

第一章 緒論

第一節 研究動機

社區是居住於同一地理區域上，具有共同關係、社會互動及服務體系的一個人群（徐震，1980）。

一個人可能可以沒有家庭，但很難脫離社區而獨自生活，終其一生漂泊卻仍有想歸根的社區，而此一社區可能是自己的出生地、喜愛之地，或具有特殊感情與記憶的地方（蔡宏進，2005）。農業社會的背景，社區形成個人情感連繫的聚合體，社區的重要性可見一斑；歷經工業社會、後工業社會，邁向後現代社會，資訊與知識為主要生產力，電腦資訊科技運用到現代社會各層面，深深影響人類的生活和組織方式，情感的聚集轉向電腦資訊科技，社會變遷的過程，致使「社區」的認同基礎再被提起。蔡宏進（2005）認為瞭解自己生活的社區是件重要的事，認識社區有助自己適應社區，而社會學家實應對大眾生活與共的社區，肩負研究與探討的使命。

研究者在大學時期即開始關心社區發展現況，大學實習階段更選擇瞭解地方政府如何推動社區發展工作，期間體認到社區發展應「由下而上」運作，更發現尚未擁有自主能力的社區組織有特殊的發展需求，他們期待政府繼續提供協助，使得政府處於一個過渡角色，一方面希望社區落實自治，另一方面卻又無法避免扮演協助社區組織朝向合法性、標準化、自主性運作之角色。政府與社區的互動到底呈現何種關係？中央、地方是否會為了因應區域差異，達到妥協？引發研究者好奇。此外，研究者發覺社會問題的降低、治安的維護，健全家庭固然重要，「社區」亦是相當關鍵的環節，因為社區組織可以激發居民自助、互助精神，同時運用共同關心的議題，達到社區行動。今日，面對日益重視的公民社會，社區成了公民參與的第一線，政府積極倡導社區主義理念，期待落實於地方。

近年觀察政府動作，似乎還是可以看到政府在社區發展過程中扮演重要性，除

了給予社區計劃、方案等補助，也透過「評鑑工作」¹的實施，傳達政府對於社區組織制度化、正式化、標準化且自主自立的理想。在研究者的經驗中，一年一度的評鑑工作是地方政府與參與評鑑社區的盛事，所有組織成員皆被動員，期待獲得肯定。探究背後動機，幾乎跟獎勵金額有關。然而在地方政府與社區組織都重視評鑑的情況下，其效果開始受到討論。研究者曾觀摩民國 95 年宜蘭縣政府的縣內評鑑，地方政府透過評鑑過程的方式，讓獲優等獎項的社區²協助輔導初次參與評鑑的社區發展協會（港邊社區、東園社區、香和社區、信義社區），讓社區發展協會得以相互學習、進行經驗的移植，也讓從事社區發展的實務工作者有交流的機會。研究者認為「經驗的移植」在社區發展協會的推展上具有相當大的意義，政府評鑑是一個重要媒介，評鑑工作實施的正面意涵能讓社區組織進行對話、學習，達同盟、合作之效。反之，社區評鑑的負面意涵，對於社區發展協會來說，需要耗費人力與時間準備評鑑資料，同時可能仍無法回應評鑑辦法的要求，以致於難受到評比肯定，成員信心受挫。社區發展協會亦可能為了達到評鑑要求，製作書面成果、產生求經費獎勵的競爭效果，且由誰來評鑑、誰能擔任評鑑委員，一直以來也是部分社區發展協會成員質疑之處。評鑑的優缺點並無定論，但回到內政部辦理評鑑的用意，即是希望透過評鑑過程，協助地方政府與社區發展協會定期檢視執行情況，並藉由專家、學者與受評單位成員意見交流，形成具體建議，作為政府制定或修改相關政策、法規的參考（林勝義，2004）。

表面看來，政府辦理評鑑工作仍有其美意，期待建立地方與中央的對話平台，那麼受到評鑑優等肯定的社區是否就真的能代表一個成功運作的社區呢？在評鑑的爭議之中，如何發揮政府辦理評鑑的正向意涵，達到最大效益？研究者認為須深入瞭解獲得評鑑績優的社區，從政府評鑑的標準切入，探索成為政府評比「績優社區」³的成功因素，讓社區發展協會不只在縣內評鑑中能進行對話，更能從全國性的

¹ 早期稱為社區考核，由省市政府自行辦理，自 2001 年擴大為全國性社區評鑑，由內政部統籌辦理，即「臺閩地區社區發展工作評鑑要點」實施的評鑑工作，目的是要輔導社區發展協會健全組織，強化社區福利服務功能，積極建設社區等。

