

我國社區發展政策的執行與廣續的探討

□ 郭 登 聰 □

壹、前言

社會處趙守博處長在「臺灣省社區發展工作之現況與未來展望」專題報告中提到：「……最近，我聽到有人提到中華民國經濟發展的前景極好，也聽到經建會主任委員報告，說我們平均國民所得已接近三千美元，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，在幾百元階段的社區發展和二千多元的社區發展，是不是應該有不一樣？也值得我們探討。……」（註一）。大家都瞭解我國當前所推行的社區發展，實發軔於民國四十四年的「基層民生建設運動」，又在民國五十四年行政院頒布「民生主義現階段社會政策」將社區發展列入七大福利措施要項之一，接著在民國五十七年訂頒「社區發展工作綱要」，對社區發展的推行機構，推行步驟，工作項目，工作要領，經費來源均做規定，確立社區發展政策的執行內容而正式開展業務。（註二）

雖然每一個政策的定義如同著名的公共政策學者 Lasswell Kaplan (1950: 71) 所提出：政策是目標價值和實務的投出計畫，或是 J. P. Roos (1972: 12) 所定義的：一種行動的方針，而決策者意圖達到某些目標和原則。但無疑的，政策是為某一種目標或價值的達成，或是為解決某些特定問題而來。然每項政策所要解決的問題，一定有其所產出的情境，形成的背景，一旦該情境或背景有所改變，並衍生新的問題，斯時政策者仍僵硬不變，很可能影響到體系的安定。因此處今瞬息萬變的時代，

政治體系唯有適時謀擬對策，因應環境的變化（註三）。陳國鈞教授也曾指出社會政策都是針對環境的實際需要而制定（註四）。就做為社會政策重要之一環的社區發展政策，從民國五十七年頒令實行迄今，已近十六年，其整個政策形成的理論架構、環境因素或社會條件、政策產出的旨趣，政策所欲達成的目標，或是政策執行所採用的方法，在現今時空的差異，社會變遷急速的情況下，是否就如同趙處長所說的「是不是應該不一樣」，確是發人深省。

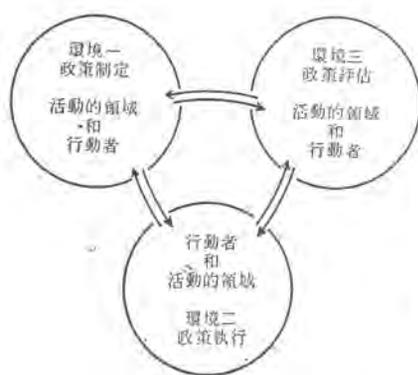
我國社區發展政策的經費運用，從民國五十七年至七十二年共動支新臺幣一百億五千一百八十萬元，其中政府補助六十八億餘元，民衆自籌三十二億餘元，其中尚不包括志願服務人力在內（註五）。單從經費而言，都可看出這是一項龐大的投資，在整個社會福利走向更有效利用財力，人力資源要求的今天，不得不讓我們更審慎地重視這項政策。正因此本文的主旨即在把握前述的意念下，嘗試用政策執行的觀點，檢討現行政策的執行情況，並配合政策變遷的情境下，對目前所繼續的社區發展政策的內容再做檢視，以期對未來政策的發展，提供另一種面向的建議。

貳、政策執行概念的建立

在瞭解政策執行的概念為何之前，首先我們得清楚到這是在整個政策分析架構中的一個環節，而不是質然的獨顯。通常公共政策學家對政策分析的過程有著不同的模式，有名者如 C. O. Jones 根據

系統分析的概念，將政策分析的過程分為五個階段：(1)問題認定，(2)政策發展，(3)政策執行，(4)政策評估，(5)政策終結(註六)。並且對政策執行視為「乃是將一種政策付諸實施的各項活動；在諸多活動中，要以解釋、組織和施用三者最為重要。所謂解釋乃將政策的內容，轉化成一般人所能接受和瞭解的指令；組織乃設立政策執行機關，擬訂執行的方法，冀於實現政策；施用乃由執行機關提供例行的服務與設備，支付各項經費，而完成議定的政策目的。」(註七)。

然而 R. T. Makamura 和 F. Smallwood 則對於整個政策過程視為一種功能的環境，而在這環境中有不同的過程觀點發生著。他們把政策環境分為三類，而各有一種功能存在：(1)環境一為政策制定，(2)環境二為政策執行，(3)環境三為政策評估，重要的是這三種環境各存有其活動者和活動領域，且相互聯繫和影響，如圖示：(註八)。



除了這兩種不同的政策執行的定義解釋外，尚有其他不同的意義存在(註九)。不過對政策執行最簡單的定義為：執行是施行，完成、實踐，產出、達到政策的一種過程 (Pressman & Wildavsky 1973: Xiii)。

