

座談會

社區發展：

回顧與展望

時間：中華民國七十一年四月三日（星期六上午九點半至下午

四點）

地點：臺中市東海大學國際會議廳

主辦單位：中華民國社區發展研究訓練中心

私立東海大學

主持及：吳堯峰教授（民政廳副廳長）

引言人：謝孟雄教授（中華民國社區發展協會理事長）

專題演講：徐震教授（東吳大學社會學系教授）

陸光教授（生活素質研究中心執行秘書）

出席人員：中華民國社區發展研究訓練中心：詹騰孫執行長等

中央研究院民族學研究所：文崇一所長

中華民國社區發展協會：謝孟雄理事長

東海大學社會系：席汝楫主任等

文化大學社會工作系：唐學斌主任

暨臺北市、高雄市、臺灣省各縣市政府社會局（科）代表

臺灣大學農推系廖正宏主任、東海大學社會學研究所

江玉龍所長、社會系社會工作系老師等七十人。

出席名單：

臺北市政府社會局：文漢清科長、林瓊雲小姐

高雄市政府社會局：白秀雄局長、柯秀芬小姐

臺中市政府社會局：周廷明局長

臺南市政府社會局：薛文鳳局長、周應奎先生

內政部社會司：陶淑貞科長、尤青松先生

南投縣政府社會科：白文柄先生

省社會處第三科：林平洋科長

省社會處研習中心：邱汝娜副主任

嘉義縣社會科：沈謙科長

宜蘭縣社會科：林文成先生、張燦英先生

彰化縣社會科：林哲豐先生

行政院農發會：林淵煌先生

省民政廳：吳堯峯副廳長

雲林縣社會科：張琛科長、吳豔霞小姐

中華民國社區發展研究訓練中心研究組：洪秀蕊小姐

生活素質研究中心執行秘書：陸光教授

省社會處社工室：陳子約主任

屏東縣政府社會科：黃天從股長

臺北市府社會科：黃明星先生

臺中縣政府社會科：張廖富寬先生、鄭冠生先生

澎湖縣政府社會科：萬可經課長

臺灣省政府秘書處：楊國平先生

桃園縣政府社會科：劉永發科長、蔡林禎先生

臺南縣政府社會科：盧朱清科長

中華民國社區發展協會：謝孟雄理事長

高雄市政府社會局：韓諮豐科長

東海大學社會學研究所：高耀中教授、徐良熙教授

東吳大學社會學系教授：徐震教授

東海大學政治系教授：廖勝雄教授

東海大學社會學系：車煒堅副教授、林松齡副教授

吳媛嬌講師、孫清山副教授

熊瑞梅副教授

東海大學社會工作系：莫黎黎講師、劉皓玲講師

臺灣大學農推系：蔡宏進教授

梅校長致詞：

東海大學今天非常榮幸能請到各位專家、學者到東海來舉行這個社區發展研討會。

社區發展乃是國家現代化中最重要的工作之一，當一個國由農業社會轉變為工業社會，亦即由一個靜的社會，轉變為動的、開放的社會時，家庭之功能漸漸減少，社區的功能漸漸增加，過去許多家庭的活動由社區取代，而社區問題比家庭複雜、範圍廣得多；其所產生的問題若不加以解決，對今後社會的發展有很多不良的影響。因此，今天來談社區發展的回顧，同時也展望未來，期望每一個社區都能運作，使其功能充分發揮，必是每一位專家的期望，今天大家能來此一起研討，相信對於社區發展必有很大的裨益。

我國推行社區發展之回顧

主持人及引言人：民政廳副廳長吳堯峰先生

今天我們在此舉行有關社區發展回顧與展望研討會有幾層意義。相信各位一定留意到：四月一日，行政院通過之新綱要「加強基層建設提高農民所得」，期望將社區發展與基層建設這兩項重要工作銜接在一起，準備以三年的時間，動用了八百億經費，由今年七月份開始實施，相信各位必定為此感到非常興奮。

另一方面，臺灣省政府由此年度開始，又推出臺灣省社區發展後續第一期五年計畫，乃是緊接著前面十年計畫的完成，進入另一個階段；在此起步階段，希望能得到許多的推力，希望從事這方面研究的學者專家，能於起始時使其走入正途，將其發展起來，因此，東海大學於此時此地，舉辦這個活動更覺有意義。

社區發展已成爲一熟悉的名詞且爲生活的一部分，但經過十年後，欲其進入另一階段，就必須檢討一番，看這十年來，先肯定社區發展對於我們社會在民生、倫理等方面有多大貢獻，它所扮演的角色爲何？這些年來所採取的策略，如社區基礎建設、生產福利建設、精神倫理建設等，在這十年來，那些有其價值，給予肯定；或是那一些、那一部分於實行一段時間後，未見其應有的功能。於進入後續五年計畫時，是否能由過去的經驗得到一些教訓，有所學習；使社區能提高到另一境界。

今日請東吳大學徐震教授，來講這十年來社區發展工作之回顧及其本源。十年來六十億臺幣的投資有何效益？方法上有所缺失？都值得吾人來討論，希望借重學者專家對此方面的看法，對此方面有所建議。徐教授對此方面有很豐富的資料，很深入的研究，故而今天由其來講這問題實最恰當不過。在坐有許多都是從事社區工作者，由從事工作者本身來檢討自己，有時不是很恰當，若由專家學者以超然態度來檢討社區工作的好壞，似乎比較合適，希望徐教授能給予我們一些指點。（徐教授文見本期三十一頁）

