

# 健全社區組織，擴大發展功能

——七十三年「加強現階段社區發展工作研討會」引言之一

□范珍輝□

## 一、導言

社區發展一詞在現代科學與行政實務上，是指發揮居民的精神道德力量，動員及運用社會資源與組織，謀求社區的整體發展，締造理想社會經濟環境之過程，亦即邁向和諧、合作、理智的現代化過程。現行「社區發展工作綱領」在目標與方法上指示：「為促進社區發展，增進居民福利，建設現代化社會，特訂定本綱領。」（第一條）「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，並由政府予以行政支援、技術指導。」（第二條）上述兩條款充分顯示社區發展的理念與策略。社區發展的主要原理為使人類潛在的自動、自發、自治、互助、合作、同化及學習的能力，得以充分發揮，同時擴大政府對社會資源的組織與運用，以利現代化過程的推展。在此意念上，居民精神力量及人力資源的組織運用，成為最重要的課題，亦即說組織的問題為社區發展成敗的關鍵所在；我們可以說健全的組織為成功的一半。本文的目的在檢討現行社區發展體制上的問題，另一方面表示個人的改進意見，希能達到拋磚引玉的目的。

## 二、現行社區組織之檢討

我國現推行的社區發展，發軔於民國四十四年推行之「基層民生建設運動」。五十四年四月，行政院頒布「民生主義現階段社會政策」，將社區發展列為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

生建設為重點」，是為我國將社區發展正式列為國家政策之始。行政院並為貫徹社區發展之推行，於五十七年訂頒「社區發展工作綱要」，七十二年修訂為「社區發展工作綱領」，以加強精神倫理及生產福利建設，維護基礎工程建設工程內容，並以擴大社區規劃，加強社區發展工作與村里行政之聯繫配合，以及在社區中加強推展社會福利為工作重點。（註一）社區發展自五十八年起推動以來至七十二年六月底，已完成四、三〇三社區，其中臺灣省四、〇四七個社區、臺北市一七九個社區、高雄市七七個社區。總經費達到六五億元，其中政府負擔約四〇億元。受益戶約九百五十萬人，佔總人口數的一半強，可說是國家建設中的重大措施之一。（註二）

我國的社區發展涵蓋面至為廣泛，包括公共設施建設十五類目，生產福利建設三十四個類目，及精神倫理建設二十八個類目，（註三）其推行範圍也甚是廣闊，包括大部分鄉村地區及各個都市的若干地位。惟在經費上却至為節省。自民國五十八至七十年共支出六四億四千六百萬元，平均每年支出四億九千六百萬元；其中政府負擔三九億八千二百萬元。民衆捐獻配合款二四億六千四百萬元，政府負擔與民衆配合款約六一比三九。

就鄰近國家韓國的情形言，自一九七一至一九八〇年十年間，社區發展（或稱為新社區運動）經費共動支三四、二五一億，平均每年支出三、四二五億，換算臺幣為一六一億，為我國的三四、七倍。十年來韓國政府負擔的社區發展經費達一七、三九〇億韓幣，佔總經費的五〇、七七%，其分成略低於我國的情形。韓國在社區發展上，民間配合款的分配情形，在建設階段，達八九%

，而在後續階段則降為六〇%。由於民工可代替配合款，政府分擔的比率由之提高不少。

又韓國的社區發展主要以全國三四、六五五個鄉村社區為對象，另開發少數的工廠、學校及都市街坊社區，故在範圍上比我國約大十倍，再從推行程序言，我國的情形為依計畫（如臺灣省社區發展十年計畫、臺北市安康六年計畫）普遍推行；韓國則採逐步擴展的程序，先於一九七一年推行先鋒計畫，大量補助基礎工程建設所需物質，如水泥、砂石、磚塊、木材等，其後於一九七二年設置「社區運動指導人員研修院」，訓練大量社區工作人員，始於一九七三年全面推廣鄉村社區發展；並且根據此項經驗，於一九七四年辦理工廠、學校及都市街坊的社區發展。韓國在鄉村社區發展的規劃上，分村落為已發展、發展中及未開發三大類，並依各類社區的特殊情況、背景特性，訂定不同的發展方案；同時為推行社區發展，除加強各部內的聯繫協調外，並將行政部門予以重組，使其系統化。（註四）我國的社區發展未有充分的狀況分析，亦未予分類分級，概採普遍性原則與統一步驟，予以推動。行政部門的協調合作也僅見於各級地方政府，內政部社區發展委員會則奉命精簡廢設，於是整體性規劃與策進活動，陷於停頓狀態。七十一年四月間，東海大學召開「社區發展：回顧與展望座談會」時，前內政部社會司司長詹騰孫先生曾建議恢復中央社區發展委員會，（註五）惟在七十二年四月二十八日行政院頒布的「社區發展工作綱領」中，此議仍未見採納。多數學者專家認為，由於中央指揮系統未建立，此後社區發展工作將繼續遭受到「無系統、無秩序」的困難。

