

近年臺灣社區發展工作的進步變遷 與應變未變——92~100 年全國社區評鑑 之委員意見內容分析

林勝義

壹、前言

社區發展是一種有組織、有計畫的變遷過程。正如易經的道理：窮則變，變則通，通則久；一個社區為解決社區問題或滿足社區需求，通常成立社區組織，擬定社區發展計畫並付諸實施，藉以改變社區的經濟、社會、文化環境，使社區得以永續發展。

這種改變，多數是良性改變，也就是進步的社會變遷（progress social change），但有時因某些因素，難免出現應變而未變的情況，則有待努力改變。

茲為了解近年來臺灣社區發展進步變遷與應變未變的情況，作為未來持續推動社區發展的參考，本文乃針對內政部 92~100 年度社區發展工作績效評鑑報告中「評鑑委員的話」、「評鑑委員的建議意見」、「評鑑委員的感想與建議」進行文件內容分析，其研究設計略為：

1. 分析的目的：內政部自民國 90 年起實

施全國性社區發展工作評鑑，每年出版「社區發展工績效評鑑報告」一冊，是一種公開傳播的資料，適合進行文件內容分析（documentary of content analysis）。其分析的主要目的，是從縱貫面彙集歷年社區評鑑委員的意見，以瞭解 92~100 年度這段期間，臺灣社區發展進步變遷或應變未變各個層面之發展，並詮釋其潛在的意義。

2. 母群的界定：內政部從 92 年度起在社區評鑑報告中增列「評鑑委員的話」，97 年度起改為「評鑑委員的建議意見」，100 年度再改為「評鑑委員的感想與建議」，每年度 8~10 篇不等，截至 100 年度共 86 篇，是本文分析的母群體。事實上，有一部分社區評鑑委員是多次受聘，這 86 篇書面意見係為 41 人所撰寫，其中屬於社區發展領域的學者 28 人，屬於社區發展實務工作者（社區發展協會理事長、總幹事、秘書）13

人。

3. 建構的項目：係依據社區發展的過程，由社區需求評估、成立社區組織、擬定社區計畫、執行社區計畫、評鑑社區績效等五個步驟，分別建構分析的類目。換言之，將「評鑑委員的話」等書面意見之中的關鍵詞，先依其所指涉的社區發展過程歸類，再賦予適當類目，例如：社區計畫項下的類目，包括：協助老人以外弱勢者、重視災變應變、發展社區產業等。
4. 界定分析單位：每一位社區評鑑委員在同一篇報告中，可能重複提及類似的意見，分析其所屬類目時只計算一次，至於每年度由兩位委員分別撰寫社區發展總論（縣市政府部分、社區發展協會部分），則不列入分析，以免重複。同時，考慮每年度的母群 8~10 人不等，故其數量化，除列出意見內容的次數分配之外，亦計算其所占百分比，以利比較其間變化情形。
5. 分析的限制：由於社區評鑑報告原本就不是為了提供研究之用，有些評鑑委員並未針對社區發展評鑑提出評價、建議或改進意見，只是闡釋某種學理或有感而發抒心情。甚至是吟詩作詞，不一而足，這也許是 100 年度評鑑報告改為「評鑑委員的感想與建議」的原因之一。況且，社區評鑑的對象只是各縣市推薦的「績優社區」，不含一般未被縣市政府初評為績優的社區，其數量自

92~100 年度受評社區共 675 個，僅占全國 6518 個社區(截至 99 年底資料)的 10.35%，故其內容分析範圍有限。其實，變，是一個永遠不變的真理，任何社區都在變遷之中，例如：社區人口、社區綠美化環境，幾乎隨時都會發生變遷。因此，進步變遷與應變未變，只是本文的操作性定義，也就是將評鑑委員對社區的正面評價，界定為進步變遷；將其對社區的負面評價，界定為應變未變。

無論如何，借重 41 位社區評鑑委員在全國各地社區實地踏察之後所提出的意見，且連續九年的資料加以分析，相信對於臺灣近年社區發展的趨勢之瞭解及改進，應該有所助益。這是本文的主要目的，並分進步變遷與應變未變兩個層面略述之，再簡單結語。

貳、進步變遷層面之分析

臺灣現行的社區發展，主要是根據民國 80 年 5 月政府頒布的「社區發展工作綱要」之規定，採取人民團體的方式，由社區範圍內年滿二十歲以上之居民 30 人以上發起，組織社區發展協會，推展社區發展工作。

