

# 非營利組織與福利社區營造— 龍眼林社區之經驗分析

廖俊松\*

## 摘要

土化思潮以及全球化的影響之下，90年代的台灣掀起一股「社區化」風潮，「社區總體營造」、「福利社區化」等概念相繼出現，並成為政府施政主軸。此一社區化風潮強調民主的過程，重視自發性與自主性的原則，主張「由下而上」、「社區自主」、「居民參與」的執行策略，期使社區居民能夠積極參與，凝聚共識，共同打造社區發展願景，從而激發了民間非營利組織的創造力量，協力社區營造台灣新故鄉。本文即是以龍眼林社區為案例，觀察其面對九二一大地震後之家園殘破、耗繁的社區生計與民眾福利需求問題時，如何以社區營造的手法來組織社區團體，連結資源網絡，推動社區及跨社區間的區域整體發展，營造福利家園。結語指出龍眼林的經驗啟示：只要能夠結合具自發性、自主性、有意願、有動機的民眾和團體共同進行一種立基於歷史、關照生命、活化生產、延續生機的理念，我們生存的社區將可以發展出更具有創造力的思維，形塑更有親和力的社區人倫關係，應造更具有公民人文氣息的活力關懷鄉土。

關鍵字：社區營造、福利社區、非營利組織、龍眼林福利協會

---

\*廖俊松：暨南大學公共行政與政策學系副教授

## 一、前言

1990年代起，在本土化思潮與全球化的影響之下，公共服務的社區化逐漸成爲一種趨勢，先是文建會於1994年提出「社區總體營造」的理念，試圖透過社區營造建立人與人、人與社區的新關係，培養社區生命共同體意識。之後，社區化運動風起雲湧，「福利社區化」、「富麗農村」、「城鄉新風貌」、「形象商圈」、「社區安全聯防」、「生態社區」、「社區大學」、「社區健康營造」、「校園社區化」、「學習型社區」、「社區林業」、「新部落運動」等諸多口號與社會行動充斥，蔚爲潮流；不但充實了社區總體營造的視野與範疇，從單純文化藝術領域的提倡進而擴展爲整體國家生活品質、環境意識、景觀美學、以及人我倫理的社會營造（廖俊松、翁仕帆，2003）；也由於此一時期的社區營造著重民主的過程，強調自發性與自主性的原則，主張「由下而上」、「社區自主」、「居民參與」的執行策略，期使社區居民能夠積極參與，凝聚共識，共同打造社區發展願景，從而激發了民間非營利組織的創造力量，協力政府營造台灣新故鄉。

特別是當目睹1999年921大地震所帶給中部災區民眾生命財產的損失、居住環境的破壞、經濟產業的受創、人民生活秩序的脫軌、以及社區居民生理和心理的創傷，造成中台灣社會的不安與民眾生計的全面危機，引發災情地區龐大耗繁的社會福利問題與需求之時，如何重建社區生活機制，照顧各不同受災族群的福利需求，便成爲災後社區重建首要之務。本文目的即是從龍眼林社區重建之案例來觀察社區型非營利組織如何協力社區落實社區照顧理念，推動福利社區的營造。

## 二、福利社區與非營利組織

### （一）、福利社區化之意涵

臺灣有關福利社區的討論，源起於1995年8月「全國社區發展會議」中提出的「福利社區化」之概念；隔年12月，該會議的結論與建議事項被彙整法制化後成爲「推動社會福利社區化實施要點」，要點中指出福利社區化的目的在於：（1）增進有組織、有計畫的福利輸送體系，迅速有效照顧社區內之兒童、少年、婦女、老年、殘障及低收入者之福利。（2）強化家庭及社區功能，運用社會福利體系力量，改善受照顧者之生活品質。（3）結合社會福利體系與社區發展工作，整合社區內外資源，建立社區福利服務網絡，以確保福利服務落實於基層。

觀察學界對於福利社區化此一概念的探討，大約可分爲三種看法：第一種看法強調以社區爲基礎者，以在社區內服務（service in the community）、由社區來服務（service by the community）、爲社區服務（service for the community）及使社區能服務（service of the community）等四項工作來統攝福利社區化的內涵：「在社區內服務」意即希望案主返回家庭或鄰近社區；「由社區來服務」是希望由社區的民間小型福利設施、服務團體或案家等，以小型化的服務與社區自助互助的方式來提供照顧或服務；「爲社區而服務」即是進行資源整合或服務整合，使各種機構式、社

區式和居家式照顧及服務可以連結成一個連續的服務光譜，使社區福利生態可以逐漸達到完整和周延的目標與期許；「使社區能服務」則特別強調開發及提高社區內外各相關福利機構團體或社區組織的服務能量，使社區真正具有照顧與服務的能力（施教裕，1999）。

第二種看法主張社區照顧（community care）的理念，認為福利社區化的核心工作就在於落實社區照顧，使服務需求者能在社區內、居家環境中獲得照顧，過著正常而有尊嚴的生活；故而積極鼓勵發展社區福利輸送網絡及志願服務，全力推展福利機構的小型化與社區化（賴兩陽，2002）。

第三種看法則認為福利社區化就是政府與民間資源在社區的結合，彼此間成為社區夥伴關係（community partnership），以建立有組織有計畫的福利輸送體系，協力推展社區福利（林勝義，1998）。

