

臺灣地區社區發展評估方法之研究

主持人：楊孝滌

研究員：詹火生

研究助理：李瑞金 張遂珣 李安妮 趙碧華 鄭淑琴

第一章 緒論

一、研究背景

「社區發展」一詞意指一種過程，即由人民自己的努力與政府當局聯合一致，去改善社區的經濟、社會、文化環境，納入國家生活之中，俾對國家的進步，克盡最大的貢獻，此一複合的過程包括兩種基本要素：即由人民自己的參與並儘可能靠自己創造，以努力改進其生活水準；由政府藉着技術或其他服務，以促進其發揮更有效的自覺，自助與互助。此一過程可在各種為促進社區多方面進步的工作項目中表達之。（註一）

就其歷史發展而言，「社區發展」乃是二次大戰後，由聯合國向世界各地積極推廣之重要工作之一，其目的在建立戰後世界新秩序，並開發各國社會及經濟建設。經過這些年來的不斷努力，「社區

發展」已成爲世界各國普遍採行，用以促進國家邁向進步的社會工作方法，開發中的國家藉此來改善人民的生活環境，提高人民的生活水準，改變人民的生活態度；已開發的國家則藉此來解決因變遷而產生的社會問題，並平衡整個社會與經濟的發展。

而我國則於民國五十四年四月八日，經行政院依照執政黨第九屆二中全會所通過的加強社會福利措施，增進人民生活實施方針，訂頒「民生主義現階段社會政策」，確立了社區發展是社會福利措施七大要項之一，同時並明確規定「以採取社區發展方式，促進民生建設爲重點」。於是社區發展在我國負了雙重的任務：即一爲就其爲社會政策之目的而言，應貫徹民生建設之任務。另一爲就其爲社會工作方法而言，應啓發居民自動自治的精神，配合政府行政措施，以建設符合三民主義並兼顧民生國防的社區。（註二）

臺北市最早於民國五十四年，先在南機場與聯勤總部合作，成立「臺北市南機場社區發展實驗中心」，並與基督教福利會協調配合，在雙園區設置「社會醫療服務中心」，推動社區發展工作。之後，內政部並於民國五十七年五月十四日訂定了「社區發展工作綱要」，主張於內政部、省市、縣、鄉、鎮、區各設「社區發展委員會」，先選擇貧苦落後地區爲社區規劃對象，俟行之有成後，再由點向全面擴展之。綱要中並且明定鄉村社區與都市社區發展的工作項目。此後，臺灣省亦於民國五十七年九月訂定「臺灣省社區發展八年計劃」，預定於民國五十八年到六十七年期間，就全省自然形勢開發四八九三個社區，計劃中擬定先完成基礎工程建設，再依次完成生產福利建設與精神倫理建設。直到六十一年六月底，已是成基礎工程建設之社區有一七六四個，是年，並將八年計劃改爲十年計劃，至

六十九年爲止。同時，計劃重點亦改偏重基礎工程建設爲基礎工程、生產福利、精神倫理三大建設同時並重。(註三)

在了解我國推行社區發展工作之歷史演進之後，我們再進一步地來探討我們推行社區發展工作這許多年以來，對於如此重要的一項政策實施，所進行的各項有關研究與考評工作：

關於研究工作方面，「中華民國社區發展研究訓練中心」一直擔負着重要的角色，凡是國內有關社區發展之各項研究，幾乎均由該中心委託各學者專家進行之。該中心自成立至民國六十七年止，所委託進行並已將研究報告付印裝訂成冊之研究計劃共有五十六項，其中以「社區調查研究」和「社區問題研究」佔絕大多數；而在這兩大類的研究當中，不是以「社區發展」爲自變數來分析與其他社會福利措施或社會政策之間的關係爲主要研究，就是以探討如何有效推行社區發展工作爲主之研究，而對於社區發展的評估方面之研究則屬少數，僅有黃大洲教授的「臺灣地區社區發展之評估研究」一項。除此而外，就只有少數對目前臺灣地區所推行之社區發展工作，進行敘述性或評論性的記載與報導，並散見於報章雜誌或有關的期刊之中。(註四)

因此，客觀而言，對於推行這麼多年以來的社區發展工作，實在很缺乏有關「評估方法」這一環的研究。

至於有關考評工作方面，則多由政府機構，如臺灣省社會處，來擔負這項責任，然而，以「社區發展」爲專案所進行之考評仍尚無前例。雖然，臺

灣省政府在頒訂「臺灣省社區發展八年計劃」的第二年，就將社區發展工作列入考核項下，但其考核方式，是與地方基層工作的考核同時進行，也就是未曾針對「社區發展」這項政策實施之效果進行專案的考評。在這樣的情況下，無論在考評的方法下或項目上，必然地包羅萬象，自然不容易達到容觀、具體的標準，更難要求運用科學的方法來進行評估研究了。同時，考評的項目與方向，往往是引導下年度工作重點之所在，因此，我們可以看出考評的項目、方法、比重……都是十分重要的。