從 92~100 年度社區發展工作績效評鑑報告，進行內容分析之後，將臺灣社區發展在進步變遷層面的意見，其次數分配比率較高的十項，列如表 1：

表 1 92-100 年臺灣社區發展進步變遷變層面之意見次數分配/ %

	92	93	94	95	96	97	98	99	100	計
1 展現社區活力	1 12.5	4 40.0	7 77.8	8 80.0	8 88.9	5 50.0	7 70.0	8 80.0	10 100	58 67.4
2 社區志工熱心參與	3 37.5	5 50.0	2 22.2	7 70.0	3 33.3	3 30.0	6 60.0	5 50.0	5 50.0	39 45.3
3 強調永續經營的理念	1 12.5	3 30.0	1 11.1	7 70.0	7 77.8	6 60.0	3 30.0	5 50.0	6 60.0	39 45.3
4 社區類型多元化	3 37.5	4 40.0	4 44.4	4 40.0	5 55.6	3 30.0	7 70.0	4 40.0	1 10.0	35 40.7
5 發展社區產業	-	4 40.0	1 11.1	3 30.0	5 55.6	3 30.0	6 60.0	5 50.0	7 70.0	34 39.5
6 重視資源連結	-	5 50.0	3 33.3	1 10.0	4 44.4	3 30.0	4 40.0	2 20.0	2 20.0	24 27.9
7 重視災變應變	2 25.0	5 50.0	-	1 10.0	-	1 10.0	2 20.0	4 40.0	3 30.0	18 20.9
8 協助老人之外弱勢者	1 12.5	1 10.0	2 22.2	1 10.0	3 33.3	3 33.3	2 20.0	2 20.0	-	15 17.4
9 引進輔導團隊	2 25.0	2 20.0	1 11.1	2 20.0	1 11.1	1 10.0	4 40.0	-	1 10.0	14 16.3
10 青少年參與	-	1 10.0	1 11.1	-	-	4 40.0	3 30.0	2 20.0	3 30.0	14 16.3
社區評鑑委員人數	8	10	9	10	9	10	10	10	10	86

由表 1 顯示，在整體上，近年來臺灣社區發展進步變遷的層面，在社區評鑑委員意見次數分配比率最高的一項，是展現社區活力，占 67.4%，也就是平均將近七成的社區評鑑委員認為受評社區充滿活力。其餘層面依序為：社區志工熱心參與占 45.3%、強調永續經營的理念占 45.3%、社區類型多元化占 40.7%、發展社區產業占 39.5%、重視資源連結占 27.9%、重視災變應變占 20.9%、協助老人以外弱勢者占 17.4%、引進輔導團隊占 16.3%、青少年參與占 16.3%。以下擇其百分比占 20%以上的層面，依序略加分析：

一、展現社區活力

多數社區評鑑委員都表示，評鑑小組所到之處，都受到社區居民熱烈歡迎與熱忱接待，令人感到社區的豐沛活力。這種情形，在臺灣的北部、中部、南部，都是如此，在鄉村或都市，幾乎也沒有例外。

李聲吼參加全國社區評鑑迄今十次，他在 96 年度社區評鑑報告中表示：此次參與南部地區社區評鑑之工作，深切體會並感受在地居民的活力、創造力和熱情；在 97 年度社區評鑑報告，他又表示：此次參與北部組的社區評鑑工作，深感收穫豐盛，許多社區皆

展現旺盛的活力與熱情，令人激賞與讚嘆（李聲吼，民 96：173；民 97：22）（註一）。

廖淑娟（民 94：196）評鑑中部的社區之後亦表示；從第一個社區—彰化縣秀水鄉安東社區開始，我就感受到社區奔放的熱力，社區朋友的迎賓陣仗讓我大開眼界，居民臉上流露了自信與自豪來展示他們的成果。

潘美純（民 99：52）則表示：在鄉村也好，在都市也好，社區裡熱心的好管閒事之徒，讓每個受評的社區都充滿了活力。

由此可知，近年臺灣社區發展最大的進步變遷，是多數社區都能展現活力，至少受評的績優社區多半如此。尤其，在 100 年這一年度，社區評鑑委員全部表示社區具有活力，殊為少見。

二、社區志工熱心參與

在社區發展工作的推動過程中，人力資源主要來自於社區志工，而社區志工的數量與服務，影響著社區服務的品質，也決定了社區發展績效的優劣，並於平常無奇的社區生活中，塑造無比的感動（盧禹璵，民 98：32）。

舉例言之，高雄市民享社區對於社區志工培訓、志工成長訓練、送餐服務志工培訓、愛河導覽解說員訓練、新典型社區培力研習志工訓練，均積極辦理，使志工訓練與服務，均能發揮功效，成果顯著（李聲吼，民 100：27-28）。

即使金門縣的社區，志工也是熱心參與。在東門里社區，就有引以為豪的志工隊，包括：保健隊、婚喪喜慶隊、守望相助隊。

吳明儒參加全國社區評鑑迄今八次，他

曾指出：我們所看到社區志工的感恩心、謙卑心及柔軟心，向這些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（吳明儒，民 94：158）。

誠然，社區志工的熱心參與，是社區發展工作有效運作的關鍵因素之一。

三、強調永續經營的理念

社區不僅為了在評鑑中獲得佳績而努力，許多社區居民更期待不斷地做下去，永續發展社區的綠美化，以及社區服務工作。對於社區這種永續經營的想法與做法，深受評鑑委員的肯定及鼓勵。例如：

屏東縣歸來社區可作為永續經營的代表，該社區自民國 92 年獲得內政部優等社區獎之後，三年來對社區工作的推展，未曾鬆懈。其中具有特色的方案包含：成立青少年工作隊，鼓勵社區青少加入社區的服務活動，授權並協助青年學生規劃並設計相關活動，以培養其自信心及領導、執行能力，為社區永續經營預作準備（李聲吼，民 96：174-175）。

花蓮縣富源社區，社區工作者長期投入，16 年來未曾中斷。在富源社區可以體會「永續經營」的精神，有文為證：「十八班武藝，全方位發展，有聲有色有味道—拔仔及ㄚㄚ包子的味道；有人文關懷，有在地精神；有文化產業，能永續經營」（劉弘煌，民 99：33）。

顯然，一個社區的永續經營，不能單靠少數人或一、二方案，而必須是老、中、青一起投入社區，全方位展開服務，這才是社區可長可久之計。

四、社區類型多元化

傳統以來，社區大多依其座落的位置，區分為鄉村型社區、都會型社區、原住民部落社區等類型。經過多年的發展，臺灣的社區類型日趨多元化，歸納 92~100 年度之間社區評鑑委員提及的社區類型，包括：

