

我國社區發展概況及努力方向

蔡本源

壹、發軔

第二次世界大戰後，聯合國於一九五二年開始推動社區發展運動，至今已有三十多年歷史。由於聯合國社會部社區發展組大力提倡，社區發展遂成爲世界各國普遍應用來促進社會國家邁向福利境界的一種社會運動；或社會工作的一種方法。進步的國家，用它來解決文化失調中產生的偏差問題，以平衡其經社發展，使社會變得更和諧進步，正在開發中的國家與未開發國家則用來改善人民的生活環境，改變人民的觀念態度與價值取向，以導致社會朝向更好境界的變遷。在這種世界各國普遍採行的潮流中，我們可以看出社區發展實爲實現「福利社會」的主要途徑，更是國家現代化的主要過程之一。

民國五十四年，劉脩如、楊家麟、崔垂言三位先生，奉命起草「民生主義現階段社會政策」時，特別採用聯合國所用的「社區發展」這個名詞，且將我國既有的「民生基層建設」與「國民義務勞動」兩項有績效的工作融和一起，並於序言中標明「以採社區發展方式促進民生建設爲重點」，「社區發展」亦列爲該政策十大工作項目之一。不久，行政院於民國五十七年五月頒布「社區發展工作綱要」，同年，台灣省政府乃據以頒發「台灣省社區發展八年計劃」。六十二年五月復修訂原有計劃爲十年計劃；復於七十年頒行「社區發展後續第一期五年計劃」後續實施，七十五年四月再頒行「社區發展後續第二期五年計劃」，截至前七十八年度止已規劃建設完成四、一七六個社區，台北市府則於民國五十九年頒行「台北市社區發展推行辦法」，高雄市政府亦於七十年十二月頒行「高雄市社區發展實施辦法」，長期辦理社區發展工作，截至七十八年度止台北市規劃有一三七個社區，高雄市規劃有七十一個社區。

此外，內政部於民國五十九年在聯合國發展方案技術協助下，由中美基金

及政府補助成立了「中華民國社區發展研究訓練中心」，負責全國社區發展有關事項之調查研究、籌訓社區工作有關人員，並包括社區之示範實驗。民國六十二年因中美基金補助停止，改由政府編列補助支應，截至七十八年度止計完成八十九個研究案，受訓人員計二〇、八五七人，並編印各種訓練叢書，出版社區發展季刊等。

貳、推行組織

依照民國七十二年修訂之現行「社區發展工作綱領」第三點之規定：社區發展主管機關——中央爲內政部；省（市）爲省（市）政府社會處（局）；縣（市）爲縣（市）政府；鄉（鎮、市、區）爲鄉（鎮、市、區）公所。社區發展業務主管單位，中央爲內政部社會司；省（市）爲社會處（局）縣（市）爲社會科（局）；鄉鎮市區爲民政課（社會課、社經課）。

依綱領第四點之規定：省（市）政府、縣（市）政府及鄉鎮市區公所，爲輔導社區發展業務應設「社區發展委員會」，其組織依中央主管機關之規定。社區發展委員會之任務如左：

- (一) 社區發展之研究、協調及輔導事項。
 - (二) 社區發展之策劃、推動、審議及評鑑事項。
 - (三) 社區發展經費之籌劃事項。
 - (四) 社區發展工作人員訓練之研議事項。
 - (五) 社區發展工作之檢討改進事項。
 - (六) 其他有關社區發展之研議事項。
- 社區發展之執行機關爲「社區理事會」，負責社區發展之調查、研究、協調、評估、組織、計畫、推動，社區理事會應根據社區實際狀況，建立社區基

本資料，選定社區發展工作項目，並訂定計畫分組（組織、業務、財務）積極推動。

叁、經費籌措

我國社區經費依「社區發展工作綱領」第十九點之規定，其經費主要來源如左：

- (一) 縣市社會福利基金內撥助。
 - (二) 政府各有關單位業務計畫內之預算撥助。
 - (三) 區內受益人捐獻。
 - (四) 地方公私社團機構捐助。
 - (五) 其他收入。
- 依據「台灣省社區發展後續第二期五年計畫」之規定，列入後續計畫辦理加強工作之社區及規劃新發展之社區，每一社區建設經費，以三百萬元為原則，（原項經費人不敷使用）其中由政府補助百分之七十五，民衆配合百分之二十五。其中民衆配合部份之經費來源大致如左：

