



我國推行社區發展的回顧

徐震

壹、前言

社區發展是一種由社區居民以自己的努力與政府當局聯合一致，去改善社區的經濟、社會、文化環境，以促進國家進步的工作過程。聯合國文獻（註一）稱：「此一複合的過程包括兩種基本要素：即由人民自己的參與並儘可能靠自己創造以努力改善其生活水準；由政府以技術協助或其他服務以促進其發揮更有效的自覺、自助與互助」，並稱「此一過程可在各種為促成社區多方面進步的工作方案中表達之」。我們分析此一定義，認為社區發展一詞所含的基本概念有四：

- (一) 居民的自治自助。
 - (二) 政府的技術協助。
 - (三) 以社區的需要為需要。
 - (四) 以生活的改善為目標。
- 同時，根據聯合國及美國國際開發總署文獻（註二），我們發現「社區發展一詞，業經國際通用」（註三），而其所代表的工作過程或作法亦可歸納為四項基本原則，即
- (一) 組織教育的原則——從事組織民衆與教育民衆的各種活動。
 - (二) 自助互助的原則——啓發居民自助自強與互助互利的信念。
 - (三) 參與合作的原則——透過居民參與及團體合作以組織社區。
 - (四) 經社並重的原則——採用同時改善經、社生活的綜合方法。
- 我們根據以上的基本概念與基本原則，發現此一名詞雖係近數十年來始為

國際上所通用並為我國所採用，而其所代表的基本概念與作法，在我國歷史上有關地方社區服務事業的文獻中並不陌生。遠者，如我國古代的社會制度與鄉約制度；近者，如民國以後的平民教育與鄉村建設，其基本哲學與工作方法均與現代社區發展的基本概念與工作原則，如出一轍。同時，社區發展強調經濟與社會的平衡發展，基層民衆的民主訓練，社區居民的自助精神及其「對國家的進步克盡其最大的貢獻。」（註四），此與我國政治哲學：民生主義中所主張的「均富政策」，民權主義中所主張的「地方自治」，以及民族主義中所主張「以家鄉為基礎，由宗族主義擴而為國族主義」（註五）的基本觀念，亦相當吻合。尤有進者，國父中山先生在「地方自治開始實行法」中指出「地方自治團體，不止為一政治團體，亦並為一經濟組織」（註六），又稱「地方自治之範圍，當以一縣為完全之區域。如果不得一縣，則聯合數鄉村，而附有縱橫二、三十里之田野者，亦可為一試辦區域」（註七）並規定地方自治先行辦理六項自治事項，而後可及於合作事業。此與當前我國在臺灣地區所推行之社區發展，聯合一、二村里為一個社區，並以基礎工程建設、生產福利建設、精神倫理建設為內容的社區自治事業，亦大致符合。基於以上分析，我們認為社區發展是一種透過組織民衆與教育民衆的工作方法以求推行經濟發展與社會發展的地方建設。其名詞雖採自國際上通用之名詞，而其方法實為我國歷史文獻中所固有。

茲分為(一)我國社區發展工作的淵源(二)現行社區發展制度的來由(三)當前社區發展工作的體系(四)歷年社區發展工作的成果，(五)當前社區發展工作的檢討等五項分別加以回顧於后：

宋朱熹加以增損，推行全國。明王陽明亦訂有南嶺鄉約，移風易俗，頗多成效（註一八）。西曆一五一七年開始，韓國尊朱子之學而推行「鄉約」，據韓人金相根研究，認爲此一鄉約之推行，對韓國之家族制度、社會階層與鄉村習俗俱有莫大之影響（註十九）。我國民初之鄉村建設學派亦沿用鄉約思想，重視鄰里鄉黨的力量，強調社區各份子間休戚相關、利害與共的關係。筆者認爲鄉約之可以成爲社區發展工作之範例者，其原因有三：

(一)自動自發的精神——鄉約係由居民自動之發起與提倡，然後徵求他人之同意，並書面承諾，互以相與爲善的目標。因此，鄉約的精神在於自動自發，立志自強。

(二)組織教化的力量——呂氏鄉約載明「衆推有齒德者一人爲都約正。有學者二人副之。約中月輪一人爲值月，置三籍，凡願入約者，書於一籍。德第可動者，書於一籍。過失可規者，書於一籍。值月掌之。月終則告於約正，……」（註二十）。南嶺鄉約更擴大「置文簿三扇，……其二扇一書彰善，一書糾過，約長司之」（註二十一）。如此組織，顯然是在於發揮團體的力量，以鼓勵向善，阻止不規。

(三)結合政經的方法——鄉約係從精神倫理建設入手，其優點是一種心理建設，其缺點是容易流於空洞。因此明末學者陸世儀主張以鄉約爲綱，以社學、社倉、保甲爲目（註二十二）。換言之鄉約爲精神建設，社學爲教育建設，保甲爲政治建設，一綱三日，互相結合，此與今日我們推行的社區發展的內容亦大體相似。

以上從自動自發、組織教化及結合政經等三方面說明我國鄉約可以作爲我國於現代社區發展的先例。

三、義田制度

義田是我國古代鄉村血緣社區中的基金會，與現代歐美社區組織中的 Community Chest 之性質相同。

義田由宋人范仲淹創立（註廿三）。其後義田義莊之風甚盛。此後我國家族中之祠堂或宗祠亦有類似此種社區福利之活動，除濟貧外，並有養老、慈幼、施藥、借貸、義塾及資助族中寒士赴考等工作項目（註廿四）。我們認爲義

田之俱備現代社區的功能者有三：

(一)加強社區意識——社區有地理的、心理的、功能的三種因素（註廿五），亦即地緣、血緣與事緣的三種關係，我國古代鄉村社區，雖常爲三種因素的自然結合，但以族中人經濟、教育與社會地位的懸殊，實際上總有許多親族關係的人居住於同一鄉里而不屬於同一心理社區。故以義田之設置，既爲族中之公產，又爲族人所共管，於是一些因貧苦挫折失望或失落於精神社區之外的人，則可以恢復其社區意識，以其同宗或同里爲榮。

