



我國社區發展工作之回顧

王培勳

筆者按：本文所以只寫社區發展工作之回顧，主要是因為此次邀稿，有人寫新方向，有人寫展望，有人寫新策略，有人寫新活力，而筆者才疏學淺，實在想不出在當前社區發展面臨「內憂外患」的困境下，有什麼新的構想，只能以曾經參與社區發展的心得，來回顧一下過去的四十年來，在山地、農村、漁村、礦場、都市、眷村，克服困難，各位參與社區工作的伙伴們努力奮鬥，胼手胝足的事蹟，以示敬意。

壹、前言

「社區發展」係在第二次世界大戰結束後，聯合國鑒於當時世界上至少有三百萬至五百萬個「農村社區」——從幾十人的遊牧民族部落到數千人的農村，而這些「社區」有超過百分之八十是屬於低度開

發或正在開發中的國家，這些國家不但面臨著從農業社會轉變到工業社會的過程中所產生各種適應的問題，同時，由於他們都是極度貧窮，在經濟上及生活方式上更迫切需要有計畫的幫助。根據研究發現，在新興國家或正在開發的國家中，普遍呈現以下五種現象：貧窮；疾病；教育程度低；人口壓力；對社會事務或變遷漠不關心。因此，聯合國自一九四七年起便對該等國家提供各種援助，到一九五一年，成立「聯合國技術協助推廣組」(UN Expanded Program of Technical Assistance, UNEPTA)，到一九五二年，正式成立社區組織與社區發展小組，來試行推動社區發展工作。迄今全世界已有一百多個國家在推行全國性或地區性的社區發展計畫。

聯合國之所以提出「社區發展」的工作方法，一方面是認同當時「社區組織」對解決工業化都市的社會問題之功效，而採用了其中部分的工作方法；另一方面也是受一九三九年至一九四六年埃及的一些實驗性計畫、一九二〇至一九四〇年代在中國由梁 溟、晏

陽初、張鴻鈞等前輩所推動的鄉村建設運動、以及英國在其殖民地所推行的一些計畫，證實對改善鄉村社區經濟，滿足鄉村人民經濟的社會需求確實有效，故聯合國聘請專家、提撥金錢物資，大規模推展此項工作。（註一）

貳、社區發展在臺灣的推動經過

「社區發展」此一名詞，雖是由聯合國正式公諸於世並積極推動的一種工作方法，事實上其精神與做法在我國早已存在，如：社倉、社學、鄉約制度、義田、會館、修橋鋪路、濟貧恤孤、合會互助等，在中國的歷代史料中均有記載，只是不叫社區發展，但與當前社區發展推動的工作甚多雷同。及至民國成立，從民國十幾年至抗日戰爭之前，由梁 溟、晏陽初、張鴻鈞等人在華北、華中地區推動的鄉村建設運動，不但對當地農村地區人民生活之改善、態度觀念之改變、文盲之減少等均有極大的成效，即使聯合國亦承認，他們推出的「社區發展」工作方法也有部分是受我國鄉村建設的影響。

政府於三十八年播遷來臺，鑒於大陸失敗之經驗，除政治方面厲行改革之外，對攸關人民生活改善、繁榮經濟等更極為重視，特參考在大陸地區鄉村建設運動和各地社會發展實驗區的經驗，於民國四十四年在當時的農村復興委員會的指導協助下，推動「基層民生建設」。首先選定臺北縣之木柵鄉（現已改隸臺北市，屬文山區之

大部分）、桃園縣龍潭鄉和宜蘭縣礁溪鄉等地區試辦，其目的在求農村經濟的繁榮和農村居民衣食住行育樂六大日常生活需要水準的提昇。其主要項目及內容包括： 生產建設：以各種手段增進農民生產能力，來改善農村居民的經濟狀況，如農作物改良與推廣、家庭副業等； 教育文化：充實設備，使兒童有充分就學機會；開辦補習班，教育民眾專業知能與公民知識； 社會福利：開辦幼稚園及托兒所、推行守望相助、對孤苦無依者給予救助； 衛生保健與環境改善：改善環境衛生、修建道路、改良飲水、教授營養常識、消除蚊蠅、防治砂眼等。此計畫在臺灣推行了十年，共有四一七個鄉村納入了計畫，對農民生活的改善有相當的貢獻。民國五十四年因「民生主義現階段社會政策」之頒行而終止。但從其內容來看，相當多的項目被後來的「社區發展」所採用。（註二）

民國五十四年四月八日，行政院公布了「民生主義現階段社會政策」，取代了民國三十四年由中國國民黨第六次全國代表大會通過的「四大社會政策綱領」（民族保育政策綱領、勞工政策綱領、農民政策綱領、戰後社會安全初步設施綱領）。其目的在促進經濟與社會之均衡發展，以建立社會安全制度，增進人民生活品質；此項政策共有七大要項，而「社區發展」即為其中之一，而且在前言中即明定社區發展為整個政策的實踐方法。

在政策頒行初期，由於工作經驗不足，加以相關法令欠缺，遭遇相當多的困難及挫折，記得當時臺灣省政府擇定了都市中的貧民區、違建區及眷村等兩百多個地區作為第一批實施對象。即因為無

法令依據，在整理建建、開闢道路、遷移電桿等事項時，遭遇警察局、電力公司、工務局、建設局等單位依法干涉，甚至處罰。雖靠工作人員之熱心努力，克服困難，但成效不大。直到民國五十七年「社區發展工作綱要」的頒行，有了法令的依據，情況始有改善。

民國五十七年五月「社區發展工作綱要」頒布之後，臺灣省政府於同年九月，公布「臺灣省社區發展八年計畫」，將臺灣省劃分為四八九三個社區，除已建設之二六〇個社區外，尚有四六三三個社區，預定在八年之內完成初步建設，其訂立的建設目標為：

一、徹底改善環境衛生、消滅髒亂，促進國民享受現代化之生活環境。

二、整修道路、發展交通，以利民行。

三、實施就業訓練、加強輔導就業、提高生產技術、倡導家庭副業、增加民眾收益，以裕民生。

四、加強貧民救濟、輔導改善生活，消滅貧窮。

五、擴大康樂活動、提倡正當娛樂、樹立生活規範，匡正社會風氣。

六、加強社會教育、培養愛國愛鄉精神、建立人生服務觀念，共同維護並發展社區建設成果。

其實施要領主要為：宣導社區居民，組織社區發展理事會；以貧困髒亂落後地區優先實施，逐步推展，普及全面；以社區基礎建設為起步；舉辦社區發展講習研討會，加強訓練工作幹部；省及縣市分別舉辦示範觀摩，互相研討改進；以競賽方式推行，公正考核，

