

研究論文

當我們「同在一起」：旗艦競爭型計畫 之社區組織結盟歷程探討

紀孟君¹、鄭夙芬²、鄭期緯³

收稿日期：2011 年 2 月 25 日，接受刊登日期：2011 年 4 月 8 日

¹ 高雄醫學大學醫學社會學與社會工作研究所碩士班 研究生

² 通訊作者。高雄醫學大學醫學社會學與社會工作學系 副教授，聯絡地址：807 高雄市三民區十全一路 100 號高雄醫學大學醫學社會學與社會工作學系。Email: m785028@kmu.edu.tw

³ 澳洲拉特博大學社會工作與社會政策博士班 博士候選人

中文摘要

本研究以組織結盟的觀點，探討內政部福利化社區旗艦競爭型計畫(以下簡稱旗艦計畫)中社區組織的合作互動過程，呈現社區組織在結盟歷程之重要現象，並藉以檢視社區組織結盟觀點的意涵，形成實務與觀點的對話。研究場域為某縣市參與旗艦計畫之七個社區中的相關組織，以質化研究方法，透過深度訪談與參與觀察進行資料收集，包括從社區組織領導者、專案經理人、區公所承辦人及公部門主管單位人員等人員之訪談，相關會議文件之彙整以及研究者實際參與相關活動記錄等進行整理與分析。

本研究結果分別為：(1) 為什麼是我們在一起；(2) 有你，有我，有我們的磨合；(3) 變是唯一的不變。並據此提出(1) 旗艦社區組織走出了什麼樣的結盟風貌；(2) 只能意會不能言傳的關係結盟等兩點討論及建議。

關鍵字：社區組織結盟、旗艦競爭型計畫、社區

Working together : A study of the coalition process between community organizations in a flagship community project

Meng-Chun Chi^{*}, Su-Fen Cheng^{**}, Chi-Wei Cheng^{***}

Abstract

Based on the perspective of organization coalition, this study discusses the coalition process between community organizations in a flagship community project. This is a qualitative research and uses literature review, in-depth interview and observation to collect data. The participants include the leaders of community organizations in seven organizations, case managers, the civil servants and directors in the city District Office, and participant observation in several organizations.

The findings in this research are, (1) why we have to work together? (2) the running-in needs you and me (3) the only unchanged thing in cooperation is change. According to the research results, this study provides two discussions and suggestions, which are (1) the real view after the organization cooperation in a flagship community project, (2) the relationship in the organization coalition only can access by perceiving not discussing.

**Key words : community organization coalition; flagship community project;
community**

* Graduate Student, Department of Sociology and Social Work, Kaohsiung Medical University.

** Associate Professor, Department of Sociology and Social Work, Kaohsiung Medical University.

*** PhD Candidate, School of Social Work and Social Policy, La Trobe University.

壹、前言

社區組織結盟是指兩個或兩個以上的社區組織，基於關注在地社區需求，藉由合作來解決社區問題及營造社區資產（Wolff, 2001），在正式或非正式關係下，透過組織間資源的流動或情感的交流，共享人力、經費與資源；其源起於 1960 年代英、美國家在政府福利財政日益衰退之下，將弱勢人口的照顧責任下放到慈善組織與社區，使社區面臨沉重的負擔，而為因應此一情形，迫使社區組織進行各項方案的合作與任務整合（Alter & Hage, 1993）。許多社區投入協力合作，乃在於個別團體或組織無法自行解決問題，因而以特定的方式協力（Mandell, 1999；羅秀華，2007），藉以解決問題，完成任務。Foster-Fishman 等人（2001）指出越來越多的文章或書籍中，皆提出社區結盟可促進系統性的改變並增進社區福祉（community well-being），且實務者也多朝此方向努力。

由此可見，社區組織結盟對於降低政府部門財務負擔、減少個別社區獨立解決問題的難度以及促進社區的福祉等目的，是有其重要意義；黃源協、蕭文高、劉素珍（2009）認為為因應社區問題的複雜性，並基於資源運用與追求生活品質的考量，建構「社區聯盟」是一條必走之路。近年來在台灣，政府對社區發展協會經費支持的立場，也從盡量補助經費轉向期望社區組織能自給自足與資源共享，於是在福利社區化政策推動之下，內政部於 94 年起為達成「挑戰 2008：國家發展重點計畫」中「開發社區人力資源，營造福利化社區」政策，遂推動「福利化社區旗艦競爭型計畫」專案⁴（以下簡稱旗艦計畫）；該計畫著眼於跨社區結盟的觀點，主要精神在於鼓勵社區間的合作及資源共享，以共同設計與執行符合在地需求的福利服務，也期許優勢社區發揮領航指標的

⁴ 內政部於民國 94 年開展跨社區聯合提案的「福利化社區旗艦競爭型計畫」專案(簡稱旗艦計畫)，補助對象以立案之社區發展協會為主，名額以五個為限；每直轄市、縣(市)限提一案，分北、中、南、東及離島等五區各擇一直轄市、縣(市)辦理。計畫須由鄉(鎮、市、區)公所整合數個社區發展協會所推動，配合縣(市)政府社會福利社區化政策白皮書或施政計畫，提報直轄市、縣(市)政府核轉內政部，研提具有創新、跨社區(至少五個社區)、跨局處(至少二個單位)或延續性(期程以三年為限)之計畫。該計畫需經直轄市、縣(市)政府社區營造相關推動小組審核評估符合福利社區化精神與願景(內政部，2005)。

功能，以培力的方式帶動周圍較弱勢的社區(田基武,2007)。施丞貴等人(2008)認為：『旗艦競爭型計畫實施之目的是運用社會福利的經費補助，進行「由下而上」社區營造的方式發展「聯合／跨社區」之概念，讓已經發展成熟的社區，引領周邊具有潛力社區，提供推動社區方案的經驗，使潛力社區也能得到成長機會，發揮「旗艦領航、艦隊跟上」的精神，建立「聯合社區」區域型福利服務網絡。』此與社區組織結盟之重要目的實不謀而合。

然而，研究者從自身參與經驗中，發現地方公部門、社區組織及居民對旗艦的想望與實際上的摸索，的確仍有一段與結盟願景之間的落差，社區組織間彼此資源競合，地方公部門的趨避角色，社區組織領袖看似具有組織結盟的宣示，但實際操作面上仍延續傳統社區操作模式，究竟這看似與社區組織結盟相似目的的旗艦計畫，其所對應出來的社區組織結盟樣貌究竟為何？從計畫的初始、實施歷程與操作，其結的究竟是什麼盟？呈現出何種動力現象？實值得探究，研究者希望透過社區組織結盟的觀點來思索、回應旗艦計畫的實施，本研究目的為：

- 1.以組織結盟觀點呈現某縣市福利化社區旗艦競爭型計畫的組織結盟動機、歷程與產出之動力。
- 2.檢視組織結盟觀點在某縣市福利化社區旗艦競爭型計畫的意涵。
- 3.提供後進研究者對於組織結盟相關研究之參考。

貳、社區組織結盟

一、社區組織結盟的意涵

對於組織結盟此概念 Butterfoss 等人(1993:316)整理相關文獻後指出組織結盟的定義係指不同組織為了共同目標而協力合作，並指出其特性為正式的、議題導向、有結構、具特殊目標，關注多元目標的一個較長期的聯盟，且

能結合不同組織的人力、物力資源共同合作；Sadan 及 Churchman (1997) 認為結盟是由一群組織為共同目標而共事，主要是由於個別組織認知其自身的不足，而進一步與其他組織形成結盟關係；劉麗雯 (2004) 以非營利組織間的協調合作模式說明結盟 (coalitions) 形式的組織中的每一個組織都有其自身的目標，但仍都維持著正式或非正式形式所設定的共同目標，其所關注的焦點除了顧及組織本身目標的達成，也注重參與組織共同訴求目標的達成。

依循上述組織結盟的定義與特性，Wolff (2001) 將組織結盟的概念應用於社區實務，指出社區組織結盟是指社區組織基於關注在地社區議題與需求，藉由合作來解決社區問題及營造社區資產；Goodman 等人 (1998) 指出結盟除可促成有效的合作之外，亦可促進社區產生實質的改變；Morse (2004) 認為社區組織結盟係社區組織共同合作的策略之一，是指不同的組織在單一或一系列的議題中共同參與行動以完成目標，同時，此結盟關係可以是正式或非正式的，且不同成員參與結盟可能源自於不同的動機。Himmelman (2001) 則認為社區結盟指涉及廣泛的社會倡議，通常用以改變或干預社會福利、公共健康或教育問題，而匯集數個組織或其他利益相關者，透過網絡進行合作。

社區組織結盟的原因主要是期待透過不同社區組織的合作，以多元功能或整體努力來解決複雜的社會問題 (Bradshaw, 2000；Morse, 2004)，而在問題解決與結盟目標完成的同時，亦可為組織帶來資源或政治利益，或者得到民眾的支持 (Galaskiewicz, 1985)。

綜合上述，本研究認為所謂社區組織結盟為：「兩個或兩個以上的社區組織，基於關注在地社區需求、解決社區問題及營造社區資產而建立互惠共利的合作關係。在此正式或非正式的關係下，透過組織間資源的流動或情感的交流，共享人力、經費與資源，以集體的力量完成共同的目標。」