(二)實施社區自助——一般社會救助常來自政府或社區以外的資源。由於義田或宗祠公田的設立，乃使社區內的一般救助性的工作，得以由互助而自助，由自助而自治。

(三)推動社區福利——有了此種義田或宗祠公田的基金，氏族社區中的許多福利事業，如：養老、育幼、借貸、義學等乃得以興辦。

四、會館制度

會館是旅外同鄉人士所建立的社區福利組織，其性質與以色列人士在美國各地所建立的社區中心相近似。

據「中國會館史論」一書，我國會館創始於明永樂年間。初爲同鄉人士在京師聚會之所，繼爲旅外商人在異鄉都市中聯繫推遷業務之處。狹義的會館指同鄉公共的建築，廣義的指同鄉會的組織。此一制度在傳統社會中具有積極的經濟功能與社會功能（註廿六）。美國社會學家萬博爾（Sidney D. Gamble）及步濟時（J. S. Burgess）曾先後在北平作各省會館之調查與介紹（註廿七）。我國華僑在美國及南洋各地之會館迄仍不衰（註廿八）。筆者以爲會館組織是：

(一)地理社區中的心理社區——古代交通不便，來自同一地區的商人寄居於另一都市之中，其結合不僅是經濟的合作，抑且是心理的安慰。此種由心理互動的結合，即今日大社區中的所謂心理社區。

(二)都市社區的文化社區——會館是都市社區的產物。都市是異質的社會，於是來自於不同地區的移民，自然各由其言語、風俗、習慣之不同而自相結合。擴大此種組織的方式即爲今日之移民社區。於是，他們不僅爲維持其生存而

互助，抑且為保存其文化而努力。

筆者同時認為我國會館的功能之合乎現代社區發展的理论者有三：

(一)由互助而自治——會館的基本功能是在生活上的互助，但由此種組織是一種文化的結合、心理的互動與志願的參與，故其自主的權力與自治的力量均甚大。如會館的會長對會員們常具有排難解紛與評論是非的權力，便是一例。此種組織乃使會館成為都市的一種社會力量。

(二)由經濟而政治——同鄉會館原屬於一種經濟的與社會的互助組織。但是一個新移民的團體對原地區的居民，其競爭將不僅是經濟與社會的，抑且是政治的，因此在現代社區的民主政治之選舉活動中，同鄉組織亦常是一股政治力量。

(三)由衝突而同化——現代社區發展理論，對於社區衝突（Community Conflict）之說，已不再擔心。一九六六年萬木森（William Gamson）研究十八個新英格蘭社區，指出「許多無衝突的社區，無生氣亦無變遷；有衝突者，有挑戰亦有成長。」（註廿九），足見社區內的競爭與衝突，亦有其帶動社會文化變遷的正面功能。因此論者認為會館式的地緣組織雖反映出不少的地域觀念與團體利益，但當此種地緣組織與事緣組織經常接觸以後，即融和於一個大社區的意識之中，為都市的共同利益而折衷，而配合而同化（註三十）。因此，會館組織亦為原有大社區中帶來一股變遷的力量。

以上是以我國古代社區服務事業的四項先例。社會、鄉約、義田是鄉村社區的產物；會館是都市社區的組織。我們以現代社區發展的基本概念與工作原則加以衡量，認為我國古代的這些社區服務作法可以作為我們當前社區發展工作的淵源。

叁、現代社區發展工作的由來

如所週知，社區發展運動係二次世界大戰以後由聯合國於一九五二年開始推動的。但在此以前，美國范瑞頓（Frank Farrington）曾於一九五一年以「社區發展」（Community Development: Making the Small Town a Better Place to Live and A Better Place to Do Business）為名

，著成一書，由紐約市「如納德出版社」（Ronald Press）出版，內容側重於討論如何使一個小城鎮成為一個更好的居住與經商之所，如其副題；埃及曾於一九三九年推行鄉村社會中心計劃，印度於一九四八年推行社區示範計劃；而我們中國方面亦曾於民國十三年（即公元一九二四年）在河北定縣推行平民教育，復於民國十八年在山東鄒平縣實驗鄉村建設。因此，在思想的淵源方面，我國的社區發展工作可以追溯到社會與鄉約的制度；在制度的形成方面，則可以直接連接到民國以後的三項運動，茲分述為下：

一、鄉村建設運動

民國十三年，即公元一九二四年，晏陽初等在河北定縣推行平民教育工作，企圖從教育農村平民著手推行中國的社會改造運動。民國十六年陶知行等在南京創辦曉莊學校，及其後在江蘇創辦鄉村師範學校；民國十八年梁漱溟等創立河南村治學院，其後在山東鄒平縣成立實驗區，均以改造中國之鄉村社區為目的，合稱為中國鄉村建設運動（註三十一）。我國鄉村建設運動可以作為我國現行社區發展的來由及世界各國社區發展的溯源者，其理由在於二者在工作目標上及工作方法上的一致，與我國鄉村建設之經驗與文獻對聯合國之直接貢獻。茲分析如下：

(一)在工作目標方面：

1. 解決社區問題——晏陽初研究定縣農村，認為中國農村社區的基本問題有四，即：貧、愚、私、弱。乃提出經濟、教育、公民、衛生四項計劃。同時他認為世界上許多鄉村地區均有同樣的問題存在。於是，他主張要解決鄉村社區問題，必須從以上四方面著手，同時推進（註三十二）。此後，聯合國及世界各國所推行社區發展採用之綜合性的或多目標的發展計劃者，其經驗多出於此，容於下文詳述之。

2. 引導社會變遷——梁漱溟從事鄒平縣實驗工作，認為中國社會問題在於文化失調（註三十三），乃主張從鄉村入手，建設一種新的禮俗或一種新的社會組織。並以鄉學為推行機構，用以組織民衆與教育民衆，從而引導社會變遷，期能建設一種基層的理性社會，加強互助合作的團體生活（註三十四）。現行社區發展工作亦以引導社區之社會變遷為目標，此與梁氏之說法十分相近。

