

期六第 卷一第

月四年一十六國民華中

禧貞譚長行執 展發區社國民華中：人行發  
心中練訓究研



# 刊月展發區社

COMMUNITY  
DEVELOPMENT  
BULLETIN

Publisher: Chin-hsi Tan  
NO.6 APRIL, 1972

## 目 錄

社區發展工作之檢討	徐慶鐘	3
社區中心的功能與運用	譚貞禧	4
考察日本、西德職業訓練業務報告(二)	徐學陶 王家銓	9
如何制止環境污染(二)	馬以工譯	10
社區發展中的住宅問題(二)	許澤民	14
Community Development Seminar Ideals	Dr Leon Sinder	21
如何推行社區發展	孫薇舟	22
都市綜合計劃的重要	譚逸心	29

# 社區發展工作之檢討

徐慶鐘

社區是最基層的社會組織，社區發展的目的，是要改善社會區內居民的生活條件，與提高社區內居民的事業效能，其方法在啓發居民自動自治的精神，有計劃的去從事自己社區的建設與發展。

已往我們的工作，雖然已寫下了良好成就紀錄，但須要檢討的問題也很多，所以今天召開此次研討會，集中全體智慧，來研究、討論，解決這些問題，這就是研討會的真正目的。茲列舉其中之主要問題，有左列幾端：

## (一)「社區發展是最基層的自治工作」的認識：

我們在鄉鎮、縣市、省市實施地方自治，目的在求自治工作之健全發展，社區發展的目的亦然，但本人尚聽到「社區發展是社政工作，並非地方自治工作」之爭議，各位須知今日社區發展工作，各級政府分給「社政」「單位主辦，地方選舉事務分給「民政」單位主辦，都是地方自治事項，僅是工作上的分工而已，就是社區發展乃是地方自治之一環，不容割裂。所以村里區域與社區，應該一致，一個社區可以包括幾個村里，但一個村里不宜分爲幾個社區，又村里民大會與社區發展工作，應該密切結合。

## (二)「每一社區的環境都不盡相同」的認識：

雖然我們訂了三項建設目標或工作綱要，但若認爲此三項目標或工作綱要，以同樣的分量，可適用於各社區，就是錯誤的。農村的社區與都市的社區，其形成及環境是不同的，農村社區發展，需要工程建設，都市的社區是公共工程建設後成立的；農村交通不便，需要運輸設施，而都市社區正在亭子腳，道路放置機車、汽車，形成阻碍交通的嚴重現象，可以說農村社區與都市社區情形完全相反。都市社區中，工廠社區、商業社區、住宅社區間之環境不同，人的活動也彼此相異，在都市計劃，同樣是商業區，同樣住宅區，是再分區段的，各區段的社區，彼此之環境也是不同的，所以認識各社區實際環境後，去從事社區發展，其工作方能發生實際效

能。

## (三)社區發展工作，須要配合社區環境之實情，去創作發揮：

本人認爲我們在社區發展工作的推行，官僚習氣尚重，社區的空間範圍甚小，省的工作指導人員，縣的指導人員，甚至鄉鎮的指導人員，對每一社區的實情，能否比社區內居民更理解清楚嗎？上級指導員主要的任務是指導居民如何認識自己社區的環境，或從對其他社區的理解，提供比較資料作爲參考。俟居民認識自己社區環境後，自應依環境需要，去研究、創造與建設。適合自己環境的最好方策，是利用自己的良好潛力。臺灣社會生活水準已經相當高，家家戶戶有廁所、浴室設備，在社區再建設公浴或除公共場所外，再建設公廁，就是無謂的浪費。在農村尤其是今日大家在談公害、環境衛生時不利用種植花木作牆，反用磚瓦、水泥作圍牆，不但是浪費，也是開倒車。社區發展最主要的是要社區民衆發揮智慧，團結力量，從事地方建設，不是要少數官員賣弄聰明，所以「社區發展工作綱要」也可予修訂。

## (四)與健全的上層自治力量相配合：

如何使已開始建設的社區，維持與發展，是一個值得重視，也是至堪憂慮的問題，人的出力合作有一定的限交，而政府財力補助不能繼續期待，故已建設的社區之維持發展，更需要財力來支持。在社區舉辦合作事業，農村社區以產銷合作，都市社區以消費合作爲主，而以其盈餘用於社區發展，是可以對社區財力有所幫助的，但當前經營企業，必須具有相當規模，因之就必須與上層鄉鎮或縣市、省區事業相配合，方能發揮更大效能，因此上層之地方自治健全發展與社區發展有莫大之關係。我們的政治是民主政治，民主政治之成功，在於地方自治之健全發展，但今日我們的地方自治工作，與理想尚有差距，在財政調度方面之外，經濟事業與社會福利方面亟待加強，故我們要求社區發展之同時，也應協力促進整個地方自治之發展。

# 社 區 中 心 的 功 能 與 運 用

□ 譚 貞 禧 □

## 一、社區中心的目的

社區中心 (Community Center) 是推行社區發展最重要的工具，不論在城市或在鄉村，社區中心是綑紮社區組織與社區發展的樞紐。它的目標可歸納如下：

1. 由於社區居民參加社區中心所舉辦的各項社區及團體活動，促進社會的相互關係，並在人與人之間培養更大的社會凝結力。
2. 促使人民參加社區發展方案的設計與決定，以使他們認識其共同利害與問題，從而貢獻力量以求解決。
3. 發展人民的社區意識，使他們能不斷的認識並參加社區的團體生活與活動，以促進社區的改善。
4. 提供社會服務，以滿足人民的若干基本需要，並因社會服務透過社區中心來舉辦，而能使協調配合。
5. 透過各種團體與行動委員會的組織與工作，在各階層中培植並發掘潛在的領導人才。
6. 鼓勵社區中的青少年參加各種社會、文化及康樂活動，以促進其個人的成長與發展，同時並在社區事務中，養成他們的相互合作精神與責任觀念。
7. 適當的改變人民的落後的社會態度及價值觀念，使他們能擔負更具有建設性及創造性的社會責任。

## 二、社區中心的功能

社區中心所運用的方法主要是社會團體工作及社區組織，其目的在使個人及團體均能獲致發展，並運用社區資源推行社區發展計劃，以增進社區福祉。但要貫徹社區中心的功能，則指導社區中心工作的若干原則就絕不可以忽略，此亦為社區工作的重要方法，茲歸納如下：

1. 在專業的社會工作人員的輔導下，使居民參與團體活動，結果可以改善社會關係，提高個人品德，緩和社會緊張，促進社區公共生

活。

2. 使社區居民積極主動的參加團體，他們便會產生對這些團體的歸屬感，這種歸屬感逐漸會擴充，使他們與社區中心，進而與整個社會結合起來。
3. 團體活動的參加，會使社區居民發展共同的興趣、共同的價值與共同的關切，這將為一個更和諧與團結的整體社會奠下基礎。
4. 成熟的團體自然會產生一種向外發展的意願，因而採取社會行動以與社會聯係，從而使社區內的個人及團體養成對社會的責任感及創造慾。
5. 團體是影響個人態度最有效的機構，同時我們透過團體可以重建社會關係，發展具有潛力的領導人士。
6. 透過社區中心對社會及康樂活動的發展，可以使社區居民獲致更豐富的社區生活，由於居民對社區生活的滿意，由於各種康樂活動的組織與充實，使居民與其社會的文化聯係起來，更加強社區居民愛家鄉愛國家的觀念。
7. 透過社區中心使個人與團體結合起來，由是而使個人參與對團體事務與社區問題的決策，使整體的社會觀念得以建立起來。
8. 透過社區中心的組織與活動，使社區的每一份子均有為社區服務與自我表現的機會，使個人得以認識其本身的價值，從而使個人及團體均得到健全的發展。

### 三、介紹日本的公民館 (Kominikan)

社區中心日文叫「可民康」(Kominikan)，日文的意義為「公民館」(A house for Citizens)，是一個文教中心，在這裡有許多社會及社區發展的特別節目，以為社區民衆提供學校以外的文教康樂活動。這個建築物通常佔地約三百平方公尺，內部包括會議室、教室、圖書館及康樂室等，有專職人員負責各種節目及活動的設計與執行。

日本設置社區中心是在一九四六年第二次世界大戰以後，當時日本社

會中遭遇許多待決的問題：第一，它需要從極權制度轉變為民主制度；第二，它須要從各方面恢復生產並儘速建立它的經濟復蘇；第三，它須要鼓勵人民對教育、文化、衛生、福利及其他社會活動的興趣，以便建立一個愛好和平與文化的社會。因此，為着解決這些問題，政府的干預與努力固然很重要，而最自然與最恰當的，是要透過人民本身的努力，能够主動自願的參加這項困難的復興工作。但如何達成這個目的，尤其是鄉村地區，人民受傳統的觀念統治很深，如果沒有一個有效的政策來為日本未來的發展計劃，真會前路茫茫，所以日本文部省 (Ministry of Education) 於一九四六年通令各地方知縣 (Prefectural Governors)，設立社區中心。其要點有四：

1. 每一町 (town) 村 (Village) 應設立一社區中心。
2. 社區中心應用為人民聚集的中心，藉此人民可以相互聚談、閱讀及上課，用以改善他們在社區中的日常生活。同時社區中心要用來作為圖書館、陳列室、公共會堂、會議室、成人教育學校及職業訓練中心。
3. 社區中心應為一個民主的、社會的及教育的組織，以鼓勵社區中的人民獲得文化與知識。
4. 社區中心應成為最基本的推動單位，用以發展地方公共團體及社區內農工業的活動。

一九四九年日本政府制定立法，規定所有市町村至少應設置一社區中心，以促進社會教育。雖然社區中心最初是以鄉村地區為目標，但不久即普及於各城市中的市鎮，因為市區居民對於社區中心的理想也是非常的支持。這期間當然也遭遇若干困難：第一，戰後的日本由於物資缺乏，地方政府對社區中心的建築，非常困難，甚至要想到一間空的建築物可以因陋就簡的加以利用，亦不可得。因此大多數的市區單位都沒有建築物，就開始了社區中心的作業與活動，他們向小學或初中借用房屋來辦理文教康樂的節目，並且他們對僱用專業人員也是很少可能的。第二，戰後因為日本教育制度的大改變，實施六—三—三制，初中改為義務教育，地方政府

須用大筆的預算來建築初中房屋，更無很多餘款用來建築社區中心。在這種情況下，社區中心的推行，就全靠社區中心的專業人員及社區內的志願工作人員的熱心與努力，使社區居民認識社區中心的活動，舉辦各種使生活條件合理化的節目，譬如改善食、衣、住及環境衛生，教育居民如何節約及如何增加政治興趣，舉辦工業教育課程，提倡體育運動及其他育樂活動，於是一般民衆便逐漸認識了社區中心所代表的是什麼以及它所能擔負的重要任務。舉例言之，社區中心對日本的婚禮改善發揮了領導的作用，日本鄉村地區對婚禮原很鋪張，爲着體面與虛榮觀念，婚禮一擲萬金，不惜借台高築，大家雖明知爲浪費，可無法打破此一習慣。於是社區中心乃出而推行廢除此種習慣的運動，它們提倡一種簡單而又莊嚴的婚禮，破除浪費的宴客，而使一切注意均集中於一對新人，這種婚禮便是在社區中心舉行，現在已成爲非常普遍。

