

伍、評鑑綜合總論

一、縣市部分

李 聲 吼

屏東科技大學社會工作系

103 年衛生福利部辦理之社區發展評鑑工作已在 8 月中旬結束，在此次評鑑過程中，再次親眼目睹與見證臺灣民眾對社區的熱情與活力，尤其可貴的是，大多數社區是以爭取榮譽的心態，非常用心且積極的方式呈現自我的特色與成果。若是就評鑑的功能與目的而言，藉由評鑑已充分達成原先所設定之目標。

此次評鑑過程中，計有臺北市、新北市、宜蘭縣、花蓮縣、南投縣、臺中市、苗栗縣、新竹市、新竹縣、桃園縣、基隆市，金門縣、連江縣等共 13 個縣市參與。大多數的縣市政府與社區發展協會均以極度重視，且能展現社區工作成果的方式，來呈現社區工作的成果與內涵。再者，中央業務單位，從司長以降，包含副司長、專委、科長等長官皆親自與會，深入了解社區與行政單位之現況，令人佩服。綜觀此次評鑑過程，活動內容極為豐富，以下歸納所覺察之特色與問題及建議，臚列如後，以供各界參考。

壹、縣市政府社區經營特色

一、社區活動及培訓課程數位化及雲端化

部分縣市政府已經將社區活動及培訓課程上網公告。再者，有些縣府已建構社區數位學習網站，有助於參與授課學員或講師呈現個人授課內容，加速社區相關知識與技能之交流，有利於個別化及普遍性之學習。

課程數位化及雲端化的優點在於重複性與便利性，未來若是在內容與教材的涵蓋面，能更具備完整性與代表性，則可提供社區發展協會幹部或相關人才培訓之用。此種進步對未來的社區工作將會有極大的影響，尤其是在會務與財務等方面的課程，一則可節省人力與財

力，二則可以朝精簡化與標準化邁進，使社區工作可以更為容易執行與透明化。

二、社區組織分級培訓，專責社工員提供協助

許多縣市對於社區能夠分級後進行培訓，使社區研習課程能切合社區的程度與所需，有助於工作效益之提升。此外，許多縣市亦有專責社工員提供協助與服務，針對社區之問題與需要提供協助與輔導。再者，大部分的培訓課程皆有滿意度調查，且多數反映良好，有助於培訓目標之達成與後續之修訂。

再者，有些縣市(臺中市)在建立社區分級資料進行概況分析之後，能夠根據分級狀況訂定不同之輔導策略，使社區能夠適性發展，此種模式亦可供其他縣市參考。

三、部分縣市政府建構完成「社區發展協會財務管理系統」

南投縣政府已建構完成一套「社區發展協會財務管理系統」，全縣社區皆納入系統運作，財務透明化之目標已逐漸達成。財務管理與會務管理一向被稱為社區組織發展的「基本功」，因此，財務管理的標準化模式若能有效建立，將有助於社區管理工作的效率化與公開化，使外界對於社區發展協會運作情況能夠一目了然。

四、建置社區發展工作跨部門平臺，加強各單位橫向聯繫

多數縣市政府已建置社區營造跨部門平臺，加強各單位間的橫向聯繫，有助於社區服務之執行。且能整合各部門與單位之資源與人力提升社區發展工作之整體效益。例如，宜蘭縣、南投縣、臺北市等皆已行之有年，減少資源重複或過度集中的現象。展望未來，期望能在已有的架構下，朝向效率化與相互採計與認可之方向邁進。

貳、社區遭遇困難與建議

一、卓越社區參與評鑑之指標及重點項目應明確陳述

參與卓越組評鑑之指標及重點項目應朝向明確陳述修訂，以便提醒社區儘早準備與規劃。尤其以「永續」及「陪伴」兩大面向最重要。

再者，縣市政府可協助社區組織規劃小型社福旗艦計畫，使績優社區能發揮陪伴及領航之功能。

二、都市型社區缺乏活動空間

部分社區缺乏活動空間，尤其以都市型社區較為嚴重，例如，臺北市等，有些像花蓮市的商業區，當地的社區發展協會亦面臨無活動場所可用之窘境。解決之道希望縣市政府能夠協助處理，尋找閒置之派出所、學校等場所，以供社區使用。

