

# 社區發展巡迴輔導座談會報告

邱明祥

## 前言：

本中心八十年年度社區發展巡迴輔導工作，已於七十九年十二月至八十年元月，分別於臺北市、高雄市、宜蘭縣、嘉義縣、新竹縣、苗栗縣等縣市巡迴辦理完畢。此項計畫係由中心訓練組王主任培勳主持座談，並對各縣市自行選定的輔導項目講解說明，各級政府社政主管及社區業務承辦人亦應邀列席，且當場解答各社區理事會及社區基層工作人員等所提問題與質疑。此一座談除增進彼此了解，澄清政策法令疑點外，亦有助彼此溝通、交換工作推動實務經驗，收汲長引優之效。

中心年度社區發展巡迴輔導工作，為求符合社區基層工作人員推展社區工作需求，增進其實務工作專業知能，期發揮巡迴輔導功效，特滙集社會司及本中心出版品與視聽教材，擬列十八種重點輔導項目，依中央推行社區發展重點項目，配合地方工作執行實際需求，作為年度輔導項目擬定規劃之參據，計包括社區理事會輔導、社區基金勸募、育幼托兒、青少年活動、媽媽教室、殘障福利、老人休閒安養、社會工作人員介紹、志願服務、會議規範、民俗童玩、休閒活動、衛生保健、水耕栽培、社區勸助儉動手做、社區犯罪防治、社區太陽能利用示範、社區網版印刷等，由各受輔導縣市視該地社區特性需要選定項目實施；接受輔導六縣市皆能配合各社區實際狀況，針對社區迫切問題與社會普遍

性需要，選擇輔導項目，如社區理事會輔導、社區犯罪防治、青少年活動等，以提供社區基層工作人員新概念及做法，作為往後工作推行之參考。

本年度辦理之座談輔導，承蒙臺北市政府社會局第五科洪國芳先生等不辭辛勞同赴各地，協調聯繫並解答相關問題，至為感佩；而各縣市社區業務承辦單位協助場地佈置及餐飲點心之代辦諸事宜，併此致謝。本年各縣市參與座談人員包括社區理事長、理事、總幹事、社會工作人員、社區業務承辦人員、及社區熱心人士等計二百三十餘人，會中針對當前社區工作之政策法規、人事編制、實際執行之利弊得失，懇切建言，對於以往工作心得之切磋交流、傳承經驗，實彌足珍貴，其所提意見與建議，雖已經各級政府列席代表詳細解說，並滙集為往後工作的參考，然為反映當前社區工作之現況及問題，以下即針對今年度社區巡迴輔導座談時，與會人員所提意見與建議彙整分列如後，俾供各界規劃改進之參考。

## 體例問題：

### 一、社區理事會組織：

1. 「社區理事會組織章程範本」中規定：理事長、理事任期二年，連選得連任一次；此條文任期太短且規定太嚴，熱心社區工作者無法繼續為社

區服務，建議能延長任期並可無限制連任。（宜蘭縣、嘉義縣、高雄市、新竹縣、苗栗縣）

2. 社區理事會的組織定位為何？究竟屬人民團體抑或為鄉鎮公所之民政單位，建議能明確定位之，以對社區推動較有利，活動推展較易。（宜蘭縣）

3. 社區理事會無法法人地位，理事長簽章具名之文件無實際監督之權，如經費或工程發生弊端或問題，要如何處理，誰承擔責任？（宜蘭縣）

4. 關於社區總幹事的選聘問題，宜蘭縣各社區總幹事，民政單位規定都由村里幹事兼任；其中「社區理事會組織章程範本」規定得由村里幹事兼任，而民國七十一年民政廳頒布「臺灣省強化村里組織功能貫徹向下扎根方案」第三條規定社區發展為村里幹事業務項目之一，宜蘭縣政府即以適用此法令，命令村里幹事兼任社區總幹事，已施行八年了，社區理事會的組織功能仍無法發揮，而七十八年省政府社區幹部研習班資料第二十頁指示：「社區總幹事宜由社區內人士擔任，不宜由社區外人士擔任，以符合社區主動自主的特性。」，雖村里幹事協助政府服務社區為必然的業務，然村里幹事本身業務繁多又調動頻繁，對於社區的工作無法持續推行，但社區的工作不應斷斷續續，故宜考慮不由村里幹事兼任社區總幹事，而宜蘭縣硬性規定只是鄉鎮為方便指揮，以應付上級考查方便，提高考核成績，如此做法是否得當應審慎考量。（宜蘭縣）

