

社会福利

台湾社区工作： 从“福利小区化”迈向“永续小区”

詹火生 黄源协 彭华民

摘要：随着世界小区化服务潮流，自20世纪90年代中期以后，台湾各公共领域之以“小区化”为主轴的服务方案如雨后春笋般的出现。“福利小区化”与“小区营造”是其中最获重视的两项计划；经过十余年的推动，“台湾健康小区六星计划”的出现，不仅包含了前两项计划的内容，同时也使小区建设扩展至诸如产业、环境、治安、人文等六个方面；永续小区发展策略在反思以前小区建设经验与问题的基础上出现。检视过去十余年来台湾小区工作发展脉络，特别是从“福利小区化”、“小区营造”到“健康小区六星计划”发展路径，可发现台湾小区工作发展具有多方面借鉴意义；应该从理念、政策和实务多角度省思，以有助于迈向“永续小区”。

关键词：台湾；社区；社会福利；社会政策；福利小区化；永续小区

以小区为基础的服务(Community - Based Services, CBS)^①是福利服务输送的主流模式。受到小区化服务提供潮流的影响，20世纪90年代中期，“福利小区化”的潮流席卷全台，相关的政策、法规与方案不断出台。历经十余年的发展，再加上“小区化”的口号在各项公共服务领域如卫生、治安、环保、生态、文化等领域的推广发展，台湾小区发展已趋于多样化，甚至出现多个交错使用的名词概念，如小区发展、福利小区化、小区(总体)营造等，小区工作的内容也百花齐放，但其中最值得研究的是“福利小区化”与“小区营造”的发展。

2005年《台湾健康小区六星计划》(以下简称“六星计划”)的推出，将台湾各部门及各领域的小区相关工作集于一体。从其产业发展、社福医疗、社区治安、人文教育、环保生态、环境景观等六大工作方面观之，当前台湾所营造的小区是一个全面发展的小区。特别是“六星计划”之以“小区主义”(communitarianism)为核心价值，以“永续经营”(sustainable management)为运作模式，以“健康小区”为营造目标，体现出台湾小区工作的宏观思维。因此，台湾小区工作的思维已超越20世纪90年代的福利小区化及小区营造，朝向全面发展的“永续小区”(sustainable community)迈进。本文主要

收稿日期：2008-12-15

作者简介：詹火生，台湾大学社会工作学系兼任教授，主要从事社会福利、社会政策分析、劳工政策与福利研究；黄源协，暨南国际大学社会政策与社会工作学系教授，主要从事小区工作、社会工作管理、个案管理、社会政策与立法研究；彭华民，南开大学社会工作与社会政策系(天津300071)教授，主要从事社会福利、社会政策、宏观社会工作研究。

^①Community概念，最初源于德国学者滕尼斯(Ferdinand Tönnies)1887年出版的Gemeinschaft und Gesellschaft(《共同体与社会》)中的Gemeinschaft，意指人们在社会中生活的休戚与共、价值共享的共同体。20世纪20-30年代，该书被翻译成英文时，Gemeinschaft被译为Community。Community的译名是和Society相对而称的。英文Community一词源于拉丁语Communitas，有“共同性”、“联合”或“社会生活”等意义。在美国芝加哥学派的研究中，Community概念有了明确的地域性因素。Community一词在20世纪30年代由吴文藻先生翻译为社区，他将社区理论引进中国。本文中的小区含义基本等同社区，以小区为基础的服务也可以翻译为以社区为基础的服务。

目的在于讨论台湾从“福利小区化”到“六星计划”的发展历程,期待能从理念、政策与实务方面反思台湾小区工作借鉴意义以及存在的问题,进而提出有助于台湾迈向永续小区的相关建议。

