

社區發展工作原則

國情化之初步探討

■ 汲 宇 荷 ■

我國自民國五十三年由執政黨通過「民生主義現階段社會政策」指出以「社區發展」方法推動民生建設。民國五十七年中央制定「社區發展工作綱要」並於民國五十八年開始大規模推行社區發展計畫，共十七年。

十七年間計畫不斷，政府之推行熱誠不減，而至今社區發展在民生建設之實質上僅為社會福利中的一個項目，在推行方法上則以社政單位策動之活動形態出現，致使涵義很深的社區發展成為社區活動之同義詞。（汲，民74，二—三頁）

社區發展在理論涵義上不論是工作過程取向，工作方法取向，工作方案取向，或是社會運動取向，均以社區發展為結集社區居民及各界力量運用資源，共同解決社區問題，提高居民生活素質與促進國家整體建設之目標為基本觀念。社區發展重視居民主動性，有組織的參與，及透過有計畫之行動解決社區問題，增進社區整體利益。

多年來社會工作人員或是社區工作人員對此等之定義、觀念、目標、宗旨均耳熟能詳。但是在推行工作方面卻往往有力不從心，理論與實務難以配合之困難，以致於工作範疇不斷縮小，而終於只以舉行社區活動為主要項目。

社區發展在理論上既然充實完備，在推行上亦在不同之社會文化環境中各有績效，何故在中華民國臺灣地區遇到此等困難？

這個問題是社區發展諸專家學者不斷思索討論的問題，其因素亦非單一，並且亦非本文討論範圍之內。然而筆者認為其中關鍵之一即是社區發展工

作原則國情化，因此社區發展工作原則國情化亦為突破目前困境之主要方法之一。

一、社區發展工作之實際環境

我國推行社區發展工作自民國五十八年至今十七年。十七年間在實際的工作環境中已有許多已存事實，在社區發展過程中產生各種不同的實質意義及影響。

因此在將社區發展工作原則國情化之先，必要對我國目前社區發展工作之環境加以認識、瞭解。而在實際環境上，政府的角色、社區居民的態度，專業人員之教育訓練與功能均構成重要原因。現將幾個主要情況提出：

1 我國目前之社區發展基本上是由上而下以行政命令配合學者專家所提倡的理論而推動。雖然理論中重視由下而上的力量及成果，但是因為政府行政體系由上而下的配合造成社區發展成為施政工作項目之一，而成為政府工作人員之責任，而不為基層居民接納為以自助之方式改善社區整體生活的方法。

2 在社區發展推行初期，政府為了要改善社區居民家戶衛生、生活環境，曾以大量資金儘力支援。這個政府的德政在社區發展的項目下施行，因而社區居民將社區發展工作中有關「社會資源」，或「各方財力、物力配合」一節之「資源」或「財力」之責任均屬政府。因此依整體而言，需由地方出

錢之大型社區計畫往往使溝通協調的社會工作人員多有挫折。

3 行政規劃之社區難以產生真正具有社區意識的社區。行政規劃之社區多以村里行政區界為單位，因此有些社區之規劃範圍與原自然社區範圍不盡相同，或是在既存自然社區上加個新名詞而不為社區居民認同，或是範圍規劃前居民沒有既存之社區意識，在規劃後居民亦不知社區之存在。這些現象往往造成「社區」沒有受到應得重視的情況。

4 社區工作人員之專業訓練不足以應付目前在社區專業工作上的需要。社會工作專業訓練大致為大專院校社會工作系及在職訓練，而其中社會工作系之教育與訓練多偏重理論，在職訓練多偏重實務。因此往往有實務、理論無法配合而產生的挫折或是缺少理論基礎而工作沒有方向而產生的疑惑，終而使整個社區發展工作進入困境。

5 目前在政策上為社區發展提供之條件對社區發展產生難以發揮潛能並且受到限制之情況。目前社區發展之最高依據為民國七十二年核定之社區發展工作綱領。綱領之附表中指示社區發展工作項目包括公共設施建設類、生產福利建設類及精神倫理建設類，其中所列項目共七十七項，可謂充實完備詳實。對社政系統而言成為任務，而無法以「與居民同工，一同組織、研究、計劃、執行並達成改善社區生活進而求發展之目的。」社區則其自動自發之潛力難得啟發與發揮。以目前之情況與社區發展之終極目標而言不僅相距千里，在方向上更是日行日遠。

