

臺北市推行社區發展工作績效之評估 (上)

張巧珍

壹、研究範圍與動機

臺北市政府為激發社區居民自動自發精神，自七十一年度起開始辦理社區評鑑，期望經由有系統的評估方式，有效地加強推進本市社區發展工作，以達積極建設社區、造福市民。其評估方式是以量化的建設項目作為評估的指標，如辦理了那些基礎工程建設、技藝訓練的班次、參加的人數、理事會的改選、理事會議之召開、參加全民運動的人數等。這些衡量方式客觀、易分析，但不易了解社區居民是否感受到推行社區發展工作的真正效果，而願意貢獻人力、物力、財力，配合政府各部門的施政計畫，改善社區內生活環境。本研究所要研究的範圍主要是針對居民對成立社區前後之不同感受來看本市推行社區發展工作的績效。

一、研究目的

本研究之主要目的，在從「社區居民」的觀點，深入探討臺北市推行社區發展工作的效果，希望能經由居民客觀的比較，找出推行社區發展工作的今後方向。另期望由官方的刊物，了解本市推行社區發展工作的趨勢。

綜合言之，本研究之目的可歸納如下：

1. 分析臺北市推動社區發展工作的現況與趨勢。
2. 臺北市最優與優等社區之特色為何？其居民與一般社區居民對社區生活環境之改變在態度上有何差異？
3. 推行社區發展工作對社區生活環境有何影響？正面的影響或負面的影響

？或者二者均有？

4. 將研究結論與建議提供有關主管機關做為今後推行社區發展工作的參考

二、研究方法

本研究所使用的方法有二種：

(一) 樣本調查研究法 (Sample survey)，這種方法是從羣體中選取樣本予以研究，以發現社會與心理的諸變項彼此影響的情形、分配的狀態，以及相互的關係。本研究係以臺北市的社區為研究對象，探討居民對推行社區發展的意見及態度。

(二) 事後回溯研究法 (Ex-post Facto Experiment Design)，係指一件事物發生後，才著手收集有關此一事件的各项資料，並分析其原因的研究方法。本研究從本府定期出版的臺北市統計要覽及社會局所出版的定期報告或刊物中之資料，分析本市推行社區發展工作之趨勢。

三、研究架構

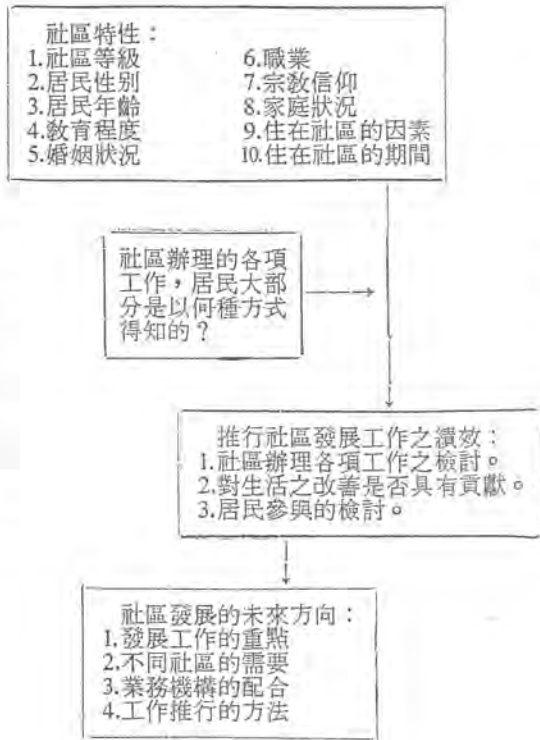
本研究的研究架構的特質可歸納如下：

1. 社區特性的探討，著重於社區的等級（優等社區或非優等社區）、居民的性別、年齡、教育程度、婚姻狀況、職業、宗教信仰、家庭狀況、住在社區的因素、住在社區的期間、及所屬的行政區。
2. 社區辦理的各项工作，居民大部分是以何種方式得知的？

3. 推行社區發展工作之績效，探討居民對社區內所辦各項工作之了解，並評定這些工作對社區生活的改善有無幫助，那些工作對社區生活的改善最具貢獻，並以具體的事項，請居民判斷社區發展前後之差異；就整體而言，居民對社區發展的滿意程度，及社區發展工作應否繼續？