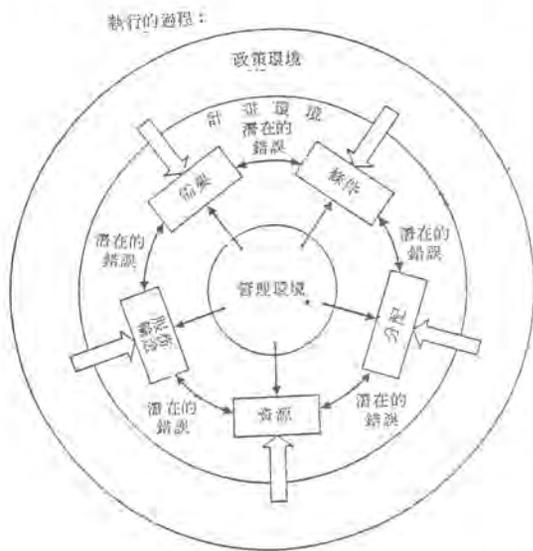
既然政策執行和其他的因素是息息相關，那麼為何我們會在此特別重視它，事實上這乃基於近年來由於美國在教育、衛生、福利、住宅與都市更新等方面的社會政策，不斷產生令人失望的結果，以致決策者與一般公民有鑒於此一事項的嚴重性，而探索其關鍵乃在於：無效的執行乃為核心問題(註十)。又 Williams 和 Elmore (1976: Xiii) 也同時指出：政策規劃者在設計較佳的社會政策時，其所面對的最大困難，並不在於紙上決定何者是合理的政策，而在於探討何種方法，足將這些政策，化成實地可實行的作業，並與原來政策所要達成的意圖，相當妥當地配合(註十一)。因此更可以強化何以重視政策執行的理由。

雖然對於政策執行做了諸般的介紹，但終究仍陷於比較抽象的概念，到底執行所指的是何種意義；在此我以 W. Williams 對執行所做精確的描述做說明：(註十二)

「我認為執行的問題其實不僅是純然的財政上或政治上對社會服務輸送計畫上的障礙，執行基本上是公共組織對於這些計畫，在反應上的一個管理學上的議題。」

談管理學的產出，基本上是要在一個管理的實體，即工商企業或組織上出現(註十三)，對此

Bruce L. Gates 在其所著的書 "Social Program Administration: the implementation of Social Policy" 中，曾提出一種理念，他將整個社會福利行政視為一種社會福利企業 (Social Welfare Enterprise)，在居於誰能得到社會福利，如何得到社會福利的前提，有了一種有效和滿足上的要求。當然他也提到一種社會計畫要能執行，可能受到包括社會目標、政府財政本體、私人基金、法院、案主或其他利益團體、私人提供者，其它相關計畫及服務的專業等等因素的影響，不過他乃執意的提出一種涵蓋管理理念的架構來使整體社會福利企業所欲達到的計畫成為可能，這個架構如圖。(註十四)



分析這個架構，可以感受到管理環境對於計畫環境或政策環境提供資源、分配、條件、需要、服務輸送這五個變項相互間的運用和配合。一個最簡單的例子：管理環境可以將接受的資源按社會或環境條件上的需要，給予分配，而形成一種服務輸送的方式，同理的，這個循環的架構間是互相關連，而最根本就是繫於管理學上的運用。

對於能否將社會福利行政或社會服務的觀念以一種企業管理型態看待，仍出現相當的反對意見，如著名的社會福利學者 R. M. Timms 即是。(註十五)不過若能領會管理學的涵義及其作用，事實上其功能乃需重視，正如同彼德杜魯克提到：「非商業性公共服務機構，它們也許需要更多管理(註十六)。」

參、有效的政策執行架構 與管理學的關係

運用管理學的知識並不意味是「有效的政策執行」，其乃因仍在於政策本身有著相當的複雜性，其牽連的因素極其繁複。所以在探討政策執行時，往往有不同的方式或是採用不同的變數做基礎。例如 G. C. Edwards III (1980) 就曾提到政策執行時要注意到(1)溝通、(2)資源、(3)執行的傾向、(4)科層結構、(5)問題和展望(註十七)。另外像 G. D. Brewer 和 Peter Deleon (1983) 也提到影響政策執行的因素有(1)政策的資源、(2)政策的澄清

(3)政策的支持、(4)行政的複雜性、(5)對執行者的激勵、(6)資源的分配(註十八)。其他尚有不同的資料皆可發現到對政策執行的探討(註十九)。國內的公共政策學者林水波先生，對於影響政策執行的諸因素提出一套精湛的分析：(註廿)。

一、首先要對政策問題的特質認識，並注意到：

- (1)有效而可行的技術理論與技術
- (2)標的團體行為的分殊性
- (3)標的團體的人數
- (4)標的團體行為需要調適量

二、政策本身的條件：

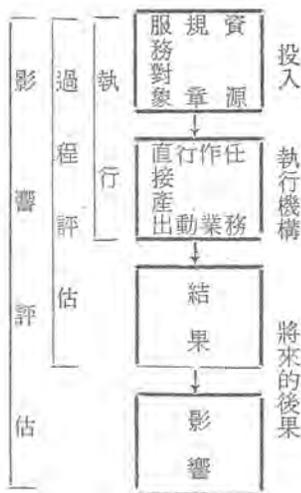
- (1)合理的規劃與推介
- (2)合法化的政策
- (3)健全的理论基礎
- (4)清楚而具體的政策目標
- (5)政策資源
- (6)政策標準

(7)政策規制執行機關的決定原則
(8)政策上安排執行機關與人員

三、政策本身以外的條件

- (1)標的團體的順服
- (2)機關組織間的溝通與整合
- (3)執行機關的特性
- (4)執行人員的意向與工作態度
- (5)政策執行的監督
- (6)領導管理技術
- (7)政治環境
- (8)經社與技術環境

在結合這三大因素後再投到政策執行的過程中，A. L. Schneider (1982) 提出一個有效的執行過程，頗能配合整個政策執行的需要(註廿一)：



在這個執行過程的同時，我們應最感興趣於如何使整個政策執行能真正成功、有效，因此她同時又提出五個有關執行績效的量表分別是：(註廿二)

