

研究論文

社區結盟、社區培力與社區行動之個案 研究— 以台南市北區社區旗艦計畫團 隊為例*

吳明儒

國立中正大學社會福利學系副教授

林欣蓓

國立中正大學社會福利研究所碩士

收稿日期：2010 年 8 月 4 日，接受刊登日期：2011 年 1 月 20 日

* 感謝兩位匿名審查委員所提供的寶貴意見，使文章的結構更完整並更具可讀性。文中若仍有相關錯誤，應由作者自負文責。

中文摘要

受到社會、政治及經濟因素的影響，全球福利國家的發展途徑驟變；同時福利多元主義概念的廣泛運用，國家、市場與社區三者之間的關係產生彼此互動且功能調整的現象，特別是在福利服務輸送網絡與社區組織網絡發展進行微妙的結合。自 2005 年起，內政部配合國家發展計畫（行政院所推動之台灣健康社區六星計畫），並開辦福利社區化旗艦競爭型計畫，鼓勵跨社區共同聯合提案。由於社區組織之間經常因外部資源的競逐，而形成競爭而非合作的關係。學者 C. Gilleard and P. Higgs (2005) 提出「社區中的社區」(community of communities) 的概念說明社區與社區之間也存在一種社會資本 (social capital)，這種社會資本橋接社區之間的包容 (inclusion) 與團結 (solidarity)。因此，透過網絡關係建構福利導向的「社區結盟」或「聯合社區」概念，讓發展成熟的社區，帶領潛力社區，提供推動社區方案的經驗，彼此有相互成長機會，產生整合、創新、自主和永續的作用。

本文以台南市北區六個內政部社區旗艦計畫之社區為個案，運用問卷調查及焦點訪談的方式進行社區組織能力之探討，目的在瞭解參與社區旗艦計畫之社區組織在社區能力上改變的程度；並且從連續兩年多來參與社區輔導的經驗與過程中，探討提案社區與協力社區的運作方式與陪伴機制，並分析社區組織與組織之間從衝突、合作及共生之關係轉變。本文發現參與計畫的社區能力在社區網絡能力及社區參與率達到顯著水準，但是永續能力的提升卻是仍待努力。

關鍵字：社區結盟、社區培力、社區行動、社會資本、社區旗艦計畫

The Exploration of Community Capacity and Collaboration between Community Organizations: A Case Study in Tainan City

Ming-Ju Wu

Associate Professor,

Department of Social Welfare, National Chung Cheng University

Shin-Bei Lin

M. A. of Social Welfare,

National Chung Cheng University

Abstract

Under the process of globalization, Welfare State trend has been changed by the impacts include social, political and economic. The welfare service delivery networks in the community organizations become more important than before. Since 2005, Ministry of Interior (MOI) began to implement community-based welfare service programs. The network has therefore featured the basis for these community organizations to develop their community works.

In this paper, six participant communities which located at the North District of Tainan City will be treated as the research target. In terms of usable data the questionnaires surveys and the focus interviews will be used to collect the capacity of community-based organizations. Furthermore, this paper also tried to understand these community organizations how far change after plan implementing. It is a critical point of the program success that community operation mode and accompanying mechanisms in the public and private interaction, as well as conflict, cooperation and symbiotic relationship change between these communities. We find that the capacity of participating and networking in communities has achieved

a significant increase degree, but the sustainable capacity is yet to effort.

**Keywords: Community Collaboration, Community Empowerment,
Community Action, Social Capital,
Community Admiral Empowerment Plan (CAEP)**

壹、前言

社區發展的目的不只是回應社區在地問題，提出一套社區自主的解決模式，更重要的是要反映當時社會結構的矛盾與困境，同時培養社區能力，爲此一困境尋找出路（吳明儒，2007）。社區發展的瓶頸之一經常是社區畫地自限，以自我的社區組織爲發展的範圍，在政府的補助對象均以個別社區組織的前提下，更加使社區組織之間成爲資源的競爭者，而非合作者，這似乎違背社區互助利他的精神。因此，從 2005 年開始內政部推動補助社區執行「福利化社區旗艦競爭型計畫」鼓勵社區放棄本位主義、共享資源（賴兩陽等，2010：7）。另一方面，社區結盟具有資源動員的意義。王仕圖（2007）研究發現社區發展在資源動員上，對政府的依賴程度相當高，且社區核心幹部的社會網絡中之社會資本是引進外部資源的重要因素。在過去社區發展協會往往資源有限，方案推動不易，社區經驗無法有效交流、學習與傳承，因此藉由社區結盟成立團隊工作方式，建立社區夥伴相互學習的機構，以提升社區集體效能。

內政部旗艦計畫提案之目的即是希望打破傳統社區的界線，朝向社區結盟建構互助網絡，而發起結盟之社區，大多爲曾獲得內政部績優社區評選的優等社區，甚至是卓越社區，例如：彰化縣埤頭鄉豐崙社區，嘉義縣民雄鄉西昌社區及竹崎鄉紫雲社區，屏東縣屏東市歸來社區，高雄縣大樹鄉溪浦社區等。後期者則有台北市北投區吉慶社區，桃園縣觀音鄉保生社區，台南市北區大港社區等。內政部所推動的「社區旗艦競爭計畫」就是一種持續陪伴深耕社區的理念，讓有經驗且績效卓越的社區能夠與其他起步型的社區經驗傳承、穩健成長，有些縣市以「聯合社區」、「母雞帶小雞」或「大手牽小手」等口號加以闡釋。

台北市北投的社區是最早提出社區協力結盟概念的地方，甚至成立「社區工作願景館」，其運作之後提出兩個重要的意義（楊志彬，2004）：其一、回應社區發展的需要；二、擴大社區的公共領域。而初步的成效上他也提出三點：

一、挖掘公共議題；二、擴大對話的網路；三、培養整體視野的趨向。從此之後「陪伴社區」、「協力社區」、「聯合社區」、「社區結盟」等概念經常與社區旗艦計畫劃上等號。

本文的目的希望透過內政部旗艦社區計畫執行過程的個案討論，進而探討以下幾個理論與政策的問題：

第一、在社區結盟過程中，社區網路建構的目的為何？個人與社區之間如何尋找合理的轉化基礎？

第二、社區結盟若對社區能力產生重要的影響，則其改變的內涵為何？結盟的各社區差異為何？

第三、藉由社區旗艦計畫個案研究的經驗，從公私部門協力的角度，如何看待社區能力改變的事實，未來又如何能透過政策的改變，深化社區結盟的意涵？

貳、社區結盟與社區能力之理論架構

社區能力建構的工作往往將焦點置於一個社區之組織的底層結構，尋求改變個別組織與其他組織，或社區外的組織和行動者之間的關係。亦即，能力建構要去建立組織之間的社會資本，扶植組織之間正向的關係網絡，以給予他們取得資源之較佳的機會，並且建立一個可彼此分享決定與決策之明確的脈絡（Sharp, 2001，轉引自黃源協，2009）。Taylor（2003: 178）運用社區培力（empowerment）的概念分成三個層面由下往上加以探討：最底層是各類基本的權利（rights），在權利的基礎之上，第一層包括學習化（learning）與組織化（organizing），前者包括社區技能的學習與社區意識的提升，而學習化與組織化可以透過行動學習（active learning）加以連結，此即，社區培力的過程是一種學習的過程。

第二層則是個人能力及社區組織能力（capacity）的建構，如此才能進而

累積人力資本和社會資本。換言之，個人或集體能力的發展將有利於人力、社會及組織三種資本的發展。到第三層時，則建立在第二層的基礎上，進而達到推動福利社區化政策之目的，如實施地方服務方案，或者發展地方企業（local enterprises）及資產。其二，代理人能力（agency capacity）的展現，如：公民行動（citizen action），平等的治理夥伴（equal partners in governance）及社區參與等。（參見圖 2-1，Taylor, 2003: 178, 191，張世雄，2007：185）。

