



刊月展發區社

COMMUNITY
DEVELOPMENT
BULLETIN

期九第 卷五第

月九年五十六國民華中

No. 57 SEPT. 1976

目 錄

專 論

人道與仁政

李宗派 1

第十八屆國際社會福利會議兩委員會結論

王維林譯 6

工作計畫

李東江 9

社區權力結構之線索

章英華譯 18

社區報導

節約拜拜移作社區經費美侖美奐龍山社區之簡介

東 益 24

臺灣省政府社會處暨衛生處頃決定以社區發展方式配合

白 秀 雄 28

小康計畫及消除髒亂工作

人道與仁政

李宗派

本文著者係旅美學人，長堤加州大學教授，本（六五）年暑期返國參加全國社會工作研習會，擔任主講人。「人道與仁政」

係研習會的主題，由李教授講述，全文（英文）立論精闢，足資

借鏡，特徵求同意刊載，以饗讀者——編者識。

顧名思義，人道(Humanity)就是接人待物的道理，仁政(Human Services)就是仁慈公義的民生福利。人道觀念是人類歷史上一個極其重要的中心課題：它經常成爲哲學家深思默念的對象，政治家雄辯討論的題目，社會改革的指導綱領，詩歌描寫以及學術研究的主题。自從人類心智啓蒙之後，人類一直不斷地尋找着人道的真正意義。

史前史之原始人類，一面要尋食充饑，抵擋災荒，另一面要掙扎對付自然界各種無情的天災地變，他們面臨炎日或者寒流，兇暴的氣候，危險的禽獸，以及許多疾病災害，爲了保證土著部落之生存，肥沃土壤之農產，他們相信必須用獻祭活人給予他們的神明，才能保證平安無事。例如在非洲之亞坦地克(Ashanti)，每逢九月份收穫蕃薯(New Yams)之季節，大約有一百人被犧牲，通常是罪犯，用來充當第一次農產收穫之活人祭品，同時部落酋長也砍殺他的奴隸，將人頭排列在農地的蕃薯洞上，充當拜神祭品。在十四世紀之墨西哥，人民信仰太陽神要用活人祭品，充當營養，因此每年之阿次利(Aztec)及拿花(Nahua)節期中，約有二萬人頭受砍殺，在印度教文化中，每個星期五晚上，必須在坦若禮(Tanjore)之施買德(Shivaites)廟裏奉獻一個小孩給他們的加里(Kali)女神充當祭品，這種活人祭品風俗一直流傳到十九世紀才被英國軍隊所

禁止①。想一想，他們的人祭是人道嗎？

現代史的人類，野心勃勃，創作發明，擁有非常嚴密之制度系統，科學技術，能够上到火星，下到深海，能够控制自然環境，以及人類社會，有的國家爲了顯耀種族優秀，爲了擴張權力範圍，爲了繼續維護既得利益與社會制度，常常驅使它的人民攻打其他國家或人民，消滅壓迫具有不同社會價值與政治理念之國家與人民，因此之故，許多無辜之人民，便在爭取和平、自由、獨立、革命或解放之口號下被犧牲了。例如第二次世界大戰之德國納粹黨，意大利法西斯黨，以及日本軍國主義，或者是現代之蘇聯、中國、越南、韓國之共產主義積極與兵贖武，解放世界，禍患連年，不勝枚舉。想一想，他們的殺人是人道嗎？

據估計，(聯合國一九七四年之估計)，全球約有十億人口缺乏糧食挨餓不飽，營養不良，有數百萬人因饑餓或饑餓有關之疾病所侵犯而死亡②。有六億四千五百萬人口住在發展區域中最貧窮的地方。一九七〇年，聯合國人口局估計，低度發展的區域中約有廿五億四千二百萬人口，而世界銀行估計在這些低度發展區域中約有六億四千五百萬人口住在絕對或相對的貧窮生活水準上。在這龐大人口中有四億四千萬人住在亞洲地區(二億九千二百萬在印度、巴基斯坦、印尼及Bangladesh)。所謂絕對貧窮係指每年之國民所得少於五十美元，而相對貧窮係指每年之國民所得高於美金五十元，但低於全國國民平均所得三分之一。大約有八〇%的這些貧窮是在鄉鎮僻壤之農村地區或者破落之都市貧民區域③。

在蘇丹的一千七百萬人口中，約有八一%文盲，沒有受過教育，他們

多數是住在缺乏較基本之社區服務的原始鄉村中。在蘇丹南部，僅有五十位醫生服務五百萬人口，嬰兒死亡率極其高漲，究其原因，主要是由於缺乏營養以及飲水不潔所致，幾乎，每一個人在一生中要患上瘧疾好幾次，癩瘋病、肺結核、盲病、小兒癱瘓、大肚病、到處可見④。想一想，這些現代化的貧窮是人道嗎？

在美國，聯邦政府官員估計，近年來，政府稅金所支持的老人醫療保險及貧民施醫的兩個制度，損失了公款數億元。換句話說政府花費每十元就要損失一元，今年之醫療開支為三十二點四億，而其中的三億元左右將被濫用，與被浪費。明年一九七七年度之預算為四十億元其浪費將更多，這些醫療費用之損失及浪費方式無法一一枚舉，但主要的這病為收取醫療費用，而沒有提供醫療服務，提供一次服務而重複收費多次，提供不必要之治療而收費，塗改賬目，指定不平常之檢查，手術、開刀、收費過高等等⑤。想一想，在搶救維護生命的名義下，這種剝削是人道嗎？

那麼人道在人類社會該怎麼解釋呢？

人道就是有關於做人處事之道理，人道就是追求人類社會之真、善、美，發揚人性的一種哲學及價值觀念。

在古代中國，孔夫子之前，人道就是仁道，是一種慈善之德性，到了孔夫子，他就解釋人道為人類普遍之德性，與萬善之基礎。述而篇記載：「夫仁者，己欲立而立人，己欲達而達人，能近取譬，可謂仁之方也」、「志於道，據於德，依於仁，游於藝」。墨子之兼愛則視人道為博愛，「仁人之事，必務求其天下之利，除天下之害」。在漢朝時，人道則視為親民博愛，鄰里和睦而居，宋朝之新儒學派則認為人道就是天人合一，理智與心靈之活則，再生之德性與各種美德之基礎。佛家認為人道就是眾生之德，慈悲之泉，耶穌則視人道為愛人如己，聖保羅則視人道為仁愛，現代

的行為科學家認為人道就是愛的力量，人性的吸引力，做為人類之美德⑥。以上諸家學說都認為人道就是人類生存在之真正本質。他們都有共同的觀念，認為人道就是四海之內皆兄弟姊妹之博愛精神與待人接物之基本道理。人道觀念能夠顯出明亮光輝，係由於重視人類福利與人類價值之人道主義者所努力提倡。人道主義在中古時期之歐洲曾一度埋頭研究拉丁及希臘文化，而促成了有名之文藝復興與尊重人性之尊嚴，與個人之價值。這個文藝復興反抗了宗教控制個人追求知識及思想之自由，強調了人類有權力享受今生之最高幸福。在二十世紀中，因為人道觀念之影響，助長了自然主義之人道理論。這個人道理論主張排除一切，各種形式之超自然的宗教，政治之信仰，以及專制獨裁之權力。它主張人道之尊嚴，人道之至真、至善，是人類社會所追求的理想目標。這個目標可用理性、科學與民主的方式，來解決人類社會問題而達成。社會學之鼻祖孔德，他的實證哲學理論，與英國之實用主義理論都是近代自然主義人道觀念的良好模範。孔德之實證科學認為人類及人道是最偉大，最有價值被崇拜，讚揚，而不是神道或大自然。這個觀念影響了後來之基督教神學，有人認為耶穌基督不過是一個偉大的聖人而不是神明⑦。人道與神道不同，人道之主要研究討論範圍祇限於人類意識範疇裏，而神道則涉及整個宗教啓示之靈界範疇。在研究自然與超自然現象之哲學觀念與人類歷史時，人道與神道之區別，極其重要。

基本價值論證

今天，人道主義所留下來的基本哲學與價值觀念何在？下面所舉的是現代人道主義門徒所遵循最基本、最重要的概念：

第一、人道概念就是追求做人的道理，承認每一個人生而平等，不論他（她）的生活環境，社會地位，種族膚色，宗教信仰，政治黨派或行為模式，均享有與他人同樣的生存權利。這就是最基本的人道平等原則。

第二、人道概念就是研究做人的真象，承認每一個人是一個生物，心理與社會之有機體，人類之行爲，可用科學方法及心智直覺力加以研究瞭解，人類行爲是不斷地調和人類需要與其環境平衡之一種功能。爲了研究做人的真象，發掘人生之真理，人道概念強調使用理智與理性是最基本的工具。

第三、人道概念就是維護做人的自由，承認人類生而自由，人爲萬物之靈長，是社會文化，社會制度之創造者與主人。社會之組成，目的在保護個人，關心個人，因此每一個個人在不侵害他人之自由之下，應該享有宗教信仰之自由、私密、言論、出版、集會、旅行、及其他生活之自由。爲了人道概念之繼續存在，對於個人、團體及社區各種不同之思想觀念，生活方式之尊重，是絕不可缺少的。

第四、人道概念就是發揚做人之至善，其於仁愛正義，一個自由的人毫不猶豫地給予他人，他在生物學的、社會學的或文化的、政治的資源與遺產而享受最大快樂，個人與社會之生存死亡是息息相關的，因此個人與社會整體彼此都有責任維護彼此之生存發展。爲了達到人道之至善境界，社會整體應該幫助個人排除自我生長發展之阻礙與困難。

第五、人道概念就是表現做人之美，人類不斷的努力，設法改進，重建，預防社會病態、罪惡、不公平之社會政治制度就是人道至美之表現。強調自我幫助，自我發展做爲個人生長成熟與社區組織合作之方式，均不失爲人類關係之美德。認識人類有共同之生活需要也有獨特不同之特點，如何努力調和這些歧異之人類關係，將是人道之藝術表現。

第六、人道觀念就是尊重做人之尊嚴，每一個個人，不論其年齡、身份、以及生活環境，不論在任何時間，做爲人類之尊嚴必須得到尊重，不論是富有的，貧窮的，健康的，病弱的，正常的，反常的，社會的，反社會的，均應享有人性之尊嚴，當社會要選必須發生以改進社會上大多數人

之福利，建立公平之社會制度時，那些被有計畫或無計畫社會變遷所影響的少數人應該給予人道的考慮與待遇，保障這些少數人應享受之人權尊嚴。

第七、人道觀念就是實行做人的權益，所有的人均有追求自由平等，自我發展，自我決定以幸福生活之權利，在一個現代民主自由之社會中，每一個人均享有下列之基本權益：生活權、工作權、健康權、教育權、住屋權、休閒權、選舉權、參政權、服公務權、接受迅速公開之審判權，以及享有社會福利及人道服務之權益⑤。

