

擴大參與社區發展提高生活品質

——我國台灣地區社區發展的回顧與展望

—— 蕭 玉 煌 ——

壹、文化背景：

我國歷代社會，居民聚族而居，大多數的聚落都是以血緣、地緣與職業相結合，「出入相友，守望相助，疾病相扶持」的精神是聚居生活的自然現象，因此「社」成爲人民結合之所，公衆游息之處及鄉里自衛組織，敦親，睦鄰，養老，育幼，濟貧，興學，修橋，鋪路成爲地方應辦的事業；這些制度與作法，遠之，如提倡儲蓄互助的社會制度，強化國民道德的呂氏鄉約；近之，如民國初年的平民教育與鄉村建設，旨在結合民間社會力量來推展社會福利工作，這些都是我們以往農村社會中的社區發展之先例。（註一）

貳、社會背景：

臺灣光復之初，當時大多數的居民生活都很艱苦，社會一片落後景象，百事待興。到了民國三十八年政府播遷來臺，致力各項建設，開始實施土地改革，導引了農村經濟復甦，不僅增加了農民的生產，亦帶來了農村地區的繁榮，而且接着一連串的經建計畫，使得臺灣的物質建設與經濟建設突飛猛進，但此同時由於社會建設

未能相對配合發展，逐漸造成經濟與社會發展差距。有鑒於此，爲力謀社會建設與經濟建設並重，物質生活與精神生活兼顧，民國五十四年，我國制定「民生主義現階段社會政策」，開始推行社區發展，配合其他社會福利措施，以謀社會整體發展。

參、政策的確立：

我國當前所推行之社區發展，實發軔於民國四十四年之「基層民生建設運動」，以「增加生產教民富，改善生活使民享」爲工作目標，於各縣市選擇地區推行基層建設。民國五十四年行政院頒布「民生主義現階段社會政策」，將「社區發展」列爲現階段社會福利措施七大要項之一，並規定「以採取社區發展方式，促進民生建設爲要點」，是爲我國社區發展正式列爲國家政策之始。民國五十七年訂頒「社區發展工作綱要」，對社區發展的推行機構，推行步驟，工作項目，工作要領，經費來源，均有規定，是爲此項工作在政策上進一步的執行。而此項社區發展基本法令復於民國七十二年修訂爲「社區發展工作綱領」，繼續作爲推行社區發展的工作準繩。

肆、全面配合：

社區發展是一種綜合性的工作，應結合政府與民間各部門的力量來推動，故與社區發展有關的社政、民政、農政、建設、衛生、教育、交通、警政、國宅單位，必須予以協調配合。

一、推行機構：

社區發展工作在中央由內政部協調有關部會決定政策，在地方則由省到縣市以及鄉鎮市均設有社區發展委員會，分由省、縣市、鄉鎮市的首長擔任主任委員；而委員則包括有關單位主管、有關人民團體負責人及專家學者，共謀省、縣市或鄉鎮之社區之研究、策劃以及協調聯繫工作。至於實際工作則由各級業務單位配合推行，而以社政單位爲綜合業務之推動機構。這些配合措施，曾使社區發展工作收到分工合作，發揮團隊精神，促進整體力量之效果。此項協調組織，在民國六十二年予以撤銷，導致協調配合工作較難密切，所幸社區發展委員會於民國七十二年恢復設置，對社區發展發揮整體力量，有所助益。

二、执行的組織：

社區發展在各地區實際負責計畫、执行的組織，在最基層係由社區居民自行成立的社區理事會來負責。社區理事會是推動社區各項工作的民間公益團體，由社區內每戶代表一人，以民主的方式，選舉理事組織之。理事名額至多二十一人，由理事們互選一位理事長，任期二年，純屬志願服務，無金錢報酬的工作。選出的理事除注意區域分佈代表性外，理事人選多屬地方精英份子，網羅社區內各階層、各種職業、宗教、社會團體以及地方上有聲望或影響力的領導人物來參與，並分組辦事，其為社區的核心機構，對內決定社區事務，對外代表社區。理事會每三個月召開會議一次，經由議事的過程，反映居民的問題與需要，斟酌社區條件與資源，擬訂年度及各種工作計畫方案來執行，而社區各項工程亦一律交由社區理事會直接經營，計畫選定，即由全體社區居民共同參與，以求實現。在計畫選擇過程中，必須考慮全體社區居民義務共負，利益均霑原則，並顧及社區特性、資源、民衆技術能力等因素，遇有窒礙難行，即向縣市政府、鄉鎮公所請求支援。社區理事會為社區工作之實際重心，其對社區發展之成敗具有決定性的影響作用。此種組織型態符合目前大多數民主國家地方組織型態，亦即越到基層其組織越採委員制，由居民選出理事，再由理事互推理事長，以避免民衆因直接選舉理事長，造成派系分裂，影響團結。

伍、長期計畫：

一、社區規劃：

社區規劃以地理形勢、文化背景、經濟生活的依存程度，和人民的意向興趣等因素，為劃分之依據，換言之，社區的劃定，以尊重居民的意願為主，政府為輔的原則。民國五十七年為執行「民生主義現階段社會政策」，臺灣省政府頒行「臺灣省社區發展十年計畫」，並於十年計畫執行完成後，復於民國七十年頒行「社區發展後續第一期五年計畫」廢續實施；臺北市政府則於民國七十九年頒行「臺北市社區發展推行辦法」，高雄市政府於民國七十年頒行「高雄市社區發展後續計畫」，長期辦理社區發展工作，運用社會福利基金，訂定

實施社區發展數

省市別	年別												合計			
	五十八	五十九	六十	六十一	六十二	六十三	六十四	六十五	六十六	六十七	六十八	六十九		七十	七十一	七十二
臺灣省	582	365	383	368	330	334	186	191	260	285	280	258	203	9	14	4,048
臺北市	13	23	47	20	31	10	14	8	9	11	13	11	8	5	3	原為 226 撤銷合併 48 現有 178
高雄市	20	10	10	15	10	5	4	3			2	1		1		原為 81 撤銷合併 3 現有 78
合計	615	398	440	403	371	349	204	202	269	296	295	270	211	15	17	原為 4,355 撤銷合併 51 現有 4,304

