

社區發展團體組織及運作將有之改變

楊至雄

一、前言

爲使社區發展工作更能貫徹推行，並使社會福利措施藉採社區發展方式落實於全民，內政部已制定社區發展工作綱要，用以取代現行之社區發展工作綱領，惟長期仍以制定社區發展法爲目標。

綱要對於社區發展團體——社區發展協會，定位於人民團體中社會團體之一種，與原綱領所定——社區理事會，之社會運動機構有所不同。一種是充分自律的團體，得依民法規定，向地方法院登記爲公益社團法人，具權利義務的主體。另一種雖仍爲公益團體，但祇能說具他律團體性質，且非爲權利義務主體，是以對外發生行為時，例如訂契約、買賣登記不動產等，無法以團體本身爲主體人，而須以鄉鎮市或理事長私人名義辦理，影響團體業務發展甚鉅。以下就綱要發布施行後，社區發展團體在組織成立、結構以及其會務、財務、事務運作上之差異，逐一概要分析。

二、組織

(一)組織成立

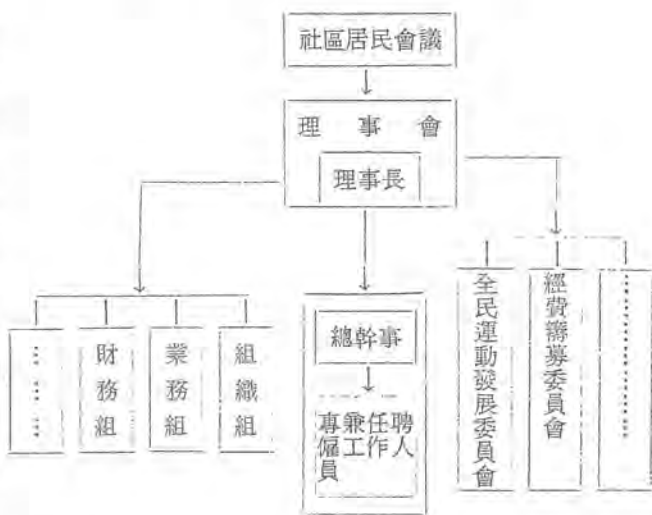
原綱領規定之社區發展團體，其組織區域之劃定及理事會之成立有二種途徑，一種以區內居民過半數同意，申請主管機關核定，並組織之；一種係主管機關爲促進社區發展需要而逕予劃定，並輔導成立。

綱要則規定由主管機關劃定社區區域，至於該區域之社區發展協會則由區內年滿二十歲居民三十人以上依人民團體法規定，報准主管機關同意組成。

(二)組織結構

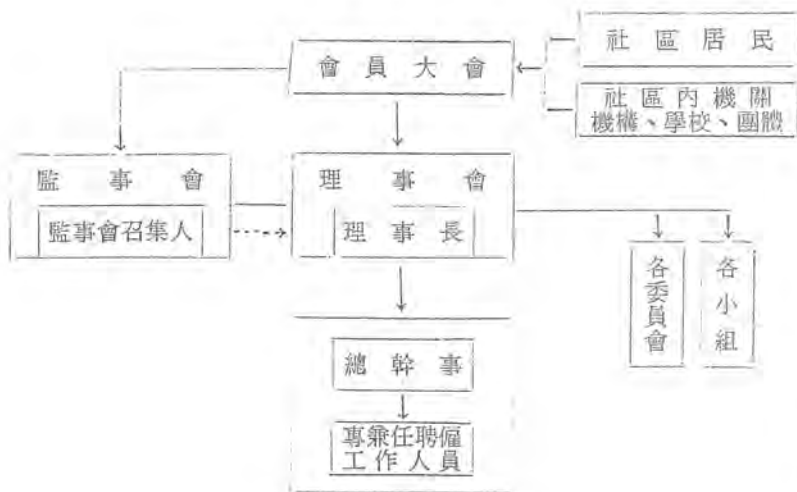
社區理事會係由社區住戶代表會議選出之理事組成，理事並互選一人爲理事長。惟因社區住戶代表會議爲臨時性質，其唯一功能僅在選舉理事，理事選出後即不存在。是以社區理事會之權力來源表面上屬社區居民全體，實際上在其被選出之二年任期內即處於獨大型態，集決策、執行、及監察於一身，本身難以自律，胥賴外界——尤其是政府之監察始不易出軌。

