

期十第 卷二第

月八年二十六國民華中



刊月展發區社

COMMUNITY
DEVELOPMENT
BULLETIN

No. 22 AUG. 1973

錄 目

○ 社區發展：實質建設或社會建設

謝 魁 1 頁

從社會設計的觀點看

臺灣山胞的社會發展

蕭 新 煌 3 頁

社區發展與行政管理

海 潮 10 頁

○ 社區發展政令介紹

本刊資料室 12 頁

社區發展在桃園縣

劉 國 光 14 頁

貧民窟的性質(上)

謝 榮 藤 譯 21 頁

中心動態

本刊資料室 28 頁

社區發展實質建設或社會建設？

謝 魁

最近欣聞臺北市政府，爲貫徹民生主義現階段社會政策及蔣院長「照顧貧民」之指示，且在積極推行「安康計劃」，以改善貧民生活，澈底消滅貧窮死角。實在是件令人興奮的事。

該計劃內容共分六大項目，迥異於以往的工務建設或實質建設，相反的，着重在社會建設方面，這是以往一直爲都市計劃者所忽略但却非常重要的一面。其內容分別爲就業輔導、職業訓練、兒童福利，社會救助、平價住宅與社區發展。其構想是從兒童福利開始，使孤苦兒童獲得良好照顧和教育，成年之後都能自立自強；從照顧老弱貧病着手，使他們都有適當的照顧；從就業輔導生根，訓練其技能，然後輔導就業，脫離貧窮；應用社會支援擴大效果，結合社會人力、財力、物力、共同來開展社會福利事業。這種構想可謂十分完美且富社會意義，撰文加以宣揚亦屬應該，但本文的目的並不僅止於此，而在進一步的爲它提出一個指導方針，以期此項工作能獲得進一步的發展，使社會福利事業得以在中國社會中生根且茁壯。

「消滅貧窮」一詞對中國而言，也許還很新鮮，但對某些工業先進而言，早已非新奇的事了。早在十九世紀中期，美國的都市計劃者就已經把消滅都市的剝削，當做是都市計劃的主要目標之一，當時計劃運動的主要對象乃是針對十九世紀中期到達美國定居的歐洲移民。計劃的項目之一是在減少歐洲移民的禮禮，因此奧姆斯德(Fredrick Law Olmsted)提出了建設都市公園的構想，希望貧窮的人，能和富有的人一樣，能有個可以代替鄉村景色的地方，以調劑都市的生活。該構想後來刺激了波斯頓地方領袖，在第一個都市貧民窟建立娛樂場所的計劃，接着有名的美國房屋住宅

運動創立者亞當斯(Jane Addams)更爲都市計劃做強烈的辯護，更進一步的激發了美國政府建立標準租賃公宅，以改善窮人居住情況的努力。而當豪魏德(Ebenezer Howard)提倡綠化都市(Garden Cities)以減少倫敦的貧民窟時，事實上在他的心中，同樣具有消滅貧窮的理想。

不過在當時，大部分計劃的努力重點，並非直接的以減低貧窮或剝削爲其目標，只不過是想透過土地使用計劃、房屋法或區段劃分以減少貧民窟或減輕擁擠的住宅租賃情形而已。很遺憾的，淨化貧民窟方案的盛譽，終於爲新到來的貧窮移民潮流所淹沒：如南方的黑人，波多黎各人及墨西哥人，這些人二次大戰期間或末期到來。美國聯邦的貧民窟淨化方案享譽了十年左右之後，一些觀察又逐漸地慮憂了起來，因爲該方案的目的雖然在消除貧民窟，可是對貧民窟居民生活情況的改善並沒有多大的幫助。

在許多例子中，由淨化貧民窟的結果使得低成木房屋住宅的供給更爲短缺，再加上計劃上的錯誤。或沒有住宅重置計劃，結果是只有將淨化地區貧民窟的居民送進鄰近的貧民窟或驅進另一非常擁擠的地區而已。即使有足夠重置方案的貧民窟，該地區的居民在便宜的低成本住宅中，依然無法解決其他非住宅但具有相同壓力的問題：諸如貧窮、失業、文盲、酗酒或精神失調等。重置新住宅同樣亦無法消除犯罪、失職、賣淫或其他的偏差行爲。總之，單純以實質環境的改善，如好的房屋或現代化的建築，做爲都市的復甦，是過於單純而無法改善爲貧窮所傷害的生活品質。

在這種情況下，都市計劃者或救濟院的工作者逐漸放棄，以實質建設爲中心的傳統看法，而開始尋找非實質建設的計劃方法或工作途徑。在此

過程中，他們開始與研究低收入有關的專業人員接觸，如社會工作者、精神病工作者等。和他們一起工作並共同研究之後，他們發展了一套新的概念，此概念強調用社會、經濟或心理的方法來改善社區的生活，有人稱之為人性的復甦 (Human Renewal)、社區發展 (Community Development)、或社會計劃 (Social Planning) 或引導發展計劃 (Planning for Guided Mobility)。個人比較偏好最後一個名詞，因為方案的主要目標乃在尋求幫助低收入人民改變他們自己的命運及生活方式，亦即在企圖引導他們幫助自己達成社會性或經濟性的發展，基於此理由個人認為用引導發展計劃一詞來指稱此方案是再適當不過的。

引導發展計劃，如一般所檢討的，概略有下列四個較主要的計劃範疇：

- (1) 為那些低收入或環境上被剝奪的兒童提供新的教育方法，以期幫助那些文盲、失學的人、或學習上有困難的人，成年後能在現代的勞動市場中與人競爭。
- (2) 為年青人提供新形式的工作訓練、為成年人提供再訓練，或在社區中創造新的就業機會，以減少失業的數量。
- (3) 透過社區組織途徑，以鼓勵個人自助或社區自治，促進鄰里相互關照或共同參與於社區活動。
- (4) 為低收入的人口提供廣泛而高品質的社會服務。最後一項中包括有：傳統的個案服務，為難以處理的多問題家庭提供專業性的協助，並提供現代化設施、公共娛樂方案、公共衛生或社區活動中心。

按各種層面來分，引導發展的教育包括提高教育水準的方案，該方案企圖為那些處於低收入環境或文化環境受限制的兒童提供中等兒童所能獲得的學術、文化或教育的機會。同時尚有些方案，用以幫助那些智能上較遲鈍的兒童從事治療性的閱讀，以期在早期的學校經驗中幫他們發展技藝，或培養學習動機，使能多留在高等學校中。計劃的職業面則包括就業方案，除了為一般年青人設立的職業訓練或為老年人設立的再訓練之外，更配合有用的社區計劃或私人工廠，以類似學徒的身份雇用年青人，並施以有計劃的專業技能訓練。同時更致力於新工業或工廠的吸收，為社區創造新的工作機會。計劃的社會服務及社區組織面則以分散推廣為主要方法，以期使那些與社區接觸脫離的家庭及低收入的人口都能同樣獲得服務。社會服務的提供，目標在將方案帶到鄰里階層，以鄰里為單位來督導整個過

程，社會工作者則隨時與各鄰里保持聯繫，如此一來每個社會工作者以相同的個人或家庭為對象，就可以避免重覆或浪費，另一方面更可以有計劃的建立更多的鄰里設備，包括社區學校公共衛生所、娛樂中心，有時更可以形成一個服務中心，使任何有困難的人都可以到那兒請求協助。社區組織活動分散的目的旨在創立一種鄰里的意識及鄰里自治的利益，社會工作者在為此目標努力的同时，將注意地方上的自然領袖，訓練並引導他，使能擔負起地方社區人民與專業人員或政府之間的橋樑，發揮加速政府計劃執行及地方人民意見反應的兩重功能。這種功能的發揮，將使政府的計劃更符合地方人民的意思或利益，消除人民與政府之間的誤解，甚至於衝突或抵制。

以上是新興的引導發展概念，表現在各種階面上，各種方案的一般描述。事實上，各個社區的都市計劃多少會有其不同的方法，同時着重點也會因都市計劃者看法的不同而有所差異。不過就一般的觀察，都市發展的過程中，都市計劃者大多先着重實質建設，後着重社會建設，或將社會建設附着於實質建設上，更且亦有只重視實質建設而忽視社會建設者，類似這種情形可以從本項臺北市萬大計劃中看出一般。從引導發展概念的觀點來看，事實上萬大計劃尚不能稱為十分完美，其中尚有許多地方需社會工作者的配合與充實。

總之，我們非常高興看到，在院長的領導下，臺北市政府能有這麼一個為低收入人口着想的「安康計劃」。除了重築道路工程、社區住宅的建設之外，又能從社會福利的觀點着手改善低收入人口的生活品質。除了對此新發展的政策或方向加以讚揚之外，我們更希望有關當局能持續地做下去。同時除了有單位的努力，發動社會人士共同努力於此福利民主的建設工作，對建設成果將很大的加速作用。另一方面，從理論的觀點來看，引起低收入人口的自覺與自力，才是最重要的。只有當這些人能有充分的自我認識，且願意與工作者或工作單位合作，低收入人口的生活環境方才有改變的希望。因此，如何加速且加深這種認識，應是社區發展工作者的要務。要想整個社區發展工作都能順利的進行且進行得很有成效，實質建設與社會建設同時進行不可。

從社會設計的觀點看

臺灣山胞的社會發展

蕭新煌

一、楔子——什麼是社會設計？

社會設計 (Social Planning) 在社會學上的解釋就是對文化的社會的變遷作有意義的創造與指導，其目的是解決已存之社會問題，或預測其發展，未雨綢繆。尤其目前各國紛以「福利國家」(Welfare State) 為追求目標之時，社會設計的工作尤為重要，設計必須是理性的活動與過程，它不能祇顧及其一部份的人或團體，而必須是經過周詳的考慮，顧全大局而又不犧牲少數。「人的各種設計，是為人而設計的」，唯有充分瞭解社會各份子，各羣體的狀況後才能有設計的作為，尤其是對面臨社會變遷做計劃的時候。因此有人就稱社會設計是計劃性的變遷 (Planned Change) 或指導情事變遷 (Directed Change)。而且經常是與社會發展 (Social Development) 聯用，因為設計的遠景是在發展和再發展。

臺灣的山胞社會，目前正面臨着急遽變遷的衝擊。因此變遷所導致的問題便自然發生，設計的急迫性也愈來愈深。而對這二十六萬的同胞，我們有憲法上和道義上的責任來幫助他們，引導他們的發展和現代化，再說今天是一個需要全國動員的日子，我們能夠漠視這二十六萬的社會力嗎？本文的最大希望也即是在於提醒國人注意這件事。

二、社會文化變遷——平地化？現代化？

當初政府在山胞社會發展的努力，從光復起至民國三十九年偏重救濟

與補助，自三十九年起迄今則走上積極階段，也即政策上所標榜之「山地平地化」。平地化似可有兩種實際的涵義；一是山胞移住平地，一是讓山胞模仿平地人的生活，皆是以平地為準繩。當然，平地化的目的是對的，是要使山胞的生活水準提高，促進經濟發展。但是「平地化」一辭，易於導致誤解，使山胞認為平地的一切都是可學的，事實上平地人的生活並不是理想的標準，所以要山胞完全模仿是有問題的。何況每一個民族必定都有其引以為驕傲的文化，所以山胞們可能會因為平地化的結果，而覺得自己的一切都是壞的，將使民族自尊心遭受嚴重的打擊。就學術和人道的立場來說，這都不是我們所願的。再者，平地化也易引起山胞的反感，猶如國內民族學家凌純聲先生所說，他遊徧大陸的東北，西南及西北地區，就深深感到邊疆同胞對於「漢化」二字甚具反感，後來他寫文章時試用「涵化」二字，他們看了仍然不高興，最後改用「現代化」一詞始覺適當。何謂現代化？現代在本質上是一計劃性的變遷與發展，係透過該社會中經濟、社會、政治、文化（包括價值體系），和人民心理各方面的改善與重建，以達到整個社會的和諧及創新的社會系統。所以說現代化不僅在發展中的社會有之，在一般先進的國家或地區也有之。也就是說，不祇臺灣的山胞需要現代化，臺灣的平地同胞也需要現代化。唯有如此，才沒有彼此之分，也才符合國策中「各民族一律平等」的原則。所以，「現代化」一解不論是在理論上，情感上或實際上都較「平地化」為妥當。但目前民政當局似乎仍然偏好「平地化」一辭，希望主事者有斟酌之必要。

三、山胞的社會發展及其評價的指標 (1952—1967)

爲了評價山胞社會發展計劃的結果，宜挑幾項具體的事例來做說明。在本文，擬採生活水準，技術變遷，和教育三項來做爲指標。因爲這三項的變遷最明顯，最具體，且資料也較容易獲得及處理。同時，在理論上也與 UNESCO 出版的「評價發展方案」(Evaluating Development Projects, 1967) 一書所提出的，並無衝突。要說明一點，此處所言山胞除有特別說明外，係指山地山胞而言，東海岸的平地山胞暫不論列。

1 生活水準

(1) 收入

用個人所得 (per-capita income) 的數字來衡量山胞生活水準，很明顯地可看出若干變遷的事實。先看幾個統計數字

(A) 山胞	一九六七	三、二二一、〇〇元
(B) 山胞	一九五三	六七六、六〇元
(C) 全省農家	一九六七	六、一五〇、〇〇元
(D) 國民所得	一九六七	八、三六八、〇〇元
(E) 國民所得	一九五三	二、二一五、〇〇元
(A) = (D)		三八、四九%
(B) = (E)		三〇、五五%
(A) = (C)		五二、三八%

