

# 目 錄

第一章 台灣社區發展政策之演變-----	01
第一節 社會政策與社區發展-----	01
第二節 文化發展政策與社區營造-----	04
第三節 社區發展、社區營造政策競合下的地方政府-----	09
第四節 台灣社區工作大事記-----	10
第二章 高雄市社區發展政策的演變-----	13
第一節 呼應中央政策的社區發展施政-----	13
第二節 高雄市社區發展政策演變之 1－更新行政資源配置-----	21
第三節 高雄市社區發展政策演變之 2－開創專業團隊合作模式-----	22
第四節 社區發展政策演變之 3－啟動區公所培力-----	24
第三章 高雄市及高雄縣社區工作之現況及分析-----	26
第一節 社區發展協會現況-----	26
第二節 培力方案及內政部評鑑-高雄縣市各擅勝場齊佔鰲頭-----	32
第三節 跨部門溝通的機制與檢討-----	42
第四節 高雄市社區發展白皮書 97-99 年短期目標執行情形-----	47
第四章 高雄市社區工作願景與藍圖-----	51
第一節 宜居、溫暖的高雄-新市政白皮書中的社區發展-----	51
第二節 與幸福高雄相應的社區發展-----	53
第三節 高雄市社區發展政策之短、中、長期目標-----	54
參考資料-----	58

## 第一章 台灣社區發展政策之演變

台灣社區工作的開端，可以回溯到民國五十四年，在聯合國的協助之下開始推動的社區發展政策；當時依據「民生主義現階段社會政策」推行社區發展工作，至今已堂堂邁入四十五年，這一段時間內的社區發展工作推動，歷經了許多的轉折，從「社區發展」到「社會福利社區化」再進展到「社區照顧」。其中更有民國八十三年由文建會推動並引起各部會跟隨的「社區總體營造」。

這些的轉折與改變，是受到了不同時期社會、政治、經濟等眾多外力因素、與參與者行動間的交互影響，因此以下將就不同的發展階段做粗略的分析與介紹。

### 第一節 社會政策與社區發展

#### 一、社區發展的意涵

社區發展係在第二次世界大戰結束後，聯合國鑒於當時世界上至少有三百萬至五百萬個「農村社區」—從幾十人的遊牧民族部落到數千人的農村，且有超過百分八十是位於低度開發或是正在開發中的國家。這些國家不但面臨著從農業社會轉變到工業社會的過程中所產生各種適應的問題，同時也因整體社會發展相對落後、迫切需要有計畫的幫助。

因此，聯合國自一九四七年起便對該等國家提供各種援助，到一九五一，成立「聯合國技術協助推廣組」(UN Expanded Program of Technical Assistance, UNEPTA)，到一九五二年正式成立社區組織與社區發展小組，來試行推動社區發展工作。(王培勳，2002)

而根據聯合國對社區發展的定義(徐震、林萬億，1983)：

社區發展是一種過程，由人民以自己的努力與政府當局的配合去改善社區的經濟、社會文化環境；再此過程中包括二個基本要素：一是人民自己的參與創造，以努力改進其生活水準。二是由政府以技術協助或其他服務、助其發揮更有效的自覺、自助、自動自

## 發與自治。社區發展的定義

我國學者徐震則提到社區發展（community development）是一種組織與教育的工作過程。其目的在鼓勵社區居民的參與，協調社區各界的關係，運用社區內外資源，採用自助的行動，以引導社區的社會變遷而提高居民的生活素質。（徐震，1983）。

從以上的陳述看來，我們可以說社區發展是「人民與政府協力合作、一個組織與教育的工作過程，透過這個自助的過程可以改善所居住地區的經濟、環境與社會文化」。

## 二、社區發展工作在台灣—從社區發展到社會福利社區化

台灣的社區發展工作，在思想的淵源方面，可以追溯到社倉與鄉約的制度；在制度的形成方面，則可以直接連接到民國以後的二項運動：鄉村建設運動以及基層民生建設。

政府自三十八年播遷來台，人民生活改善、繁榮經濟是政權穩固的重要依據，因此於民國四十四年開始推動「基層民生建設」，其目的在求農村經濟的繁榮和食衣住行育樂六大需要水準的提昇，其主要內容包括生產建設、教育文化、社會福利、衛生保健與環境改善，此計畫在台灣推行了十年，直到民國五十四年四月頒布「民生主義現階段社會政策」時才終止。

民國五十四年四月行政院頒布「民生主義現階段社會政策」，此政策共有七大要項，社區發展列為其中之一，而且在前言中明定社區發展為整個政策的實踐方法。接著在五十七年五月又頒布了「社區發展工作綱要」、「台灣省社區發展八年計劃」。

根據徐震（1982）的回顧，民國五十八年後，經外交部與行政院國際經濟合作發展委員會得到聯合國發展方案（UNDP）之協助，指派社區發展顧問來台協助社區發展研究與訓練工作，至此，政府乃將原先的「基層民生建設工作」、「國民義務勞動工作」合併改稱為「社區發展工作」。此一時期的台灣社會，經濟尚未發展、基層建設缺乏，因此當時社區發展工作在基礎工程上的建設，填補了公共建設的不足。

民國六十年台灣退出聯合國，從聯合國而來的社區發展工作指導隨之中斷，以基礎工程、生產福利及精神倫理三大建設為標榜的全面發展模式失去引導性力量。接著，在民國六十二年至六十九年間，政府陸續頒布兒童福利法、老人福利法、殘障福利法與社會救助法等社會福利法案，一時之間社會福利成為施政重點；加以此時台灣社會開始邁入都市化與工業化，鄉村青壯人口外移、農村人口老化，弱勢者的福利需求遽增，民眾開始關心社區內的兒童、老人等如何獲得適切的照顧與服務，社區福利服務體系的構想因而產生，社區發展工作因應這波新的社會脈動開始做結構性的改變，福利工作與社區工作的相互結合，且被具體的在施政措施上提出。(賴兩陽，2002)

長達十餘年的「福利社區化」政策對於社區組織能力的培養以及將社區發展協會編納入其中的努力並不明顯，社會福利服務專業化的思考與社區組織以志願服務人力為主的體質並不相稱。因此福利區化的構想並未能成功動員社區組織的力量。(黃肇新，2003)

直到民國八十三年起的社區總體營造運動喚醒了台灣社區基層關懷鄉土的熱情，內政部在九十一年配合新故鄉社區營造計畫推動「社區照顧質與量」計畫，及民國九十四年起推動社區照顧關懷據點計畫，配合內政部每年全國社區發展績效考核的重點強調，社政部門主導下的社區發展工作，內容逐漸從民國五十年代全方位的基層建設轉向社政部門職掌的社會福利領域，甚至回應了台灣人口結構的高齡化而以社區照顧為焦點。

## 第二節 文化發展政策與社區營造

### 一、台灣社區總體營造的軌跡

當內政部(社政部門的)社區發展政策正轉向社會福利領域的同時，李登輝先生就任第一屆民選總統之後大力呼籲要建立台灣的「生命共同體」意識，文建會在民國八十三年正式提出「社區總體營造」政策，希望藉由文化藝術的角度切入，凝聚社區意識，改善社區生活環境，建立社區文化特色，並循序完成打造新故鄉、形塑新文化的理想。

行政院文化建設委員會在 1999 年出版的《台灣社區總體營造的軌跡》一書，討論了社區總體營造政策的脈絡。該書分析 1990 年代台灣社會發展有諸多困境，包括政經發展的問題；居住品質與空間議題；傳統產業面對的衝擊；社會運動與民間意識的覺醒等。時任文建會主委的申學庸女士於 1993 年 10 月 20 日在中國國民黨中常會上報告的「文化建設與社會倫理的重建」，倡議以社區總體營造做為一個文化策略，以「落實對於社區意識及社區倫理的重建工作。」並進一步對治(重建)上述各點台灣戰後社會發展過程中的問題。

概括而言，社區總體營造政策所要面對的是兩類的議題，一種議題是當前社區的實質生活品質低劣的問題，包括產業經濟、空間環境等，另一類議題則是公民社會發展的問題。這兩者在台灣過去的社會發展中交互影響，專技官僚主宰各項建設，基層社區缺乏參與決策的機會，被動地接受各種決策，犧牲了生活的品質。社區總體營造雖然在工作項目上包含了社區生活的各面向，而公民社會的發展更是社區生活品質的關鍵。(黃肇新，2003)

如上所述可知，社區總體營造政策所要面對的是兩大類議題，一是當前社區的實質生活品質低劣的問題，包括產業經濟、空間環境等，另一則是公民社會發展的問題。這兩者由於在台灣過去的發展意識型態:首重專技官僚的思潮主導下，各項建設工作，基層民眾與社區幾乎完全缺乏參與決策的機會和管道，只能被動地接受各種政府的決策，相當程度地犧牲了若干生活品質來換取經濟的成長與發展。因此社區總體營造雖然在工作項目上包含了社區生活的各面向，但公民社會的發展更是社區生活品質能否提昇的關鍵。(黃

肇新，2003)

前述所舉出的社區營造的脈絡包含了政治、經濟與社會的向度，歸納起來，共同體意識的建立，公民社會的發展及民主基礎的鞏固可說是社區總體營造的核心目的。我們可以說，社區總體營造是文建會試圖以文化施政為工具進行的社會建設工程；社區總體營造的工作項目容或繁多，但其指向是人與社會的營造，其場域則是在基層的社區。(黃肇新，2003)

社區營造政策相關的施政計畫爾後陸續開始制定與執行，民國九十年，文建會為配合行政程序法施行及文化藝術獎助條例之修正，特定訂「行政院文化建設委員會輔導直轄市及縣市政府推動社區文化再造計畫實施要點」，輔導直轄市及縣市政府推動社區文化再造計畫，以縣市政府作為地方社區總體營造政策的推動者，由文化切入，整合行政體系與社區資源，凝聚社區民眾意識，參與公共事務，以促進區域人、文、地、景、產的永續發展，並協助鄉鎮及社區建立地方文化特色，展現地方活力，促成社區的永續經營。

接著在「挑戰二〇〇八國家發展重點計畫」中，新故鄉社區營造計畫被視為推動一項社會工程，期待人人都投入營造自己居住的社區，能夠自發自主地行動與思考、對自己的社區感到光榮與驕傲、社區居民能緊緊結為生命共同體、能共同夢想、還能夠一起投入行動共同演出。在這個計畫裡，社區沒有固定的圖象、社區營造也沒有固定的作法，就是希望鼓舞國人認同自己生活的所在，共同營造夢想與創造，一起打造「新故鄉」。

## 二、社區營造政策牽動各部會向社區傾斜

民國九十四年二月，當時的行政院院長謝長廷進一步提出「台灣健康社區六星計畫」，宣示政府推動社區發展之決心，並以產業發展、健康照顧、社區安全、人文教育、環境景觀、環保生態等六大面向作為社區評量指標，同時為了促進社區健全多元發展，要求針對社區所提出的發展目標及配套需求，加以整合政府目前相關部會既有計畫資源，分期分階段給以輔導，協助社區的發展。於是台灣的社區發展工作至此不再是社政體系單一主導的業務，而進入了一個新的多元並進階段。

而為了能夠更清楚地呈現這個多元發展的模式樣貌，簡單地來看各部會

個自在業務範疇下與社區總營造政策結合所發展出來的工作規劃。

文建會主導的社區總體營造在引起迴響之後，政府各部門也在隨後歷年中開始了各種社區化的政策計畫。例如內政部原有的社區發展，環保署的「生活環境總體改造計畫」、經濟部的「商店街開發推動計畫」和「形象商圈區域輔導計畫」、經建會的「改造城鄉新風貌」、衛生署的「健康社區營造計畫」、教育部的「學習型社區」、「社區大學」等計畫，皆是以社區為主體發展的政策。(黃肇新，2003)。此後各部會以社區為標的的施政計畫雖然逐年均有修改，但都在挑戰 2008 國家發展計畫中的新故鄉營造計畫架構之下。表 1-1 所呈現，即為 96 年度台灣健康社區六星計畫內的各項子計畫，可以看出各業務依不同性質、分佈由不同的中央部會所主責。

