

期一第 卷二第

月一十年一十六國民華中



刊月展發區社

COMMUNITY
DEVELOPMENT
BULLETIN

NO.13 NOV. 1972

目 錄

- | | |
|------------------|---------|
| 論社區資料中心的籌設 | 黃大洲 3 |
| ✓社區發展與社會中心教育 | 褚應瑞 7 |
| ✓社區發展對人力資源的培育及運用 | 譚貞禧 11 |
| 犯罪預防與社區發展之研究 | 蔡德輝 17 |
| 從區域計劃談臺灣地區的社區發展 | 陳水竹 21 |
| 臺灣的水污染問題 | 許澤民 25 |
| 社區活動 | 本刊記者 27 |
-

論社區資料中心的籌設

黃大洲

近代的社會科學，無論是假設的驗證，抑或理論的建立，皆需要有實證的資料作為根據，沒有實證資料為據的理論已不再為近代的社會科學家所採信。以實證的資料為據，可以說是近世實證派社會科學的一大特色。

實證觀點的被重視不但學術理論方面的探討如此，在行政方面從事實際社會經濟的建設亦莫不以實證的資料作為擬訂建設藍圖的依據。憑空臆測，抑或單憑少數人有限的經驗作為判斷的依據，常導致對客觀社會實體的誤解和歪曲。這種不是建立在客觀事實基礎上的社會經濟建設不是遲緩了社會進步的速度，就是浪費了寶貴的社會資源，然而一個接近事實的瞭解非有反應社會實體的資料不可。資料可以說是從事學術探討、社會經濟建設不可或缺的必需要素。但是單靠資料本身不一定就能實現上述學術和實際建設觀點的要求。有系統的資料的蒐集，保存方式的科學化以及是否充分加以利用，是為關鍵之所在，而這三者之間又有很密切的關係。

為了對現階段資料的蒐集、保存、利用情形有更深入的了解起見，最近曾對現有的資料加以分析，並前往各縣市政府觀察、訪問統計股的人員。根據我們的觀察和了解發現臺灣有關資料項目的蒐集頗為齊全；但尚待改進的地方也不少，以人口及戶籍資料為例，臺灣戶籍統計始於二十世紀

初，迄今已有七十年的歷史（世界上只有日本和以色列的戶籍統計能够和臺灣相媲美），臺灣人口資料的蒐集統計曾因民政廳和美國密西根大學的合作，在內容方面有了很大的改進，因內容較為充實，有關人口方面的研究也比較多，除人口資料外，從事其他資料蒐集的機構很多，各縣市政府的主計室均設有統計股，從事有關該縣市資料的蒐集和編印，各縣市統計要覽內所包括的資料相當廣泛，但是缺點很多，容後討論。省級各廳處以及其它公營事業團體亦都有統計資料的編印；這些機構編制統計資料的目的除了供其本身及有關機構作為業務上的參考之外，一方面藉此向外界介紹該單位的業務進展狀況。目前臺灣較有繼續性的統計要覽有臺灣省人口統計，各縣市統計要覽，糧食統計，公路統計，鐵路統計要覽，公路貨運調查報告，郵政統計要覽，電信統計要覽，犯罪統計要覽，教育統計要覽，農業年報、司法統計、內政統計、民政統計、菸酒統計、衛生統計、財政統計、稅務統計、建設統計、社會統計、交通統計、工業生產統計等，每一種統計均有詳細的資料別分類，故其所包括的資料範圍堪稱相當廣泛。除了由行政機構自行編制的統計報告之外，政府亦常基於施政上的需要設立特別的普查委員會從事有關普查工作，諸如人口普查農業普查、工商

普查及住宅普查等，最近舉辦的這些普查資料項目亦甚為齊全詳細。

資料的項目種類雖然相當齊全，但是資料項目的統一、保存方式和利用情形有待改進之處很多。資料項目的統一問題：根據對於各種統計要覽加以細察比較結果，在同一縣市編制的統計要覽內所包括的資料項目常有因年代不同而有不同的現象。這種情形常是某一機關爲了充實統計要覽上的內容而加上去的，除了因時間不同而產生資料項目的差異之外，比較嚴重的缺點是各縣市所編制的統計要覽中所列的資料項目亦極不一致，有些縣市因受人力、財力的限制無法將本擬加上去的資料包括在內，這種資料項目不統一的情形使全省性以鄉鎮爲單位的分析比較工作發生困難。

另一個問題是資料所歸屬的行政單位問題。本省現在行政單位由村（里）而鄉（鎮）而縣市，從比較精密的學術分析和建設觀點來看，以能有村里爲單位的各種資料爲最理想。惟本省（含臺北市）現有村里數約有七千二百多個，欲期以村里爲單位作爲搜集資料的依據，則無論在人力抑或物力方面實非政府當局所能負擔。目前除少數鄉鎮的概況報告裡列有少項村里資料之外尚未有以村里爲單位的統計要覽出現。其次是以鄉鎮（區）爲單位作爲蒐集資料的行政單位，本省大小行政單位之中，事實上以鄉鎮（區）爲推行政令的基層單位，故若能以此作爲蒐集資料的行政單位亦能配合地方社區建設之需要。本省各縣市所編制的統計要覽有很多項目皆以鄉鎮爲單位，遺憾的是尚有不少縣市政府因爲受了經費的限制於編制縣市統計要覽時有很多資料項目祇以縣市作爲統計的行政單位，其他不少省級機關和公營機構亦皆以縣市作爲統計的單位。以縣市爲單位所作的綜合統計資料無法對個別鄉鎮的實情作詳細的觀察分析，而且各鄉鎮區的種種社會經濟特性未必相同，往往彼此間懸殊很大，把這些相異很大的資料勉以累加成爲縣市爲單位的資料並不反應出該縣市客觀存在的實質狀況。

有關資料的保存方面，把資料編印在報表或其它形式的要覽固可以使人一目了然，並且可分送給有關機關參考之用，但有兩大缺點；第一是多機關因受經費的限制無法將所有的資料編印出來，這些編制好的資料也無法直接加以作統計分析。有些機關甚至祇把成捆的原始資料成堆地放着，日久難免生蛀損毀。有些機關因爲放置空間不夠所以年代較久的資料就乾脆陸續加以銷毀了事，以致造成無法彌補的損失。資料利用的程度和資料的保存方式有密切的關係，所謂資料的利用在此單指用統計方法將資料加以進一步處理分析並將分析結果作爲施政建設的參考而言。（有關純理論性的驗證在此暫略），因爲目前資料的保存方式並不很科學，每次做研究工作時非得將報表或統計要覽上的資料再行抄錄一次加以統計不可，人力時間的浪費莫此爲甚。除外因資料分散各地，從事研究工作的人未必熟悉既存資料的種類和性質，因而無法加以充份利用。一個資料中心的建立不但能節省從事研究工作的人員的時間和人力、財力，而且尚有進一步刺激研究風氣的作用。目前各大學的研究所紛紛設立，每年招收的研究生亦數以百計，欲期爲每一個研究生的碩士論文申請研究計劃事實上並無可能。假如一個資料中心能够設立起來，對於將來各大學研究生論文寫作的資料來源問題幫助極大。因爲資料保持方式未盡妥善，因而用現存資料加以深入分析作爲施政依據的情形也就無法普遍展開；這種未能把現有資料加以充分利用的情形未嘗不是學術資料的浪費，也是社會的損失。

爲了上述的理由，一個完整的社區資料中心的籌設實有必要。社區資料中心的構想是將臺灣目前以鄉鎮區爲單位的資料用可供電腦處理的卡片或磁帶加以保存起來，如果這些資料能用卡片或磁帶加以保存的話將有許多好處：第一是資料可以放置很久而不怕損毀，如果對這些資料能够善加利用，不但有助於吾人對於過去情況的了解，並且可作爲預測將來的參考

，無論是從學術或應用的觀點皆深具價值。第二點是這些資料可以直接用電腦加以處理，祇要將這些資料複製成幾套，存放各有關研究機構的話，研究員就可以根據過錄簿上的索引而從事有關問題的研究，而不需要去搜集種種統計要覽，並抄錄有關資料然後再加以整理分析。換句話說，資料中心的設立可以說是一種一勞永逸推進研究工作所必需的準備工作。龐大的人力、時間、金錢可因而大量節省下來。第三優點是資料所佔的空間很少，不致於像保持原始資料一樣佔用很大的空間，凡對該項資料有興趣的機構皆可複製一套卡片，若用磁帶保存的話，一卷二千四百呎的磁帶即可錄記三十六萬張卡片，故資料的放置可收輕便簡單之效，上述資料的保存方式一旦完成對於進一步研究工作必有很大的幫助作用。

籌設一個齊備的社區資料中心難免受到許多限制，但並非不可克服，當然欲期一開始就有一個齊備的資料庫在客觀上有不少限制條件。在財力方面，祇要有關機構能夠了解，支持籌設社區資料中心的觀念，當不致於有太大的問題。當然一次撥款籌設資料庫所需金額未免太大，惟從長期觀點而言，一個資料庫可以大大地減少今後的研究成本。中華民國社區研究訓練中心所從事的資料中心的籌設在本省尚屬首次。

資料中心籌設的初期第一件要考慮到的比較重要問題是社區單位的確定，時點的決定以及如何決定資料中心所應包括的資料項目問題。社區範圍的大小並無一很嚴格的限制，村、里或鄉、鎮皆可視之為社區的範圍，社區有時亦指某一專業性的社會組織而言，因其定義事實上並不很明確故在籌設社區資料中心以前不能不先決定社區的範圍作為蒐集資料的根據，在臺灣若以村里作為蒐集資料的地域範圍固為最理想，然而事實上因村里數太多，再則以村里為單位而印就的資料項目目前亦嫌太少。若以縣市為單位，其最大的好處是所能取得資料項目比較多，但是單位範圍未免太大

。加以縣市數目祇有二十一個，因之作為分析根據除了在數目上太少之外，研究結果實無法反應社區的實際情況。在此情形下祇能以鄉鎮為單位作為蒐集資料的根據，就社區單位數目而言臺灣共有鄉鎮區數為三百六十一個單位，用來作為分析的數目比較恰當；至於資料的項目雖不如以縣市為單位那麼多，但現有統計資料冊上以鄉鎮為單位的資料亦頗不少，臺灣的鄉鎮結構是一鄉鎮為中心加上環繞鄉鎮的村落而形成，鄉鎮和周圍村落之間有密切的社會經濟文化關係，故以鄉鎮為單位自較符合一自然形成的社區單位，以鄉鎮為單位的資料也較能反應當地實質情況。此外鄉鎮以外的市的附屬單位區亦為搜集資料的社區單位。都市因為區位功能分化之不同，不同位置的都市區域自有其不同特殊性的功能存在，故以區為單位在某一程度內較能反應該一社區範圍內的特性，根據上述的說明本省的鄉鎮區數根據民國六十年的統計共有三百六十一單位。但因行政單位的變動或調整民國六十年以前的社區數目未必完全相同。

