

研究論文

社區育成中心的理念、歷程與展望 —以大學社區睦鄰組織為本*

吳明儒

國立中正大學社會福利系副教授

收稿日期：2016年4月4日，接受刊登日期：2016年8月10日。

* 感謝三位匿名審查者提供寶貴的意見，若有疏漏作者當自負文責。另外要特別感謝長期協助「全國社區教育資源暨社區育成中心」(CCERC)的工作夥伴讓理念化成行動。

中文摘要

如何讓社區及社區組織能夠運作起來，一直是社區發展工作的重點。本文主要探討台灣 2005 年迄今各類社區育成中心的成立與發展情況，同時還特別介紹「全國社區教育資源暨社區育成中心」(CCERC) 在兩個不同階段的發展重點及關心議題，以及與其他類似組織的比較。從非營利組織支持型組織 (support organization) 的理論觀點分析，全國社區育成中心很符合於強調價值觀、提供服務與資源及採取會員制等理論觀點。由大學來設立社區育成中心培力組織的概念可溯及大學睦鄰運動時期，兩者的年代雖已相差久遠，但透過大學創新機制來協助社區和弱勢關懷的理念依然相同。而社區培力組織與中小企業育成中心的創新概念雖然相近，本質上卻極為不同。所以，在最後本文將再進一步從社區政策、社區組織、社區發展及社區工作教育等觀點上分析並提出建議。

關鍵字：社區育成中心、大學睦鄰運動、支持型組織、台灣、社區培力

The Concept, Process and Prospect of Community Cultivation Centers: Based on the University Settlement Organization

Ming-Ju Wu

Associate Professor, Dept. of Social Welfare,
National Chung Cheng University

Abstract

To facilitate the growth of community organization and resource mobilization is always an important issue in community development work. This paper mainly discusses the establishment and development of various community centers in Taiwan since 2005. Meanwhile, it focuses on presenting "National Community Education and Community Resources Incubation Center" (CCERC) at two different stages of development priorities and care issues, as well as compares with other similar organizations. Theoretically, the theory NPO support organization fits to explain the establishment and development of the CCERC in value perspective, service providing, resources and membership. Essentially, the community cultivation centers are different from the business incubation center and these centers run by universities actually originated from the settlement house movement emerging in Britain in 1884. Based upon empirical research into local conditions, the community cultivation centers aim to foster organizations within the community, as dictated by local needs and interests. In addition, this paper not only analyzes from the viewpoints of community policy, community-based organizations, community development and community work education but also makes some recommendations.

Keywords: Community cultivation centers, Community empowerment, University Settlement, Support organization, Taiwan

壹、社區睦鄰組織的理念緣起

在社會福利的研究領域，「社區育成」的概念應該與「睦鄰運動」(Settlement House Movement)有密切關係，最早在 1860 年一群基督教社會主義者(Christian Socialist)，他們屬於中產階級、知識分子及具有社會理想性，企圖改善當時貧困勞動階級所從事的活動。在貧困改革運動的初期，有兩個主要的流派：其一是針對個別貧困者所提供的慈善救濟運動(charity movement)；其二則是睦鄰運動(settlement movement)主要是針對工作的貧困者，採取全人觀點，重視透過社區價值與組織來解決問題。當時的概念是希望讓勞工階級與其他階級的人接觸，特別是大學生，透過大學生分享大學文化來影響這些人，因此早期睦鄰運動的工作者都是牛津及劍橋的學生(Scheuer, 1985)。

1880 年代英國牛津大學講師湯恩比(Arnold Toynbee)受到社會改革者 Samuel August Barnett 牧師的感召與影響，帶領學生進駐倫敦東區的貧民區設置「睦鄰中心」(neighbourhood settlement)，透過生活上的接觸和互動，增強貧民自助互助的精神，在湯恩比不幸過世之後，特別設立了湯恩比館(Toynbee Hall)加以紀念，開啟大學生進入社區服務的先聲(徐震，2007；吳明儒、王仕圖，2009)，這是最早以教育為導向的社區育成中心概念。

隨後，「睦鄰中心」的概念也逐漸傳入大西洋彼岸的美國，1886 年在紐約成立的「鄰里互助中心」在與大學結合後於 1889 年又改名為「大學社區服務中心」(University Settlement)，1930 年中國燕京大學社會工作系在北京近郊的清河鎮成立了「清河實驗區」開始進行社區服務與社區實習。台灣則是由東吳大學社會系師生在 1975 年開始協助臨溪社區推動社區發展工作，並出版臨溪導報，爾後該校社工系在士林社子社區同時成立了「東吳大學社區服務中心」，將各科

系從事社區服務工作的學生結合在一起（徐震，2007）。從這些不同國家的發展經驗大可以了解，大學協助社區進行培力與發展早已有跡可循。

其次，從英國社會工作的典範轉移上亦可發現，培力（empowerment）在 1980 年代之後就成為一個新的典範，Adams（1997:71）認為，在 1960 及 1970 年代，英國是以治療典範取向（treatment paradigm dominated）的社會工作為主，但是到了 1970 至 1980 年代則逐漸轉向由自助（self-help）及使用者取向（use-led）為基礎的社會工作模式主導，1990 年代中期，社會工作理論及實務則逐漸朝著以培力（empowerment）為主的典範轉移。

