

譯 著

社區發展的意義與評價

黃正源譯

本文譯自“A Description And Assessment of Community Development”

Lutter T. Wallace, Daryl Hobbs and Raymond D. Vlasin (Eds.), Selected Perspectives for Community Resource Development, Raleigh: North Carolina State University, 1969, pp. 143-180.

本文主要在提出社區發展綜合性的討論，作者為加州大學柏克萊分校社會學教授比林斯基（Russell Bilinski），原載北卡羅利納州立大學出版的「社區資源發展」一書，是頗為完整的論文，他分別討論社區發展的起源、涵義及評價，有些根據其他開發中國家所獲得的資料或工作經驗可能並不完全符合我們的看法，但他所提的原則概念仍極具參考價值。

一、一般概念

社區發展乃是二次世界大戰以後由聯合國所倡導的一項世界性運動，它已成爲國際間一種簡易而有效地解決社會問題，改善生活條件的方案手段，其目的亦在結合政府與民間的力量共同改善人民的生活。世界各國不論所處地方、不分發展階段，多爲一些緊迫的問題，諸如貧窮、罪惡、疾病、失業，甚至飢餓問題所困擾，解決這許多問題並提高生活水準，政府力量與可用資源受限制，必須另謀對策動員社區民間資源，於是，社區發展逐漸應運而生。聯合國於一九五五年有關報告指出：「今天，世界上大

約有三至五百萬鄉村社區，這些地域性的結合具有共通的心理意識和制度結構，有的是五萬人組成的遊牧性部落，也有的是數千人聚居的農業村莊，而這些鄉村社區百分之八十爲所謂經濟發展上未開發國家人民所組成。近幾年來，儘管這些國家的政府都積極地努力加速經濟發展和社會福利，但是，他們發現農村社區的貧窮、保守和落後是他們所面臨的最大挑戰。經濟、社會與技術變遷的進步結果並未爲農村社區帶來更多的利益，反而打破了傳統農村自給自足的糊口經濟，且破壞了社會文化的整合力量。鄉村社區正遭遇着極大且分裂性的壓力和來自內部與外界的各種誘惑、人口的急速成長增加了土地資源不足和耕地規模細分破碎的嚴重性、大眾傳播與人口移動刺激了消費財貨與社會福利的新需求、財貨勞務的生產製造也不再爲了自給自足而是供需市場的需要、人口移往都市找尋工作以獲取報酬，這些急速轉變的壓力使家庭和社區傳統和諧的關係傾向瓦解，未開發國家的農村人民失去原有的純樸勤奮，變成冷漠平淡，新事物引進受到阻力，對社會經濟的變遷茫然不知所措，甚至不善理財而揮霍浪費。」

社區發展即是在這種情況下改善社區生活條件的根本解決方法，許多社經技術援助方案特別是對戰後亞洲貧窮國家，尤其是當地的農村社區，專家們很快的發現技術生產方法的改進和資本的大量投入使財貨勞務激增，而這些需要却不是單純的經濟問題，這些技術上的努力必須配合發展出更有效的社會制度結構以使當地農村居民改善自身條件，提供接納未來進

步的基礎，才能有所成就。

社會經濟變遷的速度隨着人類社會進化而日益加速，變遷是社會的本質，變遷的結果使人類需欲增加而無法由國家現有的資源予以滿足，且社會經濟問題複雜變化，層出不窮，傳統的處理方法證實不夠而要追求新形式和新的解決方法。當外來援助證明力有不逮時，技術先進國家即開始研究如何更有效的運用未開發國家本身的資源。這些受援助國家缺乏效率的組織、充裕的經費、有訓練的人員且常受社會政治不安的威脅，社區發展厥為促動當地居民自覺自發、建立繁榮安定社會的一種妥當的方案手段。

社區發展不祇是注意到社區居民生活水準的問題而已，且是一種有效的方法，導致社會變遷，改變農業社會的風俗習慣，增進農業生產，使靜態保守的社會轉變為動態進取的社會。以社區發展的方法使社區居民主動參與社區事務，藉着政府及民間志願團體的協助，動員各種社區資源。而社區發展則逐漸廣泛地被認為是最合理而可靠的策略方法，協助傳統的社會順利轉變為現代化的型態。

