

從社會資本理論探討台灣福利社區化之困境 —以美國 CDC 與 LISC 為借鏡*

吳明儒

國立中正大學社會福利學系助理教授

中文摘要

本文的內容大致可歸納為四方面：第一、介紹美國社區發展法人及地方創新支持法人的發展經驗，同時分析中介組織在選定的三個示範社區實驗點中所獲得的成果。第二、以社會資本的理論來介紹中介組織在社區發展中的重要性。第三、以美國的經驗，檢視台灣福利社區化的發展，同時提出如何透過社區中介組織強化社區發展的模式。第四、藉由美國的經驗檢討與反省現有台灣社區發展組織。

關鍵字：社區發展法人、地方創新支持法人、社區中介組織、社區照顧

【收稿】2003/07/31 【修改】2003/09/30 【接受】2003/11/19

* 本文初稿曾在民國 92 年 4 月 26 日於宜蘭佛光人文社會科學院所舉辦之「第二屆地方發展策略學術研討會」中發表，感謝評論者之建議，以及兩位匿名審查者的寶貴建議，謹致謝忱，惟文責仍由作者自負。

壹、前言

「村里」是台灣行政組織中最基層的單位，而村里長具有民意基礎，成為執行公部門行政服務最直接的窗口，透過村里幹事的協助，以包辦制的方式，從排水溝加蓋到發放老人津貼，為基層民眾提供全方位的服務。但是隨著世界潮流逐漸朝向公民參與的情況而言，社區之中自發、自主、自治的組織及力量愈來愈受到重視。因此，另外一個屬於非公部門、自願組織，提供居民參與的機會，進行推展社區的工作，而能與「村里」分庭抗禮的便是「社區發展協會」，也自然成為目前關注的重點。1968年，內政部頒定「社區發展工作綱領」，將全省6,215個村里，就其自然形勢劃分為4,893個社區，並依法設立「社區發展理事會」；而在1991年5月1日之後，內政部修訂為「社區發展工作綱要」，回歸人民團體的性質，社區民眾可自發性的籌組「社區發展協會」。從「綱領」到「綱要」，從「理事會」到「協會」，此一改變，可以明顯的觀察到政府角色在社區發展上的轉變。然而，村里長與社區發展協會理事長之間，因社區權力產生微妙的轉變，以致社區資源爭奪而糾紛頻傳，社區衝突也時有所聞。同時，也再一次引發社區發展協會參與社區事務時定位問題的討論。另一方面，從1995年社區發展會議之後，政府積極推動所謂「福利社區化」政策，但是實施成效仍未見顯著，因此，政府能否藉由某些中介團體來協助推動，本文將提出一些概念上的討論。

本文並無全面性檢討台灣社區發展的意圖，惟希望探討美國「社區發展法人」(CDC, Community Development Corporation)的發展經驗，做為未來台灣社區組織發展與出路之參考。在美國社區發展運動的推動下，20年間成立了超過2000家的CDC，而協助CDC的是一個「地方創新支持法人」(LISC, Local Initiatives Support Corporation)中介組織，可以提供社區發展所需之貸款、技術支援與專業諮詢。LISC在1991年開始推動「全國示範方案」(national demonstration program)，並選擇包括Florida的Palm Beach County、Arkansas的Little Rock以及Louisiana的New Orleans等三個示範區(site)。在這些示範區中，分別花兩年到三年的時間，從制度結構、人員、治理及財務等方面進行社區組織的改造。最後提出該示範社區的經驗成果。

本文也嘗試用Robert Putnam(1993)所提出的「社會資本」(social capital)概念以及網絡理論(network theory)，來歸納分析社區組織發展在社區重建過程中某些關鍵性因素，包括：方案與組織的設計，組織的承諾、能力與控制，長期可測量的產出等。最後，本文將提出未來台灣社區組織重建一個可能的運作模型。

社區組織透過方案設計與組織之間的互動，確立執行屬性，尋求外在機構資源，以及彼此之間的協調，同時掌握地方脈絡的因素，因而能達到一些中介層面的成果（intermediate outcomes）。但是，長期目標在實現地方居民生活品質的提昇、擴大就業以及目標人口經濟機會的達成。但是這些長期性的目標有時候並不容易測量，甚至有時也不容易達到（Gittell & Vidal, 1998:23）。

貳、美國社區發展法人(CDC)及地方創新支持法人(LISC)

國內對於美國社區發展組織之介紹，並不多見，但是卻令人感到興趣。我們從 Lexisnexis Academic(2003)的學術網站中可以看到一些相關的信息，在 2002 年以”From the ground up”為訴求，「地方創新支持法人」(LISC)這個組織為底特律市募集了超過 6700 萬美元的基金，同時為底特律挹注了 6700 萬美元的平衡支出。而像底特律一樣的全美尚有 38 個據點。LISC 與全美超過 1800 個法人建立夥伴關係，投入的金額達到 30 億美金，同時受惠的「社區發展法人」(CDC)達到 3600 個之多。影響的層面十分的深遠，以下將對於此一組織進行介紹與了解。

一、社區發展是一項社會運動

隨著社會變遷，社區組織背負著不同的改革使命，以美國的發展為例，1960 年代之社區發展組織運動，主要的訴求是「對貧窮作戰」(War on Poverty)及「公民權利運動」(the civil rights movement)。1970 年代則以低收入睦鄰組織為對象，有些社區組織的目的是要反抗社區因高速公路的建造，而破壞社區的完整性。而另些社區則以爭取聯邦政府的計畫為目的。到了 1980 年代開始，由於社區組織法人的快速增加，使得較具規模的全國性財源中介團體紛紛出現，例如：LISC 及企業基金會等組織紛紛設立。因此，美國社區發展事實上就是一項社會運動，而推動這項運動的是來自社區民眾自發性組成的「社區組織法人」(Community Development Corporation, CDC)。

但是 CDC 這樣的社區組織與我們在台灣所認知到的社區發展協會是非常不同的。在美國 CDC 有高達 9 成的比例從事房屋營造的事業，一年大約建造 23,000 個住宅單位。大約佔聯邦政府每年補助建造的 13%（Gittell and Vidal, 1998, p.34）。這些實際上從事建

築的業主，投入社區組織運動，都是基於社區內所產生的問題或認知到的社區需求。他們從事各種與建築本身沒有直接相關的「非發展性活動」(non-development activity)。例如：組織、倡議、社區清潔、社區學童課後服務等。因此，建商並非只是建造住宅，同時也促進社區組織與發展。因此，透過社區住宅營建的面向，確實助長了美國 CDC 運動的蓬勃發展。惟 1980 年代初，國會取消聯邦政府第八項有關對「新建築及更新重建方案」(New Construction and Substantial Rehabilitation Program)的補貼計畫，同時在 1986 年將原本房屋補助方案移轉為對低收入者的房屋稅賦寬減 (low income housing tax credit) 計畫。即便是如此，建築業對社區發展所扮演之角色並未減少，主要是民眾對其所產生之信心。但是，似有逐漸朝向規模較大建築業者（每年至少生產 50 單位）的趨勢。大部分的 CDC 也熱衷於推動各類型與社區相關的活動，針對社區需求、人員能力、募款能力及技術需求所組成的社區組織。例如有 75% 的 CDC 提供房屋租賃諮詢、風災緊急救援、街頭遊民的庇護所等社區服務項目。另外有超過 70% 的 CDC 會從事議題倡導、社區組織的活動。超過 60% CDC 提供某些型式的人群服務（諸如：緊急食物供應站、工作安置、兒童照顧、未婚媽媽諮詢）。25% 的 CDC 積極從事小規模的商業及產業不動產開發，以及從事小規模商業性的租賃業務，而這些活動的目的都是強調社區議題的倡導與宣傳。雖然住宅才是原初的重點所在，但是推動活動社區及提升社區品質，卻成為廣泛所接納的核心使命 (Gittell and Vidal, 1998, p.35)。

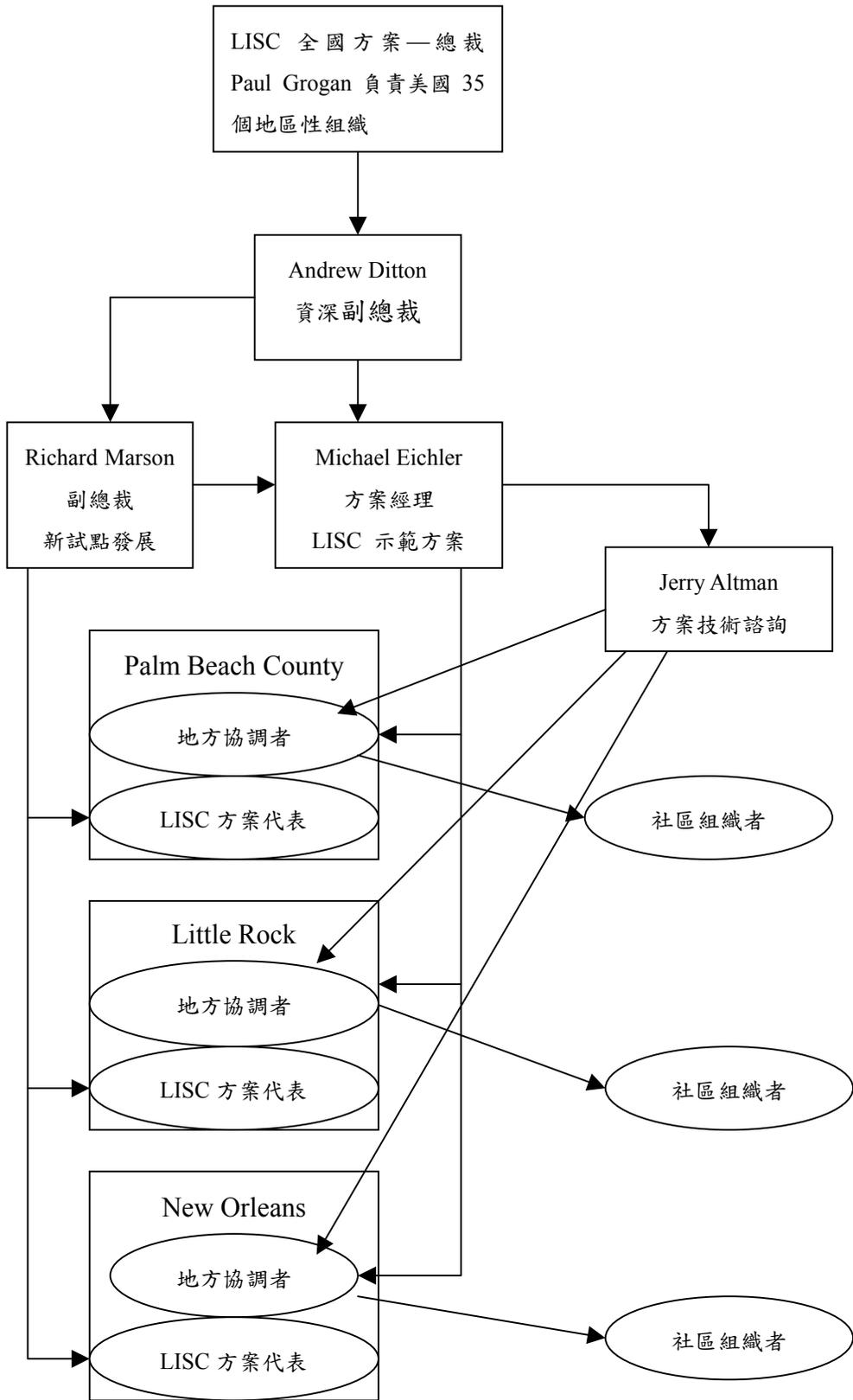
二、中介團體--地方性創新支持法人 (LISC)

