



## 論社區發展和鄉村基層建設

謹以此文弔念故執行長黃永世先生

黃大洲

主席、各位女士、各位先生：

今天非常高興，也非常榮幸，有機會到南投縣這個山明水秀的地方，向各位報告社區發展對農村基層建設的貢獻。我之特別選這個題目，乃是因為感到社區發展的工作和每個人的日常生活有非常密切的關係。對於絕大多數居住在鄉村的人們而言，在一天二十四小時內，其活動範圍大致上離不開自己的社區範圍，即使有時因辦事情非到其他的社區不可，其時間也非常有限。所以一個社區情況的好壞，直接影響到我們日常生活的素質。我可以肯定地說我們日常的生活，和社區的進步情況有息息的相關。最近熱烈的選舉已過，該是讓我們冷靜下來研討如何進一步推動社區發展和基層建設的時候。所以特別選這個題

目來向各位報告，向各位請教。

我想社區之和整個社會、國家的關係正如同細胞和人體的關係一樣。如果我們每一個人身體上的每一個細胞都長得非常健康、富有活力的話，那麼我們每一個人的身體一定會非常健康，精神也一定會非常旺盛。同樣的道理，構成社會的基層單位，如果也很健全、很進步的話，整個國家、整個社會才會處於很健全、很進步的狀態。最近幾年來，我們一再強調基層建設，鼓勵往下紮根，其基本着眼點就在於此。紮根是個略帶抽象的觀念。如何把它實踐出來才是關鍵的所在。簡單說起來，如果能把每個社區建設得非常好，達到謝主席所強調的安和樂利的地步，那麼我相信整個社會、整個國家建設也就可以達到一個

非常美好的境界。

社區發展除了和我們的日常生活有密切關係之外，站在一個公教人員的立場總是多多少少也要協助社區發展的工作。我不知在座各位，自己所居住的社區是否已經推行過社區發展。我家住在台南鄉下，現在正推行社區發展工作。我發現要把社區發展推行得很成功，事實上不是一件非常容易的事情，如果細察其推行的過程，我們可以發現其所牽涉到的問題非常複雜。但我可以很肯定地看出來社區發展對整個社區民衆的生活有非常積極性的幫助。我想今天在座的先生、女士一定有人參加過社區發展工作，沒有參加過的人將來也可能有機會協助社區發展工作。所以我想今天利用這個機會向各位作一報告，或許多少少總會增加各位對社區發展的了解。我常有一個感覺，自從台灣光復以後，在許多的社會經濟建設項目之中，除了土地改革之外，對鄉村人民的生活影響最普遍、最深入的發展計畫莫過於社區發展。從來沒有一個由政府 and 民衆的力量配合起來的發展計畫，其影響面擴大到居民的生活習慣、家戶的衛生、家戶附近的排水溝、道路巷道以及社區民衆的康樂活動。如果從這個觀點來看的話，我認為社區發展應該是近三十年來受益面最大，影響面最廣，受益程度最深的一個計畫。當然，現在所推行的社區發展仍有許多必須進一步加以改善的地方，祇要我們本着精益求精的態度，進一步去推動，對我們將來的基層建設乃至於整個社會國家建設一定會有很大的貢獻。這是我個人對社區發展的基本信念。

在還沒向各位報告社區發展的具體內容以前，我想先向各位報告社區發展這個概念的來由以及它的意義。社區發展這個字是個耳熟能詳的名詞，報章、雜誌上常常提到。到目前為止，如果從一八八四年算起到現在的話，前前後後已有九十三年多的歷史。但是最初推行社區發展的時候，並不叫做社區發展，而是叫做社區組織（Community organization）。諸位都很清楚，在十九世紀末葉是歐洲開始工業革命，都市化開始興起的時候。由於工業化、都市化的影響，很多社會問題隨着陸續產生出來，如勞工問題、福利問題、衛生問題便是其中的一部份。在那個時候政府還沒有專設機構，有效地來處理這些新興的問題。有感於問題的存在及其嚴重性，很多關心社會問題的有志之士，遂挺身

