

社區發展

—方法與研究

徐 震 著

中國文化大學出版部印行

5623

社區發展

本書分「社區發展方法」與「社區發展研究」兩編。第壹編共十章，分別探討當前臺灣地區在社區發展工作中的社區規劃、組織形態、教育功能與工作模式；並比較社區發展和其他類似專業相同與不同的作法，以及我國社區發展的歷史淵源與世界各國推行社區工作的共同趨勢。第貳編共五章，分別摘述作者近年來對於臺灣地區社區發展的行動研究與評估報告。兩編均力求將社區發展的理論落實於工作環境之中，以供從事社區工作者之參考。

自序

作者自從事社區發展教學以來，已成三書：(一)、「社區與社區發展」，係撰述，由正中書局於民國六十九年出版；(二)、「社區論」，係翻譯，由黎明書局於民國七十一年出版；(三)、「社區發展在歐美」，係編譯，由國立編譯館於民國七十二年出版。此三書者，均以闡述現代社區之理論與社區工作之方法為主旨，殊少涉及對我國當前社區發展實務之評論。

有關作者對於當前臺灣地區社區發展實務之論述，多由「社會建設」、「社區發展」、「社會安全」、「社會福利」等學術季刊發表；而有關作者近年來對於臺灣地區社區發展之研究，則係由行政院經濟建設委員會綜合計畫處、內政部社區發展研究訓練中心、臺灣省政府研究發展考核委員會、高雄市政府研究發展考核委員會分別贊助委託辦理，已先後完成四項社區發展方案之研究與評估。

爲使上述三書所引介之社區發展理論，與作者若干論文所討論之問題，及各項研究報告所歸納之結論，三者得以相互連結，相互印證，乃將上述若干論文與研究報告予以重新修訂與整合，以成是書。因此，本書之目標，在求社區理論與實務之結合；本書之論據，在於經濟與社會發展之平衡。故就社會工作教學言之，本書屬於本土教材之一種；就社區發展研究言之，本書屬於行動研究之一環；而對於作者而言，亦係作者上述三書之續作與作者從事社區發展論述中之雪泥鴻爪也。是爲序。

伯揚 徐 震 於臺北外雙溪
民國七十四年元月十五日

社 區 發 展

—方法與研究—

目 次

自序	1
第壹編 社區發展方法	1
第一章 緒論：社區的意義與規劃	1
第二章 社區發展的有效途徑：直接與間接 之爭	28
第三章 社區發展的工作模式：重物與重人 之辯	38
第四章 社區發展與社區組織工作的異同	49
第五章 社區發展與農業推廣教育的異同	61
第六章 社區發展與我國鄉村建設的關聯	68
第七章 社區發展的組織形態	89
第八章 社區發展的教育功能	97
第九章 我國社區發展工作的回顧與前瞻	103
第十章 各國社區發展工作的作法與趨向	133
第貳編 社區發展研究	143
第十一章 緒論：社區的研究與趨勢	144

第十二章	以社區發展配合農、工專業區建設之研究	173
第十三章	以社區發展工作方式推行家庭副業之研究	221
第十四章	臺灣省十年來社區發展成效之評鑑及未來發展之研究	242
第十五章	高雄市社區發展評估及加強社區精神倫理建設之研究	266
附錄：	主要參考書目	291

第壹編 社區發展方法

本編的目的在將社區的基本理論與社區發展的方法落實於臺灣地區的現實環境與工作實況之中，加以討論。第一章緒論部分，係應用當前有關社區的基本概念及都市計畫學家與鄉村社會學家對於社區的定義，探討臺灣地區在當前社區發展工作中對社區應有的認識；第二、三兩章，係討論當前社區發展的有效方法；第四、五、六共三章，係比較社區發展與有關工作，如：社區組織、農業推廣或鄉村建設在工作方法上之異同；第七、八兩章，係分析社區發展的組織形態與教育功能；第九、十兩章，在回顧我國推行社區發展的歷史，與展望各國推行社區工作的趨向。全編均集中於社區工作方法與現行工作實況的討論，為本書作者另一著作「社區與社區發展」一書之補充。亦即繼理論介紹之後，再將理論落入現實工作環境中的探討，期能有助於工作實務上的參考。

