

國立臺灣大學社會科學院政治學研究所

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Science

National Taiwan University

Master Thesis

區級社區治理中跨部門夥伴關係之研究—

以台北市北投區為例

Cross-Sectoral Partnership of Community Governance

at District Level —

A Case Study of Beitou District of Taipei City

曾瑞佳

Ruei-Jia Zeng

指導教授：趙永茂 博士

Advisor: Yung-Mau Chao, Ph.D.

中華民國九十九年三月

March, 2010

## 謝辭

在碩士論文寫作期間，就一直期盼這一刻的來臨，如今終於可以下筆，表達我的感謝之意。能夠完成碩士論文，要感謝的人很多，首先要感謝我的指導教授趙永茂老師，謝謝您的教導與照顧，您總是寬厚無私地對待每個人，對於學生的論文及生活都十分關心，喜歡和大家一起與老師共餐，聆聽老師的往事及夢想，十分地鼓舞及振奮人心，是學生在學術及待人處事的好榜樣。以及，感謝論文口試委員江瑞祥老師、韓保中老師，對於我的論文給予具體且詳細的修正意見與指教，謝謝老師們的指導。

研究北投個案時，承蒙許多人的照顧，感謝論文的受訪者們及北投區的社區工作者，謝謝你們熱心地對待我這個突如其來的研究生，並且不藏私、耐心地回答問題，也讓我感受到社區的溫馨與熱忱，北投區因為有你們而更加溫暖。同時，也謝謝三舅舅，是我第一個試訪的社區熱心人士，這真的可以寫成論文。

在論文的寫作階段，很幸運能夠有個研究室，與學長姐、同學們共同努力和玩樂。感謝銘顯學長，當我論文遇到瓶頸時，能夠細心地予以解惑，提供相當多的建議及幫助，並常以多十年的人生歷練，開導及抒解學弟妹們在研究所期間的壓力與困惑；感謝皓平學長，帶領學弟妹從事聽歌、喝咖啡的娛樂，並常以自身與他人的例子，砥礪我儘速完成論文；感謝倩雯學姐，在論文、課業、購物等方面，均提供諸多中肯的建議；感謝趙老師的指導學生及助理群，老左學長、昱舟學長、無邪、佳穎、育正、光廷、楨理、元鴻，有了你們的陪伴與鼓勵，讓我能夠歡樂而不苦悶地度過論文寫作日子。

在三年多的研究所生涯中，謝謝我的研究所同學，舒婷、敏鈞、涂老大、美欣、珮瑜、韻青、兆年、瑋翔、君綸，一起度過翻譯大隊的修課時光；也謝謝我的好友們，欣怡、欣愉、思穎、其樺、艾芸、資閔、卓叡，時常給我加油打氣，祝福大家都有美好的前程。

最後，要感謝我親愛的家人，謝謝爸爸支持我讀研究所，並逐年改變對我的關心焦點，從問我「什麼時候考博士班？」、「什麼時候畢業？」，到改問我「什麼時候嫁人？」；謝謝媽媽因為我的甲狀腺腫大，不能承受太多壓力，而不好意思多念我幾句；謝謝姊姊，守護著我們一家人；謝謝弟弟的言語刺激，祝福你不要再被當了。謝謝你們的照顧與關懷，我愛你們。

非常感謝各位的支持與鼓勵，希望大家都能夠健康平安！

## 中文摘要

基於社會問題的多元化與複雜化，政府在主權式微、資源匱乏，以及無法有效滿足社區需求的情況下，民間團體成為了推動地方發展與社區參與的夥伴角色。為了因應相當規模的公共議題，需要擁有充足的生活資源，如何整合現有的社區資源，動員社區居民自主參與，地方的公部門、私部門、非營利組織及居民等多元行為者，如何進行溝通協調，形成跨部門的夥伴合作，以有效對應切身公共事務，將是社區發展的重要課題。並且，在不同的社區範疇，所發展的社區公共議題，涉及的行為者亦具有相當程度的差異性，呈現出不同的社區治理特性。

本研究嘗試探討行政區級社區治理中的跨部門夥伴關係，以不同於一般村里或公寓大廈的社區發展層級，研究大型都會社區的治理結構及參與者的網絡互動。以社區治理概念做為論述主軸，針對北投社區營造的實質內涵與發展脈絡進行審視，且為了更深入瞭解社區治理中參與主體的互動現況，擇定北投區推動社福醫療照護此一特定議題，觀察北投區內相關組織針對區域性公共議題及事務，所採取的推動策略及協調互動、面臨的治理困境，做為區級社區治理的案例分析。

關鍵字：社區治理、夥伴關係、行政區、社福醫療、北投

# ABSTRACT

Basing on the complexity and diversity of modern society, non-governmental organizations play more aggressive role in local development and community involvement with the decay of governmental authority, its limitation of resource and its failure to cater the needs of community. For solving the increasing issue of publics, there are two major steps. First, the main aim is about how to gather enough resource through the integration of community and active engagement of residents. Second, there is still a significant agenda about negotiation among cross-sectional actors, including public department, private department, the third department as well as citizen, to improve the development of public affairs.

After dealing with these two primary issues, there is a thing needed to be declared here that the main purpose of this dissertation is analyzing the cross-sectoral partnership of community to broaden the frontier of community governance. Differing from traditional research focusing on small village community, this dissertation concentrates on the governance structure of urban community, and the interaction of governance of different participants. Taking community governance as the main rhyme of discussion, this dissertation tries to observe and inspect the true dynamics of Beitou Community's developmental context. For deeper understanding of involvement in community and interaction between participants, the social welfare and medical care system of Beitou is chosen to be the object of this study. By the observation of public affairs and applied strategies of Beitou, the case does provide plenty of materials for community governance analyses.

Keywords: community governance, partnership, district, social welfare and medical care, Beitou

# 目錄

<b>第一章 緒論</b> .....	<b>1</b>
第一節 研究動機與研究目的.....	1
第二節 文獻回顧.....	5
第三節 研究方法與研究架構、限制.....	18
<b>第二章 理論基礎</b> .....	<b>25</b>
第一節 相關概念界定.....	25
第二節 社區治理理論.....	28
第三節 社區治理的實踐與策略.....	44
<b>第三章 北投區的社區發展與治理組織</b> .....	<b>53</b>
第一節 北投社區發展背景及地方特色.....	53
第二節 北投行政區變遷與區級機關職能.....	59
第三節 北投區區域性社區組織的成立與發展.....	63
第四節 區域性社區組織之管理模式及互動.....	72
<b>第四章 北投區社區治理個案：社福醫療為例</b> .....	<b>87</b>
第一節 北投社區社福醫療政策與發展背景.....	87
第二節 北投區社福醫療的地方治理系統.....	92
第三節 北投區社福醫療網絡的推動策略.....	99
<b>第五章 北投社區社福醫療的夥伴互動</b> .....	<b>113</b>
第一節 北投社區社福醫療跨部門夥伴.....	113
第二節 北投社區跨部門夥伴的治理問題.....	144
第三節 相關理論檢視與討論.....	158
<b>第六章 結論及建議</b> .....	<b>169</b>
第一節 結論.....	169
第二節 政策與研究建議.....	175
<b>參考文獻</b> .....	<b>181</b>

附錄 1	台北市北投區副區長訪談記錄 .....	193
附錄 2	台北市政府社會局人民團體科科員訪談記錄 .....	199
附錄 3	北投文化基金會董事長訪談記錄 .....	205
附錄 4	北投文化基金會執行秘書訪談記錄 .....	212
附錄 5	八頭里仁協會前理事長訪談記錄 .....	216
附錄 6	北投生態文史協會理事長訪談記錄 .....	223
附錄 7	吉慶社區發展協會理事長訪談記錄 .....	227
附錄 8	東華社區發展協會前總幹事訪談記錄 .....	235
附錄 9	大同社區發展協會理事長訪談記錄 .....	241
附錄 10	振華社區發展協會理事長訪談記錄 .....	246
附錄 11	關渡樂齡學習資源中心總幹事訪談記錄 .....	251



## 圖目次

圖 1-1 本論文研究架構.....	22
圖 2-1 社區治理光譜.....	42
圖 2-2 社區參與階梯圖.....	47
圖 3-1 北投區次分區圖.....	55
圖 3-2 北投文化基金會推動面向.....	70
圖 3-3 北投區區域性社區型非營利組織的相繼成立與發展.....	72
圖 4-1 北投區社福醫療治理網絡與系統圖.....	93
圖 4-2 北投健康城市的願景與目標.....	95
圖 4-3 健康關懷服務合作計畫合作模式.....	102
圖 4-4 北投區福利化社區旗艦競爭型計畫執行目的.....	104
圖 4-5 北投區福利化社區旗艦競爭型計畫架構圖.....	105
圖 4-6 北投區旗艦計畫政策網絡圖.....	106
圖 4-7 北投區福利化社區旗艦競爭型計畫的推展策略.....	110
圖 5-1 北投區社福醫療夥伴治理圖.....	142

## 表目次

表 1-1 本研究訪談名單與訪談緣由.....	21
表 2-1 社區治理分析架構.....	40
表 2-2 社區治理與隱藏的政策危機.....	41
表 2-3 社區治理推動模式.....	45
表 2-4 夥伴合作層次表.....	49
表 2-5 社區治理的分析論點.....	51
表 3-1 北投區光復至今之行政區劃變更表.....	59
表 3-2 北投區域性社區型非營利組織之運作.....	85
表 4-1 台灣健康社區六星計畫之社福醫療年度計畫.....	89
表 4-2 2009 年北投社區組織主要申請的社福醫療相關計畫.....	91
表 4-3 北投社區陪伴家族.....	101
表 5-1 北投區福利化社區旗艦計畫之組織運作特性.....	143

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與研究目的

### 壹、研究動機

自1980年代以來，政經社會結構變遷快速，國家面對社會問題複雜化、服務需求多元化及財政赤字等問題，逐漸體認到由上而下的政府決策無法有效處理日益龐雜的公共問題，試圖提出解決問題的辦法，開展了一股政府職能移轉及政府再造的風潮；另一方面，民眾發覺政府服務品質及效率的低落、無法有效滿足他們的需求、代議功能不彰，及人民自主意識的抬頭，進一步要求讓民主政治回歸地方，藉由公民及其結社投入社區行動，參與和監督地方事務的決策、執行，展現出公民社會的行動力及影響力（韓保中，2008）。1992年David Osborne & Ted Gaebler合著的《政府再造》（Reinventing Government）一書，提出社區擁有的政府（community-owned government）觀點，主張賦權給社區，將服務的所有權從專業人士及官僚機構回到社區組織之中，使民眾能夠更有權力地去掌控那些直接影響到他們日常生活的事務（Osborne & Gaebler, 1992）。在政府面臨重大統治挑戰以及社區的自主性與影響力日增之下，促進了地方治理、社區主義等概念的興起，轉為思考政府的治理結構，重新定位政府、社區組織和公民在公共政策中的角色。政府開始從許多社會生活的領域中退出，為有效解決眾多的社會問題，與民間社會組織結合起來共同行動，逐漸形成制度性的持續互動，提供社區與國家更多的對話機會，開啟了政府與社會的新互動關係。

台灣自1987年政府宣布解嚴以後，隨著政權移轉與歷史發展，社會運動、民間結社與各式非營利組織大量出現，透過各種形式的參與及結社方式，展現出民間蟄伏已久的能量與潛力。同時，台灣民間開始出現社區規模的社會集體行動，包括面臨生存危機而動員的社區自救運動，如反對大型區域性鄰避設施或污染性工業；面對認同危機而動員的社區保存運動，如挽救曾經存在的文化形式；或者基於對生活品質不滿，為改善環境而生的社區運動，目標在於改良、提升社區的環境品質（曾旭正，2007：40-43）。在這股民間結社發展與社區運動的風潮中，政府也察覺到公民社會及社區組織的重要性，於1994年由行政院文化建設委員



會提出社區總體營造政策。<sup>1</sup>而後逐漸擴及其他部會的跟隨採行，持續推動重視民眾參與，富有社區營造精神的政策及相關計畫，<sup>2</sup>一改過去社區政策由上而下的政策思維，轉為開放社區組織由下而上的提出社區營造案，鼓勵民間力量的凝聚，透過社區居民組織化的動員過程，促進在地認同及社區公共事務的多元參與。

台灣過去社區發展在國家政策的主導之下，在 1991 年以前，是由政府將原有村里的行政規範，就地加個社區之名，作為社區發展的單位。除了社區發展協會的組織規範，並開放同個組織區域內可成立多個社區發展協會之外，公寓大廈管理條例所規範的管理委員會，也逐漸成為都會生活基元，具有自主組織的管理權責（羅秀華，2007：10）。而延續過去村里社區的習慣與發展脈絡，使得許多社區政策執行內涵及社區組織大多以村里，或公寓大廈為空間範疇認定，成為國內普遍性的社區發展型態。

由於社區總體營造政策的推動，地方性的志願結社，如文史工作團隊、協會、促進會、公寓大廈管理委員會、社區發展協會、基金會等社區型非營利組織，不斷投入並著手處理社區事務、或解決社區問題，激發居民自主參與公共事務。對社區的多元認定，從街弄、大廈、村里、生活圈到鄉鎮市區，以特殊的互動脈絡與資源動員型態，有利於地方社群網絡的擴展與轉型，並在社區營造的過程中，扮演著積極且關鍵的角色。基於社會問題的多元化與複雜化，政府在主權式微、資源匱乏，以及無法有效滿足社區需求的情況下，民間團體成為了推動地方發展與社區參與的夥伴角色。為了因應相當規模的公共議題，需要擁有充足的生活資源，如何整合現有的社區資源，動員社區居民自主參與，地方的公部門、私部門、非營利組織及居民等多元行為者，如何進行溝通協調，形成跨部門的夥伴合作，以有效對應切身公共事務，將是社區發展的重要課題。

本文探討主題為行政區級社區治理中的跨部門夥伴關係，以不同於一般村里或公寓大廈的社區發展層級，研究大型都會社區的治理結構及參與組織的夥伴關

---

<sup>1</sup> 陳其南指出社區總體營造政策的目的是在於提倡「藉由地方環境景觀的改變、地方文化的保存、社區安全的維護、或產業的轉型等行動，將傳統台灣農村社會的密切人際網絡恢復，賦予一種共同決定未來願景的民主意識，讓地方人自己共同參與、共同決定自己的生活環境、生活方式與未來遠景（揭陽，2004：5）」。

<sup>2</sup> 如內政部「加強推展社區發展工作實施方案」及「福利社區化」政策、環保署「生活環境總體改造計畫」、經濟部「商店街開發推動計畫」和「形象商圈區域輔導計畫」、衛生署「社區健康營造計畫」、經建會「創造城鄉新風貌行動方案」、勞委會「多元就業開發方案」等。

係。台北市北投區面積 56.82 平方公里，居民約 24.9 萬人，區內共有 42 個里，38 個社區發展協會及其他民間社團組織，1995 年的北投溫泉博物館議題及八頭里仁協會的成立，2000 年另成立以北投區為社區認定的北投文化基金會，透過地方自主組織的連結及積極參與，促使北投區以橫跨單一里的社區規模，整合更多元、豐富的跨部門資源，進行文史調查、社區健康、社區照護、社區產業、生態保育、社區藝文活動等多元面向的社區工作。

在行政區級的治理規模、眾多社區組織、都會型區域自然與環境的條件下，如何進行資源的動員連結及社會資本的累積，建立組織網絡的合夥關係治理，為推動社區參與的關鍵。以都會行政區為社區治理層級，凝聚社區居民意識，促進公民參與，包括公部門、不同空間規模的社區結社組織（單里規模的社區發展協會、行政區規模的文化基金會）、私部門及非營利組織等多元行動主體，依據各自所在地及關心議題而有不同的社區認同感與立場，將如何形成行政區級的社區公共事務推動網絡與體系，彼此間如何進行合作與互動，才能擴大社區議題的發展範疇，使地方公共事務取得最有效的處理方式，其所具體實踐的成效及發揮的集體運作功能如何，為本研究的動機。另外，區為直轄市下級行政區域，區長採取民政體系的輪調制度，在區政工作的推動上，區公所的管理功能界定，與社區組織的互動關係，以及公民審議和監督的參與，並取得社區需求的有效資訊，以提昇地方政府管理社會公共事務的能力，皆為促進整體北投社區發展時必須去探討的議題。

## 貳、研究目的

所謂社區總體營造是由社區多元行動者來共同參與和關心社區的各種公共事務，舉凡地方民俗活動的開發、古蹟和建築特色的建立、街道景觀的整理、地方產業之再發展、地方文史展示館的建立、弱勢族群的關懷照護等議題，乃至社區垃圾問題、孩童上學的安全問題、活動中心的軟體經營管理等，這些公共議題皆需要以社區居民為主體，強調由下而上、公眾參與的特性，結合社區內多元參與者，共同關懷及貢獻服務，協助解決問題，促進地方的建設與發展（黃煌雄、林時機，2001：173）。因此，透過社區營造理念的推行，已有一定程度之相關公民結社團體人力及資源，投入社區的相關事務與活動，並基於經驗的傳承及社區議題的需求，而逐漸形成組織結盟及合作治理的發展趨勢。

社區為貼近人民生活的多層次、功能複合地理空間，社區公共事務的處理及社區公共服務的提供，已非依靠地方政府的一己之力即可達成的，其牽涉到許多地方利害關係人，從治理的角度觀之，為重新界定政府組織的管理功能及統治地位，賦權給社區居民，依靠公私部門、公民社會組織、社區居民等多元行動者的網絡體系，透過合作、協商、夥伴關係等方式，因應社區的公共問題，共同實踐公共服務和社會事務管理的推動與發展。而不同的社區範疇，所發展的社區公共議題，涉及的相關行為者亦具有相當程度的差異性，呈現出不同的社區治理特性。基於社區公共事務的運作涉及到多元行動者的投入與參與，包含地方公部門的治理運作、不同組織的夥伴合作、社區公民參與等。本研究嘗試探討大型都會社區的治理結構及參與者網絡互動，以社區治理概念做為論述主軸，針對北投社區營造的實質內涵與發展脈絡進行審視，期望能回答下列問題：

### 一、區級社區公共事務的治理結構及特性

本研究欲透過個案資料的蒐集與彙整，瞭解北投社區的治理環境，探討北投社區公共事務的治理結構及內容，參與行為者的屬性、角色、功能為何？彼此的治理關係為何？其社區治理特性為何？

### 二、區級社區議題中參與組織的互動關係

在研究個案中參與主體所形構之治理結構的實務探討後，更進一步透過特定社區議題分析，深入探究與檢視北投社區議題的實際運作與治理成效。北投區地方行動者在不同的社區議題中，其網絡形成的背景及運作過程？政府部門與非政府部門的具體互動，及參與治理組織間如何進行協力合作？夥伴關係的層級為何？

### 三、大型都會社區治理的相關問題及因應之道

以社區治理概念做為基礎，經過實務分析所整理之資料，探究都會區級社區公共事務的推動過程中，所產生的治理問題與困境為何？藉由相關理論與個案的對照，探究社區政策或計畫方案可能潛在的問題，而相關單位該透過哪些因應方式來有效解決這些問題與困境？

基於上述之研究動機及主要研究問題，本文以台北市北投區為個案研究，探討區級社區治理的參與網絡與跨部門夥伴關係，研究目的如下：

## 一、探討社區治理等相關理論及其實踐

- (一) 從地方治理、公民社會、社群主義等相關理論，探討社區治理的內涵及意義。
- (二) 統整社區治理的相關論述，建構社區治理的分析架構，並探討社區治理的特性。
- (三) 歸納整理社區治理的實踐及策略，具體指出社區治理的落實方式。

## 二、分析北投社區治理的網絡互動

- (一) 整理北投區的發展歷程，透過描述北投的歷史架構及環境系絡，瞭解社區公共事務的參與背景及過程。
- (二) 整體分析北投區的社區治理結構及特性，包括公私部門、公民組織等主要網絡行為者，彼此間的權力結構、協調機制、資源整合等。
- (三) 藉由特定治理議題，深入探討社區議題網絡的形成、運作及網絡行動者的互動，分析北投社區治理網絡的動態狀況，及推動社區公共事務的具體實踐行動和策略。

## 三、檢視區級社區治理的特性及困境

- (一) 透過個案的實證研究，檢視地方公部門的治理運作，分析區級社區治理網絡中，跨部門行為者的參與目的、資源連結及協調整合程度等。
- (二) 透過研究個案的觀察及分析，檢視區級社區公共事務的治理成效及所面臨的治理問題與困境，並嘗試提出區級社區治理模式的興革建議。

# 第二節 文獻回顧

社區營造牽涉到不同領域及面向，此議題從 1997 年即開始受到國內學術圈的重視，因此其學術研究跨及公共行政、社會學、非營利組織管理、甚至依據特定主題而有觀光休閒、農漁業、建築規劃、衛生醫療、藝術人文、教育等不同學科，目前國內外關於社區發展及社區營造的學術文獻甚多，透過系統性地整理，列舉出與本論文相關之文獻，大致分為三部分探討：一、以治理網絡觀點探討社區發展：將治理做為理論基礎，探討社區營造過程中行為者的互動及信任關係、或依據不同政策或議題而形成不同的治理網絡；以及將非營利組織做為研究主體，探討組織間的網絡連結與資源整合，可作為本論文進行社區多元參與者網絡的相

關分析與論證之參考；二、以政府與社區關係為研究核心：探討在社區政策或公共事務中，政府與社區組織間的互動關係，可做為本研究觀察社區基層政府推動社區參與、公部門與公民組織的夥伴合作及互動之參考；三、以北投區地方發展或北投公民社會組織為研究主體：本論文研究個案的相關文獻，主要為探討北投地區的公共議題、社區發展、以及當地民間組織的個案研究之文獻資料。以下本研究將針對這三個部分，列舉相關重要文獻，並與本研究作相關探討，提出既有文獻的研究缺口及需補足之處。

## 壹、以治理網絡觀點探討社區發展之文獻

### 一、以社區網絡治理為分析途徑之文獻

江大樹、張力亞（2008）在《社區營造、政策類型與治理網絡之建構：六星計畫的比較分析》中主張台灣社區政策的推動內涵，已逐漸從政府主導，更替成強調公民參與的操作理念，並更進一步轉化為重視多元、跨域整合的網絡治理協力模式。文中分析台灣社區營造政策的問題缺失與推動困境，提出不同政策類型的社區營造方案，應分別建構各自適當的治理網絡，而非籠統地以社區自主營造理念，作為彼此共通的政策工具。作者使用政策類型與治理網絡的概念，探討台灣健康社區六星計畫各政策方案類型，包含產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環境景觀、環保生態的實際運作概況，藉此瞭解社造政策推動與社區自主營造兩者間的落差，分析可能潛在的問題及差異性，並依據六星計畫所具有的「行為主體多樣性」及「所需資源具差異性」兩項運作特質，建構出不同的網絡治理模式。

本論文主要以網絡治理做為理論基礎，並以參與組織間的夥伴合作為主要的分析面向，此文將政策類型與網絡治理概念相互結合，歸納出治理模式、議題類型、行動特質、執行策略等要素，架構出不同的社區營造治理網絡，對於本論文從北投社區治理案例，分析其所組構成的議題網絡，可供對照參考之用。並且透過治理網絡的建構，有助於進一步分析參與組織間的夥伴連結關係，探討行為者的互動對社區所造成之影響及所面臨的困境。

張力亞（2006）在《社區營造網絡治理中信任機制建構之研究—以桃米生態村為例》論文中，主張為有效落實社區營造的實踐及回應社區真正的需求，應在

社區營造執行過程中，融入網絡治理概念，進而架構出完善的社區營造體制，並從社區網絡治理的研究中，主張其運作核心在於行為者間信任機制的建立及維繫。作者以桃米生態村為觀察個案，以網絡分析途徑進行行為者間的互動分析，利用信任作為研究焦點，釐清社區治理網絡中建構信任關係的方式與管道。

鄭和（2009）在《鄉村社區營造之網絡治理策略－南投縣國姓鄉梅林社區個案研究》論文中，從社區營造與網絡治理的概念，剖析梅林社區在推動社區營造的過程中，相關的社區營造課題、各議題的行動內容及策略。作者採用網絡治理途徑分析文化教育學習、社區照顧、社區產業等三個面向，進行社區營造時可能的網絡參與者及其互動模式，並進一步提出其發展課題及未來的治理策略。

以上兩篇論文，皆是以特定社區為研究主體，並運用網絡分析途徑進行社區營造中行為者間的動態分析，能夠較全面性地探討參與治理的行動者，對本論文而言，提供了社區營造與網絡治理結合運用之分析基礎。本文認為，社區治理網絡研究，為求更具體呈現社區的本質及意義，以及社區營造所指涉的意涵，應從社區治理理論與實踐，作一較完整的檢視與回顧，並以社區議題網絡之互動關係為分析的重點，才能對社區治理的結構及運作狀況、相關的治理議題，進行更深入的探討。

羅秀華（2003）在〈文山社區由充權到治理的發展歷程〉博士論文中，認為社區民主進步的關鍵在於增進公民的自主權力意識，運用社區充權與社區治理論述，以由上而下的政府充權社區以及由下而上的社區自我充權之充權路徑，擷取社區學習、社區規劃與社區治理組織等實踐方法，作為增進社區公民權力意識的策略，以追求社區治理的實現，進而協助社區可自主自決公共事務。再者，作者從社區治理結構、由社區管理的組織、社區－政府夥伴關係、合作式規劃與協會同盟等面向，檢視文山社區治理的實踐可能性，進而提出政府與社區的權力對應、社區能否跳脫科層限制、社區權力的檯面化、社區規劃的主導權責、社區結社位階能否提昇、行為者的互動關係、協會同盟行事的價值等反思。

此篇論文基於台灣社區的歷史發展軌跡，提出「村里規模內的自主團體」與「(鄉鎮市)區級組織及聯盟」，作為討論社區治理的兩種基本組織範型，以不同的地方基礎、組織發展特色及運作機制，推動民眾參與公共事務。在村里規模的社會自組織中，以社區發展協會為代表團體，強調面對面溝通與直接民主，促進

草根民主的運作；而鄉鎮市區級的社會自組織，分別有以全鄉鎮市區為社區認定的財團法人基金會或社團法人，形成區級的社區治理組織，其多為人民自發成立，並能培力村里社區的自主能力，以及地方跨社區的聯盟，共同推展跨村里建設或聯合行動方案，強調組織的橫向串連，及公共事務的共同承擔。在不同的社區規模組織的探討，論文特別以區級社區治理組織—新願景促進會的行動歷程及治理結構做為主要研究個案，探討新願景促進會與公部門的合作互動、及新願景促進會與社區發展協會的結盟行動，強調跨越里鄰社區的區級整合組織，作為社區治理結構的新典範，能逐漸形成社區的自主治理基礎，並成為充權區內鄰里社區，進行治理實踐的主要機制。

對本研究而言，此篇論文強調社區規模的大小，將形成不同的社區治理結構，在網絡結盟及公共事務運作機制等面向，呈現出多層次性及功能整合性。論文運用社區治理理論來解析區級社區組織，進而論述區級社區組織作為公共事務在地推動機制的重要性，對於本文探討北投區內重要的治理組織，包括北投文化基金會、北投區社區發展協會理事長聯誼會等地方社區組織及聯盟參與社區治理的內涵，提供了相當的論述依據及參考價值。

羅秀華（2007）在《社區結盟的本土實踐—台北經驗的再現》專書中，以鄰里社區組織為合作單元，主張藉由跨管委會與跨社區發展協會的組織結盟，整合社區實質運作公共事務的自主力量，以因應更大範圍的社區生活議題。將協力結盟的理論及台北市社區組織結盟的經驗加以結合，以協力夥伴、同盟關係與聯盟組織等三種組態，分別代表結盟關係的集體共識、認定與常態運作，並以福利照顧議題的萬華區、綜合性公共事務的北投區、地方產業發展的文山區做為社區結盟實踐個案，分析其所呈現的不同結盟機制與類型。

本書主張跳脫村里範疇的一般性社區認定，以跨部門、跨組織協力行動的概念，將社區發展範圍從鄰里層次推進到行政區的生活社區，與本論文所欲探討的議題相互呼應。並且，書中的個案經驗，指出行政區級的北投文化基金會做為協力推手，以同盟關係探討北投區的社區發展協會理事長聯誼會，進一步運作北投地方事務，提供了本論文個案研究之文獻資料。然而，此書主要是以社區發展協會的結盟做為分析要點，運用協力結盟的概念，檢視如社區發展協會理事長聯誼會等聯盟組織，著重在社區自主組織的經驗分享與交流，而較為忽略公部門及其連

結的職能與角色變化。在社區公共事務的運作過程中，為多元行動者不同程度地參與治理，因此本論文從社區治理理論切入，探討基層公部門的治理職能，分析公、私部門、社區組織、非營利組織等跨部門的夥伴關係，以深入瞭解北投社區治理的結構與網絡互動關係。

## 二、非營利組織參與社區營造之相關文獻

除了從網絡的觀點切入，探討社區營造的運作過程及參與者互動關係，亦有許多期刊論文以非營利組織參與社區營造的運作及互動做為研究主體，探討社區民間組織的動員網絡、資源整合，及推動社區參與的策略等，並且說明公民組織於社區治理中的重要性。藉此可提供本研究對於地方公民組織的功能及定位之參考，並有助於進一步探討公民組織由下而上地與公部門的互動、公民組織之間的結盟與合夥、以及促進公民參與地方事務等研究議題。

鄭宗枚（2002）在《鄉村社區組織間關係之研究－以新港文教基金會為例》的碩士論文中，探討基金會如何運用鄉村既有資源，與其他社區組織的資源交換，以及組織間成員的人際關係，作為未來社區中組織資源整合運用的參考。作者根據社區組織的資源交換內容、組織性質和人際關係的綜合比較，歸納出「意願投資型」、「關係動員型」、「關係回饋型」、「人情交換型」等資源交換模式，並認為基金會運用本身爭取資源及匯聚資源的能力，成為中介的角色，將社區組織的資源加以整合，並轉移給其他社區組織，以使資源作更有效的利用。

這篇論文從組織間實際的資源交換、組織性質及人際關係，分析社區內各種組織的互動關係，以呈現社區的資源整合情形。其所探討的參與者包括了鄉公所、農會、廟宇、學校及一般民間社團組織之間的資源交流及人際互動，有助於本論文觀察北投區公所等基層政府機關與公民組織、公民組織之間的組織聯繫及資源連結、整合情形。

吳建昇（2005）在探討《社區型非營利組織與社區之互動－以新港文教基金會為例》的碩士論文中，主張地方發展有賴民間社會力量的推動，透過非營利組織的展現落實到在地的行動，得以組織動員來喚回大眾對公共議題的關心，進而強調非營利組織在社區營造中的重要性。作者以新港社區為研究場域，探討社區型非營利組織在參與社區所扮演的角色功能、非營利組織與社區（包括地方團體、社區民眾）的連結及相互影響關係，著重於非營利組織理論的建構，從非營利組



織的角色功能、社區型基金會等理論及文獻探討，檢視新港文教基金會與社區部門的互動關係。

由於本文個案中的主要治理組織之一，北投文化基金會，係為社區型基金會，吳建昇的論文中針對非營利組織與社區概念的連結、社區型基金會的定義、歐美及台灣社區型基金會的差異，進行詳細的文獻整體，提供了社區型基金會與社區發展協會及其他組織在組織結構、運作、功能、定位上具有差異性的依據，並以基金會與社區的互動所歸納出新港文教基金會的角色功能，將有助於本論文進行檢視北投文化基金會功能發揮的參考運用與比較分析。然而，此篇論文僅針對社區居民的角度與期待進行問卷調查，來探討基金會的角色定位，忽略了社區型非營利組織的功能發揮受到政經及環境脈絡之影響，雖然組織的服務標的為社區居民，但其所接觸的行為者並不侷限於社區居民，而可能是透過其他資源的連結來展現組織的功能，因此本論文嘗試以治理的觀點，探討公部門、私部門、公民組織、公民的互動連結及定位，瞭解社區的互動脈絡及治理特性，希能呈現全面性的關照。

上述二篇論文皆以「新港文教基金會」為研究個案，並利用深度訪談法與基金會成員、公所主管、其他民間社團領導及社區居民等進行訪談，其內容有助於本論文更瞭解新港文教基金會的運作方式，以及其成功與失敗之處，可作為本論文檢視北投個案之對照與參考指標。但由於以上二篇論文皆偏向於基金會與社區居民、民間團體之互動研究，關懷重點仍在於非營利組織的運作及策略，並缺乏政治及政策面向的探討。因此，本論文以社區治理做為理論基礎，著重在跨部門的協力合作之探討，分析公私部門、非營利組織、居民等地方行動者的權力關係、資源交流及協調互動，探究北投的社區行動與治理特性。

江大樹、張力亞（2009）在《非營利組織參與社區營造之角色與策略：以桃米生態村為例》一文中，分析新故鄉文教基金會與桃米社區居民的互動，進而論述非營利組織參與社區營造的角色與策略。作者認為非營利組織在台灣社區營造的實務推動上，扮演著重要的政策領航與划槳的功能，因此非營利組織的參與角色與輔導策略，對社區營造的推動與成效，具有相當重要的影響。其依據非營利組織與社區「行動合作與否」以及「目標是否一致」兩個面向，分類出強調追求共同目標與行動的「合作」模式、彼此尊重且相互支援的「互補」模式、由專業

團隊或社區組織單方主導的「支配」模式、目標一致但行動不合作的「競爭」模式，及彼此間目標與行動皆衝突的「對立」模式等五種互動類型，以分析新故鄉基金會參與桃米生態村的組織互動歷程。研究建議在社區培力與社造過程中，非營利組織與社區居民兩者應不斷進行批判性的自我反省與持續學習，促進彼此的瞭解與相互合作，並建構出深具信任基礎的培力與陪伴策略，以邁向永續社造的理想願景。

對本論文的意義而言，這篇文章從實務運作面，論述非營利組織的功能與策略對於社區營造具有重大影響性，並就新故鄉文教基金會與社區互動進行分析，而新故鄉文教基金會與北投文化基金會皆為投入社區工作的財團法人基金會，具有一定程度的對照意義，故此文分析的面向及觀點可運用在本論文觀察北投文化基金會與社區居民、社區發展協會等民間組織的協商互動，有助於進一步分析北投社區參與者的角色與策略。

孫梅芬(2007)在《社區型非營利組織對公民參與之影響：以內湖安全社區促進會為例》碩士論文中，主張透過社區型非營利組織營造良好的公民參與機會，凝聚社區意識，提昇民眾參與社區公共事務的能力及意願，進而建立民主成熟的公民社會。作者以公民意識、志工精神、社區意識三面向作為公民參與的理論基礎，據此論述出社區型非營利組織與公民參與的緊密關係，並從組織的策略理論，分析內湖安全社區促進會推動社區安全議題的策略與行動方案，及對公民參與的影響，整理出促進會的主要角色與功能為：(1) 作為永續的發展者；(2) 社區領導與社區認同的推動者；(3) 合作關係的中介者；(4) 草根組織能力建構者。

對於本研究而言，此篇論文將社區型非營利組織之概念、分類及功能，做一詳細且完整地整理，對於本研究進行個案之界定，具有一定的參考價值。然而，此篇論文在個案研究中，對於安全社區的推動內容僅有敘述介紹，使得個案的分析內涵及佐證，稍嫌薄弱。並且，論文以公民參與為主題，卻缺乏政策參與的分析，如促進會對於相關政策的影響、與公部門的互動、如何進行社區安全公共議題的推動與處理、促發公民參與公共事務等研究問題。本論文以北投區為研究個案，與內湖安全社區，同樣是以台北市行政區做為社區發展範疇，在都市發展、行政規模、治理結構等方面，應有一定之參照價值。為充實本論文研究個案的廣度及深度，將就北投社區及北投社區組織的發展歷程做深入了解與分析，再輔以

北投社區治理的研究案例，以更深入探究北投社區發展的治理成效及困境。

王威迪(2009)在《社區發展協會推動社區參與之研究—以台北市新臨江社區發展協會為例》論文中，從全球在地化、參與擴張與社區政策轉變的三大主要環境因素影響下，以地方治理與社區參與為理論基礎，探討社區發展協會與政府、社區民眾間的互動關係，另外以Johnson(1984)及Eidsvik(1978)提出的社區參與程度模式來檢證個案，認為新臨江社區發展協會引導社區居民影響公共政策的程度，達到構成式及諮詢式參與、並介於說服模式與合夥模式之間。據此，指出協會的治理困境：(1)社區參與力量無法有效延續；(2)缺乏青壯年參與社區事務的推動；(3)政府部門僅視社區參與為業務；(4)協會仍對政府存有高度依賴；(5)協會缺乏正式權威，易有不具代表性之認同危機。

由上述文獻觀之，多數探討社區型非營利組織參與社區公共事務之期刊論文，普遍運用社會學、社區實務工作、非營利組織管理的觀點切入，歸納出社區非營利組織的運作策略或組織功能，缺乏政治或公共行政面向的分析。而王威迪以社區參與為研究主題，並運用地方治理概念來解析新鄰江社區發展協會的社區工作與組織功能，其研究主體為社區發展協會，社區範疇為鄰江里，與本研究個案的北投區，具有規模上的差異，但可做為本研究進行社區發展協會與財團法人基金會的組織功能；里與區的治理結構、社區參與網絡及困境之對照與比較。

## 貳、以政府與社區關係為研究主軸之文獻

國內探討政府與社區組織關係，多以公私協力、夥伴關係為研究基礎，如蔡家男(2008)在《社區林業計畫夥伴關係之研究—以進入第二階段計畫之社區為例》中，藉由訪談參與社區林業計畫的相關社區組織，探討社區組織與政府的關係，研究結果指出，社區林業計畫有助於促進政府(林務局)與社區組織間的關係，但仍存在計畫貫徹程度各地不一、法規尚未健全、行政工作繁雜、政府與社區組織的目標不一致、社區組織能力不足與業餘性等問題，並且政府與社區組織仍須長遠規劃、互動、培力，才能培養出夥伴關係。

邱謝明在(2004)《社造組織與地方政府的社群夥伴關係—以基層社造為例》認為在社區總體營造的政策下，社區營造組織逐漸被地方政府納入地方上社區政策的社群結構中，並在國家機關經費等資源的挹注及滿足社區成員的志願主義、

民主等要求下，與地方政府建立良好的社群夥伴關係。然而，本篇論文以東明里為研究個案，卻對於東明里的社造歷程與社區組織僅作出概略性的介紹，未進行深入的探討與分析，並缺乏理論與實務的驗證與評析。

林佳汶（2008）在《健康城市的建構與社區夥伴關係之研究－以台北市大安區與士林區為例》中，分別從「參與者與組織內部面向」、「決策面向」、「運作面向」、「外部環境結構」等四個面向切入，探討健康城市計畫中政府與社區組織間關係之建構與運作過程。對本研究而言，北投區於2006年底成立台北市北投健康促進協會，並於2007年成功加入世界衛生組織國際健康城市聯盟（Alliance for Healthy Cities），正式成為國際健康城市，與該論文個案皆屬台北市的健康城市，因此論文中所提出的分析面向，可作為檢視與評估北投社區發展及公私夥伴互動的參考。

蕭文高（2007）在《台灣社區工作的政策典範與治理－社區照顧關懷點的省思》的博士論文中，從政策典範的觀點，分析並比較台灣社區發展與社區營造之政策變遷過程，並藉由瞭解「建立社區照顧關懷據點實施計畫」之治理制度與工具，探討公部門與社區組織進行服務供給之互動與調適行為，及其於社群主義的價值面向所產生之影響。論文從社區據點運作實例發現，中央政府、地方政府與社區組織間的互動過程，影響了社區政策的機會與限制，原因為（1）政府對於政策執行的諸多設計，並未改變許多正式性規則的限制與科層單位間的互動文化；（2）社區組織缺乏與政府協商及合作管道，行政科層或學者專家仍居於政策理念的主導地位；（3）社區組織參與計畫的動機及網絡建構策略的歧異性；（4）社區居民與組織的不信任問題；（4）服務供給制度設計與實質服務需求產生脫節，並干預社區組織與居民的自主性等，使得政府行政人員及社區組織成員皆面臨治理失靈的挑戰。對於本研究而言，這篇論文指出了社區政策所面臨的問題，一方面能夠更瞭解台灣社區政策中公部門、社區組織、居民互動的實際狀況，另一方面提供本文在檢視及分析北投區的社區相關政策與計畫之參考。

藉由以上的文獻，提供了本論文針對社區政策計畫及公共服務中，行政機關的行動與相關運作、政府對於公民組織及社區需求的態度、公部門在社區中的治理角色等觀察之參考，用以檢視北投區公所等政府組織於社區公共事務中，與公民組織的互動過程，是否有推動社區公民參與、提供民主決策的管道，及所扮演

的角色等。

### 參、北投區地方發展或北投當地公民組織相關文獻

莊孟榮(2001)在《探討北投溫泉博物館的形塑過程與居民參與機制》論文中，研究北投溫泉博物館形塑過程中居民參與的情況，分析、整理地方博物館形塑前後所衍生的居民主體性、社區組織運作、公部門行政傾向、博物館營運等議題與發現。研究發現：(1)促使北投溫泉博物館歷史建築得以指定為古蹟的因素包括社區居民的保護運動與政治力的促成；(2)政治力對社區設施之建設具有催化作用，但亦造成居民參與不足的缺點；(3)居民參與仍有侷限性，作者評估僅達到居民參與梯度的象徵性參與的階段；(4)規劃單位在籌設、執行的階段未與居民作直接的接觸；(5)公部門的支援、管理限制了博物館的研究與展示功能上的發揮；(6)社區組織的分裂使博物館難以同時獲得分力雙方的協助。

對本研究而言，此篇論文以溫泉博物館議題為研究主體，有助於了解北投社區組織的發跡及運作、北投社區居民的參與脈絡與動機、政治人物的影響力及地方政府在社區公共事務的介入及作用，可做為探討北投社區治理的歷史脈絡及環境背景。

邱豐真(2006)在《網絡與制度觀點下地方治理機制之研究：以北投線空中纜車為例》論文中，以地方治理理論基礎與英國經驗，歸納出地方治理為趨向地方分權與地方民主發展的改革策略。研究個案從北投纜車發展的三個事件進行政策網絡分析：第一階段為從廢娼至北投溫泉博物館的設立(1979-1998.10)、第二階段為北投居民組織「反纜聯盟」(1998.10-2000)、第三階段為北投纜車進入發包程序(2005.4~)，探討市政府、企業(溫泉業者)、社區民眾在政策過程中複雜的互動關係，以驗證地方治理概念在台灣實際運作的過程。

此論文從北投纜車的地方議題，指出北投區活躍的地方利害關係人，也顯示出北投地方利益的拉扯。在議題發展過程中，北投社區組織秉持反對立場，透過認知宣傳、遊說、陳情、激烈抗爭手段，更組成了反纜聯盟，以表達社區居民的反對意見。但在政策網絡互動的結果，社區團體成為邊緣的行為者，而地方政府仍握有主導決策的權力。對於本論文而言，藉由特定政策議題，瞭解北投地方行動者的互動關係及定位，此一方面有助於了解北投地方社區團體的活動力，對公

共議題的積極參與，另一方面也顯示民間社區團體在政策過程中的弱勢地位，藉此提供了本論文思考北投推動社區發展及公民參與之方向，包括地方政策的多元行動者是否代表社區公民參與、地方社區組織的代表性、政府與社區組織關係等課題。

林志寰（2001）在《北投非營利組織對居住環境影響之研究》論文中，以北投地區為研究範圍，探討非營利組織對於居住環境的影響及其功能。作者歸納出對於北投居住環境議題有重大影響的非營利組織，分別為社區發展協會以及由1995年成立之八頭里仁協會所衍生出的北投文化基金會、八頭里仁協會、北投生態文史工作室三個組織，並從北投諸多公共議題，分析各非營利組織在其中所發揮的功能及面臨的課題。作者認為非營利組織對於優良居住環境的創造具有不可替代的功能，其能解決民眾對於政府提供居住環境的不滿，並扮演平台的角色，讓與居住環境相關的眾多參與者能在非營利組織的串連下，達成對於居住環境的願景。

涂之詠在（2007）《地方認同與社區學習網絡建構：以北投地區為例》論文中，將地方認同、社區學習與社區網絡三者間關連作為焦點，研究解嚴後台灣地方與文化認同意識如何影響社區學習政策的施展及社區學習網絡的建構。作者回顧台灣政治民主化的歷程，分析地方認同的發展及轉變，認為在解嚴後台灣整體文化認同意識從國家落實到社區之上，從草根性的社會運動至在地認同形成議題性社區團體，進而發展地方社區網絡與社區組織運作常態化。在北投社區個案分析中，作者從地方認同觀點出發，認為北投由於社區議題的出現，使得社區組織蓬勃發展、進而產生組織間的資源交流與互動，以行動深化地方認同，並建構社區學習機制。

對於本研究而言，以上兩篇論文以北投社區組織為研究主體，從因溫博館議題而起的八頭里仁協會，到分裂成北投文化基金會等三個組織，指出北投部分組織十分排斥與公部門合作，造成組織之間在公共議題討論上的分歧，而公部門介入社區發展更成為社區組織之間的衝突來源。這些研究發現對本論文而言，有益於了解當地社區組織間、社區組織與公部門間互動之狀況，藉此延伸出地方基層政府對於社區發展工作的定位、社區組織間或政府與社區組織關係是否會影響社區事務的推展等探討議題。

趙海燕（2004）《非營利組織推動社區學習的策略之研究—以財團法人北投文化基金會為例》論文中以非營利組織與社區學習概念切入，探討北投文化基金會建構學習網絡、帶動居民學習的運作狀況及發展策略。並主張非營利組織在推動社區學習的發展，除了成功的策略規劃，尚須著重社區中學習環境的塑造、人力資源的發展與運用、學習機構的整合、學習方案的設計與實施，至成立學習中心，才能帶動永續經營的社區學習，促使地方的居民成為具有公民素養、終身學習的現代化公民。以及，洪德仁（2006）在《社區產業之研究—以北投文化基金會為例》論文中，以非營利組織產業化為主題，探討台灣社區產業發展的可能性。並藉由基金會的經驗，對社區非營利組織提出幾個建議：深入瞭解社區需求、議題形成的公共性、工作團隊培訓及經營、社區相互學習交流、形成社區內跨部門合作、整合區域資源。上述二篇論文主要是以北投文化基金會為個案研究，分別從社區產業、社區學習，探討基金會的運作及推動策略，提供了北投社區主要治理議題及參與組織等相關資料，也顯示出在北投個案中，地方公民組織扮演了相當的主動性角色，對於社區公共服務的提供及社區政策的參與，皆有一定的努力與貢獻，並能展開組織間的網絡連結與資源整合。

魏劍青（2006）在《社區居民之民眾參與、社區依附與永續觀光發展態度關係之研究：以北投溫泉區為例》中，主要探討居民永續觀光發展態度與民眾參與、社區依附三者之間的關係，將永續觀光發展態度分為「環境的永續性」、「社會成本」、「經濟利益」、「長期的規劃」、「觀光客的滿意度」以及「以社區為中心的經濟」六個構面；而社區依附則分為「地方依附」、「社區意識」、「地方認同感」、「功能性依附」、「社會依附」五構面，以及「民眾參與」來評估。論文針對北投溫泉區居民進行問卷發放，研究結果發現，居民對於北投地區有著高度的依附感，對永續觀光發展態度也呈現高度正面支持，但實際參與社區活動程度較低；並經相關分析檢測後發現永續觀光發展態度與社區依附間為正相關，永續觀光發展態度與民眾參與兩者並無顯著關係，而社區依附與民眾參與之間呈現正相關。對本論文而言，該研究之發現則有助於了解當地居民對於北投區區域發展的看法、社區的認同及參與社區活動的態度，藉此探討民眾對於地方發展的願景及北投社區公民參與的情況。

王學志（2007）在《地方反省能力與再發展：北投溫泉觀光模式之調查研究》論文，以地方發展相關的理論及文獻為基礎，以北投溫泉發展的歷程及社會結構

變遷為背景，主張地方反省能力與地方再發展及其之間的關係對於地方發展的重要性及影響力。作者分別從政府部門的權力結構與政策內容、溫泉觀光相關業者對於地方發展的作用關係，以及在地居民與地方文史工作者或社區團體對於北投地方發展的貢獻程度等層面，探討各行為者在北投溫泉產業發展過程中的互動關係及社會資本的累積。研究發現在地方能力的建構過程中，社區團體的表現是最主動有力的，甚至會引導政府與業者相繼投入地方公眾事務與環境改善的推展工作上；溫泉業者的反省常出現在地方有一定的再發展成果之後，並帶有利益為考量的思維；政府的行動則受限於法令與規定，及政黨政治的影響，而呈現時有時無的反省能力。

對本研究而言，此篇論文雖以北投溫泉產業為研究主軸，但文中就北投區重大議題，包括 1989 年抗議興建北投纜車、1995 年發現北投溫泉公共浴場、1996 年北投溫泉親水公園、1998 年北投溫泉特定區、2001 年北投憲章制訂，分別分析政府、業者、社區團體三方的角色及信念，幫助本研究了解北投區對於社區公共議題所形成的組織動員與網絡互動關係。並藉由個案的研究，了解北投的社區團體能夠即時體察地方社區的需求及問題，主動提倡公共議題並著手處理，進而引導地方其他行動者參與地方公共事務的推展，在地方發展中最具有主動及積極性，為治理網絡中的重要行為者。

上述個案相關文獻大致可分為以下幾項類型與特點：

- 一、以北投地方重大議題為研究主體，如溫泉博物館、北投空中纜車等個案，探討居民參與程度或政策網絡互動；
- 二、以北投社區組織為個案研究，分別從居住環境、地方認同、社區學習、社區產業等議題，研究當地社區組織的影響或互動關係、非營利組織的運作及行動策略，較少涉及公部門層面；
- 三、以北投溫泉產業發展行為切入，了解當地居民的認知與態度或地方政府、溫泉業者、社區團體等行為者的角色及互動。

檢閱以上國內外相關文獻，可以得知有關社區營造、治理的研究中，有從網絡觀點，針對特定政策或社區營造初期做為探討主題，觀察多元行動者的互動；從公部門與社區組織的關係，探討彼此之間的公私協力或互動過程。但是本研究



認為社區的形成立基於社區內不同的組織及個人間的互動與認同，在與人民切身相關的公共事務中，應探討基層統治機關的角色轉變、不同參與者的合作行為及社區公民參與的自主治理等面向，因此，以社區治理理論做為主要的理論基礎與分析架構，探詢社區公共事務推動體系的本質與內涵。此外，對於國內的社區營造經驗，本研究認為在村里、鄉鎮市區等不同社區發展規模，地方的公部門體系及社區議題所牽涉的利害關係人、權力及資源配置，具有差異性，行為者間的互動及策略亦會有所不同，呈現出不同的社區治理結構及特性。因此，本研究將針對台北市北投區個案，從區級社區發展的層級，檢視北投跨社區合作之實際的運作成效及困境，探討區級的社區治理運作與特性。

另外，在個案部分，目前既有北投地方發展的相關研究，大多以非營利組織的運作策略、溫泉產業、社區學習、特定公共議題為研究主軸，並且在社區營造及發展的文獻中，多以非營利組織的觀點切入，而缺乏對地方行政機關、跨部門的協力合作等公共治理面的深入探討，因此，有必要從社區公共治理的面向，針對北投社區治理的權力結構、網絡連結及治理特性，進行整體性的探討與檢視。在北投個案中，探討如何形成跨部門、跨社區的區級社區發展模式，地方公部門對於社區需求的回應及推動社區參與的行動策略為何、不同社區間將如何進行互動，其夥伴合作的層次為何及所造成之影響，並嘗試提出相關之建議。

### 第三節 研究方法與研究架構、限制

#### 壹、研究方法

從事質性研究必須具備閱讀、反思與實作的技巧與理解，質性研究屬於詮釋的典範，它描繪世界上的事實是由社會所建構的，是複雜且不斷改變的，透過研究者與參與者彼此的對話瞭解事實的本質，並尋求多樣的觀點（莊明貞、陳怡如譯，2005：6）。本論文希望透過社區治理的理論基礎，從社區公共事務的角度切入，進行網絡互動分析。藉由對理論與經驗的檢視，探討社區中行為者的觀點及互動關係，並進一步檢視台灣社區治理的成熟程度。本研究著重於社區內的動態互動，因此在研究方法上乃採用質性研究，利用個案進行深入研究，並搭配訪談進行深度瞭解，從中詮釋相關行為者的觀點，整理出相關成果。本研究使用以下

四種質化的研究方法來進行研究：

### 一、文獻分析法

本論文系統性地蒐集與整理既有的北投社區、政府機關及地方民間組織相關資料，包括官方文宣及出版品、統計資料、相關書籍、學術論文、期刊、新聞報導、北投文化基金會出版之雜誌季刊及專書、網路資訊等，以瞭解目前北投區內政府機關及地方自主組織之運作與發展狀況，並作為研究與佐證的基礎。再者，本研究希冀探討與運用社區治理相關理論，分析並討論北投社區的治理結構與運作機制，以及推動社區事務所面臨的困境與問題，故將理論內涵之相關文獻進行歸納與整合，進而架構出本論文的理論基礎，並透過理論文獻與個案資料的回顧與分析，結合理論與實務，檢視與探討北投區社區公共服務傳遞及推動社區參與活動機制，包括政府機關的治理運作、跨部門的夥伴連結及面臨的治理困境。此外，亦廣泛蒐集與本研究主題社區營造、社區政策計畫、社區組織有關之法規命令及國內外次級資料，以對社區發展治理網絡背景與相關研究有充分了解，並作為本研究參考與對照之用。

### 二、個案研究法

本論文透過北投區此個案的研究，瞭解北投社區發展的環境系絡，經由對於北投區的歷史背景、人口結構、生態環境及政策執行等面向的初步認識，針對特定的社區議題，及其相關社區政策、活動的規劃與發展過程進行探究，藉此釐清北投此個案的治理網絡連結、跨部門的互動，並從其呈現的具體現象，深入瞭解北投社區議題網絡的形成與運作、社區治理特性、組織連結情況。藉由相關學理與個案之間的對照，檢討台灣區級社區營造發展的狀況，並提出可能的改進之道。

### 三、參與觀察法

參與觀察法是研究者進入研究對象的環境中，與研究對象發生面對面的社會互動，經過一段期間，以漸進的、有系統的方式蒐集資料之科學調查方法（黃新生，1987：148）。對於從事參與觀察的研究者而言，能藉由參與社區的事務或活動，實際察覺社區人際脈絡與關係間的內在意義，同時也能進一步瞭解行動者對於他們所處的社區之間的關係，因此對於從事社區營造的研究而言有其必要性。

在北投的個案中，本研究將以「參與觀察者」<sup>3</sup>的方式進行研究，透過相關活動的參與，瞭解社區實際推展工作的樣貌與成果，並藉以觀察地方行動者的活動運作及互動形式，以瞭解社區公共事務網絡的動態互動過程及面臨的問題。另外，研究者擬在參與社區之各項活動、會議時，將政府機關、北投文化基金會、社區發展協會、社區大學、社會福利團體、醫療專業組織、地方業者、社區居民間的互動溝通、參與態度等，做為未來訪談大綱的設計，期能協助研究者對社區工作內容作較深入的探討。

#### 四、深度訪談法

深度訪談是獲取個案研究資料最重要而且最基本的來源，不但可以透過深度訪談具體瞭解特定人士對相關人、事、行動的看法，也可以補充單純文獻分析之不足。為求研究資料之詳盡，本研究進一步針對北投區社區治理個案之主要行動者進行深度訪談。

本研究主要採取半結構式問題的方式進行訪談，事先準備訪談題綱，根據研究設計對受訪者提出問題，將訪談題綱作為一種提示，再根據訪談的具體情況，對訪談的程序和內容進行靈活的調整，最後將各方訪談資料進行歸納整理（陳向明，2002：229-230）。透過深度訪談，藉以瞭解北投社區治理的結構及運作，公部門、私部門、第三部門、居民等各相關行為者之間的實際互動情況，及所產生的影響。本研究以台北市北投區相關社區參與主體為訪談對象，預定的訪談單位或對象，針對北投區的區政發展、社區政策及業務方面，將訪談台北市政府社會局、北投區公所等政府相關單位；針對北投區內社區組織的互動及社福醫療的合作推動情況，訪談對象則涵蓋北投文化基金會、八頭里仁協會、北投生態文史協會，與吉慶、東華、大同、振華社區發展協會、關渡樂齡學習資源中心等在地社區發展組織。期能透過訪談的內容，瞭解不同的行動者所扮演的角色及對於社區議題的看法，並依據行動者於治理網絡中的實際經驗，進一步分析其夥伴關係，探討社區治理過程中跨部門行為者間的互動關係如何形成與相互影響，以及所產生的成效與困境。

---

<sup>3</sup> 對於參與的涉入程度，依參與與否以及是否隱藏身份兩個面向劃分，約可分為四種類型：(1) 有參與、隱藏身份：完全參與者；(2) 有參與、無隱藏身份：參與觀察者；(3) 無參與、隱藏身份：完全觀察者；(4) 無參與、無隱藏身份：全然研究者。本研究採參與觀察者的方式進行研究，是以被觀察者了解研究者的身份，同時彼此間維繫一種類似朋友的關係，也參與情境中的活動與事務（朱柔若譯，1996：52）。

表 1-1 本研究訪談名單與訪談緣由

類別	訪談單位職稱	代號	訪談緣由
政府部門	北投區公所 副區長	A01	北投區的基層行政機關，推動北投區區政業務及辦理市府委辦事項，藉此了解北投區域發展狀況及面臨之困境、地方公部門對於社區公共事務的實際作為及支持態度。
	台北市政府社會局人民團體科科員	A02	北投區社區發展協會的主管機關，內政部福利化社區旗艦競爭型計畫的地方監督單位，希望藉此了解政府政策推動策略、政府機關內部的協調、旗艦計畫的運作狀況與問題、與社區組織的連結程度。
區域性社區組織	財團法人北投文化基金會董事長	B01	為北投區主要的區級社區型非營利組織，希望藉此了解組織的運作理念、管理模式、資源串連，區級社區公共事務及議題的推動策略及面臨的困境。
	財團法人北投文化基金會執行秘書	B02	藉此了解北投文化基金會的會務推動及組織定位、特性，與其他公私部門組織、當地居民之互動。
	社團法人八頭里仁協會前理事長	B03	為北投區第一個區域性社區組織，希望藉此了解協會的分裂過程，目前組織的管理模式與運作理念，與其他地方組織的互動情況。
	社團法人北投生態文史協會理事長	B04	為八頭里仁協會分裂出之民間組織，藉此了解北投區域性社區組織的組織特色及治理型態。
社區發展協會	北投社區理事長聯誼會召集人（吉慶社區發展協會理事長）	C01	為北投區社區發展協會的聯誼組織召集人，同時參與了北投健康關懷服務合作計畫及福利化社區旗艦競爭型計畫，並為主要提案的社區組織。藉此了解計畫的執行狀況、跨社區合作及交流學習的動機與互動。
	東華社區發展協會前總幹事	C02	福利化社區旗艦競爭型計畫的共同提案組織，希望瞭解社區發展協會與政府單位、社區發展組織之間、與其他社福醫療專業機構之互動情況，以及得知旗艦計畫的執行運作、目前所面臨的問題、評估成效及期待。
	大同社區發展協會理事長	C03	
	振華社區發展協會理事長	C04	
其他	關渡樂齡學習資源中心	D01	為教育部補助之北投區樂齡學習資源中心，參與福利化社區旗艦競爭型計畫，藉此瞭解社區照護關懷的運作與資源連結，旗艦計畫的推展狀況及問題。

資料來源：作者自製

在題目設計方面，針對台北市社會局及北投區公所之訪談對象，著重在公部門對於社區發展的政策規劃及推動策略，包括社區相關計畫的規劃與推展、實際執行所面臨的障礙與困境、政府機關間的協調機制、與民間組織的互動等；針對北投文化基金會、八頭里仁協會、北投生態文史協會，則注重於北投區區域性社區組織的組織治理機制探討，包括組織本身的定位、管理理念、地方議題的推動策略及動員模式、與政府、在地居民的互動關係、對於未來社區發展之願景；針對各社區發展協會及其他社區參與組織，著重在社區內針對社福醫療面向的推展與資源連結、社區組織之間的交流互動、進行合作動機與想法、旗艦計畫的執行狀況及困難、與公部門的互動協調等。

## 貳、研究架構

本論文的研究目的在運用社區治理理論來檢視區級社區推動社區公共事務的治理網絡及跨部門夥伴連結，探討區級社區公共事務的規劃及運作機制，所產生的弊端與困境，並嘗試提出可行的解決方法，以下圖示本文之研究架構。

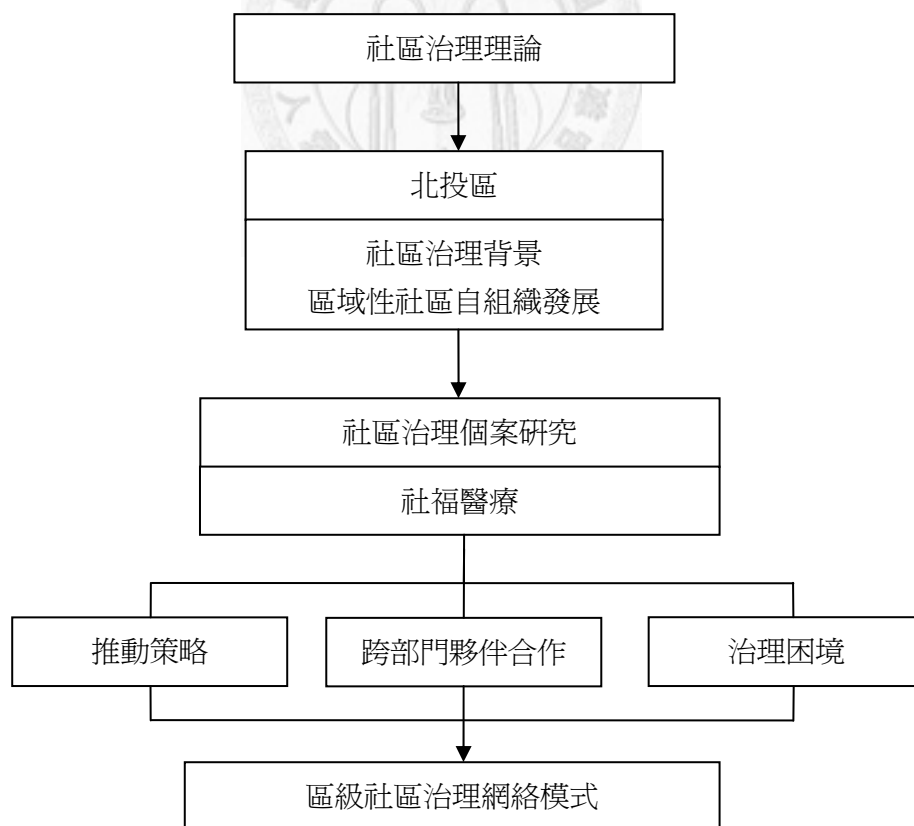


圖 1-1 本論文研究架構

資料來源：作者自製

如上圖所示，本文主要以社區治理理論為基礎，以台北市北投區為研究個案，分析區級的社區治理結構與運作，探討區域性社區自組織的發展歷程、互動關係，及組織運作模式。其次，為了更為確切的瞭解社區治理中參與主體的互動現況，本研究將擇定北投區推動社福醫療照護此一特定議題，觀察北投區內相關組織針對區域性公共議題及事務，所採取的推動策略及協調互動。針對北投社區社福醫療個案，綜覽北投區社福醫療政策與地方治理系統，以福利化社區旗艦競爭型計畫為主軸，深入瞭解公部門間、社會部門間、公私部門間的互動狀況與協調性，以及跨部門夥伴合作所面臨的治理困境。針對個案的分析，進一步透過 Cigler 夥伴合作層次與 Sullivan 社區治理分析架構的理論概念檢視，探討治理組織的夥伴連結程度及不同行為者的角色功能，以建構有效區級社區治理模式為標的，提出可行的行動策略和價值理念。

### 參、研究限制

本文主要探討北投社區治理結構、議題網絡之形成及運作，網絡中跨部門行為者互動及產生的問題。由於北投社區幅員廣大，所牽涉的社區公共事務繁多，受限於論文的篇幅及研究時間的限制，無法一一就社區公共事務的互動網絡以及實行成效做分析與檢討，僅能挑選目前積極推動、發展縱深較長、涉及規模較大的社區議題及相關計畫作深入的分析及檢討。再者，北投社區發展涉及參與者甚多，由於研究者人力及時間的限制，無法做出所有參與組織及個人的完全性普查，僅能針對特定、具代表性且有限的公共事務或活動密切相關者進行研究訪談，故可能因受訪者主觀因素及受訪人數有限，產生瞭解層面不足或偏頗的訪談結果。

此外，由於研究者本身並非個案地區之居民，對於北投社區組織的人際網絡與非正式關係，及社區居民的反應、實際需求、生活方式等，可能產生認知不足或不當的問題。因此，為了解地方行動者的互動及夥伴關係，除了藉由現有的文獻分析，研究者將針對主要的參與者，進行深入訪談，並透過社區相關活動的實際參與，瞭解社區公共事務的運作及相關組織互動，以彌補既有文獻及訪談內容之不足。



## 第二章 理論基礎

社區公共事務涉及到地方眾多利害關係人，而不同參與者之間的互動關係皆可能對於公共事務的發展造成不同的結果。同時，基於社區需求的複雜化及資源的分散化，為有效解決眾多的社會問題，必須建立公共服務的整合機制，政府與公民社會組織、居民共同合作行動，以確保社區政策及服務的有效推動與執行。在社區中，由公民自主組成的志願結社，以個別獨立自主的鬆散聯結或彼此互賴分工的緊密聯結方式形成治理網絡，並擁有某些程度的社會資本或資源動員型態，在其特殊的治理組織與協力領導結構之下，對地方及社區的發展造成一定的影響。因此，本論文主張應將社區治理理論運用到社區公共事務的推展，探討社區治理網絡的連結及參與情況，期待社區公共事務的運行能夠更順暢、更具成效。以下擬藉由社區治理之理論說明，建構出本論文之論述與理論基礎，並透過社區治理理論及實踐之整合與歸納，鋪陳本論文的理論內涵。

### 第一節 相關概念界定

#### 壹、社區 (Community)

Community 一詞可譯為社群、共同體或社區等，其內涵可分別從三種概括性觀念 (general sense) 來理解 (Butcher, 1993: 11-18; Taylor, 2003: 34-38; 鄭勝分, 1997: 117-118; 丘昌泰, 2007: 53-54):

- 一、 描述性 (descriptive): 從事實面剖析社區的概念，指具有同屬感的一群人所構成的人際網絡關係，基於分享共同的生活方式與公共設施或是擁有相同的文化認同感，以產生一種息息相關的命運共同體之感覺。
- 二、 規範性 (normative): 從社區在社會過程中所顯現的價值取向，以作為判斷社區存在與否的地位，認為一個健全的社區至少扮演凝聚性 (solidarity)、參與性 (participation)、共識性 (coherence) 的功能價值。
- 三、 工具性 (instrumental): 社區指涉一個代理機制 (agency)，為民眾相互關懷、參與集體活動，並共同行動來改變他們的環境。另外，從政策及服務面切入，社區為服務及政策涉入的特定區域、或為與公部門接觸的媒介。



Community 被譯為「社區」，是一個經常被提及的社會學名詞，也是被廣泛使用的生活用語。界定社區的內涵通常有眾多的觀點，也有多元的詮釋，可以從社會學、地理空間、利益共同體、心理學、都市計畫學等多元面向來定義。

在社區的相關研究中最多來自於社會學的定義，徐震（1997）從社區發展的觀點來看，對社區的定義為居住於某一地理區域，具有共同關係、社會互動及服務體系的一個群體。且更進一步指出，社區是一群人：（1）住於相當鄰接的地區，彼此常有互動；（2）具有若干共同的利益，彼此需要相互支援；（3）具有若干共同的服務體系；（4）面臨若干共同的問題；（5）產生若干共同的需要，基於這些共同的利益、問題、及需要而產生共同的社區意識，為了達成其共同目標，社區必須組織，採取集體行動，以求共同發展；具備這些或其中一部分條件或其潛力的人群，便可稱之為社區。同樣為社會學面向，蔡宏進（2005：5）綜合社會學界對社區的各種說法，整理出其扼要的涵義為「指一定地理區域內的人及其社會性活動及現象的總稱」，此概念至少包含三個要素：（1）一群人；（2）一定的地理範圍；（3）人的社會性，包括社會意識、關係及活動的總稱。

另外，從生活圈的觀點來界定社區，大陸學者徐中振、徐珂（2004）主張從社會生活層面切入，社區可被視為某個居住群體所共享的共同生活區域。這個區域不是硬性的，而是圍繞居住地的生活服務中心自然形成的生活圈，並且不同的生活服務中心具有不同的輻射範圍，因而構成不同的社區生活圈。社區的發展應與滿足群眾生活需求相結合，努力創新和建構社區的社會生活服務系統。注重發揮各種社會組織的功能，探索以鄰里區域為範疇，以提高居民的生活品質為目標，形成政府、市場、社會、居民各方共同參與協作的多樣化社會生活服務系統。

David Clark（轉引自丘昌泰等，2001：10）對於社區的看法，涵蓋了許多面向及定義，他認為社區是指一個具備下列特徵的面對面團體之組合，這些特徵分別是：（1）社區是一種地理上的位置；（2）社區是一種社會政治網絡，例如以婦女運動、環保運動所構成的一群人；（3）社區是一種地方性的組織體，例如接受政府委託的衛生保健計畫組織、消費者行動組織或文化藝術組織；（4）社區是由政府所支助的制度化組織型態，包括從一個功能專業化的組織到功能尚未分化的臨時性組織；（5）社區是一種以社會角色、社會地位與社會階層為主體的社會結構；（6）社區是一種具有「我們」意識的情感團體；（7）社區是一種足以發揚文

化價值與信仰的文化團體。

由以上可知社區具有多重意涵，據此，本論文將「社區」的概念界定為：「居住於特定生活區域的一群人，無論區域大小，彼此間具有互動的社會關係，以及相互認同的共同意識；能基於共同的利益、問題及需求而採取集體行動，以達成共同生活區域發展之目標」。

## 貳、社區型非營利組織

社區型非營利組織屬於非營利部門的一部分，但與一般的志願性組織具有相當的差異性。社區型與其他類型非營利組織的不同，在於具有以下三種特殊性（Marwell,2004: 270-271）：

一、以特定地區為組織運作範圍：即以社區為基礎，如都市鄰里，社區型非營利組織通常只會其當地地理範圍內運作計畫，而此特徵可與多點設置、或推動大範圍運作的非營利組織作區分。

二、關心地區內弱勢族群的需求：社區型非營利組織的任務為對提供社區居民服務，及代表社區成員進行相關議題倡導，即針對社區問題及需求，作資源的提供與服務。

三、社區成員的參與：社區居民可以藉由參加社區型非營利組織所舉辦的活動，或擔任組織的職員、志工、理事會成員等管道，來參與社區發展的相關活動。

社區型非營利組織由於肩負社區發展的目標，必須面對社區廣泛多元的需求與問題，同時兼具匯集社區意識和激發基層公眾參與的任務。因此，社區型非營利組織的目標並非侷限於關注單一議題或特定人口群，只要符合社區需求、或社區所關注的議題，則為社區型非營利組織的服務項目，旨在促進社區的整體福祉。據此，社區型非營利組織必須扮演多重角色回應社區議題，滿足社區需求，非營利組織的重要性與功能之多元，在社區也獲得長足的展現。同時社區型非營利組織在社區所展現的功能，也正是該類型組織在社會上的縮影，顯見其在社區的重要性（吳建昇，2005：26-27）。

據此，本論文將「社區型非營利組織」界定為：以特定的地理範圍為服務範疇，以社區需求及議題為組織的服務項目，致力於推動社區參與及發展的非營利組織，例如社區發展協會、經縣市主管機關核備之公寓大廈管理委員會、地方文

史工作室、文化協會、促進會及財團法人基金會等。

社區型非營利組織所涉及的組織型態多元，即依據民法規定，公益團體的設立，主要可分為「社團法人」和「財團法人」兩種類型，而兩者之間的設立程序和運作型態具有一定的差異；以及，亦有些工作團隊，並未向政府機關登記立案，而以「非法人團體」的形式，從事社區關懷、人文探索、文物館藏與研究、社區總體營造、原住民族群工作及鄉土文化藝術等工作。而台灣在法規及政策的支持下，促使民間在單一村里範圍內成立社區發展協會，係指經過鄉（鎮、市、區）社區發展主管機關劃定，依法設立、推動社區發展工作之組織與活動區域；其主要任務則為針對社區特性，居民的需要，配合政府社區發展指定工作項目、政府年度推動項目，社區訂定社區發展計畫，編定經費預算加以推動，為目前最普遍成立的社區型非營利組織。

在本論文的研究中，台北市北投區內，由人民自主成立了多種型態的社區型非營利組織，各別在區域內推動社區發展。除了較為小型、以里為社區範疇的社區發展協會，還有非法人型態的北投生態文史工作室、以社團法人型態運作的八頭里仁協會、北投生態文史協會，及以財團法人型態運作的北投文化基金會等區域性、議題性社區型非營利組織，並分別擴展組織的社區認定及服務範疇。其中，在實際組織運作的空間範疇，北投文化基金會以行政區的地理範圍做為社區認定，推動更具規模、影響力、層次更高的社區議題及社區工作，形成行政區域的大型社區發展規模，本研究將其界定為「區級社區型非營利組織」，以別於村里規模的小型社區發展協會。

## 第二節 社區治理理論

對於地方社區的重視，並非現今才出現，古希臘的城邦政治，便是小型共和與生活圈政治的代表，而美國立國初期的邦聯體制，亦展現了人們對於地方性及小規模政治社群的重視。現代對於社區治理的重視，來自人們反對大政府的無效率、代議制度與民意脫節，以及解決社區內獨特的問題，並藉由社區來培育良善的公民道德，讓公民熱誠參與地方公共事務的執行，提升政策的執行績效。自1980年代起，由於世界公民社會發展有重大轉變，基層與地方民主漸受重視，帶動社群主義的發展熱潮，社群主義的興盛代表了公民社會的發展進入另一個新

階段，強調公民參與、社群意識與奉獻服務的價值回歸到在地生活圈，這股熱潮與公共治理、社區治理的發展有著密不可分的關係，其多元的研究面向及研究途徑亦賦予社區治理甚多的意涵。社區治理所涉及的理論主張與看法甚為豐富且龐雜，有時難以共量，致使無法全面檢視其理論與實踐之主張（韓保中，2006：212-217；2008：3）。對此，為求更瞭解社區治理的意涵，本研究將就當代地方治理、公民社會與社群主義作一回顧，闡述社區治理的發展脈絡，據此更進一步探究社區治理的主張及實踐。

## 壹、社區治理的理論脈絡

### 一、地方治理理論的崛起

「治理」一詞，自 1990 年代以來，隨著理論與實務的蓬勃發展，受到廣泛的運用，成為一個不斷演變的新穎概念，更形成一套複雜且充滿爭議的思想體系，它力圖說明在快速變遷的社會發展中，世界、國家、地方、社區、組織和秩序發展的變化，闡釋當代國家與社會間關係的新結構形態，並以一種創新性的實踐活動，促進傳統官僚體制、科層制度的變革，建構分權、參與、多元中心的公共政策體系（孫柏瑛，2004：18）。治理概念的興起，正顯示出政府的角色已經改變，統治的意義也出現了轉變，意味著一種新的治理流程，或是一種已經改變了的有序統治狀態，亦或者是一種治理社會的新方法（Rhodes, 1996: 652-653），其中的內涵包括（Newman, 2001: 24）：

- （一）服務的模式從科層制及競爭化朝向橫跨公、私及志願部門的網絡及夥伴關係；
- （二）在處理社會、經濟問題的責任及界限的認知逐漸模糊；
- （三）將政策網絡納入治理的過程中；
- （四）傳統命令及控制模式由「有距離的治理」所取代；
- （五）發展更具反思性及回應性的政策工具；
- （六）政府的角色轉為領導、建立夥伴關係、領航及協調，提供系統化整合及規範；
- （七）在社區、城市及地區，藉由網絡及夥伴關係的協調整合，建立協商式自我治理；
- （八）公共政策更開放公共參與；

(九) 在民主實踐改革中，更能回應複雜化問題、權責分散等挑戰；

(十) 政府關注的焦點超越制度規範，更包含公民社會在治理過程中的涉入。

Smouts (1998) 指出許多有關治理的研究皆建立在一個基本前提之下，即現代社會愈趨複雜化及分歧化，形成一個由許多大型、分殊且自主的社會次級團體 (social subsystems) 所組成的網絡，這些社會中的部門 (sectors) 具有為達成特定目標而自成組織的資源與能力，且不考慮其行動對整個社會共同體造成的後果。他們組成組織並進入網絡，訂定屬於自己的規範 (如消費者協會、商業會等)，這種水平合作及自我組織的能力賦予其一種能夠抵抗政府指令的能力，並對傳統政府構成新的挑戰。

