

研究論文

陪伴與培力：
與花蓮市聯合社區共學的過程*

賴兩陽**

國立東華大學民族社會工作學士學位學程

收稿日期：2015年1月13日，接受刊登日期：2015年3月3日。

*作者感謝兩位匿名審查者提供寶貴修正意見，讓本文更為嚴謹；亦感謝助理曾鄒輔培與李怡玲協助資料蒐集。

**通訊方式：laily@mail.ndhu.edu.tw

中文摘要

「福利化社區旗艦型計畫」已推動近 10 年，但花東地區仍未有一個團隊接受過補助。為了鼓勵花蓮縣政府積極申請，研究者帶領碩士研究生組成輔導團隊，與縣政府、市公所共同研擬申請計畫書。這是一個與社區共學的過程，從認識社區開始、評量社區的能力、建立對「聯合社區」的基本概念、社區需求的瞭解、討論各社區方案的內容、協助完成計畫書的整合，都需要一步一步的陪伴與提供諮詢意見。研究者希望藉由整理與分享這個過程，有助於自我的反思並作為其他想投入旗艦計畫者的參考。

本文是以行動研究的方式進行，主要工作項目包括：參與 3 次輔導會議、辦理 1 次培力工作坊、5 位輔導員各進入社區 2 次，共輔導社區 10 次、正式討論會議 1 次、專家學者諮詢會議 1 次，當中研究者與助理不定時討論，逐步完成計畫書的撰擬。此一行動過程分成：徵詢意願階段、聯合社區組成階段、計畫書撰寫階段與計畫書完成階段等 4 個階段，每個階段以關鍵事件加以說明。

在完成計畫書後，讓研究者深深的感觸就是「急不得」，社區的成長是緩慢的，需要時間學習，而社區也有它的節奏，太有目的性的工作，社區往往難以配合。同時，社區計畫需要融入更多在地族群特色。在建議部分，對社區方面：要加強社區合作的意願，以培養團隊默契、要以大公無私的精神，培育社區人才、要加強方案寫作能力、要加強資源結合的能力；對政府方面：要讓社區有足夠的機會培養默契、繼續辦理方案寫作訓練活動、建立長期合作的輔導團隊；對輔導團隊方面：進入社區虛心學習、不要過於目標導向，要與社區的步調相互配合。

關鍵字：旗艦計畫、聯合社區、行動研究、社區能力評定

Accompany and Empowerment: The Process of Co-Learning with Collaborative Communities in Hualien City

Leang-yang Lai

Undergraduate Program of Indigenous Social Work,
National Dong Hwa University

Abstract

"Community-oriented social welfare flagship plan" has been pushing for nearly 10 years, but it has not yet received a subsidy in Eastern region of Taiwan. In order to encourage active application in Hualien City, the researcher organized graduate students to be a counseling team, with the county and city government persons drafted "flagship plan". This was a co-learning process with communities, from the beginning to recognize community's situation, evaluated communities capacity, explained basic concepts of collaborative communities, assessed community needs, discussed the contents of the community-based programs, and integrated the whole plan which were required to accompany and step-by-step advice. The researcher wish to organize and share this process what happened and provide a reference to help others who want to involve this plan.

This article was based on action research approach, with the main work of the project include: participation in three counseling meetings, executed an empowerment training workshop, five counselors into the community two times each, carried on one time experts counseling meeting, the researcher and assistants discussed the plan from time to time. At the end we gradually completed this plan.

After completed the plan, the researcher deep feeling was "not urgent", community growing was slowly which takes time to learn. Community also had its pace which too purposeful work was often difficult to match. Meanwhile, plans needed to incorporate more race and culture characteristics in Hualien City.

**Keywords: Flagship Plan, Collaborative communities, Action research,
Community capacity evaluation**

壹、研究動機與目的

「福利化社區旗艦型計畫」(以下簡稱旗艦計畫)已推動近 10 年,但花東地區仍未有一個團隊接受過補助。為了鼓勵花蓮縣政府積極申請,「全國社區工作教育資源暨社區育成中心」(簡稱育成中心)東區據點與縣府及公所合作,希望藉由申請計畫的提出,以爭取榮譽並做為社區培力的方式。為了提出完整計畫,研究者帶領碩士研究生組成輔導團隊,與縣政府、市公所共同研擬「**洄瀾溫馨情,社區新境界：花蓮市福利化社區旗艦型計畫**」,這個計畫將作為未來申請補助與推動的依據。儘管只是一個計畫書的研擬,但可以視為一個與社區共學的過程,從認識社區開始、評定社區的能力、建立對「聯合社區」的基本概念、社區需求的瞭解、討論各社區方案的內容、協助旗艦計畫書整合完成,都需要一步一步的陪伴與提供諮詢意見。對於研究者而言,這是另一個截然不同的社區參與及體驗,希望藉由整理與分享這個過程,有助於自我的反思並作為其他想投入旗艦計畫者的參考。

旗艦計畫是以「聯合社區」的方式加以推動,其構想源於內政部從 2005 年開始改變以往社區工作單打獨鬥方式,鼓勵社區結盟,以團隊的力量,共同推動社區工作。衛生福利部(以下簡稱衛福部)延續內政部的作法,在補助作業要點中明訂「福利化社區旗艦型計畫」的對象與原則,作為各縣市申請的依據。旗艦計畫自開始辦理以來截至 2014 年 12 月,已有 24 個社區組織團隊提案並獲得該項經費補助,且有 10 個團隊已執行完成三年補助計畫。

依據李易駿、賴兩陽(2014:103-110)針對 2005 年之後已完成旗艦計畫所做的後續研究顯示,旗艦計畫的正向功能包括:效益受到肯定、透過旗艦計畫確能帶動協力社區、專案經理人對協助旗艦計畫運作有效果、縣市政府及公所在旗艦計畫初期扮演重要角色、專家學者在旗艦計畫中的輔導功能受到肯定、

提案社區核心幹部的態度與能力對計畫運作具有關鍵性等；在旗艦計畫不足之處包括：部分提案社區核心幹部對協力社區之培力欠缺具體策略、部分經理人對社區培力之方法未熟稔、部分計畫之協力社區在進入參與中始漸漸認識旗艦計畫要旨、部分計畫之協力社區甚至未具基本的組織功能與僅部分旗艦計畫團隊在計畫結束後得以持續合作等。

針對以上的研究結果，對旗艦計畫的建議為：可以持續辦理、各團隊在提案前宜對旗艦計畫有真正的認識及合作的經驗、宜納入學者專家的輔導機制、專案經理人工作內容宜明確且有社區培力經驗、衛福部要落實及調整旗艦計畫審查評比內容並妥善運用相關督導管理工具與地方政府的輔導責任不可忽視等（李易駿、賴兩陽，2014：111-115）。

旗艦計畫的執行已近十年，相關制度臻於成熟，各縣市政府、公所與提案社區對聯合社區的理念與作法應有較清楚的瞭解。但從研究結果看來仍有許多社區對旗艦計畫所強調的精神與作法尚有不明之處，可能與政府承辦人員更迭頻繁或社區人事改選，經驗無法傳承有關。另外，計畫結束後持續合作不易，以沒有資源分配作為誘因為主要原因（李易駿、賴兩陽，2014：110）。惟如縣市政府有一套後續發展策略，才會讓社區的能量得予保存。

旗艦計畫十年來得到補助的縣市，均集中在台灣西部地區，其中高雄市與嘉義縣的社區團隊得過三次補助，彰化縣、高雄縣、台南市、南投縣與桃園縣得過二次補助。台灣東部地區花蓮與台東二縣位處邊陲，迄今仍未得過旗艦計畫補助，如以推動社區發展成效來看，這兩個縣市雖然不是頂尖，但也具有績效，台東縣在 102 年與花蓮縣在 103 年社區發展評鑑成績為甲等、花蓮縣瑞穗鄉富源社區得到卓越社區、台東縣關山鎮新埔社區在績效組得到甲等（衛生福利部網頁，2014），這兩個的社區組織應具有申請旗艦計畫的能力。基於這個動機，讓研究者覺得應該透過育成中心這個平台，積極協助輔導花蓮縣提案。

經研究者與縣政府討論之後，擇定意願較高的花蓮市作為申請旗艦計畫的單位，並徵詢參與意願後選定 A、B、C、D、E 等 5 個社區發展協會組成聯合社區加以推動。本文運用行動研究的精神，透過輔導與陪伴這 5 個社區發展協會撰寫旗艦計畫書的過程，記錄、分析與分享當中的關鍵事件以自我反思，並讓有意申請旗艦計畫的社區團隊可以從當中理解事件的脈絡以為參考，學術研究者亦可以更深入的瞭解社區工作過程會發生的一些現象，作為後續研究的素材。

貳、相關文獻探討

一、聯合社區的定義與理念

所謂「聯合社區」係指：聯合數個社區發展協會，針對社區的共同或個別需求，研擬共同合作推動的方案，並在推動的過程中，彼此相互學習，以提升社區能力，滿足社區需求，達到社區自主自立的目標（賴兩陽，2012）。