在前述中，美國 CDC 的發展事實上到了 1980 年代快速增加，因此，產生一些新的需求，例如社區到底需要何種發展方案？CDC 的財源從何而來？如何分配？如何提供相關的技術支援？以及聯繫協調上的需求殷切，因此，亟需要各種全國性中介團體的介入，而「地方性創新支持法人」(Local Initiative Support Corporation, LISC)，就是其中一個最具規模的組織。LISC 創立於 1979 年，在 1990 年代時其主要的活動集中在 30 個地區，大部分集中在東北部、中西部以及西岸等地的都會地區。這些地區設立的 CDC 均獲得 LISC 的主要補助(core grant)，或者發展方案的貸款。LISC 主要的目的是要提供低收入社區相關的服務，以及改變這些社區組織某些不好的行為，同時建構一個 LISC 的全國網絡。

圖一就是 LISC 從 1991 年開始所推動的一項全國性的社區示範方案(national demonstration program)，藉由這個示範方案，選擇三個地點進行實驗，分別是 Florida 的

Palm Beach County、Arkansas 的 Little Rock 以及 Louisiana 的 New Orleans，同時每一個試點必須選擇六個鄰里組織(neighborhood)，幫助他們建立 CDC 以及產生理事會的代表(board-based representation)，目的在了解「共識組織化」取向(“consensus organizing” approach)對於發展社區為基礎的能力及 CDC 的組成是否產生明顯的成效。

從圖一中分析 LISC 的組織分工，我們可以了解 LISC 的全國方案設有總裁、一位資深副總裁以及一位新實驗點的副總裁，而其中扮演非常重要角色的是專案經理，以統整三個實驗區內的相關事宜。而實驗點中各有一位 LISC 的方案代表，以及一位地方協調者，而在方案諮詢方面設一位技術諮詢顧問。每一個實驗點根據其條件，訂定不同的介入的時間，一開始當然由專案經理 Michael Eichler 主導以及管理整個社區發展的團隊。但是這些實驗點必須在一定期限內移轉出去，例如：Palm Beach County、Little Rock 必須在兩年內，New Orleans 則是三年內。不過，在制度架構、人員聘用、治理模式及籌措財源方面，則依個別社區情況考量，並非時間一到相關資源便完全退出。



圖一：LISC 全國示範方案組織架構圖

資料來源：Gittell and Vidal, 1998, p.6.

參、社區發展與社會資本

Lin(2001)在 *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action* 一書中開宗明義的指出：「資本」(capital)就是資源的投入能夠期望從市場中獲得報酬(returns)之謂(p.3)。同時，他也將「社會資本」(social capital)界定為一種社會關係的投資，同時能夠期望從市場中獲得報酬(p19)。因此，從某個角度來說，社會資本仍然有其一定的市場意涵。從個人資源及社會資源中，每一個人構築一個屬於他自己的社會網絡(social network)關係，透過此一關係的強度可以作為觀察社會資本的指標。但是另一方面，我們希望探討「社會資本」與「社區發展」的關係，以進一步提供觀察社區資源動員的參考。

1993年 Robert Putnam 以「社會資本」的概念探討義大利南部區域治理與經濟發展的關係。從此，社會資本的概念開始廣泛的運用在區域性發展的研究領域上，但是對於 Putnam 而言，他真正重要的影響是將「社會資本」的概念運用在美國低所得的社區發展。美國 University of New Hampshire's Whittemore 商業及經濟學院教授 Ross Gittel 和 Washington D.C. 都市研究所都市住宅與社區中心研究員 Avis Vidal 認為：Putnam 將社會資本概念運用到美國經驗，試圖回答兩個問題，第一、同樣是居住在社區，為什麼社區居民所享受到的生活福祉差別那麼大；第二、為什麼美國社會中「市民盟諾」(civic engagement)的精神逐漸消失。這樣的問題，就如同樣接受聯邦政府或基金會補助的社區，同樣的方案，卻產生不同的影響 (Gittel and Vidal, 1998:14)。雖然過去社會資本相關的研究已經不少—例如：Coleman (1988)、Jacobs (1961)、Wilson (1987)，但是 Putnam 卻從這些原始構念中引導出一個新的研究方向。

探討社會資本潛在角色與網絡在社區發展的關係，不但可以強化對於社區的理解，同時有助於實務工作的落實。Keynes et al (1996)提出「全國社區發展中介組織」(national community development intermediaries)的設立是讓原本制度性機制貧乏的社區環境，導入非營利組織的財源、技術、政治、道德等支持，重新培育出低收入者房屋產業的振興。其中的關鍵在於培育出地方網絡支持非營利性的房屋團體。另一方面，社區發展研究的焦點也放在「市民能力」(civic capacity)及「社區營造」(community building)，而實務工作者也傾向強化以長期性且全國性社區發展的架構為目標，從過去強調「需求」(need)轉變為「社區行動能力」(the capacity of communities to act) (Gittel and Vidal, 1998:14)。Hornburg and Lang (1998)也同時觀察到社會資本的建構提供人與社區之間產生一種「連結」(connectedness)，但是問題是如何面對這種關係的逐漸衰退。

Putnam 認為「社會資本」會表現在一國政府效益、經濟健全及社區福祉的差異上，而其核心代表的元素是「信任」(trust)和「合作」(cooperation)。「社會資本」包含網絡(network)和規範(norm)，它能夠促進參與者有效率的結合，追求共同分享的目標。Putnam 同時將「社會資本」的形式分成兩種類型，其一是「連結資本」(bonding capital)，讓原本彼此認識的人更加靠近結合；其二是「橋樑資本」(bridging capital)，讓原本彼此不認識的人形成團體或結合在一起。Putnam 的「社會資本」理論假設認為：愈多人彼此結合在一起，彼此之間的任賴欲強，不管對個人或集體都是好事，因為會形成一種強烈的集體傾向，能夠朝向社會資本的累積。這也就是 Briggs (1998) 所謂的「由於行動者彼此之間的連結，促成社會與經濟體系整體功能的改善」。

雖然 Putnam 的理論也受到許多學者的批評，論者以為 Putnam 觀察美國在 1965-1995 年間「市民盟諾」(civic engagement) 衰退的結論提出了反證。認為這 30 年時期間，美國在政治與公共的盟諾上，反而是前所未有的進步，包括女權運動、同性戀者的解放、消費者及環境保護運動、關懷生命(pro-life)及支持自決(pro-choice)運動、社區發展法人組織(community development corporations)等，Putnam 並沒有看到這些運動，從地方性結盟發展成為全國性、甚至跨國性結盟的過程。同時 Putnam 也忽略某些結盟的形式也產生改變，例如過去的 YMCAs 逐漸轉形為私人健康俱樂部。最後，Putnam 也沒有注意到社會資本在低所得者及少數民族的睦鄰組織上表現的獨特性。Gittel and Vidal (1998) 認為 Putnam 對美國低所得者社區的發展應該更深入的瞭解社區發展實務，包括「地方創新支持法人組織」(Local Initiatives Support Corporation, LISC) 是如何在低所得者社區內，以及與都會社區間，營造連結和扮演橋樑角色，以促進社會資本。

在低所得者社區內，LISC 尋求建立一個跨種族、族群以及階級的居民與商業業主、地方非營利組織(例如：醫院或社會福利機構)的管理者共同組成「社區發展法人」(Community Development Corporations, CDCs)。在低所得社區之外，LISC 企圖透過 CDC 的結盟，尋求建立某種關係的連結(linkage)。在都會地區，這個方案嘗試強化原本互相認識的私部門與慈善組織成員之間的聯繫。如果社區居民與機構能夠藉此方式增強連結，他們也將與外在的資源之間建立新的關係。這些新的關係在 CDCs 的努力下，將可提供投資資本以及慈善捐款，在技術及政治上的支持。

對 LISC 而言，它所能產生的的重要功能是「橋樑社會資本」(bridging social capital) 的形成，如果沒有 LISC 扮演橋樑角色，積極培育「標的社區」(targeted community)，很可能新成立的 CDCs 會變成「一群為競逐特定利益的團體」(a congeries of

rent-seeking special interests)。其次，如果「標的睦鄰組織」(neighborhood targeted) 的本質缺乏與外界資源與機會的連結，縱然 CDCs 內部發展出強的連帶關係，仍然會因缺乏外在的資源的支持而效率不彰，因而難以產生動機及維持社區發展活動。