在一九五三年，山胞個人所得是六七六、六〇元，是該年國民所得的三〇、五五%，於一九六七年則增至三八、四九%。在十四年當中，山胞

所得增長率七、九四%。從這點看來，山胞的經濟發展率多少還能配合一般發展趨勢。但在山胞和一般農人之間，仍然有很大的差距存在，目前，山胞社會尚屬農業結構，九〇、一五%的山胞人口從事農業，而全省農民人口比例則爲五三、六一%。是以，農業收入理應爲山胞所有收入的大宗來源，然而與全省農民比較下，在一九六七年每戶山胞農業收入是新臺幣一八、一四三元，普通農家收入爲新臺幣七三、六六五元，前者僅爲後者的二四、六三%，這種差距更爲顯著。

雖然山胞社會已逐漸從自給自足轉變到交換結構，但是與平地農家相比，仍然落後甚多。用「現金收入」與「生產收入」對總收入的比例，可以發現這個事實。

	一九六七年	現金收入比例	生產收入比例
山胞		四二、九〇	五七、〇〇
臺省農民		五七、一〇	四三、〇〇

這事實告訴我們，山胞的社會經濟依舊沒有充份脫離自給自足的封閉結構。這是值得日後釐定發展方案時加以正視的。

(2) 支出

山胞的主副食及嗜好品等費用支出，從一九三三年的估家計總支出七六、〇五%，降至一九四二年的七一、五四%，到一九六七年則爲六三、九四%，依然高於同年全省農家的五三、二〇%甚多。依照恩格爾法則 (Engels Law) 飲食費在家計支出所佔百分比愈高者生活水準愈低，是以山胞雖然年有進步，但仍不能達到一般農家生活水準的限制。

	一九六七年	主食消費比例	副食消費比例
山胞		三七、六五	二〇、八三
一般農家		二三、八三	二五、〇九

另外，在教育投資比例上，山胞低於一般農家甚多，(二、八八%與

五·二二%)之差。這一方面固然是因爲山胞的教育費用不少是由政府補助，但另一方面則是由於山胞尚未認清現代教育的價值所致。在醫藥支出方面，山胞却高於一般農家(七·九七%與五·〇四%之差)；於此，我們不能不說山胞的健康與衛生尙需改進。

(3) 負債情形

從一九六七年的經濟調查得知，有三六·六六%的山胞家庭爲債所困，平均債額是三、三五五元。較之十四年前的債額四七二元，增加得驚人。再看東海岸的平地山胞在一九六九年，債臺高築者有六三·四〇%，爲山地山胞之兩倍，負債金額也有兩倍之多(八、六一二元)。這無異說明了涵化愈深，山胞的經濟情況愈吃緊，新竹縣五峰的泰雅族鄉長就會經向我訴苦這件事。此乃由於現代化愈深，消費愈增加致超過生產能力；同時儲蓄習慣却未能及時建立，加以酗酒習慣普遍存在，以致負債增加。這種現代化後經濟關係的複雜性，值得探討和輔導改進。

(4) 家庭設備

供電情形，在一九六七年時，有六〇·四四%的山胞享受到電的文明，一九六五年臺灣農業普查八九·四二%及一九六六年全省戶口普查九三·六一%比較，確實落後甚多，也比一九六九年平地山胞七九·六〇%爲低。如依人類學家懷特(Leslie White)所強調的理論，以人類能量(energy)利用的多寡說明文化演化的現象，那麼其中電力便扮演著極重要的角色。也就是說，今後爲加速山胞現代化，不能再加強山胞社會的「電化」(electrification)水準。

至於現代的家庭設備，如電視機，電冰箱在山胞社會中亦仍未普遍。

2 技術變遷

掌握技術變遷，較之勞力和土地更能影響收入和經濟情況。技術的變

遷不僅是一種生產工具的改變，更應視之爲一種文化變遷。因爲技術皆有其社會的意義(Social Significance)，一種全新的，整個代替性的技術的技術變遷往往不僅祇是採用一種新技術，同時還牽動社會價值及社會情感等因素甚或改變一個傳統的社會結構。

山胞社會的經濟既屬農業經濟結構，我們便以農業生產技術爲重要點。以主要生產工具爲例：平均每戶僅有〇·二三臺脫谷機，〇·五七件犁，〇·一五輛牛車，〇·〇三臺手拉車，〇·一五臺噴霧器，〇·〇六臺製糞機。比全省一般農戶爲差。農業推廣的農技指導也似乎未見著績，當然，因地制宜是很重要的，不一定每個鄉鎮都可能適用耕耨機，但至少必需的生產工具如脫谷機，噴霧器則是應值得大力推廣的。

隨伴定居農耕而來的水田耕作方式，需要很多的工具，這不是山胞傳統的焚耕所能比擬。這種對新耕作方式的適應，也是耐人探討的問題。

3 教育水準

在一九六七年學齡兒童就學率達九七·三七%高於一九五三年的八六·七五%，中等教育接受率則爲六·六四%，高於一九五三年的二·二八%，但仍低於全省的一六·九八%甚多。至於接受大專教育者僅佔〇·一五%，而同年全省則有二·二〇%，可見水準仍然落後很多。造成這種低教育程度的原因相當多：因爲升遷甚難，良好的師資不願到山區，同時，經濟的拮据也是主因之一。農忙時節，上課率就無法維持穩定，因爲年紀大一點的孩子就得下田幫忙，或看顧年幼弟妹。有一些地區，山胞孩童往往中途輟學，爲的是外出找工作來維持家計。另一原因恐怕就是父母的態度了，若干父母尙未了解教育的真正功能，而不願爲其子女的未來多犧牲一點。

由上面所討論的若干指標及連帶的問題，我們可以說，山胞社會距離現代化的理想目標仍然有一段漫長的道路要走。

四、山胞社會設計的有效途徑及其評價

前面已說過，一九三〇年以後山胞的社會變遷不再是走自然演變的路子，而是走上計劃性變遷的途徑，光復後的發展尤速。發展的方案很多，從各種角度皆可擬出不同的計劃出來。不過既已標明社會設計，本文乃試從社會學，人類學的觀點，以社會文化的分析途徑為重點。在各項設計途徑中，筆者以為移居計劃，社區發展，及移民三個途徑為最迅速最有效的方式。以下就此三項一一評價。

1. 移居方案中的社會心理問題

在地方政府的指導下，很多孤立的山胞聚落都已遷移到深山區或保留區的邊緣。目前仍住在高山峻嶺中的部落山胞已為數不多。除去交通方便，子女教育機會增加這些好處外，遷到山下後農耕收成也增益不少，就經濟觀點來說，這該是皆大歡喜的事。可是部份的泰雅人和排灣人却無法採納水田定耕方式，於是再度返回深山焚耕的趨勢，這類例子可在宜蘭縣南澳，秀林兩鄉的泰雅族，屏東來義鄉的排灣族發現得到。在新竹尖石鄉的鎮西堡泰雅人更有舉村遷回深山的現象。他們所說的理由是水田不足，生活不習慣，以及迷信瘴疾為神靈作祟等。這也許就是文化變遷中適應與抗適應的特殊現象。在此，舉兩個例子來說明這種移居方案，若不周詳設計長期注意其可能的發展，則一些社會文化因素便會阻礙這種發展方案。

(1) 隘寮移墾計劃

屏東縣霧台，三地，瑪家等三個山地鄉，位於隘寮溪上游，耕地缺少，以致部份森林被濫墾，基石暴露，加以地形急峻，地質脆弱，一遇豪雨山洪暴發，威脅全縣人民財產，政府乃欲誘導山胞下山移墾，收回山上濫墾地，重新造林，保持水土。同時隘寮舊河床地總面積千餘甲，久未經開墾，如能將部份撥給上述三鄉山胞移住開墾，不僅可使荒地變為良田，且

可使貧困山胞獲得土地，改善生活，基於這兩個理由，縣府乃於四十二年開始實施移墾計劃，由山地室主持其事，從隘寮舊河床撥出四百甲做為移墾地一方面在移墾區進行全面土地調查、測量、劃分建築用地道路、田坵、並定界線，另一面從霧臺，三地、瑪家三鄉選擇移住戶，該計劃於五一年完成。共有一六九戶排灣族人和魯凱族人遷下，人口數共一、〇九五。移住過程尚稱順利，由於新住地與原住地相距不遠，又獲得政府的補助，因此並無歷史上移民時所遭遇的艱辛與痛苦。但土地的分配却是件難以解決的問題，土地戶分配是以按分配為原則，每戶有耕作能力者，每人不得超過四分地，以五人計算每戶約所得二甲地。依此原則每戶分得的土地相差不大，但是問題並非量的不均，而是由於部份山胞分得的土地，早為漢人墾耕，且漢人還不斷有侵耕的行為。而政府也未能採取嚴厲措施，以收回侵耕的山胞土地，對分得的土地固然不滿意，分得上層較深，土地較少的山胞同樣也有怨言，根據五五年臺大農業推廣學系和臺灣基督教福利會合辦的一項「隘寮移墾地社會經濟衛生發展調查」發現，約有四七·五七%的山胞對分得的土地感到不平。此外，亦發現在此已居住十餘年的山胞，尚未能在此設立戶籍，使他們憂慮有一天政府還會遣送他們返回山上。這塊新移墾區四周均是漢人社區，但從心理的涵化 (Psychological acculturation) 觀點看，山胞幾乎沒有參與漢人的社會活動，就像一個孤立的社區。

兩個不同文化的人羣之間仍舊有著很多文化心理上的隔閡，這對隘寮社會本身的發展或該區域的整體發展上都是一大損失，如果擬定計劃能事先考慮到土地的所有問題，或居中力求補救，改善「種族之間」的和諧，那麼這個移墾計劃的結果相信會比目前更理想。

(2) 馬胎的社區意識

馬胎是新竹縣尖石鄉義興村的一個聚落，自然區域上分為兩個小聚落

，相隔不過半小時路程。但是兩聚落的山胞，他們心理上的距離却相當大，在公共事務上毫無合作的餘地。甚至不准子女在校共同上一個班。馬胎聚落是個新移居地，同屬泰雅族，但兩個小聚落的山胞却來自不同的地域，這種不同移居來源和目前經濟情況的不等，乃造成社區意識的無法建立。我會在這個部落待過，所以知道有這回事。

在這裡要提的是，如果將來從事社區發展工作時，無法解決這兩聚落的心理衝突，那麼將不可能有成功的發展方案出現。

2. 社區發展中態度和價值的改變問題

由於與外界廣大社會接觸日增，固然促進了山胞經濟的發展，但也同時帶進了大量的異質文化素質，而使山胞傳統的社會結構發生了蛻變。「傳統的社會組織已因現代化的浪潮而形將崩潰，往日的社會價值，生活法則已維繫不了個人所擔負角色的正常化。這種變遷趨勢大致可解析如下：

(一) 異質化

職業，農耕方式，社會關係和知識觀念，信仰等皆異質化，不再是昔日單純的社會結構。

(二) 個人化

個人已失去羣體的規範，個人的成敗皆由自己負責，不像昔日有各種部落、親族、宗教團體來照顧、控制，即使經濟行為、社會行為也無羣體的意識了。

(三) 世俗化

原始的超自然觀念已被淡忘，代之是人際關係的交往與衝突

。由於這些變遷，今日的山胞都染有著或多或少的「焦慮感」(anxiety)

。因為他們對傳統的社會起了懷疑，但對新的社會又未建立信心，在這種情境下，恰似社會學上描述身處兩種文化衝擊的「邊緣人」(Marginal Man)。他們對其「生於斯、長於斯」的家鄉又抱何種態度呢。這些都是耐人尋味的問題。今日政府既大力推行社區發展(Community Development)，對山地落後地區已開始注意並優先整頓，在這方面更是需要了解其生活態度與價值。根據我們對社區發展理論了解，社區發展在根本上就是在引導若干在工業化、都市化衝擊下無法即時適應的社區，使之走上理性的，現代化的一種發展工作。這種對現代調和的過程，實際上是以「態度」和「價值」的變遷為前提的，唯有行為系統(Behavioral System)

上來著手引導、改變，才能夠真正地解決社區中個人、社會的種種調適問題。根據我個人在山胞社會做研究的體會，他們對社區發展的了解仍然有限，如何利用社會教育加強灌輸他們對社區發展的認識，應是很重要的。

尤其是那些受都市化影響較深的村落，變遷的步調更速，移入的漢人大多擁有經濟或文教政治之權，這些漢人係內遷的「外客」在部落間並沒有建立實質的「嵌入」(embodied)關係，即沒有產生一種共通的「歸屬感」(the sense of belonging)。[甚而由於漢人商店的壟斷村落商業活動，零售消費，或經濟作物的中盤轉售，皆一手包辦。山胞根本無法與之競爭，這種經濟的壟斷村落商業活動，零售消費，或經濟的壟斷和競爭，乃成爲山胞與漢人之間緊張的來源。加之漢人自恃文化優越感，對山胞的態度多少有做暗示性的輕視，相對地山胞也免不了對漢人產生「自卑感」；但却視這些上山的漢人是「沒落的漢人」，他們對漢人的態度與情感是很複雜的。於是這種文化價值的衝突又成了這兩個羣體間進一步發展的莫大阻礙。如何設計改善山胞、漢人雜居的社區中種族的態度和關係，應是今後社區發展的重要問題。

此外由於傳統宗教信仰的沒落，西方宗教的輸入，造成社區中信仰不

同宗教山胞間彼此的衝突和不合作；以及兩代之間的誤會和緊張所造成的「代差」(generation gap)等問題，更是任何對山胞的發展方案所必須顧慮的。

總而言之，社區發展要求的目標不應該祇是物質上的建設。增加排水溝，增設路燈，加蓋公共廁所，公共浴室等而已。更應要求社區中行爲系統的計劃變遷，也唯有此才能達到所謂「持續的，和諧的，不斷創革新」的現代化目標。同時，我更強調，山胞社會有其特殊的文化系統，社會結構，我們絕對不能以爲同樣一個計劃在平地社會行得通，就一定能夠畫葫蘆地搬到山胞社會去施行。如果這樣的話，頂多做個表面工夫，甚至事倍功半，遭受山胞的誤會，以致全盤失敗。所以，我呼籲政府請人類學家，社會學家、社會工作者多參預目前的發展計劃，由他們對山胞社會作更精確的調查研究；信任他們，接納他們的研究建議。中央研究院民族學研究所文崇一教授曾在屏東大梅排灣部落及臺北烏來泰雅部落做過此類的社會經濟變遷研究，相信這樣「學術」與「政策」配合之後，效果會好得多，走「專家決策」路子是錯不了的。

