

# 社區發展有關法規之研究

主持人 岑士麟  
研究助理 劉月娥

## 一 緒 言

社區發展工作雖在臺灣省推行近十二年來已具可觀績效，然而毋庸諱言，除了負責推行的機關與關心此項工作的人士，特別社政單位及平時涉獵社會工作者對之較有深切瞭解以外，一般國民對何謂社區發展仍多印象模糊不清。甚至還有經常身受其惠的社區居民，亦對何謂社區或對社區發展工作做法依然並不瞭解。其癥結所在，一方面果然由於社區發展工作在我國推行的時間並不太久，然而我們探討其尚有其他主觀原因與客觀原因存在。主觀原因厥為我國於開始推行社區發展工作時，係臺灣省市地方政府依據中央政府法令辦理，是項中央法令祇是行政院從政主管奉行執政黨中央的原則性政策綱要所頒指示，是項綱要指示便是迄今為各級執行單位所依據的「社區發展工作綱要」。而綱要的擬訂經過，是執政黨接受了聯合國經濟社會理事會亞洲及遠東區執行代表我

國張鴻鈞先生的建議，經邀集幾位專家學者審議，認為聯合國於一九五二欲向戰後世界各地開發中國家推廣社區發展工作，以建立世界新秩序及開發各國社會經濟建設，並由聯合國予以所需經費之資助，我國自應爭取是項資助而展開工作。按張氏原為我國首創鄉村建設運動的權威先進，他曾於大陸時代親在河北省定縣等地號召與實驗社區建設。在審議時大家遂檢討過去經驗得失，同時參酌歐美國家有關理論及聯合國在亞非各國推行此項社區發展工作成例，作成原則之決定。惟此項工作在我國前此究無具體模式可循，一時難以確定適應我國各地需要的標準。以往大陸時代的經驗，因情勢不同與社會變遷，亦未便作為今後展開工作的理想良好基礎。於是乃規劃先以選定落後貧困地區推行為主，制定以消除懶亂與貧窮為工作重要任務，並希望由此着手，選點示範，然後進行全面推廣。故綱要的當時原則性決定類似試辦性質，初無一定的規範與遠景。而綱要中最大疏漏，是對社會發展的涵義與遠大目標並未予以說明。其時政策綱要期諸政府能按實施經驗，予以較為週詳的立法，但政府亦因事屬

初創，即以此項綱要公佈為行政命令，代表法律。此事可以說明上項綱要並未交代社區發展真正意義，使其後執行者不免感到困惑，及因此而引起開始實施時發生不少的誤解，甚至遭遇過不少人士的反對。幸主持工作機構為此而付出相當長時期的宣導，並經學者專家們多方闡釋其意義，藉以澄清各方觀念。惟初期工作曾由聯合國派員前來我國擔任指導，彼等對於我國國情處境，未能深入體認，且當時顧問事務跡跡近專斷，益以我國受其資助經費限制，不能不多少曲從其代訂的方案計劃，導致在推行中不免有削足適履格格不入之感。迨外籍顧問隨我國退出聯合國撤退以後，我內政部原來運用聯合國資助於五十九年所設社區發展研究訓練中心，乃集納本國對社區發展理論與實踐具有湛深研究之專家，會同各級推行單位主管人員，不斷協商改進。如今遂告確立方針，粗具成規，正力事更張刷新，希望建立制度，使工作日臻進步。至於客觀因素影響社會人士缺乏正確認識者，則為我國推行地方自治已歷有年數，原來地治工作係循基層行政組織系統辦理，早已相沿成習。認為自治工作有一定範圍，胥賴自上而下推動，民間祇能聽命接受指使，或至多從旁協助辦理有限度之自治工作。而自治的目的，為解決地方上管教養衛問題，遂誤解其與社區發展工作無殊，不必盡出民衆自發與主動，更無庸不待政府指示而發動自力辦理。該時有若干學者因少有瞭解社區發展的真正涵義，竟穿鑿附會 國父遺教實行地方自治的法則，堅持自治工作不必重複，對社區發展工作百般阻撓，並不惜公然宣揚異議，於是影響社會上乃至今仍多懷疑社區發展的正確意義而不求甚解。內政部社區發展研究訓練中心鑒於社區發展工作在我國推行既已奠具基礎，而社會上仍多對之並不全盤澈底瞭解——近年來乃多方辦理宣導講解及舉辦訓練，歷經分批調集臺灣全省社政工作幹部與執行社區發展工作人員，施以短期講習，同時約請各大學社會工作系科學家專家，對辦理社區發展發現的問題與遭遇困難的癥結，從事各種專題的研究，並責成筆者專對現行有關社區發展法令加以通盤研析，希望就其缺失，提出意見，俾供建議修訂法令之參考。本報告即係準此目的進行深入調查觀察及依據理論及實際情況需要而提出。惟研究者並非實地執行工作，所見容有不週，疏漏舛誤，自必不免，尚祈各方睿智賢達不吝賜正！

## 二 研究範圍與目的

本研究所指現行社區發展有關的法令，係包括我國自推行社區發展工作以來，中央政府與有關部會（行政院、內政部、國防部、農復會），省市政府（臺灣省政府、臺北市政府）與其所轄有關業務機關（社會處局、教育廳局、農林廳等）及縣市級政府等歷年所訂頒涉及社區發展之法規與命令。其中中央法令係以行政院頒佈之「社區發展工作綱要」代表基本法規，因其實際未經正式立法程序，故應屬一種行政命令，不過各級政府本此行政院令頒的規章，奉為準則而實施。而其具體實施辦法復由省市政府分別訂定多種章則，轉令縣級以下地方政府實施，縣以下政府又為適應地方特殊情況與便利各區鄉鎮推行時能有配合作法，另行自訂各種補充規定，使有關社區發展法規相當繁雜。本研究的旨趣，為執簡馭繁，原來着眼於評估中央法令推行得失，並檢討有無缺失或增刪之處，而對其日後修訂補充提出建議。鑒於中央以下各級政府的章則辦法概以中央法令為依據，並因應現實情況所需要而制訂，自須一併予以研究及供互相參證，故研究有關法令必須統括各級政府公佈實施涉及社區發展的所有各種章則辦法。

以上中央至地方各級政府頒行的法令，概為當前推行社區發展工作之依據，大體上係以中央綱要作為準則，地方法令則為補充。嚴格而言，我國迄今尙未經由中央制頒一種正式屬於社區發展的根本完整法律，及循此母法以制定子法作為行政法規，以是本研究目的，在開始時曾計劃乘進行此項研究工作之時，為中央代籌擬具一社區發展法案草案，備供政府未來制定基本法律之參採。嗣奉前社區發展研訓中心執行長原內政部社會司故司長黃永世先生指示，因中央政府近值精簡法令時期，又以社會立法若循立法程序而定案頒佈，經常曠日廢時甚久，難免緩不濟急，為期儘速適應需要，毋寧即就現行社區發展工作綱要、根據研究結果，提出修正補正意見，俟報請核定後仍以行政命令公佈，較為便捷。故本專題研究，即以修訂現行中央法令之目的為限。至中央以下地方政府所頒行的法令，則係因應各地實際需要而訂定，且大多為推行一定工作項

目必須詳加規劃而定案，並可適時逕予變更或廢止。惟理應由中央法令中予以規定授權及統一款式，以符我國法規標準的規定。

### 三 研究方法

研究我國社區發展工作有關法規，因此類法規性質——屬於社會立法範圍，而社會立法之制訂，須求適應現時國情環境，符合社會實際需要，並應考量當前國家政策要求，及盡量與國際間發展趨勢一致。復以社區發展負有改造社會與促進社會不斷進步，藉謀增進人類福祉的積極任務，法令之臧否，攸關推行之成敗。故進行研究時，在方針上必須按照社會立法的旨趣，理論與實際兼顧，一方面重視理論原則，庶幾無背乎國際間推行此項工作的創意，一方顧全國家當前處境，及體察政策取向，盡量切合我國地方實際狀況。為此不能不依循學理，採用左列幾種研究方法：

一、文書研究——初步階段為蒐集法規資料，據以確定研究的方向與目標，我們在分向各方蒐集資料時，發現各種法規多係隨乎不同時間為適應需要，特別為針對解決某一問題或舉辦某一措施的需要而產生，不獨時序不同而外，即制訂的機關亦有不同，故法規的款式不一，相當龐雜。但在各種不同法規之內容中，不難明瞭因應需要而訂定的法規，自有其時代背景與作用，曾經過相當縝密的計劃，非經過事後相當長時期的推行，殊難論斷其有無缺失。如中央社區發展工作綱要之制訂，實際係先經臺灣省於四十四年推行地方基層民生建設工作，當初曾在同時推行國民義務勞動，各別設置推行機構，嗣加改制，將二項工作經驗予以合併。在先於五十四年四月經執政黨九屆二中全會制定民生主義現階段社會政策、專列社區發展一章，予以確定，送由行政院以臺五四內二二七六號命令公布，並由內政部於同年內訂頒「都市社區發展工作指導綱要」，臺灣省政府乃據以將各地基層民生建設推行委員會與國民義務勞動推行委員會裁撤，另成立推行社區發展機構。故我國社區發展工作，名義上雖稱創始於五十四年上半年，而在事前早已奠具若干工作基礎。至社區發展工作綱要基本法規之訂頒，則為五十七年五月，可謂實質上單行法規之產生，係先經推

行若干實績，獲得經驗，迨其後又因經驗累增，乃繼續發現其仍多疏漏缺失。又僅依法規進行文書研究，究屬不易深入瞭解推行法令之實際狀況，包括原來法令規定有無窒礙難行，或感到尚有疑義，以及其規定是否適用於各種不同環境，或在推行時遭遇若干問題而法令尚無規定以致不能解決等。因之僅憑文書研究，顯有不足。

二、觀察訪問——研究工作第二階段為針對文書研究之不足，而須作必要的觀察與訪問。此項工作在進行時曾先按社區所具不同特性，預行區分社區類型，假定不同類型有其不同的推行方式，以免現地觀察評鑑得失利弊時，囿於一定模式而陷於主觀先入。同時為便於判斷得失利弊受觀察時間短促等限制，採用抽樣，以訪問業經省市主管機關考核績效評定推行工作最優與最劣之社區，作為比較及對照是否導因於法令有問題之研析依據。祇是抽樣又因於訪問旅程與時間所限制而不多，未必詳盡正確，故仍有缺點。

三、問卷調查——為免訪問之不週，及抽樣觀察所見有限，難作正確之印證，研究工作決定進行普遍問卷調查，設定研究重點，提出問題，編印問卷，普遍寄發全省各區鄉鎮請實際推行社區發展工作之基層執行人員填報，藉以客觀瞭解推行工作的經驗，及廣徵各方意見，並請其提出修訂法令的建議。此項問卷於發出後不久，立即陸續接到填報回件，足徵實際執行人員普遍熱心，關切法令今後亟待有所改進。尤可重視之點，為所提意見與建議，毫無隱飾與保留，可能為日常上級機關派員考察及督導考核時，因容有顧忌，不便批評法令之缺點，與考慮影響成績之評定，而不願輕易發表者。同時在若干填答問卷中不難發現有少數執行工作者，對社區發展之意義目的及工作要求的觀念，確有並不一致，甚至不無理解尚有不清晰。顯示法令如非過於簡略，使人難解，便屬法令內容規定有欠具體或籠統含混，使人困惑。又依據問卷回件答案的統計，令人出乎意料之外者，由於其理解工作要求的條件距原來研究目標出入，有符合研究目標之若干答案反而所占統計比率較小，顯示若干工作狃於積習，多數不願再予更張，希望一仍其舊，迹近保守而無意改進，不免影響研究者觀點，將於後列報告中分別詳敘。

## 四 研究現行法令種類

本研究所涉及有關社區發展的法令，包括如次：

### 甲 中央法規類——

1. 民生主義現階段社會政策——加強社會福利措施增進人民生活實施方針之（庚）社區發展部份
2. 現階段社會建設綱領——實踐民生主義之社會建設事項之（八）全面推動社區發展部份
3. 中華民國在臺灣第二期四年社會建設計劃——綱目之（七）社區發展部份
4. 都市社區發展工作指導綱要
5. 社區發展工作綱要

