

擴

大

社

區

規

劃

□陳水竹□

## 壹、擴大社區規劃為社區發展今後

### 重點工作

政府在民國五十四年頒行「民生主義現階段社會政策」，正式將「社區發展」列為社會福利措施的七大要項之一，並以社區發展方式來促進民生建設；於是便採取實驗社區及示範社區等做法，開始進行研究、試驗與規劃。民國五十七年訂頒「社區發展工作綱要」，明定社區發展為有計畫的動員區域內之人力、物力，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，建設民生主義新社會為目標；至此社區發展乃成為政府施政的中心工作，經由社區發展的全面實施，積極開展多目標的綜合性社會福利措施。將近二十年來，社區發展工作的推行，對於經濟與社會建設及提昇國民生活素質，扮演著相當重要的角色，同時亦承擔十分艱鉅的任務；從基礎工程、生產福利和精神倫理三方面的建設兼籌並顧

，改善社區居民的食衣住行育樂等生活問題，加速地方的基層建設，為國家奠立深厚穩固的基礎，圖謀締建一個均富安和樂利的社會。

根據內政部的統計，臺灣地區的社區發展工作成果，截至七十二年度止，建設完成的社區有四千三百零三個；受益戶數達到二百零二萬六千六百二十七戶，有九百四十五萬零七百七十七人享受各種的利益；經費使用方面，政府補助款為六十七億六千九百九十五萬三千六百六十六元，民衆配合捐獻款三十二億七千六百六十一萬九千八百九十元，合計達一百億四千六百五十七萬三千五百五十六元。由此可見政府所致力之社區發展工作已備受民間的重視與響應，並攸關居民的生活；而各主管機關在貫徹執行的過程中，亦經常不斷的作深入研究評估，針對所發現的偏差與缺失，加以檢討改進。內政部有鑑於當前我國社會結構的急劇變遷，各項建設陸續規劃之際，爰依據今後施政方針及適應未來社會發展趨勢，同時參酌各機關團體與學者專家意見，修正原訂綱要為「社區發展工作綱領」，行政院於七十二年四月二十八日核定實施。

新頒社區發展工作綱領所揭舉今後的重點，包括：組織方面明定社區發展

的主管機關及業務主管單位的權責，省市以下主管機關應設社區發展委員會輔導推展業務，各社區理事會為社會運動機構，視民間公益團體，具有訴訟主體的非法人之團體，理事名額增至二十一人；社區的劃定原則與條件，已發展的社區重新擴大規劃方式；社區發展工作與村里行政的人力、物力應妥為配合運用，由主管機關研訂辦法，選定地區先行試辦，再予擴大推行；調整社區發展工作項目，分為公共設施、生產福利與精神倫理建設，以符合社區居民的迫切需要之福利措施。因之，為謀求社區發展工作的持續進展，過去的觀念與方法必須有所調整和創新，擴大社區規劃不僅成為今後重點工作之一，而且影響社區理事會組織的健全與功能的發揮，對於社區發展工作與村里行政的結合亦有密切關係，進而將引導我國的社區發展工作邁入另一個嶄新的領域。

## 貳、擴大社區規劃的含義與原則

民國五十七年實施的社區發展工作綱要，關於社區發展「區域」的界定，於社區發展開始推行的階段，採全面選點示範方式行之，在市每一區選一貧苦落後區域劃為社區，在縣轄市、鎮，每一市鎮選一貧苦落後之區域計畫為社區，在鄉村每一鄉選一貧苦落後之村或鄰近之數村劃為社區，俟行之有效，令周圍各村里仿照辦理，最後點點連接，擴及全面；其推行步驟，由各縣之鄉、鎮、市公所及市、區公所，就各轄區內選擇窮苦落後之區域（得不受村、里行政區域之限制）劃定一個社區。當時的社區範圍的劃定，係選擇較為貧窮落後的地區來建立社區，推動社區基礎工程建設，以消除髒亂，美化環境；實施生產福利建設，以消滅貧窮，改善社區居民生活；推行精神倫理建設，以提倡生活規範端正社會風氣，重建國民道德。因此，便以自然形勢及居民的共同需要，作為社區劃分的依據，並儘量與村里行政區域一致，如因實際需要時，一個村里得劃分為二個社區，一個社區亦得包括二個以上的村里。臺灣省按此原則共劃分三、八九〇個社區，並於六十一年五月訂定十年計畫，據以推行；在推展過程中，為因應社會發展的需要，及社會結構的變遷，將以往尚未形成社區條