3. 移民的調適問題

最近十年，尤其是近五年來，一股山胞離鄉移民，就業於都市的潮流非常明顯。原居東海岸的阿美人更是佔大多數。這些阿美人由於不是住在保留地上，他們要納稅，沒有一點額外優待。經濟的困難與原地無力容納他們的生存，乃造成一種移民的「推出」(Push factor)。相對的，都市化、工業化的衝擊和經濟結構的轉變，都市能提供大量的就業機會；「都市人」的生活成爲「鄉下人」追求和羨慕的對象，這些乃造成另一種移民的「拉入」因素(Pull factor)。一方推出，一方拉入，力量更形巨大。在一九七〇年的一項調查研究(臺灣基督教長老教會主辦，孟樂道牧師主持)；目的就是想了解這批移居都市的阿美山胞的生活狀況。在基隆

——臺北區域，據觀察和一般訪問發現，似乎已成爲目前山胞移居的主要對象，該研究共訪問了抽樣的一百二十家移居山胞，大多數的山胞是漁人、礦工，要不就是工廠雇工、零工，或計程車司機，均屬於勞力階層。統計他們的生活水準，也用「個人所得」來比較，在一九六九年平均他們個人每年是六、七三四·七元，僅相當同年全臺灣個人所得(一〇、四九九元的六四%)，更祇是同年臺北居民個人所得(一一、七四六·四三元)的五七%，這種比例是相當低的，幾乎成爲都市中的窮苦階級，有四〇%的移民回答每日要寄錢回鄉維持家計。除了經濟的不安定和缺乏保障外，他們也面臨著「住」的問題；包括昂貴的房租，狹小的住屋空間，髒亂的環境等等；此外工作情境的艱難和不適也會令他們頭痛。這些都還是表面性的問題，從內在的社會心理觀點去看，更可以發現這批移民的處境是相當寂寞的。雖然不致於像國際移民那樣的飄泊苦處，但比起一般鄉村移住都市的人要艱苦得多；我在三重埔的一家鐵工廠裡，一位阿美年輕鐵工就曾告訴我，他常常是很悶，很無聊，沒有知心的朋友可以聊天；膚色，眼神的特徵往往成爲他們不能融合於工作環境，鄰里關係的原因。要不是說回鄉去沒錢賺，生活得苦，他們會拋棄都市的繁榮和享受而返鄉的。當然也有在都市闖得不錯的例子，不過這些都是比較特殊的人物，像歌星之流，然而他們內心的真正感受又如何呢？霧社來的泰雅姑娘湯蘭花，她就會感慨萬千地說過：「三年來，不能說沒有收穫，但同樣也有失落，許多事情是不好講的，雖然目前我不可能回到過去那種耕種的生涯，然而明知自己不能適應環境，但仍要勉強應付周圍的環境，這種痛苦一直啃噬著我的內心，常想把家裡的情況弄得有一點之後，我可以不再幹了，這時才可真正過我自己的生活。然而家裡愛面子，充場面，我一提這些，媽媽會說，辛辛苦苦的有今天，放棄不是可惜嗎？對於將來，沒有什麼祈求，祇願從絢爛的生活歸於寧靜……。」我並不把她僅僅看做是一個歌星或電影演員而已，而是視之爲一個代表著不同文化的遷移者的個案來處理。可見她仍然對都

市的適應有著若干的距離，並沒有完完全全的同化（assimilation）到都市生活的環境裡。

其他類型的山胞遷移者，像學生，女工等也都各有其特殊的調適問題。據我所知，臺大社會學系的張曉春先生已從事了這方面山胞移民社會調適的研究，相信研究的結果，將提醒社會、政府、教會各方面對山胞移民生活的關心，更可爲之找尋若干解決的線索才對。

如果政府的社會行政部門能有這麼一個構想：單獨設置或與教會慈善團體合辦，成立「山胞移民輔導諮詢中心」來協助山胞初來都市求職時的安置住處，代介紹工作，及一些生活的情緒適應，甚或鄰里關係的溝通；娛樂休閒活動的安排，職業技能訓練等問題的協助。而由受過人類學知識訓練的專業社會工作者來主其事，此間耕莘青年山地服務團當亦可盡一份力量該團係一學生的義務組織，利用暑假到山胞部落做兒童教育農業指導家庭計劃，及社區發展的社會教育，如果利用平時課餘時間，當可計劃在都市裡爲移入的山胞服務。那麼移民問題將自可迎刃而解，亦就可使山胞與都市文化建立和諧的關係。

五、結語

總結本文，山胞光復以來的社會變遷和發展是相當大的，而且有着不容抹煞的進步，這是政府明智的措施，也是山胞在嘗試與錯誤的過程中摸索出來的。對於政府的德政，我們喝采；對於山胞這種民族的韌性和奮鬥意志更是值得我們尊重和寄望。

但是，就像我在文中屢次提到的目前山胞距離全省一般的發展水準，仍然還有一段差距（gap）「這段差距的存在，正代表着山胞社會目前的苦楚和徬徨，如何彌補這個差距？如何做周全的社會設計，來引導山胞社會的發展，這就看政府當局和有識之士如何貢獻他們的同胞愛了！同時，這件事，你、我都有一份責任。

徵稿啓事

本刊為調整版面，充實內容，敬請方家學者，有關人士，踴躍惠稿。舉凡有關社區發展之理論闡述、研究心得、實務報導、各地通訊等，均所歡迎。來稿請寄臺北市愛國東路一五二號四樓社區發展月刊編輯部，一經採用，稿費從優。

社區發展與行政管理

海 潮

以一個社區發展專業工作人員的立場來分析某一社區發展的過程，不外乎從七個不同的問題上着眼，那就是通常在訓練課程中或是研究科目上所提到的民衆參與 (Participation)、專業工作人員 (Staff)、意見的溝通與傳播 (Communication)、地方熱心與領導人士 (Leadership)、人際關係 (Relationship)、行政管理 (Administration)、工作評估 (Evaluation)。這七項工作問題排列的順序及其在社區發展中的重要地位，當視社區中各種資源的配合情形及所處客觀環境的條件而決定，但在理論上講，它們是同樣重要，而且須要平衡發展才能達到考核過去，了解現在，計劃未來的發展功能。上述七個問題中並不是已經概括了所有社區發展的層面與層次，但爲了分析上容易歸類起見，暫且這樣分類，當然我們希望有更合理，實新穎的方法來對社區問題作有效的分析與加強。同時亦希望共同爲社區工作努力的同仁們繼續發現更新的工作方法，創造更新的工作方向。

俗語說三人以上謂之衆，而人類羣居關係的維繫，是依其羣居範圍的大小，用情、理、法三種微妙的結合因素而延綿下去，羣體的範圍愈大則其受羣體無形社會價值與有形法規的限制愈強，而執行這些有形法規者就是我們稱之爲行政管理 (Bureaucracy) 的機構，當然這些機構裡包括了政府的各級行政執行單位，私人企業，慈善組織，人民團體等等。我們在這裡所要討論的，是在推行社區發展工作上所面臨的種種行政管理問題，並無意詆毀行政管理機關在社會中的功能，我們的目的是希望以開誠佈公的方式促使大家的合作協調，讓社區生活更有意義，整個社會更繁榮，更蓬勃。在這二十世紀七十年代工商快速發展，交通日異發展的今日，人羣關係愈趨複雜，教育程度普遍提高，解決問題的原則必需要趨於理性化，尤其在過時法規未能及時修定以前，主辦人員更需要放棄偏見，大公無私，作合理的方便而放棄在法規上咬文嚼字阻碍正常工作的推行。

我國歷史文化悠久，政治體系由中央到鄰里都劃分得很清楚，在工作理論上講，行政效率較高，政令亦易貫徹至基層，但從另一個角度上看，正因爲這些優點而妨害了某些地方自治 (Local Autonomy) 的功能，這個問題中西學者經常有所爭辯，當然亦很難獲得有效的結論。我們在這裡不是希望在理論上去追尋答案，而是就工作人員的態度上提供一個觀念。俗話說只怕管不怕官，這是說明官廳衙門並不足畏，而是主事管理的工作人員不太好打交道，因爲主管經常事務業務的工作人員都以「管」爲權威的所在，對申請案件或接洽公事，都疏于說明，缺乏熱忱，往往使一件簡單而容易處理的事，跑了許多趟，浪費了許多時間與精力，進而對行政機構發生反感。本文想藉此所欲提供的觀念是以「服務」(Service) 代替管理 (Control)，尤其是對公益事務辦理申請或接洽的時候更應該給予方便，以培養熱心人士對社區服務或是義務工作的熱忱。我們並不鼓勵對某些假借公衆事務之名而爭取個人利益的假熱心人士，但我們希望主管行政的工作人員，能觀察，能了解，能辨別的去幫助極待輔導的社區服務組織。下面是一個真實例子。來說明某些工作上推行的困難，爲了不妨害該社區今後工作的進行以及便於客觀的對此一事實的分析起見，我們姑隱其名，僅就其實作公正的敘述。

在臺北市某一行政區域內，有一個社區受某一研究機構的輔導於去年春季成立爲實驗社區，其目的在效仿美國的示範都市 (Model City) 計劃方式，在這個社區內試辦社區發展的種種活動，衡量其成效以爲其他社區的參考。選定這個社區爲實驗對象主要的是因爲這個社區的人口組成分子，比較具有綜合性 (heterogeneity)，因此在測驗活動反應時，並可示出各種不同背景人口的配合程度，當然此社區內的問題亦比較複雜，諸如搬遷巷道中的違建，加強裝設路燈，義診貧民，籌設社區活動中心，組織青少

年社團等等。社區理事會是按規定的民主選舉的方式產生，理事先生們雖不易看出其他絕對的地方領導特性，但每個人的表現都非常熱心與誠摯，確屬難能可貴，理事主席是當地股商，曾任地方參議員，為增加社區活動之經費，已免費提供其私宅的一部份作為平常聚會與連絡的場所，而節省房租費用移作其他社區活動的基金。我們這裡要敘述的事實是發生在五月份慶祝母親節的活動中，由於經費預算問題所產生的困擾，社區理事會為加強區域內社區活動，決定舉辦模範母親表揚大會，並推定社區理事中郝理事主辦其事，當時郝理事即主動向區公所連繫，據告市府可從倫理精神建設預算下撥付一萬元作為母親節大會活動之用，但其中一成將予扣除為市府保留統一調配應用，當時對此一成費用之詳細用途並未說明。因此郝理事返回社區就以九千元的額度編列了慶祝母親節大會的預算，經費雖然未能及時由區公所撥付，但先由理事主席先行墊付以利大會按時舉行。五月十三日上午假當地某電影院表揚了二十五位模範母親，共送出刻字賀匾廿五個，夏季草被二十五條，其他會場租金，大會佈置等零星費用共花費新臺幣八千七百五十五元，可謂工作小組同仁控制預算頗為得法，於是活動舉辦完畢之後，社區工作人員即檢據向區公所主計單位辦理報銷，希望在撥款之後立即歸還理事主席的墊款結案。自此困擾就來了，區公所認為倫理建設預算九千元中有二千元已保留作為夏季青少年活動之用，不得移為其他用途，所以母親節活動費用的報銷僅能在七千元之內核付。主辦此項活動的郝理事幹過公務員，抱着息事寧人的態度，把收據湊成六千九百餘元呈請核銷以符合主計上的規定，其他不足的錢將來報請理事會議檢討後再說。經過一段時日核銷的經費批准了，出納小姐通知領款，但核銷的經費六千九百餘元不是一張支票，而是按不同的發票或收據逕開給出據人，同時必須每一出據人備原印章前往出納處具領，於是郝理事要陪同每一出據的老板到區公所領支票，然後在支票後背書再到銀行領款歸還理事主席，有的收據金額僅六七十元，但手續並未簡化，出具的老板不願為區區

小數跑一趟區公所，郝理事只得千拜託萬拜託以忠其事，迅速結案以不負社區之所托，據說郝理事專誠請假二天，好說歹勸總算完成收款工作的百分之九十，但其鬪志全消，心灰意冷，滿腔服務熱忱為著複雜的行政手續而喪失乾淨。

上述的這個事實是郝理事在理事會議中，以極激動的心情提出的報告，當然他亦誤解了市政府補助地方社區的經費中都要扣除一成作為其他用途，甚至於工程費也是這樣，後經區公所出席代表說明，工程費及其他補助並無扣成之事，倫理精神建設費用下扣除一成是作為統一的宣傳印刷費用，並未變更其原計劃用途，至於會計手續是政府的規定，為防止事務工作人員作弊而訂定的手續，言下亦有對此案的處理過程表示抱歉的意思，但職低言微是乎很難發生什麼改革之作用。

