風險的前哨站，面對貧窮、社會排除、市場商業化、科技疏離化、經濟制度失衡以及全球化等現象所帶來的現代化風險（risk of modernization）與不確定性，以現階段社區發展協會的能量層級而言，要談如何協同風險治理或許陳義過高，但因著社會風險所造成的家戶衝擊，作為第一線的接觸者，社區組織其實擁有絕對的敏感度與能動性，透過基礎的初步預防服務，仍可有效管理風險，減緩風險衝擊的進一步擴大，且由於在風險社會中，社會結構愈形複雜，個人或個別家戶無法掌握的「突發狀況」（或風險）就

越多，有些風險甚至不是依賴個人規避風險的能力就可免受衝擊的（Stalker,2003）。也正是因為社區問題的趨於多元，因此，如何以社區組織作為整合與媒介平台（Social Agency），運用個人、非正式團體和正式組織之間的串聯運作，透過緊密的互動網絡和協力合作方式（Collaborate Approach）形成足量的社會資本與因應變革的作為來抗衡風險社會無所不在的挑戰，會是一個相當重要的社區培力議題，而個人與個別家戶如何和社區基層組織以及相關社會團體形成緊密的合作，關鍵乃在於如何在網絡接觸過程中彼此產出信任、互利的正向關係。

在英國的社區發展經驗中，充分呼應了基層組織如何運用社會資本的建立來因應無所不在的風險及社會排除之衝擊，在實踐策略中鼓勵社區民眾可以和地方服務提供者以及社區志願服務部門及企業建立地方性的策略夥伴關係（LSP），促進社區部門與相關單位的連結統合網絡，讓社區民眾意識到自己有權力、也有能力可以和社會資源網絡保持對話與合作關係，開創更多改變的可能，且社區組織除了提供一般性的社區情感意識凝聚的服務外，也致力於如何改善貧困、教育、犯罪、健康、住宅、環境等區域性風險議題來提升整體的社會融合與包容。

與英國的社區發展經驗相較，臺灣的社區發展協會則長期被視為一種政策性工具，是地方治理政策下的持續延伸，在政府、基層組織以及各部門組織之間一直都缺乏一個中介的組織或平臺（broker organization）來協調各資源間的合作互動，除了少數已自主形成的協力聯盟關係之外，多半僅能依靠社區組織本身的能力自行協調與開發連結網絡關係；而社區發展協會對於所謂的社會風險因應不僅缺乏足夠的警覺，也不清楚該如何衡量與確認風險，當然也就遑論對風險的管理，甚至也無法意識到社區的實踐行動其實必須和社會發展趨勢

以及政策體系有所扣連，以致於多數的服務幾乎都是跟隨著補助資源移動，且由於公民參與意識與公眾治理的理念尚未廣泛落實，對於眾多基礎型的社區發展協會而言，可能連「結合型社會資本」¹（bonding social capital）以及「橋接型社會資本」²（bridging social capital）的養成力都還有待強化，這可以從眾多社區組織培力行動還在不斷倡導社區組織要如何強化社區居民參與力或凝聚社區意識便可觀之。因此，如何讓社區組織省察到需求與問題背後所隱含的社會風險，並強化區域資源網絡的相互合作能力及意願，同時也能理解到資源使用與服務開發背後所可能導致的新興風險，是社區培力工作者在知識及能力授予時非常重要的議題。

陸、省思：臺灣社區培力工作推動價值的回顧與前瞻

溯源臺灣社區發展早期的發展期待，是希望推動由下而上的民主化與公共化的觀念，強調居民的參與性，開始培養公民意識，在公共政策方面可以由在地社區主導，自己思考地方的未來，主動關心自己的環境，再要求公共資源的配合協助（陳其南，1999）。若就單純的理想角度而言，社區培力所應培育的力量及價值該是上述所指陳的美好境界，然而當社區培力已成為由官方力量結合專家知識而形成的主導性或授予性之育成制度時，某種程度上也顯示出社區培力定位的弔詭性，社區培力工作者在成為民間與政府的介接溝通橋樑以及誘發基層自主能量意識之間，似乎需要有更多彈性的光譜移動。

¹ 結合型社會資本，係指一種基於獨特認同且同質性強的成員彼此間多面向的關係，成員間有緊密接觸且具有強烈的相互承諾，例如家人、親友與鄰居等，Putnam 將其視為一種我群(Like-me)的連結(Talbot & Walker, 2007:482-492)。

² 橋接型社會資本，係指異質性成員之間所形成的較弱、較疏遠的社會連結，例如同儕、同事、社區內的公民組織或宗教團體等，Putnam 將其視為一種非我群(Unlike-me)的連結。