這些實際環境均為現存事實，在社區發展之整體過程中產生無法改變的實質影響。因此社區發展工作在這個環境下國情化不僅擔負了實質工作原則本土化，並需為社區發展理論及臺灣地區社區發展工作尋求切合的接觸點，以求據此開發社區發展工作在臺灣地區之新天地。本文即為達成此項目的的一個初步嘗試。

二、社區發展工作原則之理論基礎

社區發展之定義很多，其中主要部分均包括居民之主動參與，結合各方力量與資源達到社區之發展。本文所提論點基於對社區發展如下之定義。社區發展為由民間與政府結合力量經由社會發展、經濟發展、政治發展整合而成的發展過程。其基本論點包括下列數點：

- (一) 價值系統、組織結構、裁決決策之一體性。
 - (二) 社區發展之終極目標是人性發展。
 - (三) 社區發展是一個整合發展過程。
 - (四) 發展中國家之政府在社區發展中應積極參與，並以「助之以使之自助」為主要原則。
- 茲將上列數點分析如下：
- (一) 價值系統、組織結構、裁決決策之一體性任何一事由起始、計畫，乃至執行，或任何一人之態度、思考與決定均有其價值系統、組織結構及裁決決策。
 - 價值系統為態度、信念、信仰、價值觀念等；

組織結構則為達成目的而採取的方法、途徑、組織或結構，是基於價值系統而產生；裁決決策則為達成目標之決定或結果。

價值系統或可謂為「因」，或為己利，或他人之利，或國家之利。有為一己之情緒、慾望、名、利之滿足，有為他人之利益滿足，亦有為眾人謀福利之為「因」者，或為堅守原則以成全大局而不顧一己之私慾，又有為天地立心，為生民立命，為往聖繼絕學，為萬世開太平者。這其中不僅有種類之分，更有層次上之不同。不同之價值系統或政策，便有不同的組織結構，或方案規劃，並產生相異之裁決決策，或方案推動。不同的價值系統更會產生不同的決策結果。

價值系統組織結構與裁決決策三者均合而為一體，其中之一的改變即造成整體的改變。不僅價值系統對組織結構及裁決決策有決定性的影響，組織結構對價值系統及裁決決策也會產生相似的影響，而裁決決策若與價值系統組織結構不合則整個系統的功能便無法發揮。

由文化的觀點而言，外來的決策或組織結構與當地的價值系統若有不合或不為當地的價值系統所容，則往往造成外來決策或方案無法產生預期效果，並在當地發展過程中留下痕跡。（汲，民74，四—六頁）

這個理論為社區發展工作指出兩個重要原則：1 社區發展工作之過程是整合而為一的。在過程中的任何一個時段與其他的時段相互整合，互相影響。

2 社區發展工作在任何一個社會文化環境中執行均必需有地方文化、民情相結合。否則不論是多麼良好的方案都難以成功。

因此在任何一個發展階段中的任何一個方案或執行都與其能否真正達到目的有不可忽視的關連性。

(二) 社區發展之終極目標是人性發展

社區發展是一個結合社會、經濟、政治發展的整合發展過程。這個過程的目的在配合並促進全國之整體發展。而論及一國之發展則無法不論社會之發展、社區之發展、家庭之發展，而家庭之真正重心則為人性發展 (Human Development)。即如先格物致知使得修身齊家。

政治哲學家阿任特 (Arendt) 對人的功能會做如下的剖析：以滿足私慾為主之困勞 (labor)，以滿足自尊心及榮譽感為主的工作 (work)，以滿足全體衆人需要為主的理行 (action)。第四次則是與天地之道相處相應的悟道 (contemplation)。(Arendt, 1959)

每一個人均是以上四層次之整合體，人與人之相異，在於其以不同之層次為其生活之價值系統。社區發展僅以第一、二、三層次為討論範圍。

困勞所滿足為私慾，或為自己，或自家，或所需之利益團體、社會、或國家，而罔顧同時存在之他人、別家、其他團體、其他社會、或其他國家之需要與利益。慾望與利益所帶來的滿足短暫而虛浮，以困勞為價值系統的行爲無法達成長遠的目標。工作層次之功能注意在人前之自尊心與榮譽感。

在這個層次之功能，顧及自己在他人、所屬團體、社會、國家之意義，因而產生自己與他人之人際關係，這種人際關係建立在與他人相似之經歷與興趣上，如習慣、風俗、民情、傳統文化等。

第三層次之理行 (action) 是經過理思 (reason) 而後所做的裁定 (decision-making)。其中心目的便是為最多的人謀最大的福利，超越了短暫的情緒層次，也超越了民情與傳統的層次，而成為情感最深而不為情所挾，最守禮法而不為禮法所制之功能層次。在以這個層次為重心的人際關係是思想與信念的分享，成為社區發展的有形目標。

