

## 論「社區」與「村里」在「社區發展工作」中不同的意義與功能

◀ 徐 震 ▶

### 壹、前言

在「社區發展工作」中，「社區」與「村里」的意義與功能是不同的。但在我們今日的社會中，因為過去從事社區發展規劃與措施上的若干混淆，使社區與村里兩個名詞成爲一項令人困擾的問題。有些人認爲「社區」與「村里」是一樣的，有些人認爲是不同的；有些人認爲二者是有些重複的，有些認爲是應該配合的。這些爭論多由於過去的幾項事實所形成：

一、過去的社區多由行政單位加以規劃，而所劃定的大小則係利用或選就村里的範圍，加以歸併，並未考慮此種以一個或兩個村里爲範圍的社區是否具有社區工作中的「發展」功能。

二、社區理事會的組成，其理事由戶長會議或里民大會中推選，因而並未能將此一社區內或其附近的教育、衛生、福利、工業、商業、宗教等機構團體的代表們納入社區理事會之內。於是，現行的「社區理事會」與村（里）鄰長會議的組成分子，幾乎並無二致。

三、將「社區發展工作」視爲政府行政工作的一環，由政府加以規定與推動，於是乃使有些人誤認爲「社區理事會」與「村里公所」在地方行政體系上有一種重複或重疊之感。

基於以上的事實，許多人乃認爲「社區」與「村里」是「二而一」、「一而二」的。但我們如果檢討：指出以往這種「社區」過於狹小，實未具有真正的社區功能與資源，而現行的社區理事會亦未具備「社區自助」與「社區發展」的力量，則我們可以看出：真正的「社區」（指發展工作而言）與現行的「村里」（指行政編制而言）實具有不同的意義與不同的功能。

茲從（一）都市計畫學（二）鄉村社會學（三）行政法令等三方面加以引證及分析如下：

### 貳、都市計畫學所稱的社區

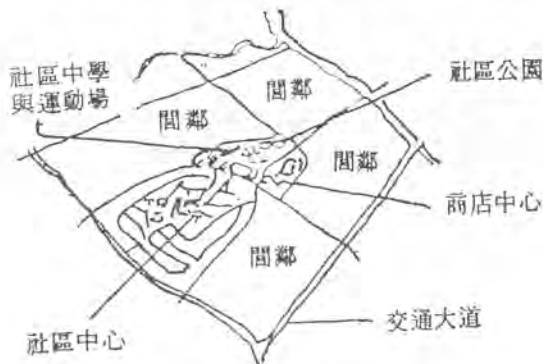
一、美國都市計畫專家凱列 (S. Keller) 在「都市閭里」

(The Urban Neighborhood) 一書中認為一個標準的社區以人口二萬至四萬人為準，所佔面積以一仟英畝至二仟英畝為準。而此一社區之內，至少應有一所中等國校，附設運動場，一個商店中心，並有警察、消防、衛生、娛樂等服務機構，而一個標準的里鄰，則以人口四仟人至八仟人為準，所佔面積以四百至八百英畝為準。(註一)

二、我國市政學家李先良教授在「釋社區」一書中，列出都市社區的三種設計圖，均含有數個里鄰，及至少一所中學與運動場，一所公園，一個商店中心及社區中心。其圖之一如下(圖一)。

三、我國行政院經合會：「林口新市鎮之規劃」中有圖顯示：「四個里鄰單位組成一個社區」，而「學校、公園、廟宇與商店等服務設施均包括在社區之內」：其圖如下(圖二)。

四、此外，許多都市計畫專家在其著作中所繪之「社區」與「鄰里」之示意圖中，均顯示一個社區至少包含數個鄰里，鄰里為住宅區，為社區組成的單位之一，而社區則含有市場、學校、公園、廟宇、運動場等服務體系。下列兩個圖例(圖三)，尤足以說明社區與鄰里在都市計畫學上對於都市聚居所賦予的不同功能與意義。



