

臺北市政府員工平時自行研究報告

人民團體發展類型之分析與檢討

—以萬華區社區發展協會為例

姓 名：曾慶生

服務機關：臺北市萬華區公所

臺北市政府九十三年度計畫研究報告提要表

填表人：曾慶生電話：23064468#225

填表日期：93.12.7

研究項目	人民團體發展類型之分析與檢討—以萬華區社區發展協會為例		
研究單位及人員	臺北市萬華區公所 曾慶生	研究期間	93.03.01— 93.11.30
報告內容摘要	建議事項	建議參採機關	
<p>1.藉人民團體發展類型之分析，發明其原始價值與根本精神，並申明社區發展協會在現實壓力下之變形與困境。</p> <p>2.以立會宗旨與領導幹部特質試設社區典範，概念性陳述社區發展之普遍型態與根本問題。</p> <p>3.以立會宗旨分派協會類型可得福利、社交、選舉、抗衡、政黨等五種典型。</p> <p>4.以領導幹部特質歸類協會類型可得魅力、雙軌、女權、長老、傀儡等五種典型。</p>	<p>1.主管機關對於社區多樣化發展應樂觀其成。</p> <p>2.主管機關應全面進行社區民族誌調查。</p> <p>3.主管機關應加強對社區之經費補助與稽核。</p>	<p>臺北市政府社會局</p>	

臺北市政府員工平時自行研究報告電子檔上網授權書

本授權書所授權之研究報告為授權人 93 年度任職於（臺北市萬華區公所）所著之自行研究報告。

研究題目：

人民團體發展類型之分析與檢討

——以萬華區社區發展協會為例

茲同意將授權人擁有著作權之上列研究報告全文（含摘要），非專屬、無償授權臺北市政府，不限地域、時間與次數，以微縮、光碟或其他各種數位化方式將上列研究報告重製，並得將數位化之上列研究報告及電子檔以上載網路方式，提供讀者基於個人非營利性質之線上檢索、閱覽、下載及列印。

◎讀者基於非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印上列研究報告，應依著作權法相關規定辦理

授權人：曾慶生

簽名：

中 華 民 國 93 年 11 月 30 日

目 次

一、前言	1
二、以立會宗旨或成立目的論協會之類型	2
(一) 福利型	2
(二) 社交型	4
(三) 選舉型	5
(四) 抗衡型	7
(五) 政黨型	10
三、以領導幹部之特質論協會之類型	12
(一) 魅力型	12
(二) 雙軌型	13
(三) 女權型	15
(四) 長老型	18
(五) 傀儡型	20
四、建議	23
五、結語	24
六、參考書目	27

人民團體發展類型之分析與檢討

—以萬華區社區發展協會為例

一、前言

社區主義向來是福利化國家推展住民自覺運動的指標，也是後現代新文明工程的基礎歷程，其成敗不僅關係國家人文結構的縱向締結，同時影響國民民主素質的橫向滋養，因此堪稱當代引領世界風潮的主流價值。

政府自推動社區總體營造以來，為體現社區自發性、福利化及創意化三大發展綱領，除大力宣導社區主義的實用價值外，更傾力扶持社區人民團體的籌設，期由最基層的鄉土改造出發，重新肯定土壤認同、並重整薪傳軌跡，因此社區人民團體的角色除肩負傳統轉型，寓復古於更化的現實意義外，同時具有從古典著根向新潮發芽的歷史使命。

鑑此，本文欲藉由地方型人民團體—社區發展協會之發展類型分析，檢討實務發展與理想間難以抗逆之差距，藉以發明人民團體之原始價值與根本精神，也同時申明社區發展協會在現實壓力下之變型與困境。

由於立會宗旨與領導幹部特質為影響協會發展的兩大要素，故本文擬從此兩大方向出發，試設類型、建立典範，以概念性陳述社區發展

協會之普遍型態與根本問題。惟因業務侷限與研究視野，僅以萬華區之實例為證；又事涉褒貶，僅作泛論性檢討，不及個案批評，併予敘明。

二、以立會宗旨或成立目的論協會之類型

以立會宗旨或成立目的分派協會類型，約可得：福利、社交、選舉、抗衡、政黨等五種典型，惟此處宗旨或目的之勾究並不以法定章程為限，更追根實際運作傾向與精神姿態，試分析如下：

（一）福利型：

即以「福利化社區」為協會成立宗旨，舉凡扶弱事業（如針對老幼婦女之照護、托育或專長訓練）、綠美化營造、成長課程、環境形象改造、安全網絡建構等皆可籠落於此宗旨下。

福利型社區因投注於質量並重的服務事業，兼含硬體工程與軟體建設，故所耗經費龐大，除部分資源得仰賴主管機關或公益團體的補助外，大部分耗資皆須由募款或廣告效益等自籌途徑解決，這對先天體質缺乏經濟動能的服務型人民團體而言確實為運作上的一大挑戰。因此，福利型社區除策略方向上有賴識見卓越的領導者調衡擘畫外，更需要高明專業的精算人才，才得以突破捉襟見肘的資源困境推展福利事業。

