

研究論文

社區充權：臺灣與英美經驗的對話*

黃彥宜

國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系教授

收稿日期：2016年3月30日，接受刊登日期：2016年8月18日。

* 本文曾於西安交通大學舉辦之「第四屆海峽兩岸農村社會保障理論與實踐研討會」發表，感謝與會者寶貴之建議，同時也感謝兩位匿名審查者之斧正及科技部經費補助（計畫編號 NSC 101-2410-H-260 -027 -）。

中文摘要

在台灣，社區組織和國家之間存在著微妙的相互依賴關係，多數社區組織的經費主要依賴國家的補助，因此，國家可能在資源的分配及模塑社區方案上扮演一個強力的角色。台灣部分社區組織因為面臨競逐政府經費而失卻主體性，因而萌生拒絕公部門經費，然而許多大型的社區方案和結構議題需要政府的政策規劃與經費投入，社區組織仍須建立與政府對話的位置與空間。重視改造取向的充權策略被視為是社區反轉與政府權力關係的重要策略之一。權力是充權的核心概念，也是一個多面向的過程，協助社區居民參與決策、維持自主和主體性。

本文主要討論臺灣社區輔導團隊的充權經驗，首先探討充權概念在歐美發展的社會脈絡和意涵，繼而訪談六個輔導團隊，討論他們如何理解社區充權及運用充權策略，以及他們在運用政府經費的同時如何能維持自主與協商空間，最後則將臺灣的經驗與英美充權概念做一比較。

關鍵字：充權、社區、社區工作、國家

Community empowerment in Taiwan: A dialogue regarding the perspective of empowerment in the UK and the US

Yen Yi Huang

Professor, Department of Social Policy and Social Work, National Chi Nan University

Abstract

The community and the state in Taiwan represent a resource interdependency model. NGOs that lack the personnel to raise funds may channel their activities into programs the government requires. In particular, the state has played a crucial role in intervening in the practice of community work. Policy and the distribution of statutory funding are two major instruments in constructing the state's power.

The empowerment strategies that are transforming can be a means of transforming the power relations between the community and state. At the core of the concept of empowerment is the idea of power. Empowerment can be a process that fosters strength among community residents at the local level, enabling them to participate in making decisions related to issues that they consider important and thus to maintain autonomy.

This article aims to explore and compare significant theoretical and practical aspects of community empowerment in the UK, the US, and Taiwan. The first section reviews the concept and definition of empowerment in the UK and the US. The second section presents the analysis of interview data collected through semi-structured interviews. Six community empowerment organizations were interviewed. The topics of data analysis mainly focused on how the community empowerment organizations defined empowerment and their strategies and examined the opportunities for community associations that receive statutory

funding to exercise their agency in negotiating with the state in order to set their own agendas. The concluding section explores similarities and differences in community empowerment in Taiwan, the UK, and the US.

Keywords: Empowerment, Community, Community work, State

壹、前言

充權（empower）被視為是社區反轉與政府權力關係的重要策略之一（Dominelli, 2006；梁麗清，2006；向家弘，2007；黃彥宜，年代未知¹），此需要從參與社區的個人有批判的自覺與行動力開始，繼而透過人際網絡的結盟與串連，甚而採取行動和政府作集體的對話或形成新的治理（governance）關係。

現今，「充權」已是一個熱門的名詞，在台灣有各式各樣的翻譯，如「增強權能」、「培力」、「增權」、「賦權」、「賦能」和「引爆」等，社區領域和公部門較常用「培力」，本文採用「充權」的譯法以符合原文之意義。充權一詞，不論左右派都喜愛它，認為個人和家庭應該為自己負責，國家應該減少公共支出的右派或新自由主義學者經常將充權掛在嘴邊；反對市場模式的左派與基變（radical）學者也很重視充權，雙方陣營都談，因為意識型態不同，所談的內容也大不相同。充權概念引介至台灣後，中央政府曾提出「台灣健康社區六星計畫」，特別強調：培育社區營造人才，強調充權過程的重要性（行政院，2005），爾後各縣市政府也陸續推動各項社區發展充權計畫與出版充權相關議題實務手冊（內政部，2006；文建會，2008）。社區實務界和學術界也針對充權的概念和運用提出討論。充權概念在臺灣相當分歧，社區工作的實施也經常不是價值中立的，不同的立場的實務工作者，在運用充權觀點時會有不同的作法。輔導團隊²在充權社區時常須折衝於補助單位（通常是政府）與社區的需求，而其如何界定充權和所採取的策略也對社區的發展有所影響，本文將從充權角度切入，

¹ 參見黃彥宜（年代未知）。〈充權與社區工作〉。見林萬億（編），《紮實社會工作直接服務能力計畫：社區工作手冊》，頁 150-170。未出版。

² 台灣社區經費多來自政府，因此地方政府以委外方式委託非營利組織、協會或學會等輔導社區執行補助方案。有些地方政府規定，社區申請經費前須上過輔導團隊的社區充權課程方可申請經費。本研究所訪談之輔導團隊負責人皆曾承接公部門之社區充權方案，協助社區執行政府所補助之預算。

探討社區輔導團隊如何理解和操作充權，以及他們的充權策略，主要討論社區組織在運用政府經費的同時如何能維持自主與協商空間。

貳、充權的觀點

充權的概念各家說法不一，相當模糊難以界定，因此本節擬從歷史社會脈絡切入，討論充權的核心內涵。

一、充權概念發展

「充權」一詞最早出現於十八世紀的醫學領域，關注醫病關係中的權力議題，後來逐漸被社會學科所引用，近二十年來管理學也經常引用，認為當個人覺得充權時會較負責，產能因此可以提升，機構也因此獲利(Walters, Lygo-Baker, & Strkljevic, 2001: 4)。

社會工作界自 Jane Adams 開始，充權即為社會工作實施的一部份(Shulman, 1999)，另一源起經常會述及 1976 年 Barbara Solomom 出版的「*Black Empowerment: Social Work in Oppressed Communities*」一書，描述美國社會中的黑人少數民族因為長期遭受優勢團體及鉅視環境的負面評價，以致有既深切且全面的無力感 (powerless)，作者建議社會工作者應致力於黑人民族充權，以增進案主自我效能及社會改革的力量(鄭麗珍, 2003: 409)。該書探討制度性種族主義所加諸的壓迫與疏離和對案主的影響，同時認為案主有能力去處理問題和強化自己的內在資源，並挑戰壓制的情境。

充權觀點和基變社會工作相同，均認為結構是個人問題的根源和重視變革。基變社會工作重視結構的變遷及變革導致壓迫的資本主義階級結構，充權觀點

認為行為可以達至解放和變革，比較重視如何做和障礙為何，而不是預期一定要達致什麼樣的改變 (Payne, 2005)。權力是充權的核心概念，而其對權力的闡釋和傳統社會學的權力觀不同，而是採後現代的論述，此點下節將詳論之。後現代的權力觀提供弱勢者一個和壓迫結構協商和爭取的空間。

二、權力是充權的核心概念

充權的核心概念為權力，傳統的權力概念將其視為具有階級性與排他性的一種壓倒別人的力量，是零合 (zero sum) 概念，指一方有權，一方無權。充權觀點引用了後現代權力觀，重視人和結構間的辯證關係，人面對結構壓迫仍能保有能動性去改變。

傳統的權力觀可溯及十八世紀的哲學家 **Hobbes** 及 **Smith** 所提出的權力概念，他們假設權力是有限的資源，不是每個人可以享有的。當人們彼此競爭資源時，結果常是某些人宰制另外一些人，而那些嘗試去抗拒者很快地被壓制下來 (Dominelli & Gollins, 1997)。

社會學家 **Weber** 認為權力是強加在別人身上的一種負面力量；**Parsons** 認為傳統的權力概念是零合的，一方有權，一方無權。而權力的施行對象必須承認其合法性，該權力才能存在，**Weber** 將這種權力稱為權威。在 **Parsons** 的論述中，權力是規範性的。維持社會穩定的規範和標準是由優勢團體所設置的，在權力的層級關係中，一方擁有能力去控制另一方。