(二)在工作方法方面

1. 著重教育工作——民國十六年晏陽初在教育雜誌第十九卷第六號發表「平民教育概論」一文，認為平民教育的目的在於教人有知識能力、生產能力及公共意識，並主張以文字教育啓發民智；以生計教育改進民生；以衛生教育以增進健康；以公民教育充實民德。同時使用家庭式的教育，學校式的教育，社會式的教育三種方式，以期達成全面推行之目的（註三十五）。現行各國之社區發展工作亦特別著重教育，並稱社區發展為「人的發展」(Human Development)，此與晏氏之主張亦相近。

2. 著重組織工作——中國鄉村建設運動，特別重鄉村的組織工作及鄰里鄉黨的結合力量，並強調社區中各分子間休戚相關、利害與共的關係。晏陽初在定縣推行平民教育，乃組織家長會、主婦會、少年會、少女會、幼童會、合作社及平民學校，此與我們現行社區發展制度中所組成的社區理事會、社區童子軍、長壽俱樂部及社區媽媽教室之組成，亦只是「用語」或「用詞」之不同而已。

3. 著重自動力量——梁漱溟在「鄉村建設大意」一書中指出，其鄉村建設的構想來自宋人的呂氏鄉約。「鄉約」是「鄉村人自己發動的」。梁氏認為此種建設必須靠私人或社會團體由下而上的努力，不可全靠政府推行。他同時指出我國鄉約雖經朱熹、王陽明等之提倡實行，但他們都是以他們自己的人格感化與啓發其鄉人向上為善。故其基本精神仍在於自動自發，亦惟有自動自發，才能產生力量。此與當前我們對於社區發展之說法及其所強調的社區居民自動與自助精神，完全一致。

(三)對聯合國的貢獻

我們知道，聯合國於世界各國推行社區發展運動，開始於一九五一年聯合國經社理事會所通過之議案（三九〇D），其原動議係企圖以工業國家「社區組織工作」(Community organization work)中「社區福利中心」(Community welfare center)之作法作為戰後各國經濟與社會復興之途徑。嗣經聯合國秘書處調查，認為許多農業國家原已推行之「民衆教育」、「農業推廣」、「合作事業」與「鄉村建設」等，更能適合戰後各開發國家當時社

會之建設需要。於是，乃改變原議，博採各國之經驗，擴大工作之內容，而成為今日「社區發展」之基礎（註三十六）。其間世界其他國家之工作經驗與理論，自然不可忽視。而由於我國之「平民教育」及「鄉村建設」兩運動，係與起於一九二〇年代，且其理論與經驗，經由許多英文文獻與我國參與當時聯合國之工作人員直接帶入聯合國之設計工作者，均已見諸史冊。茲舉其荦荦大者如下，以供參考：

(一)定縣平民教育部份——在民國十三年至十五年，我國先後選定河北通縣及定縣作為平民教育實驗區，在此期間，西人甘博爾(Sidney D. Gamble)曾參與調查及研究工作（註三十七）。嗣後，寫成「定縣：一個中國北部的鄉村社區」(Ting-Hsien: A North China Rural Community)一書，由美國史丹佛大學出版，對定縣之實驗工作，諸多介紹，民國卅四年（一九四五）十一月聯合國文教組織(UNESCO)在巴黎舉行首次會議，研討「基本教育計畫」，我國代表羅世英即以我國河北定縣推行平民教育之經驗，提出報告。民國卅六年七月聯合國文教組織秘書長赫胥黎(Julian S. Huxley)電邀晏陽初前往主持該會之「基本教育工作」，以中國、海地(Haiti)及東非(East Africa)為三大實驗區，晏氏辭未就，但再度應邀為之演講中國之經驗。並於民國卅七年由羅世英前往該文教組織主持是項工作，為期半年，以奠定是項基本教育之工作方案（註三十八）。民國四十一年晏陽初應邀在菲律賓推行社區建設工作，稱之為「菲律賓鄉村建設運動」(Philippine Rural Reconstruction Movement, PRRM)。一九六一年美國學者達偉遜(Carter Davidson)撰「自助」(self-help: Jimmy Yen's Aid for Developing Nations)一文，刊載於讀者文摘(The Reader's Digest, Oct. 1961)對我國河北定縣及菲律賓一百五十個農村實驗區，均有佳評，認為係美國和平工作團(The Peace Corps)所應取法者（註三十九）。同時，晏氏亦應邀赴拉丁美洲，非洲各地講述中國平民教育之經驗，於是，非洲之迦納亦成立迦納鄉村改造促進會(Ghana RRM)，羅得西亞(Rhodesia)並將我國定縣之實驗報告(The Ting Hsien Experiment in 1934)予以複印，拉丁美洲之瓜地馬拉(Guatemala)與哥倫比亞(Colombia)亦曾

派人赴菲律賓研習此項工作方法（註四十），一九七三年美國韓福特（Charles W. Hayford）於哈佛大學提出「中國之鄉村建設與平民教育運動」（Rural Reconstruction in China: Y. C. James Yen and the Mass Education Movement）之博士論文，對於我國平民教育之作法及其影響，尤多分析（註四十一），於此足見我國平民教育工作之經驗，對聯合國及世界各地區在推行社區發展方面，頗多貢獻。