第一章 緒論：社區的意義與規劃

研究社區發展必先研究社區，其理由一如研究家庭服務必先研究家庭，研究團體工作必先研究團體是一樣的。本書視社區發展（community development）為一種工作過程（process），而社區（the community）為其工作的區位環境。作者於另一譯作「社區論」一書中，曾介紹社區是一個地方、一羣居民與一個社會體系，並分析社區的地方性與非地方性，以及社區的分工與溝通、衝突與協調等基本

概念，是為吾人研究社區與認識臺灣地區社區規劃的前奏。

壹、社區的概念及其層面的分析

社區指居住於某一地理區域，具有共同關係、社會互助及服務體系的一個人羣。據英國牛津高級現代英文辭典 (*Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*, 1974)，美國沅德穆書局英文辭典 (*The Random House Dictionary of the English Language*, 1974) 及韋氏新世界美語辭典 (*Websters New World Dictionary of the American Language*, 2nd College Edition, 1976)，以及我國中華書局最新增訂本辭海一書等的解釋，取其相同的說法及先後的順序，可以歸納社區一詞的語意如下：(註一)

- 一、指居住於某一特定地區的一羣人或這些人生活所在的地區。
- 二、指一羣具有共同經濟利益或共同文化傳統的人羣或國家。
- 三、指共有、共享、相同、認同或共同參與等情況。

又據一、一九六八年出版的國際社會科學全書 (*International Encyclopedia of the Social Science*, Vol. 3, 1968)，對於社區一詞的定義凡三見：

- (一)稱社區為居住於法定地區邊界內之人口。
- (二)稱社區為以地域為界的或具有整合功能的社會體系。
- (三)稱社區為具有地方性的自治、自決的行動單位。

二、一九七四年出版的社會學全書 (*Encyclopedia of Sociology*, 1974) 認為社區一詞在社會學上的主要用法是指空間或領域的社會組織單位，其次指心理聚力或同屬情感之結合於此種單位者。該書引用莫道可 (G. P. Murdock) 之語，認為人類祇有兩種社會組織單位最為普遍，即：家庭與社區，而從生物演化的觀點看，社區較家庭尤為古老。因為動物並無象徵形式的家庭組織，但幾乎所有的動物均居

住於生物區位學家所稱的社區之內。此種社區即以領土為基礎的集團之意。

三、一九七七年出版的社會工作全書 (*Encyclopedia of Social Work*, 1977) 在社區發展一文中強調社區是觀念與情感的結合體。人們基於共同的生活經驗、血緣的親友關係，或友誼的鄉里關係而合作行動。故社區不論是地理的或利益的，均為一種組織的互動關係，直接提供個人、家庭、團體、機構以互動的脈絡。因此，社會工作中所強調者，不是社區中靜的結構，而是社區中動的功能。

根據以上三書的解說，我們可以將社區一詞歸納為三項基本概念：（註二）

一、地域的概念——指社區為地理界限的人口集團。

二、體系的概念——指社區為互相關連的社會體系。

三、行動的概念——指社區為基層自治的行動單位。

因此，我們肯定「社區」一詞，是包括三種不同重點的概念與層面：

一、第一種概念是從社區的地理疆界與服務設施方面著眼的。是社區的地理因素，可以稱之為結構（structure）的概念。

二、第二種概念是從社區的心理互動與利益關係方面著眼的。是社區的心理因素，可以稱之為互動（interaction）的概念。

三、第三種概念是從社區的社會變遷與參與行動方面著眼的。是社區的社會因素，可以稱之為行動（action）的概念。

以上的這三種概念，不一定是結合在一起，亦可以分開或合起來考慮。

一、分開來看

（一）地理與結構概念的社區：此為對一般地區居民的通稱，意即「

4 社區發展

地域的人口集團」，包括村落 (hamlet)、村鎮 (village)、市鎮 (town)、城市 (city)、都會 (metropolitan area)，乃至於國家 (country)。此種用法，其語意不在於其社區面積之大小或人口之多寡，而在於其社區疆界之可以按組織結構與服務體系及居民一體的關係，而加以區分。此為最普通之用法。