至於社區理事會的組織，依現行「社區發展工作綱領」（以下簡稱為綱領或新辦法）之規定：「社區設社區理事會，由鄉鎮市區公所輔導成立。」（第七條）「社區理事會由居民每戶代表一人選舉理事組織之。理事名額不得逾二十一人。置理事長一人，由理事互選之。理事長、理事任期二年，連選得連任一次。」（第八條）「社區理事會置總幹事一人，並得酌用社會工作人員，補助社區推動各項業務。前項人員由理事會聘用之。」（第十條）

與前頒「社區發展工作綱要」（或舊辦法）比較，此一部份的修改幅度為大。依「綱要」規定：「社區設社區服務中心，由社區內之戶長選舉九至十一

人組織理事會管理之。社區服務中心設總幹事及社區工作人員若干人，得分組辦事。」（第八條）「社區劃定後，首先設立社區服務中心，由該社區發展委員會聘請曾受專業教育者一人為總幹事，視財力許可，酌用社區工作人員，必要時得分設組織、業務兩部門辦事。」（第十六條）

由此可知，修改的重點有四：第一，理事人數增加，由十一人的上限提高到二十一人人的上限，且可用以羅致更多的機關社團領導人士，共襄善舉，集思廣益。第二，對理事與理事長任期有所規定；「綱要」在此方面並未規定。採任期制的優點是可刺激理事與理事長在任期內有所表現，且規定連任一次為限，將促使領導層的新陳代謝，吸收新領導人物參與其事。第三，「綱領」上規定設「社區理事會」，「綱要」則規定設「社區服務中心理事會」，名稱不同，雖然習慣上一概稱社區服務中心理事會為社區理事會。就名稱言，社區理事會之稱謂較適當，蓋因社區理事會為居民自行設置的社區建設策進委員會，並非政府所設置的社會服務機構或設施；再者，社區理事會負責策劃、協調、聯繫及執行各項社區業務，本身並非單純的服務機構。第四，新辦法規定總幹事與社會工作人員由社區理事會聘任，舊辦法則規定總幹事與社區工作人員由鄉鎮市區公所社區發展委員會聘用。（第十六條）此一修改較符合地方自治的原則。又將社區工作人員改為社會工作人員，也較符合專業化原則。此外新辦法對社區理事會之會議亦作明文規定，這即「社區理事會每三個月集會一次，必要時得召開臨時會議，主管機關得派員列席輔導。」（第九條前款）社區發展為一種過程或運動，以一致活動為其要件。每三個月定期開會一次，不僅是活動的表現，並且也可導致社區共同活動的發現、規劃及推動，如此則更符合社區發展的精神與原理。

新辦法對社區資源的配合與運用有以下規定：「社區理事會應與轄區內有關之機關、團體加強連繫，以支援社區發展工作並維護成果。」（第十六條）「社區發展工作對村里行政之人力、物力應妥為配合運用，由主管研訂辦法，選定地區先行試辦，再予擴大推行。」（第十七條）「社區發展之經費來源如下：（一）縣、市社會福利基金內撥助。（二）政府各有關單位業務計畫內之預算撥助。（三）區內受益人捐獻。（四）地方公私社團機構捐助。（五）其他收入。」（第十九條）

由此看來，社區發展除以居民住戶為動員對象外，並以派出所、學校、醫療機構、農會、漁會、工會、婦女會、後備軍人組織等為其人力、財力、物力的資源。惟如何配合社區發展與其他機構團體的目標，使之兩者皆可達成任務，綱要並未具體指示。

早在民國六十二年行政院研考會辦理之一項專題研究即指出社區理事會在組織上有以下七個缺點：（註六）

（一）理事多由村、里、鄰長兼任，未能延攬地方上其他熱忱才幹人士，以致理事會形同鄉鎮基層組織，不符合社區發展之精神。

（二）假若一個社區包括兩個以上村里者，易造成派系之爭。

（三）社區理事會常在政府規劃後立即成立，由於倉促組成的結果，難以發揮應有的功能。

（四）社區理事會不負行政上責任，熱心者固可多辦事，不熱心者則不管事。建設社區時，除決定公共工程的項目、數量、位置及重點外，幾乎無其他事可做。社區建設完成後，理事會就終止其職責，無形中等於解散。

