

# 社區發展與基層建設之結合

李建興  
陸光

我國自民國五十三年執政黨通過「民生主義現階段社會政策」，明言「以採取社區發展方式，促進民生建設為重點」以來，社區發展工作在政府與民間的共同努力之下，已為我國社會奠定良好社會建設的基礎，從民國七十年二月內政部召開之「社區發展工作研討會」中，臺灣省社會處、臺北市與高雄市社會局所提出之工作成果報告，顯示社區發展工作已普遍受到全國民衆的廣泛支持和讚揚。

近年來由於政府勵精圖治，十項建設、十二項建設陸續施行，國家的整體建設已邁入一個新紀元，然而政府為使經濟發展的成果普遍為全民所共享，乃於民國六十九年元月底全面推動基層建設。由於各級政府全力推展，各界人士的熱烈響應，地方民衆的熱心參與，已獲致良好的績效，依民國七十年五月中央聯合督導小組與省市考核小組考察訪問所得的資料及本研究人員訪問基層民衆所得的資料顯示，基層建設工作，對於改善基層民衆生活品質，提高基層民衆生活水準，的確具有莫大的功效。

然而地方基層建設多以物質建設為重點，其建設成果，很容易因天然災害而受到損壞，或因為人謀的不臧而難以保持長久；況且地方基層建設的工作，可謂千頭萬緒，今由政府倡辦，祇擇要而為，難免掛一漏萬，以後尚待地方辦理之項目仍多。因之，如何使此一短期的運動式的基層建設過後能夠確保其成果，擴大其影響，並能促進民衆自覺採取後續行動，似應有及早與現行的社區發展工作相結合的必要，以便基層建設工作中止與蛻變。

## 第一節 社區發展與基層建設結合之原則

### 一、社區的基礎工程建設配合國家的地方基層建設

在本研究的問卷調查訪問中以及實地觀察社區建設的心得，一般民衆的反應是，社區的基礎工程建設祇顧到片面、局部，而無法照顧到全局，因此建設工程難以發揮效果，在城市裏，有些社區的排水溝比都市的大排水溝來得低，因之，若無全面挖深都市的大排水溝，則社區的排水溝建得再好仍無法達到渲洩污水的功能。在鄉村裏，我們發現社區內鋪了柏油路，而對外的交通道路仍是石頭，祇有社區內這一小段的柏油路仍達不到改善交通的要求，因之，社區的基礎工程建設今後希望：對外能結合若干社區，請求政府補助或貸款，舉辦規模較大的類似地方基層建設的工程；對內從事社區性特殊的小型工程，以補地方基層建設的不足，如此可使社區的環境迅速改善，並使社區發展與地方基層建設相互配合，更能夠做得盡善盡美，獲得人民的熱烈支援。

### 二、社區發展的組織積極參與國家的地方基層建設

地方基層建設不是政府的責任，而應由全民共同來負責；地方基層建設不是當政者的施捨恩惠，而是全民齊力建設家園的偉大行動，已是兼具教育性、運動性與革新性的社會建設工作，因之，地方基層建設應以民衆為主體，以民衆之力為力，以民衆之心為心，以民衆之所欲為民衆之所當行，如此非由健全

的民間組織無法整合散置各處的人力和資源。

社區理事會行之多年，它包括地方之領袖人物，地方之有聲望人士，以及社區內各機構之代表，可謂是最堅強的民間組織。以社區理事會來參與國家的地方基層建設，一來可改變長久以來社區理事會被閒置的弊端，使社區理事會重現生機，更能吸收精英人士加入社區理事會；二來地方基層建設有社區理事會的參與，將更使得基層建設與民衆的需要相結合，與民衆的利益相結合，並且與民衆的力量相結合，而更擴大基層建設的層面和功效。

### 三、基層建設的推動應用社區發展的方法

基層建設與社區基礎工程建設上更甚多雷同之處，譬如基層建設的項目決定應以民衆的迫切需要為前提，此與社區發展發掘民衆需要的主旨相配合；基層建設的施工需要民衆熱烈的參與支援，此與社區發展的發起民衆，組織民衆的作法相一致；基層建設工程的維護需要民衆有組織的負責保管維護與修繕，此又與社區發展的分工合作，守望相助的精神相契合，因之，基層建設的推動應運用社區發展的方法。