優予獎勵等。

對社區之劃分，八年計畫係以自然形勢及居民生活上之共同需要為依據，一個村里得劃為二個社區，一個社區亦得包括二個以上村里，按住戶計，均以三百五十戶為原則。

人力方面乃借重「國民義務勞動法」來動員。社區基礎建設之經費每一社區為五十萬元（山地鄉社區四十萬元），其中由社區居民負擔一半（山地鄉社區居民負擔十五萬元），其餘在省轄市：由市政府負擔二十五萬元；在縣：省政府負擔十二萬五千元，縣與鄉鎮共同負擔十二萬五千元；而對山地及特別貧困之鄉鎮，每社區由省政府增加補助七萬元。

該計畫係由社會處負責綜合業務及福利、救助、國宅、就業等事項；民政部門則負責公共造產、山地人民生活改進、山地社區營養改善、家政推廣、技能訓練等；教育部門則負責改良生活習慣、社區體育康樂活動等；建設部門負責公共治水、手工藝推廣等；農林部門則規劃推廣各項有關農民之工作，如：糧食作物新品種示範、優良品種繁殖推廣、水稻共同栽培、綜合性養豬等；交通部門則負責社區道路修築及養護工作；衛生部門主要負責環境衛生及家戶衛生之改善等；糧食部門則有小農住宅貸款、鋪設水泥晒穀場、養豬之各項設施等；警察部門則協助社區活動工作、協助推行社區公共衛生、以及取締違反公共衛生及秩序之行為等。（註二）

從以上的敘述中，我們可知「八年計畫」實在是一個非常周延的計畫，有目標、有實施要領、有劃分社區的原則、有工作項目、

有經費來源與分配、有人力運用，其中最有特色的是將社區發展的推動，當作團隊工作，除社會處掌理綜合業務之外，民政、教育、建設、農林、交通、衛生、糧食、警察等單位，均各有所司，共同參與，極為正確。

「八年計畫」執行到民國六十一年，由於能源危機及十大建設的推動，政府財務吃緊，乃於同年五月，將「臺灣省社區發展八年計畫」，修訂為「臺灣省社區發展十年計畫」，計畫內容大體與「八年計畫」相同，其新增或修訂之處列述如下：

建設目標轉為具體，提出三大建設之口號。

- 一、完成社區基礎建設，以消滅髒亂、美化環境。
- 二、實施生產福利建設，以消滅貧窮、改善民生。
- 三、推行精神倫理建設，以端正風氣、重建道德。

社區之劃分，增列「並儘量與村里行政區域一致」文字。

社區之數目，修正為三八九〇個。

工作項目改依三大建設分類列出。

社區建設經費修正為每一社區六十三萬元（澎湖縣、山地鄉及離島社區為四十八萬元）。其中每一社區居民配合三十萬元（澎湖縣、離島及山地鄉社區居民配合十五萬元）。至於政府補助部分的分配比例：縣內社區，省政府負擔十八萬元，縣政府及鄉鎮公所共同負擔十五萬元；省轄市則市政府負擔三十三萬元；而省政府對澎湖縣、山地鄉、離島及特別貧困鄉鎮之社區，則分別補助七萬元、五萬元、三萬元不等。民國六十四年，為適應事實需要，社區建設經

費則由六十三萬元調整為一百萬元，其中政府補助六十六萬元，民眾配合款三十四萬元。而山地、離島及特別貧困地區則調整為八十萬元，由政府補助六十六萬元，民眾配合款減為十四萬元。（註四）

臺灣省社區發展十年計畫，實施期間延至民國七十年六月底結束，全省共計規劃了四〇二五個社區，為使社區持續發展，臺灣省訂定了社區發展後續計畫，以五年為一期，第一期實施期間自民國七十年七月一日起至七十五年六月三十日止，其主要重點為：

一、工作目標：仍以十年計畫之三大建設為目標。但其重點工作著重在維護及發揮社區建設成果、舉辦社區文教康樂活動、擴大志願服務、積極推動精神倫理建設。

二、基本原則：強調發揮社區組織功能、培養社區意識、鼓勵民眾參與，並加強工作訓練及專業人員之輔導。

三、實施範圍：各鄉鎮市區每年選擇一個十年計畫完成基礎工程之已發展社區列入分年計畫，加強充實其各項建設及活動。未列入分年計畫之社區，亦由當地政府編列預算補助社區辦理成果維護及各項活動。另未在十年計畫規劃辦理之地區，但已具備社區條件者，則辦理新發展社區。

四、工作要領：則以加強精神倫理建設，培養民眾勤儉樸實。互助合作精神，使人人關懷自己的社區，共同維護其安定與和諧。把握由下而上之原則，由社區理事會主導規劃及推動社區工作，並延攬具有服務熱忱之年輕公正人士參與社區理事會，加強培訓工作幹部。

五、工作項目：主要以維護社區成果、綠化美化、各項福利服

務之辦理、志願服務之推展等，並強調各社區得依其特性及個別需要，自行訂定工作項目推動。

六、經費方面：不再訂定政府補助及社區居民配合款之數額，而以捐助、補助、社區生產收益及基金等支應。（註五）

臺灣省社區發展後續第一期五年計畫，至民國七十五年六月三十日結束，於五年內共完成辦理加強一六六八個社區，並規劃辦理七十五個新發展社區。臺灣省政府於民國七十五年四月頒「臺灣省社區發展後續第二期五年計畫」，實施期間自民國七十五年七月一日起至八十年六月三十日止。除以臺灣省規劃成立已屆滿五年尚未辦理加強建設之社區為主要對象外；並繼續推動三大建設，維護各已發展社區之建設成果，建立社區福利服務體系，及視需要規劃新發展社區。其推行原則強調組織教育、自助人助、參與合作、及精神與物質建設並重。其他則與第一期五年計畫大同小異。（註六）