上面所講之人道概念與道價值是人類在歷史上，經過長期之掙扎奮鬥對抗自然之災害，社會之罪惡，政治之壓迫，經濟之剝削，社會之歧視與人類本身之愚蠢所得來之寶貴經驗與知識。在人類歷史之任何時期，都有許多人道主義先驅挺身而出，爲人道觀念奮戰，追求個人、社區及國家之人道與公平。這些基本人道觀念早已成爲現代民主文明社會之道德、法律、社會政治之基礎。因此人道就成爲所有養民仁政之靈魂。

爲什麼要施行仁政？爲什麼要有現代的 人羣服務？

整個世界的人類正面臨着巨大的社會變遷，技術上、政治上、社會上、經濟上、宗教上、觀念上的迅速變遷，迫使個人缺乏或失去控制這些變遷之能力，經常地在技術上與經濟上發展變遷，過於迅速沒有時間考慮到人緣關係與人羣服務之各種連帶因素，關心人類價值之人道主義者不能忽視工業化過程中所帶來之社會問題與病態，尤其對於現代社會結構，人類價值，政治觀念，人體健康所引起之刺激與影響。厚生利民的仁政與人羣服務就是針對着工業化與都市化所帶來之社會病態與各種罪惡之治療與重建方案。

在工業化較爲緩慢的國家，還可以看到都市的貧民窟，破落的市區，衛生、文化、娛樂設備，簡陋不堪，都市與農村都有許多社會變遷所引起之人緣失調現象與問題存在^⑨。

在工業化及都市化比較迅速的國家裏，受到現代交通工具與大眾傳播，輸入外來文化之影響，大大地減少了當地傳統價值觀念及風俗習慣之功能，引起文化休克，及社會陌生（Social alienation），不新不舊之新文化逐漸出現，新舊觀念、信仰、行爲模式、道德標準、發生衝突，人緣關係失去平衡，增加社會不安，人類才感受非人性工業化之災難及痛苦。

目前，最重要的對策是基於人道精神，發展人羣服務，施行仁政來消滅個人、家庭及社區之各種壓力，提供社會、衛生教育發展計畫，藉以預防、治療、重建個人之失調與社會之崩潰，更進一步，爲了預防，由無計畫或有計畫之社會變遷所引起之人類災難及痛苦，任何開發中或已開發國家的經濟發展方案必須包括一個週全的人羣服務計畫，來保證全民均能平等享受該經濟發展方案的成果。一個社會的任何政治措施應該保證它的人民有平均等機會參與社會政策之討論與決定，尤其是有關於他們的權益與人羣服務。普通人民與專業人才，提供服務的人與消費服務的人，應有平等權利與機會參與擬訂有關他們權益之服務政策與計畫。政府與人民均有責任來促進仁政措施與各種人羣服務，因此，不論官方的或私立的人羣服務計畫，適於解決人類痛苦與增進人羣福利者均應協助鼓勵。在擬定人羣服務計畫時，促進社區一般福利者比起個人之適應環境應該給予優先考慮，預防性之計畫比起治療性之計畫，對於整個人口之服務比起對於少數團體之服務，應給予優先考慮。對於特殊社團之社會及人羣服務應先重視預防及重建，然後再關心臨時及長期之救濟。

社會服務、衛生保健、護理、教育及其他有關科系之技術及經驗，對於社會變遷與人羣服務計畫之策劃與執行扮演非常重要之角色，不容忽視

，各級政府應該提供資源及基金栽培教育，訓練各類人羣服務之專業人才，並指派專業人才到貧窮社區，或窮鄉僻壤提供專業服務，推行人道之仁政。

改進社會環境是一個長期不斷的生活改善、適應與發展，對於政府社會經濟政策之擬訂，必須包括進步的社會人羣服務政策以提高生活水準，並使個人及家庭之物質與精神需要獲得滿足，各專業社團所注重之團隊精神以及社會服務，衛生保健，社會安全，與醫療保險之協調計畫應是現代仁政與人羣服務之指南針。

人羣服務（仁政）之概念：

在「人道精神之光輝裏，現代之人羣服務，可解釋爲一種有組織的人類活動，其目的在滿足人類之基本需要，身心的生長與發展，情緒之健康，社會之和睦，以及文化之欣賞創作，並提供社會資源來協助個人、社區及國家之自我發展，自我實現的快樂生活。

人羣服務包括一個非常廣泛之社會服務領域；諸如衛生保健、教育、福利、重建、感化事業、家政服務、國民住宅、社會安全、就業輔導、勞工及人力資源等等項目。在美國，有一個聯邦之衛生、教育、福利部專司人羣服務以及推行仁政之官方機構，其他還有勞工部、司法部、住宅與都市發展部等等都涉及提供人羣服務，差不多每一個國家都有他自己的機構及系統提供人羣服務。一般來說，現代國家都有下面各種的人羣服務；保健、教育、對於家庭、青年、兒童、老年、傷殘、貧病、以及經濟困難者之服務，營養餐食，福利救濟，對於社會，身心缺陷者、酒毒、藥毒之服務；對於社團、俱樂部、夏令營、冬令營、鄰里、社區中心之服務，還有醫療、精神病、家庭計畫、軍隊、工業、法院、社會安全及國民住宅機構之社會服務等等。

現代之人羣服務是一個非常龐大而複雜之服務制度與措施。一個完美的人羣服務方案必須是一個與人民之需要有密切關係而又真正因時因地而便民之方案。最基本之原則為相關性與便民性。所有的人羣服務必須質量並重，個人照顧與週全服務。要有品質優良的人羣服務，必須使用專業服務，使用有才幹，有現代知識與技能的人才。一個完善的人羣服務方案必須提供給個人可以接受與選擇的一連串服務項目。當個人因為觀念不同而不能接受專業服務與專業勸告時，專業服務者可採用折中辦法以協助個人。或者努力瞭解專業服務者本身與接受服務之個人之不同文化及價值觀念，將可解開人羣服務之癥結。

求助之個人與專業服務者必須有一個連續性之服務關係，藉着這個關係，專業服務者應承擔協助者之各種服務之責任。一個完善的人羣服務措施應該認識個人是家庭中的一份子，有他的工作職務，有他的社區生活，有他在整個人文區位系統中之身份地位，如此，他的權益與服務，才不會被分散為破碎之服務，更進一步，一個人羣服務計畫措施具有效率的經營與管理，可以促進人力資源與財源之經濟使用，更可提供更多更好的服務，使全社區中之個人獲得益處。任何完善之人羣服務方案，必須考慮到接受幫助者與提供幫助者雙方之背景，人生目標，價值觀念，社會期望，經濟水準，文化，人口與生物學的特徵與個人之特殊經驗，藉以明瞭彼此滿足之效果，為了保證人羣服務輸送體系之有效成果，應該就地取材，僱用適當之地方人才，充當地方性之人羣服務方案之幹部。科學的研究方法與評價檢討將促使人羣服務計畫之自我檢查、反省、與自我發現，並增強創造性之服務活動^⑩。

總括言之，人道觀念是一切仁政與人羣服務之本質與法則，仁政與人羣服務是用來表達人道觀念與光照人道精神，仁政與人羣服務是人道精神之具體形態，人道猶如看不見的靈魂，而仁政與人羣服務就如看得見的身

體，任何仁政或是人羣服務如果沒有發射出人道精神之光輝，就是一個死板措施無益於人類社會。沒有人道精神的仁政與人羣服務，僅僅變為政治與戲的手段，控制人性的工具與經濟剝削的方法，因此一個完美之仁政把人羣服務必須是真正人道與同胞愛之自然流露。

附註

- ① Encyclopedia Britannica, University of Chicago, P. 829-830
- ② UNICEF News 85, March, 1975. P.4
- ③ UNICEF News 86, April, 1975. P.5
- ④ Ibid. P.30
- ⑤ U.S. New & World Report, March 22, 1976, P.18-19
- ⑥ Chinese Philosophy by Wing-Tsit Chan, Princeton Univ. 1973, P.737-739
- ⑦ Dictionary of philosophy by Dagobert D. Runnes, N.Y. 1960. P.131-132
- ⑧ Constitution of the United States by Edward C. Smith. N.Y.1971 P.84-86. Human Rights.
- ⑨ Social philosophy by Joel Feinberg, N.J.1973, P. 84-94, Human Rights Code of Ethics National Association of Social Worker. 1967. U. S. A.
- ⑩ U.N. The Development of National Social Service Programmes 1959. P. 7-9.
- ⑪ NASW, Human Services and Social Work Responsibility by Willard C Richan. N.Y. 1969. P.27-109.
- ⑫ APHA, Medical Care Administration by Beverlee A. Myers N. Y. 1969. P. 11 39.

第十八屆國際社會福利會議兩委員會結論^①

王維林譯

一、重新分配所得與消滅貧窮^②

(一)從下列四點事實着手研討

(1)絕對貧窮並不是相對貧窮人類需要最基本的資源，如食物、避護所、健康設施等。若缺少以上最低限度的資源，個人便無法繼續生存。還要
看一個國家的經濟和社會情況，以及財富分配的價值。應首先着重絕對貧窮，尤其是開發中的國家。

(2)通常多以貨幣衡量貧窮，實際上還應該顧及到其他條件。國際社會福利會議第二委員會寧願以資源而不以收入來考慮貧窮現象。

(3)商討資源的重新分配，並不表示人們滿意於此分配。但是，重新分配是必須的，因為過去的分配並不令人滿意。第二委員會堅信：假如生產和分配資源的條件直接符合消滅貧窮的方針，那麼此目標將很容易達成。

(4)國際社會福利所組成的工作團體，討論個人和國家極不均等的資源。本委員會的工作，係以會議共同反映的主題為中心（即機會均等）。重新分配的方式是多方面的（如土地政策、和平政策、工業政策等），委員會將其歸納四方面：社會政策、稅則、就業政策和國際性的再分配。

(二)許多國家發展世界性的政策，藉財政與實物之供給以防制某些危險：疾病、失業、老年等。此種政策建立在救助以及保險上。由於各種不同的因素發生不同的方式與影響，尤其在各國的發展水準上。直接或間接地，對貧者與富者，病人與健康者，失業者與就業者，獨身者與有家者，時時刻刻致力於重新分配工作。補貼受益人，並不是最無效益的工作，此一目標，不能經常達成。

(1)在開發中的國家裏，重新分配的結果主要受資源分配不足的限制。某些對社會保護（如家屬共同責任）有利的傳統觀點，由於實施改良方式而消失，無須改良標準所容許的補充保護（在國家的根本上）。委員會認為：在這些國家中，社會保護及重新分配係藉助於增加流動資源，而不建議開發中國家完全依賴社會保護政策（此為已開發國家所奉行）。

(2)在已開發的國家中，關於消除絕對貧窮的結果雖然是肯定的，但受制於法律的複雜，缺乏潛在受益人的資料，過份着重再分配的集團等。或者以國家財政支出來維持最低資源，或者慎重選擇受益人，付出代價。

(3)改善社會、增加機會，是和社會保護連在一起的。委員會研究此意見的有效性。在社會負擔與自由競爭之間的關係，似乎不是間接的。

(三)大多數國家訂定稅則的目的，不僅提供國家公有的資本，而且也促成重新分配。然而，實際進行的重新分配，結果常常是非當令人失望的！
(1)國民所得，須繳納累進稅，在純粹理論上，最適於再分配，而不容易作為貧困國家的主要收入。另一方面，很難正確地知道各種社會職業團體收入，以致不能做到公正的預先徵稅。再者，此種稅收經常會引起強烈的心理反作用。