歸納前述三種看法，可知福利社區化的內涵係一種以社區為基礎、以照顧為核心的社會資源網絡之連結，包括有三個層面：（1）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；（2）機構式的社區福利活動：由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中，並運用社區工作方法，以促進社區之合作與自治；（3）整合性社區服務網絡：對社區居民提供各種必要的福利服務與轉介服務（吳明儒，2004：109）。故我們可以簡單定義福利社區化的概念為一結合政府與民間資源，立足於社區的一種福利輸送體系，以能及時滿足社區民眾之福利需求，確保福利服務之有效落實，而福利社區即是一個如此實踐福利社區化的社區。

## （二）、社區營造與福利社區化

社區總體營造是文建會 1994 年為因應社會變遷所推出的一種整合性文化政策，希望以社區共同體的存在和意識作為前提和目標，藉著社區居民積極參與地方公共事務，凝聚社區共識，並經由社區的自主能力，建立屬於自己地方的文化特色（陳其南，1995）。其理念在於激發社區的自主性與自發性，透過社區參與的民主方式，凝聚利害與共的社區意識，具體策略則是藉由知識的教育、社造經驗的觀摩學習、人力的培訓、組織的動員、以及專業的協力等方法，計畫性地喚醒社區居民在地意識的覺醒，激發住民關懷社區公共事務的意願與熱情。

觀察社區總體營造與福利社區化這二個政策，雖然分由不同層級單位所提出，政策內容與執行策略上也有些許差異，但其均以社區為場域，重視社區民眾參與與資源結合的理念則是共通的。福利社區化的過程其實也是一種教育與學習的行動過程，期望能夠喚起社區居民的積極參與，自發性的籌組相關福利輸送組織，整合社區內外資源，建立社區福利服務網絡，以滿足社區居民福利服務的需求。這種透過教育學習的行動過程以發揚居民自主之精神，與社區總體營造中強調建立社區培力體系、凝聚生命共同體之意義顯無不同。

事實上，早在 1997 年中華民國社區營造學會的「社區營造政策綱領」中就已提及，要藉由社區力量來分擔社區內的照顧工作，其內容是要讓社區居民接納身心障礙者成為社區的一員，利用社區本身的條件，採取社區化經營方式，整合社區資源，建立社區照顧體系。此外，綱領中的「社區福利安養」一章中也倡導要實施老人居家照顧、推行社區自營福利事業、建立社區福利服務網絡，以及老人互助團體。這些主張清楚的說明，以社區照顧為主軸的社會福利其實

是社區營造倡導者極爲關心的一環。故近年來，政府社區營造相關政策中也積極融入社區照顧的理念，先是具體表現在行政院 2002 年 5 月核定的「挑戰 2008：國家發展重點計畫」之「新故鄉社區營造計畫」中，將「醫療照顧服務社區化」明列爲重點工作。該項工作的內涵提及：「以社區總體營造理念，推動社區自主性照顧體系，配合行政體系『消費者導向』及『在地老化』規劃理念，提供到府服務之居家形式或可近性高的社區化服務。建立以鄉鎮社區爲單位之照顧自主機制，推展山地鄉、離島及鄉村地區衛生所辦理居家護理服務及辦理家庭照顧者喘息服務。」此外，該計畫也提及要藉由「提升社區照顧質量」、「發展照顧服務產業」及「建立社區托育照顧系統」，來達到「照顧服務地方自主化」。而 2005 年的「台灣健康社區六星計畫」中更將福利提升爲社區營造主軸，積極鼓勵社區建立照顧關懷據點，發展照護服務與強化兒童照顧。這些重要的政策與主張，明顯的展現出政府已將社區照顧以至於福利社區的推動視爲當前國家的重要政策方向。

綜上所述，可以理解福利社區化已是社區營造重要的一環，從事社區營造者不可忽略社區照顧在社區營造中的重要性與必要性。此外，社區營造與福利社區化雖分由文建會與內政部社會司主管，經費補助也分由不同單位提撥，然由於兩者之理念相近，因此社區可藉由資源的整合，達到福利社區營造之目標。

### （三）、福利社區化中非營利組織的角色

觀察從社區營造、福利社區化所引發的這一波社區化潮流中，可以發現政府正慢慢褪下主導者的角色，取而代之的是所謂的「非營利組織」（non-profit government，簡稱 NPO）。

非營利組織也常被稱爲志願性部門、非政府組織或第三部門，是一種非以營利爲目的之組織。然既稱之爲組織，必然是有一個合法的組成結構和過程，以確保其服務公眾利益的宗旨作爲會受到監督，且與其因非營利地位而得以享有的優稅待遇相稱。其雖然不以營利爲目的，卻並不意味著提供免費的服務，有些組織提供的服務仍可收取部分費用，以維持組織的運作，只是它們並不以利潤爲組織營運的目標；即使有盈餘，也必將回饋給其他有利組織宗旨達成的運作或組織擴充，而不得納入私囊（馮燕，2000：4）。

社區工作中非營利組織所具有的功能，Milofsky（1979）指出有五：（1）社區層次的非營利組織有助於界定社區「界限」（boundaries）以及發掘社區問題；（2）非營利組織在社區的運作中，可創造鄰里關係，促進居民互動的機會；（3）在封閉的社會中，非營利組織的重複性和多元性有助於階級間產生互動，可避免社會結構中的孤立或敵意，尤其可提供另一種社會流動的進階石，藉由組織參與帶來的訓練、經驗和聲望，創造另一批社會領袖；（4）在互助型非營利組織形成時，可集合眾力將個人問題帶入公共層次討論，產生緩衝社會衝突的功能；以及（5）多元開放的社會中，異質性高的非營利組織因應小群個別需求而產生；同質性高的組織，則可達成凝聚共識或整合的效果。

