

社區發展立法之需要性與迫切性

蔡本源

壹、緒言

民國五十四年四月八日行政院以臺五四內字第二二七六號公布「民生主義現階段社會政策」、特列專章，將社區發展明訂為我國社會福利措施七大方針之一。隨即先行制定「都市社區發展工作指導綱要」一種，交由內政部於五十四年四月間頒布，並函請臺灣省政府轉五個省轄市實施。其後為貫徹社區發展之推行，加強政府各單位之協調配合，乃根據實施經驗，檢討得失後將上項指導綱要修正為「社區發展工作綱要」，由行政院於五十七年五月十日以臺五七內字第三七一〇號正式頒布；臺灣省與臺北市依據分別訂定社區發展中長程計畫施行。由於綱要係屬行政命令（法規命令），而非法律，缺乏拘束力，且綱要內容過於簡略，民國六十二年、六十三年、六十四年內政部召開全國社區發展工作研討會時，均有提出該綱要必須加以修正，並制定完整法規之要求。惜因社區發展之推行各方一直看法不一，甚而竟有主張將之與地方自治合併之議，以至今依然面臨不少阻力與困擾。

民國七十二年四月二十八日行政院以臺七二內字第七五六二號函將「社區發展工作綱要」修正案

修正為「社區發展工作綱領」，認為社區發展係社會運動之一環，而明訂社區理事會為社會運動機構。雖然「綱領」與「綱要」僅一字之差，卻已將其位格降了一級，蓋綱領屬行政機關之單純命令，有其個別性、暫時性和簡單性，不若綱要雖不及法律之位階高，卻屬「中央法規標準法」七種行政規章之一種，有其一般性、永久性、及週延性。故自社區發展工作綱領頒布施行後，各級地方政府、民意代表、專家學者、社區理事會即迭有修正反映，又因該綱領部文條文不符地方實際狀況，窒礙難行，加以社區發展事務日新月異牽涉政府行政處分權；攸關社區民眾之權益，原綱領實難應當前多元社會之需求。修正現行社區發展工作綱領為綱要或法律，實已有其需要性和迫切性。

貳、從社區發展看社區發展立法之需要性

社區發展是第二次世界大戰以後，因各國民窮財盡，尤其開發中國家及未開發國家，對當時的貧窮與失業，更是無法應付，乃不得不動員民間力量以求自力更生的辦法。此時社區發展可視為一種「社會運動」。實際上，許多國家在推行社區發展之

初亦常採取此一方式，如印度早期的農村發展運動，英國在非洲的大眾教育運動，加買卡初期的社會服務運動，均屬比例。我國推動社區發展初期亦是如此，政府登高一呼，雷厲風行，但時間一久，即難以為繼，蓋過於注重「一時之興」，而未採用「一種制度」之故也。所謂一種制度，就是指建立一套具有確定性之法度，包括法令、組織、行為規則、與經費。

另外，社區發展本身也是一種基層建設工作，我國民國五十三年即是將原在臺灣省推行的基層建設工作改為社區發展。因此，有人主張推行社區發展可以將之視為一項建設方案或工作計畫來著手，以期易於著手，易於施行，易於見功。不過此種作法亦祇能用於一時，不可用於長久，因為它可能誤導社區民眾認為社區發展祇不過是一種鋪路造橋的物質建設，而忽視了社區參與和合作的人性發展，且行政首長可憑一時之好惡及經費之多寡，將該方案或計畫予以修正；甚而予以停擺。這是主張方案論者思慮所不及的地方，也因此，社區發展遲遲未能立法。

社區發展在一九七〇年以後日臻專業化，許多專家學者已將「社區組織」與「社區發展」合而為一，將之稱為「社區工作」，認為它是社區工作人

員的一種工作方法，特別強調它是一種達到某一種工作目標的手段，或是一種團體間的工作（Inter-group work）方式，一個案工作一般，可以運用於社會福利、醫療衛生或教育工作等。堅持這種主張的人，認為社區發展不是一種業務，可不必為之立法。