隨著 1987 年台灣解除戒嚴，整體社會氛圍愈發民主、自由、開放，政府逐步放寬人民對於自由組黨結社及成立社團的限制，連帶地自 1991 年「社區發展工作綱要」修訂之後，社區組織成為公民最直接參與公共事務的在地組織，過去由上而下的「社區理事會」，逐漸轉變成為依據人民團體法由下而上人民自發組成的「社區發展協會」。但是，當時一般民眾對於社會組織的運作尚缺乏經驗，同時為了能夠維持社會組織的運作與發展，向政府尋求補助就是社區發展初期成功的關鍵因素。由於社區組織內的成員素質參差不齊，也缺乏向政府提案之能力，雖強調社區自助（community self-help），且在學術潮流影響下，社區培力（community empowerment）逐漸受到了重視，但有關社區方案撰寫與研提能力，卻非一蹴可幾，因此輔導社區提案也就演變成為社區培力的一大需求。目前各縣市即使已經設置有社區輔導機制，但是作法上仍十分分歧，長期下來社區也缺乏創新思維，總是習慣蕭規曹隨或是依循舊制和慣例而難有突破之舉。此時，大專院校社會工作及社會福利相關系所均開設「社區工作」或「社區組織與發展」等相關課程，必須透過進入社區進行實務操作與實習。一方面，學生可以從社區組織運作過程中，透過參與真正學習到社區工作的真正意涵；另

一方面，社區組織運作也能從學生各種的創意思考和共同的腦力激盪下再尋求突破。

貳、社區培力與社區輔導的差異

近年來，國內有一些學者已經開始研究社區能力的意涵（Mayer, 1994；吳明儒、呂朝賢、陳昭榮，2008；吳明儒、林欣蓓，2011），其目的之一是要為社區培力找到一些社區能力改變的客觀指標，以更有利於可以細膩看到社區改變的構面及程度。從美國 1950 年代社區取向的基本照顧（community-oriented primary care, COPC）方案中可以發現，社區組織（community organization）及地方參與（local participation）的社區發展途徑對於健康有關的社會變遷具有相當重要之影響（Geiger, 2002）。由於政府對於社區組織及業務推廣是居於主管的角色，再加上縣市都必須選派社區參加衛福部的績優社區評鑑，因此需要提供社區輔導機制去協助社區能夠具備準備書面資料、建立財務制度及了解評鑑流程等能力。而「社區培力」與「社區輔導」兩個看似相同的概念，前者傾向於「由下而上」找出社區的優勢與劣勢，目的是要找到社區能夠自己解決問題的能力；而後者則是「由上而下」進行的一種行政作為，目的都是希望社區能夠入選成為「參賽」的受評社區。但是這兩者實質上並不相斥，在多數時候還兩者兼而有之，差別就只是比重上有所不同而已。近年來地方政府已愈來愈重視社區組織的輔導與培力，例如桃園縣政府成立「社區培力中心」來分區推動小旗艦計畫，並結合專業輔導團隊，以「輔導、服務、培力、協力」循序漸進地陪伴社區；臺中市政府則分區成立了「社區育成中心」，委請專業團隊進行分區社區的培力與輔導，並且有系統地設計一系列培訓課程；高雄市及台南市則

是分別委託長榮大學社會力研究中心設置「社區願景培力中心」提供深度輔導、區域協力、社區幹部與志工培力及創新特色。新近有許多國家也開始關注鄉村地區的弱勢社區究竟是如何運用志願服務資源，以及營造高齡友善社區及在地老化等議題（Boldy, Grenade, Lewin, Karol & Burton, 2013; Wiersma & Koster, 2013），且似乎偏向於對偏遠社區進行培力工作。

社區培力（empowerment）¹若是指在社區工作的過程中，由專業團隊進入社區中協助社區居民發展社區及解釋社區問題，並且培養和重建社區居民的能力（李易駿，2008:126），那麼社區能力（community capacity）似乎就是社區培力的真正目的，而接受社區評鑑只不過是社區能力展現的一種方式。因此，假若社區輔導等同於社區培力，那麼社區輔導應該要十分重視社區能力才對，然而，檢視目前社區輔導多半是在教導社區要如何寫計畫去申請經費、要如何辦理核銷、以及如何準備評鑑資料等行政能力為主，那麼反而使得許多社區一旦成熟、自主性提高之後就會選擇退出向公部門申請經費的行列，另外去追求更多社區自我價值的實踐。徐永德（1993）從香港社區工作的經驗中就看到了社區工作的雙重性格，一面是政治性，另一面則是福利性。前者似乎屬行政需求，後者則屬在地需求，在行政需求導向上，通常會期待社區要符合法規及程序，並成為社區輔導的主要任務，目的是在「規訓」與「掌握」社區組織的發展，是一種社區組織的管理。然而，在社區需求導向上，則可能會更重視社區內與有關「人在社區中發展」的需求特性，目的是要滿足人的需求與發展，進而改善社區生活品質。因此從此觀之，台灣的社區培力應該是社區組織從發展（development）到治理（governance）的一種過程。

¹ Community empowerment 有多種中文翻譯，社區培力、社區充權或社區賦權，此處使用社區培力，不管何種翻譯方式，其重點是要養成社區能力與實踐公民權利，以回應社會需求。

參、全國社區工作教育資源與社區育成中心的設置 理念

台灣早在 1970 年接受聯合國資助，由內政部設立社區發展訓練中心開始，即十分重視社區人才培力育成的概念，曾擔任聯合國社會暨經濟理事會研究主任的張鴻鈞先生即認為這是社區發展最重要的工作（莫藜藜，2004）。中國最近在上海等地陸續設置了許多非營利組織的孵化基地，所謂的「孵化」背後就是類似「育成」(incubation) 或「培養」(cultivation) 的概念。但是隨著政府的組織再造，社區發展業務並沒有太大的改變²；從 2005 到 2007 年，台灣社會福利學會獲得了教育部的補助開始推動「建立台灣社會福利工作人才養成模式」(2005/9-2008/5) 實驗計畫，當時即以成立『全國社區工作教育資源暨社區育成中心』³ (Center for Community Education Resources and Cultivation, CCERC) 做為核心理念。計畫構想主要是希望能夠透過國內社會工作(福利)相關系去連結從事社區工作教學、研究、評鑑的老師或實務者，並且由此建構一個交流平台與機制。