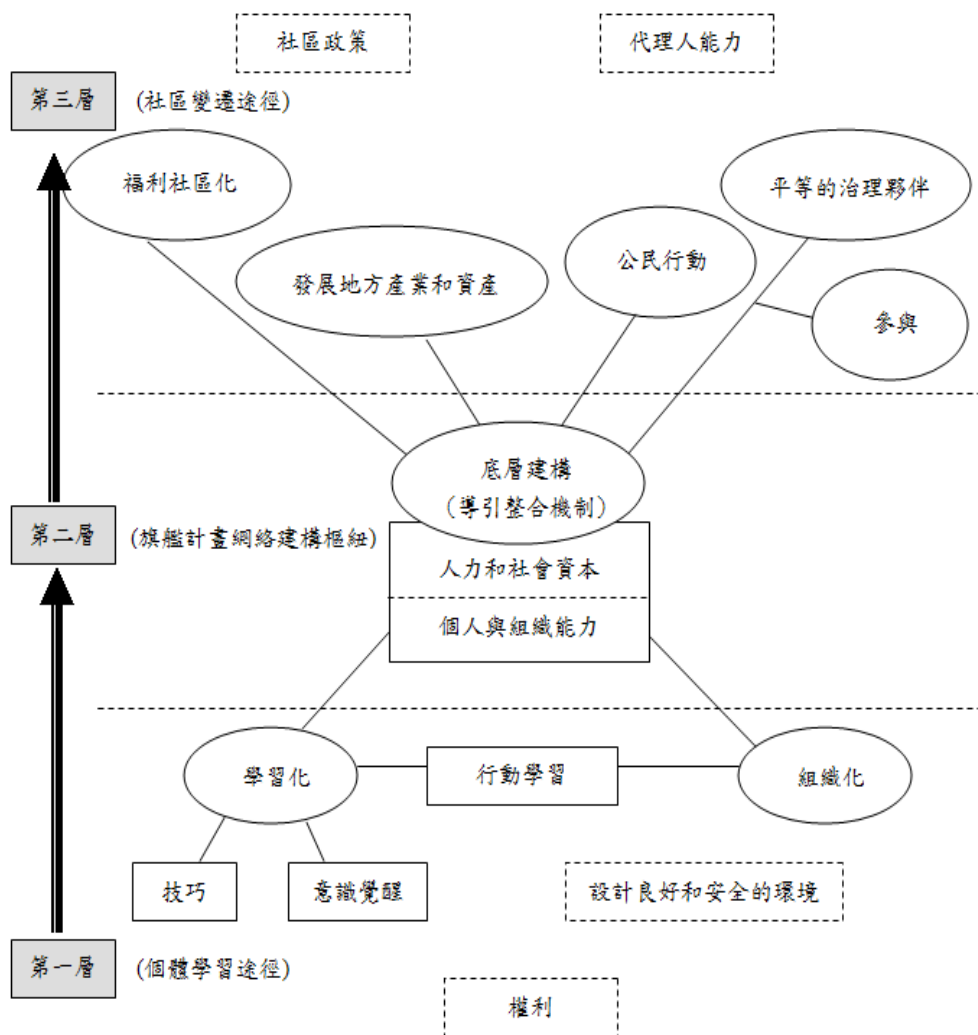


圖 2-1 福利社區化之網絡結盟架構及途徑

資料來源：綜合與增修自 Taylor (2003: 178, 191)；張世雄 (2007：185)。

在此架構圖中，底層建構（*infrastructure*）是非常重要的網絡關係建立的關係樞紐。而這些網絡關係即是個人與組織能力、人力與社會資本形成的重要基礎。內政部旗艦計畫的意義亦即在建構一個社區間網絡連結夥伴結盟的關係。因而，組織間的合作係指透過組織層次之關係的發展和合作的夥伴關係，以建構社區之組織的底層結構，強化網絡成員或組織的連結。研究發現，這種組織之間的網絡結構對社區能力的建構與社區發展有其重要性。

組織連結機制典型的方式即是組織聯盟（*organizational coalition*），聯盟（*coalition*）係指兩個或兩個以上的組織之統整性的行動（Rubin and Rubin, 2008: 369），亦即一個獨立性的組織，參與者分享社區間的共同目標，並且在可維持其自主性的前提下，參與影響並連結外部資源的合作方式。

聯盟往往具備三種共通的特性：（1）同意追求一個共同的目標；（2）協調參與者的資源以試圖達成該項目標；以及（3）採取共同策略來追求目標（Roberts-DeGennaro & Mizrahi, 2005: 306，轉引自黃源協，2009）。跨越鄰里間的聯盟（*coalitions*）可以達到三種目的：（1）聯盟使得鄰里之間能結盟，取得它們無法取得之技能與知識；（2）分享與建構共同的知識庫及實施策略，這些都是由下而上的結果而非由上往下；以及（3）提供不同社區之間差異上的空間，使得社區間能有共同的觀點，並使得擁有權力的人不會擅作主張而忽略個別社區的感受。聯盟行動使得組織的能力能夠建立在彼此的力量之上，正如組織充權參與者，聯盟充權組織（*organizations empower people, coalitions empower organizations*）（Taylor, 2003: 189）。

黃源協（2009）也提及聯盟在社區組織的脈絡中所採取的方式可能是廣泛聯盟（*broadly focused coalition*），也可能是議題聯盟（*issue-focused coalition*）。廣泛聯盟有多種不同形式，有的是單一社區內的結合，他可能僅是一種類型的組織，或是數種組織類型的結合；有的則是跨區之相似組織的結合，其目的在於促進深化會員組織之能力，以及增進他們獲取資源的能力，或是增進對於地方政府或廣泛社區之其他行動者的影響力；有的著重於促進跨區之不同類型組織之間的關係，其目的是要能夠提昇組織的能力，以讓他們能夠完成獨自難以

完成的事情。因此內政部旗艦計畫具有廣泛聯盟的主要優點在於它的範圍和彈性，當多個組織建立一個供持續溝通和可能合作的論壇，它們也正在開創一種動員與其議題相關之各類資源的可能性，這類聯盟也可能發展出對與其居民相關之政策與實務之較大的影響力。

內政部旗艦計畫因有三年之限期，因此社區之間的聯盟（coalitions）關係代表了一種臨時性、策略的安排，透過聯盟，不同的行動者能夠結合（聚集）力量，以便達成對各個行動者皆有利的目標，或共同抵擋外部的威脅。聯盟通常是半正式的，特別是透過不同機構統整其行動，以便在一個不確定的環境中分享資源，並能夠有更好的運作。同時值得注意的是聯盟易於由網絡中發展出，特別是當網絡欲透過行動來回應某一特定事件時，它可能扮演著動員設計的催促者，透過超越社區的連結，進而逐步建立能夠接近權力和資源之個人與組織的聯盟（黃源協，2009：34）。

參、社區能力內涵與解析

由於本文運用社區能力做為測量工具並加以解釋，故擬另以本節說明社區能力之相關概念及其內涵，除可與貳、理論架構加以區隔，並可提供六、社區能力結果之參考基礎。隨著福利多元主義的發展，福利社區化將「社會福利體系」與「社區發展工作」充份結合。以社區為出發點，針對社區內弱勢人口群結合資源，並提供有組織、有計畫的「福利服務」輸送模式，換言之即「以社區為基礎的福利服務」--以社區為出發，針對社區內弱勢人口群，強調社區組織結合社會資源，並提供組織性、計畫性、創新性及永續性的「社區福利服務輸送」（community welfare service delivery system）模式的啟動與發展，強化福利服務提供的可近性，並進一步藉由推動各類人口群社區照顧網絡，以建構未來完善的社區福利服務體系。

聯合社區的模式擴大了社區的範圍，結合了社會支持網絡與互助的概念，

被視為是推動社區工作較為成力的模式（賴兩陽，2009）。本文將試圖從社區能力、社會資本與資源動員論等概念，來檢視台南市北區推動旗艦社區的模式與成效。

一、社區能力

社區能力一詞九〇年代以前很少在社區工作的文獻中出現。「社區能力」或「社區能力建構」這個新興名詞，目前仍處於發展的階段，缺乏一個明確的概念與方向，每個政府部門或學者的定義也有所不同。

Chaskin, R. J., Brown, P., Venkatesh, S., & Vidal, A. (2001) 認為，「社區能力是人力資本、組織資源與社區資本的互動，可以做為解決集體問題，改善或維持社區福祉的方法—經由非正式社會過程及/或由個人、組織與存在它們之間的社會網絡，以及社區為其一部份之更大的體系來運作」。

Easterling 認為社區能力指涉的是一組資產或優勢，社區居民個別或集體帶來當地生活品質的改善；Meyer (1994) 提到社區能力是結合了社區的承諾、資源與所發展的技術去建構社區優勢與傳達社區問題（引自 Glickman & Servon, 1998）；Labonte & Laverack (1999) 定義社區能力建構為「增進社區團體的能力去定義、評估、分析與健康（或其他）對其成員重要的議題」；Rubin & Rubin (2008) 則認為「社區能力係指在一個社區內之許多個人的集體知識，以及可用於解決問題的經濟、物質、社會和組織的資源」（引自黃源協、蕭文高、劉素珍，2009）；另外學者 Cavaya 及 Labonte 均提到建構社區能力在於穩定由下而上的經營管理。

社區能力特色主要展現在四個面向（Chaskin, 2001; 黃源協等，2009）：

1. 社區意識（sense of community）：反映成員間的連結程度及彼此對環境的認知，包含：集體共享的價值、規範與願景。

2. 社區成員間相互依賴（commitment）的程度：指特定的個人、群體或組織對於在社區內發生的事負責的程度。

3.解決問題的能力 (the ability to solve problems)：化承諾為行動，在規劃與執行時，社區需扮演關鍵的角色。

4.資源的可近性 (access to resource)：除了了解既有社區有資產外，也要有能力連結並取得外部資源，支持社區的發展。

Chaskin (2001) 認為不管社區能力著重個人或組織層面，都應該包含下列幾個因素：(1) 存在的資源 (包含從個別的技能到強化組織能力去取得財務資本)；(2) 網絡的關係 (有時強調情感性，有時以工具性為主)；(3) 領導 (此部份較為模糊)；(4) 支持成員集體參與行動與共同解決問題的機制 (Chaskin, 2001; 吳明儒、呂朝賢、陳昭榮，2008)。黃源協等 (2009) 認為社區價值、社區能力與社會資本對永續社區發展之必備的基礎，社區中的人力、物力、組織資源與社會關係所形成的社區能力，亦為社區永續發展之理想與策略不可以或缺的後盾，社會資本為社區能力的一環，也是邁向社區永續發展的磐石。

另外根據學者 Glickman 及 Servon (1998) 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，於是指出社區能力應具備下列五項：

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。

綜合以上各點，各能力間彼此相互關連與影響之關係，如圖 3-1 所示：

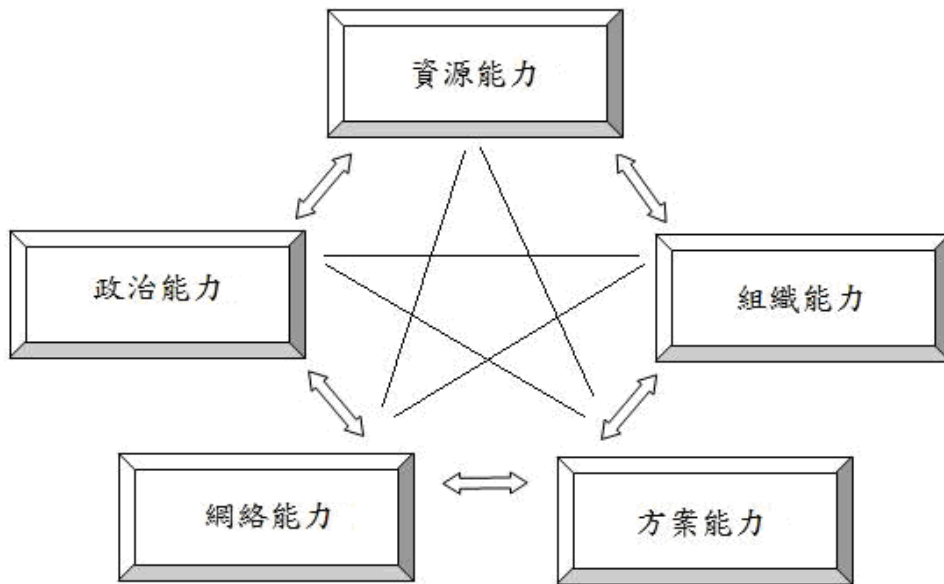


圖 3-1 能力構成要素間的互動關係

資料來源：Glickman & Servon (1998: 505)