1. 依形式分，有鄉村型、都會型、住商混合型、眷村型、半農半商型（李瑞金，民 96：163）。
2. 依功能分，有環保社區、健康社區、生態社區、治安社區、文化社區、福利社區（潘怡璋，民 95：185）。
3. 依計畫分，有聯合社區、旗艦社區、領航社區。
4. 依分期輔導分，有輔導期社區、潛力期社區、發展期社區（彰化縣）。
5. 依運作現況分，有停滯型、起步型、進階型、成熟型（嘉義縣）。
6. 依運轉情形分：有沉睡型、萌芽型、成長型（徐傳進，民 96：179）。
7. 依社區成果分，有福利社區啓蒙型、文化營造型、福利社區啓動型、福利社區潛在型（吳明儒，民 94：168）。
8. 依績效分，有績優社區、績弱社區、加強社區（方孝鼎，民 92：122）。

姑且不論這些社區類型是否如同韋伯 (Max Weber) 所言的「理想類型」(ideal type) 一般，至少顯示近年來臺灣社區發展類型的多采多姿，各有千秋。

五、發展社區產業

從最近幾年的社區評鑑，可以發現積極發展社區產業的社區愈來愈多，成功的例

子，不勝枚舉。常見的社區產業，大致有三類：

1. 農特產品：例如，澎湖縣沙港社區，開發丁香魚、XO 醬產業；屏東縣歸來社區將牛蒡加工研磨成粉，製成類似咖啡的飲料；臺北市奇岩社區的有機蔬果共同購買；高雄市清豐社區的美食館，創造 5 位單親及弱勢婦女的就業機會，並以一部分盈餘成立關懷基金，用以協助社區內低收入戶及獨居老人。
2. 手工藝品：例如，宜蘭縣白米社區的木屐產業，臺東縣東興社區的黑色陶甕產業，臺南市新市區烏林社區的手工香皂、串珠拼布、皮雕。
3. 休閒觀光產業：例如，臺東縣關山電光社區的自行車導覽、嘉義縣山美社區（達娜伊谷）的生態園區、雲林縣褒忠鄉大湖社區的車鼓陣。

其他還有一些社區也希望發展社區產業，來改善社區的經濟及生活需要，儘管在整體展業運作的機制上，仍有待加強，但是這分動力卻是引領社區向前邁進的要素（郭登聰，民 98：47）。

六、重視資源連結

單靠社區一己的資源，通常相當有限。如果要將社區服務落實於社區，必須發掘、連結及運用社區內外的相關資源。歸納近年社區評鑑委員的意見，臺灣著有績效的社區無不重視資源連結，包括：

1. 申請政府經費資源：例如，向文建會申請社區文史編撰費用、向農委會申請樹苗、向環保局申請資源回收。

2. 運用企業資源：例如，彰化縣鹿港鎮南勢社區運用「帝寶」企業的員工，假日在社區擔任志工，並與事業有成的旅外鄉親密切聯繫，號召鄉親以本身專業為社區服務。
3. 與當地學校合作：例如，南投縣鼓勵社區與商職合作，辦理社區財務人才訓練。其他許多社區也利用中小學的場地，辦理社區活動。
4. 連結商店資源：例如，臺南市的社區與統一 7-11 超商合作，設立兒童安全愛心站；前高雄縣許多社區結合 85 度 C 咖啡店，宣導社區活動。

此外，有些社區也與當地教會、寺廟、公司、工廠的相關資源結合，顯示社區有連結資源的能力，並提高連結資源的成果。

其實，連結資源的進一步效果，是吸引更多人投入社區發展工作，也可提高社區的自主性，並降低其對社政部門經費補助的依賴。

七、重視災變應變

近年以來，臺灣災變不斷，各地社區幾無倖免，尤其民國 88 年發生「九二一」震災、民國 98 年發生「八八」水災，造成許多社區居民生命、財產的損失，也引發社區重視災變的防備，以及災後的救援與重建工作。

例如，前臺北縣汐止鎮保生社區，經歷水患，社區綠美化、福利社區化工作，都是災後重建工作（劉弘煌，民 95：169）。又如，看見南投縣中寮社區，經歷大地震之後的那分珍惜自己家園的心，讓人不由得也起了珍惜的心，生命之可貴，不是任何金錢所能代

替的（洪彰君，民 97：38）。

此外，高雄市甲仙區大田社區，在歷經八八風災後，仍持續展現社區動員能力，災後更能關注照顧及產業議題（李聲吼，民 100：28）。

事實上，多數社區對於防災工作都非常重視，且積極規劃相關預防與準備措施，以備不時之需。

除了上述七項，近年來臺灣社區也逐漸重視老人以外之弱勢者（兒少、障礙者、原住民、新移民）的協助；引進大學教授、旗艦社區，參與輔導工作，並鼓勵青少年參與社區服務，這些也是許多社區進步變遷的現象。

復有進者，綜觀上述進步變遷層面，在 92~100 年度這段期間整體社區發展脈絡上的潛在意義，可得而言者約有四方面：

第一，展現社區活力為幸福社區奠定基石：我國將於 2013 年編訂「國民幸福指數」（Gross National Happiness），作為衡量人民生活幸福感的指標，「社群關係」將是其中一項指標^(註二)，而當前社區展現活力，正可為幸福社區奠立良基。

第二，由社區關懷據點帶動志工參與及永續理念：行政院於民國 95 年頒布「臺灣健康社區六星計畫」，推動社區照顧關懷據點，至 99 年底各地社區共成立 1671 個據點，運用志工對老人關懷訪視、電話問安、餐食服務、健康促進活動等。因此，自 95 年之後，社區志工熱心參與、強調永續發展理念，受到多數評鑑委員肯定。

