

# 從社區評鑑制度探討未來社區發展工作

吳明儒



學者 Blackshaw (2010:164)認為對於「社區發展」(community development)最純淨而簡單的定義是「人類在仁慈、互相尊重、容忍、關照、社會正義的情況下，透過集體的手段，所達到自由與安全的理想境界」。因此，社區發展是一群人工作在一起以生產性及非剝削性的方式以達到排除社會中不公平及壓迫的過程。對於社區工作或者社區發展工作 (community development work) 有學者認為就是一組價值，以及連結這些價值的方法 (Twelvetrees:2008)。Blackshaw (2010)認為社區發展在社會政策領域上的討論必須從社區發展的實務工作者、目前的實施狀況以及目前狀況下的政策脈絡三方面來看。社會政策的目的是要透過政策的設計提升人民的福祉與生活水準 (quality of life) (Phillips, 2009) 而社區發展的目的必然亦是追求民眾幸福感的提升。因此，社區發展評鑑工作是政府檢視社區發展成效非常重要的依據，同時可以讓我們更清楚未來社區發展的方向。內政部從 2001 年辦理全國性社區發展工作評鑑至今超過十年，已經累積超過 727 個績優社區 (截至 2011 年)，占全部社區數的 11.28%，本文擬就社區評鑑的歷史脈絡、實

施成效、訪談分析進行討論，研究發現社區發展工作評鑑雖然對於公部門及民間社區工作者產生鼓勵作用，但是更深層的社區發展目標的反思卻仍然值得期待。

## 壹、社區發展與評鑑工作的歷史軌跡

臺灣社區發展工作受聯合國影響甚為深遠，特別是 1955-57 年間由「農村復興委員會」(簡稱「農復會」)所推動的「基層民生建設」，此階段屬於試辦性質，其目的事實上是尋找臺灣農村計畫性變遷的模式 (李易駿，2011)。1965 年在時任聯合國顧問的張鴻鈞先生建議政府將「社區發展」納入「民生主義現階段社會政策綱領」的七大工作項目之一，社區發展從此正式成為政府施政的一項重要政策之一，其實質內容乃是將「基層民生建設」與「國民義務勞動」兩種制度予以合併。1968 年隨之制訂了「社區發展工作綱要」，並公布「臺灣省社區發展八年計畫」，預計在八年之內完成全省 4,893 個社區基礎工程建設，再依次推動生產福利建設、精神倫理建設。但是，「臺灣省社區發展八年計畫」

執行到 1972 年，由於能源危機及十大建設推動，使得政府財務緊縮，加上政府各部門之配合度不足等因素，臺灣省政府乃加以修正，以「臺灣省社區發展十年計畫」替代，原為十年後又嗣因實施期間變故，奉准延長三年，並以競賽方式進行，以期掀起高潮，全面推動（林平洋，1980）。

臺北市從 1971 年訂頒「臺北市社區發展四年計畫」，預計每年發展 25 個社區，四年共計成立 100 個社區。1974 年政府精簡機構，裁撤各級社區發展委員會，並解聘社工員，社區發展改歸為社會局，由行政人員以行政方法辦理。1980 年臺北市頒布「臺北市社區發展推行辦法」，其社區之成立以人民主動申請為原則，至少 300 戶，組成社區理事會，每一戶代表一人，同時辦理評鑑與獎勵（王培勳，2002）。臺灣於省政府時期便有考核制度，並且為了實行考核制度，1972 年制定了「臺灣省社區發展工作考核要點」（李易駿，2011）。

社區發展工作自 1969 年全面實施以來，全省規劃 4,109 個社區，但是至 1980 年止才完成 3,896 個社區，十一年過去仍相差 213 個社區目標數未完成，當時預計 1981 年能達到此目標。顯然此一目標並未達成，依據賴兩陽（2002）所提到十年計畫與八年計畫相較，一是延長社區建設年限，二是經過檢討，將原計畫發展的社區減少為 3,890 個，三是強調基礎工程、生產福利和精神倫理三大建設不能偏廢，其他內容大致相同。

其考核評分之項目及類型請參見下表 1-2：

另根據林平洋（1980）之描述為瞭解各縣市暨所屬鄉鎮市區推行社區工作之情況及探究缺失以之修正，乃照往例由民政廳、教育廳、農林廳、社會處、警務處、衛生處、人事處、交通處、糧食局、公路局等十個廳處局，派員組成「臺灣省社區發展考核委員會」，召集人為省府委員（李易駿，2011），研訂考核日程、考核應注意事項，以及考核工作細節等。可見在省府時期的考核是一項大陣仗的團隊，若是各廳處局的首長均前往，其聲勢絕對超過現行的社區評鑑的規模。若以 1980 年的考核為例，全省分成兩隊，第一隊考核三個省轄市及南部六縣；第二隊考核北部六縣及東部與澎湖四縣，為免影響擔任考核人員本身之工作，兩個隊採輪流間格方式，在不同時間分別考核。考核時間非常冗長，從 7 月 21 日至 9 月 20 日費時 2 個月才全部完成考核工作，其目的除深入發掘問題之外，更有宣慰民眾鼓舞士氣之意。

考核工作在 1982 年「臺灣省社區發展後續第一期五年計畫」有些改變，考核從原來的十個廳處局減少到四個（教育廳、農林廳、省環保局、社會處），考核方式從兩隊變成四組辦理：第一組—宜蘭、花蓮、臺東、澎湖等四縣；第二組—臺北、桃園、新竹、苗栗、臺中、南投等六縣；第三組—彰化、雲林、嘉義、臺南、高雄、屏東等六縣；第四組—基隆、新竹、臺中、嘉義、臺南等四市。（林平洋 1984:120-123）

表 1-2、1983 年臺灣省社區發展工作考核內容

分 類	內 容
考核項目	一般作業、組織活動、精神倫理建設、生產福利建設、社區發展與基層建設成果之維護等五大項。
考核方式及對象	年度考核—以五年計畫所指定當年度應特別加強辦理及新發展社區為對象。 平時考核—以其他一般已發展社區為考核對象。
考核內容	作業檢查及實地考核
成績計算	年度考核占 75% 平時考核占 25%
進行方式	年度考核—分組考核 (7/11-9/16) 平時考核—省府社會處會同業務有關單位派員辦理
考核結果	參加考核社區 117 個 一等社區 90 個 二等社區 13 個 縣市政府 特優、優等及甲等三種

資料來源：林平洋（1984:120-123）；李易駿（2011:421）

考核優異之獎金豐厚是另一項特色，根據李易駿（2011）所提以 1988 年例，考核成績特優之縣市核給建設基金 3,000,000 元、優等縣市 2,000,000 元、甲等縣市 1,500,000 元。1980 年財政收支劃分法修正，將原本地價稅及土地增值稅撥入社會福利基金專戶的規定取消，變成完全編入公務預算統一使用，此一舉措對社區發展經費亦造成一定的負面影響（王培勳，2002:52）。因此，在財主單位以國家財政困難為由大幅縮減社會福利支出的情況下，積極爭取中央社區考核佳績，爭取多達 300 萬元的建設基金實在是一項誘人的措施，使得考核競爭激烈，各縣市無不全力以赴。

政府在這個時期所投入之社區發展的經費十分可觀，以臺灣省時代「社區發展十年

計畫」為例，從 1969 至 1980 年間政府補助款的金額達到 36.87 億元，民眾配合及捐獻財務總值達 23.98 億元(尚未包含民眾配合之志願人力)，合計約 60.8 億元，民間捐助之款項即占百分之 39.4%（林平洋，1984；徐震、莫藜藜，2007）。若單以 1983 年來看，政府使用的補助款約為 8.85 億元，民眾配合及捐獻財務總值達 2.86 億元（尚未包含民眾配合之志願人力），合計約 11.72 億元。由此可見，社區發展工作在政府及民間部門的投入有逐漸增加的趨勢。