三、社區培力外聘專家計畫，應朝向在地化目標發展

許多縣市的社區培力訓練計畫，皆外聘專業團隊加入，此項措施對社區發展工作具有正面的效應。然而，考量長久之計，為使社區組織能夠逐步茁壯與成長，對於社區培力工作之推展，縣市政府仍應朝向在地化、自主化之目標發展，使社區組織能夠自我發展與成長。例如，臺中市政府在 100 年成立「社區發展育成中心」，由在地學者與社工投入服務行列，將社區組織區分為：海線都會區與山線與屯區進行社區培力。先期工作為進行社區資源與需求調查，之後進行培力與輔導，使社區能獲得適時的協助與支持。

四、思考建構開發「社區發展協會會務管理系統」

建議中央或縣市政府，能夠參考南投縣政府所完成之「社區發展協會財務管理系統」之概念，開發一套「社區發展協會會務管理系統」，使全縣社區皆納入系統運作，使會務管理能夠普遍化、透明化。再者，藉由會務與財務的系統化工作模式之建立，可使社區組織在基本功的摸索階段能減少，能將時間與資源投入於服務及業務工作之推展。

會務與財務管理是一個健全的社區發展協會或社區組織所必須具備的兩大基本功能。因此，倘若此兩項工作皆有適當的軟體或系統可供使用，將可大大減少社區幹部在人力與時間的投入，使社區能將力氣與能量，多數用於居民服務與方案規劃與執行之上，增進社區工

作的效益。

五、重視與強化對偏遠社區的協助與鼓勵

偏遠與離島社區，在人力資源上，先天即面臨相對的不足。也因為人力資源的不足，延伸造成其他資源的匱乏。因此，對於相對弱勢的偏遠與離島社區發展協會或人民團體，應該多給予鼓勵與肯定。使其也能有提升與學習之機會。在方法上，初期階段可聘用外部專業團隊指導，中長期目標宜導向在地化與自主化發展，使社區組織能夠永續發展。

參、結語

近年，少部分縣市對於社區評鑑要花費龐大的人力與精力，乃建議應改採替代方式或停止辦理。針對上述議題，個人的想法是，評鑑的確要花費許多人力與物力來進行準備，而評鑑是否該辦理，或是有關其效益之議題，應該從目標與實施成效來探討之。基本上，評鑑有兩個主要功能：成效確認與自我提升。所謂成效確認是指，社區組織與縣市政府的整體表現，也就是績效；自我提升是指藉由評鑑鼓勵社區能夠不斷進步或永續發展。上述兩個目標經由評鑑執行後，在成效上，可以從社區發展協會的執行運作，與社區積極參與的程度上獲得驗證。總體而言，以此次評鑑過程與整體效益而言，經由評鑑之後上述二項主要功能皆能達成前述目標。

另一點可以思考的是，社區發展工作評鑑指標是否該修正之議題。二次大戰後中央政府搬遷來臺之後，當時的大環境是屬於戰後動盪不安，局勢不穩定，百廢待舉之階段。因此，社區發展工作的範圍是屬於整體性、全面性的工作目標，藉由民間的力量來提升社區周遭生活環境。民國八十年代解嚴之後，社區工作進入另一階段，人民團體具備實質的能力以參與及提升社區的生活與發展工作。

就當前現況而論，衛生福利部的社區評鑑之內涵與指標是否應隨著外在環境之改變而調整，是一個可以思考與研議的議題。個人感覺社區評鑑可以逐步導向以福利服務與照顧為主的指標進行階段性調整。初期可思考

以 3 至 5 年為一期程，逐步調整評鑑指標。並以福利為終期目標來進行規劃與調整。當然，初期應以評鑑目標的內涵與其適用性進行規劃與研議，以期目標與政府政策方向一致。

綜合而言，社區評鑑工作對縣市與地方應該具有促進在地居民福利與服務，及提升民主素養的正面效應；中央及縣市政府若能以制度化方式定期修訂指標，使評鑑目標與社會改變與民眾需求之方向努力，相信對政府及民眾而言，都是一項正面、永續的提升與進步。

