



賴兩陽

在人生的過程裡何其有幸與你們相遇，或輾轉知道你們的故事；記得你們、記得那些事，是因為在不知不覺中這一切都已成了生命的刻痕，甚至是生命的一部分。

吳念真（2010）《這些人，那些事》～從民國 54 年《民生主義現階段社會政策》將「社區發展」列入推動項目之後，社區發展工作就與臺灣這塊土地結下不解之緣。「社區發展」也許是一個外來的名詞，但在多年與臺灣社會相互交織融合的過程，也成爲一個非常具有本土意涵的社會制度。歷經 50 年的發展，應該已經有三代人都有共同的歷史記憶。社區發展工作的創始與推動，累積了許多人心血結晶，而讓臺灣社會呈現不一樣的風貌。即使有一些人或基於愛深責切或基於理念不同，對社區發展工作有所責難。但是，不容否認，社區發展還是民眾之間最具有感情溫度的一個制度，當臺灣社會遞嬗的軌跡拿掉了社區發展，又會剩下什麼？

「千里之行，始於足下」，社區發展有今日的面貌，當然是許多人努力的結果。

這些人包括行政界與學術界的前輩，他們或身居其位，責司擊劃與推動，或潛心學術，提供理論與指引，都讓社區發展工作可以在穩定的基礎上茁壯成長。這篇文章當中，選擇了八位對社區發展工作具有貢獻的人物，對其主要事蹟略爲敘述，從「這些人」與「那些事」當中，梳理臺灣社區發展的歷史脈絡。當然，還有許多人對社區發展工作貢獻良多，但因作者所知有限，如有闕漏，敬請見諒。

本文將這些人分爲行政界與學術界兩部份，這種分類方式當然不夠精確，有些人先在學術界服務後來轉入行政界，有些人先在行政界服務後來轉入學術界，這些多采多姿的生涯發展過程，難以盡述。因此，作者只能以他們最後一個職位做爲分類標準。

## 壹、行政界

聯合國的社區發展模式是以當地政府爲主導，結合民間力量共同推動社區改善計畫。臺灣也不例外，我國早期的社區發

展工作係由政府倡導推動，尤其是負責社會福利業務的內政部社會司成爲推動工作的發動機。社會司司長對社區發展工作的理念與做法，會影響推動的成效。以下四位先生對社區發展工作的貢獻，大都在社會司司長這個職位上，公門好修行，他們的努力，讓社區發展在臺灣扎根與成長。

### 一、劉脩如：社區發展的先驅者

第二次世界大戰之後，許多國家民窮財盡，尤以發展中國家爲最，不得不尋求動員民間力量以求自立更生。1951年聯合國經社理事會通過議案，企圖運用工業國家社區福利中心爲主的社區組織方式做爲推動的途徑。嗣經調查，認爲許多農業國家已在使用更爲切合當地需要的措施，如：民眾教育、農業推廣、合作事業及鄉村建設等。於是乃改變前議，擴大內容，以「社區發展」一詞，做爲此一工作方式的名稱（徐震，1980a：175）。

臺灣在二次大戰後歷經戰火摧殘，當然也是貧窮落後之地。我國當時爲聯合國的會員國，既然聯合國在開發中國家推動社區發展，當然需要積極爭取援助。而其主要的發動的時機與決策者爲何？其主要的政策依據是什麼？依據《劉脩如先生訪談錄》記載：「社區發展」一詞首次出現在政府公文書，是在「民生主義現階段社會政策」之中，這個文件的起草者之一就是劉脩如先生：

民國 53 年由國民黨中央委員會建議起草「民生主義現階段社會政策」，似乎要檢驗政府在臺灣實行了多少民生

主義。因此，中央黨部提了三位起草人，分別爲崔垂言、楊家麟和我三人，我們三人經過多次討論後，終於決定分成七項說明，即社會保險、國民就業、社會救助、國民住宅、福利服務、社會教育和社區發展等。（劉脩如口述，卓尊宏、陳進金訪問，1996：132）

這三位起草人當時的職位，劉脩如爲社會司司長、崔垂言爲國民黨中央黨部設計考核委員會副主任委員、楊家麟爲國民黨中央黨部設計考核委員會副主任委員兼經濟組召集人。這樣的組合符合當時社會建設的思維，即經濟與社會福利要均衡發展。只是臺灣的施政，從國民政府來臺至今，從來就是「經濟優先」，社會福利從來沒有與經濟均衡發展。

在政策文件中使用「社區發展」一詞，是經過爭議的過程。崔垂言與楊家麟原主張要使用「地方自治」，經劉脩如竭力說服，才以「社區發展」一詞定案：

最後一項「社區發展」是由我特別提出，當時崔垂言和楊家麟二位較傾向主張用「地方自治」，他們認爲這是中山先生的一貫主張。……當時我主張用「社區發展」時，曾向崔、楊二人說明，中國一直沒有真正實施地方自治，這話三十年前我已說過，甚至到今天我仍然認爲臺灣沒有真正實行地方自治。想想今天地方財政、人事、警察等權仍由中央控制，凡事必須向中央報准，實在稱不上「地方自治」。所以當時我才主張用「社區發展」，希望獲得聯合國的援助。而崔、楊二人

