

研究論文

聯合社區的推動歷程與功能分析： 以桃園縣觀音鄉為例*

賴兩陽

國立東華大學民族發展與社會工作學系副教授

收稿日期：2011年6月15日，接受刊登日期：2012年3月30日。

*作者非常感謝兩位匿名審查委員提供寶貴修正意見，使本文更為嚴謹。亦感謝桃園縣觀音聯合社區的伙伴們，願意接受訪談並坦誠相告。通訊方式：E-mail:laily@mail.ndhu.edu.tw

中文摘要

傳統的社區發展協會常被視為區域狹小、資源有限。爲了突破這種單打獨鬥，資源缺乏，方案推動不易，且經驗無法有效交流的困境，思考藉助團隊工作方式，成爲協力結盟的社區，是另一種社區工作的新模式。從 2007 年開始，作者與桃園縣政府社會局共同研擬推動「旗艦社區領航計畫」，其構想是由功能較佳的社區擔任「旗艦社區」的角色，帶領具有潛力與發展意願，但功能稍微薄弱的「協力社區」，一起共同推動方案，藉由實際推動的過程，瞭解「聯合社區」的工作模式，而能加以學習，培養社區的能力，達成社區充權的目標。

本研究在瞭解觀音鄉富源、樹林、新坡與保生 4 個社區發展協會在「領航計畫」當中所產生的一些現象與問題。研究結果看來，團隊建立方面尚稱順利，但內部協調溝通仍須加強；學習型組織方面，普遍具有相互學習功能，但有些社區的特色，無法模仿學習；社區培力方面有增強社區動員能力，並於第二年改善方案內容，較大問題是社區無專職人力。因此，本文提出三項討論議題：社區作爲服務場域與服務對象的正當性、社區幹部「老年化」與「世代交替」的難題及聯合社區如何持續運作。

關鍵字：聯合社區、桃園縣旗艦社區領航計畫、團隊建立、學習型組織、社區培力

**An analysis of operational process and functions
in collaborative communities:
A case of Guanyin Township, Taoyuan County**

Leang-yang Lai

Department of Indigenous Development and Social Work.

National Dong Hwa University, Taiwan.

Abstract

Traditional community development associations are small-sized and shortage of resources. The work community development organization usually is not satisfied by the community residents. In order to resolve this difficulty, the alternative approach is to draw support from other associations, and help them to establish a mutual-aid and learning organizations. Therefore, this new approach, “Flagship Community Navigate Program” is helping different associations unified and pushing them to do something through this process. The goal is to encourage them to learn from each other.

The author and Taoyuan county government try to carry out the “Flagship Community Navigate Program” since 2007. The idea is to make well-established association to assist less ones. Base on this idea, all have to design a program, and to implement it together. Therefore, they can learn how to execute a plan and enforce their abilities from each other in this process. This research attempt to explore the operation process and functions of the following 4 community development associations: Fu-Yeng, Su-Lin, Sing-Bou and Boa-Seng. Using in-depth interview as research methods the result is that the process of team working is going well; however, communication abilities among them need to be improved, good experience of one association can be copied by others, and the transition from experienced workers to new ones is difficult.

Keywords: collaborative communities, Flagship Community Navigate Program, Team-building, Learning organization, Community empowerment

壹、研究緣起與目的

傳統的社區發展協會常被視為範圍狹小、資源有限。爲了突破這種單打獨鬥，資源缺乏，方案推動不易，且經驗無法有效交流的困境，思考藉助團隊工作方式，成爲協力結盟的「聯合社區」(collaborative communities)，是社區工作的另一種途徑。從2007年開始，作者與碩士班研究生在桃園縣政府社會處(現已改爲社會局)的邀請之下，投入社區工作的改造過程，共同研擬推動「旗艦社區領航計畫」(以下簡稱「領航計畫」)，其構想是由功能較佳的社區擔任「旗艦社區」的角色，帶領具有潛力與發展意願，但功能稍微薄弱的「協力社區」，一起共同推動方案，藉由實際推動的過程，瞭解「旗艦社區」的工作模式，而能加以學習，培力社區本身的能力。這種不以單一社區推動社區工作，而是結合數個能力不等的社區，共同推動社區工作的方式，稱爲「聯合社區」。簡而言之，「領航計畫」係以「聯合社區」的方式加以規劃推動。

本計畫爲期兩年，當中規劃有輔導團隊，其中顧問團成員係由大學社工相關系所老師擔任，在顧問團的5位老師當中，作者擔任桃園縣觀音鄉聯合社區的顧問，得以參與社區推動的過程，瞭解富源、樹林、新坡與保生4個社區發展協會在「領航計畫」當中推動的狀況與產生的問題，也讓作者想進一步瞭解這種聯合社區模式的優缺得失爲何？其中以領航計畫的重要規劃理念，包括：團隊建立(team building)、學習型組織(learning organization)與社區培力(community empowerment)三方面，更是檢視「領航計畫」歷程與功能的重要面向，也是本文想透過對這四個社區發展協會理事長、總幹事或重要幹部深度訪談內容，加以分析瞭解的地方。據此，本研究的目的包括：

- 一、瞭解該聯合社區團隊建立的歷程與問題。
- 二、檢視該聯合社區應用學習型組織的理念與功能。
- 三、探討該聯合社區在社區培力的過程與收穫。

貳、文獻探討

本節將討論聯合社區的定義、發展與應用，並與台灣常見的社區聯盟（community coalitions）運作方式相互比較，以區分這兩種模式的差異。另外，領航計畫是本文的重點，將對該計畫規劃理念、策略與進度加以介紹。

一、聯合社區的定義、發展與應用

（一）定義

聯合社區的作法是結合數個社區發展協會，針對這些社區的共同或個別需求，研擬合作推動的方案，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，達到社區自我培力的目標。聯合社區的構想並無新意，只是較少被真正大規模的推動，黃源協、蕭文高、劉素珍（2009：123-124）指出：

事實上，台灣對「社區」的劃定並非沒有思考過其他的方式，早在1983年將「社區發展工作綱要」改為「社區發展工作綱領」時，就提出要納入「聯合社區」的概念。……相信社區工作者已持有這種概念，只是在實務的推論上，或受限於政府僵化的會計系統，或限於主責官員們的科層思維，抑或受限於專家或專業主義的傲慢，抑或受限於專業組織或社區團體的自私，資源統整一直難以付諸行動。

這個構想，在修法時未被通過，也未被大力推動。但仍然有許多學者加以倡議。徐震（1985：25）認為：聯合各已有的小型社區以成為資源比較豐富、機構眾多、功能完備的大型社區，似亦為今日社區發展工作的自然趨勢。蘇景輝（1998）認為：社區發展協會可以成為一個社會福利社區化的資源單位，但限於現行社區發展協會的社區範圍太細小，資源有限，實不宜將社會福利社區化的權責交給社區協會。黃源協（1999）認為：福利社區的推動，應破除以單一社區為福利社區

化推動的單位，至少應建立在數個相互連結或具生命共同體的社區，形成推動福利社區化的聯合社區；抑或以「鄉鎮」行政轄區為「社區」，將比期待單一社區更為務實。羅秀華（2007：3）認為：由於台灣多以村里為社區認定的習慣，某種程度侷限社區工作的作用力。歸納這些學者的想法，就是單一社區能力與資源有限，希望能擴大社區的範圍，以聯合的方式推動社區事務。

（二）發展與應用

聯合社區的理念被具體的應用，可追溯至 1998 年內政部社會福利社區化的實驗計畫，該計畫打破以往中央政府對社區經費補助均以社區發展協會為對象的限制，而選擇了以鄉鎮為單位，包括：宜蘭縣蘇澳鎮、台北市文山區、彰化縣鹿港鎮、台南市安平區與高雄縣鳳山市，期待鄉（鎮市區）當中的社區組織在推動福利社區化過程可以有較為豐富的資源。就在同年，前台灣省政府社會處亦選擇宜蘭市梅州社區發展協會與霧峰鄉萬豐社區發展協會作為福利社區化的實驗社區（賴兩陽，2009：113）。據此，以社區為基礎的模式推動福利社區化，又可區隔為「單一社區」與「聯合社區」的兩種類型，經比較這兩種類型，單一社區明顯在方案設計能力、專業服務能力、資源整合能力、資源豐富性、人力充沛等面向較差，只有「可近性」一項較佳，其他部分聯合社區均有較佳的表現（賴兩陽，2009：271）。