第三，重大災變促使社區重視應變措施：臺灣於 88 年發生「九二一」大地震，98

年遭受「八八」水災侵襲，許多社區受到重創，必須重整家園，加強防災措施。影響所及，災變之後的 92~93 年、99~100 年之間，社區格外重視災變應變，且受到多數委員正向評價，是可以理解的。

第四，旗艦社區政策帶動社區多元化及產業發展：民國 94 年內政部訂定「福利化社區旗艦型計畫」，補助各縣市以跨社區（至少五個社區）、跨局處（至少二個局處），提出延續性（三年）的社區發展方案。自此（94 年）之後，社區類型出現多元面貌，並重視社區產業，良有以也。

一言以蔽之，近年臺灣社區發展工作，除了社區本身的努力之外，難免受到外在因素的影響，尤其政府有關社區關懷據點、旗

艦社區、災後重建等政策，是促使社區進步變遷不可忽視的因素。

參、應變未變層面之分析

通常，社區發展工作相關層面，不可能都是進步變遷，有些層面的變遷不能盡如人意，也是常見現象，這意味著社區發展永無止境。

根據 92~100 年度社區評鑑報告進行內容分析，評鑑委員對臺灣社區發展工作之負面評價，亦即應變而未變的意見，其次數分配比率較高的十項，列如表 2：

表 2 92-100 年臺灣社區發展應變未變層面之意見次數分配/%

	92	93	94	95	96	97	98	99	100	計
1.社區人才培訓須加強	3 37.5	6 60.0	6 66.7	5 50.0	6 66.7	5 50.0	5 50.0	7 70.0	7 70.0	50 58.1
2.社區評鑑定位模糊	8 100	6 60.0	3 33.3	8 80	1 11.1	6 60.0	3 30.0	5 50.0	4 40.0	44 51.2
3.社區自主性不足	2 25.0	2 20.0	5 55.6	9 90.0	9 100	2 20.0	1 10.0	2 20.0	3 30.0	35 40.7
4.社區資料有所不足	1 12.5	2 20.0	5 55.6	6 60.0	4 44.4	5 50.0	2 20.0	3 30.0	3 30.0	31 36.0
5.福利社區化須再加強	8 100	9 90.0	3 33.3	2 20.0	1 11.1	3 30.0	1 10.0	-	-	27 31.4
6.社區需求分析欠佳	1 12.5	4 40.0	2 22.2	3 30.0	4 44.4	3 30.0	4 40.0	2 20.0	1 10.0	24 27.9
7.偏重空間環境改造	2 25.0	4 40.0	3 33.3	2 20.0	4 44.4	-	1 10.0	3 30.0	2 20.0	21 24.4
8.地方政府角色須再澄清	1 12.5	4 40.0	2 22.2	1 10.0	4 44.4	2 20.0	2 20.0	-	3 30.0	17 19.8
9.評鑑之後續輔導不足	3 37.5	-	2 22.2	1 10.0	3 33.3	-	2 20.0	1 10.0	3 30.0	15 17.4
10 依賴政府經費補助	3 37.5	-	-	1 10.0	1 11.1	4 40.0	3 30.0	-	2 20.0	14 16.3
社區評鑑委員人數	8	10	9	10	9	10	10	10	10	86

由表 2 顯示，在整體上，近年來臺灣社區發展應變未變的層面，在社區評鑑委員意見次數分配比率最高的一項，是社區人才培訓有待加強，占 58.1%，也就是平均將近六成的委員認為受評社區人才培訓需要改進。其餘層面依序為：社區評鑑定位模糊占 51.2%、社區自主性不足占 40.7%、社區資料有所不足占 36.0%、福利社區化須再加強占 31.4%、福利人口分析欠佳占 27.9%、偏重空間環境改造占 24.4%、地方政府角色須再澄清占 19.8%、評鑑之後續輔導不足占 17.4%、依賴政府經費補助占 16.3%。以下擇其百分比占 20%以上的層面，依序略加分析：

一、社區人才培訓須加強

社區人才培訓，一直是社區發展工作的重點，地方政府每年也常視需要辦理社區人才培訓，但歷年評鑑委員仍發現一些應變而未變的情況，其犖犖大者：

- 1 未抓住基本功：社區的三大基本功—會務、財務、會務，然而社區民眾甚至是幹部都不太曉得這是什麼？該如何做？因此，為社區舉辦的培力課程要能找出方向，聘對老師做正確輔導，讓知識普及化，使每一位幹部發揮功能（謝雅情，民 100：67）。
- 2 帳務能力薄弱：在查閱協會會務、帳務資料過程中，明顯感受各協會帳務能力薄弱。記錄、過錄、分類、結算、原始憑證保存等基本會計能力都顯不足。然而，綜觀各縣市幹部訓練計畫都不見簡易會計課程，期望各縣市將「會務文書」、「簡易帳務」列為年度講習的基本

項目（方孝鼎，民 92：123）。

3. 忽略社區理念：許多縣市積極的辦理社區幹部訓練，但課程的設計多半是朝向如何撰寫計畫，以及核銷等方面，未來應該增加政府對社區政策的介紹，以及社區理念的推廣（吳明儒，民 92：112）。
4. 訓練時數太少：多數縣市大致上是年度內辦理 1~2 場社區幹部或人才訓練，而就訓練時數來觀察，多數的縣市辦理半天（四小時）到一天的訓練。對照「社造員」訓練的時數多在 60~100 小時，公寓大廈管理條例中的「管理人員」，其訓練也達 40 小時，「總幹事」更達 60 小時，此皆顯示各級政府對社區發展協會理事長、總幹事訓練時數 4~8 小時，確實非常不足（李易駿，民 94：176）。
5. 培訓參與率低：縣市政府與公所經常辦理人才培育研習會，多數著重在計畫書撰擬、活動計畫宣導、社區觀摩等，較少著力在會務與財務行政的指導。即使有些縣市辦理有關會務與財務的訓練，但可能是社區參與率低或是協會幹部更動頻繁，以致效果不彰（林秀雲，民 96：167）。