後來也不反對，故文件的第七項目是「社區發展」而不是地方自治。(劉脩如口述，卓尊宏、陳進金訪問，1996：137-8)

劉脩如先生不只是上開政策文件的草擬者，隨後訂定《社區發展工作綱要》也是其心血結晶：

該草案經我親手主稿報請行政院核定，迭經行政院開會商訂，遂於民國 57 年 5 月命令發布。……社區發展工作綱要是我在社會司長任內的一份重要文件，花了我很多心力。「工作綱要」之所以鉅細靡遺將各項目說明清楚，純是因為行政院頒布「民生主義現階段社會政策」後，各基層單位對於「社區發展」這個外來名詞不瞭解，屢次來電詢問社會司，我在不勝解釋之下，乃訂定此一「工作綱要」。(劉脩如口述，卓尊宏、陳進金訪問，1996：138-144)

在劉脩如先生的努力之下，社區發展在政策與實施方式上漸具雛形，而向聯合國爭取援助也有成效。聯合國在民國 54 年派顧問張鴻鈞博士、55 年派亞經會主管社區發展專家霍孟吉 (Mr. Homji) 來臺協助草擬設立「中華民國社區發展研究訓練中心」(簡稱社區研訓中心)，並於 59 年 1 月獲聯合國核准先給予第一期兩年的資助。59 年 6 月該中心正式成立，並遴選 15 位人員出國研習社區發展相關課程，以做為未來推動之師資。惟研訓中心設置地點究應在臺大校園或內政部土地上爭執不休，後來雖然同意在臺大興建，但當時行

政院院長蔣經國下令各機關不得新建辦公廳舍，以致該中心興建案胎死腹中(王培勳，2005)。儘管後來演變未盡人意，但如非劉脩如先生在社會司司長任內大力倡議社區發展的政策與實施，臺灣是否會有後來社區發展工作的推動，不無疑問。

## 二、蔡漢賢：社區組織的變革者

現行推動社區發展業務的組織是「社區發展協會」，但是這個名稱是在民國 80 年修正《社區發展工作綱要》時才易名，民國 57 年推動時的名稱為「社區理事會」。而在民國 80 年修正該綱要時，蔡漢賢先生擔任社會司司長，主導社區組織的變革。

在民國 57 年社區發展工作伊始，社區組織的組成方式，依據徐震教授的說法為：

省府社政當局為建立社區組織，乃促使各地方成立「社區理事會」，以村(里)為社區，村(里)長任社區理事會理事長，村(里)幹事兼任社區理事會總幹事，村(里)公所(筆者按：辦公處所)即理事會之會址。此一權宜性之措施，目的在於使社區發展工作得以迅速展開。(徐震，2007b：146-7)

由於「社區發展」是外來名詞，臺灣只有村里組織，而無社區組織，為了取得聯合國經費補助，政府部門採取權宜措施，將村里組織與社區組織合一，「一套人馬，兩塊招牌」，卻也形成歷史共業，留下了社區與村里兩者糾纏不清的後果。由於村里型社區範圍狹小，資源缺乏，導致社

區組織之基礎十分薄弱，而形成：(一)社區範圍太小，缺乏教育、衛生、福利之機構與工商事業團體之資源。(二)社區領導層面甚低，無法負起社區動員，規劃與協調之任務(徐震，2007c：147)。是以，徐震教授多次撰文呼籲應擴大社區範圍，擴大資源結合層面，擺脫與村里組織的糾葛。

對於擴大社區範圍的回應，依據黃源協、蕭文高、劉素珍(2009：123-124)的研究：1983年《社區發展工作綱領》在社區的劃定上，已納入「聯合社區」的概念，只是在實務推動上，或受限於政府僵化的會計體系，或限於主責官員的科層思維，抑或受限於專家或專業主義的傲慢，抑或受限於專業組織或社區團體的自私，資源統整一直難以付諸行動。

到了民國80年修正《社區發展工作綱要》係在回應解嚴之後社區組織型態的改變，時任社會司司長的蔡漢賢先生提及：

此一時期政治上「解嚴」而日益民主化，民意代表、學者專家多以採「綱領」法意與條文窒礙之處甚多，對外不僅難以拘束行政機關，對內亦無從約束社區居民，以不屬行政命令之「綱領」為名更是不妥，兼且當時「動員戡亂時期人民團體法」亦無「社會運動機構」之條文，且又適值政府有「各機關之要點、注意事項，如依性質應定為法規者，請切實檢討改定為法規」，內政部因應民意與上意，乃於78年先就「綱領」予以修正，但終未符社區人士之意願，幾經爭議，又有恢復「綱要」之舉，惜好事多磨，延

