

一般論著

社區工作的社會計畫模式實務

蘇景輝

一、前言

社會計畫模式 (Social planning model) 是 Rothman 與 Tropman (1987) 所提的社區工作三種模式之一。係假設社區工作者需要以計畫專家 (expert planners) 的角色，直接從事各種策略及方案的設計與執行，以便能具體的去解決社區實質上的問題。Twevetrees (1990) 認為採用此須具備的工作技術為：1. 分析需求，提出如何滿足需求，2. 互動的技術及組織的技術以使民衆聚集、激勵他們針對問題去找出解決的方法並執行之，3. 方案計畫 (project planning) 與方案管理 (project management) 的技術。

上列三種技術的第二種，於「社區發展模式實務」(蘇景輝，一九九五)一文已有介紹，故本文除介紹社會計畫的過程外，另兩類重點側重介紹社區需求評析技術，以及社區方案計畫、方案管理、方案評估的實務工作。

二、社會計畫的過程

Ross (1967:51) 指出社區工作有兩個面向 (aspect)，一個是社會計畫 (social planning)，另一個是社區整合 (community intergration)。在此，社會計畫包括了從確認社區問題到針對問題採取行動的所有過程。亦即發現並界定問題 (location and

defining a problem)、探究問題的本質與範圍 (exploring the nature and scope of the problem)、考慮各種解決問題的方法 (considering various solutions to it)、選擇可行的方法 (selecting what appears to be a feasible solution)、採取解決問題的行動 (taking action in respect to the solution chosen)。

Ross (1967:136) 進一步澄清在此所謂的計畫不僅僅是發展提出一種解決問題的方法，還包括了去執行解決問題的行動。Rothman 與 Tropman (1987:3-26) 也指出社區工作中的社會計畫是指設計各種計畫 (plans) 及政策 (policies)，並以有效的、合乎成本效益地方式執行之，以便能將各種利

益 (goods) 及服務 (services) 輸送給有需要的人。Twelveetees (1990:90) 也指出社區工作中的社會計畫是指計畫並執行大方案 (planning and implementing large scale projects) 例如精神病患的社區照顧計畫。

Ross (1967:139) 提出計畫的過程有四：

1. 界定問題，2. 研究問題的本質、意義及其影響，3. 決定解決問題的辦法，4. 依辦上述辦法採取行動。

以下介紹社會計畫的四個過程：

(一) 界定問題

首先是社區工作者對所關心的問題提出一個清楚的界定。社區成員可能有時是因有所顧忌，有時是因語意不清，有時是因缺乏清晰表達的能力，社區問題常沒有清楚的被呈現，使得行動計畫未能依原來的欲求進行之。所以社區工作者需要花些時間來澄清問題所指為何，如此方能使計畫符合人們真正需要。

(二) 研究問題的本質、意義與影響

計畫過程中的第二項要探討該社區問題的性質、意義、範圍，以及其所牽連的關係。即使該問題的定義已明確的界定了，但是通常還有一項艱巨的工作，那就是探討這個問題各方面的表徵及其相互的關係。例如，一個社區發展協會所關切的是該社區各方面的衰敗，那麼他們首先要檢討社區衰敗問題的複雜性。他們要檢討住宅的問題、街道的清潔問題、兒童的教養問題；研究致使一個社區衰敗的態度與社會力量；研究影響住宅、垃圾收集、旅館酒店的法規；研究社會服務機構為學童所安排的課外活動，以及社區的運動場所等等。

在如此的分析之下，很快地就會發現，大部分這些問題的範圍，常較當初所認為的要大些，這些問題會影響其他的問題，而其他的問題也會影響這一問題。於是一個計畫者必將遭遇某些困難的抉擇，即不顧此一問題與其他許多問題的多種關係是不切實際的，要處理一問題的某一部分唯有從整個問題來著手；但是要處理所有的關係及其所牽連的問題，那就等於是進行一項永無休止的工作，這非現有可用之資源所可完成的。所以，雖然我們應儘可能從整體來看此問題，但是，計畫者對該問題層面的精確度應自行有所判斷。

