

期五第 卷二第

月三年二十六國民華中

刊月展發區社



COMMUNITY
DEVELOPMENT
BULLETIN

No. 17 MAR. 1973

社 區 發 展 月 刊

● 期五第 ● 卷二第 ●

-
-
- 頁 1 第 (下) 展發區社與織組區社 ■ 鈞 國 陳
- 頁 7 第 化織組民農和化業企業農論 ■ 洲 大 黃
- 頁 11 第 (中) 設建利福和產生業農區社理辨強加何如 ■ 城 肇 鄭
- 頁 15 第 色角和位職的袖領區社 ■ 木 水 吳
- 頁 19 第 吸呼由自 ■ 民 澤 許
- 頁 22 第 罪犯年少——化會社的常正不 ■ 科 文 王
- 頁 26 第 (上) 要紀劃計庭家與策政口人導宣 ■ 簡 敬 易
- 頁 9 第 動活區社 ■ 刊 本
- 頁 29 第 態動心中 ■ 刊 本
-
-

社區組織與社區發展(下) 陳國鈞

社區組織的工作方法，並無一致的說法。哈普爾與德罕穆 (Harper

& Dunham) 合著社區組織工作 (Community Organization in Action) 選列廿五篇名著，敘述社區組織的工作方法，分為步驟 (Steps)；事實調查 (Fact-Finding)；設計 (Planning)；會議 (Conference)；教育，宣傳及公共關係 (Education, Interpretation and Public Relation)；基金募集 (Fund Raising)；社會運動 (Social Action)；及紀錄 (Recording) 等八種。

1 步驟：

社區組織工作，可以分為若干步驟，須視社區情況，因時因地而定。

柯如絲 (Heartha Kraus) 在社區組織的步驟運用 (Community Organization in Social) 一文中，列舉六個階段的工作步驟，可於視作一般常用的社區組織工作方法：(1) 目標的確定，(2) 事實的調查，(3) 工作綱領的擬定，(4) 大眾意見的徵求，(5) 工作計劃的修正，(6) 工作進行的轉變。

2 調查：

事實的調查 (Fact-finding) 為社區組織工作中重要的方法，亦為社區組織工作中設計及行動的基礎。事實調查既不同於一般的統計報告 (Statistical reporting)，亦不同於社會科學中理論性的調查研究或專門性的社會調查研究。一般的調查研究在求知；而社區的事實調查在求用。故事實調查是一種行動調查 (Action Research)，其目的是直接的，其範圍是特定的，其歷程是短暫的。在社區工作中，它是限定問題，估計服務，決定需要，設立標準及製定政策等基本工具。這種社區調查，加以分類如下：

A，以調查的範圍分：

- (1) 工作計劃分析 (Program Analysis) 的調查。
- (2) 需要與資源 (Needs & Resources) 的調查。
- (3) 一般性的社區調查 (General Community Survey)。
- (4) 機構間關係的調查 (Study of Interagency Relationships)。

B，以調查的方法分：

- (1) 編列的調查 (Inventory Method Survey)。
- (2) 專家的調查 (Survey by Experts)。
- (3) 程序的調查 (The Process Survey)。
- (4) 自辦的調查 (Self-Study)。
- (5) 繼續的調查 (Conference Self-study)。

從事社區調查通常分為三個步驟：第一，事實或資料的搜集，第二，事實或資料的分類分析及比較，第三，綜合研究與論斷。在第二第三步中，常涉及若干專門調查的技術與知識，故常由專家擔任，在調查工作進行中，普通工作人員均可勝任，至於工作技術方面，常因其需要予以講習。一般說來，在態度方面應謙和有禮。言詞方面，應誠懇而知所忌諱。紀錄方面，應簡明而有所分析。尤有進者，社區組織工作中的調查，應能應用社區組織工作的精神與方法，使社區內有關機關及一般人民均能了解此項調查的目的與方法，儘量參與；以便進行順利，易為各方所接受而有切於工作的設計與執行。

3 設計：

在社區組織工作中，設計工作佔有最重要的地位。社區設計，即係一

個社區按照其事實調查的結論，與合理的目標，而訂出的詳細計劃，使資源配合需要，以從事社區改進的過程。

按設計工作主持者分，可分為專家的設計，多於理論；民間的設計，多催於現實；個別的設計，以局部利益為之，只有總合的設計，能全部利益兼顧。按設計的區域分，可分小社區的設計，指一鎮一區，大社區的設計，可包括一省一國。我們所應用者，常以小社區為多。

在設計工作時，應先考慮下列幾個問題：

(1) 需要是些什麼？

(2) 關於這些需要，我們的功能是什麼？

(3) 最嚴重的缺陷是什麼？最現實的問題是什麼？

(4) 社區的資源是什麼？

(5) 需要那些共同的努力？

從以上五項問題，運用專業的技术去決定需要、功能、問題、資源及共同努力的工作計劃。

此外，設計時尤應選擇下列重點：(1) 具有最確實的資料證明其確為社區中最急要的問題，(2) 確為各機關主持人員認為重要的問題，(3) 最能獲得社會贊助與關切的問題。

4 會議

會議 (Conference) 是許多人為討論或磋商而舉行的一種正式的集會 (Formal Meeting)。它不僅是人的集合，更應該是一種「心靈的聚會」 (Meeting of minds)。因此，這種達成思想一致的方法，是社區組織工作最重要的一環，而社區中各種委員會 (Committee) 為會議 (Conference) 的重要媒介或傳導體。故各種委員會亦為與社區組織工作俱來的中心工具。

會議的分類如下：

(1) 會議——舉行會議，是運用社區組織工作方法的一種主要方式，以工作種類分，可分一般性的，按地區分，有國際性的、全國性的及地方的。

(2) 委員會——委員會為會議的中心工具，與工作執行單位。在會議前有籌備委員會，在會議中有工作委員會，在會議後，可設立執行委員會。

會議的方法如下：

(1) 工作準備，(2) 工作說明，(3) 工作程序，(4) 工作進度，(5) 工作紀錄，(6) 工作檢討。

5 報導

所謂報導，包括教育、解說、及公共關係 (Education, Interpretation and Public Relations)。但三者並非分別從事，故可以宣傳報導，或公共關係一詞說明之。社區及有關機關有關人士說明事實，激發社區對某一問題的重視，改變並培養社區對此一問題的態度，因而能採受行動。故宣傳報導及公共關係對社區工作者極為重要。

報導工作的方法如下：

(1) 對大家關係的分類，應作為推行公共關係，分析大家態度及反對者的意見，分別擬定宣傳計劃的參考。

(2) 對職員及委員份子，應有書面的宣傳資料，以供其參考應用。

(3) 商請當地報導雜誌，電視廣播提供意見，參加社區福利計劃，並供給社區委員會或調查的所得，以為大眾傳播中的項目。

(4) 經常向社區報導社區福利活動，以提高社會工作者在社會上專業工作的地位與貢獻。

6 募捐

從社區募捐發展的經過來說，聯合募捐業已成為一種良好的制度與方法，故我們所稱的社區募捐，係指一個社區的社會工作機構、社團及人民為維持並發展其社區福利，教育與衛生工作，而定期舉行的有計劃有組織

的統一募捐或聯合募捐而言。

社區統一募捐，係以社區為單位，其受益者為當地有關的(1)福利(2)衛生(3)教育(4)康樂等地方會員機構，其募捐工作機構，稱為社區基金會(Community Chest)。

募捐工作的原則如下：

- (1) 募捐的結果，視其領導者的品格，貢獻與才能而定。
- (2) 募捐組織的功能，視其分工負責的標準而定。
- (3) 輿論為社區的主要力量，故募捐之前，必先由社區予以討論。
- (4) 服務為社區的基本要求，故募捐用途及預算，必先為社區所接收。
- (5) 募捐須全社區同時進行，在一種熱烈的氣氛下，使人人有責任感，有榮譽心。

(6) 募捐組織的大小，受報酬遞減律(The Law of Diminishing Returns)的限制，其周圍愈大，收獲愈小，而費用亦愈多。

(7) 募捐工作準備的時間要充分，進行的時間要集中。

(8) 募捐工作中，公共關係至為重要，工作人員的態度亦應予注意。

7 社會運動：

由於社區組織工作本身就是一種社會改造運動，故在社區組織工作的範圍內，社會運動的意義可視為促成社會立法，社會改革，行政方針以改善社會情形的活動。

社會運動的方法如下：

(2) 根據社會問題專家的研究，提出本單位改革的方案，發動本社區各單位研究討論，集中意見。

(2) 發動民衆研究特殊社會問題，以求有關民主的社會立法修訂有共同的要求。

(3) 利用競選或直接游說各級議員及政府官員，促成社會政策的確定，

及社會立法的完成。

8 紀錄：

各種專業服務均有其紀錄的體系，以應付其高度的技術工作。社區組織的紀錄，目前由於活動範圍廣，其紀錄必將不勝其煩。因此一些有經驗的社區工作者仍使用極為有限的文字記載，且多限於通訊文件，會議紀錄，及備忘錄等而已。詳細的過程紀錄則僅限於少數機構的教學之用。

社區組織的紀錄，可分下列兩種：

(1) 工作紀錄 (Administrative Recording) 此為社區組織工作機構中所常用者，包括組織章程，設計方案，會議紀錄，工作報告，研究報告及各種文件等。

(2) 過程紀錄 (Process Recording) 此種紀錄的目的，在記載個人、團體、與團體間錯綜複雜的相互關係。

(一) 工作機構

社區組織的工作機構，可以分為四大類：即甲、地方性機構。乙、全省性機構。丙、全國性機構。丁、國際性機構。茲分述如下：

甲、地方性機構

在一個城市、縣區、鄉鎮中，社區組織大多由下列機構負責執行：

- (1) 社區福利理事會 (Community Welfare 又稱社會機構理事會)；
- (2) 社區聯合募捐會 (Council Community Chest)；
- (3) 社會服務交換所 (Social Service Exchange)；
- 社區福利中心 (Community Welfare Center 又稱社區中心)。

乙、全省性機構

由於地理及距離的限制，全省性的社區組織工作，與地方性社區組織工作，大不相同，一省包括各種社區、都市、城鎮、鄉村兼而有之，地形、氣候各有不同，而距離則又造成物質的，社會的及心理的不同。故全省

性組織遠較地方性的組織為難，開會聯絡亦非容易。然而，全省性的機構亦有重要性，省位於國家與地方社區之間，在社會福利方面，尤其是公共救助、兒童福利、衛生服務等方面，負有領導策劃之責。故多數社會福利計劃常涉及全省的立法、行政、監督與支持，有了全省的計劃及領導，各社區才能獲得更充份的資源，與相互的支援。

美國全州的社區組織工作機構，公立的方面，以一八六三年麻省慈善委員會的中央辦事處 (State Central Authority, The Massachusetts State Board of Charities) 為創始，私立的方面，以一九七二年紐約州的慈善協會 (New York State Charities Aid Association) 及一八八一年維斯康辛州社會工作會議 (The Wisconsin Conference of Social Work) 為最早。至一九四〇年，各州的社區組織工作始有所發展。各州會議組織多已有專任工作人員，各州並設立兒童、青年、老人、衛生、娛樂等計劃委員會。

德罕穆 (Arthur Dunham) 在社區福利組織 (Community Welfare Organization) 一書中，對全州性機構，分為十四類，重要者有下列五種：

- 1 州的公共福利機構。
 - 2 州的各种委員會。
 - 3 州的社會福利會議。
 - 4 州的公民福利協會。
 - 5 州的社區福利基金聯合會。
- 丙、全國性機構。

在美國全國性的福利機構，是社會福利工作中主要的一部份，由於它們在調查、教育、政策、協調、人員訓練及工作標準等方面的領導，這些機構發揮了很大的影響力量。它們的活動形成了一個工作網。每一個社區

均受其影響。同時每一社區、縣、州，亦傾其資源，以支持全國性的機構。因為有些工作，如研究，如出版，由全國性機構辦遠較個別的機構去從事為優。

大多數全國性的福利機構均係社區組織工作機構，這些機構中，很少直接個人服務者，大多數均係在某些特別的服務方面——如家庭服務、兒童福利、衛生、娛樂等——覓取需要與資源的調適。因此，一個全國性的「美國家庭服務協會」(The Family Service Association of America)，其地方會員，雖均係個案工作機構，而它本身則屬於社區組織工作機構。

美國全國性的社會福利，衛生機構，在公立的方面創始於一七九八年國會通過法案專為美國商業海員所成立的海員學院。在私立的方面，亦以一八二八年成立的美國海員之友社 (The American Seaman's Friend Society) 為最早。第一次世界大戰後，美國全國性的社會福利機構，始大為增加。

一九六五年社會工作年鑑百科全書中列出全美國有七十二個聯邦機構，及三四二個全國性的私立機構。德罕穆分析為下列三類：

- 1 按主辦單位分——可以為無教派的、天主教的、猶太教人、基督新教的、基督新教中某一教派的等等。
- 2 按服務範圍分——可分為一般社會福利的、家庭服務的、心理衛生的等等。
- 3 按服務功能分——全國性的私立機構按服務功能分，大體上可分為(1)業務機構(2)職業協會(3)會議組織(4)基金單位(5)聯合集團等五種。

丁、國際性機構

雖然國際紅十字會係一八六四年創立，但國際社會福利的發展，却是近四五十年來的事。而於一九二六年組成的國際社會工作會，及一九四五年聯合國成立後所推行的各種國際社會福利工作為最著。