福利社區化歷經三年實驗計畫之後，政府的社區工作重點移轉至 1999 年發生的「九二一大地震」重建工作，社工專業投入災區重建，形成災區福利社區化的工作模式。此一階段，社政單位的聯合社區較少被提及，倒是其他相關部會的社區工作開始鼓勵社區之間的聯合。例如：行政院衛生署 1998 年開始推動的「社區健康營造」，以「健康社區」概念為主，聯合村里社區之力量，以健康促進及長期經營社區健康營造中心為業務重點。行政院環保署「生活環境總體改造計畫」自 2003 年開始推動，採用以單一或數個社區聯合提案，並以資深社區帶領新進

社區從事環境改造，這種作法已經將社區之間彼此相互學習的功能納入期間。

衛生署與環保署的社區計畫所以能夠接受社區聯合提案方式，與他們採取較為寬鬆的社區組織定義有關，只要基層單位願意推動，即可接受。即使如此，許多推動的單位，仍然以社區發展協會為主導。2005 年開始，內政部為了改變社區工作方式，開始強調互助與整合概念，推動「福利社區化社區旗艦競爭型計畫」，鼓勵社區以創新、跨社區與部門的方式推動。其社區計畫範圍以生活共同圈為主，最少 5 個社區。這個計畫確立了內政部對社區的定義，不再只侷限在社區發展協會，而希望納入更多的社會資源，共同推動社區事務（如表 1）。

表 1：台灣聯合社區案例整理

計畫/結盟名稱	工作內容	社區規模	提案對象
行政院衛生署「社區健康營造計畫」	自 1998 年開始推動，以「健康社區」概念為主，聯合村里社區之力量，以健康促進及長期經營社區健康營造中心而努力。	大多以幾個里為範圍提案。	以醫療專業協助為主，由醫療院所等專業部門或人民團體、社區發展協會等提案。
行政院環保署「生活環境總體改造計畫」	自 2003 年開始推動，採用以單一或數個社區聯合提案，並以資深社區帶領新進社區從事環境改造。	以鄉（鎮市）為最大範圍。	已申請過之社區帶領沒有經驗之社區從事環境改造。
內政部「福利社區化社區旗艦競爭型計畫」	自 2005 年開始推動，強調互助與整合概念，鼓勵社區以創新、跨社區與部門計畫為主。	以生活共同圈為主，最少 5 個社區。	由縣市政府輔導提案，以某一社區為提案對象。

資料來源：修正自邵陪元（2009：25-26）。

以上「聯合社區」的方式，基本上仍是以社區發展協會為中心，結合相關的社區組織，數量仍然有限。另一種社區結盟的方式，成立之時，即有不同的社區組織共同參與，可視為「社區聯盟」。所謂聯盟（coalitions）代表了一種臨時、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（黃源協，2009：39）。黃源協、蕭文高、劉素珍（2009：123）在研究邁向永續社區的探討中，對台灣社區工作的未來即提出建構「社區聯盟」的實務運作模式：

若將此一概念（聯合社區）加以延伸，去建構一種「社區聯盟」的實務運作方式，或許是克服前述問題¹的可能出路，這種模式也即是社區組織或網絡的運作。

「社區聯盟」的運作方式，以台北市北投區、文山區與萬華區最具代表性。他們結合都市區域劃分與共同生活圈的理念，以熟悉的里與區為範圍，運用因地制宜的結盟機制，成立組織。即使均可視為社區聯盟的類型，但是，目標與運作模式各異。例如北投是以社區大學及北投文化基金會倡導設立，以理事長聯誼會為運作主體，最盛大的活動是每年社區理事長的參訪活動；文山社區聯盟是在文山社區大學輔導下成立，剛成立時積極的介入當地的社區工作，近來則較無重大活動；萬華社區聯盟則是立心基金會大力倡議，在建構彼此服務的溝通協調平台，但組織略嫌鬆散（羅秀華，2007：228）。

綜合以上的分析，可以看出「聯合社區」是「社區聯盟」的延伸，都是台灣常見的社區協力結盟的運作方式，兩者之間的差別在於：「聯合社區」係以數個「社區發展協會」結合，作為計畫推動的核心；雖然社區工作的推動會與其他的相關機構或團

¹ 作者在同文指出單靠單一個範圍狹小的「社區發展協會」之「社區」，能否有足夠的資源或能力承載，不無疑問。特別是以一個「社區發展協會」之地理區為範圍的「社區」，若要執行諸多項目的福利服務或社區營造，勢必因社區與政府資源的有限性，而陷入「質」與「量」皆不足的困境。

體產生資源連結，但是，這些團體與機構均屬資源網絡的一部份，係屬配合性質，並未真正的參與決策，例如桃園縣旗艦社區領航計畫；「社區聯盟」是一群在社區中提供服務的機構或團體的結合，彼此在聯盟的地位是平等的，召集的單位並無豐富的資源可以分配，大都只是服務資源網絡的協調，其組織結構較為鬆散（請參考表 2）。

表 2：聯合社區與社區聯盟之比較

項目 \ 類型	聯合社區	社區聯盟
社區成員	以社區發展協會為主體，其他社區組織為資源網絡的一部份，非正式成員。	每個參與成員均具正式身份。
運作方式	具有共同目標，研訂推動方案加以執行。	具有共同目標，可能一起執行方案，也可能僅具聯誼性質。
組織結構	較為嚴謹。	較為鬆散。
資源網絡	較小。	較廣。
組織規模	較小。	較大。
溝通機制	較集中，容易運作。	較分散，聚集不易。

資料來源：羅秀華（2007）；賴兩陽（2009）。

二、社區間互動層次與夥伴關係

聯合社區著重各社區之間的連結互動關係，如果將每個社區視為一個單位，單位之間的互動關係，依據 Netting, Kettner and McMurtry（2008：201-204）的說法有五個層次：溝通（Communication）、合作（Cooperation）、協調（Coordination）、協力（Collaboration）與合併（Consolidation）。溝通的關係是友善與誠懇的，單位之間彼此分享理念，自主性是高的；合作的關係也許帶有附屬的性質，雖然是獨立的方案但可以一起計畫及執行，自主性也是高的；協調關係可以是聯盟、協會、同盟關係，

共事時避免複製、彼此分享資訊、宣揚同夥並且相互轉介，自主性中等；協力可以是聯營、網絡或共同合夥企業，彼此共同結合以提供單一方案或服務，並分享資源，其自主性中等；合併則是完全納入另一個組織，放棄自主性（如表 3）。

表 3：單位之間互動的層次

互動層次	關係類型	特性	自主程度
溝通	友善與誠懇	單位之間彼此分享理念	高
合作	也許帶有附屬的性質	雖然是獨立的方案但可以一起計畫及執行	高
協調	可以是聯盟、協會、同盟關係	共事時避免複製、彼此分享資訊、宣揚同夥並且相互轉介	中
協力	可以是聯營、網絡或共同合夥企業	彼此共同結合以提供單一方案或服務，並分享資源	中
合併	納入一個主要的組織，被納入的單位消失。	完全納入另一個組織	放棄自主性

資料來源：修改自 Netting, Kettner and McMurtry (2008: 202)

聯合社區也試圖透過方案結合的過程，建立社區間的夥伴關係，依據 Cigler 的觀點，建立夥伴關係序列（a continuum of partnerships）包括網絡、合作、協商與協力 4 種型態（引自羅秀華，2007：60）。

- （一）網絡夥伴（networking partnerships）：共事組織間的連結鬆散，通常是資訊交換、成員自在參與或不連結，不會威脅到夥伴關係的存續。
- （二）合作夥伴（cooperative partnerships）：可以是相當簡單，相對低密度的聯繫，協約從非正式到些許正式。
- （三）協商夥伴（coordinating partnerships）：組織間合作更形密切，任務執行需要有資源投入的承諾，而不僅僅是資訊分享，各個合作部門能夠建立共同目的。
- （四）協力夥伴（partnership-collaborative）：部門之間的強連結，共同目標特定、複

雜而持久，成員關係穩定，成員的增加或減少會引發夥伴關係的變化。通常會以正式文件述明協力的正式程序與結構類型，將自主與資源承諾授權予協力關係。

由以上社區間互動層次與建立夥伴關係序列理念的探討，均由鬆散的非正式連結關係，逐漸強化彼此之間的關係，而走向正式結盟的過程。至於，聯合社區間的互動層次與夥伴關係為何？將透過研究發現加以探討。

三、領航計畫理念、策略與進度

社區工作的推動要先瞭解社區的需求，依據需求設計符合該社區的方案，據以執行並評估成效 (Stepney and Popple, 2008 : 121 ; 李易駿, 2008 : 157 ; 蘇景輝, 2009 : 47-50)。領航計畫的工作過程，包括需求瞭解、計畫研擬、執行與評估過程，以下將加以說明。