依據聯合國「全球治理委員會」(Commission on Global Governance) 於1995年發表的研究報告指出，治理意指「各種公共或私人組織，個人或機構為管理其共同事務，調和彼此利益與衝突，所採取持續而聯合的行動過程」(陳秋政, 2007: 63)。據此，治理若從「地方」公共事務的角度來看，地方治理中互動的行為者，不再是中央—地方之間的控制、監督、侍從或對抗的垂直關係，而是中央與地方之間、地方與地方之間、地方與次級地方 (sub local authorities) 之間的互動關係。除了政府建制間的互動關係之外，尚且包括社會行為者 (social actors)，這些社會行為者包括地方的專業協會、非營利組織、公益組織、志願團體、受委託執行公權力者、政府採購締約者等，透過這些社會行為者在公共政策與公共服務提供所扮演的局部優勢，以政府為中心向外延展，擴大服務半徑，最後形成兼具廣度與深度的網絡 (趙永茂, 2005: 24-25)。

Bovaird & Löffler (2002: 16) 將地方治理定義為「一套正式或非正式的規則、結構和過程，用以規範個人或組織如何能夠影響其他利害關係人所訂定，關係到他們在地方層次福利的政策」。此定義的特徵在於：(1) 政府權威已經無法單獨地解決共通問題，必須依賴其他行動者的合作，因此，調停、仲裁和自我管理比公權力更有效；(2) 正式或非正式的規則固然重要，但是利害關係人權力運作的協調比這些規則更重要；(3) 科層體制、市場和網絡都是可供選擇的架構；(4) 社會運作過程的特徵 (誠實、透明化、道德) 非常重要；(5) 地方治理的關鍵是利害關係人為追求個人利益的互動 (Teeple, 2002: 16 轉引自孫同文, 2003: 223)。在此，地方治理也指涉對於過去地方政府效率管理方式的取代，並不僅是

地方服務提供模式的轉變，且必須重新思考地方層次的制度，尤其是民選地方政府在政府體制和民主體制中所應扮演的角色（俞可平編，2000：189）。

地方治理的概念和傳統地方自治或管理，主要的差別在於不再由地方政府單獨扮演政策規劃和執行的角色，而是由各種關係愈來愈緊密的行為者，進行合作與協調，以在地方層級獲得公共服務的提供與傳遞。由於地方政府在管理過程中不是唱獨腳戲，因此除了既有地理疆界外，還需顧及生活圈的實際界線，故在地和社區二個概念，在地方治理過程中具相當程度的重要性（Leach & Percy-smith, 2001: 9-12）。地方治理作為地方政府管理模式，其基本精神是運用地方政府本身的優勢和特色，結合官僚模式、市場模式和社區參與模式的結構，進行跨部門資源整合的一種策略運作模式。由此可知，政府從過去單一的服務提供者，轉而納入民間的力量和資源，使得公部門、私部門和非營利組織之間，形成更綿密的合夥協力關係，如何使這套結構有效運作，也成為當前政府治理的重要課題（陳志璋，2007：2-3）。

地方治理一詞常以不同的方式加以使用並具有不同意義，其中原因在於地方治理所指的「地方」，未能有明確界定。英國學者 Goss（2001）認為對於地方治理的運作而言，「地方」的界定甚為重要，因為它關係到地方權力分配的關係、決策問題的性質與公民參與範圍及治理的有效性等問題。Goss 更進一步指出國家在設定合理有效的地方治理範圍時，需要考量四項要素：（1）地方認同：地方居民在心理層面上是否對地方具有歸屬感；（2）地理空間：地方政府所管轄的範圍，從更深層意義而言，它決定了地方社會人際互動與關注公共問題的空間範圍；（3）地方權力：涉及權力行使之地方政治體制的結構與基本型態；（4）決策範圍：公共問題和公共政策所輻射的範圍，此種決策範圍深受地方政治體制權力行使的作用力影響（Goss, 2001: 29-30）。依據這些要素的考量，地方治理中所指的「地方」係指從小到大，由內向外逐步擴散的多層次區位，每個區位擁有不同層次與項目的基本服務設施與公共服務，亦即地方治理的範圍是指在一國之內從鄰里治理、社區治理，逐步擴及城市治理和跨域治理（趙永茂，2005：41）。

因此，本論文將社區治理做為研究的分析層次，為最貼近公民生活、決策範圍最小的地方治理層次。Pierre 和 Guy Peters（2000）在「治理、政治與國家」（Governance, Politics and the State）一書中，將治理作為一種結構來思考其內涵，

區分出科層體制 (hierarchies)、市場 (markets)、網絡 (networks) 及社區 (communities) 四種治理結構，其中特別將地方治理的層次拉至社區的治理結構及範圍，強調在國家干預最少的情況下，建立於社群的共同意識及成員積極投入集體事務的基礎，以小規模的治理結構，處理他們自己共同的問題，為最有效率的治理模式，由此可見，社區作為一治理結構的重要性。在治理理論中，作為最小分析單位的社區治理，比起其他較高層次的治理研究，最為強調公民參與、志願性服務、公民社會及草根民主的發展。在社區層次的相關治理概念中，從地方及社區治理切入，較注重地方政府推動公民參與的角色；從社會及社區治理切入，強調社區部門的自我治理；從網絡治理切入，則重視廣義的公部門或依據特定需求所結成的夥伴關係，即依據特定的社區議題，政府機關與社區部門結成夥伴關係、形成一治理網絡 (Totikidis, et al., 2005)。

## 二、公民社會概念的復興

一般認為現代國家欲重建其政治、經濟、與社會體制，就必須結合公民社會的力量。Harpham 與 Boateng (1997: 66) 即指出，統治與治理最大的不同點在於公民社會的意義與角色。地方治理無論是在制度設計層面或技術實施層面，都力圖以社群共同體作為基本動力來源，建構一個享有公民權利，同時實踐公民責任，能夠共享價值觀念的公民社會。

當代公民社會概念的復興源於 1970 年代波蘭與東歐國家對極權政府的批判、西歐國家對福利國家的反省，以及拉丁美洲國家對軍事強權的抗爭，其共通性是批判二十世紀以來政府角色的過度膨脹，因此強調一般民眾應積極參與公共事務，公民社會恰可作為民眾與政府之間的橋樑，但其目的不在於掌控政權，而是在追求公共利益 (public good) (張英陣，2001: 2)。Walzer (1995: 7) 將公民社會定義為「人民不受強制而可自由地組成各種團體的場域。人民可基於家庭、信念、利益及意識形態等緣由而結社 (association)，且其所構成的關係網絡 (relational networks) 遍佈在此場域中」。Michael Edwards (2004, 轉引自李宜興，2008: 22-24) 在歷史脈絡發展與當今對國家與市場的批判反省下，認為公民社會現今的主流實踐方式與理論有三種：(1) 將公民社會視為社會的一部份，與國家、市場分立，而公民社會的具體表現便是「結社生活」(associational life)，突顯出公民社會作為社會集體行動的可能方式；(2) 將公民社會視為「美好的社會」(good society)，

即公民社會是人類追求的終極目標與規範；(3) 將公民社會視為「公共領域」(public sphere)，人們在自由、公平與非暴力的互動條件下，討論共同相關之事，追求相互尊重、符合公益的規則與共識，以做為民主的基石。公共領域的概念，強調公民社會做為一個不同利益與聲音協調的場域，補足其他偏重於共識與信任關係建立的論述。Edwards 認為透過這三種觀點的互補，大抵描繪出公民社會的輪廓，若嘗試將這三種觀點與社區治理概念接合，則可引申出：(1) 社區治理為社區居民基於相互認同的特定目的而集體行動，透過不同形式的結社發揮其自主性，與其他組織機構（包含政府、企業）互動，形成一個複雜的網絡系統；(2) 社區治理為一追求美好社會的過程，以建立一個互助、信任、良善的社區環境為目的；(3) 社區治理為一多元利害關係人參與的場域，強調包容與協商，能夠給予弱勢族群發聲的機會。

公民社會作為公民自由結社與獨立活動的領域，不同於國家代表的強制權力與組織體制，公民自發結社以達成各自追求的組織目標，社區作為最基本與基層的社會實體，亦是公民社會組成基礎，在公民社會的理論中，有其特殊的定位與意義。公民社會強調在政府、市場、社會三者之間，社會有其獨立自主性以抗衡政府與市場的勢力，且需透過社會行動來表現其獨立自主性，並且認為許多社會衝突不需從國家的層次來解決，而應藉由社團（associations）在鄰里、工作場所及社區來達成公共目的，因此，國家也必將權力下放到地方、社區（張英陣，2001：2）。由此可看出，公民社會與社區、社區治理的理念能夠相互呼應接合，在多面向學理的匯集下，使社區治理的論述更加完善。

### 三、社群主義（communitarianism）理念的影響

社群主義不僅為社區治理的哲學基礎，同時也是支持地方治理網絡建構和共同行動的重要理論來源（孫柏瑛，2004：97）。從社群主義的發展淵源而論，它一方面是對國家中心主義（state centralism）的反動，主要是反對公共政策過於重視國家，而忽略公民的強制性角色；另一方面則是對市場個人主義（market individualism）的反動，因為在自由及個人主義的影響下，造就了許多忽視公共目標，致力追求個己私利的個人主義者（鄭勝分，1997：117）。社群主義則彌補了國家中心主義與市場個人主義的缺失，主張唯有將權力下放社區，讓公民充分而自主的參與，且在義務與責任的道德感驅使下，才不至於產生個人利益相互衝



突的場面，完成由社區內成員所設定的公共目標（丘昌泰、陳欽春，2001：5-6）。

當代的社群主義是個複雜與複合的鉅型理論，不僅傳承了過去的社群主義，還包括了基進民主理論、社會資本論、非營利組織管理、新公共管理與新治理等理論，擁有相當完備的理論基礎支撐（韓保中，2008：7-8）。社群主義思想為地方治理的可行性建立了社會和道德的基礎，其力圖表明，地方治理的運行所依賴的社會資源基礎正是存在或建立在社群中的政府、企業、民間組織和公民個人組成和互動的社會共同體，社群力量是維繫地方治理網絡的紐帶（孫柏瑛，2004：99）。以社群主義為導向的公共政策治理模式，在建立信任關係的基礎上，累積社會資本，藉由公民參與公共政策制訂，使大眾認識與決定政策的內容，讓政府與民間資源充分整合，協力執行政策，達成實踐公共利益的目標（陳欽春，2000：184-197）。

另外，社群主義特別注重公民參與（citizen participation），認為所有受到權力結構影響的公民都應該被視為平等的公民，有權參與權力如何被執行的過程（Tam, 1998: 16-17）。並且，社群主義所主張的民主也絕不等同於西方國家以政黨選舉競爭為特徵的民主發展過程，因為選舉式民主如同 Joseph A. Schumpeter 所定義：「為獲得政治決策權的制度安排，個人透過競爭人民的選票，爭取決策權」（Schumpeter, 1976: 269），在此公民僅擁有在諸多候選人中選擇的選舉投票權，並無助於公民公共價值的追求。社群主義主張的民主為開放所有公民參與辯論的過程，讓所有的公民能夠正確地評估他們所共享的危險與機會，讓公民不僅是行使間隔三、四年的投票權，取而代之的是公民的充分參與及完整資訊的取得，共同決定那些影響他們生活的公共事務（Tam, 1998: 17）。

社群主義來自於不同學者的論述，但其目的皆是試圖提出更為理想的治理方式，也就是公民實質而直接參與治理的模式，以建構一個公民為統治主體的公民治理模式為願景（許立一，2008：23-24）。換言之，社群主義的理想在於建立一個民眾能夠完全參與，且具有高度公民責任感的強勢民主（strong democracy），在這種強勢民主體制下的公民具有充分的自主權決定公共事務（丘昌泰等，2001：59）。受到社群主義影響甚深的學者 Richard C. Box（1998）即倡議建立一個以公民為基礎的政府，強調地方層級的重要性，並以公民作為治理主體，基於歷史、政治知識、政治哲學及地方社群經濟，建構「社區治理模型」（community

governance model)。其認為在國家官僚無法單獨對社區問題提出解決方案的前提下，民眾得以參與公共事務的討論，並將民眾所表述的意見納入施政策略中。由民眾為自己的社區盡一分心力，經過社區內成員共同協商過程後，形成一共識，努力爭取社區的共同利益。

## 貳、社區治理的概念與主張

在學術上，由於治理、社群主義、公民社會等學理匯集而促成了社區治理的崛起，同時在實務上，社區治理也與社會運動，包括反戰、市民權力、女權運動等，以及社區發展、社區營造等有所關連而成為流行用語，強調地方社區內的多元權力配置，以及在資本主義導向的社會中，民眾聯合行動以建立公民領域的權力。社區治理可說是一個字義模糊的流行詞彙，但它的確對地方社區的治理賦予了一個新的觀點，其著重地方社區在政策過程中的直接參與，包括人民透過討論、座談會來影響政策決策，以及藉由政府與非政府組織夥伴關係的建立，來涉入公共服務及政策的執行運作（Kathleen & Osborn, 1999: 49）。

社區治理為地方治理的一環，是在一定貼近公民生活的多層次地理空間內，形成政府機關、企業、非營利組織、社區組織及居民等多元行為者的網絡體系，以回應社區的公共問題，共同完成和實踐公共服務以及管理社區公共事務的發展過程。社區治理的運作依靠以特定的公共政策制訂與執行、為解決地方公共問題而形成或聚集起來的社區公民參與網絡，涉及多元治理主體的參與及投入，網絡的形成也是公民確實進入公共政策過程，討論特定政策議題，協力執行公共政策的一個重要指標，同時強化了公民組織與政府之間、公民與公民之間的互動關係。

社區治理的關鍵在於使人民在他們的社區事務中有更強的參與感，以及在事關他們日常生活的事務中有更多的發言權，社區治理結構類似於日常生活中公共、商業和志願組織的設置，其實際上是一系列的規則和程序，以解釋及合法化機構或社區中所作的各種集體決策。決策制定的規則賦予了利害關係人某些權利及義務，顯示出社區治理並不僅是推動人民參與社區事務，其目的在於授權居民去改善自己的社區，包括他們自身和周圍的環境，在此涉及決策制定中心和運作方式的轉移，意味著在公共利益的相關決策中，應由基於更多社區參與的地方來負責

決策。但這並不代表政府或其他組織的決策制定責任就此終結，而是要在國家與地方、代表與參與、利己主義與利他主義政治之間尋求平衡(Stoker, 2004: 7-17)。

Kevin O'Toole 及 Neil Burdess (2004: 434-435) 認為在社區層次上的治理，可從兩個面向去觀察：(1) 將社區治理視為一個結構：關注在國家與非國家行動者之間有關組織及制度的安排，在此公部門的角色產生了顯著的轉變，而形成公、私部門的正式化夥伴關係 (Sabel, 2001)。即強調層級節制與權威的政府，成為了網絡中的一員，並與私部門、志願部門建立夥伴關係。治理超越了政府的組織結構，強調多元合作的產出。(2) 將社區治理視為一個過程：強調治理是政府與非政府行為者間的動態互動過程，在決定如何滿足民眾需求的問題上，政府機構仍是權力核心，但非正式、非政府機制亦扮演了重要的角色，因此政府必須納入社區來共同提供服務。地方治理涉及多機構合作以及跨越組織界限的自我管理網絡。地方公民也參與其中，同時為消費者、積極參與者、供給者、統治者 (Goss, 2001)。

由於社區治理的發展脈絡，來自於不同的理論與訴求，因此學者們對於社區治理的詮釋，呈現出不同的關懷重點。有從地方基層政府的角度切入，如 Gerhard Banner (2002) 認為社區治理的浮現來自於地方政府的改革，其論述是基於近代歐美地方政府呈現積極地多元化發展，有別於過去傳統地方官僚體制的運作，展現出活潑、創新的城市操作模式，運作的特徵包含：(1) 提高城市競爭力，首要任務為發掘地方的潛在資源，發展地方產業，促進地方行銷；(2) 拋去既有獨占的官僚行政思維，地方政府與民間建立夥伴關係，促成公、私、志願部門和草根組織共同實踐地方發展計畫；(3) 運用市場的相關理念，如比較績效衡量 (comparative performance measurement)、標竿管理 (benchmarking)，以提升政府對公民的服務品質，並提高行政機構的效率；(4) 改變對公民的態度，政府不再將公民視為行政工作的干擾者，而是廣泛運用地方社區，轉為解決問題的資源；(5) 政府重組，達成全球化及民主化下的目標。

同樣，強調地方政府在社區治理中的重要性，Clarke 與 Stewart (1998) 認為社區治理的落實關鍵在於地方政府的角色與功能，強調中央政府下放權力給地方政府的重要性，以有效解決地方甚至是社區層級的公共議題。兩人提出了六點社區治理的基本準則，同時也是地方政府的行動策略：

- 一、地方政府的行動必須從單純的服務供給，擴展到追求地區的整體性福利。
- 二、地方政府在社區治理的角色為親近與授權給公民及其組成的社區團體。
- 三、地方政府要肯定不同組織間共同合作的貢獻，包括公、私及志願部門，並且要授能而非控制。
- 四、地方政府必須確保社區資源能夠善用在對地方有利的事務上。
- 五、為了善用這些資源，地方政府必須仔細嚴格地評估亟需滿足的社區需求，並能以不同的行動模式來解決問題。
- 六、基於地方政府在網絡中的領導地位，其必須調解與平衡地方上不同的利益，並做出最後的評斷。

另外，有學者主張社區治理為促進多方參與，以多元行為者的網絡治理觀點來探討社區治理，如 Christopher Gate (1999) 提出兩種對比的社區治理模式，一為舊有的社區政府治理模式 (Old Model Community Government)，發生於美國 1940 至 70 年代其間，為依靠民選而具有權力的政府領導來解決公共問題的政府統治模式。然而這樣的政府體制，特別是中央層級，變得無法運作；公民對於政府領導感到不滿，政治制度無法回應民眾需求；政府官員因過度集中的權力與金錢而貪污腐敗，造成了政府與他們所服務的民眾之間的隔閡，並出現信任危機的問題。1970 年代中葉以後，由於社區問題的多樣化，顯示政府能力的不足、社區意見的分歧以及居民的自主行動，改變社區問題解決的途徑，出現了有別於政府統治的新社區治理模式 (New Model Community Governance)，是以非政府行動者為主體的運作模式，從過去政府與人民之間的對立、國家行政的封閉、及互爭主導決策權的零和賽局，轉變為以合作治理方式解決社區問題的雙贏局面，為政府、企業、社區團體及公民一起努力，領導者分享權力，強調合作及協商決策，以協助社區達成共同的目標及面對共同的挑戰。

Mandell 同樣從網絡的觀點，認為由於個別團體或組織無法自行解決問題，使他們必須以特殊的方式組織合作，在個別平等的狀態下，社區組織與公部門、非營利組織和企業部門共同合作、解決問題，形成網絡結構 (network structures)。在社區的網絡結構中，必須了解並彰顯非政府參與者所扮演的關鍵性角色。相關的論述可分成三個部分切入：(1) 修正的領導角色：此論點認為並非政府授權給社區，而是解開對社區原有權力的控制。有關社區的權力，並非「授權」所指涉的由外部將權力賦予社區，而是社區居民本身即擁有掌控所屬社區的權力，並只

需要一個解放的機會，據此主張社區居民應該重拾領導角色，並且學習如何運用其權力及潛在本質；(2) 需要培力者及支持者：為了培育社區權力的運用與潛在本質，需要有能力及擔當的人或組織來進行，通常是由社區的積極份子開始著手這項任務。除此之外，更需要社區居民的踴躍參與，以及網羅社區外的參與者，以支持社區的運作；(3) 社會資本：社區網絡立基於社會資本，即運用人際關係的能力。在共同願景的前提下，藉由人與人之間的互動來產生信任，並共享價值，參與其中的各個夥伴也能在信任建立的過程中，解放出更多的權力（Mandell, 1999: 55-59）。

而受到社群主義影響甚深的學者，則提倡社區治理是以公民為主體的治理，強調公民參與的必要性。Anona Armstrong 與 Ronald Francis (2004) 認為社區治理是社區層次的決策、課責、控制與行為的結構與過程，是人力資本、組織資源、社會資本的互動作用，以解決集體問題或維護社區福祉。社區賦權及建構社區治理與過去的行政模式相比，是一種根本上的改變。在管理社區問題的假設與價值上，為一典範的轉移。在新的典範中，強調利害關係人的參與及賦權、社區支持及結合、獲取社區資源，權力從專家、傳統政策制訂者轉移到受社區問題影響的居民。政府的角色為授能給社區去行使選擇及控制權，使社區能夠共同活動、結成支持網絡，更易於獲取資源，以達成有益於社區的目標。

Richard C. Box (1998: 20-21) 指出，所謂的社區治理是以公民作為治理主體，重新定義民選代表、公職人員及公民的角色，在政策創造與執行的過程中，以下列四點作為指導原則：

一、規模原則：強調公共決策的制定與執行過程，應當以結合相關的民眾為原則，確保公民直接參與，並建構有意義的自我治理，將公共政策過程盡量以最小層次作為決策單位，此規定了公共政策是由下而上而非由上而下的選擇過程。

二、民主原則：保證公共政策決策的公開化。公共政策制訂結果良好與否取決於公民是否能獲得充分資訊，此原則強調資訊取得與公開討論的自由，即在社區生活中賦予公民擁有更多的選擇和決定社區未來的機會。

三、課責原則：將社區居民視為社區的擁有者，具有公共服務的內容及提供方式的決定權。民選代表及公職人員在社區生活中扮演提供協助和支持的角色，在公共政策的過程中，需要公民與民選代表、公職人員的共同參與，以提昇政府對公民的責任性。

四、理性原則：在制訂公共政策的過程中，所有參與者應致力於理解及清楚表達其政策價值、假定，及其選擇的理由。公共政策的理性價值並不意味著需以簡潔、制度導向、非人情化或預先規定的方式來思考和行動，而是表明公共政策的重要性，強調需要經過時間、審慎的思考，公民具有充分的表達機會及尊重他人觀點的態度。

學者 Sullivan 指出社區治理的概念，重新宣示了地方政府在多面向治理的環境中所扮演的重要角色，並強調民主參與的重要性及公民組織的關鍵地位。他針對地方政府與社區、其他組織的互動方式，統整眾多學者的論述，歸納出三種不同主張及運作原則的社區治理模式，並依此建構社區治理架構，認為社區治理有別於過去傳統政府單一主導公共事務，對於地方政府的價值與角色也有不同的看法 (Sullivan, 2001: 10-18)：

#### 一、社區政府 (Community Government)

地方政府為社區治理的基礎體系。Stewart (1995) 認為為了因應高度複雜化與不確定性的社會環境，須增強地方政府必要的權力，以提升其治理能力，使地方政府能夠從單純的提供服務到主動滿足多樣化的社區需求，藉由此方式，使地方政府轉型為社區政府。社區政府的核心概念為強化課責，傳統地方政府體系建立在代議民主與官僚體系的兩大基礎上，並以此建立課責機制；社區政府的概念則是延續傳統的發展，並納入參與式民主的特點，重新界定地方政府在治理體系的角色，地方政府運用政治合法性，以確保其在地方眾多參與者中的策略性管理角色，以及在公民與社區中的代議角色 (Clarke and Stewart, 1994)。

#### 二、地方治理 (Local Governance)

地方政府為地方層級中眾多重要行為者之一。成功的社區治理體系應是建立於多重行為者的最適結構，而非民選政府的特權。地方治理概念更為深入地探討地方政府在地方上扮演第一把手又非單獨作主 (first among equals) 的角色，關注地方政府與其他部門間的互動及相互依賴關係。主張治理體系為公、私、志願部門與社區團體的多重權力關係，社區如同其他的機構組織，擁有參與公共決策、審議和集體行動的能力 (Stoker, 1996: 195)。在此，特別強調地方公民組織參與公共服務的供給，藉由組織間的協力合作，來處理社會問題，不同的行動者依據各自持有的權力與資源、能力，形成共管、合產、競合等關係，促使社區中多元

利害關係人得以進入決策、規劃、執行的過程中，形成網絡治理結構。

### 三、公民治理 (Citizen Governance)

受到社群主義觀點的影響，認為地方政府對社區治理是有害的，進而主張運用社群主義的原則，強化公民的權力以及限制地方政府的權力。公民治理特別關切社區的關鍵構成要素—公民，論者常質疑其他政府取向的理論，認為那些理論是利用社區及公民去支援和重建政府機構，而不是真正授權及授能公民和社區，使他們能夠自主行動。因此，主張社區治理為以公民為主體的治理，使公民具有充分的自主權決定公共事務，藉由社區參與的深化來促進地方民主，降低民眾對於公共事務的冷漠，由社區來主導在地事務。

表 2-1 社區治理分析架構

	社區政府	地方治理	公民治理
<b>社區居民的角色</b>	居民在以地方政府為主體的治理結構中，參與地方治理議題。	地方層級形成多重的網絡運作，居民在多元權力主體（包括中央政府）的治理結構中，參與地方治理議題。	居民與其他夥伴建立自主治理體制，形成以鄰里為公共服務遞送的治理規模。
<b>公民組織的角色</b>	公民組織與地方政府建立夥伴關係，共同執行協力式的政策與服務。	地方的夥伴及社區共同建立運作體制及制訂法規。公民組織依據不同的政策領域，主導或支持公共服務的遞送。	著重鄰里層級的公共服務，公民組織與社區領導協力合作推動社區議題與服務。
<b>地方政府的角色</b>	地方的夥伴及社區共同建立運作體制及制訂法規。政府為公共服務遞送的主導者，並著重策略性管理。	政府與非政府部門建立夥伴關係，共同執行協力式的政策與服務。政府為網絡中眾多參與者之一，但負有確保社區利益的責任。	地方政府在以鄰里社區為主體的自主治理結構中，參與地方治理議題，並扮演賦能的角色。

資料來源：Sullivan, 2001: 11

這三種不同的社區治理型態或模式，都有各自的基本關懷及目標設定：在社區領導的界定上，社區政府認為是民選地方政府，地方治理為服務提供組織，公民治理則為社區居民；對於民選地方政府的角色職能、民主參與的模式及程序，也有不同的期待。且依據 Sullivan 對於社區治理架構的分類及分析，可觀察出社區治理的制度邏輯建構及其可能產生的政策危機。

表 2-2 社區治理與隱藏的政策危機

	地方政府的角色	代議制/參與制	由上而下/由下而上
社區政府	整合：領導與設定行動的權力	由參與支持的代議民主，強調地方政府的優先地位，有忽視社區需求的危機。	由上而下：控制體系
地方治理	工具性：促進合作的責任	以代表為基礎的參與民主。因利害關係人所握有資源的不平衡，有弱勢者被排除於外的危機。	由上而下：排外且分裂化的網絡
公民治理	授能：強化鄰里的能力	參與制，增加代表的層級，以加強民主參與的深度。可能造成地方性社區壟斷或支配其他組織。	由下而上：欠缺策略性觀點

資料來源：Sullivan, 2001: 18

在此必須注意，雖然學者們對於社區治理擁有不同的關懷重點，但所共構出的社區治理架構，是以共享價值為基礎，要求統治機構與公民共同處理事務，並致力於民主社會的維繫（Sullivan, 2001: 10）。其基本的原則包括：（1）指涉以特定的公共政策制訂與執行、社區公共服務提供為核心，所形成的參與網絡；（2）強調政府與非政府組織的跨部門協商互動，及相互依賴關係；（3）著重公民參與及社區居民實現集體利益的自我治理面向，社區居民不僅接受及參與公共服務的遞送，更重要的是對地方公共政策擁有更大的影響力，促進民主化的發展。

Howard Davis 與 Guy Daly（2004）引用 Sullivan 提出的社區治理架構，將社區公共事務分為公共服務的遞送與決策過程的民主化，用以分析地方政府在提昇決策分權及服務地方化的目標下，其決策結構及服務傳遞的演化過程。依據地



方政府的角色定位，及其他利害關係人的參與程度，隨著公民參與的深化及參與民主(participatory democracy)的強化，從以政治控制推動社區參與的社區政府、納入不同利害關係人參與的地方治理，到以社區公民為主導的公民治理，形成一個社區治理光譜。

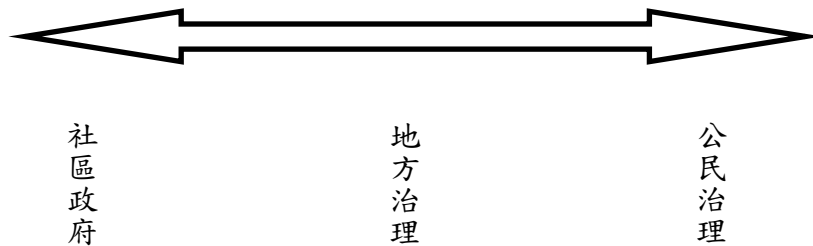


圖 2-1 社區治理光譜

資料來源：作者自製

綜上所述，本研究將社區治理定義為：「以社區為基本範圍，社區內政府、企業組織、公民結社組織、社區居民等多元行為者，以與社區公民生活直接有關的公共政策制定和公共服務提供為主要治理議題，基於民主協商、資源分享及共同合作的原則，所形成之多方參與治理模式」。

### 參、社區治理的特性

在社區治理模式中，社區對自身需求的界定是在一種複雜多層次治理體系需求的脈絡下所實現，要求社區與更高層級的政府、地方組織及利害關係人建立多元化的關係，從而形成相互鑲嵌的關係網絡以及多類型的課責機制。從傳統由政府單一主導公共事務轉變到社區治理，展現出有別於往的特性：

#### 一、社區治理代表基層民主的實踐，強調民主參與

社區是最基層區域民眾的生活共同體，是具體實踐公民社會的一種型態，社區治理可以被理解為政治治理的一種特定型態，強調最高程度的民主化，即授權給社區或體現治理的地方民主。因此，強調透過居民都能夠對那些影響到他們生活的公共事務行使掌控權，以實踐草根民主（grassroots democracy）（丘昌泰，2007：42）。

## 二、社區治理的目的為滿足社區需求，達成社區公共事務的有效治理

社區公共事務為滿足社區需求，由政府組織、社區組織、居民等合作提供的公共財組合，亦為關係社區成員切身利益的領域（陳偉東，2004：143）。社區治理的目的即是達到社區公共事務的有效治理，以最大限度地開發和整合社區內外資源，包括人力資源、物力資源、財力資源、政策資源等，才得以妥善解決社區問題，滿足社區需求。

## 三、社區治理著重多元參與者的合作協商及長期互動

假若價格競爭為市場機制的基本法則；行政命令為官僚體制的運作基礎；那信任及協力合作便是建構社區網絡治理的核心理念（Thompson et al., 1991: 5）。社區治理所需要的社會秩序和權威主要不是來自於法律賦權，而是依靠公私部門、社區成員之間的信任、認同、互惠與關係網絡（韋朋餘，2007：26）。依據特定的議題，建立起相互連結的系統，以便彼此能為實現社區整體目標而相互支援和協助（Gilchrist, 2004:8）。

## 四、社區治理的運作有賴社會資本的累積

社區治理的實質是建立在協商原則、公共利益和相互認同的合作，實現國家和公民社會的多方合作與互惠關係。而參與者合作的形成及維持，需要社會資本的累積與促進，並有助於解決社區治理中集體行動的困境，提高社區治理的績效水準（姜振華，2005：30-33）。

## 五、社區治理意味著網絡管理的重要性

社區治理的運作有賴於以地方公共問題的解決為中心而形成或聚集起來的多元參與網絡，因此必須建立某種維持網絡運行的制度化機制，以有效規範與解決成員間相互競爭、衝突、討價還價的問題，從而確保行為者互動關係的穩定與持久（孫柏瑛，2004：224）。透過行為者數量、網絡分歧性、利益衝突、網絡管理的成本、政治及社會的環境系絡、網絡領導者及其權力、網絡管理者的協商及中介技術等面向的處理，以因應資訊不對稱問題，促進參與者之間有效的溝通，整合與強化公、私、非營利組織不同部門的文化、認知及互動，達成合作治理的目標（Kickert et al., 1997: 46; Goldsmith & Eggers, 2004: 40）。

### 第三節 社區治理的實踐與策略

許多學者認同社區能夠執行國家和市場無法應付的事情，社區內的相互信任、社區意識、以及社區規範的執行，使其在市場契約與政府行為失靈的部分，提供了重要的貢獻。然而，社區並非由少數人所掌持，亦不只是政府業務委託外包的機構，真正的社區治理應追求永續發展，社區必須擁有自主能力，社區居民的認同感和參與，以及共同平等夥伴關係。Samuel Bowles 與 Herbert Gintis (2002: 431-435) 便指出社區治理的成功要素在於：(1) 社區成員在解決集體問題時，必須共同承擔成功或失敗的後果；(2) 在社會互動中建立合作協力機制；(3) 政府和法律規定能夠支持社區發揮其功效，社區的地方互動目的不在於取代有效的政府，而是政府必要的補充，以建構一個政府、市場、社區相互促進的治理結構；(4) 積極提倡平等對待和反歧視政策。每個社區居民都一視同仁，促進社區內的一致共識。

另外，根據美國明尼蘇達州公民參與團隊 (Citizens League team) 對於美國社區的研究，他們發現公民與政府若能運用績效評估的方式，可有效改善社區的生活環境，以此提出了有效社區治理模式 (Marshall, et al., 2000: 214-217)。Marshall 等人說明社會上許多複雜的議題例如犯罪、少年暴力、永續經濟發展等，已超越僅由政府提供服務所能負荷，經由研究顯示，建構政府與公民合作模式能使社區更為有效地處理公共議題。此模式包括三個要素：公民參與 (citizen engagement)、績效評估 (performance measurement)、政府政策與執行 (government policy and implementation)。公民參與指包含個人、團體、非營利組織、及企業等，影響公共政策的運作；績效評估係指建立指標、收集數據及資料，來分析政府的服務及社區狀態；政府政策及執行則是為公共政策中政府界定的公共議題、運用的策略、利用的資源、為實踐決策所採取的行動，即為政府運作的規劃、預算、執行、評估的循環過程。由此三要素連結而成的策略結盟 (strategic alignment) 能帶來可觀的成效，連結政府運作與公民力量，藉由結合公私部門的資源，提供更有力的問題解決方案，績效評估作為目標達成的回饋，並幫助社區能夠發揮事半功倍的成效。

奧克蘭市議會為指導市議會推動社區治理的行動方向，建構了社區治理推動模式。此模式明確指出居民與社區的重要性，並確定了採取行動的方式、價值觀

和原則。

表 2-3 社區治理推動模式

	社區領導 (Community Leadership)	社區賦權 (Community Empowerment)	社區自主 (Community Ownership)
<b>概念</b>	反映出民眾與團體共同合作與努力，以實現共同目標和願景的理念。地方政府的作為不僅要以民主與公民意識為核心，亦要積極推動法案以提升社區治理進程，建立一個公共討論及審議的平台，探尋及落實不同的民主參與形式，促進更深入的協力合作與公民參與，保障社區福祉。	社區擁有取得資源的管道。社區需要資源用以滿足基本需求(如食物、居住、所得)到較高層級的需求(如社會互動、支持、自我發展)。社區賦權為在組織、機構或社區擁有必要的的能力、知識及支持時，政府將決策權下放至最低、最適當的層級，使其能夠依照意願分享權力及責任。	民眾與自身的社區相連結，使他們對社區擁有歸屬感，進而產生責任感。社區責任感包含了社會與心理層面，社會層面為除了消極地解決社區問題，更能積極地推動社區永續發展；在心理層面則是發展社區的獨特性，例如特有的社區文化、建築物等，亦使地方朝向多樣性發展。
<b>關鍵要素</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 共享願景及理念</li> <li>▪ 社區參與</li> <li>▪ 相互合作</li> <li>▪ 社區倡導</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 獲取資源</li> <li>▪ 權力共享</li> <li>▪ 下放決策權</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 歸屬感</li> <li>▪ 認同感</li> <li>▪ 地方感</li> <li>▪ 價值多樣性</li> </ul>
<b>原則</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 促進永續發展</li> <li>(2) 鼓勵冒險及創新</li> <li>(3) 長期規劃</li> <li>(4) 有包容力，廣納參與者</li> <li>(5) 接受未預期的成果，無論成功或失敗</li> <li>(6) 建立信任關係</li> </ol>		
<b>價值</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 公民參與：參與政策發展、服務規劃及議題提倡</li> <li>(2) 多樣性：接納不同族群，並鼓勵族群多樣性</li> <li>(3) 人民：以民眾需求為核心的公共服務規劃與提供</li> <li>(4) 家庭：支持及鼓勵家庭功能</li> <li>(5) 志願參與及貢獻</li> <li>(6) 平等：一視同仁，社會正義</li> </ol>		

資料來源：整理自奧克蘭市議會網站，

<http://www.aucklandcity.govt.nz/council/documents/governance/section5.asp> 瀏覽日期：2009/07/01

從以上的文獻，大致上可歸納出三個具體的手段和理念，呼應了學者 Sullivan 提出的社區治理架構，分別為強調地方公部門治理運作的社區政府、跨組織夥伴關係的地方治理、公民參與及自主的公民治理等三種社區治理模式，並藉由實踐，將行動標的導向社區治理：

## 壹、藉由政府政策的倡導及支持，增進社區福祉

在社區治理的發展過程中，政府扮演推動及倡導的角色，特別是地方政府組織，依然發揮著重要的作用，其不僅自身就是地方治理發展的實踐者之一，面對著治理環境下出現的新問題，承擔了治理中的新功能與責任，同時也是地方治理不斷前進的推動者與維護者。社區多樣化治理網絡的形成和運行，有賴政府以開放的態度來容納，社區治理的成就亦需要地方政府的重視、肯定與支持(孫柏瑛，2004：47)。在治理體系下，以正式化機制來推動社區的發展及參與，政府的行政人員及代表的角色為提供社區領導，這個概念包括 (Stoker, 2006: 26)：

- 一、策略性夥伴關係 (strategic partnership)：為地方區域創造願景和策略性發展方向，增強地方政府及其夥伴的能力，以促進創新和變革。
- 二、促進社區參與：達成社區居民的有效參與，及提高社區凝聚力。
- 三、監督公共服務的供應者，與社區結成夥伴關係，提供更具有回應性的服務。
- 四、採取積極的措施，鼓勵民間參與，以改變公民消極、冷漠的態度。

社區治理中政府機關面對社區需求的態度及與社區的互動，所形成之地方公共政策的決策及執行方向，將會造成不同的結果。Choguill (1996) 依據政府的支持程度，建構出社區參與階梯 (a ladder of community participation)：

- 一、在政府支持的態度下，可能產生賦權 (empowerment)、夥伴關係 (partnership) 及和解 (conciliation) 三種參與層級，依據政府對社區自我改善能力的意願或信心程度，如賦權、夥伴關係，由於政府信賴社區能力，使社區擁有一定的自由程度去主動發起活動或結盟；而和解相較之下則是採取溫和專制主義 (paternalistic) 的手段，同意社區進行與政府施政目標一致的行為。

- 二、在政府較不支持的情況下，政府會有不干預、或勉強的作為，有時甚至試圖設立障礙，其目的在於操控社區的行為，對社區組織或活動並無明確或有效的正向支持力量。包括政府視人民為橡皮圖章，以假裝 (dissimulation) 讓民眾參與

地方決策的方式，目的在於教育、說服民眾接受與其利益相違的政策決定，以達到表面的參與；交際手段（diplomacy）則是政府被迫接受居民參與，大多是由於政府缺乏誘因、能力或資源，而需要與民眾共同執行計畫，但並不保證計畫可以落實、社區的意見被納入計畫，及政府提供社區支援等；通知（informing）則為政府由上而下掌控社區所有事務，此情況多發生在居民過於忙碌，以致於沒有時間及精力進行改善周遭環境的動作。

三、在政府拒絕社區需求的情況下，其並不樂見社區組織化或非營利組織的倡導，甚至會使用陰謀（conspiracy）進行打壓、破壞，政府與公民呈現對立的關係；或在政府無視社區需求的情況下，居民會尋求自我管理（self-management）作為回應，藉由社區組織或非營利組織自行尋找資源及支持，解決社區需求。



圖 2-2 社區參與階梯圖

資料來源：修改自 Choguill, 1996: 442

依據 Choguill 的主張，不同的社區議題或社區公共事務，政府將採取不同的態度及手段，並影響社區政策的導向，進而形塑出不同的社區權力關係、社區公共政策的決策、社區公共服務的遞送及運作樣態。在社區治理的實踐標的下，政府機關應與社區建立合作關係，以促進政策計畫和公共服務的執行，為了從不切實際的社區授權口號轉變為有意義、永續性的社區發展實踐，公部門必須發展及強化正式和非正式的網絡連結。同時，必須花費時間與精力去建立不同組織間的尊重與信任關係，以及夥伴們在計畫設計與管理上的責任歸屬和信賴感。另外，地方政府由於親近社區，能關注社區的需求，了解及善用社區資源等因素，相較

於中央政府，在社區治理中扮演了更為重要的角色，並能藉由實際行動來鼓勵社區居民的參與及支持社區團體的運作。同時，地方政府也應卸下直接提供服務的功能，進一步扮演領導（但非掌控）及總體管理的角色，中介社區資源，仲裁及調解地方社區不同勢力的衝突，並促使各類組織的合作。

## 貳、建立社區夥伴關係，形塑社區治理網絡


社區治理的運作為依據特定的社區議題，統合相關資源及行動者，形成一社區功能性網絡，這比起傳統的官僚體系，需要運用更多不同的管理型態和政策工具，包括協商、任務分工、小組行動或聯合行動等。當網絡結構運用在社區發展領域時，為試圖解決既往仰賴公權力介入處理的問題，其並非建立在傳統的政府管理或契約關係，取而代之的是人際關係的互換，即社會資本的建立及對整體的承諾。在網絡結構中可說是沒有層級節制，每個成員都是獨立的組織或團體，網絡之所以形成是因為所有成員都明白他們無法獨自達成目標，進而相互依賴，且非倚賴某一特別有力的組織（Mandell, 1999: 43-45）。

社區治理的實踐，端賴社區各行為者是否能協力合作，有效建構解決社區議題的治理網絡。在此涉及協力行動（collaborative actions）的概念，即為促進面對共同問題的部門（公、私、非營利組織）及社區（包括跨社區合作）的集合行動。協力指涉一種強烈的聯繫程度，包括資源承諾、任務與決策規則的共享以及共同目的。合作的組織之間會產生一種命運共享的感覺，並注重提昇人力、財力與設備資源的網絡建構能力。藉由跨部門、跨組織的合作，使參與者們從握手關係（handshakes）進展到共同的正式協定，彼此的互動及情感亦更為緊密（Cigler, 1999: 87）。

Cigler 依據組織（部門）間合作目的的複雜度（從資訊共享到共同解決複雜的問題）、連結的程度（基於共同目的、決策規則、任務分配及資源承諾等）、彼此協議的正式程度（非正式或正式化的組織結構、政策及程序規則），從鬆散到緊密依序排列為網絡、合作、協商和協力（Cigler, 1999: 88）。隨著夥伴合作的程度增強，組織間的互動關係將影響甚至重整組織內外的運作及權力結構。因此當社區參與夥伴關係建構時，地方政府機關、民間組織以及公民必須了解夥伴關係的可能性、機會、利益及成本，並且需要一個有力及善於協商的推動力量，透過

願景形塑和策略規劃的協商技巧，來促進夥伴關係的形成與發展，並共同分享及承擔夥伴關係的利害得失。

表 2-4 夥伴合作層次表

低  高	Networking partnerships <b>網絡夥伴</b>	組織間的連結鬆散，通常為資訊交換，有著非正式的管理程序及組織架構，成員維持其組織的自主性。資源共享的方式主要為交換意見、新聞及報告。
	Cooperative partnerships <b>合作夥伴</b>	較單純的合作目的、相對低密度的連結，協議程度從非正式到些許正式，組織間可在一個或多個活動中合作，但維持低開銷的參與及人事成本，運用相對少的資源。
	Coordinating partnerships <b>協商夥伴</b>	組織間的連結更形緊密，透過共同目標的建立，在任務執行中組織必須提供自有的資源，並共同分享。成員的關係更為穩定，更為正式化的程序規則及架構體系。個別部門會同意喪失些許自主性，因而影響其內部的運作。資源的付出包含成員的時間、資金、人力及設備等。
	Partnership-collaborative <b>夥伴協力</b>	成員間的強烈連結，合作的目的特定、複雜且長期性。成員關係穩定，成員的增加或減少會引發夥伴關係的變化。通常以正式文件來規範運作的程序及組織架構。個別的組織必須將資源承諾及相當大的自主權授予協力體系。

資料來源：整理自 Cigler, 1999: 88-89

### 參、藉由社區賦權<sup>4</sup>，提昇社區的自主性，邁向公民自主治理

為了因應全球化所導致的經濟、社會雙重問題與國家的正當性危機，治理的思潮興起，各國在追求良善治理的趨勢下，提昇社區自主能力成為地方治理的主軸。在此，社區賦權被作為結合地方政治、經濟及社會力量，以追求地方發展的

<sup>4</sup> 賦權 (empowerment) 又被稱為授權、灌權、授能、賦能、培力、增權展能等意義，是將權力賦予某人或某團體，使其有能力面對、承擔或執行事務 (韓保中，2006：221)。其論述在不同領域中有不同的意涵，政治學理強調政府由上而下地將科層權力以賦權機制移轉予人民，使人民握有權責、能夠接近資訊及資源、對於政策進行批判性的思考。而將賦權作為核心理念之一的社會工作，則著重以人為主體，強化受助者的自我意念 (羅秀華，2001：154)。賦權可定義為「讓共享許多重要價值的所有人能面對面進行互動」(Sanoff, 1990: i 轉引自李永展，2000：55)，從政治學觀點，它是民主社會的一個重要面向，據此，賦權是由參與者對某個決策的控制，因此其牽涉到基本體制及架構的改變，隱含了對決策施予相當程度的影響力。



手段，其目的在於養成居民自立自助 (self-help)，強化居民企業精神，提昇地方的經濟競爭力 (廖石，2003：94-95)。社區賦權即藉由賦予或培養能 (權) 力的方式，讓社區成為能與永業化的公部門及競逐利益的企業體能力相對應的第三部門 (韓保中，2008：2)。同時，社區治理為社區居民集體意識的具體表徵，透過社區賦權的方式，將權力下放給社區居民，並賦予社區居民監督公共事務的問責力，以提昇公共服務的品質與降低公共建設的開支，由居民作為社區的主人，有權決定公共服務的提供與運作。

社區賦權主張在影響到居民居住、工作、休閒的任何決策中，所有受影響的居民有權利發表自己的意見，因此其先決條件必須建構在地方政治的民主化，如此才可以增加社區成員控制自己生活的能力 (李永展，2000：55)。社區賦權除了指涉居民決策權的賦予外，也包含了社區能力的建構。從公共政策的角度，Marilyn Taylor 於 2003 年所出版的《社區中的公共政策》(Public policy in the community) 一書中，對於社區賦權有甚為完整的討論，她認為社區治理的核心精神就是賦權，為使社區能夠持續有效運作，必須：(1) 協助社區建構信心及社會資本，並釋放存在社區中的力量，使得社區成員擁有自信及活力；(2) 幫助社區與外界 (服務者、企業、媒體) 建立良好關係，並賦權人民成為公共服務使用者、消費者及工作者，改變地方的形象；(3) 創造工作及產業，將人力及資源帶入社區中，並與主流經濟活動結合，使社區居民成為共同生產者；(4) 創建更多公民治理的形式 (Taylor,2003: 140)。據此，更進一步將社區賦權的實踐分為三個層次，以落實社區治理：

一、公民的自我學習與社區組織化：透過個體學習的路徑，釋放社區的權力，建構社區能力 (capacity building)。

二、人力、社會資本與社會網絡的管理：藉由網絡來動員社區居民及資源。透過個人參與累積人力，藉由集體行動來建立網絡及規範，促進人際間的互動，形成社會資本。由社會網絡和社會資本構成一個「基層建構」(Infrastructure)，扮演中介協調和導引整合的樞紐機制，提供社區表達意見及回饋資訊的管道，並匯集不同的利益，形塑社區共識 (Taylor,2003: 190)。

三、賦權社區作為公民、消費者與共同生產者：在社區結社組織的網絡連結下，策略性地推動社區變遷 (community change)，進行政治和經濟活動。

藉由社區賦權的過程，可提昇社區能力，使社區擁有取得資源及參與公共政

策的管道，社區居民能夠成為公民、消費者、共同生產者及管理者，進而建立起社區內的網絡體系，透過此一社區治理網絡，聯結政府部門與非政府部門間的需求與意見的交流，形成一個平等協商的對話平台，使社區內不同的部門在此一民主的場域中，重新定位其角色與職責（陳彥伯，2005：33）。

整體而言，社區治理的有效運作涉及了眾多面向的配合，並非單獨一方即能達成，在學術及實務界上也提出推動策略及實踐理念。據此，進一步歸納社區治理的理論及實踐，並結合 Sullivan 提出的社區治理架構，統整出社區治理的分析論點。在社區治理的三種論點中，分別強調不同的社區行動領導者，並可採取不同的實踐策略，Sullivan（2001：21）指出在實務上，社區計畫或活動並非僅適用某一特定社區治理論點，通常是依據政策或計畫的需要，混合二種甚至三種社區治理論點。透過這三種不同論點的呈現，可作為推動社區計畫或活動之價值及策略的分析基礎，並進一步檢視其可能產生的潛在問題。

表 2-5 社區治理的分析論點

	社區政府	地方治理	公民治理
社區領導	地方政府	地方公民組織	社區居民
關懷焦點	強化地方政府的角色	促進公共政策的多方參與	增強社區控制
主要提倡	增進社區福祉	建立夥伴關係	強化公民參與
行動策略	政府透過政策與法規的制訂，倡導與支持社區發展	多元組織的資源交流及協商互動，形成跨部門、跨組織的合作	實踐社區賦權，以鄰里層級由下而上地主導社區發展計畫
可能產生的問題	未能契合社區需求，有效解決社區問題	排擠資源較少的弱勢組織	缺乏整體發展的視野，及造成地方利益流向少數菁英

資料來源：作者自製

社區治理所涉及的行為者眾多，依據以上的分析概念，可將行為者大致區分為政府部門、地方公民社會組織與私部門、以及社區居民，他們彼此之間呈現多元化的互動，且依據不同的社區議題所產生的網絡關係亦有所不同。在社區公共事務的處理過程中，以促進社區多方參與為訴求，政府部門必須確保及提昇社區福祉，藉由社區賦權及公私夥伴關係，促進政策計畫和公共服務的執行；社區居

民為社區治理中重要的主體，社區治理即是以社區居民的需求與意見為依歸，透過公民參與來達成有效治理，因此，居民不僅接受政府及其他組織所提供的服務，並藉由參與地方各種公共事務或擔任志工，提供資訊與人力資源，同時成為服務的接受者與生產者，並影響地方決策的制訂；地方公民社會組織及私部門藉由與公部門的合作，建立跨組織的夥伴關係，及監督政府施政，參與公共服務的傳遞，並整合社區需求及資源、推動社區議題，為公部門與社區居民的中介者。

本文係以北投區推動社區參與事務為研究主體，探討相關的社區政策、計畫和活動，以及社區議題網絡內不同參與組織，包括公部門、私部門、地方民間團體、醫療院所及專業人員、社會福利團體、社區居民等，彼此之間的網絡互動及夥伴關係，分析北投區現行社區公共事務的策略規劃及運作機制，實行的成效及產生的問題與困境。本文將側重在社區治理中跨部門夥伴關係的探討，以社福醫療做為社區治理個案，探討包括公部門間、社會部門間、及公私部門之間的互動狀況及協調性，進行北投區的社區公共服務及政策的動態觀察，分別透過 Cigler (1999) 的夥伴合作層次：組織間合作目的的複雜度、連結的程度、彼此協議的正式程度等作為分析面向及分類標準，檢視北投社區治理個案的網絡連結及夥伴關係，並加以佐證，歸納出北投社區個案的成功要素及不足之處；以及，藉由 Sullivan 的社區治理分析架構，界定北投區的社區治理型態，探討及對照地方政府、社區結社組織及社區居民在社區治理中的價值與角色，分析不同行為者可發揮的角色功能及參與方式，提出北投區推動社區議題治理可採取的行動策略和建議，以建構有效的區級社區治理模式。

## 第三章 北投區的社區發展與治理組織

台灣於 1990 年代興起社區營造風潮，在政府鼓勵與民眾自主的支持下，無論是延續過去的社區發展理事會或基於共同信念所成立文史工作室、協會、基金會等，越來越多的民間結社組織投入推動社區發展的工作中。然而由於台灣過去的社區習慣及發展脈絡，使得社區組織大多以村里或公寓大廈為社區認定，並以個別單一的社區組織進行社區營造的工作。而台北市北投區嘗試以區域發展層級的視野，整合區內不同的組織與資源，進行跨部門、跨社區組織的協力分工及相互交流學習，進而擴大社區議題的發展範疇，形成區級的大型都會社區治理結構，為台灣推動社區營造的特殊個案。

本章先就北投區的地理環境、歷史發展、人文及產業特色，描述北投社區發展的環境及社會背景。其次，針對北投區的行政區劃演變，基層行政機關包括區公所的定位及組織職能，闡述地方公部門的基本行政運作。第三節則就區域性社區型非營利組織的形成背景，描述北投區因地方議題的影響，社區自主性組織崛起的過程，以及伴隨著特定議題的推展時程，嘗試詮釋公民社會組織內部的互動，並造成爾後北投區內成立多元組織型態的社區型非營利組織之脈絡。第四節則分析不同區域性社區自組織的運作體制及互動關係，藉此探討區級社區型非營利組織，北投文化基金會的組織運作特質，及所展開的治理網絡。

### 第一節 北投社區發展背景及地方特色

北投原屬台北縣轄區內，於民國 57 年劃入台北市，但由於北投區地處偏遠，可謂為大台北地區的郊區，開發程度亦緩於台北市其他行政區，因此當地居民稱北投區是「都市中的鄉下」，保留了不同於大都會區的地方特質，包括台北市最後一塊水稻田—關渡平原、以及老居民的本土性與人情味等在地特色。

#### 壹、地理環境

台北市北投區位處台北市最北端，緊鄰基隆河，面積 56.82 平方公里，居臺北市 12 區之第 2 位，僅次於士林區，屬南低北高的狹長塊狀，最低點位於淡水河與基隆河交匯處之關渡自然公園，最高點為海拔 1,120 公尺的七星山。北投區

東北側，由海拔 1,000 公尺左右的大屯山系組成；西南側為平坦的關渡平原，以基隆河與士林區的社子島為界；東南側以磺溪與士林區之陽明山、天母為鄰；西北端沿大屯山、面天山、小坪頂、忠義山及關渡之山稜線，與淡水鎮及三芝鄉為界，為台北市通往台北縣八里、淡水、金山、三芝的交通樞紐。北投位於陽明山國家公園、台北關渡自然公園兩大公園之間，居於中央銜接的地位，扮演「綠色走廊」的角色，聯絡兩地獨特的景觀資源與自然空間。<sup>5</sup>

北投地居大屯山畔，為台灣僅有之火山地形地質，具有豐富的火山地形特徵，如溫泉、地熱、硫磺出氣孔及椎狀山頭等，保有獨特的完整性景觀，擁有稀有植物與多樣的昆蟲種類，及季節變化之風貌景觀。境內有陽明山國家公園、溫泉帶狀區、關渡自然賞鳥公園、貴子坑水土保持教學園區，以及北投石、唶哩岸石、野鳥、桶柑、箭竹筍、貴子坑、軍艦岩地質景觀、溫泉地區特殊植被等自然生態資源。

## 貳、地區發展與特色

北投原為平埔族中凱達格蘭族(Ketagalan)部落居住的地方，「北投」(Pei-tau)為凱達格蘭語「女巫」的意思，是由於北投擁有硫磺礦產，使其終年瀰漫者硫磺味與溫泉氣，凱達格蘭人認為有女巫居住於此，故而命名之。北投是台北地區開發最早的區域，其開發史可追溯至 16、17 世紀，至今已有 400 年的歷史，歷經了西班牙、荷蘭統治，至明鄭、清的人文變化，包括平埔族凱達格蘭族的營生，及漢人進入北投地區的發展，乃至日治時期到國民政府治台的行政區變化。

因北投地區境內地形的區隔及歷史發展，而形成不同的人文風貌，從早期開發至今，即有數個顯著的聚落分區，之後更因為溫泉的發展，使得分區間的差異性也逐漸增加(林志寰，2002：59)。2000 年，台北市政府民政局依照地緣、地勢、人文、歷史、警勤區、學區、清潔隊轄區、戶政工作站或其他凝聚因素之共同性，將各里結合建立功能性分區，劃分出次分區，為區以下的行政單位(黃建銘，2000：18)。在北投區內分為新北投、舊北投、唶哩岸、石牌、關渡、大屯、陽明山等 7 個次分區，頗為符合民眾對於地域的認知，並對當地居民的鄉土意識有相當的影響力。

<sup>5</sup> 參考北投區公所網站，<http://www.ptda.taipei.gov.tw/>；瀏覽日期：2010/03/01。

北投健康城市網站，<http://www.beitou-healthycity.org.tw/index.php> 瀏覽日期：2010/03/01。



圖 3-1 北投區次分區圖

資料來源：[http://www.xzqh.org/BBS/attachment/Mon\\_0810/5\\_19827\\_1d9a00131966905.png](http://www.xzqh.org/BBS/attachment/Mon_0810/5_19827_1d9a00131966905.png)

瀏覽日期 2009/09/22。

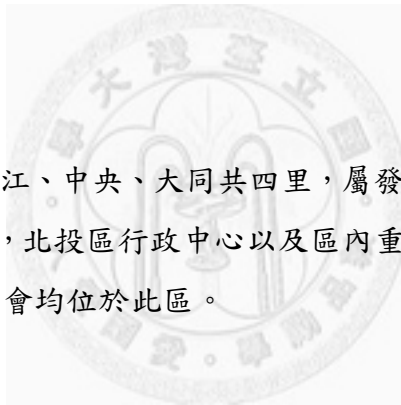
### 一、石牌次分區

區域範圍含建民、文林、石牌、福興、榮光、榮華、裕民、振華、永和、永欣、洲美共十一里。雖然目前石牌地區各里都有行政轄區規劃的里界，但皆是以街道為里界，使得各里緊緊相連。石牌一帶由於在地理位置上與天母相連，因此居民的生活水準與教育程度屬北投之冠，區內榮民總醫院為石牌之繁榮奠定了基石，民國 77 年 7 月北淡線停駛，決議興建捷運，石牌地區也隨之發展。此地區居民特質也極為相似，多數居民是 60 年代由中南部北上發展外來人口，且以小家庭型態為主，人際互動上防禦心強、關係淡漠，為典型都會型社區（呂秀蓉，1999：39-40）。民國 79 年 3 月 12 日台北市第四期區里行政區域調整，新增加原士林區洲美里全里調整區界，洲美里目前以種植稻米、茭白筍、蓮花為主，屬於台北市農業區，但由於國內經濟轉型，許多農民將土地轉賣，農地大量消失（洪德陽，2008：18）。里內的洲美屈原宮是全台唯一以奉祀春秋戰國時代屈原神像

為主神的寺廟，每逢端午節舉辦莊嚴隆重祭典儀式、獻江、謝江及扒龍船競渡，亦為北投區增添了不同的文化特色及景觀資源。

## 二、唶哩岸次分區

區域範圍含永明、東華、吉利、吉慶、尊賢、立賢、立農共七里，為凱達格蘭族族 KI-IRIGAN 之譯音字，亦是漢人在台北盆地最早開發的區域之一。清代時期為重要的交通要衝，1901 年淡水鐵路竣工，唶哩岸因河川淤積、腹地面積小，人口及經濟逐漸往北投、石牌地區發展，經濟領導地位也漸被取代。從日治時代晚期，同屬北投區的石牌已開始比唶哩岸興盛，唶哩岸庄成為了大石牌的一部分，使得往後民眾只知石牌，1997 年捷運淡水線開通，設立捷運唶哩岸站，唶哩岸才得以復名。此地區的居民特質、地理環境與石牌相近，在地的吉慶及東華社區為北投區發展已久的績優社區，與鄰近社區共同帶動大石牌地區的區域發展。



## 三、舊北投次分區

區域範圍含奇岩、清江、中央、大同共四里，屬發展密度高的老舊地區舊市區，為在地人生活的重心，北投區行政中心以及區內重要的社區自組織北投文化基金會、奇岩社區發展協會均位於此區。

## 四、新北投次分區

區域範圍含長安、溫泉、林泉、中心共四里，新北投為外地觀光客泡湯、遊憩之地，本區因溫泉的利用而得以迅速發展，區內擁有眾多歷史古蹟及觀光資源，光復後經過政府不斷地建設與擴建，加上人口遽增、交通發達，成為了重要的產業中心，北投區第一個區域性社區組織八頭里仁協會即發源於此。

## 五、大屯次分區

區域範圍為中庸、開明、中和、大屯、智仁、秀山、文化共七里，各里的地方特色與人口結構略有不同，包括了住宅區、農業區、軍眷區等，區內包含貴子坑，過去盛產陶土，後設置為水土保持教學園區，提供民眾休閒遊憩及水土保持觀摩、宣導等環境教育。

## 六、陽明山次分區

區域範圍含泉源、湖山、湖田三里，分區內重要地標為陽明山國家公園，地區內有紗帽山、竹子山、小觀音山、七星山、大屯山、鹿角坑、小油坑及馬槽橋等知名風景點，因地質及氣候關係而發展種植柑橘、高冷蔬菜、花卉等在地特殊農業，每年 12 月至翌年 5 月為海芋盛產期，觀光農園因此吸引眾多人潮，並帶動了地方餐飲的蓬勃發展。

## 七、關渡次分區

區域涵蓋八仙、豐年、稻香、桃源、一德、關渡等六里，過去盛產陶土、水田、輕工業，區內包含關渡工業區以及「台北市最後一塊濕地淨土」的關渡自然公園，其中關渡平原開發較晚，自淡水線捷運施工後，地方才開始開發，然此地區開發案在都市發展與生態綠地存續之間，成為了北投區內長期爭議的地方議題。

## 參、人文概況

北投區有 42 里，區內人口約 24.9 萬人，<sup>6</sup>老人人口佔 10.83%，為一個老年化社區。區內文教設施計 7 所大專院校、1 所社區大學、6 所高中高職、8 所國中、18 所國小，和 4 座市立圖書館，文教機能齊備；寺廟、教會計 59 所，北投區居民主以民間信仰佛教及道教為主，其中關渡宮為全國享有盛名供奉媽祖的廟宇、行天宮祀關聖帝君、慈生宮建於民前 180 年、農禪寺（法鼓山）在關渡平原內，以及通往山區為數不少的道佛院寺。<sup>7</sup>北投地方發展與溫泉息息相關，境內有許多古蹟是從日治時期所遺留下來的溫泉建築及日式建築，包括天狗庵遺址、北投溫泉博物館、吟松閣、瀧乃湯，另有梅庭、不動明王寺石窟、北投台灣銀行舊宿舍、普濟寺、長老教會北投教堂、周氏節孝坊、草山教師研習中心、北投文物館、北投農會穀倉、陽明山中山樓、草山水道系統等市定或三級古蹟；另外具有歷史價值的重要石碑，有漢番界碑、皇太子殿下御渡涉紀念碑、皇太子殿下行啟紀念碑、行啟並御成婚紀念造林地石碑、畜魂碑、村上彰一翁碑、岡本翁頌德碑等。北投區由於開發較早及區內的溫泉資源，而留下了豐富的人文資產，這些

<sup>6</sup> 參考北投區戶政事務所網站，人口數、戶數統計表，<http://www.bthr.taipei.gov.tw/> 瀏覽日期：2009/11/29。

<sup>7</sup> 參考北投區公所網站，認識北投，<http://www.btdo.taipei.gov.tw/> 瀏覽日期：2009/12/15。



文化古蹟一方面展現了北投特有的歷史發展，成為著名的觀光景點；另一方面也因為北投溫泉文化和人文史蹟的保存議題，促進了北投的居民意識及在地市民組織的發展。

## 肆、產業結構

北投區除了發展溫泉觀光產業外，近 50 年來在政府積極獎勵與扶植下，工廠數大量增加，分別於中央南路二段及關渡地區建立了輕工業、電子業園區，以電力及電子機械器材製造修配業佔最多。地方居民則以商業及製造業為多，社會服務及個人服務業占 15%，農業人口占 10%之就業人口。而不同的地區各有不同的產業發展，陽明山地區民眾以種植花卉、農作物為主；新北投工商發展以溫泉、旅遊為主體，石牌榮總醫院一帶就業人口以醫療員為多，金融業、商業發達；舊北投商業則以家具業較為發達。並且，由於北投當地特有資源及歷史淵源，發展出的特殊產業（洪德仁，2007：3-4）：

### 一、溫泉觀光產業

北投地屬火山地質地，富涵豐富礦產，藉由先天的自然資源，發展出具有地域性的特殊產業，溫泉便是北投的代表產業及文化象徵。北投溫泉旅館發展由來已久，包括大眾化浴池、堅持和風經營傳統的精緻旅館、新進崛起標榜高格調的酒店或會館等，在地業者更組成了台北市溫泉發展協會，以推廣溫泉文化觀光產業。

### 二、醫療保健資源

由於北投所擁有的溫泉資源，具有醫療上的效果，使得北投區醫療機構及安養院所的密度極高。區域內五家大型醫院各有專長，如亞洲最大、設備齊全的台北榮民總醫院、振興復健醫學中心則以心臟科聞名、國軍北投醫院為北區的精神科專科醫院、和信醫院為腫瘤專科醫院、關渡醫院則為慢性病醫院；另外，國立陽明醫學大學、台北護理學院提供醫療保健人才教育及研究的專業機構；北投健康服務中心下設保健站為社區市民服務，以及大小診所、社區藥局、養護所等分佈各地，投入市民醫療服務。

### 三、其他文化產業

北投區因地質、資源、溫泉觀光，而發展出陶瓷、農園文化及那卡西、限時

專送等人文特色產業。

這些地方產業結構與北投地區的社區治理發展運動息息相關，本文所要探討社福醫療照護的社區議題個案，即是在當地的產業環境脈絡下所孕育、依附，也具有特定的公民自主性與文化特色。

## 第二節 北投行政區變遷與區級機關職能

### 壹、北投區的行政區劃

「北投」是以昔日原住民「北投社」而得名，為臺北地區開發最早的區域。明永樂中葉，鄭和入海諭蕃酋，就有雞籠（基隆）、滬尾（淡水）的記述，明崇禎 2（1629）年西班牙人由雞籠滬尾，溯淡水河至甘答門（關渡）北投一帶。當時，沿河有原住民 2、3 百戶據坵而居，除捕漁外挖硫磺為生。崇禎 15（1642）年，荷蘭人驅逐西班牙人占據臺灣北部地區。明永曆 15（1662）年，鄭成功擊敗荷蘭人，遣將率兵進駐雞籠、淡水兩地。噶哩岸（吉利）地區，乃當時屯墾地區，大陸移民聚居於淡水河以北，乃今日北投、士林地區。清康熙 23 年 4 月，置臺灣府，隸福建省，設諸羅、鳳山、臺灣三縣，北部地區屬諸羅縣；光緒元年置台北府北投地區，隸屬淡水鎮芝蘭二堡。日據時期畫歸台北州七星郡北投庄轄域，民國 30 年升格為北投街。

表 3-1 北投區光復至今之行政區劃變更表

年代	管轄機關	行政區屬性
1946 年（民國 35 年）	台北縣七星區	北投鎮
1947 年（民國 36 年）	台北縣淡水區（七星區併入淡水區）	北投鎮
1949 年（民國 38 年）	行政區隸屬台北縣，實際直屬草山管理局	北投鎮
1950 年（民國 39 年）	草山管理局改為陽明山管理局	北投鎮
1968 年（民國 57 年）	行政區隸屬台北市，實際直屬陽明山管理局	北投區
1974 年（民國 63 年）	正式由台北市管轄	北投區

資料來源：修改自林芬郁，2009：25

台灣光復後，民國 35 年 1 月 16 日台北縣政府成立，設北投鎮，隸七星區，同月 27 日成立北投鎮公所，翌年七星區併入淡水區，北投鎮乃隸台北縣淡水區；民國 38 年 8 月 26 日成立草山管理局，北投鎮改隸該局管轄，其行政區仍屬台北縣，民國 39 年，草山管理局改為陽明山管理局；民國 56 年 7 月 1 日台北市升格直轄市時未併入，直到民國 57 年 7 月 1 日隨臨近之景美鎮、南港鎮、木柵鄉、內湖鄉、暨同屬陽明山（原名草山）管理局之士林鎮等鄉鎮劃入台北市，將原先鎮公所改為區公所，其實際行政業務仍由陽明山管理局處理，改稱北投區；民國 63 年元月陽明山管理局奉令縮編，北投區地方行政業務正式由台北市政府直接管轄。

## 貳、區公所之定位、組織及業務

台北市因幅員廣大，人口結構與背景各地歧異，基於因地制宜及就近為民服務，乃劃分區域設置區公所，目前分為中正區、萬華區、大同區、中山區、松山區、大安區、信義區、內湖區、南港區、士林區、北投區、文山區等 12 個行政區，設有 12 個區公所。北投區即屬於台北市所區劃的區域，行政區的行政機關為區公所，為台北市政府之派出機關，負責執行區政與市政府授權及交辦事項。因此，區公所與台北市政府有幾點不同：(1) 台北市政府是地域性的行政組織，區公所則是功能性的業務組織；(2) 台北市政府是綜合性的統治組織，概括管轄一般行政事宜，區公所則是單純的管理組織，經指定辦理某種特別事務；(3) 台北市政府具有法律規定的本身權力，有相當的自主性或自治權，而區公所則僅是上級的委託機關或代理人而已，無本身權力，須以台北市政府之意志為意志（張潤書，2000：212；葉傑生，2003：41）。

就層級地位而言，區公所為市政府的次級單位，直接接近民眾，是民眾與市政府的溝通橋樑，而台北市區公所之組織層級與特性及地位分析，可歸納為下列（江明修，1997：62-64；黃嫩雲，2001：59-60）：

一、直接隸屬於台北市政府的基層單位：區公所之地位，在政治上而言，為派出機關，而非地方政府；在法律上而言，不具法人地位，無獨立預算，不是地方自治團體；在組織體制上而言，負責執行區政及市政府交辦事項，為最基層之行政組織。

二、以功能為對象的業務組織：區公所之功能，係市政府就特定事務，劃定地區

以執行之，執行業務時必須以市政府意志為意志，其權力來源來自市政府的授權或交辦。目前區公所所掌理的區政，實作業務包括有民政、社政、經建、兵役、健保等業務，區公所在執行各該業務時無法令制定權，僅能依市府法令，擬訂區級計畫。

三、代表市府整合區政關係：區之組織型態為首長制，依據「台北市各區公所組織規程」第二條規定，區公所置區長，承市長之命，民政局局長之指揮監督，綜理區政，並指揮監督所屬員工。因此，區長採取民政體系的輪調制度，而非由區民選出擔任。區長承市長之命綜理區政，協調整合區內各局處附屬單位，除民、社、經、兵、健等業務課直接隸屬區長，對於市府局處配置於各行政區內之二級附屬單位，則與區長無隸屬關係。區長整合區政之權力來源，源自於區長職掌事項係綜理區務，並直接對市長負責。

四、為各區分治的情形：即每一區公所有獨立的服務區域，其財源除向市政府請求編列預算外，與其他區公所並無相互支援情形。

從體制運作而言，市政府對於區公所之指揮與監測，則主要有三方面：第一、人事任免獎懲權：區長之任免、獎懲、考績均為市長之職權，此乃指揮權最具權威的表現。第二、預算審核權：區公所無財政收入，年度預算列入市政總預算，一切經費由市政府撥支，市政府對十二區區公所之經費，一律設定共同的標準，以通案為考量原則，區公所無自主裁量權。第三、業務指示及督導權：市政府頒示工作方針，區公所年度施政計畫或工作要點，需報經市政府核准或備查（葉傑生，2003：37）。

北投區公所的組織編列，置區長一人，綜理區務；副區長一人，襄理區務。為掌理全區地方區政業務之推行，分為九個課室，其中民政課、社會課、經建課、兵役課、人文課等五個課室為業務單位，而政風室、會計室、秘書室、人事室則為幕僚單位，支援業務單位運作，另設調解委員會，處理調解業務。北投區劃分42個里，各里設置里幹事一人協助里長辦理鄰里行政工作。

北投區現有42里，821鄰，係屬一融合住宅、工商、農牧綜合發展之地區。目前北投區公所除廣續推動各項為民服務相關措施外，區政規劃為推動溫泉新故鄉、公園環境改造、社區環境改造等，期使北投區能塑造為溫泉、櫻花、健康活力之休憩新都會。

### 參、區公所與社區非營利組織之關係

北投區內的民間自主組織甚多，除了議題型的社區非營利組織，如八頭里仁協會、北投文化基金會外，延續過去社區理事會的基礎及人民自主結社，區內目前共有 38 個社區發展協會成立及運作。而依據台北市各區公所組織規程第 3 條第 1 項第 2 款：「社會課：掌理社會福利、社會救助、災害防救、社區發展、人民團體輔導及其他有關社政事項」；及社區發展工作綱要第 3 條規定，「社區發展主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府；在鄉（鎮、市、區）為鄉（鎮、市、區）公所。主管機關辦理社區發展業務單位，應加強與警政、民政、工務、國宅、教育、農業、衛生及環境保護等相關單位協調聯繫、分工合作及相互配合支援，以使社區發展業務順利有效執行。」因此，社區發展協會在法制上受區公所社會課督導，而區公所社會課就社區發展業務需要，與各相關單位協調聯繫、分工合作及相互配合支援（黃燉雲，2001：67-68）。

另依台北市社區發展工作補助作業要點第 5 點第 1 項第 2 款規定，「社區發展協會申請補助時，應向該區區公所提出申請，申請計畫並應繕寫一式三份，於規定時間送區公所初核，區公所再將其中二份送社會局審核。」；第 5 款規定，「經核准補助之社區發展協會應開立領據，送區公所辦理請款」；第 7 點規定，「社會局及區公所得派員督導各項計畫之實施情形，區公所並負責社區發展協會計畫績效評估、核銷輔導之責任」，因此，區公所對社區發展協會掌握有實質之指導、監督、考評之權（席代麟、樊中原，2003：42）。

從以上法律規定可知，區公所在社區發展業務中，為社區發展協會的地方督導機關，由社會課負責辦理社區發展協會之會務運作、經費核銷、計畫績效評估、業務推展等組織功能的監督及輔導；同時，區公所社會課亦為社區發展協會與市政府社會局的中介角色，由於區公所並無獨立預算，社區發展協會必須向市政府申請經費補助，在申請過程中，則需先向區公所提出申請、通過審核，再轉至市府社會局，因此區公所也提供了計畫申請、公文等轉呈功能。以及，除了社區發展協會的行政業務執行外，區公所對於社區工作及社區服務的推展和促進、社區環境的規劃、社區需求的反映、地方資源的整合與分配等，亦應本著在地基層公部門的角色，發揮主動與積極的作用。

北投區為台北市 12 個行政區中，人口密度最低、開發程度較緩的地區，近年來由於台北市都市計畫的大量開發，使得北投區面臨到許多區政發展課題。對於北投區而言，區域的發展想像可能來自於兩個爭議：一是大型建設計畫與工程所帶來的爭議，包括北投空中纜車和關渡平原的計畫；以及，另一方面是在地居民對於生活環境的期待與行動。在區域發展的過程中，爭議的產生，促使地方公部門、業者、民間團體及居民，去尋求及確認屬於北投本身的價值觀（黃瑞茂，2001：7）。北投區正面臨著關渡平原開發、纜車興建計畫、溫泉博物館的管理、老舊社區的公共建設等重大地方議題，涉及了市政府的都市建設、溫泉業者的商業利益及觀光產業的發展，人文歷史和自然資源的保存、社區居民及團體的期待與訴求等多重考量和意見的拉鋸，北投區公所做為北投區基層的公務機關，介於市政建設與社區需要之間，勢必扮演著重要的角色，以取得整體區政的平衡發展。

### 第三節 北投區區域性社區組織的成立與發展

八頭里仁協會成立於 1995 年，為關注北投地方公共事務及政策議題的社區型非營利組織，在其成立之前，北投地區包括以文史工作為主的社區組織或社區發展協會皆未屬活躍，除了奇岩社區發展協會設有成長班、讀書會等自發性組織，其他的社區組織或社區發展協會的工作內容，均是以小區塊的當地文史調查，或是配合政府的社區及民生福利政策協助推動為主（涂之詠，2007：112）。因此，八頭里仁協會的成立及運作，不同於一般的社區發展協會，開啟了跨越小型村里社區的區域性社區發展，從較高的社區治理層級，針對區域內的公共議題，以公民社會的自主力量，展開組織的動員連結及資源串連。而後，自八頭里仁協會所延伸成立的北投文化基金會、北投生態文史協會、生活環境博物園雜誌社等社團組織，依據不同的組織目標及專業性，發展出不同的運作特色，對於地方皆形成一定程度的影響及貢獻。

#### 壹、八頭里仁協會的發展緣起—公共浴場保存議題

北投地景中極具代表性的北投溫泉公共浴場，見證了北投溫泉的興衰，自日據時期興建後，曾為台灣最盛名、規模最大的公共浴場，兼具溫泉澡堂、休憩室、餐廳、及娛樂室等設施，且收費大眾化，更促進了北投溫泉產業的繁榮。在光復

