

二元發展社區論

徐震

緒言

社區發展一詞，照聯合國的定義，指一種過程，即由人民以自己的努力與政府當局聯合一致，以改善社區的經濟、社會、文化環境，把社區與整個國家生活結合為一體，俾其對國家的進步克盡其最大的貢獻。

此一複合的過程包括兩種基本要素：即由人民自己的參與並儘可能靠自己創造的努力，以改善其生活，並由政府以技術或其他服務以促進其發揮更有效的自助、自發與互助。此一過程可從各種為促成社區多方面進步而設計的工作方案中表現之。（註一）

吾人分析此一定義，可以找出該定義中的三個主要用字：（一）過程（二）方案（三）進步。本文即採取此三個用字以描述對於社區發展三種不同的看法，及推動社區發展三種不同的方式。茲將每一種工作方式均用「概念」、「理論」、「作法」、「優點」、「缺點」加以分析，以便比較，且以第三種工作形式「進步導向論」，即二元的與互補的概念作為本文之討論中心。

照美國社會學家桑德斯（Irwin T. Sanders）的說法：（註二）

1. 「視社區發展為一種過程」，係將社區從一種狀況帶進另一種情況之意。它是一種進步中的變遷。例如：從社區內或社區外極少數的幾個人代替全社區的人作決策，進而由社區居民自行決定其一般事務；從社區的不太合作轉變為十分合作；從社

區中的很少有人參與，變為很多人參與；從社區中所有的資源與人力均來自社區之外，進而為社區居民自行儘量運用其內在資源等；其重點在於對居民社會關係與心理態度之轉變。

2. 「視社區發展為一種方案」則涉及「工作方法」與「工作內容」。所謂「工作方法」指一組工作程序，而所謂工作內容則指一系列的活動。我們施行一些工作程序，藉以完成一些活動。但當一種「方案」或一項「計畫」高度的具體形成後，如許多國家的各種五年計畫等，其執行者常將重點放在「方案」的本身，而對於方案中所涉及的民眾則不予重視。以社區發展作為方案乃使社區發展工作與許多專業工作，如：衛生、福利、農業、工業、娛樂等相結合；其重點在於活動之完成。

上述對於社區發展兩種不同的看法，原屬桑德斯對社區發展四種不同看法之一部分，進而形成對於社區發展的兩種不同的推動方式。即「以工作為導向的」推動方式，簡稱「方案論」；與「以工作過程為導向的」推動方式，簡稱「過程論」。

3. 「視社區發展為社區進步」，簡稱「進步論」。不採用將「社區發展」作為「方案」或作為「過程」的單一看法，而改用將社區發展視為「既是一種方案又是一種過程的雙重看法」，亦即對上述兩種看法的結合。於是，我們認為以社區發展為帶動社區進步的觀念，是將社區發展的「過程」，從社區發展「方案」中表達出來；特別著重在以教育的過程來推動發展方案的意義上。這是一種對於社區發展工作方法的改進，需要具備「方案論」與

「過程論」，兩者互為補充的觀點。因此，本文以「社區發展二元論」為題，尚請閱者指正。

背景

在一九五〇年代，全世界有三十個國家具有全國性的社區發展方案（註三），到一九六〇年代，全世界有六十個國家具有全國性的或較小的社區發展方案（註四）。一九六九年，韓銳克（Gradus Hendriks）曾對西歐十二個工業國家的社區發展工作提出報告（註五），一九八〇年克蕊斯提蓀（James A. Christenson）等則在「美洲的社區發展」（Community Development in America）一書中指出「近十年來社區發展已成為從美洲到全世界成千上萬的社區與郡縣中的主要發展計畫」（註六）。由於如此眾多的國家或地區均在推行社區發展，但其在文化背景、政治制度、社會結構、與經濟發展階段上各有不同，因而各國社區發展的方案、策略與推行方式，其用於發展中的國家者與用於已發展國家者，其用於農業地區者，與用於工業地區者，乃形成十分分歧的現象。於是對於「社區發展」一詞之了解，不同的團體、不同學科、與不同國家或地區的民眾均大異其趣（註七）。加以許多學者對於社區發展推動方式的效果問題，及在社區中經濟建設與社會建設的重要問題常作討論；如：一九五五年勞斯（Murray G. Ross）提出三種社區發展的工作方式：（一）外來移植式（二）多種服務式（三）內在資源式（註八）。一九五八年桑德斯（Irwin T. Sanders）提出對社區發展四種分類看