(一) 理念與目的

爲了瞭解桃園縣在推動社區的現況、問題與需求，作者透過縣政府召開的社區聯繫會報，對與會的社區發展協會理事長、總幹事及主要幹部加以調查，主要發現略以：社區發展協會「缺錢財」、「缺器材」與「缺人才」；希望受訓的內容以「方案撰寫與設計」爲首要；社區人士在推動過程感到挫折之際，希望專家學者給予輔導；並希望「績優社區給予個別輔導協助」或「協助組成互助團體」。

1. 計畫名稱的考量

依據桃園縣社區輔導的需求調查結果，「請績優社區個別輔導」與「協助組成互助團體」仍是重要的項目。因此，藉由團隊建立的方式，以績優社區爲核心，帶動周圍社區的發展，不只具有陪伴功能，還能成爲夥伴關係。「陪伴社區」與「夥伴社區」相同之處在兩者均具有經驗傳承的功能，只是前者只是在一旁提供諮詢意見，後者著重「做中學」，由功能較佳的「旗艦社區」，帶領有發展意願但能力稍差的「協力社區」

一起工作，從工作中實際體會社區工作營造的方法（賴兩陽、卓雅萃，2007），本計畫所以命名為「旗艦社區領航計畫」原因在此。為使推動經驗可以累積，本計畫以二年為期，作為推動的期程。

2. 重要規劃理念與目的

（1）團隊建立

本計畫將以「團隊建立」的精神貫穿其間，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，領航計畫特別強調「團隊建立」的形式，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，鄉（鎮市）聯合社區與全縣聯合社區也是社區團隊。本文主要探討觀音鄉聯合社區的組成，因此在團隊建立方面，要瞭解其團隊建立過程與建立之後運作過程中所發生的問題。

（2）學習型組織

所謂「學習型組織」，Senge(1990)認為：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，旗艦社區與協力社區透過共事的經驗，瞭解社區工作的推動技術，各鄉（鎮市）聯合社區定期舉辦走動式觀摩可以瞭解彼此優缺點，均是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。

（3）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 and 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啓動，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責任感（Osborne and 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。本計畫期待社區經由彼此學習的過程，能夠啓動社區的自主力量，有能力規劃社區願景、可以撰寫與執行社區方案，持續推動社區事務。

綜上所述，本計畫的目的如下：

- 一、以聯合社區方式推動。
- 二、旗艦社區與協力社區依其自由意願組成。
- 三、著重團隊建立、學習型組織與社區培力三個層面。

（二）行動策略與執行進度

1. 行動策略

本計畫在執行方面必須依據「社區」的精神，凝聚社區共識。其作法是先召開說明會蒐集意見，修正計畫內容。由於是新的社區工作模式，計畫經縣府核定之後，分別在桃園縣四個社福中心舉辦鄰近鄉（鎮市）「推動旗艦社區領航計畫工作坊」，由鄉（鎮市）公所人員帶領所屬社區發展協會，徵詢組成聯合社區的意願，如有意願再依據該地區特色，規劃旗艦社區產生方式及推動內容，並形成具體計畫。

為提升方案品質，設計競爭機制，提案的聯合社區需經評選後產生，第一年度核定 5 個聯合社區。計畫開始執行之後，為讓這 5 個聯合社區有交流學習的機會，以走動觀摩方式由社區輪流舉辦活動，以彼此相互學習交流（流程如圖一）。

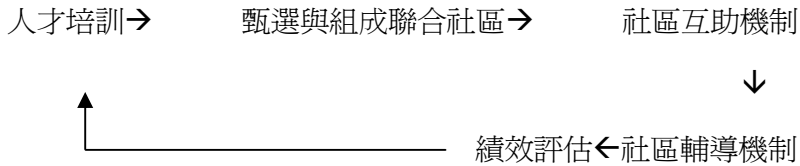


圖 1：旗艦社區領航計畫流程圖

2. 執行進度

爲了執行以上的計畫，主要的行動內容及日期如下：

(1) 準備期

- A. 瞭解桃園縣社區概況（2006 年 10 月 26 日）
- B. 社區需求調查（2006 年 11 月 30 日、12 月 1 日）
- C. 辦理社區人才培力工作坊（2006 年 12 月 9 日-10 日）
- D. 撰擬完成「桃園縣旗艦社區領航計畫」（草案）（2007 年 1 月 31 日）

(2) 執行期

- A. 「桃園縣旗艦社區領航計畫」提請桃園縣志願服務協會討論通過（2007 年 2 月）。
- B. 請桃園縣政府社會局針對計畫召開分區說明會，由作者說明計畫內容，縣府人員說明經費補助原則，並由鄉（鎮市）公所人員帶領討論形成旗艦社區的方式與主要推動項目，並達成計畫構想（分別於 2007 年 3 月 28 日、4 月 1 日、4 月 4 日與 4 月 15 日分四場次辦理完竣）。
- C. 依據分區說明會請各社區發展協會自行組成聯合社區，並將實施方案報請桃園縣政府核定（2007 年 4 月 20 日之前）。
- D. 辦理旗艦社區複審會議，甄選第一階段 5 個聯合社區（2007 年 4 月 25 日）。
- E. 由輔導團協助各聯合社區修正計畫陳報社會局申請經費（2007 年 5 月 20 日之前）。
- F. 組成顧問團，成員包括蘇景輝、羅秀華²、劉弘煌、張貴傑與作者 5 人，分別輔導

² 第二年因羅秀華老師請辭，由元智大學謝登旺教授接替。

其中一個聯合社區。

G. 召開旗艦社區領航計畫第一次聯繫會報（2007 年 5 月 24 日）。

H. 觀摩學習內政部補助之旗艦社區「彰化縣埤頭鄉合興社區」（2007 年 6 月 2 日）。

綜合以上的進度可以看出，從 2007 年 3 月份起，由桃園縣政府行文向各社區徵選計畫書、分區辦理計畫說明會（參與人數高達 300 多人），並於 4 月份進行書面資料初審、由各組聯合社區口頭報告，並邀請實務及學術面之專家學者擔任複審與決審工作，最後在激烈的競爭中，遴選出大園、觀音、龍潭、大溪、桃園市等五組聯合社區，並從 5 月份開始執行此一計畫。各聯合社區開始推動其方案，顧問團與輔導團陸續下鄉輔導、並召開工作會議與聯繫會報，整個旗艦社區領航計畫依照原訂計畫進行。年底由桃園縣志願服務協會專案社工撰寫完成第一年結案報告，並研擬第二年工作計畫。2008 年仍由前開 5 個聯合社區繼續推動，但計畫內容均依據前年度實施狀況酌予修正，其推動方式與上一年度類似。

參、研究方法

本研究主要場域為桃園縣觀音鄉參與「領航計畫」之 4 個社區發展協會，由社區發展協會理事長、總幹事或重要幹部的深度訪談中，瞭解社區發展協會在推動本計畫過程中的想法。

一、研究場域介紹

本研究係以觀音鄉聯合社區為對象，茲將研究場域概述如下：

觀音鄉居桃園縣沿海中段（如圖二），為桃園縣沿海四鄉鎮之一，海岸線長約 15 公里，占全縣總長八分之三，為海岸線最長之鄉。觀音鄉南連新屋鄉，東北接大園鄉，

東為中壢市。面積為 87.98 平方公里，在全縣位居第 4 位，為沿海鄉鎮面積最大的行政區域。地勢東南高西北低，由於海岸線和東北季風平行，風大而造就海岸沙丘；土質多屬於紅土，不僅貧瘠且黏度過高，因此以種植水稻與瓜類較為適宜，但因為位於石門水庫的下游，因此常有灌溉水源不足而須休耕的情況產生。在人口特性方面，高齡化是農村常見的現象，觀音鄉在人口結構比例上，同樣是老年人口偏多，青年人口外出工作，白天老年人獨自待在家中，容易發生意外危險，因此白天的陪伴照顧相形之下益發重要。而新住民的比例逐年增加，應運而生的家庭問題亦不容忽視（觀音鄉富源社區，2007）。

