

為制訂社區發展法催生

■ 岑士麟 ■

社區發展是國家建設的起點，也是社會發展的基礎，在工業化的社會中，尤有特別重要的意義。因為經由全國社區的均衡發展，可以抗衡工業社會產生都市化的流弊。通常社會在工業化後，人口多向都市集中，都市中交通擁擠，居處環境擁擠，家庭凝固力解體，人際關係疏離，青少年與老年問題等叢生，導致社會關係發生各種病態現象。若運用持續有恆的社區發展，保持傳統社會優點，利用社區本身資源或獲得其他社區資源互為調節支援後，各個社區全都發展繁榮與進步，則可免於產生臃腫的都市，防堵工業化社會病態現象的發生。故近代工業化極度發達的國家，莫不積極推動社區建設。西方進步國家如美國，社會福利的增進及地方自治有關事務，大都在社區中由居民自行規劃融資辦理。又如德國，則新興的城市幾多由社區建設崛起，導發一種中心社區理論，認為全國由政府有計劃地輔導適當的社區，必要時予以人力財力與物力加以支援，建成中心社區後，其鄰近社區均可與之聯繫協調，共通有無，互為支援，彼此滋潤，如是由很多中心幅射延伸至全國，形成全面平衡發展，各個社區，均依人文地理與資源之不同，而具有其特性，故工業生產設施不需稠集於城市，城市得以減輕都市化的壓力，使全國的發展建設工作，因而獲得均衡，肯定工業社會的流弊，可以社區發展工作，予以克服。至於東方進步工業國家日本，以往政府早有地區開發法的制訂，亦猶社區發展法之別稱，所謂地區開發的目標，亦將重點置於過密過疏之矯正與地區差異之縮小，消除既成的大工業地帶過密的弊病，其一九七七年訂頒的全國總合開發計劃，揭發以有限的國土資源為前提，發揮各地區的特性，使其植根於各地區歷史的傳統的文化之中，務使每個人能與自然調和，安居樂業，且擁有健康又具文化水準的綜合性環

境。在說明社區發展並非貧困落後地區所需要，即工業進步的開發國家亦所需要，且社會愈進步及愈工業化，社區發展的功能愈顯著，其效用愈為重要。

我國推行發展工作，為時不久。祇在五十四年四月間行政院依據執政黨九屆二中全会通過的民生主義社會政策所制定以社區發展為加強社會福利措施的要項。因初無成規可循，於五十七年五月始將黨的政策性指示社區發展綱要，以行政命令頒佈，權無法規之一種。自後臺灣省與臺北市乃先後據以訂定計劃實施。由於推行之始，缺乏正式法律依據，綱要內容簡略，故在執行時省市各地作法未盡一致，且最早時期由於各方看法不一，一度引起疑惑與困擾，馴至阻力很多。所幸內政部有社區發展研究訓練中心，於培養工作幹部外，復集納不少專家學者，根據推行得失經驗，不斷精心劈劃，分析利弊，研究對策。最難得的是針對國情與社會特性，衡酌環境需要，厘訂很多解決問題的方案。尤其確定了我國社區發展的工作項目，須依鄉村社區與都市社區的不同類型與不同需要而適當取捨辦理，概分公共工程建設、生產福利建設與精神倫理建設三類，是徵其兼顧了物質與精神兩方面的建設，符合了國家建設要完成福利國家、法治國家與文化國家的三項遠大目標，悉須自基層社區開始。

由於頻年省市與各級社政機關推行社區發展於實際工作中獲得經驗，虛心檢討改進，及中央社區發展研訓中心的努力規劃改進，確定工作方向，使我國社區發展於短短時期內著有績效。但政府施政的依據，所恃者僅為一種綱要，屬於行政命令而不屬於法律。且綱要內容不獨過於簡略，而時逾十餘年以上，未加修改，所規定工作要領多已不適應社會變遷快速的要求，甚至與現行實際狀況不符。故六十二及六十三、六十四年內政部召開全國社區發展工作三次會