### 四、基層建設與社區發展應融合為一

(一)增加精神倫理建設以維護成果——變政府之主動為人民之主動：基層建設概屬於有形的、物質的建設，容易因天然災害或人謀之不臧而影響其功效，因之，增加社區發展的精神倫理建設，培養人民愛鄉愛家、守望相助的觀念，增加人民同心協力、情感交流而產生團結合作的精神以共同建設鄉里，當可促使人民自動自發來維護基層建設的成果。

(二)擴大基層建設的範圍以顯成效——社會的、文化的、經濟的、政治的統合力量：基層建設不應祇是有形的物質建設，國父說民生乃「人民的生活，社會的生存，國家的生計，羣衆的生命」，故基層建設亦應顧及上述四種層面，而這四種層面的推廣，是推行項目與推行方法相互為用的；我們要注意生活的改善，環境的更新，休閒方式的提高，宗教信仰的正確，政治立場的忠貞，愛國家愛民族情懷的培養，因之社區發展的三大建設工作同等重要，基層建設

祇顧到物質環境的改善，未免失之偏頗，故應在項目上擴大範圍，在方法上兼顧民主。

(三)加強生產福利建設以利民生——示範、獎勵與扶植：把攤販遷至新公寓並無法改善攤販的生活，同樣的，為窮困的民衆修排水溝、蓋圍牆也無助於他的三餐，基層建設不祇要讓人民住得舒適、行得舒適，也要讓人民穿得舒適、吃得舒適、玩得舒適、生活得舒適，如此便得注意就業機會的創造與生產收入的增加。如同鼓勵人民利用創業貸款，基層建設亦應鼓勵社區創造公共造產，扶植社區小型工業，皆是簡便可行的作法。

## 第二節 社區發展與基層建設結合的具體辦法

社區發展，旨在加速落後社區的經濟社會發展，其工作方式是由下而上的社會性活動，其計畫範圍是根據政府的期望與人民的需要，計畫的性質是綜合性，多元性與多目標的計畫，最終目的，在促進全國各地經濟與社會的平衡發展。我國社區發展工作，受到主客觀因素的影響，雖具成效，尚不能臻於理想水準。政府特在今日號召推行基層建設，一方面使國家建設向下紮根，一方面亦有加強擴大社區發展基礎工程建設的實際功效，另從工程建設的本質來說，社區發展的基礎工程建設與地方基層建設，更是二而為一，甚至可以說，基層建設在本質上就是社區發展基礎工程的擴大。可惜在基層建設的工作過程中，沒有注入社區發展的精神與方法，根據本研究調查結果，這二種工作可以合併。因此我們希望能把「全面推動基層建設」作為社區發展工作的一個新的里程碑，並多運用社區發展的方法，以擴大基層建設的現有成果。在現階段，加強兩者相互資助的關係，在未來，能由社區發展繼續辦基層建設，並承擔維護基層建設的一切成果。茲將社區發展與基層建設結合的具體辦法試述於後。

### 一、基層建設之規劃應有社區民衆參與

社區發展唯一與基層建設的不同點，在於基層建設是以政府為主動，編列預算、經費來策劃推行，而社區發展的原則却是要以人民主動，由民衆參與實

與，政府只是從旁協助輔導，期能啓發人民、教育人民、使其自覺、自動而自治。根據十餘年推行社區發展的經驗，推行社區發展必基於下列幾個信念：（註一）

（一）其終極期望在於人民。

（二）每一個人均有認識自己問題、解決自己問題、改善自己生活之能力。

（三）其最重要的發展即人力資源發展，人力發展為一切發展之基礎。

（四）充分而長久的成長，只能由於充分而活躍的大眾參與得到。

基層建設與社區發展目標，並行不違，因此如何號召地方人士溝通意見，激起大眾參與，建立愛護鄉里的觀念，為建設桑梓而努力，是需要特別注意的。就政府方面而言，可節省人力物力，順利推行建設之功；就人民而言，則能使基層建設適應居民不同的需求，藉此改善社會風氣，發揚樂羣美德。免除一切依賴政府，稍有不順即指責政府的惡習。社區理事會的組織涵括有地方領導人士及社區內各機構之代表，可謂社區之精華，如能在基層建設中賦予社區理事會連繫執行、保養維護的任務，將可使民衆的參與更為具體，建設的成效更為宏大。