意識型態的霸權是 **Gramsci** 對權力的關鍵概念之一。人們不只是被壓制所控制，而是認可他們的壓迫，主要是透過意識型態的說服形成一個強有力的控制形式。具主導性的價值和態度透過各種機制穿透人們的生活 (**Bilton** 著，林子心、黃信洋譯，2006)，也如 **Freire** (1972) 所稱的文化侵襲 (cultural invasion)，

我們的心靈被我們應該如何想，怎麼行動、感覺所殖民，我們的信心被剝奪而無法批判，因為有權力和優勢者侵蝕我們的思想，影響我們對世界的認知和在其中的位置（Ledwith, 2001）。

Weber、Parsons 和馬克思主義的權力論述被稱為結構學派的觀點，權力是個人擁有能力以去影響其他人或進行社會控制，或是特定團體擁有優勢去使用和分配資源，以凌駕其他團體。同時，不平等的社會安排和結構關係所帶來的壓制很可能被劣勢團體所內化，而衍生挫折感和自責（Tew, 2006）。宰制是傳統權力論述的主要基調，但呈現的形式可能有所不同。以上論述強調權力是層級性，一方控制一方；或透過暴力手段或意願的控制，並經過不同程度的合法化，使不公正和不合理的支配能夠被支配者所接受。同時，權力運作是一種零合關係，行為者雙方是無法共享權力資源且毫無議價的空間。

充權觀點對權力的界定採後現代的論述，重視權力的多重面向，認為權力是一個複雜的力量，可以從不同來源獲取，亦可以在互動過程中創造及再創造，而所有參與社會交換的人都能形塑權力。後現代理論學者 Foucault 從微觀的角度看待權力，認為權力是在所有社會關係中呈現出來，在各種制度脈絡中以特定的方式加以運作。權力如同網絡般的結構連結著各種社會位置。傅科強調毛細形式的權力（capillary form of power），在各種不同的社會空間中，權力具不同的形式在不同的局部間不斷流動。他提及哪裡有權力，哪裡就有反抗。將權力的概念和反抗的概念直接連結在一起。反抗作為化學催化劑，突顯出權力關係，確定權力關係的位置。權力不是宰制和壓制的權力運作，是變動和流動的（Bilton, et al., 2002）。

另一後現代理論的學者 Giddens 認為權力牽涉到規範（rule）和資源（resource）。規範決定資源如何配置和關係的安排，程序規範決定事情當如何安排，道德規範界定權利、義務和責任（Cohen, 1986）。資源分成兩種，一種是

配置性資源 (allocative resources)，是對物質的支配。另一種是權威性資源 (authoritative resources) 牽涉到對人類自身活動行使支配的手段。前者為權力生成過程中所需的物質資源，包括自然環境與物質環境，後者是權力生成過程中所需的非物質資源，來源為駕馭人活動的能力，包括人們在相互交往過程中形成的組織和關係、自我表現和自我發展機會。Giddens 重視權力雙向的分佈性，即控制的辯證 (dialectic of control)，在既有的權力關係中，權力的弱勢方可以藉助某種操縱資源的方式，對權力強勢方實施控制 (Giddens, 1984)。

充權的權力觀點也採行女性主義的後結構論述，強調權力的多重面向，認為權力是一個複雜的力量，可以從不同來源獲取，亦可以在互動過程中創造及再創造，而所有參與社會交換的人都能形塑權力。有權者和無權者的位置也不必然是固著的，他們的協商也不必然是直線關係的。權力是在社會互動過程中創造出來的。權力關係是一個過程，而且是日常生活的一部份。在社會交換關係中，權力是雙方皆可擁有的，而且是一個議價的實體 (Dominelli, 1997; 2002a)。Rowlands (1995) 將權力區分成 power over、power to 和 power from within 等，他認為 power over 的權力型態會導致壓迫，應採女性主義的思考，挑戰 power over 的權力觀，而重視 power to 和 power from within。充權不只是單純地參與決策，而且包含讓人們覺得他們有能力和符合資格據決策位置，這和 power to 與 power from within 概念較類似。

此外，弱勢者也有權力 (powers of the weak)，權力體現在行動者集結成一團體以達致目標，當弱勢者組織起來並採取行動時也有可能去影響優勢地位者 (Janeway, 1980)。Radtke 和 Stam (1994) 亦認為有能力去行動即是權力的展現。在許多情況下受壓迫者仍有能力去行使權力，權力不應窄化為宰制關係 (Cooper, 1995)。當行為者有能力行使權力時，常常使其更有可能去接觸其他形式的權力，權力是具衍生性的。當處於弱勢者

為自己爭取時就改變了兩造間的互動關係。權力是在協商過程中不斷地被創造，權力有其正面及負面的力量，端視使用者如何創造性地運用，此即為 Giddens (1984) 所稱的權力轉化力。後現代權力觀點提供人和結構間的辯證關係，即行動能鬆動和改變既存體制帶來社會和政治變革提出可能性。社會工作不應拒絕權力，而是要注重社工員的權力運用如何更有人性及更具責信(Healy, 2000)。

充權從後現代觀點討論權力，重視個人的行動力和結構間的辯證關係，權力的運作沒有好或壞，也不一定方向性。充權觀點也和基變觀點有所不同，後者認為受壓迫團體面對結構壓迫是全然無力和無助的，權力即是壓制；但充權觀點認為權力固然會壓制自由，但仍可正向運用，透過權力抗爭取得資源、處理衝突和解放壓迫 (Payne, 2005)。

三、充權的實施

美國和英國對充權強調的重點略有差異，前者強調控制自己的生活、對自己的能力有信心、可以採取行動去影響對自己重要的議題，和獨立做決策和行動，同時，給予人們對所使用服務的表達機會，透過代表諮詢參與規劃過程和透過自助方式組織服務。在美國，充權被視為是一個過程，人們藉由與其他人分享權力及建立平等關係，去控制自己的生活，個別化的工作方法在美國比較受重視 (Payne, 2005)。

英國的充權觀點著重改造取向，強調解放和集體性 (collectivity) (ibid)。去除結構不均，讓受壓迫者可以重新界定問題牽涉到權力的移轉 (Dominelli, 2002b)。重視改造的充權觀點認為個人層次的充權不足以達至充權的實踐，對結構壓迫回應更為要，因此除個人層次的充權外，尚須關照制度的不公與不義如何導致個人消權同時須透過集體行動變革壓迫體制。充權觀點不似基變社會

工作處理資本主義的結構問題，但強調挑戰既有的現狀（status quo）及改變現存的權力關係。

Eisen（1994）將充權運用於健康教育促進活動中，強調充權當視為是一個過程，同時也是一個結果，主要協助社區成員能控制他們的生活。Skerratt 和 Steiner（2013）則認為，發生在個人層次的充權並不必然能轉譯成社區充權，因此需要將個人和團體作較好的組織和動員，以達致社會和政治變遷。前者為美國學者，採取的是美國傳統對充權的界定，後者採行英國的充權論述，充權固然當重視個人的能力以促使他們對自身生活有一定的掌控，但只將焦點放諸個人層次，不必然可以達致充權所強調的變遷和權力反轉，因此需要組織和動員。Lawson 和 Kearns（2014）研究英國的方案更指出要小心公部門的政治意圖，因為英國政府的社區充權政策模糊和缺乏清楚的界定，因此各社區方案在執行過程就各自表述，執行下來，社區不必然被「充權」，反倒被政黨用來合法化他們的政治目的。

本研究對充權所採的界定偏向改造取向，因為，若僅以個人的角度去理解充權的意義，強調個人改變的動力，只要自己能夠覺察問題有改變的動力必能得到成長，這種說法沒有顧及制度的壓迫（梁麗清，2006），制度的不公與不正義經常導致個人消權。充權強調權力分化、階級和壓制阻礙個人發展，而這些阻礙是需要以克服的。充權經常被簡化成個人意識覺醒的過程，而忽略政治和集體的面向，在專業者的手中，充權變成新的治療工具（Askheim, 2003）。