全國社區育成中心的建置與發展，大略可分成兩個階段，第一階段是從 2005 年至 2007 的三年，計畫目的在鼓勵各大專院校凡是開設有社區工作之相關系所，都能夠透過此計畫並配合學校課程選定「實驗社區」，讓理論與實務從中互相得到印證，以提升社區工作教育品質，主要補助單位為教育部。第二階段是從 2014 年迄今，計畫目的在盤點過去得獎社區之分布情況，並標示出過去

² 中央社區發展業務在 2013 年 7 月 23 日衛生福利部正式掛牌之後，該業務由衛福部社會救助及社會工作司下的社區發展科負責。

³ 從 2014 年開始由台灣社會福利學會向衛福部公彩盈餘基金申請經費設置，設置分區據點推動社區育成工作，目前參加的學校包括：實踐大學(北北區)、靜宜大學(中彰投區)、中正大學(雲嘉南區)、屏科大學(高屏區)、東華大學(宜花區)、金門大學(離島區)，主要的目的在推動「培力偏鄉社區、關懷弱勢家庭」。各分區育成據點未來希望成為大學與在地縣政府的合作平台，共同推動社區培力工作。中心辦公室設在中正大學社會福利系。

5 年或 10 年從未得獎的社區，將其界定為「優先社區」，透過分區據點學校之成立，配合課程進入這些社區，提供相關培力方案去改變社區，而學生透過此方案的執行也可以實際進入社區，將學校所學的知識和實務工作相結合。

2014 年衛福部成立，更期盼能夠建立一個可以深入社區並能夠培力社區的工作團隊，因此運用了公彩盈餘基金申請的經費，由台灣社會福利學會提出申請，設置了分區據點去推動社區育成工作，參加的學校包括了：實踐大學（北北區）、靜宜大學（中彰投區）、中正大學（雲嘉南區）、屏科大學（高屏區）、東華大學（宜花區）、金門大學（離島區），主要目的在推動「培力偏鄉社區、關懷弱勢家庭」。各分區育成據點未來還希望能夠成為大學與在地縣政府的合作平台，共同推動社區培力工作。因此，全國社區育成中心成立的目的還是以教育為主軸，意在培養未來社區工作人才。因此與目前各縣市政府成立的縣市社區育成中心或願景培力中心，在成立目的及功能上皆有極大的落差（參閱圖 1）。

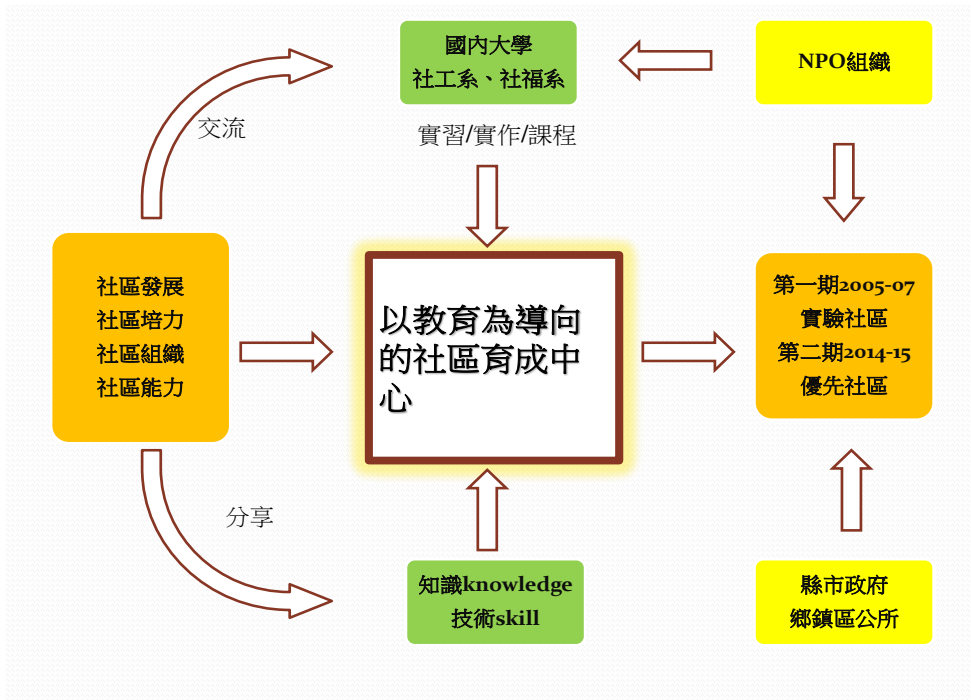


圖 1：全國社區育成中心架構圖

全國社區育成中心在第二階段重新啟動的過程中，一方面省思長時間來評選出的「績優社區」到底會產生哪些影響？所以，根據過去得獎社區所在的鄉鎮再進行繪圖分析後發現，所謂過去內政部的「績優」社區似乎都可以依循台灣社會發展的軌跡（參見圖 2 及圖 3），地區經濟條件和該社區勝出機會息息相關。此結果應該與政府社區政策是採競爭和鼓勵社區要能自主提案及提供服務網絡的取向有關。凡社區資源與網絡能力強者，較易受惠此一社區評鑑制度。社區評鑑政策隱含資源優勢的邏輯效應，以競爭型式鼓勵優勝社區，使得資源豐沛的社區和體質良好地區的社區，可能產生觀摩學習及比較性需求的壓力氛圍，因此帶動得獎社區周邊的社區也能產生較積極的行動力。衛福部福利化社區旗艦競爭型計畫也希望透過「母雞帶小雞」的模式，讓績優社區扮演帶領社區學習成長的角色。而李易駿、賴兩陽（2014）對於執行旗艦社區進行的質性訪談研究也肯定了目前旗艦社區計畫推動之成效。

