

台灣省社區發展工作之現況與未來展望

趙守博

本文係趙守博處長於五月十一日在「加強現階段社區發展工作研討會」上的專題演講

執行長、各位先生、各位女士：

壹、前言

守博今天奉邀就台灣省政府辦理社區發展的現況與未來展望，作一專題報告，深覺榮幸。在就本主題說明之前，願意利用這個機會，把我們辦理社區發展的一些問題提出來，向各位請教。談到社區發展，最近我聽到幾位先生有一種說法，那就是社區發展乃落後國家所辦理的工作，大凡比較先進的國家，都沒有社區發展，他們舉出很多例子來說明。譬如有人提到在美國好像就沒有社區發展。所以是不是一個國家經濟進步到某一層次之後，社區發展就可以不要，或其工作重點、發展方向均須重新檢討，實值得吾人深思。最近，我聽到有人提到中華民國經濟發展的前景極好，也聽到經建會副主任

委員報告，說我們平均國民所得已經接近三千美元。過去我們在四十年代的國民所得只有一百五十美元，五十年代亦不過幾百美元而已，在幾百美元階段的社區發展和二千多美元的社區發展，是不是應該有不一樣？也值得我們探討。記得去年我們在這裏舉行社區發展和村里行政研討會時，有部分人認為社區發展和村里行政是重複的，社區發展應該併入村里行政之內，有人既有此種看法，對此到底應如何解決，亦應加以正視，並找出一個答案。第三、政府從前年開始辦理基層建設，基層建設的本質事實上與社區發展工作，大致相同。社區發展工作有一基本精神，就是政府在推動時，是對民衆「以小魚釣大魚」的方式來鼓勵民衆參與。也就是假定省政府補助社區一百萬元，也希望縣政府、鄉鎮公所、社區本身都有配合款。可是我們政府推行的基層建設，却是地方要二百萬元，就給二百萬元，要多

少給多少。因此，不少基層民衆認為，有基層建設之後，實不必要再辦社區發展。因為社區發展要我們拿錢，而基層建設一毛錢都不必出。所以，社區發展的精神應不應推廣至基層建設，也必須加以推展。這幾個問題我在做報告之前先提出來，請大家一起來思考，以求得妥善結論。至於守博個人對此之問題也有一些看法，回頭再提出來，請各位指正。

貳、推行社區發展的工作績效

一、四項原則績效

現在我想就我個人觀察所及，說明台灣省從民國五十八年辦理社區發展十五年來，到底有那些具體績效或成果。我認為十多年來辦理社區發展，至少已有幾個績效，第一、使基層民衆懂得應改善其

生活環境。這包括使民衆了解生活環境應該改善，如何加以改善，並須自己動手來改善。我覺得社區的發展成就，這應是排名第一。我從鄉下出來，今天在座的很多專家學者，亦有不少來自農村。相信對鄉下的情況均有瞭解。記得我在唸小學、中學時，農村對生活環境的改善，大家並不重視，也沒有能力重視，可是，最近政府大力推行社區發展的結果，在鄉下大家對自己生活環境的改善，已經非常重視。過去社區發展剛開始辦時，大家不過是對排水溝渠、巷道予以整理整建。但是，現在我們到鄉村社區去看，可以發現，民衆不僅注意到了巷道、排水溝渠的整建，而且更注意到社區的美化。所以我們每年辦理社區考核，就發現社區環境改善一年比一年好。有一次我到中南部參觀社區，看到現在很多社區對種花、種樹大感興趣。足證大家已非常重視並傾全力在改善其生活環境。第二、社區發展工作已培養和強化基層民衆的團體生活意識。我們中國基本上過去是農業社會，對各種有形的組織和團體，並不是非常重視，現在由於社區發展工作的推行，基層民衆對如何組織他們自己、用什麼方式來組織、組織什麼團體，興趣非常之大，且此種自組自立的團體組織正在日形蓬勃發展之中。大家知道，社區發展工作的首要工作，是組織社區理事會，由於有此種理事會，使基層民衆自己已有一基層組織。社區理事會，不可諱言，到現在仍有許多問題，但不可否認的，由於社區理事會的出現，加上過去謝副總統在省政府主席任內所推動的小康計畫、媽媽教室、長壽俱樂部等等，使民衆對於如何組織