其次，福利型社區多以「走動型服務」為行動特色，走動型服務

強調主動發現問題、立即解決，因此不論資訊的蒐整、分析或問題的濾化、消解，以至實際計畫的推展，都須有一組織嚴明、志趣相投的志工、智囊集團以為支持，此一志工集團或為外圍專業人員的週期性結合，或為隸屬協會常態性的任務編組，其角色是繼政策領航者及預算精算師之後另一居關鍵地位的執行舵手，所以福利型社區之成敗常以志工集團之規模與素質為判準。

此外福利型社區也以綿密完整的議事紀錄為特色，社區調查後的創意激盪與決策形成常須藉由正式的集會定調與落實，而其間爭鳴論辯的議事盛況，不僅直接產出精緻的福利計畫，同時刺激協會本身的進化，促其於反饋反省中增強反應問題的能力。以此，福利型社區多兼備行動與思辯能力，尤其後者，常是強固體質、不斷推陳出新的原始動力。

在萬華，福利型社區雖所在多有，惟大多偏強於行動而寡求於思辯，此既不利於藉會務激盪創意、凝聚共識，尤無助於社區體質的成長，因此：常見一頭熱的螞蟻式騷動，而少有精準的鷹獵成績；常追從流行的福利觀念、盲目模仿，而未及體察人文差距、因地制宜。雖此，在全市福利社區化尚在起步的匍匐階段，萬華區的福利成績仍有可觀，以每年補助申請計劃及評鑑成績為例，萬華區以尙待翻轉的老舊軸線尙能異軍突起、不落人後，其進取的勇氣終究值得鼓勵。

（二）社交型：

社交型協會多無特別的立會宗旨，充其量只是摭拾法定章程範本以爲敷衍。其由散漫之個人而最終團聚成一個形式完整的組織，端賴其社交聯誼上的共同興趣，即在都會忙碌生活型態下，爲尋求一常態、固定性的消遣，或爲尋求一訊息流通的管道，乃集結鄉鄰同好成立一名義上爲區域性人民團體的休閒組織。其所以借用社區發展協會以爲外殼，一由於籌設簡易、並不費時；二則因地利之便、集結容易、聯繫方便，利於形成長期性的交誼；三則以義務不重、容易吸納成員擴展同好。

前述類型之社交協會因成立之初即以社交娛樂爲目的，可歸之爲「主動型」，另有一類則籌設之初原抱理想，後因發展受困乃轉而爲純粹休閒性的社交性團體，此類型社交協會可歸之爲「被動型」。被動型社交協會多以發展瓶頸與會務怠惰演成，若能得適當之激刺及體質之自覺，尙有復轉的機會，因此其社交現象往往只爲假寐性的過渡，惟其過渡期限則與激刺與自覺強度成反比：有經一番刺激隨即醒轉者，然也有長期淪落、難再復起而降轉成永久型社交團體。

社交型協會雖無高瞻的立會宗旨，且假人團名器以爲個人社交私用，惟在紓解都會疏離及維繫社區情感上仍具有一定的功能，尤其成員若帶有專業背景或藝文素養，亦或可別開生面形成特殊的風格，甚

且昇華為另一預期外之特殊宗旨組織，如論辯社、文藝會之類。當然此種期待之前提有賴成員意識的翻轉，使協會的宗旨由柔性的犬儒主義轉向剛性傾向，重新立定協會的功能及目標。

以萬華區之社區協會為例，社交型協會多屬「被動的」第二型，多由於一時懈怠與困境致協會原始功能不彰，轉趨為談辯之交際場所。因此，若有自覺者出或適當的激刺推波，仍有翻轉還原、回復立會宗旨的前景，惟萬華區之社交型協會尚不見有特出的專業形象與異類風格，期其蛻進轉型為別緻的新類型組織則仍有待努力。

（三）選舉型：

選舉型協會多以選舉為立會目的，又可分為兩種操作型態：其一係由協會成員代表參選，並動員社區資源以為支援；其二則培植協會勢力為協會友好人士輔選，而二者常相互滲透纏結、循環相復，構成奇特的選舉操作。

就前者而言，多以協會理事長或特定成員參與地方型一如里長選舉為常態，因此協會的功能即在廣結人脈、養聚實力，其會員數目往往成千上百，其會務目的即在選舉勝利，故可謂之為「任務型」協會，平日專以經營選舉為務，縱有其他附加性服務亦全屬期待性的交易期約；選期則佈置樁腳、強力動員，完成勝選任務。就後者而言，則以檯轎為主調，舉凡地方選舉、中央選舉、首長選舉、民代選舉無役不

與，其協會的精神動力全賴此源源不絕的戰鬥意志以為維繫，故可稱之為「抬轎型」協會。「任務型」與「抬轎型」協會雖一以親與、一由操刀，惟狂熱的政治參與則一，且二者往往輪替發生、相互助長，抬轎有功者遞昇為下次戰役的坐轎人，協會功能乃迅轉為「任務型」；而獲利當選者則復原回投桃報李的「抬轎」角色，如此循環反復，使選舉型協會始終維持高亢的神經，但也結下難解的恩怨。