我們在此檢討這個問題，並無意間離社區與行政機構之間的感情，更無意造成彼此之間關係的對立，而是希望以合理、公正的研討合作態度 (Cooperative behavior) 來發現問題的困擾所在，進一步謀求改進之道，更希望以開誠佈公的方式交換意見，說明立場，推己及人 (Reverse Role)，如果不自私，不偏見，凡事詳細說明於前，共同合作策劃於事前，應該是可以，起碼也是可以減少困擾的發生，就以前面的這個例子來說，如果事前市政府說明母親節的經費只有七千元，或是事先將會計手續詳細說明，或是主動的將七千元先行撥交理事會辦理等等都應該是可以做到的。歸根清底社區發展工作主要的工作是在發展每個人的行為素質，我們並不過份強調個人所受教育程度的高低，而是着重在勇於面對事實，坦誠相處，不自私，推己及人，守望相助，為羣體、為社會服務的熱忱，西方人士常讚譽中國人是世界上最能適當環境與創造生活環境 (Practical man) 的民族，這當然是受我國文化歷史，立國哲學基礎中強調的修齊治平之道所影響，不管是在官在民、在農、在商或是其他各界人士都須要共同為整體的社會盡其一個分子的力量。

社區發展政令介紹

本刊資料室

本刊為加強社區發展有關之政策、法令、以及工作實施要點之宣導，特開專欄介紹中央、省、市、各級政府推行社區發展之政令以供地方人士及從事實際工作者之參考。

臺北市各社區推行社會革新工作實施要點

一、依據：

- (一)內政部函社區發展工作應貫徹 蔣院長八項社會革新指示。
- (二)中央訂頒之睦鄰互助運動推行要點草案。

二、目的：

結合社區發展工作，倡導守法，節約之風氣，維護公共秩序與環境衛生，進而做到親仁善鄰，敬老慈幼，守望相助，急難相扶持，使每一社區居民，獲得一家家平安，人人幸福，共同建立一個和諧安寧，繁榮而有秩序的現代化社會為目的。

三、實施要項：

- (一)倡導守法：獎勵居民安分守法，對不守份、不守法挑撥離間，擾亂秩序，破壞鄰里團結，傷害睦鄰感情之居民予以勸導。
- (二)訪晤鄰居：同一大樓公寓，或同一社區街巷住戶，適時互訪，藉以相互認識，建立友誼。
- (三)共同防火：房屋接連之鄰居，家家戶戶相約平時慎防火警，萬一火警發生，儘可能及時協助。
- (四)協力防盜：凡竊盜及邪惡之徒，在鄰居偷竊，勒索，搶劫或兇殺，聞悉後立即赴援。
- (五)防治公害：凡妨害地方居民生活或影響人類健康之公害，如煤、烟、污水及污染之空氣等，共同協力防治或報請主管機關處理。
- (六)防範宵小：對宵小可疑人物或素行不良，妄圖伺機為非作惡者，共同注意，並密報治安機關查察。
- (七)整理環境：清除自家門前髒亂，以免影響他人，同時與鄰居相約整頓公共環境，維持公共清潔衛生。

(八)維持安靜，自行管制收音機、電視機、冷氣機及抽水機、馬達等之音響、音量，適時開放，期不妨害鄰居安寧。

(九)救助急難：對鰥、寡、孤、獨、無所依靠之鄰居或鄰居發生急病，遭逢危難，以及艱困，亟待照顧者，儘可能協助，或共同發起捐集財物予以救濟。

(十)排難解紛：房東與房客或鄰居之間，偶因細故發生糾紛者儘可能設法調解。

(十一)敬老慈幼：定期舉辦老人聚會，以近郊郊遊或慶生方式宣揚睦鄰互助美德，以發揮仁愛心。

(十二)生活節約：服飾日用品採用國貨，公私宴會酬酢，統一拜拜節約，過年過節不受禮，不送禮、婚喪喜慶不浪費、遷居、生育子女、滿月、週歲及冥壽、力戒餽贈或設宴。

四、推行方法：

- (一)由各區公所召集各社區理事會，就本要點之實施，加以研討，並責成理事會負責召集社區內戶長及熱心人士舉行會議，組成執行小組負責推行。
- (二)各區公所應將是項實施要點，及其各項應革新事項，透過里民大會，及各種聯誼會，或人民團體集會時，予以宣導，以期普遍加深了解和實踐。
- (三)各社區理事會推行本實施要點，應儘量配合當地有關社政主管單位，共同協助辦理，並先與主管民政單位取得連繫與協調。
- (四)各社區推行是項實施要點，應由社區理事會發動或勸導社區內居民共同訂定實踐公約以資遵守。
- (五)將敦親睦鄰，守望相助應行注意要點，編印通俗簡明宣傳資料，交由社區童子軍或社會工作人員，及志願服務團團員，挨戶散發，並為解說，

以加深社區居民之了解與實踐。

(六)透過新聞傳播及電視廣為宣傳。

五、考核與表揚：

(一)各區公所凡承辦社政人員、社會工作員、志願服務團團員、各社區理事會以及執行小組人員等，推行工作著有績效者，由理事會報由區公所層轉社會局簽請，市長分別予以獎勉。

(二)凡社區居民熱心公益，敬老慈幼，協助鄰居，防止小偷、盜匪及邪惡之徒為害地方，深受社會各方所讚譽者，由社區理事會透過區公所報請社會局辦理獎勵，其見義勇為救人急難，堪為風範者，並得具事實，報由全國好人好事表揚委員會予以表揚。

(三)凡因匪鄰互助而救助鄰居，對抗邪惡，捨己為人，而致遭受傷害者，除由警察、社會、民政等單位及社會各方熱心公益人士予以支援與慰問外，同時亦得併同好人好事予以表揚。

(四)凡徇私自利，不顧社區寧靜安全，而致生損害於鄰居及公眾者，由警察單位依法處理。

六、本實施要點自公佈之日起實施。

臺北市政府貧民農牧貸款方案

一、本府貧民農牧貸款資金由社會福利基金項下按年提撥，逐年循環運用藉以改善貧民生活。

二、本貸款之貸放及催收業務，委託市農會及有關區農會辦理，其委託契約另訂之。

三、凡經本府核准有案之二級貧戶，具備左列各款資格者得申請農牧貸款。

(一)年滿二十歲以上五十歲以下具有農牧工作能力者。

(二)品德良好者。

四、貸款分甲、乙、丙、丁四種，其金額定為甲種新臺幣叁萬元，乙種貳萬元，丙種壹萬元，丁種伍千元，每戶以貸予一種為限，按其申請時之農牧生產計劃分別審查核定之。

五、貸款用途以經營左列兩項生產事業為限：

(一)農墾及農產品加工業。

(二)畜牧及家禽養殖業。

六、借款人應按臺北市農會核定之生產計劃經營，非經核准不得變更經營項目並應據實記載收支帳目，以備查考。

七、貸款之申請依左列程序辦理：

(一)借款人應填具農牧貸款申請書、生產計劃書，各一式二份，向所在地區農會申請。

(二)各區農會受理申請後，應即派員調查，切實審核並簽具初審意見轉送市農會複審。

(三)市農會於複審核定後，應通知申請人及副知區農會。

(四)申請人於接獲市農會核准貸款通知後應檢附保證書向指定區農會辦理貸款手續。

八、本貸款自簽約之日起滿一年後，分六年無息還清，第一、二、年各償還十分之一。第三至六年各償還十分之二。但借款人如違反本方案第六條之規定時，即由市農會收回其全部貸款。

九、本府對借款人業務經營狀況，由區公所、市農會、建設局、社會局派員組成輔導小組隨時實地輔導，予以技術支援。

十、本貸款之保證，按左列規定，任擇其一辦理：

(一)資本額在三千元以上之廠商，執有合法證明者。

(二)有借款額以上之不動產，並提供執行者。

(三)有委任職或三職等以上公務人員，尉級以上軍官或公立學校教員兩人之保證者。

十一、借款人逾期未償還貸款者，就其已到期部份按月加收違約金百分之二，該項違約金收入由市農會撥存社會福利基金專戶。

十二、前項借款逾期一年六個月以上經市農會催告仍不償還且不繳付違約金者應即依法追訴。

十三、借款人不得將借得之款項轉借於他人，一經查覺，並由市農會收回全部貸款。

十四、本貸款委託契約書、貸款申請書、生產計劃書、保證書及借據等格式由本府社會局訂定之。

社區發展在桃園縣

劉國光

本省目前所推行的社區發展，目的在改善社區內居民的生活條件，及提高社區居民的事業效能，促進邁向現代化的生活途程。它的做法是在啓發居民自動、自發、自治的精神，作有計劃地動員社區的人力，運用社區內物力財力，配合政府施政計劃，接受政府技術及財力的援助，從事社區的建設和發展，使一向骯亂貧瘠的農村，建立一個有秩序的新社會。並將有關民生福利工作，以社區爲中心，採取社會運動方式，把政府、民衆與社會的力量結合在一起作整體實施，使每一個社區成一單元，由點而面，逐步邁向大同理想社會，亦即爲民生主義社會政策的終極目標。

桃園縣社區規劃，是遵照省頒「臺灣省社區發展八年計劃綱要」，縣府並依照各鄉鎮市的自然環境，並配合村里行政區組織，以全縣二六二個村里劃分爲一九七個社區，其中一個社區跨兩個村里的有二十三個，一個村里分配一個社區的有一七四個，尚未分配社區的村里有四二個。這四十二個村里大多是市區之村里。

全縣最初規劃一九七個社區的分配如下：

中壢市已完成六個，尙待完成十二個，桃園市完成十一個，未完成的七個，大溪鎮完成十五個，未完成十二個，楊梅鎮完成十五個，未完成十個，觀音鄉完成十九個，未完成十四個，復興鄉完成八個，未完成五個，蘆竹鄉完成十五個，未完成十一個，八德鄉完成十三個，未完成九個，龜山鄉完成十五個，未完成十一個，新屋鄉完成十九個，未完成十四個，平鎮鄉十六個，未完成十一個，龍潭鄉十五個未完成十一個，大園鄉完成十七個，未完成十一個。至六十一年度十三個鄉鎮市中已完成的社區總共五十九個，預計至六十七年度尙有一三八個社區待完成。

桃園縣由於佔着天時、地利、人和的有利條件，全力推行社區建設，在初期雖因觀念未通，受到少數人的阻撓，然經工作人員的不斷深入農村解釋，說明政府對社區建設的計劃，以及社區發展對現代生活的重要性，

不能再抱殘守缺，保持昔日的生活傳統。把觀念溝通以後，使工作順利展開，自五十六年起至六十一年已完成了五十九個社區。在這五年之間，僅完成百分之三十九，如果在六十七年度，要全部完成，其進度尙嫌緩慢，但是前五年已紮穩了根，對後期工作，即要完成一三八個社區，進度必須加倍於前五年，所以，這時期的社區發展工作是相當繁重的。

下：

據縣府所發佈資料指出過去本縣已發展的社區成果，及其統計數字如下：
開水井一、六九八口，建公廁九十四座，私廁二、〇一八座，修建廁所二、〇三五座，築巷道一五三、八八四平方公尺，修排水溝一一、七七〇公尺，家戶衛生改善四、六七六戶，建活動中心三七座，自來水塔二座，公浴一九六所。所用經費爲臺幣三千九百七十三萬零六百七十四元，其中省府補助款八百五十八萬五千七百二十九元，縣府負擔五百六十二萬九千八百三十六元，鄉鎮市自行負擔六百四十一萬零四百零二元，民衆配合款一千九百三十萬零四千七百零七元。

就以上的統計數字來分析，其首期工作，是貫徹臺灣省社區發展八年計劃（五十七年十一月頒佈），依項實施的，本邦建設着重在環境的整理，尤其是排水溝、巷道之建設，家戶衛生的改善，僅完成社區基礎建設工程，是社區建設的起步工作。就依已建社區的狀況來看，針對居民生活上之實際需要，除逐步加強建設之外，對已建社區的維護，必須強化社區組織，運用組織的力量，保持其成果，並進一步的加強鄉村交通道路的改革，公共設施之建築，和一般社會福利工作，並兼顧精神倫理建設，端正社會風氣，重振道德，這有賴社會教育，就是每一社區應速建立一所「媽媽教室」，以負起社區保持的任務。

桃園縣在六十年及六十一年各建設四個軍眷社區，每一軍眷社區總工

程費爲五十萬元，除省、縣、鄉鎮市共補助二十五萬元外，另由縣府特別補助十萬元，婦聯會亦酌予補助，對軍眷生活環境的改善，有很大的幫助。

爲鼓勵各鄉鎮市提高工作效率，縣府自六十一年度起增列社區發展工作獎金十五萬元。經本縣社區發展工作年度考核列第一名之鄉鎮市，頒給獎金五萬元，第二名四萬元，第三名三萬元，四至六名各一萬元。該項獎金制度，對社區建設工作，更向前邁進了一步，莫不努力苦幹，成果更加豐富。業經桃園縣各鄉鎮市六十二年度社區發展考核成績公佈如下：第一名平鎮鄉，獎金八萬元；第二名大園鄉，獎金五萬元；第三名觀音鄉，獎金四萬元；第四名新屋鄉、第五名蘆竹鄉、第六名大溪鎮、第七名桃園市，以上各得獎金二萬元；第八名中壢市、第九名八德鄉、第十名復興鄉、第十一名楊梅鎮、第十二名龜山鄉、第十三名龍潭鄉，以上均無獎金（以上名次由縣府公佈）。依縣府規定此項獎金之用途，應用以擴建社區工程建設及作已發展社區各項設備及「媽媽教室」活動方面，由鄉鎮市委爲處理，不得移作他用。此項獎金已發生了很大作用，今後必須繼續維持。

桃園縣的一般民衆，對社區建設反應良好，部份鄉鎮社區民衆要求提前施工，尤對公共工程如活動中心、巷道、排水溝等極感需要，而活動中心在農村辦理托兒所，以及召開各種會議等已普遍發揮其使用價值，凡此實爲本縣推行社區發展的好現象。爲使進一步瞭解桃園縣社區發展的全貌，特將本縣的發展情形，依其重要者，舉出幾個實例，俾供參考。