後，北投溫泉公共浴場改名為中山堂，成為北投地區各種慶典和喜慶活動的舉辦場所，先後有台北縣議會招待所、陽明山民眾服務站、台北市北投警分局光明派出所的進駐，1986年北投分局光明派出所遷出，1989年北投民眾服務社搬離，建物乏人管理、疏於維護，受到長期的荒廢而遭遺忘。而因為地理位置的關係，公共浴場的產權在1969年北投併入台北市升格為區後，仍然屬於台北縣政府，縣政府原本計畫將此建物拆除改建為勞工休閒中心；陽明山國家公園管理處則為了解決日益嚴重的陽明山交通問題，規劃了空中纜車系統，並計畫以公共浴場現址為纜車起點，台北市政府也進行了初步的勘驗（北投文化雜誌，2004：17）。

1995年春，北投國小的老師帶領學生從事鄉土資源調查及教育課程時，發現了隱沒於荒煙蔓草中的北投溫泉公共浴場，為了搶救此具有歷史文化意義的建築物，這群北投國小的師生寫下了陳情書，更進一步在社區展開連署，喚起了社區居民的注意，以積極推動北投溫泉公共浴場指定古蹟，整建為北投溫泉博物館（朱玉如、洪德仁，2007：46）。當時由於陳情工作需要一個與台北市政府溝通的對口團體，因而快速籌組成立了「八頭里仁協會」，主要成員包括了北投當地醫生洪德仁、大學教授陳慧慈、國大代表許陽明、北投國中小教師及社區民眾等，接續保存北投溫泉博物館的推動工作。八頭里仁協會成立之後，成為了各種資源介入此項議題的重要媒介角色，在沒有社區參與工作經驗，北投地區先前也沒有非營利組織推動類似議題的情況下，協會積極的尋找社區外部如專業者都市改革組織（OURs）等專業團體及專家的協助。在八頭里仁協會積極推動相關活動，以及配合專業團體和政治力影響下，北投溫泉博物館迅速通過了政府有關古蹟的審查，於1996年4月2日由台北市市政會議通過提報為三級古蹟，1997年2月20日內政部正式公告指定為三級古蹟。在政府經費的補助下，進一步進行了北投溫泉博物館的修復工作，於1998年10月31日北投溫泉博物館正式開館啟用（林志寰，2002：90）。北投溫泉博物館為見證北投溫泉興衰的歷史資源，此次建館事件被視為是北投走出昔日負面情色形象之重要指標；另一方面，透過這次事件為北投地區社區意識的凝聚提供了著力點，也因此北投開始陸續成立關懷社區、對公共議題積極參與的社區組織，開啟了北投地區的社區營造工作以及社區網絡的成形（王學志，2007：3-5）。

北投公共浴場的保存過程，從原本的傾頹敗壞、面臨拆除，到指定為古蹟、並修復整建為北投溫泉博物館，整個議題的發展時程，與八頭里仁協會的成立及

內部互動，具有緊密的相關性，主要可以分為三個階段來觀察：

#### 一、發現北投公共浴場及初步陳情，協會的醞釀及成立

從北投國小四位資源班老師發現北投溫泉公共浴場，並陸續帶領國小學生至浴場進行鄉土教學，在得知浴場即將計畫拆除改建，北投國小的師生及家長開始展開初步的陳情行動，透過陳情書的草擬及簽名連署，陸續向市議員陳情，但未能收到回應。隨著陳情的進行，透過人際關係及訊息的傳播，參與的社區人士也逐漸增加，包括洪德仁等在地社區熱心居民，開始醞釀成立組織，以更有效地聚集社區居民的意見，整合社區個人的力量，並代表社區，與政府進行溝通協調。在保存地方古蹟的共同目標之下，集結了不同專業背景的成員，帶頭的創始者主要為地方開業醫師洪德仁、中央大學土木系副教授陳慧慈、國大代表許陽明，以及北投國中小教師、社區居民，成立了一個由地方菁英所組織的八頭里仁協會。

#### 二、持續的陳情工作及辦理社區活動，協會成員分工運作

八頭里仁協會成立的首要工作即是處理公共浴場的陳情事宜，由於組織成員各有所長，在議題的推展過程中，分別負責不同的工作及任務。以國大代表許陽明而言，做為民意代表並曾擔任過「新新聞」發行經理、「首都早報」副社長、「民進黨報」總編輯，因此具有政治協調及刊物編輯等專業性，由於其本身的政治人脈，包括與時任市長陳水扁的關係良好，並熟悉行政體系之運作，向市政府諸多局處首長報告、請求協助，積極利用各種政治資源與人際管道，以爭取公部門的認同；並且，基於文宣刊物的專業能力，擔任北投社雜誌發行人，負責雜誌內容規劃。協會的其他成員包括洪德仁、陳慧慈，多為北投的在地居民，擁有在地化及草根性的特質，擅長社區內部的溝通，因此藉由舉辦各種研習營、研討會、導覽和連署，及戀戀溫泉等大型社區活動，在社區內部推廣北投文化、促進北投居民和社會大眾對公共浴場歷史意義的認識，並藉此炒熱話題，形成輿論（北投社雜誌編輯小組，2004：5-6）。

另外，協會亦對外尋求資源，輾轉認識了專業者都市改革組織的陳林頌，依據其詳細且專業的研究資料，做為保存公共浴場之價值及重要性的論述基礎，進一步擬定北投公共浴場保存計畫，使陳情案更具有說服力。在具有多元及專業性的協會成員，彼此的分工合作及各自發揮所長之下，公共浴場的保存工作得以迅速展開，並成功指定為歷史古蹟。



### 三、溫博館保存確定，協會成員理念分歧

在公共浴場確定保存、指定為古蹟，針對台北市政府推動的「地區環境改造計畫」提出申請，規劃出包含溫泉博物館整建在內的「北投溫泉親水公園」計畫，並由市政府列溫泉博物館為大型公共建設案，進行溫泉博物館的修復改建及周邊親水公園的整建，據此，八頭里仁協會的首要任務，成員間的共同目標，大致上可謂達成。在陳情工作暫告段落，議題的執行進入到細部規劃和技術性層面的階段，牽涉到溫泉博物館的施工細節、展示內容和未來的經營模式等討論；以及，由於計畫內容涉及古蹟和溫泉親水公園的整建，為該年度專案性、指標性的市政重大建設案，所牽涉的市府機關包括民政局、都市發展局、工務局公園路燈管理處及衛生下水道工程處、自來水事業處等諸多局處，並由台北市副市長擔任統籌。對於成立不久的八頭里仁協會而言，面對複雜且龐大的公務系統，仍缺乏與市府溝通協調的操作能力，因此在溫泉博物館的整建過程中，市府的相關協調會皆委由許陽明代表參加，並負責與工程單位交涉，轉達社區團體及居民對於溫泉博物館建構與細部規劃的意見和想法。然而，隨著工程趨於技術性、程序化，其他協會成員因專業限制和本業繁忙，未能充分瞭解整體的作業程序，使得許陽明和其他人之間產生了資訊不對稱的情況。

同時，協會內部對於組織的工作方向及定位、溫泉博物館未來的營運方式、溫泉親水公園計畫的發展方向、北投整體的文化資產等議題，產生一些認知上的分歧，未能取得共識，其中最明顯的即是許陽明若干人與其他社區成員的理念不合。以許陽明辦公室參與公共浴場的陳情行動，本人既是協會成員亦是協助社區陳請的民意代表，其立場自是特殊，並且身為一個政治人物，其思維模式、理想和價值觀，與協會其他的社區成員存有落差，而社區成員對於許陽明本身政治人物的身份與特質，也帶有質疑和距離。因此，協會內部在商討溫泉博物館後續的相關作業及周邊溫泉區的整體規劃，特別是針對溫泉博物館的運作模式，出現了理念不同和意見分歧，許陽明與其他成員彼此間漸漸產生不信任感，也逐漸形成組織內部的分裂與嫌隙。<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> 許陽明與其他成員分裂，兩方的看法，分別為：社區成員認為許陽明是一個政治人物，是以個人政治利益考量來參與社區工作，例如許陽明擔任發行人的北投社雜誌社，應為八頭里仁協會下屬組織，而許陽明卻以北投社雜誌社社長名義對外進行公關及促成歷史古蹟，使得北投社雜誌社的名聲凌駕過八頭里仁協會，而保存古蹟之功勞也全歸於許陽明個人；而許陽明本人則是原先即有辦理雜誌的想法，因此認為是與八頭里仁協會合作，成立北投社雜誌社，利用本身的專業性，透過刊物的編輯，來促進媒體的關注及社會大眾的認同。針對北投整體的文化資產，許陽明和陳

八頭里仁協會的成立，是源起於特定的地方公共議題，由於地方古蹟的保存危機，促使社區內不同專業背景之成員聚集，進而成立協會。在地方議題推展的不同階段，從初期有志一同的成立協會、分工進行陳情運動，皆是以保存古蹟為共同目標而相互結合，直到古蹟保存確定，組織內協商討論未來的運作方向及溫泉博物館相關細部問題時，成員背景的多元性及個人理想的差異開始影響了組織的運作，彰顯出不同的領導人風格，使得相關議題產生意見分歧的困境，也造成後續不同性質之社區型非營利組織相繼成立的情形。

## 貳、區域性社區組織的相繼成立及運作

八頭里仁協會為地方專業菁英、政治人物、社區居民等關心議題的熱心人士，所成立的議題倡導團體，並為當時少有嘗試以行政區為社區認定的自主團隊。而在協會與社區居民的致力陳情、連結資源以及協會成員中政治力量的輔助下，使得社區議題的推動能夠更順利地進行。在陳情行動暫告結束後，八頭里仁協會內部逐漸產生領導人風格及理念的衝突，在許多內部協商問題未達共識之下，造成了組織成員間的分裂與嫌隙，使得若干協會創始人退出協會另成組織，也促使往後北投區形成多個社區自組織運作的治理面貌。

### 一、北投生態文史工作室的成立及運作

在溫泉博物館的整建過程中，八頭里仁協會出現了第一次的分裂，協會創始人之一，曾任國大代表的許陽明，由於在博物館營運方式的議題上，與協會其他成員的意見相左，而其他成員亦質疑其假借協會名義向業者廠商募款，因此協會經過理監事會的決議，決定排除許陽明與部分成員的理事資格，並解除其在北投社雜誌發行人的職責，因此，許陽明於1998年10月17日，溫泉博物館開館之前，退出了協會。而由於許陽明等人認為應持續推動後續的北投溫泉鄉重建工作，經過了幾次籌備會後，在1999年1月整編原八頭里仁協會部分成員，以及北投區各級學校教師，由北投國小黃桂冠老師擔任召集人，共同成立「北投生態文史工作室」，主要從事北投的古蹟研究與指定保存、自然生態環境的保護，以及成立「生

---

林頌主張進行全面的調查與保存，而其他社區成員則基於協會能力有限，而著眼於溫泉博物館此個案的處理。另外，在溫泉博物館的運作問題，許陽明認為八頭里仁協會的組織性質過於菁英封閉，且協會理事長需二年改選一次的限制，尚不適合接手溫泉博物館的經營，而傾向以基金會的方式，並有籌畫的動作及訊息；而社區成員視其行為，認為許陽明有意著手另行成立「溫泉博物館協會」，以申請溫泉博物館公辦民營的委託案，由此可觀察出雙方想法之歧異。

活環境博物園」雜誌，由許陽明擔任發行人，以推廣生活環境博物館的理念，將「愛護北投溪，復育北投石」作為主要工作（許陽明，2000：217-218）。2001年為推動北投石保育區的工作，另成立了「北投生態文史協會」，以具有法令位階之立案團體的形式，做為與政府協調互動的對口單位。

許陽明在尚未離開八頭里仁協會之前，便已提出了希望從根本的、制度化改變北投溫泉區的都市計畫結構，建構一個「北投生活環境博物園區」的想像，以北投溫泉博物館為中心，結合北投溫泉親水公園和凱達格蘭文化館，想像更擴及到關渡運動公園、陽明山國家公園、軍艦岩、唶哩岸山等地景，試圖整合北投區個別的景觀與古蹟，將北投的重建目標定位為「充滿溫泉文化古蹟的溫泉鄉」，期望北投區形成一個有機的整體。而許陽明等人在落實生活環境博物園區的初步工作，即以北投溫泉博物館為生活博物園區的核心，指定周邊與溫泉有關的古蹟，因此發揮了遊說與協商的操作經驗、並結合陳林頌等人之古蹟研究調查與測繪的專業能力，自1997年9月起，建構與推動北投生活環境博物園區的系列古蹟保存工作，陳情指定了普濟寺、北投台銀舊宿舍、草山教師研習中心、草山御貴賓館、長老教會北投教堂、吟松閣、北投文物館、前日軍陸軍衛戍醫院北投分院、梅庭、天狗庵舊址、不動明王寺及其石窟、北投公園石拱橋等文化古蹟。

北投生態文史工作室自1999年成立，創立的宗旨為：(1) 促進社區居民對鄉土的瞭解、認同及參與；(2) 蒐集、紀錄並保存地方文史、生態資料；(3) 彙整鄉土資源，落實延展鄉土教育；(4) 推動地方文化特色，推廣並振興地方產業；(5) 建立地方生態、文史資訊網絡系統。由此可知，組織是以地方生態及文史為主要關懷核心，並且以推動北投石的故鄉，「從地熱谷至北投溪」設立為「北投石生態景觀特定區」；推動修改文化資產保存法第四十九條，在珍貴稀有動植物中增列「礦物」，俾便依據文化資產保存法，指定北投石為嚴禁開採的珍貴稀有礦物等，為組織的工作重點（許陽明，1999：6）。

而北投生態文史工作室及隨後成立的北投生態文史協會，除了推動北投當地生態、文史的保存，亦將關注焦點逐步從北投擴大到大台北地區，推動了蔡瑞月舞蹈研究社、台北第一酒廠等古蹟陳請案，與其他團體共同推動促成華山藝術特區，2001年協會至台北市士林區天母地區，協助當地居民共同成立草山生態文史聯盟，進行搶救草山水道系統古蹟的社區行動。近年來，北投生態文史協會等相

關組織的會務幾乎已經停擺，主要的創始人如許陽明、陳林頌等，皆已離開北投，目前仍持續運作的，僅餘反對北投纜車興建、溫泉博物館等地方議題的關心、以及每年天母水道祭的參與。

## 二、財團法人北投文化基金會的成立及運作

八頭里仁協會的第二次分裂，為 1999 年協會的創會理事長洪德仁醫師，由於連任屆滿而卸任理事長一職，因為本身對於北投區的發展理想，以及礙於社團法人連任屆滿的相關規定，認為以財團法人基金會的形式推動社區工作，會較協會模式更具有彈性及穩定，因此於 2000 年另外成立財團法人北投文化基金會，並據此擴大服務的功能。

北投文化基金會成立於 2000 年 4 月 27 日，在社區總體經營的倡導中，強調社區事務應由社區民眾結合社區資源，經由民眾討論、形成共識，共同決定社區的發展（吳凱斌、王世燁，2002：36）。基金會的組織運作範圍及社區認定，是以整個台北市北投行政區為主，並以經營社區事務及發展為主要工作事項，組織宗旨為保存、推展文化、落實生態保育，藉由建立願景、推動社區活動、提供社區服務等方式，以推廣北投文化、健康生活、營造社區，促進北投居民的公共參與。相關的工作內涵包括：(1) 保存文化資產；(2) 推展文化教育及學習成長；(3) 營造精緻文化藝術生活空間；(4) 落實文化藝術生活化，生活文化藝術化；(5) 社會公益活動；(6) 符合基金會設立宗旨之相關公益性文化藝術活動。

北投文化基金會經台北市政府文化局核准立案，為一般性財團法人基金會，為了呈現北投未來的發展並勾勒出共同的願景，在 2001 年提出了「北投憲章」<sup>9</sup>的概念，從生活、居住、休憩、文化、生態等角度的建構，透過舉辦活動、居民互動及學習，描繪出社區的共同願景。期望能夠透過由下而上的方式，由北投居民達成對生活環境的共識後，進而影響都市規劃手法，塑造理想的環境。在推動社區參與及發展的過程中，北投文化基金會以地方自主的角度，結合社區各方的共識與資源，進行社區公共空間的規劃與改善、產官學合作、推動社區終身學習、發展文化產業、創造就業機會、社區醫療體系的建立等工作。

---

<sup>9</sup> 北投憲章為建立北投居民對於北投未來願景之媒介，全文共 72 字，包含了我的家鄉、共同遺產、描繪願景及國際交流等四個意涵，本文內容為：「大屯山、關渡米、北投石、磺水味、北投的山水，我們的家園。土地情深，人文樸實，在地的精神，代代的傳承。相互扶持，共同努力，創造北投的光與熱。疼惜台灣，關懷世界，展現家鄉的真善美」。

而由於創會董事長洪德仁具有醫學背景與人脈，因此在社福醫療議題中，北投文化基金會以社區營造及社區自主參與為基本精神，嘗試聯結現有社區照顧關懷據點、醫療院所、社區醫療群醫師、社區大學、社區團體、宗教團體、學校、志願服務、社會福利機構等跨領域的在地資源，使政府機構與社會資源相互為用（洪德仁，2007：50）。

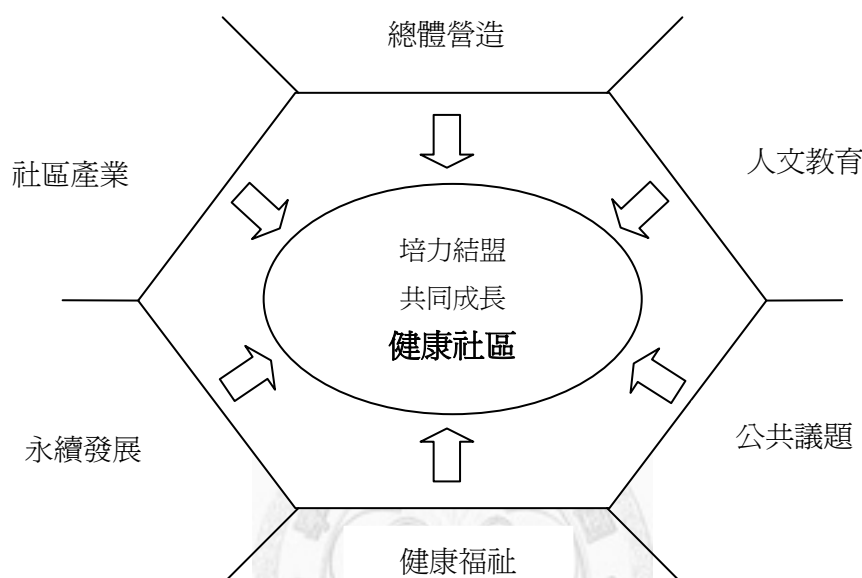


圖 3-2 北投文化基金會推動面向

資料來源：修改自洪德仁，2006：61

北投文化基金會以「健康北投」為願景，其所謂的健康營造，並不侷限於狹義的醫療保健，而是舉凡社區健康關懷、社會福利、生態環保、文化教育、社區治安，甚至社區產業的發展，皆與居民的健康息息相關，主張擁有一個良好有品質的生活環境，才能有效促進居民的健康，建構一個健康社區。因此，在此核心目標之下，北投文化基金會同時進行不同面向的推動工作，以帶動北投社區的整體發展，並透過社區內外部資源的串連及擴大服務範圍的運作，獲得許多評鑑獎勵及表揚，更為國內頗具盛名的社區營造組織。

### 三、社團法人八頭里仁協會的運作

八頭里仁協會自 1995 年 9 月台北市社會局核准立案後，原則上以協會取名的緣由，秉持「里仁為美」的精神，凝聚社區共識，促進北投民眾對地區的關懷。並依據協會所設立之（1）提倡社區關懷；（2）關懷社區倫理；（3）推動社區服務等三大宗旨，進行社區工作及地方議題的推展，積極營造社區與地方教育、文

化等的結合，以維護社區的文化資產，提供學校教學與舉辦活動之需要。

八頭里仁協會經過數年的努力與累積，在推動親職教育及親子教學環境的改善方面，具有一定的成果，其主要推動項目為EQ學習教育、社區劇團、學校研習營等親職教育活動；並搭配社區藝文的推廣，每年定期舉辦台灣月琴民謠大賽、北投藝術嘉年華活動，協助各級學校將藝術與才藝課程融入學校教學，邀請北投當地各級學校、藝文團體及街頭藝人參與花車踩街遊行，藉此提升北投地區的藝術水準及社區居住的品質與環境。

除了社區服務及活動的舉辦外，八頭里仁協會緣起於北投溫泉公共浴場之保存議題，因此成立至今，組織仍是以溫泉博物館為關懷核心，持續關注及參與北投溫泉博物館的經營管理，目前為「北投溫泉博物館義務服務暨經營管理委員會」的社區代表。<sup>10</sup>並且在倡導地方公共議題部分，八頭里仁協會以在地組織的角色，長期關懷地方公共事務，包括北投空中纜車興建、整修北投公園、溫泉產業特定專用區都市計畫案及修訂陽明山國家公園法等議題，積極監督政府在北投地區的相關政策計畫及法規，並明確表達社區團體的立場和意見。

從 2009 年起，八頭里仁協會有鑑於保育北投溪及復育北投石的重要性，在北投生態文史協會會務停擺的狀況下，接手推動指定北投石為文化資產保護法的稀有礦物、指定北投溪為文化景觀保護區等工作，以保護稀有北投石以及北投溪自然景觀與生態之永續發展。

北投區在 1995 年由民間自主成立了八頭里仁協會，旨在關心北投區的地方公共事務與議題，並促進北投居民的鄉土關懷及社區參與，在協會歷經兩次分裂後，促成北投區內成立多個不同組織型態的社區型非營利組織。在區公所的區政體制下，與地方小型社區之社區發展協會等民間組織，共構出特殊的社區治理運作及特性。

---

<sup>10</sup> 北投溫泉博物館自 2004 年 8 月改採「公民合營」的經營方式，組成「北投溫泉博物館義務服務暨經營管理委員會」，成員包括市政府、文化局、區公所代表，及社區、學校、學者專家、志工代表等，共同商議年度經營管理計畫及財源籌措管道，其中館務基礎業務、票務行政、管理維護由市府承擔，而社區則協助公共服務、公關文宣、展示研究、教育推廣，以及相關活動所需的募款工作。

## 第四節 區域性社區組織之管理模式及互動

社區型非營利組織為社區多元治理主體之一，其宗旨為滿足社區居民的需要，不以營利為目的，致力於社區服務和管理，在社區治理中公民社會領域扮演著重要性角色。非營利組織參與社區治理，有助於降低公共服務的成本，提高社會服務品質和效益；以及擴大社會的自我管理、監督政府的運作，提高社會自組織化程度，進而形成社區發展的合作關係網絡。在北投區之特定地理範圍內，進行組織運作的八頭里仁協會、及後續成立的北投生態文史工作室與北投生態文史協會、北投文化基金會，依據組織的專業及資源連結，於地方發展出不同的組織特色及治理形態，並擴展了北投的整體發展與不同層面的社區公共事務。

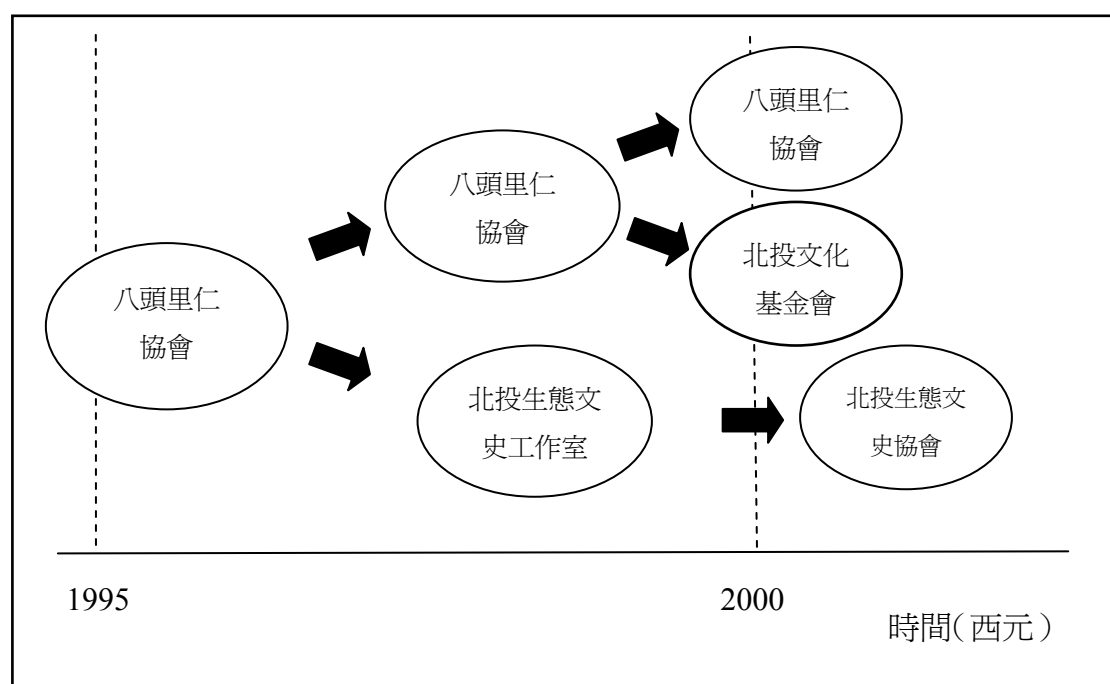


圖 3-3 北投區區域性社區型非營利組織的相繼成立與發展

資料來源：修改自林志寰，2002：80

如上圖所示，自 1995 年成立的八頭里仁協會，隨著組織內部運作及領導者的出走，主要分裂為八頭里仁協會、北投文化基金會、北投生態文史協會三個區域性社區型非營利組織。在分裂過後，歷經了北投溫泉博物館的經營管理、北投空中纜車興建等地方議題，三個組織的運作及延續性呈現出不同的面貌，充分展現了民間組織的活力，持續進行社區工作，透過與公部門的協商互動，連結北投社區中多元的組織及資源，參與並影響社區公共事務的治理，對於北投社區具有

頗深的影響力。本文嘗試分析三個組織的管理型態、資源動員、彼此的互動關係，並藉此突顯北投文化基金會在以北投區為社區發展規模及組織運作範圍，定位為區級社區型非營利組織，所呈現之治理特色及資源串連機制。

## 壹、組織間的互動關係

自 2000 年北投文化基金會成立後，北投區內形成三大區域性社區自組織，而回溯八頭里仁協會的分裂過程，其中牽涉了組織領導的理念分歧、成員間的嫌隙與齟齬等。在領導出走而另成組織的發展情況，社區自主組織分裂後，於相互重疊的運作區域內，其組織與組織間之互動，則由於地方公共議題、政府行政業務、地方資源等因素，分別出現合作及對立的互動關係。

### 一、北投文化基金會與八頭里仁協會之互動：相互對立

1999 年八頭里仁協會理事長改選，洪德仁卸任，由陳慧慈接任理事長一職，2000 年創會理事長洪德仁另創北投文化基金會。北投文化基金會初成立期間，仍與原屬的八頭里仁協會有所聯繫，在分裂初期二組織有持續性互動，除了洪德仁本身仍擔任八頭里仁協會的理事外，也邀請時任八頭里仁協會理事長陳慧慈擔任基金會的董事一職，組織間亦有參與成員重疊的情況。而後，隨著兩個組織各自推動業務，慢慢有所切割，例如八頭里仁協會搬離原先會址，即洪德仁醫師的診所後方，及洪德仁未繼續資助北投社雜誌的發刊費用等。然而，由於兩個組織皆是在北投區的地理範圍內運作，同為北投在地議題式社區團體的屬性，而容易產生政府計畫、志工人力、外部團體資源的競逐；以及，由於過去八頭里仁協會之會址，與北投文化基金會重疊，因此容易發生誤拆信件、公文等糾紛。在服務區域重疊、資源競爭的狀況下，兩個組織的內部成員開始對於對方產生不滿的情緒，最後，在衛生署國民健康局社區健康營造計畫之後續行政作業中，因雙方組織未能有充分的溝通，產生帳目不清等問題，而相互斷絕往來。<sup>11</sup>

在洪德仁退出八頭里仁協會、陳慧慈請辭北投文化基金會董事後，兩個組織便無合作上的往來，並在北投區形成明顯分立的狀態。而在社區工作及業務的推展上，則經過組織的衡量及角色定位，呈現出不同的發展主軸及方向。受訪者

<sup>11</sup> 八頭里仁協會出刊的北投社雜誌，於第 32 期刊物內容中敘述，洪德仁醫師在 2003 年初因做出某一傷害協會名譽之重大事件，而遭臨時理事會決議開除會籍，並在年會付諸表決前，聲明退出八頭里仁協會（北投社雜誌編輯小組，2004：5）。



B03 表示目前兩組織間的互動（附錄 5）：

我們協會跟他是一點合作的關係都沒有，他去做他的，我們做我們的。

所有議題我們是絕對不跟北投文化基金會有任何瓜葛。但是如果是北投社區大學，是基金會承辦的，我們視為一個教育機構，只要社區大學裡面是對北投有意義的，我們還是會參加北投社區大學的一些演講、活動，不會排斥。所以我們就是兄弟登山、各自努力，彼此在社區裡來運作，我不會跟你有任何的衝突，只是說若有一個議題對社區的影響太大，我們會在一個會議裡，彼此去發表不同的看法。

受訪者 B02 亦表示兩組織各別推展社區業務（附錄 4）：

反正各自去做不同的事情，關懷不同的面向，其實資源不會重複，所以就分配工作。像我們就不會做親子部分，我們就走成人教育這一塊，像老人關懷、社區大學，盡量不要重複。另外，洪醫師本身是醫療人員，所以也有從事社區醫療部分。

而受訪者 A01 從公部門的角度觀察，則指出（附錄 1）：

我們看得出來，他們（八頭里仁協會、北投文化基金會）彼此之間沒有交流。那或許以後有適當的時機，我知道有很多人要我出來幫他們化解心結，可是到目前為止，他們也沒有互相爭執不下，要區公所來化解衝突的情況，因為原則上來講，雖然他們是各行其是，但是所做的都是對地方有利的。

由此可知，八頭里仁協會與北投文化基金會在分裂初期，因為彼此的溝通協調不足，以及牽涉到地方資源的競逐，而造成往後兩組織互不往來的情勢。但亦由於組織的專業性不同，具有不同的發展方向，在迴避互動的情況下，降低了組織間業務及利益衝突的可能性，因此在社區工作的推動上，亦未產生惡性衝突或相互抵制的情形。但也由於組織間的互不往來，彼此不存在合作或交流的機會，在特定地方議題上，則可能因為組織的不同立場及看法，而呈現更為緊張的對立關係。

## 二、特定地方議題的立場及互動關係

北投纜車的興建與否，一直為北投當地長期爭論不休的議題，自 1979 年 11 月 2 日由當時的台北市長李登輝宣布廢娼後，便針對廢娼所造成當地溫泉觀光產業日益衰落的現象，宣布開始規劃北投纜車，做為振興北投觀光產業的替代方案。

而歷任台北市長也將纜車的功能結合抒解陽明山地區交通與配合地方特色發展觀光事業兩大目標，做為「北投—陽明山空中纜車計畫」。1989年正式由陽明山國家管理處進行規劃空中纜車計畫，在1997年底完成北投空中纜車之初步路線規劃後，1998年交由台北市政府接續辦理北投空中纜車BOT計畫案（邱豐真，2006：76）。在1999年，由於同為反對纜車的立場，八頭里仁協會核心成員陳慧慈與北投生態文史工作室陳林頌、林泉里里長張聿文、陳明章等人，共同組成「反纜聯盟」，同年陳慧慈被選為八頭里仁協會理事長後，便隨即帶領協會加入反對纜車聯盟，藉由協會刊物、街頭遊行抗議，以表達立場及訴求理念。

另外，北投溫泉博物館的經營管理問題亦是北投區存在已久的地方議題，八頭里仁協會即是由於此一議題爭議，造成成員間的嫌隙與分裂，而在北投區已形成八頭里仁協會、北投生態文史協會、北投文化基金會等三個區域性社區組織各自運作，北投溫泉博物館的管理問題仍持續處於爭議。1998年台北市政府政黨輪替，於2000年成立了文化局，由龍應台擔任首任局長，強調從亞太文化及國際視野來推展文化政策，2002年底台北市文化局著手準備溫泉博物館的委外招標作業，並計畫將溫泉博物館改成「東亞文化展演中心」。當時八頭里仁協會成員以及北投生態文史協會理事長陳林頌，共同表達反對溫泉博物館採取委外經營的立場，認為社區博物館必須具備社區及在地的意義，避免涉及商業利益的行為產生，而應以公部門與社區合營的方式來管理溫泉博物館，八頭里仁協會及北投生態文史協會兩個組織，再度基於特定的公共議題，產生組織合作倡導關係。

相較於八頭里仁協會及北投生態文史協會，北投文化基金會對於地方政治議題的態度，並未明確表態，而是採取中立的立場，認為必須將議題資訊全盤傳遞至社區居民，經由充分時間思考及討論後，才能得到議題的最佳解決方法。並且，文化基金會也接受市府委託，舉辦「公民會議」，提供不同立場的社區居民共同討論的平台。<sup>12</sup>

據此可知，在地方公共議題部分，由於秉持相同的立場，使得八頭里仁協會

---

<sup>12</sup> 八頭里仁協會成員對於北投文化基金會在議題的立場，感到質疑。以北投纜車議題，八頭里仁協會成員認為基金會的立場反覆，並在北投文化基金會所舉辦的公民會議結束後，協會理事長楊俐容於協會刊物與自由時報社論投刊，表達其懷疑公民會議之周延性和代表性的態度（訪談附錄5、涂之詠，2007：124）。以及，溫泉博物館的管理議題，於協會刊物北投社雜誌第32期，亦寫道北投文化基金會支持委外之立場顯而易見、為爭取委外之一方等字句（北投社雜誌編輯小組，2004：6）。由此可知，在此二議題上，八頭里仁協會認為與北投文化基金會的立場是對立的。

及北投生態文史協會形成合作交流的機遇，甚至共組聯盟，進行對於市府政策的監督及社會行動。受訪者 B04 提及組織分裂後，北投生態文史協會與八頭里仁協會的互動（附錄 6）：

八頭里仁協會把許陽明逐出時，那時候我跟許陽明已經是很緊密的合作關係，我就覺得道不同、不相往來，我雖然不清楚狀況，但我當然視為與我不同路線。可是到了反對北投纜車時候，我看出八頭裡面有些人還是有可以議題合作的空間，像陳慧慈老師，所以在北投纜車反對期間，我和陳慧慈、陳明章、林泉里里長等四人是那波北投纜車反對運動主要的首謀，後來就變成議題合作。

因此，對於八頭里仁協會及北投生態文史協會而言，彼此尚存有議題性的合作空間。除了針對特定政治議題，進行政府政策的監督施壓及抗爭合作外，八頭里仁協會在地方生態環境議題，繼北投生態文史協會的業務停擺之後，接手展開北投溪及北投石的保育工作，並基於尊重北投生態文史協會曾為議題的推動者，將北投生態文史協會列入「指定北投溪文化景觀區」的共同提案名單。

三個區域性社區組織發展至今，其中北投生態文史協會由於主要領導人物皆已紛紛離開北投，團體的運作理念為將組織視為達成目的的工具，不以維持一個組織形式為運作方式，使得北投生態文史協會現今已無固定持續運作的業務，北投在地居民及民間團體亦認為其已成為一個空殼組織。就目前北投區的發展現況，仍有持續運作並依據組織的社區營造理念，關心和影響地方公共事務之區域性組織，則僅存八頭里仁協會，及北投文化基金會，而此二組織在經過政府業務、資源劃分不清的磨合期後，取得了在北投區並行運作的平衡，以互不干擾、不相往來的共識，各自關懷不同的社區面向，提供不同層面的社區服務。從治理的角度觀察，不同組織之間的對立、分立、分工、合作等關係，展現出北投區由於不同公民結社組織的參與，為不同的族群及居民發聲，讓地方公共事務的推展能夠呈現多元議題討論、納入多元意見，獲得更多的關心、協商及評估，有助於地方草根民主的發展，促進社區公共事務的民主協商及有效治理。

## 貳、區域性社區組織的管理模式

八頭里仁協會由於領導者的理念不合等因素而分裂，促使北投區域性社區組織一分為三，成立了包括協會、基金會、工作室等不同的組織型態。透過分析三

個組織的治理運作，以探究社區領導及結社組織，對於社區治理的不同價值觀、管理模式及促進公民參與的看法。

### 一、組織的治理理念及管理模式

各社區自主組織基於主導者的價值觀、維持運作之理念、對社區的願景，而發展出不同的經營模式與組織特色，在北投區的社區治理範疇中，依據組織各自的行動策略及運作機制，發揮了多重的功能。

#### （一）北投生態文史協會

許陽明及陳林頌、黃桂冠、呂鴻文一千人等，自 1999 年陸續成立北投生態文史工作室、生活環境博物園雜誌社及北投生態文史協會等三個組織，各個組織的成立均具有特定的目的及功能，以落實社區發展的理念：北投生態文史工作室為最初成立的組織，目的為文史生態調查及古蹟的保存，關注文化資產與活用；由於工作室未向政府機關登記立案，不具備法人地位，基於保育北投石的目的，另立案成立北投生態文史協會，以利與政府進行互動，並專責操作北投石的保護運動；另外，生活環境博物館雜誌社則是用於推展生活博物園區的理念及建設，關注北投其他溫泉區的使用與規劃。<sup>13</sup>北投生態文史協會理事長表示組織的運作理念（附錄 6）：

每一個成立的團體都有特定的目的，我們自己的哲學是組織是為了目的而運作，不是為了組織而組織，任務不在了，團體不存在也無所謂。

由此可知，主導者的管理思維，是基於特定目的而成立組織，將組織視為操作議題的工具、與政府協調的對口單位，並藉此動員民眾，發起社會運動。因此組織的成立目的及任務部分達成或暫告段落，北投生態文史工作室、北投生態文史協會、生活環境博物館雜誌社等三個團體，在 2001 年協助成立草山生態文史聯盟、聯合發起草山水道古蹟保存後，大致上呈現非常態性的會務運作。而後的運作則傾向於針對組織所關切的政策議題，進行動員部署，發起社會抗爭運動，如北投區的溫泉博物館委外、北投纜車，及不限於北投區的台北縣樂生療養院等文化及環保生態議題，而在特定議題風波平息時，組織的行動及業務亦隨之停擺。

<sup>13</sup> 生活環境博物園雜誌由於發行人許陽明離開北投，轉調至民進黨中央黨部任職，以及組織全力關注於北投纜車議題等因素，因此，僅於 1999 年發行兩期刊物，即停刊。

因此，組織的管理模式，將本身定位為社會運動團體，基於地方公共政策議題而進行人力及資源的動員連結，形成政策倡導網絡。

## （二）八頭里仁協會

八頭里仁協會為一社團法人的人民自主團體，組成基礎為社員，由理事會決議協會的營運及重大事宜，理事長則為協會代表。基於社團法人理事長連任改選的相關規定，協會領導者數次更迭，因而持續調整組織的工作性質與方向。在歷經理念及領導風格不同成員的退出後，八頭里仁協會先後由大學教授陳慧慈及其妻，心理學專家楊俐容擔任協會理事長，<sup>14</sup>根據二位主事者的專長與社區想像，協會開始從家庭關懷、親子關係的面向，切入社區工作的推展。

八頭里仁協會理事提到協會的社區治理思維，及社區需求的取得與滿足（附錄 5）：

我們所做的都是社區自創的，會去社區瞭解需求，我們不可能滿足社區每一個點的需要，但是我們會從教育的觀點來看，因為學校是一個最好的開展點，如果我們幫學校解決很多困難，解決小孩的行為等問題，其他的家庭問題就減少，整個社區就會好。

因此，八頭里仁協會的運作概念為透過與學校的交流合作，獲取相關的需求資訊，從家庭倫理關係的改善，促進北投社區居民的情感和生活品質，以經營兒童、青少年的親職教育，呈現出學習型的社團組織特質。

另外，在地方公共議題方面，協會亦基於在地特質，發揮社會控制的功能，特別關注北投溫泉區的相關整建及施工。以台北市政府工務局公園路燈工程管理處規劃整修位於北投公園內的古蹟「梅庭」為例，由於協會長期對於溫泉區的關注，促使公部門能夠開放社區的參與管道，舉辦數場整建說明會，聽取社區居民及組織的意見，受訪者 B03 表示（附錄 5）：

北投環境特殊的意思就是，因為北投有一些團體，一天到晚找麻煩。所以北投公園前面要做變更時，找了北投團體談了多少次，來我們協會拜訪多少次。這溝通的管道得來不易，是我們長期的堅持、監督、願意去講話，公園開始整修，我們也進去監工。就是你要求他就會去做，你不要求，他也不會主動說你看我們工程做的怎樣。

<sup>14</sup> 2008 年八頭里仁協會理事長改選，由林冠宏擔任，楊俐容則為副理事長。

藉由對於地方政府政策的長期監督、派員監工、爭取與政府溝通的管道，包括透過里長、議員、區長及熟識的市府官員等管道尋求協助，表達協會的看法及建議，試圖影響或修正政府的相關決策，以在地民間組織的力量，維護及監督社區的環境及建設。

### （三）北投文化基金會

由於洪德仁醫師認為以財團法人基金會的形式推動社區發展，較社團法人協會模式更具有彈性及穩定，因此另外成立北投文化基金會，以落實其社區營造的理念。基金會依法設有董事會，負責管理與決策，由洪德仁擔任董事長，負責綜理會務，對外代表，並聘請數位專職人員，負責相關業務處理。

由於財團法人之性質，得聘僱有給薪之專職員工，具有撰寫計畫及辦理行政業務之能力，且可依法承辦 10 萬元以上的招標案，與社團法人之成員皆為志工、申請政府計畫金額設有上限等條件限制，更具有承接公部門計畫之專業能力及資格。因此，自基金會成立以來，即推動並展開多元議題的專案計畫，主要以承攬政府之社區相關計畫為業務，接受政府委託辦理過包括社區藝文、社區產業、社區學習、社區志工培訓、社區健康營造等多元化計畫方案。對於基金會以專案計畫的運作方式，受訪者 B02 表示（附錄 4）：

我們是屬於持續工作者，也許我們不擅長激烈的抗爭，我們是比較柔性的，所以是不一樣的選擇角色，在社會抗爭中我們不需要去做那個頭，不如你在某些方面作的比較好，讓政府來請教我們。

因此，基金會依據所設立的发展方向及欲推動的議題，尋求政府相關計畫補助資源，於 2009 年持續辦理：台北市政府教育局委託經營北投社區大學、北投健康城市計畫、全民健保局「全民健保家庭醫師整合性照護制度試辦」計畫、衛生署及醫院評鑑暨醫療品質策進會「畢業後一般醫學訓練社區健康營造訓練」、青輔會「台北北投青年壯遊點－體驗北投女巫溫泉綠生活」計畫、國立臺灣工藝研究所社區工藝扶植計畫「建構北投藍染工藝綠生活網絡」計畫、內政部營建署台灣城鄉風貌整體規劃示範計畫「紗帽山綠寶石－台北綠生活體驗館」計畫、內政部福利化社區旗艦競爭型計畫等。由此可知，北投文化基金會之運作策略，為透過申請辦理有助於促進北投區社區參與及發展之政府計畫，從多元化的專案議題，改善北投居民的生活環境，屬計畫型之公民結社組織。

## 二、組織實際行動範圍

八頭里仁協會及其衍生組織，大致上，組織的成立皆是將北投區做為特定關懷地域，以關心北投在地文化、促進北投居民的社區參與及認同，為北投區域性的社區型非營利組織。在非營利組織運作落實到在地的行動，則因組織理念、專業、關切焦點之差異，而推展出不同的社區業務，所擴及之組織行動範圍，亦呈現出不同的空間範疇。

### （一）北投生態文史協會

由許陽明和陳林頌為主要領導人物，所成立之北投生態文史工作室及北投生態文史協會，基於組織對於生態文史議題的關注，而將工作著重於保存與關懷北投區域的古蹟、生態、文化部分。組織主要關切的範疇，涵蓋了北投地區及陽明山地區的生態文化，但其運作的地域範圍並不侷限於北投區域，包括組織後期主要為協助台北市士林區天母社區，保存草山水道系統；以及，參與台北縣市其他地區的古蹟保存活動，包括台北市中正區的台北酒廠、中山區的蔡瑞月舞蹈社、台北縣新莊市的樂生療養院等。

### （二）八頭里仁協會

八頭里仁協會於 1995 年成立，為當時北投區第一個，以大型社區規模進行運作的社區結社組織，關心北投區域的地方發展。由於組織緣起於北投溫泉博物館的保存與經營，成立至今，即以溫泉博物館及其地方文史做為組織的關注重點，因此，組織的行動範圍為聚焦於以溫泉博物館為核心的新舊北投次分區，以此進行文史資料調查，社區服務及社區關懷的推廣。而除了地方性的議題及服務，組織的三大宗旨之一，關懷社區倫理部分，則從親職教育及家庭關係著手，基於教育學習不侷限在特定地區的性質，透過協會開設的 EQ 教育課程及學習教材，從北投地區擴大至全國共通性的推動，進行兒童 EQ 情緒教育及學習等推廣工作。

### （三）北投文化基金會

北投文化基金的成立，是以整個台北市北投行政區，做為社區認定及組織的服務範圍，以擴大社區議題的發展範疇，為行政區級的社區型非營利組織。基金會在落實北投區整體社區發展部分，透過資源連結及服務提供，已擴展至新舊北投次分區之外的其他區塊，包括石牌、關渡、陽明山等地區。基金會一方面藉由

推動涵蓋整個北投區的區級議題，例如北投憲章，將社區營造理念散播至整個行政區；另一方面，與在地小型組織合作，如社區發展協會、里辦公室、學校、農會等，以單點的方式，關注特定區域居民或特定人口群，進行小規模的活動或服務，包括與地方社區發展協會或里辦公室合作，進行地方文史資源調查、社區生活地圖繪製、古蹟修復；與北投農會合作，試辦北投農民市集等，同時亦將資訊推廣到大北投區。基本上嘗試將社區理念及服務推展至整個北投區，並從事社區文化教育、健康福利、社區產業、社區環境等多元面向的關懷。

### 三、與地方居民的互動

區域性社區型非營利組織的組織運作基礎為跨越單一里的地理範圍，相較於一般性的社區發展協會，所涉及的區域劃分及議題層面較廣，服務的對象較為多元，而針對不同的推廣項目，提供了不同的民眾接觸管道及地方互動，居民參與的程度亦有所差異。

#### (一) 北投生態文史協會

由於組織成員的背景多元，且其主導者包括許陽明、陳林頌，並非長居於北投的地方居民，所關注的地理範圍並不侷限於北投地區的地方發展。基於主導者的政治協調與動員能力較佳，內部成員亦擅於計畫的籌劃與行動過程，特別在文化及生態面向，具有一定的專業能力，因此，組織的運作主要為針對地方歷史人文資源的保存，以及與其所關注之文化及環境議題，與其他組織進行串聯合作(涂之詠，2007：119)。從組織的特性可觀察出，北投生態文史工作室及協會，為生態、古蹟保存及指定的專業團體，大多與文史工作者進行相關議題的討論和工作，較少提供直接之社區服務。與地方居民的互動，則多為透過活動的舉辦，於社區中傳遞組織的理念及相關政策訊息，以提升社區居民對公共議題的關注。

#### (二) 八頭里仁協會

由於協會的關懷焦點為北投溫泉博物館，因此針對新舊北投次分區，特別是北投溫泉區所涵蓋的溫泉里、中心里、長安里及林泉里等地區，從教育工作著手，主要的服務對象為地方弱勢家庭及國中小學生，提供社區關懷與服務，包括舉辦藝文活動、開設親子教育課程、提供鄉土人文生態教育服務等。藉由活動舉辦情況、學校接觸經驗及志工回饋，獲取社區需求資訊，並進一步修訂協會階段性的



工作方向。

### (三) 北投文化基金會

北投文化基金會由於所推行的社區工作，主要為涉及北投整體區域，議題層面較廣，因此多為透過地方社區發展協會，來傳遞基金會的活動及服務資訊。在與民眾第一線的接觸，則主要以基金會所承辦的北投社區大學做為互動管道，藉由社區大學開設的課程與活動，提供社區終身學習服務，也由於社區大學的學員、志工，多為北投當地居民，因此亦常藉由課程、活動或研討會之舉辦及互動，瞭解社區居民需求及社區關注議題，並嘗試提出解決的方法。<sup>15</sup>

## 四、組織的經費來源

隨著各組織各自成立與厚實過程，在不同的關注焦點和管理模式，依據人力、資金、場地、資訊等需求，運用本身爭取及匯聚資源的能力，向外進行資源交流及人際互動，所擴展的非營利組織動員網絡，具有不同的連結能量。從組織的經費來源，可從中觀察其所串連之資源網絡，以及對於公部門補助的看法，呈現出不同的官民互動關係。

### (一) 北投生態文史協會

由於組織的成員皆為志工，並無人事費用的支出，在不需太多運作經費之下，主要是以參與者的捐款，及對外募款，為經費的來源。同時，北投生態文史工作室等組織，亦盡量避免接受政府的委託計畫或經費補助，受訪者 B04 提及（附錄 6）：

我們不跟政府要錢有兩個考量，第一，你跟政府拿錢，我們看到多數的社會團體，一旦跟政府有計畫的往來，很容易就受制於公部門，講話就不大聲，或者是一些發言就會自我設限。第二，進入政府補助計畫的相關行政程序裡，會耗掉很大一部份的人力在搞財務的事情，帳務、要配合政府的時間、計畫的時間節奏、提期中報告、作帳，我們覺得這太麻煩了，所以沒有跟政府申請錢。

因此，北投生態文史協會在其社會運動團體的定位下，為避免受到政府行政

<sup>15</sup> 例如 2009 年於北投社區大學舉辦之「第六屆台北學暨第八屆北投學學術研討會」，在綜合討論時，居住於北投區八仙里的學員提出住家附近堆積毒砷廢土，基於此，隨後北投文化基金會即聯合北投社區大學、八仙里里辦公室，共同舉辦「台北市大業路西側堆積毒砷廢土處置公共論壇」，研討可行之解決方案，並藉此向政府相關單位反映。

程序的牽制，並維持組織對於政府相關措施的批判性、及社會自我反省能力，而以不申請政府補助或承辦公部門的相關計畫為運作原則。

## （二）八頭里仁協會

由於協會成員的志工屬性，未聘僱專職人員處理行政事務，並且認為申請政府經費所需的行政工作過於繁瑣，公部門政策計畫缺乏持續性，因此，組織經費大多是向私部門募款，包括萬海航運公司設立的財團法人勇源教育發展基金會、台北錫口扶輪社，以及一般民眾小額捐款等民間管道取得資金，並可依據組織的目標，彈性運用經費及做適當的調配。在公部門的補助方面，包括協會刊物及北投藝術嘉年華活動部分費用，大約僅占組織 5% 的經費比例。受訪者 B03 提及對於政府經費補助的看法（附錄 5）：

只要協會認定對社區是好的，即使沒有任何的支援，我們也要做，但是如果政府要我們做的事情，不是目前我們所要做的，你錢再多我們也不要。因為這一方面會分散我們現有的人力與注意力，另外我們認為這對社區恐怕沒有長久的意義，因為政府的很多政策措施都是隨性的，可能因為長官換人，而缺乏持續性。

在北投纜車的議題，對社區影響太大，我們絕對反抗到底。我們也不會因為反對而害怕失去政府經費補助，因為我們向來不需要公部門補助，無欲則剛。

以及，八頭里仁協會與地方公部門的互動關係，並不會因為組織長期反對北投纜車的興建，而造成民間與政府的對立（附錄 5）：

即使現任區長是從文山區來的，第一天我們見面時他就跟我講，市長派我來北投的意思，就是希望把貓纜的經驗拿到北投來，促成北投纜車的興建，但是北投不是只有這個議題，所以只要是對北投好的，還是會合作。所以區長跟我們關係不錯，像這次我們場地借不到，要他去發函，他就答應了。

因此，對於八頭里仁協會而言，在組織既定的發展方向與目標，及不影響組織的自主性之下，避免過度的仰賴政府經費。同時，在不同的地方議題及政府政策，依據組織的想法和立場，而採取與政府合作、支持及提供意見、或明確表達反對立場等行動。因此，八頭里仁協會與公部門之間，為採取議題性的互動關係，以維持組織運作主軸及自主性。

### （三）北投文化基金會

基金會主要以政府專案計畫為組織的經費來源及業務，強調地方紮根及資源串連網絡的運作理念，在經過地方的醞釀及形成特定議題後，基金會會運用組織的動員網絡，整合及連結可運用之資源，以達到解決問題之目標。因此，基金會在議題推動過程中，以尋求外部資源的想法，申請政府相關的計畫補助，受訪者 B01 提及政府資源的運用（附錄 3）：

基本上，你的核心價值、議題很明確，資源的進進出出，那是必然的。相對的，今天剛好有多元就業計畫，我們就用多元的，多元離我們遠一點、有旗艦計畫，我們就用旗艦計畫，那旗艦計畫到明年就結束了，所以將來何去何從，反正就是隨緣。

同時，由於長期接受政府的專案計畫委託，與公部門普遍擁有良好的計畫合作關係，並認為政府補助為滿足社區需求的資源管道之一，並不會影響到組織的自主性，更進一步，能以非營利組織的創意及前瞻性，影響政府相關施政之推動。受訪者 B01 表示（附錄 3）：

政府怎麼會影響我們的自主性呢？只有我們拋棄政府，政府不容易影響我們，更何況我們所做的很多小事情，都是具有政策的前瞻性，然後誘導政府跟著做。像我們單位健康和社福的整合，這在全國也是跑在最前面。

而在地方政策議題的關懷，相較於其他兩個區域性社區型非營利組織針對特定議題，以社會抗爭運動，明確表達反對立場，對政府機關施予壓力；北投文化基金會則傾向不採取抗爭方式，而是透過舉辦公民會議或公共論壇，經過議題利害關係人的參與及公開討論，尋求共識及意見整合，以提供政策建議。由此可知，北投文化基金會對於社區周遭的公共議題，為在不與政府產生直接意見衝突的情況下，表明中立的立場，提供相關利害關係人對話及討論的空間，藉此提升公民社會對於地方議題的關懷，亦可維持與公部門良好的互動關係。

各社區組織依其主導者背景與組織發展方向，呈現出不同的資源動員及非營利組織治理模式，在運作重疊的地理空間，則基於組織的關切點和專長，以及避免資源的重疊與浪費，經過一定的磨合後，分別發展不同層面的地方議題與服務面向，連結不同的專業資源及民眾參與，在北投區內呈現出專業分工的現象，分別在北投社區發揮組織所長，促進社區居民的認同及參與。

表 3-2 北投區域性社區型非營利組織之運作

	八頭里仁協會	北投生態文史工作室/ 北投生態文史協會	北投文化基金會
成立時間	1995 年 9 月	1999 年 1 月/ 2001 年	2000 年 6 月
組織型態	社團法人	未登記立案/ 社團法人	財團法人
組織刊物	北投社雜誌	生活環境博物園雜誌	北投文化雜誌
經費來源	主要為企業捐款，及民眾小額捐款，公部門補助約 5%	社區參與者捐助、募款	主要為政府專案計畫，以及小額捐款、基金孳息
運作理念	與學校合作、在地監督	地方性議題倡導及社會動員	承辦政府計畫
業務推動	親職教育	生態、文史之保存	多面向推展，其中以健康醫療為特色
主要行動範圍	以溫泉博物館為核心的新舊北投次分區	北投及陽明山地區	北投區
與居民之互動	志工、辦理社區課程及活動，提供社區服務	志工、舉辦社區活動	主要透過北投社區大學，辦理課程、活動及公開會議

資料來源：作者自製

北投區透過不同之非營利組織所發散出的資源連結，與公部門的協調互動，以公民社會的行動，形成北投區社區組織之治理網絡。北投區內目前持續運作的社區型非營利組織，主要包括區域性、大規模的八頭里仁協會與北投文化基金會，以單一里為社區認定的社區發展協會。在八頭里仁協會與北投文化基金會兩大區域性、議題型的社區非營利組織，彼此互不往來的社區發展情況，其中八頭里仁協會的社區關懷及服務，聚焦於溫泉博物館的周邊社區；而北投文化基金會，則以北投區的行政區規模，倡導社區公共議題，期望將北投區營造為良好的生活環境。在行政區之社區治理發展層級中，北投文化基金會將本身定位為區級的社區型非營利組織，在健康北投的組織願景下，認為可從社區藝文、學習、產業、生態、健康、福祉等多元議題著手，因此，以承辦政府的專案計畫為經費來源及主要業務的運作模式，分別承接了不同種類的專案計畫，也維繫與政府良好的計畫合作關係。

北投文化基金會基於大型區級社區的發展範疇，其運作理念著重於組織的資源串連，嘗試將社區理念及服務推展至整個北投區，長期的在地紮根，將社區營造理念深耕至小型社區，藉由培力及合作的關係，與地方的社區發展協會，具有一定程度的互動交流；並透過組織領導者的醫學背景與人脈，擴展了專業醫療及社會福利的資源網絡。在基金會與地方小型社區組織、專業醫療團隊、社福團體擁有長期的互動下，建構了基金會本身的動員網絡，也串連了北投區的社福醫療資源及累積社區組織間的社會資本。

在北投文化基金會的治理運作，從多元化的專案議題，改善北投居民的生活環境，而呈現出專案計畫型的組織特性，透過基金會所連結的社區發展協會與社福醫療等資源網絡之社區治理基礎，促使北投區能夠整合跨社區發展協會、社會福利團體、醫療團隊等地方資源，以社福醫療為社區議題導向，共同推動由內政部補助的福利化社區旗艦競爭型計畫，擴大社區議題的發展範疇，進行跨社區、跨部門的組織結盟及夥伴合作，形成大型都會社區的議題治理網絡。



## 第四章 北投區社區治理個案：

### 社福醫療為例

北投以溫泉聞名，由於溫泉資源具有醫療上的效果，促使北投區的醫療機構及安養院所的密度極高，健康醫療資源豐富；而北投人口結構的高齡化，具有發展社區照護安養體制的需要，並在2007年加入世界衛生組織國際健康城市聯盟，正式成為國際健康城市，結合社區活動推廣健康的理念，持續營造健康社區。

北投區由於當地資源、人口結構及社會需求，社區健康醫療照護成為社區的重要議題，在地方醫療保健需求及資源方面，依據台北市各行政區重要統計指標資料，北投區在2008年之醫院每日服務門診人次、每日血液透析服務人次、藥局家數比率，皆位居台北市第一；<sup>16</sup>以及，當地的民間團體如北投文化基金會，也因組織以推廣北投社區為宗旨，及創會人本身的醫療背景與人脈，對於社福健康議題著力甚多，而地方上許多以里為單位的社區發展協會、社會福利團體，長期致力於社區長者的關懷及服務。在促進北投社區健康福利的共識下，進一步整合了地方非政府組織，包括北投文化基金會、社區發展協會、醫療院所、社會福利團體等，於2008年向內政部申請福利化社區旗艦競爭型計畫，形成政府與民間組織之跨部門夥伴合作治理，以整合社會福利及醫療照護資源，拓展台北市都會區在地社區的營造經驗，嘗試形成區域性的社區照顧關懷網絡。因此，本研究以北投區的社福醫療議題做為個案分析，綜觀北投區社福醫療相關政策及地方治理系統，瞭解社區內外部資源、多元行為者之屬性和參與幅度，探討社福醫療治理網絡的行動策略，以更深入瞭解社區治理網絡的結構與發展狀況。

### 第一節 北投社區社福醫療政策與發展背景

社區健康關懷的工作相當複雜，從社區長者及弱勢族群的需求為出發點，兼顧其生理、心理、社會層面的健康福祉需要，一方面顧及居民的生理健康面向，必須連結衛生服務工作網及鄰近社區的醫療機構，提供專業醫療的支援；另一方面就心理及社會層面，則需連結社會福利資源網及志願服務團體和個人，給予關

<sup>16</sup> 參考台北市政府主計處，《96-97年度台北市重要統計指標》

<http://www.dbas.taipei.gov.tw/ct.asp?xItem=61667&CtNode=24972&mp=120001> 瀏覽日期：2010/01/02。

懷照顧及扶助。因此，基於照護需求的多元與複雜性，往往不是單一的醫療或社會福利機構可滿足的，必須整合衛生醫療及社會福利、社區服務等跨領域的資源，以完善社區健康營造及照護服務的發展，形成區域共同照護網絡。

針對社區長者關懷及健康促進等社福醫療需求，在公部門的行政體制運作及相關規範法律中，分散於不同之行政與服務體系，包括衛生醫療部門、社會福利部門、甚至教育部、行政院勞工委員會、行政院國軍退除役官兵輔導委員會等，依其不同的目標人口群、執行理念與重點，呈現各體系間各自發展的情況。在社福醫療的議題，主要涉及到醫療保健與社會服務照顧兩大範疇，依據公部門的行政分工，橫跨了社政與衛政單位，主管權責分屬行政院衛生署及內政部社會司兩個行政單位，分別從中央到地方層級，一為主管衛生醫療的行政院衛生署、地方政府的衛生局及鄉鎮市區級的健康服務中心，所形成的衛政系統；一為主管社會福利的內政部社會司、地方政府的社會局、鄉鎮市區公所的社會課，所形成的社政系統。針對社會照護服務的需求，社政部門及衛政部門皆分別提出多項因應的政策方針，並且隨著社區照顧的理念風行，社政與衛政單位亦逐步將福利照護服務的提供，進一步深入到社區之中，例如民國 85 年，行政院衛生署提出「健全醫療網第三期計劃」，加強發展特殊醫療照護體系的持續性社區照護；內政部社會司則實施「推動社會福利社區化」方案，運用社區資源，與社會福利做全盤整合，以提供社區內的弱勢民眾良好的生活（劉麗雯，2003：15）。以及，分屬於社政及衛政體系的公、私部門機構，亦分別提供了不同層面的服務，在社政體系所屬的社會福利行政單位、安療養機構、老人服務中心、地方社會福利團體等，所提供的服務包括居家服務範疇的家務及日常生活照顧服務、簡易保健服務，並且因應老人在社會心理層面的需求，提供電話問安、關懷訪視、生命守護、送餐等關懷服務；而就衛政體系所屬的衛生醫療行政單位、大型醫療機構及中心、護理之家、小型診所及藥局等，則提供專業及特殊的醫療照護、健康資訊、健康檢查等服務。

然而，從實務工作的角度著眼，健康關懷服務的提供必須因應老人及弱勢族群照護需求的複雜性，而醫療照護與健康方面等服務的需求，亦非單一部門或機構所能滿足。高品質的健康安養生活，除了適當的醫療照護服務外，經濟的保障、安全舒適的居住環境，人際間的社會互動及獲得他人的關懷和尊重，為老人安養與健康促進共同的基本需求。而多元的服務提供往往分散在公私不同部門以及各

專業領域，因此，建立一個完整的社福醫療服務系統，必須著重衛生、社福體系與其他公、私部門相關專業領域的跨部門合作，並有效結合社區內的相關組織及資源，以給予支持協助和在地化的公共服務。

社區社福醫療相關政策中，2005年行政院提出的「台灣健康社區六星計畫」，以社區為導向，強調跨部會的合作聯繫，開創了公部門整合性的社區社福醫療計畫。健康社區六星計畫透過產業發展、社區治安、社福醫療、人文教育、環保生態、環境景觀六大發展面向，打造一個安居樂業的健康社區，其中將社福醫療作為社區營造政策的主要焦點之一。

表 4-1 台灣健康社區六星計畫之社福醫療年度計畫

年度	計畫名稱	主政單位
2005-2006	建立社區照顧關懷據點實施計畫	內政部社會司
	長期照顧服務社區化計畫	內政部社會司/行政院衛生署 照護處
	國民小學辦理兒童課後照顧服務	教育部國民教育司
	運動人口倍增計畫	行政院體育委員會全民運動處
	托育照顧服務社區化計畫－社區保母支持系統	內政部兒童局
	健康生活社區化計畫	行政院衛生署國民健康局/疾 病管制局/護理及健康照護處 / 管制藥品管理局/藥政處
	社區健康年：找回身體的愛－健康安全計畫	教育部技術及職業教育司
	健康促進學校中程計畫	教育部體育司
2007	建立社區照顧關懷據點實施計畫	內政部社會司
	長期照顧服務社區化計畫	內政部社會司/行政院衛生署 照護處
	國民小學辦理兒童課後照顧服務	教育部國民教育司
	健康生活社區化計畫	行政院衛生署國民健康局/疾 病管制局/護理及健康照護處 / 管制藥品管理局/藥政處
	運動人口倍增計畫	行政院體育委員會全民運動處
2008	建立社區照顧關懷據點	內政部社會司
	國民小學辦理兒童課後照顧服務	教育部國民教育司

資料來源：作者自製



由表 4-1 可知，在社福醫療部分，以發展社區照護服務、強化社區兒童照顧、落實健康營造為核心目的（行政院文建會，2006：5-6），將各部會的相關社造政策方案予以整合，推動跨部會、跨局處的社福醫療計畫。六星計畫的社福醫療專案計畫，橫跨了社政單位、衛政單位及教育單位，以（1）建立社區照顧關懷據點，由在地人提供在地服務；（2）建立社區自主健康營造機制，培養民眾健康生活形態；（3）提昇國民運動風氣，倍增運動人口，為社福醫療升級的目標，推動跨局處的政策方案，嘗試整合社福醫療的公部門資源，加強了社福醫療相關機關之縱向及橫向的合作聯繫。然而，就計畫的提出數量，從 2005 年列舉八項計畫，而後逐年遞減到 2008 年僅存二項計畫，則顯示出在政策持續性不足的問題。並且由於政黨輪替，台灣健康六星計畫執行至 2008 年 12 月止，自 2009 年起則回歸各部會辦理，由各部會針對社區需求，推展社福醫療相關政策計畫，例如行政院衛生署國民健康局推動「健康促進社區認證試辦暨社區整合計畫」、內政部社會司推動「福利化社區旗艦競爭型計畫」、「建立社區照顧關懷據點計畫」等。

由此可觀察出，在社福醫療議題，公部門各體系間各自發展，主管單位之間的協調連結，亦受限於行政科層及缺乏跨部會共同機制，而無法形成一個完善的公部門運作體制，導致照護服務工作，在衛政與社政單位分離的狀況下，難以提供服務對象一個落實且完整的照顧服務，甚至由於各機關的各行其是、上下及平行的協調不足，而造成資源重複投資與服務斷層的現象。台灣就現階段的政府及政策執行，社政與衛政兩體系短期內尚未有合併或整合的發展可能，因此在維持現行的行政各自分立，則須透過社區組織的參與及議題網絡的有效建構，形成合作分工之互動，以促進健康照護服務體制之形成。

在營造健康舒適的生活環境、促進照護服務的目標下，公部門資源部分，由於不同的機關職責及行政層級，提出了多元但分化的補助計畫，嘗試結合政府與民間力量，提供公私協力的社區公共服務。在照護服務社區化的發展趨勢下，強調由社區在地人提供照顧，具有在地老化、社區參與、互助互惠、資源整合、全人服務的特色，基於此，北投區的社區型非營利組織，包括行政區規模的北投文化基金會、小型鄰里的社區發展協會，以社區長者及弱勢族群的需求為中心，透過健康支持網絡及連續性照護機制的建立，於社區內整合相關人力及設備，並且透過政府相關計畫的申請及落實，加以銜接與整合醫療照護與社區服務，以健康北投為願景，解決與滿足社區關懷照護之需求。

表 4-2 2009 年北投社區組織主要申請的社福醫療相關計畫

主政單位	計畫名稱	計畫主旨	申請單位
行政院衛生署中央健康保險局	全民健保家庭醫師整合性照護制度試辦計畫	建立家庭醫師制度，成立社區醫療群，以群體力量提供民眾周全性、協調性與持續性的服務；以民眾健康為導向，建立以病人為中心的醫療觀念，提升醫療服務品質。	北投文化基金會
行政院衛生署、醫院評鑑暨醫療品質策進會	畢業後一般醫學訓練社區健康營造訓練	強化以全人為基礎的一般醫學嚴謹基礎，使受訓醫師以全人觀點提供適切的醫療照護服務。	北投文化基金會
內政部社會司	福利化社區旗艦競爭型計畫	促進跨社區、跨局處的資源串連整合，並藉由社區培力的概念，建立社區自主、互助合作機制，以達到福利社區化的永續經營目標。	吉慶社區發展協會主辦，東華、福興、榮光、義理、振華、大同社區發展協會及關渡樂齡學習中心共同提案
內政部社會司	建立社區照顧關懷據點計畫	由社區提供在地服務，以長期照顧社區發展之基本精神，促進長者社會參與，結合相關福利資源，提供關懷訪視、電話問安諮詢及轉介服務、餐飲服務、健康促進等多元服務。	吉慶、義理、東華、振華、福興、榮光社區發展協會、北投文化基金會
台北市政府衛生局	健康生活社區化計畫	落實社區自主、由下而上的理念，透過社區健康狀況及資源評估，因地制宜發展出符合民眾需求的健康促進方案。	豐年、義理、振華社區發展協會
台北市社會局人民團體科	社區互助溫馨送餐補助計畫	鼓勵社區發展協會，經調查地方有送、共餐需求，由在地人提供在地服務，關懷社區弱勢族群。	東華、吉慶、義理、福興社區發展協會
台北市社會局老人福利科	獨居與失能長者服務方案	透過補助鼓勵社區自助及互助，強化老人社區照顧資源，使社區中的獨居、失能長者能就近獲得所需服務網絡。	大同社區發展協會
	老人活動據點方案實施計畫	以服務健康長者為主，並由專人帶領辦理「健康促進」及「文康休閒」活動。	豐年、永明社區發展協會
北投區健康服務中心	北投健康城市計畫	培育市民健康的能力與自決權力，透過市府跨部門的合作，結合社區資源，促成政治性決策，持續營造健康社區。	北投文化基金會

資料來源：作者自製

從上表可知，北投社區組織所申請的社福醫療相關計畫繁多，能夠基於社區內充沛的醫療資源及居民需求，延續組織的運作及服務範圍和內容的拓展，在眾多政府計畫的補助及運作，為社區同時導入了社政及衛政公部門資源，即藉由社區組織的串連，彌補公部門社政及衛政體系的分離，促使社區照護關懷體系更臻完善。觀察北投社區組織主要申請的政策計畫中，橫跨不同治理層級的負責機關，涵蓋了不同政府部門、局室的專案計畫，一方面顯示出政府政策計畫的事權不一、資源重疊散亂；另一方面，透過單一社區組織的多元計畫申請，及跨社區的資源交流和聯繫互動，以社區組織的主動、自主性，整合及串連相關的公私部門資源，發展社區長者照護與健康促進。

北投區社區組織藉由自主串連及申請政府中央至地方不同層級所提出的相關計畫，針對組織所設定的服務範疇及空間規模，參與社區關懷服務的提供及舉辦健康促進活動。其中，北投文化基金會以行政區為規模發展的屬性，將社區健康醫療為運作主軸及關懷焦點，承辦了全民健保家庭醫師整合性照護制度試辦計畫、畢業後一般醫學訓練社區健康營造訓練等計畫，為社區連結了基層診所及大型醫療院所等專業醫療資源，並建立彼此之合作關係；社區發展協會則以社區關懷為主要的服務提供，申請政府機關的一般性及政策性的補助，包括社區關懷據點、老人活動據點的補助，提供社區長者健檢和活動的場所，並以積極的行動，促進健康的社區生活、自發性提供社區長者送餐等。

在北投社區組織個別或共同申請，並落實社福醫療相關政策計畫下，導入並整合公、私部門的資源與人力，其中，以內政部社會司所推動的福利化社區旗艦競爭型計畫，所涵蓋的跨領域專業資源網絡最為廣泛，並嘗試建構跨社區、跨部門的社福醫療服務體系，在八個小型社區的共同提案及參與，由北投文化基金會提供計畫專業能力及醫療社福的資源串連，申請福利化社區旗艦競爭型計畫，為北投區社福醫療網絡具體的協力行動。

## 第二節 北投區社福醫療的地方治理系統

我國近年來人口快速老化，長期照顧需求人口數倍增，從社區長者與弱勢族群的社會照顧及健康促進需求，包含醫療、個人照顧、與社會照顧等三個主要層面，服務需求範圍相當廣闊，需要來自醫學、護理、社工、職能治療、物理治療、

與營養等專業服務與不同領域的資源投入，為提供適切的在地化服務，亦需要社區組織及居民的參與，在公私部門的資源整合及協力互動，結合健康醫療、社會福利與社區服務，才能提供完整且連續的照護及健康促進服務。

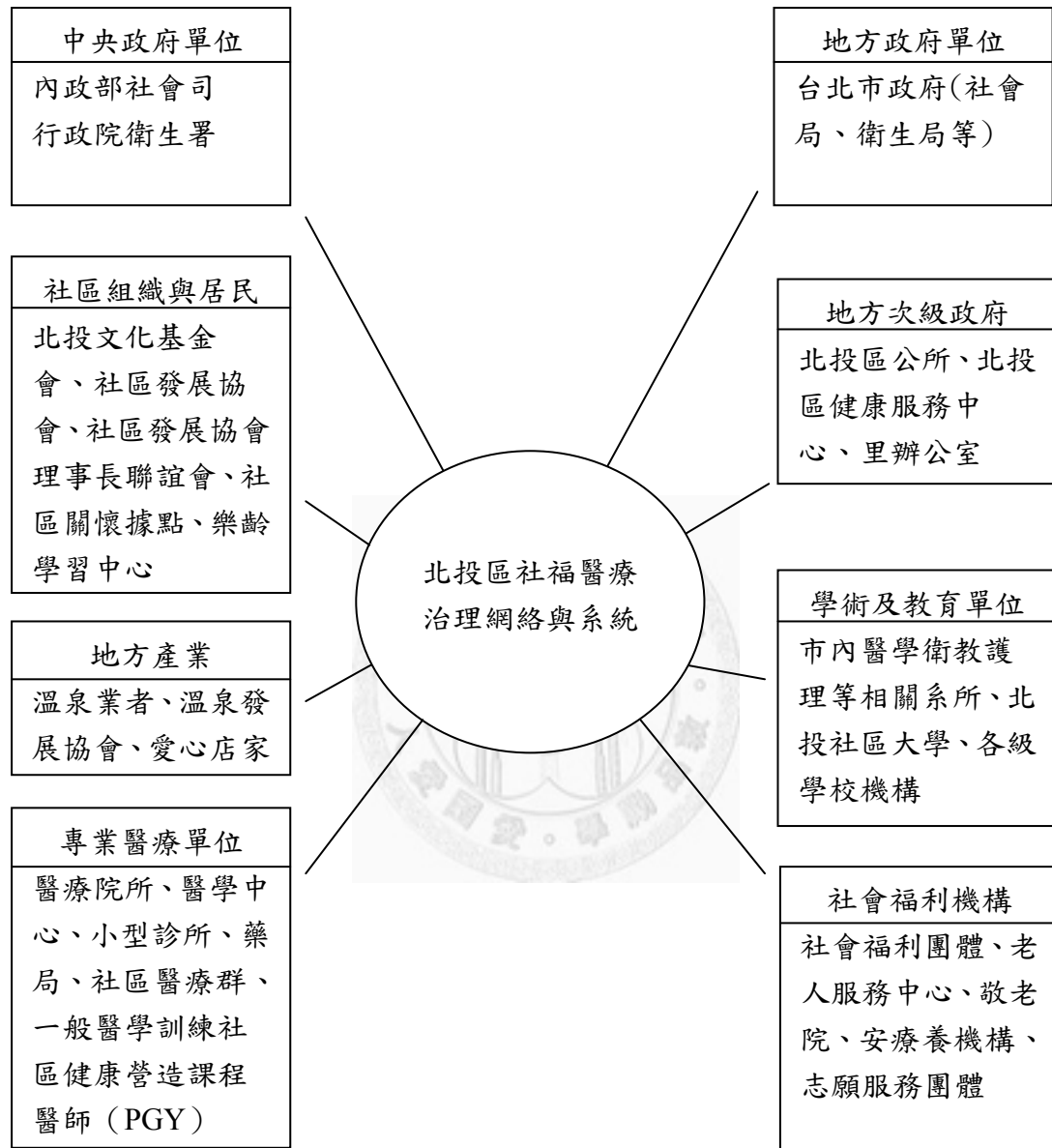


圖 4-1 北投區社福醫療治理網絡與系統圖

資源來源：作者自製

綜覽北投區的醫療照護資源（如上圖所示），所形成的社區治理生態，涵蓋了公私跨部門的多元行為者，公部門方面包括了衛政及社政的中央、地方政府單位、地方次級政府；私部門則包括了社區發展組織、社會福利團體、專業醫療單位、教育及學術機構、地方產業、社區居民等，透過組織或個人所提供的專業能

力以及人力、設備、資金等資源，參與地方公共服務的遞送，有助於社區照顧關懷及健康促進的推展。透過檢視社福醫療的地方治理網絡與系統，瞭解社區內外部資源及其屬性和參與行動，以滿足社區需求為標的，從中尋求彼此合作及互動的可能性，進一步形成區域性的社福醫療服務體系。

## 一、公部門

以政府的角度，規劃與制訂北投社福醫療的政策計畫及策略方針。所涉及的公部門，依據不同的治理層級，中央政府單位為內政部社會司及行政院衛生署，地方管理機關為台北市社會局及衛生局，在地行政機關則為北投區公所、北投區健康服務中心。

