

實務議題論壇

形塑任務導向團隊辦理旗艦計畫： 彰化縣輔導社區執行衛生福利部 大旗艦計畫之實務歷程

許雅惠*

彰化縣社區資源中心計畫主持人／僑光科技大學通識教育中心助理教授

謝文婷

彰化縣社區資源中心社工師

陳君威

彰化縣社區資源中心社工

中文摘要

「福利社區化旗艦型計畫」乃藉由「大手牽小手」及「共同學習」的方式培力新興或起步社區，計畫理念固然良好，但執行上仍有諸多挑戰與困難。本文以彰化縣社區資源中心長期輔導彰化縣優等社區提案申請（及執行）旗艦計畫之作法，進行案例介紹與分析。本中心所採取的主要作法包括：前置作業明確一輔導針對有意願提案之社區組成成長團隊，且各社區以固定團隊組成；以社區成長學習為計畫主軸；進行系統性及結構性計畫時程以推動運作計畫。上開作法之執行及持續優化，確形成社區共同學習成長團隊，產生優質的大型團隊。作者期待實務經驗的努力成長，可為專業性社區工作實務方法提供專業知識之累積，及提供各社區培力中心及地方政府實務推動之參佐。

關鍵字：社區培力、旗艦計畫、能力建構、彰化縣、社區團隊建立

Forming The Task-Oriented Team for Flagship Plan: The Case of Changhua Community Empowerment Center for the Flagship Plan of the Ministry of Health and Welfare

Ya-Huei Hsu

Director, Changhua Community Empowerment Center Assistant Professor,
General Education Center, Overseas Chinese University

Wen-Ting Hsieh

Certified Social Worker, Changhua Community Empowerment Center

Chun-Wei Chen

Social Worker, Changhua Community Empowerment Center

Abstract

The object of “Welfare Community-based Flagship Plan” is empowering the new community association through the methods of "hand-by-hand" and “learning together”. Due to the consensus of the plan among different communities and community capacity conditions, the good idea of “Flagship Plan” face many challenges and difficulties in its implementation. This article introduces the successful empowering case of Changhua County Community Resource Center in the Flagship Plans in Changhua County. The main methods adopted by the Center include organization community leaders as task-oriented team for their Flagship Plan, guiding the team as a growth group for mutual learning with fixed communities’ cadres, forming mutual learning as the main axis of their plan, conducting systematic

discussions through structured schedules. Based on the practical experience, the authors look forward to the growth of practical experience which can provide the accumulation of professional knowledge for professional community work practice methods.

Keywords: Community Empowerment, Flagship Plan, Community Capacity Building, Changhua County, Building Community Team

壹、前言

「福利社區化旗艦型計畫」是近年衛生福利部在社區發展計畫中的核心計畫，更已列入中央對地方之社會福利（社區發展組）考核項目，目的在鼓勵地方政府輔導優等社區提案執行本項計畫。旗艦計畫的設計，在於藉由優良社區以「大手牽小手」及「共同學習」的方式，帶動、培力新興或起步社區到社區能力成長的效果。此政策計畫之理念固然良好，但各地方政府及社區協會在申請及執行本旗艦計畫上，一直存在著許多課題與挑戰，如：各參與社區對計畫理念認識有誤、提出之計畫內容未能回應目標或資源安置的失當、提案後無法掌握計畫時程、社區間之溝通及合作運作困難、專業人力運用未發揮功能等諸多困難。即使衛福部於民國 109 年委託學者編輯旗艦計畫工作手冊，仍未能滿足地方政府（及培力中心）對提案社區之輔導需求。由此足見：地方政府（及培力中心）對旗艦計畫輔導之成功實例，具有重大的實務價值，也值得進一步形成實務工作技術的專業討論。

本文以筆者所承辦之彰化社區資源中心，多年有效輔導彰化縣忠權社區提出之「彰顯活化新社區、溫馨幸福半線情」計畫（107-110 年）、以及竹林社區所提「雙竹之交成舊新家、幸福永續在芬園」計畫（111-113 年）為案例，進行案例工作歷程介紹及分析。本中心所採取的主要作法包括：以輔導有意提案之社區組成成長團隊為計畫討論的前置作業；各參與社區以固定的幹部團隊組成成長團體；以社區成長及相互學習為計畫發展的主軸並進行系統性計畫討論；透過結構性的時程安排以運作計畫；設置「旗艦專櫃」以持續廣泛說明旗艦計畫之精神與要旨。

作者分析，彰化縣社區資源中心（即培力中心）提出一個異於多數縣市對旗艦計畫輔導的策略—偏限於計畫發展之總合作法，即透過關注於團隊形成與發展、建立社區幹部相互學習機制，及發展學習性主題之培力主軸的情況，而可以在外顯的計畫規劃外，深耕於團隊的建立及形成社區幹部間的學習文化，使福利社區化獲致一個穩固且共識一致而能持續執行任務的社區間團隊，這使社區旗艦精神外顯，能逐年外推普遍擴散於全縣，是計畫執行成功的重要原因。本文主要分成四段來介紹，包括旗艦計畫內涵說明、彰化縣執行旗艦計畫的設計、實際執行案例說明，以及成效與結論。

貳、衛生福利部大旗艦計畫的內涵與執行概況

一、計畫內涵與特色

衛生福利部（含前內政部社會司）自 94 年開始辦理「福利化社區旗艦型計畫」（以下簡稱旗艦計畫）之政策性補助，期待透過成熟、優良社區得以結合發展中或潛力社區聯合提案。旗艦計畫自 94 年開始推動以來，截至 109 年，累計補助 17 縣市共 45 社區團隊的計畫獲得支持補助（賴兩陽，2021）。

本項計畫要求要能符合包括：1.跨社區（至少五個社區）、跨年度（三年）之整合性延續性計畫。2.必須符合福利社區化精神與願景，即提供服務、提昇能力、建立合作及永續發展機制。3.由縣市政府（培力中心）輔導提案。另外，旗艦計畫相對於過去的社區型方案而言，因具有貫穿年度、甚至是跨年度的長期特性，範圍較大且又非為「點」狀的方案，且提供專職（專業）人員人事費用。

而受到各縣市政府及社區組織的關注。又於 110 年開始納入中央對地方政府社會福利考核(社區發展)項目中,更促使地方政府積極輔導社區組織提案申請。

一般而言,各界認為旗艦社區計畫具有幾項特色(田基武,2007;李易駿、賴兩陽,2015b;賴兩陽,2016),也是具體的政策目標,期待能達到下列功能:

1. 發揮大手牽小手的精神:由優良社區帶領弱勢社區的方式,發揮大手牽小手的精神,共同提升社區發展的能量。同時新興或成長中的社區向有經驗社區學習,藉由做中學來提升社區能力。
2. 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,並邁向社區自主自立。
3. 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。
4. 強調社區永續性:期待方案能夠持續,即使政府減少補助後,社區亦能對外尋找資源並持續地做。

總之,從衛生福利部將旗艦計畫歸屬於「推展社會福利補助經費申請補助項目及基準」中之「社區發展」之「開發社區人力資源,營造福利化社區」之項下,即可清楚理解「開發人力資源」是旗艦計畫的主要精神。從學者們的詮釋中可以進一步理解其策略或作法乃透過大手牽小手及聯合服務的方式,達成社區「能力提升」或「培力」的效果。但如何設計出真正使大手牽著小手社區成長?怎樣的活動安排是聯合服務,如何呈現社區的能力提升?實務過程的計畫縱即能描繪,執行面又如何使成效形成?這是本文核心關切。

二、大旗艦計畫的執行困難與限制

大旗艦計畫雖有良好的立意，但執行以來一直面臨一些困難。多年來學者們對旗艦計畫的分析討論，可以歸納為幾大項類：參與社區對計畫理念認識有誤、提出之計畫內容失當、無法掌握計畫時程、社區間之溝通運作困難、專業人力運用不當等層面（紀孟君、鄭夙芬、鄭期緯，2011；李易駿，2012；李易駿、賴兩陽，2015a；賴兩陽，2016），而各面向間又相互關連。

（一）參與社區對計畫理念認識有誤

旗艦計畫的核心目的在於「提升社區能力」（含擴大服務）（李易駿、賴兩陽，2015a）。此良好的政策理念自然是為了引導社區發展的正確方向。但是，長期以來，台灣的社區協會習於競爭及瓜分經費，甚至「為經費而計畫」，而未充分理解政府補助計畫的精神。特別在旗艦計畫提供人力補助的情況中，不可避免會發生以爭取經費、特別是人力補助為目標而忽略計畫原意，及出現勉力拼湊申請計畫的情況。即各社區組織乃在旗艦計畫的補助誘因下，形成名義上的結盟，個別社區關注的焦點乃是「經費」並非社區自身的成長或社區間的夥伴關係或分享，不少社區關心經費分配至瓜分經費，而與旗艦計畫的成長、分享、服務等核心理念相違背，經費更將成為社區間爭執成因。對理念的認知不但與計畫執行相背，更導引社區間的衝突。

（二）提出之計畫內容及執行失當

在對政策理念認識偏誤的情況下，難以期待所發展出的計畫書會符合原政策主題或特性。相對地，社區組織如延續過去偏好團康或節慶活動的思維，其計畫主題自然偏重於團康及節慶活動，而非福利服務；甚至出現：所謂的聯合服務更被藉由聯合的社區團康來呈現。其次，從瓜分經費或經費資源分配出發的情況下，出現了拼湊式計畫並不令人意外，更遑論計畫內容未能關注於能力

提昇與服務。再者，即使提案計畫能跳脫團康而關注於服務提供，但仍未必能著力於優良社區的工作經驗傳遞，或形成團隊成長，或對新興社區之培力。

事實上，在社政部門中，社會工作人員多習慣於規劃服務提供之計畫，而未必習於人力資源開發、能力提升或使能等領域的計畫，對社區培力並不熟練。甚至期待一個本質是人民團體的社區協會要能掌握規劃百萬元規模的服務計畫，原不是容易的事，即使是對曾獲衛生福利選拔（考核）優等之社區而言，也非可以輕易達成的任務。旗艦計畫提案中易出現方案架構、方案設計、經費編列欠連貫邏輯的情況。即使勉強在地方政府或培力中心輔導下，社區團隊們提出了具聯合服務的計畫，但在社區組織慣行於團康節慶活動的情況下，在實際的計畫執行中，容易偏離計畫宗旨與目標，仍落入以既有團康或班隊活動參與湊合的情形。

事實上，計畫主題內容之議題，實為表面性的議題，其根源乃在於認知觀念錯誤及時間掌握失當。在認知錯誤的情況下，又欠缺充足的理解溝通時間，而出現錯誤的計畫方向、內容、甚至拼湊式的計畫。

（三）社區間之溝通及運作困難

「能力提升」是旗艦計畫最核心的宗旨，但又期待社區協會間要能透過「大手牽小手」或「聯合服務」方法來進行，政策面期待計畫執行或社區間的合作關係不限定於政府的計畫框架，隱性的期待是社區協會間彼此間先有一定的信任或投入意願。但這等隱性的期待並非社會或社區協會間的慣行方式，徵件計畫說明中又未有具體的提示，以致在合作推動中易有落差。

學者們對旗艦計畫案例之分析指出：社區領袖（包括所有社區的所有理監事）常優先以個別社區自身社區利益為盤算，彼此共識不易形成、陷入資源競爭與衝突的惡性循環中；或提案社區未意識到自身需進行「大手」的帶領角色、要分享推動經驗、要引導協力社區、要控管計畫的角色；相對地，協力社區也

未知悉「小手」之參與學習、練習成長的投入責任，尤其又涉及到各社區領袖要對社區內相關幹部的解釋說明任務。甚至，不但在計畫書擬寫階段溝通共識困難，計畫核定後的執行更是紛爭不斷。計畫核定，代表的是計畫內容可能因審查意見而修正，經費也需重調整；參與社區往往在重新修正分配、人員投入度、核銷，甚至社工人力的出勤與任務，一再紛爭（吳明儒、林欣蓓，2011；紀孟君等人，2011；李易駿、賴兩陽，2015a）。溝通及運作困難既與觀念認知有關，亦與受到各項時間限制、作法不良，無法掌握時程而無法充分溝通有關。

（四）無法掌控計畫時程

各縣市所提計畫出現拼湊或不連貫的根本原因除前述三因素外，乃在於未能適當掌握計畫籌辦或溝通時程。雖然，大旗艦計畫已是定期性的計畫，即縣市政府、培力中心或有意提案的鄉鎮或社區應可提前準備。但各相關人員或因對計畫的認識失誤，而未預留溝通時間，或因對計畫內容本質的誤解，或對社區間整合計畫欠缺經驗，而自認為無需預留太多作業時間，或自認為預留一個月作業時間是充裕的，但在實際執行操作時乃發現需要更多時間溝通或作業，而出現無法掌握時程的情事。如，在申請計畫階段出現計畫書拼湊或不連貫等問題，在執行階段亦將以社區參與度低的方式呈現。即使相關社區幹部有參與計畫執行之意願，但仍出現臨時通知或召開，而出現相關人員無法參與學習或會議的情況。未能嚴正看待社區間會議及討論，推動成效當然受限。

