

# 「社區發展工作綱領」亟須修正重點座談會

記錄 遲慧敏

一、會議時間：七十八年十月十一日（星期三）下午二時三〇分

二、會議地點：內政部第二會議室

三、主辦單位：內政部社會司

四、主席：蔡司長漢賢

五、出席單位及出席人員（依姓氏筆畫為序）

（為序）

王培勳 台灣大學社會學系教授

古梓龍 台灣省政府社會處視導

岑士麟 社會建設季刊主編

汲宇荷 中興大學社會學系教授

林秀錦 台北市政府社會局科長

邱明祥 中華民國社區發展研究訓練中心研究員

洪國芳 台灣省政府社會處科員

徐震 東吳大學社會學系主任

翁毓秀 靜宜大學青少年兒童福利系教授

陸光 師範大學社會教育學系教授

張煜輝 內政部社會司專員

陳桂燦 內政部社會司社會團體科

陳世傑 高雄市政府社會局第四科科長

黃澄月 實踐家專社會工作科代主任

楊至雄 內政部社會司福利科科长

蔡漢賢 內政部社會司司長

蔡本源 中華民國社區發展研究訓練中心借調研究員

研究員

遲慧敏 中華民國社區發展研究訓練中心編輯

蘇昭如 台北市社會局第五科科員

## 六、會議目的：

一、民國五十四年行政院訂頒「民生主義現階段社會政策」，確立社區發展為社會福利措施七大要項之一，並於民國五十七年訂頒「社區發展工作綱要」，後因該綱要實施歷十餘年已不敷時需；本部乃著手修訂原條文，民國七十二報行政院奉核定將「社區發展工作綱要」修訂為「社區發展工作綱領」實施至今。

二、惟因社會變遷快速，社區實務日趨複雜，原綱領所訂條文已不能適應當前多元社會之需要，且因綱領部份條文窒礙難行，加以又非屬「中央法規標準法」所定之法規，較為約束力和強制性，實施以來，備受地方行政機關、學者、專家之爭議，修訂之事，實有其迫切性和需求

性。尤其自人民團體法公布後，社區理事會或

股盼望賦予法人之地位，俾成行使權利負擔義

務之主體。本部乃於77年7月7日修訂「社區

發展工作綱要」（草案）報院核議，奉行政院

於同年九月十五日核復配合相關法規再研究。

（七十八）年三月十日日本部配合人民團體法之

公佈而檢附有關條文再度報院，同年五月十七

日奉指示：不必訂為法規。本部乃就現行綱領

審慎檢討。就重點部分加以修正，於同（七十

八）年七月三日第三度報院。

查社區發展能促成基層民衆之結合，並自動自

發參與社區事務。觀諸先進國家社會之發展類

建基於社區發展，我國實應早日訂立社區發展

健全之法規，以為推動社區發展工作之依據。

茲為適應當前之急需，特針對該綱領亟須修正

之部份，邀請學者、專家及有關單位召開座談

會。

## 七、討論題綱：

一、「社區」、「社區組織」、「社區發展」之行政界定為何？

二、社區之「成立」或「劃定」之條件與程序為

何？

三、「社區組織」如何取得「法人」之資格，俾成行使權利，負擔義務之主體？

四、「社區組織」之產生方式或選舉方式為何？社區會議之選舉人應採「自由登記」之「會員制」？抑或採住戶代表之「當然代表制」？

### 主席蔡司長漢賢致詞：

今天非常感謝各位在百忙中撥冗出席此次「社區發展綱領」修正重點座談會，在此座談會中，請中央、省、市、縣社區工作承辦人員提出問題，並請在座學者、專家能踴躍提供意見，以做為「社區發展綱領」修正之參考架構。

政府一向非常重視社區發展工作，最近，在報章上看到行政院李煥在內政部長許水德，台北縣長林豐正、汐止鎮長余達德陪同下參觀白雲社區、李院長也時常提到：怎樣透過過社區來達到守望相助、彼此關懷。因此，社區發展工作實是一件非常重要的工作。此次行政院所提出來的問題如：政府政策中的社區與一般民間所解釋的社區有何不同？多少成員才能開會？如何取得法人資格？如何「成立」、與「劃定」社區？村里幹事與社區理事會發展事務是否重疊？這些問題在中華民國社區發展研究訓練中心曾有出版專書介紹。村里幹事行政範圍與社區理事發展都有明確的界定，兩者之間沒有重疊之處，只有層次深淺的問題。

將以上問題歸納成四項重點討論，希望各位學者、專家能針對這四項重點提出寶貴意見。

### 問題討論

陳世傑科長：

目前社政單位所輔導的社區，如一般國宅和一般興建公寓均稱社區，使得社區名稱很難明確界定，而一般老百姓認為住在此地，此地即為社區。因國內無強性界定社區規定，那麼，社區是否需立案？國外又是如何界定社區呢？

