

從社區評鑑探討臺灣社區發展的走向

林勝義

一、前言

在綿延不絕的歷史長流之中，物換星移；在廣袤無垠的空間畛域裡，滄海桑田。變，可以說是宇宙之間永恆不變的原則之一。本質上，社區發展就是一種變遷的過程。

在臺灣，大約從 1960 年代開始推動社區發展工作，後來隨著時空環境的變遷，政府對於社區發展的重點和方向，經常有所調整，以資因應。尤其在 1991 年，內政部修正「社區發展工作綱要」，將社區發展的運作，由傳統的社會運動，轉變為人民團體的模式，引發社區組織方式與社區發展內涵大幅度的改變。而 1995 年左右，行政院文建會將「社區總體營造」的理念，從日本引進臺灣以來，對於社區發展也造成某種程度的衝擊。

事實上，這些改變，已經具體反映在社區發展績效的評鑑上面。其中，最明顯的轉變，包括：名稱上，早期稱為社區考核，現在稱為社區評鑑；範圍上，早期僅由省市級政府自行評鑑，自 2001 年起擴大為全國性的社區評鑑，並由內政部統籌辦理。同時，2003 年之後，社區評鑑委員的組成，也開始有社區總體營造專長的學

者，以及基層的社區發展協會總幹事，共同參與評鑑工作。

但是，有些縣市政府及社區發展協會似乎不知道社區評鑑辦法已經改變，仍然以不變應萬變。例如，在「臺閩地區九十二年度推展社區發展工作績效評鑑報告」中，對於某縣市社區發展工作的問題檢討，就曾指出：社區接受評鑑資料的準備，未能回應內政部評鑑辦法的改變，仍以十年前之方式準備，顯示縣府與公所均未認知到評鑑重點與社區發展工作方向之轉變（內政部，2003：71）。

此外，臺灣在 1999 年實施地方制度法之後，有些縣市對於社區發展有不同的策略，例如，宜蘭縣政府將社區發展業務改由民政局負責，並創立「社區營造諮詢委員會」，藉以整合各部門的社區活動；臺南縣政府則自訂「新大同社會」施政計畫，設置「村里關懷中心」。面對諸如此類的變化，社區發展何將去何從？

基於此種體認，本文試從社區評鑑的項目及配分、小組組成、實施過程、獎勵方式等方面的轉變略加分析，藉以探討臺灣社區發展的走向。

二、社區評鑑項目及配分之分析

依據內政部 2001 年頒布的「臺閩地區社區發展工作評鑑實施要點」，其社區評鑑對象有兩個層次，一個是對地方政府的輔導作業進行評鑑；另一個是針對社區發展協會的運作情況進行評鑑。這兩個層次的社區評鑑，各有不同的評鑑項目及配分比例。

(一)直轄市及縣市政府方面

在 2001、2002、2003 年，對於直轄市及縣市政府的社區評鑑項目，都包括七個項目：(1)社區發展年度工作計畫之擬訂及執行。(2)社區發展工作之輔導。(3)辦理福利社區化業務經費及執行成果。(4)辦理社區發展工作研討會、講習、觀摩、考核、評鑑、獎勵、表揚等情形。(5)辦理內政部補（獎）助社區發展經費核銷情形。(6)辦理社區發展創新業務情形及績效。(7)其他。

到了 2004 年，內政部修正社區評鑑實施要點，將評鑑項目由前述七項改為五項，其配分比例也相應調整，如表一。

由表一的資料略加比較，可以看出地方政府未來對於社區發展工作的輔導，除

了一般必要的作業之外，有一些是將來應該特別著重的方向，包括：

1.加強社區人才的培育：在 2004 年修正的評鑑要點之中，增列了「社區人才培育」一項，且其配分佔 25 分，比例相當高。可見社區發展人力資源的開發及培訓，是未來地方政府推動社區發展的重要工作之一。

2.強化福利社區化業務：福利社區化（community based welfare service）是臺灣近年來的重要福利政策，也是社政單位有別於「社區總體營造」及其他單位推展社區活動的特色之一。現在，將福利社區化持續列入評鑑項目，而且大幅度增加配分比重，由原先的 10 分，提高為 25 分，其重要性不言可喻。

3.編列社區發展的經費：在新修正的評鑑要點，特別將社區發展年度計畫的擬訂，與經費的編列及執行相提並論，並提高配分高達 5 分之多，顯示未來縣市政府對於社區發展的推動，除了訂定年度計畫之外，尚需編列必要的經費，以確保社區發展年度計畫能夠確實付諸實施。