參、研究方法

本研究採用質化研究中的半結構式的訪談進行資料蒐集。訪談對象採立意選樣，主要訪談六位輔導南投、台中、台南和高雄社區之輔導團隊的主要負責

人，每次訪談歷時兩小時，均由研究者進行訪談，因此不會有因訪談者不同所導致的誤差。半結構訪談方式有助於研究者訪談不同的人而能系統地蒐集資料，此外也將依 Mishler (1986: 52-65) 所提醒，重視「訪問者」與「受訪者」雙方共同進行意義建構 (joint construction of meaning) 的過程，即透過雙方互動的過程，共同經歷和建構意見、情緒與態度。社區領導者或專業工作者閱歷豐富，表達能力強，研究者參與社區實務工作多年對社區的生態有基本認識，此均有助於彼此的交流與互動。

本研究用開放式編碼方式，以句子和段落為分析單位，進行編碼，而後將資料加以檢視發展類屬 (category)，依前述理論概念加以命名，以瞭解文本所傳達的訊息 (Kagee, 2004)。在來來回回資料的閱讀與整理過程中，不斷找出相同、差異與對照點，研究者的價值與情感的確影響如何框架、命名與詮釋資料。為避免自己的心理因素影響資料的解釋及前理解 (pre-understanding) 會滲透進來 (齊力, 2003)，因此將分析報告請部分受訪者做檢視，藉由他人與自我批判地審視分析報告，每次均會帶來新的理解。分析主要找出受訪者對充權理解和實踐之圖像及與理論概念間的關聯，引述資料作為印證的證據，對相同意見者選擇意思表達較完整者作為證據，同時也找出差異意見作為對話與對照的基礎。

如前述，行動者和結構間存在著辯證關係，因此訪談重點則先瞭解台灣社區和輔導團隊所處的結構脈絡、政府與輔導團隊及輔導團隊與社區間的權力關係；充權重視權力關係的反轉，社區成為公民社會基層基地是社區充權理念之一，因此，也與受訪者討論以目前結構條件和委外方式對公民社會生成的影響；最後則探討輔導團隊如何界定社區充權，並如何衍生操作與實作策略。

肆、研究發現

充權著重議題生成之結構脈絡、權力議題、實施策略與權力關係的變革，本節主要分析訪談資料，依前述主題，進行討論。

一、社區所處的結構脈絡

社區的概念在臺灣相當分歧，小至鄰里大至國家，本研究所採的社區範圍界定主要參照參與輔導團隊充權方案的社區，多數以村里為範圍，亦有幾個村里聯合而成。社區為社會（society）的一環，因此深受政治、經濟與社會力的影響，受訪者多關心台灣基層選舉與國家資源配置形式如何生成社區生態。

（一）選舉對台灣社區生態的影響

社區生態影響國家、輔導團隊和社區間的關係，台灣社區生態深受基層選舉的影響，目前選舉生態多賴人脈經營，而不是依賴理念訴求，有受訪者將其形容為「弱肉強食」現象，依賴樁腳運作的社區政治生態，容易形成「我群」的內聚性以固守資源，而非我群者則容易被排外，M2 說明地方首長常須顧及支持者利益而有選舉包袱，他說：

我們的民意代表，我們產生社會有一點弱肉強食，所以當行政首長或是當民意代表這種成份的人是占比較多的，所以你會發覺說有知識有遠見有熱忱的人不會出來作政治，...所以他很多的行政作為就必須兼顧到他的支持者或是幕後的支持者。

這樣的選舉生態也經常變成「人治」，選上的人其視野和抱負若不是著眼於縣（市）政經營和為公而行，則影響甚鉅。M2 也從其長期與政治人物互動經驗提出觀察：

我常常講說大概只有四分之一的行政首長是有熱忱的，這鄉鎮如果遇到這樣的行政首長，大概這鄉鎮很快就發展起來了，就會做得很好，但是看起來台灣四分之三的鄉鎮都不是這種的首長，所以很多議題跟他講，...都很會當面支持都很贊成，但是你會發覺事後就沒有看到什麼，可能因為首長不想動，首長動不了那這個城鎮不就停擺了...

小規模地理區域的里長或社區發展協會的選舉對人脈依賴更深，同時這樣的政治操作方式，長期運作下來則容易形成盤根錯節的派系而影響公共參與。M3 提及社區有心人士在公共事務的參與常因為人情壓力或欲避開派系紛擾而不願參與公共事務，他說：

...不願意出來有很大的因素，...因為他面對很多人情壓力...，這我每天見的到面的，那他今天不願意出來，另外一個就是因為，他背後還有一個我覺得是牽扯到一點政治色彩，因為這其實畢竟這個組織，人民團體跟未來的里長系統、理事長系統有關連...

社區有心人士在公共事務的參與常因為人情壓力或欲避開派系紛擾而不願參與公共事務，因此，部分社區熱心人士寧可選擇檯面下的支持，而不願在檯面上領導，傳統勢力也經常盤據社區領導階層的位置。如 M3 描繪：

【社區的組織】被部分人員把持著，我想這是到每個地方都有這個問題，他可能檯面上的跟檯面下的都是不一樣的，檯面下的是 OK，今天有比較他認同的活動，他就去支持參與，但是他還不致於到願意出來去號召、整合、投入，因為很多看著這個社區成長，大概知道背後一些，累積下來的脈絡。

這樣的生態對社區發展長期的影響有幾點不利，第一社區的基層領導位置容易為傳統勢力所把持，有想法沒有派系包袱者容易選擇退居幕後；另外，對

於參與者，社區居民也容易抱持不信任的態度，經常認為他們一定是有政治意圖，因而有心的社區領導者須不斷地證明他（她）們是為公而行方能贏得支持。國家的資源配置機制也影響社區政治生態，以下將進一步討論之。

（二）國家資源配置機制和其形成的影響

國家透過資源的配置機制成為最大的分配者，也掌握著主導權，它的資源配置方式也強化地方派系的生成。如 M1 說：

以前沒有國家強力介入的時候，它可能透過社區同仁的一些分工，或者是大家添油香，宗教，還有就是爐主，它就是有一套文化機制，會讓有錢人把錢掏出來，放在社區的共同事務裏頭，可是現在透過國家介入之後甚至還有文化上面的壓抑之後，辦任何活動都是跟政府申請，政府最大的一個分配資源者，...這樣的政策不但從社區【將資源】抽走是這樣...之後就變成派系，派系去養全縣的政治系統，...甚至是變成個人化...

國家透過資源配置的設計和安排，撥給社區的資源若無好的制度設計則容易私己化而轉為滋養派系的養分。也有（縣）市將社區資源的申請與地方民代掛勾，議員的力量因而膨脹而更深化與政治力量的糾葛，M5 認為這樣的方式形同「綁架社區」。他說：

...所以整個社區會變成說你要申請經費你就要一個議員掛名，就一個議員的配合在那邊，這是一個倒退，...於是所有社區都要投靠某些議員，那你平常申請經費投靠他，選舉時要選他，那這不就是表態了！所以這很糟糕，就退步，我們遇到這個東西就說無奈，我們知道問題很嚴重，我們就是有機會就會講這個話...事實上有些行政部門暗藏很多想法也是我用這個來討好議員，但是最後被綁架的是社區，這就退步！

社區的公共性在國家資源配置的機制下而蕩然無存，不得不向派系靠攏，在佈滿私人網絡和派系的社區脈絡，社區資源也易變相滋養派系。承接公部門社區充權方案的輔導團隊，得在符合公部門合約規格與秉持之充權理念間權衡，也經常須折衝於社區和國家間的權力關係，以下進一步說明。

二、權力關係

權力是充權核心概念，以下將檢視政府和輔導團隊間及政府和社區間的權力關係。

(一) 輔導團隊和政府的關係

輔導團隊的經費主要來自政府委外經費，M1 指出政府委外沒有明確方向或目標和團隊需轉戰搶標都是影響社區深耕：

不像我們就是要到處轉戰，到處搶標，那當然沒有辦法做得深，...
是啊，你想做事的長官碰到這個大機器沒有辦法的時候，就想說，
好，那我委外，那更糟的就是說，當你下面那一整條都爛的時候，
不管你用什麼方式都做不好，就算委外它把你累得要死，它沒有方向感...

