

# 專論

## 社區發展工作的問題與人員訓練

本中心訓練組

### 壹、我國社區發展工作的回顧

我國社區發展工作，早期有晏陽初、張鴻鈞等人的提倡，到民國五十三年，劉脩如、楊家驊、崔垂延等三人起草「民生主義現階段社會政策」時，用心良苦的將其納入政策中，明訂為推展社會福利工作的途徑。（劉脩如，1977：35—37）從五十七年「社區發展工作綱要」至今，已歷十五年有餘。該工作早期如火如荼的展開，成立本中心以為研究和推廣的機構，旋即因退出聯合國而經費短絀。復於六十一年，將「社區發展委員會」裁撤。可說屋漏偏逢連夜雨。從此，社區發展工作的「全面發展」精神消失，只剩下社政主管部門的獨腳戲。並且因為「社區規劃」的問題和村里行政扯不清，而引發了十餘年來，民政與社政單位的爭論。所以，社會司與民政司去年所召開的協調會，和十年前的結論並無二致。七十二年四月，內政部修訂「社區發展工作綱要」為「綱領」。除恢復「社區發展委員

會」外，並試圖經由擴大社區規劃來化解與民政單位的爭執。其可行性尚待研議中，但至少可以看到這件工作本身波折之大。

但是，十餘年來，這項工作帶給整個臺灣鄉村地區環境衛生的改善，則是功不可沒的；對民俗文化的提振，也有一份功勞；媽媽教室帶給婦女的益處，可使其全家一起受用；社區托兒所亦為婦女解決了不少麻煩。但是，其工作無法生根、成果無法維護、組織有欠健全等問題，一直是主管機關頭痛，而外界眾所詬病的問題。因此，本文擬就我國社區發展工作的幾個問題提出討論，才能使有關人力訓練的問題有進一步探討的基礎。

### 貳、我國社區發展的問題討論

十餘年來，對社區發展工作提出檢討與建議的文章相當多（徐震，1985；王秋絨，1978）。本中心亦辦過幾次研討會討論此一問題。其中以徐震教授（1983）之「簡介近年來，臺灣地區社區發展評鑑之研究」所探討的問題最廣，也最深入。本文擬從中抽出幾個重要問題，並根據本組在訓練中所得

的資料，綜合如下：

- (一) 社區發展的概念問題。
- (二) 社區大小與村里行政的爭執問題。
- (三) 社區意識的問題。
- (四) 理事會的組織問題。
- (五) 偏重物質建設與成果無法維護的問題。

#### 一、社區發展的概念問題

「社區」(Community) 的概念，本身在歐美就十分的分歧，且其民間組織和我國有極大的差異，行政系統尤然（張承漢，1984）。因此，用這項外來的概念和理想，要來套入中國的社會，難免格格不入。在早期，蔡漢賢（1974：1—6）、歐陽湘生（1974：7—20）等人的研究，發現承辦的行政人員，對此概念瞭解的很少。到目前，這種現象依舊。一則由於承辦人員更動頻繁，訓練與推廣工作未能跟上腳步。二則各縣市股長級人員仍以高中學歷、年齡較長者為多，對未經完整修飾的洋化概念，接受程度較緩，策劃單位本身脫離不了「鄉村聚落」的傳統觀念亦是個問題。由於「社區」的概

念一直沒有定論。如果按照其一般社會學的定義，強調其「地理因素」與「心理結合」，則鄉村聚落的觀念是可以用的。但在都市中，就行不通了。

面對社區發展此一名詞，中國人想到的就是「地方建設」，五十七年社區發展工作綱要規定由落後地區開始試辦就是這種背景的影響。也無怪乎行政院在六十八年會再動支三百五十餘億來做「地方基層建設」(岑士麟、林振春，1983:10-49)。至少，政府民衆一體的觀念尚未建立。政府強調「德政」，居民也劃分清楚「我們」和「官廳」。「地方基層建設」最後仍舊須由有基礎的「社區發展」來收尾，可以想見「社區發展」這項工作長久以來的推展，確有其效果。只是，仍有待將概念釐清，免得再有人抱怨「居民有村里意識而沒有社區意識」的不正確觀念。

## 二、社區大小與村里行政的爭論

社區發展工作推動之初，就是在村里的架構下劃定社區範圍的。這一方面和行政人員對「社區」概念的認知架構有關，但最主要的還是離不開行政體系的影響。因此，「社區規劃」變成劃清界限，而不是計劃「如何做」、「要做什么」等問題了。也從此和民政部門有了十餘年的爭論，至今未息。因此，我們就要仔細深思這個問題了。

