

台灣社區工作與社會研究學刊 第三卷第一期
2013年4月 頁99-126

研究紀要

從當代社區的變異初探社區工作者角色

林明禎*

國立東華大學民族發展及社會工作學系助理教授

收稿日期：2012年10月15日，接受刊登日期：2013年2月25日。

*E-mail：joseph@mail.ndhu.edu.tw

中文摘要

社區組織工作專業之發展較個案工作、團體工作晚，才被確認為社會工作的一種干預方法。隨著時空及環境背景變化，國內社會工作者在社區工作操作場域的角色逐漸式微。除了外在社區形式的變異，也有來自社會工作專業發展的偏移。回顧 1968 年 J. Rothman 社區工作典範分類「地方發展」、「社會計畫」、「社會行動」三大模式以來，西方國家採用社區概念較為寬廣，工作者角色顯得綜融與多元。反觀台灣的社區工作者則相對狹隘，也在形式變異明顯的當代社區中，逐漸褪去社會工作者的專業光澤。首先，在強調「促成者」角色的「地方發展」模式中，被崛起的許多自稱社區的專家和社區營造者奪走光彩；在宣稱「專家者」角色的「社會計畫」模式，無能顯現分析社區問題、主導運作科層組織的專業才能，只能淪為事件善後的陪襯角色。最後，標舉關注弱勢與質疑社會制度不公，擔任「倡導者」、「行動者」角色的「社會行動」模式，在面對公部門的民營化與方案委託潮流下，形同被「收編」，甚至被非典型社工的社運者所「解構」。社會工作者延續著助人專業使命及承諾，允採取不同的思維因應；避免專業職能停滯和專業角色的消失。本文試著援用 Rothman 社區工作典範模式，回頭探討社會工作專業中的社區工作者，藉由實務專業才能的檢視，反省角色和功能，試著調整並尋回自己專業本位與功能，以保有專業存活機制。

關鍵字：社區變異、社區工作模式、社區工作者角色

A Preliminary Investigation on the Roles of Community Workers from the Perspective of Variation of Contemporary Community

Ming-Chen, Lin

Assistant Professor, Department of Indigenous Development and Social Work,
National Dong Hwa University.

Abstract

The work profession of community-based organizations is recognized as a social work intervention method later than that of casework and group work is because its development is later. With the change of time, space and environmental background, the roles of social workers in Taiwan in the operating field of social work have gradually declined. In addition to the variation of external forms of community, there are also variations in the development of social work profession. According to the review on J. Rothman's classification of social work into three major models, "local development," "social project" and "social action" in 1968, a broader concept of community is adopted in western countries, and the roles of community workers are more comprehensive and diversified. On the contrary, the roles of community workers in Taiwan are relatively narrow. The halo of profession as social workers has also gradually faded in the contemporary community with a significant variation in forms. First, in the model of "local development" where the importance is attached to the role as "facilitators," the luster of community workers is taken away by many rising self-proclaimed community experts and community builders. Second, in the model of "social project" where the importance is attached to the role as "professionals," community workers are unable to reflect and analyze social issues, lack the professional competence to lead and operate bureaucratic organizations and hence become the supporting role of aftermath. Last, in the model of "social action" where the importance is attached to the role as "advocators" and "actors"

paying attention to the disadvantaged groups and questioning the unfairness of social system, community workers seem to be “incorporated” into specific units under the trend of privatization and outsourcing of public sectors. They are even “deconstructed” by atypical social workers. Social workers continue the professional mission and commitment to helping people and take a different way of thinking and different responses to avoid the stagnation of professional competence and the disappearance of professional roles. Based on the community work models proposed by Rothman, this study attempts to review the roles and functions of community workers in the profession of social work and adjust and restore their professional standard and function to maintain the mechanism for profession survival by inspecting the practical professional competence,.

Keywords: Vibration of Community, Community Work Model, Community Worker

壹、前言

社區工作 (community work) 是協助集體對象，問題解決及適應變遷的社會工作專業方法。相對於個案工作、團體工作，是較晚才被確認為社會工作的一種介入 (intervention) 方法，有人認為和美國社會重視個人主義，著重「補救多於預防」有關 (Garvin and Tropman, 1992)。社區工作是被獲得認可，以及視為一種可促進福祉、團結和尊重的基礎 (Jordan, 2007)。從相關歷史文獻回顧，社區工作有不同面向和發展角度，有些社會將社區工作視為政府資助，以保障並鞏固政權及相關利益 (Leonard, 1978)；也有些社群爭論究竟社區工作是專業抑或社會運動，如 70 年代英國社區工作圈內的爭論 (Smith, 1980)；還有在香港社區工作往往民意代表接觸基層、累積政治資本的重要管道 (甘炳光、莫慶聯, 1996)。台灣的社區工作，過去似乎一直都被關注在地方社區發展事務的議題，且社區發展協會組織的運作，往往和基層政治的裙帶派系普遍連結，成為學者專家眼中一個基層組織自主事務運作的難題 (林明禎, 2011)。在台灣社會工作者的社區工作角色何處去，社區工作者如何重新反省看待己身專業的職能，愈來愈顯示其迫切性。

貳、不同時代背景下的社區工作事務運作

一、社區組織—都市發展遷徙者生活適應議題

「社區組織」(community organization) 為社區工作主要原始意涵。1939 年蘭尼報告 (Lane Committee Report) 中提出社區組織概念，自始與個案工作、團體工作同被美國社會工作界並列為社會工作的三大基本方法 (徐震、林萬億, 1982；李增祿，

1986)。社區組織定義，從過程界定、社區意識、計畫變遷、方法與過程整合（Ross, 1967；Skidmore and Thackeray, 1967；Kramer and Specht, 1969；Cox, 1977；李增祿，1986），到歸納：為方法也是過程.....，主要在工業化與都市化所引起的社會問題.....，試圖解決其共同問題，而適應生活之變遷（徐震，1980）。因此，社區組織形成的背景，在應付工業化及都市化崛起，協助大量湧入外來工作者，居住人口擁擠、生活品質低落、適應不良與犯罪率高等的環境變遷下的集體適應問題。