（五）對社工（或專案人員）的錯誤期待

人力是旗艦計畫的重要特性之一。衛生福利部的補助計畫明示：專案人力的任務包括輔導協力社區、在縣市中輔導其他的旗艦計畫，以及控管計畫執行。但似乎地方政府也未深入留意此等專責人力可以產生的計畫效果，對其任務角色未有期待或引導，惶論提案社區的有效運用，往往未視此規範而使專責人力

不當使用或淪為社區各種工作甚或組織既有工作之人力補充。各社區多認為專案人力社工的存在是在於執行提案計畫，並身兼整項計畫所需之各項角色（例如核銷、設計、FB 小編），彷彿社區來就是為執行這個計畫，是所有工作的執行者，這已是常見的錯誤。尤有甚者，各社區直接將專案人員視為諸社區的聯合幹事，各社區更為專案人員為各社區分擔工作之多寡、指揮權而相互爭執。此等情況，專案人力更未能發揮指導帶動協力社區、宣導之任務。在專責人力的迷思中，也將致使社區團隊未能實質成長，無法於各項旗艦計畫方案執行過程中形成以社區為主體以幹部志工間共學為焦點的任務團體成長。對人力的錯誤期待，在邏輯上可視為是對理念認識有誤、及計畫內容失當的結果。

參、彰化縣執行大旗艦計畫之作法

為掌握旗艦計畫人才開發的核心精神，並克服大旗艦計畫執行中的常見困難及議題（「參與社區對計畫理念認識有誤」、「提出之計畫內容失當」、「社區間之溝通運作困難」、「無法掌握時程」及「專案人力運用」），是計畫擬提及執行的關鍵。在困難部分，相信精明的讀者可以再進一步簡化為「觀念」、「時間掌握」、「執行掌控」三層面，即負有輔導之責的地方政府（及培力中心），如何可以將正確的計畫目標、特性傳遞到社區協會相關人員，及社區在組成計畫團隊、擬寫計畫與執行計畫期間仍可以有正確的引導及對偏離之匡正，是最主要的任務。

彰化縣政府及彰化縣社區資源中心自 104 年開始建立及滾動式修正旗艦計畫輔導機制，近年更將輔導方法予以明確機制化。資源中心的輔導機制即分為三大部分來進行，各部分也各有幾個分項的努力與投入。

一、持續例常傳播正確的旗艦計畫概念

(一) 固定講授傳遞旗艦計畫原則及執行實務

觀念及認知是旗艦計畫執行上的首要議題，確實需要在社區幹部間建立普遍性的正確觀念。旗艦計畫透過大手牽小手聯合服務之方式，而形成「作中學」並達成「能力成長」之設計。此設想確是引導新興及潛力社區成長的良好機制。但不可否認的，這樣的機制與社區協會所慣行的節慶活動、爭奪資源的模式並不相同。要調整社區幹部的觀念並不容易。雖然，衛生福利部加大政策影響力，一方面鼓勵地方政府以自有經費補助辦理「小旗艦計畫」，也將提出旗艦計畫申請納為考核項目。但這些作法，並不直接助益於社區幹部理解旗艦計畫的精神。

彰化縣政府在各年度初，縣府公告旗艦計畫申請之初（約每年7月），即先辦理說明會與旗艦計畫精神之訓練課程，要求各有意提案之團隊中的各社區（提案及協力社區）均需有數名幹部參與研習課程，以解釋計畫精神（參見文後實例）。

此外，彰化縣政府所推動之社區發展工作中，有一項良好的制度性方案——領航培訓（原為總幹事培訓），本項幹部培訓乃自100年開始辦理，每年召訓約100名社區幹部進行為時逾80小時培訓，培養真正可實際服務、具完成技能的社區協會幹部。而早自100年開始，即將「旗艦計畫之精神及辦理實務」列為社區幹部培力的固定課程，藉此定期課程向社區幹部傳遞正確的計畫原則，俾利各社區申請縣級小旗艦計畫或中央大旗艦計畫時，可以秉持正確的精神辦理。

（二）設置旗艦計畫專櫃常態性展區

除了課程訓練或提案前的訓練課程外，為方便有意認識旗艦計畫之社區幹部及突破課程的時間限制，達到普遍性觀念傳播的效果，彰化縣社區資源中心將旗艦計畫的內容要旨，製作成互動問答及明列工作時程。

社區資源中心建置「旗艦專櫃」，將旗艦計畫的諸重要觀念，不但製作展示宣導海報，更製作成互動式問答题版，以介紹旗艦計畫的目標與精神、提案準備的流程與時程、計畫主題的發想等，藉以推廣旗艦計畫精神。方便有意認識旗艦計畫的社區幹部與團隊，可以有正確的認識。

1.設計旗艦計畫精神與運作視覺說明

將旗艦輔導團隊，透過圖像化與文字輔助說明，讓民眾明瞭輔導團隊中，各部門與單位的角色扮演，以及提供的輔導項目（見圖 1）。



圖 1：彰化縣社區資源中心旗艦輔導概念圖（常設展示海報）

2. 明列旗艦計畫時程表

正如時程掌握是申請及執行旗艦計畫的核心議題之一，如何讓潛在的申請社區預先有相關的時間概念也是重要的任務。資源中心乃將大旗艦與小旗艦的籌備、提案、執行及核銷，各階段的工作流程，包含說明會、審查及成果籌備等，讓民眾能明瞭旗艦計畫的重要時程階段（見圖 2），這樣，參與旗艦的社區夥伴，更能清楚掌握何時該開始進行工作籌備，保握時間提前作業。