「我國推行社區發展的回顧」

討論部分：

一、發言人：臺南市政府周應奎先生

社區發展工作之回顧，主旨在工作之回顧，所謂主旨決定一切，不可否認的，十年來之社區發展，各方面皆有成就、進步。我們究竟進步到何種程度？今日我們的生活品質提高，可謂已到浪費的地步。今日必須檢討改進的是社區組織不健全。其原因為：今日社區理事會以里民大會來產生理事及理事長；而里民代表們等到各種報告及宣傳單位之專題報告及檢討後已經疲憊不堪，里長在此時提名理事的候選人，大家為趕快散會，紛紛通過。由此而產生之理事會；等於沒有，每次皆只剩理事長一人真正在工作。徐教授的報告非常正確；若社區擴大合併，則更見優點，以臺南市為例，有三十多個派出所而每個派出所附近皆有國民小學及各種人民團體；若社區發展和各種人民團體配合，起碼以派出所或國民小學為範圍劃分，則其能利用各種人民團體的支援，其發展必大有進步。

二、發言人：基隆市政府社會局課長董文君先生

社區發展工作無可諱言，政府為了防止其無法自行發展，所以在開始時，政府如保姆呵護嬰兒般呵護，我覺得這個階段應該已經結束，而進入第二階段，以一種社會運動方式來辦理。應將其委員會當作一公立法人機構，不應依附村里組織，因為如此作會發生許多問題。社區的理事會應確定其法人地位，應有健全的組織，才能發揮效能。這又可分為兩方面即，組織健全及有經費來源。社區發展大部分配合里民組織，而里民組織沒有獨立的經費，亦無專業人才，里幹事兼任社區發展的工作，而平時事務已很繁忙，無暇顧及社區發展工作

；故而里幹事對社區發展工作常敷衍了事。

另一方面，政府不應硬性規定社區個數，而應按照實際需要由健全其組織作起，以山東定縣為例，晏陽初先生之貧民教育即為一例；但是今日雖然在社區發展方面做了很多事，但由於基礎不好，所以成果維護發生困難，過去社會處一直視社區之理事會為中介機構不予重視，今後應將其組織，給予經費，專門人員、規劃研究等，如此社區理事會才能發揮功能。

任何事情皆應事先有很好的計劃，例如英國之國民教育，先由地方試辦再由國會通過，嚴格執行。今社區發展，政府應規定統一的方案及立法，以後社區發展的工作才能順利進行。否則，由於上級的不同看法，使基層單位工作者無所適從，希望政府方面及各專家學者有更好的意見，研討出一套統一的方案。

三、發言人：文化大學社會工作系主任唐學斌先生

我個人對社區工作提出很沈痛的檢討，今日我們暫不提其成果、成效。依我個人看法，做社區工作是由下而上的推行工作，有很多應由基層來做；不過，我特別強調觀念的溝通非常重要，社區發展工作推行十四、五年來，自上而下，很多人仍無正確的看法。最近，聽說在去年，中央內政部召開許多次對於社區工作綱要的研討會議，似決議將其修改；修改是對的，很多工作人員及專家教授都參與研究，都認為要改善社區工作綱要的某些方面，但是目前通過的議案卻是將好的改掉了。即是將社區發展綱要改掉改為許多的方案、要點、計劃；若這些都是事實，則為一退步的現象，因為，我們聽到許多工作者提出工作很難推行，原因是政府沒有立法；若是改掉綱要，則是由有法律性質改為無法律性質，豈非退步？所以我覺得工作目標、方向應正確領導。社區工作不是由人民自動自發去做，而是由政府誘導人民去做，使人民自己管理、治理自己社區內的事務。

如徐教授提到的，將社區的範圍擴大，在許多村里之上，而在縣治之下，如此才能更有效推行工作，結合社會各方面的力量，甚至可以仿效日本之人民的自治所之委員會，使各未能連任之議員、市長等組成委員會等。

社區發展工作，可以補助地方自治之不足，培育地方領導的幹部，以後的成功，將會是大家有目共睹的，由其人民來解決其自身的問題，滿足自身的需要；但願社區發展綱要能完全發展，不要改為方案、計劃等，而使社區工作能真正圓滿。

四、發言人：內政部社會司司長詹騰孫先生

社區發展至今恰二十歲，五十一年開始推行，五十七年訂頒社區發展工作綱要，此綱要推行經許多年的努力，才有今日的成就，其成果有目共睹。經費，人民大約負擔百分之四十，政府大約負擔百分之六十，今日的成果不但改善生活環境，且提高生活品質。社區工作綱要制定是根據落後地區、貧困地區，當時以開發中國家初步發展型態而訂，已不適合現在的社會，多年來政府及工作人員覺得其需要改進，有許多學者專家亦覺需要修正，修正為「社區發展法」，因此由去年開始由許多專家學者多次開會，作為社區發展工作綱要修正案，具有幾要點：

一、恢復社區發展委員會。

二、社區發展工作要從民族主義的精神倫理建設，民權主義的地方自治建設，民主主義的社會福利建設，三者結合為一體。

三、修正專業人員、專業工作保險。

四、政府應採取補助的方法。

此幾重點皆在綱要內，但行政院的關卡重重，通過議案很不簡單。在行政院法務委員會的會議中認為此綱要不能成為法規的型態，而必須改為方案、計劃等。我們知道學者專家希望此社區發展工作綱要成為社區發展法，但亦要說明，要成立社區發展法有很多困難，故將現行綱要改為許多方案條款，若能經行政院院會通過，則社區發展工作更能順利進行。

五、發言人：臺灣大學農推系主任廖正宏先生

我有三點意見要說明：

一、社區發展必須根據地方的需要，且具地方的特性。大家一直都批評現行的「由上往下」的推行方法，所以我覺得此工作應該根據地方需要，擬定工作計劃；不能僅憑少數地方領袖的意見而決定工作項目。另一方面，要有妥善的方法搜集地方的需要之資料；搜集資料的方法有許多種，希望將來在安排社區發展訓練時，能有整體的一套搜集的方式，全盤來檢討。

二、對於社區發展的評估之方法，評估的方法往往影響社區發展工作的內容。例如：若今日上級要來評估，才將社區活動中心打開讓評估委員評估，平時則大門深鎖，這是只為評估時給評估者看的，只重形式而不重實質，未達到真正服務民衆的目的，我們是否能將其改為不定期的評估或改善評估的方法，以達真正的目的。