二、社區發展協會部分

李易駿

做對的事：掌握社區發展工作的黃金組合

壹、前言

對於推動及執行社區發展的社區組織領袖而言，如果可以掌握社區發展的核心意義，相信一定可以「做對的事」，進而在推展上可以有事半功倍的效果。如果要用一句話來表達社區發展的主要內容與方法，相信多數對社區發展有些許認識的人們會同意：社區發展的主要內容在於社區理事長與總幹事等社區幹部，可以將社區居民組織成為志工，進而進行有利於社區的公共服務或公共活動。從這個角度來看，組織志工、形成社區幹部工作團隊是社區發展的核心工作。

過去，臺灣的社區發展工作從基層建設出發，1970 年代種下社區與里鄰重疊而相互抗衡的結構性限制，又 1980 年代為期得以組織志工，而從社區班團隊切入，期待透過扶持社區班團隊，可以凝聚社區居民間的意識，及將居民組織起來，進一步進行前一階段社區發展之基礎建設的維護。而此一藉由扶持社區班團隊的策略，雖或未必不可行，但在後續效果上，造成地方領袖推動社區發展工作上，有 3 個不易修正的錯誤觀念，即(一)社區幹部在地方政府人員的請託下，而推動社區發展工作；(二)進而形成社區發展協會依賴政府經費補助；(三)誤以為辦理班團或節慶活動即為社區發展的主要任務。

當然，隨著社會變遷，政府也有新的社區發展政策。即自 1991 年社區發展協會已改變為人民團體性質，加上福利社區化政策的推行、甚至 2005 年、2008 年以後的健康六星計畫、農村再生計畫，對社區發展的內容及作法已有明顯的變化。在這些改變中，能理解掌握政府政策精神的行政人員與社區組織幹部，則可以不同的思維邏輯推動，形成合宜的社區發展工作模式，而有具體的效果。

貳、前瞻發展與故步停留的社區發展

在歷史的承轉中，雖然新的社區發展政策已推行多年，但不可否認的，過去歷史的遺留仍發生其作用。當然，這些過去仍作用於基層行政人員的過時政策觀念，也在社區幹部間流傳及發生作用，而影響社區發展的實際效果。但是，另一方面，隨著社會變遷、政府政策改變，新的社區發展工作模式已成形，而可以歸納出二種社區發展工作型態。特別從今（103）年接受評鑑的各社區，就各社區在推展社區發展工作所呈現的風貌，亦呼應此二類型。

一、「由下而上的自主性人民團體」VS.「特殊運動團體」

在社區理事會改變為人民團體之社區發展協會之後，國家對民間團體的經費關係，也成轉變為「計畫/補助/核銷/評鑑」的公私關係模式，並已為整個國家社會社團所習慣。能掌握理解這個社會關係的團體，則致力於理解相關規定，透過參與訓練熟悉相關行政規章，而能讓社區發展協會運作發揮。

相對地，部分停留於過去特殊運動團體的社區組織，一方面承襲於議員配合款或各項回饋金的行政模式，並停留於對核銷、評鑑等工作之抱怨。

二、「志同道合的志工團隊」VS.「承受政府機關命令的權威性組合」

在人民團體性質的社區發展協會中，組織志同道合的居民，再透過分工合作、以志願服務方式進行是組織運作的核心機制。進而在組織內部，透過不斷的會議共識、修正是必要的。同時，人們乃因志願投入而從中實現自己關心的理想；而對外，將組織所形成的共識，轉化為方案計畫及爭取支持，也是各團體所樂於從事的工作。進而發揮組織的主體性、主動性、理想性，人員並在其中享受樂趣。當然，這些能掌握人民團體性質的發展協會，也會進一步擴大志同道合志工的能力，把握各種訓練及提昇志工能力的機會，參加各部門所辦理的訓練。甚至有些社區的年度受訓人次已能達三百人次。

相對地，部分停留於過去特殊運動團體的社區組織幹部，雖然或可能

獲得行政人員的關注，也溫順又被動地配合地方政府行政人員的指導，但卻未必能在社區居民中獲得共鳴，並無法進一步及想法推展到居民中。整個工作推行則呈現出一種資訊封閉、不參加訓練、自我感覺良好，但又處於不情願情緒，及不易聚集居民及資源的困境中。

