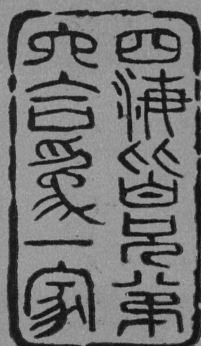


# COMMUNITY DEVELOPMENT BULLETIN

Publisher: Chin-hsi Tan

NO. 4 FEB 1972



## 社區發展月刊

第一卷 第四期

中華民國六十年二月

發行人：中華社區發展研究中心 譚貞禧 執行長

# 社 區 發 展 與

## 國 民 成 就 意 識

譚 貞 禧 □

社區發展是人的發展及爲人而發展，在前一前提上，我們便要問「如何使人的發展成爲可能」？又「如何使爲人而發展」以促進整個社會國家的發展？這便牽涉到社區發展的方法問題。

社區發展成爲可能，必須結合兩種力量（註一），以爲人類的福祉工作：

第一，是一種合作、自助與能同化並採取新的生活方式的機會與能力，這是每一個人及每一個人類團體所具有的，或至少是潛存的。

第二，是一種每個社會及每個經濟領域中所有的技術及工具產業，這項產業是取自整個世界的經驗及隨時都可供各國家各政府備用的，這也就是人類經驗智慧所累積的智識寶藏，是一種爲人類發光的力量。

這兩種力量是同時都存在的，問題是如何將他們結合起來，進而予以充分的運用與發揮。

### 一、「成就意識」是個人

#### 發展的基本要素

首先，讓我來告訴一個有關哥倫比亞（Columbia）推行社區發展的故事，時間是一九六七年六月（註二）。

哥國的總統伊勒拉斯（Ileras）於他巡視鄉村地區的旅程中，偶然的在距波哥達（Bogota）三十英里以北的可加村（Cogra）停下來。歡迎的村民興高采烈的湧向前去歡迎他，每個人臉上充滿歡笑與愉悅，一反過去愁苦陰沉的態度。一個村民走向他前面，恭謹的鞠着躬而又自尊地說：「總統先生：我們不是來要求政府的施惠，請讓我們帶你看我們現在正爲自己所作的一切工作。」於是在該村領導人士的陪導下，伊勒拉斯

## 目 錄

社區發展與國民成就

意識

譚 貞 禧 2

儲蓄互助社與社區發展

張雷神父 6

社區發展文化變遷與

價值觀念

許 澤 民 8

社區發展的成效與其

維護

陳 水 竹 10

專訪：訪問台北市千秋

社區理事主席

莊郭招治女士

本刊記者 14

Community Development

Seminar Ideals

Dr. Leon Sinder 19

海外來鴻：我對未來社區

中心的期望 陳 省 仁 20

新加坡成功的住宅計劃 譚逸心譯 21

總統參觀了富饒的農田，新的學校與診所，他讚賞每家的住屋，點綴着精美的小花園，還有新的衛生設備，他留戀於貨物充實的合作社中，村中工業所出品的毛織品及手工藝品都在這裡出賣，還有農民也在這裡買到廉價的藥品、肥料及農具。當伊勒拉斯總統回到波哥達後，他立即透過全國的廣播臺及電視臺描述他所看到的一切。他說：「由於哥倫比亞人民這種熱切幫助他們窮苦同胞的精神，由於我們的鄉村同胞得到這種新的希望與活力，我可以看到我們這個民主國家的蛻變與進步」！

伊勒拉斯總統所看到的，其實就是這個村莊的人民所表現的成就意識，這是發展的重要因素。今天任何社會及任何國家所需要的，不是財富；而是他的國民每個人所具有的成就意識。這就是個人須確信其社會是有機會、有活力、有目的的，只要有信心決心和毅力，就可以創業而獲得成就，並享有其成就；個人如是，推而至於社會、國家。

如果財富是唯一的必要條件，則美國的黑人街就不會成為問題。譬如哈林黑人區是世界上最有名的社會之一，據統計，哈林黑人區的每人所得，除北美及歐洲而外，約居世界的第五位，是世界上所有黑人社會中的首富，但由於美國哈林以及其他黑人區的住民都自感無法上進與欲振乏力，便使這些地區成為沮喪、貧窮與仇恨的淵藪。

談到資金「缺乏」，這是資金的運用與管理錯誤的托詞，資金是有的，只是不得其所，不得其用。我國春秋時代的管子就早說過：「天下不患無財，患無人以分之。」（註三）。其實，世界上沒有一個社會真正的缺乏足夠的資金，缺乏的是資金的有效需求，即缺乏真正能够利用資金的需求；缺乏的是有系統有組織地使資本資源倍增並將資本資源用於適當用途的活動。在這裡我又要引述一個故事：

「一九六八年六月四日，各報館及電視公司的記者們，携着照相機成羣的走入哈林黑人區，爲的是要獵取一個超級市場開幕典禮的剪彩鏡頭，擔任剪彩的哈林區的黑人舍監魯賓遜（Jerry Robinson），一個巨大的超級市場，也是一個新的現代的合作社，而爲該區黑人所共有的，便在他的剪彩下揭幕了，區內每個黑人的投資只是五十五美元。

這個新的超級市場，哈林合作社的誕生，是由於該區內三、七八五個小市民的黑人共同的聚集了資本。這個市場一共佔地一〇、六八二平方英

尺，它是一個黑人婦女的構想，許多黑人的勞力、許多黑人少年的期求與黑人間的共同信心下的共同成果。

發起人是一個女黑人律師華爾克太太（Mrs. Cora Walker），她原是住在紐約晨邊花園（Morningside Gardens）合作公寓的唯一黑人，許久以來她一直努力想促使她的晨邊花園的朋友們在黑人區開一個合作社，一直是枉費心機。於是她不再等待，一九六七年七月五日她便開始了她自己的計劃。她召集了一次街頭會議，就在會中她選出了十七個十幾歲的黑人少年，立刻動員他們去從事挨戶訪問，向每戶人家宣傳自助計劃，敦促他們拿出一點錢來改善自己的生活。於是一年以後，黑人住民共投資美金十六萬元，哈林合作社超級市場終於開幕了，自開幕以來，哈林市場每週的平均收入達美金三萬九千元，超出原所預期的高達七千元。投資者如計程車司機、理髮師、舍監及其他職業的小市民等，都得到了分配的固定利潤，提高了他們的榮譽感與自尊心，使他們相信每個人都可發揮一份力量而邁向第一等公民的地位。」（註四）

根據這段故事，說來說去一切發展，仍是以人爲本，雖然沒有資金，人力也可移山；但只有資金而沒有人，那就絕不能成事了。所以，爲期能够發展，必須使人才迅速成長，並且使他們能够擔任適當的工作，俾人盡其才，才盡其用，培植並發揚他們的成就意識。而同時爲期能够發展，必須有高階層人才的領導，又必須有追隨者，使領導者的構想能成爲事實。譬如，上述的故事中，如果沒有華爾克太太的構想與提倡，又如果沒有那十七位十幾歲的少年的鏗而不捨的說教，都是不能成功的。

說到這點，我不能不掉轉話頭來談一談人才的發掘與培養問題。因爲，發展主要是個人與當地社會的活力問題，我們必須成功地培養當地可靠的積極創造力並使人們的能力極大的增加，才能提供這種活力。這就需要政府與民間合力的倡導與經營，因爲政府能够刺激這種活力，而民間能够源源提供人的能力，這兩者如能有計劃的結合，人才的成長始能無限的發展。

日本就是一個很好的例子，日本的發展是繼明治維新十九世紀以來所厚植的基礎上，它成爲今日發展的典型，主要是得力於自十九世紀以來人才培養的政策上，這其中的主要關鍵人物，便是澁澤榮一，澁澤是日本十

九世紀的大企業家，他享年九十，他在有生之年創建了六百家以上的產業公司，他對日本影響最大的，是他所竭力倡導的「人才極大化」的主張，相傳有一個關於澁澤的著名的故事，說他拒絕貸款給一家非常需要資金的製糖公司，因為該公司的創辦人未受教育。這事故說明他對發展的看法是以人力資本的形成為優先，所以在他有生之年，他孜孜汲汲從事作育人才的努力，他自己充當非官方的不支薪的「經營發展中心」的理事幾達五十年，他擔任數以百計的年青公務員、企業家以及高級經理人員的顧問與指導員，他孜孜不倦地創辦訓練班、組織經營俱樂部、設立各種講習班、研討會以及辯論會。他在三十年內為日本創下人力資本的形成率與受教育率的最髙記錄，他留下的紀念品是著名的東京一橋商科大學。（註五）

由於日本一直採行澁澤的主張，吸引、訓練並動員全部的人力，使一個秉賦優異的民族所能召集的人才，都為成長的機會而效力，使個人的成就意識能獲得充份而穩定的發展，結果社會國家同受其利。

