

我國社區發展的評估與改進

王秋絨

壹、前言

「社區發展」的正式誕生與推展，已有二十多年的歷史，自從一九五二年聯合國成立社區組織與發展小組，一九五四年又改為聯合國社會部社區發展組以來的大力提倡，社區發展遂成爲世界各國普遍應用來促進社會，國家邁向福利境界的一種社會運動，或社會工作的一種方法。進步的國家，用它來解決文化失調中產生的偏差問題，以平衡其經社發展，使社會變得更加和諧而進步，正在開發中的國家則利用它來改善人民的生活環境，改變人民的觀念態度與價值取向，以導致社會朝向更好境地的變遷。在這種世界各國普遍採行的潮流中，我們可以看出社區發展實爲實現「福利社會」、「福利國家」的主要途徑，更是各國現代化的主要過程之一。基於此，我國於民國五十三年，將社區發展列爲「民生主義現階段社會政策」當中七項具體工作之一，民國五十七年，行政院頒佈「社區發展工作綱要」，開始全省社區的建設工作，至今已有一年歷史，在這十年當中，社區發展工作雖已顯著地有些成果與績效，但距離「充分發揮其功能」的目標，尚有一段路程，因此如何從過去十年的工作發展中檢視其優缺點，以開展社區發展的另一紀元，實爲我國建設民生主義新社會，邁向現代化的福利國家所應當努力的課題，因此筆者希望藉着過去四年實際參與社區活動的體驗，以及我國有關社區發展的報告，或從實際工作者的訪問中，提出我國社區發展的優缺點及其應改進之處，期對將來社區發展工作的展望具有促進作用。爲達以上目的，本文首先說明「我國社區發展簡史」，「我國當前社區發展概況」，以對我國十年來社區發展工作之來龍去脈，及主要成果有所認識，然後進一步加以評估，最後提出改進的主要途徑及其將來的展望。

貳、我國社區發展簡史

我國「社區發展」工作雖然倡行才十年，但其精神與雷同的措施早就在我國賑災濟貧的鄰里互助中表現出來，如周朝的保息六政，以及始於漢朝的「常平倉」，北齊的「義倉」，隋代的「社倉」；此外尚有各種家族同鄉會的互助，歷代民間成立的「善堂」等，這些都已具有社區發展雛型的神髓。民國以後，在河北定縣所實施的平民教育，山東鄒平所推行的鄉村建設，江蘇無錫的民衆教育，以及政府遷台後，所實行的土地改革、地方自治等，其內容與精神，與今日倡行的「社區發展」實具有異曲同工之妙。因此，我們可以說我國社區發展實濫觴於古代我國農業社會因救貧賑災所產生的互助行爲，而過去我國農業社會所表現的有喜同慶，有難共憂，疾病相扶持的人情味，正是今日社區發展成功的第一要件，社區的隸屬意識，也就是團結互助的草根精神。

我國社區發展雖如上述起源甚早，但真正的明文規定，則始於民國五十四年四月八日行政院頒佈的「民生主義現階段社會政策」，在此法令中，明自將「社區發展」列爲此階段社會福利措施七大要項之一。這是我國「社區發展」被列爲國家發展建設的開始。之後，又於民國五十七年五月訂定「社區發展工作綱要」，主張於內政部、省市、縣、鄉、鎮、區各設「社區發展委員會」，先選擇貧苦落後地區爲社區，俟行有效，再由點而面逐漸推展之。綱要中並明定鄉村社區發展與都市社區發展的工作項目（註一）。從此台灣省政府將它列爲中心工作，於民國五十七年九月訂定「台灣省社區發展八年計畫」，預定於五十八年至六十七年爲止，就全省自然形勢開發四八九三個社區，計畫中擬定先完成基礎工程建設，再依次完成生產福利建設。直到民國六十一年六月底已

完成基礎建設之社區一七六四個（註二），是年，又將八年計畫改為十年，預計到民國六十七年為止，全省將開發三八九〇個社區，計畫中並對八年計畫之規定加以修定，改為基礎工程建設，生產福利建設及精神倫理建設視需要同時進行。

至於台北市也在民國五十八年訂立了「台北市社區發展四年計畫」，預定從民國五十九年到六十二年，開發一百個都市社區。此外，內政部也在次年聯合國技術協助，與中美基金及政府補助下成立了「中華民國社區發展研究訓練中心」，負責全國社區發展有關事項研究，籌訓社區工作有關人員，並主持社區之示範實驗，至此，我國社區發展普獲重視並積極推展。

叁、我國目前社區發展概況

要推動社區發展，明確可行的建設目標、內容，人員的組織，經費的運籌，以及推行方法，實為四大支柱，因此以下就分別從這四方面來探討我國社區發展的概況。

一、建設目標及內容：

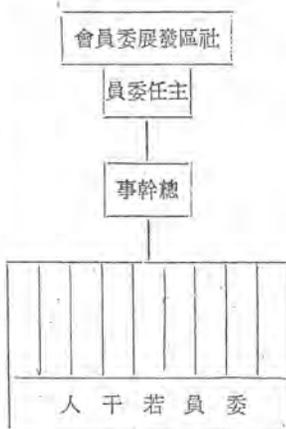
我國為建設民主主義新社會，以社區發展為主要方法，將它看做社會行政的一環，其主要的目的，是要建立一個安和樂利，國泰民安的均富社會；基於此，「台灣省社區發展十年計畫」明白揭示三大工作要項及其所欲達成的目標：

1. 基礎工程建設：完成社區基礎建設，以消滅髒亂，美化環境。
 2. 生產福利建設：實施生產福利建設，以消滅貧窮，改善民生。
 3. 精神倫理建設：推行精神倫理建設，以端正風氣，重建道德。
- 由此可知，我國社區發展兼顧物質與精神建設，期平衡經社之發展。

