

## 社區評鑑行政化的困境

吳明儒

國立中正大學社會福利學系副教授

「社區」對多數的居民來說，應該是一種熟悉的生活方式，或者說是一種生活態度，對許多初次參加「評鑑」的社區來說，可能從來沒有想到「自己」的生活方式或生活態度也要接受「別人」的評鑑。但是當社區獲得縣市政府推薦參加內政部全國性評鑑之後，社區似乎很快的將「中央將要派人到社區來」視為社區的一件大事，內政部長官及評鑑委員的蒞臨可能比評鑑的本身更為重要。因此，每到一個社區幾乎都會受到社區居民熱情的迎接，有人戲謔的說：評鑑好像是社區在「迎媽祖」一樣。因此，與其說社區重視內政部的社區評鑑工作，更貼切的說是社區或地方人士以能夠直接面對中央級的評鑑團隊而感到榮譽，這種榮譽感來自於行政分層負責的關係，社區較少來自中央單位的關切。今年已經是第五年每年花費將近一個月左右的時間走訪南部50多個社區，以評鑑者的身份進入不同的社區生活的場景，面對不同生活態度的民眾，我經常在想社區評鑑除了激勵的作用之外，到底對社區或社區民眾產生哪些意義？而這些意義對社會整體發展是否有幫助？

其實，評鑑及其相關的程序對許多社區來講是陌生的，心情是既期待又怕受傷害。初次受評的社區如果沒有任何縣市政府或鄉鎮公所的輔導，社區大概僅能透過自己的想法來呈現成果及準備評鑑資料。在今年南部組的評鑑過程中，我們看到一個可喜的現象：地方政府愈來愈重視區及鄉鎮公所的培力輔導機制，高雄市政府甚至特別啟動了一個開始社區願景及續力計畫，不過仍然在少數縣市政府看到由於缺乏培力的機制，鄉鎮所不重視的情況下，社區只能靠自己的努力。

從某一個角度來說，社區評鑑當天要呈現社區平日努力的成果並非易事，就如同考試「一試定終身」的情況一樣，除了努力之外，有時候還要靠一點運氣。其實，許多非常具有活力的社區，卻苦於資料的呈現不足，而使得部分評鑑委員無法給分。因此，社區接受內政部評鑑時，必須符合行政部門對於評鑑項目的要求，逐一呈現社區資料，這是評鑑行政化的困境之一，評鑑項目與社區成果之間產生落差。評鑑委員有時婉惜社區不知道如何呈現特色時，大概說明：雖然你們做的很好，但是看不到資料。令人費解的是各縣市為什麼沒有輔導社區準備資料呢？但是評鑑好的社區是不是就是「好」（或「績優」）的社區呢？值得大家思考。如同大學多元入學方案一樣，評鑑應該也能以元多的方式呈現社區的成果，以單一的評鑑模式要來評鑑越來越活潑多元的社區恐怕會逐漸顯露其不足。當然，我們必須讓社區清楚的了解社區評鑑的有限性，同時也能逐漸降低社區行政化或業務化的過程中，避免讓好不容易建立起來的社區自信受到傷害。

如前面所論，評鑑的目的是為了要選出「績優社區」，績優社區應該具備哪些特質呢？芝加哥大學教授R. J. Chaskin(2001)所提出『社區能力營造』(community capability building)的概念值得參考，『績優社區』應該代表的是社區在過去長期推動社區工作的過程中所培養出一種自我解決問題的能力。這有點像教育改革一樣，希望未來的教育是訓練學生具備「帶得走的知識」。而這一種自我解決問題的社區能力(communitiy capability)就是一種帶得走的知識。因此，我們希望看到的社區是會透過社區集體力量、結合在地資源解決、運用在地智慧去解決在地問題的能力，而不是只是申請計畫及執行計畫的能力而已。有些學者(Goodman et al. 1998; Meyer 1994)將「社區能力」焦點擺在居民對社區的承諾與投入(commitment)、技能(skill)、資源(resources)與解決問題(problem-solving)的能力，這部份所指涉的通常與社區執行各種社區計畫或方案有關。但是，也有另外一些學者(Eichler and Hoffman n.d.; Gittell, Newman, and Ortega 1995; Goodman et al. 1998)將這種「社區能力」解釋為在關係的建立、社區計畫、決策及行動過程中每一個社區成員的參與。顯然，社區評鑑比較重視第一種以『計畫取向』為主的社區能力，至於社區居民參與的「行動取向」則成為次要，這成為社區評鑑的第二個困境。