這一事實，久已為開發中的國家所認識，自五十年代起，拉丁美洲便普遍的組織經營協會以及開辦講習班，他們開會、演講、聽講、開課、訓練及分發資料等，過去十年來拉丁美洲的發展，主要是得力於這些計劃的推行，使人的能力及見識的發展大大的提高，譬如哥倫比亞高加山谷（Cauca Valley）——卡里市（Cali）及其周圍——的迅速發展，便是因為在哥倫比亞經營協會裡參加講習的青年人，很快的自己組織起來去負責當地的講習訓練，他們在那裡推行一項公共衛生計劃，在這項計劃下，他們有系統地將村民加以訓練與組織，以推行公共衛生的工作，他們開辦了一連串的經營講習班，特別是高級經營人士講習班，利用這種講習班，使得該地區最有成就的老一代的人士能够上學。並且使得他們的企業都能由這一羣年青人來加以檢討、診斷並且處方。之後，他們開始提供訓練有素的年青人給當地的州政府與市政府。在過去十年中他們所做的事情，雖然還不能使卡里免除貧窮與失業的威脅，但至少已經創造了三萬個就業機會，也出現了與過去完全不同的領導者，以領導整個社會以及各種重要社會活動。

美國有一個半私人性質的小團體，叫做發展顧問團（Development Advisory Service），設於哈佛大學，主要的成員是哈佛大學的經濟學家及社會學家，人數不超過七十五名。他們組成小組，擔任印尼、巴基斯坦

、賴比瑞亞以及委內瑞拉等開發中國家的高級顧問。這個小團體自己決定要為那些國家及那些方案工作，以便從其有數的成員中獲致最大的成果，並且主張地主國須以最優秀的人員來為這些方案工作，就其所努力的途徑而言，這個小團體的目標，乃是要觸發或創造某一地區內人民的能力與見識，使其人民本身的力量與現代的經驗技術的智慧結合起來，而達到成長與發展的目的。

## 二、「國家成就」與「個人成就」應結合起來

社區發展是一切發展的基礎，而國民的成就意識又是發展的重要因素。日本自戰後以來，發展最速，進步最快，主要是基於其國民的成就意識，及其致力於國家發展的熱忱。他們相信社會有機會可以供給他們的發展，政府有誠信足以重視獎勵他們的成就；因此，每個人都一心一意的建設這個國家，個人的成就與國家的成就緊緊的結合在一起。所以日本沒有人才外流的問題，也沒有資金短絀、人才偏枯的問題。

當前我們的國家正全力從事於國家的發展，然而我們所感困難的，一是資金的短絀，我們便不得不將希望寄託於外來的投資，一是人才的浪費與偏枯，有許多人用非所學或學非所用，又有許多事找不到適當的人，因此，我們表現於人事上的，就人而言，有「英雄無用武之地」之嘆；就事而言，難免有「尸位素餐」之弊，真如曾國藩致彭麗生書中所說：「竊嘗以為無兵不足深憂，無餉不足痛苦，徒學目斯世，求一攘利不先，赴義恐後，忠憤耿耿者不可亟得。或僅得之，而又屈居卑下，往往抑鬱不伸，以挫、以去、以死。而貪饕退縮者，果驪首而上騰，而富貴、而名譽、而老健不死，此其為浩嘆者也。」

其實，我們今天有人才，但人才沒有極大化。我們有技術，但技術沒有普遍化。其原因：第一，我們國家造就的人才，仍集中於上層，集中學術機構，仍或多或少的以象牙之塔中的學人自封，不能以知識工作者的態度普遍的參與國家各階層各行列的實際建設工作，所以知識份子仍是終日書空咄咄，無補時艱，就個人而言，自然不會有成就感。就國家而言，自然難以形成知識工作者參與國家發展的力量。第二，職位上的流過與人才的流動性不够，我們既無足夠的機會可以提供年青的知識工作者，使其適才適所；又尚乏健全的制度，可使職位能有定期而普遍的流動，一方面可



使人才不致老朽，一方面可使知識工作者經常保持其活力與貢獻，而最重要的是可以使知識與技術藉職位與人才的流動，而普遍的傳播交換，能與廣大的羣衆結合起來，使知識與技術能在基層中發展起來。當前我們的毛病，是上層擠塞，中層貧乏，下層空虛，所以我們的學術與技術的接觸面太小太窄，廣大的羣衆仍爲傳統的生活方式與價值觀念所束縛，個人的力量沒有發展起來，國民的成就意識自難產生。最近還有人主張改鄉鎮爲虛級，那就更是背道而馳了。

我們檢討起來，我們一切的設計太忽略了社會面，教育如此，經濟尤甚。我們過於相信只要有一個健全的經濟政策，便握住了萬靈之方，而忽略了社會面的重要性。中華民國社區發展研究訓練中心研究專家艾瑞門博士(Dr. Raymond Aphope)最近他訪問了高雄楠梓加工區，他詢及加工區有關社會福利方面採取了那些措施，一位負責的高級人士回答他說：「我們不爲此煩心，因為此地有的是勞力，成天有穿梭不斷的人前來謀職，他們能被僱，已是感謝不盡，我們何必再爲他們的福利去操心，他們會自己照料的。」所以艾氏根據他在我國實地研究調查所得，作了如下的結論：「在臺灣，對於『人的因素』的觀念，也就是我在別處所說的『發展的社會價值原理』是一直未被採取的，這項原理乃是從事鄉村發展與解決問題的一個明智而又實際的措施之一。我說這話的意思，乃是指在臺灣就一般而論農業生產的失敗，不會選擇社會的習尚因素，來作爲對農民的一種責難。……負責設計的人一直堅信只要政策的大前提或其先決條件是以農村發展爲鵠的，譬如耕者有其田政策，就足以提高農民的理想，從而提高農村經濟活動。……所以他們深信有關農業經營的農村社會價值制度，是無足輕重的。」

然而，是否我們真可以忽略社會面而能有效的推行國家發展？從最近農村中所產生的若干問題，證明這是不可能的，最近嘉義縣民雄鄉農民林毓堦就上書臺灣省主席指出了問題的所在，他說：「農業機關對於當前的農業措施，多注重於降低肥料價格，指導生產技術，舉辦低利資金貸放等，其所消耗的人力物力，至爲龐大，對農村實際問題並無多大幫助，而對農村衰微的病症，更是難收對症下藥的效果。」他建議加強農民教育，使農民知道理財與節約，實施計劃生產，使農業計劃與農業經營相配合(註六)。由他的建議，可以看出經濟發展中社會面的重要性，所以關於「人的因素」的發展與「社會價值制度」的發展與創新，實爲一切發展的基礎。

我們要使國家的成就與個人的成就密切的結合起來，政府首先就要重視個人的成就，培植個人的成就，使他們有技術有能力並有意願，能主動積極全心全力地參與國家的發展，當前各國對此所採取的主要措施，是以持續訓練的方式，不斷地對國民灌輸新的觀念與技術。譬如哥倫比亞在推行社區發展充分就業的計劃下，由全國性的技能訓練協會(National Apprenticeship Service)負責對各業職工實施訓練，在農村中也同樣的推行農業教育與訓練，一九七〇年中有六萬個農民接受各種不同課程的講習與訓練(註七)。美國紐約大學所研擬的「新事業計劃」，首先訓練「不能僱用者」以適應類似醫院、學校、社會工作和監獄等的傳統低技能服務工作，並予以鼓勵協助，使最後能成爲資格的专业人員，這項計劃在刺激和教導人們都很成功，使那些在早期傳統教育中失敗被認爲無一技之長、不能被僱的人們再行學習，發展他們的成就能力。日本對於持續訓練更是重視，所有各行業的一切職工，包括位居經營要職及在政府中各重要職位的人，都予以繼續不斷的訓練以迄退休爲止，不斷學習新的做事方法與新的技術。(註八)

社區發展的重要方法之一，便是對人的教育與訓練，使人的潛能得以發展，並不斷吸取智識與經驗，真能做到「人盡其才，才盡其用」，則每一國民自會產生「天生我材必有用，千金散盡還復來」的榮譽感與創造慾，而各就崗位貢獻國家社會。

註一：Social Progress Through Community Development. U. N.

Chapter 1, B. Community Development; Definition and

Content

註二：Reader's Digest, October 1968. "For the World's Forgotten."

註三：管子牧民篇右六經

註四：Reader's Digest, March 1969. "Black Capitalism on The Move."

註五：James L. Nakamura 著：一八七三到一九二二年日本的農業生產與經濟發展

註六：見民族晚報 60, 12, 25

註七：The Role of Social Service, Towards Full Employment in Colombia II.

