

中華民國社區發展研究訓練中心 七十四年度社區發展巡迴輔導報告

本中心訓練組

壹、前言

本中心七十四年度社區發展巡迴輔導，以「都市社區問題」為主要探討對象，聘請王培勳教授擔任指導，於七十四年六月三日—六月十四日，選定基隆市、新竹市、臺中市、臺南市、嘉義市、臺中縣、臺南縣、高雄縣等八個縣市進行了解與經驗交換。會中所提問題範圍廣泛，由法令政策到實際執行細節，成敗參半，優劣俱呈，不勝枚舉。茲謹就與會成員提出之共同問題整理歸納，並嘗試就各問題大項，提出分析及解決方法之建議，以供法令修訂及實際執行之參考。

貳、問題說明與分析：

（以下問題與建議，均係由各單位所提出）

一、社區理事會問題：

（一）問題說明：

（1）職權與功能：

社區發展工作綱領明訂社區理事會為「社會運動機構」，却又不具備法人身分。鄉、鎮、區公所因財源補助，而需依照政府會計程序辦理。對不懂行政程序之社區民衆而言，確實是一項負擔，影響理事會之彈性運作，社區理事會與行政人員均無法明確區分此項工作，究係民間的社會運動或政府的行政措施。

▲建議：明確確定社區理事會角色與身分，簡化政府補助款的會計作業程序。（八個縣市及本中心七十四年度社會工作研習會均共同提出）

（2）社區理事任期問題：

社區發展工作綱領第八條將社區理事任期修改為二年，連選得連任一次。一方面造成頻於改選的繁重工作負擔，另一方面也因與村里長任期不同，而致「當然理事」任期與村里長任期不一致的困擾。對多數都市地區而言，熱心人士不易獲得，只得連任一次的規定，往往導致最後難以找到適當人選可以參加理事會。

▲建議：將社區理事任期改為四年，連選得連任。（八個縣市及本中心七十三年度社區發展工作人員研習會共同提出）

（3）選舉方式問題：

辦理選舉耗時費力，戶長會議不易召開，目前多與村里民大會合併舉行，然而村里民大會出席率偏低，加上都市社區居民彼此熟悉者極少，缺乏選舉的實質意義與合法性，且每致糾紛產生。

▲建議：改採人民團體的選舉方式。（本中心七十三、七十四年度研習會及本年度巡迴輔導，均提出此近似問題及建議）

（4）與村里行政的關係：

①社區規劃既建立在行政區域的基礎上，自無法脫離村、里、鄉行政的概念。致許多地方之村里長與社區理事長之間，常有「社區與村里誰大誰小」之爭議產生。村里長與社區理事長若非同為一人擔任，往往形成分裂與競爭；而兼任社區總幹事之村里幹事遂處身夾縫之中，難以發揮功能。

②兩個以上村里劃為一個社區或一個村里劃為兩個以上社區，多造成彼此間對資源的競爭，派系問題嚴重。

③一般居民（包括社區理事長、村里長）仍將「社區發展」視同「村里行政」歸為政府之工作，而致社區理事及總幹事均感覺社區工作人員之津

貼或待遇不如村里行政人員，而要求政府編列預算補貼。

▲建議：①重新考量社區大小的問題。②工作人員請上級機構多予鼓勵。
(八個縣市共同提出)

(二)問題分析：

(1)以上四項與社區理事會有關問題，其共同的核心是在於「社區發展的性質」與「社區理事會的身分」之不明確。目前「社區發展」在「社會運動」與「政府行政措施」之間的比重，仍很難權衡。既然社區發展的目標是居民的自動、自發、自治，在執行上，似應改以民衆參與為主，政府補助為輔的方式，並簡化行政程序，由居民擔負起監督的責任，民衆才有可能擺脫對行政的過分依賴。

(2)另一方面，觀念的改變，是所有的各項改革中，最緩慢的一環。我國民衆已習慣於數十年來的行政體制，對於社區發展運動所要達成的「自助、人助」目標，尚未有充分的體認，因而影響到對「社區」的認定。總脫離不了行政區域及傳統聚落的觀念。因而，基層遂將一項社會運動當成政府的行政體制來推動，而致與村里行政產生重疊現象。

(3)社區理事長與村里長之競爭，原是很正常的社會現象，但從兩者之間在「比誰大」，却可以看出其觀念仍脫離不出「做官」的想法，而不是由「服務」的信念出發。這是我國自古以來整體政治發展的一環，只有靠「服務」觀念的傳播，以逐漸導向和諧的方向發展。

(4)都市社區中，普遍呈現參與興趣低落的現象，包括社區理事會及里民大會均如此。這種現象係由於都市生活的特質，不太可能恢復到傳統鄉村型態的參與方式。目前都市社區工作的瓶頸，即來自於法令與執行均未脫離鄉村型社區之概念所致。

(三)處理建議：

(1)透過政策的釐清與法令的修訂，以解決社區理事任期、選舉、身分及村里行政之爭等問題。可召開一中小型研討會，將現行社區發展的概念與做法，予以明確的再界定，以做為政策的釐清與法令修訂的依據。

(2)針對鄉村及都市兩種截然不同的社會結構，在政策中做二—三種不同取向的設計，以適應不同社會結構的工作需要。法令中亦應規定幾種不同的模

式，以做為基層輔導執行的依據。

(3)對整體基層為民服務系統，重新做一評估與考量，以「現存的問題對策」及「未來的需要」做為主導的原則，由事實需要及民衆需求的方向做考慮，方可減少「社區」與「村里」意氣之爭。