檢視社區工作實務，歷史上應首推英國 1884 年湯恩比館¹（Toynbee Hall）的「社會睦鄰運動」（Social Settlement Movement）的貢獻為著名，其後 1886 年 Jane Addams 在美國芝加哥創立的胡爾館（Hull House），續將睦鄰運動理想發揚光大（Skidmore, Thackeray, Farley, Smith, and Boyle, 2000；李增祿，1986）；睦鄰組織主要為這些遷徙移民城市許多勞動者、貧困者，提供休閒、健康及福利需求的滿足，當然也包括中上階層社會人士。「社區組織」屬於社區的改良運動，場域概念針對工業化都市發展場域中遷徙的勞動者級，以滿足社會及生活適應等問題需求的目的甚為具體。

二、社區發展－開發中國家生活改良議題

「社區發展」（community development）一詞提出，始自二次大戰後；1948 年聯合國的經濟社會理事會，為協助民窮財盡的開發中國家，應付其貧窮與失業所進行經濟復興。運用前述工業國家的社區組織的社區福利中心（Community Welfare Center）概念，推動全球經濟社會建設的基本途徑，加入成人教育（adult education）、農業推廣（agriculture extension）、合作事業（cooperatives）及鄉村建設（rural reconstruction），在相對落後國家全力推動（引自徐震，2004）。1968 年台灣省政府社會處開始推動的社區發展推動方式與內容，即承繼自此理念。相較於工業化國家，

¹ 類似地方的社區文化休閒及福利服務中心，提供貧民、外來移民者服務。

社區發展屬開發落後地區計畫，為解決基本需求的問題，透過產業技術改良、提昇產量產能的作法，以穩定生計。「社區發展」概念屬於整體區域經濟體質較弱的相對落後國家。

對照當今，台灣已經不再是開發中國家，但「社區發展」偏向偏遠鄉村地區、處在都市邊陲地區的社區工作，卻非常類似先進國家的「鄉村社會工作」（rural social work）領域概念。鄉村社會工作中所謂的鄉村地區，乃源於居住非都會地區的人們比都會區人們面臨更多、更嚴重的社會及經濟問題；鄉村最常面臨的巨大壓力，來自人口大量外流、面臨社會崩潰、貧窮率高；甚至工廠林立，必須抗衡對鄉村帶來的衰退衝擊（Skidmore et al., 2000）。社會工作者仍須介入協助心理與生活適應不良者、貧困者，因此，就社區發展概念，仍有參酌援用的空間，非即捨棄不用。

三、社區總體營造—全球化下的反動與在地思維議題

90年代台灣的「社區總體營造」（community building），由文建會的積極推動下，形成另一種社區倡導運動。其源自於日本的造町（まちづくり）及英國的社區建築（community architect）、美國的社區設計（community design）（黃世輝、宮崎 清，1996）。社區總體營造運動之一所強調的，振興社區在地性地方文化產業，乃起於對50年代大眾文化被文化工業商品化的「文化工業」（culture industry）一詞的絕望控訴（Bernstein, 1991；張維倫等，2003）。文化產物經過資本主義工業生產的大量複製，一旦商品化和同質化後，將失去文化功能具有的社區認同，以及在地性生活價值意義。「社區總體營造」以既有傳統文化出發，產業為手段，活化社區的地、景、人、文、產等資源再利用及發揚，因而緊緊地貼近居民在地生活空間的議題。

「社區總體營造」具有「社區組織」的倡導及改良運動本質；同時也有著類似於「社區發展²」的生產經濟及社會本質，一樣在固守地方文化倫理、闡述傳統既有價值的訴求內涵。如此，尋找舊有的生活文化意義和價值，自不必限制在都市地區，或者偏遠地區、農村地區。換言之，在屬於新舊都市交替的更新計畫，以及鄉下農村的生活適應及產業衝擊、人口凋零等，都可能發掘到社區營造事務的議題。

四、社區營造－複合概念的社區事務議題

「社區組織」與「社區發展」源於不同年代背景，社區發展的概念內涵卻衍生自社區組織架構而來。二者是先進國家都市化環境適應課題和聯合國協助開發中國家基礎產業議題的對比，更是都市型態與農村社區社會背景差異操作的差別，同為社區工作領域。即便「鄉村社會工作」的社會工作者都需要有社區發展及社區組織訓練背景（Skidmore et al., 2000）。「社區總體營造」則隱含著部分社區發展的建設生產概念，而更強調地方傳統歷史空間與價值的維護。急遽都市化失調下，對人的價值之重新省思。以文化認同手段，營造一個社區、社會和社區人，俾實質環境改善（陳其南，1995）。徐震（2004）也認為此三者是共通適用。換言之，都是社會工作者的社區工作場域。面對社區的組織條理（organizing）、發展（developing）或者營造（building），必須發揮扮演協助變遷適應的專業功能角色。

隨著時空環境轉變，國內的社會工作者在傳統社區工作場域的角色逐漸在式微。是外在社區形式的變異，也是社會工作專業發展的偏移。例如在強調「促成者」角色的「地方發展」模式中，遭遇許多自稱社區的專家、社區營造者奪走光彩；另外在「專家者」角色的「社會計畫」模式，並沒有顯現分析社區問題、主導運作科層組織之專

² 台灣省政府時代的社區發展推動，強調以基礎工程、生產福利、精神倫理三大建設為重點持續相當長時間；後期才逐漸調整改變，目前甚至同時以社區營造併同使用。

業才能，而淪為事件善後的陪襯角色。最後，在以關注弱勢和質疑社會制度不公的「倡導者」、「行動者」等角色的「社會行動」模式中，面對公部門事務大量民營化與方案委託下，無疑形同被「收編」，甚至為非典型社工的社運者所「解構」。尤其，1994年台灣社區總體營造運動以來，產生許多自稱是社區總體營造的專家，諸如空間規劃、歷史人文、藝術創作、建築景觀、休閒農業產業、水保生態等不同專業領域者，紛紛加入參與社區變革事務工作。社群主義引發傳統地理社區主義的昂揚，面對「群雄割據」的傳統社區事務，處在隔行隔山、專業相輕的現實情境下，社區工作專業走向已面臨重要抉擇。

