



刊月展發區社

COMMUNITY
DEVELOPMENT
BULLETIN

期十第 卷三第

月十年三十六國民華中

No. 34 OCT. 1974

目 錄

專 著

第三次心理衛生革命
對專業工作人員訓練的意義

歐陽湘生譯 1

從聯合國第一屆世界人口會議
談世界人口問題(下)

白 秀 雄 7

急速社會變遷中社會服務的差異性

張學鶚譯 11

社 區 通 訊

臺灣省六十三年度社區發展考核工作概述

楊 振 芳 18

頭屋社區發展觀後

溟 灝 25

中華民國社區發展協會活動簡介

公 僕 27

臺灣省社區發展補助經費
省府決定提高為一百萬元

本刊資料室 28

山坡生產性社區決在八卦山興建

本刊資料室 28

臺灣省社區發展考核成績評定

本刊資料室 29

重要徵文啓事

本刊編輯部 30

第二次心理衛生革命對專業工作人員訓練的意義

歐陽湘生譯

壹、概述

提到發生於一百七十年前的第一次心理衛生革命，我們立即聯想到法國的 Philippe Pinel、英國的 William Tuke 以及美國的 Benjamin Rush 與 Dorothea Lynde Dix 等人，以及彼等所倡：瘋子是人，需待之以仁慈與尊嚴 (The insane are people that should be treated with kindness and dignity) 的說法。當時，精神病病人遭到自己家人與街坊鄰居，甚至引起心理衛生專業工作人員們下意識的鄙棄，得不到適當照料，因此，如何透過不同方式的訓練方案，培養新進者，提高舊有工作人員素質，達到待精神病人以仁慈與尊嚴的目的，是整個心理衛生界所面臨的一大課題。

第二次心理衛生革命發源於維也納，革命領導人是舉世聞名的 Sigmund Freud。Freud 是一代巨人，與 Darwin, Einstein 等為伍，影響了整個西方文化，以及西方人對人的信仰。故而，在今日心理衛生工作人員的訓練計畫中，不能遺漏對 Freud 理念的介紹，縱然在講義中省略了，與訓者也會像穿衣服一樣，將 Freud 的學說，帶入講堂。因為，Freud 的學說在小說、戲劇、詩歌、電視節目，和日常笑話中，甚至在美國政府文庫出版社發行最多的「嬰兒與兒童養育」一書中，都表現出來。

任何革命易流於偏激，Freud 領導的也不例外，自需有股反革命力 (counterrevolution) 來牽制它的日趨偏激，以恢復均衡狀態。Freud 引領我們去探究人類心靈內部的活動，我們却對身軀內部的心靈世界，下意識

，以及夢產生了過度的狂熱，認為每個人都必須成為治療者，以窺探人類潛在的企圖。精神病醫生忘記了 Adolph Meyer，不會作簡單的身體檢查。心理學家拋下診斷工具與研究工作，坐在桌後靜聽病人的傾訴。社會工作家不再外出幫助病人及其家屬，而在辦公室等候病人上門。受過最徹底心理分析訓練的精神病醫生，變成無用的塑像，一生大約祇能治療 100 位病人。我們自 Freud 處受益頗多，如同兒子受益於一位明智而有洞察力的父親。但是，若欲善用我們的文化遺產，則必須脫離 Freud，發現我們自己可信賴的語言。

第三次心理衛生革命，是一項進步的挑戰，其對象，不是特定的個人，而是過去十五年許多創新的共同課題。治療性社區 (therapeutic community)、開放性醫院、對兒童興趣的增加、社會精神醫學的成長、心理衛生專業工作人員責任的擴大、心理衛生人力新資源的尋求、智力不足者的及時關切，以及綜合性社區心理衛生中心建立的擬議。這些發展，都可看出，心理衛生在根本上發生了變遷。可為表明的，是：公共衛生概念終於滲入心理衛生界。直至西元一九六〇年，心理衛生的發展，均以醫學的臨床模式 (clinical model) 為依舊，如今，則為一個新而可信的公共衛生模式 (public health model) 所取代，並已付諸實施。

「心理衛生」一詞，常由反面被看作精神病態。現在，不僅看作是衛生，且是人類福祉。有一時代革命，不僅使心理衛生實務異於以往，對心

理衛生與心理異常的假設，也終於有了改變。例如，人們不再視異常行爲 (aberrant behavior) 爲瘋狂 (madness)、精神錯亂 (lunacy)，或魔鬼附身 (possession by a devil) 而視爲一種疾病，可像治療其他疾病一樣而加以治療；人們不再視心理疾病爲個人生理性的「疾病」，而視之爲一種社會性、倫理與道德性的「問題」，病人生長的全社區，應對心理疾病的發生負責。

在第三次心理衛生革命聲中，一向被心理衛生專業人員忽視的智力不足問題，也受到重視。主張應積極地對智力不足者負起責任。於是，在心理衛生特質發生變遷的同時，心理衛生的範疇也擴大了。人們對智力不足有新的看法，認爲社會教育實與整個問題相關聯。

對精神病人應負起照料的責任，原是大多數人的意見。但是，不分社會和經濟地位，一律給予妥善照料，以及早期予以發現與預防，都始終未爲人接受。十八世紀末葉，巴黎的 *maisons de santé* 會予精神病人以合乎仁道的照料。由於索費昂貴，一般社會大眾並未蒙其澤。在美國，早年設立的少數收容機構，也曾採取合乎人道的治療方式，如：賓州費城的 *Friends Asylum*。但是，貧苦病人仍然被忽略，他們被枷上緊身衣，禁在擁擠、臭氣薰天的簡陋房舍中，逐漸遭世人遺棄。Pineal 與 Dorothea Dix 因目擊精神病人所受的非人待遇，才挺身而出，大聲疾呼：待精神病人以仁慈與尊嚴。當然，今天貧苦精神病人所受的待遇，比當年要好許多，但是，貧富病人所受到的待遇，仍然有相當大的差距，一如往昔。西元一九六三年六月，美國勞工教育中心 (The National Institute of Labor Education) 發表「勞工與低收入者心理衛生新方案中的幾個現實問題」

一文，會對貧富病人所受到的差別待遇作了深入的描敘：

「雖然，原則是規定州立精神病院爲社區全體居民服務，實則不然，住入州立精神病院的，絕大多數都是低收入者，欲減少醫院住院人數，必須在社區中設置治療與重建機構，俾使低收入者能就近利用……。一般說來，目前社區設施的趨向及治療方法，都是依照社區中，上階層的需求而設計，這對藍領工人不發生吸引作用，也不認爲藍領工人是合適的好主顧。」

作者個人認爲目前有兩本對改善公共衛生與心理衛生問題的好書。一本是由 Hollingshead 與 Redlich 合著，另一本是由 George Albee 所著。前者所著爲「社會階級與心理疾病。」該書經常爲人引用，但所引用的部份，並非該書的主要論點。其主要論點，是對現行心理衛生的努力，作了驚人的揭露，使人們懷疑這種疏忽，是由於受了專業困擾，以致對該書驚人的事實，有意作了掩飾。Hollingshead 與 Redlich 的研究對象是康涅狄克州 New Haven 市，在某特定期間內，接受過精神病治療的全體病人。欲找到決定病患接受某種治療方式的原因是什麼。按常理推斷，病人接受什麼方式的治療，是取決於醫生的診斷。但是，研究人員找不到診斷與治療間的關係。再從病人的年齡、性別等變數看，結果也相同。出乎意料的，他們發現與治療方式有關的唯一變數，是病人的社會經濟地位，病人的社會經濟地位的高低，決定其治療方式。若病人係來自低社會經濟階層，接受到的治療是屬於機械式的、便宜的、快速的、如：電盪療法；反之，若病人係來自高社會經濟階層，接受的治療則是屬於延長的、昂貴的，以談話爲主的心理治療。若病人不僅出自豪富，並且是名門，更得到折扣優

待。這種病人的社會經濟地位與治療方式間的密切關係，不祇存在於私立醫療機構，公立醫療機構中亦然，可以說，普遍存在於整個心理衛生界。

至於 George Albee 所著的「心理衛生之人力趨勢」一書，係提交心理疾病與衛生聯合委員會（Joint Commission on Mental Illness & Health）可作為全國心理衛生方案以及編製訓練教材以栽培精神病醫生、心理學家、社會工作者，與其他心理衛生專業人員設計之用，是一本最重要而有指導性的書。這本書將心理衛生服務，在方針上，作了根本的轉換。

Albee 的論點可簡述為：能接受專業性心理衛生訓練的人員，為數有限。但是，社會對心理衛生服務的需求，却在激增中，其速度超過全國人口增加的速度。在可見的將來，心理衛生界人員，將不是以應付需要。

人們普遍以為，在各地所存在的心理衛生人員缺乏問題，只是地方的和暫時性的現象。稍待一、二年，待各地訓練方案實施後，就可以趕上所需要的人員。但是，這種假想是錯誤的。Albee 指出：照現行訓練方案，訓練出來的人員，將趕不上需要量，問題將得不到解決。

將上面兩本值得注意的書牢記於心，然後我們再來考慮下面兩個問題：(1) 精神病醫生的地理分佈；以及(2) 臨床心理學者私人開業問題。多數精神病醫生都集中於都市，其比例較人口集中於都市還高。百分之五十以上，由美國心理衛生協會（National Institute of Mental Health）訓練出來的精神病醫生，都已開了業，心理衛生服務都趨向金錢與歧途。臨床心理學者們當今最大的發展，是追隨精神醫學模式（psychiatric model），擴展私人開業，而精神病醫生的私人開業，則又是追隨一般醫學。私人開業的心理學者，在美國心理衛生協會中，成了主要的勢力集團。有幾所

大學，正在向職業的學院努力，以培植私人開業的心理學者。

精神醫學與心理學界盛行的私人開業，並沒有犯重大的錯誤。除非是對國家心理衛生發展計畫，沒有提供健全的基礎。私人開業所採行的，是一對一的關係，五十分鐘的深度談話。從「發展」着眼，已走到了盡途。因為這是一種消耗太多人力，只能對非常局限的社會提供服務的方式。我們必須尋出一種更有效的方法，去發展我們有限的人力資源。

Hollingshead, Redlich 與 George Albee 的兩本書，比其他任何書籍更明確的指出第三次革命的任務是什麼。我們要尋求創造人力與知識資源的新方法，有效的完成心理衛生服務，以對所有人羣，從事預防、診斷、治療，到重建的一貫作業。此外，還有兩本書可作指引的——一是心理疾病與衛生聯合委員會的工作報告「Action for Mental Health」另一是 President's Panel on Mental Retardation 的報告「National Action to Combat Mental Retardation」。

貳、對專業工作人員訓練的意義

要就專業訓練課程內容作肯定的說明，在任何時候，都是冒險的。而在心理衛生革命進行期間，則是魯莽的。最有效而有建設性的作法，是讓心理衛生的「教育目標」能有活潑而充分的討論，並讓地方、讓研究機構和有關教師、讓在職訓練方案的策劃人去決定，應該教些什麼，並如何去教。至於在教育目標上所作的討論，作者願提出九項重點，以為社會工作、護理、精神醫學、醫學、臨床心理學，以及其他有關學科，設計教育性方案之參考。這九項重點是：

(一) 由於對心理疾病及智力不足，在本質上有了新的觀念，心理衛生專

家，必須是一位接受過廣泛科學及人文教育，是一位準備協助個人追求其發展的專業人員。

坦白的說，作者十分關心擬議中的綜合性社區心理衛生中心。但這種大膽而富有創意的提議，很可能會失敗。原因是心理衛生界的高階層人士，尚未準備交出其對綜合性心理衛生方案的責任。當十九世紀各州立精神病院設立的時候，一般一定想到這將是精神病人最理想的處所。因為：(1) 醫院係設置於偏遠地區，(2) 州立醫院係大型醫院，可以大量收容精神病人。新的社區心理衛生中心，或許祇是美國一般都市化進行中，由鄉村到都市的產物。廿年以後，人們或許不會為磚塊與灰土感嘆，但將為玻璃與鋼鐵條而訴苦。若祇變更州立醫院的所在地和建築，那將是真正的危險。若新的「中心」轉向醫院內部發展，新的「中心」也會失敗。若新的「中心」外向社區而發展，才會有新轉機。但是，在我們裡面，有那些人知道該作什麼？當前要務，是要先訓練我們自己。因為，精神病醫生、社會工作者、護士、心理學家，過去都是被訓練成臨床醫生、心理診斷技師、沈默的聽話者。我們是臨床工作人員，而不是公共衛生、心理衛生專家。在我們裡面，有那些人對一般學校、法庭、教會、福利方案、娛樂、自動化效果、文化剝削、人口流動、不良行爲、家庭生活、城市計畫及人類生態學等，有足夠的認識，用以對綜合社區心理衛生中心的案主提供服務？因此，第一個訓練方案，應該是爲我們自己而設計的，目前沒有其他任何事情，比這一件更迫切地等待我們去做。

