

澳門社區服務未來發展策略探討

姚瀛志*

一、前言

澳門的社區中心服務以社區為本，服務人口約為四萬多人。過往服務模式一方面以倡導性服務為主，如預防登革熱工作的推展、交通安全倡導活動，國民教育等。這些活動是透過各類多元性的形式達致其成效，包括：旅遊、園遊會、展覽、座談會等。中心的另一重要工作部份是以居民服務為本的活動，如各類小組培訓活動、功課輔導班、興趣班等。

近年澳門經濟發展迅速，不少舊區或空曠地方成為建築發展對象，而人口由2001年的435,235人¹升至去年2011年的552,500人²，人口在十年內增長達百分之二十五。根據房屋局的公共房屋發展策略諮詢文本資料顯示³，目前全澳有83.3%人口住在私人樓宇，住在經濟房屋有12.5%，即約為529,295人住在需要由業主自行管理及負責維修大廈的物業，而當中有40.9%為1990年以前建成（包括社會房屋）。大廈老化成為社區內的問題，亦同時引起居民不少的關注。包括維修規則、責任、管理方法等等，問題涉及不同層面及階級的居民。政府為居民提供社區服務已有相對長的時間，面對社會不斷變化，社區服務應該是時候依社會轉變，重新考量社區服務的路向。

二、社區中心服務的改變

社區服務是社區中心在地區直接接觸居民的社會工作手法，隨著近年社區服務在澳門的普及運用受到多類不同服務範疇的認同，例如

* 澳門理工學院社會工作課程講師。

1. 統計暨普查局：《二零零一年人口普查》，澳門統計暨普查局，2002年7月。

2. 統計暨普查局：《2011年人口普查初步結果》，澳門統計暨普查局，2011年。

3. 房屋局：《公共房屋發展策略(2011-2020)》，澳門房屋局，2012年，第12、13頁。

應用在長者服務、復康服務、家庭服務等。但涉及如居住樓宇問題提供專業協助就比較少。

社區服務是跟隨社區的發展，因此關顧社區的大廈老化問題是社區服務未來的關注點，但是面對著服務中心的服務對象廣泛，及不同樓宇所出現的問題，一般的社區中心服務難以負荷。而且現行的社區中心的地域安排區域界線欠清晰，如在花地瑪堂區有八間社區中心，兩間位於氹仔，兩間位於風順堂區，其餘聖安多尼堂區及大堂區各有一間。它們除了提供社區服務外，還為區內居民提供各類預防工作的推展、個案處理、小組及各類大型活動。而有關樓宇問題的介入工作，部份以志願組織為主。在2001年的人口數字分析，當年一間社區中心所服務人數以人口分佈情況分析，最少約二萬二千人便有一間社區中心，但最多約十三萬人才有一間社區中心，平均一間社區中心要為四萬三千多人服務。⁴根據2011年人口普查資料的人口數字計算，最多的一個社區中心服務人口為122,800人，最少為24,400人，平均一間社區中心所服務人口為46,800人（見表1）。社區中心數目有所增加但2001年的服務人口數量也提升，值得留意。

表1 澳門堂區的社區中心服務人口簡介⁵

堂區	堂區人口	社區中心數目	服務人口平均數	備註
聖安多尼堂	122,800	1	122,800	
望德堂	31,800	0	0	沒設立社區中心
風順堂	48,800	2	24,400	
大堂	46,800	1	46,800	
花地瑪堂	218,700	8	27,337.5	
氹仔	78,500	2	39,250	
路環	4,300	0	0	沒設立社區中心
水域	700	0	0	沒設立社區中心
總數	552,400	14	39,457	

4. 姚瀛志：“澳門社區工作的反思”，《廿一世紀社區工作新趨勢》，澳門街坊會聯合總會，2002年12月，第199頁。

5. 筆者參考統計暨普查局《2011年人口普查初步結果》自行整理。

根據社工局的資料顯示，澳門的社區中心發展至今共有14間，如表2。但自2007年成立的樂駿中心至今再沒有新的社區中心設立。中心的服務性質由2002年強調以直接主導式（direct approach）服務為主，發展至今的以強調改善居民生活質素為主（見表2）。針對居民的問題提供協助、加以關注、給予鼓勵、組織居民參與等，透過社區服務技巧推展改善居民生活質素。