社區發展之目標在社區居民經歷社區發展過程後功能層次能夠不斷提高，不僅顧及物質生活之需要，榮譽感與社會地位之增進，以至於以全體之利益為目標，增進全體的福利。

(三) 社區發展是社會、經濟、政治發展之整合發展過程

在整個過程中，自始至終均包括社會發展、經濟發展與政治發展。其中所謂政治發展即以促進居民之政治參與為重心。對整體而言，各項其間之重要性無分軒輊，在時間上有先後成為重心之區別。

在不同的時代與環境，依社區之需要不同的項目成為發展重心，重心項目與其他項目融合而不排斥，並相互助長，因此任何一個項目成為發展重心項目，其結果均應為社區在整體上之進步。

(四) 政府的角色

社區發展工作在基本上乃是由人民之自動自發

、自助為主，因此政府之參與往往在角色定位上引起討論。

在我國社區發展工作以配合國家發展為其目標，以國家發展之整體性而言，在發展政策規劃，及執行上政府必有積極參與之責任。

社區發展之目的是達成社區自立、自助，而政府在政策上之配合，方案之制訂及執行工作上均需在明瞭社區需要，以社區全體福利之前題下採取助之以使之自助的角色與社區居民同工，並由居民享受成果及成果帶來之榮譽。

政府的角色是以睿智的理思、決策與理行的功能，以積極參與的態度，以社區發展配合國家整體之發展為目的，在政策制度、方案規劃及計畫推動上與居民同工並使「助之以使之自助」。積極啟發居民在政策決定、方案規劃，及計畫推動上的潛力並培養社區參與能力及領導人物成為國家發展中之基本國力。

三、社區發展基本原則與工作原則整理

社區發展基本原則即指社區發展工作之正確方向。而基本原則則有多方專業組織及學者專家提出。其中包括聯合國「社會進步經由社區發展」(Social Progress Through Community Development) 一書中列有十項要素；羅斯 (Murray G. Ross) 在「社區組織的理論與原則」(Community Organization: Theory

and Principles) 書中舉出十三項原則；鄧漢 (Arthur Dunham) 在「社區福利組織」(Community Welfare Organization) 書中指出七大項目等等。

在基本原則方面，聯合國提出之十項要素是值得再述的：

- 1 社區各種活動必須符合社區之基本需要，並根據人民之願望，以制訂首要工作方案。
- 2 社區發展之目的在促進人民熱心參與社區工作。
- 3 社區計畫的有效發展，有賴於政府積極而廣泛地協助。
- 4 建立全國性的發展計畫，須有完整的政策，舉凡行政機構的建立，工作人員的選拔與訓練，地方與國家資源的運用及研究，實驗考核機構的設立，均應着手進行。
- 5 地方性的社會經濟進步，須與全國性的發展計畫互相結合，齊頭並進。
- 6 社區局部的改進固然可從各方面着手，而全面的社區發展，則必須建立多目標的計畫與各方面聯合性的行動。
- 7 在推展社區發展的初期，改變居民的態度與物質建設，同樣重要。
- 8 選拔、鼓勵與訓練地方領導人才均為各項社區發展計畫中之主要工作。
- 9 社區發展工作特別重視婦女與青年的參與，以擴大參與基礎以求取社區的長期發展。
- 10 地方的，全國的，與國際的民間組織資源，

在社區發展中應充分利用。(聯合國·1955, 5-13)

在提出社區工作之七項原則中包括民主自治的原則，基層自然的原則，大眾參與之原則，社區合作的原則，社區服務必須通盤規劃，社區服務著重預防，社區服務基於社區需要。(Dunham, 1958, 414-429)

我國徐震教授則提出八項工作原則：組織的原則，教育的原則，注重社區全面利益，注重平衡發展，注重社區自助，注重工作生根，注重區域性的配合計畫，注重預防性的服務工作。(徐震，1980, 256頁)

另外，羅斯亦提出如下的工作原則：

- 1 從發掘社區問題入手；
- 2 將不滿情緒導入行動；
- 3 工作設計須符合社區多數人之利益；
- 4 工作組織須具有社區各方面的代表；
- 5 工作推動應掌握社區中表達情緒的活動機會
- 6 社區活動應了解社區中派別團體的文化背景
- 7 社區工作應加強社區內部之溝通制度；
- 8 社區工作應注重長期的發展目標。(Ross, Chap, 6, 7)