三、「致力自主主題成為經費掌握者」VS.「受限於定額經費」

對那些認識到公私關係已轉變為「計畫/補助/核銷/評鑑」的發展協會與居民而言，在基於對社區環境及居民需求的在地認識中，能向各政府單位提出務實可行的計畫並獲得補助。運用政府所補助的部分經費下，並組織社區志工來執行這些包括社會福利領域的社區關懷據點、兒童課後照顧、社區刊物等計畫，或社區景觀方面的髒亂點改造、空間綠美化，甚至是社區產業或農村再生計畫。即對於所謂具有自主性、團隊且有規劃及執行能力的社區發展協會而言，其所可以爭取到的資源，已遠遠超過所謂的議員配合款或村里長辦公費的水準，經費與業務規模已達到中型社會團體的規模。進而，過去或曾出現村里長或阻礙社區組織的情況已不多見。村里長已明白必要結合社區組織，乃得以有申請方案計畫的資格，甚至已出現村里長因與社區發展協會理念不同，而必須另外組設人民團體，而得以具有社團法人資格提出方案申請經費的情況。當然，這些得以申請多個計畫方案的社區發展協會，也都能順利符合政府各不同部會的規章，完成核銷及同時面對多個評鑑。

相對地，部分停留於過去特殊運動團體的社區組織，所可以運用的經費仍限於議員配合款或各項回饋金的額度。又其主題亦自我設限在團康活動領域，而無法有效地激發居民的主動性，整個工作推展則陷於抱怨、被勉強的困境之中。

四、「掌握環境」VS.「活在過去」

當然，整個社區發展環境的改變，並不是近日突然發生的，而已逾二十年的時間了。當然，就社區組織層次來看，是否能掌握人民團體意義的社區組織，在分布上存在著空間的群聚現象(如苗栗縣 vs. 新竹縣；臺中市

vs. 基隆市)，吾人並不知這些差異性的分佈是否與地方政府（縣市政府、鄉鎮市公所）人員及政策有關；不過，就一般邏輯性的推測，多會關心地方政府（縣市政府、鄉鎮市公所）在這其中的作用及效果。即，人們多會關心於：或者能理解及掌握政策環境的社區，是否乃是地方政府（縣市政府、鄉鎮市公所）積極引導的效果。相對地，那些尚未能體認及掌握政策環境的社區，其地方政府（縣市政府、鄉鎮市公所）所投入的努力又是什麼呢？

參、社區發展工作的黃金三角組合

作為人民團體、志願服務組織性質的社區發展工作，基本上是在一種公私協力下，結合專業指導而激發居民形成志願服務團隊及自我治理的活動。就社區發展的策略來看，地方政府的政策指引及資源協助、專業人力的指導與引導、地方領袖團隊的投入治理及志工團隊的服務，三者缺一不可。

在這黃金三角組合中，過去（特別在 2005 年以前）一直因社區工作專業低度發展，及少有地方政府願意聘用（或委託）專業社區工作者進行社區輔導工作，而出現地方政府所推動的社區發展工作，過度偏向於行政方案及成果導向；進而，社區領袖所推行的社區發展工作內涵，受到政府政策的單方面影響而出現行政化的情況，而在組織治理及志工團隊組織動員上，乃藉由盲目摸索而進行。

而這個專業引導、政府資源挹注及地方領袖治理的黃金三角組合，反映在不同縣市或地區，也出現不同的型態組合。就個人的觀察，過去（特別在 2005 年以前），在社區領袖方面，常是在鄉村的社區中，常見到的是社區地方領袖有熱忱，但能力及技術（如文書能力）較欠缺；相對地，都會地區的社區倒是文書能力較高，但居民動員能力或社區領袖的熱忱，則或略遜一籌。而在縣市政府的政策方法上，則出現都會區的市政府多能掌握政策主軸及投入資源在社區中。相對地，鄉村農業縣在行政資源及人力上，則相對較缺乏。

然而，透過今（103）年及去（102）年評鑑機會所進行的片斷觀察，則大大修正人們過去的一般印象。雖然說，藉由評鑑機會所走訪的各社區，乃是各縣市的菁英代表，不能代表普遍的社區實況，各縣市各社區的普遍實況及全貌或待進一步的探討，而就這些概略的觀察所得到的初步總體印象，則發現南部組各社區的文書行政能力，有明顯增強的情況，即都會地區各社區的行政文書能力已不具優勢。