三、地方領袖的培養。此點並非要以現有地方上負有重要責任的人為主要對象，因為他們事務太多太繁忙；他們可以對社區事務為精神上的支援及鼓勵。我們所應培養的是地方上熱心且年輕的義務領袖，為地方工作。

六、發言人：中央研究院民族學研究所長文崇一先生

我聽了廖主任的話，有一意見可供參考即：社區的範圍如何界定？或許可以換一個方式來看，但此方式可能有危險性；到一鄉鎮先去找廟在何處？因為中國習慣上以廟為活動中心，一個廟的周圍可能包括兩三個里，若單只研究其中一個里可能有困難。是否可考慮這個問題？因為中國原有族的觀念，一個族或兩三個族可成爲一個社區，其社區意識自然存在於其中；倘若今日要重新建立一社區意識，應根據什麼？不如利用廟宇來作為社區規劃之依據，利用此傳統神位的範圍來作為社區發展單位的範圍。

第二方面，在維護問題方面，由居民自己拿錢來維護，或由政府拿錢出來維護，我覺得兩方面都不通。就居民自己出錢維護方面，傳統既沒有維護觀

念，我記得我服役時到過臺灣一些農村社區，其根本無公共設施之維護，中國傳統在維護方面不大講究，要居民拿錢來維護，很不容易。我有一建議，可作一個控制式的示範，先選幾個社區，試行政府投資一部分，而民衆自己亦出資一部分來維護，然後政府投資漸次退出，使民衆自立，建立其信心；所以對於徐教授剛剛提到的人力資源、財力資源，我建議再多加一個意識型態的資源，意即如何建立其清潔社區的觀念，這恐怕要利用一些傳統文化的方式來加以解決。

七、發言人：臺北市政府社會局第五科科長文漢清先生

我想提出兩點做爲補充檢討：

一、我從事社區發展已有五年，深深認爲在教育宣傳方面要加強。對於教育方面，對於社區發展工作之意義，可說是各說各話，有人說社區發展是社區居民在其生活環境下改善其生活，也有人說社區發展是一種社會福利工作，亦有人言其爲綜合型之社會工作，也有人說它是一種社會運動，社區發展工作究竟是什麼？常常我和許多同仁在工作上的溝通，常感到大家看法不一致，所以我覺得在活動教育方面做的不够統一。

另一點即宣傳不够普遍，我們常要求報章、雜誌或電視公司，希望其在對社區發展觀念、活動、技巧上能多加宣傳，但是各位可以看到近幾年來這方面做的很少，所以在宣傳教育上不够。

二、在法令方面，臺灣省有其一套，臺北市又有其一套法令，有關法令不够統一，形成各說各話，各辦各事，究竟誰是誰非，這些問題使社區發展推行工作產生了困難。

八、發言人：東海大學社會學系副教授社會建設主編岑士麟先生

一、爲期發揮行政上整體統合功能，必須在教育上培育行政幹部均能統一觀念、協調運作、特建議盡力促進各大專院校之市政系、公共行政管理系、農業推廣系、大眾傳播系，甚至政治系及警官與警察學校，均加開社區發展課程

，普遍灌輸有關行政工作人員之社區發展正確智識。

二、社區建設現已規劃工作項目區分(一)基礎工程建設。(二)經濟生產建設。(三)精神倫理建設三大類；今後應依三民主義立國方針，確定其旨趣在由社區基層做起，達成倫理建設，民主建設與福利建設之宏遠目標，以建設文化國家法治國家與福利國家，藉社區爲基點，畢其功於一役，藉以建立安和樂利的社會。

九、書面意見：內政部社會司科長陶淑貞女士

壹、參與這個有意義的研討會，除願意聽取各位高見外，願將最近中央對社區發展工作改進情況，略加報告於後：

一、社區發展工作自民國五十八年開始規畫，其間經歷各級政府積極推動及民衆熱烈響應參與，在七十年已完成四、三一二個社區，受益人數達七百多萬人，頗收績效。社區發展工作爲多元性、多方向、多目標之社會福利與社會建設工作，必須不斷檢討改進，創新工作方法，提高工作品質，方足適應當前農村建設與都市發展之需要，發揮社區建設功能。

二、中央頒行之社區發展工作綱要，自五十七年頒佈以來，已歷十多年之久，難以適應目前需要，現正完成修訂草案交行政院核定中。主要精神在配合社會福利方案之頒行，以及發揮社區組織功能，培養社區意識，有效運用社會資源，亦強調有關單位之協調配合，共同負起社區發展之責任。

貳、對於徐教授建議：擴大現有社區之範圍，本人頗有同感，回想二十年前在加拿大研究社會工作時，曾參觀當地社區發展工作，其每社區均有社區理事會與社區基金之設置，社區本身即可掙取收入及接受捐助。政府之撥款爲數極少，而其社區內已包括兒童、老人福利等之義務服務，兼顧了社區本身需要，因此建議：

一、擴大社區範圍——要由地方有力及熱心人士共同提出，不必由政府先行劃定，但是政府要規劃其條件及從旁協助規劃。先行規劃三兩處示範性大社區，視其成效再推廣。

二、社區工作要配合推行社會福利，社區內不但為徐教授所述要有國民中學、市場、派出所、診所、集會所外，最好要有幼兒照顧中心，老人服務廳舍，必要時大社區內，可以規劃示範性之老人住宅社區，期使相互照顧與相互依存。

我國推行社區發展之展望

主持及引言人：謝孟雄教授

系主任、各位長官、專家學者，大家好。本人受社區發展研究訓練中心及東海大學的邀請參加此次會議，感到很榮幸。上午由吳副廳長主持，徐震教授報告「我國推行社區發展之回顧」。下午由陸光教授報告「社區發展之展望」。吳副廳長是很好的主持人，下午換兄弟我來主持。在坐皆是學者專家，我是門外漢，不敢在此班門弄斧。但聽了學者專家的意見後，受益很多。

