

西德社區發展工作概述

岑士麟

一、社區工作係民間自力協助政府建設

社區發展工作是實踐各種社會福利的過程或方式，本身原來並不是一種社會福利的項目，祇是社會福利通過社區工作而普及及基層的國民。所以我國執政黨中央早在九次大會決定七大社會福利措施的實施方針時，即明白說明採取社區發展方式，啓發居民自動自治之精神，配合政府行政措施，改善居民生活，增進居民福利。惟學者在探討社區發展工作的理論基礎時，常追溯其沿革，指其最早歷史，多指德國推行社會福利制度，以一七六五年初創漢堡制度及繼之有一八五二年推行艾伯福制度為嚆矢。其實此先後兩種制度係以分區方式專責辦理經濟性的救貧福利制度，根本與社區發展工作無關。西方學者推崇社區發展工作，將其推行於全球各國，應自聯合國欲採用德國原始辦理啓發人民自動自覺參與的原則，領導開發中與未開發國家，透過社區組織，促進社會福利的進步開始。矧致國人不禁，誤會社區發展是福利項目之一，而錯用歷史而已。其實德國社區發展工作的沿革，最早起源溯自十八世紀後期拿破崙一世征服歐陸時代，當時第一德意志帝國被法國分裂統治，奧地利邦被拿破崙臣服，但普魯士邦聯合各邦日爾曼民族欲抗拒法國統治。有普魯士邦的財政經濟部長史坦普 (Karl Von Stein 1757-1831) 著「德意志復興與基礎步驟」一文，力倡各邦堡社區推行「徹底由下而上，及由社區居民自覺自發自動自力及自助的獨立自治」。彼主張社區基層建設與地方行政管理，悉由社區居民運用當地人力物力與財力管理，各個邦堡運用本身各種資源互相支援，有無相濟，保持原有優良文化習俗，憑恃固有社會經濟背景而不受外來干涉，祇在財政上向外國統治者納稅。此一主張，經其時各邦普遍予以響應，稱之為「社區事務」，史坦普因而遭統治者削職。但一八〇七年時「城市自由大憲章」訂頒以後，社區居民均成為公民，從此啓發低階層社區居民莫不負有責任，參與社區事務，使一八一〇年普魯士首相哈登堡 (Hardenberg) 終於完成史坦普的改革方案。當初社區事務的內涵，除了推行基層地方的社會福利外，同時與辦下列劃

時代的創舉：(一) 消除以財產為衡量的階級制度，(二) 取消中產階級壟斷工商業，(三) 貴族廢止世襲，亦須自由擇業，(自後封號 Von 一字得並列姓名之前，表示原有身份，故 Von 並非姓氏，詎我國有人謬譯具有 Von 字的德人姓馮，如社會學家 Von Wiese 為馮維塞，實屬誤解。) (四) 每一社區私人，皆得參加地方上共同事業，彼此合作互助，建設發展。因之德國的社區發展工作，以往兼具文化性、政治性、經濟性，與社會性的多元功能，任務包括很廣，政府與居民協作，導致德意志民族復興。一八一五年普奧戰爭結束後，法奧戰敗，後於一八七〇年爆發普法戰爭，翌年法國終於戰敗，嗣德國在俾斯麥首相任內，重建統一日耳曼各邦的德意志第二帝國。分析社區工作在德國首創以來，使德國迭經兩次世界大戰後，不論戰敗重建和工業化後新興都市，均有計畫地盡量利用民力，運用各地有形與無形的資源，藉以減輕政府的負擔。易言之，社區事務係由民間自動協同政府，從事經濟社會與文化的多方面建設。在近年來，德國更已發展一中心社區理論，期以社區發展工作抗衡工業化社會的病態及克制都市化的流弊。至於其他各國，最初法國擬擴大社區的功能，在巴黎由左派控制民力負起爭奪政權的任務，成立巴黎公社，則遭居民反對，並無成就。英國在十九世紀初期，社會公社設置湯恩比館 (Toynbee Hall)，推行志願服務，辦理社區貧民福利，其後各地普遍展開社區福利運動。美國亦繼之首在芝加哥創設霍爾館 (Hull House) 作為推行社區福利服務的中心，服務的項目很廣泛。自此各地乃相繼擴展社區組織，形成社區發展中心。聯合國成立後，鑒於社區發展工作在德國可以結合民力發展國家建設，並能抗衡工業社會的病態，及英美等國藉此可加強社會福利服務工作，為謀改良全球各地區人民的生活環境，而各國政府在戰後的財力資源有限，但藏富於民，民間的人力物力與財力無窮，且不少未開發或開發中國家，尚乏基層行政組織體系，乃於一九五一年先由經濟社會理事會通過三九〇D號議案，倡議運用社區組織辦法，推行社區發展，作為進行經濟社會建設的途徑。

