

社區發展之未來展望

· 羅志明 ·

聯合國自倡導社區發展以來，世界各國在按照聯合國對社區發展所下的定義及解釋，無論在計劃及執行時都發現有許多困難。無可否認的，一方面是由於社區發展本身的理論不足，例如工作的對象及目標，工作的方法及工作人員制度的建立均顯如。二方面這種定義及解釋沒有經過實際的考驗而呈現不健全及不成熟，例如何謂社區，其種類及特有性質，何謂發展及如何發展，使執行者無所適從。三方面將政府的功能與人民的需要分開，違反社會的整體性及人與社會的關係，使人民不感興趣而政府亦行之無效，有關於此三方面的進一步敘述在本文第三部分「美國的社區發展理論」有詳細說明，另外在把經濟未工業化及社會文化未發展的國家變為現代化國家時，社區發展的定義及解釋也是行不通及不可能的！本文為檢討聯合國社區發展理論及其成效缺失的文章。本文作者自東海大學社會系畢業後即從事中華民國臺北市社區發展工作，後經聯合國發展方案選派至美國研究社區發展的理論，今分別敘述拉丁美洲、美國及中華民國在推行社區發展過程中如何改弦易轍的作法並兼帶說明社區發展之由來，最後綜合上述三個國家之社區發展成效對社區發展之定義重新論之，以與各位讀者共同研究社區發展之未來展望！

拉丁美洲社區發展型態

在介紹拉丁美洲的社區發展前，先介紹拉丁美洲的特殊社會組合，不過這

些特殊的社會組合在社區發展後及今日已不存在，今天已是同一性質的社會。

一、社區發展前的社會情況

在實行社區發展前，拉丁美洲地區有一種普遍的社會現象，即有雙重社會的情形，而此兩個社會是同時存在的。一是由宗主國的外國人口及其後裔所形成的一個現代化的工業與文化發達的社會，構成了統治階層，二是由印第安人所代表的傳統或古代社會，則形成了一般社會的平民大眾。前一種社會大半是白種人，大都住在都市中，過的是現代化及工業化的生活，他們的文化大多來自歐洲，心中嚮往歐美的現代化生活，並希望印第安人社會也能有相似的生活方式。後一種社會則各自形成自給自足的社區，每一個社區有一種與隔鄰不相同的語言，這些都是方言的變化。拉丁美洲是許多國家組成的，但是這些國家內一般都由兩種社會所組成，因而形成了國家結合的障礙。在拉丁美洲許多國家，為了促使國家的統一及進步採取各種改進及福利計劃，以歐美先進國家的技術及發展模式為主，希望當地居民能致力於自力發展，其目的使當地人民的經濟及社會情況現代化，並以社區發展的定義及精神來鼓勵，但不幸的是這些計劃都告無效，此等殖民地對擬議中的改革不感興趣，而有意於繼續其傳統生活方式。這些失敗的原因有以下幾點：

①在政治方面：在所有的改進計劃中，需要大眾參與，而殖民地統治所產

生的惡劣後果，則使許多國家難以達到此一目的。②在社會方面：由於社會結構所造成的高級與低級地位的區分，這種階級的分野在人與人間產生嚴重的隔閡，使政府與民間不能有必要的合作，而無此種合作，任何開發的計劃將成為不可能。③在經濟方面：以會計原則，大量開採資源大量生產，國際貿易及企業組織為基礎的工業經濟觀與法則不能應用於傳統的印第安社會。傳統的印第安社會的經濟結構缺少現代工業經濟的各項因素及條件，與現代資本主義的基本範疇大相逕庭。④在文化方面：由於語言的不同，宗教思想的不同，生活習慣的不同，造成了心理上的隔閡，很難使兩個社會有效的合作。⑤在教育方面：由工業生產所造成的現代化的經濟社會需要專門的科技及支撐工業組織社會的社會科學知識。而印第安社區的經濟生產是對物質少部份的利用，並且限於某些物質，其經濟生產及就業大半是體力勞動或特定幾項的勞務。其政治的維持是靠部落的族長或部落會議，其人際關係是靠民俗風俗，與現代國家的政府組織的功能，法律與社會秩序並不完全相同。教育是人類社會文化的延續，使各種知識代代相傳，在拉丁美洲各國家中，要使兩個社會團結一致朝同一目標齊頭並進，只有推廣教育，並需考慮到不同文化及語言的因素。⑥在計劃作業上：由於文化及社會的分隔，為使此兩個社會有一致的傾向將需花費極大的代價，包括大量的財政金錢以建立各種組織及機構，學校及培養大量各種人員進行各種活動，這些代價是當時拉丁美洲各國政府無法一時支付的。

二、拉丁美洲的社區發展作法

拉丁美洲各國在遭遇上述的困難時，仍然是以政府為執行單位，按照社會各種特殊情況及個別需要，制定了許多的計劃及運動，現分為兩方面來談：一方面是全拉丁美洲具有一般性的作法；一方面是各國的特殊做法。