而出發起社會改良運動，希望透過社區組織的方式來解決社區裏所遇到的一些社會、經濟、文化問題。在一八八四年，有一個人叫巴乃特，在倫敦設立湯恩比館，從事推動都市內社區組織的工作，希望透過社區組織的方式來解決都市內所發生的一連串的社會性、文化性、經濟性的問題。追溯起來社區發展最初的起源是從英國開始的，此一觀念慢慢傳至北美，即加拿大、美國等地。他們也引用歐洲社區組織的原理原則來解決當地所發生的問題。在這階段，一般人習慣上都使用社區組織這名字而不稱為社區發展。把社區組織改稱為社區發展是第二次世界大戰以後的事。聯合國有鑑於第二次大戰後，許多國家有待開發，遂把社區組織的原理原則應用到開發中國家的鄉村地區，後來才把名稱改為社區發展。在民國四十一年（一九五二年）在聯合國秘書處正式成立社區組織與發展小組，也就是把都市裏頭所應用的社區組織的原理原則應用到鄉村地區，從事社會經濟的發展工作。到了一九五四年正式成立社區發展科，這是在聯合國正式成立社區發展的一個開始。就本質上而言，社區發展和社區組織可以說是一樣的東西，所以諸位不必因名詞之不同而感到混淆。

和社區發展有關的活動，在我國也有。在座的幾位年長輩的先生、女士們，或許還很清楚的記起抗戰以前，在大陸上曾經推行過鄉村建設運動。當時的辦法是動員學校的老師、學生以及地方領袖的力量，來從事鄉村建設運動。以改善當時所存在的所謂的貧、病、愚、私的問題。後來因為對日抗戰的關係，沒有很順利的展開。用學校的力量來推行社區發展工作，在我國已有相當久的歷史。目前我們所推行的社區發展藉助於社區學校力量的地方也很多。在座的各位，有好幾位是教育界的前輩，可能對此問題的了解比我更清楚。據我所知，彰化縣有個田中國中，推行小康計畫非常成功，我在那兒作個案研究，想要深入地瞭解田中國中如何執行小康計畫。田中國中透過老師、學生和地方領袖的力量，在不很長的一段期間內，幫忙一二九戶的貧戶自立起來。這是不太容易的事，但是事實上證明有可能作成功，目前全中華民國的國中大約有三〇〇間，試想如果每一間能够協助一二九戶貧戶自立的話，將能幫助三萬八千七百戶的貧戶改善他們的生活，那麼對整個社會經濟的貢獻一定很大。這是一個實際上的例子。

台灣推行社區發展也有一段歷史，剛光復的時候，我們用義務勞動方式來改善當時的交通，那時雖不稱為社區發展，但本質上却有社區發展的意味在內，也就是說動員當地的勞力去解決當地的交通問題。大家都曉得光復初期，鄉下還沒有柏油路，七、八月雨季過後雨水把路面沖壞，就得動員義務勞動把路修好。到民國四十四年，執政黨為了貫徹民生主義育樂兩篇補述的理想，在台北縣木柵鄉樟腳村開始推行基層民生建設工作，那個時候還沒有正式使用社區發展這個名字，真正使用社區發展是在民國五十二年，四月廿一日內政部成立社區發展委員會，成為正式的常設機構。因為那時我們尚在聯合國內，希望得到聯合國資金、技術以及人才的協助才正式使用社區發展的名稱，後來我們還派人到國外研究社區發展，並且把社區發展列為省政府的四大施政之一。以上是社區發展來龍去脈的簡要報告。