- (一) 發動居民共同捐獻維護經費。
- (二) 社區公共造產收益。
- (三) 社區合作事業公益金支應。
- (四) 設置社區生產建設基金。

又依「台灣省社區生產建設基金設置要點」，社區生產建設基金定為社區新台幣五十萬元以上為原則，由政府補助十萬元，民衆配合十萬元以上。社區生產建設基金籌募從層報縣市政府核准後，應即投資為理社區生產專案，如一時無適當之投資項目，得暫存孳息。而暫存之投資收益或基金息主要用於社區成果維護，消除髒亂，推行小康計畫與社會教育。

民國六十六年起，省政府統籌社會福利基金項下每年撥二千萬元為社區生產建設獎助金，按縣市財力狀況分成四種幫助標準，不足數由縣市政府、鄉

鎮市公所及社區居民共同配合。惜自中央於七十年修改「財政收支劃分法」將土地增值稅與地價稅改為縣市稅後，省已無統籌社會福利基金。幸而中央自七十八年度起頒佈「加強推展社會福利獎助作業要點」，並編列預算補助縣市、鄉鎮市區及社區，以補社區發展經費之不足，擴大社區發展工作績效。

截至七十八年度止，社區發展經費總計費用約二千一百九十九億九千七百二十八萬元，其中政府補助一百五十四億六千一百七十七萬元，民衆配合款約六十五億三千七百五十萬元。

肆、工作人員

社區發展工作是一種組織與教育的過程，亦是一種「人的發展」過程，社區發展是否成功或失敗關鍵在「人」，社區發展工作所需人員包括行政人員、專業人員、社區領袖及社區志願工作人員。茲分述如左：

一、中央內政部附設之中華民國社區發展研究訓練中心：

該中心決策指導機構為理事會，負責社區發展之研究與訓練工作，大部份工作人員為兼職人員，實際承辦研究與訓練之專職人員祇各有一人，其經費由中央政府每年編列預算辦理。至於有關社區發展之行政工作，內政部則於社會司福利科內編列有一人承辦該業務。

二、各級地方政府之行政人員：

省（市）政府社會處（局）原設置有社區發展科辦理社區發展業務，民國七十六年以後分別縮編為一、二個股。縣市政府則於社會行政股下編制一人承辦業務，有部份縣市承辦人則尚須兼辦其他業務，鄉鎮市區公所則於民政課（社會課、社經課）下由民政承辦人員兼辦該業務。

三、社區社會工作人員：

依社區發展工作綱領第十點規定：「社區理事會置總幹事一人，並得酌用社會工作人員，……」，唯目前社區總幹事多數由其公務人員身份之村里幹事兼任，且社區理事會亦無有聘用專業之社會工作人員者，必須仰賴政府派員指

導。根據內政部七十八年度的一項調查顯示，目前縣市政府派有社會工作人員定期協助輔導之社區數為一六〇六個，約佔三十六百分比強，而社區聘僱有支薪（含部份津貼）工作人員者之社區數有六百四十五個，約佔十五百分比弱。由於社會工作人員尚未納入正式編列，流動性大，雖暫核定總員額為五六四人，然各縣市都有不足額之現象，以致無法有效輔導社區理事會，健全其組織。

四、社區領袖與志願工作人員：

社區發展在各地區實際負責計畫、執行的組織，在最基層係由社區居民自行成立的社區理事會來負責。社區理事會推動社區各項工作的民間公益團體，由社區內住戶代表一人，以民主的方式，選舉理事組織，理事名額至多二十一人，由理事們互選一位理事長，任期二年，純屬志願服務，並無金錢報酬，其人選係網羅社區內有聲望或影響力之熱心人士擔任，並分組辦事，其乃社區的核心機構，對內決定社區事務，對外代表社區。據瞭解，社區理事會按時每三個月召開一次會議者達百分之八十以上。唯社區理事會之功能在決策、協調、領導、動員、實際規劃推動，執行仍須運用社區多數志願服務人力。目前社區志願服務人力仍嫌不足，大多數社區（約佔85%）並無志願服務團體之組織。社區領袖人才之發展與社區志願服務人力之運用，實係社區發展成敗與否之關鍵，於是一種志願性的服務工作，亟須加強專業性的講習與教育訓練，並配合以參觀觀摩學習，使能積極有效為社區居民服務，造福社區居民。