聯合社區的組成即是一個工作的團隊，團隊從互動中會建立彼此的關係；如果能引領團隊相互學習就具有學習型組織的功能；透過學習的功能，社區可以自我培力，不必事事依賴外部的協助。據此，聯合社區重要的理念包括：團隊建立、學習型組織與社區培力（賴兩陽，2012）。

（一）團隊建立

旗艦計畫係以聯合社區的模式推動，其基本的型式就是「團隊建立」，在人群服務組織當中，團隊工作「可更具生產價值，亦可製造較高的品質比獨自工作更具成本效能」（Siegel, 1995:88）。為了有別於傳統單一社區自行運作的方式，旗艦計畫特別強調「團隊建立」，希望發揮「團隊合作」的精神。因此，社區發展協會的受訓需要各社區以團隊方式組成。本文主要探討花蓮市聯合社區

的組成，因此在團隊建立方面要瞭解其建立過程與後續研擬計畫書時所發生的問題。

(二) 學習型組織

Senge (1990) 認為：所謂「學習型組織」，即是組織中成員不斷的發展能力以實現其真正願望，同時在組織中培育出新穎影響力的思考模式，並且聚焦熱忱，能不斷的在團體中從事學習。其核心概念為「改變」，重視知行合一的學習，轉化知識的行動，講求「持續」的學習、轉化與改變，是一種演進的過程，而非終結的狀態 (Trish, 2009:121-122)。據此，提案社區與協力社區透過共同討論，瞭解社區彼此的能力與限制，從共事與觀摩學習中轉化與改變，讓社區有新的思維與作法。一般而言，聯合社區除了組成社區彼此之間具有相互學習功能之外，政府部門、輔導團隊與資源連結單位都能夠透過計畫的推動相互學習。

(三) 社區培力

所謂培力係指一個過程，藉由人們能夠對他們的生活獲得控制，並且能夠在其社區生活中能有民主的參與及能對其環境有批判性的思考 (Zimmerman, 1995)。社區培力依據 Wallerstein & Berntein 的說法是：一個社會行動的過程，過程中個人與組織運用他們的技巧與資源，透過集體的力量來改變社會性與政策性環境，以獲得其對生活的掌控能力 (引自李怡娟、陳俞淇、王慧群，2006)。據此，社區培力是藉由社區力量的啟動，以社區為主體掌握社區發展的方向。假定社區民眾可以主導自己的環境時，人們會比較有活力、有較高的認同感和對公共事務更加有份責任感 (Osborne & Plastrik, 1997)。社區是公民社會中重要的一環，因此，社區要具有自主、自治的精神，並具有永續發展的能力。儘管本次輔導過程以完成計畫書撰寫為目標，但在過程中彼此相互觀摩，學習方案規劃，整合成完整計畫，可以訓練社區人員更瞭解社區工作的內涵與精神，以持續推動社區事務。

二、社區方案計畫書形成過程與問題

旗艦計畫的申請首先是參與的社區要共同完成計畫書，基本作法是先由社區自行依據需求規劃方案（program），再將各社區的方案透過討論方式，整合成一個可以一起執行的計畫（plan）。是以，本文將社區內各個小型計畫稱為方案，集合這些方案整合成一個大型計畫。不管是社區小型方案或結合而成的大型計畫，在理論上都有類似的過程。Skidmore（蔡啟源譯，1998）將社會工作計畫過程分為七項：

- （一）選擇目標（select objectives）：目標包括全盤性或長期性與特定性或短期性目標，並可使用目標管理（objective management）作為評定目標是否達成的工具。
- （二）考慮機構資源（consider agency resources）：其重點是將目標與機構設備、預算、財源、社區之支持等作銜接。
- （三）列舉所有選擇性（enumerate the alternatives）：考慮其他另有之可能方法，並瞭解這些方法所可能產生之結果。
- （四）評定每一項選擇可能之結果（anticipate the outcomes of each alternative）：針對每一種可行的方法評估其所可能導致之結果，並選擇最優者加以執行。
- （五）決定最適合之計畫（decide on the best plan）：對每一種方法仔細評估之後，所有相關資料及想法都必須列舉出來以做比較、對照，然後決定最有效的方案。
- （六）設計特定之計畫行動（plan a specific program for action）：每一步的行動需條列出來，並加以記錄，甘特圖與計畫評核術（PERT）均是社會工作常見管控進度的方法。

(七) 方案的修正 (**be open to change**): 設計完整的方案也要保持適當的彈性, 以因應環境的變遷或條件的改變。

Skidmore 的觀點著重在服務計畫的過程, 不過, **Kettner** 等人認為: 一個完整的方案設計與管理, 不是只有計畫的過程, 尚包括資訊系統、預算與評估等重要部分 (引自高迪理, 1998:6-21)。近年來, 美國聯合勸募協會 (**United Way of American**) 發展出「以成效為導向」(**effectiveness-based approach**) 的方案規劃與評估, 所謂成效就是: 「服務對象在其接受社會服務的過程中或接受服務方案後, 所產生的改變程度; 而所謂的改變包括受服務者在行為、技能、知識、態度、價值、狀態或其他面向的改變」。如何產生效益及檢視其改變, 有以下三個重要步驟 (中華社會福利聯合勸募協會、鄭怡世, 2010: 5-6):

- (一) 必須先確認「誰」在經歷著什麼問題, 以及其有哪些需求要被滿足, 然後思考方案能回應服務對象哪些層次的問題與需求, 以及我們希望達到的理想結果。
- (二) 接著思考可以達到這樣理想結果可以採行的策略與方法, 以及所需投入的資源。
- (三) 最後則思考如何評定方案投入後對服務對象所產生的改變, 包括計算服務的產出 (**output**)、瞭解所提供的服務是否如何對服務對象產生改變, 以及產生哪些改變。

這一系列的過程, 每一個環節都是環環相扣, 彼此之間具有強而有力的邏輯及合理的因果關係, 因此稱為「邏輯模式」(**logic model**) (中華社會福利聯合勸募協會、鄭怡世, 2010: 5-6)。

方案規劃的過程並不如想像中順遂, 常會面臨各種可能的阻力或障礙, 常見的問題包括: 規劃能力不足、規劃程序不當、管理者對規劃缺乏決心與承諾、

資訊使用不當、僅重視可控制的變項、重視近程而忽略遠程目標及重視局部而忽略整體（黃源協，2014：92-96）。

三、社區能力與評定指標

（一）社區能力的理念

近年來社區能力建構（community capacity building）成為許多學者關切的主題（Craig，2007；吳明儒、呂朝賢、陳昭榮，2008；李易駿，2008）。依據 Glickman & Servon（1998）觀點認為：社區能力應該是要更具體且清楚的定義，讓社區知道要做什麼、該怎麼做，並指出社區能力應具備下列 5 項：

1. 資源能力：包含藉由補助、契約、貸款及其他機構來取得資源，且須適當的管理及維持資金去達成社區的目標。
2. 組織能力：包含管理方式、技能、規模及組織所扮演的角色與財務能力。
3. 方案能力：有能力去建構與管理方案，提供人群服務進行經濟發展，提供技術協助，致力於其他角色在領導關係發展及文化、教育活動。
4. 網絡能力：藉由與其他社區為基礎的組織、私人公司、慈善、教育及政治等合作，為方案或計畫進行募款，以接近非財務資源並增加政治影響力。
5. 政治能力：政治能力也涉及到鄰里內，有時必須動員支持社區內關心的議題。

劉素珍（2013）將「社區能力」分為：靜態能力與動態能力兩者。前者的內容包括：社會資本、人力資本、財物資本、環境/生態資本及文化資本；後者包括：社區參與、網絡連結、領導者權的發展及社區組織的發展與操作。這種分法涵蓋面更為寬廣，頗具參考價值，只是量表內容豐富，牽涉層面廣泛，在實務操作較為不易。

(二) 社區能力評定項目與評分標準

研究者依據相關文獻及參與社區實務的經驗，歸納六項指標做為評定社區能力的標準，包括：活動辦理、參與人力、策劃能力、文書能力、經費來源與活動場地，依社區不同的狀況加以評分，總分為 24 分，分數越高者，能力越強（如表 1）。社區加總分數如在 9 分以下，能力較差；10 分至 14 分能力中等偏低；15 分至 19 分能力中等偏高，20 以上能力較佳。評定項目選擇的構想如下：

1. 活動辦理：

活動辦理的內容最能顯現社區對於推動業務的認識，李易駿（2008：177）依據執行期間的長短將活動區分為：單元性或活動性的方案、短期性的活動與年度性計畫或經常性活動三種型態。社區工作不能只停留在團康、晚會等娛樂取向的活動或舉辦一次性活動（許玢妃，2014：47）。李易駿（2008：178）對社區活動提出「一加一，再加一」的說法，第一個「一」是活動，需要透過康樂性活動來引領社區民眾參與；第二個「一」指工作進程，每個小活動、小方案中，累積朝向總體（或年度）工作目標；第三個「一」指在活動中同時有意識地擴大人力號召，以及凝聚社區意識。同時，發展社區產業以充裕社區經費，是社區永續發展的必要條件（陳素雲，2014：52）。