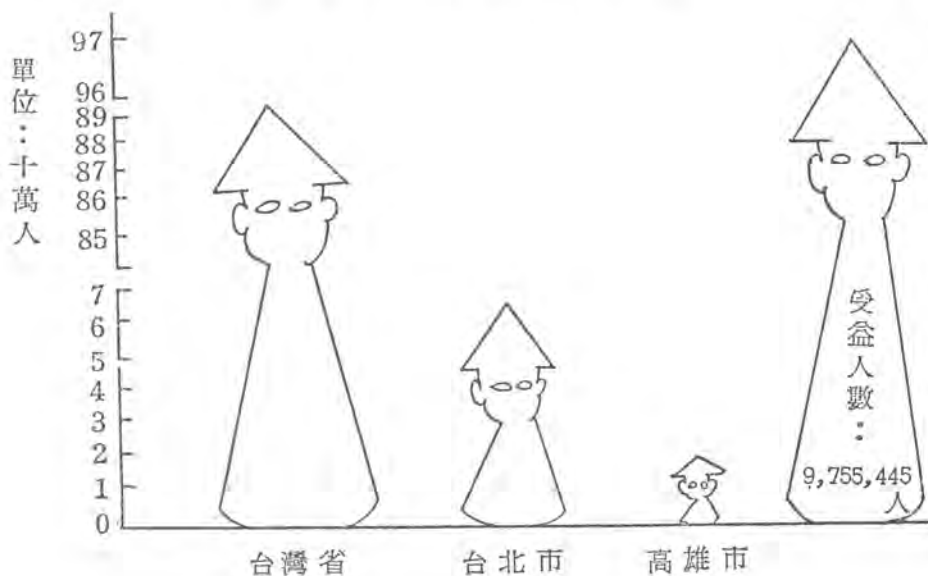
實施社區發展分佈數

資料：民國七十二年底

省市別 區	合計	臺灣省	臺北市	高雄市
總戶數	4,144,312	3,213,707	628,780	301,825
社區發展戶數	1,925,424	1,717,775	161,417	46,232
比率%	46.46	53.45	25.67	15.32
總人口數	18,732,938	15,082,821	2,388,374	1,261,743
社區發展地區人口數	9,755,445	8,909,235	646,986	199,224
比率%	52.08	59.07	27.09	15.79

全面選點，分年普遍推行社區發展計畫，自民國五十七年至七十二年底止，臺灣地區已發展四千三百零四個社區（臺灣省四千零四十八個社區，臺北市一百七十八個社區，高雄市七十八個社區）；受益戶一百九十二萬五、四二四戶，受益人數九百七十五萬五、四四五人（臺灣省一百七十一萬七、七七五戶，八百九十萬九、二三五人，臺北市十六萬一、四一七戶，六十四萬六、九八六人，高雄市四萬六、二二二戶，十九萬九、二二四人），佔全臺灣地區人口總數一千八百七十三萬人（民國七十二年底）之百分之五十二點〇八。除都市計畫區域或其他因素未規劃外，絕大部分農村及城市郊區及一般住宅區均已發展為社區。（註二）

社區發展受益人數



二、建設目標：改善環境、提高所得、變化氣質
 社區發展是一種多目標、多角性的社會福利事業，首重現代化經濟建設和社會建設齊頭並進，其範圍包括物質生活與精神生活，有形福利和無形福利在

內，爲使各項工作兼籌並顧，且易於實施起見，將社區工作事項具體地規劃爲三個建設範圍，作爲工作目標。

(一)基礎工程建設：旨在從事環境的整理，喚起民衆自力改善生活環境的興趣，創造舒適和愉快的生活天地。此一建設包含物質和經濟發展層面，涵蓋改善個人衛生，家戶衛生及公共設施等，其基本項目包括：自來水、排水溝、巷街道路。以期改善家庭內外的物質環境，使之更符合衛生上的要求。

(二)生產福利建設：旨在喚起民衆自力更生，提高所得，增進福祉。此一建設屬於經濟和社會活動層面，包括實施共同生產、獎勵科學經營、加強共同運銷、實施社區造產、增建福利設施、建立福利服務體系等。

(三)精神倫理建設：旨在變化國民氣質，發揚固有文化與傳統美德，培養現代化的生活素質。此一建設係屬社會與文化建設層面。主要項目：興建社區活動中心、圖書室、運動場、小型公園、組織老人長壽俱樂部、社區童子軍團、媽媽教室及其他休閒、音樂、文化、民俗才藝團隊等。

這三大建設好像一個等邊三角形一樣互爲依角。如果精神倫理建設做得好，則整個社區意識將更爲加強，分工合作的程度將更爲提高，社區內民衆相互了解以及意見的溝通將更爲增進。利用精神倫理建設所建立起來的感情和社會關係，可進一步作爲推動生產福利建設的基礎，而生產福利建設工作，促進民衆提高了所得，更有能力提供充分的資源，配合政府的補助款共同來整理環境。(註三)

三、工作項目與成果：

社區發展工作項目包括基礎工程建設、生產福利建設、精神倫理文化建設三大範圍，並各自分爲若干小項，這些項目在並重發展的原則下，由社區理事會自行斟酌社區內的資源與居民需要，經過調查、設計，選定各該社區之工作項目，訂定社區發展工作計畫，透過民主方式開會討論，並動員民衆參觀鄰近社區，着手籌募經費，運用組織力量採自願樂捐，以工代捐及向旅外鄉親籌募

等方式分頭並進，所有捐款均專戶存儲，各項工作，由理事會分組分區實施。(一)強調整理與保養維護並重的基礎工程建設：

配合環境衛生，基層建設及都市更新工作，由社區理事會運用宣傳教育方式，自動參與，並由交通、衛生工程人員協助規劃設計與技術指導，逐步辦理整理工作，至於維護工作則由社區建立責任分工及檢查制度，維護社區公共設施，必要時透過以工代賑方式僱用社區內低收入戶來協助維護。

1. 興修巷街道路：

臺灣的鄉村地區原有道路大多崎嶇不平，甚且僅有羊腸小道，天雨則處處泥濘，天晴則塵土飛揚，常有行不得之感，推展社區發展以來，由於民衆與政府羣策羣力，克服無數困難，目前臺灣地區的鄉村之巷街道路，已由無路變爲有路，由小路變爲大路，高低不平道路變爲康莊大道，原爲土路，也改爲水泥或柏油路，不但使社區內及社區之聯外交通暢通無阻，對農業機械使用，農工產品運銷，有莫大助益，更爲社區民衆帶來繁榮。