伍、工作項目與成果

社區發展工作項目，包括社區公共設施建設、社區生產福利建設、社區精神倫理建設三大範圍，並各自分為若干項目，由社區理事會自行斟酌社區內資源與居民需要，經過調查、設計，選定各該社區之工作項目，訂定社區發展工作計畫，運用資源，籌募經費，並由理事會分組實施：

一、社區公共設施建設：包括新（修）建社區活動中心，新（修）建道路巷道、排水溝，綠化環境種樹植花，社區小型體育場、公園、兒童樂園與修、社

區播音站設置，改善家戶衛生、社區環境檢查等，目的在從事社區環境的整建，喚起民衆自力改善生活環境的興趣，創造舒適和愉快的生活空間。

二、社區生產福利建設：包括興建整修住宅，設置社區托兒所，社區公造產、合作農產、合作社之經營，舉辦生產技藝（能）訓練，家庭副業、家庭水種栽植、自己動手做、衛生保健之推廣，低收入之扶助，設置生產建設基金等，目的在喚起民衆自力更生、提高所得、促進情趣、增進福祉。

三、社區精神倫理建設：包括歡渡節慶、民俗文化活動之提倡，社區長壽俱樂部、社區媽媽教室、童子軍之設立，社區志願服務、會議規範之宣導、社區全民運動、休閒育樂活動之舉辦等，目的在倡行具道德價值之人際關係，變化國民氣質，發揚傳統固有美德，培養現代化的生活素質。

為因應社區因不同時間、空間的不同需要，及適應地方之特殊情況，今後社區發展工作項目將分為「政策性工作項目」、「選擇性工作項目」及「自創性工作項目」。

由於社區發展是一種組織民衆、教育民衆、從而促其致力於地方各種建設福利的基本方法，此概念與方法，本為我國地方建設事業所固有，亦為今日世界社會工作的主流，綜合上述成果報告，我台灣地區推行社區發展工作雖不甚理想，但確已發揮左列三大功能：

一、奠定三民主義的基礎——如前所述，社區發展工作之內涵，包括民族主義的倫理建設，民權主義的自治精神與民生主義福利事業，其工作推行方式，着重組織與教育過程；其工作方向着重社會與經濟之結合，實乃當今基層建設「向上發展」與「向下發展」之有效方法。

二、獲得社區居民之向心——社區建設關係居民日常生活之直接利益，舉凡鋪設巷道路面、改善家戶衛生、輔導家庭副業、興修社區活動中心，因為社區托兒所等居民無不稱便。故一般人士均認為政府致力基層建設，啓發居民自助的作法，實為結合地方利益，取得居民向心之有力措施。

三、協助推展其他建設——社區發展是一種工作方法，其他建設工作，如農業

發展、基層建設、文化民俗發揚、鄉村衛生、都市犯罪防治等倘能運用「社區發展」之觀念與做法，從啟發民衆、組織民衆及尊重居民之意願與鼓勵居民之參與着手，亦可以「事半功倍」之效果。（參考劉脩如18期社區發展季刊）

陸、工作績效之考評

社區發展工作雖已推展二十年，且台灣政府於頒訂「台灣省社區發展八年計劃」的第二年，就將社區發展工作列入考核項下，但其最初考核方式是與地方基層工作的考核同時進行，而未針對「社區發展」，這項政策與專案實施工作效果之專業考評，台北市亦然。故其考評的方式與項目包羅萬象，實不易達到客觀、具體的標準，更難要求以較科學實證的方法來進行考核評鑑。而其考評的項目與方向，往往是引導下年度工作重點之所在，故而考評的項目、方式、比重、資料製作等顯得非常重要。