選舉型協會是構結恩怨最多的地方型人民團體，選舉勝敗原屬民主常態，惟當選民素質與民主制度仍然維持落差，加以政客挑撥及團體挫折之渲染，協會的人際功能乃被剽竊為惡質選風的利用工具，使協會成為珠結選舉恩怨的幫兇。

選舉型協會其成員多具高度的同質性、帶狂熱的凝聚性格，因此也容易招致集團外成員的抵抗或仇視。適度的同質凝聚原為團體組織發達效率、凝結情感的利器，但若變調為盲從的吸引或非理性的信仰，不僅容易僵化團體的活力、深陷一言堂的噤聲統治，甚且會深化團體的仇外情結，排除異己、不容諍言，尤其以選舉目的為宗旨的團體，在勝敗零和的遊戲規則下，更難有轉圜、自省的餘地。

選舉型協會的服務功能如前所述總帶期約性質，期待有等值報償的回饋，然儘管其附加性高，惟若能稍加約束選務操作、真實回應社區住民（選民）的需求，至多只是社區發展方向的偏頗，尚不致直接

侵害社區之體質，然若蠻橫以服務恐嚇選票、以建設逼誘支持，置社區資源如競選私產，則不僅摧殘住民之向心、分裂其情感，更使社區瀰漫詭詐、功利風氣，貽害住民形象與社區風俗。

選舉型協會之危害誠如前述，惟亦非無可救藥，若能疏導轉型為類如地方小型政黨或政團組織，立定明確之政策章程，以政策規畫為服務內容；以公民權訓練為協會目標；以公民參與替代恩怨式選舉，則既有益於民主素養之養成，也有利培養地方從政菁英、為國舉材。此外，選舉型協會若能滌清惡質選風，以光明之手段、坦然之雅量參與選舉、展佈政見、倡議興革，亦無異為社區體質定期性之總體檢，有助於除舊佈新、汰弊逐利。

萬華區之選舉型協會出於理想抱負與意氣恩怨者各半，其服務以期約相許與默默耕耘者也各分秋色，惟於政策擘畫、菁英培訓方面則具厥如，此或由於社區型人民團體終究不如全國性政黨人才、資源之豐沛，故轉型不易。雖此，以選舉煽撥民意之危險與影響民俗之能量計，將選舉型協會導入政策研議與公民訓練正途，實刻不容緩。

（四）抗衡型：

抗衡型協會多以社區第二勢力之制衡角色崛起，其手段或採政治牽制、或採人脈侵奪、或採資源壟斷；其目的或為理性的制衡、或為意氣之相鬥、或為權力之爭競；其訴求非以服務相籠絡、或以福利設

誘餌、即以感情作邀約，要之，正面者常於抗衡中見競爭取進步，負面者則於相鬥間相誅伐同沉淪。抗衡型協會概有如下二種典型可述：

（1）以協會抗衡里辦公處

社區與里雖以人員、幅員輻合重疊，惟各有領域、目標，原無利害抵牾，惟因選舉恩怨與權力作祟，助長兩者發生突變性的衝突，此種突變衝突之淵源約有三端：一為選舉失敗的結果。常見於里長選舉之競爭，失敗者隨即復原人力籌組協會與里長抗衡，由於多出於不服之心理，故協會體質常流於幽怨，易演成前述選舉型協會之意氣相鬥，使其抗衡性減弱正當價值。惟也有敗選之復起者雖以東山再起為念，但懷抱韜光養晦之胸襟善盡理性監督之責，反有利社區之進步。二為里務沉淪之結果。里辦公處功能不彰、社區建設停擺，有識者乃起而籌組協會，以社區興革為志，由於目標合理、手段光明，故其抗衡性常能取得住民之同情與期待。三為意外發展之結果。即協會之籌組原與里務無涉，純為社區性人民團體之自發構成，俟其發展壯大漸成氣候，逐漸演成社區嚮往寄託之組織，並在住民心理形成與里辦公處相比較、抗衡的競爭印象，即此種抗衡型態非出於積極之對抗意識，也非由於主動之制衡宗旨，乃係社區民意之自發性期待所造成。由於其抗衡之正當性由民意所嚮導往往較前者更見強度，因此儘管協會本身未必有直接之抗衡意識，但最為里長所忌憚、提防。

(2) 由里長扶持新協會以反制衡

此種抗衡模式係採「反制衡」手段由里長扶持新協會以壓制舊協會之伸張並削弱抗衡力道，其途徑或由里長親自籌設協會以割裂社區人脈或分競社區資源，壓縮原抗衡勢力之發展空間；或由里長扶持代理人建立傀儡協會反制原制衡勢力，並投放流言打擊其形象。此外，尚有一途並不以籌設反制衡團體為謀，改採滲透手段安插親信潛藏協會，流放謠言、分裂團結，逐步侵蝕其根基，最後全面策反竊奪整個組織。