註八：Peter F. Drucker The Age of Discontinuity, Chapter 13

# 儲蓄互助社與社區發展

張雷神父

本課旨在介紹有關社區發展與儲蓄互助社的一些概念，並說明儲蓄互助社對社區發展的積極性與建設性作用。

## 一、社區發展

社區一詞是指在一定地區（自然環境）內生活的一群人，而且在提到社區發展時，使用「社區」一詞通常是提農村或鄉村社區。這些社區的大小，從幾十戶到幾百戶不等。

從歷史觀點看來，社區的存在在國家與政府之先，社區，尤其在開發地區，是國家的基礎，即所謂「民為邦本」。開發中國家目前都在致力於社會經濟發展，在發展過程中，大家都公認，要發展國家社會經濟，必須從基本，也就是社區，着手，必須把社區發展納入整個國家發展的計劃之中，使成爲一體。同時也公認（社區發展之成敗是國家整個發展過程中，在許多重要階段上，社區民衆的支持與否，是促使整個計劃成功或導致整個計劃失敗）。

基於此，在一九五〇—五三年間全世界開發國家中只有七個國家訂有全國社區發展計劃，而目前却有六十餘國訂有此類計劃。（中華民國「臺灣省社區發展八年計劃」）

聯合國社經委員會設有社區發展研究部門，聘有專家協各國政府，並出版專門資料與出刊。

社區發展隨着實際的需要，與社會科學方法的應用，已經成爲一樣專門學問與技術。「社區發展」已成爲國際間一通用名詞，專指民衆本身與政府聯合共同改善社區的經濟、社會與文化環境，使社區與整個國家生活結爲一體，使經過發展的社區能對國家的進步有充分貢獻。

獻的一種過程。

這是一個複雜的過程，它包括兩個重要的因素：

1. 由民衆自己儘量自發自動，自力更生，來努力從事提高自己的生活水準。

2. 由政府提供技術援助及其他服務，但提供的方式在乎鼓勵接受援助者自發自動，自助與互助，藉使技術援助與服務產生更大的效力。

以上社區發展的定義及其兩大因素，包含着一個革命性的新觀念，使社區發展所採用的方法與步驟和傳統的救濟完全不同。

救濟是不得已的辦法。是消極的、治標的、外來的，而被救濟者是被動的，長期依賴的，其自尊心遭受損害。社區發展所採用的是積極的、治本的、內在的、主動的、短期的，最合乎人性尊嚴的方法。

社區發展應受到我們極力的支持。

社區發展是以發展「人」爲前提，社區發展終究是「人」的發展，這與大公會議所提出的「人是一切社會經濟生活的泉源，中心與目標」（教會與現代世界憲章六三）可說是不謀而合。

一個社區之所以需要發展，無非是因爲它在許多方面落後，落後社區的問題表面上看來往往是非常複雜的，但歸納起來，通常不外乎四種基本問題：

貧窮、無知、病弱、社會孤立（自私、不合作、不關心政治）以上四者都是互相關連，互爲因果的。

以上問題歸納起來。最後還是人的問題，是由人本身有問題，才

產生社區的問題。(從實際觀察可找到很多的例子)。因此要解決問題，必須先着手從事人的改善，人的發展。

我國社區發展先進晏陽初先生在菲律賓所發起的農村建設運動就是：

以經濟克服貧窮（農業生產、農村工業、職業訓練、合作組織……）

以教育克服無知（識字、補習班、歌唱、戲劇、音樂……）

以健康克服病弱（環境衛生、衛生接育、家庭衛生常識……）

以自治克服孤立（發展領袖能力、村里自治組織……）

以上四種解決方法也是互相關連互為因果的，而且歸納起來也都是以發展「人」為前題的以自發自動，自助互為主要動力的。

## 二、儲蓄互助及其對社區發展的作用

以上提到經濟、教育、健康與自治四種發展社區的方法是互相關連互為因果的，而在經濟項目內有合作組織一項；儲蓄互助是合作組織的一種，可見儲蓄互助能對社區發展發生建設性的作用。

儲蓄互助社是：有共同關係的一群人，聯合起來，經常儲蓄，並互相幫助，以大家的儲向社友貸款，貸款的用途有二：或為生活需要，或為生產需要。

儲蓄互助社對社區發展的第一個作用在乎：它是社區居民，改善經濟環境的有利工具，它是社區一群人共同自我發展的工具。換言之，它是一個有效的教育工具。

儲蓄互助社是一群人的結合，不只是金錢的結合（與公司銀行大不相同），由於人是社會動物，可見這樣一個人群的結合是多麼重要。

是有共同關係的一群人……對社區來講，共同關係是大家都生活在一個地方，一個地理與氣候的自然環境中，大家有許多相同的問題與困難。互助社促使同一社區居民的團結與互助，團結與互助是社區發展的重要條件與因素之一。儲蓄互助社使社區居民聯合起來，這

是人的社會天性所要求的一群人必須聯合起來，組織起來，纔能解決他們的共同問題。在現在的世界裡，人們唯有組織與合作纔有辦法生活。與社會孤立的人必能與社會脫節，其結果便是生活社會的邊緣，落後。儲蓄互助社教一群人經常儲蓄，這在目前的社會經濟生活裡是非常重要的。由於我們生活在一個金錢交易的經濟裡，萬事非錢莫辦。儲蓄互助社教人們節儉儲蓄，並由經驗證明即便最窮的人也能儲蓄，平日有計劃儲蓄以備不時之需。

聯合儲蓄相互週轉，使社區居民很快體驗出團結以解決問題的功効。社區發展要求居民自力更生，有了成功的儲蓄互助社，便能自力地支付一部份發展計劃，同時建立自信心。

聯合儲蓄，相互貸款，按期償還，可以幫助社區居民由實際經驗中學習現代經濟的秘訣：即金錢必須流動纔能發揮作用，愈流動，愈能發揮作用。

儲蓄互助社的組織是民主的：民有、民治、民享。

因此它給與社員最實際的民主經驗與教育，隨之促進社區發展中必須的自治組織精神。

儲蓄互助社採用基本的商業簿記方式，財務報告等無形中使社員學習到現代財務管理的方法，這對社區發展過程中經營其他業務也極有幫助。

總之，儲蓄互助社對社區發展的貢獻首先是它的經濟價值，它幫助人們改善經濟環境，鼓勵節儉、儲蓄及善用金錢。

但它最大的價值在乎它是「人」的發展的工具，它是通過教育以改善經濟生活的工具，它幫助人們發揮各人的天賦潛能，發揮社區居民自助、互助、團結、精神，發展組織與領袖能力，增進團體自信心。因此當一群人成功地組織儲蓄互助社，他們最大的收穫是：他們本身與團體已經接受一次再教育，一番改造了，再以此為出發點，他們將會有更大的信心與能力去繼續求發展、求進步。儲蓄互助社可以說是社區發展的一種迅速見效的催化劑。

# 社區發展文化變遷與價值觀念

許澤民

每一個人都瞭解發展中國家要征服她們慢性的貧困，他們必須獲得工具、肥料、公路、工廠、發電廠和其他有關機械或機械裝備的附屬品。而一個直到最近才最令人矚目的項目便是社會變遷的因素——「社會的」因素，在這裡的意思就是關於人類彼此之間的關係的全面性——即政治方面的，包括政府的決策和制度的實施方案；經濟方面的，包括土地所有和使用的制度、營銷、和財務；還有家庭生活模式、教育、和人類到底是爲着什麼而去努力奮鬥的價值觀念。

共產黨徒曾經較比我們大多數人都清楚現代的生產力就是改變社會裡頭人羣的關係，而這就是他們的一種力量的來源（見 E. Staley 著「落後地區國家的將來」一書），他們濫用這種智識以表演給沒有耐性的人民看，產生阻止發展的社會障礙，它只是匆促地「做完事」，而我們這邊就必須了解深遠的社會變遷就是經濟現代化的一部分，而民主政治的大前提就是要以避免傷害人類尊嚴的方法去開導和激勵大眾，這個好的方法就能發展成爲一件好事。

一個成功的發展有兩件事情是必須的，第一是一個主要的和繼續不斷的經濟建設，能够自主擔當。第二是在社會和政治上要有勇於自信的公民。他們相信他們自由的社會，並且也相信他們的有所反應、穩定而與其他自由的人們一起合作的民主的健全組織。這二種條件，也許在一般發展中的國家是不容易做到的，因爲徒有經濟或生產力的發展。其人民並不見得能分享到社會上或政治上的利益，現代化程度的生產需要一個有效的及值得的社會發展的政策。

發展是社會變遷的一個問題。一些有關經濟學雜誌的作家曾經說過發展就是資本主義的累積，這些例子在美國或聯合國的援外政策都可見到她們原先的錯誤。資金的累積固然重要，但是真正發展過程的中心是出自人類底內心，特別是他們的習慣與在一塊兒工作的組織，甚至於我們中心問題所最關注的資金也是一種社會過程。

在自然環境裡，經濟發展是各種互相關連的複雜變遷的總體，諸如新的公路、大樓、港口、機器、用具、仕學品，在人們生活和工作各種形式的結社中有；都市的成長，政府的改組，工廠的組織，商業的合作、銀行業、地租的調整、家庭方式、甚至於宗教，和以至於在技術、習慣、和千千萬萬人的思想模式；文學、工業專長、科學方法的景仰、野心抱負、和進步的念頭。在這相互有關連的複雜關係中任意去挑出單個而加以注意，這是一種很危險的分析，而無效或有害的政策可能就因而產生。假使我們必須簡化步驟時，似乎應該把經濟發展的大前提放在人類教育和社會的重新適應上，而把物質製備方面列是次要的，便不會有太大的差錯。懂得創作總是比期待接受外援來得踏實。甚至今天運用在政府極力提倡發展工業，努力經建，加速增加外銷和

服務社會的企圖也應以此為原則，然而在某些方面的傳統制度所謂成功發展的定義是值得懷疑的，假使僅是資金的儲存和物質上的工業大量地輸入發展中的國家，而不去設法改善社會上和心理上的適應，其結果就難免演成發展過程的失敗或者對於自由世界「自動的」威脅，所謂「醜惡的美國人」應該是個家喻戶曉的範例。