社區能力方面，根據學者的界定加上研究者認為社區發展的永續性日趨重要，亦為不可或缺的因素之一，因此本研究整理後納入永續能力作為討論能力之一，以下分別敘述之：

1.組織能力：在組織能力方面，融合了組織是否擁有健全的制度與社區領導者的態度與風格，一個組織的運作，要了解社區的現況，重視年度規劃，將理念化為具體，強大的組織可以提供必要的商品與勞務給社區居民。社區透過組織帶領人們一起解決社區問題及傳達集體目標，社區組織內部的管理與運作是否有效且組織能具能掌握社區的需求與問題的所在，及建立起社區內部的文書資料，並透過社區居民的發聲，組織的傳遞，能有效的運用社區的力量進行改善或達到改變。

2.網絡能力：在網絡能力部份，強調與其他組織（例如：政府部門、民間單位、非營利組織或其他社區等）間彼此的合作，建立互信、互賴的夥伴關係，社區工作絕非關起門來自己玩，而是藉由彼此互動的過程，相互學習與成長，

所以網絡能力越強，表示可以尋求的資源越多，另外社區發展不可缺乏資源的投入，資源並非僅侷限於社區內的資產或物力，也包含有形（例如：對外募集資源）與無形（例如：尋找講師授課），在此強調組織對外尋找資源的能力，使組織長期運作得以受到支持，還有書面募款的能力，對外尋求協助，以維持資源的擴張與穩定性。

3.方案規劃能力：社區光有想法是不夠的，除了有理念與想法，還需要實際落實到生活中，所以必須要有方案規劃與執行的能力，將想法以書面呈現，撰寫方案計畫書除了對外募集資源外，也是將理念化為具體的文字，以求能實際落實到生活中，利用社區內居民的長才，帶領方案的進行。

4.政治倡導能力：透過社區居民的參與（例如：社區會員組織大會等）或社區內相關事務能有效的反應，對於社區現況的不滿，能積極倡導，以達到改善生活品質，另外還要有協商的能力，不僅指社區內的協商，也是與社區發展利害關係人的協商，並能與社區組織共事，例如社區內部受到壓迫或侵害以損害人民的財產或生命安全遭受危險時，社區能動員力量，去倡導以維護自身利益。

5.社區參與力：社區居民的參與才是社區發展的動力也是基石，倘若缺乏居民的參與，社區發展僅是空談，如何凝聚居民的共識，共同為其所關注的事付出心力，解決社區問題，進而提升生活品質，才是社區的最終目標，故社區參與亦為社區能力不可或缺的重要因素。

6.永續能力：談論社區最終還是希望社區能永續發展，在政府政策的推動下，促使社區有意願、有參與動機與自主意識來改變生活環境，但是否一旦政府從中抽離後，社區的能力就不再，少了政府的資助，社區就無法持續呢？所以社區必須具備有永續的能力，即使少了政府的補助，社區仍可以有想法、有計畫的持續完成其目標，逐步讓社區更趨成熟。

二、社會資本

1993年 Robert Putnam 以「社會資本」的概念探討義大利南部區域治理與經濟發展的關係，從此，社會資本的概念開始廣泛的運用在區域性發展的研究領域上（吳明儒，2003）。探討社會資本潛在角色與網絡在社區發展的關係，不但可以強化對於社區的理解，同時也有助於實務工作的落實。

Putnam（1993）將社會資本定義為：「社會資本具有社會組織的特徵，藉由促進協調的行動來改善社區效率之社會組織的特性，例如：規範、信任與關係，可促進相互利益的協調與合作」。其核心元素為「信任」（trust）和「合作」（cooperation）。社會資本包含了網絡（network）和規範（norm），能夠促使參與者有效率的結合，追求共同分享的目標。Putnam 所指的社會資本，主要有兩大類型：「連結資本」（bonding capital）－讓彼此認識的人更加靠近與「橋接資本」（bridging capital）－讓原本彼此不認識的人形成團體或結合在一起。

Coleman 認為社會資本主要是個人與他人彼此間的社會關係，不僅是組成社會結構的元素，同時也是一種個人資源（張培新，2003）。

林南（Lin, 2001）將社會資本定義為：「一種鑲嵌於社會網絡的資源，行動者透過行動予以取得或使用的一種資源」，因此社會資本是透過社會關係取得的資本。Woolcock（2001）參照 Putnam 與 Granovetter 研究社會網絡，依連結的強度將社會資本區分成三個類型（吳明儒，2003；黃源協、蕭文高、劉素珍，2009）：

1. 結合型社會資本（bonding social capital）：基於一種背景相似者間的多面向關係，具有強烈的相互承諾，如：家人。

2. 橋接型社會資本（bridging social capital）：主要是具共同利益者所形成之聯繫，如：鄰里間。

3. 連結型社會資本（linking social capital）：指涉的是人自或組織跨越既有的界線、地位的連結，以使人們能發揮影響力，並從既有的圈子外獲取資源，偏向非正式關係的互動。

三、社會網路觀點

Perrow (1986: 217) 認為社會網路觀點提供更大的脈絡來研究組織的行為，此種分析取向已超越傳統的組織分析只考慮組織的內部機制與外在資源的關係，而把研究焦點擴及整體組織間網絡的建立與資源交換機制之探討。Emerson (1962) 從資源依賴理論 (The Resource Dependence Theory) 的角度，強調權力是建立在資源互賴的交換關係上，即個人在群體內所享有的權力地位，取決於其他人對該行動者資源依賴的程度而定。Galaskiewicz (1979) 以資源依賴論的架構，用社會網路方法來分析社區組織的網絡，證實了居於組織網絡核心地位之組織，擁有的社會資源最多，對社區事務的影響也愈大。Aldrich & Whetten (1981) 也發現組織網絡中，愈居集中性位置者，對其他組織的影響力愈大，也愈成為其他組織想結盟的對象，如此又擴大了居於核心性組織的權力資源。因此，擴展權力網絡是組織生存的重要機制，而對外關係的發展是擴展資源的重要策略，組織由環境中獲得充分資源，以維繫組織的運作及目標的達成。

肆、旗艦計畫意涵及研究對象

一、內政部福利化社區旗艦計畫之意涵

2005 年起，內政部將「社會福利」與「社區發展工作」充份結合，開辦之福利社區化旗艦（競爭型）計畫（以下簡稱內政部旗艦計畫），此計畫與內政部對社區的一般性補助最大不同之處在於需要跨社區共同聯合提案、並且配合市政府社會福利社區化政策白皮書或施政計畫，經由區公所整合在地社區發展協會推動，研提具有創新、跨社區（至少五個社區）、跨局處（至少二個單位）或以三年為限之延續性計畫，每年最高可獲補助上限額度為壹佰伍拾萬

元，並配置一名專案經理人協助計畫的運作。

根據內政部社會司社區及少年福利科科長田基武(2007)於長榮大學發表關於「福利社區化政策與旗艦競爭型計畫」的文章，以下就內政部旗艦計畫的相關概念與特色進行說明。並希望此計畫能達到下列功能：

1.發揮母雞帶小雞的精神：希望能透過縣市政府帶領社區、優勢社區帶領弱勢社區的方式，發揮母雞帶小雞的精神，共同提升社區發展的能量。

2.強調整合的概念：突破狹小且單一的社區發展協會，建構「聯合社區」的概念及提倡業務部門間的整合，加強社區發展協會在社區營造推動小組的能見度。

3.鼓勵創新與實驗：發揮社區的創意，提出不同的想法與做法。

4.強調社區自主性：經過社區居民討論，了解在地社區需求為何，提出具有共識的提案。

5.強調社區永續性：期待方案能夠持續，即使政府減少資源補助後，社區亦能對外尋找資源並持續的做。

6.整合操作的方式：先由社區提案培力計畫(社區需求調查、專家派遣輔導、社區會議)，形成共識，再行推動。

內政部旗艦計畫的特色，包含以下幾點：

1.在服務內容上，強調「整合性、永續性」。

2.在工作方法上，發揮「母雞帶小雞的陪伴、培力功能」。

3.在服務精神上，強調「在地人關懷在地人、以在地人服務在地人」的精神，展現社區互助、溫暖、關懷的力量。

4.以協力、培力的工作方式，向有經驗社區學習，彼此分享資源並相互協力，藉由做中學來提升社區能力，並邁向社區自主自立。

因此，吳明儒(2009)認為內政部旗艦計畫，透過數個社區間的學習與鼓勵，可以達到效率化、區域化與傳承化的目的。「效率化」係指透過五個以上的社區共同提案，依據共同的需求規劃計畫內容，如：志工培訓、社區需求調

查等，當社區數達到一定規模，自然提升效率。「區域化」則可在一個共同鄉鎮市區層次內的社區共同形成並發揮「生活圈」的功能，逐步建構社區與社區的服務網絡關係。「傳承化」說明旗艦社區的概念就是「陪伴社區」、「傳承社區」，有經驗的社區開道先行，其他社區跟進隨行，並展現共存共榮的精神。

社區旗艦計畫開辦至今已邁入第六年，共計有 12 個團隊審核通過並獲得補助，但 97 年度南投縣與高雄縣因部份因素而停止補助，執行情況整理請參見文末之附表。本研究主要以台南市政府北區參與內政部社區旗艦計畫的六個社區為例。

二、研究對象

台南市旗艦團隊是由大港社區為提案社區與正覺、勝安社區領軍，帶領起步型的小康、成功及公園社區執行旗艦計畫，即將邁入第三年，當初提案的動機最主要是由社區自主提案，另外這個團隊是由五名男性理事長與一名女性理事長所組成，理事長與村里長有親屬或朋友關係的比例佔 50%，社區與村里的互動關係良好，社區主要從事的活動為環境景觀、社福醫療與環保生態為主要業務，六個社區中共有四個社區開辦社區照顧關懷據點，且有四個社區在近三年內曾獲社區的相關獎項，社區與社區、村里、各級學校、寺廟或教會與衛生單位（如：醫院、衛生所）有密切的合作關係，在計畫的執行期間，各個社區內所遭遇的困難主要是因為財源不足、社區居民參與意願太低及找不到充足的志工來配合，另外社區間的合作關係主要是時間上的配合與形成共識的困難，但社區皆認為旗艦計畫的確有發揮母雞帶小雞的功能，帶動社區的發展與成長。

