

期八第 卷一第

月六年一十六國民華中

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.8 JUNE, 1972

目 錄

- 人口政策在臺灣地區的策劃與推行
社區發展與精神倫理建設
——在全國社區發展工作研討會講
如何建立政府與人民相互交通的橋樑
紐西蘭社區有關母親福利之簡介
✓ 低能兒童的照養——希望與挫折
✓ 我如何編述「發展計劃論」
美總統尼克森對環境品質所作的文告
世界水源危險了
- 季源溥 3
李鴻音 6
譚貞禧 8
張媛媛 13
譚逸心 14
唐學斌 19
許澤民
邵啓興 譯 22
張成業 譯 27

人口政策在 臺灣地區的 策劃與推行

季源溥

一、前言

一個國家人口數量的多寡，與其品質之優劣，不但影響它的政治、軍事、經濟、教育、社會各方面的設施，而且影響它的國際地位，與國民的發展前途。因此，自古以來，凡是促進國家民族發展的政府和國民，莫不注意其人口問題。一個政府按照國家民族目前和將來的需要，與其利害關係，而制定應付人口問題的基本方案及其實施辦法，這就是人口政策。

人口不但構成生產要素之一，而且也是消費主體。人口多少，人口增加率的高低，與經濟發展息息相關，有時成爲經濟發展的動力，有時則成爲重大的阻礙。故一個國家如想要經濟發展能够順利推動，或整個經濟能够平滑進行，一個適切的人口政策是很必要的。

二、臺灣地區人口的現象

一、人口狀況：臺灣地區的人口，在光復之前，民國三十二年有六五九萬人，光復之後，民國三十五年底，遣送日人五十多萬回國，人口減至六〇九萬強。但至四十年底增至七八七萬強，四十五年底增至九三九萬強，五十年底增至一、一一五萬強，五十五年底增至一、二九九萬強，二十年間增加一倍以上。至六十年底增至一、四九九萬強，五年之間又增加二〇〇萬強。

從人口增加率看，民國三十六年千分之六六·三七，至四十年之四一·六八，五年之間，平均年增加率高達五二·八〇。至四十五年之三四·四五，五年之間，平均年增加率爲三五·九八。至五十年之三三·〇七，五年之間，平均年增加率爲三四·九三。至五十五年之二八·八六，五年之間，平均年增加率爲三一·〇八。至六十年之二一·七三，五年之間，平均年增加率爲二九·一三。

從人口出生率看，民國三十六年千分之三八·三一，至四十年之四九·九七，五年之間，平均爲四二·七二。至四十五年之四四·八四，五年之間，平均爲四五·三二。至五十年之三八·三一，五年之間，平均爲四〇·四一。至五十五年之三一·四〇，五年之間，平均爲三四·六五。至

六十年之二五·六四，五年之間，平均爲二七·六九。

從人口死亡率看，民國三十六年千分之一八·一五，至四十年之一一·五七，五年之間，平均爲一三·七三。至四十五年之八·〇二，五年之間，平均爲八·八二。至五十年之六·七三，五年之間，平均爲七·三九。至五十五年之五·四五，五年之間，平均爲五·八四。至六十年之四·七八，五年之間，平均爲五·一三。

從人口自然增加率看，民國三十六年千分之二〇·一六，至四十年之三三·四〇，五年之間，平均爲二八·九九弱。至四十五年之三六·八二，五年之間，平均爲三六·五〇強。至五十年之三三·五八，五年之間，平均爲三三·〇二。至五十五年之二六·九六，五年之間，平均爲二八·八一。至六十年之二〇·八六，五年之間，平均爲二二·五六。

從人口密度看，每平方公里的人口數，民國四十年爲二一九人，至四十五年遞增爲二六一人，五年之間增加四二人；至五十年遞增爲三一〇人，五年之間增加四九人；至五十五年遞增爲三六一人，五年之間增加五一人；至六十年遞增爲四一七人，五年之間增加五六人；二十年間增加一九八人，增加比率達百分之九十強。根據聯合國一九六九年人口統計年鑑，當年我國人口密度居世界各國第四位之高。第一位爲摩納哥，第二位爲新加坡，第三位爲馬爾他。此外澳門、香港、琉球、模里西亞等地區，雖較我密度爲高，因非獨立國家，故不與比較。（詳附表）。

二、將來人口之推計與人口結構的變動：根據現有資料推計：

(一)人口發展趨勢：最近十年來，臺灣地區人口自然增加率，因推行家庭計劃，雖有漸趨下降之現象，但今後如聽其自然發展，粗出生率與人口自然增加率，隨時有回升之可能。即以六十年之人口爲基準，假定粗出生率與自然增加率保持下去，至六十五年將增至一、六六二萬人強，平均每年增加三三萬人弱；至七十年將增至一、八四三萬人強，平均每年增加三六萬人強；十年間平均每年增加三四萬人強。

(二)人口年齡結構：最近各國人口年齡結構，大多數國家十五至六十四歲工作年齡人口，佔總人口百分之六十以上，其負擔老幼依賴人口，每百

人中，美國六十四人，日本四十五人。臺灣地區人口年齡結構，比較年青，民國六十年中，十四歲以下幼齡依賴人口五八一萬人弱，佔總人口百分之三八·七一強；十五至六十四歲工作年齡人口八七四萬人弱，佔百分之五八·二六弱；六十五歲以上老年依賴人口四五萬人強，佔百分之三·〇二強；每百工作中負擔依賴人口七十一人強，略爲偏高。今後十年，若能加強家庭計劃之推行，即以過去推行家庭計劃之藥物所估計避免出生人數之比率來衡量，消耗四·三三藥物個案，避免出生一個人口，則內政部呈報行政院第一期加強家庭計劃五年計劃所預定之藥物及手術一、七七一、〇〇〇個案，至六十五年約可避免出生數四〇九、〇〇七人；接續第二期加強家庭計劃五年計劃之藥物及手術，仍照第一期與過去所增藥物八·一成一成數增加，約爲三、二〇五、五一〇個案，至七十年約可避免出生數七四〇、三〇三人口；合計十年間避免一、一四九、三一〇人口。則十四歲以下幼齡人口，從七、一三四、二五三人減爲五、九八四、九四三人，佔總人口一七、二七八、八四七人中百分之三四·六四弱，十五至六十四歲工作年齡人口一〇、七三七、三一八人，佔總人口百分之六二·一四強，六十五歲以上老年人口五五六、五八六人，佔總人口百分之三·二二強，每百工作中負擔依賴人口六十一人弱，可減輕十人的負擔。若家庭計劃未能加強推行，則出生人數從六十年之三八萬人強，至六十五年增至四三萬人弱，平均每年出生四〇萬人強；至七十年增至四八萬人強，平均每年出生四六萬人弱；十年間平均每年出生四三萬人強，幼齡依賴人口，勢將繼續膨脹。

(三)經濟活動人口：根據戶籍登記，民國六十年中，經濟活動人口爲五六三萬人弱，其中就業人口五四四萬人強，失業人口一九萬人弱。若仍以此數佔總人口百分之三七·五〇的比率推計，至七十年中將爲六九一萬人，平均每年增加約一三萬人弱，今後十年，平均每年必須創設或增加就業機會一五萬個，始足應付失業及新增經濟活動人口之需要。

又根據行政院主計處六十一年二月統計月報，民國六十年十月十五歲以上人口八六三萬人弱，佔當月總人口百分之五七·七七。勞動力人口四

八七萬人強，佔十五歲以上人口百分之五六·四八，其中就業人口四七九萬人強，失業人口八萬人強。此外，尚有潛在勞動力，想工作而未找工作者八萬人弱，短期傷病者四萬人弱。若以此比率推計，至七十年十五歲以上人口將增至一、〇六五萬人弱，勞動力人口將增至六〇一萬人強，平均每年增加一一人強。今後十年平均須創設或增加就業機會一二萬個強，再加潛在勞動力人口一二萬人，約計二四萬個強。與戶籍登記經濟活動人口之推計，又多九萬。

(四)學齡人口：根據教育部六十年教育統計，民國五十九學年度（五九年七月至六〇年六月）各級學校學生人數，總計三八八萬人弱，佔六十年六月底總人口一、四八三萬人強中之二六·一四強；其中國民小學二四三萬人強佔百分之二六·三九弱，初中八三萬人弱佔百分之五·五八強，高中四二萬人弱佔百分之二·八〇強，大專二〇萬人強佔百分之三·三七強。以此年比率推計，今後十年，滿六歲以上至二十二歲學生人數，至七十年將增至四八二萬人弱，其中國民教育階段者四〇五萬人弱（小學三〇二萬人強，初中一〇三萬人弱）高中五二萬人弱，大專二五萬人強。顯示青少年就學之需要，與日俱增。

三、人口問題：一般經濟學家，都認為人口增加過快，將會引起各種經濟社會問題。略舉如下：

(一)人口與經濟發展：人口成長率之高低，與平均生產毛額之高低，是成反比率的。就民國六十年來看，臺灣地區人口一、四九九萬人強，總國民所得新臺幣一九六、一二五萬元，平均每人所得一三、一四八元。今後十年，如按年成長率百分之八·五推計，至民國七十年國民所得總額可達四四三、四四四萬元，再積極推行家庭計劃，屆時每人所得平均可達二五、六六二元，否則像過去推行家庭計劃的情形，聽其自然發展，每人所得只有二四、〇六一元，較少一、六〇一元。又以五十九年為例，臺灣地區人口一、四六八萬人弱，總國民所得新臺幣一七一、〇八五萬元，折合美金二七、七一一萬元弱，平均每人所得新臺幣一一、七二七元，折合美金二九三元強。芬蘭人口四六九萬人，為我國人口百分之三一·九五弱，總國民所得七九、七一四萬強美元，為我國國民所得百分之一八·六四弱，平均每人所得一、七〇〇弱美元，反為超出我國五倍以上。挪威人

口三八八萬人，為我國人口百分之二六·四三強，總國民所得八四、〇三四萬弱美元，為我國國民所得百分之一九·六五弱，平均每人所得二、一六六弱美元，反為超出我國七倍以上。

(二)教育問題：臺灣地區學齡人口，根據上述的資料，今後十年將由三八八萬增至四八二萬，尤其國民教育（國小與初中）將由三二六萬增至四〇六萬，都是完全義務教育。以民國六十會計年度中央與地方政府所支出之教育經費九十一億五千四百萬元強之多，將來增加近百萬學生之經費，負擔更加沉重。

(三)就業問題：根據上述資料，今後十年間，每年平均將要創造進入勞動市場的就業機會（職位），約一五萬至二四萬個，每一就業機會，據經合會估計平均需要將近美金六千元的投資，則年需美金九億至一四億元以上。目則臺灣地區，完全失業的人，佔經濟活動人口的百分之三·三七，雖不算多，但潛在勞動力人口需要就業者，頗為嚴重。此外，尚有未充分就業需找更適當工作者，為數甚多，並有農村人口可能向都市尋找工作者，亦繼續增加，都是問題。

(四)人口與糧食生產：照現時人民生活情形，米仍為重要的糧食。過去米的生產量，除供應人口生活所需外，尚能外銷。以五十九年為例，米的總生產量二四六萬公噸強，足供自己消費外，尚有部份外銷。如果臺灣的人口，按目前的趨勢增加，根據中興大學農業研究所估計每人年消費量之糙米一五四、〇二公斤計算，則至六十五年總消費量將為二五六萬公噸弱，至七十年將為二八四萬公噸弱。但臺灣耕地面積，四十五年為八十七萬六千多公頃，五十九年只增至九十一萬五千公頃，將來因工業用地及住宅學校之增加，耕地面積恐難再增加，或可能反而減少，糧食生產，能否照過去同樣增加，頗成問題。