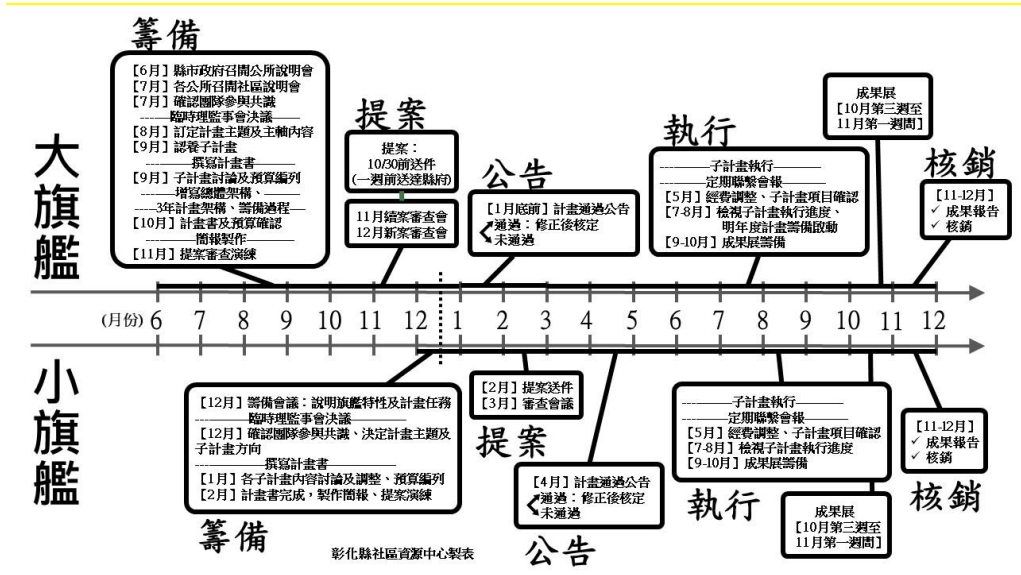


圖 2：彰化縣社區資源中心旗艦時程表（常設展示海報）

3. 建置重要觀念之互動式展板

除了單向的展示外，資源中心更將旗艦計畫的目標、計畫特性、提案準備及社區需承擔的任務等疑問，精闢挑選出重要以及常見容易混淆的問題，透過提問／答案的互動式展版呈現（問題在展版表面，表現展版可打開顯示答案），提供民眾自主進行互動與解說，讓民眾正確認識與理解中央所推動的大旗艦計畫的宗旨與意義（見圖 3）。



圖 3：彰化縣社區資源中心旗艦計畫之互動式展板

二、建立輔導團隊掌握計畫規劃及執行

(一) 組織縣府、公所、培力中心、外聘專家之輔導團隊

在彰化，當新的旗艦計畫提出前，縣政府結合公所及資源中心組成輔導團隊，對有意提案申請大旗艦計畫之團隊進行輔導。而輔導團隊乃包括縣府社會處督導、公所社會課長（或課員）、培力中心社工師及外聘輔導委員組成。輔導團隊在提案團隊表示提案意願（提案申請之前 6 個月）即完成組織，並開始進行輔導。此一輔導團隊計畫尚未提出、社區團隊尚未形成之初即已組成，持續輔導社區團隊形成、計畫擬定、執行 3 年計畫，並持續到後續推動階段。在 3 年的執行期間中，亦持續透過聯繫會報進行輔導。

（二）縣府依計畫發展時程召集工作會議

彰化縣政府（及培力中心）對輔導社區執行旗艦計畫不但有體系性輔導機制，更依機制時程執行。特別在旗艦團隊籌組階段，因團隊尚未建立且為形成學習性的團隊風貌，由縣府社會處採較主導的方式召開工作會議，俾建立合宜的團隊文化（參見圖 2）。

（三）依計畫精神轉換為社區可操作的工作要求

正如旗艦計畫的精神有其理念特性而與多數社區慣行的團康班隊活動或社區競爭資源模式不同，除了透過講習宣導理念，更重要的是培力中心將各主要理念轉換成社區幹部可操作的要求，並以工作表單在系統工作坊中收集、匯整、並作成社區之自我承諾。

1. 將參與社區領袖幹部組成工作團隊

實質分散各地的社區要如何一起工作？本中心在輔導策略及作法上，運用社區輔導委員及專責人力掌握定期聚集與計畫進度的推動，使提案及協力社區之領導決策層級有固定人員參與計畫，建立計畫執行之固定工作團隊（各社區在工作坊第一次會議中提報）。即理事長、總幹事、常務監事、志工隊長均需與會及共同參與提案前之籌備會議、聯繫會報。藉由定期會議，優化討論事項的工作節奏，輪流報告並解決問題，強調在會議討論過程中培養社區團隊共識與默契，建立情感。

2. 以成長學習條件作為選擇子計畫的原則

正如「大手牽小手」為旗艦計畫的核心精神之一，計畫中如何可以有「大手牽小手」的機制或機會顯然至為重要，又如何結合個別社區的需求實為難題。進而，培力中心設計出以適合學習成長運作作為擇選方案子計畫的條件。即計畫規劃階段，即由輔導老師透過工作坊帶領參與社區共同激盪。所納入之子計

畫條件為：部分社區有意願學習發展、部分社區有執行經驗且願意帶領分享者，乃納入子計畫提案當中。以建立指導、學習軸線。

即各社區先提列期待學習、發展的項目，以及過去辦理有成、有經驗的項目，再統整各社區的綜合資訊（各社區在工作坊第二次會議中進行），那些「有部分社區期待學習、且該項目為團隊中有社區辦理有成可以分享之項目」被留下納入計畫。至於各社區均已有經驗、或各社區均有期待但均無經驗之項目，則不列入計畫中。

3.將學習成長元素書列於計畫書

在確定子計畫項目的同時，責由願意分享帶領之社區進行子計畫之草擬。即確定子計畫的主軸在進行共同聯合服務之際，更關注於引導社區幹部及志工學習成長。並要求子計畫之計畫書中應列引導學習成長的對象（如幹部或志工）與策略（如研習或實作）。

4.各社區明列具體之年度及計畫的目標

在參與社區理解旗艦計畫為一引導社區成長之計畫特性後，進一步引導社區明列各年度的成長目標，或為志工人數增長，或為服務方案新辦，或為服務量增加，甚至社區因總體能力提升而以參與縣市或中央之績優社區選拔等目標（各社區在工作坊第二次會議中提報）。即引導各參與之社區幹部團體體認及投入到社區成長的努力。