法：（一）過程（二）方案（三）方法（四）運動。一九六二年奧歌頓（Jean Ogden）提出兩種社區發展推行方式：（一）直接法（二）間接法（註九）。一九六七年，英人伯頓（R. T. Batten）以兩種主要的發展機構來區分社區發展的工作方式：（一）指導變機構（二）協助社區機構（註十）。一九六八年，美國社區工作名家饒斯曼（Jack Rohman）提出社區組織工作的三種模式：（一）地區發展式（二）社會計畫式（三）社會行動式（註十一）。一九八〇年，克蕊斯提蓀（James A. Christenson）又提出社區發展的三大主題：（一）社區自助（二）外力協助（三）社會衝突（註十二）。於是這些研究助長了一些辯論的問題，如：「對於推動社區發展那種工作方式比較有效：方案論或過程論？」又如「社區發展工作中，經濟建設重要抑是社會建設重要？」等等。我們簡要的檢視一些社區發展的文獻與社區工作發展的背景之後，本文特綜合上述兩項問題，以「方案論」對「過程論」與「重物」及「重人」之說加以討論。而後提出「進步論」與「經社均衡發展」之說，以為本論文的主旨。

方案論與重物說

1. 概念

許多方案論者認為社區發展工作包涵一連串的活動，均以改善社區居民的生活為目標，為達成此一目標，他們認為經濟發展的因素比較重要，於是他們傾向於從事發展的計畫，均為農業建設，水利計畫、社區道路、住宅建設及環境改善等具體的與實質的建設方案。

2. 理論

方案論者重物質建設之理由有二：（一）基於心理學家馬斯洛（Abraham H. Maslow）對人類需要分層遞增之理論，其說認為人類對於生理的需要、安全的需要必須先能獲得，而後始能考慮到社會榮譽及自我實現等需要（註十三），他們主張在社區工作中應以經濟發展為優先，尤其是在發展中的國家。（二）方案與活動直接關聯到社區的需要，常為地方居民所易於覺察與支持。因此他們認為，在社區居民對具體成果的盼望下，他們必須從具體的方案上開始其發展工作。

3. 作法

如上所述，視社區發展為方案乃與農業、工業、衛生、福利等技術專家的工作相結合。這些技術專家各忠於他們的專業及其他事業之利益；基於他們自己專業的知識及經驗，對於社區發展方案的執行，自然常基於他們的專業觀點，並認為他們對於社區問題了解較多，於是當他們被指派到社區工作時，他們即前往社區實地觀察，以分析社區問題而提出他們自己的工作計畫，並向社區推銷其計畫以取得社區之支持與合作。但在政府批准其計畫之後，彼等即按照預算與進度執行，並且常以雇用工人的方式，以求及早完成計畫。此種一切「代替居民工作」的方式，與社區發展的過程中所稱「與居民一同工作」的方式則完全相反。

4. 優點

（一）可以迅速執行，（二）可得具體成果，（三）易於展示成就。此種優點在於易於使居民感到興趣，同時

亦易於使工作者獲得政府方面的支持。

5. 缺點

(一)照美國社會學家桑德斯 (Irwin T. Sanders) (註十四) 的說法，社區是一個包含有許多次體系的社會體系，這些次體系包括：家庭、經濟、政治、宗教、教育、衛生、福利及娛樂等功能。一種次體系的變遷常引起其他次體系的變遷，因此，如在社區發展中，僅重視經濟一項的發展，勢必造成社區中各種次體系的失衡，而引起社會問題。(二)由上而下的或外來力量推動的社區發展方案，只重視方案本身而忽視社區居民的關係，於是「專家離去則方案停止」，因為居民多認為這是專家的方案，政府的計畫，而對於這項發展工作則認為與自己並無關係(註十五)。因此這也是許多社區發展方案不能繼續與長久發展的主要原因之一。