本文認為，社區培力不只是協助社區解決問題的專業工作介入方法，更是一個基層組織與專業團隊互動工作以促進社會變遷的過程，若從社區培力工作者的角度與任務觀之，社區組織培力就如同社區總體營造的造人工作一樣，是一種持續參與學習的過程，不同於有形的建設可以在短期內明顯看到改變，人的觀念轉化與素質提升卻往往都是隱性微幅的成長，但這種人力素質的提升卻是社區永續發展中最核心的能力，也是社區培力過程中最大的關鍵產出。社區工作者或社區居民的成長絕不可能一蹴可及，而是需要長時間的扎根陪伴，不斷地找到合作與鬆動的契機，因而 Craig（2007）提到培力工作者必須也是一個教育者，必須發揮非正式性教育的功能，透過實務的推動參與來提升培力者在社區組織中的意見參考權力，這也代表社區成長是一種潛移默化的變遷過程，公民參與及地方自決的意識態度覺醒才是社區培力過程最終的成果，而相關的能力與技術知識應是重要的培力媒介，培力不是一種權威性的指導，而是一種理念與知識態度的實務導入，目的在於共識的凝聚與行動的誘發，因此，本文認為，培力工作者及專業培力組織，在未來應有幾項值得偕同努力的發展任務：

第一項發展任務是，應給予本土的社區培力走向與最終目標一個明確的價值定位走向與成效期待，目前的社區培力常常著眼於如何讓社區組織「動起來」，卻沒有引領社區思考為什麼應該要動起來，以及動起來是要解決那些問題。如同英國在社區新政中透過地方性策略夥伴關係的建立，其目的是為了增進貧困地區的社區居民與組織有能力參與在公共事務的規劃行動中以促進鄰里的革新。而臺灣的社區培力希望達致什麼樣的目標與境界？其培力的提供又是為了因應什麼社會議題而來？除了提升營造社區相關的知識能力、能夠在評鑑過程中得到獎項肯定、確保社區組織保持一定程度的能動性等外顯性效益之外，目前似乎也還看不到一個清楚地輪廓或定義，整體培力服務亦可能在官方的主導之下

淪為政府推動社區化政策確實下達到社區的另一種助力，而非讓社區對於區域風險議題產生自主覺醒意識的專業能量。

當然，社區營造的基本工夫仍不可偏廢，目前已有越來越多的專家學者針對發展層級不一的情況提出分級輔導制的概念，從工具性的知識技術培養，到高階的價值論述與社會變遷能量的推進，培力工作團隊可能也必須針對每個社區做更細緻的評估，並依據其能量與條件發展套裝或客製化的培力服務，甚至是協助擬定更具草根及地方性的動員策略，這應是培力服務的第二項未來發展任務。

社區培力工作未來發展的第三項任務，是必須針對都市型的社區組織建構出一套培力機制，同時也應把都市型社區組織成功推動社區營造的案例進行整理，蓋都會型社區通常會面臨鄰里關係網絡斷裂或缺乏社區總體意識等問題，傳統的組織動員或服務提供方法對於習慣保有個人私密空間的都市民眾而言，可能反而是一種擾民的行為，另外張菁芬、蔡弘睿、賴湘絜（2015）也認為應關注都市型邊緣社區可能面臨的都市更新議題，社區培力工作者是否也應透過都更議題做為凝聚及動員地方民力的契機，同時面對老舊社區的照顧與生存議題，則英國透過 NRU（鄰里更新委員會）、NRT（鄰里更新團隊）等機制來因應貧困社區的培力策略是相當值得參酌的範例。

培力工作未來發展的第四項任務，是應當擴大培力團隊或諮詢團隊中的成員背景，因應臺灣社區多元薈萃的營造發展面向，目前主要的培力團隊仍多由社會工作、社會政策或公共治理等背景的專家學者擔任，是不符合社區發展需求的，對此培力團隊也應率先致力於結合跨領域專家形成策略聯盟團隊以提升服務的實用性，例如文史藝術、醫療衛生、環境綠美化或治安等與社區營造相關的組織資源都可透過培力團隊的介接平台與社區產生更密切的合作。

培力工作發展的第五項任務，是強化社區組織對於貧窮與社會風險的因應能力，有別於英國是透過持續且有計畫的方式將抗貧以及打擊社會排除風險的議題與社區場域做緊密的相扣，臺灣則是把高風險的家庭與個案的發生都歸因於個人或個別家戶，亦使得貧窮背後所寓涵的社會結構失調問題被社區所忽略。社區既然是社會問題預防的初級防線，社區培力組織也理應協助社區重視社會排除與貧窮風險，但社區不應成為問題的解決者，培力團隊可透過將基層組織帶入福利資源網絡或協力平台的形式，讓社區可以清楚知道如何掌握風險來源以及了解資源提供端點的聯繫方法即可。

然而，除了培力工作者對於自身的任務及功能期許之外，面對培力服務對象，也就是社區基層組織以及社區居民，如何承擔起變遷媒介（Change Agent）的角色，讓公民意識化為具體行動，成為驅動公平永續改革的動力，更是不可拋卻的神聖使命，繼而得認真省思的問題是，當培力機制投入了社區這麼多年之後，到底對於群眾參與以及弱勢權益促進倡導產生了多少實質根本的提升，抑或只是配合政府的政策與資源培植出更多理想中的社區樣板？

