

# 從社區評鑑與社區培力 看臺灣的社區發展



劉弘煌

## 壹、社區發展的目的

臺灣推動社區發展已有超過四十年的歷史，社區發展的主要工作項目從早期的基礎工程建設、生產福利建設與精神倫理建設，到後續的小康計畫消滅貧窮，促進婦女成長的媽媽教室，以至今今天多元的社區發展工作，政府與民間都投入不少的人力與經費（吳明儒，2012；李易駿，2009），爲了要評估社區發展工作的績效，從早期的社區考核到現在的社區發展工作績效評鑑，不同程度的影響到臺灣社區發展工作的推動與成效。

要觀察社區評鑑是否發揮了促進社區發展的目的，我們需先弄清楚社區發展的目的到底是什麼？社區發展工作的考核或評鑑是否對達成目的有所幫助？

根據聯合國推動社區發展的目的在結合國家與社區的力量重建二次大戰後百廢待興的社會，工業化都市社區的社區組織在協助解決失業與社會問題；農村或鄉村社區的社區發展則在喚起社區居民、教育

社區居民，使居民能參與社區的改造與建設，解決從農業社會轉變到工業社會的適應及貧窮、疾病、教育與人口壓力的問題（王培勳，2002）。根據徐震教授（2007）的整理「社區發展」包含下列幾層意義：

（一）社區發展是人民發揮自助與互助，並與政府聯合一致去改善社區的經濟、社會、文化環境與生活水準的一種工作過程、工作方式或社會行動。

（二）社區人民自己組織起來，找出共同的需要與問題，擬定共同計畫與工作項目，運用社區、其他組織或政府資源，以滿足其需要與解決其問題，增進社區人民生活條件，提高人民生產效能，改善人民生活環境，促進社區之進步。

徐震指出社區發展的意義中「發展」指「經濟成長」與「社會變遷」，各國在發展的過程中發生「重視經濟發展而忽視社會發展」的偏差，故社區發展應注意經濟與社會發展的均衡，社區發展在發展中國家重在「預防」社會問題之發生；已發展國家在「補救」已發生的社會問題與不安；

富有國家因「貧富不均」而應「向貧窮作戰」。又說明社區發展在鄉村社區要「求變」，在都市社區的工作型態要「求安」。

從上面社區發展的意義，我們可以看出社區發展的目的乃是透過社區人民的努力，從組織、發現問題、結合資源到解決問題與改善社區環境，提升人民的福祉與生活品質，它是一個「成長」與「改變」的過程。要達到這樣的目的，它的背後還牽涉到社區發展工作人力的教育訓練、資源的取得與配置，社區發展工作的面向與重點，國家發展與地方發展的協調與配合，經濟發展與社會變遷的平衡，社區發展政策與作為等。因此從巨觀的角度觀之，社區發展是國家發展的一環，牽涉到的層面甚廣；如果從微觀的層面來看，社區發展的工作，要觀察社區人民如何自覺，形成社區意識，如何透過共同的力量，參與解決社區的共同問題，或更進一步的建構社區願景，優化社區環境，增進居民福祉，提升生活品質。透過社區評鑑是否可以協助這個目標的達成？

## 貳、社區考核、社區評鑑與社區發展

在 1965 年頒布的「民生主義現階段社會政策綱領」將「社區發展」納入為七大項目之一，自始社區發展成為政府施政的一環，1968 年公布「社區發展工作綱要」，1971-72 年臺北市及臺灣省分別訂頒四年及十年社區發展計畫（林平洋，1980），臺灣省政府在 1972 年訂頒「臺灣省社區發展

工作考核要點」（李易駿，2011），臺北市則在 1980 年頒布「臺北市社區發展推行辦法」，辦法中有評鑑與獎勵的規定（王培勳，2002）。臺灣省政府時期的「社區考核」，考核小組成員由省府各廳處局長組成，考核對象有縣市、鄉鎮及社區三級，考核成績分六等，獎勵分三等，考核成績為丙、丁等者，亦有懲處之規定，考核的項目分一般作業、組織活動、公共設施建設、生產福利建設與精神倫理建設等五大項（內政部，1995）。

在「社區考核」的年代初期，先有黃大洲教授主持的社區發展工作評估研究，發現社區發展工作的觀念漸為社區民眾所接受，但只有參與意識尚未有實際的參與行動；接著有楊孝滌教授針對城鄉與發展階段不同社區進行抽樣調查，發現社區建設成果受經費與社區理事會運作之影響，社區成立時間的長短影響其基礎工程建設項目與經費之籌措，社區與政府單位之互動影響經費之籌措，專業人員之配置與社區建設呈現正相關。徐震等五位專家學者的研究，發現社區居民認為社區建設貢獻最大者依序為基礎工程建設、精神倫理建設、最後則為生產福利建設，並發現不同類型社區居民之需要與評價不同（徐震，2007）。早期的社區考核配合社區評估研究，主要在評估社區工作的成效，包括居民對社區建設的滿意程度。很顯然的有濃厚的「由上而下」的指導色彩，對社區的自主與居民的參與著墨甚少，或可說當時的社區評估或考核，主要是看政府的政令是否有效落實，花了錢後社區的建設是否

有一些成果，至於居民是否參與社區的建設，自主的力量是否被培養，並不是社區考核關心的重點。

民國九十年起開始辦理全國性的社區發展工作績效評鑑（顏靚殷，2005；內政部，2002），評鑑的對象：包括直轄市、縣（市）政府與年度獲直轄市、縣（市）政府評選為績優的社區發展協會。評鑑的目的：是希望藉著評鑑與地方政府、社區發展協會人員進行意見交換與理念溝通，深入瞭解社區發展工作遭遇的困難與執行缺失，作為中央制定及修改相關法規與政策之參考，並提供具體建言作為社區發展工作的改進方向。評鑑在全國分由兩組由大學教授所組成的評鑑委員。對縣市政府的評鑑的項目包括：（一）社區發展年度工作計畫之擬定及執行，（二）社區發展工作之輔導，（三）辦理福利社區化業務之經費及執行成果，（四）辦理社區發展工作研討會、講習、觀摩、考核、評鑑、獎勵、表揚等情形及績效，（五）辦理內政部年度補助（獎）助社區發展經費核銷情形，（六）辦理社區發展創新業務特色與績效，（七）其他。