協助個體對象生活適應是社會工作的專業承諾，社區工作者面對遽變中的，以社區為對象的適應議題，無有理由迴避；反而應該積極思維與調整，以避免社區工作方法的發展因情境變化而停滯，甚至褪去原有的專業光澤。以下，接續先將從當代社區的變異現象鋪陳，引用 Rothman (1979) 的社區組織模式之一的「地方發展」概念來檢視台灣社區發展困境，繼以爬梳 90 年代以來台灣社區復興運動 (community renaissance movement) — 社區總體營造構念；最終則反省社區工作者的工作模式與角色，思索在眾多宣稱社區事務相關專業工作者中，尋回自己專業本位與功能。

參、當代社區概念—語意的空洞抑或形式的瓦解

1930年中國大陸燕京大學的費孝通先生首創將 community 譯作「社區」(周沛，2002)；有關社區的討論也具爭論性，一般侷限其意義於地域性層面，解釋不全面也不能反映本來涵意，但共同因素都把人列入討論 (Hillery, 1955；引自梁祖彬，1996)。Shaffer and Anundsen (1993) 定義社區是：一個彼此互賴、參與共同事務以及增進福祉的動態全體 (NASW, 2003)，此並未與地域性有必然的相關。Cohen, A. P. 則視社區是一種價值、規範與道德的系統，足以對其成員在某一特定整體內產生認同感 (引

自陳欽春，2000），乃至 Stepney and Popple（2008）界定社區，指向「受到社會排除的個體或群體」（鄧湘綺、陳秋山譯，2011）；無異的跳脫出空間概念。社區以「人」為主體，地域性只是有助於社會人際的形成。互動的人群，即使捨棄特定地域空間特性，其互動意涵的共同體本質，仍然會成為同義的某種群體、會社（society）等社群。無怪乎 Abrams（1978）早宣稱：部分社區的概念已經漸漸從社會學中退位，並不是因為社區瓦解的原因，而是該字詞的多元性和相異的關聯性，被賦予不同脈絡下，此字詞顯得缺乏精確意義。

譯意的爭論外，實質的社區形式和結構功能，也隨著時空而呈現變異的發展。從游牧時代流動社群、農業時代地緣社區、工業時代利益社區，到資訊時代虛擬社區（徐震、李明政，2004），多元社區形式在當代社會實質並存，也在相互影響中顯出其複雜性。逐水草而居的游牧民族群與現代社會旅遊觀光客的相遇、追求短暫幽靜生活的都市人們進駐農業鄉村的的地緣社區，都會衝擊原有生活空間景觀。工業社會則是人際關係擴大，超越地域性組織利益活動，產生人與事結合的「事緣社區」（business community）；衍生為可能是共同利益、命運為中心的「利益社區」（interest community），或者共同興趣為主的「旨趣社群³」（interest community）。事緣社區為主的工業社會，也可能因都市集合住宅大廈居民產生類似地緣社區般的情感與互助。資訊網路發達，穿越地理人事時空，受事緣議題導引的人與線結合、非直接面對的「虛擬社區」（virtual community）；都可能進一步發展成實體的事緣社群。以上社區形式呈現的是變異與複雜並存的事實。

社區的分類大致以早期社會學者 Rubin and Rubin（1986）的 8 種類型區分方式為完整，包括：（1）傳統社區（2）團結社區（3）鄰里（4）有限能力的社區（5）潛在利益的社區（6）社會網絡（7）階級（8）利益社區方式等。Rubin 等人使用「地理基礎」以為界定並區隔社區類型之一的說明，直指出社區的形成與意涵未必要有地理

³ 利益社區(interest community)，此處再予細分為「利益社區」與「旨趣社群」二種。

疆域。尤其當代社會特有的網路虛擬社區，更是脫離地理空間。真實的現代社會裡，地理疆域的重要性趨於式微。檢視和地理基礎相關的真正「傳統社區」幾乎不存在；僅剩移居台灣東部近山區的客家小村落、新約教會高雄錫安山宗教信仰村落的「團結社區」。還有頗具爭議的台灣制度法規基礎劃定的社區村理範疇生活圈內的「鄰里社區」。表達「蘇花高」態度的花蓮縣民之「有限能力的社群⁴」是特定卻非固定地理疆域。本世紀以來雲林麥寮地區工安事件引起的反六輕議題「潛在利益的社群」，到參與並融入「旨趣社群」的社會運動組織，都與地理疆域區域相關性趨微的當代社會，以群體、社群主義稱之較社區主義更符實際。概言之，當今社會人們彼此基於事緣價值、旨趣的分享，以及互惠產生的社群彼此影響意義，更勝於傳統地理空間疆域範圍上的人群關係。

整體而言，旨趣（事緣）社群提供成員選擇性參與，歸屬不同類型及非地域性居住，顯現當代人們追求豐富生活的旨趣現象；尤其台灣社區事務中常見的社區營造員旨趣社群，他們對於隱藏在地緣性社區的歷史空間及人文的關注，也使得原本沒落的「地緣社區」因「事緣社群」而復甦。反工廠污染、反水庫、反火力發電廠、反核電、反景觀開發等，都是台灣常見事緣與地緣對話議題。甚至，晚近「虛擬社區」的推波助瀾，從2010年以來發生在許多國家的「茉莉花革命」（又稱Twitter革命），事緣社群的力量更可見一斑。這類社群對於社會影響更是無遠弗屆。因此，政府對社區概念也不斷調整改變中，例如早期社區發展工作綱要所強調政府對社區以空間劃分權責，目前審查中的社區營造條例草案，也接受以事件為社區的範圍；以及政府對社區施政的補助從以地理為限的社區發展協會組織，到目前接受社福團體提供社區性方案計畫；社區評鑑項目也開始重視與社區營造工作連結等；甚至國內社區通網站的組織看到更多的是以非地理社區的事緣社群加入等。

事緣社群的崛起、地緣社區的轉變，社區事務運動的行動者與倡導者多元；使得

⁴「有限能力的社區」，並無固定地理區域，此處改以社群稱之。

傳統的社區概念語意不僅趨於空洞，形式也漸次瓦解。不過潛藏在以社區為對象單元，界定以福利服務為問題需求的生活適應議題，仍然是社會工作者的使命與任務所在。換言之，社會工作以社區工作為專業助人方法之一，並將「社區組織與發展」做為養成教育的專業核心課程訓練下；即使社區多元發展，社區事務倡導者可能來自不同領域與專業，但社會工作以社區為單元的生活適應，仍然是服務對象之一議題。因此要在社區形式的諸多變異下，保有專業的存活機制，即不能忽略社區變異的重要現象。