事實上各種不同的研究結果，與如何界定社會資本的內涵及與社區發展實務工作有關，表一即是說明不同研究者對社會資本所發現的不同結論。例如在 Rebuilding the inner city Communities 中「經濟發展委員會」(Committee of Economic Development, 1995) 將社會資本視為一種存在於許多個人與許多組織的社會關係之間的一種資源，這種資源有助於社區內的合作與協調。此一觀點與 Putnam 相似，但是對於「連結資本」(bonding capital)，與「橋樑資本」(bridging capital) 之間的差異就似乎並不那麼重要。但是大多數的研究者仍然將兩者加以區分。

表一：社會資本的關鍵因素

研究者	社會資本的重要因素	增加對 Putnam 的發現
Putnam(1993, 1995a, 1995b, 2000)	信任、合作、長期關係	
Temkin & Rohe(1997)	社會文化環境、制度的基礎建設	為共同利益所產生睦鄰行為的能力
Briggs(1997)	社會資本視為一種手段 (leverage) 和社會支持	社會資本視為一種手段
Keyes, Schwartz, Vidal and Bratt(1996)	長期信任、關係建立、共享觀點、互利的經濟誘因、財務連結	網絡化、共享觀點、財務連結
Powell(1990)		網絡化、共享觀點、財務連結
Granovetter(1993, 1994)		薄弱連結的強化
Burt(1992)		結構的間隙

資料來源：Gittell and Vidal (1998, p.16) ; Putnam(2000)

特別值得注意的是 Temkin & Rohe(1998)有關社會資本如何影響社區發展脈絡的研究。他們的焦點在於社會資本在形塑社區變遷中扮演何種角色。他們選擇 Pennsylvania 的 Pittsburgh 的睦鄰組織做為研究的對象，並提供一個相對於測量與檢驗的實證基礎。Temkin & Rohe 最大的貢獻是他們提出社會資本應該包括「社會文化環境」(sociocultural milieu)、「制度的基礎建設」(institutional infrastructure) 兩個重要的成分。前者正如 Putnam

的「連結資本」(bonding capital)，而後者正如「橋樑資本」(bridging capital)。Temkin & Rohe 認為「社會文化環境」係指居民對於「鄰居」(neighborhood)是有一種空間距離的感覺，包括鄰居之間彼此借用小東西、串門子、彼此之間幫點小忙；以及借用鄰居的場所舉辦活動或順便購買雜物。而「制度的基礎建設」包括居民參與睦鄰組織（如里鄰大會）的出席率及參與品質，居民的投票率，居民投入志願服務的程度，對於里鄰事務的討論焦點，鄰里在整體社區中受到主管機關重視的程度。另一方面，「制度的基礎建設」所包含的不只是鄰里之間的互動程度，還包括鄰里與其他大都會之間的互動關係的密度與品質。

Briggs (1998) 和 Keyes et al (1996) 與 Temkin & Rohe (1998) 一樣將社會資本的定義運用到社區發展上去。Briggs (1998) 和 Keyes et al (1996) 兩者都將社會資本用以詮釋社區發展實務，而非正式的測試社會資本的效力，他們同時強調橋樑式的社會資本，他們將之稱為「槓桿式社會資本」及「網絡」。Briggs (1998) 則傾向從經濟面定義社會資本，分成「有助於我們」的社會資本與「視為一種槓桿和社會支持」的社會資本兩種形式，「槓桿」是指能夠尋求他人解決問題的能力，「社會支持」是指依賴他人幫忙或者解決生活上的問題的來源，物質上的協助所形成強烈的連帶 (tie) 可能更甚於摯親好友的關係，換言之，協助處理危機、交託重要事務以及其他形式的社會支持都能夠增進彼此情感上交流。

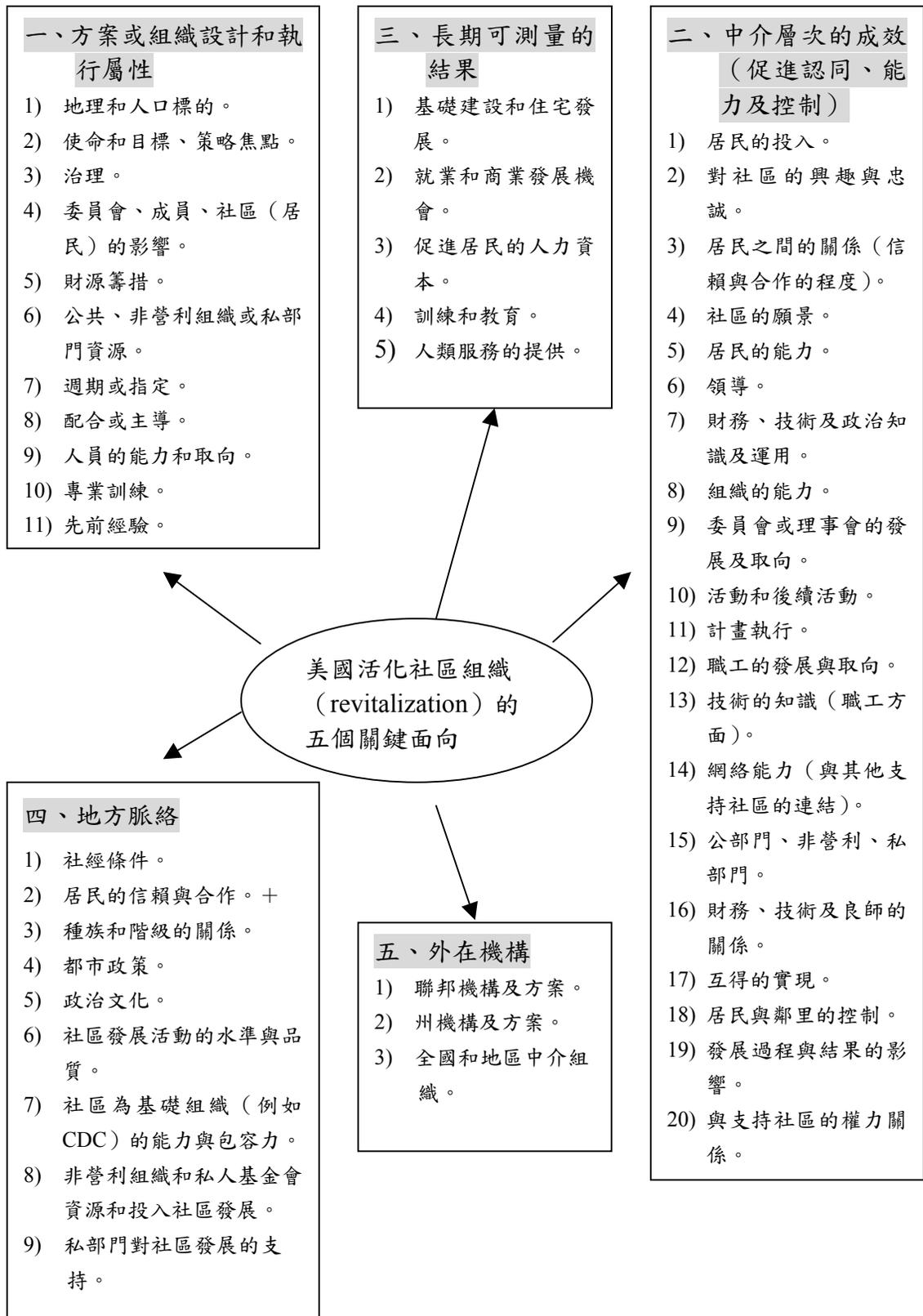
Keyes et al (1996) 則研究非營利的低所得房屋開發商如何努力營造社會資本，他們對於 Putnam 「橋樑資本」(bridging capital) 的焦點描述是：「一種政府、慈善、教育以及其他制度的網絡，透過此一網絡導入資金、技術、政治和其他支持社區發展的形式」。Keyes et al. 特別強調「制度網絡」(institutional network) 本質如何有效的支持非營利的房屋部門。信賴與互惠的長期關係、共享的觀點、互利關係、財務上的關連 (financial nexus)，其中財務的關連是最顯著的因素，而前三者也隱含了社會資本的觀念。財務關連建立在包含理性選擇與財務利益的經濟自利的連結因素。例如在非營利房屋的場域中，私人證券投資者是尋求低所得房屋的稅式優惠，最後能夠有效的得到財務上的投資報酬。

Granovetter 和其他社會網絡的理論家增加了其他洞悉 LISC 的核心概念，例如社區團體與都會支持團體之間社會資本的搭建 (bridging)。在 "The Strength of Weak Ties" (1973) 及 "Getting a job" (1974) 兩篇文章中 Granovetter 在勞動市場的研究中發展出「薄弱連結的力量」(the strength of weak ties) 的理念，他發現求職者最可能成功的通常

是第一次聽到的工作，而這份工作可能並沒有十分的瞭解（薄弱連結）。根據 Granovetter 的觀察認為不管是能夠擴及多少人或橫越多遠的距離，透過薄弱連結反而比強連結做到，因為薄弱連結是使移動機會產生可能的重要資源。Granovetter 認為最新的概念和機會的散播是透過不同社會團體中不是很親近的人薄弱連結來完成。此一「薄弱連結」與 Putnam 的「橋樑社會資本」及 Briggs 的「槓桿社會資本」有異曲同工之處。

Ronald Burt (1992) 增加有用的社會學概念到 Granovetter 的理論中，並且討論社會資本和社區發展之間的關係。Burt 的焦點擺在所謂的「結構間隙」(structure hole)，「結構黑洞」類似社會資本的概念，將 Putnam 的「橋樑社會資本」和 Granovetter 「薄弱連結」結合在一起。「結構間隙」(structural holes) 被定義為「非多餘的接觸之間所存在的空隙」(gaps between non-redundant contacts)，係指個人並沒有因與他人或資源的互相連結而從中獲益。相對於 Putnam 的社會資本，在 Burt 的分析中認為從跨越「結構間隙」是無法獲得利益的，因而移轉成為冒險者。例如在許多的城市中有些團體和地方政客發揮冒險的功能，進行政治競租，同時透過地方居民和團體的分裂從中獲得利益，維持分裂的狀態能夠保有自身的利益。在此邏輯下，培育某一個地區的社區發展必須努力成立新的團體、為多數人的利益冒險，而非自利的團體及個人。冒險的精神絕不是故意利用社會分裂來獲得個人自身的利益，取而代之的是必須填補這條「結構間隙」，使多數人受益。Burt 認為應該重視地方層級在填平「結構間隙」，追求集體美好的過程。但是其所面對的挑戰是：(1) 發現適當的人或組織來填平「結構間隙」；(2) 如何反制那些為了個人利益而維持「結構間隙」的誘因，同時加以填平。

