

加拿大社區工作的發展

陳慧媚

前言

過往的大半個世紀中，廣泛而又多樣化的發展性活動分別在加拿大各不同類形的社區內推行，而這些活動均可以列入「社區工作」(Community Work)的項目範疇內。然而，多年以來，有甚多變化無常的專有名詞，片語作這些活動的描寫，而其中甚流行通用片語有：社區組織 (Community Organization)，社區發展 (Community Development)，社會計劃 (Social Planning)，社區行動 (Community Action)，經濟發展 (Economic Development) 及其他。逐漸地，有些名稱，片語不再被提及或因有異於原本的意義而不再被採用。

故本文並不嘗試去確定這些經常有所變更的各項名詞與定義。雖然沒有一個統一的社區概念，也沒有一項單一的社區興趣意見，同樣地，肯定也缺乏一項獨特的社區工作進行手法 (approach)，但無論如何，大部份的加拿大社區工作計劃都能有系統地以勞夫民 (Rothman 1970) 所提出的三項概念為基本而進行的，即是：地區發展 (Locality Development)，社會行動 (Social Action)，及社會計劃 (Social planning)。

因此，本文並不在定義或名稱上作探討，而是首先去探索一些與加拿大社區的發展及進步有關的工作或事件，其次是敘述一些在近期裡帶有自發性的社區工作計劃及加拿大社區工作的未來動向。

早期的背景

雖然，早期性的加拿大社區工作事件是頗為繁多而又多樣化的，但其目標大部份是以嘗試社區的改良 (Community Improvement)，自助 (Self-help) 及參與 (participation) 三項目為主。而這些目標的根源可追溯至北美洲早期的福羣會運動 (Settlement movement) 和已不及時宜的社區組織過程——其特色是透過不同機構的協調 (inter-agency co-ordination) 及財政預算去推行社會福利 (Social Welfare)。

二十世紀的初期，福羣會運動是甚為有影響力的團體。這些福羣會社 (Settlement Houses) 是興建於大都內的舊區鄰里 (inner-city neighbourhood) 的一些組織 (organization)。「會社」是為着居住於這些區域的居民們去改善他們的社會環境而有所貢獻。自一八八九年，最早期的何珍艾宿舍 (Hull House) 在美國芝加哥 (Chicago) 市成立後，類似的組織便先後

在美國及加拿大的大都會的舊區出現了，加拿大的多倫多 (Toronto) 市，溫尼泊 (Winnipeg) 市，及溫哥華 (Vancouver) 市等均顯注地陸續有「福羣會社」的成立。

構成福羣會社成為社區內一項的重要環節的因素有兩項：其一是「社」址設於舊區的鄰里地域內，使「會社」的工作人員對區內居民所面對的問題有較深入的認知，便可以同時探求一些程序 (programmes) 去回應居民的需要了；其二是由於居民在地區上的參與 (local involvement)，鼓勵到工作人員嘗試走向較為廣泛及以全國性為前題的社會改革 (social reform) 路線而工作。因此，他們便開始以各項的「社會行動」程序作為促進社會立法的基礎。在廣義而言，是可以說是代表社區的渴望去改變社會及解決居民的需要。

「福羣會社」通常是由一個被「選任的居民董事會」 (elected boards of citizens) 所管理及受到私立慈善基金的經費所支持的私立機構 (private organizations)。事實上，在美國的「會社」是有一定量的影響力，究其原因是在這些「會社」的董事會內的成員，有一羣年青而又充滿理想主義的政治家，他們的政綱往往包括了關注社會的情況及各項的改革方案，由此，他們便有了市民為支柱的力量了。但是，在加拿大的社區內，這種情況並不是一項重要的因素。今天，這些「會社」依然存在，同時仍然是提供適當的贊助去應付一些個體的問題或其他社會事務。不過，「會社」大部份並不能吸引現今有抱負的政治家，所以，在廣泛而又全國性的社會改革層面而言，它們便沒有很大的影響力了。

早期的社區組織機構，普遍都是設立在社會服務活動的志願工作部門內，並慣常用「社會福利聯會」 (Councils of Social Welfare) 或「社會服務聯會」 (Councils of Social Services) 作為稱號。它們的主要角色是鑑定社區的需要，建議其會員機構提供不同的服務以回應這些需要，同時儘量使會

員機構避免作重複而又相同的服務，並且協調各會員機構的服務工作。這種協調力量，另一個最顯注的例子機構便是「公益金」 (Community Chest 或 United Way)，是作為負責為會員機構統一籌款的機構，同時也負責調派工作活動的經費。在某些社區內，「公益金」也是「社會服務聯會」屬下的一個會員機構。