二、組織：

有關我國社區發展的組織，政府方面成立社區發展委員會——從中央之內政部，到地方之省、市政府，縣、市局、鄉、鎮、區各成立一社區發展委員會

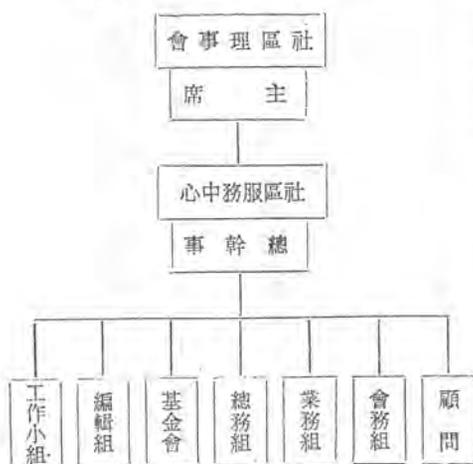
，設主任委員一人，總幹事一人，委員若干，負責推展社區發展工作事宜，其情形如左圖：



（員委然當為位單關有）

至於各地區實際負責計畫，執行的實際組織，則由政府輔導成立的社區理事會來擔任，而理事會係經戶長選出（每戶戶長只有一票選舉權），理事選出後，再由他們互選，產生一理事主席，下由理事主席聘地方熱心公益者為總幹事（一人），幹事（若干人）。現舉台北市長安社區理事會的組織為例，以說明社區理事會組織的梗概：

台北市長安社區理事會組織



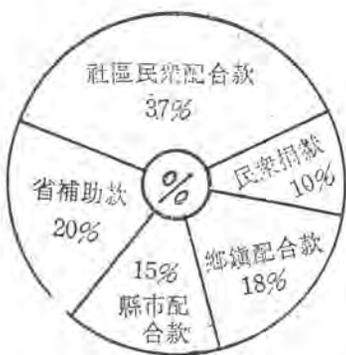
資料來源：長安社區服務中心編印「台北市中山區長安社區六十六年度工作報告」

由右圖可知，我國社區理事會為社區發展工作的主要推行組織，其工作分組可依各地建設的需要酌予彈性設置。

三、經費運籌

1. 經費來源：

我國社區經費依「社區發展工作綱要」可知主要來自三種途徑：(1)政府補助(來自社會福利基金)：包括省補助、縣(市)補助和鄉(鎮)補助。(2)居民配合款。(3)國際志願機構補助。但從實際用於社區具體建設的款項則主要來自前兩項。根據統計，自從民國五十八年到六十五年花在社區建設上總計廿六億兩千多萬元，其中除政府補助款十三億八千萬元外，其餘十二億三千多萬元，則來自社區民衆的捐給，換句話說，在一百元的社區費用中，約有五十三元由政府來負擔，其他的四十七元則由民衆來配合，其情形大致如圖一。(註三)



圖一

2. 經費運用：

根據「台灣省社區發展十年計畫」，我國社區發展的主要建設項目為(1)基礎工程建設，(2)生產福利建設，(3)精神倫理建設。其預定的經費，每一社區為六十三萬元，其中基礎工程建設佔百分之九六·八二，計六十一萬，生產福利

與精神倫理建設各佔百分之二·五九，計二萬元；至於實際分配的情形，由於筆者未能獲得統計資料，尙待查證。我們從統計中所能得知的只是每一社區每年平均花費的金額。就民國六十五年的情形來說，在一八九個新發展的社區當中，共用了三億二千三百六十四萬六千六百二十七元，平均每社區約一百七十一萬二千四百一十六元。至於已開發的社區(共計二千六百二十五個)，則共用了三億零六十七萬九千九百零二元，平均每社區約可分配到十一萬六千六百零二元多。(根據台灣省社會處，中華民國六十六年台灣省社會事業統計)

台北市部分：

根據台北市社會局第五科的統計，六十六年度社區總經費為一千二百八十四萬九千零五十元，其中百分之八四·〇五用於基礎工程建設，約計一千零八十九萬元。平均每社區可得一百零八萬元(按六十六年度共建新社區十個)。此外，生產福利建設約佔百分之二·一二，合計為一百四十二萬九千零五十元；精神倫理建設為百分之四·八二，約六十二萬元。

四、推展方式及其成果

(一) 推展方式：

我國社區發展的推行方式，按實際狀況，有以下三種：

1. 以民衆爲主力，政府督導的發展方法，我國大部份社區屬於這種類型，但由於居民對社區發展一知半解，甚或一無所知，或全然誤解，以致幡然改圖，竟然造成民衆爲政府推着走的情況。

2. 民衆爲主，政府爲輔，另加入外來的志願工作團。其中的志願工作團，包括宗教性的慈善團體，大專院校社會工作系的學生(此類社區或稱大學實驗社區)，或者大專院校的有關社團之團員，例如，基督教東台社區發展中心協辦的東台社區(位於花蓮縣豐濱鄉)，又如師大社教系參與的永安、長安社區(台北市中山區)等都屬這一類，可惜限於人力財力，這種社區，全省並不多。