自從聯合國認為社區發展是社會原動力後，很注意開發中國家的社區發展。二十年來，臺灣社區發展有不可磨滅的成效，但因經濟、社會發展，社會結構型態改變，過去有很多做法現在已不適用，所以有賴政府及先進明定策略。社區發展雖以提高生活為目的，應激勵民衆自動、自發、自助，參與社區發展，配合社區需要，接受政府指導，資源支助，使社區發展進步合乎要求。

一九七八年我曾至美國參加社區學院會議，二十幾年來社區學院在美國高等教育與社區發展方面扮演很重要的角色，所以至今有社區學院一千二百所，四百萬學生。所謂社區學院乃美國依憲法精神成立，不論種族、職業、男女、貧賤、一律平等，皆有接受高等教育的機會。此社區學院是兩年制，相當我們的專科學校，包括職業、成人、殘障等教育。其功效是使居民提高就業機會，居民生活得以改善，要人才願意下鄉，社區發展才能達到效果。蔣公曾說過，國民中學是社會、社區發展中心，將來我們若成立社區學院，應包括職業教育，成人教育，高等教育；使每個人受職業訓練，可提高民衆在社區服務的意

願和其成就感。換句話說社區學院乃依民衆需要而開班授課，沒有寒暑假，民衆可依其空閒時間來選課。如何使社區發展，固有政府之好制度，或專門人員也好，但如何使社區成 Dynamic 動力、活潑、不斷成長發展之設計，也是很重要的。若能透過教育的功能，使社區發展，活潑起來，是我們所希望的。我這外行人以不成熟的意見就教各位，謝謝各位給我這個機會。現在我們就請陸教授為我們做專題報告。

社區發展之展望

陸光教授

壹、社區發展研究發展之重點

我國推行社區發展，自民國五十一年內政部成立社區發展委員會以來，恰滿二十年。中經五十四年中央訂定「民生主義現階段社會政策」，五十七年行政院頒佈「社區發展工作綱要」，五十八年臺灣省政府訂頒社區發展八年計畫在臺灣地區普遍推行以來，高潮迭起，對於國家社會及各地社區居民，貢獻良多。

目前，臺灣省、臺北市、高雄市切在繼續推行社區發展，並在先後著手後繼計畫之研訂，瞻望前途，發展更是未可限量。但是以今思昔，似有一種若非陷於低谷亦無當日盛況之憾，實有研究發展，再創高潮的必要。

首先，我們要對於社區發展，有一共同的想法。

社區發展，國外定義不下百種，國內專家學者，行政決策及實際工作人員，亦多持有不同看法，彼此未能一致。綜合觀察，可分為十六種，因此各方努力之重點，亦各有異。

- 一、社區發展是哲學，應加強教育，推廣觀念。
- 二、社區發展是方案，應研訂修改現行的計劃方案。
- 三、社區發展是建設，應加強投資，增辦各項建設。
- 四、社區發展是途徑，應注意促進社會的變遷。

- 五、社區發展是方法，應講求有效的工作方法。
 - 六、社區發展是過程，應注重教育與組織的過程。
 - 七、社區發展是工具，應為公私機構充分利用。
 - 八、社區發展是專業，應為社區工作者從事的實務。
 - 九、社區發展是園地，應有使全部社區發展的推廣。
 - 十、社區發展是場地，應讓各種服務透過社區提供。
 - 十一、社區發展是規劃，應有配合社區需要的規劃。
 - 十二、社區發展是行動，應是居民為主的社區行動。
 - 十三、社區發展是行為，應誘發社區動機引導其行為。
 - 十四、社區發展是運動，應引起全國上下重視與響應。
 - 十五、社區發展是發展，應使社區不斷的變化與成長。
 - 十六、社區發展是努力，應重視有組織的整合與努力。
- 以上這些看法，都有其根據，並不為錯，事實上，也好比瞎子摸象，各人所說的，每一部分，仍是社區發展的一個部分。均能有益於社區發展的推行。但是，因為資源有限，我們的研究發展，要能把握本末所在。今後的研究發展重點，宜由方案及方法兩方面著手：一面從行政來看，一面從專業來看，一面問做什麼，一面問如何做；兩者配合補充，也許更易改善，更為有效。茲分三點，加以探討。

(一) 方案與方法之配合

做什麼與如何做，彼此具有深關係：1. 不同方案用不同方法來做，各得其利，例如地方自治應用公共行政方法，推動社區事務應用社區發展方法。2. 不同方案用同一方法來做，有的有有效的欠缺，例如實施地方自治與推行社區發展，同用公共行政方法，結果前者有效，後者就發生了組織功能減弱，成果維護困難等問題。3. 相同方案用不同方法來做，有的方法有效有的方法欠缺，例如推動基層建設，用公共行政方法與社區發展方法都可以，但後一方法可附帶產生鼓勵人民參與，增加人民滿意程度及擴大維護成果等功效；又如推行老人福利，用社會行政方法與社區發展方法都可以，但前一方法往往偏重於機構服務，而後一方法可以深入到社區推廣於家庭。

(二) 社區發展工作方案

我國社區發展方案，是從行政的觀點出發，旨在配合政府政策，促進地方與國家的發展，取向是由上而下的，重在迅速有效，貫徹政令，今後應注意山下而上的溝通。

各國社區發展方案，常分為整體型，寄養型及計劃型三種，如國際寄養型，未設專責機構，僅有社區發展委員會委員協調，各項工作，分為農學、教育、衛生等各級行政單位辦理，現在社區發展委員會裁撤，缺少橫的溝通，宜速恢復。