## 二、實施項目、數量、品質之決策應以民衆為主體

政府施政與建設都以全民福祉為着眼，然各地的地理環境及基礎條件不一，地方財政結構反映出可供運用之資源多寡有別，只要與民衆切身有關的建設，沒有大小之分，民衆所需要的建設都應加以重視，設法滿足其願望。

政府的主要功能之一，便是為人民提供有效、公平而親切的服務，多年來政府秉此原則致力於增進民衆社會福利。基層建設是普遍的、全面的、均衡的政策，因此在實施項目、數量、品質的決策方面，應以民衆為主體，確確實實落到民衆的身上，解決民衆日常生活不便的問題。在以「均富和樂」的社會自許下，最低限度可使大家都能享受相同的公共設施與便利平等的機會，人人可以在相等的立足點上，共享進步的果實，並成為明日邁向大同世界的進步夥伴，使向下紮根的工作更為深入。

國家有如樹木，若要枝葉茂密，必須根基深厚；廣義的基層建設包括精神

與物質的層面，涵蓋了在地方上進行的政治、社會、文化、經濟建設，我們甚至可進一步把促進人民食、衣、住、行、育樂各方面的改善施政，都視為基層建設的範圍。「建設之首要在民生」基層建設與人民生活連結在一起，其實應自應以民衆為主體，否則不能概括 國父民生主義的全部精神和目的。

## 三、基層建設之經費應以基金方式編列

自中國國民黨中央常會通過蔣主席之議，行政院立即擬定計畫、籌撥財源，原計畫總預算二百八十一億七千九百萬元，其中中央政府補助佔百分之三十七·三，地方政府預算佔百分之六十二·七。由長程觀點來看，必須以地方之錢辦理地方之事，上級政府之補助僅能在地方經費不足時予動用。我們要深切體認基層建設的全面推動，除了需要政府有關機關寬籌財源外，還需要民衆的踴躍參與主動配合，過去各地民衆自動出錢出力之情形，充分表現社會各界及一般民衆對政府的支持，所以基層建設的經費最好以基金方式編列，統合政府與民間的力量，將政府補助、社區居民樂捐、社團捐助，及社區合作公益金等匯集起來彈性運用，既可避免政府經費預算限制之嚴，消除限時趕工之弊病，又能促使居民自籌自用，在工作進行上得到長遠的實質性效果，建立現代化社會民衆的社區感，使基層建設提升到一個更高的層次和境界。

## 四、應有常設的健全機構

國民的生活是多方面的，隨國民所得之不斷提高，生活水準及生活素質之改進亦無止境。因此為使偏遠地區，甚而一般鄉鎮村里的國民生活能長期隨經濟發展而不斷改進，必須有長程的基層建設計畫，而此種計畫不僅偏重於經濟的或物質的層面，更應重視非經濟的層面。換言之，基層建設應包括經濟、社會、文化、及心理等有形、無形的建設。於此則基層建設的推行負責必要由一常設機構，全盤規劃處理。希望能集合中央及地方行政主管及人員的智慧，策定具體可行的方案加強基層建設的行政組織，發揮綜合規劃的功能，使各地的建設相互配合，不要各自為政，各行其是，才能達到更大的整體效益。此項組織，事實上已經存在，亦即現行的社區發展體系，可惜有欠健全。

民國五十三年十一月，中國國民黨九屆二中全會通過「民生主義現階段社會政策」決定將社區發展列為現階段社會福利措施七大實施方針之一，並明定其他六項均採社區發展方式以達成之。民國五十八年三月中國國民黨第十次全國代表大會通過之「現階段社會建設綱領」中亦強調社區發展的重要性，建立一個完整的體系：中央有社政單位主管，省市、縣、鄉鎮市有社區發展委員會聯繫，地方有社區理事會負責推行。基層建設本質上為社區發展的工作項目之一，我們期望政府推行這項建設，投入如此多的人力、物力、財力，如果以原有社區發展主管單位，各級委員會、理事會為基礎，建立一個健全的工作體系（註二），則基層建設不但可以得心應手，省時省力，更可得到事半功倍、保持長久的效果。