(一)拉丁美洲社區發展一般做法

①土地改革。土地改革將土地給予實際從事耕作的人，導致了一種新的財產觀念，不僅將土地所有權加以重分，並使之更趨普及，並使農村中被剝奪權

利的勞動者在社會中獲得地位，以及分享往日為大地主非法據為已有的權力。對農村中工作者貸款之增加，對於自給經濟的社區而言，確創造了一種強大的改革力量，他們改組成為合作制度後，已使新的結構形成並有效推廣，這種工作在將此等社區併入全國性社會的努力等於向前跨了一大步。②過渡經濟。在此地區此階段的過渡經濟即以別於現代化工業經濟生產型式及印第安原始經濟生產型式之中間型，包括小型工業及手工業，農業技術改良及推廣，新品種之試種，大農場制觀念，園藝之推廣，畜牧業之推廣，利用農村或社區中原有農作勞力或剩餘及休閒勞力，利用已開墾或未開墾之土地進行各種農產品之製造，使這些過渡經濟的經濟價值與社會需要，國家財政及貨幣制度相投合，一方面人們得到更多的食品，另一方面使生產者增加收入，累積資本後有能力購進新的技術及人工，推廣並發展原有之生產成為工業生產並與整個國家社會的其他工業經濟體系相配合。③改進農村社區。改進農村社區一方面配合土地改革，另一方面進行技術指導，耕作方式，品種改良，改進農具，使用化學肥料，減少病蟲害，成立農業及消費合作社。另外有增進農村公共設施，如改進及修建道路橋樑，各型灌溉水渠之建立，動物飲水站及公共畜牧場之設立等。另外有醫療中心及衛生工作，健全整個農村社區，擴大農村社區之功能，增進效益。④學校制度的建立。其目的是教導農村中的文盲學習讀書與寫字，一般的教學方法是適應農村環境，有不同性質的教師以適合此種需要。除寫字教書外，並有宣導現代化觀念及各種遊樂活動，其目的在改變人的思想以配合新時代的措施。⑤文明倡導人制，此制起源於墨西哥，最後流行於拉丁美洲區。都為印第安人，了解本身及本國文化，經過某些訓練，協助政府各專業人員在印第安區推行現代化各改造工作。

(二)拉丁美洲各國推行社區發展特徵

拉丁美洲各國在推行社區發展時，各有其特徵，今舉墨西哥及委內瑞拉兩國為例：

1. 墨西哥的成效有二，即改革及其組織。在計劃及改革方面有三：第一，

社會革命為該國傳統社會提供及訂立人口政策，目的在改進此一印第安區並努力於併入全國社會中，此種行動考慮到此一區域內的整個生物、心理、社會、經濟及文化之各種問題；第二，學校制度的建立；第三土地改革。墨西哥社區發展的組織也可從兩方面來介紹：一方面成立協調中心，其目的在改善一個國家低度開發地區的社區發展計劃，包括個別實施的行動及整體的改變情勢的方法，使專精於應用社會科學的科學家們採取一種具有統一觀念與方法的整體行動。這些低度開發的地區都是殖民地時代的結構加上工業化階段古老的文明，使現代文明無法進入。另一方面更成立一批文明倡導人，此種文明倡導人都是通曉兩種語言的印第安人並了解本身及本國的文化，他們接受各種手藝或特種科學知識的訓練，使他們能以高級技術人員助手的地位執行任務。而所謂高級技術人員的工作則為負責對擬議中的教育、房屋、農業、畜牧、商業組織、法律保護、都市化及遊樂等各改革帶進農村及社區，使之成為社區文化。這兩種人的工作配合建立了一種有利於革新工作的平衡。這種文明倡導人的制度很快傳到拉丁美洲其他國家。

2. 委內瑞拉的社區發展特徵分為組織及工作人員兩部分。首先在組織方面：中央政府之總統府內之中央協調設計局中設一社區發展處，此處分為四科①：中央訓練出版科，②地區業務科，③經濟擴展科，④策劃評估科。在各州設立地區社區發展分處，在地方設立區社區發展理事會及村鎮社區發展理事會。委內瑞拉之社區一方面按照上述之行政區分設立外，並有新社區之設立，新社區按照土地改革之過程，分配土地給農民，將農民集中而成立新社區，人口之集中使各項公共工程及社區服務易於實施，並產生一種社區精神，一項系統化的推廣運動與土地分配同時進行，促成新社區的成立。

委內瑞拉之社區發展工作人員之訓練側重於國內實際社會及經濟情勢之配合，由於社區發展與土地改革相配合，而社區發展計劃係分期設計，故人員之訓練計劃亦比照分期辦理，他們認為不必訓練萬能之工作人員，而寧可利用原有對於社區發展已有若干知識及受過技術訓練之技術人員，包括衛生專家、教育家、推廣員及其他受過專業訓練之人員。委內之社區發展工作範圍包括①土

