

擴大規劃社區範圍及 建立社區資料之原則探討

汲宇荷

我國自民國五十三年由執政黨通過「民生主義現階段社會政策」，明訂以「採取社區發展」方式促進民生建設為重點。逐年來除盡力以社區發展方式推動社會保險、國民就業、社會救助、福利服務、國民住宅、社會教育等福利措施外，並於民國五十七年制定「社區發展工作綱要」，民國五十八年開始推行社區發展工作，其目標是「有計畫地動員區域內之人力、物力、財力，配合政府各部門之施政計畫與財力支援，以增進區內人民生活條件，提高區內人民生產效能，改善區內人民生活環境，建設民生主義新社區。」迄今十七年，為我國基層發展與建設奠定基礎。

國民自民國五十七年擬定「社區發展工作綱要」至民國七十二修正頒布「社區發展工作綱領」，其實質意義為，社區發展工作已更進一步，務使社區工作層次提高，推行順利，成果更為彰顯，社區資料之建立已刻不容緩。

壹、如何擴大社區規劃之範圍

一、現存問題之探討

依據民國五十七年之「社區發展工作綱要」規定得以村里為單位劃定社區範圍。近年來推行工作多有阻礙，探其原因分析如下：

(一)功能不全，社區意識難以建立。依據人口資料推算，臺灣省每一村、里約五〇三、二九戶，臺北市每一里約為九六六、三六戶，高雄市每一里約七一·九六戶（註二）。若以一般四樓公寓，每一幢八戶，每一巷雙邊共二十五幢計算，則每一巷約有二百戶。在臺北市不到五條巷子可為一社區，在高雄市不到四條巷子可為一社區，在臺灣省地區則二條半巷子即可成爲一個社區。在人口集中都市化的地區，四、五條巷子成爲一個社區，則社區所

需具有各種功能如經濟的功能、政治的功能、教育的功能、衛生的功能、社會的功能、宗教的功能、休閒娛樂的功能與福利的功能均難以社區爲中心，服務社區爲目的而存在。

在社區中若是沒有一個具有功能的實體存在，則社區的觀念難以建立，社區意識難以產生。一個缺乏社區意識並以行政方式劃分的社區則易流入有社區之名而無社區之實的情況，社區工作之推展必有困難。

民國七十二年四月，行政院因應社區發展工作之進展與成果，及當前社會發展之需要修正原綱要並頒布「社區發展工作綱領」。其中對社區之重新規劃及社區資料之建立均有明確之指示。（註一）

社區範圍需要重新擴大規劃之議，近幾年來社政系統之主管、實際參與工作者、及社區發展專家學者不斷提出。而許多社區理事會在工作推動無力之餘，也主動要求社區重新擴大規劃。

社區資料之建立直接有助於社區發展工作之推動，而目前各社區鮮少有完整之社區資料建立。我

(二)社區之劃分與村里相重疊，工作內容多有相似，極易造成村里長與社區理事長之對立。目前我國村里長爲民選，屬於民政系統。而社區理事會亦由社區內每戶代表選舉組織，其中包括現任村里長，由理事會產生理事長。社區理事會屬於社政系統（臺東縣、澎湖縣除外）。民政系統之村里工作與社政系統之社區工作多有相似，同時其區域範圍相重，相互間難免職權相混淆，進而造成村里長與社區理事長之對立，以致有礙於地方之建設發展。

(三)社區劃分範圍過小，難以獨立完成社區發展工作項目。目前臺灣省、臺北市、高雄市之社區發展工作項目中，多項工作均非一村一里一己之人力、物力、財力、精力足以負擔，加上社區意識不足

，每每遇到困難不思以社區團結之力量尋求社區與社會資源，往往要求政府或是社政單位大力援助，而社政單位爲了工作績效只有配合，如此與社區發展之基本精神與意義均不甚相符。

四財力物力不足無法聘請專業工作人員協助工作。社區發展爲一專業，其目的在達成全民發展國家建設。要推行符合社區發展精義之工作，其起始必須由專業工作人員協助推動，使社區明確社區發展之意義並能真正達到人助自助之成長發展。以一或二村里爲單位之社區，發展基金尚不易籌措，更遑論聘請社區工作專業人員。社區工作轉由里幹事代理，造成工作實質脫離社區發展專業之現象，以及村里幹事可以擔任社員工作之誤解。