國際銀行重建與發展的副總裁加納(R. L. Garner)曾經說過：「發展是一種心靈的狀態(見E. Staley 1961)」，他對於發展中的國家所面臨的各種問題曾供獻了不少最基本的智力，他認為「人民必須發展自己然後才能去改變自然環境，而這是一個緩慢的過程……」。當然，這個牽涉到很多的角度與關係，它需要政府與人民共同合作，社會制度的推廣，學校、法庭和保健的服務。這些事情做起來要比工廠的興建、道路和水壩的建築要費時費力。此外傳統的思考的習慣和嚮導，更是發展中最頑固的絆石。

工業制度只不過是早期工業社會的政治社會環境中的一件小螺絲釘，一座原子爐或一架耕耘機可以送到美國中西部或者是澳洲大草原，其作用就如同運往世界其他任何地方。但是其效果則和經濟的生產力和國防力量的強弱息息相關，這種新的裝備也許先破壞了傳統的生活方式，而談不上人民自動的參與在新城鎮的新的生活方式。

因此，社會的障礙代表重大的思想行為方式，機械的使用在粗耕農業的美國會有很大的助益，而在精耕或細耕農業的發展中國家所產生的效果，除非能克服社會再適應的難題，其效果也不大。同理，其他的機器或工廠裡所有機器的總和也是如此。

自然的資源和人力開發的配合，該是經濟建設和社區發展的主題。在開發中的國家常被稱作——「錦繡河山却存在着貧窮的人民」，這個原則上的失調或事實的明證說明了發展觀念的落伍，「船堅砲利」並不能富國裕民，大喊口號也只不過是對陳腐過時商品的廉價拍賣，如何策劃適當方式，迎合大眾自動參與的人力，去從事現代化企業管理與組織經營，以達進一步開發運用和維護供養人民的資源潛能。人力開發的先決條件就是過時名流退休制度的建立，與新起俊秀的引用，以達領導健全社會的新氣象，這樣才能够庇及四隣，發展社區需要以身作則，喚起羣衆的歸屬感。無論社區發展是想像、觀念、或原則上的社會變遷，它總是應該出自人民自動自發的精神與彼此充分合作的雅量。現代化的社會是講羣體行動集思廣益，所謂小組工作(Team work)也就是這個意思。

社區發展和文化變遷在在都影響到它的價值觀念體系。老子哲學的「玄同生妙、以不變應萬變、……一生二、二生三、三生萬物。……無即所有物。……」這些明顯地標明自然環境的潛能，發展或變遷似乎僅是大自然的一部分，假使價值觀念也是「社會的」，那麼它更是不能用機械的電腦之類的東西來衡量。

人類社會所擁有的價值觀念，古今中外，總是存在着時空先後的距離，只從整體與個案或大綱和細節去討論，都難以顧全大局。現代企業的管理與組織；社區發展工作在文化變遷中所產生的重大影響……這些現象當然也不是事先所安排過或命根註定的東西，而事實上它是一個不定性而可加選擇的將來。

一位充滿着憧憬與未來的青年對於發展、變遷與價值的看法究竟如何，一定是個耐人尋味的問題。總之，無論在技能、健康或金錢等各方面想着要出人頭地的，他總也要記住共得把自己這塊料子練好，從建立一個有前途的「新價值觀念」開始。

# 社區發展的成效與其維護

陳水竹

## 一、社區發展的需要與適用

現代社會中，物質生活的飛躍進步，以及精神文明之被重視，人類的生活水準隨之提高，整個社會呈現出繁榮進步的景象。不過，際此進步繁榮的過程中，往往發現許許多多的病態事實，其影響足以危害或威脅整個社會的安寧與人類的的生活，於是，國家政府當局與地方人民便集思謀求改善之道，「社區發展」這個名詞乃應運而生，同時由於社區發展工作的實施與推展，消除了社會病態現象，促進社會進步，自然而然地成為社會工作中的重要一環。

社區發展，乃就一地域內居民的社會生活方式或各種社會制度關係的調適整合，以增進社區全體的福利。當今的社會情境，是由于種種錯綜複雜因素所造成的，社會的變遷跟着發生，常態的社會變遷可導致社會進步，失調與病態的變遷影響到社會的安寧和進步，社區發展的運用與成效就直接關係到社會的進步。

社區發展是由政府與人民運用和平合理的方法，共同協力，分工合作，就特定的地域內，積極地發現其問題與需要，經由精密的決策和專業的計劃，組織與動員社區的人力物力，潛能及資源，從事社會改革與社會建設，適時地消除及預防社會失調或病態現象，改進人類生活的環境，期望人類社會能經由有效的、建設性的社區發展工作，來加速社會的進步，進而保障人類的幸福生活。

社區發展的需要與適用乃基于下列的理由：

1 社會變遷影響着人類的社會生活，使其生活方式與社會關係發生了顯著的變化，導引人類社會進步或社會問題，而許多造成社會變遷的因素

，並非個人或少數人所能改變與控制的，必須經過社會全體的共同協力，實現有目標、有計劃的社會設計，發揮人類分工合作的精神。社區發展顯示出人類可由組織、計劃與協調，克服人類生活環境中的各種困難障礙，組織並運用整個社區的力量，計劃社區的改進與發展，計劃控制與指導社會變遷，調適社區居民與社會制度的關係，以求促進整個社區的共同福利。

2 現今的社會，是自由與民主的社會，政府與人民間的直接與間接的關係，基於政府的為民服務與提供人民生活的保障，人民的志願與個人的自由發展，惟自由與民主能保障人類的幸福和維護社會的進步，社區發展的工作方法和技術，態度和精神皆以民主自由為最高原則，也只有在民主與自由的社會中才能發揮其真正精神與最豐碩的成果。因此，社會的均衡進步與和諧發展，社區發展不僅激發人民參與政治意見和自由發展，以及個人與政府的協調互助，使社區的共同行動順利推行，同時配合政府的社會政策作有彈性的施行和修正，健全社會立法的效果。

3 社區發展的目標具有全面性與整體性的特性。以往的社會多以慈善宗教社團選擇一較小社區，從事改良該社區的生活。今日的社會，人類的生活方式與人際關係是交互影響的，譬如一地區的貧窮或多或少影響到其他地區的安寧生活，所以，現在的社區發展以整個社會的福利進步為目標，在社區發展工作過程中，則針對問題較嚴重的地區着手建設革新，根據自然因素、地理環境與地緣關係相近的類型，構成特殊的單元——社區，積極地改善社區中間題癥結之所在，並且顧及整個地區的全面性，避免相關問題的連鎖發生或轉移其他地區，然後再推展到整個社會，從點到面，從城市到鄉村，擴及人類生活的整個環境，促使社會的加速進步。



4 社區居民的共同需要與興趣提供社區發展的有效性。社區居民的需要與興趣的一致，使居民對社區發展的觀點看法與價值觀念的意見趨向於共同的目的，象徵着居民對社區發展需要的強烈與迫切的感覺，產生了居民與社區的從屬意識，居民自然希冀其社區的利益與繁榮，發展與進步，居民必將自動自發地參與社區行動，羣策羣力，主動地共同解決社區中的問題，這種居民共同解決社區問題的傾向與能力，對於社區發展的實施與推行，將是十分順利，並且可以剷除很多的障礙與阻力。擬定規劃一個社區，應注重社區現況優良質素的保留，及病態現象的揚棄，加上新計劃的運用與配合，使社區的新措施關係到社區的一致，那麼社區發展的各項行動，將會獲得許多助力，社區居民樂於參與社區公共事物的建設，亦期待着分享社區的福利，無形地增進社區的健全發展與成效。

## 二、社區發展的成效

當前，積極地推行社區發展，其成果是十足令人欣慰的，許許多多的貧窮骯亂地區已煥然一新，變成欣欣向榮的康樂之域。社區發展的成效是從選定規劃一個特定地區為社區，從事社區建設，至社區發展完成，然後根據新社區的各項建設是否導致社區居民的幸福生活，社區的新措施是否進步與和諧的，或衝突或衰退的，因此，社區發展的效果乃在於建立一個好的、理想的社區——健全的、自由的、有組織的與有發展的社區。

根據我國現行社區發展的狀況，每每限於社會現況的背景與條件，未能臻至理想，然而經過計劃建設，其成效或多或少改善了居民的生活，解決了社區的問題，促進整個社會的福利，茲將目前社區發展的成效略述於後：

### 1 社區模型的建立

社區發展是以一種現代化新的建設藍圖，使整個社區的建設與發展合乎預定的規格模式，完成一個社區內在的各項設備，或從現有的社區設施，加以造型改善，棄除社區發展的障礙，以求新穎美化的社區，並且能切合社區居民的實際需要。

一個完整而理想的社區模型，社區的中心地區屬於商業地區，設置社區服務中心，社區中的學校、機關、住宅、道路、公園、綠地及遊樂場所等等，在社區空間上的分佈，與該社區現況的情境作密切的關聯配合，並注重社區的長遠發展模型。

社區發展的模型的建立，乃在於改善人類生活的環境，調整社區居民在空間上和維生上所發生的各種關係。現今，社區發展在建立社區模型方面，即完成最基本的要求——改善社區的環境，美化社區，期使社區建設盡善盡美。