3. 民衆爲主力，政府爲輔力，此外，尙加入專業工作人員與外來的志願工作團。如正在試驗階段的安康社區(木柵馬明潭)。

更進一步這三種工作推展方式的實際梗概，以下就分別舉三個社區發展實例，來加以說明。

(1) 就第一種方式來說，其工作的一般步驟為：

① 選定社區：例如台北市需經由某區居民五十人以上發起，由區公所向社會處第五科申報後，經核定，才被選為社區發展地。

② 調查研究：利用大專有關科系的學生親自訪問居民，由調查問卷中，統計出居民的需要與問題，以為計畫、執行之依據。

③ 成立推行組織：社區理事會。

④ 計畫：由社區理事會與鄉、鎮、區公所社經課共同協商而成。

⑤ 執行：運用社區居民所能提供的人力、財力，政府的督導及經費補助，依據社區的需要興建社區活動中心，公廁、交通道路、排水溝等。或推廣家庭副業，成立幼稚園托兒所，舉辦敬老會、健身會、娛樂活動；如晚會、電影欣賞、登山、土風舞等。

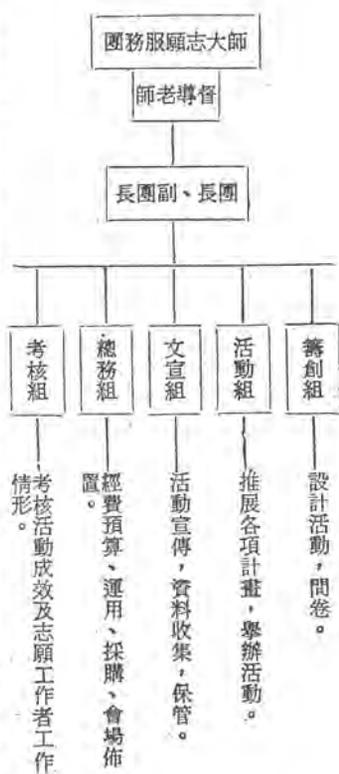
⑥ 成果考核及維護：這項工作，在我國社區發展中多由政府來負責，居民顯少有正確的觀念，而實際負起對自己社區的評估與維護的工作。尤以維護一項，更受忽視。

由以上的敘述可知這一類型的發展工作雖然步驟有條有理，但其最大的缺失是在政府做得多，民衆參與的少，以及社區理事會常有組織不全，不得發揮功能的缺失。此外，由於政府太注重可報告的成果，因此工作內容偏於可居功的有形建設。

(2) 第二種推行方式，以師大社教系社會工作組學生實習十餘年的永安社區為例，加以探討。

永安社區位於大直，是一個郊區社區，居民以農工佔大部份，社經水準屬中等，由師大社教系師生組成的永安社區志願服務團，在那裏工作了十多年，對該社區的生產福利及精神倫理建設甚大。

基十餘年經驗，該志願服務團除設指導老師三人，負責督導外，並設團長、副團長各一人，以下則分考核組，策劃組，活動組，文宣組，總務組，主掌各種業務展開活動，其情形如左圖：



組織既成，該志願服務團除採每天晚上在社區活動中心輪值，舉辦各項駐地服務外，並就社區住戶劃成幾個責任區，每個責任區由一個志願工作同學負責與其居民建立感情，宣導社區概念及活動概況，並從不定期訪視中發掘居民需要與困難，發現屬於個別困難者，以個案工作輔導之；至於有共同需要或問題者，以團體討論或諮詢加以服務。

而其推展的主要活動為：(以六十七年為例)

1. 青少年活動：珠算技藝訓練班，美勞班，書法班，課業輔導以上活動為每星期一次，其目的在使青年獲得充分的技能及心智發展。此外，每星期辦有體能活動，以促進青少年生理發展。並成立社區幼童軍，以培養青少年社區意識，儲備社區未來服務人才。

2. 婦女活動：每星期聚會一次，舉辦手藝品製作，烹飪、插花教授、家事座談等。

3. 週日活動：旅遊，電影欣賞，晚會，麵食示範，各種比賽；放風箏、球類、寫生、珠算、書法、烹飪。

4. 老人服務：成立松柏俱樂部，於活動中心設老人茶座，並開放閱覽室供老人閱讀書報，同時利用各種節目舉辦敬老晚會。

5. 配合各種節目舉辦活動，如婦女節，舉辦座談，母親節舉辦康乃馨製作。

6. 每年舉辦成果展覽，以啟發民衆參與感及維護成果之意願。

以上為師大永安社區志願服務團協助推展社區發展工作的概況，就筆者的經驗，由志願工作者介入工作的社區，有以下幾種優缺點：

優點：

1. 理論與實際驗證：志願工作學生可將所學理論實際應用於社區，同時也可從實際經驗中印證理論，修改理論。

2. 合乎社區發展的經濟性：社區發展期能使有限資源充分發揮，獲得最大功效，而運用志願工作者，可省下很多經費。

缺點：

1. 蜻蜓點水式的活動：由於人力、財力極有限，同時由於社區居民的參與程度不夠，活動流於以配合各種節目，比較具有吸引力的象徵性活動居多，沒有致有系統的活動，是其缺失。

2. 志願工作者的流動性週期甚短：志願工作者係配合學校社區實習，學生一年一換，如此每年新來工作人員需與社區居民重新建立關係，並摸索一切的工作，不易使工作連成一氣。

3. 志願工作者的時間、能力有限：志願工作者一方面還是學生，尚未接受完全的專業訓練，用於社區工作的時間與能力都有相當的限度。

4. 居民對於志願工作者產生了依賴：除了理事會與志願工作者彼此協商合作外，顯少有社區居民義務參與推動工作。事實上，一個成功的社區發展，應有熱心人士出來幫忙或辦理各項活動，志願工作者應只是外來的協助者，扮演的是使能者的角色，也就是幫助社區居民能洞識自己的問題，並具有運用資源，解決問題，促進生活健康、幸福之能力。然而，今日大學實驗社區中的志願工作者却大有變成社區活動推動的領導人，做的事比社區居民多，這實在是社區發展成功的一大禁忌。