### 乙 省市法規類——

1. 臺灣省社區發展八年計劃
2. 臺灣省社區發展十年計劃
3. 臺灣省社區發展委員會組織規程
4. 臺灣省各縣市社區發展委員會設置辦法
5. 臺灣省各社區理事會組織章程準則
6. 臺灣省社區活動中心使用管理辦法
7. 臺灣省加強社區活動實施要點
8. 臺灣省完成社區建設實施計劃
9. 臺灣省社區推行家庭計劃實施要點
10. 臺灣省社區推行媽媽教室活動實施要點
11. 臺灣省社區長壽俱樂部實施要點
12. 臺灣省社區配合消除骯亂實施辦法

- 13 臺灣省社區家戶衛生注意事項
- 14 臺灣省社區合作事業推進辦法
- 15 臺灣省社區技藝訓練實施計劃
- 16 臺灣省示範社區革新社會風氣工作計劃
- 17 臺灣省國軍協助興建示範社區計劃
- 18 臺灣省社區發展配合小康計劃示範觀摩競賽要點
- 19 臺灣省配合社區發展整修貧民住宅補助要點
- 20 臺灣省社區發展推行成果維護實施要點
- 21 臺灣省社區公共設施維護及競賽辦法
- 22 臺灣省社區發展十年計劃競賽要點
- 23 臺灣省社區發展成績考核評定辦法
- 24 臺灣省學校成爲社區文化及精神堡壘（社區文化中心）方案
- 25 臺灣省各鄉鎮選定核心社區要求示範村里與核心社區配合方案
- 26 臺灣省輔導農會配合社區發展加強農事小組業務活動工作實施要點
- 27 臺灣省配合社區發展設立農業機械專業使用計劃組隊要點
- 28 臺灣省各區改良場配合社區發展工作計劃（附臺北區臺中區臺南區高雄區花蓮區臺東區分別訂頒年度工作項目明細表）
- 29 臺灣省農林廳林務局配合社區發展推行工作一覽表
- 30 臺灣省農林廳糧食局配合社區發展推行工作一覽表
- 31 臺灣省民政廳配合社區發展推行工作要點
- 32 臺灣省建設廳配合社區發展推行工作表
- 33 臺灣省交通處配合社區發展整修道路材料補助費分配因素表
- 34 臺灣省衛生處社區衛生工作推行方式
- 35 臺灣省社區發展工作經費概算須知
- 36 臺灣省社區生產建設基金設置要點
- 37 臺北市社區發表委員會設置簡則
- 38 臺北市各區社區發展委員會暨理事會設置辦法
- 39 臺北市社區合作事業推進要點

41 臺北市各社區推行社會革新工作實施要點

## 丙 縣市區鎮法規類

1. 臺北市松山區各公私立學校配合推行社區發展工作計劃
2. 澎湖縣各鄉鎮社區公共設施維護整潔實施辦法
3. 苗栗縣頭份鎮社區衛生改善複訓計劃實施辦法
4. 宜蘭縣蘇澳鎮社區發展競賽要點
5. 臺中縣社區發展競賽工作計劃
6. 臺中縣社區發展考核評分辦法

## 五 社區發展涵義的檢討

社區發展的真正意義或其遠程目標，可能即因我國有關基本法規中並未提及，導致迄今依然未能為一般人士所瞭解。另一原因，為我國社區發展工作，開始由執政的中國國民黨制頒「民生主義現階段社會政策加強社會福利措施增進人民生活實施方針」，予以具體規定着手有計劃推行，並專列一章加以說明，於是使人認為社區發展屬於社會福利項目之一。隨之不少學者引進西方若干國家有關社會福利的理論，加以闡揚，並介紹各家學說，下以定義。其中尤足以影響自後不少學者觀念的，為聯合國希望在二次大戰後將其推行至開發中國家，藉以改善各該國社會生活福利，所下定義與宣導理論，持有一定的觀點與立場，強調其可以開創社會的福利，以促進落後國家的重視接受，以是我國若干學者即奉為經典，遂亦一致附和其為社會福利措施的一種。僅有部份深入研究者指明其實為推行社會福利工作的過程，它可以增進社會福利，促進社會發展，而增進福利及促進發展的途徑，係以社區為基礎，且是項發展工作為永無休止。最引人感到興趣者，為理論研究工作，不免需要探討此項社區工作的沿革，遂被一般人即將其與社會福利相提並論，稱其起源最早緣由於歐洲舊大陸時代創辦的英國救貧法與德國漢堡制度，強使此項社區發展工作與解決貧窮問題連結一起。或則引經據典推論我國古已有之，並謂民國肇造後已有鄉村建設

實驗工作開其先例。後說尤為首創河北定縣鄉村建設運動，洵後代表聯合國推動遠東地區社區發展工作的我國馳名社會工作前輩者張鴻鈞先生所讚同，引起各方之推崇。惟張氏在生前亦曾與本研究報告主持執筆人談及：社區發展雖旨在推進社會福利而實為一種過程，另有其更較積極的遠大目標。嗣筆者一度在期辦之社會建設雜誌出版一社區發展專輯時，撰述一篇社論中提及其積極功能，可以抗衡社會工業化之後特別在形成都市化時所導發的病態，能導進社會永無休止發展，極蒙張氏稱許。從此張氏經常約筆者傾其心曲，使筆者仰承教益，親沐薰陶，張氏在榮總醫院易簀以前，猶多次嘆借我國社會工作學術的研究領域尚未迎頭趕上時代而阻力仍多，竟致淚泣不禁，諄諄督勉後起者努力，至足感人。

探索社區發展工作的正確歷史，實際係與社會福利工作沿革不同。原來此項社區發展的思想起源，應推拿破崙一世征服全歐洲版圖時，當年普魯士各邦日爾曼民族欲排拒法國統治，有史坦因爵士（Karl vom u. zum Stein 1757—1831）力倡各個邦堡社區獨立自治，除財政上向統治者納稅外，主張社區建設與行政管理悉由社區居民自動自發，運用當地人力物力與財力辦理，各個邦堡間運用本身資源，互相支援，有無相濟，保持傳統優良文化習俗，憑恃固有社會經濟背景而不受外來干涉。此一主張經當時普遍響應，擴大推行，稱之為「社區事務」（Kommunalwesen），性質實與目前社區發展相同。從此因襲迄今，使德國在戰後重建新社區或新興衛星都市的社區建設，均有計劃盡量運用地方有形與無形資源，以減輕政府的負擔，從而形成社區事務關係多仗居民自發自動，其發展工作範圍則包括經濟的社會的文化的多方面建設。在近年來，德國工業化加速，推全球冠，為防堵工業化病態的增劇，更已發展一中心社區理論，配置社區位置的分佈，犬齒相錯，彼此綿亘，如網絡一般。至於社區內的生態，則係有系統的按照居民人口需要而安排，社區組織與社區發展工作，相輔相成，有條不紊，故在德國至今祇用社區事務名稱，鮮用社區發展字樣，認發展為社區建設過程中永不休止的目標，並無時空的限制。戰後聯合國研究此類社區事務，工業進步的社會中十分重要，同樣亦可適用於落後國家，於是有人研究工業化的都市需要不斷推行社區發展，落後農村中需要加強社區組

織，開發中國家首須建立社區組織，從事社區發展工作。

社區意識觀念的產生與差異，可能即由於研究歷史沿革羣暉之差而發生。一為視其為社會福利項目之一，於是常與消弭貧窮工作糾纏一起，誤認祇有貧困落後社區有其需要，而進步地區則否。二為忽略了每個社區概有其本身資源，含有自然資源人文資源經濟資源與物質資源不等，均堪利用，不過有無與多寡各有不同，乃令人誤解缺乏某種資源即會影響其發展工作，不知盡其所能，用其所長，及互通有無，以濟不足，此為我國當前困擾社區發展工作的主要癥結。基此癥結，於是引起更深一層之誤解，以社區發展非仰賴政府事越俎代庖不可，從而削弱了社區民衆自治的能力。並予久奠地方基層行政健全組織的我國，有不少人士發生錯覺，起而對社區發展表示異議，甚至居然援用「國父遺教手訂」地方自治開始實行法」恣意穿鑿誤會，加以反對。

社區發展具有運用社區居民自力發展社區之意義，具有抗衡工業化都市化社會病態之功能，不論開發中國家有其需要，即在已開發中亦有其需要。其積極作用不僅在建設社區，且能平衡人口之分佈，促進人際關係之和諧，預防家庭之解組，增進社會組織之鞏固，此外尙能提高倫理道德，弘揚優良文化，凡此原為我國社區發展基本法規中所並未指出。幸自聯合國戰後派來我國指導推行發展的顧問，因我國退出聯合國而撤退後，其運用落後地區工作模式強加於我國的拘束，經近年來我本國專家予以否定，並經我各級社政工作單位在推行工作中獨得經驗，不斷檢討改進，依循本國社會需要，確定發展工作具體項目，應包括基礎工程建設、經濟生產建設與精神倫理建設，三者兼顧，從此乃使工作確定方向，符合正確意義所要求的原則。按此種原則，實具有其遠程目標。惟所借在基本法規中未予規定，並未為社會人士所徹底瞭解。

為闡明社區發展的正確意義與遠程目標，我們在研究現有社區發展有關法令時，肯定有首先予以檢討以使提出改進意見的必要，以利今後修正法令，能盡量克臻於完善。

## 六 社區發展工作推行得失的檢討

在為期短促的十餘年中，我國推行社區發展工作，無疑由於政府重視督導及執行者肯予不斷改進，業已建立顯著績效，使所有社區居民受惠極多，故若將社區發展工作指為一項社會福利，堪稱當之無愧，祇是曲解其涵義偏於狹隘而已。縱然如此，多數人近年仍以此項福利，祇限於居民生活環境獲得政府的施與而改善，並不能完全符合發展社區的原旨及並未達成要求居民自力自助的目標。根據歷來各方檢討，認為迄今推行的工作，得失互見。茲綜合列舉如次。

### 甲 工作成效方面

#### (一) 優點

1. 使貧困落後地區因發展社區而被人重視，居民生活環境迅速改善，貧困狀況得以解除。
2. 使社區居民的角色地位與權力，普受尊重，減少社會性與經濟性的價值差異，特別貧窮文化為之不變，民主意識從而提高。
3. 使政府公共救助工作與社會教育工作，從此推進至基層，確實充實了低收入的生活條件，繼而轉移了居民原來髒亂不講衛生及懶惰不事生產的惡習。
4. 使不少社區居民建立起社區意識，增進了羣策羣力愛護鄉土的觀念，能自動組織共同討論問題，做到彼此照顧與守望相助，舉辦公益與美化環境。

#### (二) 缺點

1. 社區居民大多仍始終不瞭解社區發展的意義與任務，故不熱心參與工作，不主動規劃工作，祇是被動的接受及繼續等待政府的施惠。
2. 因缺乏自動自發自助的意念，致推動工作之績效甚多流於形式，祇按政府指定項目應付，未盡符合居民實際需要，故所有成果不易長期維持。
3. 不能善於發掘利用地方資源，祇利用政府補助，注意基礎工程建設，酌辦生產福利建設，而對精神倫理建設則漠不關心，或缺乏具體有效作法。
4. 規劃設計工作過份呆板，常不分農村與都市或社區特性，祇按硬性規定

肆應表面，不適應地方需要，難以引起居民對社區發展發生興趣而加支持。

## 乙 工作體制方面

1 政府推動社區發展工作，自中央內政部至地方縣市政府，以往均設置社區發展委員會，由各級政府的首長擔任主任委員，民政、社政、教育、建設、農林、交通、衛生、糧食、警察等各單位主管並邀請有關學者專家擔任委員，藉此委員會集會，達成會商協調聯繫工作的任務，曾使發展社區工作，分配於各有關工作的單位共同負責，頗收齊心協力的統合績效。所惜此種不需支用經費的協調組織，在六十二年精簡政府機構時予以撤銷，從此使推動工作逐漸發生協調配合上遭遇窒礙，及各單位間竟又有權責不清現象。當前各單位幾無不將社區發展工作認為社政單位單獨負責，其他單位祇似配角，聯繫工作勢已陷於滯緩。

2 社區內設有理事會，原為推行社區發展工作的實際決策機構，負有調查、設計、討論、規劃工作方案全責，應符合促進社區居民徹底自治的原則。惟事實上大多並未發揮作用，其原因如次：(1)理事會理事人選安排不當，有推選社區中德高望重領導份子本身事務太忙，或殷實鉅子對區內工作並不熱心，或熱心工作而位卑職輕及影響力不夠。(2)理事長由村里鄰長兼任，有其缺點，因其一面須代表政府推行一般政令，往往未便接納或反應社區居民祇顧木社區的意見，若一個社區包含二個以上村里而祇以其中的一個村里鄰長兼任理事長，不免祇顧其本社爭取較多利益，或較難獲得另一村里長支持，甚至發生牽掣而易於造成派別糾紛。反之，若不以村里長兼任，則又可能發生推行工作難以獲得行政上支持之弊，概使理事會權力被限制，形同虛設。