社區發展方案的特質，應該根據社區的需要而研訂，比較傾向於地方的自動自發，目前仍以政府的施政目標為主，今後亟宜調整。

(三) 社區發展方法

我國社區發展工作方法，由於早年的各級社區發展委員會中，能有專家學者擔任委員，續將社區發展專案工作方法，加以引進，並於五十七年臺北市社區發展委員會中設置社會工作專業人員三人，是為使用社區發展工作專案方法之濫觴，曾陸續增至十二人，不意曇花一現，至今十二年隨社區發展委員會之撤而結束。迄至六十四年臺灣省臺中縣試辦社會工作員制度，方始漸次復燃，而步入實驗的階段。我國社區發展工作所用方法，坦率言之，均以社會行政方法為主，社區發展工作專案方法，並未加以充分運用。

國內社區發展歷年成果，多數係由鄉鎮區地方主辦官員及地方熱心人士秉持一時的愛心與熱忱合作努力的結果，我們可以稱之為社區發展行動，但卻愧於說是社會工作專業人員使用社區發展專業方法所完成的社區發展實務。同時亦說明我們既在的社區發展成果，為什麼會難於維護了。

今後，我們應該多用專業人員，運用社區發展專業方法，從專業的觀點來執行我們的社區發展方案，一面注意政策的目標，時間的把握，效益的提高，更要注意專業方法的特質，配合社區需要，改善人民生活，注意組織、重視教育，多用催化時間，追求長期效益，不僅由上而下，亦要由下而上，從事雙軌溝通、建議方案修正。

本報告認為今後努力的社區發展應該是一套方案，一組方法，一種專業的

結合體，任用專業人員，配合政府措施，協助社區居民，運用調查、組織、教育、規劃、自立、行動、評價等方法過程，培養觀念、激發動機、加強社區組織、改變社區行為，動員內外資源，整合各方力量，達成促進地方發展，解決社區問題，提高生活素質，實現國家整體發展的方案目標。

貳、工作方案之展望

一、發展原則

行政院頒佈的社區發展工作綱要，正在進行修訂之中，今後將為社區發展工作方案的最高範本，希望能以社區需要為主，各行政機構的目標為輔，在共同的政策領導之下，展開各項工作。修改過去由上而下的命令路線，兼做由下而上的作法。

過去的社區發展方案，取法于正在開發國家中的模式，以鄉村村里社區及促進居民變化為主，現在臺灣工業發展，都市成長，教育普及，宜擴大社區範圍並以協助居民適應工業化、都市化、民主化的社會變化為主。

社區發展方案，重在人民參與及支援，工作項目，為求滿足個人的需要，必須採取多元的方式，原訂三大建設，分範過份籠統，若干項目兩面均可歸類，若干項目，功能表現不彰，每易流於口號，今後宜改進已往的建設觀念，分按實際需要，訂定具體項目，最近臺灣省社區發展後續計畫，依循這個方向，增訂工作內容為十項，大有改進，但仍未脫離原有窠臼。

二、發展方向之重點

社區發展方案研究發展之重點，除放寬社區範圍，恢復社區發展委員會組織，加強為市層級之社區發展及調整工作項目使更富彈性以配合時空人之需要等原則性的改進之外，主要可分五個方向發展。

(一) 社會工作實務上推進。

社區發展為一種專業，方案之內容，應配合發展社會工作專業之優點，使已往的多由外行人士推動的社區發展行動，成為由專業人員與熱心民衆共同推

動的社區發展實務，不只有具體的工作成果，並能發揮教化、協調、團結、合作等社會的功能。

首先運用個案工作方法，協助社區居民解決危困、失業、婚姻等個別問題，和洽親子、夫妻、鄰里等人際關係。其次運用團體工作方法，根據社區居民性別、年齡、喜好等特質，組成各種團隊班組，展開文康團體活動，防止反社會之心態，並培養團隊負責精神。第三運用社區組織方法，是發掘地方領袖，分析權力結構，調和正反意見，擴大人民參與層面，及推動社區組織發展之功能。最後運用社會規劃方法，使社區居民了解社區問題，決定動力方向，提供大眾出錢、出力、服務、出名的機會，誘導熱心公益人士，由劇烈的政治參與，轉向和平的社區奉獻，燃亮了自己，也造福了社區。社會工作專業人員，應推進社區發展實務，不只改善社區外貌，成為一個美好的場所，更要增強居民解決問題的能力，和相互服務合作的態度。

(二) 社區福利服務之加強

政府推動社會福利工作，過去著重機構設施，採取機構集中方式，現在已加修正，改採社區分散方式。無論兒童、老人、殘障福利及社會救助工作，均主張以社區為工作之場地。能行動者來社區中心享受福利服務，不便行動者由社區送福利服務到家，最後，在家中已無法行動生活者方始進入機構，接受機構性之服務。

我國新頒老人福利法，殘障福利法，社會救助法，連同過去所頒兒童福利法，均強調社區福利服務之重要，並有鼓勵措施，我國社區發展方案，今後宜將此一重點列入，藉以增加社區居民福利，並改善社區居民生活。

美國社區發展工作，原由民間自動自發辦理，因為需要不斷增加，資源漸感不足，頗有捉襟之苦，嗣因政府通過經濟機會法，俗稱消滅貧窮法案，許多福利工作及救助計劃，均透過社區行動方案，委託社區發展單位辦理，一方出錢，一方出力，彼此利用，各得其利，這種做法，值得重視。

(三) 地方基層建設之配合

六十八年十月，行政院繼十大建設、十二項建設之後，通過「全面推動基

層建設方案」，運用二八三、七九億元經費，預定於七十年十二月底之前，完成各項工作。綜合臺灣省、臺北市、高雄市及金馬地區，共計六項重點、十四類計劃，六四、七〇七件。嗣因若干工程無法如期完成，並因各地民衆熱切要求擴大實施，近正決定增加經費，延長實施期間之中。