漸漸地，這些「聯會」的功能愈來愈着重於「社會計畫」，而某部份「聯會」更將名稱更改為「社會計畫聯會」 (Social Planning Council) 以示其工作重心已有所更改。因志願機構 (Voluntary agencies) 的工作只是社區內的一個環節，其他的社會服務是包括有政府部門所負責的。所以，當「社會計畫聯會」要進行任何一項的社區研究時，便不能避免去審查政府部門所負責的社會服務這項步驟了。雖然，「聯會」的角色由此較為放寬，但它們並沒有法定的權限去計劃政府的事務。

然而，甚多的「聯會」，特別是在後期成立的，都增加了研究功能的角色，因此，它們便可以為會員機構提供了服務，同時也改善了個別「聯會」的審查及計畫的能力。再者，研究所得的資料亦可協助「聯會」擴展其服務活動的範圍，不再只是單純的去解決貧窮問題，或是提出一些社會服務的事工，而是也開始處理在自然環境發展和都市重建或更新的過程中所產生的各項問題。

肯定的是，這些志願服務的「社會計畫聯會」在眾多的社區內有着不同的貢獻。而在某些城市，例如，溫哥華及哈利發斯 (Halifax) 兩城市更開始設立「市政社會計畫署」 (Municipal Social Planning Department) 着手進行各項有價值的事工，這些「計畫署」最重要而又成功地證明着「地區及市政社會計畫」機構在推行發展社會服務方面，是有可行性而又有效用的。但是，最大的敝處就是這些「計畫署」是沒有特別的權限給與它們任何可用的途徑去進行服務，同時，亦沒有提供經常費用的保證。

加拿大社區工作的特性：

五十年代中葉，加拿大的社區工作開始走向一項簇新的範疇，隨着往後的年月，社區工作並沒有特別的進展。而實際上，在這段時期，部份高等教育學府的社會工作學院在其專業訓練課程內，將「社區組織」一科刪除。直至今天，加拿大人仕仍是相信只有在「未發展的國家」(Underdeveloped Countries)內，肯定才是唯一需要推行「社區發展」的地方。在二十年代期間，實際上英國在其殖民的屬地內，已運用了「社區發展」過程，推動其屬地公民步向在經濟上及社會變遷上成爲一個自治政府 (self-government) 的一項「改進發展」(progressive evolution) 媒介。

慢慢地，加拿大人仕開始察覺到，在他們的國土內某些地區仍是「未發展的」(underdeveloped)，而在「發展中國家」(developing countries)所推行的「社區發展」活動，也可適用於解決「未發展」社區內的問題。而這項意念相繼在美國及其他工業國流傳着，同時，一項「社會過程」(social process) 正不尋常地在盤旋着，就是西方國家最初所想像的「社區發展」概念只是適宜運用於改進「新興國家」(newly-developing countries) 的一項媒介，到現在，則開始承認，「社區發展」概念也可應用於他們國內一些極需要改善的社區 (needy communities) 內。

在繼後的年代中，加拿大所推行的社區工作是十分零碎式的。因為缺少了一項全面性的國家社區發展程序計畫，並且，各省份不同的社區又經常各自推展大同小異而又互不相關的程序 (programmes)。換言之，各省份有關的政府部門及志願機構，當在其省份地區內實踐社區工作時，並沒有用充份的時間去探索或以其他地域所累積的類似工作經驗，作爲借鏡，因此，往往便出現了各省份因着其需要而提出一些互不相關的個別省份程序了。

同樣地，加拿大的「社區發展」通常是由衆多不同類別的機構負責執行。慣常是由政府或非政府機構以經費、或技術性、或非技術的援助，去支持在地區上推出各項的社區發展活動。

儘管，加拿大的社區工作是以這樣的零散方式去進行，但是，必須要承認的是，仍然有很多甚爲有想像力的程序及計畫是推行得十分成功的。而政府及非政府的機構都受到這些成功例子的激勵，在其政策，甚而在實際推行的程序服務，也慢慢地顯示出已十分強調社區發展的概念了。雖然，事實上，加拿大並沒有一項全國性發展程序大綱，但遠在一九六六年，多倫多大學社會工作學院的前任系主任韓理 (Charles E. Hendry 1966) 肯定的說：「在加拿大，社區發展已成爲政府政策 (public policy) 的一項基本成份，特別是在未開發的 (undeveloped) 及未充份開發的 (underdeveloped) 地區政府內。」

加拿大的社區發展程序常常是在人口較小的社區或局限於「鄰里領域」(neighbourhood) 內進行。這樣，居民之間便能面對面的接觸，而在區內，則可以實行全民參與，即任何市民若願意的話，都能在發展的過程中承擔一份角色。鄧含 (Arthur Dunham 1972 七月) 界定了四類型的社區，會是推行社區發展程序的適合領域：

