

如何結合基層民政力量配合社區發展

簡太郎

一、前言

民政為庶政的基礎，其涵蓋範圍甚廣。不過，由於時代環境的演變，社會的變遷，為適應多元化的社會，國家行政日趨複雜和專業化，各種行政體系的分工愈細，原屬民政範疇的業務，亦相繼變成獨立的行政體系，相對的使民政範圍逐漸縮小。目前就業務區分言，民政皆指狹義的涵義，其涵蓋範圍則包括：地方行政、地方自治、選務行政、宗教輔導、禮俗祀典、鄉鎮調解、守望相助、古蹟之調查與維護等；各項業務與國民生息皆有密切相關，且關涉到國家建設的重要環節和根本大計，與其他機關的業務亦息息相關。近年來政府為革新基層行政，以落實地方自治工作，尤着重於健全基層組織，從基層行政組織、員額編制及經費的調配等各方面加以檢討改進。其層級包括縣市、鄉鎮市區以至於村里等，而村里組織又是整個自治體系最基層的單位，凡百庶政必須貫徹到村里，否則一切施政均將流於口號，毫無實質意義。

政府為推動社區發展，行政院於民國五十七年會訂頒「社區發展工作綱要」，七十二年又頒布「社區發展工作綱領」，對於社區發展的推動方法、內容、要領、經費來源及推行機關等均有規定。省市政府、縣市政府及鄉鎮市區公所為輔導社區發展均設有「社區發展委員會」，至於各個社區工作之執行，則

由社區居民組織社區理事會，並由理事互推一人為理事長，由於現行社區多以村里為範圍，且社區理事多為里鄰長，社區理事長亦多由里長兼任，當然兼任社區理事會總幹事職務者亦多為里幹事。由此觀之，在整個社區發展的體系中，尤其在村里這一層級，其工作項目、組織概況及人員的組合等難免予人與村里組織有重疊混淆之感，因而對於社區發展與地方自治應否合併之問題爭論頗多。事實上以社區發展與地方自治來比較是不太恰當的，社區發展應視為縣市及鄉鎮縣轄市自治事項之一，兩者較為相近之關係應僅限於其基層體系內的社區組織與村里組織而已。因此如何運用基層民政力量以配合社區發展工作，促使兩者之功能充分發揮，深值我們進一步的探討。

二、地方自治與社區發展的關係

地方自治，為現代民主國家通行的地方政府制度，一方面以自治制度為民主政治的基礎；一方面則以地方的人民自行處理其共同事務，因此基本精神上仍是在動員羣眾，激發其廣大的、普遍的力量，發揮全民參與，在自由意志下來決定自己的事。臺灣省在卅九年即實施地方自治，由人民自己選出議員，組織議會，選舉地方行政首長，來執行地方公共事務。在縣市有縣市政府、縣市議會，在鄉鎮市有鄉鎮市公所及鄉鎮市民代表會；最基層的自治組織為村里，

村里長亦由公民選舉，上下連貫早已建成立成完整的組織體。

在以上的組織體系中，村里可說是整個自治組織的細胞，其與地方的關係最為直接，對於民眾的需求最為了解，反應也最靈敏，依臺灣省各縣市實施地方自治綱要，村里自治範圍僅概括規定為：村、里長受鄉、鎮、縣轄市、區長之指揮監督，辦理村、里公務及交辦事項。唯實際上村、里之經辦事項實已包括民政（包括戶籍）及役政、教育、建設、地政、農林、漁牧、選務、警衛、水利、合作、衛生等項目，凡此，無不與社區發展有密切關係。

所謂「社區發展」是指一羣人在共同生活的地域裏，具有相互的關係，而社區發展，乃是發動社區內的住民，用自己的力量，採用社區組織方法，利用社區資源，配合政府各部門的施政計劃與財力及技術支援，從事社區建設，以求區內人民生活的全盤改善。因此，社區服務就是根據該一地區人民的實際需要，和社會的各種情形，運用技術指導、技術協助、器材協助、供應品調度、發放信用貸款或補助金等，使他們能在自動自發、自助互助的精神下，朝著共同的目標而努力。

從以上兩者的比較無論從理論及實際上，地方自治與社區發展學者咸認為關係相當密切，是以內政部委託政治大學法學院所作之「社區發展與地方自治兩者可否合併」之專題研究中，其結論似乎偏向於將兩者截長補短而採「合併為一」之原則，但因其各有發展之背景，且涉及問題相當廣，以現行體制來看，所謂合併之議確有實際困難，亦無必要，而認為在現階段應以「地方自治為體，以社區發展為用」，兩者相輔相成，乃為比較具體可行之方案。