3 社區理事會工作，需要衡酌本社區的需要及所備財力人力而訂定方案。無如大多均拘泥於應付政府規定之項目行事，既未配合社區居民的需要而作活用，且多缺乏主動不與附近學校社區及鄰接社區切取聯繫，往往自陷於獨特或孤立，亦不盡力發動社區居民普遍參與，致不能激發居民的興趣，或居民對其工作並無所知及漠不關心，於是使推動工作益感困難。

4. 社區服務中心之建立，需要選定適當場所，作為集會活動與推行社會教育等地點。有不少社區缺乏條件無法興建，但又有不少社區花費巨額經費於美侖美奐之建築，不予善加利用而僅供點綴或祇作少數人辦公之用。又若干都市社區限於場地難免無法建立而影響社區工作的展開，則不知利用當地或附近現成資源，如公共場所、寺觀、教堂、學校等空曠地點展開活動。又中心的名稱有逕稱活動中心者，殊欠統一，且與法令規定出入，往往以名害義，予人以不同的觀感。

## 丙 工作項目方面

1. 社區工作項目，大多社區祇希望利用政府配合款辦理基礎工程建設或整建破陋貧宅，整治溝渠則祇顧本社區施設而不與鄰接社區聯絡銜接，獨行其是，或則各種工程建設祇是裝飾點綴，徒供參觀訪問，普遍現象為甚多基礎工程於完成後不能善予經常維護，或到處髒亂而習焉不察。

2. 社區精神倫理建設多數未能重視，縱有推行守望相助與敦親睦族運動而不能盡到規過勸善及清除弊害。故社區中容納宵小不法往往不予檢發，家戶間仍抱「莫問他家瓦上霜」而不能「各人自掃門前雪」態度者，比比皆是。

3. 經濟生產建設雖推行社區家庭副業，鮮能指導協助產品之推銷，故傳授技藝不能引起長久興趣。社區內無業壯年的就業問題，鮮能設法協助輔導其就業或勸導其接受技訓。社區領導人士對游手好閒者多視若無睹，任其遊蕩滋事生非。

4. 社區內推行文化與康樂活動，需聯繫學校或文化團體參與支援，但若干學校團體對之並不熱心，在人力物力與場地供應方面不予支持，平日亦乏向社區子弟學校善盡輔導社教之責。

5. 不少社區理事會仍乏真正瞭解社區發展工作方法之工作人員，不能調查社區居民之需要，不能有效利用社區有形與無形的資源，尤以推行工作項目不顧都市社區或農村社區的不同特性而加區別。

6. 甚多社區工作人員規劃工作，過於偏重於社會救助工作，或僅以兒童少年為工作對象，故多在社區內當川舉行唱遊識字與撫慰貧病為限。亦有絕大多

數社區祇願配合推行小康安康計劃而罔顧其他社區發展工作，如推行社教與文化建設等，致工作範圍過於偏狹。

7. 甚多社區並無專責工作人員，雖有志願工作員而忙於其維生職業生活，或其本身生活不安定，均難期為基層地方公益盡責。又地方社政單位與政府主管人員未必普遍加以經常輔導督促，則不免使社區發展陷於停滯。

## 七 文書研究

現行有關社區發展的中央與其他地方法規，共計多達四十餘種，我們逐一予以比對研析，發現其內容各有特點，而程式並不相同。令人特別注意者，由於中央基本法規「社區發展工作綱要」只舉出原則性規定，殊嫌太過簡略及稍欠週密明確，有其缺失，諸待我們通盤研究後提出修正或補充的意見，定為本專題研究的主要目標，姑不具論而外，關於地方性法規，在臺北市於五十六年七月起改制為院轄市後，社區發展工作係自行獨立規劃辦理，故省市各別立法，雖若干法規具有共通性質，乃彼此所訂推行辦法並不一致，規定工作方式既有不同，列舉工作項目亦繁簡不一，顯示主管社區發展的行政單位，因隸屬有異，及省市工作的環境與條件不同，於是負責督導執行者分別運用智慧，各出匠心，各行其是，無形中不無使人眼花撩亂，及予人以我國地方行政似有不甚協調現象。茲舉出其實例如次：

一、關於社區選定的規劃 省市均依循工作綱要頒行的原則。臺灣省係在社區發展十年（原為八年）計劃工作手冊中，於作業程序一篇內，規定各縣市鄉鎮市區公所應建社區，以貧困僻亂地區優先辦理，每一鄉鎮市區每年最少建設一個社區，層報省政府核定，未獲計劃核定配當者，應建設為「雛型社區」，以奠定次年建設社區之基礎。臺北市則於制訂社區發展理事會設置辦法中，規定社區由政府核定配當外，尚可應居民申請辦理，但市區須有居民五百戶，郊區須有居民三百戶以上，並須位於偏郊地區或貧民落後地區。此外臺北市又為區別都市社區特性，將社區分為五個類型如次：「古老社區」「僻亂社區」「整建社區」「軍眷社區」與「城鄉地區社區」。

二、關於社區組織的程序 依據上述省市相關法規，臺灣省規定先由鄉鎮市區公所選定社區位置，報省複勘核定，然後輔導社區居民以戶長會議方式推選社區理事會理事，組成理事會，次由鄉鎮市區公所辦理社區規劃工作，及會同理事會辦理社區調查及確定工作項目。臺北市規定先由社區居民推選發起人五至九人，組織籌備會，辦理社區調查及社區規劃，限於兩個月內籌備完竣後函報區公所核轉市政府核定，然後推選社區理事會理事，成立理事會。

三、關於社區理事會的組成 實為社區組織的主要基礎。臺灣省社區發展工作手冊作業程序中，對社區理事會的名稱、組成份子、理事人選條件等均有規定，並定社區理事會名額為九至十七人，互推一人為理事長，理事會須每月至少集會一次。臺北市則在社區理事會設置辦法中，規定社區理事會名額為九至十一人，另候補理事三人，互推一人為理事主席，任期三年（六十二年後改為二年），連選得連任，理事會須三個月開會一次，對組成份子並未列舉條件，惟同時規定社區範圍若與里行政區域相同時，里長為當然理事，並定理事應予解任的限制條款，此法辦法中又列出選舉注意事項甚詳。

四、關於社區工作人員之設置 臺灣省規定在社區理事會下設置社區服務中心，聘請品德學能均優曾受專業教育者擔任總幹事，如社區已設專任社區工作人員者，總幹事須由社區工作人員兼任，倘財源困難則聘用義務專責人員。臺北市係規定理事會聘用總幹事一人，幹事或社區工作人員若干人，概以曾受專業訓練者為原則，倘財力無法負擔，得培養社區志願工作人員。

五、關於社區服務中心的工作 臺灣省法規中規定社區發展實際工作之計劃與執行，以社區服務中心為樞紐，社區服務中心得為財團法人，社區工作人員在中心內服務，須發動居民參與工作，按社區的事實需要及居民的志願與所長，分別編組若干工作組，各工作組分別每週舉行會報一次，研討工作實施的問題，每月舉行各工作組聯席會報，理事會作核心領導，適宜適切的調配運用各個工作組，推動工作，及策動有關公私團體（包括農會、四健會、婦女會、後備軍人組學校等），動員羣眾力量，從事社區各項工作。臺北市法規僅規定理事會於適當場地籌設社區服務中心，以理事會負責推行社區發展工作，工作人員必要時得分組辦事，並規定理事會以組織訓練輔導等方式領導居民，針

對需要，辦理社區各種工作。

六、關於社區發展的工作項目 臺灣省與臺北市均區分社區發展工作項目為(一)基礎工程建設，(二)生產福利建設，(三)精神倫理建設三類。臺北市自以建設城市社區為主，臺灣省則包括城市社區與鄉村社區，故所訂工作項目各有不同。又臺北市僅列舉原則性項目，而臺灣省則列舉項目頗為具體，各有千秋，具見主持規劃各有見仁見智的不同作法，茲分別照錄如次，以資對照比較。

甲 有關基礎工程建設者

1. 臺灣省

- (1) 興建道路巷弄
- (2) 興建排水溝渠
- (3) 興建給水設備
- (5) 修建廁所浴室
- (6) 設置垃圾運轉處理設備
- (6) 改善家戶衛生
- (7) 整頓禽獸欄舍
- (8) 美化環境維持清潔
- (9) 興建活動中心
- (10) 其他公共設施及整頓公共場所

2. 臺北市

- (1) 社區基礎工程之興建與改善
- (2) 環境衛生之整理保持與美化
- (3) 違章建築之防制與協助處理

乙 有關生產福利建設者

1. 臺灣省

A 生產建設

- a 城市社區
  - (1) 設置或整理生產設備
  - (2) 承製工廠加工品

- (3) 推廣「家庭即工廠」
- (4) 家庭副業及手工藝
- (5) 社區公共造產
- (6) 其他生產專業

b 鄉村社區

- (1) 設置或整理生產設備
- (2) 修建晒谷場
- (3) 修建堆肥舍、飼料窖、沼氣池
- (4) 修建牛欄、豬舍、菇棚、果架
- (5) 改良家畜家禽之飼養
- (6) 改進農產措施(改進農耕技術，改良農作物，改善土地利用，防治病蟲害。
- (7) 公共造產，加強水土保持及土地開發利用。
- (8) 提倡家庭副業及手工藝
- (9) 其他有關生產建設工程
- (10) 輔導協助貧困農漁民改善生計

B 福利建設

a 城市社區

- (1) 設置托兒所
- (2) 籌組合作社
- (3) 設立就業輔導聯絡站
- (4) 興建國民住宅
- (5) 辦理婦幼衛生指導及家政指導
- (6) 辦整各種互助服務
- (7) 建立貧戶調查檔案推行小康計劃
- (8) 其他福利設施

b 鄉村社區

- (1) 設置托兒所

- (2) 設置醫護站
- (3) 籌組合作社
- (4) 設立就業輔導聯絡站
- (5) 興建小農住宅
- (6) 修建貧民住宅
- (7) 建立貧戶調查檔案
- (8) 其他福利設施

## 2. 臺北市

- (1) 設置托兒所
- (2) 設置合作社
- (5) 提倡儲蓄互助
- (4) 推行家庭計劃
- (5) 舉辦技藝訓練
- (6) 推廣家庭副業
- (7) 扶助貧戶
- (8) 貧病義診

## 丙 有關精神倫理建設者

### 1. 臺灣省

- (1) 設置活動中心與設備
- (2) 設置社區圖書館閱覽室
- (3) 設置文康活動場所與設備
- (4) 設置體育活動場所與設備
- (5) 設置小型公園或兒童樂園
- (6) 設置補習班與教育器材
- (7) 設置媽媽教室
- (8) 推行國民生活須知與禮儀範例
- (9) 敬老尊賢表揚好人好事及孝悌家庭
- (10) 倡導守望相助

### (11) 防止少年犯罪

(12) 其他有關改善生活習慣及陶冶品德之措施

## 2. 臺北市

- (1) 實踐國民生活須知，推行國民禮儀範例
- (2) 舉辦康樂體育教育文化等活動
- (3) 舉辦母親會、兒童會、青年會、婦女幸福家庭講座、青少年體能訓練與兒童音樂營等活動

(4) 推行敦親睦鄰及守望相助

(5) 推行反共愛國社會教育及社會革新運動

(6) 防治青少年犯罪

(7) 防制流氓

(8) 倡設社區童子軍

(9) 籌組社區志願服務團

(10) 設置社區圖書閱覽室

除上述六項實例概括省市法規內容的異同外，臺灣省與臺北市法規另有各別特殊的規定事項，述要如次：

一、臺灣省提定縣市區鄉鎮應成立社區發展業務聯席會報，以社政主管人員為召集人，每月最少集會一次；以檢討業務分工，加強聯繫協調。按依據中央工作綱要中為促經各機關協調聯繫而設置之各級社區發展委員會，並未規定其必須定期開會，故臺灣省在委員會緊縮裁撤後，改以定期會報代盡委員會功能，甚有成就。