民國六十一年為精簡機構奉令撤銷的各級社區發展委員會，影響社區發展工作推行至鉅，宜儘速恢復，以便負起社區發展與基層建設結合的重大任務。

## 五、作業方式應具四特點

### (一)地方化——吸引民衆參與

民主時代是人民參與的時代，只有人民真正的參與決策，才能使民主有其基礎，不落虛泛，基層建設應動員社區居民自動、自治的力量，主動參與促進團結。建設期間全民的參與建設是最有效的社會教育與政治教育。

### (二)彈性化——適合地方需要

我國由於歷史悠久、文化深厚，每一縣市鄉鎮，均莫不有其特色，每一個人對其所出生的鄉土文化，莫不懷有一分偏愛孺慕的心情，因此基層建設應重視各地區的特色，使居民都能以此特色為榮，滋生愛鄉愛土的觀念，同時依據各地方輕重緩急之需要，分別研訂實施。

由於社會的變遷，影響了都市的型態，也由於都市型態的不斷改變，今後的基層建設，亦有突破的必要（註三），對於現行省訂的七個基層建設項目的限制，更應創新，使之完全落實於村里，以提高生活品質。

### (三)機動化——不受年度會計牽制

在分層負責和充分授權的規定下，各縣市鄉鎮主管應該消除不必要的顧慮

，切實負起責任，來執行工程計畫，並管制品質；而由此消除招標發包的弊端，簡化繁複苛細的手續，揚棄因循迂緩的舊習，提高行政效率，革新政風。尤其基層建設經費以基金方式編列後，不應受年度會計的影響，經費的核撥能兼顧時效，迅速便捷，開拓政通人和的新氣象，更有助於全面推進康能之治。（註四）

### (四)整合化——社區的自給自足與人民的自動自發

基層建設不是政府對民衆的施捨，而是一種社會改造運動，透過政府鼓勵人民參與鄉里建設中，讓人民體會到愛鄉愛家，天助自助的優良傳統美德，促進社區中更多的良性溝通，與更團結的社區守望相助意識。

## 六、建立民間行動組織

「政府的事，就是我的事；我的需要，也就是政府關心的焦點」，基層建設已具備全面推動的主要條件，要做到又快又好，還需要各地民衆發揮樞紐作用，繁榮地方的熱忱，踴躍參與其事，全體民衆必須確認這是與大家切身利益密切相關的事，從而主動自發地貢獻心力於這一大規模的建設。

為發動地方人士熱烈參與贊助，應儘量透過社區自治組織，以加速擴大基層建設之成功，此民間行動組織以目前之社區理事會為最適當，其主要任務為：

### (一)規劃設計

地方建設百事待舉，居民自動自發解決問題，當比政府以施政方式推動工作，更能節省財力。由社區居民自行成立之行動組織負責規劃設計，則能深明社區之需要，也明瞭該社區推動工作方向的重要關鍵，只要其計畫合理可行，則基層建設之常設機構應提供相對數量之經費、技術指導與協調配合。

### (二)動員發起

基層建設是普遍深入社會基層與人民生活連結一起，經由地方民衆普遍參與，可改變傳統社會「各人自掃門前雪」的觀念，任何一項有關建設，均應動員發起地方上學有專長的人士或義務工作人員，在組織下，相互連繫交換意見，發策盡力，發揮社區民衆自動自發、主動互助的精神，有錢出錢，有力出力

，產生新的倫理意識，發揮守望相助的精神，以光大基層建設與地方自治的成果。

#### （三）維持保護

目前的基層建設經費，分別由中央、省及縣市負擔，由長程觀點來看，運用此項建設經費維護及加強原有的設施，其重要性並不亞於興建新的工程。各項建設在進行期間便要想到將來完成後的維護問題，否則本來很好的設施，由於缺乏維護，不久便會損害，便是國家社會的損失。