(3) 第三種推行方式：設有專業工作人員，以解決貧窮問題的安康社區為例，加以說明。

甲、社區背景

安康社區，係配合台北市安康計畫，為積極解決貧民居住問題，於民國六十一年在木柵馬明潭開始興建的平民住宅，於民國六十四年開始讓生活照顧戶

、生活輔導戶及家境清寒者住進，於民國六十五年正式成立社區理事會，定名為「安康社區」。

乙、社區特點

由以上安康社區成立的背景來看，我們可知安康社區與一般社區略有不同，其特點如下：

① 人民經濟生活水準較低：因此社區內可動員的財力資源較少。

② 居民知識水準偏低，利他觀念稍嫌不足，自約能力亦形欠缺（註五）

③ 居民異質性較大，由於居民非自然結合，他們所以會聚集在一起，僅是一個「貧窮」的因素；而事實上，他們來自不同的地方，有不同的籍貫、文化背景，差異性很大，因此不同的小集團特別多。（註四）

④ 醫療以及就業問題是社區當中共有的最大問題。

⑤ 設有專業的社會工作人員。為使貧民能自立自助，步向安康之道，設有專業社會工作人員八員，期利用專業的社區發展方法，有效地運用社區內外資源，達成安康目標。這是我國第一個設有專業社會工作人員的社區。

丙、社區建設方法與項目

安康社區目前住有八百多戶，社會工作人員首先就每一住戶加以調查，了解居民最主要的問題與需要，然後決定以下工作項目：

1. 有關於促進經濟生活之輔導：

(1) 就業輔導：利用個案方法，了解居民之就業困難與職業觀念，予以輔導，並與國民就業輔導處取得密切聯繫，以助於就業困難之解決。

(2) 職業訓練：設有車縫、縫紉班，是取得國民就業輔導處之幫忙，由該處在安康社區設站訓練者，以輔導其謀生技藝，增進自立能力。

(3) 家庭副業推廣：連繫外面場商設小小分廠於該社區，以便家庭主婦從事副業。目前設計玩具、吊籃、塑膠花、磁器等五種。

2. 有關疾病問題之輔導：

(1) 生理輔導：家庭計畫、肺結核治療免費就醫輔導等，以及健康檢查，衛生保健知識宣導等。

(2) 心理衛生：洽請衛生局請市立療養院的社會工作人員對精神病患、癲癇及

酗酒者，做一種諮商治療服務。

(3) 殘障復健：就個案發現，轉借有關機關予以治療。

3. 有關青少年及老人福利服務者：

(1) 老人福利：成立長壽俱樂部、提倡老人正當休閒活動、舉辦老人慶生會、健行活動、安排老人作健康檢查及疾病治療等。

(2) 青少年輔導：課業輔導、假期育樂營、社區童子軍等。

丁、評估：

優點：

1. 社會工作人員發揮了功能：由於有社會工作人員的設置，使得社區得以在專業的工作方法下，綜合運用個案工作，團體工作，社區組織三大方法，有效地應用，組織社區內外資源，解決問題。

2. 活動內容易於切近居民需要：社會工作人員利用個案方法，每戶均建立個案，並常加以訪視，較易了解居民真正的需要及其改變情形，同時社會工作室設於社區，居民將其需要或問題反應給社區社會工作人員知道，均甚感方便。

3. 有明顯的共同需要：安康社區的主要問題很明顯的是與社區居民共同的特徵——貧窮有深切關係，因此易於確定工作重心，工作內容也較易獲得社區多數人的贊賞，可促進居民對於社區發展的信心，進而產生興趣，然後再由興趣而生社區意識。

缺點：

1. 居民對於社會工作者角色的誤解：由於社會工作人員在我國社會未被普遍尊重為一種專業人員，居民多不了解社會工作人員的角色，而誤以為社會工作人員既是要幫助他們，那便是提供他們經濟的資助，並以此評價他們的好壞，這種觀念影響了社區工作的進行，也影響了社會工作者的工作熱誠。

2. 居民對於社會工作人員的依賴：安康理事會有名無實，主要推行工作落在八個工作人員身上，居民變得坐享其成。

3. 社區資源短缺，人民參與程度不大，尤以青少年，多向社區外團體認

同，社區意識薄弱。

總而言之，我國社區發展至今未建立一個比較健全、有效的發展方式，將來如何融合以上那三種型態的優點，去除其缺點，建立出一個普遍適應的發展模式，實為我國社區發展邁向另一個新紀元的主要途徑。

(二) 具體成果：

台灣省部份：

台灣省社區發展十年計畫，預計共完成三千八百九十個社區，到民國六十五年為止，實際完成百分之七十二，即二千八百一十四個，台北市，則共完成一百六十七個社區。其中各社區建設的具體成果如下

1. 基礎工程建設：

(1) 興建排水溝：到民國六十五年度為止，共建了排水溝七百三十萬三千六百八十七公尺，平均每年興建九十一萬二千九百六十公尺。而每一排水溝多係水泥、磚石砌造堅固耐用，故自六十二年以後，其維護量平緩而不再增加現象。

(2) 給水設備：自民國五十八年到六十五年，共建三千零九十一個自來水塔，三萬四千六百零七口水井，如此解決了不少民衆的飲水問題，增進人民健康。

(3) 修建巷道：自推行社區以來，全省共修建巷道一千四百多萬平方公尺，平均每一社區修建四千九百九十六平方公尺，每年修建巷道一百七十五萬七千四百零三平方公尺。平均每年巷道維護量在九百萬平方公尺以上，可見巷道維護在社區巷道建設中仍然非常重要，因為唯有一面維護已建路面，一面修建新路面，才能促進社區交通，以助於社區溝通與發展。