- (1)投入度：執行指令的要素是否按預定計畫提出作業？
- (2)理論的完整性：機構作業的措施是否與政策的主要概念一致，以及是否與達成將來的結果和影響，所必要的或關鍵的條件一致。
- (3)普及度：執行所用的資源與推展的行動，是否指向於冀欲的標的入口。
- (4)貫徹力：執行機構所推展的行動，服務的對象，花費的成本，是否已達期望的水準。
- (5)副作用：其他的機構是否已感到副作用的情況

形。

可能有些人在看了這個執行架構後會感到乃處於一種傾向理念性和規範性的意義，而缺乏更進一步可操作的或科學的，精確的施行方法。在這裡即可點出用管理學意義的精神所在。雖然有許多學者專家對管理學有不同的定義和見解，許士軍先生（一九八〇）給管理學的意義是：管理代表人們在社會中所採取的一類具有特定性質和意義的活動，其目的為藉由羣體合作，以達到某些共同的任務或目的（註廿三）。然參考各類管理學的方法包含：（註廿四）

一、非計量方法：

(1)管理原則，(2)正式組織，(3)人羣關係，(4)行為科學，(5)企業機能及系統——行銷、生產、財務、人事、研究發展。

二、數量方法：

(1)科學管理，(2)管理經濟學，(3)管理會計學，(4)統計學，(5)決策理論，(6)作業研究，(7)系統分析，(8)電子資料處理，(9)管理情報資訊系統。

也許大家會認為這般的把企業管理的知識或方法，套用在政策執行上是一種誇大的舉止，但若大家回溯到政策科學在起源的用意，即在追求對資源和人力的有效運用，而這種有效無非是借重更精確的科學方法，計量觀點來做導引(H. D. Lasswell 1951: 3)。因此我們在討論政策執行時，除了沿用典型的執行方法外，也可利用管理科學的方法或觀念做輔助，共同達到「有效的政策執行」的目的。

肆、社區發展政策的現況得失

在此所探討的社區發展政策，大致以五十八年開始展開的「社區發展十年計畫」為主，而有關係計畫的內容則留在另一個章節討論。

對於這前一階段所推展的社區發展工作或社區發展政策的討論和評估，事實上在國內有相當多的學者參與和關心（註廿五），他們分別用不同的觀點、方法、理論來為社區發展政策做詮釋，同時也對這一項投資甚大的成果提出許多得失的檢討。在此試將這些討論的結果做一歸納，也許有助於本文研究上的旨意，並且也可約略窺測到社區發展的真相。

先從社區發展的正面成果來看：（註廿六）

- (一)社區的環境條件改善。
 - (二)培養社區居民的社區團體意識。
 - (三)增加社區生產的能力和條件。
 - (四)改善社區居民的收入情況。
 - (五)提高社區居民的精神生活及倫理教育的層次。
 - (六)利用社區發展的既有基礎配合其他類型的建設，如吾愛吾村運動及基層建設等。
 - (七)培養社區居民參與地方自治意識的建立。
 - (八)利用社區為中心，做為社會福利項目推動的基石。
- 對於目前的社區發展可能有比較多的負面結果，也反應出現行推動這項政策的難題：（註廿七）

- (一)從政府單位推動社區發展政策而言，缺乏一套完整的政策產生的條件，也就是是否注意到人民的真正需求和參與社區發展的意願。
- (二)政府對於社區發展的觀念，形成過度的介入，同時政府的執行單位人員不足，形成頭重腳輕的現象。
- (三)政府所派來指導社區發展的工作人員，缺乏專業的完整表現，容易為雜務所限。
- (四)政府在社區發展經費上有過度和不足的兩種情況的支援現象，引起不均衡。
- (五)政府缺乏協調相關單位，又在配合其它項目建設上有本位主義的情況。
- (六)社區發展政策尚欠缺完整有力的法令支持，或是現有的法規不足應付與承擔。
- (七)在發展社區的任務上，傾向於重視物質建設，和較強烈的目標取向。缺乏對過程取向的認同。
- (八)在現行的社區發展專家學者的強調精神倫理建設，往往和行政意願有出入，雖在近年內有較大轉變，但出現在社區發展工作中的三種建設依舊不均衡。
- (九)社區因規劃上的格局限制，造成各類資源的不足。
- (十)社區發展乃極度缺乏社區居民的主動參與的意識，而往往在政府介入的短暫期間，容易形成一種形式化的假象。
- (十一)社區理事會的組織、成員、結構、功能都有不健全的情況存在。

(由)由於在人力、財力、資源各類因素的交雜，使得社區發展的建設變成無法維持。

提出社區發展的現狀對照，但不意味對此項措施有貶抑或褒稱之意，僅做一種事實的陳述。基本上我們都肯定一項政策或計畫或活動的推展，一定有其正副效果和影響存在，尤其是這種行之全國的措施，更可能對每一個地區產生不同的反應，無一定論。