2. 衛生服務：

求身體、心理安適，健康是衡量生活指標的一項重要因素，本項工作亦是社區發展的重點工作。

(1)實施社區醫療服務：

由衛生人員下鄉指導，辦理推廣社區衛生教育、家庭護理、家庭計畫，實施巡迴醫療服務，對於鄉村民衆衛生保健有很大幫助。

(2)衛生工程建設：

①興修排水溝渠：以往臺灣絕大部分的村落，大多缺少排水溝，排水不暢，到處積留污水、臭氣冲天，成爲蚊蠅孳生之所，既傳染疾病，又影響居民健康。自推行社區發展後，逐年分區在各社區興建排水溝及社區聯外排水，使社區內外具有完整暢通之排水系統，大部分的村落，已不再積留污水、蚊蠅減少，環境衛生大有改善，多項傳染疾病已在臺灣絕跡。

② 飲水改善：臺灣的山地、離島或偏遠地區，原多缺乏自來水，這些地區的居民多數係以灌溉用水或含砷量過高的地下水作為飲用水，影響居民身體健康至鉅，在社區發展地區，特因應社區居民的需要，選擇適當地點興建簡易自來水，或納入自來水系統，截至民國七十年底，臺灣地區的自來水普及率已達百分之七十。

3. 家戶衛生：

自實施社區發展後，家戶衛生列為重要改善工作，經過工作人員一再宣導及民衆彼此互相觀摩借鏡，目前家家戶戶，都能在簡單樸素情況下，做到整齊清潔，房屋、廚房注意通風、採光；廁所將原有之出糞式改為沖水式，浴室則改裝浴盆及熱水器。

4. 綠化、美化：

為注重景觀發展，社區之綠化、美化工作亦大為提倡，將原有髒亂空地，加以利用，改建為小型公園，並注意公共場所及家庭院的綠化美化工作，作到庭院花園化，空地菓園化，馬路花園化。以使寶島長青，處處皆成爲舒暢的居家生活環境。（註四）

(二) 提高所得與建立福利服務體系的社區生產福利建設：

社區生產福利建設旨在提高所得，增加財富，增進福利，其要點在於達到人盡其才，地盡其利，物盡其用，貨暢其流及盈利共享之目的。目前臺灣地區已發展四千三百零四個社區，其中約有百分之八十為農村類型或城鄉混合社區，因此農村社區的生產福利建設工作亦格外重要。

在民國三十八年臺灣未實施耕者有其田以前，自耕農佔總農戶人口百分之三十四點三，到了民國七十年，自耕農則佔總農戶人口百分之八十二；至於臺灣農業原為小農制的局面，家庭農場為農業經營組織的主體，農村有大量剩餘

社區基礎工程建設成果 (自民國五十八年至七十二年)

項 目	省 市 別			
	合 計	臺 灣 省	臺 北 市	高 雄 市
興修巷街道路	39,580,095平方公尺	36,340,781	226,380	3,012,934
新闢道路	4,872,314平方公尺	4,872,314		
村里道路	57,132,861平方公尺	57,132,861		
新修排水溝	13,179,369公尺	12,347,312	112,750	719,307
自來水塔	13,647 個	11,867	4	1,776
水井	59,039 口	59,039		
廁所	173,244 座	172,307	34	903
浴室	37,227 座	37,107		120
改善家戶衛生	568,520 戶	544,941	23,384	195
綠化美化環境	808,842 株	808,842		

勞力，農業生產係採用勞力集約之耕作方式，鼓勵農家在狹小耕地面積上，推行多角化經營，以增加單位面積產量。但近年來隨著經濟結構的變化，經濟快速發展，農村青年大量流向工商業，農業勞動力已由民國五十八年之一百七十三萬人減至民國六十八年之一百三十八萬人。（註五）

由於農業勞動力之減少，農業工資不斷上漲，因此在民國五十七年開始發展的社區發展工作配合農業推廣及加速農村建設工作，透過公共投資誘導設置專業區及共同經營。生產方式亦由勞動集約轉變為資本及技術集約。為適應工商業發展需要，農業勞動力繼續外移，農業機械化更為普及，委託經營及機械代耕情形更為普遍。

根據家庭收支調查，民國五十五年每戶農家所得平均為新臺幣三萬二千三百一十九元，農家每人所得平均為新臺幣四千五百零九元；到了民國六十八年，農家每人所得提高為八萬二千九百八十元，增加了五點六倍。因為收入增加，更有能力提供充分的資源，配合政府的補助款，共同來推動農村社區的整建環境及推展精神倫理文化建設工作。

農政單位在農村輔導農民自行組織農事研究班、四健會及家政班來展開農業推廣工作，這些組織成員大多是鄉村的工作領袖及意見領袖，其與社區理事會成員大多為互兼性質。農村社區生產福利建設則由農業推廣與社區發展相配合來推動。

至於都市社區大多配合家庭副業及小康計畫來推展福利建設，其具體工作項目如下：

1. 社區農場共同經營及委託經營：

(1) 臺灣的農業，因農地零細，家庭農場面積狹小（平均一戶僅有〇·八一公頃），農作物制度之雜異化，而形成農場經營企業化與農業現代化之限制因素。為突破這些限制，自民國六十年配合加速農村發展計畫，辦理農場共同經營及委託經營工作，鼓勵十五至二十公頃左右耕地相毗鄰的農民組成共同經營班，將轄區各班之農機具之共同利用、代耕、代營、插秧、共同病蟲害防治、收割……等工作，分別予以編隊，以統一調配農機。（註六）

(2) 另農民亦採用委託經營方式，由專業農戶接受小農戶之委託經營農場，

以擴大其經營規模，提高農機耕作之效率，充分發揮社區內「小地主，大農場」的農業理想，這種第二段農地改革的工作，運用示範觀摩方式，逐漸將新技術、新方法、新觀念，次第引進社區，逐步使全社區成爲一個農業經營單位。

2. 倡辦家庭副業及手工藝：

以社區發展方式推行家庭副業，一方面運用社區之剩餘人力從事家庭副業，家庭手工藝等生產工作，以提高所得，改善生活，一方面進行組織、訓練、生產、運銷等工作方法之實施，由政府有關機構輔導，利用社區理事會爲主幹，成立聯合或合作組織，有計畫、有系統的生產，以達在閒暇中有創造，藉餘力增進收入，在工作中享樂趣，在過程中獲教育。