反制衡策略多出於一種自保的預防心態，其精神祇在打擊異己，其視制衡者宛如仇寇，並不帶良性競爭之雅量；其視協會發展直如第二里辦公處，處處以心虛猜防圍堵，抗衡型協會於意氣爭鬥中尚存有制度性平衡之合理性，反制衡操作則於猜疑中愈見沉淪與墮落，兩者於作俑心態上固皆其非，但就監督制衡的民主機制言，前者尚容有同情的餘地，後者則完全為反競爭的惡質作風。

抗衡型協會之弊病概如前述，不論是主動型或反制型，若流於偏鋒、鬥氣，基本上皆不利於社區發展，惟如能摒棄先入為主的對抗立場各由民政與社政分途出發，以社區福利為爭競、以住民福利作競賽、以資源共享求合作，形成共利型之制衡，則抗衡型

協會未始不能成爲社區進步的力量，甚且可爲里務重要的幫手。

在萬華區，抗衡型協會多流於意氣之爭，惟力道與破壞因基層會員之理性約束，尙不致演成集團性的仇恨對抗。故當今之務除繼續強化互利共生的社區生態，使協會與里各獲坦途發展外，積極教育住民養成獨立判斷的理性能力，擺脫煽動與分化，使「住民第一」的主體意識凌駕政客操作之上，當更爲急務。

（五）政黨型：

政黨型協會係以全國性政黨之外圍組織或分派支部的型態崛起，其目的在壯大政黨、支援選舉、培育從政人才；其凝結藉黨綱信仰形成堅固的堤防，同質性更較選舉型協會爲高；其選舉策略受政黨指導，相較選舉型協會游擊戰操作更具組織規模；其抗衡力獲政黨形象之奧援，也較抗衡型協會更帶影響力。政黨型協會以強烈的政黨性格與政治傾向，多集中於保守、黨派色彩濃厚或政治象徵區域如眷村、政治受難區等，故其成員也多屬政治光譜兩極部分之小眾。

政黨型協會雖以吸納黨員爲號召、有外放開明的一面，惟由於同質性高、排他性強，構成神秘的團體氣氛，加以組織文化多以服從爲本分，異見空間壓縮，故整體的團體色彩傾向封閉、保守，對於志同者雖具可觀的吸附力，惟於中產住民未必具吸引力。此外，政黨型協會過分操作政治議題，選舉期間或可藉此壯大聲勢、引人注目，但於

平時對以日常民生及福利服務為生活重心的社區而言，往往投以反感的側目，尤其在政治冷感區塊，幾無立足之境。

政黨型協會以前述封閉、保守色彩常帶選擇性服務，其以政治敏感與政黨專業雖可提供地方型政治人才磨練與學習的機會，惟對一般尋常社區住民而言，除選舉期間的嘉年華表演外，少有貢獻。此外，其原生政黨若落居於里內政治勢力之在野角色，政黨型協會不僅當然成為當權者之抗衡對手，而且往往傾向非理性的抗爭，對於里務與社區建設將因陷入前述抗衡型協會與里辦公處間之惡性鬥爭，而消耗停擺。尤有甚者，政黨型協會常以全國性政黨之地區支部自居，習染政黨運作的準官僚習氣，偶有建設則攀附政黨名義厚邀名氣；一無所成則重誣行政官僚掣肘阻窒；鄰里瑣細無關政黨利害者，概以清高自命、事不關己……凡此皆此類型協會下流者之尋常意態，一言蔽之，即只循黨意、不問民生，專營私心、難計公理。

當然政黨型協會也有上流表現者，其於人才，積極培練從政菁英，期由地方提煉養成進而為國舉材；其於政策，研議發明，由鄉里出發、向國政佈局，雖其宗旨思維偏走政治一途、難顧民生福利，畢竟有磊落之理想，不失人民團體之公益本色。

以萬華區而言，純粹政黨型協會並不多見，有領導者以黨員身分創建協會者，惟協會本質未為撼動；有協會成員多帶黨員身分者，惟僅

為情感認同，協會宗旨尚無浸染政黨色彩；有協會章程附隨政黨精神者，惟會務行動未臻顯強烈政黨活動；有選舉操作以奧援政黨者，惟於選後迅速復原、低調噤聲……總之，萬華區之政黨型協會隱約帶染政黨色彩者，至多引為飯後茶餘之談趣，並不影響社區整體之風氣，遑論全面性之黨派對抗，至於深染政黨色彩基本教義型協會，在萬華區則絕無僅有。

三、以領導幹部之特質論協會之類型

以領導幹部特質歸類協會類型，亦略可得：魅力、雙軌、女權、長老、傀儡等五種典型。此處領導幹部主要以理、監事或首揆理事長為選，惟不敘前職而負特殊影響力者，亦在此列，茲分析如下：

（一）魅力型：

魅力型領袖，不論來自決策系統的理事、理事長或監督系統的監事、常務監事，常能以英雄式的個人魅力凝塑社區形象，並促成團結。而其魅力的來源或出於個人形象的吸引力，或出於操守能力的拔萃，或出於一呼百諾的神秘氣質，或出於熱情洋溢的演辯風采...都能使零散的住戶單點固結成活潑的人際動線，而結構形式上完整的團體外形。