至80年5月始有現行「社區發展工作綱要」之公布。

新修訂綱要最大之特色為將原社區理事會改為社團形態之社區發展協會，由居民自由參加，理監事均採民主選舉，工作項目除原指定工作基礎工程、生產福利、精神倫理三大項目外，授權協會得接受政府政策項目、推薦項目，尤強調社區自創項目。(蔡漢賢，2002)

有關社區範圍的界定，依據該綱要第五條：

鄉(鎮、市、區)主管機關為推展社區發展業務，得視實際需要，於該鄉(鎮、市、區)內劃定數個社區區域。社區之劃定，以歷史關係、文化背景、地緣形勢、人口分布、生態特性、資源狀況、住宅型態、農、漁、工、礦、商業之發展及居民之意向、興趣及共同需求等因素為依據。

可惜的是，這樣的規定依舊難以突破鄉鎮公所所在劃定社區範圍時以村里為認定標準的窠臼。不過，民國80年綱領的修正，其重大變革之一，即是將原界定為社會運動團體的「社區理事會」改為依《人民團體法》運作方式成立的「社區發展協會」。由年滿二十歲三十人發起，即可申請設立，而成為「非以營利為目的之社會團體」。

這個社區組織型態的調整，也許在呼應民國76年臺灣解嚴之後，社會力的釋放與抒解，讓以往社區理事會與村里組織過度一致的現象，可以藉由民間自發性力量

的結合，帶來新的社區力量與作法。惟此一改變，有些地方反而形成少部份人壟斷社區的情形，如果同一區域內又不能設立兩個以上社區組織，就會讓這個社區因缺乏競爭而暮氣沈沈。顯見具有歷史背景而成立的社區組織，即使為因應臺灣民主化過程而轉變組織型態，但運作模式仍然牢不可破。

蔡漢賢先生雖然無法突破社區組織的限制，但其對社會工作專業主要貢獻之一，即為在社區研訓中心主編《社會工作辭典》（66年出版，73年、79年與89年三次修正，其中89年修正時社區研訓中心已裁撤）。這部辭典網羅了國內社工界學者專家與行政主管人員多達二百餘人參加撰稿，內容豐富實用，是國內唯一的社工專業辭典。在民國79年大幅改版時，主要負責編務的是原社區研訓中心洪秀蕊小姐，配合蔡漢賢先生對辭典修訂的要求，任勞任怨的整理龐大的文獻資料，其工作態度令人敬佩。

### 三、白秀雄：社區季刊的創辦者

《社區發展季刊》從民國66年4月起創刊號問世，迄今已近40年，內容涵蓋社論、特載、中心議題、論著、譯著、社政動態、社區報導等社工各領域，已成為社工專業人員必備之讀物，不論研究所考試或高、普、特考，都是命題的重要參考資料。當時這本季刊的首任主編，即是曾任高雄市、臺北市社會局局長、社會司司長與臺北市政府副市長的白秀雄先生。

在《社區發展季刊》之前，為宣導社

區發展理念，社區研訓中心從民國60年11月開始發行《社區發展通訊》，當時內政部部長徐慶鐘在發刊詞中指出：

第一，我們希望這份通訊能對社區發展的理論、觀念與技術，多作闡揚，介紹與報導的工作，使有助於正確觀念的樹立，協調步驟的獲致，與技術的日新又新。第二，我們希望這份通訊能負起溝通意見與培育友情的責任……。第三，在我國與聯合國合作的「社區發展方案」下，我們的15位研究員現正在國外攻讀社區發展有關的學科，他們在國外渴望隨時了解我國社區發展推行狀況及其特殊需要。（王培勳，2005）

該通訊在第二期開始改名為《社區發展月刊》，每期約30頁左右，月刊共發行66期（60年11月～65年12月，其中63年2、3兩月未出版）（王培勳，2005）。

為什麼要從《社區發展月刊》改為《社區發展季刊》？依據當時兼任社區研訓中心研究組主任的白秀雄先生的說法為：

我主要負責年度研究計畫訂定，委託學者專家進行研究，並將研究成果或新知深入淺出在每月的通訊刊出，供全國各地社區工作者參考。由於經費與人力很有限，每月通訊只是一張紙，時間又太趕，只有一位同仁負責，內容貧乏。我幾經思考，並諮詢學者專家意見，改成季刊發行，並爭取經費充實內容。我兼任首任主編，季刊的主要目的不變，仍是將新知深入淺出的提供給各地社區工作者參閱。（白

秀雄，2013：67）（註1）

據此，《社區發展季刊》是歷經通訊與月刊階段，後來在白秀雄先生擔任社區研訓中心研究組主任改為季刊形式，堪稱為臺灣當前歷史最悠久、發行量最多、影響力最大的社會福利期刊。不過，當時的發行的目的是以社區實務工作者為對象，希望文章深入淺出。時至今日，該刊學術性大為提高，許多大學教授都將該刊視為學術論文發表的場域，白秀雄先生感慨的說：

