

《社區發展法》草案研訂重點與建議內容¹



賴兩陽、吳明儒

社區發展相關法律的制定應該要早日完成，不能只依據法規命令位階的《社區發展工作綱要》，這樣的建議從社區發展業務開始推動之後，從來就沒有停過。儘管政府也有一些研擬法律條文的動作，但是依然不夠積極，使社區發展工作一直欠缺法律基礎，這對一個強調「依法行政」的民主國家而言，不啻是很大的遺憾。本文先追溯我國社區法制的發展沿革，對這個倡議甚久的議題，做歷史脈絡的梳理，其次介紹《社區發展法》草案的研究過程，接下來說明《社區發展法》草案的研訂重點，最後呈現《社區發展法》草案的建議條文並提出未來執行可能產生的問題。希望本草案的提出，有助於關心此一議題的學者專家與實務工作者共同投入，促成《社區發展法》早日制定公布實施。

一、社區法制的發展沿革

我國的社區發展工作一直欠缺法律的規範，雖然在 1968 年內政部發布《社區發展工作綱要》，作為實施的法令依據，但畢竟只是法規命令的性質。該綱要施行十餘年，各級政府及社區理事會均希望修訂，朝制定《社區發展法》方向發展。內政部遂著手起草，

並報請行政院核定，惟行政院於 1983 年 4 月 28 日頒布，改為《社區發展工作綱領》，使社區有關人士大失所望。因為原「綱要」尚屬法規命令，而「綱領」僅具政策性質，毫無法令效力（王培勳，2002）。雖不影響社區工作的推動，但社區理事會未具法律地位，對外「名不正，言不順」，內政部遂在各界反映之下，再行修訂《社區發展工作綱要》，於 1991 年 5 月 1 日頒布，做為推動社區工作的法令依據（蔡漢賢，2002）。

惟《行政程序法》在 1999 年 2 月 3 日公布，2001 年 1 月 1 日施行，其中第 150 條規定，法規命令必須有法律授權，始生效力。據此《社區發展工作綱要》因無法律授權，喪失其效力，為解決此一問題，內政部曾研擬《社區發展工作條例》，但後來因機關立場各異，主動擱置；後又依據行政院指示，再次研擬《社區營造條例》（草案），並於 2004 年 2 月 4 日由行政院通過報請立法院審查，該草案雖經學者專家多次討論，其立法精神強調要強化地方社區為主體的精神，值得肯定。但其運作方式與現行社區發展模式迥異，條文內容亦有許多未盡周延之處，埋下送請立法院審查時爭議的焦點。復因立法委

員於 2004 年年底改選，原送審查之法案，撤回行政院，等待再送立法院審議。惟該條例歷經民進黨後期執政與 2008 年國民黨重新執政，均未進一步完成立法程序，使臺灣的社區工作依然未有適當的法律以供遵循（賴雨陽，2006：67-69）。

由以上發展歷程可以看出，內政部與行政院都曾有將社區發展工作入法的作為，可惜均缺臨門一腳。對於社區工作應該入法，多位學者倡議已久，其中以岑士麟²教授最為積極。他有鑑於《社區發展工作綱要》內容不夠周延，且實施尚有諸多缺失，從 1977、1979 與 1981 年均在社區發展季刊，為文倡議大聲疾呼要制定《社區發展法》。岑士麟（1977）認為：關於社區發展法規的修訂，我們曾研究現行中央法規，僅是執政黨擬定的原則性綱要，由行政院據以原文頒布，至今政府還無《社區發展法》，作為根本母法。另在其「社區發展有關法規之研究」一文中提及：請中央迅訂推行社區發展的統一基本法規，明定各推行機關權責、釐定推行的標準及擴大宣導，以加深國民對之有正確瞭解，與鼓勵社會志願服務團體，深入社區基層協助工作（岑士麟，1979）。

除了岑士麟教授之外，楊孝滌教授亦呼籲儘速立法。在 1999 年各部會均大力推動社區工作，內政部也積極辦理社會福利社區化的業務，楊孝滌（1999）認為社區成為社會福利核心工作應是前瞻發展必然趨勢，基於以上分析，建構一完整的《社區法》有其必要性，才能建構超越單一部會，發揮整體效應的社區工作。不過，僅從福利社區化的推動主張社區立法，理由至為薄弱，楊孝滌在

