

伍、評鑑綜合總論

一、縣市政府部分

落實社區輔導，整合志工服務

李易駿

國立金門大學社會工作學系 教授

一、前言

社區評鑑工作進行了 16 年，每次參與社區工作評鑑都可以看到台灣社會的進步，尤其是從縣市政府的策略性與創新作法更可看到人員的用心及社會制度的進度與改變。雖然，社區評鑑方式已研議進行調整變革，但地方政府投入所累積的進步也是眾人有目共睹的。各地方政府的創新及工作重點或有不同。但總體而言，也有一些明顯的共同特性及進步的方向，也有一些可待努力的工作，就以長期觀察背景及本年度的資料為焦點，說明如後。

二、特色與感動

1. 落實社區組織輔導，組織會務普遍健全

社區發展協會組織會務是否健全，一直是社區發展工作上的課題。過去，對於社區組織是否實質運作，不同學者的評估不同，一般多認為大約僅 25%-40% 的社區發展協會組織健全、正常運作。這樣個難題，一直是社區發展工作推動上的限制。

然而，從今（106）年各地方政府所呈現的資料來看，可以發現情況已有變化。當然，所謂的會務健全也是存在界定上的困難，但一般多以協會依時召開年度會員大會、陳報會員大會紀錄及進行前一年度決算審議、新年度工作計畫及預算審議，並經主管機關備查為可操作化的要求。在接受的評鑑的南部組之二直轄市、七縣市政府中，至少有屏東縣、嘉義市、澎湖縣三個地方政府對社區組織會務輔導方面的努力及具體的成果，已能協

助社區組織達到會務高度健全的程度，即所轄社區發展會依規定召開會員大會陳報紀錄核備的比率已達 85% 以上。這樣的數字已遠高於一般人民團體的水準、甚至達到職業團體的水準。當然，其他也有些直轄市及縣市政府達到 50% 以上。祇有少數一二個縣市的情況尚不佳。足見在地方政府的投入及輔導的功效。當然，屏東縣、嘉義市、澎湖縣三地方政府的這種成果也是努力而來的，包括三縣市政府嚴格執行以會務健全作為申請補助要求的規定，以及屏東縣政府透過資訊系統進行管理，都是達成這個成果的重要策略工具。

2. 責信要求優先，實踐公私協力

社區發展協會領受公款補助有其歷史因素，即早年、社會運動團體性質之社區理事會時代有「社區建設維護費」的基本補助，但後來卻被移轉辦理「文康或節慶活動之」基本補助。但是，在社區發展協會組織性質改變為人民團體後，社區發展協會組織運作實況與領受定額補助的議題一直受到關心，特別是：萬一社區發展協會的組織未健全而接受補助，則其中的財務責任與責信議題，更受到挑戰。

然而，在今（106）年的評鑑中，看到接受評鑑的地方政府中，絕大多數縣市政府已在補助規定中明定，以會務健全為補助前提的相關規範（僅一個縣市尚未有此明文規定）。各縣市或明文於補助要點中，或以申請表件附件要求提供會員大會經主管機關核備函的方式，即透過制度性的規範讓責信要求融入政府對社區發展協會的補助中。在這樣明文要求，當然是行政部門與民意立法部門合作的結果，透過這樣的努力，提供政府擇選地方組織辦理福利及公益服務的基本標準，是一種執行能力、責信能力的選擇，是逐步實踐公私協力的重要里程碑。

3. 運用專業人力、培力社區活力

社區發展協會的運作及功能發揮，除了會務、財務健全之外，工作團隊的建立及業務執行能力亦不可偏廢。也因此，衛生福利部自 103 年開始將「社區培力育成中心」列為公益彩券回饋金補助的主軸項目，引導各縣市

政府可以導入專業人力，並在對社區協會的會務輔導監督之外，更能著手進行各社區發展工作團隊之培養，及對志工進行服務技巧之訓練，更對社區組織進行實務性的業務輔導。

在今（106）年接受的評鑑的二直轄市、七縣市政府中，有二直轄市、四縣市政府辦理社區培力中心（三縣市政府尚未辦理），藉由專業的社會工作人員進行對社區組織的人才幹部訓練、志工培育及實務的輔導。或許，也因為專業社工人員的投入，對各地方政府的社區輔導注入新的觀念與人力，而直接表現在地方政府社區發展業務的進步，以及社區發展協會多能展現出豐富而具體的工作成果。