社區的發展路徑絕不會只有一種想像，即便是採取抗爭、遊說、串連、陳情、質辯等方法，也應被正向成熟的使用與看待。值得省思的議題是，當各縣市政府的社區培力工作如火如荼的展開同時，究竟有多少社區及居民能真正透過培力機制而成為自主決策的行動主體，在現行的社區培力機制中，基層草根的力量往往是被壓抑而忽略隱藏的，實際上較常感受到的，仍是社區組織跟隨政策與補助資源移動以符合政府理想中社區美好圖像的順應，當標竿社區的營造成為唯一目標時，社區自然無法發展出主體性。因此在現行培力制度中能否撐出一個可以納涵各種多元社區型態樣貌的生存空間，甚至是跳脫政策與資源引導的框架，鼓勵社區組織藉由不同層次及多元管道的社區參與來強化我群感

的凝聚，該是值得被期許的遠景，也是本文所揭櫫的根本價值及能量的尋回，在培力過程中除了學習如何進行方案撰寫評估、如何進行資源盤點等知識的同時，或許培力工作者也需要和基層工作者一起，運用草根行動方法與在地知識，找回行動與決策的自主能量。

本文認為，除了知識能力的提供，以及上述所提及的五項未來發展任務之外，社區培力工作應是一種深層陪伴與信心授予的過程，社區組織並不是一個處於真空狀況的情境，其不僅得面對自身能力的成長學習課題，同時還得衡量在社區情境中與其他民眾或組織團體之間的互動程度與權力資源分配移轉的議題，若加上繁瑣的行政庶務管理以及各種服務、課程、活動的規劃與執行，沉重的壓力負荷更可能讓社區組織的經營者失去轉型成長的動力，科學化的組織管理能力與學理知識的學習並不全是社區營造的本然初衷，培力組織工作者不能只是蜻蜓點水式的以口頭扮演諮詢或輔導的角色，更應該切身投入實務，引導社區居民產生當家作主的意識，成為社區生活的決策及實踐者，其也不應只是一個專業知能的導入者，還需要更多的同行與陪伴，社區營造之路儘管走來艱辛，但其中仍蘊含許多夢想與理想的成分，持續性的扎根於社區場域，適度降低對於社區成長的過度期待，運用協同工作的途徑來消融培力工作者與社區之間所存在的局外人界限，這或許才是讓專業的培力團隊與社區產生更密切夥伴關係的唯一途徑。

參考書目

- 李易駿 (2011)。《當代社區工作：計劃與發展實務》。台北：雙葉出版社。
- 洪貴真 (2005)。〈小康計畫的歷史記憶-防貧、脫貧社區方案之推動〉。《社區發展季刊》，109，111-118。
- 陳其南 (1999)。〈從社區營造談永續台灣〉。《新世紀好厝邊研討會手冊》，城鄉文教基金會。
- 張菁芬，蔡弘睿，賴湘絮 (2015)。〈臺北市的社區組織培力行動與策略〉。《臺灣社區工作與社區研究學刊》，5 (1)，171-186。
- 詹秀員 (2009)。《建構社區能力之研究-社區成人教育觀點》。國立臺灣師範大學社會教育學系研究所博士論文。
- 羅秀華 (2014)。《臺北市政府社會局委託辦理臺北市社區組織培力方案 102 年度期末成果報告書》。臺北市政府社會局技術報告。臺北：臺北市政府。
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*, London: Sage.
- Chaskin, R.J., S. Venkatesh & A. Vidal (2001). Building Community Capacity-A Definitional Framework and Case Studies from a Comprehensive Community Initiative. *Urban Affairs Review*, 36(3), 291-323.
- Craig, G. (2007). Community Capacity Building: Something Old, Something New...? *Critical Social Policy*, 27(3), 335-359.
- Duncan. (2000). *Neighborhood regeneration: Resourcing Community Involvement*, Bristol: The Policy Press.
- Glickman, Norman J.& Lisa, J Servon (1998). More than Bricks and strikes: Five Components of Community Development Corporation Capacity. *Housing*

policy Debate, 9(3):497-539.

Laverack, G. (2006). "Evaluating community capacity: Visual representation and Interpretation". *Community Development Journal*, 41(3): 266-276.

Millar, N. (2005) "How Community Development Programmes can Foster Re— Engagement with Learning in Disadvantaged Communities: Leadership as Process" *Studies in the Education of Adults*, No. 1.

ODPM(2003). *Neighborhood Management National Network-Scoping Study Summary Report*, London: ODPM.

Richardson, Liz. (2005). Social and Political Participation and Inclusion. in Hills, J. And Stewart, K. (ed.) *A More Equal Society?* Pp.93-116. UK: the Policy Press.

Social Exclusion Unit (2001). *A New Commitment to Neighborhood Renewal — national Strategy Action Plan*, London: Cabinet Office.

Stalker, Kirsten (2003). "Managing Risk and Uncertainty in Social Work", *Journal of Social Work*, 3(2): 211-233.

Stepney, P. and Poole, K. (2008). *Social Work and the Community: A Critical Context for Practice*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Talbok, L. & Walker, R. (2007). "Community perspectives on impact of policy change on linking social capital in a rural community", *Health & Place*, 13: 482-492.

Wallerstein, N. (1992). Powerlessness, empowerment and health: Implications for health promotion programs. *American Journal of Health Promotion*, 6(3), 197-205.