二、社區組織結盟的探究

回顧有關社區組織結盟的相關研究，近年來，國外相當多的社區組織結盟

是為滿足或解決公共衛生與社會問題，因此成效評價研究蔚為主流，其中有目標達成評估（Butterfoss et al., 1993；Herman et al., 1993；Kegler, 1995；Kegler et al., 1998），而參與結盟的成員數、資源的多寡、以及方案執行之品質等，亦為評價結盟成效的參考（Kegler et al., 1998；Zakocs & Edwards, 2006）；另一方面，其他相關研究還包括以社會心理學觀點來看組織結盟，指出組織結盟的成效與其組成和結構有關，如大小、成員差異、角色、規範、凝聚力、文化、衝突解決、決策制定、以及領導有關（Levine & Moreland, 1998,引自 Zakocs & Edwards, 2006）。

在社區組織結盟的實務操作上：

1.美國 Orleans 市的社區組織結盟主要關注社區中多元族群居民，包含長者、青少年與兒童、遊民、成癮者等，該組織目的在於藉由預防、倡導與行動來解決地方的衛生與人類服務需求，優先處理的議題主要為長者日間照顧、青少年與兒童照顧方案、預防物質濫用、齒齦保健、遊民方案、勞動工資、交通運輸、社區經濟發展等。該組織自 1987 年成立，其在社區議題確立後會由組織共同組成一組工作隊，該工作隊中包含組織的居民、督導與專業者，並依需求採取適當的行動或形成方案以進行系統性的問題解決。該組織一直以組織結盟的方式持續運作至 2007 年時正式於該市立案為正式組織（The Community Coalition of Cape Cod, Inc., 2010）。

2.德國鄉村社區組織聯盟（Ottenhausen）成立於 1983-1984 年，係由地方居民自助組成，共有九個協會與機構進行結盟，目的為致力於地區經濟、生態環境改造及文化保存等工作。其行動策略主要由村莊的居民針對他們所關注的議題，透過共同討論、合作與決策，推動社區活動中心再開發與維護、社區道路整建、植物種植、建築物設計翻修以及民宿、餐廳、產業市集的經營等社區公共事務的工作（引自郭添貴，2005：21）。

3.郭添貴（2005）以屏東縣林邊鄉東港溪右岸四個社區組織的聯盟進行分析，該聯盟源起於當時台灣正如火如荼推動的社區總體營造政策，是由其中的一個社區組織發起，主要希望藉由社區組織聯盟共同提升產業觀光、環境友善

與生態資源保存。此一聯盟的特點是，參與的四個社區組織分屬不同文化族群，在聯盟之初舉辦結盟儀式以及簽立公約等來宣示與四個社區組織運作的聯盟工作。

除了上述範例，羅秀華（2007）整理台灣社區結盟的文獻後指出，在台灣部分社區政策推動經驗中也含有同盟（coalition）的經驗實例，如衛生署於1998年試辦的社區健康營造，即是以萬戶或整個鄉鎮市區為社區範圍，且以鄰近的四、五個村里為營造範疇。在這類的案例中，同盟關係反而為結盟組織找到了初期的定位（羅秀華，2007：120）。而發展較為成熟甚至成為樣版明星社區的北投社區自發性結盟亦是一例，其對於社區範圍之界定係以生活共同圈為主，不以社區組織的疆界為限，此外，該區組織的結盟具有專業協力的優勢，且有地方性非營利組織（文化基金會）為協力推手，以及地方顯見的公共議題等，因此順利自「聯誼聚會」的互動方式形成結盟的合作關係且共享資源，並建立陪伴家族的機制，擴大社區網絡的聯繫。

從上述社區組織結盟的實施中可以發現，社區組織以結盟的型式共同合作滿足社區居民的需求或解決社區所面對的公共議題，如多元族群需求、環境生態、產業觀光等，而其實施上相當需要具有居民動員與參與、居民自決，以及組織的合作或夥伴關係等特色，而居民對於公共事務的關注與參與意願則為社區組織結盟後能否順利推動的主要因素，如德國鄉村社區組織聯盟所指在社區組織結盟中如何結合眾人的力量就是成功的關鍵（引自郭添貴，2005）。

然而，藉由社區組織結盟，參與社區除獲得上述的助益外，也可能在參與中受到負面影響。Kahn（1991）指出在組織結盟過程中，較弱勢的社區組織在結盟過程中會逐漸喪失決策自主權、過於繁瑣的協商也會大量消耗社區組織的能量和凝聚力、結盟所帶來的好處會分配不均及當結盟不順利或結果不如預期時，會出現更大的指責和反對意見；Butterfoss 等人（1993）認為組織結盟可能會加速消耗社區組織原本就不充裕的資源、額外的工作增加工作人員的負擔，合作的組織除帶來正向的刺激外同時也會帶來不利的印象（unfavorable image）；郭添貴（2005）就林邊溪右岸聯盟的結盟行動經驗分析，指出政府財

政能否持續補助，加上地方派系的介入將會導致聯盟社區營造的工作能否持續，因此其對結盟行動提出檢討，認為參與結盟的社區組織各自都有社區人才不夠充裕的問題，卻必須因應結盟而在日常業務中再增加彼此的協調與分工，許多社區事務的決策或行動便因此而受限；Foster-Fishman 等人（2001）更強調，組織合作雖可能帶來正向成果，但未必能協助改善服務成效，而社區組織結盟更不是解決服務輸送問題的萬靈丹。

綜合上述有關社區組織結盟的論述可見，社區組織結盟雖可以結合跨組織間的資源與力量，以共同達成某特定目標，然，同樣可能會對參與者社區組織帶來負面的影響。此外，參與結盟的社區組織可能帶有不同的動機與利益考量，因此個別社區組織對於結盟的向心力將是延續結盟社區組織間關係的重要課題，同樣的，各社區的資質程度、動員能力、人口結構等因素也都會對社區組織結盟的結果有所影響。這與本研究社區對組織結盟的關注不謀而合，因此研究者將以此檢視台灣旗艦計畫，欲進一步了其形成概念、實施經驗與組織結盟觀點和實例經驗是否呼應，而社區組織結盟的操作方式是否也能成為台灣社區發展的一個思考方向？

三、台灣福利化社區旗艦競爭型計畫的脈絡

從上述的探討中，可以發現社區組織結盟的觀點與實施在國外已累積較豐富的經驗，但在台灣仍屬單薄，回觀國內，在社區發展政策的脈絡下，台灣的社區組織範圍多以村里來認定，使得社區的人力、物力等資源較顯薄弱（徐震，1985），因此台灣社區結盟的概念雖早在 1980 年代即被提出，但受限於社會、政治、經濟等環境因素影響，使台灣社區發展經驗一直未能呼應（羅秀華，2007）。也因為社區組織的範圍劃定，個別的社區草根組織需要擴大結盟（陶蕃瀛，1994），在有限的資源下，透過資源流動與情感交流，以集體的力量來達成個別組織無法達成的目標（王珮如、胡淑貞，2004；邵陪元，2009：30）。

內政部於 1998 年開始的推動「福利社區化實驗計畫」來看，政府期待將

社區發展經費的使用從基礎建設的補助，轉而以弱勢照顧之福利服務方案為主，並由中央政府擬定政策，以鄉（鎮市區）為範圍，由社區或社會福利機構做為推動的組織，雖看似將福利服務的範圍拉大到鄉（鎮市區），不過仍受社區原有之地理疆界或社會福利機構位置或專長業務等等限制，且鄉（鎮市區）內的社區組織亦無結盟合作的操作，因此未呈現社區組織結盟的現象。

至 2004 年，內政部為達成「挑戰 2008：國家發展重點計畫」中「開發社區人力資源，營造福利化社區」政策，遂訂定「福利化社區旗艦競爭型計畫」。旗艦計畫於 2005 年起開始施行，改變過去以單一社區小額申請、小額補助的方式，於內政部社會司社區發展科獎助社區發展項目中，新增旗艦計畫之政策性補助，該計畫鼓勵區域性聯合提案，明訂需配合直轄市、縣（市）政府社會福利社區化政策白皮書或施政計畫，由直轄市、縣（市）政府整合社區發展協會推動，以跨社區（至少 5 個社區）、跨局處（至少 2 個單位），研提具有創新、連續性（期程以三年為限）之計畫方式辦理，並採取競爭式的評比（內政部，2005）。

施丞貴等人（2008）指出旗艦競爭型計畫實施的用意是期待藉由政府部門之社會福利經費補助，透過由下而上的社區營造方式，發展「聯合／跨社區」概念，並讓已經發展成熟的社區，引領周邊具有潛力社區，傳承社區方案推動的經驗，發揮「旗艦領航、艦隊跟上」精神或達到「母雞帶小雞」效果，以建立「聯合社區」之區域型福利服務網絡。吳明儒、林欣蓓（2010）亦認為該計畫期待打破傳統社區的界線，朝向社區結盟建構互助網絡。據此可知，旗艦計畫試圖以政策性經費補助為導引，使社區組織透過組織的結盟關係，形成跨社區的網絡。

研究者回顧 2005 至 2009 年間，台灣各縣市執行旗艦計畫之經驗，發現其方案多以當前社會福利服務為主要關注議題，如長者社區照顧、兒童及青少年福利服務、社區照顧、外籍配偶、緊急救援、虐兒與家暴事件通報等為主，其服務內容涵蓋社區老人與身心障礙者之關懷照顧、居家送餐、外籍配偶生活適應輔導、弱勢學童課後照顧、兒童青少年保護宣導、家庭暴力與性侵害宣導通

