

# 修正現行社區發展工作綱要構想

岑士麟

我國現行「社區發展工作綱要」，亟待修訂，內政部社區發展研究訓練中心於本年六月十五、十六日召開全國社區發展工作研討會時，曾予專案研討，會中請岑士麟教授提出修正構想之報告，茲予發表，俾供參考。

我國社區發展工作，自民國五十二年由聯合國亞洲暨遠東區經委會代表放張鴻鈞先生回國倡議，依據聯合國在戰後全球各國推行區域建設發展亞洲社區的宗旨，並本張氏以往在我國大陸上創辦鄉村改革實驗工作的經驗，主張我國應發動全體國民，自覺自動與徹底自治，協助政府，從事地方民生建設。經我執政黨中央審議採納，將原來在臺灣推行的基層民生建設運動改為社區發展，並於五十三年十一月在九屆二中全會，通過「民生主義現階段社會政策」中，特列專章，將社區發展規定為我國社會福利措施七大方針之一。隨即先行制訂「都市社區發展工作指導綱要」一種，交從政同志由內政部於五十四年四月間頒佈，及函臺灣省政府轉令五個省轄市實施。其後又於五十七年根據初期實施經驗，經過檢討得失後，將上項指導綱要，第一次修正為「社區發展工作綱要」：由行政院於同年五月以臺五七內三七一〇號令正式頒佈。計自開始推行以迄今日，已為時逾十二年。工作業已在臺灣全省各地全面展開，不論鄉村與都市，均加速促進繁榮進步，國民生活因而普遍改善，符合建設現代化國家的需要。

社區發展的名詞，因係由西方國家引進，故在我國推行的初期，常被人誤解其與歷年來由政府單方面辦理的地方自治工作彷彿，因而有相當長時期遭人

誤會曲解及加以阻撓，同時欲普遍要求國民具備自覺自動徹底自治的意識，未成習慣，因之在十二年來，除了推行工作人員，特別所有各級社政工作同仁，費盡智慮，竭力做好宣導工作，始能收到若干績效而外，至今依然面臨到不少困難與困擾。而在全力推行工作的過程之中，我們發現原來制定的法規內容，不獨過於簡略，影響國民對社區發展意識與正確觀念之建立，而且不少條文因擬訂當時尚乏充份的經驗與成例，與社區實際需要不符。因實地推行工作，在需要適應地方上各種複雜不同的環境情況，原綱要却並未踴躍。此外更因我國具有不同於外國的特殊國情，原來由聯合國資助派來的外籍顧問人員所設計規劃的工作方案，未必適合於我國國情的需要。幸而經過本國執行工作人員長期精心體察研究，不斷多方改進，才於近五、六年來，確定了我國社區發展工作的重要方向與基本任務。尤其自內政部成立了社區發展研究訓練中心，在外籍顧問退還以後，結集了不少本國專家才俊，協同負責社政工作的同仁，策畫研究發展，更有進一步順應當前本國需要的創意。基層執行工作人員亦經常、據實際推行經驗，提出積極改進的具體建議。從而使工作的推行，日有創新，日見充實，因此業使國民益見受惠無窮，並使國家建設不斷有輝煌進步。

工作雖天天有改善與進步，但時至今日，我們認定因原來立法之不週，導

致如今補充辦法與解釋令太多，以致法令繁複，依目前省、市、與縣級自行訂頒的各種計劃、辦法，實施要點，注意事項等統計，已多至約四十餘種（解釋令尚不計在內，另有一覽表），甚至省市各別立法，內容亦並不一致，使執行工作與評鑑工作，諸惑困惑，而國民對社區發展的認識，於是也紛歧不一。又如有不少工作要領，因「社區發展法」尚未訂頒，而「工作綱要」亦未予明白規定，在執行時因缺乏法律依據而深感棘手。最令人遺憾者，為民間年來仍多誤解社區發展的涵意，如建造住宅幾幢，應有的有關條件毫不具備，均一概恣意稱之為社區，影響國民對社區發展工作意識的建立很大，內政部曾一度為此不得不昭示禁止。此外依據我們去年向全省各區鄉鎮舉辦「改進現行社區發展法令意見」的問卷調查顯示，絕大多數填報現行法規大半對推行鄉村與都市社區發展已不能適用，並使執行工作遭遇困難很多，（曾列舉困難之點，我們將有分析研究的專文發表），因之大家肯定現行法規，因時移勢易而亟有修正的必要。

法令規程的修訂，依據社會立法的理論，因為社會不斷有變遷，本屬十分重要，所謂法律必須配合時間與空間，適應本國的國情，社會的需要，及國際的趨向，隨乎社會情勢變動而作適當的修正補充或改訂，倘若拘泥遲疑而不為，能延緩施政的興革與刷新，尤以行政法為甚。關於社區發展法規的修訂，我們曾研究現行中央法規，僅是執政黨擬訂的原則性綱要，由行政院據以原文頒佈，至今政府還無「社區發展法」的訂頒，因之擬議與其修正現行工作綱要。無寧制訂一部「社區發展法」。作為根本母法。祇是行政性母法的頒行，經由立法程序，需要時間很長，不免曠日費時。而且當前中央施政要求精簡法規，規定凡行政上情勢急切重要而必須以明文頒行的規定，可用行政命令行之。「社區發展工作綱要」原為適切時宜而直接由黨中央交行政院頒佈，所以在內政部主管當局方面商定目前不必另起爐灶立法，以免更張太大，而仍以循修正現

行社區發展工作綱要的途徑，較為便捷。同時認為如果修正綱要還有難以容納的規定事項，儘可授權執行工作的省市縣自訂細則，不過必須在綱要中予以明文規定授權。

這次擬議修正現行社區發展工作綱要的草案，曾經過長期鄭重考慮，在上年內一度提出討論交換原則性意見，然後匯集各方面的反映。根據多數建議與情勢需要，而決定修正的構想，須本以下幾項原則：