另一考慮的因素是資料的時點問題，日據時代的資料因行政單位和目前的相差很大，暫不加考慮之外，單就本省光復後而言，前後已有二十五年，由於人力、財力等諸因素的限制，欲期把每年度的資料都加以整理放入電腦卡片，經費未免太大，實亦無此必要。經和有關人士研討結果決定資料時點的選定以五次的經濟計劃作為時點的間隔依據，亦即每隔四年把資料整理一次，將之打到卡片上，據此所決定的資料時點是民國四十二、四十六、五十、五十四、五十八年。民國四十二年第一期經建計劃前的一年，如此每隔四年作一次可以節省人力、財力、時間不少；而且此五個不同時點的資料亦可作為測量每期經濟發展計劃對於某一社區的社會經濟結構所產生的影響及其影響的幅度。

除了社區單位的大小及資料時點的決定之外，資料項目種類愈多愈好

，有些資料乍看起來沒有什麼用，但隔一段時間之後，就會顯出其重要性來。事實上有很多研究上的靈感是曉得資料的存在然後產生的。基於寧可備而不用，而不到要用時發現沒有的原則，我們儘量把所能蒐集到的資料包括在資料庫裏。

在本中心支持下所進行的社區資料中心計劃已經進入第二期，第一期時完成了一四八個鄉鎮區資料的過錄和打卡工作，完成工作是較原未預定的五十個社區超過許多，第二期的工作期限預定至明年三月間結束。在第一期開始工作時到各縣市政府各圖書館蒐集各種統計要覽或有關調查報告，再從這些要覽或報告中列出以鄉鎮區為單位的各種資料項目，有些資料因為祇限於少數鄉鎮區所以沒有被包括在內。被包括在資料庫的資料項目都是多數的鄉鎮區所共有的，在資料蒐集的過程中曾經得到許多機關的協助，但是我們發現幾乎沒有一個把各種資料蒐集齊全的機構，這一點更顯出本中心籌備中的資料庫的重要性，雖然大部份的資料都可以從函索，或臺北市內的各大圖書館取得，但有些資料特別是某些縣市的統計要覽，因為祇剩一本作為日常查考之用，沒法取得，乃不得不親往該府抄錄，是為人力、時間花費最多的地方。目前所包括的資料項目有每一鄉鎮區的人口資料，此項資料包括出生、死亡、人口組合、人口密度、出生率、各種行業組合等，住宅方面包括每一鄉鎮區的居住單位，人屋比率，建築材料等；交通方面包括每鄉鎮區公路長度對外的各種貨物流通量，農業方面包括作物制度，農地使用型態，土地改革，農業生長率，農業人口，農業戶數、人地比率等，其它各鄉鎮的工商資料，宗教資料、選舉投票資料等亦皆在包羅之列，更詳細的資料項目皆列在過錄簿上，從事研究分析工作的人可以一目了然。對於從事社區發展工作的人如果要先了解某一社區各方面的資料以作為擬訂計劃的依據，祇需按某一社區的編號，電腦機器就立即

把所要的資料打出來，如果要進一步分析不同類別資料間之關係，透過電腦操作既精確又快速，比起用手操作的計算機效率提高不知幾倍，一個資料庫的設立無論就學術研究或應用的觀點而來，可以說是一勞永逸之大計，預計明年間完成的社區資料中心，尚難稱之為齊全的資料中心，在人力、財力許可的範圍內宜陸續補充尚未列入的新資料，對於資料不全的部份應繼續加以補充，有些資料的精確性也有加以檢討的必要。今後應有專人負責，使資料庫的工作得以繼續並使資料的內容益加充實。

最後談到資料庫的利用問題。為了使資料庫的資料得以充份的被利用起見，首先應把印就的過錄簿分送給有關機構，這些機關應包括行政機構和學術機構，使各有關機構了解資料庫的資料項目，另一方也可藉此邀請他們按期寄送有關統計資料或報表給本中心作為繼續充實本資料庫之用。關於資料的分析可以有各種不同的方式。假使本中心聘有够資格的專職研究分析人員，中心本身可以接受有關機構的委託代為從事某種資料的分析，並把分析結果送給對方作參考。如果聘請够資格的專任研究員有困難，也可以兼任的方式聘請大學或其他研究機構的研究員代作分析工作。第二種辦法是中心本身可以根據資料庫的資料內容並參照政府的各種施政計劃作有系統的分析研究，再把研究結果分送給各有關政府機構參考。目前本中心資送在國外進修的社區工作人員有多名，俟他們學成歸國都可以成為本中心的基本研究工作人員，所以在研究人員的羅致方面當不會有困難，另外一種比較開放的方式是接受有關機構的申請，把打好的資料卡或磁帶加以複製送給各申請機關自行分析使用，但使用單位務必把供給資料的機關清楚註明，藉以培養負責的學術風氣，事實上在必要的情形之下也可以三種不同的利用方式同時採用，使本中心所籌設的資料庫發揮其最大的貢獻。

社區發展與社會中心教育

褚應瑞

——社會中心學校對成人教育的設施——

一、緒言

關於社區發展的推進，我無意為任何機關團體作任何宣傳，但是十年前臺灣曾經一度如火如荼發展的社會中心教育，對於社區建設確已奠立了一個示範的雛型，這樁事實，實有公諸社會的必要。我決不強調社區發展是需要什麼定型的，毋寧說各社區均有其特點，應依其特點而發展。但是發展社區却不可沒有幾個共同的原則，而社會中心教育的實施，對於促進社區的發展，在原則上幾乎是一致的。我願在這裏舉幾個動人的事例來供諸位參考，藉作本文的楔子。

在嘉義縣的朴子鎮，有一所小小的縣立中學（現已改為省立高中）名東石中學，校舍破舊，設備窳陋，附近的農村更是貧困落後。村中沒有暢通的道路，沒有堅固的建築，更談不到自來水和電燈，人和牲畜同住在一間臥室內，習以為常，他們也從沒有想到要作什麼改進或怎樣去改進。但由於東石中學師生一致的努力，不僅學校設施大為改善，那落後的農村也一天一天的發展起來。不到三年，你已可看到那通往市鎮的寬闊馬路，電燈和抽水機，井然有序的水泥磚造住家，清潔的廁所，堆肥舍及畜欄。村民都從事於改進環境衛生，很多人更能美化其環境，生活中增加了「享受

」，村長還表示要建立一所本村的國民學校。

以上這些事實，不僅在嘉義縣的朴子鎮如此，同時在彰化的鹿港鎮，新竹的竹東鎮，花蓮的鳳林鎮都發生了同樣的情形，這不是奇蹟，這是教育的功能。成羣的師生組成民教隊，到村中去逐戶施教——真正把教育送上別人的門去，學校女生聯合了衛生所護士，家事科教師組織婦嬰班，推行衛生教育，改善全村的衛生。學校的場地、圖書館、工藝設備和實驗室等，也都有計劃的開放給全社區的人士，讓他們都有機會來學習或享用。一方面村中的一切，都成了學校的教材，家長和學校師生，往來頻繁，幫助學校鋪築道路，整修操場，也有以各種社會資源，協助學校發展的。這些社會資源，有的是用於學校本身，有的以學校為媒介，轉用到廣大的社區去。（所謂社會資源，包括自然的資源、人力的資源、組織的資源、和技術的資源。）（學校和社會是打成一片了，於是社會中心學校有了一個共同信守不渝的信念，即共認學校教育為促進社區發展，改善人民生活，樹立民主制度及維護自由精神的原動力。為適應上述功能，社會中心學校非僅本身應為一優良的學校，並須具備下列各項特徵。

1. 強調學校與社會協力合作的程序，並執行以技術推進「自助運動」之原則。

2. 與有關機構密切聯繫，通力合作以完成當地人民所企求的改進目標。

3. 學校應為社會之中心，肩負起社會服務的職責。

4. 學校課程配合當地社會的需要。

5. 學校予失學青年及成人各種補習教育，個人輔導及技藝訓練。

二、社區發展為何宜以學校為中心？

社區發展最重要的關鍵，在社區人民觀念的改變。人們都有一種安於現實的傾向，對於不知不覺的人，固不必論，即對於明知當前的環境的不良而需要改革的人，也往往趨趨不前，所謂動不如靜。因為採取保守的態度，不輕易更變，至少個人比較安全，而且事物以先入為主，已有的舊觀念，往往牢不可破，創造新的意境，就非有新的刺激和特殊的力量不可。這種刺激和力量，一方面固由於科學技藝種種發明使物質環境瞬息萬變而使人起適應之念，一方面實由於教育的啓示，使人發生應變的力量而運用應變的知識與技能。以學校為中心作應變力量的來源是值得提倡的。其理由很多，析言之：

1. 學校有其教育政策，而教育政策是中央所規定的，發展社區，決不能離開發展國家經濟社會的總目標，因為學校至少可以將鄉土研究，配合國策，並作為國家經建長期發展和本社區發展的聯繫。

2. 學校有教師及專家學者，可與地方人士或機關團體共同研究當地文化特質，社區結構及經濟現狀，易於推進社區發展工作而有所成就。

3. 學校有學生家長，其中包括當地士紳、政府公務人員及技術人員，家長無不關懷其子弟因而關懷其學校；因此學校對任何事物的推動，如以學生為橋樑，往往易得家政們衷心的支持，因而易於着手。

4. 學校有現成的場地和設備，並有大批的人力資源，可以隨時作社區

發展的示範計劃。

5. 學校教學的功能在：

- ① 改變人們所知的事物——知識；
- ② 改變人們所做的事物——技巧；
- ③ 改變人們所感覺的事物——態度；
- ④ 改變人們所評價的事物——欣賞；
- ⑤ 改變人們所領悟的事物——了解。

凡此種種，都是發展社區的先決條件，易言之，即人們如不能隨時代的進展而改變上述事物，便永遠停留在落後的階段。社區不能發展，固由於經濟技術習慣種種問題，而推其根源，仍在缺乏上述的力量，不能應變，而這種力量是可由學校產生的。

本文第一節內所述那些示範村開發的情形，正足以說明社區發展有一個原動力，這原動力就是社會中心學校。但是這原動力發生以後，繼續發揮而運用這種力量的並不是學校的本身，乃是全體村民。道路、房屋、水電、衛生環境都是村民自己建設起來的，說得具體些，這些學校的原動力，正如午夜鐘聲，敲醒了村民的自覺：

1. 相信人們都有一種力量，為什麼這種力量不發展出來？
2. 相信自己可以有光明的前途，可以用自己的力量創造出來的。
3. 相信政府及與我關係最密切的學校必定會與我一齊努力，達成各種建設。

4. 相信前途縱然有種種困難，但我親愛而好惡與共的村民必能衆志成城，達到改進或建設社區的目標。

人們一旦有了自覺和自信，對於任何建設，都將如水之就下，沛然莫之能禦——觀念的改革，是建設的先決條件，也是成功的前奏。我們不可以為社區發展，完全是政府的責任；這是本社區內全體區民的責任，一方