- (a) 貧困鄉村社區 (deprived village communities) ·
 - (b) 新計畫的社區 (new planned communities) ·
 - (c) 都市或區域內的貧困鄰里地區 (deprived urban neighbourhood or districts) · 包括「貧民窟 (slums) 及蕭條冷落的區域 (areas of deterioration) 及
 - (d) 在平均標準適度而又安逸的小型社區 (more or less average, reasonably comfortable small communities)
- (a) 貧困鄉村社區：

鄧含描述貧困鄉村社區是一個「未充分開發的社區樹立在一個高度發達國家 (highly-developed nation) 中的一個被孤立而貧困的地區 (an island of deprivation)」，大概所有相當大型的國家，都會有這種社區的存在，而加拿大肯定是不例外的了。通常這類社區全部或大部份都是「少數民族」(ethnic minority group) 聚居之地，在加拿大通常會是「原住民或土著人口」(native population)，即包括北美洲印第安人 (North American Indian)、印路易 (Inuit 即愛斯基摩人 Eskimo) 或麥的士 (metis 北美洲印第安人與法裔人仕所生的混血兒)，事實上，這些社區的問題甚為複雜，因為大部份這些社區都設在一些較為偏僻而又與外界較為隔離的區域，印地安人專用地區 (Indian Reservations)，及加拿大北部的地區內。通常，這些鄉村都是較為貧窮，居民的教育程度大致較為偏低，而在服務的提供，例如：食水、衛生設備、房屋及教育，都甚為缺乏及不足。因此，要在這些地區推行社區工作時，最首要的程序往往是集中於較為具體性及特殊方面而行，例如：興建新學校或房屋。

(b) 新計畫的社區：

正如名稱所指出，一個新計畫的社區是一個「簇新的」社區及至少有一個預先「計畫好的」社區全面輪廓。這種社區的設計是由於某種特殊因素而需要有一獨特指定的地區去建成的。通常最主要的因素是社會經濟 (socioeconomic) 方面的，但同時也有基於理想性或宗教性的。加拿大的一個典型而又顯注的新計畫社區，是由聯邦政府 (Federal Government) 協助北部一個素來是以皮革貿易作為經濟生計的一個社區居民，能改變其生活環境，能在一個較為固定的社區內謀生活。其中印路域 (Inuvik)，是位於距離北極圈一百五十哩的一個小市鎮便是一個典型的例子。現在這個市鎮的人口約有三千五百人。其開端是認定有需要一項共同的環境與社會計畫 (physical and social

planning)。環境的設計是十分的重要，因為這區域是處於嚴寒的冬季氣候帶，故在食水、熱能及電力的供應及廢物的處理上都是一項十分困難的問題。

(c) 都市內的貧困社區：(The Deprived urban communities)

不幸地，貧民窟或市容逐漸衰退及蕭條 (urban deterioration) 現象，往往是很多國家的大都會普遍現象。這些地區，往往是經濟及社會問題的集中地，而區內居民慣常是遠離一般的權力架構 (general power structure)，他們對外界常存在懷疑態度，因而常被外界人仕視為社會低下層的居民。由此，在這些地區推出的社區工作程序，慣常是關切到全面性的社區生活，而重點會較為放在自助 (self-help) 及市民參與 (citizen participation) 的層面上，同時，也會強調區內居民與地方政府機構共同的合作推行程序計畫。

(d) 適中的小型社區 (Average small communities)：

某些時候，加拿大社區發展計畫的推出，重點是放在第四種類型的社區，一個大約在平均標準適度而又安逸的小型社區，通常的人口是在二萬五千人以下。社區也許是一個「半鄉村」(Semi-rural) 社區，或一個「市郊的」(Suburb)，或甚至是大都會內的一大片雜亂地區 (part of a sprawling metropolitan area)。可能因為區內的一項工業衰退及/或人口的減少而導致社區產生了各項嚴重的社會經濟問題。雖然，這些社區的各項生活情況，普遍是較「貧困鄉村社區」為佳，但是，它們仍是要面對不同的困難。大部份最常見的社區發展計畫推行在這些社區內的重心是放在各種不同形式的成人教育，例如：公民教育 (citizenship education) 或領袖訓練 (leadership training) 等，而這些程序的推出是在乎居民的需要而有所決定。

程序例子的描述

下文會描述近期在加拿大所推行的一些社區工作程序計畫及未來工作的方

針。雖然，勞夫民所提出的社區工作概念架構是可以正確地劃分各項的工作計畫（projects）是否循着「地區發展」或「社會行動」或「社會計畫」方法而進行。但筆者並不企圖去嘗試將下文所描述的例子，用這三個分類項目作劃分的描述。因為有些工作計畫是可以清楚看出是循着勞氏的某一項理論架構而進行，但另外一些例子，則會混合兩項的方法而展出。故此，下文是以描寫工作計畫是否一個典型的加拿大社區發展計畫，而某部份的工作計畫則是代表加拿大社區工作的未來趨向。例子是沿用下列的項目綱要去描寫：