此一階段所以極力主張訂定《社區法》，主要原因是各部會均在推動社區工作，缺乏整合單位，因此，他認為《社區法》的制定應一據以下四個準則：

- (一)社區法應超越單一部會主管的準則。
- (二)社區法應超越單一專業和專長的準則。
- (三)社區法應維持以社區為主體由下而上規劃模式的準則。
- (四)社區法應維持以社區居民為主體，由居民自主自決模式的準則。

楊孝滌並以社區發展工作綱要為內容，提出社區法的建議構想。又於 2002 以「社區法制定的準則與社區法草案」提出相同的主張。並於 2004 年內政部提出《社區營造條例》草案之後，提出《社區法》草案共 24 條，其內容與社政單位《社區發展工作綱要》較為雷同。

由以上過程觀之，臺灣社區發展工作的專家學者主張訂定社區發展專法，由來已久，從岑士麟（1977、1979、1981）、楊孝滌（1999、2002、2004）、蕭玉煌（2002）及社區發展季刊社論（2002）等，均提出類似建議，只可惜均無進一步的成效。顯見臺灣的社區工作法制化從 1970 年代即開始呼籲，但是並未受到應有的重視，蹉跎延宕 40 餘年，一無所成。

二、《社區發展法》草案的研究過程

為促使政府儘速制定臺灣的社區工作法律，以符合法治國家的精神，並作為推動業務之依據，作者在內政部的補助之下，進行《社區發展法》草案的研擬研究。本研究案以組成法規研訂小組的方式，除研究主持人

與共同主持人之外，包含學者專家、實務工作者及地方政府代表 11 人組成；其中學者專家 5 名，以具有社區工作（營造）理論與實務參與經驗者優先，另涵蓋法律專家一名；實務工作者 3 名，以參與社區工作著有績效

且對制定法律有概念者優先；地方政府代表 3 名，北中南各一，且能兼顧城鄉差異者為主，均為臺灣當前社區工作著有績效的重要人物，其名單如下（如表一）：

表一 《社區發展法》草案研訂小組委員一覽表

姓名	現職
李美珍	前任新北市政府社會局副局長 現任內政部家庭暴力及性侵害防治中心執行秘書
王秀燕	臺中市政府社會局局长
陳明賢	高雄市政府社會局主任秘書
郭登聰	輔仁大學社會工作學系副教授
黃源協	暨南國際大學社會政策與社會工作學系教授
李易駿	靜宜大學社會工作與兒童少年福利學系副教授
黃肇新	長榮大學社會工作學系助理教授
陳竹上	高雄師範大學通識教育中心助理教授
李後進	宜蘭縣冬山鄉珍珠社區發展協會總幹事
黃勝宗	臺北市北投區吉慶社區發展協會理事長
施丞貴	屏東基督教醫院放射科主任 屏東縣屏東市歸來社區發展協會理事長

本研究採質性研究取向，透過焦點團體方式，以密集的研討，歸納整理相關的意見，逐漸形成共識的條文。研究時間為 9 個月，從民國 100 年 4 月開始到 12 月底結案，總共召開 11 次焦點團體。

三、《社區發展法》草案研訂重點

本研究案經研訂小組針對社區相關議題與條文案草內容加以討論，每次會議均做成逐字稿，藉由質性研究分析方法，加以歸納整理，以形成本研究發現，並據以擬訂法規草案，以供參考。茲將研訂重點歸納如下：

（一）有關總則方面

1. 法規秉持的精神與目的

以基本法的原則訂定，作為引導臺灣社區發展之方向。而目前臺灣社區發展的現況，仍有許多政府主導的模式，未來社區宜以合議制等民主的程序，讓社區居民共同參與公共事務。政府、民間與社區的應是夥伴關係，讓社區組織有更多發聲的空間，並結合民間組織的力量，組成團隊網絡，以有效推動社區事務。

2.法規名稱

在法規名稱的選擇上，因考量到「社區發展」在臺灣的社區發展上有其歷史脈絡，且與社區營造、社區工作等專有名詞相比，「社區發展」有較為廣泛的意涵，而非侷限於某一特定單位或專業技術；再者，若法條翻譯成英文後，較能與國際接軌等因素，故本法草案擬使用《社區發展法》作為法規名稱。