一般社區最常辦理的是節慶活動，氣氛熱烈，也頗受歡迎，能夠吸引社區民眾參與。但社區不能只停留在此一層次，必須要更進一步關心社區事務，透過社區方案的設計以滿足社區的需求，例如社福、文化、衛生、教育與治安等活動方案。接下來，為讓社區可以永續經營，社區可運用自己的特色規劃社區產業項目，讓經費可以自給自足。當社區經費可以自己自足後，其自主性提高，就不需受到政府政策的限制，而能夠發展更具特色的社區活動。

2. 參與人力：

民眾的社區參與是活化社區、改造社區的動力，這種社區參與應該是自發

性、自主性的民主過程，其核心要素是社區居民的認同感（丘昌泰，2001）。同時，社區參與是一種權利，應擴及到生活各層面，透過社區參與能促進計畫的效率與效益（黃源協、蕭文高，2010：264）。但我國社區發展中常呈現民眾參與不足的現象，其主要原因包括：社區會員人數有限及現行社區參與者大都為老年人（林勝義，1999；許玢妃，2014：47）。

現行許多社區活動只有少部分人參與，許多活動出席人員都是熟面孔。社區民眾參與節慶活動興致較高，但如要求社區多派員參與提升社區能力的訓練活動，就可以看出社區民眾意態闌珊，一些社區往往無法派出足夠人員受訓，受訓者不是「職業受訓人」就是充人頭。社區工作只淪為少數人壟斷的場域，重要幹部都是配偶、子女或少數親戚；發展狀況稍微好一點的社區，則會有少數核心幹部參與規劃，例如總幹事或組長；更好一點的社區，則會有理監事參與；較佳的狀態是社區具有完整志工組織，且志工可以參與活動規劃。

3. 規劃能力：

能夠撰寫完整方案計畫，才能讓社區對未來要執行的業務有具體的方向。同時，也可以申請政府與民間補助，以擴大資源的面向。因此，方案規劃已成為社區工作者基本的能力（Glickman & Servon，1998；李易駿，2008：176-179；蘇景輝，2009：54；黃源協、蕭文高，2010：175-176）。但方案規劃能力不足，是社區組織常見的問題（賴兩陽，2009a）。

有些社區組織負責人只具備初步的理念與能力，甚至無撰寫能力；其次，有理念可以完成方案計畫的 50%，仍需輔導團隊發揮更多的心力，加以協助；之後，可以完成計畫方案的 80%，只需微小幅度修正；最後，是社區不只可以提出完整的方案計畫，且具有策略性規劃能力，社區短中長期目標明確，有清楚的努力目標。

4. 文書能力：

文書能力會直接影響社區是否願意提案，具備完整電腦文書處理能力可提升提案的意願，在計畫書內容的草擬與口頭報告簡報都能較為輕易的掌握。依據李易駿（2014：61-62）的評鑑經驗顯示：鄉村社區地方領袖有熱忱，但能力及技術（如文書能力）較欠缺；相對地，都會地區的社區倒是文書能力較高，但居民動員能力或社區領袖的熱忱，則或略遜一籌。……南部組各社區的文書行政能力，有明顯增強的情況，即都會地區各社區的行政文書能力已不具優勢。因此，文書能力與社區領袖的熱誠是影響社區評鑑成績的主要因素。

本項指標可以依據社區主要幹部（尤其是理事長與總幹事）使用電腦或 office 的程度來判斷，社區主要幹部全無或只具備初步電腦文書處理能力，分數最低；其次，社區主要幹部具初步電腦文書處理能力，但無法完成工作內容的 50%；之後，具有電腦文書處理能力，可完成工作內容 80%，只需微小幅度修正；最後，是社區主要幹部具備完整的電腦文書能力，不需提供協助即可完成完整的工作內容。

5. 經費來源：

從社區發展工作在台灣推動以來，社區組織過度依賴政府部門的經費補助，產生依賴現象，一旦政府部門經費停止，社區即無法運作的評論，由來已久（黃大洲，1975；徐震，1999；許扮妃，2014：47）。此種情況，固然對社區的自主性有所影響，但隨著政府角色的改變，對於社區的角色也逐漸轉變為「計畫補助核銷評鑑」的公私模式（李易駿，2014：59），政府與社區的夥伴關係逐漸成形，「由上而下」或「由下而上」的垂直關係，漸漸變成水平關係，彼此各自扮演適當的角色。

儘管具有較強的規劃能力能夠得到外來經費的補助，但如果比例太高，一旦政府經費減少，勢必影響社區事務的推動，對社區長遠發展而言，反而沒有

益處。因此，外來經費占 80% 以上，分數最低；其次是 80% 至 50% 之間，再來是 50% 至 20% 之間；最後是只占 20% 以下是最佳狀況。

6. 活動場地：

社區活動的功能在促進社區的互動，通常社區會有一個或多個共同活動或服務中心（徐震，1979；白秀雄，1990；賴兩陽，2009b：16）。社區如無適當的活動場所，會影響到工作會議與理監事會的召開，也影響社區活動的辦理。但都會社區沒有適當的社區活動中心的現象，頗為普遍（李聲吼，2014：55）。

社區無固定場地，常見的現象就是使用理事長的住家做為開會場所，公私不分，其分數最低；其次是有固定場地，但缺乏自主性，需要與其他單位商借或合併使用；再者是自有活動場所，例如社區活動中心，但設施設備老舊；較佳的狀況則是自有活動場所，且設施設備完善。

以上這 6 項指標可讓社區工作者快速的評定社區的能力，擬定社區的陪伴與培力計畫（簡易社區能力評定問卷，如附錄二）。當然，如要更細緻的評定，可參考相關學者的研究，使用更詳盡的量表。

表 1：社區能力評定表

項目 分數	活動辦理	參與人力	規劃能力	文書能力	經費來源	活動場地
1	以辦理節慶活動為主。	只有理事長與少數親戚朋友。	對方案計畫撰寫只具備初步的理念與能力。	社區主要幹部全無或只具備初步電腦文書處理能力。	外來經費（含政府及其他民間組織）占80%以上。	無固定活動場地，常使用理事長住家作為開會場地。
2	節慶活動加上社福、文化、衛生、教育、治安等達3項以上活動方案。	上述人員加上少數核心幹部。	可以撰寫方案計畫50%以上。	社區主要幹部具初步電腦文書處理能力，但無法完成工作內容的50%。	外來經費（含政府及其他民間組織）占80%以下至50%以上。	有固定活動場地，但需要向其他單位商借或合併使用。
3	節慶活動加上社福、文化、衛生、教育、治安等達5項以上活動方案。	上述人員加上理監事參與。	可以撰寫方案計畫80%以上。	社區主要幹部具有電腦文書處理能力，可完成工作內容80%，只需微小幅度修正。	外來經費（含政府及其他民間組織）占50%以下至20%以上。	自有活動場地，但設施設備不完善。
4	上述活動加上具有規模的社區產業方案，朝社區財務獨立自主方向努力。	上述人員加上完整的志工組織，志工亦可以參與策劃活動。	能夠撰寫完整方案計畫，且具有策略性規劃能力，社區短中長期目標明確。	社區主要幹部具備完整的電腦文書能力，不需提供協助即可完成完整的工作內容。	外來經費（含政府及其他民間組織）占20%以下。	自有活動場地，且設施設備完善。

資料來源：研究者自行編製

參、研究方法

本研究以協助社區完成「福利化社區旗艦型計畫」為目標，研究團隊（即輔導團隊）實際進入公所與社區場域，藉由參與社區的會議、活動與工作坊等方式，提供實際的輔導與諮詢。此一工作取向，是典型的行動研究。進入場域之後，瞭解現況，並在過程中提出對社區方案的建議以供社區參考。研究期程從 2014 年 2 月開始到 11 月底。本節將說明研究場域、行動研究理念與方法、行動研究在介入社區的運用與資料蒐集方法。

一、研究場域介紹

組成本次聯合社區團隊共有 5 個社區發展協會，以下將對這 5 個社區簡單加以介紹並運用社區能力評定表對社區予以評量。

（一）A 社區

A 社區位於花蓮市新興的商業中心，為補教、休閒等產業菁華區，尤其以美食街最為著名。社區現有 956 戶、分為 35 鄰，總人口數為 2752 人。從 A 社區年齡、性別分佈來看，社區幼童與青少年（0-19 歲）占 27.45%，老人（65 歲以上）占 12.01%，青壯人口（20 歲至 64 歲）占 60.54%。依據社區需求調查顯示：社區之老人、婦女、兒童與青少年均有福利需求，社區之精壯人力均忙於事業，相對的對小孩及家中或鄰居的老人居家生活，自然疏於注意與照顧。社區居民往往不知自己問題之所在，也不知道如何透過社區發展協會的力量，獲得協助。社區工作重點及辦理活動如下：1、推廣社區多元學習及服務方案（兒童讀經、手語歌教唱）。2、推動社區綠化，建構環保美食街模範社區（手工皂）。3、打造都市型學習城市，發展「公民攜手行動」及「文化傳承」議題（聯合運

動會)。本社區成立以來即積極辦理各項康樂性活動與聯合運動會，近年來參加花蓮縣與花蓮市社區評鑑成績不錯，亦以黑馬之姿參加衛福部 2014 年社區評鑑獲單項獎，但因社區成立僅三年，幹部對社區發展並未受過相關訓練，社區理念仍須加強。如以社區能力評定表評分，A 社區總分 15 分為「中等偏高」社區（表 2）。