(C) 鄒平鄉村建設部份：民國廿年至廿六年之間梁漱溟在山東鄒平推行之鄉村建設工作以後，日人菊田太郎（Kikata Taro）曾於一九四一年在東京發表「梁漱溟的村治論」（Liang Shu-ming's Theory of Village Government）一文（註四十二），小野川秀美（Onogawa Hidemi）亦於一九四八年在日本刊出「梁漱溟鄉村建設理論之建立」（Establishment of Liang Shu-ming's Theory of Rural Reconstruction）一文，對其理論與方法，均有評述（註四十三）。一九六九年美國藍穆利（Harry G. Lanley）亦發表「梁漱溟：鄉村建設與鄉村工作討論會」（Liang Shu-ming, Rural Reconstruction and The Rural Work Discussion Society, 1933~1935）一文，對我國當時各地之鄉村設計畫，記載頗多（註四十四）。一九七九年美國艾愷（Gug S. Aitko）寫成「最後之儒家」（The Last Confucian: Liang Shu-ming and The Chinese Dilemma of Modernity）一書，於我國鄒平鄉村建設之理論與方法，記載尤詳（註四十五）。尤有進者，民國卅八年，我國社會工作專家張鴻鈞教授應邀參加聯合國工作，張氏於中國抗日戰爭之前，曾以燕京大學教授身份直接參與我們之鄉村建設工作，併兼任山東汶上縣實驗縣縣長，以此經驗，張氏於聯合國初任社會局研究室主任，繼任中東社會發展辦公處主任，復於民國五十一年任聯合國亞經會（ECAFE）社區發展顧問，負責亞太地區各國社區發展之訓練工作，由於張氏具有現代「社會工作」與中國「鄉村建設」之雙重知識與經驗，舉凡聯合國之社區發展會議，每多參與。而亞太地區之社區發展訓練計畫，亦多出其手（註四十六）是知我國山東鄉村建設之經驗，對聯合國與世界各地之社區發展工作，亦大有影響。

二、基層民生建設

民國四十四年至四十六年之間臺灣民間團體在農復會之協助下，先後在臺北縣的木柵鄉，桃園縣的龍潭鄉及宜蘭的礁溪鄉等地區試辦基層民生建設。至民國四十九年，推行者有五十七個村里，民國五十四年六月發展為三百二十四個村里（註四十七）。據農復會解釋：「基層民生建設即村里建設；為地方自治最基層建設的一環。其目的在求：一、農村經濟的繁榮，二、村民生活的改善，即從衣食住行育樂六大日常需要上改善及提高村民的生活水準」。而其工作項目，亦以：

(一) 生產建設：包括農作物之改良與推廣，農具上推廣，水利之講求，病蟲害之防治，農產加工及農家副業之提倡，手工藝之訓練，改善家屋，美化環境，電化農村，修治道路，改良飲水等以及有關民生之各項建設。

(二) 教育文化：包括充實教學設備，使兒童均有充分就學機會，舉辦各種職業補習班，授以專業技能及公民教育。闢村公園、兒童樂園、游泳、運動場以健全身心增進康樂，提倡各種體育活動及農耕比賽，於增進生產技術中獲體育之實效，改善禮俗，婚喪喜慶之典，以簡單隆重為主，切忌奢靡浪費，拜拜浪費積習尤應勸導改善。

(三) 社會福利：開辦幼稚園、托兒所，使兒童能得以教養，婦女能從事生產。建村里活動中心，經常舉辦時事講座，演奏戲劇音樂，使成為村民受教中心及活動中心。成立村里互助會，同村里之人均應守望相助，疾病相扶持，家有修造建屋婚喪等事，村民均應自動幫助，如遇水火災變，更應相互照顧扶持，對鰥寡孤獨窮而無告者，尤應發動共同力量予以救助。加強農事小組活動，健全四健會組織使農村青年均有正當之活動。

(四) 衛生保健：發動民力配合衛生機關致力於舉辦衛生講習，以每戶成年婦女為對象，授以各種衛生常識，作為改善衛生的基本力量；改善環境衛生，清除污穢積水；講求個人衛生，毛巾牙刷必須分開；講求食物營養，以增進人民健康；舉行飲水食物之檢查，使每人均有清潔之飲水；砂眼、皮膚病、蛔蟲等普遍疾病之防治與消滅蚊蠅等為內容（註四十八）。

在臺灣推行民生基層建設工作期間聯合國社區發展與社會福利官員文洛紀

及候穆基(Mr. Homi B. Minocher-Homji) + 摩西斯(Miss Dorothy Moses)等曾先後多次來臺，經內政部安排參觀我農村建設與基層民生建設工作。民國五十一年張鴻鈞出任聯合國亞經會(ECAFE)社區發展訓練顧問，以後亦曾多次返國，協助籌劃臺北市社區發展實驗計劃，五十三年十二月經內政、教育兩部之贊助曾在臺北市召開「社會工作與社區發展教學研討會」。民國五十四年四月行政院頒佈「民生主義現階段社會政策」，乃將「社區發展」列為該政策的七大措施之一。五十七年五月行政院又頒佈「社區發展工作綱要」。同年九月臺灣省政府公佈「臺灣省社區發展八年計劃」，六十年五月又改為十年計劃。五十八年後經外交部與經合會之洽商，獲得聯合國發展方案(JUNDP)之協助，指派社區發展顧問來臺協助社區發展研究與訓練工作。至此，政府乃將原推行之「基層民生建設工作」、「國民義務勞動工作」合併改稱為「社區發展工作」，由政府社政單位主管，全面展開。是我國正式以「社區發展」之名稱，由政府推動此項工作之開始。中國農村復興委員會出版之中英文報告「臺灣省基層民生建設」(Intensive Village Improvement in Taiwan)中指出：

「民國以來，各地辦理地方自治實驗區，其性質與基層民生建設實驗區的工作大略相同；不過其實驗地區與工作範圍有大小不同而已。在村里方面，當時有河北縣翟城村與山西、廣西兩省的村治。鄉鎮區方面有蕭山、漁塘、達密、徐公橋等處，縣治方面有江寧、蘭谿、鄒平、定縣、青島及抗戰時期貴州、四川、福建等省的實驗縣，以上各種地方自治實驗工作，對於地方政治經濟社會文化各方面均有重大的影響與貢獻。」(註四十九)，足見我國於二次大戰以前在中國大陸所推行的各種鄉村建設的實驗工作實為「基層民生建設」之前身。時代轉移，倡導者換個名詞，增加一些新的理論與方法，以適應不同時間與空間之需要，其哲學思想與工作方式，固仍一脈相傳也。

肆、當前社區發展工作的體系

我國現行社區發展工作的體系，可分為五點，簡介如下：

(一)基本政策——依照行政院五十四年四月令頒的「民生主義現階段社會政

策」，以推行社區發展為實施該政策中七大措施之一，並以促進民生建設為重點暨以促進國家經濟與社會的均衡發展為目的。

(二)推行機關——依照行政院五十七年五月令頒的「社區發展工作綱要」，負責推動社區發展的機關為：

1. 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。

2. 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為委員，協調各有關方面推動全省、市社區發展工作，社會處、局長兼總幹事。

