

聯合國亞洲及遠東經濟委員會，於一九六一年

八月，在泰國首都曼谷召開亞洲社區發展會議時，各國代表一致建議，社區發展計畫在基層應由地方政府執行，並為期在行政、財政及技術方面的建立更為健全，地方政府應為自治政府。自治政府當具備下列三個條件：(一)行政首長及議會代表均按期由地方居民選出，(二)各級地方政府應有自己的稅收及年度預算，(三)各項技術服務應分散歸屬於各級地方政府。

地方政府負責推動社區發展工作，發動社區內居民，以自助及互助方式，配合政府共同謀求社區內居民的生活環境改善。

一般說來，開發中國家的基層組織多不健全，距離地方自治政府的形態尚遠，仍多採取中央集權制度，全部稅收、預算及技術服務都由中央統籌辦理。但當政令及技術服務下達人民的時候，基層方面，只能派遣少數多目標工作人員，執行上峯所交付的各項使命。且因無充足及固定經費，又缺乏專門技術人才，致在開發中國家所推行的社區發展，常有頭重腳輕的現象，即在中央有龐大的組織和人員，工作項目亦齊全，但下至農村社區時，只有極少數非專業人員推動零星而極簡單的工作。

社區發展即需要地方政府和社區居民的聯合行動

地方發展即需要地方政府和社區居民的聯合行動，地方政府必須有動員居民的熱誠和辦法，包括如何組訓居民、選擇可行的工作項目、實施方法等。社區居民因缺乏領導人才，多不能自發自動來密切配合行動，必須藉外力來引發，正如生麵糰需加入酵素，使發酵而後製成饅頭或麵包。地方政府正為引發居民自發自動的唯一外來力量。此項外來力量，應包括組織人員、技術和物資。

「社區」的一般觀念，是指自然形成的村落或基層行政單位，多以村里為對象。開發中國家，極大多數人民為農民，極大多數地方為鄉村，所以社區發展多限於農村社區發展，工作對象着重鄉村，甚至限於鄉村而不及於城市。

早於民國四十五年十一月起，我國政府在台灣地區實施地方自治，除省主席及台北院轄市長由中央指派外，省市議會代表、縣市長及縣市議會代表

、鄉鎮長及鄉鎮民代表均由當地公民按期選舉。地方各級政府負責行政，而議會則審定政府預算及決算。

中央、省市、縣市及鄉鎮級政府均有各自的稅收及年度預算，且各項技術服務如衛生保健、土木工程、農業推廣、戶籍登記等均已分散納入各級政府，並擁有專門技術人員，所以在開發中國家間，我國為極少數已做到聯合國經會所建議地方自治政府國家之一，殊值得自傲，且亞經會引之為亞洲地區社區發展的模範。

為報導我國對這項工作的特殊成就，特約請我，代表我國，撰寫英文「中國台灣之社區發展」，已由該會於民國五十七年五月印成專冊，分發各國參考。

我國雖已實施地方自治政府，但尚不能符合亞

經會所建議社區發展方案的要求，對組訓社區居民及啟發其以自發自動精神，配合地方政府的努力、財力採取聯合行動而言，仍嫌不够積極。就過去所普遍執行的義務勞動而言，在城市形成點線敷衍，成效不著，但在鄉村確有建設性的成就。所謂義務勞動，顧名思義含有強制性而非由人民所自發自動，且偏重於勞動，只限於短時間的清除髒亂，及偶有修築村道和排水溝等情事，成效短暫，保持困難。

近年來省政府大力推行社區環境衛生基楚工程改善及興建簡易自來水，普遍在全省各鄉鎮獎勵實施，很有成效。但是此種基楚工程，只是社區發展工作之一，不能以此即為社區發展。

此外，如中國紅十字會台灣省分會及中國農村復興聯合委員會，共同協助省政府及地方政府舉辦以村里為單位的家戶衛生訓練改善，發動村民，配合地方政府補助款，按居民自己選定村里公共設施項目，以自助互助的方式謀求改善。

家戶及村里衛生改善工作特出的成就有二：(一)