由於社區中心所發生的廣大影響，日本人民乃認識其重要性，而熱望能在國民中學校舍建築完成後，能在很多市區建築優美而獨立的社區中心。據統計，一九五六年全日本有社區中心七、九〇〇幢，其中三五〇〇幢是獨立的建築物，平均面積爲三一二平方公尺，另一、五五〇幢爲最初所建立的社區中心。一九五九年日本文部省又公佈了法律，規定社區中心的建築及管理標準與其規模、服務與設備。

當前日本社會所面臨的大改變，這是大家所熟知的，在鄉村地區大的改變正在發生，合作經營正不斷的擴大其勢力，以擴大農業經營的規模而增加收入。但要使合作經營有效而又順利，最好的途徑是使農民的觀念與思想成爲合理與進步。在城市由於急劇的工業發展所伴隨的都市化，已成爲這個國家的特色，因此它的社會發展與個人的生活環境，日益變成得複雜而微妙，工業與技術正在社會各方面挺進，如何使一般人民在技術上與知識上適應這個變遷的社會，這是社區中心所要負起的重要教育使命。此外，在都市中，由於人口的流徙與職業的分工，人與人的關係有日趨疏遠的趨勢，如何使人民張開眼界以認識他對社會的責任，而加強他對社會的歸屬感，這又不能不求之於社區中心的活動。

所以，日本根據一九四九年的「社會教育法」(Social Education Law)於全國的市町村設立社區中心，不斷予以改進充實，並賦予它正常的組織形態；每一社區中心由縣教育委員會(Board of Education)任命一個主任直接管理，下設顧問官(Consultant officers)及助理官(Staff officers)，依法主任的職務是監督其所屬職員，設計並實施各種活動及服務，而實際負責設計與執行之責的則爲顧問官。雖然社區中心的主任與顧問官依法均應專任，但迄至目前止，全國社區中心的主任專任者僅有百分之二十，顧問官專任者僅有百分之四十，其餘均是兼職，僅只有部分時間爲社區中心工作。爲補救這一缺點，所以社區中心另設有諮詢委員會(Advisory Committee)，由區內具有學識經驗之人士、學校校長、各志願團體的代表及其他熱心人士組成，以爲社區中心的各項活動與節目及一般管理提供諮詢服務。

通常一個大的社區中心可能有幾個分中心，於各分區推行任務，除了政府所組織的社區中心外，私人也可組織，不過數目很少，全日本現只有七個，此外，各都會的小區域中成立很多的小會議廳，叫做小社區中心(Buraku)，全日本大概有一萬個以上，雖然他們的功能與活動亦類似社區中心，但並無正式的法定地位。另外還有流動的社區中心，是設置在汽車上巡迴流動的，根據日本社區中心的設置標準，設置地區是由政府所規劃的，叫做指定地區(Designated Area)，通常是配合一小學或初中學區爲最適當的標準區，但亦可視當地社區的實際需要，交通狀況以及居民每日使用時的便利而決定其設置標準地區。

社區中心的費用有兩種：一是建築費及設備費，另一是人事費及經常費，原則上都是地方政府負擔的，亦儘可能配合社區的損獻。一九六六年日本政府用於社區中心的建築費是美金一千二百五十萬元，共建築社區中心及分中心兩百多個。一所分中心的建築費平均是美金一千五百元，一所中心的建築費是美金兩萬元至二十萬元，每所的設備費平均爲美金二五〇元，但各所的情況不同，自不需費用至美金一萬元不等。除分所以外，新社區中心的建築及設備，中央與縣政府均有補助，其補助數目約爲整個建

築費及設備費的四分之一。人事費及經常費全年約需美金兩千萬元，而人事費佔其中的大部份，目前地方政府的負擔大感吃力，因此專業人員不能僱用，這是日本地方政府當前所要另圖設法解決的。

歸納言之，日本社區中心的主要功能有如下五點：

1. 根據人民的主動與建議，運用社區中心的設備與人員，組織各種社會及文教活動。
2. 以社區中心為聚集點，使社區居民從事聚會並使他們能與公共機關及組織如圖書館、衛生院及醫院聯繫，以促進他們知識技能的發展。
3. 經由社區中心提供教育及文化服務，以改善社區的生活環境。
4. 以社區中心為媒介，與當地的公私組織、社團及學術機構發生聯繫協調的作用。
5. 為社區的社會經濟發展建立健全的基礎，並以社區中心作為社區生活的總部。

透過社區中心所組織的各種活動，可歸納如下：

1. 青少年班  
本班的組織是在為青少年提供一接受各種知識與技能訓練的機會，參加者大部是從事農業或受僱於小型企業的青年，男性較多於女性，訓練科目包括一般教育、職業教育、家庭管理、體能訓練及育樂活動，職業教育的課程分為農業、工業及商業。
2. 婦女班  
婦女班在農村地區尤為普遍，約佔比數的百分之七十，全年授課時數二十一至三十小時者佔百分之六十一，二十一小時以下者佔百分之廿。參加婦女大部為已婚，年齡自廿五歲至五十九歲，課程分：(1) 家庭管理，(2) 兒童家庭教育，(3) 社會研究，(4) 生產及職業教育，(5) 正當嗜好之培養，(6) 衛生及保健。
3. 其他訓練班；開放於每一社區居民，如成人班，青年學校、老年學校、公民教育及文化講座等，這些綜合性的課程，主要是在增加人民對政治、經濟、社會、心理、文學、道德及宗教等各方面的知識，並傳授日常生活所需要的技能，如工業設計、農業技術、畜牧養殖、家禽養殖、酪農經營、會計簿記、商業設計、工業管理等等，此外對日常生活設計有關各種課程，如英語會話、書法、打字、照相、音樂、舞蹈、陶藝、彫刻、茶道、插花、繪畫及烹飪等等，均經常定期舉辦。
4. 電影欣賞：編映教育性的影片，加強生活知識。

5. 運動與康樂活動：包括各種音樂舞蹈競賽、棋藝競賽及球類活動等。
6. 定期年節慶祝會：如慶生會、兒童節、敬老會等，均由社區中心安排各種慶祝節目，使其多姿多采。
7. 展覽會：舉辦各類陳列展覽，如有關文化、藝術、手工藝品、歷史古物以及各種有關教育性的展覽陳列。
8. 諮詢服務：為社區居民提供諮詢性的服務，以解答居民日常生活及疑難問題，並助其解決。
9. 無線電廣播：在鄉村地區至為流行，在社區適中地點建立無線電廣播中心，與各家戶相聯，傳達中心的消息並廣播各種教學節目。
10. 改善生活環境服務：適時提供居民所需的服務，以增進生活條件，改善生活環境，如食衣住行的改善，家戶衛生的改善，節約儲蓄的提倡與社區公共生活的培育等。

附表一：日本社區中心數（一九六七）（註一）

建坪數	三三〇平方公尺以上	三三〇平方公尺以下	無專有建築物	總數
社區中心數	二、四八七	二、三四五	三、七七三	八、六〇五
社區中心分部數			約一五、〇〇〇	
小社區中心數			約一〇、〇〇〇	
流動社區中心數			約二〇〇	

附表二：社區中心與學區配合情形表

社區中心與學區配合情形	無專有建築物	三三〇平方公尺以下	三三〇平方公尺以上	合計
社區中心在學區中心者	一、九〇二	一、二二六	七五〇	三、八七八
社區中心在學區中心者	四三六	一三三二	三七九	一、〇四七
社區中心在學區以外者	四八六	五三七	三二八	一、三四一
每一市町村只有一社區中心者	九四九	三五〇	一、〇四〇	二、三三九

#### 四、我們所應有的做法

當前各國推行社區發展，對社區中心的設置與運用均至為重視，如新加坡與香港的社區發展，對社區中心的組織與運用尤為成功，因為限於篇幅，俟另文介紹。

我國自行行政院於民國五十四年訂頒「民生主義現階段社會政策」，明定「社區發展」為當前社會福利措施七大項目之一，對於推行方式亦明白規定：「設立社區服務中心，由社區居民推薦熱心公益事業人士組織理事會，並雇用受專業訓練之社會工作人員，負責推進各項工作。」同時行政院於五十七年所頒之「社區發展工作綱要」第三章第八條亦規定：「社區服務中心，由社區內之戶長選舉九至十一人組織理事會管理之。社區服務中心設總幹事及社區工作人員若干人，得分組辦事」。

足見我國推行社區發展亦重視社區中心之設置與運用，因此，臺灣省政府原訂頒之社區發展八年計劃（現已修訂為十年），即以興建活動中心為基礎工程七大項目之一，並規定其面積為廿建坪，造價預算為新台幣八萬元，這是以三五〇戶左右的社區所規劃的最低標準，實施以來，在已完成基礎工程建設的一、三、七、四、個社區中，建築了一千零一幢社區中心，臺北市在完成基礎工程建設的七十九個社區中，有社區中心建築的只有十五幢，這是因為都市地區土地獲得不易的原故。至於對社區中心的運用，目前尚欠理想；據東海大學都市及住宅研究中心陳永齡林驊兩女士的調查報告：「社區活動中心除了作為農忙期間托兒所之用外，幾乎所有的活動中心都鎖起大門，未予使用」，又因為活動中心的位置不盡適中，「其位置係由私人捐獻的土地所在來決定，有的可能在社區外圍，完全失去了中心的意義，居民因距離的增加，自然減少對它的使用次數，在心理上，對它存在的觀念也就淡薄了」。（註二）

上述的困難問題，其癥結所在，實不外經費如何籌措及活動如何充實的問題，經濟發展的國家如日本，現亦同感棘手，而正在設法克服及改進的。首先我們自經費方面來研究，誠然，今天我們的社區中心沒有固定的經費，沒有專任的工作人員，工作推動起來在吃力。但是這個問題不是就因此而不能解決？是又不然，我們推行社區發展，主要是要運用社區發展的方法，最重要的是要就地取材，培養主動精神，激發自願服務，以精神來補足物資上的缺憾，其可採途徑如下：

1. 健全社區理事會的組織，使各理事均能負起責任，推動各項工作。
2. 借助社區內各公私機關團體的人力，如村里幹事，中小學教職員，各會社團體的負責人及職員，使其成為社區中心的志願工作人員。

3. 廣延社區中的熱心人士、各公私機關團體的負責人及各行業中具有代表性的人士組織社區諮詢委員會，為社區提供各種必要的服務與協助。

4. 組織社區青少年，培植其領導能力與工作熱忱，養成其榮譽感，使其樂於為社區中心的義務工作人員。

5. 透過社區理事會及戶長會議的決定，比照人民團體徵收會費的標準，徵收社區規畫維護費，並組織社區合作社及推動社區公共造產，逐漸建立社區的可靠財源。

所以我們要解決社區的經費問題，必須把握上述的五個要點，亦就是要充分運用社區內的人力與物力資源，務期以最少的經費與人員獲致最大的效果，才能達到個人與團體的潛力充分發展的目的。