理事會分設組織、業務、財務各組及有關之各委員會推動工作，並聘總幹事、社會工作人員、及其他工作人員辦理，其組織表如左：



綱要將社區發展團體統一命名爲社區發展協會，協會之內部組織結構主要爲會員大會、理事會、監事會三個單位。會員大會由社區居民自動申請加

入為個人會員及社區內各機關、機構、學校及團體申請加入為團體會員組成，社區外之團體或個人亦得加入為贊助會員。其為協會之權力來源，惟因會員大會主要係由社區居民自願申請為會員組成，是以廣義之權力來源，亦可延伸至社區居民全體。會員大會係最高權力機構及政策產生單位，其就會員中選出理事組成理事會，為決策、執行、及管理單



位，並就會員中選出監事組成監事會，為監察理事會使其正常執行之單位，而不論理事會之執行或監事會之監察，均直接對大會負責。因上開三個單位已能構成團體之自律條件，是以政府機關始放心充分授權，並儘量減少干預。其組織表如上：

協會在組織變更方面，除了與社區理事會相同，在經主管機關同意後，得數個協會合併、共同規劃社區工作、擴大組織區域外，依人民團體法規之規定，亦得有縱向之結合，亦即組織縣市級、省市級、及中央級之上級團體。

三、會務之運作

團體之運作通常可分為會務及業務兩大部分；會務係維持團體存在之基本作為，而業務係促使團體發展並達成其設立宗旨之一切作為。會務分會議、選舉、文書、事務、人事、財務等，除財務另項說明外，茲分述如左：

(一) 會議

人民團體甚多事情之決定係屬合議制，而非理事長一人所能專斷，故會議之按期召開甚為重要。依人民團體法規之規定，協會會員大會每年召開一次，理事會、監事會每六個月至少舉行一次。而會員人數超過三百人以上者，得報經主管機關核備後，劃分地區選出代表，合開代表大會，行使會員大會職權。至於臨時緊急，應成員要求，或應事務需要召集之小組委員會等亦應如期舉行。

原綱領所定之社區理事會則每三個月集會一次，至於社區住戶代表會議係配合理事會之改選而召

集，因為理事任期二年，是以住戶代表會議亦配合每二年召開一次。

會議前的準備，會議的進行，會議紀錄之執行等，綱要制定前後並無區別，均須依會議規範規定辦理。而會議前及會議後之報備，綱領雖無規定，但社區理事會組織章程範本已有明定理事會須於開會前七日報備，而決議事項亦應報准核備後行之，此與綱要制定後之協會並無不同。

(二) 選舉

協會之選舉有左列數種：

1. 理事、監事之選舉

社區發展協會理事、監事之名額、任期及連任之限制，由章程定之，但理事不得逾十五人，監事不得逾五人，任期不得逾四年，章程如無連任之限制，則可連任。理事、監事係由會員大會以集會方式，採無記名連記或限制連記法，就會員中票選之。每一會員均有選舉及被選舉權，惟如會員人數眾多，改採會員代表大會方式，則祇有出席代表大會之代表有選舉權。至選舉之作業程序，悉依人民團體選舉罷免辦法規定辦理。

原社區理事會理事名額則不得逾二十一人，任期二年，連選祇得連任一次，至於理事之選舉，由區內居民每戶代表一人集會票選之，但情形特殊者得經主管機關核備後配合村里民大會辦理。

2. 常務理監事、理事長之選舉

原綱領所定之社區理事會，係由社區住戶代表會議選出理事組成，理事以無記名單記法互選理事長。而綱要所定之社區發展協會除理事長外，並得

以理事三分之一以內名額置常務理事，由理事在理事會議中，以無記名連記法票選出，理事並就常務理事中票選一人為理事長。另社區發展協會監事在三人以上者，得就監事名額三分之一以內置常務監事，由監事於監事會議中票選之。