地改革，②經濟促進，③都市社區之重建，④有關公共協調之工作。

三、拉丁美洲社區發展成效

拉丁美洲國家在推行社區發展時，是以幾項對拉丁美洲社會具有決定性及改變性的改革及運動為主，而以社區發展的工作為副配合並進相輔相成，其目的及成效是先打破拉丁美洲各地區各國內兩個不同階級社會使之漸趨為一，使經濟型態轉變為工業化經濟，並由此兩方面的成效達到社會及文化之目的，現將其成效分為兩方面，一方面是在實際執行工作方面，二方面是對學術的理論的成效。

(一)在實際執行工作方面的成效

①土地改革及農村社區之重建，提高自耕農的社會地位，並使其有新的財產，這是將農村社區及印第安人社區併入都市人口的努力，明顯的向前邁一大步。所謂併入並不是將農村人口都移入都市，而是在文化上及社會上都打成一片。②過渡性的經濟措施，在儘量利用本國原有農村人力及具有經驗與能力的休閒勞力及在國內可資生產的資源及土地從事各類農產品生產，使生產者收入增加，一般社會消費品增加，另一方面這種過渡性經濟最後轉變並與整個國家的經濟相投合，為繁榮社會經濟及促使經濟工業化之主力。③墨西哥文明倡導人制度傳至全拉丁美洲，使拉丁美洲的社區發展工作更易於推動，使全拉丁美洲在社區發展工作方面有類似的作法及收效。

(二)在對學術理論方面的成效

①雖然拉丁美洲的專家學者都認為，歐美工業先進國家經濟工業化之形成是由各種特殊條件所構成的一個機遇，而這種機遇是不會再出現的，亦即在其他地方不可能重演，但是我們不可否認拉丁美洲以經濟發展型態來做社區發展

工作的先導，以社區發展工作為副以並進而達到社會與文化的目的，不失為一種可資借鏡的做法，因為目前世界各地各國之社會仍有不同顯明的階級區分及經濟之未開發，社會風氣之未轉移，則拉丁美洲以土地改革為主的經濟發展型態的方法是個很好的參考。②拉丁美洲的社區發展告訴我們這是一個過渡的方法，可以說是過渡時期的方法，也是過渡性質的方法。所謂過渡時期的方法是當一個國家社會做重大的改變時，需要以一個為主其他為副的齊頭並進的方法。所謂過渡性質的方法，即面臨一個複雜的工作對象時，也往往需要兩三個計劃方案同時推動以求相輔相成。③拉丁美洲的社區發展工作提示我們「社區」這個名詞在實際上的了解，可以是一個鄉村，一個都市，一個部落或上述的一部份，另外可以將人集中在一起建立一個新的社區，其利用土地改革而成立新社區即為一例。則社區發展的理論又多了一層，即一方面更新原來的社區，一方面建立新的社區，更有利於社區發展工作的推行。④拉丁美洲在設計社區發展工作時，會運用 Microdevelopment 及 Macrodevelopment 即微量發展及巨量發展，前者為部份的發展，後者為廣泛的國家計劃。即全國性及區域性的設計並非包括地方性的設計，對於各個社區的各種問題，必須予以研究並優先考慮，並預測其需要及尋求解決辦法。這就是社會學強調的整體與個體的關係。⑤拉丁美洲的社區發展工作提供了「協調」的重要，它包括協調的制度、組織、人員及工作方式，當然視需要與「文明倡導人」的制度相配合。各國在做社區發展工作時，如果把「協調」的觀念及實際帶入工作，想必有成效，並使工作進入一個新的境界。

美國社區發展理論

美國是社區發展所以成型的國家。這一方面是由於社區發展的前身社區組織的工作在美國已具有完善的規模及成效，二方面美國是聯合國的創始國之一而聯合國又設立於美國，三方面美國本身的社會工作，社區組織工作已完備及美國在工業及經濟方面領先其他各國而未影響聯合國的各組織，尤其社區發展

理論方面乃是自然的事。聯合國於一九五二年成立社區組織與發展小組，至一九五四年又改稱為社區發展組，並對社區發展所下的定義為「社區發展是由人民與政府共同努力，以改進社區經濟，社會及文化情勢，俾能併入國民生活，使之對國家的發展能提供充分貢獻的一種方法」。聯合國的出意相當良善，希望以世界上各經濟工業化國家之發展過程及精神，以及在解決其社會問題上尤其貧窮及失業方面的措施之過程及精神，針對世界上經濟開發較後進國家的文化及社會情況所做的發展方法。但各國在響應及開始執行時顯然沒有一個明確的標準可應循而有困難，其原因：