² 此處所提及的「社區」概念指「社區發展協會」。

³ 績優社區在本研究中即指在政府辦理社區評鑑過程中，獲得優等的社區發展協會。

評鑑過程⁴、甚或是結果，擴大對話、交流與學習的對象，才可能極大化正面意涵，修正過程的缺失。因此，研究希望可以從獲頒績優社區進行深入探討。

民國 95 年台北市北投區的東華社區發展協會獲頒內政部優良社區卓越組的獎項肯定，此協會自民國 86 年成立以來，根據社區需求採行各種社區行動和服務方案，關注社區生態環境以及弱勢族群、社區居民的福利，並擁有健全的志工體系，里辦公室與社區發展協會更充分結合，社區自主性相當強，實際的工作成果受到外界矚目，更獲得公私部門的多項評鑑肯定及經費補助，實際走訪的經驗可以發現不論是領導者的理念，或是實際的運作模式皆有值得學習、仿效之處。

在人口集中的都市環境背景之下，空間與硬體建設不敷使用，產生「都市更新」之需求，而都市居民社區意識相對為低的情形，如何透過社區發展過程產生運動並凝聚共識，使都市社區結構不至於解體，成為推展都市計畫的重要議題。而台北市東華社區發展協會即為都市型的社區，它如何扮演提升居民生活品質的基礎單位，研究認為是值得探討的個案社區。東華社區發展協會得到內政部社區評鑑全國卓越組第一名之美名，代表符合國家的評鑑制度化的標準，而這些標準是否能夠反應社區進步、解決社區問題，呈現發展更新的樣貌，亦為值得思考之處。東華社區具有國家評鑑績優的背景，也為一個都市型的社區，瞭解績優社區具有哪些特殊性，社區工作專業人員又是如何看待此一績優社區，具有重要意義。

除此之外，東華社區於民國 95 年的年底基層里長的選舉中，也因地方上的政治角力戰的關係，社區發展工作受到嚴重的影響，可視為相當大的變革與挑戰，不僅經歷評鑑的成功肯定，亦有遭遇挫敗的經驗，產生永續經營的危機。基於上述考量，本研究認為東華社區發展協會具有成功與挫敗兩種特殊經驗，為重要的研究個案，因此將以東華社區發展協會為個案研究對象。研究者希望能藉個案研究鼓勵更多社區組織積極從事社區發展，不因遭逢阻礙而放棄社區發展工作，也為了能讓社區發展協會得以擴大學習、交流，將透過深入探究東華社區之發展經驗，提供全國各社區發展協會作為參考依據。

⁴指依據臺閩地區社區工作評鑑要點，內政部以直轄市政府、縣（市）政府評選為優等或甲等的社區發展協會為評鑑對象，頒布績優組、卓越組獎項，即是屬於全國性的社區評鑑。

第二節 東華社區發展協會簡介

根據東華社區發展協會提供的資料，進行社區基本的背景資料介紹，如下所述（社區發展協會，2006）：

一、東華社區發展沿革

東華里於日據時代稱爲：台北三星郡北投區唶哩岸，光復後改制稱爲：台北縣七星區北投鎮立農里，民國 36 年 8 月改稱：陽明山管理局北投鎮立農里，而至民國 57 年 7 月 1 日則改稱台北市北投區立農里。民國 63 年 12 月行政區域調整，由原來立農里劃分出來，正式成立設立北投區東華里，民國 79 年 3 月 12 日行政區域再次調整，將永和里、八仙里各一鄰和永明里五個鄰併入東華里，里名不變。而東華社區發展協會即以東華里爲地理範圍，於民國 86 年 4 月 19 日在熱心社區居民奔走努力下，第一屆陽清秀理事爲發起人，由 47 位鄉親組織立案，成立東華社區發展協會，開始爲社區服務。目前爲第五屆，成員共有 60 位。

二、地理環境

台北市東華社區發展協會成立於民國 86 年，會址位於台北市北投區東華里內。東華里屬狹長型社區坐落唶哩岸山邊，東至唶哩岸山稜線至榮民總醫院圍牆與永欣里爲界，西至公館路與八仙里爲界，南至北淡捷運線與立農里爲界，北至唶哩岸山與奇岩里爲界，土地面積 0.679543 平方公里（台北鄰里社區聯網，2005）。社區內有礦物局訓練中心、台北市政府養工處、省政府訴願會宿舍、國立陽明大學、中國醫藥研究所、捷運唶哩岸站、警政署保一總隊。大部分是住宅區，公園綠地有軍艦岩、東華公園、北投七號公園、健行公園。