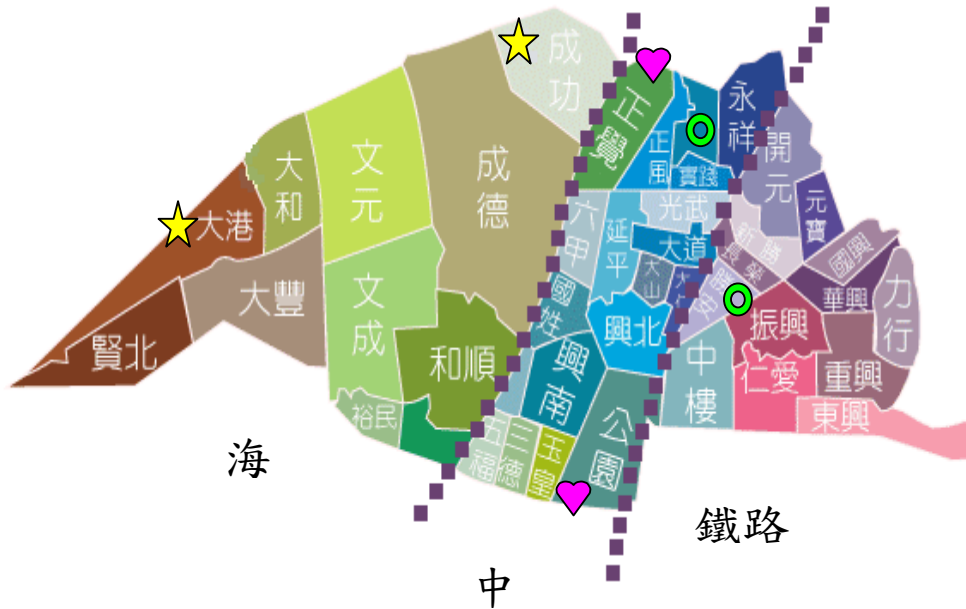


圖 4-1 台南市行政區域圖

台南市在推展內政部旗艦計畫時，第一年的推動主軸，主要是透過協同辦理、資源共享的原則，來建立操作的模式；第二年做經驗分享傳承，藉由資深社區的從旁協助，來提升起步型社區自主運作的能力，不論在共同議題的推動，或是各子議題的辦理時，皆由各社區自行運籌或聯合辦理，達到傳承之效果；第三年則為學習陪伴成長，經共同的參與及實務的操作，建立起支援連結的平台，提供多元多樣化的福利服務及社區間的策略聯盟的模式、發揮出「母雞帶小雞」傳承的精神。

計畫主要目標為，一、加強社區人力資源的進階培訓和專業研習；二、有效連結與運用社會的資源、三、持續福利化社區的深耕經營、四、建立社區間策略聯盟的機制、五、社區永續經營的建構。

台南市北區從 97 年開始推動福利化社區旗艦計畫，經歷二年的陪伴時間，不同於過去只由資深社區來領導活動，現在社區在既有的基礎下，分工合作、相互支援，透過公部門及專家學者的輔導協助之下，社區已建立起自主運作的規範。

三、研究方法

根據前述社區結盟與社區能力之基礎，本文嘗試從社區結盟的個案實例，以台南市北區的旗艦計畫團隊予以探討分析。資料收集的方式分成兩部分：一部分是公部門及參與社區的焦點座談，公部門係針對台南市政府社會處科長及北區區公所課長計兩個訪談對象，因市府及區公所在旗艦計畫中扮演整合及公文轉呈的角色；參與社區係以所有參加旗艦計畫 6 個社區發展協會的 12 位社區幹部為訪談對象（含專案人員）。

另一部分，係以問卷填答的方式以自行設計問卷調查，針對 6 個社區的主要幹部進行施測，調查結果之取得係參與賴兩陽、吳明儒（2010）之計畫過程取得。量化分析之問卷係以前述六個社區能力指標加以設計（分成組織能力 11 個子題，網絡能力 10 個子題，方案規劃能力 7 個子題，政治能力 9 個子題，社區參與能力 8 個子題，永續能力 5 個子題）¹，並採 Likert 五等量表的方式進行施測及後續分析，依受訪者自覺參與旗艦計畫之後，以正向計分的方式：「非常同意」（5 分）、「同意」（4 分）、「部分同意」（3 分）、「稍微同意」（2 分）、「沒有意見」（1 分）。分數愈高則代表社區自覺社區能力改善愈多。質性訪談之資料為 2009 年 11 月 27 日在台南市社會福利綜合大樓進行，市府及區公所之承辦單位及六個旗艦社區均派員參加。

伍、研究結果分析

一、個案分析—公部門焦點訪談

本研究於民國 98 年 11 月 27 日台南市舉行一次焦點團體訪談。為達研究

¹ 社區能力指標內含之相關界定請參閱賴兩陽、吳明儒（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。

目的，瞭解旗艦社區主要推動者對於參與旗艦社區的看法，本次焦點訪談共訪談了 2 位公部門知承辦人員。受訪者基本資料如下所示。考量研究倫理的處理，將受訪者以代號 A-1~ A-2 稱謂。

表 5-1 台南市公部門焦點訪談人員基本資料

代碼	性別	職稱	年齡	教育程度	目前業務年資
A-1	男	市府主管	41-50	大學或專科	4 年以上
A-2	男	公所主管	41-50	大學或專科	1 年以下

(一) 台南市政府促成北區旗艦社區結盟之過程

台南市旗艦社區的產生，係由市政府辦理 333 小旗艦計畫及大旗艦計畫的說明會，讓社區瞭解旗艦社區的意義及如何提案等。

1. 公開說明會促請各區提案

台南市北區旗艦社區一開始是由社區主動提案，許多社區早已經有與政府相關單位提案的經驗，因此內政部的旗艦計畫似乎提供另一種新的模式，突破過去單一社區提案的困境，注入新的能量，刺激社區結盟參與旗艦計畫的動機。內政部的旗艦計畫雖然提供社區創新的機會，然而公部門居間扮演宣導與行銷的角色仍然至為重要。特別是在跨社區的整合上，若無區公所及市政府在初期的協助推動，社區對於如何撰寫旗艦計畫及申請流程無法完全瞭解，在此可看出地方政府的促成者角色的重要性。而台南市政府與中正大學團隊合作，邀請各區公所承辦人及有意願的社區參加旗艦計畫的說明會，並分享其他縣市的成功經驗；接著，北區區公所顯示高度興趣，因此再到北區舉辦一場社區的提案說明及協調會，進行社區間的協調，都是社區能順利彼此合作、成功提案不可或缺的要件。

他整個當時的時候是由社區自己主動來提出的...他們可能就是說在執行這個社區在發展社區的時候...可能會碰到的這個瓶頸，就是很難走出去，是不是透過政府的力量，或透過團體的力量，才有辦法來把那個社區的文化那個發揚...來讓彼此之間來競合的...讓他們有一個成長...剛好內政部剛好有旗艦社區這個計畫...他們就主動來積極這個旗艦社區計畫，這樣。

(A-2)

可是如果說地方政府沒有配合前面的宣導或推動，我想有很多社區會不知道這個訊息，那當初這個的確是社區自己提...呃...94、95的時候，我們中正大學及專科有那個案子，那有特別去行銷、宣導所謂的一個旗艦社區，那也開說明會鼓勵社區來提，那這個的效應才會出來說原來讓社區了解。

(A-1)

區公所今天促成這樣子的一個成功也是一個角色之一啦，就是說，尤其像...這三個比較起步的社區，的確因為都是那時候區公所協調而有意願的。(A-1)

2.組織內部協調機制

台南市北區聯合社區之形成，乃由社區自行協調與組成，經費的核發時間點和各社區間如何運用與分配，會影響社區是否願意提案，於此可能會壓縮了其他社區參與的機會，此也是其他縣市可能面臨的問題。台南市政府則認為，北區六個協力社區資源分配得宜，社區間沒有什麼爭議出現，而社區在相對自主性較高的情況下，往往也影響公部門能介入的程度。

當時據我所知是他們自己內部去找那個其他的配合，有那個可以組成的嘛，可以組成可以合作的團隊嘛。(A-2)

當年想提的不只是...也想提，那後來考慮到一個重要的因素就是說，因為那時候他們的訊息就是整個執行完才能拿的到錢，所以在中間的一些經費的一個執行分攤上，他們覺得有困難，...那邊另外考慮一個因素就是說，這筆錢下來這麼多社區，要怎麼去分配才合理，那這個也是我個人所知其他縣市面

臨很大的一個問題在這裡。(A-1)

你們台南市這邊這個案子怎麼到目前為止沒有聽說經費上各社區針對經費的分配會有一些意見不同的地方，那相對就是說，這個是台南市目前好像在推社造的優勢在這裡啊！因為他們目前那幾個社區來講，是都合作的還不錯。(A-1)

我們公部門在面對這個自主性比較高的社區，而且他們又一個集團式社區的

時候，我們基本上在介入的時候，就比較那個沒有辦法像有一些需要我們輔導的社區一樣。(A-2)

(二) 社區結盟發揮之功能

公部門在聯合社區功能發揮的部份，未充份說明，但提到社區間有差異，有時提案社區已很進步，認為不需要政府的訓練與幫忙，但相對而言，起步型社區仍會表示對政府的感謝與需要。公部門即表示，需要培植起步型社區，並培養社區的二軍人才，而不是只由有能力的領頭出來帶領，否則沒有了有能力的領頭，便會影響社區後續的發展。也表示，如果社區的領頭沒有改變與成長，其他社區向其學習，也會受限了社區的發展範疇，對社區影響極大。

他們就是說我們這些績優社區不用再受到任何培訓，不用再受到交流...