3.社區定義與社區組織

在社區的定義上，改變現行村里即社區的現狀，對於社區的定義採取更多元的範定方式。可用「議題」的形式來界定社區範圍，讓關心同一議題的人可集結力量加以推動；也可以運用「生活圈」的概念來範定社區，讓社區有更多元的展現。

4.主管機關及其職責

中央主管機關其職責，應以大方向為主，主要在於各目的事業主管機關之業務協調，及對地方政府之輔導工作；再者，應充分授權各部會訂定與其專業有關的社區工作內涵，並讓地方政府可因地制宜，訂定符合地方特色之法規。本法以直轄市、縣市政府為地方主管機關，除扮演監督與輔導社區的角色外，亦可委任鄉（鎮、市、區）公所辦理社區發展工作。各級政府機關應每五年進行社區發展狀況調查，在政策的擬定過程中，更應注重社區發展的自主性，採行由下而上的發展歷程。

(二)社區發展協定

本草案(社區發展法)為鼓勵社區居民參與社區公共事務，落實社區民主自治、自助精神，建構公民社會價值觀，參考《社區營造條例》草案之相關條文，於第二章規劃「社區發展協定」。社區協定分為「社區建議」與「社區公約」兩種，需要社區以民主方式、凝聚共識加以提出，並為簡化其行政程序與時間，社區協定只需經直轄市、縣（市）主管機關核定並公告即可。

(三)社區人員培訓與經費

1.社區專職專業人力

當前社區工作中，因經費有限，使得多數社區工作者多是志工性質，但社區工作仍需要專業人員協助，才能讓社區有更好的能力。社區專職人員可由社會局統籌委外辦理，亦可由民間社區自發性申請，以協助強化社區力量及穩固社區經驗的傳承。

2.社區人才培訓與認證

未來社區人才培訓除課程訓練外，可建立證照制度，以證明社區工作人員的專業能力。政府可藉由人才培訓課程，建立社區工作人員的基礎知能，辦理的經費可由政府預算支付。社區工作培訓課程可分兩階段進行，一為通識基礎課程，二為針對社區中不同專業所設置的專業選修課程，以因應社區業務之多元複雜性。另外，課程培訓方式可藉由工作坊的方式進行，以活化課程內容之應用性及實用性。

3.社區資源結合

社區地方性整合則可以用政策引導的方式進行，例如鼓勵聯合社區的發展，使社區打破過去單一村里的範圍，使資源可以相互流通。並可定期召開社區發展聯繫會報，以協助外來組織在社區內的業務推動和資源整合。

4.社區經費以鼓勵為主並取消配合款

當前社區發展為經費取向，因而部分社區為求生存而缺乏社區特色，一味迎合政府的任務而生存，期待政府的經費核准以鼓勵性質為主，重視社區自主性，使不同社區得以自由發展而不被經費所侷限。政府經費補助機制宜採「鼓勵性質」而非任務性質。社區補助可搭配分級及評鑑制度，使不同能力的社區能夠得到適當的輔導及經費上的補助。為平衡政府預算，政策性福利議題，為配合政府政策方向，政府應以購買服務的角度來經費補助，因此應取消配合款。

(四)社區評鑑與獎勵

1.社區評鑑應以業務檢查方式進行

社區能力不一，政府對社區的考核只要達到基本要求即可。當政府期待社區有所作為時，應該瞭解社區的人力、能力及資源之分布及挹注，政府並應適度督導及培力社區。

2.獎勵應涵蓋「社區」及「個人」

參酌社區發展工作綱要、農村再生條例、志願服務法、人民團體法皆有相關之獎勵規範，因此，從鼓勵之角度研擬《社區發展法》應將對「社區」及對「個人」之獎勵

皆納入，以鼓勵更多人投入社區工作。

3.社區評鑑與輔導機制結合

將社區績效評鑑與輔導機制作一結合，以擬定未來的社區輔導與培力策略。對於弱勢社區有更積極的扶助策略，建議政府得依社區能力指標，對所屬社區予以分級並擬訂輔導策略。

四、《社區發展法》草案建議內容

本研究期待內政部能儘速依據本草案內容邀集相關專家學者、社區代表召開公聽會，以擬訂更周延的法規條文草案，並送請行政院審查通過後轉請立法院審查。依據本研究案的研究結果，建議的法規名稱為《社區發展法》，法規內容共分四章，第一章總則、第二章社區發展協定、第三章社區人員培訓與經費與第四章社區評鑑與獎勵，條文共計 27 條。建議內容如下：