由此可知，如果在一個鄉鎮內都沒有任何一個社區曾經得到過中央績優社區的肯定，那麼，很顯然的也就無法產生成熟型社區（提案社區）來帶領起步型社區（協力社區），因此要期待獲得參與旗艦社區計畫發展的機會相對也會降低很多，於是深化目前機會不均與資源分配不公的現象。因此，全國育成中心重新啟動後就開始盤點，全國過去五年到十年間都未曾有社區得過獎的鄉鎮有哪些，若這些社區有意願，就應該得到培力的機會，就可稱之為「優先社區」，希望讓偏鄉社區也得到一些機會，能夠獲得專業團隊的陪伴與培力。

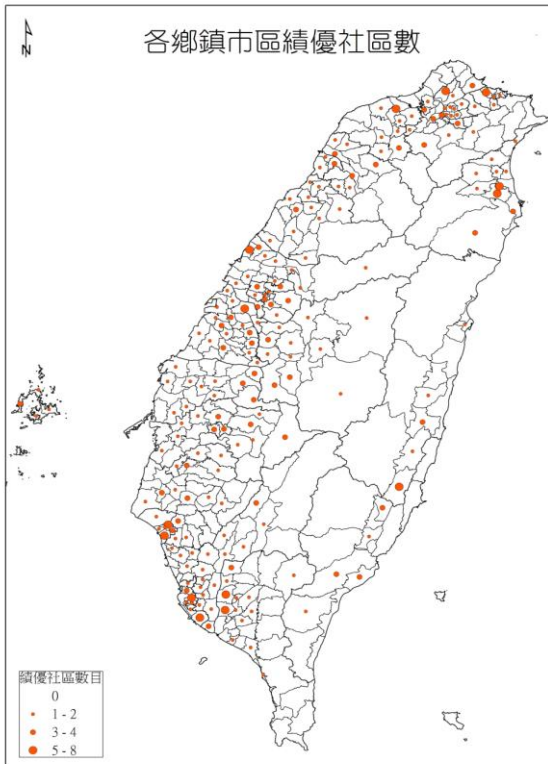


圖 2：各鄉鎮市區績優社區分布圖

資料來源：吳明儒、呂朝賢、賴兩陽、
陳昭榮（2012:72）

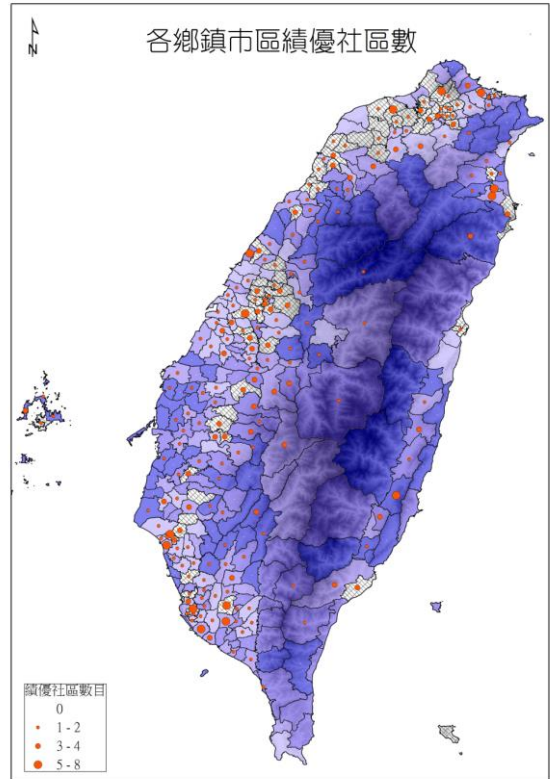


圖 3：地區所得水準與績優社區數量

資料來源：吳明儒、呂朝賢、賴兩陽、
陳昭榮（2012:67）

肆、社區育成概念的發展探究

關於「社區育成」的概念與用法其實並無太多的參考經驗，不過「中小企業創新育成中心」卻是台灣普遍設置於大學的一種產學合作的組織類型。從企業的角度來看，育成中心（Incubation Centers）是以孕育新事業、新產品、新技術及協助中小企業升級轉型的場所，所以藉由提供進駐空間、儀器設備及研發技術、協尋資金、商務服務、管理諮詢等有效結合多項資源，降低創業及研

發初期的成本與風險，創造優良的培育環境，以提高事業成功的機會。目前全國計有 130 所中小企業創新育成中心，其中包括了政府機構型、學校型、法人型及民間企業型，提供企業升級轉型相關服務（經濟部中小企業網站，2015）。但是，社會組織的創新育成在台灣仍屬於起步階段。對社區組織或社區發展協會而言，「社區育成中心」並不是以技術轉型及創新研發為目的，而是要提供社區組織相關資訊、訓練課程及提案能力，教導在地公民社會組織如何運作及發揮影響力。因此，「社區育成中心」與「企業創新育成中心」看似都具備有「育成」的概念，但是前者是培育未來投入公民社會的社會力，後者則是培育未來進入競爭市場的市場力，本質上並不相同。