過程論與重人說

1. 概念

許多過程論者認為社區發展是社區居民大家一起來討論問題與研究解決問題的過程，他們認為發展方案不如訓練居民能自己從事規劃與執行方案之來得重要。因此，他們主張透過團體討論、訓練、組織以推行社區發展的計畫而引導社區的變遷。

2. 理論

過程論者之所以重視社會與人力發展，係因他們堅持「在國家發展中，經濟建設是手段，社會建設是目標」的論點。於是，認為社區發展的真正價值是「人的發展」而非「物的建設」。他們認為社區發展可使社區透過解決問題的過程來訓練他們的

思考；同時也只有透過社區發展的過程才能發展社區的責任感與帶給居民更佳的發展工作，以達到社區自我實現的目標。

3. 作法

過程論在求發展居民的能力判斷與合作精神，經常透過「問題解決過程」以推行工作。其步驟簡述如下(註十六)：(一)辨識社區問題，(二)研究解決方案，(三)進行組織工作，(四)執行行動計畫，(五)評估行動計畫等。

4. 優點

過程論之優點包括：(一)居民自己決定其行動，(二)在此一行動過程中，學習如何達成其發展方案之目標，(三)透過此種過程，居民將來可以推動更多的工作方案及達成更多的社區計畫。換言之，居民為他們自己完成一些他們認為重要的工作，因而喚起一些力量，奠定一些信心，從而建立一個長久的發展工作。

5. 缺點

過程論受到如下的批評：(一)行動太慢，不能符合一些政府官員之急於向選民表示其工作成果之要求。(二)民眾所選擇的工作方案未必符合於國家發展計畫，而由此方案所引發的行動未必符合政府所希望而行動。(三)不顧效率，所以天真或不切合實際的想法。

此外，過程論所遭遇的最大問題是很少能找到資料以證實或支持其論點。因此，過程論似乎仍處於一種哲學思想的方式，而非基於實證研究的理論(註十七)。

進步論與並重說

1. 概念

以上分析，可見前述兩種工作方式各具其優點與缺點。

(一)「方案論」重物，可產生具體成果，但常忽略居民的參與及公共的投入。因此，其發展計畫不能在社區內「生根」。(二)「過程論」重人，主張社區本身自我長久發展，但過於強調團體討論及充分參與的程序，而造成時間上的許多浪費。我們比較兩者的特性，很明顯的可以看出：前者之優點即後者之缺點，而前者之缺點亦即後者所自持之優點，(三)如吾人能結合兩種方式，取長補短，以此一種方式之優點，補另一種方式之缺點。則吾人或可能發展出另一種雙重的與互補的觀念：即本文所稱之「進步論」與「經社均衡發展」之說。

2. 理論

為求奠定社區發展中二元論之理論基礎，雙重概念說建議將社區發展之定義另加界定為「一種具有教育過程的發展方案」，或「透過發展方案而表達出來的教育過程」。此一定義強調：(一)社區發展不僅是一種方案，也是一種過程，二者相互關聯不可分割。(二)社區發展不僅為發展的方案，抑且為教育的過程。發展方案指改善人民生活之方案，教育過程指增進人民行動能力之過程。二者於社區發展之行動中，須同時納入考慮。(三)從上述兩者並重的定義中，可知社區發展重視綜合性，其規劃基於整個社區的利益，並以經濟與社會的平衡發展為目標

。由於人類的需要與社會的問題常相互關聯，故必須整體考慮之。

3. 作法

互補的方法是本文討論的主題。其問題在探求：(一)如何將上述兩種工作方式與論點加以結合？(二)從事社區發展計畫者如何採取一種工作方式之所长，以補救另一種工作方式之缺點？特建議三種方法如下：