為改進上述考評之缺失，省政府對於七十一年四月六日通過「台灣省社區發展工作考核要點」，進行「社區發展後續計畫」之考評工作，台北市政府社會局則同時於七十一年度開始嚐試辦理社區評鑑，期經由有系統之評估過程中，能夠對社區產生激勵作用，並由回饋中產生良性循環，以求社區發展工作之落實有效。

然而，影響社區發展績效之變數確頗複雜，非單純考核社區之工作項目即可見效，中央主管機關應確實了解目前省市府實際推展狀況及其考評情形，配合社區發展理論基礎與考評研究技術，進而擬訂一套統一、客觀科學、可行的考評辦法，釐出社區發展之考評指導，建構一套完整的考評體系，供省市府改進之參考，並用以獎勵績優之縣市政府及社區。

柒、未來努力的方向

一、確立我國社區發展之政策

大凡一個社會政策的制定，必定是根據時代潮流、立國根本與社會需要而

成的一個原則性的指示方針。

我國目前社區發展政策，依據國內學者的研究，大約可歸納為下列三項缺點：

- (一)政府規定者多，民間參與者少。
- (二)業務自辦者多，各方配合者少。

- (三)重視落後地區，忽視有發展潛力之社區。

今後在訂定社區發展政策方面，宜廣徵民意，舉辦公聽會或社會調查等方式來進行，並衡諸目前社會事實中所呈現的社區需求而定。從事決策者亦應具遠識眼光，才能締造一個因時因地而制宜的政策。

二、訂立社區發展有關法規

我國乃是一法治國家，政府的一切行政作為必以法令為依歸，社區發展既為國家之既定政策，就必將之法制化，以符民主憲政之潮流。然嚴格言之，我國迄今一直尚未有經由中央制頒之正式屬於社區發展之根本完整法律，及循此母法以制定之子法作為行政法規。為此，內政部將接納各方反映，於民國七十七年修訂現行「社區發展工作綱領」為「綱要」，陳報行政院，惟經審查結論表示「應否立法及與相關制度法令之配合」宜再詳做研究」，遭致擱置。

社區發展既為促進國家現代建設之策略，亦為國家經社平衡發展之方法，攸關國民權益至鉅，日下社會結構變遷急遽，社會問題叢生，迫切需要以社區發展之方式以解決社會問題，以保障社區居民之權益，社會工作界及法學界皆期待我國能夠早日制定完整的社區發展法規。

三、調整社區發展組織體系

我國社區發展之推行機關原「社區發展工作綱要」本有明訂，如前述於民國六十二年奉命精簡廢設，後雖於七十二年恢復設置地方政府社區發展委員會；然中央指揮系統卻無法建立，整體性規劃與策進活動，陷於停頓狀態，社區發展工作遭致「無系統、無秩序」的困難。

根據現行「社區發展工作綱領」的規定，社區理事會乃一社會運動機構，不具備法人地位，因之不能成為權利義務的主體。很多社區財產的產權登記發生問題，也使社區理事會不能在經費上達到自立自足的境界。如今社區理事會皆亟盼有一法人地位，以便依據法律盡義務，享應有之權利。

四、建立社區工作教育訓練架構

從聯合國開始推動社區發展工作時，即已強調社區工作人員訓練之重要，蓋各級社區發展工作人員專業知能不足，影響社區發展工作甚鉅。然而二十年來一套完整的教育訓練計畫始終未能建立。雖然民國五十九年我國在聯合國協助下成立「中華民國社區發展研究中心」，原期培養高級的訓練師資，以訓練社區工作人員，惜不久即因退出聯合國而告夭折。現雖有政府預算繼續運作，離原目標相去甚遠。

目前，省市府雖年年調訓社區發展工作人員，仍僅止於社區發展計畫之宣導，專業知識之傳授甚為有限，訓練難以落實收效。今後中央與省市府如何分工建立層級訓練系統，建立完整訓練模式，充實訓練經費，一方面培訓各類訓練師資，一方面對各級社區工作人員施予長期的深入的專業訓練，實為當前非常重要的課題。