面由學校啓其蒙，其畧端，一方面還靠區民的自助，惟自助者而後有人助。至於助人最好的方法，是幫助其發揮運用其最大的潛在力量，當然開始時知識技能種種方面是有待於各方面支助的。學校本身當然也未必具備支助社區人民的各種條件，但學校確可作爲生聚、教訓、謀取各方援助的聯絡站。

三、社區發展、社會中心教育、農業推廣和土地改革的實

施是否殊途同歸？

如人們觀念的改變確是社區發展的重要關鍵，而這種改變又是教育的過程；則社區發展、社會中心學校、農業推廣及土地改革，均同爲教育的過程。根據聯合國一九六三年社區發展與國家發展的研究報告：「土地改革最主要的問題在以土地的持有與運用作爲農業生產的手段，就經濟觀點言，是在激勵增產，俾收入分配更爲公平。一方面社區發展的總目標，就是要社區羣衆集體行動以改進整個社區的生活標準，因此土地改革，又往往是社區發展成功的先決條件。目前有許多地方因地租的處理不公平而破滅了農民大眾對前途的希望。在此種情形下，社區發展計劃，不妨於開始時對佃農或長工們先下一番教育或整理的工夫。農民們在經濟基礎未獲基本改善之前，對於社區建設的貢獻是無能爲力的。」這些話都強調了土地改革與社區發展的教育意義。我國土地改革已獲得了很大的成功，可是在改革以前，農村教育的工作早已展開，促進他們的了解，提醒他們的責任，使農民知道「耕者有其田」不過是建設社區進而建設國家的第一步。作了主人的農民，爲了自己的社區，自己的國家還不知有多少事要做呢！農復會、各級農會等農業推廣計劃，確已不少教育的工夫，可惜農村中的學校除了幾所示範學校外，沒有普遍配合以社會中心教育的方法併爲推動這種神聖工作。否則我們土地改革的成果，不知要增加到多少倍呢！臺灣農業推廣的設施以成年農民爲對象，四健會以農村青年爲對象，家政以農村婦女爲對象。惟學校對於這種推廣工作，最爲適宜。除本文第二節所述各

點外，學校對社區調查，家庭訪問等本來是學校行事中主要的任務。校外成人、青年、婦女自然都是教學最適宜的對象，童子軍的教學，大可配合四健會的工作，女教師和女同學對於農村婦女的接觸最爲自然，我們切不可忽視社區發展中婦女的力量，無論個人或家庭，她都佔着特別重要的地位，學校的女性師生爲什麼不和農村指導員、家政指導員一齊來推動計劃？何況推廣的對象中不乏在校的學生家庭、工作的進行自將事半功倍了。土地改革、農業推廣、社會中心教育以及社區發展，其共同的目標是：

1. 使人們警覺彼此間對社會國家及世界的責任；
2. 提高國民生活水準；
3. 改善家庭生活及家庭關係；
4. 改善環境衛生；
5. 普及教育並鼓勵文化發展；
6. 培養高尚娛樂的欣賞能力；
7. 促進對職業及副業的興趣並發展其能力。

四、社會中心學校怎樣計劃並推行社區發展工作？

如我們同意社區發展可用社會中心教育的方法來推動，則推行的責任很大，工作也十分繁重，我想建議一些社會中心學校推行社區發展的具體步驟和應有的態度：（就學校本身而言，當然課程與教學最關重要，此處限於篇幅，僅強調社區發展一項，餘略不贅。）

1. 對社會中心學校推動社區發展具體步驟的建議：

(1) 社會中心學校校長，先儘量研究一切有關社會中心學校及本社區資料並與本校教職員共同研究。

(2) 發動全校師生利用假期作有計劃的社區調查，以證實區民的需要與興趣，作爲公民或社會科作業之一部分。

(3) 羅致社會領導人士包括士紳、政府或其他公家機關人員，技術專家及熱心家長代表等組成小組，人數不宜太多，初步研討有關社區發展問題。

(4)召集全區區民大會，並邀請前述參加小組會議人員發表意見，通過代表人選及發展本社區原則。

(5)請小組協助，將本社區發展可能推動的工作事項分別開列，例如如何獲致較佳的衛生，較多的收入、較好的道路、如何設立市場、改善環境及推廣家庭工業、提倡正當娛樂等。並將本社區技術人才及從事各種活動成績優異者的姓名開列登記。如水稻生產者、建築業者、保持環境清潔者、各業生產者等。學校即與上述人士謀取聯繫，請求他們的協助。

(6)推動社區發展，必先要求本校教職員作一番有關的進修，一面邀請公會、大學教授、政府有關人員專家等講習指導，最好由每一位教師於開學前即選定兩種與學生共同工作的方案，其一在校內施行，其一在社區施行而必為區民所需要的。

(7)要求每一教師，在所教的學生家長中，選出一個五人顧問委員會，與教師經常聯繫並推進計劃。

(8)經常舉行座談會，社區博覽會、陳列各項計劃方案與推行成果，鼓勵區民將其產品參加展覽。

(9)開放學校設備如圖書館、實習工場、實驗室、大禮堂、操場等供社會人士普遍利用，一面鼓勵教師利用第三、五項所列之社會資源。

(10)要求公私機關團體，就其工作任務協助，推行所訂計劃。

(11)如本社區發展工作有任何可取之處，邀請其他社區區民也來參加研究，並予以推廣。

(12)年度結束時，要求教師及區民代表會檢討工作成果並預定來年度推行工作計劃。

(13)來年度開始前再作一次實際調查，以決定實際需要。

(14)所訂計劃必有彈性，如發現有不妥處，可立即修正。

(15)大學推廣部對於社會發展，原負有重大的任務，社會中心學校，宜與大學推廣部密切聯繫，遇有不易解決的問題，可請大學及專家研究，並依其研究成果推動實施計劃。

(16)社區發展，都市與鄉村同樣重要，但都市的社區發展要複雜得多了，沒有大學專家的研究協助或建議，計劃將失去依據，因此都市的社區發展（亦稱社區組織），對於學校和地方團體機關及社會賢達的通力合作的，實更為重要。

2.對社會中心學校推動社區發展應有態度的建議：

推行社區發展，如僅有一二人領導，發號施令，要大家一體遵循，其結果必徒具形式。如某社區區民平時一向少聯繫，彼此間又不相了解，雖同在一社區之內生活，各人的性格方面概有極大的差異，就感情而言也根本無所喜悅，為了建設社區，要他們在同一目標之下工作，求其有所成就，是非常困難的，因此晚近一般社會心理學家都重視「自然自治組織」。所謂自然自治組織，簡言之，即在團體或組織中創造出一種氣氛，使同人們覺得自己所屬的團體有若一大家庭，雖無親緣而親愛精誠如兄弟，彼此喜悅愛好，息息相關，在這種情境下，人們會感到輕鬆無拘無束，自然的發生出靈感，創造出許多意想不到的奇蹟來，大家會爭先恐後自動的為團體謀福利，求進步。

在這種親愛樂觀、而自願擔承工作的情景下，如個人人格的發展，合作習慣的養成，社交技巧的練習，創造能力的發揚，都非常自然的與日俱進。

社會中心學校實施成人教育，對於廣大社區中的人羣關係，自將特別重視，把教化校內學生的設施，推而廣之，普及於全社區的成人自覺、自信、形成上述自然自治的組織，發出一種力量來解決自身的問題，一方面再由學校隨時協助推動計劃，這樣，社區發展就有無限光明的前途。對於社會中心學校推行社區發展的觀念，並非始於今日，上面說過，十年前已有輝煌的成就，當時學校有美援及外籍技術顧問的支持，大家搞得興高采烈，可惜四十八年該美援計劃停止以後，便援停政息，很少新的發展了。為山九仞，功虧一簣，以往好的開始，正如一株初發的嫩芽，需要獎掖、扶助、補助和鼓勵，事關社區發展的前途至深且鉅，從事有關計劃及工作的人員，實不可掉以輕心。

社區發展對人的 力資源及 培育及運用

■ 禱 貞 譚 ■

一、社區發展基於人類創新的動力

社區發展是促進國家整體發展的一般工作過程，在國家發展中它所擔負的任務是非常重要的；因為在社區發展的過程中包括許多必備的因素，如設計、機關間的溝通聯繫、社會教育的實施、民衆的參與，以及基層行動的組織與發動等，不同的環境又決定不同的工作態度，使社區發展所必需的這些因素能够廣泛的被接受與被運用，以達到促進國家整體發展的目的。

有些人也許會懷有錯誤的見解，認為社區發展是落後地區的措施，懷有這種觀念的人是受了傳統觀念的束縛，認為發展是靜態的，是有止境的。我們試放眼四顧，今天世界上的國家，有誰不在經之營之的探究並從事有計劃的發展與改變？誰固步自封，誰就落伍。現代的世界是一個迅速改變的世界，我想這一點是誰都同意的。那麼，我們進一步問，它——改變——的意義是什麼？這當然是有許多種的，但它最重要的意義，還是在於對人民的影響，也就是說人民必須改變，人民必須獲得非常的能力以從事改變，使他們能適應這個現代的世界，也就是說，我們必須主動積極地從事於改變我們自己以及從事於改變我們物質的、社會的與精神的環境的一切努力，以便能使我們對週遭的世界維持一種創造的關係，而成爲自身命運的真正主宰者。

這種個人的與社會的尋求改變的熱望，乃是自我們集體生活中許多基本趨勢所發展而成的，這些基本趨勢我們可以稱之爲人類社會創新的動力：

第一、人總是不斷地在想獲得新的機會，以用來運用他的生活環境中的天然資源，或用來改變他的技術方法，以便解決他生存上的問題，這是人類的一種自強不息的努力，是人類生活中天天所奮鬥的。譬如我們對天氣控制的試驗，海底生物的探測，疾病的研究預防以及太空星際間的探測等等。這都是人類爲解決問題所作的努力，這些努力變成得非常複雜，日益須要個人的精密技術與知識，結果造成非常微細的分工以及各部門間的

多種的連鎖關係，這是在運用、控制與改變我們的環境所從事的各種解決問題的努力中，所必須要遭遇的與處理的，於是從這種相互依存的事實中，便產生了許多的問題而須要以協同合作的力量才能解決的，並且還須要發掘新的工作方式以及新的領導與合作的類型。

第二、人總是不斷的期求對發生於其生活環境的變遷，加以運用與調適，所以一般設計者對我們的生活方式所可能發生的改變，都要加以預計並講求適應。立法者必須經常考慮到變遷因素與新的可用資源，以制定新的立法、教育家要對專門的知識單元加以組織，以傳授年青的一代，所以必須從事新的利用與調適過程，行政管理人員應協調我們一切調適的努力。因此，我們不論願意與否，必須對改變我們的目的、願望、期待及行為模式的一切問題，予以掌握。

第三、基於我們對環境的形成與促進所從事的努力，我們自然的體會到，一切事物的形象都是流動性的，世上沒有任何一事是靜止的；改進經常是可能的，問題就要看我們對改進的本質能否達成一致的見解，因此，我們經常要修正我們的觀念，對什麼是好的，什麼構成好的健康、好的行為、效率以及有效的利用資源的真正涵義，要經常的予以檢討修正，然後我們才能獲得一種創新的推動力量，不斷的使我們改進自己、改進環境。