社區內的人文資源包含：（1）唶哩岸、慈生宮附近歷史街道；（2）東華公園附近平埔族聚落所在地；（3）唶哩岸石與打石場；（4）充滿人文的街道空間。而自然資源則有：（1）登山步道：陽明大學內可達唶哩岸山與軍艦岩山、磺溪山、照明寺、榮民總醫院的登山步道；（2）八仙、磺港溪的水域空間；（3）捷運綠帶；

(4) 東華公園內豐富的生態植物與 2400 萬年的老岩層。

三、人口結構

東華社區有 18 鄰、近 1600 戶，大多以服務公職居多。根據台北市北投區戶政事務所（2007）資料顯示：直至 96 年 2 月東華社區的人口結構（表 1-1），男性人口多於女性，實際戶數為 1570，人口為 4886 人，且不斷增加當中。而 95 年 12 月的戶政統計資料可見老人人口為 474 人，其中男性老人 263 人，女性老人 211 人，老年人口佔總人口數已經超過 9%，而根據社區發展協會的調查資料顯示社區內的獨居老人有 10 人。其中教育程度因戶政無相關統計資訊，無確實資料，依據東華社區發展協會訪談民眾得知，現在 30 歲以下都有專科以上的教育程度，壯年人大都有國中以上，至於 60 歲以上，則從不識字到大學都有。

表 1-1：台北市北投區戶政事務所 96 年 2 月各里人口數、戶數統計表

里別	鄰數	戶數	人口數		
			男	女	合計
東華里	18	1570	2381	2505	4886

四、行政組織結構

透過〈圖 1：東華社區發展協會組織架構圖〉可知，協會是以會員大會為主要權力核心，並從中選出理、監事組織理監事會進行行政運作，並且在理事長之下設有總幹事，協助理事長推展社區工作事項，會務的運作主要是透過志工體系進行分工，包括社區保健志工、福利社區飛鳳志工隊、社區巡守隊、社區環保志工隊、社區文史志工隊、生態志工隊等六個志工隊；財務處理則設有會計一職進行管理。而東華社區發展協會特殊之處在於與里辦公處的結合，志工體系是相互配合，且經常透過里辦公處的人力共同推展社區的事務。