肆、社區中介組織—從引導變遷媒介到基層政客臨時收容所

中介組織（intermediate organization）是社區發展事務過程，被充當解決問題、資源開發和獲取，以及社區治理和決策持續存在之機制（Chaskin et al., 2001）；社區工作者援用此中介組織組織媒介功能，以達成共同利益需求，形成社區共識，採取集體行動，追求共同發展目標。「社區發展綱要」的框架下，台灣的社區發展協會至今仍被政府認可為唯一的中介組織，然而過去 40 多年來的社區事務推動中，卻捲入村里政治權力鬥爭的漩渦，引來許多自主性發展的質疑與反省。地方派系與基層政治互動形成政治學領域的酬傭者（patron）與隨從者（client），所謂侍從關係（patron-client relations）；不僅主導地方發展、影響地方選舉，以地方職位的爭取，由派系樁腳出任社區幹部及村里長，從而擄獲政治、經濟資源，（Eisenstadt and Roniger, 1984；王振寰，1996；施威全，1996；蔡明惠，1998；吳重禮、湯京平、蘇孔志，2002）共生結構之間政治利益，產生的派系（faction）力量，介入社區發展事務；使得單純無給職的人民團體社區發展協會組織，如同被政治綁架，無法理性運作，常成為基層政治的村里長、代表選舉中落敗者暫時棲息所。

源於基層政治而來的村里長、鄉鎮代表自治基層組織結構，於根本性轉變前，普遍遭落難政客棲息竊佔與利用的社區發展協會，並不易擺脫底層「政治災民收容所」的政治妖魔形象。社區工作者毋庸過度關注在基層政治消長議題，卻不能輕忽政治派系轉變對於社區事務的衝擊和影響。社區發展協會中介組織運作的難題，使得 Rothman 的「地方發展」概念的工作模式產生結構性的困境。即經由當地社區內多數人廣泛參與目標決定和行動、達成社區變遷的前提；在民眾對於社區發展協會組織的冷漠不信任態度下，社區工作者難以發揮運用中介團體成為社區變遷媒介（change medium）功能。旨趣參與的社區民眾不足，如何能醞釀出專業價值期待的社區自助互助力量，以及強化社區自主意識和公民參與；更遑論廣大的一般社區居民原本普遍抱持自己即使不用付出和參與，一樣可以搭便車（free hiker）享受其他參與者努力結果，使社區參與（community participation）的理想產生如 Olson, M. (1971) 所謂「集體行動困境」之情形（林明禎，2011）。扣緊在既有中介組織的運用邏輯，社區工作者的變遷代理者（change agent）角色，處在社區組織派系力量的增衰轉換之際，經常被忽略與排擠。因此社會工作的社區組織專業方法運用自然受到質疑（陸光，1982）。

專業功能的不彰，使得 1970 年代國內初始推動縣市社會工作員制度，派駐協助鄉鎮公所以社區發展三項建設為重點之一，後期也開始全面退出（謝慶達，1995；賴兩陽，2002；徐震，2004）。1998 年內政部開始推動「福利社區化」試辦計畫，少數試辦點有少數社工員協助參與社區事務。至於 2006 年推動至今的「社區照顧關懷據點」，初始以去機構化照顧理念，也非全然由社區發展協會來擔任照顧角色意涵；不過關懷據點督導已開始有社工背景者的參與協助。至於，近年的一縣市一方案，以社區協力為目標的「福利化社區旗艦型計畫」，才有正式社會工作者設置的規範，並擔任社區群組之間的協調與統籌角色。除此當前台灣公部門推動社區發展工作運用的專業職能，已少見社會工作者的蹤影。社區發展事務仍然是重要的公民參與途徑，只是

由社區工作者發掘、培養地方領導人才及地方資源，強調民主程序，志願性合作，組成並運用社區組織，協助引導運作，以達到變革的「地方發展」工作模式，對於國內當前許多社會工作者，已經是陌生的；傳統直接服務三大方法之一，社區工作的專業發展也令人擔憂。

伍、社區工作典範的省思—專業職能再檢視

不同專業有其特有的專業才能，社會工作專業在社區的發展角色上，也有其別於其他社區行動者的不同操作方式。除了社區工作者是以社區為對象單元的居民福利需求及生活適應為優先協助；對於社區事務介入，強調運用社區內之中介團體為變遷媒介的運用概念。社區工作者更重視以藉由該媒介體（medium）來扮演強化社區事務自主意識的中介功能；強調合作參與方式，鼓勵由社區公民本身提出問題，而非由外來工作者界定問題。台灣政治民主解嚴後，長期積存民間自主力量逐漸被導引，促成社區總體營造的興起（黃煌雄、郭石吉、林時機，2001）。當今社會「事緣社群」的崛起，也促成「地緣社區」議題再度興起的事實。國內學者在針對社區發展和社區營造關係的比較論述上（徐震，2004；林勝義，2004；黃源協，2004），種種看法都指出社區發展與社區總體營造的互取所長和相乘效果的可能性意涵。因此社區工作者在社區（社群）形式的多元發展下，應適度省思和整備專業才能。以社群主義做為社會運動，透過個體責任、積極的公民身分，達到對社區美好生活的期待，以及提供社會的和諧路徑（Jordan, 2007）。

國內社區總體營造運動操作理念形式，雖曾陷入當年社區發展遭到批判的相似窠臼情形，被批判檢討（黃世輝、宮崎 清，1996）；然其寬闊地將社區內外本質的開放意涵，以及琢磨本身居住的社區歷史自然文化之內發性家居思維的主張，卻值得效法。吸引著一批批關心社區事務旨趣營造員社群，穿梭在地理社區是以往社區發展時

期未見。相對的，也孕育上游一些宣稱社區事務專家的崛起體諸如：歷史人文學者與地方文史工作者、建築城鄉空間規劃專家與社區規劃師、警政系統的治安規劃師、藝術家與社區文化創意產業工作者，均以不同面向領域社區營造專家自詡；也使得傳統地理社區事務關心，漸漸朝向多元面向價值議題領域的實踐。這些社區營造「旨趣社群」與不同領域宣稱的「專家者」，同樣在「促進」地理社區尋找「共同」的價值、重啓「使能」社區傳統產業的生產、「倡導」重視傳統的價值。