不過，魅力型領袖卻不必然能建構名實相符的魅力型社區，一則其抽象的魅力風格是否能直接挹注於社區實務的發展，往往有待時間

檢證；再則魅力常與獨斷隨行，因此，社區成員的景仰深度與專制抗耐性間的角力，若無法獲得良性的修補與平衡，則社區內體結構勢將隨同領導者英雄形象的幻滅而同赴灰燼。

在萬華區不少協會，有以盛大喧囂成其名，最後反以沒沒無聞終其局者，即係此種領導結構之失調所致。當然，魅力型領導者若能克服上述盲點，並輔以制度性的良性監督，則依恃其先天的凝聚優勢，在社區發展潛力上是值得期許的。

（二）雙軌型：

雙軌形領導可分下列兩個面向分析：

（1）里長兼任協會理事長者：

里長挾其龐大的民選資源若能同時兼任社區協會理事長者，雖不必然造成相得益彰的加乘效應，但至少具有相互鞏固的預防效益，一方面可以提供自主性相對提高的人團領域，吸納向來不滿行政體系的邊緣性住民；另一方面可藉里長名銜為號召，拉攏對協會角色抱持不確定感之住民，強化其對人民團體的信任與參與。

惟里長兼任理事長就領導角色與資源整合方面，仍有若干疑難有待釐清：

首先，里辦公處與社區發展協會雖以人力資源與轄域範圍重疊，但究屬不同的發展領域，一屬民政，受經費挹注但難脫科層

規章的約束；一屬社政，獲發展自由惟缺乏常態性的經費補貼，因此欲以科層文化去領導自由開放的人民團體；或企圖用民間組織放任的格局去衝撞法網森嚴的民政規章，皆屬不宜，甚且造成目標錯置、兩敗俱傷。

其次，里辦公處與社區協會雖同在服務里民，惟著力的重點、輕重迥異。前者傾重於推展政令、宣達福利，相對的透顯公權力由上而下的伸張；後者偏倚於住民意志的呈現，更強調社會勢力由下而上的翻顯，因此在領導角色上，里長當以里民的裸母自居，重現傳統地方父母官的功能；而理事長則較貼近於啓蒙者與精神導師，類如傳統仕紳階級反映民謨的角色。

最後，基於前述里長與理事長的功能分工，主其事者應有引導里民澄清識見的義務；尤其兩方領域人口、幅員重疊，若只是人員在兩集團間無意識流轉、替換，而缺乏身分與宗旨上的自覺與認同，則里長兼任理事長只是個人頭銜的加重，並無益於社區協會的進展，甚且徒生人力上無端的耗費。

(2) 里長兼任協會重要幹部者：

里長以里內行政首長兼任協會重要職位如理、監事者，不僅可以提供豐厚的資源與經驗以為協會發展借鏡，且有助於里內和諧及民、社政資訊的整合，尤其，將官僚系統地方行政首長納入民

間團體領導集團，一方面形成強勢的雙軌領導，另一方面強化防腐機制，原則上是有利協會發展。

惟其前提必須建構在合作互信的基礎上，不論是里長採猜防之心潛藏協會以為掣肘；或理事長居削權心態敷衍合作，皆大不利協會的發展。

雙軌制領導以萬華區的經驗為例，和則雙美、疑則兩傷，有里務藉此飛黃騰達、協會蒸蒸日上者；然也有循環相猜、恩怨勾結、一蹶不振者，其成敗轉折要皆概如前述，端視誠信與否為然。

（三）女權型：

女權型領導係指協會領導幹部或整體影響力由女性主操其鋒者。兩性平權時代女性出頭原無可驚怪，惟以萬華區特殊地域背景仍有其淵源可述。

首先，女權思想無疑是引導女性領導者獻身社福理想一項關鍵性因素，尤其在官方政治場域仍由男性強勢主導的局面下，女性主義者別由民間社團竄起、另謀蹊徑以實現社會願景的手段，在時代風氣使然下，亦逐漸演成水到渠成的規律。

由女性領導社區，特別是女權思想的領導者，對協會而言是項豐厚的資產，一來其鮮明的標誌既可樹立特出的風格引人注目，也能贏得高知識理性住民的支持與敬重；二來女權者常予人專業與柔軟兼備

的風格遐想，相對於莽急陽剛的男權場域，更顯突出。此外，女權者儘管以平權立場出現，惟其先天婉約的生理特徵與精神姿態，往往因人性的同情取得超前的競爭座標。因此若能將女權者個人特殊的人格資產完全轉嫁協會，必大有可圖。

其次，志工風氣培育出來的一批「愛心媽媽」菁英，也是影響女性領導者位居協會要津的重要因素。由愛心媽媽出身的社區領導者，專業與鋒芒雖未必如女權思想者顯露，惟動員能量往往更加可觀，而且其身段柔軟、基層經驗豐富皆非後者所能及。因此若能以女性特質搭配志工熱忱來經營社區，不僅能突圍於男性場域別樹一幟，即使與前述女權者競爭，也各擅勝場。