第四、人與人間的比賽及競爭心理，也是創新的動力。這種心理促使我們尋求改進的行動方法，以便使我們能迎頭趕上或超越我們競爭的對象。

第五、是由於我們一種痛定思痛的心理，當我們發覺我們所貫常採用的行為方式，在新的環境中或一個改變的環境中不再有效時，我們便自然會產生一種求變的心理，以求適應新的環境，開創新的境界。

二、社會發展的階段

由此可知，社會是經常的在改變中，亦經常的在尋求改變中；而人就是操縱與決定改變的主要樞紐。人類對於環境的改變，通常是循着三個過程演進：適應 (Adaptation) → 調整 (Adjustment) → 重組 (Reorganization)，人類對於新的環境首先總是力求適應，以求保存自己的生命，然後進一步根據自己生存上的需要，將環境予以調整，以求獲得更大的安全，最後乃根據調整的結果，而將一切適合於生存上的物質的與精神的條件予以重新組織起來，於是人類文明便不斷的翻陳出新，可見人類在尋求社會改變的過程中，絕不是採純自然放任的態度，而是要達成計劃的改變的，人類在尋求計劃改變的過程中，通常是循着四個步驟：學習 (Learning) → 發展 (Development) → 成熟 (Mature) → 成長 (Growth)。人類以其智慧承襲累積的經驗，再運用其理智上的思考與計算能力，探究新的知識與工具，所以人類文明的演進是以日新月異的型態而創新，乃使發展成爲可能的與必需的。所謂發展就是要改變現狀，使其適合於預定的、有計劃的和所期望的型式。發展經過一定的階段而成熟，然後乃肇致社會的成長，如是演進不息，使社會發展成爲一階段一階段的遞升。

美國的經濟學家洛斯托 (W. W. Rostow) 在其所著「經濟成長階段」(The Stages of Economic Growth) 一書中，將經濟發展區分爲五個階段：

1. 傳統社會——生產能力發展有限，基於前牛頓期的科學與技術，與前牛頓期的宇宙觀的社會。

2. 前發軔期——發軔的先決條件逐漸形成的時期，近代科學知識逐漸應用於農業工業。

3. 發軔期——對正常發展的固有障礙及抗拒終於被克服的時期，經濟的滋長成爲正常，「複利增值」成爲慣例及經濟制度之一部。

4. 成熟期——一貫增長的經濟逐漸將近代技術推廣到經濟活動的整個領域，生產率一貫地超過人口的增加。

5. 大眾化高度消費期——經濟的重心轉移到耐用的消費品及勞務的生產上。不同的社會在二十世紀達到成熟期後，發生了兩件事：(1) 個人實際的收入增加到大多數人不愁基本衣食住行的程度；(2) 勞動人口的結構也發生了變化，不但城市人口在人口總數中所佔比例增加，而且白領階級及熟練工人的比例相對增加。除此以外，社會已不再把現代技藝的繼續進展作爲主要目標，例如西方社會便是在成熟期以後，才經過政治程序，將更多的資源分配給社會福利及保險，「福利國家」的出現，便是社會已超過成熟期的一種象徵。

繼此而後，社會發展將成何種型態而出現呢？依洛氏的意見：

超消費期——對於此期的發展如何，現尚無法預料，不過觀察所得，至少美國人在過去十年中對耐用的消費品，已有了邊際效用遞減的傾向。美國人的行爲表現，似乎是他們既然生長在一經濟安全及高度消費的制度中，則對傳統形式的實際收入的增加，反而估價不高，寧願選擇多子女的家庭利益與價值，很可能在以後十年內，人口出生率之遞增，以及社會固定資本之遞減，成爲一種趨勢；其次便是精神上的無聊感與苦悶感。

洛氏並特別提出一項觀念，認爲資源的需求，不僅係私人偏好或選擇的後果，而且亦是社會決定及政府的政策的後果。因此，社會對資源分配的選擇，不能單從傳統市場過程的角度觀察，而應從其廣義的福利功能（包括決定這些功能關係的非經濟過程）方面去觀察。

洛氏的書是一九六〇年出版的，美國經過十年的演變、社會發展所遭

遇的問題，正如洛氏所探測的不是來自物質而是來自精神，尼克森總統於一九六九年任職演說中已明白指出：「我們發覺我們的物質是富足的，但精神是貧乏的；我們能非常準確的登陸月球，但在我們這個自己的國土裡却陷入尖銳的衝突，」所以他對美國提出了處方，他說：「對於一個精神的危機，我們需要精神的解答。」

所以今天美國的發展政策，其重點已自經濟面移置於社會面，他的福利改革的四大政策之一的「歲收分用」(Revenue Sharing) 計劃，就是在鼓勵州政府積極擔負社會發展的責任，由聯邦政府供給必需的資源，使地方及州的官員發揮其領導能力，解除州及地方政府所受財政危機的壓迫，而積極有效地推行社會福利政策，縮短人民與政府機構之間的距離，以協助成百萬的美國人民脫離貧窮而進入生產的行列。

三、人的發展是社區發展的最高目標

在這發展的過程中，社區發展所要發揮的功能，乃是要使人民的力量與政府的力量結合起來。美國國際合作總署對社區發展所下的定義是：「社區發展是一種社會行動的過程，在此一過程中，社區居民自己組織起來，以從事規劃與行動，確定他們共同的需要與問題，訂定集體的與個別的計劃以滿足他們的需要並解決他們的問題；爲執行這些計劃，他們儘最大可能以依賴社區內的一切資源，必要時由政府機構及社區外的志願組織提供服務及物資援助，以資補助。」

美國自艾森豪總統時代起，即主張採用社區發展的方式，作爲醫治美國當前社會病態的對策，他希望透過社區發展改變人與人間的對立態度，以及人民與政府間的對立態度，要使人民參與社區的一切事務，由人民主動的參與討論、規劃與執行，使意見相互溝通，步調能趨協和，社區資源

能够充分動員，而政府只以協助的地位，提供所需要的援助，在這樣的過程中，人民的參與感 (Sense of Participation) 、責任感 (Sense of Responsibility) 及歸屬感 (Sense of Belonging) 就會自然的培植起來，並使人民的能力 (Energy) 與潛力 (Potential) 充分的活潑起來。

詹森總統一九六四年的「大社會」(Great Society) 計劃便是要實踐這一理想，他希望能在人民與各級政府之間建立一種創造性的與合作性的夥伴關係 (A Creative and cooperative partnership of all private interests and all levels of government) ，一九六五年一月四日他在國情咨文中又說：

「這樣的一種社會，並不能自增長的財富和強大的實力中，自然地興盛起來，大社會並不是由政府所賜予，也不是由總統所創造。大社會需要在許多世代中的每一個美國人兼具達到目的信心與不屈不撓的堅毅精神，以完成此項途程。

大社會和自由的本身相同，永遠是艱巨的考驗，而不是滿足。」
為着實踐「大社會」計劃的理想，詹森主張要從三方面來推進，他說：

「我們可以在三種地方建立我們的大社會，在我們的城市、我們的鄉村以及我們的教室中。

在今後四十年內，我們必須重建美國所有的都市地區。
美國所有的缺點正多：中心地區已漸落伍，郊區則日見紊亂。我們的人民不能獲得足夠的房屋，我們的交通工具亦已感到不足。開放的土地日漸消失，舊有的界標亦已遭遇到侵害。

我們開始建立大社會的第二個地方是在我們的鄉村，……。
我們所飲的水，我們所吃的糧食，我們所呼吸的空氣，都已經遭受到污染的威脅，我們的公園過於擁擠，海岸亦已超過了容納遊人的能力，青蔥的田野與茂密的森林正在逐漸消失中。

建立大社會的第三個地方是在美國的教室中，在教室中將可塑造我們兒童的生活型態。

在每一個青年人的思想能够自由的使其達到最遠的境界以前，我們的社會不能成爲一個偉大的社會。我們離此目標仍甚遙遠。」

大社會的主要目標，是要建立一個富足而公正、自由而具效率與和諧而又變化(Abundance and Justice, Freedom & Efficiency, Harmony & Diversity) 的社會，以建立機會均等與撲滅貧窮爲目的，因此，美國國會於一九六四年八月通過經濟機會法 (Economic Opportunity Act) ，並於美國總統府設經濟機會局 (Office of Economic Opportunity) ，協調「撲滅貧窮」之責。

美國的撲滅貧窮計劃是以社區爲起點，並以「社區行動計劃」(Community Action Program) 爲重心，是由經濟機會局所直接辦理的，茲介紹如次：

(一) 社區行動計劃 (Community Action Program) 的目的在發動社區所有資源，以解決當地的貧窮問題。在美國的城市、市郊及鄉村區域，尤其對印第安人保留及移民農業工人區，都設置了社區行動中心，以結合社區內的所有居民——尤其是窮人自己，加入「撲滅貧窮」的行列，以建立他們的自信與自助，並鼓勵公私社團，針對當地特殊需要，擬定撲滅貧窮計劃，由聯邦政府予以財政上及技術上的支援。這個計劃包括從學前兒童到老人的各項重要措施：

- (1) 學前輔助教育 (Project Head Start) : 對家境貧困的學前兒童提供學習的經驗、醫藥、牙醫、診治及適當營養的兒童發展計劃。現有二種班次，一爲全年班次，收容三歲以上的學前兒童；二爲八週的暑期班次，收容在秋季即將入學的兒童，以促進其體力智力及人與人間的關係。
- (2) 保健中心 (Health Center) : 於貧民區的中心位置設立「保健中心」，其任務有二：一方面便利當地貧戶就醫，並提供綜合性的醫療、疾病預防、體檢、牙醫、家庭計劃及其他服務，一方面訓練當地居民協助醫生工作，使能從貧戶中培養出醫生及助手，以便將來能爲當地鄰居看病。

(3) 法律服務 (Legal Services) : 在貧民區設立法律服務事務所，聘

請律師為貧戶服務，代表貧戶出庭，灌輸法律知識及研究改進有關貧窮之立法。

(4) 大專學前輔助教育 (Upward Bound)：協助家境貧困的高中畢業生繼續升入大學的教育設施。

(5) 移民及季節性農工 (Migrant & Seasonal Farm Workers)：為移民提供教育、住宅、衛生等各項設施，以便這些移民能接受更進一步的職業訓練。

(6) 養祖父母計劃 (Foster Grandparents Program)：僱用六十歲以上的低收入貧困老人，給予最輕鬆愉快的工作，如看護貧困兒童等。

除以上的社區行動計劃外，經濟機會局所直接辦理的尚有以下兩個計劃：

(一) 青年工作團 (Job Corps)：對十六歲至廿一歲的失學失業青年提供補習教育及職業訓練，聯邦政府利用美軍廢棄不用的營地設置此一訓練中心，參加者均必須住宿，接受九月至二年為期不等的基礎教育、技藝訓練、公民教育及實習工作，畢業後由中心分別協助就業、復學或從軍。