社區發展法草案	
第一章 總則	
條 文	說 明
<p>第一條（立法宗旨）</p> <p>為鼓勵社區居民參與社區公共事務，落實社區民主自治、自助精神，建構公民社會價值觀，並建立政府、民間與社區的夥伴關係，促進政府推動社區發展工作，增進民間參與，提升社區居民福祉，制定本法。</p>	<p>一、立法宗旨。</p> <p>二、社區不應只是政府推動社區業務的通道或平臺，而應有其自主的精神，與政府的關係是平行的夥伴關係，而不是從屬關係。</p>
<p>第二條（主管機關）</p> <p>本法所稱主管機關：在中央為內政部（或衛生福利部）；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。</p> <p>本法所定事項，涉及各目的事業主管機關職掌者，由各目的事業主管機關辦理。</p> <p>前二項主管機關及各目的事業主管機關權責劃分如下：</p> <p>一、主管機關：主管社區發展業務規劃、推動、監督、協調與涉及二個以上目的事業主管機關之服務工作及其他綜合規劃事項。</p> <p>二、衛生主管機關：主管社區健康營造及照護等事項。</p> <p>三、福利主管機關：主管社會福利社區化及社區照顧等事項。</p> <p>四、教育主管機關：主管社區居民終身學習活動等事項。</p> <p>五、文化主管機關：主管社區傳統藝術文化保存、維護及推廣活動等事項。</p> <p>六、農業主管機關：主管社區農村規劃、再生、農村文化及特色等事項。</p> <p>七、建設、工務、住宅主管機關：主管社區土地、空間、景觀及環境之發展等事項。</p> <p>八、環保主管機關：主管社區生產、生態及生活環境之保護等事項。</p> <p>九、經濟主管機關：主管社區產業之發展及振興等事項。</p> <p>十、警政主管機關：主管社區居民生活安全、犯罪預防等事項。</p>	<p>一、本法之中央主管機關為；涉及各目的事業主管機關職掌時，各該機關應辦理之。</p> <p>二、直轄市、縣（市）政府與鄉（鎮、市、區）公所係委任關係，得委任（行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之）或委辦（指中央與自治團體之間或上下級自治團體之間的權限變動，凡「不同行政主體間之間」的權限向下移轉）其辦理社區發展業務，以落實在地服務之精神。</p>

<p>十一、消防主管機關：主管社區災害防救準備等事項。</p> <p>十二、財政、主計主管機關：主管社區稅捐減免、經費編列等事項。</p> <p>十三、其他社區發展推動事項：由各相關目的事業主關機關依職權規劃辦理。</p> <p>直轄市、縣（市）政府得委任、委辦鄉（鎮、市、區）公所辦理社區發展業務。</p>	
<p>第三條（中央主管機關權責）</p> <p>中央主管機關權責如下：</p> <p>一、全國性社區發展政策及法規之研訂。</p> <p>二、各部會社區發展相關業務之協調。</p> <p>三、直轄市、縣（市）主管機關社區發展業務之監督與評鑑。</p> <p>四、全國性社區發展相關資料之蒐集、統計、分析。</p> <p>五、社區發展行政與專業人力之培訓。</p> <p>六、社區發展相關經費之補助。</p> <p>七、全國性社區發展工作之獎勵及示範觀摩。</p> <p>八、其他全國性社區發展相關事項。</p>	<p>明訂中央主管機關權責。</p>
<p>第四條（地方主管機關權責）</p> <p>直轄市、縣（市）主管機關權責如下：</p> <p>一、社區發展政策與自治法規之研訂。</p> <p>二、各局處社區發展相關業務之協調。</p> <p>三、社區發展協定提案之審議及社區發展事務爭議之協調。</p> <p>四、社區發展相關組織與業務之輔導及推動。</p> <p>五、社區發展相關經費之補助。</p> <p>六、社區發展行政與專業人力之培訓。</p> <p>七、社區發展相關資料之蒐集、統計、分析。</p> <p>八、社區發展工作之獎勵及示範觀摩。</p> <p>九、社區發展創新業務之推動。</p> <p>十、其他地方性社區發展相關事項。</p>	<p>明訂直轄市、縣（市）主管機關權責。</p>
<p>第五條（社區培力與育成中心之設立）</p> <p>為開拓社區資源、培訓社區人才及提供諮詢輔導等服務，中央與地方主管機關應設立或獎助民間設立社區培力與育成相關業務之中心。</p>	<p>社區業務日益專業，需要藉由相關機構予與協助輔導，中央或地方主管機關均應設立或獎助民間設立相關業務之培力與育成中心，以推動社區發展事務。</p>

