

「台灣地區社區發展之評估研究」研討會



時間：六十八年十二月一日上午九時至十二時三十分

地點：東吳大學會議室

主持人：東吳大學社會系主任楊孝滢教授

專題：臺灣地區社區發展之評估研究

主講人：黃大洲教授

出席人員：中興大學社會系蕭宗悅主任

臺灣大學社會系沙依仁教授

中興大學社會系王維林教授、李瑞金講師

師範大學社教系林勝義教授、林振春助教

東吳大學社會系徐震教授、詹火生教授

蔡明哲教授、魏恩德教授

黃素玉助教、鄭淑琴助教

譚合令助教、趙碧華秘書

社會局第五科文漢清科長

社會局第六科黃俊雄科長

社區發展研訓中心戴瑞婷、洪秀蕊小姐

臺大社會研究所研究生及社會局第五、六科從事社區工作之社會工作人員。

臺北家扶中心鄭麗珍小姐、世界展望會林

木筆先生

記錄：沈雪瑜、陳月文

記錄整理：趙碧華

主持人：楊孝滢教授

今天，由東吳大學社會學系與中華民國社區發展研訓練中心合辦「社區發展專題研討會」第二次研討；詹騰孫先生因值立法院質詢開會期間，故無法和我一起主持這座談會，特此說明。今天非常高興邀請到臺大黃大洲教授做專題演講，講題為「臺灣地區社區發展之評估研究」；我們知道，社區發展工作在臺灣已經推展了很多年，對我們的國家，尤其是基層社會有很大的影響力，政府、民衆及有關機構對此亦多加以注意，並擬從社區發展中謀求問題的改善途徑。但經多年來的努力與投資，包括人力及財力，到底在社區發展過程中有多少成效，這就必須有具體優良的評估方法來分析、探討。黃大洲先生是國內著名的社會學家，他曾接受中華民國社區發展研訓練中心所委託，就社區發展之評估加以研究，希擬出一套具體辦法，現在，我們請黃大洲先生爲我們主講「臺灣地區社區發展之評估研究」這專題。

黃大洲教授：

一、前言

今天來此檢討社區發展的評估工作特別有意義，從最近報章得知今後二年內中央將提供一百億，地方政府提供一百億，作爲推行社區基層建設工作的資金。今透過此項研討，將研究和社區工作配合，必能達事半功倍之效。今天講題是「社區發展之評估研究」，主要乃在於評估一個社區發展的好壞，先決條件須先了解何謂社區發展？應在某一程度內給予一定義。

二、社區發展的意義

社區發展乃是社區民衆在自助他助原則下，從事社區生活改善的一種過程，此定義裡的主體包括：(1)社區民衆，(2)自助（積極的參與）：指人力、財力、技術、組織、構想等的貢獻。(3)他助：指外來的引導、激發、輔導以及技術財力的提供。(4)社區生活：指經濟、物質、社會、文化、倫理、政治方面等。(5)改善：目的在改變現狀，求進步、

求革新，從社會觀點看，是一種社會變遷。(6)過程：引起改善的動機——改善計劃的決定——配合款項的籌備——計劃的執行——成果的維護——進一步的發展計畫。

三、為什麼要推行社區發展

我們了解了社區發展的意義，再談到為何要推行社區發展？自民國四十二年起有一連串的四年經建計劃，六年經建計劃，現今尚有十年經建計劃，何以仍需社區發展呢？其理由乃為：

1. 僵化的基層組織：鄉村地區（尤指中南部集村）村里組織是消極的，靜態的，被動的，缺乏積極性、主動性，例如：路燈壞了，需經里民大會通過，再呈報鄉鎮公所編入下年度預算……村里組織竟無法解決一個燈泡的問題。可能是日據時代保甲制度，有意無意中將基層組織僵化了。（此處，基層乃只指村里，不包括鄉鎮，鄉鎮是行政集合單位）。