M4 則提出計畫執行期程短，加上政府政策不確定性高，經常變動，也帶來很多執行上的難題，她指出：

最後最後，但是你不能要他兩年三年就沒有了，像我們看美國的街道再生，他們一次計畫都是二十年，政府就讓你知道說，你第一年做了，第二年失敗沒關係，我還在，我每年都在，可是台灣不是，我不知道明年有多少錢喔，我不確定，所以一段一段，還離充權的目標很遠，所以我們的目標還非常遙遠即使二十年了...對，其實社

區更是這樣，因為現在都是中央來的經費，等等等都已經四五月了，再上課再輔導，十一月就要結案了，十二月要辦成果展，現在充權你說這個過程這麼長的時間，你沒有給他比較長的願景去看，他永遠都是參加而已，你真的要充權到能夠行動，讓他有力量可以做事的，我覺得很難，我覺得制度上有很大的問題。

從 M1 和 M4 的經驗反應政府政策不確定性高，不只社區方案執行變得破碎無法永續，輔導團隊也須經常更換工作對象和場域，加上委外方案沒有明確目標和方向，輔導團隊也須耗時摸索，這樣短線操作模式常致經驗無法積累並和社區建立長期工作默契，影響在地扎根。也有團隊面對的是強勢的政府官員，M6 抱怨政府強勢介入輔導團隊規劃，包括演講名單要審核和培訓方案，也讓輔導團隊宛如政府下派社區的單位，公部門的考量主要關照績效。她說：

團隊希望引入社區人才是多元面向，但政府考慮效率，要做出東西，如培訓一定要畫社區地圖，對輔導團隊下 order，強勢。...有就是他自己認為，就是自己這樣做那才能是最大效益。..就是拍得出來【有成果拍照】，展現得出來。

有可以展示的立即成果，是公部門專注的重點，因此社區發展工作多數侷限於硬體設施，此外公部門經常要求短期內要有成果，M4 說「對，很大的問題，然後現在又非常的功利主義，就是我要馬上立竿就見影...」，因此很多社區只好將資源集中於嘉年華式的活動辦理，真正社區須處理的議題，輔導團隊經常限於角色難題，在介入上多所考量。她說：

像有一些社區的抗爭一定是面對政府，那我們現在的角色除了是 NPO 之外，我們又是政府委辦的一個中心，那立場就有一點，到底是要跟社區一起對抗提出訴求，還是說怎麼樣協調比較適當，所以變成說現在可能有一些 NPO 在做社區培育的部分會有這個兩難

這樣子。

政府與民間的協力合作應該是「夥伴關係」，但部分受訪輔導團隊深感彼此關係是「夥計」非「夥伴」，如何站穩立場是輔導團隊面臨的重要課題。較具經驗的團隊或可走在政府前頭影響政府，但也仍須一再協商說服，M5 表示「不是都看一次，細水要長流」，他說：

其實就是一般的委託服務裡面的要求，那事實上大部分的時候我們是走在政府的要求前面，所以大部分的時候是我們提想法被他們包容進去他們的委託方案裡面...

目前政府部門人員流動快加上經驗不足，M5 的輔導團隊提供專業套裝模式補充政府人力的不足，也協助有心想做事的公務人員做出成果：

其實政府的人是流得很快，那你碰到流動的過程裡面，你碰到有心的人，他覺得什麼地方不錯，但事實上他經驗也不夠，做法也做不出來，這個時候我們覺得像我們這個位置就很重要，像有些想法他能接受，他想做，他想做就找我們，我們有一些套裝的東西，有一些模式可以提供給他...那承辦人有心的時候，我們就在專業上提供資源，讓他的想法可以落實，因為要做出來，做出來被肯定，他才可以在繼續再往下。

M5 指出輔導團隊需要公部門的經費，而公部門也需要輔導團隊專業知能，在這樣的基礎上或可維持一個可以說服協商空間。

...最後都有生存的問題啦，我們生活就靠這個，所以我們也不能脫離，因為我們還沒有找到企業金主認同理想給我們錢來做，那我們就是綁在政府部門裡面，我們的經費來自政府，...我們的策略就是我們提供可行的東西說服它【政府】，有時候他們【官員】有些人也會提出他們的想法變成對我們的要求，就是專業能力的要求，

就是說任何人都不能自以為比別人高，因為我們都是利害關係人麻，
所以脫不了關係...

輔導團隊雖是公部門的委外單位，但受訪團隊對社區自主和在地深根都具有一定的承諾與熱情，如何在國家體制內不被視為夥計關係是受訪團隊普遍面臨的課題，M5 團隊的經驗提出一個可行模式，走在其前端，教育政府，但也確保作出一些成效讓委外關係得以延續往下走。輔導團隊多為專家學者組成，和公部門在權力上較社區有空間進行協商，受訪的輔導團隊發展出和政府不同的互動方式，可歸納為以下幾種模式：

1. 宛如自我犧牲的母親以激勵政府

M2 的作法是和民間單位連結，等待做出一點成果，公部門自然會前來「錦上添花」，這時透過和公部門合作以鼓勵公部門做事，然後將榮耀賦予行政首長作為激勵。M2 的作法宛如努力付出自我犧牲的母親，待自發茁壯後，用成就歸屬公部門的方式施行影響力。他說：

我們必須要有很多民間的橫向連結互動然後我們在去跟公部門合作，去支持它【政府】去鼓勵它【政府】一起去做事情，這是我覺得比較正向的做法，...現在人都比較喜歡錦上添花，所以民間應該是自己努力到一個格局以後「花」自然就有人會送來了，...那我們要樂於把成果跟行政機關去分享，我常常講說榮耀都歸給鎮長，...榮耀歸給地方首長，可以激勵他做更多事情那就太好！

2. 用政府的錢也讓政府符合期待

M5 的作法則是用政府的錢但也讓政府符合期待，另外他也提及創造政府和社區平等對話和對待的可能性及社區工作專業的形成均有助於施行影響力。他說：

我會認為拿政府的錢天經地義，問題是你要怎麼樣藉這個過程讓你的政府變成比較合你期待的那種，這是你運動的對象之一...這就是陣地戰，戰場無所不在...你打著紅旗砍紅旗，你用政府的資源但是你理直氣壯，為什麼？因為政府的錢就是人民的納稅啊！重點是這個做完以後，我們的社會會不會變成比較公民社會？比較政府跟民間的關係是對等的這樣子？...另外一個是社區工作專業領域的形成，因為社區專業在社工總是非常邊緣，不被當成是專業，但事實上它可以被看成專業的，我認為它的能量跟可能性要被看見...

M5 傾向透過社區專業的能量在體制內挑戰國家，將「戰場」拉至地方政府的場域，運用政府的經費運作社區事務和發展社區專業，繼而反轉和政府的關係。而在作法上有時須迂迴和等待，M5 說明：

要說服他就是你提出一個想法，那這裡面很有趣就是說有的他不一定聽得懂，但是做了以後被外面的人稱讚，別的學者專家或別的縣市政府，欸你們做得很好，他們就會覺得說果然很好，有時候是迂迴的。

M6 也同樣表示因為資源上的考量，有時得用繞圈子的方式保持有好關係，她說：

去抨擊啊什麼，我覺得在社區就絕對不行，或是說你從事社區你絕對不行，...社區你就一定要人人好，你今天如果說跟人家怎樣...這個資源就不能用了，那都是很可惜的事情，那你如果再怎麼你就是不要撕破臉，然後至少說維持一個關係，...所以我是比較建議說會繞圈子。

因為公部門是補助單位，輔導團隊雖不一定全然依照政府的旨趣而行，但也不會採硬碰硬的方式，用迂迴繞圈以維持關係是採行方式。

3. 財源自主與串連

M3 的組織則朝財源自主而努力，如此一來不必為申請政府的經費而承接方案，有自主財源可為組織創造空間進行議題創發，並與理念相同社區進行串連，深化影響力。

...轉型產業化自給自足財源的，...那現在至少我們在一些貸款、人事開銷、盈餘之外還可以做一點事情，...可以再多做一點事情，那多做一點事情不太可能是內部員工在來做這麼多事情，而是它可以跟其他有共同理念的組織可以來串連...