(1) 折衷法

社區雖常被稱為地理區域的人口集團。但由於社區中文化背景、社會結構、生活程度與實際需要之不同，社區的發展工作應各有差異。一般言之，在發展中國家的社區發展，多以提高社區居民的生活水準為首要。而在已發展國家中的社區發展則多以社區之社會文化為要務（註十八）。因此，當社區工作人員被派到鄉村與經濟落後地區或低收入地區時，他可以採用方案論之工作方式，並注意經濟方面之發展，如他被調到都市與高度開發的地區或中產階層的社區，他可以試用過程論之工作方式及從事於較多文化的及社會的活動。這種選擇常基於他對工作區之深入觀察與他的專業知識。因此一種因人、因時、因地而制宜的折衷法是可以採用的。

(2) 漸進法

社區發展可以分階段——至少可以分為兩個階段進行。在第一階段，常採用方案論之方式，並從社區最迫切與明顯的需要中著手進行。這時候，各種方案均可以適應社區需要的目標，以滿足居民的希望（註十九）。但在推行的過程中，工作人員應

逐漸引入第二階段。即社區工作者須隨時有意的從「方案論」的作法，推進到「過程論」之作法；並從「他助」的觀念，進入「自助」的觀念及協助社區引起社區的參與及行動。

(3) 互補法

(a) 使物質建設與社會建設相結合。

在社區發展中，物質建設是一個方案之內容，而社會建設指工作過程之目的。將此兩種概念加以結合並於推動及執行工作方案中，給予同等的重視，以求同時產生實質建設與社會建設之雙重結果，以社區修路為例，此一方案可透過下列五個步驟執行之（註二十）。(一)引發社區問題：如社區中有人抱怨路況不好而建議加以重修。(二)收集問題資料：社區理事會乃分別向社區中很多人士及工程師收集此一資料，並提供社區理事會加以討論。(三)規劃工作方案：經社區理事會通過，乃邀請許多有關機構、工程師及專家共同規劃並動員社區內外之資源。(四)推動工作方案：經請准政府補助，此一計畫乃在社區內在人力動員與外聘技師之協助下動工。(五)評估工作方案：此一計畫之完成，其工程部分固然得力於技術方面；而合力部分則應歸功於社區組織。在此一方案中，路是此一方案的實質建設，而從方案中所發展的合作行動，則為此一方案所帶來的社會成就。倘此一方案僅由工程人員執行而無社區居民參與，則此種方案便是一種單純的工程計畫而與社區發展的觀念無關。故社區發展不僅在實質建設，尤著重於從實質建設中所產生的社會建設與合作精神。

(b) 使社區發展與社會變遷相結合。

美國社會學家華倫 (Roland L. Warren) 曾指出「社區發展是影響社區中發展及變遷原因的一個企圖」（註二十一）。在鄉村與農業社會中，社區發展可作為促進工業化的一種工具。而在都市與工業化的社會中，社區發展亦可作為應付工業化後果的一種方法。因此，社區工作者如能將社區發展與社會變遷的觀念結合起來，不論是為了促進工作化或應付工業化的後果，均可作為從事計畫變遷的一種方法。

(c) 以社區組織與社區發展相結合

社區發展不僅是一種教育過程，而且是一種組織過程，社區中的團體與組織，不問正式的或非正式的，都是社區的一項重要資產；而且社區中的許多活動亦常由這些團體組織所主辦或支援。故社區發展有時亦被稱為「團體間」或「組織間」的工作。一位奔走於團體、組織、及各種行業間的社區工作者具有許多任務：(一)與各社團建立關係。(二)促進志願組織之社區服務。(三)從組織之間的基礎去解決社區問題與動員社區資源。如此，不僅社區工作者已推展其協調工作至各種團體、組織與行業；同時社區發展亦從教育的過程推進到組織的過程。

4. 優點

進步論是一種由方案論與過程論兩者的結合，其優點在於：(一)互補性：使方案論與過程論之優點與缺點互相補助。(二)綜合性：採用經濟與社會的平衡發展。(三)實用性：基於社區經社發展階段之實況而選定推動社區發展之方法。

