



社區發展與基層建設的關聯性

岑子靜

社區發展工作的主要任務是社區建設，旨在經由社區居民自動自發參與，一齊努力與政府行動聯合一致，改善社區的經濟、社會、文化環境，使各個社區對地方的進步與國家的建設，提供充分的貢獻。所以社區建設是社區發展最終目的之重要過程，同時也是國家建設的基礎。按國家建設需要兼顧物質建設與精神建設，最首要的建設工作，莫過於經濟建設與社會建設，二者猶如鳥的雙翼，應予同時推進，相輔相成，缺一不可。其建設工作的起點，需自基層開始，以基層為根本。社區是地方基層，因之，建設國家應由建設社區着手，亦即正確的基層建設，胥為社區建設，自無容疑。而社區建設內容，為符合經濟建設及社會建設雙重目的，遂確定區分為(一)基礎工程建設(二)生產福利建設(三)精神倫理建設三類。其宏遠目標實有遂行我立國原則，完成三民主義建設的積極意義。

我國社區發展工作，自省市政府於五十五年開始執行中央政策以來，迄今為時不過十七年，歷史不久，國民對其正確瞭解，難免尚未普遍，尤其社區意識觀念的建立，猶待加強，加之當前國民經濟力集中於經建，發動民力投入地方公共建設的程度較為有限，所以現在推行社區建設，需要政府撥款補助。但頻年績效，已極為可觀。尤自社政當局實行社會工作專業化新制以後，常派遣社工員分駐社區擔任專職輔導工作，使我國社區發展工作在短期內獲得飛躍開展，受惠民衆為數劇增，地方建設蒸蒸日上。

至六十一年六月底止，僅臺灣省已完成建立社區一七六四個，嗣經陸續規劃擴大，省市合計為四〇二五個。惟政府限於財源，對各年度編列預算撥款補助額。為此殊感難敷支配，為數不多。而選定社區以外，廣大的農村，需要協助建設及改進環境，又極為迫切，乃在六十八年間，政府為加速實施農村建設，普遍推行「提高農民所得加速農村建設方案」，另撥專款，專案辦理「全面推動基層建設方案」，參照社區發展工作方式的優點與經驗，責成地方政府各機關單位，分別主動協力，共同策進以基礎工程為重點的基層建設，並盡力以有利於農村生產環境的改善，和基層民衆生活福祉的增進為前提。

六十九年度曾在全省選擇特具績效的已發展社區，推行農村發展計劃，針對農民精神倫理建設，倡導吾愛吾村運動及日行一善工作。此種結合社區發展與農村建設的基層建設，係由政府直接規劃領導，曾督促所有地方行政機關全力規劃進行，為期加速推動及超出選定社區以外地區全面辦理，並不全部授權社區理事會主持，但發動民力參與及運用地方資源，配合政府施政，無殊於社區發展工作方式，依然收效甚宏。迨今年行政院經由農業發展主管部門擬議，決定本年度七月一日起至七十四年六月底止，在三個年度內續撥經費八百億元，推動「第二期加強基層建設提高農民所得方案綱要」工作，並預定第一年二百六十億元，編入七十二年度預算，其中一百三十六億元，將由中央政府直接補助。自此業使基層建設除地方政府編列有社區發展諸工作經費預算外，復獲得政府的龐大支援。而臺灣省於本年所選定的社區建設完成以後，亦繼續規劃於今後五年內擴增二百

個社區。

由於社區建設的政府固定預算補助款，與基層建設的政府所支撥專款，係雙管齊下，而前者的動用須經社區理事會一定程序，後者為政府機關所掌管，同時更因基層建設淵源於方案主旨限定提高農民所得，而由農業發展的主管機構所推動，而社區發展係屬民政機關所主管，於是當前不少人士常有誤解：社區建設與基層建設是否為分道揚鑣各行其是的雙軌制，或者政府推動基層建設不會沖淡減輕民間社區建設的責任。殊不知基層建設的目標即社區發展中社區建設的目標，現階段的社區建設，特別在基礎工程與生產福利二類建設方面，將因基層建設的政府巨額專款協調支援而加強。且基層建設為全面擴展及力事普及，超出選定的社區，可彌補社區的不及，二者實寓有結合為一的關聯性。茲舉其大要如次：

一是基層建設實際為配合加強社區建設。因基層建設的工作內容，莫非屬於社區發展範疇以內，不過政府配賦經費較巨，推廣領域較廣，故權責多由政府主持，但亦需民間的協力。同樣，社區建設本屬民間推行之基層建設，今後發動民力如感不足，得賴協調基層建設補助專款的支援而迎刃解決。故在「加強基層建設提高農民所得方案」的推動目標中，業已列出：一為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。二為提升鄉村公共設施服務水準及生活素質，縮短城鄉差距，平衡城鄉建設與發展。三為配合社區實質建設，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，促進社區居民和諧相處，達成安和樂利的社會。以上基層建設的目標，莫不明白顯示其貫徹實施，仍然在需要通過社區發展的過程與方式，強調應與社區建設配合，並非異途而同歸，卻是結合而一致。社區發展有賴政府機關各部門單位的協調整合，善用本身資源，發動民力參與。推行基層建設的要領，與之絕無不同之處。

二是加強基層建設提高農民所得方案中所舉的基本措施，列有九項。除一至五項概與推行農村的社區發展工作項目有關生產福利建設者相同而外，其六至九項全與社區發展工作項目有關精神福利建設有關。尤其第九項明白標示「推展社區發展，激發民衆參與，結合民間資源，擴大建設成果」。說明擴大基層建設成果，非以社區發展方式完成社區建設不可，要求政府撥備大量專款而外，尚須結合民間資源，需要民衆參與，及重視社區發展工作。

三是當前推行社區發展工作的程序，是先以選點示範開始，日後尚須點點連接，擴及全面，是種不僅適用於鄉村，亦適用於都市，不獨適用於開發中國家與落後社區，更適用於已開發國家與工業化進步地區，不祇可藉以增進社會福利，尚可抗衡工業社會流弊，解決社會問題，從而具有不斷促進社會發展及國家建設進步的功能。祇因我國處境與條件，社區建設係選點實施，且聯合國在第二次世界大戰後甫推展社區發展，早期亦希望其儘先在各國農村中實施，故我國近期將其偏重農村建設。為力求其普及，由政府配賦其財政力量，所期加速奏效，乃於字義上逕稱之為基層建設，不稱為社區建設，藉免以詞含義，反受選定社區的限制。

明乎以上三點，當可澄清社區發展與基層建設之間，毫無界限之分。我國社區發展工作，將因政府專款資助於基層建設方案的厘定而更獲重視。今後推行基層建設，必須肯定社區發展工作過程方式的重要性，惟有通過社區發展工作，不祇結合民力，易獲資源支持，建設成果賴社區意識之建立而維護，且可使基礎工程建設、生產福利建設與精神倫理建設相予兼顧，同時並舉。所有社區發展工作人員於認清此一關聯性後，自將倍加振奮，協調聯繫更多的助力，去推展三類社區建設。至於政府的補助，日後將隨國家經濟發展與藏富於民，全賴民間供應而減少，專款支援終有中止的一天，則社區發展的意義與責任更鉅。