報時均提出原綱要必須予以修訂的建議。嗣六十四年間責成社區發展研訓中心成立專案小組，籌擬研訂正式具體的法案，筆者當時曾參與其事，因政府指示在精簡法令時期毋庸立法，乃就原綱要提出修正草案。此草案內政部嗣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中，復邀集全省實際執行工作幹部參加意見，予以綜合審議，可謂修改綱要相當慎重。其如我國社會立法的過程，一向曠日而持久，咸有因此影響社會建設迂緩，不能與經濟建設並駕齊趨的感覺，迄今倏忽又逾三年，此修正綱要草案猶在冷凍階段，未見提經頒行程序。而時移勢易，原綱要已失其時效，形有實無，不足為法。目下修正草案又須因應時勢潮流的急遽變動，及經濟發展帶動社會結構變遷的狀況，需要再行針對最近三年來執行工作時遭遇的問題，進一步充實內容，予以通盤解決。尤其各方希望今後為加速社會建設，不致與經濟建設相形見絀，亟應加強社會立法工作，與其修訂舊綱要毋寧摒棄缺失，力事創新，根本研訂一新的社區發展法，作為母法，如是方可精簡所有補充法令之繁雜。因之邇來社工界及法界有識之士，莫不期待社區發展法的誕生，猶如大旱之盼雲霓，具有其重要性。

關於研訂社區發展法的內容要旨，筆者曾在本刊發表過一篇社區發展有關法規之研究的專文報告中，提出若干構想與建議，茲不多贅。現謹就近來發現的問題，繼續補充，敷陳左列各點淺見：

一、鑒於國人目前迄未普遍確立社區發展的正確觀念與認識，社區居民的社區意識及社區生活習慣尚待啓發與輔導，故立法時對我國社區發展的涵義與目標，必須予以強調說明。

二、社區組織的健全與否，攸關推行工作的成敗，故自中央督導至基層執行的各級政府設置社區發展委員會的存廢問題，應有明白的統一規定，使其恢復。行政系統的村里組織與社區組織的關係，及其如何分工合作與協調配合，宜有週詳恰當的規劃。

三、各個社區之間，須有連繫合作。彼此觀摩洽商，就其力所能及，共同支援。不可自陷本位孤立，避免單求本社區之發展，侵及他社區之利益，或形成彼此榮枯現象。

四、社區各種資源的開發、培養與運用，其工作要領方式與步驟，需要個

別予以解釋，以便執行時有所準繩及獲得法令依據。特別為人力財力物力之發動與徵集，概須依法行事，以免發生瑕疵。

五、都市社區與鄉村社區，以及新社區與舊社區，其性質與需要各有異同，工作項目自有區別。如何適應社區民眾切身需要，改善其生活環境與生活方式，及如何配合政府施政，協同或協助推行物質的與精神的建設，概須有明白或列舉的規定。

六、有關精神倫理建設事項，除有形的工作項目外，尚有無形的工作項目。如貧窮文化之消除，社會秩序之維持，糾紛之排解，犯罪之揭發，騷亂之整飭，安寧之鞏固等等，不僅徒以守望相助與敦親睦鄰，諸道德規範懸為目的，更需提示貫徹實踐的方法與步驟。

七、社區發展之成果，應如何加以維護，政府基層建設，應如何與社區發展相結合，社區居民參與工作之意願與動機，應如何激發擴大及需要何種先決條件，在立法中均須週到考慮，予以解說。

八、社區設置專業社會工作人員與志願社會工作人員之性能條件權責待遇及工作保障等，應有統一制度化的合理規定。

九、社區之配置，今後不宜僅以選點示範及貧苦落後地區為着眼，以免予人以社區發展祇適用於落後地區的錯覺，實際上日後不論任何城市與鄉村，或就其生態，或就其地理、視乎需要及配合人口住戶之疏密與適應基層之建設等，概須推行社區發展工作，庶能達到「點點連接擴及全面」的目的。

十、有關地方上治安警察清潔衛生機關學校等，應率先主動協助各社區推行發展工作的細部規定，在立法中亦不可偏廢。

總之，社區發展實為促進國家現代化建設的策略，亦為近代社會要求加強組織的基本工作，需要國家妥為立法，根據學理與經驗，高瞻遠矚，詳盡週密的規定施政的準則。況我們光復大陸之期在望，不少人主張未來匪方公社之摧毀，須改以社區建設代之，則社區發展工作尤有重建大陸之使命。當前儘先訂下完備法案，誠屬事不宜遲。因之筆者願貢獻之見，再申呼籲，為制訂社區發展法催生。