(一)我們必須考慮村、里、鄉行政功能的變遷

雖然村、里、鄉的劃分和戰地政務及戶政有關，但更重要的是，它和中國傳統的聚落方式相當一致。最符合「社區」定義的單位，大概就是中國的

傳統農村。現在臺灣的農村仍大部分適合這些條件。村里組織的劃定，就是跟據這種自然的「社區」。因此，能够深植人心。臺灣省在劃定「社區」時，當然就脫不出其範圍。而已有數十年的村、里行政體系，當然也成為人們生活習慣中的一環，村長往往同時是鄉村的實際領袖。村里幹事更是家家戶戶已接受的人物。因此，在鄉村地區的社區發展工作，當然離不開村里，更少不了村里長與村里幹事，如果離開了，會更辦不成。因為鄉村的村、里，是自然的社區，是人們所認同的對象，只是它的功能已經在變遷了。

社會的變遷主要反映在社區的變遷上。工業化與都市化使人口大量由鄉村擁向都市，結果鄉村的產業在人才外流之下，無法突破。生產年齡在提高，後繼無人。都市則人口大量擁入，公共設施不敷所需。里、鄉的行政，完全無法配合這種快速人口增加所帶來的衝擊。到目前，在鄉村的里民大會，出席法定額已降到五分之一。在都市則更低，十分之一即可開會。因為居住的許多問題，已不是里、鄉，甚至區的層面所能解決。有時連政府也無能為力。因而，里、鄉的功能幾乎完全破產，只剩下發稅單、兵役單、老風扇。其實，這些工作早就可以由主管單位的資訊系統直接操作，無須再浪費人力。其他的服務項目，更不是一個面對上千戶民衆的里幹事，所能處理的。因此，我們要考慮的問題不是「社區」與「村里」重疊的問題，也不是「社區要大」的問題。而是在現在的社會結構下，民衆需要什麼組織和關係網絡。他們的問題和需要是什

麼組織型態所能處理的。

擴大「社區規劃」的構想，一方面基於村、里行政的爭論，另一方面是認為現在的「社區」太小，資源太少，以致活動辦不起來，福利工作無法展開。但是，經過本中心的研究，民衆與行政人員的反映，都反對擴大社區範圍之議。這主要是臺灣省的意見。也顯見當年按照村、里來劃定社區，並沒有什麼不對。(李明政、郭秀齡，1984)

小社區雖然資源較少，却有其易於凝結的好處；大社區資源較廣，卻不易協調，選舉也有困難。資源增加後，若無強有力的協調單位，利益的爭執會更嚴重。當然，這不是現有人員的素質所能處理，也不是現在的社工具所能解決的。因此，不妨維持現狀，待有一營完整的方案，再論擴大規劃不遲。

(二)必須考慮城、鄉的差異性

從 With (1986) 對都市生活的預測開始，許多都市社會學者在討論：「都市的社區及地方的關係 (Local Tie) 是否會消失掉？」等問題。從都市生活的經驗可之看到：人們對鄰、里關係 (Neighborhood) 的需求已降低，對鄰居的關係也趨淡薄，出席里民大會只是極少數人。人們的主要活動空間不在其社區內。其可依賴的親朋好友也不住在同一社區，那麼如何會關心社區事務呢？臺北、高雄兩市的社區在規劃之初，就重蹈了民政體系里、鄉組織的覆轍。因此，當然困難重重。

都市中有兩個反「社區」的因素：一是都市中，各地區缺乏明顯界限。地理整合性不易存在。(其實，都市本身即是一個社區)。二是，份子的異

質性太高。人們結合的基礎薄弱。而社區所要求的意識乃是建立在「地理整合與心理凝聚」上。如今，這些因素俱不存在，更要反潮流，一廂情願的將人們拉在一起，其結果之事情功半是可想而知的。勉強辦得出活動的社區，絕大部分是原來的鄰里關係還很好，例如：舊市區、軍眷村或傳統社會（如關渡）。因此，都市中的社區，顯然不易建立在「地方」的基礎上，而應建立在「社會網絡及生活主要價值」的結合上，才能適應未來都市更新的要求，否則像拆建後的軍眷村國宅，其關係和原來就完全不同了。如何建立這種不同型態的組織方式，應是未來需要研究的目標。