5. 缺點

此一方式之運用彈性甚大，而選擇方式之決定則基於工作人員之專業知識與經驗。因此，此種雙重概念與進步導向的工作方式則需要所謂「多目標」的工作人員；而此種工作人員十分難得，必須接受專業訓練，這是採用此一方式困難之所在。因此，我們希望社區發展不僅能成爲一種專業工作，而且也成爲一種專業學科。

結 論

如上分析，以上三種工作方式的優點與缺點已十分明顯。在社區發展工作中，物質發展係指方案之內容，社會發展則爲過程之目標。前者是有形建設，是硬體；後者是無形建設，是軟體。所以「方案」與「過程」似可比作一種真實的外表與內質，亦可比作電腦的硬體與軟體。於是「方案論」與「過程論」之雙種工作方式很自然的可以合成一種新的雙重概念，亦即「進步論」；以爲社區發展工作方法上的改進。我們希望此一二元的與整合的工作方式可以協助社區增進其經濟、社會與文化的情況，以整合這些社區納入於全國生活之中，並使他們能充分的貢獻於國家之進步（註二十一）。

本文附註

- (1) U. N. Economic and Social Council. Official records of the 24th Session. Annexes, agenda item 4: 20th Report of the Administrative Committee on Coordination to the Council. (E/2931) Annex III, p. 14 (1956).

- (2) Irwin T. Sanders: *The Community: An Introduction to a Social System*, Ronald Press, New York 1958, p. 5; 1965 (3rd Edition) p. 458.
- (3) Julia Henderson: *The Evolution of Community Development*, The Xth International Conference of Social Work, Petropolis, Brazil, 1962.
- (4) S. K. Khinduka: "Community Development" in *Encyclopedia of Social Work*, 1971, Vol. II. New York, NASW, 1971, p. 1350.
- (5) Gradus Hendriks: *Community Development in Western Europe*, The Hogue, Netherlands, Ministry of Cultural Affairs, Recreation, and Social Welfare, 1969.
- (6) James A. Christenson and J. W. Robinson, Jr. (eds): *Community Development in America*, Ames, Iowa, Iowa State University Press, 1980, p. 3.
- (7) Irving A. Spertgal: "Community Development" in *Encyclopedia of Social Work*, 1977, Vol. II, Washington D. C. NASW, 1977, p. 1425.
- (8) Murray G. Ross: *Community Organization: Theory and Principles*, New York, Harper and Row, 1955, p. p. 7-16.
- (9) Jean Ogden (ed): *Community Development: An Introduction to CD for Village Workers*. Washington D. C., AID, 1962, p. p. 9-12.
- (10) T. R. Batten: *Communities and Their Development*, London, Oxford University Press, 1967, p. p. 26-61.
- (11) Jack Rothman: *Three Models of Community Organization Practice*, National Conference on Social Welfare, 1968, New York, Columbia University Press, 1968.
- (12) James Christenson & J. W. Robinson, Jr., (eds). op. cit. p. p. 35-95.
- (13) Abraham H. Maslow: *Motivation and Personality*, New York, Harper and Row 1954.
- (14) Irwin T. Sanders: *The Community*, (3rd Edition), New York, Roland Press, (1965) p. p. 132-133.
- (15) Jean Ogden: op. cit. p. 9.
- (16) Jack D. Minzey & Clyde Letarte: *Community Education: from program to Process*. Midland, Michigan; Pendell Publishing Co., 1972, p. 42.
- (17) James A. Christenson & J. W. Robinson, Jr.: op. cit. p. 44.
- (18) Gradus Hendriks: op. cit. p. 15.
- (19) Jack D. Minzey & Clyde Letarte: op. cit. p. 5.
- (20) Irwin T. Sanders: *Making Good Communities Better*. University of Kentucky press, 1953. p. p. 28-59.
- (21) Roland L. Warren: "The Context of Community Development" in Lee J. Cary (ed.): *Community Development As A Process*, Columbia, University of Missouri Press, 1970. p. 34.
- (22) U. N. Economic & Social Council Official Records of the 24 Session: op. cit. p. 14.

(本文作者東吳大學文學院院長)