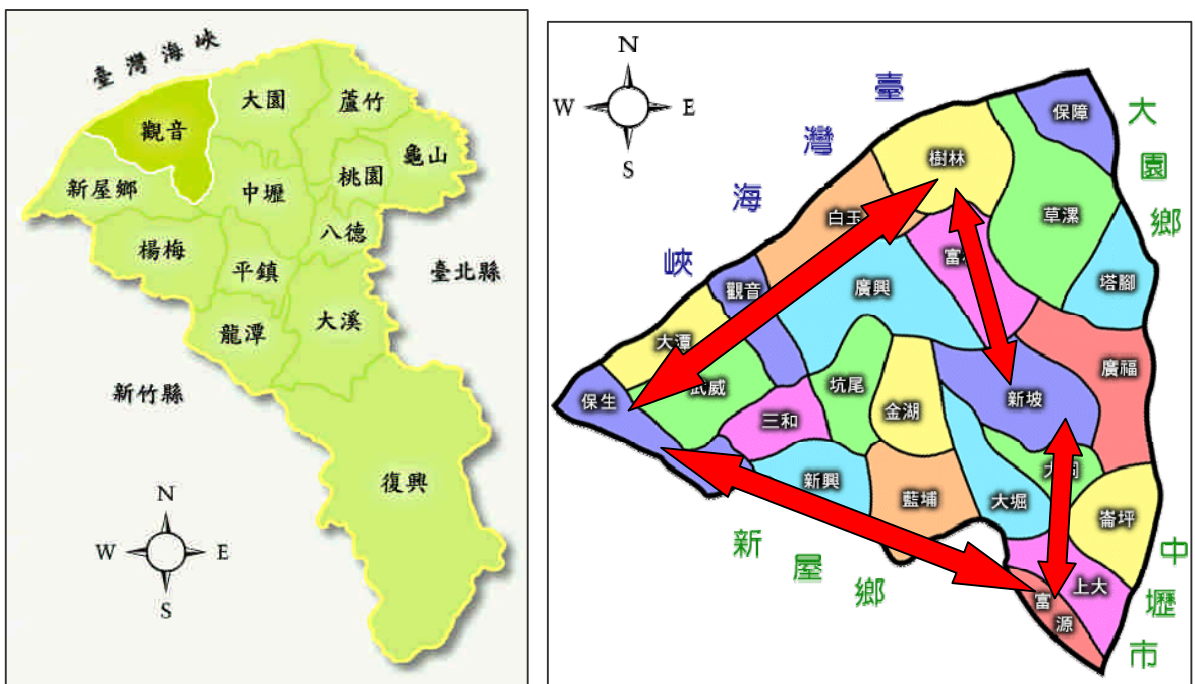


圖 2：觀音鄉地圖

本次觀音鄉參與旗艦社區領航計畫，包括：富源、樹林、新坡與保生 4 個社區發展協會，茲將這 4 個社區的狀況簡介如下（觀音鄉富源社區，2007）。：

- (一) 富源社區：位於觀音鄉最南部分，鄰近中壢市，交通方便，雖無工業區之名，但有工業區之實。社區總人口數約為 3,000 人，有 3/4 為原居民，1/4 為新遷入

居民，以客家人占多數。社區以農業發展為主，地方產業包括稻米、西瓜、蓮花等。

(二) 樹林社區：位於觀音鄉北邊，為近海之村落，海風形成 30 至 40 公尺之沙丘，村落在背風坡，為了固沙擋風，先民在村落四周植樹，故名樹林。區內有北台灣最大的觀音工業區，台電濱海處有 12 座風力發電機組。社區總人口數約為 2,800 人，以客家人為主，居住型態大部分屬連棟透天式集中住宅。除工業區外，其他地區是典型的農村，產業特色為蓮花、草莓、蕃茄等。

(三) 新坡社區：位於觀音鄉中心位置，交通四方會合，為全鄉最大之市集，社區內有百年老街、近 90 年的新坡國小、近 60 年的新坡國中，商業與文風均是該鄉首善之區。社區總人口數約為 3,500 人，客家與福佬居民約各半。本社區大部分為農業區，早期主要經濟作物為水稻與西瓜，近期則以蓮花、辣椒為主。

(四) 保生社區：位於觀音鄉溪南方濱海，與新屋鄉以新屋溪為界，新屋溪出口為重要的濕地，其中以海上珍珠之稱的「藻礁」最為著名，也成為社區重要特色。社區總人口數約為 2,300 人，客家人占 90% 以上，是典型農村社區，年輕人口外流，老人留居家鄉。現有社區作物以稻米耕作為主，但大部分土地休耕。

綜合以上所述，這四個社區人口數在 2,300 至 3,800 人之間，人口數並不算多，以客家人為主，除了樹林社區有工業區外，其他大部分均為農業地區，是典型的農村社區。早期經濟作物為稻米、西瓜，近年來以蓮花為主，這與縣政府希望大力推動「蓮花季」有關，也帶動某些民眾開始轉型經營休閒農場。

觀音鄉聯合社區的實施方案，第一年（2007）有 5 個方案，其中「獨居老人及身障人士送餐服務」與「辦理聯合社區觀摩活動」由 4 個社區共同執行，其餘方案則依據各該社區的意願推動。外籍配偶生活輔導班實施較為困難，也影響該社區爭取設立「外配服務中心」。第二年（2008）的方案係經過第一年的實施經驗加以修正，除方案數量由原 5 個方案，擴增至 9 個方案外，並加強各社區的合作關係，四個社區共同

推動的有 7 個之多；外籍配偶的服務方案由生活輔導班改為關懷訪視與親子聯誼活動，老人服務方案也增加了獨居老人聯誼活動，及增加了青少年育樂營與社區劇場，顯見第二年的活動方式與社區間的互動關係，均有相當程度的增強（如附表 1）。

二、資料蒐集與分析方法

本論文的資料蒐集方法採訪談大綱取向（general interview guide approach）之深度訪談法³，主要問題包括：加入領航計畫的動機、申請計畫如何形成、如何產生旗艦社區與協力社區、旗艦社區是否發揮領航功能、社區間是否有相互學習、意見不一如何處理、有何協調機制、第一年是否達成預期目標、有哪些問題、做了哪些改變、與第二年計畫差異何在、社區能力是否增強、最大收穫是什麼、是否贊成這個構想與是否願意擔任小旗艦等（訪談大綱詳見附錄二）。

本研究的抽樣方式是採立意取樣，對象是參與觀音鄉領航計畫的 4 個社區理事長與總幹事，如當中 1 人不方便接受訪談，則由社區其他幹部代表。每個社區 2 位，共 8 位。訪談結束之後，經分析受訪對象有 3 位理事長、3 位總幹事、1 位常務理事、1 位社區志工；男性 6 位，女性 2 位；年齡以 40-49 歲居多，共 5 位、60 歲以上 2 位、1 位為 50-59 歲；學歷以高中（職）最多，共 4 位、大專（學）2 位、研究所 1 位、國中 1 位；社區工作年資則以 1-5 年最多，有 5 位、6-10 年有 2 位、10 年以上有 1 位（詳如表 4）。

³ 雖然此次訪談對象每個社區有兩位，可視為「團體」，但因大部分焦點團體的成員都在 8 至 12 位之間，才能產生互動的結果（歐素汝譯，1999：17）。本研究僅與兩位受訪者訪談，深入瞭解在推動過程中的想法，因此，以「深度訪談法」作為資料蒐集的方式，似較「焦點團體」適合。

表 4、觀音聯合社區受訪者基本資料一覽表

代碼	職稱	性別	年齡	學歷	社區工作年資
A1	總幹事	男	60 歲以上	高中（職）	6-10 年
A2	理事長	女	60 歲以上	國中	6-10 年
B1	理事長	女	40-49 歲	高中（職）	1-5 年
B2	總幹事	男	40-49 歲	大專（學）	1-5 年
C1	總幹事	男	40-49 歲	研究所	1-5 年
C2	社區志工	男	50-59 歲	高中（職）	1-5 年
D1	理事長	男	40-49 歲	高中（職）	1-5 年
D2	常務理事	男	40-49 歲	大專（學）	10 年以上

資料來源：作者自行整理

訪談日期在 2008 年 8 月 6 日與 7 日兩日，上下午各 1 場，共 4 場，每場時間約為 1 個半小時至 2 個小時。選擇此一時間進行訪談，係因領航計畫已經執行過一年，第二年的計畫又已進行一半，聯合社區的互動模式已經逐漸成熟，本研究的重點在瞭解團隊建立、學習型組織與社區培力等三個面向，比較不是在瞭解各方案最後執行的成效，因此，提早在暑假期間進行訪談。

訪談地點由研究者親赴各該社區進行，在訪談過程，告知受訪者將會錄音並做成逐字稿，並以匿名方式處理。訪談結束之後，整理成逐字稿，再作初步編碼（Coding），並參酌訪談大綱，以群組概念歸納整理，以提出研究發現。雖然研究者為本領航計畫的規劃者，又擔任該聯合社區的顧問，但研究者告知受訪者，經費的核定為縣政府的權責，研究者只負責社區諮詢與陪伴，不會影響其經費的申請，且研究重點在瞭解過程，而不是各方案執行成效，請受訪者不必有所隱晦。

