

博採眾議·日新又新

褚玖玲

我國現階段社區發展實況報導

【編者按】：本文已由臺灣省政府社會處於七十五年五月三日以社三二〇一七號函知

各縣市政府轉各社區，以為工作之參考。

壹、前言

本中心七十五年度社區發展巡迴輔導訪問，以「變遷中的社區」為主題，包括臺北縣、彰化縣、雲林縣、高雄市等四縣（市），並聘請王委員培勳指導，於七十四年十二月十六日至二月二十日分四梯次進行。各縣（市）與會人員包括社區理事（長）、社區發展行政人員及社區社會工作員等，會中各參與人士針對社區發展提出工作上的意見與建議，見仁見智，各具特色，茲彙整於後，供各界人士參考。

貳、社區發展工作成果

- 一、政府各項為民服務中，社區發展是最為民衆接受者之一。
- 二、民衆的社區觀念確實有改變，社區基礎工程建設及環境美化改善不少，民衆對有形的建設感受強烈。
- 三、社區發展使鄉村居民生活環境改善，美化、綠化，鄉村居民對社區發展頗有好評。
- 四、社區發展提升了鄉民的生活品質、成就感。
- 五、社區居民熱烈參與社區活動，社區因此活潑、積極。
- 六、部分理事長確實很熱心，筆路藍縷地推動社區工作。

參、社區發展工作執行的難題

一、社區理事會（長）之工作意見：

- (一) 社區發展推行十餘年，一直都未做好維護的工作，此方面的技巧與工作方法最感缺乏。
- (二) 社區活動中心應更新，因現有之活動中心多係十餘年前興建，如今建材老舊、場地不敷使用，無法容納托兒所、長壽俱樂部、社區圖書室等，亟需擴建或重建。
- (三) 鄉村社區亟需改善社區環境，如排水溝不夠寬、道路太曲折、路面高於水溝、公共墓地整建等。更因水溝排水不良，導致流行性傳染病，影響社區居民生活。
- (四) 農民對社區的概念是有形的建設，因此某些都市型社區的工作項目，鄉村社區無法推行，故對工作人員之訓練亟需加強，工作計畫之宣導亦待溝通。
- (五) 社區缺乏專門人才，影響社區發展工作效果。例如社區基礎工作建設及維護工作，社區內無此技術人才，而僱用工人，以日計酬，花費可觀，財力負擔重，基金孳息支付也不夠。
- (六) 募集社區基金有困難，原因有二：①社區居民收入低，②民衆觀念定型，踴躍捐錢（甚至借錢）建廟，社區基金捐募時却表示沒錢。
- (七) 銀行利率降低，使社區基金孳息減少，推動社區工作頗感困窘，社區經濟不足，希望政府對基層社區撥付更多的經費支援。
- (八) 社區民衆不配合社區建設工作，社區內有不少空戶，以低利完全貸款興建，

却因涉及房屋、土地所有權及祭祀公業權利等，社區民衆不配合，空戶經年累月變成危險建築，又破壞社區景觀。

(4) 社區活動中心用地問題不易解決，祭祀公業或熱心人士捐獻之「共業地」，地目「田」的農田地衍生不少困難。

(5) 社區發展工作需要充裕的財源纔能做。

(6) 社區年年爭取經費，年年落空，不知政府如何分配經費？

(7) 部分社區當年進行基礎工程時，因工資浮動，成本提高，又經費有限，祇得因陋就簡，如今需重做基礎工程建設，形成浪費。

(8) 與廟寺合作募集社區基金有困難，須考慮時間、機會能否配合。

(9) 社區財源有限，祇能重點式推行社區工作，社區活動常因後繼無力，不得不停辦，希望政府多核撥補助款。

(10) 政府核撥經費補助，應將經費多撥給有辦活動的社區，如此社區工作也較有活力。

(11) 社區基礎工程建設間有由鄉公所包辦，社區理事會未被邀請參與決策，如此社區理事長有何功用？

(12) 社區範疇及居民較集中者較易推動社區工作，否則祇能做一些基礎工程建設，社區居民雖然樂意參與社區活動，却也怕多辦活動。活動多，社區居民自付活動費的負擔愈重。