一、永续小区与小区价值和小区能力的涵义

(一)永续小区的涵义 社会发展(social development)、人群发展(human development,又译为人类发展)及永续发展(sustainable development,又译为可持续发展)等概念经常被用于与永续发展实务相关的文献。社会发展主要是运用改善贫困国家或地区之人群福祉的计划式社会变迁,它与经济发展息息相关。社会服务被视为是对人的投资而非消耗经济。人群发展则被视为是欲获致个人福祉及展现个人能力之机会的策略。永续发展则被视为是社会发展和自然环境保护之和谐关系路径^①。显然,社会发展、人群发展及永续发展虽有其各自的主张,但彼此之间却是互有关联的。

若将这三种概念置于小区脉络而赋予“永续小区发展”(sustainable community development,又译为持续性小区发展,或可持续社区发展)之词,即意味着永续发展型的小区须兼顾到经济、社会、人群及自然环境多个方面。甘博(Gamble, D. N.)指出:“永续发展小区实务是致力于统整环境、经济和社会因素的一种全面性的发展策略……因而,环境和资源的保护,以及人群和社会资本的投资(如教育、健康、公民能力和领导训练、就业和企业技能的发展以及种族和文化压迫的排除),并不是国家、区域或地方财富的阻碍,而是满足人们需要及保护全球资源的长期生存能力之经济生产模式的必要要素。”^②因此,永续小区发展欲营造的应是一个兼顾环境、经济、社会与人文之全面性的小区,这种小区的理想境界应是一个符合社会与环境正义的小区。为达到“永续小区”的理想,实务上应具备多方面的理念或技巧,如小区价值、能力建构、社会资本、跨部门的互动及环境意识等^③。为此,这些理念或技巧关系是能否执行“永续小区发展”以及缔造“永续小区”的重要基础。

(二)小区价值 永续小区发展是一个过程,也是一种目的。当它被视为一个过程,它是要透过理性的规划、行动和评估,并采取集体的行动,以挑战对弱势群体的压迫和社会不平等;当它被视为一种目的,它是要促进社会的变迁和社会正义,以协助小区改善生活质量。这已意味着“永续小区发展”必须有一些价值作为其活动的基础:社会正义(social justice):使得人们能够享有其人权、符合其需要,对影响其生活的决策过程有较大的决定权。参与(participation):以充分公民权、自主以及分享权力、技巧、知识和经验为基础,人们通过对影响其生活议题的讨论,促进其民主的参与。公平(equity):以社会、个人的态度、社会制度、社会服务去反对社会歧视、反对将弱势群体的边缘化。学习(learning):通过学习彰显处理社会、经济、政治和环境问题之有贡献和发展者的技巧、知识和专门技术。合作(co-operation):基于尊重彼此的文化差异和贡献,共同协力以确认和采取行动。环境正义(environmental justice):使得人们能够对其所居住的环境负起责任,并采取行动以保护和改善环境^④。

要建构一个永续小区必须是全面性的,它需要关注的不仅是其结果,也要能够注重过程中的能力培植。全面性的永续小区发展需要兼具过程目标与结果目标。从过程面言,它需要藉助于小

① Gamble, D. N., "Sustainable Community Development", In. M. Weil (ed.), *The Handbook of Community Practice*, London: SAGE, 2005, p. 172.

② Gamble, D. N., 'Sustainable Community Development', In. M. Weil (ed.), *The Handbook of Community Practice*, London: SAGE, 2005, pp. 169 - 188.

③ Gamble, D. N., 'Sustainable Community Development', In. M. Weil (ed.), *The Handbook of Community Practice*, London: SAGE, 2005, pp. 169 - 188.

④ Home Office, *Firm Foundations: The Government's Framework for Community Capacity Building*, London: Civil Renewal Unit, 2004, pp. 8 - 11.