件而目前已能實施社區發展的部落，於六十六及六十八年度兩次重新規劃社區，增加為四、〇二七個及四、一〇九個社區。臺中市在六十九年二月為配合都市的社會變遷與居民的需求，頒布推行辦法，規定社區的劃定，人口在三百戶以上而有社區發展需要，經地方人士主動建議或主管機關認定者，得被選定從事社區發展工作；隨後由於經濟社會結構的改變，與都市地理環境的限制，自六十九年八月起開始辦理社區的擴大，合併或撤銷工作，重新劃定社區的範圍，強調不受行政區域的里鄰界限，而以自然人文和社會環境來規劃或調整既有的社區，重視社區居民的同質性與共同需要相結合，截至七十一年六月底止，重新規劃二十七個社區，撤銷十四個社區，擴大合併社區有五十六個，減少四十八個社區，使原有一九九個社區調整規劃為一七八個社區。高雄市則選定貧窮落後的地區劃定為社區，在全市十一個行政區內規劃了七十六個社區。

從上述社區劃定的分析，發現過去所規劃的社區，絕非一成不變，必須適應城鄉發展的特性酌加重新規劃，俾符合社區居民生活的需要，這是社區發展工作值得重視的方法與技術。其次就中華民國社區發展研究訓練中心與中國文化大學社會工作系于七十年十二月舉辦的「都市社區發展之中心工作」研討會，曾經將應否擴大社區規劃作為應考慮的重點，提出「都市社區之地點範圍，因為交通便利，人民經濟社會生活相互依賴程度提高，必須擴大社區範圍，並整合都市內各社區為一個大社區」的看法；七十一年四月該中心復與東海大學舉行「社區發展：回顧與展望」座談會，在同願的檢討中認為當今社區單位之範圍過於狹小，以致社區資源不足，缺乏發展的潛力，而建議必須擴大至擁有一所國民中學、一個菜市場、一個派出所、一個診療所及一個集會場所等的服務體系為原則，以充分社區的資源，健全社區理事會的功能，及培養社區發展的人才，因此，未來的社區發展工作應擴大社區規模範圍。內政部為加強社區發展工作與村里行政聯繫配合，於七十一年十二月邀集社政及民政的學者專家與機關代表召開研討會，其結論之一：「為結合社區資源，提昇社區生產條件，將選擇地區試辦擴大社區範圍或聯合數個社區共同規劃，以增強村里建設成果。」綜合言之，擴大社區規劃乃為結合社區發展工作之方家的智慧與共識，將繼續加速推行的成效，成為未來社區發展工作的重要一環。

現行的社區發展工作綱領於修正時，認為當前社區發展的推行，不以貧窮落後的地區為限，而斟酌實際情況，明定社區的劃定及重新規劃的原則，作為修正的要旨與精神。茲將新頒綱領的規定中有關擴大社區規劃之原則，加以說明。

一、社區的劃定，係以歷史關係、地緣形勢、人口分布、資源多寡、生態特性及居民的意向、興趣、共同需要為依據，而不受村、里行政區域的限制，主要的目的，在於使社區規劃的範圍，能够根據地方的自然環境、人文環境和居民相互依存的關係，作彈性的劃定，其社區居民的戶數及區域規模大小得因事實的需要適度調整。

二、社區的劃定，採取兩種方式進行：其一為經該地區內居民過半數同意後，申請鄉、鎮、市、區公所核定，另一種則由鄉、鎮、市、區公所為促進社區發展，亦得選擇適當地區劃定；以尊重居民的意願為主與政府的選定為輔之原則。

