

伍、評鑑綜合總論

一、縣市部分

在傳承中開創新象

李易駿 副教授

靜宜大學社會工作與兒童少年福利學系

一、前言

102年社區發展工作評鑑仍依例常方式順利完成，雖然評鑑的進行方式仍延續既有的作法並沒有大幅的變革，但各縣市所現的工作成果卻大有新象。特別是在社區發展工作評鑑期間，適逢中央政府組織改造，社政業務劃歸到新成立的衛生福利部，這次的社區發展工作評鑑有其歷史性的意義。筆者長期關心於台灣的社區發展工作，今年亦忝為評鑑委員之一，更樂於將各縣市政府的社區發展工作推展成果，放到歷史發展的背景中，來共享其新氣象。

二、社區發展工作評鑑的傳承

台灣的社區發展工作評鑑一直是作為推動社區發展工作方法之一，藉由評鑑（考核）檢視社區發展的工作成果。然而，社區發展工作在台灣的施行實況，隨著施政重心的不同，縣市政府推行的實況、社區組織的法定定位也不同，評鑑（考核）的方式與內容更不相同。

（一）社區發展工作的歷史演變

社區發展工作自民國 58 年推行以來，可分為各個不同的階段，各有不同的施政重心，在臺灣省政府社區發展工作八年計畫（後改為十年計畫）階段，雖以基礎工程、生產福利、精神倫理三大建設稱之，但一般認為實乃偏重於基礎工程建設；而自民國 70 年開始的二個後續五年計畫，乃以維護既有的工作成果，以及藉由社區班隊凝聚社區意識以組成社區志工進行社區工作成果之維護，並配合小康計畫推動社區型福利服務。民國 80 年以前，社區發展工作乃以鄉鎮公所為主要推動主體，而由居民組成社區理事會之運動性組織而配合政府的指示。然而到了 80 年，在解除戒嚴的基本法制架構改變下，社區性居民組織改變為人民團體性質的社區發展協會，政府與社區居民組織的法律關係亦有所改變。

（二）社區發展評鑑的歷史演變

配合社區發展工作之推行，似評鑑的相關活動被設計到工作推展中。在民國 57 年的「社區發展工作綱要」中雖沒有評鑑的名稱，但列有「各個都市社區之間與各個鄉村社區之間，應由其上級社區發展委員會舉行工作競賽」，即最早的構想是一種競賽。但在「八年計畫」亦明列了「以競賽方式舉行，公正考核，優予獎勵，以鼓舞民眾情緒」。所謂的評鑑、考核乃始自於此。甚至，當時並訂有「台灣省社區發展八年計畫競賽要點」，唯查其要點內容，使用的是考核等文字，更有詳細的考核項目、配分值及獎懲規定。到了十年計畫的競賽要點中，在縣部分更包括了 110 項的考核項目及 1 萬 5,000 總分的配分（省轄市為 87 分項）。不過，在 1980 年以前的考核，基本上，省府的考核是針對縣市進行考核，縣市對鄉鎮、鄉鎮對社區之考核。省府對社區的考核乃是在對

縣市之考核中抽查，分數是算在縣市之內的。也因而易出現，行政人員比社區人士積極在意社區發展成果的情況。另外，這個考核是跨廳處的，由省府委員率跨廳處之代表進行考核。又考核的結果，乃透過行政獎懲作為獎懲。

到了民國 70 年的「後續五年計畫」時期，對社區組織及社區發展工作的考評，雖略有簡化，仍維持考評的方式以及有具體詳細的考評表與配分，分為 4 大類計 20 項目，仍維持由省府委員率相關廳處人員組成考核小組。不過，考評的對象開始直接以社區為對象進行考評，並藉由對社區考評的成績作為縣市的成績。此時開始提供予甲等社區獎金。

到了民國 80 年，雖然社區發展組織性質變更為人民團體，台灣省政府於民國 85 年另頒評鑑要點，此時不再由省府層級組織評鑑小組，而由社會處邀請學者組織評鑑小組辦理評鑑，同時社區不再有抽選的情況，由受評縣市依社區數分級遴報 2-4 社區受評，同樣地，對受評為績優的社區頒予獎金。後來，省府精簡化後，社區評鑑改由內政部社會司（中部辦公室）主辦。仍採由縣市依社區數分級遴報 2-4 社區受評，評鑑項目簡化為 5 大項目，其中 2 項業務且可自選，又評鑑委員中增加實務專家，受訪社區中增加卓越組社區。同時，對於績優社區頒予獎金。