事實上，除了例行的培訓或講習之外，提供相關案例之處理範本，上網供社區幹部下載，或者組成社區讀書會，營造學習型社區（learning community），也有助於人才培訓。

二、社區評鑑定位模糊

內政部社區發展工作評鑑實施要點第一

條指出：為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，以增進居民福祉，期透過評鑑，以瞭解遭遇困難、執行缺失，俾據以檢討改進。這是社區評鑑的目的，但依表 2 資料顯示，在 92~100 年度之間，有 5 年都有半數的評鑑委員對於社區評鑑定位提出負面意見，大致可歸納為：

1. 評鑑目的：例如，認為社區評鑑好像是在「選秀」而非「評鑑」（吳明儒，民 92：111）、提供菁英社區相互「撕殺」的機會（黃肇新，民 93：198）、社區在「迎媽祖」一樣（吳明儒，民 95：155）、倉促「推出」幾個社區參加複評（林秀雲，民 96：166）。
2. 評鑑性質：例如，像業務檢查一般（黃肇新，民 99：23）、是否更名為「福利社區化評鑑」（黃肇新，民 92：104）；某些縣市內的社區持續的得獎，所謂「贏者全拿」，使得即便是努力的後進社區，仍無緣進入績優社區之列（吳明儒，民 100：21）。
3. 評鑑對象：例如，平實作為的縣市政府難與灑錢培養明星社區的縣市政府匹敵（方孝鼎，民 92：122）、推出「明星社區」參加比賽（黃肇新，民 95：184）、評鑑委員所看到的相當程度代表臺灣的優質社區（劉弘煌，民 99：32）。
4. 評鑑指標：例如，每個社區都有自己社區的問題，自己社區的資源，因此很難用一些固定的指標完全評比（劉弘煌，民 93：186）；各個社區處在不同的條件和情境中，是很難以一把尺去衡量全體的（侯念祖，民 97：33）；現行採用

統一標準的綜合考評之方式，恐會因立足點不平等而使條件環境特性不同的社區，難以做較客觀的評核（陳琇惠，民 98：33）。

5. 評鑑項目：資料的呈現不足就判定它不好嗎？動員居民參加評鑑工作，聲勢場面浩大就能爭取高分嗎？業務推展多，代表營造成功嗎？申請核發的補助款多就優秀嗎（陳淑雲，民 98：55）？
 6. 評鑑過程：例如，地方政客藉機誇示政績、協會幹部冗長謝詞等儀式皆與評鑑無關，卻占用短促評鑑時間之大半（方孝鼎，民 92：123）；評鑑委員要看資料，就無心於觀摩活動或與居民對話，使得評鑑過程非常形式化（林秀雲，民 96：167）。
 7. 行政程序：就社區發展工作評鑑實施要點，地方政府也應該針對轄區內的社區發展協會進行評鑑工作，然而部分地方政府未能確實執行（王仕圖，民 92：115）。鄉鎮市公所在目前的評鑑制度內，完全沒有位置，認識公所角色重要的評鑑委員僅能苦口婆心地不斷提醒公所參與社區工作的重要性（黃肇新，民 93：197）。
 8. 社區感受：例如，被評鑑的經驗中，有過很負面的情緒反應，認為社區的實務者會有查帳的感覺（洪彰君，民 97：38）；經常聽到許多參與本項評鑑的社區唉嘆為了整理受評資料，1 個月、2 個月甚至 3 個月以上沒有好好睡覺（黃肇新，民 99：23）。
- 簡言之，政府實施社區評鑑的目的，無

非在協助社區檢討過去，策勵來茲，因而社區評鑑本身的運作也應該針對缺失，與時俱進，始能確保社區可以依據評鑑結果加以改進。

三、社區自主性不足

社區發展工作的基本精神，是由社區民自動自發，以改善社區條件。然而，即使受評的社區是經過地方政府初評的優質社區，其自主、自發、主導的情況，仍常被評鑑委員提出討論，包括：

1. 配合行政規定：例如，社區與村里辦公處的功能重疊，使社區受制於「村里」角色，淪為政府行政指揮體系，欠缺社區所應有的活力與自主性（賴兩陽，民 92：107）。有自主性的社區仍算少數，大部分的社區還是看看上面要我怎麼做，我就配合的態度（廖淑娟，民 95：180）。各社區推動之工作項目，多為政府政策補助或施政計畫之重點工作項目，鮮少有屬於社區自有特色之項目，失去社區之自主性與獨特性（陳琇惠，民 97：29）。
2. 依樣畫葫蘆：例如，這次的走訪發現許多社區找不到自己的定位，所以去參觀其他與自己特性上並不相符的知名社區後，回來依樣畫葫蘆，卻「畫虎不成反類犬」的失去自己的特色，也浪費居民的心力（張貴傑，民 95：165）。
3. 社區民主化不足：例如，仔細探查這些美好齊備的會務資料時，我們仍會發現社區發展的重要理想，社區由下而上的民主化，我們還有努力的空間（黃肇