(二) 在傳統教育中受到尊重的醫生、社會工作者、和臨床心理衛生專業人員，作爲醫生和工作人員，其對病人的責任觀念，必須重新加以解說，使能對社會制度的發展，有益於人羣的機能，在作爲專家和專業人員上，能

有所貢獻。精神病醫生僅限於治療住院精神病人或急發性神經病人，而將病人的適應困難，留給教師、牧師、以及各種顧問人員去處理。對於智力不足者，精神病醫生可能祇將其治療對象限於智力嚴重受損者，而將其餘的輕度智力不足者，視爲學習遲緩者，不是治療者而是教育者的責任。精神醫學界和其他專業團體一樣，從不會將問題壓縮在一個局限的範圍內，而從廣泛的角度，加以留意。我們現在在心理衛生上所作的一般努力，是將教育、宗教、福利、感化、甚至於娛樂、交通、建築和都市計畫，都歸納在內。多數心理衛生訓練方案，在其內容和方法上，對如何與其他專業團體合作，以謀求心理衛生問題的解決，都非常欠缺。在醫生、心理學家、以及社會工作者的培植教育過程中，在共同相關的領域上，多缺乏有效的合作。例如，就醫生對病人的責任這一點而言，在醫學訓練中，已給細心和適當的注意。但和其他專業人員發生的關係上，從醫生身上所出現的問題看，就不是負責，而是優越。在醫生認爲該負責的，在他的同事看來，則是傲慢。醫生就其所認定的職責，似乎爲其同事的不配合，而感到驚異並受到傷害，這實出乎意料。由是，愈受過徹底臨床訓練的醫生，愈難擔負公共衛生的責任。因此，在不犧牲臨床技能的前提下，醫生一定要接受訓練，俾能和其他專業人員合作。可惜的是，在目前精神病醫生訓練中，沒有養成這種責任觀念的訓練。

臨床心理學家和精神病醫生一樣，在合作技巧上易受指責。其傲慢，不是在負責問題上，而是在冷漠，一種職業上的膽怯和防禦。真正的原因，尚需多加研究後方能肯定。也許，只有社會工作者，在「坐在桌後進行治療時期」之前，準備擔負公共衛生和心理衛生的責任。

(三) 心理衛生專家必須在其與其他醫護人員並肩工作中，加以訓練，才

能提高其服務績效。目前流行的一對一治療方式，在公共衛生與心理衛生中，不能提供健全的服務基礎。

目前，對這個問題最好的解決方法，是任用受過深度訓練、昂貴、而人數有限的心理衛生專家為顧問，指導經過選擇而僅接受過有限訓練的人員。這種人力的來源隨處可有，並相當充分。只要心理衛生專家施以技巧，並願與他人併肩工作，就可發生好的效果。這裡願列舉：Margaret Rich 訓練經其細心選拔的家庭主婦，並在其督導下，從事心理治療工作；任用大學在校學生自願為精神病院義務工作；以及在田納西州及北卡羅萊納州選拔對輔導學生行為有興趣的教師，施以再教育計劃，使其在心理衛生及教育專家的協助下，幫助行為異常的學生。上面，都是極好的實例。展開工作的場所，一般是大學、醫學院、住宅中心、與在職訓練中心等處。心理衛生專家面臨的挑戰是，在獲得本身基礎臨床才能後，找出與他人併肩工作的方法，以增加工作的績效。

(四)目前的發展，已要求我們，對現行心理衛生訓練方案，加以修正，俾使心理衛生專業人員，對智力不足所負的責任上，能作同等的注意。由於智力不足問題，遠較在通常醫學、社會工作及心理學訓練方案中所考慮的為廣泛，所以，智力不足的課程，在實質上，應作綜合性探討。

據作者推測，很少有像致力於智力不足問題的解決，使得精神醫學、醫學、心理學，以及社會工作在教育上改變其特性。衛生專業人員，已就此一問題提出抗議，至少涉及三個美國心理衛生協會單位。各州心理衛生方案，已相當程度的將智力不足問題納入工作範圍之中。美中不足的是，大多數訓練方案尚未觸及問題的核心。

有一點是可以確定的，就是智力不足並不是病的實質，而是在智力與社會能力面上所呈現的狀態。這種狀態的形成，係由於染色體變異、子宮內的受傷、早產、代謝失常、意外事件、文化剝奪、學習機會不足、以及情緒失常所引起。一般都以為，智力不足，是無可補救的，也很難對這種人間的苦疼，作有效的事先預防。但是，我們仍然必須對這一問題，從根本上再確定我們的觀念。要對智力不足者負責，就要求我們多數專業團體，針對導致智力不足的可能因素，使全國國民，不分貧富或社會地位，都能得到適當的醫療服務和教育的機會。

(五)社會工作、精神醫學和心理學的課程設計人，必須在科學與實務相關關係上，得到調和。科學家與實行者是一體的，還是分開的呢？當心理學者不再強調二者應合一的時候，醫學教育，似乎又有相反的傾向。這一項斷然屬於基本的問題，在進一步鑑別訓練的內容以前，必須明白的加以解決。

(六)心理衛生專業滋長的主要來源，是臨床經驗。心理衛生方案的重點轉向公共衛生，自將要求心理衛生專家們透過社會機構從事工作。因此，心理衛生專家，必須瞭解不同的民間團體如何實現共同的目標，並將其進行，加以鼓勵。心理衛生專家必需是制度建立、社會創造、個人和社會資源處理運用的好手。作者曾經發現一項有益的研究：Harland Cleveland 是位成功的外僑服務工作者。他的地位，和公共衛生、心理衛生工作者非常相類似。他面臨極多問題，他的資源有限，他的助手不足，但是他想對很多人的生活，作不同的改善。這位服務績效至優的外僑服務工作者，在許多屬性中，有一種強烈的制度意識，一種創作制度，為了滿足的其目的

方法意識，和一種如何使和他相關的利益，能作進一步推進的觀念意識。對作者來說，公共衛生、心理衛生專家，似乎都須就其「意識」和「技能」，作同等的發展。

(乙)心理衛生方案，對公共衛生愈着重，也就將愈加重預防，以至於對兒童問題、童年期的異常問題，以及未來困難的早期發現，特別是正常模式的發展等問題的專業訓練。

作者要求，全部資源約四分之一，用在成人心理衛生的問題上，以大部份資源，至少是四分之三，用在兒童心理衛生的問題上，這是改善我們下一代心理衛生的唯一途徑。作者過去，曾在若干場合作過同樣的建議，至今尚未遭到實質的反對。但是可惜，兒童不是有利可圖的僱主，而且他們還沒有方法表示意見。除非心理衛生專家能認清並把握住公共衛生原則，作者預料，他們對兒童心理衛生問題，會繼續忽視。

(丙)新課程應回復對固有道德和倫理的學習。不是心理衛生專業的倫理，而是古典的倫理。這是基於兩項理由：(1)在方法和結果上，無論是兩人間或更廣泛的社會裡，治療關係的核心，是倫理問題；(2)我們面臨着因我們的作為，而影響人類行為的可畏景象。隨着效果的增加，我們必須對我們工作的後果，加強關切。我們不能對心理衛生用含糊的定義，這是不負責任的。

(丁)為心理衛生專家而設計的教育方案，應該對知識廢棄率 (obsolescence rate) 有所預料，並培養其繼續和獨立研究的習慣。心理衛生研究的成果愈好，發展新社會制度的技巧愈多，原有訓練遭受到的淘汰愈快。心理衛生專家必須是一個孜孜不倦的學習者。心理衛生教育方案的主要任務，是訓練其獨自學習。全國性心理衛生會議，祇能為專家們提供研究

的新方向，學習是個人終極的任務。

由以上九點考慮，對心理衛生工作人員訓練的目的，或在要求改進訓練方案。但是，更重要的挑戰，是我們必須就心理衛生計劃的全盤結構，作進一步的考慮，以測驗在該結構下，我們所面對艱鉅任務是不是已夠充分並予達成。至此，作者獲得這樣的論點，改進訓練方案，不是我們的問題。因為從公共衛生的觀點看下列各點，看不出何種利益：

- (一) 訓練出更好的心理治療人員，治療少之又少的病人；
- (二) 改進對護士的訓練，照料日益增加，但已不是患病的住院老年人；
- (三) 聘請有優良技能的團體工作者，在有圍牆包圍的房舍中，看守八〇名以上成年的智力不足者；

(四) 改善產科醫生為都市貧民作產前檢查的技術，但產科醫生只在產婦臨盆前卅分鐘，才首次接近到該產婦；

(五) 訓練出更精良的診斷技能，但是，對需要不同的治療，却不存在。至於社會工作者、康樂活動工作者，作業治療者與志願社會工作者的情況，亦大體相同。

回過頭來，問題的可能性是，不論我們的訓練如何完全，我們不可能解決我們希圖解決的問題。我們必須注意：(一) 提供服務的組織結構；(二) 在有限資源下，經高度訓練的人力，使能盡其所學；(三) 設計新的模式，為心理衛生服務作準備。這種新的組織模式，對訓練所發生的影響，可能比其他任何單獨考慮為多。為提供服務而設計訓練方案的主要目標，應是以創造新而更有效的服務方式為優先，然後再及於技術的傳播和發明。

註：本文譯自 Nicholas Hobbs, "Mental Health's Third

Revolution," *Perspectives in Community Mental Health* Ed. by Arthur J. Bindwan and Allen D. Spiegel. (Chicago: Aldine-Publishing Co., 1969), pp. 29-38.

從聯合國第一屆世界人口會議

白秀雄

——談世界人口問題(下)

捌、「世界人口行動計畫」——人口指南

高叫「全人類的地球是一個」的口號，要為全人類生存而摸索人口策略的世界人口會議，可以說是人類有史以來，政府間舉行的有關人口問題的第一次國際會議（以往的人口會議都是屬於專家的性質，此次則由各國政府派代表參加），所以頗受各方的注目與重視。聯合國秘書長華德翰在會議揭幕時，即指出此次人口會議是聯合國所召集的最重要的會議之一，因此，他寄望此次會議能就世界人口繼續增加而食物逐漸減少問題，提出人口行動計畫。

世界人口會議在揭幕式後隨即一面舉行大會，一面按三大單元分別舉行三個委員會的會議。第一個委員會負責討論人口變動與社會經濟發展問題，第二委員會負責討論人口、資源與環境連帶關係的問題，第三委員會負責討論人口、家庭及世界人口行動計畫，並且在大會之下分為經濟、環境、醫藥、社會等小組，由各國代表分別組成，擔任大會的準備工作，由此足見議程之安排頗為週到。

美國首席代表、現任衛生教育福利部部長魏伯格建議在今後廿五年以內，各國政府應當說服其人民，每個家庭最多生育二個子女。他並且主張將美國的建議納入大會最後決議書——應名為「世界人口行動計畫」(World Population Action Plan) 名稱 World Population Guideline)，以作為各國政府的依據。同時，他還建議由石油生產國家及美國慷慨捐輸聯合國「人口基金」，以為推行世界人口政策之用。一位澳洲的代表卡德威爾

在向此次會議發表演說時說：「我們大家可能非要向兩個孩子的家庭學習不可，我們甚至會不得不承認二個子女是最理想的數字。若要減少嚴重的經濟和社會問題，這是必要的。」儘管這位現為澳洲名作家明白表示，他並不一定是「二個恰恰好」的倡始者，他的觀點表達了許多人口專家的看法，即若人口問題要謀求合理解決，則在廿一世紀時，「二個恰恰好」之家庭將成為人類家庭生活的典範。