①社區發展的前身社區組織是歐美少數國家尤其是美國在解決都市的貧窮及失業等問題而採取的社會福利措施之一，以防止社會問題，並有政府級的組織以執行，有固定的社區為其服務的對象，而要在一個經濟低度開發社會及文化情勢不發達的國家，需要首先有經濟方面的作為，如大量開發資源，大量生產以利民生，資源不足需進行國際貿易，教育上需培養現代社會的各專業人員以為建設現代化國家，另外政治的民主，政府機構的功能，都市計劃，社會上人口政策的推廣及就業政策等相配合，如光以社會福利措施之傳統精神及作法不可能使一低度開發的國家變為現代化的國家。②任何社區在實際上是一個社會的一部分有密不可分的關係，在領土上是國家的一部分，要做到改變一個社區的經濟，文化及社會情勢需要社會有實質上的改變與國家在某方面的變動，本身很難獨立所有作為。

一、美國的立國背景及精神

在討論到美國的社區發展時，不如說美國對社區發展理論的貢獻。在此先要談一談美國的立國背景及其所產生的美國精神所對學術界的間接影響。①美國自立國兩百年來，在國內只經歷兩次主要的戰爭，一次是立國前的獨立戰爭，一次是南北戰爭。因長期太平故可從事各項建設，左右兩邊濱海洋，上下接和平之加拿大及中美洲，不受外界干擾可從事國內建設繼續發展。②美國人主

要為歐洲來的白種人，大都是反對歐洲之政治封建及社會舊有之惡習，而欲在美國建立新樂園以實現其理想之人，或欲往美國開創新前途者。這些人去美國後自然會把舊大陸原有惡習消除而將優良的移植於新大陸上，顯然在大多數影響的原則下建立良好風範而使原有惡劣作風或自然產生的不良作風予以消除，獨立戰爭之反對及趕走英國人，及後來黑白問題的南北戰爭即為其例。③工業革命起自英國後不久即傳入美國，美國以其不受外界干擾之環境及新社會新制度迎接工業革命，使整個社會起了翻新的作用，由產業界傳到學術界，再由學術界傳到社會各行各業，使美國成為世界上創造發明最多的國家，由其創造發明不斷改變及更新美國社會，使美國在內在及外型上都以嶄新的姿態與其他國家不一樣，產生一種美國精神，這種精神使美國人足以自傲，喜歡關懷別人，照顧別人，希望其他國家與美國有一樣的生活水準及內容，並經常伸出援助的手，協助他人。④美國地大物博，生產資源豐富，一面用現代科學方法從事生產，另方面美國人口並無顯著增加，而使美國國民生活無憂慮，成為一個金元王國，並有能力援助他國。美國因國內無憂慮乃以其餘力在國際上有所作為並成為有影響力的國家。以上所述美國的立國環境及創造發明不斷求改進求更新的作風，使美國在學術界也同樣的不斷求更新求進步，尤對聯合國及美國在外的國際接外機構的學術理論有直接及間接的影響，當然社區發展的理論也蒙其惠起了很大的翻新作用，不斷地求改進，以求在國際上良好運用並廣為接受。

二、美國社區的組織工作

於此再談美國的社區組織工作，社區組織工作在美國已成為社會工作之一。社區組織工作起源於英國一六〇一年伊利沙白女王的濟貧法，一七六五年德國漢堡市的消除乞丐及貧民的漢堡制度，英、美的慈善救濟事業及英國的社區睦鄰組織。漢堡制度者以政府主辦糾合公私力量成立綜合性救濟團體為全市濟貧而工作，以救助貧民自力更生，失業為之介紹工作，失學者送入職業學校，病者送醫院就醫，但按門求食者不准施捨。英國的社區睦鄰組織主張在貧民

區內建立社區中心與貧民同處，為貧民服務，以整個社區為工作對象，由工作人員發現及了解社區需要，發動社區力量共同為社區服務以增進社區福利。這種濟貧組織工作及社區睦鄰工作傳入美國後就演變成社區組織工作。

美國第一個社區睦鄰所創始於一八八六年的紐約，名為隣里公所，後改名大學睦鄰社。第二個創始於一八八九年由亞當斯密創於芝加哥名為赫爾館，自此後美國各地知識份子紛紛發言於此類社區中心，居住其中與貧民為友，施以教育文化康樂等各種教化，以促成社區重建。到一九五七年全美三十州八十八城市中，共有睦鄰社二五八所，此種睦鄰組織實為社區組織工作的核心，美國的社區組織在其發展過程中受其影響太大！今將美國的社區組織工作分為發展史，工作重點的轉換及全國的社區組織的機構三方面來簡述之。

(一) 美國社區組織工作的發展史，分為三個時期：

① 一八七〇——一九一七，美國社會工作者集中力量於慈善事業協會的建立，可稱為社區組織的萌芽時期。

② 一九一八——一九三八，為第二期，注重於各都市社會福利機構聯合募捐會及地方社會福利協進會的建立，並有斯坦納教授在一九一七——一九一九年對辛辛那提州社區組織試驗區成功的研究報告，及一九二五年斯坦納氏第一個社區組織教本的印行，確立社區組織的理論與實際，此為美國社區組織建立時期。