晚近，中國對於社會組織之創新育成發展迅速，類似育成的概念普遍，例如「非營利組織孵化器」(NPO Incubator) 的概念（蔡禮強、王世強，2012），是將「企業育成」(Business Incubator) 的觀念運用在非營利組織或是社區組織上。最早的企業育成組織出現在 1956 年的美國，由 Joseph Mancuso 創立了「貝特維亞工業中心」。而第一個非營利組織育成中心則是 1982 年在費城設立的 NBNI (New Beginnings Nonprofit Incubator)（蔡禮強等，2012）。NBNI 在創立之初係為許多費城地區剛設立的 NPO 組織提供支持性服務，包括需要的資源、技術、能力建構與效益。另外，美國人類發展資源 (Resource for Human Development, RHD) 組織在美國 14 個州已提供 160 個非營利性質的方案超過了 40 年。NBNI 即接受了此組織的資助，去幫助各種以社區為基礎的方案成長與發展，進而激勵組織創新及擴大方案對社會產生正向的影響。目前 NBNI 正積極協助社會企業推動弱勢家庭點燈計畫 (Bright Light Initiative)，讓學齡兒童在文學、文化及公民權方面能夠獲得更多啟發，該組織對費城的城市願景發展貢獻良多，已有超過 50 個 NPO 組織在其育成下畢業 (Resources for Human Development, 2001)。

如果將社區組織視為是非營利組織的一種形式，那麼社區育成中心就是一種支持型組織（support organization），對於支持型組織的討論學者們各有不同論述，頗值得參考和採擷。Brown 和 Tandon（1990）最先提出了支持型組織的概念，他們認為：支持型組織是以價值為基礎的組織，依循著社會價值觀及使命而建立，是廣義志願服務組織的一部份，他們擁有自己的世界觀與理想社會，共享那些指引志願組織發展的哲學和思想基礎。

另外，Brown 又與另外一位學者 Kalegaonkar（2002）再次提出對於支持型組織的補充，他們認為：支持型組織的主要任務是提供服務和資源，幫助公民社會組織完成任務，他們可以提供培訓和員工發展服務、研究和相關資訊、網路和聯盟、財政資源、政策分析及宣傳支持。Osborne 和 Tricker（1994）強調會員制的重要性，他們認為，會員制度會有助於穩固支持型組織基礎，會員制組織所提供的一些服務如組織能力建構是不可能盡為社會所有成員分享。

因此，從前述支持型組織的理論描述，中正大學設置全國社區育成中心的例子就十分符合 Brown 和 Tandon（1990）、Brown 和 Kalegaonkar（2002）及 Osborne 和 Tricker（1994）等學者提出的定義：一、全國育成中心的價值觀是為回應湯恩比館的社區睦鄰運動的精神，而不同於以市場導向為主的創新育成的概念。本中心主要目的是為了能夠與各地大學相互串連和分享；二、全國育成中心的主要任務是提供服務和資源，以幫助各大學能夠順利完成課程內所需的培力社區工作和任務；三、本中心採取類似會員制度的協力學校機制，讓各校各自發揮其培力在地社區並呈現不同的地方特色。

另外，學者 Padron（1987）強調，草根組織的支持是支持型組織最重要的特點。本計畫也十分鼓勵各據點的老師結合在地組織去共同培力社區，特別是發展比較好的績優社區也可以聯合在地組織共同投入培力工作。最終則發現，

倘若社區組織要發展就必須考慮外在結構因素，針對社區培力策略，排定優先順序，如此才能事半功倍，避免資源過度集中在少數原本體質就已經不錯的社區。當社區嚴重老化，社區老弱失依者的比率偏高，既缺乏文化資產，又缺乏社區人才，自然無法提案引入政府的資源，導致類似資源匱乏的現象一再惡性循環。對於身處弱勢環境的社區（disadvantage community），居民也無法改變自己的命運，正如同弱勢家庭的受暴婦女往往會受困在家庭結構之中而難以掙脫，因此就必須要有適當的專業介入，當社區內在改變開始產生，社會改變（social change）才會成為可能，所有的社會工作都應該朝此方向思考（Payne,1997）。

伍、不同社區育成培力組織的角色與定位

從前述社區育成概念的討論中，同時也引述了支持型組織的概念，更有助於了解現行各類社區育成中心發展的模式與意義，從已有多年執行經驗的組織中篩選，目前大致已整理出全國社區工作教育資源暨社區育成中心、台中市社區育成中心及長榮大學社會力研究發展中心等三個⁴社區培力組織，於下簡單予以分類和歸納：

⁴ 以方案型態進行的培力方案並不在篩選的範圍，例如高雄市 2005-6 年曾推動協力各區開啟社區願景實施計畫，計畫在 11 個區公所設置社區願景中心，舉辦推展據點、聯繫會報及研習活動（吳明儒、王仕圖，2009）。

表 1：社區育成培力相關組織之比較分析

	全國社區工作教育資源暨社區育成中心	台中市社區育成中心	長榮大學社會力研究發展中心
成立時間	2005-2007/2014	2011	2005
主要目的	本計畫宗旨係以分區與連結的方式整合國內從事社區工作教學及實務課程之相關系所，結合地方政府及相關福利機構，一方面協助地方政府推動社區培力相關工作，另一方面藉此一過程進行國內社區工作教育實務工作技巧彙整、社區與大學合作交流模式精進、知識累積，使社區培力與實務課程相結合，發揮互蒙其利效果。	透過育成中心專業知能，蒐集及分析縣市社區發展協會現況與問題，發展出縣市社區培力策略，進行陪伴輔導服務，藉以提升社區能力，促成社區自主自發及特色發展。	自我期許為台灣社會培力實踐與論述的積極參與者，有助於台灣公民社會的茁壯，並促進大學、政府、民間組織和企業間合作共同謀求社會福祉。
組織屬性	學術團體	大學/社會團體	自主設立
經費來源	中央部會	地方政府	地方政府委辦
培力模式	社區培力模式、生態社會模式	社區社會工作過程模式	社區社會工作過程模式
政策效果	建構學術社群整合平台、關懷弱勢偏鄉社區、推動創新方案	建立分區社區培力模式、善用社區實務工作者、專業社區工作者	運用社區知能協助地方政府推動相關社區發展業務
優勢	具有跨校整合的機制，透過網絡平台容易知識傳播及分享，容易注入年輕創新思維	目標明確，深化培力技巧與內涵，符合委辦單位期待，成果呈現具體可量化	多元推動模式，具豐富提案能力及與地方政府合作經驗