上述這種觀點，雖能被已開發的國家所接受，就是蘇聯也認為人口增長率高或人口眾多是第三世界貧困落後的根源。但是佔全世界人口百分之七十一以上而人口增加比例最高的開發中國家却是強烈反對。所以，美國的建議一提出，即遭到印度為首的開發中國家的反對，毛共也為他們幫腔。在世界人口會議時，印度政府一面反對美國所提人口應當控制的建議，一面却又向美國要求糧食援助。而中國大陸的人口，據最新的聯合國每季「人口及重要統計報告」估計，達八億一千四百二十七萬九千多人。（另據美國華盛頓的一個環境研究基金會的統計資料，表示中國大陸的人口為九億零九百萬人，而非中共所宣佈的八億人）。毛共代表衛生部副部長黃樹聲聲明人口問題與政治經濟問題不能分開，毛共作為第三世界的一個成員，關於人口政策，支持第三世界的立場。毛共更進一步攻擊美、蘇二個超級大國，是當前亞、非人民最大的剝削者和壓迫者，是這些地區許多國家貧困落後的最大禍根，他們一直把亞非地區作為自己工業產品的銷售市場、原料供應基地和投資場所。他們的殘酷剝削和壓迫，使這些地區許多國家民族災難深重，國家經濟衰退，工、農業生產落後，財政赤字擴大，

人民生活貧困。毛共甚至揭露蘇聯向亞非國家傾銷陳舊機器設備和其他商品價格，一般比世界市場高百分之二十到三十，有的甚至高出二倍，而從這些地區的某些國家進口原料的價格，一般比世界市場低百分之二十到三十。總而言之，第三世界的國家認為財富和開發的均衡分配，應當是人口問題的癥結所在，已開發的國家應當停止無限度的消費，世界經濟應當作為整體看待，則世界人口並無嚴重問題。

同時，天主教教廷反對強迫節育，梵蒂岡強調尊重人類生活、人類尊嚴和生活品質，要求保護社會基本單位——家庭，以及給予每一對夫婦享有決定子女多寡的基本權利。因此，羅馬教廷派出的六人代表團在會議期間積極地展開活動，並對「世界人口行動計畫」草案提出修正意見。而且，天主教教宗保祿六世於八月十八日——世界人口會議揭幕的前夕，在義大利的夏季寓所發表一項聲明，重申天主教反對人工節育的立場，並提出警告說如果這個問題的每一方面未能受到考慮，則會發生嚴重的後果。

最後，世界人口會議草擬世界人口行動計畫的工作小組，協議十大基本原則和一系列主要的修正案。世界人口會議最後協議的十項原則——構成世界人口行動計畫的基礎——是：在人口問題上，要尊重國家主權。改善生活水準和品質。沒有國家的獨立，就不可能有所發展。尊重人類生活（根據梵蒂岡的要求而提出），發展與人口的相互依賴關係，個人或夫婦有權決定生幾個子女，並承認家庭是社會的基本單位。男女平等。承認在人口問題上，各國情況不同。合理分配資源。社會和經濟改革的必要性。以此最後協議的十項原則為基礎，此次世界人口會議通過了「世界人口行動計畫」，可以說奠定限制地球人口的第一個國際指南（Guideline），它呼籲到一九八五年實行削減世界人口出生率，亦要求各國提供家庭計畫資料和服務，使能對比較貧困的家予以更大的援助。同時它保障婦女地位的平等。但是，由於為了使能夠獲得各方面的贊同與支持，乃不得不多方妥協、折衷、遷就正在開發中國家和已開發國家的不同意見，最後都納入

「世界人口行動計畫」之中。一方面強調「全世界的夫婦或個人，依據基本人權，都可以自由而負責的態度，來決定其生育子女的數目及生育的距離，並且具有獲得與此有關的資料、教育和方法的權利。」另一方面則指明人口問題只是一般開發問題的一部份，因此，其有效解決，應當以「社會經濟的改革」為基礎。很顯然的，此一決議是調和上述二種完全不同的意見的結果，畢竟未曾真正解決問題。名人類學家瑪格麗特·米德（Margaret Mead）抱着懷疑的態度指出此一指南——世界人口行動計畫，充滿着妥協、委婉辭句及委曲婉轉的安排（Full of Compromise, euphemisms & circumlocutory arrangements），而且，對於婦女地位的提高也未能提供事實的保證。

此一人口行動計畫，呼籲為正在開發中國家提供家庭計畫的服務，但只能在各該開發中國家要求此項服務時為之。在整個會期中，顯示出這些糧食缺乏而人口過多問題嚴重的開發中國家，對於自己的嚴重情況竟然無動於衷。當然，此一態度可歸因於宗教與傳統的態度，但是，許多貧困落後國家相信一旦糧食短缺時，富裕國家必然會來援助，對他們不負責的態度有相當的關係，如印度就是一個最明顯的例子。

玖、結語

正在開發中國家認為應透過經濟發展，來提高生活水準以改善生活環境，而反對人口控制。就此而言，世界人口會議最後所通過的世界人口行動計畫——或稱為人口指南，可說是開發中國家的一次勝利。不過，一般人口專家以為此一指南不但是短視，而且漠視當前世界糧食短缺的危機。當然，誠如貝克曼教授（Prof. Wilfred Beckerman）所說，在工業化的初期，人口傾向於快速增加，到了工業發達帶來繁榮之後，人口成長即會下降。如我中華民國自十年前推行家庭計劃，目前出生率已接近百分之二，而美國之出生率亦已低於百分之一，其他西方的工業國家亦莫不如此。正

因爲如此，儘管在印度，在其他亞非地區，饑荒已然投下可怖的陰影，他們仍堅信現代科學可以帶來製造更多食物的有效方法而解決饑荒的問題。這種信心也許沒錯，不過，誠如一位人口專家指出，就是現代科學在未來可以解決糧荒的問題，人類的生活環境也不會很舒適，因爲有一天人類世界可能會發現因爲人口過於擁擠，以致無法坐着吃飯，每個人必須站着吃飯。世界銀行董事長麥克納馬拉（Robert S. McNamara）在其所著

*Race Against Time*中指出照目前人口增長繼續下去，今天誕生的嬰兒，

七十年後將看到一五〇億人口的世界，他的孫子女將看到六百億人口的世界了。何況到目前爲止，世界糧食危機至爲嚴重。去年十月中東戰事引發了能源危機後，說明了人類世界資源有限的儲藏，是難以供應人類無限度的消費。不但石油有了恐慌，紙張也是如此，肥料更是供不應求，尤其嚴重的是糧食的危機。因爲世界糧食的總產量有其限度，世界最大的糧食生產國，也不過是美國、加拿大及澳洲等極少數國家，但是人類對於糧食的需要量却日益增加。誠如世界人口會議美國代表團中Christian A. Hertel Jr. 警告，北美洲糧食儲藏量只夠供全人類緊急時二十七天之消費了，然而世界上每天有二十萬個嬰兒誕生，「食之者」越來越多了。據世界銀行董事長麥克納馬拉指出人口成長率在百分之二者，七十年內人口即增加一倍，人口成長率在百分之二者，人口在三十五年內即增加一倍，人口成長率在百分之三點五，只需二十年其人口即增加一倍。麥克納馬拉平素對於經濟發展及資源問題極爲重視，貢獻亦多。他又指出在全世界二十億貧困國家的人口，二分之一左右的人口遭遇到營養不良乃至於饑餓的痛苦，其中四分之一的兒童在五歲以前夭折，成年人的壽命也較富裕國家者之平均年齡短少二十年。據聯合國糧農組織最近的調查報告書顯示：一、至少有四億六千萬人因長期挨餓而不能過正常的生活，二、全世界糧食的儲備量極低，也許不能使我們度過另一次的歉收。事實上，一方面由於貧困地區人口快速增加，另一方面富裕國家人民生活水準及消費量倍增（他們以食肉代替食糧，一般而言，生產一磅牛肉約需七磅糧食），而致全世界糧食

消費平均增加數，每年爲百分之三以上，但世界糧食儲存量，在最近十年不但未曾增加，反而逐漸減少。

聯合國於今年九月廿五日提出報告，指出由於石油與其他入口貨物價格的高漲，已有三十二個國家，近九億的人口，要面臨經濟悲慘局面。這些國家包括印度、孟加拉及巴基斯坦，上述三國是世界人口最稠密的地方。他們因必須在石油方面付出二倍以上的價錢，致無力輸入更多的糧食。何況農耕機具等亦需石油，對其「綠色革命」打擊至劇。這項聯合國報告更指出：「由於天然災害，這些國家中的大部份均面臨糧食短缺，有部份甚至會出現大饑荒的情況。」今天，饑荒蔓延於衣索匹亞、查德、馬里茅利塔尼亞、尼日、上伏塔、甘比亞、坦桑尼亞、肯亞、玻利維亞、敘利亞、葉門、印度、蘇丹等等地區。這些國家，只要收成不好，就有大饑荒發生。據一九七四年十月七日「新聞週刊」(News Week)的報導，目前印度五億八千多萬人口中有四分之一正面臨三百年來最嚴重的饑荒之打擊。印度北部及中部，幾百萬人集體挨餓而瀕臨死亡。West Bengal 一省，就有一千五百萬人挨餓。有些人等着餓死，有些人只好自殺，有些父母只好將子女扔到河裡淹死，有些人則挺而走險到處搶劫。此外尚有兩打其他的國家人民面對着長期食物的缺乏，這些國家中包括：孟加拉、伊朗、印度尼西亞、菲律賓和等地等。多年來，非洲二千五百餘萬的農民和游牧民族，每當乾旱氣候只好聽天由命，很多非洲人餓得都把自己飼養的牛羊和播種的種子吃了。據說非洲中部平坦的大草原上，現在留着紅棕色的土堆，乃是因饑餓而死亡的入的墳墓，至少有十萬人。世界糧食組織秘書長馬萊最近指出：「在過去兩年中，問題愈來愈嚴重，簡直威脅到全球數億人口的生存」。世糧組織另一位高級經濟學家也指出：「除非富裕國家在短期內採取某種行動，否則今年冬天將有更多地區鬧饑荒。」事實上，世界向來就有挨餓的人，目前所不同的是，人口日益增加，而儲糧却日益減少，使他們應付天災的最後防線也崩潰了。

對於這個問題，我們以爲我們固然不應重犯馬爾薩斯和其他古典經濟學家的錯誤，低估日後的經濟發展，但也不能走另一極端。假如馬爾薩斯的錯誤是代表悲觀的一面，那麼另一極端的錯誤，即代表不負責的樂觀。

此種不負責的樂觀，極可能會導致空前的浩劫。因為在過去二十五年中，科學技術已不斷在進步，且已被應用，在農業推廣方面已在作最大努力，運用每一種可以想得到的方法，去勸導農民採用優良的耕作方法，同時也盡量研究新的方法向農民推介。不過，新方法的發現和推廣需要相當時間，設若其速率與人口的增加速度相同，則問題仍然沒有改善，只是規模增大而已。但是就人口而言，數量的增加正是各種問題的根源。因此，範圍之擴大，只有使問題更為惡化。事實上，世界人口問題的重心所在，世界糧食組織執行長申氏 (Dr. B. R. Sen) 早已指出，他說：「人們業已公

附表

一七五〇—二〇〇〇年世界人口之演變

	一七五〇年	一八〇〇年	一八五〇	一九〇〇年	一九六〇年	二〇〇〇年
已開發國家 (1)	一五三	二一〇	二九五	五一〇	八五四	一、二六六
總計	七五〇	九六〇	一、二四〇	一、六五〇	二、九九〇	五、九六五
(百分比)						
已開發國家 (1)	二〇・四	二二・九	二三・八	三〇・九	二八・六	二一・三
總計	一〇〇・〇	一〇〇・〇	一〇〇・〇	一〇〇・〇	一〇〇・〇	一〇〇・〇

附註1, 已開發國家包括歐洲、大洋洲、美國、加拿大與蘇聯。

2. 開發中國家包括非洲、亞洲(蘇聯除外)及拉丁美洲。

資料來源: World Population Estimates, 1750-2000, by John Durand.