### 2 人民與政府組織權力的協調

社區中政府的組織趨向於提供民主式的服務功能，設立諮議改進機構，以政府的力量照顧民生的基本需要，保護居民的生活，政府的決策與計劃，透過居民意見的反映與溝通，改進社區發展計劃，以維持有效的執行工作；同時，政府當局廣為宣傳傳播，策動社區居民積極參與社區行動，藉以獲取政府與人民權力的協調配合，對於推行社區發展業務裨益不少。社區的組織能做到實質上的民主與調適，一切社區建設均能實現社區居民的共同意願，促成社區的成效將有莫大的功效。

### 3 社區居民住宅的改善

社區發展中有一項最具體最顯著的成效，就是居民住宅的改善，興建平民住宅，公寓式住宅與改進屋宇房舍的坐落，取代了簡陋、擁擠或骯亂的住宅，並且極重視住宅四周環境的設施與衛生，使每一居民有家可住，尤其是拆除貧民區的違建，供給居民廉價貸款的住宅，促進社區居民家庭生活的正常化。

至於新興建的社區公宅，也依照長遠的住宅計劃，建築合理化現代化的住宅，以配合社區發展的新貌。各種公共場所的設備更足以美化社區及住宅環境，改善社區居民家戶環境與生活環境。

### 4 經濟生活水準的提高

社區發展工作包括社區居民的就業輔導、職業訓練及安置就業，同時因為社區發展建設完成之後，居民有足够的時間和精力從事各項工作，安

定職業的生活。社區並能透過各種生產行業，提供居民就業的範圍，使社區居民的經濟生活獲致安全感，凡是有工作能力的居民皆能樂業，免於匱乏貧窮，動員社區中的過剩人力，參與經濟活動，充實社區經濟生活的能力，保障居民的經濟基礎，促進充分就業，減少失業人口及仰賴救濟的人口。目前，社區發展在創造就業機會，訓練就業技能與輔導居民就業的成效，已漸漸發揮，企求做到社區居民經濟收入的安全，提高居民的生活水準。

### 5 教育文化的提倡

一個社區的教育文化水準的高低，影響社區的發展與進步，因此，推展社區發展乃十分重視社區教育的過程，如果社區教育的進行良好，則社區發展勢必事半功倍。社區的教育通常着重在特殊教育的範圍（因為正規的教育，可由學校當局來執行）如成人補習教育，成人的職業訓練教育，社會生活常識教育，殘障兒童的特殊教育等等，近來由於大眾傳播媒介的知識傳播，社區居民有更多接觸知識的機會，與學習的機會，文盲逐漸減少，社區居民的教育水準也相繼提高。

其他如社區服務中心或學校機關等圖書設備的充實與開放，提供社區居民文化生活的機會。社區發展對於教育文化之提倡與發揚的貢獻，將是永不磨滅的成效。

### 6 衛生情況的改進

社區發展特別注重衛生情況的改善，對於社區的環境衛生及公共衛生的推行改進都具有相當的成效。目前衛生當局與社區居民共同協力整理社區的環境衛生，注意垃圾、水肥等公害的妥善處理，以及居民飲水的供應，以免妨害公共衛生，影響社區居民健康。並且充實社區中醫藥設施，預防傳染疾病的發生，辦理貧民的免費醫療門診，或志願醫護人員的巡迴醫療工作，推行居民重視家戶衛生，教導居民衛生常識，同時在居民住宅改善之際也附帶地整飭家戶衛生，社區居民透過公共衛生的醫療機構，獲得最基本的健康服務與衛生保健，使居民之健康情況有顯著的改進，保養健全的身心 and 健康的體魄。

### 7 康樂活動的設施

往昔居民生活除了正常的工作時間，缺乏正常的休閒時間與消遣活動，於是有的居民沈淪於不正當的嗜好，影響其身心的發展。現今社區發展計劃中非常關切到居民的休閒活動，正常的娛樂，在社區服務中心裡，成立各種俱樂部、交誼廳等康樂設施，提供兒童、青年及老年的消遣娛樂場所，培養居民享受着適宜的休閒活動。整個社區中有計劃的建設公共遊樂園，設立康樂組織，加上社區居民經濟能力的提高，家中添購電視機，以娛耳目，調劑身心。如果社區發展經費充裕，還可以在社區服務中心放映電影，增加居民的康樂活動，促進身心的健全發展。

### 8 福利服務的推展

社區發展不僅維護社區居民日常生活衣食住行育樂的功能，還必須扶助處於經濟劣勢狀況下居民的生活，使其接受種種的福利服務，過着合乎文化、健康與安全的生活。因此，社區發展一方面積極從事社區的建設發展，預防貧病騷亂的發生，另一方面先以治標之道救濟無經濟能力、鰥寡廢疾及老弱殘障的人，然後再實施職業指導，發揮其自力更生。或由志願社會工作人員的輔導服務，動員社區的人力資源，參與福利服務的志願工作行列，推展社區的福利服務，完成社區的共同福利與正常發展。

### 9 社區秩序的維持

社區發展對於社區居民物質生活上的改善與進步，已有明顯的奏效，至於社區生活精神道德的維持也逐漸有良好的效果。

社區發展着重居民的自治、自決與自覺的精神，社區的秩序安寧與否，關係到社區居民的安全生活，由於社區發展形成一種適當合理的價值標準與道德規範，規範着居民的守法自治及公德心，所以，居民犯罪率逐漸減少，整個社區益加安寧。社區的秩序的維護，保障了居民的生命與財產的安全，穩定社區居民的生活。

## 三、社區發展成效的維護

社區發展的成果，取決於有效的有計劃的社區建設，通常在社區建設

的過程中，即可使社區居民漸漸地分享到社區發展的成效，直至社區建設完成，社區發展遂變成終止的狀態，如此，非常容易致使新社區走向衰退的結果。故當今的社區發展工作，不只着重在建設，更必須注重社區發展成效的維護，圖謀社區的健全發展及永恆的進步，所以，社區建設與其成果維護工作同時並進，將成為今後推行社區發展最重要的方向。談及如何維護社區發展的成效，茲提出下列數點意見，以供參考：

1 社區發展的建設並非是注重社區外觀的新穎，宜講究內在設施的充實與利用，尤其是社區服務中心在維護社區發展成效工作上，將是成為策劃與執行的中心機構，除了提供社區居民文教康樂的活動外，組織社區福利委員會，以便從事發掘社區問題事實，搜集分析資料，尋求解決改善問題的方法，並且經由不斷地共同諮議討論，設計活動，提供出社區福利的經驗與觀念，建議使用有效的福利服務，協調聯繫社區內的各機關社團，激發居民共同維護社區發展的成效。往往社區服務中心的設備甚為貧乏，僅存着一種形式或一個外殼而已，同時由於組織的不健全，社區福利業務亦無法推行，當然就不能負起維護社區成效的主要任務，致使社區日益衰退，社區問題接踵而至，居民生活又將面臨着嚴重的威脅。

2 維護社區發展的成效，人力資源的運用是不容忽視的。社區內的健壯青年都能充分就業，以維持其家庭的生計，其工作之餘需要正常的康樂活動，調劑身心健康。政府當局人力有限，祇能做部份的人力支援，協助維護社區的公共環境衛生，至於家戶衛生與住宅環境的清潔，必須動員社區中的家庭主婦、在學青少年，退休下來的老年人，利用其閒暇時間，志願參與社區成果的維護工作，奉獻其心力時間為社區服務，並且實施人員編組，有效的運用，避免浪費人力，積極地做到社區發展成效的維護工作。

3 透過宣傳工作，教導居民共同發揮維護社區成效的道德心，激發社區居民感同身受的共同一致的意識，維持社區的美化環境，從每個居民的參與社區服務為基礎，擴展至整個社區居民的義務工作，然後才能普遍地推行社區福利，改善居民的生活。同時，舉辦各項競賽，獎勵社區居民爭

取維護成效的成績，達到發展進步的目標。

4 社區發展不單是注重物質生活水準的提高，應加強精神生活的提倡，使具有完美的社區外形中灌注其內在的精神，提高社區居民的文化生活的知識水準。目前的社區發展，俟建設完成後，一切發展工作似乎就停滯下來，居民無法享受公共的娛樂措施及各種康樂設備，正當的消遣活動根本乏人提倡，於是社區居民蓬勃生氣的精神力量難以發揮，造成社區發展的缺陷，因此，維護社區發展成效亟須有計劃的推展居民精神生活的各項工作，力求社區的健全發展與真正的和諧進步。

5 社區中社會工作人員的設置，將可對維護社區發展成效之工作有很大的裨益。社會工作人員必須接受過專業教育與專業訓練，運用社區組織的專業知識技術，深入社區，與社區機構、居民建立良好關係，時時調查研究社區發展現況，處處服務社區居民，結合社區中各方面的力量，共同維持社區發展的成果。譬如社區服務中心和社區福利委員會中，都應選選足夠的社區社會工作人員，或徵求志願的社會工作人員，帶動社區發展工作與其成效維護工作，同時亟須去除社區中社會工作人員象徵性的觀念，應配合社會工作人員的建議與計劃，確實運用社會工作人員的專業指導，進而積極地促進社區福利，助長社區發展的成效。