二、臺灣省具體規定社區發展所需建設經費，政府居於輔導地位，給予適當之補助，以資配合，各有關業務部門，就其主管業務，對社區配合支援者，其所需經費，各就原有預算調配，並逐年編列預算支應。此外又預估每一社區之建設工作，均需人力四五〇〇工，由社政單位負責調配。

三、臺北市規定社區理事會籌得或經收之財物，作為社區基金者，須經區公所核准，始得動支，除捐助人指定用途外，概須經社區理事會，始得運用。

四、臺北市特別規定社區理事會為維護社區建設成果，責成社區住戶簽訂

公約，以資共同遵守。居民對成果維護有績效者予以獎勵，破壞成果者向政府有關機關舉發，或報請警察機關究辦。

五、臺灣省有若干縣市訂有「健全各社區理事會實施要點」規定各鄉鎮公所應每半年召開社區理事長聯席會議，會議中遇有非鄉鎮所能解決之問題，應專案報請縣市核辦。

六、臺北市有若干區經常聯繫區內學校支援社區服務，推行社區工作，訂有學校配合推行社區發展工作計劃，係分配學校師生指導規劃，甚至仰仗學生參與工作，頗有成效，惟有代替社區居民之自動自發及反客為主的缺點，極易因之使社區居民發生依賴心理。

## 八 觀察訪問

研究本專題所進行的實地考察，係專以瞭解有關法令在推行時有無窒礙及缺失為主，尤以所有法令規定是否為執行人員尚有誤解或因之在執行上發生偏差。同時我們亦希望發現基層執行單位有無從實際工作累積經驗中訂定其適應地方需要的單行辦法與其有無特點。我們觀察訪問的社區會預期儘量遍及全省，至少選擇訪問省市考核績效最優與最差的社區，但限於兼職時間與經濟上等原因，只能乘研究主持人公職視察各縣市區鄉鎮民衆服務分社的便利，抽樣訪問附近的社區建設，若干地方以行程倉促，只向縣市鄉鎮公所主管業務人員問詢，曾經觀察或訪問的地點，分佈如次：

北部——臺北市松山區大安區古亭區木柵區

基隆市七堵區

臺北縣三重市、永和鎮、新莊鎮、八里鄉、坪林鄉

桃園縣中壢市、楊梅鎮

新竹縣新竹市、新埔鎮

苗栗縣頭份鎮

中部——臺中市南屯區、西屯區

臺中縣豐原鎮、潭子鄉、大里鄉、霧峰鄉

南投縣草屯鎮、鹿谷鄉  
雲林縣斗六鎮、北港鎮、口湖鄉

南部——高雄市左營區、楠梓區

高雄縣鳳山鎮、岡山鎮、大樹鄉、茄荳鄉

臺南縣新營鎮、學甲鎮、永康鄉、東山鄉

屏東縣屏東市、潮州鎮、恆春鎮、春山鄉

東部——臺東縣臺東鎮、岡山鎮、大武鄉、池上鄉、長濱鄉

花蓮縣玉里鎮、吉安鄉、

宜蘭縣、羅東鎮、頭城鎮、蘇澳鎮

本專題研究並非對曾經觀察或訪問的以上各縣市區鄉鎮中的社區從事考核評鑑工作，故不予具名列舉個別社區的優劣，只在發現推行法令規定的得失，僅就一般有關涉及法令的共同性問題，提出綜合觀感如下、

甲 關於中央與省市法令有關事項

一 所經觀察訪問的各社區，工作幹部多數曾參加中央省市縣級舉辦的業務講習，對於法令規定均有充分或多少的瞭解，愈認省政府頒行的社區發展十年計劃，編訂有工作手冊，內容扼要而週全，儘力照顧地方實況及補足中央綱要的不足，除此而外，則省市補充法令，前後頒行者頗多，殊嫌程式不一，尤以非經省市社政單位令頒而為其他機關涉及社區工作的法令，則各社區目前保管運用的資料並不完整，甚至為若干社區所並不瞭解，咸認在執行上常感茫然頭緒或顧此失彼，矧致影響工作在作法上並不劃一，或不易區分輕重緩急。又同為都市社區，而臺北市社區作法與省轄都市社區作法又有不同，希望加以精簡統一，以免紛歧。

二 工作體制方面，主管社區業務機關，省轄單位多已撤銷社區發展委員會組織，但市轄單位仍感需要維持，以利各有關機關社團與學校等間的聯繫協調，其集會定期並不固定，有一或三個月一次者，有並不定期視工作需要臨時開會者，所有維持委員會者，各機關等之間的協調工作，均稱理想。反之則否，雖經常有主管業務單位主動協調，而權責上難免有推諉或爭持情事。

三 社區理事會集會次數亦不一致。集會次數愈多者，愈見其功能可盡量發揮，不開會者大抵由總幹事負責推動工作，雖具信任授權性質，但不能結合集體智慧及藉此糾合羣力，形成理事只掛虛名，影響工作難以順利展開。有少鄉鎮每三個月或半年召開各社區理事長總幹事聯席（或稱聯繫）會議，邀同有關機關主管與學校及社團與負責人開會，甚能發揮工作績效。且由各社區提出績效報告與檢討問題，可收互相切磋砥礪策勉之效，值得推廣。

四 理事會會議中，有規定年度開始前一個月提下一年度工作計劃，及年度結束後一個月內公布財務帳目，並有在村里民大會報告工作與財務者，以上推行工作具積極，建議在法規中予以普遍要求，又其中工作最積極者有推定理事輪流推行輔導宣傳使居民認識社區工作意義，協辦社會教育，或配當專責分工者。但亦有理事工作鬆懈及不知從何推動工作者。

五 理事會的理事長或總幹事不少以村里長或村里幹事兼職，利弊不一。其中多數在兼任後將社區事務視同行政工作，與推行其一般地治工作混淆不清，使居民多處於被動而不能自動自發工作。

六 社區服務中心有同時為活動中心者，有專供工作人員辦事不能提供活動使用者，概視其場地有無限制而定。有兩相分設者，但亦有雖設活動中心而未能妥善利用，甚至任其破爛損壞乏人管理者，最差的社區為整個環境髒亂，不足以發生影響力，予人印象相當惡劣。

七 多數社區服務中心運用壁報海報或傳單向居民推行宣導教育，亦有日常配合村里辦公處辦理家庭訪問進行宣導教育，但不少社區只辦理建設工作而忽略宣導教育。

八 有不少區鄉鎮因應地方情況自行訂定推行各項工作辦法，可視同對其工作幹部的指示或規約。又各縣市訂立單行法規以規劃工作競賽與工作考核辦法，其評分標準不一，獎額亦不一。

九 甚多社區拘泥於法令規定的工作項目而不知活用，雖經費充裕而只求居民辦理不切實際的形式工作，竟將工作得失事事推諉於法令規定，致使居民感到困惑。

十 普遍現象為社區經費不足時，陷工作於停滯，未能善為利用無形資源

，如發動人力非給資取償莫辦，建設成果不旋踵被人破壞而無法維持。有不少績效成果極佳的社區建設，端賴區外的支援而鮮區內的配合。

## 乙 關於工作項目選擇與實施事項

一 原由工作綱要規定按鄉村與都市區分的工作項目，其選擇與實施過份失之刻板，如都市社區中成立合作社，經營難臻理想，形同虛設。鄉村社區共設公廁公浴廢置不用，形同點綴，修築溝渠流水不願鄰接地區，公共設施不願公眾經常需要，甚至設施佈置及要求家戶衛生等專供參觀視察，有失社區發展的眞意。

二 社區內公共設施有不少因乏人管理而禁止使用，未能利用居民空閒輪值看管利用，如圖書不予借閱，遊樂設備僅限極少時間開放。

三 所設社區社會工作人員大多數只以貧戶為工作對象，忽略其他社區服務，或只以兒童婦女為社教對象，未予普及全體居民，對於不良青少年與流氓，罕能負起勸導遏惡或協助取締，致弘揚道德與移風易俗與精神建設，推行不夠積極。

四 社區配合實施「小康」或「安康」計劃的救貧工作，對貧戶之查核工作，大多並不認真篤實，如臺北市的貧民社區任令非屬貧民者居住免費平宅，及任令貧戶到處哀告求助而未予有效之個案公共救助。

五 不少社區輔導家庭副業或技藝訓練，頗有成就，所惜未能協助解決產品運銷或聯絡輔導就業。

六 甚多社區採用以工代賑方式，儘量雇用社區貧民從事勞務或協辦公共造產，確可增加其收入及改善其生活。

七 有績效極佳之社區，全仗區外學校社團等志願服務，甚至僅憑分配附近學校定期發動學生輪流前往社區整治環境清潔，任令社區居民袖手旁觀與坐享其成，且常不加維護，反而養成區內居民依賴心理。

八 若干大專學校從事社區工作實驗，多對兒童少年輔導課業進修與音樂活動，或係臨時義務勞動代修電器等，罕有推廣社會教育及協辦精神倫理建設。

九 教會團體如天主教社區服務機構在社區中推行指導生產服務及文化建

設，頗見積極。

十 工業社區大多重視提供公共福利與環境衛生，但對解決社會問題包括交通犯罪治安公害等，並未積極。

## 九 問卷調查

本專題研究工作在進行中，曾向省市所轄各縣市區鄉鎮的執行社區發展基層工作單位普發問卷，針對推行業務的得失利弊，特別有關法令的修訂方面，分請提出檢討意見，以供改進現行社區發展有關法令的參考，收回問卷達百分之九八中，其中全部作答者為百分之九二，有保留部份問題無意見，茲分析答案如次：

**問題一** 依據現行中央、省、市法規（另附法規要目），推行鄉村與都市之社區發展工作，是否均能適用？法令規定在執行時有無困難或缺失？困難或缺失何在？

答案 甲 鄉村社區與都市社區能否均可適用

- 乙 執行工作的困難如下
1. 尚能適用……三八
  2. 不能適用……二二
  3. 無意見……八

1. 社區維護經費不足……一九
2. 法令所規定之項目繁雜不盡適應社區環境境需……一八
3. 社區意識缺乏、工作各自為政……一六
4. 建立活動中心取地困難……一二
5. 缺乏專業工作人員……一一
5. 依賴政府心理過多……八
6. 法令規定職掌不明確……四
7. 社區考核辦法易造成虛偽……四

8. 社區居民人口流動太大……二
9. 社區居民階層距離懸殊……一

**問題二** 貴工作單位為配合社區發展工作需要，有無訂立補充實施辦法要點等章則，並請列舉，

答案 甲 是否另訂規章。

- 乙 列舉如次
1. 有另訂……二九
  2. 無另訂……四〇

1. 社區公共設施維護及競賽辦法……八
2. 健全社區理事會組織實施要點……五
3. 社區配合消除髒亂實施辦法……五
4. 社區發展工作計劃……三
5. 社區家戶衛生注意事項……二
6. 社區長壽俱樂部實施要點……二
7. 社區技藝訓練實施計劃……一
8. 社區革新社會風氣工作計劃……一
9. 社區活動中心使用管理辦法……一
10. 社區發展工作經費概算須知……一

**問題三** 省市之小康與安康計劃，均列有社區發展工作項目，是否在推行社區發展中辦理小康與安康計畫為適當，抑在推行小康與安康計劃中辦理社區發展為適當？

答案 1. 推行社區發展時辦理小康安康計劃……五二

2. 推行小康安康計劃時辦理社區發展……一四
3. 無意見……二二

**問題四** 社區服務中心需要辦理何種服務工作，適宜於鄉村社區？都市社區？或鄉村都市均適用？

答案 甲 鄉村社區需要左列服務

乙

- 1. 農業技藝訓練……………一三
- 2. 家戶衛生改善……………一一
- 3. 醫療服務……………七
- 4. 生產福利建設……………七
- 5. 就業輔導……………六
- 6. 代書……………五
- 7. 托兒所……………四
- 8. 貧困救助……………三
- 9. 諮詢服務……………三
- 10. 基礎工程建設……………三
- 11. 家庭計劃……………二
- 12. 無意見……………二

都市社區需要左列服務

丙

- 1. 托兒所……………七
  - 2. 技藝訓練……………七
  - 3. 康樂服務……………六
  - 4. 老人服務……………四
  - 5. 家戶衛生改善……………三
  - 6. 守望相助……………三
  - 7. 就業輔導……………三
  - 8. 家庭副業……………二
  - 9. 諮詢服務……………一
  - 10. 無意見……………四〇
- 農村與都市社區同樣需要之服務
- 1. 專業工作人員社區服務……………六
  - 2. 家事改善及家庭副業……………五
  - 3. 家戶衛生及清除髒亂……………四
  - 4. 托兒所幼稚教育……………