(4) 興建廁所：為改善社區環境衛生，從民國五十八年起至六十五年為止，共新建廁所十萬零七千五百零三所，平均每年建一萬三千四百三十七所。此外，並進行已建廁所之修護工作，九年間共修護六萬二千五百零三所，平均每年修護七千八百一十二所。

(5) 改善家戶衛生：為促進社區環境清潔及居民健康，輔導改進社區內的家戶衛生，是值得重視的課題。按台灣省輔導的情形，家戶衛生率約在百分之十

左右，顯然，這方面應再加強。(註六)

台北市部分：

- (1) 修建巷道：到六十五年為止共建十四萬一千三百六十二多平方公尺。
- (2) 修建水溝：九萬零七百一十公尺。
- (3) 興建廁所：二十六所。
- (4) 修建圍牆：一千九百多平方公尺。
- (5) 水銀燈：二百九十五盞。
- (6) 水溝陰井：二十九口。
- (7) 涵管：五十三支。
- (8) 家戶衛生：共輔導三萬七千九百八十五戶。購置戶內垃圾桶一萬五千三百九十一個(到六十五年底止)。(註七)

2. 生產福利建設：

台灣省部份：

(1) 技藝訓練與就業輔導：技藝訓練可分縫紉、電器、手工藝、理髮、陶瓷器製造等，其歷年來各種訓練班數均較社區發展趨勢為佳(六十五年度除外)。其目的在培養居民的就業能力。

至於就業輔導方面，從民國五十八年至六十五年為止，共輔導九萬六千八百六十四人，輔導就業率約從○·五到○·八左右。

(2) 婦幼衛生和福利：社區辦理之婦幼衛生，約有下列幾項①巡迴醫療及衛生講習服務：請衛生機構辦理。②公共衛生：預防疾病。③兒童健康檢查。④指導節育。婦幼衛生指導方面，自五十九年實行以來，共指導一百三十二萬多人次，就五十九年到六十一年情況來說，社區中每百個女性就有十六個人接受指導，然而自從六十二年以後，其比例漸有降低的情形。⑤設置托兒所：自民國五十八年，至六十五年為止，共成立六千零九十所，平均一個社區約有○·三到○·六個左右，換句話說，並非每一個社區都設有托兒所。

(3) 住宅和生產設施興建：有關於解決社區問題方面有以下二種措施：①幫助低收入者申請國民住宅。②補助整修陳屋。就住宅的興建方面，以五十九年為基年，七年之間，增加了三倍多，但社區住宅却只增加百分之三十。至於修

建住宅方面，除六十年以前所佔比例略高外，每年約在千分之五到千分之六左右。

在生產設施方面，平均每年約建晒谷場四十萬平方公尺，堆肥舍一萬三千餘間，牛豬舍一萬八千餘間，而這些對農村建設來說，真是裨益不少。

台北市部分(所根據統計資料到六十五年為止。)

- (1) 社區托兒所：共成立二十一所。
- (2) 推行家庭計畫：共推行八千五百八十戶。
- (3) 家政指導：共指導三千三百六十七戶。
- (4) 職業輔導：共輔導五千七百零四人。
- (5) 貧病施醫：共照顧六千九百零一人。
- (6) 課業輔導：共輔導三千九百四十五人。其中以六十四年輔導最多，平均每個社區為一四一人。這對沒有錢上補習班，或家裏太吵的同學來說，是一項很重要的服務。
- (7) 婦幼衛生福利服務：自六十三年起至六十五年，共服務五千五百二十人。

(8) 技藝訓練：共辦有手工藝、縫紉、編織、烹飪、插花、收音機修理等。

3. 精神倫理建設：

台灣省：

精神倫理建設是屬於社區無形的心理建設，目前台灣省推行的項目如下：
(1) 民衆補習班：從五十九至六十五年，每年辦理○·二次到一次之間不等。(2) 康樂活動：每年2至4次。(3) 國民生活須知：每年由一次到六次不等。(4) 表揚好人好事：從一次到二次。(5) 媽媽教室：從六十二年起到六十五年，除六十二年辦二次外，其餘每年一次。由此可見，我國社區發展中的精神倫理建設尚待加強。(註八)

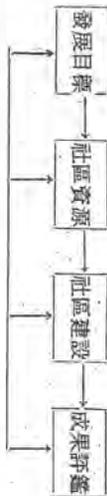
台北市：

(1) 康樂活動指導：除六十二年，因統計數字不清楚，從五十八年至六十五年七年間，共指導過一萬六千九百一十三人。平均每年服務人數約二千四百一十六人。

- (2) 老年福利，自六十一年起至六十五年，共服務過二千一百人。
- (3) 童子軍活動，除六十三年外，共有童子軍一千八百七十一人。
- (4) 建服務中心八所（至六十五年止。）平均每一社區僅有0.0128所。
- (4) 兒童遊樂場：十五處。
- (6) 修建花園：二十五處，修整公園二處，修建水泥桌椅十八個。

肆、我國社區發展的評估

社區發展的過程應包括，(1)發展目標。(2)聚集並發掘資源。(3)建設情況。(4)成果評鑑。發展目標是根據地方居民需要、國家、社會建設目標，及社區資源情況來擬定。而資源之發掘與運用，係根據發展目標及建設方法或程序。至於建設情況，則需考慮所要達成的目標及所能利用的資源。成果評鑑則需根據發展目標，所有資源，對建設情況加以評鑑，而評鑑的結果，又可做為修正更合理可行的發展目標，如此構成一個彼此關聯的回饋現象：