(二) 美國社工志願服務團 (Volunteers in Service to America)：徵訓十八歲至八十五歲的美國志願服務者，經過六週的訓練後，派赴移民區、印第安保留區、鄉村與都市社區行動中心、青年工作團中心、貧民窟、精神病院等，與他們生活在一起，協助組織各種社會福利機構團體，建立各種補助教育、娛樂中心、服務期間必須一年以上。

此外，聯邦政府各部會為配合經濟機會局的計劃與預算，所辦理的工作項目計有：

(一) 鄰里青年工作團 (Neighborhood Youth Corps)：是由勞工部負責辦理的，協助十六歲至廿三歲來自低收入家庭的青年，使他們能以工作所得的工資繼續求學、復學或增加失業青年的就業能力。在本計劃下辦理三種方案：

(1) 在校方案 (In-School Program)：協助貧窮青年繼續在校讀書，由校方提供各類助理工作。其薪資由聯邦政府供給百分之九十，學校負擔

百分之十。

(2) 校外方案 (Out of School Program)：專為未入校或未全入校之青年而設，凡參與此種方案之青年，必須離校六個月，此方案係由州政府或社會公益團體執行，所需經費由聯邦政府供給百分之九十，執行機構負擔百分之十。

(3) 夏令方案 (Summer Program)：協助在校與校外之青年參加夏季工作，為期三個月。

(一) 工作經驗計劃 (Work Experience Program)：是由衛生教育福利部辦理的，協助低收入家庭或有子女之累的失業父母親，獲得必需之訓練與工作經驗，以增加其就業能力。

(二) 成人基本教育 (Adult Basic Education)：是由衛生教育福利部辦理的，對十八歲以上而所受教育不足六年的青年施以補習及職業訓練，以改進其就業能力。

(三) 農家貸款及鄉村合作社貸款 (Loans to Rural Families and Loans to Rural Cooperatives)：由農家庭署 (Farmers Home Administration) 辦理，利息極低。

(四) 小本生意貸款 (Loans to Low-income Businessmen)：由小本生意署 (Small Business Administration) 委託地方「小本生意發展中心」(Small Business Development Centers) 辦理，以極低利息貸款協助人民當中具有責任感、事業心、創造力而無法獲得信用貸款者，供應他們一筆資金，以創立事業。

以上是詹森總統在「大社會主義」的理想下，對撲滅貧窮所採取的重要措施。這些措施已使美國的社會福利政策步入了一個新的方向；即由政府與人民的協作，以開闢發展人民力量的嶄新大道。至一九六五年二月尼克森總統就職，他更直接呼籲人民的參與，他說：「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。……有了人民的合作，則天下事沒有什麼不可為的。」他對

美國福利政策的改進，是要以人力訓練計劃為基礎，他認為對貧苦家庭的救助應以要求貧民工作刺激貧民工作為重點，而要達到這一目的，就需要有效的工作訓練及就業輔導計劃。他指出美國向以「機會之地」自豪，所謂充分機會是指在經濟階梯上的每一階層對每一個人都有往上升的機會，但是，有一個冷酷的事實，即一個生在貧困之家的孩子，就很少有機會過好日子，他生來就貧困，很可憐地被養大，如果他的家庭是接受福利的，他的人生就在一種乞討與依賴的氣氛裡開始。在多半的情形下，他甚少接受工作的準備，很少得到鼓勵，因此，尼克森呼籲一個完整的、全盤的全國人力訓練服務，以配合新的家庭救助計劃，他對「人力訓練」下了一個清楚的定義：

(1) 使失業的或在勞力邊緣的人，變為永久的全日的工作者。

(2) 給工作收入微薄的人所需要訓練與機會，使他們更有生產力，更為成功。

(3) 發掘有潛能而目前被認為不能就業的人，為他們除去目前擋路的障礙。

尼克森的綜合性的新人力計劃法案的重要內容，便是要符合這三點要求：第一，要為受訓者創造一個事業發展計劃，使能適合他們個別的能力和抱負，在這一前提下，合格的申請者將接受一種綜合的服務，以協助其受訓、找工作、及在社會的階梯上往上走，這些服務包括諮詢、基本職業教育、醫療照顧、工作經驗及在職訓練等。第二、要成立一個全國性的電腦化工作銀行 (A Computerized Job Bank)，以調和求才與求職，「工作銀行」的電腦要對在不斷改變的與有缺額的工作資料加以處理，以為有能力的工作者擴大選擇的自由，幫助他們儘量發揮其特殊才能。

結語

社區發展的最高目標是人的發展；即人的能力 (Energy) 與潛力 (

Potentials) 的充分發展與運用，而就其方法而言，社區發展乃是一種社會行動的過程，使人民積極的參與及規劃其社區內的社會的、文化的、經濟的及政治的一切活動，從而以社區為起點，促進整個國家的人力資源的充分發展，以建設一個「富足而公正、自由而有效率，和諧而又變化」的理想社會。在這個發展的過程中，國家的責任是要保障以均等的機會提供於國民的每一份子，亦就是 國父所主張的要保障人民立足點的平等，使人民均能隨其天賦之不同而各在平等的機會上從事發展與公平競爭。

機會均等 (Equalization of Opportunity) 尤為社會發展成敗之所繫，記得一九七〇年九月十三至十五日第一屆亞洲區社會福利部長級會議在馬尼拉舉行時，十四日下午舉行記者招待會，當時有位記者提出什麼是對抗共產主義的最有效武器的這一問題時，聯合國的社會發展處長強森 (Mr. Kurt Jansson, Director, Social Development Division U. N.) 在答復這一問題中，便指出了機會均等的重要，因為今天社會上的許多不平，都是因為機會的不平等而發生的；機會的不平等包括教育、訓練與就業等。而不公平的社會正是共產主義所賴以滋生的溫床，亦是貧窮的根本原因。所以美國對撲滅貧窮的立法叫做經濟機會法，認為貧窮要從根本上去消除它，為人類創造發展機會，乃是在積極上消除貧窮的原因，而不只是緩和貧窮的後果。到尼克森總統更主張加強經濟機會局的研究功能，他要求經濟機會局以新的任務：發展與試驗新方法，以解決社會問題。他要求經濟機會局全心全力去尋求新方法，以便為有工作能力者打開經濟機會，並要設法提供機會，使每個人都能將其潛能貢獻至最大限度，並要發展及增進這些潛能。

我要鄭重並重複的指出：人類社會的發展總是可能的並永無止境的，因為不論個人或團體永遠在創新的慾望中向前追求着，問題是在我們能否採取社區發展的方法，使政府與人民的力量結合起來，在全國的總目標下從事計劃的發展。

犯罪預防與社區發展之研究

蔡德輝

一、前言：

時至今日，個人與社會攸關，個人不能孤立於社會之外，且社會之進步，亦賴其構成員羣策羣力所以致成，故犯罪問題於今，已非司法一部門或犯罪人與被害人間之事，乃動關整個社會之安全，犯罪猖獗，則社會不安寧，社會可喻為人體，犯罪則為病疾，犯罪消除，則顯示社會健康，犯罪猖獗，則此社會陷於病難中。

犯罪既是現代社會之病態，然要防止犯罪，建立健全社會，不能專由改善監獄，酌量刑及保安處分等療治罪人着手，而應由整個社會政策着眼，祛除疾病、貧窮、犯罪等病態，才能對症下藥，從根救治。德國刑事學大家李士特曾云：「最好的社會政策，就是最好的刑事政策。」而今日政府之社會政策，是要採取社區發展之方式，來促進社區及整個國家之安全與繁榮。刑事政策簡言之即防止犯罪之對策，故今日刑事政策之範圍，亦非僅於直接防過犯罪，而漸與社會政策相融合，進而改善社會生活環境，防止犯罪，促進社會之安和、樂利。

個人於六十年曾參與內政部與聯合國合辦之社區發展研習會，因而對當今社區發展之需要與目標，有進一步之瞭解認識，乃併將多年來從事犯罪問題之研究及犯罪矯治實務工作所得，願不揣鄙陋，就犯罪預防與社區發展，作一概括性說明，如蒙先進不吝指正，則不勝感激之至。

二、犯罪預防：

(一)犯罪之意義：

犯罪乃係錯綜複雜之問題，從不同之觀點，有不同之定義：

(1)基於刑法上之說法：犯罪乃合乎刑法規定處罰之構成要件，有其違法性及可責性之偏差行為。

(2)基於犯罪學上之說法：犯罪乃從個人意志上所犯之反對整個法制社會所定法律規範之行為。

然犯罪之範圍，亦因社會現象之變化而消長。在某一時代，有某一時代所謂之犯罪；在另一社會，亦有另一社會之所謂犯罪。足徵犯罪之範圍，欠固定性，乃隨時代而變化，故時代背景不同，對各種不同行為亦有不同之評價，如德國於一九七〇年廢除通姦罪，此乃因性觀念開放之緣故。同時它亦因社會本質之不同而有異，如一行為在某一社會成立犯罪，而在另一社會却不構成犯罪，此乃隨各社會之經濟組織及政治社會形態之不同而有不同之尺度，因而量刑輕重亦有不同，如對公家財物之侵犯罪，在民主國家並不太嚴重，但在共產國家則罪大不可恕。可知犯罪之範圍，隨時空之不同而有異，且犯罪之對象亦隨社會之變遷而消長。

(二)犯罪於社會之必然性：

法國社會學家涂爾幹於一八九五年曾提出二點立論：(1)任何地方均有

造成偏差行為之可能性。(2)反常行為之形式與結構乃決定社會形式結構及進展之程度。於此所言之偏差行為就包括犯罪行為。然我們研究此偏差行為，不要專由人去瞭解，亦應對社會結構加以分析，才能尋求犯罪問題之由來。(註一)

拉加薩紐氏 (Lacassagne) 創立社會環境說，認為在犯罪因素中，以社會因素最為重要。如個人因素超過於社會因素時，往往為精神病者之關係，然影響犯罪人最大的仍是社會環境之缺陷，尤其是貧困之經濟狀態，所以犯罪之發生由於社會之環境，既不是龍布羅梭氏所主張之隔世遺傳，亦非其他器官之素質所致。該氏認為社會環境是培養犯罪之肉汁，犯罪人猶如微生物，肉汁如酸醉，便是微生物發生之機會，可知社會環境對犯罪形成之一斑。(註三)

也有學者由人類學之研究，指出偏差行為不限於高度社會才有，如在原始社會中所具有之價值觀念及傳統不被遵守，亦產生偏差行為。

法律是社會行為之規範，有此規範才有所謂犯罪行為。而此規範是社會成員羣體感覺所建立的，如犯罪人侵害此羣體感覺，亦即破壞大眾所公認之善良價值觀念，刑法之產生，亦是此社會需要之反應。犯罪行為雖是社會之病態現象，然有人比喻犯罪對於社會與人之出生及女人之懷孕同樣是自然現象。更有學者認為犯罪於社會而言是一種常態，乃認為有一定限度或數量之犯罪是社會所不可缺少的，一個完整性、一致性之社會，如沒有偏差行為(包括犯罪行為及非行)，則此社會失其活動性，因社會是動態的，如失其活動性，則此社會將失其生氣。故在某一限度內，犯罪是社會必然發生之現象，只有犯罪模式及犯罪頻繁發生之劇烈變化，才是非常態；故為了預防犯罪，減少犯罪，刑罰及犯罪預防對策之樹立亦是必然的。