家庭副業之項目，則隨地區季節、供需和潮流而有不同，其類別大多以養殖、栽植、加工、工藝、傳授、勞務爲主。

3. 辦理社區遺產：

各社區審視本身資源，辦理公共池塘、空地栽種菓樹、公共市場，配合開發風景區、農工專業區、服務業等。目前有社區遺產九〇二處，佔總社區數之百分之二十點九五。

4. 設置社區生產建設基金：

爲充裕社區專業經費，推行社區福利事業，輔導社區設置生產建設基金，每一社區基金數額定爲新台幣五十萬元以上，以籌募方式將籌得基金投資辦理社區生產事業或以基金存儲孳息，以投資收益或孳息用於社區成果維護、生產福利事業及推行社會教育等項，目前已有二千一百二十一個社區設置此項基金，佔台灣地區之社區總數之百分之四十九。

5. 社區合作組織：

(1) 社區合作社：

合作組織是培養社區民衆互助合作精神，增進民衆共同利益之事業組織。台灣地區的偏遠農村地區爲應居民需要在辦理社區發展的地區成立社區合作社

一百一十八社，辦理消費、生產、公用、代理、運銷業務，為偏遠地區居民共謀福利。

(2) 社區合作農場：

部分農業社區為配合農業政策，維持農民土地所有權，經輔導設置社區合作農場一百八十一場，廢除田埂，擴大耕作面積，推行機械作業，農機調配，實施農、漁、牧綜合經營及設置水稻育苗中心等，對於降低農民農業生產成本，增加收益，促進社區意識，辦理社區福利工作有所助益。

6. 住宅改善：

台灣的農村住宅，原有磚構，以土造、木造、石板造、茅草造為多，構造簡陋，破爛不堪，不合衛生，多年來為配合國民住宅計畫、小康計畫、農村建設計畫，採社區發展方式，辦理低收入戶住宅改善，社區住宅重劃及山胞離島居民住宅改善及改善農村住宅等，目前台灣地區的農村住宅的建構均改為水泥、鋼筋、磚牆，並注重通風、採光及注重景觀，兼顧我國傳統建築，並採用現代化設備，住的問題大獲解決，台灣的鄉村地區再也看不到住宅破舊景象。「住者有其屋」政策在鄉村地區逐步達成。

(1) 低收入戶住宅整建計畫：

部分低收入戶及山胞與沿海居民，原來生活較為清苦，其居住條件較差，政府為配合社區發展之基礎工程建設，整體改善社區環境，特於每年在社會福利基金撥出專款，以補助建材方式，逐年推展社區發展的地區，協助這些貧困民衆改建住宅，自民國六十三年迄今已補助低收入戶及山胞民衆整修住宅二萬二千六百二十二戶，興建住宅三萬三千四百戶。

(2) 配合社區發展興建國民住宅：

為配合改善社區公共設施，政府自民國六十七年起每年撥配國民住宅一千戶，以申請貸款方式，協助社區居民辦理住宅個別興建。目前已完成五千戶此類國民住宅。

(3) 辦理社區住宅重劃：

台灣的農村聚落大多自然形成，以致住宅分佈零散，巷道狹窄，不利交通

與運輸，自民國六十八年起開始選擇此類社區辦理社區住宅重劃，將社區原有住宅全部拆除，再配合社區發展公共設施予以重建，並給與國宅貸款，集中興建國民住宅重新規劃，重新分配，使整個社區住宅，煥然一新，整齊美觀，更符合鄉村都市化的理想。目前本項計畫由社政、農政、國宅單位密切配合，繼續在鄉村地區選擇社區辦理。

(4) 興建「安養堂」：

中國人重視安土重遷觀念，在辦理社區發展的地區，運用興建低收入戶住宅經費及社區居民捐獻，在社區內興建「安養堂」，發動社區力量就近收容安養社區內孤苦無依老人，頤養天年。（註七）

7. 設置社區托兒所：

工商業快速發展，社區內職業婦女日漸增加，為使該職業婦女或農村婦女在工作或在農忙期間，得以寄托兒童，使兒童得到妥善照顧，並讓母親安心工作，俾以保護我們的民族幼苗，目前在社區內利用社區活動中心或社區內適當場所，設置社區托兒所照管幼兒，至今已有一千四百七十七所，佔社區總數之百分之五十七。

(三) 朝向建立具有傳統文化特色及現代化生活素質的社區精神倫理建設：

農村社區：農民不僅是「經濟人」，也是「社會人」，更是「文化人」，但台灣自光復以來，農村建設的基本重點落在「技術創新」與「制度改革」兩大範疇。精神及文化生活水準相較之下相對落後，在商品化及工業化潮流衝擊下，今日台灣農村所保留之民俗文化已日漸萎縮，而逐漸為都市的商業文化所取而代之，可見農村社區之文化建設的迫切性。（註八）

都市社區：台灣地區都市化的現象，在民國四十四年至民國六十四年，二十年之間，以十萬人以上的大都市數量來說，民國四十四年有八個，到了民國六十四年則增加為十九個，二十年間倍增有餘，十萬人以上都市在民國四十四年佔總人口百分之二十六點一九，民國六十四年則增為百分之四十九點一，最近這幾年還有增加趨勢，人口增加快速，導致住宅居住空間擁擠，正當的娛樂設施缺乏，社會福利更感不足，因此都市社區更需要加強組織活動及精神倫理

文化建設，期使經濟與文化均衡發展。(註九)目前這些組織與活動辦理情形如下：

1. 興建社區活動中心，展開社區服務：

社區活動中心是推行社區發展，召開理事會議，辦理農業推廣、社會教育、衛生保健及各種社區文化精神活動必備之活動場所。目前約有百分之八十五的社區，已有屬於他們自己的社區活動中心，至於其他百分之十五的社區，則利用社區內公私立學校、寺廟或其他公共建築物設置。它已成為社區民衆生活上精神所寄之政治性、文化性、社會性、休閒性之交誼場所。

2. 推行媽媽教室活動，加強親職教育：

我國社會以家庭為基礎，而以倫理為其構成要素，家庭又以母親為重心，有賢妻良母，方能有良好的家庭，倫理始得維繫，社會才能安定、和諧。而推廣母德母教，透過媽媽教室活動，自民國六十二年開始實施，每一社區的媽媽教室由社區內的婦女依她們的教育程度、作息時間及個人需要與興趣組織而成，每一個媽媽教室活動旨在提供婦女聯誼活動的機會，辦理的活動項目包括親職教育、家事管理、手工藝習作、家庭經濟、家庭計畫的方法及休閒康樂與社區服務等。並特別注意親職教育，讓媽媽們學到管教子女的好方法，以使每家孩子，都能成為「在家是好子弟，在校是好學生，到社會上是好國民」。