蔡司長答覆：

民國六十餘年，內政部所指示社區是經政府核准，有籌組理事會即為社區。即社區必須是經政府核准，而社區組織亦經居民所允許；而國宅管理處及營建署即屬於此類。

林秀錦科長：

台北市政府警察局辦理守望相助，劃定守望相助單位，目前已劃定一百多個社區，有那些居民想成立社區，但究竟要多少人才成立一個社區呢？

蔡司長答覆：

一個社區單位不小於一個里，不大於一個區，台北以往曾達到一百九十九個社區，但現僅存一百七十餘個社區，造成減少的原因有：衰退、合併、衰退的原因，是因為社區沒有任何活動而取消；合併則是社區太小了，才與其它社區合併在一起。

林秀錦科長：

目前台北市住宅型態，是大廈林立，通常一棟大廈均有二三百戶，實在需要成立一個社區。如果一直沿用舊有的組織型態，就不太適用於現在的社會型態。

蔡司長答覆：

將來大廈都會有組織，但是否用社區名義，是須考量的，因為若是大家都住在大廈裡，很多活動可能無法展開，但並不否認大廈組織的存在。

古梓龍視導：

本人在承辦社區業務時，面臨兩個問題，第一個問題是：社區通常以面積及人口來確定，但台灣很多地區是屬廣大的面積，人口却很少的居住型態，例如：台中縣的一些鄉村地區，很少的人口，却有廣大的面積，像如此情形，又是如何來界定社區呢？而一般居民也認同村里行政；例如在介紹自己或填寫戶籍時，通常是介紹自己居住在某村、某里、某鄰，而不會介紹自己屬於那個社區。

第二個問題是：社區發展基本原則是由下而上發展，台灣社區發展在政府強力輔導下，才有良好的成效，若今朝將政府力量撤去，則社區發展的成效就會打了很大的折扣，而為了適應未來社會發展，政府解嚴後，民間力量漸漸強大，從修正綱領重點而言，要社區自立，但若有強而有力的法律根據，而按人民團體法成立法人團體，有其優點。缺點是在於一些社區居民平均知識水準參差不齊，

若是社區工作一切皆按法律規定，則相當困難，也容易形成派系之間很大的紛爭。若讓社區自立，獨自發展，往往社區理事會監事功能受到鄉村公所的制衡，這種期望社區自立却又牽制其社區，則必須給予一個方向，使其能自給自足。社區內部有紛爭時，自行解決問題，然後再由政府輔導，若輔導無效，行政無法解決，只好循司法途徑，這時須有一個強而有力的法源來解決紛爭。感謝中央首長重視此問題，希望在社區發展二十多年來，以及未來的推展工作，勢必需有良好的規範。

蔡司長答覆：

由於社區立法速度慢，目前須先有個解決社區問題依據的方案來應急，但政府絕對支持社區自立，因為我們國家是民主的，但必須視社區自己本身是否能推展活動，內政部也考慮成立社區基金來補助社區推動活動。

陸光教授：

一、社區發展與村里行政在執行方面本質上是分開的。地方自治注重民政方面工作，而以行政方法來推動。而社區發展將教育、文化、環境、交通併在一起。所以，這二項的推展是不重疊的。

二、社區組織活動本來是希望藉著社會運動機構來做參考架構，達到立法，但後來社會運動機構取消了，則社區發展未嘗不可成立新的

組織型態，採法人方式來推動業務。

三、至於都市與鄉村的差異性是依據地方上的需求。都市有都市的需求；鄉村有鄉村的需求，這二項是不同的，但社區發展並無差異性。

馮守荷教授：

以國外經驗而言，並無將那個行政區或那一個縣市劃記號，視為一個社區，然後再採選舉方式，選舉出一個理事會。

以往社區裡有一些人出來辦事，而這些人都是具有才能、熱誠、很熱心的為社區推展業務，因此，一直沒有牽涉到選舉的過程，但事實上，社區

發展本身是一種民主的過程，因而必需大家一起來參與，運用政府力量來推展社區活動。即在所劃定的圈圍裡，每一戶推出代表來參與開會、選舉，這種做法表面上是件非常好，而事實上却在束縛自己，到最後困難重重，而反映給政府，政府所負的責任加重；不知如何處理才能使大家滿意。所以，在從事社區發展領域裡，時間愈久，愈覺得模糊不清，因此，社區發展或社區組織的行政界定或成立劃定程序，以至於取得法人資格；是否因為由於以往把自己束縛得太緊，而想再成立一種新的規範來束縛。