其次，我們要談到充實社區中心的活動問題，最重要的關鍵是要能組織切合社區居民需要的活動，所以對這些活動的設計與規劃，必須使社區居民充分參加，最好是根據他們的建議，並加強社區中心與社區中心間及社區中心與其他公私團體間的合作與交流，俾能互相支援，以彌補人才物資的偏枯與缺乏，而收盈虛互濟的效果。最近臺灣省政府為強化社區活動中心的功能，正擬定加強社區活動實施要點，擬議中的活動中心，除了用作舉行村里民大會及村里幹事辦公地點外，並利用舉辦其他各項活動，由各業務主管單位或民眾服務社輔導，村里長與社區理事會協調配合，共同負責推行下列重要活動：(1) 宣導實踐國民生活須知及國民禮儀規範，(2) 發揚固有倫理道德，表揚好人好事，倡導敬老尊賢，敦親睦鄰，(3) 舉辦文藝體育及康樂活動，(4) 推行社會教育，開辦民眾補習班，報導時事，介紹法律常識，(5) 設置小型圖書館或閱報欄，(6) 灌輸保甲常識，舉辦自衛演習，講解救護技術，建立動員基礎，(7) 舉辦農業生產技術講習會及作物改良短期訓練班，(8) 舉辦技藝訓練及傳習家畜飼養方法與品種改良，(9) 講解灌漑圳路之敷設與維護，(10) 舉辦衛生保健，社區衛生改善及家庭計劃等講習會，並介紹醫藥常識，(11) 舉辦家政指導，開展兒童福利。（註三）

上述的十一個項目，可以說規定是非常週詳的，問題是執行的程度，我們必須在人力方面作充分的運用，在方法技術上有週詳的設計，而在觀念上各機關能協同合作，以獲致步調的一致與力量的集中，才能運用社區中心，發揮其功能，促進經濟的與社會的健全發展。

註一：United Nations: The Kominkans, Dec. 1937 SA/CD/ExIn-1

註二：臺灣鄉村社區發展實質建設的檢討

註三：六一、三、二新生報第二版

# 考察日本、西德職業訓練業務報告(二)

徐學陶  
王家銓

## 五、補助獎勵各企業建立技術生訓練制度：

根據經合會人力發展工作小組估計，臺灣目前每年需要技術工人約五萬人，而目前各職業學校及訓練機構所能訓練的人數，每年僅一萬三千餘人，尚差三萬六千餘人，如此年年累積，形成人找不到人，影響社會與經濟發展甚大。但訓練費用，所費不貲。根據西德學徒訓練標準計算，每訓練一人需費新臺幣二十四萬元，標準當然太高，但每訓練一人，即以西德的廿四分之一即新臺幣壹萬元計算，我們每年缺少三萬六千多技工，如全部訓練補齊，每年即需三億六千餘萬元。此一龐大數目，如由政府單獨負擔，決無可能，但如採用西德學徒訓練辦法，主要技工訓練工作，全由工廠負責辦理，目前亦有困難。因此建議參照日本辦法，分別由政府成立地區職業訓練中心，擴大辦理職業訓練工作，並負示範及推廣任務，另方面鼓勵各中上企業自辦技術生訓練，衆志成城，政府與企業界共同負起職業訓練任務，較易達成目標。

## 六、配合社會福利措施，鼓勵青年參加職業訓練：

我國目前青年，家庭經濟狀況較好者均以升學爲目標，不願參加職業訓練；家庭環境貧困者，則急于尋找工作糊口，無力參加職業訓練。形成當前職業訓練找不到人的情況，必須加以改善

。目前西德政府，對於參加學徒訓練者，其家庭收入每月如在八百五十馬克以下，補助其達到八百五十馬克，以維持其家庭最低生活水準，藉免其家長因急于使子女找尋工作，貼補家用而流入非技術人力市場；對於成人參加職業訓練者，爲避免其因參加訓練而收入中斷，影響家庭生活，除訓練費用全部由政府負擔外，並按月補助其家庭生活開支，每月補助標準亦在八百五十馬克左右。由于此一配合措施，使受訓者無後顧之憂，而能躍躍參加訓練。我國今後似亦應比照採用補助費辦法，對於參加政府所辦訓練者，以社會福利基金或專列預算酌予生活補助，以資鼓勵。

## 七、舉辦失業保險，並利用失業保險基金支 援職業訓練，以提高就業技能，保障就業安全：

失業保險已成爲工業化現代化社會安全的重要措施。有人認爲失業保險會增加政府財政負擔，其實正好相反，失業保險不但不會增加政府財政負擔，且可消弭社會問題，減輕社會福利支出，因爲參加失業保險的對象，係以現有工作者爲限，是由有工作者先交保險費用，投保滿若干月後，方有資格申請給付，如西德即需滿六個月方可。本來沒有工作的人，根本不能參加投保；再者，參加失業保險的人，一旦失業，亦非永遠可以領取失業給付，時間上有一定的限制；同時就業輔導機構爲其介紹工作，如基于個人理由不

願就業，則亦喪失其給付資格；另因個人重大過失失業者，亦無法領取給付，決不會鼓勵偷懶，或故意製造失業機會。（參看本報告第三章第五節第三段德國的失業保險），相反的，由于失業保險有龐大的基金存儲，政府正可加以有效運用，以協助辦理有利於促進職業安定的各項措施。如日本一九七一年中央編列職業訓練預算一百七十八億日元中，失業保險基金中單獨負擔一百廿四億日元。西德除利用失業保險基金補助辦理職業訓練外，並以之負擔就業輔導機構全部三萬三千工作人員之人事費及業務費支出。足證失業保險之舉辦，不但可以達成就業安全的目標，促進經濟繁榮，且可對基金加以運用，減輕政府負擔。

辦理失業保險的惟一先決條件，就是要建立完整的就業輔導網，使參加投保者得到方便此原爲政府所應作的事，至專責辦理投保及給付事宜所應增加的工人人員，則可利用失業保險基金負擔，並不增加政府財政支出。對投保人而言，以西德失業保險爲例，保險費率僅爲投保人月薪之百分之一點三，且由僱主及工人平均分擔，負擔亦不爲重，但一旦失業，却可得到一定期間之失業給付，生活不至立刻發生問題，可以有從容的時間去尋覓另外的工作。因此舉辦失業保險可以說有百利而無一弊，亟應早日舉辦，以完成社會安全中最重要的就業安全體制。（完）

# 如何制止環境污染

(二)

馬以工譯

我們已找出敵人——

他就是「我們自己」

■ 該怎麼辦？

爲了檢討你社區中的環境狀況，當地分會該組委員會督導有問題的地區。委員會的大小及人數則看分會的人力而定。你將會發現一些問題。例如：你住的城市有足夠的水源可控制，又因爲附近沒有重工業，也沒有空氣污染的問題。但是記住！即使你的城市那麼幸運沒有這些環境的苦惱，仍該通過佈告與法令來保衛這些自然資源。

■ 調查

找出你住的地方爲何種形式的污染危害？以及對人的影響擴展到什麼程度？什麼又是引起污染最主要原因？是暫時的嗎？它存在又多久？它危害的程度是逐漸增加或減少？有沒有改正這種情況的行動？如果現在還沒有改正的方法，最後的結果又將會如何？

合 法

看看法律對污染的限制。是否已阻止了目前的污染？或是將要限制？如果沒有又爲了什麼？如果將要實施法令，是否會依照原先的計劃去做？能改善情況嗎？有沒有嘗試新的立法來對污染挑戰？

公共關係

企劃去找出羣衆對污染問題的注意力，其他組織對這種工作數量及與

趣，以及那些民衆組織曾對污染問題盡過力。什麼是增強大眾注意力的最好方法？那一個組織的工作最有成就？爲什麼？如果青商會友去參加他們是否爲最有效的方法？如何去加入？他們的計劃有人支援嗎？什麼是贏得別人支援的最好方法？以及可能有多少的捐款？

記住！污染問題需要靠地方行動才能得到區域與國家的支持，爲此每一個計劃均要以下面的問題爲開始——我們的社區對環境污染問題有盡力嗎？

下列幾點將幫助你的委員們去找到答案回答這個問題

1. 當地有沒有關於限制污染的條例或控制污染的機構？
2. 你的社區中有沒有時常檢查一下它的環境狀況？（起碼該加緊限制對水、空氣等有污染危險的物品。）
3. 你的工廠是否需要控制設計來減少污染物的洩放？
4. 你的社區是否有些污染區域被考慮過，或是否有充分利用外來的資源？（政府的經費是可能用來組織控制污染機構，及改善現有計劃。）

重點包括

1. 檢查廢物的處理是否令人滿意？雖然露天堆燒垃圾是最便宜的方法，但這種方法也最無效，反有害。設備適當的焚化爐及填陸仍是比較好的辦法。
2. 考慮安排無煙處理落葉來減輕空氣污染（焚化落葉的煙對空氣污染危害最大。）
3. 你社區中是否正有人從事著大量開發土地，運輸道路及開山的計劃

，他們必須要考慮到此舉對環境破壞的嚴重後果。污染的發生是由於疏忽，規劃即是為了防止疏忽，像風向、排水道、工業區、住宅區、娛樂區與公路的設計，都是很重要的工作。

4. 檢查一下是否有足夠的下水道污物處理設備（你所住的地方是否一年到頭都有專人來處理污物，經常有？或時有時無？）調查一下是否有足夠的水溝及器械來應付未來的需要。有多少家庭尚沒有接排水管？又有多少條排水管沒有接到污水處理場？

5. 看看你所住的地方有沒有管制噪音的方法？法令可以包括要汽車裝上減音設備，限制在某些區域定為鬧區，以及在住宅區設立禁止噪音時間告示。

## ■ 分 析

這些由委員會所收集的資料，必須仔細地加以分析，並將重要的列為優先。你分會右社區中的職責必須謹慎地建立。至於什麼是最合適的方法，下面有些建議：

- 做為社區中領導制止污染運動的人物！
- 做社區中傳遞消息的中心！
- 幫助推動社區立法的建議！
- 藉著報紙社論來鼓吹制止污染！
- 準備市民們遊行的小冊子！
- 在國際制止污染週裡，積極行動！
- 幫助市民成立行動委員會！

再者你該決定去與那一個組織、集團、公司等連繫，來協助你向污染挑戰。你必須注意到你所接觸的人是否真的對你有幫助，而不會有妨礙，如果他們的立場尚未確定，在你開始階段最好不要去找他，等到計劃已上軌道，他們總會在此時予以援助。時常注意到市民的反應，誰會對你的計劃有障礙？為什麼？他們的反對如何才能變成對計劃有幫助！官員的一般態度怎樣？仔細分析大眾對這件事的注視力！有多少市民知道當地污染的情況？一般人對此的反應怎麼樣？最近幾年有什麼改變？如果要改善目前這種狀況不容易？

當你決定要做什麼事時，「時機」是最重要的因素，你可能很想用當

地的事件來配合你的運動，當地是否有什麼重大事件你可介入，並使人們注意到你的計劃。當沒什麼大事時，大家是否就寬懈下來了，這時候像你的行為是否太明顯了？依你的戰略，在選舉前鼓動他們比較好或等過後？氣溫也是非常重要的因素，最好是風和日麗時，人們又會想到美景的大自然了。

## ■ 計 劃

當分析你們委員會所收集的資料時，你該擬一個大約半頁的「當地問題記要」，做為你行動的根基，如果你無法把這些資料簡化成幾個短句，這就表示你對這些問題瞭解得還不夠，直到你自己滿意前，不要輕舉妄動。

只要幾個當地的青商會友就有足夠的人力向任何形式任何程度的污染挑戰了。所以你必须保留些實力，為最重要的事努力。如果污染的原因牽涉到區域性或全國性，最好像區域或全國的青商們求援，在這種情況下，必須先將草擬送給他們，請求援助。通常在地方上已有成功的建樹再推展到全國，就容易多了。你必须決定那一種方法為你分會的準則，並貫徹始終。