不料事過三十幾年後的今天，每期季刊常逾四百多頁，有時幾近五百頁，幾乎都是學術論文發表，學界還認為不夠學術，主張再強化其學術性。季刊是給各地基層社區工作者看，不是大學研究所或學術機構的學報，一定要深入淺出，倘使社區工作者不便或無法閱讀，就是與原先宗旨相違，實在太可惜，真是季刊創刊當時始料未及！（白秀雄，2013：67）

從季刊編輯委員會的組成以大學教師占絕大多數，社會局處長僅占二席，大概可以見其學術性發展的端倪。因該刊需經委員審查，如學術性不高，恐難讓接受嚴謹學術訓練的大學教師同意刊登。至於，政府方面，儘管發行人是主管機關人員，原則上，也尊重編委會的審查結果。（註2）未來是否需降低學術性，增加社區實務工作者的文章？涉及季刊定位，尚須進一步研議。

#### 四、陳武雄：社區福利的推動者

「社會福利社區化」（以下簡稱福利社區化）從民國84年開始，已經成為我國社會福利制度推動的主要模式，而積極倡議並開始推動此一制度者即為時任社會司長的陳武雄先生。

福利社區化所以能迅速的成為社會福利重點工作，與李登輝總統建立「生命共同體」的號召有關，藉由總統的宣示，透過行政部門積極配合推動，使臺灣社會形成一片「社區熱潮」。民國83年行政院文建會即已提出「社區總體營造」計畫，李前總統曾於民國83年3月22日參加中華文化復興運動總會和臺北市政府合辦的「社區文化研習會」活動，另於84年1月15日也參加臺南市社區文化巡禮活動，均提出「社區居民應該自己組成一個具有約束力的共同體社會，自主地來經營自己的社區生活，解決社區問題」。社區總體營造上有總統支持，下有文建會積極推動，恰如野火燎原一般，如火如荼的展開。

在社區總體營造尚未推動之前，社政單位的社區發展從民國57年開始推動，已有26年的歷史。但在民國83年之後，社區工作的主導權開始由社政單位移轉至文建會，社政單位勢必要有所作為，以免被邊緣化。是以，民國84年內政部於召開之國家建設研究會中邀請國內、外學者專家提出專論探討「發展社區化福利服務型態」，其綜合建議事項中提及「為落實社會福利政策，社會福利應推動社區化，建議能加強各社區各項社會福利設施及服務方

案的普及」；並於同年召開「全國社區發展會議」，其中第四分組會議即是以「如何落實福利社區化的理念」為主題，加以討論，並做成「為落實社會福利政策，社會福利應推動社區化，並建議加強各社區各項社會福利設施及服務方案的普及」之建議(賴兩陽，2009：111-2)。

為了推動福利社區化，時任社會司司長的陳武雄先生開始研究規劃一個有系統、整合性的「社會福利社區化」推動策略。依據陳武雄先生的說法：

先於民國 84 年 5 月，將全國社區發展會議之結論及建議事項彙整後訂頒「加強推展社區發展工作實施方案」，其中實施要項第三項明白揭示：「推動福利社區化」—成立研究規劃小組，研訂「福利社區化」的具體措施與實施步驟，規劃推動「福利優先區」創新措施，建立社區服務網絡，以落實結合社會福利與社區發展的新政策。同年 7 月內政部成立「推動社會福利社區化專案小組」，積極研商福利社區化之原則及作法，並同時進行法制化作業，研訂《推動社會福利社區化實施要點》，並於民國 85 年 12 月 16 日核定實施。(陳武雄，1997：8-10)

民國 87 年內政部依據《推動社會福利社區化實施要點》，落實「福利社區化」的理念，選定臺灣地區五個縣市作為推動「福利社區化」實驗地區，包括臺北市文山區、宜蘭縣蘇澳鎮、彰化縣鹿港鎮、臺南市安平區與高雄縣鳳山市進行實驗，實驗業已

於 88 年 2 月結束。此外，前臺灣省政府社會處也於 87 年 7 月起，擇定宜蘭縣宜蘭市梅州社區、臺中縣霧峰鄉萬豐社區、南投縣埔里鎮、新竹縣私立華光智能發展中心與苗栗縣私立新苗啓能中心等五個社區或機構進行實驗，89 年則由臺北縣三重市、高雄市小港區、彰化縣秀水鄉與金門縣負責推動。一時福利社區化的實驗，蔚然成風，且各具特色，為臺灣推動福利社區化踏出重要的一步，隨後許多福利制度均必須考慮落實社區化的可行性。此一思維，就需歸功於陳武雄先生在社會司司長任內積極推動福利社區化的措施，從而奠定良好的基礎。

## 貳、學術界

社區發展工作的推動除了行政界人士位居其位，掌握資源，可以擘劃推動之外，如無學術界建構理論，提供建言，以為推動依據，將如無舵之船，航行於茫茫大海之中。本節將介紹四位在學術界對於社區發展工作上，引進制度、建構理論、投入訓練與發展方案的前輩。