4. 社區發展的未來方向，探討今後社區的各項工作，應該在那些方面加強辦理，三大建設工作的優先順序，及優先順位最前之五項之社區發展工作項目，並以文獻方面之資料，分析我們在那些工作方法上應加以改變，或與何單位共同合作，可以收到事半功倍之效果。

茲將研究架構圖示如左：



貳、臺北市的社區發展工作

「社區發展」是一種推動工作的方式或過程，也是政府與民衆併肩致力於

經濟、社會改進的一項運動。早在民國五十四年行政院公布實施之「民生主義現階段社會政策」，即明訂社區發展為加強社會福利措施，增進人民生活的實施方針之一，以此種工作方式，作為促進民生建設的重點。民國七十二年四月二十八日行政院修正頒之「社區發展工作綱領」，亦強調推行社區發展在於「增進居民福利，建設現代社會」。因此，社區發展是以社會工作方法為內涵的一種社會福利措施，其性質是一種動員羣衆力量來推行的社會運動，其致力的重點是：

- (一) 組織與教育——從事組織民衆與教育民衆的各種活動；
- (二) 自動互助——啓發居民自助自強與互助互利的信念；
- (三) 參與合作——透過居民參與及團體合作以組織社區；
- (四) 經濟社會並重——致力改善經濟與社會生活。

臺北市所推動的社區發展如何，以下我們就社區規劃、社區理事會設置、社區三大建設成果、機關團體之協調和本市社區發展工作的優點、缺點加以討論。

一、社區規劃

臺北市新社區的規劃，係依據臺北市社區發展推行辦法第三條之規定，人口在三百戶以上而有社區發展需要者，經地方人士主動申請或區公所選報，由社會局會同區公所、里鄰長及地方熱心人士勘查後，即選定為推行社區發展的地區，列入年度施政計畫，輔導規劃。臺北市自五十六年度起社區數一直在增加，但在七十一年度以後，社區數目漸減，至七十三年度，共規劃一六六個社區，而社會局自民國六十九年八月起首名核實辦理社區之擴大合併與撤銷工作，其中建成區將全區規劃分為公園及建福社區，希望社區與地方自治的里能够互相配合，以利於民衆整體的利益及社區各項活動的蓬勃發展。(見表一)

狄斯累利 (Disraeli, Benjamin) 在「西比爾 (Sybil)」一書上寫著「現代社會是不認鄰居的」(庫馬，一九八四：九四)，社區的衰弱是新興工業社會最常被提起，且是衆所公認的形貌之一。我們期望社區居民以自助自強的精神，來參加改善自己的生活，有點荒謬而不切實際；在工業化的社會中，工廠侵入

地區，高級住宅眾多，公寓發展迅速。大安區則高級住宅區多住知名度較高人士，高層建築及公寓住宅急遽增加，深具發展潛力。內湖區為市府遠程計畫之卅五萬人之住宅區，深具發展潛力。具有發展潛力的行政區之社區數反而少，令人不解。

實際上各行政區成立之社區數目，要看各區公所之承辦人員或主管之重視與否，重視者則成立的多，反之則少。若以全屬臺北市市民的觀點看，為何某些人能受益，而另外的市民則不能受益，在整個市政建設上應該抑或不應該的。

所以為何不將社區與里鄰組織相結合，讓社區理事、里長、鄰長、社會工作人員相互協調配合，激發指導居民之自助和合作的觀念，並利用社會資源解決他們自己的問題，滿足需要。

二、社區理事會設置

社區理事會是社區的一個核心組織，係代表社區內各階層各種職業、宗教、種族或社會團體，以及地方上有聲望權力之領袖人物，共同推選而組合成的，其目的在歸納各種團體的興趣與利益，協調折衷，獲得廣大的支持。

社區理事會的組織，依現行「社區發展工作綱領」之規定，「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）若與前頒「社區發展工作綱要」比較，發現修改幅度頗大。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。」（第八條）

