

臺灣省社區發展三十年之回顧

——兼論跨世紀社區發展應有理念及工作方向

黃碧霞

壹、前言

社區發展顧名思義，它是由社區著手，是一種多目標長遠性、綜合性的社會福利事業，旨在透過社會運動方式與教育過程來培養社區意識，啟發社區民眾發揮自動自發、自助及人助的精神，貢獻人力、物力、財力，配合政府行政支援、技術指導，以改善社區居民之經濟、社會、文化等環境，提昇其生活品質。

臺灣省政府為促進基層民生福利，改善民眾生活，特遵照行政院於民國五十四年及五十七年分別頒布之「民生主義現階段社會政策」暨「社區發展工作綱要」規定於五十七年九月訂頒「臺灣省社區發展八年計畫」，運用社會福利基金及聯合國世糧方案之經費補助，於各縣市開始推行。迄今已屆滿三十年，其執行情形特在本文中作概括介紹並瞻望未來發展方向，俾永續發展。

貳、臺灣省推行社區發展經過概況

與工作績效探討

一、經過概況

本省於民國五十七年九月訂頒「臺灣省社區發展八年計畫」，正式推行社區發展工作，當時係以推動基礎工程建設為工作重點，將全省六、二一五個村里，依其自然形態、地理環境及居民共同需要，劃分為四千八百個社區，預計八年內全面規劃建設。六十一年五月，省府鑒於社區發展，除基礎工程外，對生產福利、精神倫理建設亦不宜偏廢，應謀整體均衡發展，特訂定「臺灣省社區發展十年計畫」，涵蓋「八年計畫」，全面推行上揭三項建設，並將原來劃分的四千八百個社區，改劃為三千八百九十個社區，總投資建設經費六十億七千五百多萬元，除政府運用社會福利基金補助三十六億八千七百萬元（占當時臺灣省加強社會福利措施第一、二、三期工作計畫總經費百分之四十四）外，民眾捐助配合款達二十三億八千八百餘萬元。其三項建設目標如左：

- (一) 完成基礎工程建設，以消除髒亂，改善環境衛生。
- (二) 實施生產福利建設，以消滅貧窮，提高生活水準。

(三) 加強精神倫理建設，以端正社會風氣，重整道德。

民國七十年六月是項計畫結束後，省府鑑於社區發展是一項綜合性、持續性的社會福利建設，又訂定社區發展第一期五年計畫繼續推動，其主要工作係就本省規劃成立較久之社區，逐年指定列入當年度後續計畫，對其基礎工程、生產福利及精神倫理等三項建設再予辦理加強工作，以提昇其各項建設品質。民國七十五年六月是項計畫結束時，全省共規劃成立四、〇九九個社區，其中一、六六八個社區已列後續計畫辦理完成加強工作。由於績效良好，再續訂本省社區發展後續第二期五年計畫繼續推動，是項計畫已於八十年六月底結束，全省共規劃建設四千二百三十個社區，受益戶數達二百六十八萬餘戶，受益民眾達一千二百四十九萬餘人，使用經費高達二百四十二億二千四百七十三萬餘元，其中政府補助款為一百六十六億五千五百五十七萬五千餘元，佔投資總額百分之六十八·七五，社區民眾配合款及捐獻財物總值計有七十五億六千九百一十五萬餘元，佔百分之三十一·二五，可見政府與社區民眾都極重視且積極投入社區發展工作。

內政部為因應社會結構之變遷，使社區發展工作法制化，並期改變社區體質使其更能達到民主、自治、自助之目標，於八十年五月一日頒行「社區發展工作綱要」，社區改以人民團體型態運作。省府為持續發展社區，造福社區民眾，乃依據該綱要分別於八十一年三月、六月訂頒「臺灣省現階段社區發展工作實施方案」及「臺灣省加強社區文化建設工作實施計畫」，積極推行社區轉型工作。並續訂「臺灣省基層建設八十一、八十二、八十三、八十四、八十五、八十六、八十七、八十八年度社區發展計畫」付諸實施，迄本

(八十八年)年六月底止共輔導成立四千七百九十九個社區，受益人數達一千四百三十萬人，對改善基層社會、經濟及文化環境，提昇社區居民生活品質，增進團結互助精神暨縮短城鄉差距，均衡地方發展，成效卓著，深獲民眾肯定。

二、工作績效

(一) 就凝結民力言：社區發展係為追求社區居民共同利益而努力，自始即建立在人類互助的基礎上，透過互助及提倡守望相助，以凝結民力，維護社區共同利益。

(二) 就改善生活環境言：由於排水溝、巷道之興修，家戶衛生之加強，環境綠美化以及公共設施之充實，各項有形建設具體可見，受益人口眾多，對提昇社區生活環境品質助益甚大。