報、建構社區防護網、志工培訓等。

社區組織加入旗艦計畫而成為了旗艦社區的一員，其是否已具有社區組織結盟的條件與概念？研究者以自身參與某縣市旗艦計畫的經驗，並用前述本文提出之社區組織結盟觀點來進一步檢視旗艦計畫，發現參與該計畫的社區組織因著福利社區化政策的設計讓社區組織在政策的美麗包裝下同乘一艘名為「旗艦計畫」的船，航程三年，在這艘船上看似具有社區組織結盟的宣示，但實際上不論在人員投入、計畫操作、經費分配與使用以及福利服務內容中，社區組織可能仍未跳脫傳統社區操作模式，例如：旗艦計畫本意使社區組織透過結盟建構互助網絡，但實際上參與結盟的社區組織間出現各自為政的狀況，使得個別方案的執行成效常常僅在其中的單一社區中展現，或者因為社區組織間的利益分配問題而引發結盟關係斷裂的情況。

此外，由於社區領袖多為里長，加上各個社區組織的發展程度、居民需求及觀念、意見都有不同，因此導致社區組織間資源競爭、意見不易整合或形成共識。再者，社區組織結盟應立基於社區居民的共識或滿足社區需求，但旗艦計畫卻是由強調需由地方縣市政府進行整合，且需配合地方政府施政計畫進行方案的設計來共同提案，在此現象之下公部門與社區組織的位置又各自位於何處？

綜合上述幾個現象，研究者認為當前旗艦計畫的運作歷程中所產生的各種現象看似具有社區組織結盟的圖像，也顯示社區在參與旗艦計畫中所可能遇到的組織結盟負面影響。然而，無論是旗艦計畫的執行經驗或文獻上對組織結盟影響的探討，都缺乏相關實證證據支持，因此，旗艦計畫對於台灣的社區組織來說究竟結的是什麼盟？其中呈現何種動力？參與結盟後的組織行動與社區組織結盟的內涵是否能呼應？研究者將根據本研究結果對前述問題有所回應，進而提出社區組織結盟是否為台灣的社區組織運作中有潛力的選項之一？

參、研究方法

一、研究設計

根據研究目的，本研究採用質性研究設計，資料收集方式為深度訪談法及參與觀察法。資料收集期間為民國 98 年 6 月起至 99 年 3 月，歷時 10 個月。訪談方式是依據訪談大綱進行半結構式的訪談，採用面對面的方式與研究對象訪談，每位研究對象訪談時間大約 30 至 60 分鐘，共進行 33 次訪談；另外，研究者為能更貼近研究參與者與場域，亦輔以參與觀察法的運用，持續參與旗艦社區召開之聯繫會議與大型活動，並撰寫參與觀察記錄以利後續質性資料分析。

二、研究場域

本研究之研究場域為某縣市之辦理旗艦計畫之七個社區組織，其位處早期自然形成之舊聚落，至 1971 年市地重劃，興建後火車站，因該聚落即位處後火車站旁，因此有「後驛」之稱，雖位處都市交通轉運站周邊，卻少有商業或大型建築的開發，屬都會中的舊部落。本研究之社區組織為以區公所為中心，共七個相鄰之社區發展協會（圖 1），屬鄰里型的地方社區。



圖一 旗艦社區組織地理位置圖

研究場域中七個社區發展協會簡介如下：

1.A 社區發展協會：創立於 2003 年，社區領袖為里長，該社區內百分之七十的社區住戶為傳統型透天厝住家，居民多在此地久居，互動往來頻繁。由於鄰近國小學校，社區內居住許多公教人員，因此社區居民與志工之社區意識較其他社區發展協會為高。此社區發展相當成熟，並在協會內形成多個小型團隊，例：同心家族、環保志工隊。社區領袖與社區幹部皆相當活躍，積極參與公、私部門辦理之各項社區研習與方案，較具有推展社區工作的經驗與領導能力。

2.B 社區發展協會：創立於 2002 年，社區領袖為里長，社區面積小但人口密度高。此社區發展已久且穩定成長，社區居民凝聚力強。社區領袖為資深里長，投入社區事務已近 10 年，經常以其豐富經驗傳承積極培力新興社區，在該縣市內已扮演領航社區角色，有老師傅之稱。

3.C 社區發展協會：創立於 2006 年，社區領袖為里長。區域內有該縣市

產業發展重點區，屬商業區。該社區在參與旗艦計畫前主要活動以會員旅遊、聚餐等聯誼性質的活動為主，較少辦理社區福利服務的規劃與經驗，因此成為領航社區重點培植之社區組織。然參與旗艦計畫後，社區領袖對於旗艦計畫之運作較少參與及關心。

4.D 社區發展協會：創立於 2008 年，社區領袖為里長，區域內小吃商店林立，屬商業區。此社區屬新興社區，且為參與旗艦計畫的社區中唯一的女性社區領袖，因此在社區業務推展方向上以婦女福利服務為主力，惟社區居民主要為攤商，對社區事務的參與或投入較不固定，因此該社區事務之推動與決策主要以社區幹部為主。

5.E 社區發展協會：此社區前身為人民團體，社區領袖為社區發展協會理事長與總幹事，主要關注身心障礙者與社區獨居長者之福利服務，在參與旗艦計畫前即有與其他組織共同合作的經驗，常與當地里長及其他社區中的組織合作推動服務工作。2009 年轉型立案為社區發展協會。

6.F 社區發展協會：創立於 2007 年，位於高密度人口集結區，且鄰近國小、國中學區與圖書館，年齡層分布集中於 15~50 歲間，屬青少年居多之社區。社區主要意見領袖為社區總幹事，是為文史工作者，主要業務內容除福利服務外，亦包涵文史與國樂傳承。此社區為該縣市旗艦社區中唯一未與當地里長合作推展社區業務之社區組織，因此社區的經費資源及人力資源較其他社區為少。

7.G 社區發展協會：創立於 2008 年，社區領袖為里長，屬新興社區，主要業務內容為婦女及兒童福利服務，社區領袖較少辦理社區福利服務的規劃與經驗，因此會與區域內的其他非營利組織合作推動相關活動。惟社區領袖較忙於里民服務及自家事業經營，因此對旗艦計畫之會議較少全程參與且對計畫之投入亦較為有限。

三、研究參與者

本研究採立意取樣法，選取 12 位研究參與者：

1.社區組織人員：七個社區組織中對於社區事務較長期或積極投入之社區領袖或幹部，其中又以固定參與聯繫會議者為主要訪談對象，共 8 名，編號自 A1 至 G1。

2.旗艦計畫專案經理人：擔任 98 年度旗艦計畫專案經理，共 1 名，編號 H1。

3.區公所業務承辦人：區公所中承辦社區旗艦計劃業務之里幹事，共 1 名，編號 I1。

4.社會局主管單位人員：地方政府社會局社區業務承辦單位之股長與業務承辦人，共 2 名，編號自 J1 至 J2。

有關研究參與者之基本資料如下表 1：

表 1 研究參與者基本資料表

編號	性別	年齡	職業	社區職稱	社區工作年資
A1	男性	56	里長	社區發展協會總幹事	6 至 7 年
B1	男性	67	里長	社區發展協會理事長	9 至 10 年
C1	男性	52	里長	社區發展協會理事長	3 至 4 年
D1	女性	51	里長	社區發展協會理事長	1 至 2 年
D2	女性	56	會計	社區發展協會會計	1 至 2 年
E1	男性	47	服務業	社區發展協會總幹事	3 至 4 年
F1	男性	61	自由業	社區發展協會總幹事	2 年
G1	男性	56	里長	社區發展協會理事長	1 至 2 年
H1	女性	32	專案經理人	旗艦計畫專案經理人	5 至 6 年
I1	女性	45	區公所里幹事 ⁵	無	承辦社區發展業務 5 年
J1	女性	45	社會局股長	無	承辦社區發展業務 2 年
J2	女性	36	社會局科員	無	承辦社區發展業務 2 年

四、研究工具

根據研究目的與研究問題，並考慮研究參與者社會文化背景、教育程度、慣用語言字詞等各因素後自擬半結構開放式訪談大綱來進行深度訪談，並以自身的敏感與覺察進行研究場域現象之觀察與反思。此外，亦將場域中訪談、觀察與相關文件資料分析之各項語言與非語言訊息，詳細進行記錄。並使用各項

⁵ 其為區公所旗艦計畫業務承辦人

會議或活動文件、成果報告書等作為相關資料。

五、資料整理與分析

研究者將訪談所得錄音檔案與筆記、參與觀察記錄、與各項會議紀錄、公文、成果報告書等相關文件資料進行彙整，最終獲得訪談文本共 33 份，觀察紀錄共 11 份，其他文件共 20 份。研究者分別將訪談文本使用「a」代碼，觀察紀錄使用「b」代碼，會議文件檔案使用「c」代碼進行編輯，並以研究參與者、資料類型及資料日期來進行文本編號，如 98 年 1 月 1 日訪談 A 社區第二位研究參與者之文本即編號為「A2-a-980101」，而 98 年 1 月 1 日參與觀察紀錄之整理方式為「b-980101」，98 年 1 月 1 日之會議文件內容則編碼為「c-980101」。