最後，影響女性領導的另一項因素則與都會生活型態有關，男性工作於外負責家計維生，女性交際於內分擔人際友好與街鄰資訊，久之遂逐漸演成男女分工的另一類型平權模式，男性無暇顧及的社區交際乃轉由女性接手，形成社區的女權化。此種地利型態的女性資源一旦有自覺者登高一呼，自易吸納街坊友好組成團體，其效率遠較以政見或理想為號召者為高，其凝聚也因長期情感依賴而比抽象的魅力信仰更為穩固。

女權型領導者儘管擁有前述先天或風氣使然的優勢，惟也有一些盲點亟待克服，首先，以女權主義的領導者言，除非欲構築純粹女權

理想的集團，並以此為宗旨之標榜，否則，博採雅言、廣納眾議，在風氣相對保守封閉的地方型社區乃是勢在必行、無可迴避的。尤其以新思想標榜團體特色的報償往往與顛覆秩序的代價相抵銷，何況踰越的女權伸張所投射的住民觀感，反而是迴向男性沙文的另一面鏡子，祇在性別顛倒而已。因此由女權主義者所領導的社區在守法蹈矩的宗旨之外，更應時時自覺社區是全住民的場域，非性別主義者吐怨報冤的發洩地。

其次，以志工媽媽的女性領導者言，志工精神固然可取，惟應避免流落噓寒問暖式的瑣屑性服務，社區發展除針對住民的功能性服務外，應同時涵蓋總體營造、文化產業、觀光宣傳、福利創意等更深廣的任務，畢竟社區發展須靠源源不絕的活水，即興式點滴救助，實無助於永續經營。

再以街坊資源所推舉的女性領導者言，積極吸納新知、充實專業以彌補其街談巷議式的常識領導，則為不刻的要務，女權型社區如果只淪為社交休閒、家常娛樂的傳播站，不僅暴殄領導者的性別優勢，也是對其性別象徵的戕傷，尤有甚者，將直接糟蹋人民團體法定的社會功能。

女權型領導在萬華區之社區發展協會兼有前述三種型態的特質，惟其進展仍未能完全把握性別優勢異軍突起，究其根由，多在自覺意

識不足，一時懵懂成軍、宗旨尚未確立，隨即淹沒於制式遊戲規則，此或由於權力的迷失；或由於暴登大位驚甫未定所致。

（四）長老型：

長老型領導多以社區耆老出現，並以飽滿的生活經驗及穩健的宿望獲得住民青睞，其領導風格往往富傳統意味與倫理特質。依萬華地區特有的人文背景為例，長老型領導概有下列淵源：

（1）殷商型長老：

係由早期移民與商貿歷史承傳下來的地方型大老，其或以精算的生意手腕致富、進而累聚人望為街坊仰重；或以殷實的商務口碑取名聲、贈得素望；或以長袖善舞的交際風采、樂善好施博得聲名。要之，其崛起背景不外「誠」、「富」二端，因此其領導風格除尊重倫理外，多帶傳統商人廣結善緣的好客特質，而團體成員的聯繫也多藉由商業網絡構成。

（2）折衝型長老：

係以地方上排紛解難的仲裁者姿態出現，其仲裁權力多來自品格操守、社會地位及形象威望。折衝型長老多為住民公推共舉的領袖，因此其由下而上形成的威信常能貫徹一條鞭的領導，且由於擅長調和鼎鼐，團體成員的凝聚常能建立堅強的共識。

（3）仕紳型長老：

仕紳型長老多具有良好的教育背景與書生形象，溫文儒雅、識見廣博，其所以出掌社區一由於社區住民推舉，欲藉其風采標誌社區形象；一由於自身理想性格，欲再造地方、回饋鄉里。

仕紳型長老多帶優雅氣質，因此領導風格常見溫婉的身段，雖不若殷商型之外放好客，也不如折衝型之千金一諾，但於含蓄蘊藉中流露自然溫厚的熱情。此外，仕紳型長老也常富文藝品味，故其領導的社區多能熱心參與民俗節慶並興辦各類型文藝活動，對地方文化產業的關心常勝出其他領導者。

前述長老型領導多能憑藉其宿望帶領社區向前發展，惟亦各有領導上的弱點需要注意：

以殷商型長老為例，好客、素孚人望為其優勢與資源，惟應極力避免鄉愿式的領導，因其成員關係非商業網絡的同盟即長期消費的夥伴，利害同質性過高，一則易使社區宗旨為商業利益牽制而迷失；二則議事倫理易受人情羈絆而變質，終致以全面發展為基調的社區團體質變為商業聯盟；為全住民謀福利的社區宗旨變調為純為店家牟利，最後淪落為掛羊頭賣狗肉式的領導與發展。

次以折衝型長老為例，其以調和鼎鼐的功能出發，協調人事、凝聚共識原屬美事，但若專此為務，直視社區協會為調解團體、以擺佈糾紛為宗旨，則顯然低估人民團體在社區的義務與責任；復以折衝為