民國八十年五月一日政府修訂發布「社區發展工作綱要」，而臺灣省社區發展後續第二期五年計畫亦於同年六月三十日結束，之後，臺灣省未再訂定後續第三期五年計畫，而先後訂頒「臺灣省現階段社區發展工作實施方案」、「臺灣省基層建設八十一、八十二、八十三、八十四、八十五年度社區發展計畫」、「建立社區生命共同體實施計畫」、「關懷社區、散播祥和活動實施計畫」，至民國八十八年七月一日臺灣省政府組織調整，社會處業務併至內政部社會司，臺灣省的社區發展工作便由各縣（市）政府自行推動，至民國九十一年六月底止，臺灣省共有五一四八個社區。

臺北市在民國五十四年行政院頒布「民生主義現階段社會政策」之後，首先由聯勤總部在臺北市南機場成立「聯勤南機場社區發展實驗中心」，運用社會工作方法，展開對南機場地區十八個眷村作各項服務（包括兒童、青少年、婦女、老人、公共衛生等項目），與此同時，基督教路德會也在雙園區成立「基督教路德會雙園社、醫療服務中心」，其服務項目包括醫療服務、家庭福利、公共衛生、補習教育、康樂活動等。此兩個單位的成立，由於其負責人及工作人員均具備社工專業之資格及經驗，故工作之成效頗為顯著，可惜因財力不繼，均於民國五十七年結束。

臺北市政府於民國五十四年依據內政部訂頒之「都市社區發展工作指導綱要」，組成臺北市都市社區發展委員會及各區社區發展委員會，並於八月舉辦社區發展工作講習會，召集各區之區長、民政課長等一百餘人參加（註七）。自五十六年起，臺北市在各行政區各發展一「示範社區」，如延平區之千秋社區、中山區之永安社區等，並僱用社工員十二人，採用專業方法，積極推動，以培養區民對社區的認識及加強其社區意識。（註八）

民國六十年，臺北市訂頒「臺北市社區發展四年計畫」，預計每年發展二十五個社區，四年共計一百個社區。六十三年，政府精簡機構，裁撤各級社區發展委員會，並解聘社工員，社區發展工作改歸社會局由行政人員以行政方法辦理。六十九年，臺北市政府頒布「臺北市社區發展推行辦法」，其推行方式如下：

一、選定社區：社區的劃定，以人民主動申請為原則，其要件

為人口在三百戶以上；地方人士主動建議或主管機關認定；由戶長三十人以上發起，向主管機關申請；為求擴大推行效果，並開始辦理社區擴大、合併或撤銷，強調不受里鄰界限，以人文、社會環境來規劃、調整既有的社區。

二、辦理社區調查：旨在了解其社會環境、人文特色、以及居民共同需要與問題。並以調查所得資料，作為該社區之發展及推動各項工作之依據。

三、組織社區理事會：由社區內居民每戶代表一人選舉之。

四、辦理社區工作人員訓練。

五、設立社區活動中心。

六、運用專業社會工作人員，提供社區理事會在召開會議，推動活動，擬訂方案等技術指導。

七、加強宣導，建立明確觀念。

八、評鑑與獎勵。（註九）

民國七十七年二月，臺北市政府社會局頒行「臺北市社區發展長程計畫」，積極推動社區發展工作。由於臺北市是一個快速發展的政治、經濟、文化中心，其社會結構、經濟體制、民眾需求等較之國內其他地區有相當大的差異，故在社區發展的規劃及做法方面與臺灣省有些不同，如：臺北市之公共工程部分，道路之闢建、養護、公園、路燈、綠美化等，係納入市政府工務部門負責，而社區之巷道、水溝等之修建維護則係由區公所、里辦公處之小型工程款支應，故臺北市之基礎建設全由政府負責，民眾不需配合款；自八十七年

起，臺北市依據憲法及人團法之精神率先開放同一社區得成立兩個以上之「社區發展協會」，八十八年更推動「臺北福利聯合國」方案，使民間組織（含社區發展協會等）與政府部門（社會局）成為夥伴關係，共同推動社區工作；更由市政府推動「社區規劃師制度」，來營造一個更理想、更美好的社區環境；八十九年由衛生局主導，推動「社區健康營造方案」，同年中推出不同主題之「社區論壇」，以求在推動社區工作之各項共識；九十年六月開辦「社區網」，提供有關社區資訊及意見交流；十二月成立「臺北市社區工作會館」，委託社區發展協會經營管理，供作社區活動之用；每年九月訂為「社區月」，辦理研討會、觀摩會、展覽等。

由以上簡略的介紹，可知臺北市的社區工作是朝向「民主化」、「自由化」之路規劃，也就是說，臺北市不需費心來做公共工程，而專心來培訓社區幹部，教育社區民眾，使其能認識其需要，個個參與，以求社區工作的落實、生根。

高雄市於民國六十八年改制為直轄市，在此之前係臺灣省之省轄市，改制後除了行政區域擴大之外，其早期社區發展的做法大多承襲過去的方式，變化不大。但值得一提的是，高雄市社區的型態最多樣化，包括軍眷區（左營、前鎮、小港）、公教住宅區、農民住宅區（楠梓、小港）、工人住宅區（楠梓、小港）、商業區、漁民住宅區（旗津）等；另外高雄市的財政狀況較臺灣省各縣市要好，故其每一社區均有生產建設基金，對社區工作的推動，極有助益。但自民國八十八年起，高雄市即開始著手輔導社區發展協會轉型，如：

強調居民參與；培養社區自主之能力；活化社區活動場所，與社區公益團體結合，創造伙伴關係；培養社區領袖及結合學者、專家，參與社區工作等，使高雄市之社區充滿朝氣與活力，極有發展之前景。迄民國九十一年六月底止，高雄市共有二一七個社區。

另外福建省的金門縣近年來亦積極規劃推動社區發展工作，至民國九十一年六月底止，共有五十七個社區。

福建省的連江縣（馬祖）則尚未正式推動。

有關臺閩地區社區數目及有關數據，請參閱下表：

臺閩地區社區發展協會及社區活動中心數一覽表						
項 目	社區發展協會數	社區活動中心數	守望相助隊數(設於社區發展協會)	媽媽教室數(設於社區發展協會)	長壽俱樂部數(設於社區發展協會)	備 註
臺北市	二九三	二五	六四	一三四	四一	
高雄市	二一七	六九	六六	九八	八四	
臺北縣	三七二	二〇九	五三	四五二	一九四	
宜蘭縣	二一〇	一八七	八二	一四七	一二五	
桃園縣	二二四	二二三	四一	二〇七	一二六	
新竹縣	一五八	七五	六一	一二七	一四四	
苗栗縣	二六六	一九七	二八	一三五	一八八	
臺中縣	三五〇	三〇〇	一一	二七七	三二六	
彰化縣	四五八	四〇九	二八	三五六	三五二	
南投縣	二三八	一九二	一四四	二三八	一四四	
雲林縣	三八八	三六五	九〇	二〇六	二七六	
嘉義縣	二八七	二八九	九七	二八七	二八七	
臺南縣	四〇八	二八九	七〇	三七六	四二三	
高雄縣	四四六	三一五	五一	二〇五	一八二	