(三) 就民主政治言：民主是大眾參與，只有人民真正參與決策，才能落實民主推動，而社區發展的推行，即在動員社區居民自治的力量，主動參與社區建設，促進團結，因此社區發展是民主政治的起步與推展。

(四) 就經濟方面言：社區發展在於啓發社區居民運用社區內之人力、物力與財力，開發社區各種資源，免除中間剝削，增加居民收益，促進民生福利；再以地方政府百事待舉，政府人力、財力終屬有限，推行社區發展由居民自動自發解決其自身問題，比政府以施政方式單獨推動，更能事半功倍。

(五) 就社會方面言：社區發展是一種綜合性的社會福利，特別要對社會的弱勢者，如老人、身心障礙者、低收入者、急難者、幼兒、婦女、原住民等予照顧，達到社區內「老有所終、壯有所

用、幼有所長、鰥寡孤獨廢疾者皆有所養」之境地；此外社區發展對均衡都市與鄉村之建設著有成效。

(六) 就教育方面言：社區發展是一種教育過程，歷年來，除在前臺灣省社會福利工作人員研習中心及二水家政中心調訓社區工作幹部，以充實專業知能外，並鼓勵社區民眾辦理藝文活動，以培養社區意識，改善社區居民價值觀、生活習性和社會風氣，達到社會教育的功能，促進國家的整體發展。

參、辦理評鑑瞭解執行優缺點

臺灣省政府為輔導社區發展協會健全組織，強化其福利服務功能，並瞭解社區發展業務執行缺失，俾據以檢討改進，曾於八十五、八十六、八十七年度邀請專家學者組成評鑑小組對列入上揭年度基層建設社區發展計畫辦理加強及新發展社區辦理評鑑，茲摘錄其評鑑報告列述如後：

一、優點：

(一) 民國八十年「社區發展工作綱要」頒行後，臺灣的社區發展，在組織型態上，已順利轉型為依據人民團體法而設立的社區發展協會；在工作推展上，也由政府主導、及他助性逐漸轉變為社區自主性和自助性。

(二) 社區居民已能瞭解社區發展的基本概念，社區意識逐漸增強，對社區工作之推動有極大助益。

(三) 在社區有形建設方面，的確改善社區居住環境和設施，在無形建設方面，由於政府積極輔導，使逐漸解組或潰散的鄉村社

區重新凝聚，注入新的生命力。

(四) 社區除能依「社區發展工作綱要」所指定或政府推薦的項目辦理外，亦能針對地方需要或按照社區的生態環境而發展「自創項目」，如農漁社區廢棄物利用等，並積極推動。

(五) 縣(市)政府、鄉(鎮市區)公所都非常重視辦理社區幹部、志工之觀摩、研習工作，社區發展協會相關人員參加情況相當踴躍，對社區建設工作之推展甚有助益。

二、缺點：

(一) 鄉鎮市區公所大部分均以村里範圍劃定社區，造成許多村里與社區重疊的現象，如果村里長和社區發展協會理事長不是同一人，而且對社區缺乏共識，就難免發生衝突，各自結合地方派系，互相牽制，嚴重影響社區發展業務推動。