接著我想利用這個機會向各位報告一下，什麼叫做社區發展。在國外唸書期間曾經當過社區發展課的助教一年，為了幫教授找文獻曾經看過這一方面的文獻。社區發展有一百五十多個定義，我想無法也沒有必要一一把它背下來，社區發展真正的涵義可以作如下簡要的說明。社區發展是社區的民衆在自助、人助的原則下，從事社區生活改善的一種過程。說來很簡單，社區發展的主要因素就是自助、人助，社區生活的改善；還有特別要強調的一點是社區發展是一種過程。但什麼叫自助？什麼叫人助？什麼叫社區生活？什麼是過程？都是一些很抽象的名詞，需要加以做操作上的說明。從操作的定義來看自助、人助的話就很容易了解它的意義。所謂「自助」就是社區內的人儘量動員當地的財力、人力、技術以及組織的力量。所謂人助也就是外來的力量，這些外來的力量，也可以包括人力、技術、財力、輔導和啓發。這些外來的力量在目前推行社區發展時大部分來自政府的機構。在座的諸位都聽過配合款與補助款。三分之二的款項來自政府補助，三分之一來自社區人民的配合，這就是自助人助的具體表現。何謂社區生活呢？聽起來也是很抽象。社區生活一詞的範圍包括很廣，一方面是經濟方面的生活，具體的說，可以說是生產方面的活動。如何提高收入、增加生產效益，這是屬於經濟性方面的。另一方面是物質方面的生活，也就是農民或都市人所生活的物質環境，譬如住什麼樣的房子？什麼樣的地

面、走什麼樣的路、用什麼樣的爐灶、用什麼樣的地板？通風設備如何？這都是很具體可見的。還有社會生活的面。一個人在家有家裏的生活，離開家又有家庭之外的生活。在日常忙碌的工作之餘，有無社會生活？有無和人相聚、溝通、交流、乃至於情感上的互相慰藉等。我想在座的諸位大概都會同意。我們除了過經濟、物質的生活之外，還有感情生活、還有社會生活。惟有經濟生活、物質生活、感情生活以及社會生活能够保持平衡，才會覺得生活很豐富、很有意義。

我們的社會正快速演變成工商社會，要享受到平衡的社會、經濟、文化生活愈來愈難，特別是工商業程度愈來愈高的情況下更是如此。不久前有一本書叫「擁擠的寂寞」，大意是說現在人愈來愈多，但是雖然人很多，却沒有一個知心人，沒有能够開懷暢談的知心人。不知各位有無此感覺，在你的生活實際裏有沒有人注意你、有沒有人肯定你的存在、有沒有人對你表示關懷。我想在南投縣鄉村氣息較濃的地方上述所提到的人和人之間冷漠的情形比較少。可是隨着人口流動性的提高以及大家庭制度的沒落，社會生活貧乏的情形一定會愈來愈多。記得報上有個「談話費」的故事，說是有一位中國留學生初到美國唸書，在週末一個偶然的機會和一位年紀大的美國婦人家聊起天來。老人家覺得非常高興。在中國留學生來說和老人家談話是一種敬老的自然表現，也是一種禮貌，沒想到交談後，這位老人家非常高興，竟然要拿錢給這位留學生以表示謝意。此一故事表示社會寂寞孤獨的一面。說明很多人不能享受到溫馨的社會生活除了經濟、物質和社會方面的生活之外；還有文化方面生活。閒暇時需要調劑身心、需要娛樂、需要聽音樂、看美術書等。這方面的生活目前也相當貧瘠不普遍。因此常向不健康的活動方面去發展。目前社會上所流行的跡近浪費的迎神賽會可以說是文化生活貧乏的一種表現，這也是社區生活有待改善的一面。最後談到的是政治方面的生活。一提到政治生活，有些人馬上就想到選舉。其實選舉只是政治活動的一部分。凡是對公共事務表示關懷或參予公共活動都是政治生活的一面。社區民衆有無關懷村子的公共事務？譬如如有無注意到那個水溝阻塞不通？那個電燈壞了沒人修？有無參加討論等，這種關懷公共事務，參予公共事務的討論，都是基層社區政治生活的重要部份。絕大多數開發中

國家，包括我們在內，因為過去受外來的殖民的統制，民主制度沒有被充份培養起來。所以第二次世界大戰後各國莫不希望透過基層公共事務工作的討論與參予，培養民主政治的習慣和品格。而為了達此目的透過社區發展活動可以說是培養基層民主政治生活的好機會。