3. 組織社區童子軍，培育健全之青少年：

童軍運動是提供我們青少年有益身心的教育、訓練育樂活動，培養服務精神。由社區理事會遴選社區內具有熱心童軍活動人士，成立社區童軍團團務指導委員會，負責遴選具有童軍知能之人士，擔任社區童軍輔導幹部，輔導社區內之青少年組織童軍複式團，展開活動與服務工作。截至民國七十一年已成立四百個社區童軍團，最近每一個社區正積極組訓中，相信今後此項活動將更加頻繁。(註十)

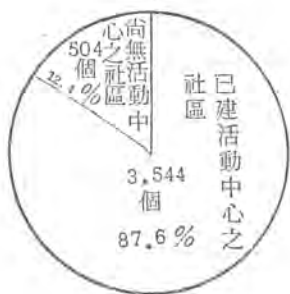
4. 組設老人長壽俱樂部，使老老有所安：

敬老崇老是我國固有的傳統美德，為增進社區老人之福利及身心健康，各社區老人已普遍組織長壽俱樂部，利用社區活動中心、寺廟或其他適當場所作

社區生產福利建設成果 (自民國五十八年至七十二年)

項 目	合 計	台 灣 省	台 北 市	高 雄 市
農業委託及共同經營	2,313 班	2,313		
輔導家庭副業	69,036 戶	69,036		
生產技藝訓練	8,569 班	7,829	740	
婦幼衛生指導(含家庭計畫)	366,047 人次	341,433	24,614	
設置曬谷場	2,101,259	2,101,259		
社區造產	902 處	902		
設置社區生產建設基金	2,12 社區	2,100		21
社區合作農場	181	181		
場社區合作社	128 社	128		
興建整修住宅	60,454 戶	59,462		992
設置社區托兒所	2,477 所	2,383	9	85

興建社區活動中心成果



台灣省



台北市



高雄市

為活動地點，凡年齡在六十歲以上之社區老人，均被邀請參加為會員，並透過社區社會工作人員及運用社區資源為老人們提供服務，俱樂部本身則設置基金作為活動經費，他們的活動包括：舉辦慶生會、金婚及銀婚典禮、長青學苑、健康檢查及各種文康與有益身心健康的活動等。這項計畫已深受老人們所喜愛。

5. 推展社區全民運動，增進國民身心健康：

為加強社區居民各項正當育樂活動，增進居民身心健康，各社區均已遍遍成立各種體育活動單項組織，視社區條件、居民需要與興趣，策定計畫，並請教練義務指導，展開活動，不僅可鼓勵人人參與，並可促進居民的聯誼而達敦親睦鄰，守望相助的目標。

目前在社區內的活動，視社區需要與條件，民衆興趣與一般作息習慣訂定：

(1) 都市社區：以慢跑、健身操、土風舞、太極拳、郊遊、登山、露營及各項球類之活動為主。

(2) 農村社區：舉辦趣味競賽及富有傳統且有地方性的民俗體育活動，配合節令舉辦社區登山健行活動，配合社區長壽俱樂部選舉中老年人之健身活動，配合社區媽媽教室舉辦婦女康樂活動。

這些活動目前已相當普遍，成為台灣各社區居民每天生活不可或缺的一部分。

6. 普設社區圖書室，使文化向下紮根：

社會教育是社區發展的工作之一，在社區內辦理媽媽教室及家政班等社教活動外。為提倡讀書風氣，特利用社區活動中心、寺廟或學校設置社區圖書室，鼓勵民衆捐書，並由農林、衛生、文教單位提供文宣、農業推廣及醫療保健資料，並經常舉辦各種藝文活動及各種展覽，以擴展民衆視野，提高知識水準。(註十一)

7. 倡導守望相助組織，敦親睦鄰：

我國歷代地方事務之「管、教、養、衛」，工作大多委由地方自設守望相助組織來辦理。目前由於社會變遷加速，社會結構逐漸改變，為了維護安寧秩

序，各地區紛紛輔導社區建立守望相助組織，使居民平日相互往來，互通有無，有事則彼此照應，確保社區的安寧。

四、資源的運用：

發展一個社區，由於建設事項繁多，需要大量人力、物力、經費，方濟其事，並需以社區居民為主，自動、自發的提供力量，配合推行，而政府則站在輔導立場，予以技術指導、經費支援，以及精神上之鼓勵。

(一) 人力資源：

社區活動中心標準圖、巷街道路、排水溝渠及農宅與社區景觀設計，均由政府衛生工程、公共工程人員設計，並負責技術指導，農作物品種改良、機械操作及共同經營與共同運銷則由農業推廣人員輔導辦理。社區民眾則踴躍出民工義務服務，協力合作完成各項工程建設。

(二) 經費來源：

社區各項建設除由政府社會福利基金撥助及各有關單位業務計畫內的預算撥助外，其餘不足經費則由社區內受益人捐獻，地方公私社團機構捐助、外地鄉親響應及其他生產基金收入來支應。尤其社區活動中心、社區公共設施、巷街道路之部分用地取得，大多由社區居民自動捐獻或由社區理事會聚資價購取得，本著「社區事由社區人自行解決」的原則，以「取之於社區，用之於社區」方式，使原本困難解決的事，得以迎刃而解。我國社區發展工作推展以來，由於民眾已體會到社區發展的確與自身生活密切關聯，樂意提供力量，支持配合。自民國五十七年至七十二年我國已發展四千三百零四個社區，使用經費總數已達新台幣一百億五千一百八十萬元，其中政府補助款為新台幣六十八億一千五百六十五萬元，佔總經費百分之六十七，民眾配合及捐獻財物、土地總值達新台幣三十二億三千六百一十四萬元，佔總經費百分之三十三。

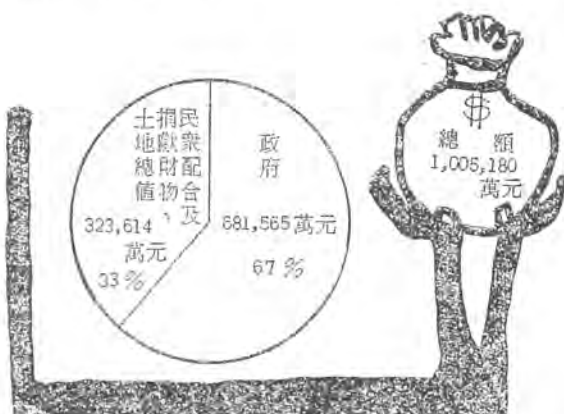
(三) 維護經費：

社區繼續發展及社區建設成果的維護所需費用，除少部分由政府補助外，其餘則由民眾自行籌措，並成立社區生產建設基金、辦理社區遺產，充實社區發展財源，發揮了社區民眾的自助精神，共享成果。