<p>第六條（名詞定義） 本法用詞定義如下：</p> <p>一、社區：指直轄市、縣（市）行政區內，就特定公共事務或議題，並依一定程序確認，經由居民共識所認定之空間及社群範圍。</p> <p>二、社區發展：指社區居民基於共同需要，循自動及互助精神，有效運用社會資源，推動社區事務，以提升社區居民生活品質。</p> <p>三、社區居民：指在該社區內設籍、居住、置產或就業者。</p> <p>四、社區組織：指推動社區發展業務之公益社團法人、財團法人及其他依法立案非營利之團體。</p> <p>五、社區發展協定：社區居民針對社區公共事務透過社區組織提案，以民主方式決議，報請政府參考或核定之文件。</p>	<p>一、本法所稱社區、社區發展、社區居民、社區組織與社區發展協定之定義。</p> <p>二、本法所稱社區，係以公共事務或議題所涵蓋並經居民共識認定之範圍為限，所要解決者或許只是一個街區之發展，或係一條河流沿岸居民之共識，故打破以往用特定行政區域之劃定方式，並限定以直轄市、縣（市）行政區內為範圍。</p> <p>三、本條所稱「一定程序確認」，應由提案團體於申請書中載明，提供主管機關作為認定之依據。</p>
<p>第七條（社區發展委員會組成） 直轄市、縣（市）主管機關為辦理第四條第一款至第三款業務，應設社區發展委員會，置委員若干人，其中一人為主任委員，由機關首長或其指定之人員派兼之，其餘委員，就各業務機關、單位主管、社區發展學者或專家、民意代表及民間相關機構、團體代表等派（聘）兼之；其組織，由直轄市、縣（市）主管機關定之。</p>	<p>直轄市、縣（市）主管機關為研訂政策與自治法規、審議社區發展協訂及協調社區事務之爭議，應設社區發展委員會，其組織，由地方主管機關定之。</p>
<p>第八條（社區資源整合） 主管機關及目的事業主管機關為整合、協調及開拓社區資源、創新社區發展服務項目，應定期召開社區發展聯繫會報。</p>	<p>為整合協調開拓社區資源，主管機關及目的事業主管機關應定期召開社區發展聯繫會報。</p>
<p>第九條（社區業務專職人員） 主管機關及目的事業主管機關應置專責人員辦理社區發展相關業務；其人數得由各級政府及目的事業主管機關視其實際業務需要定之。</p>	<p>為提升社區發展業務之服務品質，應由專責人員辦理。</p>
<p>第十條（定期調查） 各級主管機關應至少每五年辦理社區發展狀況調查，並應出版、公布調查報告。</p>	<p>明訂各級政府為瞭解推動社區發展狀況，需進行研究調查工作。</p>
<p>第十一條（檔案資料之管理） 各社區組織應建立完整會務、財務與業務之檔案資料，並於組織人員改選或異動時列入移交。</p>	<p>社區組織為能經驗傳承，平日即應建立完整檔案資料，以供改選或異動時列入移交。</p>