### (一) 中央政府單位

負責社福醫療的政府機關，在公部門的行政體制運作，分為社政部門及衛政部門，主管機關分屬內政部社會司及行政院衛生署，以中央政府的層級，負責擬定社會福利及衛生醫療的發展架構和推動方針，並制訂全國適用的政策計畫，予以資源補助。就北投區的社福醫療推展，包括內政部社會司、行政院衛生署及其下屬的中央健康保險局、疾病管制局等，均給予相關計畫的指導及支持。

### (二) 地方政府單位

台北市政府對於社區健康營造及長者關懷照護具有一定的支持，從訂定2002年為台北健康城市元年、成立推動台北健康城市跨局處組織、至分別輔導各行政區成為不同特色的健康社區，進而加入國際健康城市聯盟等，針對社區健康的促進及健康環境的改善，制訂實施策略及發展原則。就北投社福醫療規劃層面而論，市府內主要是由社會局及衛生局負責。台北市社會局執掌社會福利服務的規劃，推展福利政策與措施、社區工作及志願服務，並配合中央制訂的政策，提供在地管理監督的功能，且社會局為北投區社區發展協會的主管單位，對於北投區不同面向的社福服務及社區發展，給予督導與協助，提供經費補助及培力輔導；台北市衛生局則指導北投區推展健康城市、推動健康生活社區化計畫，鼓勵社區參與營造社區健康環境，及落實社區民眾健康行為。

### (三) 地方次級政府

北投區基層行政機關，包括北投區公所、北投區健康服務中心、里辦公室，均著力於北投地區社會福利、公共衛生的發展。

#### 1. 北投區公所

北投區公所為北投區的行政機關，台北市政府的派出機關，就北投區的社福醫療議題，區公所內主要是由社會課負責，依據市府訂定的政策方向及架構，執行社會福利及社區發展等工作，並透過參加地方社團舉辦的健康活動及工作會議，給予支持及鼓勵。

#### 2. 北投區健康服務中心

北投區健康服務中心為台北市衛生局所轄的單位，積極推展防疫調查研究、家戶衛生保健、居家與營業衛生教育宣導等社區保健服務。並且，配合台北市政府的健康城市計畫，由北投區健康服務中心主導，結合北投區公所、北投文化基金會、台灣師範大學衛生教育學系為核心工作團隊，成立北投健康促進協會，以增進區民健康為宗旨，推動健康議題，促進北投區健康醫療、福利安全、環境生態、文化產業等面向的發展。

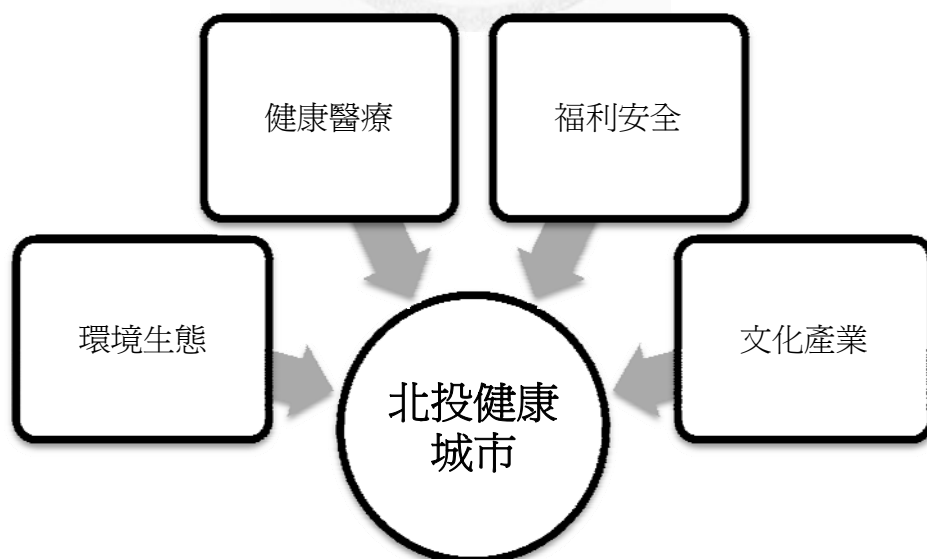


圖 4-2 北投健康城市的願景與目標

資料來源：作者自製

### 3. 里辦公室

里辦公室為政府行政體系的末梢，北投區部分里辦公室與社區發展協會相互結合資源，提供社區關懷服務，舉辦相關活動，並配合北投區健康服務中心，宣導衛教資訊及正確醫療觀念。

#### 二、社區發展組織與居民

由北投地方居民所組成的眾多社區發展組織，對於社會福利的服務提供及健康促進，著力頗深，為北投社區社福醫療重要的利害關係人，包括北投文化基金會、社區發展協會、社區發展協會理事長聯誼會、社區關懷據點、樂齡學習資源中心等，針對社區長者及弱勢族群的照護服務需求，透過自立互助及公私協力的計畫合作，積極參與北投社福醫療相關活動。

區級的社區組織北投文化基金會，在北投區的社區組織中，扮演帶領及培力的角色，為北投區提出建構「北投社區健康福祉網絡」的願景。以公民結社組織的行動策略，發揮社區自主、由下而上的推動與執行，結合醫療衛政體系與社會福利體系的公、私部門相關機構組織資源，透過相關計畫的申請及資源導入、串連，促成衛政部門與社政部門的合作契機，共同參與及交流。受訪者 B01 提到了對於社福醫療資源整合的理念（附錄 3）：

一個生病或失能、殘障、身體老化的長者，他會面臨的問題，只有一個健康醫療的問題嗎？貧病一家親，只有笨蛋政府會把貧病切割一個叫社福、一個叫醫療，只會本位主義。所以我們回頭去看到問題的本質，面對貧和病，是要一起整合處理的，當然我們就是要讓醫療和社福整合在一起。我們有年輕的 PGY 醫師、有資深的社區醫療群醫師、有背後專業的合作醫院，這是一個很堅強的醫療團隊；那我們和社區有好的互動，又和社福團隊有長期的互動，所以相對的是彼此資源共享，一起去解決那個本質的問題。有這個基礎以後，因為目前是消極層面的補救，他已經變成貧病了，你再做資源的介入，那更重要的是，是前端的健康促進與管理，根本去從生活型態、生活習慣、生活的環境去改善。

北投區內許多社區發展協會亦以社區關懷、長者照護為組織運作核心，配合內政部的建立社區關懷據點計畫，提供在地化的初級預防照顧服務，並且自發性結合台北市社會局及社會福利團體提供的經費補助，提供社區長者送餐服務，透

過社區志工人力送餐，並納入專業醫事人員，進行家戶訪視和健康診斷，以及引介醫療診所之服務與資源。受訪者 C01 提及小型社區的社福醫療資源串連之運作（附錄 7）：

早期配合社會局進行送餐服務，是以愛心店家提供餐點的服務方式，由志工媽媽去取餐送到獨居長者家中。其它的社福單位，如法鼓山文教基金會，當時在北投文化基金會的協助下，在便當食材方面給予部分補助，另外，我們有成立關懷據點，由內政部專案補助計畫，服務項目包括送餐、居家訪視、健康促進、電話問安；在健康促進部分，每週一會固定在辦公室這邊做健康篩檢，這部分是結合北投文化基金會，和社區藥師來幫忙，以及包括抽血服務，則由北投健康服務中心的護士來擔任，所以這部分是借重社區的藥師、健康服務中心，一起來推動。家戶訪視會結合北投文化基金會的 PGY1 家醫科醫師，在志工的陪同下，到獨居長者家中訪視、關心健康狀況。另外，振興醫院有遠距健康照護計畫，在北投文化基金會協助下，針對有意願參與計畫的社區，免費提供設備安裝。

就社區自治治理而論，由人民所成立的社區發展協會，由下而上，依據社區需求，連結公部門補助、社區餐飲商家、宗教團體、社福單位、藥師、健康服務中心、醫療院所及人員、其他社區發展組織與志工人力等資源，進行小型社區規模的在地關懷照護，拓展北投社會福利內容及服務品質。

### 三、專業醫療機構及醫事人員

北投區的醫療院所密集，並且透過計畫的參與及合作，與社區組織有所連結。境內包括台北榮民總醫院、振興復健醫學中心、國軍北投醫院、和信醫院、關渡醫院等豐富的醫療資源，提供社區民眾周全性及持續性的醫療服務；以及，參與「全民健保家庭醫師共同照顧計畫」北投社區醫療群<sup>17</sup>的診所醫師、醫療院所，及「畢業後一般醫學訓練社區健康營造訓練」<sup>18</sup>的各科住院醫師，提供專業的醫

<sup>17</sup> 全民健保局於 2004 年推行「全民健康保險家庭醫師整合性照護制度試辦計畫」，目的為透過基層診所醫師組成的社區醫療群和區域中大型醫院合作，提供民眾專屬的家庭醫師，從診所到醫院持續追蹤、治療與保健完整的照顧。台北北區的北投、陽明山、石牌社區醫療群，與振興復健醫學中心、關渡醫院合作，為結合社區、走入社區，與社區民眾作更緊密的互動，並委託財團法人北投文化基金會作為聯合行政管理中心，協助溝通及協調（朱玉如、洪德仁，2007a：85-87）。

<sup>18</sup> 基於社區醫學教育的推動，北投文化基金會於 2005 年起參與衛生署、財團法人醫院評鑑暨醫療品質策進會推動之「畢業後一般醫學訓練計畫」，與台北榮民總醫院、關渡醫院、振興復健醫學中心等合作，由北投文化基金會帶領畢業後第一年住院醫師(PGY1)進入社區，參與社區活動、關懷社區中長者與弱勢族群，培養社區健康營造概念。



療知識及健康診斷，推動預防保健及協助衛生教育宣導作業。

#### 四、社會福利團體

北投區由社會局主管的專業社福團體，包括財團法人老五老基金會受託辦理北投區老人服務中心、伊甸社會福利基金會、法鼓山社會福利慈善事業基金會、浩然敬老院、老人養護所等，以社區居民為服務對象，提供適當的服務為目標，並積極參與社區活動，瞭解社區需求，結合社會資源及政府委託方案，透過公私協力，參與福利化社區旗艦競爭型計畫、社區關懷據點計畫、健康生活社區化計畫、老人活動據點方案實施計畫等，執行及提供個案管理與轉介、居家照顧、日常生活養護、長者文康休閒活動、諮詢服務、講座課程等專業照護相關服務。

#### 五、學術及教育單位

北投社區大學為北投文化基金會接受教育局委託經營，因此與北投文化基金會發揮了整合性成效，以知識傳承的社區學習基地，辦理衛教講座、活動及諮詢服務，為北投區居民包括社區長者，提供一個終身學習、人際交流、參與志願服務的教育平台。市內台灣師範大學衛生教育學系及北投區內的國立陽明大學、台北護理學院，長期與社區組織進行合作，提供醫療保健人才教育及研究，協助社區進行健康需求調查及健康評估。而北投區內各級學校機構，則與健康服務中心、北投文化基金會、社區醫療群、社區醫院，合作辦理健康議題宣導及推動健康校園。

#### 六、地方業者

北投溫泉業者及其組成的溫泉發展協會，在響應市府打造健康城市的目標，以養生、健康的軸心理念，與地方學術單位合作，提供養生套餐，規劃溫泉保健之旅。例如 2007 年湯花戀—台北溫泉祭開幕記者會，由市長帶領北投溫泉從業人員進行「百人 CPR」宣誓活動，並針對新北投溫泉區的相關業者及職員，實施 CPR 的緊急救護訓練，以催化健康政策的發展與推動。以及，社區內的愛心餐飲店家，以提供營養、實惠、多元的餐點，協助社區組織進行社區長者送餐與關懷服務。

北投區透過社福關懷及健康城市的主軸，涵蓋了大北投地區上中下游不同層級和類型的多元資源，推廣社區醫療照顧、提供健康關懷服務，形塑區域性健康

福利的社區治理系統，而多元利害關係人之間藉由各別的運作及組織間連結，存在著局部的治理互動。尤其北投社區組織十分活躍，在北投社區社福醫療推展過程，具有相當程度的參與，並以社區營造及社區自主參與為基本精神，主動連結跨領域的在地資源，期望在健康維護、經濟安全、教育與休閒、安定生活、心理及社會適應等面向，提供適切的福利服務，給予社區長者完善、尊嚴的服務及全人、生活安全的照顧。

### 第三節 北投區社福醫療網絡的推動策略

北投區的社福醫療生態資源豐富而分散，如何透過組織網絡的策略，將各個治理行為者連結起來，形成社福醫療政策網絡，利用社區當地的社會資本及協力合作，使各種公部門組織、社區組織、社會福利團體、專業醫療機構、學術及教育單位、地方業者、地方居民等利害關係人，共同參與社區公共服務的提供，並影響相關政策的制訂，形成多元參與的社福醫療治理模式，為落實社區治理的重要議題。

就北投區的社區社福醫療發展，以北投文化基金會為首的社區營造組織，在提升大北投區社區關懷服務範疇及品質的發展標的之下，逐步向外串連各領域專業資源，社區組織之間亦展開相互交流及互動，在經過連續性的合作過程，而能以跨部門、跨社區的型態，嘗試建構區域健康福祉網絡，期望能夠達到以下的健康照顧行動（洪德仁、周家慧，2007：206-207）：

- 一、健康需求調查：生活機能調查、生活型態調查、家庭訪視、理學檢查、老人健診。
- 二、健康服務：醫療、用藥、營養諮詢、共同照護、就醫轉介、公衛疫病防治。
- 三、健康促進：關懷支持、團體活動、衛生教育、體能活動、飲食營養。
- 四、社會福利媒合資源轉介：社福資源推廣流通、社區關懷照顧、家事、喘息服務、就醫陪伴、社福資源媒合、長期照顧轉介。
- 五、教育訓練、服務評估與追蹤：提供社區專業健康福祉人力之教育訓練，進行服務評估與追蹤。參與社區老人照顧的志工必須接受專業的訓練與認證，學習瞭解老人的需求、情緒、身心健康狀況，學習簡易的照顧知識、技巧，以提供系列的、周全的專業訓練、諮詢服務，接受專業認證，以提升照顧品質。

六、倡議推廣：推廣老人家及社會大眾建立正確在地安老的認識，參與服務，倡議相關政策、友善環境，以改善老人家之生活品質，提昇其獨立生活功能以及參與社會的潛力，促進整體社會福利的效能。

在北投社區自主營造社區健康福利互助網絡的發展過程中，以促進北投區健康關懷的共同目標下，透過組織間的協商交流、資源分享、長期互動，奠定合作及信任的基礎。其推動策略首先以社區發展協會的聯誼交流，累積社區組織間的社會資本，醞釀跨社區的合作模式，共同關懷北投區的公共議題，逐漸形成健康關懷的共識，並擴大連結外界專業醫療及社福資源，推動整合性關懷合作計畫，以此一計畫合作的基礎，進行跨社區的結盟，聯合提案福利化社區旗艦競爭型計畫，社區組織、社福團體等民間組織與政府建立跨社區、跨部門的夥伴關係，共同推動專案計畫，進而形成社區健康福利互助網絡。

### 壹、跨社區交流：社區發展協會理事長聯誼會的成立與運作

北投區內至 2009 年底共有 38 個社區發展協會，組織區域皆是以單一里為社區發展範圍，若干社區發展較為成熟，於社區福利、文史、治安、環境生態、綠美化等面向表現優異，在組織運作以及資源、資訊的掌握上有較多的經驗，且各有其發展特色；相對地，多數剛起步的社區組織普遍面臨經營面的困難，社區經驗傳承出現斷層。2004 年北投文化基金會接受台北市政府社會局、中華民國社區營造學會的委託，進行台北市北區（北投區、士林區及中山區）社區營造團體的培力工作，主要由時任北投社區大學校長（兼北投文化基金會執行長）負責推動，藉此拋出社區合作的議題，發展以社區發展協會為單元的跨社區協力網絡。在經過社區的問卷調查、公共討論與串聯，及延續傳統並強化聯誼會的互動功能，於 2004 年 10 月 23 日重新成立了「北投社區發展協會理事長聯誼會」，進行區域性社區營造整合，建立新舊社區組織經營與社區營造經驗傳承的平台，透過社區經驗的交流，減低新手社區的學習成本，並且發揮協力合作的功能，合力推動北投的發展（朱玉如，洪德仁，2007：9）。

北投社區發展協會理事長聯誼會的成員，限定於現任及卸任理事長，採取鬆散的組織架構，發展過程與運作以不立案為原則，以定期的論壇、不定期的工作坊來維持運作，持續推動在地的公共議題。並且，為落實「設立陪伴家族，形成

緊密的社區家族網絡，資深牽成新進社區」，北投區依據地緣與社區發展特色成立了四個陪伴家族（如下表所示），各家族均分別舉辦社區議題診斷及社區願景與產業調查，藉以促進更密切的社區經驗交流與互相協助，使討論聚焦，並協助新進社區找到適合的切入點。

表 4-3 北投社區陪伴家族

家族議題	召集家族	家族成員
環境綠美化	吉慶	榮光、大同、立賢、吉利
關懷照護	東華、奇岩（副）	振華、智仁、文化、立農
治安、觀光	福興	永明、永欣、一德、洲美
地方文史	嘎嘮別、中和（副）	稻香、豐年、秀山

資料來源：修改自洪德仁，2008：51

社區理事長聯誼會提供了「交流平台」與「在地培力互助會」的功能，促使北投區內的社區發展協會之間能夠進行情感聯繫及經驗分享，產生更為頻繁的互動，也形成一定之社會網絡結構。除了促進社區組織間資源的爭取、資訊的流通，及組織能力的提升，更進一步，凝聚以北投區共同發展的團隊意識，建立跨社區協力機制，藉此提出社區共同關懷的地方議題與需求，並共同設法解決問題、尋求資源，促進彼此的合作行動。在此一運作機制下，奠定了組織間的信任基礎、一起解決社區需求之共同體意識，藉由合作議題的導入，醞釀出跨社區結盟的合作計畫。

## 貳、推動跨組織的資源整合：北投區健康關懷服務合作計畫

透過社區理事長聯誼會的交流平台，社區提出了共同為獨居老人送餐的議題及需求。由於過去部分社區各自送餐，面臨到資源、志工人力、備餐專業性等問題，因此經過共同的討論及研究，舉辦多場次協調座談會後，決定將不同社區的送餐活動予以整合，以一個整合型的計畫，總體解決北投區社區送餐的問題。自2005年9月開始，推動「北投社區健康關懷服務合作計畫」，並將社會福利及健康醫療資源予以結合，以提供送餐關懷及健康促進等服務。

此計畫由北投文化基金會統籌執行、規劃及協調資源，進行配送營養餐食的社區團體包括奇岩、東華、福興、吉慶、榮光、文化、清江等社區發展協會；並且，透過北投文化基金會，擴展專業醫療資源的連結，由台北榮民總醫院家庭醫

學部、振興復健醫學中心提供對老人送餐服務關切之醫療相關人員；陽明大學社區護理研究所協助進行需求、健康評估；北投區健康服務中心指導健康促進服務、供餐場所；關渡醫院協助健康檢查，以瞭解長輩的日常生活形態與健康狀況；台北北區社區醫療群醫師及一般醫學訓練社區健康營造課程醫師（PGY1）則透過家戶訪視，支援健康檢查、營養評估及健康衛生教育之推動（周家慧，2005：16-19）。藉由整合性計畫的提出，向法鼓山社會福利慈善事業基金會申請贊助，贊助計畫至 2008 年 10 月底結束。<sup>19</sup>

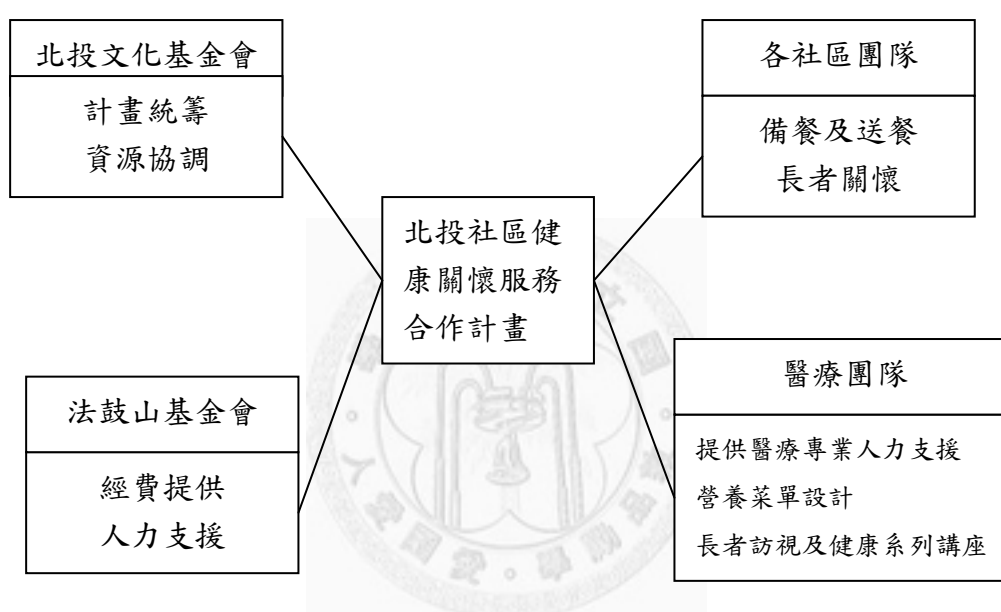


圖 4-3 健康關懷服務合作計畫合作模式

資料來源；周家慧，2005：18

在北投區健康關懷服務合作計畫中，北投文化基金會於法鼓山福利慈善事業基金會的資金贊助下，以民間自主性力量，結合鄰近七個社區團隊及地方醫療資源，以導入醫療資源為計畫特色，共同推動社區送餐及訪視工作，為社區獨居、中低收入老人、身心障礙及特殊境遇者提供免費餐食服務。並在人力資源方面，由北投文化基金會協助社區輔導撰寫計畫書及申連提案，向行政院勞工委員會申請「多元就業開發方案－社會型」的專案補助，雇用固定人力，從事北投區的送餐服務。而在 2008 年底，由於法鼓山基金會的贊助結束及多元就業開發方案補

<sup>19</sup> 在經費補助方面，原先僅有台北市社會局針對低收入戶補助一餐 20 元，透過健康關懷服務合作計畫的整合申請，由法鼓山基金會贊助食物材料費用 35 元，即以一餐共 55 元的金額補助，免費提供社區 80 位獨居長者送餐服務。

助未通過，使得送餐社區回歸到原本各自的送餐模式，由各社區評估本身能夠負擔的能力，緊縮送餐長者人數，並由北投文化基金會積極向外界募款，將募得款項依據送餐人次分配給參與社區。

在北投區健康關懷服務合作計畫的發展經驗中，結合了社區發展組織、非營利組織、里辦公室、專業醫療機構及公部門等資源，強化社區原有的互助力量，推動老人送餐關懷及健康檢查等福利服務，形成地方的互助網絡，提供包括老人關懷送餐服務、訪視、社區健康需求及調查、關懷轉介服務、社區健康促進行動等服務，並開啟了跨社區、跨組織的計畫合作經驗。同時，由於原有補助資源的終止及持續提供服務的必要性，促使社區以更大規模的社區結盟及資源連結網絡，透過協力合作的機制，共同解決社區長者照護關懷的需求，突破社區資源、人力、專業不足等瓶頸，藉由申請內政部的福利化社區旗艦競爭型計畫，使健康關懷服務計畫的部分服務項目得以接軌，以繼續提供送餐服務，並更加擴展社區健康福祉服務的內涵及議題。

### **參、跨部門夥伴合作：福利化社區旗艦競爭型計畫**

北投區以 2004 年所成立的北投區社區發展協會理事長聯誼會，進行社區組織間的情感交流與經驗傳承，進一步在 2005 年由北投文化基金會整合推動北投區健康關懷服務合作計畫，在不同組織間具有一定之互動交流及合作經驗的基礎下，由吉慶社區發展協會為主要提案社區，與大同、振華、榮光、福興、義理、東華社區發展協會，及關渡樂齡學習資源中心聯合提案，向內政部申請並執行「北投區福利化社區旗艦競爭型計畫」，為實踐北投區社福醫療政策網絡具體的協力行動及重要標的。

北投區福利化社區旗艦競爭型計畫，藉由內政部的經費補助，台北市社會局、北投區公所指導監督，北投文化基金會提供在地專業協力輔導，結合社區資源，包括北投區健康服務中心、台北市立浩然敬老院、北投社區大學、台北榮民總醫院家庭醫學部、國軍北投醫院、財團法人法鼓山社會福利慈善事業基金會、北投區老人服務中心、伊甸社會福利基金會、北投區社區發展協會理事長聯誼會、北投及石牌社區醫療群、振興復健醫學中心等組織，共同參與及協助辦理。旗艦計畫的執行時程為民國 97 年 4 月 1 日至 99 年 12 月 31 日，規劃整合社區有限的資

源，組織志工團隊，推動社區老人健康福祉關懷、外籍配偶的適應輔導及弱勢家庭（低收入戶、原住民、單親及隔代教養）學童的關懷等工作，加強社區內互助的精神，形成區域性的社區健康關懷網，並進行社區組織培力，落實以社區發展協會的操作及參與為核心的經營模式。

北投社區針對社區需求及社區組織培力，透過旗艦計畫的申請，促進北投區社福醫療資源的投入、多元行動者的參與及合作，以形成社福醫療治理網絡的目的，如下圖所示（北投文化基金會，2009）：



圖 4-4 北投區福利化社區旗艦競爭型計畫執行目的

資料來源：作者自製

一、社區積極合作參與及能力提升：透過政策網絡的連結，促進社區積極合作參與，並負責各項分工業務，進行社區組織培力及社區幹部的資訊培訓，達到提升社區發展協會的能力。

二、社區社會福祉與健康醫療資源整合：引入北投區健康服務中心、北投及石牌社區醫療群的 12 位基層社區醫師、台北榮民總醫院家庭醫學部，將社會福祉與健康醫療資源整合，建構社區健康福祉網絡。

三、都會區福利化社區的範例：由於都會區市民的工作業務繁忙、鄰里關係冷漠疏離，使得在都會區推動福利化社區，有其先天性困難和瓶頸。以北投社福醫療的推動模式，從生活需求著手，契合都會區老化的需求，以開創都會區推動福利

化社區的範例。

四、推動志願服務人力互助制度：針對社區經營及志願服務推動上實務性的問題，嘗試改善志工人力缺乏、熱忱降低等困境，推動志願服務人力互助制度—人力時間銀行，進行社福資源及人力整合，以志願服務時間換取社區時間貨幣，交換參與者彼此的勞務及技能，提升受服務者的尊嚴和價值、社區居民參與社區志願服務的誘因。

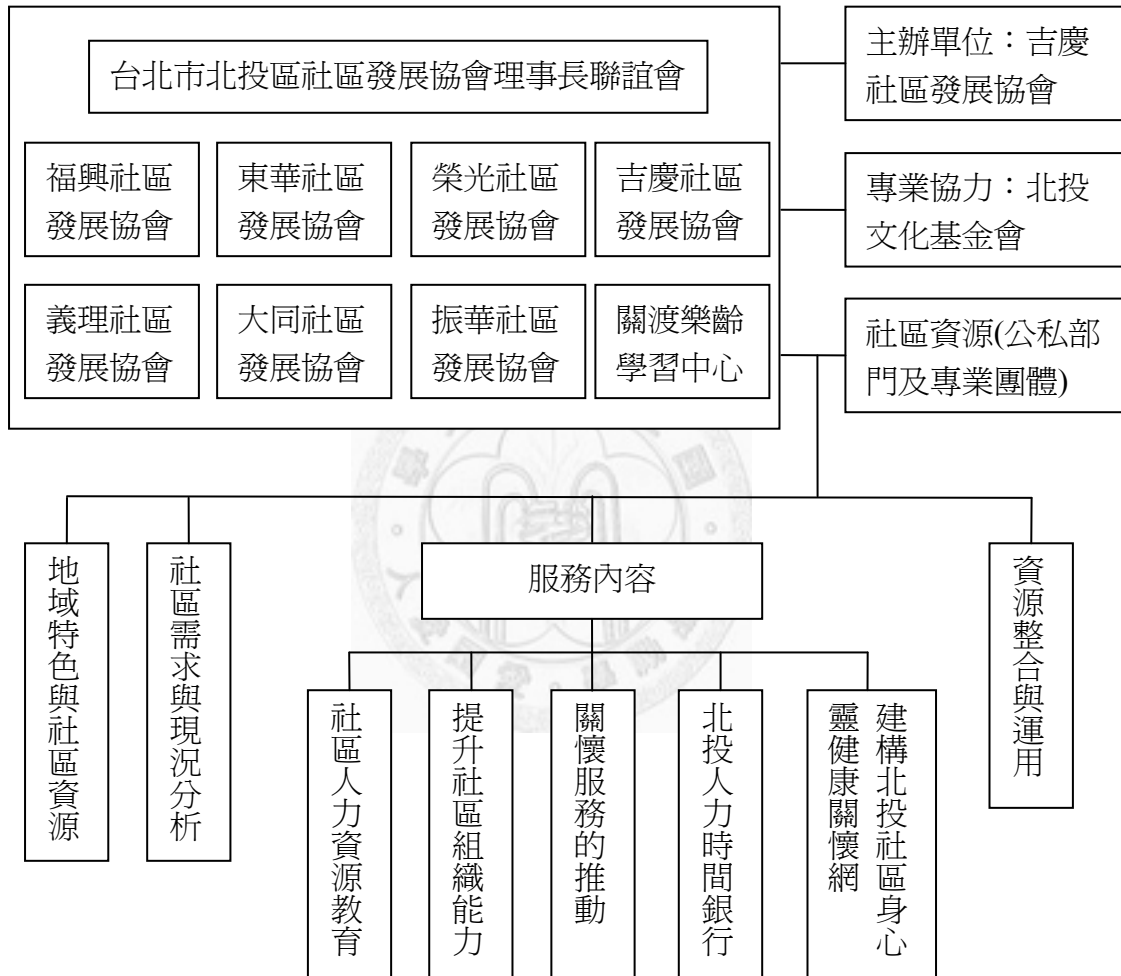


圖 4-5 北投區福利化社區旗艦競爭型計畫架構圖

資料來源：北投文化基金會，2009，社區結盟營造福祉健康網絡—台北市北投區福利化社區旗艦競爭型計畫書

如上圖所示，北投區在福利化社區旗艦競爭型計畫的推動架構下，開發社區內外部資源，整合公部門的經費補助、社區組織及地方社會福利、專業醫療資源，共同投入社區福祉健康的營造，並因應在地老化的概念，針對社區長者的需求調查，推動關懷服務及健康促進，改善社區居民的生活型態及運動習慣。



在社福醫療政策的推動過程中，透過多元參與網絡的建構、跨部門夥伴關係的合作，其具體的社區治理目標，則包括：(1) 強化社區發展協會的角色功能及提升開發社區資源的能力；(2) 開發社區人力資源，提昇社區居民社區參與層次，及對社區公共事務參與的能力；(3) 發展在地社區照顧承載能力，建置社區自助互助系統，加強社區組織回應社會需求的機能；(4) 透過參與行動，培養社區居民對社區的認同感及人文關懷情感；(5) 建構在地社區照顧與社區福利資源網絡，累積社區福利服務推展經驗，促發社區經驗及傳衍；(6) 加強社區互助的精神，落實社區意識於社區中，並增進社區居民彼此間的情感；(7) 建立新移民社區支持系統，尊重多元文化生活（北投文化基金會，2008）。

北投區依據福利化社區旗艦計畫，所形成的社福醫療政策網絡，在彼此具體的合作關係下，不同的參與者依據本身的權力、能力及資源，進行政策議題的相關工作，並具有不同的角色及功能，以下針對北投社區社福醫療政策網絡結構內的多元行動者進行分析，釐清各行動者的定位與功能，如下圖所示：

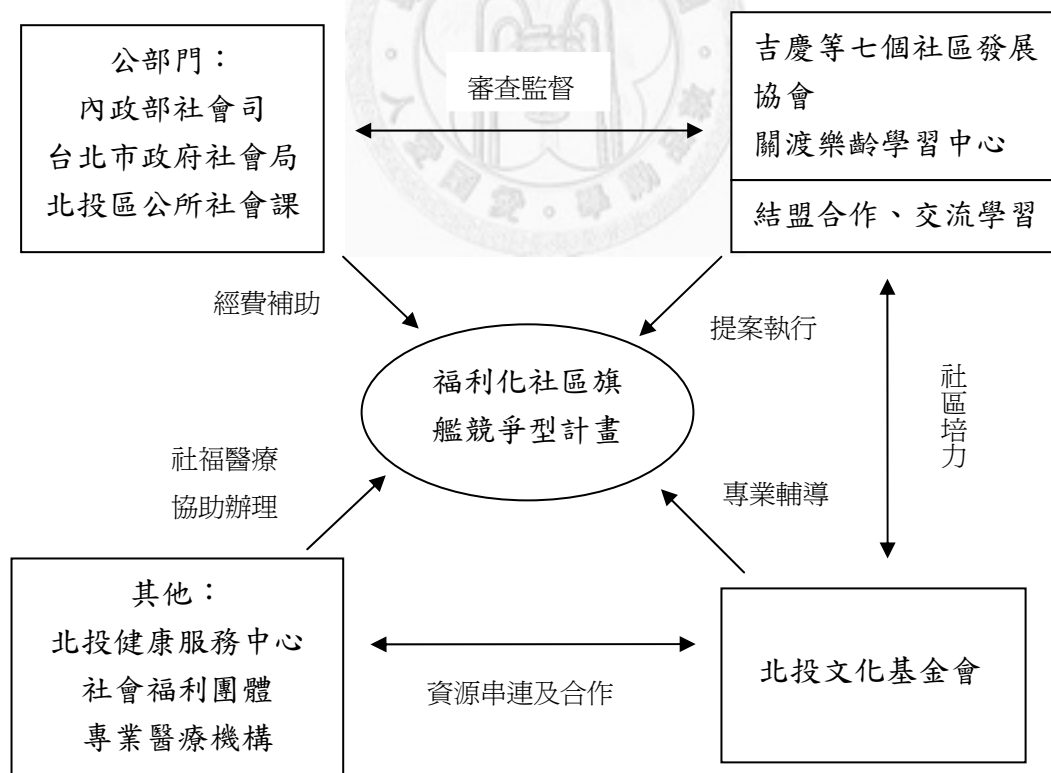


圖 4-6 北投區旗艦計畫政策網絡圖

資料來源：作者自製

## 一、公部門：社政機關

「福利化社區旗艦競爭型計畫」為社政部門推展福利化社區的重要工作項目之一，因此參與的公部門以社政業務相關機關為主，包括中央機關的內政部社會司，地方管理機關的台北市政府社會局、北投區公所社會課。藉由規劃社區相關政策，支持及鼓勵民間社區的互助、自主，形成跨社區的合作關懷體系。

### （一）內政部社會司

內政部社會司為社政部門的中央主管機關，並且為福利化社區旗艦競爭型計畫的主政單位，在規劃政策方針及總體督導下，主要扮演計畫核定及經費補助的角色。

### （二）台北市政府社會局

提供地方監督及輔導的功能，以地方政府的角色，確保計畫的執行進度及成效，提供相關建議，負責經費的審查及行政業務的督導。

### （三）北投區公所社會課

為就近監督的行政機關，負責檢查相關文件及領據，並向上呈轉至市府社會局。

就公部門的角度，藉由政策推動及經費補助，期望能夠擴大政府資源的使用效益，與民間形成夥伴關係，以結合社會福利體系與社區發展工作，落實在地化的福利服務；以及，從跨社區提案的計畫規定，鼓勵社區彼此的資源共享與互助合作，提升社區組織的能力，開發社區人力資源，促成大區域的共同發展。

## 二、執行單位：社區發展協會、關渡樂齡學習資源中心

社區發展協會為福利化社區旗艦競爭型計畫的提案及執行單位，北投區由八個社區組織結盟，進行跨社區的協力合作及交流學習。以吉慶社區發展協會代表提案，為計畫的主辦社區及直接補助對象，並與大同、振華、榮光、福興、義理、東華社區發展協會，及關渡樂齡學習資源中心等北投區的社區發展組織，共同負責計畫的分工及推動。

### (一) 主辦社區：吉慶社區發展協會

為旗艦計畫網絡中主要的參與者，代表社區提案，接受內政部的經費補助。吉慶社區位於石牌地區，以北投區吉慶里為社區範疇，由於社區營造經驗豐富，以及，協會領導人為北投區社區發展協會理事長聯誼會的召集人，在北投區的社區發展協會間，具有帶領及整合的角色。

### (二) 聯合提案社區

#### 1. 福興社區發展協會

福興社區位於石牌地區，為北投區的資深社區，協會的工作重點為社區關懷與福利服務、社區治安及社區民俗活動，積極針對社區長者及外籍配偶給予關懷服務，並擁有全國陣容最大的福興社區巡守隊，以及服務項目最多的志工團隊。

#### 2. 東華社區發展協會

位在唹哩岸山腳下，東華社區發展協會為北投區資深及績優社區，在理事長聯誼會中擔任關懷照護的召集社區，積極推動社區環境維護及健康關懷等議題，並組織巡守隊、文史志工隊、八仙圳河川巡守隊、環保志工隊、保健志工及飛鳳志工等志工團隊，設有「社區健康料理廚房」，是北投最早送餐服務的社區，亦是台北市唯一自設廚房為長者與身心障礙者送餐協會。

#### 3. 榮光社區發展協會

榮光社區位於石牌地區，以北投區榮光里為社區範疇，屬單純的住家型態，因協會理事長同為榮光里里長，能夠結合里辦公室資源，為北投區近年來呈現大幅成長的社區發展協會，社區營造工作重點為社區保健服務、社區關懷、社區藝文活動、社區環保與綠美化，嘗試打造一個五老（老居、老身、老伴、老友、老本）社區。

#### 4. 振華社區發展協會

為北投區的新手社區，透過理事長聯誼會的參與，與其他社區交流學習，得以迅速發展及推動社區工作。2007年9月成立社區關懷據點為社區的工作重點，未來計畫發展成為老人福利關懷弱勢，加強社區志工人才培訓為目標，並提供社區假日休閒環境。

## 5. 大同社區發展協會

屬北投區大同里，位於舊北投次分區，為旗艦計畫的參與社區中，唯一非地處石牌地區的社區發展協會。為北投區的新進社區，並由於與里辦公室的關係不甚和睦，資源及發展相較於其他參與社區，較為缺乏及緩慢。以社區關懷站為協會重點，著重於社區長者的關懷。

## 6. 義理社區發展協會

屬北投區永明里，為新手社區，協會主要推動公園綠美化及節慶活動，未來發展以持續推動各項關懷服務，照顧里內長者，善用社區資源打造社區的特色，營造綠色生態社區。

## 7. 關渡樂齡學習資源中心

位於北投區的關渡地區，2006年成立關渡社區關懷據點，2009年透過關渡國中，申請教育部的經費補助，轉型為樂齡學習資源中心，由於結合在地關渡醫院、關渡國中等專業及充足的資源，在老人關懷、中高齡的運動推廣方面，累積一定的經驗及成果。由於非為立案的社區發展協會，未參加過理事長聯誼會，與其他參與旗艦計畫的社區發展協會，較不熟悉，屬性也有所差異。

社區發展協會為政策網絡的核心行為者，透過社區結盟，促進社區積極合作參與及能力的提升，在計畫的逐步進行中，培力及強化社區發展協會的成長，並達到社區資源共享及分工合作。

### 三、輔導單位：北投文化基金會

負責推動社區培力、專業輔導、資源串連的角色，指導計畫方案的撰寫及執行業務，並協助在地社區團體導入外部的社福醫療資源，包括地方醫療院所及社福團體等。

### 四、協辦單位

為社福醫療政策網絡最外圍的參與者，提供專業協助的功能，包括衛政體系的北投區健康服務中心，參與社區工作聯繫會議及活動，提供社區疾病篩檢；社福團體如伊甸社會福利基金會、財團法人老五老基金會、財團法人法鼓山社會福利慈善事業基金會、台北市立浩然敬老院等，透過旗艦計畫，與社區組織接觸及

參加社區的活動，瞭解社區的環境與需求，以提供更適切的專業服務；專業醫療機構如台北榮民總醫院家庭醫學部、國軍北投醫院、社區醫療群、振興復健醫學中心，提供健康促進課程及遠距照護系統。

在公部門、社區組織及專業團體的協商合作，透過治理網絡的推動策略，將社區社會福祉與健康醫療資源整合，進行社區人力資源的開發與培訓、社區服務網絡的拓展，逐年開拓及連結社區相關資源，建立社福醫療照護體系。

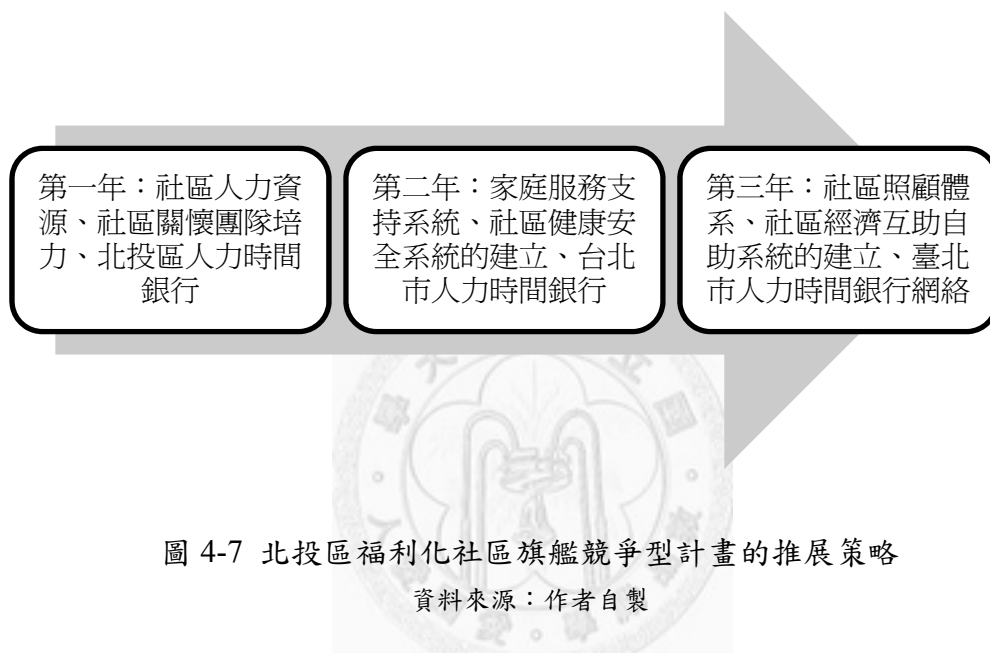


圖 4-7 北投區福利化社區旗艦競爭型計畫的推展策略

資料來源：作者自製

由多元行為者所形成的社區社福醫療政策網絡，依據各參與組織的資源及能力，分配擔任各項服務的負責機關，落實網絡的治理策略（北投文化基金會，2009）：

一、社區人力資源：由吉慶、振華、福興社區發展協會負責，著重於整合社區志願服務資源，進行社區人力資源調查、志工招募、培訓及人力教育訓練。

二、提升社區組織的能力：由吉慶、東華、榮光社區發展協會負責，著重於帶動區域性社區資源整合，建立社區組織相互學習及區域聯結之機制，進行社區聯繫工作會報、社區組織培力、社區幹部資訊培訓等工作。

三、關懷服務的推動：由東華、吉慶社區發展協會、關渡樂齡學習中心及北投老人服務中心負責，提供送餐服務、關懷訪視、生活家事協助、轉介服務、老人機構諮詢、社區健康促進活動、社區老人運動、社區疾病篩檢及預防等服務，建構

區域性之社區照顧體系。

四、北投人力時間銀行：由福興社區發展協會、北投文化基金會、北投區健康服務中心負責，推動志願服務人力互助制度，結合志願服務與社會回饋、終身學習，試辦北投區關懷點人力時間銀行、舉辦分區說明會，並推廣經驗，發展評量指標。

五、建構北投社區身心靈健康關懷網：由福興、大同、義理社區發展協會負責，進行社區需求調查及評估，推動社區病友會及日間照顧服務、推行社區老人成長教育方案、提供社區外籍配偶關懷工作及成長課程、發行社區福祉健康電子報及衛教手冊等，發展社區經驗制度化。

整體觀之，北投區透過福利化社區旗艦計畫的執行，以提供社區關懷服務為主軸，在都會型區域的環境條件下，整合社區需求及內外部資源，形成跨部門的夥伴合作，提升社區組織的能力，推動社區健康福利議題及提供社區公共服務，嘗試建構行政區級的區域性、整合性之社區健康關懷服務網絡。





## 第五章 北投社區社福醫療的夥伴互動 與治理困境

透過分析北投社福醫療的治理生態、社區潛在資源，及社福醫療政策網絡的形成目的與推動策略之後，可以得知北投區基於單一社區的資源及能力之侷限，為因應社區照護及長者需求的多元性及複雜性，逐步透過社區發展協會理事長聯誼會的成立與運作，進行跨社區的交流；在面臨共同的社區需求及組織困境，促使不同的利害關係群體，形成推展北投區社區關懷及健康營造的共識，進一步產生連結及夥伴合作，支持社區健康福利服務的遞送。

在社福醫療的議題網絡中，牽涉到不同部門、不同層級的行為者，具有不同的組織思維、資源及參與方式，本章將根據北投社福醫療相關資料與訪談內容，以福利化社區旗艦競爭型計畫為主，探討北投區社福醫療政策網絡內治理參與者彼此之間的關係及互動，如何整合跨部門行為者的專業能力及資源、協調不同定位立場的利益衝突，而能擴大社區公共議題及服務的發展範疇，並思索維持北投區社福醫療跨部門夥伴關係的永續經營課題；其次，透過訪談，進行北投社福醫療治理成效的評估，深入了解北投社區發展及旗艦計畫執行過程中所面臨的問題與困難，探討跨部門夥伴關係中所產生的治理問題與困境，以助於尋求解決問題的因應方式；第三節則根據訪談結果的實證分析，綜合文獻回顧、社區治理理論基礎，檢視北投社區社福醫療跨部門夥伴合作的層次，並透過理論的檢視與討論，期能針對北投區社福醫療的社區治理模式，提出興革建議及改進對策。

### 第一節 北投社區社福醫療跨部門夥伴 之互動及協調

北投區自 1995 年的溫泉公共浴場保存、及反對興建北投纜車等重大社區公共議題，凝聚了多股在地力量，接連帶動了地方公民組織的活躍蓬勃，社區居民基於相互認同的目標，透過不同形式的結社發揮其自主性，並與其他的組織機構進行互動。在營造一個良好的社區環境及居住品質的目的，北投區的社區結社組織進一步以彼此信任關係的基礎，共同實踐社區公共服務及管理社區公共事務的



發展，透過社區組織結盟提案，促使公私部門結成福利化社區旗艦競爭型計畫的政策夥伴，形成多方參與的社區治理網絡。在社區治理中的跨部門夥伴關係，涵蓋了不同層級的政府機關、社區發展組織、醫療養護院所、社福機構、學術單位及在地居民等參與夥伴，各行為者的互動、協調及整合度，對於社福醫療夥伴關係的持續運作及推展成效，具有相當之影響力，因此，以下將分別就社會部門之互動、公部門之互動與跨部門之互動等三大部分，來討論北投區社福醫療治理網絡多元行為者的互動狀況及協調性。

## 壹、社會部門內部之互動及協調性

在社區治理概念中，特別強調地方公民組織參與公共服務的供給，藉由組織間的協力合作，共同處理社區問題及需求，北投區在以福利化社區旗艦計畫為主的社福醫療治理網絡中，在地的社區發展協會為主要的執行主體及治理行為者，透過共同協力提案及執行，提供社區弱勢族群關懷及健康促進服務。就台灣目前的社區發展經驗，不同的社區發展協會，具有各自的發展背景及地域認定，大多以單一里為社區單位，針對所界定的服務區塊，各自展開社區工作，北投區則透過社區發展協會理事長聯誼會，促使不同的社區領導能夠進行經驗及資訊交流分享，建立一定的情感基礎，並在北投文化基金會所整合的健康關懷合作計畫及福利化社區旗艦競爭型計畫之推展，進一步串連社福醫療資源，形成具體的計畫合作與協力行動。

不同的社區發展組織，依據既有的組織運作區域，而有各自的社區關懷及服務對象，如何促進跨越單一社區的協力合作，並以公民結社組織的自發性，共同聯合提案，形成社區的互助結盟及具體實踐，為社福醫療政策網絡的治理運作能否成功落實的關鍵因素。因此，本研究將著重在社區組織的參與動機、合作過程的重要議題，探討區級社區組織北投文化基金會與小型社區組織間、不同小型社區組織間、社區組織與其他社會部門組織間，彼此的互動及治理關係，深入瞭解北投社福醫療治理網絡的形成及動態發展樣貌。

### 一、社區網絡的情感及資源交流

2004年，北投文化基金會接受社會局及中華民國社區營造學會的委託，進行北投區社區營造團體的培力工作，而促成了「北投社區發展協會理事長聯誼會」

的成立，藉此鼓勵社區組織形成自主互助機制。藉由聯誼會所建立的交流及互助平台，讓北投區內的社區型非營利組織，包括北投文化基金會、社區發展協會，能夠共同進場，討論北投區重大的公共議題。而北投文化基金會則在北投區的社區發展中，扮演專業輔導及社區培力的角色。受訪者 B01 指出基金會以陪伴的角色，與社區發展協會之互動（附錄 3）：

所以基金會的角色就是陪伴的角色，陪伴的意思就是說，當理事長聯誼會認為有需要的時候，我們就提供協助支援，當這個理事長聯誼會快要散掉、熱誠下降的時候，我們再想辦法聚攏起來，當這個理事長聯誼會討論到要辦活動，只有討論到自己社區的時候，我們要告訴他們整個大北投還有哪些議題是我們可以共同關心的。

北投文化基金會以北投區為社區發展範疇，嘗試做為社區平台，輔導區內社區發展協會的組織成長及能力提升，由於基金會擁有專業人力及社福醫療的動員網絡，能夠協助與輔導社區發展協會諸如計畫撰寫、舉辦活動等，並居中引介外部資源，促成社區發展協會與其他社福醫療組織的連結合作。在北投文化基金會與在地社區發展協會的長期互動下，彼此也逐漸建立信任及互賴的關係，對於社區發展協會而言，需要基金會的專業輔導與協助，而基金會在推動大北投區的公共議題時，亦需要在地鄰里社區組織的參與及配合，將其社區營造的資訊及理念落實在社區中。受訪者 C02 提及社區發展協會與基金會的互動（附錄 8）：

基金會的角色，大部分就是提案，那功能方面，例如社區不懂得電腦方面的操作，基金會會來教我們。我覺得基金會和社區發展協會是互補的，因為文化基金會有很多節目，就會打電話來說，什麼時候長官要來，叫我們去參加，那我們社區去參加、照個相，回來就可以做資料，等於是社區有參與的活動紀錄。

受訪者 C01 指出社區發展協會與北投文化基金會的緊密連結關係（附錄 7）：

基本上，北投社區理事長聯誼會、北投社區大學、北投文化基金會是一個北投社區營造的鐵三角，所以在以往的互動方面都很緊密地結合。也就是各有各的專業領域，基本上社區發展協會這個部分是以單一社區為主的營造，較為實務化、在地化，直接提供居民服務，理事長聯誼會是整合社區的資源，基金會因為有很多專職人員，具有專業的背景，同時也會申請公部門的計畫案，所以基金會就是類似消費者文教基金會的公益團體，他的性質就是針對北投各方面的營造，那北投社區大學是推廣終身教育，是教育局委託文化基金會辦理，所以都是屬於公益性質，在整個業務的推動都是相輔

相成的、大家資源可以流用、互相支援。

由上述談話可知，北投區在北投文化基金會、北投社區大學、北投社區發展協會理事長聯誼會的緊密合作及共同帶領下，提供不同的專長，彼此相輔相成，形成社區組織串連網絡，對於北投區社福醫療議題，奠定了良好的社會網絡基礎。

藉由北投社區發展協會理事長聯誼會所提供的社區參與平台，除了增加北投文化基金會與社區發展協會的互動機會，更促進了社區發展協會理事長間的情感交流，透過社區業務、申請政府計畫等經驗分享，進行資訊及資源的流通，彼此因參加聯誼會而有所接觸，產生更為密切、頻繁的互動，並以大北投區整體發展的共同理念，形成跨社區互助機制，相互扶助與提升組織的能力。受訪者 C01 提到社區發展協會間的互動狀況（附錄 7）：

像聯誼會，還有每年的社區評鑑，北投都有推出社區發展協會來參加，這些包括關渡、文化、豐年、奇岩、大同、振華等社區，在各種資料的準備上，我們都會去關心、看有哪些地方需要提供協助的，在理事長聯誼會的架構下，大家去做幫忙。那聯誼會每年搭配社會局的補助計畫，會到外縣市觀摩參訪，來進行聯誼及經驗分享。

理事長聯誼會以不立案、鬆散的組織架構，進行理事長間非正式的情感聯誼及組織培力，私底下亦會以電話或傳真等方式，相互溝通聯繫。在累積一定的信任基礎之下，能夠以有利於社區發展的考量，討論進一步合作的事宜，以聯合社區的共同提案，進行計畫的合作。受訪者 C02 表示（附錄 8）：

社區組織間會分享辦理活動、申請計畫的經驗，互相傳授陪伴。這樣陪伴有好處，不只是在活動、計畫能力的增強，大家私底下也培養了感情，有什麼辛酸、家裡的事情就會互訴，就變成朋友，有革命情感。社區共同合作的經驗，以前我們有和吉慶合作一個計畫，然後就是現在的旗艦計畫。那跨社區的合作，例如旗艦計畫、聯誼會，對社區的好處比較多，也可以增加社區本身的業績，這也是參加合作計畫的好處。

社區發展協會的組織人力也會相互支援、協助，派員參加彼此的課程與活動，或是以合作的方式，透過組織的協調討論，共同舉辦社區活動及成果展。受訪者 C03 表示（附錄 9）：

這些年來我們幾個社區發展協會關係都不錯，有活動、課程都會互相支援，會互相參

與，也有共同舉辦活動，像去年一起辦理旗艦計畫年終成果展，就有事前開會協調，一起在石牌運動中心辦活動，好幾個社區都有表演節目、擺攤，提供各自的資源。我們私下也會電話傳真，交流活動訊息，詢問其他社區是否可以支援協助或來參加活動，其他的社區也會帶隊、派志工來幫忙及參與。像吉慶社區的健康志工隊，有成立新的排舞班，這三、四年來，都有義務性地來我們舉辦的九九重陽節活動表演，其他社區如關渡關懷站、豐年社區也會來表演。

以社區組織間聯繫的程度，就是活動資訊交流、活動方面的互相支援，但倒還沒有辦法到共同解決地方上的問題，在相互聯絡方面，就是我們理事長的私交、閒聊、交換心得經驗。

由上述的談話得知，社區發展協會之間的合作互動，限於課程及活動方面的訊息交流、志工人力的支援、或共同舉辦活動等，在社區的關懷服務推動部分，包括送餐服務、關懷訪視、生活家事協助、健康促進活動等，多仍由各社區發展協會針對所屬的鄰里社區，各自辦理。亦即，對於整合跨社區的資源，提供社區公共服務的行動思維，仍侷限在以共同舉辦活動的方式，來做為大北投區長者的合作照護關懷。受訪者 C02 即以共同製餐、送餐為例，提出跨社區合作的期待（附錄 8）：

我也期待能夠有跨社區的合作，促成合作需要有一個媒介，例如文化基金會，他的層次是夠，但是理念不夠。其實應該要由社會局來統籌連結，至少他是公開透明的，由公部門來做資源整合，以送餐為例，可以由公部門提供一個場所，請志工去做餐，大量統一製作後，再分配給不同社區的志工分別送餐，這樣才不會傷財勞命，而不是這個社區給個幾萬、那個社區給個幾萬，分開去做，這樣子的成效不會比統一製作的好，品質也難以兼顧。所以我認為應該由公部門來做一些整合的工作，不然多頭馬車，你做你的，我做我的，其實都是一樣的東西，反而浪費錢和人力。

就社區治理而論，將社區長者關懷及健康促進的公共政策制訂和服務提供做為主要治理議題，以協商合作、資源分享的方式，解決社區在社福醫療面向的需求，因此，在超越單一社區地理範圍，打破小型社區間的藩籬，以聯合眾多社區的方式，擴大社區合作與解決問題的範圍，進行跨界的資源整合及協商，使資源及人力能夠統籌運用，並落實在日常的健康促進、健康管理、關懷服務等，以共同解決及滿足社區長者與弱勢族群的需求，避免資源的分散及浪費，並發揮有限

資源利用的最大效益，而不是本末倒置地，將社區成果展作為社區結盟合作的標的。

## 二、跨社區結盟的參與動機

北投區社福醫療政策網絡的促成，為社區組織基於公民社會的自主性及主動性，積極運用資源串連網絡，透過政府計畫的共同提案，形成公私協力的跨部門夥伴關係。在社區治理網絡的運作中，社區發展組織為核心的治理行為者，而在不同的社區考量和立場下，對於社區發展協會而言，如何形成社區議題治理網絡，促成跨社區的夥伴合作，連結社區服務的發展範疇，社區行動者的投入參與，具有以下的動機及因素：

### （一）共同目的：照顧弱勢族群

參與旗艦計畫的社區組織，大多以社區關懷服務為運作焦點，因此，基於社區組織本身的工作重點，在多數社區組織皆有提供社區弱勢族群照顧的共識，藉由計畫的資源整合，達成促進社區福祉健康的共同目標。受訪者 C01（附錄 7）及受訪者 C03（附錄 9）提到：

參與的動機主要是對社區長者有幫助的，旗艦計畫對弱勢族群的照顧是正向的，所以洪醫師提出這個構想，我們也全力支持。

那如果把計畫中如人力時間銀行、醫療資源網絡這幾個案子做成，對北投當然是不錯。

### （二）政府經費誘因

社區發展協會為人民結社團體，其經費來源多以申請政府補助為主，社區自籌能力仍不顯著。在對政府的資源依賴程度甚高、及面臨資源不足的困難下，福利化社區旗艦計畫提供了政策資源誘因，在符合社區推動照護關懷的共同目標及精神，期望透過計畫經費的挹注，擴大社區活動及服務內容。受訪者 C01 表示（附錄 7）：

這個計畫在內政部來講，是個大案子，因為他每年額度高達一百萬以上，連續三年的補助計畫，當中會聘請一個專職的執行秘書，所以這是一個很大的誘因，很多縣市都在極力爭取這個計畫，那當時洪醫師覺得北投區可以來試試看，結合我們八個社區一

同參與結盟。

### （三）社區組織本身的考量

北投的社區結盟，除了基於推動社區弱勢關懷的共同目標，形成集體運作機制，對於各別社區而言，存有一定的期待及考量，特別是發展尚未健全的新進社區，針對本身以里為單位的社區內部發展，則是希望在參與合作的過程中，藉由專業輔導團隊與社區組織間的培力互助，以及公部門的資源提供，使得社區發展協會能夠獲得成長，包括相關經驗的學習、資訊取得，及資源的分配挹注等支援及協助，提升社區組織的名聲，達到單一組織因資源或能力不足而無法完成的目標，更為蓬勃個別社區的發展。受訪者 C03（附錄 9）及受訪者 C04（附錄 10）提到：

參與計畫的期待，對自己的社區來講，是希望可以資源分配多一點、學習成長多一點。

因為專業團隊北投文化基金會，在整個北投社區營造來講，對於每個社區瞭解的比較多，而且人脈、人員比較多、專業的工作人員，都優於每個社區。我們當時認為有這樣一個專業團隊來帶領，當然是會比由我們自己單打獨鬥做一些事情來的好。每一個社區參與的想法，就會想說我們在這參與的期間，可以學到、體驗到平常各個社區自己在做小規模營造的時候，沒辦法去營造的部分，可能在這個大的計畫中，從中學習、給自己一個進步的空間。

### （四）人情因素

福利化社區旗艦計畫政策網絡的發展機緣，為北投區內多個社區發展協會具有共同提供社區長者送餐及服務的合作理念，北投文化基金會則具備承辦專案計畫的專業能力，及累積社福醫療的資源動員與人脈網絡，透過在社區內舉辦數場旗艦計畫的說明及協調會議，由北投文化基金會負責統籌與規劃，而能以社區結盟的方式，營造福祉健康網路。部分的社區組織，特別是本身資源較為充足、發展較為成熟健全的社區，則是基於與北投文化基金會的情誼，及相互幫助的人情因素，而參與福利化社區旗艦計畫的申請及執行。受訪者 C02 表示（附錄 8）：

當初就是文化基金會找的，我們就參加。參與的這些社區，是平常有和基金會聯絡的，例如在社區評鑑的時候，文化基金會也幫吉慶很多的忙。以及，吉慶社區黃里長本身也很熱心，資格也夠，另外像榮光、振華、福興都很不錯，平常都有在做事，就集合

起來一起提這個計畫。

然而，亦有組織從中透露，當初參與的原因，是由於北投文化基金會在申請計畫名單的考量，而在未告知的情況下，被列入聯合提案名單，其參與的源由來自於人際交情或人情壓力。此也顯示出旗艦計畫所涵蓋的眾多組織中，部分組織因為與北投文化基金會的友好關係而列入計畫申請名單，在非基於認同合作目標的情況下，對於日後旗艦計畫的落實，組織投入的主動積極程度，皆會有所影響。受訪者 D01 表示（附錄 11）：

坦白講就是洪醫師要我們參加這樣，那我們想說他也幫我們忙，讓我們跟內政部申請經費，所以他需要我們幫忙，我們就去參加這樣。旗艦計畫我是掛名掛上去，才被鴨子硬上架，把我們放上去，也沒有知會一聲，就變成旗艦計畫的一員，因為基金會希望多幾個團體參加，聯繫面越廣，被核准通過的可能性越高。

跨組織的協力運作中，多元行動者將考量因合作所產生的機會、利益及成本而決定參與，並形成集體的行動。不同的社區參與組織，依據本身的立場及理念，具有不同的參與誘因，其中包括了促進大北投整體發展的共同目標，藉由政府經費的挹注，以彌補社區人力、資源不足的共通性問題；以及基於社區各自的學習與發展考量，則希望透過參與，能夠取得擴大社區活動及工作項目的資源和協助；另外，部分社區則是由於人際網絡的非正式關係，過去具有正向的合作互助經驗及個人私誼，彼此間累積一定的信任基礎，而參與計畫的申請。

由於不同的參與動機及利益考量，成員間對於夥伴合作行動的形成及延續，亦產生不同的認知與看法，而連帶影響了組織投入的程度，以及跨社區集體運作的功能及治理成效。以社區發展協會為執行主體的旗艦計畫合作網絡，社區組織共同結盟，以集結社區的資源，共同參與和關心社區公共事務，受訪者 C01 提及促成彼此合作的因素（附錄 7）：

因為大家社區都有需求，希望能為社區盡一點心力，那現在有公部門的資源下放，就盡量把握這個機會好好推動，每一項推動項目都有它的宗旨，例如服務長者、婦女、外籍配偶、青少年、兒童、殘障人士等，都有一個方向、目標、對象，如何落實照顧工作，包括辦活動、課程研習，都是在規劃當中要去思考的。

而由於福利化社區旗艦計畫，為政府提供資源誘因的前提下，由社區組織自

主結盟提案，向內政部申請經費補助的性質，因此，公部門的資源挹注，對於北投社區組織的結盟及議題網絡的形成，提供相當大的政策誘因。許多參與者對於組織連結合作的認知，表示是因為經費而促成跨社區協調整合的行動。受訪者 D01 表示（附錄 11）：

旗艦計畫目前還是在一個磨合期，等於是文化基金會在後面主導，申請一個經費，有一些經費分享，大家才願意做一些配合，沒有經費的話，配合度可能就不會那麼高，還是偏向利害關係的結合，而不是大家真正有共識的結合。

身為在地培力的角色，北投文化基金則認為，雖然參與的社區發展協會是因為政府經費的分配及運用，而進行合作，但落實為具體行動時，則強調整合大北投區的共同需求，進行各社區的交流回饋，受訪者 B01 表示（附錄 3）：

有錢可以分，就這麼簡單。今天要做一個培訓，要錢沒錢、要師資沒師資，就利用旗艦計畫，辦一個志工培訓，就在自己社區那邊，培訓的主要是他社區的人，當然名義上歡迎其他社區來，但具體的很少。但是這樣好不好？好，私利一定要和公益結合，公益一定要建立在私利的基礎，他才會永續。對我們專業團體或對計畫本身，是要去思考如何把一個社區的需求，轉換變成是大家的需求，一個社區的資源，他有可以回饋到其他社區、回饋到整個計畫。

旗艦計畫的推展，是以社區共同關注的服務面向，進行整合性的推動工作，然而由於社區組織的參與，具有各自的利益考量，甚至部分組織認為促成彼此連結的成因，偏向於取得政府經費的考量，而非立基於因應社區共同需求或議題，所取得共識的合作，據此，在因計畫而形成合作關係的性質下，隨著政府三年補助計畫的結束，則必須思索多元參與者的資源連結互動，提供社福醫療照護服務之持續運作、永續經營的可能性。

### 三、組織治理的協調及爭議

以福利化社區旗艦計畫為主的社福醫療政策網絡，由社區發展協會及北投文化基金會為主要的治理主體，社區組織間的互動關係對於社區公共服務的推展及合作治理成效，具有相當關鍵的影響力。以下分別以旗艦計畫內容的規劃與擬定、參與組織業務的分配與執行、財務的協調與運用三部分，探討社區組織間的協調性問題：



### （一）計畫內容規劃與擬定

福利化社區旗艦計畫為內政部補助社區發展協會，以促進社區發展協會的能力提升，形成自主互助機制，落實社會福利的社區化及在地服務。因此，計畫以社區發展協會為主要執行者，針對計畫內容的規劃與擬定，參與的社區組織必須經過充分的溝通、協商、對話，深入瞭解社區內部的需求，以規劃出符合及確切反應社區需求的工作項目。針對社區聯合提供的服務內容及運作主軸，必須為社區組織所共同協商決定，輔導單位北投文化基金會指出計畫的規劃，為透過社區各別提出需求，經過協調溝通，以整合性、跨社區的共同願景，歸納出計畫的發展方向及內容（附錄 3）：

大家一起討論的，一定先依循規劃，A 社區說今年我想要做什麼、B 要幹嘛，當中有一個大的分析研究歸納，看到共同的願景。每樣事情都是開會，開會是有用的。

然而，由於旗艦計畫的申請，開始即由北投文化基金會負責統籌及整合，以及計畫所聘請的專案人員為基金會內部的員工，負責撰寫旗艦計畫的服務內容、工作項目、申請款項和後續的行政作業，因此，雖然北投文化基金會為計畫的專業輔導單位，但對於計畫的規劃及執行之影響甚深，主導色彩濃厚。對於計畫內容的規劃及籌備部分，參與的社區發展協會即表示計畫內容完全由專案人員所撰寫，在社區籌備會議的舉辦次數過少、彼此共同協商及對話不足的情況下，導致由基金會撰寫的最終定案內容，與小型社區組織的看法及社區需求，產生脫節的現象，受訪者 C01 表示（附錄 7）：

計畫執行內容照理講是要大家來討論，不是由誰來決定，但是我們計畫的撰寫是由基金會所負責，那撰寫出來要落實在社區，需要找社區組織來配合，因為我們每個執行項目都有指派 1、2 個社區來做召集人，在執行之前必須開籌備會，大家相互提出構想，聽聽大家的心聲，形成一個規則，再來開始推動，推動的過程中也需要社區的參與，這個活動才辦的好，有具體的成果展現。

受訪者 D01（附錄 11）及受訪者 C02（附錄 8）則提及：

我們也沒有實際參與什麼，其實他計畫怎麼擬定，我們也不知道，他要我們配合，我們就配合，例如他們有什麼活動需要人員出席，我們就出席。

實際參與的業務沒有，那些主要都是文化基金會在做的，計畫內容也完全是由基金會

撰寫決定的。

從旗艦計畫的策劃與籌備部分，顯示出社區組織之間的準備及協調不足，參與的組織未能針對北投區內需要跨社區合作、共同進行社福醫療服務改善的部分，提出適切的檢討及協商，並且在仰賴專案人員負責整份計畫的撰寫之下，社區發展協會也未能充分對於跨社區關懷照護的目標及實施要點，提出各別的看法與構想。受訪者 C04 即提出未來計畫擬定及執行的期待（附錄 10）：

要讓社區想辦法，培養能力去做提案、執行，在社區的能力範圍之內，可以做的話，盡量由社區去承擔。由社區各別進行子計畫的撰寫之後，再交由專業的人來做整合，甚至可以提出各自的想法，大家共同來討論，在整個協力的部分，各別負責的區塊及要如何落實、整體計畫要怎麼執行、花多少錢，在這個大案子中要撥多少錢過來，讓社區可以直接去操盤，那在執行不力的時候，也可以共同來協助。

從上述訪談，其建議可分別由社區發展協會自行提出子計畫，再交由專業輔導團隊進行統整合理，共同提出整合性計畫，經公部門的計畫核准後，發回原提案社區負責執行。一方面，能夠確切反映社區需求，充分表達社區意見，透過各別社區發展協會提出社區所需服務項目、組織推動策略及具體的執行方式，以對子計畫的執行進度及成效負責，確立合作治理的任務分工及課責機制；另一方面，必須更為強調整合性的協調及統籌，建立跨社區的團隊意識，透過相互監督及協助，形塑夥伴團隊的願景，以共同的大方向議題，進行資源整合及集體行動，並帶動社區的發展。

以社區治理而論，依據社福醫療的特定社區議題，統合專業資源及行動者，形成一社區功能性網絡，由於多元利害關係主體各自具有不同的專業能力及利益考量，因此需要投入時間與成本，進行互動與協商，在各別小型社區的各自期許下，達成跨社區的共識，建立共同的願景。在旗艦計畫的政策網絡中，計畫的內容決定了北投跨社區合作的運作方向，及未來年度所落實於社區的服務項目，因此必須建立充分的協調溝通機制，讓社區組織能夠提出需求及想法，形成一致認同的行動目標及對北投區整體發展的承諾，而非完全倚賴專業輔導單位的協助，參與的社區組織在經過充分的協商過程後，對計畫目標產生強烈的信任感及參與感，才能延續夥伴關係的生命週期，共同致力於社區治理需求的滿足。

## （二）參與組織業務的分配與執行

北投區旗艦計畫的跨社區操作策略中，將服務內容分為社區人力資源教育、提升社區組織能力、關懷服務推動、北投人力時間銀行、建構北投社區身心靈健康關懷等五個項目，在既定的推動架構下，進行夥伴組織間的分工，針對各個服務項目，指派一至二個組織為項目的主要負責單位。而以一個跨部門的社福健康促進計畫，牽涉到許多的資源及參與者，並涵蓋了八個在地社區組織，如何針對各個社區的健康需求及專長，進行適切的任務分工，為一跨社區合作的重要課題。對於在地社區組織而言，所關切的即是組織所分配到的工作，是否符合社區內部需求，以及能否擴展所屬社區的服務範疇。以北投區福利化社區旗艦計畫的工作分配，受訪者 C02 指出旗艦計畫業務的推展及項目分配（附錄 8）：

提這個計畫，說實在對社區來講是很簡單，因為不需要煩惱財務、一些行政的工作，社區就是一個指令一個動作，就是社區把平時在做的，呈現出來就好了。就只是一個附加的計畫而已，例如計畫內容有送餐關懷，本來就有在做了，像福興社區原來就有在做外籍配偶關懷之類的，只是因為提了這個計畫，可以增加經費收入，旗艦社區計畫其實是以不增加社區的業務量為原則。

從上述訪談得知，旗艦計畫的業務分配與推展，為依據社區發展協會原有的、組織熟悉的工作業務與服務內容，透過公部門經費的挹注，更為深化及擴大社區發展協會的服務範疇。然而，訪談內容亦指出，計畫以不增加社區的業務量為原則，顯示出福利化社區旗艦計畫的推展，並不能以社區的創意，建構出新的互助服務模式，反而存在著未能跳脫社區原有的工作，無法展現社區集體合作成效的問題，而社區組織間也未能及時針對合作的內容，定期檢討得失，控管計畫的執行進度，並修正服務。參與的社區發展協會提及在計畫中所負責的業務，反映出旗艦計畫的推動業務，未能確切落實的疑慮，受訪者 C02 指出（附錄 8）：

我們是比較少參與，像是要交報告時，基金會就會問我們社區，辦理生態活動參與人數多少？把資料寄送給他們，大概是這個樣子。...我個人覺得這樣好像只是為了核銷、提計畫，到後來就流於形式、不切實際。

部分社區成員對於旗艦計畫未能以創新的方式，整合不同社區的資源人力，建構出跨社區的服務運作模式，與當初參與結盟的期待不符，而開始對於合作計畫的目標及運作，產生不認同感，甚至造成參與意願的降低。另外，以八個社區

組織為共同提案及執行主體的計畫，工作及資源的分配議題，容易造成組織間的爭端與衝突，而如何能夠取得參與者的認同，明確界定計畫設計與管理的責任歸屬，亦為夥伴合作的一大難題。受訪者 C04 提到對於計畫工作分配恰當與否的看法（附錄 10）：

這很難講，例如我今年再接同樣志工培訓的責任，有人就會講說去年他就已經接了，今年怎麼又給他同樣的區塊？別人也想要做這一塊，我也沒有回應，後來分配到最後，我也不知道，還是丟到振華，整個表格我們還是歸納到志工培訓。

由於在旗艦計畫的政府補助之下，對於社區發展協會而言，能夠分配到較多的工作業務，即代表獲得較多的協助及資源挹注，亦有利於本身社區的服務拓展，因此必須經過充分的協商，以及決定過程的公開透明化，才能避免參與者產生分配不均的想法。在北投社區的個案中，部分社區發展協會即透露，對於計畫業務的分配比例並不清楚，在未能充分瞭解彼此細部分工的情況下，而產生了由少數社區把持計畫的工作及資源等猜忌質疑，逐漸對於其他組織、合作關係產生不信任感。

在計畫的發展方向及運作方針擬定後，將年度預計辦理的服務及活動，分配至參與的社區團隊，以落實到社區中。在促進社區健康福祉的推展過程中，應以社區發展協會為主體，進行跨社區的協力合作，並由專業輔導團隊參與協助，而經過訪談瞭解，參與的社區發展協會則透露，主要是以配合北投文化基金會為主，受訪者 C03（附錄 9）及受訪者 C02（附錄 8）表示：

工作執行上，大家是都有出力，那基金會做的最多，他們要去想提案、執行的方向、辦理行政業務，社區只是配合跟著一起做，工作量沒有增加太多。

主要的參與者就是北投文化基金會和吉慶黃里長，他代表社區去申請計畫。像錢的代墊、事務性工作、核銷、報告，都是文化基金會在做的。

實際瞭解計畫的執行狀況，可以發現，北投社福醫療政策的社區網絡中，以北投文化基金會及吉慶社區發展協會為主導者，特別是應扮演輔導角色的北投文化基金會，卻在計畫中包管了經費代墊、核銷、計畫撰寫、活動場地及設施租借、課程安排及聘請講師等業務事宜。觀察計畫實際的運作模式，一方面顯示出專業輔導團隊的主導成分過重，介入程度過深，反客為主的成為治理的主要行為者；

另一方面，也呈現出社區發展協會過度依賴輔導團隊及專案人員的問題，而未能發揮及培養社區發展協會的自立與自主能力。受訪者 C04 即指出此問題（附錄 10）：

包括我們這些社區、公部門的觀察，也不難發現我們現在運作的模式，協力社區自己的自主力、該要去承擔的工作、能力、參與意願，都稍嫌不足。像內政部認為有些事情應該是由你們社區要去做，而不是專業指導單位去做，機會是給你們社區的。... 公部門是要我們社區實際上自己去體驗，真正的是社區自己去操作，要學到東西，政府給這個錢才有達到目的，社區才有成長，現在是過於依賴基金會，變成基金會在操作。

由於旗艦計畫的目的在於，透過結合多個社區，根據在地需求，共同提出執行方案，由各社區分享資源經驗，相互學習觀摩，在參與計畫的執行期間，藉由跨社區合作的實際操作及參與，學習諸如辦理課程、活動、推展健康關懷的運作流程及施行細節，以有效提升社區組織的權能及成長，累積社區營造的經驗。受訪者 C04 提出計畫應由社區自主操作的期待（附錄 10）：

要讓社區有親身體驗、操作的機會，可以直接去接觸，有經驗的累積。以我志工培訓來舉例，老師是由基金會找來的，更好的話，是不是可以由我們社區自己來提、安排課程、找老師，藉由這個機會，來跟老師接觸，我該給你多少鐘點費，這樣的流程學習，應該也是挺重要。

在夥伴合作的治理過程中，如何讓各別行為者能夠在合作的行動裡，投入時間與資源，並從中獲得參與感及成就感，為建立成功夥伴關係的重要課題。在北投區初始形成社福醫療治理網絡的目的之一，為促進社區積極合作參與，並負責各項分工業務，進行社區組織的培力，因此，計畫的策劃與落實，亦應由各參與組織共同進場協商，解決各自的問題及共同的問題，讓資源做更有效的利用。然而，隨著治理運作與互動關係的動態變遷，卻逐漸演變成以北投文化基金會為計畫的主導者，主辦的吉慶社區發展協會次之，其他的社區發展協會則為被動的配合，受訪者 C01 表示（附錄 7）：