3. 專案小組委員會委員及召集人之推選

委員及召集人之推選依團體章程之規定，如未規定，則由理事會決定人選。但一般而言，召集人係由委員互選之。

(三) 人事

社區發展協會置總幹事，並得聘用社會工作人員及其他工作人員，其有關職稱、員額由理事會通過後報請主管機關備查。而聘用新進人員之年齡不得超過六十五歲，並不得由選任之職員擔任。如因事實需要而聘兼任人員時，所支車馬費不得超過同級專任人員薪給之三分之一。至於工作人員之編制、聘僱、待遇、服務、差假勤惰、考核獎懲、保險資遣、退休撫卹等悉依社會團體會務工作人員管理辦法規定，由理事會訂定有關事項，提經會員大會通過後，報准主管機關核備實施。

(四) 文書及檔案處理

目前之社區理事會，大多經費有限，組織規模小，是以文書及檔案之處理大多未建立制度。改變後之社區發展協會，係為自律、發展性，且多多少少具永久性之團體，是以文書及檔案處理制度之建立甚為重要。

協會之文書處理，係由承辦人擬簽（稿）後逐級往上呈判，經總幹事、理事長判行後，以理事長

名義對外行文。如有重大決策並應經理事會，甚至會員大會通過。

協會應建立之檔卷資料包括會員、會議、選務、人事、財務、會計、業務、與各單位來往文件、及社區概況等資料。社區概況資料為：1. 歷史、地理、環境、人文資料，2. 人口及社區資源資料，3. 社區各項問題之個案資料，4. 其他與社區發展有關資料。

(四) 新舊任交接

社區發展協會於理、監事會改選前應造具印信、檔案、業務、財產、及人事等清冊，於下屆理事長選出後當場以一份連同圖記移交新任，由監事會召集人監交，並於十五日內辦竣點交手續及將各該清冊報主管機關備查，以明責任。如理事長係屬連任，亦應辦理交接。

四、財 務

社區發展協會之財源來自於會員會費收入、社區生產收益、政府機關補助、捐助收入、辦理活動之收入、基金及孳息等，其中以政府機關補助及捐助收入佔大部分，而為使該主要財源收入之穩定不缺乏，則協會財務處理制度之健全與否殊為關鍵。而財務處理依社會團體財務處理辦法，主要分為會計處理、會計紀錄、會計報告、預決算編審、財產管理、財務查核等，分述如左：

(一) 會計處理

協會會計年度自每年一月一日至十二月三十一日止，會計基礎平時採現金收付制，年終結算時採

權責發生制，而年度業務費與辦公費支出不得少於總支出百分之四十，基金及其孳息應專戶存儲，非經理事會通過，報經主管機關核准，不得動支。

協會之經費絕大部分係來自於外，是以必須取信於大眾，有關金錢之收（支）均應開具（取得）收據，以為記帳之根據，獲得捐款，並應徵信周知，財務收入應存入行庫或郵局，支出則以劃線抬頭支票逕付收款人為原則。

(二) 會計紀錄

會計事項之經過均應予紀錄，以明責任。年度預算金額在一百萬元以下者，得僅置日記簿予以登載，否則並應有總分類帳，財產登記簿、明細分類帳等。每一登錄會計帳簿之事項均應有記帳憑證，分收入傳票、支出傳票、及轉帳傳票三種，每一傳票均應附原始憑證，以為依據。

(三) 會計報告及預決算編審

會計報告分為對外及對內二種，對內主要係定期向理事長、常務監事、及向每六個月至少一次之理事會、監事會，以及每年至少一次之會員大會報告，報表視實際需要自行編訂。對外報告主要係向主管機關報備用，每年一次，有規定之格式。

協會應於年度開始前二個月由理事會編造工作計畫及預算書表，提經會員大會通過後，於年度開始前報請主管機關核備後實施。並應於年度終了後二個月內編造工作報告、決算書表、連同現金出納表、資產負債表、財產目錄及基金收支表等，送監事會審核，造具審核意見書，併提會員大會通過後，於三月底前報請主管機關核備。

團體之會計報告既為對外表明會計責任並徵信大眾之文件，故當年度決算金額如過於龐大，約在一千五百萬元以上時，則宜請會計師簽證。

(四)財產管理

協會營繕工程、購置物品如在一定金額以上，宜經招標比價程序，免發生困擾。而營繕購置之物品如為耐久財或不動產，則應編造財產清冊予以管理。至於房地產之購置、出售、轉讓或抵押，應經會員大會通過，並報主管機關核准後，始得處理。