(2)消費方面的間接稅，是比較不受影響的。但是不適合於再分配，因為間接稅的數目是決定於消費的目標，而不是消費者的資本。

(3)委員會將其研究限定在這兩種稅收上。它強調直接徵稅的限度，必須重行分配較貧窮的人，這些窮人通常不繳納這種稅。

(四)就業政策方面的重新分配，其實施引起委員會的注意：

(1) 實施最低工資制度的國家愈來愈多，這很合乎希望的目標，而且對消滅不平衡很奏效。

(2) 委員會重視對失業者賠償損失的問題，重新確定資源的水準。在開發中的國家裏，工作者的水準使失業者達到最少數目。越來越多的國家，漸漸同意越來越多失業的觀念。失業者之化費，使不平衡更惡化，它所帶來的經濟負擔招致競爭。委員會注重用國家的權力來實施計畫的內容，以創造就業機會。委員會強調：創造就業機會必須不局限於直接有生產效能的工作，這可能是與人類資源開發有關的職業，須有鼓勵性。

(3) 所得的再分配，不應限於國家階段，必須將所有有關的工作推廣到國際間。但後者的困難仍然比較大，因為在這方面沒有統一政策，而且國際性的再分配常有阻礙，如同國內的再分配也有困難一樣。

委員會堅持：必須發展這方面的計畫。這些計畫設想到國際合作，尤其希望它達到較大的數目，且更具有多方面的形態。特別重視開發中國家的能力與社會需要，不希望開發中國家的收入仍不足敷重新分配。而已開發國家於滿足國內再分配的需要外，不應找理由或藉借口推諉國際性的重新分配。

(4) 關於提供國家和國際先期所做的國際社會福利會議之觀察任務與觀察責任，委員會根據以下的建議：

(1) 資源的重新分配，是機會均等政策的基本因素。妥善的分配對此目標也極有貢獻。

(2) 改善社會保護和重新分配，須依據「增加可流通的資源」。如開發中國家完全跟隨已開發國家所採行的社會保護方式，那就沒有希望。

(3) 社會法及稅則的單一化，受益人有更多的資料是增加其效力的重要元素。社會工作者的訓練與活動，在此方面可扮演一決定性的角色。

(4) 特別必須實行「以最窮苦者為受益人」的重新分配政策。他們經常

無法繳納直接稅，使得此稅更形重要。

(5) 有越來越多的國家，採用底薪制度，是合乎希望的，甚至有價值的目標。

(6) 許多國家中的失業者數逐漸增加，不能繼續姑息其存在下去，應該運用國家權力，推動全面計畫以解決失業問題。寧可創造就業機會，而不可繼續增加失業津貼。

(7) 國際合作必須加強。開發中國家的收入，尚不足以支付重新分配；而已開發國家常推諉國際性再分配。

(8) 國際社會福利大會肯定以上觀察，定下立場及競爭計畫，這對機會均等、所得分配與再分配以及國際合作是很有希望達成的。

二、政治和行政方面的機會均等^①

(一) 主旨

在民主制度下，顯現出公民代表和參加的平等原則。依此政治的涵義，原則上每人都擁有同樣的權利和同樣的機會去擔任公職或從事其他政治生涯。然而，現實總是和原則不合，而且人們時常正式或非正式地歪曲國家各種各類的問題。

(二) 目的

社會活動的目的之一，是以多數人的強烈意見代替少數人的意見，而不管多數人們的出身、組成或弱點。很明顯的，接近政治生涯和從事行政工作，以便追求物質需要。熱愛自由並維護少數民族的尊嚴，是達成此目的較令人喜愛的方法之一。

(三) 計畫

須研究少數民族某些具體的範例，如人種、農村地帶、民衆團體（婦女、移民、精神上障礙者）、開發中國家等。委員會已討論出某些社會活

動的計畫，以從事公職和政治生涯。特別強調下面的計畫。

小學教育非常普及，極易援助由於家庭環境而失學的兒童。(1)實施永久訓練，從事實地研究，皆以家庭為中心。(2)為了讓使用權柄者瞭解他們的權利和輿論的關係，必須搜集不可辯駁的學術性的且詳盡的參考資料。(3)起草社會活動計畫，不是由高處走向低處，相反地，係由基點邁向頂點，並考慮到個人和團體的社會經濟內容與固有文化的影響。(3)當評價優先權時，管轄的權力應特別注意少數民族的需要，不論他們微弱的經濟、政治負擔等。交通幹線應由少數民族與政權之間的社會活動來策劃，以順利推行社會政策計畫。(4)劃分制度，使一國的各地區較便於支配，更易於統治。農村地帶應有機會讓國家政權對他們表示關心，尤其是貼補津貼或支付較高薪金給職員（小學教師、公司助理等），使他們情願在偏僻地帶工作，並獲致服務應得的利益。(5)策劃法律之時，應該制定對民眾公開的諮詢訴訟法，以便當事人能够發表他們的意見。私人團體、政治團體和工會，應有機會參加諮詢會議，並公開調查其成員，以便聽取他們的意見。(6)關於管理和執行權力的財政問題，宜妥加控制，使社會部門有其應得的部分。建議社會活動以自治權來處理預算問題，以實行一種聯貫的社會政策。此外，建議「減少金錢的流通」，有利於制定「扣除納稅者的稅款與捐贈」的社會目標。藉此金錢，社會活動使有更多的自由來處理問題。

四 阻 礙

委員會闡釋這些計畫，付諸實行時，可能發生些困難。(1)假如從事政治生涯對地方計畫比對區域性或國家性計畫更容易，當時人們由於處理的問題複雜，以贊成技術的政治專家為代理來支援此一地區的人民。(2)當行政或政治生涯的幹部由婦女來擔任時，她們有時組織一個「難解之事部門」，以應婦女界的請求，並協助達成政治的目的。(3)人們委託社會活動部門，或是以婦女，或是以職員來擔任，就是要「將其擱置起來」，使價值縮小到較小的範圍。(4)如此引導委員會確信：社會活動部門組成一個少數

民族以面對經濟和技術問題。因此，社會工作者能更積極地參加政治的策劃，使人們瞭解其活動，能够擔當政治的職務，或能加強他們與權力的接觸。在擔任社會交易代理的職務時，他們應注意：不要以憤懣的態度引起不信任，應以漸進的方式修改制度。否則，他們的活動將會停止、癱瘓，致使運用權力者受損。(5)關於國際性的計畫，在經濟計畫方面，進步的國家與開發中國家之間的差別，是很大的。為了國際的共同責任，應該盡最大努力確實來處理之。

(五) 建 議

(1) 國家承認自由協會，包括私人團體、典型的工會、少數民族，使他能參加政治決定。
(2) 當策劃法律保護每個國家中的學術諮詢後，使有關機構的每一員工能對法律草案提出意見。
(3) 於國際社會福利會議後，感覺到受壓迫的少數法屬民族，或會較受人尊重，不再感覺到會斷絕他們的文化。

附 註

① 第十八屆國際社會福利會議譯於民國六十五年七月十八日至二十四日在波特黎哥 (Puerto Rico) 首善聖旺 (San Juan) 召開，其討論主題為「爭取機會均等——社會福利行動策略」。內分六個委員會 (Committees)，第一委員會討論「經由服務獲取社會福利權」，第二委員會討論「以所得再分配方式來消滅貧窮」，第三委員會討論「少數團體之機會均等」，第四委員會討論「政治與行政方面的機會均等」，第五委員會討論「國內地緣政治方面的機會均等」，第六委員會討論「國際合作與社會福利權之獲得」。
② 此為第二委員會所作的結論，使用法語。
③ 此為第四委員會所作的結論，使用法語。

工作計劃

李東江

前言：

社區發展在臺灣成立正式機構編制負責推行工作已有數年。推行的機構也遍佈全省各地，在工作的進展過程中負有重要的任務。換言之如果推行的機構是一個能發揮功能的機構則對工作的推展有很大的助力。如何才能使機構發揮功能呢？因素當然很多，而機構中的人員能否對工作分出重要性，詳加計劃與作適當的安排是重要因素之一。本文就針對這一點，先就所謂工作計劃加以解釋說明，繼而將工作項目如何分類，以爲對每類工作所需的時間做最妥善的安排，以發揮每個人的工作效率到達最高點。最後再對特殊工作計劃方案應該循什麼步驟擬訂做一建議。希望本文之討論能對負責社區發展的各級機構中的人員，在工作的計劃上有些幫助，以利社區發展工作之更順利推行。

壹、何謂工作計劃

做一件事情能够順利成功的三要素是計劃、執行與考核，我們可稱作爲做事的三大步驟。計劃是第一步驟也就是開始做事本身的預備作業。執行爲是做的本身而考核則指工作執行完畢或是一個階段完成時的檢討評價。如果這三大步驟的每一步驟都有週密的考慮且能够緊密的互相配合則一件事的成功可期達到，否則很可能遇到困難阻礙工作的進行，甚或不幸招致整個工作之失敗。本文所要討論的是這三大步驟的第一步驟工作計劃。

如果你跟人家說我要到花蓮。人家問你「什麼時候去？」「乘什麼去？」……時，你的回答如果是「還不一定」表示你對要去花蓮這一件事只

是想還沒有開始計劃。如果你的回答是「預定×月×日搭乘早上九點的遠東班機」表示你已經有了計劃，不管你到那一天去了沒有，但已預備要做這一件事，且也安排了去的方法，由這一簡單例子中我們可以提出三個要素：一是這件事還沒開始，是「將來預備要做的」×月×日去，二是實際上是有行動、有方法的——搭乘飛機，三是這事是可能的，是「基於現有狀況下人爲因素所能辦到的」——一般人都可以做得到。具備這三個要素才算是一個計劃，否則我們便不稱它爲計劃了。例如有人告訴你，他再十年就要搭火箭到月球去，你就曉得那不是計劃而是一種幻想，因它雖然具備了第一要件「將來預備要做的」與第二要件有方法「搭乘火箭」但是不具備第三個條件不算是計劃。以現在的狀況下說，再十年是否火箭能很普遍讓願意去的人就去、每一個人的體力能否負荷……等許多問題都尚未確定。又如在電視上聽到「明天天氣將轉晴」時，你知道這是預測，而不是計劃，因爲它具備了第一與第三要件，但却缺少第二項「明天」是未來以「現有的條件」也能知道明天的天氣，但却沒有「行動」。沒有方法與行動去實現天氣轉晴的目標。氣象台的儀器是搜集氣象資料工具而不是達成天晴之工具。缺少第一要件的例子最容易了解，凡是現在已開始做了或已完成的工就不算計劃。

有人將成功解釋爲機會、運氣。我們不否認那種可能性，但是究竟那是屬於可遇而不可求之成份多一點，我們不要忽視了一個人的成功其中會有多少的苦心計劃與努力的過程，有了計劃加上機會與運氣可能成功。計劃是靠人爲不是寄托偶然的降臨。惟有「人爲」的才是我們所能把握的，

