

我國社區發展

與

基層建設之比較

林振春

壹、前言

談到「社區發展」這四個字，在國內已經耳熟能詳，無須多加解釋，而「基層建設」在政府全力推動，大眾傳播媒體爭相報導之下，也已深植每個國民的內心。

「社區發展」於民國五十四年行政院頒布「民生主義現階段社會政策」，明訂為社會福利措施七大方針之一，社區發展工作便成為各級政府施政的重點工作，到了民國七十年六月卅日，「臺灣省社區發展十年計畫」全部結束，社區發展的熱潮已退，雖然省府續頒訂「社區發展後續第一期五年計畫」，繼續推展，其情況已不如當年。

「基層建設」行政院孫院長於六十八年十月宣布「全面推動基層建設方案」，於六十九年元月實施，預計兩年，動用經費二〇〇億元，辦理地方

基層小型工程建設，期將國家建設福利社讓每個國民皆能身受其益。由於推行之後，深受民衆喜愛，且有多項工程無法依時限完成，乃延長半年，增撥經費為三百五十三億元，至七十一年六月卅日完成，今年四月間，行政院又研擬「加強基層建設提高農民所得方案綱要」，預定自今年七月一日起至七十四年六月卅日止，動用八百億元經費，是以基層建設仍是目前國家施政的重要方針。

遠在六十八年底，行政院宣布全面推動基層建設方案之初，社區發展方面的專家學者對於基層建設即抱以熱切的期望，希望基層建設的推展能給社區發展注入一股新力量，乃紛紛建議政府，由社區理事會來承擔地方小型工程建設的任務，更有部份學者主張基層建設應與社區發展相結合。當基層建設的工程維護和保管問題逐漸顯露時，學者專家更建議以社區發展基礎工程建設的經驗，借用到基層

建設來，到如今，三期的基層建設已近尾聲，並未見有社區理事會的介入，其中的原因，深受各方猜疑，本文即想從兩種國家建設方案的緣起、機構組織、工作重點、工作內容、推行方式、資源運用及工作檢討諸方面來加以比較，以找出真正的因素，並希望從兩者的關係中找出地方建設的基本途徑，以為今後推動類似方案的借鑑。

貳、兩種方案的緣起

一、社區發展的緣起

社區發展是二十世紀的產物，然而社區發展的思想却與人類歷史一般久遠，我國推展社區發展工作是民國五十四年以後的事，然而其起源却可推展到三方面的因素：

1 聯合國的推廣

第二次世界大戰以後，亞、非等殖民地國家，

一一脫離宗主國而獨立，可是因為缺乏治理國事的經驗，立刻遭遇到貧窮、疾病、騷亂、落後等問題的困擾。一九四八年聯合國成立，從事於推展全世界的經濟發展工作，認為經濟發展與社會發展必須同時進行，乃於一九五一年通過議案，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)的作法，作為推動戰後各國

經濟社會建設的基本途徑。嗣後經聯合國秘書處調查，認為許多農業國家原已推行的「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中國家當時社會建設之需，於是改變前議，博採各國經驗，擴大工作內容，而成為今日的社區發展，在全世界各開發中國家積極推展，我國的社區發展工作便是受到聯合國發展方案(UNDP)的協助，指派社區發展顧問來臺協助社區發展研究與訓練的工作。

2 我國基層民生建設的推動

社區發展雖是本世紀的產物，社區發展的思想與作法在我國古籍中却是不勝枚舉。杜佑通典上說：「昔黃帝始經土設井，以塞爭端；立步制畝，以防不足。使八家爲井，井開四道，而分八宅，鑿井於中，一則不洩地氣，二則無費一家，三則同風俗，四則齊巧拙，五則通財貨，六則存亡更守，七則出入相同，八則嫁娶相媒，九則有無相貸，十則疾病相救。是以性情可得而親，生產可得而均。均則救之路塞，親則門訟之心弭。」這可說是我國古代社區發展的工作綱領，其中井開四道，而分八宅，

使不洩地氣，使無費一家，使出入相同，相當於現今的社區基礎工程建設；而由於齊巧拙，通財貨，有無相貸，則生產可得而均，相當於現今的生產福利建設；另因同風俗，存亡更守，嫁娶相媒，疾病相救，是以性情可得而親，親則和，和則善，亦不遜於現今的精神倫理建設。

另者在北宋的呂氏鄉約中亦有：「凡鄉之約四：一曰德業相勸，二曰過失相親，三曰禮俗相交，四曰患難相恤。衆推有齒德者一人爲都約正，有學者二人副之。約中月輪一人爲直月(都副正不與)，置三籍：凡願入約者書於一籍，德業可勸者書於一籍，過失可規者書於一籍，直月掌之，月終則以告於約正而採於其次。」其中之組織與今日的社區理事會實有過之而無不及。

及至民國肇造，民主潮湧，諸多學者專家輒從先民典章制度中尋找經世濟民之途，因之全國各地亦會倡行了許多在內容和精神上與社區發展有異曲同工之妙的運動和實驗，如：民國八年左右，南北各大學推展的「教育和建設合作」實驗；民國十六年晏陽初在河北定縣推行平民教育運動；民國十六年張鴻鈞在河北省辦理鄉村改革實驗區，彭禹廷在河南鎮平推行地方自治，陶知行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，二十年在山東鄒平創辦農民學校，這些實驗綜合了社區發展與社會教育的方法，達成人民觀念的改變，環境的改善，進而增強其自治意識，產生自求解決問題的願望和行動，與現代的社區發展工作實無二致！

政府遷臺以後，農復會爲開發臺灣農村，於民國四十四年起，先後在臺北的木柵、桃園的龍潭、宜蘭的礁溪等地試辦基層民生建設，其目的在求農村經濟的繁榮與村民生活的改善。其工作項目有四，即：

(1) 生產建設：包括農作物的改良與推廣，農具之推廣，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，改良飲水等及有關民生之各項建設。

(2) 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，授予專業技能及公民教育。闢村公園、兒童樂園、游泳池、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，以簡單隆重爲主，切忌奢靡浪費。