綜合以上，可以發現社區發展工作評鑑的歷史特性：1.目前的社區評鑑制度是歷史的產物，是從過去對縣市政府社區發展工作考核所演變而來的。2.社區發展工作評鑑（考核）是一種上級對下級的行政檢查，評鑑的重心宜聚焦於「推展」社區發展「工作」，而非「社區」，即行政機關在推展業務上的努力是評鑑核心的重點。也因為對縣市政府的評鑑是業務考核的性質，而與社會福利績效考核間有相互的關連性。

三、102 年南部組縣市政府推展社區發展概況

今（102）年的社區發展評鑑縣市為南部地區的 9 縣市政府（含 2 直轄市），筆者就各縣市的呈報的書面資料及參與的實地訪視來看，可以歸納出十個主要的特性如次：

1.在縣市施政願景中推動社區工作與進行跨單位整合

在過去（民國 60 年代-70 年代），社區發展是跨部門的基層施政，但隨著政府業務的專業化分工，各部門在社區層次的施政乃轉變為分別規劃政策、投入資源到基層。基層社區乃必須自行整合政府各部門的資源。但是，由社區組織自行整合政府各部門的資源，仍有出現衝突、不連貫的情況。

但是，近年來，隨著民選縣市首長的施政績效較被重視，首長常有具體的施政藍圖，而各部門的方案計畫若能在整體的施政架構下分工合作，並行跨單位的整合，則鄉鎮公所亦常會被整合到縣（市）政施政中，社區發展的綜效常會相當明顯。如彰化縣、嘉義縣、台南市均有由縣長（或副縣長）召集主持的跨局處推動組織；屏東縣亦有由社會處處長主持的社區福利工作小組。在首長施政願景的指導、各單位資源整合下，社區組織不但可以獲得較周全的行政協助，在業務發展上也較有依循的方向。而高雄市更針對社區發展政策訂「白皮書」進一步擬訂短、中、長期的政策目標及施政策略。

2.結合公所人力協力推動社區發展

人力是縣市政府推動業務的核心資源。歷年評鑑中常可見委員們對縣市政府提出人力不足或承辦人員更迭快速的提醒。而人員更迭頻繁

常是人力不足、工作團隊未建立的結果。當然，要對政府部門的合理人力規模進行適切的評估是非常困難工作，因合理的人力規模必須參酌縣市政府的總員額數、人口數、內部業務分工、業務執行方式而決定。然而，如單就表面投入的人力員額（不含主管人員）來看，如台南市政府（社會局）編派 6 名人力、高雄市編派 6 名、彰化縣編派 5 名、屏東縣編派 6 名。這些縣市顯然投入相當之人力於社區發展。此外，各縣市政府另編派相當的人力在福利社區化（及社區性福利）的工作（參文後）。

公所人員是直接面對及對社區發展協會進行輔導的人力。但是政府的人力編派上，公所人員未必然是社會行政職系的專長，又公所人員投入社區業務的程度亦受到其主管人員態度的影響。在這些因素下，吾人可以發現縣市政府在社區發展工作上，會對公所承辦人員的培訓當作是社區發展工作的一環，而透過研習、調訓、觀摩等方式，提供區公所人員對社區發展工作的正確觀念，及提供技術及知能的培訓。

3. 會務監督及輔導是基本工作

各縣市均指派專人對社區發展協會進行管理及輔導，並對各社區發展協會的會務情況以專檔管理。各縣市政府並印製有工作手冊、會務工作範本（含電子版）提供予各社區發展協會幹部可以順利運作會務。另外，各縣市在會務輔導及管理上亦可見進步的作法，包括高雄市、台南市、屏東縣、臺東縣有進行資訊化的即時登載動態管理。

另外，過去，社區理事會係屬政府扶持的、以地方建設為任務的社會運動團體，而有獨占性、政治性及被保護的性質。雖然，民國 80 年以後，社區發展協會已為人民團體，但所遺留下的獨占性及被保護的性質仍被期待，再加上具有政治性的情況，縣市政府對於會務運作不佳的