一個好的計劃可以有許多好處，如節省時間、人力、物力、財力、增加工作效果等實質上收益同時也可贏得別人之信任與尊敬。一位管理者，如能夠有好計劃不但能減輕自己本身之工作負擔，同時能使你的部屬樂於與你一起工作，因為他們能有所遵循，不做冤枉的工作，也會佩服你的能力對你更加敬佩。

計劃在 John T. Loftus 所著的 *Modern Management Concept* 一書中提到 planning 是「設計或籌劃在執行時所要採用的方法或行動路線」(Devising or projecting a Method or Course of Action) 更具體的說計劃是設計安排或用以完成目標的制度，在這種解釋下我們就更清楚了解。計劃是將來要達成目標的方法而非目標本身。計劃所考慮的是要做些什麼，而不是做的本身，做的本身是執行。

要有一個好的計劃，當然與一個人計劃能力有關，而我們要認識的一點是計劃能力是靠一個人本身在參與工作，於工作中培養出來。一個計劃能力强的人是平時能够了解工作的性質具備了有關作業上知識且能預測將來的趨勢。最後這一點非常重要，因計劃是涉及到將來，要適合於將來的情境，一個不能適合於將來的計劃是落伍的計劃。

計劃範圍有大有小，大者可為整個國家的社會計劃甚致國際性計劃，這裏我們討論的範圍將以機構及個人為重心、討論工作之分類、時間的安排以及將特別任務之工作計劃等三項。

貳、工作項目之分類

每一個生活在機構的人，都有他的工作，也就是有他的義務與責任，他對社會的貢獻就是由他的責任、義務表現出來。機構所以會付給他相當代價也就是因為他完成了某些工作，他所得到的報酬還與他工作份量、優劣及重要性而成比例。

大體上說，屬於機構基層的人，所擔任的工作比較單純固定而變化的幅度也不會太大。一般人只要稍加訓練就能擔當得起。越往機構頂層其所負責的工作範圍就越廣、種類繁多、性質複雜。尤其是主管人員更會碰到這種現象，如果沒有適當的方法加以處理那真是千頭萬緒不知從何下手。甚至有些人連自己之職責範圍都沒有認識清楚，天天做，天天忙，為什麼忙，怎樣忙，都不知道。這對於一個在機構中做事的總不是一種現象。一個人能否了解其本身工作之要點或職責範圍包括工作的寬度及深度，對其工作之成敗是有極密切關係，假若不會辨認自己工作要點，至少會有下列二種不良現象。

1. 推卸責任：因為不知自己工作的範圍與要點，往往有一些工作會被忽略，沒有人負責，尤其是一些比較棘手困難，吃力不討好的工作，更會有沒人管的現象，互相推諉。

2. 越俎代庖：正常的機構，工作是有層次，層層負責，各級層所負之工作應有所分別。但因不會辨認要點，就把自己應做丟開，而做些不應由你來做，或者由別人來做更能勝任的工作，如此產生了越俎代庖之現象。尤其是一些討好的工作，更為大家所爭取的。

這二種不良的現象產生之後，會有何不良的後果呢？我們可從三方面看：

1. 影響機構內的人羣關係之和諧：機構之工作在比較下，難免有些是較難的工作，假若沒有明確之被辨認則會產生如上所說的互相推諉責任之現象，較易之工作則為大家所爭取，互不相讓，爭功奪權，結果產生了不必要的爭吵，影響到整個機構的氣氛之和諧。

2. 降低工作效率：想推卸的結果就會心存依賴他人去完成，嚴重一點乾脆不做這項工作，輕微一點也會拖泥帶水慢慢做事，延遲完成的時間。同時在工作性質的方面也不無影響整個工作效率降低是顯而易見之事。至

於那些討好的工作，多人一齊完成相同之工作並沒有提高工作效率作用。

3. 造成浪費現象：很顯然那些大家搶的工作形成了人力的重複，造成了人力的浪費，同樣一件事，多人做重複之工作，在物力上也造成了浪費之現象，而那些沒人管的工作如被發現，再重新指定人去完成時，在時間上是很浪費。

由於未能辨認自己工作的要點與範圍會造成上述的種種不良後果，所以現代機構對於各階層的工作之整理相當重視。這裏介紹一種方法叫做工作項目分類 (Work Elements Classification)。可幫助建立機構內各層次之工作責任、有清楚的劃分，同時也能了解各層次之工作要點，那麼更進一步的功用是對這些已經分好的工作，應該由誰、怎樣來處理，都有相當的幫助。

現在就將工作項目分類的方法與步驟介紹如下：

第一步：將所有整個機構所要做的工作項目全部一一例舉出來，如全機構列出來總項目為一五五項。

第二步：各階層的人在全部的工作項目中選擇他自己認為與他那一階層有關之工作項目。他認為與他那一階層無關工作項目暫時放棄，如某甲從一五五項中選擇了六十八項，某乙選擇了七十六項。

第三步：同階層的人，討論究竟那些項目是與該階層有關之工作項目，同意後，將這些項目列出來，例如在機構第三級的人共同選擇了七十二項與該階層有關之工作項目。其他各級也一樣選取他們那一級有關之項目。

第四步：各級將共同同意之工作項目分成五類：「最重要」「很重要」「重要」「稍重要」「不重要」，且每類之工作項目數目原則上應照常態分配之數目加以配置。如前所舉的例子第三級選取3722工作項目，那麼各類之工作項目配置應為最重要四項，很重要十八項，重要廿八項，稍重

要十八項，不重要四項。

第五步：將全機構各級所列舉之項目加以查核，是否有漏的地方，如有，應由那些階層負責，負什麼程度的責任。

第六步：查核全機構各級中所選取之工作項目，是否有連貫，如果有必要時，可加以調整，目的在使全機構成為完整性，又各階層之間所認為重點是否相衝突，必要時也一樣可加以討論後調整之。

第七步：必要時，將各級之工作項目及其配置之情形公佈之。至於工作項目之分類已經完成，全機構的工作有了完整之檢討，各階層的工作重點也有了分配，我們進一步的來分析有了這種工作分類之後的好處在那裏。

1. 從機構觀點看：

A 全機構之工作項目全部列出，一目了然不會有遺漏的地方。

B 各階層工作項目也有明確劃分，不致有重複太多或空角之存在。且能一貫相乘，便於業務進展進行。

C 各階層有其工作重點，職責分明，因而不會有推卸責任或越俎代庖之現象，那麼降低效率影響人羣關係之和諧及造成浪費之不良結果就可避免。

2. 從管理觀點看：

A 每一階層有了工作重點，有助於推行分層負責工作。

B 有了工作要點，一位管理者可決定工作方法，對自己工作時間有妥善安排（這一點將於後說明）。

C 有了工作要點，一位管理者才能實施授權制度。

D 由這三點看，工作分類將幫助管理者發揮管理之功能。

3. 從個人觀點看：

A 工作項目清楚，使一個人能了解自己對自己所負責之工作是否見到與

趣，如有需要調整職位時，也有所主張。

B 工作項目清楚，工作要點明確，使自己有所遵循，安心、努力工作，發揮才能。

C 使各人自己選擇工作項目、分類工作，可訓練各人的辨認能力，當各人決定工作項目之取捨、分辨工作屬於最重要或重要時，是一種機會使各人能更深體驗到工作之深度。

由以上之分析我們知工作之分類對機構、對管理、對各人都有很大之功用。現代管理學上所謂工作說明 (Job Description) 可依這種方法來做。此種方法已漸爲人所採用，在這裏我們要附帶說明三點：

1. 這裏所提出的五類工作項目「最重要」以至「不重要」各類間之差別完全是相互比較的結果。分別工作之要點與重要性可使自己工作方便同時各種管理功能如授權、時間運用、才能發揮，至於每一類的工作項目數，是否應一定依照常態分配的數目，這裏只是提供一些原則。在事實上離這原則也不會太遠。如果最重要一類之工作項目太多的話，你將一時陷入窘境，無法自拔。換句話說你尚未發揮管理上之功能，希望大小事一把抓，累了一身，功效不一定宏大。相同的如果「最重要」一類太少，「不重要」一類非常多，那麼你將非常清閒，或者機構可以不要你這個職位。一般在實際作業中，屬於第三類的也最多，第二類與第四類的工作次之而二端的工作較少。

2. 在你這一級列爲「不重要」之工作項目，並不表示這些工作項目在機構不佔份量，也許在你這一級「不重要」在其他級是列爲「最重要」之

一類。這才是正常的現象。換句話說這種現象的產生才顯示各級之工作重點不同，整個機構之各種不同工作在各階層配合推動，整個機構才能平衡。

3. 一般來說，工作項目的性質也就是工作之重點，在各階層是不同的。面積代表工作項目之份量，越是低階層，操作之工作項目越重，越是高階層計劃性工作項目份量越重，在中階層者則組織工作或是監督工作較多。

除了上述，我們介紹的依重要性將工作項目分成五類外，另外還有一種分類法是將工作分成零碎的工作、正常的工作、臨時的工作及發展性工作四類，茲分列說明如下：

1. 零碎之工作：這種工作是在你的職位上必須做的，每天都會有且每天都是相同工作，任何人都可以不需要特殊之技術，如填報表、看報表、批閱形式上之公文、簽字等均屬之。對你來說並不是太重要也沒有特殊的意義但必須要處理。

2. 正常的工作：這種工作就是你之本份工作，你整天都是爲這種工作而忙碌也是機構給你的主要任務。這就是你工作之主體，這種主體工作當然隨着各人的職位而不同。如果你是社會工作者，那麼你的主體工作就是與案主接觸，解決他們的問題，如果你是一位管理員，那麼你的主體工作是教導員工，維持工作順利進行，安排工作計劃。

3. 臨時的工作：這種工作並不常常有，它包括單位內臨時發生的事故，例如員工發生糾紛、機器發生故障、外來的需要；例如賓客突然來訪，

上面的指派，本來這件事應是你上級的主管自己要處理，但他臨時有事，就把這件事交派給你，這種性質的工作並非常常發生但一來就屬於緊急性質，需要把正常的工作暫時擱置一邊先去處理這種臨時工作，處理這種工作需要應變能力，在短期內就要達成的重要任務。

4. 發展性的工作：這種工作，如果不是有眼光、有勇氣及有潛力的員工，常會忽略這種工作之重要性。就是一位優秀的人員也不是能輕易的會完成這種工作，如創建一套改善服務顧客的制度，發展新的工作方法，建立新的公平考核制度等。可見這類事情是具有挑戰性的工作，但需相當的智慧。

這種工作分類法與依其重要性的分類法，大體說來，並沒有太大的不同的地方。將工作加以分類，本身並沒有什麼重大的意義。其最主要的功用在於協助我們如何處理這些工作，使之更容易完成，更有系統的一步一步、一項一項完成。那麼在將千頭萬緒之工作項目歸類後，最重要的就是要進一步的談到如何處理與你有關之工作了。對時間之安排與人力的運用就是如何處理工作的二大要題了。