三、共同進行計畫書擬寫及修改

（一）借鏡彰化縣歷年旗艦團隊成果冊

透過團隊共同討論出各子計畫項目及主軸後，由有經驗、願意分享帶領之社區擔任主責社區，因主責社區對該主題有辦理經驗，在計畫規劃上尚屬駕輕

就熟，又因計畫的主軸是促進其他社區成長而非將計畫報行於個別社區，主責社區相對無私心，或各子方案間較無競爭關係。

又彰化縣培力中心一直致力於各社區間的共好共享，收錄有歷年各大小旗艦計畫之計畫書及成果檔案，可以協助社區擬寫計畫時參考。也在各計畫提案階段有所助益。

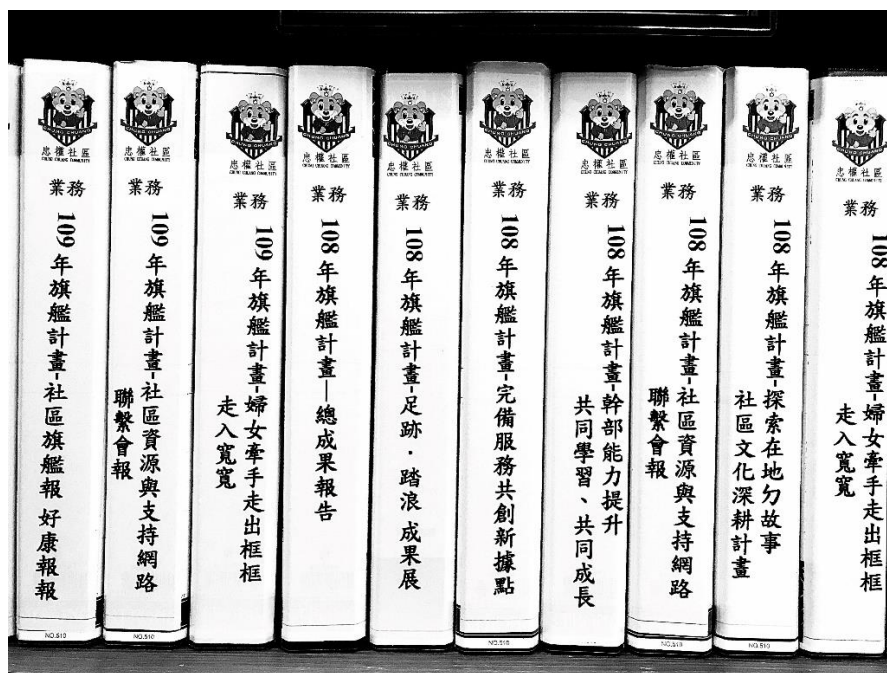


圖 4：彰化市忠權社區大旗艦成果冊

(二) 縣府召集計畫團隊共同修改計畫書草稿

基於團體學習、共同成長的理念，旗艦團隊計畫書發展階段後期，即各子計畫草稿成後，由提案社區進行初步的統整，並由縣政府社會處召集各社區及輔導團隊，進行計畫書草稿的討論及修改，以利工作團隊（即各社區的各3名領袖代表）共同掌握計畫內容。當然，也藉以對未來計畫的執行有全面的認識，並進行執行計畫準備。在此階段中，也共同對計畫預算進行商議。

（三）再次澄清對社工、專案人員的角色

依原擬的計畫籌辦歷程，大旗艦計畫在第 4 次（或第 5 次）會議後可以成形。此時，各參與社區可以知悉經費組成，即人事費占有相當大的比重、也理解計畫的主軸在於促進社區成長。此時，輔導團隊會再次提示社工／專案人員的角色，不是找人來做方案，而是促成社區間的領袖幹部們真實的投入而形成大手小手工作團隊，使共學及服務真實發生在社區中。協助工作團隊討論未來的運作模式。及在完成相關澄清後，再提出計畫申請。

肆、近年執行實況

一、彰化市忠權社區計畫（108~110 年）之輔導

忠權社區於 107 年協同復興社區、長樂社區、崙平社區、民權社區及延和社區組成旗艦團隊，於 108 年提出為「彰顯活化新社區、溫馨幸福半線情」的旗艦計畫。參與旗艦計畫的 6 個社區在組成團隊之初，各社區的 3~5 名幹部團隊即均參加由社區資源中心舉辦旗艦計畫說明會，社區幹部們深刻理解：參與旗艦計畫並不在於為個別社區爭取經費或資源，而是獲得社區成長的機會。參與社區亦於 107 年 10 月參與本縣市旗艦社區成果展，學習觀摩並進行薪火相傳，瞭解已經執行大旗艦計畫的社區經驗與方案介紹（三年架構及執行內容），學習旗艦計畫中的分工及角色，以及旗艦計畫執行過程，社區與社區之間整合與遭遇的挑戰，執行架構及方案如何達成共識及推定撰寫人等，透過問題討論及綜合座談來學習成長。

本旗艦團隊於 107 年度 7 月到 11 月之間辦理大旗艦計畫討論工作坊六次，其核心成員以社區中主要推動旗艦幹部。各次工作坊的任務包括：觀念釐清、組成固定團隊，其後依續為：主題發想、安排子計畫主責社區、承諾成長目標；檢視計畫書草稿、預算整合；及進行計畫書修改及最後提出申請（見表 1）。在形成團隊中，則要求各社區提出未來將持續參與的幹部團隊名單。又為協助社區聚焦子計畫主題，先請社區於工作坊前提出數個「有經驗」與「有興趣」的主題，由培力中心社工彙整，於工作坊中由老師帶領討論而進行主題發想及安排子計畫主責社區，也請各社區提出成長目標之承諾。後續則由各社區組成的共同團隊持續檢視計畫書草稿及進行預算整合。本案終得以順利發展計畫及獲得衛生福利部補助及執行。

又各年度執行中均預先建立工作行事曆，以利各社區調控時間及各幹部預留參與會議及學習時間（參見圖 5）。另在 108、109 年即第二及第三年的計畫擬寫申請，仍依循計畫發展步驟（見表 1），結合計畫執行中的月聯繫會報進行新年度主題發想等工作。

透過三年的計畫，參與之延和社區及崙平社區新設社區照顧關懷據點，而忠權社區、復興社區、長樂社區、向陽社區將原先據點轉型為 C 級巷弄長照站。而在志工成長數方面，108 年計增加 22 名幹部及 74 名志工、109 年增加 9 名幹部及 19 名志工、110 年增加 8 名幹部及 17 名志工，三年來共增加 39 名幹部及 110 名志工。

