

譯著

# 美國社區發展的歷史

徐震澤

本文的宗旨在敘述美國社區發展的成長經過，從早期的自助努力，經過社區組織與社會工作的階段，而至於到我們今天所從事的社區發展工作。此外，並敘述在個人、組織、教育及政府機構方面所扮演的角色，以及他們對社區發展所產生的影響。

## 壹、早期的美國自助活動

有人會說，自從有了詹姆斯鎮(Jamestown)以來，社區發展已成了美國文化的一部份。如果就自強與創始精神的標準來看，這種說法當然是有些理由的。但另一方面，美國最早的社區，經常是在權威人士的指導之下發展的，而且，當時最大的目標是生存。到一八三〇年左右，法人托克威爾(Alexis de Tocqueville)到美國旅行之後，民主與自我改進才逐漸引起人們的關切。他所著的「美國的民主政治」(Democracy in America)有助於人們從哲學與社會的觀點，了解國家的行為動機。誠然，他已觀察到：

「不論是那一種年齡、那一種階層及那一種情況的美國人，總是熱心於組織社區。他們所參加的不僅是工商業的社團，而且有各種各樣的社團——宗教的、道德的、嚴肅的、庸碌的、很普通的、很特別的、最大的、最小的、真是什麼樣的社團都有。」

「美國人常聯合起來舉行慶典，開辦神學會，建造教堂，分發書刊，及差遣傳教士去各地傳道。而醫院、監獄、及學校都是這種聯合的情形之下建立的……如果在法國，這種情況，其主持事業的人

，多係政府人員；在英國，也一定是一位封疆大吏。但在美國，那必然是一個社團」(Tocqueville, 1966, p. 485)。

社區發展的支持者什麼樣的人都有，所以也建立了五花八門的模式，例如：

一、烏托邦式的運動(Utopian Movements)，或由宗教徒有計劃組成的社區，計有：震盪派教徒社區(Shakers)、鄧克派教徒社區(Dunkards)、孟諾派教徒社區(Mennonites)、阿米西派教徒社區(Amish)、胡特派教徒社區(Hutterites)、摩門派教徒社區(Mormons)……這些由宗教徒所組成的社區都是孤立的，與外界殊少往還。他們所支持的是他們的信仰與宗教傳統，而非由外界的誘因所造成的社會變遷；同時，這些社區的管理與領導在當時是非常獨裁的。

二、特殊的運動或移民，例如：布魯克農場（Brook Farm）。

三、合作社、儲蓄互助會（Credit Unions）、農場組織、社區組織、都里社區委員會等類似組織。而此類組織大多希望有一種社會變遷。

四、民間與服務俱樂部。

五、商業與工業團體，例如西爾斯基金會（Sears Foundation）及公用事業公司，它們都支持有關社區的改進事宜。

六、社區組織及衛生與福利理事會，並特別注重社會工作。

## 貳、自助與社區發展的

### 差異

由於社區發展是通盤的，並非祇着眼於某些階層的特殊利益，更非無系統的片段計劃，所以在社區發展的大標題下，也就會含混地包括了所有以自助為基礎的活動。它超越了零星的合作，如建造穀倉或環境清潔衛生運動等，它並非為他人的「社會福利」。長久以來，自助已成了美國遺產中的一部份。我們在今天所了解的社區發展——一種有目的的努力，藉民主參與的條件，以改善社區——甚至到二十世紀時，並沒有脫穎而出。它不會突然出現在社會上的，它是經過不斷的努力與影響，最後才把各種知識與技術集中在社區發展的領域裏。

## 叁、社區發展的淵源

由於羅斯福總統（Theodore Roosevelt）在一九〇八年組成「鄉村生活委員會」（Country Life Commission），人們開始認識必須改善農村人民的生活。該委員會特別關心農村社區中的落後地區。他們的建議激起美國農業部及政府贈予土地之大學（Land-Grant Colleges）。在美國農村生活中扮演更積極的角色。於是「合作推廣服務」（The Cooperative Extension Service）乃根據一九一四「史密斯——李佛爾法案」（The Smith-Lever Act）脫穎而出。眾議院農業委員會的報告中所提的議案，曾含有下列的指導原則：

「此一議案的理論是將此一系統推廣到全國各地，並規定每一農業郡至少應聘請一位受過專業訓練的示範人員（Demonstrator）或是一位巡迴教師；他的職責是領導及指導所有農村活動——社會、經濟、及財政的活動……他在各種活動中都要負起領導的責任，以及活動的目的就是要改善農耕技術，提高生活水準，增進福祉，推廣教育，及提高公民教育」（U. S. H. Rept. 110, 63d. Congress, p. 5）。

此一推廣哲學是要保持「美國農學院與實驗站協會推廣工作委員會」所提的建議案。該協會多年來一直努力爭取聯邦支持的發展工作，以配合此一教育的要求。杜普（Alfred Charles True）在其所撰之「農業推廣工作歷史」一書中指出：

「在二十世紀的前十年期間，有關農學院的工作，及由獲得政府土地的大學所參與的農村

推廣工作，都發展得非常快速，以致這些學校都很難以應付日益增加的要求，否則將損及其學校的教學和研究。因此，聯邦政府也被要求撥款支持此一推廣工作，同時，州政府也同樣地被要求增加這一方面的撥款」（True, 1928, p. 1001）。

當該協會於一九〇九年八月在奧利根州波特蘭大城（Portland, Oregon）舉行大會的期間，推廣工作委員會一再建議聯邦政府應撥款支持此一工作，並發展所提計劃：

「我們應該更詳細地說明推廣工作。說明農業與農村人民的生活，以便將教育與協助能納入此一工作的任何階段中——有關技術、科學、商業管理、家事管理、及衛生學科，以及經濟、社會與道德方面的學科。同時，該委員會又指出，推廣工作所服務的對象包括成人、青年、兒童、及城鎮與鄉村中的人民」（True, p. 102）。

合作推廣服務對於社區發展的影響非常重大，尤其在農村中更為顯著。當時美國農業部州際關係服務處（States Relation Service of the U.S.D.A.）主任史密斯（C. B. Smith）於一九一三年的推廣工作報告中曾指出：