此一階段對於社區發展工作成效評估也逐漸受到重視，1975 年時即有臺灣大學黃大洲教授所主持的「臺灣地區社區發展工作評估研究」，1978 年有中興大學陳霖蒼及林益裕兩位教授所主持的「臺灣省綜合發展示範村

計畫辦理三年成果之評估」，雖然所選定的是四個村而非社區，但是其內容即為「農村社區發展計畫」；之後，更有 1981 年東吳大學楊孝滌教授所主持的「臺灣地區社區發展評估方法之研究」以及 1982 年東吳大學徐震教授所主持的「臺灣省十年來社區發展成效之評鑑及未來發展之研究」（徐震，1983）。上述四個研究說明每隔 2-3 年學術界人士對於社區發展不管是試辦方案、評估方法以及成效評估均有研究，顯示對社區發展成效評估工作之重視（徐震、莫藜藜，2007）。

## 貳、全國性社區評鑑工作的實施

自 1991 年內政部修訂推動我國社區發展工作的主要法源「社區發展工作綱要」後，將社區發展的運作方式，從傳統的「社會運動」，轉變為以「人民團體」的模式進行，引發社區組織與發展的重大改變。在社區發展績效的評鑑上面，最明顯的轉變，包括在名稱上早期稱為「社區考核」，現在則稱為「社區評鑑」；在範圍上，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，除了內政部評鑑人員之外，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理事長、總幹事等實務工作者，共同參與評鑑工作，力求評鑑過程更為客觀公平。

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，歷年來社區發展評鑑工作之變革略述如後（林勝義，2004）：

- (1) 在 2001、2002、2003 年，對於直轄市及縣市政府的社區評鑑項目，包括七個項目：社區發展年度工作計畫之擬訂及執行、社區發展工作之輔導、辦理福利社區化業務經費及執行成果、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、辦理內政部補助社區發展經費核銷情形、辦理社區發展創新業務情形及績效。
- (2) 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。
- (3) 2005 年將社區發展協會的績效評鑑，分為「績效組」與「卓越組」；2007 年 5 月，將前項要點修正為「內政部社區發展工作評鑑實施要點」，並實施「分區評鑑」（分南區北區，隔年評鑑一次）。以下僅就內政部社區發展工作的績效評鑑（社區發展協會部分）擇要說明之：

社區發展工作績效評鑑的指標係依據「內政部社區發展工作評鑑實施要點」第五條規定，社區發展協會評鑑項目，績效組包括：會務、財務、業務三項，卓越組再加「單項特色」一項，其評鑑指標的主要內容及配分如下（內政部，2011）：

表 1-3、社區發展工作績效評鑑的指標

評鑑項目	主要內容	配分
會務	社區調查資料、協會沿革、組織章程、會員成長、會議及記錄、運用社會資源、幹部研習訓練等。	20 分
財務	經費來源、支出、基金、經費收支報告、會計帳冊、內政部補助社區發展經費核銷情形等。	20 分
業務	以「社區發展工作綱要」規定之工作項目、政策或方案配合項目、社區自創項目，自選三項，其中至少有一項福利社區化工作項目。 另外卓越組並應提出近三年來業務永續推動的績效、陪伴其他社區成長、社區居民參與及社區資源開發之具體成果。	60 分

資料來源：內政部（2011）

表 1-3 有關自選項目方面，依據「內政部社區發展工作評鑑實施要點」之附件，可供選擇的項目，主要包括：

1. 推展福利社區化：

如：辦理老人福利、兒童福利、青年福利、身心障礙者福利、婦女福利、社區支援服務（如：日間托兒、托老、居家服務、喘息服務、長期照顧等）、建構社區福利網絡。

2. 推展社區發展工作：

如：社區活動中心及公共設施維護及管理、社區綠化及美化、鄉土文化與民俗技藝維護及發揚、辦理社區藝文活動、推動社區守望相助、辦理社區媽媽教室活動、運用社會資源辦理社區福利服務工作、社區環境衛生改善及處理、推展社區全民運動、社區防災備災、協助兒童少年保護和家庭暴力與性侵害事件宣導及通報等。

3. 配合政策或方案推展工作：如：臺灣健康

社區六星計畫。

參、過去十年(1999-2010 年)社區發展成效的分析

如前所述，2001 年內政部才開始實施全國性的社區評鑑工作；因此，檢視此一階段的社區發展成果則有其意義，不過在內政部的統計資料之中主要還是以社區發展協會的補助與管理為主。整體而言，隨著政府社區工作的推動，社區發展協會成立的數量也逐漸增加；從 1999 年到 2010 年，社區發展協會數量從 5,245 個增加到 6,518 個，十一年間增加了 1,273 個社區發展協會，顯示社區發展協會的成立愈趨普遍。可以從表 3-1 看到 1999 年至 2010 年間社區發展協會與社區人口數的相關資料，隨著社區發展協會的成長，參與社區發展協會的人數也隨之增加，然而分析社區發展協會的規模，發現 1999 年至 2010 年間的發展規模差異不大，社區發展協會的規模並未隨之成長，反而維持著一定的規

模。進而分析 1999 年至 2010 年社區發展協會的平均服務量，社區發展協會的平均服務量也維持一定的服務量，平均每一社區發展

協會的服務量約在 131-155 人之間，變化也不顯著。

表 3-1、1999-2010 年社區發展一覽表

年度別	社區發展協會總數 (個)	社區人口數 (人)	參加社區發展協會人數 (人)	現有設置社區生產建設基金 (個)	社區發展協會規模 <sup>1</sup> (人)	平均服務量 <sup>2</sup> (人)	社區發展協會成長數 (個)	邊際成長率 <sup>3</sup>
1999 年	5,245	15,581,542	693,533	3,341	132	2,971	—	—
2000 年	5,497	16,111,715	801,447	3,807	146	2,931	252	4.80%
2001 年	5,584	18,172,828	867,728	3,765	155	3,254	87	1.58%
2002 年	5,735	17,920,034	995,115	3,818	174	3,125	151	2.70%
2003 年	5,960	18,628,920	811,640	3,837	136	3,126	225	3.92%
2004 年	6,047	18,553,328	833,380	3,842	138	3,068	87	1.46%
2005 年	6,150	19,570,992	864,478	3,862	141	3,182	103	1.70%
2006 年	6,275	19,656,036	861,533	3,908	137	3,132	125	2.03%
2007 年	6,402	20,354,224	869,039	3,896	136	3,179	127	2.02%
2008 年	6,410	20,687,940	839,884	3,902	131	3,227	8	0.12%
2009 年	6,443	20,684,499	902,411	3,929	140	3,210	33	0.51%
2010 年	6,518	20,771,591	974,215	3,928	149	3,187	75	1.16%