認，在饑餓及貧窮能被消弭以前，世界將永無持久的和平或安全。事實上，不僅個人的健康與快樂，而且甚至自由與民主社會的基礎均已處於危險之中。誠如我會指出，在今後三十五年，直至本世紀末為止，將是人類歷史上最嚴重的時期。除非我們全力採取各項措施，一方面提高生產力，一方面穩定人口增加率，否則我們將面臨規模空前的災難。我們必須接受一項警告，就是在目前的情勢中，不僅對個別的國家，而且對整個世界，皆存有可促進無限進步或造成無限災難的種子。」

急速社會變遷中社會服務的差異性

張學鶚 譯

Differentiation of Social Services During Rapid Social Change (原著者Mr. Eugen Pusic係國際社會福利

協會前任主席及美國 Zagreb大學社會行政研究院院長)。

在僅存的許多國際社會政策研究領域中，究竟應該選擇那些問題來加以研究，實是煞費苦心的（註一）。首先遭遇的問題是選擇的標準性，即是在研究上的先後順序。唯在進行國際社會政策研究的最初階段中，務必注意下列諸點：

利害關係的普遍性 (Generality of Interest) — 此一課題不僅涉及某一類的國家或社會政策制度（已開發國家、開發中國家、西方國家、非西方國家、資本主義、社會主義）之利害關係，並應包括彼此之間的差異與共同面臨的問題。可是在一項研究計劃中，是不能包括所有國家的。因此，在研究問題和抽樣研究的方面言，對於問題與答案的選擇上，則在對於執行該項研究的國家言，它應該是具有超越國界之意義的。

實際需要的緊迫性 (Practical Urgency) — 至於進行研究計劃的動機，它對實際社會政策的釐訂在貢獻上究竟為何？此實有賴於該等對它需要性範圍的大小來定的，及由於情勢所引起在說明研究問題的事實需要上，以及社會福利工作人員和專家對該項問題之攸關程度如何而決定的。

知識份子的挑戰 (Intellectual Challenge) — 社會的研究工作，主要是藉由社會科學家來加以策劃和執行的。至於那些對此項研究感到有興趣的人，或者因為對此項研究具有特別興趣而希望他的研究有利於社會中某一個人或某一個團體的研究工作者，無論在研究的策劃和執行上，則顯然

是不夠的。就以目前社會科學中的典型結構來言，該項研究亦深具意義；社會科學所研究的乃在使人類明白如何慢慢的來擴大在社會中人羣關係的了解程度。

研究方法的可行性 (Methodological Feasibility) — 現今世界上各國在社會研究上所採取的研究方法，尚不一致。有採用概略的和現成的常識式之研究方法，也有採用幾乎是分門別類的研究方法。總之，研究方法是各有不同的，不過所選擇的問題應該能配合其研究的方法，即是使參與研究的人，均能獲得完善的研究方法。

茲以利害關係的普遍性及實際需要的緊迫性的標準來言，當前的社會問題簡直無法和急速的社會變遷相比擬（註二）。因為社會的變遷是以加速度的方式在進行，而且繼續有不可阻遏之勢。可是自一九〇〇年以來，我們可將此種變遷的情形視之為幾個人類生存的重要變數，如以外推法指數成長曲線顯示出來，則此等的變數包括人口、經濟成長、食物生產、資源枯竭、污染等。在這些因素中，部份的由於速度快慢的關係，其危險程度的極難難免也會有高低不同之分的。（註三）

這種的情況，在世界各地到處可見，能夠不為這種情況所困擾的地區，越來越少。由北美及西歐工業化後人口集中都市的情形，和野心勃勃企圖把他們經歷過若干世紀的浮沈盛世，凝縮成幾個認為計劃妥當的世紀之

中，就若干優秀的部落民族的社會情形來看，目前社會變遷速率之快，可說是史無前例的。如果人類到達認為是社會發展正常方向的有效限度時，則上述的情況和因社會變遷所引起的殘酷之調整情形來比較，仍然顯得是極其溫和的。

迄今人類社會的發展乃繼續存有差異的行為、風俗、知識、工作技能等（分工乃社會科學中一項基本的典型的例子），以及調和不同因素而使成爲有意義的結構之整合原則，向前邁進。爲了易於了解起見，差異性和整合性的交互作用、變動性和穩定性的交互作用、人類行為和環境的交互作用，乃是社會科學基本的挑戰。

就研究方法來言，則應對研究的課題加以衡量，俾使其在研究時不致受到環境及討論事項中之差異的影響，這樣才可以有相當一致的研究方法而能對問題加以處理。一項問題的規律性和組織性的結構越大越明顯時，則更能適合於一般通用的狀況。即使是研究的方法標準是「居於重要的地位」，也只能把它認爲是一種研究的起點，並可視它爲與人類實際行為互相比較的空洞臆說。我們可以建立一套統一的研究指導理論，以便能適用於更多的不同情況中，然後利用相當簡單的方法，將此等的研究心得加以反覆的檢查，於是把主要的說明結果用於不同的分析方面。不論在那種情況下，這種研究的心得均構成爲進行詳細調查的先決條件。

在國際社會政策研究方面，令人有滿足之感的一個課題，乃是「急速社會變遷中社會服務的差異性」。其主要的目的在比較由社會計劃和社會服務發展而來的實際歷史過程，在這種的歷史過程中又因爲某些固有基本的風俗習慣，以及某些新的原理原則的加入，而使得有所不同。不過這些新的原理原則在急速的社會變遷情況下，却能整合此項過程內的各項活動。差異——整合辯證理論的新奇性在那裏？社會服務如何來同因爲加速度的關係，使得在社會變遷中所引起來的社會問題相配合？社會服務如何調整

，以配合其日益增成的不穩性及無常性？社會變遷速度繼續的加快，將會導致何種的結果？

此外，社會服務在人類的意識、意義、理想、規範、價值及認識各方面，均佔有相當重要的地位。這裡所稱的認識，係指濾過了個人以後的衝擊，而將新的刺激轉化爲動機的向量而言。一般的人認爲僅應對自己 and 相近的親屬負有責任呢？還是認爲對其他的人也應負有責任？人類都以為工作加於他們的懲罰呢？還是認爲工作是滿足他們的創造慾望呢？他們把正常的人類狀況視作是在受苦受難呢？還是認爲那是一種需要加以避免和反對的反常事件呢？他們正視尊嚴，並用來以保持個人的身份地位，或者他們又認爲尊嚴乃是人類之平等和不受任何的約束呢？這些問題的答案對於社會問題一詞的界定，和對社會服務之構想，都將會產生相當大的差異。因此，我們不能對這些的現象加以忽視。不過我們所應該強調的地方仍然是許多的計劃及服務，同時，也唯有在服務中會顯示出的觀念，或者這些觀念在解決相似的問題時，才能同時說明其間的差異。

社會凝聚力 and 社會控制是兩個基本的制度，它應該經由差異——整合過程來加以掌握的。社會凝聚力它包括各種的典章制度，藉以照顧人類個人的力量無法在一個指定的時間和地區裡，來達到最低程度的個人或團體的福利。至於社會控制的解釋，則是在社會團體內對實際的或可能的，同時並不同於團體規定標準的偏差行為定型時，所發生的各種反應。

社會凝聚力和社會控制是彼此相關的，並且也是長短相依相輔的。例如機關式的照顧與提携，它能夠表示出凝聚力，或抑制，或者是具體的意向。對於最爲常見的社會凝聚力的明證，以經濟援助貧窮者而言，往往被認爲是一項有瑕疵和一種反對依存行為的抑制性之社會反應。

不論如何的來推論，這兩者均已超越了社會服務之範疇，甚至社會政策的意義，此乃爲差異的全部情況。因此人類構想的整合分類均往往無法

完全達到配合事實的需要。

在人類社會形成的最初階段中，社會的凝聚力乃是由社會中主要的社會團體來表現的，諸如家庭、羣體、宗族、鬪騰、部落、村落及古代城市等。這些在生活和工作各方面均非專業化的社會團體，他們並不特別的去達到某些社會政策的目的。而他們只是全力的來照顧那些待援的同伴，這些確是他們的生存條件之一。他們種種的活動皆不受利害觀念的影響，不過他們的凝聚力也有其一定的限度（例如斯巴達人對殘廢或體弱兒童的處置措施）。他們對於自己社團的感情或責任是非常堅強的，但這也只限於在對自己所屬的團體時，才會具有這種的感情或責任。附屬於或者是屬於這個團體的，則為整合原則，這個整合原則不但對團體內各成員具有意義，同時也可以調和他們的一切行爲。

當社會團體繼續在成長和成型時，其責任亦隨之而擴大，並且發生歧見。因此在各種的社會規範內，社會階層、社會階級、財團、同業工會、宗教組織等團體，均各具有其凝聚力。不過其中也有若干團體凝聚力的發展，超過了階層的關係，這種的思想可自慈善事業、自然律，及爲大家謀取一般福利中見之。

在這些特殊的制度過程中，爲求實際運用凝聚力起見，因而開始建立了若干專業性的組織和規定：施捨團體、招待所、對家庭成員的法律責任，救濟性的宗教稅等。但最爲重要的莫過於在重建以凝聚力爲主要單位的標準組織化的制度。唯對個人而言，這些團體單位的凝聚力業已不復存在，或是存在得軟弱無力。此現象乃包括大多數的家庭法則，領養、扶育、及「從屬」附於一個私人或領域團體時，所作的各項精密安排，次屬團體的分離辦法，例如新的核心家庭，由原團體中分離出來的新團體，由母域分離出來的開發殖民並在他處建立起新的組織等。目前的家庭諮商方式，社區發展及以建立社區爲目的的官式教養等（如瑞典的家庭兒童院，馬卡

林可的少年感化院）。

無論制度化的意義爲何？整合原則依然是保持不變的，即使是在屬於一個照顧成員利益的團體中。可是團體的成長與差異對於這個原則亦有整合的限制。凡是在超越一個階層或是受到限制的次要團體之凝聚力，是經由從屬性而來者，則其整合性將會變弱，以至無法控制日益加劇的社會緊張和衝突，同時復由於人類對世界作合理的認識更把這種的情勢破壞無遺，這將使居住在較遠地區的和爲數不少的人，失去了其誘發的力量。

結果整合原則被分擔風險的原則所代替，而後者又是以合理的標準來衡量凝聚力的，所以整合特別的社會福利制度，已由最基本的合作形態（居住和工作在新非洲的城鎮中，各個不同部落成員間逐漸沒落的合作組織），透過社會保險以及社會安全制度來替代了。這裡所謂的凝聚力乃是基於一項觀念，由於都市工業化的生活方式，人類無可避免的將會暴露在某些危險狀況中，同時爲了能以幫助那些實際需要幫助的人，所以唯一可行的方法，是將風險適當的分配給全體的成員。運用政府的財政政策，重新分配一個經濟制度的總所得，則分擔風險的原則非僅能以健全社會政策措施，且亦能健全整個的公衆服務網（註五）。

由於階級的組織目前有繼續成長之趨勢和需要，而根據分擔風險原則所實施的計劃，無不構成爲對整合能量之極限，同時也具有決定性的作用。階級組織依屬性的最小公分母爲階級化的科層政治差異量及和經由科層政治執行之計劃，彼此之間劃定有若干的界限。在社會政策計劃中，個別族自治團體，積極的主觀主義，參與者所獲得之利益及社會安全科層政治的水平趨向，是特別容易引起衝突的。

新的整合原則是一種社會行動，它是以較爲積極的角色，承認凝聚力的結合。社會必須加以組織，如此在社會中的個人，不但能追求一己的利益，同時還可以訴諸於某些特設的組織，如法院、訴訟檢查官、媒介組織等

，用來以對抗巨大的社會安全科層政策。可是這類組織的設置，其目的乃在形成一種抵銷力量，或促成各個人之聯合，以革除科層官僚政治中之弊端，或用來彌補科層官僚政治中的缺失。總之，對這些特有的異議及「偏差」活動且可容忍的制度化形式，都是根據社會的凝聚力而形成的，它們之所以能形成同時還是基於下列的構想：社會應提供其全體成員能充分來表示其自我利益之機會。

社會控制制度首由行為的抑制開始，可是社會却否定了此種行為抑制的價值。從社會政策觀點來看，這些制度及其各項活動在開始之時並無特殊之處，可是由於對社團的屬性具有高度的評價，因此便把相當類似像死刑的那些主要措施，均由此種的屬性中給排斥出去。既然社會被分化為若干個同時或各以競爭方式要求權利的團體，個人對團體的忠誠和團體對成員之喪失，也許我們可以羅馬人所有的小部落團體之情形來加以分級，或者此種的忠誠和對成員喪失的情形，也許會導向於悲劇性的衝突，一如古典希臘戲劇所表示者。