接着要向各位報告推行社區發展時必須具備那些基本的理念型態。簡要說起來，社區發展的理念型態包括進步的觀念、改善的慾望以及當仁不讓的態度。換句話說，在基本上我們應該認為現狀是可以改變的，不是一成不變的。事實上整個的社會是在變遷之中，而且變得愈來愈快。很多的因應措施必須根據整個社會經濟結構的變動加以調整。這些理念型態是有點理想化，不易實踐，事實上也是如此。要鄉村民眾去接受一個新的想法、新的觀點，乃至於實踐力行，進而去接受一個新的行為模式並不容易。我在學生時代，曾經到台北的木柵鄉樟腳村，也就是最初推行基層民生建設的地方去訪問。在基層民生設計計畫項下，政府曾補助水泥給社區民衆，希望民衆把地面鋪成水泥地，以改善衛生，但有很多農民竟不願把泥巴地變成水泥地，有些人竟然認為水泥地不比泥巴地好。這種觀念是不可思議的。我想在座諸位如果家裏地面還是泥巴地，政府願意補助您七、八包水泥的話，大家一定搶先登記。但是那時候有些農民却不願意要。這是什麼道理呢？有些民衆語為原來的泥巴地，小孩不慎跌倒不會擦傷，碗掉下地也不會打破。從這一個例子，可見要接受一個新的觀念並不容易。不要說我們中國比較保守，不易接受新事物，即使美國人亦如此。美國當年推行雜交玉米新品種的時候先後花了十二年，才把新品種普遍推廣到一般農場。今天在座的各位有很多是學校的老師，我們都知道現在有一種現象，就是家長急著要把還沒到入學年齡的小孩提前送到學校讀書。不知南投縣有無此現象。我想可能有，此種現象表示大家都認為上學是件好事情，把上學唸書看成為一件很有價值的事。事實上這種現象在開始推行小學教育時並不是如此。家父是台南師範學校第一屆畢業生，大約五十年前在臺灣剛推行國民小學教育的時候，老師們每天要起個大早，買了一大包糖果，挨家挨戶的去請學生上學唸書，慢慢地大家才了解上學是好的，受教育是有益的，遂形成一種普遍流行的社會價值觀念。現在不怕小朋友不來唸書，怕的是送的太早、太多，學校容納不

了。新的社會價值的接受與傳播確是相當難的事，不過我們非常幸運，我們的社會，已經脫離那種固步自封的保守階段。我們不敢說每個農民都有進步的想法和進取的觀念，但我們可以在每個村子發現有不少農民們的思想是通達的，他們接受新知識、新觀念的能力較高，用這些農民作為基本幹部，由點而面，逐漸地把新觀念傳授給其他民衆。

談到新觀念的傳播過程，有一點特別要向諸位報告。當初推行社區發展時有一個口號，就是要從最窮最僻的地方開始。其實無論從理論上，或實際上來講，從最窮最僻的地方開始是很難成功的。要一個社會普遍接受一個新的想法、新的觀念，往往不是從最基層開始，而是從中層或中上層的人士開始，然後透過示範、模仿方式，再傳播到基層的民衆。記得最初從事社區發展時，有些地方政府機構，確是從最窮最僻的地方開始作，結果社區基礎工程雖然完成，但不能稱為是社區發展，而是社區建設；因為事實上，社區民衆的參予程度很低，整個建設工作和政府發包工程的情形沒有兩樣。