計畫者若要窮究這些問題到底，勢將不勝其煩。因此，應對該問題予以濃縮精煉。我們所感到的主要困擾是什麼？這一問題我們能解決到什麼程度？這一問題的其他層面誰能處理？或應由誰來處理？我們如何來做我們這一部分的事？同時如何促使對此問題的其他層面有適當的考慮？

在這兒可能會產生兩點相關的考慮，這些考慮是計畫的過程中必須利用專家或是研究人員以及網羅社區中的其他人士。在此應特別強調，這些考慮可能在這一段之前出現，也可能在這一階段之後出現，或是在計畫過程中很多階段重新出現，且與每一階段皆有關。

第一個考慮是專家或是研究人員有助於協助界定問題的範圍、報告發生在其他類似情況下的經驗、收集有關此一問題的資料，或是有系統的陳述此一問題，俾使研究得以

進行。有一些方法，即藉著聚會的方式研究人員與計畫者可交流彼此的想法，顯然的，彼此都需要了解對方的想法與方向，並尋求共同之處。在大家聚會的時候，計畫者詳細的向研究人員說明他們的問題。研究人員試著將這些問題分為細目，並將之重新整理，以供科學分析之用。這種方式業經證明是有用的。但是偶而也可將這一過程反轉過來；先由研究小組列出一研究計畫的大綱，此大綱與計畫者的主要興趣是相類似的，然後在由計畫者指出他們的問題與該研究計畫的類似性。

就整體來說，計畫工作的方向與作法應由計畫者來決定；而專家僅供諮詢或提出建議，其角色是附屬性的；決定方向的責任應由計畫者來承擔，因為最後必須對該問題採取適當措施的是該計畫者。

第二個主要的考慮是要將社區中的其他人士加入於計畫工作過程之中。通常之所以如此做，是基於下列兩點原因：1. 計畫小組需要對某一問題有豐富知識與經驗的人，由於他們對該問題的熟悉，將可加強該計畫小

組的實力。2. 計畫者預先考慮到將來執行與計畫的需要，他們覺得網羅社區中有聲望的人物，以及執行此計畫時可能影響及的人士，將來對計畫的某一部分必須要其支持的人士，使之參與計畫是有好處的。如此，則計畫執行時，乃消除部分排斥的作用，並可獲得相當大的支持。

(三) 提出根本解決問題的方案

在計畫過程的下一項是從一些可能的解決方案中選擇一種。

人們對問題的探討似乎不會很快就會產生答案。對那些事實以及環繞著這些事實的情況，會有不同的看法，且對這些事實與情況的判斷也不一樣，所以也許必須假設兩種以上的解決方案，以供選擇，或將這些假設方案綜合為一種行動計畫。

或許有人會認為如此提出多項可能的解決方案，會突然增加此一問題的複雜性，使人迷惑，並導致無可避免的衝突。因此他們認為，專心積極致力於一種方案要好得多。其實這和其他所有的階段是一樣的，是一目

的問題。假如我們的目的只是很快地把一件事做完，那麼主張「一種選擇」可能是正確的。但是，假如目的是要發展良好的工作關係與儘可能作成最好的決策，那麼就應該從一些可能的解決方案中來挑選一種最適當的方法。因為這種方式可容許各團體對一複雜的事項加以討論，並獲得一致的同意；如果大家不能同意，最好延緩採取行動，因為匆忙通過一計畫，不同的意見仍然會在其後的過程出現，或是當我們認為這一過程已結束時出現。

(四) 採取解決問題的行動

執行是計畫過程中的最後階段。由上面的討論，我們可知這一階段不能與計劃過程中其他層面分隔的。但是這一階段需要不同的策略與技術。

未能審慎妥善地設計執行的計畫，很可能會導致反效果。一個社區可能擬藉一項計畫來緩和成員間彼此歧視的情況，但當完成此計畫時，可能反而增加該社區內各次團體之間的敵對。另外，一個社區為了推行他們

