

邁向互動、互助、互敬的新境界

蔡紹明
黃了白

——研析自發、自足、自治兼有新修訂的「社區發展綱要」——

一、前言

人們生活在某一特定空間，秉持著近似的價值觀和交往法則，就成社區。

有活力、有進步的社區，不單純繫於人口數量或是土地面積，因為有形的「物質」是輔，無形的「意識」才是主，例如向心力、凝聚力等是。引申而言，就是說社區能否透過措施與活動產生親切感、歸屬感和責任感；也就是要在認知上了解「取予之道」，要「享受」必須有「貢獻」，是「權利」也是「責任」的觀念。這種貢獻、享受相對關係是建立在民衆個人與羣體間的默契上，也就是社區意識的建立是以個人投入和羣已彼此的交互行為為基礎，否則「社區意識」只是虛無飄渺的口號，進而言之，就是社區中個體能具自發、自足和自治的條件，而個體與羣體在交互行為中萌生互動、互助和互敬的交往，從而形成整體意識，這種綜錯關係愈調適得好，社區的成效就愈具體。

二、衆志成城 以人為規劃來扭轉變遷的失調

平情而論，人大多有私、疑、欺、偏的心，就是聖賢恐亦難免，只是聖賢克制與自省的功夫較高，克制防之於前，自省彌之於後。但對一般人言，如果

欠缺有約束、互規勸、同策勵的環境，必然的會萌生凶、淫、賊、酷、暴等惡行，是以中外古今莫不以求生產分配的「均」和人際關係的「親」，來致力如何使更多人活得更美好，作為理想目標的追尋。在西方，柏拉圖的理想國（Republic）摩爾的烏托邦（Utopia）、歐文的理想村（New Harmony），到近代美國的社區發展方案（Community Action Program）、越南的戰鬪村、墨西哥的愛喜多（Ejido）、以色列的克布茲（Kibutz），莫不環繞著「均」、「親」來致力。在我國方面，早期理想的社區如擊壤歌、華胥氏之國、陶淵明的桃花源等；實際的如「呂氏鄉約」、「社會」、「義倉」等以及民國以還宗教參與經濟合作的「華洋義賑會」、職教結合的「崑山實驗區」、掃除文盲的「定縣平民教育」、致力農村的「鄒平鄉農教育」、以及雙手勤勞的「國民義務勞動」，亦無不期求以整體意識與個別努力作目標，來激發個體產生深願為之的意願，形成一股沛莫能禦的旺盛動力，他可以凝聚成為對家園建設的責任感，盡己而不為己，心裏有的是利他服務的「仁」，認為出力修路，為別人跑腿，捐些社區福利基金，都屬善行的開發、義舉的實踐，少數領導人或熱心人士肯先之、勞之的行之於前，就足以覺醒迷惘、感動消沈、引發旁觀，形成一股風氣，於是積極者可以獲得表揚，消極的受到叱責，仁人愛物，

彼此關懷，人際關係就融洽；「閭訟之心少，欺凌之路塞」，彼此合作，不僅守望相助、有無相濟、患難相扶可以達成，就是其他活動也不會曲高和寡，無動於衷，而是大家羣起響應，衆志成城。

三、累積經驗 致力經社生活的改進

由是可見，社區工作是一種以意識爲主的動力。聯合國認爲：「社區發展是政府協同人民致力一個地區經濟、社會、文化的改善，以求有助團體生活改進的一種方法與過程。」而美國開發總署認爲：「社區發展是一個社區民衆自動組織起來，確定其共同問題，與共同需要，訂定其共同計畫，並運用其社區資源與創造力，執行此種計畫，必要時再由政府機構及其他志願組織，予以物質上、技術上之援助。」稱之。由於社區在不同的地區有不同的重點，財力貧乏的地區可能先從經濟面做起，財力富裕的可能強調提高生活品質入手。見之實際，有的國家是從最窮、最僻亂的社區先開始，這種做法仁愛有餘，但效率稍遜；有的國家是從準備最充份、組織最健全的開其端，這樣效率是有餘，但扶危濟弱的溫情又不够；還有決定那些項目，亦有重大關鍵，諸如公共衛生、識字運動、合作組織、房屋建設、營養衛生、都市重建，都無不可，於是有採一項帶動全面向前拉的方式；也有採多項向前推的方式。

從實務上言，我國民間互助事例早有，但以「社區發展」爲名的工作推展，是從民國五十四年行政院令頒「民生主義現階段社會政策——加強社會福利措施增進人民生活實施方針」開始，確立了「社區發展」是社會福利措施七大要項之一，並明確規定「以採取社區發展方式，促進民生建設爲重點」，始積