此外，Milofsky（1979）也指出社區層次非營利組織的社區工作，至少會產生三種影響：（1）社會力的發展：非營利組織結合起來，能形成一股新的力量，產生幅射發散的效果，其效果有三：一是使在發展中的社會顯得更蓬勃、更均衡；二是提供社會上受到挫折、遭遇困難的個人一些比革命或攻擊性行爲更適當的溝通方式與管道；三是給予安撫或支持，有穩定個人情緒的

功能；(2) 社區整合：非營利組織在組成過程中，凝聚社區成員共同的需要與理想，形成共識，結合力量互助合作，一起努力達成共同的目標，它所締造的「次文化」常可供成員認同和形成共識的歸屬感。而非營利組織的成員重複性高，無形中增加了社會的流動，打破封閉社會原有社會階級的界限，促成社會交流、開放。此外，可減低社會的衝突—非營利組織結合有相同問題的人，形成共同關心的議題或社會壓力，透過理性管道進行溝通，使問題容易及早受到社會重視，不致發生劇烈化衝突；以及(3) 人類最高層次需求目標的達成：非營利組織為個人開闢了更多自我實踐的管道，個人能發揮自己的潛能，實現理想，讓自己有成就感，為人類最高層次需求的滿足。

由此觀之，非營利組織實扮演社區整合的重要角色，能夠凝聚社區成員共同的需要和理想，結合力量互助合作，一起努力達成共同的目標，並且提供社區民眾的認同感與歸屬感。且由於非營利部門成員重複性高，無形中增加了社會交流與互動的機會，可以降低階級的藩籬，促成社會的交流與開放；更可透過理性的溝通管道，及早發現問題，加以解決，以減低社會的衝突；因此，非營利組織參與社區工作的確值得肯定（賴兩陽，2002：58）。

然而社會福利事務的推動不同於一般社區工作，必須有專業人力與龐大的資源以資運用，因此以社區層次的非營利組織投入社區福利工作也不是沒有缺點，例如缺乏資源，以致無法提供充分穩定的服務以滿足社區的需求；專注關心某些特定族群而忽略其他社會弱勢者；僅反應資源擁有者偏好的社區需求，而非社區整體需求；甚或廣泛使用在地人力，缺乏專業人員的指導，無能滿足社區的需求，提升社區福利水準。

顯然，非營利組織參與社區工作，雖可發揮社區整合的功能，但仍有可能遭遇資源與專業的限制，亟待克服。對於台灣社會而言，非營利組織參與社區工作行之有年，近年來受到政府大力推動社區工作與實施多項公設民營社會福利措施的影響，促使非營利組織更朝向社區化的在地發展，帶動慈善團體與社區組織服務方向的轉型。而政府推動社區工作，也大力借重非營利組織的協助，使社區工作與非營利組織之間的關係更趨密切。因此，如何持續鼓勵非營利組織參與社區工作，協助其克服運作上的限制，營造福利社區，實是未來努力的方向。

本文以下即將以龍眼林社區為例，觀察其從事福利社區營造過程中，在地非營利組織所扮演的角色與功能，從中汲取經驗的學習。

### 三、龍眼林福利社區之營造

龍眼林社區位處南投縣中寮鄉，是 921 地震中受創最為嚴重的地區之一。也是因為 921 大地震之後所需積極進行的災後重建工作，開啓了龍眼林福利社區營造之路。

龍眼林社區是由永和、永芳、爽文、龍岩、龍安、清水、內城等七個村落組成的區域，921 大地震發生前，龍眼林社區是個純樸保守的農村，年輕人大多在外地工作，村裡觸目所見盡是小孩子與老年人，整個社區除了落後還是落後。社區組織也多為政治考量下的產物，隨著選舉啓動，選舉過後隨即中斷。社區日常行政運作主要是由各村里辦公室負責。

921 大地震之後，時任龍安村村長的廖振益先生在全國民間災後重建聯盟(簡稱全盟)的協助下，先是設置了「北中寮重建工作站」，協助龍眼林社區的重建事務；並在果然文化工作室與東

海大學建築系等專業團隊的協助下，創發出「龍眼林社區學園」。就龍眼林社區而言，社區學園是一種嶄新的學習方式，也是一種成長培力機制，誘導龍眼林從傳統農業社區轉型為觀光休閒農園，奠定龍眼林社區產業轉型發展的基礎。災後緊急重建告一段落後，廖振益先生便將北中寮重建工作站轉型為「中寮鄉龍眼林福利協會」（以下簡稱福利協會），傾全力發展「社區照顧」工作，提供獨居老人及婦幼弱勢人口所需服務，以營造龍眼林福利社區理想。

福利協會是一「鄉級」之非營利組織，以中寮鄉為服務範圍，會員人數超過三百人。宗旨主要有四：(1)增進組織區域內社區事務之整體與綜合發展之規劃協調、諮詢評估及訓練推廣；(2)增進組織區域內外政府機關、學校、醫院、教會寺廟、非營利機關團體、社區組織及各種基層草根團體等之間的聯誼互信、經驗交流、服務協調分工、和資源整合；(3)加強推動組織區域內衛生保健、福利服務、研習進修、文化藝術、生態保育、社區空間及景觀規劃、產業訓練、休閒文康、守望相助等社區工作實務；以及(4)結合志同道合的團體和個人，以自助互助的精神和做法，兼顧規劃協調及實務推動，裨益社區的全方位和有形建設與人文服務的均衡發展與提昇進步。