(五)人口的集中都市：人口自然集中都市為工業社會必有之現象。但人口過份集中都市，將會引起各種社會經濟及衛生等的問題。如都市房屋之不足、違章建築、上下水道及垃圾、水肥的處理困難、環境的污染、犯罪率的增加、就業就業機會之加劇競爭等各種病態與心理上的緊張，對人類的健康，都是不利。

（下期續完）

社區發展與精神倫理建設

李鴻音

在全國社區發展工作研討會講

一、前言

中華民國社區發展研究訓練中心訂於本（民國六十一年三月廿四日）舉行全國社區發展工作研討會，囑本人就如何有效推行精神倫理建設，提出研究報告，深感榮幸。茲就社區發展與精神倫理建設為題，特提出淺見以供出席諸君之參考。

查近年臺灣省及臺北市政府推行社區發展，為行政之便利將工作的項目，分為三大類：即基礎工程建設，生產福利建設及精神倫理建設。但須知「社區」(Community)的本意，乃是指一個地理區域內的社會團體，亦即在自然的區域內人羣生活的團體。所以社區是居民地理的與心理的結合單位，即鄰里鄉黨，乃人類社會生活最親密的團體。社會學家顧里(C. H. Cooley 1864-1929)稱家庭鄰里為初級團體(Primary Group)或面對面的團體(Face-to-Face Group)，對於人類由生到老的關係最為密切。人類兒童時期除家庭而外，鄰里鄉鎮的社區生活，對於他們精神的發展，人格的形成都有莫大的影響。可惜，近代工業革命，都市發達，人民居處越過越近，而人與人的關係，却越來越遠。這就是說近代的社會組織，不僅是家庭解組，而且社區解組。現代都市社區生活的病態很多，如個人人格孤立，情緒不安；社會控制力量衰落，犯罪增多；商業娛樂，誨淫誨盜；貧民區域，藏垢納污。現代之鄉村社區，亦趨惡化，如壯丁進城，老弱增加；工廠發展，公害日多；教育落後，人才缺乏；土豪惡霸，

魚肉鄉民；農民收入低微，生活艱苦。因此，今日欲挽救舉世之沉淪，必須從根本上解除民生之痛苦。亦即應從新社區之建設着手。

近代的社會工作，共有三種主要工作方法：第一是社會個案工作(Social Casework)，第二是社會團體工作(Social Group Work)，第三是社區組織工作(Community Organization)。二次戰後，世界各國根據社區組織的工作經驗，廣泛應用於新農村與新都市的社區建設，一九五〇年聯合國推行鄉村社區發展(Rural Community Development)，迄一九六〇年又增加都市社區發展(Urban Community Development)，於是世界上無論已開發的與開發中的國家，都推行社區建設的工作。用社區組織與社區發展的工作的方法，可以提高居民的精神生活，樹立社區的道德標準，發揮居民互助合作，敦親睦鄰守望相助，疾病相扶持的優良德性。所以，社區發展之本旨是在乎居民之精神倫理建設。有精神倫理建設，然後基礎工程建設及生產福利建設才能收到社區發展的實效。若是沒有精神倫理建設，則基礎工程不能維護，生產福利難見成效。

今日我想提出來兩個實例，一個是都市社區工作的實況，一個是鄉村社區工作的實況，都是我親自參觀研究過。簡要的向各位報告以後，再提出我個人對我國社區發展計劃中推行精神倫理建設的建議。

二、都市社區精神建設之實例

(Hull House)

芝加哥之哈爾館

社區發展基於社區組織工作之原則，而社區組織工作在英美倡始於睦鄰組織 (Settlements and Neighborhood Centres)，乃社會改良運動之一種方式。一八八四年英人巴納德 (Samuel Barnett) 在倫敦創設之湯恩比館 (Toynbee Hall) 為睦鄰組織之創始，對世界各國社區改良工作，提出一個優良的模範。美國社會工作先進阿丹姆斯女士 (Miss Jane Addams 1850-1935) 生來秉性仁慈，同情貧苦，自幼願與貧兒為友。一八八五年伊曾偕友遊歐，訪問倫敦湯恩比館，深受感動，回美國後經五年的籌備，創立哈爾館於芝加哥。(Hull House 800 South Halsted Street, Chicago, Ill. U. S. A.) 阿丹姆斯女士自此終身不嫁，一生在哈爾館為貧民服務，四十年如一日，成為世界景仰之偉人。世界著名學者遊美者莫不前往參觀訪問。美國總統皆曾前往訪問。一九三五年阿丹姆斯女士逝世後，美國政府在哈爾館附近興建平民新村稱為阿丹姆斯新村 (Jane Addams Houses) 以資紀念。後州立伊里諾大學社會工作學院亦更名為潔尼阿丹姆斯社會工作學院。作者往年遊美時亦曾在該哈爾館盤桓兩週，茲特將該哈爾館之組織與工作約略介紹於次：

(一) 哈爾館的組織——阿丹姆斯創立哈爾館之初，本其個人社會服務的理想，慘淡經營，直至一八九五年方聯絡熱心人士組成哈爾館協進會 (Hull House Association) 向政府立案為社區福利團體。嗣後屢經改組擴大，成為最有成績的社區福利委員會。內設董事會，基金會，以及各種計劃管理委員會，專任人員不過二十餘人，陸續建築大樓十三棟，夏令營一處。除地方公私機關多方協助外，附近大專學校師生，長期義務贊助工作。

(二) 哈爾館的工作——計設有托兒所一，學齡兒童課外活動班三，成人活動中心三，工藝部一，音樂隊二百人，語文班五，貧民救助部一，夏令營一所，康樂活動，社區福利活動，及學人宿舍等。每年參加教育課程者約二千五百人，體育活動者二萬人，音樂班者五千人，夏令營者七百人，貧困獲得救助者八百人。

(三) 評述——就以上所述，可知哈爾館之成就如下：

(1) 有崇高理想的領導人材。

- (2) 有社會各界人士之贊助。
 - (3) 美國政府領袖之精神鼓勵。
 - (4) 大專學校師生之義務服務，長期居留。
 - (5) 社區居民之精神建設為其成功之主因。
- (以上參考：中興大學社會研究雜誌創刊號載李鴻音著：哈爾館與社區組織一文)

三、鄉村社區精神建設之實例——丹麥鄉村民眾高等學校 (Danish Folk High School)

中國自民國成立以後，即有鄉村建設運動，可稱為近代各國鄉村社區發展之先聲。惟中國半世紀來，多災多難，經濟落後，進步遲緩，基層建設之努力，成效不彰。茲將二次戰前筆者遊歷歐洲時，參觀丹麥之鄉村建設狀況，今日思之，大可作為現在推行鄉村社區發展之參考。查丹麥為北歐以農業為主之最進步的國家，其鄉村之進步，端在其鄉村民眾高等學校之創立與推廣。現在約略述之如下：

丹麥民眾教育的創始人物，以格龍維 (N. F. S. Grundtvig 1783-1872) 及其弟子柯爾德 (Kold) 及施洛特 (Schroder) 三人為最重要。丹麥一部份土地被德國統治達六十年，一九二〇年後方返歸於丹麥。格龍維有強烈的宗教信仰，更熱愛祖國，對於丹麥民族之復興，抱定堅定之信心。他和他的弟子到處創辦民眾高等學校，實施國民精神教育，以培養丹麥人民有高尚純潔的品格，更有愛國、愛神、愛人、愛鄰的德性。丹麥鄉村民眾高等學校的主要課程是丹麥語文、丹麥歷史、音樂詩歌、體操。其教育之特點有八：

- (一) 丹麥民眾高等學校是社區民眾集會講演的場所。
 - (二) 丹麥民眾學校並不是普通學校，他以十八歲至三十歲為入學年齡。
 - (三) 丹麥民眾高等學校都是私人經營，學生就學出於志願。
 - (四) 丹麥民眾高等學校，政府給予津貼而不加干涉。
 - (五) 丹麥民眾高等學校，猶如家庭。校長與夫人，像是家長，學生猶如
- (下轉第十二頁)

如何建立政府與人民相互交通的橋樑

◆ 譚貞禧

壹、前言

當前世界各國的努力，莫不在收攬人心，結合民力，以鞏固國權，宏揚國力，措國家於磐石之安，登斯民於康樂之天。所以從社會安全制度的建立到社區發展的推行，都在以凝結民心與發揚民力為國家的第一要政。蔣院長經國先生於接長行政院的首次院會中，對此就作了明確的指示。他說：

「只有把我們的心交給老百姓，老百姓把心交給我們，大家的心聯結一起，才能完成艱鉅的任務。」

「我們希望各級行政首長今後不要多在電視上報紙上出現，而要在農村、要在漁村、要在工場、要在工廠、要在學校出現，只有發揮這種工作作風，才能完成我們的任務。」

這是我們今天的行動方針，亦是當前世界政治的新趨勢：建立政府與人民相互交通的橋樑，結合政府與人民的力量，從事國家的整體發展。

貳、人民的「參與」與「主動」是社區發展的要件

美國早在甘迺迪總統當政時，就已覺察到光靠政府的努力，不能解決美國內在與外在的問題，所以他就任美國總統後提出了兩句名言：「不要問國家為你做了些什麼？應先問你為國家做了些什麼？」其主旨是在呼籲

全美人民普遍參與國家的事務，以共同的力量來解決大家的切身問題。到尼克森總統於一九六九年就職時，這一問題益趨嚴重，所以他在就職演詞中鄭重的呼籲：「我們已達到了政府單獨所能做的極限，我們當前最大的需要，是要達到政府以外，去徵集那些關切的志願的人民。凡是必須做的，必須由人民與政府共同來做，否則將會一無所成。過去所獲得的痛苦教訓，是如果沒有人民的合作，我們不能作任何的事情；有了人民的合作，則天下沒有什麼事不可以做的。」爲了要得到人民的合作，他要聽取人民的意見，他說：「政府的職分應該是博採衆議。我們願努力以新的方式去聽取人民的意見——我們要聽那些困苦者的微弱的聲音，要聽那些欲訴無語者的聲音，要聽那些出自內心深處的聲音，我們要聽那些受害者的聲音，要聽那些憂鬱者的聲音，要聽那些哀哀無告者的聲音。」（註一）

聽取人民的意見，固然是民主政治的起步。但是，街頭巷尾之談，茶餘酒後之議，原可姑妄言之，姑妄聽之，不一定就能發生作用。所以要使人民的意見真能發生力量，最重要的是要使言者認識其發言的責任，同時還要具有行動的決心。這就是國民的責任感與公德心。這亦就是立國建國的精神力量。一個民族國家的復興與式微，首先就在這精神方面表現出來。所以美國的尼克森總統於一九六九年就職時說：

「三十多年前羅斯福總統站在這同一地點，對一個正爲經濟恐慌所籠罩與人懷恐懼感的國家發表演說。他檢視了國家的困難，說道：『謝謝上

帝，這些困難僅僅是關係物質的。』

我們今天的危機，却是來自相反的一面。

對於一個精神的危機，我們需要精神的解答。

爲着尋求這個解答，我們只須反求諸己。」（註一）

所以，今天美國的有識之士，都清楚的認識到這一危機，如最近卸任的財政部長康納利（Gov. John B. Connally）在最近一次的新聞年會上發表演說，認爲今天美國的危機不是來自外面的，而是內在的，今天政府所做的事情已到了極限，而一般人却不能主動的爲政府提供力量，事事仰賴政府，責難政府，民間的領導人士却只袖手旁觀，結果國家的力量，只有逐漸萎縮。

因此，美國自甘迺迪總統以來，政府就極力提倡社區發展，而已故的艾森豪總統於一九六八年以在野之身連續的發表言論，認爲要保持美國的安定與團結，只有積極推行社區發展，使人民的力量與政府的力量結合起來。（註二）