4. 改造公所

公所是政府體系最基層的單位，但在社區充權過程卻長期被忽略。輔導團隊提及雖無法一時撼動整個國家科層，然公所的改造是可行策略，M4 和 M5 說明公所的重要性被凸顯是不斷遊說的結果。M5 說：

這個以我們來說事情都不是靜態來看，也不是一時來看，就是這個竟然是你一生志業是吧，那就是這一場你可能不贏，但是還有下一場，總是有一些機會不斷傳遞這些訊息，那譬如說我們這些年來我們影響力最深的是公所的角色，公所的角色從沒有人關心，不太有人注意，到現在就快變成顯學了，那這個其實我們講了十多年...

M4 團隊也充權公所扮演平台和串連角色，她說：

里辦公室是里辦公室，社區發展協會是社區發展協會，那這就有個機會讓大家在一起，可以一起討論一下大家對社造的看法，區公所在這中間扮演的角色，其實真的是大家見了面之後，事情事實上沒有這麼嚴重，只是需要有一個平台讓他們可以對話，不然他們在路上看到不會講話，那也不用說他們要怎麼串聯，因為一個社區力量其實很小，社區之間即使你要辦一個深度文化之旅，你都要跨兩三

個社區你才有辦法帶人家走一天的活動，那這中間就開始有很多串連的工作...

M5 的團隊則重視公所資源媒合和轉譯角色：

社區有哪些資源可以取自公部門的，那政府最近有哪些方案在推動，然後因為它【公所】了解它的社區，它知道說那些資源適合誰來用，那我覺得在公所層級你只要能夠把這些語言轉化成大家聽得懂的，因為公文，社區常常看不懂，所以你需要轉化，轉化成它【社區】能夠理解，怎麼做它【社區】就能得到這個！

受訪輔導團隊指出政府社區充權委外案經常是短期方案，重硬體而輕軟體，也缺乏明確方向，影響輔導團隊與社區建立長期具深度合作關係。面對公部門，有團隊採體制內變革，或用迂迴方式施行影響力，也有自謀財源以維護自主性。改造國家機器最基層單位公所，讓公所扮演里和協會間溝通平台的角色、跨鄰里社區串連協調、轉譯或資源媒合的角色是部分輔導團隊變革國家策略之一。

（二）政府和社區關係

社區與政府間的關係經常反應出不對等關係，M6 觀察到「有些社區遇到困難不會反應或提出討論，就是要做出成果給長官看，他們社區聽從政府的意見多過重視輔導團隊的建議，並認為政府是官員，去看社區是他們的光榮」。M5 提出，政府經常要社區依其遊戲規則進行，這中間隱含權力不對等關係。

它【政府】有一盤棋，它【政府】要按照它的想法來下一盤棋，所以先把它【政府】期待的社區找來，...然後才【受訓】增加評鑑的能力，...那我們在這個過程裡面我們的判斷覺得說你這個不好，你這個就是由上而下，然後不是平等對待關係，...我們在一些場合會提出我們的意見建議，市政府你有資源，所謂的權力，...你要避免掉進去那個權力關係，自以為擁有權力這樣。

社區原本應屬於公共領域之範疇及公民社會的基石，國家透過資源的撥付，社區可能成為國家的下屬。如 M6 觀察：

你可以看的到就是社區對於政府要它做什麼事情都很會就是說...
恩...都是會好好去做啦！很服從...，啊我們會比較想說社區你們有些什麼樣的想法，那社區就說：「那個政府說要這樣做就」他就會比較就去照政府的指示...

國家公共資源的配置影響輔導團隊的角色，受訪者提及有時業務承辦人員的權力都高於輔導團隊。因為「承辦人、課長、政府什麼都是官」。政府和社區是上對下關係，部分社區對政府也充滿侍從性的服從，遵從指示，努力限時完成工作展現成果給政府官員檢查。而對於政府體系最基層的行政組織村里辦公室，因為是民選關係，政府部門不一定可以指揮得動，或因為長期受到忽視反而沒有角色，M1 和 M5 說：

里長的角色應該是社區經理人，... 【有時】民政局長也動不了里長和里幹事，那個【參與】培訓的人【里長】的態度沒有出來，積極性都沒有出來。（M1）

村里是國家機器的一環，所以你任何政策應該走村里路線...可是村里路線好像也是他們很難動到的那塊，這是因為沒有人想到應該是它，但是它反而被忽略，這是很荒謬的事情，國家花那麼多錢給村里長辦公事務費，給里幹事薪水，可是都沒事啊...（M5）

弔詭的是不隸屬於政府行政體制的社區卻受政府指揮，如此一來變成「社造行政化」，社區宛如國家機器的基層單位，無酬志工經常面臨嚴格的要求和考評。M4 和 M5 分別提出：

...但是政府現在也是有點奇怪啦，他需要社區這樣子，那又拿鞭子在後面打，我要評鑑你，我要給你排名，我要給你...（M4）

我會看社區組織，當然是台灣社會的基石，我會認為這個社區組織的自主性以及多樣就變成是我們可以關心的話題，那這個自主性也就是說我們不應該壓迫社區出來評鑑做那個做這個，這部分應該你邀請，但是不應該壓迫... (M5)

目前以志工為主力的模式，加上公部門居高臨下的要求，社區中高齡志工也經常超負荷，M5 認為社區著實無義務為政府效勞，他說：

我認為，因為我們這裡面有一個很大的盲點，社區發展你要發展到哪去，社區為什麼要發展？這本身是個問題，那以我們所謂的社區發展協會麻，這群人通常是中老年人，中高齡的，這群人他們有什麼義務、責任要賣命？這本身是個問題！

社區評鑑方式消滅社區參與熱情，而形成管控，多數時候是錦上添花，得獎或取得經費的社區多為資源較為豐富的社區，因為社區比較有人力和資源可以寫計畫提案和應付評鑑所需的大量文書工作和人力動員，而對於需要資源仰注的弱勢社區則在這樣的遊戲規則下被排除於外。M4 說：

...就是說我們現在還在檢討說現在都是 PPT 跟計劃書，那對一些社區來講是非常不公平的，有些社區的簡報就是動畫啊，聲光效果，就是非常會講，那這到底公不公平？那就剝奪了其他社區的機會，他連開始想要做中學的機會都沒有...

有薪資報酬的村里公務體系，國家機制不見得可以要求工作績效，目前社區事務的推動多轉由無酬的社區志工承擔。接受委外的在經費補助有限下而有「社造人才志工化」的現象。因為人力不穩定，社區事務的推動也無法深根。M5 觀察：「我覺得很多社造的人都很有熱情，不小心就會自我剝削，...政府也認為理所當然」，M3 提及其組織負責人極力改善他們的勞動條件：

他們【M3 團隊負責人】從長期投入經驗感到非營利組織的人就是這麼卑賤，所謂卑賤就是說他不能有一個比較起碼的生活，...往往就是沒日沒夜，有一餐沒一餐...，他們【M3 團隊負責人】給我的感覺最起碼他們希望讓這邊的員工有最起碼，不管經濟需求或尊嚴也好或物質，我覺得這個是還蠻肯定的！

M5 的經驗是輔導團隊得扮演權力關係中協商的角色，讓社區與政府間的關係能夠平權些。社區是生活的空間，每個社區有其議題與需求，議題的發掘到實踐需要細緻的操作，有經驗的社區因為政府需要績效無形中也比較能夠維持比較對等關係。M6 說：

政府也知道有些社區，政府像有些社區他們很能做出東西，所以政府都會去拜託他嘿。然後這個權力就就有比較接近，可是我一直覺得不曉得，可能是我的感覺啦！我覺得那個就是，有點就是說：你要來拜託我，我就給你什麼東西，...讓你可以去交差嘛這樣。然後這些比較強的社區政府每一次什麼案子、什麼社造點啊！一定都會找他們，因為你就一定要有這些東西啊！你這些社區一定做得出你要的東西給你，...至於說比較弱的什麼的都不用談了。

