

台灣土地及農業問題資料
中國地政研究所叢刊 蕭鐸主編

台灣省農村社區建設之研究

梁芳男 撰

成文出版社有限公司印行

中國地政研究所所長

蕭錚主編

臺灣土地及農業問題資料

梁芳男

撰

台灣省農村社區建設之研究

成文出版社有限公司印行

版權所有



翻印必究

中國地政研究所所長 蕭錚主編
臺灣土地及農業問題資料

台灣省農村社區建設之研究

著者：梁

芳

男

出版者：成文出版社有限公司

發行人：黃

成

助

發行所：成文出版社有限公司

台北市杭州南路一段六巷九號

電話：三九一六四一六（五線）

郵政劃撥帳號：一四四七號（全省通用）

印刷者：上林彩色印刷有限公司

初版：中華民國七十年六月

登記證：行政院新聞局局版臺業字第一一四三號

「臺灣土地及農業問題資料」總序

蕭 序

中國地政研究所曾編行「民國二十年代中國大陸土地問題資料」三百四十四種（精裝二百冊）又製作「民國二十及三十年代土地及經濟農業、水利等問題資料」微片六百餘種，統係由美國資料中心委由臺灣成文出版社發行。自此中國大陸淪陷前之經濟資料，可謂齊備。自民國三十九年，中央政府正式遷臺而後，即在台發動土地改革，以爲復興基礎，歷今三十年來經濟發展迅速，蔚爲亞洲第二位之經濟大國，其所以致此之由，識者均知其基因；在于善用「地力」與「人力」。即第一級生產層面之基礎純厚，而政策適當也。此卅年來，本所研究員生致力于此層面之探討，其所爲之調查、分析、研究，而得有各國問題之結論者，除教授所主領之研究報告另有專編外，尚

HN 5353/09

有研究論文百數十種。今又編爲「臺灣土地及農業問題資料」，仍由成文出版社印行，可視爲前述大陸資料之續篇，亦卽爲世人所羨稱之「臺灣土地改革」與「農業發展」之第一手資料也。或亦足爲他年復國之印證乎，是爲序

論文提要

近代社會由於都市與農村發展之不平衡，使得都市過於擁擠而農村則普遍貧乏的現象，此種不調和之發展趨向，其結果使得社會散慢威脅到人民之生活方式。爲使社會結構組織健全，其根本解決之道，須從農村社會中去謀求。但農村社會建設工作繁多，須有系統而確切的策劃，才能有良好的效果。

農村社區建設已成爲國際間，一種主要而有效的解決農村社會問題，改進農村生活之手段。台灣農村實施社區建設，迄今只不過五、六年之久，但實施社區建設地區已有九百七十八個社區，受益人數達二百萬人。然因各地區之人文條件與自然環境不同，其實施績效與實施過程中所遭遇之問題亦不相同，頗值探討。本文之研究，即從點線的觀點，來研究農村社區建設之過去、現在與未來之趨勢，並從中發掘問題，並進而找出解決之途徑。

筆者自幼生長於農村，對於農村經濟瞭解較爲深切。近年曾將有關農村經濟資料廣爲搜集，加以整理，其搜集之範圍，分爲實地調查、文獻

資料。次級資料係分別向經合會、地政司、省社會廳、糧食局、台灣省各縣政府、各縣農公所及各縣農田水利會等機關搜集而來。本文共分五章：第一章爲緒論。就社區建設之涵義、起源、沿革，及社區建設之重要原則，作一鳥瞰性之介紹，並從農村經濟結構之觀點，解釋農村社區建設之意義。第二章爲台灣農村社區建設實施經過，係就台灣省農村實施社區建設前後之過程，作一歷史性之探討。第三章爲台灣省農村社區建設現況，就社區建設之工作步驟、方法加以分析，而後就每縣情況概括介紹。第四章爲台灣省農村社區建設之探討，爲本論文之重心，針對當前農村社區建設之種種措施，就社區建設之成果與缺點加以分析，再進而依：工作項目方面、工作配合方面、政策方面、執行機構方面、建設經費方面、成果維護方面，探究其利弊得失。第五章爲結論，將全文作一總結，並對今後農村社區建設之方向及應有措施提出建議。

本文撰寫期間，承蒙洪教授竭誠切指導，初稿完成後，復予指正，筆者衷心銘謝。學長杯英彥、白秀雄先生，省社會廳黃文顯、簡英傑先生提供寶貴意見與資料，對本文之完成助益良多，謹此一併致謝。