講到這裏各位或許要問我們為什麼要推行社區發展？我們不是有很多大規模的建設計畫嗎？民國四十二年起連續推動的四年經建計畫以及最近的六年經建計畫，為什麼還要推行社區發展，非從基層作起不可呢？很多人有此疑問。不錯，我們的政府已經在推動全國性的發展計畫，諸如高速公路、國際機場、中鋼、中船、鐵路電氣化等等，雖然有這麼多的發展計畫，但是政府還要在基層推行社區發展，其道理是這樣的，因為事實上，上述的發展計畫未必同時帶動各地基層社區的發展，至少會有時差產生。如高速公路完成後會帶動某些部門的經濟效率，但是帶動的面並非整個社會的每個角落，每個家庭。事實上國家所推動的，大規模的經建計畫沒有辦法幫每一社區、每一家庭作詳細的細部設計，無法照顧到每個農家的廚房應如何改進，屋內空氣够不够流暢，陽光是否充足。此外，政府的力量還是有限，無法全靠政府的錢來從事這種事無巨細的建設工作。如果能夠把政府力量再配合來自民衆的力量；把這兩股力量結合起來才能使建設工作更普遍、更徹底。這是為什麼既有全國性的大計畫之外，還要有小型的社區發展工作的道理。還有一點，可能在座的各位都很清楚，也可能比我更清楚，因為您們在基層工作的時間比我多。我們現在的村里組織是



延續日據時代的保甲制度而來的。在保甲制度下，村里社區的主動性被削弱了，使村里社區的建設處於一種被動、靜態的消極狀態。所以小至一個路燈的燈泡壞了，也要報請鄉鎮公所編預算；水溝堵住了，也要向政府報告，請政府派人來清水溝，我覺得類似這些問題社區本身應該有能力加以解決。最近省政府民政廳有一提案提到內政部，我們正在研究，可能不久的將來將給予現在的村里單位一個適當的地位，使村里在某個程度內能够把其建設社區的潛在能力表現出來，以便主動地去解決社區內的問題，不必大小小都要政府作不可。所以將來如要進一步加強社區基層建設，往下紮根的話，這是一個非常重要的步驟。我們要繼續推動這件事，因為社區發展工作所產生的功能正好和政府希望強化村里組織的構想，殊途同歸，產生互相加強的效果。

接着一點想向各位報告的是，在目前社會經濟結構下，都市化慢慢興起，工業化程度也逐漸提高。都市化、工業化程度愈高的結果，對原來的傳統社會產生很明顯的衝擊。衝擊當然也有好的一面，也有很多我們認為不好的地方。至於如何避免或使不好的影響降至最低程度，我想社區發展的工作，在某一個程度內可以幫忙這些問題的解決。我想各位都可以看到，傳統式的大家庭漸漸少了，我前年曾作一調查，想知道農村裏究竟有多少大家庭住在一起？三代同堂的究竟有多少呢？根據我的調查發現大家庭尚不到百分之二十，小家庭却高佔百分之六十。可以看出來大家庭制度正在瓦解之中，因此很多養老的問題隨着產生。原來中國大家庭養老的功能已愈來愈弱了，我們常看到年輕的人外出工作，過年的時候回來一下，把年老的父母忙了一陣子。另一種情形是年青的小兩口在大都市作事，生下來的小孩子自己不能帶，也請不起別人帶，只有把小孩送回家裏，讓父母親養孫子，把老家當成養老院和托兒所。國內如此，國外也一樣。有很多出國留學的青年朋友，把小孩子用飛機送回國來，由父母帶。從這些例子我們可以看出家庭組織結構是在變。年紀大的人不但不能安享老年樂趣，反而增加負擔。

經濟結構和家庭結構的變化使家庭對青少年行為規範的控制也減弱了，導致青年犯罪日為普遍，最近參加警務處的一個犯罪研究工作，發現十八歲以下的人犯罪人數和犯罪率有增加的現象。引起青少年犯罪的因素很多，其中家庭