註 1：參加社區發展協會人數 / 社區發展協會總數

註 2：社區人口數 / 社區發展協會總數

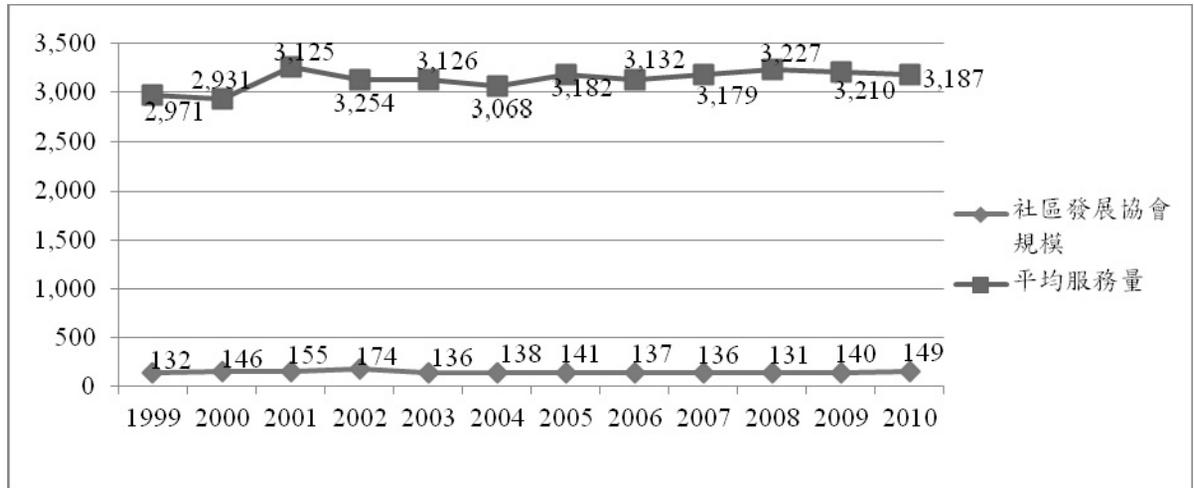
註 3：當年社區發展協會成長數 / 前一年社區發展協會總數

資料來源：修改自行政院主計處 (2011)。

將社區發展協會規模與平均服務量的資料繪製成折線圖，如圖 3-1，更明顯看出歷年差異並不顯著，但整體來說，平均服務量是呈現上升的趨勢，意謂社區發展協會的成長亦能擴大社區服務人口群；而社區發展協會

規模歷年變動不大，或許是參與社區發展協會與協會組織成長呈現正比關係，一個發展協會的成立會帶動一定的參與人數，使得社區發展協會的規模維持穩定的狀態。

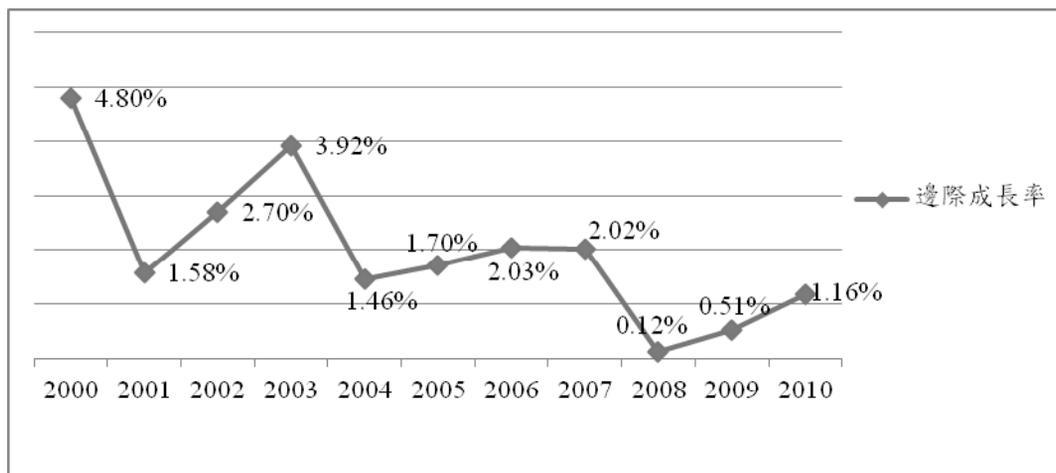
圖 3-1、1999-2010 年社區發展協會規模暨平均服務量



進而計算社區發展協會的邊際成長率，以 1999 年為計算基準，如圖 3-2，雖然社區發展協會總數的整體是呈現成長的趨勢，然而從 1999 年至 2010 年的成長速度大致上卻趨緩慢，成長率也逐年下降，或許是因為社區發展協會在逐年發展之下，而逐漸趨近於

飽和狀態，使得成長速度趨於緩慢，成長幅度也較為緩和。整體來說，社區發展協會總數雖然呈現增加的趨勢，然而分析社區發展協會規模、服務量並未隨之成長，社區發展協會的邊際成長率亦趨近於平緩。

圖 3-2、2000-2010 年社區發展協會邊際成長率



註：邊際成長率係指與前一年相比當年增加的社區數占前一年的比率。

表 3-2、1999-2010 年社區發展經費分配概況表

年度別	社區發展協會總數(個)	實際使用經費(元)			自籌率 <sup>1</sup>	平均政府補助 <sup>2</sup> (元)	平均每一社區自籌額 <sup>3</sup> (元)
		合計(元)	政府補助款(元)	社區自籌款(元)			
1999年	5,245	1,983,679,225	1,470,013,313	513,665,912	25.89%	280,269	97,934
2000年	5,497	1,896,839,290	1,419,999,428	476,839,862	25.14%	258,323	86,745
2001年	5,584	1,588,272,516	1,127,676,259	460,596,257	29.00%	201,948	82,485
2002年	5,735	1,326,679,676	852,589,255	474,090,421	35.74%	148,664	82,666
2003年	5,960	1,459,376,050	1,037,094,452	422,281,598	28.94%	174,009	70,853
2004年	6,047	1,479,219,462	1,058,246,214	420,973,248	28.46%	175,004	69,617
2005年	6,150	1,712,012,710	1,197,727,624	514,285,086	30.04%	194,752	83,624
2006年	6,275	1,585,934,873	1,023,565,380	562,369,493	35.46%	163,118	89,621
2007年	6,402	1,626,928,283	1,141,684,015	485,244,268	29.83%	178,332	75,796
2008年	6,410	1,839,467,220	1,347,090,847	492,376,373	26.77%	210,155	76,814
2009年	6,443	2,079,218,629	1,546,895,489	532,323,140	25.60%	240,089	82,620
2010年	6,518	1,711,057,312	1,307,129,198	403,928,114	23.61%	200,541	61,971

註 1：社區自籌額 / 經費總額

註 2：政府補助款 / 社區發展協會總數

註 3：社區自籌款 / 社區發展協會總數

資料來源：修改自行政院主計處(2011)。

社區發展協會的經費主要來自於政府補助與社區自籌，舉凡活動的申請與方案的規劃等多以社區本身特色與需求規劃來申請補助，從 1999 年至 2010 年，隨著社區發展協會數量的增加，政府補助的經費維持在一定的範疇並未隨之增加，而社區自籌款部分也維持在一定的範疇，如表 3-2；從平均政府補助額的歷年資料來看，補助額從 1999 年至 2002 年呈現逐年下降的趨勢，從 2003 年至 2010 年逐年變動，補助額大都在 170,000 元

至 210,000 元上下；而 2008 年、2009 年與 2010 年近三年的補助額大都有超過 200,000 元。相對於政府補助額，自籌額從 1999 年至 2004 年也呈現下降的趨勢，2005 年至 2010 年雖然有增加自籌額度，但隨之又逐年下降。

若以平均每一社區自籌額與平均政府補助額相對照，如圖 3-3，明顯看出社區發展協會的經費主要依賴政府補助，自籌款大約為政府補助額的 30%-40%之間，意謂自籌款與政府補助額比約為 3:7 或 4:6，然而 2002 年與

2006 年的自籌款與政府補助款比卻為 50% 左右，意謂著當年的經費，自籌款與政府補助款各占一半的比例。

也可以從圖 3-4 社區發展協會的經費自籌比率，更清楚發現 2002 年與 2006 年的雙高峰，顯示此兩年的社區自籌額是相當高的；除了 2002 年與 2006 年之外，其餘大都落在 23% 至 30% 之間，社區自籌款在經費配置上維持一定的範疇。然而在 2006 年之後，自籌款占總經費的比例有逐年下將的趨勢。整體而言，社區發展協會自籌經費的比例約