表 2：A 社區能力評定表

項目	活動辦理	策劃人力	規劃能力	文書能力	經費來源	活動場地	總分
評分	3	2	2	3	3	2	15

資料來源：作者自行評分

（二）B 社區

本社區在日治時期即頗為繁華，1920 年時，因為日本人對東部資源的開採，花蓮港市移民漸多，已經是花蓮的鬧區。日治時期建築以○○府最為有名，也成為社區發展重要元素。本社區現仍為花蓮市工商機能中樞，形成多樣化人文結構，各年齡層人口分配平均、人口數—男性：929、女性：1027 人，合計總人口數 1956 人，教育程度以大專畢業者居多約占 40%，社區居民熱心社區事務，凝聚力強大。社區事務以守望相助環保義工服務為主，以資源回收增加社區收入，這些收入除了支應清潔工具的購買外，還將結餘款用於社區清寒學童獎學金、關懷社區貧病老人等活動上。另積極推展○○府文化商圈景觀優質化，促進里內街區傳統商圈經濟活絡。本社區成立時間較長，對於環保與古蹟維護頗具績效，參加花蓮縣與花蓮市社區評鑑成績不錯，社區發展方向明確具自主性，幹部具備較完整社區工作理念，志工組織健全。如以社區能力評定表評分，B 社區總分 18 分為「中等偏高」社區（表 3）。

表 3：B 社區能力評定表

項目	活動辦理	策劃人力	規劃能力	文書能力	經費來源	活動場地	總分
評分	3	3	3	3	2	4	18

資料來源：作者自行評分

(三) C 社區

本社區於 1992 年成立，2000 年由協會主動爭取興建 C 社區活動中心，作為居民舉辦活動的場所。總戶數 2386 戶，人口數 6747 人，男性人口數為 3246 人，女性人口數為 3501 人；客家人口約 1809 人約占本社區總人口數 27%，原住民人口約 600 戶 1700 人約占社區總人口數四分之一；在年齡層方面，年逾 60 歲以上之住民有 112 人，20 歲以下尚在學的人數約有 220 人左右，其餘青壯年有多數僅戶籍登記於此，人卻在其他縣市工作。本社區工作重點如下：1、推展婦女媽媽社團成長活動，關懷慰問獨居弱勢團體角落，加強社區急難救助。2、以志工無私精神，凝聚社區力量，推動社區發展。3、爭取經費裝設監視器，讓治安無死角，保障人民生命財產安全。4、加強綠化美化社區環境，以提昇居民生活品質。本社區歷史悠久，獲得 2014 年花蓮市社區發展評鑑第一名，理事長具有積極發展意願，福氣站的服務亦受肯定，但策劃人力與規劃能力仍嫌不足。如以社區能力評定表評分，C 社區總分 14 分為中等偏低社區（表 4）。

表 4：C 社區能力評定表

項目	活動辦理	策劃人力	規劃能力	文書能力	經費來源	活動場地	總分
評分	3	2	2	2	2	3	14

資料來源：作者自行評分

(四) D 社區

本社區早期均為水田農地，當時本社區居民大都為農民，生活作息樸實，早出晚歸的生活型態。在都市計畫之後漸成住宅區後，形成住家、商業混合區域，也因此融入許多的族群。本社區因經濟的迅速成長，社會結構快速的由農

業社會轉為工商社會，但人與人之間的距離卻越來越疏遠，居民對社區的冷漠感，致使社區的居住環境不斷的惡化，希望能透過對鄉土、人文歷史與創造，從活動中來交織里民社區彼此的情感，共同關心自己的社區，進而為社區生活而努力。本社區工作重點如下：1、熟悉居民生態、竭誠促進福利社會。2、反映居民意見、扮演橋樑溝通角色 3、關懷老弱居民生活，協助貧民急難救助。4、取社會資源、配合改善里民居家環境。本社區辦理活動較少，亦偏向康樂活動，幹部對社區工作理念仍待加強。如以社區能力評定表評分，D 社區總分 13 分為中等偏低社區（表 5）。

表 5：D 社區能力評定表

項目	活動辦理	策劃人力	規劃能力	文書能力	經費來源	活動場地	總分
評分	2	2	2	2	2	3	13

資料來源：作者自行評分

（五）E 社區

本社區發展協會係由兩里聯合組成，合計里民約 2,500 人。係屬商業區與住宅區混合社區，年輕人大多出外打拼，僅留老弱婦孺，隔代教養相當普遍，獨居老人較多。本社區工作重點如下：1、協助居民辦理社會救助暨緊急醫療補助。2、協助辦理中低收入戶急難救助津貼。3、爭取建設經費充實社區內軟硬體設施。4、成立兒童課後輔導班，輔導兒童課後教學。5、爭取經費進行老街再造活絡社區商機。本社區理事長兼任里長，對社區工作有積極投入意願，但理念仍在學習當中，社區活動有限。如以社區能力評定表評分，E 社區總分 11 分為中等偏低社區（表 6）。

表 6：E 社區能力評定表

項目	活動辦理	策劃人力	規劃能力	文書能力	經費來源	活動場地	總分
評分	1	2	2	2	2	2	12

資料來源：作者自行評分

由以上社區的需求看來，因都市化過程帶來居民的冷漠與疏離，是都市社區共同的問題。其次，人口老化，年輕人口外移，帶來獨居老人增加與隔代教養普及的問題，也亟待解決。另由於花蓮市是日治時期開發的重點區域，也遺留下許多古蹟，可以作為推動社區工作的元素。在社區能力評定上，研究者依據主客觀指標評量的結果發現，這 5 個社區中有 2 個社區能力「中等偏高」，有 3 個社區「中等偏低」。普遍看來，社區能力仍有提升的空間。

二、行動研究理念與方法

以實際行動投入社區工作的規劃、執行與評估，此種方式就是「行動研究」(action research) 取向。行動研究並不是新鮮的事物，它已有六、七十年的歷史。在行動研究思想探源中，杜威 (J. Dewey, 1859-1952) 所提倡民主參與以及其所提出問題解決的科學方法，被部分學者認為是行動研究思想最早的起源 (Schmuck, 2006)。不過，在論及行動研究的方法上，則大部分學者認為勒溫 (K. Lewin, 1890-1947) 是第一個提出「行動研究」一詞，也是最早對行動研究提出完整架構方法的學者。他認為社會行動的知識，不應是關在大學的象牙塔裡發展，而是要經由觀察人們在實際社會脈絡裡，追求需要與渴望的行動效果中，加以發展出來。為了理解並改變社會現實，社會科學研究應引入有實務工作經驗者，參與研究過程。同樣的，具實務工作經驗者亦須理解，唯有藉由社會科學的應用，才能把工作做好。因此，他整合社會科學的實驗研究方法與

社會行動方案，主張社會科學和實务工研究者應結合起來一起進行研究，共同尋找新的社會實踐理論。同時主張社會行動研究的目的，是要將研究的結果直接應用到實踐的行動中，並引領社會進步（賴兩陽，2013）。

行動研究在社區發展的應用源於 1960 年代，當時為了解決美國貧窮的問題，乃嘗試一種社會實驗，讓資源集中於最重要的地區，探討社會問題的成因，實驗新的處理方法並監測結果，同時將結果回報給政府及地方發起人，共同決定政策上的運用。這種取向的研究適合應用在社會科學上，以結合知識及技術解決社會問題（賴秀芬、郭淑珍，2000：241-242）。基本的循環概念就是：計畫→行動→觀察→反省→計畫→.....的過程。不過，在這個過程之前必須要針對問題蒐集資料，以瞭解問題的真相，然後進入循環（賴兩陽，2013）。

三、行動研究在介入社區的運用

要採取行動研究取向進入社區，需從「瞭解」社區著手，依據所蒐集的資料，擬定行動「計畫」，並以實際「行動」執行計畫內容，藉由「觀察」瞭解行動內容並「反省」社區活動成效與互動情形，進一步擬定下階段「計畫」。茲將行動研究在介入社區的運用說明如下：

（一）瞭解社區方面：瞭解市公所與社區組成聯合社區以推動旗艦型計畫的意願，以作為評估是否介入輔導的依據，本階段有 3 件主要的工作（行動開始）：

1. 瞭解公所推動的意願。
2. 瞭解社區參與的意願。
3. 評估社區的能力。

- (二) **擬定行動「計畫」**：決定輔導的目標社區、討論輔導的進度與策略。
- (三) **實際「行動」**：召開說明會，說明聯合社區理念、參與公所召開的輔導會議，一起討論聯合社區的方案、舉辦培力工作坊、輔導員進入社區協助、專家學者諮詢會議。
- (四) **「觀察」社區活動與互動情形**：從以上行動觀察公所扮演的角色、社區之間互動、與社區對本計畫的反映，以做為調整行動策略的依據。
- (五) **對行動計畫的執行加以「反省」**：針對上述的觀察內容，由研究者與輔導團隊討論後續協助的措施，修正或加強社區輔導的策略。