當然，除了這些令人興奮的工作成果與進步之外，各地方政府目前的工作方法並不是完全已經達到完善或符合學理，而是普遍仍存在一些共同待努力的事項，也值得提出來相互勉勵。

三、 伙伴尚待努力

1. 志工熱忱服務、政府同步發展

在社區發展工作中，社區志工的熱情及無私的奉獻投入，常令人感動不已。固然也常可以看到全力投入的行政與專業人員，但常令人氣憤的是，行政人員的投入或對法令的基本認識常有失誤。包括，少數縣市的經費執行率未及 90%；地方政府未進行社區幹部訓練或法規講習、未對轄內社區發展協會進行評鑑、不知社區組織年度經費規模逾 300 萬時應以分類帳進行管理、不明白評鑑規定、未提醒社區組織在評鑑中應報告及呈現出社區志工數及服務時數。這些都是行政人員或不用心之處。當然，亦有行政人員人力不足或經驗不足而失誤。

的確，部分地方政府（府級）的人力確實偏低，如某縣，全縣數社區發展協會約 360 個，而僅一人專辦及一人兼辦。此相對於多數縣市約為 1:120 的人力比，則必然顯得人力不足。

總總這些，當然以適當配置人力為第一優先；其次，人員對法規有基本的認識也是基本的；再者，行政人員及社工人員固然要指導及輔導社區，

但是，也必須得以獲得必要的專業後援指導與督導。這種志工熱情，但地方政府投入不足或不專業的情況，更是不可忽視的議題。

2. 幹部能力培養，奠基組織永續

在評鑑的觀察中，特別是在社區發展協會現場中，可以看到社區幹部及志工積極的投入，但有時也會有熱情有餘、方法或觀念未必正確的情況。當然，幹部熱情是令人感動的，但方法或觀念不對，是令人惋惜的。但這樣的現象則或應歸責於地方政府的輔導，即或未為適當的教育訓練，或未為輔導或錯誤輔導。

固然社區發展協會幹部們是為自己的家園努力，但政府對社區發展協會更抱持整合入福利輸送體系的想法，期待社區發展協會成為地方福利輸送的窗口。當然，西方國家的經驗呈現出此等期待社區作為福利輸送的窗口之策略，已出現社區超載的惡果，西方國家乃繼以社區能力建構的政策與作法。基此，也說明社區幹部能力培養的重要。各縣市政府也期待社區發展協會可以扮演服務地方輸送的窗口，則幹部能力培養仍需置為優先的工作。但從各地方政府完成的社區幹部訓練的實際數字來看，僅少數地方政府重視此項工作，並紮根地投入社區幹部訓練，一些地方政府雖也投入但數量仍明顯不足。或者，各主政人員也關心：多少的數量可謂之合宜呢？大致上以每四年全體社區幹部（理監事及總幹事、班隊隊長）完成基本的會財務訓練一次為目標，每一社區每年有一人完成充份之全套總幹事訓練為目標。各地方政府或可參酌此等數字作為幹部訓練的數量目標。

3. 專業行政整合、共構輔導平台

地方政府重視社區發展工作，配合中央政府政策引導而辦理「社區培力育成中心」及引進專業人力，固然是一件值得肯定的事。也期待過行政人員主責社區發展協會會務及財務之輔導與管理，而由社區培力中心之專業社工人員進行社區幹部人才培育及實務輔導的工作。

但是，正如，「社區培力育成中心」是西方國家非營利組織的作法，是一種專業服務團隊。然而，這種專業服務作法的理論及實務執行方式，在

我國尚未有明顯的規範與引導，各地方政府的執行或仍處於自我想像，及易於流於行政科層運作的情形。行政人員與專業人員間得以維持適當的行政與專業分工；科層長官能維持專人專用（不移用人力）；專業人力的專業功能得以發揮，都是有待時間考驗，不但有待相關人員努力的工作，更需要在實務進行中有密集的專業督導以提昇工作與政策服務品質，以及需要學術界進行理論建構以確保社區方案執行及專業知識的提昇。