5. 社區理事會結構須加強，如舉辦社區講習，亦應邀請理事亦參加，以提昇理事專業知識；並且對社區人員的訓練亦應加強，以培植社區發展人力人才。（宜蘭縣、新竹縣）

6. 社區總幹事的聘任問題，依規定社區總幹事如未經理事會聘任即為非法，其所辦業務為不合法的，而一般文件、經費的報銷都由總幹事具名簽

章，如發生問題應如何處理？（宜蘭縣）

7. 社區總幹事津貼僅六百元實在太少，連交通費都不夠，且又無公、勞保險（村里幹事兼任者除外）之保障，實缺乏鼓勵，應考慮增加津貼及福利。（宜蘭縣、臺北市、嘉義縣、苗栗縣）

8. 社區總幹事應改為專任，如此工作推動才較順利。（宜蘭縣、新竹縣）

9. 社區理事長二屆任滿後，對於卸任理事長可否仿照「師鐸獎」等，設置專屬優秀理事長獎座表揚之，作為其推動工作的誘因。（宜蘭縣）

10. 「社區理事會組織章程範本」限制社區的發展空間，造成單一模式的組織功能，毫無彈性可言，應賦予社區理事會更大的發展空間。（宜蘭縣）

11. 社區理事長每年出錢出力，可否考慮依志願服務登錄要點方式，頒發熱心服務的證件。（宜蘭縣）

12. 社區理事長與理事改選可否考慮全縣市各社區統一次改選。（臺北市、新竹縣、苗栗縣）

13. 臺北市里長改選後，市長即召開全市里長大會溝通相關問題；社區理事會改選後，却未有市長、社會局長或其他長官召集全市新當選理事長們作意見交換，而理事會工作比里鄰還多，市府顯然對社區發展不重視。（臺北市）

14. 社區工作人員不易找並缺乏意願，「理事會改選」的不合理規定應去除了，以免人才不繼。（高雄市）

15. 社區工作吃力不討好，社區理事會中毫無人事經費且津貼少，完全由主事人掏腰包難以維持，等公家補助更難，應如何解決？（高雄市）

16. 社區理事長與村里長改選日期能否一起辦，以免重複浪費人力。（新竹縣、苗栗縣）

17. 社區召開會議比照人民團體規定辦理，實無法依「章程」中規定達到二分之一以上人員與會，會議常難以召集成功，因章程之不符實際，各社區只好違法辦理，為何須半數以上人員出席才能開會改選？（新竹縣）

18. 社區理事會改選，不要以召開戶長會議方式來選舉；一般人民團體三次開會不成即可註銷，但社區理事會可註銷否？理事會改選可考慮依一般民代選舉，採不記名方式，由早上八點至下午五點期間投票，依票數高低決定當選否，以符實際。（新竹縣）

19. 建議如為一村里一社區，則規定村里長即為社區理事長、鄰長為理事，如社區跨兩村里以上，再舉行選舉。（新竹縣）

20. 建議村里長不必為當然理事，可改為理事的當然候選人，不必因村里長卸任而須卸理事職務，造成困擾。（新竹縣）

21. 章程中規定村里幹事得兼任總幹事，問題多，應只彈性協助社區，不要硬性規定。（苗栗縣、宜蘭縣）

22. 理事長、理事改選，可否請省府明定「屆期」，或考慮其他辦法解決。（苗栗縣）

23. 加強社區理事會成員訓練，理事會成員素質不很高，應有專業的基本訓練，以利社區工作的推動。（苗栗縣、新竹縣、高雄市）

24. 省府社區考核頒獎，不應只邀請鄉鎮長、社區理事長與會，可否考慮對社區總幹事或其他工作幹部亦邀請，以慰其辛勞，增加榮譽感。（新竹縣）

## 二、基礎工程建設：

1. 省政府、縣市政府無專款補助社區，社區環境美化、綠化及硬體建設維護難以推行，建議按年撥款補助，以利社區環境維護與社區工作之推動。（宜蘭縣、高雄市、新竹縣、嘉義縣）