福利協會的經費來源，主要有三：首先，公部門的經費補助不但是福利協會籌措資金最主要的方法，也是國內絕大多數非營利團體最重要的業務經費來源。但要取得公部門必要的財源收入，唯一的工具便是要撰寫計畫案申請執行經費補助或者承接公部門委外的服務計畫。在這方面，福利協會由於有外來專業團隊的協助與支援，很快便學習到撰寫計畫案的要領，從而向公部門申請到相當的經費補助。其次，獨特的農產銷售管道亦為福利協會增添不少收入。為了避免當地農民被盤商剝削的情形發生，福利協會創發出一套特有的農產銷售系統，以高於盤商的價錢收購當地生產過剩的農產品（龍眼、香蕉…等），避免盤商刻意壓低收購價格傷害農民，並將收購來的農產品加工、包裝，銷售到民間企業，獲利回歸地方從事福利工作。而經常舉辦的節慶文化活動也為該協會提供不少進帳的機會。最後，福利協會也會透過資源連結管道直接對外募款。只是，這部分的收入至今所佔比例相對仍小，不足一成。

觀察龍眼林福利社區營造的作法，先是從社區重建著手，以社區營造的手法來推動社區及跨社區間的區域整體發展，加強組織區域內政府機關、醫院、學校、非營利機構團體、社會組織、基層草根組織等團體之間的資源網絡連結；並藉由學區學園鼓勵社區居民研習進修及各種職業技能訓練的方式達到社區間產業技術及產品運銷的提昇與連鎖。待社區資源網絡已經初步形成，各項重建工作也已循序進行，且社區自立自主觀念亦見萌芽之時，福利協會便引進社區福利觀念，逐步推動老人送餐、老人日托、家庭急難救助、社區醫療站以及青少年、兒童福利等相關福利服務。

### (一)、資源網絡連結

福利協會資源網絡的連結情形，可以從其與公所的合作、與中寮鄉內各主要團體的聯盟、以及與中寮鄉外部組織的互動等三方面來觀察。首先，就與公所的關係而言，由於福利協會的理事長廖振益先生曾經擔任過龍安村村長的職務，對於地方行政系統的運作相當熟悉，能夠深刻體會社區工作與公所結合的重要性。故福利協會從事社區工作的同時，不但與縣政府及公所保持密切連繫，也積極協助公所提供傳統農村的老人以及學童照顧問題，甚或經常與公所聯合

辦理鄉內大型節慶與紀念活動，因而獲得公所高度的認同。

其次，在與鄉內各主要團體的關係上，由於福利協會成立時即設定以整個中寮鄉為服務範圍，故其會員跨越中寮鄉十餘個村落，涵蓋各村落主要團體一如槌球協會、觀光協會、社區發展協會等等一的領導人物，始得福利協會得以與鄉內各主要團體維持良好的互動關係。甚至在重建會「策略聯盟」計畫的推動下，福利協會更與中寮鄉南北十村串連成一線，協力促進產業發展，具體的為龍眼林社區建構了一個穩固的資源連結與整合網絡平台。

再者，福利協會也積極尋求其他民間非營利組織與企業團體人力、物力、以及財力上的支援與合作，擴展社區福利工作。例如，在老人照顧工作上，福利協會提供的「老人日托」服務，便是與埔里基督醫院和「愚人基金會」合作成立；在醫療服務工作上，除了鄉內衛生室願意隨時配合社區活動的舉辦派遣救護車與醫療人員到場支援外，福利協會也與林口長庚醫院簽署有五年義診計畫，與署立南投醫院簽訂有醫療服務計畫；在兒童福利方面，福利協會除了與鄉內各級學校連結，每學期提供清寒學童助學金補助、營養午餐補助外，也與「世界和平祈願會」合作開辦兒童認養活動，透過國內外企業的認養補助，協助社區中生活貧困的孩童獲得照顧。此外，自 2004 年以來，福利協會也獲得資策會與衛生局的青睞，成立中寮鄉數位機會中心與社區健康營造中心，積極提升龍眼林社區以至整個中寮鄉的資訊與健康生活水準。

## （二）、社區學園

社區要能夠永續經營與不斷成長，唯有透過不斷學習，持續注入新血方可達成，而龍眼林的社區學園就是這樣一個提供學習成長的地方。社區學園目前開辦的課程，可說相當多元，除了包括早期延續下來的營建班、照相班、電腦班、地方文史班之外，還有陸續配合社區民眾需求而開設的寫作班、解說班、民宿經營班、陶藝班與植物染等課程，可以說相當多元；除了有專業的學習之外，更教導居民對於鄉土意識、社區情感的體認與認同。

例如，學園裡的電腦班，可以讓青壯人口多一項謀職技能，學習透過網路與外界接軌；老人家來學園，可以找到和孫子的交集，減少隔代教養的溝通問題；藥草班、植物染等課程，讓鄉下面臨的產業振興、生計問題有了轉化的機會；營建班與木工班的實作，具體展現在家屋重建後內部裝潢之 DIY；照相班的成立，始得社區居民有機會透過鏡頭紀錄家鄉重建的血汗辛酸。正如當地居民所指出：「學園最可貴的是凝聚在地人的情感，也是學習社造的好場域。長期與果然文化工作室、東海建築系團隊的互動，讓我們明白不該只管自己的事，應該更關心地方，為家鄉做些事情（何貞青，2005：98-100）。」