因此本段就依照這四個過程，從上述論及的我國社區發展概況中評述我國社區發展的得失狀況：

一、優點：

(一)、發展目標方面：

1. 促進社會行政更向基層紮根：運用社區發展方法使得民衆更了解到自己的事情需由自己來負責，有助於地方自治之推行。根據黃大洲教授在「台灣地區社區發展工作評估研究報告」中，可知有百分之八十二的理事長，認為社區發展促進了居民合作。同時有百分之三七·一的基層工作人員，肯定推行社區發展緩和了地方派系，因此社區發展實具有促進地方自治的功用。（註十）

2. 配合國家發展目標：社區發展擬達成的目標——消滅骯亂，美化環境；消滅貧窮，改善民生；端正風氣，重建道德，都是配合「建立民主主義安和樂利

的新社會」而來。

(二) 社區資源方面：

3. 經費來源充足：我國社區發展經費佔社會福利基金的百分之二十，如果善於運用，是為一項良好的資源。

(三)、社區建設方面：

4. 改善社區環境：有形的基礎工程建設，使得社區變得比以前整潔，例如垃圾堆、廁所之興建等對此幫助甚大，尤其在落後貧窮地區，是很切合居民需要的。

5. 社區發展普獲一般人了解：雖然社區發展的眞諦並未獲普遍了解，但居民多數聽過「社區發展」這個名詞，並大略知道它是什麼。

6. 提供大學學生實驗社區，以實習社會工作專業方法。

7. 生產福利事業聊勝於無：縱使這方面的建設並未很成功，但多少提供了居民學習各種技能與獲得一些福利服務的機會。因為如果沒有「社區發展」，居民就不會獲得僅交少許材料費而可學好綉帶花，縫紉等的機會，也不會有上班小孩有去處的方便（送社區托兒所）等。

(四)、評鑑方面：

8. 採成果競賽方式：可去除社區在發展過程中「混水摸魚」，「偷工減料」的弊端。

二、缺失：

(一)、發展目標方面：

1. 未能配合居民需要及社會變遷而做彈性調整：十年來，我國社會發展目標一直未隨時空變遷而修訂，事實上，如基礎工程建設應配合都市發展，國宅計畫，一舉完成，如此可讓新建的社區，不再花費大量人力、財力、物力於基礎工程建設，而有現成的社區服務中心，或推展休閒娛樂的公園及其他場所。

(二)、社區資源：

2. 有關資源的發掘與運用方面：

(1) 人力：我國社區理事會組織未能健全發揮功能，而造成這種現象是由於
 ① 理事會組成份子或即為地方自治首長兼任，業務太多，難於兼顧；
 ② 理事會

本身對社區發展，一知半解，或因居民未主動參與活動，使理事會心灰意冷而形同虛設。此外，在社區發展過程中，理事會或外來的志願工作者都沒有盡力去發掘社區可用的人才；以致未能以滾雪球方式凝結居民參與力，例如向來為社區極具領導力之教師却極少參與社區發展工作。

(2)財力：根據筆者的實際工作經驗，以及黃大洲教授的報告，籌募地方人民配合款項是很困難的，(註十一)換句話說，社區居民還不能為地方建設慷慨解囊。

(3)物力：我國社區發展未能充分組織運用的一大資源即為物力，例如可提供社區發展的學校，雖在「學校與社區彼此結合」的大力提倡下，却因保護自我財產及領域權，而閉關自守。其他社會團體或居民能提供的物力資源亦在不肯提供下，減弱了社區資源。

3.有關資源的調配方面：各有關單位未能敞開大門，彼此真正的配合，是一大缺失。社區發展是一綜合性的全面發展方法，需要各方面的配合，但事實上却未做到。

(三)社區建設：

4.社區發展之意義未獲普遍了解：一般民衆誤認社區發展是政府嘉惠人民的一項行政措施，它最重要的是舉辦各種活動讓居民去參加，而不把社區發展看成是為達成我國民主主義現階段社會政策的一種方法，却將它誤認為目的，以為一些具體可看到的活動組合便是社區發展，因此一般民衆只看重基礎工程建設與生產福利建設，而很少認為精神倫理建設也是很需要。(註十二)

5.建設項目有所偏失：從上項概況中，得知台北市用於基礎工程建設與用於生產福利和倫理建設之經費相當懸殊。此外，根據前述具體成果顯示，修建廁所、水溝道路的成果實比興建托兒所，兒童育樂場及公園成果輝煌多了。由此可見，我國社區發展在政府鼓勵成果比賽的狀況下，居民莫不以有形建設代替更重要，更應做的倫理、精神建設，其情形可由「附表一」看出。

6.未能真正切合地方性的需要：大多數社區建設的項目多依照「台灣省政府社區發展十年計畫」當中所規定，很少有因應社區需要，而有所改變，例如圍牆的建築，在空曠的農村本可以栽植圍牆樹代替，然而在實施中，為了整

潔，却個個社區用水泥磚頭砌牆，如此豈不太浪費！

7.沒有建立專業體制：從上述安康社區使用專業社會工作人員的情況分析中，可知利用受過相當訓練的專業工作人員，可促進社區發展的組織性、計畫性，並可較深入有體系地解決社區問題。而我國目前社區發展推行人員却顯少受過專業訓練，也沒有在職訓練，只有偶而象徵性的訓練講習，實難使推行人員懂得專業方法，而推行的技巧亦難獲居民共鳴，以致所有建設流於政府的單向給予，社區居民參與的程度甚低。(見附表二)