肆、研究發現

經過深度訪談方式進行資料蒐集，並進行分析，爲了瞭解本計畫在觀音鄉聯合社區的歷程與檢視是否符合原先設計的理念，研究發現將依「團隊建立」、「學習型組織」與「社區培力」三個面向加以分析。

（一）團隊建立方面

「團隊建立」是聯合社區協力結盟的基礎，也是本計畫非常重要的面向，但團體建立卻有許多團體動力的問題需要處理，包括：團體成員的組成、團體目標的設定、分享學習成果與鼓勵衝突解決等（Hughes and Wearing,2007:118）。藉由以上的問題，希望瞭解聯合社區如何組成？社區方案如何撰擬？成員之間是否會產生衝突？如何解決成員衝突？以瞭解團隊建立的問題。

1. 當初加入本計畫係因縣政府舉辦說明會，但對計畫詳細內容並不清楚。

縣政府通知有「旗艦社區領航計畫」的說明會，這些社區前往參加，並經由各鄉鎮社區分組討論評估參加意願。但加入之初，對詳細計畫內容並不清楚。

剛開始時對於何謂「旗艦社區領航」計畫並沒有很清楚的瞭解，只知道幾個社區要聯合起來推動方案。(A1)

因為一開始是由我參加旗艦領航計畫，就是因為縣政府有通知我們有這個計畫，那時候因為我剛加入C發展協會，很想要迅速的了解社區運作的需求和方式。所以我就去參加旗艦的說明會，在大園那邊。.....對計畫推動方式的話，其實剛開始，坦白講我們並不是那麼的清楚。.....所以坦白講，從聽完課之後我還不知道什麼叫做「旗艦」。(C1)

2. 旗艦社區的產生是由公所承辦人鼓勵一個績優社區擔任並經其他社區認可。

旗艦社區以推動績效不錯、經驗較爲豐富的社區擔任，鄉公所承辦人比較屬意由A社區擔任，在說明會後各鄉鎮社區分組討論活動當中，其他社區也認爲A社區比

較資深，共推由 A 社區擔任旗艦社區。

他（公所承辦人）之前是說，我 A 社區做的很好，縣政府那邊都滿肯定的，因為我跟國健局簽約三年，那三年之中，桃園縣只有我們觀音鄉拿到第一名，他就知道這些事情，他就跟我倆夫妻去，講說：我們現在有個一個旗艦社區由你來領航。（A1）

到了下午的時候，就是我們分組，觀音鄉分一桌，那我跟其他的社區是完全不認識。所以說，好像那時候 A、B 跟 D 他們都已經有認識了，他們就說要公推 A，那我就想說要尊重大家的意思，就我們就推舉 A 為旗艦。（C1）

3. 協力社區的產生是參加說明會的社區自行加入。

協力社區的產生是在說明會時，各鄉鎮社區分組討論是否有組成聯合社區的可能，當時參加的社區有 5 個，因另外 1 個社區資源較為豐富，未進入本計畫，其他 4 個社區均有加入意願。

在老人會館上課，他說每個鄉鎮都要派一些去，當時去的時候有五個社區，我們觀音鄉五個社區，就是我們現在四個和○○（社區名），一共五個社區，這五個社區上課的時候，上到下午有一節課叫做...提案！這個社區就是提案，聯合提案的方式，就模擬，就提了！（A1）

A 社區有找我們去，就是大家坐下來聊，他才告訴我說我們旗艦社區是什麼什麼.....，有幾個社區參與，A、C、B、D，這樣才正式跟他們接洽接觸，.....（B1）

4. 社區參與徵選的計畫書，係由某一議員助理先行草擬，後經社區加以修正，以符合社區所需。

由於提案送交縣政府評選的時間較為緊迫，剛開始申請案是由一位縣議員的助理先行草擬，但方案內容與經費高達三百餘萬元，顯然不符實際，經審查委員提出修正意見後，由 A1 重新召集社區共同討論，刪至 140 萬餘元。

去年（2007 年）其實如果沒有議員的那個○小姐，秘書○小姐幫忙，那其實應該

觀音也提不出來，滿短時間要趕出來講真的，沒有哪個社區有能力那麼短的時間提出計畫來。(D1)

送件的東西拿來了，我回來趕快看了，阿糟了要送件，我就公文趕快打要送件，要送以前我就翻開來看，我是概略的看一下，啊？三百多萬！我說這三百多萬這搞對還搞錯，我心想，你弄三百多萬這要怎麼執行啊？.....後來我們，在教授那時候評審過了，那經費要刪，要改嘛！改後來的話，我們回來又再修正嘛！修正的時候，我就修了一百...差不多四十萬左右，我就一直修，大刀闊斧的修。(A1)

爲了實施「領航計畫」，縣政府在桃園縣四個地區舉辦分區說明會，讓社區瞭解構想。雖然大部分的社區仍未能充分瞭解本計畫的內涵，但是，仍然激發了八個鄉鎮提出申請計畫，最後經由評審過程，產生5個聯合社區。觀音鄉聯合社區的組成，旗艦社區方面是由公所承辦人先行挑選一個功能較佳的社區擔任，之後，經由說明會後的討論確認，而其他協力社區則自行加入。社區之間的關係有些比較熟，有些比較陌生。剛開始參與徵選的計畫書是由一位議員助理先行擬定，而不是社區討論的結果，較缺乏彼此建立團體目標的過程，在審查委員提出了許多修正意見，回到社區之後，由旗艦社區召集社區成員做大幅度的修改，社區的共識才逐漸形成。

不過，領航計畫是社區以聯合方式推動社區工作，團隊成員之間並無合作經驗，在剛開始階段確實產生一些溝通上的問題。

5. 旗艦社區倚老賣老與協力社區不夠含蓄的表達方式產生溝通上的問題。

在推動本計畫的過程當中，也發生某一協力社區與旗艦社區發生「爭執」的狀況。旗艦社區在領航時的缺點是較缺乏創意、有倚老賣老的感覺，其中一個協力社區的總幹事能力強，但認爲旗艦社區過於強勢，主權受到侵犯，而在表達反對意見時不夠含蓄，也讓旗艦社區有不被尊重的感覺。

我覺得 A 社區的 A1 他的模式，就是有點像說以前我們在軍中的那種模式，就好像是打罵教育的那種方式。就是說，他明明就是爲我們好，他教我們東西，可是

他話講出來就是比較讓人難以接受啦。……我有幾次跟他講話就會比較沒有那麼客氣的原因，是因為他已經幾乎就是侵犯到我們 C 的主權。(C1)

C1 是年輕其實能力很強，可是有些事情就是比較不夠含蓄，我這樣講好了不夠含蓄，老人家就認為沒有被尊重到，或許有些抱怨，但也是還好啦，這只是每個人的個性和脾氣的問題啦，至少公開討論的時候，大家還是和和氣氣的啦。……那個其實應該這樣講啦，A 他們兩老喔，倚老賣老啦，經驗豐富啦。……他們當領航有他們的優點，真的是優點大於缺點，但是以創新來講他們比較缺少活力，可能他們年紀大一點啦……(D1)

6. 發生爭議的解決方式，是經由議員助理與專案社工的協調，經過溝通之後，A1 的態度做了一些改變。

後來就剛好是○○(議員助理)他們跟A1做一個溝通之後，A1也改變了，當然我也是一方面還要安撫我們社區的成員。(C1)

有很多意見會左右，……門關起來喔，怎樣吵沒關係，吵出一個結論來，一個大家定案、大家認為可以的，就執行。……要有肚量去協調啦(A2:真的ㄋㄟ)，你如果說強勢，人家不甩你，說我不做這樣可以嘛！他人，所以說，我不做可以嘛！那就完了！所以我很多事情我都很忍，忍耐的，沒關係沒關係沒關係...，實在是，在心裡是非常有關係啦！哈哈！(A1)

其實這是正常的現象，道不同不相為謀，這個精神大家能認同，大家就要共體時艱，過程也許會有些衝撞，可是你到最後，就是有個協調機制，你不能說一定要照你的意思，如果這樣就沒辦法推動下去。(D1)

團隊成員會因立場與想法不同產生爭執，此次爭執導因於領航的「旗艦社區」倚老賣老，過於強勢，讓協力社區有不受尊重的感覺，後來經過議員助理、專案社工協調之後，讓旗艦社區的理事長改變態度，這也是聯合社區後來運作較為順遂的原因。