2. 目前社區生產建設基金孳息作為社區的維護經費或活動經費顯感不足，可否考慮增加建設基金數額或專款補助維護費（宜蘭縣、新竹縣、嘉義縣）

3. 社區基礎工程建設的招標宜由鄉鎮公所負責，不應由社區理事會來做，因社區理事會制度不健全，地位不明確，活動又多，故宜由鄉鎮公所負責才好。（宜蘭縣）

4. 活動中心的產權不屬於社區理事會所有，工程偷工減料或發生糾紛時，應由誰負責？（宜蘭縣）

5. 大部份社區建有活動中心，然多未善加利用，且設備有待加強，然擴充設備所需經費頗感困難，應如何克服？如何申請經費？（宜蘭縣、苗栗縣）

6. 臺北市區里調整，原有區公所硬體建築空留，可否開放供作社區活動中心，以解決社區辦活動尋找場地之困難。（臺北市）

7. 目前政府機構許多地下室空而不用實浪費資源，應考慮作為社區活動中心，以解決都市地區活動場地尋找不易之問題。（臺北市）

8. 臺北市土地價格昂貴，活動中心用地取得困難，可否考慮於公園中興建小型活動中心為社區活動或辦公之用。（臺北市）

9. 社區本身經費有限，借用學校場地須付費，可否請市府發函協調，社區可免費使用學校場地，然場地維護及清潔由社區負責。（臺北市）

10. 社區發展經費籌措困難，社區辦理基礎工程建設所節餘的物質或企業捐贈之實物，能否轉換為現金，以作為社區其他工作或活動使用，避免資源浪費。（嘉義縣）

11. 社區活動中心籌建困難，土地取得申請不易，如坪數不夠又無法開建，而公有土地取得常因隸屬單位不同取得難易有別，某些單位可免費撥給

，某些則須購置，使經費更加捉襟見拙，可否請省府協調相關單位，公有土地如作為社區活動中心用地，經申請勘察合格後可免費撥給，以利活動中心之籌建。（嘉義縣）

12 社區基礎工程建設之工程發包應由建設科辦理，才符合專才專用，民政課或社會課實無專業能力辦理此事。（新竹縣）

13 基礎工程建設所需經費龐大，以其餘款項再來推動生產福利與精神倫理建設實感困難，可否考慮基礎工程交政府有關部門負責，以節省社區人力財力。（苗栗縣）

### 三、生產福利建設：

1. 臺北市因考慮都市特性而與臺灣省社區發展的方式與做法差距頗大，然如公共造產、建設基金、托兒所補助款等皆付之闕如，對社區工作的推動更加不易。（臺北市）

2. 社區人口老化，老年人數多，市府每年只補助社區長壽俱樂部一萬五千元，實在太少，能否按社區實際老人人數撥給。（高雄市）

3. 鄉村社區老年人多，長壽俱樂部成員多，但政府經費補助少，活動難推廣。（新竹縣）

4. 省府提出的社區福利服務體系推動模式，項目不夠明確，建議明確範圍使基層有所依循。（新竹縣）

5. 目前社區生產建設基金五十萬孳息有限，建議提高為一百萬。（新竹縣）

6. 某些社區無生產建設基金，社區無基金孳息缺辦公費，可否由政府補助辦公雜支。（苗栗縣、嘉義縣）

7. 建議社區托兒所設保育員。（苗栗縣）

8. 建議社會工作人員應巡迴至各社區服務。（苗栗縣、臺北市、新竹縣）

9. 社區為自立自足應以產置產，另設置社區基金，以善用資源廣籌財源。

### 四、精神倫理建設：

1. 社區媽媽教室師資聘請甚難，建議社會局能協調救國團或相關單位，如有相關訓練能提供名額給社區，以訓練社區人才，學成後可回社區服務。（臺北市）

2. 社區守望相助組織經費有限，是否可請教育單位於學生勞作課程加入守望相助器材的介紹或實際製作示範，以使學童能了解守望相助之意義。（臺北市）

3. 青少年活動辦理籌畫易，但經費籌集難，而沒錢難做事，加須自費則參加意願較低，建議政府能增加補助。（高雄市）