惟目前本省地方財政大都相當拮据，較為貧瘠的縣市及鄉鎮，甚至連人事費用的支付亦感困難。以如此困難的財政，欲負擔長期保養與維護價值一二百億的基層建設工程，實有困難，因此由社區分擔實有必要。

基層建設民衆均能支持與協助，幾乎無一不是在出錢出力、自動捐贈土地、捐獻私蓄、出工加入義務勞動行列，由此則以社區公共造產盈利，或居民捐贈、分擔方式，來維持保護建設成果，則能提高民衆建設社區、美化環境的責任感、榮譽感、自治感，更可祛除事事仰賴政府或袖手旁觀的心理，使此項艱鉅建設成果能繼續保持，不致毀滅破壞，同時以其作為基礎，繼續推展其他建設。

#### （四）研究發展

財源、組織、計畫，為一切建設必備要素，基層建設亦不例外。且為改善生活環境，平衡社會利益，尤須充裕財源，健全組織，並踏實計畫。這個計畫應兼顧點面的發展，力求符合基層社會的需求。

基層建設計畫必須透過確實的社會調查，由居民普遍參與，以決定何項措施最合需要，乃至在法規範圍內，某些服務或管制，得由社區居民共同互惠規約、自動履行，政府避免直接的行動（註五）。社區理事會應廣泛搜集資料，將計畫構想諮詢於人民，使民衆計畫有深刻認識，進而表示積極性意見，俾於執行階段多發動民間力量促其實現，各項計畫關係整體利益，只要有關機構能好好加以聯繫協調，相信一定能形成一股雄厚的力量，按照既定計畫逐步進行，如此一來，相信我國各社區一定會成爲一個民主主義安和樂利的模範社區。

## 七、建立考核與表彰制度

省府林主席曾說：「有人說過：『想得好是聰明，計劃得好更聰明，執行得好最聰明。』我們一定要把基層建設工作做得很踏實，這才是實踐的真諦所在。」（註六）對於推動機關我們希望以推動十項、十二項建設一樣的態度，高瞻遠矚的眼光，發揮服務、負責、效率的精神全力以赴，把每一項工作都視同大事業認真負責做好。在行政程序作業方面加強授權，革新簡化，提高建設的效果。

爲了解各地區推行此項工作之實施情形，以及缺失所在，據以檢討改進起見，有必要對基層建設情形施以考核評鑑。

#### （一）考核方式與制度

考核的意義重大，任務繁重，爲使考核能客觀而詳實，應由基層建設之常設機構召開考核會議，研議考核日程，訂定考核注意事項，以及考核工作執行細節等，以求做到公正、公平，週密而完備以爲獎懲之依據，藉以激勵來茲。

考核工作的執行，不能以有形的工程建設、硬體建設爲滿足，不要考核一些表面的工作，應進一步從事社會文化教育性的非工程性建設的考核，兼顧工程進度、品質與永久性、實用性，以及民衆的受益多寡、社會利益。

#### （二）表彰辦法與模式

地方上的建設應多發動民衆的力量，不僅是提高民衆的公益心且建立現代化社會民衆的社區感，在基層建設中對於出錢出力、捐獻土地者，政府應予公開表揚，併用或比照社區發展示範觀摩會指定辦理績卓著的社區舉辦成果展示，使各級工作人員溝通觀念，創新工作方法，滙集更大的智慧，繼續努力，再求進步，以健全社區單元，鞏固安和樂利社會，向福利國家之目標邁進。

蔣總統經國先生在綜合研討會中曾強調：「在十二項和基層建設完成後，政府一定會致力於更進一步的建設，使臺灣金馬一千七百萬同胞的生活更爲幸福美好。」事實上，基層建設只是我們持續從事建設的過程，亦惟有使基層建

設有厚固的基礎，才能升高其架構，愈向下紮根，才愈能向上發展。社區發展在目前已有了很好的雛型，就此擱置一旁誠屬可惜，我們希望能藉基層建設的力量，帶動另一次全民參與建設的高潮，如此不但擴大了社區發展與基層建設的既有成果，更符合了「民生主義現階段社會政策」的既定國策，願大家本此認識，共同參與，使推動中的基層建設，由良好的開始，而保證圓滿的成