自己，有了正確的認識與瞭解，興趣也非常之大，且又紛紛成立相關團體，因之，今日在基層，各式各樣的組織，真如雨後春筍。這不能不歸功於社區發展工作的推行。第三、社區發展工作已激發民衆愛鄉里及守望相助的影響。這是社區發展工作辦理之後的另一續效。過去，我們常說，社區發展工作的守望相助精神還有待加強，可是，如無社區發展，今天台灣省基層民衆愛鄉愛里，守望相助的精神，可能還沒有滋生，也可能還不會像現在如此蓬勃。我每次到鄉下，很多社區理事長、民意代表或社區理事會常常跟我要求，希望社會處多給他們輔導、幫助，多補助他們修馬路等等，相信如無社區發展這個運動，民衆對自己的社區絕不會如此關心；而由於社區發展工作的推動，社區居民彼此間已漸漸培養出一種休戚相關的意識和體認。所以我說社區發展的另一次效就是激發民衆愛鄉愛里及守望相助的影響。第四、社區發展工作已使精神倫理建設逐漸落實。近年來，中央或省提出很多精神倫理建設方案和做法，大部分均以社區做為媒介及單位來推動。最近我到彰化縣訪問，發現社區民俗才藝團隊發展很快，幾乎每一個社區都有，而且很多都是老年人參加，老人的參加多數都是受其兒孫所鼓勵，因而能够表演自在、自得其樂。民俗才藝是精神倫理之一種，若無社區發展，焉可如此普及生根？還有，很多社區都在力行「國民生活須知」，亦即實踐精神倫理建設。此等績效，也是社區發展之所賜。

二、具體的建設成果

台灣省辦理社區發展，除了上述的原則性績效

外，還有一些具體的成果。台灣省共有三百五十幾個鄉鎮市區，民國五十八年開始執行「社區發展十年工作計畫」，七十一年又開始推動後續計畫，到現在台灣省已成立、規劃了四千零四十八個社區。這四千多個社區中，已籌建了三千五百四十四個社區活動中心。另外，我們統計從民國五十八年到現在，十五年來：社區發展的有形建設總共投資了九十六億六千六百八十五萬八千零三十六元，其中各級政府投資六十四億八千七百一十二萬五千九百五十八元（佔百分之六十七點一一），而民衆則投資三十一億七千九百七十三萬二千零七十八元（佔百分之三十二點八九）；輔導二千一百個社區設置生產建設基金，以充裕社區事業經費；調訓媽媽教室輔導人員及師資計四千八百一十人次；調訓各縣市社區基層工作人員一千四百五十人；培訓四百名社區童子軍服務員；輔導成立具特色之民俗才藝團隊二千二百一十八隊；培植社區民俗才藝活動指導人員一千一百人；有一千八百三十九個社區成立社區閱覽室或圖書室；另又配合全民體育運動之推廣，有二千四百六十三個社區舉辦各種體康活動。以上都是本省辦理社區發展以來的有形而具體的成效。

叁、本省現階段辦理社區發展的目標

一、工作目標及內容

本省辦理社區發展工作，在現階段有幾個工作目標，實施要領和工作內容，他們分別是：

一、工作目標：(一)完成社區基礎建設，以消除骯髒，美化環境；(二)實施生產福利建設，以消滅貧窮，改善民生；(三)推行精神倫理建設，以端正風氣，重建道德。二、實施要領：(一)以民衆為主體，組織社區理事會，並提出申請計畫，透過鄉鎮(市)區公所及政府各部門共同補助，給予技術協助、經費援助、精神獎勵；(二)以較為骯髒落後地區為優先，逐步推廣，普及全面；(三)以基礎工程、生產福利及精神倫理三項建設為目標，並以維護社區建設成果為重點工作，配合政府各部門業務，持續發展社區事業；(四)以調查、研究、組織、訓練為起步，並舉辦講習研討，加強訓練工作幹部，以溝通工作觀念，齊一工作方法；(五)由省及縣市分別舉辦有關社區建設或活動示範觀摩，須裁長補短，研討改進；(六)每年實地考核社區工作績效，對於辦理績優之社區予以獎勵及表揚；(七)各項工作之詳細實施方法，統一規定於工作手冊內，齊一步驟，以宏績效。三、工作內容：(一)組織活動方面：1.健全社區理事會(包括按期改選，羅致各階層人士，分工編組等)；2.按期召開社區理事會，有效解決問題；3.運用社區專業方法(包括調查、設計、組織、教育、宣導、執行、紀錄等)及按年度工作計畫推動工作；4.社區志願服務之組訓與活動；(二)精神倫理建設方面：1.興、修、擴建社區活動中心，充實其設備應妥善管理運用；2.設置及充實文康體育活動場所、器材、組織民俗才藝班隊，舉辦文教康樂活動；3.充實及運用社區圖書及閱覽設備；4.辦理社區童子軍及媽媽教室活動及服務；5.爭取及結合社區內各