除了這種的結局外，「反社會」行為的抑制性將被分化為各種的標準和因果報應的、犯法及懲罰的種種制度。這種抑制性係經由傳統式的羣衆以不予認可的表示方式，或是經由較爲具體的損害以至實際加諸大眾的刑罰處分等分化而來。這些的處分通常包括罰鍰、監禁、勞役等，在這一階段中，機關式的照顧常被意指爲被判服勞役而言的，它不但具有實際的效果，而且也符合統治者的旨意。因此便將具有壞屬性的人類，加以分類和標明，如流氓、無賴漢、乞丐、寄生蟲、遊蕩者、酒徒、娼妓。不論社會因果或社會責任如何？社會均認爲他們的行為都應予以譴責非議的。

唯由於復仇觀念被強制的抑制，以至使得影響不當行為環境因素方面的各項之糾纏，難以與此種的觀念相融合在一起。因此便產生一種嶄新的原則，亦即社會預防原則，它可以使人類在衡量處置措施時，不會受到任

何的干涉，同時這種的措施也經由不受實際的侵害行為而具有影響力的意識作用，同時也間接影響到人類的行為，尤其在兒童社會化的全部過程中，思想的灌輸，意識觀念之運用，以及在人格形成的教育方面，皆莫不是屬於此一範圍的。

政府當局爲了防止引起不良行為之情勢而作的有關各項的規定措施，這些的規定措施都是從前在歐洲的法官及他們在他處的大科層政治中與相對人的交易資本。

因爲由於深信人類行爲合理的判斷，因此對於社會服務介紹具有誘發的作用，可是這項的介紹僅能提供若干資料而已，所以提供資料服務活動的背後，有兩項重要的假設，即需要這些服務的人，將會要求這類的服務；獲得這些服務的人，將會根據所獲得的資料來立身處世。

這種唯理主義的假設，是以社會預防的限度來替代整合原則。由於對人類動機的複雜性具有最基本的了解，因而導致產生了若干與社會預防教條互不相容的觀察力，那就是承認人類意識爲人類行爲的唯一發源。所以在這一方面，就容許採取處置原則，因爲它既能整合影響意識的諸種措施，又能整合出以人類爲主要工作任務及以其他觀點爲出發點的法令規定。

就以狹義的觀點言，目前大部份的社會福利服務，完全納入處理構想之範疇內的，如個案工作和團體工作之實施，許多的機關教養，重建服務等是。這些的工作均是屬於在社會控制課題之範圍內的，即讓人類了解，順從人類個別的人格及其自治團體的價值，這種的工作乃是一種社會支援的工作，來用以協助個人保持和重新獲得其下達決心之主權。這種的工作任務，即是在使人類行爲能爲社會所接受，把人類所作所爲，看作是正當的，或者至少是被社會可容忍的行爲。

本文所欲討論的，僅不過是一輪廓而已。社會凝聚力和社會控制的兩個基本範圍的發展，目前業已在許多的國家中持續進行著，而這些的國家

中有些已具有數百年，甚至數千年的歷史。目前尚待考證的主要課題是急速的社會變遷在上述的發展方面，將會造成什麼樣的差異。

目前有許多的迹象指出，因為加速度的社會變遷，所引起來的種種難題。同時也有若干方面根據現有的資料，所獲得的各種明顯的推論。

有些問題是種屬於函數、直線式的或更為複雜的問題（有指數關係的，主要社會指示器以指數方式增大的）；如財富增加、人口膨脹、與貧窮有關的都市人民生活、住宅、少年犯罪等問題。在加速的社會變遷中將會帶來什麼結果，現存的人類之間的鴻溝將越來越大；富國與窮國之間的鴻溝；已開發國家與落後國家之間的鴻溝；教育良好而具有野心的集團和貧困如洗的文盲大眾間的政府等（註六）；到處具有成功希望和渴望與現實間之差異；上一代和下一代間的緊張情形和互不了解等均屬之。

可是人類所擁有適應這種社會變遷的時間，却越來越少，慣常我們假定對於人口問題之態度，如想引起較為重大的變化，至少需要一代的時間。雖然人類對於人口問題的態度，在某些的同等問題中是居於重要地位的，可是如果某些問題不能等待一代的時間，則又當怎麼辦呢？例如對於控制人口膨脹的問題，結果是使得社會不安日益增長，社會安全需要性愈感迫切。因此對於某些早已被稱之為「不安的社會」之反應，在家長主義、國家主義、專制主義的和其他更「落後」的政治解決之道方面，更會有繼續增加的趨向。因為由於人類相互接觸機會的日益增大，和因此而來的會在世界各地導致更為頻繁的衝突機會，所以上述的趨勢將會加重加深。

組織的支配力量，將使得更精細的和包羅更廣的人類行為規則，產生更多不同的反應方式，這種方式包括由溫和的不問世事以致劇烈的暴亂情形。

社會政策和社會服務將如何因應由於急速的社會變遷所引起來之種種的新情勢？我們至少必須在目前要求得此一問題未來情勢之部份答案。

我們業已有了範例可循，那即是已經有意的計劃和規劃了若干的新組織，這些組織的目的乃在執行主要凝聚性的「自然成長組織」之某些功能。譬如印度的鄉村委員會、坦桑尼亞人的、九加馬、(Ujamaa) 中共的人民公社、南斯拉夫的工人自治會，無論此種的思想是以何種傳統觀念來作基礎的，都具有其非專業化凝聚力組織之觀點的。總而言之，凡是在社會急遽變遷中受到有分化鄉村、擴大家庭及分化其他形形色色的主要社會連帶主義組織之威脅時，則這些參與決定社會的新組織，也許是，無論它們所希望完成的目標為何，就是對於此項問題的答案。

如此冒險參與將會慢慢的超越國界，由於政治上的迫害，為了求獲得較佳的報應和較好的工作機會，以及消遣娛樂，因此有了大量的移民情形發生，進而產生了一個國家社會安全制度內，未被考慮到之若干情勢和關聯的問題，如衛生、教育、社會保險及其他服務範圍之擴大，絕非僅憑幾項國際性的協定涵蓋的「特殊性的」事件所能解決得了的。因此人類要規劃一些超越國家的社會安全制度，這種情況之將要出現在世界各地，僅為時間問題而已（註七）。這些社會問題，尤其是在貧窮國家中那些技術和受過良好的教育人員，移民到富庶國家裡，從冒險參與的觀點來看，這是必須要給予解決的問題。和平工作團的各種活動，則必須要普遍化和有效的國際化，但是必須除却人類懷疑該項組織是用以達到政治目的之觀念，同時切莫使人類誤以為和平工作團的工作是種無償的援助，應該讓人類覺得它是運用其他國家受過良好訓練的人力，來償還其應盡的義務。

社會行動的團體在目標和方法的選擇上，有越來越多及越來越自主的趨勢。目前的宗教團體，在許多的國家中往往成爲表達意志的一種方式，這種意志可因情勢狀況而有所不同的，但是如果這種的情勢狀況在政治方面表示了有敵對時，則將會受到抑制的。祇要這種相互信任的關係對於成功的作爲是居於重要地位時，則社會行動的組織將自然的會成爲社會服務

之執行者。至於以種族團結行動作為基礎，而反對既存政治秩序的組織，他們的情形亦復相同。這種情形完全是取決於整合上項政治秩序的基本規則之性質，那就是一個社會在容納因此而產生的社會緊張情形時，它究竟會到達什麼程度。

關於社會控制方面的基本考慮事項之一，是急速的社會變遷及其結果，乃可能給予人類行為以極其嚴格的限制，人口成長控制，不可恢復的資源枯竭，其中包括了農業土地、污染、和生存環境的每況愈下，都將可能導致成爲人類生死存亡的關鍵。人類行為經由社會來控制，則在某些方面是被容許的，但在其他方面却需要受到較大的限制。

就整體而論，我們也許希望此等社會控制方式，能夠加速的發展，同時在運用和操縱人類生活環境方面，使此等控制的方式以取決於對人類大規模的間接影響者多，而取決於以直接行動影響個人者少。因此在若干方面由於計劃作為方式的驚人發展，越益增大是項趨勢。

大規模的直接控制措施之各項危險糾纏（註八），必須在計劃作為的過程中，由於個人和若干有關團體更爲有效的參與，將給予以調和。就此點而言，社會行動必須應該成爲此等新社會控制系統之一環。

變遷的速率對社會控制重要部分的適應，可能會帶來若干方便之處。這種情形或許需要增加人類適應該等情勢有關的若干新的活動甚或是職業（這可能是當前社會工作教育更進一步的階段）。

如果將來認爲大規模的控制行爲之較短程的效果是必要的話，則其未來的發展也許會局限於固定的環境狀況下。由於人類目前的價值觀念，對頻臨夢魘似的各種問題的觀點而言，那麼利用意識影響毒藥或遺傳學的方法，用來作為最後的解決手段，也許將會出現的。把這種的方式用於少數是顯而易見的，在「不正常的」行爲情況下，將不會對人類的心情方面產生同樣的劇烈變化。因此在研判反應之差時，我們不應該忽視正常的狀態

，在決定前途的兩類課題方面，所具有的明顯決定成份。

在擬議中的調查，應該自六至十二個國家福利工作現有資料的書目研究中來着手，這些國家係選自低、中、上經濟狀況之國家，而且這種分級的選擇是以社會發展混合指數爲基礎的（註九），用來以反應社會政策路線已知的不同點。對以往三十年間社會服務變化方面的有關資料，應該予以仔細的研究，同時並應將此等變化加以記述，這是一種研究發展的集合方式，而且這些變化是經過了三十年時間來集合而成的。因此社會服務應依前述所建議的標準，來加以分類，即是社會凝聚力 and 社會控制，再各分爲三個整合原則，或依其他合適的方法來予以分類。

實地的研究工作，應該在某些選定的國家中來進行，同時使用由主要工作人員和實地在該等國家作過研究的人，共同組成的研究小組所擬定的問卷資料或指導手冊，來實施此等的研究工作。這種問卷的題目務求詳盡，並分爲下列各問題組：在一般的團體中來說，目前世界各國究竟有那些的社會服務？十年、二十年、三十年以前，世界各國究竟有些什麼的社會服務工作？社會服務之說明應包括相對體的大小等（如工人數目、親屬顧客數目、和國家大小及其發展指數有關的消費情形）。

第三個階段是分析說明資料，這些資料係由研究小組在定期集會討論中所獲得的。

如此，便可以個案的研究方式，將每個國家的研究報告印成專冊發佈出來，同時另外再刊行分析性的研究報告。因此這些基本的資料即將會成爲進一步研究社會問題和社會服務之分界點，其情形一如整個的研究心得所提出者，或者成爲超越國家界限的研究社會政策資料的總所在地，其餘不足的資料可由對其他國家研究中所獲得的資料，隨時來加以補充。

至此爲選擇前述研究的題目之標準問題，即告圓滿解決。

應毫無意義的，由於個案研究將會顯示各國間的不相同之處。不過在

某一國家中所發現及記述的社會服務工作，至少將來激發起其他國家人民相似的服務觀念。至於分析研究，則乃着眼於社會服務結構，和其他發展形態間連結關係方面的一般理論之觀察力，而且有助我們發現人羣組織在由一種環境進入另一種的不同環境時，這個組織的適應能力及移轉能力的限度。因此，爲了避免錯誤和擴大世界社會服務技術合作爲目的研究分析之價值，則勿勿待贅述。

由於社會變遷速度日益加快，社會政策及社會服務問題的緊迫性，將會隨著社會加速度變動的情況，而與日俱增，並且將使得在各個不同領域中之成長情形，達到極限。這是因爲國民總所得分配在社會服務方面的比例，和參與工作的技術人員比率繼續增加之故，因此整個的社會服務之效用，便將更爲使人懷疑。