3. 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，民政局局長兼總幹事。但已分設社會科者以社會科科長兼總幹事。

4. 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。

5. 各級社區發展委員會之任務，為社會發展工作之策劃、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。

6. 社區設社區服務中心，由社區內之戶長選舉九至十七人組織理事會管理之，社區服務中心設總幹事及社區工作人員若干人，得分組辦事。

近年來由於簡化行政組織，以上推行機關雖一度組成而旋又撤銷。目前縣市以下單位，則以會報方式協調推進。

(三)工作目標——依照臺灣省社區發展十年計劃，該項工作有三大目標：

1. 完成社區基礎建設，以消滅髒亂，美化環境。

2. 實施生產福利建設，以消滅貧窮，改善民生。

3. 推行精神倫理建設，以端正風氣，重建道德。

(四)工作要領——依照上述十年計劃，其工作要領為：

1. 以民衆為主體，由社區民衆參與意見，貢獻力量，參加工作，改善自己生活。政府各部門共同輔助，給與技術協助，經費援助，精神鼓勵。

2. 社區發展，以基礎工程、生產福利、精神倫理，三方面建設併重推行。並配合政府各部門業務，繼續擴張。

3. 社區發展以調查研究組織訓練爲起步，並舉辦講習研討，加強訓練工作幹部，提高技能，發揮效率。

4. 省及縣市分別舉辦示範觀摩，採長補短，研討改進。

5. 以競賽方式推行，公正考核，優予獎勵，以鼓舞社區居民情緒。

(四) 工作項目——上述十年計劃中曾列舉：

1. 基礎工程建設——包括：

(1) 改善社區環境——爲興建水溝、巷道、給水設備及改善家戶衛生與環境清潔等。

(2) 改善交通道路——爲修築社區對外道路、設置交通標誌等。

(3) 改善防洪設施——爲修築堤防護岸、維護水防道路等。

2. 生產福利建設——包括：

(1) 改進生產及農耕技術，農作物改良，病蟲害防治。

(2) 從事公共造產，加強水土保持及土地開發利用。

(3) 提倡家庭副業及手工藝，舉辦各種合作事業，並兼顧成品運銷。

(4) 指導改良家禽家畜之飼養，及園藝果樹之種植。

(5) 鋪設曬穀場，興建堆肥舍、飼料窖、沼氣池。

(6) 辦理婦女兒童青少年福利事業，治家育嬰，烹飪縫紉。

(7) 推行計劃家庭及婦幼衛生、家庭衛生指導。

(8) 設立托兒所。

(9) 辦理各種技術訓練，輔導失業民衆就業。

(10) 辦理各種互助服務，加強醫療急難、災害及貧民救濟。

3. 精神倫理建設——包括：

(1) 興建社區活動中心。

(2) 設置社區圖書館、閱覽室。

(3) 設置小型體育場。

(4) 設置社區公園、兒童樂園。

(5) 推行國民生活須知。

(6) 辦理各種民衆補習教育。

(7) 倡導全民體育、康樂及文藝活動。

(8) 提倡正當娛樂，組織音樂會，舉辦武術及傳統舞蹈活動。

(9) 加強各種社區團體活動。如：長壽會、婦女會、四健會、童子軍等。

以上工作項目，實際上係舉例性質，由於各社區因時間與空間實際需要之不同，自應因適地方環境之特殊情況，隨時加以調整與創造。

此外，臺灣省政府並訂有社區發展十年計劃競賽辦法各業務單位工作配合辦法，社區生產建設基金設置要點，社區發展成果維護實施要點等，以爲全省工作推行之依據。於是社區發展之工作，乃日趨於公務化與制度化。

伍、歷年社區發展工作的成果

我國在臺灣地區所推行之社區發展工作，遍及臺灣本島及澎湖、金門、馬祖各地區。本文之目的，係以回顧我國社區發展之歷史淵源與現行體制爲主體。對於工作成果一項，僅就臺灣省政府所提資料，摘要介紹，作爲例證。至於臺北市、高雄市及金門、馬祖等地區，以資料不全，乃予從略。

據民國七十年臺灣省政府社會處統計資料，臺灣省社區發展工作係自民國五十八年度起，開始分年逐步實施，依地理形勢、文化背景、經濟生活的依存程度與居民的意向與興趣等因素，將全省十九個縣市規劃爲四、〇二五個社區，自民國五十八年度起，截至七十年度止已依原訂之十年計劃，推行完竣。爲使社區建設持續發展並配合今後社會需要，併已訂定「臺灣省社區發展後續第一期五年計劃」，自本(七一)年度起繼續實施，是項後續計畫仍包括基礎工程、生產福利、精神倫理三項，惟以維護社區建設成果，舉辦社區文藝活動