### 三、社區意識的問題

在臺灣的鄉村，社區意識濃厚而深植。因為每個村、里所根據的自然「社區」都是根於地緣加血緣的結合。然而，在城市中，這些條件就不存在。人們結合的最重要基礎——共同的利益與相近的價值觀，也隨都市發展而形分歧。因此，鄉村的社區意識早已存在無須再多干擾。都市的社區意識則很難以「地方」為基礎建立，需研究其他形式。

「社區意識」和「地域觀念」及「本位主義」只有一線之隔，過度的強調未必是正確的。每件事情均有其利弊俱存的一面。儘量促進方案的合作性，避免資源分配的爭執。有賴各縣市政府主管單位細心的統籌策劃，也是本中心要努力的目標。

社區意識愈強、愈團結的社區，一有爭執的話，也較需要更強有力的協調者出面處理。這個協調

機構的人員就必須有高度的組織能力與影響他人的能力，這種能力都不是現有的訓練機構所能訓練得出來，仍有待繼續研究。

### 四、理事會組織問題

臺灣寺廟委員組織可以自己運作自如，論學歷素質未必比社區理事會高，建廟工程也不比基礎工程建設簡單；西方最理想的社區發展模式在臺灣鄉間的建廟過程充分表現無遺，然而社區理事會卻一直需要輔導。其原因何在？需要進一步思考。

顯然，社區發展並未和民衆的基本價值結合。數千年以來的「官廳」和民衆之間的距離依舊未消除。政府既補助款項，就要管制用途。而這些用途是否為民衆真正的需要？民衆出相對基金是否獲得實質收益？民衆對這個社會是否覺得公正？……等，都會影響到他們對權利、義務的觀感，也影響到他是否願意投入公共的事務。

因此，基本上，社區理事會的問題不在於成員的素質及能力。最重要在其參與的意願及其對該職務的觀點。因而，工作人員的宣傳、教育能力，變得相當重要。而這也正是未來訓練上需加強之處。但是，這仍只適合於較傾向鄉村型的社區，都市社區仍需要另一種連結型態。

### 五、偏重物質建設與成果無法維護的問題

和理事會同樣的例子。同一個地方，寺廟有基金，也有人管；社區建設卻任其毀壞。其理安在？

寺廟在本質上就是活動中心，為何不輔導它？信仰是人們的中心價值所在，離開了它，就很難建立一個共同的向心，也很難不為資源的分配而爭執。若用西方的基督教教堂和民衆結合模式的「社區組織」概念，用在不希望有「迷信」的中國社區上，民衆當然無法產生一體感。這是我們行政單位未來要努力的方向。澄清民衆的價值，結合其信仰與福利，民衆才會真正參與和關心，這些問題自然解決。因此，以後對於民俗宗教的研究，民間傳統技藝的發揚，啓發學生對周遭生活正確的認識和了解，才是真正落實公民教育的方法。如果未來將「精神倫理建設」列為社區發展的重點，則與文建會的工作及教育單位的工作相結合，應是較可行的途徑。也唯有和學校相結合，才能在社區推廣成人教育。學校教育和社區生活的脫節，也是民衆寧願把錢捐給寺廟而不願捐給學校的原因。希望我們的教育單位也有這一層體認。

### 叁、社區發展的課題

由以上五項問題，可以歸結出社區發展工作未來的主要課題如下：

#### 一、居民的價值與需要

需要本身即是價值。信仰也是價值，它是一切行動的指針。各項價值愈能一致，產生行動的可能性愈大。否則，價值衝突往往是建設行動的阻礙。未來需要訓練工作人員有調查及了解這一層知識的能力，才能適合各地區的需要。

## 二、教育與推廣

它是觀念的溝通和傳播，包括影響態度與改變行為，也是提昇層次的途徑。其方法包括各種傳播方式與溝通。其中以書面和口頭傳播為主。同時，可輔以其他視聽媒體，孫中山先生的「訓政」及「民權初步」構想。Rothman 所謂「技術的干預」(Technique)都是教育的過程。社會發展概念的傳播、工作方法的訓練都是。同時，工作人員必須負責組訓志願工作人員，協助理事會有有效的溝通，對地方領袖的影響：等，都是屬於教育的過程。因此，工作人員在教育與推廣上的能力，成為該項工作主要課題之一。