2. 層次發展的差異：六年、十年的經建計劃不一定能對整個社會發生整體好的影響，甚至於因劃分而破壞了。而社區發展可彌補區域性計劃的不足。

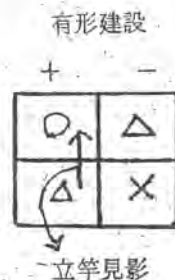
3. 工業化所帶來的問題。

4. 農業生產效能的低落。

5. 物質建設的落後。

6. 文化精神建設的貧乏。

事實上，有形、無形都是文化，過去多強調物質文化，而忽略了精神文化；過去的建設是在：有



無形建設

形的有，無形的缺乏，如橋樑、道路這些有形的建設有，其所需之行爲模式却没有建立。我們的社會從△——○，也有少數×。現代化建設應注重有形與無形的均有，除了產生結構外，仍需有一套符合的行爲模式、價值觀念。臺北市臺灣省過去三十年來建設最缺乏的即是，有形架構有，無形架構沒有，基層建設是不可忽略的，故現在的發展方向是正確的。

臺灣建設基本工作：

土地改革方面，民國四十九年三七五減租，五十一年耕地放領，五十三年耕者有其田，六十二年土地重劃，土地所有權和耕作權一元化。

民國五十七年，臺灣農業成長率下降，土地改革貢獻已退失，降至四十五年土地改革前的水準，此時農復會發出農業危機訊號；因此五十七年開始推行社區發展，以彌補農村建設的不足。

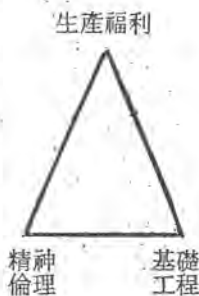
四、社區發展的工作內容

(a) 基礎工程建設——家戶、社區環境的改善。

(b) 生產福利建設

(c) 精神倫理建設

(d) 費用的分擔——地方配合款的辦法



到目前爲止，社區發展工作較偏重於物質建設，即基礎工程建設，有關其他兩項建設即生產福利建設和精神倫理建設很少。過去社區發展的設計，內容相當完整，兼顧農家、農場、農村的改善。但是三個計劃之間，却缺乏有效的聯繫，配合不夠，在設計上應該注意三者一體。

五、社區發展的檢討與改進

1. 對社區發展的態度：

社區發展中，參與的情形很重要，根據所訪問九百多位民衆的調查研究（其中七三六位民衆是屬於已發展的社區民衆），對於社區發展的觀念中，有百分之九十六的被訪問民衆，贊成辦理社區發展。而其中已辦過社區發展的民衆佔的百分比很高。顯示出參與過社區發展的民衆，對於社區發展的態度較好，認爲要繼續舉辦。

在目前的情況下，建設社區是否爲發展農村建設最好的方法呢？有百分之八十一的社區民衆，和百分之九十四的基層工作人員持肯定的看法，這可以說明一般民衆認爲以社區發展來建設自己的家鄉

是比較好的方法。最近，有許多地方，利用縣民代表，或議員的關係，也向政府爭取辦理社區發展；而有些選舉，競選鄉鎮民代表、議員者，亦以提早辦理社區發展做為政見。這些指標已經說明社區發展的價值，不但已為相當多的人接受，且深入民心。

2. 自助意識的培養：

當初社區發展開始時，曾為社會所拒絕，那時的政策是從最賤、最窮的地方做起，這是不對的，那只是社區建設，而不是社區發展。

社區發展中，社區參與最好的指標是拿出自己的配合款來，或捐出所需要的土地。也就是社區民衆在參加社區發展有關的活動時，有沒有出錢、出力、出席參加開會討論，或參與義務勞動等。

3. 參與情況：

根據調查顯示：

百分之六十一居民，參加社區發展項目五—九項。

百分之十三居民，參加社區發展項目十項以上。

百分之二十四居民，參加社區發展項目四項以下。

比較上，參與程度相當高，財力的捐獻也很成功。本來的構想上，經費的負擔是縣負擔三分之一，鄉鎮負擔三分之一，社區民衆負擔三分之一。而事實上，民衆捐獻的配合高達百分之四十七，可見社區發展並非被動的進行。以二百億的經費能獲得百分之四十七的配合款，效果太大了。三百億的經