<p>第十二條（社區計畫擬定之精神）</p> <p>主管機關在擬訂有關社區發展之業務計畫時，應充分提供各項計畫內容及預算資源之訊息，採行由下而上之規劃、申請及執行模式，並以社區自主性、自發性、整合性及永續性為原則，充分考量社區內不同業務項目與期程間之整合及延續。</p>	<p>各級政府社區發展業務計畫之推動、規劃，應以發揮社區自主性、自發性、整合性及永續性為原則，考量不同業務項目之整合與延續。</p>
<p style="text-align: center;">第二章 社區發展協定</p>	
<p>第十三條（社區公共事務範圍）</p> <p>社區居民基於自主及自治意識，針對社區公共事務，得依本法規定程序形成社區發展協定。</p> <p>前項社區公共事務，包括下列事項：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、社區精神、特色及公共意識之發展。 二、社區社會福利之保障、供給與輸送。 三、社區健康照護與服務之供給。 四、社區傳統藝術文化保存、維護及推廣活動之辦理。 五、社區居民終身學習活動之辦理。 六、社區健康照護與社會福利之保障及供應。 七、社區土地、空間、景觀及環境之發展。 八、社區生產、生態及生活環境之保護。 九、社區產業之發展及振興。 十、社區土地及資源之開發利用。 十一、社區居民生活安全、犯罪預防及災害防救準備。 十二、其他社區發展推動事項。 	<p>社區居民基於自主自治意識，得針對社區公共事務，依本法規定程序形成社區發展協定。並明定社區公共事務包括之事項，俾使民眾清楚了解，作為推動及規劃社區發展協定提案之參考。</p>
<p>第十四條（社區發展協定性質）</p> <p>社區發展協定依其內容及性質分類如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、社區建議：針對社區公共事務之建議，提供權責機關作為施政或辦理業務之參考，或作為社區居民自我約束及遵行之依據。 二、社區公約：針對社區公共事務領域所形成之具體行為規範，或針對開發、利用和保存社區土地、空間、景觀、環境及各種有形資產之實質計畫案，涉及社區成員權利義務之規範事項者。 	<ol style="list-style-type: none"> 一、社區發展協定依其內容及性質，可區分為對社區公共事務之社區建議及具強制力與規範社區空間環境有形資產之社區公約兩類。 二、此兩種類型之劃分，可決定主管機關審議發展協定提案之審查密度；例如宣示社區理想、自我願景之協定，採取低密度之審查；至於必須具有強制約束力之協定，則採高密度之審議。
<p>第十五條（社區發展協定不得牴觸現行法令）</p> <p>社區發展協定應以協定議題所涉及社區範圍之</p>	<p>社區發展協定不得牴觸現行之法令。</p>

<p>公共事務為限，並不得牴觸現行法令，或要求對於依法具有全國一致性之事務為特別之處理。但其內容及性質係提供權責機關作為施政或辦理業務參考之社區建議者，不在此限。</p>	
<p>第十六條（社區發展協定條件） 社區發展協定應由社區組織檢具提案申請書、在該社區內設籍、居住、置產或就業者三十人以上之連署人名冊及相關證明文件，向當地直轄市、縣（市）主管機關提案。 社區發展協定提案前，宜廣邀社區居民與村（里）辦公處協調，並將協調結果於提案時一併陳報直轄市、縣（市）主管機關，應就書面審查決定之。必要時，並得舉辦公聽會或社區居民投票。 第一項提案申請書之格式、應載明事項、社區組織及連署人資格及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。</p>	<p>一、明訂社區發展協訂提案條件。 二、本法尊重現行已存在社區中之各組織，可不另設新組織，所有合法團體都可以代表提案；以社區組織作為行政部門之對口單位，同時也可以使其內部先達成一定程度之共識。 三、社區組織提案性質與內容，應獲得居民認可，使議題充分陳述及聽取民眾意見，可以就該社區範圍內之民眾，進行公聽會，若需要更明確之民意基礎，可以投票方式，確認協定是否已達到多數民眾支持。</p>
<p>第十七條（社區發展協定審議程序） 直轄市、縣（市）主管機關應自收受前條第一項提案申請書後，送交社區發展委員會於二個月內完成審議。 前項審議，包括確定社區發展協定提案之議題性質、範圍與共識度、提案團體與連署人之資格、社區居民數等事項。提案申請書應具備之文件不齊全或其記載內容不完備者，應通知限期補正；逾期不補正或補正仍不完備者，不予受理。 為確定社區發展協定提案之議題已獲致共識，直轄市、縣（市）主管機關必要時，得於審議期間，要求提案之社區組織召開社區組織協議會議，並得指派代表與會。 社區發展協定程序及審議規則，由中央主管機關定之。</p>	<p>一、提案人對於議題之共識度負有舉證之責，故主管機關於必要時，得責成其召開社區組織或團體協議會議，以凝聚共識，並作為社區組織間溝通之平臺。 二、協定之提案固然容易，但為防範單一社區組織把持某議題，於審議時透過社區組織協議會議，尋求其他社區組織之認同。</p>
<p>第十八條（社區發展協定處理方式） 社區發展協定經審議通過者，應依下列方式處理： 一、社區建議：由直轄市、縣（市）主管機關備查或轉請權責機關參酌辦理。 二、社區公約：由直轄市、縣（市）主管機關核定並公告。違反社區公約者，社區組織代表應先予以勸導，其涉及相關法規規定者，並</p>	<p>明訂社區發展協訂處理方式。</p>