表 1-1：99 年社區獎補助訊息<sup>1</sup>

補助單位	補助計畫
內政部	100 年度國家重要濕地保育行動計畫申請補助須知
	99 年推展社會福利補助經費申請補助項目及基準--社區發展
	99 年內政部推展社會福利補助作業要點
	內政部推動社區治安工作實施計畫
內政部入出國及移民署	外籍配偶照顧輔導基金補助作業要點
內政部營建署	98 年度住宅補貼受理申請
教育部	教育部「大專校院協助莫拉克風災災後社區重建服務計畫
	喜閱台灣，台灣喜閱：找尋 319 喜閱服務團隊
經濟部	地方產業發展基金補助要點
行政院文化建設委員會	行政院文化建設委員會社區總體營造獎助須知
	2011 年首飾工藝設計人才培育推廣計畫
	行政院文化建設委員會社區營造亮點計畫補助作業

<sup>1</sup>資料來源：本計畫整理。

	要點
	文建會「藝術介入空間計畫」第三期
	文建會莫拉克颱風災後社區組織重建補助作業要點
	「藝術介入空間計畫」補助徵選受理申請
行政院原住民族委員會	原住民族部落永續發展造景計畫一百年度申請作業須知
	行政院原住民族委員會輔導及補助部落調查傳統生物多樣性知識三年(100-102)實施計畫
	99 年補助原住民社區型技藝訓練計畫
	99 年度原住民族部落永續發展實施計畫
行政院勞工委員會	多元就業開發方案民間團體計畫作業手冊
行政院客家委員會	行政院客家委員會補助地方政府推動客家文化生活環境營造計畫作業要點
	行政院客家委員會推動特色文化加值產業發展計畫補助作業要點
	補助優良客語廣播節目計畫
	推行公事客語無障礙環境補助計畫
	推展客家學術文化活動補助計畫
	輔導藝文團隊成長補助計畫
	客家優良出版品補助計畫
	「推動客家文化設施活化經營」計畫
	推動特色文化加值產業發展計畫
	2010 客庄 12 大節慶-活動計畫書
行政院農業委員會	「99 年度創新農村社區人文發展細部計畫」研提要點
行政院農業委員會水土保持局	農村再生培根計畫執行作業注意事項
	99 年度推動農村再生建設研提注意事項



	農村再生活化及體驗活動補助研提注意事項
	99 年度農村再生活化及體驗活動補助
行政院青年輔導 委員會	青輔會徵求 99 年暑假遊學台灣活動補助要點
	青輔會 99 年度暑期社區工讀計畫
行政院 環境保護署	100 年度環保小學堂
	100 年度社區環境改造計畫
行政院衛生署	100 年度部落社區健康營造計畫補助作業
行政院衛生署 國民健康局	多運動、健康吃社區樂活暨社區健康促進整合計畫補助作業
國立 台南生活美學館	補助社團推展生活美學
信義房屋仲介 股份有限公司	向社區學習、生活好幸福--2010 年社區一家幸福行動計畫

### 第三節 社區發展、社區營造政策競合下的地方政府

社區總體營造計畫呈現了這時期台灣文化政策的轉型過程，從中央政府到地方政府（含村里層級）和社區之間，各自在社區總體營造運動過程都扮演著有不同的角色。例如，做為政治民主化過程運動的一部份，文建會一方面試圖在文化施政的執行上，授權縣市政府以地方特色與需求為取向來規劃如全國文藝季等活動，以達到「文化地方自治化」的目的；另一方面則是運用「以縣市層級推動社區營造」的機制，由縣市行政機關主導，進行理念宣導、人才培育、試點營造等工作。而同時間，社政部門主導的社區發展的策略，則是以社會福利社區化做為推動的核心理念，中央與地方社政部門開始將大量的資源投入社區、讓社區辦理各項照顧服務工作，例如社區兒少關懷支援中心、照顧服務據點、兒童課後照顧……等等。且因透過中央政策規劃及補助作業要點的實施，地方政府利用挹注的資源，開始有系統地輔導、培力在地的非營利組織。

然而大量與集中的中央資源挹注，對地方政府來說，也帶來了另一新課題。因為不同中央部會同時對社區的非營利組織提供相關的資源，造就了若干的明星社區，也突顯了資源分布不均的困境。因此地方政府如何對於社區工作相關的資源重新整合與規劃，使其能發揮最大的效用，因此各縣市政府紛紛成立跨部門的協調整合平台，藉以統合來自中央各部會所下放的相關資源。

#### 第四節 台灣社區工作大事記

自民生主義現階段社會政策至社區健康六星計畫，在不同的時間及社會、政治情境下，台灣的社區發展政策有不同的轉變。表 1-2 所整理即為這段時間內，影響台灣社區政策發展的大事紀。

表 1-2：台灣社區發展大事紀<sup>2</sup>

年代	事件	說明 / 備註
1965	「民生主義現階段社會政策」，社區發展為七大要項之一	
1968.05	「社區發展工作綱要」，並分為兩工作項目： 1. 鄉村社區發展 2. 都市社區發展	受到聯合國發展方案(UNDP)之協助。
1968.09	「台灣省社區發展八年計畫」	1972 修訂為十年計畫。
1972.05	退出聯合國	結束聯合國在華的各種方案。包括三名外籍計畫經理與專家撤離，缺少世界農糧組織、兒童基金會、國際勞工局、世界衛生組織等相關單位經費，政府經費分配比重調整，也影響到社區發展經費不足。
1983.04	「社區發展工作綱要」修訂為「社區發展工作綱領」；並將工作項目修訂為： 1. 公共設施建設 (或稱社區基礎建設) 2. 福利生產建設 3. 精神倫理建設	1. 「綱要」為行政命令；但「綱領」不具法律依據。 2. 與 1968 年綱領的差異在於增加各種福利項目。
1991	1. 「社區發展工作綱領」再次修定回	相較於 1983 年綱要，生產建設與

<sup>2</sup>資料來源：本計畫整理。

	<p>「社區發展工作綱要」</p> <p>2. 「社區理事會」改組為「社區發展協會」</p>	<p>大部分公共建設被刪除。</p>
1994	<p>1. 文建會「社區總體營造」</p> <p>2. 文建會「十二項建設計畫」</p>	<p>1. 文建會主導，期望藉由總體營造建立「公民社會」。</p> <p>2. 十二項建設計畫主要目的以文化角色切入，建立基層社區共同意識。</p>
1995	<p>內政部「全國社區發展會議」，推動「福利社區化」</p>	<p>內政部社區發展的主要業務縮小至推動社區福利體系業務；</p>
1999	<p>921 地震，從政府到民間各級資源湧入重建區，帶動重建區社區營造。</p>	<p>「九二一震災重建暫行條例」自 89 年二月三日公布起適用五年。同年公佈「行政院九二一震災災後重建推動委員會暫行組織規程」及「直轄市縣（市）鄉鎮（市）村里及社區重建動委員會設置要點」</p>
2004	<p>1. 政院通過「社區營造條例」，並送交立院審議。</p> <p>2. 「新故鄉社區營造計畫」，重新整合各部會的社區業務工作方式。</p>	<p>迄 2007 年底未三讀通過。</p>
2006	<p>文建會「社區健康六星計畫」，推動全面性的社區改造運動，透過產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環保生態、環境景觀等六大面向的全面提升。</p>	<p>簡稱社區六星計畫。</p>
2009	<p>莫拉克風災，政府及民間資源大量投入、進行社區重建。</p>	<p>莫拉克颱風災後重建特別條例自中華民國 98 年 8 月 28 日公告起適用三年。</p>

2010	行政院制定農村再生條例。	推動農村再生計畫，由農村社區內之在地組織及團體，依據社區居民需要，研提農村永續發展及活化再生計畫。
------	--------------	---

## 第二章 高雄市社區發展政策的演變

高雄市的社區發展工作自然不能跳脫於台灣的政經脈動，而社區發展工作中最重要的第一線推手，其身份定位也歷經了許多的轉折，從「社區理事會」到「社區發展協會」；而工作重點亦從最初以公共設施建設即基礎工程建設及生產福利建設轉為重視精神倫理建設，從「全民運動、媽媽教室、長壽俱樂部」到「社會福利社區化」與「社區照顧」。因此本章試圖將本市歷年主要社區相關政策做一整理回顧。

### 第一節 呼應中央政策的社區發展施政

本市自民國 58 年依據台灣省政府所定「台灣省社區發展要點工作手冊」暨「台灣省社區發展八年計畫」推行社區發展以來迄今已近 40 年。回顧早期本局推行社區發展工作，首從建設落後偏遠之地區逐年規劃開發，至民國 68 年 6 月底改制為直轄市前止，全市已設立 72 個社區社區理事會，同年 7 月，將歸併高雄市的前高雄縣小港區之 7 個社區社區理事會一併納入，合計 79 個社區社區理事會。75 年 8 月完成社區重劃後，除將左營原有 15 個軍眷社區合併為 6 個社區社區理事會外，同時撤銷旗津、前鎮 4 個社區社區理事會，另在鼓山區雄峰里、小港區港興里、楠梓區宏榮里、加昌里各成立 1 個社區社區理事會，前鎮區新明德國宅社區成立 2 個社區社區理事會。

80 年度社區急遽成長，共成立 16 個社區社區理事會，其中小港區 15 個、三民區 1 個，共有 87 個社區社區理事會。同年，依據內政部訂頒「社區發展工作綱要」開始輔導社區理事會改組為社區發展協會，屬人民團體組織。截至 84 年度合計輔導 85 個社區理事會改組為社區發展協會，並新設立 13 個社區發展協會。「85 年度以後因各區公所多依里行政區域劃定為社區組織區域，致使每逢里長選舉前後申請籌組社區發展協會數量大增，87 年度 31 個，88 年度 35 個，91 年度 23 個，92 年度 28 個。」(2005，高雄市政府社會局台閩地區社區評鑑書面報告)迄 98 年 12 月底止，本市計已成立社區發展協會 277 個<sup>3</sup>。

---

<sup>3</sup> 資料來源本局第一科統計。

## 一、著重基礎工程建設時期

民國 54 年行政院頒佈「民生主義現階段社會政策」，確立了社區發展為我國社會福利措施七大要項之一，同時並明確規定「以採取社區發展方式，促進民生建設為重點。」內政部為加強各方面之協調配合，貫徹社區發展工作之推行，乃擬定「社區發展工作綱要」，於 57 年呈由行政院令頒施行，同年 9 月台灣省政府公布「台灣省社區發展八年計畫」，58 年訂定「台灣省社區發展要點工作手冊」，61 年 5 月「台灣省社區發展八年計畫」改為十年計畫。而在此期間，高雄市依循台灣省政府的政策，以設置社區活動中心提供社區居民正當活動場所、興建社區公廁及排水系統改善社區環境衛生等基礎工程建設為主要工作重點。

## 二、強調精神倫理軟體建設時期

民國 68 年 6 月底本市改制為直轄市後，因應 70 年台灣省頒定「台灣省社區發展後續第一期五年計畫」，以加強充實已發展社區為後續計劃推動社區發展工作之重點，仍以推動基礎工程、生產福利及精神倫理建設等三項工作為重點。隨著 72 年內政部將「社區發展工作綱要」修定為「社區發展工作綱領」，75 年 8 月本市完成社區組織區域重劃作為推動社區發展工作之區域，同年，前省政府於五年計劃結束後，繼續頒行『社區發展後續第二期五年計畫』，逐步將工作重點轉於建立社區福利體系，以有組織、有計劃的方式，加強照顧社區內兒童、青少年、老人、殘障者、精神病患、低收入戶、急難家庭及求職者，該計畫實行期限至民國 80 年 6 月 30 日止。因此本市的社區發展工作也從著重在硬體建設的取向，轉移至以辦理全民運動、社區媽媽教室、長壽俱樂部等三大項精神倫理建設為主。

## 三、民國 80 年代起推動社區發展協會轉型工作

民國 80 年 5 月 1 日，內政部再度修定「社區發展工作綱要」並頒布實施，其實施的重點在：各級主管機關應設「社區發展促進委員會」，負責協調，聯繫與輔導推動業務；明定「社區」劃定的原則和條件；原「社區理事會」改為「社區發展協會」，適用人民團體法規定，並可登記為法人；調整