屏東縣	四三三	三四一	一五五	三六七	三五四	
臺東縣	一二六	九八	二七	九五	四二	
花蓮縣	一五〇	一五六	五三	一三七	七七	
澎湖縣	八三	八〇	五一	八二	七二	
基隆市	二二五	一〇六	二三	九五	九八	
新竹市	八八	二一	三一	八八	八八	
臺中市	七三	三八	八八	五三	四二	
嘉義市	二六	一五	二一	一六	二二	
臺南市	一八二	八三	四四	九二	一三三	
金門縣	五七	二八	一一	〇	〇	
連江縣	〇	〇	〇	〇	〇	
總 計	五、六五八	四、〇九九	一、六七〇	四、二六九	三、七八八	

上揭各項數據，至九十一年六月卅日止

資料來源：內政部社會司中部辦公室社會發展科

參、對我國社區發展工作之檢討

我國自民國五十四年依據「民生主義現階段社會政策」推行社區發展以來，已堂堂邁入第三十七年，由於各級政府工作人員的辛勤努力，民眾的熱心參與、出錢出力，社區建設的成果頗為豐碩，但在這段過程中，卻也遭遇了不少的困難與挫折，今分別列述如下：

一、法令：民國五十四年至五十七年間，社區發展的推動僅靠「民生主義現階段社會政策」，而其中「社區發展」一項，僅只四個條文，在大家既無經驗，又無法令的支持下，全靠熱心努力以及協

調溝通來推動工作，所幸動員人力尚有「國民義務勞動法」，但遇到與其他單位有關業務則往往遭遇挫折，如：在建建區為了拓寬巷道或整修房舍時，費盡唇舌說服民眾配合，但卻遭警局以建建物不得整建為由加以制止；在拓寬道路需要電力公司遷移電桿時，同樣亦得不到配合，類此情事，不勝枚舉。主要的是對方有法令依據，而我們僅有「政策」，所以在推行初期，挫折感、無力感……可以說是「百感交集」。及至民國五十七年五月十日，行政院今頒「社區發展工作綱要」，對社區發展之涵義、工作方法、工作項目、經費來源等均作明確之規定，而臺灣省政府依據此綱要，公布了「臺灣省社區發展八年計畫」，並在計畫中對省政府各單位依業務性質作了分工，以團隊的方式推行社區發展，情況始有好轉。臺北市政府亦於民國六十年公布「臺北市社區發展四年計畫」，積極推動。

「社區發展工作綱要」施行了十餘年，各級政府及社區理事會均反應希望修訂，並希望能制定「社區發展法」，內政部遂著手起草，仍朝修訂綱要方向進行，但此草案送至行政院後，行政院於民國七十二年四月二十八日頒布，改為「社區發展工作綱領」，使有關人士大失所望，因為原來的「綱要」雖然不是「法律」，但還是「行政命令」，而「綱領」僅屬政策性質，毫無法的效力；所幸各機關並未質疑或排斥，配合尚好。

大體來說，七十二年的「綱領」，較之五十七年的「綱要」有相當大的改變與進步，如：對社區的劃定，不但提出具體的條件，而且對社區的範圍更有彈性，另外劃定社區的權責除了綱要所規定由

政府主導外，亦特別規定需經該地區內居民過半數同意之條款：規定社區理事會之選舉方式、增加理事名額、任期及任務；明定社區得設置基金；修訂工作項目，以求社區發展工作之落實等。（註十）

由於「綱領」不具法律效力，加上社區理事會未具法律地位，對外聯繫名不正言不順，內政部遂在各界反應下，再行修訂「社區發展工作綱領」，並於民國八十年五月一日頒布「社區發展工作綱要」，施行至今。

八十年的「綱要」與前最主要不同的地方在：社區之劃定權，改由政府主導（第五條）；「社區理事會」改為「社區發展協會」，並正式被定位為依「人民團體法」成立之人民團體；社區發展協會之工作，分為配合政府社區發展指定工作項目、政府年度推薦項目、及社區自創項目；指定項目有二十二項，包括新（修）建社區活動中心、環境衛生之改善、垃圾之處理、道路、水溝之維修、停車場、綠美化、社會福利之推動、托兒所、交通管理、守望相助，……等。（註十一）

「綱要」頒行之後，雖然賦予了社區發展協會法定地位，可以用協會之名義發公文、登記財產產權、申請免稅等，但由於以人民團體之形式運作，協會之成員必需為會員，應依法交納會費等權利義務，造成一個社區可能有居民數千人，但協會之會員只有數十人，其代表性產生質疑（此種現象在農村地區極為普遍，都市中尚好，多半超過百人），以數十人或百餘人之團體，又無法代表整個社區，如何能推動那麼多的指定項目呢？更何況「綱要」與「人團法」及

「公寓大廈管理條例」有些規定有所抵觸，在行政命令位階低於法律的原則下，遭遇困難及挫折在所難免。

民國八十三年七月三十日內政部頒布了「社會福利政策綱領」以及「實施方案」，使社區發展有了新的方向。

二、經費：「民生主義現階段社會政策」中，指明「政府對社會福利事業，應寬列預算，並以實行都市平均地權所增收之地價稅，設立社會福利基金，更應訂頒辦法，獎勵人民捐資興辦福利事業，豁免其所捐部分之所得稅與遺產稅。」（註十二）。而先總統蔣中正先生亦指示，「社會福利基金」應專戶存儲，專款專用。但事實上，由於九年國教、國民住宅利息補貼等等，將此基金「挪用」、「借用」了絕大部分，到民國六十七年時，提撥給基金的專款僅只佔應提撥全部收入的百分之十七點五而已。由於六十年代我國經濟快速成長，都市建設更是一日千里，地價稅、增值稅大幅增加，故社會福利基金提撥比例雖大幅縮減，但基金仍持續成長，對社會福利的推動仍可勉予支應。而對我們致命的打擊是民國六十九年財政收支劃分法的修正，從那年起，地價稅及土地增值稅不再撥入社會福利基金專戶，而完全編入公務預算，統一使用，而社會福利所需經費，亦因受預算所限，無法滿足民眾日益多元的需求，導致服務內容縮減，品質下降，社區發展亦不例外。雖經各級政府多次反應，社福團體強烈請命，希望中央政府能修改財劃法，使經費作合理分配，但財主單位均以國家財政困難而不為所動。如此錢聚中央，地方窮困，有些縣市連公務員薪水都得貸款支應，遑論社區發展。