費可以做更多事情。如果單單用在社區建設上，還不如以社區發展的方式來從事社區基礎工程建設。

在參與上較具體的例子有：

百分之九十五社區民衆，認為應提供勞力。

百分之八十二社區民衆，認為應提供金錢。

即認為應該自治，而不應完全由政府來做，而從實際具體成功的例子，是百分之四十七的經費分配是來自民衆。

在「社區發展和鄉村基礎建設」上，提到社區理事中有百分之八十認為籌措金錢困難，只有百分之二十的理事認為並不困難。我們必須瞭解，村里幹事如何用心的去準備籌措捐款。其程序為先要決定如何規定標準——家庭普查——理事先捐，以為示範——第二天報告誰繳了多少錢，以擴音機報告。

在鄉村中的籌募基金工作，比都市容易，有時，鄉民會因一時激動而捐款五千元，在我曾住的一個村子，為了鄉村建設，拜拜停了好幾年，將原來全村都拜拜的習慣，改為東、南、西、北四邊每年輪流拜拜，經過多方疏導、設計，把節省下來的錢，全用於地方建設，今年築水溝，明年鋪路，漸漸的鄉村建設就做起來了。

4. 感受到的益處：

根據研究反應，有百分之七十八的民衆，認為從社區發展中受益；有百分之二十二的民衆，認為從社區發展中沒有得到好處。

而一般認為最大的好處是環境衛生、交通改善

，排水系統和家戶衛生，比較明顯的是有形的基礎工程建設。而在精神倫理建設和生產福利建設上，則認為有待加強。至於在那些項目較符合需要，一般民衆的反應中：

有百分之八十二的民衆認為基礎工程建設最需

要。

有百分之五的民衆認為生產福利建設最需要。

有百分之三的民衆認為精神倫理建設最需要。

可見，社區民衆對社區發展的需求，尚未進入非物質的層面。如果是臺北市的經濟建設，由於物質建設較高，所追求的層面就不止於物質需求，而昇昇到非物質的需要，像音樂季的一般反應熱烈，整個生活水準，已從物質需要，提高到非物質需求了。但有一點值得注意，非物質的文化應不僅只以社區為單位，而應昇昇到社區以外的範圍，昇昇到整個都市。

鄉村地區中，有關於精神倫理建設的部分，社會組織是很重要的一點。目前農業效能低落與民衆的組織散漫有很大的關係。傳統大家庭的分家，雖分而不散，分家後，個別經營農業的條件不充足，而兄弟間還是共同經營、操作，互助合作，所以仍屬於共同經營，共同栽培。後來，分家以後就散了，不齊全的農業經營條件，無法整合起來。所以經營農村文化建設，在喚回傳統的民衆關係，才能結合民衆。

現在推行復興文化運動，敦親睦鄰，重新組織大眾的關係，構成與社會組織相一致的經濟經營單位，解決農業經營的缺失。一般民衆並不感覺到精

神倫理建設的需要，而事實上，這種建設是需要的，應引導他們，使他們感覺到需要。

有關社區建設後的維護情形：

百分之三十二的民衆認為維護情形不錯，

百分之十三的民衆認為維護情形差。

維護困難的原因中，百分之五十三是經費不夠，百分之三十一是民衆沒有公德心，行為模式沒有改變。少數經濟情形比較好的縣市，像桃園市，每個社區建立維護基金會，鼓勵社區民衆，自己籌足某個數目的錢，政府再出相同數目的配合款，以這些籌措的金額，來建立基金，共同合作。

5. 其他社會效果：

社區發展中的社會生產方面，有許多問題如社會解體，多由派系衝突、不合作所造成的。有百分之八十二的理事長認為社區發展後，社區合作情形比以前來得好；百分之十八認為一樣；在未實施社區發展前，居民互動關係有限，實施之後，因為討論會、編計劃，尤其錢的分配、活動中心等建築的建地點，便有更多的互動，有機會培養高度的社區意識。有百分之三十七的理事長認為，推行社區發展可以緩和派系，超越你我的範圍，提高社區意識，百分之九的理事長認為助長了派系分立，尤其是錢分配不均，活動中心建立地點的意見不合；百分之五十四的理事長認為沒有影響。