社區發展工作項目分爲「政府指定」、「政府推薦」與「社區自創」三項。綱要的修訂似乎標示著今後我國社區發展工作將由民間主導，政府從旁協助的方式，藉此達成強化居民參與、凝聚社區共識的期待。

本市社區工作在 80 年內政部訂頒的社區發展工作綱要、社區發展協會成爲人民團體組織後的七、八年間，大部分停留在輔導及補助社區發展協會辦理全民運動、社區媽媽教室、長壽俱樂部等三大項精神倫理建設工作及會務輔導的階段。

本局自 88 年起爲使社區能針對社區需求，推展持續性、服務性活動，以達成『活力社區、健康城市』的目標，即著力於社區發展協會轉型工作，而有了一些不同以往的具體做法。

- (一) 擴大社區工作概念、靈活調動資源：台灣社區發展工作推動以來一直以約等同於村里範圍的社區(發展協會)爲推動社區工作的空間想像及執行單位，然而各界對社區及社區組織的定義及看法不一，爲使社區工作視野更宏觀，因此本局將想像擴展，不侷限於社區發展協會，而是將社政、社區及社團視爲社區工作的三位一體，即社政機關提供適當公權力介入及經費補助，社團進行專業人才培訓及提供經驗，以結合社區內組織(含社區發展協會)依居民需求及資源，共謀社區的永續發展。
- (二) 開放籌組社區發展協會、強化自主性：取消一個社區範圍僅能成立一個社區發展協會的規定，期待經由多元競爭的方式，自動淘汰長年未運作之協會。並透過宣導或教育鼓勵社區居民成立多樣性的社區組織或團體，例如社區工作坊、社區工作推展小組、社區志工組織；或具特定功能的團體如社區讀書會、社區劇團…等，以活潑社區面貌，鼓勵公民積極參與社區事務。
- (三) 專家諮詢與相關辦法修訂，以促進社區工作轉型：自 88 年下半年起即邀集專家學者就現階段社區議題及困境加以了解評估，並透過一系列諮詢會議或研討會及修訂現行補助款申請、考評制度等行政措



施，促使社區發展協會朝向推動社區福利服務及建立社區特色方向發展。期由社區發展協會體質改變起，建構社區工作新模式，使社區發展更具前瞻性及永續性。同時鼓勵協會推動長期發展專案計畫嘗試建立社區特色，加強社區工作的深度，企圖累積工作模式以做為相關業務推動之參考。

(四) 整合相關團體網絡、善運社區資源：建立社區、企業、學校、社團的互惠模式，激勵社區發展協會與社區內外的資源結合，如學校提供場地供居民使用、企業贊助社區活動以塑立企業形象、社區居民參與學校志願服務，甚至由專業團體提供企劃或執行人才協助社區發展協會訂定計畫、撰寫方案等，使資源共享，提升能力。

(五) 加強推動社區福利服務：為落實社區照顧，除鼓勵或獎勵社區發展協會與其他相關組織，視社區需要提供社區內弱勢族群的照顧及服務外，社政單位在擬定福利政策或執行福利服務時，同時納入社區的思考觀點，並積極與社區組織聯繫、互動。

(六) 加強社區志願服務的宣導和組訓：鼓勵居民積極參與社區活動，並以家庭為單位鼓勵加入社區互助家庭，以建立「社區人力銀行」的社區互助型態，使社區工作能擴大參與層面。

(七) 加強社區工作人才培訓：除鼓勵社區發展協會將以往辦理聯誼性及個人進修性活動轉型外，並由社會局自行辦理或委託專業團體辦理社區發展協會幹部、社區實務工作者與志願服務人員之各項研習、訓練或座談，以助其充實服務知能。

#### 四、推動「福利社區化」實施計畫

85 年內政部訂頒「推動社會福利社區化實施要點」，本市社會局於 88 年 10 月申請內政部補助辦理推動「福利社區化」實施計畫，並由本局自行編列 14,237,590 元預算，同時申請內政部獎助 21,568,410 元，一共投入 35,806,000 元經費，以本市小港區為福利社區化實驗區域，辦理「建構小港

區社會福利資源網絡、小港區長青學苑、獨居老人訪視問安服務、老人居家及日托社區照顧服務、社區老人營養餐食服務、身心障礙福利日間服務、向日葵之家庇護商店、社區托育互助網絡、社區化兒童福利服務、小港區社區關懷天使隊組訓、社區婦幼安全維護方案」等十一個方案。

## 五、推展社區福利服務專案實驗計畫

(一) 89 年度公佈實施「高雄市政府社會局補助推展社區服務專案實驗計畫」輔導本市立案社區發展協會或推動社區工作之立案公益團體、區公所或學校，運用專案資源以推展各項社區服務，建立社區特色。並提高每一計畫補助金額為 30 萬元。91 年度將該項實驗計畫修訂為常態性補助「高雄市政府社會局補助推展社區服務專案計畫」，並將辦理有關社會福利服務輸送社區化之相關議題者或辦理之社區服務專案具一年以上（至多三年）長程規劃者列為優先補助對象。94 年 07 月 28 日再修訂該作業規定增列，辦理全國性、政策性、時事性且符合本局社區發展政策之活動。其補助金額、申請時間及程序、案件審核及補助方式不受本作業規定限制，並依申請案實際內容專案簽報申請。

(二) 89 年度開始將年度園遊會式的「高雄市社區發展業務觀摩活動」調整為辦理「社區活動中心活化競賽」及「社區創意競賽變！變！變！」協助社區發展協會發會創意裝置社區活動中心以增加使用率，並鼓勵發揮創意將社區工作戲劇化。另訂閱新故鄉雜誌贈送 72 個社區發展協會，協助社區組織落實社區工作專業知能。

## 六、修定高雄市社區發展工作考評辦法

90 年度為因應本府首次納入內政部全國社區發展工作評鑑，特安排拜訪社區工作專家、學者，諮詢社區發展工作新方向及新思維。90 年 5 月 14 日諮詢暨南國際大學黃肇新老師（現任長榮大學助理教授），5 月 17 日高雄大學曾副教授梓峰，5 月 21 日高雄醫學院醫社系鄭夙芬老師（現任高雄醫學大學醫社系副教授）；諮詢內容為：「因應內政部之年度評鑑，本市社區

發展工作何去何從？是否配合內政部評鑑方向？若不配合內政部評鑑，本局經營方向為何？如何重點輔導社區發展協會？」彙整三位老師的建議，本局決定配合內政部全國社區發展工作評鑑機制，以輔導協助社區發展協會推展社會福利服務工作為重點目標。

此外，同時亦舉辦專案實驗計畫撰寫訓練營，教導社區發展協會從召開社區會議、形成社區共識、擬訂專案計畫到申請經費補助等技能，鼓勵社區以推動專案計畫爭取評鑑成績。

#### 七、以社區調查建立基本資料

92 年配合內政部「92 年台閩地區社區建設與活動調查實施計畫」協助辦理執行轄區調查作業。並結合高雄醫學大學及國立暨南國際大學共同進行訪查及審查作業，調查結果作為近 3 年本市社區發展之參考依據。結合 2 所大專院校共 5 名學生，順利調查本市 116 個社區發展協會，並建立完整的基本數據資料，以供推展社區政策時之重要資訊。

#### 八、訂定「高雄市 94 年度推展社區關懷據點實施計畫」

「行政院台灣健康社區六星計畫推動方案」係行政院 94 年 4 月 11 日核定的重要政策，其目標在於透過產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環保生態、環境景觀等六大面向的全面提升，打造健康社區，計畫執行期程為 94 年至 97 年。而同時社會局也提出「高雄市 94 年度推展社區關懷據點實施計畫」，做為回應，進行本市社區發展工作，以期達到社會福利社區化之目標。其重點業務為福利社區化之推展，包括針對兒童、婦女、青少年、老人及身心障礙者規劃社區福利方案；推動社區活動場所之維護美化工作，以活絡社區場所；落實結盟社會資源並有效運用辦理社區服務工作及多場次研習、講座以培育社區人才。

#### 九、編印社區工作工具書、提供社區及市民參考

為使社區實務工作者及一般市民能快速理解現代相關社區發展工作之觀念、具體工作方法及操作技術，以利本市社區工作民間網絡之成形，和

為社區工作專家學者提供本市社區發展工作之相關資訊，促進本市及南部地區社區工作專業知能之積累，本局於 93 年委請長榮大學黃肇新老師與其工作團隊編撰「雄踞一方－高雄市社區工作秘笈」，並主動分送每一個社區發展協會做為參考。

#### 十、結合專業團隊進行專業培力

本局並扮演支持及資源整合之角色，協助整合市府各局室的社區營造資源，讓社區後續執行計畫時、可以適時的將這些資源納入規劃與運用，並建立持續性的專業團隊社區培力機制，以提供公所及社區組織在後續執行方案的協助。例如，為推動社區結盟推動內政部福利化社區旗艦競爭型計畫，97 年度結合長榮大學社會力研究發展中心，配合本局設計執行「參與式計畫」工作坊，協力本市三民區的六個社區組織完成「福利化社區旗艦競爭型計畫」，同年獲內政部核定補助經費 90 萬元，另在 99 年度本局持續結合長榮大學社會力研究發展中心，協力本市前鎮區的五個社區組織完成「福利化社區旗艦型計畫」。

本市的社區發展工作與台灣其他地區一樣，起初都以公共設施建設即基礎工程建設及生產福利建設為主要工作內涵，而後轉為重視精神倫理建設，但由於早期較重視社區硬體建設，且在政治威權時期相對忽視居民社區認同的重要性，缺乏利用參與過程，凝聚居民的社區意識，強化社區是「利害相關，休戚與共」的生命共同體，致使社區發展協會辦理活動時多將焦點擺放於休閒康樂聯誼性的社區活動，而較少著力於弱勢關懷與福利服務工作。而自 90 年代開始，因應內政部（1996）「推動社會福利社區化實施要點」中揭示以「福利需求優先化、福利規劃整體化、福利資源效率化、福利參與普及化及福利工作團隊化」的原則，本市對於在地社區發展協會的輔導工作亦朝向推動福利服務及建構社區服務資源網絡方向著手。

表 2-1 中央與高雄市社區發展工作政策對照表<sup>4</sup>

中央政府社區政策分期	高雄市社會局社區發展工作推動策略
------------	------------------

<sup>4</sup>資料來源：本計畫整理。

民國 54 年至 68 年間省轄市的社區發展施政	以社區理事會推動「社區基礎工程建設、生產福利建設、精神倫理建設
69 年至 79 年直轄市的社區發展政策	以社區理事會建立社區福利體系
80 年內政部訂頒「社區發展工作綱要訂頒」	推動社區發展協會轉型工作
85 年內政部訂頒「推動社會福利社區化實施要點」	推動「福利社區化」實施計畫
89 年行政院「挑戰二〇〇八國家發展重點計畫—新故鄉社區營造計畫」	推展社區福利服務專案實驗計畫
90 年度內政部訂頒「全國社區發展工作評鑑」	修定高雄市社區發展工作考評辦法
「92 年台閩地區社區建設與活動調查實施計畫」	以社區調查建立基本資料
94 年「行政院台灣健康社區六星計畫推動方案」	訂定「高雄市 94 年度推展社區關懷據點實施計畫」
95 文建會「社區健康六星計畫」，推動全面性的社區改造運動，透過產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環保生態、環境景觀等六大面向的全面提升。	95 年 2 月訂定「高雄市 95 年度協力各區開啓社區願景續力計畫」 編印社區工作工具書「雄踞一方—高雄市社區工作秘笈」
內政部推展社會福利補助經費申請補助項目及基準，增列「開發社區人力資源，營造福利化社區—福利化社區旗艦型計畫」	97 年 12 月發布「高雄市政府社會局推動社區發展工作補助要點」