表一 對地方政府社區評鑑的項目及配分

2001~2003 年評鑑項目	配分	2004 年評鑑項目	配分
1.年度計畫之擬訂及執行	15	1.年度計畫與經費之編列執行	20
2.社區發展工作之輔導	20	2.社區發展協會之輔導及績效	15
3.福利社區化經費及執行	10	3.福利社區化經費及執行	25
4.社區發展之講習、考評等	15	4.社區人才培育及有關方案	25
5.內政部補獎助經費之核銷	20		
6.社區發展創新業務及績效	15		
7.其他	5	5.社區發展資源及業務整合	15

資料來源：依據內政部（2001），臺閩地區社區發展工作評鑑實施要點，及內政部（2004）修正公布之前揭要點整理而成。

4.整合社區資源及相關業務：原則上，內政部 1996 年核定實施的「推動社會福利社區化實施要點」，其目的即在結合社會福利體系與社區發展工作，整合社區內、外資源，建立社會福利服務網絡，以確保福利服務落實於基層。而且，行政院 2004 年修正頒布的「社會福利政策綱領」，亦強調「落實在地服務」與「整合服務資源」，所以，未來的社區發展必須強化相關資源與業務的整合及運用。其中，相關業務的整合，應該包括福利、文化、教育、治安、交通、環保等有關單位的協調聯繫，以及其他專業團體的結合。

5.有效輔導社區發展協會：現行的社區評鑑要點，將原先的「社區發展工作之輔導」，修正為「社區發展協會輔導之執行及績效」。究其用意，可能是希望地方政府將社區發展的輔導對象聚焦在社區發展協會，而不再是廣泛的社區發展業務。而且，地方政府對於社區發展協會有關會務、財務、業務的輔導，必須確實執行，可以看到實際產生的績效，而不是聊備一格，有做就好。

此外，社區評鑑要點修正之前所列舉的「內政部補（獎）助經費之核銷」與「社區發展創新業務及績效」兩項，並非不再列為評鑑項目，而是分別將前者（補獎助款核銷）併入資源運用項下，將後者（創新業務）併入人才培與與有關方案之中，地方政府仍應繼續推動這些工作，不宜偏枯。

(二)社區發展協會方面

依據內政部 2003 年 12 月底的統計資料，臺閩地區已有 5,935 個社區完成社區發展協會立案程序。一般而言，在內政部進行評鑑之前，縣市政府必須依據社區評鑑實施要點所規定的遴報基準，遴報已獲

縣市政府複評列為績優的社區發展協會，接受內政部評鑑。

有關於內政部對於社區發展協會的評鑑項目及其配分比例，如果僅就評鑑實施要點修正前後的書面資料來看，似乎沒有任何改變。具體言之，從 2001 年至 2004 年，有關社區發展協會的評鑑項目，都是區分為三項，而且配分前後一致：(1)會務（含行政管理），佔 20 分；(2)財務，佔 20 分；(3)業務（自選三項評鑑主題，每一主題 20 分），佔 60 分。

但是衡諸實際，從評鑑表格的設計及其執行情況，仍然可以看出 2003 年之後評鑑項目的內涵，至少有兩個地方與往昔不同：一個是增列協會財務的支出金額及所佔比率，另一個是規定自選三項主題之中，至少須有福利社區化工作項目，並應詳列其推動之過程及方法。

依據這樣的分析，加上筆者最近四年實地參與全性社區評鑑工作的觀察，今後各社區發展協會在會務、財務及業務等方面應該著重方向，至少包括：

1.擴大社區居民參與會務的機會：本來，依據「社區發展工作綱要」的規定，社區居民三十個人發起及籌組社區發展協會之後，應該公開招募個人會員、團體會員，共同來推動社區發展工作。但是在社區評鑑過程，卻經常發現受評的社區發展協會，會員人數太少，泰半不足 100 人，佔社區總人口的比例偏低，其代表性常被質疑。其實，社區發展協會是社區居民共同的組織，其服務對象不只會員而已，應該包括全體社區居民。由此可見，多數社區發展協會在會員方面，還有很大的發展空間，其未來努力的方向是：增加會員人數，並提供機會，讓各種不同性別、年齡、職業、教育、宗教、族群的居民，可以共