伍、利用政策執行觀點檢討社區發展政策

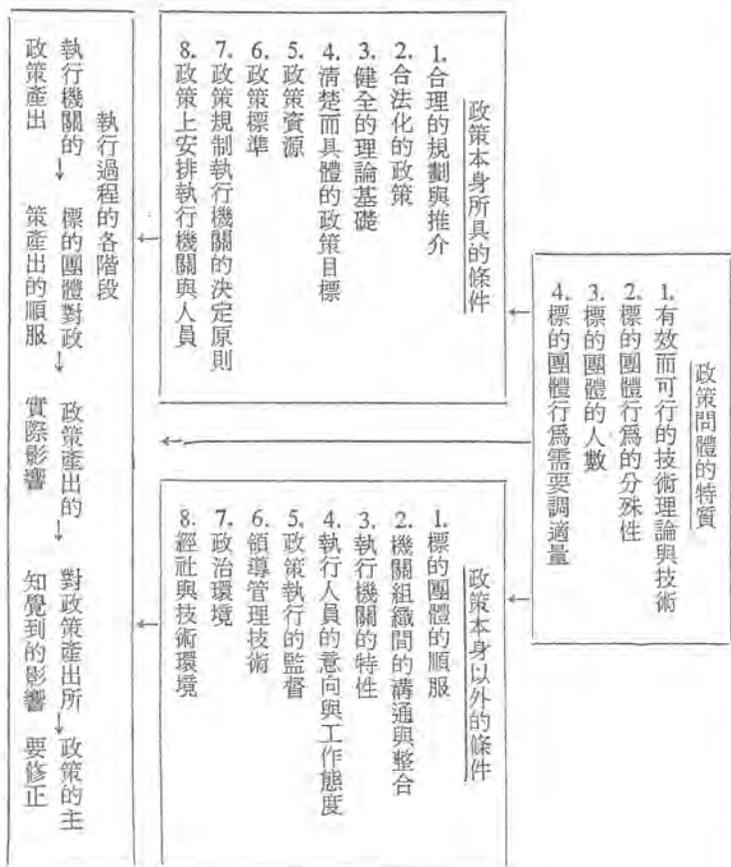
從對「社區發展十年計畫」的推行得失中，我們雖不敢截然斷定這即是所謂「無效的執行」所造成的後果，畢竟探討這全盤的現象，需要進一步分析或完整的政策評估工作才能有用。在此以政策執行的觀點做為檢討的方法，是先要認清這並不代表評估的涵義，而且純然是基於這項政策已被採行接納且認定要付諸行動為前提。才再認真地從執行所牽連的因素、條件、狀況的相互作用中，找出執行上的缺失，而供做未來評估時的參考，最終乃以達到「有效」的政策發揮。又在前述中，已略略提到執行上所含有管理學的意義，現狀用這種理念來做整合的討論。

由於整個政策執行本身所牽涉的變數和技術層面相當廣泛和複雜，尤其是實質上在政策的執行上又因不同的執行機關和不同的執行項目而使得這工作更是要因應實際的狀況做調整，同時由於在這

種對政策的領受和解釋意義上的差距，更重要的是真正執行條件上不管是先天或後天都不夠的情況下，使得我們若真要提出一套典型的執行架構並不容易，而且這在實際的情況下也不允許，不能符合執行的真諦。雖然有了這些考慮，在此乃嘗試提出一個執行的架構，而企能在不完全的限制下，仍

能對我國的社區發展政策做進一步瞭解。此架構乃結合林水波先生及 P. Sabatier 和 Mazmanian 的論述而成，先從影響政策執行的因素說起，再落實到執行的過程上，形成一個比較完整的型式(註廿八)。

由於本文篇幅上的限制，在此並不打算逐項的



探討，而是歸納幾個重點做精要的表達。

一、政策問題的特質：

(一)有效而可行的技術理論與技術：事實所指的連用在社區發展上的三種方法，包括社區基礎建

設、生產福利建設、精神倫理建設，希望透過這三者的整合能使社區的發展達到全面性。唯目前所呈現的大致是偏重在基礎建設或強調精神倫理建設，對生產福利建設反而忽略（楊振芳一九七五：一一二）。但若追索社區發展的意義，在相當的程度是謀求社區能夠發展、進步，尤其是在當初的整個社會條件普遍呈現貧窮，人民極須有生產力的開發以增進收入來改善自身和社區的條件，事實上這種需要和現象乃出現在目前的某些農村或僻遠地區的社區上，同時就是在都市社區中，乃有相當的社區也需要這種能力。但顯然的這項工作往往被忽視，儘管在這些年來也有某些類似生產福利建設的項目在推動（註廿九），不過缺乏真正的有效執行。例如在農村社區提及生產建設，可能需要完整的農業技術和知識的社區工作人員，以配合實地的農村生產需要，協助農民開創其生產能力，這項工作可能需要農業推廣知識的人力介入（註卅），然這樣的需要和配合仍有待努力。社區發展模式是「以人成物」與「以物養人」，即重物也需重人（徐震一九八四：八一—二），但同時也重視他們的生產能力，努力開創財源和工作機會也是同等重要的。

(二)重視標的團體的多元性：這包括注意標的團體的不同類型、人數、個別差異及適應力。在此所指的標的團體是指社區和社區居民而言，也就是談政策問題的特質根本上就是從政策上來反應這些社區或人民的真正需求，而不是一種

空泛的問題意識或學者專家的認為。然現在的情況則社區發展工作項目內容缺乏彈性，未能適合社區特性及需要（註卅一）。這個問題的意見也反應在徐震先生在民國七十一年所做的「臺灣省十年來社區發展成效之評鑑及未來發展之研究」上，建議政府對社區發展之推行應採取多元之方式，儘量配合社區之需要，讓社區居民自行策劃，不必事事統一規定，以符合實際需要，堪稱是一種具實建議（註卅二）。

二、政策本身所具的條件：

(一)政策的合法化：雖然我國社區發展政策是根據民國五十四年的「民生主義現階段社會政策」而來，但迄今既未有社區發展法的制定，即使連「社區發展工作綱要」也在七十二年改為「社區發展工作綱領」，使法的效力越弱，在工作推動上更增加困擾（註卅三）；「社區發展工作綱要」的訂立在民國七十二年以前一直是發展社區工作的最高法令依據，此乃為行政命令之性質，但事實上從整體福利國家思想所推導的給付行政的精神而言，就法律的制定不僅有約束一切政府人民共同行動之效力，亦且揭示長期目標和準繩，使全國人人皆知，而有助計畫之實現。更簡要地說，社區發展工作之實行上，法律之制定非如一般觀念，僅在拘束並強制人民之行動而已，就工作之適當與正確方向及人民正當權益維護之立場言之，更具有積極不可缺少之作用（註卅四）。