(一)心理與互動概念的社區：此為精神社區 (spiritual community) 或利益社區之通稱，意指共同利益、共同目標，或共同背景，如宗教、種族、職業等的人羣，他們生活在一個較大的社會單位之中，而自認為屬於一個較小的單位。此種用法，縱有地理因素存在，但不考慮其地理因素，如住在美國的猶太人，可稱為美國猶太人社區。同樣的，我們也可以稱某地的學術界人士為the academic community；稱全國的軍界人士為the military community。此處不考慮其居住分布的空間關係，而考慮其共同文化、共同隸屬、共同命運、共同意識、共同願望及認同之心理狀態。又如歐洲共同市場 (European Common Market) 常被稱為歐洲經濟社區 (European Economic Community)；北大西洋公約各國常被稱為北大西洋公約社區 (The NATO Community)，即指共同利害與共同目標之關係而言。其他如區域社區 (regional community)，指此一地區氣候、物產、某些利害關係之相同；國家社區 (national community)，指一國居民文化防衛利害之共同命運，均為共同、共享語意之擴大。

(二)社會與行動概念的社區：此為對有社會組織與發展計畫之社區的通稱，專指地方性社區 (local community)。亦即指既具有地域基礎 (territorial base)，又具有社會互動 (social interaction)，復具有組織行動 (organizational action)，以克盡其社區發展功能，或具有社區發展潛力之社區。此種社區，通常指村鎮，或市鎮中幾個鄰近的鄰里，可作為一個集體行動或共同建設行動者；或以某一項

作計畫為中心，可以採取集體行動者。故又稱為工作目標區（target area）或目標社區（target community）。在社區研究及社區發展工作上，認為村落太小，社區的功能不全；都會太大，則集體的行動不易。因此，在社區研究及社區行動上，所指的社區，往往是一個或幾個里鄰、一個市鎮、市鎮或城市中的一個自然區域（natural area）。在實際規劃社區的過程中，其範圍常按工作計畫的目標與內容的關係以為定。

二、合起來看

以上三種社區概念，各有不同的側重：

(一)第一種側重地理的、結構的、空間的與有形的因素。

(二)第二種側重心理的、過程的、互動的與無形的因素。

(三)第三種側重社會的、組織的、行動的與發展的因素。

但作者主張在社會工作中，尤其是社區組織或社區發展的應用上，我們必須將以上三種概念合併考慮。如此，則我們意指的社區，其語意更為明確，更為具體。而對於工作社區之規劃，其範圍亦更有依據，更為切實。

當然，並不是每一個社區都先已有這三種因素存在，惟應具有每一種潛力。作者以為在社會工作中，我們應以「地理社區」的概念為基礎，以「行動社區」的概念為方法，以「心理社區」的概念為目的。換言之，我們必須在一個漫無組織的地理社區內，運用社區行動的方法，以求社區意識的成長。故社區工作中所稱的社區應為三種概念的結合，而以上述行動社區為依歸。

貳、社區的定義及其要素的分析

根據前一節的分析，我們發現歷來學者對於社區的定義，約可分

為四大類：

一、側重地理的或結構的概念

派克(Robert E. Park)認為「社區是社會團體中人與社會制度的地理分布」，(註三)戴維斯(Kingsley Davis)稱「社區為最小的地域團體而能擁有人類生活的各方面者」。(註四)桑德遜(Dwight Sanderson)稱「社區是地方居民與社會制度之間的結合形態，…並在村鎮中有一個共同活動的中心」。(註五)這些可以說是側重地理概念與結構形態的代表。

二、側重心理的或互動的概念

麥其維(Robert M. Maciver)稱「社區為任何共同生活的地區而居民能形成某些共同的特質，如態度、傳統、語調等」。(註六)鮑斯頓(Richard W. Poston)強調「居民具有各種的興趣與互助的設施，及人與人之間的相知」。(註七)葛運(Helen D. Green)稱「社區是居民生活中互相關連與互相依賴的網狀體」。(註八)這些可以作為側重心理概念或互動關係的典型。