(三)犯罪預防之新動向：

由前述犯罪於社會之必然性，可知犯罪亦是人類社會疾病之一，正與疾病附於人體之情形同，只要有社會存在，必定會有犯罪行為發生。然我們仍可用人力剷除不必要之犯罪原因，使其發生大為減少，此種為使犯罪

不致發生，而在事前注意防範之活動稱之為犯罪預防工作。

今日言犯罪預防，除了改善監獄，矯治受刑人使其適應社會生活之外，另一方面則要健全社會，祛除病態，杜絕培育犯罪之原因，此乃由於時代進步，而促刑事政策亦趨向社會化。

從前由於自由意思主義之情響，認為犯罪人達到一定年齡，即能明辨是非，且有擇善去惡之能力；然而犯罪人明知犯罪為罪惡，進而有意犯罪，認為犯罪人既種惡因，應得惡果，故造成所謂報應主義，威嚇主義，罪刑均衡論，成為當時刑事思想之主流，因而導致監獄行刑，端在增加犯罪人之痛苦與着重殺一儆百及消極隔離之作用，然此除了滿足被害人原始的復仇本能之外，並未達到防衛社會，預防再犯之目的。

迄廿世紀以來，由於團體主義之發達，已摒棄個人自由主義，而發生社會安全之觀念，認為犯罪與貧窮、疾病一樣，都是肇致社會不安之問題；要想維護社會安寧，促進社會之發展，則社會對犯罪問題，應該採取積極和探求根本的辦法，一方面改善監獄，除了消極隔離之外，還要調查分類，促進行刑個別化，而達到後悔向上之效果；並教導作業，使習於勤勞，學有一技之長，將來才能適應社會生活，而不致再犯。另一方面更要加強各種社會措施，健全社會環境，祛除國民貧病愚惰，提高社會經濟水準，防止失業，預防疾病，普及教育、改善住宅，取締不良書報電影電視等傳播工具，以和諧國民之感情及理智，然後國民身心之健康、物質與精神兩得其所以，建立安和樂利之社會，則必能達到犯罪預防之目的。

三、犯罪預防與社區發展之關係：

近代由於科學進步迅速，工商業急劇發展，造成人口集中，財富差距，不僅家庭解組，社區亦趨惡化而有解組之現象，證之現代都市社區生活病態甚多，如個人人格孤立，情緒緊張不安，造成精神病患日增之問題；鄰里互助觀念淡化，社會控制力量衰落，犯罪問題愈趨嚴重；商業娛樂，誨淫誨盜；貧民區更是藏垢納污之地，因此，我們要健全社會，預防犯罪，必須從根本上解除社會之問題，亦即要從社區發展着手。

我國於民國五十四年頒布「民生主義現階段社會政策」於此政策之前言曾敘明要「建立社會安全制度，增進人民生活為目標，以採取社區發展方式，促進民生建設為重點」，且於該政策第七項題為「社區發展」足見對社區發展之重視。民國五十七年五月，行政院令頒「社區發展工作綱要」其目標揭示：「社區發展為有計劃的動員區域內之人力、物力、財力、配合政府各部門之施政計劃與財力支援，以增進區內人民生活條件，提高區內人民生產效能，改善區內人民生活環境，建設民生主義新社會」。由此可見社區發展是基於人民之社區意識所自發的一種社會力量，以改善其社會環境，促進社會之安定與進步之活動。

然學者對於社區發展一詞，見仁見智而有其不同之定義，茲分述如左：

(1)張鴻鈞：「社區發展是一種有意識、有計劃之工作，其宗旨是在協助人民與社區認識其需要與問題，負起責任參與一切活動，解決各項問題，改進整個社區生活。」

(2)謝徵宇：「社區發展是欲以國民之努力與政府之努力，結合起來以改善區中經濟、文化、社會諸方面的情形，並且企圖養成國民廣泛參加地方機關活動之習慣，建立政府和廣大民衆之間富於建設性之關係。」

(3)比德爾(W. W. Biddle)：「社區發展是一種過程，使人類生活得到更為舒適，並且以地區為單位，藉以控制日趨破壞及變遷的世界。」

(4)聯合國社會委員會：「社區發展意指一種過程，即由人民以自己的努力，與政府當局聯合一致，去改善社區的經濟、社會、文化環境，統一各社區、納入國家生活之中，俾對國家進步，克盡其最大的貢獻。」

(5)邱創煥教授綜合上述各見解，而對社區發展定義作左列之分析：社區發展之目的，在於改善社區經濟、社會、文化環境，建設均富、安和、樂利之社會，因而必須運用社會力量，激發其工作意願，進而有意識、有計劃地配合社區之需要，發展成有建設性的過程、程序和步驟。(註三)

(6)譚貞禧教授於其「社區發展的研究」一書中，認為「社區發展不僅是企求社區生活的改善，並且是要協助每個社區能主動的有效的解決其本身的問題，它具有四個要素：(一)一個計劃週詳的方案，以整個社區需要為

焦點。(二)鼓勵社區居民的自助，以改變其生活態度。(三)政府與民間團體的技術協助，以充分運用其人力與物力資源。(四)綜合性的社會福利措施，以及對婦女兒童與青少年力量的運用，俾有助於整個社區福祉的增進。」

當前政府力行之社區發展，是為改善社區的經濟、社會和文化環境，並從事社會改革及社會建設，適時地消除及預防社會失調或病態現象，而犯罪為社會之病態，已為學者所共認。故我們要防止犯罪，如僅專責於個人而用刑罰為制裁方法，不足以遏止犯罪，與其事後之審判科刑，不如未雨綢繆注重事先預防，亦即採取社區發展之方式，結合社會力量，使大家認識犯罪非但危害個人利益，而且足以動搖社會之安定。然而防衛社會，預防犯罪之措施，非少數人所能為，必須靠社會各階層人士共同努力，積極地發現問題及解決方法，克服困難，經由有計劃，有效建設性之社區發展工作，來祛除社會病態，加速社會之進步，進而保障人類之幸福生活。

四、如何運用社區發展預防犯罪：

由上述可知社區發展成功，可達預防犯罪之效果。然近年來我國犯罪案件激增，法院不勝負荷，推其原因乃在於社會環境之欠健全及社會安全政策之未盡推行，故我們要運用社區發展，來謀求社區生活環境與社會關係之改變，將此一靜態之社會，轉變為動態的、創造的、進步的社會，使大家均能瞭解社區發展之功能，進而在政府政策及設施下，發揚自動、自發、自治之精神、安份守法、互助合作、改善社會環境，預防犯罪，增進社區福利。

臺灣省政府近根據以往四年推行之經驗，將五十七年九月訂定之社區發展八年，於六十一年五月修訂為「臺灣省社區發展十年計劃」，其所揭櫫之建設目標有三：①完成社區基礎建設，以減憐亂，美化環境。②實施生產福利建設，以消滅貧窮，改善民生。③推行精神倫理建設，以端正風氣，重建道德。上列諸項乃社區發展之目標，然個人認為要運用社區發展，以預防犯罪，應先從下列諸項着手：

(一)加強社區一致精神，發揮敦親睦鄰、守望相助之傳統美德：社區發

展首重社區居民自動、自發、自治之精神，培養社區意識，發揚守法觀念及公德心，進而闡揚民族固有道德，加強倫理教育，使社區居民由安份守己，進而敦親睦鄰，加強組織，羣策羣力，以消弭犯罪根源，而保障居民生命財產之安全，穩定社區居民之生活。

(二) 加強社區福利措施，提倡正當娛樂：如舉辦小本貸款，使居民能興建國民住宅，解決住的問題，並組織社區合作社，增加收入，減輕負擔，改善生活。至於正當娛樂，更是有待提倡，往昔居民缺乏正當之休閒時間及消遣活動，於是有的居民沈緬於不正常之嗜好，甚或陷入犯罪深淵。故現今社區發展要注意到居民之休閒活動及正當娛樂，除成立俱樂部、交誼廳之外，亦要擴大於社區普設託兒所、幼稚園、及青少年活動場所，加強兒童之保育與青少年之輔導，以補一般社會及家庭力量之不足，使預防青少年犯罪與社區福利措施貫通一氣，亦即將預防犯罪成爲社區發展的目的之一。

(三) 實施「小康計劃」，消滅貧窮：近年來，本省人口增加，就業困難者，生活沒有保障，所住之房屋設備簡陋，環境衛生惡劣，以及物質、精神生活之條件不够水準，人們於此環境之下，缺乏謀生能力，在「饑寒起盜心」之情境下，稍一不慎，極易陷入犯罪，故犯罪往往爲貧窮所造成之結果。

當政府爲消滅貧窮於本年十月二二日訂定消滅貧窮計劃綱要（簡稱小康計劃），其內容主要包括救助、安置、生產、就業、教育訓練等五大項目，着重在積極輔導貧民生產或就業，避免養成依賴心理，對老弱貧民，則負責給與適當救助和照顧。

爲採取標本兼治、消極與積極並重的方式，此計劃乃分下列近程、中程、遠程等三個階段，實施消滅貧窮，以使本省社會普遍進入安和樂利之佳境：

① 近程目標：着重在擴大救助、收容、安養及輔導就業與辦理職前訓練，並配合商工職校及工廠，迅速解決就業問題。指導節制生育，緩和人口增加趨勢，並舉辦社區家庭副業、輔導生產。設置「媽媽教室」講授親

職教育、家政知識，以加強家庭之社會功能。

② 中程目標：此着重在輔導生產，於社區內設置小型工業區，就地輔導貧民從業生產，參加訓練，踴躍就業。

③ 遠程目標：此乃着重增加貧民之財富，並防止新貧戶之增加。（註四）

貧窮原非罪惡，況世間偉人，多半出於貧窮家庭。然少年若生長於貧窮家庭，因缺乏教養，易與不良少年爲伍，加之貧困家庭，生活無着，致子女偷竊，除本身不正當之花用外尚可補貼家用，而父母迫於環境，不加勸阻，反對無形中加以鼓勵，於此家庭下之少年則易陷入犯罪。據臺灣省五十二年少年犯罪與家庭狀況之統計所得，計貧窮家庭者一三〇人，富裕家庭者六三三人。由此顯示犯罪率與貧窮指數間有連帶關係，且少年犯大都集中於貧民階級。故我們要預防犯罪，定要請社會各界，對上述之「小康計劃」給予協力合作，提供生產、就業、訓練之機會與技術上之支援，以使國民之收入增加，生活改善，則必能達到預防犯罪之效果。