「正如美國境內所推行的大多數的計劃一樣，所有農業推廣工作計劃不僅是依據地方或社區需要的分析，而且也日漸受到廣大民衆的支持。大概已有二一、〇〇〇以上的社區……都設有地方委員會或俱樂部，而且推廣人員也參與

其中的工作，與地方人民共同發展地方計劃與工作」(True, p. 175)。

由上引述，可知早期的推廣工作人員的經驗已明顯地指出：如果推廣工作要有成功的果實，地方人民必須參與他們的各種發展計劃。杜普指出：

「推廣工作人員都非常了解，如果沒有地方領袖們的積極合作，他們的推廣工作就會失去成功的希望。因此，他們不遺餘力地爭取郡組織支持他們的推廣工作，並使他們的計劃建立在社區居民的需要上」(True, p. 175)。

我們不可能測定，此一態度究竟是本位的為求自己的工作表現呢，還是真能滿足社區民衆的需要呢？不過，我們可以這樣說，一位成功的推廣工作人員應能「與人民共同地」發展出各種計劃，而非「為人民」代辦各種計劃。

在「合作推廣服務」的贊助下，最早的社區俱樂部是在一九二〇年建於美國的南部。這類組織社區的運動，主要的不僅要改善社區民衆的福祉，而且要提高社區四周地區人民的生活水準。社區俱樂部或有組織的社區運動也許源自密西西比州(Kaufman, 1978)，甚至在五十年後，該地一類此類俱樂部依然活躍如往昔。有組織的社區運動逐漸地擴向其他各州。雖然當時南方的推廣工作是受歧視的，社區俱樂部在黑人社區中依然是很普遍的。農業部的依凡斯(J. A. Evans)在一九三三年時曾作下列的觀察：

「有些社區組織的形式……已為每一個有黑人工作人員的郡縣所應用。各社區俱樂部都選出他

們的地方領袖，協助訂立工作計劃，為俱樂部的設備而募集經費，為地方展覽會徵集獎品，提供社區娛樂，以及為社區與郡縣推進各種發展計劃」(True, 1928, p. 191)。

雖然早期的「合作推廣服務」非常注意社區發展，但在一九五〇年中期以前，它並未採取正式的行動，使社區發展成爲一種制度化的全國性計劃。

## 肆、鄉村社區組織工作

羅斯福總統的鄉村生活委員會確定：農村人民最大的問題就是缺乏組織。結果，有些州（包括喬治亞、肯塔基、密西西比、米蘇里、紐約、北卡羅林郡、西維吉尼亞、及維吉尼亞）都開始了社區組織工作。很多州都有記分卡來測定及評估社區工作的分數。大部份此類工作的指導者都是來自農學院的鄉村社會學家，而且這類社會學家之中，很多都是經過按立的牧師，所以他們非常了解農村地區改革的重要性。

自從第一次大戰結束以來，鄉村社會學家們都非常注意農村社會組織，同時，美國農業部也撥發專款，鼓勵此類研究工作的進行。泰勒(Carl Taylor)是農村社區組織與有關農村社區研究方面的傑出領袖，他在回顧早期農村社區研究時，曾作下列的評述：

「如果專家學者們能努力建立研究方法論和社會理論，以取代對一種情況研究的興趣，那麼早期的研究機會就會因而大為增加」(Taylor,

1958 p. 188)。

美國有關社區發展的早期著作之一就是范瑞頓(Frank Farrington)所著在一九一五年出版的「社區發展：使一個小鎮成爲更好的居住地方，及更好的交易場所」。它已成了一本社區組織的指導手冊，因為它已注意到，而且探討了社區的經濟活動、工商業組織、及服務俱樂部的角色和重要性。范瑞頓希望他的著作能爲一萬人以下的鎮市所用，但是他在其著作中所揭示的概念已證明也有益於大型的城鎮。雖然他的著作重點是鼓勵及闡揚地方創始精神，但今天的標準却使他的社區發展概念有點失色。

## 伍、外來的影響

在同願美國的社區發展史時，我們不可忽視早期海外工作的發展，及其對國內工作所產生的影響。在一九〇八年時，印度的詩人塔哥爾(T. Agore)就曾力促青年人共同合作，努力改善農村的福利。在一九一四年時，塔哥爾在英人艾爾胡斯特(Leonard Elmhurst)的協助下，建立了一所農村機構；這個機構與其政府聯合，且負起聯絡政府機構的任務。

在二十世紀初期時，印度的殖民政府在另一位英國人白來恩(E. L. Bayne)的協助下，推行了另一種農村發展行動。這些個人的努力導致印度及其他英屬地區成立了全國性的社區發展計劃。舉例來說，印度政府就在一九四四年組成了「農村重

建計劃」。(The Village Rehabilitation Scheme)

非洲各地所出現的社區發展也受到英國殖民的影響，而此一影響的出現則在印度之後。英國與法國都在非洲農村推行社區發展計劃，企圖掃除文盲並提倡自助運動。

爲了說明農村發展工作的宗旨與意義，英國於一九四八年舉行了「非洲行政劍橋會議」(The Cambridge Conference on African Administration)，並使社區發展正式化。這一會議將社區發展解釋爲：

「一種運動，其主要的目的在促進人民的參與，以改善其生活，並且盡可能地去倡導社區的創始精神。但是如果這種創始精神不能自然產生，那麼亦可以利用各種技術，來激發此種精神，以便促使其對此一運動能有積極與熱烈的反應。社區發展包括各種改善社區民衆福祉的方式。不問是由政府，或由民間舉辦的各種地區性的發展活動。」(社區發展，一九五八年，第二頁)。

在一九五四年的阿西里奇大會(The Ashridge Conference)中，此一有關社區發展的定義又被精簡爲：「以改進社區民衆生活品質與促起社區積極參與的運動」(社區發展，第二頁)。

後來，聯合國與美國國際合作總署也提出了它們自己的定義，但是改進與地方創始精神的基本要素依然不變，可是却增加了外來的資源，包括政府所提供的資源在內。聯合國開始階段的定義是：「