開發中國家許多不同的發展方案都稱為社區發展，社區發展一詞，通常主要是指那些協助人民學習技能、了解社區問題、有效滿足他們需要的各種計畫方法，它的重點在於社區有組織、自動互助而合作的方式，引導他們朝向社會經濟發展目標；並需要取得政府或民間志願團體的支持，提供必要的技術知識和組織技巧。社區發展係以地方社區為一基本單位，而非社區中的個人或團體，所有規劃觀點、農產製造銷售的服務、道路交通建設、環境衛生及教育發展也都是以社區為基本單元，推展社區發展業務。

由於所採取的經濟方案技術方法和社區生活其他各部門的發展需要有密切的關係，社區發展亦須注意到社區的綜合需要，才能帶動整個地區的全面發展。有計劃的國家建設應結合地方社區發展，才能使社會經濟均衡發展。

二、社區發展的起源

社區發展的基本哲學、原則、方法多半可以在各國許多自力更生運動中觀察出來，如印度社區示範計畫、宗教社團的社區服務、實驗性的農村改造方案、

地方領袖發起的發展方案、殖民政府或國際社會福利專家所發起的改進方案以及各種近期推展的農村重建方案。在一九五〇年代中期以前，較具特色的社區發展計畫有：

1. 埃及早在一九三九年即曾選定兩個農村推動社區發展計畫。其鄉村社區發展以「社會福利中心計畫」為重心，自一九四一年開始設置，每一中心服務範圍包括若干村，約一萬人，一九四六年擴大設置，遍及全國，各中心聯合設一服務單位，當地學校亦須參加，一九六〇年完成設置。

2. 一九四八年印度在美國建築設計市鎮規劃專家 Albert Mayer 的指導下，開始在 Uttar Pradesh 推行衣托瓦社區示範計畫 (The Etawah Program)。遠東最大的社區發展計畫亦以印度為著，一九五二年印度推行第一次經濟發展五年計畫，以社區發展列為首要項目，並稱「社區發展是一種方法及農村推廣的動力，而為五年計畫賴以發動改變農村社會及經濟生活的必經程序。」

3. 一九四九年倫敦大學設置了社區發展服務中心 (The Community Development Clearing House)。

當一九五一年聯合國開始推行社區發展時，由於美國貧富懸殊頗大，且部分地區貧窮問題嚴重，故亦開始注重社區發展，惟初期或僅用於農業推廣服務、成人教育、貧窮地區，着重於問題的解決而已。社區發展一詞最早應用於一九二一年 E. Lindeman 的著作中出現，此後二十幾年，許多作者也都紛紛引用社區發展一詞，（註：陳國鈞先生「社區發展的基本認識」一文中稱——一九二八年美國斯坦納 (J. Steiner) 教授在所著美國社區工作 (The American Community in Action, 1928) 一書序言一章即定名為社會變遷與社區發展，這算是美國引用社區發展一詞最早的一次)。一九四七年且為維吉尼亞大學推廣刊物的書名，並指出「社區發展是一種計畫，為協助社區居民自助的有效方法，以提高他們的生活水準」。但是，事實上，社區發展一詞在美國從來沒有被廣泛的應用過，無論是介紹今天各國所推行社區發展之理想和方法，政府組織從事各項活動亦從未定名為社區發展。在美國有關文獻中，與社區發展過程、原則相通的常稱為「社區組織」而已，許多討論中，社

區組織和社區發展常是分不清的概念，彼此都被使用。

社區組織一詞較社區發展有更長的歷史，可以溯源自十九世紀的慈善組織運動（The Charity Organization Societies），社區組織是美國都市地區所發起的社會改造運動，它是為了解決工業化帶來社會技術改變以後所產生問題的一種方法，它的作用在透過新的服務形式緩和社會不安的情況，協助社會中的團體或個人適應快速社會經濟變遷的結果。雖然它也更廣泛的應用於社區問題上，但它的作用與方法主要是提供社會福利服務予弱勢團體或社區需要。Jesse F. Steiner 認為「社區組織主要在於順應及社會適應的問題，其目的在調整社會關係，免除社會衝突，改善社區生活，促進社區進步。」

社區組織方法即設法促動居民的普遍參與，或是某些社區共同生活事務的主動加入，其專業發展之歷史應該溯源到英國，一八六九年英國倫敦的慈善組織運動，致力於社會慈善救濟機構的改革，這一革新思想影響到美國，在水牛城亦成立類似組織；在一八七七年展開運動中，培養了家庭兒童福利機構，成為社區工作的雛形，經過十數年的專業發展與演變，社區發展工作概念逐漸形成。