(二)健全的理论基礎：我國目前所推行的社區發展工作，係根據聯合國在一九五二年以來所推動的「社區發展」命名（註卅五），在實務工作的基本理論為計畫變遷理論（註卅六）。推演整個理論基礎，其整個工作的精神是在追求發展、進步、成長和現代化，尤其是在落後或低度開發中國家，這種追求變遷和發展的傾向更強烈。而在最近許多社會學的理论如發展理論，依賴理論等已對這種所謂追求「發展」的意識型態和其理論的意義做了相當的探討（註卅七），如此可對我們政策所依循的理论基礎也起了相當的震撼而更引發大家注意。

(三)政策資源：

1.經費：這是任何政策執行的動力，在民國五十四年，政府曾規定以實施都市平均地權所增加地價稅收入之一部分設置社會福利基金，以承辦社會福利事項。但逐年間，這筆款項被多方挪用，在六十九年全國行政會中決議，將地價稅、土地增值稅改為縣市稅並取銷提撥用途分配，七十一年度起省縣市社會福利基金財源改由省市庫撥充，對社區發展推動很有影響（註卅八）。事實上現存的社區發展政策普遍遭受到經費的困難（趙守博一九八四：七），這經費又包括未來的整個社區維護，如何去開拓新財源值得深思。

2.人員：政策的執行和推動所仰賴的即是人員的用心，但行政院研考會曾提到：「當前若干公共政策所造成的空礙難行，其最重要的

一個總結，乃是政府從事公共政策綜合規劃時，普遍缺少職掌政策分析的專業人員所致。」（註卅九）顯然的這個問題也存在於社區發展政策的執行上，缺乏專業的社區工作人員一直是難保社區服務水準的原因之一。可以瞭解的是，推動社區發展政策所借重的人員，從行政單位的人員到社區工作的社會工作人員大致上都存現人力不足，專業知識訓練有限，工作業務容易分神，甚而對工作內容混淆的種種情況，也深深累及社區發展的有效推動運作。

3. 資訊：執行與管理的運作主要是基於資訊。蓋資訊足以減化任何組織所面對的不穩定程度（註四十）。又政策執行過程中，所運用的政策資源須靠資訊溝通為聯絡，又資訊可提供政策執行上的(1)利用資訊來預測、瞭解並控制政策問題的情境，(2)資訊因執行管理的活動不同而有不同之需求，(3)資訊為利益團體影響政策執行的途徑，(4)資訊提供執行結果影響的反應（註四一），然而現存的社區發展上却欠缺觀念的溝通和政令宣導不夠的問題（陳彩秋一九八四：四一），帶來社區發展的隱憂。

四 政策上安排執行機關與人員：對於政策的推展，推行機關的設立是不可缺少，早期在推動社區發展上，在中央設有社區發展委員會，省市縣或鎮也都有類似組織，同時在社區內也設此等內容。唯今內政部的社區發展委員會被裁撤

，使中央指揮系統失據（註四二）。又政府對社區的過度介入，使社區缺乏組織能力也是一憂（註四三）。

三、政策本身以外的條件：

(一) 執行機關的特性：執行機關由於控制政策執行的技術，因此成爲成就政策目標的關鍵（F. E. Rourke 1976: 26）。而現行社區政策的執行機關除了出現缺乏協調能力外，又各級政府機構鮮能發揮分工合作的態度（註四四）。而最基層的社區理事會更因存在的許多問題而使執行的能力和條件減少。

(二) 執行人員的意向與工作態度：政策的執行端賴執行人員的參與，但因執行者受到各種價值觀，社會環境，個人對工作態度、意願、或整個人事升遷獎勵等等影響很大連帶會影響到執行的效果（註四五）。馮憲（一九八一）在其研究報告中提到：執行人員的專業知能的不足及工作滿足感的居中，而提到了應加強專業訓練外，同時對待遇、升遷、或領導方式上做若干的改進，以期執行人員的意向及工作態度（註四六）。

(三) 領導管理技術：事實上這是對於整個政策執行在如何達到有效時的重要關鍵，對於社區發展政策，可能目前尚極度的缺乏管理的技術介入，也許一直認爲這僅是一種例行的行政工作，或許就以傳統行爲處理，但要明白的是，社區發展在整個經費的支出上相當驚人，同時其每

個工作項目中所牽涉的都是有關於整體目標的達到，每個工作計畫都要有相當人力、財力投入，又這種輸入可否真能滿足社區居民需要等等都可稱是一種管理的理念和思想，值得行政人員或社區社員工重視。

四 社會經濟背景：政策的產出本身就與其社會經濟甚而政治背景有關連，社區發展政策在目標上是爲(1)增進區內人民生活條件，(2)提高區內人民生產效能，(3)改善區內人民生活環境，(4)建設民主主義新社會。可能乍看間會不知這目標和社會經濟背景的關連何在，但仔細的想想在社區政策形成及推動執行的年代是我國在經濟發展上成績相當可觀的時候（蔡文輝：一九八一：一三）。明顯的經濟和社會的發展會帶來相當程度的問題，包括農村人口老化，年輕人外流，農民收入減少，諸如這般情況，社區發展的執行和實施內涵都須有所調整以迎合社會的真正需要。