行動研究雖然有基本的循環過程，但在實際操作方面，卻是以「行動」貫穿整個過程，計畫、觀察與反省常常是同時發生，彼此激發而回饋到「行動」上面，成為機動調整的過程。

四、資料蒐集方式

(一) 參與社區輔導會議

研究者定期參與聯合社區的輔導會議，與社區成員共同討論進行方式，從中觀察社區對本計畫的想法，每次會議均有紀錄可供參考。

(二) 蒐集培力工作坊的辦理情形

培力工作坊係針對社區方案寫作能力不足所舉辦的訓練活動，過程中社區必須將自己得方案構想提出報告，並由輔導員與其他社區提供意見，輔導員需實際進入各個社區提供協助，以完成方案撰寫。各個社區在培力工作坊的表現，能忠實反映出社區方案撰寫的能力。

(三) 輔導員進入社區提供協助

輔導員在培力工作坊結束之後，仍需進入社區兩次提供協助。輔導員協助

的紀錄，可以了解社區的現況。協助重點做成摘要，可歸納瞭解當時社區的狀況。

肆、研究發現

社區育成中心東區據點將協助花蓮縣申請衛福部旗艦計畫補助，作為本年度工作重點。主要工作項目包括：參與 3 次輔導會議、辦理 1 次培力工作坊、5 位輔導員各進入社區兩次，共輔導社區 10 次、正式討論會議 1 次、專家學者諮詢會議 1 次，當中研究者與助理不定時討論，逐步完成計畫書的撰擬。以下將此一行動過程分成：徵詢意願階段、聯合社區組成階段、計畫書撰寫階段與計畫書完成階段等 4 個階段，各階段將以關鍵事件與反思加以說明（如附錄 1）。

一、徵詢意願階段

（一）拜訪壽豐鄉公所瞭解意願

在決定協助花蓮縣申請旗艦計畫補助後，研究者考慮究竟選擇哪一個鄉鎮推動？由於花蓮縣轄區狹長，如選擇南部地區，交通往返耗時，較不可行，遂以交通因素作為重要考量。因研究者任教大學位於壽豐鄉，考慮地利之便及回饋當地社區的因素，因此，以該鄉為優先考量，遂約定前往拜訪。

研究者、助理、縣府社會處科長與業務承辦人於 103 年 2 月 27 日一同造訪壽豐鄉公所，由課長與承辦人接待洽談，過程中課長表示社區活動要有「誘因」，才能吸引社區參與；另對該鄉社區發展協會的能力及組織運作似乎缺乏信心，雖然課長表示公所願意配合，但從課長的神情看來，令人有意願不高的感覺。後來，鄉長也一起討論，鄉長則表示尊重社區的意願。

經與壽豐鄉公所相關人員洽談結束之後，與縣府科長及承辦人員再做進一步討論，看出公所課長態度較為消極，恐不易推動。科長衡酌花蓮市部分社區已有推動小旗艦的經驗且績效較佳，公所課長意願與動機也較強，建議選擇花蓮市，為主要輔導對象，並敲定儘速安排一次說明會。

（二）召開聯合社區說明會

由於花蓮縣只有推動小旗艦（2 至 3 個社區聯合）的經驗並無推動大旗艦（5 個社區以上聯合）的經驗，較缺乏對聯合社區理念與做法的認識，有必要針對有意願的社區進行說明。經縣府安排，在 103 年 3 月 11 日在社會福利館針對花蓮市有意願參與的社區發展協會，召開一次說明會。參加說明會的社區已由公所遊說，即為聯合社區的成員，包括 A 社區、B 社區、C 社區、D 社區與 E 社區五個；除此之外，出席人員尚包括縣府科長、承辦人員與市公所社會課課長與承辦人員。本次說明會的重點包括：介紹聯合社區的基本理念與申請旗艦計畫常見的問題，並回答社區的疑問。公所課長態度積極，對聯合社區組成之後，計畫書願意協助完成，同時爭取自籌款由公所負擔。縣府並表示將在下一年度編列社區工作的配合款，以補助經費不足之處。縣政府與公所的支持，相當程度增加社區參與的意願。課長也明確表示，希望計畫書可以早日完成，以免年底許多理事長都要參與選舉，無心本計畫書的撰寫。

在這個階段，對於聯合社區的組成，「意願」是很重要的決定性因素，這個「意願」包括縣政府、公所與社區三者。在初期的階段，縣府願意推動，並且以實際行動配合拜訪公所與參與說明會，讓協助推動聯合社區的行動有好的開始。接下來公所的選擇，公所承辦單位的「意願」強弱決定了選擇的對象，尤其是承辦課的課長的意圖至為重要。社區的選擇上，顯然公所扮演了重要的角色，徵詢能力較佳或與公所關係良好的社區參與的意願，在社區猶豫不決時，提出「誘因」以鼓勵社區加入團隊。這些「誘因」包括：縣政府願意在明年的

預算中增列補助衛福部核定不足之經費，公所課長亦表示公所會負擔自籌款部分，讓本聯合社區只要全力推動執行計畫即可，不必擔心經費不足的問題。由於這些社區係經公所個別鼓吹加入，社區間彼此並不熟悉，從第一次說明會看出他們倉促成軍，彼此認識不足而被「送做堆」的感覺。透過縣府與公所資源的保證，讓每個社區有種對未來美好的想像，堅定了彼此合作的信心。

二、聯合社區組成階段

(一) 聯合社區第一次輔導會議

為積極展開申請作業，計畫書的撰寫是最重要的工作。計畫書的主體是每個社區推動的方案內容，有了各個社區方案就可以加以整合。在 103 年 4 月 8 日（星期二）下午 2 時在花蓮市公所召開第一次輔導會議，由課長主持，本次會議由社區先自我介紹，並從介紹中表述自己社區的需求。研究者再次說明聯合社區的組成方式及申請旗艦計畫要注意的事項，並聽取各社區方案的構想並給予建議。研究者建議社區考慮花蓮地區族群的特色，將原住民與新住民這兩個族群納入方案服務的對象。

本次會議亦推選歷年來評鑑績優的 B 社區作為領航社區，但 B 社區表示辦理社區工作都要由理事長事先墊錢，如果經費很多，就會造成困擾。課長表示，只要確定補助，就會先撥 30% 經費給社區，不用擔憂墊錢的問題。課長希望個社區能夠回去思考方案的構想與作法，並以書面方式於下次會議時提出來討論。

(二) 聯合社區第二次輔導會議

為了檢視各社區方案內容，於 103 年 5 月 1 日（星期四）下午 3 時召開第二次輔導會議。研究者以為各社區可以提出較完整的方案內容，但發現本次會議仍停留在初步構想的提出，各社區方案內容都不完整。研究者另提出希望社

會福利有關的方案能夠增加、不要只有班隊活動與要有在地族群特色的服務。有些方案是每個社區可以參與，或二至三個社區可以共同執行，才能發揮彼此相互學習的功能。本次，各社區提出方案構想如下：

1. A 社區：社區精神倫理方面，如社區運動會、媽媽教室的活動，如手工皂，竹籃、兒童課輔。
2. B 社區：生態教育方面。
3. C 社區：老人送餐。
4. D 與 E 社區：老人健康促進方面，志工訓練、社區資源調查。

其中 E 社區自認推動社區工作經驗不足，希望與 D 社區共提方案，以就近學習。本次會議公所課長提供一個方案寫作範例供社區參考，希望在下次會議前撰寫完畢，並由市公所承辦人做初步彙整。另研究者建議每個社區參與輔導會議的人數至少在三位以上，如總幹事或其他重要幹部，共同討論，讓他們了解方案內容。

這個階段的重點是讓每個社區依據自己的需求，提出服務的方案。當方案的內容充實之後，就可以將社區共同執行的部分加以整合。不過，社區的進度不如預期，社區仍需從建立彼此的關係開始，研究者也要進一步認識社區，無法一蹴可及，必須給社區一段適應時間。方案則只停留在構想階段，即使提出的方案內容也頗為簡略，研究者希望增加在地族群特色的方案，也未呈現，這個現象顯示聯合社區還在摸索當中，而社區方案規劃的能力與人才不足，更讓計畫書的進度緩慢。研究者遂建議社區多派一些人參與本計畫（至少 3 人）的會議，這些人回到社區之後可以共同討論，同時訓練社區人才。

三、計畫書撰寫階段

(一) 聯合社區第三次輔導會議

事隔 1 個多月後，由公所在 103 年 6 月 18 日（星期三）下午 3 時召開第三次輔導會議。縣府承辦科長亦蒞會，並表示社區所提方案以單次期程的活動較多，希望再斟酌；研究者再重申要凸顯在地特色、要與社會福利相關。同時社區方案內容仍不完整，也欠缺社區之間的連結與支援。為解決此一問題，研究者提出將針對聯合社區辦理培力工作坊，輔導社區提升方案撰寫能力，並希望每個社區至少派三位以上的成員參與。

(二) 舉辦培力工作坊

工作坊舉辦時間於 103 年 7 月 7-8 日兩天，在公所舉辦。進行方式包括：旗艦計畫基本概念講座、社區方案報告-PPT 簡報、討論與回饋及分組討論。每一社區均有一位具有實務經驗的碩士生輔導，參與討論並協助方案撰擬。