同參與會務運作及相關活動。

2.加強社區基本資料的建立及運用：在社區評鑑過程，我們還發現多數受評的社區發展協會有一個共同的現象：缺乏社區基本資料，或者有資料，沒有分析，不知如何運用。本質上，社區發展是一種綜合性的福利工作，爲了瞭解居民需求與社區資源，作爲社區規劃的參據，則不能忽略社區基本資料的建立。尤其，社區基本資料必須隨時更新，進行分析，才有運用的價值，否則可能只是一堆死資料而已。例如透過社區人口資料的建立與分析，我們才能夠瞭解社區之中有多少身心障礙者、獨居老人、單親家庭、外籍配偶需要協助，進而提供適切的社區方案。

3.增加社區自籌財源所佔的比例：在臺灣，有一個似是而非的傳統觀念，認爲：「政府出錢，民間出力」，因此有許多社區發展協會的財源，其相當大的比例是來自政府的補助，甚至在辦理社區活動時所抱持的心態竟然是：有多少補助，辦多少活動；沒有補助，就不辦活動。現在，各級政府有關社區發展的預算都相當有限，而且趨向於採取專案業務的補助方式。由此看來，社區發展協會將來必須盡量透過社區產業、使用者付費、資源回收、募款等多元管道，增加自籌財源的比例，即使設計社區方案向政府或其他單位申請補助，也必須有一部分自備款，而不能全部依賴外界補助。

4.重視各項社區活動成本效益的評估：一般而言，社區的資源有限，居民的需求無窮。社區發展協會要以限的資源來滿足居民的各種需求，則不能不評估所規劃的社區活動是否必要、可行，以及此項活動的成本與效益是否划算？筆者在參與社區評鑑過程，曾發現某社區發展協會召

開一次會員大會，即花費新臺幣十多萬元，而且是花在聚餐和紀念品，而非社區建設或福利服務，這顯然不甚合理。現在，社區評鑑的項目中已經增列社區發展協會財務的支出金額及所佔比率，其目的無非在鼓勵社區發展協會合理處理社區財務，把錢用在刀口上，讓居民真正受益。

5.加強推動福利服務的社區化：雖然，臺灣推動福利社區化的時間不長，有些社會發展協會還弄不清楚什麼是福利社區化？什麼不是福利社區化？甚至誤以爲是「福利社」區化，要再社區中多設一些福利社；或者顛倒過來唸，變成「社區福利化」把所有的社區活動，包括兒童美語班、舞蹈、賞鳥之類的活動，都列入福利社區化的範疇。事實上，內政部在社區評鑑實施要點的附件，已經明確地舉例提示，包括兩大方向：一個是提供福利措施，辦理老人、兒童、青少年、身心障礙者、婦女等福利措施及其他；另一個是提供支援性福利措施，辦理社區支持性服務（日間托兒、托老、居家服務、喘息服務，長期照顧等），以及建構社區福利網絡和其他。而且，社區評鑑對於福利社區化成果的呈現，要求詳細列舉其工作內容、辦理過程、推動方法、經費使用情形、辦理成效（是否符合居民需求、居民反應情形、業務特色等）。

很明顯，就社區評鑑的項目及配分而言，無論在地方政府方面或社區發展協會方面，都是以「福利社區化」居首要地位。可預見的將來，臺灣的社區發展仍然會以福利社區化作爲核心。而且，這樣的走向，正可以讓臺灣的社區發展與社區總體營造及其他領域辦理社區活動有所區隔，否則社區發展是否有繼續存在與發展的可能？不禁令人懷疑和擔心。

三、社區評鑑小組組成之分析

依據「臺閩地區社區發展工作評鑑實施要點」之規定，評鑑小組係由內政部邀請專家學者擔任評鑑委員，並置領隊一人，由內政部指派高級人員擔任，工作人員由相關業務人員擔任。

其中，有關評鑑委員的產生，在 2001 年實施全國性社區發展評鑑初期，原則上是由內政部邀請國內大學具有「社區組織與發展」、「社區工作」或相關課程教學經驗的教授擔任。到了 2003 年，則由內政部以建立「推展社區發展業務諮詢專家學者資料庫」為名，函請設有社會工作與社會福利的系所推薦教師名單，簽請部長核定評鑑委員遴聘名單，進行邀請（內政部，2003：3）。

事實上，全國性社區評鑑實施三年以來，評鑑委員的專長背景已有相當明顯的變化，而不再是全部由社會工作系所教師擔任。例如，2001 年的評鑑小組，已有社會學系教授參與；2003 年的評鑑委員，有應用社會學系教授與城鄉研究所博士出身的教授擔任；2004 年，除了邀請大學教師擔任評鑑委員之外，又增聘社區發展協會總幹事兩人參與評鑑工作。