問題五

答案

- 5. 巡迴性康樂服務……………四
- 6. 生產福利建設……………三
- 7. 技藝訓練……………三
- 8. 就業輔導……………三
- 9. 代書諮詢服務……………二
- 10

社區居民經常最關心或急望解決之問題為何？

最關心急望解決之問題

- 1. 基礎工程建設……………五〇
- 2. 托兒所……………四三
- 3. 貧困救助……………三八
- 4. 衛生保健……………三五
- 5. 家事改善……………二八
- 6. 維護治安……………二八
- 7. 技藝訓練……………二八
- 8. 康樂設施……………二一
- 9. 媽媽教室……………一四
- 10. 文化活動……………一二
- 11. 諮詢服務……………一一
- 12. 消費合作社……………一〇

問題六

？

社區附近學校成爲社區文化中心是否普遍可行？及推行時有何阻力

答案

甲 可行性

- 1. 需要普遍推行……………六一
- 2. 不必普遍推行……………七

乙 有何阻力

- 1. 校內設備不足……………二六

2. 無人負責管理……二五
3. 校方不予合作……一三
4. 無意見……四

**問題七** 有無及何種社區內或本社區外社團可經常在人力財力或技術方向協助社區發展工作？

答案

甲 有無社團支援

1. 有……三九
2. 無……二九

乙 何種社團

1. 學校……二八
2. 農會……二五
3. 青年會、婦女會……一四
4. 教會寺院……二二
5. 企業團體……四
6. 公益團體……三
7. 民衆服務社……二

**問題八** 推行社區發展工作，是否經常與地方自治基層行政單位、警察機關、村民大會等切取協調聯繫，及有無困難？

答案

1. 有協調聯繫及運用……六四
2. 無困難……一九
3. 運用有困難……一六
4. 困難之緣結：(1)專業人員不足……七  
(2)治安人員不足……五  
(3)社區意識不足……四  
(4)工作經費不足……三

**問題九**

社區童子軍及志願服務團需否普遍組織？及如何予以有效運用？

答案

1. 不需要普遍組織……三五

**問題十**

發動社區居民之人力財力，及運用地方有形無形資源，有何困難？

答案

甲 有無困難

1. 有困難……五八
2. 無困難……一〇

乙

困難緣結

1. 經費困難……二四
  2. 人力缺乏……一八
  3. 社區意識缺乏……一七
  4. 專業人員缺乏……七
  5. 可用資源缺乏……三
  6. 受人情習俗限制……二
- 丙 克服困難途徑
1. 多辦宣傳或講習……二二
  2. 加強發揮理事會功能……八
  3. 設置專業工作人員……六
  4. 由政府擴編預算支應……三
  5. 發動勸募……二
  6. 擴大公共造產……二
  7. 運用義務工作人員……一
  8. 免除稅賦……一

其原因：(1)無經費……四二

(2)無組織成員……一六

(3)無作用……四

2. 需要普遍組織……三二

其運用：(1)配合理事會分派任務……七

(2)擔任志願服務工作……五

(3)訓練領導人員……五

**問題十一** 社區理事會能否採用定期籌集或臨時輪派方式，要求居民出錢出力？如每月抽出時間參加社區工作或每月捐助基金。

答案 1. 無法要求……三七  
2. 可以要求……二一  
3. 目前正在施行……一〇

**問題十二** 社區發展工作經費之政府補助款用完，及一般公共建設完成後，社區經常維護費用，應如何籌措財源？

答案 1. 向社區居民攤派……四二  
2. 請社區居民樂捐……二三  
3. 以上兩種兼用……二〇  
4. 向外募捐……一

**問題十三** 社區理事會對社區居民流動是否掌握瞭解？理事會與管區警員有無聯繫交換情報？有無需要？

答案 1. 對人口動態無掌握瞭解……三七  
2. 對人口動態有掌握瞭解……一九  
3. 與管區警員有聯繫……二七  
4. 與管區警員無聯繫……二四  
5. 需要掌握人口及聯繫警員……三二  
6. 不需要掌握人口及聯繫警員……六  
7. 無意見……二九

**問題十四** 社區理事會舉行定期性集會，以進行工作討論、工作檢查，是否必要？集會應幾時一次？需否上級派員指導？

答案 1. 需要定期集會……五二  
2. 不需要定期集會……二二  
3. 按幾時集會一次：(1) 一月……七  
(2) 二月……八  
(3) 三月……二九

(4) 四月……二  
(5) 半年……五

**問題十五** 每一社區需否設置專業社區工作人員？

答案 1. 需要專設社區工作人員……四二  
2. 只需要派員兼任予以短期講習……二八  
3. 專任或兼任可酌情設置……一七

**問題十六** 社區發展工作基層幹部之講習，應採何種方式？

答案 1. 中央經常辦理分區訓練……三四  
2. 省級辦理輪流集體訓練……二二  
3. 縣級辦理短期集體訓練……一六

**問題十七** 社區理事會領導人對社區發展工作是否瞭解及熱心？應推選何種人擔任為適當？

答案 甲 瞭解與熱心情形  
1. 熱心……三七  
2. 瞭解……三五  
3. 不瞭解……一九  
4. 不熱心……一四

乙 應推舉人選  
1. 熱心公益人士……三九  
2. 村里長……二八  
3. 有名望人才……二四  
4. 有財力人士……一五  
5. 村里幹事……一二  
6. 智識份子……七  
7. 上級選派……七

**問題十八** 社區位置之選定，需否與當地區域發展或地方建設計劃配合？抑

需要人口分佈及經濟狀況配合？

答索

1. 需要配合區域發展或地方建設計劃……五五
2. 需要配合人口分佈與居民經濟狀況……四一

## 十 會議研究

我國現行有關社區發展法令相當龐雜繁複，最大問題厥推中央頒佈的社區發展工作綱要過於簡略及不切實際工作需要，導致非增加補充法規及解釋令不足以便利執行時有所依據，故各方不斷反映應將原工作綱要加以修訂。內政部因此在召開六十五年度及六十七年度兩次省市社區發展工作研討會，均先後對修訂法規一事予以檢討，並認配合當前精簡法規的要求，必須先使工作綱要為適應現實需要而予以充實並修改。亦有主張將此一中央頒佈的綱要，不妨改稱實施辦法，稍求其詳實，以備日後另訂一套扼要的社區發展法。當時臺灣省社會處曾建議將原綱要體例內容，予以通盤改訂。惟內政部社會司認為如將原有法案徹底改訂，更將太多層報核轉審定等手續，在程序上不免緩不濟急，力主就原綱要加以必要的修正，以利用行政命令迅予頒佈實施。會議中關於如何修正原綱要，經一致決議原則如次——

### 甲 說明

- 一、行政院五十七年五月十日臺五七內三七一〇號令頒之社區發展工作綱要，推行六年餘來，其內容已難適應目前社會情況，若干地方政府為應實際需要，不得不常作補充之規定，以各地情況不同，殊欠一致。
- 二、社區發展工作，具有消除工業社會都市化病態之積極功能，原綱要所列工作目標中，對其涵義未予明確說明，致使部份人士對之不免發生誤解，並有濫用社區名詞情事，更導致一般國民之錯覺，影響社區發展工作之推行。
- 三、當前社政單位在推行社區發展工作時，對原綱要規定設置各級社區發展委員會之存廢問題，及村里長村里幹事應否參與社區工作問題，均

### 乙 辦法

感尚未獲得適當之解決，又如民間社團與學術機構等志願服務之參與，社區工作人員之訓練培養與社區居民之宣導教育等，均極重要，而原綱要悉無規定，使推行工作或另訂辦法皆失所依據。

- 一、原綱要需對社區發展涵義，及社區中推行經濟社會文化等建設，予以扼要標示，如規定社區工作項目包括(一)公共工程建設，(二)生產福利建設，及(三)倫理精神建設，應予列入綱要第一章目標之內。
- 二、原綱要對推行社區發展區域，僅在第二章中規定以貧苦落後區域選點示範為限，邇來實際推行之區域分為僻亂地區整理地區古老地區軍眷社區工業社區農業社區都市社區鄉村社區等不同類型，顯與原來規定不符，故今後對推行區域應重加規劃確定。
- 三、原綱要規定推行機關，自中央至地方(省市縣區鄉鎮)均設社區發展委員會，目前此項委員會多告撤消，但事實上仍感需要，請予恢復，並在社政單位中增設社區發展科(課、股)於修正綱要中予以確定。
- 四、原綱要對社區發展工作之業務主管，規定由社政單位負責，並由社區發展委員會策劃協調聯繫，自委員會撤消後業務由社政單位負責，其他單位即未予密切配合工作，修正綱要應厘定具體分工方式。
- 五、原綱要第四章推行步驟中，規定社區於劃定位置後僅派員對社區住戶作個案調查，忽略社區資源與環境狀況及需要工作項目等調查，應予增列，俾便政府分別支助之依據及爾後之利用。
- 六、原綱要第五章工作項目採區分鄉村與都市之列舉方式，在實施時殊難各有偏失或陷於拘束，修正時應有增刪取捨活用之彈性，並須在彈性中抉擇重點，特別如推行國民生活須知、維護秩序公德、建立守望相助等應有增列。
- 七、原綱要第六章經濟來源，所列以政府社會福利金撥助一款，建議寬撥其一定成數，又民間捐獻規定僅限於區內受益人，請增列區外熱心公益之士，此外為維護與擴大社區發展成果，請增加設置基金會，基金

來源得經戶長會議或理事會議決定後向社區住戶徵集之。

八、原綱要第七章工作要領中，人力來源只提四健會與童子軍之志願服務，請增加民間社團與學術機構等志願服務之參與，社區服務中心建設社區在興建國宅時，應指撥房屋供其使用。

九、請對每一社區或聯合數個社區，應設置社區工作人員，及對社區發展工作幹部施以專業訓練，及省市縣應分別辦理工作講習，在修正綱要中均予規定。

十、請在修正綱要中明白規定國家應對社區發展專業人才之培養任用待遇保障等，及基層行政工作幹部在新增時先須參加社區工作（執政黨十大大會有決議案）各點，在修正綱要中予以規定。

十一、請在修正綱要加列規定，省市政府得依據本綱要制訂實施細則，層報核定後實施。

按在會議檢討中，曾有若干機關代表提出多項推行社區發展工作須特別注意幾點實質困難及克服困難的建議，均相當重要，對修正綱要法規甚有參考價值，茲綜合其要點如次：

1. 請中央迅訂推行社區發展的統一基本法規，明定各推行機關權責，厘訂推行的標準，及擴大宣導，以加深國民對之有正確瞭解，與鼓勵社會志願服務團體，深入社區基層協助工作。
2. 社區類型不必區分太多，只須依人口資源生態特性，區分為鄉村社區與都市社區二類，參酌行政區域適宜決定其區域界限，都市社區位置須顧及都市更新計劃。
3. 推行社區發展工作項目，須與「加強村里工作功能實施要點」規劃的工作配合，避免重複抵觸，並須顧及日後社會型態變更的需要。
4. 社區服務中心之設置，都市社區較難尋覓適當場地可資興建，致居民集會活動等大受限制，似可規定必要時聯合鄰近社區二至數個建立若干社區聯合服務中心，又鄉村社區建築用地常由農民捐獻農田使用，請授權縣市地政單位准予興建，以免遭遇窒礙或耽誤社區基礎工程建設的進度。

5. 社區文化活動中心不需單設，可就社區服務中心之下分設若干組或若干委員會、區別為文化、生產、福利等。又學校應規定為社區文化活動的主導力量，配合社區提供服務，開放教室借予社區辦理社教補習或技藝訓練，並定期開放體育場地供社區活動借用。

6. 各級政府原設社區發展委員會，係由政府各有關單位主管，聯合學者專家及地方熱心公益人士組成，可以發揮協調聯繫功能，使各單位相關工作彼此配合而不分歧，並非政府鞭打行政機構，自裁撤後顯已影響工作之推行，為使引起各單位主管重視社區發展，應請恢復組織，在未恢復前，各級有關業務機關主管應定期舉行工作會報，會商解決有關問題。