圖一：都市社區的設計圖

資料來源：採自李先良，釋社區，第七頁。

C.C.：社區商業中心

H.S.：中學

S.C. 鄰里商店中心

S.：小學

P.：公園，綠地



鄰里單位示意圖(圖三之一)

S.：學校

C. 鄰里中心



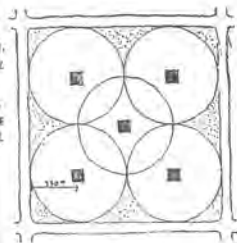
圖三：社區之構成與鄰里單位示意圖

資料來源：黃南淵，新社區之規劃，第十一頁。

鄰里中心

鄰里：鄰里居住區域最小單位，四鄰單位組成一個鄰里。

社區：集小學、公園、廟宇與商店等服務性設施與住宅區於一區內。



鄰里中心

二、主要幹道  
三、次要幹道  
四、主要人行道  
五、社區中心  
六、鄰里中心  
七、鄰里小學  
八、鄰里商店



圖二：林口新市鎮社區與鄰里規劃圖

資料來源：行政院經合會，林口新市鎮之規劃，頁七十三至七十四。

以上例證，係從都市計畫學的觀點，說明「都市社區」與「都市里鄰」在範圍上及服務的功能上不同之處，而各圖例中對於社區內所包括的「服務體系的功能」，尤為明顯。

### 叁、鄉村社會學所稱的社區

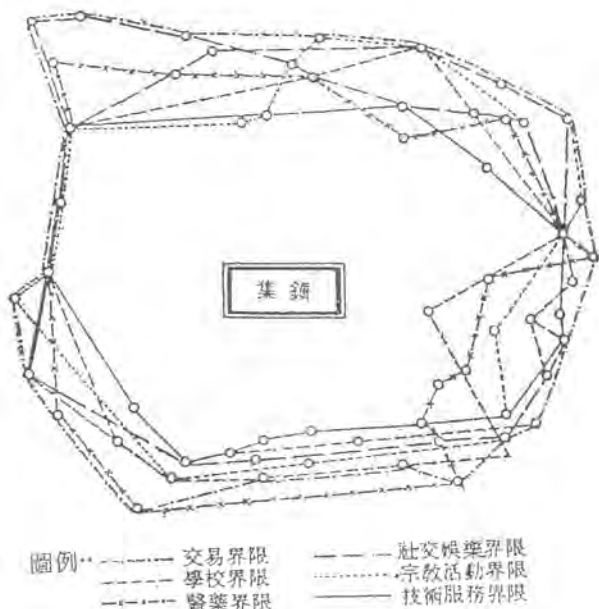
一、美國鄉村社會學家賈爾賓 (Charles G. Galpin) 提出「鄉村社區係由一個集鎮與其田園的農家所形成」的理論，並以交易界圍 (Trade Zone) 的實證研究加以證實，後經寇卜 (J. H. Kolb)、桑德遜 (D. Sonderson) 等人繼續研究，證實了一個社區的服務界限 (Service Area) 便是這個社區的邊界，而在此種服務界圍之內的便自然屬於一個社區。

二、我國社會學家楊懋春教授在其所著「鄉村社會學」一書中，指出一個鄉村社區常以一個集鎮為中心，而包括其周圍的若干村落，如下圖 (圖四)。

三、從以上鄉村社會學家對於「鄉村社區」的實驗及其界定「社區」的方法，社會學家認為「社區」對於社區中的居民應具有若干服務的功能。茲簡述之，用以說明社區在功能上與村里不同之處。

桑德斯 (Irvin T. Sanders) 稱社區為工作與謀生之所。並就社區對於服務居民的意義說明社區需有足够的各種服務功能，如：商業服務、醫藥服務、教育服務、娛樂服務、交通服務等。上述賈爾賓 (Charles G. Galpin) 研究美國鄉村社區，即以商業交易作為社區的主要功能，乃提出交易界圍說 (Trade Zone Theory)，並以此為劃定鄉村界限的依據。桑德遜 (Dwight Sanderson) 等繼之採用社區各種功能，擴大為服務界圍說 (Service Area Theory)，並以此為劃定鄉村社區界限的方法。楊懋春教授所稱集鎮為該社區內經濟、文化及社會的中心。我們從圖四中可以看出該集鎮在經濟上、教育上、醫藥上、娛樂上、宗教上及技術上的服務功能。一般言之，社區的基本功能如下：(註二)