一、桃園市：桃園市推行社區發展，經主辦單位的積極推行，與地方人士的支持配合下，迄今已先後完成了中正、中山、中埔、新埔、西埔等五個社區各項建設，同時由於市政當局對於此一工作的計劃週詳，而行之有方，非但成果豐碩，且多次榮獲全省第一、第二名的榮譽，得到省府的表揚。

桃園市對於社區發展工作的推行，係遵照臺灣省社區發展十年計劃，並參酌實際情形，而將全市規劃爲十二個社區，於五十七年首先建設中山社區，五十八年繼續建設中正社區，五十九年建設中埔里（即新埔社區），之後除加強繼續推行已成社區生產福利建設，及精神倫理建設外，並於六十一年度選定西埔爲基礎建設社區。這一社區決定實施後，由於該地區

爲全市最髒亂，且其民房多屬土造，生活也較落後的地區，致該村民衆對於這一社區的建設莫不萬分的感激，因此當地民衆自動自發慷慨捐獻土地，結果在民衆合作與地方人士的鼎力支持下，工程進行順利，節省了鉅額的工程費，同時其工程量也超出預定數頗多。

其工程項目包括興建私廁二十七座，水井二十三口，水泥巷道四、六四七平方公尺，排水溝二、三八九公尺，家戶衛生一〇〇戶，廁所修建五四座，活動中心一座，牌樓一座，公告欄二座，水泥管理設四四處，室內修善與廚灶改善二十戶，改建住屋十二戶，豬舍二戶，柏油巷道五〇四平方公尺，土牆水泥粉刷一、三五五平方公尺（上列統計數字，是完成後由縣府所公佈）。

桃園市由於上述社區之先後完成，建設與福利兼顧，非但對民衆生活環境大有改善，而對於市容的美化，亦有莫大裨益。而桃園市爲縣首善之區，人口衆多，工商業發展迅速，市區內的環境比較容易解決，但仍脫離不了髒亂的窠臼，爲大家所詬病，經過現任市長陳福添的大力整理，現已煥然一新。所以桃園市的社區建設能從最落後的地區着手，是合乎建設原則的，唯依其最近所公佈的統計數字來分析，社區建設，五年之間僅完成五個社區，在比例上似嫌落後，因爲桃園市經濟狀況較其他鄉鎮爲優，反而落在其後，有加緊建設的必要。同時依桃園市的環境而言，在這衆多人口的城市，而不是在基礎建設，應重視社會福利事業的發展，就業訓練與輔導，公共設施的加強建築，民衆救濟工作等，以求其生活的改善，發揮社區建設的功能。然社區發展係民生主義現階段社會政策之一環，其目的在於消滅貧窮，掃除髒亂，建立安和樂利的新社會，期建設臺灣爲三民主義的模範省，是故社區工作的推行，經緯萬端，應行與革發展的事項尚多，主管機關應力排困難，竭力以赴，使社區發展工作能獲致更大的成果外，民衆的合作，地方人士的支持亦爲相輔相成，走向成功之道的最重要因素。

二、中壢市：中壢市社區發展在動員民衆及配合各部門有關機關團體的通力合作之下，其發展方式是由點至線到面的，使落後的地區居民能改換新的環境，步向小康之道，以達到富國強兵的目的。本市自民國五十六年起至六十一年止，先後所完成的社區有：山東、月眉、青埔、自立、

鹽社六個社區，其中三個新社區因修築高速公路，該社區內的重要工程全部破壞，其餘五個社區的成果維護良好，活動中心之管理有方，運用得當，地方民衆的文康慶祝活動，以及本年母親節透過「媽媽教室」等各項活動均利用活動中心隆重舉辦，成效良好。茲根據縣府所發佈之資料，將本市已發展的各社區面積，人口及各種公共設施最好的簡介如下：

山東社區——該社區於五十八年經省府核准辦理，面積爲九七、三九〇平方公尺，人口一六二戶，共有居民一、二三人，貧戶六七戶，計完成深井二六口，淺井三〇口，出糞廁所六五座，公浴一二座，排水溝磚造三、一七九公尺，柏油巷道二九七平方公尺，活動中心建坪八〇坪。

月眉社區——該社區於五十九年奉令辦理，其面積九八、六七八平方公尺，社區人口一八七戶，共計一、三三三人。計所完成的建設爲，公一八口，出糞公廁一座，出糞廁所二十二座，排水溝三、五〇〇公尺，道路面三、五〇〇平方公尺，家戶衛生一〇〇戶，活動中心一座建坪六〇坪。

中壢市的社區發展，是從市區和最僻亂的地區分頭並進的，對市區而言，把街道擴寬工程浩大，分年實施，尤其打通騎樓通道更是一件棘手問題，而市民能夠體念政府的苦心，竭誠合作，使工作進展極爲順利。在社區而言，充分的發揮民力動員的高潮，各社區委員會及理事會組織健全，工作人員能以身作則，率先施工使之工作達到高潮，發揮物力、人力、財力的有效運用，此爲中壢市社區發展奠下成功的基礎。

中壢市爲一發展迅速的新興都市，尤其工業的發展爲全省之冠，以致人口激增，帶來繁榮進步，因此，僅有的狹窄市街，已不能隨人口的增加。適應需要，所以近年來國民住宅有如雨後春筍般的設立，向市郊發展新社區，鼓勵民間投資，因此新社區不斷出現，使中壢市容大爲改觀。從上述已建社區數字分析，雖然其社區建設項目，與其他社區無異，並沒有特殊之處，但我們深入的研究，中壢市所最特殊的地方，在民間投資，不斷的增加工業社區，比政府所發展的社區，更爲迅速，望塵莫及，這些因素，促使中壢市欣欣向榮的重要條件，這種多方面的發展，奠定了一個合理而進步的安和樂利新社會的典型。

三、楊梅鎮：楊梅鎮遠於民國五十六年開始實施社區建設，迄民國六

十一年止，已先後發展闢建完成的核心社區計有梅溪、永揚、大東、四維、金門等五個社區，目前正發展闢建施工中的社區僅有豐野一個社區；另依照該鎮社區基礎建設工作預定進度，將來計劃分年度次第進行發展闢建的社區則尚有富岡、水美、瑞塘、高山、三湖、瑞原、太平、仁美等八個社區，上列各社區未來發展之全部建設工作，預定自六十二年七月一日起至六十七年六月底止次第一完成。

據鎮公所表示：楊梅鎮社區發展建設工作，其計劃執行重點與方法包括下列九項：(1)以民衆爲主體發動社會力量，配合民衆生活狀況與需求分類建立詳細資料。(2)利用社區活動中心設置「媽媽教室」分期設班舉辦衛生防護、家政知識、家庭副業等講習會。(3)利用社區活動中心增設托兒所，使家庭婦女增加從事生產之機會與時間。(4)依據禮儀規範及生活須知發動社區民衆簽訂生活公約，並選拔表揚好人好事，以培養民衆高尚人格。(5)發動貧民自強運動，鼓勵貧民子弟從事生產，並踴躍參與訓練及就業機會。(6)社區內貧戶之住宅如破爛不堪需要整修者，詳予調查及報請國民住宅興建委員會補助整修。(7)保持村里衛生成果，並不斷改進消除疾病。(8)具有工作能力而無技能專長之貧民洽請輔導就業機構協調技術訓練以技藝訓練，並輔導其就業。(9)組織社區建設工程，維護組織，對各項工程建設隨時設法整修。上列木鎮之社區發展建設工作，將責成各社區理事會，隨時掌握社區動態，由鎮公所主動與各有關單位協調配合執行。

依據上述社區建設的九項內容分析，可說是非常充實，而且面面顧到，尤其發動社區民衆簽訂生活公約，對溝通觀念，實施自動自發的精神，更值得讚揚。最後說由鎮公所主動與各有關單位協調，能夠主動地去做，便是發展社會的動力，尤其本鎮地區遼闊，佔着地利的優良條件，工廠林立，最近幼獅工業區在本鎮設立，改善了不少環境，尤對新的建設，使楊梅地區煥然一新，帶來光明的遠景，這是政府結合民衆、社會等各方面的力量，進而建設現代化的社會，來改善居民的生活，增進人民的福利，可說是豎立了新社區建設的楷模。

而新社區的建設，有了完整的籌劃，週詳的實施，與合理而進步的設計，由物質建設推進而至精神建設，各機關均應予以密切配合支持與援助，更須在建設發展過程中，發掘問題，檢討改進，尋求最佳的解決方法，

使社區建設的工作，更臻於完善的境地。

四、龍潭鄉：龍潭鄉為遵照省頒「臺灣省社區發展八年計劃綱要」，加強地方建設改善民衆生活，增進民衆福利工作，將全鄉規劃為十五個社區，於五十八年即開始實施社區建設工作。然對貧困村里能予專款補助，以利社區發展工作之推行。

就整個龍潭鄉而言，由於地瘠民貧，龍潭鄉公所無法負擔編列年度預算，但在地方人士鼎力支援人力、財力以及物力，始得順利推行，現在相繼完成了石門、三坑、黃塘、九龍等四個社區，另上林村本年度正在進行中。根據縣府統計發表其完成的成果，簡述如下：

石門社區——本社區面積一一、六〇〇平方公尺，居民二七五戶，計建設有簡易自來水廠、廁所、公浴、排水溝、水泥巷道以及改善貧戶住宅，石子路面，工程費共設一、一三〇、〇五九元，受惠人數一、四八三人。

三坑社區——本社區面積三三、〇〇〇平方公尺，計居民一八五戶，工程建設有淺井、廁所、排水溝、柏油巷道、修建廁所、家戶衛生、活動中心及改善貧戶住宅等總工程費六七三、四三二元，受惠人口一、〇七九人。

九龍社區——本社區面積六四、〇〇〇平方公尺，計一四八戶，建設工程有私井、私廁、廁所修建、排水溝、巷道路面、家戶衛生改善及活動中心等，總工程費五十七萬元，受惠人口八四六人，其中包括四十五戶印尼歸僑。

上林村社區——本社區工程正在進行中，總工程費預計七八〇、〇〇〇元。

從上列的建設數字分析，該鄉在經費的困難中，能夠得到地方人士的鼎力支持，可見社區建設已深入人心，由於黨、政、軍、民家之通力合作，把這塊荒蕪的土地，建設成今日的成果，也證明了「天下無難事」的說法。本鄉是往石門水庫必經之途，現在石門水庫已成爲本省觀光地區勝地，因此，除加強重視社區發展之外，還必須配合觀光事業建設。一位地方人士指出：龍潭鄉的社區的確發展得不錯，美中不足的就是缺乏保持性

，以及發展全面性。如再不能積極的保持已建的成果，就失去它發展的價值。這的確是由衷之言，鄉民們希望經驗豐富，作事負責的現任鄉長廖國文先生，把過去遺留下的缺點，予以改進，把過去尚未做完的事項逐步加以實施，則龍潭鄉將必帶來一片光明遠景。

五、以大園、蘆竹兩鄉來說：二鄉係桃園縣濱臨臺灣海峽，土地遼闊，物產豐富，政府有鑑於此，並實踐「都市鄉村化，鄉村都市化」，貫徹民生主義現階段的社會福利政策，奉行「社區發展八年計劃」及「社區發展十年計劃」之建設目標；因之，在鄉公所各級人員的勞績紋腦周密策劃下，以及地方人士的體會社區發展的重要性，對於民生樂利影響至鉅，在鄉長及社政業務人員的努力不懈，充分發揮了自動自發的精神，在造福桑梓，建設社區掀起了最高潮，使得往昔貧瘠髒亂農村，一變爲整齊、清潔、美麗、幽靜的世外桃源。

桃園濱海二鄉均係以農爲主，畜產爲副，農民終日跣足水田中，爲三餐勞碌，因此無暇顧及環境衛生的清潔與美化，加之建築不得法，畜舍與住屋毗連，而廁所又簡陋不堪，臭氣燻天，千里可聞，若過天雨，便有便溢爲患，路滑泥濘之虞。自五十七年實施社區發展以來，經地方各界的羣策羣力，先後完成了有大園鄉的北港、南港、內海、菓林、溪海、海口、竹圍（正在趕建中預定本年度完成）；蘆竹鄉有山脚、外社、五福、大華、新興（正興建中）等，這些新發展的社區，除了修築街道巷路、排水溝渠、修建廁所浴室、垃圾轉運站、改善家戶衛生、整建禽欄舊舍、牛欄、豬舍，興建活動中心等基礎工程外，更修建晒谷場、堆肥舍、設置托兒所，修建貧民住宅等生產福利建設，在精神倫理建設方面也甚爲重視，現在已建竣的社區皆設置小型閱覽室、體育活動場所、文康中心及設立「媽媽教室」，使社區內的居民有充足的精神食糧及遊樂休閒的地方。

大園、蘆竹濱海二鄉農村，經最近五年來推行社區發展，使得民生樂利，福國利民，尤其蔣院長「九項農業改革政策」聲中，已積極推行「加速農村建設」，現在都紛紛設立農業生產專業區，計有大園鄉五權、沙崙

兩村一百戶的酪牛飼養專業區；蘆竹鄉亦計劃在山脚、外社、坑子三村，三千公頃的山坡地闢為酪牛專業區。將來這些專業區如能再加輔導設立工廠，使得農產品收穫後立即就地加工處理，運銷各地市場，使得產、運、銷合一的多元企業化，對於農村經濟必有長足的發展。

近政府計劃把蘆竹開闢成南垓大社區，使成爲一個新興都市，又準備把省公路局班車由林口延長經竹圍、大園、觀音、新豐、直至新竹，如此靠濱海幾個鄉的專業區便可連綴一起，互通有無，並藉此條濱海公路運北銷南，可縮短很多距離與時間。