叁、時間的安排

當我們遇見了一位朋友時，常常問「最近怎麼樣」以代替問好。但你所得到的答案往往是「很忙」「累死了」「工作永遠做不完」。你也許恭維他一句：「你是重要人物嘛。」在這短短的談話裏，有幾個問題值得我們推敲。忙也許是真的，工作量太重。但也有其他的原因，例如：是否大小事都一把抓，是否將事情很有次序的安排好，對時間之利用是否最經濟，最有效果。一個越重要的人，事情越忙，這不是機構的好現象。顯示他對工作的分配有問題，對時間之安排有商榷的餘地。時間安排妥善，不但

節省大家的時間，也會避免其他方面人力、物力的浪費，同時也能贏得別人的信任，促進工作氣氛的和諧。這裏介紹幾種有關時間安排的方法：

1. 合理的分配時間：每一個人正常上班的時間都差不多，在八小時左右，但對這八小時的分配就有顯著的不同。聰明人在重要的事情上花較多時間，不重要的事以少量時間來處理。以我們上面介紹的工作分類為例：「最重要」這類工作雖佔七十二分之四，但所用時間比例應比七十二分之四為重，才算是好的時間分配。若將時間平均分配在每一項工作，表面看是公平，事實上是很愚蠢的。

2. 建立優先順序：在工作上，與時間有關，須要建立優先順序的情形有兩種：一是依工作的重要性，我們所應把握的原則是最重要的先處理。另外是依工作的緊急性：較緊急的，有時效性的工作列為優先。前一種是依功能性來看，後一種則以時效分。如果我們有依工作之重要性，列有優先順序時，那麼就不會遺漏了重要的工作。萬一中間有事情發生，你需要離開工作崗位時，或是你太忙，無法完成今天的工作時，你已把重要工作完成，而剩下一些次要的工作了。如此一來，就不會遺漏重要的工作。至於有時間性的工作，更是要把握機會，緊急的工作往往只需很短時間就能處理完畢，只要時效對準。我們這裏所談建立優先順序，並非將所有重要或緊急的事部排在最前面做。而是要抓住其重要與緊急的時間的意思。有些工作在開始時並不重要，但在某一段時間變得非常重要。那麼在那段時間就是優先了。又如火警，在它發生時是緊急、重要，你需要放下其他工作，去應付火警帶來的工作。

3. 預留時間：在工作分類時，我們曾介紹，把工作分為零碎性工作、正常性工作、臨時性工作，及發展性工作四類。一般來說，零碎性工作約佔一個人每天百分之五至二五%，正常性工作佔最大部份約在六〇—八〇%之時間，臨時性工作佔一〇—二五%。對時間不會善加利用的人，會將

只要你吩咐你的秘書或助理人員，將你每天活動的時間，按表上分類分別填上，即可明瞭每天究竟忙些什麼工作。當你開始有這種紀錄表時，你可能會驚奇你每天花太多時間在不必要或無關的工作上，而用在最重要和發展性工作太少了。因而懷疑紀錄有錯。但若幾天來情形大同小異時，你會惋惜以前忙得太不值得。而重新安排你的工作時間，避免浪費。事實上當我們浪費時間在不必要或無關的工作時都是不自覺的。常會討來部屬的怨氣，並侵佔了他人的職權。對發展性或最重要工作做得太少，就是推卸責任，你的主管會認為你沒有能力，不能稱職。但在你來說，這是冤枉，你有足夠的能力，也願意做發展性和最重要的工作，只是疏忽了時間的安排而已。

類似這種表格幫你計劃時間，功用極大。在使用之初期，可以時時提醒你：對時間之使用是否妥當，久之，如果你習慣了，就是一位善於安排工作的人了。尤其是作為一位主管，尤其重要。讓我們回到本文前面所提到「計劃是籌劃在執行時所要採用的方法或行動路線，」及「計劃是設計，安排或用以完成目標的制度」，那麼我們所談的工作分類與時間安排，不是為行動路線鋪好了良好的基礎嗎？不是達到目標的良好制度嗎？

肆、特殊任務的計劃

凡是須要活動的一種計畫，其過程可能比較複雜，牽連許多因素。如果我們沒有一種計畫的架構去擬定計畫，可能顧此失彼，再三重複，甚至於在外兜圈子，不得其門而入，或是面對龐大的活動而束手無策。不知如何下手。但若有一架構，再複雜的架構也能化繁為簡，抓住重點，一步一步完成就緒。可是活動的種類繁多，內容差異也極大。擬訂一種計畫的架構去適應每一活動，是不切實際的。尤其特殊的活動，往往性質不同，不只能一藥治百病。雖然如此，我們還是可以從種種活動中，找出在計畫

時，須要考慮的共同因素。如此可以做一個成功的計畫。以下我們所提的六點是任何計畫過程中必須注意的。這六點是：

1. 明確的主要目標：這是計畫的第一步，開始計畫時我們就要想到，我們所期望達到成果是什麼。這是主要目標，也是整個計畫的指針。以後計畫的過程必須朝着這個方向，依此為準繩而進行。主要目標可能只有一個，代表整個計畫的最後目的，它是概括性，一般的。但須為人所了解，必須非常明確。

2. 具體的次要目標：因為主要目標是一個最終的期望，一個指導原則，未免有遙遠難及之感。為要達成最後目標，就在中途設立這次要目標。這些次要目標是具體的，可以立即實現的，能完成這些次要目標，就能邁向主要目標。換言之，次要目標是達到主要目標的手段，必經之地。故，若想完成主要目標，必先達到次要目標，否則會遭遇失敗的。因為這才是腳踏實地的做法，捨此而妄想一步登天，是不合實際的。一般，計畫之範圍越大，次要目標就越多，或者層次越多。有點要分成幾個層次，先完成第一層次的次要目標，然後才能邁向第二層次的次要目標。如同步行階梯，一步一步而上。

3. 次要目標間的關係：次要目標往往都有多項，或是多層。這時我們就須考慮到他們的先後次序，以時間性或重要性排列。時間性也就是將事情安排在適當的時機。有些是緊急，到那時一定要完成，否則就失去時效，再找不到機會，這時我們就要安排在適當的時間。有些情形是我們必須先完成A次要目標後，B次要目標才能進行，這時就必須將A次要目標安排在B次要目標之前。所謂按其重要性排列是便於我們安排重要性的次要目標先完成，避免以後有變化時將重要性大的次要目標遺漏了。

另外要考慮次要目標間之關係的一點是注意到目標間的平衡。我們常偏重自己喜歡或比較容易的工作，忽略或逃避自己不了解或困難的工作。

在我們有意或無意地全力貫注於某些次要目標上時，忽略了另外某些次要目標，全盤計畫就會失去平衡，影響主要目標的達成。所以我們要時時考慮到各次要目標之間，不可有過分強調或遺漏的。使各目標平衡發展，才能順利完成主要目標。

4. 細部的計畫：這一部分是計畫的主體，也是執行時的藍圖。這也是達成次要目標的手段。每一個次要目標都有其細部計畫，擬訂細部計畫時，所須的資料較多，尤其是範圍廣的計畫。如果利用所謂五個「W」的發問方式去搜集資料，對我們擬訂細部計畫是莫大的幫助。

What：什麼是實際上要做的，要準備的是什麼。

Who：誰要參與這個計畫，誰是與其有關，由誰來執行。

When：何時開始，分成幾個階段，何時完成。

Where：從何處開始，在什麼地方做。

Why：為什麼要做這些，為什麼要這些人做，為什麼這時做，為什麼從這裏做，把上面What Who When Where的理由說明。

從這五個「W」去找資料後，把這些資料有系統，有步驟地連起來，成爲一個完整的一套，就是How。知道How，照着去做，細部計畫就算完成。

5. 計畫的彈性：計畫是針對將來，當然要考慮將來的情况，但是將來究竟不是事實，我們只能搜集資料去推測，對將來的情况並不完全清楚，

也無法完全掌握住，難免有意料不到的情况發生。遇到這種情况，次要目標可能須要改變，倘若我們的計畫缺乏彈性，將因情况之改變而無法達到預期的主要目標。俗語謂：條條道路通羅馬。達到主要目標之方法並非惟一。計畫時應考慮到不同的方法，在最佳的方法無法實行時，採取次佳方法，或是因爲情况改變，使本來最佳的方法失去其價值。另外的方法變爲最佳辦法。這時我們就應該採用新的最佳方法。這種性的計畫，可能改變次要目標，却有助於主要目標的達到。一切爲主要目標而努力。附帶提一點，我們這裏說：一切爲主要目標不是指不擇手段去達成。而是指採取最佳的方法。此謂「最佳」，是指衡量各方面得失後的結果。

6. 了解的計畫：計畫要成功，不只靠一個人或少數人的努力，更重要的是要獲得與計畫有關的人——計畫者、執行者、受益者、受影響者——的支持。故必須先讓這些人了解這個計畫。了解方法有二：一是說明，二是參與。若是計畫的受益及受影響者人數衆多，只有以說明使他們了解，參與計畫可能較爲困難，除非是以代表參與或是意見參與。選派代表參加或將他們的意見反應給計畫者。至於執行計畫者最好能讓他們參與，這有幾點好處，第一、他們能了解全盤計畫，以便與其他單位配合，共同達成主要目標。第二、可表現重視他們，增加其責任心。第三、能了解他們在執行時的主要工作，使他們能把握自己的重點。第四、有機會聽取他們的寶貴知識，採用其建議。

7. 計畫的可行性：計畫不是空洞的理論，而是將來要付諸實施的。故

計畫必須基於事實及現有條件，才可實現的一天。所謂現有條件是指現有人力、人才，及他們的知識水準，現有的設備及技術水準；機構內資源及可獲得的外在資源。凡此都是現有的事實，不可與之脫節，否則將影響到主要目標的實施。

伍、結語

本文一開始即說，計畫、執行與考核是順利達成目標的三大步驟，接着討論計畫的三特質——本來要做的，有行動、有方法，凡是基於現況之下，人爲能做到的，然後明白說明所謂工作計畫是以機構爲對象，討論機構內的工作計畫。

第二部分主要是工作之分類，其目的是幫助我們在工作時能找到一個合理的、最佳的、經濟方法去處理。可說是擬訂工作處理計畫的基本條件。如果沒有工作分類，則有推卸責任，越俎代庖之現象，影響人羣關係之和諧，降低工作效率，造成浪費等不良後果。芝加哥大學爲管理的需要，發展出一套方法，將工作分爲「最重要」「很重要」「重要」「稍重要」及「不重要」五種，根據這五類再決定處理之工作方式。不論是從機構、管理，或是個人觀點來看，都能了解這種工作分類法對我們有很大的幫助。另一種分類法是將工作分爲零碎性、正常性、臨時性及發展性四類。功用與前一種大致相同，都是在幫助我們去處理工作。

第三部分則根據工作分類，每一類工作在時間上應如何安排。安排得

妥當與否，可看出一個人的做事能力。這部分並且介紹六種時間的安排方法——合理得分配時間，建立優先順序，預留時間，以做得更好之運用，安排一段靜思時間，以爲開始工作前之安排與工作後之檢討，集中，經濟利用時間及對不同工作的時間安排以調劑精神。能考慮到這幾點，他的工作效率能一定很高，獲得上級賞識和同仁擁護。對自己前途，必有發展。最後介紹如何了解我們對時間之使用情形，很簡單的一種表格就能解決這方面問題。