三、各單位各自為政 缺乏協調配合：社區發展，依照民國八十一年內政部發布的「社區發展工作綱要」，以及五十七年、七十二年的「綱要」及「綱領」之內容來看，工作項目幾乎包括了公共工程、環保、衛生、交通、農業、社會福利、教育、文化、警政等業務，而在民國八十八年七月一日臺灣省社會處裁併之前，臺灣省的做法，也是由省府各廳處分工，以團隊方式來推動；但由於中央政府各部會均想表現，各出奇招，而內政部社會司層級太低，無力主導，以致社區發展業務為其他部會分割，如文建會的「社區總體營造」，只是以文化建設為主的一項計畫，與社區發展的精神倫理建設中的部分項目相同，只是選定少數社區，經費集中，更為精緻化而已，但如今幾已取代社區發展，在行政院提出的「挑戰二〇〇八，國家發展重點計畫——新故鄉社區營造計畫」中，幾乎全為行政院文建會主導，社會司只是其中的一個配角（註十三），真是不勝感慨；其他如行政院農委會的「農村社區建設」、內政部營建署的「城鄉景觀風貌改造運動」、行政院環保署的「社區環境改造計畫」、行政院衛生署的「社區化長期照顧網絡」、行政院原住民族委員會的「部落社區產業發展計畫」等等，無一不是以社政單位苦心規劃建設的社區為對象，再選擇少數社區，作為實施對象，試想，臺閩地區社區發展所成立的社區超過五千個，絕大部分縣市的社區數目均在二百個以上，其中彰化、臺南、高雄、屏東四縣則高達四百個以上，社區發展經費分配到如此多的社區，自然不如其他部會集中在少數社區充裕，此種做法，既打擊社政單位推動社區工作幹部之士氣，又因各單位工作重複，浪費公帑及人力，實

應及早整合，事權統一，以利工作推動。

四、小（安）康計畫：小康計畫及謝東閩先生擔任臺灣省主席時，於民國六十一年十月二十五日臺灣光復節時宣布實施的，乃是謝先生的一項施政目標，全名叫做「臺灣省消滅貧窮計畫綱要——小康計畫」，臺北市於次年提出「安康計畫」，二者均以消滅貧窮增加財富以達到均富、安和、樂利的現代化社會為目標，其主要工作重點為：擴大救助收容、輔導生產就業、辦理職業訓練、興建貧民住宅、指導節制生育、鼓勵接受教育、推行福利生產、發動社會力量等。從其目標與工作內容來看，等於是對於當時的貧民加強照顧的一個方案，並無不妥，但事實上，這些工作幾乎都是各單位平日在推動的事項，即使有少數較有彈性及創意的構想，在社區發展的計畫中亦已包羅無遺；所以說如果不提小（安）康計畫，只需加強督促相關單位落實推動本身業務，並發動社區民眾，推動社區發展，此兩計畫的目標便可達成。但由於這兩項計畫，是省主席及首長的施政目標，便熱鬧滾滾，大張旗鼓的推動起來了。在那段時期，幾乎天天都有小（安）康計畫的新聞，尤其荒謬的是，當時臺灣省的社區發展活動，都冠以「臺灣省××年度社區發展配合小康計畫……」，臺北市竟將社區發展列為安康計畫的一項工作；事實上，小（安）康計畫最多只能涵蓋社區發展中生產福利建設的一部分，而在社區基礎建設及精神倫理建設中所佔的比例更微乎其微，為什麼要社區發展來「配合」小康計畫？為什麼會「包括」在安康計畫之中？這兩項計畫與社區發展的推動，在省市政府是分由不同的科來掌管，但在縣、市政府及鄉鎮市區公所，則往往是由

同一人承辦，他們都會產生疑惑，為什麼同樣的工作，卻要分開推動，分別考核？我們當時最常見到的情況是：每有類似的會議或活動，兩份簽到簿，分別簽到，用社區發展的紅布標照幾張像，再換上小（安）康計畫的紅布標照幾張像，然後用同樣的活動照片、同樣的會議紀錄，只是換一張封面，向不同的上級單位申報業績，如此造成很多承辦人員產生迷惑，常常反應「到底社區發展何去何從？還要不要繼續推動下去？……」。（註十四）

五、基層建設：民國六十九年，政府為使經濟發展的成果為全民所共享，乃全面推動基層建設，多年來共花費數千億之經費，特別是較為貧困之地區，受益甚大。我們在臺灣各地都可以看到，如公共電話、橋樑、路燈、活動場所、產業道路……等，很多都標示著「本×××之××，係××年基層建設經費補助」等字樣，但深入了解其內容後，我們會發現基層建設所做的項目，與社區發展的基礎建設所做的幾乎相同，而且其實施對象亦多半是社區發展所完成的社區，同一社區，項目重複，浪費公帑；另外，社區發展，除臺北市外，基礎建設需要民眾配合、出錢、出力、捐土地、捐物資，但基層建設民眾則不需配合款，以致社政人員要民眾出錢時，他們常常反應，「為什麼基層建設不要配合款，而社區發展要配合款？同樣是政府單位，何以有兩種不同的做法？」令人費盡口舌，很難為民眾接受。更有甚者，基層建設是民政單位策劃推動，但後續的成果維護，卻由中央裁定由社政單位負責，令社政人員哭笑不得。