(3) 社會福利：開辦幼稚園、托兒所，使兒童能得到教養，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，使成爲村民受教中心及活動中心。成立村里互助會，同村者均應守望相助，疾病相扶持。對寡孀孤獨，窮而無故者，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活動。

(4) 衛生保健：發動民力配合衛生機關致力於舉辦衛生講習，以每戶成年婦女爲對象，作爲改善衛生的基本力量。改善環境衛生，清除污穢積水，講求食物營養，舉行飲水食物檢查，並進行砂眼、皮

膚病、蛔蟲等普遍疾病之防治及消滅蚊蟲等為內容。

民國四十九年，有五十七個村里推展基層民生建設，到了五十四年，已擴展為三百二十四個村里。

3 張鴻鈞先生的促成

我國真正推行社區發展工作，乃起於張鴻鈞先生的倡議。張先生原為我國首創鄉村建設運動的權威，戰後擔任聯合國社會局研究室主任，中東社會發展辦公處主任，復於民國五十一年擔任聯合國亞細亞社會發展顧問，負責亞太地區各國社區發展之訓練工作，有感於聯合國正向世界各地開發中國家推展社區發展工作，以協助各國的社會經濟建設，其經費由聯合國支授，我國自應爭取是項資源而展開工作，乃於民國五十二年多次返國，協助籌畫臺北市社區發展實驗計劃，積極推動社區發展工作，並建議政府在國內推行。政府採其建議，遂於民國五十三年十月中國國民黨九屆二中全會中通過「民生主義現階段社會政策」，並於五十四年四月八日由行政院公布實施。把「社區發展」明列現階段社會福利措施七大方針之一，並明言「採取社區發展方式，促進民生建設為重點」。這是我國首次將社區發展列為國家社會建設的開始。

臺灣省政府為執行民生主義現階段社會政策，乃於民國五十五年，將原本推行的基層民生建設運動與國民義務勞動等委員會撤銷，另成立推行社區發展的機構。以後行政院於民國五十七年訂頒「社區發展工作綱要」，規定由點擴及全面實施，積極

加強推行。從此臺灣省政府將社區發展列為中心工作，於五十七年九月訂定「社區發展長期計畫」，臺北市亦同時訂定「社區發展四年計畫」，社區發展乃成為我國社會政策的主要方針。

二、基層建設的起源

表面上看來，基層建設是繼國家重大的十大建設和十二項建設而來的地方性小型工程建設，然而促成基層建設的亦有三大因素。

1 國父的實業計畫

國父在實業計畫中，最早提示城市與鄉村的均衡發展，使城市享有鄉村的寧靜，使鄉村享有城市的便捷，即所謂「城市鄉村化，鄉村城市化」便是國父國家整體建設的一貫主張。民國初年的鄉村建設運動，大都是受國父實業計畫的主張所影響，可惜國家隨即陷於戰亂，未暇顧及建設工作，而彼此一運動停頓下來。

2 基層民生建設與社區發展

如前所述，政府遷臺以後，為建設臺灣成為三民主義的模範省，特別重視地方建設工作，民國四十四年的基層民生建設和五十四年的社區發展工作，都是繁榮地方，促進國家整體發展的具體行動。

3 照顧偏遠地區居民生活計畫

政府為顧及臺灣地區的均衡發展，避免西部及北部地區的人口集中，於六十年代起規畫臺灣地區的區域計畫，十大建設與十二項建設皆顧及區域均衡發展，以強有力的大型建設帶動各地區整體的進步。然而還有甚多偏遠地區的居民，一年難得外出

一次，難得享受國家建設的福祉，內政部乃規畫改善偏遠地區居民生活計畫，臺灣省政府民政廳乃先後訂定「改善離島居民生活第一期五年計畫」於六十五年度起實施，「沿海居民第一期五年基本計畫」於六十六年度起實施。「平地鄉偏遠村里居民生活第一期五年基本計畫」於六十九年度起實施。

內政部訂定「加速改善偏遠地區居民生活一年計畫」於民國六十七年十月由行政院頒布實施，以加強山地、離島地區的基本建設以及部分濱海及極少數落後貧窮地區的改建工作，由點而面，循序漸進普遍照顧偏僻地區民衆的生活。由於各項措施均有相當績效，計畫內容又深合民生主義建設政策的要求，普受民衆之支持，亦給予政府全面推動與民生有關的各項建設的決心。民國六十八年九月十一日，蔣總統經國先生主持財經會談時指示：「除十二項建設在積極進行外，地方基層建設亦應注意，尤其是與民衆切身有關之建設，所費不多，而人民可以直接受惠，希望中央及省市共同編列預算，切實辦理。」行政院遂於當年十月十一日第一六五二次院會通過「全面推動基層建設方案」，全面推動與民衆生活有密切關係的小型工程建設，期將國家建設的福澤分享到每一國民身上。

叁、推行機構的比較

一、社區發展的推行機構

依據行政院「社區發展工作綱要」的規定，社會發展工作由中央到地方，其推行機關有：

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，策畫全國社區發展之推行方式及國際間的聯繫，社會司長兼任總幹事。

2 省市政府設社區發展委員會，以省、市首長為主任委員，各有關廳、處、局長及有關人士參加為委員，協調各有關方面推動全省、市社區發展工作，社會處局長兼任總幹事。

3 縣市設社區發展委員會，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，督導所屬社區發展工作，民政局局長兼任總幹事。但已分設社會科者以社會科長任總幹事。

4 鄉鎮市區設社區發展委員會，以鄉鎮市區長為主任委員，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，以民政課長兼總幹事。但山地鄉置有文化課者，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。

6 社區設社區理事會，由區內居民住戶具有選舉權之公民代表一人，選舉理事十五人至二十一人組成之，理事連選得連任，三年改選一次。

7 社區理事會為推動社區發展工作之社會運動機構，負責各該社區之策畫、領導、協調、聯繫與執行社區各項建設，置理事長一人，由理事互推之，置總幹事一人，專任或兼任，並分組辦事。