上述社會資本的概念必須藉由社區整體對內、對外來加以落實。以美國的經驗為例，活化社區組織的關鍵面向包括：方案或組織設計和執行屬性、中介層次的成效、長期可測量的結果、地方脈絡以及外在機構等五個面向，詳細內容可參閱圖二。



圖二：美國活化社區組織 (revitalization) 的五個關鍵面向

資料來源：Gittell and Vidal (1998, p.24-5)

肆、中介層次組織與成果

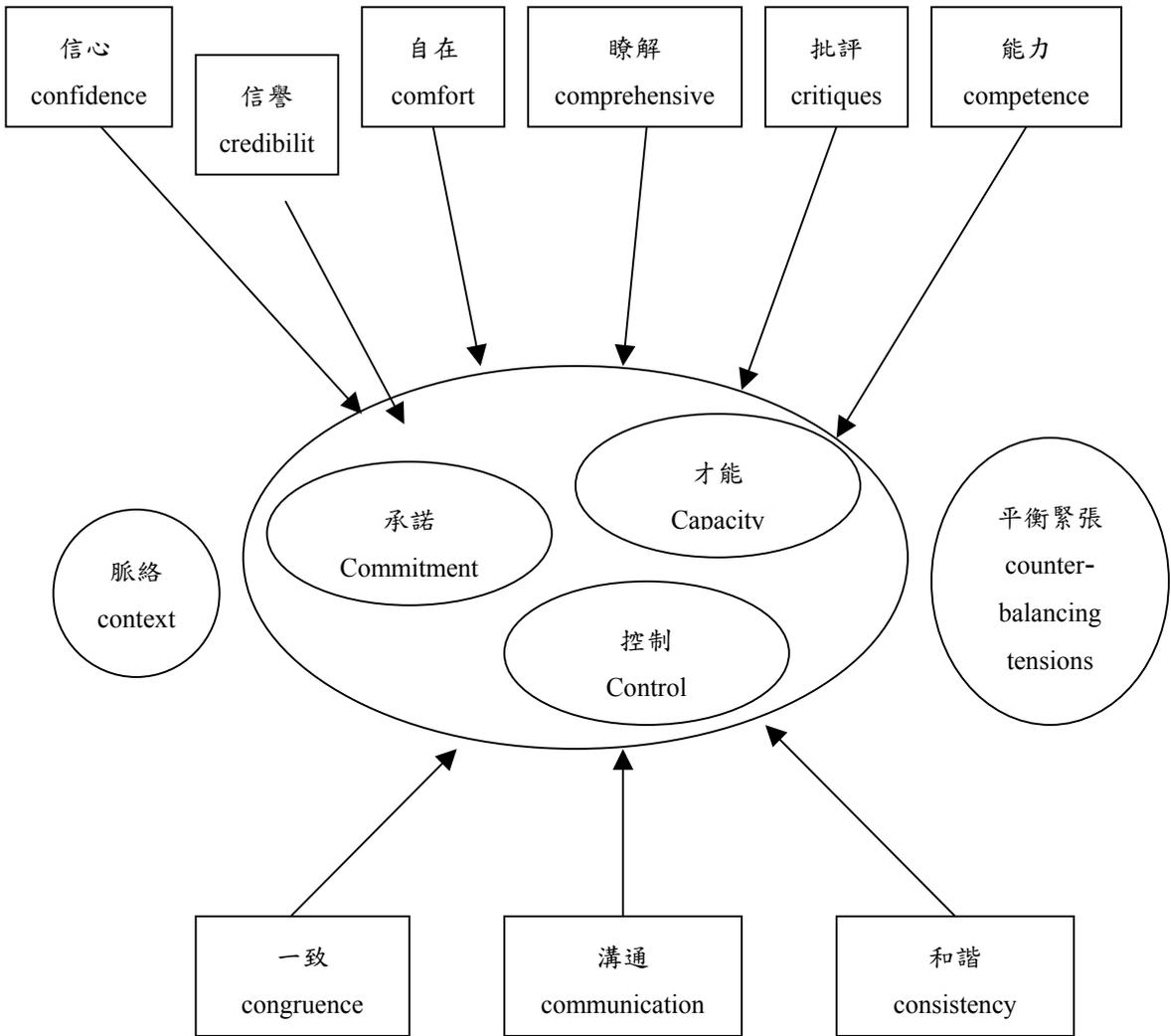
在前面所提到 LISC 在三個實驗點的實施之後，事實上歸納出一些相當具有參考價值的發現。大致上可以包括六個中介層次(intermediate outcomes)的成果，(1)對社區發展的理解(comprehension)；(2)方案本身及其參與者的信譽(credibility)；(3)信心(confidence)；(4)能力(competence)；(5)對於方案的目的與目標以及與參與者之間感覺到自在(comfort)；(6)對於方案提出建設性的批判(critiques)。透過這六個層次可以逐步的建構出一個永續發展的社區，如果社區發展真正落實，代表每一個步驟已經真正植根於地方社區，隨著時間每一個步驟自然產生自發的力量。(參見圖三)

- (1) 瞭解(comprehensive)：瞭解代表一種知識體系，有助於幫助參與者對社區發展本質了解的過程。不但參與者能夠了解他們自己的利益、角色及責任，還能了解其他參與者的利益、角色及責任。了解使參與者明瞭彼此的利益，進而建立相互信賴的基礎。因此，了解是影響社區發展投入及能力的重要影響因素。增加不同行動者彼此溝通交流的機會有助於促進了解，特別是對其他人的利益、動機和行動能夠更深入了解。
- (2) 可靠(credibility)：可靠代表一種方案或行動者的信譽，包括地方幹部及贊助者的信譽。這些因素直接影響方案實施的成效。最直接的影響是對於支持社區者的投入及自願工作者。例如在 LISC 中負責聯繫協調的兩個專案經理 Eichler and Manson 的產生是從全國性的徵才中脫穎而出的，他們不但擔任篩選實驗區的評估工作，同時管理所有方案的進行。協調溝通的能力建立並維繫他們的可靠與信賴。另一方面是社區組織者是影響社區志願服務者對於方案信心的重要因素。由於社區組織者通常來自於社區睦鄰組織，因此通常方案一開始就能得到不錯的信賴。而如何慎選地方的夥伴(local partner)是往後如何推動方案的關鍵因素。
- (3) 信心(confidence)：具有強烈信心的參與者直接有利於方案可靠性的提高。能夠實踐方案，特別是完成十分艱難的承諾，都能提高民眾對方案夥伴及幹部的認同。例如：LISC 相當重視志願服務工作者透過集體力量改變社區中的鄰里關係。透過公開的討論有助於志願服務工作者形成內部的信心。社區中透過舉辦各項系列活動的目的是要延伸每一個人的觸角，招募不同興趣、技能及傾向的志願工作者，有助於建立可靠性。增加社區民眾對於方案信心的方式，諸如舉辦社區會議或論壇，確立迫切需要的方案，預先籌措經費。
- (4) 能力(competence)：能力泛指方案執行者、志願工作者及社區支持者在技能、財務以

及組織方面的能力。在實驗社區中有兩個培養能力的面向：其一為無法確定方案能否提供相關 CDC 發展所需要的技術資源；其二是志願服務工作者無法從組織中學習到技能與經驗。

- (5) 自在(comfort)：方案的參與者包括幹部、志願工作者及支持社區者雖然缺乏先前的聯繫，但是當他們彼此之間產生正向及共同的經驗之後，仍然能夠有效的運作。用社會資本的觀念來說，這些經驗就是一種工具，增進參與者的認同、確認相互之間利益以及建立信賴的關係。自在及信任都需要時間建立，而且必須是建立在正面的經驗上，好的溝通有助於達成。信任與自在是建立在方案參與者不同的背景及利益，卻能夠結合在一起共同解決問題或拋棄各自成見。不同種族所組成的 CDC 委員會，對於績效表現的認定不同，基金籌募亦有不同看法，此時方案的執行長就必需具有整合不同觀點產生新聯盟的能力。
- (6) 批評(critiques)：方案參與者經驗、貢獻及其他人的回饋，在社區組織中建立一種可以公開批評討論的方案文化，能夠提高互信，長期運作之下集體認同將有助於每一個組織的成員。

方案策略與執行的關鍵面向包括提供各種溝通(communication)的機會，例如村里民大會、社區發展會議、等等；介入機構者(例如：專案經理)必須自己視野與機構目的必須和諧(consistency)、社區中關鍵行動者的行動與策略必須一致(congruence)；確定需求與保持彈性的緊張、過程與生產的緊張尋求平衡緊張(counterbalancing tensions)；脈絡(context)：在 LISC 選擇社區的標準大致上必須考慮社區的地方脈絡，所謂的脈絡包括：過去社區發展活動力較低的地方、私部門的支持度、可能參與自願服務者的興趣高低。其他重要的因素包括地方政治氣候及文化(與方案的相容性)、地方社區發展的歷史(負面的經驗將會影響地方的態度及反應)、政治及社會對於外來者及理念的開放程度(地方史及族群關係的現況)。New Orleans 的例子中非裔美人直接反映在對於社區的態度上。社區協調者在 Little Rock 則直接從非裔美人中尋找社區組織者，以博取當地居民的信賴，或者必須選擇個性上容易與社區民眾打成一片的人。但是在 Palm Beach 這個小鎮大部分是移民的社區，因此如果社區協調者與社區組織者均為白人，可能不容易尋找多元種族社區鄰里居民的認同。如果能夠敏銳地意識到地方脈絡是有效執行的關鍵。



圖三：永續社區發展之關鍵因素—大 C 與小 c

資料來源：Gittell and Vidal, 1998, p.147.