一、什麼是社區發展？（請閱本中心印：「社區發展工作的認識」一書）

(一)名詞由來（上書第十五頁）

(二)真正意義（上書第十七頁至二十頁）

(三)工作演進（上書第二十九頁至三十一頁）

(四)工作原則（上書第三十三頁至三十五頁）

(五)工作方法（上書第四十三頁至六十頁）

二、二者有什麼區別和關係

以上我們對於社區組織與社區發展的主要理論和實際，都已分別說過以後，可使我們明白二者同是新興的社會工作 (Social Work)，而二者在理論基礎與工作性質及推行方法上，也都大致相同，因而頗使我們感到混淆不清，難於分別。但在事實上，二者仍有若干的區別。故而，在下面要分別說明二者有什麼區別，和二者有什麼關係，藉以增加認識。

三、二者有什麼區別？

(一)就性質來說。二者雖同樣是屬於一種工作過程，也都是透過了一連串的工作步驟而形成的一種行動經過。但是社區組織，原係發生在工業社會的都市區域，其主要的目的，在於應付當時因工業革命所引起的社會問題與急遽變動，故其措施在力求社會邊變中補救其失調的現象，藉以發展新的服務與新的方法，以協助人民解決困難。而社區發展原係產生在農業社會的農村社區，其主要目的是在打破農村的舊習慣，解決農村人民的貧困無知與疾病等問題，其措施的重點是在誘導社會發生變化，並鼓勵社會經濟、文化等平衡發展。

(二)就功能來說。社區組織在一個動亂的社會中，在其已發生變動，或仍在發生變動中產生的，因此其功能是在調整社區生活，補救社會缺點，重謀社區的一致。但社區發展是在由靜態的社會轉變為動態的社會。故社區組織是適應於工業已開發的都市社區，目的在調整社區人民生活，避免衝突。社區發展則在適應落後的農村地區，目的在促使社會進步，和經濟發展。

(三)就計劃內容來說。由於二者適應地區的社會背景與基本需要不同，故其計劃內容也就大為不同。如工業化的都市社區中其所常見發生的問題，有都市腐化問題，少年犯罪問題，住宅問題等最為重要。但在經濟落後的農村地區，改善生活問題，列為首要，因而增加糧食生產，減少疾病，改善住宅，消除文盲等，實為當務之急。

(四)就工作推行來說，社區組織，往往都是在沒有政府的協助情形下，由民間團體自行來推動的，而且它的目的，常在影響政府，使接受某種方案成為法律，以負起為民服務的責任。而社區發展，則恰好相反，它是常在政府的輔導與鼓勵下，啟發人民以民主方式來推行的，它的目的尤重在培植人民自發自動的精神，養成其民主自治的能力。同時，在歐美等國，社區組織自始即由民間團體發動，而新興國家的社區發展，則接受國際方面，如聯合國的技术與經濟方面的支援。

四、二者有什麼關係？

雖然，我們在上面已說明社區組織與社區發展的種種區別。但在今日，由於社區發展的已由農村社區而推及都市社區，社區組織在都市所推行各種福利工作，與都市社區發展的業務日趨接近。因此二者之間的關係已

經日趨密切而不分。

(一)例如在最近幾年來，各國政府由於農村社區發展積極推行，已收到很大績效，不僅對於在都市社區發展計劃中，與民間的社區組織密切合作，並且更對於民間原有的社區組織，也已採受了協助與介入的方式，以期在推動整個都市社區發展的工作中，能發生聯繫協調與配合一致的作用。例如以美國來說，近年來美國公共救助局與兒童局的積極鼓勵社區組織推行各項服務事業，即為其顯著的例子。

(二)又如美國近年來各大學社會學院對於社區發展的研究報告，也常沿用社區組織的名稱。又如印度德里都市社區實驗計劃中的社區工作人員，也稱為「社區組織員」，而聯合國會舉辦社區發展與社區工作講習會，更強調二者的密切關係。因此，二者的區別，在事實上確已難於劃分。

(三)根據一九六〇年在美國麻省布蘭得大學 (Brandeis University, Waltham, Massachusetts,) 舉行的「國際社區發展與社區組織研討會」上，大家認為二者的相同點為：1 均在尋求一種途徑來使社會成長及變遷得更為美滿；2 均以使進單獨的家庭及小團體之生活情況為目的；3 均要求其工作人員對人民及社區有充分的了解，幫助他們發現問題並尋求解決的途徑，發掘地方領導人才，以及運用社會資源等。

總之，社區組織的產生是在都市，而社區發展的產生是在於農村，由於二者的社會背景與對象不同，因此在工作性質功能內容與推行上有異。但自社區發展的方向，又從農村擴展及於都市以後，二者就沒有多大的區別。不過，我們也可以說，社區發展是近代社會的產物，並以經濟落後地區為中心，而社區組織已具有相當久遠的歷史，為民間的自動組織，而非

如社區發展的大多出自政府的輔導，這是二者的主要的區別。但無論如何，有一點我們可以肯定的，而且亦為中外學者所公認的，那就是社區發展實為社區組織的擴大與推廣，二者實係出於同一來源，故其關係的密切，自非一般所可比擬，至今可說已經趨向於相互運用的地步，共同為改進社會環境，謀求人民快樂幸福的目的，乃是一致的。按我們目前的情形來說，社區組織與社區發展都很重要，而且兩者的工作在多方面都很需要。因此有人說我們的工作應稱為「社區組織與社區發展」，這兩種工作既能適用於農村，自然亦可適用於都市。

社

市社會局將在社區推行精神倫理建設

社會局為發揮社區居民自動自發精神，將於本年度內實施社區倫理建設計劃，使與政府合作，維護固有倫理道德，端正社會風氣。這項計劃的實施項目將包括：印發倫理建設資料，加強宣揚；提倡青少年音樂活動，充實文教設備，舉辦電影欣賞，及幸福家庭講座。

社會局表示，由於近來都市人口密集，人情淡薄，社會風氣日趨低落，為發揚固有文化，鞏固社會安全，將選定千秋等四十一個社區，由六十二年度社會福利基金預算中，每社區編予一萬元，加強推行倫理建設。

協助推行社區發展將組織志願服務團

社會局為配合安康計劃，決定召集熱心市民，組成社區合作志願服務團，協助推行社區發展。

社會局表示，凡有志從事「社區合作」服務的，都可成為志願服務團成員，並特別歡迎軍公教退休人員、專家學者及在學青年參加。社會局已選定新生南路東三社區為實驗地區，並將根據試辦成果，逐步推展至全市各社區。(吳水木)

活

動

品

農 民 組 織 化

農 業 企 業 化

黃 大 洲

本文的主要內容在於強調農民組織化的重要性，鑑於個別家庭農場企業化經營所需條件不全，欲期以個別農業為單位推行企業化的經營誠有困難。故在現階段的農場結構之下，藉農場共同經營的方式作為促進農業企業化的手段應不失為一種比較適宜的辦法。唯共同經營的成敗和農民組織化有密切的關係，今後在從事社區發展的過程中應兼顧農民組織化的推動，以促進農業企業化的推行。本文部份重點曾於今年二月二十六、二十七日「臺灣農業政策的我見」乙文在臺灣時報刊載過。因感農民組織化和鄉村的社區發展有密切的關係，徵得編輯的同意把主要點在本刊重新刊出，以就教社區發展界的先進。

一 負債農業抑或餬口農業

要言簡意賅地，把臺灣目前的農業景象，適切地表示出來，並不容易。若以餬口農業一詞，作為目前農業情況的速寫，自有其真實的一面，特別是部份沿海地區、土地貧瘠的山區、以及平地地區一些比較落伍的農民為然。事實上不少地區的農民，無論是衣、食、住、行、育、樂，都有相當的生活水準；但是這種外顯出來的生活水準，並不是農民生產力的真實表現，而是在消費傾向偏高的時尚之下所產生出來的透支式的生活方式。對於這種表裏不一的生活方式，農民慣以無

可奈何的口氣說：這是時勢所造成的；言下之餘，似有不得已也的意味。這種心境如果和農家普遍負債的事實加以互相引證的話，堪稱相當吻合。我想如果把餬口農業再加上負債農業的註解的話，更能恰切地反應目前農家經濟的眞面目。之所以如此，地狹人稠的限制，可以說是客觀上的主要因素。至於生產工具和生產方法的落後性問題，則未盡然。雖因受農地面積小的限制，而無法使用大型的機械從事耕作，但就單位面積的生產量而言，臺灣省居世界第一。客觀上的限制使單位勞動的主要的生產力無法提高，而不是因為土地生產力低的緣故。然而，單位勞動生產力低並不一定就非過餬口式的生活不可，要看其他農業政策的配合情形如何而定。臺灣的農民胼手胝足，汗流夾背地奮鬥了二十年，仍無法在不負債的情況之下安心地享受工業發展的成果，原因很多。除了人多地狹和低農產價格政策所造成的結果之外，企業化程度不夠也是一個主要因素。然而，價格政策和企業化或商業化的經營是分不開的，所謂商業化、企業化，一言以蔽之，是一種以營利為目的的生產活動。在低農產價格政策之下，耕田無利可圖，除求溫飽之外，根本談不上企業化的經營，即便以擴大經營規模的方式來彌補價格的偏低，恐怕也是引起不了有企業化頭腦農民的興趣。二十年來，農民之所以願意過那種勤儉硬拚的生活，是因為除了受非農業部門就業機會的限制之外，還因為年老一輩的農工商業化的頭腦不夠，所以才願意在高產低價的經濟政策下從事農業經營。現代大部份的農村青年教育程度提高了，見聞較廣，比起他們的父兄

輩，較會精打細算；換句話說：他們是一羣比較具有商業化頭腦的一代，覺得在目前的條件之下，耕農不是辦法，近年來不但年輕人如此，年長一輩的農民，也好像惡夢初醒一樣，猛勸他們子女，離村轉業，另創前途。他們則因為年事已高，轉業不易，只好斯守田園終老。這不是危言聳聽之談。我在民國五十六年作過鄉村青年職業願意調查，發現希望子女轉業的家長所佔的百分比，竟比子女們本身想轉業的百分比為高。我之所以特別把這點提出來，是因為覺得除非使農業的經營有合理的利潤，否則要推動農業企業化是很難的。欲期那些腦筋已經商業化或企業化的青年留在農村更非易事。合理的利潤和經營企業化之間的關係，亦可由近年來企業化養豬事業的興起看得出來。

二 農業企業化的必要性及

方式問題

很顯然地，目前大部份個別農家的生產結構，實無法從事效率高的企業化，最近曾經調查了八十五戶在地方上算是中等或中等的農家，發現他們平均面積是一甲七分六釐，比全省的平均面積一甲一分地高出很多。若單就面積的大小來看，並顯不出問題的嚴重性。問題是平均一甲七分六釐的農地並不是集中在一處，而是分佈在不同的地方。在調查的農戶之中，田塊分散在四個以上不同的地點的農戶，佔有三分之一；分散處在二塊到三塊之間的農戶有百分之四十一；農地集中在一起的農家，佔百分之二十六；由此可見農地分離四散的程度。農業機械設備方面，

祇有百分之十八的農民自承夠用，其餘百分之七十九的農家認為自備農機具不夠農耕之需要。在勞力方面有百分之七十九的農戶認為不夠；百分之十八的農戶說，他家的勞力剛好夠農場耕作之用，祇有百分之三的農戶，自家勞力有過剩。從這些資料，不難看出絕大多數的農家化所必需具備的生產條件是殘缺不全的。由於經營規模太小，無論是購買、運銷、議價或產品品質的控制，留無法適合企業化經營的要求，故如何把農場組織成一個更有效率的企業經營單位，誠有絕對的必要性。究以採取什麼樣的方法來促進企業化的農業經營，頗有集思廣益，加以深切討論的必要。最自然的方式莫過於工商業發達了，從農業部門吸收大量人口，單位農場的面積自然會增加，一直到單位勞動的生產力和在非農業部門的生產力相等為止。不過藉這種自然演變的方式，可能要等很久的時間始能達成普遍性的農業企業化。我覺得農業企業化和農民生活的實質改善未必有直接的關係。農業化和農民生活的改善如果不能夠互相配合，相輔相成的話，這種農業現代化和企業化是沒有意義的。若過份重視生產要素的經濟效益，而吝無意之間忽略了絕大多數農民的利益，其所要付出的社會代價可能非經濟效益所能彌補。我覺得在促進農業企業化的過程中，兼顧多數農民利益的觀點還是必要的。茲以養豬為例，一年四百五十萬頭的豬如果由一百個大資本家去經營的話，更能收到企業化的效果。如果讓九千戶農家，每戶養五百頭，平均每戶一年賺得十二萬元的話，我還是認為後者的方式具有更大的社會意義。從整個社會的觀點來看，與其培養少數巨富，倒不如培養多數的小康農家。再說，如果讓目前幾樣較為有利可圖的生產事業，悉由少數企業家所壟斷的話，農家經濟的改善必將更加緩慢，加諫農村經濟建設的目標必將難以達成，這也是我反對非農民大資本家。控制有利可圖的農業經營項目的理由，在基本上我認為農業企業化，應以不妨害多數農民所得的提高為原則。