## 第二節 高雄市社區發展政策演變之 1－更新行政資源配置

隨著中央社區發展政策的轉變，社會局亦重新調整組織架構，原配置之技士 2 人負責社區小型基礎工程建設改至秘書處，88 年成立第五科並於旗下設立社區發展股，配置人力為股長 1 人，科員 1 人，辦事員 1 人，共 3 名人員全力投入本市社區發展工作。89 年新增助理保育員 1 人，人力調整為 4 人。95 年因應組織修編，調整局內社區發展業務，與合作社、社會運動及國家慶典股結合，配置人力為科長 1 人，股長 1 人，科員 2 人，助理員 1 人，共 5 名人力投入本市社區發展工作。另修正各項推展社區活動補助辦法，對於弱勢族群如老人、婦女、身心障礙者及兒童的福利服務，列為優先補助項目。並基於提昇社區居民自動自發之精神及充分運用社會資源之原由，規定社區組織各項經費補助的同時，必須由協會自行籌措部分經費，發揮組織的力量，做好人力規劃及方案管理，藉以提升組織會務管理之能力。同時修改社區活動中心修繕作業規定，規定私人提供及產權不清之活動中心（場地）不予修繕，以落實修繕之合法性，同時促使協會積極思考自籌資源，脫離對政府補助款之依賴。

### 第三節 高雄市社區發展政策演變之 2—開創專業團隊合作模式

93 年開始，社會局大力推展開創性社區服務專案計畫以來，每年雖不遺餘力地鼓勵轄內社區踴躍提案，但檢視各社區之提案多難脫離以活動累積成效之窠臼，多數的社區組織並未認真思索「社區發展」的永續經營與傳承，故多數的社區活動成效流於曇花一現。

「在地人才之培育」及「協力團隊之陪伴」，在政府大力推動社區總體營造策略下被認為對社區之持續發展較具成效的作法，有鑑於此，社會局自 93 年結合「高雄市廿一世紀都市發展協會」及「社團法人台灣社區關懷協會」推動「陪您成長~協力團體輔導計劃」。

透過專業輔導團隊，陪伴社區成長，合計輔導高雄市 12 個社區單位，並藉由其事後的成效評估，汲取經驗，以建立更具體的輔導制度或與模式，同時製定受委託的輔導團隊所提計畫時應符合的規格及條件，以更創新、更有效的方式推展本市的社區工作。專業團隊輔導模式在 93 年得到正面回應之後，本局繼續於 94 年與各大專院校專業師資合作，將專業團隊角色由輔導社區擴大為培力公所及對本市社區資源與潛力進行調查研究。

在 95 年度，長榮大學(社會力研究發展中心)首度與社會局合作辦理「從社區開始—掌握 2009 契機 建造公民意識」專案，邀請了四個社區思考如何關心高雄首度承辦 2009 年世界運動會的盛事。96 年度擴大邀請了 10 個社區一起來參與這個方案，也將各社區投入準備參與 2009 世界運動會的成果，於國立科學工藝博物館舉辦了一場「小小社區、大大世運會—96 年高雄市社區參與世界運動會宣導活動」。97 年度社會局持續運用 2009 世運會契機，配合捷運紅線通車及社區組織認養世運會運動項目，委託長榮大學(社會力研究發展中心)組織鄰近高雄交通新動脈的各社區，透過認養世運會項目，讓社區居民在 2009 世界運動會期間對國際友人展現高雄市的熱情。

執行方式主要是藉由社區會議，提升社區開發社區議題能力，促進社區自主運作能力。並藉由專家學者的引導，打開社區幹部的視野，整體提升社區幹部素

質。計有三民區高泰社區等 11 個社區發展協會參加。另在三民公園廣場辦理 97 年度高雄市『掌握 2009 契機 建造公民意識』專案~大手牽小手，世運向前走成果活動，讓社區展現他們籌備參與世運會的成果，並讓更多市民有機會認識 2009 世運會。



#### 第四節 社區發展政策演變之 3—啓動區公所培力

繼「陪您成長~協力團體輔導計劃」後，本府深感社區發展工作之推動，除了社區組織的培力及投入外，公所層級的行政單位亦在當中扮演了重要的角色。據此，94 年度起社區發展工作的培力對象，也將各區公所之相關業務承辦人納入，開啓本市新的社區工作模式。)

- 一、94 年度結合長榮大學社會力研究發展中心、以及高雄醫學大學醫學社會學與社會工作學系，分別協力高雄市南區 5 個區公所及北區 6 個區公所，辦理「高雄市 94 年度協力各區開啓社區願景」。
- 二、95 年度持續辦理「高雄市 95 年度協力各區開啓社區願景續力計畫—專業培力團隊計畫」以「培力公所、關懷社區」作為本計畫之焦點核心，以增進區公所工作人員的社區知能作為此一階段重點目標，藉此充實社政及區政人員權能，提高公所對社區發展業務的參與，使區域性的社會福利服務網絡能與社區接軌。同時也透過本計畫，協助區公所培養及協力區內社區組織計畫寫作及執行之能力，並經由社區公民會議示範，讓各區之間的議題及經驗可以相互的交流，形成跨區域的連結。
- 三、96 年度辦理「高雄市 96 年度協力公所深耕社區組織計畫」，由社會局遴選三個區公所，並陪同公所人員進入社區辦理計畫工作坊，期待給予各區公所相關人員社區工作理念，共同攜手落實福利社區化及健康城市的願景；並委請高雄醫學大學醫學社會學與社會工作學系完成「高雄市社區發展協會潛力與願景之調查研究」。
- 四、97-99 年度配合中央政府推動「福利化社區旗艦競爭型計畫」，本府由社會局在長榮大學社會力研究發展中心設計執行了多數十次的工作坊，透過「參與式計畫」的過程，分別協力高雄市三民區的六個社區組織和協力高雄市前鎮區的五個社區組織完成「福利化社區旗艦競爭型計畫」。透過對話式的教學與學習，讓參與成員保有持續性的互動，並且有實質的效益（計畫）產出。另透過參與式的過程，各社區確實針對各自需求、來共同擬定實施計畫，後

續的計畫執行將較能達成預期目標及成效。在這個過程中，本府持續扮演支持及資源整合之角色，協助整合各局室的社區營造資源，讓社區後續執行計畫時、可以適時的將這些資源納入規劃與運用。並建立持續性的社區培力機制，以提供公所及社區組織在後續執行方案的協助。

表 2-2 高雄市社區培力方案一欄表<sup>5</sup>

年度	方案名稱
93	陪您成長~協力團體輔導計劃
	雄踞一方—高雄市社區工作秘笈
94	高雄市 94 年度協力各區開啓社區願景
95	高雄市 95 年度協力各區開啓社區願景續力計畫—專業培力團隊計畫
	從社區開始—掌握 2009 契機 建造公民意識
96	小小社區、大大世運會—96 年高雄市社區參與世界運動會宣導活動
	高雄市 96 年度協力公所深耕社區組織計畫
	高雄市社區發展協會潛力與願景之調查研究
	舞動社區。真愛高雄—社區參與世界運動會宣導計畫
	高雄市政府社會局社區發展白皮書編製計畫
97	掌握 2009 契機 建造公民意識專案~大手牽小手。世運向前走成果活動」
	培力高雄市三民區申請內政部 97 年度福利化社區旗艦競爭型計畫專案
99	培力高雄市前鎮區申請內政部 100 年度福利化社區旗艦型計畫專案
	「老手攜新手。社區向前走」—高雄市 99 年度專業培力團隊計畫

<sup>5</sup>資料來源：本計畫整理。

### 第三章 高雄市及高雄縣社區工作之現況及分析

#### 第一節 社區發展協會現況

##### 一、高雄市

高雄市目前轄有 11 個行政區，453 個里，截至 98 年 12 月底止總戶數為 580,670 戶，人口數為 1,527,914 人，社區型態大多為都市型社區。從表 3-1 可看出目前社區發展協會共有 277 個，其中三民區協會數最多，共計有 53 個，因該區人口數 355,097 人，約占高雄市總人口的 1/4，居本市各區人口之冠；而鹽埕區協會數最少、只有 1 個，除因民國六十年代後高雄市商業活動逐漸東移，人口逐年減少至目前的不足 3 萬人外，更因該區以全區劃為一個社區範圍，並以里長為成員組成社區發展協會，為本市社區組織之一特殊類型。

表 3-1 高雄市各行政區社區發展協會數<sup>6</sup>

區別	三民區	前鎮區	苓雅區	小港區	左營區	新興區	楠梓區	鼓山區	前金區	旗津區	鹽埕區	合計
95	63	53	52	44	19	19	17	10	3	4	2	286
96	54	55	55	44	21	19	22	10	3	4	2	289
97	46	51	46	44	22	19	24	10	3	4	1	270
98	53	48	48	40	22	21	27	10	3	4	1	277

從表 3-2 可以看到高雄市每一年度都有新的協會成立，因為本市開放籌組社區發展協會，取消一個社區範圍僅能成立一個社區發展協會的規定，多元競爭的方式也讓未運作之協會逐漸的被自然淘汰。96 年撤銷 11 個社區發展協會，97 年撤銷 43 個社區發展協會。

表 3-2 高雄市社區發展協會成長數<sup>7</sup>

<sup>6</sup>資料來源：高雄市政府社會局 96 年度社區發展工作成果報告。

<sup>7</sup>資料來源：高雄市政府社會局 96 年度社區發展工作成果報告。

年 度	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	合 計
立 案 數	24	37	22	15	4	13	31	35	16	12	23	28	9	9	21	15	14	7	277
備註：95 年 12 月底前計撤銷 3 個社區發展協會，96 年撤銷 11 個社區發展協會，97 年撤銷 43 個社區發展協會。目前實際立案社區數計 277 個。																			

全市 277 個立案的協會中，有社區活動場所者共計 64 個，從表 3-3 中可以看見，本市社區組織的活動空間呈現出元化現象。除了社會局出資興建的活動中心外，有的社區是與里共用里活動中心，有的社區則是就地善用政府的閒置空間、或宗教機構提供處所，更有部份是民眾自行提供的私有地及建築物。

表 3-3 高雄市各行政區社區發展協會使用活動中心設置狀況表<sup>8</sup>

項次	社區活動場所設置	數量	土地所有人	房舍所有人	備註
一	社會局配合出資興建	3	市府	市府	港興、明正
			龍泉寺	市府	龍井
二	與里共用之民政局興建之里活動中心	31	市府	市府	安宜、德美、灣愛、鼎盛、寶安、本和、本元、民和、鼎力、港口、高松、山明、六苓、順苓、宏亮、山東/青島、桂林/中厝、小港/港正/港南、林榮、光耀、南港、厚生、君毅/正勤、惠民、埤東、復興、
			軍方	市府	果貿、果峰、果惠
			國有財產局	無從考	本館
			龍子天公廟	市府	龍子
三	改制承襲縣府原社區建物	1	市府	市府	大坪頂
四	活動場所屬軍方者	5	軍方	軍方	明建、自助、永清/復興、合群、崇實

<sup>8</sup>資料來源：高雄市政府社會局 96 年度社區發展工作成果報告。

五	活動場所屬國營企業者	2	中油	中油	宏南、宏毅
六	廟宇或教會等提供者	10	廟宇	廟宇	藍田、援中港、中華、海城
			個人	廟宇	長城
			教會	教會	新上（高雄靈糧堂教會）、正興（睦鄰教會）、五權（長老教會）、瑞豐（鼓山區明誠里－瑞豐長老教會）、建工（三民區灣中里－建功長老教會）
七	私人提供者	8	個人	個人	港墘、鳳鳴、龍鳳、盛昌、清豐
				社區協會	海豐
				社區協會	下庄、草衙（民航局回饋金）
八	活動場所為公有地，由協會自行興建	4	國有財產局	社區協會	東高雄、孔宅、泰山（民航局回饋金）
			港務局	社區協會	海昌
合計		64			

社區發展協會的財務部份，截至 98 年 12 月底止本市計有 74 個社區建置生產建設基金，總金額計 46,700,000 元。其中以小港區設置最多，共計 30 個。鹽埕區則沒有設置任何生產建設基金(表 3-4)；此外，由於本市社區生產基金設置要點的規定，社區生產建設基金以每社區新台幣五十萬元以上為原則，因此表 3-5 顯示各社區基金的數額從 50 萬元到 220 萬元不等。