由此可知，理事人數由十一人的上限提高到二十一人的上限，且可以羅致更多的機關社團領導人士，共襄善舉，集思廣益。但在實際訪視各社區時，發現熱心的理事可多辦事，但不熱心者則不管事，所以有些熱心的理事說他們是在做「神仙工作」。另甚多理事出錢出力，舉辦各項社區活動，但其可能有其他用意，想藉富理事，打開政治發展之知名度。綜合言之，臺北市社區的理事會組織健全者有，但為數不多，其缺點有：

(一) 不熱心人士一經當選為理事，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。

(二) 社區所辦理之各項工作，應是理事會的職責，但此項工作實際上常落在區公所承辦人員及里長、里幹事的身上，社區理事會反而出力較少。

(三) 理事會的決議代表居民全體的意見，故在開會前應通告居民，使其得以反映意見，但多數理事會未做到此點，其決議僅代表理事的意見而已。

(四) 多數社區理事會的組織和領導能力不夠，又沒有專業的知識，若非真有服務的熱忱，工作成果便不够理想。

三、社區三大建設成果

社區發展工作項目包括三大項，即是基礎工程建設、生產福利建設與精神倫理建設。本市自民國五十四年至七十二年六月底止，辦理之三項建設成果表列如後（見表三）。今就此項資料來討論社區發展之工作推展。

表三 臺北市社區發展三大建設成果（民國五十四年至七十二年六月底）

(一) 社區基礎工程建設成果：

1. 修築道路二二六、三八〇平方公尺。
2. 修建排水溝一一二、七五〇公尺。
3. 修建公厕三四間。
4. 修築駁坎及護坡五八、八三五平方公尺。
5. 裝修路燈三五七盞。
6. 拆除圍牆九一四公尺。
7. 興建圍牆二、四七七公尺。
8. 設置社區活動服務中心八八所。
9. 興建兒童育樂場所三〇處。
10. 修築碼頭二處。
11. 興建休憩所一二處。
12. 興建小型花園二二二處。

13. 興建小型運動場七處。

14. 社區飲水系統之保養維護四社區。

15. 社區公共設施之清理保養維護二社區。

(一) 生產福利建設成果：

1. 設置圖書閱覽室五所。

2. 辦理技藝訓練七二四班次。

3. 設置社區托兒所九所，每年收托兒童五三一人。

4. 設置戶內垃圾箱一、四四〇個。

5. 改善家戶衛生二三、三八四戶，一三八、八六二人。

6. 社區技能（水電自行修護）訓練一六班次，參加人數六五〇人。

7. 購置縫紉機一五八臺，編織機八四臺。

8. 設立保健站八處。

9. 推廣家庭計畫二四、六一四人。

(二) 精神倫理建設成果：

1. 成立兒童育樂營五二社區，二三、三八〇人參加。

2. 青少年體能訓練三二隊，二、四〇〇人參加。

3. 婦女聯誼活動，六四個社區，四、二四二人參加。

4. 成立社區老人松柏俱樂部四〇個社區，四、五六二人。

5. 每年成立志願服務團一六團。

6. 每年組設童軍團一〇團。

7. 推展全民運動示範觀摩會二次，參加者四、五六三人。

8. 舉辦國民生活須知示範觀摩會二次。

9. 參加全國童子軍第五次大露營，社區童軍一三一人參加。

10. 推行社區全民運動，參加人數五四、一〇五人。

(一) 基礎工程建設：修築道路、修建排水溝、公園、圍牆等各方面的工程，

可由有關之局處規劃設計，所以是否該由對這些業務不太熟悉的社會局規劃、設計、施工是值得探討的。

(二) 生產福利建設：生產福利建設所實施之工作內容可歸為九部分，其中某些項目如由其他局處來做，應該會較完善、較符合需求，如：

1. 設置圖書閱覽室，由教育局視當地人口數、教育程度、需求等，統一規劃、管理，充實市民的精神生活。

2. 改善家戶衛生、推廣家庭計畫、設立保健站，由衛生局掌管規劃，應較有效果，且能滿足民衆的需求。

3. 設置社區托兒所，主要是加強對兒童的教保功能，並解決本市就業婦女的托兒問題，尤其是可以免費收托低收入戶幼兒，以改善低收入戶之生活，此項業務應由社會局做長期規劃推展；若由社區來辦理，其對兒童教保工作的素質不易管理控制。