(二) 大部分社區區域範圍太小，人力及物力資源有限，難以自立，尤其是偏遠縣市和鄉村社區為甚。

(三) 社區發展協會會員人數太少，大部分社區會員人數只有數十人，常不及社區人口數十分之一，難具代表性，且易受把持，應增加吸收新會員。

(四) 大部分社區發展協會財務狀況均不理想，有關建設及社區活動均需仰賴政府補助。

(五) 對社區資源的發掘與運用均不理想，如社區內之學校、教會、廟宇、工商企業等之人力、設施、財力仍多未能尋求參與支援。

(六) 部分社區對於志工之運用，僅止於交通指揮、清潔環

保、守望相助等，牽涉到更多專業及人力的社區福利服務工作，仍難依賴志工長期參與承擔。

(七) 社區發展是一種綜合性的建設工作，相關單位（教育、文化、農業、環保、治安、交通、衛生、民政）缺乏整合與協調，社區發展難以順利推動。

肆、遭遇之困難與因應對策淺見

一、社區發展協會理事長及村里長角色功能重疊且部分相互牽制造成雙頭馬車之困擾，影響社區發展業務推動：社區組織改以人民團體型態運作，只要有三十人即可在鄉（鎮、市、區）公所劃定之社區區域範圍內申請籌組成立社區發展協會。因為村里制度由來已久，或由於社區劃定之因素及條件不易界定，造成鄉（鎮、市、區）公所往往依村里範圍來劃定，經調查一村里一社區者占八九四%，造成村里長與協會理事長共同領導社區，若兩者對社區事務能有共識，則可相輔相成，增進地方建設，若否，則造成彼此功能重疊之現象，或因既有之權力已喪失及原有資源無法掌控，致心理難以平衡，或因村里長選舉競爭對手之選舉恩怨，致心結難解，乃相互牽制，影響社區發展業務推動。個人認為，我國推行社區發展工作有年，現行社區組織，其主要法律依據只有「社區發展工作綱要」、「人民團體法」、「人民團體選舉罷免法」，然而社區發展協會直接引用人民團體之法律時有相互抵觸狀況，如能對相關法令做全盤檢討修正，或制訂「社區發展法」對社區民眾的權利、義務會有更清楚的界定，當有助於提高社會大眾推行社區發展工作理念，並積極爭取本身權益，促進社區之健全發展。或能透過行政輔導，

將社區區域劃定儘量跨越二個以上村里，以共同生活圈（或國小學區、警勤區）為劃設範圍，將能有效互補有無並消弭兩者功能重疊現象。

二、社區規劃多以村里為範圍，區域太小，資源不足須仰賴政府補助，並因社區組織功能薄弱，未能發揮自動自發及規劃執行能力，影響社區建設工作之推展：個人認為亟需（一）鼓勵社區與社區間應作聯合規劃與行動，彙整社區共同利益。（二）強化志願服務，推行社區教育並擴大社區居民參與。（三）輔導社區建構資源網絡，加強社區發展資源之開發與運用。（四）加強辦理社區領導人才、志願服務人員、工作幹部研習、訓練、觀摩與座談，以充實服務知能，突破執行困境。

三、社區發展專業人力與行政支援不足：理論上，社區發展是社會工作方法之一，需要運用專業人才，採取專業方法並有行政支援，才能有效推展，目前臺灣大部分社區發展協會多靠少數幾個幹部來推動，缺乏足夠的專業人力來提供協助與諮詢，常有「心有餘而力不足」的苦衷，要解決此問題，個人認為政府應責無旁貸，協助各地社區組織共同組成「社區發展協會聯合會」，提供社區發展專業服務，開辦訓練課程，培養社區工作人才，以因應社區問題並提供社區環保、社區福利、社區治安、社區文化、社區文教、社區休閒等各項服務方案之規劃與協助。

伍、跨世紀推行社區發展工作應有的理念與共識

臺灣地區推行社區發展工作已有三十年的歷史，其成效固然值

得肯定，但尚須努力者仍多，尤其社區組織改為人民團體型態後，並在即將邁入二十一世紀之際，其工作理念與作法更必須作適當調整，始能落實，茲臚列如後：

一、激發社區意識，喚取民衆積極參與社區事務：過去社區發展工作，多為政府由上而下的強力運作並大力補助經費，民衆自發性缺乏，今後應讓社區居民有充分參與機會，俾培養其獨立自主性，以增進其自動自發及規劃執行能力，再輔以政府經費補助，技術指導，如此社區方能永續經營與發展。

二、重視社區整體需求，強化社區認同：以前社區發展比較重視硬體建設，忽略了軟體建設，未能激發社區意識，今後的社區發展工作應瞭解社區居民的多元需求，並提出解決策略，唯有真正瞭解並滿足社區居民生活需求，進而提升其生活品質，才能感受到社區和他的關係，逐漸產生對社區的認同。

三、強調社區與社會的關係：現代社區不是孤立的單位，它重視與政府、社團及企業的夥伴關係。政府與社區形成夥伴關係，則不僅政策的形成更為週延，政策的執行也可因阻力減少而更為落實，社區居民的需要也能得到充分的支持；企業與社區形成夥伴關係，則不僅可以改善企業形象，也有助於社區的繁榮與發展。

四、推行社區發展工作之相關單位應加強溝通協調，發揮團隊合作精神：社區發展是一項綜合性社會福利事業，其所涉及業務除福利服務外，尚包括社會教育、環境衛生、垃圾處理、交通秩序、社區綠美化、國民禮儀及守望相助等等，故社政單位應加強與教育、交通、環保、農林、民政、衛生等相關單位協調聯繫，分工合作，始能發揮整體力量，進而展現社區建設績效。

五、以堅定熱忱的態度，持之以恆的精神來推動社區文化建設工作：社區文化建設是希望社區民衆以文化倫理道德為基礎，建立一套合乎現代人需求的生活方式與生活態度，以提昇其精神生活品質，其目標更非一蹴可幾，必須在既有基礎上，持續耕耘，逐步推動，始能日起有功，並致豐碩成果。