社區發展推行至今有八、九年的間時，相當有成就，但根據評鑑，仍有些地方須打折扣，與預期的有些距離，政府應推行許多補充計劃，直、間接地以提高社區發展的效率。

六、其他配合計劃

社區發展工作的推行，其後必須有配合的計劃，以提高並維護其成效。如：

1. 村里維護發展基金的設立
2. 村里衛生教育訓練計劃
3. 小康計劃
4. 綜合示範村計劃
5. 加強村里基層組織計劃
6. 農民訓練中心的成立

目前，推行社區發展工作，在基層組織缺乏整體性，在村里這環的組織十分微弱，目前自治單位只到縣，不能限村為自治單位，倘能加強基層組織，輔導里民大會的舉行，且撥經費給村里，在某些範圍內之項目支配，由村里自行解決，如此成立一組織，並給予地位、財力，授權解決問題，自己社區的問題，由自己來解決，則社區民衆可提高參與的興趣，如此社區發展工作之推行則更有意義了。

七、社區發展在作法上的探討

1. 最窮、最僻、最亂的地方才成立社區，其實從事的工作只是社區建設，而非社區發展。

2. 缺乏參與，實際上變成由行政機構發包的村里建設，村里更無法籌措配合款，社區本身的凝聚力的問題，而使得居民拒絕了參與社區發展工作。

這些最窮、最亂的地區由於缺乏「felt need」在先，又無「felt need」形成於後，往往居民都不願參與工作，故如何引起改善的動機乃是社區發展的首

要任務，也是一項最艱鉅的問題。另外，應先著手於那一項建設就必須考慮到發展階段的問題，發展到什麼程度，社區發展才會被接受，才有進一步的互助行動。如何有效地爭取到外來的資源補助，必須有一位地方的領導人物，負責溝通觀念，籌募基金，加強社區本身的凝聚力，充分對外聯繫。即使爭取到補助亦必須依公所之安排，而有先後次序之關係，如果行政上能與高一級組織有良好的關係，可能其獲得補助較為順利，這就涉及到行政系統上相對向心性問題。

一個社區發展程度的高低，一個社區聚合力的大小和對外聯絡關係是否良好，這三個因素的結合，可發展出下列假設：

- (1) 發展程度到某一階段時才能被接受。
- (2) 社區內凝聚的程度：①觀念上能否一致，②行為上能否一致。
- (3) 社區本身和上級機構有關係，爭取補助方面能代為爭取，早日爭取到。

如何決定優先辦理，順序乃為：

1. 若具備了以上三項，即已發展到接受社區發展的程度；社區內的凝聚程度，不論在觀念上、行為上均能一致；社區本身對外上級機構建立密切的關係，這種情形最為理想。

2. 若具備前二項，無第三項，即能發展到接受社區發展的程度；社區內的凝聚程度，在觀念上、行為上均能一致，而社區本身對外上級機構沒有建立密切良好的關係，這種情形社區發展未必早日能辦理，必須由政府來排定時間。

3. 若具有第一項和第三項，而無第二項：亦能發展到接受社區發展的程度；社區本身對外上級機

關已建立密切良好的關係，但社區內的凝聚程度不夠；這種情況下，會遭遇到觀念上、籌款上無法配合的問題。

4. 若具有第二項、第三項、而無第一項：即社區內的凝聚程度，社區本身對外上級機構建立良好關係，但尚未發展到可以接受社區發展的程度，在這種情況之下，配合款的籌措可能很困難，而且在觀念上的統一也比較慢。

最後，得一結論：若將農家對社區發展認知程度提高，促進村內部的團結，加強凝聚程度，建立村和外界的良好關係，此三項因素是促進一個村子能有效發展的重要因素，因此，注重基層建設，向下紮根，乃是推行社區發展的重要方針。

綜合討論：

接著進行討論，計有與會的東吳大學徐震教授、詹火生教授蔡明哲教授、臺灣大學沙依仁教授、中興大學蕭宗悅主任、王維林教授、李瑞金老師、師範大學、林勝義教授、社會局第五科文漢清科長及社會工作人員，臺大社研所研究生林萬億先生、李安妮小姐，社區發展研究訓練中心戴瑞婷、洪秀蕊小姐等多人踴躍發言，提出意見，共同討論，茲綜合簡述之如下：