由上述對政府社政單位評鑑的面向觀之，評鑑對象包含政府與社區，可知社區發展工作不只是社區的事，也是政府的事；評鑑目的主要在於透過評鑑委員與社區工作者及政府社區工作承辦單位人員「意見交流與理念溝通」並能瞭解社區發展工作「遭遇之困難與執行之缺失」，做為「政府制定社區相關政策」及「社區發展工作之改進方向」之參考。可知社區發展

工作因時、因地、因人、因事而有不同的發展樣貌，有其複雜性與動態性，因此相關工作人員時時需做意見交流與理念溝通，否則社區發展工作的推動必會因遇到困難或受到阻礙，其發展績效必大打折扣，而政府社區發展相關政策的制定，也必須從社區評鑑中得到「啟發」。事實上社區或政府單位的社區工作人員時有變更與流動，社區發展工作的作法與觀念的傳承與精進，社區發展工作績效及成果的維護都需透過這樣的機制使其能蓬勃發展生生不息。從對縣市政府的評鑑項目更可看出社區發展工作政府角色的吃重及承擔的份量。

至於對社區發展協會的評鑑項目包括：（一）會務，包含社區基本人口特性、歷史、文化、經濟、環境、生活型態、社區問題與福利需求等資料的建立、社區組織章程之建立、會議之召開及資源協調或連結情形，（二）財務，包括經費來源及收支狀況紀錄，計畫與預算編列、執行與核銷等，（三）自選三項評鑑主題，包括推展社區發展工作、推展福利社區化工作、社區創新與自發性工作、社區配合政策推展性工作等「業務」。社區會務評鑑內涵主要強調社區歷史、文化、人口、資源分布、福利需求、社區問題之調查等「知己」的功夫、居民互動與參與之情形，及社區組織理監事、會員大會等會議與決策機能之運作；社區財務評鑑主要是檢視社區諸項工作費用的來源、支出及其管理。會務是社區發展的「兵馬」，財務則是社區發展的「糧草」，二者為社區發展的基礎。自選三

項則是社區經營成果的展現與包裝。由會務組織的民主決策，訂定社區發展的計畫與方向，由社區人力、財力、物力等資源的發掘、爭取、整合與運用，決定社區發展的成果。

社區評鑑對會務、財務與績效等三個項目的規範，是一種「由上而下」制定的「遊戲規則」，社區透過完成這三個項目的內涵，是否就可以達到社區發展的目的？基本上一個運作良好的社區發展協會，應有良好的資源爭取及整合能力，財務狀況的良窳繫乎社區爭取資源的能力，績效的彰顯更需人力、財力與物力資源的有效結合與運用。從近年來社區評鑑的績優社區觀之，社區發展的工作面向已含蓋「健康社區六星計畫」的內涵—產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環境景觀、環保生態的全部或大部分。這些社區發展的榮景要維繫下來並不容易，如果社區的領導者或領導團隊更迭；或社區在沒有評鑑的外在刺激下；或社區發展協會與當地的村里長不能合作無間；或政府的社區政策改變沒有足夠的經費支持社區發展，這些成果是否能繼續保持？從過去社區對政府財務的依賴程度觀之，大部分社區無法靠社區人士、社區產業或企業等民間的捐助、或回饋金來達到自給自足的目的。地方社區發展的「兵馬」與「糧草」決定社區發展的工作能否繼續，社區評鑑發揮操兵的作用並檢驗地方社區的社區經營的能力。所以社區是否常常有機會接受評鑑，一定程度影響其自我檢討與惕厲的機制，進而影響社區發展的績效。從目前中央與

地方的評鑑辦法，參與評鑑社區須透過遴選、代表、及一些參與評鑑條件的限制，因此每年能參與評鑑的社區只在少數，以臺北市為例，參與評鑑的社區約為全部社區的14%（臺北市政府，2012）。所以只靠評鑑並不能讓所有的社區動起來，必需靠社區自發性的努力或社區培力的方式激發社區發展的動力。

### 參、從評鑑的過程看社區評鑑能否達到社區發展的目的？

內政部社區評鑑的對象包含直轄市、縣市政府及各代表社區，縣市政府的受評對象是社區發展工作的承辦局處—通常是社會局或社會處，真正負責者為在社會局（處）下負責社區發展工作的業務科，如社區發展科或人民團體科等。承辦單位少數的人力需負責全市各區或全縣各鄉鎮市所屬社區的發展工作，包含預算的分配、方案的審核，社區的輔導培力、社區相關的軟硬體設施興建之審核或管理、社區的評鑑等諸多的工作。每年縣市必需辦理社區評鑑，選擇績優的社區代表直轄市或縣市參加內政部的社區評鑑，通常參加內政部評鑑的社區必需經過「三輪的篩選」，第一輪為各村里社區競爭各鄉鎮的代表之「初賽」，第二輪為「初賽優勝者」代表鄉鎮參加縣市社區評鑑之「複賽」，第三輪為「複賽的優勝者」再代表直轄市或縣市參加內政部的「決賽」，經過三輪的篩選，參與內政部評鑑者應是各縣市「甲等」或「績優」甚至是「卓越」社區。

在這三輪的比賽中「參與評鑑的社區數」在全部社區中仍屬少數，過程中鄉鎮內的「比賽」可能是「遴選」或「推派」，如果鄉鎮層級未有競爭，縣市層級代表仍有「推派」之可能。往年參與內政部社區評鑑之縣市社區接近「百中選一」的規定，也壓縮了實際參與社區評鑑的社區數。按林勝義教授的統計，民國 92 年至 100 年接受內政部評鑑的社區合計 675 個，約為全國社區總數的十分之一（10.35%，林勝義，2012），吳明儒教授統計民國 90-100 年接受評鑑的社區累積為 727 個，占全國社區總數的 11.28%。根據吳明儒等教授的研究這些社區有集中在北部、中部、南部某些特定縣市或地區的群聚現象（吳明儒等，2012），如果社區評鑑只造就了少數的社區，社區發展的目的還是沒有達到。