如果我們的工商業部門繼續發展，農業人口繼續流向工商業部門，自然會減少農業人口，擴大農場規模。在此一趨向下，政府又能繼續不斷地推行農業企業化，將有助於餬口農業的消滅。從所謂傳統的農業，轉變為一個企業化農業的過程中，當必能減少農民在調適過程中所受的痛苦。要在短期間把佔總人口百分之四十（六百萬）的農民降到百分之十（二百五十萬），一定是不易做到的。農業現代化雖是我們必走的方向，但現代化是一種過程，頂多祇能夠加快。急速的企業化雖然能夠提高農業資本的利用效率，但是因此所產生的不良後果很大。此時、此地、此境我們是否有必要冒這種險？我很懷疑。假如把八十餘公頃的農地由八百個大企業公司去經營，一定可以達到高度的企業化效果；然則大多數的農民怎麼辦？除非我們的工商業能夠在短期間內把他們吸收，否則這農民的處境恐怕連餬口都不如。再說，即使工商業有能力容納大量的農業人口，但見工商業所需要的並不是那些久事農業，年齡已逾四、五十歲的老農。急速的高度農業企業化能夠妥善地解決這些問題嗎？

三 農業共同經營與農業企業化

臺灣的農業經營需要進一步的企業化已經是
不爭的事實。但是農業企業化不應出之於由少數
大資本家，把大量農地買去從事大規模經營的方
式。在工商業尚無能力吸收絕大多數的農業勞力
以前，任何企業化計劃必需在兼顧農民利益的前
提之下推行始可。惟有如此，農業企業化才能使
整個社會蒙受其利，才能使社會得到平衡、穩定
的發展。在兼顧農民利益的原則下，目前可行的農
業企業化，當以共同經營方式最為適當。目前農
復會和農林廳透過鄉鎮農會所推行的農場共同經
營計劃，其目的就是要促進農業經營的企業化。
其主要內容是鼓勵農場毗鄰在一起的農家，本著
分工合作，生產因素有無互補的原則下，從事共
同經營，以提高農業企業化的程度。在這種經營
方式之下，不但能夠增加購買和運輸的單位，以
減少生產成本；另一方面在生產操作方面，由對
某種操作技術熟練的農友負責，新技術的接受也
因而比較徹底。用這種方式來擴大農場經營規模
，促進農業的企業化，雖有些困難尚待克服，然
而却不失為一種比較穩健的辦法。目前各地農會
所推行的農業共同經營計劃之中，已經有不少成
功的實例。這些實例包括共同經營計劃之中，已
經有不少成功的實例。這些實例包括共同養豬；
果樹、洋菇、蔬菜的栽培，魚類的養殖，以及水
稻的共同經營都是以農民為主體組織而成的。有
些共同經營儼然是一個企業化的公司組織。從這

實例可以看出來，在某些程度之內，以個別自耕
農為基礎，組成企業化的農業經營單位是可行的
。今後假如能夠進一步加強農民組織化的工作，
保障農業經營者的合理利潤，並由政府貸予長期
低利的信用貸款，那麼透過共同經營方式，進一
步的推動農業企業化是有可能的。在目前的情況
下，除受生產資金和利潤因素的限制之外，農
民組織化的程度不夠，是致使農業企業化無法普
遍展開的原因，故特就農民組織化的問題闡述於
下。

四 農業組織化和農業企業化

衡之目前工商業發展的程度以及農業人口尚
高佔百分之四十的事實，我認為以共同經營的方
式來推動農業的企業化應為比較適宜的途徑。惟
這種建立在個別農家為基礎的共同經營必須考慮
到農民組織化的問題，無論是共同經營或是專業
區的構想，皆需農民的組織化達到相當的程度，
才能容易推行。換言之，農民組織化是農業共同
經營化、農業化、或農業組織化所必須具備的社
會基礎。在不少農場共同經營成功的實例裏，一
再顯示農民組織化的重要性。

無論是共同經營或農業企業化，都是一種以
營利為目標的經濟活動。參與的農民除了出錢出
力之外，還要參予計劃的擬訂和計劃的執行，並

且還要冒相當程度的風險。除非參與的農民彼此
間能夠互相認識，互相信賴，否則難望他們有效
地從事共同經營的經濟活動。也就是說在他還沒
有進入合作性的經濟活動以前，他們必須是一個
團隊組織，並且彼此間，還要有分工合作，互相
信任的所謂團隊精神始可。在我的研究個案裏，
缺乏這種團隊精神或密集社會關係基礎的共同經
營班，成績都不大理想；反之，那些有密集社會
關係基礎的共同經營班，不但在經濟上有所收益
，並且彼此還能滿足班員間愉快的社會生活。問
題的關鍵是這些社會關係基礎都不在「一日一夜
之間就建立起來的。剛開始時也不一定以經濟目
的作為形成組織的動機。

目前參加農場共同經營班的農民，以居住在
同一村落，而且有血親關係的農民佔多數。他們
除了地緣和血緣關係之外，農場又都毗鄰在一起
，乃能形成一個自然的社會經濟單位，裨進一步
從事共同經營。這些農民多數屬於同一個祖先，
故彼此間存有伯叔親戚關係。他們的農場是祖先
遺留下來的，所以分家後農場仍然毗鄰在一起。
這種以村落為主體所組織而成的共同經營班，可
以說是傳統農村社會民族的復活。問題是符合這
種條件的農民畢竟有限；充分加以運用固然重要
，但若悉靠村落關係作為組織企業化農業的基礎
，恐無法使共同經營普遍化。

農民之間密集的社會關係，除了導因於地緣
和血緣關係的結合之外，也有建立在其他因素之
上者。有些成功的共同經營班的班員，年輕時就參

加各種農業推廣組織。因為這些農業推廣組織經常辦理參觀，定期開會，研討有關農業上的問題。這些活動使農民時有相處，見面討論的機會，賴以逐漸增進彼此互相間的認識和了解。久而久之，有些農民在無形之中形成了一個能夠互相信賴的團體。剛開始時，他們願意相處在一起，主要是爲了討論農場上的問題，也可能是爲了滿足社交或娛樂的動機而相聚在一起。後來，當他們感到需要獲得經濟上的滿足，而又覺得單賴個別能力不夠的時候，才在農業推廣工作人員的鼓勵和協助之下組成共同經營班，從事企業化的農業經營。這種經濟動機是組織形成之後才產生的，也是組織的目標在分化的過程中派生出來的結果。如果農民之間在從事共同經營以前，缺少這種密集的社會關係基礎，而欲强行把他們組成一個帶有經濟性的共同經營是不可能的，即使有的話，也祇是名義上存在而已。這些實證的資料啓示我們，欲建立在個別家庭農場爲基礎的經營共同化，非從促進農民的組織化著手不爲功。

至於如何促進農民的組織化，所能採取的途徑很多。其中最容易開始的，莫過於透過現有的農業推廣組織系統，擴大並加強的各種推廣教育活動。這些活動並不一定非和農業拉上關係不可，祇要是有助於農民社會關係的密集化，有助於農民之間團隊精神的培養，有助於農民種種共同志趣上的滿足，皆可作爲活動的項目。經由這種迎合農民各種志趣的密集活動，可使個別農家能

在很自然的情況之下，環繞著某種共同的志趣而組織起來，這些志趣雖然不完全是經濟性的，但在某種情況之下含有經濟性的團體目標自然的產生。如果能夠做到這一點，我們的農村社會，就不再是一片散沙，而是一個組織化的有機體。對於外來各種社會、經濟環境的變動，將有較大的自動調適的能力。無論是共同經營或專業區也好，皆需要以組織化的農村社會作爲推行的基礎，以收事半功倍之效。

促進農民的組織化，需要有關農政當局以及基層農會主管，具有遠大的眼光，一改農業推廣工作就是花錢的觀念，視推廣教育爲一種一本萬利的社會建設工程和教育投資。露營、爬山郊遊、參觀、音樂隊、農事小組、四健會家政班、作遊戲、討論會等等，雖然一時看不出有什麼具體的經濟效果，但是，如果農業推廣工作人員，能夠鍥而不捨地經常舉辦，久而久之各種有形無形的農民組織將會逐漸形成起來。從這些各種不同的組織活動，農民才能夠學會如何和他人合作過組織的生活；才能曉得如何當領袖，如何分工合作去完成共同所追求的目標；各種特質不同的領袖，才能陸續地產生出來，以備不時之用。如果農民組織化的程度能夠達到此一地步，一旦農民感到有共同經營的需要時，才能透過原來的社會組織，去追求大家所期望滿足的經濟目標。開始促進農民組織化的初期，免不了需要政府籌措一筆經費，推動農民組織化的計劃。在這次加速農村

經濟設計劃項下，政府指撥鉅款所要興建的公共設施和其他有關經濟改善計劃固然重要，然而如果當局能夠視農民組織化爲一種配合有形的工程建設所必需的社會工程，而加以注重的話，將來定有助於農村經濟建設的推動。有形的工程或經濟建設能否發揮其功效，和社會組織的成熟與否有密切的關係。爲了促進農民的組織化，除了上述提到的各種配合條件之外，基層農業推廣人員以及從事社區發展的工作者應多受有關組織的訓練，俾具備組織農民和教導農民如何自行組織的能力。

五 結 語

臺灣的農業確需朝向企業化的經營方式加以改進。而保障農業經營有合理的利潤，應爲促進農業企業化的前提條件。在農業人口尚佔絕對多數，工商業短期間內無法吸收大量農業勞力的情況，任何農業企業化的構想應在兼顧農民利益的前提下推行，以免急劇的轉變導致社會的動盪和不安。故在目前客觀的經濟條件之下，鼓勵並協助以自耕農爲基礎的農業共同經營，應爲促進農業企業化的可行途徑，爲使農業共同經營得以普遍展開起見，加強農民組織化應受到充分的重視。今後從事社區發展的工作人員應該兼顧農民組織化的重要性，俾能和政府所推動的加速農村建設措施相配合。

如何加強辦理

鄭肇城

社區農業生產和福利建設(中)

(八) 家庭副業技藝訓練：

關於家庭副業方面，應針對社區本身條件及需要妥為規劃，並由政府有關部門協助訓練，以及輔導與廠商聯繫，使產品之銷路與價格獲得保證，誘發民家興趣，增加民家收入。茲將目前產銷製品的種類簡介如左：

1 車繡、刺繡類：屏風、窗簾、睡衣、劇裝、枕頭套、拖鞋、女裙、大衣、禮服。

2 竹製品：竹簾、鳥籠、斗笠、鈎竿、筷子。

3 針織品：棹巾、裙子、花邊、頭巾、沙發套。

4 籐製品：籐籃、籐棹、籐椅、籐床、水果籃、搖籃。

5 木製品：棹、椅彫刻古董玩物、拐杖、玩具、屏風。

6 金屬製品：耳環、手鐲、餐具、首飾、烟灰缸。

7 漆器：棹椅、鉢子、籃子、杯子、筷子、各種裝飾品。

8 珊瑚：貝殼、項鍊、胸花、領帶針、袖扣、印鑑、彫刻。

9 動物標本：禽獸、龍蝦、蝴蝶。

10 牛角製品：鞋拔、印鑑、吸煙用具。

11 陶瓷器：飯盤、調羹、茶具、碟盤、磁磚。

12 玩具：貴族、農夫、山胞、現代洋娃娃等玩偶及各種玩具。

13 帽子：大甲草帽、檜木絲帽、紙絲帽、銀絲帽、化學纖維帽。

14 一般縫紉：裁縫、洋裝、旗袍、西服。

15 紙花製作。

16 編織羊毛衣。

(九) 鋪設水泥曬谷場：

凡係稻谷生產地區，希望每一大戶及中戶農家能自備曬谷場一處為原則，至於小戶農家無力自建者，可由社區理事會擇定廟宇空地，學校土地，或公地建築公共曬谷場，供農民公用，惟糧食局方面亦有獎勵農民建築曬谷場之計劃，農民可申請辦理。如社區公共造產有盈餘收入時，亦可指撥部分款項，用作該項建設，希望農民所有之稻谷均在曬谷場上曬乾盡量避免曬於公路上妨礙交通之安全。

(十) 修建畜舍：

過去農民新建之畜舍非常簡陋而且不合科學原則。社區發展之後，區內之豬牛舍與家禽舍，應積極勸導農民除舊更新，重建新式畜舍，其主要目的在於改善飼養方法與環境衛生，促進人畜之健康與合理化之生產。所以社區理事會應向主管官署提供有計劃之資料。爭取補助，獎勵農民辦理或由農民自行出資建築，以期達成修建完善之目的。

(十一) 修建堆肥舍

堆肥為農民經營農業生產最主要之有機肥料，為期達到增產目的，於堆肥舍之修建實為農村社區建設重要之措施，一則可以利用家家畜舍之糞便與厩舍之乾草製造堆肥，施於田中以改良土壤性質，增加農業生產；其次則可改善社區之環境衛生，使社區內之垃圾以及禽畜之糞便有所去處加以利用，對於社區內人民之健康獲益良多，實為一舉數得。關於是項之設施，社區理事會應於開始籌劃建設社區之時，即須擬訂詳細修建計劃，其

費用或由社區建設專款內動支，或向有關主管機關爭取補助配合辦理，或由農民自建。

(三) 輔導貧苦農漁民：

欲期農村繁榮，農漁民安居樂業，首須消除其貧窮，使人人生活各得其所，是項工作農林廳過去曾透過各級農會辦理輔導貧農計劃，惟仍感力量有限，今後地方政府，社會紳士，希能從旁贊助，並盼將每一社區中詳細調查確實難以謀生之貧窮農民與漁民之實況，並研究如何協助彼等謀生，以及輔導方法。希望輔導三、五年之後其能自力更生，轉變貧窮為小康之家，因之社區理事會應秉承政府之政策，發動社區內較為豐衣食之居民踴躍捐獻辦理是項工作，並以此列為社區建設首要之項目，積極推行，務期達到三民主義模範省人人所期望之均富目的。

(四) 漁村社區之生產改進：

凡屬於漁村社區者，應有下列四點之推動工作項目：1 漁撈技術之研究與傳授。2 新式漁具儀器之推廣使用。3 遠洋漁船之駕駛操作訓練與講習。4 選擇優良魚種改良飼養方法。5 改善作業環境與場所。