由於在行政模式中「計畫取向」比「行動取向」更容易量化與掌握，因此符合評鑑格式成為評鑑時的重要參考依據，但是過度的強調「計畫取向」的結果反而落入評鑑者將自己限制在評鑑表格，而無法更宏觀看待社區努力的成果。實際上，評鑑委員已經直接進入社區，直接與民眾直接接觸，對社區進行實地的評鑑工作，表格資料反而成為評鑑的客體，社區活生生所呈現的社區營造成果才是真正的主體。而事實上評鑑的形式，也迫使評鑑委員無法深入了解，例如：每到一個受評社區，在很短的時間內(約1個小時)每一位委員必須就事先各自分工的部份聽取簡報，並查閱資料，再與社區幹部詢問社區相關事宜。在如此短暫的時間中，委員必須快速消化資料並在最後提出評鑑的

初步意見，提供社區參考，這也是為了符合公平原則下所形成的評鑑行政化的結果。因此，在這樣的過程，評鑑委員被制約只能就評鑑的項目進行詢問，結果每一位委員均不知不覺的掉入行政制約的過程，而忽略了社區真正努力參與以及社區能力的增進，這是社區評鑑的第三個困境。對社區而言，真正的考驗在於如何將過去一年推動社區工作的成果呈現出來，沒有資料整理高手將資料系統性的分類整理，及非常了解社區運作的人員在場說明，恐怕經常無法符合評鑑委員的臨場考核的需求。社區評鑑行政化的結果就是『會做資料可能比會做社區更重要』，這是社區評鑑工作的第四個困境。

誠如劉輝男專門委員所言：內政部辦理評鑑的目的在於透過公正客觀的第三人(目前是四位老師及一位實務工作者)來檢視過去社區推動各項業務的成果，並推選出全國績優之社區，同時也提供社區未來努力發展之方向。換句話說，內政部希望借重不同角度的委員來審視社區推動成果，目前評鑑委員主要以國內大專院校社會工作相關科系教授「社區工作」相關課程之老師，經各校推薦由部長圈選之，內政部社會司同仁並沒有擔任評鑑委員工作。這樣的評鑑過程大致已經沿用多年。由於評鑑委員同屬於社會工作領域之老師，自然對於社會福利工作較為偏重，其他方面的營造成果似乎對評鑑結果的影響不大，這是面對社區評鑑時第五個困境。內政部若以「社會福利社區化」為推動重點，應該也可以考慮將「績優社區」更改為「福利績優社區」；當然維持現狀有一部份的理由是因為內政部是負責全國社區發展協會會務的中央部門，因此評鑑當中也非常強調社區會務及財務的健全，而社區的自選項目中三項至少一項必須為社會福利社區化之項目。

從上述社區評鑑行政化困境的討論，目的並非要提出否定內政部辦理社區評鑑工作的理由，至少目前為止還沒有出現更好的替代政策出現，而是希望內政部將「全國社區評鑑工作」視為所有參加受評、評鑑以及輔導成員所共同營造的結合。因此，我們希望評鑑也能夠有「社造」的精神，聽取吸納更多「由下而上」的意見及聲音。未來內政部若能引導來自縣市政府、地方公所、社區、評鑑委員等各方的不同意見與討論，社區評鑑過程都可能成為全國行政團隊、社區不分公、私部門集體行動的展現，甚至將評鑑工作委由「產官學研」共組的評鑑小組進行評鑑，若此社區評鑑就能跳脫評鑑行政化的枷鎖，呈現社區多元豐富而自主的特色。在每一年的社區評鑑過程中，總會出現相同的問題，而這些問題長期在社區評鑑行政化或業務化的情況之下，其實很難突破：