## 組 織

你如何去建立起當地的委員會來協助你達成計劃，當看你的主題與目標來決定。你的運動至少由二方面進行一方面是分會內部的工作，另一方面是與其他社團的合作。

## 分會內的工作

通常組織計劃該團發言人的辦公桌，以及有一個強而有力的公眾集團。並確定能利用那些正由公共演說課程畢業的優秀份子。分會中執筆者有沒有論作描述這些問題或指出解救的方法？有時要為了某一個特別事件、成立附屬特別小組，避免連續的行動被隔斷。

## 與其他團體的合作

計劃委員會中的一人，也許就是主委，要負起在行動時能連絡其他組織團體參加你的分會，並成為市民委員會的代表。

## 戰 略

決定如何去接近羣眾，如何去鼓動他們及領導他們？最重要是認清那

些你接觸的人，等定了初步戰略後，就要決定去利用他們特殊的興趣，找最接近的方法，用最好的媒介即二個最普通也是最有效，可以用最少的人去感動大多數人的方法是①通過大眾媒介——報紙、電台、電視。②經過所謂受規範的聽眾像是學校，市政組織，宗教等社團。

分會中是否有人準備著這些媒介發表新聞和社論，這是文字的忠告。有沒有專人檢查新聞中有沒有前後矛盾？組織中最好的演說者要隨時教導社區的人關於污染問題。

隨時記住計劃最主要的目的是警告居民污染的問題——是怎樣的問題？壞到什麼程度？如果情況再不改善外觀將會變到什麼程度？該做些什麼事呢？一個市民又該做些什麼有助的事？有沒有那些該是為民舌喉官員的名冊與地址，鼓勵人民寫出他的關切，使政府注意到人民對污染問題的重視，以及希望很快通過管理的法令。

在準備計劃時，注重特殊的目標，並使你團體中每一個人都注意到。去發動成羣的人，檢討那些尖銳的論點，找出揭發力量，那些將給予組織進入行動時共同作戰，再沒有陳述什麼行動以前，不要告訴大眾行動是必要。

預先將你的助力安排的，並知道誰是站在你這一邊的，確定你在緊要關頭時可以得到他們的幫助。與他們一起檢討你的計劃，這樣可以測驗出你與他接近的程度。新聞界的合作是必要的，要求當地的廣播電臺，電視臺，報紙的協助及徵求他們的意見。去找一個新聞記者協助你的計劃，你也可以將他未來的報導建立另一種新的觀點。是否已預先準備好了宣傳計劃，以及發佈的方法？集合所有的力量，並將你的宣傳媒介列成一表加上日期。替演說者預先排好約會及公開發表的承諾，最好是緊跟著計劃公告，這樣會造成一種需要演講的情形。

## 行動

表現得驚人一些，不要處太靜止的地位，否則會沒有人注意到的。

使出你全力的一擊，做為開始，使它成為當地的主要新聞事件。記住你的目的是要使這個問題引起許許多多的人注視。

## 創立的理想

為污染的問題做一些事，要比只把問題宣揚出來更重要。下面是一些分會可以用來領導它行動的理想計劃：

1. 發佈一個請願，請求行動合法。
2. 得到服務、市政、教堂集團的支援，出現在報紙上，並由他們通過決案。

3. 指定一個清掃節日，使能向污染挑戰成爲一件有趣的事。
4. 準備新聞資料供當地報紙連續刊載。
5. 如果你能展示健全，動人的觀念，不妨可以開一個主要的展覽會。
6. 在你的學校舉辦活動，像放映影片、幻燈、舉行簡短的演講，學生分組討論，並嘗試著去辯論，清潔環境的重要性，當反對者被擊敗時，必是令人激動的。

7. 將進度刊載地方社區新聞版。
8. 與重視青少年協會聯繫，並邀請當地的青年與教育機構同時參加活動。

9. 在已受污染的區域推廣一種大眾遊行，每一個參加者均發一本說明的小冊子，這種小冊子是專為遊行區域中污染的問題而設計的。

- 10 照一些你社區污染情況的照片，並公開展示。
- 11 推廣一個「清潔環境日」，由市長領導來慶祝（提倡一些清掃、刷新、整理的運動。）

## 小組討論

小組討論正被認是引起大眾重視污染問題最好的方法，以下幾個例子，將會幫助分會推行他們的運動。

將全部對環境污染的討論付諸行動。小組必須由有關方面重要與合格的人組成，確使新聞人員到場目睹，並盡可能地記錄到討論。

在委員會組成以後，下面的步驟即可進行。

擬一個預算表，並得到分會的讚同：

預算表將包括下列數項：廣告、傳單、小冊子、告示、定期刊物、信封、文具、郵票及其他鉛筆、紙張，租一個集會場所，給小組人員準備交

通工具、住所、貼補費用以及點心費。這些由當地分會支付的將儘量節省，因為這種經常有的討論該由地方當局支持，分會需要做的是準備人力。

### 準備一個集會場所

地方必須够大，且座位要舒適，並要有個別的小房間給小組人員在討論前有先預習的地方，隨時均有特別指定的會友，護送著這些參與討論者及主持人。

### 小心地選擇小組人員及會議主持人

把政府官員，工商界，勞工各階層組成一個小組是很理想的，一個傑出的電臺廣播者或新聞從業者將是一個極佳的會議主持人，收到他們應先參加的通知後，以一封友善的信去告訴他們日期、時間、地點。

### 準備小組討論

在開會前二星期，登一個廣告，圖示集合場所的地點。分配工作準備印刷品在定期刊物、電臺、電視臺上做個人新聞性質的訪問。

### 照顧到聽眾

在每一次行動時，要將茶，咖啡及小點心分給每一個參加的人。如果這些小組討論時，有問答時間，準備一些紙張與鉛筆。使聽眾可將他對某一位青商會友有特定問題時寫下，在集會終結時，青商會友就可以上前把這些問題呈給會議主持人，他就會選擇他願意提供給大家的。

■ 給有關的人謝函

■ 付所有的費用

■ 準備會後報告

這個報告必須包括得失，且必須提出給分會或支持者以為根據。

這些重要的問題，可以鼓勵討論，並可使委員們再發現一些重要問題來討論。假如你決定在小組討論結束前，要開一個公開的問題回答會議，必須由主席或會議主持人認可才行。

## 檢 討

計劃完成以後，你就該檢討你的處境，分層必須客觀地看看自己的成就。

■ 這次的計劃成功了嗎？

■ 是否瞭解這次計劃的目標？

■ 如果失敗了，錯誤在那裡？如何才能避免？

一個真正的檢討，並不是說召集就召集，結果也並不一定顯而易見，有時還需要時間來證明。即使開始是成功也不一定經得起時間的考驗，由計劃所得到的結果必須不斷地被討論，這是十分重要的一環，他使得正確的行動以及補充的步驟，可以毫不偏差的邁向目標，過時作廢。例如：

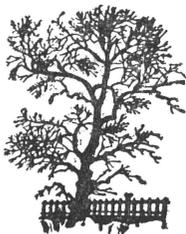
■ 假如主管的人改變了，政策或重點也會改變。

■ 人口增加或行動可以改變環境。

■ 自然的災害使先前的決定需要修正

■ 有些污染問題已被其他機構解決了。

世界性的環境問題或許導致全世界人種的絕滅的危機，或是我們可以重回到新鮮空氣、清潔的水、乾淨的大地、安靜的地球，我們可以自己選擇，如果我們選擇正確並肯一直為我們的目標奮鬥，我們就可以遺贈給我們的子孫一個比我們所承受更好的世界。(完)



# 社區發展中的住宅問題(二)

▲▲許澤民▼▼

## 六、解決問題的建議

在高度發展的國家，貧民窟的清除與公共住宅的供應，往往是一個計劃的兩部份，一般人認為貧民窟是一種罪惡，清除貧民窟為社會幸福。貧民窟拆除之後，在其舊址或其他地區建新住宅費用才有着落，事實上公共住宅供應該是一個獨立的工作，不一定要同貧民窟清除連在一起。在清除之前，先在另外一個地方替貧民窟的居民準備新的住宅。其實比貧民窟更糟的是住宅缺乏，不論房屋好壞一律沒有供應，拆除貧民窟，對裏面的居民，沒有安置計劃，只會令住宅供應問題更趨嚴重。而各國的政策各不相同，視各地的情況，風俗及住宅費用來決定。

「城市革新」是對城市中心的廣大貧民窟重新進行建設計劃，在城市革新計劃之下，政府徵購巨幅土地，重新設計利用一部份建築學校和道路，再將其餘的部份出售或出租給私人開發者去重建和修葺。假使沒有充份的住宅來安置遷離貧民窟的家庭，城市革新計劃就不會受到歡迎。不過住宅永遠是供不應求的，所以反對城市革新的人也就越來越多了，但有些新發展國家雖然已有住宅供應計劃仍考慮城市革新，因為城市革新並不只是清除貧民窟，在國家發展過程中，它能使市中心區域發揮其最有價值有效的用途。它可以改善交通，增加停車場，改進公園、學校、街道、圖書館等公共設施，並且可以建新的住宅和工商樓宇，除此以外還能將小幅度地段併成爲巨幅地段，重新進行良好的設計，來解決城市問題。

然而城市革新工作要在住宅缺乏情形和緩後才能進行或者與安置居民龐大的計劃下進行，政府命令居民遷出時，不但要另外供應住宅而且要津貼他們搬遷的費用及其他的支出，至於店主或商人還要給於更多津貼以補償其生意上的損失。所以城市革新計劃在未獲得公共人士接受前之不宜輕舉妄動。

另一個使發展國家感興趣的是新市鎮計劃，它可改善人民的生活，亦可解決城市人口過多的問題。人口增加率過高的地區，發展方式不出下列三種：(一)居民與工業寄存於現在的城市，(二)從軸心城市遷移到附近的郊區，(三)遷移到規模齊備的新城市。

現有的城市可能因爲周圍的山嶺河流的限制，使其不能繼續發展，結果造成人口及交通十分擁擠，貨物運輸也不經濟，一個國家如有這種現象，除了建立新市鎮之外，沒有別的方法可想。

有許多國家發展郊區或衛星城市成爲新市鎮，因爲郊區或衛星區接近大城市，地價低廉，可促使工業前往設廠，有各種不同

的工業，各種不同的機會及各種不同的活動使居民感興趣，並使他們有各種不同的就業機會，一個新市鎮不但要有工業，要有住宅供應，並且要有娛樂場所。

新市鎮發展的成功與否，同就業的機會及政府的鼓勵同管理政策有關。

有很多設計人士建議，將工業遷離城市，來解決人口擁擠的問題，沒有人可以反對工業分散的政策，但各種政策並不一定會得到理想的效果。政府希望工業設在對國家有利的地方，工業家可能認為對他們的業務並不有利，因此要視政府是否缺乏私人投資，需要鼓勵而定。有時投資者的願望比負責計劃官員的願望更為重要。一般企業界人士喜歡在大城市或附近的地方建立企業，這有許多優點：(一)大城市業務的接觸頻繁(二)同政府的接觸也較容易(三)大城市是企業首腦家庭的理想住所。對於亞洲及遠東國家則喜歡擴大現有的城市同郊區，這樣比建立單獨的新城市風險要小。