爲什麼社區發展能有如此的功能呢？因爲它藉助於兩種方法：

第一是參與（Participation）：政府不僅應聽到人民的意見，了解人民的需要，而更重要的是要使人民能積極並充份的參與政府與政府機關所組織及主持的各種活動，才能使人民與政府結成一片。

第二是主動（Initiative）：人民不僅是參與，而更重要的是人民能根據切身的共同需要，主動的訂定計劃，主動的負起推動的責任，如此不僅使人民的力量能够發展起來，並且亦使政府與人民的步調一致，國家的利益與人民的利益結成一體。

在這裡，我要舉新加坡作個實例，來作進一步的說明，大家都知道新加坡是東南亞最具新興氣象的國家，政治清明、社會安定、經濟進步，環境清潔，建設突飛猛進而人民又充滿着活力。但是這個國家在一九五九年李光耀的人民行動黨（People's Action Party）當政前，却是受共黨滲透，社會秩序紊亂，政治上是岌岌可危的局面。一九五九年人民行動黨大選勝利，李光耀總理主政，爲新加坡實施了新猷，亦遂爲新加坡帶來了新的

面貌，而最值得注意的，就是新加坡的人民協會（People's Association）與社區中心或稱民衆聯絡站（Community Center）。

參、新加坡的人民協會（People's Association）與

民衆聯絡站（Community Centre）

一、人民協會

（一）成立背景：

新加坡「人民行動黨」（People's Action Party）於一九五九年贏得選舉勝利後，第一個目的是要建立一個廣獲人民支持的政府，爲達到這目的，便思從改善人民對政府的態度與關係做起。要使政府的領導能與人民密切結合起來，一方面要使政府的政令可以下達，這在大衆傳播工具非常發達的今天，做起來是比較容易的。另一方面是如何使下情可以上達，使人民能與政府打成一片，政府能有效的知道人民的需要與意見，這是更爲重要的，這就需要建立政府與人民相互交通的橋樑，於是，「人民協會」便在這種要求下於一九六〇年七月一日成立，它是國家的一個法定機構，由政府編列預算負擔，一九六〇年度的預算是新幣一百九十萬元，隨業務的擴張而逐年增加。一九六八年度の預算是新幣四百四十萬元。

（二）創立目的

人民協會是一個半官方半民間的團體，它的任務可歸納如下三點：

1. 聯合全國各體育、青年、文化、藝術等民間團體，共同推動及促進健康、文教娛樂活動。
2. 結合專業的技術人員及志願工作人員，對社區提供各種需要的服務。
3. 號召全國民衆爲建設一個繁榮、進步、安定富強的民主社會主義國家而努力。

(三) 決策及執行機關

1. 決策機關為人民協會董事部 (People's Association Board of Management)。一九六八年至一九七〇年之董事部由董事十四人組織之，以新加坡之現任總理李先耀為董事部主席，國防部長林金山為副主席、財政部長、社會事務部長、國防部政務次長及教育部代表均為董事，其餘八席屬民間領袖人士。
 2. 執行機關為人民協會，設理事長一人，分設行政部 (Administration Branch) 及外勤部 (Field Branch)。
 - (1) 行政部主管人民協會之內部作業，下設行政、發展、供應、財政、內部審計及出版等組。
 - (2) 外勤部主管人民協會之對外活動，下設外勤、資料管理、體育聯絡、文化職業等各組，並分設三督導區，各區設主任一人。
- 人民協會所組織的重要活動，可歸併如下六類：
1. 體育活動：有國術、拳擊賽、田徑賽、柔道及各種球類等。
 2. 文化活動：有各種民族舞蹈、音樂隊、舞龍舞獅、及各種棋藝比賽等。
 3. 職業班：有縫紉、刺綉、製花、美術、收音機修理、烹飪等。
 4. 幼稚園：為中下層家庭提供教育服務。
 5. 職員訓練：「國家青年領袖學院」係由人民協會負責管理，凡羣眾工作者均在該院接受專業訓練，技術與學術訓練並重，以培養全能的青年領袖。
 6. 警衛隊：組織人民警衛隊，為協助警方維持地方秩序與安寧的志願隊伍。

(四) 重要活動

二、民衆聯絡所 (Community Centre)



位於舊加冷 (Old Kallaug) 機場之人協總部

(一) 設置的原則

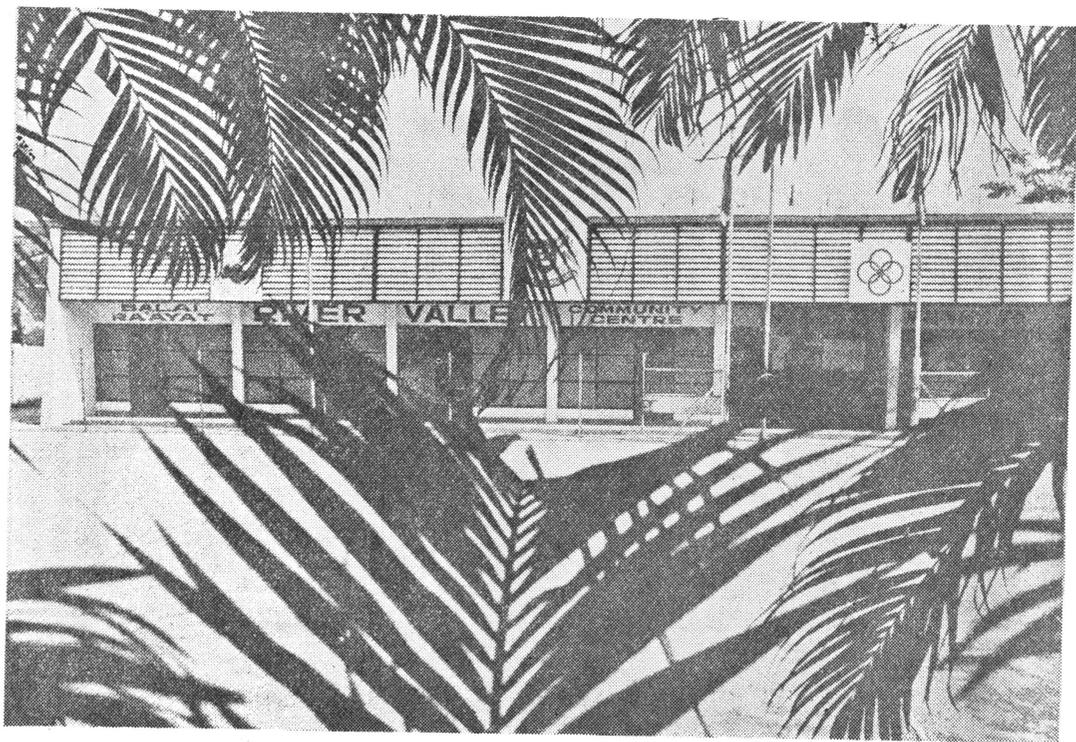
民衆聯絡所係由人民協會直接管理之團體，在人民協會成立之前一九五九年全新加坡只有民衆聯絡所二十八所，且爲上等階層人士所專享，自人民協會成立後，乃積極普設民衆聯絡所，作爲各區居民之聚會、活動及文教育樂活動場所，至一九六八年全新加坡共有民衆聯絡所一八四所，分佈於各選舉區內。每所組設「管理委員會」。管理委員由人民協會就各區公正人士中委任之，現全新加坡共有一七六個管理委員會，共有管理委員一八六四人。另尚有八個聯絡所未設管理委員會，因爲條件尚不够。此外，每一民衆聯絡所均設有「公民諮詢委員會」，以區民選舉代表組織之，爲諮詢機構，各民衆聯絡所的活動，均係由人民協會透過各所管理委員會組織之，可收協調統一之效。

(二) 民衆聯絡所的功能

1. 對社區居民提供健康的育樂活動；
2. 作政府與民衆的橋樑，使居民的意見與需要能適時的反映與政府，而予以適當的注意；
3. 宣導與實施政府政策，使人民能了解政府的政策與活動；
4. 組織並指導青年活動，培育公民的愛國心，並鼓勵青年獻身於社會服務。

(三) 人力財力的徵集

志願工作人員在社會服務方面的地位，日益重要。從一九六四年起管理委員會被請協助管理民衆聯絡所，因爲管理委員多爲地方領袖，在社會具有影響力，他們除了作爲人民協會及人民之間極寶貴的環節以外，還負起財政的責任，每一民衆聯絡所的活動經費每年約需新幣六、〇〇〇元，管理委員會每年聯合捐助的經費共達新幣百萬元，差不多已够維持全新加坡一八四所民衆聯絡所的活動經費。其他重要自願工作者爲婦女小組，該組於一九六七年成立，現擁有婦女小組委員三三七人。茲將歷年志願工作者表列如后：（註四）



新加坡標準型民衆聯絡所之外貌

年 度	管 委	婦女小組	總 數
1964	151	—	151
1965	827	—	827
1966	1514	—	1514
1967	1883	116	1999
1968	1864	337	2201

(四) 專業人員之遴選與訓練

人民協會及民衆聯絡所之工作幹部，現有專業人員一千五百餘名，其選用概係採用公開徵選方式，於報紙刊登徵選公告，組織委員會遴選之，並舉辦幹部訓練，委由「國家青年領袖學院」辦理之。

肆、結 語

新加坡的成功，足值我們的借鏡，在觀念上我們要認識，今天的社會發展是政府與人民力量的總和，政府與人民應打成一片。在方法上政府與人民應共同工作，消除政府與人民間的一切距離。在原則上應以民衆的需要為依據，以人民的參與和主動，作為行政的動力，同時並應認識社會發展是精神力量的源泉，社會發展的投資應予以適當的重視，以求得經濟建設與社會建設的平衡發展，才能建設一個富足公正安和康樂的理想社會。

(註一) 及 (註二) 見尼克森總統一九六九就職演詞

(註三) Pedal's Digest, June, 1968.

(註四) People's Assocn. Annuae Report 1968 及 Towards

Better Community Services, Staff Conference,

Singapore 1967

(上接第七頁)

子女，共同生活，情誼深厚。

(六) 丹麥民衆高等學校，師生同學十分友愛。

(七) 丹麥民衆高等學校的上課，注重討論。

(八) 丹麥民衆高等學校的課程不作硬性規定，根據學生的需要而商訂。丹麥之民衆高等學校自格龍維，柯爾德等創始以來，已逾百年，該學校之內容，亦作不少的改進。第一、其初以教歷史文學為主，後漸增科學教育及職業訓練。以發展農村合作事業，使丹麥成爲世界上最有成績的合作王國。丹麥民衆教育，由鄉村擴展到都市，擴展到外國，第一次大戰後丹麥並設有國際民衆教育學院，招收各國學生，研究促進世界和平進步之基層工作。

評述——就以上所述丹麥鄉村民衆高等學校的概況，吾人可知丹麥鄉村社區發展成功之秘訣，在於有人格高尚的導師，與民衆爲友，文化陶冶與精神訓練之加強，使精神的與物質的建設，平衡發展。

以上參考：孟憲承譯「丹麥民衆學校與農村」(商務出版)

四、我國社區發展計劃中推行精神倫理建設的建議

根據以上兩個例子，可以知道社區工作的成功，在於推行精神倫理建設。現在提出我國今日社區發展計劃中加速推行精神倫理建設的建議約略如下：

- 第一、政府補助每一社區建立社區福利中心。
- 第二、設置專任社區工作人員，每社區至少一人。
- 第三、利用社區公共場所，推行社區文教康樂活動。
- 第四、選拔社區內具有領導能力並有服務熱忱人士加以訓練與獎勵。
- 第五、發動地方人士義務勞動，從事公共建設。
- 第六、社區中心之活動須與當地大專學校師生合作。
- 第七、省市社會處局宜配合社教機關建立社區工作團，巡迴協助各社區之文教康樂活動計劃，推行文化復興運動。
- 第八、各縣市之示範社區必須寬籌經費並與大專學校有關學系合作。