表 3-4 高雄市各行政區社區發展協會設置生產建設基金一覽表<sup>9</sup>

行政區	小港	左營	前鎮	三民	楠梓	鼓山	新興	旗津	前金	苓雅	鹽埕
設置社區數 (個)	30	11	11	5	5	2	2	2	1	1	0
設置金額	1620	1280	530	370	250	240	100	100	130	50	0

<sup>9</sup>資料來源：高雄市政府社會局 96 年度社區發展工作成果報告。

(萬元)										
設置總金額	\$ 46,700,000 元									

表 3-5 高雄市各社區發展協會生產建設基金設置狀況表<sup>10</sup>

基金數 (萬元)	50	80	100	110	130	150	220	250
社區數(個)	51	7	3	6	1	1	1	1
總設置金額	\$ 46,700,000 元							

在活動處所、生產基金的設置之外，人力的部份，截至 98 年 1 月本市社區發展協會理事長由里長兼任者計有 69 人，佔 25.6%。在性別比例上，男性理事長有 194 人，佔 71.8%，女性理事長計有 76 人，佔 28.2%。依據近三年女性參與社區發展工作擔任領導者狀況(95 年有 67 人佔 23.4%；96 年 72 人佔 25%)有逐年增加的趨勢。

## 二、高雄縣

高雄縣地理區東起桃源鄉雙頭山，西至茄萣鄉白砂崙，南為林園鄉汕尾南端，北為桃源鄉玉山山頂，面積約 2,792.6744 平方公里，截至 98 年 3 月底止，人口數為 1,243,456 人。目前行政區域劃分為桃源鄉、那瑪夏鄉、六龜鄉、甲仙鄉、茂林鄉、杉林鄉、美濃鎮、內門鄉、旗山鎮、田寮鄉、阿蓮鄉、路竹鄉、湖內鄉、茄萣鄉、永安鄉、剛山鎮、彌陀鄉、梓官鄉、橋頭鄉、燕巢鄉、大社鄉、仁武鄉、大樹鄉、鳥松鄉、鳳山市、大寮鄉、林園鄉等 27 個鄉鎮市，社區型態有都市型、鄉村型及原住民社區。

98 年度 27 個鄉鎮共 454 個村里中，共計成立 444 個社區發展協會，比例高達 97.7%，幾乎一村里就有一個社區發展協會。目前全縣計有社區長壽俱樂部 121 處、社區媽媽教室 176 班、社區守望相助隊 121 隊、社區志願服務團隊 258 隊、社區圖書室 55 處、社區民俗藝文康樂班 50 隊。從表 3-6 統

計看出高雄縣因社區發展協會之籌組並未開放讓社區組織自由籌組立案<sup>11</sup>，故數量成長緩慢。

全縣計有社區活動場所 301 個，從表 3-7 中可以看出，各鄉鎮市均有設置，其中分佈最多為鳳山市有 72 處、那瑪夏鄉 3 處最少。

在社區發展協會的財務部份，截至 98 年 1 月止高雄縣計有 309 個社區建置生產建設基金，總金額計 \$ 161,821,000 元，平均每社區建設基金約為 52 萬餘元。從表 3-7 中可以看出社區發展協會自籌經費達 \$ 41,526,000 元。

表 3-6 高雄縣社區發展協會成長數<sup>12</sup>

年 度	90	91	92	93	94	95	96	97
立案數	417	430	434	436	442	441	442	444

表 3-7 高雄縣各鄉鎮市社區活動中心及社區發展協會生產建設基金設置狀況表

行政區別	社區數 (個)	社區活動 中心(棟)	現有設置社 區生產建設 基金(個)	實際使用經費(千元)		
				合計	政 府 補 助 款	社 區 自 籌 款
鳳山市	72	5	12	2566	2139	427
林園鄉	24	6	19	9739	5762	3977
大寮鄉	25	23	25	5646	5133	513
大樹鄉	18	14	12	5303	4013	1290
大社鄉	9	7	3	3032	2482	550
仁武鄉	16	11	13	3292	3072	220
鳥松鄉	7	-	5	1492	869	623
岡山鎮	32	23	9	4230	3585	645
橋頭鄉	19	21	18	13938	7007	6931
燕巢鄉	15	10	13	12470	8463	4007

<sup>11</sup> 一個社區範圍僅能成立一個社區發展協會。

<sup>12</sup> 資料來源:高雄縣推行社區發展工作成果統計年報。

田寮鄉	10	12	10	3549	1358	2191
阿蓮鄉	12	9	12	7738	2633	5105
路竹鄉	20	16	19	4898	3768	1130
湖內鄉	14	9	14	47535	36800	735
茄定鄉	15	6	14	10136	4730	5406
永安鄉	7	7	3	16674	14633	2041
彌陀鄉	12	10	12	1318	391	927
梓官鄉	15	15	16	5189	3215	1974
旗山鎮	24	24	19	2437	1721	716
美濃鎮	18	18	16	1512	1454	58
六龜鄉	12	11	12	1504	1402	102
甲仙鄉	6	4	6	1979	1461	518
杉林鄉	10	9	6	2297	1370	927
內門鄉	18	18	8	3079	2566	513
茂林鄉	3	3	-	269	268	-
桃源鄉	8	8	-	-	-	-
那瑪夏鄉	3	2	3	-	-	-
總計	444	301	309	161821	120295	41526



## 第二節 培力方案及內政部評鑑-高雄縣市各擅勝場齊佔鰲頭

爲使社區團體之經營運作能夠更加蓬勃發展，並且透過參與市政的推動、以提昇市民公共參與的機會與成效，高雄縣市皆規劃一連串的社區培力計畫，縣市之培力方案各有其特色，所運用之人力與經費亦各有策略。

高雄縣之特色在於動員社會處各科與各中心之社工人力綜合編組以滿足廣大偏遠社區之需求。由於全處同仁編組，因此對於福利服務社區化工作特別能夠達到效果，例如社區照顧關懷據點之推動別具特色。在全市層級的社區工作整合上，高雄縣在全縣委員會下由社會處主動出擊與計畫室聯手操盤。

高雄市則運用鄰近大專院校不同系所之專長提供各社區不同期待。由於委託單位依照全市社區發展進程逐年推出不同類型方案，可逐步引領社區之發展。在單位整合方面，高雄市則因院轄市層級關係，僅由研考會綜合協調，各局處各自運用資源協助社區在不同領域發展特色。

縣市社會局處之不同策略，在歷年內政部全國社區評鑑中呈現一時瑜亮同佔鰲頭的現象。在長期發展上，縣市社區發展亦同時發展出與大專院校專業合作及運用資深社區志願幹部培力鄰近社區之永續成長策略。另外，對於公所層級的角色與培力，高雄縣市在歷年亦均有所著力。

本節藉彙整縣市參與內政部評鑑委員評語呈現近年社區發展特色。

### 一、高雄市

爲使更多民眾投入參與社區發展、將社區發展業務進一步的拓展，社會局於 93 年委託長榮大學社會力研究發展中心出版「雄踞一方—高雄市社區工作秘笈」社區操作手冊，提供有心投社區工作的民眾參考。該書初版發行 2000 冊，立刻被索取一空，隔年出版增定版，並特別針對社區的需求及反應增列了『台灣健康社區六星計畫』、『台灣社區通網站』介紹及登錄、計畫書撰寫、公文書往返注意事項說明、核銷及會計原則等多項章節。

爲加強社區人才培育，陸續在 93 年推動「陪您成長~協力團體輔導計畫」、94 年開始推出「培力社區開啓願景計畫」，結合區公所人力培訓、並

鼓勵其投入社區發展業務，培力在社區地人才，促進社區與區公所的结合，使社區幹部與社會行政發揮服務居民的功能。此一計畫初步成效卓著，95 年度的社區專案補助申請，社區提案數因此增為 27 案。

因為社區仍有需求、且成效良好，95 年賡續辦理「高雄市95年度協力各區開啓社區願景續力計畫－專業培力團隊計畫」，試圖建構高雄市在地的社區福利服務輸送體系。培力過程透過各區聯繫會報、研習訓練、觀摩活動、社區公民會議示範、專案補助計畫期中評估、協助提案及成果發表等方式，逐步建構各區公所社區業務承辦人員相關工作理念，並達成有效的橫向聯繫、整合資源，共同攜手落實本市福利社區化及健康城市的願景。

96 年培力計畫進一步轉型為「高雄市 96 年度協力公所深耕社區組織計畫」，以發展區域層級的培力工作為主，藉由公所與社會局、社區代表、培力團隊之工作會議，建立區公所層級之社區發展協力機制。同年並委由長榮大學(社會力研究發展中心)協助完成社區發展工作白皮書，配合本局促進社區健全多元發展、突顯以社區作為推展主體的重要性，以更具前瞻性的眼界規畫社區發展策略、完成社區發展之短、中、長期政策制定，提供高雄市社區發展工作合適的方向及可行策略。

97 年延續深耕計畫，辦理「結伴航向幸福社區－高雄市 97 年度福利化社區旗艦競爭型觀摩計畫」，使區公所社區發展業務相關工作人員，對社區工作有發展性的認知並促成相互交流學習，並協助區公所具備規劃各自區域內社區發展工作之能力，透過認識各區之特色、研擬適切之社區發展計畫，建構區公所、培力團隊共同協力社區組織發展之運作模式，開啓本市福利社區化旗艦型計畫不同層次之新思維。

歷年社區發展工作推動之成果，在內政部 95 至 98 年度「社區發展評鑑報告」中委員評審意見中得到肯定，彙整歷年高雄市社區發展特色如下：

#### 1. 95 年

- (1) 市府於 94 年開始推出協力各區（公所）開啓社區願景計畫，並聘請長榮大學及高雄醫學大學分成南、北兩大區進行專業培力

輔導工作，初步成效卓著…。辦理「培力社區開啓願景計畫」，促進社區與區公所的结合，使社區幹部與社會行政發揮服務居民的功能。

- (2) 結合區公所人力培訓及投入社區發展業務，推行區公所社造化成效良好。
- (3) 出版高雄市社區工作秘笈「雄踞一方」社區操作手冊，加強社區行政人員培育。
- (4) 整合市府各局處資源互動共同輔導，社區發展工作績效良好。

## 2. 97 年

- (1) 積極培力區公所參與社區，辦理「高雄市協力各區開啓社區願景續力計畫」，推動公所對於社區之陪伴與輔導機制，並辦理該計畫之成效評估，是為年度創新項目。
- (2) 辦理社區觀摩暨二次研習工作坊，促進社區自我提升。
- (3) 輔導社區申請內政部經費辦理「大手牽小手」之社區輔導，增進初階社區成長與學習。
- (4) 推動臺灣健康社區六星計畫由市長擔任主任委員，整合市政府各部門進行健康社區活動。與各單位的互動密切，支持資源網路連結，例如、客家委員會、公務人力發展局、信義房屋等。資源整合績效良好，橫向的連結，包含與各大專院校的專業團隊，各不同行政功能局處室間，有很好的結合。
- (5) 辦理南區社區高峰會論壇，建立台灣社福人才義工。辦理績優社區發表記者會。
- (6) 對於兒童青少年、婦女福利、老人福利、身心障礙皆有計畫提供協助。

- (7) 辦理公民社區意識推展，配合 2009 年世運會，培養社區發展協會擔任接待家庭及認養家庭的工作。

### 3. 98 年

- (1) 編撰「高雄市社區工作發展白皮書」推動及塑造幸福鄰里施政政策，整理當前社區發展之現況與問題，並擬定高雄市社區發展工作之短、中程及長程目標，進一步為未來社區政策提出具體方向。
- (2) 96 年度協力公所深耕社區組織計畫係延續 94、95 年度協力公所輔導社區撰寫提案，規劃徵選 3 個重點區公所，提供更深入之培力計畫。
- (3) 96、97 年度由績優之高泰社區辦理經驗傳承計畫，以推動社區發展工作，發揮「我用大手牽小手，請您跟我一齊走」的小旗艦精神。
- (4) 97 年度培力三民區申請內政部福利化社區旗艦競爭型計畫，建立社區聯合提案，透過社區聯繫會報，瞭解聯合提案社區之需求及特色。
- (5) 首長與各單位主管參與社區評鑑工作，全面性重視與整合程度良好。
- (6) 高雄市辦理世界運動會，對於社區動員、活動辦理、城市行銷等，使社區全面性發展，相當具有特色與助益；結合世運會，社區呈現認養國家的國旗色彩元素；動員社區夥伴加入 2009 世界運動會志工，社區福利服務網招募 6,470 名世運志工，培訓 5,300 人。
- (7) 都會型的社區發展工作不易，高雄市的社區發展，聯結各項議題，具有創新與創意，各不同部門的單位，共同努力，創造社區更健康幸福的在地社區生活。