- a 原居民或土著的工作計畫 (Native Population Projects) ..
- b 社會計畫 (Social Planning) ..
- c 社會行動 (Social Action) 及
- d 加拿大社區工作的新方向 (New Directions in Canadian Community Work) 。

土著的工作計畫

如果想要明瞭加拿大在原居民地區所實施的社區工作程序時，必須一定要知道在這方面的一些不美滿的加拿大史實了。加拿大的土著人口，雖然從沒有受到像在美國生活的土著兄弟所要面對的受屠殺及無理迫害的境況，但是，他們仍然是被忽略及歧視的一羣受害者。有很多個別的政策或程序計畫都是試圖將他們安排聚居於一大片，名為「專用地區」(Reservation) 的領土上，或是讓他們選擇融滙於「主流人口」(Mainstream Population) 的地區內，但是，這些眾多的計畫經常都不能達到所訂的目標，相反的，甚多時候，會導致在社區出現了貧窮、酗酒、健康不良、高度犯罪率及自殺率的情況。

加拿大境內，大概有七十五萬的人口是可以列入為土著人口，大約佔全國

總人口百分之三，若跟美國土著人口只得百分之二的比較時，加拿大的原居民人口便較為偏高了。這些土著，包括約有三十三萬的北美洲印地安那人，約二萬七千名的印路易人仕（前稱為愛斯基摩人），及四十萬的麥的士人仕及原是有土著血統祖先的人仕。大部份的印路易人仕都聚居於加拿大遙遠的北部，但大部份的印地安那人及麥的士人却不是。

在一九六三年以前，隸屬於聯邦政府的「土著事務署」(Department of Indian Affairs) 的官僚權力是有無上權威的去管轄所有聚居於「專有地區」(reservations) 領域內的土著一切事宜。但當土著事務署於一九六三年開始向原居民推行了社區工作後，此等地區的情況便跟從前不一樣了。當社區工作人員與區內的土著居民有了共同感後，也許在很短的時間內，他們便不會驚奇地，開始察覺到，他們的僱主，就是土著事務署的官員們，是有無上權力，循着事務署所厘定的政策及規條，可以制定管轄區內居民的一切事宜。而且，就算是區內居民有能力參與解決其本身問題的活動時，政策亦沒有建立適當的渠道容許他們進入。故當這些情況出現時，社區工作人員便很自然地與其僱主產生了衝突。但是，若沒有衝突的情況出現時，則社區工作人員便會被區內的居民視為「事務署」派來的控制官員而不被接納了。因此，漸漸地，事務署開始協助土著社區的居民從他們自己的社區內，選用社區工作人員。這樣，社區工作人員便可以明白到區內的情況，同時，更了解到土著人口的特殊文化及宗教傳統的習慣。

隨着各項的社區發展程序計畫在土著社區內推行後，土著居民便受到鼓勵去面對，在名義上是服務他們的科屬制度 (bureaucracy)，但在實質上，此制度却是隔離了區內的土著居民，促使他們保持着一個安靜及依賴的心態。因此，原居民便甚為積極地，加速向事務署取向治理他們自己區內事務的責任角色，特別是有關步向改善社區，自治政府 (Self-government) 及社會服務

運作各方面的工作角色。山乃立 (Bill Sainnawap 1990) 一位土著社區工作人員相信此項趨勢是導致很多的印地安那社區有相當重要的轉變，同時，「以土著居民為首位的方法是教導了我們，去認知印地安那人的文化範疇，是社區發展成果一項有意義的資源，運用這項方法時，使我們覺得在工作所付出的努力，是更為滿意及有意義了。同時，也增強了我們的身份、價值感、自豪感、尊嚴及信任感，而且，最終是使我們的生活及工作有了一個方向去依從着。」

在上著社區發展工作的推行，最重要的一項發展是促使土著居民在其所居住的社區內，以他們自己本身的力量去推展社會服務作為方針的路向。

一九八〇年代，魁北克省北部的一個印路易士著社區的居民取回推行「青年保護工作」(youth protection work) 服務的責任。便是這項方針的一個良好的例證。在當時，一項試驗的計畫由正在受訓於麥基爾大學 (McGill University) 社會工作學院的一羣印路易士著社區工作人員，去實施魁北克省一九七九年的青少年保護法案 (Quebec's Youth Protection Act 1979)。這項試驗計畫 (Pilot project) 不是完全沒有困難的。最先的是，此項立法本身在某些時候，是被視為「白人的法律」(White man's law)，是一項以不同文化背景習俗為本的法案，是由區外人強加執行的。在印路易士著社區內，有關兒童福利及保護兒童的決定，傳統上是以透過區內的鄉村父老 (Village elders) 及村民的共同參與為主要的。一項自律過程 (Self-regulatory procedures) 所確定。在新的法例下，雖然，工作的施行是由區內對傳統習慣有所認識的居民去負責，但仍然是與過去文化習慣的方向有所不同。同時，這個實例的社區是位於北部一個較為偏僻隔離的地域，有其獨特的情况。