7. 以村里幹事兼任社區事務，在尚未普設專業社區工作人員前，實有必要，惟其本身職事繁重，大多無法兼顧社區工作，且又缺乏專業知能，不免影響社區發展之推進。

8. 社區設置專業工作人員，應考量經費負擔問題，其財源不妨運用推行合作事業或公共造產等，以其營運盈利支應，又如鄉村社區經費，似可考量以農會贏利公益金撥助。

9. 請將「籌設社區基金」列為社區理事會主要任務之一，並鼓勵各社區組設基金會，其方式如次：(1)先成立社區基金勸募委員會推動勸募，以社區為勸募樂捐範圍。(2)籌得基金，設基金會負責保管收支稽核徵信公告等工作。(3)收款以專戶存入郵局或銀行，非經理事會核定不得動支，並須向主管社政單位報備。

10. 請確定規劃新工業區配合推行社區發展工作。省市主管社區發展工作單位應儘早與新工業區規劃主管單位主動聯繫，使新工業區為優先推行社區發展地區，要求區內廠商參與增進共同經濟效益及舉辦社會福利事業工作。

## 十一 綜合研究分析

我國政府推行社區發展工作有年，所憑藉的國家法令依據，只有行政院將

執政黨制訂的政策性指示「社區發展工作綱要」原文，轉頒為命令，交各級政府執行。綱要內容只提示執行工作的方法，並未將何謂社區及何謂社區發展予詳細說明，僅在提示方法時述及命令要求貫徹三民主義立國方針所懸達成建設民生主義新社會的目標。按此項工作綱要，即為所有社區發展有關法規的基礎。故研究社區發展有關法規，實際不啻在分析社區發展工作方法的得失。

基於上述論點，本研究首先發現我國所有社區發展有關法規的內容，重視實踐而並未重視理論。因方法的實踐缺乏理論的闡揚，加以社區與社區發展二名詞係引用外來的西方國家新成語，於是難免使人感到陌生與缺乏正確瞭解。因此，本研究確定今後推行社區發展工作，不僅需要多做些宣導工作，以促進國民普遍對之具有正確認識，而在基本法規中加入何謂社區及社區發展的理論性解釋，殊屬不可缺少。

有關執行方法的實踐方面，基本法規工作綱要中規劃社區的區域，為適應推行初期國情需要，採用所謂「全面選點示範方式」，而選點示範不論鄉村都市均以貧苦落後區域劃為社區，且在法規文字上竟並未標明以貧苦落後區域為「優先」的選點，遂使不少人從此發生社區當為貧苦落後區域的錯覺，及誤以社區發展只是改善與轉變貧苦落後區域居民生活環境的工作。易言之，此種工作被一般人僅視為對抗貧窮的社會福利工作，忽略掉社區發展尚有導進社會不斷進步發展的積極意義，更漠視其尚有抗衡社會工業化產生都市化病態的功能，及工業進步先進國家亦需要推行社區發展工作的事實。由此足以顯示方法的實踐忽略了理論的基礎，常使工作的推行增感吃力，甚至很易形成事倍功半或導致工作於偏差方向。

其次，在研究基本法規中央政府的工作綱要及地方政府多種法規中，不難發現基本法規雖僅限於提示原則而顯示過於簡略，但同時有只須提綱挈領提出原則而相反的却列舉工作項目於累贅煩瑣及缺乏彈性，適足以拘束執行者難以因應實際環境需要加以活用，造成不少執行者拘泥於法令規定而推行工作遂陷於形式。

按完善的社會立法，依據我國立法精神以大陸法系力尚成文具體為本，不

宜多事補充解釋。亦即補充法規與解釋令愈多，反證立法有欠完善。故立法之未盡善言或不足，通常以實施細則補足或詳敘之。我們推考工作綱要幸而未經立法程序，只是一種行政命令，故補充法令極多，尚不足詬病。易言之，倘若我以工作綱要為推行社區發展的基本社會立法，則多種省市補充法規，似宜予以融合成一套實施細則，以取代為善。即至低限度要求，依據我國法規標準，所有補充法規（包括各種實施要點辦法、計劃、方案、簡則等），亦應視其內容性質而統一其名稱，庶免紛歧雜亂及增加執行者的困惑。再則，所有補充法規的制訂，多出自省市政府規劃策定，應在基本法規中明文授權，胥符規定。但工作綱要中無此明文規定。

關於地方政府訂頒的法規，省市政府報奉核定以命令公佈的權責程序上亦有問題。如若干種係上級機關核定，若干種係通過同級議會，若干種係經省府會議或市府會議審定，並無一致標準。倘有上級核定公佈規定的各級社區發展委員會組織規程或設置辦法，雖機構已遷機關精簡組織而裁撤，但法規並未明令廢止，現各方反應將此一委員會予以恢復，經研究有其必要，或須在修正之中央基本法規中明文確定。又省市（特別以臺灣省公佈者為多）所訂頒各項重大社區工作之實施要點辦法計劃方案與注意事項等，均係針對推行特殊工作項目而產生，如設置社區服務（活動）中心、媽媽教室長壽俱樂部等，推行家庭計劃、消除髒亂、家戶衛生、合作事業、技藝訓練、小康（安康）計劃、革新風氣、整修貧宅等，概有其專門業務性質，當有需要，自以保留為宜，但其名稱應予劃一。其中計劃與方案如已定案而須長期實施者，亦應改為實施要點或實施辦法，俾期一致。

尚有一般性社區工作競賽獎勵、工作成果維護等，經研究應在基本法規中原則性規定。若為適應時地的不同而作詳細規劃，予以另訂法規，則應力求其體例內容劃一，以免貽人以紛歧凌亂的印象。尤其縣市各別自訂法規，應報由省市府核備，在核備時應注意其有無與上級法令抵觸矛盾。蓋有若干縣市以下所訂法規，曾發現其內容規定將社區事務與村里工作混淆不清，最易引起推行社區發展工作以困惑，其中尤以村里幹事兼任社區工作而制訂者為最，足以導致使人對社區發展工作視同地方自治工作而並無區別的錯覺。此類混淆情

事，應限制以文字載諸法令，因縣市以下若果執行工作能確遵上級規定，儘可不必自行另訂法規章則。

本研究主旨在研究如何修訂中央基本法規工作綱要，認為此一基本法規既據各方反應不足適應實際需要，希望迅予修訂，實已說明其有欠完善。至於有欠完善之點何在，經研究者廣事徵詢執行者意見，參照問卷調查，滙集多數意見，綜述其值得重視者如次：

- 一、推行社區發展工作，當前遭遇之困難，絕大多數認為：1. 維護社區發展成果所需之經費財源困難，2. 法令規定之工作項目不盡適合社區環境需要，3. 社區工作者及社區居民均缺乏社區意識及推行工作各行其是而缺乏協調合作。
- 二、社區服務中心推行社區工作，都市社區與鄉村社區截然不同，都市最需要之社會服務為托兒所、技藝訓練及康樂服務，鄉村最需要之社會服務為技藝訓練及衛生改善，不論都市與鄉村均需要設置專業社會工作人員，方能做好社區發展工作。

- 三、社區附近學校普遍需要其成為社區文化活動中心，亦即社區內除服務中心外，不需另行設置文化活動中心，祇須設法解決學校所需的設備與條件，則學校絕對能負起有利於開展社區之工作，事實上歷來社區文化活動，所獲人力財力與技術的支援，亦已首推學校協力最多。

- 四、社區童子軍多數認為不需要普遍組織，若已有其組織，應聽由社區理事會分派任務，並就社區需要展開活動。

- 五、發動社區居民出錢出力並不容易，絕大多數表示困難萬分，克服困難的途徑，不外：1. 加強辦理宣傳講習，2. 加強發揮理事會功能，3. 設置專業社會工作人員全力推動有計劃的勸募，4. 目前所採用的方式係適時逕向社區居民攤派或發動樂捐。

- 六、社區理事會首先需要與管區警員或辦理戶政單位聯繫，以便掌握社區居民戶口狀況與其動態，藉此做好社區發展工作。按目前大多對區內人口異動少有瞭解，因工作對象不明，展開工作自難進行。

- 七、社區理事會需要確定有法人地位，其開會次數絕大多數以定期三個月

至少舉行一次為恰當。

- 八、社區理事會的理事長人選，以推選熱心公益而富有領導能力之人士擔任最為重要，村里長次之，有名望財勢者更次之，擔任理事長應施以訓練或講習，使其瞭解推動工作的要領。

綜合以上分析研究，本研究謹對我國現行有關社區發展的法規，提出具體改進建議如次：

- 一、為不失機宜盡量健全法制，但須配合當前政府精簡法規儘可能避免另行立法的決策，未便遽行制訂社區發展法起見，即將現行「社區發展工作綱要」予以修正，其名稱建議改為「社區發展工作條例」。倘若政府認為不宜將原來名稱更張，以便迅以行政命令修正公佈，亦可就其內容加以修正，保留原來名稱，暫仍其舊。

- 二、修正草案體例內容，亦可不作變更，惟條文必須加以增刪補充。

- 三、修正要旨應對社區與社區發展之涵義，加以扼要說明，藉以增進國民的正確瞭解，及祛除一切誤會。

- 四、對於社區位置的選定與界限的勘定，除推行開始試辦時期作為示範性質外，不宜僅限於貧困落後或僻亂古老的地區藉以消除一般誤解社區發展意義專指消除貧困與僻亂，尤其運用社區發展以改善國民生活的環境與條件，亦不應只以消除貧困與僻亂為主要任務而忽略其他任務，因富裕進步地區，亦需要推行社區發展工作，特別如推行精神倫理建設，為工業化都市中現代繁華社區所需要的重要任務是。

- 五、對於推行社區發展工作體制，尤其政府推行機關的主管或協辦之權責區分，應有明白規定，其協調聯繫既肯定設立各級社區發展委員會及舉行定期會報有其必要，應予明確規定，並要求其確實發揮功能及推動工作。

- 六、主管推行社區發展業務的各級社政單位，宜依據各級政府現正試辦增設社區社會工作人員的實況，予以調整編制，充實員額，並對社區社會工作人員的培養訓練任用資格待遇保障等，予以統籌規劃。

- 七、對於社區理事會成員的人選條件及社區設置社會工作人員的培育任用待遇與保障等，應有適當規定。

八、社區發展工作的方式與項目，須適合各個社區所具備的條件與不同的需要，不宜採用同一模式，列舉項目不必硬性區分為鄉村社區與都市社區二類，只須按基礎工程、生產福利、精神倫理三類建設，提示概括性要目，聽由鄉村與都市社區各依其條件與需要，自行參酌選擇，以免拘泥制足或缺乏彈性與流於形式。

九、社區發展工作所需經費，以自籌及政府酌予補助為主要財源，應建立一基金制度，並應對基金之籌集、保管、使用與徵信等辦法，予以妥切之規定。

十、推行工作的督導考核與競賽獎勵，應重質而不務形式，尤應重視平時的抽查與適時的評鑑，並多予檢查得失，輔導改進。

十一、鼓勵學校或學術與宗教團體，並策動富裕或繁華地區，建立示範社區，辦理社區發展工作。（按東吳大學有實驗社區、天主教有社區發展計劃服務處，在山地鄉推行示範社區工作。）

十二、省市政府所訂各種補充法規與有關表報程式之修正，包括劃一與簡化，應責成省市政府主管社區發展單位，邀集有關單位，着手研討辦理，並報由中央核備。縣以下政府所訂有關社區發展各種單行章程，應一概報由縣級或必要時縣級以上政府核定備案，必須力避紛歧，更須改正偏失。

## 十二 修正現行社區發展法令構想

我國推行社區發展工作，歷年雖著績效，但缺點甚多，檢討其主要癥結，在原來政府頒行的有關法令規程，不獨內容過於簡略，影響國民對社區發展意識與正確觀念之建立，而且不少條文因擬訂當時尚之充分的經驗與成例，與社區實況需要不符。因實地推行工作，在必須適應各地不同的複雜環境，原訂法規往往並未顧到。此外更因我國具有異於外國的國情，原訂法規曾以聯合國的規定作借鏡，未必完全適合我國社會結構需要。無論近年來推行工作，曾經過相當長時期精心體察研究及不斷多方改進，但時至今日，我們發現因原來立法之不週，導致各種補充辦法與解釋令太多，以致法令繁複。依省市縣級各別