級學校開放場所及設備，供民衆使用並參與社區活動。(三)生產福利建設方面：1.社區生產建設基金之籌措及運用；2.社區各種家庭手工藝及副業之辦理；3.社區各種生產合作事業，產銷共同作業及造產之推廣；4.開展各項老人、婦女、青少年、兒童、殘障等福利服務與組織，建立社區福利服務體系。四維護社區及基層建設成果：1.綠化、美化社區環境，2.改善家戶衛生；3.維護社區排水溝渠、社區道路及各項公共設施。

二、現階段工作重點

除了上述的說明外，我要在此特別強調現階段幾個工作重點。第一、強化社區理事會的功能：社區理事會是社區發展工作的核心及靈魂，沒有健全的理事會，就不可能有正常的社區發展。要使社區理事會健全，則必須有負責任和有正確觀念的社區理事會理事長、理事及總幹事。我們有鑑於此，特從去年開始，調訓台灣省實施後續計畫的社區理事長、理事及總幹事，一共一千四百五十位參加，每期受訓一週，裏面雖然有人國語聽不懂，須用閩南語交談，也有年達六、七十歲以上的老人，然而他們在受訓期間，無不用心研習，實令人感動。現在我們發現這些人回去之後已把影響力慢慢發揮出來，他們結訓返鄉之後，已經知道什麼叫做社區發展，開起理事會情形也不一樣，對社區發展的理念更有深一層的認識，對社區發展工作已產生相當大的助益。所以，我建議中華民國社區發展研究訓練中心以後要調訓時，政府官員要少訓，社區基層幹部要多訓，如此必能使社區理事會的組織和功能更

加強。第二、加強辦理社區考核：社區發展考核工作，因為省政府每年都做，各縣市都相當重視。從七十一年起，我們又設置社區考核獎金，第一名新台幣三百萬元，第二名二百萬元，獎金規定得獎社區留一部分做社區發展之用，其他部分是留給條件較差的社區改善使用，結果反映非常良好，考核係將全省廿一個縣分四組考評，條件接近的縣市分成一組。各縣市基於榮譽心的驅使，從縣市長以下大家無不兢兢業業努力爭取好成績。由於我們又規定名次在丁等以下者要處罰，所以，基層單位對社區發展考核工作做得非常認真而徹底。由於大家的建議，決定把獎金發到第三名，我們辦理考核，一方面固在策勵基層重視社區發展工作，而不等閒視之；另一方面則希望針對社區發展工作發掘問題，解決問題。例如七十二年度的考核所發現的下列優點缺點及改進意見我們都已本著「好的要更好，缺點要糾正，應改進即改進」的原則來執行，截至目前為止，已嘗出相當績效：

一、優點：(一)各縣市長及鄉鎮(市)長均非常重視本項社區發展工作，積極督導，加強辦理，因此各縣市成績普遍提高。(二)本年度為辦理後續第一期五年計畫的第二年，各縣市大致均能把握重點，充分的準備，週詳的計畫，努力推動社區工作，對於促進地方發展，頗有助益。(三)本年度各社區多能將社區建設工作，與「加強基層建設提高農民所得方案」，相互密切配合，因而倍收效果，對於充實社區公共設施，改善居民生活環境，提高居民生