4. 內政部規定活動辦理須三分之一自籌款，才撥三分之二補助款，而大型活動經費龐大，自籌款難募集，政府補助款又七折八扣，建議政府補助能如實撥給。（高雄市）

5. 社區活動辦理，承辦人員應多用腦筋思考如何辦理，勿一味依靠政府補助，可善用人力、物力資源辦好活動。如社區長壽俱樂部、媽媽教室採會員制收取會費，如此不虞經費不足，亦可提昇活動效果；而辦活動須考慮社區特色，且要有社區活動是我們自願辦的，不是為因政府行政命令而辦之觀念。（高雄市）

6. 全民運動究竟為社教單位抑或社政單位應辦之業務宜分清，避免造成承辦單位困擾。（苗栗縣、新竹縣）

7. 教育局和社會局對全民運動考核標準差距大，究竟依那個單位規定辦理？（苗栗縣）

### 五、綜合性建議：

1. 目前學者專家、政府各單位對社區的定義和概念眾說紛紜，社區居民的社區意識凝結難，作為社區理事長，應如何推展社區活動呢？（宜蘭縣）

2. 目前對社區發展的宣導不夠，尤於文宣方面亟待加強，俾使社區居民了解社區發展的意義。（宜蘭縣）

3. 社區發展推動至今已二十餘年，目前各社區能發揮功能的程度如何？經費來源如此拮据？又如何辦好活動？（宜蘭縣）

4. 推行社區發展初期，政府民衆配合尚佳，然經社會變遷，居民的社區意識愈弱，對社區活動配合意願低，將社區發展視為政府的事與己無關，造成社區各項工作推動困難，如無經費即不做，實急需尋求激發民衆參與的新模式，然應如何解決？（宜蘭縣、嘉義縣）

5. 社區不要只重量的增加，應注意質的提升，對於無法發揮功能或不必要的社區應裁撤。（宜蘭縣、苗栗縣）

6. 社區發展的政策、制度規劃太過理想化，基層實際推動困難，理想與實際差距太大，造成基層困擾，而致推行不易。（宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣）

7. 社區與村里的角色和功能有許多重疊處，造成諸多人力、物力不必要浪費，可否考慮將兩者合併。（宜蘭縣）

8. 「社區」一詞的定義，各單位定義有所不同，如社政單位、國宅單位、警政單位等所指各不相同，外界對社區名詞運用亦相當混亂而常有濫用；新法規中對「社區」應明確具體定義，以免一談社區即找社政單位，而社政單位並非全能，只徒增作業困擾，無法解決實際問題。（臺北市）

9. 目前社區名稱混淆，我國社區發展在古代井田制度及里鄰保甲等已有，

只是名稱不同，目前社區發展與里鄰功能重疊，乃因「社區發展」一詞為外國移植的，造成基層困擾，應否正名乎？政策開始已錯，能否勇於改正，社區配合里鄰亦可推動，何必疊床架屋？（臺北市）

10. 社區工作項目龐雜，省府各廳處局分工宜明確，使下級單位有所依循，以免權責不明互相推托，基層執行時產生困擾。（嘉義縣、苗栗縣）

11. 社區發展年度考核評鑑項目多，每項皆須做實勞民傷財，毫無彈性亦無必要，只造成承辦人員困擾，與實際差距甚多，可否考慮廢除目前這種形式的考核方式，修正改以地區特色為重點工作項目進行考核，考慮城鄉項目不同，以發揮各社區特色，避免資源浪費。（宜蘭縣、嘉義縣、新竹縣、苗栗縣）

12. 省府社區考核以縣市為受評鑑單位分甲、乙、丙、丁等，建議以鄉鎮為單位進行考核，以符實際狀況。（苗栗縣）

13. 省府每年社區考核評鑑結束後，基層社區業務也告一段落，如此只重型式表面，實浪費資源，也無法真正發揮社區發展功能。（宜蘭縣、嘉義縣）

14. 省府社區考核，得獎社區獎金分配不應大部份撥給縣市或鄉鎮公所，而真正出錢出力基層社區却只得小部份，應考慮提撥適當比例金額給社區，以鼓勵基層社區士氣。（宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣）