社區評鑑的時間短促，社區要呈現成果的項目繁多，動靜態的展示及儀式，使評鑑場面的營造變成爲社區評鑑的重點，評鑑當天所展現的社區動員能力，是否爲平時居民參與的轉化？資料的呈現與社區發展工作實際的落實是否表裡一致？社區成果的包裝能力是否會影響評鑑結果？這些成果的呈現是短暫的還是長久的？因評鑑過程時間短暫，所以社區必需在評鑑當下將成果「傾巢而出」，評鑑委員必須要能明察秋毫，才能分辨成果的虛實與優劣，並能對社區做出最適切的建議。

從評鑑的過程中參與的社區居民、社區發展協會之幹部、志工、地方首長、議員代表、鄰近社區之里長、社區發展協會理事長，表面上這些「陣仗」是「中央級」

社區評鑑的基本「排場」，或者可看成是「社區大拜拜」，中央級的社區評鑑，尤其對鄉村社區而言，莫不視其爲社區大事，因而有「扶老攜幼」的歡迎或各社區團隊或民俗的表演場面，這些社區發展相關人士或旁觀人士的集結，未嘗不是社區經營成果或社區居民向心力、社區意識的一部分，尤其是社區經過「內政部」社區評鑑的洗禮過後，在資源的運用、人力的調配、社區居民向心力的凝聚與社區經營績效的展現能力都有相當程度歷練與提升，社區評鑑委員的優缺點講評，讓社區知道自己的長處與不足，給社區未來的發展指引出一條努力的途徑，社區評鑑帶給社區的鼓勵與動能，不容抹煞。社區工作的經費贊助者及評鑑委員擔心的是「激情」過後，社區是否能保持成果，或僅是曇花一現。因此社區的「永續經營」與「永續發展」是每次社區評鑑時評鑑委員強調的重點，各受評社區亦以「永續經營」自我惕厲與自我期許。

社區評鑑本身的缺點，歷年來亦有些許的改進：包含每天評鑑社區數的減少、在受評社區停留時間的延長、評鑑委員增加實務工作者、評鑑項目減少、增加卓越組的設計、及隔年分南北兩梯次的評鑑方式（嚴靚殷，2005；吳明儒，2012）。社區評鑑時間的增加，增加委員對社區的認識，增加意見交流的機會；實務工作者通常爲前一年受評得到卓越獎社區的協會理事長或總幹事，實務工作者的加入，對社區會務、財務的管理與社區永續發展能提出更具體的建議；評鑑項目減少，增加社

區自主表現的空間；卓越組的設計，增加績優社區成長的空間；隔年的評鑑降低各縣市政府為評鑑的準備工作，提供承辦單位及社區「休養生息」的機會。這些改變基本上屬於技術層面的成份較多，對於評鑑本身並未有「革命性」的變革。

## 肆、學者或評鑑委員對社區評鑑的看法

### 一、有關評鑑的目的與評鑑的功能

傅正綱在「如何辦理社區評鑑」的文章中（傅正綱，1987）提到辦理社區評鑑有下列幾個目的：（一）瞭解社區活動的效果，（二）改進實施計畫，（三）爭取對實施計畫的支持，（四）瞭解社區中那些事項需要改變，（五）提供個人滿足與安全。意即透過評鑑可觀察評鑑是否達成顯現成果、促進團結進步與反映缺點的目的；社區評鑑可改進缺失、發現需求與改進計畫；社區評鑑展示效果，爭取居民支持與參與；社區評鑑可發覺事實，讓工作人員能根據社區特性，設計合於社區的計畫；社區評鑑可協助居民看到成果，參與工作者可獲得他人認同、支持與自我滿足。

林勝義認為社區發展工作評鑑的目的無非在「檢討過去，策勵來茲，也就是從社區績效評量之中，發現優點，繼續發揚光大，發現缺點力求改進，使社區發展工作成為可長可久的永續發展工作」（林勝義，2011）。

吳明儒認為社區評鑑的目的並非在於成績的高低，而是檢討現行措施，調整未

來發展策略（吳明儒，2011），他也指出社區發展的終極目標是提升生活素質，營造居民的幸福快樂。

劉弘煌認為評鑑本身讓社區有機會展現資源結合的能力，展現資源整合的成果；評鑑能激發居民對社區工作的熱忱，與對社區的參與感、歸屬感與榮譽感（劉弘煌，2011）。

郭登聰認為社區評鑑對社區而言是一種外力和他律，社區最需要的是內力與自律，社區不是為政府評鑑而生，而是為社區居民的生活，社區評鑑只是帶動和促進的觸媒，用來帶動社區的心火（郭登聰，2011）。

侯念祖認為透過社區評鑑可發現社區成長與進步，透過社區工作伙伴的投入，加上社區評鑑工作的建議，臺灣社區工作已經走出一條路，透過實踐過程的反思與不斷的調整，社區工作評鑑者與實務工作者的交流，可增進社區工作的成效，豐富社區工作的教學，培養更多的社區工作人才（侯念祖，2011）。

黃肇新認為社區評鑑對於臺灣的社區發展，就好像考試命題與評分方式會引導教學的內容與方法，從社區發展協會因應評鑑，在會務資料的整理上日趨完備來看，社區評鑑對各縣市的標竿社區發揮了引導的效果，這些社區日後可能受地方政府之邀協助下一年接受評鑑之社區（黃肇新，2010）。