新，民 99：24）。建議未來能致力於社區居民有更多提案，鼓勵表達意見的機會，強調重視社區自由與選擇的發展（黃松林，民 99：27）。

其實，各個社區的條件與需求不盡相同，社區應該自動、自發、自主運作，期以滿足在地社區需求，並發展社區特色，這才是社區發展工作的精義。

四、社區資料有所不足

為什麼社區評鑑要看社區資料？因為社區有努力，才有成果，也才有資料。況且，社區資料的整理與保存，可以作為社區發展工作的檢視、改進、傳承之用。可惜，相當多數受評社區的資料有所不足，其主要情況是：

1. 不會整理：有些社區不僅無法提供最基本的資料，連如何撰寫或蒐集基本資料都不懂（江亮濱，民 93：181）；有些社區幹部抱怨：做事還好，要拿筆寫報告，簡直比拿鋤頭還重（林勝義，民 94：189）。社區書面資料整理能力普遍不足，尤其是鄉村型社區（劉高鈿，民 99：49）。
2. 平時未做：社區平時就要做活動記錄，依據評鑑的項目做記錄，便不致於在評鑑前手忙腳亂……，這些縣府的承辦人員或輔導人員平時就要協助社區做，否則評鑑時，為了整理這些資料會累得人仰馬翻（廖淑娟，民 94：197）。每當社區提到花了一兩個月的時間辛苦地整理檔案資料，我不禁想到社區在平時是否有習慣整理檔案（廖淑娟，民 95：

180)。

3. 資料流失：在資料保存部分，沒有專人負責，以致於資料流失，殊屬可惜（曾國明，民 94：184）。有些社區幹部表示：會議記錄、照片都有，但是忘記放在哪裡？翻箱倒櫃就是找不到（林勝義，民 94：189）。
4. 資料不足：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（吳明儒，民 95：155）。社區各項活動過程、內容，書面記錄過於簡略，亦未作結果評估，檔案整理、資料建置不完整（李瑞金，民 96：164）。許多社區資料呈現方式與評鑑提供項目有所差異，或內容不完整（邱泯科，民 96：171）。
5. 不會呈現：有很多社區沒有掌握資料整理的重點及配分的重要；為數不少的社區，評鑑表上的財務統計資料，與簡報或陳列資料不符，原始憑證無黏貼裝釘成冊保存（潘怡璋，民 95：189）。最困難的一點，就在於如何以有限的時間、書面的資料，讓觀看者能夠盡可能的了解工作者實際進行的工作，以及這些工作實際上所產生的效果或影響，亦即如何讓「靜態」的資料，呈現出最「生動」的畫面（侯念祖，民 97：33）。

將來，社區評鑑仍舊需要社區資料作為佐證，而且在社區發展過程的需求評估、方案擬定、檢討改進，在在需以資料為依據，因社區有必要早日指定專人記錄、收集、整理、保存相關資料，

五、福利社區化須再加強

內政部於民國 95 年訂定「推動社會福利社區化實施要點」，以期結合社會福利體系與社區發展工作，有效照顧社區內的兒童、少年、婦女、老人、身心障礙者及低收入者之福利，並於民國 90 年將福利社區化列入全國社區發展工作評鑑的項目之一。但是實施以來，許多社區對於福利社區化的概念相當模糊，績效有限，必須加強。歷年評鑑委員的意見，包括：

1. 不了解其意義：許多社區並不瞭解什麼是福利社區化，誤以為只要是針對老人、婦女、兒童青少年所舉辦的活動，就是福利社區化（李聲吼，民 93：205）。有部分社區雖然依規定在評鑑表上有「福利社區化」工作項目，然而實施的內容卻是與「福利社區化」不相干的項目，如社區環境大掃除、綠美化、藝文活動等，這顯示社區並未真正瞭解「福利社區化」（曾國明，民 94：184）。
2. 未掌握其精神：內政部推動社會福利社區化政策，對於社區來說，仍然無法掌握其精神，使得多數的社區傾向辦理「單點式」的福利服務活動，例如重陽節敬老活動、端午節送粽子等，甚至將媽媽教室的土風舞表演都當成福利社區化的婦女福利（吳明儒，民 93：200）。
3. 不知如何推動：經常發現許多社區理事長不知道如何推動福利社區化的業務，或者有時候不知道自己社區推動的福利社區化工作意義何在（吳明儒，民 92：112）。有些社區將「福利社區化」視為其重大工作績效，但是深入瞭解及

詢問，社區的工作幹部都不知道為何而作，為誰而做，純粹只是消耗政府的補助（王仕圖，民 92：112）。

4. 未能整合推動：整體而言，在福利社區化努力似乎著墨較少，在行政上多數仍各行其事，社會局在福利社區化方面應加強與各有關機關單位聯繫及配合，或許福利社區化之執行可仿倣文化局工作，和鄉鎮及社區層級協力，或跨局處資源整合之共同推動（高美華，民 95：186）。
5. 實際成效有限：社區評鑑指定項目「福利社區化」業務，有一些社區呈現不是內容太多太雜，就是內容單薄或活動項目與福利社區化關聯較弱的現象，事實上這也是大部分社區在社區發展工作較弱的一環（劉弘煌，民 93：187）。

無論如何，福利社區化從民國 86 年推展迄今已於將近 15 年，而且是歷年社區發展工作的重點項目之一，配分高達 20%，上述現象允宜儘速化解。

六、社區需求分析欠佳

一般社區在推動社區發展工作之前，大多會辦理基本人口的調查，列出性別、年齡、教育、職業的分布情況。但是這樣的資料，用途有限。為了讓社區發展工作符合居民需求，應該針對社區的福利人口及其福利需求加以調查分析，然後依其優先順序，安排相關的服務或活動。可是，歷年社區評鑑委員對於社區需求的調查及分析，仍有一些負面意見，包括：