相較於輔導團隊，公部門對社區經常呈現上對下的關係，此外，績優社區較其他社區更易獲取資源，但對於需要資源的弱勢社區則容易被講求績效的公部門所排除，形成錦上添花而非雪中送炭。台灣社區發展的推動多仰賴無酬志工，因此也難以在大型議題上進行倡議和操作，轉而發展小型活動方案。政府資源的配置方式也巧妙地將社區組織納編，成熟社區瞭解政府的遊戲規則或可規避管控，但剛發展的社區則小心翼翼地遵守政府規定而易形成侍從的順服關係，社區向國家靠攏的情況下也影響台灣公民社會的生成和抗衡力。

輔導團隊面對公部門要求社區展現立即成果和短線的操作模式，多會設法介入，提供另案思考，但社區是否接受建議，也得視輔導團隊和社區是否能長期營造信任和工作默契而定。輔導團隊也會因政府委外方案不確定性而須轉戰搶標，此也會影響和社區關係的建立。面對較強勢官員，初任輔導團對者會覺得多所掣肘，但輔導團隊面對公部門多能發展出一套協商模式。

三、對公民社會生成的負面影響

如前述國家運用資源配置機制強化社區的配合度，加上評鑑機制的控管深化社區的順服度，而無酬或低薪的社區工作人員在日以繼夜忙碌不堪的情況下也無力抗衡，社區是公民社會重要介面，M1 觀察台灣公民社會是一個馴化的公民公會，他批判：

不過話說回來，這樣講好像完全否定社區營造政策，可是有時候想想，台灣近 20 年好像也沒什麼可說的政策，它還是替整個比較是那種溫馴式的公民社會打了一點底。

社區方案的執行和活動的推動牽涉到誰來做決定與有權者協商和討論等權力議題，然而據 M1 和 M4 的觀察，多數社區被導向寫計畫申請經費，對權力議題缺乏敏感度或是不願碰觸。M1 和 M4 說：

...都是社區幾個，以社區發展協會網絡的人來，然後就說我們今天要去寫，跟水保局寫再生計畫，然後分工... (M1)

上課的目標導向就是要讓社區申請得到經費，這個就有點變質了，反正政府覺得我每年錢花得出去，量有到就好，就會造成說很多人上課就是應付而已，反正最後提的了案就好。(M4)

訓練-寫計畫-提案申請等模式可能會社區帶來改變，但也可能將社區框架於易於操作的小範圍議題以利於期限內完工，對於權力或結構議題則無法觸及，M1 覺得這不是個別社區的現象，而是社區營造長期面臨的困境：

...都沒辦法有意識地針對社區內部的權力結構或者針對社區發展協會的權力結構或者是針對社區橫向組織之間的這樣一種權力現象，或者說是一種不公義不公平的現象，想辦法去解決，沒有！

...好啊，你從 1994 年到現在那麼久的時間，就整個結構跟比例來講，你長出來的這些新的力量，其實對權力關係並不敏感，結構性是這樣子。

M3 也同樣強調社區需要合理的決策機制，他們經常面臨社區要求背書不合理的活動，或是事到臨頭要臨危解救等情況。社區為了資源誘發而申請計畫，加上社區傳統權力結構係由少數人做決策，因此容易形成辦活動核銷的虛應場面。他說：

為什麼社區十年下來會感覺落差很大，他們說的就是都沒有進步、成長，永遠都是，我覺得這是社區的問題，他並不是源自於自己的東西，我所謂的東西不管是計畫內容也好、創意也好，都是不知道去哪裡挖過來、抄下來就用了最後來的...他就是要衝人數要拍照，一個更讓我沒有辦法認同的是課程是整天的課程...，也無法去改變的那些權力結構的關係，...應該是要透過更適當更合理的運作...

然而，面對需要政府整合的公共議題，政府卻經常無能為力，M3 說「我們扮演溝通諮詢【角色】，無法整合，因為議題層面大需要政府，但政府無能」。很多大層面的議題，長期下來也就未能處理，這樣的操作機制也讓社區作小，無法碰觸結構性議題，僅能在鄰里社區層次辦辦活動，M1 剖析：

在這樣的系統而且這是一套操作了十年以上很成熟的系統，在這個系統的操作之下，社區根本沒有發展自主的時候，很難，你看看這幾年基本上有沒有什麼太好的社區會跑出來...我覺得絕大多數都還是說，好，我們找到一個小的切入點，大家一起來做事情，然後看到一個蠻活絡的場面好像就 OK 了，其實大多數都是這樣。

受訪者對長期沿用的輔導模式提出批判，然而批判聲眾，改變頗微，現有的公部門充權策略框架社區的創意，將社區導向微觀議題，顯現體制惰性。

四、輔導團隊對充權的界定

(一) 協助社區串連集結

M1 認為充權應該重視的不是上課，而是引導和創造平台讓社區可以自主集結，他說：

就是說培訓是一種，不是正式課表來帶領，而是說反而是旁邊的觸發，讓他們自行集結，這個會更有生命力，主要是在培訓的單位如何引導或者是如何創造、迸發這樣的自主集結，我覺得更重要，應該負擔一半的心力在這邊。

M3 團隊也有同樣的看法，他認為須協助「讓幾個比較有想法的組織或單位慢慢醞釀成一個群聚的效益，就有點像磁吸效益」，藉由特定議題或主題開始延伸進行串連及多元創造，透過共同理念組織串連。

(二) 充權目的在自我永續經營，不用政府經費

M4 的團隊則認為充權的意義在於讓社區不倚賴政府資源，自籌經費才能自決，她說：

理應就要像白米木屐館這樣子，就是他們已經成熟到自我永續經營了，他們不需要去倚賴，他們內在就內發的力量，這才是充權最成功的，應該是我們都希望走到那樣子...最好是可以不用政府資源就能做到，這個應該是最重要的一個目標。

擔心運用政府經費而受到種種監管，M4 輔導團隊傾向鼓勵社區財源自籌以維護自主性。

(三) 能力

M5 則將充權界定為能力，包含經驗、知識和技術，他認為：

目標有兩種，一種是事工目標，一個是過程目標；那所謂的 empowerment 對我來說就是說你在達到你事工目標的過程裡面，你這個社區在未來處理類似能力的經驗或者知識或技術有進展...那其實社區裡面，我認為最重要的是討論跟組織能力，...很多社區還是有困境，那這整個社會的問題，在學校開會都這樣子，都是沒有一個好的意見凝聚過程，我認為這是關鍵！

M6 從認為充權是讓社區看到自己的好，看到社區的資產，她說：
...讓社區能夠看到自己，好，它的那個歷史也好，它的文化也好，或是地理也好，這是我認為是我們如果要做一個社區充權，是能夠讓社區能夠看到它們自己。...我們的那個充權是能夠看到、讓它們看到這些東西，然後我們外面的東西能夠再去，讓社區也可以看到外面的東西，..去發展自己的社區，讓社區能夠變得更好。

社區充權的界定有的從資產 (asset) 觀點，協助社區看到自己的優勢，有的重視能力建立 (capacity building)，尤其是組織和凝聚共識過程，也有團隊重視社區草根組織的串連行動，亦有強調財源自主。受訪輔導團隊很少有機會觸及權力議題，有些輔導團隊感受到公部門強力作風，宛如夥計關係，也有輔導團隊可以有空間於委外契約訂定前介入協商。

輔導團隊對充權策略不似美國著重個人取向，囿於經費來源，也不似英國強調集體行動，如前述受訪者深刻覺察和敏感到社區-政府及輔導團隊-政府之間的權力關係，但因為所執行的方案經費來自政府因此在立場和角色選擇上比較採取柔性作法，另一方面是非營利組織不願耗費時間與政府作無效的溝通，因此選擇切割，也有組織如同慈母般將成果歸予政府方式換取殷殷教誨。權力在充權社區過程中就不會是核心議題。

五、輔導團隊策略

輔導團隊的輔導策略各團隊重視點不同，M1 強調發展出一套可操作的方法，讓社區能進行操作培訓，他認為訓練不應該只是上課，而是需要或實境培訓。M4 和 M6 團隊強調扮演窗口角色，著重溝通和政府政策的轉譯角色，她們提及：