在資料分析部分，研究者於訪談結束後即將錄音檔轉譯為文本逐字稿，將訪談所得資訊與其他文件等相關資料逐一整理，為確保研究資料真實性，盡量保留參與者的語氣與慣用語，避免扭曲其原意。在資料中標示出與本研究有關的重要字句，並標示出單位，經由反思與反覆閱讀，以釐清與萃取其重要意義，集結成話題並進行分類與命名，最後將各類別尋求共同主題，並往上一層建構主題。由於本研究的資料獲得與資料分析過程是持續進行的，因此，研究者在資料分析過程中來回於文本不斷檢視、修訂，發現資料不甚豐富時，進一步進行再次訪談以獲得相關資料，直到資料飽和為止。

六、嚴謹與可信度

研究者採取多次接觸、多元測定、研究參與者檢核與田野筆記來提高研究的可信度。

首先，研究者與研究參與者有多次見面、電話、參與觀察、電子郵件的互

動機會，特別在聯繫會議的參與觀察中，可以同時與兩位以上的研究參與者見面，透過與旗艦計畫相關的話題交談、或生活寒暄加深研究者與研究參與者的關係，使研究者可以更深入了解研究參與者的訊息與態度，讓研究的可信度得以提高。

其次，研究者經由訪談、參與觀察等方式交叉驗證資料有無矛盾之處，例如透過在聯繫會議中對研究參與者的觀察，來引證研究參與者在旗艦計畫中被賦予的角色與權力。再者，研究者於訪談後進行逐字稿轉譯，並與研究參與者進行檢視確認內容無對其原意之誤解、有無需刪除之隱私資料等，確保資料之可信度。最後，研究者透過於研究場域中所紀錄之田野筆記，用以核對與驗證研究參與者所呈現的意義與經驗是否一致，藉以提高研究品質。此外，研究者在進行資料整理與分析後，係以現有資料來陳述，避免過度推論，使研究結果呈現具嚴謹性。

七、研究倫理

本研究遵守「知情同意」與「保密」之研究倫理。

1.知情同意：由於研究者在此旗艦計畫中之角色為專業輔導團隊成員之一，固定參與旗艦計畫定期的聯繫會議，同時，亦進行社區組織之關係與互動的觀察。因此，研究者謹守研究中立之本份，在團隊工作中謹守專業輔導團隊之工作內容。在研究進行前，再次說明以使研究參與者了解研究動機與研究目的、研究參與者將可能花多少時間參與研究過程、資料處理的保密措施以及研究參與者可以隨時終止研究之參與等，並簽署研究同意書，保證其所提供之資料係專供本研究之用，不以做為他途。經研究對象同意後方開始進行本研究。

2.保密：由於本研究之研究參與者為相鄰之社區組織的領袖，組織間聯繫互動頻繁，辯識度高，研究者謹慎尊重研究參與者於所屬組織中的身份與位置，為避免在其組織合作中可能發生的敏感性議題，本研究資料的呈現與訪談資料撰寫部分，採匿名方式書寫，且將相關能辨識研究參與者的字詞刪除，以

保護研究參與者的隱私，並謹慎進行所得資料之保密與儲存。

肆、研究發現

本研究主要發現包括研究場域中旗艦社區決定要在一起的主要動機、歷程與產出的重要動力。

一、為什麼是我們在一起

內政部旗艦計畫強調以跨社區的觀點，由縣、市轄內的數個社區組織（至少五個社區），共同參與提案以建構聯合社區的概念，期透過地方政府中相關業務部門間的整合，推行區域性的社會福利方案（田基武，2007）。本研究之旗艦社區係由參與旗艦計畫的七個社區組織所組成，而這七個社區組織間的領導者既有情誼、社區組織與公部門間借力使力、自利利人的關係，形成其參與旗艦計畫的重要動機。

（一）社區領導者間既有的情誼

研究場域中的社區領導者，因多數為里長，因此，早在申辦旗艦計畫前，這些里長就常會透過里長聯誼會有所互動，再加上時常參與社區取向的研習或活動，因此其相互之間早已建立互動交流的管道與情誼。

1. 存在已久的非正式師徒制度

B1 擔任社區組織領導者的經驗已經相當資深，對於社區培力工作相當積極且具有使命感，他透過向公部門申請方案，在該縣市協助社區領導者培力工作已有多年，包括社區運作的經驗傳承或檔案文件的整理交流等，建立與其他社區的合作經驗。A1 即為 B1 所培植的社區領導者之一，其所屬社區較 B1 所屬社區晚一至二年成立，一直接受 B1 的培力，因此待 A1 領導的社區也漸漸

成熟後，A1 亦接棒投入新興社區的培力工作，因此 A1 與 B1 分別有「師傅」及「師公」之稱，形成「師公」將經驗傳給「師傅」，「師傅」再傳給「徒弟（指新興社區領導者）」，延續一個傳一個的非正式師徒制度。

正如 H1 所說：「里長（指 B1）他其實是蠻雞婆的，很願意教，他是很仔細的人，所以他們都會願意跟著他來學，從之前社會局的培力、環保局的培力什麼的，還有像衛生局的健康營造，很多啦，都他在帶，那其他的里長之前都跟他有互動過，算是一種跟著師父學的感覺啦（H1-a-981027）」。因此當 A1、B1 開始籌備申辦旗艦計畫時，子弟兵的社區領導者即表達加入的意願，如 D1、E1、G1 等即是因此而加入旗艦計畫的：

我們 D 社區吼，成立不久，一年多，然後我當里長也剛剛好，沒有同時間這樣子，所以我們當作說，是一個人生學習的階段在做，也因為我們開始在做很青澀，不怕，什麼也不懂，X 里長（指 A1）他算是我們的師傅，難得這個傅跟師公，我是向他們學習啦，然後有旗艦這樣子一起來走（D1-a-980724）。

我們社區之前是○○協會，我們理事長跟里長也是第一次接觸社區發展協會的工作內容，要來加入旗艦駒，也是會有辛苦的地方，所以有很多東西就重新學，其實從之前營造（指社區健康營造方案）的時候就是一直跟著學啦，就是 X 里長（指 A1）的幫忙（E1-a-980724）。

2. 里長間的情義相挺

研究場域旗艦社區的組成中，除 E 社區外，其他社區的領導者皆為里長，且 A1 恰為該縣市里長聯誼會之會長，在申辦旗艦計畫之前，即常以政黨活動、里長聯誼會等方式與其他社區領袖互動交流，因此在邀請社區組織領袖加入旗艦計畫時，也會以里長間的情誼為訴求：

因為旗艦這個計畫內政部它有規定，就是至少要五個社區嘛，其實若要說真的，也有一點點哄帶騙帶拐，給他們先進來再說，把這個人數湊上...所以當初旗艦齣也是這些里長齣，里長跟里長之間比較好的齣，相挺出來的（A1-a -990326）。

因為我也第一任的里長，所以我們這個社區（指 G 社區），是剛開始的，由我的第一任進行的就對了...剛好 X 里長（指 A1）的引導之下，進行這個旗艦，因為這個算說，X 里長（指 A1）這個我看他就對了，我心服口服，既然我都進去了，大家要相挺嘛，我就一定要走得徹底（G1- a -980724）。

（二）借力使力，自利利人

研究對象在進入旗艦計畫之前，除本身既有的傳承與情誼之外，計畫本身所可以帶來的自我或社區的加分光環，亦為當時大家進入這個計畫的另一項主要動機。

1. 地方選舉，拉抬聲勢－里長的選票壓力

台灣的社區發展的生態因為政策背景因素，一直與地方政治有很大的關聯性，藉由社區發展協會與村、里長辦公處之間若能合作將都是一種借力使力的績效展現，因此在地方選舉的壓力下，研究場域中這些身兼里長的社區發展協會領導者認為可以提高自己的施政能量亦為參與旗艦計畫之重要動機：

都是選票的壓力啦，阿這就是民主的真諦，當然啦，你比較勤勞的人就是要有掌聲呀，懶惰的人時間一到，就用選票把你淘汰掉...里民還是會眼睛雪亮的，還是會有選擇，這也是當初要招的時候，大家很願意說好啊好啊來做看看的原因，因為你里長他當然有選票的考量，他認為這個（指旗艦計畫）辦下去，馬上就能立竿見影，你用那個曲高和寡的人家誰鳥你，永遠得不到掌聲（A1-a -990326）。

選舉的時候他就知道你里長有在做什麼，所以這個旗艦起來之後，我想對我們團隊這些里長都是加分的（B1-a-981024）。

2.突顯政績，評鑑加分

對於公部門而言，旗艦計畫的執行與成果其可呈現該縣市政府主管單位對於推動社區發展的政績，因此在研究場域的旗艦計畫形成之初，縣市政府主管單位亦扮演重要的推手：

從○○（大學名，當時曾辦理一場全國「福利化社區旗艦競爭型計畫」成果分享暨研討會）回來後隔兩天，我剛好去社會局碰到局長，我記得科長（主辦社區業務的科長）也在場，阿我們就在聊，阿因為局長他是搞社福的，他說可以呀，我們一定可以，阿他回去齣我還以為他講開玩笑，阿他就指定那個副座負責主導看怎麼幫忙把這一區那幾個社區做一個整合，生成一個旗艦計畫，阿他當真耶，我們還以為他開玩笑，結果反而那個時候齣，我記得很清楚，反而是社會局主動點火，等於說我們其實是說稍微有點意識而已，談不上什麼真的要做的階段，但是局長他裡面已經啟動下面的人（A1-a-990326）。