活水準，以及促進基層建設，貢獻良多。(四)過去興建的社區活動中心面積狹小者，大部分均已擴建，以作為室內運動、圖書室、交誼廳、兒童、青少年、老人婦女等活動場所，逐步增進居民福利，發揮了多目標的功能，開展了多方面的活動。(五)大部分社區為培養社區意識，多能配合時令或紀念節日舉辦各種文康體育活動或全縣(市)性社區民俗才藝競賽，頗能引起民衆的興趣，除增進相互情誼，促進社區的和諧與團結外，並已產生轉移社會風氣之影響作用。(六)大多數縣市均能適時舉辦社區年度工作檢討會，社區工作幹部講習與觀摩活動，對於溝通觀念，交換心得，增進工作技能，創新工作方法，均有助益。(七)桃園縣部分社區利用新闢空地，設置社區運動公園，兼收運動與休閒之效，值得倡導。(八)宜蘭縣率先輔導社區理事會、學校及義工組織，共同合作，定期刊出社區通訊，傳播社區消息，報導社區活動，協助政令宣導，溝通觀念，對於促進社區發展頗有助益，為社區發展工作中之一項創新作法。(九)台中縣對輔導建立社區守望相助服務隊計畫週詳，組織完整，目前已有九十五隊，經常展開組訓及巡守活動對於社區治安之維護，貢獻良多。(十)大部分社區利用寒暑假期間，聯合社區內民衆或鄰近社區舉辦社區青少年育樂營，並辦理青少年參觀、訪問等活動，對於調劑青少年身心健康，培養青少年服務的人生觀，培養青少年互助合作的團隊精神及責任感，頗有助益。(十一)本年度推行社區發展民衆捐獻財物總值達三十萬元以上者高達一〇三人，比去年度多出四十七人，尤其捐獻財物達六十

萬元以上者多達六十五人，比去年度多出三十六人，足見社區民衆熱心參與，出錢出力，愛國愛鄉，此種精神堪堪表揚。(二)社區發展工作動員地方人力方面頗具成效，今後更應與農會、漁會、工會及婦女會密切配合，以促進社區全面發展。(三)社會處在「台灣省社會福利工作人員研習中心」所辦之社區發展後續計畫工作幹部研習班績效良好，受訓人員多能吸取專業知識，增進工作技能，因之，本年度之社區發展工作頗能擴大效果。

二、缺點及改進意見：(一)社區家戶衛生之基本工作在浴室、廁所、廚房之改善，惟多數社區仍僅注重內外牆壁之粉刷，並以民衆無法提出配合款或改善之意願為由，而未能確實辦理，今後對於上述工作如何推展，亟宜研訂辦法改進。(二)部分社區理事會所擬訂的社區年度工作計畫，內容空泛，缺乏具體措施，今後各社區應運用社會工作專業方法，研訂具體年度工作計畫及各項活動行事曆，掌握進度，貫徹實施，俾使社區工作更為落實；(三)部分社區之圖書室，缺乏書籍，並乏專人管理，今後各社區應發動各機關、團體、學校與旅外鄉親踴躍捐書，並請有關單位提供文宣、農業推廣，及經營社會教育及醫療保健資料、書籍、雜誌等，以充實藏書，並運用社區志願服務人力，編組輪流管理；(四)各社區對於志願服務工作之真義，仍乏正確認識，部分社區僅有志願服務團、組隊員的名冊，其實質服務績效尚有一段距離，亟待加強輔導建立志願服務

制度，對於社區內或鄰近社區現有組織及熱心服務人力，宜設法吸收、訓練、充分運用，而對於實質服務有功人員，應予適當表揚，以資鼓勵；(五)各社區在老人福利方面僅止於設置長壽俱樂部提供康樂休閒活動，對於老人之醫療保健及身心健康之促進，仍未予重視，今後應加強輔導辦理老人問題巡迴座談，設立長春學苑，充實老人精神生活，或設置家庭服務員，俾對老人展開居家服務；(六)大部分社區對有關社區發展之演講比賽、作文、書法、寫生研習等藝文活動，仍未受重視，今後社區理事會宜協調學校及社區內有關單位加強倡導辦理；(七)部分縣市社區童子軍組訓工作不夠積極，有待加強輔導辦理。(八)社區之美化、綠化仍未能針對社區之特性，均以擺置盆景為主，致僅見圍牆不見綠籬，空間地帶仍舊髒亂，未能美化，應予改進。(九)多數社區活動中心，仍未能設置升旗台，應請各縣市全面清查，設法覓定適當地點，增建升旗台，以培養社區民衆之國家意識。(十)部分鄉鎮市對社區道路工程僅著重路面之鋪設與維護，而忽略了排水設施，以及路肩、路容之整潔與標誌之設立等，今後對於道路之維護，對上述項目應予兼顧。(十一)「社區發展工作綱領」，政府已頒布實施，今後應針對工作綱領的方向與作法，加強舉辦講習，藉以相互研討，交換心得，增進知能。(十二)建立社區福利服務體系，非常