(A-1) ...但是我們的用意不是這樣，就是說今天他...他們已經很成熟、

很厲害，我們了解，可是我們希望培養他的二軍人才。(A-1)

其實所有的培力，我想放在起步型的一個力量應該更多一點，那...那...
那...這個已經成熟的話，就讓他(呵)可以盡情的去發揮啦，這樣子。(A-1)

領頭的...那一個人...那一個社區，如果沒有成長的話...他如果沒有眼光，
沒有繼續看...更看更高的時候，他...他一直在原地那邊踏的時候，他帶的
東西就只有在這裡而已。(A-2)

台南市政府先前撥補些許經費投入社區參與的案子，透過相關訓練讓社區居民有問題知道要到哪裡尋求資源及通報，故也許社區在此方面能有概念與能力不全然是旗艦計畫帶來的影響效果。市政府也認為聯合社區雖未做到政策所滿意的專業化，不過若在社區能快樂、彼此分享、互助的層次，聯合社區即已達到了效果。

這筆錢一部份我們拿到社區參與這個案子了，對社區來講是沒有減少的，但是我們認為錢應該是要花在刀口上...什麼晚會...或是中秋節端午節活動辦一辦還是過了，就是沒有永續然後對社區，頂多凝聚有幫助，或是讓這些社區居民了解，原來我們還有一個社區發展協會，就這樣，但是他後來...對社區的一些弱勢的幫助感覺上就沒有。(A-1)

如果當初我們沒有社區參與，那在推大旗艦這樣的計畫，應該也會有這樣子的效果...如果今天沒有社區參與，有大旗艦，相對我們那一套一樣會用在
在大旗艦來，讓社區了解基本的社會福利怎麼做。(A-1)

應該是說如果以專業化的角度來講當然不滿意啦，但如果是以社區在當中學到快樂、學到互動、學到分享、或是說...起步型的能力有進步，那倒是

可以接受。(A-1)

(三)、公部門的角色與功能

1. 市政府的角色

台南市政府透過專業輔導團隊的建立，並結合在地大專院校、社福機構共同督導與培植社區。台南市政府也提到小旗艦先於大旗艦，小旗艦對社區的影響並不比大旗艦差，甚至大旗艦的社區，還需要政府單位更多的扶植。

我想這也不是一個社區母雞就能夠把小雞帶出來的，他還是必需要有一些專業團隊的輔導，那我們這幾年，跟專業團隊雖然是不少，以全國來講比例算滿高的，就是說結合這麼多大專院校進來。(A-1)

如果說今天沒有小旗艦，怎麼會有這些母雞帶小雞的東西出來，就像今年的那個...這麼優秀，他甚至你像大旗艦他今天開這個會，辦理這個活動還要政府部門這邊怎麼樣怎麼樣。(A-1)

2. 區公所的角色

區公所在聯合社區裡，固然亦扮演協調社區的角色，但認為本身的經費、資源不足，加上無法整合資源，而難以與社區合作，也影響社區對區公所的觀感，在此窘境下，只好與社區搏感情，盡量不拒絕社區的活動邀約，都前往瞭解與關心。

我們區公所可以提供的資源很少，他們所謂的資源就是經費的問題，一般都經費的問題。我覺...給我感覺他們對我們期許可能會比...較高一點，可是我們能幫的...都受限於這個政府部門這幾年資源的問題。(A-2)

我沒辦法整合，我們區公所有時候沒辦法掌控到他全部資源的來源。

(A-2)

沒辦法，我們沒有資源的時候，就是去跟他們套交情，就是他們辦什麼活動，我們一律都到，我幾乎沒有拒絕過來說。(A-2)

二、個案分析—社區幹部焦點訪談

本研究於民國 98 年 11 月 27 日台南市舉行一次焦點團體訪談。為達研究目的，瞭解旗艦社區主要推動者對於參與旗艦社區的看法，本次焦點訪談共訪談了 11 位執行旗艦社區之重要人事。受訪者基本資料如下所示。考量研究倫理的處理，將受訪者以代號 B-1~ B-12 稱謂。

表 5-2 台南市社區焦點訪談人員基本資料

代碼	性別	職稱	年齡	教育程度	目前業務年資
B-1	女	專案經理人	21~30	大學或專科	2 年
B-2	男	理事	51~60	高中	4 年以上
B-3	男	總幹事	51~60	高中(職)	4 年以上
B-4	女	理事長/里長	51~60	大學或專科	4 年以上
B-5	女	志工	51~60	國中	2 年
B-6	女	執行長	51~60	大學或專科	4 年以上
B-7	男	執行長	61 以上	高職	4 年以上
B-8	男	幹事	61 以上	國中	4 年以上
B-9	女	總幹事	31~40	大學或專科	3 年
B-10	男	理事長	61 以上	大學或專科	3 年
B-11	男	理事長	61 以上	高中(職)	4 年以上
B-12	男	里長	41~50	研究所以上	4 年以上

(一) 台南市北區旗艦社區之結盟過程

台南市旗艦社區之形成乃是其背後許多因素之促成，以下對於如何醞釀提案及形成各自提案的方案進行討論。

1. 組織底層結構已形成

社區申請旗艦計畫的動機，乃是其中大港、勝安及正覺社區的理事長早已存在類似聯誼會的聚會活動，各自的運作因不一定很瞭解，故希望能透過旗艦計畫整合聯合社區，互相瞭解、彼此學習，一起永續經營社區。

當初我說我們都是自己各自在運作的時候，不知道其他的社區他們的需求在哪裡，或是他們的特色、他們的優點、優勢在哪裡，所以就有這個所謂的旗艦社區的一個整合。(B-4)

其實旗艦社區的這個想要申請的這樣子的一個動機，最重要的是希望所有社區的工作能夠永續經營。(B-4)

2. 因過去的互動與信任形成內部協調機制

社區在旗艦計畫前即已形成，平時就作伙，只是透過旗艦計畫相互邀約、相互學習，並利用地緣性的概念，鐵路線東線、中線、西線形成區隔，都在北區的這個地方。對社區、社區營造的概念一致，平時公開溝通，建立互信機制。

六個社區當時會在一起，最大的原因是一個做伙大家在一起的感情，因為大家三個社區加三個社區都常常在一起，平常就有在一起，所以利用這個機會大家結合看看。(B-7)

我們這三個互動比較頻繁的社區，正好是在鐵路的東線、中線、西線，所以當初我們就各自想到說...你要找的時候你鄰近的社區。(B-4)

剛好我們提案的這個社區都是在北區這個範圍裡面，所以那個熟悉度就又增加了。(B-12)

當初這六個社區的結合有一個比較好的立基點就是說，六個社區的這一些領導、的一些主要的幹部，本身就是對社區營造的概念已經有一個基礎的概念了。(B-12)

大家都一定公開知道...所以二年來到現在非常的平靜，非常大家協力在做，因為第一個就是公開，什麼事都先溝通。(B-7)

(二) 社區結盟功能之發揮

提案社區的帶領與扶持對社區而言至為重要，往往提供了起步型社區依循的方向，認為循著提案社區的方式可以有所學習與成長。提案社區則表示，彼此能透過旗艦社區這樣的機制，社區間以長補短，認為在不想一味依賴政府經費支持的情況下，或可增加連結與運用資源的能力。

我是覺得這個大旗艦吼，那個頭很重要(台)...覺得大旗艦在推動，找對了人的話，你下面的話對，就是事半功倍啦。(B-3)

要感謝B1社區，第一年的時候，由我們B-2社區指定是由B-1社區來做為帶的頭，所以第一年的時候那個志工培訓都在B-1社區，讓我們觀摩學習到，所以第二年今年志工進階，在我們B-2社區那裡，所以我們也自認為有學習到東西，參與大旗艦的一個成就。(B-2)

這六個社區在這中間去推動就是以長補短，不是說他做什麼，他做什麼，大家六個社區在這中間無形中的成長，最可能第三年可能會交叉去搞也不一定。(B-7)

台南市這個大旗艦的可愛的地方，應該要...報告一下就是說，能夠結合其他資源的能量來參與這個旗艦社區，可以讓這個旗艦走的順遂順遂。(B-7)

社區也認為旗艦計畫帶來了社區環境的改變，促進了各社區間志工的交流。社區居民可以透過許多活動緬懷過去，例如正覺社區的社區懷舊活動「煮膨糖」(麥芽糖)。旗艦計畫跨越社區，彼此分享未曾嘗試過的社區體驗，快速的提升社區能量，進而強化社區感情及社區凝聚力。

我們社區有一個公園，很醜的一個倉庫，還是什麼宿舍之類的，以前都很黑暗，都沒有人敢走經過那裡，現在改...變一個公園，變很漂亮這樣。(B-5)

那這次大旗艦是又有結合其他五個社區的志工，其實志工間也會...去學習...去比較這樣子，我是覺得這樣子對志工他們本身的那個層次面會提升，然後看的也會比較多。(B-9)

我想說之後...呃...就是...就算是沒有大旗艦了，大家還是會像一家人一樣。(B-1)

(三) 公部門支持度

社區組織對於縣市政府審核方案過於嚴苛產生許多怨言。社區自主與政府的行政指導間容易產生摩擦，不符政府期待的活動，都遭到了刪除，突顯了政府與社區對社區活動需求的落差。除此之外，政府為社區安排的訓練課程與社區期待出外觀摩也有落差。社區希望政府可以多走入社區，看看社區都在投入些什麼事情，再來談社區需要哪些輔導。政府無法站在社區立場刪減了社區活動的誤餐費用，卻引起社區的反彈，甚至讓社區心生厭惡之感。

我們說良心話啦，他真的不是在協助你做什麼，就像在抓賊，好的時候，

成果大家都要，那如果做不好，就一直盯一直罵。(B-7)

把那些志工坐在那裡給他們一直上課，上什麼他不知道，上到最後他頭腦昏昏沌沌，然後我們第二日，就是到戶外去觀摩、去交流，在這個中間感覺他們成長很多。(B-7)

希望他們走到我們地方來，走到我們基層來，看我們在做什麼，這樣以後他們回去整個觀念都會改掉，最好有一個計畫他能夠從頭參與到尾，參加一遍。(B-7)

實際上沒有人要走入社區，所以說裡面的社區，你看看沒有人要做，都是里長擔起來做，都里長擔起來做，都沒有人要做嘛...，所以我覺得多給社區輔導、多給社區空間，給他疼惜一下，給他鼓勵一下，這樣。(B-7)