#### 四、展 望

綜觀上述社區發展的成效與其維護工作的方向，我國今後社區發展的動向，應視社區發展是促進社會福利的長期事業，在配合社區現況的資源與政府的財政、技術的支持下，透過大眾傳播的報導宣傳，以及社區工作人員、社區中社會工作人員的策動，增進社區居民對社區發展工作的認識，體認其相互間的切身關係，發揮自動自發、自覺自決的精神，激發社區居民參與社區行動，運用協調社區服務中心與各機關社團，一面建設社區豐碩的成果，一面維護社區發展的成效，長久努力必將展現社會和諧、繁榮、樂利、進步的光明遠景，建立一個現代化的社會。

(六十一年元月)

## 訪問台北市千秋社區理事主席莊郭招治女士

多年以來，關於家庭主婦能否同時兼顧家庭與事業的爭論，一直是許多生活在都市人們所津津樂道的題目；或許是時代潮流趨勢所影響的吧——今日有許多婦女不但能在家庭管理上有著極為傑出的表現，同時又能在她們的事業和公共服務的崗位上有著令人驚奇的成就！

莊郭招治女士就是這類典型人士中的一位，八年多來——莊女士除了在家中是一位優秀的主婦和慈母外，更將她的空暇時間和精神全部貢獻給她的鄰居和整個地方的公共事業，莊女士擔任千秋里長之初——千秋里由於八七水災後許多災民的匯集，使得人口激增，環境髒亂不堪；當地許多老居民眼見這一塊位居延平區淡水河濱，為本市發展初期最繁榮與最古老之商業地區的衰落與污穢，不禁激起一股復興與整頓的決心；於是經由多人之倡議和支持，千秋社區發展委員會的組織乃得以成立，並於五十七年八月將環河北街一帶規劃為該區第一個發展的社區，莊女士回憶當初她和許多地方父老為了協調意見，請求各類社會機構之支援以及組織社區居民的艱苦歲月，非常感謝大眾之合作和協助，她將自己的努力與熱忱歸諸於她對大眾公共事業的濃厚興趣和她夫婦莊永德先生之充份鼓勵和誤解。

莊女士是一位細心而非常具有組織力的領導人，千秋社區理事會的組織和結構可說非常的完備，在理事會之下，分設——綜合事務組、宣傳組、勸募組、福利康樂組和工務建設等五個小組共同分工合作執行理事會之決議；莊女士充分明瞭要辦好任何一件工作需要動員所有可能的社會及社區資源，舉例來說：該社區每次舉辦活動除了請求上級機構和慈善組織（如國際獅子會等）的協助外，更動員了該社區內的女童軍和青少年朋友，歷年來該社區所推行的重要工作計



有：

①成立社區理事會和社區消費合作社。

②整建公共設施和違建戶三十三棟房舍。

③經常舉辦家戶衛生改善工作並召開工作人員研習會，衛生展覽會，母兒會，清潔大掃除等工作。

④舉辦各項青少年、老人以及婦女的康樂活動：

（例如：成立社區女童軍三小隊，舉辦童軍訓練、土風舞和球類、棋藝、講故事、慶生會、麵食研究、插花等活動。）

⑤舉辦郊遊會：如青少年郊遊會和理事會、合作社理事、鄰長等聯誼郊遊。

⑥就業輔導：如協助社區失業居民四十五名就業於該社區內的公司、工廠內。

提到女童軍活動，莊女士特別引以為榮，因為每次社區活動她們都是出力最多的一羣，對於該社區內青少年們積極參與社區活動的表現，她尤其感謝重慶女中的校長和童軍團長的大力支持。

臺北市當許多社區在推行消費合作社的工作仍停留在籌備階段的時候，千秋社區在這一方面的成績尤其令人矚目，該社區消費合作社成立於五十九年六月，並正式於六十年五月展開業務，並試辦食米等項的服務工作，如今在二百五十多位社員中有泰半的家庭皆長期運用了合作的服務。

談到消費合作社，莊女士提出了她的構想和願望，她原先希望藉消費合作社長期股金和盈餘所得成立該社區的永久基金，以提供其它項目的服務工作，但是事實上由於目前該社區合作社的糧食係直接購自商人，因而使價格無法比市價便宜多少，莊女士希望有關糧食銷售的機構或公會能代該社區批發申購，以期使該合作社能合乎社員大眾的需要。

莊女士談到這裡，特別強調，社區每一件工作和成績皆係大家同心合作的結晶，因為若沒有市政府衛生局、社會局、護專師生、延平分局和區公所、衛生所和各界人士的協助，則千秋社區是決無今日的進步和成績的！

These suggestions were disregarded in many instances and individuals discussed, candidly and with deep insight, the things which were uppermost in their minds. In Linkou it most often involved hot arguments about the new city planning, the failures of Linkou new town, the difficulties of the economic position of teachers in Taiwan. The small group discussions often lasted beyond the time slots allotted to them. From direct and daily observation I can say that everyone vocalized, everyone vocalized, everyone expressed themselves! There seemed to be no fear of speaking, no shyness based on sex, or age or status. The atmosphere was in the best tradition of popular participatory democratic ideals.

A visible sense of group cohesion began to emerge after the second day. This cohesion, this sense of belonging, this sense of community; manifested itself in both the associations that started, visibly, to form in the small groups and in the sense of oneness, as the teachers of Linkou, apparent in the large group.

By the time the seminar in Linkou was nearing its conclusion a group, pledged to getting across to the larger community and students what they had all learned, was formed..... spontaneously and without urging by either the fellows or the Expert in Training. A request was made, utilizing spokesmen chosen by the group, for a series of programs, of this sort next summer (1972). Furthermore, suggestions were put forward that this sort of format, leading to the creation of a sense of community (before this time many of the teachers of the various schools had never even met one another) should be expanded to encompass teachers all over Taiwan.

The teachers felt that this was not only a unique forum for learning about community development. but an avenue to channel in a healthy constructive manner the views of the people in the community concerning development and other communally important issues.



1. Principles and philosophy of Community Development,
  2. Concepts of culture change,
  3. Concepts of human values,
  4. Value analysis,
  5. Analysis of isolating important elements in people's lives in Taiwan,
  6. Directions Community Development is taking, and should take, in Taiwan and the world.
- b) Small Group Discussions; each fellow was assigned approximately 17 teachers, which met immediately after the large group lecture. These small groups were free to discuss, in any way they chose, the content of the larger lecture. In addition some tentative topics for further discussion were suggested. These topics covered a wide range but were tailored to the specific interest of the group. They were :
- 1) Philosophic or academic education vs. functional education; or should education fit people's needs or should people be fitted into an educational system.
  - 2) who should decide priorities in education?
    - (a) Government
    - (b) administration of schools
    - (c) teachers
    - (d) students
    - (e) parents
    - (f) public
    - (g) outside expertise
  - 3) Relationship between the teachers role in the school system, the teacher as an indoctrinator, the teacher's role in society and in the process of creating idea changes.
  - 4) Public values in terms of human priorities; what do people think are the most important development needs; the least important?

the large evening seminars.

Built into each of the seminars was the possibility for critical analysis of both content and methods by the participants. The Teachers and Li Chiefs were not, therefore, inert recipient elements. Quite the contrary, they were active participants in the process of learning. In all three programs, a half day was spent on positive and negative criticisms of the seminar. Another half day was devoted to an open critique of the participants views about Community Development as it is now seen, mounted and carried out in the Republic.

By far, the most important single event in each of the three seminars was the participation of Minister Hsu and other officials directly involved in central Government, as those in the Provincial and Municipal Government who exercise control over Community Development activities. In addition, in the Taichung seminar, Governor Chen participated in a seminar.

During the sessions in which the Minister participated, an extraordinarily positive give-and-take occurred. The participants of all three seminars had been told, again and again, by the fellows, that their views counted, that each of them was important. The arrival of the Minister and his active positive participation, as one of the group, was of great value. Here was a living example of the desire of the highest level of authority to sit with the participants, on a man-to-man level, to listen, to speak frankly and openly, to exchange views. Minister Hsu's contribution to making these sessions, experiments in creating a real sense of community, cannot be overemphasized. The Minister attended the three sessions a total of five times. He made believable the message that the voice of the people would be listened to, and taken seriously into account, in the future, from the beginning of planning Community Development Programs. Because of the Minister's action the participants felt that the gov't really cared. They so vocalized frequently in both public sessions and in many private discussions with the fellows and expert in training.