第四節部份是針對特殊工作，在擬訂工作計畫時應考慮幾種因素。主要目標是我們最初所期望的結果，必須要明確，整個計畫才會方向。次要目標要具體，也是達到主要目標的必經階段。同時我們須注意各次要目標間之關係，有無重此輕彼之情形，是否考慮到目標重要性的輕重。擬訂細部計畫是一項較繁重的工作，但我們只要以五個W的問題——Who, What, When, Where, Why——來搜尋資料，並組織起來就是整個細部計畫了，擬訂計畫時要考慮到未來預料不到的變化，故須注意計畫的彈性，以免以後整個計畫癱瘓。計畫如能讓有關人員了解，可獲得支持合作助長計畫之順利執行。任何計畫必須依循現實的條件，才爲可行。這些都是第四部分的重點。考慮到這些因素之後，我們對任何工作，都能順利安排，成爲良好的計畫。

人力運用與工作計畫及如何處理工作有很大的關係，它與時間的安排乃是處理工作的兩大利器。

社區權力結構之線索

Thomas M. Meenaghan 作
章 英 華 譯

社區工作人員由何處去發現地方之權力分配？已為接受的指標可靠嗎？本研究分析了八十二個社會科學之個案研究，試圖測試社區特質與權力結構間的相關，顯示了驚人的結果——有益於實地工作。

一般都承認，能影響社會工作實施的社區特質為地方的權力分配。社區的權力結構往往可影響社會工作的有關問題調適策略的決定 (Decision-making strategies of intervention)。譬如，若權力由精英集團所把持，則問題調適應包含：找出權力結構之弱點，組織無權力者，由社區外補充資源，以及動員各個精英。在權力來源為多元的社區，問題調適則着重於教導各領袖明瞭自己獨特的權力範圍，並且要能發展並運用諸種結合^①。

由於深感選取問題調適策略之前確定權力分配的用處，如何設法從其他顯而易見的社區特質推斷出權力結構，很值得探究。描述這些特質及其與不同權力結構之關係的文獻頗為豐饒。但大都來自社會工作以外的學科，並且對實地工作者的好處甚是微小。本文的目的，即在評量社區權力結構方面的研究，並從中擷取有利於社會工作實施的東西。

首先不妨探查一些社區權力結構的理論。羅西 (Rossi) 指出地方政府的型式，與政治活動的程度，都足以影響社區權力結構成為某種特殊形式^②。瓦哈德 (Wachtel) 發展了一套指導方針，以決定社區所正存在的為何種權力結構。她的方針試圖衡量社區之經濟與政治生活，並使社區工作人員以之推論出社區的權力結構型態。瓦哈德模式的重心在，少數地方人士擁有之企業當權的程度如何？是否有積極的、競爭的和政黨的政治活

動。若前者為重，則精英型態的可能性大，若屬後者，則為多元的權力結構^③。

頗相類似的，羅吉斯 (Rogers) 也提出有關權力結構的一串假設。以共同社區 (Gemeinschaft) 和結合社區 (Gesellschaft) 的概念為依據，他說明結構的複雜性影響及權力結構型態。結構複雜的社區傾向於多元領導的，結構簡單的則傾向於精英領導^④。

也許和工作決定關係較密切的，應是社會科學中好些經驗性的研究，它們試圖探測，特殊社區特質與權力結構的相關性。可是這種研究的貢獻，殊為有限。理由在：(1) 各研究的發現，都是獨立的，雜亂的，甚且相互矛盾，均未顯示社區特質與權力結構間的一致關係^⑤。(2) 已有的社會科學資料大都來自個案研究。儘管個案研究都有很好的描述資料，但很難由之概念化，而明瞭社區特質與權力結構之關聯。(3) 個案研究的資料均缺乏適當的比較分析。^⑥也許最富雄心的比較研究當為華爾騰 (Walton) 所做的^⑦。然其樣本太小，許多有意義的變項又沒使用，因而成果大打折扣。基於上述理由，許多工作決定常依賴未測試過的理論假定，而非經驗性的發現。

研究設計

為探索既有個案研究未發掘的潛能，筆者蒐羅了八十二個社區研究

，行內容相關分析 (correlational content analysis)。選擇過去研究的準據有二：出版年代，以及是否為同輩社會科學家所稱許。

出版年代的使用，目的在求能涵蓋以權力問題為研究焦點的時期。一九五〇年，亨特 (Hunter) 發表的「社區權力結構」為約略的起始分界點，而一九七〇年不論分析雜誌，書籍名稱，及書評，都指出該年有關社區權力分配經驗性研究的的終止^⑧，因而以一九五〇——一九七〇間的相關研究為搜集對象。這種經驗性研究衰微的現象，顯示一九六〇年代末期，比較分析備受重視，而非枝微末節的個案研究了^⑨。

樣本又進一步的過濾，只取為社會科學家們所認為有意義的。凡印行成書或載於專門雜誌的研究，多少都已由其他社會科學家所評鑑，這樣的出版物，才是我們所欲擇取的。使用這一準據較深的理由在，有關社區權力發表過的研究，大多數不是徒增混淆，就是惹起紛爭；而本研究目的在於澄清混淆，只分析其主要來源，順理成章。因而未發表的論文和報告，均排除在外。

篩過兩道，只剩留八十二個社區權力的研究，我們雖不能說窮盡所有相關研究，但如此的樣本，已能合乎研究設計與問題分析的要求了。不見得其他研究者，做類似比較探究時，會採用完全相同的樣本，不過至少我們確信，將與本研究之樣本有相當的重疊。

本研究的目的是在測量依賴變項，即權力結構型態，與十七個有關社區結構和過程之獨立變項間之關聯。為達此目的，研究者對諸依賴與獨立變項均予運作定義，並於內容分析時使用這些定義。依賴變項之定義如后：

※精英領導——若個案研究顯示，地方上各種權力，大都由一小撮人所掌握。

※多元領導——若個案研究顯示，地方上存在着兩個權力集團，其權力因特殊的問題而有不同，或各踞社區之某一特殊範圍。

※無定形領導——若個案顯示缺乏任何持續的權力模式。

※無法分類者——凡均無法歸入以上三類者。

獨立變項來自二方面：社區理論家，包括社會科學家與社會工作家，所提出的變項；社科科學有關社區權力研究中，常使用的變項。由這樣的來源形成十七個假設，這些假設也都成為內容分析的主要依據。我們將獨立變項分屬四種社區生活面下：(1) 人口：年齡，人口數，人口成長，種族組合，民族組合，和宗教。(2) 經濟：工業化、分化 (diversification)，外地業主 (absentee-ownership)，和經濟團體。(3) 政治結構與過程——政黨數量，政治團體數量，競爭與衝突，社區型態，以及。(4) 社區問題：複演性 (recurring)，公衆性 (public)，和範疇。所有發現均以這四組生活面依次討論。

內容分析

人口 羅吉士 (Rogers)，或者可算上瓦哈德，曾提出這樣的理論：「年代古老，地域狹小，人口穩定甚或減少，種族組合及民族組合同質性高的社區，傾向於精英型的權力結構^⑩；反之，缺乏這類特質的社區，則易為多元領導之型態^⑪。表一描繪出這些變項間的關聯程度^⑫」。

由八十二個標本所導出的結果顯示，六變項中，僅其一與權力結構型態具統計上之意義關聯。儘管種族的異質性很可能導致非精英領導型態，不過其相關檢定，未達意義水準。僅地理區域顯得與權力結構型態有所關聯，南部以外地區，較可能為多元權力結構。如此所引伸的結論，恰與有

關權力結構文獻假定的相反，人口特質與權力結構無甚關聯，實地工作決定不必留以太大注意。

表一、人口變項與權力結構型態之關係

標準意義	導所test-Q由 數係關相之出	項變各含包 數究研之	：項變立獨 口
不着顯不	-11	25	齡年
不着顯不	+27	74	數口人
不着顯不	-10	50	長成口人
不着顯不	+34	44	族種
不着顯不	-08	31	族民
10>P>.05	+45	73)域地 (方南非

經濟 羅吉斯和瓦哈德也假定，若社區之特質為工業化程度低，經濟分化不顯著，外地業主之公司多，特殊經濟團體少（如，工會、納稅人聯盟、商會），則很可能為精英型權力結構^⑬。由表二可看出這些變項間的關係。

表二、經濟變項與權力結構型態之關係

標準意義	導所test-Q由 數係關相之出	項變各含包 數究研之	：項變立獨 濟
不着顯不	+27	67	化業工
不着顯不	+28	64	化分
02>P>0.1	+65	40	主業地外 例比之 (高)
20>P>10	+56	44	體團濟經 (多)

結果指出，權力結構與工業化和分化之關聯並不顯著，再次，研究發現推翻了權力結構模式的兩項主要假定。不過，另二受測變項，即外地業主之高比例和特殊經濟團體，與權力結構，具顯著的關聯。尤其值得注意的，是，特殊經濟團體的眾多與非精英型權力結構之關聯。

這樣發現，有個可能的解釋，即特殊經濟團體均偏向從事與自我利益契合的各種活動。整體言之，團體數越眾，利益團體間之競爭，可能性越大，如此越易使權力安排不致集中少數。

結果亦指出，外地業主之高比例與非精英領導結構相關顯著。如此發現與有關文獻頗相逕庭^⑭。不論是理論作品抑經驗性研究，都明白指出，外地業主於社區權力結構中，並未佔一席之地，因為：(1)他們過份着重跨社區之公司，(2)他們易於流動，以及(3)他們恐怕損害一般人對公司之印

象，而避免介入當地時起紛爭的問題。

有這樣的說法：基於上述三理由，地方當權人物，將填補社區因如此情況所產生的權力真空，而變得權位更重。然而八十二個社區研究的分析，並不支持這等觀點。反之，資料顯示，外地業主居多的社區，其地方人物，並不比本地業主居優社區之地方人物來得較有權勢。若這發現可靠，可能的解釋為，外在業主更可能藉不同的人與團體而謀取權勢。

政治結構 羅西和瓦哈德曾主張，地方社區裏數個政黨的存在有助於多元權力結構的形成^⑤。這假定可擴展而成：政黨以外的政治團體量越多，多元權力結構的存在越可能。還可延伸為：社區內之衝突越廣泛，越容易產生多元權力結構^⑥。對八十二個研究的分析，試圖測驗這三個假設，並同時看看社區型態（城市與小地方或大於城市的社區）以及權力結構型態間，有否關聯。表三陳列出政治變項與權力結構間之關係。

表三、政治變項與權力結構型態之關係

準水義意	導所test-Q由	變一每含包	；項變立獨
數係關相之出	數究研之項	素因治政	
着顯不	+25	43	量數黨政
P>0.005	+89(非精英)	47	團治政
01>P>0.01	+ .77(非精英)	59	突衝爭競
着顯不	.17	73	態型區社

雖然資料並未顯示政黨數量及社區型態與權力結構之關係，然其他二

變項却與權力結構型態，關係顯着。這樣的發現強烈的指出，社區內的政治過程和活動與權力分配關係密切，而正式政治結構之影響微乎其微。有組織的政治團體。以及競爭衝突的過程，往往使權力結構與不同團體之利益緊密關聯，如此則產生較分散的權力分配。