這種的計劃方案雖然在第一階段中僅屬是主要的說明性質，但它仍然和某些當前的社會科學之基本挑戰具有密切的相關性。在人類的組織中，社會變遷速度普遍加快的假設，是否屬實？在計劃假設中之變動方式爲何？當結構差異繼續下去，和在週期的變化規律下將此等結構結合成一體時，是否能以差異及整合來作有意義的說明：當若干結構被廢棄不用而又有若干的結構繼續在擴張時，是否會有類似天擇之情況的出現？更爲廣泛和更爲複雜的人類行爲規範成爲系統之含義何在等。

至於方法學，這項計劃方案附於現有的各研究結構階層，是可以行得通的，就是不使用最爲複雜的方法來作爲整個的分析工作，亦復可行的。組織結構的統一性和明顯性的程度，足以使其作有意義之對照和反覆查驗及再建立相似之結構。這些資料對於在本課題中，欲在各方面作更進一步的研究工作，則都是最基本有用的，因此它的價值也遠較那些能及時獲得效果的資料要來的大。

註釋

- 註一 Cross-national Research in Social Policy-report of a Seminar Sponsored by The Centre for the Study of Welfare Policy. Univ. of Chicago. April. 1972/p.p. 56-58.
 - 註二 The 1th International Conference on Social Welfare, Hague, Netherlands, August 13-19, 1972,其主題即是“Developing Social Policy in Condition of Rapid Change”
 - 註三 “The Limits to Growth”-A Report for the Club of Rome’s Project on the Predicament of Mankind-Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows Torgen Randers, William W. Behrens 111/ New York Universe Bou
 - 註四 Lnn Vogel July 17, 1972
 - 註五 Richard M. Timuss: “Developing of Social Policy in Conditions of Rapid Change”, The Role of Social Welfare/address at 16th International Conference of Social Welfare, The Hague August. 1972/.
 - 註六 Hans 10. Singer: A New Approach to the problem of the Development Review. No. 3. 1971.
 - 註七 Michael Lund, May 1972, on Comparative Policy Studies.
 - 註八 “Technology of operant behavior”/cf B. F. Skinner: “Beyond Freedom and Dignity”/New York. Alfred A. Knopf 1971/p. 19 (此書已有中譯本「自由與尊嚴之外」，白秀雄譯·巨流圖書公司再版。)
 - 註九 Herman D. Stein “Issues in the Contribution of Social Welfare Research to National Development” in International Perspective on Social Welfare Research/ The Brookings Institution, Washington D.C. 1972/ pp.24-28
- (譯自 International Social Work, Vol. XVI, No. 1. 1973)

臺灣省六十三年度社區發展考核工作概述

楊振芳

一、前言：

臺灣省政府爲貫徹實踐中央所頒佈民生主義現階段社會政策，有效的改善民家生活，增進民家福利，特訂定「社區發展十年計畫」積極推行，以促進社會建設，幫助經濟成長，一面採社會運動方式，結合政府、民家與社會各方面力量，發揮團隊合作精神，全力推動。一面運用政府各部門相關施政計畫，將有關民生福利之一切工作，都以「社區」爲起點，共同配合實施；使每一社區，均成爲安和樂利的社會單元，然後由點擴及全面，逐步達成大同社會的理想。

爲期提高工作績效，以便貫徹社區發展十年計畫之實施，省政府經訂頒「社區發展十年計畫競賽要點」以期掀起高潮，全面推展，省政府於每年度終了時，均組成考核委員會，由有關廳處派遣業務主管人員爲考核委員，並由省政府主席就省府委員中指定一人擔任評判長，率隊前往各縣市實地考核，考核期間除分赴各縣市鄉鎮及社區，實地考評競賽成績外，並一面宣慰民家，鼓舞民心，一面深入發掘問題，瞭解民家意願，期能博採民意，作爲今後改進業務之參考。

二、考核之目的：

社區發展依其宗旨，係發動民家自動自發自治之精神，配合政府行政措施，貢獻人力、物力、財力、以及智慧，以改善生活環境，提高生活水準，因之應以啓發社區意識，動員民力，運用民財爲主，爲期能以得心應手順利推動，非從鼓舞士氣着手不爲功，因此，考核工作雖爲考評各縣市、鄉鎮、及社區一年來之執行成效，但實際上則以宣慰民家，鼓舞民心，

發掘問題，及瞭解民家意願較爲重要。綜而言之，考評成績只是執行社區發展工作中之一種手段而已，而其真實目的，則是在督導業務與鼓舞士氣。

三、六十三年度社區發展考核要領：

(一)組織考核委員會

省政府爲考核各縣市鄉鎮六十三年度社區發展工作，特組成社區發展考核委員會，經省政府主席指派省府委員李悌元先生擔任評判長，並由民政廳，教育廳，農林廳，社會處，警務處，衛生處，交通處，糧食局，公路局，水利局等十個單位派遣有關業務主管人員擔任考核委員。

(二)劃分競賽編組

- 各縣市依其環境及財力等狀況，分爲四個競賽組：
1. 北部競賽組：包括臺北，桃園，新竹，苗栗，臺中，南投等六縣。
 2. 南部競賽組：包括彰化，雲林，嘉義，臺南，高雄，屏東等六縣。
 3. 東部競賽組：包括宜蘭，臺東，花蓮，澎湖等四縣。
 4. 省轄市競賽組：包括基隆，臺中，臺南，高雄等四市。

(三)分兩隊進行考核

歷年社區發展考核全省採一貫作業，全體考核委員成爲一個隊前往各縣市按競賽項目分組實地考核，本年度鑒於以一隊進行考核，全省二十個縣市需時二個半月，後考核之縣市較先考核之縣市，有充分的時間可從事準備工作，顯失公平，而且各考核委員本身業務繁忙，實施一貫作業參加

長期考核，頗有困難，另一方面考核委員人數過多，縣市政府車輛調度亦有困難，加之在此能源缺乏、汽油價昂聲中，增加縣市政府困擾顯屬欠妥，因之，本年度社區發展競賽考核，考核委員分為兩隊同時進行考核：

第一隊負責考核南部競賽組及省轄市競賽組。

第二隊負責考核北部競賽組及東部競賽組。

(四) 考核項目

社區發展考核項目共分為一般作業，新發展社區，已發展社區，整修道路，防洪設施等五項：

1. 一般作業：以全縣的綜合作業為考核範圍，最高分為一、二〇〇分，計分為十個項：

- (1) 全般工作之規劃設計。
- (2) 應建社區之調配。
- (3) 民力動員。
- (4) 經費籌措及資源運用。
- (5) 工作管制。
- (6) 工作協調及配合聯繫。
- (7) 組織訓練與管理。
- (8) 宣慰。
- (9) 計畫、表報暨各種資料整理及承轉。
- (10) 專案工作之策劃。

2. 新發展社區：以各縣六十三年度新發展社區為考核對象，由各縣市政府自選三個社區，另再抽定三個社區，以此六個社區實施考核。六個社區最高分為五、四〇〇分，計分為三個項：

(1) 基礎工程建設：每社區（包括自選社區與抽查社區）最高分為六〇〇分。

(2) 生產福利建設：每社區最高分；自選社區為二〇〇分，抽查社區為一〇〇分。

(3) 精神倫理建設：每社區最高分；自選社區為二〇〇分，抽查社區為一〇〇分。

3. 已發展社區：以各縣市六十二年度以前已發展之社區為考核對象！由各縣市政府自選三個社區，另再抽定三個社區，以此六個社區實施考核。六個社區最高分為四、五〇〇分，計分為四個項：

(1) 生產福利建設：每社區最高分；自選社區為四〇〇分，抽查社區為二〇〇分。

(2) 精神倫理建設：每社區最高分；自選社區為二〇〇分，抽查社區為一〇〇分。

(3) 社區組織活動：每社區最高分；自選社區為二〇〇分，抽查社區為一〇〇分。

(4) 成果維護：每社區最高分；自選社區為二〇〇分，抽查社區為一〇〇分。

4. 整修道路：以各縣市之鄉鎮（市）區為考核對象，由各縣市政府自選三個鄉鎮（市）區，另再抽定三個鄉鎮（市）區，以此六個鄉鎮（市）區實施考核，分為路面、路基、路肩、排水、路容及標誌，工程估值與法定人數之比等六項，每鄉鎮（市）區（包括自選及抽查鄉鎮（市）區）最高分為八〇〇分。各鄉鎮（市）區之成績單獨計算，不予合併總分。

5. 防洪設施：以各縣市全境之防洪設施為考核對象，分為修築堤防護岸，堆置土石牛，修築水防道路，種植樹木草皮，清除河川障礙物等五項，最高分為九〇〇分，亦不併入總分計算。

(五) 簡化縣市作業

省社區發展十年計畫考核委員會鑒於各縣市、鄉鎮（市）區，為爭取

社區發展競賽最高榮譽，常不惜人力、物力的任何犧牲，製作電影簡報，幻燈簡報，並準備許多書面資料，印刷精緻，應有盡有，洋洋大觀，這雖

是充分表現了各縣市、鎮鄉（市）區領導階層均能重視社區發展工作，但是無謂的犧牲，漫無重點的做法，即屬浪費，因此，本年度特規定各縣市僅準備簡要的口頭簡報，至於電影及幻燈簡報，則一律予以豁免，簡報資料並以油印為原則，僅對於受考核之工作事項，能加以說明為已足，使其人力、物力均無虛擲，發揮最高效能充實社區發展實質的工作。

四、重要成果：

本年度社區發展工作，在推行期間中迭遭困難，尤其期中物價上漲，因而可能影響績效，但經考核結果，出乎意料，各縣市成績皆佳。不論新發展社區之基礎工程建設，與已發展社區之成果維護工作，或生產福利建設，精神倫理建設，均比往年有長足的進步。此固由於各縣市長、鄉鎮（市）區長重視社區發展，大力推動鼓勵之結果；另一方面即因一般民衆之社區意識提高，合力從事克難建設，改善自己生活環境所致，實為可喜現象。

茲將重要成果列舉如次：

(一) 新發展社區：六十三年度全省應發展社區數為三四〇個社區，實際完成三三四個社區。(臺南縣因有五個社區位於高速公路預定地列為禁建區，未能動工。又桃園縣六十二年度提前完成一個社區已列入去年成果，合計少建六個社區)。

(二) 已發展社區：六十二年度以前全省已發展社區數為二、一〇七個社區，本年度繼續擴展基礎工程、生產福利及精神倫理建設。至六十三年度止共有二、四四一個社區完成社區建設。

(三) 受益戶：截至本(63)年度止全省受益戶共計七九四、九二三，四、二六八、七七二人。(包括六十三年度一〇五、一九五戶，五八八、一一三人，及六十二年度以前六八九、七二八戶，三、六八〇、六五九人)。

(四) 建設成果：
1. 基礎工程建設：

項 目	單 位	新 發 展 部 份	已 發 展 部 份	合 計
(1) 興建排水溝	公 尺	一、一五三、〇四九	四〇九、六八〇	一、五六二、七二九
(2) 鋪設巷道路面	平方公尺	一、六五三、五八二	一、七六三、一八七	三、四一六、七六九
(3) 興建塔水設備	處	二五〇	一八二	四三二
① 自來水塔	口	八〇四	四七	八五一
② 深井	口	二、二六一	一、〇八二	三、三四三
③ 淺井	座	二五六	三〇四	五六〇
(4) 興(修) 建浴廁				
① 公廁				

項 目	單 位	新 發 展 部 份	已 發 展 部 份	合 計
(1) 改善生產及農耕除水稻共同栽培 (2) 推廣優良品種 (3) 公共造產 (4) 家庭副業訓練班 (5) 鋪設晒谷場 (6) 婦幼衛生指導 (7) 設置合作社 (8) 修建貧民住宅 (9) 修建小農住宅	次 頃 方公尺 班 次 平方公尺 人 次 處 戶 戶	三一〇 五一〇、四一七 三九二、〇〇四 二一七 一〇五、七九四 三二、四四五 二四 一、一九八 二三七	六、九六二 三、二二二、〇〇一 一、九九二、四〇一 七七四 二一〇、〇一九 一九七、九四六 九二 一、六九七 一、〇五九	七、二六二 三、七三二、四一八 二、三八四、四〇五 九九一 三一五、八一三 二三〇、三九一 一〇八 二、八九五 一、二九六
2. 生產福利建設 (1) 興建活動中心 (10) 設置堆肥舍 (9) 改善牛欄豬舍 (8) 粉刷牆壁 (7) 鋪設水泥地面 (6) 興建圍牆 (5) 改善家戶衛生 (4) 浴室 (3) 整修廁所 (2) 私廁	幢 間 間 間 平方公尺 平方公尺 公 尺 戶 座 座 座	三〇二 三、二四七 五、六六六 三三二、一一八 二二九、九〇九 一二一、六七五 二八、七五四 二、二二三 一、八五三 七、二七四	一一、六二七 一四、四五三 二五五、〇三八 一九四、四八一 六五、九〇五 四七、七九五 七、三〇八 八五〇 五、八七四	一四、八七四 二〇、一一九 五八七、一五六 四二四、三九〇 一八七、五八〇 七六、五四九 九、五三一 二、七〇三 一三、一四八 三〇二