15. 各級政府補助款應隨物價指數而調整，不要只維持現狀或愈來愈少，且社區自籌配合款困難，政府補助比例應適當提高。（嘉義縣、苗栗縣、新竹縣、宜蘭縣）

16. 內政部、省政府的各種社區工作補助款比例，應視縣市、鄉鎮財源狀況彈性補助。（苗栗縣、新竹縣）

17. 臺北市議會刪除社會局社區發展經費，造成社區活動推展困難，是否該

會只重視里鄰不重視社區？還是意味對社區發展成果功效的質疑？如果議會認為社區發展無繼續推動必要，請作具體決定，我們社區理事（長）也不必再出錢出力費心推動。（臺北市）

18 美國某些地區其社區發展的各項經費是由社區中有房地產登記者繳費，如拒繳，可於其房屋買賣過戶時扣繳，而賃屋者由房東繳納，如此可不虞缺乏經費，國內可否如此做？（臺北市）

19 社區發展推行二十餘年，中央及省政府只知嚴格要求地方政府，而非有效協助地方辦理社區工作，基層無錢無專才，請上級單位擬定符合實際可行方案解決。（嘉義縣）

20 社區發展已二十餘年，社區範圍內社經人文地理已有重大變化，可否考慮重新規劃社區。（宜蘭縣）

21 新社區規劃須嚴謹，勿只求量增加，須善加運用各方資源發揮區域功能，免落入以往窠臼。（宜蘭縣、嘉義縣）

22 建議社區範圍以一村里為限，如二、三村里合為社區，各種問題叢生，例如生產建設基金率息分配或上級補助款均分等皆會造成爭議。（苗栗縣）

23 省府舉辦之社區幹部訓練班，應分區辦理或分縣市辦，並應以星期天為主，以免影響受訓人員平日工作。（宜蘭縣）

24 省或縣市政府應辦理理事會幹部至各縣市或縣內各成效良好社區觀摩，以吸取各方長處，收激勵之效。（新竹縣、苗栗縣）

25 應加強社區人員培訓，並考慮設置專職、專業的社區工作人員。（新竹縣、苗栗縣）

26 社區中心往後如舉辦類似座談會，建議能增加參與會議人數，並做定期輔導。（宜蘭縣）

27 建議省府編訂社區發展實務專書，內合法令與實際做法或範例，社會工作人員人手一冊，以利社工人員服務社區、推動社區工作之參考。（苗栗縣）

28 第二期後續五年計畫即將結束，往後社區工作重點為何？中央法規未訂，省府無所依循，第三期後續五年計畫預算、內容要如何編列？縣市及基層實不知如何著手，建議中央對未來社區發展何去何從要有定見，及早擬定方向，以便基層人員工作有所遵循，勿至燃眉之急匆忙決策，陳義過高、悞願實際。（新竹縣）

29 建議未來擬定第三期後續計畫時，工作方式考慮由社區先提報社區工作或活動計畫，經上級審核後認為可行，再來執行，可避免造成基層負擔，而又能符合社區實際需求。（新竹縣）

## 結語：

社區發展是政府與民衆併肩努力，以協同改善社區環境、福利生產、精神文化，使社區發展與國家建設結為一體的過程；臺灣地區推行社區發展工作歷二十餘年，其對國家建設與民衆生活品質提升助益頗多，惟因時空因素不同，社會環境變遷及各地特質差異，有部份法令規章和工作模式已無法配合當前社會現況，急須加以檢討改進，以符實際。

為使社區居民意見及社區基層工作人員業務執行困難能真實反映，本中心遂深入基層社區，以座談會方式，邀集社區相關人士溝通意見，亟盼所匯集的基層心聲與實務工作難題，能做為政府規劃和推行社區工作的參考，亦祈專家學者各界人士運用睿智卓見，協同解決目前社區發展的瓶頸，並為未來社區工作提供正確指引與明確方向。

（本文作者為本中心訓練組研究員）