社區精神倫理建設成果

省市別	項目	合計	台灣省	台北市	高雄市
興建	社區活動中心	3,658 幢	3,544	75	39
小型	公園	3,062 處	2,829	222	11
兒童	樂園	1,735 處	1,699	30	6
媽媽	教室	4,128 班	3,655	64	409
社區	童子軍	400 團	330	40	30
社區	長壽俱樂部	2,670 處	2,571	40	59
社區	全民運動場	2,719 處	2,463	178	78
社區	小型體育場	3,233 處	3,204	19	10
青年	體能訓練	32 隊		32	
社區	兒童育樂	52 社區		52	
康樂	活動	35,318 次	35,318 次		
社區	播音站	2,781 處	2,781		
社區	藝文活動	8,943 次	8,915		28
社區	民俗康樂班	2,218 隊	2,218		
社區	志願服務隊	2,873 團	2,857	16	
發行	社區通訊	350 期	350		
運用	學校場所	3,974 校	3,974		
花	壇	692 個			692
社區	圖書室	1,844 處	1,839	5	

政府補助
民眾捐獻及配合款



五、競賽、觀摩、
考評：

我國社區發展工作，因無成例可循，因此除派員出國參觀訪問研修，吸取他國社區發展的長處以爲借鏡外，我國社區發展工作推展二十年來，能够全面發展、持續不斷，實應歸功於「三種利器」，其一爲競賽活動，其二爲觀摩示範，其三爲年度考評。

(一) 競賽活動：

爲提倡民俗才藝，健全社區民衆之休閒活動，並激發社區民衆之相互認同感，增進社區民衆之合作意識，每年均分區舉辦各種社區文教康樂，民俗才藝及全民運動、手工藝及農產品展示活動，由社區民衆組隊參加，藉競賽活動，以啓發社區民衆榮譽心、責任感，化爲推動社區工作的無形力量。

(二) 舉辦觀摩示範：

爲冀望社區工作人員，藉觀摩的機會，本「他山之石，可以攻錯」之義，學習他人之長，每年均選擇具有特色的社區，舉辦示範觀摩，提供來自各地社區工作者及社區領袖參觀，使社區工作不斷創新、改革，精益求精，進步再進步。

(三) 辦理平時考核與年度評鑑：

爲鼓舞工作熱情，造成高潮，採用競賽方式，每年均由省、市、縣市鄉鎮逐級辦理社區發展工作考核，一方面考核社區建設成果，一方面檢查社區之維護與繼續發展情形，來評估社區發展優劣，檢討得失，對績優單位及人員，均

利用台灣光復節慶祝大會分別給予表揚，表揚方式採團體獎、個人獎兩種，給予獎金（台灣省部分每年提供新台幣兩千萬元作爲建設獎金）、獎狀、匾額之獎勵，以激勵士氣，藉以掀起工作高潮，恢宏績效，實爲社區發展的有效強心劑。（註十二）

陸、研究訓練

社區發展是一種組織與教育過程，亦是一種「人的發展」過程，因此志願服務人員訓練與專業人員培養，極其重要。社區發展工作所需的人員包括行政領袖、專業及技術人員、義務性的社區領袖及工作人員。我國社區發展工作人員培育，由中央、省及地方不同教育訓練機構辦理之：

一、在中央於民國五十九年成立中華民國社區發展研究訓練中心：中心之決策指導機構爲理事會，現有理事二十三人，爲社團法人性質，負責研究訓練工作，由內政部長兼任理事長，另置執行長及研究、訓練、行政三組，其主任均爲兼職，並置教育委員會協助有關業務之推行，其經費由中央政府每年編列預算辦理。該中心爲推展有關社區發展之調查、研究、宣傳、訓練工作及培養社區發展研究訓練工作人員及有關師資人才，已完成多項調查研究計畫，編印社區發展工作訓練叢書、發行社區發展季刊、拍攝影片、辦理研討會，及舉辦行政人員研習會、技術專業人員、社區理事會與志願服務人員等訓練及辦理各地巡迴講習。

二、省市分別成立社會福利工作人員研習中心：
省市對於社區發展工作人員的訓練計有：年度社區工作人員訓練、社區軍服務員木章訓練、社區媽媽教室輔導人員訓練、兒童音樂營輔導員訓練、社區民俗才藝暨康樂活動輔導人員訓練及社區全民運動指導人員講習等多種。學員包括社區發展業務主管、承辦員、社區理事長、理事、總幹事，以及社區內熱心人士、衛生護士、農業及家政教育推廣人員、社團幹部、學校教師、社會工作人員等。訓練內容以家務技巧爲主，理論爲輔，敦聘專家學者及實務工作者擔任講師，配合電化教學，以講授、座談、實地參觀等方式進行。

爲求加強提高社區發展工作幹部培訓工作，今後宜採分級負責方式辦理，

由中央、省市、縣鄉劃分訓練對象加強實施，以達普遍、深入的效果。

柒、專業的人事、志願的人力：

一、運用專業社會工作人員，提供社區理事會工作技巧：

社區工作項目繁多，社區雖有社區理事會來策訂發展計畫，理事會人員大多缺乏社區工作之專業知識及技能，為能使社區工作順利推展，政府除了分期調訓基層社區工作人員，灌輸社區工作知能，齊一作法外，有鑒於社區發展是一項社會改造過程，亦是一門專業。

臺北市自民國五十七年起，臺灣省及高雄市自民國六十三年起即設置社區社會工作人員，迄今已有社區社會工作人員五百一十一名，分別派置各鄉鎮社區展開服務工作，運用個別工作與團隊合作兼採方式，提供社區理事會專業技術指導。

二、組訓志願服務幹部：社區發展有了社區專業工作人員主持推動，其成就雖可預期，惟社區發展是一項綜合性的福利事業，仍不是少數專業人員所可應付，必須廣大人力之支持參與，方克有濟。因此每年均招募結訓各種志願服務團幹部，利用空閒時間，協助社區理事會及社區社會工作人員展開各種社區服務工作。