In Linkou the program was divided into:

- a) Large group discussions, during which time 1, 2 or 3 fellows gave a lecture on the following topics:

# COMMUNITY DEVELOPMENT

## SEMINAR IDEALS

BY DR. LEON SINDER

盛德博士為本中心訓練專家，自五十九年十一月至六十年十一月協助本中心辦理社區發展講習會兩期，示範訓練三期，有關訓練方面之課程、活動及作業，出自盛德博士之構想者居多，其本人更是身體力行，與學員朝夕相處，作息與共，生活上打成一片，以建立思想與感情上之交流，本篇係說明其訓練之理想，主要有三：一為使受訓者認識其生活環境，認識其所處時代，認識其所承受之歷史文物遺產，其次為如何認識其變動性、發展性及價值系統之創建，最後則探究如何使人類生活獲致改變，以達到社區發展之目的。其所用方法是啓發式的、討論式的與交流式的，不以教條觀念束縛受訓者的思想，務期講師學員相互吸取，使觀念溝通，意見交流，即社區意識與社區歸屬感亦油然而發生，是講習訓練亦一社區發展也，爰將原文分篇分期登載，用資研究。

Although the groups who participated in the demonstration seminars came out of differing backgrounds, differing education levels, different life styles it was, nonetheless, decided to approach them in a basically unitary fashion. The seminar day was to be split into three formal categories:

- 1) Lecture sessions (one large group, eventually addressed by each of the fellows, either individually or as a team of 2 or 3)
- 2) Small group discussions (led by either 1 or 2 fellows)
- 3) Large seminar discussion and/or a problem clinic of the whole group (with all fellows in attendance, but under the supervision of 2 or 3 of the group)

Simultaneously each day was planned to include activities which allowed social distance to lessen. These social activities included everything from group singing, individual performances, folk dancing, intra-mural sports, swimming, contests of various sorts, films, debates, evening discussions. The whole group participated in these events including the Expert in Training, who lived with, ate with, sang with, danced with, the group and all the seminar participants. In addition, particularly in Linkou, he led

## 我對未來社區中心的期望

譚執行長尊鑒：

自開學後即趕寫兩篇論文，一切其他工作均耽擱，未能及早寫完這封信，敬請原諒。通訊第三期也收到了，謝謝。由於剛把論文弄好，想若不趁機繼續把信寫完，又得延誤，因為馬上又有新的論文待寫。本學期起所裡新增了一堂中國社會之社會人類學。有四位學生且將選中國社會為 Diploma Course 之特別區域。研究所所長 Prof. Freedman 是此地研究中國社會的權威學者，對我國社會頗有見地，曾斥責聯合國之舉動為「無稽之談」nonsense。由於他也是我的導師，對我很照顧，有時覺得能認識，且受業門下於一位對中國社會真正「了解」的人是難能可貴的。因為大多數的人不是恭維就是偏頗，離了解總是有一段距離。自來此地後，很注意別人對我們的看法，覺得我們的努力不夠，我不願說「宣傳」，因為我們祇要多花些心血「展示」就够了。牛津的東方學院有中文部門，有中文藏書，除少數臺灣出版的書籍外大部份是政府撤退前出版的舊書和一些大陸上來的書籍，覺得國內幾個文化機構似乎可以主動提供一些臺灣的學術著作。我們不是沒有東西。祇是人家不曉得。東方學院(Oriental Institute)是牛津上萬學生，想了解東方時極可能參考的地方。

手書提及將來之中心之興建，對建築我不敢說什麼，倒是對整個中心曾經考慮了好久，覺得它的功能將是最重要的，外表若太富麗堂皇反易招人之譏且造成與民生隔閡之印象。研究部門最重要的是資料之收集系統，其他的研究活動大概就要全靠研究人員和研究之設計了。訓練部門當然要有起碼之設備，但是主要也是靠訓練人員與訓練對象之關係了。換言之，將來之中心主要是動態的活動體，而非與其他辦例行公事的另一「機關」。國內有幾個機構是很好的模範，也有些是足引為殷鑑的。至於中心之獨立性自不必多論，惟獨立與孤立自是不同，中心若成孤立則一機關耳，如何與上下左右合作打成一片（真正打成一片！）復能獨立自主不處處受制則全靠執行長與其他領導人之匠心獨運了。措詞不謹，魯莽之處請執行長原諒。

祝愉快

陳省仁謹上

# 新加坡成功的住宅計劃

譚逸心譯

Singapore Builds a Housing Success by William I. and Janet Abraham

「本文作者，艾威廉·亞伯拉罕 (William I. Abraham)，紐約大學經濟學教授，去年夏天以福特基金會顧問，派至新加坡大學經濟研究中心，曾詳盡的觀察新加坡，其夫人為婦運聯盟一單位主管，對住宅有特別的興趣。」

能够接受挑戰，可以供給日益增加的都市人口的生存空間的政府，新加坡過去十年的經驗，實可供我們的指導——它今日供給三分之一的人口國民住宅。

新加坡房屋發展局一九六五年出版的刊物，標題為“50,000U.p.”，這“50,000”的意思，是指要給人民蓋五萬幢住宅，一九七一年版的標題，以可寫成 125,000U.p.，遍佈這個有色的，多種族的島國，正進行著瘋狂的建屋活動，很多部份——尤其是堂皇的公寓地帶和惑人的一列旅館、——是私人企業在「都市更新方案」的協助下所創始的，但有很大一部份是政府所建，新加坡在這方面有很驚人的記錄。

房屋發展局（以後簡稱HDB），一個國民住宅機構，成立於一九六〇，李光耀總理的「人民行動黨」執政的第一年，到一九六五年底，這個機構實際已建了五萬四千幢房屋，得到每四十五分鐘完成一幢公寓的速率，加上從它無能的前任新加坡改進信託基金 (Singapore Improvement Trust) 手中接管的兩萬幢，那時，這個機構對整個兩百萬人口中的五十萬，負起住屋的責任，從此，HDB繼續以每月千幢的速率建築新宅，很快的把受供國民住宅人數的比例，從 $\frac{1}{4}$ 升到 $\frac{3}{4}$ ，預計到一九七五年，超過四五%的人口將住在HDB所建的房屋裏。

這項成就引起整個世界的注意，原因是建築方案的規模和本質，大多數新建建築物是座落在住宅區中高樓地段的一層層公寓，一幢幢構成一個獨立自足的鄰區 (neighborhood)，這些鄰區，有的成為圍繞城市周圍新興衛星市鎮的核心，它們擁有商店、市場、現代化的學校和診所，設備良好的運動場，社區中心及其它自治性的機關。

這些公寓被隔成一室、二室或三室的單元，每單元都有它自己的廚房、洗澡間及陽臺。

最小的房子，月租是固定的二十元新幣，約相當美幣七元，兩室和三室的屋子，租金則是新幣四十元及六十元，一九六四年，所有權對低等或低中等收入階級開放，就是那些月入總數新幣一千兩百元以下者，按HDB所定所有權計劃，一層標準的三室公寓，賣價新幣六千二百元，第一次付款最低一千二百元（現住之租戶免付），以後加上6 $\frac{1}{4}$ %之利息分二十年付清，買主可以用他在中央公積金 (Central Provident Fund) 內的孳生利息付第一次款，分期攤付金，甚至全部費用。並且原買主把屋子再出售可以免稅，只要新買主合於購屋的資格。一九七〇年初，將近二萬五千幢，也就是所有HDB的房屋的一半已被賣出，根據HDB的說法，平均起來，低收入租戶，在租金上的花費不超過它們收入的15%，而一層公寓的售價差不多為兩年的收入。

一個發展中的小國，又被所有因她新獨立而產生的問題困擾著，怎麼可能在國民住宅方面獲致如此巨大的進步？從她的經驗中可學到些什麼？雖然，新加坡對這個使她空間擁擠的慢性問題勇敢的抵抗，有她特殊歷史上的原因，但是她的經驗却是其它那些有住宅危機的國家可資借鏡的。

## 人口的壓力

新加坡島，兩百二十四平方哩的低地，位於馬來半島的尖端，正好在爪哇之北，蘇門答臘之東，喧鬧的海港，現是世界第四大港，長久一直是貿易中心，屹立在亞洲貿易線的十字路上，幾世紀來，商人們從中國經南中國海及從印度、歐洲經印度洋來此，現在，他們從日本和美國來到這裡。

史坦福·拉斐爾爵士 (Sir Stamford Raffles) 因為知道此處成為一個港口的潛力，同時也知道這裏是截斷荷蘭商業壟斷的地方，於一八一九年，在此建了一個不列顛根據地，當然，不列顛人是第一批移民者，這裡有馬來亞人、印度人、爪哇人，加上一些中國商人，但是當拉斐爾登陸此地時，在這潮濕的海岸上不到兩百人，不列顛鼓勵中國和印度的工人移民，僅僅五年之間，人口增到一萬，自那時開始茁壯成為今日兩百萬之衆。

直到第二次世界大戰，移民一直是使人口逐漸膨脹的主要因素，自然生長率低，原因是死亡率高以及兩性間的不平衡，移民中大部份是男性勞工，此後，公共衛生的改進以及一九三〇年一條有利女性的移民政策之影響，使得自然成長非常的快速，一九四七年到一九六七年廿年間，新加坡的人口和定居的密度超過了兩倍以上。

從現在有力的證據可看出，將來人口的成長將無甚壯觀，因為生育率正穩定的下降，但預計三十年後的人口，仍會有現在的兩倍。

人口快速成長的歷史，是李光耀總理的政府的沉重負擔，再加上一個真正駭人的住宅環境。十九世紀期間，城市中央的土地是分成寬闊的混合區，但是這些地區隨後被劃為狹長的帶狀區，有時只有十六呎寬，兩百呎長，讓許多多的房客利用街邊屋前的騎樓地帶，建築物則主要是商店，或是樓上連住宅的商店，當移民潮掀起時，原有的房屋，又是屋頂加樓，屋後搭棚，隔絕了光線和空氣，房客租下房子再分租出去，房屋甚至臥室分了再分，直到最後變成由許多小小的臥室擠成的（蜜蜂窩）。