4. 「以志工為中心之公益服務」之核心原則

一直以來，台灣的社區發展一直存在著政府介入主導的情況。不但政府介入工作項目、提供經費，而出現誤視社區組織為政府施政單元的情況，又因著福利社區化概念的倡導，不但更混入將社區組織納入服務輸送體系的想法，又進一步在福利民營化的環境架構中，由政府委託民間單位辦理福利工作、提供社工人力等作法也都再被混合，進一步由政府支付社工等專業人力作為社區組織人力，即出現「政府主導社區工作項目」、「將社區協會視為基層的社會福利窗口」、「將社區組織視為福利民營化委託外包單元」、「社區承接之區域性社會福利委託案人力被移用於社區組織會財務工作及服務提供限於小範圍的社區」四層次的誤用及混用。特別是，這樣作法被部份理論概念不清的人員所倡議，則成為創造社區工作成效的捷徑，也成為傷害社區自立自主的殺手。

當然，或有論者提出西方國家「社區福利中心」的說法而倡議透過福利服務委託案，促進社區發展協會可以聘用社工員而成為「社區福利中心」。此一說法，更顯示倡議者概念的混淆。其實況有三部分值得深思：首先，所謂的「社區福利中心」的「社區」是一個形容詞，是分散化、服務可近性的意思、其功能為不少縣市的「家庭福利中心」。而台灣的「社區」、「社區發展協會」是專有名詞，是特定性質的人民團體。固然，台灣的「社區」、「社區發展協會」被運用在服務輸送上雖也可以達到分散化及服務可近性的效果，但未必以社區發展協會為優先，而是以各種可發揮分散化、服務可近性效果的諸種可能均納入、尤其是以服務能力或專業性為優先考量。

但論者以社區發展協會當作「社區福利中心」的優先選項，乃犯了邏輯上以充分條件為充要條件的錯誤。其次，台灣的社區發展協會的本質乃是綜合性任務的志願性人民團體，固然可以藉由政策引導而有轉變為地方福利輸送單元的可能，但在委託外包的經驗中，專業人員在小型非營利組織中出現人力移用、非專業者領導專業者、欠缺專業督導的情況已為許多研究所明述。在這樣的情況下，期待社區發展協會扮演「社區福利中心」的功能，實為相當大的冒險。再者，如果「社區福利中心」是一種政策，則其作法或是全縣轄域的全面規劃，而成為普遍存在的福利輸送單元，而非隨性地在一些社區中施行，此更顯示非理論及非政策的作法，更欠周全。

相對地，回到學理及實務來看，從聯合國倡議以來，社區發展的核心乃是：居民在政府的政策引導下組成志工團隊，自主為地方公益服務。即使是當代的社區政策，仍維持相同的核心價值。即「以志工為中心之公益服務」是學理上持續認定的核心原則，是有共識的。

回到今年的社區評實況來看，雖然，地方政府提供經費予社區組織雇用社工人員，或說社區組織接受政府福利委託案而聘用社工人員的情況也僅是少數的個案；但違背學理的倡議意見似也一再出現，或也值得釐清。各地方政府首長、主管、行政人員，及社區幹部或也可更進一步深思相關學理，避免因短線操作而傷害台灣社會多年累積的社區志工熱情及「以志工為中心之公益服務」的實務成果。

四、 結語

透過社區評鑑，可以看到社區的活力，更可以看到地方政府的投入、努力與進步是一件愉快的事。當然，社會的進步與專業的成長是眾人努力投入的成果，也有待眾人共同的維持。同樣的，對於有待努力的工作，有期待有志者共同努力，共建社區與社會的善。

二、社區發展協會部分

再接再勵，邁向永續

李聲吼

屏東科技大學社工系副教授

一年一度的社區評鑑已進入尾聲，此次的過程中仍然充滿著驚喜與讚嘆，許多社區藉由自身的努力，呈現豐富與多元的面向與成果，顯示社區工作的紮根與發展已有相當之進展。然而，在掌聲響起之際，也有一些議題與面項應該持續關注與努力。以下分別探討之。

一、社區安全與防災議題值得重視

在莫拉克風災之後，許多社區對於災害的預防與應變措施，仍然持續關心與重視。對社區組織而言，災害防範與處遇能力的培養，有助於降低與減少人力物資的損失，應該持續重視與維持相關的知能，以期防範於未然。