1. 未做需求調查：有一位委員連續兩年都

發現部分社區並未辦理社區需求，他先後指出：部分社區並未進行整體社區之需求與問題評估，致使服務未能發揮最大效能；部分社區未辦理社區人口群調查，未瞭解外籍配偶、老人、身障、兒少人口情形，對社區服務有受限情形（黃松林，民 98：37；民 99：26）。

2. 缺乏深入分析：社區的工作應透過需求調查作決策，事實上大多數社區均缺乏深入的在地人口福利需求調查與分析（李瑞金，民 96：164）。多數社區已建立社區基本資料，但均未進一步分析，亦不知如何運用，如社區內弱勢人口群的資料，僅限於人口數據，對該等弱勢人口的福利需求，並未做調查，對社區問題及社區居民需求之優先順序亦付之闕如（陳琇惠，民 97：28-29）。大部分受評社區，只對其人口資料做一個簡單的表格及圓餅圖，並沒有對數字所呈現的意義做什麼說明（潘美純，民 99：53）。
3. 仍有改善空間：社區志願服務人力薄弱，未做好社區概況、需求與問題之呈現（盧禹璵，97：32）。社區問題及福利需求之調查仍可加強，以作為工作計畫擬定之參據（黃勝宗，民 98：50）。其實，企畫案的撰寫不是關在房裡就可以寫好的，內容必須透過需求評估及社區的討論，才能寫出可行的企畫案（廖淑娟，民 94：198）。

七、偏重空間環境改造

依據社區發展工作綱要，社區發展的內

容應包括公共設施建設、生產福利建設、精神倫理建設三大項，可是許多社區仍然偏重於公共設施建設方面，尤其是綠美化、硬體設施等有關空間環境的改造。其主要現象有二：

1. 偏於環境美化：幾乎每一個社區都很重視社區環境美化、綠化的營造，有些社區利用廢棄池塘種植蓮花、造木橋。同時也有不少社區認養空地或居民認養社區花木等美化環境，不過這些美化環境是否能永續發展維持下去是一大問題（江亮演，民 93：181）。有一位社區評鑑委員直接指出：環境保護方面，也不能僅止於社區綠美化工作（洪貴真，92：1126）。社區發展有別於行政院文化建設委員會系統的社區營造以可以看見的硬體建設為工作重點，社區發展的主軸是在於對人的關懷與社會福利服務的輸送（謝振裕，民 100：49）。
2. 缺少整體規劃：早期，社區熱衷於蓋社區活動中心、修道路、修水溝、種樹、種花。近年來，社區又熱衷於「造景」工作，許多社區有了入口意象作為地標，並將閒置空間重新整修再利用，將髒亂點打造成為口袋公園、涼亭、生態池。當然，這些公共設施建設或空間再造，都是社區的重要建設，但是美化「環境」必須與「文化」、「福利」整體考量（林勝義，民 94：189）。每個社區應就自己本身的資源、環境、需求等來考量，共同研討出社區想要的是什麼，而不是一味地模仿其他社區，別社區實施環境綠美化，我們也來做環境綠美化

（曾國明，民 94：186）。在社區評鑑過程，經常看到一些社區特地向農委會等相關單位申請補助，購買樹苗或花卉，在社區道路兩旁或其他空地廣為種植，以期美化社區環境，但是有些樹種並沒有仔細選擇，好像有種就好，更說不上如何規劃以營造出社區特有的景觀（林勝義，民 93：208）。

當然，重視空間環境改造並非錯誤，問題是能否配合社區需求？是否整體規劃？有無考慮到後續的維護工作？

除了上述七項之外，多數評鑑委員也提及地方政府角色須再澄清、評鑑之後續輔導不足、依賴政府經費補助，這些都是近年社區應變而未變或變得太慢的層面。

進一步觀察上述應變未變層面在整體社區發展脈絡的潛在意義，可以從五方面加以探討：

第一，社區人才訓練繫於社區經費增減：自 93 年度起，每年都有半數以上評鑑委員認為社區人才訓練需加強。提此意見的委員，有學者，有實務者，應不是學者要求較嚴之故，也許是受限於訓練經費減少或不足。比較 93~100 年各縣市社區經費，多數是負成長。以 94 年為例（南亞金融危機），25 縣市受評，10 縣市負成長，4 縣市零成長（吳明儒，民 94：12），當年此層面占 66.7%；以 99 年為例（全球金融海嘯第 2 年），14 縣市受評，8 縣市負成長，1 縣市零成長（劉弘煌，民 99：8），當年此層面占 70.0%，比率都高於前一年度，可見一斑。

第二，社區照顧關懷據點比福利社區化更明確：92~93 年度，均有九成以上委員認

為福利社區化須再加強，但從 95 年度推動社區關懷據點之後，多數社區以此為福利社區化的主軸，在理念與做法，乃轉趨明朗，此後提及此層面須加強的委員漸少。

第三，社區人才不足是影響社區發展的關鍵因素：舉凡社區資料整理、福利人口分析、空間環境改造與其他設區建設的均衡發展，均仰賴社區人才。古言：中興以人才為本，社區的經營何獨不然？因此，為改變上述社區資料不足、福利人口分析欠佳、偏重空間改造等層面，允宜從強化社區人才著手。