表 1：彰化市忠權社區「彰顯活化新社區、溫馨幸福半線情」大旗艦計畫提案過程

階段	日期	內容
第一次會議 (觀念釐清、組成固定團隊)	107.07.13	<ol style="list-style-type: none"> 1. 瞭解社區旗艦計畫的特性及實務。 2. 透過研究分享參與福利化社區旗艦計畫對於社區的發展與改變。 3. 確認各社區參與旗艦計畫之意願。 各社區提報決策層、執行層之固定人員名單，建立計畫執行之固定工作團隊。
第二次會議 (主題發想、安排子計畫主責社區、承諾成長目標)	107.08.31	<ol style="list-style-type: none"> 1. 釐清社區旗艦計畫的內涵及常見誤解。 2. 討論各社區參加旗艦社區計畫的期待與準備。 3. 草擬各社區參加旗艦社區計畫的初步構想主題。 4. 確認各社區在旗艦計畫中之角色與分工。 各社區提出： <ol style="list-style-type: none"> 1. 有意學習、有經驗可分享的主題，發想計畫內容項目、確定學習軸線。 2. 年度及三年計畫之成長目標。包括志工或幹部成長數、服務新辦項目或服務量增長數。
第三次會議 (第一次檢視計畫書草稿、預算整合)	107.09.27	<ol style="list-style-type: none"> 1. 各社區報告其負責之工作項目推動構想及各自社區團隊介紹。 2. 提案主題及執行想像，取捨與主題分工，建構並計畫運作模式。 3. 各社區將計畫構想於各理監事會議中討論。 共同檢視各主責社區提出之計畫草稿。 確定各子方案促進成長之機制策略。
第四次會議 (計畫書修改)	107.10.11	<ol style="list-style-type: none"> 1. 各社區進行旗艦計畫之自我工作檢查。 2. 輔導教授講評並提示修改重點。 3. 各社區指派經費調整代表。
第五次會議 (計畫書審查及提出)	107.11.02	<ol style="list-style-type: none"> 1. 彙整說明目前進度。 2. 各社區自我檢查。 3. 決定計畫內容與預算，增寫總體架構及籌備過程、三年整體架構。
第六次會議	107.11.16	<ol style="list-style-type: none"> 1. 最後文稿檢閱。 2. 決定簡報重點並推派簡報代表。

二、芬園鄉竹林社區計畫（111 年～）輔導

彰化縣 111 年度的大旗艦計畫之提擬與輔導亦依縣內固定的計畫發展程序進行。領航社區為芬園鄉竹林社區，協力社區為舊社社區、新興社區、嘉東社區及大竹社區等五個芬園鄉社區。為協助有意參與旗艦計畫的社區形成團隊，本案首先召開社區共識會議，確認各社區參與旗艦計畫之意願，並由社會處、108～110 年執行彰化縣大旗艦計畫領航社區之專案人員分享旗艦計畫實務經驗與注意事項。

本案的輔導，基本上仍依既擬的輔導架構及步驟進行。而考量此團隊之各社區對相關概念仍較不熟悉且計畫擬寫能力較弱，本案共辦理 2 次說明會，說明旗艦計畫的核心特色、參與於計畫中之公私部門角色與實務技術，並澄清社區對於旗艦計畫之常見誤解。

在各社區確認有意參與本計畫，則持續引導社區團隊組成固定團隊，並依續進行主題發想、安排子計畫主責社區、承諾成長目標；檢視計畫書草稿、預算整合；及進行計畫書修改及最後提出申請等步驟（見表 2）。又在計畫主題發想階段，同樣先請社區於工作坊前提出數個「有經驗」與「有興趣」的主題，進而統整及討論納入之主題及安排子計畫主責社區。同樣地，也請各社區提出成長目標之承諾；及由各社區組成的共同團隊持續檢視計畫書草稿及進行預算整合。本旗艦團隊於 110 年度 8 月到 10 月間辦理大旗艦計畫研擬討論工作坊六次。

表 2：芬園鄉竹林社區「雙竹之交-成舊新家、幸福永續在芬園」大旗艦計畫提案過程

階段	日期	內容
第一次會議	110.08.10	<ol style="list-style-type: none"> 1. 確認各社區參與旗艦計畫之意願。 2. 各社區討論未來預計可執行於本計畫的工作項目。 3. 瞭解社區旗艦計畫的特性及實務。 4. 邀請 108~110 年彰化大旗艦專案人員分享旗艦計畫實務經驗與注意事項。
第二次會議 (觀念釐清、組成固定團隊)	110.08.17	<ol style="list-style-type: none"> 1. 旗艦計畫說明會、教育訓練。 2. 釐清社區旗艦計畫的內涵及常見誤解。 3. 討論各社區參加旗艦社區計畫的期待與準備。 4. 確認各社區在旗艦計畫中之角色與分工。 各社區提報決策層、執行層之固定人員名單，建立計畫執行之固定工作團隊。
第三次會議 (主題發想、安排子計畫主責社區、承諾成長目標)	110.08.27	<ol style="list-style-type: none"> 1. 提案主題及執行想像，取捨與主題分工，建構並計畫運作模式。 2. 草擬各社區參加旗艦社區計畫的初步構想主題。 3. 確認各社區未來工作的子計畫項目。 4. 各社區將計畫構想於各理監事會議中討論。 各社區提出： <ol style="list-style-type: none"> 1. 有意學習、有經驗可分享的主題，發想計畫內容項目、確定學習軸線。 2. 年度及三年計畫之成長目標。包括志工或幹部成長數、服務新辦項目或服務量增長數。
第四次會議 (第一次檢視計畫書草稿、預算整合)	110.09.09	<ol style="list-style-type: none"> 1. 各社區子計畫初稿檢視。 2. 輔導教授講評並提示各個計畫書的修改重點與內容。 3. 說明提案檢視表檢視項目。 共同檢視各主責社區提出之計畫草稿。 確定各子方案促成長之機制策略。
第五次會議 (計畫書修改)	110.09.27	<ol style="list-style-type: none"> 1. 提案計畫書檢視。 2. 輔導教授講評並提示各個計畫書的修改重點與內容。 3. 各社區自我檢查。 4. 填寫提案檢視表。
第六次會議 (計畫書審查及提出)	110.10.14	<ol style="list-style-type: none"> 1. 各社區報告主責子計畫書內容。 2. 最後文稿修正與檢閱。

三、建立計畫執行機制

溝通協調障礙是旗艦計畫執行中的重大困難之一。而常見的社區幹部間溝通障礙則包括有訊息傳遞不即時、重要人士未能參與會議等。彰化縣各旗艦團隊除透過社群媒體建立訊息網絡以及時傳遞訊息外，更在計畫即行年初始即先建立年度工作行事曆（參見圖 5），各社區幹部同步協調計畫執行期程，及提早公告，俾社區間的學習安排不但可以避開社區活動、調空出時間，亦可及時安排學習幹部，及落實社區間的幹部溝通。