「社區發展」一詞，係指在一種計劃之下，如何應用以地方社區作爲行動單位的方法和技術，及如何應用它們結合外來的援助與有組織的地方自決努力的方法與技術，並如何激發地方創始精神與領導能力，以作爲變遷主要工具的方法與技術。」(LYNESCO, E/2931, 1956)。

總之，英法兩國在社區發展方面的早期努力影響了大多數國家的社區發展的模式與方向。

## 陸、教育社團的角色

美國的各種社團涉及對社區發展的參與已有數十年的歷史了。其中最有力量的社團之一就是「全國大學推廣協會」(The National University Extension Association)。在該協會於一九一五年舉行的第一次大會中，會長希斯(Charles Van Hise)肯定地強調「非正式社區服務」的重要性，並在一九一九年提出「人性的社區」("Human Community")一詞。此爲邁出有限的自然與地緣區域的一大步。在一九二四年時，「社區發展」一詞即已出現在全國大學推廣協會的大會記錄中，到一九三五年時，並有人爲大學贊助的社區發展工作者請命。在第二次世界大戰期間，該協會的領袖們，如密歇根大學的麥克魯斯基(Howard Meeksky)，維吉尼亞大學的奧格登(Jess Ogden)，及蒙坦納大學的布勞尼爾(Daker-Brownell)，都在各大學中促成了是項

運動。

全國大學推廣協會在一九四八年設立了一個社區組織委員會，接着在一九五五年又設立了「社區發展組」(Division of Community Development)。一九六〇年，來克奇(Katharine Lackey)以該協會會員的身份，撰寫了有關社區發展地位極有影響力的報告。這一報告，包括的大學計有：密歇根、威斯康辛、印第安那、尼布拉斯加、華盛頓、猶他、明尼蘇達、密歇根州、賓州、普渡、肯薩斯州、北密歇根、及南伊利諾等大學。在過去若干年來，一直支持社區發展的另一個組織就是「成人教育協會」(The Adult Education Association)，而且該協會還成立「社區發展組」。這個團體中的很多會員同樣也是全國大學推廣協會社區發展組的會員。該協會於一九六〇年出版的「成人教育手冊」中就有「社區發展」的事章(Knowles, 1960)。

## 榮、大學在早期所作的努力

在北美洲，由大學從事社區發展最早的拓荒者之一就是設在加拿大安第高尼墟(Antigonish, Nova Scotia)的聖佛蘭西斯光啓大學(St. Francis Xavier University)。該校非常傑出的社區發展訓練計劃已歷時將近五十年之久。該大學的柯迪國際研究所(Coady International



Institute) 吸引了無數的外國學生前往該所接受社區發展的訓練，並且於學成回國後，都成為當地社區發展開拓工作的領袖。該所特別強調真正屬於民間的訓練方法，亦即訓練學生實地參與社區，與社區民衆共同努力處理社區中的各種問題。

社區發展歷史上的一件影響深遠的趣事就是由布朗尼爾(Baker Brownell)在一九四〇年後期所指導的「蒙坦納研究」，其時他正任職於蒙坦納大學。這一研究的目的是要測知，位處美國西北部的「一些本來以產木著名，但當時已逐漸沒落的城鎮，是否還有復興的可能。包斯頓(Richard W. Poston, 1950)接受委託從事並記載此一研究期間的一切活動：結果，他撰寫了一本小書：「小鎮的復興」(Small Town Renaissance)；此書使他成為一位最出色的社區發展學者與工作者。我們所看到的一個顯著的現象是：雖然這些出產木材的市鎮並未能全部採取行動或組成討論團體，而其中有些城鎮則採取了積極的行動，並挽救了他們自己脫出於無可避免的盛衰輪迴。

包斯頓在寫完布朗尼爾的蒙大拿研究之後，便接受華盛頓大學的邀請，負責指導其所屬社區發展局(Bureau of Community Development)的工作與活動。當他到達華盛頓大學之後，便擬訂了非常有力的實務計劃，而且在他的指導之下，八位顧問參與全州各地小社區的工作。此一「華盛頓方式」就是要在計劃發起的階段，喚起社區民衆普遍參與各種研究委員會、城鎮會議、及可以改善社區生活的行動計劃。大家都認為，大部份社區都需

要某種經濟的刺激。結果，很多計劃都含有經濟發展的性質。這些努力，再加上很多傳統的社區發展方法，證明是達成社會與經濟發展的最好的方法。

同時，在一九五〇年的初期，布朗尼爾也去了南伊利諾大學(Southern Illinois University at Carbondale)，協助組織一個「地區服務單位」(Area Services Unit)，包括此一機構所需要的「社區發展科」(Community Development Division)。在一九五三年，包斯頓也參加了布朗尼爾的工作行列，於是他們組織了一個很類似華盛頓大學所採取的行動。大多數社區問題都是相似的，但是當時在南伊利諾州，經濟與發展的需要是非常殷切的，所以包斯頓又聘請了一位工廠定位專家，加入他們的工作行列。這位專家的一部份活動受當地兩家大公司的鼎力支持。

南伊利諾大學以前是一所師範學院，在一九四〇年的後期，祇有一千五百名學生，可是到一九六〇年時，却增至一萬五千人。能使人數增加了十倍，此一師資依然無法滿足南伊利諾州三十三個郡的社區發展的需要。因此，南伊利諾大學派出了大量的專家支援該地區的工作，而使該地區在以後的數年內，能得到良好的服務。

在一九五九年，南伊利諾州大學又設立了一個學術性單位，叫做「社區發展所」，使大學的學生能有機會修習社區發展的課程。到一九六二年時，該學院又提供碩士課程。再到一九六六年時，社區發展處與社區發展所合併成「社區發展系」(Department of Community Development