(8) 設置全國首創「長期照顧服務諮詢站」。

## 二、高雄縣

高雄縣在 8 次的評鑑中得到 6 次優等獎、2 次甲等，在內政部 95 至 98 年度「社區發展評鑑報告」中委員指出高雄縣推展社區發展工作的主要特色為：

### 1. 95 年

- (1) 設立社區營造推動小組，由副縣長主持，以任務編組方式邀集局處首長及專家擔任委員，頗具特色。社會局成立「社區照顧推動小組」集合 19 位社工人力，跨 9 個單位來積極實地輔導社區做轉型服務，跳脫以往自強活動、聚餐的方式，減少一般性補助，增加專案性補助。引導社區重視環境公共事務及長者關懷訪視等目標。整合各課與社區有關之業務內容，每月並舉行聯繫會報。
- (2) 所有社區管理資料均已 e 化，社區相關的資料均已上網讓社區可以自行下載運用。將社區加以分級（幼幼班、小班、中班、大班），依不同層級提供不同程度之輔導，目前推動的 45 個社區照顧關懷據點，其中有 20 個社區曾經辦理長者日間照顧服務中心之社區。
- (3) 社區培訓以「活力再造工作坊」方式進行，從觀念篇、方法篇及操作篇等三個方向進行，從社區根植、活化、資源聯結、社區參與及動員、多元文化、社區生態、人文歷史、讓社區了解社區營造與發展的過程。
- (4) 與鄉鎮公所合作推動社會福利服務方案，例如鳳山市公所就已積極參與社區照顧工作。
- (5) 火鶴傳情－進行高雄縣長者全面需求調查及關懷訪視計畫，掌握長者基本資料，定期進行訪問與關懷，94 年服務 2 萬 9,233 人次，轉介 103 位。

- (6) 推動長青志願服務工作，開發長者人力資源，組織長青童子軍約 600 人，投入志願服務工作，辦理二天一夜觀摩活動，前往鹿港南勢地區及永樂社區訪問。
- (7) 爭取外籍配偶照顧輔導基金，設置 3 區「新移民家庭服務中心」。

## 2. 96 年

- (1) 橫向跨局處業務整合績效良好。與公所互動密切，對公所社會課進行績效考核，促進參與能力。
- (2) 辦理 95 社區活力再造培訓，由社會局協助邀請師資，有 17 鄉辦理社區培訓。社區活化數量逐年增加，社區有效運作。參加評鑑的社區，有雄厚的實力基礎。
- (3) 對全縣社區現況的了解，對社區有整體的發展策略。建立資源庫共同分享，避免重複申請經費。
- (4) 輔導落實，不以塑造資源集中型之明星社區為目標而輔導。重視教育培力與輔導陪伴的機制，各鄉鎮市公所的陪伴成長機制落實。
- (5) 辦理社區市集活動，讓社區能將產品展示行銷。充分輔導社區結合農村產業、特色等進行社區營造。
- (6) 社區照顧推動小組整合社工員進入，提升專業水準。
- (7) 成立社區身心障礙照顧中心，落實身障福利。
- (8) 婦女教育培力與成長方案成果顯著。
- (9) 社區照顧關懷據點成立前有評估機制，讓準備好的社區來推動服務；執行前志工及照顧服務員皆需接受專業訓練，保證服務且成效落實。提倡使用者付費觀念，做到自給自足且永續經營。
- (10) 回饋金是社區營造啓動的重要資源，由縣政府協調公所統籌，或以申請方式來分配，頗具特色，讓來自各社區犧牲所獲得的回饋金，用到社區居民身上。

### 3. 98 年

- (1) 透過縣府社工員結合府內「社區活力再造推動專案」專案，對重點社區進行輔導，續而推行社區照顧關懷據點。
- (2) 社區特殊人物事件故事十則之分享，結合 85°C 宣導，令人欣賞。
- (3) 對於社區的發展有極清楚的發展理念及推動策略，由縣府成立社區營造推動小組，整合各局、處資源，推展社區工作。
- (4) 縣府社會處為推動社區照顧關懷據點，特成立社區照顧推動小組，整合社會處各科室資源，共同推展相關業務；本縣推動使用者付費的觀點，以確保社區關懷制度的永續發展；以發展老人能量及福利產業的規劃作為未來的主軸；社區照顧關懷據點結合各項業務的創新作法及方案搭配，其中尤其以福利產業市集誘發社區活力，更令人印象深刻。
- (5) 本縣在推動福利社區化業務方面有其明確的分工及工作責任的分區，注重社區在地人力的開發與團隊培育，並結合社區發展協會的力量共同推動。
- (6) 社區培訓課程能視社區實際需求，逐年皆有調整進行方式，社區人力培訓有新意，例如相當重視婦女培力，新移民課程加入結構與批判思考，注重青年志工的發展，值得肯定值得肯定。
- (7) 設置「微風市集」邀請縣內 25 個社區進行「微風市集裝置藝術—植物染社區集體創作」，是一大特色。
- (8) 善用環保局空污基金及農業局百萬植樹計畫協助社區閒置空間再利用。

### 三、內政部社區發展工作評鑑成果

自 90 年內政部辦理社區發展工作評鑑，高雄縣市獲獎成果如下表。

表 3-10 高雄縣、市各社區接受內政部評鑑獲獎一覽表<sup>13</sup>

年度	社區發展協會優等	社區發展協會甲等	特色單項績優獎	卓越組
----	----------	----------	---------	-----

<sup>13</sup>資料來源：參考內政部社會司網站，由本計畫整理。

90	高雄市小港區 松金社區	高雄市小港區 大苓社區 高雄市楠梓區 清豐社區	高雄市小港區 青島社區	
	高雄縣岡山鎮 大後協社區	高雄縣鳳山市 美齡社區 高雄縣岡山鎮 仁愛社區		
91	高雄市 三民區正興社區	高雄市小港區 港墘社區 高雄市苓雅區 建軍社區	無	
	高雄縣鳥松鄉 大華社區 高雄縣美濃鎮 中圳社區	高雄縣大樹鄉 水寮社區 高雄縣路竹鄉 社中社區	高雄縣梓官鄉 赤東社區	
92	高雄市左營區 果貿社區	高雄市小港區 港正社區 高雄市三民區 灣愛社區	高雄市三民區 寶國社區	
	高雄縣燕巢鄉 安招社區	高雄縣甲仙鄉 和安社區 高雄縣路竹鄉 頂寮社區 高雄縣大寮鄉 溪寮社區	高雄縣湖內鄉 文賢社區 高雄縣旗山鎮 南新社區	
93	高雄市三民區 寶國社區	高雄市小港區 港口社區	高雄市左營區 果惠社區	



	高雄縣阿蓮鄉 阿蓮社區	高雄縣大樹鄉 溪埔社區 高雄縣旗山鎮 南新社區 高雄縣湖內鄉 文賢社區 高雄縣仁武鄉 高楠社區		
94	高雄市三民區 高泰社區	高雄市小港區 港興社區 高雄市左營區 埤東社區 高雄市三民區 寶華社區	無	高雄市楠梓區 清豐社區
	高雄縣燕巢鄉 金山社區	高雄縣湖內鄉 大湖社區 高雄縣甲仙鄉 甲仙社區 高雄縣六龜鄉 寶來社區	高雄縣內門鄉 三平社區	
95	高雄市前鎮區 鎮陽社區	無	高雄市楠梓區 真正昌社區 高雄市左營區 新上社區 高雄市苓雅區 五權社區	無

	高雄縣林園鄉 頂厝社區	高雄縣田寮鄉 西德社區 高雄縣鳥松鄉 華美社區 高雄縣大寮鄉 大寮社區 高雄縣甲仙鄉小林 社區	高雄縣大樹鄉 久堂社區	高雄縣岡山鎮 大後協社區
96	高雄市左營區 新上社區	高雄市三民區 民享社區	高雄市楠梓區 真正昌社區 高雄市前金區 長城社區	無
	高雄縣林園鄉 文賢社區	高雄縣內門鄉 溝坪社區 高雄縣阿蓮鄉 南蓮社區	高雄縣橋頭鄉 筆秀社區 高雄縣內門鄉 三平社區	高雄縣燕巢鄉 安招社區
98	高雄市左營區 屏順社區 高雄市前金區 長城社區	高雄市三民區 達仁社區	無	高雄市三民區 高泰社區
	高雄縣林園鄉 林園社區 高雄縣鳳山市 生明社區	高雄縣大社鄉 保社社區 高雄縣六龜鄉 六龜社區	無	無

### 第三節 跨部門溝通的機制與檢討

#### 一、高雄市

過去本市各局處推展社區工作，大都依循各局處發展重點推動執行相關業務，鮮少有互相協調方案內容的機制；而在近年各局處的互動過程中，可以看見大都是以配合其他局處、或是自行開辦業務會同其他部門配合為主要合作模式。

表3-11中即以本局為例，可以看出針對其他局室的社區發展計畫，皆是以配合辦理居多。

表3-11 95年社會局與市府其他部門合作案例表<sup>14</sup>

單位	合作方案	合作模式
研究發展考核委員會	辦理台灣健康社區六星計畫，內容含括參與市長召集成立的「高雄市健康社區推動委員會」，並委託長榮大學與高雄市社區大學辦理後續計畫推動。	共同協商辦理
工程局養護工程處	社區通學道工程計畫	配合辦理
文化局	新故鄉社區營造計畫	配合辦理
教育局	社區教育學習體系計畫	配合建立
衛生局	社區健康營造計畫	配合辦理
都市發展局	「台灣健康社區六星計畫」環境景觀面向—營造都市社區新面貌計畫	配合辦理
民政局	建設社區安全維護體系計畫	配合辦理
建設局	地區小鎮計畫、商圈計畫及社區產業等計畫	配合辦理
環保局	「社區環境改造執行計畫—清潔家園」計畫	配合辦理

<sup>14</sup>資料來源：高雄市政府社會局 96 年度社區發展工作成果報告。

警察局	「建立全國治安維護體系—守望相助在出發」計畫	配合辦理
人力發展局	社區營造推動計畫	配合辦理
消防局	社區救災教育計畫	配合辦理
原住民事務委員會	原住民社區推動計畫	配合辦理
客家事務委員會	客家社區產業	配合辦理

這樣的合作模式一直到研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）於95年為因應行政院「台灣健康社區六星計畫」工作之推動而有了改變。研考會認為應該激發各局處對社區發展工作之認識、強化與社區互動之能力，並加強其對六星計畫各項業務、及被遴選健康社區間的橫向聯結；同時，也想針對94年度已提送行政院六星計畫遴選的各社區，先行評估其做為本市社區營造各面向標竿社區可能性，因此委託長榮大學社會力研究發展中心進行訪談及召開聯繫會議，試圖建構本市行政社造化之機制，期盼該計畫成果能成為本市未來建構社區營造網絡之基礎。

透過此計畫之執行，各局處開始有溝通互動的機會，在研考會主責之下進行穿針引線，逐漸勾勒出本市社區發展業務的藍圖，各局處之間的發展方向在此機制下得到相互溝通的機會、進而發展出高雄市健康社區的工作方向。也進一步的，對於本市各局處及整體之社區發展做了以下的策略建議。（高雄市政府研考會，2005）

#### (一)社區業務單位能力發展層面

1. 建立跨局處的協調整合平台（如社造工作推動委員會），協助各業務單位瞭解本市及中央相關部會之社造資源與資訊，以利整體及系統性的推動。
2. 架構連結市府各局處相關社區營造工作「入口網站」，方便各單位及市民查詢本市社造資源及資訊，避免疊床架屋。