※111年3-5月大旗艦行事曆											
	日	一	二	三	四	五	六				
3月				1	2	3	4	5	03/04(五)15:00-17:00	竹林社區活動中心	第一次聯繫會報
		6	7	8	9	10	11	12	03/31(四)14:30-16:30	新興社區活動中心	第二次聯繫會報
		13	14	15	16	17	18	19	03/31(四)16:30-17:30	新興社區活動中心	第一次籌備會議
		20	21	22	23	24	25	26			
		27	28	29	30	31					
4月							1	2	04/11(一)09:00-11:00	新興社區活動中心	阮厝新厝仔地方民族誌編撰研習計畫
		3	4	5	6	7	8	9	04/12(二)14:00-16:00	竹林社區活動中心	攜手護老，健康到老
		10	11	12	13	14	15	16	04/15(五)13:30-15:30	舊社區活動中心	「社區點燈家庭溫馨」大心服務計畫
		17	18	19	20	21	22	23	04/18(一)09:00-11:00	新興社區活動中心	阮厝新厝仔地方民族誌編撰研習計畫
		24	25	26	27	28	29	30	04/19(二)14:00-16:00	竹林社區活動中心	攜手護老，健康到老
									04/20(三)09:00-12:00	文德國小	兒少服務「一二三.木頭人」遊趣的手做童年
									04/25(一)09:00-11:00	新興社區活動中心	阮厝新厝仔地方民族誌編撰研習計畫
									04/26(二)14:00-16:00	竹林社區活動中心	攜手護老，健康到老
									04/28(四)14:30-15:30	文德國小	第二次籌備會議
									04/28(四)15:30-16:30	文德國小	第三次聯繫會報
5月											
		1	2	3	4	5	6	7	05/02(一)09:00-11:00	新興社區活動中心	阮厝新厝仔地方民族誌編撰研習計畫
		8	9	10	11	12	13	14	05/03(二)14:00-16:00	竹林社區活動中心	攜手護老，健康到老
		15	16	17	18	19	20	21	05/04(三)09:00-12:00	文德國小	兒少服務「一二三.木頭人」遊趣的手做童年
		22	23	24	25	26	27	28	05/04(三)13:30-15:30	舊社區活動中心	我的家鄉我的故事-青銀共創
		29	30	31					05/09(一)09:00-11:00	新興社區活動中心	阮厝新厝仔地方民族誌編撰研習計畫
									05/11(三)09:00-12:00	文德國小	兒少服務「一二三.木頭人」遊趣的手做童年
									05/11(三)13:30-15:30	舊社區活動中心	我的家鄉我的故事-青銀共創
									05/13(五)13:30-15:30	舊社區活動中心	「社區點燈家庭溫馨」大心服務計畫
									05/16(一)09:00-11:00	新興社區活動中心	阮厝新厝仔地方民族誌編撰研習計畫
									05/17(二)14:00-16:00	竹林社區活動中心	攜手護老，健康到老
									05/18(三)09:00-12:00	文德國小	兒少服務「一二三.木頭人」遊趣的手做童年
									05/18(三)13:30-15:30	舊社區活動中心	我的家鄉我的故事-青銀共創
									05/20(五)09:00-12:00	舊社區活動中心	社區幹部與志工培力
									05/23(一)09:00-11:00	新興社區活動中心	阮厝新厝仔地方民族誌編撰研習計畫
									05/24(二)14:00-16:00	竹林社區活動中心	攜手護老，健康到老
									05/25(三)13:30-15:30	舊社區活動中心	我的家鄉我的故事-青銀共創
								05/30(一)09:00-11:00	新興社區活動中心	阮厝新厝仔地方民族誌編撰研習計畫	
								05/31(二)09:00-12:00	文德國小	兒少服務「一二三.木頭人」遊趣的手做童年	

圖 5：芬園鄉竹林社區「雙竹之交成舊新家、幸福永續在芬園」各子計畫執行進度表（部分）

伍、執行成效與結論

一、執行成效

旗艦計畫因其內容不但異於多數社區們所慣行的活動辦理，而轉換為藉由培育開發人力資本以提供服務，以及藉由提供服務開發社區人力資源，而對台灣的社區發展及社區工作有重要的意義。但這樣的主軸與精神轉變確不易為地方政府人員及社區組織幹部所理解，或即使理解仍無法具體轉換為方案設計。雖然，研究者們指出旗艦計畫的執行困難與問題為：參與社區對計畫理念認識有誤、提出之計畫內容失當、無法掌握計畫時程、社區間之溝通運作困難、專業人力運用等，但如何解決、如何克服一直欠缺實務性的解方。

彰化縣社區資源中心以系統性的總合策略輔導社區協會提案及執行大旗艦計畫，數年來一直有不錯的成果，確能將旗艦計畫的精神發展出可操作的工作模式及執行步驟。

固然，本文未設計及進行符合方案評估模式的成效分析，但彰化縣自 104 年開始依資源中心所規劃（即本文）之提案及執行步驟以來，並未如同部分縣市般發生提案難產、計畫團隊爭執及中途解散、執行成效不彰、社區參與程度低的情況。而是相對地，各案的子計畫及總計畫均能依規劃進行並有符合目標能檢證的成果，執行品質能呈現。更重要的，是旗艦精神的實踐：任務團隊形成、合作共學成長形成、社區幹部均熱列出席參與各項學習機會、各協力社區並有後續的志工規模成長與服務量能提升（請參見 104~106 年南佃社區「和織一件美新衫」；107~110 年忠權社區「彰顯活化新社區、溫馨幸福半線情」旗艦計畫成果報告書），即可見本文所介紹之輔導機制具其有效性。

在資源中心得以有效輔導社區申請及執行大旗艦計畫中，相關人士除關心於實務作法外，或更好奇於其中的關鍵機制。作者省視認為其中最重要的機制為：第一、透過各種方式協助參與之社區幹部建立正確觀念，包括平常的普遍宣講、提供資訊及提案前工作坊的團隊建立。其次，則是在計畫主題發想及計畫內容引導中，維持以社區成長及合作的主軸的系統作法。即進行社區學習及分享之主題調查、統整配對主題，以及承諾成長目標，與規劃成長機制，均促使計畫掌握在一定程度的學習與分享之主軸中。