③ 一九三八——一九五〇為第三期。一九三九年六月二十四日，美國全國社會工作會議通過以蘭尼為主席的社區福利組織的性質與方法研究報告書，於是社區組織的特質與價值為各方所公認，且美國社會安全總署（現為H.E.W.）至一九三九年成立各級政府社會福利行政贊助社區組織，各社會工作學院又加強社區組織的研究與專業教育，社區組織的理論與實施均突飛猛進，稱為社區組織的發展時期。

(二) 美國社區組織工作重點的轉換分為五個階段：

①一九〇九——一九三九年社會工作者集中於協調福利事業組織機構的發展。

②一九三九——一九四七年，重點又放在解決問題的過程與調節福利資源及需要的方法及技術。

③一九四七年，全國社會工作會議中，注意力又集中於將社區組織作為一種主要的關於促進社會關係與社區統一的過程，而不着重於福利的需要。

④一九四七年後，各種貢獻又着重於社會目標的重要性。

⑤最近的新觀念視社區組織為一種對地方性的，或非地方性的團體的服務事業，加上各種科學的特殊認識，已適應於以整個社區為對象，而非以社區機構為對象。

(三)美國社區組織的機構

在全國方面，美國社會安全總署於一九三九年成立各級政府社會福利行政贊助社區組織，一九五三年改為衛生、教育、福利部（即H.E.W.），其中福利部門主全國性的社會福利行政事業，它們在調查、教育、政策、協調、人員訓練及工作標準等方面作領導的工作，它們的活動形成了一個網，自然社區組織工作受其影響。在州的組織方面，一九四〇年後各州的社區組織工作才能發展，各州會議已有專任工作人員，並設立兒童、青年、老人、衛生及娛樂等計劃委員會，工作重點在會議、調查、聯合行動、促進立法。地方的組織即散佈於各地的社區中心，其名稱不一，在美國或稱Center, Hall, House, Association, Guild, or Settlement，其性質大體相同，服務對象包括個人、團體及整個社區，此與中華民國的社區服務中心頗相類似，工作內容：

①多設於貧民區，所有工作人員必須住於處所內，其工作了解貧民之需要和問題，建立彼此的友情，以工作人員與區內居民的感情與了解作為展開工作的基礎。

②沒有既定的工作計劃，隨時視當地居民實際需要而計劃。因此此種機構

所辦理的工作種類甚多，如保健所、夜校、就業訓練班、康樂活動等。

③儘量發動當地人力，培養當地人民自動自發，互助合作，為地方服務。睦鄰組織中的各種團體社員很多，有屬於互助的，有屬於學習的，有屬於興趣活動的。

④不但使此機構成為當地的服務中心，並使其成為當地的文化中心，盡量設法將本國及外國的文化向當地居民介紹，舉行演習會、展覽會、音樂會等，社區福利中心在貧民區，不但為貧民解決問題，且注意推行民衆教育，培養民主、自由、平等、博愛及向上精神，並致力於文化的交流。

三、美國的社區發展理論

美國的社區發展理論一方面是由社區組織的實際及成效而來，另一方面是彌補聯合國及美國援外機構在社區發展理論方面之不足。聯合國對社區發展的解釋是「一種過程，即由人民以自己的努力，與政府當局的配合一致，去改善社區的經濟、社會、文化環境。在此過程中，包括兩個基本要素：一是由人民自己參加自己創造，以努力改善其生活水準。二是由政府以技術協助或其他服務，助其促進發揮更有效自覺、自動、自發與自治」。美國國際開發總署的解釋：「社區發展是一種社區行動的工作過程，在此一過程中，一個社區的民衆首先自動地組織起來，確定其共同問題與共同需要，訂定其共同計劃，並運用其社區資源與創造力，以執行此種計劃，必要時再由政府機構及其他志願組織予以物質上技術上之援助」。這兩種理論都把一個國家或社會分為政府與人民兩個壁壘，規定人民須首先自動自發組織起來並解決問題，政府待人民提出要求後視人民的自備條件再酌予某方面可能的援助。這兩種理論都與現實社會完全脫節，不能起作用。社會是由人所組成，社會之所以存在是由許多部門各發揮其功能，政府是其中之一部門，其功能為人民服務，它與人民有其固定的關係，除此外應主動地尋找問題為民服務，因政府擁有人民所賦予的權力、財力及人力。每個人在社會中按其智力、勞力及才能參與社會各種不同的活動，

使社會不斷生存及發展。再以近代民主政治有其專門機構即議會制度以爲人民與政府之仲裁，發揮行政與立法的精神，任何地區或地方的民意須經民主政治洗禮，否則將脫離而形分裂，經分裂後此地區或地方將難以獨立生存，而亦爲整個國家或社會的不幸。再者以上兩種理論沒有明確說明社區的性質及範圍，其工作目標爲何，如任其按照其說法去做，在一個社會中會引起對其他部門的侵犯，對社會形成一種干擾，而政府亦無所適從，最後使社會的整個機能停頓而形成分裂。美國學術界有鑒於此，乃進行另一種革新，一般認爲社區發展的理論有兩方面，一方面是一種過程，二方面是一種運動。今舉美國密蘇里大學社會與社區研究院社區發展系所開的課「社區發展的理論」開宗明義地說「社區發展是一種過程」，並強調此過程須與運動相配合，今分述之。