伍、從美國經驗看台灣社區發展(以福利社區化為例)

一、缺乏社會運動精神的社區發展

李前總統登輝在 1994 年在台北及 1995 年元月參加台南市所舉辦的「社區文化巡禮」活動時，提出了「社區居民應該自己組成一個具有約束力的共同體社會，自主地來經營自己的社區生活，解決社區的問題」(賴兩陽，2002)。當時，尚未確切的指出「福利社

區化」的政策方向。而是在隨後由內政部在 1995 年 8 月 28 及 29 日所舉辦的「全國社區發展會議」中，首次將「福利社區化」的概念提出，並且端上政策檯面加以討論，同時，在會議結論之中揭櫫「福利社區化」的具體意涵，涵括在以下的三個層面，大致可歸納分析如後——（內政部，1995，頁 158）

- 第一、非正式的社區照顧服務：由家庭、親族所提供的支持性、諮詢性、工具性及合作性的服務。
- 第二、機構式的社區福利活動：公、私立社會福利機構或公益團體將一項或多項社區福利工作落實於社區之中，並運用社區工作方法，以促進社區之合作與自治。
- 第三、整合性社區服務網絡：在「社區發展協會」之下，設置「社會福利基金」及「社區福利中心」，對社區居民提供各種必要的福利服務與轉介服務，並可創設各種小型的服務事業。

1995 年顯然是社區發展政策的一個重要轉捩點。在其八個分組議題中，第四個議題為「如何落實『福利社區化』的理念」。1996 年內政部審議通過「推動社會福利社區化實施要點」，該要點明確的揭櫫五項實施要點：選定福利社區、確認福利需求、加強福利服務、落實社區照顧、配合國宅整建。

內政部為能具體落實福利社區化的政策，在 1998 年選定五個福利社區化的實驗社區，分別為台北市文山區、宜蘭縣蘇澳鎮、彰化縣鹿港鎮、台南市安平區、高雄縣鳳山市等五個。前台灣省政府社會處亦選定五個實驗點，分別為新竹縣私立天主教光華啓能發展中心、苗栗縣私立新苗智能發展中心、南投埔里鎮公所、台中縣霧峰鄉萬峰社區發展協會、宜蘭縣宜蘭市梅洲社區發展協會等五個單位（蕭玉煌，2002:7）。

1999 年下半年及 2000 年度再次辦理福利社區化實驗計畫，選定台北縣三重市、高雄市小港區、台中縣潭子鄉、彰化縣秀水鄉以及金門縣等五個實驗社區。同時，2001 年 8 月在台中市曉明女中舉辦「九十年度全國社區資源運用福利社區化示範觀摩會」；2001 年 12 月在高雄縣鳳山市五甲社區活動中心舉辦「九十年度全國社區發展福利社區化示範觀摩會」（蕭玉煌，2002:7）。嘉義縣人口嚴重老化，農（漁）村人口外移厲害，福利社區化需求殷切，遠甚於其他縣市，卻未能獲選為實驗社區。

上述的實驗社區成果透過相互觀摩學習的機會及經驗交流與分享，目的在使社區發展工作的幹部及各社會福利機構工作人員更加了解推動福利社區化之實際工作方法與

內容。但是，根據本人參與內政部社區發展工作評鑑的經驗¹，發現許多參加評鑑的社區對於「福利社區化」觀念非常的缺乏，殊少社區發展協會以福利社區化為社區評鑑之自選特色項目²，甚至縣市政府的承辦人員對於「福利社區化」觀念仍十分模糊，自不知如何協助社區推展福利社區化工作。

二、從「福利社區化」到「新故鄉社區總體營造」

「社區」不管是做為一個有形的地理範疇或無形的理念認同，對社會整體的發展而言，影響均十分的深遠。但是，對每一個社區行政者、社區研究者、社區行動者而言，「社區」的想像及詮釋卻各不相同。從社會結構的角度而言，「社區」是介乎家庭與政府之間一個相當重要的「中介組織」。從社會福利的角度而言，「社區」更是傳遞各種福利服務的重要介面，同時也是非正式支持及照顧體系的所在。然而，從文化的角度而言，「社區」是過去生活經驗的歷史紀錄，同時也是傳統價值的根源。從政府施政的角度來看社區，它同時具備了社會、文化、經濟、政治等多元的面貌，是一個落實政府政策的重要單位。

晚近，西方福利國家在政府角色上有所轉變，在中央與地方的分工上，愈來愈重視地方（政府）的角色，甚至授權由地方（政府）來決定是否由市場來提供福利服務的手段。在政府與民間組織的關係上，愈來愈強調由下而上的社區自主精神，重視各種非營利組織或非正式組織的功能角色，企圖建立起政府與民間之間新的夥伴關係。台灣近年來對社區營造重視的趨勢，與國際間的發展潮流不無關係。

在多元整合的社區發展環境下，其中一個發展面向是有關「福利社區化」的規劃與發展，根據行政院「挑戰 2008：國家發展重點計畫（2002-2007）」的十大重點投資計畫中，第 10.1.1.3 為「社區人力資源開發」，政府希望能夠運用社區婦女人力資源，進行（1）社區老人照護³；（2）社區幼兒照顧⁴；（3）社區學童課輔⁵。運用社區青少年人力資源，協助推動社區活動⁶（行政院，2002）。內政部為配合此項政策，亦擬定「新故鄉社區營

¹ 本人曾參與 2002 年及 2003 年台閩地區社區發展工作評鑑工作，實際訪視包括新竹縣、新竹市、彰化縣、雲林縣、嘉義市、嘉義縣、台南市、屏東縣、高雄縣、高雄市、台東縣，共 11 縣市政府及 92 個社區發展協會。

² 反而以社區環保、綠美化、社區總體營造（社區總體營造新點子計畫）為社區特色的居多。

³ 包括：老人陪伴、老人送餐、家庭式老人看顧、社區小型安養中心、巡迴問安、緊急安全通報系統。

⁴ 包括：成立安親組織、建立互助網絡、提供家庭式托兒照顧。

⁵ 包括：成立家庭式社區媽媽伴讀、社區課輔中心。

⁶ 例如：協助社區訊息通報、社區網頁建置管理、社區環境清潔維護、社區課輔小老師、社區刊物發行、

造—活化社區組織計畫」。預計以五年的時間加強結合地方政府、社區發展協會、公私立社會團體或機構、學校、宗教團體、非營利機構、志願服務、村里等相關單位推動社區營造工作，培養自行發展能力，促進社區整體發展效益（內政部，2002）。而上項計畫未來將以社區發展協會為主要補助單位，同時以「福利社區化」為工作主軸⁷，但是社區發展協會的角色定位一直不清楚，既公又私，卻又不公不私，以致無法有效發揮社區功能，也無力承擔政府所期待的任務。

三、社區組織與「福利社區化」

觀諸有關社區的文獻，並無與中文「福利社區化」相對等的用詞，相類似的概念則有「公共福利的社區組織過程」（Dunham, 1970:44 轉引自徐震、林萬億，1984）、community-based model⁸（Baldwin, 1993）、或者 community-oriented social welfare（賴兩陽，2002）。因此，「福利社區化」實在是一個不易界定清楚的概念，而且無法從其他國家及社區加以複製運用，往往使得社區不知重點為何，而無法具體落實。以英國的經驗為例，在1960年至1990年的三十年間，發展出「社區照顧」的概念與模式，盛極一時，成為人群服務及福利服務的重要主導模式（Baldwin, 1993:17），但是隨著案主需求的轉變，社區照顧正在轉型，尋求新的發展模式。

針對「福利社區化」的意涵，萬育維（1995）在社區發展會議的引言報告中提到「福利服務社區化」與「生活正常化」（normalization）是同一時期提出來的概念，其基本精神及理念是相通的，希望社區內需要照顧的人口，可以得到適當的支持、資訊服務，使其能有尊嚴的、自主的生活在家裡、社區內，而不是在大型機構內。此一觀點與 Baldwin（1993）認為「從『醫院照顧』轉變為『社區照顧』」（from 'hospital care' to 'community care'）的精神是相符的。而建構福利社區化則必須強調「在社區內照顧」（care in community）⁹和「由社區來照顧」（care by community）¹⁰，同時必須符合「使社區能照

社區活動策劃等，並鼓勵青少年自主性籌組運動型、休閒娛樂型、資訊技能型等樂團或民俗藝陣、傳統工藝、傳統音樂等社團。

⁷ 該計畫的四項重點工作分別為：營造福利社區工作特色、培訓營造福利社區化社區種籽人員、辦理走動式績優社區觀摩、辦理社區評鑑。

⁸ Community-based model 是相對於 hospital-based model 而來，是一種引申自醫療模式（medical model）的「新商業管理」（new business management）型態，提供福利服務的計畫者、管理者及行政者新的管理概念（Baldwin, 1993:8-7）。

⁹ Care in community 就等同於 community care。

¹⁰ Care by community 是指組織社區內「非正式支援網路」或自助團體，並動員社區民眾共同解決照顧問題，非正式的支援服務包括：案主及家屬團體組織服務、親朋照顧服務、志工服務、鄰里服務等。

顧」(care of community)、「為社區而照顧」(care for community)的前提 (Baldwin 1993:21；萬育維，1995：90；施教裕，1997：42)。

在英國，所謂「社區照顧」(community care)的歷史起源係指福利輸送的重點從過去的「精神醫療醫院」(psychiatric hospital)轉變為「非醫院式的機構」(non-hospital settings)。(Baldwin, 1993:7) 後來，開始慢慢將此概念擴及至：凡是透過醫院以外的機構或組織，建立在連貫的(logical)、一致的(coherent)、有順序的(ordered)¹¹照顧模式都稱之為「社區照顧」模式，學者 Bachrach (1980) 有時甚至將「社區照顧」等同於「非醫院照顧」(non-hospital care) (Baldwin, 1993:7)。