8 社區發展綜合業務主管，中央為內政部社會

司，省市政府為社會處局，縣市政府為社會科局，鄉鎮市區公所為民政課，直轄市區公所為社會課或社經課，山地鄉為文化課。其他業務有關部門為協辦機關。

因此，社區發展工作由中央至地方均由各單位配合協力而成，其重要意義在政府對社區發展工作有概括性的瞭解。民國六十一年以後，政府為精簡機構，各級社區發展委員會奉令撤銷，致使協調工作難以推展。現此項業務交由各級社政單位兼辦，配合較前鬆懈，至為可惜。省府社會處置第三科，直轄市社會局置第五科專管社區發展，縣市社會科局均有專管社區發展課，到了鄉鎮已歸入民政體系，而非原來社會政策所揭舉的社政體系了。

二、基層建設的推行機構

基層建設方案規模龐大，包羅交通、產業、衛生、教育、水利、社會福利……等許多層面，項目繁雜，為求統一事權，謀計畫之確實，各級政府之執行組織經分別研訂為：

1 中央設置「行政院全面推動基層建設指導小組」，由內政部、教育部、經濟部、交通部、衛生署、經建會、主計處、祕書處及中央社工會等機關首長組成，並由經建會主任委員擔任召集人，負責基層建設方案之策劃、推動、審議與督導考核事宜。

2 臺灣省政府設置「臺灣省全面推動基層建設執行委員會」，負責計畫之擬定、執行與監督考核事宜。委員會成員包括省府委員、省議會各黨委

員會召集人，各有關廳、處、局主管以及地方熱心人士。

3 臺北市府設置「臺北市推動基層建設專案小組」，高雄市政府設置「高雄市推動基層建設工作會報」，分別由市政府各單位主管、市議會各審查委員會召集人、黨部、臺灣電力公司各區營業處、電信局、自來水公司及各區公所等機關首長組成，由市長親自召集，負責基層建設計畫之策訂、執行與督導考核事宜。

4 各縣市政府設置「全面推動基層建設工作小組」，負責縣市基層建設計畫之擬定與執行工作之推展，其成員則包括縣市政府有關單位主管、縣市議會各審查委員會召集人及地方熱心人士，以臺中縣為例，其工作小組的成員包括縣長為召集人，縣議會的議長、副議長及各委員會召集人，縣黨部書記、縣農會總幹事、國委會副司令、水利會工程師、電力公司、電信局、學校校長及縣府各單位主管。

5 金馬地區由國防部總政治作戰部負責策畫與推動。

由此可知基層建設着重國家整體建設，在中央由經建會負責，在省市由政府首長負全責，工作執行則各部門分別進行，而非如社區發展屬於社會部門負責。

肆、工作重點之比較

一、社區發展的工作重點

依「臺北市社區發展推行辦法」與「臺灣省社

區發展十年計畫」，社區發展工作以社區基礎工程建設、生產福利建設及精神倫理建設為主：

1 基礎工程建設：根據社區所處物質環境，從事道路修築，興建給水排水溝渠，改善家戶衛生，栽種花木，美化、綠化社區，修築或拓寬社區對外交通道路，以消除髒亂、美化環境為宗旨。

2 生產福利建設：根據社區調查資源，針對社區居民生活上之實際需要，加強社區內農、工各業及各種副業生產，興辦民生福利設施，以消滅貧窮，改善民生為目的。

3 精神倫理建設：社區發展之重要功能與目的，是培養社區居民的社區意識，引發社區居民的認同感、歸屬感，養成良好的生活態度，發揚倫理道德與互助合作精神。故精神倫理建設以充實精神生活，加強守望相助，並陶冶品德，改良生活習慣為重點。

二、基層建設的工作重點

依行政院公布的「全面推動基層建設方案」的內涵來看，此項計畫共有六項工作重點：

1 整修偏僻地區的村里道路和排水溝渠，消除髒亂，並裝設路燈和公共電話，以改善民衆的居住環境。

2 尚無自來水供應地區，儘速接管供應，或建設簡易自來水，以解決民衆飲水問題。少數尚無電燈地區，亦應早日設法裝燈供電。

3 充實偏遠地區醫療保健設施，多辦巡迴醫療服務，方便民衆就醫，以維護民衆健康。

4 修建及充實各地體育場所及民衆活動中心，供青年、勞工、農民、漁民以及一般休閒活動之用。

5 修建偏遠地區產業道路、橋樑，以利交通運輸。

6 興建攤販市場，以收容流動攤販。

以此來看基層建設的工作重點，實是延續改善偏遠地區居民生活計畫為主體，與社區發展剛開始推行時，選擇偏遠、落後、貧困的地方開辦社區的基本構想一致，皆想調和國家整體地區的均衡發展。然而基層建設似乎偏重小型工程的物質建設，未如社區發展願及生產福利建設和精神倫理建設的多元化發展，且與社區發展的基礎工程建設有甚多重疊之處。

伍、工作內容之比較

一、社區發展的工作內容

社區發展為一綜合性的社會建設工作，依臺灣省社區發展十年計畫與臺北市社區發展推行辦法，其工作項目依三大工作重點可分為：

1 在基礎工程建設方面：

(1) 改善社區環境：即興建水溝、巷道、給水設備、改善家戶衛生與環境清潔，美化與綠化社區。

(2) 改善交通道路：即鋪設柏油或水泥路面，修築或拓寬社區對外交通道路及設置交通標誌。

(3) 改善防洪設施：即修築堤防護岸及維護水防道路等重要設施。

2 在生產福利建設方面：

(1) 改進生產及農耕技術，農作物改良及病蟲害防治。

(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輸。

(4) 指導改良家禽家畜之飼養及園藝果樹之種植。

(5) 鋪設曬谷場，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，治家育嬰及烹飪縫紉。

(7) 推行計畫家庭及婦幼衛生、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) 辦理各種互助合作，加強醫藥、急難、災害與貧民救助工作。

3 在精神倫理建設方面：

(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、康樂及文教活動。

(8) 提倡正當娛樂，組織音樂會，舉辦武術及

傳統舞蹈活動。

(9) 加強各社區團體活動，如老人活動、婦女活動、童子軍、四健會……等。

社區發展的工作項目大都以一個社區為範圍，最近因感於單於社區，人力、物力資源有限，逐漸有擴展到社區間的聯合活動，這些活動或由省政府主辦，如社區聯合運動會、社區土風舞比賽、社區民俗大展……等，亦有數個社區居於共同意識而成爲社區聯合旅遊、社區導報、社區聯歡會、及社區共同副業推廣等。已不再侷限於界定的小社區中。