六、社區發展委員會之功能日漸式微：民國五十七年公布的「社

區發展工作綱要」第三章三至七條，規定各級社區發展委員會之組織及任務，中央級由內政部長為主任委員，各有關單位首長及專家人士為委員；其餘省、市、縣、市，鄉、鎮、區級亦均由各首長擔任主任委員；各級委員會之任務，為社區發展工作之策劃、協調、聯繫、推動。（註十四）。依筆者當時參加臺北市社會發展委員會之體認，該會最少有兩種功能，其一為對各單位首長的機會教育，因為各單位首長未必均了解社區發展，但在委員會開會時，可以從會議資料及現場意見交換對社區發展有一概略認識；另一個功能則是現場的意見協調及工作分工，因各單位首長均是委員，故對有關各單位分工及協辦事項，均可在會中討論，而其結論便可作為推動的依據，減少甚多阻力及節省各單位會簽的時間，非常方便有效。可惜到六十二年，行政院一項精簡機構的決策，臺北市政府便率先將這既無專任人員，又無太多經費的委員會精簡掉了，緊接著臺灣省政府及各縣市政府、鄉鎮區公所跟進，都統統撤銷，造成了之後的十年，社政人員在推動工作時飽嘗公文往返，曠日廢時之苦。民國七十二年發布的「社區發展綱領」第四條，規定「省（市）政府、縣（市）政府及鄉鎮市區公所為輔導社區發展業務應設社區發展委員會」，在此綱領中，並未規定內政部應設委員會，而臺灣省政府亦始終未設，此委員會之功能亦大為降低。民國八十年五月發布的「社區發展工作綱要」第四條規定「各級主管機關為協調、研究、審議、諮詢及推動社區發展業務，得邀請學者、專家、有關單位及民間團體代表、社區居民組設社區發展促進委員會。」（註十五）。而筆者

有幸曾同時擔任內政部、臺灣省、北高兩市之委員數年之久，深深感受此促進委員會形同虛設，聊備一格，功能無法發揮，極為可惜。

七、中華民國社區發展研究訓練中心之裁撤：該中心係經張故教授鴻鈞先生多年的努力，促成聯合國發展方案(CZDP)與我國合作而於民國五十九年成立的，期望能訓練我國的高級社區發展人才、研究各種方案，以協助我國推動社區發展，孰料甫告成立，第二年我國退出聯合國，合作關係中斷，聯合國派遣的專家們相繼撤離，該中心便由內政部編列預算，繼續執行研究訓練工作，二十餘年之中，出版了研究報告、訓練叢書一百餘種，參與各類訓練，研討的人員超過三萬人，而其編印的「社會工作辭典」、「社區發展季刊」更為國內最有水準的書刊，已為大專院校社工有關係所學生所必讀，即社政工作人員、社工專業人員亦視為必備之工具書籍，特別是該中心每年均至各社區作巡迴輔導及舉辦各種研討會，對社區工作人員無形之中有一種融聚力量，但民國八十三年七月一日起，內政部裁撤該中心，現今僅在社會司下設「社區發展雜誌社」，除尚修訂出版「社會工作辭典」及繼續發行「社區發展季刊」外，已無其他業務。

八、社區發展協會之代表性不足及功能不彰：民國八十年五月發布的「社區發展工作綱要」，其中第六條至第十條規定社區發展協會之設立、組織及任務，正式定位為依「人民團體法」成立之人民團體，但事實上此協會之成立，甚多地方與「人團法」牴觸，如：人團法允許同性質二個以上之社會團體並存，但依內政部的解釋，一個社區內只能成立一個社區發展協會（註十六），這一點臺北市近

年來正嘗試回歸人團法，准許同一社區內可成立兩個以上的協會，但在其他縣市仍未改變；還有「社區發展工作綱要」第六條明定鄉鎮市區為社區發展協會之主管機關，此點又與人團法規定人民團體為三級制不符。我們試以人團法對人民團體成立的規定來看社區發展協會，人團法第八條：「人民團體之組織，應由發起人檢具申請書、章程草案及發起人名冊向主管機關申請許可。前項發起人須年滿二十歲，並應有三十人以上，且無左列情事者為限……。」（註十七）也就是說，成立協會，只要住在該社區，年滿二十歲以上，就可以當發起人，經向主管機關申請核准籌備後，再行招收會員，而會員人數並無規定，所以假定某一社區有居民三千人，協會會員只有百人，這一百人可能集中在少數幾十戶，則他們無權代表此社區，依據憲法第十條：「人民有居住及遷徙之自由。」所以任何人均可居住在該社區內，他們沒有加入協會，協會便無權代表他們。

另外，我國目前成立的社區發展協會，有五千六百多個，但絕大多數會員不超過一百人，鄉村地區可能更少，試想，以一個如此小的團體，在財力、人力、專業知識均極度不足的情況下，他們如何來推動「綱要」中第十二條所列的二十二項指定工作項目呢？更遑論還要配合政府的年度推薦項目及發展社區自創項目！

九、社區之規劃不當 絕大多數與村、里重疊 造成極大困擾：民國五十七年的「社區發展工作綱要」第二條：「社區發展開始推行之階段，採全面選點示範方式進行，在市每一區選一貧苦落後區域劃為社區；在縣轄市、鎮，每一市、鎮選一貧苦落後之區域劃為社區；

在鄉村，每一鄉選一貧苦落後之村或鄰近之數村劃為社區，俟行之有效，令周圍各村里仿照辦理，最後點點相連，擴及全面。」民國七十二年的「社區發展工作綱領」第五條：「社區之劃定，應以歷史關係、地緣形勢、人口分布、資源多寡、生態特性及居民之意向、興趣、共同需求為依據，得不受村、里行政區域之限制。……」。民國八十年的「社區發展工作綱要」第五條「……社區之劃定，以歷史關係、文化背景、地緣形勢、人口分布、生態特性、資源狀況、住宅型態、農、漁、工、礦、商業之發展及居民之意向、興趣及共同需求等因素為依據。」以上所引述的是社區發展在我國推動以來的三項法令，我們可以了解社區的劃定是不受村、里行政區域之限制的，也就是說，一個社區可以包括兩個以上的村、里，而一個村、里也可劃為兩個以上的社區，完全視相關條件而定。但事實上，我國的五千多個社區，絕大多數都是與村里重疊。考其原因，其一為民國五十九年時，有數位市政專家在報章雜誌撰文，謂社區發展就是地方自治，應將此業務移歸民政單位掌理，致引起社會專家及社會工作者紛紛為文反駁，一時硝煙四起，戰雲密布，後來經中央出面協調，裁定社區發展仍由社政單位辦理，戰火雖已平息，但由於當時有一協議，「……社區之劃定，應儘量配合村里行政範圍……」，遂導致了目前的結果。另一原因則為社政單位人手缺乏，經費不足，對社區發展之推動更是缺乏經驗，為求工作順利，減少阻力，遂依照村、里的範圍劃為社區，在此情形下，村里長自然而然地會當選為社區理事長，村里幹事在村里長的要求下，擔任社區總幹事，造成村里與社區重疊，無法彰顯社區發展的