(四)社區評鑑：

8.未建立一套合理可行的評鑑辦法：評估工作可做為修改發展目標，舉辦合理的工作項目，及成果如何維護，等之依據，是社區發展工作程序中不可或缺的一環，因此我國至今未建立一套合理可行的評鑑是其缺失。

9.成果未妥善維護：根據黃大洲教授之報告，我國社區發展成果的維護，有百分之七十一的理事長認為有困難，但在抽樣調查的六百八十位社區居民中，却有三分之二認為維護情形良好，而在四百六十五位基層工作人員當中，只有百分之十三，認為保護情形很好，可見理事長與基層工作人員和居民的評量標準不同，不過就筆者實際的了解，一般社區成果並沒有妥善的維護。而造成維護困難的最大原因為經費拮据，其次為居民缺乏公德心，此外為維護較差，排水系統不良，無一定的組織。(註十三)

總之，我國社區發展工作的最大優點在於使社會建設從動員民衆的最基層做起，而其缺點，最主要在於組織的不健全，未能完全發揮功能，此外，在於未能動員社區民衆，主動來計畫，執行各種活動。由此可知，推展社區發展的方法與技巧均有待改進。

伍、改進我國社區發展的途徑

一、治標途徑

1.強化社區推行組織：社區理事會應由居民選出真正有能力與熱心的人，組成有實效的推行團體，以下至少應分為計畫發展小組，活動推行小組、總務

組、基金籌募小組，文宣小組，工作評估小組。也就是社區理事會是社區發展的最基本組織，實際負責推展工作。此外為多方結合社區資源，應成立「社區聯合發展委員會」，而這社區聯合發展委員會是由幾個具有共同需要或問題的相鄰社區理事長，以及對社區發展有貢獻力量的人民團體（如工商團體，宗教團體）代表組成，推行比較大型的活動，以免因我國社區劃分太小，而使資源，人力分散，活動僅止於零碎而表面化。

而理事會與「社區聯合發展委員會」應聘有專業工作人員，幫助社區工作的推行，並可視事實需要，運用志願工作人員（從社區發掘，或可運用外來的大學生）。此外，並應接受政府有關單位如內政部，社會處（省），社會局（縣、市），鄉鎮區公所社經科等之輔導。

2. 利用大眾傳播工具，或各種媒介，建立正確的社區發展觀念：要使居民能關心自己社區的事情，首先要使他們對社區發展有正確的認識，因此需利用多種媒介，如社區報紙、電視、收音機、報紙、雜誌、海報及透過各種社區活動或學童加以宣導，而尤其需注重講求技巧，以免流於形式宣傳，反生反效果。

3. 應用專業的社會工作方法：社區發展本身即是一種社會工作方法，而這種方法是一種專業藝術，因此要達成社區發展目標，必須設置專業社會工作人員，並透過有組織，有系統的訓練或講習，使有關工作人員，如社區理事，志願工作人員等，具有靈活運用各種專業藝術的能力與涵養。

4. 社區發展計畫需配合多方面的發展，並需具有彈性：社區發展是一個綜合性的經社平衡發展，必須配合國民住宅興建，都市計畫，文化建設，社會教育並需隨時空變化而做適當的修改。例如在國民住宅興建時，需注意有利於社區發展的公共設施，如在多少住戶間，即需建立一個公園或兒童育樂場所，社區活動中心，以利培養居民互動溝通的機會，培養社區意識。

5. 激發民衆自動參與感：利用非正式的訪問或調查發掘社區熱心公益人員，組織並發動他們參與工作，再利用他們做滾雪球式的宣傳。此外，要使居民能自動參與，還需注意活動是否切合居民的需要，同時活動時要特別注意效果，不可流於形式，在推展活動時，應儘量讓居民自己來動手並選出適當的領袖人才，如此，可培養他們參與的成就感，培養他們對社區的信心與向心力。

6. 激發並培養社區意識：社區意識是所有社區發展最根本的原動力。因此利用社區領袖影響力，或利用各種休閒娛樂，交誼活動，如早覺會，太極拳班，登山，各種競賽等的溝通了解，以及學校教育，社會教育，培養社區意識實是開啓我國社區發展法除缺點，步向成功的法門。

7. 建立確實可行的評鑑制度：除利用理事會設置評估小組，對每一項活動，每年工作情形，加以檢討改進外，政府應由各級社發展的專家學者，實際的社會工作人員，以及各社區代表組成一評鑑小組，定期加以評鑑，以提供社區再改進，再進步的參考。

一、治本辦法

1. 加強社區發展專業教育與訓練：我國社區發展最大的失敗原因在於「人」的因素——由於人未能結合民衆力量，運用資源，積極自動地去爲自己做事，以致社區發展流於政令宣導，流於表面形式。因此，根本改革之途，在於積極於大專社會學系加強社區組織與社區發展及其他有關的社會工作課程，以培養有「能力」有「熱誠」的專業工作人員。此外，並應建立良好的督導制度，定期實施在職教育與訓練，使社會工作人員能時時獲得專業新知及新技巧，而有更好的工作成效。

2. 成立社會工作協會，確立社會工作專業地位：一種行業的專業地位，及它受社會大眾尊重的程度，會影響到受過專業人員從事本行的意願，並會影響現職人員工作的情緒及成就水準，因此我國應極早成立社會工作協會，並建立專業人員任用制度，以革除今日受過專業訓練的人員不得從事專業工作，而從事社區發展的人員又未受專業訓練或教育的弊病。