乙關於社區福利方面：

1 設置托兒所：應由社區理事會籌劃辦理，其所需之設備經費可商請鄉公所農會，以及社會處主管科酌予補助或由社區理事會自籌經費並利用社區活動中心為所址。

2 推行計劃家庭：由社區理事會洽請當地衛生主管單位協助辦理，以建立幸福家庭。

3 興建國民住宅：凡社區人民擬建築國民住宅申請貸款者，可由社區理事會洽商縣市政府主管國民住宅機構辦理。

4 辦理婦幼婦女指導：由社區理事會洽請當地衛生主管單位及農會家政指導員協助之。

5 整修貧民住宅：本項計劃應由社區理事會籌劃專款就該社區內極為貧困之居民，且其目前所住之房屋甚為破損，有礙衛生、安全、與社區之美觀者，予以整修或重建，使彼等安定生活。

6 輔導失業民衆就業：社區理事會對於區內之失業民衆應予設法引介適當工作，輔導其就業。

7 家政指導：以社區工作組配合農會家政班指導家庭主婦處理家事，改進農村家庭生活水準。

8 組設社區福利社或合作社：視社區實際情形及民衆需要組設福利社或合作社，依照內政部六〇、一〇、二六臺內社字第四四二五七七號令公佈之辦法辦理之。

9 辦理公共救助：

(1) 展開貧民調查與救助：先行建立一、二、三級貧民個案資料並予分析研究予以適當之救助或輔導就業。

(2) 辦理急難救助：社區民衆遇有急難事件應予適當之救助使其能渡過難關解除痛苦。

(3) 辦理冬令救濟：每年冬季應發動社區居民捐獻，用以救助貧困民衆

(4) 辦理災害救濟：社區民衆遇有災害應動員社區民衆，本守望相助精神，予以救濟，倘災情嚴重，應由社區理事會呈報政府機關申請給予救助

四 蔣院長最近宣示加強農村建設新措施

今年九月間行政院 蔣院長所宣示之加強農村建設新措施計有九項，其中可行於社區之農業生產方面共有三項：

(一) 改革農產運銷制度。

(二) 加速推廣綜合技術栽培。

(三) 倡設農業生產專業區。

茲分別將上述各項計劃之重點述之如左：

(一)改革農產運銷制度

農產運銷制度之良否，對於生產者及消費者之福利關係甚大。為期達到該項制度之現代化與合理化，必須消除運銷過程中不必要之浪費，與不合理之陋習，以減低農產品零售價格與產地價格之差距。同時調節市場供應，以免發生季節性之波動。若此改善，方可提高其效率。在今後之兩年中，希能達到下列之目標。

(1)在重要產地新建或擴建果菜集貨市場十處，擬請在永靖、埔里、彰化、員林、斗六、古坑、竹崎、嘉義、新營、旗山等地區辦理之。並改善現有果菜集貨市場之經營管理，迅速完成新鮮蔬菜之集貨起運工作，以合理交易，保障生產者利益。

(2)改善蔬菜分級包裝與運輸等技術，以減少產地及消費地間之腐爛、失重等損耗，以及其他中間費用。

(3)興建及改善高雄、臺南、臺中、及基隆等四大都市之果菜批發市場，並使其經營管理以及市場交易達到合理化，以減輕其批發成本。

(4)加強農會之毛豬共同運銷業務，並輔導豬販使其交易達到合法化，以避免擾亂產地市場。

(5)確立大都市肉品加工供應中心制度，使屠宰、加工、保藏、交易成為一貫作業，以免機構重複。

(6)推行肉品冷藏零售商店（包括超級市場）一方面改善肉品衛生，一方面實施全日營業，大量販賣，而收到減低單位成本之效果。

(二)加速推廣綜合技術栽培

本項主要推廣之作物為水稻與雜糧，因本省農家平均耕地面積僅有一〇三公頃，土地面積狹小，為期增加農民收益計，則惟有栽培優良品種，運用改良栽培技術，以及使用農業機械大面積共同耕作，以解決農村勞力的缺乏，降低生產成本，增加單位面積產量，使農民收益得以增加。本計劃已於民國五十二年開始實施水稻綜合栽培，經過不斷的研究改進，成

效極佳。產量方面，每公頃可增加二六·九八%。而純收益方面，平均可增加四九·四一%。因之此項工作的推行，深受農民們的歡迎。省政府已

擬定於六十二年第一期作水稻綜合技術栽培，選定十四縣廿四個鄉鎮擴大辦理。計劃面積為七六八三公頃，其推行之地區如左：(1)宜蘭縣：頭城、壯圍。(2)臺北縣：三芝、新莊。(3)桃園縣：桃園、蘆竹、楊梅、觀音、中壢。(4)新竹縣：湖口、竹北。(5)苗栗縣：大湖、頭份。(6)臺中縣：烏日。(7)彰化縣：社頭、田中。(8)南投縣：竹山。(9)雲林縣：荊桐。(10)臺南縣：白河。(11)高雄縣：鳥松。(12)屏東縣：九如。(13)臺東縣：卑南。(14)花蓮縣：富里、壽豐。

為貫徹該方案之進行，省府擬計劃將水稻綜合栽培擴大推行至全省，希望主要生產稻作之鄉鎮，每一鄉鎮辦理的面積至少為五百公頃，普遍鼓勵農民採用綜合改良栽培，以增加收益。

此外政府對於小農方面施以農業經營改善計劃，由農會組織推行中心，以村落為範圍，並按地區予以組織共同經營班組，使土地、資本、勞力共同利用以及共同投資設備，並運用新技術從事生產與運銷。各地區農會之農業機械中心以及農業機械專業使用隊均可為其推行代耕作業，降低生產成本，各地區農業改良場指派技術人員深入農村指導農民改進農畜生產技術，實施計劃生產，辦理合作運銷，政府舉辦信用貸款，年息六厘，短期週轉以一年為期為償還期限，長期投資以七年六期分攤償還之。

(三)倡設農業生產專業區

所謂農業生產專業區，主要是改變個別農場的農作制度，根據自然環境條件，和市場需要，選擇某些最有利的產品，從事專業化經營，並進一步結合同一地區，同一類型的農家，相互結合，形成區域性的專業生產，以便於農業資材之共同購買和農產品的收穫、處理、貯藏、與運銷，以建立一種企業化的農業生產專業區。此項構想，省府早於兩年前就開始推行，曾陸續選擇乳牛、肉牛、豬、葡萄、蔬菜、家禽、養魚等項目，作小規

模的試驗，因效果顯著，利潤優厚，深為農民所歡迎。但推行專業區應首先注意作物的分佈情形，以及氣候、土壤、交通、以及市場需要各種因素，始能符合經濟效益，其擬議之專業區，分述如左：

甲 雜糧生產專業區

本省玉米產量有限，尚不能自給自足。政府為獎勵生產，已對進口玉米徵收平衡基金，以此專款補助農民種植玉米。因此省府決定設置玉米、高粱、大豆等什糧作物專業區，其計劃要點：

- (1) 組織個別小農，擴大經營規模，並輔導採取優良生產技術。
- (2) 着重機械的運用，及投資之設備。
- (3) 提高產品處理，與運銷效率。
- (4) 專業區推行中心，以農改場、鄉鎮公所、及農會負責人，指派代表組成之，計可生產玉米三三〇七五公噸，高粱一六六〇〇公噸，大豆四六〇〇公噸，其種植面積玉米為一四七〇〇公頃，大豆為四六〇〇公頃，高粱為八三〇〇公頃，合計面積為二七六〇〇公頃。
- (5) 分為三區，以朴子、義竹、太保、鹿草、鹽水、學甲、佳里為第一區，臺中之清水、沙鹿為第二區，澎湖之湖西、白沙為第三區。

乙 限用作物專業區

(一) 香蕉生產專業區：設置地點以高雄、屏東兩縣為優先計劃辦理。其項目為契約栽培，共同灌溉，及排水設施，改良蕉果品質，改良集運，及訂定保證價格。

(二) 柑桔產銷改進專業區：椏柑以新竹之寶山、苗栗之卓蘭，柳橙以嘉義之竹崎。晚霜西亞以臺東之班鴈等地先行辦理。其着重之項目，為契約生產，優先外銷，改進貯藏設備，設置灌溉，及其他設施改進運輸。

(三) 橡果專業區：以臺南玉井之地區為主。設置灌溉病蟲害共同防治設施，提高產量品質，實施契約生產，控制收穫期，建立市場信譽，建築橋樑，以利運銷。

(四) 大蒜專業區：以彰化之溪州。雲林之荊桐、虎尾。臺南之學甲、北門為主。其重要之措施，設置灌溉設備，及集貨場。指導改善栽培，處理

貯藏技術，以利產銷。實施契約栽培，訂定保證價格，以拓展外銷。

(五) 綠蘆筍生產外銷專業區：以苗栗之後龍。彰化之溪州。嘉義之新港、六脚。臺南之新營、將軍為主。其辦理之項目，設置生產基金，實施契約生產，訂定保證價格，改善栽培技術，提高產量品質，以發展外銷。

(六) 洋葱生產專業區：以屏東之車城、恒春，及臺東之臺東、卑南等地區為主。其主要之項目，為契約生產，保證收購價格，設置必要設施，獎勵共同作業與運銷。

(七) 無子西瓜專業區：以雲林、花蓮兩縣為主。其重要措施為設置灌溉設備，及集貨場。實施契約生產，訂定保證價格，調節產銷，提高品質，拓展外銷。

(八) 茶葉生產專業區：綠茶以臺北之三峽。桃園之龍潭。包種茶以苗栗之頭屋，以及紅茶以南投之魚池等地區為主。其重要措施輔導茶農設立共同茶廠，實施契約生產，直接外銷。辦理茶園機械化共同作業，使產製銷一元化，以增加廠農利益。

(九) 蠶業生產專業區：以南投之名間，臺東之池上，及屏東之內埔三地為主。其重要之措施以倡導平地集中栽桑，設置稚蠶共育設備，辦理農民組訓，改善栽培技術，實施契約栽培，並輔導設立新型絲廠，改善養蠶事業，增加農民收益。

(十) 蔬菜生產專業區：以臺北市之士林。臺北縣之板橋、蘆洲、新店、新竹之竹北。南投之草屯，及臺南市等為主。其重要措施，設置蔬菜生產設備，擴大夏季清潔栽培面積，及網室蔬菜，增加供應數量，以應市場需要。

(十一) 花卉專業區：設置花卉生產改進中心及包裝場，以改進品種栽培技術及分級包裝作業，調節出貨供貨量，並促進辦理共同運銷。

(十二) 葡萄生產專業區：以臺中之豐原。彰化之大林，及屏東地區為主。其辦理之項目，為利用現有葡萄園被覆透明塑膠布，促進提早成熟採收。

(十三) 鳳梨優良品種集團繁殖專業區：茲擬先就臺南、臺東、南投等三縣為優先辦理地區。面積暫定一百公頃。其辦理項目，為設置正常開英種繁殖苗圃，分年更新，改植優良品種，以提高鳳梨原料品質。(待續)

社區領袖的

色角和位職

吳水木

壹 社區領袖的重要性

社區發展是以社區民衆的自動、自發，輔以政府的援助，改善人民生活的一種過程。在這種過程中，最重要的發展因素是社區意識的激發，社區資源的動員，社區民衆的協調合作。唯有社區意識的激發，才克凝聚社區力量；唯有社區資源的動員，才能針對社區需要而有以滿足之；亦唯有社區民衆的協調合作，才克羣策羣力，使社區發展獲得最得力的支持。

而如何策動社區意識，運用社區資源，凝聚民衆組織，有一個根本決定性的因素，就是社區領袖鼓舞羣倫的力量。如果以政府的行政系統來激發社區意識，這種外在力量加諸社區民衆，常無法獲致預期的效果，連帶的對於社區資源的運用，亦無法得心應手，社區民衆的協調合作精神也較難確切把握。但如果我們來自社區土生土長的領袖來作這一件事，則常能駕馭有方，收效為期。舉一實例言之：有一社區之民衆集會所至為破陋，且有倒塌之虞。自經選定推行社區發展之後，擬改建為社區活動中心，此事經政府大力提倡與宣傳，並透過里民大會宣導，但收效總不如預期，社區配合款一直無法達到預定數額。在此同時，該社區之媽祖廟亦在改建，其中發動募捐者為社區中一退休之里長，該退休之里長事實

上已不負任何形式上的領袖名義，但因其以往急公好義，已建立實質上領袖的角色職能，且其會說書，常在媽祖廟前講演三國演義之類的故事，隱然有領袖一方的情勢，故雖早已無法定領袖名義，但實具情緒性領袖的職分。所以募捐廟款順利完成，且超額甚多。而現任里長負責社區活動中心之募款，却不如理想。其中雖有宗教信仰因素，但現任里長，雖具形式上的領袖名義，却被社區民衆視為難以接近的權勢人物，所以一直並未具備實質領袖的職能。推動社區發展之初，循行政體系以現任里長為募捐配合款之領導人，遲未收效，其後改絃易轍，說服該里之退休里長——即實質上社區的領袖人物，募款短期即達成預期目標。

從上述例子可見領袖人物在社區發展上的重要性。我們推行社區發展，無法抹煞社區實質領袖的領導功能，更不能一味以形式領袖作為推動社區發展的主力，所以社區中實質領袖情緒領袖的發掘，比形式領袖或法定領袖更為重要。