麥士達 (Laura Mastronardi 1990) 描述下列兩個例子去表達這種情况

「一位父親被控性騷擾其女兒案件，案件需要等候一段長時間才能被提上

法庭審判，而警務人員沒有將案中的父親遷離其居住的孤立鄉間，因此其受害的女兒便不能居住在家中，而必須要暫時被帶到另一村落一個寄養家庭內暫住了。這樣的安排，無形中，便是變成了對該受害的女兒作了一項處罰，將她由所熟悉的家庭、朋友及學校的地方抽離，而安置她在一個陌生的環境中生活。」

另一個例子是虐待妻子及孩子的個案：被虐待的妻子希望帶着她的孩子們離開她的丈夫，而這項的決定便要涉及房屋的安排步驟，但當段期間，在區內暫時並沒有空置的房屋，所以，這個被虐待的妻子及孩子們便不能離開她的丈夫，而需要等待一段較長的時間了。

雖然有這樣多的困難，但麥氏却認為，如果從不同的角度看這項計畫的推行，是成功的。因為計畫的推行是回應區內的各項有關的情況及事實而做的。在透過諮商區內的父老委員會 (Committee of elders) 的意見，便可循着區內的一般風俗習慣而進行計畫的發展。由此，使土著社區工作人員在構思兒童保護 (child protection) 事件的調停策略時，便會有較好的反影區內傳統解決問題的手法及真正印路易士著區的鄉間生活及習慣。

社會計畫

加拿大多個的志願團體「社會服務聯會」漸漸從協調會員機構的活動重心轉變成為「社會計畫聯會」(Social planning council)，以社會研究 (Social research) 工作為主要任務。這些「聯會」通常會為一個城市，或小镇，或省份，或全國，去尋求及承擔一項社會計畫。最近期的例子便是前身是「加拿大福利聯會」(Canadian Welfare Council)，因漸漸承擔較多社會計畫的工作而正其名為「加拿大社會發展聯會」(Canadian Council on Social Development)。

某些地區的市政府是希望政府部門作出其市內的社會計畫，而不願意假手於志願團體去承擔。溫哥華市便是其中的一個例子了。

溫哥華市連同近郊地區，共有人口一百四十萬，是卑詩省 (Province of British Columbia) 最大的一個城市，全國的第三大城市。在一九六八年，溫市成立「社會計畫及發展署」 (Department of Social Planning and Development)，直至一九八〇年，服務此署的工作人員共有二十名，其中包括了社會計畫及研究工作員，他們大部份都會受不同科系的訓練，並且有多年的工作經驗，工作員包括有建築學系的、城市設計、社會工作、法律、社會學、教育、藝術、傳播、工程、經濟、及系統分析。

一九六五年六月份的溫市計畫文件指出，此「發展署」的成立是回應「已被察覺的需要」 (a perceived need)：「就是要清楚明白溫哥華的城市設計政策與程序對市內的居民會帶來甚麼的影響；一個有系統性的社會，暇餘活動及文化服務的程序安排與檢討方法，其中應包括有保健、警務、房屋、教育、法庭及圖書服務，使社會，暇餘及文化服務程序能有合併的計畫，以配合環境發展（屋宇及土地的應用）；及市內的居民能運用他們的技能，而連同各系別的專業工作員共同去關注市內的事件及問題。」

這個社區需要及社會計畫的概念，正緊靠地符合六十年代時最普遍受到關注的五項問題：社會及環境計畫的整合；市民參與及策劃者專長的配合；信賴於有系統及合理的設計方法；地區發展計畫概念，及預防的概念。

而這個「發展署」所推出的計畫 (projects) 通常是以六個主要項目為主，就是社會服務計畫 (social service planning)，社會研究 (social research)，房屋政策與標準 (housing policies and criteria)，交通計畫 (Transportation planning)，鄰舍計畫 (neighbourhood planning) 及文化節目程序 (cultural programmes)。

在溫哥華社會計畫及發展署工作人員的努力下，他們所推出的程序活動，是能產生有預期的效果。但麥利文 (McNivan 1979) 仍相信，這些努力，還沒有達到除去在提供各項社會服務時，所產生的不完善重覆及漏洞的各項問題。但在另一方面而言，某部份接受服務的人士，像高齡市民、傷殘人士、土著居民、婦女、新移民，及曾在院護接受服務的人士 (ex-inmates of institutions) 等常常都能接受到適當的服務。原因是「發展署」在其工作的計畫內，有設計適當的新服務網去回應這些居民的需要。