4. 辦理技藝訓練主要是希望社區居民有一技之長，從事家庭副業之生產，目前有許多單位或機構正在從事技藝訓練的工作，有興趣的居民可經由這些學習的管道獲得一技之長。由社區來辦理，常會因為社區狹小，而拉人湊數，以致學習效果不彰。為了技藝訓練購置的縫紉機和編織機為數不少，但因屬公物，所以無人愛惜，現在已破舊不堪，不知是否還能使用？

(三) 精神倫理建設：

1. 組設童軍團常是以學校的童軍為班底，加以訓練。

2. 成立社區志願服務團，現在的做法是以各個大專院校的志願服務團為基礎，但因學校社團每年有所更動，不易持續長久，同時也拒斥了熱心積極之居民貢獻鄉梓的機會。

3. 社區兒童及青少年活動之辦理，教育局每年都有此項預算；推展全民運動，除教育局在積極推動之外，民政局也全力舉辦推廣，所以數個單位在做類似的事情，而參與活動的人幾乎是全班人馬，所得之效果較不易達到預期的理想。

4. 有關婦女、老人的活動，也有其他機構在努力從事這一方面的工作，如婦女會、民衆服務社。

社區發展的三大建設是很重要的工作，但是如何使之成爲一種組織和教育的过程，帶動社會變遷是一項非常具有挑戰性的工作，今後社區發展主管應該

加強協調溝通方面的工作。

查平 (F. Stuart Chapin, Jr., 1974) 曾說明沒有組織的與已協調的社區發展活動之間的差異。沒有組織的社區發展中，每個團體都是憑自己的力量，也都想謹慎地做好一件工作，但是花費了許多精力，却做了許多重複的工作，致未獲得最大的效益，形成某些人力與資源的浪費。有組織的社區發展活動，利益相同的團體事先展開了協調，然後又作了更進一步的協商，而能對各種社區事業發揮其最大的功能。

目前本府的各局處及有組織想要對整個社區、社會服務的團體極多，但彼等間服務的層面時常重複，而使社區發展未發揮至最大的效果。如果政府單位與社區附近的各個組織，會商研討一些有效的方法，避免服務的重複，或促使各個組織做不同方面的努力，將能在社區發展中發揮最大的效果，以造福更多的臺北市市民。

參、資料的分析與討論

表四 人數分佈—依社區別分

社區別	人數	%
優等	五二	六·六
非優等	七三〇	九三·四
合計	七八二	一〇〇·〇

表五 人數分佈—依性別分

性別	人數	%
男	三八六	四九·五
女	三九五	五〇·六
合計	七八一	一〇〇·〇

註：未填數—

一、社區特性分析

有關社區特性的分析，將從整體和各行政區社區居民樣本的資料，以分析社區的特性。

(一) 社區等級：本市辦理七十一年度社區評鑑時，將社區評為四種等級，分別為特優、優等、尚可及較差等社區，其中最優社區三個，優等社區五個。此處所談的社區等級係以最優、優等社區歸類為優等社區，其他社區歸類為非優等社區。樣本中屬於優等社區者五二人，占六·六%，非優等社區七三〇人，占九三·四，見表四。

(二) 性別：受訪樣本中，男性有三八六人，占四九·五%，女性三九五，占五〇·六%。男女在樣本中約占有相同之比例，見表五。

(三) 年齡：樣本的年齡多在二〇歲以上，其中以三〇至三九歲最多，二〇八人占二六·八%，二〇歲至二九歲次之，一八三人占二三·六%，四〇至四九歲再次之，一三八人占一七·八%，見表六。(下期待續) (本文作者現任職臺北市政府研考會)

表六 人數分佈—依年齡分

年齡	人數	%
二〇以下	二七	三·五
二〇—二九	一八三	二三·六
三〇—三九	二〇八	二六·八
四〇—四九	一三八	一七·八
五〇—五九	一一三	一四·五
六〇以上	一〇八	一三·九
合計	七七七	一〇〇·〇

註：未填數—五