二、基層建設的工作項目

臺灣省政府、臺北市政府、高雄市政府及國防部依據行政院所揭舉的六大工作重點，並參酌各地實際情形，研擬出各自的工作項目，並依據分層規畫，負責的原則，由上往下推展。

1 臺灣省政府負責的工作項目：

- (1) 裝設公用電話，由電信局負責。
- (2) 擴大自來水供應區，由省自來水事業處負責。
- (3) 建設簡易自來水，由省自來水事業處負責。
- (4) 建設尚無電燈地區供電設備，由臺電負責。
- (5) 充實偏遠地區醫療保健設施，由衛生處負責。
- (6) 擴大巡迴醫療，由衛生處負責。
- (7) 修建產業道路橋樑，由交通處負責。

2 由縣市政府辦理的項目：

(1) 整修鄉鎮村里道路（新闢及拓寬道路，鋪設柏油路面、橋樑、駁坎、涵洞等）。

(2) 整修排水溝（包括一般排水及都市排水工程）。

(3) 消除髒亂（包括垃圾、水肥車、垃圾掩埋場）。

(4) 裝設路燈等零星工程（包括裝設路燈五萬餘盞及其他零星工程）。

(5) 修建及充實各地體育場所（綜合運動場、各類球場、游泳池等）。

(6) 修建及充實各地民衆活動中心（包括規畫爲社區的社區活動中心及未規畫的村里活動中心）。

(7) 興建攤販市場（興建及整修零售市場）。其中權屬鄉鎮者，畫歸鄉鎮公所負責，權屬村里者，畫歸村里長負責。

3 高雄市政府規畫項目：

- (1) 修建巷道及偏僻地區道路，由民政局、社會局與公共工程處負責。
- (2) 修建小型及偏僻地區排水溝。負責單位同前。
- (3) 開闢產業道路，由民政局負責。
- (4) 興建充實民衆活動中心，由民政局、社會局和教育局負責。
- (5) 整修路燈，由民政局和公共工程處負責。
- (6) 擴大自來水供應地區，由省自來水公司負責。
- (7) 興建充實醫療設施（購置救護車一輛，重

建衛生所九所，充實各區醫療設備十一所……）由衛生局負責。

(8) 消除髒亂配合措施（包括鋪設西青埔垃圾掩埋場道路工程，西青埔垃圾掩埋場管理室，公厕整修，蜈蚣潭垃圾場等各項工程，購置各種車輛三二一輛，家戶衛生改善一五〇戶，社區環境美化及綠化工程九項），由環管處、建設局、民政局負責。

(9) 興建充實體育場所，由教育、民政、社會三局負責。

(10) 興建攤販市場，由建設局負責。

(11) 裝設公用電話，由電信局負責。

從工作項目內容看來，社區發展包括有精神倫理建設和生產福利建設是基層建設所難比擬的，然而在區域性來說，基層建設不受社區之限制，更可以說將社區所無法獨立完成的工程，由省、縣、市、鄉鎮各級政府主動負責建設工作，並非社區理事會所能承擔得了的。

陸、推行方式之比較

一、社區發展的推行方式

社區發展的推行方式，大致上有：

1 以基礎工程建設，整頓社區環境，使居民享有現代化生活環境爲先，再以生產福利建設，增加民衆收入，提高生活水準；益之以精神倫理建設，改變民衆生活習慣，培養倫理道德，使人人均能成爲現代化之國民。

2 社區的選定，通常採用兩種方法，一是由各鄉鎮市區公所，就各轄區內選擇窮苦落後的區域，

擬定爲一社區，提經社區發展委員會審議通過後實施；另一種是由該地區之居民主動申請，提經上述審議通過，當上述社區發展委員會撤銷以後，只須經鄉鎮公所社區發展主辦人審定即可。

3 社區劃定之後，首先是組成社區理事會，在鄉鎮公所社政主管派員監選產生，隨即進行基礎工程建設的規劃設計，建設項目的決定依地方現況、居民反應及上級決策而定。經費由鄉鎮公所編列社區建設經費，配合當地人力、物力和財力。工程的執行因項目之不同而異，如家戶衛生改善，則直接將補助款撥交各戶，各戶依其喜好設計，自行動手改善，不足之數由各戶自行負擔。而水井工程、排水溝工程和道路改善工程，則由鄉鎮公所社政主管督導社區理事會發包執行，工程的驗收、考評亦同。

4 各級政府依業務需要，舉辦社區發展業務講習、研討，並加強訓練工作以提高工作效能。

5 舉辦示範觀摩，研究工作方法，交換工作經驗，改進工作技術，並辦理社區競賽，由省及縣、市、鄉、鎮逐級分別辦理，並嚴格考核成果，據以獎懲。

6 建立生產建設基金，供作持續發展與成果維護之用，規定每一社區設置五十萬元以上之生產建設基金，省府對等補助。

7 設置社區工作人員辦理社區發展工作，使社區工作朝向專業化邁進。

8 依物價波動調整社區經費，使社區建設能夠順利進行。因之社區發展的工程費由原來的每社區

六十三萬元，六十四年調爲一百萬元，六十七年調爲一百六十三萬元，六十九年調爲二百七十萬元。

9 工程建設完成後的使用、維護與保管屬於社區理事會的責任，鄉鎮公所編列每一社區之維護費不多，各社區理事會須發動社區民衆出錢出力，共同建設自己的家園。

二、基層建設的推行方法

1 由中央指示六大工作重點及經費分配數額後，指示省市縣政府依據地方需要，訂定計畫，成立組織，負責推動，中央經建會負責協調、督導與考核。

2 省市縣政府督導所屬鄉鎮成立工作小組，研擬工作計畫與經費概算，綜合彙整之後，送請行政院審議通過後，依計畫施行。

3 舉行基層建設座談會，以集思廣益，鼓勵民衆踴躍參與，提供意見。

4 舉辦推行基層建設技術工作人員講習會，以溝通觀念，統一作法，提高技術水準，掌握進度，確保工程品質。

5 擴大宣傳呼籲社會各界支持與合作，其作法有三：①利用里民大會及各種集會宣傳。②配合電視專訪錄影宣傳。③配合大眾傳播媒介如廣播、雜誌、報紙深入報導，務使全民深知基層建設的重大意義，以獲民衆支持與合作。