1. 經濟功能：一個社區，無論大小，總有生產、分配及消費的制度，包括居民生產品及消費品之買賣，有關商業、旅店、飲食店、加工廠之經營，亦即



圖四：鄉村社區界限圖

資料來源：楊懋春，鄉村社會學，第一三三頁。

居民的就業與謀生及交易的場所。

2. 政治功能：社區中的政治功能，主要在維護社區秩序，保障居民安全。其中行政組織，如：鄉公所；公民組織，如：里民大會；治安組織，如：警察單位、環境衛生管理等均屬之。

3. 教育功能：社區的學校為教育社區青少年的主要單位。在社會教育方面，社區中的文化設施與活動，亦具有「社會化」的重大任務。同時對社區規範，

之形成，新的科學知識的灌輸，社區的學校及其他文化單位、教育團體，亦可提供服務。

4. 衛生功能：社區中公私立醫院、診所、藥房，衛生單位與醫生、護士、藥劑師等之服務工作，以及健康保險業務等均屬之。

5. 社會功能：社區中的公共集會場所或臨時備用的集會場所，均可供給社區中大眾集會或社交之用，使地方人士得以聚會問候及交換意見、傳遞消息，從而促進社區中的友誼與合作，並產生領導作用。

6. 娛樂功能：社區中的戲院、電影院、公園、兒童遊樂場及居民自行組織的各種康樂體育活動、休閒活動均以促進居民身心健康為目的。

7. 宗教功能：社區中常有教堂或廟宇，一方面服務居民尋求精神之安慰，一方面協助社會加強社會控制之功能。

8. 福利功能：在現代工業社會及都市社區中，家庭功能減縮，於是各種公私立單位或慈善團體，對貧苦的救助、兒童的福利、老人之協助，尤其重要。

以上八項，係社區的一般功能。在都市中，社區的各種服務範圍，常混亂而不明顯，鄉村的社區，則較為顯著。社區的一般功能亦未必俱全，以上所列舉者，實為一般自然社區所應具備之功能，而村里因所轄面積與範圍甚小，自無法具備以上之服務功能。此為「社區」與「村里」在「社區發展工作」中具有不同意義的基本論點。

## 肆、行政編制上所稱的村里

### 一、村里一詞的釋義

〔村〕——我國辭源稱：「村，聚落也。」又稱：「村落，鄉人聚居之處也。」鄉村社會學家將「村」分為兩種基本類型，即集村（Compact Settlement）和散村（Scattered Settlement）。又稱「鄉村社區結構是以『家』為基礎單位，集『家』而成『鄰里』，合『鄰里』而成一村；兩三個相近的村結成小村羣，最後以一個集鎮（market town）為中心，並聯合周圍若干農村及小村羣而形成一個集鎮區」。（註三）此一集鎮區便

是鄉村中的自然社區。可見村是鄉村社區中由「家戶」、「鄰里」所合成的聚居之處。其地位與大小約相當於都市社區中的「里」。

〔里〕——辭源稱：「里，民戶聚居之名。」又稱：「里，居也；二十五家為里。」「按里中居之多少，古說不一，管子：『百家為里』，尚書：『八家為鄰，三鄰為朋，三朋為里』是以七十二家為里。」「又有以八十戶、一百十戶為一里者。」「里設里正，明代改為里長」。今依民國六十八年三月臺北市政府公報春字第五十二期所載：「臺北市各區、里區域劃分及編組辦法」之規定，以臺北市為例，其山區交通不便者，以三百戶左右為一里，市區人口密集地區，以七百戶至一千四百戶為一里。」（註四）