極推展，並以基礎工程、生產福利、精神倫理三大建設爲範疇。

四、同異各別 以法規劃一步伐

社區工作有其共同性，也有其差別性，甚且隨著時空演進，而有同異互變的現象。但不問如何變化，改進生活總是不變的目標，於是我們一面採分而治之的策略，希望人們爲自己家園而致力；一面訂出法規，就好像以紅綠燈來引導社區應與應革的事。當然，就與人民權利義務有關的事，以立法最爲恰適，只是承襲隨伴訓政時期而來，初期抱著有試辦心態，是以採行政命令。這期間從「綱要」到「綱領」，再從「綱領」到「綱要」，有其一一段曲折的歷程，回溯自民國五十七年先訂爲「綱要」，嗣於七十二年時以社區爲社會運動之一環，又將「綱要」改爲「綱領」，但「綱領」非屬行政命令，充其量只具機關內部拘束，對執行強制性不够，特別是勵行憲政後，更有欠缺法源之慮，是以內政部乃有改「綱領」恢復「綱要」之議，並盼使之法制化，但多因觀望因循，未能及早如願；所幸省市社政同仁，於各種審查會時，每能一致表示「綱領」備受地方行政機關、學者、專家之爭議，尤其自人民團體法公布後，原以社會運動機構之位階已不適用，咸盼能賦予社區法人之地位。俾成行使權利、負擔義務之主體，內政部社會司亦鑒於原綱領有斟酌之慮仍多，如：

(一)位階不恰適——法規定名爲「綱領」，不屬中央法規標準法，作爲全省四千餘社區依循的法規，難謂不無「名不正言不順」之失。

(二)性質不民主——定位爲「社區運動機構」，以往因無法源，新修人團法公佈後，更依附無從，有理事而無監事，似人民團體又非人民團體，亟應釐

清。

(三)代表不切實——綱領中規定由區內居民每戶代表一人選舉理事組織之，但實際出席居民代表，究屬有限，一有爭議，未當選或不滿者，輒以區區百十人選出之理事既無代表性，亦必然未達法定應出席人數之二分之一，認為於法有不合，而有爭議之訟。

(四)項目欠開創——項目因襲往昔，例行者多獨特者少，既難以配合政府每年新興政策，亦乏滿足社區居民之需，充其量集會不外各說各話淪為交誼活動，殊少以滿足居民所需來吸引居民參與。

(五)財源欠源頭——雖不乏捐獻、援助之條文，但總視社區為義務之所在，並未強調納費享用、權利義務之觀念。

除了這些重大負面性問題外，還隱伏了和民政村里工作的混淆；和社團性質同異難分的困惑；和民主政治法定額數的不符；和因勢需要的項目不呼應，造成了運作的僵化，活動的遲滯，到了必須更弦易轍的時刻。

行政院在各方呼籲與強調下，乃對內政部所提之草案，召開審查會，且又舊事重提作如下之決議：

(一)社區與村里不一致，常造成基層輔導單位執行上之困擾。今後，社區發展與地方自治應否分開？若二者需分開，應如何輔導改進，使其更密切配合發揮功能？

(二)內政部修正草案旨在輔導「社區」之組織與活動，依動員戡亂時期人民團體法之規定辦理，並得依法辦理法人登記，成為權利義務之主體。惟其性質與人民團體是否相同？能否適用人民團體法有關規定？

(三)社區發展應考慮都市與鄉鎮之差異性，並根據當前實際需要，配合警民合作及守望相助之推動，結合民力，以維護社區安全，增進社區居民之福利。

內政部隨即邀集國內大專院校任教社區發展之教授、學者、專家及省市主管機關代表詳加研討。與會人士咸以：

(一)社區發展與地方自治之配合，業已多有研究，可供省（市）政府規劃分工合作之參考，偶有堅持，無非本位作祟而已。

(二)原綱領明訂社區理事會為「社會運動機構」，自「動員戡亂時期人民團體法」修正通過後，已無恰適條文可資規範。惟有修正社區為公益團體，得依「民法」及其有關規定申請登記為法人，方能符合社區合法化之需求，並為因應社會之發展。進而一併對原綱要杆格難行之處，作檢討修正。幾經波折，歷時逾年，終在八十年三月十四日行政院院會通過，一俟發佈，即可實施，為有助社區工作同仁體認與執行方便計，特就本新綱要之特色與重點：（括弧內數字為綱要號次），作扼要之研介。（註一原文見本期附錄）