得請求有關機關依各該法規規定處置。	
第三章 社區人員培訓與經費	
<p>第十九條（社區相關人員訓練） 為充實社區發展工作之人力資源、增進相關人員之知能，直轄市、縣（市）政府應定期辦理下列訓練：</p> <p>一、基礎訓練。 二、專業訓練。</p> <p>前項第一款訓練課程，由中央主管機關定之。第二款訓練課程由各目的事業主管機關定之。 社區相關人員完成第一款及第二款之比率得作為政府經費補助之依據。</p>	<p>一、為充實社區發展工作之人力資源、增進相關人員之知能，社區人員得完成基礎訓練與專業訓練。</p> <p>二、為鼓勵社區相關人員完成訓練，其完成比率得作為政府經費補助之依據。</p>
<p>第二十條（政府機關應編列經費） 主管機關及目的事業主管機關應編列社區發展預算經費，辦理社區發展業務。</p>	明訂政府機關應編列社區發展相關預算經費。
<p>第二十一條（政府應給予社區組織經費補助） 主管機關及目的事業主管機關應視社區提案內容給予經費補助。 政府對社區經費補助，如有自籌款之規定，得由社區志願服務人力時數折抵，其折抵標準由中央主管機關定之。</p>	明訂政府部門應對社區推動相關事務給予經費補助，如需自籌款，得由社區志工時數折抵，以免造成社區經費負擔。
<p>第二十二條（鼓勵以聯合社區方式辦理） 主管機關及目的事業主管機關得鼓勵社區組織採跨社區或跨議題之聯合方式推動社區事務，並依計畫內容給予專職人員人事費補助。</p>	為避免社區範圍狹小，資源有限，政府得以跨社區或跨議題之聯合方式，推動社區事務，並給予專職人員人事費用補助。
第四章 社區評鑑與獎勵	
<p>第二十三條（社區評鑑） 中央主管機關及目的事業主管機關得對直轄市、縣（市）政府之社區發展工作定期辦理評鑑；其評鑑項目、基準及其他相關事項之辦法，由中央主管機關會商目的事業主管機關定之。</p>	中央主管機關及目的事業主管機關得對直轄市、縣（市）政府之社區發展工作定期辦理評鑑，並授權訂定評鑑辦法。
<p>第二十四條（社區分級制度） 主管機關及目的事業主管機關得依社區能力指標，對所屬社區予以分級並擬訂輔導策略。 社區能力指標之項目，由中央主管機關定之。</p>	主管機關及目的事業主管機關得依社區能力指標，擬訂不同的輔導策略。
<p>第二十五條（社區獎勵制度） 主管機關及目的事業主管機關得訂定獎勵標</p>	對於從事社區發展工作績效顯著之個人、團體或機構得給予獎勵，並賦予獎勵辦法

準，對社區發展工作績效卓著之個人、團體或機構，予以獎勵；其獎勵辦法，由中央主管機關定之。	訂定之法源依據。
第二十六條 本法施行細則，由中央主管機關定之。	明訂施行細則由中央主管機關定之。
第二十七條 本法自公布日施行。	本法之施行日期。

以上《社區發展法》草案在討論過程，委員之間容或有一些差異，法案理念與制度設計亦可能對現行相沿成習的運作方式產生衝擊，犖犖大者包括：

- 一、**中央主管機關是內政部或衛生福利部**：行政院組織法通過之後，確定社會福利業務脫離內政部，與衛生署合併。社福部門擁有實施社區發展最久的經驗與高達 6 千餘個的社區發展協會，但近年來社區工作的主導權逐漸式微，是否有能力承擔主管機關的職責？但如納入內政部主管，該部係地方自治主管機關，是否會以村里辦公處管理的邏輯強加到社區身上，使社區村里化，喪失社區應有的創意、活力，造成社區工作的倒退，不無疑義。
- 二、**社區範圍與組織的重新定義可能造成混亂**：傳統上社區的範圍係以地理性社區加以界定，而草案條文納入以公共議題經居民共識而範定的社群組織均為「社區」的類型。這個定義符合自由開放多元的觀點，促使政府在對社區的認定上，必須更具彈性，主管機關要能接受「由下而上」的社區類型，與現行社區組織由地方政府「由