自行訂頒的各種涉及社區發展的工作計劃、辦法、實施要點、注意事項等等統計，已多至約五十餘種。甚至省市分別立法，內容並不一致，使執行工作與評鑑工作，諸感困惑。尤以國民對社區發展的認識，乃亦因此紛歧不一。最令人遺憾者，為若干有關工作要領，在中央基本法規「社區發展工作綱要」中未予明白規定，而「社區發展法」則並未訂頒，使執行時因缺乏法律依據而深感棘手。尚有民間因頗多誤解社區發展的涵意，如建造住宅幾幢，應備的社區發展工作條件毫不具備，常恣意亂稱為發展新社區，亦影響國民對社區發展的正確認識甚巨，內政部嘗為此一度昭示禁止。又依據本研究工作舉辦的全省各區鄉鎮問卷調查顯示，絕大多數基層推行社區發展工作人員，頃報現行法規大半對推行鄉村與都市社區發展項目，表示已不盡適用，故使執行工作殊感困擾，認為現行法規亟待修正。

法令規程的修訂，揆之社會立法的理論，在程序上必須先行檢討現行法規的缺失與其因何在。為期週詳確實，必須博采週諮、盡量客觀，且須根據事實，力免武斷。故本研究循前述三種研究方法進行，互為印證，結果肯定現行基本法規「社區發展工作綱要」並不完善，首應加以修正。此項修正法案因原綱要係行政院命令公佈，儘可以行政命令行之，自較另訂「社區發展法」為便捷。至於其他機關及省市縣級地方機關所頒行的法規，可以容納於修正綱要者自宜在後者中增列，否則難以容納的瑣細適應地方需要的單行規定事項，暫可一仍其舊，惟其體例與名稱，必須劃一及符合我國法規標準法的規定，並應在中央修正綱要中，專列條文，明定授權立法。

擬議修正現行中央政府所訂頒的社區發展工作綱要，我們曾予以相當長期考慮，先由研究全盤現行有關社區發展各種法規着手。在六十五年度內政部召開全國性社區發展工作研討會中共同討論及交換原則性意見。嗣交付本專題研究小組鄭重研究。根據文書分析訪問觀察及問卷調查提出修正構想要項，在十六年度省市社區發展工作研究會中再作集體審查。同時復請省市主管社政單位亦予彙集所屬執行單位經驗得失，提出書面補充意見。本報告研議方案，即係依據各方面反映的資料，並衡酌情勢需要而撰寫。認為修正法規，一方面固須改正缺失，一方面仍須遷就目前現實，力免更張太大。在融會省市意見以前

先予條陳修正構想，須本以下幾項原則：

- (1) 爲「社區發展法」在當前環境下形格勢禁爲一時難以產生，要求修正綱要能多少代替「社區發展法」的功能。因之修正內容須相當週到，儘量顧及未來長程普遍推行於整個中華民國全國的可能性。
- (2) 鑒於社區發展工作推行迄今，遭遇困難的主要癥結爲國民對社區發展工作的意識依然欠缺，要求確定社區與社區發展的涵義，增進國民的正確認識，以免除今後民間對之再有誤解，及其名詞的再被濫用。
- (3) 要根據推行工作多年的經驗，確定適應本國國情需要的工作目標方向與基本任務，如現在省市規劃基本任務分基礎工程建設、生產福利建設，及精神倫理建設三類，實已物質建設與精神建設並重，正符合三民主義建國方針的目標，並須要求國民充份瞭解其意義，使此類建設能長期持續發展。
- (4) 要求在建設現代化國家的前提之下，把可以促成建立安和樂利新社會的，同時貫徹社會安全制度中積極救助與就業生產雙重功能的，現行臺灣省「小康」及臺北市「安康」二種計劃項目，容納於社區發展工作項目之內，以利經由社區發展工作方式，使「小康」「安康」計劃向社區基層中展開，以完成其消弭貧窮之目標。
- (5) 對社區位置的勘定與劃分，今後不應僅以貧窮落後地區爲限，以符合正確的社區發展長程目標，並應要求與區域計劃及其他有關建設工作計劃配合，胥免庶政各行其是，各不相謀，和發生互相牴觸矛盾，彼此牽掣阻碍等的流弊。
- (6) 要求顧及鄉村社區與都市社區有其共同和不同的特性，在都市鄉村化與鄉村都市化的原則下，工作項目的區分，應賦予執行有自由選擇活用的彈性，不必過於呆板規定，以免流於形式。而對社區本身難以辦到及應由政府辦理或無需普及於基層社區的若干原訂項目，予以刪略，藉免徒滋困惑。而所有項目的設定，須以增進國民福利及加強爲民服務爲重要着眼。
- (7) 要強調社區居民參與工作，及運用有形與無形的社區資源，一方面多方督促社區居民自發自治，一方面加強責成政府機構各單位通力合作，協調分工，共同負起發展社區責任。

(8) 要提示盡量延用具有專業訓練的人才，擔任領導，並應對工作幹部的任用、待遇、訓練、保障等，予以明確的規定，建立完整的制度，俾今後工作有所責成，執行工作免於滋生疑義更增加困難。

### 十三 建議修正「社區發展工作綱要」草案對照表

原	條	文	擬	修	正	條	文	說	明
	第一章 目標		第一章 目標						
	一、社區發展爲有計劃的動員區域內之人力物力，配合政府各部門之施政計畫與財力支援，以增進區內人民生活條件，提高區內人民生產效能，改善區內人民生活環境，建設民主義生新社會爲目標。		一、社區爲國民依其居處固有之歷史、文化、社會、經濟等背景與條件，共營集體生活之地域。社區發展爲社區內居民自行有計劃動員區內之人力物力財力，配合政府各部門之行政措施、財政支援及技術指導，從事本社區之經濟性社會性與文化性建設，由調節地方資源，提高生產效能，加強互助合作，增進公共福利，以改善生活環境、促進社會進步，建立安和樂利之新社會爲目標。						社區名詞與社區發展正確涵義，歷來常爲人誤用與誤解，應在本綱要中予以扼要提示說明。
			二、爲達成社區發展之目標，社區內居民，應自動自發與自助，本協力解決共同問題精神，成立社區組織，推行下列基本						現行社區發展工作三大目標，業已確定爲適應國情需要之基本任

## 第二章 區域

二、社區發展開始推行之階段，採全面選點示範方式行之，在市每一區選一貧苦落後區域劃為社區，在縣、鎮、鎮、每一市、鎮選一貧苦落後之區域劃為社區，在鄉村每一鄉選一貧苦落後之村或鄰近之數村劃為社區，俟行之有效，令周圍各村里仿照辦理，最後點點連接，擴及全面。

工作：(一)基礎工程建設，(二)生產福利建設，(三)精神倫理建設，及經常維護成果與持續推廣發展，並由政府予以輔導與協助。

## 第二章 社區位置

三、社區按其地緣形勢，人口分佈，資源多寡，與生態特性，決定其區域界限，得配合政府行政區域，包括一個至一個以上之村里，或一個村里包括一個至一個以上之社區，並依環境位置區分為鄉村社區與都市社區。

四、選定社區位置，須與當地之區域發展計劃或地方建設計劃配合，並得按其生態特性分為工業社區、農業社區、漁民社區、山胞社區、軍眷社區、整建社區、新興社區等不同類型，各就其不同需要，確定社區發展工作之方式與項目。

務，應予增列條文標出。

社區界限之勘定，應於原則上予以說明。

社區發展應與區域發展計畫或地方設計畫一致，藉以預防事後發生彼此牽掣障礙與矛盾，如邇來常發生社區服務中心建於計劃道路上形成違建及社區因區域發展影響而改遷等情事。

社區位置之選定

## 第三章 推行機關

三、中央政府於內政部設社區發展委員會，以內政部長為主任委員，各有關單位首長及專家人士參加為委員，策劃全國社區發展之推行方式及國際間之聯繫，社會司司長兼總幹事。

四、省市於省市政府設社區發展委員會，以省主席、市長為主任委員，各有關廳處局首長及有關方面人士參加委員，協調各有關方面推動全省市區發展工作，社會處局長兼總幹事。

採全面選點示範方式辦理，在省市各縣所轄市鎮（市轄區）中，分別選擇一定區域，並可以貧困落後區域為優先，俟推行有效，推廣於鄰近區域仿照辦理，最後使各社區點點連接，持續不斷，擴及全面，平衡發展。

## 第三章 推行機關

六、(同原條文三、)

七、(同原條文四)

，不應僅以貧困落後或僻處古老地區為限，今後選點示範亦不宜只指貧苦落後區域。但為符合當前實況，故將其姑列為優先。

五、縣市局設社區發展委員會，以縣市局長為主任委員，各有關單位首長及有關團體社會人士參加為委員，推動所屬社區發展工作，民政局長兼總幹事。但已分設社會科者以社會科長兼總幹事。

六、鄉鎮區設社區發展委員會，以鄉鎮區長為主任委員，各有關地方人士參加為委員，督導所屬社區，開展社區發展工作，以鄉鎮區公所民政課長兼總幹事，但山地鄉設文化課者以文化課長兼總幹事。

七、各級社區發展委員會之任務，為社區發展工作之策劃、協調、聯繫、推動，各級社政單位執行時，涉及其他機關主管事項者，仍應由各該行政主管機關辦理。

八、縣市於縣市政府設社區發展委員會，以縣市長為主任委員，各有關單位首長及有關團體社會人士參加為委員，推動所屬社區發展工作，社會局（課）長兼總幹事，未設社會局課者由民政局長兼總幹事，並設社會工作員辦事。

九、鄉鎮區於鄉鎮區公所設社區發展委員會，以鄉鎮區長為主任委員，各有關地方人士參加為委員，督導所屬社區開展社區發展工作，社會課（股）長兼總幹事，未設社會課股者由民政課長兼總幹事，並設社會工作員辦事。

十、各級社區發展委員會之任務，為社區發展工作之策劃、協調、聯繫、推動、督導與考核，每月集會一次。各級社政單位或社會工作員執行社區發展工作，涉及其他單位主管事項者，仍應由各主管單位辦理。

按現行縣市政府編制實際情況需要修正。

按現行鄉鎮區公所編制實際情況需要修正。

1. 社區發展委員會任務，應加督導與考核二項。  
2. 因社區發展工作中有關農事涉及農會職掌，故機關與行政主管字樣，均改為主管單位。

八、社區設社區服務中心，由社區內之戶長選舉九至十一人組織理事會管理之，社區服務中心設總幹事及社區工作員若干人，得分組辦事。

十一、社區設社區理事會，由社區內戶長選舉九至十七人為理事，三至五人為候補理事，並推一人為理事長，三年改選一次，連選得連任。下設社區服務中心，置總幹事一人及社區工作員若干人執行社區發展工作。

十二、內政部設社區發展研究訓練中心，規劃辦理有關全國社區發展之研究、訓練及宣導工作，省市縣政府得定期或不定期舉辦社區工作幹部之業務講習或研討會，培育社區工作員。

內政部已設有社區發展研究訓練中心有年，省市政府年來亦常舉辦社區發展工作幹部講習，為便利推進工作編訂經費等，應有法律依據。本網要增列本條文後，建議使前者正式成為法定部屬編制單位，並俟適當時機修正內政部組織法。

第四章 推行步驟  
九、各縣之鄉鎮市公所及市區公所，先依本綱要第六條之規定，

第四章 推行步驟  
(原條文九刪除)

原條文九與原條文六重複，且各級政府均設社區

遴聘有關人士組社區發展委員會。

十、各縣之鄉鎮市公所及市區公所，應就各轄區內選擇窮苦落後之區域（得不受村里行政區域之限制）劃定一個社區，提經社區發展委員會審議通過率先實施。

十一、社區劃定後，即由該社區派員，首先對區內各戶之成員職業收入、生活狀況及其困難問題作一個案調查，製卡存案。

十二、次一步即依本綱要所規定之工作項目，按地方實際需要，分別先後緩急陸續推

十三、鄉鎮市公所及市區公所，應依據轄區內實際情況，參照區域發展或地方建設計劃，按規定選定區域劃為社區，社區居民亦得按規定自動申請辦理社區發展，均提經社區發展委員會審議通過後實施

十四、社區劃定後，先由鄉鎮市公所或市區公所輔導成立社區理事會協助其對社區地理環境人文、資源、及社區居民之戶口成員職業收入生活狀況與需要解決之問題等，均予調查紀錄或製卡存案，以備爾後均交社區服務中心推行工作之運用。調查工作應有社區領導人士或當地學校社團等人參與，俾社區居民能獲得自我教育與自我瞭解。