功能及效果。此種現象，行政院於民國七十一年五月六日第一七七九次院會決議，命臺灣省及北、高兩市分別研擬「加強社區發展工作及村里行政單位配合聯繫辦法」，內政部並委請學者研究，提出「社區組織與村里行政組織併存問題之研究」、及「社區發展與基層建設結合之研究」（註十八），而李前總統登輝先生擔任臺北市長時期，亦曾命社會局就此問題加以研究，但均無法解決，民國八十五年，行政院研考會曾委託臺灣大學林瑞穗、林萬億兩位教授就「社區發展與村里組織功能問題之探討」進行研究，其研究發現「社區和村里不分或功能重疊，社區發展協會自立性和自發性不足，部分社區缺乏辦公場所和活動中心，財源未能獨立自主，社區發展協會不能代表居民及社區範圍狹小，以致部分社區內無其他社團」等（註十九），真是一針見血。村、里長兼社區理事長之現象在八十年「社區理事會」轉型為「社區發展協會」後稍有改善，因為協會人數少，代表性又不足，村、里長不太有興趣，但由於村、里長不擔任理事長，村里幹事也不願兼社區總幹事，又出現總幹事難聘的問題。

民國八十年的「社區發展工作綱要」第五條：「鄉（鎮、市、區）主管機關推展社區發展業務，得視實際需要，於該鄉（鎮、市、區）內劃定數個社區區域。……」，這一條的含義是，社區劃定的主導權是在主管機關，只要主管機關認為有需要，便可依據歷史關係、文化背景……等因素來劃定，不再由民眾主動申請，據筆者在參與條文修正工作時，大家同意如此做法，主要係認為過去的社區範圍太小、人口不多、資源不足，故寧可違反民主原則，由政府主導規劃，

期能將社區作合理的調整；另外，條文中絕未提及社區劃定應配合村、里行政區域，但令人不解的是，社區發展工作綱要在民國八十年公布後，主管機關不但沒有將原有社區合併、擴大，反而為了減少阻力，將原有跨兩個以上村里之社區，配合村里行政組織重新劃定，此所以在民國八十年之後，社區數目不減反增之原因。也造成目前社區太小、資源缺乏、推動不易的結果。

十、工作項目：社區發展，依照聯合國所下的定義：「專指人民自己與政府機關協同改善社區的經濟、社會及文化情況，把這些社區與整個國家的生活合為一體，使它們能夠對國家的進步有充分貢獻的一種程序。這種複雜的程序包括兩種重要的因素，一是人民本身儘量本諸自動自發的精神參加改善自己的生活水準；一是以鼓勵自動、自助、互助的精神並使這種精神更能發揮效力的方式，提供技術和其他服務。」由此定義來看，它是啟發並輔助人民，使其自覺、自發、自動、自辦、注重人民參與的一種工作；也是以人民為主，政府為輔的一種工作方法。（註二十）。前項聯合國在五十年代對社區發展所下的定義，隨著時空的轉變，到了六十年代就加以修正，他們認為促進社會進步及國家發展，不能僅靠政府與民眾的合作，也應該出現對抗的行為；另外，只要求民眾「自助」、「自辦」亦無法免其全功，政府應承擔更多的責任。但不管如何變，還是以民眾的意願為主，反觀社區發展工作綱領，到了二十二項政府指定項目，尚有政府年度推薦項目、社區自創項目，而且指定項目中包括公共工程、環保、衛生、福利、文化、休閒、交通、停車、志工……，

我們實難相信以目前社區發展協會的能力，可以完成這麼多工作，不要說協會之成員均係非專業之志願工作人員，他們係利用閒暇時間參與協會活動，即使是全職之政府公務員，恐怕也很難達成任務。目前絕大部分的社區都是做些表面工作，無法落實。

肆、對我國今後推動社區發展工作的建議

一、儘速修正「社區發展工作綱要」。其重點如下：

將社區劃定之權重新回歸社區民眾。綱要中規定社區係由社區發展主管機關劃定，實有違「社區自主」的原則，應規定由社區民眾自行結合，申請成立。

容許同一社區內可有兩個以上的社區組織。

綱要中不列工作項目，使社區居民可依其地方特性及需求自行擬定工作項目。

社區組織之名稱不必硬性規定統稱社區發展協會，允許多元化之組織的存在。

當然，此次修正的條文，務必完全「合法」，不與「人團法」及「公寓大廈管理條例」等法律牴觸。

二、對現有之「社區發展協會」加以整頓。如其績效不彰，則輔導其改善，如毫無活動，則撤銷其立案。另對社區內現有之未立

案團體，如其運作良好，則應輔導其立案。

三、將社區發展三大建設中的基礎工程建設，移交村里來做。其理由是這些建設項目本應由政府編列經費來執行。聯合國當初之設計要民眾「自助」、「自辦」，要人民與政府共同努力，主要是鑒於許多國家太過貧窮，要政府完全負責，政府無法負擔，但目前聯合國亦已修正此項做法，認為政府應負起大部分責任，我國已邁入已開發國家之列，經濟奇蹟傲視全球，且目前臺灣地區之交通、道路、水、電……等設施，連窮鄉僻壤地區均極完善，亟應回歸政府，而社區可發展文化、藝文活動、美化環境、維持家戶衛生、推動社會福利等工作。

四、政府對社區的輔助應參考其過去績效、工作計畫，而不應統統有獎，造成社區對民眾的依賴，浪費資源。

五、修改稅法，提高社會福利捐贈之免稅額度，以提升民眾捐款意願，充實社會福利經費。

六、確實檢討現有社區之基本條件，參照社區發展工作綱要所列之社區規劃原則，鼓勵社區居民重新界定社區，並適度擴大社區範圍，打破現有之一村里一社區的做法。

七、積極推動「福利服務社區化」之工作模式，以使福利服務更具便利性、可及性，也更加人性化。事實上，以社區為根本的服務，已逐漸在世界各國普遍推行，如：婦女、青少年、老人、身心障礙者、犯罪防治、少數民族等之服務。尤其當八十年代英國首相柴契爾夫人在英國倡導推動的「社區照顧」理念之後，社區化的服務模式及其功能已逐漸為大家接受及肯定。我國於民國八十五年十