社會工作者面對社區不同領域的專家、社區事務實踐者，行走在轉換中的多重社區形式態樣中，靈活地融入旨趣社群以外，更應想像並思索自身專業方法調整。取代以往「社區主義」詞彙，從運用旨趣群體的參與者，來重視社區服務對象的福利需求議題，因此毋寧以新的「社群主義」概念稱之。立法院審查中的國內社區營造條例草案，亦接受以事件為範圍的社區概念；更突顯事緣社群的重要性。Kuhn (1962) 所謂：理論發展是隨著社會整體「典範」(paradigm) 的轉變而改變；典範的演變受社會文化歷史政治經濟等因素改變 (馮國堅、胡文龍、徐永德, 1996)。隨著時空環境變化而轉移，社會工作者的操作理念勢應跟著轉換。

1968 年 Rothman (1979) 提出的社區組織模式，乃源於當時社區組織目標方法的混淆，爰從美國的社區、鄉村社區、都市社區等實際案例歸納而重新定義，實務的運用上有其解釋與參考性；再對照台灣社區事務議題，不僅都有社工參與內涵，社區條件也實質能回應該模式前提及假設。初期三個典範模式因後期多次修正後，擴張為 12 個社區干預典範 (Rothman, 2001)；然檢視其增加內容僅係就原有模式混搭程度差別，為免引用該擴張的形式模糊掉典範先前原有的理念型態 (idea type)，以下仍以原有三大模式「地方發展」(locality development)、「社會計畫」(social planning)、「社會行動」(social action) 架構出發，試舉以地方社區老人為議題，討論社會工作者在該三個模式下的社區工作的角色。

一、地方發展—從開發棄舊到維護既有價值

地方發展也稱作社區發展，面對都市發展相對沒落的舊市區，以及資源送抵不易的偏遠地區特定空間範圍內所存在弱勢族群，以城市發展與經濟能力角度，這些群體與事物相對被視為破舊、落後、不進步的。然而「懷舊」與「敘舊」既有人事物價值的出發，遠比促使茫然面對未知的變遷議題來得容易讓居民接受。社區工作者反而應該協助居民欣賞社區既有價值，如同優勢觀點（*strengthen perspective*）的內涵，從強調案主居住社區本身獨特性的尊重起。固守地方發展歷史文化、闡述傳統價值的訴求中，滯留社區的老年人，每位長者都會是界定生活社區傳統價值的專家、社區口述歷史的最佳耆老。藉著社區工作者協助，能夠滿意於建立當下安身處所；從認同本身的處境中察覺自己的需求，達到個體最佳福祉狀態。社區工作者鼓舞長者，發掘與利用可能優勢和資源，協助所在社區找到發展或營造的目標、實現夢想。過程中協助長者產生力量，逐漸祛除（*eliminate*）社會排除（*social exclusion*）可能影響，包括壓抑與積存，面對環境變遷、子女遷出的不安，以及處於主流社會邊緣心境等的個人排除及空間排除現象。

社區工作者援用的社區組織與旨趣社群⁵「變遷媒介」主導社區事務，以「促成者」（*facilitator*）概念引導社區長者、居民參與社區歷史尋幽，在居民集體文史座談中以「增強者」（*enhancer*）突顯與會者的重要性，引領對議題的持續興致，並且不斷增進自我效能，主動地表達意見觀點。更以「使能者」（*enabler*）角色讓參加者從座談會的互動中逐漸回復或培養人際關係；最終願意從關注共同事務的參與決策，引導社區居民有機會更深入討論社區問題。這樣的觀念，扣入到當前政府社政部門社區事務和老人議題，以「社區照顧關懷據點」、「福利化社區」二項最為具體；服務的正式化程度不高，卻是促進老人參與、建立社會網絡、發展傳統技藝的重要手段。尤其

⁵ 此處社群尚可包括老人國樂社等才藝社組織、長青志工隊等中介團體。

以長者服務長者形式，是讓老人參與以及自我增強功能的策略。

此模式的存在的空間散落、人群疏離，面對並非實質或迫切社區問題的社區。本質上促使人們從彼此疏離到互相支持、從散落到組成團體，形成人與人之間的互動、願意討論和彼此關懷，由此提升居民的「社區參與」。高調的談論、空泛的議題並不能引起居民興趣，或產生社區事務的參與動力。人文地景產的社區營造中，社會工作者憑藉社區歷史人文資源調查、社區耆老訪談建立社區資料，即是對於舊有住民價值的尊重。社區資源盤點與公共空間活用，由文化及生活意涵帶引出共同歷史記憶的底蘊，成為促成居民關心及參加社區事務的重要關鍵。傳統價值的宣揚是對抗現代化急遽變遷社會的最有利工具；部落與社區傳統文化帶來的微型產業、傳統民俗才藝發揚等特殊性的，是對應都市社會的資本主義「文化工業」商品複製、統制、僵化邏輯的反動。

對於社區工作而言，思考社區歷史文化和共同記憶的途徑，不僅易於吸引社區居民的興趣；尊重與維護既有價值，更是對案主同理（*empathy*）的具體呈現。在地性的創造力（*created locally*）更為對應於全球化思維（*thinking globally*）潮流的不二法門。興建新社區活動中心遠不如修復舊有歷史空間再利用來得有意義，因此對於相對破落地區世居居民，重新檢視舊有事物、宣揚原有價值會比號召討論改變現狀和接納變遷來得容易。社會工作者宣稱協助案主對象適應變遷的專業，並非盲目附和追隨改變環境後，再反過來要求個體案主試著去適應；挖走社區紅磚，砌上水泥牆，裝上金屬帷幕，似乎得到表面的光鮮，卻跟著失去個體內在原有的亮麗靈魂。協助個體適應變遷，應在以前肯定本身既有價值為前提。因此，社會工作者具備諸如社會文化人類學等概念不僅重要，更是文化能力（*culture competence*）之一。否則難能成為一個促成者、增強者或使能者，且一旦角色光澤逐漸褪去，專業職責重要性自然被其他領域專業所稀釋和取代。