五、結 論：

犯罪是社會一種病態，病因複雜，其中包括個人、家庭、社會、學校、政治、經濟、軍事、福利、文化和法律各方面連環發展和互相影響之因素。而目前社會嚴重之犯罪問題已擺在眼前，我們應如何針對社會實況及犯罪現象予以解決，標本兼治以達預防之效，個人認爲民間應盡全力配合政府推行社區發展，以端正社會風氣，加強社區意識，實施小康計劃，消滅貧窮，改善生活環境，加強社區福利措施，提倡正當娛樂，培養國民身心健康，如此不但可直接預防、疏導與消除各種是以導致犯罪之因素，且可促進社會進步及國家文化之發展。

註一：參閱林山田教授講述社會結構與機能相關性之理論。

註二：參閱丁道源教授著犯罪學八七頁。

註三：參閱邱創煥教授著之臺灣省社區發展概要。

註四：參閱61、10、24中央日報。

從區域計劃談台灣地區的社區發展

— 陳水竹 —

一、社區發展的新領域

現代的社區發展已趨向：以建設完成的鄉村社區與都市社區為基礎，進而擴展至城鄉建設的區域計劃 (Regional Planning)。一個區域內的鄉村與都市社區發展，宜須兼顧到整個區域的生活空間及社會文化現象的全面性設計，經由社區發展，改善城鄉的社會、經濟、文化及福利，創設健康的生活環境，提高國民的生活水準，助長社會進步。換言之，即運用社區發展的實施成效，俾益區域的計劃，建立區域內社區間，空間上的適當安排與維生上的和諧關係。

區域計劃，乃規劃出一個完整的區域——生活的領域——包括生活環境與社會環境，根據合理的目標，釐訂詳盡的計劃，作有方法、有步驟的改善與建設，調整區域內的自然現象與社會現象的適當關係及均衡的發展，以促進整個區域的政治、教育、社會文化與經濟活動，期使國民能够在安定的社會環境及美淨的生活環境中，均享區域的福利和進步。

區域計劃的推展，將使區域內的城鄉建設配合社區發展；一方面圖謀社區發展的整合設計，達到區域計劃的目標，一方面藉

着區域計劃的實施，維護並持續社區發展的成果。因此，區域計劃使社區發展推向嶄新的階段，從區域內點狀的社區發展轉變為全面性建設的區域計劃。茲將區域計劃的原則略述於下：

1. 區域計劃是依據地區的自然地理現象與社會文化因素所構成的空間上和維生上的各種區位體系，應用科學方法劃出整個區域的建設計劃，並且尋求區域內的共同問題與利害關係，作區域內資源之保存與發展，期謀區域中的社區發展配合區域計劃的全面推展。

2. 區域計劃經由研究及調查，探究區域內的地理環境與社會文化背景，並分析及推斷其社會生活方式與社會制度間相互關係的變遷情境，藉以調整區域中物質文化與非物質文化的適當關係，以助於解決社會問題，避免文化的失調現象。

3. 區域計劃注重區域內的人口結構、地理環境與團體生活的相關性及聯繫性，對都市與鄉村的適當分配、遷移情形等應作長遠的設計，同時顧及空間上及時間上的協調與和諧的發展。

4. 區域計劃是有計劃的推行社區發展的長期工作，謀求區域內各社區間的密切關聯與減少衝突，並且加速城鄉建設，增進社區福利。

二、臺灣地區之社區發展的實施過程

臺灣地區（包括臺灣省與臺北市）的社區發展，其最重的目標在於增進臺灣地區內國民的生活條件，提高生產效能，改善生活環境，以建設現代化的新社會。從民國五十四年起，便循着「民生主義現階段社會政策」與「社區發展工作綱要」中的社區發展方式，積極推行社區發展，首先採取示範式的實驗社區，開始研究與設計；其次，就根據所獲致的成效與實際工作的經驗，面對貧窮僻亂的地方，逐步推廣社區發展，謀求改善居民的生活環境，並且同時顧及鄉村與都市，併重實施。

在臺灣省社區發展方面，側重鄉村的社區發展：重視基礎工程建設，如改善社區環境、交通道路與防洪設施等，以有效地消除僻亂，美化鄉村環境；注重生產福利建設，如改進生產技術、提倡家庭副業、指導家庭計劃、辦理各種福利服務等，以消滅貧窮，改善民生；加強精神倫理建設，如推行文教活動、興建社區服務、倡導正當的休閒娛樂等，以重建道德，共同維護社區發展的成效。

臺北市的社區發展方面，首重貧窮骯亂地區的整飭，來配合都市發展計劃。在市區內，創設新社區，發展新市區，興建國民住宅，俾能有效的規劃與設計都市的生活環境與社會環境，並順應都市的擴展與社會生活水準的提高，調整與更新人與環境的適當關係。同時，健全都市的社區發展計劃必須規劃創建衛星鄉鎮地區的社區，以促進都市的整體發展。

目前，臺北市的綜合性都市計劃中，社區發展的推進對整個都市的未來發展具有很大的功能，諸如，居住環境的改善，市容的美觀，公共設施及遊憩場所的建設等，使行政、教育、文化、工商業、居住、交通及娛樂等能在空間上作有計劃的分佈與安排，構成一完整而均衡發展的都市社會基圖 (Urban Social base map)，以增進健全及文明的都市生活。

自從臺灣地區開始推行社區發展，極力配合與協調社政、民政、教育、衛生、建設、農林、交通、警務與糧食各部門，共赴事功，頭具績效。惟各業務有單位限於人力、物力及財力的支援困難，以致流於形式，無從密切配合，嚴重地影響全般工作的推展。今後，臺灣地區的社區發展，應着重在都市社區與鄉村社區的調適關係，使工業化與都市化的都市社區能配合鄉村社區的現代化建設，俾使社區發展能推動臺灣地區的城鄉建設。

三、臺灣地區社區發展的區域計劃

由於工商業的發達，臺灣地區將從點狀或小型的社區發展進而促成整個地區的區域計劃，才能適應區域性的整體與全面發展及進步。至於如何經由社區發展來推展區域計劃，亟須依循下列途徑：

1. 鄉村社區與都市社區的適當關係及合理分佈。

從一個區域的區位結構 (Ecological Structure) 來看，都市社區是工商業繁榮的地區，人口向都市集中，造成都市人口的擁擠與社會問題的叢生，因此，都市社區的設計須有政治、經濟、文數及社會的機構，與商業區和公共建築的設施，同時都市中經濟活動的工商產品，其龐大的生產廠場，也須要都市鄰近的鄉鎮市的鄉村社區或小規模的都市社區，成為都市發展計劃的衛星工業區，並且，透過社區發展維持整個區域的城鄉建設與良好的發展，以都市的文明去影響鄉村社區的文教及生活水準，使鄉村社區與都市社區互相協調，期使都市郊區或衛星的鄉鎮社區，成為工業社區、住宅社區及遊憩地方，鄉村社區的居民可因農產品的加工製造，與工廠(場)的設立獲得工作的機會，轉變鄉村發展的計劃，維持鄉村地區的正常化發展，為都市化及工業化提供

生產的原料。同時，鄉村社區的住宅計劃與遊憩設施，也將提供都市居民的寧靜住宅區，以及休閒活動的消遣去處。

2. 注重區域內城鄉社區的人文現象，以利區域計劃。

都市與鄉村社區發展工作中，其調查及研究社區中的人口組合、生產結構、社會接觸、社會流動與社會病態等靜態與動態的變遷因素，就是區域計劃中城鄉社區建設的重要依據，然後才能有正確的設計與健全的發展。

區域計劃的實施必須適度地改變各個社區間的衝突與殊異，綜合鄉村及都市社區共同發展的可能性，俾能在整個臺灣地區的區域計劃推行過程中，作可行的規劃，並有效的重組與調整，創造出超越社區的區域性發展，以圖全區域內之安定的社會生活，改善國民的生存空間及生活環境。

3. 區域計劃是配合社區發展逐次完成長期的城鄉建設與整個區域的未來發展。

當前臺灣地區的社區發展建設，即是臺灣地區區域計劃的良好基礎；同時，區域計劃導致社區發展走向新的領域，使臺北市及臺灣省二十縣市的都市與鄉村社區發展能夠連繫起來，成為區域計劃最基本的準備工作，其次，便依照計劃中的各項步驟，積極地完成城鄉建設。譬如，消除公害對人類生活環境的威脅及影響，並非少數幾個社區的發展就能奏效，須要由整個區域的設計方案與實施，才能獲致成果。又如目前臺灣地區積極建設南北高速公路，其最重要的功能，乃在於推行整個臺灣地區的區域計劃，促進城鄉建設的快速發展，並且，已經開始調查與研究其公路經過兩旁的城鄉地區之社會文化及經濟發展情況，以配合將來的長遠發展。臺灣南部的橫貫公路之興建，亦即溝通臺灣西南部與東部地區的經濟社會發展。上述的大規模公共工程建設，顯示出臺灣地區區域計劃的方興未艾。

綜合言之，臺灣地區的區域計劃係以社區發展為基礎，圖謀區域內資源的保存、運用與發展，調整都市與鄉村的適當關係，建立一個安和樂利的生活環境。

四、結語

區域計劃已成爲建設國家、發展國家的主要措施，對促進經濟社會的均衡進步具有很大的助益；當今臺灣地區的社區發展，除了推展社區的福利工作外，必須順應整個區域計劃的發展，建設國民生活的最佳環境，以及和諧進步的社會。

台灣的水污染問題

許澤民

今年五月「美國科技訪問團」來臺訪問，團中的醫療顧問也是紐約大學副校長班納特博士 (Yvan. S. Bennett) 曾多次來臺，他在臨行時對記者發表談話，很坦率的指出：「臺灣公害的問題，已日趨嚴重了。」，每天在臺灣的人，也許無法看出差別，但兩次來臺，中間相隔三年，是很容易做個比較的。所以他說：「污染問題在臺灣，由於重視工業發展，使得危害程度，有令人驚訝的提高，尤其是水源污染的問題，要比美國嚴重得多！」，他在聽取經合會的簡報之後，發現臺灣的河流沒有污染的已經很少了，相反的，美國還有許多河流沒有污染，就這一點，便可直覺的知道臺灣的水污染是嚴重的。班納特博士的話，對漠視臺灣污染問題的人，無異是平地一聲雷。本來，一般的想法認為美國的工業發達，消費龐大，在污染上一定遠勝於臺灣。現在有人指出臺灣的水污染要比美國嚴重得多，這正是一種刺激，我們應正視水污染的問題，從防止及制止兩方面著手來改善水污染的問題。

在談及臺灣水污染問題之前，我們先看看一般所謂的水污染問題。水污染有三種：

第一種污染清水的方式，是由工業的廢料加入天然水中造成的，有時這些廢料是無害的，但時常是有毒的，如砒礪、銅、鉛、鋅、鹽、氯化物、鉍精等，都能够危害所有的生物。其他的物質，如煤屑和淤泥等雖然無毒，却會擋住陽光，使生物窒息，改變底層的土地，對水上的生態系統，