社區發展協會總是百般忍耐，極少出現限期改善或解散等案例。而在 102 年的評鑑資料中，可以看到台南市、高雄市及屏東縣政府，有對會務未能正常運作之社區發展協會進行限期改善或解散等行政指導。主管機關對社區發展協會的監督管理可以脫離政治干擾及擺脫歷史的束縛。

亦即，各縣市政府對社區發展協會的會務行政已能同時兼有輔導、管理、監督等功能，並能積極發展。

4. 透過評鑑以檢視社區發展工作成果及進行觀摩

評鑑是各縣市作為激發社區組織統整工作成效的重要方法之一，並能透過評鑑以檢視工作的成果。在 100（或 101）年中，各縣市政府，包括彰化縣、雲林縣、嘉義縣、嘉義市、台南市、高雄市、屏東縣、臺東縣、澎湖縣等 9 縣市均訂有縣級的評鑑辦法及辦理縣級的社區發展工作評鑑，並透過縣級的評鑑進行縣級或鄉鎮級的成果觀摩，藉以引導轄內各社區發展協會有適當的工作方向。即各縣市已能掌握及善用評鑑作為行政指導的工具。而臺東縣更有針對補助案件進行實地抽查訪視的作法。

5. 訂定清楚的輔導策略及採用分級輔導的作法

除了例常會務管理外，對社區發展協會能力提昇的輔導至為重要。各縣市政府雖也都能依衛生福利部的規章辦理相關輔導工作。不過，也可以發現部分縣市的輔導策略及架構較為明顯。如嘉義縣政府在社區發展輔導上，訂有強化公所功能、健全社區之發展、紮根陪伴、專業團隊輔導、資源統整、永續經營六大輔導策略。又如台南市政府的社區發展

輔導，則透過建立願景與指引策略、全面打造社區組織作為社會福利服務通路、以區公所及家庭福利中心作為福利社區化的中介、種子教師培訓、建立溝通管道確保資訊傳達無障礙等輔導策略；高雄市政府亦針對社區培力事項擬訂全方的輔導策略。

人力訓練、陪伴、補助當然是各縣市政府輔導社區的基本工具（參見文後），而在運用這些工具的同時，也已有縣市政府採用分級的概念，而對社區發展協會進行更適切的輔導。如雲林縣政府將社區分為積極型、潛力型、消極型及停滯型；嘉義縣政府則有起步型、進階型的分類；台南市政府則更分以分階、分科、分區的方式進行。縣市政府採行分級（類）的方式進行社區輔導，顯示縣市政府在社區發展政策上有其總體性的架構，也對各社區發展協會有深入的認識，以及社區發展協會與縣市政府間有一定的信賴關係，而可以朝向共同的目標努力。

6.大量提供社區幹部、志工等人力培育訓練機會

社區發展工作歷經多年的推動，各級政府已深知扶助社區發展協會／社區組織幹部能力是核心的工作，而人力培訓、教育訓練更是核心工作，特別是在各社區在執行「農村再生計畫」中，已漸能接受參加訓練、組成志工團隊是推動社區發展、申請補助的門檻之一。在這些努力及背景下，人才及志工訓練已是各縣市政府推動社區發展工作的基本方法，而各縣市的主要差異則在於訓練的內容與規模，特別是各縣市的社區數眾多，有時即使縣市政府努力辦理了不少的培力訓練，但在參照社區數時，每個社區中的參訓人數常是微不足道，更無法形成工作團隊，而在人員更迭下，政策規定或訓練的效果幾無法保留在社區中。

相對地，有些縣市政府能體會社區數量龐大的情況，而以提供非常大量的訓練機會。以台南市針對轄內的作法來看，台南市的社區及人才訓練是分級、分科的（並配合轄區採分區）方式辦理，100年（台南市計有社區數670個）辦理會務訓練720人次（初階304人次、中階398人次、高階18人次）、觀摩訓練420人次、志工訓練3,438人次。又嘉義縣在社區發展方面所辦理的觀摩研習人次，約在4,300人次之數；彰化縣所辦理的也達4,500人次。縣市政府針對社區幹部及志工提供相當龐大數量的研習訓練機會已成為施政常態。