6 擴大授權範圍，簡化發包程序，使各級承辦機關皆能在核定的計畫下，努力完成，以免遷延時日，或遭物價上漲。

7 因辦理基層建設所需工程人員，授權各級政

府自由聘用，需兵工支援者，由國防部配合。

8 基層建設所需材料，由省物資局統籌採購供應，並由縣市鄉鎮直接訂約。

9 小型工程原則上交由縣市鄉鎮辦理，可參照社區建設辦法交由村里自辦。

10 工程的維護與管理，除激發受益民衆自動自發共同維護保養外，規定各權責單位妥善維護，並列入主要督導考核項目之一。

11 爲掌握執行動態，規定各主辦機關應按期填報已發包數量及完工數量，原採按旬電話填報，因不易顯示進度與績效，改採月報方式，每半年再作綜合檢討報告。

12 分層考核，省市辦理項目逕送省市府研考會彙報行政院，各縣市辦理項目，分別彙報各主管廳、處，由各廳、處就主管之計畫項目彙整後，逕送省政府研考會彙報行政院。

從推行方式可知基層建設是中央的建設工作，由上往下推動，分層負責計畫與考核工作，且限時完成，否則追究責任，民衆參與與否對於工程的進行毫無關係，完全由政府主動推展。而社區發展工作僅屬於規劃爲社區的小地區內之建設工作，由鄉鎮市區公所主管單位督導社區理事會執行，故一定要獲得居民的響應，捐出配合款，才能使工作推展，故先得啓發民衆，教育民衆，組織民衆，政府的越俎代庖均將使社區發展流於形式。

柒、資源運用的比較

一、社區發展的資源運用

社區發展的資源運用可分為經費、人員和物料等三方面：

1 經費來源

(1) 社區發展的經費來自社區居民捐獻，省縣社會福利金以及各有關單位業務計畫內之預算撥助，其他則是地方公私社團機關之捐助。

(2) 社區建設經費由政府依一定比率方式補助，各社區應提出配合款。

(3) 社區生產建設基金，規定每一社區以五十萬元以上為原則，省府補助十五萬元，社區自籌十萬元，其餘之數由縣市鄉鎮補助。

(4) 社區維護費及活動費政府只做支持性的補助，大多由社區理事會發動社區居民負責。

2 人力資源

(1) 社區理事會完全由社區人士自行組成。

(2) 社區總幹事由村里幹事兼任或由熱心人士擔任。

(3) 專家學者及學校學生，社區人士從事社區服務工作。

(4) 社會工作人員協助社區理事會推展社區事務。

(5) 鄉鎮公所主管單位負責社區工作的督導考核。

3 物力支援

(1) 社區居民主動捐獻。土地、房屋、設備皆是社區就近取材。

(2) 社區發展研究訓練中心提供有關書籍、雜誌。

(3) 社會熱心人士捐贈文康器材等。

二、基層建設的資源運用

1 經費來源

(1) 基層建設三期工程共計動用三百五十三億元，中央補助一百四十五億元，其餘由地方政府自籌。

(2) 臺灣省經費二百七十七億元，除中央補助一百二十六億元，其餘由省府及縣市政府分攤。

(3) 臺北市經費四十八億元，中央補助八億元，餘由市府以年度預算辦理。

(4) 高雄市經費二十七億元，中央補助八億元，餘由市府以年度預算編列。

(5) 金馬地區七億元，中央補助五億元，地方自籌二億元。

2 人力資源

為確保基層建設的工程品質，並彌補技術人力不足，除在各工程管理費下約僱技術人員外，盡量鼓勵地方人士義務參與，且採取各種協助措施。

(1) 臺灣省政府——由建設廳成立「工程技术服務中心」，並編製「基層建設工程技术手冊」及「工程設計標準圖」，分送各縣市政府與鄉鎮公所，作為設計發包及工務處理之準則，並派工程人員赴各縣市政府講解使用方法，另協調省屬有關機構或人民團體派工程人員協助。

(2) 臺北市政府頒訂工程統一單價與標準圖分送各有關單位與區公所參考，並由工務局委工處負責技術性業務之協助與督導，及加派巡迴工程師實地指導。

(3) 高雄市政府舉辦各區公所推行基層建設技

術工作人員講習會，由市政府工務局高級人員擔任講師，並製頒標準圖等資料，作為規劃與設計之參考。

(4) 各縣市執行基層建設工作時，因技術人力普遍缺乏，臨時聘雇人員不易，乃利用下列途徑如：洽請駐軍遞派兵工技術人員協助，洽請縣市内高工師生協助測量設計工作，洽請縣市内工專推薦應屆畢業生擔任有關工作，縣市鄉鎮村里幹事中有工專或高工畢業者予以調集辦理建設工作，洽請大專院校寒暑假中組成技術工程服務團，分赴各鄉鎮協助工作。

(5) 地方民衆熱烈響應愛鄉愛國運動，義務擔任泥水工或工程監工。

3 物力資源

(1) 基層建設各項工程所需之主要建材如水泥、鋼筋、瀝青等，由省物資局代各縣市統一購置，以避免建材漲價和缺貨。

(2) 地方居民主動捐獻土地、產物供應基層建設的工程施工。由李建興先生主持的專案調查研究中，民衆提供支援給基層建設最多的是土地和物料。

(3) 政府發動大眾傳播媒體廣泛介紹報導基層建設，激勵全民共同參與基層建設的行列。
在資源運用方面，社區發展工作有較多是民衆所能直接參與且願意直接參與的。如家戶衛生改善，手工藝家庭副業推行，社區媽媽教室……等皆與社區居民有密切相關，故民衆參與多，提供的支援也多，以臺灣省為例，在社區發展經費政府只動用