貳 領袖與社區領袖

社區領袖是什麼？我們可以分析的有三項：

- 一、社區是由一些部分所組成，凡一個社區都是由多數人們所組成，有整體與部分之區別。
- 二、組成社區的個人並不失去個體與個性，

因為一個人在社區中，並不完全為一個社區所溶化或吸收，但其深受社區的影響。所以形式領袖無法藉法定地位完全支配個人，但情緒領袖却對屬於其團體的個人有很大的左右力量。這就是幫會 (gangs) 中有「死黨」的原因。

三、社區的整體超越部分：從社區的各種活動中我們可以觀察到這種現象。社區往往有形成或執行活動方式的能力。社區意識就是「整體超越部分」所增加的「超越部分」，此外，風俗、習慣也不是個人的成品，而是社區的產物。因此，社區製造某些價值規範或執行某些價值規範，而社區領袖常依附這些社區價值規範，所以能形成其權威與影響力，支配社區中的個人。尤其是情緒的領袖與實質的領袖依附這些現有的社區價值規範更為密切；而形式的領袖常是依賴舊有的權威，而現已和目前的價值規範脫節，所以無法獲得社區民衆的信服。法定領袖則是外在的規範所形成的領袖，不能獲得民衆的衷心誠服。

我們可以析分得出來的社會系統 (Social system) 所以能由部分組合成一個系統的原因，是因為在各部分間有各種不同的連繫，我們將其連繫的種類臚列，藉以明瞭領袖是由何而生：

一、生理的聯繫：可再分為二，一為父子關係，一為性的關係，這樣的連繫常形成家庭：家庭的領袖，是形式領袖和實質領袖的結合體，所

以形式最為堅固。除了少數例外，通常以家庭實質上家計的負擔者為領袖。如屬父權制家庭則為父親，如屬母權制家庭則為母親，如屬平權制家庭，則視雙親職能及角色而定。但在人類社會，也有一有趣的事實，那就是父或母一方為法定領袖，另一方則為情緒領袖，如在中國舊式「父嚴母慈」的社會中，父親常為法定領袖有極大權威，子女雖不以為然，亦得服從；母親則為子女感情挫折的避風港，為家庭的情緒領袖。

二、空間的連繫：由於所屬地域的接近而形成的連繫，我國所謂「守望相助，疾病相扶持」的小地區居民的屬性，即是這種連繫，即社會學家杜尼士 (F. Toennies) 所謂的「社區」(Gemeinschaft)，空間的接近，產生地域的歸屬感和認同，(Belonging Sense and Identification)，如我國的「同鄉」一詞，蓋指這一類空間的連繫。同鄉會的會長，即為當然的領袖，但在該地域，往往由首先開拓該地域者或對該地區有特殊重大貢獻者為領袖。

三、類似的選擇：這是由於自己本身相類似的條件所形成的，例如海外的「中國城」(China town)，即居於同類意識所形成。因為以黃種黑髮平額扁鼻黑瞳的中國人，處身異域，必須共同開創天下。所以其組成是居於同類，其領袖人物必具相當能力，才能闖天下，所以大多為實質領

袖。

四、利益的連繫：這是正式的社團。由基於共同利益的團體，志願組成，如一般工商業團體，公司，主要為達成特定目的而建立的契約關係。這就是杜尼士所謂的社團 (Gesellschaft)。這種連繫，產生的領袖必然是能開創局面的實質領袖，如一般公司行號的經理，通常均相當幹練精明，而董事長這一類掛名的主持人或出資人，通常只是形式上的領袖。

五、有強迫性的連繫：有些人所以屬於一個社團，並非出於自願，而是被逼參加的。例如行會 (Gild) 或公會，還有軍隊的體制。被徵入營服役的，如美國士兵被徵到越南作戰的，其所隸屬的團體之領袖，是法定的領袖，由正式的軍中階層化體制 (Bureaucracy) 所指定，由將軍、校、尉、士官到二等兵，都是規定的地位。有些固然是以能力 (如戰功) 獲得的地位——實質領袖與形式領袖一致；但有些坐辦公桌而升將官的則純為法定領袖，所以有時並未能與其所具能力相符，所以有「小兵立大功」也有將軍「全軍盡墨」的。

社區領袖在這五種類型中，比較近乎第二類型的產生形式。

叁 社區領袖的職位和角色

職位 (Status 或譯地位) 是一個人，在其社會地位上所有權利和義務的總和，角色 (Role) 是一個人按其職位所行動作的總合。

社區領袖的職位與角色通常不易劃分的清楚，但在理論上，職位是從結構 (structure) 方面著眼，而角色是從其與他人相互作用 (Interaction) 方面著眼。

社區領袖的職位通常是由社區所賦予的 (Gifted) 的地位，而如何表現其領袖功能，則由其對該一領袖角色之扮演而定。有些社區領袖，其地位素養，根本就淪為無效的領袖，只作為一種偶像，發生不了領袖羣倫的作用，這就是功能失常 (dysfunction)。有些社區領袖却不作好本身職位所賦予的角色，而從事另一種近乎被領導者的角色扮演，這就是角色失當。

社區領袖的職位上的權利義務，來自三方面。

- 一、為社區的價值規範：社區的規範使領袖人物有其依循的指標，也有其應守的限制。例如這個社區不允許男人赤膊上街，領袖人物如果有一天赤膊為社區民衆發現，則其聲望必因而降低，甚至影響其權威。

- 二、為職位的相互關係：社區領袖人物與被領導者之間有一默契。各守其權利義務，必能循序漸行，否則，將引起矛盾、紛擾、不安，例如在既定的關係中，社區領袖的職位賦予其領導里

民興建排水道的責任，則社區領袖即有權利向民衆 (被領導者) 徵收款項或分配工作的權利，如果社區民衆不繳款項或不從事所分配到的工作，則必形式社區中的緊張氣氛，非至解決，無法動工。

- 三、為社會力量：社會上有各種壓力團體 (Stress groups)，督促或影響領袖的角色扮演，這些社會力量來自各方面例如：

- 1 政治的力量 如政府組織的影響力。
- 2 經濟的力量 如社區財團或財閥為提供社區建設經費的來源，當具影響力。

- 3 家庭的力量 社區領袖的家庭背景，也是一極不可忽視的壓力團體，可以左右社區領袖的成敗。

- 4 宗教的力量 如社區領袖信仰某種宗教，也構成壓力團體的要件，例如，假如社區領袖是一虔誠的佛教徒，則社區本欲成立一電化屠宰場，這對居民健康及經濟效益都有利，但由於宗教信仰的壓力，可能使其拒絕接受設立電化屠宰場。

- 5 社團的力量 社區領袖所受社團的壓力，視其與該社團的關係之深淺程度而定。如對社區中小型公園的建設，如果甲社團認為應配合地形建為圓形，乙社團認為應注重美感採用多邊形。社區領袖面臨決定時，如果他是與甲社團關係較密切，則可能受其壓力採用圓形。

這三種因素揉合起來成為支配社區領袖職位

的權利義務的影響力量，當然還有一個最大的力量，我們必須提出：那就是社區領袖本身的人格。每個人都有其理想的人格並與之認同，就如同十七、八歲少女風靡英俊的明星一般。在奧爾波特 (Allport) 看來，人格有三方面可資分析：

- 一為首要特質：這是其人格系統中，最有影響力的實質，如一個社區領袖意志力很強，則其決定社區事務，常是獨斷獨行的，專斷即為其人格的首要特質，二為重要特質：這是其人格系統中，頗具重要性的特質，雖也會改變，但常支配其人格表現。三為次要特質：這是比較普遍化的特質，也形成其人格系統的一部分。

- 一個人的人格特質，尤其是社區領袖的人格特質，使其在扮演領袖角色時深受其影響，如前述設屠宰場的例子所示，即顯示人格特質的影響力。因為該社區領袖已內化了其宗教信仰，故拒絕電化屠宰場的設立。

肆 社區中的領袖類型

- 一、從領袖職位的獲得可分為「法定領袖」和「實質領袖」。

- 二、從領袖角色的扮演可分為「形式領袖」和「情緒領袖」。

- 三、從領袖所處的社會情況，可分為「傳統領袖」和「能力領袖」。

- 四、從領袖的表現情形，可分為「外在領袖

「和」潛在領袖」

〔法定領袖〕與〔實質領袖〕：社區中的領袖有些是由政府指派的，有些是由民衆依法選舉的，都可歸爲「法定領袖」。如村里長之類是，我們推行社區發展，常常只注意這些法定領袖，所以無法普及基層。事實上的「實質領袖」是真正能發揮領袖功能的，有些「法定領袖」同時也是「實質領袖」，例如有些甚孚衆望的里長一方而是依法選出，另一方面又得民衆愛戴；但有些以賄選而當選的里長，或沒有能力的里長却非實質領袖。或許三輪車工頭才是真正的實質領袖，某一位社區的縣議員也可能是實質領袖，需視其領袖羣倫的力量而定。能領導多少人就是多少人的實質領袖。過去我們推動社區發展，強調以現任里長爲社區理事長，即犯了法定領袖和實質領袖混淆的毛病，今後我們推動社區發展必須注意：

1 如果確是實質領袖，則必須使其膺實際社區責任。

2 每一社區理事，都是一個小團體的實質領袖。

3 最好能將法定領袖與實質領袖化而爲一，如其不然不必強以法定領袖充任社區理事長。

4 注重實質領袖的發掘與運用。

〔形式領袖〕與〔情緒領袖〕：

社區中的領袖有些是徒具形式的，或因其年高德劭而被推爲領袖，或因法定地位而被任爲領袖，實際上却無法令民衆服膺其命令。而在社區

中的某些人，却能安撫衆人的情緒，控制民衆的需要，使民衆獲得安全感，這一類領袖就是所謂「情緒領袖」。他可以運用羣衆心理，使名義上的領袖成爲空架子，徒具形式，而他本身才是真正的領袖。尤其在比較嚴格管制的團體中，常有情緒領袖出現。如果我們說羅馬總督彼拉多是「形式領袖」，則對猶太人而言，耶穌即爲「情緒領袖」。

社區發展必須注意不使「形式領袖」產生，而使民衆能培養共同意識，致力社區發展。

〔傳統領袖〕與〔能力領袖〕：這是社區發展中一個甚爲重要的概念，社區領袖的類型，在傳統的農村社區中，注重的祖先的聲望、家世、出身、年齡、財富，這一類傳統社會的價值觀，通常門閥世家則居於領袖地位，這是所謂的「傳統領袖」。今天山地鄉的領導人物常爲早先的酋長家族所包辦，農村的領袖常是大地主，這種傳統領袖，即受「家庭背景」及「生理區別」（年齡、性別）所決定，非個人能力所能左右。

在工業社會，則「個人的特性」（如能力）

和「社會的條件」決定領袖之所由生。這種都市社區的領袖，是由「能力領袖」所把持，個人依其能力競爭，獲得其領袖地位。社區發展對這兩種領袖都有爭取的必要，如此方克以「傳統領袖」的影響力及「能力領袖」的能力共同建設社區。

〔外在領袖〕與〔潛在領袖〕社區領袖依其

表現的程度可分爲外在領袖與潛在領袖。有些社區在推動社區建設時常有與原定計劃背道而馳的現象發生，癥結即在「潛在領袖」的影響力。我們也許可以看到一個社區經由社區理事長帶頭通過在甲地興建活動中心，但却始終行不通，因地主不肯出賣甲地，原因在於該社區中的潛在領袖人物的影響力使地主不肯賣地。我們推動社區發展，除了需要外在領袖大力支持外，尤須「潛在領袖」的支持，過去我們的社區發展無視於潛在領袖，沒有充分的發掘運用潛在領袖，所以阻力與助力相互作用的結果相互抵銷，使社區發展績效不彰，今後推動社區發展必須注意及此。

伍 結 語

社區發展，成敗所繫，厥在得人，而社區領袖的參與社區發展，可以帶動社區民衆，所謂領袖羣倫的力量，至爲重要。社區領袖的職位固宜充分確定，其角色之扮演也應使其適才適所。尤其重要的是對於各種類型的領袖之運用更爲重要。我們固應求得法定領袖與實質領袖合一，使實至而名歸，發揮領導力量；也應注意情緒領袖的影響力比形式領袖有過之而不及；對於傳統領袖及能力領袖在農村社區與都市社區各具的重要性，尤應有所認識；除外在領袖外，對潛在領袖也應多所發掘。以領袖人才推動社區發展，必能事半功倍，社區發展的效果必將更爲彰著。

自由呼吸

許澤民

有關政府和工業計劃間如何應付空氣污染問題，最近很是熱門，尼克森總統上任第一年即簽了國家環境政策的法案，並且任命一個常委會全力推動解決環境污染問題，在簽訂那項法律時，尼克森說：

一九七〇年絕對必需成爲一個這樣的年代：藉著使空氣、水和我們生存的環境清潔，使美洲回復原狀，此事不容遲疑。稍後尼克森再度提出對未來幾年處理環境問題的重要性。在對國會的咨文中大體上提出三十七點計劃，意在全力保護現存的人類的居所，在美國墨西哥對環境問題是相當注意，此事表示人類已漸漸覺悟到身受威脅的窘境，當我們歌頌科學對人類所帶來的奇蹟時，我們所居住的環境也由於新產物的出現顯得更加的污染。