社區問題 要回答何人當權的問題，經常取決於研究者分析權力結構所選擇的焦點問題為何。有些類型的問題與特殊之權力結構不可分割，但要仔細考慮研究者焦點問題的選擇，是否混淆了研究發現。能影響問題選擇之變項包括，問題的持續，單獨的抑複演的；問題的性質，公眾的抑私人的；問題的範圍，世界性的抑地方性的。有關這些變項之文獻指出，任何社區權力模式，若都以複演的，公眾的，世界性的問題為中心，則傾向於多元權力結構^⑦。

表四、即為對這些變項的說明

準水義意	導所test-Q由	變一每含包	；項變立獨
數係關相之出	數究研之項	型類題問	
0.2>P>0.1	+66 (非精英)	48	演 複
03>P>02	+41 (非精英)	51	衆 公
着顯不	23	48	疇 範

資料顯示，複演的與公眾性的問題與多元權力結構相關顯着，而問題之範疇則未見關聯，我們推測，若選擇的問題為經常出現且本質上以公眾為主，則研究者分析的問題，為社區所完善發展的，甚且已制度化了一套問題解決的步驟。如此的步驟而需分工，並予專業人員，計畫專家和政治人物以權力角色。達爾（Dahl）等人曾說，解決問題的過程一日制度化，即意指非精英型態之權力分配¹⁸。顯然的，只取複演及公眾性問題來推論權力結構之研究，方法上都有所缺陷¹⁹。

實地工作時之選擇

由各經驗性研究中可看出，許多涉及特殊變項與權力結構型態間之關係，均無法肯定，並且於設法推斷社區權力模式時也不值得重視。不過有七個變項——地域，外地業主之存在，政治與經濟團體數目，競爭衝突之程度以及研究以公眾及複演問題為主——和權力結構形態之相關，皆達統計上之意義水準，這些都是社區工作人員初步決定權力模式時所能引以為據的。這些變項的使用，為中介性的。一旦權力全形（power configuration）得以確定，則可直接運用史別須特（Stechel）的設計，而區別工作問題之類型與改革策略間之關係²⁰。

若權力模式屬精英型的，則工作人員當衡量有關與革問題與精英利益間之關係。工作人員設法決定所引進的與革是否迎合精英們的利益，或無甚影響，或相抵觸。只要精英們不認為這些問題抵觸他們的利益，工作人員即可妥當的推論，工作策略當是同心協力的。如此情況下，工作人員可假定才幹之士與協助人士的一般角色，並且強調較傳統的工作技術，即教育，意識的激起，以及聯合行動。這樣戰術的可能資源及對象，由精英集團選出，他們對與革計畫的達成，都具無比的潛力。

這項策略運用時，工作人員應牢記心中，研究常顯示，精英集團之社會

互動，住居地區，與職業等的模式，往往使他們與一般大眾疏遠隔離²¹。這種隔離需要補助溝壑網（compensatory network of communication）的使用，透過工作人員而聯繫上與精英集團往來密切的中間人。中間人可由精英成員之親戚和與精英多少有職業或社會接觸之平民律師中選出。這樣非正式的聯繫有助於動員精英，其終極目的在使精英成為行動體的成員，而避免廣濶的組織工作。

若有關與革之策略與精英集團利益抵觸時，社區工作人員毫無理由推斷精英可用為改革資源或行動體系的成員。不過工作人員不妨將精英列為目標體系（target system）或設法阻止他們產生敵對的力量。在此兩種情況下，工作策略都較缺乏協同性，而且工作人員也得較切身的參與鼓吹行動及組織黨派。

於精英領導之社區，方略正與精英利益相左時，務必確認出衝突來源——不論事實的抑潛在的，並據以算計出使用衝突性策略成功的可能性有多大。於確認衝突來源時，可資利用的為與地區之一般機構，公共基金之需求，州法律，以及州和國家組織之影響力。由於社區內的資源模式以及所導致一般民衆的疏離感，精英們掌握絕強的權勢，因而於精英型社區中，上述非地方性之資源尤其有助於衝突性策略的實施。實地工作時，工作人員也將發現本文（Lewin）的場域理論（Field Theory）頗具效用，以之可辨識出衝突與變遷情境中正反兩面的力量，並採取應對措施²²。

若為多元權力結構型，工作者當明瞭分散於各問題的權力可能配置於嚴密的分工下。如此分工均派予行政與技術專家重要角色，並且於各個不同區域都不致重複。一旦社區工作者確認出多元權力模式而所施計畫又與深具控制力之主要人物的利益，傳統與政策相符，他應當直接或間接的與關鍵人士一道與工作之推行。同時應教導關鍵人士明瞭，中心問題以及其團體之利益與需要。

然而若當權人物與行動團體間常意見相左，需採衝突性較強的策略。特別的戰術，由傳統之游說，以至公然抗議和爭議，都依當權者顯示的抗力而隨機應變。如精英型態之社區般，實地工作者越是採非協同之措施，

越需集中量於組織與繼續利益團體。

於多元權力社區，應當使用下面的工作途徑：(1) 抽擇必要知識，宣揚策略，以使各個個人，組織與團體能據以衡量自身利益。(2) 政治性的處理社區之各主要因素，並創立各種聯盟以發揮權力資源之最大作用。(3) 教育相關領域之當權人士。(4) 必要時，從事於某類的衝突行動，以導向協議與妥協。

總而言之，一向被認為與社區權力模式應顯着相關之變項來測驗，顯出驚人的結果。雖然不少變項證明並非社區權力模式之可靠指標，好幾個變項則顯得關聯密切。這些發現若與變遷之問題和策略湊合起來，對組織地方社區內之實地工作及避免採用協同抑衝突措施時之墨守成規和遲疑不定，深具效用。

註釋

① Dawn Day Wachtel, "Structures of community and Strategies for Organization," *Social Work*, 13 (January 1968) pp. 85-92."

② Peter Rossi "Power and Community Structure" *Midwest Journal of Political Science*, 4 (November 1960), pp. 390-401.

③ Wachtel, op. cit.

④ David Rogers, "Community Political Systems: A Framework and Hypothesis for Comparative Studies," in Bert E. Swanson, ed., *Current Trends in Comparative Community Studies*, 1962), pp. 31-48.

⑤ Peter Friedman, "Community Decision-Making in the United States", *The New Atlantis*, 2 (Winter 1970), pp. 131-142.

⑥ Ibid.

⑦ John Walton, "Substance and Artifact: The Current State of Research on Community Power Structures," *American Journal of Sociology*, 71 (January 1966), pp. 30-39.

⑧ Floyd Hunter, *Community Power Structure: A Study of*

Decision-Makers. (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953).

⑨ Rossi, op. cit.

⑩ Rogers, op. cit., and Wachtel, op. cit.

⑪ 本文所引用之研究，為求統計分析之便利，將多元權力型與無定型者合併為非精英類型 (non-elitist)。

⑫ 所使用之相關係數為 Yule's Q，若變項二二分時，容易計算，又能直接解釋。所以採用該統計法，主要因樣本大小，而許多研究又未包含某些變項，這些因素常導致交叉表中之次數太小，無法以卡平方檢驗。見 G. Udney Yule and M. G. Kendall, *An Introduction to the Theory of Statistics* (New York: Hafner Publishing Co., 1958); and M. J. Moroney, *Facts from Figures* (Baltimore: Panguin Books, 1953)

⑬ Rogers, op. cit., and Wachtel, op. cit.

⑭ See, for example, Robert E. Agger and Bert E. Swanson, *The Rulers and the Ruled: Political Power and Impotence in American Communities* (New York: John Wiley & Sons, 1964)

⑮ Rossi, op. cit.; and Wachtel, op. cit.

⑯ Agger and Swanson, op. cit.

⑰ Friedman, op. cit.

⑱ Robert A. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City* (New Haven: Yale University Press, 1961)

⑲ Thomas Anton, "Power, Pluralism and Local Politics," *Administrative Science Quarterly*, 67 (March 1963), pp. 448-457

⑳ Harry Specht, "Disruptive Tactics," *Social Work*, 14 (April 1969), pp. 5-16.

㉑ G. William Bombhoff, *The Bohemian Grove and Other Retreats: A study in Ruling-Class Cohesiveness* (New York: Harper & Row 1974)

㉒ Kurt Lewin, *Resolving Social Conflict* (New York: Harper & Row, 1948.)

節約大拜拜移作社區經費

美侖美奐龍山社區之簡介

東益

臺南縣七股鄉龍山村，耗資三百餘萬元龐大經費，頃完成康莊大道的

設。

柏油路，排水溝暢通，家戶衛生環境煥然一新的漁村社區，並經臺南縣政府指定參加示範新發展社區之考核，六十五年八月十八日接受省社區競賽考核小組考核，獲得好評如潮，尤以龍山村，去年節約大拜拜經費，移作六十五年度社區建設。漁民自覺漁村落伍，不如人家後，想盡辦法節儉拜拜費用，移作社區發展，值得作他縣市鄉鎮區公所，將來興建社區之借鏡。

一、前言：

本社區以龍山村為社區建設範圍，面積共卅五萬平方公尺，地勢平坦，東南屬耕地，西北為魚塢，居民除少數從事農業外，大部份均以捕魚或養蛤、牡蠣為業，而少許耕地，又因地處海濱鹽分甚重，故收穫量常難維持成本，一般居民生活，甚為困苦。

社區由於地形低窪、排水不良，故每逢雨季，積水盈尺，幾成澤國，雨止則道路泥濘難行，環境衛生更差，民衆甚為苦惱不堪。

自總統 蔣公訓示「全力推展社區建設，驅除貧困，消滅骯亂，為民謀福利」之後，本村居民即欲參加社區建設，以解除苦惱，但格於貧困，有心無力。及至去年由地方人士黃文魁、王上村、吳海水諸先生等，利用村民大會時共同提議，擬將該村龍安宮建醮停辦，節約拜拜經費七十萬元移作社區建設，乃獲得全村漁民雷聲鼓掌讚成，而參加六十五年度社區建

二、社區概況：

本社區編號為二〇四十一，鄰數二二，戶數四四七，男一、四一七人，女一、二六九人，總人口數二、六八六人人。其中貧民戶數十四戶，貧民人數七五人，一級貧戶戶數一戶，人數一人；二級貧戶戶數四戶，人數十六人；三級貧戶戶數九戶，五十八人。

三、經費來源：

(一)政府補助

1. 省府補助：①基礎工程補助款卅六萬元。
 - ②局脚病社區建設專款十萬五千元。
 2. 縣府補助：基礎工程補助款廿二萬五千元。
 3. 鄉公所補助：基礎工程補助款卅四萬七千元。
- 小計：一百零三萬七千元。