7.以例常補助為本，透過創新專案補助進行政策引導

各縣市對社區發展協會的補助概可分為經常性活動補助及專案補助二部分。基本上各縣市均有經常性補助，以協助社區發展協會維護既有的工作成果及班隊。事實上，對班團隊的補助，乃開始於民國70年開始的二期五年計畫，一方面在透過班團隊作為組織及維持居民組織的手段，以及透過班團隊所倡導的正當休閒娛樂，而達到移風易俗的效果，即社區發展工作中對班團隊的補助有其時空背景因素，或說是一種間接的組織居民的想法。然而，經過對班團隊的長期補助後，一方面並未能適當達到組織居民的效果，而移風易俗的時代任務也告一段落。吾人可以發現社會福利補助作業要點中，對社區班隊的補助乃在促進社區意識凝聚的分項中，即政策的本意相當清楚。然而，過去，部分縣市政府或囿於社區居民的期待或地方政治力量的作用，對班團隊的補助並不能掌握社區意識凝聚的本意，而流於玩樂活動。但多數縣市能致力於社區能力提昇或社區環境改造的專案補助（參見後段）。

隨著台灣地區各部會的社區計畫日益多元豐富，各縣市補助社區之經驗漸豐，各社區發展協會也習慣於在政策計畫策略下提案而申請補助。縣市政府已能跳脫齊頭式的補助方式，由縣市政府規劃施政主軸、各社區依其特性及能量規劃提案，經審查後進行補助。如雲林縣有「雲林心故鄉」；嘉義縣有「幸福社區美滿家庭」；澎湖縣有「聯合社區」等專案補助計畫，藉由這些專案計畫，可以達到結合縣（市）政府施政、促進社區能力提昇、及真正滿足社區需要的三贏效果。

8. 結合民間團體協力進行社區培力工作

縣市政府及公所等主管機關固然多能用心對社區組織進行輔導。然而，主管機關的主管角色在輔導上或仍有不便之處，加上主管機關人員常身負多重要公，較未能集中心力於少數、熱心、起步或潛力社區，而有必要借用民間專業團體的協助。部分縣市政府已能洞見此一需要，而委託民間團體協助進行社區培力的工作。如嘉義縣委請台灣社會福利協會執行社區培力專案，並編有「社區發展工作人才資源手冊」提供社區幹部各種工作範本；高雄市有針對莫拉克重建區結合數個民間團體執行永續培力計畫；屏東縣則委請台灣藍色東港溪保育協會進入各社區協會進行社區輔導；臺東縣亦結合仙人掌文史工作室進行社區培力工作。

9. 落實福利社區化政策，提供實質服務

福利社區化是社政部門的施政主軸之一，各縣市政府均投入相當多的資源推動福利社區化的工作。部分縣市政府有專職的人員、工作團隊負責推動福利社區化的工作（如台南市、高雄市）。在福利社區化部分，

除社區型的福利提供外，以關懷據點為最具體的工作。同樣的，在協助地方組織設立關懷據點時，各縣市政府必需協助社區性組織、組織志工人力，而達到提供服務的效果；並有持續的聯繫會議、督導、評鑑、成果發表等行政指導工作。而高雄市、台南市及屏東縣在老人關懷據點之外，亦輔導社區組織團體設置身心障礙者關懷據點。

10.因應需求，規劃創新方案

社區發展工作具有因地制宜、回應環境化的差異特性。縣市政府已漸能基於所轄之社區組織的特性，自身的資源情況，而發展適合所轄社區組織的政策方案。在運用社區組織幹部、績優社區協助新興或潛力社區方面，澎湖縣有「聯合社區」計畫；台南市有小旗艦計畫；高雄市有「城鄉互助培力」；嘉義縣則邀集績優社區幹部組成輔導團隊對潛力社區進行協助；嘉義市更將社區陪伴社區的概念引進到評鑑制度中及提供實質的獎勵金，即優等社區陪伴的社區在獲得評鑑獎勵時，陪伴社區可以同時獲得實質的獎勵金。縣市政府也將創意運用在社區組織人力培育上，如彰化縣有系統性的社區總幹事認證訓練；高雄市有「重建區社區培力計畫」。這些因應縣市及社區特性的創新方案，反映出縣市政府對社區工作的用心及投入。