大部分就是扮演一個窗口的角色，...社區跟政府之間的距離是很遠的，那個習慣還沒有建立，所以很需要中間有個團隊，不然官僚跟民間本來由上而下，由下而上用講很容易，但事實上他就是兩股力量，所以很需要一個中介的團隊去做溝通協調，不然一個公文下來能看懂的人有多少？能真正提案的人有多少？（M4）

我介在社區跟政府之間，因為我很清楚政府的政策是什麼，那我要把這個政府的政策能夠很清楚的要來讓居民知道，...我可以扮演很好的角色，是一個政策、政策的傳達者。（M6）

官方的資訊所用的文字和繁複的規劃內容不見得社區可以理解，M4 和 M6 扮演轉譯角色，和 M5 團隊略有所不同，M5 重視公所的轉型，由公所扮演轉譯角色。各團隊也儘量不採傳統授課方式，授課綁提案已經操作多年，很多團

隊的負責人重複被培訓，M4 團隊嘗試工作坊的方式增加對話和交流，但成本高，政府委辦經費愈來愈少，因此辦理不易，她說：

那過往就是會用很系統化的方式，就是上課，就是大家坐在這邊就開始聽，聽老師講，這個形式可能就是不太適合成人啦，因為成人他學習一定要有立即回饋，我上完這門課我要獲得一些什麼，所以我們現在比較不會用純粹上課的，但是現在比較多都是用工作坊的，都是有一些社造的動力遊戲，老師會設計一些海報啊，讓大家填... 那可能就會透過對話的方式，那這個事實上成本很高。

M5 也提及輔導團隊普遍運用的家族會議充權方式自 921 地震以來已經沿用十多年，隨著社區能力的提升實需要作些調整，M5 團隊除了調整家族會議的功能也培訓社區幹部作為種子教師，他說：

家族會議是九二一的時候的制度設計，這個設計我到目前為止也沒有看到更好的東西，但是十年來台灣的社區不是在同一個位置，它的能力是提升的，...但家族會議模式都已經固定了，這些東西如果你把它當成例行公事在做的話，社區也會覺得很煩...所以家族會議的角色我是認為可以轉變，轉變成不是老師，好像團督那樣子，除此之外是社區之間的相互交流變得很重要，就是說在你這個家族的社區裡面，有些很有經驗，那你讓它發揮讓它角色轉變，從它做自己的之外，轉變到它可以提供意見給別人這樣子...一些是有經驗的社區領導者，就被我們邀請進來做我們的工作群，...所以這兩年我們在跟 XX 市政府做種子教師的培訓。

輔導團隊有時得和政府針對執行方式等進行協商，M5 說協商主要看政府是否強勢，當和公部門作法不同時，則須不斷傳遞訊息，運用理論邏輯進行說服，有時得用迂迴方式和等待實踐結果受外界肯定，他說：

就是你還是要能夠說服，就是在你的理論邏輯還是要有基礎，最後因為口說無憑，最後還要實現在你的實踐上面，...這裡面很有趣就是說有的他不一定聽得懂，但是做了以後被外面的人稱讚，別的學者專家或別的縣市政府，欸你們做得很好，他們就會覺得說果然很好，有時候是迂迴的。

台灣的社區一直被當作很多政策推動的執行載體，目前政府都是接受培訓後方可提案申請，因此社區有過度培訓問題，M5 建議政府應建立資訊平台，有一個資料庫登錄社區歷年所上過的課程，以避免重複，此外，M5 也認為社區模式創新不足，政府也未能因應社區狀況作調整，他觀察：

有些工作模式經過那麼多年，台灣的社會整個在提升，要不要再這樣玩下去？像文化局現在還是很堅持上完課後才給你寫計畫給你執行，可是老師的更新也沒這麼快，所以很多社區早就知道你要幹嘛了！

M6 則認為理想策略是輔導團隊和社區間相互學習，耐心等待熟成，她說：社區本身它就是一個很活潑的場域，你一旦到那一邊，讓它能夠自在的發揮，給時間等待，慢慢慢慢就會出來，但是給時間等待並不是就是我就在那邊沒事做，而是就是慢慢去觀察、慢慢去等，然後在等的過程當中，你會給它有很多的、很多的一個學習、一個互動，...當你向社區學習的時候，社區也會跟你學習，然後你再慢慢看看，我可以我口袋有什麼東西，我就慢慢慢慢拿出來，慢慢慢慢挑出來...

M6 策略重視鼓勵社區廣泛參與而不是用教導的方式，輔導團隊也扮演轉譯政府政策的角色，協助橋接政府資源給社區。M3 團隊則重視藉由議題創造將人或組織連結一起，用議題產生發酵作用，和有想法的組織單位慢慢醞釀一

個群聚效應，而後形成磁吸效果，擴大串連。M3 團隊扮演平台角色，同時也將議題拉高至城鎮和全台議題，不侷限於鄰里社區。

伍、研究反思

本文主要探討充權的概念在實務上，是如何地被我國專家學者組成的輔導團隊來理解和操作，以下則據此提出反思討論。

一、社會參與也可能造成消權

「參與」(participation) 向來被視為是充權實施的重要作法之一 (Adams, 1996)，因為它們凸顯相互性、反科層和經驗智慧。然而，台灣社區的經費多來自政府補助，政府透過資源配置和評鑑機制合法化與社區上對下的層級關係。輔導團隊觀察成熟社區或可巧妙地抗拒公部門的遊戲規則，然而也有社區對政府有著侍從性的順從，在權力關係上比較傾向 power over 的控制模式，影響公民社會的生成，有受訪者稱此為馴化的公民社會。

國家透過資源配置讓社區成為下屬單位，然社區多由無酬志工組成，卻須承載諸多政策的執行，造成高負荷的志工和社造行政化，而資源配置模式和行政考評也讓社區專注於活動辦理或小問題處理，而無法處理結構性議題。權力不對等的體制和制度設計若沒有瓦解，參與不一定帶來充權，反而是消權。

二、政府需瞭解夥伴關係當如何建立

台灣社區盤根錯節的派系與選舉動員常使參與集中於少數人，而政府綁樁

式的資源配置容易增加社區網絡的內聚性，使社區參與的複雜和困難度增高，導致居民規避參與或裹足不前，這種情形也容易造成社區因競逐資源而形成的猜忌與不信任。政府資源配置和下放方式當更受監督。

輔導團隊多接受政府的委外方案，經費來自政府，因此多採取迂迴和見縫插針的說服方式，有的宛如自我犧牲的母親，將榮耀歸諸政府。不必然掌握權威性資源的輔導團隊因為多由專家學者組成，因而擁有專業知識等配置性資源，有經驗的團隊能保有協商空間，也有輔導團隊可以有空間於委外契約訂定前介入協商，有些輔導團隊感受到公部門強力作風，宛如夥計關係。因為委外契約執行不確定高和期程短，輔導團隊變動和人員流動也高，也影響結盟串連和集體對話的可能性。

村里辦公室功能不彰和公所角色長期被忽略，公所是目前輔導團隊試圖影響的主要對象。受訪者提及公部門的員工流動性高和相關知能不足，有心公務員需要協助提升能力，但也有公務員相當強勢著眼展示績效，認知需要改變，相較於社區不斷地被重複培訓，公部門反倒是需要充權對象。

三、自助的侷限性

「自助」(self-help) 被視為是充權實施的作法之一 (Adams, 1996)，但也有學者認為這和充權是矛盾的，自助和新自由主義息息相關，專業者會透過強調自助來掩飾國家經費的縮減或服務提供責任的退縮，用「給予人民權力去塑造自己需要的服務」等說詞來加以掩飾 (Leadbetter, 2002)。

左派和右派學者對充權觀點不同，前者強烈反對新自由主義者對充權的解釋，他們認為市場模式只會增加社會分化，同時反對將服務使用者視為消費者。後者強調個人責任、自助及自由放任的市場經濟，減少國家在公共支出上的投

人，社會福利被視為是一種負擔而不是集體責任或具道德正當性，國家鼓勵志願和私人部門去填補空缺（Iliffe, 1985）。

公部門的充權策略偏向右派，希冀社區能自助人助，受訪的輔導團隊多具批判自覺和反思，但如何將思維轉化成團隊協商實踐力，受訪團隊有所差異，有的認為運用政府經費天經地義，強調站在政府前頭以長期和迂迴方式進行協商和影響，有的因為與政府長期不對等關係，而思考另謀財源，透過串連形成磁吸效應施展影響力。

