

臺北市的社區組織培力行動與策略

張菁芬

國立臺北大學社會工作學系副教授

蔡弘睿

臺北市政府社會局委託國立臺北大學辦理臺北市社區組織培力方案社區

輔導員兼任組長

賴湘絜

臺北市政府社會局委託國立臺北大學辦理臺北市社區組織培力方案社區

輔導員

壹、前言

在人文及高度發展的多元城市，所看到的是喧鬧的國際市容，許多人把都市視為冷漠的叢林，人際的疏離等；若能深入貼近市民生活，可感受到來自社區生活的活力，持續不斷注入關懷與創意，努力的為這個城市帶來改變的能量。環視具國際化高度的臺北市，在數十年的社會變遷與社區建設的歷程中，呈現出具全球視野的城市發展，同時又保有在地風土民情的社會文化。這樣多元化及多樣貌的展現，也如臺北市的社區風貌般的展演著他的跨世代及跨文化的風華。以臺北市多元且豐沛的資源能量，若善加利用與發揮，必定能讓孕育已久卻始終潛伏的民力與社區力得以彰顯，讓臺北市的社區組織邁向多元創新的蓬勃局面，而這股力量若能透過專業工作者的知能做為觸媒，一定能夠發展出更多元的社區營造圖像，然而欲達致此目標的關鍵點在於社區與社區之間、社區與資源之間、社區與政府部門之間、社區與社區民眾之間，是否有一個相互交流的橋接平台，讓彼此之間的資源、資訊、技術與理念價值做更密切的對話與認識？

臺北市 346 家社區發展協會，都因著各自場域的差異而有不同的發展路徑，有些協會是以推動社區福利照顧或健康促進為主軸，也有從生態或環境護育的工作角度出發，從社區營造或文史古蹟復興層面行動的社區也相當多，甚至也有以振興當地商圈經濟為號召的社區，當然傳統政治性質的發展協會在臺北市也相當常見，因此，要如何突破社工思維的本位視框，發展出一套可以涵蓋眾多議題面向的社區組織培力方式，就成為培力工作者需努力的課題。

貳、臺北市的社區發展協會樣貌

臺北市共有十二個行政區，截至 2015 年 3 月底止共有 346 家社區發展協會（詳見表 1），其中發展協會理事長兼任里長的家數共有 68 家。若以行政區域分析，目前的協會數以北投區為最多 42 家，信義區最少，15 家。其中，同一組織區域有二個以上協會數的以北投及大安區為最多。其中，各行政區內的發展協會所組成的班團隊組織數以內湖區為最高，共有 113 個班團隊。

表 1：臺北市社區發展協會組織資料統計一覽表

行政區別	協會數	同一組織區域有二個以上協會數	兼任里長數	會員人數	班團隊組織數	行政里數	籌組協會
松山	19	4	8	3,653	36	33	1
信義	15	5	5	1,043	2	41	4
大安	41	9	11	2,554	25	53	2
中山	29	7	4	2,455	53	42	1
中正	24	4	5	1,494	9	31	5
大同	19	5	2	1,146	40	25	1
萬華	37	8	11	2,796	26	36	0
文山	40	7	8	2,498	25	43	2
南港	19	5	2	1,672	20	20	1
內湖	26	3	4	1,887	113	39	1
士林	35	6	2	2,640	57	51	5
北投	42	9	6	2,793	25	42	1
總計	346	72	68	26,631	431	456	24

資料來源：臺北市政府（2015）。臺北市社區發展協會名冊，104.04。

<http://www.dosw.gov.taipei/ct.asp?xItem=87521970&ctNode=72348&mp=107001>，下載日期：2015 年 4 月 9 日。

誠然，在臺北市推動社區發展大不易，除了發展面向的多元性難以掌握之外，臺北市進行社區培力最大的挑戰在於都會型的生活樣貌，包括生活互動關係或住居型態，相較於地緣或關係網絡較為綿密的鄉村型社區來說，是相對複雜、斷裂、淺薄和疏離的。因而在實務中經常可看見都市型的社區，不時得面對社區意識難以凝聚、難以產生集體行動實踐，甚至是缺乏公眾事物參與意願等阻礙，讓社區發展協會僅能成爲少數人投入的場域，此時若又面臨資源或知識策略上的匱乏，就更可能降低市民投入社區發展工作的意願，這也是臺北市縱然有 346 個社區發展協會，但運作停擺或維持最低限度運作的協會仍佔相當高的比例。