## 結語

社區發展有其源遠流長的悠久歷史，是現代世界各國加速開發的主流，更是我國「民生主義現階段社會政策」所明訂採行的國家重要政策；基層建設是當前國家繼十大、十二大建設之後的重要施政措施。

臺灣地區推行社區發展工作，十餘年來的輝煌成果是有目共睹的，內政部在民國七十年元月召開的「中華民國社區發展工作研討會」上，臺灣省與臺北市與高雄市所提出的成果報告，顯示民衆參與的積極與受益的普遍。臺灣省社會處並訂定社區發展後續五年工作計畫，以期導引既有的成果，繼續發揚，更為落實，在基層民衆身上而發揮長遠的功效。

基層建設自從民國六十九年元月推展以來，預定兩年為期，由於政府的大力推動，民間的熱烈配合，傳播媒介的積極鼓吹，已造成一股蓬勃的鄉里建設運動的熱潮，各地感人的事蹟頻頻傳出，臺灣省並應民衆要求特別增列三十七億，準備延續到七十一年六月底，可知基層建設對當前的社會已發生了極大的影響力。

本研究首從文獻探討深入瞭解社區發展的過去與基層建設的興起，找出其間的脈絡關係，再繼之以調查問卷及實地訪問方法，得出基層民衆對此兩種建設工作的看法，及其真正旨趣，從而發現此兩種工作的共同性，並有甚多方法足以增強此兩種工作的功效，最後並可促成兩者的結合，乃草成「社區發展與基層建設的結合」一章，臚列社區發展與基層建設結合之基本原則與具體方法，備供政府有關單位作為目前加強推行基層建設，將來每個結束轉移之參考，並供各社區民衆做為目前踴躍參與基層建設，將來回歸社區發展並使擴大更新的推行模式。在邁入建國七十年代之際，我國社會一切期求起飛，成熟革新，

基層建設是推動地方建設最有力的投資，對社會改善運動，發出新的衝擊，社區發展則是已經深植在基層民衆心目中的長期建設，然而却有着老化的跡象，此次二者遇合，發生了有利的激盪。從調查資料顯示，有關單位在推動基層建設時，皆有意無意間酌量運用社區發展的工作方法，而民衆因為接受社區發展十餘年來的潛移默化，皆已深知愛鄉愛家，守望相助，合作建設社區的重要真理，因此對於基層建設的推行表現了高昂的參與與慷慨捐輸。我們相信沒有社區發展推動於前，斷無今天如此熱烈的基層建設得以展開，今天基層建設的大量投入，亦將使社區發展工作開啓新的機運。

目前所面臨的問題不是基層建設工作應由民政部門、社政部門或建設部門來負責、主管的問題，而是如何把社區發展的工作方法融入基層建設之中，鼓勵、激發，組織、動員地方民衆來參與擴大建設成效；如何使基層建設成果，移交社區發展單位維護，使能發生長期功效；及如何使社區發展承接基層建設未盡的任務繼續發展的問題。希望來研究對這些問題的嘗試性的回答，為我們的國家、社會和各地社區帶來繁榮、富足與和諧。

## 【附註】

- 註一：唐學斌，臺灣社區發展當前應有的觀念與努力方向——基層建設應與社區發展相結合，社會建設季刊，六十九年十二月，第四十一—四十二號，第五十八頁。
- 註二：參閱如何運用社區發展方法，以維護並擴大基層建設成果之研究報告第二章第二節，二機構組織。
- 註三：溫秀雲，基層建設成果豐碩，民衆期望範圍擴大，臺灣新生報，七十年六月三日，二版。
- 註四：全面推動基層建設，中央日報，六十九年一月四日，二版。
- 註五：姚榮齡，重視細部計劃配合基層建設，六十八年十二月二十四日，中國時報二版。
- 註六：林洋港，將建設的福祉帶到每一角落，聯合報二版，六十九年一月六日。