第四，社區評鑑的定位有賴實質修法：多數評鑑委員歷年幾乎都認為社區評鑑定位模糊（96 年除外），究其原因可能與評鑑實施要點未實質修訂有關。黃肇新（民 95：182）曾指出：每年內政部均為了社區評鑑辦法邀集學者專家與各地方政府代表，討論其條文之修訂。大部分這樣的修法是在推派多少社區參加，可不可以不參加，參加的資格要嚴一點還是寬一點，評鑑項目今年要加重哪一項，分數怎樣搭配，什麼樣的人適合擔任委員等等。換言之，都是細節問題，沒有什麼大的變革，所以社區評鑑的定位也一直模糊不清。

第五，地方政府似乎疏於社區輔導：地方政府角色須再澄清、評鑑之後續輔導不足，這兩個層面雖然所占比率較低，也未加以分析，但與社區評鑑息息相關，不能忽略。換言之，縣市政府與鄉鎮市區公所的主要角色，是輔導社區參加評鑑，並於評鑑之後輔導社區改進。

簡言之，近年臺灣社區發展工作，仍有許多關鍵層面應變而未變，尤其社區需求的

評估、社區組織的自主性、社區計畫的主要內容（福利社區化）、社區計畫執行的人才、社區資料整理、社區績效的評鑑及其後續輔導，在在攸關社區發展的過程是否順利運作？其成效是否令社區居民滿意？這些豈可等閒視之？

肆、結語

本文根據內政部 92~100 年度社區發展工作評鑑報告，進行內容分析，顯示最近九年臺灣社區發展工作的發展趨勢，在進步變遷或優點方面，主要是：社區充分展現活力、志工熱心參與社區服務、社區已有永續經營理念、社區類型轉趨多元、重視社區產業、資源連結、災變應變。但還是有許多應變未變或缺點方面，包括：福利人口分析、社區自主性、社區計畫內容、社區人才、社區資料、社區評鑑及輔導，都有所不足。

當然，社區評鑑的目的，不只是排定名次，論功行賞，主要在於協助社區檢討及改進。同樣的道理，本文進行內容分析的目的，不只是列出優缺點，解釋其潛在意義，主要在於促使社區發展工作過程能夠有效運作。歸納言之，在社區發展工作的各個過程（註三），不妨以上述進步變遷的相關層面作為基礎，再針對其有關應變而未變的層面，加強運作，促其合理而有效的改變，其策略，如表 3 所示：

表 3 未來社區發展工作過程有效運作的策略

		以進步變遷層面為基礎	促使應變未變層面改變
社 區 發 展 工 作 過 程	1.評估社區需求	永續發展理念	福利人口分析欠佳
	2.建立社區組織	社區型態多元化 展現社區活力	社區自主性不足
	3.擬定社區計畫	社區產業 災變應變	福利社區化須再加強 偏重空間環境改造
	4.執行社區計畫	社區志工熱烈參與 連結社區資源	社區人才培訓須加強
	5.評鑑社區績效	(引進輔導團隊)	社區資料有所不足 社區評鑑定位模糊

由表 3，循社區發展工作的過程，逐步改進，其具體做法如下：

第一個步驟，評估社區需求：以永續發展理念為基礎，體認社區必須優先解決弱勢者的福利需求，始能受到居民肯定而長久經營。並且，完備社區福利人口的需求調查及分析，作為社區組織擬定社區計畫的依據。

第二個步驟，建立社區組織：以社區本身既有的型態，以及原有的社區活力為基礎，進而促使社區的組織自動、自發、主導提案、自主運作，展現社區特色。

第三個步驟，擬定社區計畫：以社區特色產業、災變防備為社區計畫的基礎內容，進而加強福利社區化及社區照顧關懷據點，並與空間環境改造保持均衡發展，藉以營造軟硬體建設兼備的「幸福的社區」。

第四個步驟，執行社區計畫：以社區志

工參與、連結社區資源為基礎，進而籌措社區經費，持續加強社區人才培訓，俾以動員組織、動員居民、動員資源，以落實社區計畫。

第五個步驟，評鑑社區績效：以引進或結合卓越社區、旗艦社區或專家學者，作為輔導社區自我評鑑的基礎，在其指導及協助之下，加強社區資料的記錄、整理、保存及運用，以利社區自我評鑑，並且適時改進評鑑制度及評鑑所發現缺失。

總而言之，社區發展工作是一種持續變遷的過程，無論績優社區或一般社區，都可參採其他社區進步變遷的經驗，再針對社區本身不足之處，持續改進，必有所成。(本文作者現為長榮大學社會工作系所教授)

關鍵字：社區發展、社區評鑑、社區發展工作過程

📖 註 釋

- 註一 本文內容分析的母群體，係 92~100 年度參加全國社區發展工作評鑑 84 位委員的意見，因篇幅有限，引用時僅註明作者姓名、文獻年代及頁碼，未能逐一列出參考書目。讀者可查閱內政部編印之各年度社區發展工作評鑑報告，或內政部社會司網頁「社區發展—專家學者文章分享」。
- 註二 行政院主計總處於 2012 年 2 月 6 日宣布，將參考 OECD 美好生活指數、以及日本及英國正在試編的幸福指數，編製我國「國民幸福指數」(Gross National Happiness)，作為衡量人民生活幸福感的指標。其中，OECD 美好生活指數，包括居住、收入、就業、社群關係、教育、環境、政府治理、健康、生活滿意度、安全、工作與生活平衡等 11 個領域，每個領域有 1~3 項指標 (www.peopo.org/portal.php?op=viewPost&articleId)。
- 註三 有關社區發展工作的過程，學者有不同看法。見林勝義，2012，社區工作，臺北：五南，102 頁所列五個學者的意見。