總之，政府發展新社區，改善人民的生活，設置生產專業區，增進農村經濟，實在是一項刻不容緩的創舉。

六、觀音鄉：觀音鄉爲實踐「總統「都市鄉村化，鄉村都市化」之訓示，貫徹民生主義現階段社會福利政策，而於民國五十五年在國防部兵工支援下，在該鄉草深、保障兩個貧瘠僻亂的農村，爲我國創建首座現代化的示範社區，而奠定臺灣省自民國五十八年度實施「社區發展八年計劃」之建設基礎，同時爲該鄉爾後推行武威、白玉、廣興、坑尾等社區基礎工程、生產副利、精神倫理三方面建設，帶來了光輝燦爛的錦繡前程，而獲中央列爲國際人士參觀訪問的示範社區殊榮。

觀音鄉是桃園縣濱海區域的農村，南與新屋鄉接壤，由於幅地廣大，人口散居，因而原有鄉村狹窄的道路，皆多利用破爛骯髒的屋簷厝角，所以都是形成彎彎曲曲的羊腸小徑；至於主要的道路，雖有排水設施，惟因年久失修，每遇天雨路面泥濘淤積，人車通行頗受阻碍，加上農民家皆以務農維生，飼養牲畜作爲副業，畜舍與住所毗連，而且有些廁所設備簡陋，因而村莊常瀰漫着一片難聞的臭氣，如今這些昔日偏僻鄉野的村莊，以及人畜共處的髒亂環境，內外不分的古農業社會，經由該鄉公所及社政人員經常不辭勞苦，奔走於田野小巷挨戶疏導，激發民衆發揮自動自發的精神，而掀起了節約拜拜捐錢出力造福桑梓的建設高潮，終於依自然環境，及民衆生活環境，先後將村道農路打通，鋪上光滑的柏油路面，並配合

推行社區發展計劃，以基礎工程、生產福利、精神倫理三方面建設併重分期擴展，不僅徹底消除了地方髒亂的環境，同時實施貧民救助輔導就業，擴大康樂活動，樹立生活規範，達成民生樂利，社會安和的再生環境。

該鄉對社區發展，開始規劃設計進行之初，首先開會徵求民衆建設意見，再由各級社政人員絞盡腦汁慎重定案執行，然而啓發民衆自動自治之精神，爲該鄉建設的基本動力，而健全社區理事會組織，以義務勞動人力爲主要推動力量，配合民衆之智力、財力、物力自動推行，做到有力樂於出力，有錢願意出錢，並以政府各部門技術輔導，經費支援，以及精神物質上之獎勵，而掀起全面建設高潮。觀音鄉此等克服地方財力困難，而發揮羣體合力的經建精神，不僅是推行社區發展的成功力量，也是國家社會日新又新的進步能源，難怪該鄉自從本省實施社區發展工作競賽以來，每年皆奪得全省三百四十五個鄉鎮市區團體錦標的驚人成果。計臺灣省六十七年度經省府考核評定爲我國創建首座示範社區榮獲國際讚譽「社區楷模」的觀音鄉，再次奪得兩項總幹標——鄉鎮市區組「金象獎」，以及社區組「金馬獎」，而榮獲自始連續四年蟬連全省社區競賽全省第二名「銀馬獎」，以及社區成果保養維護全省第三名「銅馬獎」等項優良成績，確實難能可貴，而爲政府推行民生主義現階段社會福利政策史上重寫了光輝燦爛的新紀錄，爲社區發展繪了一張建設的藍圖。

良好的開始，就是成功的一半，桃園縣在六十二年度又新建了十八個社區，各項工程規劃都能按時完成，耗資新臺幣一千二百多萬元，受益民衆多達十萬人以上，創桃園縣社區建設最龐大的一次。

桃園縣今年完成的十八個社區，每一社區均動用工程費六十三萬元以上，每個社區主要工程項目有：新建水井十八口、公廁一棟、私廁二十二座、修建廁所卅四座，新建排水溝二千公尺，新建巷道三千公尺，新建活動中心一座，以及家戶衛生，裝設自來水等基礎工程。

十八個社區名稱如下：(1)桃園市龍岡社區。(2)中壢市臺貿社區。(3)過嶺社區。(4)大溪鎮中興社區。(5)埔頂社區。(6)楊梅鎮豐野社區。(7)觀音鄉

新興社區。(8)三和社區。(9)復興鄉澤仁社區。(10)蘆竹鄉新興社區。(11)八德鄉大同社區。(12)龜山鄉頂社社區。(13)新屋鄉下埔社區。(14)平均社區。(15)平鎮鄉山峯社區。(16)貿易社區。(17)龍潭鄉上林社區。(18)大園鄉竹圍社區(本數字由縣府公佈)。

綜合桃園縣實施社區建設重要成果如下：

(一)新發展社區各項工程成果：水井建三〇一口，廁所一、一七九座(包括公、私、修建廁所在內)、巷道一二五、七二四平方公尺，排水溝三七、三五八公尺，改善家戶衛生一、七五〇戶，興建活動中心十幢，設托兒所六所，整修平民住宅七一戶，輔導貧民就業二五〇人，贈發救濟金九〇五人，一七九、八五〇，修建晒谷場一七、六五二平方公尺，修建牛欄猪舍二〇八間，消滅貧窮二六戶、一二八人，舉行文康活動五一次，設立「媽媽教室」一五班一五次，整修公墓七處，防空壕洞八處。

(二)已發展社區增建工程成果如下：排水溝二、九九〇公尺，巷道一一、七八八平方公尺，廁所十六座，家戶衛生鋪水泥地面三、八一九平方公尺，粉刷牆壁二、三一七平方公尺，修建晒谷場一五、〇七九平方公尺，增發救濟金三、〇〇五人，三八八、三一四元。辦理貧民施醫三一人次，整修貧民住宅二一戶，國民住宅十八戶，輔導貧民就業一六〇人。

(三)整修道路方面：村里道二二一、二〇八平方公尺，鄉鎮道二〇六、四八〇平方公尺，縣市道五、〇七〇平方公尺，新開道一九、六〇〇平方公尺。

(四)防洪設施方面：開闢及整修水防道路二八、一八一平方公尺，修築堤防護岸二八、〇〇〇公尺，堆置土石牛三〇〇公尺(本數字於六月下旬由縣府公佈)。

從以上數字分析，桃園縣的社區發展，不但從基礎建設，也在基礎建設中，增建已發展之社區，更進一步的充實內容，並且擴大建設範圍，

從家戶衛生、水溝、整理雞舍，擴展到貧民救濟醫療等業務，對鄉鎮村道的道路開闢，以利人行，開闢「媽媽教室」，授于媽媽們的新教育，正向着民生樂利的目標邁進。唯建設活動中心只有十幢，似嫌過少，不足以民衆活動之需要，另在各社區應增加設置圖書閱報屋，以利民衆閱讀書報，灌輸新知識，養成廉樸勤儉的習慣，對轉移社會風氣將有很大的影響。

桃園縣自五十六年起全面開發建設社區以來，迄今已有六載，每年均完成十個至十三個社區，截至六十一年度止計完成五十九個社區，加上六十二年的十八個社區，合計七十七個社區，獲益民衆有五十萬以上(目前桃園縣總人口在七十多萬)。綜合各社區，耗資新臺幣五千三百七十一萬六千多元，先後完成的工程有：公浴一九六座，自來水塔五座，活動中心五四座，水井一千九百九十九口，公廁一一二座，私廁二千七百一十一座，修建廁所二千五百〇三座。排水溝十四萬九千一百二十八公尺，巷道二十七萬九千六百〇八平方公尺，以及家戶衛生改善十一萬三千六百〇七戶，各項成果非常豐碩。

上列數字係由縣府，對省府六十二年度社區發展考察一行，由省委陳來甲所率領，於六月下旬抵達桃園縣考核社區發展建設情形時，所作的簡報資料。在這資料中，吳縣長說：由於社區建設直接有益於民衆，是於每一個社區在建設時都能獲民衆鼎力協助，紛紛出錢出力，熱心建設鄉梓。年輕有爲的吳縣長指出：爲配合小康計劃，全面實施，新年度桃園縣社區建設，將擴增爲廿二個，較今年度增加四個新社區建設。

陳委員等於聽取工作簡報以後，即由吳伯雄縣長陪同下，至縣內每一個鄉鎮市每一個社區實地考察三天，陳委員等考察以後，對桃園縣近年來的社區建設成果，甚爲讚許。根據以上縣府的正確統計多年來建設成果資料，看起來是洋洋大觀，而所付的財力、人力、物力是相當高的代價換取的。筆者認爲成果雖然豐碩，對今後的發展，及已建設的社區的保持，

以及有待改進的問題尚多，值得加以商榷。

其實社區發展是多元性、長期的建設工作，當政府為某一村里辦理社區建設時，由政府出錢，地方出力為社區整頓環境衛生，建設道路排水溝，補助部份價款整理每一住戶的廚房、廁所、浴室，並派家政小組挨戶指導家戶的個人衛生習慣，發動學校老師每週作家戶衛生檢查一次，上述只是建立一個「社區發展」的基礎，交給社區理事會之後，必須由理事會負責展開多元化的活動，成爲一個基層自治福利單位，此後有許多該做的事，都應該藉理事會這個組織發揮出來，維持現有成果，便是其中活動之一。可是，有的鄉鎮單位似未確立社區發展的正確觀念，民衆對自掃門前雪的觀念也仍然根深蒂固，他們對基礎建設完成後，就等待上級考核，這時尚能保持新面貌，考核過後，認爲業已功德圓滿，大家從此鬆懈下來，過些時候，這些已建設的社區便告面目全非恢復舊觀了。

理事會組織不夠嚴密，辦理活動太少，往往一曝十寒，理事會還應該舉辦的活動，諸如：(1)繼續興建道路排水溝等基礎工程，大家出錢出力，由社區自己來做；(2)定期集會，溝通住戶意見；(3)舉辦「媽媽教室」，傳授婦幼衛生、家事等常識，或交換心得。其他方面新知亦可利用此機會傳播；(4)各屬專業性的社區，更可透過專家指導，研討如何增加生產提高收益；(5)推廣家庭副業；(6)守望相助，濟助貧戶；(7)舉辦康樂活動及聯誼活動。由上述項目可知，社區活動內涵之多，它包括公益活動、互助活動、經濟活動、福利、康樂、聯誼、自治等活動。這些活動以筆者生活在社區內，觀察所得，做得實在太少。這個問題主要在於社區理事會組織的流於形式，毫未發揮潛力。有了建設的數字，並不是就是成功的要素。

既然社區理事會有那麼多活動要做，各社區最主要自然是興建一座活動中心，但是，桃園縣在以往所建設五十四座活動中心之中，平時竟大門上鎖，不加以利用，又有些活動中心，沒有人管理，外面雜草叢生，髒亂

不堪，裏面則桌椅毀損，甚至有些人在內供奉神位，堆置雜物，如此情況，完全失去建築的意義，必須加以整理的。

其次在選擇建設社區地點時，似乎不會區分出各該社區的類型或特徵，往往在設計時，把握不住重點，致告事倍功半，流於形式，依照實況探討，每一社區聚居住戶的職業，大體有共同的特徵，或是聚居的環境存在共同的問題，例如漁村社區、礦工社區等，均爲顯著的類型。設計各該社區福利活動或經濟活動，應依其類型不同另作安排，這樣才能適應環境而選擇社區的建設。

最後值得注意的，也爲今後努力的目標。

一、成立社區搶修隊，負責該社區道路水溝及電訊線路等公共設施之搶修工作。本省每當夏季來臨，颱風特多，往往在低窪地氾濫成災，故設置搶修隊是保障居民的安全，實屬必要措施。

二、成立救生隊：靠近河流兩岸之社區，地勢較低，每逢颱風部份地區即遭水淹，人民生命財產輒遭威脅，所以社區必須成立救生隊，以保障居民生命之安全。

三、成立社區合作社：凡年滿二十歲或未滿二十歲而有行為能力，無吸食鴉片或其他代用品，宣告破產及遞奪公權之情形者，均得申請加入爲社員，每股股金爲一百元，每人至少認購一股。

其次在小康計劃方面，是以積極性的消滅貧窮作業工作態度，要求建立自強自立觀念，其主要績效；包括保持社區環境衛生，防止居民發生疾病，協助貧戶疾病患者就醫，成立仁愛工作隊，以社區內之財力與資源，辦理社區內住戶急難救助，舉辦托兒所等。

總之，社區發展是經常性的工作，只要政府以及各級社政人員能時常激發民衆自動自發自治的精神，運用民間潛在的人力、財力、物力來消滅貧窮與髒亂，封建設一個安和樂利的三民主義模範縣，我們將拭目以待吧！

貧民窟的性質 (上)

The Nature of The Slum

原作者 Marshall B. Clinard
翻譯者 謝 榮 藤

貧民窟乃組成今天都市生活最嚴重也是最持續的問題之一，他們也是滋長犯罪、不良行爲、疾病及死亡的最重要根源之一。從古到現在，貧民窟以不同的形態、形式或形狀出現着。在孟買是擁擠不堪的多層工人住宅，紐約是哈林區和曼哈坦島尖端的東邊舊城區，芝加哥是黑人地帶，在倫敦則是有名的東尾區。曼谷的家庭則聚集在「擠村」裡，到處可以看到不堪入眼的木造窩棚趾高氣揚的並列在河流的兩岸。錫棚、竹屋及草寮交雜於加爾各答、達卡及拉哥略等城市的小巷或街道中間，不僅舉目可見同時充滿了臭氣，濕度很高的蒸氣還不時地從沒有遮蓋的下水溝散發到空氣中來。沒有計劃的或廢木及廢鐵構造的違章建築充塞了里約熱內盧、利馬、香港、亞洲、非洲及南美洲城市的山脊或街道。再沒有貧民窟比香港及新加坡更爲擁擠了，一個小房間裡居住着十到四十個左右的家庭，每個人僅有自己的床位，而沒有任何個人的秘密。另外，在廣東、上海及香港成千上萬的家庭居住在海邊的舢板上，形成所謂的「浮動」貧民窟。