相信大家都看過當阿波羅太空船奔馳於地球和月亮間所拍攝的北半球照片，其中一張被刊在新聞週刊的封面上標題是「被蹂躪的環境」。其中有幾張其特徵是污染的結果已經遮蓋了所有的都市。太空船帶着人類到月球回來用照相機提取那對於防止環境污染失敗的鏡頭，這是最令人不道和最令人煩惱的事實，是這個時代的警鐘。空氣污染對我們的文明所構成的威脅日漸上升，而我們對它的認識只在剛開始的階段，有一部分人對空氣污染頗加注意，因爲它弄髒屋子上的油漆，和干擾有美化環境作用植物的生長。另有些人想阻止空氣污染，因爲他們所栽植的柑橘等在這種環境下將不能繁茂起來，或者他們的牲畜將無法繁殖下去，此結果將導致農業上的損失。據國家科學專門學校的估計，每年的損失超過三百零五億，美化環境的植物還不算在內。有些人希望空氣污染能夠漸漸地消除，因爲他們已經倦於，爲了想多多少少吸口新鮮的空氣而開窗，也厭於刷洗窗台上的煙灰。某些人想防止的原因，是它妨礙職業上的需要，諸如都市計劃者，農產製造業者，特別是需要清潔空氣來製造產品者。尚有很多人因不喜歡怪味侵襲他們居住或工作場所所以想防止，有很多是因爲森林山岳等可供遊賞的地方已罩上了一層層煙霧。這批人都有相當的理由想清除污染空氣的無數來源，相信他們將會同意最重要的理由是由於空氣污染威脅人類的健康。

科學上具體的證據指出，在污染空氣中會影響人體的健康，導致呼吸器官產生慢性疾病，和縮短年老者和病人的壽命，在都市中一氧化碳是最普通的污染物之一，當這種有毒的氣體進入血管後，它取代了身體新陳代謝所需的氧，最近洛杉磯、加州所提出的證據指出，因心肌梗塞而死亡的人數增加率可能與曝露於含量達九一六的一氧化碳的空氣有關，另一個研究指出在含量一二程度下大約八小時將使血液中血紅素碳化增加，減低心理上的行爲能力，但是這種含量在世界各都市很容易就可以發現，達此含量的城市車禍事件與此很有關係，從實驗的結果看來，若曝露的時間稍微加長一些，一氧化碳將對患有心臟病者，構成生理上的負擔，並且可能減少苟延殘喘的機會。

在我們的工業社會中，用來產生熱能和動力的燃料和硫磺等，不潔物大量地被燃燒，並且產生導致呼吸器官惡化的各色各樣的空氣污染物。在鹿特丹有一項研究顯示出所有的死亡人數在二氧化碳含量達五百的大氣下曝露有絕對的關係，並且顯示雖低於此含量，也會達此關連，可悲的是在美國有很多城市都超過此標準。

在美國亦發現空氣污染和患支氣管炎、肺癆有關，尤其是在含量達一百十六之地區。同樣地在英國也有很多城市含量高於此。另一種在都市空氣中很普遍的污染物是固體的微粒物質，它不僅有害於人體並且加重氣體污染物的危害性。

維護健康所不能超過的微粒程度已在美國布法羅，那士維士的研究報告中有說明，布法羅的研究提出死亡率的增高與居

住在每年平均八〇—一〇〇的微粒有關，同樣的研究也發現，此含量與五〇—六九歲患攝護腺癌的男人有關。此種微粒程度在大部分的都市地區和較普通較小的工業城市亦可發現。另一類空氣污染是光化學作用的氧化藥劑，它是一種主要來自汽車廢氣，再加上陽光所作用而成的混合物。在洛杉磯另一個研究顯示出當氧化藥劑含量超過一〇〇時，眼睛即開始受刺激，雖然洛杉磯受光化學作用氧化藥劑的影響最為人熟悉，其他的大都會如華盛頓、丹佛、芝加哥、費城也遭受此影響，像這樣含量的地方，其中某些地方是交通非常繁密的地方。

第五種空氣污染物！氧化氮，對人體的影響有多少至今這方面的資料尚不多，但是從實驗上看來患有肺炎的老鼠，若暴露在含量稍高的情況下，通常有加速死亡的效果。另一類普通都市的空氣污染——碳氫化合物，是很多來源相同性質相似的化學品，除了在高度濃縮之外大多數是直接有害於人體的，在大氣中的碳氫化合物會和氧化氮起光化學作用，產生光化學作用氧化劑。

以上所提及的六種空氣污染被認為是最嚴重的污染物因為它們直接威脅全世界各大都市居民的健康，若我們繼續污染我們的環境，則其他的威脅將隨之而日趨嚴重。

在我們所居住的環境所含的鉛量，對於人體健康的意義何在，我們不太清楚，但是我們知道個體對鉛的負荷量大致是和環境成一個固定的常數關係，可是這個含量在大氣中漸漸上升，因為它的來源——汽車——繼續增加的關係。加之水銀的毒性已經漸漸地明朗化，吸入少量的水銀或它的衍生物，就會導致過度的情緒反應肌肉顫動和齒齦發炎，大多數使用汞的工業都會發生水銀中毒，在溫室內的植物因塗上水銀殺菌劑而受損害，在瑞典某些湖中的魚已從殺蟲劑中吸入並且濃縮甲基水銀，其含量已達到相當高的程度，故在那些湖捕魚已被禁止。

因空氣污染而改變我們的環境之方式相當的多，而且它的範圍是國際性的，中歐工業化地區所燃燒的東西，漫延到斯堪的那維亞半島的南方，尤其在冬季燃燒的東西特別多，因此增加了所降雨水的酸度，土壤吸收這些國際性的酸雨之能力是有限的，因此對生長植物的影響是可想而知的。

關於愈來愈多的二氧化碳對氣候溫度的影響，有多種不同的估計，空氣污染到底對降雨凝結有多少影響，人類將「能」改變為熱的最終影響，對於氣溫的趨勢、氣候，兩極冰帽的溶化，海面、光合作用和魚分佈的過程和細節，[至今意見仍然紛歧不定。當人類改變環境的平衡如投一石於池中，波紋就由那點向四周擴散到岸邊，這是關鍵之所在，因在生態環境中若有繼續而微小的變化，必將導致何等劇烈的變化，這是現在所無法預測的。今天站在科學的立場上，我們的確是進步而且能力也提高了，然環境的質已受到相當的破壞了。

若以禁止汽車行駛、停止電力生產和關閉工廠來阻止空氣污染，這個辦法的效果是很明顯的，然此法之行不通也是相當明顯的。空氣污染被雜在現代生活的結構中，它是我們建立城市過程上的副產品，它對整個社會產生多方面的影響，這種問題是整體性的，並且它也是一個社會的、政治的、經濟的問題，它對人類健康和幸福有直接的威脅；我們還沒有直接真正地抓住這個問題主要原因是它尚未真正成為大眾的熱門論題，今後工廠、工業家、科學家均須加重其實來共同挽救這個生態環境。

在未來的太空時代未開發的領域，我們都必需學習對環境的限制，或許是悲哀點，但是作風却是較聰明些，守己之本分來預防污染問題的重演，空氣污染控制計劃發展的基本原則是污染物一定不讓它進入大氣中。要達到這個目的的方法很多，其中一種是採用許可方式，即任何人想建造機器或操作機器其設備或裝置會引起污染的，都必須先得到政府有關方面的許可，據此法政府方面擔保可以控制污染的特殊來源，此方式通常被應用到解決新的污染來源和為現存的來源發生一些改變，在美國此方式應用到實際的是汽車污染限制的規則。

對於環境的損害是來自我們個人的行為所學來的影響，而不是來自邪惡的意圖，此時汽車是首要的一個例子，以全國的尺度來衡量汽車每年所放出的一氧化碳占四分之三之多，並且所產生的碳氫化合物有一半以上和幾乎達一半的氧化氮，也是鉛的主要來源。以都市為尺度汽車對污染問題的影響有地方性的差別，例如在東北各州以煤和殘油為燃料，因此污染物大都是微粒，氧化硫所產生有加無減的熱，在普遍使用自然汽油的地方，它們並不顯得很重要。

不論在什麼地方，每個都市都是往人口增加汽車增加的路線走，終將導致嚴重的污染問題。一九六五年十月國會修改「清潔空氣法案」，授權於健康、教育、福利部制定新車發行的標準，使將來的汽車能達到對曲軸箱中碳氫化合物的完全控制，並將它和一氧化碳的排出減到最小的程度。上週芬卡秘書宣佈在五年內將採取限制汽車政策，尤其對污染有影響的，汽車對於今日的空氣污染應負一半以上的責任，假如我們有效地阻止這問題的發展，必須嚴格執行並且減少汽車的增多，希望漸漸地將限制的標準提高並希望製造商及石油工業能在未來五年內達到，我們已經討論到使用特別的許可方式來控制汽車，其應用到有限的資源亦是相同的，但是對有限的資源的控制其種類及程度將依如氣候、工業化的程度，人口密度地形等的變數之不同而有區域性之不同，為了達到能夠保護人類的健康和幸福的空氣性質的程度，在設計技術及行政上、法律上的過程等因素都要考慮在內。

在處理污染問題的人員上，雖然有那個職位，然其薪水只有需要同樣資格的私人機構中等薪水的二〇—五〇%，所以調整薪水使之相等，是一項補充人員的好辦法。

計劃中，假如要實現全美國各都市的污染均能控制，估計在一九七四會計年度將相對地增加人員，且需要一大批的工程師、化學家、氣象學家、統計學家、物理生物學家和專門技術人員。

因為控制空氣污染工作是專門的問題，所以工作人員需要特別的訓練，希望對這方面職位的人事後必需加以訓練，為了這個理由我們在NAPCA安排三十二個不同的短期課程適於全國各地，這些課程的範圍從法律、行政上的控制計劃到工程樣本和分析。更進一步對於個別研究的學者提供協助激發對空氣污染的研究，贈款給各大學，使其能為碩士班博士班的課程排上污染問題的課程，除此之外尚有許許多多的措施。

當我們想減低在大氣中污染物的蔓延，以上所述一些方法，可資參考，就如尼克森在他對國會的咨文中說：

我們這世紀的人濫用自然環境已經太久了，這是我們該修補過失的時候，並且建立新的標準來引導我們。空氣是我們最重要的資源，其污染是人類最嚴重的環境問題，在現有的技術限制下，我們還能做許許多多的事。（取材自「自由呼吸」——美國衛生、教育、福利部）。

不正常的社會化

少年一犯一罪

王文科

大多數的孩童，從家庭、同儕團體（Peer groups）、教堂、社區團體、甚至大眾傳播獲得團體的經驗，而躋於社會化，接受社會認可的社會規範（Social norms）；兒童若循著所建立的團體行為模式行事，即能受到接納和獲得地位。吾人都希望能夠受到接納，歸屬於某團體；亦盼望得到認可和受到尊重而成為若干團體——家庭、學校、社區教堂、男童子軍——中的一員。吾人在這些團體中扮演的角色力求一致，以確定態度和行為的規範；大部分的社會行為，爲了贊同文化規範而獲得增強。

但是，不是全部的社會學習，會導致一致的模式；有些人的行為表現，背離社會規範；吾人在某時，表現的某些方式，可能是非常態的，但大致和風俗習慣、社會製訂的法律一致。我們的行為可能習慣性地發生重要的偏差問題；究竟在任何社會之中，它容許偏差的程度安在？什麼地方可以容忍？無法容忍時，應如何加以限制？

晚近，最爲美國社會人士關心的是創造性個人的發展；一個被判斷爲具有創造性的人，換另外一個人來看，可能認爲那是不可忍受的偏差。最近研究證據指出：有高度創造力和分散思考（*divergent thinking*）的兒童與那些一致和聚斂思

考（*convergent thinking*）的兒童比較，往往易得低分，且不爲教師所贊賞；誠然，有些教師可能拒絕分散的觀點，即使它是正確的。例如：有位小學教師要讓學生了解六是由三個方塊加三個方塊而成的觀念，令學生在練習簿裏找其相似的方塊，然後著色；有一位學生選了四個和二個的方塊，却被視爲不正確；後來，家長向教師問起何以錯誤的原委，教師的回答是該生不聽教師的方法所致，這種偏差行為，已超出了教師所能忍受的程度。

至於，到了何時，不一致性才不可接受呢？顯然地，行為規範，大部分來自主觀的衡量，從習慣、風俗和法律上來說，吾視吾人對行為的解釋和行爲本身的看法如何而定。例如：高中學生喝含有酒精的飲料，算不算違背社會規範呢？美國的大部分地方，已形成這種規範，並爲法律所允許。但是許多家長，仍祇准許年輕人在家裏或參加慶祝高中畢業的鷄尾酒會的場合，才可喝這類的飲料。雖然，社會規範可憑主觀來解釋，但是，可受納行爲的限制之客觀性陳述，可在正式的犯罪定義中找到。

少年犯罪的本質

犯罪可以說是：在某既定年齡以下的人，違反法律規範的行為。它的特殊性，在美國各州不同，但是，少年法庭所規定的限制年齡，通常是十八歲，不僅被當做一位兒童，同時也被視爲罪犯來考慮，至於那種偏態行為，才被認定是犯罪，也因各州而有所差異；一位在某州，絕對可能被認爲是犯了罪的小孩，到另一州可能被判爲無罪；但通常那些違反法律的行動，便被認爲是犯罪，諸如：逃學、離家出走、無法矯正的行爲、不能控制的行爲。由於兒童的行動在某些時刻，不致被視爲惡作劇、不可矯正或爲家長所不能控制的。因此，這種曖昧的情形，令吾人想起了一個問題，通常兒童在什麼時候才算是難予處理的？什麼時候他是無法矯正的犯罪呢？什麼時候說他和鄰居兒童正在學習社會行爲？什麼時候說他鬧蕩呢？爲什麼今天吸煙被判爲犯罪，到了一星期之後恰滿十八歲時即可接受呢？爲什麼兒童由於和父母鬧小意見致激怒出走，就和其它搶劫汽車加油站的年輕人一樣，掛上犯罪的頭銜呢！（註一）