為 30% 左右，主要還是以申請政府補助款為主；隨著社區發展協會的數量增加，經費配置仍維持在一定的範疇，並未隨著社區發展協會總數的攀升，經費配置有大幅度的成長或縮減。若與 1969 至 1980 年間政府補助款的金額達到 36.87 億元，民眾配合及捐獻財務總值達 23.98 億元(尚未包含民眾配合之志願人力)，合計約 60.8 億元，民間捐助之款項即占百分之 39.4% (林平洋，1984；徐震、莫藜藜，2007)。

圖 3-3、1999-2010 年社區發展協會經費分配金額

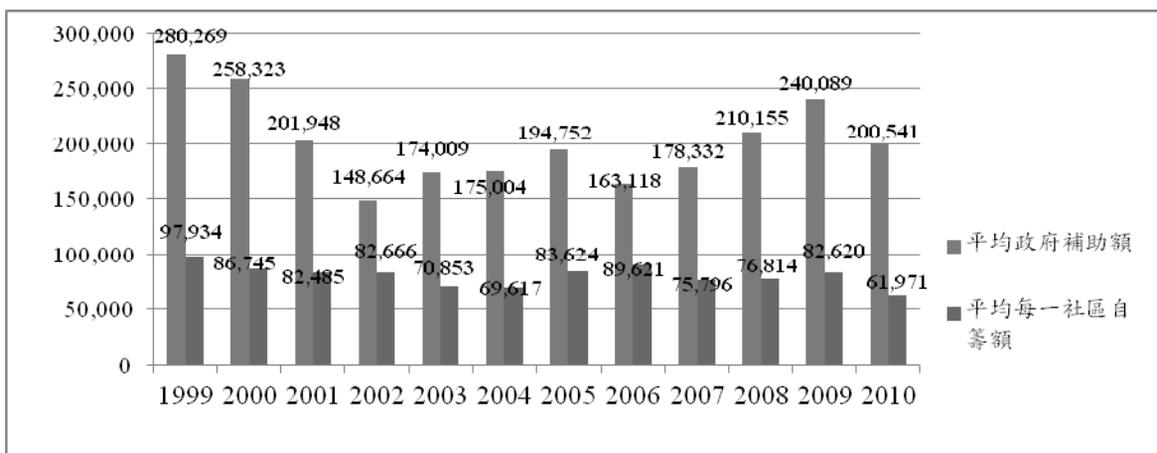
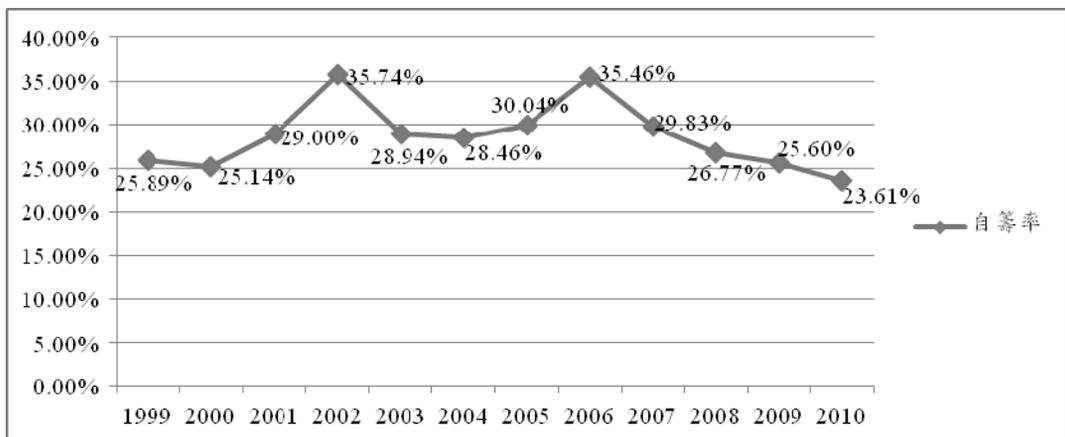


圖 3-4、1999-2010 年社區發展協會自籌經費比率



從前述內政部社區發展工作過去十年的成果加以分析，可以發現以下幾個現象：第一、社區發展組織(社區發展協會)的成立已經逐漸趨緩；第二、參與社區組織的人數大約 150 人左右，社區的人口數約在 3000 人左右，換言之社區參與率約莫在 0.05% 左右；第三、社區組織自籌經費的比率逐漸下滑，2010 年達到 23.61%，因為社區經費自籌及志工投入未能顯示，是否社區自主能力減弱仍無法判斷，但是「向政府申請經費辦社區」的觀念及情況仍普遍在社區中存在。第四、歷年來平均每一個社區接受政府補助約在 28 萬至 14 萬之間，社區自籌係 10 萬至 6 萬之間。

## 肆、縣市政府對於社區評鑑成效反應的分析

政府部門的行政作為對於社區組織具有引導性的作用，地方政府的反應將可以更清楚內政部社區評鑑制度實施以來，對於社區(組織)所產生之效益為何?根據北、中、南、東等四個分區之政府部門及四個區域之社區部門(註一)之焦點座談，歸納社區評鑑制度之內容分析如下：

### 一、對社區評鑑制度之效益

#### 政府部門：

社區評鑑制度對公部門而言，有政策引導、用成績帶動首長重視之目的；對社區而言，有標竿學習、激勵社區意識及居民團結、帶動觀摩創造社區產業、藉由專家學者與社區的對話，進而檢視社區問題並加以改善，政府部門與會人員高度肯定內政部社區評鑑

之必要性。(G201、G208、G209、G216)(註二)

現行評鑑制度確實可激勵社區、導引、激發潛能之成效，對於獲獎的社區是一種榮譽感之展現，獲獎後則變成明星社區，提供指標性的作用並採自主經營，而不需要鄉鎮市區公所介入太多的輔導工作；惟部分社區對於獲獎之獎勵金沒有善加利用而被消耗掉，對於提高社區居民幸福感之效果則有限。(G401、G402)

評鑑是必要的，藉由評鑑方式得以讓社區有「自我檢視」、「資料整理」、「引導社區發展策略」之功能。(G107、G109)

首長對社區重視的程度致使社區業務的推動有所差異。(G106、G107、G114)

因社區缺乏專業人員協助作活動成果冊或簡報，導致社區生活樣態及幸福感不容易呈現出來。(G405)

#### 社區幹部：

多數的社區幹部對內政部社區評鑑制抱持肯定，因為可凝聚居民向心力、社區自我檢視、瞭解社區定位、彙整社區資料、社區間相互觀摩及學習、社區居民願意一起來改造社區、健全社區組織…等多元效應。(C101、C102、C103、C105、C108)

評鑑制度對社區而言，可凝聚居民向心力、彙整財務及會務資料、自我檢視及學習成長…等，但對於獲獎之社區後續的延續性則不足。(C402、C403、C406)

獲獎社區在招募志工方面很順利，促使更多居民對社區有認同感。(C103、C108)

### **專家學者：**

評鑑對於社區有正面實質之幫助，如：激發社區潛能及提升社區居民生活品質、行政管理規範制度的建立、社區人力的培養等成效。(P101、P102)

社區評鑑隊社區有強化作用，累積其社會資本、促進活躍力，社區較願意投入相關資源，提升社區能見度等效益。(P201、P202、P203、P204、P205)，對於社區居民的幸福感有提升之效果。