而僅就今（103）年北部組的社區來看，可以發現幾個特性：

1. 離島社區活力及行政能力有明顯的進步，此或顯示只要社區組織幹部用心，社區發展的政策理念已能精確傳遞到各社區，而無有空間落差。
2. 社區組織已能視社區需要，依不同方案主題向不同政府機關申請不同的方案補助。社區組織已能從社區需要出發，有主體性的進行符合社區需求的總體規劃，而進行治理。
3. 社區組織已能習慣政府補助結合訓練的情況。此或係因推動農村再生計畫的效果，社區組織已漸能接受必須派幹部參加培訓，以及執行計畫與幹部能力成長相結合。

而在縣市政府部分，亦可以發現有其特性。

1. 以會務健全作為申請政府補助為前提要件：過去，對社區發展協會的會務組織輔導，一直是地方政府工作上的難處之一。近年，開始有部分縣市以會務健全（年度會員大會、會員審議預決算）作為申請政府補助的前提要件。而在今年的評鑑走訪中，看到諸多縣市政府能落實此一要求，實是一大進步。
2. 縣市政府能聘用及委託專業人員進行社區輔導工作：正如文前所提到的，過去在社區發展工作黃金三角中，一直欠缺專業引導的部分，在本年度參與評鑑的縣市政府中，桃園縣及臺中市除聘用社工員（師）進行社區輔導外，更藉由方案委託的方式，委託民間團體以專業方式進行社區輔導，並在今年可見過去二年的總體成效與社區

的進步。

此外，亦有一些令人意外的情況。

1. 部分參與評鑑的社區發展協會甚至仍有未辦理開設關懷據點。雖然，全國已有 1700 餘個社區照顧關懷點，且約有 1000 個社區發展協會設有關懷據點，據點似已成為社區發展協會的重要功能及永續服務項目之一，又福利社區化為評鑑的指定業務項目之一，但本年度參與評鑑的社區仍出現有數社區係未辦理關懷據點的情況，實令人意外。
2. 部分社區因可獲得公共設施回饋金，其社區組織所可以使用的資源經費高達 500 萬餘元，明顯達到社福機構的水準，但仍未見明顯的福利服務。

肆、結語與展望

社區發展工作是一種在公私協力架構中，由地方政府的政策指引及資源協助，專業人力的指導與引導，地方領袖團隊的投入治理及志工團隊的服務，由三者共同協力推展的政策與活動。

就目前多數發展協會的情況來看，協會幹部已能認清當前的政策環境，並掌握政策及行政規則，而在政策及行政規則架構下，推展符合社區需求的方案計畫。透過組織社區志工，由社區幹部團隊及社區志工群們逐步推展社區的願景。這種可以落實到社區居民自主、及以志願服務性質為中心的運作，已然是當前社區發展的主流模式，亦顯示政策的效果。

當然，過去的歷史遺留可能對少部分的社區幹部形成觀念上的障礙，面對那些需要協助的社區，部分政府已能在經費補助之外，透過委外方案，由專業者協助政府進行對社區組織之輔導，並提供社區幹部習訓練的機會，則可以看到有利社區組織的良善環境。雖然，這些需要協助的社區組織或只是少數，但其所需要的是觀念的改變，所需要的協助可能是相對較多，也是較費時日的。期待地方政府可以在正確的觀念架構下，提供合宜適當的協助。

另一方面，正如社區幹部對社區發展觀念及政策環境的掌握情況，在分佈上存在著空間的群聚現象，而或引發人們對地方政府政策輔導努力的關心；特別是，都會地區社區既未必仍具行政文書能力之優勢，亦不見社區居民積極參與社區組織之投入與凝聚，此或對相關人員是一種提醒。吾人或宜思考，都會地區的社區組織幹部，在工作推動上需要那些協助？或者，這些幹部是否已能掌握社區工作的核心觀念、政策及行政環境的內涵，或單純是都會社區之社區條件限制所致。

綜合而言，看到臺灣社區發展組織已漸能掌握全球、國家的環境，以及政策及行政架構，並在這些環境中發展各社區組織的特性，逐步朝向社區願景發展，是件可喜的美事。