1. 社區發展推行多年應建立一套完整、有系統的評估模式，利用社區發展成果來協助模式的建立，擬研究出此種評估的技術，有效地進行社區發展成效的評估。根據研究，許多評估其成效必須依據不同社區而有所不同，不應將所有社區，不論都市鄉村均以同樣之方法及尺度去評估。而且希望能進一步研究出，透過有限的各方資源，如何就已發展社區來建立起一套線性模式，求出目標函數，而可以根據此一目標函數來決定同一性質的社區，是否可以達到預期的目標。

(2) 有關基層建設即中央補助兩百億元來建設鄉村

，尤其是偏遠地區的建設，希望社區發展工作能與目前基層建設相配合，若能結合，其獲益不僅對社區發展的推行有利，且使金錢不致浪費，更可激發民衆自動自助的精神，而將來是否能以社區發展方式來進行基層建設，有待於大家共同努力來促進，更希望能建議政府能以新的方法來推行基層建設，而不要以傳統的方法，如百分比的分配等來進行建設。

(3) 社區發展十年計劃完成後，應作一評估，調查將來之需要及終程計劃的發展方向，希望能提供一具體的構想作為未來評估之依據。

(4) 民政廳希望社區發展能由民政廳繼續管理，

善用勞保基金

改善門診醫療

內政部長邱創煥十二月廿九日上午在立法院說：由於勞保老年給付尚未到期，截至六十八年十月底止，勞保基金累積達一百二十六億三千九百七十五萬元，現正研訂勞保基金運用與管理辦法，充分運用基金。

大量累積，故其運用備受社會各界關注。截至六十八年十月底止，勞保基金雖累積達一百二十六億三千九百七十五萬元，惟以修正勞保條例增加給付項目，提高給付標準，放寬給付條件，且今後勞工達到退休年齡而請領老年給付者將逐年增加，又因投保薪資提高，勞工對醫療之利用度增加，以及物價指數變動等因素，將使各項給付支出逐年加大，財務可能發生逆差，需由現存基金撥補。故如何加強基金管理與運用，以增加收益，鞏固勞保財務，實為當前重要課題。本部爰根據修正勞保條例意旨，邀集有關機關研訂「勞工保險基金運用與管理辦法」，現正報請行政院核定中。該辦法之要點為：(一) 明訂從事有利於本基金收入之投資，包括購買金融債券、銀行保證之商業票據、土地開發、房屋建設及其他金融、建設、生產等事業之投資；(二) 基金運用於有利本基金收入之投資，自設醫院之投資及特約公立醫院勞保病房整修之貸款，其金額最多不得超過運用當時基金總額百分之三十，以確保給付安全；(三) 基金投資超過一定金額者，應於投資時提出年度計畫及勞保財務長期收支預估說明，以維基金安全。

邱部長指出：至六十八年十月底止，投保單位已達三萬零五百六十七個單位，較六十七年增加許多。而平均投保工資亦提高為三千七百卅六元，王家銓指出，今後該局的努力目標為：

- 籌設勞保醫院及門診中心，提高醫療服務水準。
- 改進電子處理作業，提高工作效率。
- 有效運用勞保基金，增加財務收益。

能進一步地與村里工作結合，但社區發展乃是一種由下而上，是一種社會運動，一種自動自助自發由民衆參與的，而由里長來領導，來指揮是否合乎理論？能否有成效，亦為評估上應注意的問題。

(5) 基層社會建設若以社區發展方式推行，必須注意與基層社會民衆福利密切結合，最根本的方法乃是由基層社會民衆直接參與此項工作之規劃設計和推展，尤其要與民衆本身資源相互配合。

(6) 為使基層社會建設發揮重大的效果，必須建立系統性的研究，藉著研究了解基層民衆真正之需求，並酌撥經費以為研究之用，從事各種研究甚至於評估方面的研究工作，以獲得更實質的效果。