社區做了旗艦之後比較容易被看見，這是很直接的回饋，畢竟全國才五個，如果說有過，代表說有被肯定，這也是說我們在社區這一塊推得成績，社區如果能做旗艦，這樣也可以說是我們輔導的好嘛，當然我們也會覺得很光榮啊（J1-a-990326）。

內政部他已經有明訂了嘛，縣市政府要輔導社區去申請內政部的補助案，這個被列為內政部評鑑的要點了，那你說我們能不 PUSH 旗艦他們去拿嗎。像這一次評艦，因為有旗艦那個委員也給我們肯定啊，旗艦這

樣做下來，不管是旗艦那邊還是我們自己局裡面這邊的，都有加分的效果（J2-a-990305）。

3.合力把餅做大，資源就會來

社區領導者對於透過旗艦計畫可以獲取之經費遠大於個別社區所申請之經費都了然於心，同時，社區間的共同辦理對於人力、物力的相互支援亦較易集結，展現出數大是美的一種跨社區風貌。

內政部是說最高有 150 萬齣，你說 150 萬下去看，就我們這幾個社區來說，每個社區也能拿到不少經費嘛齣，這些經費下去推，對社區來講是很有幫助的（A1-a-981222）。

一般來說社區就是申請社會局的案子嘛，加上其他局處其實也就不得了了，但是因為旗艦一做下去，你經費是不是就比較多了，那大大小小每次活動加起來是以百件在算的啦，好比說以社區本身來講，因為做旗艦，這個社區增加很多的志工訓練，社區多了很多的志工出來，阿社區這些志工也很投入在做，那無形中，就因為整個旗艦在 run 這樣，才可以操作，那些居民會說這個社區怎麼那麼精采，其實齣，我看那三分之一才是我的，三分之二是因為旗艦來庇蔭的（A1-a -990326）。

因為旗艦以後才進來的資源齣，很多啦，你像我們去年颱風風災之後奈，那個○○宮（寺廟名，受災者臨時安置處所）他打電話給我，阿因為社會局介紹，他說因為那個難民齣都走了，阿有囤積出來的米齣，一兩千包有，阿社會局他就推薦我們旗艦社區活動力比較大，阿請我們去載一些米回來，這樣資源不就進來了，...其實說起來，我們這幾個旗艦的齣，有資源，在哪裡齣會互相報啦。...還有啊，像之前那個什麼大學來做世運會那個擺在路邊的那種藝術品的嘛，他也是直接就找我們來做配合，

還有去年底○○大學的嘛，他說要來推個什麼，我忘記了，大概是這樣的情況，反正零零總總的（A1-a -990326）。

開始時也跟我們一樣都不知道啦，第一年他就知道里長在辦活動而已，長久以來以後，他就知道說，哦這個就是旗艦計畫，等於說因為旗艦計畫辦這個活動，漸漸社區居民他就知道，也會來參加，別的社區的人也是一樣啊，就會來參加到我們社區辦的活動，可以說把這些居民都湊起來啦（D1-a -980817）。

我們跟○○（指該縣市中某一基金會）的合作齣，其實很大部分也是因為旗艦名聲有做起來，那他們就會主動來說，要跟我們來推這個，這是我這邊主要有在接洽，像X里長（指A1）跟○○○○（指該縣市中某一人民團體）那個小朋友的課輔班也是啊，其實也可以說是因為旗艦，所以才有開始合作這樣（G1-a -981024）。

4. 新手社區藉此翻身

楊志彬(2006)以北投跨社區合作經驗為例，指出藉由里長聯誼會的交流，資深社區透過經驗傳承及「陪伴家族」的運作，確實具有提升新手社區的能力及擴展其資源網絡的成效，讓新手社區吃下一顆定心丸。由於旗艦計畫之精神亦包含母雞帶小雞的經驗傳承，因此研究場域中的亦有新手社區的領導者希望藉此機會獲取外在資源與經驗。

我們來帶一些新興的社區，讓他會參加評鑑，讓他會提計畫案，來拉著他跟著旗艦一起來走這樣，讓他在他的社區不至於睡覺，不至於吃喝玩樂（A1-a -990326）。

G（社區）想學習跟著動，E（社區）想在自己的社區有所作為，所以師

傅登高一呼，全部都沒有異議，就進來了（I1-a -990324）。

我們社區的發展協會跟他們是不同的，因為，也是有互動，但是，沒人支持，因為我不是像他們是里長，...我們社區才兩年而已，算小社區，而且我主要都是做文化局的案子比較多，社會福利的方面以前沒有接觸，所以那時候就會希望說，一點點盡量去配合這個旗艦來推（F1- a -981122）。

我進來之後，剛開始是有一點點後悔，但是我頭都已經洗了，頭剃了不洗不行，我說的是事實啦，因為這個旗艦...第一，要你們的人才，還有空間，咱說事實，還要資源，不過跟著旗艦走下來，我是覺得當然社區活動變多，資源也多了，你要跟社會局來請補助，他看你旗艦裡面的，也比較會說，給你們多一點支持，對咱社區來說也比較多人知道社區協會在做什麼，而且咱也要想說，像 X 里長（指 B1）他說的，今天是因為這個旗艦，咱才有辦法讓其他人看到（G1- a -980724）。

二、有你，有我，有我們的磨合

透過旗艦計畫的執行，研究場域首次進行數個社區組織共同合作以推動社會福利方案的工作，在計畫進行的第一年，社區對於旗艦計畫的操作與內涵尚屬懵懂陌生，期待與計畫間落差很大，在此時期，有社區因為資源分配的問題而離開旗艦計畫，但也使留下的社區更有凝聚力。計畫第二年，旗艦計畫增加新血，有兩個新興社區加入，並以較資深的社區領導者進行方案或相關資源的連結，社區領導者較有自信，各政府單位也期待想利用這個計畫來執行其績效，社區至此猶如多頭馬車，錢多、事多、是非也多。Kaye（2001）指出，當社區組織能試圖滿足所有成員的需要，則該組織結盟較能成功；而旗艦計畫的基本精神亦在於社區之間的合作來執行可以滿足社區需求、有助社區發

展的各項公共事務。但一種跨社區的合作，各社區帶有不同的背景、視野與期待，在互動中展現多元複雜的社區動力關係，有你、有我，有我們的各種磨合，呈現出許多只可意會的關係。

(一) 從我的到我們的

研究場域旗艦社區組成之初，社區組織間其實並未建立共同合作的共識，社區領導者主要以自身社區的利益作為盤算，但隨著旗艦計畫執行過程，越來越多事務需要各旗艦社區領導者共同參與討論或決策，單一社區的運作方式受到很大的挑戰，加上內政部規定要求旗艦計畫執行單位需定期召開聯繫會議，因此研究場域之旗艦社區領導者透過參與聯繫會議中的提案、討論或溝通，逐漸來形成共識，從一個的我到一群的我們，逐漸有其雛形，體會到「一起」的感覺。

一開始大家就算一起來開會，社區也是只知道自己做什麼，可是他不知道整體要做什麼...他們的想法就是我要做什麼，我能得到什麼，而不是我們，那時後還沒有旗艦「坐同船」的概念 (I1-a-981103)。

其實我們所有旗艦的拉哩拉雜的事情齣，都是靠每一個月有兩次的聯繫會議，本來內政部他就規定了，你每一個月至少要開一次兩次聯繫會議，那這個聯繫會議奈其實是一個很好的橋樑，等於說你生氣也好，鼓勵也好，哪怕你要相罵，都是在那個會議裡面，就算吵架也好，也會吵出一個結論一個共識出來，大家如果決定了那記在會議記錄上，會議紀錄的東西你就是要遵守 (A1-a-990111)。

(二) 是你的，是我的，還是我們的？

1. 看似我們的，其實是你的----共同榮譽變成眾星拱月的表演舞台

雖然一開始社區領導者們對於由資深社區領導者擔任領航者以帶領旗艦

計畫已形成共識，但在旗艦計畫陸續實施之後，社區組織領袖們也出現不同的意見，認為旗艦計畫是領航社區領導者的表演舞台。

心態也很重要啦，因為他這個他當然有一些是主辦單位，有一些是協辦單位，有的時候是要眾星拱這個月亮，阿是不是應該輪流當當月亮，阿你說每一次你都當星星你輪不到當月亮，你心裡當然也不平衡，所以里長跟里長之間還是私底下有一些較量...會說為什麼都是你在當主辦單位，那我們永遠都跟著你的腳步在走，阿不知道以為好康的都是你 (A1-a-981222)。

其實我們這個齣大家都是公開的秘密，大家都里長，大家都領四萬五，里長都一樣大呀，你說硬要說誰聽誰的，這樣傷感情啦，只有說因為這個大方向大家共同來做，當然啦，大家心理上都有一個默認說，X 里長 (B1) 是我們的師傅，什麼事情當然聽他的，因為他比較有經驗 (A1-a-990326)。

當初要做旗艦就不能這樣不負責任，說老實話我其實很不想來開這些會，每次開會就是看他們那幾個做頭的這樣亂搞一通，開會不應該是開這樣的內容吧，這個旗艦財務不透明化，事情也不按部就班...我是不會去講這個，風光也是風光到他們，反正就是他們在做決定嘛，講了也沒用又傷感情 (D2-a-981222)。