五、籌措社區發展工作基金

社區發展工作固然要靠民間財力物力之參與，但政府的補助仍有其必要。自中央於民國七十年修改「財政收支劃分法」，省府已無固定統籌運用之社會福利基金來源，然而地方政府必須仰賴省府補助以有效推展社區發展之情形，卻愈來愈嚴重，以致各縣市難以均衡發展。

為充裕社區經費，台灣省及高雄市皆訂有「社區生產建設基金設置要點」，每一社區基金投資辦理社區生產事業或以基金孳息用於社區成果維護或社區活動等項，目前已有三千三百多個社區設置此項基金，佔社區總數約百分之七十五。由於縣市編列配合獎助款預算困難，難以有效激勵社區民眾踴躍捐獻經費，有轉中央增編社區基金獎助款以支因應。

目前我國社區基金之勸募，囿於社區範圍，資源與財力均嫌不足，宜開始試驗採行歐美之聯合勸募制度，以鄉鎮市區為範圍，成立聯合統一勸募組織，建立社區發展預算制度。

六、建立社區社會工作人員制度

社區社會工作人員不論其在都市或鄉村地區，其主要任務，在負責引導與推動社區發展工作。社區組織或社區發展工作如果能由有能力、有智慧、有經驗的社區社會工作人員來協助，其目標定能在短時間內完成，且其過程更是和平的。然我國社會工作專業體制的建立，卻一直似無有之間，亟使朝野努力以赴。

社區發展工作綱領雖有明文規定社區理事會得聘用社會工作人員，然社區理事會限於財力，歷年來皆仰賴政府派員協助，也由於制度之未能建立，多年來因受制度與社員工員額之不足影響，社區並未能普遍獲得社會工作人員之技術指導，致社區陷入長期依賴和不健全中難以發展。

七、強化社區發展與地方自治之協調配合

社區發展工作之提倡，已將「國父地方自治的理想更具體地落實到基層」。由於早期社區與村里組織併行化之實施，確實加速帶動社區發展工作的腳步，但也帶來「民政與社政之糾纏」和「由上而下急功近利」之謾，社區淪為政府傳統行政中最基層的一環。

今後社區組織之如何更民間化，使社區與村里不致出現「重複重疊」之現象，亦可減少社區對政府之依賴，符合多元化發展之原則。唯社區發展乃係一綜合性的地方建設，雖可因時因地制宜選擇項目發展，但也須能夠充份動員社區內之人力、物力、財力方能竟其功，故如何強化社區與轄區內有關機關、團體之協調連繫，須速做一決策性的決定。

（本文作者任職內政部社會司）

社區發展工作成果統計表（自58年度至78年度止）

項 目	單 位	成 果 數
社區興建數	個	四三八四
社區戶數	萬戶	二六八
社區人數	萬人	一二三〇
使用經費	百萬元	二一九九七
政府補助	百萬元	一五四五九
社區自籌	百萬元	六五三六
一、社區公共設施建設		
新（修）建道路巷道	萬平方公尺	八七八四
排水溝	萬公尺	一九〇九
綠化環境種樹	萬株	六八八
社區小型體育場	處	三三〇五
社區公園及兒童樂園	處	三九五九
社區播音站	處	四三四一
改善家戶衛生	千戶	四八七
社區及家戶檢查	千次	二八五
二、社區生產福利建設		
興建整修住宅	戶	三五七四三
社區托兒所	所	三四六二
社區造產	處	三二五〇
社區合作農場	場	三九三
農業委託及共同經營	班	四五五三
社區合作社	社	二六九
生產技藝訓練	班	一一〇三二
輔導家庭副業	千戶	一五七
設置生產建設基金社區數	個	三三三一
三、社區精神倫理建設		
興建社區活動中心	棟	四八〇五
社區圖書室	處	三一〇五
康樂藝文及體育活動	次	八四五三八
社區童子軍	隊	四六三
社區長壽俱樂部	處	四一六七
社區志願服務隊	隊	三一二七
社區媽媽教室	班	五八五七
社區民俗康樂班隊	隊	四五八一
社區全民運動	社區	四六三五