很多社區後來會越來越沒有參與感，因為平時沒有和他們有所互動，社區就會覺得在團體中不知道要扮演什麼角色，只是掛個名，當然參與的意願就會降低。那社區都是自願來參與的，也不能去強迫，所以社區的互動主要是透過溝通協調，讓大家去感受

到參與計畫是有意義的，而且是有受到尊重的，不是被動的配合，而是主動的參與，這樣才有意義，才能學到東西。

在合作治理的過程中，除了社區發展協會無法發揮自主性，變成被動的配合外，社區間針對區域內的共同問題討論，共同規劃區域整體發展事項的整合與聯繫機制，亦未能有效建立。以每月舉辦的社區工作聯繫會報為例，受訪者 C02 反應聯繫工作的不足（附錄 8）：

我想建議每一次的開會，會前通知不能只用傳真，我傳真不通就沒收到通知，當然社區就只是配合，但是在聯繫方面需要改善。像是旗艦計畫要每年舉辦一次大型活動，今年就是上星期的重陽敬老活動，由參與社區一起擺攤，那因為我出國我不知道，後來我問總幹事，總幹事就說基金會就只有傳真過來，因為看不懂內容就沒參加了。但事實上，要舉辦一個大活動，不只要傳真，應該還要一起開會籌備，不管這個社區有沒有去開會，總是要把開會記錄寄給每一個參加計畫的組織，我感覺到現在聯繫真的是有比較鬆散。

在共同合作的行動中，必須透過跨社區領導者共同參與和討論，聽取各方專業建議，進行意見的交流，針對區域內重大議題，商議出解決方案，進而在各社區形成適當的具體執行方法，方能有效解決區域內共同發展課題。因此，在促進區域內社區整合合作之下，應建立良好的交流平台及暢通的溝通管道，確保各組織的參與狀況及意見表達，並透過長期的互動聯繫，培養與維繫社區間的合作及團隊意識。

以社區夥伴關係而論，夥伴關係的建立及合作進行，不應為單一行為者的掌控及垂直分配，而是以平行、對等的關係，由各參與者透過公開的協商，進行任務分工及資源分配，以共同分享及承擔夥伴關係的利害得失。就北投跨社區社福醫療網絡，社區組織領導者彼此間具有交情、私誼，參與成員間的非正式互動頻率高，但就整體大北投地區的公共議題檢討及服務落實部分，彼此的團隊意識及協調機制仍有待加強，並且須更為強化社區資源及組織行動的整合與聯繫。

### （三）財務的協調與運用問題

以社區結盟的模式，能夠集結足夠的經費及資源來解決彼此共同的問題，北投區的社區組織透過福利化社區旗艦計畫的共同提案與執行，每年有近百萬的公

部門經費挹注，對於社區組織而言，合作計畫的財務運用與分配，關係到社區服務工作的推展，更涉及了不同社區間的利益分配。而許多聯合社區、組織結盟、跨界整合的案例，彼此夥伴關係無法持續的原因，多來自於資源的分配不均，因此，財務資源的協調及分配問題，若處理不當，容易使得人際間、組織間產生不信任感，甚至爭議及衝突。基於計畫的整體規劃及統合，北投區旗艦計畫的經費運用，則是採取統籌統支的方式，由專案人員所撰寫的提案計畫中，明列所需推動的項目及費用，編列相關經費及預算，並在公部門核定過的預算內執行。受訪者 C01 表示（附錄 7）：

經費牽涉的核准項目，包括講師費、場地費、講義費，所以每個社區規劃的活動，幾節課、老師的鐘點費、場地租借、課程講義印刷等費用，這些都要報上來，經費開支要有明細及憑據，在允許的額度內編列預算，就是這麼單純，還有電子報、健康福祉報，這些都是計畫經費的範圍，然後確切去執行。所以當然沒有其它的經費補助給社區，不可能就平均分配、一個社區給你多少錢，所以預算執行方面是統籌統支，不是個別發給社區自己去執行。

旗艦計畫透過統籌統支的方式，以確實掌握整體預算的執行率，而在計畫的執行過程中，各項費用的花費，為由北投文化基金會所代為墊付，基於此，北投文化基金會擁有財務運用的決定權。然而，有不少社區發展協會透露出經費流用及帳目不清的問題，受訪者 C02（附錄 8）及受訪者 C03（附錄 9）表示：

帳目應該要公開，一年申請這麼多錢的計畫，到底用在哪裡，經費的流向運用，社區組織應該要知道。我們因為參與比較少，沒有因為這個計畫而多拿到經費，那是不是有給其他社區經費，我是不知道。

在資源分配上，的確是有些疑問，所以是希望資源分配要透明化，我想可能其他社區會有比較多的資源，也許和基金會、吉慶接觸較多的社區有拿到比較多的經費補助。但我也不能肯定，因為經費運用沒有透明，也許他們社區本身比較有本事、有辦法做志工培訓，可以做的事情比較多，經費當然就可以比較被分配到。所以我們社區也沒有做到那些事情，當然也不能去要求人家給錢。

北投區旗艦計畫的經費支出及核銷的行政流程，為在年度的執行中，相關費用的花費由北投文化基金會代墊，由基金會職員即計畫聘請的專案人員負責報帳的工作，將領據及相關文件送交至北投區公所社會課，檢查是否有文件缺件，而

後向上呈送至台北市社會局進行經費的審查，再上呈至內政部做最後的經費核定，審核通過後，由內政部撥款至主要申請單位吉慶社區發展協會所提供的帳戶中。因此，對於參與的民間社團而言，在經費的流用及核銷過程，主要為北投文化基金會及吉慶社區發展協會，能夠取得相關的細部訊息。然而，由於參與的社區發展協會眾多，在未能針對計畫的經費運用與分配、細部帳目予以公開透明化的情況下，使得北投文化基金會、吉慶社區發展協會及與其較為親近的社區組織，能夠獲取較為細部的帳目資訊，而其他的社區發展協會及參與組織，則未能清楚掌握經費的分配比例及運用狀況，造成組織間資訊不對稱的問題，也容易形成彼此的猜忌懷疑。受訪者 C04 表示（附錄 10）：

給哪個社區多少錢，其實我們都不見得很瞭解，但是對我來講，黃里長核准過的項目、經費，他會拿單子給我看。因為申請經費龍頭是他、文也在他那邊，整個細項運作是在他那邊。那我們有時候會跟他互動，去到他們協會那邊，他會把核准過的、不過的單子跟我講。可能也會有人猜忌，哪個社區拿比較多錢，好像在整個報告當中，沒有把這部分的訊息給每個單位。

從夥伴關係的角度，財務方面的協調與分配是非常重要的，必須能掌握資源的利用與效益，以及具有公開透明性。北投區在部分社區發展協會指出不清楚計畫經費的運用，財務資訊不公開的狀況下，產生了內部的潛在衝突，對於組織間的信任感及合作互動，皆有不利的影響。

綜上所述，北投區的社區型非營利組織，經過福利化社區旗艦計畫的合作，針對旗艦計畫內容的規劃與擬定、參與組織業務的分配與執行、財務的協調與運用等運作爭議，觀察北投社福醫療政策網絡當中社區組織內部協調性部分，具有專業輔導團隊的主導性過強、與社區組織對話性不足、社區組織參與感不足、財務訊息不公開、組織資訊不對稱、分工及資源分配不清等現象。顯示出北投區私部門在治理的過程中，仍須強調開放參與、公開透明、課責的原則，建立有效的溝通平台，強化跨社區的聯繫及協調，使彼此間的資訊更為流通，以避免不信任感的產生，形成水平合作的互動關係。

#### 四、社區組織與其他社會部門行為者的互動

由於北投地區的社福醫療資源豐富，北投文化基金會及社區發展協會等組織，在社區服務的推動上，能夠結合相關的專業團體，進行社區長者關懷及健康促進



的服務。在北投區內的醫療院所及醫事人員、社會福利團體、醫護衛教相關科系的學術單位等，有心將專業服務落實於社區中，能夠進一步與在地社區組織進行合作及結合，協助社區健康需求的調查、專業健康資訊的宣導與傳遞、協助健檢及個案轉介服務等，展開社區資源網絡的串連，提升社區健康關懷的範疇與品質。受訪者 C01 表示（附錄 7）：

北投最大的優勢就是大型醫院特別多，如榮總、振興、陽明、關渡、新光、馬偕醫院等都在北投的附近，對居民的照護有很大的優勢，而且這幾個醫院也經常到社區做配合，像 PGY1 的醫師都親自來參與。

社福醫療的區塊，牽涉到多元化、多方面的，我們這邊的醫療資源，包括振興、榮總、陽明醫院，都在我們周遭，那社福的部分，有老人服務中心、伊甸基金會、華山基金會、浩然敬老院、老五老基金會等，這些單位基本上，若社區發展協會在活動上需要支援的，都會參與。

從上述訪談得知，各小型社區發展組織由於地方醫療福利機關的支援及協助，而能夠獲得更多的資源及資訊，在大北投區的社福醫療資源體系中，進行局部的互動及合作經驗的累積，亦為北投區社福醫療治理網絡及跨部門夥伴關係的形成，奠定了信任及互賴的基礎。

在北投區福利化社區旗艦計畫的推動下，提供了社區組織與社福醫療組織共同參與的平台，進行資訊的交流，增進彼此資源的接觸及拓展合作管道，促進了社區發展協會與專業福利團體的互動合作，受訪者 C03 指出共同舉辦重陽節敬老活動的經驗（附錄 9）：

那今年重陽節活動我們是和老人服務中心（財團法人老五老基金會）合辦，我把我這場活動申請下來的經費，全部交給老五老基金會，交由他們來運用，但是核銷的領據要給我，讓我有辦法核銷。我錢全給你沒關係，你要怎麼運用也沒關係，誰做大誰做小，其實我也不會介意，反正大家都是主辦，之前我們大同自己舉辦，我要去用舞台、租借場地等一堆工作，像我今年會比較輕鬆一點。

在共同合作辦理活動，以鼓勵長者參與健康娛樂休閒活動，增進社區居民間的互動交誼，並且在活動的籌備及舉辦過程中，採取經費的統籌運用及規劃方式，使得組織的連結關係更形緊密。由於社區組織具有專業性、人力資源不足的侷限

性，而專業社福醫療組織則是缺乏與地方居民的互動，因此透過雙方的合作與串連，互補彼此的限制，發揮各自所長，對於社區社福醫療網絡的治理成效，具有極大的助益。

## 貳、公部門內部之互動及協調性

公部門在社會福利照顧與健康衛生業務分屬不同行政體系，在北投社區社福醫療治理中，公部門行為者主要為內政部社會司、台北市政府、北投區公所及北投區健康服務中心，以下將分別探討社政部門內部、地方社政與衛政機關間，以及社會局內部單位之互動與協調。

### 一、社政部門內部之互動：社政部門垂直府際關係

營造社會福利社區化一直為政府針對社福醫療部分所主推之政策，由內政部自 2005 年起推動「營造福利化社區－旗艦競爭型計畫」，為社政體系的業務範疇，以北投區的個案而言，主要參與的公部門，彼此間具有上下層級的權力關係，從中央的內政部社會司，地方政府層級的台北市社會局，至市府派出機關的北投區公所社會課，為中央至地方一條鞭的社政部門體系，也形成北投區福利化社區旗艦競爭型的公部門監督機制。受訪者 A02 提及社政機關間的協調互動關係（附錄 2）：

彼此的協調機制，市政府跟區公所，我們會辦聯繫會報，那中央跟我們通常是透過公文，他們不太跟我們有會議的交流，中央會委託地方政府辦理，我們就來執行。所以他們就是把業務交下來給我們之後，就負責盯我們的進度，彼此之間溝通協調機制都是正式公文，比較少用非正式的。那我們跟區公所常常會用電話聯繫，因為他們是在地機關，很多東西都要請他們幫忙。

由以上訪談內容可知，就公部門管理社區發展及社會福利的區塊，內政部社會司、台北市社會局、北投區公所社會課，同屬於社政部門體系，為科層體制的垂直從屬關係。在社政負責機關間，中央單位與地方政府單位之間的互動較不頻繁，主要以正式公文做為機關間溝通協調的管道，多為行政業務上的配合與執行。而地方政府單位的社會局，及基層行政機關的區公所社會課，由於區公所為直接隸屬於台北市政府的派出機關，市政府與區公所的互動，主要為市政府要求行政業務之配合，而區公所執行市府交辦事項的垂直府際關係，並且由於區公所本身

未具有自治權及獨立預算的編列，未能主動針對區內社區發展與社會福利的促進，提出相關政策計畫的經費補助。因此，地方社團僅能向台北市政府或更上層級單位申請經費，區公所則主要扮演中介的角色，將社區組織或社福團體的經費申請等文件，向上呈轉至市政府。台北市政府社會局與區公所社會課以上下隸屬的行政關係，基於在地化的發展，彼此具有較密切的往來與互動，除了透過聯繫會報的方式，進行相關政策計畫的協商與討論，承辦人間亦會針對業務的需求，進行非正式的溝通聯繫及資訊交流，顯示市府與區公所的府際協調性，具有較為緊密的協調互動關係。

在實際的專案計畫辦理中，以內政部社會司所主政的福利化社區旗艦計畫為例，一年補助五個縣市分別實施計畫的推動，因此內政部最主要的角色在於經費補助的提供，以中央統籌監控的角度，進行計畫申請及成果報告的核定，依據行政科層體制，將相關行政業務委託給地方政府，包括台北市政府社會局及北投區公所社會課，擔任地方監督及輔導的角色，辦理經費、計畫文件的審查及核銷等行政作業，輔導社區組織，並掌控計畫的執行進度及完成性。在計畫的運作過程中，以台北市社會局的參與程度較深，受訪者 A02 提及（附錄 2）：

這部分主責的內政部，他其實也只有來過期中評鑑一次，其他都是我在跑，區公所有時候是愛來不來，區公所本身也不太想管這塊，他覺得這東西是我們市政府的，完全沒有他們經費支出，他們就是檢查一般形式上有沒有缺件，就送上來，但是實際上審查及輔導，就比較少做到。那內政部也覺得如果這個計畫成效不好，這也是我們市政府的責任，所以變成權力都落在我們這邊來。

由此可知，內政部居於中央政府單位，以經費補助地方社區，落實跨社區的福利在地化工作，然而，對於各別補助計畫的執行及運作細節，並未有深入的參與及瞭解。而主政負責的中央及地方社政機關間，在原本即缺乏府際互動的情況下，也未能以公部門的角度，針對計畫的實施、促進及支援，召開公部門內部的協調會議，使得計畫在僅以垂直分配的權力關係，交辦行政業務，缺乏積極的協調機制之運作，而未能彰顯出政府支持及輔導的功能。

## 二、地方衛政與社政機關之協調性：跨體制府際互動

我國政府在社政及衛政部門兩體制分工運作下，分別推展社會福利及衛生醫療，在地管理機關則為台北市衛生局及台北市社會局，長期以來皆是分別進行政

策規劃及協助資源發展。在因應高齡化社會所帶來長者照護與健康等問題，提升老人醫療與老年生活品質的共同目標下，配合行政院所推動的「建構長期照護十年計劃」，於2008年，透過照顧管理機制的建立，台北市衛生局及社會局共同成立台北市長期照顧管理中心，由社會局提供個案評估與服務，衛生局則負責衛生醫療體系，進行地方社政及衛政的跨局室合作及協商互動。

就北投區的社福醫療議題網絡，以福利化旗艦競爭型計畫為例，所參與的地方衛政及社政機關，包括台北市社會局、北投區公所社會課及北投區健康服務中心，而隸屬於台北市衛生局的北投區健康服務中心，在參與由社政部門主政的福利化社區旗艦計畫中，以指派健康服務中心的職員參加社區工作聯繫會議及活動，來瞭解計畫的運作狀況，並在北投區旗艦計畫所發行的「北投好溫馨電子報」(社區結盟營造福祉健康網絡報導)，提供北投健康城市、衛生教育等健康知識與活動資訊。然而，北投健康服務中心仍有礙於主管機關的不同，而未有更進一步的積極參與，對於旗艦計畫運作的細部資訊，亦瞭解不深。受訪者B01分析北投健康服務中心參與旗艦計畫的狀況(附錄3)：

他們不是難進入，而是不敢進入，因為他們認為那個是屬於社福的東西，分工很清楚，不敢去侵犯到別人的地盤。公部門的整合，是要看有沒有心。

據此可知，在不同的行政體系，由於非上級主管機關所推動之計畫，對於地方基層行政機關仍有參與與否的疑慮及考量。因此，基於議題的需求性，政府應具有跨部門治理的概念，進行動態的部際與府際互動關係，並可從中央政府層級，施行整體性的政策規劃及發展策略，亦有助於地方公部門積極推動與參與社福醫療的服務網絡。

### 三、台北市社會局內部單位之互動

對於台北市社會局的社會福利政策而言，社會局下設人民團體科、社會救助科、身心障礙者福利科、老人福利科、婦女福利及兒童托育科、兒童及少年福利科、綜合企畫科、社會工作科等科別，分別推展各自的工作業務及計畫方案。然而，針對不同的弱勢族群所提出的福利服務政策，以提供社區送餐服務的補助為例，人民團體科以社區發展協會為補助對象，推動「社區互助溫馨送餐補助計畫」，將服務對象設定於低收入戶老人、獨居或失能老人及身心障礙者，鼓勵社區互助送餐；另外，老人福利科則以提供社區內獨居、失能長者長期性服務為目的，推

動「獨居與失能長者服務方案」，同樣提供送餐服務的補助。受訪者 A02 指出局內有不同的科別，分別提出送餐補助（附錄 2）：

老人福利科他們也有做，其實我覺得有一點模糊的地方，就是老人福利科那邊有做老人營養餐飲服務，我們這邊（人民團體科）是社區互助合作送餐補助計畫，但是我們對象比較廣，包括身心障礙、中低收老人、低收入戶及弱勢家庭的婦女，婦女是幫忙送餐，補助他們就業，老人福利科就是單純只送老人，那他們送餐也是社區發展協會，所以這部分就是會有點模糊、重疊。因為不同科當初的計畫就不同，當初送餐計畫是我們先出，是一個飛鳳計畫，最主要的目的是協助弱勢婦女就業，就是說送這個餐可以幫助他們就業，也解決社區長者的飲食問題。後續其他科也開始推，身障科好像也有，例如社區關懷據點要送餐服務，就出現新的計畫也做這塊。

在社會局針對送餐補助方面，雖然立意有所差別，如人民團體科為鼓勵社區自主互助及婦女就業，老人福利科為加強社區長者照護關懷服務，落實在地老化，但兩個計畫在補助對象及服務對象的相互重疊之下，為了避免資源重疊浪費，受訪者 A02 指出科內的配套措施（附錄 2）：

協會會先申請，我們內部會去對，就是這個送餐工作有沒有已經跟別科申請經費，如果有，可能就補助他們其他項目，核定的項目會不同，避免他們重複申請。例如老福利科補助他們活動設施的費用，那我們就不補助這項目，可能就補助餐食費或志工交通費。

因此，針對不同計畫具有重複的服務及補助對象之情況，公部門需要進行更為繁瑣及嚴格的審查，避免民間組織重複申請補助，或就送餐服務所涉及的不同費用項目，予以補助。由此可知，地方政府在不同科別間未能相互協調整合，而紛紛提出重疊的計畫下，不僅造成公部門的資源浪費、行政程序更為複雜，對於社區發展協會而言，亦可能因為政府重複計畫的推行、補助項目的對口機關分散，而造成組織申請補助及作業上的困擾。

除了送餐補助資源的重疊，人民團體科為社區發展協會的主管機關，老人福利科則負責社區照顧關懷據點、老人活動據點方案等，就有申請社區關懷據點或方案的社區發展協會而言，將使得協會在推動社區長者關懷服務面向，每年必須分別面對不同的主管機關，舉辦社區評鑑、社區成果展及社區關懷據點評鑑等，顯示出在公部門的部分業務指標重疊的情況下，社區發展協會卻必須多次準備評

鑑所需資料及安排活動，造成民間組織的負擔。顯然，人民團體科及老人服務科這兩個科別，在社區長者關懷的推動上，具有某種程度的業務重疊現象，而呈現科與科之間的各行其是、公部門的內部協調不足等問題，產生了資源重複投資的情況。受訪者 A02 指出各科室難以進行合作的困境（附錄 2）：

我覺得光科跟科之間就很難去整合，因為兩個部門當中要整合，必須要更高一層的來促成，不然每個科都是獨立單位，科長會覺得我為什麼要聽你們科的話，就會一直把過錯推來推去，當然就需要更上一層的人來負責解決。所以我覺得這個整合是非常困難的，科層體制就是這樣，分工分的很細緻，各有各負責的區塊，這整合是可以再努力。

由上述內容得知，市政府社會局內部的運作模式，仍欠缺協調整合的概念及機制。然而，就社會福利的政策推動，各單位的合作與資源分享相當重要，科室間的業務則應有一定的調整及整合，避免多頭馬車情形的出現，減少公部門的資源重疊浪費。因此公部門各個行政單位亦應以為民服務做為前提，摒棄本位主義的思維，運用治理合作觀念，強化政府的橫向及直向聯繫，來達成意見及資源的交流，以提升公部門的協調性。

就社福醫療的推動上，橫跨社政及衛政不同部門、不同局處及科室，彼此間的結合及資源分享相當重要，而社政和衛政部門的結合，並不一定侷限在行政體系的整併，亦可基於共同的治理目標，以目標取向進行相關局室的協商互動，達成跨部門的合作共識，建立諸如長期照護等治理體系與平台。而就目前的發展狀況，北投社區社福醫療多元行為者中地方管理機關，其協調性與互動性仍嫌不足，推動的業務亦亟待整合，行政機關間必須跳脫本位主義、各管其事的想法，以更具溝通性、協調性及合作性的思維，共同參與北投區社福醫療治理。

### 參、公私部門之互動與協調性

北投區社福醫療政策網絡涉及公私部門的多元參與者，在公部門的社、衛政體制分離、法規與政策的權力及資源分散的困境下，有賴社區組織的主動參與及連結資源，透過公私跨部門夥伴關係的形成，以利社福醫療政策及服務之落實。北投區的社區型非營利組織，包括北投文化基金會、社區發展協會等，將社區長者關懷及健康促進視為重要之公共議題，積極參與社福醫療的政策計畫及活動。

基於社區健康關懷的落實，在地社區組織主要與其主管機關台北市社會局、區公所社會課、及北投區健康服務中心的互動頻率較高，以形成社區化、在地化的合作運作模式。而區級的社區組織，北投文化基金會，由於主導者的醫療背景與人脈關係，在健康北投的運作軸心下，與公部門建立良好的合作關係，包括行政院衛生署、中央健保局、國民健康局、台北市衛生局、台北市疾管局、北投區健康服務中心等政府機關，均有公私協力的合作經驗。因此，北投區基於區域內具備豐沛的社福醫療資源，以及在地社團組織的積極活躍，透過公私部門的資源投入與協力行動，在健康城市及福利化社區旗艦計畫的主軸下，促進北投區的健康社福議題及社會公共服務的發展。

在北投區社福醫療政策網絡中，以福利化社區旗艦競爭型計畫為例，形成跨部門、跨社區的合作關係，連結了不同部門、專業領域、組織屬性及訴求的多元參與者，而在社區社福醫療議題網絡中各參與者之互動與協調性，對於區域性社福醫療推動策略及社區關懷照護體系之建立，具有相當的影響性，以下就計畫專案人力的爭議及溝通協調機制，討論公私部門之間的利害考量與互動問題。

#### 一、跨部門的互動問題：旗艦計畫的專案人力爭議

在旗艦計畫中，設有一名專案人力的職缺，而此人員為專案計畫落實福利化社區、推展社福醫療服務的靈魂人物，藉由其所具備的專案執行、社區服務及輔導的經驗與能力，負責協助社區的業務推動、方案的整合與統籌、行政協助及聯繫工作等，確保跨部門合作計畫的執行及功效；並透過在地社區的走訪、巡迴輔導及諮詢，瞭解社區的生態及需求，以陪伴者、支持者和輔導者的角色，促進社區組織的成長與協調互動。

目前北投區旗艦計畫所聘請的專案人員，為北投文化基金會原有的專職員工，然而，針對專案人力的聘用及其直接聽命的主管機關，包括社區發展協會、北投文化基金會及台北市社會局，均提出不一樣的看法：

對於參與的社區發展協會，其組織原有的運作，存在著計畫撰寫、核銷等相關行政作業的專業性不足問題，因此，藉由旗艦計畫的申請，聘請一名專職人員，能夠針對社區發展協會的社區工作及業務推展，進行培力和協助，為其參與計畫的一大誘因，也是對專案人力的角色期待。然而，就計畫專案人力同時為專業輔導單位的職員，受訪者 C01 便指出其中產生的問題（附錄 7）：

那吉慶社區作為召集單位，是比較吃力，包括簡報、經費執行、核銷等都要通過提案的社區，整個推動包括開會、行政業務，有很多必須要隨時討論、共同檢討，但是推動的過程中，執行秘書不在我這邊，而是在基金會那裡，這也是目前為止很多社區都感受到這個部分是比較欠缺的。執行秘書沒有辦法每個星期到各社區去走動、做聯繫，使得執行秘書和社區變得較為脫節。

執行秘書個人在基金會上班，沒辦法到社區組織做直接聯繫，他可能是以基金會的業務為主，旗艦計畫的部分可能認為只需要辦好核銷就好，但是這樣子不對，你一定要落實到社區中，計畫案分配給你的承辦項目，例如外籍配偶的成長，要規劃如何召集外籍配偶，課程安排等，都是需要執行秘書與社區組織一起去討論的。

上述訪談指出，由於計畫專案人員必須同時兼顧北投文化基金會及旗艦計畫的工作，而導致與地方社區的互動過於疏遠，並未發揮輔導的功能，僅專注在旗艦計畫的經費核銷等文書工作，而未能促進社區組織的學習成長，以及彼此的溝通協調。

專業輔導單位北投文化基金會則指出，依據旗艦計畫每年的執行時程及核定經費，僅有八個月的人事費補助，基於政府補助計畫的條件限制，以及專案人員必須具有社區輔導及專案執行的能力、對北投社區有一定程度的熟悉與瞭解、在計畫期間能夠與在地社區持續互動等專業性及在地性的考量，而由基金會職員擔任計畫的專案人員，受訪者 B01 指出（附錄 3）：

旗艦計畫講是講年度計畫，從申請、到核定、執行，每一年都是少於半年，半年當中去哪裡找一個對社區熟悉、又要有基本的能力，又願意投入，而且半年後妳就沒有頭路了，不可能阿！

當然我們的理想，也會希望這個專職人員是在社區，但是社區有這種人嗎？社區有年輕人，一年可以只做半年的工作，要夠專業，有這種人嗎？我們不是說我們多好、做多偉大的事，而是現實條件就是這樣。

由於旗艦計畫為內政部所推動的政策專案，台北市社會局並無經費支出及決定權，因此希望專案人力可以在局內工作，協助辦理旗艦計畫的經費核銷、輔導社區等行政工作，透過地方公部門的直接督導，確保計畫的執行進度。受訪者 A02 表示（附錄 2）：



這個計畫算是一個申請案，社區請求政府給他們補助，但是補助的經費來源並不是我們社會局給他，而是內政部給的，計畫中專案人力的部分，我們當初是想要把他弄到市政府裡面，他可以來幫忙處理這件案子，包括核銷、協助北投會務等，也能讓他瞭解北投社區在做什麼，可是組織還是覺得應該要放在社區裡，然後我們科長又不想和社區打壞關係，就變成維持現在這種情況。

顯然，不同部門及組織，對於專案人力的運用，各有不同的思維及利益期待，在社區發展協會的立場，所關心的是專案人員能否協助及輔導社區的業務推展，讓社區組織的能力有所成長；對於北投文化基金會而言，則使計畫的專案人員同時兼顧旗艦計畫及基金會的業務，而行政機關則是基於對計畫沒有直接的管理權力及責任，為了降低旗艦計畫所帶來的行政業務負擔之考量。在不同部門及組織相互爭取專案人員的主管權之下，就目前旗艦計畫已完成兩個執行年度，即將邁入第三年，特別是社區發展協會，有感於專案人力的功能未能發揮、計畫成效不彰、北投文化基金會的介入過深等問題，而更為積極地爭取主導權，也反映出夥伴合作的潛在衝突危機。

在跨部門夥伴關係的合作中，各參與者具有不同的利害關係考量，更須強調夥伴之間的協調性，創造更多的對話空間、更透明的協商管道及決策機制，以對等協商的方式，將潛在衝突危機化為轉機，透過參與組織間的內部反省及共同檢討，以提供居民完善的社福醫療服務為優先考量，形成更為有效的區域性健康關懷治理模式。

## 二、公私部門的溝通協調機制

在北投區的社福醫療議題中，多元行為者間的互動結構，需要公私部門的相互支援配合與資源投入，形成跨部門合作夥伴關係，以展開有利於社區社福醫療議題發展的公共政策制訂及公共服務提供。而在跨部門的夥伴合作中，最為重要的部分即是溝通平台的建立，使不同部門之間能夠做充分的意見表達，針對共同協力的推動工作、問題及困難，進行及時的檢討與協商，尋求相互認同的運作方式。

北投區在福利化社區旗艦競爭型計畫的跨部門夥伴合作中，主要以舉辦「社區聯繫工作會報」，提供一個跨部門、跨專業領域、跨社區的整合機制與交流平台。透過每月定期召開社區聯繫工作會報，目的在於針對公私協力推展福利化社

區過程的問題進行研討，由地方社區組織主辦，參與成員包括了台北市社會局、北投區公所、北投區健康服務中心、北投區老人服務中心、北投區醫療、養護院所、社會福利團體、北投文化基金會、社區發展協會及里辦公室、專家學者等，希望整合社區健康關懷發展相關部門與組織之意見與資源，進行彼此的互動與交流。

在旗艦計畫的執行過程中，公部門與地方社區組織等社會部門的主要互動，即是透過社區工作聯繫會報的參與，給予相關的建議與輔導。受訪者 C01 指出公部門為監督輔導的角色，透過會議的參與，與社區組織進行互動（附錄 7）：

內政部是補助單位，社會局是地方政府督導，區公所是配合社會局來輔導協助。公部門就是開會過來，聽你簡報，提供點意見，看社區有沒有按照規定，看我們的成果這樣。

福利化社區旗艦競爭型計畫為內政部所主管及補助，然而，內政部為中央政府機關，與地方社區的互動，則限於期中評鑑及全國性的年度會議。社區工作聯繫會報的與會政府機關，主要為台北市社會局、北投區公所社會課的承辦人員，而針對公部門參加狀況及監督輔導的部分，受訪者 A02 指出主要著重於社區推動工作是否與其所提出的計畫內容相符（附錄 2）：

其實我不太會去管社區發展協會、基金會、社福團體的分工怎樣，我的部分就只專注在我的計畫你有沒有把他負責執行完成，所以我不太瞭解他們實際上分工的狀況。

以及，受訪者 C03 分析公部門的參與狀況及公私部門的互動關係（附錄 9）：

那區公所對這個計畫是一知半解，態度比較消極，就是來開會，也不發表意見，也不知道計畫在幹嘛，本來應該是監督和指導的角色，但我認為他們是一知半解、對於計畫內容也不清楚。台北市社會局則會監督計畫，提醒執行方向要符合計畫內容，會提供建議，比較像是上對下的監督關係。

從社區組織的觀察與感受得知，提供地方輔導與監督功能的行政機關，北投區公所的參與態度消極，亦未能以北投區的地方行政機關、就近監督的公部門角度，針對如何在北投區形成區域性的社福醫療網絡、建構社區關懷照護體制，提出相關的建議與規劃理念。另外，就台北市社會局的指導監督部分，社區組織則認為僅侷限在計畫執行及經費核銷等行政業務的督導，在公、私部門的互動關

係，仍偏向於上對下的監督關係，受訪者 B01 即指出（附錄 3）：

公部門你認為有什麼幫助，一個公部門的代表是從來不講話，代表他全部支持；另外一個社會局承辦人，我會界定他的建議都是計畫執行的善意提醒，善意提醒不等於夥伴關係、也不等於是把這個計畫做好，是站在行政核銷或者計畫的執行，必要的提醒。那如果說計畫本身應該要做而沒有做好，可以去尋求其他的發展可能性，你聽的到嗎？看的到嗎？

綜合上述公私部門的觀點，顯示旗艦計畫相關公部門仍未能跳脫依法辦理、官僚行政程序的思維方式，仍是從經費補助的督導角度，著重在計畫的執行率及核銷進度，而未能以公私協力治理的角度，針對北投區社福醫療的長遠規劃及永續發展，共同協商，提出相關的策略建議。

另外，就社區工作聯繫會報的運作情形及開會成效，受訪者 C02（附錄 8）及受訪者 C01（附錄 7）表示：

旗艦計畫有例行性開會，我覺得有長官訪視時，基金會就會動員社區組織去開會，但是事實上是不是大家都有具體參與？因為每個人都是一些官方說法，背後應該要大家一起坐下來檢討的，就比較欠缺。我個人覺得這樣好像只是為了核銷、提計畫，到後來就流於形式、不切實際。

現在除了聯繫會報外，幾乎沒有開過其他的協調會或籌備會議，那光開聯繫會報是不夠的，開會只是一個形式。

就社區組織的角度而言，由於計畫規定定期舉辦社區聯繫工作會報，並且有政府機關的與會督導，因此以展現推展成果及分享活動訊息為主，卻未能確切討論聯合作業的實施細節、檢討計畫執行的進度與問題，使得會議的形式意義大於實質效果。另外，從公部門參與會議的觀察，受訪者 A02 則表示（附錄 2）：

像今天聯繫會報上振興醫院來推廣遠距照護、伊甸基金會來宣傳托顧家庭那些，我其實不知道他們來會上表達這些的意義和意涵在哪裡，因為這跟我們旗艦計畫其實一點關係都沒有，當初他們也沒有申請在計畫中，我還反而比較期待他們可以討論計畫裡面的東西要怎麼去執行、到目前規劃進度是什麼，可是會議上就很少看到這一塊。

顯示出，在聯繫會議的運作中，主要以各機構的資訊交換為主，藉此形成一

個跨專業領域的資訊分享平台，而就社區工作聯繫會報的原先設定，是以社區發展協會為主，為推動區域性整合工作，所建立的公開對話與協調機制，但就目前會議的運作狀況，則仍侷限在個別社區分別提出舉辦活動及推展業務，而鮮少對於計畫實施細節、執行進度與困難、具體整合服務等進行檢討與討論，在意見溝通與資源整合的機制仍有待加強。

旗艦計畫的跨部門夥伴合作，涉及到不同的專業立場及利益考量，其意見整合及利益協商，以建構一個整合性的運作模式，需要更為頻繁的商議互動及暢通的溝通機制。然而，就聯繫會報一年舉辦八場的頻率、八個社區組織往往無法全員到齊、或僅是簽到而未全程參與、議程設定未能針對計畫內容進行檢討的情況下，而無法發揮出共同協商的開會成效。在社區工作聯繫會報的討論效果不彰的狀況，亦未就具體的合作內容，召開其他的協商或籌辦會議，公私部門的對話與討論空間、彼此的互動頻率，仍有所不足。

綜上所述，經由本研究對於北投社區社福醫療政策網絡中，多元行為者間的互動與協調之探討，顯示出社區治理所強調的平等協商、溝通協調、透明、資源分享、信任互惠等概念，對於跨部門及跨社區夥伴關係的開展及運作成效，具有相當重要性。而在北投區的社福醫療推展中，公部門間協調性、社會部門間協調性，以及公私部門間的協調性仍有待加強，彼此的聯繫與溝通機制仍有不足，而在社福醫療相關的多元行為者，包括政府機構、醫療養護院所、社福機構、教育及學術單位、社區發展組織及在地居民等，各自具有不同的權威、資金、資訊、人員、技術、設備等資源依賴基礎，必須思索如何能夠促進參與、協調及整合，提升人力、物力及政策資源的網絡建構能力，以提供更為完善周全的社福醫療服務。

北投區以福利化社區旗艦競爭型計畫為主，所進行的社福醫療推展行動，深具治理意涵，不僅包含了公民結社的自主參與、社會網絡的互動、公私夥伴的合作、組織回應社區需求的彈性與策略等，也包含了人際網絡間的非正式關係。根據社區治理的理論與實踐策略，觀察北投社福醫療政策網絡的治理互動，可以發現就小型社區內的社區組織與公部門資源合作，以及北投文化基金會所串連的社福醫療資源動員網絡，具有良好的局部互動及合作關係。

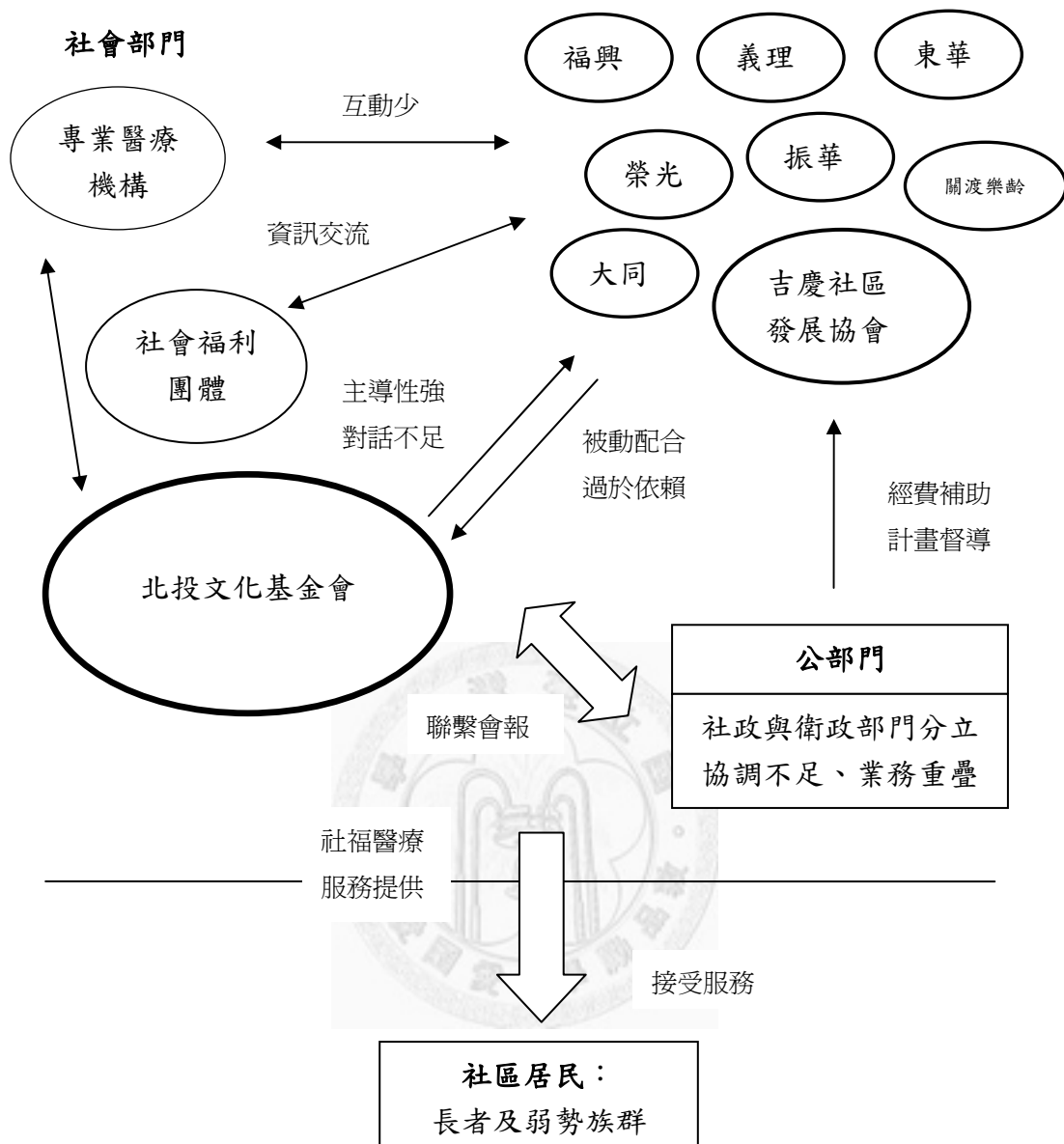


圖 5-1 北投區社福醫療夥伴治理圖

資料來源：作者自製

在公部門、社區組織、醫療院所、福利團體等行為者，彼此擁有不同的資源且相互依賴之下，北投文化基金會與社區發展協會以公民結社組織的主動參與，爭取社區的公共利益，因而結成福利化社區旗艦競爭型計畫的政策夥伴，使政府與民間資源得以整合，協力合作執行政策。經由訪談結果得知，如上圖（圖 5-1）所示，北投區社福醫療的實際推展狀況，與計畫執行前的治理網絡（圖 4-6）有所差異，在社會部門互動方面，北投文化基金會由於負責經費代墊、計畫專案人

力為基金會職員，居於主導角色；社區發展協會等組織從原先應為計畫的執行單位，變為被動配合的角色；協辦單位中的社會福利團體，與社區組織具有資訊交流、共同辦理活動的合作關係，而透過北投文化基金會所串連的專業醫療機構，則參與較少；在公部門內部互動，呈現協調不足、業務重疊的問題；公私部門藉由社區工作聯繫會報的平台，進行溝通協調，開會頻率及成效均有所不足，藉由跨部門的夥伴互動，以提供社區社福醫療服務。

表 5-1 北投區福利化社區旗艦計畫之組織運作特性

		推動意念	推行策略	資源	實際功能	參與問題
公部門	內政部社會司	擴大政府資源的使用效益，落實在地化的福利服務	推動政策方案提供政策誘因	經費	補助經費核定計畫	對地方未有深入參與及瞭解
	社會局區公所	促進地方社區及社會福利發展	提供地方監督與輔導		文件審查及核銷	侷限於行政程序，缺乏輔導與支持
社會部門	北投文化基金會	整合公私資源，營造區域福祉健康網絡	社區培力、相關資源串連	專案計畫執行人力、社福醫療動員網絡	經費代墊及核銷、計畫撰寫、事務性工作	主導性過強，未建立有效社區培力機制
	小型社區組織	推動社區關懷服務及健康促進	組織結盟交流、志工招募及人力培訓	志工人力	配合北投文化基金會，提供社區服務	過於依賴輔導單位、參與率降低
	社福醫療機構	瞭解社區需求，以提供更適切的專業服務	資訊分享交流	專業社會照護及醫療設備與能力	提供醫療課程及設備	參與不足，缺乏與社區互動

資料來源：作者自製

如上表所示，分析參與旗艦計畫的治理主體，各組織具有不同的推動意念、行動策略及資源掌握，在二年的計畫執行後，產生不同的治理功能及參與問題，影響了跨部門社福醫療網絡的發展。並且，由於旗艦計畫涵蓋了多元利害關係群體的參與，涉及到跨公部門體系、跨鄰里社區的合作行為，在計畫的執行過程中，更牽涉到資源分配、財務運用、利益衝突等問題，容易產生組織間的摩擦、爭議，

因此，需要花費更多的協商及參與成本，進行長期的互動，並建立公開透明的溝通管道及決策機制，因應資訊不對稱的問題，促進參與者的有效溝通，整合公、私、第三部門的文化、認知及互動，才能確保行為者互動關係的穩定與持久，發揮跨部門協力合作的治理成效。

## 第二節 北投社區跨部門夥伴的治理問題

北投區內的地方社團十分活躍，分別從不同的關懷面向及管理模式，倡導地方議題，影響社區公共政策的制訂及參與公共服務的提供。在北投文化基金會從行政區級的社區關懷視野，承辦政府計畫的運作模式，以促進北投社區健康的核心議題，與地方社區發展協會建立信任基礎。並在北投文化基金會與社區發展協會達成合作的共識之下，從 2008 年起於北投區展開了福利化社區旗艦競爭型計畫，以跨部門、跨社區的夥伴合作，共同協力落實福利化社區及健康促進。

透過福利化社區旗艦競爭型計畫的申請及執行，形成了社區社福醫療議題治理網絡及跨部門的夥伴合作關係，直至目前為止，為期三年的旗艦計畫已完成了兩個執行年度，並在跨部門的合作協商、網絡治理的推動策略下，以建立社區照顧體系、社區經濟互助自助系統為最終目標。從第一節的訪談實證分析，深入瞭解旗艦計畫的動態過程，得知跨部門夥伴間的互動及協調狀況，仍有待改善，在經過二年的合作治理及夥伴運作後，行為者的治理網絡關係及參與角色均產生轉變，針對旗艦計畫目前的運作成果、是否達成既有目標、發揮預期效益等進行檢討與評估，網絡內部的治理成員則普遍表示計畫目標與實際執行存有落差，仍有進步的空間。從旗艦計畫的主辦單位角度，評估計畫推動狀況及成效，受訪者 C01 表示（附錄 7）：

我認為這個計畫的推動，在我的預期來講，不是很完美，因為在互動過程當中，有很多地方都有落差，包括社區是否有獲得成長，是我們最為關心的，那成效方面還有努力的空間，以及在發言部分，很多社區負責人都沒有參加聯繫會報，只有派個代表參加，沒有實際參與，變成發言沒有內容的現象。

參與共同提案的社區發展協會及樂齡中心，則提及由於計畫所預設的發展範疇及方向，具有一定的理想性，因此，透過政府經費補助及跨社區合作，能夠發揮部分的效益，但由於合作及執行的時程過短，執行成效與計畫預期的目標則仍

有差距。受訪者 C04（附錄 10）及受訪者 D01（附錄 11）表示：

不能說沒有，一定有效果。我要說實在的，我們所寫出來的計畫，整個涉及的範圍和方向真的是滿大的，也因為這個大方向，公部門才把經費給你，效益整個來看絕對是及格。

旗艦計畫目前還是在一個嘗試的階段，還是在試看看社區間的結合會給彼此帶來什麼好處。坦白講，目前成效還看不出來，短期的一、二年，並沒有辦法能有什麼成效。

北投文化基金會從專業輔導的角度評估，亦指出計畫實際執行成效與政策目標具有落差，尚未能建立一個有效落實社區關懷照護的運作模式，跨社區合作僅限於社區活動成果展的舉辦，受訪者 B01 表示（附錄 3）：

計畫本身和目標、效益，其實是很大的落差，沒有找出一個可行的操作策略，一切都流為活動成果。你看社區，最有興趣的是成果發表，他們要參加什麼節目，參加節目和老人的健康關懷有什麼關係？雖然表演者肯定是老人，我們也支持認同，但那絕對不是全部。

而從公部門的角度，在藉由政策推動及經費補助，鼓勵社區資源共享與互助合作，提升社區組織的能力，形成區域性的整合發展之期待下，則指出就目前的計畫執行狀況，未能有效建立社區互助及整合機制、社區相互學習培力的效果不彰，仍未能跳脫單一社區的運作方式，發揮跨社區集體合作的功效。受訪者 A02 表示（附錄 2）：

原本是希望他們互助、互相結盟，產生一些不同的火花，但目前也沒有，好像沒有看到一個很特別的火花，或是比較有創意的東西出來，還是很原始的各個社區做自己的事情。當初這個計畫是希望能夠有比較優秀的社區，去扶植一些弱勢的社區，把他們帶起來或是一對一的輔導，目前這個也沒做到。

綜合上述參與者自我評估的訪談內容，可以得知北投區社福醫療政策網絡的治理成效，仍有待加強，必須尋求跨部門夥伴關係的有效操作模式，以擴大跨部門資源的使用效益。而探究北投區社福醫療議題網絡的形成與發展，在行為者基於共同的治理需求及目的，而達成合作的共識，促成了公私協力推動北投區旗艦計畫，然而，卻未能施展整合性的網絡治理功效，有效達成治理目標。在此透過訪談，進一步探究其中癥結，了解北投社區發展及旗艦計畫執行過程中所面臨的



問題，以下分別針對北投區整體社區發展困境、推動社福醫療發展的運作困難與問題二個部分，探討區級社區治理落實及跨部門夥伴關係中所產生的治理問題，以尋求提升社區治理效益的改進方向。

## 壹、北投區社區發展困境

北投區的社區型非營利組織，特別是石牌地區的社區發展協會，從社會福利及社區服務提供的面向，在公民結社自主參與及發展下，相較於台北市其他行政區，更為蓬勃發展。然而，在社區環境及組織能力的侷限，具有以下的發展困境：

一、都會社區發展困難與瓶頸：居民參與不足、志工人力及辦理活動場所的缺乏

北投區位處於台北市大都會區的北端，在都會型區域自然與環境條件下，存有都會市民冷漠疏離、工作繁忙、公有空間狹小等先天性侷限，在社區發展過程中，具有內部參與度不足、志工及活動場地缺乏等問題。受訪者 C03 指出發展困難（附錄 9）：

社區發展的困難就是欠缺辦理活動的場地以及經費、志工的不足。

受訪者 A01 從在地公部門的角度，指出社區組織反映的困難及所需協助（附錄 1）：

部分社區的共同心聲是他們活動的場地是否能夠由公部門政府單位來協助，那台北市是個都會區，其實並沒有太多多餘的空間，包括北投區，大多是以區的活動中心居多，那區的活動中心是開放給各個單位包括里辦公室、社區、各個民間團體都可借用，一般來講，社區都希望有社區專有的活動空間，這是比較沒有辦法達成社區願望的地方，是因為台北市的大都會區，不像中南部或鄉下的空地較多，所以是比較難解決的地方。

由於大台北都會區所形成的外部環境侷限，包括都會市民較為冷漠、人口結構多為上班族群而較無空閒參與社區活動，以及都市內部住宅擁擠，缺乏公共活動場所，使社區結社組織在提供社區關懷服務及舉辦活動時，常面臨到缺乏志工、場地、社區參與不足等問題，而造成推動社區發展的障礙。因此，如何有效運用有限資源，透過組織合作，進行社區內外部人力、物力資源的連結與整合，以突破都會社區的發展困境及瓶頸，為當前公私部門在社區推展上所需思索的課題。

## 二、地方公部門的支持不足

從社區發展組織的角度，針對地方公部門支持社區發展的部分，指出由於政府機關人事編制不足，以及公部門僵固的官僚作風，負責社區業務的行政機關人員未能抱有熱忱，願意花費時間精力，主動參與及瞭解社區的需求及資源，進行相關的輔導與協助，或建立不同社區組織間的尊重與信任關係。受訪者 C01 表示（附錄 7）：

公部門都是被動的，他們有很多的雜務，要加重他們的負擔，他們也不願意，那像區公所業務承辦人，就是在等退休，社區發展理事長聯誼會的開會他也都不參加，對社區沒有熱心。基本上，社區要推旗艦計畫，也都是抱持著必須自己來做的心理準備，公部門經費下來，社區按照計畫內容來執行，讓社區弱勢人口得到照顧。

而在台北市市政府針對社區發展業務的預算編制及經費補助部分，相較於其他縣市，亦未能採取積極的措施，提出更多促進社區參與的誘因及鼓勵。受訪者 C01 表示（附錄 7）：

還有經費太少，台北市的經費和桃園市一樣多，台北市是直轄市，還比不上一個地方的鄉鎮市公所，所以地方政府重視社區的程度，從這個地方可以看得出來，有些縣市政府對社區非常的重視，有的就是馬馬虎虎可有可無。

北投區公所為北投區的地方主管機關，對於北投區單一社區發展協會的內部發展，以及進一步連結跨社區的合作，形成區域性社區社福醫療服務推動網絡與體系，在區級社區治理的範疇中，包括社區議題及社區公共服務的倡導及整合，區公所扮演了十分重要的公部門角色。然而從訪談及相關資料得知，區公所由於組織定位與功能的侷限，而未能有效促進地方社區的發展。

政府的行政運作中，北投區公所為台北市政府的派出機關，組織的運作體制為負責區政及市府交辦事項，在基層行政組織的定位下，區公所並不具有地方政府的特性，屬於功能性的業務組織，在關係決策事項均需要請示上級或彙整相關局處的意見辦理，因此在執行業務時，區公所並不具有政策制訂權；在財政收入方面，區公所本身亦不具有預算審核權，機關的年度預算列入市政總預算，一切經費由市政府撥支；而區長則是官派的公務人員，則直接對市長負責。從公部門的看法，台北市社會局即指出，由於區公所本身無獨立的預算經費，未能考慮地

方特色，針對地方社區予以補助支持，因此，區公所社會課主要為配合市政府社會局的業務，提供了計畫、公文、相關文件的轉呈功能，使得在地公部門於社區發展的領導、整合、促進等功能，更形侷限及窄化。受訪者 A02 指出（附錄 2）：

區公所沒有任何經費可以補助給社區，跟一般其他外縣市不同，像鄉鎮公所自己就有編預算，因為鄉鎮是民選的，區是官派的。區公所大多是負責中介角色，社區什麼東西給他們，他們再轉上來，我們什麼東西要給社區，就轉下去。所以這部分我們也一直在思考，能不能做一些調整或變化，因為這樣公所發揮的功能一點都不大，但他們其實是一個很在地的公部門角色。

從社區發展協會的角度，認為區公所的人力編制少，並不重視社區發展的業務，承辦人員僅能侷限在核銷等行政業務，與地方社區甚少互動，未能主動參與社區活動事務，提供輔導協助，受訪者 C01（附錄 7）及受訪者 D01（附錄 11）指出：

那下一層的區公所部分，也是比較欠缺的，雖然是第一線，但輔導人力不足，也沒有什麼人力編制，就是一個人要兼很多業務，社區業務只是其中的一環，他們沒有時間和能力去輔導社區，所以區公所在整個社區推動扮演上，是比較被動的，就是看社區的核銷作業是否完整的角色扮演。

區長跟我們是天高皇帝遠，一點關係也沒有，跟地方互動很少，那我們跟區完全沒有互動，區公所是完全沒有協助，里跟區其實都是可以廢掉的組織，沒有作用，一般民眾除了要當兵，要常跑區公所兵役課以外，沒有其他接觸。

以及，由於地方行政機關首長為官派的公務人員，在直接對市長負責，並受民政局局長的指揮監督，而非由區民選出擔任的制度設計下，亦可能影響到區公所對於社區發展的支持程度。受訪者 A01 指出區長的官派性質，所可能產生的問題（附錄 2）：

區長是官派的，也是會有盲點產生，就是區長可能不是本地成長的人，那就可能只是針對行政方面事務去做協調溝通，推展及宣導市政府的相關政策，但至於涉及地方上較為深層的人文推展，介入就比較沒那麼深，因為到底來講，他不是地方上的居民，而只是派過來當一個首長。在市政府的立場，對於預算執行、業務推展方面，可以一條鞭的運作，而且不會產生派系問題，但是也由於不是民選的，對於地方組織所提出

的某些構想上，區長可能就沒有體會地那麼深層，可能就會覺得可以做、也可以不要做這樣。

社區組織則指出區長並非由區民選出，而無民意支持及選票壓力，在不直接對地方區民負責的情況，對於社區組織及業務發展的重視與支持度，相較於民選的鄉鎮市長，有明顯的差異。受訪者 C01 提及（附錄 7）：

你要是民選的話，他會拼著老命去輔導，為社區爭取一些資源，因為鄉鎮長一定要接受選票的考驗，像我這次去南部評鑑，鄉鎮長每一場都到，他有選票的壓力，那區公所是官派的，他才不管你社區，是有差別的。

由市長指派的區長，在不具備民意基礎、非本地居民的因素下，對於地方的瞭解、及認同感、與在地組織的接觸、推動地方建設的熱忱及積極度，更形薄弱，而可能僅是侷限在一般的區政業務推動。並且，區長採取輪調制度，在各行政區區長輪調更替的部分，亦會造成區政規劃的延續性及地方公部門對於社區事務支持的態度轉變等問題。以北投健康城市為例，北投區能夠成功推動健康城市，一部份來自於地方公部門區公所的支持與承諾，時任區長將「北投健康城市營造計畫」視為北投重要區政，並擔任「台北市北投健康促進協會」理事長。而在區長輪調後，新任區長則可能由於非北投當地居民及較為重視其他面向的區政推展等因素，對於北投健康城市的態度不若以往認同，較少參與北投健康城市的相關活動，使得區公所在健康城市的推動上較不如原先積極，並與社區組織的互動聯繫更形減少。受訪者 A01 提及（附錄 1）：

因為現任區長認為這是屬於衛生局所主導之下的民間架構，他認為區長不一定要去擔任促進會的理事長，雖然前區長有擔任過理事長，那以前那個區長有住在北投區，現在區長不住在北投區，而且他認為那個組織是台北市衛生局的組織架構所成立的民間團體，應該由衛生局派駐在區裡的健康服務中心主任去擔任主導，甚至他認為應該由基金會洪醫師來擔任理事長就好了，也不一定要由公部門來當理事長，那或許是這樣，而較少和文化基金會做接觸。

健康城市及相關健康促進計畫的推動目標，為經由社區對健康的承諾與認同，結合社區資源，促成政治性決策，推動創新的活動，因此，需要公私部門的協力合作及社區居民的參與和投入。尤其就健康的理念、生活型態、環境等均需要持續的推廣及營造而言，政府更應有永續發展的概念，發揮更多催化者、促成者、

支持者的角色，持續強化社區的行動力，激勵社區居民的主動參與，而若公部門無法持續性的支持與投入，對於地方健康促進發展有所承諾，勢必降低公私協力營造健康社區的能量。北投區在地方行政機關首長的更換，公部門領導者未能跳脫行政分工的傳統官僚觀念，將健康城市計畫歸類為政府的衛生體系，使得區公所對於北投區健康促進與社區關懷面向的態度消極及支持減弱，無疑影響了社區社福醫療推展的續航力，亦造成區公所與在地社區團體之間的夥伴互動關係無法有效建立。

另外，在特定的地方公共議題，區公所基於市政府的派出機關，與市政府各局處為一體，平行隸屬市長的指揮調度，因此在面對市政建設議題與地方居民、社區團體的意見有所不同時，例如空中纜車興建、關渡平原開發及溫博館委外議題等，以區公所的定位，面對區民的需求及反彈，僅能盡可能將地方民眾及社區團體的意見與疑慮，呈報至市政府，以供相關局處有所修改或變更規劃方向，其最終的政策決定權亦非區公所所能掌握。

綜上所述，由於地方公部門的權、能力侷限及支持不足，對於社區工作及社區服務的推展和促進、社區環境的規劃、社區需求的反映、地方資源的整合與分配等，未能基於在地基層公部門的角色，發揮主動與積極的作用，以有效促進公民參與政策發展、服務規劃及議題倡導，使得社區發展業務的推動和運作，更顯艱難，地方居民及其結社組織則必須尋求自我管理及自行尋找資源及支持，以解決社區的需求。

### 三、社區發展協會與里辦公室的競爭與牽制

由於北投區多數的社區發展協會，均以單一里為社區發展範疇，在與里行政組織的工作目標、服務區域及業務相互重疊下，容易造成彼此間的競合。北投區的社區發展協會，部分能夠結合里辦公室的資源，共同推動社區業務；另外，亦有部分社區發展協會與里辦公室產生競爭的關係，社區發展協會理事長及里長之間產生選舉糾紛及派系問題，在里辦公室與社區發展協會相互對立的情況下，而不利於社區公共事務的發展。受訪者 C03 提及與里的關係（附錄 9）：

和里是熟識，但是大家是互怕，怕你的鋒頭太旺，將來會來競爭，很多是做了理事長，把現有的里長幹掉，里那邊也會防我們，怕我們知道一些公部門活動資訊。

另外，社區發展組織提及因為捲入地方里長的派系糾紛，而使得組織的業務推展受到阻礙，受訪者 D01 指出（附錄 11）：

我知道很多社區據點做不起來，就是因為里長和社區發展協會彼此之間的對立狀態，造成一些上面設計很好的政策都推不動。以我們里來說，我們成立當時畢竟還是需要里長的一些協助，後來選舉時當時的里長沒選中，現任里長就認為我們是支持前里長的，那現任里長支持者之一是國中家長會長，就反對我們在國中設立，說會影響到學生上課，造成我們不少困擾，那這個里長選上後到現在也沒有去過我們關懷站。

由於社區發展協會與村里組織的功能及業務具有高度重疊性，以及村里及社區領導人的參選動機，導致二組織產生衝突對立問題，使得地方公共事務無法獲得有效協調，造成彼此運作的相互牽制，甚至在不當政治勢力刻意操縱下，影響及阻礙對方的業務推展與資訊取得，而不利於地方社區公共事務及服務的發展。

#### 四、社區互助聯誼機制的運作停擺

北投區透過社區發展理事長聯誼會的成立及運作，提供了一個社區組織的情感交流及學習培力平台，並以設立陪伴家族，形成緊密的社區互助網絡，凝聚了跨社區的社區意識及合作共識。社區發展理事長聯誼會的成立，主要由時任北投社區大學校長兼北投文化基金會執行長所負責推動及串連，其秘書則擔任聯誼會的專案人員，負責聯誼會的聯繫與紀錄等工作，而透過訪談得知，由於二人的相繼離開，使得聯誼會在沒有專案人力的規劃及推動下，會務運作暫告停擺，而未能有效維繫社區組織之間的凝聚力及向心力。受訪者 C02 表示聯誼會目前的運作狀況（附錄 8）：

現在其實理事長聯誼會的運作已經沒有了，之前那陣子社區結盟創造了高峰，社區組織彼此有合作的心，但是因為掌舵的人走了，社區就散掉了，那現在辦理的聯誼會就只是表象而已，就是每年申請 3、4 萬去遊覽，而且彼此也沒有聯繫好，像今年要去花蓮，到出發前一個禮拜，旅館、餐、遊覽車、保險都沒辦好，主辦的社區本身沒有經驗，到最後才來找我幫忙，一個團隊事情是這樣處理，其實凝聚不起來，向心力已經變比較弱了，參加的人數也不多，不到一成，好像辦得不是很好。

以及，部分社區發展協會理事長的屆期任滿、改選，未能持續領導社區發展協會的運作，而新上任的理事長則呈現參與意願降低的問題，受訪者 C01 指出

(附錄 7)：

這一年來，聯誼會的會務推動就稍微停頓了下來，那在這段時間也打算召集理事長們，大家再來討論未來聯誼的方向，同時很多當時參與的理事長都卸任了，包括福興、東華、中和社區，都是當初聯誼會的副召集人，都因為屆期任滿而進行改選，就沒有再擔任理事長的角色，新上任的在經驗及熱心度都不夠，所以參與的意願也逐漸減低。

由於聯誼會的推動者及承辦人員相繼離開北投、以及社區理事長的改選交接、更換新血，使得北投社區發展理事長聯誼會的會務運作暫時停擺，社區理事長的參與率降低，減少了社區發展協會彼此之間的聯繫及交流，社區互助學習的機制亦受到影響，而未能持續培力新進社區及新上任的協會理事長，對於北投區跨社區的情感交流與結盟合作，以及北投區區域性社福醫療網絡的推展，形成一定程度的衝擊。

#### 五、社區組織的能力侷限、專業性不足

社區非營利組織的宗旨是滿足社區居民的需要，不以營利為目的，著力於社區服務和管理。由於非營利組織具有規模小、社會責任感強、親近社區居民、能夠以組織彈性靈活回應社區居民的需求等優點，透過參與社區公共服務的供給，有助於降低公共服務的成本，提高社會服務品質和效益。然而，由人民自主結社的社區發展組織，透過志工人力進行業務的執行與推動，雖然具有在地熱情及實踐能量，但也存在專業能力不足的問題。北投社區組織針對社福醫療議題，也由於志工人力及專業性不足，使其所能提供的社區關懷服務有所侷限，受訪者 B01 指出 (附錄 3)：

其實我們很務實地去看，不要做過度的期待，不要高估我們的單位，也不要高估社區的能力，如果社區的能力只限於活動、大家唱歌跳舞喝茶聊天，你要去坐健康促進那麼專業的東西，不要為難他們，那個是強人所難。老人家來量量血壓、唱個歌、按摩一下，社區可以做得很好，以後的健康管理、健康促進，還是回歸到專業去吧，所以專業和非專業的合作互動，要怎麼樣的建構，是需要大家去思考。

社區發展組織以特定地理範圍做為社區認定，如北投文化基金會以台北市北投區為組織的社區運作範疇，而形成區級的社區發展組織，然而，非營利組織本身有其資金、人力、規模的侷限性，因此，在以行政區的視野，落實社區工作及

服務，僅能盡可能以倡導社區議題的方式，來宣揚組織的理念，促進社區的參與及凝聚力。受訪者 B01 提及第三部門的力量相較於政府更為薄弱，社區民眾的認識度亦不高（附錄 3）：

政府做不到的事情，我們哪有能力做的比他更好、更多。我們這種沒有常態一毛錢可以花的，不要去過度期待。應該是說在哪一些議題我們曾經在北投區做過，這些議題我們怎樣做、面臨到哪些瓶頸、如何克服，以現在的基礎，我們還想要做什麼。所以說，北投區我們能夠照顧多少人，北投區多少人知道基金會，很少嘛！所以我們對北投，沒有一個義務說我一定要照顧北投、讓他多好，我們也沒有這個能力。

社區發展組織為居民自主性結合，以非科層制的管理方式，開展社區自我管理的活動，吸取社區成員參與其中，促進社區資源的整合，在滿足社區居民的各種需要、推動社區營造和發展、提升社區服務的品質及效率等方面，發揮了極為重要的作用。從北投區的社區發展中，北投文化基金會及在地的社區發展協會扮演十分重要的角色，然而，由於社區非營利組織本身規模、資源、能力的限制，使得在組織的功能發揮、理念落實及服務推廣，面臨到若干的侷限及障礙。

綜上所述，北投區由於都會社區環境的先天性侷限，而使得社區服務及活動舉辦上面臨到居民參與不足、志工人力及辦理活動場所的缺乏；其次，地方公部門由於人事編制過少及僵固的行政風氣，而缺乏與地方的互動，未能有效發揮輔導的功能，及區公所的組織定位與功能侷限、地方行政首長的理念及態度，亦未能以區民的民意需求為導向，扮演推動者、支持者及整合者的角色，促進社區公共事務及公共議題的發展；就社區自主組織而言，則面臨到社區發展協會與里辦公室的競爭與衝突、社區發展理事長聯誼會的運作停擺、組織能力及資源的不足等困境，對於組織的營運、資源串連及服務的擴展等形成阻礙，不利於北投區社區公共政策制訂、執行及社區公共服務的遞送。

## 貳、推動社福醫療發展的運作困難與問題

經過前一節針對以福利化社區旗艦競爭型計畫為主的社區社福醫療推展過程，分析及探討多元治理行為者彼此之間的互動與整合度，顯示出公部門、私部門及公私部門間的聯繫及溝通機制仍有不足，並且，經過訪談得知，參與治理成員對於旗艦計畫的成效評估，均表示仍有所不足。牽涉到跨社區、跨部門的旗艦



計畫，經過了兩年的推動時程，亦顯示出未能形成區域性整合運作模式、發揮集體行動的效益，以達成預期的目標。在此透過訪談內容的整理，瞭解計畫執行過程中所遭遇到的問題，探討跨部門夥伴合作的治理困境，進一步思索如何提升北投區跨部門合作的治理成效，尋求有效治理的運作模式。

#### 一、計畫過於依賴專業輔導團體的協助，社區發展協會的成長有限

福利化社區旗艦競爭型計畫的目的為以社區結盟的方式，促進社區組織的合作互助及資源分享，藉由參與計畫的實際操作，專業團隊的從旁輔導與協助，使社區發展協會能夠有所學習及成長。而觀察北投實際的執行狀況，則發現做為專業輔導團隊的北投文化基金會，在基金會代為墊付計畫費用、組織內部職員擔任計畫專案人員的情況下，包辦了計畫的經費代墊、核銷、計畫撰寫、活動場地及設施租借、課程安排及聘請講師等業務事宜，產生了計畫過於依賴專業團隊的協助，而社區發展協會無法發揮自主性，變成被動的配合等問題。由於社區發展協會過於依賴專案單位，而使得計畫變成由基金會所主導操作，受訪者 C04 表示（附錄 10）：

公部門是要我們社區實際上自己去體驗，真正的是社區自己去操作，要學到東西，政府給這個錢才有達到目的，社區才有成長，現在是過於依賴基金會，變成基金會在操作。說實在，基金會給我們輔導很多，不管是人脈、觸角，都可很廣泛地去做連結，如果他沒有出面，單靠社區是很困難。很多的機構都是文化基金會所資源串連出來的，並不是我們這幾個社區去串連的。

身為專業輔導團體的北投文化基金會亦表示社區培力的成效不彰，社區發展協會的能力未能有效提升，受訪者 B01 表示（附錄 3）：

社區也開始要去學習到自己能力提升的可能性，連一個計畫書也都要我這邊專職的人去幫忙撰寫，活動執行、整個協調醞釀過程，都是我們專案人員在聯絡、規劃，然後到時候社區只是來這邊做表演，來看熱鬧，這個不是我要的東西。因為對社區組織或個人的能力提升而言，會辦活動不等於是能力的提升，能力的提升是應該等於如何去認識計畫、討論問題、尋求解決問題的資源、一起行動來解決問題，解決問題後的效益評估，然後才有機會去發展永續機制。我比較可惜的是，過去幾年我們的陪伴下來這一環，好像還沒有看到我期待的東西，所以某個程度其實是一點失望的。

從上述訪談得知，由於北投文化基金會的過度協助，使得社區發展協會未能夠充分體驗跨社區合作的運作流程，僅能以被動的配合活動，來參與計畫的執行過程，降低了社區發展協會學習及能力提升的動力與可能性，因此，北投文化基金會與社區發展協會之間的培力機制，仍有待建立。並且，亦可能由於輔導團體的計畫主導性太強，社區組織的影響力降低，使得計畫的規劃與執行方向，未能確切反映在地社區的需求，提供有效回應居民所需的社區關懷服務。

從福利化社區旗艦競爭型計畫的任務設定中，專業輔導團隊的參與，其角色任務為定期瞭解社區的計畫執行及工作推動狀況，提供諮詢輔導、協助方案執行，針對社區反應之需求或困境，提出建議與檢討。因此在計畫的執行過程中，北投文化基金會應以培力社區組織的角度切入，適度拿捏協助的程度，避免直接獨攬操作的狀況，並且本於培養社區發展協會的自主及自立能力，專業人力協助的比重亦應該逐漸降低，使社區發展協會能夠親自體驗計畫的推動作業流程，充分累積學習經驗，才能有效培養及建構社區組織必要的操作知識及能力，幫助其日後勝任社區營造的推展工作。

## 二、成員間聯繫鬆散，訊息流通不足

在跨部門夥伴關係中，彼此間的聯繫互動，資訊及資源的掌握與流通，對於整合共同的目標及行動方向、凝聚夥伴的向心力、合作關係的穩定性，具有重要的影響力，並關係到成員組織後續投入計畫運作的程度。從前一節分析旗艦計畫的夥伴互動狀況，旗艦計畫的主要協調管道為每月舉辦的社區工作聯繫會報，然而，常因參與組織的時間無法配合，使得社區出席率不高，並且會前通知主要以傳真方式進行聯繫，易有疏漏，會議記錄未能寄送給各參與組織，組織間的聯繫鬆散。

在社區組織內部的互動及協調部分，由於組織間聯繫工作不足、決議事項及計畫相關訊息無法有效通報給每個社區，使得成員們未能針對區域內的共同問題及共同規劃區域整體發展事項，形成團隊討論氣氛及整合協商機制。並且在參與者無法完全掌握計畫的實施細節、業務分配、責任歸屬、財務運用等資訊，出現了資訊不對稱、訊息不流通的問題，甚至可能影響到夥伴合作的信任及互動關係，產生相互猜忌質疑等不信任感。並且，對於社區發展協會而言，由於意見管道的不暢通，對於計畫的影響力受到限制，在僅是被動告知訊息，配合計畫執行的情

況下，容易產生不受重視、實際參與感不足的想法，而降低其參與意願。

### 三、社區發展協會的參與率降低

北投區福利化社區旗艦競爭型計畫在經過兩年的夥伴合作後，逐漸出現了部分社區未能持續參與，社區工作聯繫會報的社區參與率低，無法有效落實社區結盟共同推動福利化社區的聯合行動，為目前旗艦計畫所面臨的最大問題。受訪者 C04 指出部分社區參與不足的問題（附錄 10）：

我們現在八個社區，名義上通通都列上去，但是他實際的執行，有沒有參與，我們彼此之間也不見得百分之百的瞭解。有看到一個大方向，那比較不容易瞭解的是，為什麼有的社區參與的不是很多？在開會的時候，為什麼都沒有到？那其中的原因是什麼？黃里長也應該去探討、思索這個問題。這兩年也沒有很認真的把這樣的問題，坐下來好好談談，只有在最近、好像越來越感覺有需要大家坐下來討論。

從公部門的角度觀察，受訪者 A02 亦指出參與率降低的問題（附錄 2）：

現在旗艦計畫參與的社區也越來越少了，有些人來簽個名就走了，這些我都看在眼里。

社區發展協會為旗艦計畫的執行主體，然而在計畫的執行過程中，組織卻逐漸出現參與意願降低、對於合作計畫的熱忱降低，透過訪談社區組織，瞭解參與程度降低的原因，受訪者 C02 指出參與計畫後，認為合作計畫的目標及運作模式與本身理念不同，而難以認同（附錄 8）：

因為有些東西和我的理念不一樣，裡面有些作法我不是很認同，像一些倡導或計畫內容，比較不落實，裡面可能有理想，但和實務有落差。

以及，社區發展協會本身業務忙碌，分散組織心力、對於計畫的參與感不足、理事長改選交接等因素，均可能造成社區發展協會的參與率降低，受訪者 C01（附錄 7）及受訪者 C04（附錄 10）：

若只是一個月一次的聯繫會報，社區組織來了之後不知道要討論什麼，沒有參與感的時候，他當然出席率就會越來越少，就沒有達到營造的意義，這是我們必須檢討改進的地方。

其實每個社區比較小，到頭來為什麼有幾個社區沒有很持續的參與，我們現在也在摸

索，雖然社區本身的業務很忙，但是要盡量給社區來參與、操作，要得到實務的經驗，自己要成長，我覺得這個模式應該是可以改變。像福興、東華本來也是很 ok 的社區，後來理事長換人，這個也有可能。有些社區來聯繫會議，簽了名，會務的進行沒有辦法從頭到尾參與，中途就走了。

探究旗艦計畫的運作模式，導致社區發展協會的參與程度降低，其癥結點在於結盟的社區發展協會未能充分參與計畫的規劃、業務及財務的分配，對於計畫的發展方向沒有足夠的瞭解及參與討論，而計畫的統籌及撰寫、經費代墊為北投文化基金會所處理，社區發展協會亦不需有經費的墊付及核銷的責任承擔，對於實際的運作狀況亦不清楚，侷限在被動配合的角色，而使得社區組織在跨社區的夥伴關係中缺乏實際的參與感。由於組織無法在跨社區合作中獲得成就感及期待效益、彼此未能形成共同協商的運作模式、發揮集體行動的團隊能量，因而減少了旗艦計畫相關活動及會議的參與。

參與度為夥伴關係治理成功與否的重要影響因素之一，夥伴合作者必須能夠長時間持續的參與，以彼此的參與、信任、互惠、互賴的關係網絡，促進社會資本的累積，形成社區資源的整合及夥伴關係的穩定發展。而北投社區則由於組織間缺乏足夠的聯繫溝通、訊息不流通、分工不均、社區內部業務繁忙等種種因素，使得跨社區組織間的合作共識不足，仍是以所屬社區的工作業務推展為主。在旗艦計畫並不強制規定社區組織必須定期參與之下，部分社區發展協會紛紛淡出，未能積極投入跨社區、跨部門的整合性區域發展，造成社區治理中集體行動的困境，阻礙了夥伴關係的延續。

#### 四、專業醫療院所的參與不足

在北投區社福醫療政策網絡中，多元行為者來自於不同的專業領域，在社區長者關懷及健康議題的推展，有賴整合專業醫療團隊的人力及資源，提供專業的醫療資訊、諮詢、健康檢查等健康促進與管理服務。然而，就旗艦計畫的推展過程，專業醫療及養護院所的參與較為消極，僅限於活動、提供遠距照護的器材服務等訊息分享，仍未能與社區組織產生進一步的合作行動，不利於社福醫療治理網絡的串連及整合。受訪者 B01 推測醫療院所鮮少參與的原因（附錄 3）：

哪個醫院認識什麼社區？哪個醫院會很 care 健康服務中心，這是現實。醫院怎麼會有意願參與這樣的東西，不是人家不理你，是你自己要去發展、檢討，有哪些東西是可

以跟人家結合的，有哪些東西是彼此能夠受益的。你沒有提升能力，人家會認為你是玩家家酒，就是要讓效益出來，看到健康生活的型態、醫療型態和費用有沒有改變，要弄出來，人家才會相信，你可能弄不出來，但是你可以告訴人家，我認為這個是重要的，我們可以一起把他做出來，人家就會跟你合作了，因為那是他們的專長。你一定要告訴他，跟他專業有關係的、跟他需求有關的，甚至於他也可以獲利的，發展出一個新的模式，他才會有興趣，那個就是專業的東西。