這樣的轉變，不知道是中央主管機關有意的規劃？或者只是一種偶然的現象？但是無論如何，由社區評鑑小組成員的變化，也可以看到臺灣社區發展可能要重新思考一些新的走向，包括：

1. 預防及因應社區新興問題的產生：比較而言，社會學家側重理論研究，關心社會問題的產生及其影響；相對的，社會工作者則著重實務操作，關心社會問題的處理或解決。其實，社區發展是社會工作的三大方法之一，長久以來都聚焦在社區

問題的解決。現在，具有社會學專長的學者參與社區評鑑工作，重新喚起社區工作者，未來必須注意社區新興問題的預防或因應，真是發人深省。例如，2003 年度社區評鑑委員王仕圖教授（南華大學應用社會學系）指出：部分地方政府除了僅僅依法行事之外，未能思考該縣市的特殊環境或條件，規劃出具有該地方特色的社區組織，未能預見社區未來可能面對的問題（外籍新娘、單親家庭之子女教育），以便即早因應或預防（內政部，2003：114）。

2. 澄清社區發展與社區總體營造的差別：1995 年行政院文建會將「社區總體營造」的理念引進臺灣，並鼓勵各地民間人士成立文史工作室，獎助社區致力於文化產業的推展，因此有些社區發展協會開始懷疑：今後的社區發展工作是否要改由社區總體營造取而代之？同時，在社區評鑑過程，我們也看到有一部分縣市或社區發展協會已經把社區營造的成果，放入社區發展資料之中，一起呈現。現在，具有專長社區總體營造的學者參與社區評鑑工作，愷切地提醒社區工作者必須澄清社區發展的立場，確定社區發展的對策，真是一番肺腑之言。例如 2003 年度社區評鑑委員黃肇新教授（臺大城鄉所博士）指出：有相當高比例的社區接受評鑑時是以呈現社區空間改造、歷史文化探索之成究為訴求。對此落差現象，評鑑團應能理解其與十年來之社區總體營造運動有關。為內政部（社會司）而言，此一現象或許有需要澄清與確定立場之處：究竟社政體系要如何看待「社區發展」（內政部，2003：127）？

3. 採取外部評鑑與內部評鑑的合作方式：2001～2003 年的社區評鑑，由大學教師擔任評鑑委員，在性質上是一種外部評鑑（external evaluation），其優點是比較客

觀，可以排除人情上的困擾，但是對於社區活動本身與活動背景則比較不瞭解。現在，開始由社區發展協會的總幹事參與評鑑工作，他們是社區發展工作的執行人員，對於社區活動本身與活動背景知之甚詳，加入這種內部評鑑(internal evaluation)的人員，正可彌補外部評鑑的缺點，使社區評鑑更加合理。至於內部評鑑可能因為對於社區活動過份熟悉而產生評鑑盲點，或者因為評鑑對象是「自己人」而產生情感轉移，事實上只要適當調度，應可減少此等缺失。例如，北部社區發展協會的總幹事，參加南部的社區評鑑，反之，亦然。總之，這樣的變動，如果實施情況良好，說不定將來會成為臺灣社區評鑑的一種模式。換句話說，無論社區自評、鄉鎮市區公所初評、縣市政府複評，內政部評鑑，將來都有可能逐步採用外部評鑑與內部評鑑的合作方式，進行社區評鑑工作。

不可諱言，上述有關社區評鑑小組組成的分析，所根據的文獻太少，不宜過度推論，以免以偏概全。然而，現在臺灣新興的社區問題，層出不窮，方興未艾，是大家有目共睹的事實。而且，內政部在既有的「社區發展工作綱要」之外，最近也研擬「社區營造條例草案」一種，經過行

政院院會通過，正轉送立法院審議之中，相信其完成立法程序，應不致延宕太久。據此，縣市政府與社區發展協會似應預估上述社區發展可能的走向，及早謀求對策。

四、社區評鑑實施過程之分析

社區評鑑的實施，可以區分為自評、初評、複評、內政部評鑑小組評鑑等階段。其中，有關直轄市與縣市政府部分，應依「臺閩地區社區發展工作評鑑實施要點」所附評鑑表先作自評，內政部評鑑小組再進行複評，並實地查證，據以評定成績。

社區發展協會部分，則由各社區發展協會依「臺閩地區社區發展工作評鑑實施要點」所附評鑑表先作自評，再經鄉鎮市區公所初評、直轄市或縣市政府複評，然後依社區評鑑要點所列遴報基準，擇優遴報一定數額的社區發展協會，接受內政部評鑑小組評鑑，並實地查證，據以評定成績。

