

# 社區發展在臺灣地區 的回顧與展望

劉脩如

現代人類的的生活，必有共同的部分，也必有個別的部分，更需要有夾乎二者之間的合作的部分。

所謂「共同的部分」，即社會上每個人都有共同需要而為個人與小集團力所不勝不能個別為之者，例如：國防、外交、警察、交通、郵電、水利、衛生、司法、教育、關鍵性的經濟發展和社會安全制度等，凡此皆需要國家施政，統籌辦理。

所謂「個別的部分」，即每個人的家庭生活與社交生活，各有其適應自己志趣的嗜好，不須統籌而為個人力量所能為之者，例如：戀愛、婚姻、飲食、服

飾、生育、營養、保健、擇業、置產、休閒娛樂等，屬於每個人的個別需要，應劃歸家庭生活，任其有個別選擇的自由，毋庸統籌，統籌不能適合個別所好，反而徒滋紛擾致損及人性的自由發展。

所謂「合作的部分」，即鄰近的一個社區之內許多人家可能共同享受的設施，合作興辦遠比各家獨自安排為經濟省事者，例如：鄉村道路、排水溝、運動場、游泳池、托兒所、幼稚園、小學、菜市場、合作社、倉庫、兒童樂園、小型公園、公墓、風景名勝之類，可以社區發展方式，集合社區居民的人力財力合

作為之，屬於地方自治的範圍。

民國五十三年，我與楊家麟先生、崔垂言先生三人奉黨命起草「民生主義現階段社會政策」時，持有以下幾點的看法與想法：

——政府遷臺以後，三十九年起提出「社會改造」口號，但結果，儘管嚷着，大家觀望，誰也沒有責任感。人性大抵對自己切身利益越接近的事越肯盡力，社會是沒有邊際的，社區則有一定的邊際，普通以能面對面互相認識往來的區域為範圍，容易引發居民切身的興趣，因此，想到不如化整為零，一個一個社區的着手改造，促其觀摩仿效，積點為面，最後，社區發展普遍化了之後，即為社會之全面進步。

——社區原為我國所固有，我們的傳統社會裏早有社區發展的精神與做法，只是沒有「社區發展」這個名詞而已，歷代的社會、社學、修橋、鋪路、建亭、建廟、賑孤、濟貧、族祠、公墓，全都是社區發展的成果，今天我們必須發揚這種精神和做法加以現代化，做為地方自治的社會基礎。

——社區發展在西方國家的起源，可以追溯到十九世紀後期英國的唐比社（Toynbee Society），彼時叫做Mass Education，實際即為現在社區發展做法的濫觴。美國的斯丹納教授（Jesse F. Steiner）於1928年著「美國社區工作」（The American Community in Action 1928）一書，序言一章，即標名為「社會變遷與社區發展」（Social Change and Community Development），算是美國距今五十年前最早引用社區發展名詞的開始，可證英美先進國家行之久矣。聯合國開始推行世界性的社區發展時，於1955年出版「社會進步經由社區發展」（Social Progress Through Community Development）一書，二十年來，聯合國以此方式協助開發中國家促進社會進步。

——國父孫先生深知我國欲建立現代化的民主政治，必從地方自治紮根做起，着「地方自治開始實行法」而強調「地方自治團體，不僅為一政治組織亦且為一經濟組織」。這樣的地方自治，恰與英美和聯合國所欲推行的社區發展，完全一致。我們本可以取地方自治以代社區發展；但是，臺灣實行地方自治以來，只做到各級民意代表與縣長鄉鎮長的選舉，不曾涉及民生福利的自治事項，鄉鎮以下沒有財政權也沒

有人事權，自治落了空，若再用這個名詞，民間很容易發生錯覺，鮮有興趣。執政黨為了補救此一缺陷，民國四十五年發動「基層民生建設運動」，在各縣挑選若干村為試辦單位，而以衛生保健、生產建設、文化教育、社會福利四端為工作項目，這樣迎合了國父理想中的地方自治，但是，基層民生建設這個名詞，做為一個運動則可，欲以之成為制度殊不宜，譯出來也很難為國際上所瞭解。

基於以上觀點，所以我們起草民生主義現階段社會政策初稿時，即決定採用聯合國所用的「社區發展」這個名詞，「民生基層建設」與「國民義務勞動」兩項在臺灣已有績效的工作拉在一起，並於序言中標明「以採取社區發展方式促進民生建設為重點」，而將「社區發展」列為該政策七大工作項目之一。五十三年十一月的中國國民黨九屆二中全會修正通過，行政院依照執政黨的決策，於民國五十四年四月正式以行政命令頒布施行。

隨後，內政部呈准行政院於五十七年五月頒佈「社區發展工作綱要」，臺灣省政府於五十七年九月公佈「臺灣省社區發展八年計畫」，將全省 6,215 個村里，就其自然形勢劃分為 4,893 個社區，預期於五十八年至六十五年的八年之內全面開發，六十一年五月臺灣省政府復修訂原有八年計畫為十年計畫，將原來劃分的 4,893 個區社改劃為 3,890 個社區，除當時已建立之 1,764 個區社外，餘數訂於六十七年度全部完成基礎建設。同一時期，臺北市的都市社區發展計畫，也在逐年積極推進中。