綜合以上，無論在政府部門、社區部門及專家學者而言，對評鑑制度是抱持肯定之態度，也認為有必要繼續施行，以政府部門而言，評鑑制度有獲獎及成績，可列為首長之政績，因此，會重視評鑑之結果，在爭取地方政府編列社區發展相關預算較有利；且社區評鑑項目有導引社區發展策略，督促社區彙整相關資料，於評鑑之綜合座談可以藉著評鑑委員的指導進而檢視，促進社區成長，社區之間亦可以藉評鑑機會互相交流及學習，而輔導社區參加評鑑且獲獎，對政府部門人員有行政獎勵，無疑是一種肯定奉獻之榮譽。對社區部門而言，藉由評鑑之準備及流程之籌畫、社區動員得以凝聚社區居民意識及歸屬感，有激勵效果。若社區獲獎會有獎勵金，此獎勵金有助於社區推展相關發展業務，獲獎後成為其他社區觀摩之社區，亦形成一項社會資源（如：參訪費、社區導覽費用可作為社區收入），對社區業務不無小補，更可促進社區健全自主之發展。專家學者認為社區評鑑對社區有強化動員的能量及激勵效果，促進社區意識之凝聚及社區發展工作之推動，惟有專家學者提出應思考評鑑

之目的為何？是否可藉由評鑑來解決社區內的問題？而績優社區的評選似乎產生「群聚效應」，在某些縣市及某些鄉鎮內的社區持續的得獎，產生「贏者全拿」之現象，使得部分弱勢社區即使努力後仍無緣進入績優社區之列，以上由專家學者提出的反思亦需納入議題關注。

## **二、社區發展業務經費編列方面**

各地方政府都有其年度社區發展工作計畫，計畫內容包括社區業務的輔導、會務與各項訓練之辦理、各項業務之推動、刊物發行及網站設置、各專案的補助、社區的觀摩、社區的評鑑、辦理社區概況調查等。社區發展業務經費之編列部分，部分縣市因地方財政困窘下，未增加預算且有相度幅度之減少社區發展業務預算編列，經由會議討論亦可發現，各縣市的社區發展經費預算相當懸殊，從數百萬到數千萬不等。此次研究經由焦點座談會議瞭解到目前地方政府之經費編列及省政府時代社區考核之口述歷史，與會者談到：

### **政府部門：**

省政府的「社區考核制度」與 90 年後的內政部「社區評鑑制度相比」，當時省政府的最高考核獎金為 60 萬，90 年發布的「內政部社區發展工作評鑑工作實施要點」最高獎勵金為 50 萬，因政府財政拮据，逐年刪減獎勵金，從 50 萬減 30 萬，至現行績優獎之優等獎勵金為二十五萬元、甲等獎勵金為十五萬元、卓越組則無獎勵金之制度設計，僅有優先申請內政部推展社會福利補助及免自籌款，此對社區而言，誘因不足，造成社區參

與意願低落，而需要公部門「請託」參加，「卓越組」獎金之規劃似乎需要有更周詳的規劃。(G403)

對縣市政府評鑑項目中「今年編列預算較去年是否增加？」，此評估指標在財政困窘下，未增加預算不代表不重視，應該調整之。(G109)

現行社區評鑑項目五項中的第一項「社區發展年度工作計畫與經費之編列及執行」，可考慮刪除，因目前政府財政赤字嚴重，社區業務的預算幾乎都刪減一些，此評鑑項目則意義不大。(G208)

### **社區幹部：**

社區沒有經費真的比較難以推動社區，社區創始都是由大家自掏腰包來經營，但是並非每個社區都能這樣發展。(C207)

整體而言，在政府財政縮減的情況下，包含辦理內政部社區發展評鑑之經費預算逐年在縮編，有時難免會影響到獎勵金之核發；甚至導致獲得獎勵金之社區數存在變動性，且在名額的限制下，讓努力又辛苦準備評鑑之社區未能獲獎，在焦點座談中地方政府承辦業務者，期盼中央應該積極捍衛社區發展相關預算。吳明儒（2003）從社會結構的角度而言，「社區」是介於家庭與政府之間一個重要「中介組織」；從社會福利的角度而言，「社區」更是傳遞各種福利服務的重要介面，同時也是非正式支持及照顧體系的所在。近年來，各部會紛紛推出社區相關推展業務，如：文建會推出社區營造、環保署推出社區節能減碳評選、農委會制定農村再生條例推動農村培根計畫等，社區各項資源來自跨部會，而各部會的補助或獎金多寡往往

影響社區之發展軸向。反觀，內政部逐年在社區發展業務之經費補助及社區評鑑之獎勵金方面已經大不如前，對於社區發展及其組織也正面臨轉型的時刻。政府的社區政策應該擺脫補助導向之發展政策，而應重視社區民眾自覺需求及發展社區特色之方向，如此才能創造幸福社區，實質提升社區生活品質。未來在規範縣市政府應有積極作為，並非依據社區編列經費的多寡，而是各自縣市所要發展的是何種社區，基層公部門仍然普遍存在「做社區就是爭取經費」的觀念，難免也引導社區往類似方向發展，未來應該強化基層社區承辦人員的社區發展的專業訓練，逐步改變。

### **三、業務承辦人員與社區輔導方面**

經由會議討論發現很多縣市對不同發展程度的社區分級輔導，如：臺北市則依社區的不同發展階段區分為「穩定型」、「基本型」與「停滯型」三類加以輔導；臺中市將社區分為「播種組」、「萌芽組」與「成長組」三類加以輔導；嘉義縣政府則將社區分為「起步型」、「進階型」、「成熟型」三類加以輔導。

惟政府部門承辦社區發展與社區評鑑業務之人員多為兼辦性質，仍有其他綜合性業務需處理，以至於在社區輔導及培力顯得心有餘、力不足之情形。此次研究所進行焦點會議座談會議，多位與會者表示相關意見如下：

縣市政府、鄉鎮市公所的社區業務承辦人員應該落實「專責專職」，若兼辦其他非社區性質之業務，則無法致力輔導社區發展與社區評鑑。(C105)

鄉鎮市區公所承辦社區業務之人員多為兼辦社區業務，其配合度與態度之積極性，會直接影響社區的經營；而態度積極的鄉鎮市區公所承辦人員又常因工作異動之調整，縣市政府承辦人員常需要向相關承辦人員進行業務培力。(G301)

地方政府及承辦人員之社區輔導能力攸關社區發展之推展良莠，應該積極從社區業務承辦人員培力著手。(P103)

對於弱勢社區輔導的部分是目前最困擾的事，基於成本效益考量而缺乏良好的輔導團隊願意進駐偏僻的社區，即使有意願進入輔導的團隊，其評鑑成效亦不佳。(P201)

對於弱勢社區或起步型社區的輔導機制一定要建立，在輔導的過程中應傳達正確的觀念給社區幹部及居民。(C209)

專家學者在歷年的評鑑經驗中發現社區的書面呈現較弱，尤其是計畫邏輯、需求評估、動機的呈現則較弱，社區的努力是否可由書面呈現出成果有待觀察。而社區部門與會者提到鄉村型社區面臨人口外流及人口老化問題，文書製作能力不足，可透過研習來強化其能力，惟研習之成效相當有限，針對此問題，有與會者回應可行方式：

若社區培力輔導團隊可以結合學校資源、教授們的專業將可達事半功倍，而現行的旗艦型計畫要結合五個大專院校是否有困難？應該對於不同地域的地理因素作一個差異性規範。(P202、P209)

可由公部門（縣市政府或鄉鎮市公所）提出申請，可派「替代役」或「大專生暑期工讀方案」徵選工讀生到社區幫忙社區文書製作，俾使社區提計畫更順遂，提升社區參

與意願。(C205)