把影響社區發展政策執行的各項因素配合實地情況討論之後，自然而然我們可以在所得到的各種得失中，瞭解此一政策所應有的結果，也即是政策可能會面臨著一種修正的情勢，而事實上我國在民國七十一年度在臺灣省開展了後續第一期五年計畫，而臺北市及高雄市雖也略做調整，但明顯的整個社區發展的政策，尤其是廣續的政策是以這後續五年計畫爲主（註四七）。

因此我們將在下一章探討這一個繼續的社區計畫在整個政策上的涵義，同時也探討到底這個計畫

本身是否真能達到其責任及目的。

陸、我國社區發展政策廣 續的涵義和檢討

記得在本文開始時，我們已指出到底在不同的時間情境和社會經濟條件的變動下，一個政策的適性如何的質疑。B. W. Hogwood 和 B. G. Peters (1982: 225-229)，就明白指出政策的變遷是必然的，同時有下列四種類型：(註四八)

1. 政策創新：針對新的環境形成的新問題而制定新政策。

2. 政策維持：指現行政策乃以同樣性質、任務及方向運行。

3. 政策終結：指一個政策的撤消，並未構想另外的政策、計畫、機關取代。

4. 政策廣續：乃指一個先前的政策由新的來取代，但其所要解決的是同樣的問題，所服務的對象相同。政策廣續在政策領域愈來愈狹隘的今日，現行政策可能塑造政策變遷的條件或情境下，財政緊縮沈澱成本嚴重的時代其已成為政策變遷的主要類型。

在我國社區發展政策第一個階段於民國七十年以前結束時，所得到有關得失的評估儘管所得的負向批評頗多，但正面的肯定這樣工作的存在價值仍存(註四九)。但是政策既然要存在自將是有其新的風貌、精神產生，也就是其政策的產生或是計畫的擬訂，根本上能希望補救早年政策的不足，同

時能因應現階段的情況並對未來做展望而成。B. W. Hogwood 和 B. G. Peters 兩位先生提出一個政策廣續的過程分五個階段而成(註五十)：

一、議程設定階段：

1. 政策問題已具有合法性。

2. 現行提供服務的機關擁有制度性的工具，可隨時反應政策執行，以為政策重新規劃的基礎。

3. 政策問題之所以產生乃繫於現行政策不足。

二、政策抉擇階段：

1. 現行的機關懷有目標和擁有資源，未抵制或推動政策成立。

2. 政策執行的對象已確立，並有一定的組織及規範。

3. 現行的專業人員被動員起來，並可體認到其工作及服務水準被挑戰。

4. 目前有現行的機關支持有關提供服務的理念。

三、政策執行階段：

1. 為了有效執行廣續後的政策，現行的機關結構必須調整或加強。

2. 在政策執行的過程中，必須再社會化總部與支部的人員。

3. 在政策執行過程中，必須調適作業規則。

4. 在政策執行過程中，廣續後的政策，很可能與其他現行的政策，構成交互的影響。

四、政策評估與影響階段：

1. 一般人對政策的實質影響懷有極低的期望；廣續後的政策若與先前政策相較互有不同，但通常是很低。

2. 政策評估的工作相當複雜，因其須與其他政策相互比較。

拿這個分析的論點來比照現有的後續五年計畫，可能會略有出入，不過大致上仍可感受到這當中的關聯性，也正因此讓我們對這一廣續計畫先做討論。

一、就法令修正方面：

比較民國五十七年的「社區發展工作綱要」和七十二年的「社區發展工作綱領」，除了其法令效力愈弱外(王培勳一九八四：二四)，其差異乃可約略見到：

1. 「社區發展工作綱要」確是能針對社區的個別性加以重視。

2. 對執行工作負責的社區理事會的權責有進一步討論。

3. 提醒社區本身針對自身的條件做計畫。

4. 強調社區發展與相關單位配合的團隊精神。但是在目前社會福利費用不寬裕的情況下，負責承辦社會行政或社區發展的人員沒有增加，又各縣市或省市對社區發展的社工具支配上有許多歧異的限制下，很難令人樂觀這個法令的改變能有多大轉機。

二、就後續第一期五年計畫：

在參考臺灣省七十二年度社區發展工作考核報告看來，整個後續第一期五年計畫，大致是依循著往年的工作內容推展著，事實上（註五十一）：

1. 這一個計畫很可能把握既有的建設基礎，包括在基礎工程的設施，人民曾經經驗過社區發展的領受後可以在提動的內容上和溝通協調上取得方便。

2. 在這一期的計畫中，政府應朝著能引起社區居民參與意願的需要之滿足的方向來引導社區居民主動的投入與關心，而使各社區能發揮其個別需要的追求。也許這樣的論述比較抽象，不過我們已瞭解社區發展本身即是一種過程一種學習和教育，經過十多年的社區發展基本上已能教育出新一批人，所以可以成爲新的人力資源，又這些比較有教育程度的年輕人，能否在社區生產建設上鼓勵其去創業或滿足其自我實現的需要，而可能有另一種社區的發展動源。

當然我們也可能責備若不是前期的社區發展效果不彰，才使得在第一期的後續計畫中要再做許多重複的整修和建設，同時一些人、財、法、令不夠完備的情況下，對這後續廢積的計畫，確真是一種挑戰。

柒、建議與結論

本文基本上是把政策科學上的一些概念試著運

用在對我國社區發展政策的實施過程及其後續的計畫，做一次探討，讓大家多少有另一種角度，但也可能文中仍有許多未能交待清楚的缺陷。同時談「有效的政策執行」並不是在對整個政策做評估，只是抽取一個政策的過程之一部分，加以注意，用來啓發大家在平時認為在做一件事，一個計畫或執行整個政策有一種比較完整的關照。