二、社區發展可以抗衡工業社會中病態

因為歷史關係，德國國民對地方社區事務早有共識，為自動自力協同政府建設地方，明瞭社區發展工作，莫不關繫社區居民切身利益。故社區事務的任何動態，不待政府督促，均能引為己任，熱心參與，並有維護建設的責任。按目前西德政府推動社區事務的行政單位，屬於內政部內設置的社區事務司職掌。其業務的展開，以規劃社區的地區領域為主，其重要目標在使其建設工作與鄰近都市或社區的發展建設相配合，其他各部會的相關行政單位均予協同，旨在減輕及消除工業發展產生社會結構性的病態。按工業社會衍生的病態，最重要的為人口向工業城市集中，導致發生各種都市化的流弊。如人際關係的疏離，足以引起個人家庭與社會均發生問題。但社區事務中含有按照人口狀況而配置的公共設施，不論硬體的或軟體的建設，均能克制社會問題的發生，即可使人口不致於密集於城市或一個社區之內。

所謂第二次世界大戰後西德推行中心社區，係將上述社區事務加以擴大，最早係根據三十年代 Walter Christaller 的理論，依社區內集中生活資源與公共設施的需要，加以規劃。實際可說係選擇多數社社中凡有人口與各類資源比較充份的社區，使其由政府開闢其與大都市間的交通線，俾其形成都市的衛星，吸引都市中的人口與工商業為之分散。而在各個中心社區本身，一面與各社區連結，一面又彼此連結，互通有無，彼此支援調節，以免中心社區的擁塞膨大。如是既可以使社區的硬體建設全面平衡發展，亦可以全面使各個社區展佈軟體建設，形成國家的普遍進步。

筆者以往曾服務於西德中部靠近東區的伏爾夫斯堡 (Wolfburg) 新興都市 (即 VW 汽車廠城) 的市政府社會局，嘗有便隨同當地市議員代表團訪問鄰近本斯堡 (Bensberg) 的社區發展工作，得知建立新社區先由開闢交通網與完成公共設施着手。社區的規劃係結合區域設計計畫，力求全國平衡發展及普遍實施。社區工作與市政府各個行政單位都發生關係，中心社區的規劃須預估未來人口物資等的發展需要。其與鄰接社區須考慮及互相滋養與互相支援，俾能促進各社區人口平衡分佈及地利全面開發，以改善工業都市畸形腫脹。記得當年筆者曾蒐集有關資料，在「聯邦社區規劃法」中，得知規劃中心社區的理由如次：

1. 任何社區在管理上與財務上，一向均係獨立，並不考慮彼此間關係，而獨行其是。因此在其推動行政內居民生活空間及一應公共設施，概係各憑不同資源，各別發展，祇顧一面，不顧全面。中心社區的功能，在使鄰近社區互相關連，有彼此依存的相互關係，可以影響人際關係的協調接近及互助合作。

2. 獨立發展的社區，往往不計人口的密度，建立中心社區可發生中介作用，使各社區平衡發展。如其發展工作有遲緩或有缺失，中心社區可以調節其改良結構，含吸引其人口遷入或遷出，及增強其經濟力，調劑社區生活條件及勞動環境等等，藉以緩和密集人口區的過度膨脹。

3. 中心社區視人口多寡及其需要程度之不同，地區性環境條件之差異，配備公共設施並不一律，亦無模式規格。但中心社區聯繫的各個社區，均設一社區中心，除硬體設施外，必須經常辦理軟體設施的活動，進行文化性倫理性等的建設。

筆者當時訪問西德農村社區時，有一當地嘗試為其介弟推薦在社區中私人設立洗衣服務社之舉。拙意此一議員若在國內必享特權，核准其開設，詎因公共服務設施須按人口密度而舉辦，竟被拒絕。此一瑣事，足徵法治國家崇法務實的一斑。

三、西德社區旨在貫徹文化法治福利建設

西德社區事務配備公共設施中，包括地方行政管理機構，教育單位如中心學校、幼稚園、圖書館等社會服務單位如社會救助機構、青少年輔導機構、醫療服務站、托兒所等，金融單位如公立信用合作機構、銀行分支機構、郵匯局等，此外通常設有休憩、遊樂與運動場所。若在大型中心社區的公共設施，有職業輔導機構、醫院、藥房、劇場博物館、音樂院等。據悉在社區規劃後最先建立行政管理機構及社區中心公眾活動場所。行政管理機構辦理財務、社區事務的財源，均由當地居民分攤及公共遺產所得的收入。如財源充足，則與辦社會福利服務。社區工作人員則聘用有專長者任用，大多為志願社員工或教會人員，悉有社會工作教養，獲得社區居民的尊重。

社區中心舉辦的事務，概寓有文化建設、法治建設、與福利建設三者的意義，此與西德基本法標示的建設目標符合。筆者常以這三項建設猶如我國的三民主義建設，故三民主義不獨適用於我國，也可適用於世界。

(本文作者社會建設雜誌主編)