對年青人行為規範的控制減弱應為原因之一。此外在社會變化的過程中社會價值改變了，產生所謂文化的脫節現象，有些有形文化和無形文化不能相配合。儘管我們西方文化的接觸頻繁，但因受我國固有傳統文化的影響，事實上無法全盤西化，而只能接受其中一部分。譬如說在鄉下較接近都市地區的地方，父母之命，媒妁之言的影響力相對減少了。然而在另一方面為促進青年男女互相了解，建立感情基礎的媒介却不不多。像台灣大學宿舍，女生宿舍和男生宿舍相隔頗遠，惟恐他們太好的樣子。在國外有些大學認為這樣作不一定對，認為應該把女生宿舍和男生宿舍靠近在一起，雖然分棟而居，但是客廳、起居室、閱覽室、飯廳都在一起共用，以增進男女同學互相間了解的機會，今天在座的教育界的前輩很多，不知諸位對此事的看法如何？我個人認為今天學校應該扮演一些社會整合的功能，來自各地的青年男女在唸完大學之後，離開校門前，縱不一定達到「男有婚，女有歸」的地步，但也應該透過四年的時光，讓他們建立某一種程度的感情基礎，使他們的青年生活更平衡更豐富。上述提到的例子，主要在於說明在社會變遷過程中，所產生的一些社會方面和文化方面無法完全配合的實例。類似上述所提到的這些問題，透過社區發展中的精神倫理建設是可以解決的，至少可以解決其中的一部份。

其次再談到進步的差異性問題，儘管三十年來透過土地改革、土地重劃，以及加速農村發展等一連串的發展計畫，仍然可以在農村內發現很多古老房子，這些農舍通風設備差，衛生設備不好；蚊蟲又多；庭園裏畜養雞鴨，每逢下雨天，雨水和動物糞便滿地溢流，令人寸步難行，又因污水淤積，蚊蟲飛舞，臭氣冲天，令人窒息，環境衛生非常不好。在座的各位如果是來自鄉村，一定會有這種經驗。在我們的鄉村尚有這種現象存在，充份表示在整個社會發展過程中還有很多點，甚至於局部的面向待改善。如果諸位有機會到雲林、嘉義沿海地方去看，您就會發現我們社會確實還有許多需要進一步改善的地方。南投縣看起來比較進步，尚不致於有一個鄉鎮找不到一個合格醫生的現象。四年前我帶學生到雲林厝寮作訪問工作時，發現那種污穢的空氣委實令人受不了。回來後每個人喉嚨都發生問題。我在這裏不厭其煩地把這些經驗說出來，為的是要說明一個事實，此即在整個社會進步過程中，尚有很多地區尚待積極的改善

，特別是鄉村地區爲然。

在這裏我只能簡單的把目前鄉村內一些需要改善的方向向各位作一個簡略的說明。接着要向各位報告社區發展究竟作些什麼工作內容？我覺得社區發展的工作內容涵蓋範圍相當廣，也針對了大部份問題的需要。我想社區發展的內容大家都很清楚，主要包括三大建設，一是所謂基礎工程建設。在此一建設項下，包括個人衛生、家戶衛生及家庭以外環境衛生和公共設施的改善，其項目包括自來水、排水溝、路面、巷道等。希望把家庭以外的物質環境改善得更符合衛生上的要求。另一建設是生產福利建設，也就是剛剛提到的有關經濟和社會活動的面。晒谷場、堆肥舍、手工藝、貧民住宅、托兒所、共同經營、醫護站、小康計畫等。第三部份是一般人認爲比較抽象，過去推行一直不很徹底的所謂精神倫理建設。我們希望透過精神倫理建設，充實民衆的社會生活，提高當地的文化、教育水準，進一步培養正當的康樂活動。希望把一些優良的傳統文化和固有道德重新恢復起來。這三項建設根據三年前訪問了九百戶社區民衆的結果，發現一般民衆的反應是基礎工程建設受益較多，精神倫理建設在老百姓感受程度較弱，居中的是生產福利建設。