捌、推行績效：

社區發展由於政府長期支援，民衆積極參與，至少有下列績效：

一、整體發展的典範：

社區發展是綜合性的社會福利事業，旨在結合政府各有關部門及民間團體各項計畫之資源、技術、力量，融匯在社區內實施，其影響層面大到居民的生活習慣，住宅改善，家戶衛生，排水溝、巷街道路，生產技術改進以及社區民衆的文教康樂活動，成爲臺灣在三十多年來一項對民衆生活影響面很廣，受益面很深的一個長期性計畫，亦成爲政府各部門彼此相互配合、相互合作、整體發展的成功典範。

二、啓發民衆社區意識，積極參與：

大多數民衆已體認社區發展是一項改善自身生活環境，提昇生活素質的有效作法，以致在態度上由最初的抗拒、懷疑、消極、被動，演變爲接受、認同、積極、主動爭取社區發展工作；在觀念上導引了民衆自助意識，確認地方上的事不一定非全由政府來做不可，民衆在某一定程度內也應動員自己的財力、物力、技術、人力，積極參與，來共同推動社區發展工作。

三、促進城鄉均衡發展：

由於社區發展工作長期計畫，由點而面，由較爲落後地區開始推行，分年實施，而成爲整體而長期的發展工作，目前所有鄉村均已成爲已發展社區，並繼續維護成果與持續發展，且正致力於都市社區組織發展工作，縮短了城鄉差距，而邁向全面均衡的發展。

四、政府與民間力量相結合：

社區發展計畫經費之運用，從民國五十七年至七十二年共動支新臺幣一億五千一百八十萬元，其中政府補助新臺幣六十八億一千五百六十五萬元，佔總經費百分之六十七；民衆自籌新臺幣三十二億三千六百一十四萬元，佔總經費百分之三十三。尚不包含志願服務之人力在內，可見此項工作，頗得民間之支助。

五、運用社會力量，克服困難達成任務：

社區計畫由社區理事會依地方需要及條件自行設計、規劃、協調、執行，有些原本難以處理的土地問題，拓寬巷街道路問題，不同意見及合作問題，均在社區理事會運用地方力量，自行解決，克服很多困難，達成任務，充分發揮社區民衆地方自治的能力。

六、平均財富：

社區發展本身即是一項平均財富，增進居民福利的工作。例如，家庭副業之提倡，生產技術之改進，職業訓練之舉辦，兒童福利之推展，老人服務之加強，低收入戶住宅更新，小本創業貸款以及以工代賑等措施，均隨社區發展之

加強縮短了貧富差距。

七、培養社區領袖及專業工作人員及輔導健全組織功能：

二十年來我們已培訓數千名社區領袖及專業工作人員。充分發揮為社區服務之能力，主持或輔導社區理事會，領導社區工作，使社區事務得以順利推展。

八、消弭派系：

大多數的社區於辦理社區發展後，派系意識較前薄弱，在社區發展辦理過程中，民衆不分鄉落與姓氏常常聚會討論，在聚會討論過程中增加彼此的溝通和相互間的了解，甚至把原來不同的價值觀，亦慢慢整合，擴大社會凝聚力，對社會建設有莫大貢獻。

玖、挑戰與展望

臺灣光復三十多年以來，經濟建設突飛猛進，被譽為經濟發展奇蹟，這些經濟建設，不但使整個國民生產毛額大量增加，也使社會結構從貧窮的農業社會向工業社會發展，當民國四十一年我們開始實施第一期四年經建計畫之前，當時農業及工作就業人口佔總就業人口的比例為百分之六十一點七及九點三；到了民國七十年農業及工業就業人口佔總就業人口的比例轉變為百分之二十八及三十一點二。在民國四十一年我們的對外輸出，農產及農產加工品佔了百分之九十一點九，工業產品只佔百分之八點一；到了民國七十年農產及農產加工品只佔百分之七點八，工業產品已高佔百分之九十二點二（註十三）。換言之，經過三十多年的建設，我們的確已從農業社會迅速邁向工業社會發展，整個社會與經濟結構亦起了很大的變化。這些變遷帶給我國無限的活力與更高的生活水準，但亦帶來新的挑戰與問題。至於社區發展方面由於快速工業化與都市化，所面臨的挑戰不外有下列問題：

一、農業機械化：

由於經濟發展與急遽都市化的結果，加速鄉村人口流向都市，農業人力短缺，因此農業機械化更為迫切需要，如何協助農業機械化與共同經營、共同運銷等農業現代化是社區發展面臨的挑戰。

二、都市的擴張：

由於都市的擴張，造成過度負荷，擁擠，髒亂，違建，及攤販林立、交通紊亂、鄰居關係淡薄、組織散漫、公共設施不足、生存競爭易於造成挫折感與心理不平衡，今後宜擴展都市社區發展工作，加強組織與福利服務及文化活動，讓社區發展工作來協助都市發展與建設。

三、控制人口成長：

臺灣地區的人口，在醫療及公共衛生進步以及戰後國泰民安的庇蔭之下，不知不覺地由光復之初的六百零九萬人口增到民國七十二年的一千八百萬人口，雖然家庭計畫已實施多年，但人口自然成長率仍然為千分之十四點九，每平方公里人口密度為五百二十人，居世界第二位。社區發展是一種社會運動，家庭計畫的再加強，社會政策應予以配合，社區發展的社區教育、生活保障及福利服務可協助促其實現。

四、預防青少年犯罪：

臺灣曾經以社會治安良好為傲，但近年來由於工商業的急速發展，相對地引發社會經濟結構的變化，文化型態，道德標準，價值觀念以及行為規範也隨著受到社會變遷的影響而變化，導致青少年犯罪逐漸趨於嚴重，因此可採社區發展方式，結合社會力量，使每一個人認識犯罪非但危害個人利益，且足以動搖社會的基礎，並加強精神倫理教育，培養守法觀念，提倡有益身心之休閒活動，俾消弭犯罪之根源。

五、強化社區福利服務功能：

家庭是人類社會生活的基本單位，擴而大之，由家庭構成家族，無論是經濟的、政治的、宗教的、教育的、法律的，以及休閒娛樂的種種活動，都是在家族這個範圍內進行。換言之，普天之下，人的社會生活多數以家庭生活為主。但近年來由於都市化及工業化，傳統的家庭功能有逐漸減弱的趨勢。由社區提供必要的福利服務已逐漸受到重視，因此如何強化社區福利服務功能亦是社區發展所面臨新的挑戰。(註十四)