切合當前民衆需要，請社會處儘速規劃辦理。第三，激發民衆的大量及積極參與；社區發展工作的基本精神，在於民衆自動自發的參與，因之，如何激發民衆參與，是我們當前第三個工作重點，當然，怎麼樣激發民衆參與，應該由社區理事長、理事會想辦法，各縣市鄉鎮市區有關工作人員也應動腦筋，省政府無法作統一的規定，我們所做的是一方面推展擴大民衆參與的想法，另一方面則多方蒐集和介紹社區發展民衆參與的成功案例。譬如，台中縣東勢鎮東安社區有一個做法，我就到處推廣。東安社區對於民衆捐款給社區發展工作在一萬元以上者，就把他們的照片懸掛在社區活動中心的牆上，因而使很多人爲求榮譽，而踴躍捐輸。類似此種強化民衆參與意識的工作，我們列在重點項目在推動。此外如何在社區推動志願服務工作，以使社區發展需要的人力能够得到充分的供應，也是我們要努力的所在。第四，建立社區福利體系：我們深深以爲，社區發展工作要真正有效，必須做到社區民衆可以彼此互相照顧不虞匱乏及免於對生老病死的恐懼。所以，我們正大力推動社區福利體系的建立，我們希望至少做到，每一社區對其老人、兒童及殘障同胞均能給予最起碼的照顧。也就是希望社區能有組織、有制度、有方法的方式，來照顧殘障同胞、兒童及老人。現在我們已在幾個社區試辦，希望

逐步予以推廣。第五，加強社區精神倫理建設：精神倫理建設是社區發展的一項重點，故我們現在特別加以強調。在這方面，我們有幾個做法：一、使中華文化向下紮根，依據謝副總統的闡釋，「把生活須知與民族傳統美德讓社區民衆能身體力行，這就是中華文化向下紮根。」目前我們正在此一方面努力；二、倡導正當休閒育樂活動：我們深知，今天的民衆已比較有錢，也比較有閒，如果不提倡正當休閒育樂活動，則民衆可能養成不當習性及培養不良嗜好。爲倡導正當休閒活動，我們有幾個措施：(一)鼓勵社區成立民俗才藝團隊。(二)指導社區多辦旅遊及各種正當競賽活動。(三)加強辦理媽媽教室活動，透過媽媽來提供合理而正當之休閒生活。

以上如提出的社區發展工作目標，內容，要領和重點，一方面可以說明我們當前推行社區發展的現況，另一方面，也是未來我們要特別努力之方向的一種描述。

肆、辦理社區發展所遭遇的困難及問題

前面提到，我們辦理社區發展有了相當績效，但是不可否認地，目前我們也遭遇一些困難和問題，特此簡要敘述，盼各有關方面及人士能予重視並協助克服和解決：

第一、經費困難待解決：社區發展工作固然要靠民間財力、物力之參與，但政府的補助仍有其必要。過去社會福利基金有固定財源時，我們社會處可以統籌運用協助地方，可是自從改善地方財政方案在民國七十年實施之後，社福基金已無固定財源，以致我們已無力可以補助地方，而地方必須仰賴省府補助方可有效推動社區發展之情形，已愈來愈嚴重。因之，在此我建議中央政府未來辦理基層建設時，能使其與社區發展工作相結合，俾可多方運用來補助地方辦理社區發展。其次，我希望中央能透過立法或頒訂法規來規定社會福利基金的財源，使我們有充裕經費來投入社區發展業務。