## 三、組織

組織是資源的匯集與安排，也是現代社會有效的行動所不可少。在現代以組織為主的社會裏，唯有組織健全才能產生有效的羣體力量，以謀求問題的解決。組織的問題分社區內機構與團體的組織及工作人員本身的組織能力兩方面。前者包括社區理事會、志願服務團體。後者則是協調組織的組織之出現，以處理社區內、外各種組織所引起的不協調。在鄉村社會中，難免也有派系之事。在都市中，則在沒有地方情感基礎之下，組織間的運作，更需要協調。人際和諧應有的態度和能力是工作人員所應具備。同時，協助建立一個有效的組織，樹立人際間相互尊重的規範，都是組織課題的重要內容。

## 肆、人力規劃與訓練

### 1、由目標引導內容

由聯合國1955年出版的「經由社區發展以促使社會進步」(Social Progress through Community Development)一書中，提到其最基本的原則是：「經由人民的自覺而導致的積極參與之地方行動，以發揮其創造力而促進社會之進步」。此即需求之滿足與價值的實現。每個民族各有其美好未來的藍圖與夢想。而這樣的定義是相當西方價值取向的。其中最突出且最重要的是「民主」。其實，說穿了，也就是民主政治的學習。也是針對工業革命後，所謂的「疏離感」(Alienation)之特徵而發的，它包括冷漠、孤獨、無力感。社區發展強調的「民主」、「主動積極參與」、「社區意識」都是對大眾社會(Mass Society)弊病的「一種矯正，而原有濃厚社區意識的鄉村，所需要的是經濟的幫助。至於經濟的發展是否有助於「社區發展」所強調的精神目標，似乎很難定論。

我國的民主政治，在國父的民權主義中，已有相當好的構想。而「社區發展」工作的引進，對民主政治的實質有所充實、有具體的步驟。但這僅限於傳統社會，對於都市社區而言，因結合基礎的改變，意見反映管道亦有所不同，因此，新的自治範圍、組織基礎及組織性質，都是需要詳加琢磨的。如何才能普遍滿足民衆的需求，實現其價值，對社會正義(Social Justice)有普遍的接受，即成為社區發展目標所在。

因此，以下的課程規劃，亦只針對鄉村型態的

社會。

我國社區發展的三項建設之一——「精神倫理建設」，其目標即應在樹立「民主」的規範與風氣，並使每個人心理有所歸屬，再次才是談到其發展。

在此目標下，近期仍是只能在現有人力及行政狀態的基礎上，從事三項建設的工作。以目前社區發展工作承辦人更動之頻繁、業務量之重，加上所學非相關，以及行政部門配合的困難，……等，實不易有所寄望。倒是各村里幹事、村里長、社區理事，才是真正需要訓練，也較有潛力的人員。因此，承辦人員訓練內容著重在法令與行政協調。第一線工作人員訓練重點，則在實務的運作技巧。

### 二、訓練內容

(一)村里長、社區理事，總幹事，及村里幹事、社會工作人員，其訓練著重在概念與技巧；內容舉例如下：

1. 居民需要的確定——調查與了解事實現象。
2. 宣傳與推廣的技術——演講與說服。
3. 人際關係的技巧——態度與技術。
4. 主持會議與討論——會議規範與團體討論。
5. 團體的組織與經營——分工合作與效率。
6. 服務與領導、衝突與溝通。
7. 方案設計與評估：理想——點子——行動。
8. 宗教、民俗與價值。
9. 服務與人生觀。
10. 各種知識概論。



(二)社區發展承辦行政人員：訓練並重行政協調與法規。

1. 各種知識概論。
2. 各部門法規的瞭解。
3. 行政協調與溝通。
4. 宣傳與推廣。
5. 主持會議與討論。
6. 方案設計與評估。
7. 宗教、民俗與價值。
8. 服務與人生觀。
9. 工作計畫與生活計畫。

### 三、訓練方式

對於數量龐大的第一線工作人員，似無法全面調訓。臺灣省四千餘社區，理事長加總幹事就有八千餘人。可採用分年調訓。應可組織巡迴輔導團分赴各縣市訓練，以解決實務上的特殊問題。師資方面，以用地方專才為原則。請地方上學有所長的人，提供訓練支援。決策單位則盡量站在輔助立場，以提供教材及師資支援為主。

訓練內容則力求精要，須有較多的例子來引述概念和方法。甚至，須藉視聽器材來傳達淺顯的概念，例如：用影片來引發對福利行動的動機，或經由討論來相互激勵。社區觀摩一定要加上工作研討

，才能落實。舉辦規模不宜太大，否則，將變成表演會。

### 四、地方人才與訓練師資的發掘

目前行政單位與學術單位，都不足以訓練地方上的師資，主要是對地方事務不够了解，培訓亦有困難。故而，只有透過人才的調查與發掘，將原已有專才的人，建立聯繫資料，並有計畫的推展其專長之研習交換活動。使人才不致於埋沒、落伍，亦可使地方上人才不致流失而能參與地方上的建設，在必要時，即可擔任訓練的師資。