自從 2001 年實施全國性社區評鑑以來，有關直轄市及縣市政府的自評，以及社區發展協會的自評、初評、複評，其實施過程大致上沒有太大變化。至於內政部評鑑小組進行評鑑的過程，則 2003~2004 年在流程上略有調整，如表二：

表二 社區評鑑的實施流程

	2001~2002 年	2003~2004 年
1	集中在第一個受評社區，政府及全部受評社區簡報	分別在各受評社區簡報
2	查閱政府及社區書面資料	查閱社區書面資料及實地查證
3	座談	社區交換意見
4	社區實地查證	在最後一個受評社區，政府業務簡報、查閱政府資料、綜合座談

資料來源：自行整理

由表二資料的比較，可以看出最近兩年在社區發展評鑑流程已有一些轉變。這種轉變，顯示臺灣社區發展評鑑過程的一些著重點，包括：

1.重視社區簡報的能力：社區評鑑過程的第一個步驟，是由受評單位簡報。如何在有限的時間內，將社區業務、成果、特色及相關資料，向評鑑委員及在場人員進行簡單、明確的報告，讓她們聽得懂，而且肯定社區的績效，這可能是一大挑戰。說不定，簡報過程除了呈現社區績效之外，似乎也在檢驗社區平日有沒有注意簡報人才的培育？或者會不會運用人力資源來協助簡報的製作及呈現？進而言之，地方政府或社區發展協會如果能夠透過簡報，適時向居民或資源提供者說明這一年來社區做了些什麼？讓她們感受到「社區有在做事」，說不定對於居民參與或資源取得都有正面作用。可見，社區要會做事，也要會行銷。

2.重視社區資料的保存：社區評鑑過程的第二個步驟之一，是由評鑑委員查閱社區發展的書面資料，必要時由受評單位相關人員補充說明。原則上，社區發展相關資料，包括會務（如基本資料、協會沿革、會員變動情況、各種會議記錄、公文收發處理、規章變更等）、財務（如各項經費收入與支出的類別、金額、比率、預算、會記帳冊、決算、獎助或補助款核銷等）、業務（如各項社區活動的方案、辦理經過、推動方法、成效評估等），以及其他資料，平日就應蒐集、整理、建檔、保存，否則

容易散失，而且臨時蒐集、整理，更加費力。社區資料的整理與保存之所以重要，不但在於呈現社區有無豐富成果，而且可以作為社區自我檢討、改進、傳承經驗的依據。

3.重視社區實況的查證：社區評鑑過程的第二個步驟之二，是由評鑑委員實地進入社區之中，觀察與了解社區設施及相關服務的實際情況，並與前述簡報及書面資料相互佐證，以作為評定成績的依據。通常，評鑑委員可能會同時注意社區公共設施、生產福利、精神倫理等三大建設的情況，以及社區特色的呈現。有時，他們也可能從靜態設施與動態活動之中，試著去察覺或感受社區參與、社區互助、社區合作、社區意識等方面的情況。或者藉由實地訪視，發覺問題，以便在評鑑報告中提供專業意見，協助社區改進。將來，社區評鑑實地查證的過程，仍然重要，也是重點，對於社區而言，其社區發展的成果，無論硬體設施、軟體服務或特色呈現，都應該要經得起查證。

4.強調社區的整體發展：社區評鑑過程的第三個步驟，是由評鑑委員與受評社區的相關人員進行意見交流。在2003年之後社區評鑑的實施程序，是以單一受評的社區為對象，分別進行簡報、書面資料查閱、實地查證、意見交流。這樣的安排，與早先將全部受評社區集中在同一個場地（以某一社區作為主場地），輪流進行簡報、書面資料查閱、座談，然後再分別到各個受評社區進行實地查證，其實施順序

有明顯的不同。雖然，改變之後的做法，可以減少受評社區必須來回搬遷書面資料的不便，也較能掌控評鑑的時間，但深究其用意，可能也含有將社區作為一個整體進行評鑑的意味。其實，社區本來就應該強調整體發展，即使是意見交流，也必須是社區整體考量，現在如此，將來也是如此。