事實上這三大建設之間是互相關連，互相帶動的。可惜在過去推行的過程，中沒有把這三項建設好好地加以連貫整合起來。如果精神倫理建設作得好的話，整個社區團隊意識、社區精神更爲加強，分工合作的程度將更爲提高。社區內民衆之間互相的了解以及意見的溝通將更爲增進。利用精神倫理建設所建立起來的感情和社會關係，可作爲進一步推動生產福利建設的基礎。生產福利建設作好之後，民衆才能提供充份的資源，和政府的補助款配合以推動基礎工程建設。這三大建設中好像一個等邊三角形一樣互爲依角：互相呼應。儘管三大建設中的關連是存在的，但是過去却未把這三大建設緊密地連起來，是爲美中不足之處，也是今後要特別加强的地方。社區發展工作從民國五十八年開始，原預定九年完成，後因物價的波動加上社區數目重新調整，遂把計畫修改爲十年計畫。預定明年全部完成。但是這裏所說的完成並非全部完成的意思，只是把基礎工程建設初步完成而已。前面已說過社區發展是社區生活改善的一個過程（process），基礎工程建設完成之後還有很多事情要作，所以社區發展是

持續性的，是無止境的生活改善運動。現在有很多社區發展工作到目前爲止已經停頓下來，無法再更上一層樓，這是目前我們要檢討的地方。

過去八、九年來所推行的社區發展工作固然有尙待改進之處，但其有形、無形的效果也非常顯著，對農村生活的改善貢獻很大。我想根據實地訪問社區民衆所得到的資料，向各位報告一下。第一、一般民衆已經從最初的抗拒、懷疑演變到接受社區發展的觀念。大多數的民衆皆認爲社區發展是一改善生活、健全基層建設有效的作法。這種觀念從何處看出來呢？除了社區民衆的反應之外，從調查中發現很多民意代表的候選人皆以爭取辦理社區發展作爲競選政見。由此可見社區發展已在老百姓心目中形成一種公認的社會價值，認爲社區發展是件好的事情，這是觀念上的一個突破，也是一種進步。我相信今後社區發展必定會繼續推動。第二、老百姓已經接受了自助的觀念，認爲地方上的事並不一定非全由政府作不可，老百姓在某一定程度內也應該動員他們的財力、技術、人力和政府的力量配合起來，推動社區發展工作。這種觀念上的進步雖然是無形的，但却是很重要。其價值和有形的行爲改變一樣的重要。第三、推行社區發展工作時老百姓的參與情況愈來愈高，根據我們調查資料，有百分之六十一的民衆參加五至九項的社區發展項目。參加十項以上的有百分之十三，合起來有百分之七十四的民衆至少參加五項以上的社區發展活動。這是剛才講到的政治生活改善的一部份。這種對公共事務的參與，打破了社區民衆原來孤立、被動、靜態的生活方式，鼓勵農民參與公共事務的目的，在某一定程度內已經做到了，這是非常難得的現象。第四點談到民衆從社區發展的受益感受。簡要地說起來，環境衛生、交通、排水、家戶衛生、環境的美化、青榮活動等，是民衆感受程度比較深的。其他如精神倫理建設方面較少，是今後須要進一步加强的地方。第五是有關社會面的評估。大家都知道每到選舉時都會想到派系。一般人把派系、競爭混淆在一起，事實上派系、競爭並不一樣，所謂競爭是指多數人在遵循某一共同的規範下，取得某些稀有社會資源的互動過程。派系則含有不擇手段和意氣用事的意味在內，是一種無規則的非君子之爭。不可否認的，在許多社區多多少少仍有派系意識存在。那麼到底一個社區在辦過社區發展之後，派系觀念是愈強或愈淡呢？根據社區領袖們的反應，我們發現大多數的

社區於辦理社區發展之後，派意識較前薄弱，這是辦理社區發展後一項難能可貴的重要貢獻。在社區發展辦理過程中，民眾不分鄰落與姓氏，常常聚會討論。在聚會討論過程中增加彼此的溝通（Communication）和互相間的了解程度，甚至於把原來不同的價值觀也慢慢統一起來。你、我之別；你們、我們的界限愈來愈模糊了，可以說是社會意識擴大，社會整合度提高的表現，這也是一種很好的現象，此點雖然從外表上看不出，但却是社會建設中非常重要的貢獻。