而我國徐震教授則提出如下八點工作原則：1 對於社區需要的決定，應以民衆為主，而以專家的意見為輔；

2 對於社區需要的認定，應由居民先行討論，並循各種行業、各種文化團體的體系加以歸納後，視當地社區的力量，進行規劃；

3 對於社區工作之組織，應包容社區各界的力量，以便協調各方面的意見；

4 社區工作設計應採綜合路線並保持彈性，以儘量符合多數民衆的利益；

5 社區工作之宣傳則應了解社區文化背景，儘量掌握集會機會，喚起社區意識，團結社區力量。

6 對於社區工作之協調，應儘量增加社區各團體間互助、互動之機會；

7 社區成果維護，必以增加民衆的參與感及責任感着手；

8 對於社區工作的檢討，應着重推行方法的改進與工作方案的成效，以期保持持續不斷的進步與發展。(徐，民69，261-262頁)

由聯合國、鄧漢、羅斯及徐震等所提之各項原則在基本上有以下數點共通性：

- 1 注重社區需要、利益，及居民意願。
- 2 注重工作生根。
- 3 社區工作必通盤規劃以符合長期發展目標。
- 4 注重與整體發展之配合，使每一個社區之發展匯集為國家整體的發展。
- 5 民主自治，大眾參與。

以上社區發展工作五點具有共通性之原則為社區工作者提出了許多重要工作方針，並為我國社區發展工作原則國情化提出重要基礎。

四、社區發展工作原則

情化

在思考社區發展工作原則國情化之同時，除了必須認識社區發展工作之實際環境，國情化之需要及社區發展原則之理論基礎及共同原則外，並應認識我國目前整體社會、經濟、政治發展之現況、需要及目標為社區發展所構成的環境。其中與目前工作原則國情化關係較深者有如下數點：

1 在經濟、社會方面，我們有整體積極有效進步之需要；

2 我國目前在政治上逐漸民主化，社區居民需要認識自己在民主社會中之責任與義務。

3 政府在社區發展工作上已經以主事者態度參與多年。

因此，社區發展必須在接納目前狀況及需要之情況下提出目前之國情化的社區發展工作原則：

1 社區發展工作必須深入瞭解社區並認識社區之需要、環境、文化、歷史

任何社區均有其地方性之文化、需要及發展背景，爲了瞭解社區並幫助社區進入發展，必須由認識社區爲起步。

2 多方認識社區中有權力、有影響力、及有能力、熱心的人士組成社區發展之原動力及帶動社區發展之核心

社區發展之動力及核心必須是社區中之有識之士及有力之士方能達到社區之發展。

3 社區發展工作必須與地方文化結合在地方生根

促進社區發展之工作需要與地方文化結合。地方文化包括居民基本需要的滿足方式、風俗、民情、傳統、理想等，是地方居民生活之整體。社區工作之政策、方案與執行若不與地方文化相結合，而以新的價值系統、方法與決策加諸其上，則易造成對雙方的傷害，而難以達到目的。

任何一個地區的風俗、習慣、傳統等都是地方的「根」，存在久遠，其所以存在久遠而未被摒棄即表示對居民生活的重要與意義。發展工作往往具有革新的性質，而具有革新性質的政策、方案或執行若不與地方文化相結合，則無法成功的往往是與當地文化相衝突的外來系統。

即是當地方文化有明顯的缺失而必須改善時，外來系統亦需在爲當地居民接受的情況之下才能有所發揮。

4 社區發展工作必須配合居民需要

社區發展工作或社區之發展性工作必須經由居民之配合、參與才能達到效果。社區工作若是不以社區居民之需要爲前提，而以決策者、規劃者或是工作執行者之認知或推測去制訂政策、規劃方案、或執行工作，則往往因與居民之需要不合而造成人力、物力的浪費或損失。

因此，社區工作絕對強調符合社區需要。(Felt-needs)

5 社區發展工作方法需爲居民接受

社區發展之工作不論是政策之制定、方案設計

，及計劃執行三者均需注重是否爲居民接受。尤其是執行之方式。

任何良法美意，若是執行之方式無法爲居民所接受則無法使法令或政策達到目的，反而會受到居民之拒絕或產生對立。

一個爲社區居民接受的工作方式亦是與地區的文化相結合的工作方式。將一個政策或方案爲社區居民接納則需要高度的智慧與地方文化相配合達到社區發展爲居民帶來福利。

6 社區發展應注重以往之發展經驗，並以之爲未來發展方向之重要參考

社區發展在實務的工作上重視過去的歷史及發展或變遷過程。Biddle (1968) 認爲過去會影響現在，現在是過去的延伸，過去的狀況爲未來發展之重要參考。因此地方之歷史背景及過去之發展經驗成爲社區發展各項政策方案之重要參考資料。