(一) 社區發展是一種過程

所謂「社區發展是一種過程」，過程在此之意是「將一個社會由這種形式改變到另一種形式」，在此把社區包含在社會內，強調與社會之相關及不可分性。並對實際執行計劃及工作者提供了兩個運用部門，一個部門是發展過程四項目，另一部門是過程與程序之差異。

1. 發展過程四項目。所謂發展過程四項目即 Approach、Device、Test、Initiation 每一種除原意外另有許多與工作有關的引伸之意。

(1) Approach 是探索之意。在此具有了解，實地探勘，嘗試性的接近及工作等意義。

(2) Device 是設計之意。包括一個計劃的擬定，工作對象及目標。在工作上有多種意義，一種是無前例可循按照學理的要求而訂定。一種是按實況而擬定計劃，一種是有前例可循的計劃，或是按前三者的綜合而制定的計劃或設計。

(3) Test 是試驗，也有幾種意義，一種是經過 Approach Device，一種是沒有經過前兩者而將一個學理或個人的理想應用到實際上。

(4) Initiation 是創始之意，即將計劃及工作予以實行及推廣，在此也有幾種意義，一種是經過 Approach 及 Device，即予以推行，另一是經過 Approach、Device 及 Test 才予以推行，另一種是沒有經過 Device 及 Test，只經過 Approach 即予以推行。

以上四者在實際工作中有不同的安排，按一個工作之策劃者及工作執行者在面對現實時而有不同的安排，有的可能 Initiation 在先，其他三者在後，有的可能 Device 在先，其他三者在後，而所謂其他三者也可按工作者及對象而定，在求工作有發展，其效用使我們無論在計劃及執行上都不會有大的差錯，因爲有 Approach、Device、Test 三者在，如有差錯立即停止，立刻修正；另一方面如有成效可繼續推行求長效。三方面它告訴我們社區發展是一個創始性的工作，不一定要有前例可循，按照實況，按照工作者之努力，可達到發展之目的；第四它可消除以往定義及理論之兩極性，不是政府就是人民，兩者的關係有如商業的關係，需要對等條件，缺少兩者之間理論及第三者工作者之應有作法。此四方面告訴我們一個社會的政府功能要有融通性，而社區發展的作法要有政府與人民外的第三者的工作參與。

2. 過程與程序 (Process & Procedure)。在此需強調過程與程序之關係。過程本身是一個階段又一個階段。前已述及，作爲社區發展的理論，過程是「將一個社會由這種形式改變到另一種形式」，則過程在此是一種人爲的作用，即有計劃有步驟地將一個社會予以改變，改變時當然需面對此一社會的事實現況，按照我們所要求的予以改變，以達到發展的目的。程序是我們人類社會中比較固定的人類社會的各種關係，例如風俗習慣，各種制度及立法，人類組織的特有功能，人類行爲的某些模式及形式，再加上每個社會有它不同的文化。這些都是較爲固定的及特定的。過程與程序兩者提示我們在做實際工作時，一方面要做有計劃的改變，但另一方面也要注意人類社會中許多固定的及特定的關係，違反它被視爲反社會的，只有順應這種社會關係或現況，對它做緩和的改變，或有利於它的改變，才能行之有效。

(二) 社區發展是一種運動

在美國學術界將社區組織的工作方法分為①步驟②事實調查③設計④會議⑤教育宣傳及公共關係⑥基金募集⑦社會運動⑧紀錄等八項，其中將「社會運動」列為工作方法之一是很特別的，與其他國家顯然的不同。一九五七年美國社會工作年鑑「社會運動」一文中，稱「在社會工作方面，社會運動是一種以社會工作的哲學，知識與技術，由個人，團體與團體間努力的過程，其目標是經由修改社會政策，加強社會結構，增進新的服務，以擴大社會福利」。在美國社區組織工作是社會工作的一種，而社區組織工作又是社區發展的前身，但兩者都是社會改革運動。則「社區發展是一種運動」其意義是①「作為一種運動，社區發展是一種觀念」，它是要把社區發展的內容及成效告訴服務對象，使對象了解為何要做社區發展，並與工作者合作，使工作利於推行。②經由部份的工作成效推展到其他的部份，或由一個社區到其他的社區，並推廣於整個社會。③最後造成社會立法，促成社會改革，以達到社區發展及其他工作的目的。

美國在修改社區發展理論的過程中，是希望在實際工作中，加入過程與運動兩項，作為它的理論精神及指引。無可否認的，美國的社會福利行政工作對美國社會的貢獻，除了達到各社會工作項目的要求外，並有許多立法，即社會立法，由社會立法造成社會政策革新，增進新的服務，擴大社會福利，增強社會結構，使人的關係更加和諧，造成社會安定。