(一)民間自發民主組織的強調：

——不是社會運動機構，而是依生態、興趣、需要劃分而組成(四)。

——是依人團法，本自發而申請(二)(六)(八)(九)。(註二)

——登記法人與否可作彈性選擇(人團十一)。(註三)

為使之符合自發性，規定遵依人民團體法組成之「社區發展協會」成員，其會員（會員代表）包含個人會員、團體會員、贊助會員，又為擴大參與基礎

，結合更多社區資源，設贊助會員但限制其部分權利，以免反客為主；另規定理事會、監事會由會員（會員代表）於會員（會員代表）大會中選舉理事、監事分別組成之。至於是否申請法人，各該社區理事會可依人團法第十一條規定，自行決定（註三）。至社區人事、財務、選舉等辦法，亦可援依人民團體現行辦法，以資簡捷。

(二) 提升生活品質的體認：

環保、交通、垃圾、守望相助等改進的加重（十二）。

警政、民政、工務、教育、農政機關的配合（三）。

專業社工員協同推行業務的要求（四）。

爲了擴大接觸與功能，其推動之業務除福利服務外，尚包括社會教育、守望相助等，並應配合辦理地方自治，加強與警政、民政、工務、國宅、教育、農政、衛生及環保等相關單位協調聯繫、分工合作、相互支援，以有效推動社區發展業務。

(三) 國際化與國際化並重的議題：

團結互助之現代社會（一）。

民俗傳統、鄉土文化之發揚據點（二）。

現代社會要在民主法治、豐裕富足，而其關鍵則在有無安定的家庭、融洽的社區。安定與融洽須賴可行的交往法則，公正的是非評斷，這種意念可以孕育在節慶歡慶中培養民族氣節，生活情趣中灌輸仁人愛物，見之實際不僅是禮儀規範，會議規範等行得通，抑且在守法守紀之餘已是添溫馨在里鄰，蘊國力於基層。

四項目特色喜好的吸引：

——除政策、推薦項目外，重視自創項目（十二）。

本興趣、需求，在學拓中滿足居民需要（十二）。

爲期能以項目吸引參與列有政府指定項目、推薦項目，社區自創項目予以分別，其中政府指定項目係就原綱領之工作項目再予精簡具體。並配合行政院指示將社區環保衛生及垃圾之處理與改善、交通秩序及停車位之整頓與添設、家戶教睦聯繫、守望相助等項列爲政府指定工作項目之重點。至推薦項目舉凡社會司輔導社區近年推行之「自己動手做」、「水耕栽培」、「健康維護」、「太陽能運用」、「網版印刷」、「會議規範」、「志願服務」、「親子教育」專案等均印有小冊、影帶等，社區可選擇推行，無尋覓教材之苦，有按圖索驥之便，另自創項目純在因應各別特性，只要居民願推行，無違公秩良俗都無不可。

(四) 積極投入的參與：

學者、專家人間參與研究、審議與規劃（八）

設置團隊展開志願服務（三）

設置中心，結合人脈，培養人才（五）

真正社區的健全，因素大別不外是內部自我的奮起，外部學理經驗的引介，在社區理事會中交融而成措施，再經由活動中心，吸引人力組成不同團隊來達成目標，這種參與的吸引，氣氛與制度都不可少，氣氛是讓人們感到受尊重，制度是讓人們暢所欲言，在會議中彼此討論教育，再擇優推展，因爲經過醞釀、討論，是以執行的人願「愛其所選，選其所愛」的爲現而奉獻。

(六) 自助與補助兼有的取向：

經費的支持(七)(八)

自籌的許諾(九)

基金會的成立(十)

爲求財源穩定，充實社區發展經費，並使居民了解付費享受社會福利之觀念，社區發展協會得設置基金，並經理事會通過後辦理收費式之福利服務，而各級政府亦應按年編列社區發展預算，補助社區發展協會推展業務，並得動用社會福利基金，這種自籌、補助、基金孳息多元的來源，是在保障社區可在自足中推展業務，而其經費有來自享受者付費，有因績效受獎助，也有因捐贈款而有孳息，其原理是以天下之財作天下之用。

(七) 彈性與效率的注意：

章程範本的簡化(六)

年度預算的統一(七)

申請表格的簡明(部獎助辦法)