)。在一九七四年時，南伊利諾州大學大量裁減人員，因而該系的教學和研究功能也受嚴重的影響。

在一九四七年時，比迪爾(William Biddle)在印第安那州的艾爾漢學院(Earham College in Richmond, Indiana)推行一項計劃，亦即以「社區動力」(Community Dynamics)聞名的計劃：此一計劃結合了研究所的社區發展研究與社區發展實務的經驗，使學生們能學到理論與實務合為一體的社區發展碩士課程。此一目的即在提供以民主的社區發展哲學為主的訓練課程。此一訓練持續了十三年之久，直到大學當局在一九六〇年，設立了其他優先的順序時為止。不過，比迪爾依然在繼續推行社區發展的工作，而且也成了此一方面最著名的作者之一。他的著作選集現尚存在哥倫比亞米蘇里大學區域與社區學系(The Department of Regional and Community Affairs at the University of Missouri, Columbia)。

自一九六〇年初期以來，麻省春田學院(Springfield College in Massachusetts)即開設有社區領導與發展的教育碩士課程。這一課程計劃特別注重團體工作、社區組織及社區發展。

多年來，設在卡羅爾鎮(Carrollton)的西喬治亞學院(West Georgia College)已應用各種文化研究與經驗擴大其成年學生的眼界與觀點。此一目標是激發他們對各方面社區生活的研究興趣，並培養他們處理此類生活的能力。

米蘇里大學的社區發展課程始於一九五〇年中期，其重點是在「一般推廣服務」與「合作推廣服務」的兩重任務。在美國農業部的特別基金支持下，終於在一九五六年開始聘用了三位地區農業發展工作人員。在一九六〇年時，前述兩種推廣服務計劃已合而為一，而且工作人員的人數也增至十位，並稱之為社區發展工作人員。在同一年中，他們在哥倫比亞校區成立社區發展中心，以配合正式訓練的需要，並支援實地工作人員的工作。到一九六二年時，該社區發展中心又擴展為學術性的社區發展系，並且開有社區發展方面的碩士課程，以便培育高級人才。到一九六六年，社區發展系又更名為「區域與社區學系」，直接隸屬於新組成的「社會與社區服務學院」(School of Social and Community Service)。到一九六五年時，該學院又作進一步的擴大，增添另一單位，更名為「公共與社區服務學院」(College of Public and Community Services)。這一學院共有四個單位：區域與社區學系、娛樂與公園管理系(Department of Recreation and Parks Administration)、公共安全系(Public Safety Program)、及社會工作學院(School of Social Work)。

在過去數年來，區域與社區學系所教育出來的碩士學生中，約有三分之一是外籍學生。該系除了授予碩士學位外，也發給社區發展的文憑。後者的對象都是一些並無學士學位，亦未就讀碩士課程，或沒有修讀碩士課程時間的人。當本書撰就時，米蘇里大學推廣組已有二十四專任的社區發展專業人員，正在全州各地工作中。

大概在一九七六年左右，其他的大學也提供了有關社區發展的課程或學位(Cary, 1976)，而在以後的數年內，這一門學科的求知與實用仍將有快速的發展。美國大學與學院在這一方面最大的貢獻是：它們特別強調人的發展(Human Development)是達成社區的發展最佳工具。

## 捌、各種以社區為基礎的努力

### 1、城市社區發展處

米蘇里州的肯薩斯城(Kansas City, Missouri)是美國第一個設有「社區發展組」(Division of Community Development)的城市。該機構成立於一九四三年，主要的工作是應付戰時的少年犯罪問題，但是後來它又成了市民參與社區與鄰近地區工作的開拓者。到今天，它依然活躍在肯城人民的生活中；它所強調的是社區發展，而非經費的籌募。今天，美國很多城市都亦設有社區發展處，但其中多數都是由政府籌集經費而設立的政府機構，許多這些機構並非真正如專家所界定的社區發展工作，而是像一種為社區發展而募集基金一樣。這種工作不問在哲學或社會取向方面，都不是社區發展的原意。

依照社區發展法案(Community Development Act)的規定，「居民參與」是城市接受聯邦經費補助的一個基本條件。至於居民參與，究竟應作何種解釋，則人言人殊。它包括了從報紙上的簡單法令通知與公共聽證會，到實踐法律要求，以至於到促起民衆普遍參與發展的過程。幾乎所有接受社區發展經費補助的城市，不是聘有社區發展指導人員，就是設有社區發展處，有些城市兩者兼備。

### 二、社區教育

由基洛格與莫特基金會(The Kellogg and Mott Foundations)所支持，及經由學校系統而施行的社區教育，對美國的社區發展有很大的影響。社區教育運動鼓勵社區利用其境內的學校，作各種課後(after-school)的活動。包括從傳統的成人教育與娛樂活動，到市民參與解決社區的問題。西埃與克勞福特(Seay and Crawford)曾提出如下之觀察：

「最先推行『社區學校服務計劃』的是密歇根州內五個小型社區，因為該社區的民衆希望利用教育過程來解決他們的問題。他們透過各種教育活動，集中了他們的資源——自然的、人力的、工藝學的、及機構的資源——並利用它們來解決地方衛生、娛樂、農業、及其他社區生活方面所產生的各種問題。因此，教育已被視為一種『以解決人民問題的能力』」(Seay and Crawford, 1954, p. 17)。

在一九四五年元月，密歇根州的公共教育監督依利亞特 (Eugene B. Elliott) 請求基洛格基金會支持一項實驗性的社區教育計劃，他說：

「用簡單的話說，我們的建議是：我們要把我們所有有關社區的知識，轉變為一種活用的社區自我改進的計劃，並觀察其成效。我們這些在密歇根州教育當局中的同仁都覺得，目前在密歇根州全境，及其他各州中非常流行的社會學校概念，應該接受一種實驗性的考驗。」 (Seay and Crowford, p.15)

在一九四五年七月，基洛格基金會同意依利亞特的請求，並同意補助該一計劃的經費。這一研究計劃在基洛格基金會的支持下，一直繼續到一九五三年，後來，莫特基金會也在密歇根州的佛林特 (Flint, Michigan) 地方，撥發經費支持一項類似依利亞特所推行的研究計劃。全國社區教育發展法案 (The National Community Education Development Act) 在同樣的精神下，於一九七四年獲得通過，並為州教育廳，及各地方學校系統提供經費，以便推行它們的社區教育計劃。

### 三、社區組織

多年以來，社區發展與社區組織一直都維持着密切的關係；誠然，這一方面的文獻顯示，這兩個名詞幾乎是可以交互替用的。而此一情況均可見之於下列作品中，如：勞史 (Murray Rose) 一九