他們的理念就是跟我們基層的理念有一點落差，他們認為說，你們辦活動為什麼還要煮米粉給他們吃呢？他們不覺得那個三十元、二十元、五十元那個米粉可以帶動多少，那種溫馨讓人看到不知道的東西，所以上有...上有方案，下有政策。(B-7)

社區則對區公所的角色彰顯沒有太大的感受，認為區公所不能幫社區什麼忙，尤其在經費的部份。認為區公所不能只是社區邀請才來社區看看，而是本身要參與自己的社區。

我覺得區公所在這個整個旗艦的一個扮演的角色上，對我們來講沒有很大的一個...感受。(B-4)

如果可以說經費，內政部的經費的話，這最重要。(B-7)

他自己本身是不是真正的深入到每一個社區...我覺得他回去之後(台)，是他住的那一里(台)，他有沒有投入他那個里裡面的社區工作，他了解到了哪裡，是怎麼的一個方向，他不一定要其他的社區辦活動邀請(台)他，他才去，這樣不夠深入...是他自己本身。(B-4)

陸、社區能力變遷之討論

觀察台南市六個社區在參與內政部旗艦社區計畫之後，各個社區對於自身能力改變的結果加以分析發現，總平均達到 4.04 分的社區能力變遷程度（5 分為最高），其中並以大港 4.85 分最高，公園 3.44 分最低。整體來說，社區普遍自覺社區參與能力成長最多（4.25 分），其次為網絡能力（4.11 分），較差的是政治倡導能力（3.85 分）及方案規劃能力（3.98 分）。（參見表 6-1）而此結果也十分符合各社區在旗艦計畫中的參與程度，投入程度愈高者，其社區能力進步的也愈多。

表 6-1 台南市旗艦計畫各社區自覺社區能力變遷情況

		社區 能力	分項能力指標					
			組織 1 能力	網絡 能力	方案規劃 能力	政治倡 導能力	社區參 與力	永續 能力
成 熟 型	大港	4 .85	4.0 9	5.0 0	5.00	5.00	5.00	5.0 0
	正覺	3 .67	3.5 5	4.0 0	3.00	3.44	4.00	4.0 0
	勝安	3 .70	3.5 5	3.5 6	3.86	3.22	4.00	4.0 0
起 步 型	公園	3 .44	3.3 6	3.6 7	3.43	3.33	3.63	3.2 0
	成功	4 .15	4.4 5	4.0 0	4.00	4.22	4.00	4.2 0
	小康	4 .46	5.0 0	4.4 4	4.57	3.89	4.88	4.0 0
總平 均		4 .04	4.0 0	4.1 1	3.98	3.85	4.25	4.0 7

資料來源：本研究調查。

註：能力指標分數係從 1-5 分，分數愈高者表示社區能力增強愈多。

就大港社區而言，由於其扮演提案社區的角色，社區普遍自覺包括社區參與能力、網絡能力、政治倡導能力及方案規劃能力方面均達到滿分 5 分，唯有在組織能力僅 4.09 分。(參見圖 6-1) 其可能的原因乃是社區組織會因任期屆滿改選等因素造成社區組織能力的不確定性。

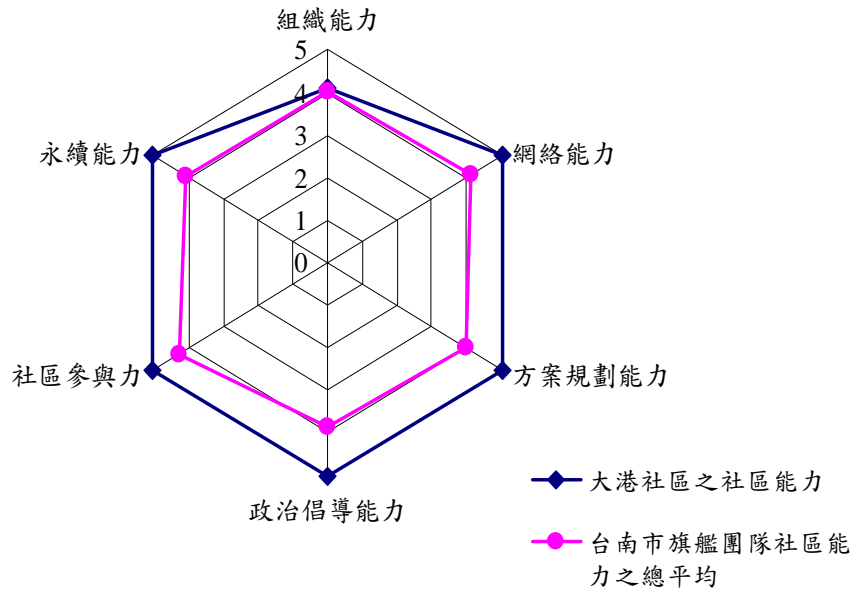


圖 6-1 大港社區之社區能力雷達圖

就正覺社區而言，由於其理事長已卸任目前扮演計畫召集人的角色，社區普遍自覺包括社區永續能力及網絡能力的能力增加程度與平均值差不多，而在組織能力、政治倡導能力及方案規劃能力方面均未達到平均值。(參見圖 6-2) 其可能的原因除前面已提到的因素之外，乃是社區組織因幹部較為年長或女性志工為主，方案規劃能力普遍而言均較為缺乏。

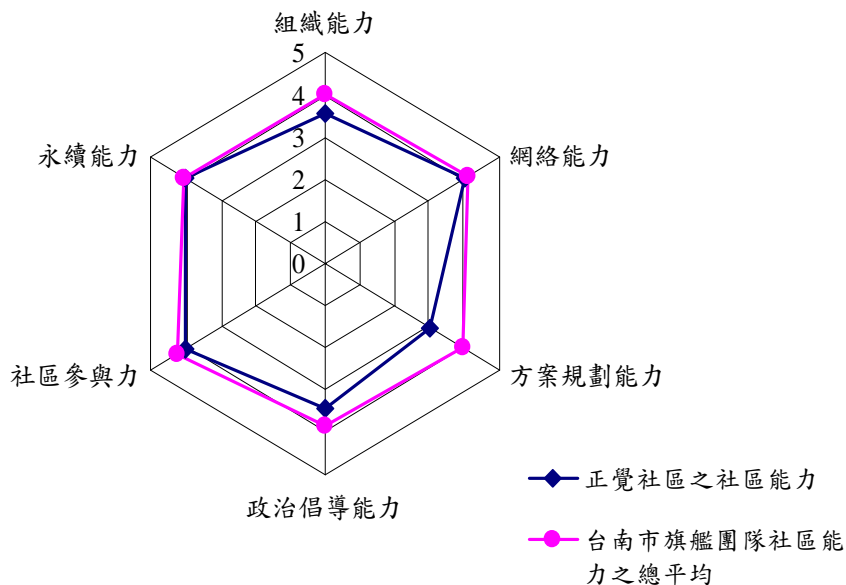


圖 6-2 正覺社區之社區能力雷達圖

就大港社區而言，由於其扮演提案社區的角色，社區普遍自覺包括社區參與能力、網絡能力、政治倡導能力及方案規劃能力方面均達到滿分 5 分，唯有在組織能力僅 4.09 分。(參見圖 6-1) 其可能的原因乃是社區組織會因任期屆滿改選等因素造成社區組織能力的不確定性。

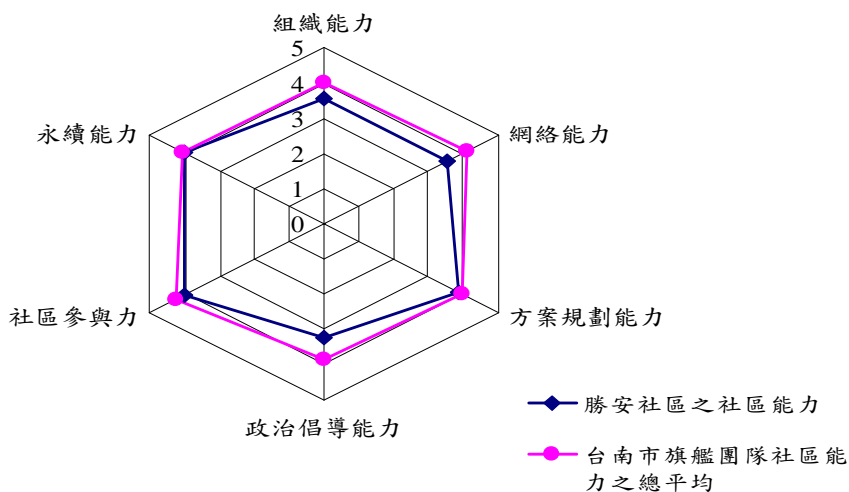


圖 6-3 勝安社區之社區能力雷達圖

就大港社區而言，由於其扮演提案社區的角色，社區普遍自覺包括社區參與能力、網絡能力、政治倡導能力及方案規劃能力方面均達到滿分 5 分，唯有在組織能力僅 4.09 分。(參見圖 6-1) 其可能的原因乃是社區組織會因任期屆滿改選等因素造成社區組織能力的不確定性。

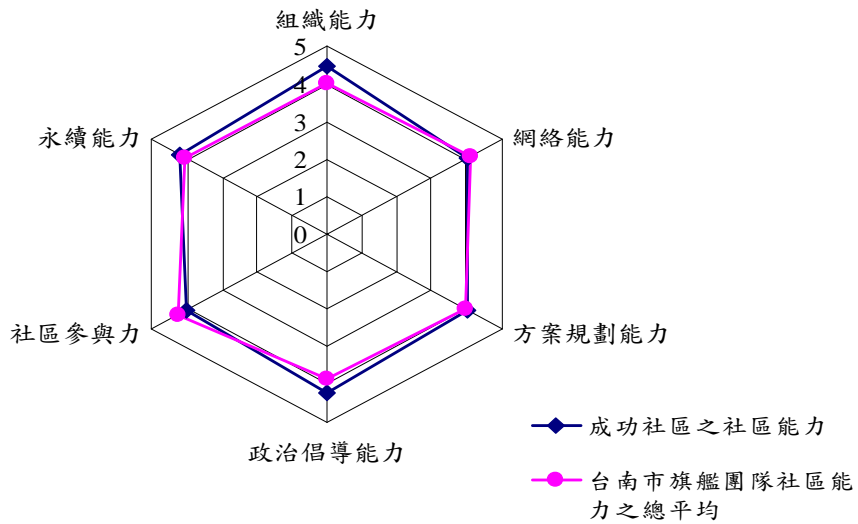


圖 6-4 成功社區之社區能力雷達圖

就大港社區而言，由於其扮演提案社區的角色，社區普遍自覺包括社區參與能力、網絡能力、政治倡導能力及方案規劃能力方面均達到滿分 5 分，唯有在組織能力僅 4.09 分。(參見圖 6-1) 其可能的原因乃是社區組織會因任期屆滿改選等因素造成社區組織能力的不確定性。