許進興認為評鑑制度是政府機關對社區成果的一種關心，也是一種肯定，更是激發社區創新的能量。他也認為評鑑制度

對社區而言是一種嚴苛的考驗，需要文書資料的呈現、班隊組織、活動辦理成效、社區的向心力及活力、創新特色等，有付出才有所得，這種成果是甜美、溫馨的（許進興，2012）。

張德永認為社區評鑑的目的不在證明那些社區比那些社區優質，而是協助社區瞭解他們的問題，並協助改善他們的生活環境，訪視社區只是手段，社區生活品質的提升才是目的（張德永，2011）。

王順民認為通過社區評鑑回應包括社區發展協會健全的輔導，強化社區的福利服務功能，以及積極建設社區來增進居民的生活福祉等目的（王順民，2010）。

社區評鑑的功能對中央政府而言是檢視地方政府對社區政策之落實，檢討得失，做為政策改進之參考，透過獎勵手段鼓勵地方政府與社區對政策落實的協助；對社區而言，社區評鑑是一種對社區能力的檢驗，社區透過各項評鑑指標展示其經營成果，社區組織及社區居民是社區發展工作之參與者也是的成果受益者，透過社區評鑑指引社區工作方向、改善或增進社區工作的績效，最後將促進社區的進步與生活的改善。

## 二、批判或檢討的觀點

社區發展工作績效評鑑委員對社區評鑑制度固有很多的肯定，但對社區評鑑能否達到當初設計的理想或達成社區評鑑的目的，亦有很多質疑。

黃肇新從評鑑時間、評鑑指標的技術問題造成社區憑「數量」及「動員與呈現

技巧」取勝，認為內政部層級的社區評鑑是一種「菁英社區的評比」；評鑑行程的匆促使評鑑淪為挾考績與獎金的政令宣導，並認為政府對社區應以平日的耕耘代替評鑑一時的瞭解，評鑑對業務績效的項目的限制可能扭曲社區的發展意向，他認為內政部評鑑的對象應只限於兩級地方政府，社區評鑑是地方政府的責任（黃肇新，2006）。他還指出評鑑的進行太匆忙、評鑑的辦法的修訂太瑣碎、無法藉評鑑促進社區的資料整理等缺失，建議內政部應將更多的精神放在協助社區釋放活力與創意，將有限的補助款用於社區活力的促進；建議鬆綁社區生產建設基金作為「生產」與「建設」之用，並將村里幹事轉化為基層社區工作者。

吳明儒認為評鑑制度實施以來，的確產生激勵社區向前的作用，但是未來社區評鑑是否能夠繼續只是「少數人」（指每年參與評鑑的得獎的社區）的遊戲呢？吳明儒認為隨著社區評鑑經費逐漸減少，內政部的評鑑工作面臨得獎名額及獎金分配的問題（吳明儒，2011），並認為績優得獎社區可能因理事長改選，社區發展工作的推動可能停滯或退步，績優社區的評選已出現某些縣市某些鄉鎮代表社區持續得獎的「群聚效應」，此「贏者全拿」的現象，阻礙後進社區的機會，此種社區評鑑慣性使得社區評鑑成為永無止境的過程。

王仕圖提出應檢討中央與地方重複評鑑社區的必要性（王仕圖，2003）。方孝鼎建議評鑑的設計應避免成為撒錢贏名次的競爭場域，建議評鑑改為專家診斷的性質

(方孝鼎，2003)。

李易駿認為政府的社區評鑑是政府作為推展社區發展，輔導社區組織的方法之一，透過評鑑政府引導社區組織投入符合政府期待的工作項目，也促進各社區的進步。但社區評鑑的給獎、執行常引起社區組織的反應(彈)，而出現應如何評鑑，甚至是否應評鑑的議題(李易駿，2011)。他更進一步指出，社區發展工作評鑑對部分社區進行特定項目的業務檢查，在法制上與邏輯上並不合宜；並說明多數社區組織推動社區發展並不完善，代表縣市政府接受評鑑之社區往往是受地方政府請託下參加，在全力動員滿懷希望下參加卻繳羽而歸，而造成失落與挫折的結果。相對於社區發展工作拮据的經費，參與評鑑獲得的獎金是社區組織獲得經費的重要管道，在多種不同價值期待與思維下，評鑑中出現期待落差，而有衝突。

在每一年的社區評鑑過程中，總會出現相同的問題，吳明儒認為下述問題長期在社區評鑑行政化或業務化的情況之下很難突破，問題包含：(1) 社區評鑑是要評鑑社區的何種能力？是社區執行能力？文書能力？還是自我解決問題的能力？(2) 在社區中少數熱心積極的個人，有時讓人懷疑到底是「個人秀」，還是社區內解決問題的能力已經真正建立起來了呢？(3) 福利社區化執行好的社區是否就是績優社區呢？社區總體營造或其他非社政主管的社區成果如何評鑑呢？(4) 會做資料的社區就是好的社區嗎？社區資料以外社區民眾熱忱參與如何評鑑呢？(5) 是不是向政府

申請社區計畫執行多的就是一個好的社區呢？社區自籌財源比率是不是越高越好呢？這兩個好像又互相衝突。(6) 縣市政府與鄉鎮區公所社區承辦人員的異動率高，經驗如何累積傳承呢？(7) 不具備社區發展觀念的縣府或鄉鎮區公所的承辦人，有時候成為社區發展的阻力怎麼辦呢？(8) 為了爭取評鑑佳績，地方政府平日會以經費培養一些「資優班」的選手型的社區參加全國社區評鑑，那其他「放牛班」的社區怎麼辦？(吳明儒，2006)