五五年所著「社區組織：原則與理論」；及西拉德 (Tom Sherrard) 所著，刊於「國際開發總署」一九六二年所發行的「社區發展評論」刊物中的：「社區組織與社區發展：相似點與相異點」。

一方面，社區發展與社區組織擁有些相似的目標，在另一方面，它們之間又有某些的差異。依照華倫 (Roland Warren, 1963, p.327) 的看法：「它們的差異是在環境與工作上，以及與它們有關係的人員上。」社區組織比較注意那些特定服務的對象及已經建立的社會服務組織。然而社區發展則強調建立新的組織，利用各階層的人民，達成既定的目標。社區組織非常適合「為別人」而從事各種社會服務。但就社區發展而言，則係由主要有關的人本身作自我的努力及受益人，而其結果則為具有組織的社區計劃作為自助的目標。

## 玖、傑出的社區發展

### 論著

在一九四〇年代，就有一批傑出的社區發展論著出現。奧格頓 (Ogden) 等出版了「我們試作這些事情：一九四七年的五年社區發展實驗計劃」。在一九五三年，羅甫 (Ruopp) 編輯了「社區發展方法」 (Approaches to Community Development) 及包斯頓 (Poston) 所著的「民主政治就是你：公民行動指導」 (Democracy is

you: A Guide to Citizen Action)。一九五五年，聯合國出版了「社區發展中的社會進步」 (Social Progress Through Community Development) ——一般認為，這是當時社區發展文獻中的基石。一九五六年，國際合作總署出版了第一期的「社區發展公報」 (Community Development Bulletin)。

此後，下列作者又有很多傑出的論著相繼問世：柏頓 (Batton, 1957)、桑德斯 (Sanders, 1958)、邁茲羅 (Mezirow, 1962)、華倫 (Warren, 1963)、奧格頓 (Ogden, 1964)、克林納德 (Cline, 1966)、柏頓 (Batton, 1967)、比迪爾 (Biddle, 1968)、及卡瑞 (Cary, 1970)。

第一期「社區發展學社雜誌」於一九七〇年春季問世。該學社的建立及其雜誌的發行，強烈地掀起了社區發展論著的出版與創作。

## 拾、有選擇性的方法

### 一、社會工作方法

力求語文表達純正的人士 (Purists) 認為：某些早期社會運動或計劃應歸入社區發展之一類，但又十分恰當；另有些人則主張，它們反與社區發展是有密切關係的，而在歷史的過程中是值得一提的。

在一九一七年時，有一個此類計劃，以「辛

辛那提社會服務實驗計劃」(The Cincinnati Social Service Unit Project—Steiner, 1925)而聞名。全市均支持此一以辛那提的英哈克與不瑞頓區(Mohawk-Brighton District of Cincinnati)爲主的示範計劃。它的目的是要發展一項兒童健康計劃，並與鄰近地區的各組織共同合作以推行所需的服務。有關機構也促使地方民衆參與決策與行動，以便此一計劃可以惠及該地區內所有的民衆而不致被人視爲一項有名無實的行動。不僅這個健康計劃可以造福地區內的兒童，而且這個計劃的本身就是民主式的社區組織方法的一個明證。

## 二、社區鄰里服務中心

社區鄰里服務中心(Settlement House)與社區組織及社會工作的關係，比與社區發展的關係更爲密切，因爲它的重點是爲居民服務。在這一世紀的交替之際，美國大城市中的社區服務或活動中心都扮演了一個獨特的角色。第一個這樣的社區活動中心是於一八八四年設立在倫敦的人口稠密地區，並命名爲「湯恩比館」(Toynbee Hall)，因爲這個中心是由湯恩比等人的工作(Work of Arnold Toynbee)發展而來的。在一八八七年，柯艾特(Stanton Coit)在紐約市建立了一所社區活動中心，接着亞當斯(Jane Addams)於一八八九年任芝加哥建立了著名的「赫爾館」(Hull House)。

在美國，早期的社區服務或活動中心都足以協助大都市新移民適應其新環境爲主要的目的。它們最優先的工作項目是使移民美國化，因爲這些遷居人口初到稠密的都市，既不會說英語，又祇能從事一些低下的工作，因此，該等中心特別強調英語的課程和訓練。此外，還提供各種成人課程。服務中心也提供日間托兒中心、社區集會場所，及圖書館等服務；另有儲蓄銀行及社區娛樂部；當然，也提供各種娛樂設施。

其他熱心於社會運動者，一如亞當斯一樣，利用社區服務中心運動，對各大都市中初來者的社會與經濟福利實作了很大的貢獻。當這一世紀開始，在巨大的移民浪潮衰退以後，並在其他的社會服務機構紛紛建立時，這種以移民爲服務的中心乃逐漸失去了它們過去所扮演的獨特角色；雖然，直到一九六〇年初期，仍有二〇〇個附屬團體隸屬於此種移民與鄰里地區的聯盟(The Federation of Settlements and Neighborhood Centers)。

## 三、衝突的方法

由阿林斯基(Saul Alinsky, 1969)於一九四〇年間在芝加哥組成的「走出庭院運動」(The Back of the Yards Movement)，開始在鄰近地區的安定環境中，進行一次社會實驗。據阿林斯基說，波蘭的工人想逐出黑人的程度，並不如他們想保留他們自己人那樣積極。改進是緩慢的，但

是在數年以後，藍領階級工人的鄰里生活環境已有相當的進步。在一九五〇年的初期，阿林斯基在芝加哥組成了「工業地區基金會」(Industrial Areas Foundations)，後來此一組織又在其他城市中發展了一些重要的計劃。阿林斯基的目的在於協助一些在傳統上沒有權力及沒有利用組織以發揮他們影響力的人們。這一種激起社會變遷的方法就是以所謂衝突、或對抗而出名的方法。這種活動的主要支持者多來自以地方教會爲主的組織。各種尋求權力的努力均係協助那些被剝奪權利的人們，及鼓勵他們參與那些能立即影響他們的鄰近地區福祉的決策。在過去數年來，阿林斯基先後在芝加哥、羅徹斯特、坎薩斯城、及南加州等地，與農場勞工們共同努力，展開了很多重大的計劃。他的工作證明：人民如能够參與並利用有組織的運動，便可以得到應有的權力。不過，問題在於如何以最有效的方式傳達此一權力。他們走出庭院，參與社區活動。但究應在既有的組織之中取得代表權呢？還是要在現存的組織以外另立組織，以形成壓力團體呢？此一問題，依然存在。