紐西蘭社區有關母親福利之簡介

張媛媛

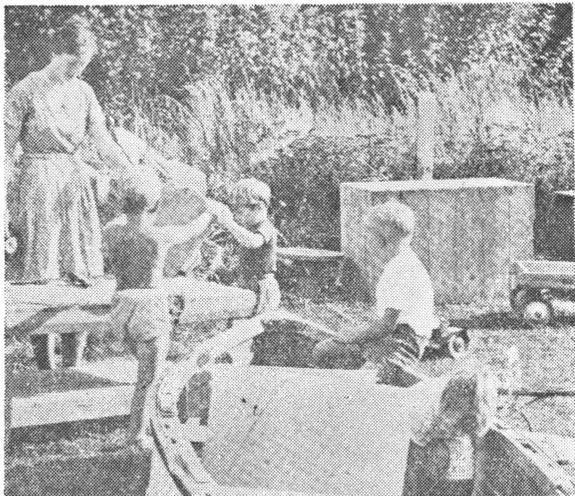
一。

紐國婦女之教育可謂自母親胎內開始，社會國家對孕婦即予注意施教，例如紐西蘭民間組織 Plunket Society 對於婦女衛生，育嬰常識，均加以詳細指導，及至嬰兒出生至二歲半則在學前遊樂中心 (Playcenter) 接受幼兒教育。

所謂遊樂中心其組織是社區母親福利，以及合作育兒的教育組織，由兒童福利部以及學前教育部共同指導。社區的母親們只要能籌得設立中心開辦費用三分之一即可向政府申請，政府核准後補助三分之二，並派中心主任一員，此後則由每一社區自由捐獻，以及母親們的參與工作，勞務輪值來襄理中心教務的進行。

在筆者參觀其間曾親見母親們除了陪伴幼兒共同遊玩以外還親自當班做各種清潔工作，參加的母親們在一起共同交換育兒經驗，閱讀各種兒童心理發展書籍，以及父母子女關係等書，該中心並且與大學有關科系聯繫，並給予中心母親的指導以助長中心的進步，使得家庭與中心合一，中心與大學推廣教育合作，藉政府的襄助，以及社區本身的自立求進，來共同研究發展兒童教育。對於社區中的母親與兒童皆是福利。

社區學前遊樂中心教學內容是啓發創造性的



圖一：母親與兒童共同遊戲

紐西蘭位於南太平洋，澳洲東南，為一獨立島國，由北島及南島兩大島嶼所組成；人口約有二百七十萬人，紐西蘭人中百分之九十為英格蘭、威爾斯及愛爾蘭之移民，其中百分之七為當地土人——毛利族。紐西蘭生活水準高，社會福利制度極為完善，大部份法制仍因襲英國人的法制條例，紐國立國僅一百餘年，為當今新興國家之



圖二：遊戲中心的遊樂設備

教育，他們強調兒童遊玩的重要，從遊玩中獲得教育與經驗。例如中心的女童們喜愛玩洋娃娃，替她洗澡、換尿布、燙衣服儼然似個小母親，男孩則用釘錘做木箱，修理破舊打字機，他們在舊木箱上跑跳，在舊輪胎中打滾，在細沙坑、水盆邊獲得各種科學常識；而這些設備都是由社區內的人們所捐贈，化費無幾，兒童却受益無窮。

目前此遊戲中心不但提供了社區母親的服務，組織了社區母親，而且正歡迎社區內父親們也和母親們一同來參予兒童教育。

低能兒童的照養

希望與挫折

譚逸心

Retardation: Hope and Frustration

當屈麗絲 (Tracy) 落地之一刻，芝加哥的亞伯特森夫婦 (Arthur and Clandia Albertsen) 就覺得事情有點不對。醫生一直在說分娩正常；而護士們，通常都是興高彩烈的圍着一個新母親，却是出奇的安靜。這位母親說：「屈麗絲沒有完全的來到世界，她有點智能不全。」由於受到染色體畸形 (chromosomal abnormality) 之害，屈麗絲遭到醫生所稱「充分」的智能低落。到她生下廿一月，她既不能走路亦不能自己進食，也不能說一點大部份的小孩在她那年齡開始講的話。她生命的希望非常渺小。

對加州聖克里門多 (Sacramento, Calif.) 的李昂德夫婦 (James and Clara Leonard) 而言，最糟的事情就是將來那些日子。他們的兒子吉美 (Jimmy)，現年十五歲，生下時似乎一切正常，可是以後却發育的緩慢。當他進幼稚園的時候，老師就勸李昂德夫婦帶吉美和他弟弟——他也有同樣的智力遲緩現象，去醫院檢查一下。醫生檢查了這兩個小孩，對他們的情況找不出什麼確定的原因。然而毫無疑問的，診斷結果如此：兩人都是「中度」的低能並且需要長期的特別教育。

屈麗絲和李昂德兄弟代表了智能低落中的兩類。像屈麗絲一樣的小孩，他們的不幸是由於可檢查出的有機質不完全 (Organic imperfections) 造成的；那些像李昂德兄弟的小孩則是受了某種不確定的原因而成低能。他們一起構成了社會各部份曲折的問題。根據總統的智能發育不全委員會 (President's Committee on Mental Retardation)，三%六十五歲以下的人——將近六百萬美國人民——受有某種程度的智能不全。在美國每五分鐘就有一名嬰兒生下來而以後被認定是低能的。

社會的代價

這個影響非常的大，個人及家庭都遭受其痛。同時它也傷害到國家做為一個文明社會的面貌。美國每年對低能者的照顧及教育整個花費超過六十億——一個既大而又充足的數字。社會付出的代價甚至更高。因為社會提不出什麼辦法，大約廿萬患者在很不適合常人居住的院所中渡過他們的生命。其餘的則是生活在幽暗的世界中，隱約的意識到他們受到漠視並且失掉種種機會。

大概有關低能最殘酷的事實就是許多情況可能可以應用現代的知識去防止它或大大的幫助它吧！過去的十年已經證明了在這個領域內一項改革的開始。羣衆對低能的態度從未如此讓人瞭解，我們要感謝低能者的父母們使社會重視這個問題所作的努力。

並且要感謝已故甘迺迪總統的支持。他和他的家族很鄭重的公開承然他現年五十三歲的姊姊露絲璃的 (Rosemary) 是低能的。約翰甘迺迪並且完成立法以在這個領域內研究及訓練。科學在診斷、治療和預防方面的進步已和逐漸開展的社會情態配合一致。加州大學聖地牙哥分校精神科學系 (department of neurosciences at the University of Calif in San Diego) 主任約翰歐布林博士 (Dr. John O'Brien) 相信：「幾年內在各方面將比其他任何醫藥方面獲得更多的答案。」

這項知識的探求現已替今天大多數的低能患者或那些即將出生的病患提出很實際的發明。一方面診斷的技術改良了，使早期的檢查經常正確，似醫藥和教育服務的不充分仍然讓許多小孩不能很快受到專家的幫助而獲改變。雖然更多的醫生、教育家和心理學家最近對這個問題感到興趣，但許多曾受過訓練的人員在處理這些小孩以及詢他們父母時仍然是不熟練的。而同時由於抗生藥的發展及拯救病嬰技術改良的迅速，已經挽救了很多低能兒童的童年。如此最起碼在一個短時期內他們的數字將要增加。

文化因素

雖然已知有兩百個以上的原因，低能可以分成兩項寬廣而還合適的種類：

第一類是嚴格的或完全的低能——他們的智商在卅以下。通常這些人，譬如屈麗絲，具有明顯可查的身體缺陷。有些是受染色體畸型之害，譬如北愛爾蘭唐郡的一種併發症 (Down's syndrome)，或蒙古畸形病 (mongolism)。其它的有發生學上的問題 (genetic prallems) 如 PKU (phenylketonuria)，一種因缺乏某種基本酵素引起的症狀。另外還有一些是因先天性傳染病如性病 (syphilis) 而得到的或因母體感染德國麻疹 (German measles) 而受了影響。

第二類是所謂溫和的或中等的低能者，他們的智商在卅至七十五之間。這些人在醫學上是很神秘的，像李昂德兄弟，他們沒有身體上的缺陷，有些是在生下的時候受了傷而智慧遭到輕微的損害，一年以後顯出結果來。而大部份似乎是他們環境下的犧牲者。由胚胎時期開始，累積醫藥、文化及經濟上的原因而造成了他們的低能。

貓啼病 (Cat's Cry)

目前科學對較嚴重的低能情況比較微一點的情況瞭解的多。染色體的問題如蒙古型畸形病或貓啼併發症 (cri-du-chat (cat's cry syndrome))，這種病症使得嬰兒有一個發育不全的頭腦及一個奇特的咪咪叫的聲音，差不多能在生下後立刻被檢查出來。這些厲害的情形還沒有一件是能被治癒的。但由於最近科學發展的結果，許多是可以預防的。導致許多低能嬰兒出生的德國麻疹在全國的防疫運動下已接近絕跡。PKU 的情況用特別的飲食就可以抑止住只要它的缺陷很快的給鑑定出來；現在有四十三州要求在小孩出生時作 PKU 試驗。醫生們可以認出引起蒙古型畸形病的染色體缺陷以及引起低能的已知發生因子中二十七種。更重要的是，採用羊膜測驗 (amniocentesis) 他們能在成形期裏診斷這些。那是用一根針插入子宮抽取泡浮胚胎液體的樣品，分析看是否有特別或缺少的染色體或缺少的酵素。

迄今這個措施已經在成年的婦女身上試驗過而被認為是安全有效的。假如它很早在懷孕初期就驗出毛病，那麼父母可以墮胎。羊膜測驗精巧而昂貴。然而，當有很高低能或其它殘疾的危險時就應該考慮到它。舉個例子：三十五歲以上的婦女生下蒙古型畸形兒的機會四倍於年青母親。假如所有年紀大的孕婦都接受測驗並同意正當的墮胎，那麼蒙古型畸形病的發生率就會減少一半。

。如果發生學的諮詢 (genetic counseling) 廣泛的實行起來並且有關的醫藥服務是普遍有效的，由其它已知遺傳的原因引起的低能就會急劇的減少。

然而，那一類的缺陷在美國的低能者中只佔二十%。其它的八十%是機能上而不是身體上的遲鈍，醫生們幾乎找不出正確的原因。愈多的專家相信這個不特殊，普通穩定程度的低能——其最初徵候是表現出差勁的智力，是一個社會經濟的病態。當所有的人種和經濟團體中的發生學上，染色體及遺傳上的因素出現次數同樣之時，產生不知原因低能的比率，美國的窮人、黑人及西班牙裔人要比白人和富人超過十倍還不止。

根據巴爾的摩、約翰霍布金斯醫藥中心兒科主任羅伯特·庫基大夫 (Dr. Robert Cooke, chief of pediatrics at Johns Hopkins Medical Center in Baltimore) 的說法，這個原因是非種族的。庫基說：「智慧受很多基因的控制，假如說按種族分派類別，照生物學上講起來是不可能的。由於所有種族的發生型在根本上是一樣的，我們必須假設任何智慧上的差異是受環境的影響。」