社會行動

社會行動的概念是認為要達成肯定的社區目標時，一定要承認真相 (reality) 與衝突的重要性 (importance of conflict)。在通常的情況下，除了運用已有的議事程序途徑外，社會行動是慣用：公然反對 (confrontation) 的手法出現。因此，社會行動的手法可能會是一個積極好戰式的 (militant)，所以，便會運用一項高度敵對的姿態去面對與其持相反意見的團體及機構 (opposing groups and institutions)。而在某些情況，便會演變成示威遊行 (demonstration)、罷工 (picketing)、杯葛 (boycotts)、及靜坐示威 (sit-ins)，甚至，在最後的情況，市民會集體拒絕遵守法紀 (Civil disobedience)。

加拿大最初期的社會行動例子是多倫多市的「公平社會運動」 (Just Society Movement，簡稱 JSM)。這項 JSM 是開始於一九六八年，一羣正領用公共援助 (Social assistance) 的婦女感覺到，當時應該將一羣貧窮的居民組織起來，互相幫助及開始為要改善他們自己的生活而作戰。他們因仍要為僅夠糊口生活的援助有所掙扎而生氣；同時，他們也會因着每天所經驗到，在福利機構所受的屈辱而氣憤，而這些機構本來就是要服務他們的。當這個組

組織成立後，慢慢便擴展，吸引了很多被丈夫遺棄的婦女們及母親們加入成為會員，而她們也是接受公共援助而生活的。另外也吸引了一羣沒有充份資源運用的高齡人士，聚居於一般在標準之下的房屋的居民，部份傷殘人仕，及土著居民等。如果他們不是列入在「貧窮」(Poor)的分類內時，他們便不能成為正式及有選舉權的會員。不過，在某些計畫，他們是可以並容許去運用他們的專才的。

要達到改變的目標，JSM 最主要的手法，便是要搜集會員們在應付福利制度 (Welfare System) 時所經歷到的反感經驗 (negative experiences)，作成報告。然後，JSM 一個或多個會員便到有關的機構或福利部門，與工作人員對質 (Confront)，慣常他們所遭遇到的反應是不甚愉快的。而另一方面，會員便會將這些不愉快的事件，大肆加以宣傳，以尋求達到他們能確定已得到應有的權利 (rights) 為止。

若注視當JSM開始成立時，會員們最原始的概念是認為貧困 (poverty) 是因為社會制度 (Social System) 的毛病而形成的。因此，他們的實際策略並不針對導致貧困的基本因素而工作，而是，大部份的策略目標只局限於如何去改變個別機構及福利組織的一般工作手續 (procedures)。

JSM 並不是第一個由貧苦市民所組成的一個團體，它在加拿大地域內能成為一股影響力，部份原因是，它以一个甚為華而不實 (flamboyant) 的姿態出現，去吸引新聞界在報章上作大篇幅的報導。這個十分普遍的現象乃是由於有一羣富有想像力的傳播界報導員的誇大報導而產生的。但是，無論如何，這樣的新聞報導，便鼓勵了更多同樣性質的組織的成立與發展的現象。

在以講法語為主的魁北克省，部份的社會行動是由一個以法文稱號的「社會邁進」(Animation Social 或稱 Social Animation) 的一項過程，所激勵而推行的。而推動計畫活動的工作人員被稱為「社會組織員」(animateurs

sociaux 或 Social animators)。其中一項例子是在滿地可 (Montreal) 市內一個約有人口二十五萬的貧困鄰里區域內進行的。一個包括有九位社會組織者成員的隊制 (Team) 分別在此區域展開活動，激勵居民有所參與，然後，才引導他們去推展社會行動事件。因此，社會組織者的工作目標是以「居民參與」為中心。而這項目標是要去達成一個情況 (situation)，就是區內的居民可以直接地或間接地去策劃一切能有影響他們生活的決策。因此，在鼓舞的過程中，便可以引發「自我教育」(Self-education) 的歷程，繼而可以增強「自我決定」(Self-determination) 的能力。

通常，社會組織者都集中他們的工作力量在那些表示願意對他們自己社區生活有所改善的居民所住的區域上。因此，「居民委員會」(Citizen Committees) 的成立，便是協助居民自己解答社區的問題，有所回應及行動。這樣，在這類貧困地區內，主要的改良事件的出現，乃是由居民委員會施與壓力的結果。但亦得承認，這些居委會雖然在區內，與市政府常常是處於一個緊張的狀態，但是在他們的努力下，他們却爭取到較好的結果，計有：興建新學校，改善學校服務 (school services)，都市重建 (urban renewal)，較好的屋宇，增加住客的保價，興建公園及運動場，提供較好的街道與公園的安全保養與設施。當然，這些社區設施的改善，明顯地是十分的重要；但同時，最重要的是這項「社會邁進」的過程能突出區內有領袖才能的居民，藉着他們的影響力，便可以使工作事件更能有積極的進展。