5.強調社區的永續發展：社區評鑑過程的最後一個步驟，是就近利用最後一個受評社區作為場地，進行縣市政府社區發展業務簡報、查閱政府相關資料、舉辦綜合座談。這樣的實施程序，也與早先將地方政府部分安排在最前面進行評鑑有所不同。就筆者記憶所及，在 2003 年社區評鑑行前會議做這樣的改變，其主要目的是希望在全體受評社區實地評鑑之後，透過綜合座談，讓主管機關對於受評社區的意見有通盤了解的機會，以利往後輔導業務的落實。換言之，社區評鑑的目的是為了輔導社區發展協會健全組織，強化社區福利服務功能，積極建設社區，增進居民福祉。套一句依老話：評鑑結束，是再出發的開始。社區必須不斷地檢討、改進，永續發展。

五、社區評鑑獎勵方式之分析

依據「社區發展工作綱要」第二十二條規定：推動社區發展業務績效良好之社區，各級主管機關應以下列之獎勵：(1)表揚或指定示範觀摩。(2)頒發獎狀或獎品。(3)發給社區發展獎助金。

內政部參照上述法源，在訂頒「臺閩地區社區發展工作評鑑實施要點」之中，對於社區評鑑的獎勵方式有更具體的規定。扼要言之，社區評鑑的獎勵包括三個層次：

(1)地方政府機關：評鑑成績九十分以上者，列為優等；評鑑成績八十分以上，列為甲等。優等與甲等，均發給獎牌，其相關人員則按評鑑成績依一定比名額記功或嘉獎。

(2)社區發展協會：評鑑成績九十分以上者，列為優等，發給獎牌及獎勵金新臺幣三十萬元，名額以二十名為限；評鑑成績八十分以上未滿九十分者，列為甲等，發給獎牌及獎勵金新臺幣二十萬元，名額以四十名為限。

(3)具有單項特色的社區發展協會：發給獎牌及獎勵金新臺幣五萬元，每一社區發展協會以一項為限。其中，社區發展協會所獲得的獎勵金，必須作為推動社區發展相關業務之用。

比較而言，有關地方政府與社區發展協會的獎勵方式，包括評定等第的標準、獎勵金的額度、獎勵名額的限制，自 2001～2004 年，並沒有改變。至於對具有單項特色社區發展協會的獎勵，基本上沒有名額的限制，但是從實際獲獎的特色項目加以分析，仍然可以看出一些變化。茲以 2001 年與 2003 年社區評鑑報告的資料，歸納比較如表三：

表三 具單項特色獲獎社區數

單項特色	2001 年獲獎數	2003 年獲獎數	合計
社區環境營造	8	6	14
社區文化傳承	6	2	8
弱勢者照顧服務	5	2	7
社區產業發展	2	2	4
社區參與普及化	4		4
社區終身學習	1	2	3
社區藝文活動	1	2	3
社區守望相助	2		2
社區消防急救		2	2
社區志願服務		2	2
社區活動中心	1		1

資料來源：依據內政部（2001、2003）社區評鑑報告整理而成。

（2002 年社區評鑑報告未編印）

由表三的資料略加觀察，雖然獲得單項特色獎勵的社區數量不多，而且只是單一項目的特色，並非社區整體的表現，甚至有些社區在整體表現上未能獲得全國性的獎項，其所得到的只是單一特色的獎勵，說不定在內心理感受會有一種類似「安慰獎」的意味。其實，社區發展協會能夠依其社區條件或社區需求，努力發展出一項特色，就值得肯定。況且，這些獲得單項特色獎的社區，事實上已經獲直轄市及縣市政府複評為績優社區，其所以未能進入全性社區評鑑的優等或甲等，很可能是因為「名額有限」，難免「遺殊之憾」。

無論如何，由表三所呈現的數據，依稀可以看出臺灣社區發展在特色方面的一些走向，例如：

1.社區環境的改善一直受青睞：依據

「社區發展工作綱要」的規定，社區環境的綠化及美化，是社區公共設施建設的重點工作之一，也是比較容易看到具體成果的社區工作。而且，隨著社區經濟生活水準提昇，社區居民轉而重視生活環境的改善，乃時勢之所趨。加以近年來社區總體營造的理念引進社區，強調社區空間改造及社區景觀營造，預測未來，社區綠化、社區景觀美化、社區生態保育、社區資源回收等，仍然是社區發展的重點工作。

2.社區文史的傳承相當受重視：本來，歷史文化是劃定社區範圍的考慮因素之一，而且透過社區文史的認知、欣賞、參與、運用，是型塑社區意識，以及增進社區認同的有效方式。所以，無論客家文化、原住民文化，乃至一般社區民俗技藝的傳承活動，將是臺灣社區發展持續重視