(五)社區發展是一個過程，社區在這個過程中自然形成，並自然擴大(註三)。若是範圍一經確定，不能改變則無法進入自然擴展之程序，如此社區工作會停留在某一層次，難以提昇。社區之發展亦難以進展。

在如上所述之情況下談社區之擴大規劃必得非常現實地考慮社區發展目前在我國國家建設中居於何種角色，在行政系統中被付予何種任務。以長遠的發展而言，我們希望社區發展達到何種境界；我們對國家推行社區發展有何種企盼；我們應選擇那些原則爲主要依據提昇社區發展之層次。最後我們才能整理出擴大規劃社區的原則要點。

二、當前社區發展在國家發展中之任務——由社區發展工作綱領考慮社區擴大規劃

行政院於民國七十二年頒布「社區發展工作綱領」，其中顯示決策當局對社區發展之認同角度與期許。而這些認同與期許爲往後的社區發展工作指出方向訂下範圍，成爲今後擴大社區規劃之重要考慮。探討如下：

(一)社區發展以綜合建設及建設現代化社會爲目的。

「爲促進社區發展，增進居民福利，建設現代化社會，特訂定本綱領。」

「社區發展由社區居民基於共同需要，有效運用各種資源，從事綜合建設，以提高社區居民生活品質，……」(註四)

由這二條文字可以明白行政最高當局對社區發展之期望是提高居民生活品質建設現代化社會，達到這個目的的方式是運用各種資源，從事綜合建設。由此可見政府對社區發展之「物質建設」有明確的要求。社區發展必須有「實質」的成果。

社區既以地方上的建設爲目的，則社區之規劃原則必須使社區有能力從事建設，並且在建設後能有一個具有整體性的社區。意即社區需有足够的內在資源配合外在支援發動建設，同時在建設完成之後能促使社區功能更爲完整，意識更爲提高。

(二)社區發展工作項目重心在「物的建設」。「社區發展工作綱領」附表社區發展工作項目。該項目的第一類爲公共設施建設共十五項。每一項均爲改善社區環境、外觀、形象爲目的。第二類爲生產福利建設共三十四項，均以改善生產增加收入及提

供服務改善生活爲目的。第三類爲精神倫理建設，其中多屬舉辦以社區爲範圍之社會活動(註五)。

依據綱領所訂，新規劃之社區需由社區理事會策劃，執行各項如上所述之工作。這些工作需要大量的居民參與及社區資源之配合才能完成，因此重新規劃時，社區之功能與資源實爲重要考慮。

(三)社區理事會爲主要推動機構——人力資源之吸收與運用成爲社區工作之重心，也是擴大規劃社區之重要考慮。

「社區發展工作綱領」中有關社區理事會功能之重要文字如下：

「社區理事會爲社會運動機構。」

「社區理事會負責策劃、協調、聯繫及執行該社區之各項建設。」

「社區理事會根據社區實際狀況，建立社區資料。」

「社區理事會應斟酌社區資料，選定社區發展工作項目，訂定社區發展計畫。前項計畫應配合政府有關業務編訂經費預算，積極推動。」

「社區發展計畫由各社區理事會分別配合主管機關有關規定辦理，各相關單位應予輔導支援，並解決其困難。」

「社區理事會應……維護成果。」(註六)

社區理事會之角色與責任得到確定。它要建立社區資料並配合主管機構的規定與業務策劃、協調、聯繫，執行社區之各項建設並維護成果。

介於政府與民間之間，社區理事會成爲策劃與執行社區發展工作之實際計畫並維護成果的關鍵組

織。這個組織需要有能力之社區領導人物，需要物質支援，需要對社區之發展有遠見者，需要能够配合政府的建設目標，又能積極提昇社區發展工作層次的專業工作人員。

在這些要求之下，社區擴大規劃務求人力、物力來源充沛。

三、社區發展的遠見——由社區發展的

基本意義考慮社區重新規劃

對於社區發展專業有較深認識的人都認為社區發展對我們國家的發展是絕然有利的。因為社區發展是一個以社會、經濟、政治發展整合而成的發展過程，以社區居民的人性發展為基礎，以國家發展為終極目標。

因此我們若是以方案、計畫或是工作來探討，則其方案或計畫必同時包括以物的建設及人的發展兩個目標，在過程中或是以人的發展達到物的建設，或是以物的建設輔助人的發展。而目前我國社區工作多偏向物的建設一方面而鮮少以人的發展為中心。