陸、跨世紀社區發展工作方向

臺灣地區的社區發展工作，已有三十年以上的歷史。其間，由於政府的政策引導，經費補助和行政支援，加上社區民衆的熱烈參與，對改善基層社會、經濟及文化環境，提昇社區居民生活品質，縮短城鄉差距，均衡地方發展，成效卓著，而為各界肯定。為因應二十一世紀臺灣社會脈動，促進社會均衡發展，創新社區生命力，掌握福利服務需求，其工作重點方向如後：

一、健全社區組織法制：目前社區組織須適用人民團體法等相關法令運作，惟因其工作內容、目的、性質均與人民團體不盡相同，已發生扞格不入的情形，應通盤檢討社區相關法規，研究提昇「社區發展工作綱要」法律位階，並健全社區發展相關組織，期使法規執行更具實效。

二、加強建構社區資源網絡：因時勢所趨，將來社區發展的工作項目，必然會隨著社區民衆福利服務需求的提昇而日益擴展，其所需運用的人力、物力、財力資源也將日益增多。因此，今後在推動過程中，更應重視社區資源的開發與運用，尤其爲了順應自治、自主化的思潮，無論人力、物力、財力資源都需建立網絡。例如建立社區與福利、文化、教育、環保、民政、農業、治安、經濟、衛

生等各相關機關(構)團體之聯繫網絡，加強配合，其他包括社區人力資料庫的建立、社區發展基金會的設置，也都有利於結合社區資源，促進社區永續發展。

三、鼓勵社區因地因時因地方需要或特質，開拓社區工作項目：目前社區大多偏向推動社區發展工作綱要所規定或政府推薦的工作項目，今後應培養社區自創發展的能力，鼓勵社區針對地方需要或特質發展出社區特色項目，不僅提供社區居民休閒、文化功能，甚至形成觀光特色，增加社區收益。

四、積極以社區教育提昇社區精神倫理建設：今日臺灣地區社區公共設施建設大致已趨向完成階段，社區精神倫理建設已成爲當前社區發展重要工作，而精神倫理建設原就是一種教育過程，其目標在促使社區居民倫理思想的傳承，加強社區與家庭和諧健全，今後應以社區教育活動教化社區居民倫理思想，以提昇其社區精神生活品質。

五、加強推行社會福利社區化以營造生命共同體：社區發展的主要目的，係在增進社區福利，改善居民生活品質。當今世界各國的社區發展大多與社會福利工作緊密結合，相輔相成。目前，臺灣地區也將社會福利列爲政府的重要施政項目，除了行政院公布「社會福利政策綱領」作爲政策依據外，內政部亦訂頒「推動社會福利社區化實施要點」，加強社會福利與社區發展相結合。然當前社區組織尚非十分健全，推動是項工作面臨社區專業人員缺乏，執行人力及能力不足，繼以其對於社會福利社區化之概念不清，如貿然將福利服務之責任加諸基層社區，極易造成社區無力負擔或浪費既有之社會資源，故政府刻正積極倡導協助，企盼全面落实推動。

六、加強社區工作人員的培訓：爲期社區發展工作更有效推動，今後應加強對社區理事長、總幹事、理事、監事、社區志願服務人員舉辦研習，以溝通觀念，建立共識並充實社區發展工作方法與專業知能，使社區工作人員更有技術與能力有效推動社區發展工作。

柒、結語

回顧二十世紀臺灣地區的社區發展，在政府的政策引導、經費補助和技術支援，加上民眾的共同參與，對改善社區生活環境、縮短城鄉差距，提昇基層民眾生活品質，已獲得相當豐碩的成果，而爲各界所肯定，瞻望二十一世紀的到臨，除應加強社區各項建設成果之維修與管理外，更要順應社會結構之變遷，配合相關法規之修訂，改正以往工作推行缺失，加強運用社會資源，辦理各項福利服務及精神倫理建設，力求永續發展，再創社區發展新境界。

(本文作者曾任臺灣省政府社會處代理處長，現任內政部社會司副司長兼中部辦公室副主任)

參考書目：

臺灣省政府社會處八十六、八十七年度社區發展工作評鑑報告 南投台灣省政府社會處

中華日報八十八年七月十日新聞報導「連副總統跨世紀社會發展與創新社區生命力研討會」致詞紀錄 八十八年七月九日

社區發展 第六十六期 民八十三年 頁二至三

社區發展 全國社區發展會議特刊 民八十四年十月