實現亞經會所倡導社區發展的原則，由地方自治政府會同村里居民，以自助互助方式共同改善社區；(二)組訓村里居民，於同一時間內使村里內所有家戶，不計貧富，自發自動，按各自能力做到下述各項：(1)每戶自備個人盥洗用具，以養成良好個人衛生，(2)家禽加圍，整理及打掃居室庭院，以保持清潔整齊，(3)粉刷牆壁、油漆門窗、種植花卉以美化環境，(4)普遍分發施用毒蠅餌，以撲滅蒼蠅，於短期內將全村內所有家戶由髒亂而單調的舊氣象，一變為清潔整齊而美麗的新氣象。但缺點為地方政府特別是鄉鎮公所，尚未能視社區發展為它本身施政的重要工作，被動多於主動，有關部門也未能積極配合參加。在社區內，學校尚未視此項工作為學生生活教育的一部分，因此以村里為單位的家戶衛生訓練及改善，雖為社區發展的最佳先鋒，但未得其他部門如經濟、社會、教育等的配合發展，所以全盤社區發展工作的推進仍不顯著。

亞經會認為在台灣推動社區發展，有關機構除地方自治政府之外，尚有中國農村復興聯合委員會、各級農會、魚會及水利會，都有特出成就，更認農會在基層方面對改善社區人民的經濟生活有很大貢獻，而農復會為策畫推動全國社區發展，也有重要貢獻。

然而「社區發展」一詞，在我國尚有部分人士

誤解真義，以為社區發展只為開發中國家用於落後地區的原始方法，不適合我國國情，以為我國中央及省市政府的各專業部門，服務及專門技術都已能分別直接及於村里居民，且所能運用的人力、物力及對農民增產和生活改善，遠非大多數開發中國家只用少數多目標而非專業性的工作人員所能比擬。可是因我國過分重視經濟方面的發展，相對的忽略了對社會方面的發展，且各部門過分注重本位的發展，因此缺乏彼此間橫的聯繫，結果富的農民確是更富了，但是窮的鄉民相形之下，仍逗留在貧窮的邊緣上。

將來的社區發展，似應採取經濟發展與社會發展齊頭並進，如鳥之双翼，不可偏重。經濟發展目

社區發展

的在使社區內成年居民均有工作，增加生產及收入；社會發展目的在求得經濟發展成果，藉以改善社區內全體居民的生活。

農

業發展是專為鄉村人民謀求改善經濟及社會生活的辦法。借過去農業發展偏重經濟方面計畫，重視增產，而對社會方面發展不夠重視，且政府對社會服務偏重消極救濟，缺乏積極性獎勵及謀求消滅貧窮和增加生活幸福的辦法。如無政府積極輔導，農業增產不一定代表一般農民收入增加，而增加收入又不一定代表農民生活的改善。加以生活享受標準隨經濟發展進步而提高，過去富裕家庭的生活享受，現在一般家庭已不以為滿足。農民的生產和收入雖較以前有所增加，但因迅速工業化及現代化的緣故，農民收入和生活水準已不及從事其他行業者為高。根據省政府主計處於民國六十年所作台灣省家庭收支調查報告，非農民每人年收入為新台幣九、六五〇元，而農民每人收入只有六、一九一元，相較之下，低了三五·八%。因農民收入較低，所以農村青年男女多棄農業而轉入工廠，因而導致農村勞力不足。這固然是經濟發展過程中的自然現象，但如何不使農民過速地一窩蜂似投向城市謀生，造成城市的混亂不安，與相對的鄉村萎縮蕭條，實為當前農業發展的重要課題。

台

省農業發展過去重視單位面積產量的提高，現已列入世界最高單位面積產量國家之一，所以今後似須著重提高農業勞動生產力，按目前我國每一農業勞動的年生力與先進國家農民相比，尚相差甚遠。為提高農業勞動生產力，必須改變農業經營方式。過去土地政策採取耕者有其田，形成小自耕農，鼓勵他們對農業吸取新技術、新方法，增加投資及提高生產的濃厚興趣，導致單位面積產量提高的特出成就。但耕地面積過小，根據行政院台灣地區農業普查委員會於民國五十九年普查報告：農民中種一甲田以上者，只占二八·四%，半甲至一甲者為二七·六%，而半甲田以下者高達四十四%。每個從事耕種的農民，根據行政院綜合會民國六十年的台灣統計資料顯示，只有〇·四甲，如此微小之耕種面積，每一農業勞動力之年產量及