(13) 辦社區活動，人力動員最感困難，若以獎品利誘會造成心理上不健康，不知該如何突破。

(14) 軍眷社區內經濟活動不活躍，居民無能力自動捐獻，動輒向政府要錢，亦非良策，不免影響社區活動之推動。

(15) 年度考核應訂定獎勵社區理事長的辦法，第一名的社區撥予獎金十萬元，第二名社區獎金五萬元，獎金由理事長全權撥用於社區工作之所需。

(16) 社區活動辦得好，理事（長）常樂意自掏腰包，但長期付出並不是好方法希望政府多予補助。

(17) 社區受派系牽制，社區工作因此停擺，選理事長等於選派系，派系則藉口沒錢，零星辦理社區工作。

(18) 以往進行社區發展很容易，交待一聲民衆就會做到。如今情況大不相同，民衆不將社區工作當做一回事，對政府要求愈來愈多，發動居民出力參與社區工作，居民又不樂意。

(19) 鄉村社區居民無公德心，任意破壞社區建設、環境衛生，如垃圾隨意堆放，排水溝清潔各顧各的。

(20) 社區人口外移嚴重， $\frac{1}{2}$ 以上人口流動，社區工作難以推展。

(21) 部分社區理事長、總幹事彼此聯繫溝通欠佳，社區工作無法推動。

(22) 鄉村社區一旦被劃入國家風景區後，居民無法再仰賴自然資源謀生（如捕魚、拾柴木）或者不經意地觸犯法網，長久以往，社區會逐漸衰敗、落伍。

(23) 社區理事會祇是帶頭作用，還得靠學校、其他團體的配合，因經費不足該如何鼓勵學校參與社區工作，固然經費方面不完全依賴政府，但也需要一些補助。

(24) 社區經費之運用應在彈性或授權給理事會處理（當然不當的花費應限制）。目前的會計程序繁複，阻礙了社區活動之辦理。

(25) 理事長的工作比里長多，却無福利，相較之下，工作多而福利少，上級單位應研究，否則熱心人士愈來愈少。

(26) 社區擴大後，經費合併運用效果不明顯，社區擴大是否有效益。

(27) 社區發展欠缺一套完整的作法，社區有時不知該如何做。每年年度一開始就忙亂地做，做了許多，又不知是否做得正確？

二、行政人員及社會工作人員之工作意見：

(一) 社區觀念尚未建立，民衆欠缺社區意識，幾乎全靠政府推動，希望以精神倫理建設來培養社區意識，推動社區工作觀念最重要，但常覺得孤掌難鳴，社區（包括理事、民衆）均須再教育，而再教育的工作很困難。

(二) 社區理事長會功能偏失，理事長應為民服務，却變成社區民衆有求於理事長的情況。

(三) 都市社區較易接受社區守望相助的觀念，鄉村社區不適合。

(四) 都市社區召開重劃會議時，無法達成法定數的居民出席，重劃的構想好，事實上困難，又社區重劃與市地重劃工作重覆。

(四)鄉村社區兩三村合為一社區，有許多執行上的困擾，例如三村合建一活動中心地點選擇至易發生爭議。

(五)社區居民觀念難溝通，都市社區甚至得以物質纔能吸引民衆參與。

(六)社區形成後反而製造紛爭，形成派系。又理事長權責超越村里長的範圍，故社區理事長選舉競爭激烈，常引發糾紛。

(七)社區成敗繫於社區幹部，真正願意做事並不需要太多錢，經費不是大問題。社區工作應多動腦筋，借重社會資源。

(八)社區環境衛生仍有「自掃門前雪」的觀念，社區內乾淨整齊，社區外則不管，形成內外對比。

(九)社區活動中心建好後管理工作欠缺。又 $\frac{2}{3}$ 以上的中心被托兒所佔用，造成中心場地不敷使用及隔間的問題。

(十)政府對社區之建設，各單位步驟、方法不一，例如社政的社區發展，農委會的吾愛吾村，民政的基層建設，村里一元化。其中基層建設係全額補助，社區發展却是政府、民間共同負擔，如此事權不一，協調困難。