本次培力工作坊係針對社區撰寫方案能力不足而舉辦，照理而言應符合各社區需求。但社區參與的意願不是很高，原訂構想希望每個社區至少派 3 位以上出席，但大部分社區只有理事長與總幹事 2 位出席，甚至是配偶陪同出席。當進行到各社區現有方案介紹時，有些社區方案規劃能力不足，原形畢露。輔導員針對方案給予建議回饋時，也許讓社區理事長覺得臉上無光，某一位社區理事長就覺得此種方式無效，建議停止報告，甚至不要繼續以下的課程，研究者遂提前結束後續方案報告，改在現場說明方案設計基本觀念。早上課程結束之後，經承辦人向課長反映上午該名理事長意見後，課長在下午親臨會場鼓勵社區堅持到底。下午進入各社區自行討論，由輔導員加以協助，許多撰寫方案打字工作都落在輔導員身上。但經過協助撰寫之後，方案內容明顯較為充實。

第二天的課程重點是針對第一天修改過後的方案內容再次報告，亦邀請全

國育成中心張世雄與吳明儒老師親臨指導，希望方案內容可以更完整。報告結束之後，輔導員表示方案內容仍有不足之處，希望能有機會到社區做進一步的輔導，遂發展出後續輔導員進入社區的協助措施。本次工作坊舉辦時才發現本計畫領航社區已更改為 A 社區，原先的領航社區以工作繁忙為由請辭。

（三）輔導團隊進入社區協助

儘管經過工作坊的密集討論，但仍有些方案內容不完整，遂請輔導團隊成員選擇適當時間進入社區再行輔導，每位輔導員在 103 年 7 月 17 日至 28 日期間都進入社區 2 次。主要輔導項目包括：方案內容討論、方案內容修正與社區推動事項建議。

這個階段的重點工作在方案的完成，基本的考量就是社區方案撰寫的能力確實不足，公所也無力協助，經過反省，需要提供具體協助措施。因此，行動的策略就是舉辦「培力工作坊」。工作坊方式就不是單向上課，而是「報告討論實作」為主。但這種方式讓社區自曝其短，引起社區反彈，倒是始料未及。經過一天半的討論，方案內容總算較為充實。但是，輔導員還認為仍有不足，又發展出後續的輔導措施。這個階段算是積極的行動過程，讓方案的完成率大增，輔導員也確實發揮了協助的功能。至於，是否增強社區方案規劃能力，尚難評斷。

這個階段領航社區改由 A 社區擔任，原來領航的 B 社區由於理事長改選，新任理事長不想擔此重任請辭。A 社區係屬新成立社區，成立時間約 3 年，理事長兼里長，結合里辦公室資源，辦理節慶看來頗具績效，還代表花蓮縣參與本年度衛福部社區評鑑，讓研究者頗為訝異。從社區能力看來，該社區仍有努力空間。縣政府願意推一個成立不滿三年的社區參與全國社區評鑑，是鼓勵新社區或蜀中無大將？值得深思。¹

¹衛福部社區評鑑在社區發展協會部分，獎項分為：卓越組與績效組，績效組分為優等獎、甲等獎與單項特色獎，該社區 103 年社區工作評鑑獲得單項特色獎。

四、計畫書完成階段

(一) 輔導團隊再次修正計畫書內容

輔導員進入社區之後，對所輔導社區的計畫加以潤飾，以統一方案規格文字表現方式。研究者於 103 年 8 月 3 日再度邀集輔導員會議，依輔導社區情形提出輔導心得及問題，並針對計畫書內容提出討論。由於計畫書中各方案的格式仍有不一致之處，責成各輔導員繼續修改，並限期繳交助理彙整。

(二) 公所負責填寫相關資料

經發現計畫書中仍缺乏各社區基本人口群資料，請公所承辦人員填寫。

(三) 計畫書意見諮詢

於 11 月 18 日（星期二）中午邀請縣府、公所與專家學者 5 人（實際出席 4 人）召開計畫書草案諮詢會議，提供修正意見。主要建議包括：五個社區需要聚焦於共同問題、共同需要與共學機制、方案需強化福利意涵、增加資源連結、明確組織運作與管理督導制度及要有具體的預期效益與評估機制等。針對這些建議，研究者重新檢視計畫書內容加以修正補充，並由公所與縣府繪製組織圖納入，計畫書初步整合完成。

(四) 縣府審查程序

旗艦計畫申請衛福部補助前需要：經直轄市、縣（市）政府社區營造相關推動小組審核評估符合福利社區化精神與願景；且能建立社區自主、互助合作機制，並定有具體回饋管理規定，使社區能永續發展者。由於花蓮縣政府遲未召開審查，研究者遂去郵瞭解，縣府承辦人表示，已簽准以書面審查方式並於 11 月 25 日陳報衛福部。

這個階段工作是彙整完成計畫書，為了審慎起見，研究者與輔導團隊成員共同研商計畫書內容與格式，希望能更為一致。當中需要補充的資料，亦請公

所提供。社區在這個階段參與不多，主要是大部分理事長需要投入里長選舉，研究者有意不要叨擾。惟整個計畫撰寫過程，較缺乏外部專家學者諮詢意見，以作為修正的參考，遂於 11 月 18 日邀集 4 位專家學者提供諮詢意見，經由研究者做適度調整之後，再交由公所與縣府補充部分資料後定稿，縣府依行政程序報請衛福部審查，本年的輔導計畫遂告一段落。

伍、結論與建議

一、結論

在與花蓮市聯合社區共同研擬旗艦計畫的過程，目標很明確，就是完成計畫書。從 3 月開始的說明會即陸續與公所及社區共同研擬討論，時間應該很充裕，但到後期仍然有匆促完成的感覺。讓研究者深深的感觸就是「急不得」，社區的成長是緩慢的，需要時間學習，而社區也有它的節奏，太有目的性的工作，社區往往難以配合。儘管這幾個社區都在花蓮「市」，被視為「都市型」社區，但人口約 11 萬人，與西部城市比較，仍然是「鄉村型」的生活節奏。社區輔導不能太屬於 Jack Rothman 的「社區計畫」模式（community planning），而需要與社區人士共同工作的「社區發展」模式（community development），慢慢來比較快，也許是在花蓮地區從事社區工作需要調整的心態。

另外，社區計畫缺乏在地特色，也是研究者念茲在茲，但成效不彰的地方。花蓮地區集合了閩南、客家、外省與原住民四大族群，這五個社區中也有些社區原住民比率不低（例如 C 社區），但整個計畫內容卻提不出一個與原住民族相關的方案。究其原因，社區幹部仍以漢人為主，即使與原住民族混居，但彼此之間的風俗習慣與節慶活動不同，很難在方案當中結合。雖然經過研究者對

方案內容加以修正，在一些方案中增加原住民族的元素而略有改善，但原住民族參與仍嫌不足。

具體言之，研究者在歷經一年的共學過程其收穫如下：

- (一) 更深刻的瞭解花蓮市社區的能力：東部地區社區資源並不充裕，對於社區工作有紮實理念的社區人員亦不多見，這些社區已算是花蓮市評鑑成績較佳的社區，其他社區的能力狀況就不難理解了。透過旗艦計畫的研擬過程，讓研究者更深刻的瞭解到花蓮市社區的狀況，是很好的學習機會，同時也是研究與教學的素材。
- (二) 社區事務的推動要顧慮社區幹部的感受：在培力工作坊時希望各社區報告現有方案，但卻讓社區能力不足的狀況暴露出來，引起反彈，顯示輔導社區完成工作仍要顧慮社區幹部的感受
- (三) 社區事務推動會受到基層選舉的影響：本計畫研擬的進度從三月開始，其中陸續召開輔導會議與培力工作坊，到了八月之後，研擬進度有停頓的現象，主要的原因除研究者因暑假期間返回台北之外，另外一個原因是社區理事長需要時間準備競選里長或協助他人選舉事務。在這三個社區發展協會當中有兩個協會理事長身兼里長，有一個理事長的先生為里長。因此，社區職務與里長職務兩者息息相關，甚至，里長職務重要性高於理事長。這是基層組織的現實狀況，也影響本計畫的研擬過程。
- (四) 社區如有強烈的發展意願就會發揮潛力：本聯合社區本屬意由B社區擔任領航社區，但因理事長新上任，又因衛福部旗艦計畫需要有小旗艦辦理經驗，領航社區遂改由剛成立3年左右A社區擔任。儘管理事長對社區工作的理念仍有不足之處，但初生之犢不怕虎，運用身兼里長與民間團體領導者的身份，運用相關資源，辦理節慶活動，讓社區在短時間看來頗具績效（賴兩陽，2012）。參加衛福部、縣府與公所的社區評鑑成績

尚屬不錯，逐漸取得其他社區的信任。究其原因，理事長具有強烈的發展意願，給予機會，社區就能漸漸發揮潛力，把聯合社區帶起來。陣前換將這種情況並非獨特案件，研究者在輔導桃園觀音聯合社區也遇到類似狀況，但只要社區內部有共識，領航社區的理事長肯擔當大任，大抵都能順利上路。