的項目之一。

3.福利社區化逐漸落實於社區：自從內政部於1996年訂頒「推動社會福利社區化實施要點」，並撥款補助地方政府及社區辦理福利社區化實驗工作之後，有些縣市（例如臺北縣、彰化縣、臺南市、高雄縣、高雄市）及鄉鎮市（例如三重市、秀水鄉）已經將福利社區化列為重要施政，全面推展。同時，近年來的社區評鑑，也將「福利社區化」列為社區自選評鑑項目之一，鼓勵社區積極推動。影響所及，許多社區乃開始從一般休閒、康樂、自我成長的活動，逐漸轉移方向，著重在獨居老人、身心障礙者、低收入者的福利服務。

4.社區產業開始在社區中萌芽：本來，生產福利建設也是社區發展的三大建設之一，可惜社區建設基金的數額有限，了社區托兒所之外，似乎較少見到社區產業的具體成效。最近，也許是社區總體營造有關「產業文化化、文化產業化」理念的引進；或者是勞委會「希望工程」及「公共就業」等措施的推動；或者是對於經濟不景氣的反思，有些社區也試圖開創社區產業，增加社區就業機會，並已獲致具體成果，形成社區發展的一項特色（林勝義，2003：59-64）。

5.學習型社區的理念已見端倪：本質上，社區發展是一種教育的過程，一方面透社區教育，啟發社區意識；另一方面藉由學習機會，強化社區參與。尤其，進入二十一世紀以來，終身學習（lifelong education）成為全球共同的願景，有意無意之間也帶動臺灣社區學習活動的熱絡。例如社區媽媽教室、老人學苑、婦女自我

成長、兒童及少年營等類活動，已有復甦的跡象，而且更加有活力，有生機。

除此之外，隨著社區外部大環境的變遷，全球趨向於倡導多元化、在地化、分權化、小型化、志工化，相信臺灣的社區發展將會有更多的特色項目出現，這是可以預期的，也是值得鼓勵的。

六、結語

～對社區總體營造條例草案的回應

內政部是社區發展的主管機關，自2001年起每年定期辦理社區評鑑工作。尤其在2004年，不僅將社區評鑑範圍擴及連江縣（馬祖），涵蓋全國所有縣市及社區，而且將社區評鑑成績納入社會福利績效考核，逐步建立完整的評鑑制度。

推究內政部辦理社區評鑑的目的，主要在透過評鑑過程，協助地方政府與社區發展協會定期檢視社區發展工作的執行情況，並藉由專家學者與受評單位相關人員的意見交流，形成具體建議，作為政府制定或修改相關政策、法規，以及社區發展改進方向的參考。

本文從最近四年全國性社區評鑑的轉變，就其評鑑項目及配分、評鑑小組組成、評鑑實施過程、獎勵方式等四方面進行分析，並提出臺灣社區發展在這四方面可能的走向。其中，比較值得關注的一個走向，可能是面對「社區總體營造」的介入，社區發展將何去何從？更確切地說，依據立法院審議中的「社區營造條例草案」相關條文之規定，究竟社區發展還有多少發展空間？此處，僅從社區評鑑相關議題分析所顯示的社區發展走向，提出一些回應：

1.有關社區發展的存續：在社造條例草案十五個條文之中，有三個條文直接與社區發展的存續有關。其中，第一條前段有關立法目的：「為保障社區居民對於社區發展及社區營造等公共事務之參與，落實社區民主自治精神」，係將社區發展、社區營造等，同時視為公共事務之一環。第三條規定此條例的主管機關，在中央為內政部。第四條規定中央主管機關權責，包括：社區發展與社區營造相關資料之蒐集、統計、分析，及行政與專業人力之培訓。據此可知，在社造條例中，社區發展不但繼續存在，而且在內政部主管全部社造相關業務之下，將會有更大的發展空間，至少本文在分析評鑑項目及配分時所提「整合社區資源與相關業務」的走向，將可走得更加順暢。

2.有關社區的劃定：社造條例草案第二條將「社區」定義為「直轄市、縣市行政區內，就特定公共議題，並依一定程序確認，經由居民共識所認定之空間及社群範圍」。雖然這一條的規定，有意打破以往採用特定行政區域的劃分方式，其實在本文前面的分析，已顯示臺灣的社區發展將逐漸趨於議題取向，並且注重社區內、外資源的整合。例如，在分析社區評鑑的項目及配分時指出：地方政府將強化福利社區化業務，社區發展協會將加強推動福利服務的社區化；在分析社區單項特色的獎勵時也指出：福利社區化已逐漸落實於社區。另外，1998年內政部在臺北市文山區、臺南市安平區、蘇澳鎮、鹿港鎮、鳳山市等地區推動福利社區化實驗方案，以及後續在三重市、秀水鄉推動的相關方