從醫療院所的立場，以醫療服務品質、醫療型態、疾病診治、醫療費用支出等為其關懷焦點，而社福團體、社區組織則主要是以提供社區福利服務為導向，可知醫療院所與社區發展組織彼此的組織業務、領域、思維導向、專業性等，均具有一定程度的差異性，而如何依據社區長者及健康促進等需求，使多元行為者建立互信、互惠關係，促進跨部門專業資源的投入與分享，達到意見交流及合作共識，形成更綿密的合夥協力關係，為落實北投社區社福醫療發展所需思索，並加以著手促進的課題。

綜上所述，北投區以福利化社區旗艦競爭型計畫為主的社福醫療推展行動，在跨部門夥伴合作的運作過程中，產生了專業輔導單位的協助過多，社區發展協會無法從中累積經驗及獲得成長；以及組織間的溝通協調不足、聯繫鬆散，使得計畫的相關訊息無法有效傳達流通，導致不信任感的產生；成員的參與狀況亦未如預期，部分社區發展協會無法持續積極投入、專業醫療機構的參與不足，跨專業領域的整合度不夠，由於以上的運作困難及障礙，影響了跨部門夥伴合作的運作成效，而難以發揮集體合作的能量，建立有效的社區治理模式。

### 第三節 相關理論檢視與討論

本研究對社區發展組織及政府部門之業務承辦人員及參與者進行訪談，目的主要是瞭解以北投區社福醫療為特定治理議題，社區內多元行為者在提供福利服務及健康促進面向，跨部門間的互動關係及夥伴合作的層次與困境。北投區在社區治理的層次中，依據社福醫療的社區議題及需求，形成中央政府與地方政府之間、地方政府與次級地方政府之間、政府與社會行為者之間的互動關係，彼此為管理社區長者照護及健康促進的共同事務，進行合作與協調，結成跨部門的夥伴關係及資源整合，以在北投區內達到公共服務的提供與傳遞。在社區跨部門的夥

伴治理中，涉及到不同參與者的角色定位、組織間的夥伴互動，最終形成有效運作的社區治理模式。

由於社會問題及需求的多元化與複雜化，社區公共事務呈現多元面向的發展，涉及了社區藝文、古蹟保存、社區學習教育、社福醫療、地方產業、社區治安、環境空間規劃及生態保育等多種議題。在不同社區議題中，具有不同的治理結構、網絡屬性及參與者，北投區由於在地組織的主動性及積極性，促成了社區社福醫療議題治理網絡的連結。而社福醫療議題為貼近人民生活、深切影響居民需求之重要議題，並且涉及到更多專業能力及資源，專業醫療機構、社會福利組織、地方衛生機構的角色與功能更形重要，網絡行為者的屬性、所擁資源及專業能力之差異性更大，組織間需要更多的整合及協調工作，以發揮治理綜效，因此，此議題的發展實具有其特殊性。本論文以社福醫療議題做為社區治理個案，以深入探討社區治理中跨部門夥伴關係，將透過 Cigler 提出的夥伴合作層次，檢視北投社區治理組織間的互動狀況，界定跨部門集體行動的合作程度，並分析組織間在參與治理的過程中，如何進行協力合作解決社區共同問題，使社區居民能夠獲致更佳的關懷照護及健康營造成效。另外，在北投區的社區治理層級，區級社區公共服務的推展及社區公共政策之制訂，涉及到多元行為者的參與和投入，藉由 Sullivan 的社區治理分析架構，探討及對照地方政府、社區結社組織及社區居民在社區治理中的價值與角色，分析不同行為者可發揮的角色功能及參與方式，提出北投區推動社區議題治理可採取的行動策略和價值理念，以建構有效的區級社區治理模式。

## 壹、社區治理夥伴合作層次之檢視

由訪談結果發現，北投社區依據社區照護及長者健康需求的多元性與複雜性，逐步成立社區發展協會理事長聯誼會、推動北投區健康關懷服務合作計畫、申請與實踐北投福利化社區旗艦競爭型計畫，建立了跨專業領域的交流平台，運用協商及社區結盟，展開社區社福醫療的跨部門集體行動。而北投區是否能建構有效解決社福醫療需求的治理網絡，則有賴社區各行為者的協力合作，彼此間的協調整合與連結程度，影響了集體行動的治理成效，因此，本研究將藉由 Cigler 提出的夥伴合作層次，檢視組織間的互動關係及實際合作狀況。

Cigler 依據不同部門間合作目的的複雜度、連結的程度、彼此協議的正式程度，將夥伴合作層次從鬆散到緊密依序排列為：網絡夥伴、合作夥伴、協商夥伴和夥伴協力，以下即透過本研究個案北投區所形成的夥伴行動，對照 Cigler 的夥伴合作層次，檢視跨部門的聯繫及互動狀況：

#### 一、合作目的的複雜度

就 2004 年成立的北投社區發展協會理事長聯誼會而論，其在交流平台與在地培力互助會的功能定位，建立起新舊社區組織經營與營造經驗傳承的平台，不同的社區發展協會藉由參加聯誼會，可針對彼此的運作經營及社區業務，相互提供意見與建議，進行社區經驗、活動訊息的分享與交流。因此，組織間的參與及合作目的，主要為情感聯繫及資訊交換，達到「網絡夥伴」的層級。

在北投社區發展協會理事長聯誼會的社會網絡基礎下，北投文化基金會與吉慶、大同、振華、榮光、福興、義理、東華等七個社區發展協會，及關渡樂齡學習資源中心，共同提案申請內政府所推動的福利化社區旗艦競爭型計畫，形成公私協力的跨部門夥伴關係。針對社區社福醫療合作治理的促成，經由訪談得知，社區組織參與社區結盟提案旗艦計畫的動機，包括了透過公部門的經費挹注，擴大組織對於社區弱勢族群的照護服務、各別社區能夠獲得資源協助及學習成長、以及社區領導的個人私誼、人情壓力等。另外，在促成跨社區合作的部分，多數參與者指出組織間夥伴合作的主要目的，為爭取政府的補助，顯示出促成北投社區結盟及社福醫療議題網絡的形成，來自於福利化社區旗艦計畫的政策誘因，同時，公部門的經費挹注，對於夥伴合作關係的運作及延續，具有關鍵的影響力。

由此可知，理想上內政部推動福利化社區旗艦競爭型計畫的立意，為藉由政策推動及經費補助，擴大政府資源的使用效益，與民間形成夥伴關係，落實福利化社區；社區結社組織則是基於跨社區的共同需求與目標，規劃整合社區有限的資源，聯合推動社區健康福祉關懷工作，然而，經由訪談探究跨社區組織的涉入動機與合作目的，從參與成員表示促成彼此連結的成因，偏向於取得政府經費的考量，有利於各別社區發展協會的成長與服務拓展，並非立基於因應社區共同需求或議題，所取得共識的合作，藉此推論跨社區夥伴是以爭取政府經費為合作前提與目的，聯合簽署同意參加旗艦計畫，並由北投文化基金會負責撰寫計畫申請書，屬「合作夥伴」的層級，而不是成員們根據共同面臨跨越社區地理範圍的公

共議題或需求，經由協商討論，達成建立區域性健康關懷服務網絡的共同目標與合作共識，進而形成集體合作的行為，因此跨組織合作目的的複雜度尚未達到「協商夥伴」的層級。

## 二、連結的程度

北投區內的社區發展協會，特別為石牌地區，由於地緣接近、社區領導間具有個人私交情誼，社區組織會進行彼此間的課程、活動、社區營造經驗等訊息傳遞，以非正式的溝通聯繫，促進成員間意見交換與情感聯繫，其連結程度達到「網絡夥伴」的程度。

在福利化社區旗艦競爭型計畫中，為政府推動政策與經費鼓勵，公民結社組織提出計畫申請，並負責執行相關活動，形成跨部門、跨社區的合作關係。透過訪談得知，公部門由於機關人事編列不足與缺乏熱忱，與民間結社組織的互動，鮮少能夠主動給予輔導或提供策略建議，公私部門之間的聯繫多為行政業務的處理。在民間組織的參與部分，以旗艦計畫的規劃與執行為彼此互動的核心，進行計畫擬定、任務分配及財務管理，同時促進了社區營造組織與社會福利團體的對話交流，依據政府計畫的規定及需求，共同辦理重陽敬老活動及旗艦計畫成果展，在活動的相互支援與結合，參與的社區發展組織及社福團體各別推派出組織內的班團隊及志工人力，參與及表演活動。透過訪談得知，在旗艦計畫的實質運作中，非營利部門之間的合作連結，主要為課程及活動方面的訊息交流、志工人力的支援、共同舉辦活動等，在社區的關懷服務推動部分，包括送餐服務、關懷訪視、生活家事協助、健康促進推廣等，仍是由各社區發展協會針對所屬的鄰里社區，各自辦理，故組織間達到活動合作的連結程度，屬於「合作夥伴」的層級。

而在福利化社區旗艦競爭型計畫的跨部門夥伴運作，參與組織依據組織的特質及專長，分別提供自有的資源，包括政府部門提供資金，社區發展組織及社福團體提供志工人力，醫療院所提供遠距健康照護所需之醫療設備、免煮調理餐包等。然而，根據訪談內容及觀察實際的推動狀況，不同機關雖本於計畫與社區服務的落實，各別提供不同的資源，但未達到有效的整合、連結及分享，使整體社福醫療服務更形綜融，其聯繫交流不足的情況包括了由醫院提供的遠距照護器材，社區長者的使用率低；公部門提供補助，但消極參與；社區發展協會仍各自運作，侷限於村里空間規模的社區行動，未能形成跨社區合作推動日常健康服務，組織



參與合作計畫的意願亦逐漸降低，顯示出跨專業領域行為者的合作共識及財務資源的投入仍稍嫌不足，資源服務協調仍不夠緊密，因此，組織間的連結程度，雖然較接近於「協商夥伴」的層級，但彼此間的聯繫串連應有待強化。

### 三、彼此協議的正式程度

北投區的社區發展協會透過理事長聯誼會，進行社區領導間的情感聯繫及社區資訊交換，就理事長聯誼會而論，以不立案為原則，透過定期的論壇、不定期的工作坊來維持運作，組織架構相當鬆散，其成員限定於現任及卸任理事長，可自由地參與或退出，屬於非正式的聯誼性組合，故組織間彼此協約的程度為「網絡夥伴」的層級。

針對北投福利化社區旗艦競爭型計畫而論，為中央政府補助計畫，其執行運作及作業程序，必須遵照政府之相關政策規範，應當具有較為正式的程序規則。然而，觀察旗艦計畫的實質運作，可以發現計畫申請名單中所羅列的部分醫療及養護院所、社會福利團體，並未有參與計畫推動或出席參加定期召開的社區工作聯繫會報，而社區發展協會做為旗艦計畫的執行主體，也隨著計畫時程的進行，逐漸出現部分社區組織未能持續參與及投入計畫的執行，聯繫會議的參與率降低等狀況，顯示出福利化社區旗艦計畫的夥伴合作，及社區工作聯繫會報的協議機制，對於成員的投入參與或缺席淡出，並不具有強制性，在實際運作狀況，組織間彼此協議的正式程度，屬於「合作夥伴」的層級。

旗艦計畫的跨部門合作，雖有提案計畫書的規劃，但在計畫實質運作具有落差，諸多原先分配擔任各項服務的負責機關，事實上並未能積極投入，無法掌控夥伴組織的參與率，個別部門仍維持其組織的自主性，對於組織內部的運作不造成影響，並可經過利益評估來決定投入計畫的程度，顯示出計畫提案書尚未能形成正式化的規範功能及約束力，以落實旗艦計畫所形成的結構型態亦不穩定，故未達到「協商夥伴」的層級。

綜上所述，北投區以社福醫療議題所形成的跨部門夥伴互動，在福利化旗艦競爭型計畫的實際推展，根據 Cigler 所提出的夥伴合作層次，觀察跨部門行為者的合作目的、資源連結及協調整合情況，可發現其夥伴合作的程度，已到達「合作夥伴」層次，而接近於低度的「協商夥伴」層次。就社區治理夥伴關係而論，跨越服務輸送層級之相關資源及行為者的協力互動越為緊密，越能提供更具回應

性及整合性的服務，在社區特定議題的治理結構，為解決複雜多元的社區問題，夥伴關係的形成建立在協商原則、公共利益和相互認同的合作，分析北投社區社福醫療的個案，參與者對於旗艦計畫的成效評估不甚滿意，實際運作的夥伴合作程度亦不算緊密，因此，基於建構出有效滿足社區需求的健康福利服務輸送體系，參與旗艦計畫的組織連結應當更為緊密，包括公部門的社政及衛政單位、社區發展組織、社會福利機構、專業醫療單位等跨部門行為者，應建立更為暢通的溝通管道，除了每月定期召開的社區工作聯繫會報，組織之間亦可舉辦其他協商會議或私下檢討計畫的執行狀況與問題，增強彼此正式及非正式的互動聯繫，經過跨部門的持續對話及緊密互動，取得有利於公共利益的合作共識及共同標的，參與者能夠本於認同、信任與互惠關係，依據共同研商的策略規劃，願意投入時間、資金、人力、設備等資源，並思考機構之間如何做進一步的結合與合作，以區域性健康福祉共同體的思維，形成永續經營的操作模式。

## 貳、社區治理中多元行為者的角色功能

透過 Cigler 所提出的夥伴合作層次，檢視北投社區治理組織間的夥伴合作程度，瞭解北投社區社福醫療跨組織的動態互動，並針對社區治理多元行為者間的合作聯繫、協調整合，提出檢討與建議，但是對於區級社區公共事務推展，不同行為者提供不同的能力，及在社區治理中的價值與角色定位，則未能有充分的討論。因此，以下依據 Sullivan 所提出的社區治理分析架構，探討及對照地方政府、社區結社組織及社區居民在社區治理中的角色、職能與態度，分別分析北投區公所、北投文化基金會、社區發展協會、社區居民等行為者的角色定位及參與方式，並各別提出可行的行動策略。

在 Sullivan 所提出的社區治理分析架構，針對地方政府與社區、其他組織的互動方式，歸納出社區政府、地方治理、公民治理三種不同主張及運作原則的社區治理模式，並分別指出了地方政府、公民組織、社區居民的角色定位，闡述地方政府的行政職能、地方結社組織的關鍵地位，及公民參與的重要性。分析北投社福醫療治理案例，由於政府衛政與社政單位的各自分立，並受限於行政科層及缺乏跨部會共同機制，而無法形成一個完善的公部門運作體制，造成公部門政策及資源的分散。藉由北投區的社區型非營利組織，包括行政區規模的北投文化基金會、單里規模的社區發展協會，以社區照護與服務需求為中心，主動整合社區

內外資源，並透過政府相關計畫的申請及落實，參與地方公共服務的遞送，銜接與整合醫療照護與社區服務，形成公部門、社區組織、社會福利團體、專業醫療機構、學術及教育單位、地方業者、社區居民等多元參與的社福醫療網絡治理結構。由此可知，北投區在北投地方公民組織的主動串連，扮演關鍵性的角色，同時導入衛生醫療及社會福利的公私部門資源，使不同利害關係人參與和提供各自的能力與資源，協力合作推展社區健康關懷照護，已經發展出基本地方治理型態，並符合 Sullivan 提出之「地方治理」的社區治理模式。以下則藉由地方治理的社區治理模式，分析北投社區社福醫療治理中地方政府、社區結社組織及社區居民的角色與功能，並提出可採取的行動策略及建議：

#### 一、地方政府的角色：台北市政府、北投區公所

在 Sullivan 所提出地方治理的社區治理型態中，地方政府本於親近社區的在地特質，為地方層級中眾多重要行為者之一，負有確保社區利益的責任，能夠與其他部門形成互賴及合作關係，共同執行協力式的政策與服務。就北投區的社區治理個案，北投區為台北市劃分的十二個行政區之一，由台北市政府直接管轄，區域的地方主管行政機關則為北投區公所，而經過本研究分析得知，就現行的行政建制，北投區公所受台北市政府之指揮監督，組織運作依循市府政策，提供便民服務，為功能性的業務組織，不具有自治權及決定權，此體制規劃雖有助於市政府施政的統籌管理與運作，但易造成區公所的權限及功能受限，對於區內重大公共議題缺乏主導權，無法掌握適當的資源及權力，以針對區民需求提出適切的政策法案等問題；以及，區長為市長指派的非民選性質，不具有民意壓力，地方認同感亦可能較為薄弱之下，對於區政規劃與建設容易侷限在一般性的行政業務，而缺少促進地方發展的主動積極性，導致區公所雖為親近地方的政府機關，卻難以有效發揮包括主動滿足社區需求、促進公私協力合作與公民參與，推動確保社區利益的政策與服務、支持跨社區的資源整合與共享等治理職能。

在北投區社福醫療的特定議題，以福利化社區旗艦計畫而言，為強調創新、跨社區、跨局處及延續性的社會福利計畫，在中央政府提供政策誘因之下，推動社區人力資源的開發，倡導社區彼此的資源共享與互助合作，以結合社會福利體系與社區發展工作，落實在地化的福利服務。在橫跨北投區內多個社區組織的合作計畫，地方政府必須花費時間與精力，建立不同組織間的尊重與信任關係，仲

裁與調解地方社區不同勢力的衝突，以確保跨社區合作的成效。然而，觀察計畫的實質運作，公部門主要治理行為者，由內政部規劃政策方向及經費補助，地方政府層級的台北市社會局及區公所則僅限於計畫執行進度及經費核銷的行政業務督導，而未能確實發揮在地監督輔導的角色，缺乏與地方社區的互動及培力。因此，基於公私協力政策與服務的有效執行，台北市政府與北投區公所應在地方上扮演第一把手又非單獨作主的角色，更加重視與協助參與社區業務的推展，建立夥伴們在計畫設計與管理上的責任歸屬和信賴感，提供策略規劃建議，以實際行動鼓勵社區參與及支持社區團體的運作。

## 二、公民組織的角色：北投文化基金會、八頭里仁協會、社區發展協會

北投地方公民結社組織十分活躍，對於社會福利服務提供與社區健康營造，著力甚深，主動協助連結醫療照護及社會福利資源，以及募集民間慈善團體的協助，為社區長者定期安排實施健檢及營養評估，在北投社區社福醫療的議題推展中，扮演了關鍵性的角色。北投區的社區結社組織，其中北投文化基金會以行政區級的社區規模，提出北投憲章的概念，勾勒北投社區發展的共同願景，倡導及推動多元的區級社區公共事務與議題，依據本身專業計畫執行能力與社福醫療動員人脈，協助與輔導社區發展協會，居中引介外部資源，促進社福醫療資源與社區服務的連結合作，扮演了議題倡導與專業培力的角色；單一里規模的社區發展協會則將關懷服務落實於社區中，透過與社區居民的直接接觸，志工人力的參與服務及社區附屬班團隊的設立，幫助社區長者走出家門，增進社會互動及改善健康生活的型態，扮演了在地服務的角色。藉由社會部門的長期互動與合作議題的導入，與政府部門形成公私協力關係，參與及支持公共服務的遞送。

在福利化社區旗艦計畫中，公民結社組織主要為計畫執行者、人力提供者，但觀察社會部門的內部實質運作，則可發現北投文化基金會包辦了計畫撰寫、經費代墊及核銷、活動場地及設施租借、課程安排及聘請講師等業務，從專業輔導單位轉變為計畫執行運作的主導者，而社區發展協會僅是被動配合北投文化基金會的指導及規劃，形成由專業團隊單方主導的操作模式，彼此間更產生了聯繫溝通不足、決策機制不夠透明、資訊不對稱等問題，對於社區夥伴間的信任與認同造成負面影響。因此，公民結社組織在參與社區治理的過程中，透過彼此不斷的磋商與協調，進行自我反省與持續學習，北投文化基金會應退居二線，由社區發

展協會自我承載營運，建構深具信任基礎的培力與陪伴策略，並在社區結社組織的動員連結及社會資本累積，擴大多元行動者的資源交流與協調互動，依據組織應變的彈性與創意，整合及反映社區需求，與公部門共同促進政策計畫和公共服務的執行，推動社區參與及凝聚社區意識，成為公部門與社區居民的溝通橋樑。

### 三、社區居民的角色

社區居民為社區治理中重要的主體，社區治理即是以社區居民的需求與意見為依歸，透過公民參與來達成有效治理，因此，社區居民在地方層級形成多重的網絡運作，參與地方治理議題，不僅是接受政府及其他組織所提供的服務，並藉由參與地方各種公共事務或擔任志工，提供資訊與人力資源，同時成為服務的接受者與生產者，並影響地方決策的制訂。在北投區社福醫療治理案例中，以社區長者及弱勢族群為服務標的，社區居民可透過參與社區活動、班團隊、擔任志工或捐款，提供時間、人力、資金等資源，成為社區服務的共同生產者。但是由於都會市民互動較為冷漠疏離、人口結構多為上班族群而較無空閒參與社區活動，導致地方居民參與並不積極，在社區健康照護關懷的服務落實，呈現出較年輕的長者服務較年長的長者之現象，社區組織普遍面臨志工不足的困境而力有未逮。

社區治理為社區居民集體意識的具體表現，以社區賦權的方式，將權力下放給社區居民，透過居民決策權的賦予及社區能力的建構，以提昇公共服務的品質與降低公共建設的開支。在此，地方公部門的台北市政府與北投區公所，以及北投文化基金會和社區發展協會等社會部門，應增強社區控制與強化公民參與，透過政策誘因及社會人脈，動員社區居民和資源，使居民能夠參與政策發展、服務規劃及議題提倡，回饋社區意見，並從中獲得成就感。北投社區居民則應培養自治意識與社區認同感，發揮公民應有的權力，參與及討論影響其居住環境的公共政策，並發揮愛心及互助精神，為自身的社區及鄰里做出貢獻，投入志願性服務，與公、私、社會部門共同達成實踐公共利益的目標。

透過Cigler提出之夥伴合作層次及Sullivan提出之社區治理模式的理論檢視，可發現北投社區治理個案的實際運作，跨部門夥伴間的協調與連結程度不夠緊密，地方政府、公民結社組織及社區居民所發揮的角色功能有限，而未能彰顯出區域性社福醫療的集體治理成效。為建構有效的區級社區治理模式，將根據奧克蘭市議會提出的社區治理推動模式，針對北投社區議題網絡的互動狀況及治理問題，

提出未來可採取的行動方式、價值觀和原則。

依循奧克蘭市議會所建構的社區治理推動模式，強化社區領導、社區賦權及社區自主，使社區跨部門夥伴的關係可以更加密切，社區治理能夠更具效益，更深化民主參與。在社區領導方面，台北市政府及北投區公所應以民主與公民意識為核心，形塑區域的共享願景及理念，積極推動政策法案以提升社區治理進程，建立一個公共討論及審議的平台，提供社區表達意見及回饋資訊的管道，探尋及落實不同的民主參與形式，促進更深入的協力合作與公民參與，保障社區福祉。

在社區賦權方面，應使社區組織及居民擁有取得資源的管道，用以滿足社區多元化的需求。公部門應促進公民的自我學習與社區組織化，協助地方社區建構信心及社會資本，幫助社區與其他組織包括企業、社福團體、醫院、媒體、學校等，建立良好的關係，促進人際間的互動及資源整合，在社區組織及居民擁有必要的能力、知識及支持時，政府將決策權下放至最低、最適當的層級，授權居民去改善自己的社區，使其能夠依照意願分享權力及責任。

在社區自主方面，社區民眾應與自身居住的社區相互連結，培養對社區的歸屬感，進而產生責任感，主動解決社區問題，並更積極地推動社區永續發展。就北投區的特殊地理區位及環境資源，位處大台北地區的郊區，可發揮「都市中的鄉下」的地方特質，以區內多元的人文風貌及產業特色，包括溫泉產業、醫療保健、小型農業、特殊人文產業等，發展社區的獨特性，使地方朝向多樣性發展。



## 第六章 結論及建議

經由前述章節理論探討及訪談結果之實證分析，本章結論將針對研究結果作一總結，說明本論文之研究發現，並嘗試提出可行的政策與研究建議，期盼提供日後社區營造及公私部門進行合作之參酌。

### 第一節 結論

依循本研究之章節安排與討論脈絡，本節將就北投區級社區治理環境與社區自組織發展、北投區社福醫療政策與推動策略、北投區社福醫療治理網絡關係、理論檢視四個面向做結論探討：

#### 壹、北投區級社區治理環境與社區自組織發展

依據本論文之研究，北投區位處台北市最北端，都市開發程度較緩，具有「都市中的鄉下」之地方特質，區內以石牌地區的社區發展最為資深及健全。行政區的行政機關為區公所，屬功能性的業務組織，經費由市政府撥支，不具有自治權、法令制訂權，區長為官派與輪調之非民選性質，並受市政府之指揮監督，其權限及功能受限。在地方公部門未能有效發揮治理職能之下，北投區公民社會領域的發展，自 1995 年公共浴場保存議題，成立八頭里仁協會後，開啟了跨越小型村里社區的區域性社區發展，並接連帶動地方公民組織的活躍蓬勃，針對行政區內的公共議題，展開組織的動員連結及資源串連。而後隨著協會的分裂，促使北投區內形成八頭里仁協會、北投生態文史協會、北投文化基金會三組織並立及專業分工的社區治理現象。

研究發現三個組織在議題及業務的推展面向，依據非營利組織的有限資源和能力，八頭里仁協會及北投生態文史協會均具有特定的關懷切入點，包括親職教育、或文史生態，在特定的議題領域中，累積組織的專業能力及成果，強調特定價值與目標及單一議題之延續性；而北投文化基金會則是推動多元議題，延伸組織的觸角及網絡，強調多元發展及促進治理綜效，但相對容易產生組織目標與方向不明確、單一議題延續性不足之疑慮。在地方政策議題面向，北投文化基金會相較於其他兩個組織，傾向不採取社會批判及抗爭的方式，以社會服務的非營利



組織定位，從北投區的整體發展切入，所涉及的面向及空間範圍更為廣泛而多元，在地方上串連了小型社區組織，與政府的協力治理關係更形密切。透過北投文化基金會之區級社區組織的治理運作，促成了北投區跨小型社區、跨部門的公私協力計畫，形成大型都會社區的議題治理網絡。理論上社區治理鼓勵多元參與及相關政策利害關係人進場，而在實務上，受到社區組織或非營利團體永續經營的理念影響，似乎容易走向單一議題或單一政策面向的專業化發展，影響了跨域、跨層級、多元性的治理聯結。未來，社區治理或基層民主參與，必須打開公民參與的管道與空間，廣泛的吸引各種政策利害關係人的公聽、審議、協商、課責等參與程序，使社區治理的發展能夠朝向更健全、更民主化的方向邁進。

## 貳、北投區社福醫療政策與推動策略

北投區由於當地豐沛的醫療資源、老齡化的人口結構及社會需求，社區社福醫療成為地方重要的公共議題。針對社區長者及弱勢族群之需求，涉及了生理、心理、社會層面的健康福祉需要，必須整合衛生醫療、社會福利及社區服務等跨領域資源，以完善社區健康營造及照護服務的發展。本研究發現，在社福醫療議題面向，公部門的行政體制運作及相關規範法律，分散於不同之行政與服務體系，橫跨了社政與衛政單位，依據不同的機關職責及行政層級，分別提出了多元而分化的補助計畫，產生公部門資源重複投資的現象。透過北投區的社區結社組織，包括行政區規模的北投文化基金會、小型鄰里的社區發展協會，主動整合社區內外相關人力及資源，申請公部門社福醫療相關計畫，加以銜接與整合醫療照護與社區服務，彌補公部門體系分離、事權不一之不足。

北投區內的社區自組織，透過組織間的協商交流、長期互動，奠定合作及信任的基礎，參與治理的推動策略：首先藉由北投社區發展協會理事長聯誼會的成立及運作，進行社區領導的聯誼交流與互助培力，累積社區組織間的社會資本，醞釀跨社區的合作模式，共同關懷北投區的公共議題；逐漸形成健康關懷的共識，並擴大連結外界專業醫療及社福資源，推動北投區健康關懷服務合作計畫，提供送餐關懷及健康促進服務；以此一計畫合作為基礎，進行跨社區結盟，聯合提案內政部之福利化社區旗艦競爭型計畫，促使社區組織、社福團體、醫療組織等社會部門與政府共同建立跨部門的夥伴關係，擴展及深化社區健康福祉服務，形成社區社福醫療政策網絡。

北投區以福利化社區旗艦競爭型計畫為核心所形成之社福醫療政策網絡，不同的參與者依據本身的權力、能力及資源，具有不同的角色功能：在公部門方面，主導者為社政機關，由內政部社會司扮演計畫核定及經費補助的角色，台北市社會局、北投區公所社會課則扮演地方監督與輔導的角色，負責經費審查及行政業務的督導；在私部門方面，社區發展協會為計畫的提案及執行單位，由八個社區組織結盟，進行跨社區的協力合作及交流學習，共同負責計畫的分工及落實，北投文化基金會則扮演專業輔導、社區培力、串連資源的角色，指導計畫方案的撰寫及執行業務，並協助在地社區團體導入外部的社福醫療資源，其他包括衛政體系的北投區健康服務中心、社福團體、專業醫療機構等協辦單位，則提供專業性社福醫療協助的功能。

### 參、北投區社福醫療治理網絡關係

根據訪談所獲得之資訊，以福利化社區旗艦競爭型計畫為主，探討北投區社福醫療治理網絡中跨部門夥伴之互動及治理問題。

#### 一、跨部門協調互動

##### (一) 社會部門內部之互動及協調性

深入探討社區組織參與治理的動機，包括：促進大北投整體發展的共同目標，藉由政府經費的挹注，以彌補社區人力、資源不足的共通性問題；以及基於社區各自的學習與發展考量，希望藉此取得擴大社區服務的資源和協助；另外，部分社區則是基於人際網絡的非正式關係，過去具有正向的合作經驗及個人私誼，累積一定的信任基礎，而參與計畫的申請。根據研究訪談表示，公部門的資源挹注，對於北投社區組織的結盟及議題網絡的形成，提供相當大的政策誘因，為跨社區合作的主要目的。

社區結社組織間的合作狀況，達到課程及活動方面的訊息交流、志工人力的支援、共同舉辦活動等，但在社區的關懷服務推動部分，包括送餐服務、關懷訪視、生活家事協助、健康促進活動等，則多仍由各社區發展協會針對所屬的鄰里社區，各自辦理。

從旗艦計畫內容的規劃與擬定、參與組織業務的分配與執行、財務的協調與

運用，觀察社區組織內部的協調性部分，則發現具有專業輔導團隊的主導性過強、輔導團隊與社區發展協會對話性不足、參與決策管道不暢通、社區發展協會參與感不足、財務訊息不公開、資訊不對稱等現象。

### （二）公部門內部之互動及協調性

在北投社區社福醫療治理網絡，公部門行為者包括內政部社會司、台北市政府、北投區公所及北投區健康服務中心，在社政部門內部垂直府際關係中，中央單位與地方政府單位之間的互動較不頻繁，市政府社會局與區公所社會課則除了透過聯繫會報的方式，進行相關政策計畫的討論，承辦人間亦會針對業務需求，進行非正式的溝通聯繫及資訊交流，顯示市府與區公所的府際協調性，具有較為緊密的互動關係。就北投區福利化社區旗艦競爭型計畫而言，內政部對於補助計畫的執行及運作細節，並未有深入的參與及瞭解，主政負責的中央及地方社政機關間，未能針對計畫的實施、促進及支援，召開公部門內部的協調會議，使得計畫在僅以垂直分配的權力關係，交辦行政業務，缺乏積極的協調機制之運作。

地方衛政與社政機關的跨體制府際互動方面，則發現北投健康服務中心仍有礙於非屬上級主管機關推動之政策，而未能積極參與旗艦計畫，地方社政及衛政的跨局處協調，仍有待加強。在台北市社會局內部單位的協調互動，研究發現局內人民團體科及老人服務科，在推動社區長者關懷面向，具有業務重疊現象，呈現出科與科之間各行其是、公部門內部協調不足等問題，產生了資源重複投資的情況。

### （三）公私部門之互動及協調性

根據本研究之觀察，公私部門間主要以每月召開的「社區聯繫工作會報」，做為協調機制與溝通平台，但會議運作仍侷限在各機構的活動資訊交換，鮮少對於計畫實施細節、執行進度與困難、具體整合服務等進行檢討與討論，在意見溝通與資源整合方面，仍有待加強。公私部門互動部分，顯示出公部門仍未能跳脫依法辦理、官僚行政程序的思維方式，從經費補助者的監督角色，著重在計畫的執行率及核銷進度，而未能以公私協力治理的角度，針對北投區社福醫療的長遠規劃及永續發展，共同協商，提出相關的策略建議。

## 二、跨部門夥伴的治理問題

從參與者自我評估的訪談內容，得知北投區社福醫療政策網絡的治理成效，仍有待加強，探究其中癥結及面臨的治理困境，針對北投區整體社區發展，具有（1）都會社區發展困難與瓶頸：居民參與不足、志工人力及辦理活動場所的缺乏；（2）地方公部門的支持不足；（3）社區發展協會與里辦公室的競爭與牽制；（4）社區互助聯誼機制的運作停擺；（5）社區組織的能力侷限及專業性不足等困境。在推動社區社福醫療發展部分，跨部門合作的治理困境，則有（1）計畫過於依賴專業輔導團體的協助，社區發展協會的成長有限；（2）成員間聯繫鬆散，訊息流通不足；（3）社區發展協會的參與率降低；（4）專業醫療院所的參與不足，跨專業領域的整合度不夠等困境，影響了跨部門夥伴合作的運作成效。

## 肆、理論檢視

北投區以社福醫療議題所形成的跨部門夥伴互動，在福利化旗艦競爭型計畫的實際推展，根據Cigler所提出的夥伴合作層次，觀察跨部門行為者的合作目的、資源連結及協調整合情況，在北投區社區理事長聯誼會及福利化社區旗艦競爭型計畫的運作，可發現其夥伴合作的程度，已到達「合作夥伴」層次，而接近於低度的「協商夥伴」層次。就社區治理夥伴關係而論，跨越服務輸送層級之相關資源及行為者的協力互動越為緊密，越能提供更具回應性及整合性的服務，因此，應增強跨部門彼此正式及非正式的互動聯繫，經過持續對話及緊密互動，取得有利於公共利益的合作共識及共同標的，建立認同、信任與互惠關係，依據共同研商的策略規劃，投入時間、資金、人力、設備等資源，形塑地方永續經營的操作模式。

針對社區治理模式運作及多元行為者的角色功能，依據Sullivan所提出的社區治理結構，歸納社區政府、地方治理、公民治理三種社區治理模式，檢視北投區級社區治理的發展現況。經過探討及分析北投區的治理結構與特定議題網絡互動，可發現其已具有社區治理的雛形，區內地方公民組織在社區公共事務推展中，扮演了關鍵性的角色，形成多元參與的社區議題網絡，同時導入公私部門資源，使不同利害關係人參與和提供各自的能力與資源，協力合作推展社區公共事務，發展出基本地方治理型態，形成跨部門的夥伴關係互動，故本研究將其界定為「地

方治理」的社區治理模式，進一步探討地方政府、社區結社組織及社區居民在社區治理中的角色、職能與態度。地方政府部分，北投區公所由於現行的行政建制，未能掌握適當的資源及權力，對區內重大公共議題缺乏主導權，難以有效發揮地方公部門的治理職能，地方政府的業務人員，侷限於計畫執行進度及經費核銷的行政業務督導，缺乏與地方社區的互動及輔導；公民組織部分，北投地方公民組織十分活躍，北投文化基金會扮演議題倡導與專業培力的角色，社區發展協會則發揮在地服務的功能，參與及支持公共服務的遞送；社區居民部分，則呈現出地方居民參與不足，使得社區組織普遍面臨志工不足的困境而力有未逮。

社區治理為一龐大且複雜的概念意涵，跨部門夥伴關係僅為其中的一環，從 Sullivan 提出的三種模式，除了地方治理模式外，社區政府模式與公民治理模式對於台灣社區治理亦具有一定的啟示。在社區政府模式中，藉由民意支持的代議制度，民選的地方政府及地方議會扮演整合及領導的角色，由上而下制訂政策與法規，倡導與支持社區發展，而就北投區而言，其地方公部門為區公所，屬市府的派出機關，不具有民意基礎，因此，並不完全適用於強調地方政府的代議功能之社區政府模型。在北投區的區級社區治理層級中，從台北市政府、市議會、各局處乃至區公所，所形成的政府建制，為地方既有的公部門治理結構，則須以增進社區福祉為目的，打開政府部門的溝通及決策管道，導入跨部門組織的互動，提供公民參與的能量。區公所做為基層公部門，所需的治理職能及行動措施，依據 Choguill 所提出的社區參與階梯圖（如圖 2-2），區公所應以支持社區需求的態度，積極與社區互動，協調及整合地方社區不同勢力的衝突與分工，主動改善諸如八頭里仁協會與北投文化基金會、社區發展協會與里辦公室的互動關係，藉由社區賦權、夥伴關係，發展正式和非正式的治理網絡連結，並且進一步從政府體制及法規面向著手，促進公私夥伴關係及賦權，重新界定及強化區公所的組織職能，開放公私部門的溝通管道，引導社區參與。

在公民治理模式中，主張以社區公民為主導的治理，使居民具有充分的自主權決定公共事務，以鄰里層級由下而上地主導社區發展，增強社區控制，加強民主參與的深度。從公民治理模式的觀點，社區居民必須能夠具有高度的公民責任感，積極且實際參與公共事務，以個人為參與單位，共同主導在地事務。觀察北投區的個案，都市居民普遍有人情冷漠疏離、工作繁忙的現象，在社區公共事務的推展過程，仍處於服務接受者的角色，具有參與意願及能力的侷限性。公民治

理模式追求公民的自主充分參與及完整政治資訊的取得，為一理想模式，且其可能產生欠缺整體及策略性觀點、造成地方利益流向少數菁英等問題(參考表 2-2、表 2-5)，在臺灣民眾的社區意識薄弱、社區參與不普遍、社區發展易受地方選舉利益及恩怨影響，仍易造成地方菁英把持資源、派系分立的狀況，因此，就現階段台灣社區治理的現實環境及發展狀況，欲達到公民治理的模式，仍存有諸多的限制與困難。雖然公民治理模式具有一定的理想性及侷限性，但亦啟發了台灣的社區治理發展，應以促進社區公民參與為目的，培養居民的公共意識，以及更多的資訊流通，使民眾能夠主動參與地方公共決策及服務的遞送，同時具有權利和責任，表達個人的意見及利益，為自身的社區及鄰里做出貢獻，參與並接受經由民主程序所產生的合法結果，同時成為公民、消費者、共同生產者及管理者。

透過理論與實際的相互檢視，北投區在跨部門、跨組織網絡的互動具有一定的成果，但在地方政府的治理職能及公民參與部分仍有待強化。社區治理的發展應為地方政府、網絡治理、公民參與三者同時並存，共同提升，因此，就北投區的個案，應維繫及深化組織網絡的夥伴運作，透過多元組織的資源交流及協商互動，思索如何同時帶動政府治理及社區參與，提升地方政府的行政效能及促進公民參與的常態性，強化公部門的開放性、參與性、回應力、透明化及課責機制，引導地方居民的參與及公共討論，以更加完善區級社區治理的效能及民主。

## 第二節 政策與研究建議

依據以上的結論及研究發現，結合社區治理理論與相關文獻，嘗試提出可行的政策與研究建議。茲分別針對政府部門、社會部門與發展區域性社福醫療治理網絡、後續研究建議等四部分，提出之建議如下：

### 壹、對政府部門之建議

#### 一、促進公部門之聯繫與協調

依據相關文獻探討及研究訪談結果，公部門包括社政單位、地方社政與衛政機關，甚至局內科室間，仍欠缺協調整合的概念及機制。而就政府政策推動，各單位的合作與資源分享相當重要，科室間的業務則應有一定的調整及整合，避免多頭馬車情形的出現，減少公部門的資源重疊浪費。因此本研究認為公部門各個

行政單位應以為民服務做為前提，關注跨越服務界線的政策問題，跳脫本位主義，以更具溝通性、協調性及合作性的思維，召開協調會議或成立跨部會委員會，強化政府的橫向及直向聯繫，並可從中央政府層級，施行總體性的政策規劃及發展策略，來達成部際與府際間的合作互動，以提升公部門的協調性。

## 二、強化區公所的功能

研究發現區公所的組織建制及權能，無法有效回應在地區民需求，存在功能不彰的問題，因此建議從區級治理的角度，區公所應進行若干調整，以瞭解地方特性及提供就地服務，市政府應賦予區公所整合及協調的自主空間與資源，在市內總體發展的方針指導，進行制度化的政府組織變革，下授部分的組織人力、預算及權力，使區公所能夠依據不同的地方特色與需求，具有自主的預算及裁量權，主動促進地方發展與建設。

## 三、地方公部門的態度應更加積極，引領在地社區資源之整合

從訪談結果得知，公部門與地方社區甚少互動，區公所對於社區組織及業務的重視與支持度不足。依據社區治理理念，地方政府負有確保社區利益的責任，於社區中扮演領導及總體管理的角色。對台北市政府而言，所推動的政策方案應更具彈性，增加鼓勵建構社區特色及社區創意的專案補助，並強化輔導社區組織的功能，結合學術機構及專家學者，促進成立在地的社區輔導團隊，引導社區多方面思考與想法。區公所的部分，應承諾支持與引導在地社團，積極參與社區理監事會及活動，中介社區資源，仲裁及調解地方社區不同勢力的衝突，鼓勵村里與社區建立協調與聯繫機制，促進彼此的互動、溝通及合作關係，並能夠以整體區域發展的視野，提升小型社區的群聚力，引領跨社區的聯繫與相互支援，促進形成議題的共識合作。

## 四、建構區域願景，取得區域的平衡發展

北投區近年來面臨到許多區政發展課題，包括關渡平原開發、纜車興建計畫、溫泉博物館的經營問題、老舊社區的公共建設等重大地方議題紛擾，市府及區公所應更具前瞻性、更具遠見的規劃區域發展，以民主與公民意識為核心，形塑區域的共享願景。公部門必須取得觀光產業及住民生活的平衡，建立一個公共討論及審議的平台，提供各界表達意見及回饋資訊的管道，探尋及落實不同的民主參

與形式，以明確定位北投區的發展方向，在確立一個具有地方共識的目標後，進行地方資源的整合，以保障社區福祉。

## 貳、對社會部門之建議

### 一、建立有效之社區培力模式

北投文化基金會為區級的社區組織，以社區培力與資源串連的角色，促進社區發展協會的能力及動員連結，在福利化社區旗艦計畫的推動過程，卻顯示出專業輔導團體過度協助、社區發展協會成長有限的問題。本研究建議北投文化基金會與社區發展協會應透過雙方不斷的協調，北投文化基金會應以提供政策建議、諮詢輔導、技術指導為原則，適度拿捏協助的程度，退居計畫執行的二線，由社區發展協會自我承載營運，建構深具信任基礎的培力與陪伴策略，使社區發展協會能夠親自體驗合作計畫的作業流程，充分累積學習經驗，才能有效培養及建構社區組織必要的操作知識及能力，幫助其日後勝任社區營造的推展工作。

### 二、延續社區互助聯誼機制，落實跨社區的服務推動

研究發現北投區內的社區發展協會仍為各別推動社區關懷服務，並面臨到社區理事長聯誼會運作停擺之困境。本研究認為社區發展協會應以北投區域發展的目標，形成團隊意識，社區發展協會本身應自主加強聯繫，重新運作理事長聯誼會，而非完全倚賴北投文化基金會及北投社區大學的協助。以北投區目前的協力方式為非正式的鬆散網絡及臨時性的特別夥伴關係，本研究建議組織間彼此協議程度可更為正式化，共同制訂社區公約，達到資源承諾、任務與決策規則的共享，以更為正式的協力合作途徑，強化現有區域合作機制，經過不斷的討論及協商過程，針對跨社區的共同發展課題，以整合有限地方資源，謀求有效處理跨域事務的合作模式。

### 三、促進社區居民參與，提高居民參與意願

北投區由於都會社區的環境限制，地方居民參與不踴躍，建議社區結社組織應以切合社區居民權益之議題，主動提供政策相關資訊，引導居民參與討論影響其居住環境之公共議題及政策，並更加開放組織的參與管道，有效宣傳活動訊息及志工人力需求，促使居民能夠參與社區服務規劃及提供，從中獲得成就感，以提高居民參與意願。



## 參、發展區域性社福醫療治理網絡

### 一、增加協調會議場次，建立有效溝通及決策機制

分析跨部門互動的運作，存在部門間協調互動不足、資訊不流通、財務資訊不夠透明的問題。在合作治理的行動中，必須強調開放參與及公開透明的原則，創造更多的對話空間、更透明的協商管道及決策機制，形成水平合作的互動關係。本研究建議除了每月定期召開的社區工作聯繫會報，公私部門間亦可舉辦其他協商會議或私下檢討計畫的執行狀況與問題，並且應公開財務資訊，藉由資訊交換減少複雜度與不確定性，促進參與者的關係與角色，整合公、私、第三部門的認知及互動，以區域性健康福祉共同體的思維，形成永續經營的操作模式。

### 二、確立分工及課責機制

從福利化社區旗艦競爭型計畫的個案中，具有組織未能持續參與的問題。本研究認為在跨組織合作計畫中，必須建立明確的責任分工，就計畫規劃部分，建議可分別由社區發展協會自行提出子計畫，再交由專業輔導團隊進行統整合理，共同提出整合性計畫，並由原提案社區負責執行，以確切反映社區需求，透過各別社區發展協會提出社區所需服務項目、組織推動策略及具體的執行方式，以對子計畫的執行進度及成效負責，確立合作治理的任務分工及課責機制，讓參與組織對計畫目標產生強烈的參與感及責任感，能夠持續投入集體合作行動，以確保行為者互動關係的穩定與持久。

### 三、增強各領域之資源串連及整合，強化協力治理關係

綜觀北投區的社福醫療資源，包括了各種公部門組織、社區組織、社會福利團體、專業醫療機構、學術及教育單位、地方業者、地方居民等，北投區透過福利化社區旗艦競爭型計畫的實行，以社區發展協會為主要行為者，展開跨部門的合作治理，在建構區域性健康關懷服務體系的目標下，可再擴展及深化各領域的資源串連及整合，思索機構之間如何做進一步的結合與合作，提升人力、物力及政策資源的網絡建構能力。在公私協力方面，公私部門間應具有夥伴治理的思維，跳脫上對下的監督關係，建立彼此的信任關係，共同研商行動策略，以提供更為完善及持續的社福醫療服務。

## 肆、後續研究建議

本研究主題為區級社區治理中跨部門夥伴關係，研究個案中由於北投文化基金會的區級社區型非營利組織之定位，促使北投區能夠以行政區的社區治理層級，推動區級社區公共事務及議題。本研究針對八頭里仁協會、北投生態文史協會、北投文化基金會三個區域性社區自組織的管理模式，進行比較與分析，研究發現其具有不同的議題操作模式及官民關係。由於非營利組織的能力與資源有限，在社區治理中非營利組織應依據複雜社區需求而推動多元議題，擴展組織的議題網絡、或是針對特定面向或族群切入，強調特定價值與目標及議題之延續性，以及公民組織與政府的互動關係，能否取得民間監督政府與公私協力夥伴之平衡，因此，本文期待後續研究可從非營利組織理論及治理理論，更深入探討不同的組織操作方式，對於社區發展進程的影響性、促進社區參與成效及非營利組織之治理績效評估，以尋求社區治理中社會組織的有效參與及運作模式。以及，在社區自組織的分裂與互動面向，不同組織間所呈現的對立、分立、分工、整合等互動關係，可藉由國內其他不同地區的個案，分析與討論各種治理組合、參與、資源整合的情況及問題，探討公民結社組織分裂及彼此互動的特定因素與正常性，及其對台灣社區治理發展的意涵。

另外，社區治理個案中的福利化社區旗艦競爭型計畫，為強調跨社區、跨局處的整合型計畫，北投區目前尚有一年的計畫時程，並有改善的空間，本論文期待能夠持續研究北投區旗艦計畫的後續推展狀況，針對三年計畫的執行成效進行完整性的評估，並且可針對不同的旗艦計畫個案，例如都會型及鄉村型，進行分析與比較，探討其中不同的操作模式，歸納出影響計畫成效的因素及問題，建立醫療照護的檢測標的，以評估政策計畫及跨社區合作模式的有效性，將有待後續研究者予以發揮。



# 參考文獻

## 壹、中文部分

王威迪，2009，《社區發展協會推動社區參與之研究—以台北市新臨江社區發展協會為例》，台北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。

王學志，2007，《地方反省能力與再發展：北投溫泉觀光模式之調查研究》，台北：國立台北大學都市計畫研究所碩士論文。

丘昌泰，2007，《鄰避情結與社區治理：台灣環保抗爭的困局與出路》，台北：韋伯文化。

丘昌泰、陳金貴、洪鴻智，2001，《台北市社區參與制度之研究》，台北：台北市政府研究發展考核委員會。

丘昌泰、陳欽春，2001，〈台灣實踐社區主義的瓶頸與願景：從抗爭型到自覺型社區〉，《行政暨政策學報》，3：1-44。

北投文化基金會，2008，〈台北市北投區福利化社區旗艦競爭型計畫〉，《社區結盟營造福祉健康網絡報導》，九月號。

北投文化基金會，2009，《社區結盟營造福祉健康網絡—台北市北投區福利化社區旗艦競爭型計畫書》，台北：北投文化基金會。

北投文化雜誌，2004，〈北投溫泉博物館與社區的關係〉，《北投文化雜誌》，7：16-20。

北投社雜誌編輯小組，2004，〈北投溫泉博物館浴火重生紀實〉，《北投社雜誌》，32：5-16。

朱玉如、洪德仁，2007，《2004-2007 臺北市北投區社區營造實錄》，台北：台北市政府衛生局。

江大樹、張力亞，2008，〈社區營造、政策類型與治理網絡之建構：六星計畫的比較分析〉，「府際關係與地方治理研討會」論文（10月25日），南投：國

立暨南國際大學。

江大樹、張力亞，2009，〈非營利組織參與社區營造之角色與策略：以桃米生態村為例〉，收錄於余遜達、趙永茂主編《參與式地方治理研究》，246-270，浙江：浙江大學出版社。

行政院文建會，2006，《「行政院台灣健康社區六星計畫推動方案」修正說明》，台北市：行政院文化建設委員會編印。

吳建昇，2005，《探討社區型非營利組織與社區之互動—以新港文教基金會為例》，嘉義：國立中正大學社會福利研究所碩士論文。

吳凱斌、王世輝，2002，〈為北投生活環境帶來新的生機—北投憲章的發起〉，《北投文化雜誌季刊》，4：28-30。

呂秀蓉，1999，《運用行動研究策略與充能理念建構「社區互助團體」—以石牌社區為例》，台北：國立陽明大學社區護理研究所碩士論文。

李永展，2000，《永續發展：大地反撲的省思》，台北：巨流圖書公司。

李宜興，2008，《社區型基金會與台灣公民社會發展—以嘉義新港文教基金會為例》，嘉義：國立中正大學社會福利研究所博士論文。

周家慧，2005，〈北投社區健康關懷服務合作機制探討-會議記錄〉，《北投文化雜誌季刊》，14：16-19。

林志寰，2001，《北投非營利組織對居住環境影響之研究》，台北：國立台北大學地政學研究所碩士論文。

林佳汶，2008，《健康城市的建構與社區夥伴關係之研究-以台北市大安區與士林區為例》，台北：國立台北大學公共行政暨政策學研究所碩士論文。

林芬郁，2009，《北投地區宗教發展之研究》，台北：國立北大學民俗藝術研究所碩士論文。

邱謝明，2005，《社造組織與地方政府的社群夥伴關係—以基層社造為例》，台南：國立成功大學政治經濟學研究所碩士論文。

- 邱豐真，2006，《網絡與制度觀點下地方治理機制之研究—以北投線空中纜車為例》，台北：國立台北大學公共行政暨政策學研究所碩士論文。
- 涂之詠，2007，《地方認同與社區學習網絡建構：以北投地區為例》，台北：國立台北大學都市計畫研究所碩士論文。
- 俞可平主編，2000，《治理與善治》，北京：社會科學文獻出版社。
- 姜振華，2005，〈社會資本視角下的社區治理〉，《河南社會科學》，13(4)：30-33。
- 洪德仁，2006，《社區產業之研究—以北投文化基金會為例》，台北：國立台北藝術大學藝術行政與管理研究所碩士論文。
- 洪德仁，2007，《醫師與社區的邂逅》，台北：唐山出版社。
- 洪德仁，2008，〈北投健康城市的社區合作〉，《台灣健康城市學刊》，6：45-58。
- 洪德仁、周家慧，2007，〈營造一個讓人感到幸福健康的社區建構北投社區健康福祉網絡的芻議〉，《社區發展季刊》，116：193-212。
- 洪德陽，2008，〈台北市端午節龍舟祭源鄉的基礎調查計畫—洲美生活地圖繪製工作坊〉，《北投文化雜誌》，23：18-23。
- 韋朋餘，2007，〈治理理論視域中的社區自治〉，《陝西行政學院學報》，21(4)：24-26。
- 席代麟、樊中原，2003，《台北市政府基層組織功能之研究》，市政專題研究報告第331輯，台北：台北市政府研究發展考核委員會委託。
- 孫同文，2003，《從威權政府到民主治理-台灣公共行政理論與實踐之變遷》，台北：元照。
- 孫柏瑛，2004，《當代地方治理-面向21世紀的挑戰》，北京：中國人民大學出版社。
- 孫梅芬，2007，《社區型非營利組織對公民參與之影響：以內湖安全社區促進會為例》，台北：淡江大學公共行政學系公共政策碩士班碩士論文。
- 徐中振、徐珂，2004，〈走向社區治理〉，《上海行政學院學報》，5(1)：66-72。

- 徐震，1997，〈社區營造：台灣社區工作的新程式〉，《社會建設》，97：1-15。
- 張力亞，2006，《區營造網絡治理中信任機制建構之研究—以桃米生態村為例》  
社，南投：暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。
- 張英陣，2001，〈市民社會的實踐：第三部門與政府的互動〉，「全球化與社會福利學術研討會」論文（4月27、28日），台中：靜宜大學。
- 張潤書，2000，《行政學》，台北：三民書局。
- 莊孟榮，2001，《探討北投溫泉博物館的形塑過程與居民參與機制》，雲林：雲林科技大學工業設計系碩士論文。
- 許立一，2008，〈公民治理理論與實踐的探討〉，「夥伴關係與永續發展國際學術研討會」論文（5月24日），台中：東海大學。
- 許陽明，1999，〈新台灣、新環境、新文化—整編團對再向前行〉，《生活環境博物園雜誌》，1：4-6。
- 許陽明，2000，《女巫之湯》，台北：新新聞文化事業股份有限公司。
- 陳向明，2002，《社會科學質的研究》，台北：五南。
- 陳志瑋，2007，〈地方治理的策略觀：台北縣升格直轄市的契機與挑戰〉，「兩岸地方治理與公共政策學術研討會」論文（11月24日），台北：國立政治大學國際關係研究中心。
- 陳彥伯，2005，《彰化縣社區營造治理策略》，彰化：國立彰化師範大學地理學研究所碩士論文。
- 陳秋政，2007，《社會中心途徑之跨部門治理研究：以「洛杉磯河整治計畫」為例》，台北：國立政治大學公共行政研究所博士論文。
- 陳偉東，2004，〈社區自治—自組織網絡與制度設置〉，北京：中國社會科學出版社。
- 陳欽春，2000，〈社區主義在當代治理模式中的定位與展望〉，《中國行政評論》，10(1)：183-213。

- 揭陽，2004，〈陳其南編織文化台灣新印象〉，《書香遠傳》，14：4-5。
- 曾旭正，2007，《台灣的社區營造》，台北：遠足文化。
- 黃建銘，2000，〈對臺北市政府設置「次分區」之探討〉，《中國地方自治》，53(11)：17-26。
- 黃嫩雲，2001，《臺北市區公所組織功能之研究以信義區區級災害應變中心為例》，台北：淡江大學商管學院高階主管管理碩士學程碩士論文。
- 黃新生，1987，《媒介批評：理論與方法》，台北：五南。
- 黃煌雄、林時機，2001，《監察院調查報告書：社區總體營造總體檢調查報告書》，台北：遠流。
- 黃瑞茂，2001，〈北投區政規劃工作〉，《北投文化雜誌》，3：7-12。
- 葉傑生，2003，《文化產業化及『區級政府』治理：士林區國際文化節個案》，桃園：銘傳大學公共事務學研究所碩士論文。
- 廖石，2003，〈從「地方治理」的思潮變遷探討「社區賦權」在鄉村發展政策中的定位與課題〉，《城市與設計學報》，15/16：93-115。
- 趙永茂，2005，《強化臺灣基層政治民主化之研究，地方治理與社會參與個案分析》，財團法人民主基金會委託案。
- 趙海燕，2004，《非營利組織推動社區學習的策略之研究--以財團法人北投文化基金會為例》，台北：國立臺灣師範大學/社會教育學系在職進修班碩士論文。
- 劉麗雯，2003，《老人長期照護機構網絡建立之評估研究》，內政部委託研究報告。
- 蔡宏進，2005，《社區原理》，台北：三民。
- 蔡家男，2008，《社區林業計畫夥伴關係之研究—以進入第二階段計畫之社區為例》，花蓮：國立東華大學公共行政研究所碩士論文。
- 鄭和，2009，《鄉村型社區營造之網絡治理策略—南投縣國姓鄉梅林社區個案研究》，南投：暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。



- 鄭宗枚，2002，《鄉村社區組織間關係之研究－以新港文教基金會為例》，台北：國立台灣大學農業推廣學研究所碩士論文。
- 鄭勝分，1997，〈台灣環境管制政策研究：社區主義的觀點〉，《中國行政評論》，6(2)：111-126。
- 蕭文高，2007，《台灣社區工作的政策典範與治理-社區照顧關懷據點的省思》，南投：暨南國際大學社會政策與社會工作學研究所博士論文。
- 韓保中，2006，《公民社會觀點之民主行政理論－以 Denhardt 新公共服務論為主軸》，台北：台灣大學政治學研究所博士論文。
- 韓保中，2008，〈社區賦權還是超載？解構社區主義〉，「公民社會國際論壇」論文（12月27日），桃園：國立中央大學客家學院。
- 魏劍青，2006，《社區居民之民眾參與、社區依附與永續觀光發展態度關係之研究：以北投溫泉區為例》，台北：中國文化大學觀光事業研究所碩士論文。
- 羅秀華，2001，〈社區充權的行動研究-以木新永安組織經驗為例〉，《臺大社工學刊》，5：151-195。
- 羅秀華，2003，《文山社區由充權到治理的發展歷程》，台北：台灣大學建築與城鄉研究所博士論文。
- 羅秀華，2007，《社區結盟的本土實踐－台北經驗的再現》，台北：松慧有限公司。
- Corrin Glesne 著，莊明貞、陳怡如譯，2005，《質性研究導論》，台北：高等教育。  
譯自 *Becoming Qualitative Research: An Introduction*. Longman, 1999.
- Herzog, Thomas 著，朱柔若譯，1996，《社會科學研究方法與資料分析》，台北：揚智。譯自 *Research Methods and Data Analysis in the Social Science*. New York: Addison Wesley Longman Publisher, 1996.

## 貳、西文部分

- Armstrong, Anona and Ronald Francis. 2004. "The Role of Community Governance in Public Sector Programs and Initiatives." Paper presented at the Integrated

- Governance: Linking up Government, Business & Civil Society, October 25-26, Prato, Italy.
- Bovaird, Tony and Elke Löffler. 2002. "Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking Good Local Governance." *International Review of Administrative Sciences* 68: 9-24.
- Box, Richard C. 1998. *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. Thousand Oaks: Sage Publication.
- Butcher, Hugh, Andrew Glen, Paul Henderson and Jerry Smith. 1993. *Community and Public Policy*. London: Pluto Press.
- Gates, Christopher. 1999. "Community Governance." *Futures* 31(5): 519-525.
- Cigler, Beverly A. 1999. "Pre-conditions for the Emergence of Multicommunity Collaborative Organizations." *Policy Studies Review* 16(1): 86-102.
- Clarke, Michael and John Stewart. 1994. "The Local Authority and the New Community Governance." *Local Government Studies* 20(2): 163-176.
- Clarke, Michael and John Stewart. 1998. *Community Governance, Community Leadership and the New Local government*. New York: Joseph Rowntree Foundation.
- Banner, Gerhard. 2002. "Community Governance and the New Central–Local Relationship." *International Social Science Journal* 57(2): 217-231.
- Gilchrist, Alison 2004. *The Well-Connected Community: A Networking Approach to Community Development*. Bristol: Policy Press.
- Goldsmith, Stephen and William D. Eggers. 2004. *Governing By Network*. Washington: Brookings Institution Press.
- Choguill, Marisa B. Guaraldo. 1996. "A Ladder of Community Participation for Underdeveloped Countries." *Habitat International* 20(3): 431-444.
- Harpham, Trudy and Kwasi A. Boateng. 1997. "Urban Governance in Relation to the

Operation of Urban Service in Developing Countries.” *Habitat International* 21(1): 65-77.

Davis, Howard and Guy Daly. 2004. “From Community Government to Communitarian Partnership? Approaches to Devolution in Birmingham.” *Local Government Studies* 30(2): 182-195.

Ross, Kathleen and Stephen P. Osborne. 1999. “Making a Reality of Community Governance. Structuring Government-voluntary Sector Relationships at Local Level.” *Public Policy and Administration* 14(2): 49-61.

O’Toole, Kevin and Neil Burdess. 2004. “New Community Governance in Small Rural Town: the Australian Experience.” *Journal of Rural Studies* 20(4): 433-443.

Kickert, Walter J. M., Erik- Hans Klijn and Joop F. M. Koppenjan. 1997. *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.

Leach, Robert and Janie Percy-Smith. 2001. *Local Governance in Britain*. New York: Palgrave.

Mandell, Myrna P. 1999. “Community Collaborations: Working Through Network Structure.” *Policy studies Review* 16(1): 42-64.

Marshall, Martha, Lyle Wray, Paul Epstein and Stuart Grifel. 2000. “21st Century Community Governance: Better Results by Linking Citizens, Government, and Performance Measurement.” Quality Congress. American Society for Quality: Annual Quality Congress Proceedings, Milwaukee.

Newman, Janet. 2001. *Modernising Governance-New Labour, Policy and Society*. London: Sage.

Marwell, Nicole P. 2004. “Privatizing the Welfare State: Nonprofit Community-Based Organizations as Political Actors.” *American Sociological Review* 69(2): 265-291.

Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the*

- Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: A William Patrick Book.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan.
- Rhodes, R. A. W. 1996. "The New Governance: Governing Without Government." *Political Studies* 44: 652-667.
- Sabel, Charles F. 2001. "A Quiet Revolution of Democratic Governance: Towards Democratic Experimentalism." In *Governance in the 21<sup>st</sup> Century*, ed. OECD. Paris: OECD, 121-148.
- Bowles, Samuel and Herbert Gintis. 2002. "Social Capital and Community Governance." *The Economic Journal* 112(483): 419-436.
- Schumpeter, Joseph A. 1976. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: George Allen & Unwin.
- Smouts, Marie-Claude. 1998. "The Proper Use of Governance in International Relations." *International Social Science Journal* 155: 81-89.
- Stewart, John. 1995. "A Future for Local Authorities as Community Government." In *Local Government in the 1990s*, eds. John Stewart and Gerry Stoker. London: Macmillan, 236-254.
- Stoker, Gerry. 1996. "Redefining Local Democracy" In *Local Democracy and Local Government*, ed. Lawrence Pratchett and David Wilson. London: Macmillan, 188-210.
- Stoker, Gerry. 2004. *New Localism, Participation and Networked Community Governance*. University of Manchester, <http://www.ipeg.org.uk/papers>
- Stoker, Gerry. 2006. *Local Governance Research: Paradigms, Theories and Implications*. Lecture prepared for presentation at Zhejiang University.
- Goss, Sue. 2001. *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the*

*Management of Change*. New York: Palgrave Macmillan.

Sullivan, Helen. 2001. "Modernisation, Democratisation and Community Governance." *Local Government Studies* 27(3): 1-24.

Tam, Henry Benedict. 1998. *Communitarianism: a New Agenda for Politics and Citizenship*. New York: New York University Press.

Taylor, Marilyn. 2003. *Public Policy in the Community*. New York: Palgrave Macmillan.

Thompson, Grahame, Jennifer Frances, Rosalind Levacic and Jeremy Mitchell. 1991. *Markets, Hierarchies and Networks: The Co-ordination of Social Life*. London: Sage.

Totikidis, Vicky, Anona Armstrong and Ronald Francis. 2005. "The Concept of Community Governance: a Preliminary Review." Paper presented at GovNet Conference, November 28-30, Melbourne, Australia.

Walzer, Michael. 1995. *Toward a Global Civil Society*. Oxford: Berghahn.

## 參、網路資料

行政院文化建設委員會網站，<http://www.cca.gov.tw/main.do?method=find>

行政院文化建設委員會台灣社區通網站，<http://sixstar.cca.gov.tw/>

行政院衛生署網站，[http://www.doh.gov.tw/CHT2006/index\\_populace.aspx](http://www.doh.gov.tw/CHT2006/index_populace.aspx)

內政部社會司網站，<http://www.moi.gov.tw/dsa/>

台北市政府社會局網站，<http://www.bosa.tcg.gov.tw/>

台北市政府民政局網站，<http://www.ca.taipei.gov.tw/>

台北市政府衛生局網站，<http://www.health.gov.tw/Default.aspx?tabid=36>

台北市主計處網站，96-97 年台北市重要統計指標，

<http://www.dbas.taipei.gov.tw/ct.asp?xItem=61667&CtNode=24972&mp=120001>

台北市北投區公所網站，<http://www.btdo.taipei.gov.tw/>

97 年度北投區區務統計要覽，

<http://www.btdo.taipei.gov.tw/public/Attachment/992510375156.pdf>

台北市北投區健康服務中心網站，<http://pto-tpc.doh.gov.tw/pub/News.asp>

台北市北投社區大學網站，<http://www.btcc.org.tw/web/modules/news/>

台北市溫泉發展協會網站，<http://www.taipeisprings.org.tw/>

北投健康城市網站，<http://www.beitou-healthycity.org.tw/>

北投酷蒐網，<http://www.ptcf.org.tw/ptcf/>

台北市八頭里仁協會，<http://www.peitou.org.tw/>

財團法人北投文化基金會網站，<http://www.ptcf.org.tw/ptcf2/modules/news/>

財團法人醫院評鑑暨醫療品質促進會網站，

[http://www.doh.gov.tw/CHT2006/index\\_populace.aspx](http://www.doh.gov.tw/CHT2006/index_populace.aspx)

中華民國社區營造學會網站，<http://www.cesroc.org.tw/>

紐西蘭奧克蘭（Auckland）市議會網站，

<http://www.aucklandcity.govt.nz/council/documents/governance/section5.asp>





## 附錄 1 台北市北投區副區長 訪談記錄

受訪者代號：A01

受訪時間：98 年 10 月 19 日 下午 2:30~4:00

受訪地點：北投區公所副區長室

**1、就您了解，公部門對於社區發展及參與的促進，有何具體的政策計畫或行動？提供哪些誘因？**

答：以區公所的立場來講，第一是根據中央所制定的政策，由地方政府來執行，市政府也算是地方政府，區公所是市政府的派出機關，政府目前的組織架構是這樣子，所以由中央制定一些推動社區的相關政策、計畫，請地方政府來執行，那地方政府就是配合這些政策計畫來推動。而中央政府是以內政部社會司為主要的推動單位，它的相關推動架構會提供一些社區可發展的方向，或由各區請社區去營造各自的社區特色，由社區做出成效後，政府的相關辦法中會提供獎勵，包括獎金及非獎金資源的提供。那以區公所的角色來講，是根據政策制定的架構，來幫忙推動，區公所本身也會請各個社區依照自己社區的特色，以凸顯社區的特殊性，區公所也會提出一些行動方案來促使社區展現特色。

**加問：對於地方社區的需求及議題，區公所是抱持什麼樣的態度？是否有具體支持的行動？**

答：地方社區有特殊的議題，區公所會站在協助及解決問題的方向來介入，幫忙社區去解決困境。那社區會透過開理監事會來提出議題，或社區主動提出活動，區公所也會主動去參與他們的活動，在活動的當中，大家互相透過互動，來將議題突顯出來。社區也藉此向區公所提出協助的要求。區公所一般而言，對社區都抱持完全支持的角度，因為我們知道社區都是無給職的，以義工居多，對整個地方的發展，大家都是不遺餘力，所以區公所都會以全力協助的角色來支持他們。區公所針對社區的部分，社區與社區之間在理監事會中會想發展出社區的特色，在每年適當的時機，區公所會根據社區的展現，向市政府及中央，推薦提報他們為績優或優等社區，這是目前區公所對於社區發展這部分較為具體的行動，會很用心的參與及投入。

**加問：區公所與社區組織的關係？**

答：區公所對社區是站在協助的角色，當然我們會根據相關的規定，會督促社區定時開理監事會及社區活動的運作，以確保社區理監事會正常的運作，這是區公所應該負責的角色及業務，一定要督促社區什麼時候要開會，包括開會時相關業務的推展及工作計畫、報告，及財務報告，都要公開透明化，區公所都會協助他們去運作。有些社區長期沒有運作或虛有其名，區公所也會呈報上去，報請解散。



以北投區來講，社區組織算是挺蓬勃的，以社區的業務是由區公所的社會課來做為對口單位，負責協助及指導。

那像八頭里仁協會現在要辦藝術嘉年華的活動，也是透過區公所去接洽一些場地，那我們也會幫忙發文，因為用區公所的名義來發文，會比較方便租借場地，我們也樂於見到他們辦這些活動，我們共同來參與，也不敢說我們也要當主辦單位，我們當協辦也沒有關係。民間組織向區公所提出協助要求，大多是場地部分，因為公部門彼此正式文書往來，對方公部門會比較有信任感，以及認為這是公部門有介入的活動，會比較容易通過。那這部分活動的協助，區公所也不會拒絕，因為這是公益性質的。那像他們這些組織要辦區域性的活動，都可以主動來找區長，因為區公所主要的代表人物就是區長，應該可以向區長提出他們的理念，像現在這個時間，區長室就是和地方上里長聯誼會談一個活動，他們也知道區公所居於一個很關鍵的角色。

## **2、就您認為與瞭解，公部門與社區組織、社區居民的溝通管道為何？是否有不足的地方？**

答：以區公所來講，是透過理監事會來做為傳達管道，另外社區會辦理活動，區公所也會上情下達。與社區居民的溝通管道，還包括鼓勵社區設置自己的網站、透過網頁與區公所做連結，一些相關訊息也可透過網路來連結傳達，區公所也鼓勵社區理事長，若碰到問題，都可直接到區公所來做溝通，區公所都會盡力協助，若區公所沒辦法解決的，也會幫社區往上反應。那不足之處，可能是社區做出的活動，還不至於難倒區公所的業務，讓我們覺得力有未逮的感覺。當然我知道社區的部分，大部分社區的共同心聲是他們活動的場地是否能夠由公部門政府單位來協助，那台北市是個都會區，其實並沒有太多多餘的空間，包括北投區，大多是以區的活動中心居多，那區的活動中心是開放給各個單位包括里辦公室、社區、各個民間團體都可借用，一般來講，社區都希望有社區專有的活動空間，這是比較沒有辦法達成社區願望的地方，是因為台北市的大都會區，不像中南部或鄉下的空地較多，所以是比較難解決的地方。

## **3、區公所對於八頭里仁協會、北投文化基金會及社區發展協會等組織的認知及期待為何？這些社區組織的存在，能否有效提昇政府社區政策的執行力？**

答：我們希望這些組織都能夠互相支援，這些力量若能集中在一起，是能夠相輔相成的。以我粗淺的分類，八頭里仁協會較為注重地方環保意識，那北投文化基金會較偏重人文教育，那我是覺得雖然每個組織所注重的方向有所差異，但都可以透過合作來互補有無，相輔相成。那北投目前的社區發展協會，北投區有 42 個里，幾乎每個里都有一個社區發展協會，對於這些組織，區公所希望它的地方上是助力而非阻力，不要因為自己認知角度的不同，而和其他組織產生互相抵觸的情況，反而影響到整個區塊的發展。我們也期待大家都能夠針對某些議題，來集思廣益來形成共識，對整個區是個幫助。也希望他們能夠兼容並蓄，可能各個

組織發展的方向有些不同，每個領導也有自己的理念，但若能整合起來，也是可以產生共識的，那目前來講，我們並沒有去召集他們，因為我認為他們各自發展的方向也沒有互相衝突抵觸，每個組織都可以發展出自己的運作特色，區公所也樂觀其成。不過這些組織若需要區公所來協助支援，區公所也義不容辭。因為這些團體對於區公所而言，都是助力，他們都是為北投區做事。那我不希望這些組織的力量分散，以區公所目前大型的活動，都有分別和這些協會、基金會來合作過，當然我們也試圖整合這些民間團體，來做一個分工。到目前為止，以我的印象，在民國 88 年有嘗試過，但後來就沒有了，區公所就各自找不同的單位來合作。另外，這也牽涉到區長本身的理念，但以區公所的角色來講，我是覺得可以這麼做。

那以八頭里仁協會及北投文化基金會來講，這兩個團體其實是殊途同歸，無非是讓地方能夠發展，促進人民的共識與認知，那社區發展協會也是一樣。那八頭及文化基金會是著眼在整個北投的群聚性，那社區發展協會大概是以里為範圍，所以八頭與文化基金會在推動相關群聚性的活動時，也會通知及需要各社區、各里辦公處來共同參與。所以這些社區組織的存在，我們是樂觀其成，也認為他們有存在的必要。因為公部門的法令規章較多，有所侷限，在執行力的部分，有些還是透過這些民間部門、非營利組織來推動，更具有速效。

**4、就您所知，北投區內的不同社區發展組織（包括北投文化基金會、八頭里仁協會及各社區發展協會），他們彼此間的互動關係如何？是否會產生意見衝突或資源爭奪等問題？若有衝突，區公所將如何處理？**

答：在區公所的業務執掌中，能夠比較直接接觸的，大概是社區發展協會，因為社區發展協會的組織運作細節、呈報，都要透過區公所社會課。那反而八頭、文化基金會或溫泉協會，他們是直接向社會局申請立案的，對口單位是社會局而非區公所。所以在互動上，區公所與八頭、文化基金會，不會像社區發展協會那樣地密切，除非是區公所主動推動計畫、活動進行，來邀請他們共同參與，或他們本身有計畫案要提出，牽涉到北投全區性的發展，要和區公所溝通、需要區公所提供指導及協助。在社區組織的互動方面，根據我的瞭解，北投文化基金會洪董事長曾經擔任過八頭里仁協會的理事長，那後來怎麼理念上還是他要卸任，我也不清楚、也不想瞭解太多，不過其實大家都是為了地方好，只是從不同的角度的切入，大家共同目的就是為了北投好，所以他們彼此的互動關係，在推動社區議題上，他們也會主動找相關的社區發展協會來共同參與，社區發展協會也會跟八頭、文化基金會做溝通，那萬一有所溝通不良，區公所也會從中協調。

那目前八頭與北投文化基金會之間，也沒有產生衝突，只是他們切入的角度不同，所以好像彼此沒有交流、各行其是，但是都是做正確的事。在區公所的立場，如果有相關的資源需要整合，我們也不會去管他們理念不同，還是會找他們出來做整合協調。那到目前來講，從這幾年來實際上區公所並沒有把他們找過來做整合，也沒有針對議題來整合他們，因為可能歷任區長也覺得他們也沒有發生

什麼不愉快，所以也不需要把他們找出來做協調，那只是說他們各自都會向市政府、中央政府提出他們的計畫，在推動的過程中，如果需要區公所做適當的協助與關心，我們都完全配合。那目前這兩個組織也沒有向區公所反映他們之間有什麼理念不合或不愉快的地方，老實說，他們也沒有提，只是說我們看得出來，他們彼此之間沒有交流。那或許以後有適當的時機，我知道有很多人要我出來幫他們化解心結，可是到目前為止，他們也沒有互相爭執不下，要區公所來化解衝突的情況，因為原則上來講，雖然他們是各行其是，但是所做的都是對地方有利的。但是老實說，以公部門的角度，有一點不方便介入，他們可能就是個人理念不同，但不能說他們不好，也不可能把他們這些組織整合成一個組織，區公所只能在輔導及地方和諧上，指出哪些工作是由誰來做比較恰當。他們也會辦一些相關地方上的政策及環保生態議題，也會邀請我們去參與，理念也都是對的。那我也是覺得要去化解他們心結或讓他們彼此能夠分工而合作，可能需要公部門來介入，我們不可能說你這個組織不要運作，然後合併到另一個組織去，但我們希望他們能夠齊頭並進，至於整合，是可以分工的角度，讓大家彼此不要因為發展方向互不認同而打壓、散播負面言詞，這樣就不好了。每個團體都有自己的發展方向及目標，那發展到一個程度，也許會跨到另一個組織的領域，那這時候可以由區公所來做協調分工。那這算是比較艱難的工程，我是覺得他們只是互相沒有交流，也沒有爭執不下的狀況。