(五)財務查核

財務查核分定期查核及臨時查核，由每六個月至少舉行一次之監事會議依職權執行之，主管機關得視實際需要抽查之。另外，稅捐單位依稅法規定，亦得就稅捐有關事項予以查核。

五、業務

社區發展係社區居民基於共同需要，依法組成社區發展協會，循自動與互助精神，配合政府行政支援、技術指導，有效運用各種資源，從事綜合建設，以改進社區居民生活品質之過程。而社區發展業務之推動，應針對社區特性、居民需要、配合社區發展指定工作項目、政府年度推薦項目、社區自創項目，訂定發展計畫，編列經費預算，積極推動。

社區發展指定工作項目可歸為三類：

- (一)公共設施建設：1.新(修)建社區活動中心，2.社區環境衛生及垃圾之改善與處理，3.社區道路、水溝之維修整頓，4.停車設施之整理與添設，5.社區綠化與美化，6.其他。

- (二)生產福利建設：1.社區生產建設基金之設置，2.社會福利之推動，3.社區托兒所之設置，4.農業推廣事項，5.其他。

- (三)精神倫理建設：1.改善社會風氣與國民禮儀範例之倡導與推行，2.鄉土文化、民俗技藝之維護與發揚，3.社區交通秩序之建立，4.社區公約之制訂，5.社區守望相助之推動，6.社區藝文康樂團隊之設立，7.社區長壽俱樂部之設置，8.社區媽媽教室之設置，9.社區志願服務團隊之成立，10.社區圖書室之設置，11.社區全民運動之提倡，12.家庭教育、社會教育之推廣，13.其他。

各級政府單位推薦項目，由推薦之政府機關函知並獎勵社區發展協會辦理。例如內政部社會司近年來曾推薦並獎勵社區推廣水耕栽培、自己動手做、太陽能利用、網版印刷等業務；行政院文化建設委員會、農業發展委員會亦曾推薦獎勵社區辦理民俗才藝、農業推廣等活動。至於社區自創項目，則係社區依自己之歷史背景、環境特性並配合政府年度社區發展工作計畫而擬訂之發展項目，例如都市邊緣之住宅社區辦理公車通勤服務，漁業社區統一辦理漁具配銷、維修服務等。目前社區發展工作績效不彰之主要因素為社區民衆未能積極參與及經費之短缺。挨家挨戶要求分擔經費之方式不僅吃力不討好，且予人有強迫樂捐之感覺。融入企業經營之理念，並採受益者付費之方式，為未來的發展趨向。而重點式利用寺廟、教堂、學校、農漁事小組等原有之網絡功能，由點而線而面之宣導參與，較易發揮功效。社區內之士紳、廠商、及有錢人士常為

經費之主要支援者，而學校、寺廟、教堂之設施設備亦常為可資利用之資源。另外政府之財力支援亦佔社區發展經費支出之甚大比例，因此，如何申請政府之補助或技術之支援就顯得格外重要。例如在內政部補助社區發展之推動項目概略有社區村里托兒所、社區長壽、松柏俱樂部、社區活動中心、社區守望相助、社區與學校、社會教育機構結合、社區志願服務團隊，以及社區之積極性活動等；但能研擬具體申請計畫之社區理事會有限，大多係由主管機關——縣市政府或鄉鎮市公所統一代為申請，難以滿足社區真正之迫切需要，是以有必要由專業之社會工作人員協助辦理。

六、結語

民主發展的社會，愈少政府機器的介入。因此，由社區民衆自組的團體愈顯其重要性，而團體功能之發揮，以其組織健全與否為先決要件。社區理事會祇有單一機構，難以構成自律、自足，又具充分代表性之團體，乃有社區發展工作綱要之制定及社區發展協會之組設。社區發展協會不同於一般人民團體，其既為村里鄰居民之組合，多多少少具有直接面對面團體之特性，是易成為政府服務基層民衆之主要委辦單位。觀之國外社區發展工作之日益成長，見於國內鄉鎮市長及村里長公職人員選舉之研議廢止，以及政府各項社會服務措施之逐漸採行社區化，可見的是，社區發展協會所擔負的責任將愈來愈重而社區民衆也將因社區發展團體之改變而更形凝聚。

(本文作者任職內政部專門委員)