要務，久之，形成凡事妥協的議決習慣，也易挫折協會的理想性與公道正義；再者若以折衝為名，掩藏成員個性與異議，則社區生氣與創意將委屈於一言堂組織文化之下，不復伸張。

復以仕紳型長老為例，其優雅溫婉的領導固有利於社區形象、品味的建立，惟其書生姿態若未能躬身調整與團體成員之草莽氣質投合，難免造成影響力的斷層，徒唱高調、不見附隨。尤其以今日淋漓盡致的爭競風氣，溫婉保守的太平作風勢難生存。

萬華之社區發展協會，長老型領導者約佔二、三，其在保全傳統為社區豎立倫理門面方面，頗見成效。惟於適應時代風氣、與時俱進上則尚待加強，特別面對新世代年輕人精悍的挑戰更顯力不從心，此為長老型領導在復古策略上亟需突破的難題。

（五）傀儡型：

傀儡型領導多有具實際影響力的操縱者隱身背後為其方針指導或號令展佈，故其領導模式屬間接、代理型，雖擁有名義與職位，卻未必掌有實權。至其心理姿態與淵源背景多與社區發展之實務困境及權力衝突有關。

首先，人民團體法與社區相關法規之任期約束是擠壓傀儡型領導發生的重要因素。依前述規章，人民團體理事長之任期以連任一次為限，換言之，不論領導者如何秀異，其法定連續任期至多八年，逾此

期限，必須強制推舉新人繼任，惟社區事業屬公益事業，服務之性質高、權力之意味低，不如政治場域有權位為吸引，故人才之培育、汰換常滯頓不前，形成領導接班之空窗，而為使社區業務賡續進展不致困限「八年條款」，乃有傀儡型領導之權變模式，即由原任者扶持一位代理人接班，經由法定程序賦予名銜與職位，但號令施展仍由前者負責。

此種敷衍任期限制的傀儡型領導實為一種權變式領導，其發展成敗常與社區整體共識與領導者之協調能耐相隨。外形上，傀儡型領導對受迫而出的代理人言是人格與尊嚴上的戕傷，且不利社區人才之新陳代謝，但就社區整體發展言倒未必一無是處，如果社區成員願為變相式的代理領導背書、全力支持；加以代理者能忍辱負重，在程序正義的前提下貫徹實權者之領導意志，反能藉以突顯現行法令之窒澀。當然如果協會本身體質不良、共識不足，復以傀儡的扶植只為個人名望或權位之伸張，則此權變型領導不只是領導者人格之取辱，就社區整體形象言，無異變成法令規章牽制擺佈下之傀儡產物，不復人民團體之活潑面貌。

其次，傀儡型領導亦與民選里長之個人私心有關，人民團體原屬自發性公益集團，與權力無涉，但因台灣特殊的選舉生態與公民素養，使社區協會之公益形象常變質為里域之權力競逐者或抗衡勢力。

鑑此，民選里長為預防里內第二勢力之崛起，乃以扶持新協會作為壓縮競爭對手人脈的手段，而傀儡型社區領導者即成為里長個人權勢之禁臠，其上流者，雖以里長之旨諭為依歸，惟仍能不忘身分、戮力社區發展；中流者，無能於社區業務之推展，只能稍盡定期會務之義務；下流者，則取全社區資源逢迎上意，一面牽制人脈、一面搜括資源，徒使協會儼然成為里長的第二辦公處及號令傳聲站。雖此，由里長所扶掖之傀儡型領導也有正面的另一型式，即其扶持有共同理想者為協會領導人，分由民、社政途徑為里及社區造福。此種領導模式類如前述雙軌制領導：里長個人介入協會之身分雖異，然影響格局與效益則相當。

最後，傀儡型領導也與合議式決議模式有關，即協會原則上係以集體領導為主，各理事平權共治，惟為配合人團法首長式領導之規範，乃採輪派方式推舉名義上之理事長，任期屆滿依次輪換改派，此種輪派式推舉所產生之領導者，對外雖為團體之法定代理人，對內則與其他理事平權，重大決議概由合議產生，惟其輪值特點使協會領導幹部皆有成為名義首揆的機會，一方面得以突破任期條款的限制，另一方面形成菁英集團自動流轉的民主機制；此外，輪值文化也有利於創設服勤觀念之義務感，擺脫權勢、名位之功利風氣，故就分擔義務與輪派責任的角度言，可視為另一種形式的傀儡型領導。輪派型傀儡領

導雖富濃厚的民主與責任氣氛，惟必須以謙遜的雅量為前提，輪派而生的領導者對外畢竟會面對複雜的人情交際與尊卑待遇，若一時高自位置、無法自拔，而欲闖破集體領導的牢網，則勢將直接打擊共治結構的信心，甚且進一步扭變服勤倫理為權勢爭逐，導致集體領導的潰散瓦解。

傀儡型領導以萬華區的經驗為例，其成敗各占其半，成者，多如雙軌型領導，由里長與理事長分進合擊、同謀共治，後者雖受前者名位之扶掖，惟因理想相同、手段光明，社區業務並未遭致里務之干擾而得蒸蒸日上；敗者，則常見於體質不良之社區，為敷衍法令、苟延生息，草率推舉傀儡充當門面，最後落得人格與會務兩敗、無法復救。