以目前評鑑的指標，評鑑確實在評估社區的完善會務、透明財務收支及帳冊紀錄、及執行與創新社區方案的能力，在眾多績優社區的競爭下，各項內涵都無分軒至之下，其勝負往往取決於「活動紀錄整理之詳實、系統性」、「會計帳冊表達之清楚性」、「活動之創新性」、「弱勢人口照顧的普及性」、「社區鄰里和諧性」與「社區動力與社區意識的展示」等的比較，鄉村社區在某種程度上易於展現自然景觀、生態與社區動力，文書處理往往是其弱點；城市社區本質上是文書處理能力較佳，動員能力與社區意識展現的能力較弱，形成一個有趣的對照。但近年來鄉村社區的文書能力因縣市政府及鄉鎮公所的培力，其文書及資料整理能力已大幅提升，都市社區的文書處理能力與社區動力並未有明顯的提升，都市社區在績優及卓越等「一軍社區」不再參與評鑑的情況下，「二軍社區」的能力有待大幅提升，這也將是臺灣社區發展下一步應關照的「弱勢社區」。

### 三、相關研究發現

根據林勝義教授對近九年社區評鑑的後設分析 (meta-analysis) 發現進步的變遷包含：展現社區活力、志工熱心參與、強調永續經營理念、社區類型多元化、發展社區產業、重視資源連結、重視災變應變、協助老人及其他弱勢、引進輔導團隊、青少年參與社區工作等。他統計出社區評鑑發現有待改善之處包含：社區人才培訓的加強、社區評鑑定位模糊有待釐清、社區自主性之不足、社區資料之不足、福利社區化概念與推動之加強、社區需求分析欠佳、偏重社區空間改造、地方政府角色不明、評鑑後之後續輔導不足、社區對政府經費之依賴等 (林勝義, 2012)。

林勝義教授的研究說明從評鑑委員的眼中看到目前社區發展工作中的社區表現的強項與有待提升的弱項，同時指出政府在社區工作上有待改善之處。社區評鑑彰顯成果、發現問題的功能似乎已有所發揮。問題的一再出現，可能是受評社區的變動，可能是問題需要較長的時間才能解決，也可能是制度的設計使問題在此制度下不易或無法找到解決的辦法。

吳明儒分析 1999-2010 年間社區發展工作的成效 (吳明儒, 2012)，包括社區發展協會總數、社區人口總數、參加協會的總人數、社區發展協會的平均會員人數、平均服務人口數等，發現十年間改變不大，均呈現微幅的成長；社區經費之 12 年的平均自籌率約為 28.70%，因此社區 70% 的經費都來自政府的補助。吳明儒分

析政府部門、社區幹部及專家學者對社區評鑑效益的評估。政府部門的受訪代表高度肯定社區評鑑的必要性，認為社區評鑑可讓社區自我檢視、激勵社區、激發潛能、導引發展策略、帶動首長重視社區發展等作用；社區幹部認為社區評鑑可凝聚社區居民之向心力、讓社區自我檢視、瞭解社區定位、彙整社區資料、增進社區之間的觀摩與學習、提升社區居民對社區發展工作的參與及支持；專家學者認為社區評鑑可激發社區潛能、培養社區人力、強化社區組織之制度與管理、累積社會資本、促進社區之活力與能見度、提升社區居民生活品質等功效。

社區評鑑也發現如社區缺乏專業人員之協助、獲獎社區後續發展之延續性不足、評鑑可分配的獎金越來越少影響參與誘因、政府部門社區發展業務專職承辦人員人數不足易造成重評鑑輕輔導、基層鄉鎮公所對社區發展業務投入不足、對弱勢社區輔導培力不足、評鑑指標過度制式缺乏彈性等問題。吳明儒建議將來考慮以「認證」補「評鑑」之不足，或以多元指標讓社區自我評量、中央要有社區政策白皮書、及設立社區研究組織等。現行社區評鑑之改善，社區發展制度之革新及社區評鑑制度之變革都需有足以說服政府的數據，能為社區接受的方法，更重要的是政府改革的決心。

王順民認為「社區」本身的複雜、多樣與動態的多樣性，有必要從個別社區的微視環境、跨境社區的中介環境、縣市社區的外部環境以迄於全國社區的巨視環

境，進行包括生態環境、問題診斷、需求評估、資源盤點、方案設計、服務輸送、績效管理的建置化工程，他認為相應於評鑑作業而來的反思，突顯產、官、學、研四者在過去對社區發展工作紮根不足。並思考如何從標準作業流程的基本規範以變革出個別社區的主體特色模式。對未來的社區評鑑他提出四項建議：1.社區發展工作的法源依據為何？應思提升實施要點之法律位階。2.評鑑社區發展工作之邏輯基礎為何？應思公權力的介入是否會危及到由下而上的自發力量的展現。3.社區發展工作評鑑是否要朝制度化的方向前進？委外機構辦理或常態設置評鑑中心？是否朝認證方向運作？4.思考從一年一次的評鑑作業轉化為多次、多年、連續及動態性的培同成長？此牽動政府各層級的培力機制，將為社區發展評鑑作業能否脫胎換骨的關鍵（王順民，2012）。

針對委員的建議，我們應思考社區工作者及社區發展協會的組織屬「民間團體」與「志願服務」的性質，社區評鑑應站在社區才是主體的思維，在社區資源有限、社區組織領導者時有更替、社區常需面臨新的問題的挑戰下，如何讓社區能正常的經營，在停滯後能重新啟動，在跌倒以後重新站起來；或在經營遇到挫折後能得到適時的鼓勵與協助，或在經營順暢後能夠繼續維護其成果甚至突破創新、永續經營，這不是單靠社區組織本身的力量能竟其功，而是需要居民關心社區、認同與支持社區的社區意識的凝聚，外在資源的配合以及社區能力的累積與提升，方能可長

可久。對於參與評鑑的社區只是少數，發展良好的社區只是少數的問題，很多委員建議可用「社區培力」的方式，由縣市政府將社區培力做為輔導社區的重點，讓績優社區輔導弱勢社區或成為弱勢社區的伙伴，陪伴其成長，讓好的社區能維持動力，弱勢社區得以成長，社區發展工作的推展不再只專美於少數的社區。至於各地方政府層級的分層培力，彰顯社區發展工作乃全民運動，各級政府及全體居民各司其職並分工合作。