台灣省農村社區建設之研究目錄

論文提要

第一章 緒論 一

第一節 社區與社區發展之涵義 一

第二節 社區發展之起源與沿革 五

第三節 社區發展之主要原則 七

第四節 農村社區建設之意義 十

第二章 農村社區建設實施經過 十三

第一節 農村社區建設之緣起 十三

第二節 初期農村建設——基層民生建設 十四

第三節 農村社區建設八年計劃 二十一

第三章 農村社區建設現況 二十六

第一節 農村社區建設之步驟 二十六

第二節 已完成之農村社區 二十七

第三節 農村社區建設真相 四十

第四章 農村社區建設之檢討 五十三

第一節	農村社區建設之成果	五十三
第二節	農村社區建設之缺點	六十
第三節	農村社區建設的問題	六十二
第一目	政策方面	六十二
第二目	工作項目方面	六十三
第三目	工作配合方面	六十四
第四目	執行機構方面	六十六
第五目	建設經費方面	六十八
第六目	成果維護方面	六十九
第五章	結論	七十二

主要參考書目

中文書目

英文書目

第一章 緒 論

梁芳男撰

第一節 社區與社區發展之涵義

何謂社區（Community），這是首先必須瞭解的問題，對於社區之涵義，到目前還有幾種不同之解釋：

（一）「有人仍以一群有氏族關係（Kinship relation）之家庭，大家聚居在於一塊較為密集之土地村落上，而密集在此村落之居民，有其共同之意識（Common Consciousness），和社會之團結，相通之利害，如此就可稱為一「社區」。」（註一）

（二）「社區是一群人們共同生活於一個相當鄰近的地域內，並產生各種社會組織，互助互惠，形成共同福利。或較詳細的說，社區是人類共同生活的一種地域團體，這個地域團體可分為都市社區或鄉村社區，社區有大有小，小至為村莊鄉鎮，大至為城市都會，均可稱為社區」。（註二）

由上面的解釋，可知一個社區的成立，必須有下列幾因素：
一、須具有一定區域的人口，彼此居地甚為接近，對於日常生活彼

由於經濟社會不斷的蛻變，以往孤立之社區勢不能繼續維持，再加以社區內之份子常處於競爭，和新陳代謝狀態中，其內部團結力逐漸減退。到了後來由於民族國家之出現，和地方行政區域的劃分，社區就與政治團體相融合，更使之日趨變質，舉凡一市一村一鄉，凡自然的或人爲的，都可稱爲「社區」，亦不像過去那樣嚴格之劃分。

我們知道在社會學上，有所謂「社區解體」一語，其意指社區自與外界接觸，並受自然或人爲環境影響後，病態叢生，諸如文化、經濟的失調，或人口數量與品質的變化，皆使社區之本來機能變遷，而造成貧窮、愚昧、自私等現象。爲了掃除這些病態，重經理想社區，因而就有「社區發展」(Community development)運動的產生，其意義包括下列幾種：

一、社區發展一詞，依照聯合國常用的標準定義(註三)，意指：
「一種過程，即由人民以自己的努力與政府當局聯合一致，去改善社區的經濟、社會、文化、環境，納入國家生活之中，俾對國家的進步，克盡其最大的貢獻，此一複雜的過程包括兩種基本要素：即由人民自己的參與並盡可能靠自己創造，以努力

此有密切的聯繫，以求相互共同的協作，故社區是社會的一種類型。

二、居民有他們共同的社會意識 (Common social consciousness)。

三、居民必須要有相同的生活興趣

四、必須要有能滿足生活興趣的條件或資源。

如依照這樣分析，則在台灣的一個農村，我們就可稱為一個社區。但是也有人將一個大社會中，一群共同種族來源和文化背景之人群稱之為「××社區」。居住於社區的居民在當地國家統治管理下，依法律的規定，為謀共同福利或特殊目的之原因，大家文化背景相同，生活需要一致，以此作為獨立發展的基礎，有計劃的加以全面配合，依次逐步擴展，如此而成為一完美之社區。

但社區這一名詞，由於時代之變遷，而愈來愈浮泛的被使用，在早期的社區不僅是一群人共同生活在一起的小地區，而且是與外界隔離，不容許他處的勢力侵入。在社區內的社會關係，全賴宗教以及各種禮俗加以維持，並沒有任何政治或有法律制度存乎其間，慢慢地