(1) 為「社區發展法」在當前環境下形勢勢禁而難以產生，要求修正工作綱要能多少代替「社區發展法」的功能，因之修正內容須相當週到，顧及未來長程推行於整個中華民國全國的可能性。

(2) 鑒於社區發展工作推行迄今，遭遇最大困難的癥結為國民對社區發展工作的意識依然欠缺，要求確定社區與社區發展的涵義，增進國民的正確認識，以免除今後民間對之再有誤解避免名詞的再被濫用。

(3) 要依據推行工作多年的經驗，確定適應本國國情需要的工作目標方向與基本任務，如現在省市規劃基本任務分基礎工程建設，生產福利建設，及精神倫理建設三類，實已物質建設與精神建設並重，正符合三民主義建國方針的目標。

(4) 要求在建設現代化國家的前提之下，將可以促成建立安和樂利新社會的臺灣現行「小康」「安康」計劃項目，容納於社區發展工作項目之內，以利經由社區發展方式完成「小康」「安康」計劃所懸的目的。（按至今有人對以小康安康計劃項目推行社區發展工作，和以社區發展方式推行小康安康計劃的看法，還不一致。）

(5) 對社區住置的勘定與劃分，今後不應僅以貧窮落後地區為限，以符合社區發展的正確長程目標，並應要求與區域發展計劃地方建設計劃及其他有關工作計劃配合，符免庶政各行其是，各不相謀，和互相抵觸矛盾，彼此牽掣阻碍等的流弊。

(6) 要求區分鄉村社區都市社區共同的和不同的特性，以區分工作項目，賦予執行時符合實際環境需要與自由選擇的彈性，而對社區本身力量難以辦到及應由政府本身辦理不必普及到社區的原訂項目，予以刪略，以免引起困惑，（如學校教室設備牛乳站游泳池等）而所有項目的設定，須以增進國民福利及加強為民服務為着眼。

(7) 要強調調社區居民參與工作，及運用有形與無形的社區資源兩點，及強調責成政府機關各單位協同分工負起責任的重要性。

(8) 要提示盡量任用具有專業訓練的人才，並應對工作幹部的任用、待遇與訓練，予以明確的規定，以免執行上發生疑義（如專業訓練與專業教育性質有所不同，原規定陳議標的似乎過高）。

(9) 政府推行社區發展工作的組織體制，要力求與當前機關精簡原則符合，此點涉及設置各級「社區發展工作委員會」的存廢問題，各有利弊，各方看法不一，還須請此次研討會從長計議。

(10) 關於工作經費，應分別厘定政府輔導推行的財源與社區本身推行的財源，又後者各方建議設置社區基金會，愈認極有必要，因之在修正草案內特予增列條文，規定基金的隸屬關係與其必要之任務。又縣市運用社會福利基金撥支用於社區發展者需否規定占有一定比率，亦待考慮。

(11) 推行社區發展工作績效的考核獎懲與工作競賽等，業已推行有年，應在修正時考慮增列規定。

(12) 我國社區發展法迄未頒訂，以本綱要代替母法而省市府據以各別自行制訂之多種有關單行法規，施行已久，在修正綱要中應有明文授權之條文，予以規定，此類法規，今後自應注意報請核定或核備後實施。

除上述十二點外，我們還要提出下列幾個問題，請研討會予以重視討論：

1. 關於社區內在設立社區服務中心外，另設「社區文化中心，是否普遍可行及有無困難阻力一點，據問卷調查，有以二者類似重複，主張採擇其一，但

大部份認為需要及可行，但不少表示有社區內學校不予合作或學校設備不足或無人負責管理等困難，既然認為需要可行，究竟應否予以規定及採用何種方式克服困難，並力求其普遍，請研議。

2. 問卷調查顯示，社區多能與地方基層行政單位包括警察機關等切取聯繫協調。但對社區人口流動與動態，又顯示無法掌握瞭解，以致影響工作的推行，此中癥結何在及如何克服，請研議。

(3) 問卷調查多數表示社區資源的發掘與運用，深感困難，以致人力缺乏，經費困難，甚至不少寄望由政府多列預算，以便經常維護工作成果，此一問題相當重要，請研議克服困難的適切可行途徑，以便加以規定。

(4) 社區理事會開會日期，有主張一月一次、二月一次、三月一次，問卷中以三個月占多數，依此規定，是否允當，又理事會理事任期，是否概以兩年改選一次為當，理事長名義是否或用理事主席或用召集人，如今省市各別規定並不一致，請研議，以便予以統一。

(5) 社區理事會領導人，不少人主張由村里長兼任，但亦有認由其兼任流弊頗多，次多數主張由熱心奔走公益對社區有瞭解的人士，再次為村里幹事兼任，亦有謂兼任不妥，需否統一規定，亦請研議。

此次研討會要研議修正現行「社區發展工作綱要」，我們提出修正草案的構想，唯一目標要力求法規內容的完備，俾執行者免於困惑，而使我國社區發展百尺竿頭，更進一步，多多為民造福。但中央訂頒綱要，究不同於細則，修正草案祇能遷就原來的體例，儘量充實些概括性的規定，俾推行時能有原則性的依據，關於詳密規定細則，自可依工作項目與辦理時注意事項而分別厘訂，但按照法規標準法的要求，時下各種細則的標題與款式似嫌雜亂，最好今後亦儘可能使其一致。

最後，提出草案的內容，疏漏缺少，自必還是很多，有待於集體智慧共同研討，俾期盡善。