計畫的某些要項，於是乃開始對各種政治人物施加壓力，他們或許會發現，其所獲得的結果可能是一種排斥與積極的反對。這種反效果通常是由下列原因所導致：紊亂的行動、出發點錯誤、所提議的計畫引起不安、猜忌，或是增加敵對、對某些人施加不適當的壓力、當大家對其他事務深切關注時展開此一計畫等。

顯然地，在展開一項行動計畫時，必須了解一些運作的情況。一項社區公共用地使用法案無法藉亂七八糟的對議員施加壓力而獲得通過。進行此一行動，應先了解議會中所能接受的運作方法、法案在議會中獲得非正式支持的方法、議員所能接受的施加壓力的方法。根據這些資料，一個計畫者可開始一行動，積極大力的進行，但是一定要沿著一條通道進行，這條通道不是他自己所決定的，而是由所擬影響的團體所決定的。

行動的過程本身就是一錯綜複雜的過程，假如要使這一過程成功，必須審慎地研究下列各項問題：研究該社區可能的反應？過去被接受、被採用、被執行的類似計畫是以

何種方式進行的？假如此一計畫要執行必須受到那些人物的支持？此一計畫應付出什麼代價？這些代價的來源是什麼？此一計畫為什麼重要？反對此一計畫的理由是什麼？不合理？應如何去接觸與此計畫有關之領導人物及其他人員？這些問題在這一階段如果做得不週延，當有功虧一簣的危險。

三、社區需求評析的技術

L.M. Siegel(1987)歸納出八種社區需求評析 (community need assessment) 的技術，可供社會計畫者參考運用。

(一) 社會及衛生指標分析 (social and health indicator analysis)

社會衛生指標法是非常寶貴的一種最基本的描繪方法去了解某一社區的需求。社會指標方法從最簡單的統計數字（通常是官方報告）去取得一、二項指標如所得、住宅或

現有人口密度到運用複雜的統計分析如群聚分析 (cluster analysis) 或因素分析 (factor analysis)。

(二) 分析服務的欲求 (demands for services)

此法包括編纂已有的資訊及整合那些資訊來源，目的是要看看各種社區服務機構過去及現在的服務表現模式，以及社區民衆對服務的欲求。這些資料可以經由結構地訪問工作人員、董事會（理事會）成員而獲得，可以從過去與現在的實際工作記錄及管理資訊系統獲得補充，或分析機構執照、經費申請、契約、授與權等。也可分析找出現有的承諾，委託，政策目標陳述。

(三) 分析服務資源 (analysis of service resources)

此一需求之評析方法是去列舉出社區中服務機構及個人的服務提供者。它可以編纂出現有資訊，此一資訊可以經由訪問服務機構的主管而獲得，以評析目前的努力是否足夠。

(四) 市民調查 (citizen surveys)

此種作法是要透過隨機抽樣調查從社區居民找出各種觀點的服務需求。

(五) 社區論壇 (community forum)

此法是召開一項公開的會議，邀請所有的社區成員參加，並請民眾提出對某一特定服務需求的看法？

(六) 類別團體途徑

(nominal group approach)

此方式是選擇某一個類別的社區居民，邀請其提出有關社區需求的看法。是一種非互動式的意見陳述會 (noninteractive workshop)，以期產生最大的創造性，並減少爭執。

(七) 得爾法 (Delphi approach)

此法是分發問卷給一個討論小組 (panel) 或資源者 (resource persons)，或選一組社區成員（他們的意見通常是較有價值的）。

從他們的回應中可以獲得關於社區服務的需求。

(八) 社區印象途徑

(community impressions approach)

此法有步驟：第一，訪問一些有代表性的社區民眾，談其對社區服務需求的看法。第二，將這些資料整合入從公共記錄的既有的資料及其他方式得來的資料，以求得對社區需求更豐富的了解。第三，將此社區狀況與社區論壇的資料（從社區其他團體得到的資料）相互對照校訂。

Siegel 等 (1987) 認為在運用上述需求評析的方法收集了社區需求的資料之後，應進行聚合分析 (convergent analysis)。聚合分析是一種研究方法學上的方式 (methodological framework)，在此方式中，人群服務需求的相關資訊可以被認定、定義、評估以及排列優先順序。在此分析階段，其任務是在分析並整合所有從各種收集方法所收集到的資訊。