同樣是致命傷。其中還有各種清潔劑，會毒害生物，這些清潔劑有一個特徵，就是它們絕不可分解，能够完全不變的通過生態系統，溝渠及陰溝消毒槽，使清理溝渠的工作會發生嚴重的障礙。

第二種污染，是由於我們普遍用水來沖洗廁所所引起的。腸熱、肝病、痢疾等病菌，以及寄生蟲等都可以自水道傳染疾病，即使最現代化的衛生設備，也有這種危險存在。

第三種污染是由於水中含有過量的有機質而引起的，有機物如排泄物、溝渠穢物、食物或木材廢料沉下水中，腐蝕菌立到依照比例增加，它們需要更多的氧氣，於是河水或湖水的氧氣量便減少了，水變得污濁不堪。倘若氧氣更加缺少，那麼各類的菌類、蟲蟲，及藻類便會取代了水中原有的生物而大量繁殖。氧氣完全用盡後，一個以新的以細菌為主的生態系統替代了原來的一個。當這些細菌分解污濁的有機物時，便產生有毒的物質如氨、硫，及有臭味的氣體如甲烷和硫化氫。

此外還有別種有害的污染食水的形式。農業上施用的人工肥料，如其他養料一樣，會產生養料堆積現象，促使藻類繁殖。殺蟲劑及除草劑等由陸地沖到水裡，也會影響通常認為安全的水——如井水及水塘裡的水。另有動力廠所用水冷卻的方式，所產的熱水，對水的生態系統亦有重大不良影響。

水污染也並不全是人類的責任，自從地球上有了動物以來，水裡便有污

物了。不單是生物的排泄物，還有死了的有機體也往往會流到我們的湖泊、溪流、江河，及海洋裡去。不過人類也在不斷的增加自然污染並增加其他污染。臺灣自然也不例外的一天一天加重水污染的嚴重性，綜觀其理由，無外是對「水污染問題」缺乏知識和瞭解，因此只有讓清水任其污染。不過，最近有關方面及社會人士已對這問題慢慢重視起來了。我們就來看看臺灣的水污染是如何的情形。

工業廢料污染清水的現象，很顯然的在臺灣西海岸遠比東海岸嚴重，不過，不論其污染程度如何，總得加以制止和防止。最有效的方法是由政府 and 廠方之間有彼此的諒解，廠方應瞭解水污染的嚴重性，用有效方法盡力防止，政府則制定有關的法律來取締。

但是，在臺灣的工業污染並不是水污染的最大因素，其他的因素仍占大部分，因此一般的意識覺醒仍很重要。

除了工業水外，農業用的水，雖比工業用水少得多，但它的消耗却更大，幾乎所有工業用水的百分之六十，可以重複使用，但用於灌溉的水却全部流失了，即使有些田間的水又回到河流中，也因挾着難以去除的鹽份、礦物、農藥而作罷。

另外造成水污染的因素是大量的日常廢物棄置河中。這種現象，在臺灣尤其常見，這種事情的發生，是所有的人應負的責任。由於對大量日常廢物沒有適當的消毀的設備，一般人習慣於將垃圾棄之於河，另有大量的污物則經由排水溝流入河中。這是目前臺灣水污染的最大原因，其問題的嚴重性不可不察。

因為水污染而引起的最直接的有害於人的問題有三：

(1) 飲用的清水來源已有問題。

(2) 水中魚類和蚌類，因污染而死亡。

(3) 可供人們流連戲水的潭水和溪水正日漸減少。

在臺北地區，近來食水的供應已發生問題，常常不能充足的供應，尤其是清潔的食水已經非常難得。現在臺北地區的居民必須在水龍頭上加裝濾水器才能有清潔的水用，這都是近年來才有的事。

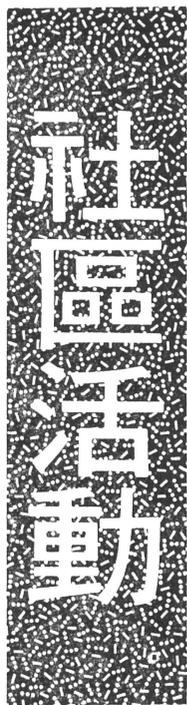
水中魚類和蚌類的死亡，也引起了嚴重的後果，關渡附近，以往靠捕魚為生的漁民，因淡水中的魚類大量減少而紛紛轉業，就可以看出事態嚴重。

清溪成爲濁流在臺北地區已經到了很壞的局面，人們不再有清澈的潭水和溪水可以划船或游泳了，要游泳只有到游泳池去，未免令人歎息！

臺灣的主管環境衛生的部門，也正開始在抵制水污染了。例如：新店溪的整理計劃將會推行，以保留大臺北的食水問題。前幾天，據報載河上禁止養鴨，也是一項治標的措施。

目前制止水污染的事業只是開始，也許只能說要開始。我以為這是政府和民衆共同的事，應該合作才對，在政府機構中，除利用已設立的機構外，並適量增加應有的機構，一方面廣泛調查污染的實際情形，一方面提出可行計劃。政府則應採用可行的計劃，制定法律，並利用各項傳播工具，讓全民知道污染的嚴重性及如何採取合作的方法。在人民方面則應以污染問題爲己任，盡量瞭解污染的事實，遵從政府的法律，並互相勸勉，形成良好風氣。

固然，因於經濟上的困難，臺灣目前有關處理污水的昂貴費用無法負擔，但在另一方面，我們可以在合作無間的情形下，以防止清水的再污染爲第一步工作，然後再從事整治污染的水的工作，在一定的時間之內，一定可以看見其成績的。



配合社會福利基金

推行社區發展計劃

臺北市政府社會局局長郝成璞表示：本市社區發展工作目標仍以配合社會福利基金預算第二期四年計劃（六十至六十三年）為目標，即每年已立廿五個社區，四年共建一百個社區，六十一年度建立了敦化、復源、民福、松江、崇仁、農場、敦正、頂碩、民生、國慶、隆和、臥龍、華幸、文化、民和、光裕、文進、星輝、義倉、順興、減口、興得、治磐、洲子、龍華等廿五個一般社區。另外還推行社區家戶環境改善工作，舉辦社區發展工作人員講習會，並辦理社區公共設施工程多項。

郝局長強調，今後當繼續配合社會福利基金推行社區發展計劃，啓發民衆意識，社會事業必須運用社會的力量，建設理想社區。更以(1)公共設施、(2)精神倫理、(3)福利生產三項建設並重，確實發揮社區發展之功能，在做法上，務須符合社區發展之精神，自動自發，政府予以輔導，運用社區人力資源，動員婦女，兒童青少年，發動社區企業貢獻，達到社區工作質量並重平均發展之目標。

配合社區發展推行代耕工作

將設農機專業使用隊

使符合農業專業區發展理想

省農林廳、社會處和合作事業管理處，本(十一)月一日上午在一項例行的業務協調會中決定，今後為配合社區發展的需要，將設置農業機械專業使用隊，以便推行代耕、代插秧等工作，使社區的農業發展趨勢能符合即將規劃的農業專業區發展的理想。

這項協調會並決定對管處所轄合作農場所擔任的農業經營，農產運銷、包裝、以及各項專業人才的運用，加強輔導和管理，以發揮合作功能，配合農業的建設和發展。

省農林廳配合各合作農場推行農業機械化的計劃，其初步方案如次：

——自六十三年一月起預定在南投縣名間鄉新民合作農場辦理水稻一貫作業機械化示範四〇公頃，全部經費六三九、〇〇〇元，由合作管理處負擔四五四、〇〇〇元，並由該廳臺中區農改場提供技術指導。

——配合社區發展預定組農業機械專業使用隊一五〇隊，截至目前為止，在已設農機中心鄉鎮申請辦理者計七〇隊，未設中心的鄉鎮四〇隊，合計一一〇隊，每隊備有耕耘機及動力插秧機各一臺，以便推行代耕，代插秧等業務，以利農業機械化的加速推行。

實施小康計劃

先從社區做起

首步工作即展開

臺省社會處處長陳時英於本(十一)月九日表示：小康家庭計劃的第一

步工作，即將展開，並先從社區做起，各級地方政府應輔導各社區理事會，一面妥善照顧貧民，一面配合政府福利措施，先行達成社區內沒有一級貧戶的目標。

陳處長並已通知各鄉鎮，切實清查二、三級貧戶中具有工作能力的失業貧民，在兩星期列冊送交各區國民就業輔導中心，優先給予職業訓練，並輔導就業。

臺省衛生處今天呼籲各鄉鎮市區長，督導各村里長、管區警員及清潔單位，積極協助民眾改善環境衛生，並以村里為基本單位，切實消除髒亂，再由村里擴大至鄉鎮市區，將髒亂一掃而空，使本省成為潔淨的現代化社會。

衛生處希望各村里負責通知轄區內民眾整頓以下四項衛生工作，對妨害環境衛生事件，以服務精神勸導改善，必要時請警察單位從嚴取締，從重處罰。

①凡住戶、店舖、固定攤販，四週二公尺以內由各住戶、店舖、攤販自行清掃整理。

②各住戶、店舖、攤販均須備購密蓋垃圾桶，儲存垃圾，不得任意傾倒。

③糞便不得任意傾倒，垃圾應傾倒於指定地點。

④違棄廢物應自行隨時清理，並運至指定地點。

配合農業政策

輔導合作農場

推進社區發展

臺省府配合現階段農業政策加強輔導合作農

場，推進農村社區發展，使本省農業，運用合作方式，達到擴大農場經營規模，推行機械作業，促進農業現代化的目標。頃經擬訂加強推進合作農場工作重點如下：

——先就原有合作農場，輔導其合作經營，以擴大耕作面積，利用機械作業。

——針對合耕合營缺點，作如下之改進：(1) 田間生產成本，按耕地面積大小比例分攤，生產收益，亦按耕地面積分配，但實行合耕後，單位面積產量超過前三年平均產量時，得按其超過部份酌提若干為獎勵金，酬勞農場工作人員，以激勵工作情緒，(2) 改進合營業務（供給、消費、公用、運銷等）之盈餘分配辦法，降低公積、公益金及理監事酬勞金，提高按交易額分配百分比，以鼓勵場員與農場交易。

——輔導農地重劃地區或農地毗連之農民組織合作農場，運用合作耕作方式，利用機械作業，並採多角化經營，發展農村副業，以充分運用人力與機械，間接減省農業投資。

——加強供銷業務，消除中間利潤，以維護生產者合理利益，減輕消費者負擔。

——配合有關機關，舉辦場員及其眷屬技藝訓練，輔導剩餘勞力轉業。

——配合社區發展計劃，以合作農場為中心，透過鄉鎮公所，辦理農村社區發展。

——輔導各場舉辦托兒所，以便農村婦女就業，及培育民族幼苗。

——舉辦長期低利貸款，以解決當前合作農場資金短絀，而利發展上列各項事業。

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

第二卷 第一期

中華民國六十一年十一月二十日出版

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
盧 政 春 · 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 · 三四三六〇一

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■