正因爲如此，本研究希冀能在我們推行社區發展工作十多年後，從了解實際推展狀況、考評情形，配合社區發展之理論基礎與評估研究之技術，進而來試擬出一套針對社區發展所需要的評估方法。

二、研究目的

由上一節的研究背景中，我們不難看出，目前臺灣地區推行社區發展工作之重要課題之一，乃在於評估工作之實施，而評估工作的項目、比重正確與否，甚至將影響到未來推行社區發展的方向，所謂「工欲善其事，必先利其器」，因此，一套客觀且具體的評估方法就成爲了進行評估工作前的必要條件。所以，試擬一套社區發展的評估模式，乃是本研究最終極之目標所在。

爲達到這樣一個終極的目標，本研究有幾個不同層次的主要目的：

1. 了解目前臺灣地區社區發展的實際狀況；從社區的基本社會經濟狀況、社區的組織情形、社區

內基礎工程、生產福利、及精神倫理三大建設之現況，以及影響社區未來發展之各項可能因素等四個方面，來進行全面性的調查、了解、分析與檢討。

2. 分析不同型態社區的發展現況：將目前臺灣地區已規劃之社區、分爲都市已發展社區、都市新發展社區、鄉村已發展社區、鄉村新發展社區等四種不同型態的社區；再對這四種不同型態的社區，就其基本資料、各項建設、組織狀況，以及影響社區未來發展之因素等方面，所表現出或產生出的差異情形來加以分析。由此才能區分不同型態之社區，在推行社區發展時，其工作項目的優先次序，亦可進一步做爲選擇評估項目之參考依據。

3. 探討各項因素與各項社區建設之間的相關性：社區中的各項社區建設乃是社區發展最具體的表現，要評估社區發展推行的成效如何，必先了解那些因素與各項社區建設間有實際的關係存在，而這些關係存在的大小程度又是如何；找出這些影響因素，及影響程度的大小，以做爲決定評估時各項目標應佔比重之多寡的重要依據。

4. 試擬一套客觀、具體評估模式：藉着完成上述三項目的的過程，透過這些量化的資料，應用統計上逐級迴歸的方法，選擇出對基礎工程、生產福利、精神倫理三大基本建設最具影響之因素，並試擬出這套評估的模式，以爲進行評估工作的參考標準。

同時，本研究亦試圖針對社區發展的經費運用建立一套評估的模式，以便檢定社區發展是否對於經費的運用都有最適當的分配，以獲得最大的效益。

或減少不必要的浪費。

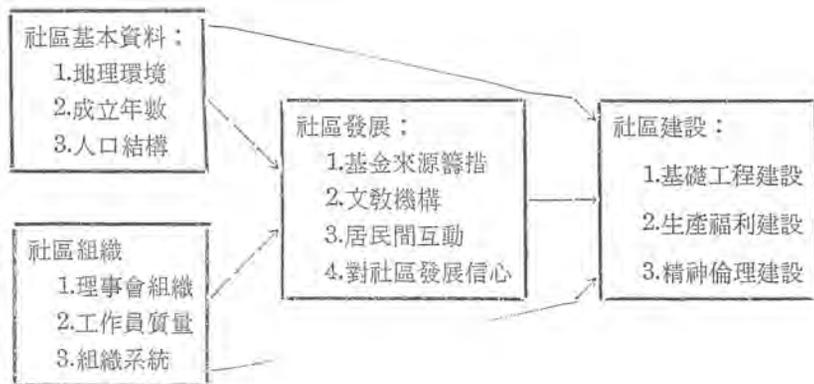
三、研究架構

由上一節所述，我們已經了解一個社區中的各項建設，包括基礎工程建設，生產福利建設與精神倫理建設，從這些建設的成果，可以洞悉此一社區推行社區發展的成效，因為各種社區建設乃是社區發展最具體的成效。但是，如果光只是從各項建設的絕對數量來評斷社區發展推行成效，仍有失客觀且易偏頗。惟有從考察了解該社區先天所具備的各項主觀條件，如社區社經背景，組織情形、資源分配……等，從而考其各項建設之絕對數量，以作為評估該社區推行社區發展成效的依據，才不失客觀性與公平性。換言之，就是以考其主觀條件，來評其客觀成效。因此，本研究在架構即包含了下列各要項：

1. 社區基本資料：以社區的地理環境、成立年數、人口結構為主要變數。
2. 社區組織型態：以社區理事會的組織結構、理事產生、工作人員的質與量、以及組織系統為主要變數。
3. 社區建設：以基礎工程建設、生產福利建設、精神倫理建設中各項小項建設的數量、所花費經費及經費來源，為主要變數。
4. 影響社區發展的可能因素：包括基金的來源、籌措情形，社區有形、無形資源的分佈、社區居民互動情形等為主要變數。