社區發展在許多方面吸收了社區組織的概念，地方性計畫、解決社區需要與問題的協調行動、民主價值的確認個人自尊與個人尊嚴的啓迪都成為社區發展的工作特質。但是，問題在這種演變趨向尚不能反映出當前所企求的真正精神信念，而過去社區組織工作即已專注於提出並組織各種福利服務，滿足不幸人羣的需要，社區發展中「參與」一詞並不和社區組織中完全一致，這就是何以社區組織為提供社區服務計畫方案更有效的工具的主要理由之一，如一九六四年救貧計畫（War on Poverty）即以社區組織的方式推行。另一方面，在第一次大戰時，美國各地成立戰時基金會（War Chest）募款作為民防與救濟征屬之用，戰後即演變為社區平時的福利基金會，各種協會漸次成立，社區組織步上專業化的途徑。

社區組織工作傳統可能對社區發展中參與自助互助的原則、態度有相當的貢獻，毫無疑問地，人們面臨的最大障礙之一是他們相信決定他們命運的力量，不是他們所能控制的，因而對許多改善方案總感覺力

有不逮而無法勝任。不但是傳統社會，連新近開發國家較保守的團體都常表現出宿命論和淡漠的態度，而很難說服他們助人自助，這就是社區組織的工作經驗，足為社區發展哲學的參考借鏡。

開發中國家許多都市發展方案仿行美國社區組織工作方式推行，當他們繼續工業化之時，而那種態度傾向仍然無法改變。這種情況尤其是設置社區鄰里中心（Community or Neighborhood Center）、組織社區理事會、執行各項服務方案如成人補習教育、娛樂活動、衛生保健等等，都會表現出來。這種宿命、冷漠的心理態度減低了參與社區事務的熱誠，而民主西方社會許多個人價值、態度、人生信念與傳統保守的社會完全不同，於是，許多國家推動社區組織工作沒有完全成功。

一直到後來，聯合國積極推動與努力研究，社區發展觀念與實務才廣泛地被應用與改進。一九四七年成為聯合國技術援助方案的主要部分，一九五二年美國社會事務局成立社區發展組，根據各政府的要求提供各項技術援助，並協助居民能自動參與各項發展方案，像識字公民教育、農業推廣、公共衛生活動等等，聯合國亦召開各種社區發展的研究討論會、座談會、研究報告、成果發表等等，以溝通社區發展的概念，一九五五年出版「社會進步經由社區發展」一書（Social Progress Through Community Development）作為社區發展的一致準則。

開發中國家的技援計畫也有各種單位、機構參加，除了聯合國本身的專門機構外，各國政府也以相對基金的方式或設立機構推動實施，志願服務機構則包括了福特基金會（The Ford Foundation）兒童保護協會（Saves-the-Children Federation）及美國四海互助會（American Friends Service Committee）等等，已開發國家尤其是美國的努力，使社區發展能有有效的推展技術援助方案。

唯當美國正在進行各種援助計畫時，美國本身的援外機構對社區發展又開始失去興趣，漸感失望，一九五四年在國際合作署（International Cooperative Agency，即現在的國際發展署 Agency for International Development）所設置的社區發展組亦已裁撤，現行制度中沒有任何單位或小組稱為「社區發展」的。

最近，有位社區發展人員抱怨、並批評國際發展署（AID）把農業計畫叫農村發展、住宅計畫叫都市或社會發展、教育計畫叫人力資源發展，避重就輕不談社區發展，任何地方階層自助互助的方案都以其他稱呼來取代，結果減低了國際發展署推行社區發展計畫的效果。

三、社區發展計畫方案

儘管有人聲稱社區發展到處都有重要一致的信念，唯社區發展計畫方案並沒有任何標準形式，要做比較與評鑑乃十分困難。計畫方案因組織運作、探究方法、實施範圍而有所不同，它以動員地方資源，自動自發為基礎，要有適應性，重視工作方法並把握正確的方向，社區發展目前趨向於更大範圍的區域發展計畫。