十五、社區理事會經輔導成立後，依據調查資料策定社區發展計劃，編訂經費預算，及設置社區服務中心，然後發動社區

發展委員會，並非由下而上先由鄉鎮區開始，故予刪除。

行。

### 第五章 工作項目

十三、社區發展之工作項目如次：  
(一) 鄉村社區發展：

1. 關於生產建設者

人力物力與財力，並盡量利用社區資源，選擇本綱要規定之工作項目，因應地方實際需要，分別先後緩急陸續推行。

### 第五章 工作項目

十六、社區發展之工作項目，應依鄉村社區與都市社區之不同類型與不同需要，並本因地因時制宜之原則，而選擇辦理，按1.公共工程建設，2.生產福利建設，3.精神倫理建設三類區分如左：

(一) 基礎工程建設類——

1. 社區服務中心之建立
2. 社區集會活動場所之拓建
3. 道路橋樑與堤防護岸之修建。
4. 溝渠與下水道之整治。
5. 路燈與路標之設置。
6. 公共廁所公浴之興建。
7. 農田灌溉水圳之修築。
8. 樹木花草防風林之種植。
9. 小型公園運動場兒童樂園之闢建。
10. 名勝古蹟之整修。
11. 破舊陋屋之整建。
12. 垃圾之運轉與處理。
13. 髒亂污染與違建之清除處

，應在修正條文中增補。

1. 原綱要計列舉之工作項目，係以鄉村社區與都市社區分類，既屬偏而不全，並有類同重複，且易滋分別執行時，缺乏彈性而引起困擾。修正條文係按三大基本任務分類，增加可以因應需要自由選擇辦理之彈性。

2. 「小康」「安康」計畫之實施，有需在社區之中推行，其內容要項已

理與防制。

14 交通秩序與治安設施之整頓與添設。

15 義務勞動服務之舉辦。

16 其他。

(二) 生產福利建設類——

1. 農作物採用優良品種與栽培方法之講習。

2. 新式農具推廣與使用方法之講習。

3. 堆肥與肥料農藥等使用方法之講習。

4. 漁牧生產與安全操作方法之講習。

5. 農產品加工技術之訓練。

6. 食品營養與烹調技術之訓練。

7. 手工業生產技術之訓練。

8. 縫紉、編織之傳授。

9. 家庭副業之傳授。

10 儲蓄互助之提倡。

11 消費與產運銷合作社之組設。

12 晒谷場雜糧倉堆貨棧之整建。

13 禽畜棚舍之整建。

14 托兒所之設置。

15 醫護站之設置。

增列於修正條文工作項目之內。

3. 原條文中「擴充國校教室及教學設備」

與辦幼稚園游泳池」

「設置牛奶站」等，

凡非社區工作所能勝任及不符國情實際需要者，在修正條文中予以刪略。

16 兒童老人福利之推行。

17 四健會工作之推行。

18 環境衛生之推行。

19 家庭計劃之推行。

20 婦嬰保健之推行。

21 預防接種之推行。

22 緊急傷患之救治。

23 殘障痼疾之救助。

24 童工養女之保護。

25 貧民生計之扶助。

26 小木貸款之舉辦。

27 公共遺產之舉辦。

28 其他。

(三) 精神倫理建設類——

1. 社區文化活動中心之設置  
(利用社區附近學校或結合社區服務中心辦理)。

2. 書報閱覽室之設置。

3. 媽媽教室之設置。

4. 鄉土文物之設置。

5. 康樂與運動設備之設置。

6. 體育運動之提倡。

7. 正當娛樂之提倡。

8. 改善家政家計之指導。

9. 家庭內外環境之美化。

10 家屋裝設飲食之改良。

11 公共道德法律知識之宣導

12 敬老尊賢敦親睦鄰之宣導

<p>十四、前條各工作項目，社區服務中心應分別秉承各該項目原屬行政主管機關之有關規定辦理。</p>	<p>13 國民生活須知及禮儀規範之宣導。 14 模範家庭及好人好事之表彰。 15 防治流氓與青少年犯罪之宣導。 16 守望相助與排難解紛之宣導。 17 保防自衛與救生防護之宣導與演習。 18 社會不良風俗陋習之矯正與宣導。 19 清寒子弟就學之協助。 20 成人補習教育之舉辦。 21 代書與諮詢服務之舉辦。 22 社區志願服務之舉辦。 23 社區長壽俱樂部之組設。 24 社區童子軍之組設。 25 宗教慈善團體舉辦公益之敦促與聯繫。 26 其他。</p>
<p>十七、前條各工作項目，由社區服務中心分別秉承各該項目原屬主管單位有關規定或聯繫協調會同辦理，並由各該單位予以輔導、支援或解決困難，辦理時應盡量吸收當地熱心與有關人士提供意見或參與規劃設</p>	<p>本修正條文旨在加強各有關單位配合推動社區發展工作之職責。</p>

<p>第十六、社區劃定後，首先設立社區服務中心，由該社區發展委員會聘請曾受專業教育者一人為總幹事，視財力許可，酌用社區工作人員，必要時得</p>	<p>第六章 經費來源 十五、社區發展之經費來源： (一) 縣市社會福利基金內撥助。 (二) 政府各有關單位業務計畫內之預算撥助。 (三) 區內受益人捐獻。 (四) 地方公私社團機構捐助。 (五) 國際志願機構援助。</p>
<p>二十一、社區服務中心由該社區</p>	<p>計，及協力推行工作。 第六章 經費來源 十八、各級政府機關編列推行社區發展工作行政經費預算。 十九、社區推行社區發展工作之經費來源如左： (一) 縣市社會福利基金撥助。 (二) 政府各有關單位業務計畫內預算撥助。 (三) 區內受益人捐獻與分擔。 (四) 區外熱心公益人士捐助。 (五) 地方公私社團機構捐助。 (六) 公共造產收益。 以上經費來源，得在社區理事會下設立社區基金會，予以籌集、保管與運用，並妥辦稽核徵信，力求自給自足，對勸募捐助眾多之人士，應予獎勵。 第七章 工作要領 社區理事會應定期開會，有免建立社區後工作陷於停滯。 原條文「聘請曾</p>

分設組織、業務、財務三部辦事。

理事會聘用曾受專業訓練或具有社區工作經驗者一人為總幹事，視財力許可，雇用社區工作人員，必要時得分設組織、業務、財務三組辦事，以上聘用與雇用之人員得為專任或兼任，交給薪金或津貼，亦得任用志願社會服務工作人員擔任。

受專業教育者任總幹事，要求社區普遍辦理，因經費與職位等關係，殊難辦到。又為其有給職抑無給職，均應具體明白規定，故修正如以上條文。

十七、社區服務中心初設時，如無專用辦公處所，儘可能借用區內之合作社或民衆服務社聯合辦公。

二十二、社區服務中心初設時，如無專用辦公處所，儘可能借用區內學校寺院合作社或民衆服務社辦公，如區內興建國宅應指撥房屋供社區服務中心使用。

十八、社區發展工作，首應動員區內富有熱忱之領導人員與志願工作人員。

本修正條文係合併原條文十八與二十。

十九、區內左列各機關

之領導人員，必須加強聯繫，並動員其所屬人力財力物力配合工作。

二十三、推行社區發展工作，首應動員區內富有熱忱之領導人員與志願工作人員，並聯繫學校社團熱心青年參加，志願工作人員在鄉村可以四健會教會等為主要來源，在都市可就區內青少年組織社區童子軍社會服務隊，藉以鼓舞青少年社會責任感，防止滋生事端。

二十四、左列與社區有關之各機關團體領導人，必須加強聯繫，並動員其所屬人力財力物力配合工作，支援社區解決困難及指導居民維護社區發展工作

(一) 村里公所

(二) 警察派出所。

(三) 學校。

(四) 公私醫療院所。

(五) 人民團體。

(六) 其他公私機構。

之成果：

(一) 村里辦公處。

(二) 警察派出所。

(三) 學校。

(四) 公私醫療院所。

(五) 後備軍人組婦女會農事小組水利小組四健會及其他人民團體。

(六) 其他公私機構。

(原條文二十刪除)

原條文二十已摘要併入修正條文二十三

廿一、社區發展之工作

，宜善用其他機構團體之個別工作計畫，使成為社區工作計畫之一部份，但仍不損失其獨立性，以達成社區發展之大目標。

廿五、社區發展工作，宜善用有關機構團體之個別工作計畫，使成為社區工作計畫之一部份，但仍不損其獨立性，如社區工作運用村里大會推行宣導，社區文化活動由社區內或社區附近學校提供設備，社區

本修正條文內列舉有關機關團體配合工作之具體項目，殊有必要。

<p>人口動態由戶政單位掌握通報，社區環境衛生由清潔衛生機關協助推行，社區農事講習由農會指導辦理等，新興工業區環境由其管理機構共同規劃，專業區公眾福利設施與增進共同經濟效益等。概以聯繫協調配合，達成社區發展之大目標。</p> <p>二十六、社區發展工作績效，應每年辦理考核獎懲一次，各個社區之間，得由其上級社區發展委員會舉行觀摩或競賽。</p> <p>二十七、以上綱要規定事項，省市縣政府得擬訂推行細則，層報內政部核定實施。</p> <p>二十八、本綱要經行政院頒佈施行。</p>	<p>考核獎懲較競賽為重要，故予修正。</p> <p>省市縣現均訂頒有關社區發展工作之單行細則辦法多種，故增列此條。</p>
<p>二十二、各個都市社區之間與各個鄉村區之間，應由其上級社區發展委員會舉行工作競賽。</p> <p>二十三、本綱要自頒佈之日施行。</p>	

## 十四 展 望

每個國家的社區發展工作，不論目標與方式，概有其特質，除了受本國歷史傳統文化背景及政治經濟社會結構等因素的影響而外，還須適應現實環境與時代情勢的需要，以確定是其重點任務。惟基本方針必須於建設社區解決需要的同時，能促進社會的發展，使社區「發展」名副其實。按社區在達成發展社會的過程中，在空間型態上要求於進行建設達到一定程度之後，依然不斷計劃，使每一社區能彼此連繫而不孤立，俾形成地區上大小都市之間的中心地方，作為新開發地區或都市衛星，負起帶動經濟社會全面發展的任務。故聯合國以往派來我國擔任社區發展研究顧問的韋艾德氏 (Edwin A. Wincker)，曾在

其「中華民國社區發展——區域都市及組織概況報告書」中，提及「一個社區發展計劃，應該繼續擔負其傳統使命，即是發動並實施經濟與社會的發展」。並謂「基於已經達到的發展水準，應該在一定地區發起能夠持續下去的新發展，不再需要某種特殊的基礎建設或設備，而是需要進一步互相關聯的大規模發展計劃，例如交通的改善、農業的改造、農事工業的建立、工業區的規劃、或工商業或住宅的投資。……這些有關社會發展的計劃，在空間上說，應該制定的基本發展型態，便是地區的都市化」。

我國社區發展工作的重點任務，依本專題研究的淺見，可概分為數個階段：在開始時，係由法令明定先要在鄉村與都市的落後貧困地區，推行社區建設，全力增進社會福利，以消除貧困與落後。繼之強調運用技藝訓練、就業輔導與家庭副業等經濟生產積極手段，以充實社會福利。從而乃進一步制定社區建設工作，必須物質與精神兼顧，應辦理基礎工程、生產福利與精神倫理三類建設。欲一方面以經濟性建設改善社區全體國民生活條件，同時又希望使文化性建設在社區基層中展開及紮根，藉以促進社區的發展。按此種經濟與文化建設工作，允為社區發展工作的正確方向，需要不斷持續進行，實亦為社會發展的要件。故我國推行社區發展原定的十年工作計劃，在期限屆滿完成之後，我們認為以上建設工作，仍須為繼續推行社區發展計劃的要項。不過社區位置的選定與規劃，自須不復限於貧困落後地區，更不應以消除貧困落後為工作目標，而宜擴展於全面，力求各社區的社會建設平衡發展。因十年段落結束之日我們經濟發展快速，貧困落後現象應已不復存在，則未來社區發展計劃須要求將工作推廣至工業化的進步地區。並藉社區的健全發展，以抗衡甚至消除通常工業化社會導發的病態。易言之，其時都市社區工作與鄉村社區工作應可無分軒輊，殊途同歸，進而邁入鄉村都市化及都市鄉村化的理想領域。

當前我國社會，正日臻於工業化，迫切期待社會建設或社會發展之與經濟建設並駕齊趨。我們認定唯有憑藉社區發展工作，可為社會建設的起點，能完成促進全面社會發展的遠景目標。故本專題研究的旨趣，於探討現行有關法令及提出修訂建議時，不揣鄙陋，即以上述遠景為着眼。至於是否有當，尚祈賢達先進多加教正，毋任企幸。