政府部門可提供輔導或文書製作之人力進入社區協助，如：替代役等。(C406)

有輔導機制進駐社區協助推動相關社區發展業務，會較順利。(P207)

經營社區以來，常發現社區文書方面薄弱，這也是每個社區都想承接旗艦計畫，因為有專案經理人幫忙處理核銷等文書庶務。(P103)

另外，分區政府部門會議皆有北區及中區政府部門與會人員提議將內政部縣市政府之社區評鑑項目併入社會福利績效考核：

地方政府的社區評鑑項目可否併入社會福利績效考核項目內，避免彙整、調借資料徒增人力負擔，讓地方政府之社區業務承辦人員有更多心力去輔導及培力社區。(G109、G113、G302、G309)

若以現行的社會福利績效考核項目，社區發展僅占一般考核項目 70% 中的 5% 成績，若將社區發展工作評鑑（非法定事項）併入社會福利績效考核（法定事項）之可行性，亦無不可能，優點為避免重複考核，缺點為僅針對法定項目，而個別的創新項目則無法納入，社區發展業務與其他社福業務項目屬性較不相同，政府在社區發展工作中的角色較屬於輔導培力角色，因社區工作無個案，因此不容易量化，往往必須依靠首長對社區業務之認同度及重視度而定，這也容易造成基層社區承辦人異動頻繁，甚至發揮空間不大的結果。

本研究進行政府部門會議，發出與會縣市代表基本資料表，各地方政府資料，彙整如表 4-1，可發現十四個地方政府承辦社區及

評鑑業務之人員年資未達三年者占一半，顯示人員之更替及流動頻繁，容易造成經驗無法累積及輔導能力有限，各縣市政府僅有新竹市之承辦社區業務人員為兼辦性質，其餘為專職承辦社區業務，但是其一位人員負責之社區數多達百個，其業務之負荷尤為沉重，輔導、陪伴社區之時間因而被壓縮。目前縣內社區輔導有委外辦理之縣市有宜蘭縣、新竹縣、雲林縣、嘉義縣，其餘縣市皆由政府部門承辦人員自行輔導，而各地方政府縣內之社區評鑑皆為政府部門自行辦理。

而各地方政府縣內評鑑多採用實地評鑑，各縣市皆有自訂評鑑辦法或要點並提供獎金，獎金數額則依地方財政，最高獎勵金分別為一萬五千元至二十萬元不等，顯示各地方政府在縣內之社區評鑑皆有一套自訂評選流程，並參酌內政部社區發展工作評鑑實施要點規劃辦理，從縣內社區評選出較有能力之社區進而致力輔導參加（中央）內政部社區發展工作評鑑。

表 4-1、政府部門與會縣市代表基本資料表

縣市	業務承辦人		地方政府承辦社區業務人力(不含科長)/位	其中專職人力(位)	兼辦者(位)	平均一位人員負責社區數	縣內社區輔導委外辦理	縣內之社區評鑑委外辦理	縣內之評鑑實地考評	縣內訂評鑑辦法或要點	縣內社區評鑑是否提供獎金 <sup>1</sup>
	公職年資	社區年資									
花蓮縣	20	7	1	1	0	172	X	X	●	●	● (二十萬元)
宜蘭縣	28	8	2	2	8	118	●	X	●	●	● (五萬元)
基隆市	28	0.5	1	1	1	143	X	X	●	●	● (四萬元)
臺北市	5	2.5	5	5	0	70	X	X	●	●	● (八萬元)
桃園縣	18	4	1	1	1	239	X	X	●	●	● (十萬元)
新竹縣	16	5	1	1	0	177	●	X	●	●	● (十五萬元)
新竹市	19	7	1	0	1	113	X	X	●	●	● (十萬元)
臺中市	1.5	1.5	3	1	2	287	X	X	●	●	● (十五萬元)
彰化縣	21	10	10	10	1	178	X	X	●	●	● (十五萬元)

<sup>1</sup>縣內之社區評鑑是否提供獎金：此項以「最高獎勵金」標示獎勵金金額。

南投縣	10	10	2	2	0	270	X	X	●	●	● (十萬元)
雲林縣	6	0.6	3	3	0	418	●	X	●	X	● (一萬五千元)
嘉義縣	1.5	1.5	1.5	1	0.5	228	●	X	X	●	● (六萬元)
臺南市	2.5	1	4	3	1	228	X	X	●	●	● (十五萬元)
臺東縣	8	1.3	1	1	0	146	X	X	●	●	● (十萬元)
金門縣	15	1	1	1	0	96	X	X	●	●	● (五萬元)

資料來源：焦點座談會議回復之「與會縣市代表基本資料表」資料彙整。

註：●表“有”，X表“無”；獎金金額係2011年之標準。

而社區部門的幹部所回覆之30分與會社區代表資料表分析，可知社區幹部認為縣市政府負責承辦業務人力（參表4-2），北部社區幹部有33.3%認為「人力非常不夠」、33.3%認為「人力不夠」；中部社區幹部有62.5%認為「人力普通」、25%認為「人力不夠」；南部社區幹部則有50%認為「人力不夠」、25%認為「普通」、25%則認為「足夠」；東部社區幹部有50%認為「人力不夠」、50%認為「普通」。整體而言，僅有10%之社區幹部認

為目前政府負責承辦社區業務人員是「足夠」，36.7%者認為「普通」，而有36.7%社區幹部則認為「人力不夠」及16.7%之社區幹部認為「人力非常不夠」。因此，可以發現政府部門日漸強調績效，但卻在人員編制上逐漸縮編，以至於每位承辦人員所負荷之業務極為沉重，由社區幹部之觀察角度，普遍認為政府部門承辦社區業務之人力其實不足夠。

表4-2、社區部門認為縣市政府負責承辦業務人力是否足夠（不含科長）

	北區	中區	南區	東區	總和
非常不夠	4 (33.3%)	1 (12.5%)	0 (-)	0 (-)	5 (16.6%)
不夠	4 (3.3%)	2 (25.0%)	2 (50.0%)	3 (50.0%)	11 (36.7%)
普通	2 (16.7%)	5 (62.5%)	1 (25.0%)	3 (50.0%)	11 (36.7%)
足夠	2 (16.7%)	0 (-)	1 (25.0%)	0 (-)	3 (10%)
十分足夠	0 (-)	0 (-)	0 (-)	0 (-)	0 (-)
總和	12(100%)	8(100%)	4(100%)	6(100%)	30(100%)

而表 4-3 係由社區幹部之觀察以瞭解鄉鎮市區公所對社區之協助，可發現 46.7% 的社區幹部認為「普通」及 16.7% 者認為「足夠」，而 30% 的社區幹部則覺得「協助不夠」及 6.7% 的幹部覺得「非常不夠」，此衍生之問題為鄉鎮市區公所是否有就近輔導社區、資源連結、文書製作、核銷協助等轄內社區之責，部分政府部門與會者認為鄉鎮市區公所若能積極協助及輔導社區，社區之整備及

培力成效較佳，且縣市政府同時是社區評鑑的受評政府單位，亦需忙碌於準備文書資料，實無力去瞭解社區準備情形，必須透過鄉鎮市區公所承辦人員協助、督導及準備評鑑流程及文書製作，若鄉鎮市區公所承辦人員願意全力協助及配合，對縣市政府之承辦人員而言，較容易藉由此一中介者進行資源連結與協助，社區的能力亦較容易養成。