上述各類計劃，以內容言，社區發展基礎工程建設之內容，幾乎全部相同，諸爲簡易自來水之供應，街燈路燈之裝置，鄉鎮村里道路之整修，社區活動中心之興建，排水溝渠之整修，環境髒亂之消除等都是。以執行單位言，省市級須有執行委員會，縣市級須有工作小組，有各單位立案，民意代表及地方熱心人士參加，其組織之精神與形態亦與社區發展相同，惟其決策層次較高，幕僚作業單位由活動單位及研改單位主管而非爲社區發展之由社政主管。以經費來源及民衆參與情形而言，基層建設經費，全部來自政府，民間雖有捐錢、捐地、出力之事實，但爲特殊個案性質，遠不如社區發展之普遍，試以經費而言，百分之五十八來自政府，百分之四十二來自民間，尚未包括民衆提供之人力服務在內。以人民滿意程度言，對基層建設項目滿意的佔百分之八〇·三，對社區發展基礎工程建設滿意的佔九〇·一。

綜合觀察，基層建設與社區發展基礎工程建設，兩者可以合併。一般民衆贊成的佔百分之八四·五，政府官員贊成的更佔八八·八。兩者如果配合實施，確可使基層建設發揮更大的功用，應收易於維護成果之效；對於社區發展，亦可充實內容，強化機構，增加經費，鼓勵參與，並與國家建設相接洽。

(四) 國家文化建設之擴展

政府繼十大建設之後，又於六十九年推行十二項建設，其中文化建設一項，爲唯一非經濟性的以促進社會發展爲目的的重大投資計畫。幾年來，各地都忙着硬體的找錢找地設計建築文化中心工作，對於爲何計畫方案，提供服務，軟體部份，則較少注意。文化建設委員會正式成立，如何發展各地文化中心的工作，應爲當務之急。

我們覺得，文化建設，既以文化中心爲核心，其組織與活動，至少應包括社會教育與社區發展兩個層面，尤其是社區發展方面，文化建設單位與政府單

位更應相互接觸聯繫，以發展彼此的業務。

社區發展，可運用文化建設單位的資源，提高社區居民文化的精神的生活水準；文化建設更可運用社區發展這一工具，實現文化建設預期的理想，主要原因有四：一、文化中心每縣市一個，祇是一個據點，應透過各地的社區活動中心，展開工作的面；二、文化中心以圖書館、博物館、音樂廳爲主，重在靜態的定點展示，爲與社區發展結合，可經各地增辦動態的巡迴的活動。三、文化中心每以推動社會教育爲主，乃單向的灌輸，爲於文化中心增設交誼、會議、演講、授課等場所，供作社區居民從事社區發展活動之用，當可促進文化之交流。四、文化中心，花費大量投資，不宜僅作單一目標的使用，應與社區發展方案配合，應聘用社區發展專業人員，使文化中心參與國外社區活動中心之模式，爲不同性別年齡的居民，不同時間不同房舍，提供不同的文化服務，使文化中心，成爲一個多目標的縣市層級的社區活動中心，以發揮第十二項大建設的投資效益。

(五) 社區生活素質之提高

社區發展的內涵，依照聯合國的設計，包括農業、教育、營養、衛生、職業訓練，合作事業、手工業、住宅、社會福利等項。但從我國現況來說，實應包括食、衣、住、行、育（教育、訓練、保育、醫療）、樂（娛樂、休閒、文化、藝術），就業、公安、福利及社會參與等生活素質的各個層面。

我國社區發展工作綱領，原以增進區內人民生活條件，提高區內人民生活技能，改善區內人民生活環境爲目的，今後社區發展方案，更應明確的分訂有關項目，以提高生活素質爲重心。

生活素質之提高，有賴多方面的長期的努力，才能奏效。爲使社區發展方案能於短期間內推行有效，並加強培養居民自信能力，應分項訂定指標，以明各社區逐年努力改進指標及提高素質之情形，而免工作方案不能落實之弊。

參、工作方法之展望

一、發展原則

促進社區變化成長之途徑甚多，有人說調查、教育、羣體合作行動，規劃改進方案，依法的政府活動，直接行動，利用官方權力，強迫等均是。社區發展，上是其中方法之一種，彼此可以配合使用，以促進社區變化。

社區工作方法亦多，有社區組織，社區發展，社區關係，社會行動，福利行政等種，社區發展亦祇是其中之一，彼此亦可配合使用。

社區發展方法，實際上不只是一種方法而是許多工作方法的串連，合組為一個過程。社區發展為一專業的過程，包括調查、組織、教育訓練、溝通、協調、規劃、決策、動員、行動、記錄、評估、維護，及下一次行動等工作方法或辦事階段。

我們要使社區發展方案執行有效、省力、省錢，不祇完成具體實質的工作目標，同時達成增進居民知能的過程目標與促進社區私洽的關係目標，並能培養信心維護既有成果及創辦下一步新的工作而生生不息，必須要放棄任何急功近利的方法，切實堅持把握社區發展專業過程的運用。

二、努力方向之抉擇

社區發展過程所包含的個別方法很多，我們今後應該透過教育、訓練、研討、示範等機會，使社區發展專業人員，志願工作人員及有關行政單位配合人員，切能對此有所瞭解，並特別選定五種重要常用之方法，加強研究發展，以便各方運用。

(一) 社區組織機構之加強

發掘地方正規領袖與非正規領袖，注意地方各派權力結構，擴大社區理事會基礎，注意地區性、人口性、職業性、行業性代表之參與，增加專業性，性之職位延攬人才參加，特需要設組或設委員會，講求會議規範開為會議，追求一致性的決策避免因表決而分裂，定期改選促進新陳代謝等。

(二) 社區基金制度之建立

挑選熱心有力人士名單，送請理事會決定聘為基金委員會委員，應使互推選副主任委員，決定籌募金額及開辦與結束時間，爭取大出資，鼓勵散方出捐，公開徵信勸募成果，獎勵感謝出錢出力人士，基金妥存專方，使用權限理事