爲了應付這些新的衝擊與挑戰，社區發展宜以新的方法、新的觀念來開拓新的境界，因之，未來社區發展宜把握下列各項重點方向：

一、鼓勵社區建立福利服務體系：

社區應爲居民提供最大的福利服務，由政府來輔導每一個社區建立他們自己的服務網：與警政單位配合建立守望相助組織，以維護社區居民安全；與教育、衛生單位配合，加強體育、醫療組織，以維護社區居民健康；運用社區資源與力量，爲社區居民提供多元服務，使社區之兒童、老人、殘障同胞，均在社區內獲得最基本的、起碼的福利服務。

二、加強辦理社區青少年的輔導工作：

積極輔導成立各種青少年組織，如青少年俱樂部、童軍團及透過社區社會工作提供諮詢服務，以健全社區青少年的身心發展。

三、充實社區文化精神生活：

有了多姿多采、健康、豐富的文化精神生活，才能引導社區居民臻於滿足、愉悅、和諧、幸福的境界，我們希望透過社區發展，加強精神倫理文化建設，使急遽都市化、工業化所帶來的緊張、疏離、衝突、挫折等心理不平衡現象，得以紓解。

四、配合國家整體發展：

社區發展列爲民主主義現階段社會政策七大措施之一，並強調「以社區發

展之方式，推行民生建設」。所謂「社區發展方式」，即充分鼓勵民間參與，社區自助及整體規劃之意。我們的社會更趨向工業化、都市化，我們的社區發展亦須因應更重視都市社區的發展，其次更應與農村建設、衛生保健、國民住宅、社會教育、都市發展計畫相互配合。

五、擴大民衆的參與：

我國的社區發展成功要素得賴於民衆的響應和參與，而民衆的參與使得政府與民間的關係越接近，今後應加強運用志願人力推動各項社區發展工作，使社區發展工作真正做到「以社區的資源，增進社區的發展」的理想境界。

六、確保社區發展財源：

社區發展工作，固然以居民的力量爲主，啓發民衆自動自發之精神，並使出錢出力配合政府的經費支援來改善居民生活，增進居民福利。政府經費支援，具有一種催化作用，用以誘發居民自助的精神。我國社區發展經費係以社會福利基金爲其財源，這二十年來社區發展工作能不斷持續發展，社會福利基金的支助爲其成功的重要因素之一，惟民國七十年行政院修正「財政收支劃分法」及臺灣省公布「改善地方財政方案臺灣省執行要點」，將地價稅、土地增值稅改爲縣市稅並取消社會福利基金提撥用途分配，因而省府對各社區之補助款及各縣市原由縣市社會福利基金負擔辦理之社區發展經費，已無固定財源據以編列，而省無統籌社會福利基金調節運用，社區發展經費較爲短絀。另政府自民國七十二年起訂頒「加強基層建設提高農民所得所得方案」辦理基層建設、社區發展、醫療保健及農村建設等四大項工作，每年由中央撥下新臺幣二十億元之經費補助地方辦理，其中基層建設、醫療保健、農村建設等三項計畫均撥配經費，唯獨社區發展列爲不在上項補助經費的計畫，影響工作推動，爲能使這項花費不多，收效很大的工作持續發展，政府有關單位宜繼續予以經費的支助、精神的鼓勵，讓社區發展工作確保財源而利發展。

拾、結語：

社區發展上作是一項永無止境的工作，旨在結合各級政府及社區民衆力量共同努力。過去二十年來社區發展計畫已獲得肯定，更受到歡迎，但面對整個社會結構的變遷，社區發展工作應提昇工作層面，以因應社會發展需要。最近政府修訂「社區發展工作綱領」，即以提高社區居民生活品質爲鵠的。不僅提高意境，且再度肯定了社區發展工作的地位，綱領明確規定主管單位，恢復省市、縣市鄉鎮各級社區發展委員會組織，擴大社區區域範圍，確定社區理事會爲社會運動機構視同民間公益團體的身分，均有助於社區發展工作之擴大與加強。祇可惜中央社區發展委員會來恢復設置，爲讓社區發展工作配合社會發展需要，擴大實施範圍，提高工作層次，真正成爲一項國家的整體發展計畫，除了地方政府與基層社區民衆一本以往的工作熱忱，繼續研究改進，相互配合，共謀發展外，爲了發揮火車頭的帶動作用，此項重責大任實有賴各級政府的領導與民衆的配合，以便此項作起來有意義，而花錢不多的社區發展工作，再造輝煌的成果。

參考資料：

- 註一 洪玉昆 國父地方自治與臺灣社區發展之研究 國立臺灣大學三民主義研究所碩士論文 民國六十六年六月 頁一〇六一—一〇
- 註二 臺灣省政府社會處 臺灣省七十二年度社區發展工作考核報告 臺北市政府新聞處 臺北市的社區發展 民國七十二年十一月 高雄市政府 高雄市社區發展績效概況
- 註三 黃大洲 臺灣農村建設的回顧（我國社會的變遷與發展） 東大圖書公司
- 註四 蕭玉煌 臺灣省的社區發展（臺灣省政府新聞處編印 慶祝建國七十年叢書③社會建設） 民國七十年十月
- 註五 彭作奎 臺灣農業發展之過去與將來（臺灣省政府新聞處編印 慶祝建國七十年叢書①經濟建設） 民國七十年十月
- 註六 洪清泉 農村社區福利事業 洪文卿 臺灣省社區農業發展與生產推廣之途徑 社會福利季刊 第十六期
- 註七 臺灣省政府社會處 臺灣省政府推行小康計畫工作報告 民國六十八年三月
- 註八 廖正宏 我國農業建設的回顧與展望 時報書系四四〇
- 註九 張曉春 都市更新與都市發展（都市社會發展之研究 巨流圖書公司）
- 註十 中國童子軍總會、中華民國社區發展研究訓練中心、臺灣省政府社會處 童子軍與社區發展資料彙編 民國七十二年五月
- 註十一 臺灣省政府 臺灣省社區發展後續第一期五年計畫工作手冊 民國七十一年三月
- 註十二 徐震 臺灣省十年來社區發展成效之評鑑及未來發展之研究（臺灣省政府研究發展考核委員會印） 民國七十二年五月
- 註十三 彭作奎 同註五
- 註十四 Dr. Shou-po Chao: The Enhancement of the quality of Life through Community Development in Taiwan Republic of China (A Paper Presented in May, 1983 at the International Seminar On Community Development Held in Seoul, Korea)