## 伍、社區培力

政府推動社區發展工作多年以來透過很多方法或手段來促進社區的發展，這些手段包含對社區發展工作相關法規的頒訂、社區發展工作相關承辦單位的設立與人員的配置、提供社區發展工作相關的經費補助、獎勵措施，或透過定期社區評鑑來檢視社區發展工作的績效及發現問題並找出解決問題的方法，或透過輔導、訓練的手段增進政府相關社區工作承辦人員推動社區工作的能力，或直接訓練民間社區的工作幹部，增進他們對社區發展工作的認知與落實社區工作方案的能力。尤其在社區發展工作推動的過程中，因新的社區政策的推動、新的社區發展工作的重點的起步與推展，如較早的「福利社區化實驗計畫」，接下來的「社區關懷據點」的設立，及後來「福利化社區旗艦競爭型計畫」的推行。無論是政府社區業務工作承辦人或社區組織的工作幹部，對這些新的社區工

作計畫都是陌生的，所以必須經過一連串的學習與推廣的過程，對這些社區工作計畫才能有正確認知，並能抓住這些計畫的精神與工作重點。

經過多年的社區工作評鑑後，有很多社區發展工作推動的成效檢討，時常出現在評鑑委員的報告中，諸如，社區的能力不足、居民的參與不足、志工的訓練不足、缺乏文書人才、缺乏方案設計能力、社區基本資料建制的的能力需加強、社區會計與財務管理能力須改善，甚至很多社區不清楚要如何準備評鑑，或希望知道要如何經營及展現才能「成功」成為績優社區或卓越社區。可以說小至文書處理、志工招募、會計財務，大至如何化解衝突、整合資源、經營社區、建構社區願景，使社區成為卓越及永續經營的社區，都是社區經營者所關心，也是「社區培力」的範圍與重點。

早在民國九十二年社區評鑑就有委員提出專業團隊介入社區協助的重要性，建議績優社區將經驗分享其他社區，尤其是起步型的社區（黃肇新，王仕圖，吳明儒，2003）。吳明儒委員建議可鼓勵自發性籌組「內政部優等社區聯誼會」，認為社區評鑑過程具有「諮詢」、「輔導」、甚至「認養」的功能，「認養」乃評鑑委員在評鑑結束後基於使命感自行以一己之力陪伴社區的行動。

吳明儒（2012）以嘉義縣民雄鄉大崎社區及雲林縣古坑鄉南昌社區兩個起步型的社區為研究對象，研究者以協力輔導的角色進入社區，經過一段培力過程，觀察社區改變，從社區議題、社區資源連結，

進而啟動社區行動。研究者進一步以英美國家所發展的三種社區社會工作：協同合作的社區培力模式、生態社會模式及社區社會工作過程模式（CSW, Community Social Work model）來進行分析，並根據這三種模式檢討臺灣社區培力之可能方向，使更多的弱勢社區能獲得適當之輔導及培力，產生社區行動及改變現況的動能。文中的指的「弱勢社區」，本研究者在擔任本論文回應者時定義為具有下列特性的社區：

- 1.社區組織運作缺乏動能
- 2.社區缺乏明確的發展方向
- 3.社區缺乏自主發展議題的能力（吳明儒，2013）
- 4.社區組織缺乏撰寫方案或文書的人才
- 5.社區活動少或方案執行量不足
- 6.社區居民社區意識不足
- 7.社區缺乏資源或缺乏資源連結能力
- 8.起步型的社區發展協會組織

王順民指出對於績效組或是卓越組受評社區發展協會的表揚獎勵之餘，仍要針對其他眾多沒有接受評鑑社區之衰微、老化乃甚至於崩解，提出相與對應的輔導策略（王順民，2010）。曾國明認為要建立永續發展的社區，人才培訓工作非常重要，社區內有人才，社區工作才能傳承下去（曾國明，2004）。吳明儒認為社區人才是社區永續發展的重要關鍵，許多熱心社區事務的居民，並不知道如何組織社區、推動社區相關業務，因此在不同縣市對社區有不同的培力措施。例如彰化縣的「社區精英

高峰論壇」，分區辦理培力課程；臺南市分級（基礎、起步、進階、績優四級）、分區與分鄉鎮、與分議題（老人、婦女、兒童、少年、身心障礙等）的方式對社區及各鄉鎮市公所進行培力。

有許多縣市政府將社區依其能力加以分級，透過民間專業團隊或縣府內組織的工作團隊進行人才訓練；或透過社區間的觀摩與經驗分享，對社區的幹部進行正向工作模式的擴散（李易駿，2008）。陳琇惠認為社區人才培訓是提升社區組織自我運作的重要策略，社區人才培訓的對象應包括社區組織幹部、志工及社區居民，以期當地居民有管理組織、主持會議的能力，也可以自行設計與進行方案。她建議這些培力（empowerment）工作應採取定期訓練、巡迴服務、觀摩學習的方式來進行，並注重培訓的「啓發性」避免「指導性」。培力的主題以財務管理、方案設計與發展願景最為迫切（陳琇惠，2009）。至於建議設置「國家社區工作研究院」以進行社區工作新策略的研發、社區工作與社區變遷的趨勢分析，及辦理各種訓練與培力的工作，此與吳明儒建議成立「社區政策研究及分析的單位或組織」或「臺灣社區發展研究中心」應屬相同的期待（吳明儒，2008；吳明儒，2012）。

內政部於 2005 年起推動福利化社區旗艦型計畫，期以競爭型、計畫性的經費補助，來鼓勵地方政府進行社區培力（簡慧娟、王燕琴，2012）。本計畫是以聯合社區的方式，運用績優社區發展協會帶領其他社區，共同推動福利社區化工作。藉由

地方政府、專家學者與績優社區的實務工作者，培養社區發展自主、互助機制，讓福利服務工作能深化於社區，以求社區的永續發展。桃園縣政府在 2008 年推動「競爭型旗艦領航社區計畫」，賴兩陽發現執行聯合社區計畫的社區，普遍認為旗艦計畫對社區有正向的影響，尤其在社區參與力、組織能力與網絡能力是社區自覺能力提升最多的部分（賴兩陽，2010）。