資料來源：本研究整理。

從前述三個社區育成培力組織發展狀況，可以了解在不同的時期，社區育成回應政府不同的社區政策需要以及尋求社區發展困境的突破點：

一、全國社區工作教育資源暨社區育成中心：

該中心之設立係以建立學術社群社區實踐的整合平台為宗旨，並以分區與連結方式整合國內從事社區工作教學及實務課程之相關系所，並且結合地方政府及相關福利機構，一方面在協助地方政府推動社區培力相關工作，另一方面則是藉此過程彙整國內社區工作教育實務工作技巧、精進社區與大學合作交流模式及累積知識，使社區培力與實務課程相結合，發揮互蒙其利之果效。2005年適逢行政院推動健康社區六星計畫，當時以文建會為主導，社區發展逐漸被社區營造所取代，因此透過此計畫希望展現社區工作的專業價值與精神。

二、台中市社區育成中心：

台中市政府希望能夠運用優勢觀點（王秀燕，2012），協助運作遭遇困難的社區發現自己的優勢能力與社會資源，以突破現行發展的困境。透過育成中心專業知能去蒐集及分析縣市社區發展協會現況與問題，並發展出縣市社區培力策略，進行陪伴輔導服務，藉以提升社區能力，促成社區的自主自發及特色發展。從 2011 年的一個社區育成中心，發展至目前的兩個社區育成中心，分別由社團法人台灣福氣社區關懷協會及亞洲大學社會工作系承接，成為第一個由縣市政府辦理的社區育成中心。因為其屬於方案委託的方式，如果方案結束此種機制也將會終止。

三、長榮大學社會力研究發展中心：

在創立初期，該組織就自我期許要成為台灣社會培力實踐與論述的積極參與者，助長台灣公民社會的茁壯，並且促進大學、政府、民間組織和企業間能夠合作共同謀求社會福祉。2004 年當時也正是中央重視社區發展研擬社區營造條例草案的時刻，2005 年中心正式成立發展迄今未曾中斷，該中心主要承接南部縣市政府社區相關的方案，隸屬長榮大學研究發展單位，因此是一種大學與地方政府建立產學合作的模式，此種模式有利於結合學校資源與地方政府，產生雙贏之局面。

2005 年，是台灣社區培力組織化的開始。過去社區多數是由縣市政府舉辦研習課程，卻缺乏實地輔導陪伴育成的常設性機制。當時無論是「全國社區育成中心」或是「長榮大學社會力研究發展中心」均非由中央政府提出的構想或是倡議的組織。直到 2011 年開始才陸續出現了地方型的「社區育成中心」或是「願景培力中心」等組織，由於目前很多縣市政府均紛紛設置了類似「社區育成中心」的組織，積極運用學校和社會資源去培力在地社區。2014 年重新運作的「全國社區育成中心」雖獲得衛福部的支持，但是與現行縣市社區育成培力組織的關係卻非常薄弱。不過，值得重視的是，在這些初期模式中不管是組織或學校，基本上都與大學裡從事社區發展工作的教育工作者有關，其主要原因是「大學」本身就是最重要的社區資源中心，大學裡面有知識（訓練）、教室（空間）、教師（學者）和大學生（行動者），因此，未來的社區育成中心多半也會與大專院校結合，而此一趨勢似乎又可以與社區睦鄰組織的最初理念相呼應。

陸、結論與建議

回溯大學參與社區睦鄰運動的歷史，重視團結文化，強調道德、精神及美學的價值，有別於資本主義的經濟價值觀，因此大學社區育成的概念自然有別於大學企業創新育成的理念。社區組織育成的觀念隨著時間推演而有所不同，不過透過群體解決社會問題的理念仍然一樣，早期發展強調大學生所發揮對貧困勞動者價值觀的影響與改變，而目前台灣的發展更強調社區培力與輔導成果的展現。雖然，大學睦鄰運動曾被批評過度的以中產階級價值觀來看待貧困者，充滿父權思想，認為貧窮只是一種過度的現象（Scheuer, 1985），這些批評也可能成為大學介入社區培力的過程當中，忽略了社區本有的知識基礎，過於要求社區接受外來的價值，大學生自我認為是社區的救世主等，這是必須時時警醒的。

本文認為大學社區育成的概念應該扮演支持性組織（support organization）的角色，培力社區的目的是要讓社區組織運作起來，而非直接解決社區的問題。而全國社區育成中心結合各分區據點大學共同努力的重點，即著眼於讓大學師生的力量進入社區產生影響，特別是針對培力資源分配匱乏的起步型社區，提供社區「反轉」的機會。因此從一開始的「實驗社區」觀念轉變成了「優先社區」的觀念。運用支持性組織的理論確實發現資源匱乏社區身處結構困境中較不易發展，大學恰可扮演此種支持性的角色，不但可以增進社區知識的提升，更能發揮資源連結的效果。隨著大學以不同方式投入各縣市育成培力組織工作的趨勢，從睦鄰運動的觀點來看有以下幾點分析：