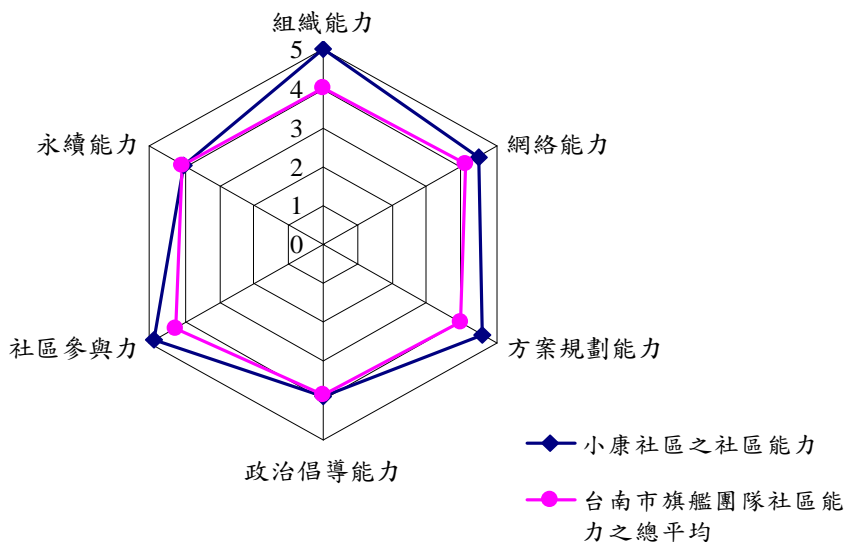


圖 6-5 小康社區之社區能力雷達圖

就大港社區而言，由於其扮演提案社區的角色，社區普遍自覺包括社區參與能力、網絡能力、政治倡導能力及方案規劃能力方面均達到滿分 5 分，唯有在組織能力僅 4.09 分。(參見圖 6-1) 其可能的原因乃是社區組織會因任期屆滿改選等因素造成社區組織能力的不確定性。

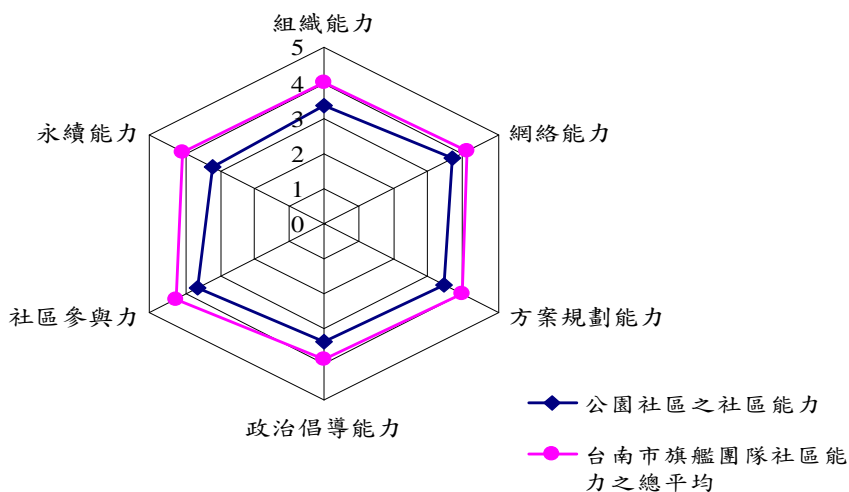


圖 6-6 公園社區之社區能力雷達圖

一、社區能力之比較及意涵

從表 6-2 可以發現台南市六個旗艦社區能力指標的相關性分析中，社區能力與網絡能力、方案規劃能力、政治倡導能力及社區參與能力均呈現顯著相關，其意涵大致可歸納為下列幾點：

1. 旗艦計畫有別於社區間之互助及網絡之建立，內、外資源之整合，提昇社區能力。

2. 旗艦計畫在方案規劃能力方面也因社區間之信任，而又得撰寫計畫之能力及分享相關單位申請計畫之重點，能強化社區能力。

3. 台南旗艦計畫之社區具有高度的自主性，不完全由市政府或區公所來主導，反而增強社區之政治倡導能力。

4. 旗艦計畫社區普遍受到激勵，社區參與能力明顯提升，也進而提升社區能力。

從表 6-2 中可以看到六個社區自覺社區能力指標的情況。整體而言，綜合能力指標以大港社區的 4.85 最高，其次是小康 4.46，再者為成功的 4.15。若就分項社區能力指標來看，則以社區參與能力（4.25）與網絡能力（4.11）較高。這也說明社區網絡能力的確在旗艦計畫執行之後增強。

在台南市旗艦計畫的行動力方面，由於社區自主性強，因此旗艦社區多半透過每個月一次的聯繫會報進行溝通與協調，每一次的會報均有市政府、區公所及輔導團隊列席，時間也固定在每一月最後一個星期五，且固定在大港社區召開。從表 6-2 中可以看到六個社區自覺社區能力指標的情況。整體而言，綜合能力指標以大港社區的 4.85 最高，其次是小康 4.46，再者為成功的 4.15。若就分項社區能力指標來看，則以社區參與能力（4.25）與網絡能力（4.11）較高。這也說明社區網絡能力的增強的確在旗艦計畫執行之後產生。

表 6-2 社區能力指標的相關性分析

			分項能力指標					
			組織能力	網絡能力	方案規劃能力	政治倡導能力	社區參與力	永續能力
社區能力	Pearson 相關		0.769	0.925**	0.915*	0.898*	0.933**	0.808
	顯著性 (雙尾)		0.074	0.008	0.011	0.015	0.007	0.052
	個數		6	6	6	6	6	6
組織能力	Pearson 相關			0.556	0.663	0.515	0.683	0.377
	顯著性 (雙尾)			0.251	0.151	0.296	0.135	0.461
	個數			6	6	6	6	6
網絡能力	Pearson 相關				0.779	0.893	0.910*	0.794
	顯著性 (雙尾)				0.068	0.016	0.012	0.059
	個數				6	6	6	6
方案規劃能力	Pearson 相關					0.794	0.865*	0.698
	顯著性 (雙尾)					0.059	0.026	0.123
	個數					6	6	6
政治倡導能力	Pearson 相關						0.735	0.842*
	顯著性 (雙尾)						0.096	0.036
	個數						6	6
社區參與力	Pearson 相關							0.754
	顯著性 (雙尾)							0.083
	個數							6

**P>0.01；*P>0.05。

柒、研究發現與意義

本研究透過理論架構的討論、社區能力指標的測量及焦點座談的結果，使我們更清楚瞭解在旗艦社區實際執行的過程中所產生的動態的變化，雖然台南市北區聯合社區的經驗未必能擴及其它社區。但是卻讓我們透過此一個案，有系統地檢視理論架構與實踐過程，並得以歸納出兩個大面向的發現與九點意義：

一、在理論架構之發現

(一) 底層結構的建立

提案社區的學習與組織間協力配合成爲影響社區行動的兩大因素，因此旗艦計畫產生了底層結構行動力的可能。這也回應了 Taylor (2003) 所提出對於社區培力的論點，認爲個別社區之間的技巧及社區意識的學習是十分重要的。公部門雖然憂心，認爲社區間彼此有差異，提案與起步型社區對公部門介入的需要不同，而公部門能影響提案社區的觀念往往有限。但是藉由社區人力資本的觸發，仍然可以看到社區行動改變的曙光。提案社區透過內政部旗艦社區的機制，社區能夠以長補短，強化社區組織底層結構，在增加連結與運用資源的能力之後，依賴政府經費支持的心態也逐漸降低。

(二) 以既有網絡關係發展組織結盟

在台南市旗艦計畫的籌組過程中，係由大港社區擔任提案社區。而大港、勝安及正覺社區的理事長原本即有聯誼會的組織，此三社區因參加內政部評鑑獲得優等或甲等的關係而互相認識，平常之互動網絡早已建立，因此在台南市政府委託中正大學團隊辦理申請內政部旗艦計畫說明會時，已顯示強烈意願，北區區公所並且能配合協助。因此，計畫即以三個成熟型社區（母雞）帶領其他起步型社區（小雞）的方式進行，並且在地緣上相互配合，分成鐵路線（勝安社區帶小康社區）、中線（正覺社區帶公園社區）及海線（大港社區帶成功社區）。

(三) 組織間的合作與信任關係

Lin (2001: 29) 認爲社會資本是鑲嵌在社會結構中的資源被動員或獲取以進行有目的行動。而達成此一過程的三個關鍵性因素是：資源 (the resources)、鑲嵌在社會結構中 (being embedding in a social structure) 及行動 (action)。在這六個旗艦社區組織均有充沛的內在資源，其中有三個社區曾獲內政部社區評

鑑的優等或甲等獎。但是內政部的旗艦計畫的外部資源--最高補助 150 萬，且連續可補助三年，使得這六個社區結合在一起。但 Putnam (1993) 也提到社會資本具有社會組織的特徵，藉由促進協調的行動來改善社區效率之社會組織的特性，例如：規範、信任與關係，可促進相互利益的協調與合作。其核心元素為「信任」(trust) 和「合作」(cooperation)。因此，在大港社區理事長出面整合下，計畫召集人卻由正覺社區理事長擔任，而勝安社區為女性理事長並同時擔任里長，三者相互配合建立信任與合作的基礎，是台南市旗艦計畫的重要特色。

