

「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）

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
陳桂媛 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

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，民國七十二年報行政院奉核定將「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

黃澄月 實踐家事社會工作科代主任
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
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长

七、討論題綱：

- 一、「社區」、「社區組織」、「社區發展」乙辭之行政界定為何？
- 二、社區之「成立」或「劃定」之條件與程序為性。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。

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，有其優缺點。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所制衡，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。

馮宇荷教授：

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數。

徐震教授：

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。爲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；共同爲地區謀福利宗旨，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，以地方福利爲宗旨，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爲社區是可以發展的，

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，我認爲讓社區取得資格，成立組織，並與政府單位配合來爲地方謀福利，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，我個人認爲不要把社區定爲人團法，它是個特殊組織，基於民生主義現階段社會政策三十一條，爲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，協助社區發展爲主，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，但爲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，而爲什麼一般人會認爲這兩者是重疊呢？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，因爲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為正式法人，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，因為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，才成為正式團體，那麼地區人民所捐贈的財物就可支配，這個財物就為法人所有。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為本司修訂「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，本司將繼續盡力爭取。

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」季刊為研究社區發展、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為「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為宜，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」更正為「服務方案」第152頁第10行衛生小組建議成立「社會福利部」更正為「衛生福利部」；社會福利小組建議成立「衛生福利部」更正為「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。