### 一、張鴻鈞：社區發展的引入者

「社區發展」一詞及作法係第二次大戰之後從聯合國引進臺灣，已如前述，而引入者即為張鴻鈞先生。張鴻鈞先生畢業於燕京大學社會學系，民國 16 年負笈美國西北大學社會學系研究社會工作，獲得羅氏基金會獎學金之補助，轉任芝加哥大學社會行政研究所，以「英國老年恤金制度」

論文獲碩士學位。當時燕京大學需人孔急，遂返母校擔任社會學系教師，並積極參與鄉村建設運動。民國 29 年，社會部成立，張先生擔任社會部社會行政計畫委員會委員及研究室主任，參與「四大社會政策綱領」的草擬工作。民國 38 年，政府改組，社會部併入內政部，張先生辭卸政府職務。後應聯合國之聘，至紐約就任聯合國「社會暨經濟理事會」擔任研究室主任。民國 52 年於聯合國本部退休，轉任聯合國「亞洲暨遠東經濟委員會」社區發展顧問，輔導亞太地區各國的社區發展（莫藜藜，2004）。徐震教授亦對張鴻鈞先生此段歷史敘述如下：

民國 38 年，我國社會工作專家張鴻鈞教授應邀參加聯合國工作，張氏於中國抗日戰爭之前，曾以燕京大學教授身分直接參與我們之鄉村建設工作，並兼任山東汶上縣實驗縣縣長，以此經驗，張氏於聯合國初任社會局研究室主任，繼任中東社會發展辦公室主任，復於民國 51 年任聯合國亞經會（ECAFE）社區發展顧問，負責亞太地區各國社區發展之訓練工作，由於張氏具有現代「社會工作」與中國「鄉村建設」之雙重知識與經驗，舉凡聯合國之社區發展會議，每多參與。而亞太地區之社區發展訓練，亦多出其手。（徐震，2007b：243）

民國 52 年張鴻鈞夫婦退休來臺，在中國社會學社等四個學會的聯合歡迎會上發表「談社區發展」演講，在西方國家社會工作傳統中的社區組織，才以「社區發展」

的面貌在臺灣受到重視（林萬億，2012：652）。張鴻鈞先生將聯合國社區發展的理念與作法引入臺灣之後，影響了劉脩如先生在草擬「民生主義現階段社會政策」的方向，遂將社區發展列為七大要項之一，成為我國正式推動的社會政策。隨後，張鴻鈞先生退休並返國參訪，與劉脩如先生共同研議創設社區研訓中心：

張先生是我在重慶社會部老同事，乃與我內政部社會司共同研商臺灣社區發展的前途。當時張鴻鈞與我一致認為，臺灣社區發展的成敗關鍵在於工作人員的培育和工作方案的研究，因此覺得「社區發展研究訓練中心」的創設，刻不容緩。（劉脩如口述，卓尊宏、陳進金訪問，1996：138-144）

民國 57 年 10 月，張先生返國定居，先應臺灣大學之聘，同時協助政府及各大學促進專業人才之培育。民國 58 年 2 月起，擔任東海大學客座教授，並受聘為內政部顧問、勞工教育輔導委會顧問、國際社會福利協會中國委員會委員等職務，這些完全屬義務職，為國家服務（莫藜藜，2004）。

張鴻鈞先生對臺灣社會工作界的貢獻，不止於社區發展的引入，在建構臺灣社會工作教育體系亦貢獻良多，曾協助籌辦「全國社會工作教學做研討會」（分別於民國 53 年、58 年、60 年舉行）。張先生認為在 53 年第一次的會議，對社會工作系（組）必修及選修課程標準之釐訂，各種課程內容綱要之擬定，教學方法之改進諸項，足可為我國社會工作教學奠定良好基

礎，樹立正確方向。莫藜藜教授在《張鴻鈞先生與臺灣社區發展工作》(2004)文末的評論是：

他的想法未形成學說理論，但他確實是一位畢生都學以致用的社區專家。

## 二、徐震：社區理論的建構者

徐震教授被譽為國內首屈一指的社區學大師，其在引進歐美先行的社區理論，建構社區工作模式，針砭社區發展的功過與前瞻社區發展趨勢，均有精湛的論述。其於 1980 年所著《社區與社區發展》一書，內容完整、體系清晰、論理深厚，將社區的研究、定義、演進及社區發展理論、方法、技術完整地呈現，是國內社區發展的經典之作（林萬億，2007）。

徐震教授早年曾在國民黨所屬臺灣省青年服務團擔任秘書一職，後來又擔任臺灣省社會服務處主任。之後留學美國聖路易大學，獲得社會工作碩士學位。而聖路易大學所在地的密蘇里州是美國鄉村社會學研究的重鎮，密蘇里大學甚至設有社區發展研究所。徐震教授在美留學期間因地緣關係受到社區發展的薰陶，耳濡目染美國社會工作與鄉村社會學界在推動社區組織與社區發展的種種努力，紮下了對社區發展學術的深厚根基。學成歸國後，徐教授因緣際會地參與國內社區發展的規劃、研究與訓練工作，開啓了國內社區發展學術化的先河（林萬億，2007）。學成歸國之後，進入東吳大學任教，曾任社會系專任教授、系主任、兼任文學院院長，並在臺大、政大、輔仁、文化與實踐等大學兼任