本計畫的規劃構想當中，希望能夠打破以往社區發展協會各自為政的工作模式，

以「團隊建立」的方式，讓參與的社區彼此分享資源並達成協力互助的目的。但在資源有限的情況之下，如何做公平合理的分配？如何讓社區彼此釋放資源，共同合作？確實是本計畫重大考驗。觀音鄉的經驗剛開始時並不順遂，內部會議你爭我奪，爭執嚴重。但是，經過一段時間的磨合，建立起開放與溝通的態度之後，社區工作的推動漸入佳境，到了第二年，對於資源的分配，就少見爭執，甚至，因有一年的合作經驗，原有資源都可以共享。顯然，社區也在學習彼此之間相互讓步的藝術，發展出團隊工作的功能。

（二）學習型組織方面

希望透過本計畫的推動，產生彼此相互學習的效果，其學習機制的設計包括：旗艦社區是否發揮領航的功能？聯合社區之內是否能夠彼此學習？聯合社區聯繫會報是否達到走動式觀摩的效果？

1. 旗艦社區具有強烈的責任感，能發揮帶領其他社區的功能，其他協力社區都持肯定態度。

旗艦社區確實具有較為豐富的社區工作推動經驗，對本案具有熱誠及責任感，也願意與其他社區分享，給予具體建議。

想說，我不要保留那很簡單啊，當然我會做的，我會核銷我會企劃書，怎麼做，我就不會保留，我想說，反正都是做社區的同鄉！……一定要有一個統合，一個領導者，就是責任啊！不要說領導不領導，就是一個責任，他領導就是一個責任！

（A1）

其實A1真的是在我們社造界裡面，真的是老前輩，他有很多很寶貴的經驗，也不吝惜給我們指教。……那他的優點就是說，他在一些活動的控管方面的話，控管的很嚴密，然後他也真的肯教。（C1）

A社區的兩老，他們是很熱心，……可是以去年來講第一年這樣的執行過程其實A來當領航還滿稱職的，……（D1）

2. 聯合社區方式使每個社區可以彼此學習與資源共享。

不同社區一起推動工作，每個社區之間都有優點，可以發揮彼此學習的功能。

因為他們優點非常多，所以有時候我跟他們講，我們不是誰領航誰啦！我們是四個社區結合，我學習你的，你學習我的，我把好的給你，你把好的給我，我看到你好的我學起來，所以我說我們四個社區沒有誰帶領誰啦！（A1）

有些東西資源可能會借來借去阿，譬如說像我們的展示架，知道哪邊有資源，資源分享的部分是OK的啦，大家都互通有無阿，.....。（B2）

3. 鄉（鎮市）聯合社區輪流舉辦聯繫會報，產生觀摩學習的功能，各社區之間也產生微妙的競爭關係。

縣政府每三個月會辦一次全縣性5個聯合社區的聯繫會報，輪流由各聯合社區舉辦，議程當中包括各聯合社區推動狀況分享與顧問團老師提供回饋意見，其目的是希望彼此有學習觀摩機會，不會閉門造車，也會期待自己辦理時可以提出新的想法。當然也會產生暗中彼此較勁，「輸人不輸陣」的想法。

我們最主要是去學習啊，我們也是看人家拿出什麼東西來給我們看啊，我們要拿出來也是要給人看，也是要拿出比較。（A1）

我們都會去，會刺激我們自己腦袋，要用什麼東西來呈現，要找出什麼東西屬於我們觀音鄉的特色，來表現給其他的鄉鎮看，一定會有達到這種效果，我是覺得說OK啦。（B1）

社區聯繫會報就真的不錯，可以觀摩其它的社區作為，可以學習到很多東西，像他們特色那些都會展示，.....所以整體運作來講，社區真的在這方面能力都增強很多。（D2）

會有較勁，講不好一點私底下去較勁。（A2）

整體而言，在建立學習型組織方面，各聯合社區之間與聯繫會報均有彼此觀摩學習的效果，可以激起「有為者亦若是」的心理，促成社區的動力。不過，這種大規模

的觀摩活動，是否能夠達到效果，也有一些社區提出質疑。

4. 聯繫會報流於形式。

有社區認為聯繫會報時間短促，報告不深入，流於形式。社區有其獨特性，無法學習。

那一天說實在，每一個人講時間也蠻短的。就是把自己的這樣子做一個報告而已，而且有時候他們所做的，我們也不見得有辦法實行，所以每一個的那個都不太一樣。……可是要拿他移植到我們村的話，我們會不會有困難這樣子。（C3）

聯繫會報的功能是希望透過走動方式彼此觀摩，雖然有一些功效，但舉辦時間大約2至3小時，參與人數眾多，有淪為形式的感覺。這也是大型社區活動常常產生的問題，社區如果沒有大型活動，很難讓社區居民有參與感，但舉辦大型活動又很難深入，這是社區活動的兩難。

（三）社區培力方面

透過本計畫的推動，希望讓社區有自主提案與執行方案的能力，持續推動社區工作，這是社區培力的主要目的。經由訪談資料可以看出，社區在方案執行當中，有一些問題產生，必須逐步調整方案的執行進度與內容，並且在進行當中，發現許多的收穫。

1. 第一年開始執行時進度較為緩慢，後來默契培養出來之後，漸入佳境。 是

比較慢一些，到最後還是改善，所有都有達到，我們所做的目標都有達到、達成，到最後九月多十月的時候喔，都進入狀況啦！前幾個月老實講，不是認真追啊！到九月半多過後，就差不多就進入狀況啦，就沒問題啦，那時候都運轉的非常順利！（A1）

去年因為不是很熟悉啦，有時候臨時狀況來就要開會，今天這種情形因為已經很熟練了，默契也有了。（B2）

2. 一些方案執行時會產生困擾，以老人送餐與新住民服務方案較多。

(1) 老人送餐時對象選擇及部分負擔費用收取不易。

像說老人送餐這個區塊就好，老人送餐的那個時候，我們當時想說，當時是提的時候我不知道，這個區塊是不好做！很不好做！怎麼不好做？你給了東家沒給西家，西家在罵你，要給了西家，我經費又不夠，其實西家是不需要我照顧啊！他已經可以了，他也是說：那他有好吃我沒好吃的（台語），又罵你譙你（台語），所以這個東西，我們作帶頭的會很困難，……(A1)

去年送餐也不錯啦，只是今年喔，因為我們把它設定要收費，所以很多就打退堂鼓了。(D1)

(2) 新住民關懷活動不易推動。

我們第一年計畫喔，志工訓練那些，就是那個新住民都有做，但是實質上做起來，是有在推，但是效果不是很好。……應該就是說，我們這個鄉村喔，這個老一輩的比較傳統，他不大喜歡那個媳婦，外配媳婦出來這樣子。(D2)

3. 經過第一年實施經驗之後，社區針對缺失部分在第二年計畫時加以調整。

調整內容包括：增加社區劇場、青少年夏令營，新住民的部分從生活輔導班改為居家生活訪視並舉辦親子共遊活動。

然後有些地方也增加了，我們今年也增加一些新項目，像是社區劇場。然後外配部分就調整執行的一些方法...。大家去年一年的磨合期，今年來討論這經費的時候就速度非常快，大家都能夠體諒互相諒解。(B2)

因為青少年這個區塊真的是要去關心的，今年執行方式，如果明年有繼續推動的話，就考慮還是社區自己來帶。(D1)

4. 推動本計畫的收穫

(1) 社區動員能力加強，突破以往只辦理社區節慶活動的方式。

我們做的人很多就是土法煉鋼的作法，從頭到尾八年，都是土法煉鋼。以前是各走各的路嘛，每個社區各走各的，到去年過來，旗艦社區聯合，四個社區聯合……

這樣，從去年加入旗艦社區以後，我們在社區動員能力，有增加。(A1)

那個經驗是完全不一樣，完全兩碼事，那種是傳統式的，不像現在這麼活潑，以前開大會、收會費、自強活動，了不起嘛，一個中秋節嘛，就已經，你這個社區就已經很活了。(B1)

那當然跟以前比較起來的話，去年跟現在整個社區的，就是活潑多了。以前完全什麼事都不願意辦，以前的社區之前好像有人提議說，要辦巡守隊，總幹事辦你自己去辦。……現在這樣子，我們最起碼整個社區讓人家覺得好像都有在動。(C2)