建立新市鎮的任務是艱巨的，並不是缺乏土地及材料，最缺乏的是計劃、政策及能力同決心。

## 七、資金問題

怎樣可以統籌資金，在不影響其他發展的原則下，從事於住宅供應計劃呢？下面是對於這個問題的幾個答案：

(一)供應住宅或建築新市鎮的資本與低收入家庭的補助金是兩個獨立的項目，分別編製預算。補助金應該在稅收項下支付。政府應用借款的利息做為週轉資金，不斷運用，造更多住宅。

(二)住宅供應及工業發展的貸款，應取自不同的來源。

(三)鼓勵居民將他們的現款，存入可供住宅貸款的儲蓄機構。

(四)若干國家儲存了欠美國購買物品的資金，有些國家不知可以用於住宅供應計劃，做為投資抵押借款，生產建築材料，刺激住宅建築工業的資金。

(五)借用外國資金。

(六)工業界可向政府借款，替工人建造住宅。

(七)接受抵押借款的金融機構收到儲蓄存款，政府該予以擔保，使能收到更多的存款。

(八)鼓勵保險公司，將更多的款項，投資到住宅供應計劃。

(九)在國際方面，籌措更多的住宅供應計劃資金，

儲蓄和貸款協會制度，均為住宅供應計劃提供最好的資金，現在分述於下：

很多發展落後的地區沒有儲蓄或者將錢儲入商業銀行，借給工商企業，應該吸收儲蓄來建立房屋抵押制度，要解決這問題，

便要改變人民以往的習慣同傳統的觀念。

儲蓄銀行有兩種優點：(一)保管金錢最安全。(二)對存入款項付給利息。在高度發展的國家中，這兩優點，已經吸引了儲蓄，但發展落後的國家，仍然沒有儲蓄的風俗和習慣，所以要想出方法來鼓勵人民，將錢存入儲蓄銀行，這可用彩票的方法來吸引人民，使其有機會中獎，獲得一座住宅。另外很多人怕通貨膨脹，不肯將錢存入銀行，事實上存款的價值，可以和生活指數建立聯繫，使物價上漲時存款的價值也跟著上漲。

實施「儲蓄購屋」計劃，鼓勵居民儲蓄購屋，他們需要付出房屋價格，照開始儲蓄那一年的建築費用計算。

另外有關貸款協會，希望在業務方面獲得成功，必須解決若干問題。一個問題是組織協會的缺乏對於協會人的成立與管理的經驗，另一問題是現款的供應。在現款便供不應求時，協會要停止付款，因此使得很多人不敢將錢存入貸款協會，所以政府必須有支持計劃，在必要時對貸款協會提供協助。

貸款協會有兩種，一個牟利的合作社，一為不牟利的合作社，非牟利的協會在成立之初，應該有很多投資，使利潤屬於投資人士，而且由誠實可靠人來管理，才不會有資金不充裕，工作動機不夠遇事不理等情形出現。牟利協會有時也會遭到同樣的困難，但是因為股東直接與金錢有利害關係，隨時可核查經營是否盡善，所以困難往往較少，只誠認非牟利的貸款協會存在，往往會使一個國家亟需的金錢投資及金融專家的知識受到影響。

關於有些發展中的地區房屋抵押借款的來源很多，但不知善加利用，而且借款計劃必須對大多數借款人都能適用，還要聘用優秀有經驗的人來管理，因為房屋抵押借款是高度技術性的工作。在利息優厚及保障安全的儲蓄兩條件下還要讓儲戶能獲得房屋抵押借款的機會，這種儲蓄的業務推廣工作，可以很順利的完成。

在資金供應方面，一般性的理論當然是很重要，不過每個國家，有其自身的歷史及傳統和問題的需要，別的国家不能盲目的抄襲，希望得到同樣良好的效果，所以發展地區還需要技術指導，增加住宅供應與住宅建築資金的新辦法。

## 八、發展地區的住宅供應計劃

自從人類文明開始以來，房屋建築與居住標準並沒有什麼重大的改變。傳統房屋建築方法，是將材料搬至基地，然後砌牆蓋屋頂裝修內部等，第二次大世後，一種新方法出現，以縮短建築的時間和費用。這種方法是先在工廠裏將牆、屋頂或者整個居住單元預先做好，然後運抵現場迅速的安裝起來，這種方法叫做「預鑄房屋」。在理論上「預鑄房屋」是建造許多廉價房屋的好方法，但結果並不十分成功。在費用上並不比傳統建築低廉，而且也沒有傳統房屋那樣好。

在已發展國家中，「預鑄房屋」被認為是一項很有前途的新興工業，但開發中的國家並不知道，這種新工業還有許多缺點，

在質與量方面，都有改進的必要。

另一種住宅供應計劃是以自助的方法來完成自己整座住宅並予以改善，這種稱之為核心住宅。核心住宅的目標是在貧窮國家的城市或城市化地區，供應一種有組織，費用低廉的而且切合實際情況的住宅核心部份，然後利用自己可以支配的時間與金錢，來慢慢擴充或完成整座住宅，這樣可以在基地上大量建造，節省金錢，並且不需過份仔細的監督。

核心住宅計劃的發展，必須依照幾項原則：

(一) 核心住宅應該是一個可以居住的最小單位，並且有良好的設計，以備將來擴展。

(二) 建築工作的全部或大部份都不應該依賴自助計劃，並且選擇懂得建築技術的工人，遷往核心住宅區，使其能幫助或提高其他住戶的興趣去進行改善。

(三) 住戶可以在開始時取得房屋有所權或者在將來取得應該有所規定，藉此可以刺激住戶，多用一點金錢與精神來擴建核心部份，並且住戶能夠得到小額的分期付款，用以購住宅及應付擴建的支出。

(四) 核心住宅計劃不需要對每一戶進行建築訓練，他們可以自己負責建築，也可請人代之。

(五) 建築地段應該有足夠的地方，以備將來擴展，可以前後，左右，或向上發展。

(六) 應該使用當地材料，鼓勵發展建築工業。

(七) 核心住宅所使用材料，必須將來能適用於擴展部份住宅內部設計，要將來容易改善或增加房間。

(八) 在熱帶地方，核心住宅房間要通風良好，屋頂要能隔熱，外牆能防火。必須有食水供應，並有衛生設備。

沒有一種核心住宅可以適合所有國家，每一個國家甚至每一個地區都需要不同的設計。一個房間的核心住宅，適宜貧窮國家的小家庭，兩個房間的核心住宅，可作橫面擴展，而且還有向上擴展的核心住宅。併排的核心住宅，建築費用較低，但前後必須有空地供應。

核心住宅也可以預籌式的，送至基地來裝備。建築的技術，可由當地違章建築得到重要的資料。

核心住宅最好遠離城市中心，地價低廉，居民上下班方便，所以先決條件是發展良好的交通系統。在計劃核心住宅位置時要顧及未來的擴展空地，要能種樹，要有兒童遊戲場。核心住宅是最低標準的住宅，花錢不多政府可以對很多的居民來供應這種住宅，而且不至影響到別的計劃。所以每個發展中的國家，都應該考慮採用核心住宅，作為住宅供應計劃的一部份。

在社區發展中住宅問題是一項最實際的問題，與每個人都有切身的關係，而且對於國家的和平發展發生了決定性的影響。它所牽涉到的問題很多，範圍很廣，因篇幅的關係不能做詳細的討論，只能略舉數點加以敘述做為參考，希望對社區發展有所幫助，以解決土地、住宅問題，使得人人都有房子住，這才是寫這篇文章最主要的目的。(完)

turn, been translated by the Sun Yat San Foundation. This, too, will be made available to the counterpart agency, on November 1, 1971, as a contribution to the program.

The dualism in approach to this program (United Nations and counterparts) was eased somewhat by the departure of the first Project Manager and the first Executive Director. The quasi-paranoia that pervaded the atmosphere, at the early parts of the program, and made the working relationship rather strained, eased as their presence was no longer felt. But, the dualism persisted. And so persists to this moment ! Before the United Nations goes on further with this program, a true clarification of what it is that this program really intends to do must be made. A true clarification means just that. Not some platitudinous remarks about "we must all work together" or "that we are grateful for the help of the experts". Rather, it must delineate specifically—and force adherence once ideas are agreed upon—the role of the counterpart agency — **THE WHOLE ROLE** — and the ideals which motivate its program. The Republic obviously can have any program it wants. The Republic is sovereign. But, it cannot, and must not, bind others to programs who are not in agreement with their principles, their directions, their purpose or their implementation.

Perhaps much of the problems, on the highest levels of interaction between United Nations experts and counterpart agency Executives, would have been solved if preliminary meetings between them and the experts would have taken place prior to the creation of the plan of operations. But, I seriously doubt that this is the case. The Republic has an eight year community development program. It saw, in my opinion, and still sees, this UN associated program as subordinate to the existing eight year program. The counterpart group intended to implement (by creation of trained cadres of workers) the workings of the eight year program. It has absolute right to do this but not under the guise of a program labeled, "United Nations' Mission to the Republic of China for the preparation of a Community Development Programme".

The counterpart agency and its associated outside "experts" do not want anyone, "expert" or otherwise to raise questions about the philosophical nature of their already existing program. They are committed to this eight year program and resent, bitterly, philosophical questionings about the nature of the program as "impractical" That attitude, in my opinion, is a tragedy for the people and for the Republic !

associated with the program, in some obtuse way. These individuals either did not understand the meaning of the words or chose to ignore the message in the light of their pre-conceived notions about Community Development. Furthermore, when programs were created and given to the counterpart agency the necessary funding, GUARANTEED BY THE SIGNATORS OF THE REPUBLIC OF CHINA'S REPRESENTATIVE, were not easily forthcoming. There was the constant need to discuss, and to defend, elements in the demonstration seminars in terms of lack of funding. This seems quite strange, since no program ever even approximated the figures as they appeared in the plan of operations.

It seems that the funds of the program were not clearly delimited to the items as specifically delineated in the plan of operation. The counterpart agency, again and again, assured us that they would have to go to some other internal group for funds. These groups, such as CIECD, (nowhere mentioned in the plan of operation) had, in effect, a veto power over the timing of programs as set out by the International Experts. Much pressure, to change the ideas, inherent in the program of demonstration, including the hiring of outside expertise, was put upon the Expert in Training by these outside individuals who had charge of the budget. In my opinion, this pressure was counter-productive, unprofessional and against the best interests of an objectively created program to benefit the people - ALL THE PEOPLE-of the Republic.

From the beginning, I saw my role as one of cooperating completely with my counterparts. It is, after all, their country and I was a guest, albeit an invited one. But, very quickly, I learned that we were not often informed of what was happening in the name of the program to which we and the United Nations reputations were appended. The aforementioned four in-service seminars is but one example; the rudeness, uncooperative behavior and discourtesies of the lower administration staff is but another.

The expert in training wrote a great deal of material for the express use of the future Academy including a specific preliminary position paper concerning the espoused objectives of the Academy. In so doing, he was acting in the best interests of the Republic, as he understood these interests. Indeed, he was fortunate enough to have the first chapter of his book on Community Development accepted for translation by the Sun Yat Sen Foundation. The translated work, published as a booklet by the counterpart agency, was used as text-book material by the three programs in Linkou, Keelung and Taichung. The concluding chapter, which is highly pragmatic and contains specific suggestions for mounting Community Development Programs has, in

operations, was to recommend AT THE END OF ITS TENURE, specific directions, specific ideas about an academy. At no event in theory, were these DIRECTIONS ALREADY KNOWN OR WORKED OUT! Hence, the rigid insistence by the Expert in Training (one adhered to by the rest of the international staff) that programs he was conducting were NOT TRAINING PROGRAMS but DEMONSTRATION PROGRAMS. Only the United Nations fellows were being trained! That's all!