中華民國社區發展作法

在美國社區組織工作於一九三九年被公認是社會工作之一，聯合國於一九五二年成立社區組織與發展小組，至一九五四年又改稱為社區發展組，自此社區發展的理論在美國學術界不斷地展開，並將社區發展與社會工作相提並論，認為社區發展是第二社會工作，一方面因為社區組織工作是社區發展的前身，另一方面在實際做法上兩者往往不謀而合。我們與其說社區發展是第二社會工作，不如說社區發展是社會工作之一。它與其他的社會工作在理論及做法上有相

同的來源，而在實際工作過程中與社會工作必須有密切的配合，否則不能單獨以成事，它與其他的社會工作不同的是，社區發展是面對一個特定的或固定的社區來工作，而不是個人，某些性質的團體或某些性質的社會情況。在把社區發展做為社會工作之一並大力推動者，在世界上只有中華民國執行的最徹底，它是用正統的社會工作來執行，在談到中華民國的社區發展前先談中國社會的某些特點有利於目前社區發展工作之推行。

一、中國社會有利社區發展之特點

①中國社會有濃厚的地方觀念，一方面是由於語言的不同，二方面歷代換朝代時所造成人口移動而形成不同的地方觀念，三者有同鄉會，宗親會及姓氏會也造成地方觀念，使人談到地方有「我們一致」的感覺，此地方與社區正不謀而合。社區是西方社會中地區或地方性的名詞，當一個人從他居住的A鎮到B鎮去玩時，當要回去時，他說「I will back my community」，意即回到原來住的地方或A鎮之意。在中國社會中一般人對社區與地方認為同一意義，而自然樂於接受社區發展的工作。②中國在行政組織上，有個民政部門，在基層是里的組織，政府工作人員是里幹事，里有里長為民選，並有里民大會，工作是固定的人民與政府的行政工作或非固定的地方興革及建設工作，與目前推行的社區發展工作頗相類似，而使民衆很順利地接受社區發展的工作。

二、中華民國社區發展實況

中華民國社區發展工作起源於民國五十四年（公元一九六五年），行政院頒佈「民生主義現階段社會政策」規定①社會保險，②國民就業，③社會救助，④國民住宅，⑤福利服務，⑥社會教育，⑦社區發展七項。其中社區發展的工作綱要如下：

1. 社區發展由政府、社會行政部門主管並推行，中央為內政部，院轄市為

市政府社會局，省政府為社會處，地方方面院轄市為區公所社經課，省的縣市及鄉鎮公所為民政或民政單位。

2. 從中央內政部到各級政府成立社區發展委員會，政府首長為主任委員，社政主管為總幹事負責策劃、推行及督導工作。

3. 實際工作機構則於各社區設置社區服務中心，由社區居民推選九至十一人組成社區理事會，由主管機構派員受專業訓練之社區工作人員一名至社區負責工作之推動。此工作人員即大學社會系或社會工作系畢業。其工作方式為了解社區及居民需要，啟發居民與政府施政及財力配合，按可行之方案，組織並動員社區內居民舉辦各種活動或有利於社區或居民之服務工作。

4. 政府在成立社區時，先在社區內加強公共工程措施及衛生工作或部份家戶改善工作以為啓發，然後再派社區工作人員作長期性工作。以臺北市為例，市政府社會局先與區公所民政課或社經課在區內尋找社區地點，做好公共工程及衛生工作，並宣導居民社區發展工作，然後由市政府社會局派社區工作人員進入社區工作。

5. 全國的社區發展大致分為都市社區及鄉村社區兩種。前者工作重點為環境衛生、違章建築之防止、家屋環境之美化、公共福利設施之興建、就業輔導、貧病施醫及合作社之設立。後者重生產建設、教育、文化與衛生工作。

6. 民國五十九年（公元一九七〇年），內政部成立社區發展研究訓練中心，設理事會由內政部長兼理事長，並有理事二十一人。中心是執行機構，置執行長一人，分設研究、訓練及行政管理三組。其工作為全國性社區發展之研究訓練之策劃，全國社區發展工作人員及其他有關人員之工作講習會，並從事選定社區之社區發展示範實驗工作。

三、中華民國社區發展成效

①臺北市及臺灣省社區發展一般成效為成立社區理事會，每月開會一次。另有社區婦女組織，青少年組織，另外成立某些性質的工作組與社區工作人員共

同工作。其不同的成效是地主捐贈土地作為社區服務中心之用，設立托兒所、合作社、社區專款、社區手工藝、社區生產事業等視社區性質而不一。②臺北市自五十四年起至五十八年底止共有示範社區十四個，自五十九年起推行四年計劃預期四年內成立一百個社區。③臺灣省於五十四年起至五十七年六月成立二百六十個社區之建設，五十七年九月頒佈年計劃，依自然形勢及居民生活之共同需要計劃成立四、八九三個社區。④社區發展研究訓練中心除本身研究訓練外，並舉辦全國性及地方性的各種講習會，參加人員包括學校老師，社區理事，社政及民政部門工作人員，社區工作人員及其他社會工作人員。這種講習會甚為重要，一方面使受訓人員增進社區發展工作的知識，一方面配合社區發展的成效，使人人知道社區發展之意義及精神，在今日社區發展已為一般人所熟知的社會工作。