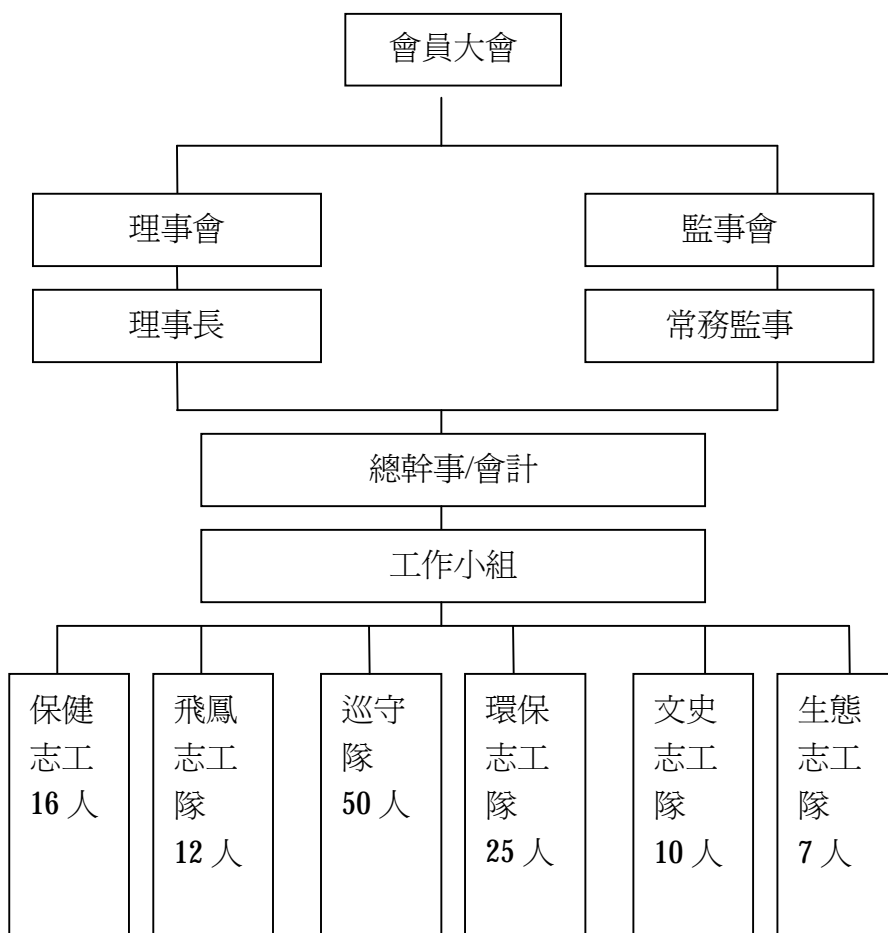


圖 1：東華社區發展協會組織架構圖

五、社區的工作績效

東華社區在社區評鑑上民國 91 年曾獲社會局評鑑第一類組優等，91 年臺閩地區社區發展工作評鑑優等，民國 95 年第二類組優等以及臺閩地區 95 年社區評鑑卓越獎（台北市政府社會局，2005）。其中在社區推動的工作項目上，包含以社區送餐服務基礎，成立社區照顧據點，透過保健志工擴大提供關懷訪視、電話問安及健診講座等多元服務，並定期舉辦敬老慶生會；在社區綠美化及環境衛生方面，成立環保志工，落實廚餘堆肥，定期舉辦「淨化家園，美化街道」，並辦理「花巷茶弄」，強化閒置空間綠美化，另結合信義房屋社區一家計畫，推動「蝶舞東華」生態復育，創造優質社區；成立社區守望相助巡守隊，秉持「社區守望相助一家親，東華社區最溫馨」精神，透過維護家戶安全及關懷獨居長者，建構安全社區。在民國 95 年的重點績效上，可分為建設、人文與關懷三方面。

（一）建設方面

1. 完成八仙圳閘門分流，讓居民免受淹水之苦，同時協調七星農田水利會逐段完成圳溝以生態工法整治。

（二）人文方面

1. 陶版綠色地圖。
2. 生態解說牌。
3. 閒置空間逐段完成路美化。
4. 協助立農國小畢業生社區尋根導覽。
5. 東華公園蝴蝶廊道規劃執行。

（三）關懷方面

1. 自設社區健康廚房關懷、送餐、照顧弱勢族群。
2. 中老年保健服務、成立支持團體（如糖友會、心血管、更年期婦女等）。
3. 貼心服務夜間婦女愛心伴我歸。

六、小結

東華社區發展協會為台北市都市型的社區，坐落於唹哩岸山邊，自然資源豐富，區域內多為住宅區，大部分的人為軍公教人員，使得此社區生活單純，民風純樸，環境優良。而自社區 86 年成立至今，即獲得許多大大小小的獎項以及補助，91 年至 95 年更獲得社會局、內政部、文建會、青輔會以及信義房屋等計畫補助（附錄一），社區發展執行成效顯著，社區發展協會與里辦公室在此期間更是結盟合作，促進社區發展。研究者認為儘管社區發展協會的成員可能只佔社區的十分之一，甚或更少，社區的發展經驗仍不能單就表面的成果而判定，縱使表面分析可知，東華社區具有的特殊優勢：（1）運用志工組織：以志工組織推動多項社區發展工作，致使社區的績效能有多元性的樣貌，例如動員飛鳳志工與保健志工推行社區關懷等；（2）在地豐富的自然資源與人文資源：善用資源號召民眾參與、關懷居住的社區。（3）基層組織結合：里辦公處與社區發展協會之間的結合，資源相互運用，使得社區具有和諧氣氛，提升社區發展力量。然而由於社區內大多數為軍公教人

員，是否有助於志工籌組、提升自願性參與意願，或者對於社區內部的政治派系鬥爭是否有影響，皆是需要深入探討，無法從單一層面探討，研究認為績優的社區發展協會在組織區域之中，所呈現的為動態的運作。因此，本研究將針對東華社區發展協會的發展經驗以及成為績優社區的成功因素持續進行探討。

第三節 研究目的

爲了能夠將績優社區的經驗提供給台灣地區其他社區發展協會進行參考，擴大社區發展協會的對話與交流，期待創造更多績優社區，使社區發展協會此等基層組織的地位與功能受到重視。故研究將以民國 95 年內政部評選爲績優的社區、全國卓越組第一名的「台北市北投區東華社區發展協會」爲研究對象。希望能將研究者對社區發展協會觀察到的問題結合研究，以全面性的觀點理解社區的經驗，包括在人際疏離的情境下，社區發展協會如何籌組成立？當資源有限、人力動員困難時，如何因應？可能的困境對他們的影響？希望在與社區發展協會成員接觸一段時間之後，能夠藉整理與分析敘說東華社區發展協會的故事，增加人們對於社區發展協會此等基層組織的瞭解與重視。

基於上述的研究動機與問題，整理本論文的研究目的如下：

- 一、 以台北市東華社區發展協會的發展經驗爲主體，探索在歷史脈絡下社區發展的過程。
- 二、 從專業人員（學者、社區業務承辦人員、評鑑委員等）的觀點，探討東華社區發展協會成爲績優社區的成功因素。
- 三、 針對東華社區發展協會遭遇的發展困境，探究其因應方式與造成的影響。
- 四、 思索延續東華社區成功經驗的策略，提出相關建議。