四、建議

社區類型之分析，有助於社區體質的釐清與困境的解決，也有利於主管機關掌握社區生態、回應社區需求。前文已藉典範方式澄清各類型社區之運作利弊與克服之道，進就主管機關對應社區之角色與態度，提供三點建議，謹陳參考：

- (一) 主管機關對於社區之多樣化發展應樂觀其成。不論社區類型於形象上如何體面或腐敗，總有缺陷補正或扭變翻轉之餘地，因此以樣板、印模強邀人民團體塑造法定形象或制式運作，不

僅錯估其自發性本質，其所獲馴服效果，充其量只是反證行政官僚的輔導無能。放任墮敗固為怠職，但強制服從則為徹底顛覆人民團體之根本精神，其間輕重得失，值得主管機關三思。

(二) 主管機關應全面進行社區民族誌調查。民族誌調查有助於強化類型定義及建立社區生態鏈機制，使社區能同時保全傳統並跟進潮流。惟民族誌調查須以深度的人文清查與歷史體檢為前提，輔以社會化過程之檢視，期使社區之實況與前景獲得啓蒙之助益，若只為報表問卷基本資料式的「案牘調查」，不僅難明社區真相，甚且容易誤判形勢，錯失、摧殘社區發展生機。此亦值得主管機關深思。

(三) 主管機關應加強對社區之經費補助與稽核。經費補助之立意，非在支撐協會個體之生存，而係為扶持地方福利與公益事業，主管機關以賦稅預算假借人民團體回饋納稅人所用，儼如福利政策之委託行政，本屬合理，惟為預防協會營私舞弊，不妨嚴立名目、加強稽核，凡濫芋者寧缺勿濫、雀選者全額補助，要之以量之控管建立質之提昇，萬勿流於雨露均霑，等視一般旅遊同於福利公益，此無異變相剝削納稅住民之權益，也等同鼓舞協會之投機勒索。此又值得主管機關再思。

五、結語

以典範方式建立社區發展之分析模型，原為社會科學「典範論」與文化人類學「人格分析」之援引，既有利於觸類比較、建立共通的社區行為法則，也能深探習慣底層、發明社區約定俗成的個性特徵，此為本文藉立會宗旨與領導幹部特質兩大主旨，建構社區原型的主要方法論述。惟類型之擬造千門萬徑，非本文所列十型所能侷限；又立會宗旨及領導特質雖為影響社區發展最要關鍵的二十大要素，卻非唯一的視角，諸如決策模式、組織文化、與主管機關互動模式……等等相關性議題，尚待先進發皇指教。

此外，本文所擬列十項分析模型雖以獨立臚列，惟絕非意味社區占一格局者即永不變易，或居一類型者即排斥他型，以社區多樣活潑之生態及領導者更易變動之遞嬗，類型間交叉附隨、互動中消長流動之錯縱關係，實為社區發展更真實有機之面貌，此也有賴他文進一步闡明。

萬華區為本市社區發展協會數最多之行政區，所擬造之社區類型固有一定之類推效果，惟地域特色與政經人文背景終究與他區有別，取此類彼，或有助於拋磚引玉、嚮導議題，卻不能斷為定律，謬領風騷。

本文為泛論性之初步研究，實證部分，尚待精確之量化佐證與理論支持，惟自我做古、師心自用之創意建構，庶幾有益於社區實務與觀念之改進與建立。

參考書目

專著

- 賴兩陽，《社區工作的社會福利社區化》，台北：洪葉文化，2002。
- 東吳大學編印，《社區總體營造與文化發展論文集》，1996。
- 莫邦豪，《社區工作原則與實踐》，香港：集賢社，1974。
- 余可平，《社群主義》，台北：風雲論壇，1999。
- 徐震，《社區與社區發展》，台北：正中，1980。
- 蔡宏進，《社區原理》，台北：三民，1991。
- 楊森，《公民權利與社會福利》，香港：曙光，1991。
- 林萬億等著，《台灣社會福利的發展—回顧與展望》，台北：五南，1999。
- 蔡啓源譯，《社會工作行政：動態管理與人群關係》，台北：雙葉，1998。
- 黃識銘，《社區權力結構與社區發展關聯性之研究》，東吳社會所碩士論文，1983。

期刊論文

陳建甫，〈社區總體營造的回顧與展望〉，《北投社》20期，2001、6。

呂民璿，〈都市居民的心理動機及其社會參與型態〉，《東海學報》28期，1987。

曾華源，〈推動社區工作之途徑與社區工作者角色之探討〉，《社區發展季刊》14期，1981。

李宗派，〈志願工作之概念與內涵探討〉，《社區發展季刊》101期，2003、3。

徐震，〈台灣社區工作的新形勢與新願景〉，《社區發展季刊》88期，1999。

萬育維，〈社會力的展現：民間如何協助政府推動社會福利事業〉，《社會服務季刊》25期，1993、10。

劉弘煌，〈台灣社區發展何去何從〉，《內政部社區發展季刊發行一百期暨「社區發展：新策略與新活力」研討會論文集》，2002、12。