長期與社區基層組織工作的實務經驗中體察，社區發展協會多半擁有紮實的在地根基與人脈支持，也非常清楚自己或社區想要做些什麼，卻往往受限於「不知道資源在哪裡」、「不知道如何使用或取得資源」、「不知道如何申請方案計畫」、「文書資料不知道如何建檔管理」、「不知道該如何動員社區民眾參與並成爲志願服務人力」、「不知道如何包裝與行銷社區的優勢」、「不知道如何建立資料來參與評鑑」、「不知道如何進行社區的基本評估與需求調查」、「不知道如何做好妥善做好會財務運作管理」、「不清楚如何善用社區內部資源來推動在地服務」、「不知道如何讓活動與方案更具創意發想」、「不知道其他社區的成功經驗與營造訣竅」、「永遠搞不清楚核銷及帳務該怎麼做」等各種因素的障礙，讓不少社區夥伴總在經歷無數次的挫折與失敗中，逐漸澆熄了當初的熱誠與願景。因此，掌握臺北市的社區發展協會樣貌，並發展出都市型態的培力模式，也是目前承接培力團隊夥伴們需要運用參與式評估的模式在培力輔導的歷程中。

投入都市型的社區組織培力工作，首要工作是進行量能分級，協助專案培力工作者掌握社區發展協會的運作概況。再而，從實務工作的經驗中可知，發

展協會若有和專案培力工作者共事的意願、協會的會財務體質健全、已具備團隊合作的基礎且在態度上積極開放的社區，透過培力專案服務，發展成爲在地重要的社區服務團隊的可能性較大。因此，因應社區發展進程與起步的時間不一，培力工作者在抉擇該以何種工作方法與社區建立合作關係前，必須先透過多次的走訪與拜會，以訪談、活動參與或書面資料方式，配合與區公所及市府承辦人員的聯繫，取得對該社區的整體運作評估。

參、培力社區發展協會的理念與行動

近年來地方政府愈來愈重視社區組織的輔導與培力，例如桃園縣政府成立「社區培力中心」分區推動小旗艦計畫，並結合專業輔導團隊，以「輔導、服務、培力、協力」循序地陪伴社區；台中市政府則成立「社區發展育成中心」，委請專業團隊進行分區社區培力與輔導；南投縣政府則培訓社區幹部，在專業社工的用心輔導下，建構社區間的聯盟與合作機制（吳明儒，2014：23）。臺北市政府也在 102 年開始運用專業社工進行社區組織的培力，臺北市社區組織培力專案於 102 至 103 年由羅秀華教授帶領社區實踐協會夥伴們進行耕耘，社區實踐協會團隊們深入在地，提供服務。在第一期程（2013 年至 2014 年）的培力專案中也讓都市型的社區培力奠下重要的根基。尤其，在專案報告中指陳，「培力」是指培養「社區的能力」，所謂的社區能力係指涉一個社區必須要擁有「善用存在的資源」、「建立網絡的關係」、「成員集體參與社區行動與解決問題的共同機制」此三項能力（羅秀華等，2014）。第一期程「以區域爲導向」（Area Based Initiations, ABIs）的夥伴協力關係，以臺北市既有的次分區設置爲基礎，將「地方性策略夥伴」（Local Strategic Partnerships）建構作爲社區培力方針（羅秀華等，2014）。

第二期程（2015 年至 2016 年）的臺北市社區組織培力專案由國立臺北大學承接，計畫主持人張菁芬帶領 3 位社工專業的社區輔導員推動社區組織培力的工作。立基於第一期程的社區培力基礎下，進行服務接軌的方式，第二期程將社區培力設定在「社區能力養成與、實踐公民權利，以回應社會需求」，因此，在這階段的社區組織培力是陪伴著社區組織，從掌握社區脈絡、探索社區組織、由組織發展（development）到社區治理（governance）的過程¹。

臺北市的社區組織培力專案規畫以臺北大學臺北校區做為社區育成中心的發展基地，引進專業人員諮詢輔導、社區發展知能學習，以及連結外部資源網絡作為社區發展的支援力，藉此發揮計畫所欲達成之橋接式社會資本的功效。同時為強化社區發展協會的營運能力，以社區實務的需求（包括評鑑、補助計畫申請撰寫、組織與志願服務人力發展、服務行銷宣導等）為本，社區輔導員亦會針對不同發展層級之社區進行評估，與社區及督導共同擬定個別處遇計畫，並配合多元知能的學習交流，強化營造能力，目的在於協助社區可以健全會務、財務及業務的質量發展，最終邁向獨立自主的運作，甚而是進一步扮演經驗傳承的種子，拉抬週邊社區組織的齊力進步。以下針對第二期程培力工作的理念與行動進行說明。