會監督稽核權限基金會，或每半年定期公佈收支情形，使社區居民瞭解，不祇用昭大信，且可鼓勵居民下次踴躍樂捐，委員人選，定期改聘，但不必與理事會理事任期相同。

(三) 社區人力資源之動用

(四) 社區教育方法之推薦

(五) 社區規劃評估之嚐試

肆、社區發展危機之潛伏

我社區發展，績效良好，甚為各方稱道，但亦存有若干危機，值得我人警覺。

一、社區太小，將與村里溶合。

二、部份項目，不易引人參與。

三、需用資源，未能充份動員。

四、誇稱完成，每被誤為終結。

但，社區發展成功之條件。

我國推行社區發展，為要再創高潮，持續不衰，並與當前經濟、社會、政治、文化發展之趨勢與主客觀之要求相配合，必須繼續努力，把持左列各項成功之條件：

一、社工同仁犧牲奉獻精神之發揚。

二、社政單位對外聯繫協調之加強。

三、社區教育訓練宣傳資料之擴散。

四、社區都市化、工業化、現代化、多文化等特質之把握。

我國推行社區發展之展望

討論部分：

主持及引言人：謝孟雄教授

陸教授針對社區發展工作方法與方案提出很精闢的報告，現在是自由發言的時間，各位在這方面有任何問題或建議，都請提出，大家一起討論。

發言者：臺南市政府周應奎先生

有一點看法，一點建議，就教各位專家。

第一點：如先總統 蔣公領導革命時所說的「喚醒民衆」般，社區發展工作「喚醒民衆」是最重要的工作。也可以說，社區發展工作是消滅共產主義、共產制度最有效的武器，也是最有效的定時炸彈。七十年代是三民主義統一中國的年代，八十年以後則是三民主義復興的年代。從事國家民族復興運動、民社運動、社區發展等皆是民主主義的實行。而社區發展財力的來源乃取之社會，用之社會，滿足社區民衆的食、衣、住、行、育、樂等需要，社區發展最終的目標是增加全體社區民衆的財富，進而達到安和樂利的境界，使民富國強。屆時共產主義便無法存在我們社會之中。所以我認爲社區發展是消滅共產主義的利器。

第二點：金錢與暴力介入地方選舉，妨害了社區發展。根本解決之道，可幫助或推薦在社區發展中有特別表現或極力出力之社區發展理事於選舉時能以高票當選，衆望所歸。如此不但可解決金錢與暴力干預選舉，又可使社區發展工作順利進行。

主持人：謝孟雄教授

周先生提出兩點看法：第一，用三民主義喚起民衆，三民主義中之民族主義是實行倫理，民權主義是實踐民主，民生主義則實行科學。先總統將倫理、民主、科學灌注於三民主義中，今日我們以社區建設爲徹底解決問題之根本做法。第二，社區理事長在地方上有特別貢獻者，將來可使選舉推出衆望所歸的人選。前些日子和高育仁議長談起金錢、暴力與選舉相結合的事，以爲金錢選舉，因選民水準提高，影響已不若以前大，但暴力卻令人擔心。周先生的建議，不失爲一種解決之道。

發言者：文化大學社會工作系主任唐學斌教授

個人有四點淺見，就教各位。第一點：社區發展工作我認爲最重要的是觀念溝通。今天這個「社區發展的回顧與展望」研討會，提供我們觀念溝通的機會。文漢清先生提到從事社區發展工作者本身對社區發展的涵義並不了解的情形很多，但如果要對社區發展下一定義，亦是很難的。我以為社區發展最重要的是加強個人教育，加強宣導。我非常同意周先生的看法——社區發展是消滅共產主義的利器，我個人更認爲社區發展是建國復國、基層建設，推行地方自治最有效的方法，所以全民觀念需溝通。

第二點：基層建設與社區發展相結合，才能事半功倍發揮更大的效果，才能持久。今日基層建設雖已有成就，但若透過社區發展，功效更大。

第三點：社區發展是當前社會的需要。政府應改變被動的觀念，採主動的態度來推行社區發展，透過社區發展來滿足社區民衆的需求。

第四點：社區發展委員會應恢復，因爲它是協調機構。現在很多單位採個人本位主義使教育、衛生……各方面不能配合，妨害社區發展，所以應該恢復社區發展委員會。

主持人：謝孟雄教授

我本人對唐教授四點意見深表同意，尤其是唐教授講到基層建設與社區發展是一體兩面，相輔相成。基層建設以物質建設爲主，社區發展以精神爲輔。這就像賦予社區活力、生命、彈性、功能，就好像人體除肉體外，還有神經血管。所以有觸媒的作用（指社區發展）。

第二點：社區發展乃社會的需要，社區發展若未配合社會需要，會使民衆無歸屬感。所以在設計時應因地制宜，採彈性設計。剛剛陸教授也提到社區發展的文化中心、地方組織等。又非律賓之營養計畫由可馬仕夫人主持，從中央、省至地方，一貫下來，亦值得參考。

發言者：省社會處第三科科長林平洋先生

本人從事推行社區發展工作已十三年。檢討過去社區發展對人民的生活環境、充分利用民力，促進鄉村發展等方面有相當的成就，但對基礎工程維護、社區組織的健全，精神倫理建設工作都還有待加強。今後應該加強精神倫理建設，我認為最重要的有三方面：

第一：高階層的觀念問題。當初我曾建議基層建設應與社區發展相配合，社區發展靠基層建設來維護，但未被高階層人士採納。如今民衆參與情形不熱烈，以為社區發展是政府機關、社區理事會的事，人民依賴心理已形成，今後當妥為宣導。

第二：地方首長觀念問題。社區發展經費來自社會福利基金。一般來說，精神倫理建設是無形的，有時候三、五年也未見成效。所以有些地方首長，尤其是民選的縣市長大多從事有形的建設如，造橋、鋪路、築排水系統等，甚且有的地方社區發展的經費編列得很少。其實社區發展應編列預算，以利工作的執行。

第三：社區民衆本身觀念問題。社區發展最重要的觀念是社區意識，所以應培養民衆的社區意識。通常社區民衆不能主動配合，以為社區發展是政府機關或社區理事會的事。我以為社區意識的培養，可透過學校舉辦各類教育活動，或配合時令舉辦體育活動，或配合時令的廟會活動和各種專題演講來達成。另外社區風氣亦應培養，例如社區有一分共同的刊物，可增進彼此的溝通。