教職，可謂桃李滿天下。

徐震教授著作等身，東吳大學莫藜藜教授蒐集其四十餘年（民國 54~95 年）來所發表之社區發展與社區工作相關論文，編輯而成《徐震教授論社區工作》一書於 2007 年出版。書中對徐震教授在社區工作相關理論與評論，均有完整收錄，書中主要內容可以看出徐震教授論文主要探究的重點如下：

### （一）介紹社區基本理念

例如〈社區一詞的用法及其演進〉（民國 66 年）、〈論現代社區的變遷〉（民國 68 年）、〈社區發展二元論〉（民國 76 年）、〈論社區意識與社區發展〉（民國 84 年）等篇章。

### （二）引介歐美國家社區理念及作法

例如〈我國現階段社會政策與美國「向貧窮作戰」(War on Poverty program)計畫的比較研究〉（民國 55 年）、〈世界各國推行社區發展的作法與趨向〉（民國 64 年）等篇章。

### （三）評論我國社區發展工作

例如〈臺灣地區社區發展工作的檢討與展望〉（民國 56 年）、〈推行社區精神倫理建設工作方法的商榷〉（民國 65 年）、〈社區發展，只問怎麼作法，不問作些什麼——論如何突破十年來臺灣社區發展的瓶頸〉（民國 70 年）、〈臺灣社區工作的新形勢與新願景〉（民國 88 年）、〈社區營造：臺灣社區工作的新程式〉（民國 97 年）等篇章。

徐震教授的論述當中，對於臺灣社區與村里組織糾纏不清、社區範圍太小、資源不足、社區動員能力薄弱等方面，常見其遺憾之語：

我們認為，由於過分遷就以村里為社區之作法，使社區的人力與物力，兩俱薄弱，以致我們的社區發展工作，始終仰賴於政府的補助與代為策劃，而各種活動亦多採「零零星星」與「推推動動」而已。這種採借村里之大小作為社區之範圍，亦可能是此項工作無法從「他助」提升為「自助」的基本原因之一。(徐震，2007c：265)

村里型社區所造成社區範圍狹小，資源不足的問題，已如前述。從民國 94 年開始內政部大力推動「福利化社區旗艦競爭型計畫」，鼓勵以「聯合社區」方式推動社區事務，期能建立社區自主、互助機制，並定有具體回饋管理規定，使社區能永續發展。這個計畫 10 年來帶動臺灣社區發展型態的改變，但成效優缺互見，仍有待檢討改進(賴兩陽，2016：193)。時至今日，臺灣民主理念已植根在社區當中，因此，亟需制定《社區發展法》，對於社區範圍的界定、社區發展協會的組織定位與政府的角色與功能等均需做大幅度的翻轉，才能讓社區自主與自立(賴兩陽、吳明儒，2012)。

徐震教授是一位親切和藹的學者，謙沖為懷，作者在東吳大學任教時常見其仍孜孜不倦，掌握學術理論最新趨勢，並樂於與其他老師及學生分享，對臺灣社區發展理論的建構，厥功至偉。

### 三、王培勳：社區訓練的實踐者

王培勳教授是社區發展領域的代表性學者，於民國 51 年進入臺灣大學社會學系服務。民國 56 年獲政府公費赴美深造，由於受當時社會系教授龍冠海先生影響，選擇主修「社區發展」領域，返國後回臺大社會學系任教，其社區組織與發展課程深為學生喜愛。其授課內容理論與實務兼具，外國與本土經驗交融，往往讓學生深受啟發而獲益良多。

王教授不只是在學校傳道、授業、解惑，對實務參與也至為深入。自民國 62 年開始獲聘擔任社區研訓中心訓練組兼任主任一職，直至 83 年中心裁撤為止，任職逾二十年。王教授藉由該中心主任之職，上山下海開辦訓練活動，闡述社區發展理念，依其文章顯示，該訓練活動成效卓著：

依據筆者之親身體會，社區發展巡迴輔導工作，係由中心組成輔導小組，包括省(市)、縣(市)、鄉鎮市之主管及主辦人員、學者專家深入基層社區，以重點研討方式，與社區理事(長)、基層社區工作人員等作意見溝通與協調，除在現場可解決大部分當地社區推動工作遭遇之困難外，對宣導社區工作之理念及扮演溝通橋樑，有極大幫助。另外，中心舉辦的社會工作人員訓練，對充實社工人員新知，增進其知能技巧，提升整體社會工作專業水準，助益甚大，一共舉辦 25 期，參加學員 1,311 人。(王培勳，2005)

王培勳教授親赴臺灣各地辦理訓練活

動，其個性開朗，廣結善緣。作者進入臺大社會學研究所碩士班就讀，承教授提拔，擔任社區研訓中心訓練組研究員，有幸追隨王教授到各地辦理活動，目睹教授雖已天命之年，猶英姿煥發，樂觀豁達，與民眾交流社區心得，親切海派與圓融，即使作者現已為王教授當時年齡，但許多方面仍難望其項背。