以下再針對團隊建立、學習型組織與社區培力三方面的反思如下：

（一）團隊建立方面

花蓮市聯合社區的組成是典型的「由上而下」(Top-down) 模式，研究者、縣府科長與公所課長積極推動，想讓花蓮地區有機會嘗試推動旗艦計畫。社區的選擇由公所依據平日對社區能力的瞭解，鼓勵 5 個社區參與。這 5 個社區當中除了 B 社區較具有知名度之外，其他社區的能力並無突出之處。對聯合社區的理念尚在一知半解的階段，就被「送做堆」，要讓他們成為一個團隊共同工作，研究者與公所人員就需要更積極。研究者扮演知識提供、計畫諮詢與資源結合（申請育成中心補助辦理工作坊與動員研究生協助草擬方案）的角色。公所課長扮演支持者、資源提供者與監督者的角色，尤其是對申請案的自籌款公所願意承擔，讓社區無後顧之憂；同時以軟硬兼施的方式，讓他們走上聯合社區的歷程。

在團隊內部方面，這些社區平日也許大部分都認識，但並無合作的經驗。只有 E 社區自認推動社區工作經驗不足，希望與 D 社區共提方案，以就近學習。這是聯合社區剛開始的正常現象，許多縣市政府剛開始推動時，也都以鬆散的意願結合，在組成團隊後，歷經共同辦理活動與推動方案的過程，漸漸形成團隊。

花蓮市聯合社區的組成過程，從開始的鬆散組織到最後可以順利提出旗艦計畫申請案，其工作模式是在公所、輔導團隊及社區三方面共構而成的結果，

缺乏其中任何一方面就無法完成。公所扮演協調聯繫的平台，召開輔導會議、給予承諾；輔導團隊給予知識與技術協助，召開培力工作坊、組成輔導團隊；社區要具有意願，願意一起投入心力撰擬計畫，對未來有一致努力的目標。因此，以行動為導向，一邊做一邊學習，一邊磨合，朝共同目標前進，是聯合社區可以共同完成工作的要素。

（二）學習型組織方面

在申請計畫的完成的過程，對聯合社區、輔導團隊與政府單位三者之間均是彼此學習的歷程。在聯合社區方面，幾次的聯繫會議都請他們各自說明社區方案的想法，藉此釐清各該社區的需求，同時評估自己的能力，社區達到彼此觀摩的功能。

在輔導團隊方面，研究者曾參與 A 社區輔導歷程，對該社區的狀況較為瞭解。B 社區則因學生的實習與參訪，也稍有所知，其他三個社區則完全不瞭解。透過本次計畫書的草擬過程，增加對這三個社區的認識，也體認到他們對社區工作的思維。

在政府單位而言，縣政府扮演支持者的角色，允諾配合育成中心計畫，使輔導工作可以進行。推動聯合社區，對縣府而言經驗不多，儘管縣府曾推動小旗艦，但大旗艦計畫其複雜程度與要求，遠大於小旗艦。對於公所而言，儘管為第一線的主管機關也有一些資源，但社區畢竟是人民團體，無法強迫他們參與，必須要「動之以情，誘之以利」，才能說服社區參與。另外，對公所而言，如何協助彙整成完整計畫，也是一大挑戰。

（三）社區培力方面

方案撰寫是這次共學與陪伴過程的重點，誠如黃源協（2014：92）指出的常見問題：規劃能力不足。每個社區都有能力，但能力卻有高低之別。有些社區在撰寫方案時，文思泉湧，揮灑自如；有些社區則靈感枯竭，無從下筆。影響

社區能力的因素很多，但主要還是「人才」因素，社區有人能寫能做，社區業務推動就如魚得水。惟台灣的社區工作大都是中老年人在推動，也都是志工性質，面對公務體系對申請案嚴謹的要求，幾乎無力完成，往往需要輔導團隊協助。這也就是近年來，許多大學社工相關科系老師常常走入社區擔任輔導角色的原因。

此次參與旗艦計畫擬定的社區也呈現相同的狀況，即方案撰寫能力參差不齊。有些地方政府的社區經費補助是人情因素，對方案內容要求不嚴，蒙混而過成為常態。但如要依據嚴謹格式，要求完整方案時，社區能力不足的窘境暴露無遺。研究者遂希望辦理方案寫作工作坊，訓練社區方案寫作能力。

另外，擴大社區參與人員，也是培力重要方式，可惜的是，幾次會議與活動下來，這幾個社區參與者仍然侷限在理事長與總幹事，其他理監事或志工都無法參與。這種現象有可能是理事長不便打擾理監事，也可能社區就是「一人社區」或「家人社區」，都讓社區的能量受到限制，如果這種現象無法突破，社區組織就會成為少數人壟斷的場域，而不是公民社會的組織。

二、建議

完成旗艦型計畫以申請衛福部經費補助，只是輔導的目的之一。在撰擬計畫過程中發現問題，能夠加以改善，才是重要的功能。以下提出幾個建議：

（一）對社區的建議

1. 要加強社區合作的意願，以培養團隊默契：花蓮市聯合社區的團隊是經由公所挑選之後徵詢其意願產生，較無強烈的動機。社區在計畫階段也都各行其是，並無交集，如果要共同推動活動，發揮彼此學習的功能，仍需透過共同執行活動培養團隊默契，累積社會資本，否則，聯合效益將大打折扣。

2. 要以大公無私的精神，培育社區人才：許多社區只有「一人社區」或「家人社區」，沒有其他人員可以加入團隊，共同推動。這種情形有些時候是社區熱心人士難覓，有些時候是出於社區領導者的私心，唯恐有人能力太強，搶了他的風采形成對他的威脅。但這種情形如果沒有改善，社區的能力就逐漸弱化。因此，以大公無私的精神培養社區人才是當務之急。
3. 要加強方案寫作能力：沒有足夠的方案寫作能力，只能依賴人情的補助，沒有增進社區能量的機會，這種能力的培養需要參加訓練，也需要爭取練習的機會，從嘗試錯誤當中學得更多經驗。
4. 要加強資源結合的能力：社區的資源未做適當的盤點，僅靠來自政府部門的補助，使社區能力有限。每個社區都有一些資源可以使用，透過社區的會議，讓其他單位瞭解推動業務的內容，積極主動尋求合作的機會，才能讓社區能量源源不絕。

（二）對政府的建議

1. 讓社區有足夠的機會培養默契：小旗艦的推動是練習的機會，可以培養不只一組的小旗艦，讓他們熟悉聯合社區的運作模式，之後再由當中組成較大的聯合社區，循序漸進，這些社區對理念與作法會有更清楚的瞭解。
2. 繼續辦理方案寫作訓練活動：方案寫作是基本功，卻也是社區較弱的能力，政府每年應有定期的訓練加以培養。同時建立訓練制度，讓更多的社區幹部有參訓機會，而不是只集中少數人。
3. 建立長期合作的輔導團隊：政府部門的社區工作要思考讓學校教師可以長期的參與及輔導，提供諮詢意見，透過教師引進更多的想法與作法，讓政府與社區有更多的推動構想。

（三）對輔導團隊的建議

1. 進入社區虛心學習：儘管輔導團隊被冠上「專家學者」，但社區實務工研究

者的經驗仍然至為可貴，輔導團隊進入社區，要放下身段，才能塑造一個彼此共學的環境。姿態過高的輔導過程，不只讓社區民眾覺得自尊受損，且會產生抵制行為。

2. 不要過於目標導向，要與社區的步調相互配合：儘管有具體的目標需要達成，但社區有其生活節奏與前進的步伐，輔導團隊不能操之過急，要與社區的步調相互配合，如果需要更積極的作為，也要事先加以溝通，取得支持，以免「甲緊弄破碗」。

以行動研究的方式進入社區，與他們共同研擬旗艦計畫，可以親自體認社區幹部對社區工作真實的想法，也看出公所對社區的影響力不容小覷。即使研究者曾輔導過二個旗艦計畫的團隊，但每次都是嶄新的學習經驗，花蓮市的聯合社區自然也有其獨特的運作方式。在整個行動過程中，透過不斷的討論與修正，逐漸讓旗艦計畫成形。儘管計畫書的內容仍有不足之處，但這段研擬過程，對社區、政府與輔導團隊的每位成員都是彌足珍貴的經驗。

參考書目

- 中華社會福利聯合勸募協會、鄭怡世（2010）。《成效導向的方案規劃與評估》。
台北：巨流圖書公司。
- 白秀雄（1990）。〈社區定義〉。收錄於蔡漢賢主編《社會工作辭典》。台北：中
華民國社區發展研究訓練中心。
- 丘昌泰（2001）。《台北市社區參與制度之研究》。台北市政府研究發展考核委員
會。
- 李易駿（2008）。《當代社區工作：計畫與發展實務》。台北：雙葉書廊。
- 李易駿（2014）。〈做對的事：掌握社區發展工作的黃金組合〉。收錄於《衛生福
利部 103 年度社區發展評鑑報告》。
- 李易駿、賴兩陽（2014）。《社區組織參與福利化社區旗艦計畫後續發展之研究》。
台北：衛生福利部公益彩券回饋金補助研究。
- 李怡娟、陳俞淇、王慧群（2006）。〈賦權/充能式的社區發展過程－以台北市某
社區為例〉。《護理雜誌》，53（2），23-29。
- 李聲吼（2014）。〈社區評鑑評鑑綜合總論〉。收錄於《衛生福利部 103 年度社區
發展評鑑報告》。
- 林勝義（1999）。〈從社區評鑑論台灣社區發展未來的行動〉。《社會福利》，141，
頁 42-44。
- 吳明儒、呂朝賢、陳昭榮（2008）。〈社區能力指標與地理資訊系統（GIS）應
用之研究：以台南市社區發展協會為例〉。論文發表於台灣社會福利學會
2008 年年會暨《新世代社區保障制度的建構與創新：跨時變遷與跨國比較》
國際學術研討會。嘉義：中正大學。
- 高迪理譯，Kettner, P. K., Moroney, R. M. and Martin, L. L. 原著（1998）。《服務方