第二、社區理事會沒有法人地位：根據中央所頒「社區發展工作綱領」的規定，社區理事會所謂社會運動的機構，不具備法人地位，因之不能成爲權利義務的主體。使很多社區財產的產權登記發生問題，也使社區理事會不能在經費上達成自足自立的境界。事實上，今天本省有很多社區理事會都在反映，要求有法人地位，以便在法律上盡應盡之義務，享應享之權利。這一點，希望中央能協助解決。

伍、開拓社區發展的新境界

前面已稍微提到本省未來社區發展工作的一些努力方向，現在更具體來說明今後我們在社區發展工作的做法。概括而言，我們未來在社區發展工作上，無論想法與做法，都要環繞一個主要目標，即開拓社區發展新境界。

我們知道，社區發展工作主要在於發揮社區民眾自動自發的精神，以謀社區建設的發展，增進社區民眾生活的福祉。因之，今後我們將基於此一認識，以新的方法、新的觀念來開拓社區發展工作的新境界。具體而言，下列各項重點方向將是我們致力之所在：

- (一)與警政單位配合，輔導社區建立守望相助組織，以維護社區居民安全。
 - (二)與教育、衛生單位配合，輔導社區建立體育醫療組織，以維護社區居民健康。
 - (三)鼓勵社區建立福利服務體系，由本處輔導，使社區之兒童、老人、殘障同胞，均能獲得最基本之福利服務。
 - (四)配合省府推行綠化年的政策，輔導各社區於社區內廣植花草、樹木，以美化社區環境。
 - (五)輔導各社區健全社區理事會組織，並鼓勵年輕人多多參與，以擴大組織層面，使更具活力。
- 並加強各種才藝、民俗文化活動的舉辦，以宏

揚傳統民間才藝，充實社區民衆精神。

- (六)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。

(七)加強辦理社區青少年的輔導工作，強化「媽媽教室」活動及社區童子軍的功能，並積極輔導成立各種青少年組織，以健全社區青少年的身心發展。

陸、結語

在作結語之前，我要對我一開始所提出的三個問題，表達我個人的觀點，第一，我不認為社區發展工作只在落後國家有其需要和必要。因為，我認為社區發展工作，主要是在於透過社區民衆的參與來解決社區的問題，而每一個社會，不問先進的好，或落後的也好，每一發展階段都有其應解決之問題，所以，先進國家也應有社區發展。只是，我認為有關社區發展的基本觀念和做法應隨著社會經濟文化各種狀況之演進而有所改變。第二，我認為社區與村里兩者並無衝突之處，前者是一種民衆組織，後者是一種行政區劃和組織，行政組織重在推行政府之政令，民衆組織重在解決本身之問題，社區可以反映問題作政令擬訂之依據，村里可推行有

助於民衆解決問題之政令，兩者應可並行而不悖，相輔和相成。第三，我強烈主張基層建設應和社區發展相結合，如此可以減少民衆對政府財力補助之依賴，並可激發民衆在財力和物力上多參與地方建設，從而強化民衆愛鄉愛民之意識。

我們深知，社區發展是一項永無止境的工作，本項工作在本省推行十四年來，由於結合各級政府及社區民衆力量共同努力，對社區民衆福祉之增進已有很大貢獻。目前由於家庭之福利功能受社會結構變遷之影響，已日漸式微，我們有鑒於此，已積極輔導各縣市政府應加強各社區對社區民衆之福利服務功能，所以現在正在各社區加強辦理「社區在家老人服務」以及建立社區福利服務體系，以便使社區理事會及社區組織，能加強照顧社區內之兒童、老人及需要照顧之民衆，以補家庭福利功能之不足。因此，本省今後社區發展工作，無論基礎工程建設、生產福利建設、精神倫理建設或社區建設成果維護方面，均將輔導社區理事會負起責任妥加規劃，並鼓勵社區民衆大量而積極的參與，以使社區發展工作真正發揮自治、自發、自行解決問題之功能，而做到向下紮根之境界。使社區發展「提昇社區民衆生活水準，增進社區民衆各種福祉」的理想可以實現，而使安和樂利社會之建設有一個堅實穩固的基礎。