如圖一所示，即是鑑定誰犯罪的問題。



者犯罪位一是算誰 (一圖)

齡年定既一在，內域領定既一在童兒部全 (A)
 ；下之
 社反否是其管不，為行常異現表童兒部全 (B)
 ；的會
 法會社反的訂所律法了犯觸為行常異有所 (C)
 ；案
 ；出查以可為行常異的會社反有所 (D)
 種某了到達為行常異的會社反的出查有所 (E)
 ；用作
 ；庭法上送者為行會社反的解瞭可有所有 (F)
 犯是現發」被者為行會社反的律法在有所 (G)
 。「罪

1 從一九五〇年至一九六〇年，犯罪數量逐年增加：全部十至十一歲年齡組的兒童人口是統計少年犯罪的依據，在這十年之中幾乎增加了百分之五十，依據少年法庭的報告，其犯罪率增加了二倍，這些增加，不能說是報告的完備或是有效的執行法律的結果。於一九六一年，是十年來，少年犯罪數目略為減少的一年，這種下降的趨向能否繼續，亟值得注意。

2 問題的大小將繼續增加：即使目前犯罪率保持固定的百分之五十或稍減，但是，預計到一九八〇年，十至十八歲的少年犯罪數目，可能比百分之五十還多。

3 自一九五〇年以來，犯罪率一致性地增加：雖然不易獲得可供比較的統計數字，但是犯罪率在一九二〇年代增加，有若干的證據可稽，一九三〇年代的不景氣時期稍為下降，一九四〇年代的戰爭時期再為增加，戰後的一段時期稍降，但是隨後的一九五〇年又再度回升。

4 男女以犯罪被拘的，在十年內，增加五倍：如果交通違規不計，大多數的男孩以行竊或惡作劇被拘，女孩以離家不歸、不能自制的行為、逃學或性行為不檢被拘。

5 約有五分之一的少年，由於嚴重違法被捕：如夜間行竊或偷竊家物 (佔百分之十八)、搶劫和強烈鬪毆 (佔百分之二)，這些比例，近年來保持相當的固定。

6 大多數的犯罪者，來自鄉村比來自都市者為多：犯罪率在鄉村地區呈急速增加，小鎮也較大城市增加得快。

為了使各州有個標準依據，美國國家缓刑、保釋協會 (National Probation and Parole Association) 和美國兒童署 (Children's Bureau) 以及許多社區代表採受聯合行動，制訂標準少年法庭法案 (Standard Juvenile Court Act, 1959)。該法案規定，少年指的是低於十八歲者，法庭處理少年，擁有對所有個案的判權，認為兒童需要保護；是否少年自己觸犯了法律或是由於父母或監護人失職所致，因此，少年法庭也必須對於遭受棄之於不顧、需仰賴別人和需保護的個案服務。甚至，那些已採用標準少年法庭法案的基本原則的各州，對於法律執行問題仍予以保留。

犯罪數量

首先必須了解，報告的犯罪數量的多少，胥視對犯罪的定義如何下而定。如果犯罪指的是觸

犯了一項犯罪法案，很明顯的，有比報告更多的兒童未包括在內；基於有的兒童可能未完全得到了解或受到保護的考慮，直接飭其家長領回而不予登記。兒童是否可以登記，胥視環境而決定。通常所指的環境是住的地方；一位出身中上階級的兒童，若以一點小過失遭到拘捕，較諸來自下階層地區的兒童，更容易獲得釋放，且不必列入登記。若以嚴格的法定犯罪定義來看，應是一個為法庭判定犯罪的人便屬之。但是，就圖一來看，依舊是混淆不清的。而且實際的報告又不一致，看到這些困難，能否替美國的犯罪數量作一可靠的結論呢？大致有兩種資料，可予吾人滿意的答覆：一是美國兒童署負責搜集少年法庭所處理的個案的統計，一是聯邦調查局報告警察逮捕的少年的統計數字；從這兩項資料來看 (註二)，隱約可以發現下列的趨向。

7 大多數的犯罪者，來自較低的社會經濟團體，比來自中上社會經濟團體的為多；但是，晚近研究顯示，來自中層階級家庭的兒童，其犯罪數目呈顯著性增加。

8 全部犯罪者中，約有三分之一還涉及其它之犯罪行為。

9 犯罪兒童的平均年齡約為十五·五歲；其尖峯年齡 (peak age) 為十六、十七或十八歲，最近資料指出，犯罪行為有著在較早年齡即已開始的趨向，特別是較低的社會經濟階層為然。

從以上的正式統計報告中，雖有未被發現的數量未予計及，加之暗中犯罪的數量吾人不知道，但是這些數量仍然相當可觀，在所知的少年中，有許多違法事件仍未獲悉。在劍橋—沙摩維爾的青年研究 (Cambridge-Somerville Youth Study 註三) 以十一—十五歲的一一四位男孩，過去五年以來的記載為基礎；從六四—四件犯罪行為中，僅有九五件可能成為登記的資料。其它的研究，同樣指出，有許多從未被視為犯罪者，却做出了犯法的行為，誠如柏曼 (I. Richard Perlin 註四) 所下的結論：在這些研究之中，不僅說出了暗中犯罪者的數目很多，而且表示在中上收入階層—該階層在官方的統計數字中，顯示極少的數目—之中，未被發現的犯罪者，其數目也相當大。

影響犯罪的因素

官方或非官方對於犯罪行為的描述，無法充分了解犯罪行為，因為行為是症候的，爲了了解犯罪行為代表了什麼，我們必須超出行為的意義、凌越兒童的犯罪行為來研究。兒童一開始生活並不是犯罪者，他們的異常行為模式是發展而來的，若這種發展不予以防止或修正，我們必須了解蘊含於這些異常的社會化模式中的因素是什麼？這個問題可能沒有固定答案。

社會化，不管是導致社會的行為或是反社會的行為，但深受各種因素的影響，則是事實。個人的行為是力量施之於個人身上的全部結果，因此這種複雜的過程，研究匪易，但有許多爲吾人指出的因素，顯然與犯罪有關，這些因素可廣泛地歸納爲兩組：心理因素和社會文化因素。

一 心理因素：成長中的兒童必須發展個人和社會的控制，藉以管理自己的態度和行為，發展個人控制的內在力量，我們可以「心理因素」稱之。若社會化是循序漸進的，學齡以前的兒童能發展的良心，大半是對父母期待的反應，他學會了爲父母認可的行動方法。由於這些控制的內在化，爾後，即使沒有父母或其它的增強，他仍能以這種認可方法行動，若他的行動違反了已樹立的行為標準，頓時就會感到憂慮、罪惡。假設有

若干兒童未發展這些控制，班都拉 (Albert Bandura)、華爾特斯 (Richard A. Walters

) 比較兩組平均智力差不多的十幾歲兒童，他們和父母同住，相處融洽，其中有半數的男孩獲得良好的適應，有半數作出反社會的行為；他們將該二組的差異歸諸於缺乏發展良好的良心。特別重要的似乎是兒童的態度趨於父親或父母所運用的控制方法。第一組男孩認同於父親，同時對父母合理的控制或獎勵產生反應；攻擊的這一組，在他們的幼年時代，父親很少跟他們在一起，爾後常施予肉體的懲罰，或吹毛求疵或譏諷等粗魯的管教方式。雖然若干攻擊行為，無疑是如該研究描述的這種，但是必須強調的是攻擊本身，純是症候的，可能有許多原因在，該研究指出因果關係因素，也可能是導致其它兒童的各種行為。

二 社會文化因素：兒童是否學得社會規範而內在化，主要看他在家、同儕團體、學校、教會等初級團體的關係以及他身爲社會體制中的一員與次級團體的關係如何而定。若所有這些社會壓力彼此加強，個人的社會學習一致，通常會和社會規範保持一致。然而在若干個案中，如賴思 (Albert J. Reiss) 向美國參議院附設調查少年犯罪委員會的報告所說的：「社會控制，實際上，可能妨碍堅強一致的個人控制底發展，同時，有碍於他們在團體情境中的有效性，結果對少

年而言，一組基本堅強的個人控制，在團體情境中可能成爲無效，若外在社會控制薄弱或與社會的一致背道而馳。所有對少年犯罪的研究者同意，在都市較低階層男童有著較高犯罪行爲的比例，大部分這些男童，是所謂的犯罪次級文化（the delinquent subculture）中的一員。

犯罪者的特徵

雖然各學者所有術語不一，但至少有三組特徵是可以分辨的。

1 非社會的或精神病的罪犯（*asocial or psychopathic delinquent*）之特徵：不會感到罪惡，可能由於腦傷或早年失去親情的關切所致，可能有過殘酷和原始訓練方法的經驗，就任何原因說，他可能成爲被大家所遺棄的犧牲者，其犯罪行爲常是殘酷而野蠻的，結局不樂觀，容易堅持犯罪，却不易治療，最重要的是在控制的情境中及早施予親切的諮商和治療。

2 情緒困擾或神經症的罪犯（*the emotionally disturbed or neurotic delinquent*）的特徵：
：通常有強烈的罪惡感，早年似乎接受過愛和溫情，却因而造成情緒發展的偏向；行爲可能表現怪異，但毫無目的，結局是樂觀的，祇要接受適當的心理治療即可。

3 社會罪犯（*the social delinquent*）的特徵：
：通常表現有點羞慚，是被忽視了的犧牲者，致轉向位於犯罪的次級文化中的同儕團體，尋求地位，爭受認可，經常對財富而不是對人採取行動；社會罪犯的結局常被判爲是好的。祇要他能以具有建設性的方式去追求認可方式的話。

依據貝克（*Berram M. Beck*）估計，美國的青少年犯罪中，有百分之十是非社會性的，百分之二十是神經症的，百分之七十是社會性的（註五）

附註

1. Perlman, I. Richard: *Delinquency Prevention: the size of the problem* U.S. Children's Bureau, Washington, D.C., U.S. Gpo, 1960, p.2

11. U. S. Department of Health, Education and Welfare (1963-II); *Role of the School in the Prevention of Juvenile Delinquency*, Washington, D.C.: U.S. Gpo.
12. Murphy, Fred J., Mary M. Shireley, & Helen L. Wimer: *The Incidence of hidden delinquency*. *Am J Orthopsychiatry*, 16: 681-696, 1946.

四、同註一

五、參見氏著 *Juvenile Delinquency: awareness and a challenge*, An address to the Town Meeting on Delinquency Prevention in San Francisco, Jan., 17, 1955.

——本文取材自 Dorothy Westby-Gibson : *Social Perspective on Education: The Society, the Student, the School*, John Wiley & Sons, Inc., 1965. Pp. 235-246.

徵稿啓事

一、本刊宗旨在促進國內外社區發展工作知識與經驗之交流，舉凡有關之學術論述、專論、社區活動、社區工作經驗或其他有關文稿皆歡迎各界人士賜稿。

二、來稿除約稿外，請勿超過四千

字。

三、本刊「社區活動」歡迎惠稿。

四、來稿一經採用每千字致酬二百至一百廿元。

五、來稿請寄臺北市愛國東路一五二號四樓社區發展月刊社。

(上) 宣導人口政策及家庭計劃紀要

易 敬 簡

一 緣 起

人口政策，可謂是隨立國之初而俱來，證諸古訓：「民爲邦本，本固邦甯」，故人口數量的多寡，人口品質的優劣，人口分佈的疏密，都是國固的因素，與國勢強弱，國力盛衰，息息相關。不過各國的人口政策，歷朝或隱或顯，隨時代之推移，所採重點有差別而已。蓋民固的要素，以民生的康樂，國民健康，國民所得，國民知識，國民就業，國民道德等爲準，凡此問題，都是與人口的數量、品質、分佈，有連鎖的關係，爲解決這些問題，此人口政策爲順應時代之需要及國家之環境而出現的。

家庭計劃，爲促進人口合理成長的途徑。換言之，就是調節人口數量的中和之道。現從專爲避孕的節育措施，蛻進爲兼顧避孕節育及不孕生育的計劃，使多生子女的減少生育，不生子女的能夠生育，既可使民族蕃衍，亦不致人多爲患。在人口膨脹，經濟落後或開發中的國家或地區，是減輕人口壓力，緩和人口增殖率最好的辦法。所謂幸福家庭，就是家庭須有生育子女的計劃，方能獲得幸福也。因爲子女衆多，舉凡衣食住行育樂醫藥等經濟負擔相當重大，母體健康，消蝕更多，決非沒有富裕資財者所能肩起的責任，只有陷於長久貧窮的苦痛生活，自無幸福可言。小我的家庭這樣，大我的國家社會又何獨不然。此計劃家庭亦是應時而生的。

臺灣地區，近二十年來，人口增加一倍，對經濟成長的影響，壓力相當沉重。政府爲發展經濟，改善人民生活，於民國五十七年五十八年，先後訂頒「臺灣地區家庭計劃實施辦法」，「中華民國人口政策綱