受訪團隊中有強調社區自主和不依賴政府經費，有的是「因為不好用」而作切割，有的是將其視為是社區自主性的展現，雖然「內裡」不同，但「外裡」的呈現比較偏向右派所強調的充權。

四、理念與行動的差別

西方充權論述左派的源頭主要源自基變和服務使用者的抗爭運動，包括公民運動、婦女運動、第三世界解放運動及其他自助組織，以 Freire（1972）的壓迫者教育學為重要的理論基礎。Freire 強調透過對話（dialogue）方式以促進批判性的思考和行動，並透過意識化（conscientization）的過程為學習去覺察社會、政治與經濟體制的矛盾，和採取行動以對抗情境中的壓制來源。意識化（conscientization）強調思想和行動間的關係，人們有能力去發現他們為何如此的原因，透過意識覺醒過程學習一個新的世界觀，此包含批判既有的現狀並克服它，但這些不是強加在他們身上，而是自由意識的創意能力。批判性的意識覺醒與對話乃是充權實施的要素。充權的目標和策略在於使受壓迫者團體去挑戰不正義，獲取平等權利及資源的更公平分配。英國左派的論述重視結構轉變，美國則強調能力建構、資產為本和自助精神。

受訪輔導團隊對台灣社區生態、國家角色和權力議題有深刻的洞察，他們在理想上關照如何使社區成為有效和創造性的參與者，並經由民主的參與，進而擁有信心及能力去改變環境，也期待藉由充權讓居民學到另一種新的生活方式和另一種可能，重視的是公民精神和對公共事務的討論和參與。然而實際操作時受限於執行期程和委外契約，則偏向使能（enablement），使社區有能力去執行被分派的責任和撥付的經費，社區或可獨立經營，但卻需在有限及無法協商的經費下運作。輔導團隊也警覺到，操作不當時將流於教導社區如何撰寫計畫書向政府申請經費、執行計畫和核銷經費等，或是讓社區一再重複上課形成虛應，因此充權易被用來合理化和合法化經費撥付者的權力和控制，是一種規約性的充權。

受訪輔導團隊有的重視社區資產或能力建立（capacity building），尤其是組織和凝聚共識過程，此偏向美國充權論述；也有團隊重視社區草根組織的串連行動，亦有強調財源自主。他們很少有機會觸及權力議題，如前述受訪者深刻覺察和敏感到社區-政府及輔導團隊-政府之間的權力關係，但因為所執行的方案經費來自政府因此在立場和角色選擇上比較採取柔性作法，另一方面是非營利組織不願耗費時間與政府作無效的溝通，因此有選擇切割者，也有組織如同慈母般將成果歸予政府方式換取殷殷教誨的機會。權力就不會如英美國家被視為是核心議題。

公部門常說「協助社區居民充權」或「充權社區居民」，這在概念上有所錯誤，權力並不是實體，不能給予也 不能擁有，權力是從互動關係中衍生出來，社區工作者可以「促成」。權力無法由一個人給另外一個人，專業團隊可以協助社區居民發展能力，增加對生活環境的掌握。社區被視為實踐變革結構壓迫與不均重要場域，因此當重視社區在運用政府經費的同時，不是純然依著政府的框架與規格，而如何增進公民的自主權力意識。

參考書目

- 內政部 (2006)。《社區營造研習教材全輯》。台北：內政部。
- 文建會 (2008)。《新故鄉社區營造計畫政策說明書》。台北：文建會。
- 行政院 (2005)。《台灣健康社區六星計畫推動方案》。台北：行政院。
- 向家弘 (2007)。《社區培力，培什麼力？作為一個公民主體的能力》。資料檢索日期：2013年1月6日。網址：<http://47go.org.tw/article/956>。
- 梁麗清 (2006)。〈充權與婦女工作：理論範式的轉移〉。見梁麗清、陳錦華 (合編)，《性別與社會工作》，頁 23-34。香港：中文大學出版社。
- 黃彥宜 (年代未知)。〈充權與社區工作〉。見林萬億 (編)，《紮實社會工作直接服務能力計畫：社區工作手冊》，頁 150-170。未出版。
- 鄭麗珍 (2003)。〈增強權能理論與倡導〉。見宋麗玉等 (著)，《社會工作理論-處遇模式與案例分析》，頁 407-440。台北：洪葉。
- 齊力 (2003)。〈質性研究方法概論〉，齊力、林本炫 (主編)，《質性研究方法與資料分析》，頁 1-18。嘉義：南華南華大學教育社會學研究所。
- Adams, R. (1996). *Social work and empowerment, practical social work*. London: Macmillan.
- Askheim, O. P. (2003). Empowerment as guidance for professional social work: An act of balancing on a slack rope. *European Journal of Social Work*, 6 (3), 229-240.
- Bilton, T. et al (2002). *Introductory sociology* (4th Ed). Basingstoke: MacMillan.
- Cohen, A. P. (1986). Of symbols and boundaries, or, does Ertie's greatcoat hold the Key. In A. P. Cohen (Ed.), *Symbolizing boundaries: Identity and diversity in British cultures*. Manchester: Manchester University Press.

- Cooper, D. (1995). *Power in struggle: feminism, sexuality and the State*. N. Y.: New York University Press.
- Dominelli, L., & T. Gollins (1997). Men, power and caring relationships. *Sociological Review*, 45(3), 396- 415.
- Dominelli, L. (1997). *Sociology for social work*. London: Macmillan.
- Dominelli, L. (2002a). *Feminist social work theory and practice*. Hampshire: Palgrave.
- Dominelli, L. (2002b). *Anti-oppressive social work: Theory and practice*. Basingstoke: Palgrave.
- Dominelli, L. (2006). *Women and community action* (2nd ed). Bristol: Policy Press.
- Eisen, A. (1994). Empowerment initiatives survey of neighborhood. *Health Education & Behavior*, 21, 235-252.
- Freire, P. (1972). *Pedagogy of the oppressed*. Harmondsworth: Penguin.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society*. Cambridge: Polity Press.
- Healy, K. (2000). *Social work practices: Contemporary perspectives on change*. London: Sage.
- IllifTe, S. (1985). The politics of health care: The NHS under Thatcher. *Critical Social Policy*, 14, 57-72.
- Janeway, E. (1980). *Powers of the weak*. New York: Knopf.
- Kagee, A. (2004). Do South African former detainees experience post-traumatic stress? Circumventing the demand characteristics of psychological assessment. *Transcultural Psychiatry*, 41, 323-346.
- Lawson, L., & Kearns, A. (2014). Rethinking the purpose of community empowerment in neighbourhood regeneration: The need for policy clarity.

- Local Economy*, 29(1-), 65-81.
- Leadbetter, M. (2002). Empowerment and advocacy. In A. Robert., L. Dominelli, & M. Payne (eds.), *Social work. Themes, issues and critical debates*. London: Macmillan.
- Ledwith, M. (2001). Community work as critical pedagogy: Re-envisioning Freire and Gramsci. *Community Development Journal*, 3 (36), 171-182.
- Mishler, E. G. (1986). *Research interviewing: Context and narrative*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Payne, M. (2005). *Modern social work theory*. London: Macmillan.
- Radtke, H. & H. Stam (eds.) (1994). *Power/gender: Social relations in theory and practice*. London: Sage.
- Rowlands, J. (1995). Empowerment examined. *Development in Practice*, 5(2), 101-107.
- Shulman, J. (1999). *The skills of helping individuals, families, groups, and communities*. Itasca, IL: F. E. Peacock Publishers.
- Skerratt, S., & A. Steiner (2013). Working with communities-of-place: Complexities of empowerment. *Local Economy*, 28(3), 320-338.
- Tew, J. (2006). Understanding power and powerlessness: Towards a framework for emancipatory practice in social work. *Journal of Social Work*, 6(1), 33-51.
- Walters, N., S. Lygo-Baker, & S. Strkljevic (2001). *Empowerment indicators: combating social exclusion in Europe*. Bristol: The Policy Press.