然而社區發展的真正基礎是社區的居民。任何的建設與發展若不在基層紮根則無法持久。社區居民誠然需要以「物的建設」改善生活環境，但是他們更需要不斷提昇自身的功能層次以維護成果的力量及真正達到幸福快樂的人生，從而建設一個強而有力的國家。

如此我們在考慮重新規劃時必得以達成人性發展為一重要方向，雖然目前的工作項目與綱領內容多表示「物的建設」，但是「人性發展」必須成為我們往後社區工作設計的原則，以期達成社區發展之終極目標——國家發展。

第二個原則性的考慮是以「過程」的角度分析過去的成果，計畫未來的方向，及執行目前的每一件社區工作。社區發展是一個有目標的過程。在不

同的時代它以不同的方案與計畫出現，但是這些方案的系列逐漸接近目標——國家整體的發展。

因此我們對社區發展的方案與計畫之認識與執行需有方向感，而不只是停留在單一方案或計畫的本身。所有的方案只是達到目標過程中的一個環節。

雖然目前的社區發展項目偏向「物的建設」，但是我們務求各方問題基本精神相聯繫。

因此重新擴大規劃社區之原則，必須要求益於社區過程之運作。

第三個基本考慮則是盡力鼓勵居民參與。參與社區的活動，瞭解社區工作推動的情況，對社區計畫提出建議與看法，為社區整體福利設想，在不同層次參與討論、參與策劃、參與協調、參與聯繫、參與執行、參與成果之維護等等。社區理事會的責任即是社區整體居民的責任。

鼓勵居民參與投入自身的人力、物力資源，並在逐漸不斷的投入過程中明白自己與社區的關係是同甘共苦，與其他居民榮辱與共，如此社區便能真正地自動自動發展。

社區發展必須是一個往下紮根的工作，沒有紮根「發展」是短暫的，不足的，無法持久的。而往下紮根的重要原則是鼓勵居民積極參與。

如何重新擴大規劃，以鼓勵居民參與，則成爲一個基本考慮。

第四個原則性的問題是社區意識。曾經參與社區工作的人都會同意社區意識是社區發展的關鍵。一個具有社區意識的社區，它的發展是易於起步也較能順利推動的，社區意識的存在意味社區實際的存在。

一個自然形成的社區，乃經過居民不斷的增加，逐漸認同，功能次第產生，社區趨向整合，社區意識自然形成。

因此以行政命令的方式規劃而成的社區，可以儘量的以居民認同與社區功能之服務範圍為參考依

據，以既存自然社區的範圍為基礎。

四、擴大社區規劃之原則要點

七十二年頒布之社區發展工作綱領規定：

「社區之劃定，應以歷史關係、地緣形勢、人口分佈、資源多寡、生態特性及居民之意向、興趣、共同需求為依據，得不受村里行政區域之限制。已發展之社區未符前項條件者，得經該社區決定或由主管機關及業務主管單位輔導採取左列方式重新規劃：

(一) 配合鄰近數個社區共同規劃。

(二) 配合社區既有條件，擴大本社區之區域範圍。

(三) 合併鄰近數個社區或區域規劃爲一個大社區。」(註八)

基於本文前述各項考慮及「社區發展工作綱領」之規定，可以歸納出如下之原則要點：

(一) 社區規劃必須與居民意願吻合，出於居民自願，而不應限制範圍大小與擴大次數。

(二) 爲使基本功能與服務具備，社區擴大規劃必須含有一所國民學校，一個正式或非正式之菜市場，一個宗教中心，一個診療所，一個正式或非正式的休閒集會場所，一個郵政代辦處，及一個派出所。

(三) 社區擴大規劃必須考慮是否與鄉、鎮(市)或民政系統中之其他地方自治單位之範圍過於相近或重疊，若然則社區理事會與社區發展委員會則職權或相混而再度造成困擾，社區發展委員會之職權應明確規定，並不得造成混亂。