- 第一、社區評鑑是要評鑑社區的何種能力？是社區執行能力？文書能力？還是自我解決問題的能力？
- 第二、在社區中少數熱心積極的個人，有時讓人懷疑到底是「個人秀」，還是社區內解決問題的能力已經真正建立起來了呢？
- 第三、福利社區化執行好的社區是否就是績優社區呢？社區總體營造或其它非社政主管的社區成果如何評鑑呢？
- 第四、會做資料的社區就是好的社區嗎？社區資料以外社區民眾熱忱參與如何評鑑呢？
- 第五、是不是向政府申請社區計畫執行多的就是一個好的社區呢？社區自籌財源比率是不是越高越好呢？這兩個好像又互相衝突。
- 第六、縣市政府與鄉鎮區公所社區承辦人員的異動率高，經驗如何累積傳承呢？
- 第七、不具備社區發展觀念的縣府或鄉鎮區公的承辦人，有時候成為社區發展的阻力怎麼辦呢？
- 第八、為了爭取評鑑佳績，地方政府平日會以經費培養一些「資優班」的選手型的社區參加全國社區評鑑，那其它「放牛班」的社區怎麼辦？

以上的問題可能只是問題的一部份，但是顯然不是單一個行政部門所能解決的，內政部的社區評鑑經過幾年來的推動受到社區高度的重視，並以得獎為榮，這應當就是一項成就，讓許多努力為台灣社區奉獻投入的人獲得繼續前進的動能。珍惜這項殊榮，就應當讓更多人參與、討論，形成更能包容多元價值的評鑑制度。

參與內政部評鑑多年，每一年都在思考如何引導社區這股力量投入台灣社會的整體發展。不過很多時候是「想的多而做的少」、「說的多而做的少」，若與許多社區實務工作者相較，他們是「想的少而做的多」、「說的少而做的多」，想想還十分汗顏。懷抱著這份愧疚感，我一直從「欣賞」社區的角度出發，瞭解或同理社區工作的過程，深信「鼓勵」才能讓社區的路能夠無限寬闊。反之，若社區評鑑的結果，是讓社區從此受到無情的打擊，從此不再推動社區工作，這就必須調整心態，也絕非內政部社區評鑑之所願。我一直鼓勵社區伙伴：內政部的社區評鑑不是肯定社區唯一的道路，如前所述只要是人為的制度必然都有其限制，評選出來的社區固然值得肯定，但是「社區的自我肯定」遠比任何一種獎盃都還要來的重要。社區若能自我肯定那其它的都是不用存著太大的得失心。因此，真的讓我無法用分數顯露是社區發展中我們所看到社區志工的感恩心、謙卑心以及

柔軟心。向這些社區默默付出的志工天使學習，社區發展就能感動人、改變人而非激怒人。社區發展的過程不可能沒有抱怨，但是更重要的是要提出問題共謀對策。若我們能夠為自己社區發聲，我們就必須想到那些無法為自己發聲的社區。社區工作最甜美的是汗水、最動人的是淚水、最無聊的是口水。而在社區中最願意投入的人都是最沒有聲音的人，他們也許沒有讀太多的書，這些願意為社區默默付出的人才是最值得肯定與尊敬的人。這些看似智慧的話語，其實都是評鑑社區過程中，從社區裡的阿公阿媽或社區工作者的身上看到的美好價值，社區就是一種態度，我看到也學習到這群人的態度，因為他們是用心真正去愛台灣這塊土地的人。評鑑五年講話講了五年，夠了，以後應該要學習沈默者的身影，多做少說，用心愛我們這塊土地。

發表於：「臺閩地區95年度推展社區發展工作績效評鑑報告」頁155-158

[返回](#)