表2 各中心服務性質⁶

中心名稱	服務性質	成立年份
青洲社區中心	宗旨是為該區居民服務，改善區內居民的生活質素。目標為加強鄰舍關係，提高居民對社區的歸屬感，發揮互助的精神，並鼓勵居民參與社區服務、關注區內問題及改善社區生活環境等。	1995
祐漢社區中心	中心以“改善社區居民生活質素，共創美好社區”為宗旨，為社區居民提供服務。	1994
望廈社區中心	以“改善社區居民生活質素，共創美好社區”為宗旨，與居民共同探討及研究問題成因，尋找社會資源，滿足居民所需。	1989
台山社區中心	宗旨是促進區內居民參與，協助解決社區問題，從而改善生活素質，加強對社區的歸屬感。	1997
街總氹仔社區中心	宗旨是鼓勵和推動氹仔居民參與社區活動，推行公民教育，接受個案求助和投訴處理。	1999
下環浸信社會服務中心	宗旨是以基督精神參與社會服務工作，服務澳門居民，幫助有需要者建立更美好的生活。	1992

6. 根據社工局2012年網上資料，筆者自行整理。

中心名稱	服務性質	成立年份
宣道堂社區服務中心	宗旨為宣揚教會對社區之關懷，並舉辦一些社區活動。	1994
工聯氹仔綜合服務中心	目的：1) 組織居民參與活動，釐訂社區需要，全力解決社區問題； 2) 發掘居民潛能，培養社區領袖並鼓勵居民參與社會服務工作； 3) 提升居民生活質素，促進其對社區的歸屬感，建立和諧社區。	2001
黑沙環社區服務中心	協助該區居民解決問題及促進睦鄰關係的和諧發展，為居民提供綜合性社區服務。	2001
繁榮促進會綜合服務中心	宗旨為促進澳門之經濟及社會發展、推行公民教育，為社會穩定及經濟繁榮而努力。維護各會員之合法權益。	1996
下環社區中心	宗旨為致力提供社區及家庭教育、心理諮詢與服務。促進家長與學校關注社區服務。	2003
工聯北區綜合服務中心	目的為關注區內居民就業及公民權益，致力協助居民解決各項需求，發展家庭及社區支援網絡，開展各項適切服務，提倡社會參與，改善居民生活質素。	2005
新口岸社區中心	宗旨是以民為本，為新口岸區居民提供多元化的服務，改善居民生活質素。	2005
樂駿中心	宗旨是1) 為有需要的居民解決個人心理障礙和舒緩壓力，促進家庭的共融，同時向居民推廣心理健康的普及性。2) 透過企業、政府和社會服務機構跨界別的合作，創造就業機會，解除社會人士對“弱勢社群”的標籤，以生命影響生命，改變彼此的價值觀，締造關懷和諧的社區。	2007

社區工作強調鼓勵居民參與，透過直接與居民的接觸，了解社區居民所關心及面對的問題，以引導方式向有關部門反映意見。⁷社區工作另一個特色是協助政府發揮其功能，透過了解居民需要及政府政策，發揮緩和劑作用、政策協調作用、及和平推動者作用，從而解決社會的分歧，以改善居民生活素質。⁸

可見現時的社區中心的工作手法與以往的以倡導性服務取向為主已截然不同，但服務工作仍要兼顧過往的工作模式。隨著社區居民對樓宇問題的重視，社區服務的關注應重新考慮服務方向及協助居民的策略，協助解決樓宇問題是現今社區問題的主導思維。

三、樓宇問題對社區的影響

樓齡老化會帶給居民不少困擾，根據“澳門日報”報導澳門順利樓在2012年3月發生火警，由於順利樓沒有天台，遇到火警時，住戶只能靠一條狹窄的樓梯向下逃生，而大廈公共空間狹窄，當相鄰單位打開門時，會阻礙鄰居逃生。順利樓為祐漢舊區七棟舊樓之一，樓齡逾四十多年，舊式的間隔，不足以逃生、空間不足等問題隱患逐一浮現，老化房屋的問題不容忽視。