(10) 設置托兒所	所	一六四	七四四	九〇八
(11) 生產技藝訓練班	班	五二二	一、七二八	二、二五〇
(12) 輔導就業	人	三、五九三	一三、七九六	一七、三八九
(13) 辦理各種急難救助金額	元	一、九一五、六九三	一三五、八八七、二四五	一三七、八〇二、九三八

3. 精神倫理建設

項 目	單 位	新 發 展 部 份	已 發 展 部 份	合 計
(1) 設置小型體育場	處	七七	二二〇	二九七
(2) 設置小型公園	處	一二〇	一九九	三一九
(3) 設置兒童樂園	處	四六	一八九	二三五
(4) 推行國民生活須知	次	一、一三〇	六、八七二	八、〇〇二
(5) 表揚好人好事	人	四五六	二、五四〇	二、九九六
(6) 辦理文康活動	次	七三九	三、五九七	四、三三六
(7) 辦理民衆補習班	班	一一三	四八五	五九八
(8) 媽媽教室活動	班	四九一	二、八五〇	三、三四一
(9) 組織老人俱樂部	處		二四	二四

4. 整修道路成果

- (1) 整修縣市道路：五八七、九八一公尺
 - (2) 整修鄉鎮道路：五、九〇九、五〇九公尺
 - (3) 整修村里道路：三、二八〇、七四〇公尺
 - (4) 新闢道路：四四、六八四公尺
- 以上(1)——(4)項合計：八、〇一四、二九三公尺

5. 防洪成果：

- (1) 修建堤防護岸：四九、七四一公尺
- (2) 堆置土石牛：九一、九五九立方公尺
- (3) 開闢水防道路：四四三、〇四四公尺
- (4) 清除河道障礙物：八七四、二七六公尺

五、工作檢討：

(一)優點：

1. 本年度社區發展工作，各縣市及鄉鎮（市）區，已能把握重點。配合政府重要施政之原則，將小康計畫及加強農村建設等，以社區為中心，加強推行，而在都市社區方面亦正向「健全都市建設」之目標努力，綜合全般確已發揮配合運用之功能。

2. 本年度工作期間中，遭遇國際經濟激變，物資短缺，物價上漲，致原列經費不敷應用。幸賴全省各級工作同仁以克難奮鬥的工作精神，說服民衆，力克困難全力以赴。加以社區民衆多能深切體認社區發展之重要性，與政府合作，因此各縣市基礎工程均能如期完成，且工程數量超出原訂計畫百分之三十二誠屬難能可貴。

3. 本省推行社區發展已完成第六年，民衆之社區意識已顯見逐年提高。本年社區民衆額外捐獻財物協助社區建設新臺幣二十萬元以上者有三十四人，其中三人係各獨捐一百萬元。另捐獻十萬元以上者有二十三人，捐獻五萬元以上者有六十一人，其他小額捐獻者爲數甚衆。可見多數民衆對社區發展踴躍，具有深切之瞭解，社區發展已在民衆心目中紮了根。

4. 本年度基礎建設施工技术，比往年有長足之進步，在「徹底消滅髒亂，減少疾病發生，節省醫藥費用」的大前提下，由民衆參與細心規劃設計，興建排水溝，鋪設巷道，開闢飲水，改善廚房浴廁，及家戶衛生等等真正做到向髒亂進軍，革新生活環境，消除生活環境之污染。

5. 多數農業社區，由社區理事會策劃成立農業機械耕隊，推行機械耕作，以解決農村勞力缺乏之困難，實爲本省農業耕作邁進現代化之有效途徑。又配合農會推廣病蟲害共同防治，及共同栽培共同運銷等已漸見成效，並倡導利用農閒剩餘勞力從事手工藝品之製作，或工廠之委託加工，實踐主席倡導「客廳即工場」之理想，每人月收多者達三、四千元，少者亦有

千元以上，非但對於提高生活水準有所幫助，更可減少不正當娛樂，改良社會風氣。

6. 大部份社區均能利用社區活動中心，舉辦農忙托兒所、媽媽教室、技藝訓練及各種社教文康活動。尤其媽媽教室與農忙托兒工作，由學校、農會、婦女會、民衆服務站、衛生所等機構通力合作，共同參與策劃輔導，各項活動均切合家庭主婦之實際需要，因而使家庭主婦們獲得了良好的持家技能與管教子女好方法，均收到實際效果，更由於各種正當活動的提倡，使居民的精神生活爲之充實。

7. 「節約拜拜，建設社區」的號召，已得到民衆的響應與支持，很多社區民衆，節約拜拜之無謂浪費，充作建設自己鄉里之用。又甚多社區發起「三每運動」，每天抽出十分鐘整頓環境衛生，每月捐獻十元充爲社區維護經費，每戶栽種果樹一棵或一花圃以美化環境。上述種種頗能發揮改善民俗與改進社會風氣之功用。

8. 主席「化雜草爲牧草」之指示，已在既發展及新發展農村社區普遍實施，全部農牧社區多能本着地盡其利，物盡其用之精神，利用空地種植牧草，飼養家畜家禽，漸收績效，往日空地任其荒蕪之現象，已不復多見。

9. 通往社區以外的道路之維護保養，以及提防修護等防洪工作，均能配合國民義務勞動運用社區民力加強辦理，績效頗佳。

(二)缺點：

1. 少數社區之民衆因經濟情況欠佳，復因社區意識不高，未能積極參與社區組織活動，應由各級工作同仁加強宣導，提倡生產福利工作使民衆增加興趣，以利健全社區組織，強化社區活動。

2. 推行社區合作事業，成立社區合作社，可直接減少中間剝削來謀求社區民衆的福利，惟本（六十三）年度全省三三四個新發展社區中，僅成立社區合作社二四處，似應加強輔導。

3. 設置堆肥舍及改善牛欄豬舍，係農村社區兩項重要工作項目。惟多

數農村社區所設置均甚簡陋，未達到衛生標準。今後應由鄉鎮公所於規劃社區時，指派技術人員注意指導改善。

4. 部份縣市及鄉鎮工作人員，對社區防洪工作，在觀念上發生偏差，認為防洪工作，即在於主要及次要河川之整治，與搶修材料之屯備，而忽略社區內之排洪系統，以及社區對外之整個洩洪設施，致使防洪工作與社區建設脫節，難以發揮整體之防洪作用。

5. 少數鄉鎮對於道路整修維護工作，僅注意社區內之街巷道路，而忽略社區以外的交通道路，致使部份社區對外之交通道路，路況不良。

6. 部份地區，對於成果資料，未能按照工作項目，有系統的分類整理，在考核時查證困難，影響考核時效。

7. 少數社區部份民家，不重公德，與缺乏良好之清潔習慣，任意堆置雜物，或縱放飼養之家禽家畜，形成髒亂，影響整個社區之環境衛生。

六、建議事項：

(一) 近來物價上漲，十年計畫所訂每一社區之基礎工程建設經費六十三萬元，事實上已無法適應。如不及早設法補救，則今後之社區發展工作，勢將無法推動。應速予設法合理調整，以解決基層推行工作之困難。

(二) 社區成果維護及繼續發展工作，與新發展社區之建設同樣重要。惟因社區本身無財源，欲舉無力，今後應積極輔導社區公共造產，自行開闢財源，自立自足，其開辦所需之土地及資金，擬請政府撥助或予低利貸款。

七、結論：

推行社區發展，乃實施「小康計畫」之有效措施。以生產福利建設增加民家收入，提高民家生活水準，直接的消滅貧窮；以基礎工程建設消滅髒亂，預防疾病；以精神倫理建設，端正社會風氣，匡正民家生活意識，以減少造成貧窮的因素，治標治本兼施，一面消滅現有貧戶，一面防止新貧戶之產生。此項工作，更是貫徹蔣院長指示：「加速農村建設」的有效方法，以社會運動方式，動員民間潛在的力量，改善農村環境，改進農民生活，並普遍的發展農業生產，使與經濟建設齊頭併進。揆諸當前需要，應予排除困難大力推行，並由政府各業務有關單位，密切配合，發揮團隊精神，全力以赴，由建設社會基層單位之「社區」做起，而臻整個社會於安和樂利之境地。

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。

頭屋社區發展觀後

溟 灝

此次有幸，參觀苗栗縣頭屋社區發展，深覺政府推行社區發展工作後，人民生活富裕，貧窮大量減少，成爲一個「安和樂利」的社會。

本省近年來，由於政治進步，工商業發達，經濟成長迅速，從原來的農業社會走向工業社會，在此蛻變的過程中，若不善作有計劃之輔導，則原甚保守之農業社會，不但不能趕上時代，且將導致許多社會問題。阻礙社會進步，因此如何對蛻變期間之社會建設，妥予輔導，實爲當前要務，而社區發展，正是政府結合人民與社會各方面的力量，改善人民生活，促進社會建設之最有效方法。

社區發展是一種綜合性社會福利事業，其目的在啓發民衆自發自動精神，貢獻人力、財力、物力，配合政府行政措施，來改善民衆生活，增進民衆福利，促進社會進步，幫助經濟成長。社區發展的目的，不但要解決食、衣、住、行、育、樂等問題，並促進倫理道德生活規範，均能表現於日常生活中，使人人成爲現代化國民，享受現代化生活，亦即爲實現大同社會之理想。我國禮運大同篇：「幼有所養，壯有所用，老有所終……」，乃爲安和樂利社會之崇高理想，亦爲社區發展之努力目標。

頭屋社區以這些精神，推行社區發展工作，成果輝煌，曾獲省府褒揚，特簡述該社區之活動概況。

一、成果維護及繼續發展

頭屋社區自民國五十八年辦理基礎社區後，均以生產、福利及精神倫理建設三方面併重，並兼顧交通道路與防洪措施，善用社區理事會，團結各方面的力量，繼續發展，大家各盡智慧與才能分工合作，維護社區成果，發揮互助合作愛家愛鄉的美德，及社區民衆自動自發。有錢出錢，有力出力，共同消除髒亂，改善環境衛生，消滅貧窮，改善人民生活。他們的

做法，有下列四點：

① 訂定推行成果維護實施要點：自民國五十九年起，每戶每月捐獻十元由社區理事會發動並訂定基金保管運用規定僱用專人負責。

② 十分鐘運動：發動社區民衆自動自發，每日上午奉獻十分鐘打掃戶內外及排水溝。

③ 定期檢查：村長（或幹事）配合管區警員每週巡查轄內環境衛生一次。

④ 責任劃分：分段分組護維，由社區理事負責，對輕微破損，隨時發動整修。

二、加強農村及生產建設

① 從六十一年行政院蔣院長指示加速農村建設九項重要措施以後。頭屋社區即劃入茶葉生產專業區促進本省茶葉長期發展，改進現行經營結構，推行機械化，共同作業，產製銷一元化，降低生產成本，提高農戶收益。頭屋社區茶葉生產專業區，作業研究班，於六十二年五月，以村里農事小組及茶農輔導組爲基礎，編成四個共同作業班，參加人數一五六人，面積一二六公頃。

② 依據蔣院長「地無一寸荒」「人無一個閒」之號召，及謝主席「客廳即工廠」「人人有副業」的指示，在社區內推行所有空地、荒廢地、草地等種植牧草運動；用以飼養各類家禽、家畜、魚類，以減少飼料費用，增加經濟收益。並輔導及鼓勵社區內之男女老幼，向附近工廠洽領各種電器半成品，利用空暇在家加工，使人人有工作，增加財富，以達消滅貧窮之目的。