窮人們多半不太衛生並且很少獲得產前照顧。大約三十%的美國孕婦對醫藥一點也不留心，而這些人差不多都是窮人家的女兒。她們的小孩多像是早產，嬰兒時期就病的很厲害並且生下來三年都受着營養不良，而八十%的智力成長在這個期間發生。醫生和教育家們都同意語言——稱做是支配意識的關鍵，是智慧的必要條件 (sine qua non)。目前窮人的小孩，不論是黑是白，得到智力發展根本的知覺刺激比中等人家的小孩要少的多，都市及鄉村猶太區裏的一些父母們仍然聽從瑪麗·羅賓森夫人 (Mrs. Mary Robinson)，巴爾的摩馬丁·路德·金恩父母及小孩中心主任 (director of Baltimore's Martin Luther King Center for Parents and children)，所說「奴隸傳統」式的撫養小孩，這種說法妨害了語言能力的發展。「我們教我們的小孩安麗而且不要煩我們及任何別人，」羅賓森夫人說。「爲了生存我們必須如此做，但我們不必再做什麼，它會折殺我們的。」

精神病院措施

由於大多數受環境影響的低能兒童身體發育正常，他們的父母經常發覺不出小孩的智能發展却未一致。要想一個補救計劃有效必須讓它及早開始。但這些小孩大部份都是直到他們已經進了學校後才被診斷出來有低能的情形，並且許多學校沒有完善的設備來處理他們。結果這些小孩不但跟不上同年兒童，反而愈落愈後。假如也變成了精神煩燥，可能會給送進一座院所裏去。更可能的，他會從學校裏出來進入勞工市場做粗工，而工作的機會却是少之又少。

不論什麼樣的原因情況，一項「低能」的診斷結果可能就是一個悲劇的預兆。一般認爲低能者的父母們產生神經衰弱、離婚、自殺甚至於殺人傾向的機會較那些沒有這個問題的家庭爲多。許多父母們揚言責備及可憐他們自己。最難做決定的是究竟該保養這小孩或是把他拋開。對某些人講，家庭照顧的擔子太大，所受影響太具分裂性，唯一的辦法就是把小孩送入某一個機構去。其它的人忍受不下去這種情形，常常選擇很好的照顧方法，可是却都沒有效果。

大多數的父母和專家們現在明白典型的大州立看護所是最後的法寶。甚至在有較進步政策對待低能者的州，這些機關是對這問題的精神病院措施的胡格斯映像 (Hogarthian Reflections)。它們長期的缺少經費及人員，對嚴重受苦的人訓練的很少並且連起碼標準的衛生都不够。紐約斯島的惠羅布魯克州立學校 (New York's Willowbrook State School on Staten Island) 是

一個例子，由於最近州特別金削減使得該校情況危急。談到州看護所一般的管理情形，惠羅布魯克主任傑克·海蒙 (William-brook Director Jack Hammond) 說：「那是不人道的，我們對待智能低落的人就好像他們曾經無故的觸犯了社會一樣。」

現在大家一致認為惠羅布魯克所代表的概念在各方面都是失敗的，假如有更多的基金可讓他們運用，他們充其量叫能變成一處略為不可怕的倉庫而已——這個倉庫裏裝的都是不被社會收容的人。私人的機構也不是大多數低能者家庭可選擇的；其費用一年自三千六百元至八千元。大多數的專家們斷定除了特別嚴重的病患外，所有患者處在正常的環境下是最有益的。這個意思是生活在家里並且受到教導及治療，或是生活在一小塊地方接受妥善的個人的照料。

這樣做需要大量的錢和專家，而有些州已經開始提供它們。一九六六年麻省 (Massachusetts) 通過社區心理衛生條例 (Community Mental Health Act.)，這個條例成立地方性的委員會來估量需要及設計機關。麻省主管心理衛生官員，密爾頓·葛林伯萊頓博士 (Dr. Milton Greenblatt) 稱：「我們正嘗試改變這些院所並關閉這些蛇洞。」當折磨別人的病患減少時，一個大的機關就關閉了。哈托尼州立學校 (Hathorne State School)，是為一個九十萬人口的區域服務的一個新中心，提供住院醫療及門診，白日照顧及社區住所。

姓 名 遊 戲

內布拉斯加州 (Nebraska)，喬治亞州 (Georgia) 及伊利諾斯州 (Illinois) 都已建造了社區機關，在這裡那些繼續住在家里面的低能者能夠受到幫助。沒有一州能比得上加利福尼亞 (California) 的，它在一九七一年建立了一個綜合醫療及教育機關的服務網，計劃替約廿萬低能者提供完整的服務。這些中心提供免費的治療及不斷的諮詢服務，以及引導父母們走向最有用的訓練計劃。它們也替無法受父母照顧的小孩們尋找寄養他們的家。

巴爾的摩的約翰·甘迺迪智能及體能殘障兒童療養院 (Baltimore's John F. Kennedy Institute for Habilitation of the Mentally and Physically Handicapped Child)，係根據一九六六年聯邦法律成立的廿七所大學聯合研究機關之一，結合了兒科醫師，精神病醫生，語言及聽力專家一起。在職員和父母們磋商以達到院長羅伯特·哈斯拉姆博士 (Dr. Robert Haslam) 所謂的「他們療養的實在目標。」之前，療養院讓小孩接受完全的身體及心理檢查和學習力及理解力缺陷的測驗。它也為一百四十個小孩做住院治療及門診。同樣的方案在波士頓的兒童醫院醫藥中心發育評價診所 (Developmental Evaluation Clinic at Children's Hospital Medical Center in Boston) 實行。該所主任文勒·克勞克大夫 (Dr. Allen Crocker) 相信幾乎每個低能兒都有一些可救治之處。他花了很多時間訓練父母們視低能者如常人。父母們也必須學着不要絕望。芝加哥保羅森夫婦 (Joseph and Jean Paulson) 的兒子唐尼 (Donny)，讓他單獨去學校他就不會坐起來或走。大家苦勸他們送他入收容所。而保羅森留他在家裏並且夫婦倆自己教育他。結果使現年十五歲的唐尼不只會走路，並可以自己穿衣吃飯。甚至連害蒙古型畸形症的，以前曾經被斷定是毫無希望的病症，也能被訓練或教育到某種程度。

加州，科斯特·米薩 (Costa Mesa, Calif.) 費佑州立醫院 (Fairview State Hospital) 的醫生們已經採用一種音樂的教法

來幫助啓發語言的熟練。在一個練習裏，小孩們圍成一圈並且唱着：「姓名，姓名，你姓何名？」他們一邊做一邊傳一個鼓，當敲着鼓時每人就儘量把他的名字說出來。不管兒童的殘障或其智力如何？用行動性的措施也獲得了有希望的結果。它僅僅只是在各種課程方面從兒童那得到肯定的反應。這種方式好像是和兒童們認爲是成功的象徵一起工作。其要點是讓兒童慣於學習他能力够的事情，不論是繫鞋帶或寫名字都好。

其它的範圍也具有希望的趨勢。有些州已經制定了法律清楚的認定低能者受到適當的照顧及對待的權利。紐約提供每年二千一百元的學費補助金讓不能爲入公立學校的小孩能够到如甘迺迪兒童學習中心 (Kennedy Child Study Center)——紐約區大主教轄區下一所學校，或其它私人檢關一類的地方去。賓州 (Pennsylvania) 的一處聯邦法庭曾經判決過該州不得拒絕教育心智殘障的小孩，這個決定預料會引起全國正在準備中的一些合適的良好決定。阿拉巴馬州 (Alabama) 的聯邦法官小法蘭克·詹森 (Frank Johnson Jr.)，提出第十四次修正案，對大的院所中不入道的情況給予很大的打擊。他不平常的決定上個月奠定了爲精神病患及低能者更進一步服務的特殊指則。

除去醫藥、教育、法令方面低能問題有較快的進步之外，若認爲在這世紀之久的困難上有任何主要的勝利，那是虛妄的。這些精微的診斷及訓練技術似乎是很有希望的模樣，却只是對需要它們的人中的少數有用。國家低能兒童協會 (National Association For Retarded Children) 估計最起碼全國有一半智力遲鈍的兒童受不到一點教育。在成年病患中間，大多數有能力做有效的工作；老板們一般的發覺他們穩定可靠。但必要的職業訓練及特殊的安排却經常是無用的。

人類生態學

總統的智能發育不全委員會一九七一年的報告書中呼籲一個「人類生態學」時代的來臨，在這個時代裏到二千年低能的發生率會減低一半。這個目標並非不可能，但其過程將是艱辛費力的。科學已經對發生學及染色體缺陷的預防做了許多並且在未來的二十八年還會有更多的進步。現在醫藥的發展也已能消除或最少控制住許多引起低能的毛病。

但消除受環境影響的低能需要的不止科學；那是對貧窮這個毒素各種強烈的解毒劑。譬如說產前照顧，必須是足夠完備及精細以確保孕婦及新生嬰兒得到如適當的營養這一類的東西。受到妥善衛生照顧的分娩比較容易檢查出嬰兒的缺陷。正如公共及私人團體分配有用的癌症和心臟病資料一般，同樣的團體可以做很多工作來教育父母們有關他們小孩智力的需要，有關需留心的危險的徵候，有關專家幫助的來源。學前計劃如開啓智慧 (Head Start) 應儘早的把它們推展到更多的小孩身上。白天看顧中心 (Day Care Center) 也是有用處的，對檢查有問題的情況及刺激未成熟的智慧都有用。

這些以及其他計劃需要鉅大的資源 (公及私的，金錢或知識。) 所以其方向不是要迅速的粉碎智能低落的障礙，而是要瓦解無限期存留在主要部份的問題。在這個期間，一些父母們會感覺他們的遭遇和賽珍珠 (Pearl Buck) 在她那本關於她自己的低能女兒的書 (The Child Who Never Grew, 永遠長不大的小孩) 中所描寫的一樣，他們正帶着他們的小孩在整個地球上到處鑽，尋找能治愈他們的人。

譯自一九七一年五月八日 Time 雜誌

我如何編述「發展計劃論」

唐學斌

第二次世界大戰結束以來世界各弱小民族紛紛獨立，在亞洲、非洲組成許多新興國家，一方面爭取與世界強權大國平等之國際地位，同時也致力於國家內部之政治、經濟、文化等各方面之建設，以謀改善人民之生活狀況，提高人民生活水準。但是由於數百年來殖民地帝國主義之壓榨統治，這些新興國家無論在人才、經濟組織、工商業及社會結構方面都遭遇到重重的困難；一方面要革除舊社會因循、腐化、不事生產的惡習，同時還要應付經濟大國的政治、經濟壓力。若干新興國家由於政治動盪不安，迄今無法進行最基本的建設工作。比較安定而建設條件良好的國家則在人力（指專門技術人才之訓練儲備）、資金、舊社會之保守阻力、政府組織等重重困難中逐漸茁壯成長。開發中國家（Developing Countries）一詞殆由此始，而發展計劃（Development planning）也就成了一門為開發中國家所注意的學問。

所謂發展計劃通常由一國政府中專門設立計劃機構（Planning Office）負責進行，此計劃機構之組織編制可大可小，端視其業務而定。通常共黨國家之經濟計劃較為複雜，其計劃機構之編制往往動輒數千人，而其計劃內容則無異生產目標之指令，反而比較忽略實際推行經濟政策之方法及程序。西方國家之中若干經濟政策較為原則性或概括性者則不需組織龐大之計劃機構；亦有若干國家之經濟計劃機構將其主要研究業務委託其他學術機構代為進行，而其本身組織則極其簡單，不過十數人而已。

我國之全國性經濟計劃首推 國父孫中山先生手著之建國方略、建國大綱。建國大綱第二條：「建設之首要在民生，故對於全國人民之衣食住行四大需要，政府與人民協力，共謀農業之發展，以足民食。共謀織造之發展，以裕民衣。建築大計劃之各式屋舍，以樂民居。修治道路運河，以利民行。」實業計劃一書乃國際共同發展中國實業計劃書之簡稱，為 國父於歐洲大戰期間所撰，內容包括六大計劃，乃早期中國經濟計劃中最具體而完整之鉅構，不但謀求我國之建設發展及富強康樂，實亦為歐戰後