有關房屋老化問題可衍生出各類爭議，嚴重者有如香港具五十年樓齡的馬頭圍道唐樓在2010年1月29日倒塌，造成4人死亡2人受傷。⁹該樓宇在未發生意外前即2009年11月18日香港屋宇署曾派員巡查該址，屋宇署報告顯示並沒有迫切的結構危險。¹⁰但是意外是難以估計，不及早預防會造成嚴重後果。

7. 參考姚瀛志：《社區組織理論與實務技巧》，台灣，揚智文化，2011年；及Batten, T.R.(1967) *The Non-Directive Approach in Group and Community Work*, London: Oxford University Press.

8. 姚瀛志：“平台共創、合作安居——社區鄰里共融服務”，《澳門社會福利發展：特點與趨勢》，澳門大學澳門研究中心，2006年，第303頁。

9. 資料來自：<http://zh.wikinews.org/wiki/>，2012年5月25日。

10. 屋宇署：《九龍土瓜灣馬頭圍道45號J（九龍內地段第8627號）2010年1月29日樓宇倒塌調查報告》，香港屋宇署，2010年，第1頁。

除了意外造成的社會問題外，還有是利益問題、商討過程所引發的權益問題等等，對相關人士均造成某程度的影響。樓宇重建往往帶來經濟效益，經濟效益利潤分配是業主與發展商的角力要點。當中包括業主期望獲得較高的利益，拒絕出售及遷出。2007年重慶楊家坪拆遷事件中，被中國媒體稱為“史上最牛釘子戶”的房子，該樓宇在1944年建成，開始啟動舊區改造（重建）該區時為2004年，而附近住宅與非住宅單位續遷出，而楊家一直為其權益拒絕遷出，直至2007年才被法院公告強制拆除。¹¹事件爭議將近三年，對發展商、所屬單位業權人、甚至當地市民、政府等造成不少困擾，同時引發各地媒體紛紛報導，成為國際社會問題的焦點。

另一受國際關注的舊區重建的例子為台北“文林苑”的都市更新（都市重建）事件，不論這事件的當事人是否以經濟考量不遷出，但從整個事件而言，出現多種爭論的議題，包括住戶參與問題、更新範圍的技巧操作問題、建築線問題、消防巷道狹窄問題、是否違憲問題、居民權益問題等。而王家六代在當地居住時間超過百年，房屋土地皆合法取得，在被承建商都市重建前才重新整修好房子，是在不知情下被承建商劃入都市更新範圍，直到被通知“權利變換”時才發現被樂揚建設劃入都市更新範圍。也因此，引發約二百名群眾擋在王家門口，高喊口號及唱歌表示抗議，支持王家拒絕拆除，警方需出動約三百名人員協助平息示威群眾。¹²

目前澳門的14間社區中心提供的服務大多深入民間，箇中包括不少是社會所需的預防及宣傳工作，從社工局2011年的資料所見，社區中心的服務其中一項是居民組織工作。以現今的樓宇老化情況，樓宇涉及的問題除了因物業價值提升導致業主及住客特別關注外，還有政府提供的維修保養資助計劃的要求、人口居民增加所造成的交通問題、環境問題、管理責任問題、大廈安全問題、違章建築等問題，這些問題往往不是單一問題，它可能涉及多個政府部門及專業知識，例如：環保局、房屋局、工務局、民政總署的工作，涉及不少法律問

11. 資料來自：<http://zh.wikipedia.org/zh-hk/>，2012年5月25日。

12. 資料來自：<http://zh.wikipedia.org/wiki/>，2012年5月25日。

題，部份問題可以以金錢處理，但是若樓宇問題導致人命傷亡，金錢賠償並不能解決心靈的困擾。

澳門地圖繪製暨地籍局的資料顯示，至2011年，澳門樓齡30年以上的商住及工業樓宇達3799幢。¹³而目前全澳的物業統計為17176幢（不包括工業樓宇），已達23年的住宅樓宇有3544幢，樓宇老化問題不容忽視（見表3）。