事實上，社區發展演變至今，它已不是未開發國家或開發中國家之鄉村落後地區的專利品，一九七〇年美國密蘇里大學區域與社區發展研究所邀約七位社區、社會學家，如桑德斯（Irwin, T. Sanders）華倫（Roland, L. Warren）等合編「社區發展工作過程說」（Community Development as a Process）一書問世，強調社區發展為一種工作過程，它已成為當前社區發展的主流。換句話說，社區發展至今已演進成一種持續性、永久性的社會建設過程，在需要以依據以推動工作之準則或法律。

叁、從社會變遷看社區發展立法之迫切性

臺灣地區的經濟發展，自民國四十二年實驗第一期四年經濟計畫以來三十年間經濟快速成長，社會繁榮，人民生活水準普遍提高，而且近年來經濟學家除重視國家經濟發展中「量」的成長外，也已開始重視國民生活上質的改善，畢竟努力提高國民生產毛額（GNP）並不表示國民生活品質的相對提昇，就如同有錢不一定能買到幸福一樣，因為在

提昇國民所得的過程中伴隨而來許多問題，如緊張的生活，淡薄的人際關係，污染的環境，頻繁的交通事故、超量的噪音、色情與賭博的氾濫、增加的犯罪率、鑰匙兒童的產生、青少年問題的叢生，老年人口安養的不足、殘障者的權益保障，等相對的減低了國民生活的品質，如今，社會、政治、經濟學家都已一致呼籲，應以生活品質的提昇做為衡量經濟發展、和社會發展的指標，而我國社區發展的目標，即在提昇社區居民生活的品質，對我國社會發展實有其鉅大的影響力。

如前所述，我國社區發展二十年來成效雖高，然仍多偏物質方面的建設，且以政府主導的成份居多。今值政府宣布解嚴，正逢社會轉型期間，民間組織與團體正方興未艾，已逐漸呈多元化發展趨向，我政府雖應社會需求於七十八年一月十七日公布「動員戡亂時期人民團體法」予以規範，然以之規範社團尚可，以之規範社區最基層的組織：社區理事會、社區守望相助組織、社區大廈管理委員會、社區眷村自治會；等，卻有其扞格不入的地方，蓋社區組織之設立以社區的劃定為先決條件，而社區的劃定必以歷史關係、文化背景、地緣形勢、人口分布、生態特性、資源狀況、居民需求；等為依據。也就是說，社區的成立須具備下列條件：（一）一定的居民的組合，（二）一定的區域範圍（通常是一至五個村里），（三）互相隸屬的關係，（四）共同的社區意識，（五）有正式或非正式的組織。所以，社區的規範依據實難與社團的規範準則完全一致。為健全當前社區發展組織，解決百病叢生的社會問題，落實基

層社會福利，提昇民眾生活品質，實有另外立法的迫切性。

肆、修正現行社區發展綱領之構想

內政部於民國七十七年七月七日曾採入在團體立法例修訂現行社區發展工作綱領，並將綱領恢復為綱要陳報行政院，經審指示：應否立法及與相關法令之配合宜再詳做研究，內政部再次匯集各方意見，並力求不抵觸「動員戡亂時期人民團體法」原則下，再度提出修正案，茲將該綱要草案之修正構想原則臚列如后：