上而下」認定不同，預計在實施之後會產生一些認定上的困擾，需要有一段時間適應。

- 三、**社區發展協定是新的社區事務決策模式，需要經由試辦建立模式**：社區是公民社會運作的草根組織，如何發揮社區民眾自主自治的精神，我國尚缺乏一套操作模式。此次草案中參考《社區營造條例》草案中「社區營造協定」的構想，引進「社區發展協定」，由社區民眾經由民主程序確立「社區建議」與「社區公約」，做為彼此遵循的依據。由於此一制度在臺灣尚屬新創，如經立法通過，可選擇試辦，逐步建立一套社區自主自決的操作模式。
- 四、**聘用專職專業的社區發展工作人員，亟待努力**：現行社區發展工作僅有少部分社區有能力聘用專職人員推動業務，社區工作幾乎等於志願服務工作，此種方式固然促成社區熱心人士自由參與的意願，但也造成社區工作因缺乏具有專業知能的專職人員協助辦理，流於表面與短暫無法持續。本草案希望能逐步引導臺灣的社區工作

人員，受過一定的訓練、具有一定的專業知識、鼓勵社區採聯合方式共同聘用專人協助推動，才能讓社區工作有突破的可能。事實上，臺灣一些民間團體已經開始在社區聘用專職人員推動社區福利業務，例如華山基金會的愛心天使站即是一例，這是提升社區服務正確的方向，期待透過法令的引導，讓政府正視社區工作專職專業的需要。

《社區發展法》草案的提出，只是拋磚

引玉，內容上仍有許多不足之處，期待關心社區發展工作的學者專家與實務工作者提供修正意見，使草案內容更為周延，也期待大家共同關心立法的進度與內容，使《社區發展法》早日完成立法程序。

（賴兩陽為東華大學民族發展與社會工作學系副教授；吳明儒為中正大學社會福利學系副教授）

關鍵字：社區發展、社區工作、社區發展社、社區營造條例

註 釋

註 1：本文係內政部委託《研擬我國社區工作法草案之研究》成果之一部分。

註 2：別號時霖。1916 年出生，上海市人。中央大學及中央軍校畢業，西德漢堡大學經社學院研究，史朗根紐倫堡大學社會經濟學博士。在大陸時期歷任中央軍校、陸軍大學、國防部、僑務委員會等政府部門與國民黨要職。國民政府遷臺後，任職國民黨中央黨部，兼任考選部特種考試委員、政治大學民意測驗中心指導委員，國防部外語學校教授，逢甲學院教育顧問委員及保險研究所教授，退齡學園副主任，社會保險學會總幹事，《社會建設》雜誌主編，並在文化學院、東海大學、東吳大學及中央警校等校兼課，所辦《社會建設》曾獲行政院新聞局第一屆金鼎獎，還從事社會學研究。（華夏經緯網，2012）

參考文獻

- 王培勳（2002）。《我國社區發展工作之回顧》，社區發展季刊，100，44-59。
- 岑士麟（1977）。《修正現行社區發展工作綱要構想》，社區發展季刊，2，67-69。
- 岑士麟、劉月娥（1979）。《社區發展有關法規之研究》，社區發展季刊，7，22-50。
- 岑士麟（1977）。《為制訂社區發展法催生》，社區發展季刊，13，30-31。
- 蔡漢賢（2002）。《容舊傳統與新思維於社區工作中-社區在造的新願景》，社區發展季刊，100，34-43。
- 華夏經緯網（2012）。瀏覽日期：2012 年 3 月 20 日

<http://big5.huaxia.com/gate/big5/search.huaxia.com/s.jsp?iDocId=503689>

楊孝滌（1999）。《社區法制定必要性分析及其內涵》，社區發展季刊，87，152-169。

楊孝滌（2002）。《社區法制定的準則與社區法草案》，社區發展季刊，100，81-90。

楊孝滌（2004）。《社區營造條例、社區法與社區發展實質運作》，社區發展季刊，107，32-41。

賴兩陽（2006）。臺灣社區工作法制化過程探析：兼評社區營造條例草案。收錄於輔仁大學社會工作系主編「華人社會社區工作的知識與實務理論」。臺北：松慧文化公司。

蕭玉煌（2002）。《內政部推展社區發展工作之成果與新方向》，社區發展季刊，100，5-14。