¹誠如李易駿（2008：126）指出，社區培力（empowerment）是指在社區工作的過程中，強調專業團隊進入社區中協助社區居民發展社區及解釋社區問題，並培養、重建社區居民的能力，那麼社區能力（community capacity）似乎是社區培力的真正目的，而接受社區評鑑只是社區能力展現的一種方法。吳明儒（2014：24）指出，在社區需求導向上，則可能更重視社區內的與「人在社區中發展」有關的需求特性，目的是要滿足人的需求性與人的發展性，進而改善社區的生活品質，因此台灣的社區培力應該是一種社區組織從發展（development）到治理（governance）的過程。

一、核心價值

誠然，社會工作專業做為促進社會變遷成長的媒介，實應該有效發揮橋接功能，而作為知識傳播中繼站的大專院校，更應該積極發揮資訊與知能交換平台的角色，讓有心投入社區的工作夥伴，可以減少許多摸索的冤枉路，而承載更多知識與技術的裝備來健全社區的賡續發展，實現和樂家園的美夢。因此，培力專案的核心價值在於：

透過專案的能量，以成立「臺北市社區育成中心」為基地，社會資本為根基，結合公私部門資源及跨界服務，培力社區服務能量，並推進社區組織朝向永續經營。我們希望可以有效協助社區組織與各項組織資源間建立公私協力的合作關係，並藉由在地的扎根使力來推動無縫隙的社會服務，創造人文關懷公共空間，展演臺北社區多元風貌，達致公民社會新願景。

二、服務目標

- (一) 以臺北市社會局社區組織培力方案實施計畫為本，運用社區輔導員專業提供適切的個別化與系統性的輔導方案，活化社區鄰里社區及社區各公眾人民團體。
- (二) 藉由以臺北大學做為社區育成中心的培力機制，促進社區緊密互助的社會資源網絡，改善社區居民生活，擴大社會福祉（詳見圖 1）。

達成以上總體目標的子目標為：

1. 針對沉寂型組織給予現況評估、個別化的輔導及透過社會資本的介接與協力，以期能朝向穩定經營；
2. 針對潛力型組織營運給予能力評估、客製化服務及協力夥伴的介入，以社區能力建構為本，以期組織健全並紮實推動社區服務；