其實在 921 震災之前，龍眼林社區就存在初步的社區學習機制，舉辦過一系列的民俗、宗教、禮儀、產業等講座，也受到居民的熱烈反應，並從中發現到這種學習機制對於凝聚社區意識的鉅大助益；當時社區幹部就有意思成立社區教育中心或是社區教育館之類的組織，只是由於欠缺經驗、缺乏經費及資源，一直未能如願。921 震災的發生雖然是個危機，但也帶來了轉機，迫使社區居民再次感受到社區學習的重要，並在外界資源及時的投入與專業團隊的指導下，經由社區討論、策劃，終於成立了此一社區學園，為社區開啓了一個新的學習平台和社區成長機制。未來社區學園課程的規劃也仍將持續朝向生活化、活潑化和專業化的方向發展，除了教導社區居民欣賞故鄉之美、瞭解故鄉的人文歷史風情外，更希望培訓出經營社區的人才，傳承

社區服務的重任。

### (三)、社區產業

台灣早期依賴農業甚鉅，在農業興盛時期，農業曾經為各地農村帶來繁榮，也為往後工商業發展奠定基礎；然而，進入工商業社會之後，農業卻面臨了嚴重的衰退，轉型已是所有農村社區所共同面臨的問題與考驗。

龍眼林屬農村封閉型社區，農業可說是地方發展的命脈，要如何帶動社區農業發展一直是地震後傳統農村亟待思索的課題。

龍眼林協會有鑑於農產業轉型的必要性，因此以民間自發性的力量配合政府相關資源，努力帶動地方農業的轉型，希望以養生、休閒、觀光農業來改造地方產業，以因應 WTO 的衝擊，規劃休閒農業區，創造就業機會，為地方長期以來衰退之農業尋求新的生機。

社區聚落藥用植物園的興建與成立動機就在於此。未來社區規劃將藉此園區結合中寮鄉藥用植物協會與社區教育機制，啟發農民新的休閒農業觀念，並輔以推動中之社區總體營造精神與內涵，希望達到全體居民參與新農業文化運動的理念。

在發展社區產業轉型的同時，福利協會也體會到單一社區力量的薄弱，認為唯有串連各村落，整合中寮鄉多數村落共同發展，才能成功帶動在地產業經濟。於是福利協會以推動策略聯盟的方式，將南北邊共十個村落加以聯繫，提出「中寮鄉南北十村銀綠色村落活化圈策略聯盟計畫」，企圖將整個中寮鄉打造成以觀光休閒為主的生態園區。

此外，前述論及福利協會經費來源之一環中獨創的農產銷售管道，也成為維繫社區農業繼續發展的主要力量。也就是福利協會先以高於盤商的價錢收購當地生產過剩的農產品，再將收購來的農產品加以加工、包裝，然後尋找銷售管道（如民間企業或商家），最後再將獲利回歸到地方從事福利工作。這樣一套特有的農產銷售系統，使得當地農民免於被大中型盤商剝削，避免盤商刻意壓低收購價格傷害農民。此種作法，對於以農業生產為主要產業型態的龍眼林而言，不但找到社區產業轉型的新契機，也為社區照顧提供相關經費來源，可謂社區產業結合社區照顧的最佳例子。

### (四)、社區照顧

「我們除了開辦社區學園、也希望兼顧社會福利工作，把社區裡的老人照顧好，讓年輕人無後顧之憂去工作。」福利協會理事長廖振益先生如此道出他的理念。因此，他一方面協助學園運作，重建社區精神與活力；一方面帶領鄉親共同關注社區內的社會問題，邀請專業人士協助，從老人送餐、老人日托、青少年課輔、獎助學金發放等工作，慢慢架構起龍眼林社區的福利服務模式（何貞青，2005：100）。

#### 1、老人送餐

首創全國老人送餐服務一直是福利協會最為人所津津樂道的一項服務。然而從開始的想法到後來的開辦落實，其實經歷了一段相當辛苦的過程。

最早的動機是由於社區內的中青年人口外流情況嚴重，造成許多家戶僅留下一老或兩老在



家，生活上欠缺妥善的照料。921 地震之後，這種情況更為嚴重。當時擔任村長的廖振益先生身有所感，便號召村民自動發起公共伙食、共同炊事，擔負照顧遭受災變村民的飲食問題。有了這次集體開伙的經驗後，許多社區耆老認為大家一起吃飯的感覺很不錯、很溫馨。於是廖振益先生及社區幹部開始共同商議，決定保留因 921 地震而建立起來做為共同炊事之用的公共廚房。然而由於重建工作此時已近尾聲，各界資源紛紛退出社區，在資金不足的情況下，要供應全村村民的伙食實有困難；且許多家庭已回歸正常生活，不再需要非常時期的共炊共食方式。因此，福利協會開始思考對於共炊制度依賴程度最大的族群，最後決定朝照顧老人的方向來邁進，利用當時福利協會僅餘的些許資金，全心投入老人伙食及老人送餐的服務。

以工作的進程來看，福利協會首先對龍眼林社區 65 歲以上的老人進行集體共同開伙以及老人送餐服務的意願調查；由於反應熱烈，其他村落居民亦表達了參與的意願，因此，福利協會更加積極籌備相關事宜。