領」，以謀人口品質的提高，人口成長的合理，人口分佈的均衡，期登國家於久遠富強康樂的境地。但由於一般民衆大都不甚瞭解其內容，甚至部份人士誤解人口政策就是家庭計劃，家庭計劃就是節育，對人口政策之推行，不無影響。因此，內政部於檢討民國六十年度施政計劃重要業務時，咸認人口政策之推行，未能獲得民衆充分瞭解，影響推行績效，亟應加強宣導，以利推行。蓋人口政策爲重要國策之一，有加強推行之必要，爲使民衆瞭解，以增進推行績效，行政院乃以臺六十研管字第五三九號令內政部加強人口政策之宣導，並將此項工作列爲民國六十一年度施政計劃重要業務予以管制。內政部爲貫徹院令之指示，於六十年下半年着手策劃，因宣導經費限於預算，未能採用經常普遍的宣導辦法，乃改訂分時分區的重點計劃，於六十一年春洽請行政院國際經濟合作發展委員會補助經費，從三月中旬開始實施，至十二月底全部完成，在此十個月中，編印宣導資料，攝製幻燈影片，由中央作啓發式的幹部宣導，培養多元式的宣導幹部。希望今後從這些幹部推動地方政府及人民團體，逐步擴大宣導，使全民瞭解人口政策的宗旨，及家庭計劃的真諦，樂於接受政府人口政策的推行。

二 宣導工作的策劃

加強人口政策之宣導工作，爲行政院頒民國六十一年度施政計劃內政部門戶政業務中之重要管制業務，內政部依照計劃進度積極辦理，於六十年九月六日邀請中央與地方有關機關，舉行「研究加強人口政策之宣導工作」第一次會議，商討進行步驟，及人口政策宣導有關資料之蒐集工作分配事項，此爲策劃工作之開端。

再由戶政司將有關機關檢送之人口資料，整理參考，擬訂「加強人口政策宣導工作計劃」草案，邀請前次集會有關機關，舉行第二次會議，檢討上次會議蒐集有關之人口資料，及商討上述宣導工作計劃草案之內容，此爲策劃工作之第二階段。

內政部人口政策委員會，於六十年十月二十三日，舉行第六次委員會議，將戶政司擬訂經上述有關機關會商決議之「加強人口政策宣導工作計

劃」草案，列為第一議案，討論決議酌予修正通過後，因計劃範圍較為廣泛，需要宣導費頗鉅，限於預算，未能核准，無法實施，此為策劃工作之第三階段。

由於人口政策之宣導工作，有急需加強之必要，內政部戶政司復參酌原擬計劃修正本案，縮小宣導範圍，採行分形分區逐步宣導的措施，改訂「人口政策及家庭計劃宣導工作計劃」與經費概算，函商行政院國際經濟合作發展委員會允予補助經費新臺幣貳拾萬元，並由人口政策委員會與經合會管制考核處簽訂合約，自六十一年三月十六日生效，一次撥款，按形實施，此為策劃工作之完成階段。

茲將「人口政策及家庭計劃宣導工作計劃」與經費概算之內容，摘述如下：

一、計劃概要：

(一)計劃依據依據行政院臺六十研管字第五三九號令加強人口政策之宣導原則訂定之。

(二)導宣目的：透過各級人民團體（包括大型企業），及村里民大會，宣導人口政策及家庭計劃，使民衆瞭解政府推行人口政策及家庭計劃宗旨。

(三)宣導方式：

1 舉辦幹部研討會：由內政部主辦，縣市社政單位協辦。

2 舉辦人民團體宣導會：由縣市社政位或單人民團體策劃辦理。

3 村里民大會放映幻燈片：由縣市民政單位策劃，鄉鎮區市公所執行
(四)宣導工作幹部研討會實施要項：

1 研討幹部人員：

(1)各級婦女會，農會、漁會、鹽會、工會（包括公私企業）等人民團體遴選適當人員。

(2)縣市民政，社政單位各派觀察員一人。

2 研討會期數及期間：預定四期，每期一天，分區舉行：

(1)北區：臺北市，基隆市，臺北縣，桃園縣，新竹縣，在臺北市舉行
(2)中區：臺中市，臺中縣，苗栗縣，南投縣，彰化縣，雲林縣，在臺中市舉行。

(3)南區：高雄市，高雄縣，嘉義縣，臺南市，臺南縣，屏東縣，澎湖縣，在高雄市舉行。

(4)東區：花蓮縣，臺東縣，宜蘭縣，在花蓮縣舉行。

3 研討幹部人員人數：區域性者每縣市一二人（婦女會一至二人）合計二五二人，專業性者約四〇人，總計二九二人。

4 研討會課程：計臺灣地區人口現狀與問題，人口政策，家庭計劃，人口政策及家庭計劃宣導的途徑，綜合討論會等五節課目。

二、計劃財源：中美基金贈款新臺幣貳拾萬元，一次撥付。

三、經濟價值：降低人口自然增加率及依賴人口之比率，促進人口合理成長，從而提高國民所得，改善全民生活水準，配合經濟發展，達到民富國強之預期目標。

三 宣導工作的實施

一、宣導工作的準備事項：

(一)協調有關單位及人民團體商議執行事項：

(二)遴選參加幹部研討會人員：內政部為增進行政效率，加強聯繫工作，函請省政府臺北市政府查照轉飭所屬各縣市政府及人民團體，於同月二十二日函請交通部電信總局，郵政總局，中國石油公司，臺灣電力公司，臺灣糖業公司，臺灣肥料公司，臺灣菸酒公賣局，臺灣省鐵路管理局，臺灣省公路局等公民營大型企業，依照規定人數及期限，遴選人民團體與大型企業之適當人員，及民政社政單位觀察員，合計三四九員參加幹部研討會。

(三)編印宣導資料：舉辦人口政策及家庭計劃宣導工作幹部研討會之目的，係為增進參加人員對人口政策及家庭計劃之認識，宣導資料最為重要。依照宣導計劃規定幹部研討會之講授調程，敦請經合會專門委員官蔚藍先生講授臺灣地區人口現況與問題，內政部戶政司長張爾璋先生講授人口政策，行政院衛生署保健處長謝玉輝先生講授家庭計劃，內政部社會司長黃永世先生講授人口政策及家庭計劃的宣導途徑。並請各講師編撰講稿，送入口政策委員會審查，彙為一冊，都四萬餘言，為統一宣導資料講授方式，及地方宣導省聘講師起見，於六月間交由幼獅電聲用國語錄音二二套（每套四種），分發臺灣地區二一縣市各一套以供宣導外，尚餘一套存部備用。

幻燈影片，簡明扼要，容易吸引民衆觀賞，為宣導工作最大效用之工具。故兼採夫燈影片之放映。計攝製幻燈片六五套（每套二〇張），分發臺灣地區二一縣市各三套外，尚餘二套存部備用。

其內容如下：

- 1 中華民國的人口政策，是本於 國父遺教暨 總統指示：以國家久遠之富強康樂為目的。
- 2 中華民國人口政策的目標有三：(1)提高人口品質。(2)促進人口合理成長。(3)調劑人口分佈。

甲 提高人口品質

- 1 實施優生的目的之一，在防止惡性遺傳。
- 2 實施優生的目的之二，在防止傳染惡疾。
- 3 實施優生的目的之三，在防止遺傳性精神病。
- 4 實施優生，為防止各種遺傳性患病之傳播。其方法：(1)婚前健康檢查。(2)施行人工流產。(3)施行結紮手術。
- 5 增進國民身心健康，(1)擴大兒童福利。(2)提高教育水準。(3)發展國

民體育。(4)改善國民營養。

- 8 維護家庭幸福的要端：(1)倡導適宜年齡結婚。(2)厲行一夫一妻制。(3)發揚倫理道德。

乙 促進人口合理成長

- 1 促進人口合理成長的途徑：(1)實施家庭計劃。(2)普設衛生醫療機構。
- 2 家庭計劃的主旨：(1)增進國民健康。(2)提高家庭生活水準。
- 3 向公立衛生醫療機構請求下列事項，得減免費用：(1)受孕及產前檢查。(2)婦幼衛生保健常識之指導。
- 4 生養子女三人以上者，依其自願，得向公立衛生醫療機構請求施行避孕。對子女衆多的婦女，進行自願避孕的輔導。
- 5 結婚已久，未生育子女，向公立醫療機構就醫者，得請求減免費用。
- 。對不孕婦女請求矯治的鼓勵。

丙 調劑人口分佈

- 1 調劑人口分佈的途徑：(1)調整國內區域間的人口密度。(2)改進行業職業的結構。
- 2 鄉村城市化。以促進鄉村的繁榮。
- 3 城市鄉村化。以促進城市的美化。
- 4 開發資源，增加就業機會。促進城鄉均衡發展。

四 人口政策的内容

我國人口政策，係政府本於 國父遺教暨總統指示，以國家久遠之富強康樂為目標，制定「中華民國人口政策綱領」於五十八年四月公布施行。其主旨為提高人口品質，促進人口合理成長，調劑人口分佈三方面進行

。其要點如次：

一、提高人口品質：在實施優生保健，以增進國民身心健康，同時維護家庭制度，使生活喜樂。

(一)優生方面：注意先天的遺傳：品質優良的人口，繼續繁殖；品質惡劣的人口，（患有惡性遺傳，傳染惡疾，遺傳性精神病者），防止其遺傳或傳染。其方法：1 辦理婚前健康檢查。2 申請醫療機構施行人工流產。3 申請醫療機構施行結紮手術。但人工流產及結紮手術之實施，另以法律定之。

(二)保健方面：注意後天的環境。其方法：1 增進兒童福利。2 提高教育水準。3 發展國民體育。4 改善國民營養。

(三)維護家庭制度方面：在求家庭生活之天滿和樂。其方法：1 倡導適婚年齡。2 厲行一夫一妻。3 發揚倫理道德。

二、促進人口合理成長：緩和人口之增加，使其逐漸趨向於合理之成長。其途徑：

(一)實施家庭計劃：使子女家多者，斟酌個人的身體健康或經濟狀況，節制生育；並使結婚多年未生育子女者，請求醫療機構治療，能夠生育。故家庭計劃並非專為節育，且家庭計劃係由人民自由意願去決定，亦非強迫實施，政府僅居間輔導。

(二)普設衛生醫療機構：儘量防止國民發生疾病，發生之後能夠治好，以減少其死亡，提高其平均壽命。

三、調劑人口分佈：運用兩種途徑：

(一)調整城市與鄉村及國內區域間的人口密度：訂定國土計劃，推行社區發展計劃，增加鄉村就業機會，使密集地區的人口自然向人口稀疏地區遷徙，使城鄉均衡發展。另由政府訂定移民方案，適應資源的開發，實施國內區間有計劃的遷徙，並輔導向民外移民，以國家的財力，調整人口分佈。

(二)改進就業人口行業職業結構的分配：加強職業教育，增進國民就業知識水準，實施職業訓練，提高國民生產技能，使國民能夠充分就業。以期人力之有效運用，並謀國民所得之提高與均衡。（待續）

中 • 心 • 動 • 態

第一位研究同仁回國參

加中心工作陣容

本中心派赴國外之十四位研究同仁中，熊麗生已完成其在米蘇里大學之社區發展碩士學位，並於參加海外研究同仁波士頓集會後，首途經歐洲返臺，現暫指派配合亞洲協會顧問鮑娜樂女士辦理本中心在中部六縣市舉辦之小型試驗訓練計劃，旨在介紹國外訓練方法，協調國內學術機構引進新概念，並求增進中心行政效能，擴大知識與技能之服務。

本中心第二、三期小型

實驗訓練計劃延期舉行

亞洲協會為本中心聘用之菲籍顧問鮑娜樂女士原擬於二月九日至十六日及二月廿日至六月一日在本省中部舉辦小型實驗訓練二期，因時值春節且地方忙于三月份選舉，各配合執行單位技術上安排困難，經協調會議建議改在四月十六日至廿五日及四月十九日至五月五日仍在中部地區舉辦總檢討會排定於五月六日至八日舉行（熊麗生）

本中心示範訓練・林部長親蒞指導

中心動態・中心動態・中心動態・中心動態・中心動態・中心動態・中心動態

本中心與臺灣省政府社會處合辦之「社區發展示範訓練計劃」，計分研究班舉辦一期，基層班舉辦四期分在北、中、南、東四區舉行。研究班已於二月十二日至十四日於臺北市，假耕莘文學院舉行，由本中心聘請陳國鈞先生、譚貞禛先生、陸光先生、白秀雄先生、蔡漢賢先生分別講授「社區發展」「各國社區發展的比較研究」「社區發展的調查與設計」「社區發展的工作方法」。「地方領導人員的培養與運用」，並進行團體活動及綜合研討。

會中，內政部長會親蒞指導，與會學員研習情緒熱烈，該訓練計劃在本中心訓練組王主任培勳策劃下，至為成功。

中●心●動●態

王月鏡

本中心「社區發展示範訓練計劃」之基層班，共分四期，第一期已於三月八日至十日於臺北市陽明山辦理竣事，調訓北部各縣市、鄉鎮、村里及社區理事會辦理社區發展有關人員，第二期亦於三月十九日至廿三日假臺中市辦理竣事，調訓中部各縣市社區發展工作人員，至於南部地區及東部地區分別訂於三月廿五日廿八日及四月八日至十一日，在澄清湖及花蓮舉行。

該項訓練計劃在本中心黃執行長領導肇劃，訓練組王主任辛勤推動之下，經連日來各級工作人員之努力，與會人員之認真學習，收效至為宏遠，威信將為社區發展注入一股新的力量。

中心動態・中心動態・中心動態・中心動態・中心動態・中心動態・中心動態

北中區基層訓練・已圓滿辦理完竣

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 第五期

中華民國六十二年三月二十五日出版

發行人：黃

永世

出版者：中華民國社區發展研究訓練中心

編輯者：社區發展月刊編輯委員會

地址：臺北市愛國東路一五二號四樓

電話：三五八四二〇・三四三六〇一

印刷者：永華印刷廠

地址：臺北市廣州街80號

電話：三三二一七〇

■本刊係由中美基金援助刊印■