③ 頭屋社區爲配合加速農村建設，改善農業經營技術，設置洋菇生產

，水稻共同栽培，養豬研究班，並召開各類植物保護病蟲害講習農民施肥改善，農業機械修護技術訓練講習會，提高農民技藝。

④ 頭屋社區內大部都是坡地，為防止表土流失，充分發揮地盡其利，均設置平臺階段。

三、福利建設

① 資源調查：遵照政府指示，以輔導就業生產方法，養成沒有依賴的心理，三年來貧戶大減。民國六十一年貧戶一二二戶，六十三年只剩五十戶。

② 設置托兒所：為顧及社區家庭婦女能有獲得就業機會，共設二處托兒所，收容兒童一七五人。

③ 興建小農住宅一所。

④ 推行家庭計劃：呼籲兩個孩子恰恰好，及介紹樂普、口服液、保險套及結紮等避孕工作。

⑤ 辦理婦幼衛生指導：截至六十三年止接受孕前衛生教育九六六件，產前檢查二二七次，家庭接生六六次，產後檢查三一人，母姐會三次。

⑥ 組織巡迴保健服務隊：訂定每月第二星期三，赴各社區免費義診，有關保健人員由衛生所負責。

⑦ 推行小康計劃，設置「仁愛」工作隊。

四、精神倫理建設

由頭屋國小負責成立社區「媽媽教室」，授予子女教育、家戶衛生、國民生活須知等治家之道。

由頭屋國中負責辦理生活教育，藉學生在校養成之良好生活習慣，進而影響、改善家裡之良好生活教育。

五、手工藝及家庭副業

為彌補社區家庭收入，增加財富，改善家庭生活，響應謝主席小康計劃，脫離貧窮邁向小康為目的，洽請社區工廠將其生產品加工，部份批發配各家庭，鼓勵婦幼充分利用空閒時間，從事各種手工藝加工工作。

這些手工藝有：雨衣加工、聖誕泡及裝飾燈加工、手套加工、各種竹製品加工、毛線編織等。

六、家戶衛生及家事改善

發揮消滅髒亂能成爲現代化社會，首先必須把公共設施由大家共同維護，社區環境衛生及家戶衛生整潔才能促進居民健康。並以下列五點爲改善之中心工作：

① 經常利用各種機會灌輸衛生常識，養成社區居民良好衛生習慣。

② 建立成果維護制度，分區分段劃分公共設施責任清掃，定期檢查，評分獎勵。

③ 籌措成果維護及繼續發展經費。

④ 繼續改善家戶衛生設備、水溝、廁所、浴室、廚房、門窗、地面、天花板等設施。

⑤ 衛生所、鄉鎮所、免費分發毒餌藥品，並指導使用方法，定期噴藥以消滅蚊、蠅、鼠、蟑螂等病媒介。

七、結 論

頭屋社區自民國五十七年辦理迄今，已整整五年，由於計劃周密，實施績優，加上成果維護，及社區全體民衆的合力支持，使社區表現優異。

我們深信，社區之發展，須發揮團隊精神，大家共同協力，遵照蔣院長及謝主席之指示，必能開創一個「安和樂利」的社會。

中華民國社區發展協會活動簡介

公 僕

自從行政院於民國五十四年四月八日頒佈「民生主義現階段社會政策」並指示須以「社區發展」方式，予以推動，以謀求國民生活的改善後，各級政府對於社區發展運動的輔助、策劃、推行，不遺餘力。民間團體、學術機構、熱心人士，莫不全力以赴。有識之士更組設了一個專門配合是項運動的團體——中華民國社區發展協會，由傅雲先生領導，組成份子包括了學術界、工商界及行政界的人士，數年來頗具績效。本年度該協會改組，由邱創煥先生膺任理事長，素具幹練、領導才能的邱先生，自接掌該會後，在已有的基礎上，更邁進了一大步，短短兩三個月內已令人有不同凡響之感。筆者特將其現況簡介於後，相信在「社區發展」運動方面，必能有嶄新的、優越的績效，貢獻於國家社會。

邱理事長為加強該會研究、連繫、服務等工作，特增設了四個委員會，並聘請國內學者專家分任正副召集人；(1)研究發展委員會，范珍輝教授為召集人、朱岑樓教授為副召集人；(2)國際聯繫委員會，由許世鉅博士為召集人，任佩玉教授為副召集人；(3)編輯出版委員會，蔡漢賢教授為召集人，徐震教授為副召集人；(4)諮詢服務委員會，陸光教授為召集人，唐學斌教授為副召集人。

至於秘書處工作人員，則由年青的學者專家擔任，秘書長由中央社工會總幹事王家銓擔任，副秘書長由王培勳教授及省社會處社區發展科楊文彬科長，市社會局社區發展科彭永寬科長分別擔任，業務組組長由白秀雄教授擔任，會務組組長由李鍾元教授擔任。

在工作計畫方面，該會決定在六十四年度，有八大工作項目：(1)辦理

委託業務，(2)研究分析並支援國內社區發展工作，(3)舉辦社區發展專題討論與座談，(4)加強國際聯繫活動，(5)編印社區發展論著，(6)配合推展社區公民教育，(7)出版社會工作辭典，(8)加強會員聯繫、吸收新會員及報導會務活動。並擬訂了辦事細則，採行政三聯制的方式，去執行計畫。

目前社會工作辭典已由蔡漢賢教授等着手編撰中，預計一年後印行問世，對我國社會工作之研究與執行，貢獻極大，也為我國社會工作界開創了新紀元。同時也正籌劃編寫「我國的社區發展」一書，期對我國社區發展的歷史及現況，作一系統地介紹，以收宣傳、推廣之效。

學術性的專題講演與座談，將自本月份起作系統而有計畫地公開舉行，歡迎該會會員及各界人士注意通告，踴躍參加。協助省市推行社區發展工作，則自十一月份起，分別辦理，現在已由市社會局委託從事新社區之調查與設計，第一批有六個社區，邇後將陸續接受其他委託，以爭取會員服務機會。

綜上所述，可知該會在人事上相當健全，工作計畫相當週詳，再加上有為的領導，有效的輔弼，必有一番作為。

最後要說明的是該會正擴大徵求團體及個人會員中，凡有志從事社區發展研究與工作的各界人士、民間團體，都歡迎申請參加，可逕與該會聯絡。該會地址在臺北市愛國東路一五二號三樓，電話三五八四二〇，並隨時為您解答疑難。失却聯繫的會員，也希望重行辦理登記，以便寄發會員證，編印會員名錄。

臺省社區發展補助經費

省府決定提高為一百萬

臺灣省社區發展省方補助建設經費，六十四年度起決定由目前的每一社區補助六十三萬元提高為一百萬元，俟省府核定後公布實施。

省府方面說：這項提高社區補助費的措施，旨在因應物價波動，減輕社區民衆負擔，以發展社區的服務功能。

六十四年度臺灣省計畫新建社區三百五十八個，有關準備工作目前正在進行，如果提高補助款一經核定公布實施，今年底先後可以開始施工興建，明年六月以前建設完成。

本年度新社區建設的分配數是：

臺北縣十三個，宜蘭縣十一個，桃園縣二十二個，新竹縣九個，苗栗縣十一個，臺中縣二十四個，彰化縣四十三個，南投縣二十三個，雲林縣三十個，嘉義縣二十六個，臺南縣四十一個，高雄縣三十二個，屏東縣三十二個，臺東縣八個，花蓮縣九個，澎湖縣六個，基隆市八個，臺中市六個，臺南市六個。

社區建設推進的措施，將以以往實驗有成的四項措施為重點，以增加地方財富，達成消滅貧窮的目標。這四項措施是：

—發動社區民衆每天為社區奉獻十分鐘，清掃環境清潔，每戶每月為

社區捐獻十塊錢，作為維護基金，每家為社區種一棵樹，綠化環境，兼供公共造產之用，以健全成果。

—倡辦「媽媽教室」、「老人俱樂部」、及「守望相助」、「敦親睦鄰」等活動，並「實踐國民生活須知」及「禮儀範例」，以加強精神倫理建設。

—倡辦「客廳即工場」、「化雜草為牧草」、「地無一寸荒，人無一個閒」等運動，加強社區生產福利建設。

—配合「小康計畫」調查社區可用資源，妥加運用，使無經濟價值的變為有經濟價值，經濟價值低的變為經濟價值高的。並發動社會力量輔導社區民衆增加財富，協助貧民脫離貧窮。

山坡生產性社區

決在八卦山興建

規劃開發工作定後年內完成

省府在十月初集會決定，在彰化八卦山設置一個示範性的山坡地生產性社區。

這是省府主席謝東閔開發山坡地的構想，因此他親自主持十月四日召開的「八卦山脈綜合開發計畫研討會」，會中決定在六十五年度內完成一切規劃工作，打通並拓寬八卦山脈平臺上的中央幹道。

省府說：謝主席在本年初要求廿縣市的首長，就轄區內選擇一塊適合發展農牧事業的山坡地，開發為生產性的社區，可以綜合發展農業、畜牧及農產品加工業，半年來各縣市提供了可供開發的山坡地，省府決定先行開發八卦山脈。

八卦山開發計畫，將分別劃分為鳳梨區、養牛區、寺廟區、文教區、野生動物區、水果加工區、蜜餞專業區及遊樂等。

八卦山脈綜合發展計畫，將由公共工程局負責，列為臺中區域計畫中的專案計畫，自來水公司投資、社會處分年整建舊有社區房屋，新社區由土地開發公司投資，並分別由公路局、彰化、南投縣政府分年編列預算，開闢中央幹道交通。

臺省社區發展考核成績評定

臺省府今核定上年度社區發展考核成績，定本月二十五日光復節在慶祝大會上頒獎表揚。

省府說：社區發展的基本建設費，因年來建材已有波動，為適應事實需要，擬自本年度起提高補助標準，每一社區建設經費由原定六十三萬元，提高為一百萬元，其中六十六萬元由省、縣市、鄉鎮共同補助，三十四萬元由社區民衆自籌。

山地及離島社區建設經費，由原定的四十八萬元提高為八十萬元，其中六十六萬元由省、縣市、鄉鎮共同補助，十四萬元由社區民衆自籌。

由於本年度社區建設經費提高，其中補助經費提高一倍，原定於本年度建設的三百四十個社區，決定減少一半，將只建設社區一百七十個，是以，原定十年建設完成的全省社區三千八百九十個，將後延二、三年才能全部完成。

社區發展到本年度，已進入第七個年頭，迄至上年度為止，全省已完竣社區二千四百四十一個。

上年度社區考核成績是：

縣市部分—南部組一等：彰化縣、屏東縣、雲林縣，二等嘉義縣、南投縣、高雄縣。北部組一等：台中縣、台北縣、桃園縣，二等苗栗縣、新竹縣、南投縣。省轄市組一等：基隆市，二等台南市、台中市、高雄市。東部組一等：宜蘭縣、台東縣，二等花蓮縣，三等澎湖縣。

鄉鎮部分—新發展及已發展社區經評為一等的是：

南部組：芬園、員林、古坑、斗南、民雄、歸仁、甲仙、東港、福興、二水、新港、北門、潮州。

北部組：瑞芳、平鎮、大肚、埔里、桃園、西湖、和平。

省轄市組：基隆市中正區、暖暖區、台南市中區、南區、台中市南屯區。

東部組：礁溪、五結、長濱。

鄉鎮部分社區道路經評為一等的是：土城、冬山、平鎮、湖口、豐原、花壇、鹿谷、褒忠、中埔、新市、潮州、萬巒。

重要徵文啓事

一、本刊為配合省、市政府實踐社區發展三大目標，特徵求下列文章：1. 如何加強社區基礎建設，2. 如何加強社區生產福利工作，3. 如何加強社區精神倫理工作。

二、敬請惠就上述三項主題擇一撰寫，字數在六千字以上至三萬字左右為宜，賜稿請於今年十二月底前惠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。

本期作者簡介

歐陽湘生 社會工作碩士、本中心研究員

公僕 中興大學、中國文化學院、家專教授

楊振芳 省社會處股長、本刊特約通訊員

張學頌 中國文化學院碩士

溟灝 本刊通訊員

白秀雄 政大、家專教授、本中心研究組主任、本刊主編

內政部登記證

內版臺誌字第三五六七號

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

第三卷 第十期

中華民國六十三年十月二十日出版

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：三四七四八四・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