歷史背景與過去的經驗根深柢固成爲地方生活的一部分，也有成爲價值系統之一部分。新的政策，並爲居民接納，與過去銜接與環境相配合，才達到發展的目的。反之，規劃方案若是摒棄過去之發展經驗，並且不注重地方之歷史背景，則新的方案難以見容於社區，對社區不但無法達到發展目的，更可能對地方產生不利的結果。

7 社區發展的政策必須根據居民意願，注重社區利益

社區發展之專業文獻不斷提出對居民意願與社區利益之重視。這個看法在以國家整體利益爲目的的討論中往往會受到不同的反應。

西方古典哲學理論有整體先於個體的論點。(

(The whole is prior to the parts.) (Strauss, 1963) 而國父的學說則認為「國家是個人的整體，個人是國家的基礎。」因此在其精義上認為，雖然整體先於個體，而個體為整體的基礎所在。

每一個「地方」在國家整體中都是重心的一部分，每一個地方的發展及地方的利益亦是整體發展及整體利益的一部分。若是只論整體的利益而不重視地方利益，則所謂整體的發展趨於虛浮而難以落實。

因此地方之發展雖以國家整體發展為目的，然國家整體發展之重心仍為地方之發展。

8 發展必須啓發民衆之參與

「居民參與」是社區發展各種論述中都強調的一個重要觀念，因為居民參與之最終目的是達到「助之以求自助」的「自助」，也就是社區發展的目的。

因此在發展過程中，民衆的參與應屬各層次及多樣性，包括對決策意願表達的參與、方案規劃的參與及執行工作的參與。

一般而言，決策者或是專家學者往往以為社區居民缺乏專業知識及洞察力而無法在決策過程、政策制定、設計規劃及方案執行上做有意義的參與。並且認為居民只需參與既定方案中的活動，而非決策、規劃與執行。

在社區發展理論與原則中一再提出居民參與乃是承認居民對其本身及社區之切身問題與需要、解決之方向，或是地方發展之潛力與執行之方式有足夠深切的體認。居民的認識與意見對決策者、規劃

者，執行者應為重要參考及依據。

一個所謂「由上而下」的方案往往不竟全功的主要原因便是它忽略居民的認知與意識，因此一個看似美好的良法美意在基層遇到阻力，甚或造成居民的誤解及不接納。

社區發展工作方案必須結合設計者的專業認識及居民在各層次的參與。

9 政策的重心在鼓勵居民參與成為發展主力
社區發展的目標是地區的全面整合發展以配合國家之整體發展。在這個目標的原則中，政策的睿智成為舉足輕重的角色。政策本身必須以地方參與為重心，政策必須以地方居民之經濟生活、社會生活、政治生活、文化生活素質的提高為前提，以經濟、社會、政治發展為目標。

因此，這個促進發展的政策需要有前瞻性及洞察力，以社區與國家之價值系統，組織結構以及裁決決策為政策、方案及執行的基礎，以穩固的地方發展促進國家整體的進步與發展。

政策之於發展有決定性之影響，因為它影響並帶給居民發展環境及條件。

五、結語

社區發展需要社區居民、政府、民間社團、社工人員、有關機關、專家及學者等多層面及多方面的參與及配合。同時在過程中的不同時段亦需有切合時代的工作方法與觀念。

本文乃在對社區發展各種有關環境、情況、條件與背景之考慮後，以社區發展理論為基礎，為社區發展工作原則做的一個初步探討，盼望引起討論

，並終於能為我國現階段社區發展工作原則訂出一個方向與架構。

【作者為國立中興大學社會學系講師】

參考書目

- Arendt, Hannah, The Human Condition, Chicago, The University of Chicago Press, 1958.
- Biddle, William W. and L.J. Biddle, The Community Development Process, New York, Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1965.
- Dunham, Arthur, Community welfare Organization: Principles and practice, New York, Thomas Crowell, 1958.
- Strauss, Leo, The City and Man, Chicago, Rand and McNally, 1964.
- U.N. Social Progress Through Community Development, New York, UN, 1955.
- Wauen, Roland, Social Change and Human Purpose: Loword Understanding and Action, Chicago Rand and McNally, 1977.
- 徐震 社區與社區發展 臺北 民國六十九年
- 汲宇荷 擴大社區範圍及建立社區資料之原則探討 社區發展季刊 二十六期
- 汲宇荷 恆春地方發展之分析 社會學與社會工作 第七期 中興大學社會系