表 4-3、社區部門認為鄉鎮市區公所對社區的協助是否足夠

	北區	中區	南區	東區	總和
非常不夠	2 (16.7%)	0 (-)	0 (-)	0 (-)	2 (6.7%)
不夠	3 (25.0%)	3 (37.5%)	0 (-)	3 (50.0%)	9 (30.0%)
普通	5 (41.6%)	4 (50.0%)	2 (50.0%)	3 (50.0%)	14 (46.7%)
足夠	2 (16.7%)	1 (12.5%)	2 (50.0%)	0 (-)	5 (16.7%)
十分足夠	0 (-)	0 (-)	0 (-)	0 (-)	0 (-)
總和	12(100%)	8(100%)	4(100%)	6(100%)	30(100%)

現行社區評鑑制度有幾個問題：第一、太重視文書方面的評分；第二、縣市政府並沒有於評鑑後協助未獲獎社區；第三、未獲獎之理由不清楚；第四、後續輔導機制不足。(C109)

地方政府及鄉鎮市區公所的社區輔導能力有限，中央應從「福利社區化」的思考脈絡進行規劃，充實社區專業人力編制及輔導之問題，積極克服此一問題。(P103)

應就社區的輔導工作委託專業團隊進行，藉由委外輔導方式進而蒐集改善成效之相關資料及數據以進行分析，落實檢討社區評鑑制度及評鑑指標之優劣勢，進而改善(P102、P104)。

評鑑後應採「獎勵」前段社區、「激勵」中段社區、「鼓勵」後段社區之機制去輔導、陪伴社區。(P104)

對於未獲獎之「弱勢社區」，應該提供更多關注、扶植及培力或用單項特色來補強其社區能力。(P203)

在資源配置上應以「弱勢地區資源優先配置」作為考量，優先配置資源以扶植匱乏、弱勢之社區。(S002)

因此，未來中央及地方政府可以考慮輔導機制之設計或採用委外（專業團體/輔導團隊）辦理社區輔導，一方面協助社區改善問題，另一方面可以培力社區能量，對於評鑑成果差的社區，應請中央督促地方政府協助

輔導，以增進社區居民的生活品質；對於獲獎的社區，則應提供相對應之資源，以提高社區居民之幸福感；評鑑制度不應該只重視前段的獲獎社區，更應該用心對待未得獎的社區，可讓程度較好的社區來帶領其他社區前進。

## 伍、社區指標與社區政策的再省思

現行中央所辦理的社區發展評鑑工作，直接影響地方政府社區發展業務之推動，例如各縣市自辦評鑑同時也提供獎勵，而且在地方政府的社區承辦人力普遍不足的情況之下，「如何選出社區參加內政部社區評鑑」成為主要的社區業務項目，對於弱勢社區的輔導培力變成心有餘而力不足的現象。而過度制式的評鑑指標，也使得社區創新能力無法發揮。再者，依據內政部社會福利補助作業要點之內容，社區組織得向內政部申請經費辦理「福利社區化業務」，結果卻也使得社區發展零碎化、短暫化及小型化，而非針對弱勢與資源匱乏社區投入資源以解決問題。

其次，為了解決政府評鑑指標過度僵化，未來亦可以「認證」方式取代「評鑑」工作，可作為向政府申請經費補助之參考，認證可列入評鑑加分之方式或強化參與評鑑的門檻，而非取代評鑑，雙軌並行似乎是可參考的方式，並可先以實驗方案的方式推動再推廣至全國。對於未來衛生福利部成立，將社區發展納入社會資源的專責單位，可致力於社區網路及資源平臺之建構，提升社區福利（健康）服務輸送網絡之可近性。

國際間已逐步發展出以社區指標為研究

標的的組織「社區指標協會」(the Community Indicator Consortium, CIC)，該組織是一個行動學習網路 (active learning network) 及提供個人及團體會員的一個實務社群，其感興趣及所從事的都是有關社區指標 (community indicator) 在實際場域中運用的情況。CIC 的宗旨有以下四個：第一、提升社區指標的藝術性及科學性；第二、促進指標有效使用的知識交流；第三、鼓勵研發具效益的指標；第四、培植與推廣地區、區域、全國及全球不同的公民及媒體論述。CIC 理事會 (board) 是由會員共同推選組成，2007 年該組織擬訂了一個 2007-2010 年的五大策略目標及行動計畫，主要實施的地區以美國及北美為主，分別為：(2011/12/9 下載自 <http://www.communityindicators.net/>)

第一、提升對社區意識與變遷指標的使用。

第二、創建一個實務工作的全球社群 (global community)。

第三、強化 CIC 組織的國際觀及相關事項。

第四、促進指標與績效測量之間的連結性。

第五、組織的發展與維繫。

綜合以上，可以發現臺灣社區發展工作的評鑑，延續過去省府時代的考核制度，以實地考核的方式進行地方政府及社區推動成效之檢視。但是隨著國際組織如 WHO 推動的健康城市或安全社區等的認證，似乎反應出由中央所主導之社區發展工作之評鑑長期以來較缺乏與國際接軌之機制，均是由縣市政府或社區自行申請或參與。社區朝向國際標

準之認證已經是必然的發展趨勢，值得中央主管社區發展業務之各部門重視。

其次，社區認證制度之發展與現行社區評鑑制度之實施並無衝突，而是讓社區及其組織更清楚自我社區發展之情況。在評鑑指標方面，從國外經驗也可發現，官方所設定的社區指標似乎較少，而是由多元發展社區指標的組織或團體來選擇使用，而沒有一致性衡量的社區指標。例如美國 Adams County Community Indicator 就是亞當斯這個郡所發展出來的社區指標公開在網路上，再如澳洲 Community Indicators 目的是社區自我診斷之用，而並非為得獎或競賽。加拿大評鑑學會 (Canadian Evaluation Society, CES) 更是以成立學會的方式，探討各種評鑑工具使用的問題。因此，多達五、六十種的評鑑指標就成為工具性的量表，可以在網路上自由下載使用。但是由於臺灣缺乏社區發展評鑑工具的多樣性發展，以至於社區組織均以單一的政府部門評鑑指標做為發展的依據，可見未來政府應該鼓勵各類團體發展自我的評量指標，並建立分享機制。

## 陸、結論與建議

雖然現行社區評鑑工作對於社區組織及社區居民參與發揮一定的成效，但是階段性任務已經達成，下一個階段要引導社區往何處去呢？缺乏全盤性的社區政策一直是令人擔心的事，再如在弱勢社區的培力對策更是付之闕如；其次，由於缺乏提供中央政府研擬社區政策的研究機構及學術單位，使得長期以來未見中央短、中、長期的社區發展目

標為何，例如中央政府要求地方應該要有社區發展相關的政策白皮書，但是中央政府卻未見類似的社區政策報告提供地方依循。英國學者 Butcher, H. 等 (1993) 在共同合著的「社區與公共政策」一書中提到 1980 及 1990 年代公共（社會）政策廣泛的探討社區理念與社區實務 (community practice) 相互結合的可能性，例如社區照顧、社區治安及社區藝術等。Butcher 是一位社會工作者與社區工作者，當時擔任 Bradford & Ilkley 社區大學社區研究學系的系主任，他認為提出「社區政策」(community policies) 的理念並不是要取代經濟、社會或法治政策，而是把「社區政策」當成一種政策決策及不同政策間服務輸送的「途徑」(approach)，因而提出當時英國五種社區政策加以介紹，包括社區照顧、回歸地方（一種更貼近民眾及更符合在地民眾需求的方案）、第三部門企業、社區健康創新方案及社區發展。

Stepney & Popple (2008:55-6) 則更清楚的指出社區就是社會政策的一個場域 (area)，甚至將英國戰後社會政策的特色之一就是運用區域為基礎的創新方案 (Area-Based Initiatives, ABI) 以回應持續的貧窮與不均問題，範圍從社區安全網到健康促進項目，並由副首相辦公室來負責部會間的協調聯繫，其中如社區發展方案 (Community Development Program, CDP) 即是從 1968 年開始推動，由英國內務辦公室的內務大臣 James Callaghan 負責，並於 1969 年成立一個工作小組由內務辦公室的高級文官、工黨的初任大臣、學者（牛津大學的 Professor AH Halsey 規劃教育優先區 EPA）以及專業的社會工作代表等，