2.說好我們的，結果變我的----分工合作變成互相推諉

旗艦計畫在進行計畫撰寫時，區公所業務承辦人會邀請各社區領導者先行提出自己社區有需求的方案，再由區公所業務承辦人進行篩選，若有相似重複之主題方案，就會試圖進行跨社區的整合。因此，當計畫通過審核後，這些整合社區間主題的方案，便需要社區間合作參與，但往往各社區基於不同原因，

而出現推諉與責任分擔不均的情況。

當然很多案子齣，其實你說是旗艦的案子，當初一起從旗艦提出去的嘛，但是現在要做了，大家會說那是你社區的案子，就是你社區要負責，那我只好去擔起來做嘛，可是你也不參與，那就又變成我自己社區在做了，這樣就只是說我在旗艦去申請這個計畫案，阿其實都是我社區來動，跟沒有旗艦有什麼不一樣，我還要因為這樣子跟你等旗艦那邊核銷，對我來說還是一個麻煩是不是，唉，這種情形很多啦（A1-a-981222）。

很多時候啦，說是旗艦共同的東西，但是只有幾個人在動，就算他是旗艦的一份子，也不一定推得動啊，其實要很辛苦的去推他，但是社區很被動啊，沒辦法不然就是乾脆能做的自己撿起來做，但是這樣旗艦的意義在哪裡（I1-a-990324）。

事情都是這樣，常常遇到了齣，都這樣推來推去，其實齣，有時候可以講就鄉愿嘛，就睜一隻眼閉一隻眼，阿得過且過阿，反正你就能者多勞，你就多動員一點去湊那個人數嘛（A1-a -990326）。

3.從我們的變成我的或你的-----資源的你爭我奪

賴兩陽（2008）曾針對桃園縣觀音鄉聯合社區協力結盟的經驗進行分析，發現聯合社區在初始運作過程中就出現了資源與利益分配爭執的問題；回觀內政部旗艦計畫強調經費與資源共享以完成整體計畫的目標，因此在經費、人力、物力等方面，皆有其需要互依互賴的情況，然而，研究者發現研究場域中雖有資源共享的管道與行動，但在執行的過程中，各個社區領導者未必具有相同的理念，因此亦不斷因資源分配的問題而產生衝突。

因為這個旗艦齣這個資源共用，...今天我如果不是旗艦，我可能就暗渡啊，自掃門前雪啊（A1-a -990326）。

倒是來開始要做了就有很多雜音啦，有一些跟不上啊，有一些動員不出來的，大家講好了各派五個里民，各派六個里民來上課，為什麼我們都有講好我這一里派多少，你那一里派不出來，你那動員沒有力量呀，為什麼我們都找得到小朋友，為什麼你們都找不到，就難免有這些爭執有些隔閡（A1-a -990326）。

研究場域之旗艦計畫在第一年與第二年皆分別獲得內政部各近一百萬元的經費挹注，而其經費運作係分別以各子計畫所需支出的金額做為分配，並由領航社區及區公所業務承辦人進行預算控管。然而，由於各子計畫方案內容不一，所需支出的經費也有多與少的差異，各個社區組織並非齊頭式平等的均分經費大餅，因此在執行過程中，經費分配多寡的問題，亦成為引發社區領導者爭執的原因。

有社區認為旗艦就是統包的，所以他就很關心能拿到多少經費，後來他又覺得好像不是這樣，就是跟旗艦的理念不同，因為旗艦是用案子要花的錢來分嘛，不是用社區平分這九十幾萬的啊，所以他就不太能理解啦（J1-a-980916）

像 X 里長齣，那個看錢比較重，他那個比較強勢的，有時候你不去惹他，他就會主動來，就是說”黑卒仔吃過河”哪有可能去合作呀，所以像第一年的有很多的衝突啦，有很多磨合不起來、那甚至有些懷疑還要不要做下去，大家不會也不了解（A1-a -990326）。

像 E 社區，最近那個活動的事情，就是經費分配的問題橋不隴，因為這樣他們明年也不想做了（H1-a -981027）。

內政部他是分幾次把這個經費撥下來嘛，你看今年光我自己就墊了多少

錢，這些都是我自己拿出來的奈，誰叫我今年當主辦，我沒辦法對不對...
你看有些人就是會在那裏吵這個經費如何如何，但是你要他拿自籌款出來，別的我們不要說，就墊他自己社區的案子，他也不會願意這樣，就是要來跟你盧這個經費上的問題，所以你說這個餉要互相，他也沒辦法說跟你互相（A1-a -990326）。

三、變是唯一的不變

就如同社區工作者常言：「計畫趕不上變化」一般，旗艦計畫從初始設計到執行，其實交雜著社區與領導者需求、政府部門期待以及社區環境條件變化等各種現象。因此，調整與改變計畫內容已成為家常便飯，有趣的是社區領導者雖需面對其原本計畫內容無法執行而做調整，但他們認定能執行與完成才是重點，計畫的本身的目標或成果反而其次。

（一）送餐方案半途腰斬?----方案變

本研究場域之旗艦計畫於規劃之初，因考量該地區長者人口比例較高，因此希望能透過社區支持性資源來增進社區中長者與弱勢者之福利服務與照顧，於計畫第一年即開始規劃社區獨居老人及低收入戶者之送餐計畫，並預訂於計畫第二年進行志工培訓，以預做第三年送餐業務之準備。

就福利社區化措施的推展來說，此一送餐方案立意相當良善，透過社區志工的送餐服務也可提高社區間居民的互動與關懷；然而，在計畫第二年，卻因礙於社區活動過多，實無法再動員居民參與送餐志工的訓練與執行，同時整體送餐方案的配套機制亦未能完全建立，讓原本立意良善服務導向的送餐方案就此停擺。

像送餐這個東西，其實這個案子是一開始的主要這個旗艦要去推的東西，本來規劃是前兩年要陸續做前置的訓練嘛，第三年就必須要真正開始，但是你看到現在其實沒有動靜，大家就沒有那麼多人力啊，然後你

跨社區的去送，又一堆意見，說這樣志工不願意，...那個送餐是要長久考慮的嘛，不管颶風下雨、寒暑假都必須要有人煮跟送啊，但是你看這個案子其實就放著放著也就沒下文了（H1-a-981027）。

送餐很重要，但是現在我們也沒有辦法做，雖然是說○○國小他願意借廚房來配合這個案子，但是社區沒人啊，這個一做下去就不能停了奈，誰能每天要去煮還來送，再說，那寒暑假要怎麼處理，這些都沒有設想好，我說實在的啦，到最後就會變成這幾個當里長的，自己看著辦自己去送，那我們哪有辦法每天這樣，所以這個案子齁，就一直放著（A1-a-981103）。

（二）計畫外一章----人力動員變

由於旗艦社區之動員能力較一般傳統社區之動員能力高，因此，政府主管部門在辦理相關活動時，總會期待與要求旗艦社區配合動員，促使社區居民多多參與，以使活動場面既熱絡又可彰顯政績；唯這些活動內容常常與福利化社區業務無關，更或者實非社區居民的需求，但社區領導者卻礙於與公部門的合作關係，必須配合調整方案或活動內容，因而產生「為配合而配合」的情況，如聯繫會議紀錄所呈現之：「本（12）月 25 日○○市政府假市府中庭舉辦市長就職三週年記者會，決議請旗艦社區主要幹部每一社區 2 人前往共襄盛舉（c-981222）」，其述：

要配合其他局處辦大活動或者市府動員的時候，我們也會請旗艦那邊動員，因為他們的人可以一次出來比較多，我們比較不用一個社區一個社區去 call（J2-a-990105）。

配合的當然很多，世運那時候不就常常叫我們去嘛，我們有去遊行啊，還有那個萬年季的台客舞也是一樣啊，都是因為上面有要求才練的嘛，當然你可以說是因為我們志工多，不過你換個方面來看，他也需要旗艦

這樣有在動的社區，把這個社區的成績展現出來啦，就好像說我們的社區做得很棒，都有在動這樣，那你說對志工來說他有什麼，就是去逗熱鬧一下，參加這樣而已（H1-a-991009）。

對於爲了配合政府部門而調整旗艦計畫方案內容，或者是非計畫內的被動員等情況，A1 認爲社區應盡量滿足公部門的期待與要求，「相挺」是一種有來有往的大我精神。

雖然這個餉，不是咱原本要做的東西，可是上面希望咱來做，畢竟餉這嘛是咱 XX 市的成績，大家都要出來配合（A1-a-981222）
所以這個參與餉，等於說一開始就有那個額度的那個啦，等於說半強迫性，每一個社區不管你願不願意，你就是要出來配合（A1-a-990326）。

（三）有人進場、有人退場----關係變

本研究場域的旗艦社區在旗艦計畫第一年執行時，經歷了參與之社區（XX 社區）異動退出的情況，因其對於旗艦計畫的資源分配有不同意見，旗艦社區各領導者間未能達成共識，爭執不斷，最後該社區退出旗艦計畫。

XX 社區因屬住家型社區，出外就業人口居多，故較難配合旗艦團隊計畫執行腳步，且該社區自主性強，對於老年人口之關懷、社區治安、環境維護等均自成一格，經近一年團隊磨合，該社區已暫時退出團隊（c-990302）。

XX 社區退出就是這樣，他跟不上腳步啊，每一次人家要動員都沒有辦法，計畫交給你去執行你也說你沒有辦法，開會又常常吵吵鬧鬧，要求很多，但是也是到了快年底，他才自己退出了（A1-a-990326）