区培力(community empowerment, 又译为社区增能);从结果面言,它致力于获致符合社会公平、正义的行动,促进小区全面生活质量的提升。小区培力的目的在于藉由参与、学习和合作等以提升小区能力(community capacity),因而,它也是一种小区能力建构所不可或缺的要素。

(三)小区能力 查斯金(Chaskin, R. J.)等学者认为:“小区能力系指存在一个特定小区内的人力资本、组织资源及社会资本的互动,它可用于作为解决集体问题以及改善或维系小区福祉的手段,透过非正式的社会过程和/或由个人、组织和存在于它们之间的社会网络,以及包含小区的大体系之有组织的方式来运作。”^①拉维瑞基(Laverack, G.)指出:“小区能力系指一种过程,它可增进一个小区能够引出改善其生活的资产和属性。”^②显然,小区能力的定义是广泛的,它可能是有形的物理环境或无形的意识或价值;它可能是个人、组织或社会网络;它也可能是个人间、组织间或网络间之情感、意识或价值的连结。总而言之,小区能力可表现为四个重要的方面:小区意识(sense of community, 又译为社区感):系指反映小区成员之间的连接程度,以及对环境相互关系的认知,包括小区持有的共同价值、规范和愿景之程度。成员彼此之间的承诺(commitment):系指特定的个人、团体或组织愿意为小区所发生的事件承担责任。解决问题的能力(the ability to solve problems):即将承诺转化为行动,且仅有“小区参与”是不够的,在规划和执行、改变的过程中,小区必须扮演最主要的角色。资源的取得(access to resources):除评估、确认并取得既有的小区资产外,也要能连结并取得小区外的资源(如经济、人力、有形和政治资源)^③。

(四)社会资本 永续小区需要以小区能力为基础,小区能力中的人力资本与组织资源往往是有形的,社会资本则是无形的资产,有形资产易于让小区的外观显得耀眼,但若缺乏无形的资产作为后盾,外观的耀眼将可能是短暂且缺乏根基的。持永续生计观点(sustainable livelihoods approach)的小区发展观认为,社会资本是人们据以维持生计的资产之一^④;卡万纳(Kavanaugh, A. L.)等学者亦指出:具有高社会资本的小区可能比低社会资本的小区有较高的生活质量^⑤;米尔(Mel, E.)等的研究亦指出,当小区的发展面临威胁时,社会资本是建立连结、沟通和凝聚所必要的要素,它使得文化能够再造,并提升环境保护以追求永续^⑥。

普特楠(Putnam, P.)指出,社会资本与有形资本(physical capital)和人力资本(human capital)有相似之处,它包括提升个人生产力的工具和训练,例如,促进彼此福祉之协调和合作的网络、规范和信任^⑦。他也推论出“好的治理与公民承诺有密切的关系”的观点^⑧。小区内的社会凝聚力端视社会网络、规范和信任而定,这些构成小区内之社会资本的要素对小区生活质量的改善和小区发展是必要的^⑨。科尔曼(Coleman, J. S.)以较宽广的角度定义社会资本,并将它用于建构一种社会

① Chaskin, R. J., Brown, P., Venkatesh, S. and Vidal, A., *Building Community Capacity*, New York: Aldine de Gruyter, 2001, p.7.

② Laverack, G., “Evaluating Community Capacity: Visual Representation and Interpretation”, *Community Development Journal*, 41(3), 2006.

③ Chaskin, R. J., Brown, P., Venkatesh, S. and Vidal, A., *Building Community Capacity*, New York: Aldine de Gruyter, 2001; McNeely, J., “Community Building”, *Journal of Community Psychology*, 27(6), 1999.

④ Brocklesby, M. A. and Fisher, E., “Community Development in Sustainable Livelihoods Approach: An Introduction”, *Community Development Journal*, 38(3), 2003.

⑤ Kavanaugh, A. L., Reese, D. D., Carroll, J. M. and Rosson, M. B., “Weak Ties in Networked Communities”, *The Information Society*, 21, 2005.

⑥ Mel, E. and Jenny, O., “Social Capital and Sustainability in a Community under Threat”, *Local Environment*, 12(1), 2007.

⑦ Putnam, R., “The Prosperous Community: Social Capital and Public Life”, *The American Prospect*, 13, 1993.

⑧ New Economics Foundations, *Prove It!: Measuring the Effect of Neighborhood Renewal on Local People*, London: Groundwork, NEF, 2000, p.83.

⑨ Kay, A., “Social Capital, The Social Economy and Community Development”, *Community Development Journal*, 41(2), 2006.