。擴大社區志願服務等為重點，並以培養居民之守法、節約、勤勞及注重公德心、自助自強與團結合作等為現階段社區發展之目標。茲錄其歷年之社區建設成果如下表（註五）：

「臺灣省社區發展十年計畫」歷年各項建設成果統計表（資料來源：詳見註五）

(一) 社區數：四、〇二五個社區。

(二) 受益民衆：一、二八〇、七〇〇戶，七、四二八、〇七四人。

(三) 使用經費：政府補助款三、六八七、四六三、八一九元，民衆配合及捐獻財物總值二、三九四、九八六、〇九二元。合計六、〇八二、四四九、九一一元。

四、各項建設：

1. 基礎工程建設：

① 興建自來水塔

九、二七四座

② 興建廁所

一七二、三〇七座

③ 興建浴室

三七、一〇七座

④ 修築排水溝

一〇、二九五、四五六公尺

⑤ 修舖巷道路面

一一、〇五五、一四〇平方公尺

⑥ 開闢社區小型公園

一、五二〇處

⑦ 興建社區兒童樂園

九一三處

⑧ 興建社區小型體育場所

一、〇一六處

⑨ 興建社區活動中心

三、五三一幢

⑩ 改善家戶衛生

三三五、三〇七戶

⑪ 整修鄉鎮道路

七一、〇二三公里

⑫ 整修村里道路

五七、一三二公里

2. 生產福利建設

① 興（修）建晒谷場

二、一〇一、二五九平方公尺

② 興（修）建牛欄豬舍

五五、八三一間

③ 興（修）建堆肥舍

三九、四七八間

④ 辦理技藝訓練班

三、八九八班

⑤ 從事農事改良

一、五七七處

⑥ 設立托兒所

一、七二五所

⑦ 成立社區合作社

一一二處

⑧ 整修低收入戶住宅

二〇、二六二戶

⑨ 興建低收入戶住宅

二五、四八一戶

⑩ 輔導國民就業

三三、四〇五人

⑪ 設置社區生產建設基金

一、〇六三個社區

⑫ 成立社區合作農場

四九處

3. 精神倫理建設

① 推行國民生活須知

一一、七〇六次

② 舉辦文康活動

二〇、三八三次

③ 表揚好人好事

四、三四三次

④ 成立社區長壽俱樂部

一、九〇九處

⑤ 組織社區童子軍

三八九團

⑥ 辦理媽媽教室活動

一一、九四五班

⑦ 辦理社區全民運動

四九四個社區

我們以為上表僅係表示臺灣省社區發展歷年來有形建設之成果，而無形建設方面可見諸於社區居民之反應者亦有下列三項：

(一) 居民之社區意識增高——由於臺灣省採用示範觀摩方法，將已發展社區之成果，供未發展社區人士之參觀，因而激發許多居民「彼能改善，我亦能之」之心理，從而表示願與政府合作，共同建設鄉里。此一自願之表示，倘能善加運用並發掘社區之真正領導人才，出而組織理事會，並鼓勵其居民儘量參與，自行策劃，則將來對社區自助、自強之精神，或可易於生效。

(二) 居民之生產意願增高——由於省政府很久以來即提出「客應即工廠」之號召，頗能切合於鄉村社區發展的實際要求，鄉村居民易於接受。加以「農業專業社區」、「小型工業社區」之設立，亦極受社區民衆之歡迎。因此，生產福利之建設，為社區於推展之工作，而「節約拜拜，建設社區」之運動，亦逐

漸為居民所接受。

(三)居民之榮譽心理增高——臺灣省政府推行社區觀摩運動，其已改善家戶環境衛生而接受訪問之居民，在談及其目前廚房與庭院等之環境，均面有喜色，並對於政府有關單位之技術協助，社區環境之進步亦表示滿意。且許多居民亦以能接受參觀，而有助於其他社區人士之借鏡，表示光榮。此種反應，即係參與社區發展後所產生之榮譽心理，亦即「吾愛吾村」或「吾愛吾鄉」等心理之表示。

將上表所列成果與以上三項心理反應合併觀察，或更能顯示臺灣近年來社區發展的成效。

陸、我國社區發展工作的檢討

綜上所述，我們可以肯定，社區發展是一種組織民衆、教育民衆，從而促其致力於地方各種建設福利的基本方法。此種方法及其基本概念，夙為我國地方建設事業所固有，亦為今日世界社會工作的主流。我們檢討此項工作之得失，特提出下列三點，以為未來工作之參考：

一、當前推行社區發展的功能

當前，我們在臺灣地區推行社區發展工作具有下列三項功能：

(一)奠定三民主義之基礎——如上所述，社區發展工作之內涵，包括民族主義之倫理建設，民權主義之自治精神，與民生主義之福利事業，加以此一工作之推行方式，著重於組織與教育之過程，此一工作之發展方向，著重於社會與經濟之結合，因此，以此種方式推行於基層社會，實為「向上發展」與「向下紮根」之有效方法。

(二)獲得社區居民之向心——社區建設關係居民日常生活上之直接利益。凡屬已鋪設巷道路面，改善家戶衛生，及輔導生產副業之社區，其居民無不稱便。因此，一般人士均認為政府致力於基層建設，啟發居民自助之作法，實為結合地方利益，取得居民向心之有力措施。

(三)協助推展其他的建設——社區發展是一種工作方法，其他建設工作，如

：農業發展、基層建設、鄉村衛生等倘能運用「社區發展」之觀念與作法，從啟發民衆，組織民衆及尊重居民之意願，與鼓勵居民之參與着手，亦可能收「事半功倍」之效果。

二、過去有關工作方法的缺失

上述社區發展工作，年來雖已見績效，而在組織體系與業務活動兩方面仍有若干待改進之處。茲僅就上述兩方面提出檢討如下：

(一)有關組織體系方面

1. 政府缺乏協調單位——我國「社區發展工作綱要」原規定各級政府均有「社區發展委員會」之設置，以協調各業務行政單位，配合推動工作。近年來因精簡機構予以撤銷，致使若干行政部門，如：財政、建設、教育、民政、農林、衛生、與社政等單位對推行社區發展工作，在政策上、業務上及作法上，均缺乏整體之策劃，配合與協調，使團隊精神無從發揮。

2. 社區缺乏組織能力——目前各社區雖有理事會之設立，但實質上多數社區之活動仍有賴於政府方面之督導。而理事會本身則既缺乏自治之能力，亦缺乏有力之領導。此與現行社區範圍之太小，社區內人才之不足，資源之缺乏，因而不能構成一個自力發展之社區有關，亟待加以改進。

(二)有關業務活動方面

1. 過份重視物質建設——本省推行社區發展工作，多由社區基礎工程建設入手。由於社區人士在從事工程建設之際，未能將組織與教育的兩項過程納入其中，以致居民缺乏了解、參與及學習的機會，遂使一項以「人」為主的發展計劃，變為一項以「物」為主的工程計劃。

2. 缺乏社區規劃能力——我國現行社區單位，範圍過於狹小，以致社區資源不足，缺乏發展潛力；加以各地社區發展之計劃多未能與區域發展之計劃相結合，致使有些地區之防洪工作竟與社區之水溝系統脫節，便是一例。另許多地區在興建國民住宅或社區住宅亦未能規定興建社區的公共福利設施，亦屬一例。(註五十一)。又由於社區過小，其理事會並無社區綜合規劃之力量，乃是社區發展流於零零星星的文康活動而已。