三、已發展的社區，其社區發展的條件未能符合居民的共同需要、意向和利益，及其社區資源缺乏、人口生態和地理環境等變遷，得經該社區決定或由主管機關及業務主管單位輔導重新規劃，所採取的方式包括（一）聯合鄰近數個社區共同規劃，（二）配合社區既有條件，擴大大社區的區域範圍，（三）合併鄰近數個社區或區域規劃為一個大社區。

四、擴大社區規劃必須考慮社區建設與維護成果，能動員轄區內的機關團體等社區資源，加強聯繫，以支援社區發展工作；同時要與村里行政的人力及物力妥為配合運用，俾將有助於重新規劃後推動各項業務。

### 叁、擴大社區規劃的可行途徑

擴大社區規劃的原則，對於規劃新的社區及已發展社區的重新規劃，亟須同時適用，以期避免重蹈社區的區域過小或未具發展的條件之缺失。過去省市於訂定社區發展的後續計畫，均已重視此一問題；如臺灣省自七十年七月一日

至七十五年六月三十日止實施的後續第一期五年計畫，其工作要領則視需要規劃調整已發展社區範圍，以配合社會發展及居民共同生活的需要，縣市政府及鄉鎮市區公所應視需要繼續規劃前未規劃而目前已具備社區建設條件的地區為新發展社區；臺北市自六十九年八月起開始辦理社區擴大、合併或撤銷工作，以重劃社區範圍，調整已發展的社區；高雄市自七十年一月一日起至七十六年六月三十日止的後續第一期五年計畫，所訂的工作要領亦視需要規劃調整已發展社區範圍，以配合都市發展並依實際需要，規劃發展新社區。目前正積極的逐步展開，期能奠定推行擴大社區規劃的基礎。

內政部依據新頒綱領規定，已發展的社區進行重新規劃工作，業於七十二年五月請省市政府就已發展的社區現況及成效逕行檢討，按綱領所定重新規劃的方式，研提具體可行的計畫，以資貫徹執行。同年七月，中華民國社區發展研究訓練中心委託臺北縣政府進行「擴大社區規劃之研究」，就目前社區規劃的架構及型態，探討其理論與方法，並選定若干社區，辦理問卷及座談，藉資分析比較其實際效益，試圖提出檢討與改進，將一併作為未來擴大社區規劃的參考。

茲再就省市政府對於社區的重新規劃所推行步驟，略加說明如下：臺灣省方面，由於已建設完成的社區達四千餘單位，為視需要規劃調整已發展社區範圍，自七十一年至七十五年，每年分別檢討改進三三四個社區，計有一、六七〇個社區加強其社區建設及改善社區功能，同期中亦重新規劃辦理新發展社區二百個（每年五〇單位），以適應社會發展的需要。臺北市在輔導社區理事會方面，對於社區設立要件已不具備或停止活動經輔導仍無法恢復活動，致無設立必要者，由社區理事會決議及徵得居民同意始予撤銷；至於社區辦理合併、擴大或重劃社區範圍，係以同一里內有二個社區以上者，或社區人口在三百戶以下居民認為尚有存在必要者為處理原則；其社區範圍的界限，則採取（一）社區內有可供利用的活動場所及其他資源，（二）不必拘限在一里範圍內劃定一個社區，而以有明顯的自然或人文性質為社區的範圍，（三）社區人口在一千戶以上等三項原則；處理的程序為由有關的社區理事會共同研商決議通過，或由區公所視社區的實際情況及需要主動調整規劃，並協調有關的社區理事會同意。高雄市

方面，已訂頒社區重劃評定實施要點，作為社區重劃實施的依據；其實施的對象為已開發列管的社區及合乎社區發展條件尚未規劃開發的地區，重劃時採行撤銷成立、合併鄰近社區擴大開發，區分為二個以上社區個別繼續開發及就原有基礎擴大社區的區域範圍等四種方式；其推行程序包括區公所初評、社會局的複評及市政府的最後核定，針對已發展社區及合乎社區發展條件的地區，就地區的型態、特性、歷史、地緣、人口分布、資源、自然生態及居民意願等要件進行評定，對於未盡符合社區發展的條件，或辦理不善，或原區劃分不當資源未能有效運用的社區，實施檢討重劃；對於辦理績優，人文、地緣條件優越，資源富有發展前途尚未充分發展的社區，則就現有基礎或併同鄰近社區擴大開發；對於具有社區發展條件的地區，規劃開發新社區。