這種趨向強調區域間國與國的協調合作，均衡發展而取代早期所推行的專門性，時有時無而又不相隸屬的社區發展。地方性方案，本質上是實驗性與教育性的，由各國政府與非政府組織共同推展，然後逐漸擴及整個國家社會。在已開發國家這種地方性發展方案以設置綜合性社區活動中心、睦鄰互助中心及社區理事會為主，而新近開發國家的地方性計畫方案則包括社區學校、福利服務中心、農村復興建設、技藝訓練、畜牧發展、衛生服務、住宅興建、道路與市場設計為重點，互惠互助與合作原則更有助於增進綜合性的社區發展，在低度開發的農村地區，推行社區發展有一明顯的傾向即由單一目標的計畫方案擴大為多元目標的計畫方案，而且甚有成就。

而社會與經濟發展問題復更受重視，逐漸發展出國際間更廣泛的觀摩、協調的計畫方案，主要的有各種工作方案、就業安置方案、土地改革與重劃方案、以及大眾一般教育方案等等。至一九六〇年為止，亞非、拉丁美洲、加勒比海岸及歐洲部分地區大約有四十餘國推行類似的全國性計畫。

在美國，牽涉到社區發展技術方法的計畫方案也可以從僻遠的農村小社區到人口一、二千萬的都會區域發現到。較著名的有由成人教育基金會、福特基金會、康乃狄克兒童保育基金會、印第亞波利基礎教育董事會、紐約改善鄰里關係行動理事會（The American Council to Improve our Neighbor-

hoods 簡稱ACTION）等單位所發起或經費支援的加州社區服務會、美國東南部社區發展方案及美國社區計畫方案。而一九六四年美總統詹森提出「大社會」口號，強調社會貧窮是政府的責任，特通過經濟機會法案（Economic Opportunity Act 1964）充份提供人民參與國家建設的機會，並就國力所及，充份健全國民體魄，就各人智力所及，予以充份教育。

在經濟機會法案中另列有「社區行動方案」（Community Action Program，簡稱CAP），以求都市、農村社區得以充份發展，復以工作團（Job Corps）予以青年就業訓練、工讀計畫、啓蒙教育、成人教育、職業訓練、小本貸款、義務工作人員等項相互配合，以求社區的全面發展。

社區行動方案係由聯邦經濟機會局主管，各地社區自訂計畫，送請聯邦主管局審議，該局則視計畫大小、工作活動性質及經費狀況，予以相當的經費補助，其工作活動大多是識字教育，職業訓練及家庭服務等，這個行動方案成為美國社區發展計畫方案的重要體制。

四、社區發展的定義

由於許多國家對發展與變遷問題的處理經驗，社區發展實務原則方面的知識逐漸充實，我們以為，社區發展是一種哲學、一種複雜的過程，運用各種的專業技術，而非單純某一種計畫的處理過程，在這個過程中社區居民的參與是社區發展的重要特色。甚至可以說社區發展提供給政府一個新而有效的制度與工具來管理人民的政治事務。

社區發展對於引導社會變遷的過程上是有價值、建設性的方法。它也是一種所謂「民主的社會工程學」，運用當地的各種社區資源以建立社會、政治和經濟發展所不可或缺的公共設施和基本社區結構，追求人類生活更理想更完美的環境。雖然，社區發展已經被世界各地所廣泛的應用，且都具有普遍一致的精神信念，但是，還沒有簡明、正確而人人接受的定義。它曾先後多次被解釋，也祇是西方國家對自己援助計畫所獲得的經驗與態度反映而已，很少文獻可以發現它們是從受援助對象本身的立場來討論，很顯然地，缺乏受助國家的誠意合作，社區發展常易被人所誤解，甚至被認為是新的殖民主義。茲將聯合國文件與

重要學者的解釋列舉如下：

聯合國於一九五五年出版「社會進步經由社區發展」(Social Progress Through Community Development) 稱：「(1) 經由地方行動以獲致社會進步的種種政策及其應用的方法與程序，通常稱為社區發展；(2) 它可認為是一種經由全區人民積極參與和充份發揮其創造力量，以促進社區的社會進步與經濟情況的工作過程；(3) 它也是經由社區人民自覺自動的參與而促成全社區經濟社會進步的過程。為求增進人民福利，必須運用以下兩個缺一不可的力量：① 社區人民有合作自助與吸收新生活方法的機會與潛能，② 經由世界合作與各國政府及社團的技術與經濟援助以完成之。」