3. 針對發展型的組織精進服務能量以及創新服務，同時培力成爲沉寂型組織的協力夥伴。

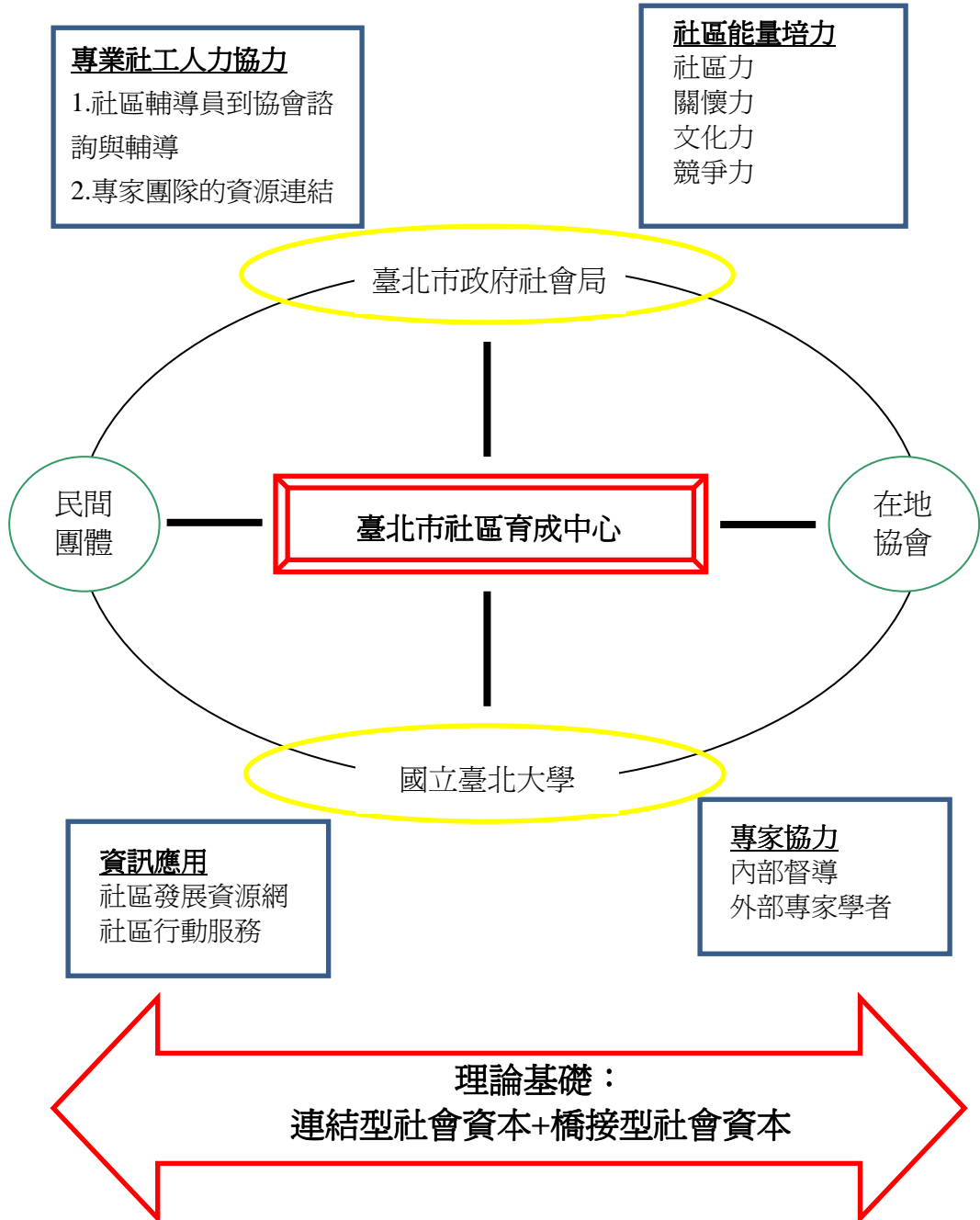


圖 1：以社區育成中心爲概念的社區發展協會培力架構

三、行動策略

臺北市社區組織培力方案採專案任務編組，除計畫主持人暨團隊督導由國立臺北大學社會工作學系張菁芬副教授兼任，共配置專任社區輔導員三名，採團隊的合作協力模式共同推動服務行動策略，包括：個別化社區組織輔導服務、社區議題輔導、社區組織培力方案活動、建構社區合作平台、社區輔導員訓練等（詳見表 1）。

表 1：社區組織培力方案的服務模式

服務模式	主軸議題
個別化社區組織輔導服務	協助社區檢視自身的發展條件與能力，以社區的實際需求為本，提供適恰的培力服務，以促進社區的健全化發展，並增益其服務的知能與效能。
社區議題輔導	社區輔導員除了以各區主責進行輔導之外，另針對社區發展協會的需求並安排專案人員進行議題輔導。
社區組織培力方案活動	(1)強化社區營運的組織及管理能量。 (2)建構社區能力與協力夥伴。
建構社區合作平台	(1)透過資訊共享、活動共辦以及服務共有的理念，加強跨社區間的合作夥伴，以建構合作平台。 (2)透過建立資訊平台以共享資源。
社區輔導員訓練	(1)增強行政協調與跨域合作的能力。 (2)強化社區輔導的專業能量以提升服務品質。

首先，社區輔導員將提供諮詢及實地輔導服務，諮詢及輔導內容將以協助組織運作、輔導協會建立組織計畫、會務工作及計劃執行策略、建立社區資源網絡等為主，得視情況增加電腦文書處理方法、表單規劃與資料建檔等輔助性服務。第二，社區議題輔導面向上，社區輔導員除了以各區主責工作者進行輔導之外，另針對社區發展協會的需求並安排專案人員進行議題輔導。第三，社區培力方案活動，主要以社區的實務需求為本進行規劃，並且依據社區的能力

需求進行初階及進階的訓練課程，以作為社區能力養成及服務能量之基石；更進一步地，建構社區的合作平台，創造經驗互通有無的學習機會。期望在培力專案的規劃中，能協助社區夥伴逐步累積社區力、關懷力、文化力與競爭力。第四，建構社區合作平台，主要強化社區組織間及社區內的合作與資源運用，建構社區組織的服務網絡，透過資訊共享、活動共辦以及服務共有的理念，加強跨社區間的合作夥伴，建構合作平台；透過平台共享資源。最後，社區輔導員訓練，增強行政協調與跨域合作的能力；強化社區輔導的專業能量，提升服務品質。