另一方面，美國的社區發展擺脫政治的不當干預，美國的社區發展運動 (community development movement) 已是一個「近乎於成熟的產業」(a fledging industry)，全美已經有超過 2,000 個「社區發展法人組織」(CDCs, Community Development Corporations)，而在這個社區發展的領域中，特別是針對低所得及有色人種社區的福利需求，從中央到州、地方，包含了愈來愈多不同層級的基金會、法人組織、中介組織 (intermediaries)、技術支援者團體參與社區的相關事務。

四、缺乏中介團體的社區發展工作

(一) 社區發展協會的角色混淆

台灣由於傳統行政體系將「社區」與「鄰里」的疆界劃分過度重疊的關係，致使村里長與理事長之間為爭奪資源，產生派系及社區衝突事件。最近某一個鄉鎮的火葬場由於每年 120 萬元的回饋金，到底應由哪一個社區組織接受而引發地方的爭論，這兩個社區組織一個是「社區發展協會」，另一個是「保境保護促進會籌備處」。爭議所在是：鄉鎮公所是否能夠依「社區發展協會」之授權，將回饋金撥入尚未立案的「保境保護促進會籌備處」？(聯合報，2003/2/11)「社區發展協會」的角色定位，以及其與村里辦公處的關係，長久以來始終曖昧未明，以致影響地方事務的推展。

近日來，社區發展協會理事長紛紛改選，在地方派系的生態下，理事會與村里辦公處經常相互對立，終而提出廢除之議。社區發展協會雖然是人民團體，但是與一

¹¹ 通常與 care in the community、community services 等名詞相關聯。(Baldwin, 1993:7)

般社團仍有不同之處，主要是該協會所成立之 50 萬社區生產基金，有政府補助之經費，因此地方人士多數認為在組織的屬性上具有半官方的色彩（聯合報，2003/2/8）。

表三：1991 年社區組織轉型前後之比較

	社區理事會	社區發展協會
成立依據	社區發展工作綱領	社區發展工作綱要
組織屬性	社會運動機構。	
成立方式	由政府輔導成立。	自助互助的人民團體（政府應輔導社區居民依法設立）。
成立條件	由區內居民每戶代表一人，選舉理事組織。	年滿二十歲、三十人以上發起，即可向主管機關申請許可。
地域範圍	社區劃定得不受村里行政區域限制。	社區劃定受村里行政區限制。
里鄰組織關係	(1) 村里長為社區理事會當然理事。 (2) 總幹事得酌用社工員。 (3) 理事之選舉，因幅員遼闊可配合村里民大會辦理。	村里長自由加入。

資料來源：台北市政府（2000）及相關法規。

(二) 社區發展與社會資本

由於中央及地方政府財政困難，社區發展經費大幅緊縮¹²，同時補助制度改變，過去諸如興建或整修社區活動中心、擴建工程及內部設備經費，由過去行政院編列改為設算到地方政府辦理，但由於各縣市政府對於社區發展的重視程度不同，有些縣市不但未依規定編列，有些縣市甚至只編列象徵性金額。（蕭玉煌，2002）

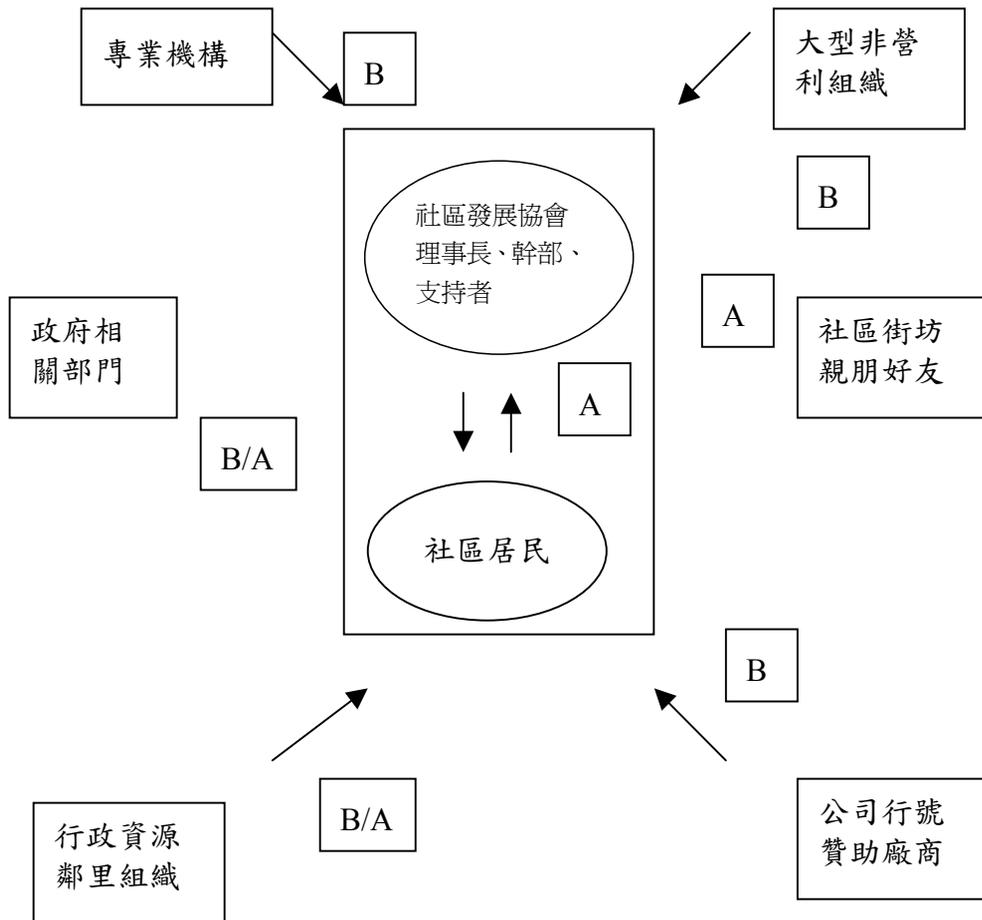
¹² 2001 年各直轄市及縣市政府推展社區發展工作經費，約列 6.6 億，91 年度則僅列 3.9 億，減少 40%。（蕭玉煌，2002:12）

美國社區發展的兩個重要的組織是「社區基金會」(Community Chest)以及「社會機構理事會」(Councils of Social Agencies)，前者為基金的籌募，係以社區為單位的「聯合募捐會」及「統一募捐會」，後者則為計劃、協調與有效的基金分配(徐震、林萬億, 1984:242)。在台灣，社區發展協會應該類似於前述美國的「社會機構理事會」，主要功能在整合社區內之福利相關機構，理事由各機構的主管組成。美國聯合勸募(United Way)是支持社區發展的重要來源，在台灣聯勸係以福利機構為對象，卻非以「社區」為補助單位。

台灣的社區組織及居民缺乏對外尋求資源的能力，往往依賴政府，原有的「聯帶資本」(Bonding Capital)又可能因為不同派系(理事長與村里長)而互相掣肘；但是「橋樑資本」(Bridging Capital)卻是最容易受到忽略。每一個社區社會資本組成的型態均不相同，例如有些社區積極尋求其他外在資源，努力使過去沒有連結的部份加以連結，將可增加社區的社會資本。(參見圖四)

社區領袖往往影響社區自治的品質與作為，美國社區工作專家 Hunter (1953) 早期即以亞特蘭大市做為研究對象，發表 community power structure: A study of decision maker。詹秀員 (2002) 亦撰寫「社區權力結構與社區發展功能」一書，強調社區領袖權力取得與社區發展工作之間的關係。在台灣，似乎一談到社區，即無法擺脫政治樁腳、地方派系等因素的干擾，以致在「社區政治化」的過分扭曲之下，「福利社區化」成為遙不可及的空中樓閣。同時，社區理事長若與村里長分立且無法協調合作，則社區傾向不定期或減開社區理監事會及會員大會，社區班隊組織數量少，社區活動少，能動員參與志願服務之居民也不多(詹秀員, 2002:344)

但是，西方文獻中在討論社區組織的相關問題時，Putnam (1993) 的「社會資本」(social capital) 概念是十分具有啟發性的。Pestoff (1998) 認為民主形式並不在於每年或數年一次的選舉時刻，「市民民主」(civil democracy) 和地方決策的參與 (participation in local decision-making) 才是 Putnam 「社會資本」的主要元素。而所謂的「市民民主」係指透過個人社會服務的合作性自我管理，產生市民培力 (empowerment) 的效果，每一個國民都成為「社會企業」(social enterprises) 的一員，他們直接參與他們需要的地方服務的提供，不但是服務的提供者也是生產者，因此，這些居民成為這些服務的共同生產者 (co-producer)。



註 1：A 代表「聯帶資本」(Bonding Capital)；B 代表「橋樑資本」(Bridging Capital)。

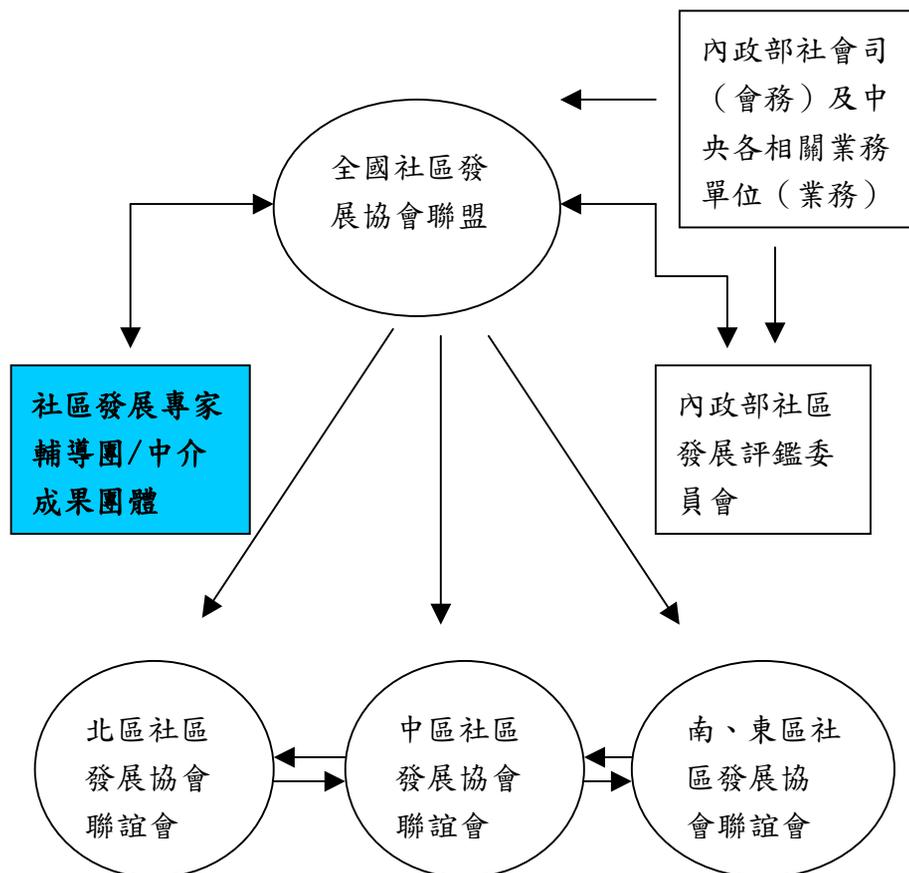
註 2：每一個社區社會資本 (A/B) 組成的型態均不相同，但是努力使每一個箭頭從 B→A 將可增加社區的社會資本。