(四) 共同分享機會結構與行動過程

對於一個都會型的社區，要跨五個以上社區整合是相當不容易的，在內政部過去旗艦計畫的經驗中似乎較屬鄉村型的社區反而容易結盟，因此在前第兩年啟動時分別是彰化縣、高雄縣及嘉義縣的社區提案成功。Lin (2001: 29) 在解釋社會資本理論時認為應該完成三項任務，第一必須要說明資源為何具有意義，社會是如何分配這些有意義的資源；第二、個別的行動者是如何透過互動、社會網絡，透過不同的途徑來接近這些結構中的資源—機會結構；第三、最後社會資本應該要解釋這些社會資源如何被動員而使行動者獲利—一種行動過程。因此，社會資本仍然可以用來說明為何台南市的社區能夠產生結盟，因為他們認為內政部的旗艦計畫具有一定的標竿意義，內政部此一外部資源是具有價值的資源 (valued resources)。而這些資源的價值係透過輔導團隊加以解釋傳遞訊息，使社區願意產生行動接近資源。為資源尋找價值，並引發行動的動機，這對台南市旗艦社區來說是一個重要的轉化過程。

二、實務運作上之發現

(一) 社區由下而上的提案模式至為關鍵

台南市旗艦社區之所以形成，乃平時幾個社區時而作伙、連結在一起，在

社區的發展上，考量地緣性進行發展、開拓，是由下而上的一種提案模式。即使原先沒有旗艦時，社區間比較是自行其事、缺乏整合的狀態，但有內政部的旗艦計畫，促使社區透過此一機會，建構社區網絡結構，彼此學習與成長，進而累積社會資本。儘管過程中，協力社區在觀望、探索，但提案社區有相當程度的主動性，加上透過公部門的介入與使力，幫助社區能順利提案和更瞭解旗艦的精神與內涵，於此，公部門的角色在此顯得重要且有所展現。而台南市政府在旗艦的運作上似乎也已發展成特色模式，有專業的輔導團隊介入，亦結合了大專院校，共同協助進行旗艦的宣傳、輔導，皆是台南市旗艦社區能發展自主運作機制的重要關鍵。

(二) 社區培力與社區自主有關

在台南市北區旗艦的發展，可以瞭解到公部門已發展輔導團隊和結合大專院校的模式，對社區造成或大或小的影響，即社區有相當程度的自主性，公部門也努力進行協調與使力。然社區對縣市政府亦有不甚滿意的地方，認為其審核方案的態度像在抓賊，不符政府期待所辦理的活動，往往遭到刪除，突顯了政府與社區對社區活動需求的落差。

(三) 社區能力與社區資本相輔相承

在社區能力指標中志工的重視與否，直接影響到社區行動力的強弱，及社區人力資本的累積。但是本研究發現社區組織皆認同志工是社區的寶，但卻認為政府並不體恤志工、志工參與活動的相關費用與期待落差，經費編列缺乏彈性。然而，在此一社區志工重要卻又欠缺公部門資源的情況下。反而激發社區尋求自立脫困的動機，成為社區能力轉換成為社區資本成為關鍵因素。

(四) 政府培力社區有其行政角色上的必要性

社區表示對區公所的角色沒有太深刻的感受，認為區公所只是社區邀請才來社區看看，但本身有無投入自己的社區才是更重要的。期待政府可以多走入

社區，對社區多些瞭解，而不是一味否定社區所做的事情，也應對社區克盡輔導之責。

（五）提案社區影響資源分配之機制及集體動能

內政部旗艦計畫之研提，係由其中一個提案社區代表其他協力社區提出，未來核銷也均由這一個提案社區進行，故而資源之運用與配置經常成為旗艦計畫成敗的關鍵。因此，台南市的旗艦計畫團隊並非由市政府指定參加，而是公開徵求的，因此公部門並不介入旗艦團隊資源的分配，而社區的自主性也較高。經過訪談及平常輔導的認識，而其分配係根據各社區所提案的內容及所需經費加以分配，因此是方案導向及需求導向，而非平均分配。

參考書目

- 王仕圖 (2007)。〈社區型非營利組織資源動員與整合：以社區發展協會為例〉。《台灣社會福利學刊》，(5) 2，103-137。
- 田基武 (2007)。〈福利社區化政策與旗艦競爭型計畫—啟動旗艦美麗新願景〉。論文發表於長榮大學 (主辦)，《社區結伴，航向幸福—全國「福利化社區旗艦競爭型計畫」成果分享暨研討會》。舉辦地點：台南長榮大學。
- 吳明儒 (2003)。〈從社會資本理論探討台灣福利社區化之困境—以美國 CDC 與 LISC 為借鏡〉。《非營利組織管理學刊》，2，39-70。
- 吳明儒 (2007)。〈評析：內政部福利化社區旗艦競爭型計畫—核心與擴散〉。長榮大學社會力研究中心 (主辦)，《96 年度內政部福利化社區旗艦競爭型研討會》。舉辦地點：台南長榮大學。
- 吳明儒 (2009)。〈社區陪伴結盟、幸福旗艦起航〉。《2009 全國社區發展福利社區化觀摩會大會手冊》，頁 34-38。台北：內政部
- 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 (主辦)，《台灣社會福利學會 2008 年會暨「新世紀社會保障制度的建構與創新—跨時變遷與跨國比較研討會》。舉辦地點：嘉義國立中正大學。
- 林南 (2001)。〈社會資本：爭鳴的範式和實證的檢驗〉。《香港社會學學報》，2，1-38。
- 張世雄 (2007)。〈社區變遷與社區充權的路徑〉。《台灣社會福利學刊》，5 (2)，183-189。
- 張培新 (2003)。〈社會資本與宗教性非營利組織治理初探—以天主教在台灣的社會服務為例〉。論文發表於台灣社會福利學會 (主辦)，《台灣社會福利

- 學會 2003 年年會暨「性別、兒童與社會福利—成長停滯年代下的思考」國際學術研討會」。舉辦地點：嘉義國立中正大學。
- 黃源協（2009）。〈社區工作的新取向—社區能力與社區資產〉。《社會福利專題研習教材》，內政部社會福利工作人員研習中心。
- 黃源協、蕭文高、劉素珍（2009）。〈從「社區發展」到「永續社區」—台灣社區工作的檢視與省思〉。《臺大社工學刊》，19，87-132。
- 楊志彬（2004）。〈結盟—擴大社區的公共領域〉。《社區營造協會電子報》，37，7-8。
- 賴兩陽（2009）。〈從單一社區到聯合社區：桃園縣旗艦社區領航計畫社區培力成效分析〉。論文發表於國立暨南國際大學（主辦），《優勢與創新：家庭與社區發展國際學術研討會》。舉辦地點：南投國立暨南國際大學。
- 賴兩陽、吳明儒（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：桃園縣政府委託計畫。
- Chaskin, R. J., Brown, P., Venkatesh, S., & Vidal, A. (2001). *Building Community Capacity*. New York: Aldine de Gruyter.
- Chaskin, R. J. (2001). Building Community Capacity- A Definitional Framework and Case Studies from a Comprehensive Community Initiative. *Urban Affairs Review*, 36 (3), 291-323.
- Emerson, Richard. (1962). "Power-Dependence Relations." *American Sociological Review*, 27, 31-41.
- Galaskiewicz, J. (1979). *Exchange Networks and Community Politics*. New York Academic Press.
- Gilleard, C. & Higgs, P. (2005). *Contexts of ageing: Class, cohort and community*. UK: Polity press
- Glickman, N. J., & Servon, L. J. (1998). More than Bricks and Sticks: Five Corporation Capacity. *Housing Policy Debate*, 9 (3), 497-539.

- Labonte, R. (1999). Social capital and community development: Practitioner
emtor. *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, 23 (4) ,
430-433.
- Lin, Nan (2001). *Social Capital: A theory of Social Structure and Action*.
Cambridge University Press.
- Mayer, S. E. (1994). *Building Community Capacity: The Potential of Community
Foundations*. Minneapolis, MN: Rainbow Research.
- Perrow, Charles (1986). *Complex Organizations: A Critical Essay*. Third Edition.
New York: Random House.
- Putman, Robert D. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern
Italy*. Princeton, N. J. : Princeton University Press.
- Rubin, H. J., & Rubin, I. S. (2008). *Community organizing and development* (4th
ed.) . Person: Bonton.
- Taylor, Marilyn. (2003). *Public Policy in the Community*. New York: Palgrave
Macmillan.
- Woolcock, M. (2001). The place of social capital in understanding social and
economic outcome. *Canadian Journal of Policy Research*, 2 (1) , 11-17.

附件：94—98年內政部社區旗艦計畫獲補助單位一覽表

年度	提案單位	計畫主題	執行情況
94-96年	彰化縣埤頭鄉 豐崙社區發展協會	五村結社協建社區福利家園	3年 執行完畢
94-96年	高雄縣大樹鄉 溪埔社區發展協會	用愛編織社區關懷網	3年 執行完畢
94-96年	屏東縣屏東市 歸來社區發展協會	平安幸福站建置計畫	3年執行 完畢
95-97年	嘉義縣民雄鄉 西昌社區發展協會	在嘉安老，打造老人的快樂 堂圓夢計畫	3年執行 完畢
97—	台北市北投區 吉慶社區發展協會	社區結盟營造福祉健康網 絡—臺北市北投區福利化 社區旗艦計畫	第2年計 畫
97—	高雄市三民區 高泰社區發展協會	後驛有愛·幸福三民—建 構後驛地區愛的關懷網絡 計畫	第2年計 畫
97—	台南市北區 大港社區發展協會	讓愛飛翔、厝邊頭尾親ㄟ圓 夢計畫	第2年計 畫
97—	南投縣集集鎮 吳厝社區發展協會	永吉851·幸福車頭計畫	98年停止 補助
97—	高雄縣湖內鄉 文賢社區發展協會	群起飛揚、幸福啓航高雄縣 湖內鄉97年營造福利化社 區旗艦計畫	98年停止 補助
98—	桃園縣觀音鄉 保生社區發展協會	社區關懷網老手帶新手福 利向前走計畫	第1年計 畫
98—	嘉義縣竹崎鄉 紫雲社區發展協會	福利化社區旗艦計畫「一代 『嘉』人—『竹』夢踏實— 『崎』步走計畫」	第1年計 畫

資料來源：內政部（2009）註：2009年經內政部審核通過者為彰化縣鹿港鎮南勢社區，計畫由2010年開始執行。