二月由內政部訂頒「推動社會福利社區化實施要點」，並於八十七年度由內政部選定臺北市文山區、宜蘭縣蘇澳鎮、彰化縣鹿港鎮、臺南市安平區、高雄縣鳳山市等五個實驗區進行試辦，而八十八年下半年及八十九年度又選定臺北縣三重市、高雄市小港區、臺中縣、彰化縣秀水鄉、金門縣等五個地區繼續試辦，並於九十年八月及十二月分別舉辦示範觀摩會，已逐漸形成共識，但應慎加規劃、宣導，以使此項工作能落實並發揮功能。（註二十一）

八、加強宣導、溝通及辦理社區活動，使社區「活化」，以凝聚「社區意識」。如：透過各項社區活動、會議、社區報紙、公告、社區廣播等，報導社區之各項工作、動態，以促進溝通，增加社區情誼，產生「休戚相關、榮辱與共」的感覺。

九、擴大辦理社區人力之培訓，以提升服務品質。建議由中央、直轄市、縣（市）均能設立專責訓練機構，以短、中、長期的方式，訓練新進社區工作人員，調訓在職人員，以充實其專業組織，加強其專業技能，提升服務品質。又應擴大培訓志願工作人員，以補專業人力之不足。事實上，志工人力對社區事務推動之重要性，與專業人員同樣不可或缺。

十、加強各單位之間的協調配合，並建立政府與民間溝通合作的模式。如前所述，當前各單位各自為政，為求業績，紛紛推出各種社區計畫，而內政部社會司位階過低，又無力整合，雖然行政院有設立「行政院社會福利推動委員會」，然而亦未見發揮太大功能，期盼藉由「行政院組織法」之修訂，提升社會司之位階，發揮整合

的功能，分工合作，以節省人力、資源之浪費。

十一、建立公平合理之評鑑制度。按社區之差異性建立指標，並加重居民態度之改變、參與程度、資源運用、成果維護等項目的計分，使真正持續落實工作推動者可以得到獎勵，以提升工作人員士氣，發揮社區工作成效。

十二、發掘與運用社會資源，以充實社區之人力、物力。

十三、充實社區活動中心及圖書室之設備，並洽商社區內之其他公、私立機關團體，開放設施供社區居民使用。

十四、商請大專院校相關系所參與社區發展工作。目前臺灣地區設有社會工作、社會福利等相關系所已超過二十所以上，可商請其師生參與社區工作，如：提供諮詢、參與規劃、推動活動等，特別在計畫設計、社區調查、資料建檔、評估等方面，定能發揮所長，有所貢獻。如此既可使在校師生有理論與實務相互驗證的機會，又可充實社區人力，相當可行。

伍、結語

社區發展是一項永無止境的工作，事實證明，其對改善社區生活環境，提升社區居民生活品質，有絕對的功效。臺灣地區由於政府的大力推動，各級社區工作幹部的全力投入，社區民眾的積極參與，已有了相當豐碩的成果，但隨著社會的快速變遷，以及民眾對

福利服務的需求日益多元化，故如何妥慎規劃，以滿足民眾更多之需求，實是政府與民眾共同面對的課題。（註二十二）

近年來，各級政府均已在調整社區發展的推動方式，特別是在鼓勵各社區發展協會「自助」、「參與」、「創新」等方面，已有不錯的收穫。如：「福利服務社區化」已逐步落實，社區工作人員的培訓亦已加強，志願工作人員的招募已見成果，各社區的「特色」亦漸次顯現，「社區意識」逐漸強化，「評鑑方式」亦已大幅改變。但法令之不夠周延、組織之不夠壯大、經費籌募的困難、機構間協調配合不夠……等問題，尚待大家繼續努力，但我們堅信，臺灣的社區發展工作已日漸落實，前景是光明的！

（本文作者為臺灣大學社會學系退休教授）

◎ 附 註：

註一：請參閱「王培勳：社區工作在臺灣的推動經驗及未來發展的趨勢」，詹煜、古允文主編（一九九八）新世紀的社會福利政策，臺北財團法人厚生基金會，頁一七九—一八〇。

註二：陶蕃瀛（一九九二），社區發展實務之研究，臺北力行書局，頁三八。

註三：臺灣省社區發展八年計畫，臺灣省政府民國五十七年九月二十七日令頒。

註四：臺灣省社區發展十年計畫，臺灣省政府民國六十一年五月三十一日令頒。

註五：臺灣省社區發展後續第一期五年計畫，臺灣省政府民國七十年六月二十五日函頒。

註六：臺灣省社區發展後續第一期五年計畫，臺灣省政府民國七十五年四月十七日函頒。

註七：臺北市都市社區發展委員會（一九六五），社區發展講習資料彙編。

註八：臺北市政府社會局（一九八九），臺北市社區工作之回顧與展望，頁十四。

註九：王培勳（一九八五），社區工作，臺北金鼎圖書文物出版社，頁一一八—一一九。

註十：社區發展工作綱要，行政院民國五十七年五月一日令頒；社區發展工作綱領，行政院民國七十二年四月二十八日頒布。

註十一：社區發展工作綱要，內政部民國八十年五月一日發布。

註十二：民生主義現階段社會政策，行政院民國五十四年四月八日公布。

註十三：行政院文建會（二〇〇二），挑戰二〇〇八國家發展重點計畫—新故鄉社區營造計畫，產、官、學綜合研討會資料，民國九十一年七月八日。

註十四：小康計畫，臺灣省政府民國六十一年十月廿五日公布；安康計畫，臺北市政府民國六十一年十一月公布。

註十五：同註十、註十一。

註十六：內政部社會司，社區發展工作綱要答客問第四條。

註十七：人民團體法第八條。

註十八：請參閱內政部編印（一九八二），社區發展，村里行政法規資料彙編，頁一七五—二二三。

註十九：行政院研考會（一九九六），社區發展與村里組織功能問題之探討，頁二二九—二三八。

註二十：王培勳（一九八五），社區工作，臺北金鼎圖書文物出版社，頁六十。

註廿一：內政部（二〇〇二），社政年報，頁七三。

註廿二 請參閱中國時報「引爆第五權——臺灣社區運動風潮探索系列」，民國九十一年十月二十一日至二十四日