二、社會計畫—從消極善後處遇到以區域為基礎的政策

「社會計畫」著重問題解決技術，解決具體實質社區問題，複雜環境下專門計畫者（expert planners）操作如政府的大型科層組織，才能導引複雜變遷過程。關注社區內各種具體問題，如住宅衛生問題、犯罪問題、休閒問題等，以解決問題為任務目標。策略上蒐集與問題有關資料、瞭解真相與分析事實；此模式的社會計畫過程中，居民未必要參與。社區工作者扮演主要角色的，如因應中高齡經濟就業問題、失能老人長期照顧問題、新移民生活適應問題中；社區工作者可推動社區產業經濟與就業機制、連結政府科層部門福利服務資源協助失能者、新移民婦女支持團體等。

社區工作者可能扮演是次要角色，如社區青少年的犯罪及藥物濫用問題，協助警政司法部門科層組織介入預防，以及青少年父母需求狀況，成立教育團體。社區問題社區工作者有時是配角，甚至幾乎沾不到邊或善後陪襯角色的，如舊社區的都市更新中，協助部分住民安遷。「社會計畫」模式雖被認為具理性與技術性，但事實上草根性團體（grass root）、公民組織等的參與，社區聲音能被聽見，更能具備社區的基礎（Weil and Gamble, 2005）。尤其，社區工作者為能突顯專業職能，如 Hamnett（1979）所言：應該以易於聚焦議題方式，強調以區域為基礎的行動（area-based initiatives），來回應持續性的貧窮，以及擴大性的不平等現象。

「變遷媒介」由社區工作者連結正式組織或是科層體制運作，以達到變遷目的；專家者（expert）從事研究、資訊提供、組織運作，屬於「為社區民眾需求而做」（work for need of the people）、滿足社區需求者，解決問題的角色（蘇景輝，2003）。在解決問題的案主對象範圍上，包括地理的（geographic）社區，諸如部落社區；或者超越地域性組織，為人與事結合的「功能社區」，如共同利益、命運為中心的「利益社區」，以及共同興趣為主的「旨趣社群」。因此連結正式及非正式資源的主要角色操作方式，如提供精障者的社區照顧、失能者的照顧服務（care service）、弱勢家庭的兒童課後

照顧、獨居老人餐食供應等；此間的案主是消費者，而非計畫目標決策者。

「社會計畫」的案主屬於「純粹服務使用者」，解決問題必須依靠技術人員。以前述社區老人服務需求議題，例如部落失能者服務輸送不易，必須運作長期照顧居家照顧（domiciliary service）服務，以解決家務生活不便問題。問題形成經過理性評估、問題解決策略的計畫性、介入處遇過程步驟掌握的可控制性，以及專業變遷過程的技術性，完成社區照顧服務輸送。藉由連結政府科層體制正式部門對解決部落社區社會與經濟困境雙重議題的介入，增加了變遷的可能性。

因此「社會計畫」的社區問題處理，來自任何相關領域專家、團隊，社會工作者並不是唯一專家，視解決實質問題所需。變遷的決策仰賴專門技術人員的處遇，存在專業主義角色扮演解決問題過程「替代決策」的情形。其實解決社區的社會適應問題、滿足服務需求的實務操作，原本已呈現在社會工作專業才能，諸如社會行政、方案計畫設計與評估等領域中。延續 Rothman 典範「地方發展」模式的鼓勵長者參與的關懷據點、社區傳統才藝，以及文化產業發展；一些長者隨著獨居、失能等照顧需求產生，強調解決問題取向的「社會計畫」模式即扮演重要角色。此概念扣緊到當前政府相關方案，如居家照顧、日間照顧、家庭托顧等照顧服務，以及緊急救援生命連線、餐飲服務等；企圖解決實質區域內老人照顧需求問題都可匡入「社會計畫」。但是這些作法，在國內卻鮮少被視為社區工作的社會計畫模式。社區工作的操作概念，須嵌入在服務方案設計領域，配合社會行政間接服務，重新尋回工作模式的價值理想。

三、社會行動—從褪色的專業職能到組織、倡導、增能再出發

社區中的弱勢地位者必須被組織起來，從社會正義立場，對大社會提出適當要求，尋求權力、資源的再分配。「社會行動」模式源於社會充斥特權，存在著受壓迫、被剝削者、受忽視者，受到制度不合理對待；可能尋求具體任務的問題解決方式，也

可能結構性難題存在，須藉由過程的倡導。公開並使爭論議題的具體化，才能組織（organizing）不利地位的人們，對廣大社會做合理的權益保障要求。行動過程運用衝突技術，如對質、抵制、談判等，都是重要的技巧運用。

社會行動的號召過程，案主必須參與，否則無法產生增能（empowered）效果。參與方式依然得透過變遷媒介的團體，成立行動組織呼籲群眾運動，由對象案主的代表組成中介組織。社區工作者扮演對案主群不利處境下的權益「倡導者」（advocate），以及引領協同案主尋求制度改變的「行動者」（activist）。對象案主是遭受大社會忽略、遺忘、傷害的一群；或者主流制度下相對的被犧牲者。既得利益者的霸權思維吞噬少數個別化的情境下，藉由社區工作者協助個體組織，對自主價值的宣揚主張、對劣弱勢者權益遭忽略的呼籲。社會行動訴求的對象背景會超越地理社區，更多是功能社區；案主是不良制度系統下的犧牲者。常見的從較大的新移民居住及工作權益不公、強勢雇主事業體內無助的劣勢員工，小到如蠻橫的公寓大廈組織對心智障礙者獨立生活方案的抵制。

「社會行動」模式關注社會的霸權與被壓迫者的對立關係，不過政府科層體制卻往往可能是最大的霸權，繼之如企業家、雇主。案主對象假設身處劣勢，資訊不對等情形下，無法察覺自身困境、無助、遭剝削，經由行動者議題突顯，參與抗議制度的不公，由重視資源分配正義的社區工作者出來倡導。社會行動是基變的（radical）社會工作，相對劣勢者必須覺醒與自主；近年最有名當推 2011 年美國金融體系長期不公平、失業者抗議財富分配不公的「佔領華爾街」運動。國內地理社區的社會行動，如社區觀光果園區內興建火葬納骨場、社區與瓦斯分裝場為鄰、工廠廢棄物排放污染社區等嫌惡設施引發社區抗爭迭有所聞；甚至反對政府既有政策，反高雄美濃水庫、反宜蘭蘇澳火力發電廠等案例，都是社區覺醒與自主的印證。不過矛盾的是，後者也使得「注重區域性與國家區域性計劃配合」的「社區工作原則」實際上變得無有可能實踐。