在政府相關單位、企業團體、以及外界慈善人士團體的幫助下，一個嶄新的老人公共廚房終於落成。為了提供老人們有較健康、衛生的餐飲，負責掌廚的社區媽媽們也參加了農會所舉辦的衛生講習及台灣小吃丙級訓練。雖然公共廚房的外觀不是挺亮麗，廚具也不是挺精緻，但是在社區媽媽們的愛心炊煮下，所有的飯菜都比五星級飯店更增添了幾分的愛心與感動。

老人送餐服務在長期的期盼和籌備下終於開辦，社區居民既驚訝又期待；驚訝如此的社會福利竟能靠在地人的力量在地方上落實，也期待社區能不斷的成長與提供更多的福利。由於老人的伙食得到照料，使得子女們更能安心於事業、工作的打拼，對於社區整體的發展與影響，有著莫大的幫助。

## 2、老人日托

921 震災震出許多不幸與災難，同時也引發了許多救助與關懷；但當慌亂與恐懼漸漸沈澱下來時，人們的關注也漸漸的淡忘；當災區的百姓正努力恢復正常生活時，軟弱的老人卻仍在黯淡中壓抑心靈的空虛與恐懼，似乎在家園再造重建的過程中，老人的照顧品質就被自然地犧牲，以致許多老人在哀傷、焦慮、自憐與孤單中面對自己剩餘的日子。

福利協會看到老人的孤單與無奈，於是尋求愚人之友基金會的協助，進行老人需求問卷調查，舉辦說明會，從而體會到老人的迫切感受，進而動員整個社區，共同開辦老人日間照顧中心(簡稱日托中心)，每週辦理兩場次的老人相關活動，期望老人能在自己熟悉的社區內，健康、快樂且有尊嚴地生活。且為了提供社區就業機會，福利協會還招訓當地服務員，直接讓當地年輕晚輩來照顧社區中的老年人。

目前日托中心有四位接受過正式訓練結業的服務員，除了規劃適合老人的體適能運動或團康活動外，也設計一些活動之餘能夠培養興趣與專長的技藝課程，藉由生活的充實達到老人心靈重建的效果。每次平均至少有三十位老人的出席參加。其中有次活動是讓長輩們分享一生中最值得感恩的事，從中發現到有許多長輩竟以日托中心為榮，並珍惜感恩述說日托中心帶給他們的健康與快樂，可知日托中心已成為中寮鄉社區長輩們精神寄託的快樂園地。

## 四、龍眼林的經驗學習

在福利協會幹部與社區居民的共同參與努力下，龍眼林福利社區的營造有了初步豐碩的成果：社區學園的開辦、公共廚房的落成以及老人送餐、老人日托服務，都獲得了社區居民的熱烈迴響。且在策略聯盟的串聯下，創發出以休閒農業為主軸的社區產業，並將社區產業之盈餘投入社區福利工作。如此以福利帶動產業，再以產業回饋社區的運作機制使得福利協會的福利事務得以持續運作，一步步朝福向利園區的目標邁進。筆者觀察龍眼林福利社區營造的過程，發現其有幾項特點值得經驗上的參考學習：

### （一）強化社區整合

中寮鄉原本只是一個未開發的傳統農村，由於地廣人稀再加上「散村」的聚落形式，使得家戶與家戶間的聯繫不易，更遑論村落與村落間的連結。福利協會成立後，知悉「單一社區」在社區福利推動上的困境，因此以龍安村為據點，積極整合其他社區組織，加強村落與村落間的連結，並且在後續「策略聯盟」計畫的推動下，串聯中寮鄉南北十村，不但使得有限的社區資源得以整合，更將社會福利事務推廣至全鄉，同時也讓中寮鄉的觀光產業從北到南、從內到外連成一線。

### （二）積極拓展資源網絡連結

在社區營造的過程中，社區資源網絡的連結極為重要；尤其是福利社區的營造，其所需資源相對更多，而積極拓展網絡連結乃是獲取資源的不二法門。福利協會在此方面表現極為積極，不但透過相關活動的承辦與縣政府、鄉公所保持良好關係，並且與地方組織、學校以及其他民間團體、企業亦保持良好的互動。在秉持誠信誠懇，為社區服務的理念下，福利協會逐漸獲得社會大眾的肯定與認同，因而時常有善心團體慷慨解囊，提供協會必要協助。

### （三）建立地方人才培訓體系

地震前龍眼林社區就有地方人才培訓的觀念，但礙於經費問題而一事無成；地震後在外來團隊的協助下，龍眼林社區將「社區學園」的理念實現於社區中，創造一個學習平台；並以培養在地人的第二專長為目的，先後舉辦過六期，課程內容皆是考量社區居民需求後而開設，包括電腦班、藥用植物、木工班、民宿經營、休閒農業、鄉土餐飲等項目，課程多元並且能與社區產業充分結合，學以致用於社區，為在地人提升了不少競爭力與就業機會。

### （四）自主營運的產業機制

社區要能永續經營，產業機制的建立不可或缺。921地震後，政府雖然提撥大筆經費補助社區重建，然必須體認到此種方式只是過渡性的處理途徑；政府的補助僅在於加速社區重建的腳步，補助經費也會隨著重建事務的告一段落而日漸減少，其最終目的在