3. 過於重視行政管理——政府接辦社區發展工作，有其有利的一面，即表示政府之重視與支援，但亦有其缺失之一面，即地方政府對於工作之規定太多；求功太急，例如：社區發展之工作項目，原應由社區依其不同之需要而自行討論決定，但由於政府列有年度計畫中之工作項目，雖屬舉例性質，而基層行政人員與社會理事會亦不欲另有設計，於是各社區多仰賴上級之指示而「依樣畫葫蘆」，遂使社區中自發、創造、學習與討論之精神，抹殺殆盡，而所謂之「社區發展計畫」，又恢復為傳統行政中，由政府命令行事，由上而下推動工作之一環而已。

4. 建設成果不易維護——由於以上在工作方法上，重物質而輕教育，重規定而輕自強之缺失，乃使若干社區之建設，實際上多以爭取政府經費之補助之能事，至於此一建設是否為社區民衆之真正需要，乃在其次，而建設完成以後，能否經常使用或如何加以維護，則未能計及，遂使許多社區工程興建亦無法維護，而社區活動中心亦未能充份應用。

三、有關社區工作改進之建議

(一) 擴大現有社區之範圍——社區之範圍，原不限於地域大小之觀念，而以居民自然聚居，相互依存，並有其服務體系為原則。惟以社區「發展」含有促其成長與計劃變遷的意義。如果我們希望一個社區能自行規劃發展，並有其相當自助自治之能力或潛力，則此一社區必須有相當之社區資源。因此，筆者認為當前之社區僅以一、二個或二、三個村里為範圍，實嫌過小，而必須擴大為至少以含有一所國民中學、一個菜市場、一個派出所、一個診療所及一個集會場所等之服務體系為原則。此種擴大的作法，有下列三項優點：(一) 資源比較充分。(二) 功能比較齊全。(三) 人才比較眾多。同時，社區理事會的組成份子亦自然昇高可以包容工商界領導人士，退職或退休之公務人員而尚有服務柔梓之能力者，而不再以村、里、鄰長為局限。從而使社區之自助與發展能力自然增大。

(二) 設置社區服務之中心——於各城市或城鎮之中，作選擇性的，成立若干社區服務中心，內設專任社會工作人員，一面作示範性之社區服務活動，一面作地區性的社區支援工作，並將此一地帶的教育、衛生、農業、工業、商業、福利及宗教等公、私機構團體聯合起來，或實施定期會報制度，而能相互協調

，以從事於社區的規劃與發展之工作。

(三) 協調政府主管之業務——自省府以至鄉鎮的政府行政單位亦應成立「社區發展會報」制度，將政府內部之「農業發展」、「工業發展」、「國民住宅」、「職業訓練」、「勞工福利」、「公共衛生」及「基層建設」，相互配合起來，以發揮團隊的相互支援力量。必要時，省政府並可作不同地區的協調合作計畫，如：某一地區以農業發展為重點，則應由農業主管單位與社會行政單位合作規劃，並准予動用社會福利基金，以發展此一社區；某一地區以工業發展為重點，則應由工業主管單位會同社會行政單位聯合推動之。如此，則一方面可以配合政府中各行政單位之施政方針，一方面可以協助社區作成長期性的發展計畫，但此種計畫，仍應屬於綜合福利性的，即含有為居民服務的、衛生、福利與教育之發展成份在內，而非專門的農業生產、或工業建設的計畫而言。

(四) 改進輔導社區之方法——「社區發展」之本身，即含有一套工作者學與方法，即如何於設計及執行任何一種工作方案或活動之中，均含有啓導民衆出參與社區事物，而學習互助、合作與民生生活之目的。因此，社會工作人員自不能以「坐在辦公室內批閱公文」作為輔導之方式，而必須深入並奔走於居民的各種團體、各種行業，及工廠或田野之中，從事聯絡與教育性的工作。對於社區理事會之輔導及地方領導人士之意見，應儘量予以溝通與尊重。期能將一個「靜」的社區，變為「動」的社區，將「工作任務取向」(Task-oriented) 的輔導方式變為「工作過程取向」(process-oriented) 的輔導方式，而將政府「協助」的階段，逐漸引入社區「自助」的階段。以達到社區自立之目標。(註五十二)

(五) 推行新興社區之規劃——當前臺灣交通日益發達、人口流動加速，即鄉村地區亦可能日趨工業化與都市化之趨勢。因此，政府亟宜早日在鄉鎮中預作各種新社區之規劃工作，期使在某一小區域尚未形成之前，政府先能依照「新社區」之構想，對此一社區內之各種服務體系，如：工廠、市場、學校、醫院、寺廟、戲院、公園及集會與休閒之場所均能預作安排。從而使此一即將形成之「新社區」成爲一個具有相當完整服務體系的「居住之地」與「謀生之所」

(d) 鼓勵社會參與之人士——近來許多社會才智之人士，多熱心於政治之參與，而忽略對於社會公益性之服務，而政府對於人才之「選拔」與公職人員在服務一段時期後之「安置」，亦均以政治性的或經濟性的職位作為報償。對於「社會參與」與「社會報酬」之鼓勵，似從未予以注意。倘能提高社區理事會之地位，或依照日本民生福祉所之作法，使許多真正熱心地方公益之人士，能從其「社區服務」的表現之中，進而參與政治，同時，在從事一段公職生活之後，仍回到社區，以遂其造福桑梓之初衷。此一措施，或亦吾人實施地方自治訓練，推行基層民主教育之另一管道也。