3. 加強培養高雄市政府社區造相關業務單位的社區工作能力及知識，例如辦理推動社區工作相關業務人員研習營。
4. 辦理民間社區工作者的經驗分享工作坊，增加公、私部門的對話機會，促進對彼此的瞭解。並辦理市府各局處社區營造相關業務人員外縣市觀摩活動。
5. 透過職務人力分析，建議各局處現階段推動社區業務人力之合理配置。
6. 現階段本市之健康社區營造應與2009年預定辦理世界運動會及健康城市推動委員會整體思考。由研考會策略規劃，並協調必要資源支援業務單位，將世界運動會、健康城市推動落實執行。

#### (二)專家學者團隊輔助機制發展層面

1. 配合跨局處之社造工作推動委員會，建立專家學者諮詢顧問名單提供全市之社區營造發展方向。
2. 彙整各單位已有之經驗基礎，歸納個社區業務單位與大專院校合作之模式，工各業務單位參考，以協助不同面向之社區發展方案之落實執行。
3. 彙整各業務單位需要，運用資源邀請專業團隊協助業務單位發展各面向之社區工作輔助工具，例如工具書、教學影帶。
4. 善用鄰近大專院校及專業團隊辦理市府各局處社區營造相關業務人員與社區工作者論壇，促進理論與實務之結合。

經由研考會主導的「台灣健康社區六星計畫」，本府各局處有了溝通整合的機會。在過去的業務尚未有太多整合機制前，可見許多局處提出類似計畫以致資源重覆無效率。而另一方面，在社會快速變遷的過程中社會議題的呈現也出現複雜的樣貌，許多的社區事務並非本局即可解決，推動社區事務過程不再只是由單一局處各自運作，其他單位配合而已。

過去的行政體系中，缺乏了可以協商溝通的機制，導致許多資源無法做到適地適用，有些服務方案也過度重複、導致行政資源的浪費，因此若能發展出共同對話的機制體系，可達到一定程度的協商，避免資源的浪費，使社區發展工作推動更具發展性。鑑於院轄市層級局處單位業務相對繁雜，頻繁地開會協商互動難度相對縣市層級為高，此一協調整合平台尚待本府研考會進一步落實建制。

## 二、高雄縣

高雄縣依各鄉鎮市劃分區域所組織的社區發展協會，共有 444 個(截至 98 年)，400 多個社區中不乏全心全力為促進社區進步而努力之社區，如有一些社區於 92 年配合辦理營造福利化社區專案，提供老人問安、日托；外籍配偶生活適應輔導及弱勢兒童課後安親等，讓社區更多民眾關心社區需要關心之族群，充分發揮社區關懷之精神。

93 年配合縣府「社區活力再造」計畫，致力推動社區營造工作，社區居民被帶動、社區運作能力被提昇、社區環境被美化、優質的社區被建構，社區居民對社區有高度的認同感與榮譽感。高雄縣政府因應社區轉型於經費編列上亦作調整，尤其在社區示範觀摩經費之編列上從 90 年的 30 萬到 93 年的 80 萬成長 2 倍多，另外，於 93 年還編列 300 萬補助社區活力再造，協助社區綠美化工作，如此少許經費之挹注，使社區居民變得更和諧、社區環境變得更美麗，創造政府及社區雙贏的局面。

福利社區化的推動上，配合民國 87 年【內政部推動社會福利社區化實施要點】擇定鳳山市五甲國宅推動社會福利社區化實驗計畫為推動福利社區化的實驗點。民國 93-94 年內政部【營造福利化社區工作特色計畫】開始於局內成立跨單位組織的「社區照顧推動小組」，每年擇定 16 個社區專人陪伴輔導，逐漸擴大落實福利社區化理念。95 年後，配合行政院六星計畫，開始大範圍的推動縣內社區照顧關懷據點，輔導的內容強調從個別性的到宅關懷到公共性的社區日托，明顯帶動社區共識凝聚與認同，建立社區團隊成就感的服務模式，從而讓社區居民體會施比受更為有福的社區回饋關係。

推展社區發展工作的過程，組之間的整合、互助，跨部門採取下列幾個合作模式：

- (一)社區營造推動小組：97 年度將社區發展工作定位為需跨單位整合的一項工作，故由副縣長擔任召集人，社會處長擔任執行長，以任務編組方式引入多方資源，協助社區居民投入社區的各項發展工作，期活化社區組織，創造不同社區風貌。
- (二)社區照顧推動小組：以專業的社工人力來認養陪伴社區，進入社區實地輔導、協助社區進行轉型；能連結社會處各單位的業務資源，對後續相關福利方案及計畫的推動有其價值。
- (三)跨單位聯審機制：為整合相關單位之資源及專業之互通、期待資源能平均分配，建置資料庫供相關單位共同使用、瞭解各社區組織年度提案及獲補助情形。

#### 第四節 高雄市社區發展白皮書 97-99 年短期目標執行情形

本市於 96 年底發佈之高雄市社區發展工作白皮書中，所訂定之短期目標(97-99 年)如下：

- (一) 運用 2009 世界運動會契機，引發以社區為單位之公民參與行動。
- (二) 研究修訂本市與社區發展有關之法規，建立有助於促進社區發展之市府法規。
- (三) 持續公所層級培力，實現府、公所、社區三層級之社區工作推動機制。
- (四) 強化以社區為基礎之社會福利服務輸送網絡。
- (五) 促進府內各局處社區發展(營造)資源之訊息溝通平台。
- (六) 觀察捷運、高鐵、愛河、世運場館等重大建設對高雄市社區衝擊，及時因應。
- (七) 持續專業團隊協力，建置社區發展諮詢、協力團隊網絡及互動模式。

截至民國 99 年，本市社區發展短期目標執行情況分析如下表：

表 3-12 高雄市社區發展工作白皮書短期目標執行概況表

目標	執行概況
運用 2009 世界運動會契機，引發以社區為單位之公民參與行動	1. 賡續 95、96 年世運相關方案，97 年配合捷運紅線通車及社區組織認養世運會運動項目，委託長榮大學(社會力研究發展中心)組織鄰近高雄交通新動脈的各社區，透過認養世運參賽項目，讓社區居民在 2009 世界運動會期間對國際友人展現高雄市的熱情。 2. 本項推動成果成為內政部社區評鑑本市優點項目之一。
研究修訂本市與社區發展	97 年 12 月 30 日第 1332 次市政會議審議通過，98



有關之法規，建立有助於促進社區發展之市府法規	年 1 月 5 日高市社局一字第 09800000266 號函發布「高雄市政府社會局推動社區發展工作補助要點」
持續公所層級培力，實現府、公所、社區三層級之社區工作推動機制	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 於 97 年度推動「培力高雄市三民區撰寫內政部福利化社區旗艦競爭型計畫」，由長榮大學社會力研究發展中心配合本局協力高雄市三民區公所及六個社區組織完成「福利化社區旗艦競爭型計畫」。</li> <li>2. 99 年度本局持續結合長榮大學社會力研究發展中心透過「參與式計畫」的過程，協力高雄市前鎮區公所及五個社區組織完成「福利化社區旗艦型計畫」。</li> <li>3. 培力區公所持續扮演支持及資源整合之角色，協助整合市府各局室的社區營造資源，讓社區後續執行計畫時、可以適時的將這些資源納入規劃與運用。</li> </ol>
強化以社區為基礎之社會福利服務輸送網絡	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 本市截至 99 年 10 月為止共成立有 82 個社區照顧關懷據點，分佈在各行政區情形為三民區 16 個、前鎮區 8 個、旗津區 3 個、鹽埕區 1 個、苓雅區 8 個、左營區 15 個、鼓山區 6 個、楠梓區 11 個、前金區 3 個、小港區 8 個、新興區 3 個。提供年長者關懷訪視、電話問安及轉介、餐飲及辦理健康促進活動等各項初級預防照護工作。</li> <li>2. 設立身障者社區福利服務據點共 9 處，提供安置人數 186 人。</li> <li>3. 自民國 97 年開始培力三民區民享等八社區組成旗艦計畫團隊發展區域型之社區服務網絡。</li> </ol>

	<p>4. 民國 99 年繼續培力前鎮明義等六社區繼續申請旗艦計畫。</p>
<p>促進府內各局處社區發展 (營造)資源之訊息溝通平台</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 94 年配合研考會成立跨局處的「高雄市健康社區推動委員會」由市長擔任主任委員，各局處首長擔任委員，對於聯結整合資源深有助益。</li> <li>2. 運用多元資訊，架構社區專屬網頁專屬傳遞社區資訊，截至 97 年底計輔導 160 個社區發展協會註冊台灣社區通，96 年整合公部門資源，印製「社造資源在那裏」。</li> <li>3. 94 至 98 年持續輔導社區發展協會依據台灣健康社區六星計畫推動方案社區環境特色及居民需求，規劃社區福利方案，加強輔導社區健全組織與資源結盟，建立居民參與機制，推動社會福利社區化。98 年度計受理 20 個單位提出 20 個專案計畫，計有 15 個單位 15 案通過審核，共補助 153 萬 3,000 元。</li> <li>4. 97 年及 99 年之福利社區化旗艦計畫案均邀請衛生局、文化局及都發展等單位承諾協力支持旗艦計畫之執行。</li> </ol>
<p>觀察捷運、高鐵、愛河、世運場館等重大建設對高雄市社區衝擊，及時因應</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 97 年度本局持續運用 2009 世運會契機，配合捷運紅線通車及社區組織認養世運會運動項目，委託長榮大學(社會力研究發展中心)組織鄰近高雄交通新動脈的各社區，組織捷運沿線或週邊社區，加強組織能力及環境整備使小社區之風貌對大建設產生增色效果、並減小環境變化對社區生活品質的衝擊。</li> <li>2. 以 97 年旗艦計畫(後驛站)及 99 年旗艦計畫(前鎮區內各站)社區關注都市建設效果最佳。</li> </ol>

<p>持續專業團隊協力，建置社區發展諮詢、協力團隊網絡及互動模式</p>	<p>94、95、96、97、98、99年分別結合長榮大學、高雄醫學大學、樹德科技大學、正修科技大學、中正大學等各大專院校及專業團隊，形成社區發展工作推動的諮詢機制。每年一至三月期間分別與上述團隊，召開諮詢會議或社區工作個案討論會，以有效運用專門知識持續發展社區工作業務。</p>
--------------------------------------	--

## 第四章 高雄市社區工作願景與藍圖

### 第一節 宜居、溫暖的高雄-新市政白皮書中的社區發展

2006-2009年本市中程施政計畫目標係以營造「市民參與、幸福高雄」為目標的海洋首都為願景；然而2009年起金融海嘯席捲全球、台灣自不免遭受波及，市政府在惡劣環境中仍不斷努力，不讓金融海嘯影響人民基本生活權益、堅持營造向市民承諾的「幸福高雄」願景。

「幸福高雄」不僅是經濟活動的結果，更是高雄主要的經濟策略之一，從營造人民幸福感出發，不斷進行的城市改造運動。在2010年「幸福高雄」的城市發展輪廓已大致成形，包括秉持「弱勢優先」原則積極推動幸福鄰里計畫，面對經濟不景氣推出「暖冬計畫」解決失業問題，建置1999話務中心(Call Center)提供全方位市民服務、完備醫療救護、保健防疫以及治安防災救災體系等。

滿足基本民生需求後，進而推升市政建設高度；順利舉辦「2009 世界運動會」，打通左營停滯19年的「六條通」計畫，拆除鹽埕五金街違建闢建都市綠廊，並辦理旗后市場遷建帶動旗津觀光產業升級。

同時，在具體市政建設之外，為達國土合理規劃與區域均衡發展之理想，積極整備高雄縣市合併事宜，完成國土區域整合。高雄縣市合併後，原高雄縣轄區將成為大高雄市之發展腹地，以其固有工、農業發展基礎，配合高雄市港區及成熟都會區，進行縣市觀光資源整合、完整產業鏈升級，佈局大眾運輸藍圖，在縣市合併加乘效果下建構國際都市格局，奠立國際競爭基礎與能量。