**5、北投地方是否有派系問題？區公所的區長不是由區民選出，而是由市長派任，您覺得這對社區發展、區政建設或業務推動有沒有影響？和其他民選的鄉（鎮、市）的差別在哪裡？**

答：一般來講，我不能說沒有派系，但是這種派系在直轄市的組織架構而言，里長是民選的、區長是官派的，所以派系問題比較沒有那麼明顯，如果區長是民選的，可能派系就會比較明顯，那里內可能就會產生派系，社區和里可能就是不同派系。但不可諱言，區長是官派的，也是會有盲點產生，就是區長可能不是本地成長的人，那就可能只是針對行政方面事務去做協調溝通，推展及宣導市政府的相關政策，但至於涉及地方上較為深層的人文推展，介入就比較沒那麼深，因為到底來講，他不是地方上的居民，而只是派過來當一個首長。在市政府的立場，對於預算執行、業務推展方面，可以一條鞭的運作，而且不會產生派系問題，但是也由於不是民選的，對於地方組織所提出的某些構想上，區長可能就沒有體會地那麼深層，可能就會覺得可以做、也可以不要做這樣。區長可能覺得我來這邊，可能三年四年，最多五年就要走了。但是如果以市長的高度，可能還是會希望區長是官派的，但對地方來講，可能就會產生落差；那像鄉鎮長的，會有派系，但或許在地方上事務的推動，可能比較有本土性、在地化的理念，做出來的成效可能會有不同，區長官派就是利弊互見。

**加問：不同區長對於社區工作，是否存有不同的支持態度？以健康城市的推展為例，健康城市是上任區長所推動的，那這任區長上任後，參加健康城市促進會的實際狀況是如何？**

答：因為現任區長認為這是屬於衛生局所主導之下的民間架構，他認為區長不一定要去擔任促進會的理事長，雖然前區長有擔任過理事長，那以前那個區長有住在北投區，現在區長不住在北投區，而且他認為那個組織是台北市衛生局的組織架構所成立的民間團體，應該由衛生局派駐在區裡的健康服務中心主任去擔任主導，甚至他認為應該由基金會洪醫師來擔任理事長就好了，也不一定要由公部門來當理事長，那或許是這樣，而較少和文化基金會做接觸。

#### **6、請教您，對於社區發展協會理事長聯誼會的看法？**

答：這個等於是一個次團體，因為社區發展協會是透過區公所向社會局立案，那所謂理事長聯誼會是他們自主性的次團體，並不需要立案。他們會透過那個平台，彼此之間交換心得，但聯誼會的運作方面，公部門是不介入，包括經費方面，區公所也沒有相關經費可以挹注，他們完全是自行運作。那像里長聯誼會的組織，也是一個次團體不立案，但是政府重視的程度可能有所差異，因為里長是政府公部門正式民選基層組織，所以里長聯誼會的聲音，政府會比較重視。就我的瞭解，市政府會比較重視里長聯誼會的需求，包括民政局長、市長都會在每年固定排一個時間，和里長聯誼會會長吃飯，台北市有 12 個區，所以市長會和 12 個里長聯誼會會長面對面，詢問相關需要幫忙、協助解決的問題。那相對，社區理事長聯誼會這部分，市政府並沒有特別關注，像里長聯誼會那樣一起吃個飯、開會這樣，所以社區理事長和里長，在怎樣都有落差，因為社區就是定位在一個民間團體，那里長因為是民選的，算是公職人員，是有差別的。那社區居民要陳情，也大部分是透過里長向區公所反應，也就是因為這樣，社區理事長大部分會成為里長的競爭者，因為社區發展協會的定位及資源較為弱勢。

#### **7、想請問您，近年來北投區內有許多長期爭議的地方議題，如北投空中纜車、關渡平原開發案、溫博館委外問題等影響市民權益之政策，以區公所而言，身為地方基層行政機關，面對市政府的市政建設與社區團體及居民的需要意見之間，區公所將如何考量及處理？是否有整合民意之機制？**

答：區公所為市政府之派出機關，與市政府各局處為一體，其位階可謂平行皆隸屬市長指揮調度。面對市政建設議題與地方居民、社區團體意見有所不同時，區公所有責任將市府重大的政策建設，充分且詳細的向民眾說明使其瞭解。當然，區公所同時亦要將地方民眾及社區團體的意見與疑慮，真實的呈報市政府，俾供相關局處有所修改或變更規劃方向以符合地方需求。您所提及北投區有空中纜車興建、關渡平原開發及溫博館委外問題等，均為市府相關局處重大政策議題，市府均有經一段很長而審慎的時間規劃方才定案，以區公所的定位不能站在與市府對立的立場，但必須將地方的疑慮及意見忠實的反映，並且要透過多次的說明溝

通來整合正反雙方意見；但是坦白說舉行溝通說明會仍需市府相關單位來作專業說明，而歷年來各局處也有努力舉辦，只是場次可能需要增加，區公所可以來扮演這個角色，不過仍需要配合各局處的時間。

**8、您認為目前北投區的社區發展面臨哪些問題與困境？對於未來北投的社區發展有何期待？或發展遠景？在公部門方面有哪些可以努力的方向？並應扮演怎樣的角色？**

答：困境大概是活動空間有所不足，有時候還要花錢去租一個空間，那政府不一定有所補助，不像里辦公處有里民活動中心，政府還有補助。以及，社區組織企畫人才的缺乏，可能理事長空有理念，而沒辦法訴諸文字，撰寫計畫向政府申請補助，就很難推動社區工作，所以社區的行政人員也相當重要。那以北投來講，算大台北地區的郊區，本土性也是很強，所以一些社區事務的參與，熱心人士也相當的多，到不至於很冷漠。但這之間，也牽涉到社區領導者本身的理念，如果社區理事長只是將社區視為是他選里長的管道，社區居民就不會贊同他，那如果是真正促進社區的繁榮、公共事務的發展，那一般民眾對於社區的事務也會相當投入，社區熱心服務的事蹟算是滿多。那推動大家共同去參與社區相關事務，讓社區繁榮、整潔、乾淨，大家共同彼此來促進、督促，這部分我們也是有所期許、公部門需要努力的方向，鼓勵一般民眾多多走入社區、投入公益活動。



## 附錄 2 台北市政府社會局人民團體科科員 訪談記錄

受訪者代號：A02

受訪時間：98 年 11 月 10 日 下午 4:15~5:30

受訪地點：石牌捷運站丹堤咖啡

**1、就您所知，北投區與台北市其他行政區的社區相比，其發展程度及自主性如何？北投區內的不同社區發展組織，彼此間的互動及連結關係如何？並有何不同的功能？**

答：他們的互動關係，我覺得北投帶頭的是北投文化基金會與吉慶社區發展協會，因為吉慶社區黃理事長也擔任里長，北投區理事長兼任里長的情況滿多，也會一起參加里長聯誼會，所以他們組織成一個理事長聯誼會就比較簡單。那目前台北市其他行政區有社區理事長聯誼會的不多，只有幾區有成立，那這兩個組織是龍頭，在這個領域有種領航的感覺，但是相對會被很多社區質疑他們財務不公開，

北投文化基金會的主管機關，是立案在文化局下面，所以他平常不會和我們有什麼業務上的往來，我們的對口單純就是社區發展協會。北投文化基金會因為跟其他單位申請的補助很多，組織人力很多，洪醫師很懂得去運用資源，會對外找很多資源，跟政府單位請了滿多錢的，我們在市府的總經費決算執行時，就有看到基金會其實跟很多單位都有申請錢，數目都幾十萬，所以這個組織不斷在運作、蓬勃發展。

**2、就您了解，市政府對於社區發展及業務的促進，有何具體的規劃及策略？相關的計畫及預算是如何形成？以及，中央政府、市政府與區公所的角色及功能為何？彼此間的協調機制如何？**

答：我們業務量很多，所以通常是照舊有的政策去實行，但是因為時代的變遷，有時候也會有些調整，但公務人員都不太希望有什麼變化。社會局的流動率都很大，因為台北市的媒體多，一舉一動都會受到媒體關注，所以不容許出紕漏，長官在處理這方面事情都會特別小心，跟其他縣市相比，就比較沒那麼彈性，很多東西都要求程序，科層組織就更嚴重，我覺得是會對社區造成影響。那計畫我們都是沿用舊有的計畫，我們市政府自己有計畫，中央則是內政部的補助，這部分我們是負責呈轉。我們自己預算的計畫、規劃，每年都是專案一二三四，專案一是對新成立協會的補助、專案二是社區性的活動、專案三是人才培訓、專案四是建構社區特色的，大概分成一萬、二萬、四萬、八萬，我們的總預算是七百萬。很多社區反映台北市編的預算太少，但那是沒辦法，要增加預算是非常困難，因為都是議員在把關，長久以來規劃預算就是這樣，所以很難去變動。那去年計畫有做一些修正，在專案四的部分，增加社區創意的提案內容。十萬元以下的補助經費，都是我們科內自己可以解決的，但是如果十萬元以上的，就要開委員會審

查。我們除了經費補助外，還有做人才培訓的課程，市政府自己辦的，因為想說要訓練他們社區培力的部分，增加社區組織的能力，就是教他們一些會務、財務或社區經營管理的部分。

我們的中央對口主要是內政部社會司，那區公所主要負責的是會務部分，就是一般的會員大會，那經費補助方面，區公所並沒有給預算，全部預算都是由市政府編的。區公所沒有任何經費可以補助給社區，跟一般其他外縣市不同，像鄉鎮公所自己就有編預算，因為鄉鎮是民選的，區是官派的。區公所大多是負責中介角色，社區什麼東西給他們，他們再轉上來，我們什麼東西要給社區，就轉下去。所以這部分我們也一直在思考，能不能做一些調整或變化，因為這樣公所發揮的功能一點都不大，但他們其實是一個很在地的公部門角色。彼此的協調機制，市政府跟區公所，我們會辦聯繫會報，那中央跟我們通常是透過公文，他們不太跟我們有會議的交流，中央會委託地方政府辦理，我們就來執行。所以他們就是把業務交下來給我們之後，就負責盯我們的進度，那彼此之間溝通協調機制都是正式公文，比較少用非正式的。那我們跟區公所常常會用電話聯繫，因為他們是在地機關，很多東西都要請他們幫忙。

### 3、就社區發展協會的相關業務上，台北市政府社會局內部的分工如何？是否有所整合？

答：社區發展協會的相關業務，其實就是屬於社會局的權責，因為市政府有很多單位，現在社區議題也很多元，像都發局、文化局，都會用社區去推動一些歷史、產業發展等。社會發展協會是一種人民團體，我們准予他們立案，他們就正式變成一個團體，那就成為台北市的立案團體，可以跟各個單位去要求補助，所以他們也會跟我們社會局老人福利科、人民團體科或文化局等單位申請，我們有統整一本社區組織向政府申請經費項目的說明書。

社區發展協會的執行主要有三個部分，就是會務、財務及業務，會務就是一般的會員大會，財務就是組織的財務來源、控管及撥出去的經費，業務就是實際上執行的活動。那會、財務我們通常是一起看，例如有沒有定期召開會員大會、半年有沒有開一次理監事會，這是會務的部分；那財務部分，我們會看他們有沒有送決算表、預算表，業務部分我們就不太管。所以我們分工上，我們股上三人都會負責會務的部分，主要業務就是一般補助案、人才培訓課程，另外有一個社區互助方案，是做老人送餐，台北市現在只有 18 個社區有做，北投大概有 5 個。

整合的話，我覺得光科跟科之間就很難去整合，因為兩個部門當中要整合，必須要更高一層的來促成，不然每個科都是獨立單位，科長會覺得我為什麼要聽你們科的話，就會一直把過錯推來推去，當然就需要更上一層的人來負責解決。所以我覺得這個整合是非常困難的，科層體制就是這樣，分工分的很細緻，各有各負責的區塊，這整合是可以再努力。

**加問：送餐服務為何不是由老人福利科來執行？**

答：老人福利科他們也有做，其實我覺得有一點模糊的地方，就是老人福利科那邊有做老人營養餐飲服務，我們這邊是社區互助合作送餐補助計畫，但是我們對象比較廣，包括身心障礙、中低收入老人、低收入戶及弱勢家庭的婦女，婦女是幫忙送餐，補助他們就業，老人福利科就是單純只送老人，那他們送餐也是社區發展協會，所以這部分就是會有點模糊、重疊。因為不同科當初的計畫就不同，當初送餐計畫是我們先出，是一個飛鳳計畫，最主要的目的是協助弱勢婦女就業，就是說送這個餐可以幫助他們就業，也解決社區長者的飲食問題。後續其他科也開始推，身障科好像也有，例如社區關懷據點要送餐服務，就出現新的計畫也做這塊。

**加送：送餐服務補助的對象一樣嗎？**

答：一樣，協會會先申請，我們內部會去對，就是這個送餐工作有沒有已經跟別科申請經費，如果有，可能就補助他們其他項目，核定的項目會不同，避免他們重複申請。例如老福科補助他們活動設施的費用，那我們就不補助這項目，可能就補助餐食費或志工交通費。還有社區評鑑、社區成果展、福利社區化方面，也會跟老福科有些重疊，很多社區都有申請社區關懷據點，像振華、東華，那社區照護關懷據點會做評鑑，是老福科辦的，那我們是針對社區發展協會做評鑑，那可能有些業務指標會重疊，協會可能就要安排準備資料準備兩次。

**4、以福利化社區旗艦計畫為例，不同組織的分工為何？公部門（內政部、台北市政府、區公所）之間的權力關係為何？**

答：其實我不太會去管社區發展協會、基金會、社福團體的分工怎樣，我的部分就只專注在我的計畫你有沒有把他負責執行完成，所以我不太瞭解他們實際上分工的狀況。那像老五老基金會或健康服務中心那些，我其實不太曉得他們的功能是什麼，像今天聯繫會報上振興醫院來推廣遠距照護、伊甸基金會來宣傳托顧家庭那些，我其實不知道他們來會上表達這些的意義和意涵在哪裡，因為這跟我們旗艦計畫其實一點關係都沒有，當初他們也沒有申請在計畫中，我還反而比較期待他們可以討論計畫裡面的東西要怎麼去執行、到目前規劃進度是什麼，可是會議上就很少看到這一塊。遠距照護、托顧家庭這些計畫裡面就沒有寫，北投區就是擁有太多的資源，所以他們可能隨處可及，就是碰到一個組織就是一個資源，就會想把他拉進來用，因為北投就是太過於顯眼，很多資源都會想抓這一塊，像東吳社工系那個也是。那這種東西就跟資本主義很像，當你一個很有錢的人，就更容易擁有更多資源，相對會造成貧富差距懸殊，弱勢的人就越來越沒錢，有錢的社區就越來越有錢，名聲比較大的就會吸引更多資源進來。像我們政府的角色，應該是幫助那些弱勢社區，但現在整個就是本末倒置。我覺得北投的資源很多，因為這邊醫院很多，醫院覺得要照顧老人，就會執行這樣的方案，醫院本身就會想來結合社區的人，對他們而言，也要成果，每個單位都是很現實的，都會想要



一個成果，就會變成很多單位拼命地把資源貫到北投來，但是其他區、那些弱勢社區的低收老人就沒有人照顧了。北投這邊有很多有在做社區醫療照護等工作，其他行政區很少，大型醫院也沒有跟社區有那麼多往來，也可能是社區沒有發展的因素，只是相對起來，北投這邊已經擁有太多資源。

像是旗艦這個計畫，他們今年的計畫和去年大同小異，但是預期的目標根本沒有達到。現在旗艦計畫參與的社區也越來越少了，有些人來簽個名就走了，這些我都看在眼裡。這部分主責的內政部，他其實也只有來過期中評鑑一次，其他都是我在跑，區公所有時候是愛來不來，區公所本身也不太想管這塊，他覺得這東西是我們市政府的，完全沒有他們經費支出，他們就是檢查一般形式上有沒有缺件，就送上來，但是實際上審查及輔導，就比較少做到。那內政部也覺得如果這個計畫成效不好，這也是我們市政府的責任，所以變成權力都落在我們這邊來。

**加問：實際執行上的障礙、瓶頸和所遭遇的困境？可以做何種調整與改進的地方？**

答：這計畫是內政部核定，核定之後就把錢先撥給我們，執行秘書把收據、領據給我們，審核通過之後，我們就會把錢撥給他們。那旗艦計畫書的內容其實寫的很空泛，都冠一個大帽子在上面，但是實際上要執行的部分都沒有寫的很詳細，所以他們整個計畫就會變來變去，不知道自己要幹嘛，只是說要營造一個北投健康服務關懷網，那要怎麼做沒寫，所以內政部也覺得很困擾。那今年計畫預算項目是99萬多，但他們現在執行的狀況並沒有很理想，到目前為止（11月）把單據送來核銷的，只有1萬3000多元，那年底就要執行完畢了，再送明年的計畫，所以我就會很緊張，然後他們都愛理不理我。這個計畫算是一個申請案，社區請求政府給他們補助，但是補助的經費來源並不是我們社會局給他，而是內政部給的，計畫中專案人力的部分，我們當初是想要把他弄到市政府裡面，他可以來幫忙處理這案子，包括核銷、協助北投會務等，也能讓他瞭解北投社區在做什麼，可是組織還是覺得應該要放在社區裡，然後我們科長又不想和社區打壞關係，就變成維持現在這種情況。

障礙還滿多的，如果社區自己不願意動，你在後面怎麼推，他都不理你。我們政府的角色非常尷尬，我們一方面要補助社區，但又怕他們拿到錢會亂花，也要麻煩他們協助，另一方面我們也希望有些成果，會被市議員質詢，這是公部門最大的困難。這計畫成效不彰的原因，我覺得是專案人力功能沒有發揮很好，如果這個專案人力的工作態度積極、沒有其他外務的影響、跟社區的感情好，即使計畫執行成效不夠好，但能夠和社區培養合作及互相信賴的關係，也是不錯的，但因為他現在就侷限在自己的行政事務上，跟社區互動並沒有很多。

**加問：目前計畫的成效如何？**

答：原本是希望他們互助、互相結盟，產生一些不同的火花，但目前也沒有，好

像沒有看到一個很特別的火花，或是比較有創意的東西出來。還是很原始的各個社區做自己的事情，當初這個計畫是希望能夠有比較優秀的社區，去扶植一些弱勢的社區，把他們帶起來或是一對一的輔導，目前這個也沒做到。像現在新增四個社區，我們注意的是各個業務後續的規劃輔導部分，例如新社區有提出調查需求，那是不是社區可以派像是東華、福興或有這方面經驗的社區，實地去指導，這樣就可以達到母雞帶小雞的成效，可是今天他們對這部分只是列入討論記錄裡面，也沒有討論後續的行動，這樣承辦人本身也很困難。但也可能是這新加入的四個社區沒有出席，今天我有觀察到一個現象，像關渡謝總幹事有提出場地方面的困難，其實各個社區都還滿願意積極幫忙處理的，也可能他們是新加入，和其他社區的情誼沒有建立得很好。那也許主持人有魄力去指派那個社區去協助輔導，或許會有不一樣的改變。

**5、政府與社區組織的關係為何？有何固定的合作或運作機制？在政策計畫執行中，政府與社區發展協會、基金會間，是否有意見衝突的狀況產生？**

答：會去社區的開會，會比較針對會務的程序，對他們業務上的推動，我們不會有太多的介入，因為我們尊重每個社區組織的自治，他們要怎麼去執行、想法要如何落實，基本上沒有影響到我們的補助與他們送來的計畫有不合之處，就不會牽涉太多、讓他們自己去玩。如果玩出個成果，因為我們還是會定期被檢討，被質詢經費執行運用狀況，那時候就會跟社區要一些成果。我們輔導的就是會務的部分，一般就是他們有送來核銷、我們就給予補助，大部分關係是這樣，其他的部分就比較少。

那我們還是需要社區的幫助，像我們需要有成效時，都會需要這些協會配合我們，提供一些成果，所以基本上會盡量不跟他們打破關係。衝突的部分，不太可能會當面直接面對面的衝突，但是我們會在公文上反映，就會把責任分擔，例如對某部分有意見，通常不會在會中直接說，會透過公文告知，因為公文具有一定的法律性，相對責任會分擔掉。那像旗艦計畫，黃里長有跟我講過他的困難，他覺得那個執行秘書做的不是很好，跟社區很少接觸，所以我就幫他設計了一個紀錄表，讓他可以下社區用，因為我覺得有這份東西，產生一個制式表格，他就必須要去完成，要完成他就必須要去下社區，另外我也怕說他都在基金會做事，而不在黃里長辦公室，所以我就要求他寫一個日誌表或週誌表，一個禮拜一次，你就會知道他這個禮拜都做些什麼，事情的成果有哪些，方便我們這邊控管，可是他也都沒交，就連聯繫會報的會議記錄都拖很久。

**6、就您認為，目前台北市北投區的社區發展面臨哪些困境與挑戰？對於未來北投的社區發展有何期待或待改進之處？公部門及民間社區組織方面各有哪些可以努力的方向？**

答：我覺得就是資源太多，反而喪失組織的自主性，因為北投這邊擁有的資源太多了，他們為了要去拿某種資源，可能就會忘記他們當初成立的目的，沒有做出

一個主軸。有自主性、有特殊議題時，凝聚力就會強，當議題結束或整個組織目標的方向不定時，就會不知道接下來該怎麼辦。所以我希望這邊資源就不要再進來了，我是覺得如果有其他的資源，就給其他的行政區，這邊他們已經發展得很好了，為什麼還要一直挹注資源進來？所以市政府對於北投區有慢慢在收手，不再給那麼多資源，我們通常是用申請案，他們有這個需求就提來這邊，我們就受理、給補助，我們只是把政策擬出來，那社區有需求就過來，實際上去做輔導的比較少。

我覺得公部門還可以再做一些整合，就是各單位的橫向聯繫、或直向的，如內政部、跟我們、跟區公所，溝通協調機制可以再做出來，可以幫助資源透明化。那民間單位如果他們能夠自主、行政能力可以完善，就不用我們擔心，但我們也不會希望他們發展哪個方向，這樣感覺好像我們在主導他們，所以基本上他們有什麼努力方向，我沒有什麼期待。我們政府單位就是，可能需要你們協助時候，你們再出來，是這樣的角色，但是我們又會希望你們自己能夠發展得很好，解決你們當地的需求，慢慢地政府就收手，你們當地可以運作的很好。



### 附錄 3 北投文化基金會董事長 訪談記錄

受訪者代號：B01

受訪時間：98 年 12 月 16 日 下午 4:00~6:00

受訪地點：北投文化基金會

#### 1、北投區有許多社區發展組織，您認為北投文化基金會的角色定位為何？主要提供哪些功能？與社區發展協會的差異？

答：社區的事就是我們關心的事，所以我們基金會自成立以來，就是一直做自我定位，就是一個平台的概念。如何提供不同特色的組織、團隊，他們可以在這個平台上面，發揮彼此互動的可能性，這應該是我們一直在北投想要醞釀、建構的東西。2004 年我和志彬，他是當時基金會的董事和社區大學的副主任，用了半年了時間，去鼓動、說明、串連北投社區理事長聯誼會的成立，我們當時就是期待社區工作我們的陪伴，目的就是為了要離開，所以這個理事長聯誼會我們就覺得只有現任及卸任的社區發展協會理事長才有資格加入，我們不是社區發展協會，所以我們不加入，讓聯誼會可以自立自主。所以基金會的角色就是陪伴的角色，陪伴的意思就是說，當理事長聯誼會認為有需要的時候，我們就提供協助支援，當這個理事長聯誼會快要散掉、熱誠下降的時候，我們再想辦法聚攏起來，當這個理事長聯誼會討論到要辦活動，只有討論到自己社區的時候，我們要告訴他們整個大北投還有哪些議題是我們可以共同關心的。我想我們從 2004 年一直到現在，都在做這個角色。從楊志彬、周家慧離開後，我那時候就堅持要回歸到聯誼會本身基本的機制，所以我這邊就不想再指派一個專人，來做行政的工作，如果要的話，就是讓他跟旗艦計畫整合，因為旗艦計畫他也是在社區培力的工作，一個小地方沒有必要有雙頭馬車，更何況旗艦計畫主持人也是黃里長，聯誼會的召集人也是黃里長，所以沒有必要我們這邊為了聯誼會，再指派一個人去做聯誼會的事，這兩個是可以整併的。讓旗艦計畫的專人去負責這部分的工作。

我相信，經過 2004 年到現在這麼久了，社區也開始要去學習到自己能力提升的可能性，連一個計畫書也都要我這邊專職的人去幫忙撰寫，活動執行、整個協調醞釀過程，都是我們專案人員在聯絡、規劃，然後到時候社區只是來這邊做表演，來看熱鬧，這個不是我要的東西。因為對社區組織或個人的能力提升而言，會辦活動不等於是能力的提升，能力的提升是應該等於如何去認識計畫、討論問題、尋求解決問題的資源、一起行動來解決問題，解決問題後的效益評估，然後才有機會去發展永續機制。我比較可惜的是，過去幾年我們的陪伴下來這一環，好像還沒有看到我期待的東西，所以某個程度其實是有一點失望的。所以也滿期待藉由旗艦計畫，能夠醞釀起能力提升的可能性，但是我覺得不是那麼樣的簡單。

### 加問：與地方居民的互動如何？

答：從我們基金會操作的會議和議題，可以很清楚的去理解，我們是按照議題來界定合作的層次、合作的對象。像所謂的旗艦的培力，理事長聯誼會的培力，我們界定是組織的培力，不是民眾的培力，也有議題是直接接觸到民眾的，例如木炭窯的修復，是因議題而定。社區能夠做的，社區去做就好了，我們在旁邊拍拍手鼓掌，社區若覺得重要、又難做，就我們來做。不是說我們比較高明、能力比較強，是因為我們平常就建構了這個網絡系統，核心價值界定的很清楚，所以動用平常建構的網絡系統，要專業就找專業、要政策的遊說、要行銷就去找。

### 2、北投文化基金會以整個北投區為服務範疇，就大範圍的社區發展及服務，如何落實？有何運作策略？

答：你高估我們的單位，我們不是公部門，沒有年度預算編列，我們也不是大企業，我們每一毛的錢，都是要靠社會的募款、自己去跟各種資源團體去互動、尋求。所以不要想說社區發展協會就去做他社區的，我們這個基金會理所當然就是要照顧全北投，我們沒有那個能耐。政府做不到的事情，我們哪有能力做的比他更好、更多。我們這種沒有常態一毛錢可以花的，不要去過度期待。應該是說在哪一些議題我們曾經在北投區做過，這些議題我們怎樣做、面臨到哪些瓶頸、如何克服，以現在的基礎，我們還想要做什麼。所以說，北投區我們能夠照顧多少人，北投區多少人知道基金會，很少嘛！所以我們對北投，沒有一個義務說我一定要照顧北投、讓他多好，我們也沒有這個能力。所以就是議題，例如旗艦計畫，就是從 2004 年醞釀出來的，基本上對我們而言，一個議題的醞釀就是社區關心的議題，就是我們關心的議題。那社區關心的議題，就是不管社區的民眾、社區的組織提出問題時，經過不同的層次，可能是在理事長聯誼會、旗艦計畫的互動當中，來討論我們共同關心的是什麼議題、共同的需求是什麼，我們先界定出北投如何讓他更好，使大家共同來運作。如何讓北投更好的策略，有哪些方向是我們現在還沒有做到的。大家彼此聯誼的互動，是第一步，需要持續的互動，建立感情共識、共；第二個，進行資源的整合，彼此的合作；第三個，主題的形成。所以，有經過問題的蒐集與討論，大家形成某個程度的認同後，去思考如何互相合作，來解決我們的問題。

我們基金會每樣議題的界定，不是我們先入為主的認定，這個健康關懷合作計畫是因為 2005 年之前，這些社區組織都已經在做送餐、關懷工作了，我們經過幾次的討論，共同去分析研究，如果要做老人服務、關懷送餐，會碰到哪些問題，資源、人力、專業、志工人才培訓的問題，有很多層次的問題，所以那個時候才想說集大家的力量，一起來做一個整合的計畫，做一個總體的解決。所以我們大家去找很多的團體，最後是法鼓山整個把他吃下來了，補助一天 80 個便當。那這些偉大的志工，我個人認為沒有天經地義、永遠是免費的，他們需要被肯定。所以我們就整合起來，跟勞委會提出一個多元就業社會型的計畫案，至少拿基本工資。那勞委會也真的莫名其妙，明明我們是申請社會型，就是一個社會關懷，

勞委會說要看到他的產值，創造了多少的營收，你去跟這些窮人在講什麼營收，這是我無法認同的。我寧願不要這個計畫案，後來我不願意申請，他們也不給我們。

**加問：北投文化基金會接受許多政府委託辦理計畫，是否會影響到組織的自主性？**

答：多元就業那個計畫，我已經講那麼清楚了，政府怎麼會影響我們的自主性呢？只有我們拋棄政府，政府不容易影響我們，更何況我們所做的很多小事情，都是具有政策的前瞻性，然後誘導政府跟著做。像我們單位健康和社福的整合，這在全國也是跑在最前面。

**加問：對於在地議題，如北投纜車，基金會會明確表明組織的立場或看法嗎？**

答：回歸到議題本身，例如關渡平原砷污染議題，這個議題到底有多嚴重、會不會有健康的風險、農產品污染的風險，偏向專業的問題，是要向專業學習，相對的，當你認識了問題的本質後，要怎麼解決？這就是基金會向來主張，要有公共平台、公共空間，平台的角色，而且是對這個議題關心的利害相關人，不管你是支持或反對，應該要經過一個公開的對話，讓大家從中去深刻認識議題後，去尋求彼此能夠接受的解決方案，所以我們從 2004 年開始，就引進了公民會議的模式。對於自己周遭的公共議題，基金會就是擔任平台的角色，某個程度形式上是一個開放、透明、沒有立場的立場，提供相關利害關係人對話、學習、討論的空間，去尋求可行的解決方案，然後去影響政策。但是，基金會雖然講說透明、沒有立場，他其實是有立場的，那立場就是我們為什麼關心這個議題，要擔任公共空間的平台角色，有很多東西你很清楚，經過協商對話後，他自然就會產出一個比較良善的結果。基金會的立場就是公民社會的立場，提升公民的意志和能力，提供組織對公共議題的關心。所以經過公民會議、公共論壇後，經過整合、綜合分析，我們可以互助，那我們為什麼願意召集大家過來，雖然說是沒有立場的立場，但其實我們大概可以預測他會往哪個結果去做結論，那結果是我們要的、也是我們認同的，我們才會願意做這個事。

**加問：基金會發展的主軸？**

答：健康的北投是我們共同的願景，他可呈現出藝文、學習、產業、生態、健康、福祉、安全等不同的五顏六色花朵、樹枝，議題會很多元，共同的樹幹就是健康北投，地底下有樹根，樹根是我們操作的核心價值、策略，就是大家共同參與，平台的角色，終身學習、組織學習、反省和批判，就是這個原則。所以哪一根樹枝今天會長的比較茂盛，這是要看外面的天時地利、外面的需求。健康社福和文化產業、或說地方產業，這是我們兩大核心議題，但是隨著時間的醞釀過程，會有不同新的議題發生。

**3、貴基金會嘗試整合社會福利及醫療照護資源，實際運作的策略及遭遇的困難為何？您認為，對於公、私、第三部門在資源整合與整體規劃方面應如何落實，以達到最大效益？**

答：一個生病或失能、殘障、身體老化的長者，他會面臨的問題，只有一個健康醫療的問題嗎？貧病一家親，只有笨蛋政府會把貧病切割一個叫社福、一個叫醫療，只會本位主義。所以我們回頭去看問題的本質，面對貧和病，是要一起整合處理的，當然我們就是要讓醫療和社福整合在一起。我們有年輕的 PGY 醫師、有資深的社區醫療群醫師、有背後專業的合作醫院，這是一個很堅強的醫療團隊，那我們和社區有好的互動，又和社福團隊有長期的互動，所以相對的是彼此資源共享，一起去解決那個本質的問題。有這個基礎以後，因為目前是消極層面的補救，他已經變成貧病了，你再做資源的介入，那更重要的是，是前端的健康促進與管理，根本去從生活型態、生活習慣、生活的環境去改善。目前已經開始有一點小成果了，我們旗艦計畫去年度做問卷，看到我們長輩運動的習慣不好，所以我們今年就開始，一方面做運動訓練，二方面就開始做運動健行步道的規劃、甚至於步道的啟用及健行組織的建立。

**4、以內政部福利化社區旗艦計畫為例，當初推動的源由？**

答：大家互相提出，也就是我們健康關懷計畫合作互動後，那是每個月要聚會，我們的志工每個禮拜要工作會議，相關組織每個月有聯繫會報，所以當勞委會要我們提出產值，我們不認同後，送餐的動作、人的培訓還是要持續，所以剛好內政部有旗艦計畫，所以大家就轉型為旗艦計畫來做申請。所以基本上，你的核心價值、議題很明確，資源的進進出出，那是必然的。相對的，今天剛好有多元就業計畫，我們就用多元的，多元離我們遠一點、有旗艦計畫，我們就用旗艦計畫，那旗艦計畫到明年就結束了，所以將來何去何從，反正就是隨緣。

**加問：促成彼此連結的成因為何？**

答：有錢可以分，就這麼簡單。今天要做一個培訓，要錢沒錢、要師資沒師資，就利用旗艦計畫，辦一個志工培訓，就在自己社區那邊，培訓的主要是他社區的人，當然名義上歡迎其他社區來，但具體的很少。但是這樣好不好？好，私利一定要和公益結合，公益一定要建立在私利的基礎，他才會永續。對我們專業團體或對計畫本身，是要去思考如何把一個社區的需求，轉換變成是大家的需求，一個社區的資源，他有可以回饋到其他社區、回饋到整個計畫。所以我們一定是說，你既然有志工培訓的需求，那當然就在你這邊舉辦，那課程我們一起規劃，把我們的核心理念慢慢放在裡面，我們也會要求除了你社區的志工外，其他社區的志工也讓他一起進來培訓、認證，一起參與服務，團隊的力量才會出來。

**加問：如何劃定資源及業務的分配？**

答：大家一起討論的，一定先依循規劃，A 社區說今年我想要做什麼、B 要幹嘛，

當中有一個大的分析研究歸納，看到共同的願景。每樣事情都是開會，開會是有用的。

**加問：旗艦計畫的專職人員為何由基金會的人員擔任？**

答：旗艦計畫講是講年度計畫，從你申請、到核定、執行，每一年都是少於半年，你半年當中去哪裡找一個對社區熟悉、又要有基本的能力，又願意投入，而且半年後你就沒有頭路了，不可能阿。很多旗艦計畫的專業輔導團隊，是找大學的教授，大學教授就找研究生，研究生跟社區沒有任何的淵源、熟識，他就是按照書上的東西去操作，年底一到大家就說再見，等明年新的計畫來，又換個新的研究生，對於社區要做什麼關心的議題，你完全不知道，可以做出好東西嗎？我不相信。我們這種在地這麼紮實在跟社區互動的團隊，都會做這樣的自我反省。當然我們也理想會希望這個專職人員是在社區，社區有這種人嗎？社區有年輕人，一年可以只做半年的工作，要夠專業，有這種人嗎？我們不是說我們多好、做多偉大的事，而是現實條件就是這樣。我們這樣在地的專職人員，願意在這個地方投入，政府只有給我們半年的薪資，剩下這半年他還是養在這個地方，還是做同樣的工作。

**5、旗艦計畫的執行成效如何？造成某些社區參與意願降低及不足的原因為何？**

答：因為大家都很忙，區域性的不同，這些社區、幹部都是有需求、有活動才會出來，和鄉下不一樣，因為鄉下很多長輩或婦女朋友沒有就業，都會本來就比較冷漠，要上班、上學，所以基本上願意出來的，不管參與多少，都是要被肯定的。我不認為沒有來參加的，就是冷淡的，因為他們在自己的社區，也都是盡心盡力在做相關的工作。公共的工作，本來就像潮水一樣，水會進來水會離開，是很正常的事情。如何醞釀出一個議題或平台，大家來參與，從參與中把自己的問題，藉由集結的力量，一起解決，這反而是平台要去思考的。所以這些團隊，所謂形式上的幾次缺席，不代表他們對社區工作熱誠的降低。如果有機會，經過大家的互動後，提出需求，共同集大家力量來完成，參與的意願隨時會一起醞釀出來。

還有更重要的是，旗艦計畫做了兩年，他永續的機制在哪裡？這樣服務推動的模式，將來會變成怎樣的經營模式，需要進一步去討論。計畫結束以後，還剩下什麼？這就是政府的公共政策，常常是自我界定的目標，高到根本不可能去完成、達到的階段，大家就是靠表面的活動，去營造出這個有成果，而不敢真正面對核心機制的改變。其實我們很務實地去看，不要做過度的期待，不要高估我們的單位，也不要高估社區的能力，如果社區的能力只限於活動、大家唱歌跳舞喝茶聊天，你要去坐健康促進那麼專業的東西，不要為難他們，那個是強人所難。老人家來量量血壓、唱個歌、按摩一下，社區可以做得很好，以後的健康管理、健康促進，還是回歸到專業去吧，所以專業和非專業的合作互動，要怎麼樣的建構，是需要大家去思考。

在笨政府的想像，以為經過三年的旗艦計畫，每個社區就可以十八般武藝什



麼都會，不可能。計畫本身和目標、效益，其實是很大的落差，沒有找出一個可行的操作策略，一切都流為活動成果。你看社區，最有興趣的是成果發表，他們要參加什麼節目，參加節目和老人的健康關懷有什麼關係？雖然表演者肯定是老人，我們也支持認同，但那絕對不是全部。

**加問：社區覺得過度依賴基金會，您認為呢？**

答：所以你看我們就有點淡了，就是我們冷淡以後，社區慢慢發現我們陪伴的角色淡掉後，他們有什麼事情，本來可以做現在，變得不能做，他們就要去反省。冷淡就是包括人的冷淡、對於議題互動的冷淡，原來理事長聯誼會是希望今年我這邊還要派一個專職人員陪他們玩，我說不可以，要跟旗艦整合，讓旗艦的專職人員負責聯誼會。那旗艦計畫大家決定明年繼續，那就專職人員去負責協調，如果計畫結束，那我們就採取被動，被要求、被拜託要幫忙什麼？那社區就要開始去反思，以前有基金會幫忙，可以做出來的東西，那個到底是基金會在做的、還是他們在做的，就是組織能力的提升沒有落實。

社區要和基金會一起進步，他們會很痛苦，因為他們的習慣就是辦活動、辦成果展，但我其實成果展很多活動，我都願意支持，我更期待的是，永續的東西要發展出來，不然政府資源不可能永無止盡的協助和投入。社區的營造不是玩家酒，一定要真實面對自己的問題，去尋求解決的方法和策略，提出具體的效益，才可以持續長久。

**6、對於計畫中，跨社區、跨部門（政府、社區組織、社福團體）合作的看法如何？**

答：公部門你認為有什麼幫助，一個公部門的代表是從來不講話，代表他全部支持，另外一個社會局承辦人，我會界定他的建議都是計畫執行的善意提醒，善意提醒不等於夥伴關係、也不等於是把這個計畫做好，是站在行政核銷或者計畫的執行，必要的提醒。那如果說計畫本身應該要做而沒有做好，可以去尋求其他的發展可能性，你聽的到嗎？看的到嗎？這就是我們台北市政府的本質，就是衙門深似海，大家分工的非常清楚，不是手頭的業務就不會想麻煩別人。跨局處的整合是從來不做的，就是官僚阿，依法辦理。你說政府能夠幫忙到什麼程度？

旗艦計畫幾個錢，第一年七十幾萬，今年度九十幾萬，你光讓那個社區辦辦培訓課程、成果發表、宣導活動，還要包含關懷送餐，一天八十個，一年就是75萬，旗艦計畫的錢全部拿來，可能就全部沒有了。所以一定要是大家認同，願意投入心力，才能發揮更大的功能。

**加問：實際執行上的障礙、瓶頸和所遭遇的困境？可以做何種調整與改進的地方？**

答：就是大家角色的定位，有些人就是想要主導很多東西，我們基金會或我個人看起來好像是不大存在的，那他們會對我很客氣、尊重，因為我們是若即若離，

所以大家才好在一起。基本上也是因為這樣自我定位清楚，你就比較會用釋懷的角度，去看整個工作的推動。所以基本上那些挫折，都是我們在討論、對話過程當中，沒有看到的盲點或能力不足之處、互動討論不周延的地方，才產生的結果，是提供我們可以省思跟學習的機會。

**加問：計畫執行過程中。協調溝通的管道是否暢通？效果如何？**

答：一定是會永遠不足的，因為人多口雜，很正常的現象。計畫承辦之前的籌備會議，即使在多次也會有不足，所以是從參與者當中，去尋求一個大家最大認同的地方。總是有行動、有討論過。

**加問：北投區健康服務中心由於主管機關不同，而較為難進入旗艦計畫，您認為呢？**

答：他們不是難進入，而是不敢進入，因為他們認為那個是屬於社福的東西，分工很清楚，不敢去侵犯到別人的地盤。公部門的整合，是要看有沒有心。

**加問：醫院在旗艦計畫的參與如何？**

答：哪個醫院認識什麼社區？哪個醫院會很 care 健康服務中心，這是現實。醫院怎麼會有意願參與這樣的東西，不是人家不理你，是你自己要去發展、檢討，有哪些東西是可以跟人家結合的，有哪些東西是彼此能夠受益的。你沒有提升能力，人家會認為你是玩家酒，就是要讓效益出來，看到健康生活的型態、醫療型態和費用有沒有改變，要弄出來，人家才會相信，你可能弄不出來，但是你可以告訴人家，我認為這個是重要的，我們可以一起把他做出來，人家就會跟你合作了，因為那是他們的專長。你一定要告訴他，跟他專業有關係的、跟他需求有關的，甚至於他也可以獲利的，發展出一個新的模式，他才會有興趣，那個就是專業的東西。

## 附錄 4 北投文化基金會執行秘書 訪談記錄

受訪者代號：B02

受訪時間：98 年 5 月 4 日 下午 15:00~17:00

受訪地點：北投文化基金會

### 1、基金會與社區發展協會的角色差異？

答：有點不同。服務對象的差異，像社區發展協會、里辦公室他們的區域劃分得很清楚，例如北投區的石牌、或更小吉慶之類，他是被區域所受限的，服務的族群就是這一群人，很簡單很單純，所以做什麼事情我只要以這些人為主，可能單點式的直接宣傳、挨家挨戶的、或者透過里長、鄰長去達到目的就可以了，這群人被我照顧到，這也可以說社區營造最小的基礎就是從社區發展協會開始。所以簡單來說就是以區域劃分。

那基金會的角色，如同基金會的宗旨是要照顧所有北投人，理念是將北投推廣出去，那北投這麼大，整個行政區都在服務範圍裡面，所以我不可能挨家挨戶地去照顧他們或者是去跟他們互動，我覺得是透過理念性的活動，可能是這個議題的，我可能這次的議題比較小，不是擴及到整個大北投的，在某個區域的話，那我不就只能照顧到這個區域的居民，那我會盡量避免這樣子的活動去發生，因為我們目的不是這麼小的，這樣其實就跟社區發展協會、里辦公室的功能重疊，資源就會浪費了。我們可以把這個概念讓他們知道怎麼去做，比較有效率的方式就是抽議題，所以我們比較多是以議題為主軸，那以議題為主軸所涉及的區域是整個北投大區域。但是有時候例如我們這次的木炭窯，他的地區其實是在十八份，那會關心到這個區域的其實可能有很多人，可是最關心的絕對是十八份當地的居民，他們會最深切感動到，因為這是在他們家裡發生的事情，所以我覺得會以這個區域為最主打，可是我一樣把這個訊息散播出去到整個大北投，但我如果能藉由這個活動最有效的是這區域的人民他都能感受到這個東西保存的可貴性，那是最成功的，儘管台灣其他地方的人民都覺得他很可貴，但我覺得最可貴的還是當地人民的認同，他才能達到所謂的社區營造，透過活動去凝聚當地人的向心力，可如果這一點沒有達到的話，就算全國的人都很認同他，他也不一定算是一個成功的活動。我覺得差異在這裡，所以我們除了像是十八份，可能也針對關渡的某些古蹟、路線、文史、生態做一系列的活動，那我也最希望的是以當地的居民為主，可是當然不排斥其他地區的人進來，因為如果當地人去參加自己的活動，他對於自己的土地認同是有更深切的，甚至他可以知道說在我所居住的地方有濕地之類的環境景觀，那我所回饋的、或我所知道的，才能會對社區感到認同，進而參與、推廣他，重點是這樣，主要就是推廣的方式不同。

## 2、基金會與民眾的直接互動如何？

答：我們主要是透過社區大學與第一線民眾互動。第一線的活動大概是基金會成立的前3、4年，還沒有接洽北投的社區發展協會，是直接會去聯絡全北投區的居民，我們的確是單打獨鬥的，就是我發活動的時候，就是一個點一個點去宣傳，可能是藉由發傳單、那時候可能跟社區發展協會沒有那麼熟，可能是透過派報或者是文宣，去做活動的宣傳，這樣子是最直接、最接近民眾的，我辦一個活動然後動員民眾來參加，盡量就是左鄰右舍。那以前辦活動就是這附近的左鄰右舍要不要來參加活動、口耳宣傳的方式、自己直接去做面對面的活動宣傳。那再過幾年發現，你可以串連到平台這一塊，那平台這一塊就是說你的資訊可以透過社區發展協會去發散，但基金會也是有持續辦理單點式的活動，如木炭窯就很單純。

社區大學也可以是第一線，因為教育這一塊那要有固定的空間，社大等於是我們提供給居民的第一線服務，我們可以開一些課程、活動，讓居民去學習，就是服務民眾讓他們來這邊學習，同樣地我透過這個系統、有所謂的公民週，可以固定式地在這一個禮拜把一些公共議題擺進去，透過這個我們可以直接跟民眾宣傳、去服務他們、瞭解他們的需求。只是因為機構化了，因為社區發展協會不可能每天在那個地方跟你開課，或者是數量絕對沒有那麼多，因為他們沒有固定這麼大的場域是一所學校，可是社區大學並沒有失去他第一線跟民眾的互動，透過社區大學直接凝聚民眾的力量是最快的，因為是固定一天都有300-500人在那邊，那這些人幾乎是北投的居民，比較少有其他地區來念，因為每個區都有他自己的社大。

## 3、基金會是否會去區分基金會與社區發展協會的功能，並嘗試扮演不同的角色？

答：絕對有想過類似的問題，也不是說去劃分，而是不要讓資源浪費，不去做一樣的事情。因為有很多事情需要大家一起去幫忙，既然社區發展協會已經去幫忙這間事情，那我們就是幫忙另外一件事情。基金會會去找出可以補足的部分，例如說基金會最大的特色就是專業能力，因為不是所有人都會寫案子的，說簡單點就是這樣。

里辦公室有收入，里長是公務員，然後社區發展協會就完全是志工，志願性的所以如果沒有資源的話就很難做，大多就得靠募款的方式。所以大部分就是退休人員或比較雞婆的婆婆媽媽之類的，會來推動社區發展協會。那這些人最大的特徵就是熱忱，可他們不一定在這個社會上有專業能力，譬如說行政能力，他的特色是他可以很快的動員人力的互相幫忙，可是他們並沒有例如電腦操作、寫報告書、文書處理、文件撰寫方面的能力，不能很瞭解社會局補助的一些方案，一般都是如此，他們具有動員能力但文書能力是不足，所以可能透過社會局的社工協助地方怎麼申請，可是基本上社區發展協會人員的能力上是有一點限制的，他可以去申請小型的活動案子，可是比較沒有辦法去促進一個比較大型的計畫或活動、合作方案，那中間他們就必須透過專家、學者或教授才有可能完成報告，那基金會的角色因為有基金去運作，所以可以請到1、2個專職人員，和志工是不

同的，因為工作人員是有給薪的，所以有義務去提供專業上面的能力與協助，因此先完成基金會的基本會務，例如定期會議有一些目的性之外，之後就開始做社區服務，簡單來說就是推動北投，想說可以透過寫哪些計畫。那基金會與協會的不同的是基金會是財團法人，他可以申請案子的限制是比較少的，例如招標、一些補助，協會是不能去申請的，最主要的就是招標案，例如一個 10 萬元的活動，協會可能就不能去做這種案子的委託，因為他的條件限制關係，協會的資源可能只到某一個層級，可是對於基金會來說他就沒有限制，我如果有能力寫到好幾百萬政府的案子，我就可以有能力去承接他。所以為什麼基金會可以去作跟他們一樣的事情，可是我們不需要去做重複的事情，社協已經在做了可以把他們的角色扮演得很好，那基金會就是在做社協所做不成的部分，不管是專業報告、或連結，把大家串在一起，就是這個角色，可他並不會抹去我們做第一線的部分，因為我們有社大，所以比較偏向讓社大去做第一線跟民眾互動的部分，所以基金會比較沒有著力於這個部分，至於志工的部分，因為它的目標很清楚，所以志工的團隊可以出來。當然基金會也可以有志工的體系，可是志工必須要有明確的服務面向，例如巡守隊他就是維護治安、或社區媽媽可能就是家舍訪視、跟長輩問安，我也在想說基金會需不需要去做到這第一線的工作，我們也可以因為我們有送餐，我們可以和這些長者做互動的問安，或者其實這一塊剛好我們在中央里，那如果中央里已經做得很好了，我們基金會的目的不是取代而應該是補償，補償社區沒有做到的部分，不然的話資源是重疊的。

#### 4、基金會的議題是如何形成？

答：發生什麼事情，就去關注什麼。在政府沒有辦到的部分，做的到的就去做。可是就像我們年初的時候根本不知道我們要做什麼議題，我知道單位本來在做的是產業、醫療等，可是我怎麼知道明天會發生什麼事情，真的是透過社會事件的發展，社區有個需求出現了，然後基金會就像是救火隊的角色，想說這個是沒有人做的，趕快我們來做吧！因為社會事件源源不絕，所以有很多的議題要去做。像是如果 SARS 沒有發生的話，怎麼會去動員社區的健康防疫網？每個事件的新的誕生絕對是一個破壞事件的出現，破壞事件才會有建設。例如 SARS、邱小妹人球事件，就顯示出一個很大的社會漏洞，就會出現所謂的 PGY 等。

#### 5、當初為什麼是以基金會的方式而不是以社團法人協會的方式成立？

答：洪醫師認為協會要繼續做可能有它的困難點，會有限制像只能申請小小的補助案、理事長又要一直改選，洪醫師可能有自己的想法，認為協會有協會的功能、我們再創一個基金會，把兩者功能區分出來。那因為要做不同的事情，有點像兄弟分家，協會就是延續舊有的功能，走的是親子教育和單純文史古蹟部分，限制在於理事長兩任就要換人，協會本身沒有什麼資源，所以要靠志工。那其他人會覺得為什麼要開另外一個單位，所以他們感情會有點分裂，基金會用財團方式進行，資源是比較多的，協會也有自己的功能有自己的目的性和角色，主要就是親

子教育、父母和小孩的互動、另外文史古蹟方面像新北投火車回娘家，他們的主軸也很清楚，例如嘉年華踩街、遊行是他們定期的活動。反正各自去做不同的事情，關懷不同的面向，其實資源不會重複，所以就分配工作。像我們就不會做親子部分，我們就走成人教育這一塊，像老人關懷、社區大學，盡量不要重複。另外，洪醫師本身是醫療人員，所以也有從事社區醫療部分。我們是屬於持續工作者，也許我們不擅長激烈的抗爭，我們是比較柔性的，所以是不一樣的選擇角色，在社會抗爭中我們不需要去做那個頭，不如你在某些方面作的比較好，讓政府來請教我們。



## 附錄 5 八頭里仁協會前理事長 訪談記錄

受訪者代號：B03

受訪時間：98 年 11 月 4 日 早上 10:00~12:00

受訪地點：八頭里仁協會

### 1、北投區有許多社區發展組織，就您認為，在社區發展推動的過程中，八頭里仁協會的角色定位為何？與其他社區組織的差異？

答：我們把所有的精神都放在社區裡，在社區中我們將本身定位為三個方向，就是協會的宗旨，第一是關懷社區、第二關懷家庭倫理、第三，我們認為這個社區終究沒有辦法永遠靠政府，民眾一定要走出來，所以我們推動社區的服務。那在社區關懷中，包含了許多議題，包括北投歷史、生態、人文的資料整理及傳遞；在社區倫理部份，主要提倡家庭倫理及親職教育，協會是採取和學校合作的方式，辦理了許多活動；推動社區服務方面，就是民眾可免費參加協會活動及課程，但規定每人至少要服務社區六小時，我們才會退還保證金。這樣的作法，當然和北投其他社區團體不太一樣，因為每個團體的屬性都不同、想法不同，例如社區發展協會是以前在政府所謂社區營造的架構下所輔導出來的團體，所以基本上他們是以插花班、教室班等活動形式來凝聚里民感情，所以比較沒有關心社區議題的角度，而且社區發展協會發展到最後變成是理事長和里長的衝突點，這是我們協會和其他社區組織不同的地方。

我們協會在運作時，對本身有一個期許，就是希望是在創造一個模式，我們會衡量出北投社區的需要，從社區需要中，產生一個新的作法、解決模式，而不是配合公部門那種死板的作法，因此針對議題，以協會的產出，來帶給社區省思及學習。所以只要協會認定對社區是好的，即使沒有任何的支援，我們也要做，但是如果政府要我們做的事情，不是目前我們所要做的，你錢再多我們也不要。因為這一方面會分散我們現有的人力與注意力，另外我們認為這對社區恐怕沒有長久的意義，因為政府的很多政策措施都是隨性的，可能因為長官換人，而缺乏持續性。而以一個社區的在地團體，如果沒有辦法持續在關注某一個議題或重點，幾年後回過頭來會發現，沒有做到什麼，除了花了一大筆錢之外，對社區沒有留下任何能讓大家反思的部份。例如我們現在 EQ 教育推的很成功，但是在剛推動的前三年並沒有任何奧援，幾乎是義務性的幫忙，在推出一些成果後，獲得一些認可，我們再利用這樣的時機，向企業界提出未來的願景，及請求贊助。所以協會向來是以先去創造一種運作模式，走了幾年後，再去向私部門請求協助。

所以協會在這三個宗旨之下，我們的作法會依據當時的狀況、志工回饋、學校希望我們協助的部份，統整之後，來修訂協會每個階段的工作方向，這就是協會在社區中所扮演的角色。而且協會現在所做的事情，都是社區中其他團體沒有做的，人家已經做的部份，我們不會再去做，因為這樣資源是浪費的，協會希望

是去創造，而不是模仿、跟隨。

#### **加問：八頭里仁協會的服務認定範圍？**

答：北投行政區包含了北投、石牌、關渡等地區，因為協會將精神放在溫泉博物館，那溫泉博物館的歷史是與新舊北投有關，所以我們當初所設定的範圍內，在文史資料、提倡社區關懷方面，協會是以新舊北投為主。但是從家庭倫理的觀念來看，這應該是沒有界線的，所以目前來講，我們在推的EQ課程，不只在北投做，是全國共通性的推動，以及關係到整個台灣的人文環境議題，我們也會關心，不過基本上非常地域性的東西，如社區關懷部份，我們是限定在北投和舊北投的區塊比較多。

#### **2、貴協會成立至今，歷經了幾次組織成員變遷，其變遷的歷程及原因為何？對於協會的運作造成哪些影響？與其他另行成立的組織互動如何？**

答：許有另外成立一個協會，因為他需要一個政治舞台，事實上他那個協會現在已經完全沒運作了，但是我們基本上還是認定那是北投社區的一個團體。在公共議題、尤其是文史方面，我們還是跟他們有合作，雖然他現在已經變成一個空殼了。至於洪，他是我們創會理事長，後來理事長兩任任內結束後，他想要對北投做更進一步的貢獻，就成立了基金會。我們協會跟他是一點合作的關係都沒有，他去做他的，我們做我們的。我們完全沒有互動的關係，他做的事情，我們也不會去有所衝突或干擾，我們做的事情他也做不來。但是這些對協會的運作其實沒有太大的影響，因為我們要做的事情，和其他兩個組織其實是不一樣的，甚至我們還有繼續在做他們的事情，例如北投石，當初北投生態文史協會有很努力過一陣子，他們要去守護北投溪、把北投石指定為稀有礦物，到最後沒有做成，組織也沒有運作了。我們認為這是重要的議題，不能擺著不管，所以他們幾年沒有做之後，我們兩年前開始，由協會繼續做，我們要把北投溪指定為文化景觀區，目前在透過文資法，要把北投石指定為稀有礦物。這是以前他們做的，他們做的時候我們沒有做，因為尊重他們，可他現在停了，但對我們來講這是北投重要的議題，沒有人做我們就接手來做。但我們也尊重他們曾經也是這議題的推動者，所以也列為共同的發起人。基本上我們是議題式的，但是所有議題我們是絕對不跟北投文化基金會有任何瓜葛。但是如果是北投社區大學，是基金會承辦的，我們視為一個教育機構，只要社區大學裡面是對北投有意義的，我們還是會參加北投社區大學的一些演講、活動，不會排斥。所以我們就是兄弟登山、各自努力，彼此在社區裡來運作，我不會跟你有任何的衝突，只是說若有一個議題對社區的影響太大，我們會在一個會議裡，彼此去發表不同的看法。

#### **3、貴協會所發起的社區工作及議題，是以配合政府的政策目標為主？還是以社區自創項目及需求為主？以及，如何決定或促成某些特定社區議題的推動？**

答：基本上我們不會去配合政府的政策，如果政府政策跟我們所要的，是結合在



一起的，那我們樂於合作或分享運作經驗，例如教育部的點燈計畫，就是 90% 移植我們的經驗。那如果政府要我們做什麼，我們沒有能力也不會去做，因為每個協會都有角色定位，我不能什麼都吃，什麼都吃等於什麼都沒吃，看不出你協會本身的特色。因此在議題上，只要政策和我們協會不同，我們就會拒絕。所以我們所做的都是社區自創的，會去社區瞭解需求，我們不可能滿足社區每一個點的需要，但是我們會從教育的觀點來看，因為學校是一個最好的開展點，如果我們幫學校解決很多困難，解決小孩的行為等問題，其他的家庭問題就減少，整個社區就會好。

#### **4、貴協會在推動社區工作及議題上，如何尋求及整合其他資源、支持？及組織的經費來源為何？**

答：一開始是內部覺得需要做這件事情，我們就做做看，能不能成功我們也沒有把握，但是等到我們成功了，就會有朋友引薦、把我們介紹給某些團體，贊同的就會給我們資源，所以基本上我們很少跟政府要經費，因為公部門經費非常囉唆、會計非常繁瑣，常常要去開會，但我們都是志工，平常要上班，哪有時間去。到不如去找私部門，可以彈性運用，做很多的調配，所以我們盡量與在地、專業組織合作，例如北投纜車議題，與蠻野心足生態協會合作，他是一個法律專家、非常關心國家公園，所以碰到法律問題，我們就請教他。因為協會成員挺廣，每個人都有後面的人脈資源。所以組織經費來源，去年經費只有 5% 是來自於公部門，去年經費約 400 萬，只有 20 萬來自政府，北投社今年補助 2 萬，另外去年會比較多，是因為藝術嘉年華，文化局補助我們 16 萬，但是今年文化局只補助我們 5 萬，所以今年整個預算來講，搞不好公部門補助只剩下 2%，其他 300 多萬都來自私部門企業主、基金會、一般民眾的捐款。例如 EQ 親職教育，是由萬海航運的勇源教育發展基金會，每年贊助我們 100 多萬，另外贊助四套教材的編列，去年約捐了 200 多萬。

#### **5、貴協會與北投區的社區發展協會、里辦公室，彼此的互動關係如何？有哪些合作的經驗？合作的目的為何？在資源上有做哪些交流互動？**

答：我們和這些團體的互動是議題式的，就是如果這個議題是橫跨很多領域、涉及大範圍的，我們就會想辦法跟其他團體合作，我們有兩種方式，一個是社區公共議題式的，我們基本上是主動參與，例如纜車議題，每個里長、社區發展協會的態度都是不一樣的，那我們的態度是反對的，那自然而然有些團體就會和我們結合在一起。另外一種方式，像社區藝術嘉年華，是整個大北投地區的活動，任何一個里願意來幫忙、共襄盛舉，我們都非常樂意。長期以來，因為我們的活動大多是在長安里、中心里、林泉里的範圍內，所以這幾個里長都與我們配合得非常好，我們若需要公園的場地，就找里長協助，每個里長背後都有他的政治人脈，例如跟哪個議員比較好，那每個議員所關心的議題都不太一樣，這時候我們會依照我們議題的需求，來尋求幫助。例如中華民國紳士協會北投分會和我們的關係

也是不錯，在社區有很多活動，他們都派會員來當我們的志工，彼此之間因為信任、瞭解來做結合。我們沒有刻意去組織一個聯盟，因為協會認為每一個階段我們所做的事情都不太一樣，硬是把一個聯盟做起來，名義上是很好聽，但發揮的效益不高。例如稻香社區發展協會，平時和我們幾乎沒有接觸，但因為三芝到台北的公路會經過他們附近，他們就來找我們，希望協會幫忙一起反對這個，那我們認為這對北投影響很大，我們也過去支持，但議題結束後，就君子之交淡如水。那例如陽明山國家公園法要修訂，在地居民希望廢掉國家公園，讓他們可以買賣開發土地，但我們基於生態保育、國土開發而反對，因此得罪了不少在地居民，所以我們採隨緣的態度，彼此之間是議題式、流動式的。

**6、就您了解，公部門對於社區發展及參與的促進、地方社區團體的活動，所抱持的態度如何？是否有提供社區組織及居民表達意見的管道或機制？**

答：其實政治對於社區的東西，這應該是在於你自己要不要去爭取，而不在於政府是否要促進或給予，政府的態度是我做任何事情，你都不要給我管，做完我就沒事了，我讓你知道了，反而給我自己找麻煩。但是如果社區的團體中，你願意去爭取，政府就會給你溝通的管道，你不去爭取，他管道不給你。如果政府需要你幫忙，他會來找你，就像當初台北到三芝公路，台北市政府也不想要，所以他透過人來告訴我們，希望我們去反對。舉例來說明，北投溫泉博物館旁邊有個露天泡澡區，有一個梅亭，是公園處的財產，幾年前他要整修，我們突然接到開會通知，公園管理處要做一個整建說明會，那個主持人開宗明義就說，公園管理處向來想在自己的公園做什麼事情，從來不必跟社區做說明，我們高興怎麼做就做，可是考量到北投的環境特殊，所以今天辦了說明會。北投環境特殊的意思就是，因為北投有一些團體，一天到晚找麻煩。所以北投公園前面要做變更時，找了北投團體談了多少次，來我們協會拜訪多少次。這溝通的管道得來不易，是我們長期的堅持、監督、願意去講話，公園開始整修，我們也進去監工。就是你要求他就會去做，你不要求，他也不會主動說你看我們工程做的怎樣。所以我覺得管道算是挺通的，但是通了以後效果如何，倒是另外一回事，像現在我們有事，就直接去找區長，跟他反映一些北投的事情，或者是他們來參加北投活動，現場就可以做溝通。那政府跟北投業務較相關的是文化局，因為溫泉博物館的關係。那管道不通的，里長通，里長可以幫我們安排，那不行，議員也通，所以整個我認為溝通管道部分還算暢通，但不是來自於政府主動給予，而是我們長期努力爭取而來。對決策是有某種程度的影響，這影響可能是對於決策做些修正，但是涉及重大決策、政策，就不是一個協會所能改變的，是要整個社區的力量，就像纜車一樣，馬英九說那是我的政績，你們想擋都別擋，這種情況之下，除了革命之外沒有第二條路。但是如果是一般政策，基本上他會聽你的意見來做修改，是影響到他決策中的一些想法。例如溫博館，他當初就是想委外，可是我們一抗爭，現在變成公民合營。那纜車的確政策我們沒有辦法影響到他，但是我們持續去找他一些違法的事情，那也拜貓纜之賜，北投人現在對纜車有了更進一步的瞭解。

**7、請問，貴協會與政府主要的互動，接觸的經驗如何？是否有固定的公私協力合作的項目與業務？**

答：協會和政府的關係是亦敵亦友，當政府要在北投做一個好的建設，我們會全力配合，我不會因為今天你要興建纜車，我們跟你槓上了，所以你在北投做任何的事情我們都反對。例如最近北投公園的改變，當台北市政府要改變北投公園，其實社區有很多意見，但是我們衡諸整個北投發展的歷史，那塊地不是日據時代留下的，所以做合理的變更，是可以接受的，所以協會也提供了許多想法與意見，廠商規劃需要哪些資源，我們全力配合，但是後面的老公園，從日據時代留下來的，將近百年，你政府要動，我們絕對不同意。在北投纜車的議題，對社區影響太大，我們絕對反抗到底。我們也不會因為反對而害怕失去政府經費補助，因為我們向來不需要公部門補助，無欲則剛。像北投溫泉博物館，是社區居民保留的，你要委外、和社區居民做切割，我們反對到底，那目前使用公民合營的架構下，創造一個模式，顯示出委外不是唯一的路徑，所以社區盡量去協助溫博館的經營。

那政府當然表面上尊重我們的意見，但實質上不必然每一次都尊重，但是在溫博館這些議題上，基本上他們是滿看重社區的意見。其他的議題上，意見上有時候會有修正。一般來講，我們跟業者同時出席會議的話，你會發現台北市政府對業者都是奉為上賓，看到我們協會就是搗蛋鬼，在會議場合被歡迎的程度是不同的。所以跟政府互動的經驗，75%到80%是OK的，其他部分有時候要看當時的議題及場合是什麼，例如纜車會議中，政府就會找溫泉發展協會參加，絕對不找我去參加。那固定的合作項目，大概就是溫泉博物館的公民合營，我們協會是他們委員會的成員，這是非常固定的活動項目，另外是文建會補助北投社雜誌，以及文化局長期補助北投藝術嘉年華。以及我們現在有個家庭安全方案，做家暴防制，是拿公益彩券的基金。那我們跟區公所的關係不錯，像嘉年華的活動，去年和今年的主持人都是區公所的來幫忙，我們協會也常常幫忙區公所來提高北投公民會館的使用率，最近兩任的區長，對我們協會都非常了解，即使現任區長是從文山區來的，第一天我們見面時他就跟我講，市長派我來北投的意思，就是希望把貓纜的經驗拿到北投來，促成北投纜車的興建，但是北投不是只有這個議題，所以只要是對北投好的，還是會合作。所以區長跟我們關係不錯，像這次我們場地借不到，要他去發函，他就答應了。像藝術嘉年華，需要北投分局來管制交通，派很多警力，那我們也配合，讓他們防災、防制犯罪宣導。

**8、您認為，在社區公共事務及相關議題上，對於公、私、第三部門（包括政府、企業、社區組織、非營利組織）在資源整合與整體規劃方面應如何落實，以達到最大效益？**

答：我認為政府對於一個地區的公共事務、建設願景，是應該要有規劃的，就是對於這個區域的定位是什麼，才有辦法營造成什麼。如果我們將北投定位成溫泉，那北投要的是什麼樣的溫泉，是安靜的？嘈雜的？景觀優美或發揮舊有文化的？

當政府有了這樣的構想後，才能夠談到資源的整合。還有希望把北投營造成什麼樣的社區，像我們的想法，要把北投營造成里仁為美，其中最重要的是人，那人最重要的是孩子的教育，親子、夫妻、家庭的關係，所以我們有我們自己的目標，在這個目標下，整合所有的資源。同樣地，政府對北投的目標是什麼？如果能夠讓我們知道，那社區很多資源都可以加進去，可是政府從來不知道北投的定位，只知道要發展觀光，但也知道要發展成什麼樣的觀光，前幾年北投一個路口有七個路標，每個單位都說要做北投，到最後都做路標。我覺得政府對北投所做的是飲鴆止渴式的觀光文化，1998年溫博館成立後，北投受到很多媒體的關注，中央還有所謂的溫泉年，溫泉受到很大的重視，可是過了2、3年後，烏來有溫泉、雪隧通車，同樣交通時間，礁溪便宜北投貴，人家都跑到那邊去。那政府能不能善用北投的文化，去規劃出一些觀光的活動，如果可以，我們社區可以一起來合作、配合，資源就可以整合，可是今天沒有，政府主要還是聽業者，那業者永遠只是抱怨政府投資不多，他們認為要建設、要有新建築，但真正來講，北投最重要的是古蹟。我認為政府沒有明確的發展方向，如果要營造社區，不能太偏重商業，要記得還有絕大部分的民眾住在這裡，當你把太多錢投在跟業者有關的、但跟居民無關的工作上，那我們要怎樣去配合整合？

北投10月底有湯花戀的溫泉季，我們協會每年11月的第一個星期是北投藝術節，那天副區長還跟我提，有沒有機會把他們結合在一起，我認為在一個主軸下，每一個活動都有他自己的獨立性，但這些獨立性最後所撐起來的，就是我們要的北投生活文化，我說業者是以商業為主，他在乎的是賣了多少的泡湯券，他不在乎這個節目是不是北投居民所歡迎的，也不會對北投居民有多大優待，可是對我來講，我也不在乎他生意有多好，我在乎的是北投居民過去一年來整個的藝文生活，有沒有辦法在這天大家解放出來，可以有一個很愉快的星期天。所以每個東西你硬是把他們湊在一起，這很容易讓彼此互相打架。要有目標，才能談整合，以我們來講，我希望將北投營造為一個藝術文化的生活，我們認為也許嘉年華是個可行的方式，那嘉年華做久了，就變成北投一個重要的慶典。所以北投何去何從是很重要的問題，一旦清楚，很多東西就比較容易融合在一起。

**9、您認為，目前北投區的社區發展所具備的優勢及面臨的挑戰與困境？對於未來北投的社區發展有何期待？或發展遠景？以及，公部門及民間社區組織方面各有哪些可以努力的方向？**

答：北投算是台北市最後一塊被開發的土地，所以北投現在大力的都市更新，都市計畫充分在利用這塊土地的經濟資源，高樓大廈一直蓋，整個景觀是完全破壞，將來大量人口移入，北投會失去那種悠閒的感覺，這是北投將來的考驗。其他的部分，只要北投的這些社區團體，能夠繼續關懷北投這塊土地，其實北投是一個滿好的地方，因為他有歷史文化。那北投一半以上是老居民，所以對這塊土地都有感情，在溫博館蓋完後，其實北投人很多的自信心又回來了，早期我們被認為是風化區，可是現在很多人來是瞭解到北投的文化。另外一個困境來源是關渡平

原，現在在低度開發與高度開發中拉扯，我的想法是應該將關渡平原作為台北市一個大的休閒活動中心，也藉此抒解到陽明山的人潮，所以北投兩大困境就是都市更新及關渡平原開發問題。

那每個社區都有各自的发展願景，但就我們協會的立場，是朝里仁社區的方向發展，協會大概每隔四五年，內部會檢討下一步我們要做什麼，目前工作還需要加強什麼。那未來三年，我們有一個非常重要的工作，就是一定要把北投石指定為稀有礦物、保護北投溪，另外將北投公園指定為古蹟公園，我們希望以古蹟的方式，保存這些東西，讓北投的溫泉文化、自然景觀能夠受到更多的重視與保護。我現在所能夠期許的，就是日本的加賀屋，他們明年就會開幕，他們現在總經理德光跟我們的聯繫非常緊密，兩年來協會在北投所辦的活動，只要他知道的他都會來參加，他想用北投的文化去行銷日本，讓日本人到北投來住他的旅館，這點是讓我很感動的。這對未來，我們所期待的文化觀光，未嘗不是個轉型點，所以我也期待明年開幕之後，社區要怎樣跟他合作，用這種文化行銷的觀念，來改變其他想要消費北投的溫泉業者。



## 附錄 6 北投生態文史協會理事長 訪談記錄

受訪者代號：B04

受訪時間：98 年 11 月 19 日 下午 6:30~7:30

受訪地點：台北市杭州南路怡客咖啡

### 1、分裂以後，貴組織和其他兩個組織的互動關係？

答：在第一階段，八頭里仁協會把許陽明逐出時，那時候我跟許陽明已經是很緊密的關係，我就覺得道不同、不相往來，我雖然不清楚狀況，但我當然視為與我不同路線。可是到了反對北投纜車時候，我看出八頭裡面有些人還是有可以議題合作的空間，像陳慧慈老師，不會因為他在八頭里仁協會裡面，洪醫師不希望八頭在北投纜車議題太過著墨，而喪失他的立場，所以在北投纜車反對期間，我和陳慧慈、陳明章、林泉里里長等四人是那波北投纜車反對運動主要的首謀，後來就變成議題合作。可是我自己也知道，他們對於許陽明某種程度上還是有距離的，他們覺得你是政治人物。很多人看北投推動溫泉博物館、親水公園的過程當中，覺得是很順利、成功的案例，他們可能認為許陽明這個政治人物角色並不是非常關鍵，可是我認為他是非常關鍵的，沒有許陽明這個人，整件事情不會成功。很多社區碰到類似這樣狀況，其實就是缺乏像他這樣的人，他能夠跟公部門、專業技術者、社區、工人對話，沒有這樣一個轉譯的媒介，所有力量整合不起來。很多社區工作在這個地方碰到瓶頸，就是沒有一個關鍵人物。

### 2、成立北投生態文史工作室、生活環境博物館雜誌社、北投生態文史協會等三個團體的目的？

答：每一個成立的團體都有特定的目的，我們自己的哲學是組織是為了目的而運作，不是為了組織而組織，任務不在了，團體不存在也無所謂。所以我們一開始成立工作室，就是要承接當時八頭里仁協會那個時期做的文化保存，後來許陽明離開，我們繼續用生態文史工作室的名義繼續操作陽明山的文化保存。那北投生態文史協會的任務，就是要做北投石的保護，就是一個目的，所以我們用協會名義操作北投石的保護運動，當然生活環境博物館雜誌又另外作為一個推展我們當時對於博物園區想法的工具。不過這個雜誌有出到第二期，後來沒有再出的原因是，一方面許陽明去中央黨部任職，後來就碰到了北投纜車問題，纜車反對後期我們再去天母幫忙。一直到現在還在運作的有幾件事情，纜車事情還有在運作，只是隨著市政府計畫的演變，以及溫博館事情也還在運作，只是我已經比較疏離了，天母那邊還在運作，每年都有辦活動。

### 加問：組織所關懷的地區並不只專注於北投區？

答：對，北投對我們來講，當然是一個地理上的概念，你看我們這幾個組織名字

很像，都是生態文史，其實是一種議題的關切，在北投那一帶跟生態文史有關，都會覺得是我們應該要做的事情。那像我們那時候成立組織，我們那個名稱也不給定區域，雖然我們叫做北投生態文史協會或工作室，那叫做北投，只是因為我們關切的議題都在北投這一帶，可是我們到其他地方去協助文化保存，也不自我設限一定是在北投。

### 3、就您瞭解，您對於北投區當地幾個主要組織的看法？

答：北投這幾個團體性質上的差異，奇岩社區發展協會最老、最有歷史，但是他的專業部份在經營奇岩那一帶的丹鳳山自然步道，以及社區的共同購買和有機產品。再來，八頭里仁協會隨著主事者的改變，他的性質調整過很多次，從最早溫泉公共浴場的保存，那階段大家會認為那是一個文史團體，後來許陽明離開，那個文史性就完全不見了，然後陳慧慈老師經營的幾年就變成親子關係、家庭教育方面。那再看北投文化基金會，因為他們什麼都做，或者是說，資源在哪裡，他們就做什麼事情，承接政府部門的工作，你要我做什麼就做什麼、要什麼就給什麼。所以古蹟保存的事情，我們一確定就一系列的動作，我們不用政府部門的錢，全部都是社區自己搞。那北投纜車的議題，基金會不敢碰，因為對他們來說，可能會影響他們跟政府部門的關係，所以這種反對運動他們不碰，甚至也因為他們對於北投纜車議題的反反覆覆、態度曖昧，使得陳慧慈老師乾脆就跟他們拆夥。

### 4、當時北投生態文史協會未完成北投石推動工作的原因？

答：這些工作並不那麼容易，某一部份的工作要有累積一定的專業、嫻熟性、甚至要知道操作、法令、議題媒體處理上的 know-how (經驗、技巧)，才有辦法運作出來，並不是我喊保存、保存，就可以保存的。那像北投石，我們碰到最大的瓶頸就是地方政府，他沒有辦法或不願意配合時，這東西就很難操作起來。以及，要定義、論述保存這東西的價值、是要去蒐集很多資料，要對於週邊、系統性的網絡具有深度的論述，要經得起檢驗，不是隨便喊喊的。社區要進入這種操作型的建議，我認為機會不大。每一個社團，對於不同關切的主題，有他不同的操作、運作模式、知識在裡頭，像叫我們去弄親子教育，我們根本不會搞，可是生態這部分我們行。

### 5、請問貴組織的經費來源？

答：從北投生態文史工作室、生態文史協會、生活環境博物園雜誌到天母的草山聯盟，我們都不用政府的經費。但是北投生態文史協會那時候推北投石，有和文建會合作辦一個導覽網頁，有申請十萬元的經費，除此之外就都沒有用任何公部門的錢。所有這些團體的經費，大多都是社區的捐款及向外募款，組織大多都是義工，沒有人事的費用，其實負擔很輕。那我們不跟政府要錢有兩個考量，第一，你跟政府拿錢，我們看到多數的社會團體，一旦跟政府有計畫的往來，很容易就受制於公部門，講話就不大聲，或者是一些發言就會自我設限。第二，進入政府

補助計畫的相關行政程序裡，會耗掉很大一部份的人力在搞財務的事情，帳務、要配合政府的時間、計畫的時間節奏、提期中報告、作帳，我們覺得這太麻煩了，所以沒有跟政府申請錢。