柒、結 語

綜上所述，我們認為社區發展是在國家現代化過程中一種推動基層的民主與民生同時發展的方法。故政府推動此一工作，應著重於組織與教育的過程，其一切措施，不僅在於改善居民的生活環境，尤其在於提高居民的生活素質。不僅在於增進社區居民的福利，尤在於引發社區自治的潛力。同時，應將社區發展的計劃與區域規劃的工作，結合起來，由點而面，以有助於國家發展的工作。至於今日之農村社區建設，尤應從改善鄉村之生活環境與服務體系入手，俾農民能「安居」而後可以「樂業」；能「自信」而後可以「自強」，則臺灣地區之社區發展，不難進入另一境界矣。

本文附註

- 註 一：U.N. Economic and Social Council, Official Records of the 24th Session. Annexes, Agenda item 4:20th Report of the Administrative Committee on Co-ordination to the Council, (E/2931) Annex III, p. 14 (1956)
- 註 二：Jean Ogden (ed.), Community Development (Washington D.C., Agency for International Development, 1962) p. 3

註 三：同註一。

註 四：同註一。

註 五：國父，民族主義，國父全集（第一冊）第五十頁。

註 六：國父，地方自治開始實行法，國父全集（第二冊），第一七四頁。

註 七：同上第一六九頁。

註 八：瞿宣穎輯，「社」，見蔡漢賢編註，社會工作有關資料選註（中國文

化學院社會工作學系印行，民國六十七年六月）第四十三頁。

註 九：劉脩如，社會福利行政上冊（國立編譯館主編，正中書局印行，民國

六十三年二月）第九十一頁。

註 一〇：于佑虞，中國會儲制度考（正中書局民國三十七年四月）第二十七頁。

註 一一：同上書，第六十六頁。

註 一二：同上書，第八十六頁。

註 一三：同上書，第八十七頁。

註 一四：同上書，第九十二頁。

註 一五：同上書，第九十二頁。

註 一六：同上書，第九十三頁。

註 一七：同上書，第九十七頁。

註 一八：蔡漢賢，「呂氏鄉約」，見蔡漢賢主編，社會工作辭典（社區發展研

究訓練中心，民國六十六年二月印）第二一六頁。及蔡漢賢編註，社

會工作有關資料選註第一〇〇一一一九頁。

註 一九：金相根，「呂氏鄉約在韓國」（上）（下）一文，（中華文化復興月

刊第三卷第四、五期，民國五十九年四、五月）。

註 二〇：蔡漢賢編註，前書第一〇〇頁。

註 二一：蔡漢賢編註，前書一〇五頁。

註 二二：陸梓亭，「治鄉三約序」，見徐世昌撰，清儒學案（世界書局印）第

一冊第四卷第二十六頁，及梁漱溟著，鄉村建設理論（文景出版社印

），第一九八頁。

- 註廿三：錢公輔，「義田記」，見蔡漢賢編註，前書，第九四頁。
- 註廿四：劉脩如，社會福利行政（上册）第九一頁。
- 註廿五：Dennis E. Poplin, *Communities: A Survey of Theories and Methods of Research* (New York, Macmillan Co., 1972) p. 1.
- 註廿六：何炳棣，中國會館史論（臺灣學生書局民國五十五年出版）第一頁。
- 註廿七：1. Sidney D. Gamble, *Peking: A Social Survey* (New York, 1921).
2. J. S. Burgess, *The Guilds of Peking* (New York, 1928).
- 註廿八：蔡漢賢，「會館」，見蔡漢賢主編，社會工作辭典，第六〇一頁。
- 註廿九：William Gamson, "Rancorous Conflict in Community Politics", *American Sociological Review*, 31, 1966.
- 註三十：何炳棣，前書，第三頁。
- 註卅一：鄭世興，我國近代鄉村教育思想運動（正中）民國六十三年七月，第八一至一八二頁。
- 註卅二：同上書，第一五二至一八二頁。
- 註卅三：同上書，第一〇七頁。
- 註卅四：同上書，第一〇六至一二八頁。
- 註卅五：同上書，第一七一至一八〇頁。
- 註卅六：徐 震：社區與社區發展（正中書局，民國六十九年十月出版）第一七五頁。
- 註卅七：Sidney D. Gamble: *Ting Hsien: A North China Rural Community*. (Stanford University Press, 1969).
- 註卅八：吳相湘：晏陽初傳（時報文化出版公司，民國七十年八月出版）第四七五頁至四七九頁。
- 註卅九：Carter Davison, *Self-help: Jimmy Yen's Froven Aid for Developing Nations* (The Reader's Digest, Oct. 1961.)
- 註四十：吳相湘：前書，第十一章至第十三章。
- 註四一：Charles W. Hayford: *Rural Reconstruction in China: Y. C. James Yen and The Mass Education Movement* (Doctoral Dissertation, Harvard University, 1973)
- 註四二：Kikuta Taro: "Liang Shu-ming's Theory of Village Government", *Debates in Economics* (Tokyo), 52. 4. (April, 1941) 501-508.
- 註四三：Onogawa Hidemi: "Establishment of Liang Shu-ming's Theory of Rural Reconstruction", *Science and Humanities*, (Japan) 22. (March, 1948) 86-123.
- 註四四：Harry J. Lamley: "Liang Shu-ming, Rural Reconstruction, and The Rural Work Discussion Society", *Chung-Chi Journal*, Vol. 8, No. 2, (May, 1969).
- 註四五：Guy S. Alitto: *The Last Confucian: Liang Shu-ming and the Chinese Dilemma of Modernity* (Berkeley, Univ. of Calif. Press, 1979)
- 註四六：徐 震：前書第三五二頁。
- 註四七：中國農村復興聯合委員會：「臺灣省基層民生建設實驗農村」（民國五十九年十二月印）第一至二頁。
- 註四八：同上書，第四至四十三頁。
- 註四九：同上書，第一頁。
- 註五十：本表係根據社會處第三科科長林平洋先生「臺灣省七十年年度社區發展考核情形」一文，見「社會福利季刊」第十六期（第八十五至八十七頁）所列之「臺灣省社區發展計劃歷年各項建設總成果」之統計數字，惟其中原表之工作項目，經本文作者略予調整，特此說明。
- 註五一：中央考核紀律委員會對社區發展考核報告（民國六十五年三月油印本）。
- 註五二：詳見徐 震：「社區與社區發展」一書第十章第三節。