## 拾壹、都市發展計劃

在過去數年中，許多以治療都市疾病爲主的計劃都先後問世了。其中如「都市更新」一類的計劃，僅是以改進人民的住宅爲主。而置人民生活的其他因素於不顧。一如比迪爾(Biddle)所指出，其中大多數的計劃都是「爲人民」服務，而非「與



人民」共同服務社區 (Biddle, 1968, p.184)。所以計劃的結果經常像在荒地上建造起無數的住宅，然後就住進了一大羣本來就不想住在那兒的人羣。在一九五三年至一九五五年期間建立在聖路易士城的，「普如衣特與依哥」計劃 (Pruitt-Igoe Project)，曾為美國住宅與都市發展部帶來了聲名最糟的公共住宅計劃。此一錯誤，直到一九七〇年代，尚未為人們所淡忘。

當比迪爾描述各種都市發展計劃中所忽略的要素時，他指出了問題癥結之所在。這些計劃，包括職業訓練、消除貧民區及工業發展。

「這些目標都是好的，但是他們却缺乏對於個人的發展經驗。社區發展的過程則正符合於此一基本需要。這些過程所提供的不是答案，而是可供市民們自己尋找各種答案的方法。」 (Biddle, 1968, p.184)

更進一步地說，許多都市發展計劃都以一個問題為其終極目標，因而忽略「社區中較大的興趣、需要及參與。道迪 (Hurley H. Duddy) 亦指出：「連續的社區改進」，需要龐大的資源及各種團體的參與，以及居民同心協力解決社區各方面的問題。」 (Biddle, 1968, p.185) 比迪爾又指出：

「社會學家簡諾維茲 (Morris Tanowitz) 因發現都市社會的缺乏人情味、自私自利、及生趣索然，而批評其同事，因為那些人相信，地方社區的重要性已日趨消失，且有走向大眾社會 (Mass Society) 的傾向。依照簡諾維茲的看法，這些社會學家們都沒有考慮到，『在

大都市的地區內……地方社區生活的模式與程度使人留有深刻的印象』 (Fanovitz, 1952, p.241)。那些特別有辨識能力及有同情心的人就能了解此類社區生活的模式。當我們發現這些社區模式時，我們面對的問題是如何利用這些模式以加速社區的發展。」

卜羅肯沙與霍奇 (Brokausa and Hodge, 1969, p.141) 指出：「都市社區發展的失敗經常導因於社區居民與機構工作人員的不能密切合作；後者幾乎都不明白，窮人也有他們自己的生活方式。」在這一方面，根斯 (Gans, 1962, p.10) 亦曾婉婉地指出在波斯頓計劃中缺乏溝通：

「他們的生活方式構成一種特異的、獨立的勞動階級的次文化，以有別於中產階級的文化。因此，當與勞動階級溝通時，或有更低階級的民衆參與時，機構工作人員必須了解此種情況而不能與之對立。」

由上所述，可知都市發展計劃是與社區發展計劃有密切關係的，但它們並未能滿足真正社區發展中所必須具有的民主參與的要求。

## 拾貳、都市研究院

都市研究院 (Urban Institutes) 的出現，不僅因為它們可以作為研究及建議解決都市病態對策的工具，而且還可以負起訓練少數民族的人們扮演民間與政治領導角色的責任。舉例來說，華盛頓的都市研究院是在一九六八年建立的；它的目的是

要成為一個獨立的、廣泛的研究組織，藉以研究各種都市問題，並且提出解決的方法。它與政府決策人員和行政人員密切合作，共同研究迫切的都市問題，並修正現行政策的缺失，目的是強調都市問題的社會與經濟性。都市研究院與政府、大學、及社經研究機構中的研究人員有密切的關係；支持大型的圖書館、發行刊名為「尋求」 (Search) 的雙月刊；出版各種、報告論文及有關論著的再版。

都市事務學院 (The Urban Affairs Institute) 建於一九六七年，它的前身是都市事務基金會 (The Urban Affairs Foundation)，它受福特基金會 (Ford Foundation) 的支持。它的目標是訓練少數民族的人們擔任政治與政府的領袖及協助該學院學生認識可以影響教育、公共事務及政府的都市問題。都市事務學院的早期計劃包括各種團體與助理人員的訓練；公共服務訓練；「新機會發展」 (New Opportunity Development)，亦即鼓勵及培養中等學校學生對公共事務的興趣；「高水準線」 (Higher Horizons) 則為針對小學學生所推行的「多種文化充實計劃」；與洛杉磯西方學院 (Occidental College) 共同推行聯合教育計劃、頒發都市研究課程的碩士學位；及都市研究獎學金計劃。都市事務學院出版了「都市人」 (Urban Fellow) 新聞，及「黑人政客」 (Black politician) 等雜誌。

都市事務學院大學顧問委員會 (The Council of University Institute of Urban Affairs)

建於一九七〇年，專門負責策劃及推行各種學位計劃、研究計劃及服務計劃。到第一個十年快結束時，它已擁有六十五個團體會員，及一些個人會員。

## 拾叁、民間的活動

民間的活動主要的由西爾斯公司及婦女俱樂部聯盟 (General Federation of Woman's Clubs) 等單位所推行的社區改善計劃。到現在，這個計劃已有二十三年的歷史了。它很能利用各大學社區發展單位的專業人員們的研究與意見。