聚合分析通常始於服務體系的內部資

料，例如法定的及創立者的需求、過去提供服務的傾向、案主使用（利用）的情況等，另外其他的要素 (forces) 有行政者、提供者、指導者、政策委員等人的取向、訓練與興趣。之後，將這些內部資料整合入來自特別社會領域 (Specified social area) 或目標社區 (target community) 的資訊之中，這些資訊由一個網絡捕捉廣泛的社區狀況而來。在此運用聚合分析是基於從廣泛所收集到的有系統的及連續的資訊 (information) 將對需求的優先順序有合理的認定。「聚合」(convergent) 一字在此有數項意義：第一，匯集不同來源的訊息。第二，匯集不同的評析策略。第三，所謂聚合亦指涉一項評析過程由於時間不同，而收集到不同的看法。

四、社區方案計畫、管理及評估的實務

Twelveetrees (1990) 曾依其工作經驗，提出社會計畫者在從事社區方案計畫管理與評

估時應注意的要領，以供實務工作者參考。

(一) 方案計畫 (Project planning)

做計畫時應考慮下列重點：

1. 誰想要這一計畫？
2. 此一計畫要滿足什麼？
3. 有其他可替代的計畫嗎？
4. 是否已有人試過？問題何在？
5. 計畫會成功嗎？
6. 需要什麼資源？
7. 計畫的主要人物何在？
8. 有那些障礙點？
9. 那些人可去諮詢之？那些人可要求投入之？
10. 有結盟的需要嗎？
11. 需要怎樣的組織結構？
12. 「不」可能是好答案。

當方案已計畫完成，社區工作者的角色此時是推動方案進入執行程序的主要人士亦即社區工作者此時要扮演促進者 (facilitator)。

方案執行 (project implementation) 階段的工作包括，尋找資源、建立組織、租借

場地、徵募或聘任工作人員等，其中以徵募聘任工作人員最為重要。另外要建立良好的回機制 (feedback mechanisms)，以早期發現問題，另外要建立行政的檔案及會計制度。

(二) 方案管理 (project management)

管理 (management) 是一項龐雜的工作，在此處所談的管理是為社區工作者可用得上的概念。

1. 綜觀

實務工作者通常會很快地為她們的特定案主群去從事倡導的工作，但這種倡導可能沒有考慮其他案主群的需求。一個方案管理者 (project manager) 必須考慮周全。社區發展協會亦須調和一致地從某一面去發展其工作。然而熱心的專業工作者或志願工作者，可能希望一下子即投入多方面的工作，但他們可能疏忽其他的事實，而目前不適於開始新的方案。

2. 方案維持與組織維持

一旦一個方案已設計完成，它並不是就一直這樣進行。它可能必須每年再磋商有關的資源，因為可能接受不同基金的贊助；或者可能變更工作人員或執行委員會的委員。另一方面，方案維持是要去確保適當的組織架構，以能執行任務。例如，一個社區的志工管理委員會 (voluntary management committee) 需要隨時補充新血，並發現保持與志工接觸的方法。

組織維持包含廣泛的活動，從籌募所需款項到確定工作人員拿到他們酬勞的支票（許多組織在此部分是很草率的）；從辦公室中央系統的暖氣供應到參加市長的宴會等。有些社區組織通常在經費很少以及辦公場所不佳的情況下運作，所有的管理者必須確保基本的工作條件是合理適當的。管理者不必事必恭親，但他需要確定所有的任務（工作）皆已分配他人執行了。

許多組織的工作人員是優秀的實務工作者，但卻無法讓外人信服他們正在從事卓越的工作。有效的公共關係 (public relation) 對所有的組織而言是十分重要的。在非政府