「社區發展是有意識而協同一致的努力，協助社區能認清他們自己的需要，解決他們本身問題的能力，並培養他們參與國家事務的興趣與能力。」

「社區發展是專指人民與政府機關協同改善社區的經濟、社會及文化情況，把這些社區與整個國家的生活合為一體，使他們能夠對國家的進步克盡其最大貢獻的一種程序。」

「這種複雜的程序，包括兩種重要的因素。一是人民本身儘量出諸自動自發的精神參加以改善自己的生活水準；一是以鼓勵自動、自助與互助的精神，並使這種精神更能發揮效力的方式，提供技術和其他服務，其表現的方式是訂出各種目標不同的具體改進方案。」

「同時，在這個複雜的程序中，社區組織是一項主要的技巧，在結合社區內地方領袖、技術專業人員共同努力以動員並更有效的運用社區資源，促進社區發展。」

因此，社區發展是一種有意識、有計劃的工作，其宗旨在協助人民與社區認識其需要與問題，負起責任參與一切活動，解決各項問題，改進整個社區生活。其目標在激勵人民，加強民衆組織，發展地方人才，動員社區資源，運用政府及社團的技術輔導及經濟協助，共同合作改善人民生活，促進國家合作。社區發展一方面要改善人民的生活水準，一方面要促進社會經濟的均衡發展和提高社區居民的生活品質。

社區發展是一種社會行動的過程，儘管各學者各機構有不同的看法，社區發展無非是在改進社區居民一般的生活條件，並且在各種努力中社區居民的積極

參與都扮演着重重要的功能。在這些定義中都反映出社區發展工作的基本原則或基本假定，聯合國所提出的十項基本原則或基本要素值得參考：

1. 依據社區居民的根本需要及根據人民的願望，來擬訂開始的工作計畫。

2. 應建立多目標的計畫及各方面的配合行動，以求全面及均衡的社區發展工作之推行。

3. 在推行社區發展之初期，社區居民自信心的加強及自動自發精神的培養，與物質建設同樣的重要。

4. 促使人民熱心參加社區工作，共同為地方建設而努力，乃是社區發展的最大目的。換言之，凡是社區之各種計畫的擬訂、執行均由社區人民共同參加，這樣才可使社區進步。

5. 地方領導人才的選拔與訓練，為任何社區發展計畫最基本工作。因為祇有本地方的居民才能深刻地了解其社區背景，居民需要，才能成功地與當地居民產生互動，而使工作之推行不致遭受太多的阻力。

6. 發動並組織婦女與青年加參各種社區發展工作。蓋青年和婦女對社區及家庭影響力極大且人盡皆知，故改善家庭生活，消除社區問題，必須有青年及婦女的贊助和參加，始可成功。

7. 對於社區所提出之自助計畫方案，政府應予以重點及全面的積極協助。因為，當社區居民感到需要而自動地提出各種改進方案時，如果政府不予適時的經濟或技術上的協助，很可能使此計畫方案無法實現，進而使社區居民減低興趣，而影響社區發展工作的推行。

8. 全國性社區發展計畫的建立，應有完整的政策及完善的行政組織，並應同時注重工作人員的選訓，地方與國家資源的利用及研究、實驗與考核等工作。

9. 在社區發展計畫中應充分利用地方性，全國性及國際性的民間組織，這些力量亦為推行社區發展工作不可缺少的資源。

10. 地方性與全國性的社會經濟發展計畫應予以密切配合，均衡平行發展。

以上十個基本原則係就一個國家推行社區發展工作時應予注意的工作原則，如何使之有效運用，視各個國家的客觀環境與主觀條件的不同而予以適應，靈活運用，原則不論多寡，我們稱它為社區發展正確的基本概念也許更為適當，而不必刻意曲求這些原則是