有些公共事業所支持的社區發展活動，已有二十五年以上的歷史。在這些計劃之中，由聯合電力公司 (Union Electric)、米蘇里愛迪生公司 (Missouri Edison)、及米蘇里電力與電燈公司 (Missouri Power and Light Companies) 所支持的「有計劃發展」，已促使中等學校的學生們參與社區研究和行動計劃。此一計劃是在一九五〇年中期組成的。有些公用事業支持的計劃，鼓勵市民、商業界及公用事業採取合作的措施。北方天然瓦斯公司 (Northern Natural Gas Company) 及聯合電信公司 (United Telecommunications) 在這一方面就非常活躍。

如前文所述，很多合作推廣服務的工作員都認為，他們所扮演的角色要比農業生產更為廣泛。除了他們個人為社區服務的工作外，「有組織的社區計劃」也協助各社區組織各種自我改進的工作與活

動，包括已改善的農業生產。如公用事業及商會的支持者都提供了每年的獎勵，就像由某些州政府所支持的社區改良計劃一樣。

## 拾肆、農村發展

第二次世界大戰之後，農業機械化，及因而造成農業勞工大量移出農村的結果，是美國農村地區的一個轉捩點。當小型城鎮及郡縣失去大量的人口時，它們發現，它們現有的人口已難以維持各種基本的服務，同時，如果沒有這些服務，它們就不能吸引有前途的工商事業。這一循環祇是肇因於人口的移出，因為那些人要到別的地方去尋求就業機會。到一九五六年，美國農業部與合作推廣服務正式承認這一種進退維谷的情況，於是促成了「史密斯與李佛」法案 (Smith-Lever Act) 的修正。修正法案的第八條承認，農村發展或社區發展工作具有官方的推廣功能。

於是在一九五六年，美國農業部所屬的學院推廣系統組織了第一個全國性的農村發展計劃，並在全國各地實驗郡中聘用農村發展工作員。同時，國會也通過授權有關機關撥款支持這一計劃。

農村發展是美國農業部副部長摩爾斯 (Under Secretary of Agriculture, True D. Morse) 所精心設計的構想。在加入艾森豪威爾的政府之前，摩爾斯曾參與聖路易的道尼農業服務的工作 (The Doane Agriculture Service in St. Louis)；該服務在早期曾作過北卡羅林那州阿西維爾地

區 (Asheville, North Carolina) 的農業研究。正因為這一研究，社區與地區的復甦概念與行動便因此產生了。阿西維爾實驗的成功使摩爾斯得到很大的鼓勵，也激發他嘗試一種全國性農村復興計劃的雄心。

當甘迺迪總統 (John F. Kennedy) 在一九六一年就職時，他的政府力求新的方法，以使全面復甦美國的農村；農村發展就是其新的方法與衡力的。這一計劃的名稱當時改為「農村地區發展」 (Rural Areas Development)，同時也成立了一個「地區再發展總署 (The Area Redevelopment Administration)」，他們為「推行社區和地區性計劃，使教育資源與經費作「生產力的結合」 (Productive Marriage)」，地區再發展總署要求：「所有的經濟發展計劃」都必須經由有關市民與政府人員共同組成的地方委員會所簽訂，否則將不發給任何經費。全國各地的推展工作員，紛紛協助組成了「市民農村地區發展委員會」，以利農村復興工作的推行；大概到了一九六〇年的中期，全國一半以上的郡，都有了活躍的「農村地區發展委員會」。

## 拾伍、社區資源發展

由於以上努力的結果，各推廣服務之間先後進行了人力資源的再分配，亦即以分配在校園與實地的人員作為發動農村發展的領導主力。到一九六三年時，美國農業部的推廣業務已經建立「社區資源

發展組」；社區資源發展一詞係指那些負責推行農村與社區發展的工作員。後來，很多州又簡化了這一名詞，乾脆稱之為「社區發展」，以及美國農業部推廣服務系統的文獻也開始反映廣泛的社區發展概念，並使其與早期受人注目的經濟發展成一對比。今天，社區發展已成為「合作推廣服務」中四大發展計劃之一，其擁有五八二位專任工作員，及二三位兼任工作員，然而到一九七八年時，工作員的總數已增至一萬六千人 (Wood, 1978)。

## 拾陸、聯邦政府的努力

在詹森政府 (The Toomson Administration) 時代時，聯邦政府大力援助各社區，並推行反貧窮運動——詹森總統的第一個重大國內計劃。社區行動機構已在全國各地先後組成，而且在兩年內，經濟機會局 (Office of Economic Opportunity) 編定了數字龐大的預算。詹森總統在其一九六九年預算諮文中指出，在一九六九年的會計年度中，十個政府機構為反貧窮計劃所列的預算已高達二七〇億美元。這是一個「大躍進」——在他任職以前，沒有一點經費用在反貧窮計劃上，然而在他任職之後，社會與社區服務計劃，簡直是多如潮湧！詹森總統在其一九六九年的預算諮文中又說：

「在應用這一優先系統時，我的預算使很多迫切需要的國內計劃的經費有了選擇性的增加，尤其是在人力訓練、標準城市、控制犯罪率計

劃、家庭計劃、母親與嬰兒健康照顧、空氣與水污染控制、及改進教育方法的研究……經費的增加更為顯著。」

「這些計劃及其他選擇性計劃的經費增加，乃是為了滿足我們國家在今天最迫切的需要——也是解決我們環境品質、貧窮、及犯罪問題的最佳方法。」 (Dadget Message, 1969)

正如馬太福音廿四章廿八節說：「在有屍體的地方，兀鷹就會聚集。」 (Where the carcass is the vultures will gather) 由於有這麼多的賭本 (Stakes)，不僅各機構都爭相控制這些計劃，而且也出現了很多「假政府組織」 (Quasi-governmental Organizations)。想利用這些現成的金錢，在兩年之內，經濟機會局的大部份預算都是專門撥給那些「學前計劃」的特別計劃。因此，各社區行動機構都失去了地方的控制，然而經濟機會局不僅失去了民間的支持，而且也失去了在聯邦政府中的優勢。其後，重要的基金計劃都已轉移給衛生、教育、福利部、住宅與都市發展部、及勞工部。因此，像流星一般突然出現在夜空中的經濟機會局就開始逐漸地失去了它的光彩。今天，社區服務總署 (The Community Services Administration)——經濟機會局的後繼者——已成為一個熱門的機構，雖然它的氣勢不似當年的經濟機會局，但是所推行的計劃也可說得上是種類多、範圍廣；祇是地方社區行動機構的風頭不像一九六〇年代後期之盛了。