(十一)基層單位人員流動率大，社區承辦人常更換，影響社區工作不連貫。

(十二)社區工作的報表太多。

(十三)募集社區基金很困難，居民經濟情況欠佳，有時無法籌集，有時由理事長個人捐獻。

(十四)農業社區轉變為工商業社區後，各項建設亟待完成，因此社區經費全花費在全鄉鎮的排水溝工程上，並未用在社區基礎工程建設上。

(十五)農業社區較貧瘠， $\frac{3}{5}$ 以上靠政府補助，此風氣早已形成。有時社區根本不願意參與社區工作，認為政府求他們做纔勉強地做下去。觀念偏差，有違社區發展之目的與宗旨。

(十六)社區綠美化工作，無論在都市或鄉村社區，都屬應付性質，僅擺些花盆了事，阻礙交通或被入盜取。

(十七)社區擴大後，一個社區包括五、六個里，召開住戶大會或辦活動根本無大型場地可用，召開住戶大會，除非有派系糾紛，出席纔會熱烈。

(十八)社區基礎建設缺乏時，較難推展社區工作。

(十九)民政單位職務繁雜，如遇選舉期間，幾乎專注全力於選舉，難以兼顧社區發展，社區工作也不連貫。

(二十)理事長二年一次改選及連任一次的限制，雖有人才培養、榮譽分享之利，但頻頻更換業務不連貫，亦有不勝其繁之弊。

(二十一)社區發展須民衆自己組織，不是做給別人看，或依賴政府，政府提供技術援助，社區自行無法勝任者纔提供財力支援。

(二十二)社區發展經費困難，核撥比例，難盡符合社區之意。

(二十三)社區工作之困難有五：①社區內無經費，政府的補助款，又不按規定使用，

②社區內人才缺乏，尤其是負責辦理基礎工程建設的技術人員，③活動中心場地太小，④社區民衆不配合，⑤今日社區工作該採取何種取向？

(二十四)有些社區根本無法輔導，與其耗時費財，何如另覓適當的社區輔導，發揮功能。

(二十五)社工員辦理社區工作的成效還可以，缺點是女性社工員太多，結婚生育之後較易分心，社工員的素質較一般公務員好（具服務精神，有工作方法），但因無保障，心理上不安定，好的人才一通過考試就離職，工作取向太偏重個案，忽略社區工作，應改變工作方式，處理整個區域的民衆問題，擔任穿針引線的工作。

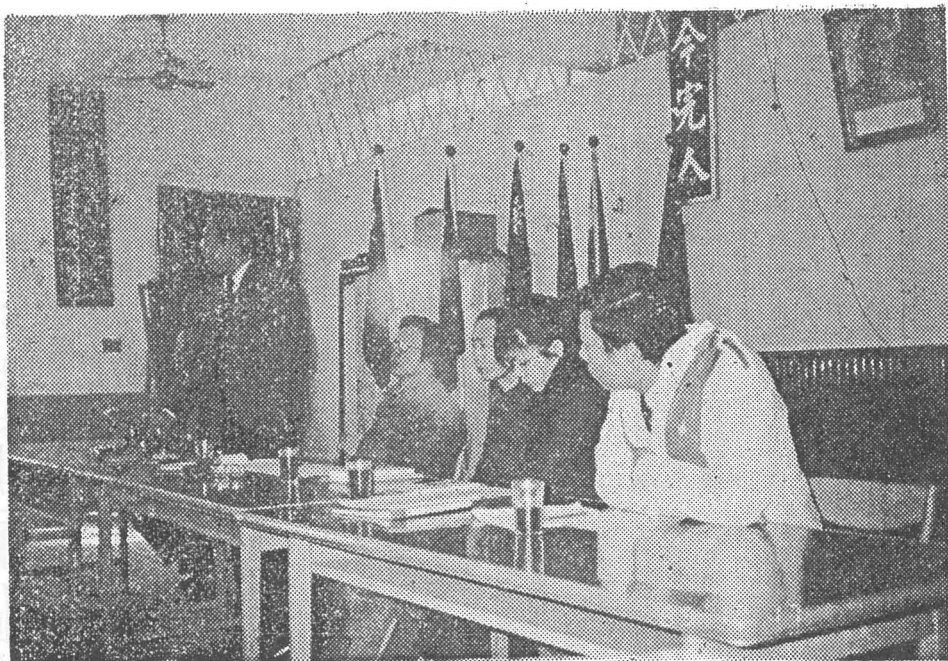
(二十六)社工員自認社區發展工作最難推行，曾採取不同的投入方式，可是成效不大，有挫折感。