四、結語：面對環境開創新局

綜合本年度南部組 9 縣市政府推展社區發展的情況來看，所呈現的 10 個特性，可以更進一步歸納為三部分：1.各縣市普遍執行的作法：有結合公所人力協力推動社區發展；以會務輔導及管理作為基本工作；透

過評鑑以檢視社區發展工作成果及進行觀摩；落實福利社區化政策，提供實質服務。2.能收到效果的進步作法：訂定清楚的輔導策略及採用分級輔導的作法；大量提供社區幹部與志工等人力培育訓練機會；以例常補助為本，透過創新專案補助進行政策引導、結合民間團體，協力進行社區培力工作。以及 3.因應需求的規劃創作法。

將縣市政府的這些政策推動方式及特性放到社區發展的歷史發展特性來看，確可以發展縣市政府的自主特性、主動性及回應環境的情況。在此中央社政業務機關改組之際，吾人可以看到社區發展工作的新方向、新氣象，相信新的衛福部更能掌握地方政府的這些新氣象，而擬訂更前瞻的政策環境，而有利地方社區之實質發展與工作推動。

二、社區發展協會部分

談社區持續發展的可能性

盧禹璉 助理教授

嘉南藥理科技大學社會工作系

本次 102 年度社區發展工作評鑑係為南部組，共有 9 個縣市、34 個社區發展協會參加，包含縣市政府、績效組與卓越組等評鑑工作。近年來，各縣市與社區採用各項策略與方法，協助社區居民營造屬於自己所居住的土地，社區也呈現多彩多姿多元的發展，在社區發展工作的背後，仍存在許多的問題，那些因素影響著社區發展，社區可能持續發展下去嗎？從本次的社區發展工作評鑑可以略知端倪。

一、社區會務工作的整備

社區發展協會是一種人民團體組織落實服務於地方社區，也是一種非營利組織，組織的行政基礎在社區會務與財務工作。社區會務不外乎是一般性社區行政工作，從章程的建立與修改、會員的會籍管理、各項文書工作的建立、各項會議的召開與紀錄、基本社區資料的收集與維護等，雖說並非困難，但其繁雜不在話下，社區會務的執行，也通常有賴專人固定期間的建立。許多社區發展協會缺乏定期維護與操作方法，會務資料常短缺或遺失，大多為章程與現行組織不符、各項會議記錄未建置與核備、收發文系統未建立、會員會籍資料未齊全、基本社區資料與調查未辦理等。可以理解的是，缺乏專職人員的社區發展協會對於定期資料維護，確實能量不足。針對此一缺陷，各縣市政府也大多提供各項會務資料、表格與操作方法，期待各縣市政府可以針對社區發展協會定

期舉辦會務管理訓練，更希望各社區發展協會派遣會務人員參加，並確實學習，會務資料的建置與管理是定期性工作，需勤勞作業，執行上並不困難。更期待社區可以定期執行社區調查工作，理解社區居民的需求，以便相對爭取資源，提供居民所最需之服務。

二、社區財務工作的健全

社區財務也為一種社區基礎定期工作，對於社區發展協會的財務管理，雖不必十分專業，但需要十分小心，有關因金錢糾紛所造成的問題最不易處理，也常被指責。常見的社區財務管理問題，包含缺乏一般會計制度建立準則、收入與支出未平衡、缺乏單據、捐款與物資未徵信等問題。事實上，鼓勵社區財會幹部要定期參加縣市政府所舉辦的社區財務會計訓練，另應對於金錢的日常收入與支出，做好確實的流水帳紀錄，而外界的捐款與物資捐助，則應固定於公開場所公布，至於政府專案則依政府財會規定辦理，總之，財務工作若未透明或健全，則容易遭致攻訐，也請小心處理各項社區財務工作。

三、社區志工組織的強化

社區工作的人力基礎在於社區志工，通常社區志工的數量與平時志工管理與動員有關，發展良好的社區通常具有龐大的志工團隊。與一般非營利組織志工團隊不同的是，社區服務工作的多元與不固定性，吸引社區志工前來服務的是鄰里感情與就地便利性，其他非營利組織志工團隊由於專注於某些服務而團隊識別性與成就感高，社區志工團隊的識別性與成就感則偏低。常見社區志工服務問題為社區志工招募不易、管理鬆散、年齡偏大、缺乏服務動力、成就感偏低等問題，事實上，就在地組織而言，倒不必與其他非營利組織比較，社區志工團隊重視的是在地