「社區發展」或「社區營造」都談到「社區培力」，例如社區營造在培養「營造員」，行政院營建署「城鄉新風貌」計畫的「社區規劃師」；至於社區發展，也有「社區發展師」的培育課程。至於社區培力的課程則相當多元，以桃園縣執行的社區培力計畫為例（桃園縣政府，2012），縣府先將社區依「能力」分級，分為起步型、啓動型與轉動型三級，再依不同的分級安排不同的培力課程，包含「通識課程」－例如，「公所與社區的關係」、「社區發展的組織與經營」、「社區辦理活動的認知與技巧」。「起步型社區課程」－例如，「志願服務與志工運用」、「會議高手」、「理財高手」、「福利社區化概念與實務」、「公民社會」、「社區發展與社區營造」等。「啓動型社區課程」－例如，「社區福利需求與社區資源調查」、「方案設計與運用技巧」、「社區資源聯結與運用」、「福利社區化概念在社區經營的實踐」、「社區組織團隊經營策略」等。「轉動型社區課程」－例如，「社區活動問卷設計與意見調查」、「社區高齡化與少子化之因應策略」、「深化領導技巧」、「衝突管理」、「社區行銷策略」等。

課程最後以「社區願景工作坊」的實作方式，分享各社區優弱勢分析與願景的建構。

社區組織組成聯誼會、旗艦社區領航計畫、社區輔導與培力課程，甚至社區志工訓練與社區評鑑本身都算是不同形式的社區培力，培力的目的讓社區能成為社區工作的主體，讓社區發展工作能成為主導改變的力量。

## 陸、結論與建議

「社區評鑑」是一種建設性、外部加上內部自我的一種檢視社區發展工作的機制；「社區培力」是一種教育性的促進社區學習與成長機制，這兩者都是目前社區發展工作向上提升的工具。社區評鑑的實施已有多年，對臺灣社區發展工作的奠基與提升，有其不可磨滅的貢獻，但它畢竟是一種「由上而下」的政策作為與管理機制，社區人士對社區發展工作評鑑往往存著「既期待又怕受傷害」的心態面對，居民期待社區評鑑給社區的努力帶來肯定，在獎金日漸縮水的今天，評鑑績優帶給社區榮譽感與驕傲，似乎已超過了金錢上的鼓勵；怕受傷害是指社區代表各縣市的「菁英社區」，在給獎社區數減少的競爭下，勢必有許多縣市的資優生在中央級的評比中落榜，這本來是很自然的事，但努力過後未得到肯定，對一群「志工身份」的社區工作者，未嘗不是一種遺憾！

社區評鑑被批評為少數精英社區的競賽，吾人當思透過評鑑機制或設計的改善讓更多的社區參與的可能，評鑑制度已在

臺灣施行多年，誠如吳明儒委員所言「社區評鑑對臺灣社區發展有其貢獻，社區評鑑不能輕言放棄；在政府組織改造的今天，社區組織對社政單位的熟悉度與信任感無可取代。」（吳明儒，2009）從社區幹部、社區工作的承辦人及社區發展工作績效評鑑委員對社區評鑑功能的肯定，吾人似乎不可否認社區評鑑對社區發展的正面效果，今天我們要考慮的是評鑑制度的改善、配套或取代的方案。「社區培力」有「社區間互助、互學、分享資源」的效果，具有「由下而上」自主學習的精神，政府或民間無論是「夥伴關係」或「母雞帶小雞」的培力與陪伴，都是將來可以努力的方向。

誠如彌爾頓（Milton, 2008）說的：「社區培力是地方政府最重要的事情，地方政府應引導更多的社區居民在影響他們社區的決策中擔任更積極的角色。」他指出真正的社區培力是將社區發展的價值付諸行動，這些價值包含學習（learning）以認清知識的重要；追求平等（equality）避免歧視弱勢；鼓勵參與（participation）以促進民主並分享知識與經驗；加強合作（co-operation）以促進社區及組織間的連結；提升人權與社會正義（social justice）滿足需求並能掌握生活決策。他進一步指出社區培力的五個層面，包含（1）提升居民之技巧、知識與自信（confident），相信自己可以使社區改變；（2）包容（inclusive）以促進機會平等、增進團體間的關係，避免排除與歧視；（3）團結（organized）民眾合作面對共同的問題，關心組織與團體的民主、開放與責任；（4）

建立團體間的正向關係 (co-operative)，找出共同問題，並與政府形成伙伴關係；(5) 鼓勵社區參與並影響 (influential) 決策、服務與活動。以上五個層面也是英國 cdx (community development exchange) 社區專業組織在計畫與評估社區發展的參考架構，該社區發展專業組織揭諸：「社區發展乃是基於社會正義與互相尊重下建立活躍與永續的社區，社區發展也是在改變權力結構以移除阻礙居民參與影響其生活有關議題的障礙。」這些觀點值得我們在社區發展及社區培力上的借鏡。

綜合以上的討論，對未來「社區評鑑」與「社區培力」的做法，及二者所擔負的任務與角色，甚或未來的「社區發展」提出以下建議與觀點：

(一)中央社政主管單位的社區發展工作，可思考以「社區培力」為經，以「社區評鑑」為緯，並將社區評鑑的主責單位歸由縣市政府與鄉鎮公所，中央的評鑑對象只限於地方的社政主管機關。

(二)中央對縣市政府社政單位對社區的評鑑項目，應將「弱勢社區」的培力視為重點項目，以普及化的社區培力改善過去較偏重菁英社區的造成的「好的更好，差的更差」的現象。

(三)「旗艦領航計畫」聯合鄰近或理念相同的社區，共同解決跨社區的問題，具有社區間資源分享、合作執行、互相學習的性質，可讓優良的社區負起培力的責任，一方面保持優良社區的能量，一方面又可陪伴弱勢社區的成長，應可列為未來