(四) 社區擴大規劃必以人力、物力資源足以推動各項發展工作爲原則，如完成社區理事會之功能，聘請專業人員，完成各項建設。

(五) 以國家整體發展爲目標，社區規劃應配合鄰

近地區之都市計畫、區域計畫，或其他發展計畫期使社區各種資源如土地、景觀、生態礦產等得以有效利用。

(六)以國家整體發展為目標，配合農業、工業發展政策及未來發展趨勢為原則擴大規劃社區。

五、結論

社區發展工作在我國推展已經十八年，十八年中總行政當局之提示，專家學者之奔走，社政人員之推動，社區工作逐漸運轉，因而社區理事會也逐漸明白其自身之責任與工作。而且各層次之工作者與專家學者也都體會出社區若是不予擴大，工作難以推動。

政府經各方反應，基於需要，在「社區發展工作綱領」中重新規定社區規劃之原則。然而必須明白的是，擴大社區規劃只是解決我國目前社區發展工作難處的先天條件之一。他如社區發展委員會，社區理事會組織之健全，功能之運作，行政系統之配合，社區成果之維護，社工人員對社區發展專業之瞭解與運用，均與社區發展之成果直接相關。

貳、如何建立社區資料

我國推行社區發展行之有年，而各社區鮮有完整之社區資料，以致社區工作之推行往往因資料之不齊備而甚感困難。政府有鑑於此，遂在新頒布之「社區發展工作綱領」中對社區資料之建立有明確之規定：

「鄉、鎮、市、區公所應輔導社區理事會根據社區實際狀況，建立左列社區資料。

(一)歷史、地理、環境、人文資料。

(二)人口資料。

(三)社區各項問題之個案資料。(註九)

「社區理事會應斟酌社區資料，選定社區發展工作項目，訂定社區發展計畫。」(註九)

一、為何需要建立社區資料

社區資料之建立有如下兩個主要原因。第一便是社區是一個活的個體，它有過去，也有現在，也有將來，方案可制訂，可執行，也會終止，社區却永遠存在。每一個社區的現在是過去發展的結果，而未來的展望則與現在的經歷緊緊相連。

每一個社區都有其歷史文化背景，一個社區工作人員若是不能瞭解社區過去的歷史，則他的工作計畫難以在社區中落實，無法與社區之存在相連，因此對社區之歷史文化背景瞭解是每一位社區工作人員在參與社區工作之前必備之條件。

第二個原因則是每一個社區均有其特性與獨特之需要，社區間之不同如人之不同，每一個社區都有其特性與需要，對社區工作若是不能依其實際特性與需要設計或執行，則社區工作虛而不實，易於徒勞無功。

二、如何建立社區資料

社區資料可分為基本資料與行動資料：

(一)社區基本資料乃對社區全面之瞭解其中包括

1. 歷史背景
2. 地理環境
3. 自然資源
4. 生態特性
5. 人口資料：年齡、教育程度、性別等
6. 經濟情況：社區生產事業、產業變遷等。
7. 社會指標：其中包括就業、教育、社會參與、社會安全、文化與休閒活動、生活環境等。
8. 社會權利結構。

社區資料宜由專業社區工作人員經鄉、鎮、區公所輔導，各級政府有關單位之支援如戶政、主計、衛生、建設等及歷史、文物之有關團體如文獻會、文建會等。資料之建立純為社區工作之策劃、協調、聯繫、執行及維護等。

(二)社區行動資料係社區工作組織採取工作行動之前，為瞭解社區意向蒐集資料。其設計簡短而實際。例如某社區要設計文化中心用途，可以社區行動調查明瞭社區居民之意願選擇，如此不但可以明白實際需要，更間接可以促成參與。

三、結語

社區資料是成功的社區發展工作之無名英雄，它使社區工作人員及社區工作參與者明瞭他的對象之狀況、背景、需要與意願。使社區工作得以符合地方文化、背景、實際需要，而真正使社區發展工作得以紮根，效果長久。

註解

- 註一：社區發展工作綱領第五條。
- 註二：內政部戶政司，臺灣地區人口統計，民國七十一年。
- 註三：Biddle, William W. and Loureide J. Biddle, *The Community Development Process*, N. Y., Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1965, pp. 88-126.
- 註四：社區發展工作綱領一、二條。
- 註五：社區發展工作綱領附表社區發展工作項目。
- 註六：社區發展工作綱領第八、九、十二、十三、十四條。
- 註七：汲宇荷，社會建設二十二號，頁一〇七至三一。
- 註八：社區發展工作綱領第五條。
- 註九：社區發展工作綱領第十二、十三條。