二次大戰結束，六十八萬人塞滿了中央城市區，人口密度是每英畝三百人，最擠的地區高達每英畝千人或更多，一九五四年，一項區域調查發現%的貧民區家庭佔有一間臥室或是沒有，最稠密區中的小臥室平均起來只有一百多一點平方呎，另一項一九六六年提出的調查報告表示，%的人仍然住在商店住宅內，這項調查同時發現30%的人是生活很苦的違建戶，找不到付得起租金的房子，他們非法的建築自己的住所，用的材料是舊的箱子、廢鐵、棕櫚葉，以及煤油罐。

## 滋長的貧民區

殖民政府對它良好的公共建築感到驕傲，但對住宅却採用放任主義的態度，商店住宅把竹桿伸過窄街，晒起七顏六色的衣服，各種攤販吵雜喧鬧著，看來是生動的並成功的掩飾住了這條淒慘街道後面的貧民區，而區內小家人或許可以共享一個水龍頭、一個廁所、一個煮飯的地方，把這條街做他們的飯廳、起居室及孩子們的遊樂場。

一九二七年，那時的政府建立新加坡改進信託基金，負責設計新路和開發空間，沒收不良之建築物，及獲得土地，但它供給房屋的力量却被限制為容納因改進計劃而無家可歸的人，戰前它的財政主要是靠2%的房屋及土地改良稅，配合政府同數的補助款，由於無力拆除房屋及對私人所有權採取迅速行動，它主要專心於築路，開闢公園，清除後巷以帶入空氣和光線，以及為擁擠的落後區服務。

到一九五九年此基金結束時，其自戰爭以來建屋平均速率是每年一千七百幢，但一年單是為應付新的房屋需要就要五千幢，早在十二年前，逐漸形成的住宅短缺問題曾迫使殖民政府採取租金及退租管制，但結果主要的是使房東們讓它們的建築物衰老並把它們擁擠的房子分的更小，以因應這些急切的額外需要。

## 房屋發展局的成立

這些，就是現在的政府當一九五九年，執政開始面臨的情形，新加坡



改進基金表現平平，加之提供不出急需新屋的人可以租得起的屋子，所以被撤消並立刻代以一個新而很有力量的房屋發展局，由國家發展部長任命五位委員組織之，其職權為：

(一) 負責諸項之準備及執行下列計劃：

- (a) 建立及改善出售或出租之建築物。
- (b) 清除及再發展貧民區和市區。
- (c) 發展鄉村及農業區，以安置因HDB作業而被移徙的人民。
- (d) 發展其它經部長指定之區域。

(二) 經營所有局屬土地及建築物。

(三) 貸款人民購買發展的土地。

(四) 採取一切所需要之方法與措施，以執行其任務。

房屋發展局最初設有六處：

- (1) 土地征收。
  - (2) 違建戶地區之清理、發展以及對違建戶之安置。
  - (3) 建築工作。
  - (4) 完工後局產之經營。
  - (5) 財政及收租。
  - (6) 部與局間之連絡。
- 嗣後該局又增加都市更新及研究統計兩處，至一九七〇年初，該局的高級職員約為一五〇人，大多數為建築師及工程師。

### 目標固定起來

根據一九六〇年的調查，HDB估計一九七〇年需十四萬七千幢新屋，八萬幢係補充現有之缺乏，兩萬幢供中央區的再發展，以及四萬七千幢用於擴展中的人口，要達到這項目標，建屋速率便需要每年一萬四千幢，因為私人建築商每年可以為中級及高級收入者建屋兩千五百幢，所以HDB的目標固定為每年一萬一千五百幢，如以第一個五年建築計劃為準，到一九六五年底HDB完成五萬一千幢房子，估計約費新幣一億九千四百萬

元。

為保證這些公寓是用於那些尋求幫助的人，政府決定保持低廉的租金，並且以政府補助來平衡HDB租金收入及支出間之差距。

不只是頭五年的目標，第二個五年中還獲致了更高的建設率，一九六九年結束時，約十一萬五千幢住所及商店在HDB管理之下，現在為第三個五年建築計劃週期，目標為完成十萬幢以上，或是儘量接近前兩個五年方案中一起完成的數字，這高的目標反映出人們很大的額外需要，這是由於對房屋所有權制度所發生的興趣，增高的房屋更新需求連同對都市更新的加速工作，以及現代年青夫妻建立小家庭的這種趨勢。

由於一切必要的權力集中於一部，加上新加坡只有單級政府，便避免了其它許多國家中有關國民住宅計劃管轄上的爭議、計劃、設計、經營，以及必要的區域清除，由HDB來做，實際的建築操作招標由私人承包，甚至掃除、剪草、整理樹籬，以前是由HDB工作隊承擔的，現在也招包出去，只要私人承包者勝任職責，這個方法就是有利的，實踐是最要緊的。

### 新加坡的型態

最初五年，HDB在新加坡城郊專力建築現代化與獨立自足的住宅區，以應申請之需，為此目的所要的土地是有著落的，因為HDB曾從新加坡改進基金手中接下一千三百英畝土地，有些嚴重的被違建戶佔據，有些很幸運的沒有，城中心的都市更新則被延遲，因為結果會很慢，並且被遷移的家庭，除了那些已經為登記住宅申請戶外，必須要供給他們新的房屋。

最大的早期計劃是皇后城 (Queenstown)，曾由新加坡改進基金開始，現在已使十一萬人住在兩萬幢住宅裏，這個衛星鎮最早曾被殖民政府視為一個低密度，不列顛型戰後的新市鎮，這個觀念被HDB廢棄，因為它的土地是不經濟的，並且它和亞洲性質不協調，亞洲人喜歡悠閒的混合住宅區及社區生活而不喜歡過度的獨立居處，總之，修正後的計劃目的是保存中國城生活中最適意的特色，同時加上在租戶的老屋子裏所缺的必要

的與現代化的舒適，皇后城今日由六個獨立自足的鄰區組成，每一區裏都是些三至廿層高的公寓，混合在一起形成一座和諧的裝置，每一區有社區中心、衛生所、學校（每一區一所小學，每四區一所中學）、商店及停車場，主要的城中心有大百貨公司、銀行、郵局、教堂、圖書館、電影院，一個很大有覆蓋的小販中心，等等。並且甚至有一個夜總會，最近新完工的有一個很大的綜合運動場，包括五個游泳池，一個國際水準的跑道及一個足球場。

HDB 逐漸獲得被遷移的違建戶們的瞭解，他們生活在別的地方，通常是在一個特別設計的再安置區，但有時是在正規的HDB公寓，如是農民，則分配給他們一塊小地方，一個小屋僅收一點名義上的租金，除此之外，違建戶可從他們的茅棚、菜田以及其它一些財產，照標準價格獲得補償。

### 建築的繼續

其它的衛星鎮因此開始發展，一個面積終將超過皇后城的名叫托帕（Toa Payoh），它具有交通區的新特色，目前它有四個鄰區，一到晚上，社區中心的戶外場地，在霓虹燈的照亮下，全是上了年紀的人在練習拳道（Jae Kwon Do）這是中國的防身之術，有一塊地方劃出來做精工的輕工業區，譬如玩具、電子業，可為居民提供一萬至一萬五千名工作機會，一九七〇—一九七五建築方案除了皇后城及托帕外，另發展三個新鎮，並在許多現有的鄰區從事一些小規模的發展。

中央城市更新地域現在正以快速重新發展，由各方面可看出都市更新的跡象在一些已完成的建築物上，包括豪華的旅館、巨大的辦公大樓、立體停車場、綜合商場等。民衆公園又是一個傑出的例子，它是建築在一個巨大的飲食地區上一幢三層的商店，下面盡是飲食攤。所有這些設計是一個讓私人參加一起重建舊城詳盡計劃的一部份，（政府清除好的土地被推出來賣給私人的發展者）廿七筆土地在一九六七—六八賣掉，引出價值新幣三億零五百萬的新投資，以及三萬一千個新職業，一九六九年HDB接到五千八百萬新幣的建築合同，為完成計劃及從事進步，主要消費新幣七千萬，可是全部赤字只是六百萬新幣稍過一點。

雖然有些人會悲傷舊新加坡的逝去，但居民們喜歡高高的住在他們昂貴的摩天大樓上，成長中的中等收入民衆，現在發覺私人住宅超過他們能力範圍，因它的價錢愈來愈高。政府最近宣佈，HDB房屋所有權不久將對月入達新幣一千五百元的家庭開放，公寓底層和內部工程將大加修飾以適合個人喜愛。一種住宅方案廣泛的被一般大眾接受，主要是因為能適應人們的，這是更進一步的證明。

內政部登記證  
內版台誌字第三五六七號  
中華郵政臺字第三一七九  
號執照登記第一類新聞紙

## 社區發展月刊

### 第一卷 第四期

中華民國六十一年二月二十五日出版

發行人：譚 貞 禧

出版者：中華民國社區發展研究訓練中心

編輯者：譚 貞 禧 · 張 義 信  
李 錦 成 · 陳 沙 麗

地址：臺北市愛國東路一五二號四樓

電話：三八八四一一 · 三七三六〇一

印刷者：富信行印刷事業有限公司

地址：臺北市南昌街一段一四七巷三號

電話：三六五〇七九

■本刊係由中美基金援助刊印■