〔村里〕——依臺灣現行地方自治體制層級：

1. 省以下為縣，縣以下為鄉，鄉以下為「村」，「村」以下為鄰。

2. 省以下為縣（市），縣（市）以下為鎮（市）（區），鎮（市）（區）以下為「里」，「里」以下為鄰。

3. 院轄市以下為區，區以下為「里」，「里」以下為鄰。

「鄰」為最基層之編制，「村」與「里」僅高於「鄰」。「村」與「里」同級，故合稱村里或村（里）；僅在鄉間之聚居處稱「村」，在鎮市之聚居處稱「里」而已。是知「村里」為合稱。

### 二、採用村里的來由

據行政學家洪清雄於所著「臺灣地區村里民大會之研究」一文中指出：村里的性質與地位，依民國二十八年公布之縣各級組織綱要原定為保甲，民國三十六年六月修正公布之「鄉鎮組織暫行條例」第一條亦規定鄉鎮內之編制為保甲，按保甲制度寓有深長的意義：「保」為保衛，「甲」為甲冑，均含有自衛之義。臺灣地區在日據時代亦行保甲制，但當時的保甲係日人用以統治人民的組織，臺省同胞至為痛恨。光復之初，為免臺省同胞誤會，並一新視聽起見，乃不採保甲制度，而於鄉鎮之下，依自然形勢、社會關係、將原部落會（保）改設為村里，（甲）改設為鄰。是知「村里」原為「保甲」之代名詞，亦為鄉（鎮）（市）（區）以下之基層組織。（註五）

### 三、村里區域的劃分標準

據行政學家薄慶玖於所著「臺灣省村里制度之研究」一文中指出：「行政學上所謂的區域指國家或上級政府，基於行政上的方便，劃定領土的一部分予各地方自治的團體或政府機關作爲其合法支配的範圍。即一般通稱的轄境，村里雖非地方自治團體或行政官署，但亦有其管轄的一定範圍，是故村里必具有一定的區域。」（註六）至於臺灣地區各縣市鄉鎮村里區域之劃分標準，依臺灣省各縣市實施地方自治綱要第七條規定：「鄉鎮縣轄市區及村里之區域，依人口分佈、自然環境、經濟狀況、生活習慣及交通情形劃分之。……」是項綱要所規定的劃分條件，雖有五項之多，但在這五項條件之中，除人口的條件易訂客觀標準便於計算外，其他四個條件，都不容易訂出一個客觀的標準，是故村里區域的劃分或調整仍以人口爲主要標準，而輔以其他條件。以人口爲條件，區劃村里的標準，又因歷年來各地區人口之增加而有所調整。以臺北市爲例，據臺北市政府民國六十八年三月十六日公報警字第五十二期所載：修正「臺北市各區、里區域劃分及編組辦法」規定：

1. 人口密集、交通方便地區，每里戶數以七百戶至一千四百戶爲原則；超過一千四百戶，得劃分爲二里。
2. 交通方便但人口分散地區，每里戶數以五百戶至一千戶爲原則，超過一千戶者，得劃分爲二里。
3. 山區交通不便須徒步始能與里民聯繫者，以三百戶左右劃爲一里。
4. 里內興建大批集合住宅、公寓等，預期將增加七百戶以上者，得預設里。
5. 每鄰以三十五戶爲原則，不得少於二十戶；如多於五十戶者得劃分爲二鄰。

### 四、村里區域的劃定程序

村里區域的劃分或調整，除上述實質條件之規定外，尚須具備形式條件，亦即村里的劃分，應按一定的程序。依臺灣省各縣市實施地方自治綱要第七條

後半段規定：「鄉鎮縣轄市區區域的劃分，由縣市政府辦理，並經縣市議會通過後，呈報省政府核定。村里區域之劃分，由市政府辦理，縣由鄉鎮縣轄市公所辦理，分別經市議會、鄉鎮縣轄市民代表會通過後層報省政府備案。」