理论^①:社会网络的“封闭”(closure)能够让网络内的人彼此之间有较密切的关系,进而产生对小区的义务和认同^②。

因而,社会资本即是存在于个人和组织之间的某些事物(something),“某些事物”是出自于实体之间的连结,并透过基于共同的规范和价值之信任、相互理解与互惠行动而进一步发展^③。这种发展往往具有扩散性的乘数作用,而非仅是累积的效果。吉登斯(Giddens, A.)指出:“社会资本系指个人能够用于社会支持的信任网络,犹如财务资本能够用于投资般。如同财务资本,社会资本可被扩张——投资和再投资。”^④

二、从福利小区化到健康小区六星计划的发展

(一)台湾福利小区化的启动 20世纪80年代后期台湾的小区发展已有迈向社会福利体系的征兆。1994年台湾在《社会福利政策纲领》中强调建立以小区为基础的服务输送模式。这种政策上的宣示除反映于相关法令的修正,也表现在台湾1996年出台《推动社会福利小区化实施要点》上。该《要点》强调“福利小区化”是“将社会福利体系与小区发展工作充分结合的一种具体措施与工作方法”,其推动的原则包括福利的优先化、整体化、效率化、普及化与团队化;目的在于透过家庭与小区力量,以结合小区内外资源,建立小区福利服务网络,以有效照顾小区内的儿童、少年、妇女、老人、残障及低收入户。为落实福利小区化的理念,台湾共选定十个县市的乡镇作为福利小区化的试办点,同时也对这些试办计划进行评估,在轰轰烈烈地进行一年后,福利小区化的进展在经费难以大量投入下逐渐褪色,但福利小区化的理念随之传播。以小区作为提供服务、照顾服务的基地,也在之后的政策或相关立法中被强调,且零零星星的方案和计划也不断在各地推展。

(二)福利小区化的扩张与延伸 福利小区化的试办经验最主要的贡献莫过于将这项新观念散播于社会福利服务领域及基层小区。尽管接着仍有规模较小的试办方案,且其热络程度也未若第一年,但小区化的社会福利服务输送途径却已引起社会广泛的关注。一连串的政策、立法、方案陆续出台,将小区所获得的关注带进一个前所未有的境界,特别是小区在照顾弱势者所扮演的角色引起高度关注。这些政策、立法和方案依时间序列可列举如下:1997年修订的《老人福利法》与《身心障碍者保护法》;1998年的《加强老人赡养服务方案》;1998年的《老年长期照护三年计划》;2001年的《新世纪健康照护计划》及《建构长期照护体系先导计划》;2002年的《照顾服务产业发展方案》;2005年的《建立小区照顾关怀据点实施计划》;2006年的《大温暖社会福利套案》等等。藉由前述的政策、立法和方案可以看到,台湾已将福利小区化视为照顾小区弱势族群的重要策略,其服务的对象除老人及身心障碍者为对象外,也关注到小区的妇女、儿童和少年。

(三)小区营造的启动 1993年申学庸、陈其南提出了文化建设与社会伦理重建的建议,开启了小区总体营造的契机。他们主张透过地方文化建设,以培养小区共同体意识,并尝试展开一个全面的文化改造与社会伦理重建运动,希望最终能达到建立生命共同体社会的目标。由于其论述所受到的重视,台湾透过文化建设进行“小区总体营造”。小区总体营造核心计划内容中的“小区文化活动发展计划”是较偏重软件,其他均较偏重硬件;此外,它在部分细项工作上还存在不足,例如“充实乡镇展演设施计划”或是“辅导县市主题展示馆之设立及文物馆藏充实计划”,其实只是一种设施活化与再发展的方式,看不见小区参与的精神在其中。

① Coleman, J.S., *Foundations of Social Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

② Kay, A., "Social Capital, The Social Economy and Community Development", *Community Development Journal*, 41(2), 2006.

③ Kay, A., "Social Capital, The Social Economy and Community Development", *Community Development Journal*, 41(2), 2006.