組織，公共關係首重在顯示工作的價值給公眾、政治人物，以及可能出錢的單位認識。可用的方法例如提出工作報告、發行刊物、社區開放日、與其他組織分享工作成果及經驗等。

3. 保持對策略的敏感

策略 (strategy) 導致決策 (decisions)，而決策會影響組織的方向。當策略已定，管理者必須確保此一政策 (policy) 是持續前進的。

4. 財務計畫與工作計畫

策略的計畫 (strategic planning) 兼含有財務計畫與工作計畫。大部分的組織沒有做有效的工作計畫。理想上，每個特定活動皆需要計畫工作時間、預算，以作為以後查核 (monitor) 的基礎。

同樣的，在一個計畫裡，行動的順序需要能標示出來，例如研討會的議程需在資料印刷前即確定，注意事項也要給予。

許多工業界的年度計畫，都以實際狀況

為基礎，寫明在文件上，如此可以易於檢視目標是否達到。有些社會福利服務的組織現在也試著這樣做，社區工作者若要有有效地工作也需如此做。

5. 人員管理

越注意到對工作人員在組織內發展的承諾，工作人員的工作將更有效率。與此相關的是，我們必須注意員工的主要需求。

管理者的主要任務之一是支援他的員工。這裡頭的一部分是確保他們在合理的環境（條件）中工作，另一部分是提供意見與支持。尊重他們的工作，給予空間去冒險、犯錯並讓他們知道何時得到協助，關心他們長期的發展，善用他們的才幹，傾聽他們的理念。

人員管理的另一層次是品質控制 (quality control)，有時一個資深社區工作者督導並支援數位資淺的社區工作者，由資淺工作者提出關於與社區團體工作的情形的報告，由資深工作者來檢核之，以此協助資淺員工改進工作表現。

6. 管理志工

社區工作中的志工 (volunteers) 主要是社區內的人，但也可能來自社區之外，而後者的價值觀、文化，可能不同於當地的社區居民。

有些社區團體的需求，不是社區工作者或社區內的成員能提供的，例如一個殘障的俱樂部，需要購物、交通的服務，就需該團體之外的人來提供協助了。

假如志工需要擔負複雜的任務，例如營運一個康樂團體，則需花較多的時間去協助他們周延考慮此一工作的重要性，以及可能遇到的壓力等。對某些活動而言，特別是兒童的活動，要考慮合適性的問題因為誤解會引起志工與居民的衝突，故工作者要小心注意狀況。在志工開始工作之前，工作者要花一些時間在志工身上，以了解那些工作適合他們。可先給志工簡單的工作，如分發通訊，再逐漸給較難的工作。但我們要小心給太簡單的工作，可能被認為是項侮辱。許多志工的離開，導因於他們沒有被善用，或給了

太過量的工作。我們也要考慮如何提供持續的支持給志工。

7. 地方人士擔任社區工作者好嗎？

許多社區方案僱用地方人士擔任兼職人員，這是社區工作的力量之一。然而這有時是有危險的，因為當地方人士變成社區工作者，他們雖可能會帶來許多工作，但因住在地方上許多年，他們可能對社區情況會有主觀的看法。他們也可能會有地方的敵對人士。

假如一個社區人士被僱用為社區工作者，他須學習成為一個使能者而非領導者，並培養分析的技術及互動的技術。此種提升不易做到，需要時間、訓練及不斷的支持。

8. 由社區僱用、管理社區工作者好嗎？

由社區團體直接來僱用社區工作者好嗎？事實上這是困難的。往往社區團體的存在時間是短期的，不易管好錢，也不會善於做決策，更缺乏能力管理社工。如果社區工作

者由社區團體僱用，社區工作者可能得不到工作上的指引，他反而得去支持社區團體而非得到支持與引導。他也可能沒法按月領到薪水，社區團體也可能過度指導，特別是在權威型態的管理之下。所以由社區團體來僱用社區工作者，是一種理想，但要小心。

9. 督導專業社區工作者

為了有效地支援專業社區工作者，使其發揮功能，確保他們能在其弱點上也能工作，是以常態性的督導是必須的。假如有兩人或更多人同在社區方案下工作，可以一起督導。然而督導主要還是以個別的方式進行。一個有效率的社區工作者，會事先計畫他的工作，並取得督導的同意。督導要查核、評估達成目標的程度。