又據「臺北市各區、里區域劃分及編組辦法」所規定之調整作業原則：「各區區域調整案，由臺北市政府民政局擬訂；里區域調整案，由區公所擬訂。前者檢附圖說經臺北市議會審議通過後，送請內政部核定實施。後者附圖說三份，呈報臺北市政府函轉市議會審議通過後發布實施。」

綜合以上所述，村里名詞的意義與來由，村里區域劃分的標準與程序，可見「村里」屬於基層行政之體系，依據行政法令之規定，係以人口爲基礎。其編制的目的，在使人必歸戶，戶必歸鄰，鄰必歸村里，而便於行政上的管理與聯繫。

### 伍、社區與村里不同的比較

依照上述都市計畫學、鄉村社會學對於「社區」之分析及行政編制上對於村里的規定，足見「社區」與「村里」有些基本不同之處：

#### 一、範圍不同

1. 社區的範圍大——可以容納人口二萬至四萬人，並包括一所國民中學、運動場、公園、購物區，並須有警察、消防、衛生、娛樂等服務體系。

2. 村里的範圍小——以人口四千至八千人爲標準，主要爲住宅區，理想中最好有一所小學及幼稚園或托兒所，並有小型公園與停車場等。

#### 二、性質不同

1. 社區是居民的自然聚居，以服務爲主體——社區具有經濟、教育、衛生、社會、娛樂、福利等功能，居民透過社區內之各種服務體系而互動互助乃形成一種自然的與地域的共同社會。

2. 村里是政府的基層單位，以行政爲中心——村里是以人口戶籍爲基礎而劃分的行政單位，使人必歸戶，戶必歸鄰，鄰必歸村里，此雖有地



域上之特徵，但尤具有行政管理之意義。

### 三、功能不同

1. 社區是自然的結合——其功能在於提供居民一種相互服務的場域，居民為發展其共同利益，解決其共同問題必須自動組織起來，互助合作，共謀發展。

2. 村里是行政的組織——其功能在於編組居民、聯絡居民，以便利政府政令之推行，而促成居民生活之安適。

### 四、組織不同

1. 社區理事會——此為民間的、社會的，為發展社區福利而組織的服務團體，其組成分子應包括社區內學校、衛生、福利、商業、宗教等各界、各機構、各社團之代表及當地熱心社區公益之人士等所組成，以協助政府，解決社區問題，發展社區福利及促進社區建設的目的。

2. 村里工作會報——此為村里公所在其轄區內，為協調村里中各基層工作人員而依照行政命令所召開之例行會議。其出席分子可能是村（里）長、鄰長、管區警員、農事小組長、或位於該村（里）內有關機構、團體之代表等，目的在於協調各方力量以共謀村里內有關問題之解決。

基於以上分析，吾人如將「社區」與「村里」劃為一致，並使「村里長」兼任「社區理事長」，或可能有以下兩優點：

一、統一領導——一般行政專家或常強調「統一領導」與「事權集中」，因之，近年來亦有「基層組織一元化」之呼聲。惟臺灣地區多年來亦有人提出「多元社會」或「開放社會」之說法，如此時將一種民間的社會團體附屬於政府的行政體系之內，是否合適，有待考慮。

二、互為運用——以「村里長」兼任「理事長」，既可以下達政令，又可以動員民力，亦或可稱之為政府與民間的「橋樑」。然而，一人扮演此兩種頗不相同之角色，其間有無「角色衝突」，有待研究，而此種方式，是否符合於今日行政學上「分權」的原則，亦有待於推敲。

「社區」本應較「村里」的範圍大，且功能不同，如必欲使二者協調一致

，亦可能造成下列兩缺點：

一、此種小型社區，必然資源不足——一個村里型的住宅社區，其中既無機關，亦無學校，更無工商事業、社會福利與衛生醫療機構。因此，這種社區，本身的資源不足，除了靠政府補助外，難以自助與自求發展。