據此，2010年在「幸福新高雄政策白書書中」，陳菊市長提出「市民作主」的核心價值、透過「生態、經濟、宜居、創意、國際」等發展策略，達成「最愛生活在高雄的」施政總目標。其中與社會福利及社區工作最直接有關係的目標便在於使高雄市成為一個宜居的城市。

新市政白皮書中宜居高雄內容包含了：移居宜居、紮根高雄，溫暖社福、健康城市及安全家園、人權首都三個部份。

依據上述發展策略，本市社區發展政策及推動方向，在社政方面以強調「溫暖大高雄」為主軸、秉持「保護、支持、照顧與發展」的理念，以打造安全、安心、平等、互惠、成長的幸福城市。社會局未來工作重點中與社區發展有關的策

略包括<sup>15</sup>：

1. 辦理社區活力再造推動專案：透過專案執行、凝聚社區意識，提供在地化社區服務。
2. 推動社區培力工作坊：培訓社區人才、增強社區幹部服務動能及知能。
3. 培養在地化社福輔佐人力：平衡福利服務、增設社工服務站與非政府組織資源中心，提供社區相關服務。
4. 八八風災社區重建：發掘在地人才、培養居民關心公共議題，建構互助網絡以重建社區。
5. 推動社區防災：建立以社區為主軸的災害防救計畫、促進社區意識，以降低災害發生頻率及規模。
6. 普設「社區照顧關懷據點」：設置達200處、擴大到偏遠地區，並建構健康體能支持環境。
7. 提升老人社會參與：組成「社區老人人力銀行」，鼓勵老年人參與社區公共事務、關心社區議題、幫助其他需要幫助的人。
8. 培育婦女教育人才：鼓勵婦女走出家庭參與社區擔任志工。
9. 建立社區保母支持系統：實施、推動居家式的兒童照顧服務。
10. 推動身心障礙者社區照顧服務網絡：增加社區服務據點、提供臨時短暫的照顧服務措施。
11. 推動市民農園：以社區營造模式、結合社區內閒置農地，推動銀髮族市民農園。

---

<sup>15</sup> 整理、摘要自幸福高雄政策白皮書。

## 第二節 與幸福高雄相應的社區發展

根據幸福新高雄政策白皮書之規劃，除了社會局所主責的社政業務之社會福利社區化工作內涵外，在市民與社區主義的倡導下，其它局處的未來市政建設願景亦涉及了社區的參與，需要與本局密切合作相互支援。其中包括下列幾項重點<sup>16</sup>：

2. 扶植在地組織、充能在地人士：扶植在地組織發展長期照護相關服務，並培訓在地人士長期照護相關技能以提供長期照護相關服務，另可促進就業機會。
3. 促進民間參與社會福利：深耕社區工作、促進社區活化，以多元觀點出發、開發新移民創意方案。
4. 強化並增加新移民中心設置：設置新移民社區服務據點或志工服務台，提供法律、婚姻、家庭、就業、經濟協助、生活適應、心理等方面的諮詢及協助。
5. 建構防災社區：推廣、建構能與災害並存的的防災社區，凝聚居民對災害潛勢危機的共識，降低居民與其財產遭受自然災害威脅的機會。
6. 清淨生活好家園：推動空地、休閒農地綠美化，以及屋頂、建築牆面綠化。
7. 營造城鄉多元新風貌：持續爭取中央城鄉新風貌補助，進行推動社區公共空間營造。

此外，若以區域計劃來看，大高雄空間環境多元，過去城鄉發展多以行政區的角度進行分區，縣市合併後將擴大從地理區與經濟區的面向，結合城鄉空間與產業發展，依資源特色分為「海岸休憩廊帶」、「產業新鎮」、「經貿都會生活區」、「雙港運籌加值區」、「科技創新走廊」、「近郊精緻農業區」、「慢活文化山城」及「自然公園族群文化區」八大分區，未來依其條件研擬「區域綜合發展綱要計畫」。區域發展計畫的落實將影響各地的社區，社區發展亦將會成為區域發展中的重要角色。

---

<sup>16</sup>整理、摘要自幸福高雄政策白皮書。

### 第三節 高雄市社區發展政策之短、中、長期目標

依照上述本市社區發展的現況、以及呼應幸福新高雄發展政策，本局制定下列社區發展之短、中、長期目標，以逐步實現「溫暖大高雄」的幸福願景。

#### 二、短期目標—民國 100 至 101 年

- (一) 研究修訂本市與社區發展有關之法規，建立有助於促進社區發展之法規。

縣市合併之初，多項法規與辦法待統整及修訂，例如高雄市社區發展工作年度考核作業規定、高雄市各區里活動中心設置使用管理辦法、高雄市政府鼓勵民間參與社會福利服務實施要點與高雄縣同性質之各項辦法等。

- (二) 辦理市內觀摩、促進城鄉社區交流及互動。

合併後的高雄市幅員廣闊，包含工業區、商業區、港口區、漁業區、農業區、原住民區等生活及環境型態差異大的區域。透過觀摩活動可以促進彼此交流外，更能進一步思考都市社區與農漁村社區在經濟產業上合作的可能、深化高雄既有微風(農夫)市集的經驗與效益。

- (三) 辦理區公所培力，實現府、公所、社區三層級之社區工作推動機制。

合併初期高雄市將有 38 個行政區，在原有縣市培力公所的基礎之下，強化公所層級規劃所轄區域之社區發展政策與輔導社區的能力、是當務之急，進一步使公所社區發展業務成爲區政治理之重要基礎，並能就近輔導、督導社區。

- (四) 重組府內各局處社區發展(營造)資源之訊息溝通平台。

從新整合府內各局處的社區營造資源與工作策略，建立本府社區發展工作之訊息溝通平台，使各資源的投入能夠更具效益，並同時可提供社區組織豐富的資訊。

- (五) 協助八八風災社區重建。

協力、督導旗山區各生活重建服務中心，並且透過相關重建方案之推動，以協助八八風災受災社區重建工作之推動。

(六) 專業團隊協力，建置社區發展諮詢、協力團隊網絡及互動模式。

檢討歷年與區域各大專院校及專業團隊的協力經驗，擴大或修正社區發展工作推動的諮詢機制(例如定期諮詢會議或社區工作個案討論會)，以有效運用專門知識持續發展社區工作業務。

三、中期目標—民國 102 至 103 年

(一) 社區組織多元發展，綿密社會福利服務輸送網絡。

同步社會之多元發展，繼續推動本市社區組織之多元化，使公寓大樓、里辦公處及各種以社區為對象之專業團體均納入社區組織網絡，如此可補單以社區發展協會做為社區工作執行單位之不足，強化社會福利服務輸送網絡。

(二) 社區結盟，建立區域性的互助機制。

善用都市發展軸線與地區性議題之契機，從社區領導者的聯繫互助，到鄰近社區結盟、資源共享，營造區域性社區發展合作關係，以累積、分享社區發展工作的知識與技能，亦可達成城鄉社區互助之目標。

(三) 公所具備規劃轄內社區發展計畫能力。

持續協力公所提昇能力，使能依各區之人文歷史、自然與人造環境，規劃轄區之社區發展工作計畫，營造出各區不同風貌與特色。

(四) 規劃及執行行政區域範圍整併。

因應縣市合併，完成本市行政區域整併、作為未來社區組織重整之依據。

四、長期目標—民國 104 至 107 年

(一) 社區組織與市民團體形成市民社會，參與都市發展願景建構。



本市之社區組織及人民團體能量聚積展現，市民主動、積極的參與公共事務，共同建構本市發展願景。社區組織及工作者結盟形成本市之「社區論壇」參與建構高雄市民社會。

(二) 社區組織穩定成為社會福利服務輸送管道。

本市之社區組織、在地社團運作穩定並持續經營，成為推動社會福利服務工作的必經管道。

(三) 基層組織調整，里長、里幹事、社區等人力與組織一元化，事權統整。

推動政策修訂、調整社區基層組織，改善社區多頭馬車之缺失，讓人力與組織一元化、統整事權，以利社區發展工作之推動。

(四) 公所組織再造，社區工作人力資源配置增加。

配套基層組織調整，及以(廣義)社區發展為基礎之區政治理，基層公務體系亦需組織再造，調整社區發展業務之人力資源，使區政脫離派出機關性質，成為由下而上發展之重要機制。

(五) 依都市空間區域特色發展多元社區發展計畫。

伴隨公所能力之提昇，拋棄全市一致之社區發展工作項目，辨明個別社區所在之工商農業等區位，與各局處社區工作資源如社區規劃師及社區建築師等結合，透過社區民眾參與機制，發揮創意與永續經營的能力，推動個別化、多元而能與都市區域發展接軌的社區發展計畫。

(六) 專業團隊與市府互動方式多元化，豐富都市公共領域之多元性。

體認社區組織自主發展與社會多元化趨勢，專業團隊與市府關係將不限於協調合作；倡導性的團體對本市社區發展多元化與想像亦將產生極積作用。

(七) 向中央政府訴求政策鬆綁，發展地方自主因地制宜之社區政策。

針對社區發展相關法令，依現行社區發展概況、積極的向中央

提出修正之建言(例如社區發展工作評鑑辦法及社區生產建設基金運用辦法)，以利本市發展因地制宜之社區政策。

## 參考資料

幸福新高雄政策白皮書。2010年11月15日，取自 <http://www.kiku2010.tw>。

文化建設相關重大紀事。2007年12月22日，取自

[http://gisapsrv01.cpami.gov.tw/cpis/cprpts/hsinchu\\_city/depart/tab-img/culture/table/2-1-1.htm](http://gisapsrv01.cpami.gov.tw/cpis/cprpts/hsinchu_city/depart/tab-img/culture/table/2-1-1.htm)。

文建會「健康社區六星計畫」。2007年12月22日，取自

[http://www.cca.gov.tw/app/autocue/comment/category\\_comment\\_template.jsp?category\\_id=1115103025803](http://www.cca.gov.tw/app/autocue/comment/category_comment_template.jsp?category_id=1115103025803)。

內政部社會司社區發展評鑑結果。2007年11月20日，取自

<http://sowf.moi.gov.tw/06/new06.htm>。

內政部（2006）。《95年度社區發展評鑑報告》。

王培勳（2002）。《我國社區發展工作之回顧》。社區發展季刊，100，44-59。

徐震（2004）。臺灣社區發展與社區營造的異同。社區發展季刊，22-31。

徐震、林萬億（1983）。《當代社會工作》。台北：五南。

高雄市政府96年施政綱要。2007年12月27日，取自

<http://rdec.kcg.gov.tw/plan/doc/96plan/9601.pdf>。

高雄市政府95—98年度中程施政計畫目標體系。2007年12月27日，取自

[http://rdec.kcg.gov.tw/plan/plan\\_4.htm](http://rdec.kcg.gov.tw/plan/plan_4.htm)。

高雄市政府99年施政綱要。2010年11月10日，取自

<http://rdec.kcg.gov.tw/plan/plan03.php>。

高雄市政府研究發展考核委員會（2006）。建立標竿點亮新星—高雄市推展「健康社區六星計畫」先期工作計畫策略規劃報告書。

高雄市政府社會局（2007）。高雄市社區發展協會潛力與願景之調查研究。

高雄市政府社會局（2007）。96年社區發展工作成果報告。

高雄市政府社會局（2006）。95年社區發展工作成果報告。

黃肇新（2003）。重建啓示錄。台北：雅歌。

賴兩陽（2002）。《台灣社區工作的歷史發展與功能轉型》。社區發展季刊，100，  
69-80。

謝慶達（1995）。戰後台灣社區發展運動之歷史分析，台灣大學土木研究所博士  
論文。

2011-2018 高雄市社區發展工作白皮書

發行人：蘇麗瓊

總編輯：席震國、黃肇新

編輯：梁治芬、汪芩如、長榮大學社會力研究發展中心

作者：黃肇新、謝祿宜、陳鈺欣、朱建霖

出版者：高雄市政府社會局

電話：07-9979972

出版日：99 年 12 月