臺灣省社區發展十年計畫對於社區發展的工作項目分為三大類：一曰基礎工程建設，二曰生產福利建設，三曰精神倫理建設。這三類工作，六十一年以前的八年計畫原是依序逐次推行的，蓋基礎工程建設是有形的，易見實效，足以提高社區居民的興趣，自此開始，有其理由；但有些人即以為社區發展的工作止於此則誤矣，所以六十一年修正為十年計畫時，改將以上三類工作，不分先後，齊頭並進，並確定每一類的建設目標：（一）做好社區生產建設，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，重整道德。

今天，臺灣省的社區發展十年計畫，只餘兩年，進度可能稍有遲延，成果優劣參出不齊；但這是一個

綜合性的社會福利，也是全面性的社會改造，近十年來政府是以此為「促進民生建設的重點」，前途是可樂觀的。茲社區發展月刊改為季刊，徵文於予，予所欲言者約有數點如次：

一、社區組織，原是社會工作的方法之一，性質很單純，屬於社會行政部門；但社區發展則涉及多方面，如：經濟、交通、衛生、教育、農林、水利、合作，皆涉及之，且各有主管，其業務不盡屬社會行政，儘管社區以社政為主管的中心，但仍須要多方協調聯繫，彼此配合推行，務使避免各自為政。

二、社區發展的前提，需要動員區內居民自覺自發自治起來貢獻人力財力物力；但發動之初，人民還在茫然無知狀態下，需要政府主管機關予教育啓發宣傳說服乃至於補助經費，充當居民的保姆，此為開始階段不可避免的事；但正如教小孩學步，很快就要放手，讓其自立。不可老是抱着走，也不可強力拖着走，尤不可代作主張，出以命令方式。

三、社區發展之「發展」，意在促社區進步，是一條永遠走不完的長程，絕不是一個可以限期完成的必須階段，動員社區內的居民組織起來一致出錢出力，一代代的接棒下去，跟着時代環境的需要，日新月異地不斷發展，像一泓江水，不斷的流，不流則腐。苟非如此，不但談不上進一步發展，連已有的成果也無法維護。

四、政府各有關部門，對一個社區發展所給與的技術與財物的支援，應以社區的需要為中心，讓社區主持人保持綜合運用的主動力，切忌以一條鞭的政令貫徹下去，各自為政，形成社區發展的五馬分屍。因此，在一個國家之內，社區發展的作法雖屬相同，而各個社區的工作計畫項目與因應方式，可能互有差別，不可強求一致。

五、社區發展之成敗，繫於社區領袖之是否得人與社區居民是否具有社區意識？前者如神經中樞的大腦，後者為周身的神經末梢，缺一即不可能動員社區內的人力財力與物力，也就不可能達成理想的社區發展。因此，一個社區發展的前提工作是社區組織，而社區組織之奠基，乃在社區領袖人才之發掘與社區意識之培養及社區人力之動員。首先就區內物色一位公

正無私熱心公益而有着聲望者推為社區理事主席，作區的首腦；次要羅致區內的機關學校社團首長為理事，協同一致為社區建設而努力；再次要動員社區內的家庭主婦做為志願工作幹部，引導她所練習民主自治；最後還要挑選一批12歲至18歲的少年組成社區童子軍，施以童子軍的服務訓練，做為社區服務的義務生力軍。

六、關於社區理事會與村里辦公處的職責劃分，因為現制的村里長是義務職，村里幹事不專職於一個村里，時間精力與能力皆極有限，而上級公文委辦事項，達十項之多，求他再推動地方建設照顧村里居民生活福利，決不可能的事。我向來主張村里辦公處專責承受上級委辦事項，社區專責推動地方有關民生福利的社區建設工作。前者是被動的，後者是主動的，兩者職責分明。將來有一天臺灣全島的社區發展有了良好績效，即以社區替代村里，作為地方自治的基層組織，屆時劃交任何部門主管，皆無不可。最近報載臺灣省民政廳要「建立村里工作會報，設立村里建設基金」，做法內容，恰與社區發展的做法沒有分別，果如此，疊床架屋，必會招致力量分散，民無所從，徒增紛擾，予不以為然。

七、至於內政部的「社區發展研究訓練中心」，當年我們設計向聯合國UNDP申請支助設立時，原欲對社區發展的若干社會問題，針對國情研究出一套解決方案，然後用以訓練社區領導幹部和各級工作人員。一旦聯合國停止支援時，即將此一機構移撥為一個大學的「社會發展研究所」，培育碩士級的社會工作人才；後來遭遇波折，未照預定計畫辦理，極為可惜。今天，不再談此一機構之隸屬與性質，但今後的工作方針，仍宜以研究為主，訓練為輔，果能就現狀更進一步對鄉村社區的：社會風氣、動員方法、家庭副業、消滅貧窮、清除髒亂、美化環境、廢物利用等問題，都市社區的：少年犯、流氓、娼妓、偷竊、煙毒、違章建築、乘車秩序等諸般社會問題，逐步研究出一套具體方案，作為訓練幹部工作的教材，那時候，社區發展研究訓練中心自己只要做到少數種子訓練即可，下級人員之訓練不妨透過地方訓練機構依式為之。