（五）民衆配合款的徵收本是理事會的職責，但此項工作實際上落在鄉鎮公所承辦人員及村里幹事，社區理事會反而出力較少。

（六）社區理事會未採任期制度，故不熱心人士一經當選，徒有其名，其實不辦事，而熱心人士則苦無為居民服務的機會。

（七）理事會的決議代表居民全體的意見，故在開會前應透過鄰長通告居民，使其得以反映意見，但多數理事會未做到此點，其結果各項計畫常遭到阻礙。

上述若干問題，雖由於「社區發展工作綱要」的修改而獲得解決，存續到今天。其實，問題的癥結在於社區理事會的組織與領導能力。理事會傾向於羅致現有的自治人力，忽略了地方有膽識有專門學識的青年領導階層，故將社區發展工作視為一項自治業務，敷衍了事。社區理事會的缺少經費又是一項阻力。社區理事會未有固定的經費去聘僱專業的工作人員，只能聘請義務工作人員來推展工作；而這種工作却是相當賣力且需有專門知識的，故若非真有服務的熱忱，工作成果便不够理想。現在由於新辦法對工作人員的資格有較嚴格的限制，可望達到專業化的程度，但對經費仍未有具體性的規定，問題仍然存在。

筆者個人的看法是應仿效韓國的制度，在後續發展階段，政府與民間各籌撥百分之五十的經費，用以開支維護及廣續發展的經費，此項經費包括總幹事及社會工作人員的薪津在內。

### 三、社區發展功能之檢討

依現行制度，社區理事會的職權有以下數項：

（一）社區理事會根據社區實際狀況，建立左列社區資料：（第十二條）

1. 歷史、地理、環境、人文資料。

2. 人口資料。

3. 社區各項問題資料。

（二）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。（第十三條）

（三）社區理事會應與轄區內有關之機關、團體加強聯繫，以支援社區發展工作，並維護成果。（第十六條）

（四）社區理事會得設置基金，其設置由省（市）政府訂定之。（第二十條）

（五）社區理事會應設社區活動中心，作為社區居民集會活動之場所。（第十五條）

（六）社區理事會負責策劃、協調、聯繫及執行該社區之各項建設。（第九條）

社區發展的作業程序為調查、研究、協調、評估、組織、計畫、推動等，循此方式作一系統的運作，始克有成，而上述各步驟除評估一項由主管機關辦理外，其他步驟概由社區理事會負責。社區理事會的良窳品質決定社區發展的績效。惟我們不可過分強調社區理事會的重要性。依過去法令及經驗看來，社區發展的策劃與推行多少含有官辦的色彩，其績效與鄉鎮市公所的輔導功能有密切關係。

依七十年度臺灣省對「社區發展十年計畫」的總評鑑與總檢討，臺灣省社區發展的優點有以下數項：（註七）

（一）啓發民衆積極參與，普遍發展：臺灣省社區發展十年計畫實施以來，由於各級政府的精心策劃、適宜的輔導，以及有力的說服，已引起社區民衆的興

趣，而熱心配合羣力所致，立收效果。

(二)運用社會力量，克服困難，達成任務：某些社區，部落零散，地區遼闊，因而工程龐大，推行倍感困難，惟由於工作人員有力輔導及社區民衆的通力合作，充分的運用社會力量與社區資源，而達成任務。

(三)美化社區環境，調節居民身心：社區環境綠化、美化之觀念，已爲民衆所接受，尤其甚多家戶配合社區公共場所之綠化、美化工作，做到庭院花園化、空地草園化、馬路花園化、社區環境彩色化，顯得生產蓬勃，對陶冶民衆性情，促進身心健康，大有幫助。

(四)興修擴建及充實社區活動中心，發揮多目標功能：年來各縣市所興建之社區活動中心面積普遍加大，尤其省轄市及工商業較繁榮地區均能另籌經費加以配合，興建較大型活動中心，作爲室內運動場、圖書室、交誼廳、兒童、青少年、老人、婦女等活動場所，發揮多目標的功能，開展多方面的活動。

(五)改善民俗，轉移社會風氣：爲退阻奢靡，掃除頹廢，倡行檢樸生活，部分社區運用精神倫理建設之各種活動機會，大力倡導祭典節約，並將節省經費移作社區建設及社會福利等用途，漸收移風易俗之效。