④ Giddens, A., *The Third Way and Its Critics*, Cambridge: Polity Press, 2000, p.78.

(四) 小区营造的扩张与延伸 对于小区总体营造所形成的风潮,不管是主动或是被动的形式,随后许多单位所提出的相关计划,均被归类为小区总体营造的范围^①,甚至20世纪90年代中期的相关政策均被列入其中(包括小区发展、福利小区化),使得它参杂了各式各样的理念。然而,多元单位的加入对小区总体营造反而带来一种“焦点模糊”与“论述失焦”的状况。走入“小区”或是走向“地方”是各个方案的共通特色,它给小区带来了较多的资源,但是各个单位的专业本位,以及其背后所夹带大量附属于行政体系的文化,也跟着流向小区,再加上各县市政府与民间专业团体之理念与利益之混杂,使得小区总体营造的论述与理念,反而被炫丽与多样的方案所掩盖。

各单位与计划各行其是的营造取向,让小区营造空有“总体”之名,却无“总体”之实,不仅彼此之间横向联系之不足,亦限制了后续相关政策之发展。面对各单位林立的小区政策,台湾于2001年提出了《创意心点子计划》,开始着手进行行政单位之间的整合工作,鼓励地方发挥创意,结合民间组织提出整合性计划,再由各单位依其所能补助项目进行认养,避免小区营造工作零碎化与片段化,并间接促成行政单位间之理念沟通与交流^②。后来《创意心点子计划》为更具有整合性的《新故乡小区营造计划》所取代。该计划首度将过往分散于各部会所属小区营造相关业务统合至单一平台进行整体思考与评估。

《新故乡小区营造计划》虽是一套总体性的计划,但在策略上是以生活小区为单位,包括乡村、部落族群及地方小镇,并以居民自主参与为主,配合专业者的指导协助与政府部门的行政经费支持,全面重建基层小区。该计划的内容包括:(1)活化小区营造组织:含活化乡村小区组织及小区营造人才培育。(2)小区营造资源整合:含设置小区营造发展基金;开发利用地方文化资产与文化环境;活化地方商业环境;发展创意型地方特色产业;发展乡村型产业;充实地方文化馆以及小区环境改造。(3)原住民新部落运动:含部落小区产业发展;部落小区新风貌;营造学习部落与小区以及兰屿小区总体营造。(4)新客家运动——活力客庄·再现客家:含客家语言复苏及传播;客家文化振兴;客家社团发展与人才培育;客家文化增值产业发展。(5)医疗照顾服务小区化:含小区化长期照护网络;健康生活小区化以及照顾服务地方自主化等等。

(五) 健康小区六星计划的发展 2005年台湾开始实施《台湾健康小区六星计划》,整合既有资源,分期分阶段辅导小区发展。“六星计划”在小区总体营造、“新故乡小区营造”、“城乡新风貌”、“永续校园”及“环保小区”基础上再往前跨进一大步,将产业发展、小区安全及健康照顾纳进来,以更能符合永续小区的“生态、生活、生产”之“三生”理念。该计划以“小区主义”为核心价值,计划目标包括:(1)推动全面性的小区改造运动,透过产业发展、社福医疗、小区治安、人文教育、环保生态、环境景观等六大方面的全面提升,打造一个安居乐业的“健康小区”。(2)建立自主运作且永续经营之小区营造模式,强调贴近小区居民生活、在地人提供在地服务、创造在地就业机会、促进地方经济发展。(3)强化民众主动参与公共事务之意识,建立由下而上提案机制,厚植族群互信基础,扩大草根参与层面,营造一个“永续成长、成果共享、责任分担”的社会环境,让小区健康发展,台湾安定成长。

“六星计划”将“小区主义”的概念正式纳入台湾社会政策,子计划项目亦较过去扩张约一倍,政策推行初期更强化原本较受到忽略的小区治安、社福医疗和产业发展等三个方面,并将整合机制移至政府,以弥补过去以民间单位为主之协调机制的不足。后续因为执行预算调整与删减,影