徐宸教授：

我個人同意馮教授及陸教授看法。社區基本上是由下而上的一種民間組織，如果將社區給予統一

化，似乎給予的自我限制太多。社區的觀念完全是社會性，而村里觀念完全是屬行政的，這兩方面功能隨時是一致的、重疊的、自然的。

社區是民間自己組織起來，包含福利、衛生、教育、宗教，所以，它的功能是社会性、制度性的，根本與村里觀念不相同。台灣的村里與鄉鎮編制是相同，民政是由下而上，上達政府機構，是屬行政體系上的編制，但為何與社區重疊呢？原因在於省政府社會處在最初發動社區時候，借用村里辦公室；借用村里幹事做為社區總幹事；借用里長做為社區里事長，以致於名詞混亂。

社區與村里沒有大小之分，或人口多寡。社區是自然形成的，從社會、利益、文化、生活觀念所形成的。而不是以人口多少來界定社區。社區發展、社區組織是一套工作方法、程序、一個組織教育推動的體系，不須做行政的界定，以避免困擾。社區工作和個案工作、團體工作一樣是一套方式，不管社區大小都是用同一個方式運用。

關於社區採用人團法，其適應性值得懷疑。雖然，社區發展法是符合我們的理想，但將來成立一個社區發展法時，其內容不須太注重細節，因為社區是民間的組織，若是立法的内容過於嚴苛，則會妨礙社區發展，因此，在立法時，應該秉持著大原則。例如：規定一百人才算是社區，那麼一百零二人或一百零叁人就不算是社區規定，規定發起人三

十人以上，會員多少人、多少人投票，如此規定，容易造成團體性，而不是地區性的社區；形成村里觀念，而不是社區觀念。再則，若這三十發起人，都是住在其它地區，則不能代表這一地區居民普遍的規劃、利益、背景：等。倘若這三十多人代表這個地區而發起社區發動，則這三十多人就具有代表性。為了彌補人民團體法的缺失，可將原來社區組織理事會當做此地區的社會福利機構。而這個社區理事會代表整個社區各個不同的團體、各個不同利益；共同為地區謀福利宗旨，而此宗旨是經地方政府、社會行政、社會處、社會局所認同，這就是一個法人團體，此團體就比人民團體更具代表性。

由於近年來，犯罪率的增加，使政府背負了重大責任，因而希望民衆能自動自發來解決此問題。行政院李煥院長也提到地方自治、守望相助則是重要項目，若是加上交通問題，地方上有個理事會成立，以地方福利為宗旨，假若政府能如白雲社區般的解決他們的問題；而政府官員也重視社區民間力量，那麼在修訂綱領時，是否可把重點放在社區功能方面，即是社區的發展對環境衛生、守望相助、地方自治、地方福利推動有所幫助。假使目前不能設立社區發展法，而又不能脫離人民團體法範圍，即可用此辦法來彌補。

黃澄月教授：

從事社工界的人士皆認為社區是可以發展的，

而一般人却懷疑其價值感。我贊成徐教授的说法，即是先讓人了解社區功能，肯定社區，則此綱領才能通過。在督導、實習過程中，有許多人偏向熟悉村里，而對社區的概念則是模糊不清，因此，我認為讓社區取得資格，成立組織，並與政府單位配合來為地方謀福利，尤其是在地方自治上，環保方面，社區皆可以發揮很多的功能。而綱領內容界定其行政範圍、人數多寡、地區範圍等皆是技術上問題。

李鍾元教授：

社區發展雖然在國內發展了二十多年，但是其基本精神却未完全發揮出來。社區與村里的不同，是因社區是地方上人民自己所成立的組織，而村里是屬行政上的一個組織，社區工作內容應依時代需求，環境需要增加，守望相助工作亦可納入，但目前却是警察局在執行，因而，我個人認為不要把社區定為人團法，它是個特殊組織，基於民生主義現階段社會政策三十一條，為了推行有利於地方上改善生活，而讓一些地方上熱心的人士組成團體，但不是人民團體。而其工作方法以三十三條來配合時代需求，由社區自行推動，政府撥預算，只要社區推行活動，政府就給予補助。

王培勳教授：

「社區發展工作綱領」在當時訂立時沒有考慮遇到，且陸續撤銷社區發展科，或縮小其業務範圍，自己本身未重視社區發展工作，如何讓他人

來了解呢？若是替社區定太多規範，反而阻礙社區發展，因而政府應以如何協調社區，協助社區發展為主，並考核社區來獎勵社區。

岑士麟教授：

社區組織不適用於人民團體法，但為了便於作業而比照人團法。事實上，社區可大可小，幾個社區形成一個里，甚至超過一個縣。社區發展與都市鄉村是有差異性，而為什麼一般人會認為這兩者是重疊呢？其原因是在於以行政立場來看，而並不了解社區的涵義。