(六)成立家庭副業協調中心，倡導副業生產：部分縣市爲提高社區居民副業生產，經輔導成立家庭副業協調中心，協助居民從習藝到生產，成品銷售，能有完整的系列，而有效的幫助副業生產，這對於增加民衆收入，大有幫助。

(七)推展社區全民運動，增進國民身心健康：各縣市爲推展體育及康樂活動，每年辦理社區全民運動，舉辦民俗體育、婦幼體育、中老年人體育，及其他簡易康樂活動，已蔚爲風氣，對增進國民身心健康有所幫助。

(八)推展社區合作農場，增進民衆福利：各縣市爲配合社區發展而推行社區合作事業，經輔導設置社區合作農場，辦理水稻合作經營，調配農機共同插秧，共同收穫及設置育苗中心，供應良種秧苗等業務，對於降低農民農業生產成本，增加收益，收效宏大。

(九)提高道路品質：各縣市對於整修道路向極重視，尤其配合政府投資之基層建設經費，新鋪及改善社區與鄉鎮道路，其路況與品質，均大有改進，不僅有助於交通安全，且對於農業產品運銷更爲方便。

至於其缺點，上述評鑑報告指示以下數項：(註八)

(一)社區發展在公共工程建設上，雖達到整潔目的，但未注意美化、綠化及保護自然景觀。

(二)在衛生方面：僅注意廚房、廁所之改善，而未注意臥室、客廳、庭院及家戶四週的衛生。

(三)在生產方面：只注意生產技術與品種改良，未注意產銷平衡。

(四)在老人福利方面僅有硬體設施，未考慮軟體計畫。

(五)在育樂方面：只爲活動而辦理活動，未考慮利用活動以增進情感，潛移默化的作用。

早期的研究，對社區發展工作的偏差情形也有若干發現：(註九)

(一)許多建設完成的社區，其環境的改善，雖由於路面的拓寬與鋪設而面目一新，但由於爲使道路達到整齊劃一，常拆除部分民屋或圍牆，發生不少糾紛。同時，道路建設在規劃上也僅注意及美觀而未考慮實際用途，故不僅破壞鄉村道路特性，且也浪費不少建設經費。

(二)社區建設以後，一般來說，衛生習慣改善不少，許多殷實農家配合政府補助款興建新式廚房、廁所，但美中不足的，仍有許多住戶由於經濟困難，未能改善，因陋就簡。

(三)在家戶衛生方面，由於水泥地面的鋪設，廚房設備之改良，室內外環境大有改善，但房屋的採光、通風等，未予注意，爲其美中不足之處。

(四)圍牆的設置，對整個社區的環境而言，有益觀瞻，但破壞鄉村景色與集體扶助傳統，與社區發展的精神相違背。

(五)社區活動中心外表富麗堂皇，但內部建設簡陋，並且大部分時間上鎖未加利用。社區活動中心之受人忽視，經費固然是其中一原因，但其產權屬於鄉鎮公所，又是另一重要原因。社區居民由之缺少認同意識。又有些「中心」設在社區邊緣，使其失去中心的意義，同時也失去了使用的價值。

(六)由於社區內可供小型公園的土地難求，經費籌措困難，多數社區未開闢公園。多數兒童遊樂場所或利用空地，或利用活動中心周圍，添置數項簡陋的遊戲設備；但這些設備風吹雨大，缺損甚多，多數不堪使用。

(六)社區基層建設所規定的進度，亦嫌呆板，結果造成在期限屆滿之前，草草了事的現象，敷衍完工，藉以塞責的情形，亦復不少。

上述問題在早期建設的社區普遍存在。由個人看來，現在實施的後續五年計畫，其工作內容並非僅加強或維護建設成果而已，而實含有根本做起的意義或必要。

## 四、結語

本文就現有文獻及個人早期的研究，檢討我國社區發展的結構與功能。由於個人所見所聞有限，難免流於印象性或空洞內容，希諸位先進不吝指正並補充。惟在最後須強調的，社區發展是點的發展，並非線或面的發展過程，是國家建設的一環節而非其整個系統。固然這個小環境是國家建設的基礎，但運用此一基礎以擴大組織範圍，展開區域性發展工作，在今天謀求加速發展鞏固復興基地根基之際，則更為重要。希望在此方面發揮我們的知識力量。