四、社區組織介入的選擇：三方指認的工作模式

在工作人力有限，為初步掌握社區樣貌，以及使工作策略與進程更具效能，於服務開展之初，專案團隊首先進行各社區之探索與評估，初步了解各行政區樣貌與各社區發展協會特性，訪談相關利害關係人，並進行後續工作目標篩選，階段式地訂定各季的重點培力社區群。

為使社區培力更具使能的角色，本專案同時運用評估模式進行服務策略的運用。因此，蒐集市府的意見、區公所的承辦人員的評估以及前團隊參與者的評估，會使輔導員更能發展整體服務策略以及培力社區。因此，第一季於服務開展之初，為有效服務全臺北市十二個行政區，專案團隊首先進行各社區之基礎探索與評估，於此「探索評估期」，團隊主力於初步了解各行政區樣貌與其中社區發展協會之特性，訪談相關利害關係人，並進行後續培力社區之目標篩選，階段式地訂定各季的重點培力工作進程。於第二季，市府聯繫會議後，將對「三方重疊名單」依其需求作培力輔導。另，因應社區評鑑工作期，針對參與評鑑之社區進行主動聯繫與拜訪，於現場評鑑階段，當天輔導員須提前至現場協助，

原則上以當天評鑑之社區為優先工作目標。第三季及第四季則會針對盤點前兩季狀況及「兩方重疊名單」和「一方指認名單」，和市府討論依當時情況進行培力工作的規劃。

五、評估方法

本專案運用參與式評估的方式，執行需求評估及成效評估，並發展質化與量化指標進行多元社區評估指標機制，多面向分析社區議題，釐清社區培力與社區改變間的關聯議題。因此，評估的面向包括了：協會運作概況評估、社區組織需求評估、服務過程評估及績效評估。

（一）社區組織面向的評估

1. 協會運作概況評估

爲了可以更徹底了解協會的發展狀態，培力社區輔導員在進行總體評估工作時大致上可分為兩大層面進行。第一個層面是屬於會財務以及組織運作的概況評估；第二個層面則是屬於業務執行層次的概況評估。業務評估方面則可分為兩大項（社福類與非社福類）。社工在評估各項指標時也會了解發展協會是如何與內部系統、次分區系統、外部系統等接觸互動而產生現階段的發展脈絡與型態（詳見圖 2）。

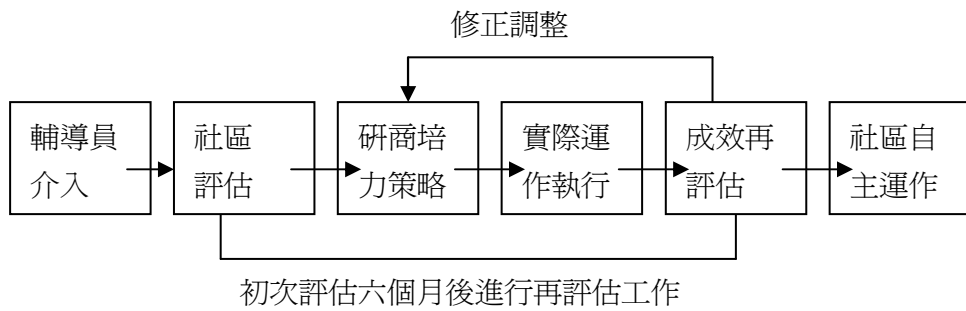


圖 2：個別化社區組織輔導服務的示意圖

2. 社區組織需求評估

在專案的行動過程中，透過多方的意見表達可以了解社區組織需求，使得社區培力有更多的服務面向，因此在社區組織需求評估包括：

- (1) 社區組織有強化會務運作、建構基礎資料庫、增益經營知能、經營方向決策與深化社區居民參與動力的需求。
- (2) 社區有納入或建構廣泛資源網絡以形成資源互助體系的需求。
- (3) 各社區組織有透過參訪觀摩機制達到情感交流與經驗學習的需求。
- (4) 其他個別化社區的需求，專案團隊設計表單做為調查工具，邀請社區領導人針對問卷中的選項進行勾選。

(二) 培力服務面向的評估

1. 服務過程評估

在輔導員的服務過程評估中著重透過團體督導、個別督導、督導書面建議回饋等。藉由督導的過程，針對各自培力社區的工作過程、關係建立、活動參與情況、策略方法與觀察紀錄等議題進行交流討論，必要時可隨時調整修正原有的培力策略與工作模式，以利於因應社區不斷變遷的狀態。社區輔導員則可在不斷的對話、評估與省思中，隨時檢視培力工作執行的適恰性。