否具備理論上的科學基礎。

五、社區發展的本質及特性

根據定義，社區發展無非是如何設法使一個社區朝向既定的或預期的社會文化變遷方向發展，它的要素有四即社區居民的參與、政府社團的外在協助、企業財團的貢獻及諧調一致的行動，在本質上，社區發展乃是一種教育性和組織性的程序，它各種的假定前提都是在建立計畫性改變的理論結構（Theory of directed Change）。社區發展是要改變那些妨礙社會經濟進步的態度和習慣而提倡有利於這種進步的態度與價值，也就是要培養人民接受改變的能力，無論是在開發國家或未開發國家，社區發展不是以維持社區現狀為已足，還要促使它能按照自己期望的方向發展，並使人類潛能完全發揮出來，因而，社區發展的概念範圍應該與人類學、政治學及社會學的若干概念相互重疊，有許多地方必須應用這些社會科學的研究結果。社區發展的本質，包括四個基本的要件即過程、方法、計畫與運動，說明如次：

1. 社區發展是一種過程：社會實體或社區本身透過社區發展的過程，使原來由上而下，且少數人民參與的決策方式，轉變為由下而上，且多數居民共同參與的決策方式，它的重點在適應當地居民的需要與問題，故社區發展處理事務應了解社會變遷的各種原理，一方面要配合社區的環境與自然背景，另一方面須考慮到社會文化和價值規範的影響。

2. 社區發展是一種方法：就一種過程來說，社區發展有個必須完成的目標，無論其目標是掃除文盲、增進農業生產、改善衛生、增進營養及充分利用勞力資源等等，基本上，社區發展是一種方法或探究方法，它跟許多其他方法略有不同，像單純利用獎賞或懲罰的方法促使居民行為改變，或單純利用教育手段促使居民行為改變，故社區發展也須應用社會學의各種原理以及有關社會制約、動機、社會化、團體壓力及輿論研究的各個理論與結果。

3. 社區發展是一種計畫：在社區發展計畫中必須包括應完成的活動或方案、所採用的方法和可能遭遇的問題，也須要網羅各類的專家技術人員像醫護衛生人員、福利服務人員、農業專家、工業技術人員等等，因此，社區發展又須應用各種社會組織原理，尤其

是領導者與大眾溝通問題的結構與擔負的功能均須妥為籌措。組織人民的功用不但在其可以幫助社區達到某些具體成果，而且可以增加某一社區的社會凝聚力，如果社會組織運用得當，不但可以提高社區居民的尊嚴與福利，而且因而產生附屬感而加強社會安全。

4. 社區發展是一種運動：社區發展強調社區內各個制度單位或團體基礎的進步、成長與發展，社區發展係以人民為主體，其工作在政府協助下由人民自動辦理，沒有行政命令，也沒有法規限制，社會性角色大於政治性角色，但社區發展亦要發掘地方領袖人才，有廣泛深厚的羣眾基礎支持才能有效的動員，運用地區人力資源，故社區發展也要運用政治社會學有關概念和一些原理。

總之，社區發展工作人員有這些認識後，他的一些觀點應配合各個社會學科有關的原理，因此，社區發展的假設原則是政策方針、目標程序以及社會科學理論所演繹出來之通則的整合物。

六、社區發展地理上的層次

社區發展計畫的擬訂與執行要配合各地方的自然環境與社會條件，要能因應當地需要，因地制宜，不能千篇一律，把一定的型式套進不同需要標準的社區，計畫的決策必須衡量地方的地理性質，並鼓勵社區居民的主動參與，促使他們自助互助的方式來推行。

當然，要使人民直接而全面的參與全國性或地域性的發展計畫通常較為不可能，但它的功能與所提供的服務較為廣泛，仍須獲取地方社區的支持與信賴，才能圓滿執行。社區發展計畫方案的設計需能考慮到不同計畫層次的作用和目的，一般而言，此項推行社區發展工作的計畫大致可以分為三大工作類型，即：

1. 地方性社區發展：以較小的地方性社區為單元，有關活動依據該社區客觀的特殊環境、主觀的需要及社區所能利用的各項資源而設計訂定，計畫方案制定與決策的責任常由地方領導者來負責，外來協助力量祇扮演觸媒劑的角色，提供必要的輔導襄助。

2. 區域性社區發展：以較廣泛的地區、地域為單元，結合若干個地方性社區或若干個鄉鎮予以規劃設計，它所要解決的問題是這些社區可能共同遭遇到的問題或需要，且並非單獨一個社區所能解決的，因此，區域性的社區發展首重協調配合，滿足各社區的需