(4)簡化基層行政作業，社區理事會對政府機關之申請表格儘量簡化，以減少民衆對行政程序的抱怨。

(5)大力推動「服務」概念，由行政人員以身做則。

二、各項建設問題：

(一)基礎工程建設：

(1)基層普遍缺乏工程及綠化的專業人才，而影響工程建設之品質與安全性。

▲建議：由政府儲備專業人才，提供基層工程建設之技術指導。

(2)都市土地取得不易，影響活動中心之興建，且常涉及其他政府單位之產權，如國防部或國有財產局等，協調工作困難。

▲建議政府上級單位為基層解決協調的問題。

(3)都市社區各項硬體建設，多已在都市計畫範圍之內，居民對社區的建設並不熱衷，加上地價昂貴、配合款籌措困難，遂使都市中，幾乎看不到社區建設的成果。

▲建議由政府編列預算，興建活動中心，配合各項福利服務，整體規劃使用。

(4)社區自營工程雖較節省經費，却往往因為規格及安全標準與政府規定不符而無法啓用，甚為浪費。

▲建議政府派專業人員指導。

(二)生產福利建設：

(1)鄉村地區可從事生產性投資的事業較多，生產福利基金運用情況較佳，社區經費充裕，而都市社區，則多存放銀行孳息，因利率下降而影響社區經費之收入，不足以支持各項社區活動所需。

▲建議政府編列補貼經費。

(三)精神倫理建設：

(1)精神倫理建設成果不易展現，考核亦難以評估其實質成就，不但易流於書面造假，且影響實質工作者之士氣。

▲建議改善考核辦法。

(2)目前各社區活動中，普遍較有成就的是各類技藝訓練班，但存在有專業指導人員不易聘請的問題。

▲建議政府培訓專門師資，以供各社區活動需要。

(3)媽媽教室及民俗才藝活動是普遍受到肯定與歡迎的項目，因為社區事務也多與婦女較有關係。

▲建議：加強指導人員的訓練，並使訓、用合一，以發揮對媽媽教室輔導之功能。

(4)各軍眷村均有傾向人口老化的現象，許多眷村現住居民多為退伍（休）軍人，正面臨各種老人問題。

▲建議政府正視此一問題，並予以處理、照顧。

(5)都市社區之活動與學校關係較為密切，場地、師資、人口多仰賴學校提供。

▲建議以小學學區做為社區基礎。

(6)目前社區發展的涵義，仍僅止於少數行政工作人員了解，廣大的羣衆了解社區發展的，為數極為有限。

▲建議加強宣導。

(四)問題分析：

(1)協調配合的問題：協調配合一直是整體行政工作最困難的一環，而「社區發展運動」的主要目標，却唯有靠政府各部門間的合作，才可能達成。今日「社區發展運動」最大的困難之一是政府各部門間的協調不易。顯然協調溝通有關的課題，仍有待進一步去探討，如何破除其他單位將「社區發展」看成是純屬社政單位的事情或業績，以促使各部門間合作關係的建立，是社區發展承辦單位未來所需繼續努力的。

(2)由問題中事要求政府補助的現象來看，可以看出社區工作人員，對社區發展的認知程度偏低。

(3)社區大小的問題：自七十二年度社區發展工作綱領頒布以來，提議縮小社區範圍的建議，遠多於贊成擴大範圍者。居民的主要著眼點不在於創造資源的能力，而是在於分配資源的比率，尤其是對於政府補助及理事名銜。另一方面，也涉及民衆對「社區發展推行範圍」的認知。原來，社區發展的

涵蓋面至廣，原即等於整體縣（市）政建設。而今，只侷限於社政單位之業務，在現階段以精神倫理為建設重點之情形下，居民要求縮小範圍，以滿足情感需求，並不是沒有道理。

(4)今日社區發展所面臨的問題是「社會變遷」的問題。鄉村社區面臨人口老化與發展的遲滯；眷村則面臨人口老化與社區更新的問題，都市則由於人口的大量擁入，造成社區解組。各類不同的問題需有不同的對策來處理。

(四)處理建議：

(1)對社區發展的內涵與範圍，必須重新再予以界定，而後其他工作才有方向及準則可循。

(2)上級行政單位應協助地方，加強人民團體組織功能，尤其是各專業團體的發展，將有助於各地方專業人才的培養與儲備，以解決各項活動專業指導員不足的問題。

(3)若社區發展工作繼續侷限於社政單位業務，則在都市中的推展取向，應是在於人民團體的組織工作，而不是強調鄰里基礎。

(4)社區發展考核辦法，有需要更精心研訂，以應實際需要。

叁、結語

一、社區發展推行至今，固然有許多亟待解決的問題存在，但是其成就亦相當可觀，各縣市均有相當多成功的經驗，每個社區也都有其成功的部分。如何彙集成功的經驗、分析挫折的因素，是未來社區發展研究訓練的重點之一。

二、在都市社區中，雖然普遍的低參與，工作不易推動。但從各地的經驗報告中發現：只要有三、五個有心人的提倡，就可以把社區活動辦得起來。然而，問題是：這種三、五個有心人的組合，在都市中並不易尋找，只有在居民團體的原有組織中，才會有這種小團體的出現。因此，未來都市社區發展的取向，似應放在這種初級團體及一般志願結社的發展上面。

附註：本報告部份資料，係來自本中心七十四年度社會工作研習會（七十四年三月十二日）社區工作組的討論結果，該主題為「社區理事會之輔導」由王培勳教授及陳武雄主任祕書共同主持指導。