三、如何結合地方自治力量以配合推動社區發展

(一) 價值觀念上整合：

地方自治與社區發展兩者都是基層服務的工作，村里基層組織因為地方自治的基礎，也需要社區等社會組織來強化民主憲政的意義；且前者以推動地方自治，後者以落實基層社會福利工作，皆有互為彌補彼此不足之功能；因此在價值觀念上既須有統整為一之必要，無論是辦理社區發展的社工員與基層地方自治之工作人員就工作目標與價值上均應有所認同，確立彼此皆係基於服務基層之信念，工作或有差異，但其目標是一致的。社會學家派森思（Talcoth Parsons）曾從「文化體制」（culture-institutional）的觀點來分析組織，其出發點及強調的重點，在於組織的價值問題；價值觀念的合一，方能促使組織發揮最大的效能。吾人若認為地方自治與社區發展之目標一致；則彼此之「價值」定位則應相若，觀念目標的合一，才能運用最少資源循最小阻力之途徑而達成最大的功效，亦才能摒除本位，彼此分工合作，推展業務，因此民政工作人員如何強化其社區發展之觀念，灌輸其社會工作的專業知識，或溝通其社區發展工作之作法當為結合地方自治力量配合社區發展工作之第一步，今後在基層自治人員之培訓方面施予社區發展之觀念或作法應視為重要發展方向。

(二) 組織運作之協調配合：

地方自治屬民政體系，社區發展則為社政體系，前者屬法定的行政單位；後者則屬自然形成的社會單位，前者之組織體系顯較嚴整綿密，組織協調運作上較為完整；由於社區發展是綜合性、多元性的工作，因此在既有建制之村里變為一個有意義的社會團體上，民政體系以其人力、物力便捷之運作，可提供組織協調之基礎；以此來發展社會組織，強化社區凝聚力，當可收事半功倍之效；例如，本省農村社區活動，多以寺廟為中心，以廟會結合的團體最具活動力及凝聚力，若能以民政工作導引之並結合其它社會團體，共同為社區建設奉

獻維護費用，或集聚社區發展基金，大家必樂於捐贈參與，另結合守望相助的體系，鄉鎮調解之功能，培養社區意識，促進社區民眾自動自發、團結和諧，共謀社區之發展。其他如村里民大會、鄰長及戶長會議之召開，均可配合社區理事會之召集以結合基層民力，共同參與社區建設等，皆為民政與社政雙重發展之途。

從另一觀點來看，社區發展實為機動性之工作，以民政或社政著手端視何者可較為靈活運作，若村里本已自成一堅厚的社區範圍，以之發展社區當可事半功倍，反之若村里之人力、物力兩俱單薄，自無需拘泥局限。於以村里為社區之範圍，可以跨越兩個以上之村里。總之，兩者無須必有清楚之釐清，也無須強求兩者之必然一致；因此在組織運作上彼此定期與不定期的會議溝通來認識彼此之工作角色與職掌，相互支援，避免工作項目之重複，方能使民眾享得最佳之益處。

（三）角色扮演的轉介：

民政與社政在組織體系上既不相同，其工作人員的專業知能亦不相同，因之角色扮演上尤需互為轉介，一般而言，基層地方自治工作，例行任務多，工作面廣但較不深入，社政工作則須專而精，但普遍性不及；因此兩者之執業人員，對區內居民之疾苦及需要相互提供資料，共謀解決之道，在角色之扮演上亦應互為轉介，如基層地方自治工作人員碰到需要特殊輔導的個案，須用專業技巧和方法來解決其生活適應等問題時，可轉介由社工員輔導，反之社工員遇有低收入戶申請手續，請領敬老證等皆可由村里幹事等基層地方自治人員協助，兩者於合作的過程中如能建立轉介服務的默契，相信村里或社區中之資源必能發揮最大之效能。在社區發展的過程中，如能使民政及社政工作人員角色的轉介制度化；必能充分運用社區的人力資源，促使多數基層人力投入社區發展

工作。在我國社區發展體制仍未臻成熟的情況下，基於政府精簡人力、節約用人之原則，如何有效轉換基層民政與社政人力，以充分發揮人力資源，仍有待更進一層的推進。

四、結語

關於地方自治與社區發展應否合併及村里幹事與社會工作人員角色是否衝突之問題，各界看法不一，見仁見智，尤其民政與社政單位對於此一問題往往持有對立之觀點，各說各話，難有一致之定論，唯每個國家的國情不同，制度的沿用也都有個別性與差異性，地方自治體制下的村里組織，如保甲制度，可說是我國古老的地方基層組織，在我國已經建立很深厚的根基，此一制度在施行上並無不妥之處，當然不可能予以廢除；至於社區發展在我國實施雖是二十年來的事，但是其工作內容在我國早已開始實施，事實上它是鄉鎮縣轄市自治事項之一，從社會學的理论看，社區發展是社會工作方法之一種，是推行社會福利，建設地方的一種重要措施。近年來已廣為世界各國所採用。其與地方自治的村里建設雖然目標相似，但是其組織型態、業務性質及工作方法卻有不同之處，兩者應可併行不悖，尤其在一個多元化的社會，為達到共同目標，能容納多元化的組織，將更能使每一種組織的功能充分發揮，事實上每一種制度都有其優點及缺點，多種制度的併存反而可以各展所長，截長補短，地方自治與社區發展各有其存在的價值，村里幹事與社會工作人員亦有其獨特的角色功能。有關村里組織與社區組織應否合併之爭議是毫無意義的，重要的是今後在推動社區發展工作上，應如何結合基層民政力量來激發民眾的共同參與，並將社區發展的精神及工作方法注入村里基層組織，確實有待民政與社政單位彼此攜手合作，共謀發展。

〔本文作者現任內政部民政司副司長〕