要，且要發掘地方上的領導人材使計畫方案的推動能順利進行。

3.全國性的社區發展：最重要的是如何使較低層次的社區發展計畫做有效的協調整合，以配合整個國家的既定目標與國策。全國性的社區發展則係利用全國性各種建設計畫來推行社區發展工作，一般而言，全國性社區發展細部計畫推行後，各社區是一個受益者，是合作推動者，各社區都能享受到計畫的利益與成果。

因此，地方性或區域性社區發展計畫採用的方式有改造舊社區、建設新社區中心的住宅，以學校為社區中心，以農村社團或農會為社區改革的工具，以民間團體來推動及由政府所籌建農村社區中心等方式，而全國性社區發展計畫採用的方式則有配合工程計畫、大規模水利工程、土地改革、墾殖計畫及配合農業推廣推行社區發展。同時全國性社區發展計畫也可分為兩個型態：(1)綜合計畫——以擴大農村建設成果為重點，政府結構實質改變使各級政府機構（包括新設定的行政區）均能一致努力配合，這種型態的行政責任很少賦予單獨一個部門。(2)局部計畫——以社區組織和社區自助為重點，政府結構無須變動，各社區祇須協同配合現行的政府結構和計畫執行。

七、社區發展與都市化

城市的迅速成長與都市文化的廣佈即為發展和都市化的整個過程，都市是較發展和現代化的，今天的世界，物質與經濟進步的結果，都市生活是人類大部分活動的原動力，工業化國家的都市化固仍將繼續進行，而開發中國家雖是農村人口仍占優勢，但都市地區人口的增長遠比鄉村地區快速。

都市化是世界性普遍的現象，歷史證明現代國家人口成長和價值行為規範的改變，以都市化過程為最具決定性的因素，傳統社會轉變為現代國家的意向不但使城市急遽擴張，而且使都市化社會出現，西方社會的經驗說明城市的成長多與工業化、現代化有關，工業化、現代化的結果使城市提供了許多機會吸引農村移動人口的大量湧入，而開發中國家的城市成長却大都沒有以工業化發展為前提，也就是說，工業化與現代化並非同一件事情，現代化並不需要工業化才能

發生。

開發中國家鄉村人口不斷移往都市，但城市一般都缺乏就業機會，結果使城市人口膨脹，而增加了都市社會經濟問題的嚴重性，這種過度都市化現象是亞洲國家城鄉移民的特質，它是由鄉村環境的推力而非都市就業機會條件的吸力所造成。這顯示出某種意義，即鄉村社會的貧窮、落後是促使鄉村人口移動的主要因素，而移動的結果使都市原有的環境衛生、國民住宅、違章建築、教育負擔及社會福利問題更為複雜，此外，都市生活使原有傳統農村社會的道德規範遭受破壞、工業主義物質享受的重視、急遽的社會變遷、人口移動的頻繁、人情關係的淡薄、親密溝通明顯的減少，這些因素都加速且加大社會心理的解組，並強化了貧窮、罪惡、失意及制度不健全現象的惡性循環，都市情況並非如我們所預期的情形。

都市化在經濟分析的意義上就是指由於人口移動造成人口不斷向城市集中，且使都市的範圍逐漸向外圍擴大的現象。這個過程也反映出社會系統的制度化和人的個別化，民間私人機構與政府組織的增設蕃衍也和提供都市人口的需要，活動無法分開，各社區亦被分化為無數個次文化系統的單元，使社區活動與服務變成集中化與特殊化，也使城市生活更為不重人際和孤立性。城市的大小，各色各樣複雜的移民團體，道德規範標準的衝突，基本初級關係的式微，正式社會制約力量、法律、表面化形式化接觸交往的依賴性增加都是都市生活方式的特殊表徵，這是都市化各種問題形成的原因，也是都市化各種問題造成的結果。於是形成一股力量，一種需要使都市現有的社會關係結構能使都市各社區單元做更有效的溝通，也使都市居民參與發展計畫的需要不斷增加，以改善他們的生活情況。

通常一般認為由於都市居民異質性大，都市聚合亦複雜，「社區」的意念在都市情境下無由產生。然而，無論都市居民互動的形式條件如何，都可能遭遇到一些共通的問題，因而即使鄉村與都市情境下有不同社區涵義，並不能據以認為都市社區無法建立起來，我們祇能認為在解決或緩和都市共同問題的處理上應該採取不同形態的社區發展方式，但在本質上城市社區與鄉村社區雖有若干異同，而社區發展的基本觀念仍然一致。還有一種顯明的傾向就是受教育的人