綜合前述省市政府的做法與步驟，大致能夠符合社區發展工作綱領的旨意，並且在試辦的過程中，同時兼採社區居民的主動決定及政府評估輔導兩種方式進行，將裨益執行擴大社區規劃。際此我國的社區發展工作已決策推行擴大社區規劃，各級政府現正展開研究籌辦的階段，個人願意針對今後的規劃工作，提供下列的可行途徑，就對於社區發展的學者專家及專業工作者。

## 一、擴大劃定社區的區域範圍

(一)聯合鄰近數個社區共同規劃：必須先行辦理社區調查，就各個社區的人口數量、居民生活、地域因素、資源分布、社區經濟及建設現況等各項條件，加以研究分析，建立社區基本資料，整合其中相互關聯及具有相同特質的社區，重新調整規劃，儘量減少社區間的特殊差異（異質性），將數個社區居民的共同需要趨於一致之社區，擴大規劃各社區間的新建設，俾求較大區域的整體性發展。

(二)配合社區既有條件，擴大本社區之區域範圍：鑑於過去選定地區劃定社區，多以選點的方式進行，惟尚難點點連接並擴及全面，已發展的社區在社會、經濟、文化及環境等各方面的改善，使社區鄰近地區或多或少受到直接及間接的影響，尤其是社區各項建設，對鄰近地區的居民產生示範（激勵）作用，

漸有自然形成社區的傾向，為避免新劃定社區的區域範圍過小，宜採取配合社區的既有條件及完成的建設，擴大本社區的區域範圍，將鄰近若干地區劃入現有的社區，共同推動社區的建設。

(三)合併鄰近數個社區或區域規劃為一個大社區：以往社區的劃定有數相互毗鄰的現象，各社區間的地域界限，經過社區建設後，已逐漸消失；同時，各社區的建設亦會受到都市發展或區域計畫的影響，尚有自然形成一個大社區的趨勢；因之，合併鄰近數個社區擴大為一個新社區的區域範圍，或合併鄰近的區域重新規劃一個大社區，對於增加社區發展的條件，均將有所裨益。

## 二、擴大規劃社區的功能

(一)經由社區建設，發揮社區功能：擴大社區的區域範圍，固然是擴大社區規劃的根本基礎，其主要目的則為從事社區建設與發揮社區功能，使每個社區都能以社區發展工作項目——公共設施、生產福利、精神倫理等三項建設為範疇，逐步完成各項措施，如社區中必須具備社區活動中心、集會活動場所、小型公園、運動場、兒童樂園、治安設施、托兒所、保健站、公共造產、社區文化中心、圖書室、媽媽教室、播音站等建設，實屬不可或缺，才能進一步的展開社區環境、公共設施、生產經營、福利服務及精神倫理等措施的改善，造福社區居民。

(二)以社區為中心，提昇社區功能：社區經過種種實質的建設，以及政府的大力輔導與居民的配合推進，社區必然成為社區居民共同生活的區域範圍，亦是符合居民需要的基層組織；社區發展所負的社會、經濟、政治與教育等基本功能，為社區建設的目標。今後社區的功能，在提高居民的生活水準過程中，以社區為中心來規劃福利服務、衛生保健、休閒活動等措施，擴大社區服務的層面與範圍，建立社區的福利服務體系，提昇社區的服務功能。