三十六億八千七百四十六萬餘元，民衆的配合款已達二十三億九千四百九十八萬餘元，而不包括土地物料勞務在內。基層建設完全由政府主動撥款補助，訂定工作期限，嚴加考核且甚多建設項目非民衆所能參與，如自來水供應、電力架設、電話安裝、醫療設施、巡迴保健、興建攤販市場……而在與基層民衆密切相關且能够直接參與者，如鄰里工程、巷清工程，因爲已由政府專款補助，無須民衆支援，只有在工程進行穿越民衆土地、設施時，才鼓勵民衆捐獻以利工程進行。至於捐獻金錢者乃透過「全面推動基層建設方案鼓勵民間團體、民衆參與獎勵要點」，鼓勵公司企業、民間團體捐獻財力支援縣市鄉鎮政府擴大辦理基層建設。

捌、工作檢討

一、社區發展的工作檢討

民生主義現階段社會政策，明訂「社區發展」爲社會福利七大方針之一，且明言以「社區發展」的方法來實行，所以我國所推行的社區發展工作，實爲政府推動社會福利措施的主要項目之一，對其工作的檢討，當以「社區發展」的方法來加以衡量。因之，我們首須瞭解何謂社區發展的方法。

專家學者給社區發展所下的定義不下百種，聯合國經社理事會於一九五六年的報告，曾有如下的解說：「社區發展指一種過程，由人民自動自發與政府合作改善社區的經濟、社會、文化環境，使社區生活與國家體系合爲一體。此種過程包括兩種要素，一是人民主動參與以改善其生活水準，二是政

府提供技術或其他服務以協助人民更有效發揮所能。」依此說法，我們可以看出，社區發展應具有如下的特性：

1 組織性：社區發展工作，包括人民生活的各個層面，且是爲社區全體居民謀福利，因此必須透過開會、討論、協調、合作等過程，社區居民的組織乃是必須的，若全社區居民能團結凝結在一有效組織下，發揮潛能，參與工作，將是社區之福。政府各有關機構也應成立一協調合作的組織，以有效處理社區各項問題。我國在民間成立社區理事會，在各級政府有社區發展委員會，惜社區發展委員會於民國六十一年因故撤銷，社區理事會與村里鄰長結合，沒有廣泛吸收社區內各類人才，難免與村里組織相混而無法發揮其應有的功能。

2 教育性：社區發展本身即是一個教育的過程，因爲社區發展必須改變那些妨礙社區進步團結的觀念和習性，培育出社區的共同意識，並提倡促成進步的態度，這些都得透過教育居民的過程來達成。我國目前的作法是分梯調訓從事社區發展工作的政府行政主辦人和社區理事長，讓這些人具有社區發展的觀念，當然有益工作的推動。可是社區民衆却未有此種認識，我們實應利用大眾傳播媒體廣泛介紹社區發展的觀念。

3 主動性：社區發展不同於里鄰組織的由上而下行政體系，它是鼓勵社區居民自動自發地爲改善自己社區的生活品質而努力，故強調的是主動參與，從主動參與中，才能建立對社區的歸屬感與維護成果的責任心。我國的社區發展工作由政府主動推

動，民衆只是被動接受，況且有些辦理人員觀念不正確，急於求表現以應付政府考核，完全置人民的主動參與於不顧，難免吃力不討好。

4 個別性：社區發展在滿足人民的需要，每個社區有其不同的需求，因此其推行的步驟、方法、內容等，必須適應個別社區的特殊需要而具有彈性，不能硬性強求所有社區做同樣的工作，產生同樣成果。我國的社區發展工作，在項目內容上，政府補助者有一定額補助，可是在工作方法上，則幾乎是同樣的模式，因之，設置專任社工具員從事社區發展前的調查工作，發掘居民的共同興趣和需要，以建立對家鄉的認同，實有其必要。

5 全面性：社區發展工作不是落後鄉村的整建，而是全國每個地區的改良，故「選點示範」只是「連點成面」的準備，全國大社區的完成才是其終極目標，故不應偏於鄉村社區，也要推展於城市社區之中，我國臺灣地區有七千二百多村里，目前只完成四千三百餘社區，顯然有所不足。另一方面，社區發展是綜合性的改善，包括基礎工程建設，生產福利建設和精神倫理建設，我們只重基礎工程建設，對其餘兩種皆備而不用，似乎有所不當。

6 多元性：社區發展爲一綜合性的改善過程，需要各有關單位的協調配合，不僅機關、學校要全力配合，就是婦女會、四健會也要全力支持，共謀社區各層間的齊頭並進。我國的社區發展工作自從各級政府的社區發展委員會被撤銷後，業務交由社政單位負責，各單位間的配合極爲鬆懈。

7 積極性：社區發展雖由人民自動自發，然而

人民若知識不足，技術不精，無法負擔此任務時，便有賴政府的大力鼓勵以及專業人員的積極輔導。我國的社區發展工作由政府主動推展，可惜只做到基礎工程建設，雖有社會工作人員輔導社區發展工作，可惜制度尚未健全，功能未能發揮，應積極改進。

8 次序性：社區發展工作的項目有輕重緩急，亦有簡易可行及困難阻者，推行社區發展工作時，必須考慮決定優先次序，從最簡易可行及居民最迫切感到需要者入手，以建立居民的參與興趣與自信心，方有利於以後工作之推展。我國的社區發展工作是先做好基礎工程建設，其餘的不是沒有工作，就是隨心所欲，想做什麼就做什麼，從未想到引導居民逐步參與的興趣和獨立辦事的信心。

9 長期性：社區發展工作包括物質的、有形的建設，亦包括精神的、無形的建設。容或有形的物質建設有其終結，無形的精神建設則是持續的、永無止境的改善過程。我國社區發展工作在臺灣省訂有社區發展十年計畫，且常誇誇完成，容易讓人誤解即將終結。況且要使社區發展工作能夠長期的持續發展，一定要培養社區居民具有獨立解決社區問題的能力和持續參與的熱忱，我們在這方面始終付之闕如，如果有一天政府不再支持推動，社區工作即將瓦解。