① 黄煌雄、郭石吉、林时机:《小区总体营造总体检查报告书》。台北:远流出版公司,2001年。

② 陈锦煌:《专题演讲:社政十年的省思,迎接下一个十年》,《迈向下一个社造十年——从人文、环境、产业再出发研讨会会议手册》,台北:中华社区营造学会、好邻居文教基金会,2005年,http://www.cesroc.org.tw/event/next10/01.pdf,2008年7月16日。

响了计划的实现。自 2007 年开始,六星计划之子计划被重新加以整并,减少约一半的规模,以小区可直接参与或提出申请、或需跨部会协调、规模较大、且具整合性和示范性之计划为主。

三、台湾小区工作发展的经验、借鉴意义与问题

(一)台湾小区工作的经验与借鉴意义 20 世纪 90 年代后期的台湾小区工作已逐渐呈现更多元的方式发展,福利小区化与小区总体营造皆为这个阶段的产物,本世纪初的“六星计划”体现了小区工作的新思维。综上所述,20 世纪 90 年代中期以后的台湾小区工作已有许多经验,并呈现出可供其他社会小区发展的借鉴意义。

(1)依据福利多元主义的路径,整合政府、小区、民间组织的力量,发展以小区为基础的照顾体系。福利小区化计划的实施将以往小区发展工作偏重物质建设的运作,转向与社会福利体系结合,并将发展的焦点转向欲结合政府、民间组织和小区的力量,共同提供弱势族群小区化的照顾服务体系。福利小区化能提供就地照顾,符合儒家文化重视家庭的传统,保留被照顾者与生活小区的联系,提高小区居民和被照顾者的小区认同,减少照顾费用。

(2)小区发展理念与立法、政策和方案密切结合,动态追踪方案实施,并根据方案实施评估及时调整政策。从 20 世纪 90 年代起到今天,台湾出台了多个政策、立法和方案。小区建设基于小区居民需要进行设计,不断改进,不断整合了多个小区建设内容于一体,以利于资源的开发使用。其典型代表是“六星计划”,这个计划要求从宏观的角度,达成产业发展、社福医疗、小区安全、人文教育、环境景观、环保生态等六个方面的目标,体现了发展型社会福利的理念。

(3)将物质小区建设和文化小区建设结合,强调文化重于物质的小区(总体)营造。小区营造的兴起,欲藉由文化建设以充实小区居民的精神生活,以期导正以往小区发展之偏重基础工程建设的现象。本身植根于小区的各种民间文化活动借此机会发扬光大,互相交流融汇,少数民族群的本土文化得以传承。

(4)强调并努力实现小区居民的参与、自主与主体性的小区价值。这个阶段台湾小区工作不同于早期“由上而下”的小区工作,这个阶段小区工作的各项方案皆将小区居民的参与、小区自主与创造、小区的主体性纳为方案的重要工作项目,这种做法体现了“小区主义”的精神。尽管实际的运作与理想尚有不小的差距,但至少已初步将小区价值的内容纳为实务工作中的重要因素。

(5)通过在小区中学习,提升居民能力。普及小区教育是台湾小区发展的主要特色。自 1998 年台湾第一所社区大学台北市文山社区大学成立以后,各小区大学纷纷成立。到 2007 年,全台湾已有超过 80 所的小区大学。小区大学不以文凭为目标,着重在人文陶冶、职业技能进修、居家照顾等教育内容,为小区居民提供课程学习的场所和平台。“六星计划”将教育当作小区营造的“发动机”,培植小区学习团队,构建终身学习资源网络平台,全面营造小区学习文化,建立起了小区教育学习体系,增加了小区社会资本,提高了小区居民的生活质量。

(6)迈向统整性的永续小区计划。新故乡小区营造和六星计划已逐步地将小区方案做总体的规划,并欲藉由部门之间的互动平台之建立,以让各部门的小区方案能以整合方式运作,从而创造安居乐业的健康小区。

(二)台湾小区工作发展中的问题与省思 台湾小区工作有哪些问题值得省思?下面将分别从小区发展理念、小区社会政策与小区工作实务三个方面分析之。

(1)台湾小区发展理念的问题与省思。小区能力的培植是小区工作的核心议题,过去台湾的小区工作,尽管口号上是由下而上,但实务上却是由上而下,这种传统造就出许多的小区仍是被动和依赖的。然而,若过度强调由下而上,小区可能面临的问题却是小区真的有能力由下而上吗?