The counterpart agency, from the very beginning, saw this program as part of an ALREADY EXISTING ACADEMY. It was not ready (and is not ready) to wait for recommendations from the International Experts. The counterpart group, with the notably positive exception of Minister Hsu, in my strong opinion, had already made up its mind where, and what, how, this program would operate.

This duality of approach made working together extremely difficult. Although there was unflagging courtesy and surface geniality from the national administrators of the program, the true nature of the attitudes manifested itself, nakedly, by the actions of the lower administrative staff. These individuals, with a number of specific exceptions, were completely uncooperative toward the International staff and, in many instances, downright rude and hostile. Because they were younger and less sophisticated, they reflected the dilemma of the position they were occupying, in their view, loyal to the "true" program.

This loyalty did not admit that this was but a preparation for anything. In fact, programs (at least four) of the in-service type were mounted in the name of the Academy—which, in theory, does not yet (may never) exist!

The United Nations Fellows, being under the field supervision of the Expert in Training and the Expert in Research, were often made to bear the brunt of this administrative dualism by actions that tended to make them feel that and the United Nations Experts were really superfluous to the real nature of the program. Many many times harsh words had to be exchanged with lower echelon administration, in the center, because they acted arbitrarily as regards to fellows salaries, stipends, even to passing on messages or official notices. Because the United Nations program, in theory, the program, was in reality but a part of the program being mounted by the counterpart agency. They were doing much more.

The United Nations experts tried, time and again, to do everything in their power to discharge the specific mandate, as they saw it, of the plan of operations. In this vien, I wrote a detailed position paper which was attacked by some individuals,

# COMMUNITY DEVELOPMENT

## SEMINAR IDEALS

( PART VI )

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。

The ambivalent nature of the program was nowhere more apparent than in the relationship between the International staff and the counterpart agency. The International staff was, in theory, recruited from their respective countries and endeavors to do two things:

1. To select and train United Nations fellows who might or might not be the future staff of an academy that might or might not be created, and to
2. Prepare methods and techniques to be used in a future Community Development Programme.

The role of the international staff was a preparatory one! It viewed itself, not as part of any one ministry nor as part of a in-service training facility, nor as part of implementing a preexistent plan; namely the eight year community development plan. The international staff, by the specific terms of its reference, as it read the plan of

# 如何推行社區發展

孫薇舟

從一九一五年，青年商會運動在美國密蘇里州聖路易城成立以來，馬上對社區提供對外性的服務行動。從那時起，各個分會就拿出成千的計劃，以表示他們對市民福利的關心，而這些計劃也就是全世界青商活動的基礎。

社區發展計劃，就是在這種關心下產生的，現今已進展到不止是關心地步了。這個計劃連同它的五個週期——調查、分析、計劃、行動及檢討——在分會的對外活動方面，提供了着手的方法。也就是這種對外性的活動，使青商會有別於其他一、〇〇一個僅提供自我發展機會的組織。實際上，社區的發展是與個人發展携手並進的。

社區發展這個觀念，是在一九五七年想出來的，直到今日，仍是美國青商們對外計劃的第一類。一九五九年，當這計劃在里約熱內盧第十四屆青商世界大會中被計劃出來的時候，就以國際青商的主要計劃被採納了。此後，社區發展被大部分的國家總會所採用。最後，在愛爾蘭都柏林的第二十五次世界大會上，社區發展成爲國際青商永久性繼續的計劃。

在這個新角色中，社區發展與分會的發展是連在一起的，分會發展，

連同它的「十大守則」是所有分會在「如何發展成一個強而有效的單位」以及「如何有效地配合見聞廣博、活潑的會友」的二個問題上的一個指南。社區發展以及它的五個週期引導分會所有對外活動能作有效地操作。這種連合就會產生出強健、有組織的分會來，更能在社區中極力去執行有價值的活動。

## 如何設立一個社區發展計劃

青年商會必須盡其人力及技術來完成社區發展計劃，分會的每一分子該都明白這本冊子所提出的綱要與行動，也該知道他們在社區中當如何應用：

1. 在準備分會的整年計劃以前，會長該先找一個委員會來細細研究這本小冊子，這個委員會該逐步了解：
  - 社區發展是甚麼
  - 爲什麼需要一個計劃來應付社區的需要
  - 分會要如何來完成這個計劃

• 參與這個計劃的各個會又如何會得到益處。

研究的結果與建議性的行動計劃，要寫成一份完整的報告，呈給會長與理事會。

2. 當理事會決定採取這個計劃後，會長就該指派一位社區發展委員會的主任委員。然後，再由主任委員徵求委員，這些委員們是向分會的常務副主席負責的。

地區發展委員會的主要任務是：

1. 向分會的會友們解釋這個計劃，最好是在開會員大會的時候，委員會利用這個時候解釋計劃的幾個重要步驟，回答問題，並且很熱心地「推銷」這個計劃。
2. 完成計劃中的調查、分析、計劃三個步驟。
3. 向理事會呈報工作結果，使他能將計劃分派給各個部門，付諸實行。
4. 完成計劃中的階段，向理事會作最適當的推薦。

### 社區發展週

經由「調查」，我們獲得許多有關一個社區的知識，一個社區裏的優點與弱點都會呈現出來。繼而，經由小心的「分析」這些資料，就能找出最急切的問題，優先解決這些問題。澈底周密調查與分析，保證分會所執行的計劃是在應付社區的需要，而非白費力氣在做一些不必要的事。

「計劃」這個階段，可保證這個社的平衡發展計劃，同時可以決定一個「行動」是必須的。在完成了行動之後，必須有一個「檢討」來確定一下目標是否為大家所瞭解。這樣，就算完成了社區發展行動的週期。

在檢討期間，要更進一步觀察社區的情形。因為可能已經發生了改變

，或發現了新的有待解決的問題，所以前面所排問題解決的先後次序，又需要重新安排了。而且，由參與者所得的經驗，在第二次的計劃與行動二個階段，會更加研究改進。很顯然地，一個週期的完成，是另一個新週期開始的基礎。社區發展是無止境的，因為我們是生活在一個千變萬化的世界中，我們每進一步，就又呈現了一個新的眼界……

### 第一步：調查

一個分會怎麼才能知社區真正的需要和問題呢？最好的方法是作一個瞭解社區的調查，一個理想的調查，必須包含下列數方面：

- 對於目前服務與設備的適當性，以及其他的需要。
  - 根據事實與意見，組合起來。
  - 這個社區的資源——人，金錢，以及物質。
  - 社區過去的問題和所得的成果，他們憑什麼處置這些問題的，他們成功失敗的原因何在。
  - 合作，漠不關心或對公眾的程度，及不同的組織與地方的行政。
  - 社區領導者的傳統模式。
  - 大家對社區發展傳統的特性及信任態度。
- 這些方面的知識，會幫助分會了解社區的問題，並為問題的解決鋪了一條路。

### 領導調查的程序

在進行調查時，分會最先要做的是決定所要研究地區範圍。當然，照着這些地區設計一份問題，在這本書的最後一頁中，會指示你該如何設計問題；可是，當準備問題的時候，我們建議要請求社會調查專家們的協助

，在政府機構或教育機關裏可以找到這一類的專家們，如果在當地找不着，會友們可以和國際青商會秘書處的計劃資料中心聯絡。

問題一準備好，下一步就該尋求答案了。調查問題時有幾種尋求答案的方法，下面我們一項項來討論：

### 可用資料的研討

有時候，我們可能發現已經可以利用的一份完整的調查報告，這也許是以前地方分會或獨立的各種機構所搜集的，它仍含有關於這個社區的許多重要資料，會友們該注意利用這些現成的資料

### 觀察

在一般社區若要得到有關資料，有一種既簡便又有效的方法，就是觀察——僅僅看和聽。這種方法，對於一般性的問題可以想出答案；譬如道路的情形，水的污染，空氣中的油煙，遊樂場所的缺乏，不適用於青年人的設施等。

### 口頭詢問

上面說的兩方法，是對社區做初步評定的很好方法，而且也可以解答不少的問題；但是還需要有更多的資料來完成這個調查。這些資料就得靠口頭詢問得來了。

一般說來，在口頭詢問時有兩種型態的問題，一種是「鉤表法」，被詢問的人，只要在已印好答案的表格上，鉤出一項他認為適當的答案；另一種是「問答」法，回答問題的人，要把答案全部詳細地寫出來。

如果在社區中，有一所大學或專校，我們可以開一個社會科學的班或

是類似的團體，來協助調查的工作。可是，這份工作，會友們本身就可以做得很好了。

大部分的調查中，青商夫人們就可以從旁協助，尤其是要和公家官員接頭時，因為他們的辦公時間與會友們的時間衝突，夫人們這時候就可以幫上忙。

個人訪問——個人訪問，可以對所調查的問題有一個基本的答覆。同時，也可以藉着這個機會，使調查者領悟這些人對社區問題的傾向與反應。

執行個人訪問工作時，戶長應該是被訪問的對象。

統計學家們認為在作調查時，用不着訪問社區裏的每一個成員，有一種比較簡易可靠的辦法——「抽樣調查」。用這種方法，只要訪問一小部分的人，就能做為描繪這個社區全貌的基礎。為了使得抽樣調查達到可信、有效的地步，在選擇的時候，一定要選擇具有代表性的。換句話說，要很科學地選擇。有一種選法，就是在社區中每四戶中選出一位戶長，加以訪問。

團體訪問——有時在調查表中的一些問題由團體來回答更為恰當；譬如說，可以聚集一羣商人，專門詢問與商業有關的問題，這樣可以使得一般性的討論更為便利，而且使得意見更為一致。類似的集合，可以在宗教、政治、學校等任何團體中舉行。

另外一種執行團體訪問的方法，是將社區的分子做橫剖面的抽樣。居民、社會、宗教、商業、學生、各種職業團體等，各取一個代表聚在一起開會。調查隊的領隊，將調查表上的問題逐一唸出來，讓與會者將他自己的答案寫下來。為要達到一般化的目的，在邀請人的時候，一定要小心選擇具有代表性的人。

雖然，團體訪問不易組織起來，可是一旦形成了，他們能提供出許多有價值的資料。

然而，有一個危險就是有些由團體訪問所得的答案，可能是同一派系的，因此問問題的人，一定要提醒他們，在回答問題時要儘可能的客觀。

### 其他的方法

除了人與人的接觸外，還有其他得到答案的方法。可是，經驗告訴我們，這一些方法所得的結果並不十分可靠。這些方法譬如調查的問題可以印成許多份，由郵寄分到個人手中；或者將它印在當地報紙上；或者分給學童們帶回家給家長填寫，填好之後可以親自帶來，或者郵寄（調查者供給寫好地址，貼好回郵的信封）

### 建議性的調查分析

在大都會中，所用的技術一定異於小城鎮或鄉村。一個分會，即使會友的人數很多，也不可能一次就調查了整個的城市。

分會若發現自己所調查的對象，是一個大城市或複雜的社區時，應該與城市中其他的分會聯合在一起，請他們調查他們分會所在地的民衆、商人、市民。同時，也可以請求其他志願團體的協助。