## 附註

註一：行政院研究發展考核委員會編印：中華民國行政概況，民國七十二年，頁一九五。

註二：同上；行政院經濟建設委員會綜合計畫處編印：我國現行社會福利制度與福利支出，民國七十二年，頁四九及七九。

註三：社區發展工作綱領所列社區發展工作項目如左：

### 一、公共設施建設類：

- (一)社區活動中心之設立。
- (二)社區集會活動場所之建立。
- (三)道路橋樑與堤防護岸之維護與整建。
- (四)溝渠與下水道之整治。
- (五)路燈與路標之設置。
- (六)農田灌溉水圳之修築。
- (七)社區綠化與美化。

### 二、生產福利建設類：

- (一)小型公園、運動場及兒童樂園之興建。
- (二)名勝及古蹟之維護與整修。
- (三)破舊陋屋之整修。
- (四)垃圾之運轉與處理。
- (五)土壤污染之清除。
- (六)飲水系統之修建。
- (七)交通秩序與治安設施之整頓與添設。
- (八)其他。
- (一)生產福利建設類：
  - (一)農作物及家禽採用優良品種及指導其栽培與飼養技術之講習與推行。
  - (二)新式農機具示範推廣與使用保養方法之講習。
  - (三)農業機械化之推行事項。
  - (四)農作物病蟲害防治及肥料、農藥等使用方法之講習。
  - (五)耕地共同經營及委託代耕工作之推行。
  - (六)漁牧生產與安全操作方法之講習。
  - (七)農產品加工技術之訓練與指導事項。
  - (八)食品營養與烹調技術之訓練與指導事項。
  - (九)手工藝生產技術之訓練與輔導事項。
  - (十)縫紉及編織之傳授。
  - (十一)家庭副業之倡導。
  - (十二)客觀即工場之倡導。
  - (十三)儲蓄互助之倡導。
  - (十四)消費生產運銷之經營。
  - (十五)曬穀場、雜糧倉及堆貨棧之整建。
  - (十六)禽畜棚舍之整建。
  - (十七)托兒所之設置。
  - (十八)保健站之設置。



- (四)兒童福利之推行。
- (五)老人福利之推行。
- (六)殘障福利之推行。
- (七)社區衛生教育之推行。
- (八)社區心理衛生之推行。
- (九)家戶衛生之推行。
- (十)家庭計畫之推行。
- (十一)婦嬰保健之推行。
- (十二)預防接種之推行。
- (十三)緊急傷患之救治。
- (十四)低收入住宅整建。
- (十五)低收入戶生活之扶助。
- (十六)小本創業貸款之舉辦。
- (十七)公共造產之舉辦。
- (十八)社區住宅重劃。
- (十九)其他。

### 三、精神倫理建設類：

- (一)社區文化中心之設置並發揮其功能(利用社區附近學校或結合社區活動中心辦理)。
- (二)圖書室之設置。
- (三)媽媽教室之設置並展開活動。
- (四)鄉土文化維護與發揚。
- (五)康樂與運動設備之設置並增進其活動。
- (六)全民體育運動之提倡。
- (七)民俗技藝之保持與發揚。
- (八)正當娛樂活動之提倡。
- (九)改善家政、家教及家計之輔導。
- (十)家中內外環境之美化。

- (十一)家庭膳食營養之改善。
- (十二)家庭裝設之改善。
- (十三)公共道德法律知識之宣傳。
- (十四)社區播音站之設置。
- (十五)敬老尊賢、敦親睦鄰之宣導。
- (十六)國民生活須知及禮儀規範之宣導。
- (十七)模範家庭及好人好事之表彰。
- (十八)守望相助、保防自衛及救生防護之宣導及演練。
- (十九)社會優良風氣之維護及倡導。
- (二十)低收入子弟就學之協助。
- (二十一)成人補習教育之舉辦。
- (二十二)代書與諮詢服務之舉辦。
- (二十三)社區志願服務之舉辦。
- (二十四)社區長壽俱樂部之組設。
- (二十五)社區男、女童子軍之組設。
- (二十六)宗教慈善團體舉辦公益之聯繫與鼓勵。
- (二十七)社區通訊之刊行。
- (二十八)其他。

註四：有關韓國社區發展的狀況，參閱陳子約、吳豐盛、蕭玉煥著：「韓國的新社區運動簡介」，社會福利，第十六期，民國七十年，頁九三至一〇〇。

註五：社區發展，第十八號，民國七十一年六月，頁八六。

註六：范珍輝著：行政院研究發展考核委員會，改進現行社區發展制度研究報告，民國六十二年七月，未發表油印，頁九至一〇。

註七：林平洋著：「臺灣省七十年社區發展考核情形」，社會福利，第十六期，頁八七至八九。

註八：同上，頁八九。

註九：同註六，頁十六至十七。