發言者：東海大學社會工作系魏文雄教授

首先感謝主辦單位給我們機會對社區發展做回顧與展望。近十年來先進國家對社區發展，主要以三方面來進行：一、強調社區的分析。二、加強社區組織。三、極力推行方案的設計。

以社區分析來說，國內人口分布著重都市，可見社區不只指生活社區，而另有一工作結合社區。我們用很多經費在生活社區方面，但在工業化、都市化方面的投資不夠，因為報章雜誌報導我們的工業化、都市化、生活品質各方面仍有很多問題存在。可見我們仍應注意工作結合社區。

就社區組織方面，我國國民所得超過兩千美金，但先進國家對社區組織的投資比我們大得多。我們社區理事會所具組織結構要素殘缺不全，功能難以完全發揮。今後我們的新方向就是利用都市社區組織的資源，配合社區需要加強社區組織。例如，經濟管理所謂自由型組織。對於衛星工廠，如果就需要就扶持它、利用其設備，如果不需要就讓其獨立發展。而目前我們不能將龐大經費用在維持社區組織上，應效法先進國家以有限的經費扶持現有社區組織或鼓勵新組織之成立的做法。

就方案設計方面來說，美國財稅分質法是採方案設計。也就是政府將財務分以Item(項目)來設計，政府規定社區發展應做的事項，分由各社區根據社區基層建設之需要來進行。二十年來皆如是。後來詹森總統用CAP社區方案行動，即社區行動方案。鼓勵社區主動提方案，鼓勵工作人員要有方案設計、評估等技能，才允撥經費。因有方案設計才不致造成浪費。近年來又有改變，由各縣市首長或議會自行決定社區發展經費(這是因為他們已具備方案設計技巧)他們的方向，值得我們參考。已有學者提出此方面的資料，我只是做一綜合，提供參考罷了。

發言者：臺北市政府社會局文漢清先生

我想提出幾點意見：

第一：中國時報、聯合報所報導的不是社區的現況。亦即報導不實。

第二：臺北市政府社會局在蔡局長漢賢領導下，今後擬朝下列目標邁進，不知可行不可行，請各位前輩指教。

① 加強宣導，編印社區發展事務，或輯成專門報紙報導，以溝通觀念，培養社區意識。

② 健全組織，善用資源，充實財力。在健全組織方面：a) 等社區發展工作綱領頒布後，即恢復社區委員會。b) 要求社區理事會，分層辦事，分層負責。

③ 整體規劃，集合各種力量，密切配合。各種力量指的是民政、財政、衛生、教育等將其納入社區中。

④把握社區之推行，依社區居民需要，選定實施工作重點。

⑤培養社區領導人才，選用專業工作人員。

發言者：澎湖縣政府社會科萬可經先生

我有一建議，就是以後不管是基層建設，社區發展或農村建設，只要不浪費大家的金錢，已經是中華民國之福，再者各單位應消除個人本位主義，互相密切配合。這是我第一點感想。

另一點建議，是專家與專業知識的注重。希望社區計畫能基於人民需要，並使社區發展與基層建設相結合。此外更希望社區發展單位不要個自為政，不要有個人本位主義，計畫要整體，一貫下來，不要支離破碎。

報告人：陸光教授

社區發展研討會，使大家有機會彼此再溝通。對於各位所提的意見，我都一一予以記錄下來。周先生提到社區發展是划共的工具、利器，我覺得這個比喻很好。社區發展如果做得好，是對共匪最好的挑戰。共匪之人民公社和社區發展不同，其是虛空，沒有靈魂的。我們的社區發展則是自由民主的象徵。唐教授呼籲社區委員會的恢復，若不能很快恢復，社政單位亦應成立非正式的工作小組來推展委員會的工作。此外欣見基層建設、社區發展與農村建設能相結合。現代社區應配合工業化、都市化的變化而變化，並且向已開發國家的社區發展看齊。又各位提到規畫工作的重要，這是社區行動的方案，既然是社區發展的重要工作，我們應該加強，並配合具體實際需要來從事社區發展。今天我們祝賀社區發展二十歲新的生日，希望它有好的歸宿。

主持人：謝孟雄教授

按議程規定，我們請內政部社會司詹司長做一個綜合的講評。

「綜合講話」

發言者：內政部社會司司長詹騰孫先生

首先代表社區發展研究訓練中心所有工作人員，感謝東海大學及與會人士，給我們很大的指教。我是從事社區發展的小兵，上午拜聽社區發展的回顧，徐教授提到社區發展的三大成就；二大缺點。下午於社區發展展望中，陸老師提到十六個觀點（關於社區發展方案與工作）五點建議和四危機，獲益匪淺。我個人有幾點感想：

一、擴大社區規模範圍：爲了功能的需要，人才的培養，並且是大家的建議，所以今日應擴大社區規模。

二、今日社區發展內容應加以充實：不僅限於過去的基礎建設、生產建設，更應包括整個國家社會建設。當年謝副總統指出凡國家福利服務的所屬項目、生產項目都是社區發展的內容，給我們很多重要的指示。邱副院長在內政部主任內亦提到「社區發展」是大同社會的基礎建設。每一個社區都做得很好，則大同社會可達成。

三、理論重要：社區發展的工作方法同等重要。方法包括任用專業人才，接受專家指導及農、工、教各方面人才的參與。

四、擴大參與：培養地方偉大人物，排除派系競選，改進人際關係。

五、最後一點感想：假如社區發展是國家建設的基本，應喚起民衆共同參與。若能將社區發展人格化，在它過二十歲生日時，希望大家「好好愛我，好好珍惜」。

主持人：謝孟雄教授

會議已接近尾聲，再度感謝社區發展研究訓練中心，東海大學梅校長和社會系系主任，我僅代表與會人士再度謝謝他們。最後祝大家健康、愉快。再見！