面對因房屋老化引起的社區問題，房屋局的主要職責以房屋管理的法規諮詢為主，而與居民建立關係，深入了解居民所涉及的房屋問題，組織居民，助人自助解決問題應以社區工作服務為主。

表3 澳門建成年份的物業統計分析¹⁴

地區	總計	2000年及之後	1990-1999年	1989年及以前	人口
全澳	17,176	8,396	5,236	3,544	552,500
澳門半島	12,862	5,734	3,625	3,503	468,900
氹仔	3,317	1,740	1,536	41	78,500
路環	997	922	75	不詳	4,300
水域	不適用	不適用	不適用	不適用	700
樓齡					
(以2012年計)		12	22-13	23年或以上	

無論是澳門的“順利樓”，內地的“楊家坪”，還是台北的“文林苑”，這些案例都反映了在都市發展過程中所出現的各種不同問題，這些問題若能及早和有系統地得到疏解，可讓問題的嚴重性降低，這亦正是社區服務的工作，深入民間，探討居民所需，為有需要的市民提供協助。社區工作理念是在社區問題未呈現時，提供協助、疏導、支援居民，從而促進社區和諧。

13. 資料來源：http://www.dscg.gov.mo/CHT/knowledge/geo_statistic.html，2012年5月29日。

14. 統計統暨普查局：《建築統計(2011)》，並由筆者自行整理。

四、建議

基於社區服務具協助解決社會問題特性，以特定區域居民為服務對象，持社工專業理念投入服務。澳門與其它大中華地區的發展大致相同，社區工作與居民關係存在各種互動。社區中心透過居民組織工作培育，發掘地區領袖，居民參與中心的關注組，以解決他們所關心的問題，兩者存在互利互助的關係。¹⁵因此，要制定社區服務未來發展策略，需以社區問題、區域變化、專業質素等方向作主要考慮。

（一）樓宇老化帶來的社區問題

1. 社會問題會隨著都市的發展有不同的變化，澳門居民亦會受到都市的轉變帶來各類的社會問題所影響，樓宇老化及管理問題在社區持續出現，它會為社區居民帶來不同程度的影響，而這類問題是可以預防及協調，因此政府宜事前制訂合適的政策減輕這類問題對社區造成的衝擊。樓宇老化的問題，不少觀念認為應由房屋局或土地公務局處理，但是，老化的樓宇對居民的影響不單只是住在或持有該樓宇的人士，亦包括附近居民，如屋宇外牆石屎脫落對居民及路人的影響，治安問題對附近居民的影響等。因此樓宇老化問題應被視為整體的社會問題，應以專業的方法在不同層面提供專業的社區服務。

2. 鄰舍衝突問題不單只在樓齡較老的地區出現，在一般多層的大廈亦經常出現，大廈協調工作亦應特別關注。妥善的樓宇管理可減輕鄰舍間的衝突及居民的困擾，但是大廈管理的工作錯綜複雜，需要有第三方以中立的角度及公信力平衡各方的衝突，將誤會或衝突減少。¹⁶

（二）區域變化方面

1. 澳門人口十年來增長達25%，花地瑪堂區人口最多，但因應近年公共房屋在氹仔區興建，顯示未來氹仔人口會增長，部份區域的人

15. 姚瀛志：“從社會資本角度探討社區中心與居民關注組之合作伙伴關係”，台灣，《社區發展季刊》126期，2009年，第350頁。

16. 姚瀛志：“平台共創、合作安居——社區鄰里共融服務”，《澳門社會福利發展：特點與趨勢》，澳門大學澳門研究中心，2006年，第303頁。

口會下降，政府應作人口流動評估，為受影響區域設立專業協助團隊，協助居民適應生活。新入住地區需要為居民提供協助外，舊區原有的居民更加需要協助，如原鄰居遷出，新人士搬入，形成新鄰舍組合，破壞原有居民間的鄰舍關係。在樓宇老化的區域更應設立專業服務隊，協助居民面對樓宇老化問題作適當的準備。