## 第二步：分析

準備好了填妥的調查表之後，就可以開始做社區發展週期中的第二步——分析。

分析是要把已得的資料拆散或符合答案的形式，也就是說從一大堆的資料中，抽出一些把它很邏輯地組織起來，通常是用繪表的方式，使得資

料更有意義，更易令人瞭解。

由分析結果，所訂出來的問題，應該按照緊要先後的次序排好，調查報告愈快完成愈好，趁着大家興緻還高的時候，把它公佈出來。

分會應該把調查所得的發現，讓大家知道。或許某些團體會用得着這些結果。

一份精彩的摘要，應該送往報社，廣播電臺、電視等傳播公司，希望藉着它們能把問題和行動的需要讓大家曉得。

社區發展計劃，由調查開始到行動完成為止，都是可以當做新聞的，讓新聞界與大眾傳播業都能明瞭有關已被完成的工作是些什麼。

注意：即使田野調查與分析兩個步驟所產生出來的問題必須立即採取行動，如分會能使問題引起大家的注意，成就就已經很大了。小的分會會發現到此一步為止，就已經有足夠價值的計劃讓它忙上五年了。

## 第三步：計劃

分會了解了社區的需要之後，就該準備一個行動的計劃，分會要和地方政府機構和其他組織一起合作，以避免重複和不必要的競爭。

由調查和分析所得的資料，可以給我們一個很有價值的社區需求表，這個表是按需要的緩急次序排列的，分會可以把這個表分成二大類，但仍得維持它的先後順序。第一類，列出所有分會需要直接行動的問題。第二類，是需要分會來擔任觸媒的任務、刺激或是促進問題的解決。

然後，分會要決定在列表後每個問題所應採取的行動，若是屬於第一類的問題，分會自己就該擬定計劃，對於第二類的問題，分會也應準備好採取行動來解決它。

## 請專家協助

我們可以從都市計劃者，社會學家，建築學家以及其他社區發展有關的行業中，得到很多的協助，這些專家們會支持我們，給予我們新的觀念，或者是很有益的忠告。甚至有的分會可以成立一個由這些專家們組成的專門諮詢機構。

## 設計一個均衡的發展

在社區發展上，分會應該著重於某些方面，譬如公共事業的改善、健康、教育、經濟發展、改造公共事務、美化城市，或解決青年的需要等。這些方面的行動使得分會真正親臨其事。譬如對大眾演說，和俱樂部管理分類，在公立公園中種樹，設立遊樂場的多種器材，供給教室設備，裝置下水道等等。

由於缺乏資金、人力或技術，或者由於有關人士不合作。所以，不能有一個計劃同時進行。因此分會應該先擬定一個很平衡的計劃，其中包括一連串有助於社區發展的小計劃。

這些計劃應該包括一個不同計劃的完成所需的時間表，與其他分會行動的大計劃中保持一致。

## 計劃的分類

全球有無數個社區發展行動計劃，正由青商會執行，一般說來可以分成五類：

### 第一類——公共事業的改進與城市美化

1. 公共事業的改進——電力、水的供給，以及運輸；2. 交通安全運動；3. 道路、橋樑的修建，4. 復原有歷史性的地區；5. 都市革新；6. 制止亂丟紙屑；7. 清潔貧民區；8. 立街道標幟；9. 公園的重建或改良。

### 第二類——健康與衛生

1. 氟化淨水；2. 改良排水道；3. 減少空氣和水的污染；4. 反對麻醉品運動；5. 心理健康與心智遲滯的醫療計劃；6. 設立健康診所；7. 疫病與害蟲的控制；8. 免強運動。

### 第三類——教育與娛樂

1. 學校、圖書館、遊樂場所以及文化中心的設立；2. 就業輔導與職業訓練計劃；3. 家庭計劃的推行；4. 少年罪犯的防止；5. 社區發展研習會；6. 獎學金；7. 成年人教育計劃；8. 青年俱樂部；9. 發展領導才能計劃；10. 管理訓練研習會。

### 第四類——經濟發展

1. 新型工業的引進；2. 貿易與工業展覽會；3. 推廣觀光事業；4. 雇用殘疾的計劃；5. 促進農業科學化；6. 援助小型企業計劃；7. 銀行與貸款保險會。

### 第五類——公民與政府的事務

1. 選舉人註冊和競選資格登記；2. 組織公民委員會；3. 有關公民與政府方面的公開演講；4. 會晤候選人計劃；5. 城鎮事務管理座談會；6. 參加討論會議；7. 協助尊重法律；8. 保障民權。

在計劃社區發展行動時，要記住除了物質上的利益外，還有一個目標就是要改善每一個公民的生活——無論是青商會友或是其他的人。

### 促使計劃被接受

分會爲了解社區問題而設計的計劃，最主要的是要爲公眾所接受——尤其是對那些受結果影響的人和社區的領袖們。

分會與羣衆間的關係很重要，通常羣衆的行動是被一種羣衆衝勁所激起，而這種衝勁很易由分容會產生。舉個例來說，要清除水和空氣的污染，僅靠純熟的技术計劃和立法是不够的。人們由於無知，或是對公務的不關心，而弄髒河流、空氣。在我們運用技術或立法去維護之前必須讓羣衆先瞭解，人人都喜歡乾淨的水和空氣。

要吸引羣衆的注意，使他們知道社區的需要是什麼，地方政府機構採取什麼樣的行動來滿足這些需要，人們該怎樣參與社區發展的運動等。這些事情，都可藉着印刷、新聞紙，以及公眾集會達成。

### 設計每一個計劃

要完成每一個計劃，一個組織好的行列就是成功的基礎，要證明這個說法，可以把計劃指派給主任委員管轄下的特別委員會執行。

計劃主委負責選委員，他要找出一個在熱心，特殊技巧與經驗三方面都不缺的團體。寧願要一個有熱誠的新會友，也不要一個冷淡老的政治家。委員會的人至少到能執行計劃就可以了。因此，每一個人都必須全力以赴，而且每一個人都有他特定的責任。

委員們第一次的開會，是計劃前的計劃，主委要指導委員們，一步步地思想那些計劃，並且要激起他們對這份工作的熱忱，幫助他們夢想工作

，預期他們將會遭遇的。在這個會議中，委員們應該完成計劃主委的基本草案（參看國際青商會分會發展指內一書）中的頭四步：也就是①計劃建議表②行動計劃③編製預算④委員會組織系統表。

這些表格的目的是：

1. 計劃建議表：這是在計劃本身擬定之前，用來記錄主委與委員們的目標的。這個表可以用來執行計劃呈給理事會批准。批准之後，可以當做計劃進行的參考與指南。
2. 行動表：這是一種可以用來測量工作進度的表，可以讓主委給委員們分配工作，訂出一個截止日期，並核對以保證能符合工作進度。
3. 預算表：雖然這種表是想當做永久記錄計劃的支出與實際開銷的。實際上，它是用在計劃之前決定收入與支出的。
4. 委員會組織表：準備一份這種表，使主委能分派特殊職責，並且告訴大家他是如何來準備大的計劃的。他要使每一個人明白自己的責任，又要知道如何連繫與責任的輪廓。

### 第四步：行動

在第四步之前所有的研討、分析、計劃等，都是爲分會的「行動」做準備。這是所有步驟中最重要的一步，是要達成會友願望，改善社區的第三步。

#### 青商會的直接及做觸媒的角色

青商會會友們所發出的領導作用及刺激作用，可以給羣衆們一個參與建設行動的機會，要認清青商會在社區發展工作中，所擔負的直接與觸媒的兩種角色，請看下列：

1. 觸媒：社區調查發現需要改善城裏的排水裝置。分會領導一個運動指出這種需要，再指出不良排水裝置對健康的危險，以激起公眾的意識，羣衆受到這種影響的結果，立刻有地方權威人士出面安排裝置的問題。

這個分會是以「觸媒」的方式，刺激大眾而解決了問題。

2. 直接的：社區調查發現地方上的兒童遊樂場所，亟需修復與油漆，分會的會友們就像「工蜂」一樣工作，完成了這份工作，使得裝備完好如新。

這個分會，是以「直接」的方式，親自出動解決了這個問題。

### 如何執行一每計劃

每一個計劃的成功，大半賴於計劃主委，他的能力該是委員們中最強者，而委員們又都是會員中選出的優秀人才，他必須維持整個計劃的熱忱與興趣，很多其他的加入者，會藉着參加這個行動的機會，來對分會做一個估價。對於組織的基本原則懂得多，能幫助主委把他的隊伍模成一支多產的生力軍。這些基本原則就是：

1. 所有參與者對於他們行動的目標都要有很清楚的觀念。
  2. 個人的努力是與大眾的力量連在一起的。
  3. 這個工作是所有參與者共享的。
  4. 計劃進行時每一個人都要保持聯繫。
  5. 所有參與者都會重視這個計劃的價值。
- 在數個的行動期間，主委應該用「行動摘要」（參看青商會的分會發展指南）記錄工作的進展，並且使計劃能如期進行。必須舉行定期的委員會議，好讓委員們報告他們在工作上的進步，並對過去所作的所有活動加以檢討。

每一個計劃完成的時候，主委都要把一分完整的報告呈給理事會，及社區發展委員會，報告中要寫明所得到的成效，未達成的目標，又為什麼未達成。並要詳細說明財物狀況以及其他相關的事務。主委提出的報告，

應該照青商會分會發展指南上所說的整個計劃報告表作依據。

這份報告可能當做一份永久的記錄。將來當地，甚至世界其他地方的分會有所裨益。更進一步地，它在我們準備每年計劃評價時，可以當做參考，同時，這種資料的搜集，對安排參加總會及國際間的競賽很有幫助。

### 第五步：檢討

在每一個社區發展計劃之後，都該有一個對情況的總檢討，分會對於它所做的事應該很客觀地審視一番。

這個計劃是一個成功的計劃嗎？

計劃的目標達成了嗎？

如果沒有，錯在那裏？怎麼樣才能避免這些錯誤？

這就是檢討——目標與果間的衡量。

真正的檢討，不見得馬上就可以做的，有時候成效並不明顯，需要長時間才能顯出來，即使是初步的成功也許亦需要時間。所以，計劃的結果，應該繼續不斷地加以檢討。這種衡量非常重要，如果必須的話，我們可以因此而採取修正的行動或補充的步驟來保持計劃過程的正確方向。

隔些時候，對於調查的結果，做一次再檢討也是應該的。因為時間過久了，上一次檢討的結果也許就不能用了。舉例來說：

1. 政府官員以及其他組織的首腦，由於政策方針的改變可能會改變了官職。
  2. 社區並非靜止不動的，人口的增加、居民的遷移都需要我們時時注意。
  3. 非預料所及的問題，如旱災或洪水會使料個計劃有再調整的必要。
  4. 有了上一次的調查，有些問題也許已經有別的機構解決了。
- 經由對結果的一個檢討，以及所得到的許多經驗使參與者對社區的問題及需要，有了更清楚的認識，而會產生更有效的解決方法。

在分會人事調動以前，常務副主席要準備一份年報來檢討計劃，報告中要陳述已經做成的是什麼，還有那些仍需要去做，更該說應如何改良這個計劃，這份檢討，可以避免新進的分會負責人犯同樣的錯誤。

# 都市綜合計劃的重要

譚 逸 心 譯

By Lashley G. Harvey

都市綜合計劃不可廢棄，它是國家計劃的一部份。

The city master plan is not obsolete!