儘管王教授處事圓融，但對社區發展工作仍有諸多期許，例如對《社區發展工作綱要》即有一些批評：

現階段社區發展係依內政部訂頒之《社區發展工作綱要》來推動執行，並依據《人民團體法》的規範籌組社區發展協會，基本上該二法令部份規定有相互抵觸狀況，如人團法允許同性質二個以上之社會團體存在，但《社區發展工作綱要》卻僅准一個組織區域內只能成立一個社區發展協會；以及社區發展協會之主管機關為鄉鎮市區公所，此亦與人團法之規定不相符合；又「工作綱要」中將社區範圍之劃定從上而下，即由鄉鎮市區社區發展主管機關劃定，此與自然形成之社區有極大之分野，亦是社區工作常遭質疑之處。（王培勳，1998）

旨哉斯言，王教授一針見血地指出了社區發展當前的困境。儘管，後來臺北市與高雄市放寬對同一組織區域只能有一個社區發展協會的規定，但其他縣市仍然在社區範圍的核定上未予鬆綁，殊為可惜。社區範圍的劃定也必須尊重社區的想法及意願，不需政府由上而下的規定，這些想

法都應是當前社區發展的努力方向。

#### 四、陸光：社區服務的開創者

對社區發展工作能結合教學與實務，運用「蹲點」方式長期進入社區，以瞭解社區需求，提供服務方案的開創者，當屬臺灣師範大學社會教育學系陸光教授。

陸光教授於民國 24 年畢業於暨南大學商學系，34 年來臺，先後在行政院善後救濟總署、臺灣省公產公物整理委員會、臺灣省公產管理處、臺灣省政府社會處、臺灣省勞動力研究所、明德基金會生活素質研究中心、行政院經濟建設委員會綜合規劃處人力小組服務，直到民國 67 年屆齡退休。陸教授於民國 52 年起由臺灣師範大學聘為社會教育學系兼任教職，負責該系社會事業組（民國 62 年改為社會工作組）課程規劃、實習安置及督導事宜，並擔任社區組織與社區發展、社會工作概論等課程之教學，直至民國 75 年才辭卸兼課（林勝義，2011：293）。在師大兼課長達 23 年之久，又負責課程規劃與教學，對師大社教系的影響，不言可喻。

陸光教授對於社區工作教學與實務的結合，有其獨到的方式。依據林勝義教授文章敘述：

陸老師對於「社區組織與社區發展」的教學方式，除了課堂講授、分組報告、校外參觀之外，課外作業是分組輪流到學校附近社區去實習，至少在同一個社區待一年，類似我們現在所說的「蹲點」。（林勝義，2011：295）在蹲點時的服務內容，係進行綜合性

福利服務的實務操作，包括國小學生的課業輔導、獨居老人個案訪視、並配合節慶，不定期辦理兒童、少年、婦女團體活動。陸教授認為，要在社區一段時間，與居民建立關係，始能有效帶動社區活動。這種蹲點是學生學習社區工作最好的方式，陸教授甚至在社區租借據點，學習英國 19 世紀末葉湯恩比館 (Toynbee House) 的作法，讓師生居住於社區當中，更深入的瞭解社區進行服務：

至於「蹲點」最深入的，則是新龍社區。陸老師特地運用「推行社區副業」的研究經費，在社區租借一間民宅，當作社區服務中心，並添購床鋪、家具，由師大社教系年輕的助教、講師，協同學生代表，輪流進駐 (Residence)，與居民生活在一起，就近研究 (Research) 及瞭解社區的問題和需求，然後透過社區發展協會進行改革 (Reform)，頗有英國早期「睦鄰組織」(settlement house) 落實「3R」的味道。(林勝義，2011：296)

陸教授對社區實驗與創新方案參與頗多，包括：社區發展與家庭副業、休閒活動與老人參與等方案均親自主持或幕後支持。在相關論文方面，其論述有一個特色，都是聚焦在社區發展，例如：生活素質與社區發展、成人教育與社區教育、統一勸募與社區發展及社會福利與社區發展等，一路走來，始終如一，念茲在茲，擁抱初衷者，都是「社區發展工作」。林勝義教授在《社區工作者的典範－陸光老師》(2011：298) 文末的評論是：

陸光老師一生對社區工作，既執著、又創新，而且腳踏實地，深入社區，協助社區，樂此不疲，一以貫之。凡此，都是我輩有志於社區工作者的最佳典範。

除了以上四位學術界的先進，投入社區發展工作事蹟令人敬佩之外，岑士麟教授有鑑於《社區發展工作綱要》內容不夠周延，且實施尚有諸多缺失，從民國 66 年、68 年與 70 年均在《社區發展季刊》，為文倡議大聲疾呼要制定《社區發展法》。而楊孝滌教授也在民國 88 年、91 年與 93 年多次撰文，認為社區成為社會福利核心工作應是前瞻發展必然趨勢，因此，建構一完整的《社區法》有其必要性(賴兩陽、吳明儒，2012)。另蔡宏進教授(2004)在民國 74 年出版《社區原理》一書，讓學習社區工作學生有一本完整教科書可以參閱。以上三位教授不管在呼籲社區發展法制的建立與撰寫教科書供學子研讀，均對社區發展工作貢獻良多。