我們把社區訂在人人可自願參與，不自限於少數知識份子，而是廣大農民衆，在社區中透過「做中學」，也在「學中造」，要求每一社區都有自訂有法學形態的規章，似有強人所難之處，是以採定型化章程，供社區民衆研商討論，一致的架構但不同的內容，章程樣本中條文可增可刪，重要的是有無通過，因爲某些涉及數額的可自行斟酌調整，某些社區本身特有的又必須加入的，可以採附加條文來補入，並無損及民主自治之本意，又年度預格科目應該一致，但金額則隨各社區財力而有多寡，又如人事開支實際應酬一定要限有百分比

，這比例可採以上限或下限方式來限制，庶免因人性的私慾而妨及公共利益，至其他相關表格如申請者，如會議紀錄等均可定型化，以資便捷，節餘時間可用作思考發展大計用。

(八) 宣傳與激勵的採行：

求新求好，考評改進(六)(七)

嘉勵獎優，見賢思齊(三)

要居民相信社區工作可以嘉惠民衆，政府的宣導是一種，受益民衆自我見證更爲有效，爲了要使更多民衆認識相信，必須靠媒體來弘揚，但媒體的選擇，因人、因事、因時、因地而不同，甚且文字、圖畫、聲光、實物、座談、戲劇等各有擅勝，宣導主體情形亦然。例如對偏好維持傳統的老人，較少在外走動的家庭主婦，家庭就是最好的傳播體，子女、丈夫，將觀念帶回後，經過了介紹，或者老人與婦女由社區松柏俱樂部、媽媽教室或婦女技能活動、聯誼活動的參與，使家庭能得到實際的助益，由於說服與參與，能化社區發展的阻力爲助力；又如學校本來的責任就是教化，而且採取的方法也是說之以理，例如迷信的改革、惡行的約束，都可從師長的訓誡、同學的規勸中獲得勸止，而彼此力行又足以蔚爲風氣。在今日充滿開放校園的呼聲中，學校自可爲推行社區工作的中心地。至於對既有的獎其辛勤、戒其怠惰，均有賴考評的公正，獎金獎品的切實有用亦可有助業務的更推進，獎基礎工程發水泥、鋼筋，有紅花綠葉相得益彰之效；獎精神倫理，實用物品，可在使用中長懷感奮之意，年來社會司爲推行書香社會，先後贈以讀書燈、看書板、陳書架、書籤，形成實用系列；又爲宣揚志工服務，曾以杯墊、雨傘、車用遮陽板、背包、徽章等又形成

另一實用系列，凡此，莫不在讓已參加的堅守崗位，尚未參加的加入陣營，使得此一工作，只見其進，未見其退的日新月異。

五、利中求大 障礙有待突破

純學理的社區工作，應該是各遂其生、各得其所，由居民自我決定取向，訂規定、予約束都不是上上之策，甚且苛刻點說，每一項條文就是一項束縛，但反過來講，在一個還不算高度民主化的地區，循倡導、協辦再完全自主的過程，亦無不妥，至少有一點應該認識，政府訂此綱要，決不可能有意針對某個社區而設限，而是為開拓所有社區，也許隨着經社的變遷後必須要更改，這些都無損此綱要的可行性，因為法規本來就要與時俱進，甚且走在時代之前，才是好法規。就學界友好晤談所及，認為本法規還須百尺竿頭之處有以下數點：

(一)應該有社區發展專法——社區發展必然的會與人民權利義務發生直接間接的關係，甚且須有獎勵勸勉的、規誡怠惰的，必須對居民權利義務有所限制，目前雖然將之依附在人團法下，就本質言，社區雖是自發性組織，但就實質言，社區又與一般人民團體有所出入，允宜訂專法為宜。

就學理言，訂專法自無不妥，但在因時應勢言，則有緩不濟急之苦，目前一般民生法案，在立法院待審者不乏已有等三五年者，而社區工作牽涉行政機關之多，審議時各站本位，對工作重點與取向，互有偏好，必將僵持不下，倘不採過渡辦法，騎馬找馬，必然會使現有社區瀕臨解體邊緣。

(二)連任與傳承的利害衝突——不少獻身社區工作先進，每有聲稱為社區出

錢出力投入這麼多，如今人團法有理事長不得連任之限制，一旦任期屆滿，雖謂心情上不無為誰辛苦為誰忙的怨忿之氣，殊不知人生之最高意境，應該學老子的「為而不有，有而不持」的淡泊，如果心中沒有正確的予取價值觀，服務工作就不可能紮根與深入，更何況從新綱要通過開始，不問以往連任多久，都只以一任計，也就是任何理事長至少還有四至八年的任期，仍是有為可為，不能連任理事長，做理、監事仍然合法，果是衆望所歸，隔一任又可再任八年，除非真的想視之為名利，否則實在沒有反對的必要，更何況在學理上講，真正偉大的地方領袖，不在自己能把持、掌握所屬社區多久，而是培養出青出於藍的繼起人才有多少，只要自己能又邁向一個更高、更大的境界去服務，那又何必為一個俗世浮名的位置，而戀棧不去呢？