加拿大社區工作的新路向

本文是不可能提出一項完整而又徹底去審查加拿大社區工作的初步階段及趨勢。但可肯定的是許多不同類別的工作計畫都是以勞夫民所提出的三項基本

手法之一，即地區發展、社會行動及社會計畫，或合併三項手法而推行的。在這裏提出的是加拿大社區工作的新路向是：第一有趨勢是愈來愈多的既有直接服務機構 (established direct service agencies) 推展社區工作事務；第二、一些名為「選擇性服務組織」(alternative service organizations) 成立，企圖使社會變遷 (social change) 與個人服務 (personal services) 掛鉤。

一直以來，社區工作的實務工作通常是由區域內一些專門為推行社區工作事務而設立的組織去實施。而多年以來，特別是在美國的社區工作專家們曾多次提出一些重複的警告說，一個機構是不應該在同一時間負責推行直接服務及社區工作事件。但以今天的社會情況而言，這些早期的理論便引起了很多的疑問。正如華夫 (Brain Wharf 1980) 指出，那些忽略了社區工作這項服務手法的服務機構，不單是應該要冒險去推行社區工作事件，並且，在很多時候，它們將憲章修改以便提供一個特別的基本理由以便能從事社區工作事務。

在加拿大安大略 (Ontario) 省一個約有三十萬人口的倫敦 (London) 市內，一間成立悠久的直接服務機構推出一項十分有效的社區工作程序，便是一個創新性的好例子。這個名叫倫敦家庭及兒童服務會 (London Family and Children's Services, 簡稱 LFCS) 的志願服務機構是負責履行法定的兒童福利服務，同時，也在社區內提供家庭社會工作 (Family Social Work)，例如諮詢服務。因為是負有混合的責任，這機構便得從安大略省政府 (Ontario Provincial Government)、倫敦市政府 (London Municipal Government)、及公益金 (United Way) 三個組織獲取經費以作支持其服務工作。

因為倫敦志願社會計畫聯會的一項研究報告，促使 LFCS 決定在其服務的項目內，增加一項社區工作的範疇。LFCS 的社會工作人員到市內的舊區鄰里區域工作，不單只是提供機構的服務給與區內居民的一項好方法，同時，這羣新添的社會工作人員，希望透過「地方發展」這項過程，能在區內起有影響的作用。而 LFCS 所推出的地方發展形式是：嘗試以解決地區內的特殊問題為重心，強調區內居民去確定他們自己「所察覺到的需要」(Felt needs)。這項的強調便引起了很多的爭論了。例如：兒童保護工作 (child protection work) 的案件，不單只是一項「個案取向的服務」(case-oriented service)，只與兒童案主工作，而是同樣需要接觸鄰舍小組及其他防止兒童運用機構服務的人仕。故在廣義而言，機構是需要邁向一般社會改革 (Social reform) 的方向而前進。

另一項類似的事件，則在魁北克省內一個名叫「彈性服務組織」(alternative service organization, 簡稱 ASOs) 的機構所推行。余綺歷 (Eric Shrage 1990) 提出，這些 ASOs 同時是案主 (Client) 及社區所控制的組織。通常這些組織的成立，是由於地區內某些居民察覺到區內有些服務是不足夠時，便鼓勵區內的資源能提供所需的服務。在滿地可市內，這類性質的組織是由不同類別的小團體所發起而成立的。例如：一羣不滿於傳統機構服務的人仕；地區內居民為高齡人仕組成服務；同時也為被虐待或被強姦的婦女展開服務；在貧民區展開所需的活動；青少年盼望能參與更多有關他們本身問題的服務；及已出院的精神病患者為他們本身發展更有效的善後服務 (after-care services) 等等。

因此，這些 ASOs 所發展的服務是甚有「彈性的」(alternative)，是

與已存在的政府或志願機構的「固定」服務是成一個對比的。因為他們提供一些與傳統機構不同的服務，例如：被虐待婦女的庇護場所 (Shelter for battered Women)，或已出院保護照顧的精神病患者間中心 (Drop-in Centre for ex-psychiatric patients)。同時，這些機構在發展一些革新性的服務時，也同時代表了其所服務的對象倡導一些社會變遷。