四、中華民國社區發展展望

中華民國社區發展在全世界來講最能發揮為社區工作及服務的精神。但中華民國的社區發展在中國國內來講，尚需在其他方面有所配合，才能將目前的成果擴大為全面的社區發展工作，共有兩方面待配合：

1. 人們的居住型態需要按照都市計劃的原理設計，即按都市計劃的住宅區、文教區、工業區、商業區……等之區分原則來設計，同樣的鄉村都市化。如此社區發展按照不同的對象而有不同的設計及服務內容，使各社區及被服務的對象了解他們社區的性質及應該與社區發展合作並對社區發展及社會有所貢獻的項目及具體事實。目前的一般現象是人與商業區互相混合，在一個都市內往往按都市計劃區分之各不同性質的區互相混合，這種居住型態的錯綜複雜妨害了現代都市計劃區分的功能，也產生了許多的問題，直接及間接地影響到每一個人，使人居住及生存其中浪費許多精力予以應付，而無餘力再做其他的發展，也使社區發展的工作很難進入並有效發揮。

2. 中華民國內政部的營建司應獨立為建設部，綜管全國都市計劃，鄉村設計，區域建設及交通建設四大項目，舉凡人的居住建設，都市及鄉村建設，區

域開發及交通建設都包括在內，使人的生存空間及居住型式合乎時代的要求，充分發揮現代都市的功能，而使其他現代化的工作能進入並有效發揮。

社區發展定義之推廣

按照聯合國對社區發展所下的定義是「社區發展是由人民與政府共同努力，以改進社區經濟、社會及文化情勢，俾能併入國民生活，並使之對國家的發展能提供充分貢獻的一種方法」。今對此定義內之各名詞及工作方法予以不同角度之觀察及分析，使之能充分發揮其定義之精神。

一、社區之意義及推廣

今收集有關對社區定義之資料介紹讀者：①社區指關係的結構，經由這種結構，一特定地方的人口便供給其日常生活的必需。②依適度的人口結構與居民間相互依存之共同意識所形成的社區稱為功能的社區。③依地理的自然形勢所劃定的區域，如村里、鄉鎮、縣市、省市、國家等謂之地理的社區。

1. 社區之定義：今對社區作一大膽的假設，即廣義的講社區是人類在空間的生存領域中之一部份，特定的講社區是人類在較固定的居住形式中的整個部份或一部份。在現實來講，任何社區都是這個社區所賴以存在的社會的一部份。社會是以人為主組成的，其內容及關係是多方面的，則社區與社會是密不可分的，另外社區在空間上是國家的一部份，與國家有不可分割的關係。

2. 都市與都市社區 都市是人們為求生存而以羣居方式居住在一起以滿足物質、精神、文化、社會、政治、娛樂及其他等功能類別較多較齊全的各種需要的特定地點。而都市社區是講人在都市內的居住型式與生活內容及各種活動的關係的整體。

3. 鄉村與鄉村社區 鄉村是由少數的人住在一定有限度地域內所組成的規模較小及功能類別較少的人類空間社會。鄉村社區是一個鄉村內的人的居住型式與此鄉村的內容及活動的關係的整體。

對社區定義的大膽假設，提示了社區與所生存的社會的內外關係。而其與都市及鄉村之配合所產生的不同型式的社區，使我們了解人類生活的社區型式之內外在關係，而使社區發展工作更能廣泛及有效地運用。

二、社區發展工作之性質

社區發展工作從其來源，演變及成效來講應該是社會工作之一。以社會工作的方式來達到社區發展的目的，並配合其他的工作。因為社會各部門有其各部門的專業化，社區發展應該與社會工作相合作以達到本身及配合其他工作的目的。

三、社區發展工作之特徵

由於社區之不同型式及種類繁多，則社區發展工作也有它獨特的地方，即社區發展工作是有等級的工作。即不同的社區有不同的做法，並研究如何與社會其他各部門相配合以完成事功。另外工作必須按照時代性及社會的特性。

四、社區發展工作之制度

工欲善其事必先利其器，社區發展工作欲行之有效，必須建立社區發展制度，包括社區工作人員制度，社區發展工作之各組織之互相關係，社區發展工作對象及作法等。

五、社區發展工作與政府的關係

社區發展工作欲行之有效，需此社會的政府機構的組織相配合，政府的組織按時代及社會的需求而有所增加或修改，而政府組織的功能也需按照實際情況予以運用，當然社政人員在這方面的努力也是責無旁貸的。

六、社區發展工作與社會的關係

另外整個社會的配合，如國民義務教育的提高，都市計劃的推廣，家庭計劃的實施等，以與現代化社會及工作相配合，但這些工作也是社區發展工作人員長期追求的工作項目之一。