世界各國解決若干經濟問題之道。蔣總統對實業計劃一書之看法，可由下面一段文字見其大概：「其消極目的，在預防任何國家獨佔中國的經濟勢力，其積極的意義，則在結合中國與各國間之經濟上平等互利的關係，以保持和平。因為我們中國是一個弱國，如果那一國在中國有特殊優越的經濟勢力，他就可以控制我們的命脈。加緊壓迫我們，而橫行無忌，為所欲為，結果引起各國為爭奪中國的紛爭，於中國的獨立與世界和平都是不利的。因此提出國際共同投資的主張，一方面可使中國在各國勢力互相牽制的均衡狀態之下，得以自存自強。一方面可以促進中國的發展，解決各國生產工具遇剩及嚴重的失業問題。」

國父於實業計劃中提出之若干問題與今日西方經濟學者所提出之開發中國家發展計劃理論有若干地方不謀而合，茲略舉三端於下，以明 國父高瞻遠矚眼光之偉大：

（一）公營與私營問題——國父說：「凡事務可以委諸各人，或其較國家經營為適宜者，應任個人為之，由國家獎勵，而以法律保護之。今欲利便個人企業之發達於中國，則後來所行之自殺稅制應即廢止，紊亂之貨幣，立需改良，而各種官吏的障礙，必當排去，尤須輔之以利便交通。至其不能委諸個人及有獨佔性者，應由國家經營之。」今日西方國家經濟學者之發展計劃理論中公營與私營問題亦為一重大問題。共黨國家依其馬克斯主義理論實行國有經濟政策，故私營企業之存在實微不足道。如蘇聯之全國生產由國家直接控制，私營企業僅限於自由業、建築業與部份農業、零售業，所佔整個經濟中之比例即微不足道，但亦有少數例外，如南斯拉夫全國生產之百分之五十由政府直接控制，農業則完全為私有。反過來說，非共產國家之中亦有若干其政府控制全國生產之相當大一份者。以印度為例，印度政府控制該國工業之程度遠超過其他亞非自由國家。土耳其政府亦控制極大部份之工業，因為他們認為私人企業界欠缺主動激進之活力。

（二）外國技術人才與資金之引進——二次世界大戰以後，各新興國家都

吸收外資以助其本國經濟發展，已成爲一種潮流趨勢，而國父在實業計劃中早已論及各種事業：「此類國家經營之事業，必待外資之吸收，外人之熟練而有組織才具者之僱傭，宏大之計劃，然後能舉。」開發中國家若欲自行培養各種高級之技術人才及組織人才實非一蹴可及，且教育此等人才之師資亦須來自外國，若待本國人才之訓練培養成熟，本國資金之籌集充裕方始進行全國經濟之發展，實難以配合開發中國家若干迫切待決問題之需要。就外才而言，國父主張運用外國人才，以訓練本國人才，等人才訓練好了可不用外才，就外資而言，國父主張主權在我，不受外國人之操縱，「惟發展之樞，操之在我則存，操之在人則亡。」今日西方發展計劃思想中亦有借用外資外才之基本理論。

(三)最佳條件之配合——國父認爲：「於評議國家經營事業開發計劃之先，有四原則必當注意：(一)必擇最有利之途以吸收外資。(二)必應國民之最需要。(三)必期抵抗至少。(四)必擇地位之適宜。」此等原則與西方發展計劃理論中之所謂準則(Criterion)相呼應，乃求取發展途中最適宜之先後秩序，輕重配合以期各種阻力與困難減至最低程度，而得以在重重困難之中遂行國家之建設發展，此即涉及所謂最佳秩序(Optimum Order)之問題。

由此可見 國父早於中華民國創立之初對國家之發展與建設已有規模宏大之具體構想。唯實業計劃等書皆成於五、六十年以前，而半個世紀以來東西方世界經歷了人類文明有史以來最大的改變。原子能的應用造成世界政治局勢之改觀，無數新興國家得以在超級強權之中謀得自存發展之道，而電腦之誕生及普及引發了人類第二次的工業革命。科學技術之突飛猛進，醫藥之發達，人類壽命隨之延長而生活得以進步。社會經過劇烈的變革，舊的制度與模式、標準被摧毀得蕩然不存，新時代的來臨促成了落後國家、民族甚至個人的普遍覺醒。

開發中國家由於經濟、政治、社會等環境之影響，造成之人口膨脹、都市污染、交通紊亂、人口密集、通貨膨脹、犯罪率上昇、農村人力缺乏、工業畸型發展、經濟力薄弱等等問題都是使這些國家政府疲於奔命、忙於應付的問題，再加上國際局勢之詭詐多變，本國政治之動蕩不安，發展經濟、建設民生不啻是遙遠漫長而艱辛的一條道路，每一個新興國家都必

需從頭做起。

開發中國家既然需要發展，則發展計劃(Development Planning)乃不可或缺。我國目前之經濟發展環境已非五、六十年前民國肇造之初可同日而語者。有鑒於此，筆者乃以丁伯根氏(J. Tinbergen)氏在發展計劃方面之思想爲藍本，加上歐美其他各家著述之精華，各取其長處捨其短處寫成本書，以求對發展計劃之問題有一徹底之瞭解及輪廓之認識。

本書共分十二章，第一章介紹發展之意義與標準，使讀者對這一門新興科學之若干定義與衡量標準有一認識，這是接在前言之後進一步的定義與標準，亦即正式進入發展計劃之理論部份。第二章說明發展之工具——計劃，着重社會方面，亦即配合開發中國家現有之條件計劃出最適宜(Optimum)，最有效之政策、方案以求其國家之發展得以趕上先進國家之成就。第三章泛論建設問題，對世界各開發中國家之特徵、通病及對建設之需要與努力略作簡單之介紹。外資問題在本章中亦有所提及。第四章論及以政策爲體，計劃爲用推行發展建設之大貌。所謂公營與私營問題，短期、中期及長期計劃，社會經濟政策目標、計劃與不計劃、計劃機構、計劃之方法、程序與組織等却有所論述，其中計劃機構在書本另有章節予以討論。第五章論及發展計劃之功能，對長期計劃之功用、特性及重點有所說明，而中期及短期計劃之內容亦略作解釋。印度、蘇俄等國之長期、中期發展計劃提及之處甚多，讀者可由此對國有經濟獲得一種概括的認識。此外，計劃的預備工作，也就是研究工作，對計劃之成敗有莫大的影響，此處特別予以強調，亦即所謂「投資前之研究」是也。擬定投資計劃之具體方法及計劃擬定過程中各種規則與標準之設定在第五、六兩章中皆有論述。

第六章開始討論發展計劃之性質，由開發中國家本身原有之舊社會層次起討論其最佳社會層次(Optimum Social Order)問題。所謂福利經濟(Welfare Economics)之實際與理論仍各國政府矚目之熱門問題。第二節中對福利經濟之觀念有一澄清。第三節所謂基本改革問題是困擾開發中各國政府之一大難題，也是計劃的主要對象。他們對政治、政府組織之改革都極注意。土耳其政府的五年計劃是一個例子，可以說明這種問題的性質。教育的改革在歐美各國可謂已進入第二階段，雖然仍有很多地方迫

切需要大刀闊斧的改革。開發中國家則須從頭做起，由改革教育的死板、機械化情形求取人才之訓練，儲備以供該國經濟發展之需要。

第七章由數字上的若干問題來解決經濟問題為着眼點，討論分段計劃，即所謂的鉅觀、中階段與微觀等三個階段。所謂鉅觀階段 (Macrophase) 用通俗的話來說就是「大處着眼」來看問題的階段，微觀階段 (Micro-phase) 則為「小處着眼」看問題。

教育乃經濟所需人才量訓練儲備之道，第八章中對教育之計劃有完整的介紹，由經濟之需求討論起，由實際的情況中討論經濟所需人才之量與質問題來討論我們的教育改革問題。所謂中等教育、高等教育、再教育、補習教育對長期經濟計劃而言造成之影響及功能在此皆論及。教育以水流及「纖維束」之情況為比喻可以使讀者對這些問題一目了然。至於人才之儲備及其與經濟水準之關係在第六章中都有所介紹。如何保持教育系統順利發展以及最重要的問題——如何轉變經濟成長率在第五、六節中論及。第九章中對經濟政策之計劃有概括的評述。各國經濟之特徵在第一節中論及，如蘇俄之經濟政策無異是一種指令，並不詳述政策之實際推行方法等都是經濟政策之特徵。第二節討論政府投資與其他發展措施，第三節討論稅與津貼等都是開發中國家政府面臨的問題，如印度政府對紡織廠之產品加稅，反而出錢津貼舊式紡織機之產品，這是有鑒於該國大部份人口嚴重失業的情況而作的權宜之計。

此外，至於市場管制、外資管制、工資與價格政策、財經政策等都論列於第六、七節中。

第十章中介紹計劃機構之組織，及所謂外部組織 (External Organization)、內部組織 (Internal Organization) 等說法。第十一章中介紹的區域發展及其計劃較超出本書之主題範圍，但為發展計劃之社會面，而經濟發展終不免要涉及其社會面，故亦簡單予以介紹。其中第二節則對英國、美國、法國等先進國家的區域發展有一概括之描述。

第十二章所謂發展計劃現階段的問題與發展乃是提出若干西方學者至今不得定論或不得解決的發展計劃問題，以及所謂經濟量學 (Economic)——發展計劃之濫觴與主流——的成就、歷史、發展經過，亦可謂為本書中主題——發展計劃——的發展經過與未來發展趨勢，作為本書

的結論。本章涉及經濟學理論之處較多，讀者可由第一節與第二節看出這一點。對其理論之發展則在第五節所謂數理經濟學上的三次浪潮（即改革之嘗試）中有一簡介，作為第七節經濟量學的興起之預備。

我中央政府自從由大陸撤守臺灣以後致力於經濟建設，由實行三民主義耕者有其田政策，都市平均地權等處着手，到發展各項工業建設，拓展外銷及穩定幣值、制定完整金融政策等，使本省由日本的侵佔統治及戰火毀壞之餘逐漸茁壯，成長而致有今日之繁榮、安定與進步，國際間咸認為乃經濟成長之一朵奇葩，使各國經濟學者另眼相看。

自從一九七一年中華民國退出聯合國以後，全國上下一致團結，本着蔣總統「莊敬自強，處變不驚」的訓示，更加努力建設經濟，是以不但沒有經濟衰退之現象，而且由於最近外資不斷湧入，經濟更是繁榮進步，此乃中華民國經濟力堅強之明證。

前已述及，現代之社會經濟發展日新月異，國際間局勢千變萬化，欲求自保自強之道除展開國民總體外交進行貿易文化各方面之努力以外，如何使中華民國之經濟更進一步發展以厚植國力為反攻復國之基礎乃當前刻不容緩之第一要務。欲求經濟之進步先求進步之道。所謂發展計劃乃西方經濟學者對開發中國家建設問題提出之具體方法，足資我國採為借鏡。所謂「他山之石，可以攻錯」取人之長以補己之短乃自強之道。筆者不才，爰提出發展問題之研究心得，實求對我國現有之社會經濟有所助益，以適應當前社會經濟革新計劃之需要，且供同行先進碩彥作參考之用，並不吝指正是幸。

筆者現服務於臺北市社會局福利基金管理委員會，並執教於私立輔仁大學及中國文化學院。基於平時公務及課務上之需要，間或研究社會問題，社區發展及經濟發展方面之國內外著述，於國家建設發展問題乃本「天下興亡，匹夫有責」之胸懷，亟欲盡棉薄之力而愧未能之餘，茲以本書之著述略求報答長官同僚之愛護及協助，先進碩彥之指導以及親友同學們之支持。又本書匆匆付梓，疏漏之處在所不免，尚乞各方雅正是幸。