因此若說要提出對社區發展政策做任何有力的貢獻或有效的建議，可能仍有很大的不足，不過我是認爲：

1. 肯定社區發展政策的推行有其價值和意義。
2. 若說前十年的社區發展工作沒做好，那就等於是一種教育的投資，同時也來感受所謂「過程」的意義。

3. 今天要做的是，既然已在推動廢積的後續計畫，就得重新開創另一個服務的面向，像以社區做爲推動社會福利中心（註五十二），或以社區爲建立社會服務體系（註五十三），都代表是在做一種突破和改進。

4. 目前唯一要認清的是，我們是處在一個經費有限，人員和制度仍有相當缺陷的情況，如何有效地把握這些難得的資源外，並試著去開發其他的人力或財力資源是必行的。同時可以注意的是有效率來運用這些所有，「有效」並不代表絕對的完善，而是能知道利用其他工具或觀念如管理學的知識來看一個問題，一個政策。

5. 可能現今最要緊的是知道去善用像社會工作

員這樣的人力，並給予教育和訓練的機會，同時更重要的承辦業務的社政人員或社區負責人也要給予教育和訓練。

6. 公共政策或是社會政策，基本上是爲人民謀最大的福利，但是在追求的過程中，會因所包含的因素、價值規範、工具、技術、社會條件、經濟資源、政治考慮的多樣干擾，所以縱使是有心改革也不是一蹴可成。更何況社區發展的含有強烈的西洋外來移植性格（李建興一九八二：二二），基本上就需要一段學習和適應。

7. 人類的知識是有限的，所提出對問題解決的能力也有不足，但是朝著目標努力總是一種超越，著名的公共政策大師林布隆（C. E. Lindholm）所提的「漸進調適主義」的觀點，很可提供政策執行或整體的思考（註五十四）。

註釋

註一：趙守博，「臺灣省社區發展工作之現況與未來展望」，社會福利月刊，十二號，第二頁，七十三年八月。

註二：蕭玉煌，「擴大參與社區發展提高生活品質——我國臺灣地區社區發展的回顧與展望」，社區發展季刊，二十六號，第四十二頁，七十三年六月。

註三：林水波，「政策評估：標準之建立，研究之問題與其解決之道」，公共政策學報，第六號，第一頁，七十二年八月。

註四：陳國鈞，「我國社會政策的回顧及其展望」，法商學報，十五期，第二八頁，六十九年六月。

註五：同註二第五十一頁。

註六：C. O. Jones, "An Introduction to the Study of Public Policy" 2nd. ed (North Scituate: Duxbury Press, 1977) p. 12.

註七：同註六第一三九頁。

註八：R. T. Nakamura & F. Smalwood, "The Politics of Policy Implementation" (St. Martins Press, Inc, 1980) p. 21-28.

註九：同註八 p. 12-18

註十：林水波譯，「政策情境對政策執行策略的影響」。作者是P. Berman, "Thinking about Programmed and Adaptive Implementation: Matching Strategies Situation" 憲政思潮VOL-63, p. 54, 72-9.

註十一：Anne L. Schneider, "Studying Policy Implementation: A Conceptual Framework", Evaluation Review VOL-6 p. 715 Dec. 1982.

註十二：Walter Williams, "The Implementation Perspective: A guide for Managing Social Service Delivery Programs", (Unl of California Press 1980) p. 1-6.

註十三：侯家駒校訂，彼德杜魯克原著，「管理學：使命、責任、實務」，聯經出版，六十七年四版，(前言)頁一一九。

註十四：Bruce L. Gates, "Social Program

administration: the Implementation of Social Policy" (Prentice-Hall Inc. 1980) p. 1-95.

註十五：R. M. Timmuss, "Social policy: An Introduction" (George Allen & Unwin Ltd 1974), p. 51-52.

註十六：同註十三，頁九，並可參考同書第一六五—二一三頁。

註十七：George C. Edwards III, "Implementing Public Policy" (Congressional Quarterly Inc 1980) pp. 1-14.

註十八：Gary D. Brewer & Peter Delton, "The Foundation of Policy Analysis" (The Dorsey Press 1983) pp. 265-274.

註十九：可參考「思與言」雜誌「政策執行研究」專號，第二十二卷，第三期，七三年九月出版。

註廿：林水波，張世賢合著「公共政策——政策執行」，臺北五南出版，七一年三月初版，頁二六三。

註廿一：同註十一，頁七一—九，另參考林水波先生對本文的中文翻譯「政策分析評論」，臺北五南出版，七三年七月初版，頁二六二。

註廿三：同註廿一，同頁。

註廿三：參考許士軍「管理學」，臺北東華出版，六九年，頁一一二，另外可參考其他有關管理學的著述。

註廿四：陳定國「企業管理」，臺北三民出版，七二年七月二版，頁一五〇。

註廿五：徐震，「簡介近些年來臺灣地區社區發展評鑑之研究」，社區發展季刊，二十二號，頁七〇—七十七。

註廿六：①顏華華，擴大社區規劃之研究報告，社區發展研究訓練中心出版，七三年六月，頁三—三六。

②徐震，「社區發展，只問怎麼作法，不問作些什麼」、「我國推行社區發展的回顧」、「簡介近些年來臺灣地區社區發展評鑑之研究」。

③社區發展專題研討會，七二年一月。

④加強現階段社區發展工作研討會，七三年五月。

⑤王培勳，「從社區工作的涵義及其做法論我國的社區發展工作」，社區發展研究訓練中心出版，七三年五月，頁一一—三三。

註廿七：同註廿六

註廿八：同註廿六，pp. 262-263。本圖表是結合林水波先生及P. Sabatier和D. Mazmanian的想法。

註廿九：可參考「社區發展有關法規彙編」，社區發展研究訓練中心編印，六七年六月出版，另外「社區發展法令彙編」，臺灣省政府印，七三年一月，裡面都有有關生產福利建設項目介紹。