### 伍、結語

「社區發展」是一項前瞻性的工作，亦是一項整體策劃的工作，涉及層面廣而複雜，不是單由社政單位所能處理。面對社會變遷的未來考慮，現實條件的限制，我們必須有近、遠程的計畫。在行政上無法全面配合的情況下，社政單位必須有工作重點，就以精神倫理建設而言，和教育部及文建會工作的結合是較有發展潛力的方向。

因為社政單位除了五百位社工員外，無明確的基層下屬機構及人員。因而，工作推動有所困難。展望未來，居民所要求的服務品質會逐年提高，社

會結構的變遷，使臺灣已有五分之三以上的人住在都市型態的社區。因此，未來一方面要處理人口大量集中都市的問題，另一方面要面對日益凋敝的鄉村，目前的組織型態和服務方式均有待斟酌。也許較理想的方式是村里幹事與社會工作人員的結合，原來一個村里一名村里幹事可以擴為兩個里一位，然後以社會工作人員共同服務，不但可以滿足服務需求，亦可消除社工員幾乎清一色女性的危機與不方便。同時，很多服務工作不是成年的男性所願意處理或所能勝任，而女性在處理複雜人際關係上，亦常力有不逮；兩者的結合可使人力更充分的發揮，對於社區發展工作的推動及在社區中推展社會福利的理想，會有更落實的可能。

這項工作很複雜，本文亦只能窺其一斑，無法涵蓋全貌，尤其在人力的規劃和訓練上，必須行政的因素能掌握，才能有計畫的辦理。畢竟，由下而上的組織及運動方式，往往不見得能符合行政當局希望。因此，服務與組織人才變得很重要。要民間有能力處理問題，而又必須在可控制的範圍之下，那麼只有經由更精良的組織和人才來引導、協調。這是一種較開拓性的做法，也是國家社會勵精圖治唯一之道，期對未來社區發展工作，有更上軌道的積極作用，也希望這項工作能真正帶給民眾福祉。

# 參考資料

1. 劉脩如 「社區發展在臺灣地區的回顧與展望」  
「社區發展季刊」創刊號 六十六年  
頁三十五—三十七
2. 徐震 「我國推行社區發展的回顧」  
「社區發展季刊」第十八號 七十二年六月  
頁三十一—四十三  
「簡介近年來，臺灣地區社區發展評鑑之研究」  
「社區發展季刊」第二十二號 七十二年六月
3. 黃正源譯 「社區發展的意義與評鑑」 Russell  
Bilinski 原著 社區發展季刊 創刊號  
六十六年四月 頁八十八—九十五  
第二號 六十六年九月 頁七十七—八十四
4. 王秋絨 「我國社區發展的評估與改進」  
社區發展季刊 六十七年十月 頁九十五—一〇五
5. 韓愛培譯 「社區發展的正確意義」  
社會建設季刊 廿七號
6. 張承漢譯 社會體系 F. L. Bates & Harvey  
原著 黎明 一九八四年
7. 邱春鳳 「臺灣地區鄰里關係的測定」  
社會建設 廿四號 六十四年 頁九十七—一〇九
8. 蔡勇美、郭文雄主編 都市社會發展之研究  
巨流 六十八年
9. 謝高橋 都市社會學 巨流 七十三年  
都市人口遷移與社會適應 巨流——  
高雄市之個案研究 七十年
10. 林瑞穗 「都市社區鄰里關係，社會團結與社區發展之研究」  
社區發展季刊第五號 六十七年 頁三十八—六十一
11. Butler, Edgar W. Neighborhood in Urban Sociology  
N. Y. 1976, pp. 270—272.
12. Booth, Allan & Edward John N. Social Participation in Urban  
Sociology U.S.A. 1973
13. Fischer, Claud The Urban Experience 1976 ch. 5.6.7.
14. Gans, Herbert, J. "The Balance Community" Homogeneity on Heberogeneity in  
Residential Areas, in Housing American, 1980
15. Fox, Binnie. et. "Residential Density and Neighbor Interaction The Sociological Quarterly 1980, pp. 349—359.
16. Keller, Suzanne The Urban Neighborhood Random House Canada, 1968.
17. Hunter Albert. Handbook of Contemporary Urban Life, 1978.
18. Paplin Dennis, E. Communities 1977 聯林