「(1)五十四年本黨自公佈實施民生主義現階段政策後，爲求更加強推行起見，將基層民生建設一律改稱爲社區發展，提報中央常會第二〇五次會議准予備案，通知各級黨部及有關從政同志，密切配合加強辦理。」

(2)透過台灣省政府從政主管同志於社會福利政策四年實施計劃中，列入社區發展工作三項（略）。

(3)社區發展之推行，除由政府主管機關主持辦理外，仍透過原有各地基層民生建設輔導機關，策動各地方力量共同推動。

。（註七）

五、蔡業成先生說：「社區發展仍係聯合國爲促進各國社會、經濟、和文化建設的一個專用名詞，主旨立國際合作的長期推行計劃，並由各國政府分採直接措施（Direct Measures），補助措施（Supporting Measures），和全面措施（Overall measures）三道齊頭並進，以發展落後地區的經濟和改善各該國人民的生活，與過去大陸的鄉村建設和今天台灣的基層民生建設

改進其生活水準；由政府以技術或其他服務以促進其發揮更有效的自覺、自助與互助。此一過程，可在各種爲促成社區多方面進步的項目中表達出來。」（註四）

行政院頒佈的「社區發展綱要」規定：「社區發展爲有計劃的動員區內之人力、物力、財力，配合政府各部門之施政計劃與財政支援，以增進區內人民生活條件，提高區內人民生產效能，改善區內人民生活環境，建設民生主義新社會爲目標。」（註五）

三、內政部社會司司長劉修如說：「國父的地方自治就是指社區發展。：：：在本省社區發展工作開始以後，一切工作都歸納在裡面，如衛生、交通、教育、娛樂、家政指導、兒服福利、家庭副業、貧民施醫、合作事業都綜合到社區發展裡面。內政部正着手擬定計劃，訓練工作幹部，務使社區發展工作能獲得切實的成就。」（註六）

四、中央第五組詹純鑑先生曾述及台灣推行社區發展現狀：

灣全省各地普遍遵照實行，成爲社區發展工作的開端。但是有些專家學者反對引用「社區發展」(Community development)一詞，並且認爲社區發展是專用於經濟落後地區，不適用於工商業進步的台灣，其實此種觀念值得商榷。我們知道社區發展有兩個相輔相成之意義：(一)一個曾經繁榮而以後衰落的社區，當地人民於受到某種刺激或鼓舞之後，同心努力，要重振「家聲」，恢復以往興盛；(二)其社區尚在原始或落後的情況中，雖富人力與天然資源，但未經開發，實棄於地，而人民生活簡陋窮困，經外來力量的刺激與推動，當地人與外來的領導者合力開發其潛在資源，興辦各項經濟與文化事業，使當地人民的生活逐漸開化改善。(註九)這兩種的意義既不互相違背，亦不互相獨立，而是相輔相成。因在許多社區中，衰落與尚未開發兩種情形同時存在，也可能是互爲因果，在進行第一種意義的社區發展時，也可以有第二種意義的工作，而完成達到第二種意義的目標。反之亦然，因此要計劃進行一個社區的發展時，似可不必太拘泥于名詞的爭辨。我們所關心的只要社區發展工作像其他社會建設一樣，有其基本原理原則、

異曲同工。」（註八）

綜合以上各學者專家之意見，說明了社區發展的目標爲：（一）育計劃的動員區域內之人力、財力、物力；（二）社區各種結構要能與社會結構相配合，並促進居住環境的改善；（三）社區各項設施要能維護居民生理和心理健康；（四）社區制度和組織要能有效的控制各分子並維繫其統一團結；（五）社區一切病態之源，要能對症下藥，予以根除，特別是貧窮問題。以上各項目，所涉及的範圍甚廣，除了需要社區內的人民動員一切力量外，政府亦需要加以協助配合。在發展中的農業國家，社區發展之涵義可廣亦可狹，廣義的在於促進國家經濟與社會的發展，以普遍提高人民的生活水準。狹義的涵義可視作社區人民的自助互助活動，然而我們不論從何方面來看，實際上皆需要政府出面領導統籌，而後積極推動。一般言之，農村社區，一時不足與言自我發展，惟有藉政府力量加以領導。

民國五十七年政府接受社區發展的觀念，認爲與民生主義現階段社會福利的宗旨相合，於是訂定「社區發展工作綱要」，責令台