圖四：多元社區發展與社會資本關係圖

陸、建立中介成果團體推動社區發展

前如前述章節之討論，Gittell and Vidal(1998)的研究發現非營利性質的中介組織十分的重要。在全球化及民營化的浪潮下，政府提供福利的角色採取分工的策略，而社區成爲介於社會與個人家庭間最重要的中介團體（吳明儒，2002）。但是由於有計畫的社區動員甚至社會運動，並非每一個社區均能達到，因此，社區需要中介團體的協助(特別是社區組織建立的初期)，雖然在過去社區總體營造的經驗中，發現社區外來團體(例如某些文史工作室或社區發展顧問公司等)，以專業者或規劃者的立場，介入社區發展規劃的工作，以爭取政府經費爲目的，但是由於缺乏對於社區工作基本精神的了解，反

而對於中介團體產生負面的印象。因此，本文認為應該積極建立社區發展組織的中介團體，如圖五所示政府部門、社區發展組織與中介團體之定位關係，應該讓社區發展協會自發性的由下而上的，在全國北、中、南東設立社區發展協會的區域性聯誼會，再籌組全國性的聯誼會。其次，逐漸增加中介組織的角色，並逐漸減少政府的角色。此處的中介團體是由社區贊助單位(非營利組織)與對社區發展具有一定了解的學者專家所組成，提供全國各地社區組織之諮詢與顧問服務，並可每年舉行理論與實務並重的全國社區發展研討會。



圖五：政府部門、社區發展組織與中介團體之定位關係構想圖

一、台灣社區組織中介團體的發展

在行政院文化建設委員會「社區總體營造座談會」(2002)中文建會吳副主委認為，公部門之社區總體營造規劃提出於 2000 年，至今約三年。社區總體營造的兩項目標-- (1) 民主運動的草根化。(2) 推動公民社會。雖然，社區總體營造與福利社區化之間，

存在許多不同的差異¹³，但是對於「生活共同圈」的形成卻是有助益的，現階段社區總體營造的方向應該縮短理論與現實之間的距離，避免繼續停留於有想法而無做法的階段，而福利社區化雖然無法向「造街」一樣收到立竿見影的成效，必須受到一定的重視。

社區的機能雖然定位在「小政府」的概念內，文建會曾有「村里社區化」的修法規劃，期能落實地方自治的參與。但是，依據內政部「推動社會福利社區化專案小組」的概念，認為選定的福利社區化的社區，宜以「生活共同圈」為範圍¹⁴，並考量福利資源的完整性，而不限於鄉（鎮、市、區）公所劃定之社區，且社區需具有連續性服務功能¹⁵，才能認定為「福利社區」，亦可聯合數個社區一起推動「福利社區化」方案。故社區劃定，應力求整體發展，在鄉村可能是一兩個村里聯合，或是沒有相互依存的部落各自劃為一個「福利社區」；在市郊及都市地區，則以一個具相當規模的住宅區或多個自然結合的鄰里劃分為一個社區（蕭玉煌，1999：18）。

社區各項事務之推動應該經由中介成果團體來加以規劃，進行社區需求與社區資源的調查，並確定社區問題。同時在主管機關的指導或協助，積極尋求包括學校、非營利組織等可能資源，按部就班實施以步驟：（修改自施教裕，1997：49；參閱圖六）

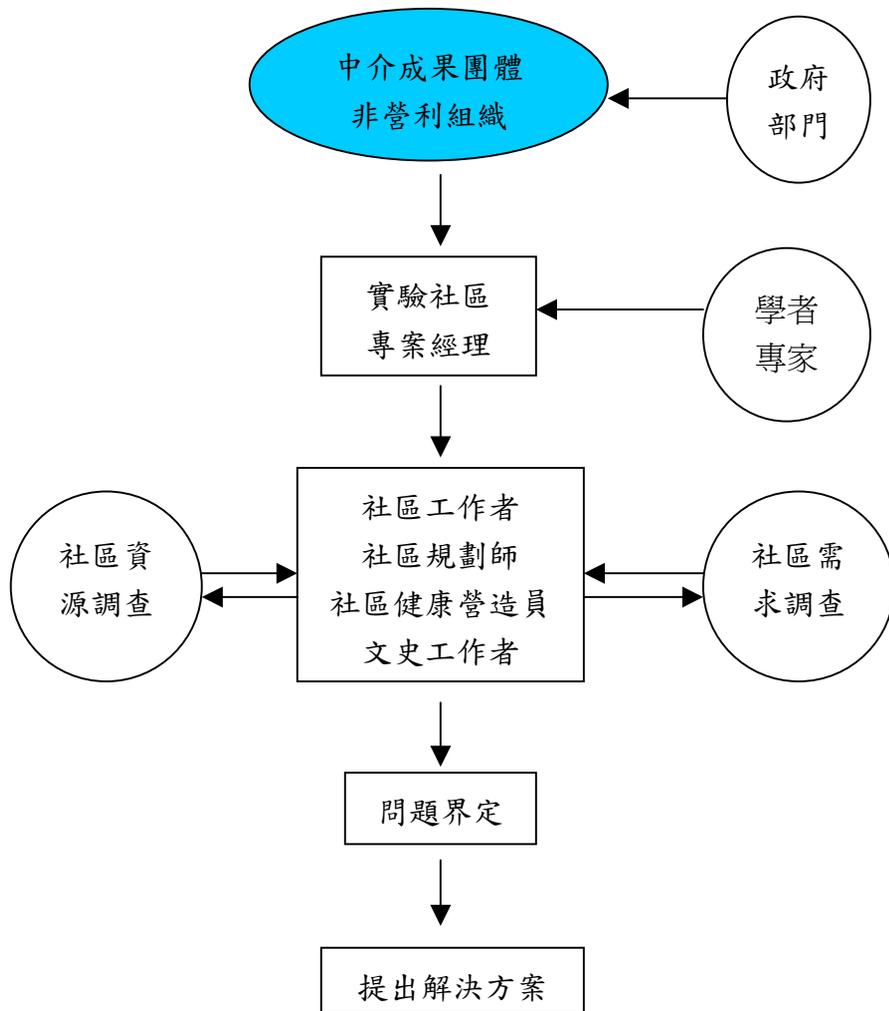
- (一)、 由縣市政府選定福利社區化的「生活共同圈」之範圍
- (二)、 社區照顧及服務需求評估調查。
- (三)、 社區照顧及服務供給及相關資源調查。
- (四)、 召募及培訓社區照顧及服務志工。
- (五)、 辦理家庭訪視、電話訪問、社區通訊等社區照顧及服務項目。
- (六)、 編輯社區照顧及服務基本知能學習手冊及辦理相關宣導活動。
- (七)、 成立社區照顧及服務自助團體。
- (八)、 成立社區照顧及服務志工自治團體。
- (九)、 成立社區照顧及服務儲蓄及互助人力銀行。
- (十)、 社區照顧及服務供給者之組織重組和服務整合。
- (十一)、 成立連續社區照顧及服務體系及輸送網絡。

¹³ 參見賴兩陽（2002）第六章「社區總體營造與福利社區化的比較」。

¹⁴ 此一概念與 Pestoff（1998）所提出的「市民民主」（civil democracy）以及培養公民參與（citizen empowerment）以及由社區居民自行提供福利生產的觀點十分接近。

¹⁵ 此觀點恰與 Baldwin（1993）相反，...The premise was based on the recognition that services need not be focused on continuous, but rather intermittent, provision. (p.8)

- (十二)、 建立社區照顧及服務的個案管理模式及工作方法。
- (十三)、 模擬及建立社區照顧及服務的自助互助體系模式。



圖六：中介團體介入社區發展之流程構想圖

依據內政部社會司對「福利社區化」的預期成效，期能達到以下五個目標，可以做為社區推動福利社區化自我評量的指標：(蕭玉煌，2002)

- (一)、 動員社區志工，結合社會福利體系與社區發展工作；
- (二)、 整合社區內、外資源，建立社區服務網絡；
- (三)、 規劃社區整體福利、力求福利需求優先化；
- (四)、 重視福利資源效率化、福利參與普及化、福利工作團隊化；
- (五)、 以生活共同圈為範圍，增進有組織、有計畫的福利輸送體系；
- (六)、 迅速有效的照顧社區內各年齡層居民的福利。

柒、討論與建議

美國經驗 CDC 與 LISC 的經驗提供我們對台灣社區發展幾個重要的參考。

第一、美國社區發展的推展具有濃厚的社會運動色彩，但是反觀台灣類似的情況卻。這可能與社區組織早期以由上而下的方式運作有關。換言之，1991 年以前的社區發展理事會具有官方的色彩，因此無法培養出由下而上的社區自主的精神。而 1991 年之後，政府雖然賦予社區發展協會較濃厚的本土自發人民團體的角色，但是由於缺乏中介團體的輔導與介入，所以仍然傾向依賴政府的補助為主。