余氏認為這些 ASOs 常常像經歷一項革命性的過程，部份原因是經濟的報酬，而另外一部份因素則是政府機構在某些時候，也開始推出類似性質的服務。故他提出 ASO 發展最首先的階段，大部份應關注於社會變遷及開設新的服務。而在這階段中，ASO 便必須依靠義工們 (Volunteers) 去推行其所提供的活動。同時，這樣便促進服務的提供與社會及政治行動兩者之間能有一高度性的整合 (integration)。而在組織內部，便會出現有反官僚作風的情緒 (anti-bureaucratic feelings)，及非正規的行政步驟。

漸漸地，當管理責任 (managerial accountability) 愈來愈重時，機構便需要任用更多的專業工作人員去推行服務，而其經費便為依賴政府及其他外界的資源了。當然，機構仍然是保證要維持提供服務去回應「原有案主們」(original client group) 的需求。雖然，在某種情況下，這些案主們已逐漸成為「經建立的機構」(the establishment) 內的一部份，也同時，也變成一個不再是有「彈性的」機構了。

結 論

這篇文章是企圖去討論加拿大社區工作的一些背景，特別是有關加拿大一些的特殊情況所影響的社區工作，及未來的動向。當然，還有很多不同的實例

是可以敘述的。但在本文所提出的例子是可以看出加拿大在過去的社區工作的发展，及展望未來可能會走的路向。

從這些實例的描述，可以找出未來的路向是朝著設立新組織的方向而行，或是改變舊有組織的結構。因此，機構便可以一方面負責服務的提供，而同時，在另一方面，也可以朝著改善社會政策與預防社會問題產生的方向作為工作的目標。時至今日，很多的機構不再像以往一樣的感受被強迫，只是用「個案路向服務」(case-oriented service) 為主要工作的方法，並且只是在問題成為十分嚴重的危機時才去處理。代之而起的新趨向，便是機構開始聯繫了服務提供與社區工作兩方面的導向：以發展他們自己的「預防服務工作」(preventive programmes)，展開其倡導計畫 (advocacy programmes)，搜集在機構接受服務的消費者的生活情況，同時，也鼓勵這些消費者參與一些與他們有關的程序工作，並要作出適當的回應。

參考資料

- Armitage, Andrew, (1988) *Social Welfare in Canada*. McLelland and Stewart, Toronto.
- Buchbinder, Howard (1979) *The Just Society Movement*. In Wharf, Brian (Ed) *Community Work in Canada*. Maclelland and Stewart, Toronto.
- Camfens, Hubert (Ed) (1983) *Rethinking Community Development in a Changing Society*. University of Guelph, Guelph, Ontario.

- Carniol, Ben (1983) Democracy and Community Development in Canada. *Community Development Journal* Vol18 No.3.
- City of Vancouver (1965) *Board of Planning Memorandum on Social Planning, June 1965.*
- Davies, Linda and Shragge, Eric (Eds) (1990) *Bureaucracy and Community*. Black Rose Books, Montreal.
- Dimock, Hedley G., (1981) *Intervention and Collaborative Change*. University of Guelph, Guelph, Ontario.
- Dunham, Arthur (1972, January) Community Development in North America. *Community Development Journal*, vol.7 No. 1.
- Harris, Don (1979) The Development of Community Work at the Family and Children's Services, London, Ontario. In Wharf, Brian (Ed) *Community Work in Canada* MacLelland and Stewart, Toronto.
- Hendry, Charles E., (1966, July) Community Development in Canada. *International Society for Community Development Journal*, vol 1 No. 2.
- McNiven, Christiane (1979) The Vancouver Social Planning Department. In Wharf, Brian (Ed) *Community Work in Canada* MacLelland and Stewart, Toronto.
- Mastronardi, Laura (1990) The Inuit Community Workers' Experience of Youth Protection Work. In L. Davies and E. Shragge (Eds) *Bureaucracy and Community*, Black Rose Books, Montreal.
- Panet-Raymond, Jean (1987) Community Groups in Quebec: From Radical Action to Voluntarism for the State?. *Community Development Journal* Vol22 No. 4.
- Ross, David P. and Usher, Peter J., (1986) *From the Roots Up*. James Lorimer & Company, Toronto.
- Rothman, (1970) Three Models of Community Organization Practice in F. Cox *Strategies of Community Organization*, Itasca, Peacock Press.
- Sainnawap, B., Winter, N., and Eprile, P., (1990) *Anesheneue Machitawin: Human Centred Community Development*. Participatory Research Group, Toronto.
- Shragge, Eric (1990) Community Based Practice: Political Alternatives or New State Forms?. In Davies, Linda and Shragge, Eric (Eds.) *Bureaucracy and Community* Black Rose Books, Montreal.
- Wharf, Brian (Ed) (1979) *Community Work in Canada*. McLelland and Stewart, Toronto.
- Wharf, Brian (Ed) (1990) *Social Work and Social Change in Canada*. McLelland and Stewart, Toronto.