(2) 聯合社區的成員建立團隊合作的精神與社區合作的模式。

我觀音鄉這個區塊來講喔，這樣推展下來有一個好處就是說，我們大家知道說怎樣互助合作，來把這個任務完成，這個我們得到很好一個模式說，大家都很有和氣，只要把事情完成，阿大家不會計較說，你做的事情多，我做的事情少，大家還不會有這個計較，這個是非常好的一個模式啦。(A1)

後來我們感情建立還不錯，四個社區的感情建立的很好。(B1)

跟這一些夥伴在一起很融洽的話，真的不錯啦。(C1)

最大的收穫其實就是，讓整個社區是真的比較有那個向心力拉。(D1)

(3) 每個聯合社區都有很大的自主空間。

我們觀音鄉就發生，就是其實政府這樣的構想，這樣給我們作，而且我們這個領航社區，五個單位五個鄉鎮市，各個都有很大自由發揮的空間，政府沒有管你說一定做什麼，所以說這是給我們非常大的自主性，自主性是給我們非常自由。(A1)

(4) 讓政府社區經費做有效利用，不會只用在酬庸性質的社區業務。

這個機制真的是很棒，不然你看，不管怎麼推動，你就算沒有這個旗艦計畫，這些經費還是會花在社區的執行層面，現在還很多還很多，不是說很多啦，雖然比

例已經下降了，有一些企劃案事實是，酬庸性質的，酬庸性質的你錢就沒有花在刀口上。（D1）

(5) 社區志工發揮很大的功能。

我最大的收穫就是我獲得好多志工。……那志工的向心力啦，就是說我們有在做事，志工本身他的向心力，跟我們就凝固在這個社區裡面，就是今天我們不管做什麼活動，我只要一講，他們就把你做的好好的。（B1）

(6) 社區民眾找到表演機會。

讓這些媽媽有舞台可以去show，因為他們有的時候就是十幾二十個人，聚在一起玩一玩，就沒有不了了之了。因為自從我們去年有這些表演的機會，C一場、B一場，從A就開始表演了。A、C、B、D四場下來，他們都上癮了，然後就是他們很期待說，還能夠繼續有這樣的表演機會。（C1）

本計畫推動期間，從剛開始成員的陌生與進度緩慢，經過溝通協調及對前一年計畫的檢討反省，逐漸培養出團隊合作的精神，過程雖然艱辛，但成果堪稱豐碩。尤其是突破以往節慶式的社區活動，走進「關懷社區」與「福利社區」的方向。政府的社區經費不再只是酬庸性質，而能讓願意投入的社區得到更多補助。可貴的是，政府部門雖然給予經費補助，但並未對社區做過多的干預，讓社區可以依據他們的需要自主決定，也藉此培養出社區自主的能力。

不過在社區工作推動上較大的問題就是社區幹部「老年化」的問題，有正職工作者無暇投入，使社區工作的推動以退休者較多。

5. 社區工作比較適合退休人員。

要有閒啦，正經的啦，我覺得要有閒啦！老實講啦，他們理事長實在很累、很忙啦！像我們這個理事長他也很沒閒啦。（A2）

因為我從事這一年多來，我發覺就是說，好像真正是那種退休人家比較適合這種工作。因為我們還沒退休，是我們自己太早了。（C1）

綜上所述，這兩年的執行期間，第一年核定之後，逐漸形成合作關係與默契。第二年計畫針對第一年計畫執行成效加以檢討改善，以提升成效。由於已有一年執行的經驗，在溝通、工作分工與方案執行上，已能建立穩定的模式。社區開始感受到與以往不一樣的做法，而有所收穫。當然，社區工作事務繁多，要加以投入，需要更多時間，受訪者覺得比較適合退休人員。

伍、主要發現與討論

一、主要發現

從本次研究發現當中可以看出，觀音鄉聯合社區的推動過程，在團隊建立、學習型組織與社區培力方面有一些主要發現：

- (一) 團隊建立：由於「領航計畫」是新的做法，剛開始是由公所鼓勵一個績優社區擔任旗艦，其他有意願的社區自由組成，連申請方案都還是由議員助理先行草擬，然後經過社區討論修正完成。因此，如要推動聯合社區的方案，剛開始時政府需要多一點的協助，包括協助組成團隊、撰寫方案、參與討論等，俟聯合社區運作逐漸上軌道，政府協助措施就可以逐漸減少。
- (二) 學習型組織：由於旗艦社區帶領有方，協力社區頗有收穫，社區之間也能彼此學習。另縣府定期舉辦的各社區走動式觀摩，帶來學習模仿的功能，也產生微妙的競爭關係。不過，也有流於形式的批評。因此，社區之間的觀摩活動可以定期舉辦，但內容需要推陳出新，以達到學習的效果，切忌淪為形式，勞民傷財。
- (三) 社區培力：剛開始合作關係尚未建立，方案推動緩慢，經過一段時間的協調溝通後，逐漸克服困難。在第一年推動成效較差的方案，第二年也做了一些修正。

「領航計畫」是由縣政府主導推動，試圖改變以往社區經費用在酬庸式活動辦理，及以「養社區」應付內政部評鑑的做法，使社區不再只辦節慶活動，而能引入福利措施，照顧社區內的弱勢族群。縣政府在計畫推動期間，讓社區有很大的自主性，決定社區的方案內容，建立了政府與社區間較為平等的合作關係。因此，政府放手讓社區可以自己決定方案的內容與推動的方式，社區就會孳長出自己的力量。

此外，依據前述 Netting, Kettner and McMurtry 對單位間的互動層次，提出：溝通、合作、協調、協力與合併等 5 個層次，「聯合社區」比較接近「協力」的概念，亦即彼此之間共同結合，以提供單一的方案（雖然仍可區分為許多小方案，但是以一個大方案的方式呈現），彼此之間分享資源，各社區發展協會仍可依據自己的社區特色或執行狀況享有一定的自主權。至於，Cigler 所提 4 個夥伴關係系列，可以看出，聯合社區之間具有較強的連結、具有共同的目標、成員關係穩定並以方案計畫書的內容確立彼此分工的角色，較符合「協力夥伴」的型態。因此，「聯合社區」以“collaborative communities”作為英譯，似較能抓住其聯合的精神。

二、討論

不過，在計畫推動過程仍有一些問題，需要進一步討論。本文將提出三個主要議題：社區作為服務對象的正當性、社區幹部「老年化」與「世代交替」的難題及聯合社區模式如何持續運作，以下將逐一說明：

（一）社區作為服務對象的正當性

此次計畫是由縣政府主導推動，經費亦由縣政府補助。這種社區工作方式，通常會被視為過度依賴政府資源，而限縮了社區的自主性。長久以來，台灣的社區工作一直存在這樣的質疑。要回應這樣的質疑，必須思考兩個問題，一是社區是否有責任協

助解決其本身問題？二是如果需要社區協助解決問題，社區是否有足夠的資源？

第一個問題若從社區工作的歷史源頭與大部分社區工作的教科書，都會期待透過社區工作，組織動員社區居民，以解決社區的問題（林勝義，2011：6-9；蘇景輝，2009：5-9；李易駿，2008：5-7）。社區被賦予如此重大的責任，但社區是否有足夠的資源可以解決其問題？如以台灣社區的運作方式，恐只有極少數的社區有此能耐。這就產生了對社區工作基本的矛盾，一方面期待社區可以協助解決社區問題，一方面社區卻沒有足夠資源。

解開這種內在結構的矛盾，就必須正視「社區」也是一個服務對象。甘炳光（2002：165）認為：很多人都只視社區為一個服務場地或工作基地，而忽視了其實社區與家庭、青年、老人等一樣，都應該同等看待為一個服務對象，有著本身的服務需要。現時有很多問題都是整體社區人士共同面對的問題，例如交通、治安、社區設施不足、醫療、房屋等等。這些問題及需要並不能夠由某一類服務有效的處理，發展一個社區，與發展一個人或發展某類群體同樣重要。

社區既然是一個需要被服務的對象，政府給予社區資源，讓社區協助政府解決問題，是理所當然的事。而且政府的經費往往也無法全額補助，社區仍須自籌，亦即政府的補助只是「火種」，讓社區有機會可以「點燃」，至於是否能夠燃起熊熊烈火，仍須社區的加油努力。當然，得到政府補助就需受到政府管理，要定期回報成效，要檢送憑據核銷補助經費，這些程序確實會造成社區困擾。不過，這是責信（accountability）的精神，也是使用政府公帑的原則，與社區的自主性並無違失。社區自主性是否受到侵犯，應該是從社區是否可以自主提案？是否可以決定方案的內容？執行時是否受到政府過度的干預？等方面檢視，而非是否受到政府補助。因此，將社區視為服務對象，可以理直氣壯申請政府補助，實不宜動輒指責社區依賴。