第二、美國政府在介入社區組織運作的過程，並非透過政府機構，而是藉由非營利的 LISC 來推動，而 LISC 的設立背後大多數來自與房屋建設公司的贊助有關，而反觀台灣建商投入社區發展的情況並不多見。較普遍而具體的是建商提撥相對基金設立大廈管理委員會基金。但是，這與美國有組織的運作型態仍然差距很大。美國的做法也許值得台灣借鏡，美國提供稅上的優惠措施，鼓勵建設公司投入社區發展工作的推動，特別是社區中的弱勢人口更是社區方案的重點，更重要的是社區發展有助於該地區房屋價格之保值甚或提升。

第三、台灣社區發展深受派系政治之影響，以致無法站在社區居民的立場，屏除私利，健全有效地運作社區發展組織。因此，台灣的社區民眾仍然需要再教育，同時由於居民缺乏對外尋求資源的能力，往往依賴政府，原有的「聯帶資本」(Bonding Capital) 又可能因為不同派系(理事長與村里長)而互相掣肘；但是「橋樑資本」(Bridging Capital) 卻是最容易受到忽略，例如社區與基金會的關係，雖然目標一致，可惜卻沒有善加利用。

目前社區照顧已經成為各項社區發展中非常重要的一項業務，我們觀察到西方先進國家，在 1960 年至 1990 年的三十年間，發展出「社區照顧」的概念與模式，盛極一時，成為人群服務及福利服務的重要主導模式 (Baldwin, 1993:17)。但是，隨著社區結構及社區需求的改變，人類服務的方案、計畫及執行方式都必須有所修改，因此，此刻西方國家也正在積極的尋找不同的社區照顧的替代模式 (alternatives)。反觀，國內將社會福利與社區發展工作結合的歷史只有短短的六、七年¹⁶，仍在摸索階段，實施以來均只停

¹⁶ 1996 年 7 月內政部成立「推動社會福利社區化專案小組」，積極研商福利社區化的原則及作法。同時於同年的 12 月 16 日核定實施「推動社會福利社區化實施要點」。

留在理論概念的闡釋與介紹，真正將福利落實在社區仍有一大段的距離。根據實證資料也顯示：社區受訪者對「福利社區化」或「社區照顧」的概念非常模糊，多數人都相當陌生(詹秀員，2002:342)。最主要的問題是社區組織缺乏中介成果團體的介入，以致無法透過社會資本中「橋樑資本」概念推廣與深化由下而上的社區發展運動。

在具體建議或可行的做法上，首先，我們必須積極尋找「福利社區化」的本土化模式，西方的發展經驗在概念上，雖然是符合現行台灣社區的需求，但是在做法上卻無法全盤移植。「社區發展協會」所需要的是轉型而非廢除，當 1991 年 5 月 1 日，內政部再修訂發布「社區發展工作綱要」，採行人民團體的運作方式，台灣已經成立了社區發展協會 5,658 個，此一制度實施 34 年，對地方發展有一定的貢獻，同時已經與地方民眾建立關係，這是難能可貴的資源，正如同便利超商的通路一樣，應該根據社區福利需求，重新劃分「福利社區」，整合現有的社區發展協會，而非輕言放棄。

其次，社區領導者的角色和心態必須改變：目前社區發展的領導者主要是村里長及社區理事長，前者係屬政府行政組織的延伸，能夠發揮地方基層民主的功能。而後者，應該儘速研訂「社區基本法」，確立社區發展協會之角色定位，但是不應背離回歸民間社團、人民團體本質的基本原則，同時授權各縣市政府設立「社區發展(福利)基金」，向外說明福利社區化之推動重點，同時進行募款工作，擺脫過去只是被動等待政府補助的心態。

第三、輔導成立技術支援之中介組織，培訓社區具備社會服務管理的能力：內政部應該輔導成立福利社區化之技術支援機構或組織，例如鄰近社區的醫療機構，可以提供社區有關建立個案管理、培訓社區照顧人才的工作。政府可以有效培植某些民間非營利組織或慈善組織，甚至大學相關系所，委託其規劃社區發展「福利社區化」的技術手冊，建立個案管理之標準作業程序，做為同類性質社區之福利社區化之參考。

第四、培育中介團體之發展：美國營造建築業者是社區組織重要的資源提供者，這與建商希望透過社區營造來確保房地產的價格不無關係，但是此類中介團體必須是非營利組織，以防止過度商業利益考量的侵入，破壞社區自主的精神。例如以嘉義縣民雄地區為例，福利社區化的推動，可以考慮聯合週邊的中正大學、南華大學或嘉義大學相關科系師生組成類似中介團體的「聯合諮詢及推動小組」。

第五、政府主管機關應建立輔導機制：政府往往認為推動社區組織工作，只要訂定補助辦法，制定評鑑制度，以選拔優良社區，來激勵社區組織推動社區工作。但是，政

府單位似乎忽略了社區並不會自發性的知道，什麼叫做「福利社區化」？如何實施？前述的「聯合諮詢及推動小組」再輔以嘉義基督教醫院、大林慈濟醫院、民雄文教基金會、社區發展協會及居家服務中心做為評估及建立民雄地區建立福利社區化的服務網絡。再者，可由嘉義縣政府聘請相關領域專家，組織成立「嘉義縣福利社區化顧問團」，協助輔導社區推展福利社區化工作，不同部門及機構的連結協調，促成互動交流即是累積社會資本的重要手段。

第六、建立績效評估指標與制度：福利社區化是一種福利服務的策略與方法，為了有效運用資源，必須建立專家評估指標，以及社區間互評機制。同時委託政府以外的公正非營利組織，辦理評鑑工作，取得社會大眾的信賴。如此才能確保福利資源之有效分配，提供福利社區化的改進的具體建議，同時減少政治因素之介入。

參考文獻

- 行政院 (2002)。 挑戰 2008：國家發展重點計畫 (2002-2008)。
- 蕭玉煌 (2002)。內政部推展社區發展工作之成果與新方向。 社區發展季刊 100 期，頁 5-14。
- 內政部 (2002)。 台閩地區九十年度推展社區發展工作績效評鑑報告。中華民國社區教育學會。
- 高雄市政府社會局 (2001)。 社區發展法規暨經費補助作業規定彙編。
- 行政院文化建設委員會 (2002/12/29)。社區總體營造座談會。 中國時報。
- 吳明儒 (2002)。回應全球化的社區發展策略。 終身學習，36(9)，7-16。
- 吳明儒 (2002)。 民雄鄉「人與環境共榮-再造打貓文化新風貌」。嘉義縣民雄鄉公所。
- 唐啓明 (1997)。台灣省社會福利社區化的過去、現在與未來。 社區發展季刊，77，50-56。
- 徐震、林萬億 (1984)。 照顧—台灣與英國經驗的檢視。台北：揚智文化事業股份有限公司。
- 黃肇新 (1999)。 市民、社區、夢。台北：雅歌出版社。
- 施教裕 (1997)。福利社區化的理念與實務之探討。 社區發展季刊，77，41-49。
- 楊孝榮 (1995)。如何落實「福利社區化」的理念與實務。 社區發展季刊，全國社區發展會議特刊，84-88。
- 賴兩陽 (2002)。 社區工作與社會福利社區化。台北：洪葉文化事業有限公司。
- 萬育維 (1995)。福利社區化的意涵與策略。社區發展，全國社區發展會議特刊，89-95。
- Baldwin, Mark (2000). Care Management and Community Care – Social Work Discretion and the Construction of Policy. England: Ashgate.
- Baldwin, Steven. (1993). The Myth of Community Care—An Alternative Neighbourhood Model of Care. London: Chapman & Hall.
- Colman, J. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. American Journal of Sociology, Summer, 94:95-120.
- Gittell, Ross and Avis Vidal. (1998). Community Organizing—Building Social Capital as a Development Strategy. SAGE.
- Green, David G. (1996). Community without Politics—a Market Approach to Welfare Reform. London: Institute of Economic Affairs.
- Jacobs, Jane. (1961). The Death and Life of American Cities. New York: Vintage.
- Keyes, Langley, Alex Schwartz, Avis Vidal, and Rachel Bratt. (1996). Networks and

- Nonprofits: Opportunities and Challenges in an Era of Federal Devolution. Housing Policy Debate, 7(2),21-28.
- LexisNexis Academic (2003). Federal Document Clearing House Congressional Testimony. USA: eMediaMillWorks: <http://web.lexis-nexis.com/universe/>
- Marris, Peter. (1987). Meaning and Action: Community Planning and Conceptions of Change. London: Routledge & Kegan Paul Ltd.
- Milofsky, Carl edited. (1988). Community Organizations—Studies in Resource Mobilization and Exchange. New York: Oxford University Press.
- Nan Lin. (2001). Social Capital—A Theory of Social Structure and Action. Cambridge University Press.
- Pestoff, Victor A. (1998). Beyond the Market and State—social enterprises and civil democracy in a welfare society. England: Ashgate.
- Putnam, Robert D. (2000). Bowling Alone—the Collapse and Revival of American Community. London: Touchst.
- Samuel, Smiles. (1997). Self Help—with illustrations of Conduct and Perseverance. The IEA Health and Welfare Unit press.
- Wilson, William Julius. (1987). The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Exploring the Dilemmas of Taiwan's Community for Welfare from Social Capital Perspectives: An Lesson from CDC and LISC in America

Wu , Edward Ming-Ju

National Chung Cheng University, Assistant Professor

Abstract

The contents of this paper are divided to four aspects: (1) to introduce the development of Community Development Corporation (CDC) and Local Initiative Support Corporation (LISC) in America and meanwhile, analysis based on the results from the intermediate outcomes in three sites of national demonstration program. (2) To explore the social capital theory and the important of intermediate organization in community development. (3) To promote a model of intermediate organization to promote the community development in Taiwan by means of introducing the development of community care. (4) Approaching toward the healthy way of the present community development organizations in Taiwan through American experience of community development.

Keyword: Community Development Corporation (CDC), Local Initiative Support Corporation (LISC), Intermediate Outcomes, Community Care.