二、結論

綜合而言，彰化縣社區資源中心對社區大旗艦計畫之輔導乃採取的是一種總合性的輔導策略，這個輔導策略的主要作法與效果，包括：

1. 以普遍性的理念宣導作為全面性的基礎。即經常且固定普遍各社區說明旗艦計畫的精神，並設置專櫃，以對各可能的潛在參與社區提供正確的觀念與對計畫的認知。
2. 各相關部門組成綜合性的輔導團隊。針對實際提案及執行的計畫案，落實輔導團隊的協助，持續引導參與社區成長。
3. 以協助各參與社區建立成長團隊為參與計畫之前提。相對於部分縣市對旗艦計畫之輔導僅進行偶發性的計畫提案寫作工作坊，彰化縣資源中心更關注於計畫團隊的建立與社區幹部的持續參與，甚以社區幹部參與及建立團隊為計畫發想的前提。
4. 以總合性的連續工作坊為提案輔導組合。在社區幹部參與及建立團隊為計畫發想的前提中，資源中心提出整個計畫提案及執行的全面性架構，並轉換成為總合性的連續工作坊，提供周全輔導引導。

5. 以社區成長為計畫主題發展之主軸：在掌握旗艦計畫的社區成長目標下，資源中心對提案計畫的引導並不限於服務，而置於學習成長與分享，乃更得以跳脫團康或班隊活動。在相互學習成長的主軸中，間接避開社區間資源爭奪的框架。
6. 協助社區發展具體的成長目標，並明列出引導成長的策略與對象。同樣在成長與能力提升的主軸中，更得進一步引導各社區提出具體的社區成目標、甚至承諾，也避開社區間資源爭奪的框架。
7. 建立計畫執行時程及分工：透過預先提出的計畫發展時程，藉由計畫執行中的行事曆，助益社區幹部控留參與時間及掌握進度，也避免了參與不足或溝通不良的困難。

吾人可以發現，在上述的設計與步驟中，其中有數項乃在於實現能力提昇及共同分享學習，此乃與多數服務提供類型的方案設計不同，也是成功轉換社區培力概念的關鍵。

三、對社區工作專業及務實的意義

進一步從社區工作專業的意義來看，培力中心或社區工作專業者對旗艦計畫之輔導並非是協助行政機關執行特定的行政計畫，而專業者進行社區培力之能力的顯現。以本案來看，社區工作者至少進行幾項專業能力的實現，即：視將培力概念轉換為社區可操作步驟（甚至發展出簡要的調查表單）；透過工作坊以建立系統且連貫的輔導進程；在計畫之表面服務安排中更關注於深層的能力提升；提供社區幹部正向的學習與培力經驗；歸納及形成具可複製移轉性的工作步驟。

彰化社區資源中心對社區旗艦計畫執行的設計與策略在逐年優化中，的確形成社區共同學習成長的團隊，產生優質福利社區化的大型團隊。作者期待實務經驗的努力成長，可為專業性社區工作實務方法提供專業知識之累積，相關作法亦盼望提供各社區培力中心及地方政府實務推動之參考，也盼獲致更多實務工作優化的討論機會。

參考文獻

- 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〉。論文發表於臺南縣長榮大學社會力研究發展中心(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》(11月23日)。舉辦地點：臺南。(Tian, Ji-Wu (2007). Welfare Community Policy and Flagship Plan : Launch A New Beautiful Vision. Paper Presented at the Conference of “Towards Happiness - National “Welfare Community Flagship Plan Annual Results Presentation” Seminar Organized by the Center of Social Power Research and Development (November, 23). Tainan: Chang Jung University.)
- 吳明儒、林欣蓓(2011)。〈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〉。《台灣社區工作與社區研究學刊》，1(1)，45-60。(Wu, Ming-Ju and Shin-Bei Lin (2011). The Exploration of Community Capacity and Collaboration between Community Organizations: A Case Study in Tainan City. *Journal of Community Work and Community Studies*, 1(1), 45-60.)
- 李易駿(2012)。〈提昇社區能力的輔導：一個短期的行動研究〉。《台灣社區工作與社區研究學刊》，2(2)，81-122。(Lee, Yih-jiunn (2012). An Action Research for Enhancing Community Capacity. *Journal of Community Work and Community Studies*, 2(2), 81-122.)
- 李易駿、賴兩陽(2015)。〈社區組織參與福利化社區旗艦計畫後續發展之研究〉。《衛生福利部委託研究》。(Lee, Yih-jiunn and Leang-yang Lai (2015). *A Study on the Follow-up Development of Community Organizations Which*

Participated the Community Flagship Plans. Research Commissioned by Ministry of Health and Welfare.)

李易駿、賴兩陽(2015)。*〈社區工作者的專業服務角色:以衛生福利部 福利社區化旗艦型計畫專業服務人員為例〉*。論文發表於南華大學(主辦),《傳承與實踐--社區工作與質性研究》研討會(6月25日)。舉辦地點:南華大學。(Lee, Yih-jiunn and Leang-yang Lai (2015). The Professional Service Role of Community Workers: Taking the Professional Service Staff of the Ministry of Health and Welfare's Welfare Community Flagship Plan as an Example, Paper Published at Inheritance and Practice-Community Work and Qualitative Research (June, 25). Chiayi: Nanhua University.)

紀孟君、鄭夙芬、鄭期緯(2011)。*〈當我們「同在一起」:旗艦競爭型計畫之社區組織結盟歷程探討〉*。《台灣社區工作與社區研究學刊》,1(1), 127-168。(Chi, Meng-Chun, Su-Fen Cheng and Chi-Wei Cheng (2011). Working Together : A Study of the Coalition Process between Community Organizations in a Flagship Community Project. *Journal of Community Work and Community Studies*, 1(1), 127-168.)

許雅惠(審查中)。*〈藉由幹部訓練形成社區發展工作團隊:彰化縣社區領航培訓方案執行與評估〉*。

賴兩陽(2016)。*《聯合社區的理念、實踐與反思:以「福利化社區旗艦型計畫」為例》*。台北:洪葉圖書公司。(Lai, Leang-Yang (2016). *Concept, Practice and Reflection in Collaborative Community*. Taipei: Ya-Ya Press.)

賴兩陽(2021)。*《福利社區化旗艦計畫實務操作手冊》*。衛生福利部委託研究。臺北:衛生福利部。(Lai, Leang-Yang (2021). *Welfare Community Flagship*

Plan Practical Operation Manual. Research Commissioned by Ministry of Health and Welfare.)