（二）社區幹部「老年化」與「世代交替」的難題

社區工作僅適合退休人員推動嗎？正值事業發展時期的青壯年社區幹部如何兼

顧自身工作與社區事務？這些問題是本次訪談當中社區人士的普遍困擾。觀音聯合社區的旗艦社區，第二年因理事長任期將屆滿，新上任的理事長無法在短時間內，接下旗艦社區的領導工作，必須由其他協力社區擔任旗艦。本屬意由 D 社區理事長接替，但因該理事長堅持必須要先「拚經濟」，婉拒擔任旗艦，只好由另一個理事長甫上任的社區擔任旗艦。社區事務的推動需要許多時間與心力的投入，方能有成，確實比較適合退休人員。但是，退休人員也有意願及能力的限制。社區需要年輕一代新的思維，比較靈活的社區工作方法，也需要世代交替，因此，中壯年參與社區事務是無可避免。只是中壯年社區幹部正面臨事業「打拼」的階段，要讓他們全心投入是強人所難。如何在事業與社區當中求得平衡是社區工作的兩難議題，每個社區幹部都要依據其情況加以調整。社區工作不應只是退休人員參與的領域，需要每個世代的人共同參與，社區才有永續發展的可能，但志願服務式的推動模式，又如何留得住中壯年社區人士的參與？

（三）聯合社區模式如何持續運作

觀音鄉聯合社區的模式所以能夠運作，縣政府的支持占了很重要的因素，包括給予較為寬裕的經費補助、成立輔導團隊、定期的聯繫會報與走動式觀摩等，均讓參與的社區有受到重視的感覺。但仍要面對領航計畫兩年補助結束後，該聯合社區何去何從的問題？就現實面而言，政府的經費不會獨鍾於某個社區，否則會引起公平性的爭議，觀音聯合社區終需面對經費補助減少的事實；同時，部分的協力社區會面臨理監事會改選，新任幹部對方案內容的瞭解與參與的意願，會影響聯合社區是否可以持續運作。

即使經費與人事充滿變數，但我們仍然希望這些歷經領航計畫的社區，可以從「協力」社區升格為「旗艦」社區，衡酌自己的能力，帶領鄰近的幾個社區共同推動社區事務，讓聯合社區「母雞帶小雞」、社區互助與培力的精神得以發揚光大。

觀音聯合社區的實施經驗，提供其他有意願想發展聯合社區參考的模式。從觀音鄉的發展歷程可以看出，從「單一社區」要轉變成「聯合社區」，社區領導者需要觀念上的轉變，放下成見，願意重新學習，彼此分享經驗，才能縮短剛開始適應不良、協調不佳的情況。聯合社區的團隊也要發展出固定的協調整合機制，透過服務方案的設計、推動，形成一個相互學習的有機體。聯合社區的組成與運作無法一蹴可及，需要一段磨合的過程，組成社區要具有耐性與決心。地方政府如要發展出聯合社區的計畫，不能要求立竿見影，急功近利，應該規劃較為長期的計畫，讓社區逐步孳長出能力。每個縣（市）政府、鄉（鎮市區）公所與社區都有其特定的條件，在觀音聯合社區的參考模式下，希望能夠發展出屬於自己的協力結盟方式，讓台灣的社區工作更具活力與創意，呈現出多采多姿的風貌。

參考書目

- 甘炳光（2002）。〈二十一世紀的社區工作：新挑戰與新思維〉。見澳門街坊會聯合總會主編，《二十一世紀社區工作新趨勢》，158-176。澳門：澳門街坊會聯合總會。
- 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。
- 林勝義（2011）。《社區工作》。台北：五南圖書公司。
- 邵陪元（2009）。《桃園市聯合社區互助機制運作歷程之探討》。東吳大學社會工作系碩士論文。
- 徐震（1985）。《社區發展：方法與研究》。台北：中國文化大學。
- 黃源協（1999）。〈福利社區化實驗計畫之評估分析-以彰化鹿港鎮老人及身心障礙者方案為例〉。《社會政策與社會工作季刊》，3（1），9-65。
- 黃源協（2009）。《社區工作的新取向：社區能力與社區資產》。南投：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〉。《台大社會工作學刊》，19，87-131。
- 賴兩陽（2009）。《社區工作與社會福利社區化》（3版）。台北：洪葉圖書公司。
- 賴兩陽、卓雅萃（2007）。〈從「陪伴社區」到「夥伴社區」：以桃園縣旗艦社區領航計畫為例〉。見桃園縣政府文化局主編，《全國社區營造學術研討會論文集》，73-91。桃園：桃園縣政府文化局。
- 羅秀華（2007）。《社區結盟的本土實踐》。台北：松慧公司。
- 蘇景輝（1998）。〈政府在社區照顧中的角色與職責〉。《福利社會雙月刊》，66，15-16。

- 蘇景輝 (2009)。《社區工作——理論與實務》(3 版)。台北：巨流圖書公司。
- 觀音鄉富源社區 (2007)。《觀音千手疼惜新牽手-老手帶新手 健康向前走：桃園縣觀音鄉旗艦社區領航計畫申請書》。
- Hughes M. and Wearing M. (2007). *Organisations and Management in Social Work*. London: Sage.
- Netting, E., Kettner M. and McMurtry S. (2008). *Social Work Macro Practice*. (4th ed.). Boston: Pearson Education Inc.
- Osborne, D. and 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). Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Senge, P. (1990). *The Fifth Discipline*. London: Century Business.
- Siegel, D. (1995). The Dynamics of Team Management in the Human Services. In Ginson and Keys (eds.). *New Management in Human Services*. (pp.72-97). Washington DC.: NASW press.
- Stepney, P. and Popple K. (2008). *Social Work and the Community: A Critical Framework for Practice*. New York: Palgrave Macmillan
- Trish, Hafford-Letchfield. (2009). *Management and Organisations in Social Work*. Charlott, NC: Baker and Taylor Books.
- Zimmerman M.A. (1995). Empowerment Theory, Research and Application. *American Journal of Community Psychology*, 23(5), 569-579.

附錄

附錄一、觀音鄉聯合社區兩年度方案內容一覽表

年度	2007 年		2008 年	
	計畫名稱	方案內容	計畫名稱	方案內容
觀音鄉聯合 社區組成社 區： 富源 新坡 保生 樹林	觀音千手 疼惜新牽 手-老手帶 新手 健 康向前走	<ol style="list-style-type: none"> 1. 獨居老人及身障人士送餐服務（富源、新坡、保生、樹林） 2. 闢建社區長青菜園（保生、樹林） 3. 開辦外籍配偶生活輔導班並爭設外配服務中心（樹林） 4. 辦理聯合社區觀摩活動（富源、新坡、保生、樹林） 5. 健康促進活動（富源、樹林） 	老手帶新手 福利向前走	<ol style="list-style-type: none"> 1. 送餐服務（富源、新坡、保生、樹林） 2. 長青菜園（富源、保生、樹林） 3. 獨居老人聯誼活動（富源、新坡、保生、樹林） 4. 新住民關懷訪視（富源、新坡、保生、樹林） 5. 新住民親子聯誼活動（富源、新坡、保生、樹林） 6. 青少年暑期育樂活動（棒球營）（新坡） 7. 社區劇場（富源、新坡、保生、樹林） 8. 健康促進活動（富源、新坡、保生、樹林） 9. 舉辦全縣性聯合社區聯繫會報與成果發表會（富源、新坡、保生、樹林）

資料來源：作者自行整理

附錄二、「桃園縣觀音鄉聯合社區研究」訪談大綱

- 一、當初加入旗艦社區領航計畫的原因為何？是否瞭解計畫的推動方式？由誰負責撰寫申請計畫？如何產生旗艦社區？如何找到協力社區？
- 二、旗艦社區是否有發揮協助其他協力社區的功能？協力社區之間是否有相互學習的功能？
- 三、社區之間如果有意見不一致時如何處理？旗艦社區與協力社區之間的協調機制是什麼？
- 四、第一年的計畫是否達到原先預期的目標？未達到的原因何在？在第一年推動計畫的過程遇到哪些問題？有何改善之道？
- 五、第一年與第二年計畫差異在哪裡？其原因為何？
- 六、經過旗艦社區計畫的推動，我的社區的能力是否增強？參與這個計畫的最大收穫是什麼？
- 七、你是否贊成這個計畫的構想與推動方式？有哪些必須修正的地方？
- 八、你是否願意繼續參加這個計畫？是否具有帶領小旗艦的意願？