一、貧民窟的特色

貧民窟的形式有很大的差異，但貧民窟的生活方式則大致有其共同性。雖然貧民窟以缺住宅、不良的設施、過份擁擠及雜沓充斥爲其特徵，但事實上共同性並不止於此。從社會學的意義來看，貧民窟代表一種生活的方式，一種次級文化，有其獨特的規範與價值，此種規範和價值則反應在

不良的衛生及健康設施、偏差行爲、與社會的隔離及冷漠上。生活在貧民窟地區的人們大多與大社會的權力結構隔離而被視爲次級或低賤的羣體，而貧民窟的居民，相對的也對外在的世界感到疑惑或冷漠。

貧民窟一詞長期以來就帶有背面的含義，意味着不正、陌生或不屑被接近的事物的一種代名詞。一般人對貧民窟的情緒態度同樣可以從人口的定義或感傷的價值詞句中反應出來，這些感傷的詞句強調的是貧民窟的缺陷部份如它的污穢、邋遢、惡劣的社會環境及不良特性的存在。貧民窟已被形容爲，在一個人口密度很高的鄉鎮或城市中，低賤或貧窮的人居住的黑街、暗巷或短弄；無數的這種街道或巷弄，所組成的一個人口密度超高等環境既邋遢又悲慘的鄰里或區域。由於貧民窟一詞被以感傷價值及有損尊嚴的方式使用着，因此在美國至少最近幾年都儘量的避免使用它。大多改用別的較高雅的名詞：如「凋萎區」、「復興區」、「惡化區」、「灰區」、「低層階級區」、「低收得區」、「核心區」等。但如韓特(Hunter)所說的，貧民窟一詞還是個較老式且較能代表真實意義的詞彙或字眼。

(一) 住宅情況

代表貧民窟的所有特性中，以實質環境最常受強調。貧民窟經常被定義爲城市中那些住宅較爲擁擠、不多重視、既破損又腐舊且經常被遺棄的

部份。許多不完善的住宅條件可以歸咎於不當的結構安排，過份擁擠又缺乏維護，發展中國家有許多城市擁有廣大的土地，可是却充斥着違章建築，且又缺乏適當的維護。

從實質環境或住宅標準來定義貧民窟的話，我們必須注意的一點是比較或相對的觀點。一個貧民窟的實質環境必須從一個國家的一般生活水準來判斷。很明顯的，紐約或芝加哥的貧民窟住宅，在世界的其他地方可能被認為已經是足夠，甚至很好了。即使是僅有非常有限的衛生設備，需要人工沖洗的廁所、微弱的電力及簡單的烹調設施，也可能足夠於使許多地方不在貧民窟之列。單就實質意義而言，至少世界上有許多地方是如此。

美國調查局將貧民窟住宅分成「倒塌的」與「破損的」住宅兩類。倒塌的房子是指再也無法提供安全或遮蔽的最簡單需求了。破損的住宅則指比一般住宅更需要維護或修補而已。根據一九六〇年的調查，美國有三、六八四、〇〇〇都市貧民窟房屋住宅單位，其中有一、一七三、〇〇〇是屬於倒塌的都市住宅單位。根據某項推計，上述數字意味着有一二、五〇〇、〇〇〇的人居住在都市貧民窟的地區。假如都市的貧民窟可以根據倒塌的住宅標準來定義的話，即缺乏足夠的衛生設備、過份擁擠、並座落在極端無法忍受的實質環境中，那麼據推測將有六分之一的都市人。或超過五百萬的家庭，可以稱之為居住在貧民窟的環境中。

最近世界各地似乎有一種以單一實質環境來定義貧民窟的趨勢。赫斯頓 (Houston) 曾對德克薩斯州五個高犯罪率的地區做調查，發現有六五·五多的住宅單位需要修補且沒有私人的浴室。相反的，在五個配對的低犯罪率地區中，只有三·九多的住宅單位有相同的情形。犯罪率與住宅百分比的相關係數高達〇·八五士〇·四，對此相關係數的解釋是愈趨近貧民窟的生活方式對偏差行為愈有提高的作用。儘管不良的住宅情況對貧民窟的生活方式有鼓勵的作用，但如果更仔細對貧民窟的高行為偏差率加以

分析，將發現單不良的住宅情況無法對高行為偏差率做充分的解釋。更何況尚有其他因素，如低經濟地位或種族歧視常迫使人們進入某種特殊價值觀念非常普遍的低租金地區。有些研究企圖顯示，住宅的改良可以導致一般社會情況的改善，其中包括犯罪比率的降低，可惜這種結果並不經常出現。摩里斯 (Morris) 也發現現在一個美國城市中，即使政府的新房屋住宅計劃建築完成之後，該地區的犯罪率依然很高。他的結論認為一個地區的實質特性，除了間接地做為該地區社會經濟地位的指標之外，與犯罪及不良行為的相關係並不大。

貧民窟實質環境與社會面兩者性質差異的重要性，早已受到各方的重視。某位作家曾指出「貧民窟問題」不同於「復建問題」，後者是指如何來建設重整或維護都市中那些設備已經倒塌、破損或無法再提供合乎標準、舒適或有效的使用價值或服務的地方。但貧民窟問題則是指社區對被剝奪者或無權力的忽視、漠不關心以及這些被剝奪者本身的態度及行為等的根本問題。廢棄貧民窟本身並無害處，但設計一地方做為貧民窟則僅是中產階級標準或中階級收入的一種投射而已。

在東京，列為貧民窟的數目比率都比紐約市少得多，但東京非貧民窟居民所住的實質環境平均而言都比紐約市貧民窟居民所住的還要差。東京貧民窟居民的建築物大多由劣等的建材構造而成，既沒有相通的排污水系統，又沒有熱氣裝置及洗澡設備。因此對貧民窟下定義的差異情形，實不能單以生活水準的差異來做解釋。如戈拉譯 (Glaser) 所說的：「主要的解釋是東京沒有紐約那麼大的社會問題入口。在許多情形下，任何城市的貧民窟似乎有和社會問題人口成相等的趨勢，僅各城市貧民窟的建築及設計的品質有所不同。」

貧民窟可能是一個地方擠滿了人，或許許多人聚居在某個地方。但密度高却不一定經常導致不幸的社會結果，這是過份擁擠的一個很基本的

張。擁擠 (Congestian) 是對實質環境的一種判斷，一般是以每棟房子、每畝或每平方公里的人口密度來計算。有人指出，如果紐約市的總人口密度和哈林區一樣高的話，那麼美國的整個人口將可以塞進紐約市的三個區中。懷特 (White) 當他描述他為何選擇波士頓地區尾做為他著名的社會學研究街角社會 (Street Corner Society) 的地域時，即強調以過份擁擠做為其測量貧民窟情況之標準的重要性。

「我的選擇並不完全的科學：但康乃維耳 (Cornerville) 最適合我所認為貧民窟應有的景象。我對貧民窟的印象是破爛不堪的三到五層的建筑擁擠在一起。其他城市的破損木造建築物對我而言似乎不夠真實。康乃維耳有一個特性使我覺得更客觀，因為每畝的人口數都比城市的其他地方來得擁擠。假如貧民窟的意見就是指過份擁擠的話，那剛好非康乃維耳莫屬。」

某印度地區的貧民窟如德里 (Delhi) 每平方公里內住有四十萬的人口。孟買的住宅，約每十一十五英尺的面積內住有十個人。在巴拿馬地區低矮的閣樓部分一個十一十五英尺的小房間也住有二十個人，只好輪流睡覺。在牙買加的金斯頓九個人擠在六到十英尺的小茅舍中。在迦納的阿卡拉一九六〇年每十三·三人才有一幢子，在庫馬西 (Kumasi) 可能比率更高。在遠東地區更是如此，貧民窟的居民幾乎沒有任何私人的秘密，有時甚至連移動的空間都沒有。在香港則五—六人共用一間約四十平方英尺的小寢室。

生活在如此擁擠情況下的居民，很顯然的沒有任何自己私人的秘密，可是這個因素對人際關係而言却極為重要。佛來吉 (Friszler) 認為過份擁擠的住宅情形可能是為何許多黑人聚集在街道上的主因：「住在如此擁擠的住宅中的小孩都會認為自己像個囚犯一樣。不知道有多少黑人家庭的衝突是由於他們在承受一整天工作上的疲憊與挫折之後，回到家裡又要與

受那骯髒及不衛生的生活環境及過份擁擠不堪的空間，脾氣暴躁所致。貧民窟生活的惡劣影響可能因外界空間如庭院、人行道、走廊、巷弄的使用而減輕，許多有關低層階級及貧民窟生活的研究顯示，在過份擁擠的情形下，馬路、人行道及巷弄變成了提高彼此接觸的最佳場所。哈特曼 (Hartman) 提及這個因素，認為是貧民窟內面與外面間的交互作用，具有實質與社會性的兩重意義。中等階級非常重視個人的秘密，認為它有鼓舞個人責任及成就傾向的作用。

(二) 鄰里設施

低劣的貧民窟住宅經常和低劣的鄰里設施或社區設備相關聯。和破舊的實質環境相伴的是公園亦經常顯得不夠，學校素質也差，其他的公共設施也經常不夠完善。道路及人行道經常沒有修護，垃圾及廢物也不定期來清理，使得本來就差的環境顯得更為惡劣。這些服務尤其為居住在美國貧民窟的小團體所忽視。在發展中國家，設施及服務的缺乏常被用來定義貧民窟。在印度，貧民窟被描述為不受重視、缺乏系統發展、被雜亂無章地佔據且又人口過份擁擠的破爛結構，既缺乏適當的交通工具及實質設施，又沒有足夠的社會福利或服務機構來幫助這些因社會及實質環境的惡劣而導致生理、心理或社會方面受到損害的家庭，處理他們的問題與需求。

(三) 低劣的衛生與保健

貧民窟經常是骯髒且不清潔的地方。事實上聯合國對發展中國家貧民窟的關心，大多側重在實質的損壞方面，特別強調不衛生的情況及缺乏飲水及廁所等設施方面。這項因素經常導致很高的死亡率與疾病，且由於老鼠及蟑螂的猖獗使得過份擁擠地區的衛生及健康問題更形複雜。根據美國的一次推測，在擁有百分之廿貧民窟人口的城市中，有百分之五十的疾病是發生在貧民窟地區。小孩的死亡率可說是任何社區衛生環境的最佳指標。一九六一年在哈林區每一千個出生的嬰兒有四五·二的死亡率，紐約市

則有二五·七。在克里夫蘭的胡夫(Hough)，嬰兒的死亡率約為其他城市的兩倍。在發展中國家的貧民窟中，疾病率、傳染病及嬰兒的死亡率都特別高。在這些地方可用的衛生及健康設施實在太少了。

(四) 偏差行為

頻繁的偏差行為事件如犯罪、不良行為、操淫業、酗酒、使用迷幻藥、精神不正常、自殺、不法、家庭失調等經常和貧民窟的生活相伴着。在西方世界尤其是美國，貧民窟經常和偏差行為或犯罪有關。根據韓特(Hunter)的調查，他推測一個貧民窟居民佔百分之廿的美國城市中，約有百分之五十被捕的人是居住在貧民窟的居民，其中有百分之四十五是屬於重要犯罪，百分之五十五是屬於不良少年犯罪行為。曾在芝加哥進行數年以上的許多研究都顯示，較一般的犯罪或疾病如習慣犯、不良行為及精神不正常，較特殊的如癡呆症、自殺、實淫、流氓、不法，高比率的嬰兒死亡或疾病大都集中在貧民窟發生。密耳瓦基(Milwaukee)一九六〇年的一個研究指出，該城市一九五七年的貧民窟人口是一三·七%但有三八%因行乞而被捕，六十九%犯的是強姦，四十七%是威迫，六十%是謀殺，七十二%是商業罪，三十二%是酗酒，六十七%是因使用麻醉劑而被捕的。在克里夫蘭、傑克遜維、印地拿坡里等城市也有上述相同的發現。在克里夫蘭的一個貧民窟地區，其面積僅三百三十三畝，人口僅佔城市人口的二·五%，但其犯罪率却佔總犯罪率的六·八%，其中有二十一%是謀殺，二十六%是實淫。在西雅圖(Seattle)從一九四九到一九五一年間，根據警察所登記的二十九種犯罪記錄及逮捕案件，顯示出離開城市中心愈遠的方地，有犯罪愈少的現象。在二十九種犯罪事項中，其中有二十六種貧民窟地區都佔很高的比率，尤其是在盜竊、強姦、賭博及酗酒等方面。一個是在休斯頓(Houston)，另一個是費城發現殺人罪大多集中在低

層階級的貧民窟中。在休斯頓所有的殺人罪中有八十七%是發生離城市中心不遠的四個低層階級地區。

幾十年前蕭(Slaw)、馬凱(McKay)、及色雷瑟(Thrasher)在芝加哥做過的研究亦曾指出貧民窟地區有較高的少年犯罪率。更且在芝加哥地區一九〇〇年及一九二〇年的犯罪比率特別高，儘管這段期間裡貧民窟會相繼被瑞典人、德國人、波蘭人及意大利人住過，人口組成份完全不同，但其犯罪率還是很高，在今天的黑人及西班牙語系的居民一樣。另外在美國八個大都會及十一個都市也有相同的發現，儘管研究地區分佈相當廣大包括波士頓、費城、克里夫蘭、利其蒙、伯明罕、俄馬哈及西雅圖。