社區培力的重要方法。

(四)「社區營造」與「社區發展」雖分別有「造人」、「造景」、「造產」及「福利」的目標，環境的改善、公民社會思維的陶冶與生活品質的保障，同屬社區工作的重要面向，二者互補，環境的改善易見，弱勢族群生活品質改善及居民幸福感的提升難為，因應人口老化，弱勢族群及新移民的需求，福利社區化的落實，應得到較多的關注，衛生福利部未來的社區工作，應提升社區的能力，讓社區福利能進一步的落實。

(五)社區的成長是全民的責任，各級政府應各司其職、共負其責培力社區，並藉社區評鑑或其他定期會報，隨時發現問題，共商解決良策。

(六)加強透過正規教育培養未來的社區工作人才，目前大學教育中雖有社會工作或公共行政相關科系有社區相關課程，可思考加強其學習的內涵與廣度，亦可在國民中小學的課程加入社區與社區發展的概念。

(七)為因應社區做為近便的問題解決與福利輸出的中心，可以聯合社區在共同議題的解決上取代傳統一村里一社區的規模。

(八)「社區培力」、「社區評鑑」與「社區認證」其目的都在確保優質永續的社區及社區發展，應可同時並存。

(本文作者為實踐大學社會工作學系副教授兼系主任)

**關鍵詞：**社區發展、社區評鑑、社區培力

📖 參考文獻

- 內政部 (1995)。臺灣省社區發展工作考核要點，社區發展法規彙編之七。
- 內政部 (2002-2012)。臺閩地區 90-101 年度推展社區發展工作績效評鑑報告。
- 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。
- 王順民 (2012)。社區工作及其相關議題現象的延伸性思考，社區發展季刊，第 138 期 頁 114-123。
- 王順民 (2010)。關於社區評鑑之我見我思—側重會務與行政管理面向的考察論述，內政部 99 年度社區發展工作績效評鑑報告。
- 王仕圖 (2003)。評鑑工作之定位、執行功能與未來展望，內政部 92 年度社區發展工作績效評鑑報告。
- 方孝鼎 (2003)。評鑑心得，內政部 92 年度社區發展工作績效評鑑報告。
- 臺北市政府 (2012)。101 年度臺北市社區發展工作成果評鑑報告，臺北市政府。
- 李易駿 (2011)。從歷史演進思考社區評鑑制度的可能社區評鑑制度圓桌論壇。
- 李易駿 (2009)。因應地方特性形構自主輔導策略，紮根社區發展，內政部 98 年度社區發展工作績效評鑑報告。
- 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。
- 林勝義 (2012)。近年臺灣社區發展工作的進步變遷與應變未變—92-100 年全國社區評鑑委員的內容分析，社區發展季刊 138 期，頁 48-63。
- 林勝義 (2011)。內政部社區發展工作績效評鑑，社區工作，臺北五南書局。
- 吳明儒 (2013)。弱勢社區培力與輔導機制之探索性研究--三種 CSW 模式之分析。發表於「變遷中的社區工作與兒少福利學術研討會」，靜宜大學。
- 吳明儒 (2012)。從社區評鑑制度探討未來的社區發展工作，社區發展季刊第 138 期，頁 64-84。
- 吳明儒 (2012)。社區評鑑制度之檢討與前瞻，社區評鑑制度圓桌論壇。
- 吳明儒 (2011)。期待評鑑轉型引領幸福社區發展，內政部 100 年度社區發展工作績效評鑑報告。
- 吳明儒 (2009)。社區工作是一項不斷試煉的工程，內政部 98 年度社區發展工作績效評鑑報告。
- 吳明儒 (2008)。厚植社區能力、社區永續發展，內政部 97 年度社區發展工作績效評鑑報告。

- 吳明儒（2006）。社區評鑑行政化的困境，內政部 95 年度社區發展工作績效評鑑報告。
- 侯念祖（2011）。樂見社區工作普及成長期待邁向嶄新的一步，內政部 100 年度社區發展工作績效評鑑報告。
- 徐震（2007）。徐震教授論社區工作，徐震原著，莫黎黎主編，松慧文化。
- 許進興（2012）。社區評鑑制度探討與未來展望，社區評鑑制度圓桌論壇。
- 桃園縣政府（2012）。桃園縣社區培力暨推廣中心，101 年度計劃案成果報告，承辦單位：實踐大學。
- 陳琇惠。厚植社區專業能力發展社區優勢特色，內政部 98 年度社區發展工作績效評鑑報告。
- 曾國明（2004）。如何推展社區發展工作，內政部 93 年度社區發展工作績效評鑑報告。
- 郭登聰（2011）。社區評鑑的感動，激動，心動與行動，內政部 99 年度社區發展工作績效評鑑報告。
- 黃肇新（2010）。從 Know How 到 Know Why－臺灣社區發展與評鑑的下一步，內政部 99 年度社區發展工作績效評鑑報告。
- 黃肇新（2006）。期待社區評鑑制度之革命性轉型，內政部 95 年度社區發展工作績效評鑑報告。
- 傅正綱（1987）。如何辦理社區評鑑，中華民國社區發展研究訓練中心，社區發展實務叢書之二十二。
- 張德永（2011）。內政部社區評鑑心得，內政部 99 年度社區發展工作績效評鑑報告。
- 劉弘煌（2011）。臺灣社區發展工作民間與政府伙伴關係與追求卓越，內政部 99 年度社區發展工作績效評鑑報告。
- 賴兩陽（2010）。桃園縣聯合社區工作模式培力計畫－內政部旗艦社區及桃園縣旗艦社區工作模式之比較，桃園縣政府委託研究。
- 簡慧娟、王燕琴（2012）。我國社區發展工作現況與未來展望，社區發展季刊第 138 期，頁 4-11。
- Milton Simon (2008). What is community empowerment? Cdx & changes UK.  
([www.cdx.org.uk](http://www.cdx.org.uk))