國內有些社區持續加入國際安全社區之認證，希望藉此成為國際社區的成員，亦可增進社區安全防護與防災觀念與做法之提升。較詳細的概念包含火災、地震、水災、風災的組織與危機管理，社區環境衛生改善與處理，綠色消費及環保生態提升等等。例如，台南市金華社區、高雄市左營區、嘉義縣新港鄉、宜蘭縣冬山鄉及台中縣和平鄉、台北市內湖區和中正區、文山區、南港區、大同區及信義區等，都陸續申請加入國際安全社區並進行持續認證的行列。

二、會務管理與財務管理之探討

會務管理與財務管理是屬於社區工作的基本功夫，因為未來可能在評鑑時，改採認證制，因此遂引起各界的關注。在財務管理方面，由於社區組織的差異性極大，對於偏鄉社區，一般的要求不會太嚴苛，只要帳目清楚，單據完整即可。都市型社區則會期望較高。至於會務管理，則是依照

評鑑規則查核。

未來評鑑若是改為認證方式，建議能以簡易扼要為原則，使社區能夠以呈現自己的主要特色為目標。再者，有些社區已開始運用會計軟體登錄社區帳務，倘若效果良好，未來可以參考採用，使財務管理可以朝向標準化辦理，減輕人力的投入時間並可增進效率。

三、 社區工作是錦上添花還是雪中送碳

社區工作的理想是使所有的社區都能得到適當的支援與協助。當前社區評鑑所產生的副作用在於，可能造成明星或績優社區占用大部分政府資源的現象，較為弱勢或偏鄉社區，就可能不易爭取到資源。

在本次評鑑過程中，彰化縣對於社區資源的分配，較能關注偏鄉或功能較不足的社區發展協會，提供基本的輔導於協助，雖然成效尚不明顯，但是對社區而言，仍已提供啟動或開始進展的機會。

四、 社區願景與未來之探討

社區願景對社區而言，是屬於對於未來的規劃與描繪。雖然，願景與實務工作的進行，仍有一段相當的距離。但是，社區如果能建構一個較為明確的願景，將有助於中期與長期目標的促成。

基本而言，卓越型社區對於願景的規劃與描述較為具體。例如，彰化縣南佃社區與高雄市中興社區對於社區未來發展方向與內涵，均能清楚陳述。南佃社區是以照顧與永續為主軸；高雄市中興社區則是以照顧與產業為重點，可供參考。

五、 社區產業發展

社區產業發展與社區自主，社區發展的規劃與永續，皆有極大之關聯性。產業面向若能有適當的收入，且可供社區發展協會使用，不但可減少對政府之依賴，更能提升社區的自信心與歸屬感。

台南市仕安社區自從數年前成立「有限責任台南市後壁區仕安社區合作社」之後，進行稻米契作，所得在扣除生產成本之後，皆提供社區進行公益服務。合作社成立的前幾年，皆屬於虧本的情況，自 105 年後才開始有盈餘。該合作社之運作皆依法辦理，每年召開兩次會員大會及理監事會。此種模式可供其他社區參考。再者，市府社會局在過程中亦積極協助社區進行合作社的設立，使社區的產品得以經由整體運銷的模式執行，配合入股制度，使社區產業能夠進一步提升，使社區財務自籌比例增加，也有功勞。

六、 區公所的培力及參與

在社區評鑑的過程中，區公所的角色與功能極為重要，因此，如何使區公所的能量能夠提升，是值得關切的議題。本次社區評鑑，有觀察到縣市政府對於公所的培力與業務的互動，已逐步提升，值得肯定。

例如，台南市政府藉由培訓公所，使公所業務人員具備能力與知識去協助與培力社區。市政府亦到高雄市進行參訪與觀摩，使公所了解外縣市的實施現況與特色。此外，市政府亦運用專業團隊協助，提升公所能力；使社區有能力、公所省力氣。彰化縣則是針對公所辦理「社區需求調查工作坊」，使公所有能力進行社區輔導與能力提升。再者，彰化縣政府也曾辦理「公所及社區初任幹部會務培力研習」，使社區幹部與區公所業務承辦人有更多互動與交流的機會，此種方式也可參考。

最後，個人深切感覺近幾年來，社區工作的經費逐年被刪減，導致社區評鑑預算逐年遞減，對於社區工作的執行以及民眾的期待相距甚遠。建請業務單位能夠主動出擊，研提適當方案計畫，爭取下年度或隔年度之預算增加，並委請各縣市在地立委支持。使社區工作能夠扭轉困境，解決基層社區之問題，創造幸福永續的在地生活場域。