將此模式概念扣入到屬於社工的福利輸送議題上，例如偏遠地區原鄉部落的醫療、長期照顧福利服務，長久存在著「可獲性」不足，對於偏遠部落山地社區的住民，政府推動的長期照顧服務等，是看得到卻未必可援用到的海市蜃樓；類似缺乏區域正義，或者相關「法制之惰性⁶」問題（李明政，2003），須藉由「社會行動」呼籲和倡議，增進服務的可獲、可近性，俾滿足需求。近年政府興建老人社會住宅方案，往往因計畫基地受到投資客、不動產業者、建設公司對地價質疑而裹足不前的議題；社會工作者可組織倡導老人團體，表達社會的族群歧視、科層官僚的顛預。不過，一個弔詭的現象，是在國內政府部門擁有最多的社會工作者，以及民營化潮流以來，公私合作的夥伴關係；社會福利領域中的社會行動工作者，不是隸屬公部門或早被公部門科層體制的方案委託所「收編」現實狀況，社區工作者以何種立場能夠去「解構」現有體制。於此，Rothman（1979）「社會行動」模式的操作者—社會工作者，是否因而拱手讓出專業職能之外。

陸、社區工作者角色的再形塑—基變的社會適應守護者

相較整個專業發展，當下社區工作顯得相對限縮，距社區工作典範模式的目標理想愈趨遙遠。尤其一方面當全球化和新自由經濟對社區衝擊，呈現更不穩定，更具碎裂性和更少的團結性下，必須再思社區指涉的意義為何（Stepney and Popple, 2008）。社會工作者於緊迫著過程中，試圖尋找保護支持社區極度弱勢團體，必須有意識地以外展工作者（outreach workers）自居（Jordan, 2007）。社區工作者也應重回以更具基變（radical）的社會適應守護者觀點，突顯社會環境的實質問題與結構制度正義的不到位。跨越個人團體外，以社區單元問題解決為訴求，追求群體社會適應及福祉為宗

⁶ 指將一般社會福利措施直接複製成原住民社會福利方式，欠缺文化環境等結構思維的措施，並無法改變原住民族群的機會結構，以及改善社會歧視問題。

旨，藉群體以為更大社會形成鼓舞的集體力量。

社會工作專業方法中的社區工作者，須循著社會脈絡再度自我檢視。回顧當年 Frumkin and O'Connor (1985)：「處在心理分析取向，關注於內在心理動力與人際動力的社會工作，這項專業遭致批判已經放棄個人與環境雙焦點、放棄與案主與環境站在一起。」的話語言猶在耳。社會工作者應不斷陳述自身專業主張，面對社區工作的場域，不自我限縮專業才能的發揮。畢竟，社會工作並非簡單地只是為了尋找認同而有所爭執，它同時還涉及專業是不是「放棄它的使命」的議論 (Specht and Courtney, 1994)。

專業職能的發揮有賴整體專業使命、價值，技術才能等的整合。社區工作者以超越個案、團體以外各福利人口群為對象的「方案設計規劃及評估」，經由「社工督導或諮詢」協助，透過「福利行政」間接程序功能協助完成的計畫，俾助益於直接服務社區工作。或者面對複雜的「福利服務」輸送議題等社會福利需求，審慎以「社會工作研究」蒐集並分析資料、形成對策，以及公、私部門的資源整合與募集，以解決問題；甚至針對「社會政策分析」檢討，並建議「社會政策及社會立法」的調整政策、修訂法規方式。社區工作直接服務方法的過程，背後勢必也要依賴完整的部門、方法、技術、律法等間接服務的配合，成就專業助人服務工作的使命，俾堪稱為社會適應的守護專業者。

柒、結語

從傳統的地緣社區到工業社會功能的 (functional) 及旨趣的 (interesting) 社區群體，以及當代網路世紀的虛擬社群，社區概念迭有變異；社區主義以來，對於社會工作三大方法的社區工作專業不啻是衝擊。社會工作者必須不斷省思專業的價值，原有的專業職能外，更要變異的在社區形式與環境中，滿足對象族群需求。「地方發展」

模式中協助社區肯定既有價值與處境，導向激勵居民群體互動。「社會計畫」模式中，以區域為基礎的關注全球化以來，協助社會排除下的弱勢族群實質問題的解決。「社會行動」模式中更積極對弱勢者的組織及倡導。或許，如同 Stepney and Popple (2008) 所言：從來沒有一個清楚直接的社區概念定義，然而重要的是，思考社區概念細節上，提供我們些許重要指標，以理解何以社區在社會工作中扮演著重要影響。變遷代理的社會工作者，扮演社區工作角色功能，不僅是在保有專業存活的機制；更重要的，一直是社工專業發紉至今從來的使命與承諾。

參考書目

- D. Throsby (原著), 張維倫等 (譯) (2003)。《文化經濟學》。台北: 典藏雜誌社。
- Paul Stepney and Keith Popple (原著), 鄧湘綺、陳秋山 (譯) (2011)。《社會工作與社區: 實踐的批判性脈絡》。台北: 心理出版社。
- 王振寰 (1996)。《誰統治台灣? 轉型中的國家機器與權力結構》。台北: 巨流。
- 甘炳光, 莫慶聯 (1996)。〈社區工作的定義與目標〉。見甘炳光等編著, 《社區工作—理論與實踐》。台北: 五南。
- 吳重禮、湯京平、蘇孔志 (2002)。〈分立政府與地方民主行政: 從台中縣「地方基層建設經費」論地方派系與肉桶政治〉。《中國行政評論》, 12(1), 頁 37-76。
- 李增祿 (1986)。《社會工作概論》, 台北: 巨流。
- 李明政 (2003)。《文化福利權》, 台北: 松慧。
- 林勝義 (2004)。〈從社區評鑑談台灣社區發展走向〉。《社區發展季刊》, 107, 52-63。
- 林明禎 (2011)。〈中介團體: 台灣社區發展運作難題與另類選擇〉。《社會政策與社會工作學刊》, 15 (1), 139-167。
- 周沛 (2002)。《社區社會工作》。北京: 社會科學文獻出版社。
- 徐震 (1980)。《社區與社區發展》。台北: 正中書局。
- 徐震、林萬億 (1982)。《當代社會工作》, 台北: 五南。
- 徐震、李明政 (2004)。《社會工作思想與倫理》, 台北: 松慧。
- 徐震 (2004)。〈台灣社區發展與社區營造的異同—論社區工作中微視與鉅視面的兩條路線〉。《社區發展季刊》, 107, 22-31。
- 施威全 (1996)。《地方派系》(初版)。台北: 揚智文化。
- 陸光 (1982)。〈社區發展之展望〉。《社區發展季刊》, 18, 44-51。
- 陳欽春 (2000)。〈社區主義在當代治理模式中的定位與展望〉。《中國行政評論》,