於建立一個自發性的社區事務處理模式並且凝聚自主性的社區共同意識（黃衍明、劉銓芝，1996）。因此，後續社區營造所需經費就必須透過社區自籌的方式取得。福利協會深刻體認社區產業機制建立的重要性，因此積極拓展產業機制，將社區福利結合社區產業，以社區福利的形象包裝、銷售社區的農特產品，再以農特產品銷售所得盈餘投入社區福利的推動，如此在社區產業與社區福利的相輔相成下，不但使得當地農民有穩定的經濟來源，更建立了一套特有的自主營運機制。

從上述龍眼林的經驗觀察中，可以發現龍眼林社區基本上屬於一個「聯合社區」，不同於以村里作為社區範圍的「單一社區」，而是包涵了中寮鄉的南北十個村落。學者賴兩陽（2004：74）曾就社區範圍的大小對福利社區化推動的影響進行研究指出，聯合社區的模式被視為推動福利社區化較為成功的模式，主要的著眼點在具有較為豐富的社區資源，包括福利機構、社團、學校、寺廟、教會等；這些資源建構起推動福利社區化的支持網絡，使社區民眾多元的福利需求，可以得到滿足。這點我們也可以從龍眼林社區中得到印證。龍眼林社區因其聯合社區的性質，福利協會在推動社區福利上可以結合較多的社區資源，並且拓展社區網絡，在資源網絡的連結上較一般社區更加開闊多元。

然而，以聯合社區的模式投入福利社區的營造，雖然解決了一般社區資源不足的窘境，不過相對的也產生一些困擾，在龍眼林福利社區營造的過程中，就有如下問題萌生：

#### （一）資源分配不均

九二一地震後，各界資源紛紛投入中寮鄉，為使社區與政府部門及社會團體間，有一個對口的單位，當時擔任龍安村村長的廖振益先生成立了「北中寮重建工作站」，負責資源的運籌以及北中寮七村的重建事務。而後，「社區學園」以及「福利協會」均以龍安村為所在，甚至後續串聯南北十村的「策略聯盟」亦是由福利協會負責規劃與主導；因此，資源分配不均的聲音開始在社區中出現，認為大部分的硬體建設以及計畫皆是以龍安村為主，而其他村落並沒有對等的建設。如此的聲音對於具有聯合社區性質的龍眼林社區來說，無疑是一大傷害。聯合社區所強調的就是各村落間的團結合作與資源整合，而當資源集中在特定社區，其他社區無法得到相對的資源，參與的程度就會逐漸減少，甚至退出聯合社區的範疇。因此如何公平分配資源，對於社區領導者而言，不但是是一項工作，更是一種藝術。

#### （二）聯繫協調不易

福利協會成立時即以整個中寮鄉為範圍，會員跨越中寮鄉南北十個村落，會員人數超過三百人。由於組織成立時規模即為龐雜，聯繫協調並不容易，必須比一般社區耗費更多的時間與資源。加上協會內多為在地人力，缺乏專業人才，又在短時間內申請政府眾多方案執行，精神壓力不可謂不大，福利協會理事長自身都承認組織內溝通協調之不易常使得工作之進行有事倍功半之疑慮。

#### （三）忽視專業人員的影響力

龍眼林社區災後由台中「果然文化工作室」及東海大學建築系團隊進駐協助，當時的龍安村長廖振益先生，也積極進行整合七村資源、促進共同發展的規劃；因此計畫執行初期，在外來專業團隊與地方組織密切的配合下，創造出許多可貴的重建經驗。尤其二〇〇〇年成立的「龍眼林社區學園」，更為當地的社造工作打下深厚的基礎。

果然文化工作室以其專業投入中寮鄉的社區營造，不論在方案執行、人才訓練、社區動員上均給予在地組織莫大的幫助。可惜的是，由於當時協會尚處於成立初期，在組織運作上卻必須同時承載社區營造與社會福利兩大系統的壓力，再加上人力資源不足，內部分工未獲得良好的協調下，雙方衝突終於浮上檯面，內部和諧與互信的機制逐漸瓦解。

由於社區學園的開辦，對協會的經濟造成沉重的負擔，並且無法於短時間內見到成效；相對的，社區照顧看似較為容易著手，不論募款或是宣導，都可立竿見影；因此理事長的態度轉而對社區照顧較為積極，對於果然工作室的社區營造計畫逐漸採取不反對但也不支持的態度，彼此間關係呈現膠著狀態，社福與社造體系壁壘分明；最終在組織內部衝突，意見無法溝通協調的情形下，果然工作室選擇離開龍眼林。

果然工作室撤離後，福利協會重新調整內部人事佈局，強調以在地人力作為工作團隊的主體。或許是因為新的工作團隊多由在地人士組成，專業程度上不如果然工作室，因此協會轉為以理事長為決策核心，負責各項計畫的統籌執行與安排；組織內部成員性質則多為一般行政職員，負責處理例行性事務，對於計畫執行與組織運作不會表示太多意見。這種一味強調以「在地人」為團隊主體，而輕忽外來專業團隊的協助，似乎也造成目前福利協會的發展受到限制。

#### （四）資源擁有者決定社區的需求

在社區營造的過程中，經費的取得除了整合社區內的既有資源外，政府部門的補助通常是最主要的經費來源。但綜觀現今政府單位對於社區相關政策的補助方式，不外乎要求社區組織撰寫計畫書，經由相關單位審核後核撥經費。然而計畫書的撰寫涉及專業，多由社區領導人或組織重要幹部執筆，其計畫方案亦多是出於社區領導人與組織幹部之理念，較少透過社區參與機制聆聽社區居民的需求。因此在聯合社區的模式下，社區的需求通常由資源擁有者決定，而非考量社區整體的需求。