(二)民衆配合：

1. 民衆配合款：七十萬元（節約大拜拜經費移作社區經費）
 2. 動員民工：發動社區居民從事義務勞動六千八百十二工，折合新
- 臺幣一百卅六萬二千四百元。

小計二百零六萬二千四百元。

兩項總計三百零九萬九千四百元。

四、基礎工程建設：

(一) 修築街巷弄柏油路面一萬五千四百六十二平方公尺。

(二) 修築排水溝渠：①砌石八十公尺，②磚造六千八百十公尺。

(三) 修建廁所浴室：

①公廁新建一座。②私廁新建廿七座。③私廁修建卅四座。④浴室修建五十間。

(四) 設置垃圾轉運站或處理設備：設置家戶有蓋垃圾桶四百四十七個及垃圾集中場一處。

(五) 家戶衛生一百廿戶

①圍牆整修一百五十公尺，新建七百公尺。

②門窗二百個。

③鋪設室內水泥地面一千五百公尺。

④牆壁粉刷二千一百公尺。

⑤家戶小排水溝六百廿公尺。

⑥改善廚房設備一百廿戶（灶台粘白磁磚）

(六) 整理禽獸舍八十間。

(七) 美化環境：庭院栽植花木盆花一千二百株。

(八) 興建活動中心一幢。

(九) 其他公共設施及整頓公共場所：①設置播音站三處及廟前公共晒場二千平方公尺。②裝設水銀燈十二盞。

五、生產建設：

(一) 設置或整修生產設備：①鼓勵農戶購置抽水馬達五台，噴霧機二架，②鼓勵漁民購置竹筏馬達十台，手拉車十一台。

(二) 修建晒谷場：①社區理事會與建公共晒谷場一處約二百平方公尺，

供農漁民使用。②社區民衆興建九處約二千公尺，修建五處約八百平方公尺。

(三) 修建堆肥舍：①農戶修建廿二間，用磚砌圍牆，水泥鋪地面。

(四) 修建牛欄豬舍：①修建牛欄二間，豬舍一百十三間。

(五) 各種生產措施：①六十五年六月十八日舉辦水稻綜合栽培技術講習會，參加人數五十四名。②組織水稻綜合栽培技術指導小組八人，分四組指導農民栽培，提高品質，增加生產。③野鼠防治工作，鼓勵各戶購毒餌，計撲殺家野鼠約三千隻。④六十五年二月廿四日組織牡蠣養殖研究班，指導漁民生產技術，⑤沿海捕魚編組：每年三月辦理捕虱目魚苗漁民編組；每年十一月辦理捕鱸苗及烏魚漁民編組。

前項編組名冊，統由七股區漁會申報警備總部核准，以利漁民出海作業。

(六) 社區公共造產：

①造林：利用社區空地種植木麻黃一百廿株。

②養魚：養魚池三處，約三萬平方公尺，年獲量約六千多公斤，折合新臺幣三萬元。

③公有土地約七公頃租給社區民衆使用，年租金一萬元。

④組織社區造產管理委員會，以委員十三人組成，社區造產收入悉由該委員會統籌運用，建設社區。

(七) 家庭副業及手工藝：

①設立技藝訓練班：推廣編織縫合、手縫技術，由社區理事會聘請針織公司專技人員傳授，學成即介紹工作，參加人員有六十名。

②組織養蠶研究班：研究養蠶技術，增加生產，參加人員有四十名

③大規模養豬一戶，養雞三戶。

- (4) 大規模養蠶十二戶養給七戶。
(八) 其他生產建設工程：

① 農田鹽分改良：由社區農民配合政府改良土地兩處，共計改良卅公頃荒蕪之地，變作肥沃之田地。

② 疏濬漁港，配合政府專款補助，疏濬龍山漁港，使漁船（筏）出入海暢通。

③ 疏浚農田水路系統二百公尺，以利排水。

④ 改建溪埔橋爲水泥橋，以利漁民出入海。

⑤ 鼓勵民間興建飼料粉粹加工廠一家，以補助飼料生產。

六、福利建設：

(一) 設置托兒所一所，收容兒童計有五五名。

(二) 修建貧民住宅：

① 配合政府補助輔導貧民新建貧民住宅六戶，每戶補助三萬元至三萬六千元。

② 配合縣府補助輔導貧民整修貧民住宅五戶，每戶補助六千元。

(三) 興建小農住宅：

鼓勵社區民衆興建小農住宅，計有十二戶。

(四) 設置醫護站：

① 辦理霍亂預防注射一次，共一千零四六人。

② 日本腦炎一百零七人，小兒麻痺種痘二次，八十二人。

③ 免費醫療：本年六月九日縣衛生局與民衆服務分社聯合辦理醫療服務，計免費醫療六十二人，本年八月七日陸軍八〇四醫院與民衆服務分社合辦服務免費醫療五十四人。

④ 接受家庭計畫者計一百十四人。

⑤ 免費醫療肺結核病患十一人。
(五) 設置就業輔導連絡站：

由村幹事擔任連絡員，輔導就業者有十一人。

(六) 設置農會辦事處：

洽請七股農會於社區活動中心，設置農會辦事處，便利漁民存放款

(七) 建立貧戶調查檔案：

建立貧民調查表及名冊，以資平常辦理救濟及輔導其自力改善生活，脫離貧戶之用。

(八) 指導家戶衛生：

本年七月廿九日起至八月七日止，縣衛生局派督導員二人駐村指導，鄉公所派村幹事廿五人來村指導各家戶個人、家戶及環境衛生。

(九) 其他福利設施：

① 本社區仁愛工作隊員十一人，發現貧民某人等生病，代辦申請醫藥補助費，及某人之妻死亡埋葬補助費。

② 辦理春節、端午節、中秋節三節慰問金發放。

③ 勸募社會救濟金共六千零二十五元。

④ 一級貧民每月發放生活補助費二百元。

⑤ 本年六月十九日配合上級舉辦家庭計畫執行小組衛生教育講習會。

⑥ 辦理小本貸款每戶一萬元，其中經營飲食攤者一戶，從事養蠶事業者二戶，販賣魚類者一戶，使其生活均獲得改善。

⑦ 雇用貧民四人二天，每人每天二百元，清掃社區環境。

⑧ 對於貧苦兒童由托兒所免費，予以收托。

⑨ 對於貧苦學童，予以減免學雜費。

⑩印發「生化防護須知」四百四十七份，分發各戶張貼於屋內明顯處，並加以講解。

七、精神倫理建設

(一)活動中心設備

①懸掛國旗暨 國父遺像，蔣總統遺像各一面。

②會議桌三張，長檯五十條。

③牆壁上彩繪廿四孝畫圖。

(二)設置小型閱覽室

①設置書桌四張，合椅十二張。

②訂閱報紙二份及雜誌一份。

(三)修建體育活動處所

籃球、排球及桌球場各一處

(四)設置文康活動處所

①文康活動所一處。

(五)備置文康及體育活動器材

①排球架一付，排球網一領。

②籃球架一付。

③滑梯二座，鞦韆一座。

④象棋三付，跳棋一付。

⑤鑼鼓大小各一付，鈴鼓二個。

⑥風琴一台。

(六)修建小型公園或兒童樂園

①小型公園一處：設假山一座、噴水池兩處、小型魚池兩處、大型

魚池一處、涼亭三座、小橋二座、鞦韆座椅二張、鼓檯十個。

②兒童樂園一處：滑梯二座、蹺板一座、鞦韆一座、轉球一座。

(七)備置國民生活須知禮儀範例宣傳用品：

①印發國民生活須知四百四十七份，分發各戶張貼於屋壁明顯處並加以講解。

②印發禮儀範例手冊四百四十七本，分發各戶閱覽，並加以講解。

(八)設立媽媽教室，舉辦

①烹飪二次。

②家戶衛生一次。

③一般婦女常識一次。

④手縫講習一次。

(九)設立長壽俱樂部

為老人提供適當身心活動，利用廟亭設立長壽俱樂部，備置樂器、象棋、圍棋、收音機、電視機等，供老人娛樂。

(十)設置補習教育器材

①播音機一套，講桌一張。

②補習教材五十本。

(十一)社區童子軍

由轄區龍山國小協助籌組社區幼童子軍團一團。

(十二)其他有關改善生活習慣及陶冶品德措施

①利用村民大會宣傳三次。

②組織改善民俗七月普渡節約拜拜勸導隊，按期勸導。

③實踐莊敬自強端正禮俗執行工作小組。

④消除髒亂執行小組。

⑤民政服務小組。

⑥頒發消除髒亂法規宣傳日曆四百四十七份，由住戶張貼屋內明顯處。

八、感人事蹟

第十二鄰一三二號居民黃同榮捐獻土地三百廿平方公尺，第九鄰八七號黃秤捐地二百平方公尺，十四鄰一四八號蔡川捐地一百五十平方公尺，十四鄰一四五號吳嗣仁捐地一百平方公尺，十三鄰一三七號王合記捐獻地一百平方公尺，以上居民，均犧牲小我，完成大我之精神，把為社區道路拓寬或拉直，捐出私地，不償捐予本社區理事會處理，竟完成筆直康莊大道柏油路，委實功不可沒。

臺灣省政府社會處暨衛生處頃決定以社

區發展方式配合小康計畫及消除骯亂工作

白秀雄

臺灣省政府負責推動小康計畫及消除骯亂工作的社會處及衛生處，決定在社區中加強推行小康計畫及消除骯亂工作，並於九月廿六日上午假臺灣銀行會議室舉行省政建設座談會，討論小康計畫及消除骯亂工作應否與社區發展配合及如何配合等問題。

此項省政建設座談會是由臺灣省政府新聞處趙處長守博主持，國內學者專家范珍輝、王培勳、李鍾元、蔡漢賢、唐學斌、白秀雄等，及各報社發行人、社長，計四十餘人與會。社會處許處長水德及衛生處胡處長德惠曾就目前執行情形及今後努力方向提出報告。

與會人士一致認為，小康計畫（又稱臺灣省消滅貧窮方案）及消除骯亂工作，均為長期性的工作，必須從根本上針對社區居民的觀念、態度、行為着手，培養社區居民良好的生活習慣，換言之，除了目前所採行的「你丟我撿」「你丟我罰」等方式，還須以社區發展方式養成社區居民自動自發自治的精神，為維護社區榮譽而努力。同時，應發掘並運用社區一切資源，包括社區人力資源、物力資源、財力資源等，以配合社區的消滅貧窮、消除骯亂等工作。對此，大家一致認為，社區中的學校，應成為社區的文教中心，學校應切實遵照教育部訂頒之「各級學校加強社會教育實施辦法」的規定，開放學校的場所及設備，供社區居民使用，特別是青少年，學校的教師更應擔任積極的角色予以輔導。

消滅貧窮工作除了救助及就業輔導外，尚須喚起社區意識，促成社區自助及訓練當地人才。我們呼籲國內行爲及社會科學家採取「科際合作」的方式，共同致力於探究貧民的心理、行爲模式、文化特質、價值觀念、社會學習及生活適應，並就其研究發現提供決策參考，將是一件極有意義的工作，且必對改善貧窮問題有重大的貢獻。

行政院新聞局登記證
局版臺誌字第〇三八一號
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

第五卷 第九期

中華民國六十五年九月二十日出版

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：三四一七四八四・三四一三六〇一

印刷者：崇文印刷企業有限公司

地 址：臺北市泉州街三十九號

電 話：三七一〇二二〇・三三二二六〇八