從民國 54 年《民生主義現階段社會政策》將社區發展列入推動項目，已逾半個世紀，可以看出初期筆路藍縷的推動過程，之後在臺灣省政府社會處大力推動，有過民國 70 年代輝煌的歲月。惟社區發展工作的思維與作法，難以回應解嚴之後的社會發展，而社政單位的政策重點及經費，主要在福利人口群的照顧之上，社區發展漸漸成為邊陲業務。當民國 83 年社區總體營造與民國 100 年農村再生，挾其龐大的行政資源推動時，社區發展工作的預算仍在每年刪減，現今更未達新臺幣兩千

萬元，杯水車薪，使社區發展更顯落寞。儘管衛生福利部主管社區發展業務部門，仍積極主動希望有所作為，但如無重大政策改變，或具有影響性的社區計畫提出，社區發展只能在現有的格局中勉力前進。撫今追昔，看社區發展行政界及學術界前輩這些人與那些事，在深受啟發之際，也

希望集結同好惕勵前進，為未來社區發展 50 年略盡棉薄之力。

（本文作者為國立東華大學民族社會工作學士學位學程副教授）

**關鍵詞：**社區發展、民生主義現階段社會政策、社區發展工作綱要

### 註釋

註 1：本段文字中提及「每月通訊只是一張紙」，雖屬實情，但在白秀雄接任研究組主任時，通訊已改為月刊形式，依據王培勳（2005）的文章指出，月刊每期約 30 頁左右。

註 2：不過，作者曾遇過某一篇文章因涉及現任立委的主張，該社會司官員以事涉敏感，要求撤稿。

### 參考文獻

- 王培勳（1998）。〈社區工作在臺灣的推動經驗及未來趨勢的發展〉，收錄於詹火生、古允文主編《新世紀的社會福利政策》。臺北：桂冠圖書公司。
- 王培勳（2005）。〈中華民國社區發展研究訓練中心的成立及社區發展季刊的發行〉，《社區發展季刊》，第 109 期，頁 128-135。
- 白秀雄（2013）。《跨越障礙：一位社福老兵永不放棄的倡導改革、追求公義之生命故事》。臺北：臺灣社會福利總盟。
- 林勝義（2011）。《社區工作》。臺北：五南圖書公司。
- 林萬億（2007）。〈論徐震教授對臺灣社區發展理論與實務的貢獻〉，《東吳社會工作學報》，第 17 期，頁 1-32。
- 林萬億（2012）。《臺灣的社會福利制度：歷史與制度的分析》。臺北：五南圖書公司。
- 徐震（1980）。《社區與社區發展》。臺北：正中書局。
- 徐震（2007a）。〈從虛擬社區的興起看社區發展的未來〉，收錄於莫藜藜主編《徐震教授論社區工作》，頁 141-155。臺北：松慧公司。
- 徐震（2007b）。〈我國推行社區發展的回顧〉，收錄於莫藜藜主編《徐震教授論社區工作》，頁 230-258。臺北：松慧公司。

- 徐震 (2007c)。〈臺灣地區社區發展工作的檢討與展望〉，收錄於莫藜藜主編《徐震教授論社區工作》，頁 259-274。臺北：松慧公司。
- 莫藜藜 (2004)。〈張鴻鈞先生與臺灣社區發展工作〉，《社區發展季刊》，第 107 期，頁 42-51。
- 陳武雄 (1997)。〈推動社會福利社區化之政策規劃與具體作法〉，《社區發展季刊》，第 77 期，頁 7-12。
- 黃源協、蕭文高、劉素珍 (2009)。〈從「社區發展」到「永續社區」－臺灣社區工作的檢視與省思〉，《臺大社會工作學刊》，第 11 卷第 2 期，頁 87-131。
- 蔡宏進 (2004)。〈臺灣社區研究的回顧與前瞻〉，《社區發展季刊》，第 106 期，頁 358-363。
- 蔡漢賢 (2002)。〈融舊傳統與新思維於社區工作中－社區再造的新願景〉，《社區發展季刊》，第 100 期，頁 34-43。
- 劉脩如口述，卓尊宏、陳進金訪問 (1996)。《劉脩如先生訪談錄》。臺北：國史館。
- 賴兩陽 (2009)。《社區工作與社會福利社區化》(第三版)。臺北：洪葉文化公司。
- 賴兩陽 (2016)。《聯合社區的理念、實踐與反思：以「福利化社區旗艦型計畫」為例》。臺北：洪葉文化公司。
- 賴兩陽、吳明儒 (2012)。〈《社區發展法》草案研訂重點與建議內容〉，《社區發展季刊》，第 138 期，頁 124-137。