註卅：社區發展季刊，廿五號，七十三年三月出版的社論「運用農業推廣的力量協助鄉村社區發展工作」。

註卅一：同註廿六，顏華華的研究報告，頁四。

註卅二：同註廿五，頁七三。

註卅三：王培勳，「從社區工作的涵義及其做法論我國的社區發展工作」社區發展研究訓練中心出版，七三年五月，頁二四。

註卅四：汪濟生，「行政法之觀點論我國社區發展」，臺大法研究所碩士論文，六十一年六月，頁一〇一、一四二、一四四，本論文是國內難得從

行政法觀點探討社區發展有關法令的專述。

註卅五：李增祿，「社會福利與社區發展之研究」，臺中市社會工作研究服務中心印，七十二年二月，頁八七。

註卅六：同註卅五，頁一六五—一八〇。

註卅七：參考發展社會學，依賴理論對第三世界國家所謂「發展」意義和實質的探討，國內以蕭新煒教授的介紹為多。

註卅八：同註卅三，頁廿八，另外可參考許順有「臺灣省社會福利基金之管理與運用」，社區發展季刊，廿三號，頁二十五—四十二，七十二年九月。

註卅九：魏輔，「八〇年代自由安全的社會而設計——論行政計畫與國家建設」，中國時報，六九年七月七日、八日，出自同註廿，頁二七一。

註四十：同註廿，頁二七二—二七三。

註四一：同註十九，頁五九—七一，李宜芬「資訊與政策執行的關係」。

註四二：范珍輝，「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」，社區發展研究訓練中心，七三年六月出版，頁五七。

註四三：徐震，「我國推行社區發展的回顧」，社區發展季刊，十八號，頁四〇，七十一年六月。

註四四：同註卅一，頁四。

註四五：同註十九，頁九一—一〇三，黃美鈴「執政人員的態度對政策執行之影響」。

註四六：馮憲，「政策執行所需政策資源之研究——臺北縣社區發展個案分析」，中興大學公共行政暨政策研究所碩士論文，七十年六月，頁一七五—一八七。

註四七：①「高雄市社區發展之評估與今後加強社區精神倫理建設之研究」報告，頁九—一一，七十二年九月，高雄市研考會印。

②臺北市的社區發展，頁一—二四，臺北市新

省府為加強執行改善社會風氣，擬定每月主題工作

臺灣省社會處，為配合省府主席邱創煥改酒櫃為書櫃，以書畫代洋酒的呼籲，今將擬定「加強執行改善社會風氣重要措施」草案。

社會處這項加強執行草案，預定每月研究選定工作重點項目，並設計主題交付有關單位執行，以改善社會風氣。十二個月份加強執行的主題工作項目分別為：一月，禮讓月，由民政廳主辦。二月，勤樸月，由財政廳主辦。三月，行善月，由教育廳主辦。四月，教孝月，由教育廳主辦。五月，親子月，由教育廳主辦。六月，掃黃月，由警務處主辦。七月，肅黑月，由警務處主辦。八月，崇德月，由社會處主辦。九月，敬老月，由社會處主辦。十月，守序月，由交通處主辦。十一月，美化月，由農林廳主辦。十二月，書香月，由新聞處主辦。

這項工作內容有三：

——建立一個更為勤勞節儉的社會：首先要建立民衆正確合理的消費與觀念，讓民衆消費而不浪費。

——建立一個更為知恥守法的社會：各級學校除加強生活、倫理教育外，國中宜增加「法律常識」課程。

——建立一個更為團結自強的社會：推動禮讓、守秩序運動，增進社會和諧。

區局印，七十二年十一月。

註四八：同註三，頁二八，註二。

註四九：同註廿五，頁七二。

註五十：林水波譯，「政策廣度的內涵，類型與過程」，臺北五南出版，書名「政策分析評論」，七三年七月，頁一七三—二〇九。

本文的原著者 B. W. Hogwood & B. G. Peters "The Dynamics of Policy Change: Policy Succession" Policy Science V. 14 N. 3 June 1982, pp. 225-229.

註五一：林平洋，「臺灣省七十二年度社區發展工作考核報告」，社區發展季刊二十五號，七三年三月，頁二〇—二二三；另外參考「臺灣省社區發展後續第一期五年計畫工作手冊」，臺灣省政府印，七十一年三月。

註五二：陸光，「如何以社區發展方式推行社會福利工作」研究報告，社區發展研究訓練中心印，七三年六月。

註五三：「臺灣省各縣市鄉鎮輔導社區建立福利服務體系實驗計畫指導綱要」，出自「臺灣省社政新措施」，省社會處印，七三年七月，頁一六九。

註五四：①參考張世賢「政策分析的導師——林布隆」，臺北允晨出版，七一年十一月。

另外可再參考：

②C. E. Lindblom "Policy Analysis" American Economic Review VOL-48 June 1958 pp. 298-312.

③C. E. Lindblom "The Science of Muddling Through" P. A. R. VOL-19 NO. 2 (1959) pp. 79-88.

④L. E. Lindblom "Still Muddling: Not Yet through" P. A. R. VOL-39 NO. 6 NOV/Dec 1979 pp. 517-526