(三)時人每謂現在社區有基金、有房舍，如不得繼續連任，其辛勤捐獻所得必付之東流，殊不知一經捐獻就屬公有，而不屬私有，如捐完仍是私有，那是借而不是捐，捐完想回收，那也不是捐而是投資，在等利潤回收，況且基金部份亦有部份來自政府補助，不宜有把持之情事，所以政府要社區變為法人意就不屬於某一自然人，而是屬具自然人權利義務的社區，充其量只是由某一職位代表，這代表者隨選舉而更替，他管理財產、運用財產而不控占財產，當然有必要時應設法限定登記社區的不以個人董事為名，而是以社區協會為名，沒有人能擁有，沒有人能變賣，只有管理人，這樣在公平選舉上是社區公治，在財產登記上以社區協會為名，是財產公有，有形無形的變化我們好占有的壞習性。

(四)還有一種看不見的明哲保身、獨善其身的冷漠習性，這習性使人們狹隘

與自私，只想取而不想予，只見利而不懂義，於是正義與是非都隨風而逝，診治之道，必須從生活教育，公民教育入手，而推展的開始，更要自嬰幼，這樣才有可能少而習、長而行、老而安的習以為常。

六、結語 務實求行共建人間樂土

建設社區，是採以點成面來建設國家的方式，他的內涵，有著重財產分配合理化的「均」；也有重視人際關係融洽化的「親」，我們與其艷羨可望不可及摩爾的烏托邦或陶淵明的桃花源，何如攜手並肩，以大家的雙手，來共建人間樂園。自然，成功不是垂手可得，勝利也不會天上掉下來，必須要流汗的耕耘，才會有喜悅的豐收，從調查了解社區的問題與居民的需要啓其端，接著是設計規劃、會議研商、意見溝通、籌湊經費、蔚為社會運動與記錄評鑑等而形成一完整體系。不問那一項，共同需要是激發意識，以自己文化特性為本位，採獎勵與鼓勵的方式，激發國民的鄉土情懷與民族精神；結合人力——將專業者、社區領袖、志願服務者和社區民眾組織起來；協調組織——協調、配合、運用社區內一般性、宗教性、專業性等各類從事福利工作之公私立機構及大專院校；籌募費用——從技巧及獎勵來鼓勵捐輸；分配權責——使有責者有權，有權者有責，經由健全的組織架構，有效而迅速的推行工作。將工作方法與項目，一面相互激蕩；一面又醞釀展開，所致力者則為親切感、隸屬感和責任感的培養與加強。我們的目標，也不以一個人或一些人為限，而是希望更多的人動員他們的「身」，也動員他們的「心」，不僅肯出錢出力，也能情願相互關懷，瀰漫着「有力者疾以助人，有財者勉以分人，有道者勸以教人」的精神，

把關懷別人，幫助弱者的責任由大眾參與來達成。

綜而言之，社區工作是人性之發揚、羣性之綜合，人可以選擇自己的生活方式，仗義執言，急人之急，倘運用得宜，激發有方，便可以人力無窮，物力不竭，財力不盡，而人人體認，個個參與的結果，必可使社區發展的績效，不以既有為限而是日新月異，永不止息的進步。

附 註：

一、新綱要請參閱本期附錄有其全文

二、七九、九、一一相關機關會商以「社區發展協會」既定位為「人民團體」，應以人民團體法第五條、第七條規定之精神為本，「社區發展協會」定位為區級團體，且在同一組織區域內，得組織二個以上同級同類團體，但名稱不得相同，對人民團體法第五條釋義增其援用空間，並根據該法第十二條及社區發展工作綱要之規定，於中央主管機關訂定「社區發展協會章程範本」時訂明，「社區發展協會」章程中之「組織區域」由主管機關劃定即可適法。

三、按人民團體向法院辦理（社團）法人登記，依修正動員戡亂時期人民團體法第十一條規定，須經主管機關核准立案，並依法為之。所謂「依法」，據司法院意見，係指必須符合民法第二十五條至第四十四條，第四十六條至第五十八條，非訟事件法第三十一條至第四十一條，法人及夫妻財產契約登記規則第一條至第三十六條，暨法院辦理社團法人登記注意事項等有關規定而言。只要符合上揭有關規定，而經目的事業主管機關許可，即可向其事務所所在地之法院辦法人登記。