談農村

許世鉅

收益，又如何能提高呢？又怎可與美國至少耕種幾十甲地的農民相比呢？

因此，有人主張在現階段不宜再繼續採行耕者有其田政策，勢須改為耕者有足夠土地的政策，此固可適合機械化耕種，提高每一農業勞動的年產和收益，但亦有危險後果，即耕種在一甲田以下占七一·六%的農民共有一百六十餘萬，此從事耕種之農民，於短期內勢將移讓他們的田地給財力雄厚的企業者，聯帶他們的眷屬將近四百萬人離開農場，政府又將如何安頓此一龐大而無其他專門技藝的人口。大多數農民湧至都市後，必將增加失業人口，造成社會不安，而少數留在故鄉的，亦必淪為雇農。

耕者有其田政策下的小自耕農，將逐漸轉變成為耕者有足夠田地的中農，但轉變的快慢，及多大的田地為足夠，當隨工業化程度而有不同。工業化進度快速可前進無阻時，農民轉業多，小農戶繼續快速減少，每一農戶的耕種面積也隨着增大。但工業化如受國際競爭和市場的限制，至某一階段時必將停止擴展，則農戶轉業勢須隨之停止，每一農戶的最大耕種面積亦將受限制。所以值此過渡時期，為保持高單位面積產量，同時力求提高每一農民的生產力和收入，我以為對緩和農工的脫節與變動及增加二者之相互適應性，社區發展應為可行而有效方法之一。茲將我的構想簡述如左：

社

區內居民農業共同經營辦法：社區內居民保有各自原有土地的所有權，但耕作採共同作業方式，除個別保留小塊土地種植特種作物供家用或就近市場零售者外，可種植相同作物的土地都採共同作業方式耕作，共同作業的田地，為配合機械耕，廢除各小塊田地的田埂，匯成大塊田地，製成一面積的大小，應配合耕耘機最有效操作而定，製成耕田圃。共同作業的田地，應紀錄組成地主的姓名

和他們原有面積，再由區內參加分子會同政府農業專家審定耕種全部田地所需的人工和各項投資，選定負責耕作人員，並推定總管、事務及會計負責辦理日常事務，遇有特殊事項應由總管召開社區會議決定。農忙期間人手不足時，可雇用社內或社外人協助，按日計酬。負責耕種人員按季或按年計算工資，其他人員為義務職，只配給津貼。

共

同作業田地全年毛收穫除去工資、種子、肥料、殺虫劑、耕耘機租金及油料、水費等之投資後，為全年的淨收益。淨收益中可提成若干，以為社區內舉辦福利事業的基金，如農忙托兒所、貧病孤寡的救助和文化活動等。扣出此項基金後的淨收益，可按組成分子的田地面積比例分配。

社區內不須參加耕作和無田地可資參加的多餘農業勞動力，適合轉業為工業勞動力者應鼓勵至附近工廠工作；不適於轉業者應留在社區內共同從事農村副業，如着手飼養牲畜禽畜等，由政府給予技術輔導及長期低利貸款，並組織社區內能從事此項副業的居民，施以訓練。

又為經濟利用空地，應考慮建造向空中發展的立體畜禽舍，由參加居民共同投資、共同飼養、共同運銷。除去各項費用後所得的淨利益，按股分配。股分的規定可由社區和政府輔導人員共同商定，例如全部時間能從事畜禽副業者，年壯的為一股，年邁、年幼及婦女只有部分時間可以工作的為半股等。

行

政院蔣院長對農業發展和改善鄉村人民的生產極為重視，公布九項加速農村建設重要辦法，指撥新台幣二十億元巨款，作為今後二年内推動其中五項辦法之用。興建鄉村簡易自來水和改善農村環境衛生計畫，為五項中的一項，分配一億四千萬，着重選擇農業專業區和社區發展地區辦理，並以貧困地區為優先。我認為，我們應把握時機，首先積極興建鄉村簡易自來水及改善農村環境衛生，協助推動農業專業區工作，以配合前述的社區發展方法和目標。此項工作，期能在少數鄉村社區先行試辦，待有成效後再予推廣。一己之管見，願能有助於我國社區發展之推進。