就福利協會而言，理事長是為決策核心，負責各項計畫的統籌執行與安排，而計畫書的撰寫亦是與少數幹部討論後的產物，是否符合社區整體需求，似乎仍有待商榷。此外，協會決策由領導者一人主導，雖然理事長擁有豐沛的人脈以及相當之能力，但如此菁英主導的社區營造模式之永續性實為人所擔憂。一旦組織領導者更迭，對於組織發展將有重大影響，不僅涉及組織內部運作方式的改變，甚至許多資源網絡都必須重整，組織將有可能因此一蹶不振，亦有可能從此銷聲匿跡。這是如福利協會等一般社區組織所必須加以留意的。

從前述福利協會推動福利社區營造的經驗分析中，可以發現聯合社區模式在資源結合層面，比單一社區模式明顯佔有優勢，也是福利社區化推動過程的突破。不過，由於社區範圍較

大、組織較為龐雜，溝通協調顯得不易。此外，資源分配不均、忽視專業人員以及由資源擁有者決定社區發展方向，這些都是推動社區營造時所可能遭遇之困境與難題，龍眼林的經驗正可以提供在地型非營利組織從事社區營造之借鏡與參考。

觀察福利協會營造福利社區的努力過程中，我們也發現，其在社區營造的大方向上融入社區照顧的理念，積極朝福利社區化的方向邁進，以建立中寮鄉福利生活園區為願景的理念與作法誠屬創新，相當值得肯定。尤其以社區產業結合社區照顧的模式，更為社區永續發展提供了可能的紮根力量。雖然由於非營利組織的特性以及社區本身的性質，執行時或有所缺失，但其由在地人自發性籌組協會，從無知中一步步建立公共廚房、開始老人送餐、培訓社區人力、活化社區產業，整合政府與民間相關資源，充實社區福利服務體系、踏實營造福利社區的經營手法，誠值得吾人積極的學習。也期盼龍眼林的例子，能成為未來相關社區推行相關政策時的一面鏡子，讓所有居民都能得到來自社區最完善的照顧與保護，讓「生於斯土，長於斯土，終老於斯土」的理想落實在每一個社區。

## 五、結語

西元 1999 年的 921 大地震為台灣帶來了巨大傷痛，但隨之而來的重建作為同時也為台灣瀕臨解體的鄉村社區引進了更多的生機與轉機。地處偏遠鄉村社區的災後重建不但重塑了全新的公共景觀空間與面貌，也激發了自以為弱勢社區早已忽視遺忘的生命潛能與社會創新能量，在政府資源挹注與民間第三部門的專業輔導協助之下，一個個新故鄉營造的故事正在改寫台灣傳統社區命運奮鬥的歷史，創新台灣社區生命的新價值。

福利協會福利社區營造的故事啟示我們，惡劣的環境並不會奪走我們的生存意志，黯淡了我們的生命光彩。只要有心，只要有理想願景，只要有堅持，社區的生命便會自我尋找出路，創新生活的價值與模式。社區沒有一定要因循傳統舊有的作息與結構而生活，而是可以發展出更多元的組織型態、更有彈性的結構、更具有創造力的思維，結合具自發性、自主性、有意願、有動機的民眾和團體共同進行一種立基於歷史、關照生命、活化生產、延續生機的理念，形塑更有親和力的社區人倫關係，重建更具有公民人文氣息的活力關懷鄉土。

## 參考文獻

1. 何貞青 (2005)、〈在波折中生成養分：南投縣中寮鄉龍眼林社區〉、收錄於吳新珠等著、《地動的花蕊》、2005、頁 94-109、南投：新故鄉文教基金會。
2. 林勝義 (1998)、〈福利社區化的概念與策略〉、收錄於台灣師範大學社會教育系編印、《社會福利社區化文獻》、台北：台灣師範大學。
3. 施教裕 (1999a)、〈社會福利社區化的理念省思和問題探討 (上)〉、《社會福利月刊》、第 141 期、頁 16-39。
4. 施教裕 (1999b)、〈社會福利社區化的理念省思和問題探討 (下)〉、《社會福利月刊》、第 142 期、頁 18-24。
5. 徐 震 (1980)、《社區與社區發展》、台北：正中。
6. 陳其南 (1995)、《社區總體營造簡報資料》、台北：行政院文化建設委員會。
7. 馮 燕 (2000)、〈導論：非營利組織之定義、功能與發展〉、《非營利部門：組織與運作》、頁 1-42。
8. 萬育維 (1995)、〈福利社區化的意涵與策略〉、收錄於內政部編印「全國社區發展會議特刊」、頁 89-95、台北：內政部。
9. 廖俊松、翁仕帆 (2003)、〈社區營造與社區參與：重建區案例探討〉、發表於「中山大學『台灣的社區與組織』學術研討會」、論文集、頁 122-137。
10. 劉銓芝、黃衍明 (1996)、〈奈良造街運動與臺灣社區總體營造之比較〉、《空間》、第 82 期、頁 46-47。
11. 賴兩陽 (2002)、《社區工作與社會福利社區化》、台北：洪葉。
12. 賴兩陽 (2004)、〈社區發展協會推動福利社區化的策略分析〉、《社區發展季刊》、第 106 期、頁 68-78。
13. Milofsky, C.(1979). "Defining Nonprofit Organization and Community: A Review of Sociological Literature," PONPO Working Paper-6, New Haven: Yale University.