向政府申請經費，有兩種情況，一種是拿人手短，即便自我定位為一個社會團體，可是當你接受政府補助時，或多或少會受政府相關的約制，因為所有行政程序都必須被官僚、基層事務官、政府預算、主計程序牽著，這些東西都需要公部門事務官審核，你一定得讓他們同意，這東西才會過，或者你結案報告送上去，他很容易挑三揀四。例如那時候我們在搞北投纜車，假設那個時候我們還跟政府有計畫案在往來，他只要隨隨便便說這個不行，一直給你退，你看你要花多少人力在那上面，不斷地寫報告。所以我看到大多數的團體，只要跟政府長期的掛連，他的社會運動或批判能量一定是遞減的，當然也許有例外。所以你必須衡量團體自己的狀況，如果你們能力夠多、團體運作已經到某種成熟狀況，可以有能力去應付公部門在會計、財務或計畫執行上等文書作業，那就去做，那就不關係。可是你一個小團體，你又要去搞運動、又要去做議題，又要去辦活動，還要跟公部門在一些繁文縟節，覺得那太花人力成本。所以對於社會運動團體初期的狀況，我覺得都不宜太早接受政府的補助。

#### **6、對於組織本身的定位？**

答：我們自己定位為社會運動團體，或者是社區運動團體。我這樣子定義社會運動，就是跟政府唱反調，但是未必是政治議題。或許有政治意識型態，但並不是用政治語言。我們跟市政府的對抗，例如說我意識型態的差異，但是我們爭論的是文化或者是論述，都不是政治對抗。我們跟政府的關係，是既合作又競爭，然後是搗蛋，但我說的搗蛋並不是作亂，而是對政府在北投、跟我們有關的議題的計畫中，去挑出問題，給難題。那之所以我們挑得出問題或給得出難題，就是因為他們在某一種意識型態跟我們是不同的，例如纜車。

#### **7、與地方居民的互動？**

答：我們的志工都是地方居民，有很多老師，我們辦的活動都是在地方，不會完全侷限於北投，可是大部分都是在北投。和居民互動，就是辦活動，透過辦活動把我們想要做的事情、或想要傳遞的資訊散播出去。像那時候我們反對北投纜車，就是跟大樓管委會，請他們安排時間，三個人、五個人我們都願意去，就在大樓的中庭、樓梯口，我們就搬一個投影機，去告訴他們什麼是纜車。

#### **8、組織無法持續運作的因素？**

答：一來是我們要做的最大的工作，北投溪的保護，在沒有辦法有進一步發展的情況之下，能做的事情就有限。或者我那時候比較大的力量放到天母那邊去，再則，我認為，沒有一個組織是要長長久久的，每一個組織都是任務，任務完成了就可以解散了，或者說你們這一群人在一起，一定要是共同去做件事情，那這件



事情達成了，除非你們還有下一個目的或新的目標，那不然沒有必要非得永遠維持一個形式的組織不可。如果大家認為這件事情做不下去，那就解散，可是解散並不是就此散掉，我們仍然可以固定一段時間，變成一種聯誼，交換情感或訊息，就沒有事務要運作。那北投那邊我們採取的方式是，很多我們的志工其實就是溫泉博物館的義工，他們也都在溫泉博物館工作，我自己並不認為我們在北投的事務已經結束了，就是說我們的能量既然來自溫泉博物館，也扶持溫泉博物館的志工運作，所以我們的人都還在，只是我們暫還沒有新的事務要做，或是說那個事務暫時停擺在那邊，至少到目前為止我們還沒有新的動力要去發展他，那就維持現在的狀態，所以我們也沒有所謂的解散或不解散。哪一天有議題的需要或事務的需要，反正我們的人都還在，就像後來溫泉博物館要委外的事情，也是幾個人號召，就都回來。



## 附錄 7 吉慶社區發展協會理事長 訪談記錄

受訪者代號：C01

受訪時間：98 年 10 月 28 日 早上 9:30~11:30

受訪地點：吉慶社區發展協會

### 1、請問，北投區社區發展的狀況？

答：比起北投地區，石牌地區在各方面，包括環保、治安、健康營造，是比較進步。北投地區可能是屬於老舊社區，所以居民比較保守，那石牌的人口密集，很多都是中南部移居過來的，所以石牌的人口結構和北投地區是有所差異的。以及，石牌地區有很多大型的醫院，醫療資源較為豐富，並且這裡的社區比較競爭，在社區營造、業務的推動，大家都是盡心做事，是良性的競爭，里長都有成立巡守隊，也成立關懷據點，所以石牌區塊的進步幅度是可以看見的。聯誼會部分，北投地區像豐年、文化、大同社區都是有參與，但基本上石牌地區參與的額度會比較多。

### 2、在社區發展推動的過程中，北投文化基金會及社區發展協會所扮演的角色與發揮的功能為何？

答：北投文化基金會是大方向去作規劃，不算是在做在地紮根的社區營造，是比較偏向公益的，推動大北投區的公共議題，所申請的案子大多是健康、文化類，還有北投學，是比較抽象的，但是像這種這麼重要、有關地方知識的、文化類的，要推動都比較困難。那基金會會他本身專門的計畫在推動，社區發展協會的社區營造是以社區居民為主，北投文化基金會是跨社區，針對整個北投區做營造，所以基金會有需要我們各個社區來參與配合，如送餐服務，當時也透過基金會爭取到法鼓山文教基金會的便當費補貼，2008 年底法鼓山的補助結束後，長者便當費的補貼也是由文化基金會幫忙向各界募集，所以在整個互動來講，文化基金會是服務整個北投區，包括健康、福利議題，同時也申請政府專案的執行，所以在整個推動方面，他是比較大方向、全面性的，那社區發展協會主要是針對各自以里為單位的社區為主體，所以功能性和服務層次有所不同。

### 3、自 2004 年舉辦至今的社區發展理事長聯誼會，形成的背景為何？實際的運作如何？在北投社大楊校長離去後，有何影響轉變？

答：在過去的經驗，社區都是自己做自己的，少有聯繫，大多是單打獨鬥。我認為社區營造不該自己獨享，應該將成功的經驗分享及傳承出去，當時是我們吉慶、福興、東華、中和這幾個社區平時互動比較頻繁的，也透過北投文化基金會及北投社大，大家覺得若成立理事長聯誼會，對整個社區營造會有正面的幫助，所以在民國 93 年的時候，由當時擔任北投文化基金會副執行長楊志彬來協助，成立

聯誼會。在協調會當中，大家有一個共識，就是聯誼會純粹是做分享、聯誼，所以並沒有去立案，因為主要牽涉到立案的話，勢必要有一些選舉的動作，選理事長、幹部等等，那我們覺得這個對我們來講不是重要的，所以目前都是以聯誼性質的方式來運作。

當時由周家慧擔任聯誼會的執行秘書，所以我們年度的活動計畫，包括走動學習、公共論壇、計畫邀請對象、參訪地點，當時都由楊校長、周家慧及理事長們共同討論定案，我們在執行過程當中，包括活動通知、參與人數資料建檔，都是請周家慧來幫忙，所以當時聯誼會的活動紀錄都整理得有條不紊。那楊校長離開後，新來的校長對我們這個聯誼會的區塊比較陌生，周家慧也離開社區大學，社大改為請蓓璉來協助聯誼會，接替周家慧的工作，但剛好碰到社區大學搬家，所以社區大學內部也是很忙碌，變成蓓璉也沒辦法專職的擔任聯誼會的執行秘書。這一年來，聯誼會的會務推動就稍微停頓了下來，那在這段時間也打算召集理事長們，大家再來討論未來聯誼的方向，同時很多當時參與的理事長都卸任了，包括福興、東華、中和社區，都是當初聯誼會的副召集人，都因為屆期任滿而進行改選，就沒有再擔任理事長的角色，新上任的在經驗及熱心度都不夠，所以參與的意願也逐漸減低。但還是要協助有在持續運作的社區發展協會，而且聯誼會也不能只靠社區大學的協助才能運作，社區自己本身也要自主加強聯繫，也希望能夠跟大家再度做一個結合，重新再出發。

#### **4、不同的社區組織間的互動關係如何？合作的目的為何？（資訊交換、活動合作、具體提供資源、共同解決地方問題）在資源上有做哪些交流互動？（人力、設備物資、資金、資訊）**

答：像聯誼會，還有每年的社區評鑑，北投都有推出社區發展協會來參加，這些包括關渡、文化、豐年、奇岩、大同、振華等社區，在各種資料的準備上，我們都會去關心、看有哪些地方需要提供協助的，在理事長聯誼會的架構下，大家去做幫忙。那聯誼會每年搭配社會局的補助計畫，會到外縣市觀摩參訪，來進行聯誼及經驗分享。以及，基金會經常舉辦公共論壇、北投學學術研討會，這些都是在社區大學舉辦，也邀請我去做分享，我們理事長聯誼會的活動或社區單獨的社區活動，也會相互邀請參加。特別是在旗艦計畫的每月聯繫會報，都會邀請北投文化基金會洪董事長參加，以及計畫的執行秘書也是由北投文化基金會的專職人員來做協助。在資源交流方面，以資金部分，各個組織都各有各的經費來源，沒有做交流互動，比較多的是，活動的邀請及參與，其他的部分，也是比較欠缺的。

#### **5、貴社區在社福醫療(社區照護關懷服務、健康營造)方面，主要的運作方式為何？與其他組織的互動及合作經驗？**

答：早年我們就有配合社會局進行送餐服務，是以愛心店家提供餐點的服務方式，由志工媽媽去取餐送到獨居長者家中，這些愛心店家是在我們的社區當中，有麵食館、自助餐、快餐店等五家，這是我們和店家合作的部分。其它的社福單位，

如法鼓山文教基金會，當時在北投文化基金會的協助下，在便當食材方面給予部分補助，另外，我們有成立關懷據點，由內政部專案補助計畫，服務項目包括送餐、居家訪視、健康促進、電話問安，在健康促進部分，每週一會固定在辦公室這邊做健康篩檢，這部分是結合北投文化基金會，和社區藥師來幫忙，以及包括抽血服務，則由北投健康服務中心的護士來擔任，所以這部分是借重社區的藥師、健康服務中心，一起來推動。家戶訪視會結合北投文化基金會的 PGY1 家醫科醫師，在志工的陪同下，到獨居長者家中訪視、關心健康狀況。另外，振興醫院有遠距健康照護計畫，在北投文化基金會協助下，針對有意願參與計畫的社區，免費提供設備安裝。

我們的保健志工有十多位，服務對象是社區長者，就社區人口數 5600 的居民中，長者約有 600 多位，已超過 10%。社區會在每年向內政部申請舉辦盛大的重陽敬老活動，補助約二萬元，搭配社區自籌款項，由保健志工逐戶到每位長者的府上去邀請，每年約有 300 多位長者參與。另外，今年在榮光公園，另有一場是旗艦計畫八個社區共同舉辦，所花費用不高，包括長者西點、長期志工表揚感謝狀、音響租借，基本上都是由旗艦計畫當中的經費去挹注，再邀集社區組織、社福單位去擺攤、表演。

#### **加問：在社福醫療的服務推動上，遇到哪些障礙與限制？**

答：社會福利的對象，不只有老人家，還有婦女、孩童、外籍配偶、青少年，這部分是我們往後陸續要投入服務的層面。當然必須有更多志工的投入，目前很多社區比較困難的就是志工人力的不足，志工年齡層也偏高，都接近 60 歲以上，都是老人家服務老人家，那志工服務精神的建立，也是我們社區要持續去灌輸推動的。

#### **6、就社區福利醫療議題，您認為，對於公、私、第三部門（包括政府、企業、社區組織、專業非營利組織、醫療機構、健康服務中心等）在資源整合與整體規劃方面應如何落實，以達到最大效益？社區對於本身的定位為何？**

答：福利社區化的口號是很容易講，但是要落實卻非常困難，因為所牽涉的層次，第一是經費問題，政府財力也是有限，再來是人力問題，很多推動事項必須仰賴志工，所以很多計畫的推動大概都是單一的，先一個示範性的，還沒辦法普及化。社福醫療的區塊，牽涉到多元化、多方面的，我們這邊的醫療資源，包括振興、榮總、陽明醫院，都在我們周遭，那社福的部分，有老人服務中心、伊甸基金會、華山基金會、浩然敬老院、老五老基金會等，這些單位基本上，若社區發展協會在活動上需要支援的，都會參與。公部門部分就是健康服務中心，那社會局則是輔導社區發展協會的業務，可以透過社會局補助方案申請經費，但是有額度限制，頂多給你二萬多元，象徵性的，聊勝於無。那社區發展協會在社福醫療方面，主要是提供服務，當然社區本身的資源也是有限，所以都是以志工的性質來做服務，其他像健康篩檢，需要耗材的費用，由里辦公處運用垃圾焚化廠的回饋金來買這

些耗材。

在合作部分，老五老基金會之前有和社區結盟，在衛生署的輔導下，成立社區健康營造中心，由老五老基金會來協助各個社區培訓保健志工，以及健康議題營造、結盟社區的聯繫。那從去年開始，社會局委託老五老基金會辦理北投老人服務中心，佔據了相當多的時間，所以目前以往結盟的幾個社區所共同成立的社區健康營造中心，業務上就有點停擺，但是當時有成立委員會，會固定二至三月召開會議，針對各個社區在健康營造議題方面，討論需要檢討改進的部分。現在老五老基金會由於承辦了北投老人服務中心，所以相對地健康營造中心的部分，暫時由各個社區回歸到社區，自己做營造。那健康營造中心業務停擺的原因，一方面是承辦單位太忙，二方面我們現在營造的議題大概也有好一段時間了，這是需要參與理事長本身的重視，也要有一定志工人力的組織，那現在北投區有成立保健志工的社區不多，因為需要一點專業的知識及長期的培訓，這部分是較為欠缺的。

**7、請問福利化社區旗艦計畫，發展的機緣為何？貴組織參與的動機與想法為何？有哪些實際參與的工作業務？**

答：在這次旗艦競爭型計畫當中，現在進入第二年，當時就是由北投文化基金會作為專業的協力團體，由北投文化基金會來撰寫整個計畫案，計畫案撰寫後，由吉慶社區來帶頭作為提案單位，總共有八個社區參與結盟，所以北投文化基金會長期以來對北投社區營造、醫療議題、福利化社區方面著力很多，它的宗旨和社區發展協會成立的宗旨不謀而合，因此共同合作旗艦計畫。在角色扮演方面，基金會是負責計畫撰寫，那社區部分則是配合整個計畫案的精神，大家一起參與協助推動。

這個計畫在內政部來講，是個大案子，因為他每年額度高達一百萬以上，連續三年的補助計畫，當中會聘請一個專職的執行秘書，所以這是一個很大的誘因，很多縣市都在極力爭取這個計畫，那當時洪醫師覺得北投區可以來試試看，結合我們八個社區一同參與結盟。參與的動機主要是對社區長者有幫助的，旗艦計畫對弱勢族群的照顧是正向的，所以洪醫師提出這個構想，我們也全力支持。旗艦計畫內容包括長者關懷、社區幹部資訊課程培訓研習、新移民成長活動，那送餐部分，是在社區原有送餐的情況下持續關懷，另外還有嘗試推動人力時間銀行，將志工服務時數登錄，以鼓勵志工參與服務。類似的推動想法，如在台北市政府有志願服務團，市政府會給予門票優惠；台北市衛生局有志願服務的獎勵，會提供公立醫院健康檢查優惠；弘道基金會則是以時間提領相同等級的日用品，每年歸零。那北投部分，目前還在構想，基本上較為可行的是，在各個社區有愛心店家，如松青、家樂福、餐廳等，若志工時數經過旗艦結盟單位的認證，可以運用服務時數購物，享有折扣優惠，那現在還在建構串連中。

**加問：您認為旗艦計畫，促成彼此合作的因素為何？**

答：因為大家社區都有需求，希望能為社區盡一點心力，那現在有公部門的資源下放，就盡量把握這個機會好好推動，每一項推動項目都有它的宗旨，例如服務長者、婦女、外籍配偶、青少年、兒童、殘障人士等，都有一個方向、目標、對象，如何落實照顧工作，包括辦活動、課程研習，都是在規劃當中要去思考的。

**加問：目前計畫執行經費的狀況？**

答：經費牽涉的核准項目，包括講師費、場地費、講義費，所以每個社區規劃的活動，幾節課、老師的鐘點費、場地租借、課程講義印刷等費用，這些都要報上來，經費開支要有明細及憑據，在允許的額度內編列預算，就是這麼單純，還有電子報、健康福祉報，這些都是計畫經費的範圍，然後確切去執行。所以當然沒有其它的經費補助給社區，不可能就平均分配、一個社區給你多少錢，所以預算執行方面是統籌統支，不是個別發給社區自己去執行。

**8、參與旗艦計畫對於社區居民及組織自主性的影響為何？您認為目前的成效如何？是否有不足或需改善的地方？**

答：旗艦計畫之所以有結盟動作，就是希望大家一起來運作、成長，所以他有設置一個專職的執行秘書，除了做一些文書工作外，他主要的功能就是要下社區去輔導一些資淺的社區，透過旗艦計畫的執行來帶動社區的成長，所以執行秘書的角色很重要。因為如果說參加旗艦計畫的社區，沒有得到東西、獲得成長，這個經費就白花了。那吉慶社區作為召集單位，是比較吃力，包括簡報、經費執行、核銷等都要通過提案的社區，整個推動包括開會、行政業務，有很多必須要隨時討論、共同檢討，但是推動的過程中，執行秘書不在我這邊，而是在基金會那裡，這也是目前為止很多社區都感受到這個部分是比較欠缺的。執行秘書沒有辦法每個星期到各社區去走動、做聯繫，使得執行秘書和社區變得較為脫節。若只是一個月一次的聯繫會報，社區組織來了之後不知道要討論什麼，沒有參與感的時候，他當然出席率就會越來越少，就沒有達到營造的意義，這是我們必須檢討改進的地方。

計畫執行內容照理講是要大家來討論，不是由誰來決定，但是我們計畫的撰寫是由基金會所負責，那撰寫出來要落實在社區，需要找社區組織來配合，因為我們每個執行項目都有指派 1、2 個社區來做召集人，在執行之前必須開籌備會，大家相互提出構想，聽聽大家的心聲，形成一個規則，再來開始推動，推動的過程中也需要社區的參與，這個活動才辦的好，有具體的成果展現。現在除了聯繫會報外，幾乎沒有開過其他的協調會或籌備會議，那光開聯繫會報是不夠的，開會只是一個形式，是檢討一個月來所推動的業務，那假裝說都沒有在動，只是來開會的話，就只是當聽眾而已，沒什麼意義。另外，執行秘書個人在基金會上班，沒辦法到社區組織做直接聯繫，他可能是以基金會的業務為主，旗艦計畫的部分可能認為只需要辦好核銷就好，但是這樣子不對，你一定要落實到社區中，計畫

案分配給你的承辦項目，例如外籍配偶的成長，要規劃如何召集外籍配偶，課程安排等，都是需要執行秘書與社區組織一起去討論的。

我認為這個計畫的推動，在我的預期來講，不是很完美，因為在互動過程當中，有很多地方都有落差，包括社區是否有獲得成長，是我們最為關心的，那成效方面還有努力的空間，以及在發言部分，很多社區負責人都沒有參加聯繫會報，只有派個代表參加，沒有實際參與，變成發言沒有內容的現象。所以我們常與執行秘書檢討，就是他擔任一個專案的執行秘書，角色必須界定的很清楚，不能再分心到基金會的工作去，這樣的話旗艦這份工作就做不好，將來社會局也沒辦法認同的時候，北投區也沒面子。當然這部分是在於基金會的問題，看基金會有沒有要求他要專心在旗艦這個區塊，因為他自己沒辦法作主，是要聽命於洪醫師。那很多社區後來會越來越沒有參與感，因為平時沒有和他們有所互動，社區就會覺得在團體中不知道要扮演什麼角色，只是掛個名，當然參與的意願就會降低。那社區都是自願來參與的，也不能去強迫，所以社區的互動主要是透過溝通協調，讓大家去感受到參與計畫是有意義的，而且是有受到尊重的，不是被動的配合，而是主動的參與，這樣才有意義，才能學到東西。

#### **加問：計畫中，公部門所扮演的角色？**

答：公部門是監督輔導的角色，那你沒有提出問題，他也無從輔導起，但是他會看你有沒有在做事，也會要求。內政部是補助單位，社會局是地方政府督導，區公所是配合社會局來輔導協助。公部門就是開會過來，聽你簡報，提供點意見，看社區有沒有按照規定，看我們的成果這樣。

#### **9、除了旗艦計畫之外，基金會與社區發展協會還有進行那些合作互動？**

答：旗艦是這一、兩年來才進行合作，之前有理事長聯誼會，聯誼會主要的成立目的是希望透過彼此的互動，作為經驗的分享及傳承，那時候我們社區和基金會及北投社區大學都有密切配合，包括聯誼會的執行秘書也是由社區大學的周家慧來擔任，那楊志彬校長是北投社區上一任校長，對北投社區也幫了很多忙。當然社區大學是由北投文化基金會所承辦，所以和文化基金會有做緊密的聯繫，特別是在民國 94 年成立聯誼會，也是由文化基金會來做協助。基本上，北投社區理事長聯誼會、北投社區大學、北投文化基金會是一個北投社區營造的鐵三角，所以在以往的互動方面都很緊密地結合。也就是各有各的專業領域，基本上社區發展協會這個部分是以單一社區為主的營造，較為實務化、在地化，直接提供居民服務，理事長聯誼會是整合社區的資源，基金會因為有很多專職人員，具有專業的背景，同時也會申請公部門的計畫案，所以基金會就是類似消費者文教基金會的公益團體，他的性質就是針對北投各方面的營造，那北投社區大學是推廣終身教育，是教育局委託文化基金會辦理，所以都是屬於公益性質，在整個業務的推動都是相輔相成的、大家資源可以流用、互相支援。

**10、就您了解，公部門對於社區發展及參與的促進、地方社區團體的活動，所抱持的態度如何？是否有提供社區組織及居民表達意見的管道或機制？**

答：公部門都是被動的，他們有很多的雜務，要加重他們的負擔，他們也不願意，那像區公所的業務承辦人，就是在等退休，社區發展理事長聯誼會的開會他也都不參加，對社區沒有熱心。基本上，社區要推旗艦計畫，也都是抱持著必須自己來做的心理準備，公部門經費下來，社區按照計畫內容來執行，讓社區弱勢人口得到照顧。公部門也沒有提供給社區居民什麼表達管道，社區的需求是透過協會來整合，協會就是作為一個平台，大多是向社會局來反應。

**11、您認為目前北投區推動社區關懷照護，所具備的優勢及面臨的挑戰與困境？對於未來北投的社區發展有何期待？或發展遠景？以及，公部門及民間社區組織方面各有哪些可以努力的方向？**

答：北投最大的優勢就是大型醫院特別多，如榮總、振興、陽明、關渡、新光、馬偕醫院等都在北投的附近，對居民的照護有很大的優勢，而且這幾個醫院也經常到社區做配合，像 PGY1 的醫師都親自來參與。

立案的社區很多，但是做的社區不多，這都涉及到很多的因素，缺錢、缺人、缺場地、能力不足，那如何輔導這些社區，能夠茁壯健全，這是公部門有責任、民間團體會借重社區發展理事長聯誼會的力量，大家相輔相成，彼此幫助、分享，這是要公私一起動起來，社會才會有希望。所以，公部門我覺得在訓練的部分可以加強，像外縣市有成立社區輔導團，委託大學教授、專業人員，甚至把一些成功的社區結合起來，加入輔導團，針對新近的社區進行診斷、瞭解他們困境，提供改善解決的辦法，這部分是台北市比較欠缺的。還有經費太少，台北市的經費和桃園市一樣多，台北市是直轄市，還比不上一個地方的鄉鎮市公所，所以地方政府重視社區的程度，從這個地方可以看得出來，有些縣市政府對社區非常的重視，有的就是馬馬虎虎可有可無。那下一層的區公所部分，也是比較欠缺的，雖然是第一線，但輔導人力不足，也沒有什麼人力編制，就是一個人要兼很多業務，社區業務只是其中的一環，他們沒有時間和能力去輔導社區，所以區公所在整個社區推動扮演上，是比較被動的，就是看社區的核銷作業是否完整的角色扮演。像北投區公所的承辦員也接很多業務，那社區理監事會照理講他也應該來參與，來瞭解社區要做些什麼，但是他也沒有那個餘力。市政府也是人力有限、力不從心，經費也有限制，那政府有心要輔導，是可以委託一些民間的專業單位，借重民間的專家，大學社工系老師或成功社區理事長，組成一個社區輔導團，定期下社區去輔導，提供一些參考意見，像是會務、財務、業務，都是要有人去指導，營造的新手才不會容易產生挫折感。

**加問：區公所的區長不是由區民選出，而是由市長派任，您覺得這對社區發展、區政建設或業務推動有沒有影響？和其他民選的鄉（鎮、市）的差別在哪裡？**

答：當然有差別阿！你要是民選的話，他會拼著老命去輔導，為社區爭取一些資



源，因為鄉鎮長一定要接受選票的考驗，像我這次去南部評鑑，鄉鎮長每一場都到，他有選票的壓力，那區公所是官派的，他才不管你社區，是有差別的。



## 附錄 8 東華社區發展協會前總幹事 訪談記錄

受訪者代號：C02

受訪時間：98 年 10 月 20 日 早上 9:30~11:30

受訪地點：東華社區發展協會

### 1、就您所知，北投區的社區發展狀況如何？

答：我覺得我們石牌地區這幾個社區都很認真，自主性很高，北投區有分北投和石牌地區，石牌地區的社區真的都發展得很好，那北投地區的社區就比較沒有在做，奇岩屬於石牌的末端，大概奇岩在上就比較少有在做。奇岩、吉慶、榮光、福興、振華、東華都很認真，大同現在也慢慢起來，北投區有做的大概就這幾個社區，其他的大概就沒有了，可能就只有表象的東西、湊個人數、照個相。尤其，奇岩、吉慶、東華這三個社區都做的很久、很紮實，另外像幾個漸漸起來的，都很不錯。我們東華比較偏社會福利，也有做生態，石牌地區大概是比較偏向社會福利的。

### 2、自 2004 年舉辦至今的社區發展理事長聯誼會，您的看法如何？實際的運作成效為何？

答：其實北投社區早期是真的很有特色，2004 年社區開始籌備結盟，那時候剛好有北投社區大學楊志彬校長的陪伴，他和社區發展協會真的是夥伴關係，楊校長在北投的那一陣子，我們真的創造一個很好的社區聯合串連的關係。在推動的時候，經過不斷地討論，用不同方式來達到不同社區間的平衡，但是當他和他的秘書相繼離開北投之後，社區之間的關係就變得蕭條。現在其實理事長聯誼會的運作已經沒有了，之前那陣子社區結盟創造了高峰，社區組織彼此有合作的心，但是因為掌舵的人走了，社區就散掉了，那現在辦理的聯誼會就只是表象而已，就是每年申請 3、4 萬去遊覽，而且彼此也沒有聯繫好，像今年要去花蓮，到出發前一個禮拜，旅館、餐、遊覽車、保險都沒辦好，主辦的社區本身沒有經驗，到最後才來找我幫忙，一個團隊事情是這樣處理，其實凝聚不起來，向心力已經變比較弱了，參加的人數也不多，不到一成，好像辦得不是很好。

### 3、您認為，北投文化基金會及社區發展協會所扮演的角色與發揮的功能為何？

答：我覺得文化基金會是有文書和申請計畫能力，裡面人員都會電腦文書，但是實際上要他們放下身段，去做社區的服務工作，可能會有困難。他們主要是文書、執行策劃、申請計畫，要直接服務社區居民是比較沒有辦法。基金會的角色，大部分就是提案，那功能方面，例如社區不懂得電腦方面的操作，基金會會來教我們。我覺得基金會和社區發展協會是互補的，因為文化基金會有很多節目，就會打電話來說，什麼時候長官要來，叫我們去參加，那我們社區去參加、照個相，

回來就可以做資料，等於是社區有參與的活動紀錄。

#### **4、您認為，公部門對於社區發展及參與的促進、地方社區團體的活動，所抱持的態度如何？**

答：公部門方面，我覺得台北市社會局是真的很好，區公所功能則很低。社會局你有些資料沒有，他會說沒關係改天再補就好，區公所就比較沒有辦法去體諒社區，可能區公所的公務人員做久了，他們就是怕麻煩，太過消極、被動，並不是處在輔導的角色，會有「你們社區要做就做，不做就算了」這種心態，所以有時候會覺得不公平，像我們這幾個代表性的社區常常得獎，區公所承辦人就可以記嘉獎。我覺得區公所的功能太低了，很可惜，大概就只是很久參加一次社區活動，來也只是當來賓、視察看看就走了。區公所公務人員的考評業績和這些沒有關係，他們也不會鼓勵你，也不會叫你不要參加，就是隨便你這種心態。那區公所主要是代辦社區的業務，它能給予社區的協助有限，只是轉達公文的功能，社區的經費是向社會局申請，區公所只是媒介，例如社區的公文要送到市政府去比較難，透過區公所核章後，市政府社會局看的時候就會比較輕鬆，比較會撥款下來。區公所就只是公事公辦，樣版式的傳達訊息，但社區想要的是培養相互的感情及關懷，而不是表現官樣的東西。社會局就會比較站在輔導的角色，因為社會局也是有業績壓力，內政部每年會評鑑各地方政府的社會局，需要我們社區發展的成績呈現，社會局才有業績，來接受評鑑，例如輔導多少社區、社區成長多少、成效如何。我們會和一些之前的社會局科員談心、互相抬槓，但是很可惜的是，社會局人員的流動率太高，大概和社區熟了，他們就要跳槽了，因為業務量太大、要常常加班。

#### **加問：公部門與社區組織的溝通管道為何？彼此主要的互動為何？**

答：公部門與社區組織就是政府會行文，每年會開會，說明今年內政部、社會局有什麼計畫，社區要如何寫計畫，會有一本指導手冊，就開會、說明如何計畫申請方式。我們和政府一直以來都是以上對下，政府認為社區要配合政令、政府的施政措施，政府並不認為社造是由下而上的，就是社區需求是什麼，再去做那方面的，但現在都是以上面的行政命令來執行，沒有一種社造的概念。和社會局就是上對下、下對上，他們會督促要交計畫、趕快核銷，交情還可以。

#### **5、社區組織和居民的互動如何？**

答：居民的參與程度還好，像我們一年會辦一次大型活動，是社區自己辦的，沒有向政府申請補助，就整個里來騎腳踏車，協會提供便當、茶水，其實花費不會太大。我認為不是什麼事情都要補貼，向政府申請補助很累，要照片、要報告，核銷工作很麻煩。那社區組織和社區居民的互動就像是現在社區發展協會這裡，會大門敞開、讓居民自由進出，也會打電話來問問題、尋求協助，例如居民可能身體不好，協會就會陪他們去掛號，或是打電話來說今天需要送便當。社區舉辦

活動，有些居民來參加只是想來拿禮物，但我認為社區舉辦課程活動，居民應該是長期、持續性的參與。我做社區十來年了，現在已經很少舉辦活動了，轉為在社區中紮根，實地探訪、關懷需要的弱勢族群，因為辦活動很累、成效不彰，像煙火一樣，放一放就沒了，在事前的籌畫和經費上是很浪費的。

**加問：是否會有社區居民的需求，需要協會去向區公所反應的例子？**

答：這部分是里長方面的，社政和民政是不同的。社區發展協會是屬於社政系統的，偏向福利服務的，里辦公室是屬於宣導政令的。所以需要服務的會來找我們，傳達的部分會找里長。

**加問：社區居民及組織對於政府的政策影響力如何？**

答：我們抵不過民意代表、地方權達、商家，居民的力量很薄弱，必須要有強而有力的團體出來發聲，才可能產生影響。我個人不喜歡民意代表，他是不是真心對待你、對待這塊土地，我不確定，你不知道他講的話是真的假的，可能被操弄了都不知道。社區的議題都小，還不需要找民意代表，我們就紮實的做事，我們需要的是志工人力，不是民意代表。

**6、不同的社區發展組織，彼此間的互動如何？大多透過哪些方式進行聯繫溝通？是否會產生意見衝突或資源爭奪等問題？如何解決？**

答：不會有衝突或資源爭奪，之前楊校長推社區聯誼會的時候，比較有夥伴關係存在，並且會要求台北市政府社會局派員與會，公部門和社區組織的感情都不錯，之間的聯繫交流較多。社區組織間會分享辦理活動、申請計畫的經驗，互相傳授陪伴。這樣陪伴有好處，不只是在活動、計畫能力的增強，大家私底下也培養了感情，有什麼辛酸、家裡的事情就會互訴，就變成朋友，有革命情感。社區共同合作的經驗，以前我們有和吉慶合作一個計畫，然後就是現在的旗艦計畫。那跨社區的合作，例如旗艦計畫、聯誼會，對社區的好處比較多，也可以增加社區本身的業績，這也是參加合作計畫的好處。

我們社區和石牌的都熟，在做社造的時候，參加活動難免會碰在一起，其實做社造的就那幾個人，到處都可以碰到。但是一起辦活動很少，除非有共同提案，不然辦活動要錢，所以機會很少。早期會互借設備，例如筆記型電腦，現在大家都有了，彼此的聯繫大致上就是打電話聯絡、聊天，但是跨社區的合作比較弱。我也期待能夠有跨社區的合作，促成合作需要有一個媒介，例如文化基金會，他的層次是夠，但是理念不夠。其實應該要由社會局來統籌連結，至少他是公開透明的，由公部門來做資源整合，以送餐為例，可以由公部門提供一個場所，請志工去做餐，大量統一製作後，再分配給不同社區的志工分別送餐，這樣才不會傷財勞命，而不是這個社區給個幾萬、那個社區給個幾萬，分開去做，這樣子的成效不會比統一製作的好，品質也難以兼顧。所以我認為應該由公部門來做一些整合的工作，不然多頭馬車，你做你的，我做我的，其實都是一樣的東西，反而浪

費錢和人力。除了這些時間之外，也可以推動一些人文藝術工作，但是社會局和內政部都沒有，我是期待他們能夠整合。我認為北投文化基金會目前還沒辦法做整合的工作，北投文化基金會現在和我們維繫的就是旗艦計畫，旗艦計畫結束後，大概就沒有聯繫了。不過，基金會會去自己申請案子，可能會需要社區去幫忙，在提案子的時候，可能會寫吉慶、東華是他的協辦單位，開會的時候會叫社區去參加，需要社區去配合、捧場，也有時候他們辦活動，需要一個社區派幾個人去參加，我們都會互相配合。

**加問：和其他組織合作的經驗？**

答：東華長期和北投健康服務中心配合，我們就在一起做事，健康服務中心的計畫也會和我們討論，互相提供意見，共同合作約十年，那也是健康服務中心一路輔導我們，彼此之間不是上下關係，像是同事夥伴。還有學術界的，例如陽明大學的師生。

**7、以福利化社區旗艦計畫為例，參與計畫的社區組織當初是如何一起提案的？貴組織參與的動機與想法為何？**

答：當初就是文化基金會找的，我們就參加。參與的這些社區，是平常有和基金會聯絡的，例如在社區評鑑的時候，文化基金會也幫吉慶很多的忙。以及，吉慶社區黃里長本身也很熱心，資格也夠，另外像榮光、振華、福興都很不錯，平常都有在做事，就集合起來一起提這個計畫。那旗艦計畫要申請之前的開會，我沒有去，因為我們和奇岩社區發展協會很要好，所以共同派代表去參加。我當時去上班不知道，就簽下去了，後來奇岩社區理事長因為認為計畫的帳目不清、未公開，而不參加。

**加問：請問福利化社區旗艦計畫的執行狀況如何？**

答：我們是比較少參與，像是要交報告時，基金會就會問我們社區，辦理生態活動參與人數多少？把資料寄送給他們，大概是這個樣子。以及，旗艦計畫有例行性開會，我覺得有長官訪視時，基金會就會動員社區組織去開會，但是事實上是不是大家都有具體參與？因為每個人都是一些官方說法，背後應該要大家一起坐下來檢討的，就比較欠缺。我個人覺得這樣好像只是為了核銷、提計畫，到後來就流於形式、不切實際。

**加問：旗艦計畫中，組織之間除了例行性開會外，有其他的討論與交流嗎？**

答：沒有。一開始申請到計畫前後，有比較密集的開會，後來就沒有了。

**8、參與旗艦計畫，貴社區有哪些實際參與的工作業務？參與計畫對於社區本身的影響為何？**

答：實際參與的業務沒有，那些主要都是文化基金會在做的，計畫內容也完全是

由基金會撰寫決定的。提這個計畫，說實在對社區來講是很簡單，因為不需要煩惱財務、一些行政的工作，社區就是一個指令一個動作，就是社區把平時在做的，呈現出來就好了。就只是一個附加的計畫而已，例如計畫內容有送餐關懷，本來就有在做了，像福興社區原來就有在做外籍配偶關懷之類的，只是因為提了這個計畫，可以增加經費收入。旗艦社區計畫其實是以不增加社區的業務量為原則。只是在分配比例、執行經費方面，我並不清楚。

**加問：計畫的主要行為者？計畫是否有不足或需改善的地方？**

答：主要的參與者就是北投文化基金會和吉慶黃里長，他代表社區去申請計畫。像錢的代墊、事務性工作、核銷、報告，都是文化基金會在做的。我們東華是比較少參與，像吉慶、振華、榮光就比較辛苦，福興也比較沒有。我想建議每一次的開會，會前通知不能只用傳真，我傳真不通就沒收到通知，當然社區就只是配合，但是在聯繫方面需要改善。像是旗艦計畫要每年舉辦一次大型活動，今年就是上星期的重陽敬老活動，由參與社區一起擺攤，那因為我出國我不知道，後來我問總幹事，總幹事就說基金會就只有傳真過來，因為看不懂內容就沒參加了。但事實上，要舉辦一個大活動，不只要傳真，應該還要一起開會籌備，不管這個社區有沒有去開會，總是要把開會記錄寄給每一個參加計畫的組織，我感覺到現在聯繫真的是有比較鬆散。以及，帳目應該要公開，一年申請這麼多錢的計畫，到底用在哪裡，經費的流向運用，社區組織應該要知道。我們因為參與比較少，沒有因為這個計畫而多拿到經費，那是不是有給其他社區經費，我是不知道。

**加問：對於計畫有何期待？**

答：我沒有期待，我只是想說參加就參加，因為有些東西和我的理念不一樣，裡面有些作法我不是很認同，像一些倡導或計畫內容，比較不落實，裡面可能有理想，但和實務有落差。那像人力時間銀行，這個想法很好，其實在健康城市計畫原本就有在推，也是換湯不換藥。像衛生所也有在推，就是會給我們一個護照，在累積服務時數後，可以以優惠價格參觀故宮、動物園，或需要居家照護時，社會局會派人力協助，收費也會減低，和基金會所提倡的人力時間銀行概念很類似。我之前在開會的時候有建議過，可以做整合、資源連結，結合衛生所現成的部分，但是他們好像各做各的。

**9、您認為目前北投區的社區發展面臨哪些問題與困境？對於未來北投的社區發展有何期待？或發展遠景？以及，公部門及民間社區組織方面各有哪些可以努力的方向？**

答：我覺得沒有跨社區的合作很可惜，因為現在景氣不好，每個社區都面臨到人力不足的問題，志工短缺，例如社區一直辦講座，其實成效很低，沒什麼人來參加，所以我一直期待大家可以集合，假設一個社區有 3、5 個人參加，十個社區就有 30、50 個，那講師、場地就不會浪費，不然多頭馬車，其實都在做一樣的

事情，我覺得很浪費。所以辦活動，我都會連結其他的社團組織，讓多一點人來參加，那像我們東華社區要辦活動，會想動員其他社區來參加，請其他社區幫忙宣傳，但其實效果不太好。所以我希望北投區能夠整合資源，因為人力實在是短缺，這樣才不會浪費人力、物力資源。那來執行整合的機關，我覺得區公所本身的業務量太大，不太可能，有可能是文化基金會，比較超然，雖然是民間團體，但是他需要彎下腰去看社區的東西，例如當初推動聯誼會的志彬，他們真的為社區做事，但是如果你是站在高處，你看不到下面的東西，要推動也是很困難，做不出那種精髓，如果能夠和社區一起運作，所做出來的成果是截然不同的。因為公家機關的業務很忙碌，如果有民間機構能夠放下身段，來好好連結，也經過公部門的認可，可以提供經費，一起來整合，是我最希望的發展。期望能夠將北投的團隊結合起來，我常講一個人好不是好，要整個團隊好才是好，例如整個北投都做不好，只有我東華好，那有什麼好，我希望能是整個北投區能夠帶起來，當台北市的典範、甚至推廣到國際去，是我比較樂見的。如何在北投區建構一個平台，讓大家一起來共襄盛舉，有目標的往前走，共同創造每一個人的價值，我覺得北投社區的配合度都不錯，很有人情味，只要有一個帶頭有心來整合，只要立意是好的，要達成共識不難。



## 附錄 9 大同社區發展協會理事長 訪談記錄

受訪者代號：C03

受訪時間：98 年 10 月 22 日 下午 3:30~5:00

受訪地點：大同社區發展協會

### 1、請教您，北投區眾多社區組織的發展狀況如何？

答：我們大同算是發展中的社區，與東華、榮光、振華、吉慶、奇岩等社區比較，大同社區發展的速度較為緩慢，算是跟著在學習。大致上石牌地區的社區發展較為健全，北投地區的社區則比較少有聯繫、互相參加的活動較少，他們的發展情況，我就不了解。那以旗艦計畫的八個社區而言，大同社區算是比較新手，其他石牌地區的社區可能因為地緣接近，資源整合比較多，我們則是盡量配合參加活動。

### 2、在社區發展推動的過程中，北投文化基金會及社區發展協會所扮演的角色與發揮的功能為何？

答：北投文化基金會比較會整合、推動社區議題，讓社區發展協會來參與，例如社福醫療、木炭窯，類似母雞帶小雞的感覺。同時也會協助社區辦理活動，基金會會有義工、PGY 來幫忙。社區發展協會的功能，則是盡量申請案子，藉由辦理活動讓社區居民參與，從活動中聽取居民的其他需求，於明年度再改進、或做那方面的活動。例如社區關懷站，一開始是文化基金會派 PGY、社區醫療群來上課，有些長者一直上衛教課，可能聽了會煩，後來就會改善，由老人服務中心請老師來上氣功、營養講座，第三年就做一些手工，看活動參與者的需求，就一年一年慢慢改善。大同社區比較著重長者關懷，之前有嘗試做過青少年，但是青少年這方面要申請經費比較麻煩，因為是向兒童福利課申請補助，但因為計畫撰寫達不到要求，被打回來，就沒有繼續申請了。其實青少年方面的活動，我也很想做，但是沒有經費，想做也很難，我們又不能和里長那裡整合，里長就只做重大節日，像端午、重陽、元宵、中秋等活動，不像吉慶社區理事長本身就是里長，社區可以和里的資源整合，所以我們能夠運用的資源就比較少。

### 加問：社區發展協會和里辦公室的關係？

答：和里是熟識，但是大家是互怕，怕你的鋒頭太旺，將來會來競爭，很多是做了理事長，把現有的里長幹掉，里那邊也會防我們，怕我們知道一些公部門活動資訊。那里主要就是辦理重要節慶，沒有其他特別的案子，民眾陳情會去找里長，我們社區這邊，有看到民眾需求，我會找台北市議員陳情，例如交通、綠美化部分。



**3、自 2004 年舉辦至今的社區發展理事長聯誼會，您的看法如何？實際的運作如何？**

答：大家參加聯誼會後，才慢慢熟識，但我覺得參與的協會還是太少，我們有積極邀請新的社區發展協會，但他們的意願都不高。理事長聯誼會運作下來，會讓我們學習各協會之間各方的需求，會陪伴輔導發展較弱的社區發展協會，帶領社區一些議題、走動學習、活動課程，也藉此讓大家更為熟悉，促成社區合作的活動也較多。

**4、不同的社區發展組織，彼此間的聯繫狀況如何？大多透過哪些方式進行聯絡溝通？是否會產生意見衝突或資源爭奪等問題？如何解決？**

答：社區組織間不會有意見衝突的情況，開會時也幾乎沒有爭執的時候。這些年來我們幾個社區發展協會關係都不錯，有活動、課程都會互相支援，會互相參與，也有共同舉辦活動，像去年一起辦理旗艦計畫年終成果展，就有事前開會協調，一起在石牌運動中心辦活動，好幾個社區都有表演節目、擺攤，提供各自的資源。我們私下也會電話傳真，交流活動訊息，詢問其他社區是否可以支援協助或來參加活動，其他的社區也會帶隊、派志工來幫忙及參與。像吉慶社區的健康志工隊，有成立新的排舞班，這三、四年來，都有義務性地來我們舉辦的九九重陽節活動表演，其他社區如關渡關懷站、豐年社區也會來表演。那今年重陽節活動我們是和老人服務中心（財團法人老五老基金會）合辦，我把我這場活動申請下來的經費，全部交給老五老基金會，交由他們來運用，但是核銷的領據要給我，讓我有辦法核銷。我錢全給你沒關係，你要怎麼運用也沒關係，誰做大誰做小，其實我也不會介意，反正大家都是主辦，之前我們大同自己舉辦，我要去用舞台、租借場地等一堆工作，像我今年會比較輕鬆一點。以社區組織間聯繫的程度，就是活動資訊交流、活動方面的互相支援，但倒還沒有辦法到共同解決地方上的問題，在相互聯絡方面，就是我們理事長的私交、閒聊、交換心得經驗。

**5、就您了解，公部門對於社區發展及參與的促進，所抱持的態度如何？**

答：我覺得區公所不怎麼把我們社區發展協會看在眼裡，然後又要我們做一大堆的事情，我們比較會跟社會局接觸，但是我覺得功能都不大。像我們辦理活動，會申請案子，有經費才能做，沒有經費就沒辦法做，又要我們做的好，每一年都要社區評鑑。但是在區內的鄰里活動中，並不會特別關照社區發展協會，就只是關照里而已。像現在溫泉季活動的宣傳，都只是透過北投區民政課把訊息發給里長，請里長公告，但問題是我到現在也沒有看到里長把這方面的文宣散播出來。我就有和溫泉發展協會聯絡，他們的意思是說找不到和我們這些社區發展協會的聯絡管道，我建議他們可以找社區理事長聯誼會，透過這個管道來通知社區組織，因為我覺得像我們里，里長都不會參加這種活動。像 SARS 那年，由區公所主辦的北投區運動會，有邀請社區發展協會參加，我就只有參加過那次，之後北投區的活動社區都沒有被邀請，就沒參加過了。區公所的活動就只會找里去參加，不

會找社區發展協會。當然里長那邊也會反抗社區組織去參加活動，因為他們是民選的，那我們是自己組的人民團體，但是有些活動，里長也不熱衷參與北投區的活動。我是覺得北投區的活動，不管是里或社區發展協會，大家都是一樣，里長是領錢的，我們這些志工做再多也拿不到半毛錢，照理講，最起碼也可以讓我們這些志工過去看看參與吧。和公部門的接觸經驗，是希望他們可以看重社區發展協會一點，感覺常常被忽視。

**加問：公部門會提供誘因，來鼓勵社區組織嗎？**

答：他會叫我們多做社區發展的工作，哪有什麼誘因？只是如果你計畫寫的好，拿到的錢就會比較多，那你錢多的話就做大，錢少的話就做小。對我們來講，這錢就是用到這邊，像我們關懷站，給我們四萬多，我要從四月做到十一月，四萬多就要做半年，而且要先花我們的錢，之後要寫領據、錢才核下來。和公部門接觸，只是讓我們更累，像我今年做到第八年了，有點開始比較鬆懈了。

**6、公部門與社區組織的溝通管道為何？是否有不足的地方？**

答：沒有什麼溝通管道，只有一年一次，在農曆過年後，區公所會和社區發展協會舉辦一次座談會，主要就是聽理事長向區公所抱怨，說我們有些活動要參加，你不讓我們參加；一天到晚叫我們做什麼案子、什麼案子，我們都有在做阿！可是我們和里辦公室的待遇還是都不一樣，他們是支薪，我們是志工，但是社區發展協會在里裡面真的是做的很多。其實，社區有需求，跟區公所說沒用，我主要會找去議員，請議員向上呈報，請相關單位來會勘、討論如何改善，例如北投捷運站出來，大業路安全島的綠美化，請他們幫我爭取可以改善的案子。

**7、以福利化社區旗艦計畫為例，貴組織參與的動機與想法為何？有哪些實際參與的工作業務？參與計畫對於社區本身的影響為何？**

答：當初是參加理事長聯誼會，北投文化基金會就提議要來做一個旗艦型計畫，那我們就這樣參與下去。我們事先都有溝通過，要來做一個較大的、多數社區參與的案子，透過聯誼會、開協調會，討論旗艦計畫該做什麼活動內容、往哪方面走等。實際參與的工作，在我的活動範圍內，就是找一些長者教導他們一些衛教、家庭教育知識，社區參加計畫後，有將原本的服務項目內容更為擴大、服務範圍更大，工作和上課內容有擴增。工作執行上，大家是都有出力，那基金會做的最多，他們要去想提案、執行的方向、辦理行政業務，社區只是配合跟著一起做，工作量沒有增加太多。那旗艦計畫是八個社區合併來做的，等於可以間接提升社區的知名度，也是有很多好的正面效果，像人力資源、要辦理活動，協助的人力也會比較多，也會有所成長，像文化基金會要推廣人力時間銀行，社區就可以知道這方面的知識，基金會也會慢慢輔導社區發展協會去落實人力時間銀行，可以學習到很多。

**加問：就您了解，旗艦計畫促成彼此連結的成因為何？計畫中主要的行為者有哪些？有何期待？**

答：計畫是北投文化基金會和吉慶黃里長為主要辦理者，我們是屬於配合方面、屬於這個計畫的協力夥伴，那不同社區的參與程度也有點不同，有些社區在聯繫會報的出席率會比較少。參與計畫的期待，對自己的社區來講，是希望可以資源分配多一點、學習成長多一點，也不要期待可以拿到多少錢；那如果把計畫中如人力時間銀行、醫療資源網絡這幾個案子做成，對北投當然是不錯。不過目前成效是還沒有，因為計畫只執行到一半。

**加問：對於公私、社區組織協力夥伴的看法？**

答：這個計畫是內政部補助，每年都要到台北市政府和內政部長官做圓桌式的會談，審核工作計畫，通過後才能繼續下年度的計畫。那區公所對這個計畫是一知半解，態度比較消極，就是來開會，也不發表意見，也不知道計畫在幹嘛，本來應該是監督和指導的角色，但我認為他們是一知半解、對於計畫內容也不清楚。台北市社會局則會監督計畫，提醒執行方向要符合計畫內容，會提供建議，比較像是上對下的監督關係。

**加問：除了聯繫會報外，組織間有沒有其他接觸？**

答：基本上是沒有，除非有特別的案子，有急迫性，要趕快做核銷，就會召集社區來支援，趕緊增加座談會場次、服務人次等。

**加問：計畫是否有不足或需改善的地方？**

答：在資源分配上，的確是有些疑問，像是去年我舉辦重陽節活動，文化基金會本來說他們來參與活動，做為旗艦計畫中的活動，會補助我二萬元，後來可能因為核銷沒做好還是怎樣，就沒有給了，因為我去年辦這個活動，其實經費不足，他們說沒關係，可以用旗艦計畫的經費來補助，可是後來也沒有，但是也不好意思向基金會說什麼，可能是因為核銷困難，也不方便去討什麼，說了可能就真的會有衝突了。所以是希望資源分配要透明化，我想可能其他社區會有比較多的資源，也許和基金會、吉慶接觸較多的社區有拿到比較多的經費補助。我用我私人的想法，可能是吉慶、榮光、振華這三個社區，因為他們都在附近的地緣關係，會有比較多經費，但我也不能肯定，因為經費運用沒有透明，也許他們社區本身比較有本事、有辦法做志工培訓，可以做的事情比較多，經費當然就可以比較被分配到。所以我們社區也沒有做到那些事情，當然也不能去要求人家給錢。

**9、您認為目前北投區的社區發展面臨哪些問題與困境？對於未來北投的社區發展有何期待？或發展遠景？以及，公部門及民間社區組織方面各有哪些可以努力的方向？**

答：社區發展的困難就是欠缺辦理活動的場地以及經費、志工的不足。未來期待就是要看區長怎麼做，看區長怎麼對待社區，希望區公所能夠將社區組織和其他公部門，同視為手心的肉，一視同仁，更重視社區發展協會，讓協會能夠平等參與公部門的活動。以及，因為我都是和石牌地區的社區比較有聯繫，和旁邊北投地區的社區比較少合作接觸，像旁邊中央、清江、豐年、文化等社區，在整合合作上比較差，希望區公所來加以整合。



## 附錄 10 振華社區發展協會理事長 訪談記錄

受訪者代號：C04

受訪時間：98 年 12 月 12 日 下午 2:00~4:00

受訪地點：振華社區發展協會

### 1、請教您，當初申請福利化社區旗艦計畫的起因為何？

答：社區發展協會本來就是有一個組織，是理事長聯誼會，吉慶黃里長是會長，當時理事長聯誼會的運作是非常有功效，是以母雞帶小雞的方法來做共同學習的模式，像理事長的變動，剛上任的理事長可以透過聯誼會來學習。聯誼會行之有年以後，之前也曾經提過一次要申請旗艦，但是沒有成功。在這樣大的方案計畫，是要有專業的團隊的支持、要有豐富的經驗才能推動這個計畫。那這次旗艦計畫是透過聯誼會的會務上提起，大家很樂意參與，也分配每個社區負責的任務，就這樣產生的。

### 2、貴組織參與的動機與期待為何？計畫中所負責的部分？

答：因為專業團隊北投文化基金會，在整個北投社區營造來講，對於每個社區瞭解的比較多，而且人脈、人員比較多、專業的工作人員，都優於每個社區。我們當時認為有這樣一個專業團隊來帶領，當然是會比由我們自己單打獨鬥做一些事情來的好。每一個社區參與的想法，就會想說我們在這參與的期間，可以學到、體驗到平常各個社區自己在做小規模營造的時候，沒辦法去營造的部分，可能在這個大的計畫中，從中學習、給自己一個進步的空間。

提案這兩年來，我們振華被規劃到志工培訓這方面，是最主要的任務，也是等於教育。因為每個社區都在負責不同的工作，振華主要是負責志工培訓這塊，因為每個社區都需要很多的志工，志工有些會繼續服務、有些會流失，所以我們逐年都有做這樣培訓的工作。志工訓練分成基礎訓和特殊訓，我們每次做特殊訓都是界定在社會福利這一塊。我們培訓的成員不侷限在我們自己的社區，不可能，因為單獨社區不會一次需要這麼多的志工培訓，所以是針對整個大北投旗艦計畫，由各個社區新加入的志工、成員，整個北投區有意願、有需要的人來參加。有可能是我們習慣，在這方面可能我們可以勝任，依我瞭解，在去年計畫核銷過程中，幾個社區參與，好像只有我們振華沒有被點名，就是說在核銷方面，他切實的任務和核銷的項目是完全被認同的。或許我們負責的部分是比較簡單，我也不知道。我們振華在旗艦裡面是全程參與。

### 3、您認為，促成大家彼此合作的誘因為何？有什麼共同的目標？計畫有明確的任務方向嗎？

答：大的計畫當然要有合作，當時認同這樣的機制，各自分工合作，依據分配到

的任務各自來完成。因為希望能夠從中學習，對我們自己以後運作是不是有幫助。一開始當然也不是很有明確的方向，不過在大家一次又一次慢慢的討論中，慢慢擬定，由吉慶、專業團隊做歸納。

#### **4、計畫的規劃與執行是由誰來主導？**

答：在整個運作當中，由吉慶來提案，會議中也是由吉慶黃里長來當主席，也會徵詢大家說分配這項工作 ok 不 ok，如果不 ok，可能換個跑道、任務，這些都有可能。那專業團隊當然是很重要，不可否認文化基金會在社區營造這部分，過去幾年操作中，是真的有付出，也有在做連結，尤其是理事長聯誼會的時候，常常會借用他們的專業領域和人才。其實每個社區比較小的單位，你要運作一個這麼大的旗艦計畫，如果單靠社區自己的力量，算是整合，其實是還不夠的，一定要有專業團隊來輔導。

#### **加問：基金會提供了哪些輔導？**

答：方案的撰寫、執行時候的業務輔導，我看也都仰賴。最近我們發覺會變成有點過度依賴，依賴造成的問題，發現可能每個協力的社區不見得有成長。

#### **加問：您認為社區發展協會參與的程度如何？有何不足？**

答：包括我們這些社區、公部門的觀察，也不難發現我們現在運作的模式，協力社區自己的自主力、該要去承擔的工作、能力、參與意願，都稍嫌不足。像內政部認為有些事情應該是由你們社區要去做，而不是專業指導單位去做，機會是給你們社區的。我們現在八個社區，名義上通通都列上去，但是他實際的執行，有沒有參與，我們彼此之間也不見得百分之百的瞭解。有看到一個大方向，那比較不容易瞭解的是，為什麼有的社區參與的不是很多？在開會的時候，為什麼都沒有到？那其中的原因是什麼？黃里長也應該去探討、思索這個問題。這兩年也沒有很認真的把這樣的問題，坐下來好好談談，只有在最近、好像越來越感覺有需要大家坐下來討論。也因為公部門上級，層級滿高的，發現你們這個旗艦執行過程中，好像似乎違背他當時給這個計畫案所想要的，就是我為什麼把經費給你社區，需要你們在這個計畫中達到什麼目標，跟你們所提的是不是有偏離。公部門是要我們社區實際上自己去體驗，真正的是社區自己去操作，要學到東西，我們給這個錢才有達到目的，你們才有成長。現在是過於依賴基金會，變成基金會在操作。說實在，基金會給我們輔導很多，不管是人脈、觸角，都可很廣泛地去做連結，如果他沒有出面，單靠社區是很困難，很多的機構都是文化基金會所資源串連出來的，並不是我們這幾個社區去串連的。

其實每個社區比較小，到頭來為什麼有幾個社區沒有很持續的參與，我們現在也在摸索，雖然社區本身的業務很忙，但是要盡量給社區來參與、操作，要得到實務的經驗，自己要成長，我覺得這個模式應該是可以改變。像福興、東華本來也是很 ok 的社區，後來理事長換人，這個也有可能。有些社區來聯繫會議，

簽了名，會務的進行沒有辦法從頭到尾參與，中途就走了。

**5、計畫的工作項目及相關活動的進行，是否有納入各社區的意見？是否有符合社區的需求？**

答：也有徵詢我們大家的意見，尤其是大家共同參與的部分，例如今年分成石牌和北投兩區，做重陽敬老活動，在共同場地讓社區來參與，誰該分配做什麼，大家講好就好了。

**加問：計畫執行過程中，大家協調溝通的管道暢通嗎？通常是透過什麼方式？溝通協調的效果如何？**

答：協調溝通管道還算尚可，但是像是聯繫會議是形式意義大於實質效果，可能就是比較客氣。但是客氣性的背後，是不是有你想表達的或沒有表達出來的，就是在協議的過程中，是一個死角。大家每個人的角色不一樣，要敞開心胸，視為一個共同體，協力的理念比較符合社區的精神。

**6、您認為計畫要達成目標，哪些組織或個人扮演比較關鍵的角色？**

答：當然是主導者，是加倍重要，如果沒成功，大家都沒面子。如果大家沒有互相體諒，也很可惜。那參與協力的社區，都是理事長或重要領導來參與這樣的會議，那在會後，回到社區沒辦法跟自己的社區做交代，以我來講，也要跟自己的幹部做清清楚楚的交代，這個計畫好像目標滿大的，餅也滿大的，那真正的執行怎樣。幸好沒有人在做很大的質疑，因為若有質疑，這個角色很沈重。

**加問：計畫涉及不同的社區、組織，您認為應該由誰來擔任整合、促進彼此合作的角色？**

答：應該是由黃里長來扮演居中協調的角色，因為他是主要的申請人，也是會務的主持人，實際上有需要出面，個別的、到每個社區去瞭解。至於專業輔導人員，像佳蓉，旗艦計畫一開始是由周家慧和他共同寫的方案，後來周小姐離開，把這個工作丟給佳蓉，可能他接到也會很茫然，雖然他是有社工背景，但是社區這一塊，實際上他的經驗是沒有家惠來的豐富。個人因素或多或少也有，對這整個運作的比較不熟悉，但是現在進步很多，比去年好很多。

**7、參與計畫後，貴協會獲得實質的幫助、經費及資源如何？是否有所助益及成長？與當初期望是否有所落差？**

答：對於個別社區，實質的幫助絕對是有。期望方面還算及格，還算是有成長到，也正因為這樣，我覺得應該是給每個社區，更有機會去成長、摸索，如果他沒有成長，例如我每項都沒接觸到，都沒學習到，長期對他來講，是不是就沒有參與意義了。

**加問：參與旗艦計畫有八個社區，您認為資源分配是否恰當？**

答：資源分配是否恰當這很難講，例如我今年再接同樣志工培訓的責任，有人就會講說去年他就已經接了，今年怎麼又給他同樣的區塊？別人也想要做這一塊，我也沒有回應，後來分配到最後，我也不知道，還是丟到振華，整個表格我們還是歸納到志工培訓。還有就是業務指導員，現在是我媳婦，其實我也是有壓力。

**8、對於計畫整體的執行狀況清楚嗎？包括經費的運用及分配的情況？**

答：不見得完全清楚，這是事實。現在有比去年的狀況更好，有在會議上報告進度。給哪個社區多少錢，其實我們都不見得很瞭解，但是對我來講，黃里長核准過的項目、經費，他會拿單子給我看。因為申請經費龍頭是他、文也在他那邊，整個細項運作是在他那邊。那我們有時候會跟他互動，去到他們協會那邊，他會把核准過的、不過的單子跟我講。可能也會有人猜忌，哪個社區拿比較多錢，好像在整個報告當中，沒有把這部分的訊息給每個單位。

**加問：您認為計畫相關資訊的流通、透明度如何？**

答：應該或多或少，有點讓人家感覺不足。

**加問：旗艦計畫中，有沒有是聯合8個社區及其他組織共同完成的工作？**

答：比較偏向於活動，共同辦理活動，例如成果展、重陽敬老活動。

**9、請教您對於目前運作結果的看法，有哪些效果？有發揮到預期的效益嗎？是否有達成既有的目標？達成的程度？**

答：不能說沒有，一定有效果。我要說實在的，我們所寫出來的計畫，整個涉及的範圍和方向真的是滿大的，也因為這個大方向，公部門才把經費給你，效益整個來看絕對是及格。

**10、跨社區、不同組織的合作，實際運行上有遇到哪些困難及問題？有什麼需要改進的地方？**

答：旗艦計畫大家有共同的任務，不會有所競爭。那我們現在發現，有些社區雖然是協力，但是他參與的意願降低這部分。要讓社區想辦法，培養能力去做提案、執行，在社區的能力範圍之內，可以做的話，盡量由社區去承擔。由社區各別進行子計畫的撰寫之後，再交由專業的人來做整合，甚至可以提出各自的想法，大家共同來討論，在整個協力的部分，各別負責的區塊及要如何落實、整體計畫要怎麼執行、花多少錢，在這個大案子中要撥多少錢過來，讓社區可以直接去操盤，那在執行不力的時候，也可以共同來協助。

**加問：基金會的角色是否要有些轉變？**

答：基金會的角色，因為他有他的人脈，有人際關係及專業部分，以他專業的能



力去做專業的輔導，應當這個角色的扮演他是可以繼續。那我其他地方的經驗模式來講，有一項提案或任務的時候，你就要做一個很完整的規劃、執行、報告，是要你自己很確實的去做這件事情，而且做好的時候，提出來以後大家要再做審議。審議完畢，再交由專業人士來整合。因為他有責任區分及編制，是可以朝這個方向來去做。

#### 11、對於計畫未來發展有何建議及期許？

答：要讓社區有親身體驗、操作的機會，可以直接去接觸，有經驗的累積。以我志工培訓來舉例，老師是由基金會來找的，更好的話，是不是可以由我們振華自己來提、安排課程、找老師，藉由這個機會，來跟老師接觸，我該給你多少鐘點費，這樣的流程學習，應該也是挺重要。以及，其實都還要在進一步的溝通，因為資訊更加透明化，讓大家沒有疑慮，也是很重要的一環。如果在聯繫會報的場合，應該大家開誠布公，那會議下來，就要脫離，假使有造成一些不愉快都要擺脫，這樣才對會議的品質、結果、未來要怎麼做，才會有幫助。希望這整個團隊，經過這樣一次的合作、體驗，應當會更提昇、更好，而不是更不好。

#### 12、與其他社區組織間的互動關係如何？合作的目的為何？在資源上有做哪些交流互動？

答：像東華、吉慶、福興，都是我們學習的對象。在社區營造過程中，我們其實吸取不少經驗。在資訊方面，那也會督促，像黃里長，會說哪裡可以做這個營造的方向。我以前是掛在東華、奇岩那個圈圈，跟東華在過程比較有在互動。在人力方面，其實各個社區，如果以社區的角度，去把志工去做支援，比較看不到，比較多的是志工本身在各個社區參與的流動，這樣子的走向，也比較符合志工的性質，並不侷限在某個社區、某項工作當志工。那設備、場地，或多或少，不過不多。最主要的交流是，你在營造的過程中碰到哪些問題，是不是可以互相學習或協助，比較可愛的是，可以去請教之前有經驗的社區。像最近大同社區，我們也一直跟他 push，如果他走偏了，我們也會稍微提醒一下。因為我瞭解他現在運作的是什麼、做的是哪些方案，以社區共同學習的立場，有時候我會去提議應該怎麼做、調整一下會比較好。

其實處在同樣方向的提案，還是會有競爭，不同的社區去營造同樣特性的方案，或多或少還是會有競爭，這個競爭是因為上級要選擇提案的社區，這就是有比較。在提案過程中都會有，有的案子是你提了不一定會被選上，他是有審議制度，不同社區去提，當然要從中選擇。競爭關係絕對會有，但是大家要真正瞭解，我這次沒有機會，是我們自己要有進步的空間。

## 附錄 11 關渡樂齡學習資源中心總幹事 訪談記錄

受訪者代號：D01

受訪時間：98 年 11 月 5 日 下午 3:30~5:30

受訪地點：關渡醫院護理部

### 1、在社區發展推動的過程中，北投文化基金會及社區發展協會、社區關懷站各自扮演的角色與發揮的功能為何？

答：北投文化基金會一直是照顧整個北投區的面，所關心的面向比較廣，那可能地緣關係，會比較照顧以北投地區為主的幾個里，我們關渡是因為關懷站成立，才和他們搭上線，他的觸角才有延伸到關渡這邊來。我是覺得如果說要成立一個團體，要照顧的整個面太廣時，是不是整個方向就會亂掉，不然基金會他還有社區大學，應該是可以扮演還不錯的角色。

我對社區發展協會的運作是不太瞭解，他們被賦予的任務挺多元的，那一個社區發展協會的能力，能做那麼多嗎？像我們就單純一個目標，就是老人關懷，也體認到高齡化社會帶來的衝擊很大，希望把這個工作做好，能讓彼此有些啟發、可以學習的模式。那我們其實沒有成立團體，只是借殼上市，之前是借用北投文化基金會，現在是借用關渡國中，我們沒有立案成立正式團體，所以還沒有感受到法規限制，也不用開理監事會。關懷站最主要是提供服務，長者也可以藉此交到朋友，心靈有所寄託。我們也將福利與醫療結合在一起，在關懷站有關渡醫院社區護理師、PGY，長者有任何身體問題，都可以取得健康資訊，所以長者來這邊，不管心靈上、身體上的問題，都可以得到一些解決的方法。

### 加問：是如何接觸到北投文化基金會？

答：因為北投文化基金會的 PGY 社區醫療群，和關渡醫院有一些合作關係，所以間接從關渡醫院知道我們關懷站成立的活動，也知道我們的運作與基金會的宗旨是不謀而合，所以借出基金會名義，讓我們申請內政部經費，彼此開始有些合作，洪醫師和我們也算是談得來，彼此互動就會越來越密切。

### 2、不同的社區組織間的互動關係如何？合作的目的為何？在資源上有做哪些交流互動？

答：和基金會的具體合作，因為旗艦計畫有些計畫執行，需要我們來做配合，因為旗艦計畫是很多社區結合而成，每個社區都要貢獻出你的特長，我們關渡主要以老人關懷、中高齡的運動推廣為特色，所以在計畫中也撰寫進去，洪醫師要推動人力時間銀行，想說我們這邊可不可以來試辦看看。那北投文化基金會的送餐服務是由關渡醫院的營養師準備好餐點，再由基金會志工發送出去。但事實上，我們是不需要其他組織的支援及資金。

和社區組織的互動，其實不多，我們資源結合比較密切的，像健康服務中心、北投運動中心，和社區發展協會的話，都是透過跟北投文化基金會合作後，加入旗艦計畫，才跟其他社區有些互動。可是我是覺得這個互動其實還是不夠，旗艦計畫中每個社區間的互動，彼此之間還是很保守，所以就整個的合作關係來說，互動還是不夠。那我覺得老人家的關懷工作，可以相互分享文書表格、志工、老師的教學等，大家之間不是競爭關係，而是合作、資源分享的關係，整個台灣才會進入福利化社會。旗艦計畫目前還是在一個磨合期，等於是文化基金會在後面主導，申請一個經費，有一些經費分享，大家才願意做一些配合，沒有經費的話，配合度可能就不會那麼高，還是偏向利害關係的結合，而不是大家真正有共識的結合。那像里和社區發展協會有時候發生衝突，里長怕社區發展協會的鋒芒蓋過里，有選舉的疑慮。那我們關懷據點是政治、宗教、商業性的不碰，因為我們是醫院和學校來支持成立的，保持超然的立場。我知道很多社區據點做不起來，就是因為里長和社區發展協會彼此之間的對立狀態，造成一些上面設計很好的政策都推不動。以我們里來說，我們成立當時畢竟還是需要里長的一些協助，後來選舉時當時的里長沒選中，現任里長就認為我們是支持前里長的，那現任里長支持者之一是國中家長會長，就反對我們在國中設立，說會影響到學生上課，造成我們不少困擾，那這個里長選上後到現在也沒有去過我們關懷站。

### **3、貴社區在社福醫療（社區照護關懷服務、健康營造）方面，主要的運作方式為何？與其他組織的互動及合作經驗？發展出哪些推動策略？**

答：我們最主要是兩個主軸，一是到長者家中訪視、電話問安，另一是長者到關懷據點，安排活動讓他們參與，所以關懷站大概有 60 多個長者，另外還有 10 多個長者等待要進入我們關懷站。目前除了原有的關懷活動，還有中高齡運動的推廣，因為教育部樂齡中心經費，我們現在的名稱是台北市北投區樂齡學習資源中心，教育部所賦予我們的任務是要照顧整個北投區，所以我們在石牌區，和健康服務中心合作，在永明活動中心開設分班；和伊甸基金會合作，他們在北投有一個老人耆福中心；以及在關渡浩然敬老院、關渡關懷站、關渡社區等五個班，開設一些運動課程，希望在整個北投地區來推動老人中高齡的運動。

#### **加問：遇到哪些障礙與限制？**

答：我們一開始沒有經費，由北投文化基金會協助我們向內政部申請，因為他有 10 萬元的開辦費、還有每個月一萬元的補助，運作兩年多，去年申請教育部經費，第一年給我們一百萬，今年九月開始又給我們了 60 萬，所以經費上算是充裕；然後場地，一開始有關渡國中借我們，一樓有烹飪教室、五樓有兩間專用教室，設備也很充足；94 年開始醫院也幫我們培訓志工，約 40 多人，所以志工人力運作上也不錯。不過現在慢慢開始有出現小問題，因為我們一直在成長，那志工成長的速度較慢、專業能力不足，所以要開辦專業志工培訓課程。另外，現在有兩個隱憂，第一個，如果關渡國中校長換人，接任的校長若不支持，場地問題

會很頭痛，因為在台北市要找到大的空間很難。之前內政部社區關懷據點時，教室租金一個月幾千元，那現在教育部樂齡中心計畫是以國中名義申請，所以教室租金也不用，所以如果國中不給我們使用，活動場所會是一個很大的問題。第二個，如果我太太調回榮總，她現在是關渡醫院護理部主任，再來的主任不支持的時候，我們少掉醫院的支持，志工團體可能會散掉，這是目前兩個比較大的隱憂，都是關於人事變動會帶來的問題。那關渡醫院和關渡國中是關懷站很大的支持，包括提供場所、申請經費的核銷，但這兩個團體給予關懷站最大的自主性，完全沒有給我們任何的指示與干擾，我們都是自主管理，所以我們是碰到問題需要支援，才會向他們請求。

**加問：和健康服務中心的合作情況？**

答：每三個月，健康服務中心會派人來做三合一檢測，其實因為我們有關渡醫院的支持，所以我們對於健康服務中心的需求性比較沒那麼高。事實上同樣這些工作，醫院可以幫我們做，只是公部門他們有業績壓力，那我們就把工作給他們來做。那其實也是我們來做資源分享，例如我們派老師去石牌幫他們的保健志工開班，經費是由我們這邊支出，所以現在也是雙向資源互動。

**加問：北投老人服務中心與樂齡資源中心之間，有何合作或資源重疊？**

答：老人服務中心，政府是設定他要來協助輔導各關懷據點，坦白講他們是來這邊學習，因為他們也講，其實他們也不熟關懷據點。那教育部希望樂齡中心和關懷站不同，是強調終身學習，創造老人家的價值，與純粹服務關懷老人有所不同，舉辦的活動性質比較不同。我們是一直有和關懷據點合作，像士林老服就常邀請我們去做經驗分享、課程教導，北投區的老服互動就比較少，因為他們今年才剛接，目前還在摸索的階段。

**5、就社區福利醫療議題，您認為，對於公、私、第三部門在資源整合與整體規劃方面應如何落實，以達到最大效益？**

答：我們是結合衛政、社政和教育部份的機構，一般關懷據點可能只是接觸內政部社會局而已，頂多是接觸健康服務中心，那我們除了社會局以外，還有透過醫院的關係，接觸到衛生局，那因為國中的關係，又加入了教育部的樂齡。那老人家的關懷應該是跨部會的，我認為應該成立一個老人福利部，因為不管是內政部、教育部或是衛生署，他們各自運作都各有盲點，事實上一個老人關懷的工作應該要這三個部門的計畫結合起來，因為老人家絕對離不開醫院，所以衛政這塊很重要；他也需要一些社會福利資源，內政部的資源也很重要；那現在又強調老人家不應該成為社會的累贅，所以如何提倡老人的終身學習教育，再度成為社會的資產，這需要教育部的資源，所以等於是需要這三個部門的結合，整個老人的關懷工作才會推得順。我們很幸運有這三個部門的資源，所以我們想當一個火車頭，若現在這個模式推的好，也許政府可以體認到是否應該成立一個老人福利部。現

在老年人口增長速度很快，但是政府反應的步調卻很慢，各吹各的調，各部門各做各的，很多資源都重複浪費，做的成效又不夠快。政府目前只停留在知道問題的所在，但是沒有一個長遠的老人福利政策來克服及處理問題，我覺得台灣的選舉太過頻繁，每個政治人物都很短視，都短線操作，沒有長遠的立國計畫。

**6、以福利化社區旗艦計畫為例，貴組織參與的動機與想法為何？有哪些實際參與的工作業務？參與旗艦計畫對於社區居民及組織自主性的影響為何？**

答：坦白講就是洪醫師要我們參加這樣，那我們想說他也幫我們忙，讓我們跟內政部申請經費，所以他需要我們幫忙，我們就去參加這樣。旗艦計畫我是掛名掛上去，才被鴨子硬上架，把我們放上去，也沒有知會一聲，就變成旗艦計畫的一員，因為基金會希望多幾個團體參加，聯繫面越廣，被核准通過的可能性越高。我們也沒有實際參與什麼，其實他計畫怎麼擬定，我們也不知道，他要我們配合，我們就配合，例如他們有什麼活動需要人員出席，我們就出席。那參與計畫對關渡也沒有什麼影響，因為我們教育部的經費已經很充裕了，現在等於是我們的資源分享出去。

**7、就您了解，旗艦計畫促成彼此連結的成因為何？您認為成效如何？是否有不足或需改善的地方？**

答：經費，多少還是有幾萬元，來多辦一些活動。旗艦計畫目前還是在一個嘗試的階段，還是在試看看社區間的結合會給彼此帶來什麼好處。坦白講，目前成效還看不出來，短期的一、二年，並沒有辦法能有什麼成效。那在都會區要推動社區關懷是比較困難，因為人與人之間比較冷漠，所以如何克服這點，是需要大家來努力。

**8、就您了解，公部門對於社區發展及參與的促進、地方社區團體的活動，所抱持的態度如何？是否有提供社區組織及居民表達意見的管道或機制？**

答：區長跟我們是天高皇帝遠，一點關係也沒有，跟地方互動很少，那我們跟區完全沒有互動，區公所是完全沒有協助，里跟區其實都是可以廢掉的組織，沒有作用，一般民眾除了要當兵，要常跑區公所兵役課以外，沒有其他接觸。其實政府經費給我們，我們就自己在做了，所以政府的協助僅是提供經費和舉辦一些研習課程，反而是他們來我們這裡學很多東西，因為他們覺得我們是一直走在前面的。政府也沒有提供什麼管道，除了半年一次的會議，大家去抒發意見，也是抱怨經費核銷手續繁瑣，但平時的運作上，政府能幫的也不多。