由下而上虽是永续小区不可或缺的原则,但若以务实面审度之,这项理念的适用性仍须视小区能力而定。亦即,由下而上与由上而下并非是绝对好或不好的观念,而须视小区能力而弹性调整。

(2)台湾小区社会政策的问题与省思。台湾小区发展政策层出不穷,且繁杂不堪。社会变迁加上福利思潮的转变,原本小区的功能添加许多福利的因子,如福利小区化、小区照顾等;小区(总体)营造的政策让小区的主轴转移至文化建设、小区(文化与经济)产业、小区参与小区培力的倡导。政策重心转移后出现诸多短视近利与华而不实的成果,基本上是与小区永续发展的原理背道而驰的。在不断的变换下,若未能建构一套完善的小区政策指南,小区将可能会在政策分歧的漩涡中持续的困顿与迷惑。

(3)小区工作实务的问题与省思。小区发展的实务问题是多方面的,包括小区层次、政府层次及专家层次。各层次的问题也是环环相扣的。

小区层次:小区被期待扮演及发挥多方面的功能与角色,然而,要小区人士投入参与小区活动,也有许多现实的局限,如时间、资源与能力的限制,特别是能力问题。小区工作者人力之质与量的提升需要教育训练,但教育训练的实质效益却有待检讨。另一项实务问题即是随着政府补助各类小区方案的扩大,许多民间团体因应而生,这些民间团体虽扮演着协助小区推动方案的角色,但却也可能因作为小区利益团体的一员,增加小区冲突的可能性。

政府层次:就政府言,扮演导航者和经费提供者的角色势不可免,但随着小区环境趋于复杂,官员们是否能具敏感度调整策略是小区能否顺利发展与进步的关键之一。另一方面,小区营造的推动中政策与经费的持续性,已相当程度地影响小区的可持续发展。另外,负责小区的政府工作人员无论是在量与质皆值得省思。小区辅导工作者真正可投入辅导工作的时间甚为有限,员工们是否有能力辅导也不无疑问。

专家/专业团体层次:小区方案的推动也有专家和专业团体的贡献。专家对真正小区永续发展的贡献为何,是专家介入实务后所应自省的。此外,一些以小区营造为名的专业团体的全职人员若无小区方案可供辅导,就可能面临另谋他途的窘境。其可能衍生出的后续问题即是:不知小区发展或营造方案的推动需要专家/专业团体,抑或是专家/专业团体需要小区发展/小区营造赖以维生。

四、迈向永续小区——台湾小区工作的未来

迈向永续小区是小区工作的理想与目标,然而,要营造一个兼顾环境、经济、社会与人文的永续小区,需要有完整且延续性的政策,也要能够有熟悉并对永续小区发展有承诺的利害关系人。换言之,永续发展型的小区必须要能信守对小区价值的承诺,也要能建构与累积必要的小区能力,以因应随时可能面临的挑战。过去十余年的台湾小区工作,从“福利小区化”、“小区营造”到“新故乡小区营造”,再到“六星计划”,其发展的历程充满着颠簸,但也累积了一些经验与成果。回顾来时路,台湾小区能迈向另一里程碑的方向是永续小区。

(一)建立一套以“小区价值”为核心的小区政策 在多个小区政策运作下,对小区而言,其所制造的问题并不亚于其所解决的。前述许多与小区相关的名词或方案如:小区发展、福利小区化、小区照顾、小区营造等,已相当程度地彰显出当前小区理念和政策的分歧,进而造成许多小区经营上的难题。台湾亟需建构一套以小区价值为核心,并能够勾勒出永续小区之愿景与目标的《小区政策白皮书》,台湾也亟需政府对永续小区发展的承诺和投资。《白皮书》的设计需要建构在理念的基础上,也必须思考实务的可行性。理念的基础在于小区价值所强调的社会正义、参与、公平、学习、合作和环境正义;实务的可行性在于征询意见、资源的投入以及成本效益。