案，都已依據福利社區化這個特定的公共議題，將社區範圍擴大。據此可知，社造條例草案對社區的界定，與臺灣社區發展的走向類似，將來只要再經過「一定程序確認」，即可定案及推廣。

3.有關社區計畫的原則：社造條例草案第六條對於主管機關在擬訂有關社區營造業務計畫時，規定：「採行由下而上之規劃、申請及執行模式，並以社區自主性、自發性、總合性及永續性為原則」。事實上，這些原則本來就是社區發展一向強調的基本原則，而且在本文前面的分析中也發現臺灣的社區發展未來將更注重這些原則。例如，有關社區發展協會的會務方面，將著重於擴大社區居民參與會務的機會，這是強調由下而上；有關社區發展協會的會務方面，將著重於增加社區自籌財源所佔的比例，這是強調自主性；有關評鑑的實施過程方面，將著重於強調社區的整體發展與永續發展，這就是總合性與永續性原則。至於社區單一特色的獎勵方式，則是強調自發性。

4.有關社區協定的內容：社造條例草案第七條，是有關社區居民基於自主及自治意識，針對社區公共事務，得依本條例規定程序形成社區營造協定。此條列舉了十項公共事務，作為社區居民推動及規劃社區營造協定提案之參考，其中有五項與本文在前面分析時所提到的發展趨向相同或類似，包括：社區特色之呈現、社區傳統文化之維護、社區居民終身學習之推動、社會福利之供應、社區環境之維護、社區產業之發展、社區資源之開發利用。至於其他不同的項目，則大多屬於社區營造方

面，例如社區土地、空間、景觀之營造，以及社區土地之開發利用。平情而論，社造條例的標的包括社區發展、社區營造等公共事務，這一條所列舉的協定項目，已給社區發展相當的份量及發展空間。

5.有關社區協定的提案：社造條例草案第十條規定：「社區營造協定應由社會團體，檢具提案申請書，在該設區內設籍、居住、置產或經商者三十人以上之連署人名冊及相關證明文件，向當地直轄市、縣市政府主管機關提請處理」。

比較而言，臺灣現在已經立案的 5965 個社區發展協會都符合這一條所規定的條件，都可以作為社區協定提案的機制，社造條例只不過擴大範圍，讓各種社會團體都有提案的機會而已。

6.有關社區評鑑及獎勵：社造條例草案第十三條規定：「主管機關得會同目的事業主管機關對社區營造工作定期辦理評鑑；其評鑑項目及其他相關事項之辦法，

由中央主管機關會同目的事業主管機關定之。」第十四條規定：「從事社區營造工作有特殊優良事蹟者，得給予獎勵；其獎勵辦法，由中央主管機關定之。」據此可知，社區發展既然是此條例所言公共事務的一環，且其中央主管機關是內政部，所以社區評鑑仍將繼續辦理，這是可以預期的。

歸結地說，社區發展本來就是一種綜合性的福利措施，無論基本理念或實際作為，都強調「總體」發展，只是沒有使用「營造」的名詞而已。況且，從本文前面的分析，顯示臺灣社區發展的走向，有多處與「社區總體營造條例草案」所揭示的，若合符節。姑且不論社造條例的立法是否多此一舉，或者社造條例是否照案通過實施，我們都可以預期臺灣的社區發展，仍將綿延不絕，永續發展，而且發展的空間，廣袤無垠，愈來愈大。

（本文作者現任長榮大學社會工作系所教授兼主任）

參考文獻：

- 內政部（2002）臺閩地區九十年推展社區發展工作績效評鑑報告。
- 內政部（2003）臺閩地區九十二年推展社區發展工作績效評鑑報告。
- 內政部（2004）臺閩地區社區發展工作評鑑實施要點。
- 王仕圖（2003）「社區評鑑」工作的定位、執行功能與未來展望。臺閩地區九十二年推展社區發展工作績效評鑑報告，114～116。內政部。
- 林勝義（1999）如何以社區發展方式推動福利社區化－蘇澳經驗。社區發展季刊 85：52～57。
- 林勝義（2003）社區就業。美麗高雄、活力社區－九十二年全國社區發展福利社區化觀摩會大會手冊，57～65。高雄市政府主辦，2003 年 11 月 7 日。
- 黃肇新（2003）從社區評鑑看社區發展的未來。臺閩地區九十二年推展社區發展工作績效評鑑報告，127～128。內政部。