10 民主性：社區發展不是權威決策，上令下行，而是以人民之需要滿足為前提，透過民主決策的歷程，選出社區領導人物，以引導社區居民羣策羣力，造福鄉梓。我國的社區發展雖然重視選舉、開會、表決，然而因為社區民智未開，多人不願擔任

斯職，鄉鎮公所社政主管只好安排人選，是以弘揚民主實為今後社區發展工作努力的目標。

二、基層建設的工作檢討

全面推動基層建設是繼十項、十二項建設之後所策劃的重要建設方案，十項與十二項建設着重經濟結構的改變、社會的繁榮和全民長期利益的增進，是從遠處、大處着眼；而基層建設是求民眾生活得到直接的改善，顧及基層需要及大多數民眾的利益，是往下紮根的建設工作，因此我們亦以決策的觀點來檢討基層建設工作。

1 計畫倉促，未能詳細規劃：六十八年十月行政院通過全面推動基層建設方案，即於六十九年元月實施，無論經費概算，計畫擬定與工程執行，皆嫌倉促，難免掛一漏萬，等到計畫已報呈核定，再想到迫切需要解決的工程，又得層層轉核，曠日廢時，甚為不當。

2 技術人力，極度缺乏：各級地方政府，難得有如此龐大經費從事建設工作，技術人力普遍缺乏，雖然上級規定可在工程管理費下約聘技術人員，可是甚少有人願意屈就，影響工程品質甚鉅。

3 全省動工，物資缺乏：基層建設規定在兩年內完成，各地為了趕工，物資需求孔殷，雖然省府規定由縣市政府向物資局申請統籌代購供應，終究市場無法供應突來龐大的需求，導致物價波動，物資短缺，延誤工程進度。

4 各地建設應發揮相互配合的功能，不可各自為政，自行其是。例如排水溝渠與區域排水系統應相連接，鄉鎮村里道路與公路系統應相聯貫。各級

推動基層建設的人員更要主動協商，以發揮全面的、整體的效益，否則只有購贈家戶垃圾桶，却未見有清運處理垃圾的措施，建設的效果便大打折扣。

5 基層建設，要能往下紮根，帶有地方民眾的支持，尤其是民眾團體的力量，不僅可以節省經費，更可提高民眾的公益心和公德心。否則幫助人民建造了優良的生活環境，却損壞了人民的道德品質，終非建設的目的。

6 基層建設的工程，應求長遠的、實質的效果，不要僅做一時的表面工作，因此建設期間，要未雨綢繆，顧及將來完成後的成果維護工作，否則良好設施，由於缺乏維護，而速遭破壞，不但減低基層建設的功效，也降低人民對政府的信心，實在得不償失，所以善用經費於成果維護或原有設施的加強，其重要性實高於新建工程。

7 基層建設不能以有形的工程建設為滿足，要更進一步從事社會、文化、教育等非物質方面的建設，以充實基層民眾的精神內涵。譬如各地的村里活動中心蓋起來了，可是裏邊却空無一物，變成不良少年聚集賭博的場所。豈不枉費建設之力，若能增列文化建設項目，舉辦媽媽教室、生活指導等活動，人民的生活素質才算真正提高。

8 地方基層建設應具有四種特性，即地方化——吸引民眾參與，是各地方的民眾建設自己的家園；彈性化——適合地方需要，依各地的實情研擬工作項目；機動化——不受年度會計牽制，經費動支最好以基金方式編列；整合化——是社區的自給自足與人民的自動自發，不是政府對民眾的施捨，而是天助自

助的闡揚。

9. 考核工作的執行，不能以有形的工程建設為滿足，而應進一步從事非工程建設的考核，兼顧工程進度，品質與永久性、實用性，以及民衆的受益多寡和社會利益。

玖、結語

臺灣省政府繼社區發展十年計畫之後，於民國七十年六月，特擬定社區發展後續第一期五年計畫，以建立大眾參與的社區、自助自強的社區和團結和諧的社區為目標，其主要工作項目有：①維護社區成果及充實公共設施，美化、綠化社區；②興（修）擴建社區活動中心及充實設備，加強管理運用並擴大辦理文教康樂活動；③舉辦社區兒童、青少年、婦女、老人福利及輔導工作；④社區志願服務工作之推展；⑤社區合作事業及公共事業之推展；⑥新發展社區依「十年計畫」之工作項目選擇辦理。

行政院會於民國七十一年四月一日通過「加強基層建設提高農民所得方案綱要」，預計在三年內動用八百億經費，推動這個方案，其目標有三：①改善農村地區生產環境，充分利用地方資源，增進生產效率，提高農家所得，維持農業持續成長，安定農村。②提升鄉村公共設施服務水準及生活環境素質，縮短城鄉生活差距，平衡城鄉建設與發展。③配合社區實質建設，充實精神文化設施，維護優良社會倫理傳統，培養社區互助合作精神，促進和睦相處，進而達成安和樂利的社會。根據此

方案所提出的基本措施有九：①積極輔導共同或委託經營，擴大農場範圍，推行農業機械化，期收大規模經營之利益。②繼續實施農產保證價格與計畫產銷，設置糧食平準基金及農業發展基金，重建農業發展信心。③加強農業科技研究，發展新興經濟作物或其他農村生產事業，以促進有利的農業生產結構之轉變。④培育農業經營及管理人才，推廣農村副業及訓練，以提高生產效能。⑤加強農業公共投資，辦理農地重劃，改善生產環境。⑥整建社區公共建設，普及農村水電及電訊基本設施，加強基層醫療服務與福利設施，提昇鄉村生活素質。⑦輔導整修鄉村住宅，加強消除戶外髒亂，創造適當之居住環境。⑧充實地方生活圈之體育、文化、休閒設施，提倡正當休閒活動，培養良好品德。⑨推展社區發展、激發民衆參與、結合民間資源，擴大建設成果。