我們祇要觀察一九五九年至一九六九年期間，

聯邦政府的龐大經費支出，就可以明白一九六〇年期間的國家優先順序中的變遷了。經費總額已從九二〇億美元增至一、八六〇億美元。雖然當時越南戰爭仍在進行，但國防經費的支出祇是由四六〇億美元增至七九〇億美元，其增加的幅度並不算大。在這一期間的太空研究與工藝學發展的經費支出，在一九六六年期間，也祇不過是六十億美元而已，若與一九五九年的一四五億美元相比，則反而減小了。住宅與社區發展的經費則從一九五九年的三千萬美元，一躍而至一九六九年的十四億美元——增加的幅度幾達百分之四六六。這是一個「大政府」花費的時代，所以在這個時代中，我們才能看到「住宅與都市發展部」的誕生，及中等與高等教育成為「衛生教育福利部」中的主力。聯邦住宅總署及美國聯邦教育局，本為既無名聲、又無影響力的機構，但在一夜之間，搖身一變，合併成「住宅與都市發展部」，成為一個擁有無數億萬金元的機構。

第一號高等教育法案也是在詹森總統時代誕生的。依據這個法案，高等教育機構可以得到補助經費以提供社區發展方面的課程，及培育所需的專業人材。不過，這第一號法案在大學系統內，從來沒有能制度化到合作推廣服務工作那樣的程度，因為它所得到的經費祇是應付核准建議案之用，而且這筆經費還是按年度為準的，換句話說，有了今年的，不見得就有明年的。

當最先的聯邦國內救助計劃 (The Federal Domestic Assistance Programs) 目錄在一九六〇年中期出版時，其中所列至少有一千一百多個

聯邦計劃。不過，其中大部分計劃都撥發經費支助社區計劃。一九六〇年的聯邦補助金計劃的增加之速，幾已超出地方政府有效利用它們的能力。此外，壁壘分明的補助金計劃不僅對於一種科學失去其補助之原意，而且還造成一種情況，使得那些本應用於最優先需要上的地方經費，都被挪用作配合款，以便為得到一些不當的經費補助。政府所採取的這種附與強制的哲學是十分明顯的，其結果迫使地方政府和人民團體要求聯邦政府變更其補助辦法。

地方不斷要求爭取控制聯邦對社區改進的經費補助，終於導致一九七二年的「政府收入分享法案」(The Revenue Sharing Act)的通過。特殊歲入總額的分享與補助要比壁壘分明的補助金計劃，更能使政府單位注意其本身的優先順序。今天，我們發現，在社區發展的題目下，各種計劃已相互混雜，成了一個大雜燴(Hodgepodge)。很多城市為了施行補助金計劃，都設立了社區發展處，然而在另一方面幾乎所有的州都沒有區域計劃委員會或政府的顧問委員會。工作範圍雖有地方、州及聯邦之分，但其每一階層都是涉及全面的，幾乎包括了從真正的市民創始精神與努力，到完全由政府單位所指導的工作。

## 拾柒、社區發展學社

社區發展學社是在一九六九年組成的，因為其時社區發展工作人員及對於社區發展工作有興趣的

人士都感到需要有一個專業的組織，引導他們不斷地從事社區發展實務的研究，及知識與經驗的交換和分享。在它組成後的十年中，已吸收了約有一千多位會員。它的宗旨如下：

- 一、舉辦研討會，以便會員們能彼此交換看法與經驗，及培養共同的興趣。
- 二、出版社區發展刊物及向民衆分發有關社區發展的資料。
- 三、闡揚社區發展計劃的優越性，提供獎學金，及推進研究工作。
- 四、促使公民們普遍參與以為社區發展的基本工作。

社區發展學社的前十一位主席是：米蘇里大學的卡瑞(Jee J. Cary)，任期為一九六九年至一九七〇年；普渡大學的阿伯西爾(George Abshier)，任期為一九七〇年至一九七一年；密歇根州立大學的魏拉辛(Raymond Ylasin)，任期為一九七一年至一九七二年；普渡大學的鄧巴(John O. Dunbar)，任期為一九七二年至一九七三年；南伊利諾大學的包斯頓(Richard W. Poston)，任期為一九七三年至一九七四年；密歇根州立大學的吉卜生(Duane L. Gibson)，任期為一九七四年至一九七五年；普渡大學的比契(Bill Beach)，任期為一九七五年至一九七六年；米蘇里大學的但尼(Hugh Denney)，任期為一九七六年至一九七七年；威斯康辛大學的鮑維爾(Glen C. Pulver)，任期為一九七七年至一九七八年；北卡羅林那州立大學的胡伯哥德(Thomas

N. Hobgood)，任期為一九七八年至一九七九年；及麻省大學的麥克墨爾垂(Gene Mcmurttry)，任期為一九七九年至一九八〇年。

## 拾捌、未來的挑戰

在最近五十年的期間，社區發展已成為社區自助民主參與的主要力量。在這一時期內，它的重點已由初期階段對經濟發展的強調，轉為全神貫注在社區能力建立的全盤方法上。它是否能繼續保持這一強調，則視一般市民與專業工作人員的創始精神、知識、見解與勇氣了。當然，在民衆遭遇困難時，仰望政府的協助與解決，自然要比走艱苦的自助自強與自賴的道路要比較容易得多。

在未來的歲月裏，有很多問題，如能源、通貨膨脹、及高利率等，都具有其公共性。我們可以從如何解決這些問題的方法上，測知我們是否仍在奉行民主的政治。社區發展有助於我們認識這些問題，因為這些問題不僅是社區性的，也是全國性的，同時也是國際性的。因此，社區發展可以為我們提供一個能夠研究這些問題從「巨視」與「微視」兩個層面着手的雙重方法。

〔本文譯自 Bryan M. Pfifer: History of Community Development in America 〔文，見 James A. Christenson and Gerry W. Rolinson (eds.): Community Development in America (Iowa State Univ. Press, 1980) 第二章。〕