一、界定社區、社區居民、社區組織、社區發展之定義，以有別於一般聚合住宅或國民住宅社區。

二、規定由中央至地方政府機關，為推動社區發展業務得設社區發展委員會，以策劃、諮詢、研究、審議、協調連繫社區發展有關業務，以健全社區發展之工作體制。

三、社區之劃定須經該地區住戶代表三十人以上之發起，申請主管機關核定之，主管機關亦得主動輔導社區申請立案，且社區劃定不受村、里行政區域之限制。

四、為健全社區組織，使能依法規定向地方法院申辦法人登記，是以規定社區應設會員大會、理事會、監事會內部機構，並應訂定組織章程，會員由社區居行自行登記參加。

五、恢復社區理事會理事任期四年且不受次數限制之規定，但理事長仍予限制任期，俾免該社區組織長久由同一人領導而乏進取朝氣，且避免居民因之而缺乏參與意願。

六、規定社區應設社區活動中心做為社區舉辦各類活動之場所，且規定應設置總幹事一人，並得聘用社會工作人員及其他工作人員以加強為社區居民服務。

七、刪略社區發展工作項目龐雜的列舉方式，而改以依社區特性、居民需要，並配合政府有關業務，衡酌社區資源多寡，區分為政府指定項目，政府推介項目及社區自創項目三大類。

八、為充實社區發展經費，建立社區居民付費係受社會福利之觀念，規定社區設置基金，並於報經主管機關備查後辦理福利服務收費活動。

九、社區組織因業務需要得申請調整原有組織或重新劃定社區，使原有社區趨健全且有發展性。

十、為避免社區因會員人數眾多，難以召開會員大會，得規定超過一〇〇人以上者得以開會員代表大會以行使大會之職權。

十一、規定社區理事、監事之選舉，候選人兼採提名制及登記制，以鼓勵社區居民踴躍參與社區事務。

十二、賦予主管機關對不健全的社區組織予以撤銷、解散，對不稱職之社區工作人員予以解任之行政處分權，以免社區業務停頓或績效不彰影響社區居民之權益。

十三、明定推動社區發展業務績效良好之社區

應予獎勵，以擴大民間之參與。

伍、結論：

依據行政立法之原理，因為社會不斷變遷，法規的制定或修正必須配合時代的時間與空間，適應國家的情況、社會的需求及國際的趨向，隨著社會情勢的改變不斷的做改正或補充。雖然法規的修正或補充有時難免予入朝令夕改之噴言，但是如果應修改或應制定而不為或拘泥遲延，延緩軌誤施政的興革與刷新，反易招致民怨，失去民心。

我國社會福利法規體系等本就不够完整，特別很多重要或新興的服務措施，仍未透過法令的制定來促使其加速發展。社區發展之立法在先進國家早有先例，為了協調統合鄉鎮市區級以下社區基層組織運作之功能，並依地方特性有效結合社區資源，落實基層民生建設，吾人從一開始即不憚其煩的強調社區發展必須立法，何況國家愈工業化，社會愈進步，社區發展愈能發揮功能，效用也愈大，配合國家社會工作專業制度之建立，實在已無理由反對社區發展之立法。

今考慮社會立法程序需要時間較長，曠日持久，緩不濟急，至少可依行政裁量職權將現行的「社區發展工作綱領」恢復為「社區發展工作綱要」，如此權宜措施符合晚近行政法之學說且與積極機動之法治思想配合，較能適應時勢的需要。待試行一、二年後加以評估，同時進行「社區發展法」之起草工作，以為社區發展施政目標和方案制定之依據

，或許較能符合當前社會發展的需要。

〔本文作者現為內政部社會司借調人員〕

參考資料：

- 一、岑士麟，「修正現行社區發展工作綱要構想」，社區發展季刊第二號，六十六年九月。
- 二、岑士麟，「社區發展有關法規之研究」，中華民國社區發展研究訓練中心，六十五年度研究計畫報告之八。
- 三、林洋港，「生活素質在臺灣之成就與展望，生活素質層面之探討」，明德基金會生活素質研究中心研討論文集（一），民國七十年五月。
- 四、徐震，「臺灣地區經、社區發展與生活品質改善關聯性之研究」，中華民國社區發展訓練中心，六十七年度研究計畫報告之二，民國六十九年六月。
- 五、徐震，「社區與社區發展」，正中書局，民國六十九年九月。
- 六、徐震，「社區發展在歐美」，國立編譯館，民國七十一年六月。
- 七、蔡本源，「健全社區理事會發揮組織功能」，社會福利季刊第六十五期，七十八年三月。
- 八、社論，「法律對社會福利的貢獻」，社區發展季刊四十四期，民國七十七年十二月。
- 九、林紀東，「行政法」，三民書局，七十七年三月。
- 十、岑士麟，「為社區發展法催生」，社會建設季刊四十三號，民國七十年四月。