(二)开拓有益于小区能力之累积的小区伙伴关系 现代小区工作的理念需要的是一种上下和水平合作的伙伴关系。培植小区以让其有能力扮演并发挥新时代的角色与功能,这是小区工作必备的理念。小区工作强调要由下而上,这是一种基本但非绝对的理念,之所以基本是因为它是小区永续发展的命脉,之所以非绝对是不可因此而放任小区自生自灭。小区需要培力,由下而上与由上而下是需要相互搭配的,理念上我们强调由下而上,但做法上并不排斥由上而下,亦即当小区能力尚不足之际,其工作重点在于透过外力(含政府及专家)协助以提升其能力,当其具备能力则外力不宜过度介入,因而,必须秉持的是一种可上可下的小区工作思维,在居民的参与下藉由这种弹性方式调整介入程度,始能培植小区居民的真正能力,这也正是培力之为小区做(doing for community)到与小区做(doing with community)再到由小区做(doing by community)。

(三)建构“小区联盟”的小区实务工作 福利小区化或小区营造的“小区”的范围为何?服务项目应包括哪些?这是两项小区实务工作中具争议性的议题。将小区联盟的概念运用小区实务,或许是克服前述问题的可能出路,这种联盟也即是小区组织的运作,所有从事小区工作者皆已秉持着这种概念,只是在实务的推动上,或受限於政府僵化的会计体系,或限于主责官员们的科层思维,抑或受限於专家或专业主义的傲慢,抑或受限於专业组织或小区团体的自私,资源统整一直难以付诸行动。然而,因为小区问题的复杂性,并基于资源运用与追求小区生活质量的考虑,这是一条必走之路,没有统整的运作,将难以突破当前的困境。台湾许多的小区地理范畴狭小,各种功能的组织难以样样俱全,如何淡化地理上的小区,而多些生活共同体之小区的概念,小区联盟模式的运作,或许可解开这项僵局。

(四)营造以社会资本为基础的“永续小区”发展路径 “永续小区”是小区工作的终极目标,小区的永续需要经济、社会、人文与自然的全面性发展,在各种有形的建设和方案陆续推出之际,小区除须结合不同部门的方案外,若缺乏小区的凝聚力及与外部的关系网络,即便有丰富的外部资源,且能于短时间内创造出华丽的外表,永续小区发展将难以维系。福利小区化与小区营造的成效难以维系,小区社会资本未能获得实务上的支持。为此,永续小区需要以社会资本为基础,并让这项无形的资本能够与有形的资本产生连结,进而产生彼此交互影响的良性循环,为“永续小区”的发展奠定基础。

Reviewing Community Work in Taiwan: From “Welfare Communitisation” to “Sustainable Community”

Chan Housheng, Huang Yuanshie, Peng Huamin

Abstract: From the middle of 1990s, the following tendency of promoting community - based service of various countries in the world, community - based service projects have been proposed frequently as main focus in many public domains in Taiwan. Both ‘Welfare Communitisation Project’ and ‘Community Building Project’ have obtained most concern among various projects. Around 15 years later, the introduction of ‘Six - star Project of Taiwan Healthy Community’ extends the community construction to six main public domains, including industrial development, medical and welfare, community policing, humanities and education, environmental protection and ecology, and environment and landscape. Based on examining the experiences and problems of community construction, strategies for sustainable community development have been proposed. Also, after reviewing the developmental path of previous community projects for the past decades, we could discover many lessons for future development in Taiwan. Based on the deliberation of three perspectives including idea, policy and practice, this paper is ended by proposing four suggestions for the future development towards sustainable community.

Key Words: Taiwan; Community; Social Welfare; Social Policy; Welfare Communitisation; Sustainable Community