口較喜歡都市生活，這使得受教育愈多愈往都市集中，都市和大都會中心成為全國知識分子聚匯的地區，他們指導、領導，提出社會問題解決途徑，洞灼機先推動社區事務，因而大多數社會革新運動均由城市（非農村社會）所推動、所發起，這也使得現代都市的精華分子與傳統鄉村的保守居民成強烈的對比。

城鄉人口不祇在社會結構態度觀念有所差別，在其他方面如文化價值、生活方式、傳統現代所感受的壓力、雙元經濟發展的落遲、市場交易等都呈強烈的對比，如果這些社會、經濟和心理上的分別與緊張捲入政治的領域，則這些就是社會不安、阻礙國家建設的來源，地理環境、社會文化背景構成「城鄉」之別，生活上各不相同的方式產生許多程度上迥異的風俗習慣、態度價值觀念及社會現象，都市和鄉村社區如同兩個不同的人格，都是由於許多差異特徵構成不同社區的全貌，社區發展或社區研究都應先瞭解社區的全形。

同時，如果能將新進文化的事實信仰做有系統的陳述，並與他們傳統信念做一番闡釋，則一般居民會更有效地執行他們所不熟悉的事務，因此，政治家或決策者一方面要設法保存一般居民的社區意識，一方面要詳為解說所介紹的新觀念、新態度以爭取他們誠意的合作，如何使一般居民成為建設性的公民而非受挫折的一羣，且能無須改變既定的信念和目的，是社區發展十分重要的工作。

美國在都市推行社區發展的經驗能否有直接的意義還值得公開討論，然而，我們建議透過都市居民主動參與的過程，城鄉的新進移動人口將感覺到他們也是都市社區的一成員，也感覺他們在都市社區仍能獲得應有的尊嚴與地位，則他們一定願意為都市社區發展貢獻力量，大多數都市化所帶來的問題都可能以一般行政處理方式獲得解決，這才是都市社區發展的基本原則。

八、社區發展有關的概念

其實，今日我們所使用社區發展一詞已經涵容着社區組織、發展規則及社會行動社會改革的概念，就一個社區來說，社區組織與社會行動關係最為密切，

而就整個區域或國家而言，則發展規劃具有重要的功能。嚴格地說，在一個國家的發展規劃方案中，社區組織和社會改革行動是實現地方性發展設計方案的主要方法手段。爰將這三個有關概念的意識簡單說明之。

1. 社區組織 Murray G. Rose認為它是一種方法，一個社區運用這種方法確定其需要或目標，次序或先後，其需要或目標，發展成願意為這需要而工作的觀念與意願，找尋出內在或外來的資源，來滿足這需要，採取有關的行動，並在工作中擴大和發展社區中合作的態度與團體的實踐。他所稱的社區包括一般的、特殊的、地理的、功能的、福利的、興趣的及綜合性的社區，而此社區組織工作的目的亦可以分為(1)一致的目的為求社區的一致團結及(2)事業的目的為求工作的完成。在美國，社區組織是社會工作事業制度建立的基礎之一，一般都認為社會工作包括個案工作，社會團體工與社區組織工作。社區組織工作的實務強調專業性的觀念，乃是一種基本的社會工作，運用專業訓練的技術方法或有系統的知識，誘導地方居民互助合作以求社會關係的和諧與社區生活的進步。

2. 發展規劃 發展規劃的重點不僅在於社區居民生活福利的增加與創造，而且還要提高社區居民的生產能力。（尤指人力發展規劃）。發展含有成長與變遷雙重的意義，變遷則包括社會的、文化的與經濟變遷，發展規劃是以整個國家的目的來評量各地域間的均衡協調，因而，社區發展則是動員地方性社區資源、運用地方性人力物力，以完成整個國家規劃目標的主要方法。

3. 社會改革行動 它是一般社會工作人員或其他職業團體導引某一種社會變遷所採用的傳統方法。這種所引導的社會變遷是補救性的，其目標即在修正、調整或疏解社會病態或社會解組的發生，它的對象常是社會中衰敗的或無助的團體，協助他們建立或發揮正常的功能，例如都市中貧民區或違章建築的整頓、老舊社區的重建更新。它並不是以整個社區為對象指引社區朝向預期的社會、經濟和政治目標。（上）