社區鄰里情感的倡議，而也可招募較好招募、時間彈性的老人與婦女族群，也可以結合學校服務學習的推動時機，利用假日，推動青少年兒童族群的志工服務，而也可從最常見的環保服務與老人服務工作開始做起，循序漸進、由易而難，從鄰里關係的強化理念開始，再強化志工能量，志工人力與能量不足之下，也勿推動太多社區工作，以免造成社區志工壓力與倦怠。另也應組訓志工幹部，引入各項志工管理工作，讓管理鬆散的志工團隊慢慢強化。

四、社區領導與幹部組織的培力

社區領導組織通常決定了社區的未來，社區領導幹部除了認真負責之外，學習能力、領導能力與溝通能力也越來越重要。獨裁個人式的領導方式，雖可使社區快速提升，但也易耗盡領導人能量或是一言堂的局面，也常因領導人的更迭，社區工作也可能告暫停。民主式分工的領導方式推動，有逐漸推動的必要，核心領導工作小組的組成與分工，需要領導人的雅量與協助，社區領導人由於有任期制，社區未來幹部的培訓與尋找更為重要。部分社區受限於政治、派系等衝突，而使社區領袖間溝通不良，此種結構性的衝突不易解決。另社區領導工作團隊也應多參與各項培訓與會議，學習各項社區工作技巧、方案撰寫能力、資訊收集能力等，分工之下，推動各項社區工作。

五、社區福利服務的落實

各項社區福利服務在中央與地方的社政單位推動之下，社區福利服務蓬勃發展，最常見的是有超過推動十年的社區關懷照顧據點之老人服務工作，其他如婦女服務、青少年服務、兒童服務、身心障礙服務、一般節慶活動等，在組織健全、志工人力充足的績優社區一應俱全。辦理

各項社區福利服務算是社區的重頭戲，也大多來自於政府的經費補助，社區方案的規劃與寫作因此很重要，而充足的社區志工能力更為執行工作的基礎。倒是過度依賴政府資源協助是一個值得注意的問題，社區也應該思考依賴政府經費對於社區永續性與自主性的干涉問題，適當的服務收費、企業募款等多重性資源來源建構，應值得推動。

六、社區營造活動的在地化

社區營造工作為社區載體的營造工作，透過文化、藝術、歷史、美學、環境的專案，許多社區變得美侖美奐，生活品質大量提升。包括各項社區文化與歷史的找尋與紀錄、社區藝術彩繪、社區古物保存、社區環保服務、社區環境規劃、社區綠美化等營造工作。常見的問題是未符社區地方特色、營造物太過突兀、過度依賴專業團隊、後續維護不足等。社區營造工作應是動員社區居民，用雙手親自操作，才具有社區意義。

七、社區產業的可能性

社區產業是否能為社區帶來更大的收入，值得思考。推動社區產業儼然為社區的顯學，但須注意的是，要建立社區產業，需要有市場性營利的想法，要接受市場與消費者的挑戰，以非營利鄰里組織的社區而言，有時觀念上會適應不良，或是期待過高。一窩蜂的跟進現象而常見於社區產業推動，創新與地方特色應是產品銷售的最佳法門。在社區產業行銷方面，許多縣市政府、鄉鎮區公所逐漸辦理各項社區產業聯合行銷工作與講習，也期待社區多多參加，為社區謀取更高的利益。社區為非營利組織，當社區產業推動有盈餘時，盈餘的處理須稅務問題與分配問題，有些社區開始另組社區合作社，也期待社區產業與社區合作社可以更健全，將盈餘回饋於社區各項服務工作。

社區是居民生活的場域，社區組織是社區工作的執行組織體，如何做好基本工作、培養領導與幹部能力、強化志工能量、辦理適合的社區服務與營造工作，為社區居民建構更優質的生活空間，是社區組織的工作，從本次的社區發展工作評鑑可以看見社區持續發展的可能性。