我們要做的旗艦是這些社區要共同來經營，大家要一起來做...可是 XX

社區它不付出、不投入，只關心能分到多少（指經費），吵到最後，阿最後就退出了（II-a-981103）。

對於 XX 社區組織的退出，研究參與者 A1 認為其退出反而增強所留下來的社區凝聚，所謂有福同享、有難同擔的革命情誼，更為濃厚。

我們第一年有六個社區，那等於說我們還是組合啊，...主要提案單位不垮掉，我想這個計畫還是會繼續 run 下去，我們其他這五個社區奈，只是分配那些小案子，那他這個社區他退出頂多是他的小案子挪到其他社區增加一個小案子而已，其實退出我是認為只要不傷感情，我是認為說無所謂啦，反而我們旗艦齣更團結（A1-a -990326）。

伍、討論

本研究主要發現福利化社區旗艦計畫下社區組織結盟的動力，研究者根據結果提出以下討論。

一、旗艦社區組織走出了什麼樣的結盟風貌？

社區組織結盟觀點指出結盟係指參與結盟的社區組織基於對在地社區需求的關注，透過彼此間合作互惠以求解決社區問題及營造社區資產。由此可知，結盟動機主要源於對地方議題或大眾福祉之關注與投入，社區必須透過組織彼此間的資源流動或情感交流，達到人力、經費與資源共享，才能以集體的力量去完成他們共同的目標。反觀台灣，政府打造這艘名為旗艦計畫的船，規範其組成的條件、提供經費、並賦予一個跨社區結盟的願景，然而從研究結果

中，研究者發現研究場域旗艦社區在其結盟歷程中的各種行動反而展現出屬於其特有的風貌：

（一）小我之利為結盟之優先考量

因台灣社區的發展脈絡，台灣社區組織的運作仍難脫離地方政治的運籌帷幄，社區領袖對個人地位的發展、利益與選舉考量使其願意與他人（如社區組織或公、私部門）合縱連橫，利益共享，進而結盟，如本研究結果中呈現社區組織領袖基於選票考量，主動與其他組織共同辦理相關活動，以增加其活動場次與曝光度，營造其積極推動社區事務的形象，確實也拉抬了社區領袖在地方政治上的聲勢；另一方面，社區領袖有感於旗艦計畫有別於傳統單打獨鬥的工作模式，能為社區帶來更多的資源挹注，參與其中的新興社區組織，亦可藉以獲得外在資源並增加其自身的經驗；此外，公部門及參與結盟的社區組織間透過合作關係來借力使力，公部門不管在行政業務的推動或人力動員方面都需要這些社區組織的協助，社區組織也需要公部門的經費與資源，一來一往之間，不但突顯其地方政府的政績，社區領袖與公部門，各有思量，雙雙獲益。

研究場域中不難看見社區組織領袖或公部門的思慮皆出於先能自利再能利人，回觀社區組織結盟概念中，多係以解決在地社區問題或需求為前提，出於對大眾福祉的關心，在結盟夥伴的選擇部份，從本文前述之國外實例中可以發現參與社區組織結盟的組織包含社區組織及非營利機構（如醫療院所、長照機構、基金會、學校、環保組織、文化組織等），這些組織對於結盟的目標與行動皆有共同的共識，而對在地議題關注及如何透過結盟來解決問題是促使其結盟最重要的動力與指引。當然，結盟的過程中，仍有其微視與鉅視層次的效益期待，如在個人方面，強調透過結盟的互動，提升社區組織領袖與社區居民的社區能力（community capacity building）、合作能力（Collaborative Capacity）相當重要，社區領袖更要能引導社區邁向更好的改變；在社區組織方面，則能促進組織間的合作、有效領導、組織溝通（Foster-Fishman, Berkowitz, Lounsbury, Jacobson & Allen, 2001），並能藉由持續的進步達到居民參與及充權（Wolff,

2001)，甚至社會倡議。此與研究場域中小我與大我層次的獲益，實呈風貌極為不同的差異。

（二）資源有限下的只能同甘無法同苦

台灣的社區組織對政府資源相當依賴，公部門資源一直位居重要的位置，透過方案式的齊頭式補助經費額度雖然不高，但卻是許多社區組織賴以存續的重要資源；而一旦此一資源不再持續投入，社區工作將面臨無法持續發展與維持成果的窘境（引自李易駿，2010：109），此為台灣社區發展數十年來，一直為人詬病之處。政府在旗艦計畫的設計中，期待透過計畫執行後能建立社區組織自主、合作機制，並能使社區永續，便是旨在藉由社區能力培養後能建立社區組織間彼此合作的共識與機制，而後，即便經費補助結束，社區仍能持續地推展相關社區工作。然旗艦計畫過於仰賴政府經費挹注，在執行過程中，因為各子計畫所需經費不一，且各社區領袖對於經費分配的理念未必一致，使旗艦計畫在執行過程中，資源的競爭不斷發生，甚至因此出現社區的進退場，造成結盟關係的持續試煉。McLeroy 等人（1994）指出透過結盟能使社區組織有足夠的經費及人力資源來解決彼此共同的問題；研究場域中因為資源競爭所產生的現象不但與旗艦計畫的設計精神相違，更與組織結盟中所闡釋：資源不僅要能共享，更需互補來讓彼此都深耕茁壯的要義相距甚大。

（三）「點」的拼湊，難以看到社區整體「面」的需求

社區組織領袖為獲取經費，並展現參與誠意，同時也考慮自己的承載力，因此，常會將現行既有的小計畫進行整併，以形成旗艦計畫的內容，但社區之間常發生提出的計畫之間重疊、或缺乏累積性的情形，點的呈現卻無法回應至社區面的需求，然社區組織要發展一個結盟合作的關係，需要全整性的對社區議題與需求進行通盤的考慮與計畫，做為其結盟的首/守則（Wolff, 2001），在進一步的結盟行動中，各組織能依其專長各司其職並通力合作，將服務觸角輻射狀的擴散，而落實點、線、面的實踐。

雖然社區組織間透過結盟而合作已漸成趨勢，各方亦期待它能為台灣固有傳統社區工作模式中的種種限制帶來解套。但基於上述研究場域旗艦社區組織結盟的樣貌，研究者認為研究場域旗艦計畫的設計與實施不易醞釀出組織結盟的潛力，不易使結盟組織間凝聚內部力量與共識，並導引其朝向縱向深耕的協力與成長上的改變。研究者認為社區組織結盟在現階段不易成為旗艦計畫運作方式的選項，從結盟的形式到實質意義的發生，實有一大段進步的空間。

二、只能意會不能言傳的關係結盟

社區組織合作歷程中，產生的互動與磨合，亦有其特別之處。賴兩陽、吳明儒（2010）指出社區組織結盟最大的困難在於各社區是否願意放棄本位主義；如同本研究場域旗艦計畫的各個社區組織發展程度不一，其中包含成熟型的社區組織，如 A、B 社區；發展中的社區組織，如 C、E 社區；以及新興型的社區組織，如 D、F、G 社區，使得社區組織在旗艦計畫執行的參與中，除需兼顧自身社區組織的工作推展，亦同時需跟著旗艦社區的腳步前行而影響其對旗艦計畫的參與或投入，此一現況與詹秀員（2002）訪談社區居民對組成聯合社區所持之反對看法，認為受限於各社區發展程度等因素，因而不易整合意見形成共識的結果亦有其相似之處。如研究場域領航社區領袖在 2010 年全國福利化社區旗艦成果分享與策進未來研討會中提及「社區原本即有既成的計畫待執行，在面臨旗艦計畫時，也不免產生了排擠效用，使整體計畫茫無頭緒十分凌亂，也因此造成社區的退出，...社區各擁主見，整合不易」。

另一方面，回到旗艦計畫的基本精神來看，參與旗艦計畫的社區組織即便其發展程度各為不同，但在其中的角色或權力仍應該是平等而互惠的，如 Kaye（2001）即指出參與結盟的社區組織成員應具有平等的參與、權力、知識，但研究結果卻發現研究場域旗艦社區組織雖名為團隊合作工作模式，但在形成初始即為資深社區領袖做為主要籌劃與推動者，在執行過程中其他社區領袖礙於情誼考量對於主導權不願表態爭取，反而淪為領航社區主導，形成一種眾星拱

月型的權力結構，連帶在其合作的過程中各有一些著力，既競爭又合作，其中隱含權力與利益的流動，各社區組織間其實非為均分的參與或獲得。

社區組織透過合作同盟所形成的龐大聲勢與力量是個別組織無法有的(陶蕃瀛，1994)，內政部在設計旗艦計畫的時候就規定這些社區組織要能結盟在一起，參與的社區組織就像就像坐在同一條船上的人，是一個生命的共同體，當大船鳴笛啓航，組織間的資源分配、社區領袖間互信關係都可能決定這艘船艦能否抵達目標的終點站。研究者在研究場域中所見參與旗艦計畫的社區組織因為多種推力，使其變成了一種「不得不做」，加上社區組織領袖多半看見了旗艦計畫的「利多」，試圖透過結盟合作獲得關鍵性的資源，在此一情況下，研究者認為唯一存在的真實結盟僅是公部門與七個社區組織領袖間，在補助經費獲取上的關係結盟。