It is part of national planning.

都市計劃是國家計劃很有價值的一個附屬體，因為它能保存並發展國家重要資產中之一種：即國家的人力資源。

數十年以前，綜合計劃 (Master plan) 對都市的需要被認為有如它對國家政府一樣的需要。

今日，人們對國家計劃較都市計劃有興趣的多，都市綜合計劃的觀念在人羣之中逐漸衰落。

雖然如此，都市綜合計劃觀念有許多優點而為國家計劃所沒有包括的。並且，棄掉一項早期的綜合會計劃成為都市發展的一個實質上的障礙。

廿至卅年前，一個綜合計劃是所有都市計劃的中心，是未來發展決策的基礎。綜合計劃其目的不是要成爲一個法定文件以便於管制，它代表在某一段時間裏對所有形成一個城市的因素的一個最好的想法。這些計劃要在隨後的五至十年間提出一個有秩序的發展。

綜合計劃觀念最基本的一點，是它需要被限制在一個特定的區域。在有些國家中，城市已賦有法定的都市地位，具有明確的界限，因此，區域界限是顯然可見的。但是，有些都市社區缺少這種法定的界限，而被認為是在政府較大的再分計劃下所形成的住宅區，那麼，綜合計劃的區域界限就必須依據一般所接受的城鄉界限而主觀的予以劃定。在這種情況下，沒有一個都市設計者會囿於的逕行劃定城市的界限，他要從那些當地居民聽取意見。

綜合計劃常常不只是對一個規定下的地理區的一個物質計劃。雖然要重實際環境，可是它要表達出理想，這是甚於物質方面的。負責計劃的人

希望社區的再設計會使它更經濟，更有效率。可是如果計劃得更有序，它可以鼓舞起居民更大的興趣、熱愛及忠誠。人們住在這樣一個城市裏會感到驕傲，因為綜合計劃沒有忽略美學和文化價值，它不僅僅只是一項爲了經濟利益所建議的未來土地的利用。

計劃的目的是對凡是值得留戀的古蹟，都要保留，並保存城市中所有高尚的過去，而在同時對目前的一切應繼續改善。紀念性的建築物，如廟宇，政府大樓，圖書館，歌劇院，戲院，公衆大會堂，公園，以及具有歷史或文化意義的場地均須保留其原狀，或以一種改良方式保存起來。假如可能的話，建築物可以被移至一個較好的場地。

簡言之，綜合計劃所探求的，是要爲現在及未來的需要提供一個平衡而又動人的設計，並以下列兩原則爲依據：(1)現在及將來的人口增殖；(2)實現這個計劃的社區財源。

## 計劃之準備

一個綜合計劃需要收集有關一個城市的所有可能獲得的資料——它的過去和現在。這可能要耗費一年或兩年的時間去研究分析。這種型態的工作情形是，收集的資料比所採用的多的多，因爲不能預計出那一些特殊資料以及在那一些細目上將是最有用的。

把時間和努力用在搜集巨大的資料以計劃意義深遠的發展趨勢，這可能是一個使得廣泛的計劃失去很多支持的原因。

除去它那明顯的限制外，一個城市的綜合計劃是和國家計劃同樣廣泛的。其公式係基於一個城市的地理的、地質的，地形的以及氣候的特質，加上它們的潛力。

根據地理形態建立起一個都市的物質特色後，下一步是要調查人如何佔有並使用他的自然環境，其意義是對土地利用廣泛的清查。譬如，對所有建築物的性質、情況及佔有以及對一切公私財產建築及設施的範圍和狀

況。公共設施包括鐵路和巴士站，飛機場，海港，公園，街道等等。這些資料是用來勾繪出一個城市的外形輪廓，配合城市的主要物質計劃。

## 計劃人口趨勢

第二個資料是要獲得有關城市居民的一切可能的資料，包括目前的人口，連同對過去的廿至五十年中每五至十年所作的人口計量。這是很必要的，因爲如此可以擬劃出整個人口成長的趨勢。假如區域內各小區域的統計數字可以得到，就可發現人口的成長和降低。一個城市的經濟史可以說明整個城市及其各區域的人口趨勢。

但是，要爲將來制訂計劃，就需要關於人口的更詳細的資料。除了對所有居民的戶口調查，對於人口的自然成長和遷移引起的人口成長這方面的詳細資料應該按照年齡組合，職業和收入彙編起來。這些統計是決定未來公共設施的重要資料。孩子高度集中的地區是較那些主要被工廠和商場佔據的地區需要更多的學校，在高密度低收入家庭的區域裏，房屋、衛生設備與飲水的不足以及廢物處理的不便與可能的犯罪傾向，會嚴重的影響整個城市。大多數都市居民都曉得城市這些部份，但他們却不關心這些枯萎區 (blighted areas) 的事情。都市枯萎是一個普通的病害，所幸一個綜合計劃可以爲一個城市不體面的部份提供復原與重建的處方。

第三項資料，與城市的經濟基礎相關，是與人口方面的資料要同時處理的。調查商業的，工業的以及其它供應生計的經濟事業是重要的。這項資料包括商務企業擁有的財產，它們每月的平均薪水帳，僱用員工數目，未來業務發展計劃等等。由商業利益所獲得財產中可能已列入土地利用的資料中，但此處應包括對設備的投資。對過去的經濟成長和其潛力沒有透徹的調查及分析，綜合計劃是無從設計的。基於這一理由，這項資料是極爲重要的，因爲它是爲未來經濟成長設計的根本。

## 綜合計劃

資料從調查中獲得後，被製成表。某些關於土地利用，人口密度及經濟基礎的項目可以描在地圖上。這些不同情況的成長及降落趨勢，用圖表加以表繪出來，可以使呆板而又複雜的統計數字較易瞭解。於是整個都市社區和其各分區的經濟社會結構乃一見便知，使需要注意的問題狀況特別的顯示出來。因此，須要改進的優先次序可能迅速而又明顯的呈現出來。

和社區中商業、宗教和羣衆領袖，新聞工作者，職業聯盟及工會領袖，工人，移民和訪客，交換意見，以及從其它每一種可能的來源，獲得了改進的建議。在早期的尋找事實階段，有組織的團體經由定期會議，聽詢，可以提出有價值的建議。這些民衆會議可以使設計的人獲知一個社區希望些什麼，還可收集最基層的實際資料。在這樣一個聯合下所設計的計劃就可達到它可能的成就。

## 都市之法律地位

城市爲都會的法定基礎，這是任何一種初步研究所不能忽略的，因爲綜合計劃的執行最後是受城市的法定範圍及成長能力之指導。城市的總稅收，加上從中央政府或省政府分來的稅入，贈予款及補助款都必須計算在未來的計劃內。

訂定一個綜合計劃，當然要比準備階段所花時間少得多，它是從調查和分析按邏輯次序演出，都市設計者於檢查所有的資料，趨勢以及有關改進之建議後，他便應用他的技術知識於工作上，說明其目標以及爲建立這些目標所需的努力。實施程序通常是分階段的，按照優先次序於各時間的連續階段中，採取特定的建設步驟，以從事有計劃的改進與發展。

綜合計劃一般的目的是爲一個高水準有秩序的社區提出一個藍圖，它的使命是要鼓勵持續的經濟價值和改進生活環境。

要達成這些目的，都市的物質計劃可能需要重訂，並且爲各種不同的目的建立一些區域。譬如爲工業的，商業的，公衆的，住宅的，公共住宅以及育樂等。建立這些地區會要一些法律上幫助，例如管理區劃的區段劃分條例。

爲著未來的發展改進，可能需要對某些財產予以徵收，以發展公園，國民住宅，清除貧民區，同時，也需要整修現在的街道及增設水源，還有對下水道的處理，也是需要特別規定的。

這些計劃可能需要一個擴展的公共工程方案。這種方案可分成各部份，和以後一系列的階段相配合，城市的財政力量也要把它計入。綜合計劃應該爲城市更進一步的有秩序的成长定出方針，譬如分區分段的規定，街道圖的規定，交通管理，以及一個長期的公共工程建築計劃。這些不應是計劃的建議部份，而應是個別的特定計劃，用來實施整個計劃的。

最終的計劃應包括(1)城市及其細部之基本圖；(2)土地利用及人口分佈之經濟基礎的真實調查結果；(3)運輸計劃，包括街道，鐵路，巴士，海港，飛機場，街邊停車場；(4)公共建築物及產業之位置；(5)都市對近郊之關係。

都市發展的綜合計劃是一個邏輯上的方法。如果有失敗之處，那通常是由於力量未能像計劃中一樣的有系統的運用。

計劃設計者有時對一個城市完成其邏輯上目標之能力，作過高的估計。

於是，下述之問題總是存在：「是誰的計劃？」都市計劃者近年來已曉於得除非獲得城市決策者的支持，計劃是很難實現的。要得到他們贊同

，則要對計劃過程早作介紹。

計劃宣佈時，不應把他當做洩密一般，應該使社區的領導人士透澈的認識這計劃，認識它的技術以及這個計劃的最後結果，使他們了解這個計劃的合理性而予以接受。在適當的時間裏，應使民衆認識計劃機構的工作，那可能在現有環境中重要的資料已搜集之後。在適當的時間，可透過收音機和電視節目的安排，把資料傳播出去。特別注意羣衆對計劃的態度，過去正因沒有這樣，很多綜合計劃因此失敗，城市居民過去常覺得他們僅如棋盤中的卒子，完全受著都市設計者的玩弄。

### 過去的……並已遺忘的

有些很好的綜合計劃在開始時缺少足夠的支持，它們被很小心的歸檔並遺忘。其它的被採用然後被遺忘。綜合計劃的執行原可以成爲選舉日的一個很生動的論題，但却很少如此。在很多的都市選舉中，人品的爭論遠超過一切重要問題。候選人經常贏得一場勝利，然後並無絲毫興趣以求變更現狀。

另外當有別的原因使採用的計劃無效，其中一個最難耐的原因是都市內部的迅速成長及一般經濟的急劇改變。在過去的五至十年裏遷移到都市中心的人口快速增加，以致早先採用的計劃而現已過時了。這是因爲這些計劃於設計時是基於已不適用的統計數字，或是因爲經濟上的改變，遂使早先的建議失去了意義。

非常的成長使得許多都市放棄了只有幾年之久的綜合計劃，而把力量集中來應付燃眉之急。這些燃眉的危機。有的是關係人口膨脹，民衆迫切的要求更多更好的公私住宅。或是飲水供應不足，或廢物處理不週，或糟的交通。解決危機的特別計劃較易被中央，省及外國政府獲得財政援助。一個合邏輯而有系統的計劃却很難獲得助力。在這些壓力下公共計劃被割裂了，並且失去了指導的意義，這只有綜合性的措施才能給予的。

還有一個重要的原因爲許多綜合計劃所忽略的是他們都被認爲是最後的計劃。沒有一個城市計劃者會希望一個計劃是最後的計劃。他希望城市能成立一個永久的設計機構，使能跟上時代並能配合需要隨時修正。可是，官員們却常常讓綜合計劃存置發霉，而不讓它爲都市的合理成長提供適時的助力。

假如一個城市幸運的有一個在過去廿年內設計的綜合計劃，最好把它再檢查一遍，許多部份可能仍然適用，並可能提供一個修正的基礎，以適合當前及未來的需要。

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 第六期

中華民國六十一年四月二十日出版

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■