(二十七)社區理事會不健全，一切事務幾乎由社工員一手包辦，社工員離開社區，社區就停頓了。

肆、建議

一、更改社區工作及考核項目，如不妨加入創新項目，准由社區自由發揮，並加重計分。鄉村社區無法進行適合都市社區的工作項目（如守望相助、精神倫理建設等）。又活動中心用地取得不易或規模大小，考核項目勿列入活動中心。

二、社區年度考核辦法，應重加檢討修訂，宜擴大獎勵對象及範圍，以產生激



本中心社區巡迴輔導訪問——臺北縣貢寮鄉社區
理事長座談會，由王委員培勳主持。

勵作用。

三、政府單位（包括社政、民政、農委會、觀光局）行事步驟應互相配合，不致使社區民衆無所適從。

四、修改「社區發展工作綱領」第六條原訂社區之劃定，經該地區內「居民」過半數同意，請改為「住戶」過半數同意。

五、修改「社區發展工作綱領」第八條：理事長任期二年太短，應與村里長之任期配合，如果可能應與村里長選舉結合辦理，四年一次，理事亦同。社區理事之選舉目前係比照人民團體辦法，不太適宜；社區理事會請改為法人地位。

六、社區清潔維護人員係以工代賑，僅負責管理社區活動中心，建議由社區僱用，負責全社區的環境。

七、擔任社區理事多年却不知道社區工作的內涵，理事會功能無法發揮，理事當選後，應教育他們社區工作的內容及工作方法。

八、以精神倫理建設培養社區意識。

九、工商業社區（都市社區）運用志工推動各項福利服務，在社區中建立社會福利體系，使社會福利社區化，並且與福利經費配合使用。

十、社會福利基金運用辦法修改後，須層層審查，不如以往專款運用方便，中央應有專款或自總預算核撥社會福利基金。

十一、中央協調有關地政機關，對於興建社區活動中心之用地，能准予專案報請變更地目或分割使用或放寬建築執照辦法，以利發展社區之目的。

十二、第一期後續計畫所建的社區活動中心場地實在太小，二期後續計畫時，省、縣、社區三方應配合，重新規劃。

十三、希望政府多核撥經費。

十四、應由有關單位切實研究，以實驗方式，建立一個社區發展的模式。

十五、基層建設應加入社區工作的方法與模式，如果可能，應納入社區發展計畫下推動及維護。

十六、加強社區工作人員的訓練，並儘量發動民間社團參與推動社區工作。

【本文作者為本中心訓練組研究員】

高雄市模範社區業務觀摩追記

曾憲翊

高雄市七十五年度社區發展業務觀摩，於七十五年五月四日上午九時假高雄市忠誠、忠純聯合社區舉行，由忠誠社區理事長梁蘊五主持。到場參觀貴賓計有蘇南成市長、聯勤總司令部副總司令侯鴻昌中將、政戰部主任周濤中將、聯勤二〇五廠長郭正詳少將、高雄市政府社會局蘇文璽局長、立法委員孫禮光、市議員郭順，及各社區理事長、代表等二百餘人。梁理事長首先假聯勤米庫會場舉行簡報，說明忠誠、忠純聯合社區平時推行各項社區發展建設之成果，並感謝聯勤二〇五廠給予諸多的精神支援，及社會局的時予輔導，始能成為高雄市的模範社區，同時表示將繼續加強精神倫理建設、社區安康建設，以及美化社區環境，以期更趨美好。

蘇南成市長以主人的身分致詞時指出：忠誠、忠純社區能有今天的成就，成為高雄市的模範社區，讓各社區理事長齊集在這裏觀摩各項建設，作為推展自己社區的藍本，這項成績應該屬於聯勤總部的嚴格指導，以及社區各位成員的努力。因為忠誠、忠純社區的居民，是清一色的軍眷，軍人是有組織的，是絕對以服從命令為天職的，居住忠誠、忠純社區的市民都是聯勤單位官兵，在部隊裏就養成了服從的良好習慣，回到眷村也就順理成章了。