2. 社會發展易造成新舊交替現象，尤以在土地有限的澳門，不少區域會因應發展需要，不斷推動各類發展的配置安排，如關閘擴張至鴨涌河，令青洲區帶來新的地域發展機會，但亦為原有的社區帶來更多的流動人口，讓區內造成不少的機遇與壓力。所謂機遇亦可能成為災禍，只要作適當的介入，將問題引導致正向面，便會使區內的災禍成為機遇。因此，政府需因應人口的發展，作預早策劃準備。因應人口發展的變化，有系統地設立社區工作隊為未來人口發展做好社區建造工程的準備。

（三）專業服務

社區建造對政府而言是重大工程，社區工作能擔任重要的角色，但亦要有專業的架構及要求才能被社會大眾認同與接納，因此未來社區工作策略的發展應朝專業架構考慮。

1. 將現有社區中心的服務與鄰舍服務隊的工作明確界定：澳門目前已有的社區中心在地區上服務多年，中心服務已建立，其服務有基本需要，因此，政府應考慮將現行的社區中心服務性質與鄰舍服務隊性質分開，讓不同服務深入各階層。另外，政府宜在新的發展區設立綜合服務隊代替現有的社區中心，將社區中心工作納入綜合服務隊內。

2. 服務區域再劃分：過大的服務範圍對一個社區工作服務而言，未必是好的方案。前文曾提及澳門的社區工作服務範圍，欠缺一個明確的服務區域，以致部份社區中心服務人數超過十萬人，部份則只服務二至三萬人口區域。同時部份服務人口有重疊的現象，如花地瑪堂區。服務人口的多少，會直接影響到服務的質素，因此，服務區域再

劃分是有必要。¹⁷政府可依2011年的人口普查的分佈資料有規劃地建立二萬五千人至三萬人設立一個以居民組織為主的社區發展服務中心，協助居民解決民生問題。

3. 明確專業編制：以居住人口數目設立社工專業的鄰舍服務隊，基於鄰舍服務的工作方式與一般社區中心不同，它的工作以組織居民為主，與居民接觸時間大多是晚上及以家庭訪視方式進行，而與相關政府部門接觸則在一般上班時間為主，故需設訂一套符合兩者需要的專業人員編制。香港市區重建服務隊較大，人員編制為九人，反觀澳門的情況，鄰舍服務隊人手編制建議為五名社工專業員工¹⁸及二名支援員工（包括文員及庶務員）。

4. 有系統培育居民組織式的專業團隊：樓宇問題涉及法律責任問題、大廈管理問題、大廈維修問題、大廈違章建築問題等等，不同情況有不同的法律規範，因此，專業社工亦需要掌握政策內容的變化，應有系統設立培訓工作員。

5. 設立督導委員會：目的是為服務使用者提供最佳的服務¹⁹，香港不少社會服務設有督導主任制度，給前線工作員作客觀的指導工作。基於居民組織工作所涉及問題及利益較複雜，單一督導主任制度難以掌握其它服務情況，故建議設立督導委員會，可創造整合資源的作用，又能減輕前線工作員的壓力。²⁰

由於澳門地少人稠，服務與政治容易被混為一體，所以在考慮上述建議時，亦應將專業服務與政治分開，建立中立的專業服務。

17. 姚瀛志：“澳門社區工作的反思”，《廿一世紀社區工作新趨勢》，澳門街坊會聯合總會，2002年12月，第206頁。

18. 根據關注舊區住屋權益社工聯席2010年給香港立法會的社區參與規劃中心建議書表示，平均一位社工服務500戶，約2,000人。資料來源自香港立法局文件CB(1)2441/09-10（11）。

19. Allan Brown & Lain Bourne著，江盈誼等合譯：《社工督導》，台灣學富文化事業有限公司，2000年，第7頁。

20. Allan Brown & Lain Bourne著，江盈誼等合譯：《社工督導》，台灣學富文化事業有限公司，2000年，第165頁。

五、總結

樓宇老化是必然的，社區會因樓宇老化衍生各類問題。要讓這類社會問題減低，使社區持續發展，需要有適當的協助。

現今澳門樓宇老化問題已到達值得關注時刻，在社區服務方面應考慮設立新的服務方向及建立一套有系統的發展策略，使樓宇問題帶給居民的影響減至最低，讓社區有序地發展，使居民、社會及政府共融，減低因社會矛盾而耗損社會成本。