- 一、企業育成中心通常結合了大學院校資源，目的在建立產學合作關係，雖然社區育成中心和其屬性不同，但是藉由學校的教學與研究，確實可以讓接

受輔導或培力的社區，藉由學生與社區的協力夥伴關係共同發揮創意，產生教學相長的效果。

- 二、睦鄰運動發展的初期，並不直接向政府提出訴求，而是更強調社區團結（Scheuer, 1985）。目前地方政府以委託方案的方式進行社區培力輔導工作，因政府採購服務項目的限制，使得承接方案的單位能夠自主發揮的空間非常有限，其運作精神與睦鄰運動之間落差甚大，大學原本自主創新的精神卻無法發揮作用，此種模式長期發展下來對於大學精神與社區發展都會產生不利的影響。
- 三、在全國社區育成中心的計畫中設計各分區據點由一所大學負責，成立在地的社區培力據點，主要還是提供社區訪視輔導的功能，這與大學的功能及社會期待的轉變有關。而類似湯恩比館所設置的 *settlement center* 是希望這個中心是一個集合文化、學習及社區服務為一體的組織，提供休閒、諮詢及教育學習，同時成為連結在地組織的平台，最後成為大學有機體的一部分（*an organic part of university*），則是未來努力的目標。
- 四、由於中央政策鼓勵，目前縣市政府成立的社區育成中心，乃是藉由民間組織去承接各縣市的社區育成中心（台中市、台北市）、社區願景培力中心（高雄市、台南市）和社區資源中心（彰化縣）等；但是，背後實質運作的還是大學老師。因此，以教育為導向的全國社區育成中心的目的是希望建立學用合一的人才培育策略，而不只是完成縣市政府的輔導期待，未來各地方政府應該讓各分區老師投入協助地方政府的同時，也能給予適當的空間成為培訓社區工作的專業基地。
- 五、睦鄰運動的精神在發展初期是一個社會進步的指標，受到功能論的影響，普遍認為社會是一個社會有機體（*social organism*），社區是社會體系的一

環，是社會健全與否的指標。因此，全國社區育成中心平台或機制，應該成為觀察社區變遷的重要研究單位，並提供現有各社區育成中心各種分析報告，提供未來社區培力的可能方向。同時成為發展社區組織的支持性組織，連結外部資源，建立技能與提供適當組織資源。

有關「全國社區育成中心」的定位及未來之發展牽涉的層面多元而複雜，從社區政策、社區組織及發展、大學及社區實務工作者的角度探討。本文發現，中央社區政策應該擬定朝向解決城鄉落差的問題，而社區育成培力組織應該引入大學睦鄰運動精神，讓大學協助各縣市發展自己社區的特色，中央社區發展評鑑對地方政府投入社區資源的方向具有引導作用，應該考量城鄉社區組織的差異，以及考量在地社區特色的豐富性及問題的複雜性，減少以單一標準檢視社區發展的成果。

一、從社區政策的角度

中央鼓勵縣市設立社區育成中心培力社區組織，固然是要讓地方政府扮演積極的社區培力角色，但是類似培力社區組織的委辦及運作模式仍在摸索，對於其產生的效果仍待評估，如果是中央的政策，就應該編列預算讓每一個縣市都有能力建立。在目前由縣市自行設立的情況下其短期效果的影響包括：

- (一) 目前正式成立者多數為直轄市，如台中市、高雄市、台南市等。直轄市原本就較一般縣市資源豐沛，若加上社區育成中心培力組織之設置，可能會造成縣市間社區差異性的發展，並擴大了城鄉落差，特別在現行中央採取競爭型計畫的方式下，產生資源分配的「馬太效應」，愈是財力豐沛的縣市，對於社區資源的爭取愈是有利；對於貧困縣市，縣內社區發展的資源相對愈是匱乏。

- (二) 地方政府在成立社區育成中心培力組織之後，雖然可以透過專業團隊及專職社工的協助，但是同時也造成過度干預社區的結果，使得每個社區都有趨同化的現象，不但缺乏創新，而且資源開創不足。其次，培訓課程的重複性高，社區參加各種研習活動頻繁，卻無助於社區人才的養成與社區問題的解決，因此，引入新的活水進入社區才能讓社區有改變的機會，這活水應該結合大學與社區在地組織的力量。
- (三) 專業社會工作人員進入社區育成中心雖然成為培力社區的重要專業人力，但是為了要履行委託契約，專業社工經常耗費較多時間在處理行政程序及協助核銷的工作上，而在與社區共同討論創新研發的時間卻甚少。其次，目前對於第一線專業社區工作者仍然以社會工作專業為主，缺乏引入社區營造、農村再生或其他專業工作者的空間，是個值得思考的問題。

二、從社區組織及社區發展的角度

早期睦鄰運動從英國發展到美國，Hull House 在芝加哥創立之時，其首要理念是要增進邁向民主的社會功能（add the social function to democracy）。

（Scheuer, 1985）台灣社區組織長久以來都受到村里組織的影響甚深，政府在缺乏法律依據的情況下，培力社區發展協會是否屬於衛福部的業務職權仍有疑義，中央原本就應該本於職權發布相關行政命令，使中央與地方政府都能在同一法令適用下。若能將社區發展協會視為衛福部推動衛生福利業務的特殊團體，則可比照農會法之適用進行修法工程。短期而言，應該放寬社區培力的對象，不應僅限於社區發展協會，如此才能擴大參與，發揮社區應有的社會功能。

社區發展本屬於公民社會運用社區自主力量進而提升生活品質的一種手段，也是公民實踐的過程，政府應該提供較大的空間發揮公民自主的力量。由於大

學是青年學習的搖籃，更可能成為社區創意的媒介；其次，隨著台灣人口結構老化，讓青年進入社區，體驗高齡社會的衝擊，進而可以改變社區。因此社區在接受輔導或培力的過程中，應該儘量讓大學生與社區共同發揮創意。

三、從大學睦鄰的角度

大學設置社區育成中心的好處包括可以深化社區培力工作，課堂性的學習活動通常學習成效較為有限，每個社區的環境及條件不同，因此透過類似下鄉或蹲點方式進入社區，實地和社區民眾共同擬訂社區計畫，將有助於大學將知識理論轉化成為在地行動，解決在地問題。因此，社區育成中心非常重視讓老師及學生走進社區，改變社區的觀念，提升社區凝聚力及促進改造社區的動力。大學擁有豐富的跨學科知識庫以及教學設備，如何將知識轉換成為可以運用在社區中的行動策略，是大學投入社區育成中心重要的意義。若能將大學睦鄰的精神運用到目前地方政府的社區育成中心，將是產官學研四方得利的局面。以美國睦鄰運動的歷史經驗來看，當政治民主無法解決貧困匱乏及階級對立的問題時，睦鄰中心成為一個重要的文化包容的活動據點，每一個社區居民能在其中享受文化及社會活動，滿足人們渴望的友誼與同情。