一九六〇年美國紐約的九十七個健康地區，僅佔有二十七%的人口，但却解釋五十一%的少年犯罪比率。最近在紐約從事的一項吸毒研究，發現犯罪的人大多居住在貧民窟裡。在靠近倫敦附近一個叫克洛頓(Croydon)大城鎮的一個研究亦發現高的犯罪率大多集中非技工或半技工家庭稠密的地區。許多證據顯示，隨着都市化的成長，開發中國家的貧民窟也都面臨到相類似的問題。在印度的康浦耳(Kampur)及勒克腦(Lucknow)的研究亦同樣發現，少年犯罪行為、少年流氓及犯罪大多與貧民窟有關。

貧民窟地區非規範性價值(Unconventional Value)的存在解釋了高比率偏差行為的現象。但必須注意的是並非居住在貧民窟地區的人都有偏差行為傾向。有許多貧民窟的地區，還是存在着傳遞規範性價值的個人、學校、教會、警察等媒妁。規範性價值與非規範性價值互動的結果對個人產生許多不同的衝擊。

對芝加哥及其他七個美國城市，政府或私人醫院所收容的病人尤其是癡呆病患者從事研究的結果發現，貧民窟的病患佔很大的比率。一九五〇年十二月一日對所有接受精神病理醫生、診所及醫院治療的病人從事研究的結果發現，低層階級地區的居民有較高的診斷性心理失常傾向。低層階

級地區的患病比率約為總人口預期比率的兩倍；癡呆症者高達二·五倍左右。對紐約市中住在中型城鎮的成年人從事調查的結果亦發現低層階級佔很高的心理失調比率，低層階級地區有三二·七%被列為精神受損傷，而高層階級地區則只有一七·五%，在嚴重的病徵上其他率數是一四·七%比五·七%。當然，以上所述諸研究的可靠性依其研究程序及用以定義「心理健康」、「心理失調」、「神經病」及「精神病」的標準而有所不同。

(五)貧民窟的文化

文化也許可以定義為一組規範性行為標準的符號或意義系統，它含有三種特質：是可以傳播的，是可以習得的且可以分享的。貧民窟有其自己的文化，此文化即是生活的方式。此種生活方式是代代相傳的，有其獨特的理論、結構及防衛機構，如此使得即使在衝擊或挫折之下，還是能持續下去。曾有一位作家對貧民窟作如下的科論：「是由於人類自己發生凋萎，說得更明確一點，是文化模式透過人類的運作而產生凋萎的。人們自己與文化模式透過人類之間是有很大的差別。因為人類本身產生不了貧民窟，也產生不了良好的鄰里，而是人類所習得的習慣、風俗及行為模式使得人類繼續以某種特殊的方式行動。」

貧民窟的文化確實對貧民窟居民生活的每一方面都發生影響。大致而言，貧民窟文化是低層階級文化的綜合，或是路易斯(Lewis)所謂的貧窮文化(Culture of Poverty)。很少有例外的，幾乎所有貧民窟的居民都是屬於低層階級，他們生存在貧窮的邊緣。但須注意的，並非所有的低層階級或貧窮的都市人都住在貧民窟裡。許多貧民窟文化的不同，都只是

程度上的差距而已。儘管從全面性的觀點來看，貧民窟的文化模式有其共同的特徵，但在細節上此貧民窟與彼貧民窟之間、此種族團體與彼種族團體之間、此社會與彼社會之間還是有多少的差異性。每個居住在貧民窟的個人受到普遍性貧民窟文化影響的程度各有不同。有些住在貧民窟的居民，也許是窮人，但他們的生活及行為方式可能不受貧民窟文化的影響。如在亞洲的某些城市中，即使是高社會階層的人住在貧民窟中，生活方式並未受到貧民窟文化的感染。其他如學生或藝術家為了在貧民窟中尋找較便宜的房租，結果也沒有變成貧民窟生活方式的一部分。其他的團體如歐洲的猶太人及住在美國的日裔美國人他們經常住在貧民窟中，但却不一定接受和他們共同住在在一起的人的文化或價值觀念。

貧民窟的生活經常是羣居的，尤其是集中在可以找到朋友、商店或貸款的鄰里。他們很少有私人的秘密，環境既混亂且吵雜，生活較自發，且行為無論是在家庭或街上也不像中等階級地區那麼受約束，堅韌得被認為是一種特性，用暴力來解決問題很是普遍。貧民窟居民的「性」經驗較早開始，不管是經由結婚或其他途徑，但中產階級的性行為方式在此很少看到。尤其是對偏差行為，高比率的不良行為及犯罪，或對違反外面世界的類似流氓行徑，都有較大的容忍性。貧民窟居民一般對他們的環境都較漠不關心，淡漠剛好和不能容忍規範性野心相結合。與此種順從意識相伴的是一種對生活採「命定主義」的態度。

所有的貧民窟由於此種態度的結果，經常導致對外面世界懷疑的發展，外面世界包括政府及政客、福利團體，及一般的上等及中等階級。貧民窟的居民經常無法利用公家或私人的機構來幫助自己改善環境，如衛生部

門、學校、甚至警察。這些服務經常被擔心為是干擾日常生活規律的主要來源。此種恐懼心理更因居民對現代衛生、教育服務、甚至於其他可用的公共設施如學校、運動場及公園的用途缺乏了解之故而愈形複雜。

米勒 (Miller) 歸納出六個與低層階級文化最有關係的事項，這些事項可以應用到大部分的貧民窟地區，尤其是西方世界。第一個與過份麻煩有關，在某種情形下想避免它，但別種情形下又想尋求它。第二個與堅韌有關，低層階級的人似乎認為有顯示自己生理力量如「大丈夫氣概」「勇敢」等的必要。激動及尋求刺激亦代表低層階級生活特色的一部分：例如使用酒精、麻醉劑、賭博及經常夜遊街頭等。許多對影響自己生活的力量缺乏控制能力的人認為那是運氣或命運。最後一個與低層階級文化有關的是自主，外來的控制、對行為的限制、不公平或具有強迫性的權威經常被公開地指責，即使這些限制實際大眾都很贊成。

失業或未充分就業及低工資是貧民窟的慣例。他們經常為經濟生存而掙扎。工作模式經常是不規則的，同時缺乏穩定職業的結果經常導致家庭模式的不穩定。在貧民窟地區幾乎沒有儲蓄或甚至缺乏儲蓄的慾望，更缺乏計劃未來的能力，但又不能滿足於現狀。沒有存糧、抵押財物及借貸可謂家常便飯。如果把貧民窟當做僅僅是貧窮的產物，那就未免太單純了。貧窮是個既是絕對又是相對的名詞。就絕對的意義言，它意味着缺乏特別需要的資源；但就相對的意義言，它却指稱着自己所擁有資源數量與社會其他人所擁有資源數量之比較。就如同各社會貧窮的程度有所不同一樣，貧民窟或個人的貧窮程度也有差異。美國貧民窟居民的生活水準可能比其他社會上許多高階層的人的生活水準還要高。例如收音機、電視機、電力、經過處理過的食物及其他目前美國貧民窟居所擁有的財物有許多可能

被其他地方貧民窟的居民認為是奢侈品，今天許多其他國家的人民還是享受不到。美國的貧民窟居民顯然比印度的貧民窟居民擁有較多的東西。同時今天一個貧窮的都市家庭所擁有的技術及教育水準可能比十九世紀的上社會階級的人還要高。換言之，貧窮必須以該文化的擔負或期望以及該社會產生這些財貨的能力來定義。如以這種定義來解釋貧民窟的話顯然會有很多的局限。

貧民窟中窮人的社會越軌行為就像他們的冷漠一樣，源於他們最窮者甚於源於他們僅是窮人的產物。同時他們對社會環境的疏遠、冷感及退縮在都市貧民窟的情況下亦似乎達於極點。在鄉村地區貧窮的相對影響常被堅固的傳統及人羣關係所平衡或沖淡。但在廣泛都市化及工業化的地區，那裡的傳統及人羣關係不那麼緊密，窮人的權力和地位也顯得較為缺乏，尤其是在都市地區的窮人更是如此。貧窮與低層階級生活關係的一般分類非常的廣泛。雪梨米勒 (Sydney Miller) 認為以家庭及職業的穩定程度為標準可以將低層階級分為四類：穩定的窮人（包括家庭及經濟上的穩定）；緊張的家庭（指經濟穩定但家庭不穩定）；馬販式的家庭（指經濟不穩定但家庭穩定）；完全不穩定的家庭（經濟不穩定但家庭亦不穩定）。這種分類的結果使得對低層階級分化差異的考慮較為方便。無論如何低層階級和貧民窟生活是相關聯的，但却不能誤認為和工人階級相同或與之相混亂。工人階級是由半技工或非技工的社區所組成，有較穩定的職業，雖然一般的情況僅是勉強可以而已。一般而言工人階級比低層階級關心教育的改善但比中等階級差。有組織的家庭生活在工人階級中佔很重要的角度。雖然工人階級不如中等階級那麼關心習俗與行為舉止，但至少亦偏差行為比率上沒有低層階級那麼高。

（六）冷漠與社會隔離

大社區對貧民窟亦有其自己的看法或印象，換言之，社會對貧民窟亦有其自己的觀感或反應。非貧民窟的居民經常把貧民窟的實質環境和艱苦的生活情況關聯起來，因此在觀念上認為生活在貧民窟的居民大多是「天生低賤的人」。由於貧民窟是個低劣的地區，所有自然的推論是那裡的住民也是低賤的。這種反應對貧民窟居民的社會隔離或被從都市社會的權力參與中排擠有很嚴重的影響。生活在貧民窟的居民由於冷漠、缺乏與外界溝通的經驗，同時又沒有能力讓外界了解他們的心聲的結果與外界的溝通關係顯得很薄弱。因此貧困的景象及與外界社會的隔離組合成為貧民窟的一般徵象和指標。貧民窟的生活中幾乎全無規範性世界的色彩。因此地方上的政客變成了唯一與外界溝通的大使，操縱了此唯一的溝通關係，但却大多只為自己的利益着想。無可避免的，貧民窟居民對自己的看法即是外界人士對貧民窟及其居民態度的一種反應。

貧民窟的居民都很清楚他們處在實質環境上，雖然不一定是社會環境，比中等階級差的情況下。但有些時候他們亦採取行動期能改善他們的環境，但大部分的情形是，他們以自己現在所有從事現實所能的，無法對自己週遭的環境做任何有效的控制或處置。根據在曼哈坦 (Manhattan) 從事過的一個研究的報導，低層階級居民沒有預做計劃的傾向，有徒勞無功的感覺，且對生活有種命中註定的想法。在一個新哈文 (New Haven) 的研究中，低層階級被描述為命定的，趨於接受與生俱來的一切。

貧民窟居民對改變自己的生活環境有種無能為力的感覺。而此種無助之感又與接受此種無助之感的長期行為及信念模式相伴着。如有成功的時候，他們也偏向於認為那是種機會而非個人的努力，是運氣而非計劃，是僥倖而非能力的結果。某作家把這種觀點描述為貧民窟的感覺，即當一個外界人士住進貧民窟時會油然而生的感覺。

「貧民窟居民對貧民窟本身的態度，對城市的態度，對使自己脫離貧民窟的態度，對有權威的人的態度，甚至於對整個社會系統的態度，這種態度因素是如此的廣泛且深入。事實上也就是此種態度才是決定對貧民窟從事某些改革會否成功的主要因子。也就是此種態度因素使得貧民窟變成一個人類的問題而非僅是經濟或其他實質的問題而已」。

某一貧民窟的居民說：

「生存對我們而言全賴與有錢人的交情或與法律的關係而定。當我想及自己及我的小孩時，我就會連想到父親經常對我提及的一句話；他說：『在此地我們隨時隨地在聽候別人的吩咐，應在何時去做何事。鎮上的人認為這樣是理所當然的。大部分的人認為我們住在這裡的人（製皮革的地方）太無知了，實在做不了多少事情，而且我們也不會怎麼關心做些什麼事；我想他們說的沒錯。』」

當然並非所有的貧民窟居民都感覺自己低劣或被遺棄。根據對在波士頓定居稍久的意大利貧民窟做研究的結果發現，有些居民從他們的鄰里中找到很多的慰藉而不想搬出去。斐爾 (Fievy) 發現地區尾的居民與相同背景的人住在一起，其所獲得的滿足超過對實質環境的不滿。懷特 (Whyte) 說地區尾是個神秘、危險且令外人覺得沮喪的地方，但是它却為住在當地的人提供了一個有紀律且即熟悉又親切的環境。西雷 (Seelan) 曾於一九〇〇年住在芝加哥的黑院中，他發現那裡的居民得到許多在城市的其他地方得不到的利益如實現人類基本需要的可能性，侵略性的發洩，冒險，性的滿足，強烈的忠貞及一種自立的感觉。如果把貧民窟的居民送進中等階級中去，他們並不會羨慕中等階級的居民。查波士頓的西區尾甘斯 (Gans) 發現和斐爾及懷特在地區尾的發現相同，即貧民窟的居民很滿足於他的鄰里，而不願離開貧民窟或遷到有較好的生活條件的郊區或城市中心去。

中心動態

■本中心出版之「臺灣不同類型鄉村社區發展指標之研究」及「考察日本韓國社區發展報告」參考叢書兩種業已出版，惟因其印製之數量有限，歡迎各圖書館及有關學術研究機構函索參考。

■本中心年前甄選出國進修之研究員十四人，今年暑期返國者已有七人，除魏文雄已接受東海大學聘任及陳政雄正洽國科會設法安置工作外，另高正吉、歐陽湘生、李東江、鍾桂男、鄭美能等五人依其志願，原則上已經理事長核准留在本中心從事社區發展之研究與訓練工作。

■為加強本中心研究訓練之策劃與督導工作，業已商准行政院政務委員李登輝博士擔任本中心指導顧問，並定於九月四日約邀本中心有關主管及研究同仁商談今後工作方針與努力方向，又本中心將加強與各大學院校聯繫配合工作。

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 第十期

中華民國六十二年八月卅日出版

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