3. 與教育力量相結合：到目前爲止教育被認爲是人力培養的最佳途徑，而社區發展的本質實是一種教育過程——利用它來改變居民的觀念，並使其認識自己的問題，涵育其利用資源，組織民衆，解決自我問題的能力，因此社區發展的最根本途徑在於人力資源的開發與利用，故社區發展要往下列根，要真正具有實效，則需與教育密切結合——與小學教育密切結合：使社區發展爲小學師生服務，同時也利用學童當做傳播媒體，將社區觀念及活動帶回家裏去，此外，並可仿日本小學的社會中心教育或學童童子軍，培養區民愛社區的意識，涵育其貢獻社區的能力。與中學教育相結合：一方面使社區發展幫助解決青少年問題，一方面透過童子軍，指導活動，培養學生成爲社區的小服務員。與大學教育相結合：在師專或師範應普遍開設「教育社會學」，對社區與學校之關係加以強調闡明，以使一般中小學老師了解社區發展之涵義與重要性，踏出校門後，才能進一步培養中小學生成爲社區的生力軍。此外，大學生亦是社區一大外來人力資源，可利用大專院校的學生組織社區志願工作團，推展服務。與社會

(附表一) 歷年精神倫理建設每一社區推行次數

	民衆補習班	康樂活動	國民生活須知	表揚好人好事	媽媽教室
58年度	0	2	1	—	—
59	0.6	3	5	1	1
60	0.5	4	7	2	1
61	0.5	4	6	2	1
62	1	3	5	2	1
63	0.4	3	4	1	2
64	0.3	3	3	1	1
65	0.2	2	3	1	1

資料來源：中華民國六十六年，台灣省社會事業統計31期。

(附表二) 社區居民參與社區發展工作的踴躍情形

職別稱	態度反應			計
	够	不 够	差 不 多	
鄉長	20%(11人)	42.3%(26)	32.7%(18)	100% 55人
民政課長	17.8%(10人)	53.6%(30)	28.6%(16)	100% 56人
社區主辦人	5.3%(3人)	67.9%(38)	26.8%(15)	100% 56人
衛生所主任	8.5%(4人)	40.4%(19)	51.1%(24)	100% 47人
衛生所主任	35.2%(31人)	30.7%(27)	34.1%(30)	100% 88人
衛生所主任	14.6%(15人)	46.6%(48)	38.8%(40)	100% 103人
衛生所主任	20%(14人)	57.1%(40)	22.9%(16)	100% 70人
計	18.5%(88人)	48%(228)	33.5%(159)	100% 475人

資料來源：黃大洲「台灣地區社區發展工作評估研究」

三、結 論

綜上所述，我們深知我國社區發展十餘年來一直被當做社會行政的一種方法，而未被看成是社會建設的專業方法，因為它被看成一種行政，因此未建立專業體系，同時建設是由上至下來推動，由政府有關單位推着人民去做事，而

教育相結合，對居民實施再教育，以涵育羣倫意識，激發團結互助行動。同時依事實所需，舉辦老人座談，勞工教育，法律常識諮詢，子女教養諮詢及民衆休閒娛樂教育等，並有組織地維護並建設社區特有的優良習慣及文化。

4. 建立一綜合的社區發展委員會：由全國的縣市代表、及社區發展的專業人員，社區心理學家，都市計畫，經濟發展，國民住宅，文化建設等專家學者，共同組成，設主任委員一人，由社區專業人員擔任，委員若干人，以下設研究計畫、經費運籌、社區建設、督導與評鑑、訓練與教育、事務等六組，推動全國社區發展。而其經費來源應由政府補助，人民團體捐募，各縣市社區付擔

人民又因爲受令去行事，因此急於爭取表面的可統計或觀察的成果，以致社區發展工作變成政府一廂情願推動的舉，而成果也僅僅重於有形的物質建設，忽略了一切建設基礎——無形的精神、心理、文化建設。由此，本文獲得的結論是我國社區發展將來的新動向應是：

1. 走向專業化，確立社區發展爲專業方法而非目的的觀念。

2. 促進人民參與社區發展的熱情與能力，反客爲主，使政府成爲發展的輔導者，而不是代行者；

(3) 涵育並運用社區內外資源，尤以人力資源爲要；

(4) 多方面的配合與合作，要兼顧地方性，也要注重全面的社會、經濟計畫，與國家建設方針，並應配合時空的變遷加以調適。

因此，強化組織，靈活運用教育歷程，針對以上四種動向，積極努力，才是我國社區發展邁向嶄新紀元的主要課題！

註一 唐學斌，社區發展實務，中華民國社區發展研究訓練中心，民六十二，頁六十三—七十二。

註二 中華民國社區發展研究訓練中心簡介，中華民國社區發展研究訓練中心楊家驥，台灣省社區發展資料分析，社區發展季刊第二號。

註三 按筆者訪問該社區義務督導者陳謫倫老師表示。

註四 台北市政府社會局，台北市安康社區簡介。

註五 台灣省政府社會處，中華民國六十六年，台灣省社會事業統計第三十一期。頁十一—十四。

註六 台北市政府社會局，台北社會事業統計。

註七 同註六。

註八 同註七。

註九 黃大洲「台灣地區社區發展工作評估研究」，中華民國社區發展研究訓練中心，民六十四年，頁六十一—六十二。

註十 根據黃大洲教授在「台灣地區社區發展工作評估研究」中的報告，居民雖有百分之八二·四認爲出錢推行社區發展是合理的，但理事長却有百分之七九·二的人表示，籌措人民配合款有所困難。可見社區居民雖知「應該」爲自己社區建設出錢，但「慷慨解囊」的行動却有待加強。

註十一 根據黃大洲教授的報告，在抽樣中有百分之八二·四的居民，認爲基礎工程建設最符合他們的需要，至於生產福利及精神倫理建設方面則各佔百分之五·一及百分之二·六，差距甚大。

註十二 同註十，頁五十八—五十九。