翁毓秀教授：

本人一直在國外，對國內社區工作並不了解，但針對行政院張政委員所提出的問題提供一些個人意見。關於第一項問題如同王教授看法，協調部門間的工作對修正綱領而言較切合實際，也較能解決問題，另外關於社區組織法人資格，是目前迫切解決的問題，近年來，有許多不法人士利用愛心從事不正當之活動，在捐贈時，不清楚到底要捐給誰，如何使用，如何管理；因此，希望社區綱領在修正時，能夠加以說明。

我個人非常贊同社區採會員制，因為社區發展原本是一個自動自發做根本的活動，採用會員制將比舊綱領的辦法來得恰當。

汲宇荷教授：

社區發展推展已有許多年，而仍然有這些問

題，其目前最重要的轉變角色是社員工。例如當社區自動自發推展活動，但如何自動自發呢？如何起頭？過程又如何呢？如同司長所言，有些精明熱誠的人很想為社區做事——與社區的利益不謀而合的事，但有誰來輔導？因此，社區社員工角色非常重要。然而，省、市、縣政府真正從事社區工作的社員工太少了，甚至不願從事社區工作，若今天即使絞盡腦汁去訂一個很好的方法，地方也想去配合，但中間若沒有一個環結去扣緊，則很難去推展社區活動。

楊至雄科長：

在社區工作推展之時，最困擾的是社區組織型態問題；剛剛教授們主張不用社團方式，有的主張以福利機構，有的主張以法人方式，希望能統一使用一個性質，以便於推展社區工作。

洪國芳先生：

社區民衆如要捐贈財物、土地，但沒有法律依據來承辦，形成捐贈物品無法妥當處理，盼望能提供此方面的意見。

陸光教授：

今天社會司、社會處及各方所探討的共同問題是：如何使社區理事會成爲正式法人，而楊科長所提關於社區組織型態究竟是社團性質較好呢？亦是社會福利性質較好？究竟交給誰來合法執行呢？以及遴選問題。有關組織問題在以前討論所提出來的

法案中，我雖不反對，但始終懷疑以人民團體法是否可代表社區。如李教授所說，不管這三十或五十發起人住在同一個區，若是分散其他區，就難以代表此區的居民，來發展共同的利益，所以，用人民團體法來代表社區，基本上所代表的利益是無法達成的。外國社區理事會的代表皆是由此地區各界選出來的，如此地區的宗教界、教育界、衛生界、公會、商會、團體所提出意見來代表整個地區利益來組織理事會，但並不包含政黨，因爲此理事會不是政治團體，而是社會福利團體，若是如此，經政府核准，透過政府登記，才成爲正式團體，那麼地區人民所捐贈的財物就可支配，這個財物就爲法人所有。而關於核准是否公平，各界所提應有個考量，政府核准也應有個標準。外國有所謂的黨派，也有地方糾紛，但黨派之間似乎沒有什麼重大衝突。社區理事會採每年改選組織，將不好的淘汰掉，則不會發生理事長把持現象，不知內政部是否同意如此組織型態。

### 主席結論

感謝各位教授所提供的意見，本次座談會之結論與建議將做爲本司修訂「社區發展工作綱領」之重要參考。有關內政部恢復「社區發展科」，及解決社會工作人員編制問題，一直是本部努力之目標，上級亦頗重視，本司將繼續儘力爭取。  
下午五時三十分散會。

## 社區發展季刊啓事

本社

本中心出版之「社區發展」季刊爲研究社區發展、社會福利之專業性刊物，各期均針對特定主題作深入探討。

### 一、邀稿啓事

1. 本刊第四十九期中心議題爲「發揮社會工作整合之功能——個案管理」定七十九年二月十日截稿，三月底出版。

2. 上述文稿除特殊稿件外，論述或譯撰均可，字數以五千字至一萬字爲宜，譯稿請附原文，如有不便，請將原文題目，原著者姓名、出版日期註明於稿後。

3. 來稿請用標準稿紙書寫，並註明真實姓名、最近職銜、通訊地址。

4. 文稿經發表，版權屬本刊，如未採用，當將稿件退還。

5. 來稿請寄台北市羅斯福路四段162號6F「社區發展季刊」收。

### 二、更正啓事

本刊第四十七期（七十八年九月底出版）第10頁圖形中「服務業」更正爲「服務方案」第152頁第10行衛生小組建議成立「社會福利部」更正爲「衛生福利部」；社會福利小組建議成立「衛生福利部」更正爲「社會福利部」。

三、本季刊文章均屬作者個人學術意見，並不代表本社意見，其言論內容均由作者自行負責。