案之設計與管理》。台北：揚智文化。

徐震（1979）。〈社區一詞的用法及其演進〉。《社區發展季刊》，6，8-11。

徐震（1999）。〈台灣社區工作的新形勢與新願景〉。《社區發展季刊》，87，168-176。

陳素雲（2014）。〈用心看社區、社區的未來〉。收錄於《衛生福利部 103 年度社區發展評鑑報告》。

黃大洲（1975）。《台灣地區社區發展工作評估研究》。中華民國社區發展研究訓練中心。

黃源協（2014）。《社會工作管理》（第 3 版）。台北：雙葉書廊。

黃源協、蕭文高（2010）。《社區工作》。台北：空中大學出版社。

許玢妃（2014）。〈全球化下看見臺灣新希望—本土化社區工作的實踐〉。收錄於《衛生福利部 103 年度社區發展評鑑報告》。

蔡啟源譯，Skidmore,R. 原著（1998）。《社會工作行政》。台北：雙葉書廊。

衛生福利部網站。（2014）。《社區評鑑》。資料檢索日期：2015.1.2。網址：

http://www.mohw.gov.tw/cht/DOSAASW/DM1_P.aspx?f_list_no=113&fod_list_no=730&doc_no=1485。

劉素珍（2013）。《本土化社區力量表之建構》。國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系博士論文口試本。

賴秀芬，郭淑珍（2000）。〈行動研究〉。收錄於研究者主編《質性研究：理論、方法及本土女性研究實例》。台北：巨流圖書公司。

賴兩陽（2009a）。〈旗艦社區領航計畫第一階段績效分析〉。發表於桃園縣政府主辦《桃園縣旗艦社區領航計畫成果發表研討會暨 98 年社區發展工作觀摩會》。

賴兩陽（2009b）。《社區工作與社會福利社區化》（第 3 版）。台北：洪葉圖書公司。

賴兩陽 (2012)。〈聯合社區的推動歷程與功能分析：以桃園縣觀音鄉為例〉。《台灣社區工作與社區研究學刊》，2 (2)，1-40。

賴兩陽 (2013)。〈初生之犢不怕虎？一個花蓮新成立社區的培力與輔導歷程〉。《台灣社區工作與社區研究學刊》，3 (3)，159-196。

蘇景輝 (2009)。《社區工作：理論與實務》。台北：巨流圖書公司。

Craig, G. (2007). Community capacity-building: Something old, something new...? *Critical Social Policy*, 27(3), 335-359.

Glickman, N. J., & Servon, L. J. (1998). More than Bricks and Sticks: Five Corporation Capacity. *Housing Policy Debate*, 9(3), 497-539.

Osborne, D. & Plastrik P. (1997). *The Control Strategy: Shifting Control Away from the Top and Center. In Banishing Bureaucracy: the Five Strategies for Reinventing Government* (pp.203-24). MA:Addison-Wesley Publishing Company,Inc.

Schmuck, R. A.(2006). *Practical Action Research for Change*. California:SAGE Publications company.

Senge, P. (1990). *The Fifth Discipline*. London:Century Business.

Siegel, D.(1995). The Dynamics of Team Management in the Human Services. In Ginson & Keys (eds.). *New Management in Human Services*. (pp.72-97). Washington DC.: NASW press.

Trish, H.-L. (2009). *Management and Organisations in Social Work*. Charlotte, NC: Baker & Taylor Books.

Zimmerman M. A. (1995). Empowerment Theory, Research and Application. *American Journal of Community Psychology*, 23(5), 569-579.

附錄

附錄 1：東區育成中心輔導進度表

時間	地點	會議內容
103 年 2 月 27 日 (星期四)下午 3 時	花蓮縣壽豐鄉公所	由花蓮縣政府社會科長及社區發展業務承辦人協同育成中心東區據點賴老師，拜會壽豐鄉公所鄉長及民政課課長，瞭解公所對協助組成聯合社區的意願。拜會之後，與縣府科長討論，決定另外徵詢花蓮市公所意願。
103 年 3 月 11 日 (星期二)下午 2 時	花蓮市社會福利館	<ol style="list-style-type: none"> 1. 介紹東區育成中心的角色及未來輔導的方式。 2. 說明大旗艦計畫的提案模式及組成聯合社區的精神及意義。
103 年 4 月 8 日 (星期二)下午 2 時	花蓮市公所	<ol style="list-style-type: none"> 1. 再次針對組成的聯合社區講述大旗艦計畫的操作模式。 2. 聽取各社區初步計畫構想並給予建議。
103 年 5 月 1 日 (星期四)下午 3 時	花蓮市公所	建議各社區提出初步方案構想，以避免提出的重複性太高的方案。
103 年 6 月 18 日 (星期三)下午 3 時	花蓮市公所	<ol style="list-style-type: none"> 1. 再次審閱各社區提出的方案，並給予建議。 2. 社區提案缺乏延續性及在地特色，對方案格式及撰寫方式也缺乏一致性。 3. 建議辦理社區培力工作坊，輔導社區撰寫方案。
103 年 7 月 7-8 日 兩天。	花蓮市公所 (培力工作坊)	辦理培力工作坊，透過輔導團隊的引領，藉由經驗交流與相互學習，使參與社區能夠提升方案規劃能力。
103 年 7 月 15 日至 8 月 15 日止	各社區 (社區輔導專案)	透過輔導團隊成員實際到社區協助，期望能持續增強社區方案規劃能力。
103 年 8 月 3 日	荒井家	輔導團隊依輔導社區情形提出心得及問題，並針對輔導的方案提出討論，由老師給予修正建議，以便彙整成完整計畫。
103 年 9 月至 10 月	老師研究室 電話或 E-MAIL	討論旗艦計畫的內容，並再予修正，並彙整計畫書。
103 年 11 月 18 日	東華大學原住民族學院	召開計畫諮詢會議，邀請 4 位專家學者提供諮詢意見以作為修正的參考。
103 年 11 月 25 日	老師研究室	縣政府承辦人表示計畫書陳核中，俟核定後陳報衛福部。

資料來源：研究者自行整理

附錄 2：簡易社區能力評定問卷

1. 社區經常辦理的活動項目是？

- 以辦理節慶活動為主，例如端午節、中秋節活動。
- 節慶活動加上社福、文化、衛生、教育、治安等達 **3 項**以上活動方案。
- 節慶活動加上社福、文化、衛生、教育、治安等達 **5 項**以上活動方案。
- 上述活動加上具有規模的**社區產業方案**，朝社區財務獨立自主方向努力。

2. 社區參與策劃活動以什麼人為主？

- 只有理事長與少數親戚朋友。
- 上述人員加上少數核心幹部。
- 上述人員加上理監事參與。
- 上述人員加上完整的志工組織，志工亦可以參與策劃活動。

3. 社區撰寫方案計畫的能力是？

- 對方案計畫撰寫只具備初步的理念與能力。
- 可以撰寫完成方案計畫 **50%**以上，但未達 **80%**。
- 可以撰寫完成方案計畫 **80%**以上。
- 能夠撰寫完整方案計畫，且具有**策略性規劃能力**，社區短中長期目標明確。

4. 社區主要幹部（理事長或總幹事）使用電腦處理文書能力（例如使用 Word 或 PowerPoint）是？

- 全無或只具備初步電腦文書處理能力。
- 具初步電腦文書處理能力，但無法完成工作內容的 **50%**。
- 具有電腦文書處理能力，可完成工作內容 **80%**，只需微小幅度修正。
- 部具備完整的電腦文書能力，不需提供協助即可完成完整的工作內容。

5. 社區經費來源是？

- 外來經費（含政府及其他民間組織補助）占 **80%以上**。
- 外來經費（含政府及其他民間組織補助）占 **80%以下至 50%以上**。
- 外來經費（含政府及其他民間組織補助）占 **50%以下至 20%以上**。
- 外來經費（含政府及其他民間組織補助）占 **20%以下**。

6. 社區主要辦理活動的場地狀況是？

- 無固定活動場地，常使用理事長住家作為開會場地。
- 有固定活動場地，但需要向其他單位商借或合併使用。
- 自有活動場地，但設施設備不完善。
- 自有活動場地，且設施設備完善。

（**評定標準**：社區加總分數如在 9 分以下，能力較差；10 分至 14 分能力中等偏低；15 分至 19 分能力中等偏高，20 以上能力較佳。）