附註：「發展計劃論」書預約每本特價六十元，函購款請交郵政劃撥帳戶第一七六九六號唐學斌帳戶，優待至六月三十日截止，七月十日寄書。

美總統尼克森對環境品質所作的文告

許澤民
邵啓興 譯

致美國國會：

此首次對國會發表之有關全國環境之報導是歷史上的一個里程碑，它表示出了美國人民已開始有史以來第一次對其周圍環境駐足而觀，並且開始做有意識、有系統的廣泛審度。

此問題的發生由來已久，最近大家對關切環境問題所激起洶湧的情緒不啻於承認過去我們在與大自然的關係中一直是不大在意的，除非我們阻止這種在自然體系中漫無拘束地予以重創的破壞——而這體系原為一複雜的平衡狀態——那麼，我們將面對生態界不景氣的景象。

不過，較樂觀的是這種景象尚可補救，因為雖然我們對危險的認知已經太遲，但來的還是時候，我們雖然對環境的了解不夠深入，但還知道這其中尚有許多事情需要我們去做，這些事情有些已經開始，但假如要做的話，還有更多的在等著我們立即着手。

國會報告的範圍

環境品質委員會附帶的報導在尋求記述我們環境的情況，並且在確定其主要的趨勢、問題、進行的工作和機會，此首次的報導在某些方面不應

太完整，尤其在確立未來的趨勢方面，「國家環境政策法案」創立了「環境品質委員會」並在今年初成了法令，在度量和監視環境情況，趨勢的現存系統和發展環境品質的指示器方面還不能趨於完美，現在為了大家的健康尚須學習許多有關這些行動的意義。

然而，我覺得這份報導對國會（尤其是行政機構）將大有裨益，因這是一份聚集了豐富的事實、分析和介紹的關於我們範圍廣大的最急迫的環境挑戰的深入文件，它應藉著使大家了解我們的挑戰是什麼，主要的危險和機會在那裡，來對主要的教育目的提供服務。

此首次之報導，不論就實際的觀點或歷史的觀點來看，均是一件很重要的文件，沒有人會在讀了上項報告之後仍舊感到得意或對此威脅所需要更努力的去做和去學二者感到自滿。

從根本做起

「環境」一詞並非抽象的名詞，或只是一種美的事物，或是一個人的風格——雖然他能，也應該至少包括這些，人是由他的環境所塑成的，我們的大自然，精神健康，文化和風俗，挑戰和實行的機會，生存——以上

均直接和我們的生活環境有關並受其影響，全靠著地球上，自然體系之不斷地保持著健康的機能。

環境的衰頹雖非一新景象，但頹廢的速率和危機兩者自二次大戰已來均已明顯上昇，到處可見之快速成長之人口，都市化、工業爆炸和經濟成長的形式均是構成我們環境危機的主要因素，但當成長在構成驚人的利益時，他並沒有隨之而來對未來的發展構成足夠遠見的結果。

同時，在許多地方，有魄力的行動已經對空氣和水的品質做了有效的改進——這證明了只要我們有毅力和肯努力去做，則一定可以達到目的，我們同時已在發展任何基本和長期環境改革的機構和方式上做了重要的開始。

對我們環境問題的困擾最主要的原因是由於其太複雜和已根深蒂固，它包括：我們過去只強調定量的生長而忽略了定性的發展，我們經濟的衰微提高了環境污染的社會費用，在我們作計劃和決議時未把環境的因素考慮為正常和必須的部份，在解決問題時若不採取傳統的政治途徑則不能適合於我們的習慣，我們只顧到身的方便而未注意到事後對環境所產生的各種影響，更重要的，則是我們未把環境視為一整體，並且去了解他和體認他的各部份在根本上是互相關連的，甚至人也是。

很明顯的，我們無法在一夜之間轉變此根深蒂固的問題，我們也不能訂定一種法律迫使人們去做，我們需要的是新知識，新的認識和態度——而這些必須擴展至政府的各階層和民間的各團體：工業，職業甚至每個人——在我們看問題和尋求解決時，我們必須尋求基本的改革。

我們的教育制度在促成改革方面佔有很重要的地位，我們還需在對抗污染，土地規劃，和其他高品質環境的技術性需要方面，訓練專門的環境人員，並且我們整個社會在對人和其環境方面發展一個新的了解和體認也

是極重要的——即所謂的「環境文學」——這須在教育過程的各方面發展，和教導環境的觀念。

雖然教育可以對長時期的環境問題提供根本的解答，然而，我們無法對現在急需的問題等教育的成果而再使之改善，所以我們已經在對有效的環境改革方面提供了制度化的機構。

改革方面的組織

在七〇年代我第一次的正式行動，是在元月一號我簽署了「國家環境政策法案」這法案後來創立了環境品質委員會我已經指示了此委員會協調所有的環境品質計劃，並且對聯邦政府所定的其他計劃對環境的影響做全面的檢查。

聯邦調查員們現在需要對委員會和廣大的羣衆對立法和對環境有重大影響的主要行動，在其與環境有關的多種建議上作詳盡的報導，在這些條約的資助下，在作決定的最初階段我保證已考慮到了環境的重要性。

在七月九號，我給國會一個重組計劃，那便是將建立環境保護機構，以鞏固聯邦政府中主要的環境污染的責任，這個改革已拖延了很久。

反污染和與之相關計劃的責任現在分散在幾個部門和機構裡，因此分散了聯邦的努力，空氣污染，水污染和固態廢物雖是一體的數面，但愈來愈可看出大系統的行動將需先將我們的污染問題控制，這重組將對我們在和污染作戰方面提供一致的方面，並且在對我們繼續努力的方面提供一個堅強的組織。

環境品質委員會已開始一項極重要的工作，即確定環境品質的指示器和為使我們能增加環境趨勢測定對監視系統的需要，這些系統需對環境問題預先作警告，他們將對測定環境的需要和建立順序供給數據，評定改善

環境的計劃是否有效。發展如此的監視系統對有效的環境管理是必要的。

因為我們需要獲得更多的知識，所以尚須經由研究而發展新知識，例如：關於特殊污染物的效應，關於生態間的關係，關於人的行為和環境因素的關係。環境保護（Environment Protection Agency），應為求得控制污染而發展進一步的研究計劃，環境品質委員會應繼續和科學與技藝局（Office of Science and Technology）互相合作，來檢討和調整我們整個環境的研究如同從事自身的環境學習和研究。

以上這些行動表示在有效的環境處理方面附加了法律程序和資料上的基本原則，他們在末年的幾年中將有長足進展，同時，我們亦需在所有的知識和能力上求更進一步的發展。

最近的行動和建議

在今年二月十日，我致國會關於環境方面——即提出卅七點行動的計劃，特別強調要加強我們在水污染和空氣污染方面的作戰。

在水污染方面，立法上的主要改進方案包括：

- 在聯邦政府一百億的計劃裡通過四十億來供給處理的設施。
- 建立環境金融機構，來支援州政府和地方政府在處理方面的設備。
- 改革協定資助計劃中，資金分配的方式。
- 大大增加執行機關的權利，包括每天因暴亂所得高達一萬元之罰金。
- 在空氣污染方面，立法上的主要改進方案包括：
 - 在減少由車輛產生的污染方面採取更嚴厲的措施。
 - 樹立全國空氣品質的標準。
 - 在那些極具傷害的污染物方面，訂定全國性廢物排除標準。

——主要加強執行的方法包括：在州內和與大州間擴大聯邦控制空氣污染的權利並對每天高達一萬元的騷擾事件處以罰款。

在二月十日那份報告中，其他的改進方案包括：

——在「土地和水質保護基金」的裁定下，指定在一九七一年用三億二千七百萬美元來興建新的公園和遊樂場所，尤其在人口擁擠的都市。

——對現有國家機關所在地若較適於做其他公共遊樂設施的，樹立一項鼓勵他並幫助他搬遷的方法。

——對州政府和地方政府那些無用的土地轉變成公園或其他有利於大眾的娛樂設施，以期達到百分之百的利用。

除此之外，在同一咨文中也標示過去我在行政和執行法則上的十四項措施，它們包括著手進行非傳統性動力系統和低污染的車輛，控制包容萬象的河川流域的水污染，對固態廢物的處理著重於便他們再循環和再利用，及成立產業評審會，對某些聯邦產業的移作娛樂性用途的建議等方面廣範圍的創制權。

我又力促國會對在此報告中有關立法的建議快速地和順利地進行，這在我們保護和改善我們環境正在增漲中的成果之很重要的。

我認為在二月十號那份報告中的建議雖然很重要，但那只是一個開頭而已，我說過當我們獲得了有關這方面的經驗和知識的時候，我們必需做得更多也會做得更多，我們的行政機構將遵從委員會而行動。

在二月四日，我已發佈了由聯邦社提議的一項立即清除空氣及水污染的執行法則，而這項工作目前已在進行，如我以前所說，聯邦政府應樹立一個以爲全國表率例子而我們也朝著這方面去努力。

在四月十五號，我致國會一份咨文，假如生效且頒爲法令後，將便在大湖區傾倒廢物的事情銷聲匿跡，同時，我指示環境品質委員會從事海水

廢物處理的研究。

在五月十九日，我提議頒佈一項汽油鉛填加物的特別稅法案，以鼓勵廠商供應低含鉛量或無鉛化物的汽油。

在五月廿日，我致國會一個很特殊的報告即由海上運油交通所發生的油污染，在這封報告的十點計劃中包括立法的建議，管理行動的宣佈及第三項正送請參院通過的兩項國際條約及修正案，世界各國必須積極地終止對海洋的污染。

五月廿三日，我宣稱我國將在國際法下宣稱冷深海中自然資源置於二百公尺以下。

六月四日，在我的指示下，由環境品質委員會主席提出一項有關石油溢出的國家意外事故計劃。

六月十一日，在我呈送國會咨文中亦要求頒佈取消有關在一九六八年，在 Sarta Barber Charel 通過的二十條在海濱鑽取石油之租約，並創立——(Maicne Sanctuary)

如上所述，在七月九日我亦要求國會作一重組計劃，以成立環境庇護社 (Environmental Protection Agency)，同一天，我又送去一份重組計劃以統一在經濟部國家海洋及大氣層的管理下的海上資源之經營的機能，這將使我們在海洋資源利用計劃上有較佳的協調和指示。

朝向土地使用政策

最近，我們的注意，正如一個人已經被急迫的關心和直接的危機，被一個城市或甚至全國突然間充滿濃厚，濃濃的煙雲不斷地和重覆地侵襲，或例如在河水中發現了水銀的污染，但假如我們把眼光放遠一點，我們可發現另一個挑戰正慢慢在擴張：人口上昇的壓力，人的多少和分布情形對我們環境的品質均有決定性的關係，因此對我們生活的品質也有關。

人口的成長對這世界造成了急切的問題，假如我國能在世界人口政策方面做有效的改進，則表示大家願意接受節制人口的成長。

在任何階層裡人口成長所造成的特殊衝突，依土地使用的型式而定，

我國人民現有四分之三住在城市，假如這種趨勢繼續下去了則不久的將來，這些人將住在幾個集中的大都市裡，這些集中對運輸，衛生及其他的服務措施造成了很大的壓力，例如在供水方面，他們可能要求該地區儲存排水源所能負荷的水，他們能加重污染，使娛樂設施過份擁擠，限制了空地，甚至將本可回復大自然的世界愈來愈脫離我們的日常生活，現在我們不但承認一般說來人口向都市集中既不是錯誤也不是突然發生的，也承認由於人希望獲得一份較好的職業，學校，醫藥服務，教育機會和刺激，因為這東西自古便是和都市有關的。