成立社區的特色，就是要加強守望相助的功能，一家有事大家有事，一家有喜大家有喜，精誠團結，同舟共濟，共同努力建設幸福美滿的家庭。在倫理道德建設方面，今天我們要恢復固有倫理道德，必先從家庭做起，始能影響整個社區。而在社區方面，必須運用有限的人力、物力，經常舉辦各項文康活動，使青少年甚至整個社區的成員都來踴躍參與，大家都能參加有益身心的活動，就能減少不良事件的發生。

接著由侯鴻昌副總司令致詞說：忠誠、忠純社區能成為高雄市的模範社區，完全是蘇市長的卓越領導，本人僅代表總司令致最誠懇的謝意。軍人不但以服從命令為天職，而且有所不怕難、不怕苦、不怕死的決心，因此任何事都難不倒我們革命軍人。但我仍希望蘇市長大力輔導各社區，都能成為高雄市的模範社區，使我們的社會更和諧，生活的品質，今天會比明日更好，倫理道德更能發揚光大。

觀摩會結束後分別由兩位理事長引導參觀忠誠、忠純聯合社區成果展示，首先參觀手工藝品及書畫展覽，所展示的手工藝品均出自軍眷之手，不但不亞

於職業作品，而且有部分手工藝品似有巧奪天工之妙。在書畫方面，正、草、隸、篆俱全，而且筆力雄健，蒼勁有力，畫則以國畫為主，計有山水、松、竹、梅等，筆觸清雅傳神。

參觀資料展示後，大家來到籃球場，欣賞才藝表演，社區裏的伯伯、叔叔、媽媽、阿姨、兄弟姊妹表演國樂演奏，青年獨唱，土風舞、韻律舞、太極拳、及民間藝術等精彩節目。

忠誠、忠純社區共計九五八戶，人口三六九六人；男性一七九五人，女性一九〇一人。社區居民多為收入較低之勞動力者，因此生活樸樸，且由於均為同一單位共事，自然發揮了親愛精誠、守望相助，及敦親睦鄰的精神。

忠誠、忠純社區的組織功能，是依據理事會及各理事個人之專才、興趣、以及服務熱忱予以分工編組，除理事長及總幹事負責督導社區業務外，其分組情形依序為：行政組、場地組、清潔組、宣傳組、推行組、總務組、長壽俱樂部、媽媽教室、全民運動推展委員會及復興中華文化推行委員會，分別執行下列五項任務：

- 一、社區理事會每三個月定期集會一次，擬訂工作計畫，檢討全盤社區業務，督導各組積極推展社區業務，並邀請有關單位人員參與或列席指導。
- 二、社區理事長得依社區理事會組織章程之規定，召開臨時會議，研討社區重要工作或籌備舉辦各項活動。
- 三、社區理事會各項會議，必要時得邀請上級單位蒞臨指導。
- 四、推展社區守望相助工作，老人服務以及婦女福利、親職教育、家政指導、保健教育、家庭美化、文康活動等社區服務宣導工作。
- 五、運用學術團體或社會工作人員實施社區居民調查訪問，蒐集社區各項有關資料，加以統計分析，以瞭解社區情況，作為辦理社區各項工作之參考。

忠誠、忠純聯合社區在各有關單位輔導之下，發揮了高度的團隊革命精神，不僅美化了社區環境，更提升了生活的品質，也變化了社區居民的氣質。因為他們重視精神倫理建設，宏揚傳統美德，使社區子弟都能彬彬有禮，敬老尊賢。該兩社區的精神的確值得效法，因為社區內居住的居民，都是軍人出身的革命幹部，養成了自發、自動、自治，以及任勞任怨、犧牲奉獻的精神，雖然社區的經費並不充裕，但是他們却充分利用雙手萬能，克難創造的精神，排除一切的困難，發展成為今日的模範社區。【本文作者任職高雄市政府社會局】