2. 績效評估

為了更掌握培力社區的服務效能，除了工作紀錄之外，評估在培力服務的

過程中，有關社區組織領導者、執行者、社區民眾或地方頭人對社區事務經營的看法與感受，了解社區組織如何解讀並看待協力合作的過程及價值。量化資料在績效評估的運用上，以實際執行成果數值為分析依據。包括實際輔導社區的數目、連結外部資源或社區組織的次數、協力會議（或公民論壇、世界咖啡館、議題沙龍...）舉行的次數及總參與人次、輔導報告產出的總份數、社區培力方案（含觀摩交流、研習）執行次數及總參與人次、社工員團督培訓次數，以上評估以統計資料的方式呈現。

3. 再評估機制

再評估機制係以社區輔導員在接案後的六個月後將會針對各項指標與成效進行再評估工作，以確認是否有達成實質改變，並據以作為日後調整培力處遇計畫的依據。

肆、都市型社區組織培力的實務議題

誠如上述，在培力社區組織的過程中試著運用不同的培力模式、行動策略及評估工作，已試圖理解都市型社區組織培力的改變情形，然而，過程中仍遇到以下幾個有待進一步觀察的議題。

一、多方合作過程中的溝通與協力

在培力過程中面臨到團隊內部的夥伴們的溝通協調、與市政府及區公所的合作及和社區組織議題的處理上，如何在短時間內所有的不同團隊合作者能形成共同的合作平台，一起協力為社區服務。尤其，也會因工作夥伴的特質、不同的行政區及發展協會的情況，溝通及協力模式上也會有所不同。

二、都市更新議題下的社區培力

錯落在都市的舊屋，面臨著朝向都市化過程中拆除及更新的議題。老舊住宅、社區文史以及都市更新的議題上如何共生共榮也衝擊了培力團隊在處理社區照顧及老舊社區鄰里的福利社區化議題。例如，南機場、社子島等在都市更新的聲浪中面臨著就社區內弱勢居民的生存及照顧議題需要培力團隊們與社區組織成為夥伴持續的努力。

三、培力過程中審慎評估社區權力結構的轉動

做為社區的外來服務團隊與社區組織協力的過程中，會面臨到介入社區時對於社區的權力結構及組織轉型的脈絡不清楚而可能會誤觸社區組織的警鈴，使得合作關係受到影響。同時，社區社工也需要學習如何讓自己具有足夠洞察能力，審慎評估社區權力結構。

四、協助在地組織掌握社區資源及需求調查

在培力過程中會常會看到社區組織的夥伴們及志工們熱忱的推動服務，但大部分社區組織仍未能掌握社區資源及進行相關的需求調查，也使得社區照顧時面臨著服務輸送的議題。因此，如何讓自主性的團體也能學習到掌握社區需求的能力，的確是需要培力團隊多加著墨之處。

伍、結論

以上的社區組織培力行動策略著力於如何讓臺北市的社區及社區組織在全球化與數位化的時代裡不斷地追求進步，致力於落實福利在地化並且能推展城市風華於國際舞台。尤其，即將到來的「2016年臺北世界設計之都」推動計畫以及「2017臺北世界大學運動會」，都讓臺北的脈絡中融入多元的面孔、語言、文化，在整個城市的躍躍動能中，相信在地的社區亦同時能感受到這股新風向，但囿於有限的資源與知能，如何讓社區於新與舊、在地與國際中，尋找自我定位，迎接社區新面容，也是作為都市型社區組織培力團隊所需規劃與因應的。

參考書目

- 李易駿（2008）。《當代社區工作—計畫與發展實務》。台北：雙葉。
- 吳明儒（2014）。〈從社區輔導機制談社區育成中心的理念〉。論文發表於中華救助總會（主辦），《社區輔導機制研討會》（2014年4月18日）。舉辦地點：彰化縣政府。
- 臺北市政府（2015）。《臺北市社區發展協會名冊，104.04》。資料檢索日期：2015.04.09。網址：
<http://www.dosw.gov.taipei/ct.asp?xItem=87521970&ctNode=72348&mp=107001>。
- 羅秀華（2014）。《臺北市政府社會局委託辦理臺北市社區組織培力方案 102 年度期末成果報告書》。臺北市政府社會局技術報告。臺北：臺北市政府。