假如這些希望把我國人均吸引到都市，而到後來便不願返回鄉下，解決此問題並不是尋求逃離都市，我們主要的是在都市發展之中尋求適意的生活，換句話說，使都市裡的人過著很舒適的生活而不是處處遭受破壞的環境，在最基本如工作和住宅方面，我們應供應空間和戶外娛樂的機會，維持水和空氣最起碼的純度，減少噪音和雜亂和發展那些對視覺和身心均有益的市景。

而且，我們有必要使得鄉村生活更具吸引力，這樣可使得鄉村有秩序的發展，在鄉下地區大量的建立經濟，社會，文化和娛樂的社會，則他不但可加強小市和小鎮的力量並可促成在全國的心臟地帶建立新的生長區。我國現在很需要一個有效的土地使用方法和在使用土方面尋求一較好的控制法以便生物系統可賴以生存，有史以來，我們最大的資源是我們的土地——森林和平原，山和沼澤，河和湖，我們的土地使我們繼續生存下去，它給了我們對自由的愛好，安全感和深測未來的勇氣。

我們一直視我們的土地是一個無窮盡的資源，以前，我國人知道他們如何處理他們的土地是個人的事情，由於這種態度而創立了冒險的精神，現在，當我們人口在漸漸成長中，我們承認了我們的土地是有限的，而且我們必需接受一個觀念：我們之中沒有一個人有濫用土地的權利，相反的，整個社會在適當的土地使用方面應有一合理的控制。

我相信上面我所陳述有關都市化，資源的處理和土地及水的利用唯有經由社會，經濟和生態各方面的因素加以考慮才能獲得——合理的解決，

我相信，全國土地利用政策唯有在聯邦、州、及各地方政府，甚至要加上新的地區性的立法安排下才能有效地推展開來。

廢物的循環

人口密度增加的景象增加了對大量重視廢物利用的困擾，大量的人表示了對大量自然資源大量的消耗——即是快速的耗竭——，大量的消耗表示有大量的廢物要安置——不論是固體的廢物或那些污染了我們空氣和水的污染物。

目前許多這些廢物都是無用的，不過實際上廢物是人產生的，大自然原是一封閉的系統：能量↓植物↓動物↓大自然（能量）、然而人却發展了「開放系統」，它將所有的系統均以開放的下水道或開放的垃圾場為終結。

我們再也不能承受得起這樣子毫無由來地浪費寶貴的自然資源，我們也不應承擔為處理廢物所付出的日益增高的代價，我們必須致力以求「關閉系統」及循環的研究，以使得廢物再次成為有用和能生產的東西，這項工作對私人工廠是一大考驗，也是一大機會，環境品質委員會現正朝著此系統方面努力發展，「環境保護」的設立將可有系統和有創造性的增加我們對大家陳述有關這方面需要的一種能力。

當我國政府在改進我們環境的處理上做進一步的努力時，他使用更加想看看我國人民關心此問題和所採取行動的程度和有效度，尤其是年輕的一輩對此項任務所採取的行動，要建立一個美好的環境並不是政府獨立所可完成的，他必需要引起整個社會對此問題的狂熱和行動，民間組織在支持加強環境計劃方面佔有很重要的地位，環境品質委員會中的國民顧問委員會在主席 Launce S. Rockefeller 的領導下，對聯邦政府的努力和廣大民衆的行動上做了很好的連繫工作。

同樣地，商業團體主動的參與也是必需的，政府的管理和執行團體也要繼續加強，執行標準在可能的範圍內亦可儘速地提高他們水準，然而只靠法規並不能完成成整頓工作，商業本身在研究和開發新產品，新作業程

序和繼續增加對減少污染設備方面的投資等積極性的步驟更形重要。

以國際觀點看來，全世界對環境的關心和行動的程度已一天天高漲，許多我們最急迫的環境問題現在已無界線，例如，環境監視系統和海水污染便是兩項最需要世界共同携手合作的，同使也供給世界各國為他們自身的利益而一齊工作的機會。

在處理環境問題方面，我們不但要學習如何控制大自然，而且要學習如何控制我們自己，我們的習慣和我們的技術，我們必須對那些維持我們生存的自然系統和我們所依靠的環境做更深一層的體認，並且要對我們在改變環境時所付出的能力上做深入的了解，我們在這方面的能力可說是首屈一指的，並且可讓大家明瞭我們的才智和技術能在改善我們的環境和我們子子孫孫的環境以求得一個較理想的生活環境上起領導作用。

我們的環境問題是很嚴重的，也是很急迫的，但他不會對我們引起苦痛，也不會引起歇斯的里症，同時這問題是很複雜的，解決這問題需要合理化，制度化，努力工作和耐心，他需是全國一致的行動和合理的行動。

國會附帶的報告在記述我們現在所面臨的和未來所面臨的主要問題上提供了一引線，是很重要的，他同時指出在環境的許可下我們必需儘速的努力。

最近激起大家對環境的關心，包括了年青的和年老的各階層的人，在年輕的一輩來講，這是一個很緊急的問題他們知道這不僅影響了我們現在的生活，也將會影響我們未來的生活，在年老的一輩來講，這是一個很深刻的問題——因為我們是首先感到環境對我們威脅的一代，我們並把這些留給我們的下一代。

我們在關心環境問題中最重要的是關心「人的情況」，即我們現在和未來自身的幸福問題，因為我們意欲在七〇年代末期使大家普遍地對提高環境品質有所警覺，所以我們也應標定一更高的目標，而不只是醫治過十年所留下的創傷，我們必需奮鬥以求得一能使人生更充實的環境，而非僅是足供延續生命的環境，我們必需協調人和自然的工作以達到更完美的境地。

（本文譯自 Environmental Quality 1970）

世界水源危險了！

張成業譯

「假若對淡水不再加以有力的保護以及合理的使用，整個世界在下個世紀內將可能因而缺少一維持生活必需之來源！」

關於避免世界水源污染之研究，乃是由聯合國農糧組織 (Food and Agriculture Organization of the United Nations) 負責籌劃。此項研究並由世界衛生組織 (World Health Organization) 及世界氣象組織 (World Meteorological Organization) 所贊助。前述一段話就是世界農糧組織將於本年六月中在斯特荷姆城向聯合國人類環境討論會之秘書處所提交之一項報告中所做之警語。

許多由各地政府及私人機構為同樣目標所做之種種研究將該報告對照比較並綜合起來以向討論會中之各國政府代表團提出。

該項報告表示若不迅速地採取世界性地保護淡水行動，可預測其後果將不堪設想。但同時報告中亦研討了許多可行之改善辦法，此辦法包括自簡單的用水及再用水技術之改進，以至於在廿一世紀中葉前將世界總人口做一劇大之變動。

報告中指出，大規模的將海水轉變為淡水目前仍是花費大而無法簡易實施。

至於將人口做大幅度移動之戲劇性方法乃是由希臘的區域計劃人坎斯坦帝諾士，亞·多士亞

迪士 (Constantinos A. Doxiadis) 所設計。他設想將地球分為三個不同的地區——一個自然區，一個農業區及一個都市區。

自然區——約佔地球表面土地之二分之一——將是實質上無人居住的區域 (除了少數觀察情況之工作人員)，那兒全是天然森林、沙漠、山脈及平原之保留地。它的作用將是作為一個廣大的自然流域以生產巨量之淡水來供給其他之兩個區域。

農業區將包括可居住區域之百分之四十五，同時高度工業化甚至自動化之農業將佔用二十億之人們並且生產全世界約二百一十億人口所需之全部食糧。

第三個區域，多士亞迪士先生將之稱為“Eucuneopolis”——國際城市——將羣聚約一百九十億之人口，他們乃是沿海岸，大湖旁及河濱散居而從其他兩個區域吸取所需之大量食糧及水。

根據多士亞迪士先生之描述，若不將人口做如上述之戲劇性再分配並建立一個自然區域做為流域的話，很可預見的，「在彼時 (廿一世紀中

葉)，所有傳統的淡水源將被耗盡，而此時所生之下一代兒童在那個時候若仍能生活得很好乃是一件趣事。」

報告中指出，目前人類所控制來使之淡水僅地球表面總降水量 (約一年一百七十毫米) 的百分之六·六，其餘的主要都因蒸發及流入海中而損失了。

報告中說，「基於假想之考慮，假設人類正處於將地球做大改變的自覺處理之境界，則在以後一百年當中，才有可能利用並且完全控制一百七十毫米之總降水量。」

「如果我們假設每人每年之特定水消耗量如一千七立方米，則才有可能適應地球上一百九十億人口之需要。」

報告以相當技術性的細節來探討目前水循環的複雜性——下雨、水壩、工業上的及農業上的水污染、腐蝕及其他許多因素——以及人類經常的對水所作有害的影響。報告中列出下列九項：

甲、由於不明智的水開發及處理影響整個水系統之改變，導致洪水及乾旱，對微氣候之改變導致土壤之流失及衛生災害之產生。

乙、由於不當之流域處理方式及缺乏土壤保護而造成可用水源在質及量上之降低。

丙、由於水源過度開發所造成對水源之破壞導致鹽水滲入海岸的淡水層 (Aquifers) —— 地下淡水層 —— 或使淡水層轉變為堅實而連帶導致儲水量之損失。

丁、由於農業上無效率的水處理導致水源腐蝕性及鹼化性之增加，使得原為可生產之農業區轉變為不可生產之土地。

這些有害的影響都是互相關連的，同時水源開發的過分強調更導致了對環境有害影響之連鎖反應。然而世界人口之膨脹需要農產品之增加，其結果乃是在資源運用上之加強。

原則上，維持人類生活所需之水，能夠以對環境為害最低之限度來開發及利用。其方法乃在於對水開發及利用以及環境間之相互關係作正確之瞭解和處理。

報告所作結論為一連串政策性指導原則的建議，以及國家性及國際間所應採取行動之特別建議，以求在即刻與長遠的將來都能有所改善而有適當的水源供應。

在這些建議中包括：在質與量方面對水作更緊密的控制，在水的使用上建立一個對環境有害的及時警告系統，改善對水供應及使用的計劃，對水問題的界限下一定義，以及對水開發及環境研究之促進。

使用這些非傳統的技术來作為海水之淡水化及人工氣候改良以選擇性地增加降雨量，雖然仍在未實際施行的階段，但必可保證將來之有效性。經過淡水化處理之淡水價格已自西元一九五二年之每立方厘米一·〇六美元降低至目前每立方厘米約〇·三三美元。撇開這些進展不談，目前淡水化工廠之操作只有在那些必需以卡車或水道來輸送淡水之小島上才是經濟的。

有效的水處理，雖是昂貴的且在技術不易達成，但却已在人類可及之範圍內。在將來，工業上做更大的水再利用將是一項很重要的保護方法。另外的方法乃是將目前由於流入海中或大量地區上蒸發所導致之水的大量損失作急劇的減低。再者，實施改良的農業上水處理，將可使每單位水量供給更多的收成。由於農業用去了世界上水消耗總量的三分之二至四分之三，所以任何方式的減省用水都具有很大的重要性。報告中提及一項實驗，其方法為將淡水覆以一層不與污染性的浮性化學品來作為保護層，如此，可減少因蒸發而導致的損失。

報告中亦明白指出，由於使用上述種種計劃所帶來實際減省的水量將會因國家、氣候、技術性方法及生活水準之差異而有所不同。

基本上，只有將視水為一種消耗品而不值得花高代價保護之態度摒棄，則水之再循環及保護方法才能唯其是賴。

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 第八期

中華民國六十一年六月二十日出版

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 · 三三三六〇一

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■