- 10 (1), 183-213。
- 黃世輝、宮崎 清 (1996)。〈從日本看台灣社區總體營造的發展與方法〉。見翁徐得、宮崎 清編著，《人心之華－日本社區總體營造的理念與實例》。台灣省手工業研究所發行。
- 黃煌雄、郭石吉、林時機 (2001)。《社區總體營造總體檢調查報告》，台北：遠流。
- 黃源協 (2004)。〈社區工作何去何從：社區發展？社區營造？〉。《社區發展季刊》，107，78-87。
- 陳其南 (1995)。〈經營大台灣從小社區做起〉。見 1995 年 2 月 19 日《中國時報》，11 版。
- 梁祖彬 (1996)。〈社區工作的工作概念〉。見甘炳光等編著，《社區工作－理論與實踐》。台北：五南。
- 馮國堅、胡文龍、徐永德 (1996)。〈社區工作的工作概念〉。見甘炳光等編著，《社區工作－理論與實踐》。台北：五南。
- 賴兩陽 (2002)。《台灣社會福利社區化之研究，政策發展、推動模式與實施績效》。國立臺灣大學國家發展研究所博士論文。
- 謝慶達 (1995)。《戰後台灣社區發展運動之評析》。台灣大學土木研究所博士論文。
- 蘇景輝 (2003)。《社區工作理論與實務》。台北：巨流。
- 蔡明惠 (1998)。《台灣鄉鎮派系與政治變遷－河口鎮「山頂」與「街仔」的鬥爭》 (初版)。台北：紅葉文化。
- Abrams, P.(1978) 'Introduction: social facts and sociological analysis' in P. Abrams (ed.) *Work, Urbanism and Inequality: UK Society Today*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Bernstein, J. (Ed.). (1991) *The culture industry: selected essays on mass culture* / Theodor W. Adorno. London: Routledge.

- Chaskin, R. J., Brown, P., Venkatesh, S. and Vidal, A. (2001). *Building community capacity*. New York: Alidine de Gruyter.
- Cox, Fred. M.(1977). *What's Going On: Assessing the Situation*, in Fred M. Cox et., al(eds.). *Tactics and Techniques of Community Practice*, Itasca, Ill., F.E. Peacock Publisher.
- Eisenstadt, S. N. and Roniger, L. (1984). *Patrons, clients and friends: Interpersonal relations and the structure of trust in society*. New York: Cambridge University Press.
- Frumklin, M., and O'Connor, G. (1985). Where has the profession gone? Social work's search for identity. *Urban and Social Change Review*, 18(1): 13-18
- Garvin, C. D. and Tropman, J. E. (1992). *Social Work in Contemporary Society*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Hamnett, C. (1979) 'Area-based Explanations: A Critical Appraisal' in D. Herbert and D. Smith (eds) *Social Problem and the City: Geographical Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Hillery, G. (1955). 'Definitions of Community: Areas of agreement', in *Rural Sociology*, 20, 111-23.
- Jordan, B.(2007).*Social Work and Well-Being*. Lyme Regis: Rusell House Publishing.
- Kuhn, T. S. (1962). *The Structure of Scientific Revolution*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Kramer, Ralph M. and Specht, Harry(eds.) (1969). *Readings in Community Organization Practice*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc.
- Leonard, P. (1978). 'The Function of Social Work in Society' , quoted from B. Stevens, A *Fourth Model of Community Work*, *Community Development Journal*, 13(2), 86-94.
- NASW(2003). *Social Work Speaks: National Association of Social Workers Policy*

- Statements (2003-2006). Washington DC: National Association of Social Workers Press.
- Olsen, M.(1971). *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ross, Murray G.(1967). *Community Organization: Theory, Principles, and Practice*, N.Y.: Harper and Row.
- Rothman, J. (1979). ‘Three Models of Community Organization Practice, Their Mixing and Thasing’, in *Strategies of community organization*, edited by Cox F. M. et al. IL: F. E. Peacock.
- Rothman, J. (2001). ‘Approach to Community Intervention’, in J. Rothman, J. L. Erlich and J. E. Tropman (eds.), *Strategies of Community Intervention*, 27-64. Belmont: Wadsworth/ Thomson Learning.
- Rubin, H. J. and Rubin, I. (1986). *Community Organizing and Development*. Ohio: Merrill Publishing Company.
- Shaffer, C. R. and Anundsem, K. (1993). *Creating Community Anywhere*. New York: Tarcher/ Perigree.
- Skidmore, Rex. A. and Thackeray, Milton G. (1967). *Introduction to Social Work*, 3rd. ed. (雙葉書局印)。
- Skidmore, R. A. ,Thackeray, M. G., Farley O. W., Smith, L.L., and Boyle, S. W. (2000). *Introduction to Social Work*. New York: Allyn and Bacon.
- Smith, T. (1980). *Community Work: Professional or Social Movement?* In the Boundaries of Change in Community Work, edited by P. Henderson, D. Jones and D. N. Thomas. London: George Allen and Unwin, 212-227
- Specht, H., and Courtney, M. E. (1994) *Unfaithful Angels: How Social Work Has*

Abandoned its Mission. New York: The Free Press.

Stepney, P. and Popple, K. (2008). *Social Work and the Community: A Critical Context for Practice*. Palgrave Macmillan, a division of Macmillan Publishers Limited.

Weil, M. and Gamble, D. N. (2005). *Evolution Models, and the Changing Context of Community Practice*. Thousand Oaks: Sage.