此一方案也融入了 1960 年代美國「向貧窮作戰」(war on poverty) 的一些經驗，針對英國最匱乏的 Liverpool 等 12 個地區，運用多重剝奪指標 (multiple deprivation index)，形成「貧窮區帶」(pockets of poverty) 進行社區發展方案，與地方政府建立聯繫機制。事實上，英國的 CDP 就是建立在一種行動研究 (action-research) 及實證社會政策 (experimental social policy) 模型的基礎上，結合主責的地方政府，由其聘用社區發展工作者，再輔以各地的大學共同推動，其所需經費四分之三由中央內務辦公室負責，四分之一由地方政府自籌。經由實證研究的發現，CDP 提出了三個假設 (assumption)：(Stepney & Popple, 2008:60)

- (一)「剝奪」文化是引發都市貧窮匱乏的主要因素。
- (二)自助方案是最好的解決手段與途徑。
- (三)以社區為基礎的問題研究有助於提升中央與地方政府的改革成效。

綜合觀之，社區政策是針對社會上的弱勢人口群或貧窮匱乏等之社會問題，以實證科學為基礎，發現其解決問題的可能因素，透過社區為基礎的途徑，整合跨部會資源，中央與地方建立夥伴關係，具實驗性、創新性及整合性之全國性社區方案或行動。反觀，臺灣雖然有社區相關法規，多半屬於行政命令，然而卻缺乏明確的社區政策。例如 2005 年經行政院核定的「臺灣健康社區六星計畫」，雖然是較清楚的一種以「社區途徑」推動全面性的社區改造運動，其內容包括產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環保生態、環境景觀等六大面向；但是當時

該計畫的目的是要建立自主運作且永續發展之社區營造模式，同時強化民眾主動參與公共事務之意識，建立由下而上提案的機制。然而隨著政黨的輪替，以及臺灣人口結構快速老化、風災及地震等天然災害發生日益頻繁，使得推動社區的方向必須因時而異，與其要求進行社區法制化的研議，不如政府先召開全國社區會議，透過公民會議的方式，尋求社會各界的意見，重新思考「社區組織」的內涵與定位：其一、是否回歸人民團體法的本質，讓所有社區內的合法組織都能獲得政府補助（而非目前僅限於社區發展協會），以利各項社區工作均衡發展？其二、是否將社區發展協會視為半官方性質之特殊組織，並賦予法律上的位階，同時思考其與村里及鄉鎮市區公所的關係，且組織主管回歸社政系統，以落實福利社區化政策？其三、是否將社區發展協會與村里整併，讓組織屬性從私部門變成公部門，以落實政府各項業務推動，以免政府資源只是集中在少數績優社區？

馬總統第二個任期的上路以及五都生活圈的逐步發展成型，過去由於市場將住宅視為商品過度炒作的結果，使得許多民眾對於不合理高房價現象提出「居住正義」的議題，政府因此積極的投入都市更新計畫、農村再生條例、國土規畫等改革方案；不過，政府不應該遺忘「社區政策」也是落實居住正義的重要手段之一，特別是民眾應享受到基本的「社區權」，不應因其所在的社區不同而受到剝奪，以及因社區組織的強弱造成社區資源上的差別待遇。

其次，行政部門缺乏實證資料的掌握與分析，並轉化成為社區議題的論述及政策引

導的能力，使得各部門之社區補助，皆為「點-線」各行其是的短期效果，無法形成「點-線-面」互相聯結發揮社區發展跨部門的綜合效果，因此政府應該成立全國性的社區研究組織，甚至擇定某一個大學設置社區研究中心，作為政府社區政策擬定的智庫，進行定期社區調查研究，根據研究結果協助政府提出 3-5 年不等的短中長期的政策目標，同時針對弱勢社區提出積極的輔導方案或補助措施，如此才能使政府資源產生更大的效益，解決民眾真正的社區需求。

最後，政府應該積極運用熟悉社區的非

營利組織使其成為協助培育社區組織的力量，如此才能彌補公部門社區業務承辦人員不足的問題，以及社區長期缺乏人才的問題；同時，中央社區主管機關也應在現行實地評鑑制度之外，積極規劃其他更有效率的社區績效管理機制及評鑑工具，例如社區能力認證，都是值得政府考慮與規劃的方向。

（本文作者為國立中正大學社會福利學系副教授）

**關鍵字：**社區發展、社區評鑑

## 📖 註 釋

註一：本文部分章節之內容係修改自吳明儒、呂朝賢、賴兩陽、陳昭榮（2012）社區發展工作評鑑制度評估及未來方向之研究，內政部委託研究報告，特此說明。

註二：有關代碼之意義為第一個 G 代表地方政府部門、C 代表社區部門、P 代表學者專家、S 代表內政部，第二個數字 1 代表北區、2 代表中區、3 代表南區、4 代表東區，如 G201 代表地方政府部門中區的與會代表，另學者第二個數字 1 代表北區、2 代表南區，如 P201 代表學者專家南區的與會代表。

## 📖 參考文獻

內政部（2011）。《內政部社區發展工作評鑑實施要點》。網址：

<http://sowf.moi.gov.tw/06/new06.htm>。

王培勳(2002)。〈我國社區發展工作之回顧〉，《社區發展季刊》，第 100 期，頁 44-59。

行政院主計處（2011）。《社區發展工作成果》。網址：

<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15446&CtNode=4641&mp=1>。

吳明儒（2003）。〈「新故鄉社區總體營造政策」下的福利社區化〉，《社區發展季刊》，第 107 期，頁 107-119。

吳明儒、呂朝賢、賴兩陽、陳昭榮（2012）。社區發展工作評鑑制度評估及未來方向之研究，

內政部委託研究報告。

- 李易駿(2011)。〈我國社區發展工作的沿革與發展〉，《社區發展季刊》，第 133 期，頁 417-429。
- 林平洋(1980)。〈臺灣省政府六十九年度社區發展考核情形〉，《社區發展季刊》，第 12 期，頁 124-128。
- 林平洋(1984)。〈臺灣省七十二年度社區發展工作考核報告〉，《社區發展季刊》，第 25 期，頁 120-123。
- 林勝義 (2004)。〈從社區評鑑探討臺灣社區發展的走向〉，《社區發展季刊》，第 107 期，頁 52-64。
- 徐震(1983)〈簡介近年來臺灣地區社區發展評鑑之研究〉，《社區發展季刊》，第 22 期，頁 70-77。
- 徐震、莫藜藜 (2007)。《徐震教授論社區工作》。臺北：松慧。
- 賴兩陽 (2002)。《社區工作與社會福利社區化》，臺北：洪葉文化。
- Blackshaw, Tony (2010) *Key Concepts in Community Studies*. London: SAGE.
- Butcher, Hugh ed. (1993) *Community and Public Policy*. London: Pluto Press. Stepney, Paul and Keith Popple (2008) *Social Work and the Community*. N.Y.: Palgrave Macmillan.
- Pillips, David (2009) *Wellbeing, Quality of Life and Social Policy: Implications in relation to the Financial Tsunami*, NTU Social Work Review, Taiwan: Taipei.
- Taylor, Marilyn (2003) *Public Policy in the Community*, N.Y.: Palgrave Macmillan.
- Twelvetrees, Alan (2008) *Community Work (fourth edition)*, N.Y.: Palgrave Macmillan.