## 三、擴大展開社區行動

(一)健全社區組織，加速展開社區行動：社區發展為一種集體行動的過程，



要建立其所必需的制度與體系，使一特定地域內居民產生組織力量，而致力於共同的目標；新頒的社區發展工作綱領，已將社區理事會作為社區發展工作的執行機構，具有社會運動機構的性質，並經認定其組織視同民間公益團體，負責策劃、協調、聯繫及協調社區的各項建設，其組織、會議、任務、經費等，在內政部訂頒的社區理事會組織章程範本，均有明確的具體規定，足資作為各社區理事會健全組織功能的準據。未來的社區發展工作，社區理事會應注重社區建設的檢討改進，訂定社區發展計畫，維護社區發展成果，建立社區基本資料，協調聯繫社區內的機關團體等重點工作，期使社區理事會成為政府與居民之間的有力橋樑，擴大社區組織的功能。

(二)激發社區意識，擴大社區行動：社區建設有賴社區居民意識的形成，產生共同的需要與意向，以及利益相結合及休戚與共的團體理念，進而發揮社區居民自動、自發、和自助、互助的精神，由被動的配合轉為積極的參與，來擴大社區行動。在激發社區居民的意識方面，宜從社區居民對社區發展工作的瞭解與認知各項建設的價值觀念兩項根本的工作着手，然後才能透過居民的參與和互動的歷程，獲得正常的運作。

#### 四、擴大運用社區資源與結合行政力量

(一)擴大社區規劃，充分運用社區資源：社區發展是由社區內居民的努力，有效運用各種資源，從事綜合建設；社區資源通常歸納為人力、財力及物力（或稱設備）三種。人力方面包括社區居民的參與及支持的意願、社區中的領導人才與各種專業從業人員等的參與；財力方面包括社區居民的捐獻、地方公私社團機構的捐助及區內企業界的捐款等；物力方面包括社區內現有的建築物等有形建設可資提供的設備，如機關、學校、活動場所、文化中心等；在擴大社區規劃時，上述社區資源，均須妥善調查與協調，加以有效的運用。

(二)結合行政力量，擴大社區規劃：社區發展工作綱領明定社區發展除運用各種資源外，並由政府予以行政支援與技術指導；因此，結合行政力量促進社區發展工作，包括社區發展主管機關成立的社區發展委員會、村里行政系統及

主管業務單位的社政機關，均能給予支援及輔導；至於經費的支援，則須提高編列社會福利基金及業務預算予以撥助；專業技術輔導方面，由政府所用的社會工作人員，輔助社區推動各項建設。特別是社區發展工作與村里行政的人力與物力，應妥為配合運用，消除過去的脫節現象，並避免兩項工作的混淆與困擾，而逐步分工合作，相輔而相成，將有助於社區的擴大規劃。

#### 肆、結語

七十二年四月行政院核定「社區發展工作綱領」的同時，院長於院會（七十二年四月七日）中指示，切實做好社會福利工作，為政府當前施政重點之一，亦為各界人士所關切，將社區發展列為當前社會福利工作的三項業務中之一項，並要求內政部及行政院研考會同進行評估調查；旋經完成檢討與改進報告，舉出社區發展建議事項有：輔導設置省市、縣市、鄉鎮市區社區發展委員會，加強及健全社區理事會組織功能，擴大社區規劃，結合村里行政力量，繼續辦理幹部訓練，研究社區中推展社會福利措施及建立社區服務網絡系等，亦經行政院七十二年十二月一日院會決議編擬推行社會福利工作具體可行方案，內政部在近期內已將上述各項建議，納入推行方案，作為今後社區發展工作的重點。

筆者由於職責所在，對於社區發展工作的策劃，將遵循綱領的政策性及指導性規定，參酌專家學者的意見與社區發展專業工作者的經驗，使社區發展的未來工作，著重於社區建設的評估及計畫，研究社區發展的工作方法及技術，與擴大社區規劃等三個主要方向。此次為「社區發展工作的新導向」撰寫「擴大社區規劃」一文，深感擴大社區規劃係屬初創，策劃與溝通正在進行，且因社區發展，基層建設與地方自治等權責的尚待釐定，對擴大社區規劃的推動不無影響；職是之故，爰就個人的構想，提供推行的做法與途徑，期能與關心社區發展的人士共同研究，協力促進社區發展，增進居民福利，提高社區居民的生活品質，建設現代化的社會。