由此，我們可以建構出一個簡單的架構如下圖

圖一：研究架構圖



本研究即根據此一架構，透過各變數間的運作，找出變項間的關聯性與差異性，加以分析探討，進而再試擬出評估的模式。

四、評估模式的架構

如前所述，本研究除擬對現行臺灣地區社區發

展的一般情況加以瞭解，藉以驗證社區發展的成果之外，並試圖根據所蒐集的資料，建立簡單的評估敘述模式，以為進一步提供評估評鑑社區發展的可行性或達到目標程度的重要依據。有關社區發展的評鑑，過去莫不側重於社區發展執行工作計劃後成果的檢討為主；換言之，這種評估偏重於社區發展後的成果，僅着眼於社區發展的影響 (input) 及效率 (efficiency)，也就是所謂的「產出評鑑」(output evaluation)。這種評鑑模式極易受到資源多寡及時間因素的限制，前者如果社區發展資源豐富，則其成效當然比較顯著，後者如社區發展屬新規劃者，則其建設效果容易維持。因此，本研究擬嘗試轉變一般所沿用的「產出評估」模式，而建立以投入為基礎的評估模式，即所謂「投入評估」(input evaluation)。此「投入評估」的重要性在於社區發展尚在計劃階段而尚未執行之前，檢討社區發展是否值得推展，以及發展的方向和項目要點為何，所以「投入評估」也稱為「計劃性評估」(planning evaluation)。

應用「投入評估」到社區發展的意義，最重要的莫過於在擬訂社區發展方案時，能夠協助做最客觀、理性和適宜的抉擇，同時協助節省下不必要的浪費，達到最大的效率，並且能夠滿足社區民眾最大的需求，而迅速達到社區發展的預期目標。常見社區發展工作推行數年之後，才發現未獲得預期的效果，造成社區資源浪費的現象，間或影響到民眾對社區發展功能的信心。

同時，「投入評估」也可用以檢驗或檢查正在



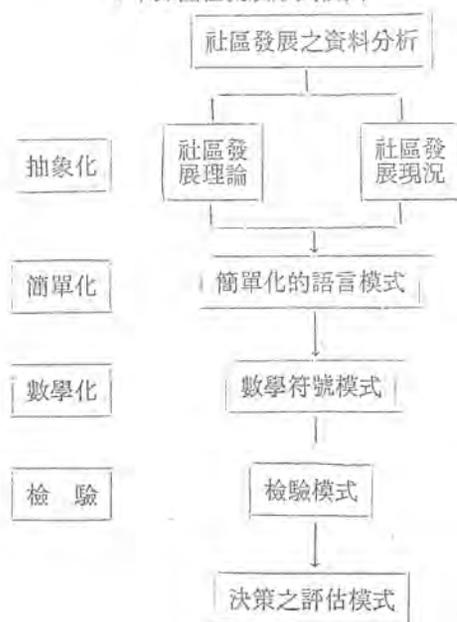
進行中的每一個社區發展計劃，以便隨時修正發展計劃的方向和內容；印或在每項社區發展工作全面完成之後，亦需借助所建立起來的評估模式加以驗證，除了做為「社區發展成果驗收之依據外，並且可提供一項社區發展計劃評估之重要基礎。所以，本研究所發發展的社區發展計劃之評估模式流程圖如右：

所以，社區發展「投入評估」的意義，如前所述，在節省浪費、發揮效率、滿足需求，以及達成目標等四個方向。為了能夠應用「投入評估」的模式與評估技術，所蒐集的資料，必須要易於量度（measurable）的資料為主，所以在節省浪費方面，必須蒐集有關社區發展所需的「貨幣成本」之資料，至於有關效率及滿足社區需求方面的資料，則以社區發展的「行動次數」及「參與人數」為評估模式的資料來源；至於是否達成目標，因為涉及社區居民意識型態和價值觀念方面的改變，必須配合

一般所使用的「產出評估」模式（如前述及之黃大洲博士之研究，即為產生評估之一例）。兩種評估模式相互檢驗，一則檢視社區發展的成效，另一方面可以修正「投入評估模式」。

其次，有必要對於建立「評估模式」的過程有充分的認識，為了建立社區發展評估模式，前節已強調，必須根據社區發展實際推行的結果為基礎。然後以蒐集得到的資料，經過分析之後，再借助社區發展的理論來說明現象或問題，而將社區發展的實務和問題予以抽象化，並透過簡單的語言模式來說明社區發展各項變數數間的關係；其次簡單的語言模式經過數學化的程序轉變為數學符號模式，最後再以社區發展的實況來檢驗或解釋此數學化的評估模式，即可供爾後擬定社區發展計劃時的決策參考。

其模式形成流程图如下：



所以，在建立社區發展評估模式的過程，可依照上述的流程，逐步抽象化，簡單化，並數學化，最後再經檢驗。

註釋

(註一) 徐震「談社區發展」一文讀後問人與社會第七卷第四期 P.57~58 民國六十八年十月。

(註二) 徐慶鍾「社區發展工作現況及檢討社區發展資料彙編第一輯 中華民國社區發展研究訓練中心 P.1~2 民國六十年八月

(註三) 王秋絨「我國社區發展的評估與改進社區發展季刊 第五期 P.95~96 民國六十七年十月

唐學斌「社區發展實務 中華民國社區發展研究訓練中心 P.63~72 民國六十七年

(註四) 中華民國社區發展研究訓練中心簡介 P.12~15 民國六十七年十月