四、從社區實務工作者的角度

從大學睦鄰運動的精神出發，大學必然是社區實務工作者重要的活動場域，大學也應該開放讓社區實務工作成為學習者，並建立長期的夥伴關係；學習中的大學生可以將社區育成中心當成一個實習場域，與社區實務工作者協力合作，參與各類的社區需求調查工作坊，進行社區問卷施測，再進行分析與撰寫報告、設計並執行社區活動方案、運用評估技巧、撰寫成果報告。再者，有關弱勢人

口群的社區服務方案規劃與設計時，社區實務工作者更可與學校課程結合共同發展服務模式，共同分享服務的成果，甚至聯合舉辦成果發表會，當然社區實務工作者的經驗分享，將使學校學生更能認識社區的人文與環境，快速的掌握社區問題及分析能力，落實學生未來具備社區專業能力之養成教育。

參考書目

- 王秀燕 (2012)。〈從優勢觀點談社區發展育成中心之設立〉。《社區發展季刊》，138，138-151。
- 李易駿、賴兩陽 (2014)。《社區組織參與福利化社區旗艦計畫後續發展之研究》。台灣社區工作與社區研究學會計畫。內政部公益彩券回饋金補助台灣社區工作與社區研究學會辦理。
- 李易駿 (2008)。《當代社區工作—計畫與發展實務》。台北：雙葉。
- 吳明儒、王仕圖 (2009)。〈區公所培力社區的創新方案及其成效之研究：以高雄市「協力各區開啟社區願景實施及續力計畫」為例〉，國立屏東科技大學《人文社會科學研究》，第3卷，第2期，第113-131頁。
- 吳明儒、呂朝賢、陳昭榮，(2008)，〈社區能力指標與地理資訊系統 (GIS) 應用之研究〉，《新世紀社會保障制度的建構與創新—跨時的變遷與跨國的比較》研討會，嘉義：國立中正大學。
- 吳明儒、呂朝賢、賴兩陽、陳昭榮 (2012)。《社區發展工作評鑑制度評估及未來方向之研究》。內政部委託研究報告。
- 吳明儒、林欣蓓 (2011)。〈社區結盟、社區培力與社區行動之個案研究：以台南市北區社區旗艦計畫團隊為例〉。《台灣社區工作與社區研究學刊》，1(1)：45-90。
- 莫藜藜 (2004)。張鴻鈞先生與台灣的社區發展工作。社區發展季刊，107，頁42-51。
- 徐永德 (1993)。〈社區工作的雙重性格〉。收錄在香港基督教女青年會編著，《社區工作新程式》，頁11-25。台北：台灣商務印書館。

- 徐震 (2007)。《徐震教授論社區工作》。台北：松慧文化。
- 蔡禮強、王世強 (2012)。非營利組織孵化器研究。引自黃曉勇主編，中國民間組織報告 (2011-2012)，頁 58-89。北京：社會科學文獻出版社。
- 經濟部中小企業網站 (2015)。 <http://www.moeasmea.gov.tw/>
- Adams, Robert (1997). 'Empowerment, marketization and social work'. In Lesnik, Bogdan edited, *Change in Social Work*, pp.105-115. England: Ashgate Publishing.
- Boldy, D.P., Grenade, L., Lewin, G., Karol, E., & Burton, E.(2013). 'Ageing in place in rural areas of Western Australia: Action, choices and preferences' .*Journal of Rural and Community Development*, 8(1): 117-124.
- Brown, L. D., & Tandon, R. (1990). *Strengthening the grassroots: Nature and role of support organizations*, New Delhi: The Society for Participatory Research in Asia.
- Brown, L. D., & A. Kalegaonkar (2002). Support Organizations and the Evolution of the NGO Sector, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 239-240.
- Geiger, H. Jack (2002). 'Community-Oriented Primary Care: A Path to Community Development'. *American Journal of Public Health*, 92(11): 1713-1716.
- Mayer, S.E. (1994). *Building Community Capacity: the Potential of Community Foundations*. Minneapolis, MN: Rainbow Research.
- New Beginnings Nonprofit Incubator (2015) .網站:<http://www.rhd.org/Programs/NonprofitIncubator.aspx> (2015/9/6)
- Osborne, S. & M. Tricker (1994). Local development agencies: supporting voluntary action. *Nonprofit Management and Leadership*, 5(1), pp.37-52.

- Padron, M.(1987). Non-governmental development organizations: from development aid to development cooperation. *World Development*, 15(suppl.), 69-77.
- Payne, Malcom(1997). Change, Poverty and Power in social work.In Lesnik, Bogdan edited, *Change in Social Work*, pp.1-10. England: Ashgate Publishing.
- Resources for Human Development (2001). Bright Lights Initiative. Retrieved 2015/9/6 from www.rhd.org/Programs/NonprofitIncubator.aspx/.
- Scheuer, J. (1985). Legacy of light: University Settlement's first century. New York, NY: University Settlement Society of New York. Retrieved 2016/7/23 from [/organizations/origins-of-the-settlement-house-movement/](http://organizations/origins-of-the-settlement-house-movement/).
- Wiersma, E.,C., & Koster, R.(2013). 'Vulnerability, voluntarism, and age-friendly communities: Placing rural Northern communities into context'. *Journal of Rural and Community Development*, 8(1): 62-76.