研究者認為社區組織透過結盟合作共同推動社區工作立意良善，亦可讓社區組織間互相借力使力，互補有無與不足，以達同儕交流與協力成長，且政府推動福利化社區旗艦競爭型計畫，即意在希望鼓勵社區共同結盟並致力於社區工作推動及培養社區能力，而這種情況也被認為是台灣社區工作的新情勢與新願景(李易駿，2010)，不過，羅秀華(2007)亦指出社區組織結盟在台灣本土的發展仍不甚成熟；因此實有值得進一步透過學術研究與實務經驗積累，進而發展與實踐的重要性。至於參與旗艦計畫的社區組織間，是否真能如旗艦精神所旨，能落實與推動跨社區的結盟合作？研究者認為相較於西方，台灣因社區發展脈絡透過福利化社區旗艦競爭型計畫，走出了一種情感取向、關係取向、利益取向的結盟，而非立基於社區問題解決取向而形成的結盟，此與西方社區組織結盟觀點極為不同，而變成屬於台灣社區組織形成結盟的特色。雖然目前在這些社區組織間未必有結盟的具體實踐，但依然是可以努力的方向。

據此，建議社區組織應能在結盟前即確認各社區組織的期待、定位與角色，棄除本位主義凝聚共識，確認社區在地議題與需求，使結盟的目標、方向與內容能有更明確的指引。其次，參與結盟的社區組織應能增加核心幹部與社區居民的投入，若能透過既有的關係脈絡中，進一步營造社區居民間的人際網

絡，使居民們能互相熟識、發展信任並願意一同投入社區工作互相合作，使結盟社區組織的服務能真正貼近居民所需，也能讓社區組織的執行力更有穩定的基礎。最後，參與結盟的社區組織應能與地方政府建立長期穩定的互動關係，而非僅在經費補助的供需中。透過良性競爭、地方議題合作等互動來建立夥伴關係，達到社區組織、居民、公私部門三贏的結果。

參考書目

- 內政部社會司（2005）。**內政部 94 年度推展社會福利補助經費申請補助項目及基準**。台北：內政部。
- 田基武（2007）。**福利社區化政策與旗艦競爭型計畫—啓動旗艦美麗新願景**。論文發表於台南縣長榮大學社會力研究發展中心主辦之社區結伴，航向幸福—全國「福利化社區旗艦競爭型計畫」成果分享暨研討會（11月23日），台南。
- 李易駿（2010）。**運用內政部旗艦計畫提升社區組織能力**。論文發表於台灣社區工作與社區研究學會主辦之社區啓航·幸福靠岸—全國「福利化社區旗艦競爭型計畫」成果分享與策進未來研討會（10月2日），嘉義縣勞工育樂中心。
- 吳明儒、林欣蓓（2010）。**社區結盟、社區培力與社區展能之個案研究—以參與台南市社區旗艦計畫之六個社區為例**。論文發表於靜宜大學社會工作與兒童少年福利學系（主辦），《社區工作理論與實務學術研討會》（5月41日），舉辦地點：台中縣靜宜大學。
- 邵陪元（2009）。**桃園市聯合社區互助機制運作歷程之探討**。東吳大學社會工作學系碩士論文，未發表，台北。
- 徐震（1985）。**社區發展：方法與研究**。台北：中國文化大學出版部。
- 施承貴、余金燕、鄭惠珠、李聲吼、林易蓁、黃韋仁（2008）。**營造福利化社區—屏東歸來平安幸福站的發展及運作模式之探討**。**社區發展季刊**，121，320-342。
- 郭添貴（2005）。**社區聯盟協力參與社區總體營造可行性之研究—以屏東縣林邊溪右岸聯盟四社區為例**。國立中山大學政治學研究所碩士在職專班碩士論文，未發表，高雄。
- 陶蕃瀛（1994）。**社區組織與社區發展實務**。台北：五南。

- 詹秀員 (2002)。社區權力結構與社區發展功能。台北：洪葉。
- 黃源協、蕭文高、劉素珍 (2009)。從「社區發展」到「永續社區」－臺灣社區工作的檢視與省思。台大社工學刊，19，87-131。
- 劉麗雯 (2004)。非營利組織：協調合作的社會福利服務。台北：雙葉。
- 賴兩陽 (2008)。社區協力結盟的歷程與功能分析：以桃園縣觀音鄉聯合社區為例。論文發表於國立暨南大學及台灣社會工作管理學會主辦之優勢與創新：家庭與社區發展國際學術研討會 (10月23日)，南投。
- 賴兩陽、吳明儒 (2010)。內政部「福利化社區旗艦競爭型計畫」工作模式之比較。論文發表於台灣社區工作與社區研究學會主辦之社區啓航・幸福靠岸－全國「福利化社區旗艦競爭型計畫」成果分享與策進未來研討會 (10月2日)，嘉義縣勞工育樂中心。
- 羅秀華 (2007)。社區結盟的本土實踐：台北經驗的再現。台北：松慧。
- Kahn, Si (原著)，陶蕃瀛 (譯) (1996)。組織結社：基層組織領導者手冊。台北：心理出版社。
- Alter, Catherine and Hage, Jerald. (1993). *Organizations Working Together*. Calif.: Sage Publications。
- Bradshaw, Ted K. (2000). Complex community development project collaboration, comprehensive programs, and community coalitions in complex society. *Community Development Journal*, 35(2), 133-145.
- Butterfoss, Frances D., Goodman, Robert M., and Wandersman, Abraham. (1993). Community coalitions for prevention and health promotion. *Health Education Research*, 8(3), 315-330.
- Butterfoss, Frances D., Goodman, Robert M., and Wandersman, Abraham. (1996). Community coalitions for prevention and health promotion: Factors Predicting Satisfaction, Participation, and Planning. *Health Education Quarterly*, 23(1), 65-79.
- Foster-Fishman, Pennie G., Salem, Deborah A., Allen, Nicole A and Fahrback, Kyle. (2001). Facilitating Interorganizational Collaboration : The Contributions of

- Interorganizational Alliances. *American Journal of Community Psychology* , 29(6), 875-905.
- Foster-Fishman, Pennie G., Berkowitz, Shelby G., Lounsbury, David W., Jacobson, Stephanie., and Allen, Nicole A. (2001).Building Collaborative Capacity in Community Coalitions : A Review and Integrative Framework. *American Journal of Community Psychology* ,29(2), 241-261.
- Goodman, Robert M., Speers, Marjorie A., McLeroy, Kenneth., Fawcett, Stephen., Kegler, Michelle C., Parker, Edith., Smith, Steven R., Sterling, Terrie D., Wallerstein, Nina. (1998).Identifying and defining the dimensions of community capacity to provide a basis for measurement. *Health Education and Behavior*, 25(3), 258-278.
- Herman, K.A., Wolfson, M ., Forster, J.L.(1993). The evolution, operation and future of Minnesota's SAFPLAN: a coalition for family planning. *Health Education Research*, 8(3), 331-344.
- Himmelman, Arthur T. (2001).On Coalitions and the Transformation of Power Relations: Collaborative Betterment and Collaborative Empowerment. *American Journal of Community Psychology*, 29(2),277-284.
- Galaskiewicz, Joseph. (1985). Interorganizational Relations, *Annual Review of Sociology*, 11, 281-304.
- Kaye, Gillian. (2001). Grassroots Involvement. *American Journal of Community Psychology*,29(2), 269-275.
- Kegler, Michelle C. (1995).*Community coalitions for tobacco control: factors influencing implementation*. Doctoral Dissertation, University of North Carolina at Chapel Hill.
- Kegler, Michelle C., Steckler, Allen., Malek, Sally H, and McLeroy Kenneth(1998). A multiple case study of implementation in 10 local Project ASSIST coalition in North Carolina. *Health Education Research*, 13(2), 225-238.
- Mandell, Myrna P. (1999).Community Collaborations : Working Through Network Structures. *Policy Studies Review*, 16(1), 42-64.
- McLeroy, Kenneth R., Kegler, Michelle C., Steckler, Allen ., Burdine, J Michael,

- and Wisotzky, M.(1994). Community coalition for health promotion: Summary and further reflections. *Health Education Research*, 9(1), 1-11.
- Morse , Suzanne W.(2004). *Smart communities : how citizens and local leaders can use strategic thinking to build a brighter future*. San Francisco : Jossey-Bass.
- Sadan, Elisbeva and Churchman, Arza . (1997). Process-focused and Product-focused Community Planning: Two Variations of Empowering Professional Practice. *Community Development Journal*, 32(1), 3-16.
- Wolff, Thomas. (2001). A Practitioner's Guide to Successful Coalitions. *American Journal of Community Psychology*, 29(2), 173-191.
- Zakocs, Ronda C and Edwards, Erika M. (2006).What Explains Community Coalition Effectiveness? A Review of Literature. *American Journal of Preventive Medicine*, 30(4), 351-361.

網站資料

- 王珮如、胡淑貞（2004）。健康社區夥伴關係的影響因素。台灣健康城市學刊，2，23-32。檢索日期：2010.01.27。取自 <http://www.healthycities.ncku.edu.tw/>
- 高雄市三民區公所全球資訊網（2010）。機關簡介。檢索日期：2009.11.03，取自 <http://w4.kcg.gov.tw/~smd/index.php>
- 楊志彬（2006年3月13日）。「陪伴家族」與社區互助模式一起推動北投的社區網絡。台灣日報。檢索日期：2011.04.01。取自 <http://www.ptcf.org.tw/ptcf2/modules/news/index.php?storytopic=19>
- The Community Coalition of Cape Cod, Inc. (2010). *Who we are and The result of our work*. Retrieved 19-10-2010, from <http://communitycoalitionofcapecod.org/>