社區發展與基層建設分別在民國七〇及七一年六月底之後，各自進入另一個轉型期，社區發展的後續計畫遵循老路，沒有任何創新，只是步調將邁得更沉重；基層建設已明顯偏向農村建設，勢將由農發會負責，以三年間動用八百億元，較之原本的三百五十三億多出一倍半，勢必吸引社會的焦點。而不可忽略的是其他諸多方案仍在繼續進行，如臺灣省的加強改善偏遠地區居民生活第一期五年計畫，預計自七十一年度起實施分五年，動用五十億元經費，以改善偏遠地區（沿海、離島、山地、平地鄉偏僻地區）居民的生活環境和促進其生產措施列為優先，再輔以改善生活環境、生活生產教育及心

理建設、生產貸款融資等措施，以大幅提高輔導區內居民之生產所得。衛生署亦有「加強農村醫療保健四年計畫」，自六十九年度實施；……這許多計畫，方案和措施，皆係針對地方基層民衆的生活改善為宗旨，充分顯示我們的政府的確體恤人民，照顧人民。國父說：「建設之首要在民生。」在深深感動政府諸多地方建設措施之餘，亦願提出數點書生之見，供為政之參考。

1 工作方案疊床架屋，工作內容多有重複，如何相互配合以擴大成效，如何相互協調，以避免浪費，皆有待各級行政主管作通盤的考慮，譬如醫療項目分別列入「全面推動基層建設方案」與「加強農村醫療保健四年計畫」，兩者之間如何區分？如何協調？有關村里巷道及休閒活動中心，分別在社區發展與基層建設項下興建，隸屬社會處和民政廳管轄，兩者如何區分，如何協調，有否必要，皆要為政者慎重考慮，整體配合，尋求建設經費的最大效益，而非把經費花光就算了事。

2 本位主義濃厚，不能相互配合，當社區發展當道時，各地一片「社區守望相助」，等到農發會的「綜合發展示範村」推行，又是一片「吾愛吾村」，同一個村里，左邊掛「○○社區」，右邊掛「○○示範村」，到了基層建設興起，當然掛上「○○村辦公處」，如今民政廳又提出「重新規劃村里鄰組織」，看來社區發展要被打入冷宮了！

3 缺乏教育過程，難以持續發展；檢討社區發展與基層建設工作時，其共同的缺點是忽視了教育地方民衆，政府只是主動地幫民衆做工作，並沒有

讓民衆有機會自己來做看看，所以社區發展工作推行了十餘年，一旦政府鬆手，各地的四千餘社區便不知所從了。

4 工作只求速效，難免揠苗助長：基層工作的重點是在培養民衆自己「釣魚」的能力，可惜我們的社區發展，在主辦人員爭取工作績效的不當作法下，社區一個個成立了，可是却不見有社區發展工作的推展，偏重物質工程建設而忽視鼓舞民衆參與地方建設，使得居民缺乏自立自強，自助互助的精神，不但對地方公共設施不能維護，且喪失參與地方事務的熱忱。五十四年的民生主義現階段社會政策，明言採「社區發展」方式來推動七大方針工作，我們的作法連社區發展都未採用，更遑論基層建設要採用社區發展的方法了。

5 迷信傳統的慈善仁政，民主從何而來？我國以往是君主制的國家，賢明的君王愛護百姓，常會施恩於民，以示仁政澤惠下民。現在是民主國家，我們還迷信施政要讓人民感激，如何培養人民的民主觀念呢？以社區發展和基層建設的事例來說，就有居民問說：基層建設不需要民衆的配合款，為何社區發展要我們出對等的配合款？更有民意代表向民衆表功地向政府爭取到的補助款，而不是他個人捐獻金錢來從事某項工程建設。如果我們的政府以撥款補助尋求人民的感激，我們的民意代表以爭取政府補助款爲能事，我們的民衆以獲得經費支援爲已足，不知自動自發、自立自強，則我們的民主教育將無成功的一天。地方基層的建設不同於十大建

設，它應有社區發展的觀念和作法，結合民力，鼓勵民衆參與，才能培養出愛鄉愛國的觀念，也才能建設出一個真正基於三民主義的安和樂利社會。

本文主要參考資料：

1 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，李建興主持，中華民國社區發展研究訓練中心，民七一年二月。

2 社區發展：回顧與展望研討會，東海大學，民七一年四月。

3 臺灣省社區發展後續第一期五年計畫，省社會處，民七〇年六月。

4 臺灣省加強改善偏遠地區居民生活七十一年度工作計畫，省民政廳，民六十九年九月。

5 改善偏遠地區居民生活績效之考核專案報告資料，行政院研考會管考組，民六十九年十一月。

6 臺灣省全面推動基層建設方案充實偏遠地區醫療保健設施實施計畫，省衛生處，民六十八年十二月。

7 臺灣省全面推動基層建設方案第二期執行情形，臺灣省全面推動基層建設執行委員會，民七十年二月。

8 金馬地區全面推動基層建設執行概況報告，國防部總政治作戰部，民七十年二月。

9 高雄市政府推行基層建設工作簡報，高雄市政府，民七十年二月。

10 臺北市全面推動基層建設半年（六十九年七月至十二月）執行情形綜合檢討報告，臺北市政府

，民七十年二月。

11 行政院全面推動基層建設指導小組第一次會議案資料，民六十九年四月。

12 行政院全面推動基層建設指導小組第二次會議議程資料，民七十年二月。

13 高雄市政府推行基層建設工作實施計畫明細表，高雄市政府，民六十九年五月。

14 臺灣省全面推動基層建設方案臺中縣實施計畫及增訂計畫，臺中縣政府，民六十八年十二月及六十九年八月。

15 中華民國七十年社區發展工作研討會實錄，內政部，民國七十年元月，包括省市政府社會處局的社區發展工作報告。

16 社區發展工作之效果及問題的研究，謝高橋主持，中華民國社區發展研究訓練中心，民七十年九月。

17 社區與社區發展，徐震著，正中書局，民六十九年十月。

18 中央月刊第十二卷各期有關基層建設的專論與報導。

19 各報有關基層建設的專論與報導剪報資料。
20 社會建設季刊各期有關社區發展與基層建設論文。

21 社會福利季刊各期有關社區發展與基層建設論文。

22 社區發展季刊各期有關社區發展與基層建設論文。