二、此種社區理事會亦必層面不高——一個或兩個村里所組成的理事會，如其理事長為村（里）長兼任，理事又多為鄰長，則此一理事會對於社區建設之規劃能力，亦可能與在村（里）公所中所能領導者，大體相當。自然，在此種理事會所策劃下之工作，亦只能作些「守望相助」與「家戶環境衛生」的工作而已。

## 陸、結 論

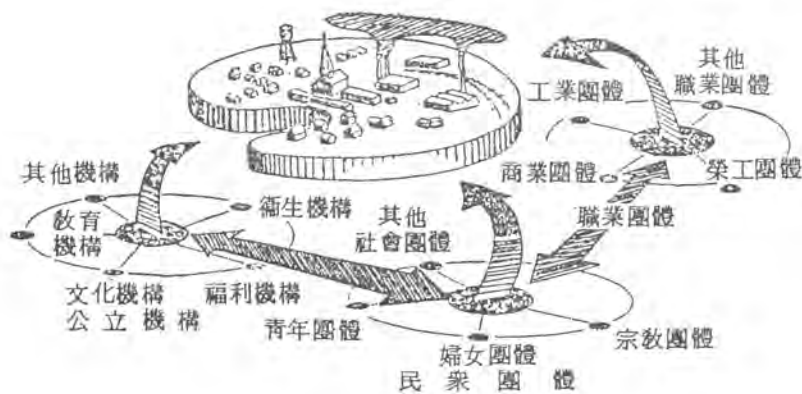
總之，筆者以為，今日我們所推行的「社區發展工作」。其社區的範圍未免過小，由於過分遷就以村里為社區之作法，使社區的人力與物力，兩俱薄弱，以致我們的社區發展工作，始終仰賴於政府的補助與代為策劃，而各種活動亦多係「零星星星」與「推推動動」而已。這種採借村里之大小，作為社區之範圍亦可能是此項工作無法從「他助」提升為「自助」的基本原因之一。

基於以上的分析，筆者對於社區的規劃與發展，將提出下列兩項設計的標準如下：（註七）

一、規劃社區，應考慮社區的「三體」——本文所稱社區內三種體系之「體」，係借用今日電腦科學中常用的三個名詞，即「硬體」(hard ware)、「軟體」(soft ware)、「韌體」(firm ware)之含意，對社區內整體之內容，加以解釋而已。

1. 社區的硬體：指社區的地理環境、自然形勢、天然資源、交通、市場、學校、醫院、教堂、戲院、公園、綠地、運動場、集會所及其他各種公共設施與建築之情況。

2. 社區的軟體：指社區的文化傳統、歷史淵源、風俗習慣、合作精神、價值、信仰、理想、情操、知識、公約及其他一切的社區規範與控制



圖五 社區內部組織關係圖

3. 社區的韌體：指社區的權力結構與組織關係，包括社區內公私立機構、各行各業正式的與非正式的組織、社區內各層級民衆的團體組織、以及以上各社會組織團體之間的維繫力量。

社區的「硬體」是社區內有形的建設，「軟體」是無形的資源，「韌體

資料來源：F. Stuart Chapin, Jr., "A Plan for Citizen Participation in Community Development," *Social Forces*, XXV (March, 1947), pp. 314-15. 並經本文作者加以修改，其部分機構與團體類別並予更換，「韌體」一詞係本文作者自行試用，特此註明。

」是內在的關係。一個具有韌體而有組織的社區如圖五所示。

二、發展社區，應考慮社區的「三結」——本文所稱社區工作中三個環結的「結」，係借用英文中繩結 (Knot) 之意，由於作者主張要發展一個社區，必須將此一社區組織起來，動員起來，建立一個社區的福利服務體系。此種「社區福利體系」，由一個網狀的服務體 (Network of Services) 所組成，包括：