無經驗的工作者，需要有經驗的督導提供「批評性的支持」(critical support)。督導會議最好每月舉行，在此會議中評估過去的工作並計畫未來的工作、調配工作順序、討論工作者所面對的問題等。對新進的工作者以及實習生要側重他學到了什麼？他認為

自己做得如何？他自認需再得到何種知識與技巧？這些目標如何達成？在督導會議上也要給予工作者、實習生必要的支持。

有關私人層面的問題，可能難以督導，因為它涉及個人的品質，如固執、耐性等。做為一個督導者 (supervisor)，可以不要故意避開影響工作效果的私事，但另一方面，她必須小心不要過分涉及私事。我們要記住，大部分的人，對於自己的私事被批評是十分敏感而且不悅的。

大部分的社區工作者剛開始一個方案時，不希望去訓戒員工或解雇員工。但有時這是有必要的，這也是為何所有的工作人員需知道每個組織的工作規則以及組織對工作品質的要求。如果一個工作人員已得到適當的督導，但他的工作表現卻仍沒有起色，則要開始考慮予以解雇。當然解雇前，要先指出他的工作不力之處，要求他改善，若不能改進，才真的予以解雇。

(三) 方案評估 (project evaluation)

方案評估是方案計畫的一部分。理念上

，評估始於計畫開始之時。通常社區工作的目標是無法測量的，所以必須選擇可測量的成果來評估。例如一項志工訪問社區老人以減低其孤獨的計畫，可能不易評估效果。但若能測量受訪老人對志工的滿意度（或不滿意度），即可看出這方案是否有效。然而，一項好的評估研究，真正需要的是比較研究（comparative studies），即是去看看在某一實驗團體因接受服務需引起的改變，在另一控制團體是否有同樣的狀況？

評估所關心的是去測量具體的成效結果，此稱之為目標模式（goals models）。運用此模式於社區方案的評估時，研究者需要了解方案的目標是什麼，然後再發展出測量工具，去測量目標是否達成。

另外，可評估一個社區組織的狀況。這是假設社區組織如果是健全的，它可以自我修正；也假設組織若無效，則會有一些特徵顯現，包括缺少清楚的政策、對所應做的事沒共識、對決策沒追蹤、缺少服務消費者參與其中、檔案沒做好、紀錄沒妥善保存、員工角色衝突、支持不足、督導不夠、缺少清

楚的組織目標與個人目標、來自其他組織的批評等。如果發現這些組織的缺點，且加以改正，此一組織即會是有效的組織。

許多社區計畫會有不可預期的效果，也應該計算在評估之內。

評估社區方案或社區組織，最好的是用複合的途徑（a combination of approaches）；個案研究、統計、紀錄與報告、工作成果、訪問管理者、員工、受服務的消費者、方案創立者等。然後，將這些訊息放在一起，試圖去形成一個具體的圖形，看看此一方案或組織是否有效。

大部分的社區組織沒有從事正式的評估（包括方案評估與組織評估），但若這些組織需要精確地去計畫方案，則評估是必要且應採行的。

（本文作者現任輔仁大學社工系講師）

參考書目

蘇景輝 一九九五 社區發展模式實務 社區發展季刊第六十九期 頁七十五至八十九。

Ross, Murray G (1967), Community Organization: Theory, Principles, and Practice. New York: Harper & Row.

Rothman, Jack and Tropman, John E. (1987), Models of Community Organization and Macro Practice Perspective: Their Mixing and Phasing. in Fred M. Cox et al. (Eds) Strategies of Community Organization: Macro Practice PP. 3-26. Itasca, Illinois: F. E. Peacock Publishers, Inc.

Twelvevtree, Alan. (1990) Community Work. London: British Association of Social Workers

Siegel, Larry M. Attkisson, C. Clifford, and Carson, Linda G. (1987) Need Identification and Program Planning in The Community Context. in Fred M. Cox et al. (Eds) Strategies of Community Organization: Macro Practice PP. 71-97. Itasca, Illinois: F. E. Peacock Publishers, Inc.