談到社區發展許多比較成功的一面之後，也必須談到一些需要進一步改善的地方。第一、社區發展的財源不固定。不但基礎工程建設完畢後，工作就停頓下來，無法再進一步求發展，也就是無法把社區發展是一種過程的動態觀念加以確實的實踐。第二點是理事會的工作能力尚待加強，我想在座的各位可能有人輔導過社區發展工作。根據我們的調查發現許多理事會一旦政府工作人員離開之後，就無法獨立處理事情。第三點是公共設施的維護問題。一個工程作好後須時常維護才不會壞掉。問題也就出在這裏。我們發現有形的建設如路面、排水溝、巷道作好之後，要和這些物質建設配合在一起的維護價值觀念還沒有形成起來，特別是年長的婦女為然。因此無法長期保持改善成果。第四點是生產福利和精神倫理建設還不很積極，致社區發展在無形中尚停留在基礎工程建設的階段。第五點是社區內組織間的協調不夠。社區內的組織，如廟宇管理委員會、四健會、家政班、農事研究班、媽媽教室、家長會等，這些社區內的組織沒有充份發揮組織的功能來推動社區發展。針對這些問題，現在政府正推行很多加強計畫作為補救社區發展之不足，以期社區發展的功能能够充份發揮其效果。

在座的各位都很了解，目前在農村，年長輩的家庭主婦還有很多。他們的教育程度相對的低，觀念也較保守，期望她們原來的想法和觀念來配合社區進步的要求相當難，為了改善此一情況，農復會正在各地推行村里衛生教育計畫，這是希望在短期內改變衛生觀念的一種急速的教育過程，透過重複加強的教育方式，希望在二、三個星期內改善一個農村婦女的衛生習慣，重新建立他們的衛生價值觀念和行為，我們目前正推動此事，這是配合社區發展工作而推動

的。第二是小康計畫。在原來生產福利建設項內有一消滅貧窮的計畫。因為我們發現按照原來的社區發展計畫來推動小康計畫，有很多阻碍，後來決定希望透過仁愛精神的發揮來解決此一問題。前面已且說過有些學校已經開始推動這件事，而且非常成功。這點和抗戰前用村學來推動鄉村建設的構想前後是一致的，方式或許不太一樣，但基本精神是一致的。我個人很希望看到在社區的每一個國中以上的學校都能扮演某些社區發展的角色，使教育和實際生活能够打成一片。第三是綜合示範村。在社區發展計畫內有生產福利建設，其中有很多項目關係農業方面的工作，也有一部份講到技術訓練和家庭副業的問題，農復會希望透過綜合示範村的方式，把和農業生產有關的活動加以整合起來，以免失之於支離分散，這也是目前正在推動的工作。第四項是加強村里基層組織方案。此案現正在內政部研究，我們希望不久的將來政府將採取某些方式賦予村里一種地位，讓村里本身能够主動而且更動態的來扮演更多的社區建設性的角色，再也不必每一件事都非由政府來辦不可，以打破過去那種消極、被動、靜態的局面。最後一點是如何提高農民參與社區發展程度的問題。根據調查有百分之七十四的農民參加過五項以上的活動，但仍有不少社區民眾對於公共事務的參與，不夠熱烈。我們也發現不少社區，缺乏有力的領導者出來協助政府從事村里建設工作，為了針對這個問題，目前正在籌設農民訓練中心，從事基層農民領導能力的訓練與培養。以上五項加強發展計畫若能貫徹，再加上原有社區計畫，將使效果更為顯著。

幾年來我們都在談鄉村都市化、健全基層組織、往下紮根等等，基本作法到底如何？實際的操作又在何處呢？我認為惟有把鄉村都市化的構想，往下紮根的構想，能在日常生活上活生生地表現出來，我們的理想才會落實結果，否則便是流於空談。而社區發展原有的工作內容再加上上述五項加強發展計畫，相信對於鄉村基層建設工作將會有更大的貢獻。我願意特別利用這個機會呼籲諸位熱烈地參加當地的社區發展工作，以加速我們的鄉村建設工作。

末了，我願意再利用幾分鐘的時間向各位報告一個成功的社區發展的實例，以供諸位參考。