- (一) 經濟的，如市場、銀行、商店等服務。
- (二) 衛生的，如醫院、診所、藥房等服務。
- (三) 教育的，如學校、圖書館等服務。
- (四) 社會的，如會場、集會所等服務。
- (五) 娛樂的，如戲院、公園等服務。
- (六) 宗教的，如教堂、寺廟等服務。
- (七) 福利的，如托兒所、育幼院、青年活動中心及老人服務設施等各種服務體系。

但此種服務體系，如不能加以協調整合，則常常力量分散，各自為政，且常有互相重疊或衝突之現象。因此，在此一「社區服務網」上，應結成三個「環結」，俾於社區服務工作運作之中，得以「綱舉目張」，而發揮組織的力量。所謂「三結」：(註八)

1. 協力之結：指社區福利理事會，類似美國社區工作中的 Community Welfare Council。應由社區內社會、衛生、教育、宗教等服務機構與團體之代表及熱心公益之領導人士透過民主的法定程序所組成。負責「協調」社區內的各種服務機構，並聯合「設計」與「推動」社區內之興革與發展工作。

2. 動員之結：社區發展首重自助，而自助之道，必須先動員社區內在的

資源，而後始能爭取社區外來的協助，因此，如能組成社區基金會（Community Chest）一類的組織，推動社區建設基金會的籌募與保管等工作，由社區工商業熱心人士加以領導，對於社區發展之工作，當有力量。

3. 服務之結：設立社區服務中心（Community Welfare Center），以多目標與多種服務之方式，結合地方公私立社會福利機構與團體之力量。為社區居民服務，並將社區內兒童福利、青少年服務、婦女服務、老人福利等工作結為一體，一面節省社區之資源，一面從事整體之規劃。亦即推展「以家庭為中心，以社區為基礎」的服務方法。

社區係居住於某一地理區域、具有共同關係、社會互助、服務體系的一羣人。（註九）本此定義，「社區」原不重視區域大小之意義，但就「社區發展工作」而言，社區似不能太大，太大則「共同關係」不足，「社會互助」不夠；亦不能太小，太小則「社區資源」有限，「服務體系」不全。然則，社區之大小，究以何者為宜呢？筆者以為：就社區發展工作而言，其大小應視發展工作的目標以為定。因此，如發展工作之目標僅止於環境衛生之整潔，則一至二里已足以維持；如將工作目標擴展到「自助式」的行動，「整體式」的規劃，與「生根式」的發展，則必須從以上所述的「三體」與「三結」加以考慮。「三體」之說，係由一個社區的自然形勢、文化背景與社會關係而加以考慮。「三結」之說，係從社區發展的人力、物力及工作需要而加以考慮。合此兩項，則一個社區大小之劃定，或更能符合社區發展的意義與目標。

註一：Suzanne Keller: The Urban Neighborhood: A Sociological Perspective. (New York: Random, 1968) p.12.

註二：徐震，社區與社區發展，第四二至四三頁，臺北正中書局，民國六十九年。

註三：白秀雄、李建興、吳森源、黃維憲合著，現代社會學，第四四二至四四三頁，臺北巨流公司經銷，民國六十七年出版。

註四：黃有志，在社區發展中社區與村里功能之比較分析，第三十頁，臺灣大學社研所碩士論文，民國七十一年油印本。

註五：洪清雄，臺灣地區村里民大會之研究，第十五至十六頁，政治大學公共行政研究所碩士論文，民國六十三年油印本。

註六：薄慶玖，臺灣省村里制度之研究，思與言，九卷四期，第十三頁，民國六十年十一月出版。

註七：本文所稱社區的「三體」與「三結」，係本文作者嘗試之構想，借用電腦科學中三體之含意，用以解釋社區中整體規劃應有之內容，其所謂三體與三結，均係借意，而非譯名。容當另為文申述之。

註八：徐震，社區與社區發展，第二一六至二三四頁，臺北正中書局，民國六十九年出版。

註九：前書，第三五至三六頁。

註十：本文曾由作者於內政部民國七十一年十二月召開之全國社區發展研討會中提出報告，並由內政部印發，此文係修改著作，並加補充，特此註明。