三、側重行動的或功能的概念

斯坦納(Jesse F. Steiner)認為社區的目的「在求相互保衛與共同福利」。(註九)史托普(Herbert H. Stroup)強調居民中「政治的自治與共同致力於集體生活的滿足」。(註十)布魯納(Edmund De S. Brunner)等亦認為「社區生活的動力即在於自行發現其共同的利益及需要與自求解決的方法」。(註十一)這些都是著重於行動計畫及福利功能的例證。

四、新興綜合的或體系的概念

華倫 (Roland L. Warrer) 認為「社區是社區單位與體系的聯合體，以擔負地區中主要的社會功能」。(註十二) 桑德斯 (Irwin T. Sanders) 認為「就地方社區言之，沒有一個單純的概念可以適合社區一切的目的，三種考慮必須計算在內…，故社會學上所稱的社區是一種全面的或綜合的社區」。(註十三) 又有人指出社區以兩種姿態出現：(註十四) 一為網狀形的體系組織，包括政治、經濟、交通等各種次體系 (sub-system)；一為代表性的權力結構，包括各團體、各機構之經常參加社區活動與決策者。此種說法均為綜合的或體系的概念的代表。

作者綜覽上述社區的要義，特提出一種應用性的社區定義：「社區是居住於某一地理區域，具有共同關係、社會互動及服務體系的一個人羣。」析言之，社區是一個人羣，他們

- (一) 住於相當鄰接的地區，彼此常有往還。
- (二) 具有若干共同的利益，彼此需要支援。
- (三) 具有若干共同的服務，如：交通、學校、市場等。
- (四) 面臨若干共同的問題，如：經濟的、衛生的、教育的等。
- (五) 產生若干共同的需要，如：生活的、心理的、社會的等。

由於這種共同的利益、共同的問題、共同的需要，遂產生一種共同的社區意識。為了達成其共同目標，社區必須組織起來，互助合作，採取集體行動，以求共同發展。具備這些或其中一部分條件或其潛力的一個人羣，即可稱為一個社區。社區無地域大小或人口多寡的觀念，其大小視工作計畫的性質與目標以為定。這個定義，對於從事社區工作或社區研究的人是比較重要的。因為一個社區要有地域的範圍，工作才容易規劃；要有心理的結合，發展才產生動力；要有福利的

組織，計畫才能付諸行動。所以這個定義也是傾向於行動的與綜合的看法。

上述定義可以幫助一位社區工作人員了解社區的基本概念，但應用起來，仍嫌不夠具體。因此，作者乃另換一種說法，將社區的內涵分為五項要素，分析如下：

一、居民

居民是社區的第一個要素。因此，一個地區如正在進行規劃或建築大批房屋而無人居住，自不能稱之為社區。同時，要了解一個社區，必然先了解其居民。了解居民可以從他們的年齡組合、性別比例、教育水準，及職業、收入、信仰、地位、社會態度等變數著手。至於工作方法，則可以應用社區的人口分析，從而了解如何發現他們共同的利益與共同的需要，以及如何促進他們的團結，喚起他們參與社區事務的興趣等。因此，社區發展認為「人」是發展的目標，其理由即在於此。

二、地區

社區的地理要素包括社區的自然形勢、天然資源、公共設施，及交通、建築等。人民共同生活於某一地區，在此一地區之內，他們的互動較多；此一地區之外，互動較少；因此，自然的或孤立的社區常有一個明顯的社區疆界。且由於其生活上許多共同的需要，在區內某一交通集中之處，亦常可能形成一個社區的中心，而成為市場、商店、藥房或機關辦公的集中地。以此集中地為中心，以其各種的服務為範圍，亦可以畫出一個社區的疆界。惟此種現象，在鄉村社區中較為明顯，在都市社區中則由於交通發達，使社區內的各種服務界圈十分混亂，而形成一種社區包含社區的趨勢。

三、共同的關係

過去對於社區的共同關係著重於共同的文化背景，如：語言、信仰、風俗、習慣等。這些關係固然重要，但自工業化、都市化以來，多數社區均已成為開放性的社會。因此，今日社區的關係卻以共同的需要、共同的利益、共同的問題及共同的目標等後天性的關係為重要因素了。

四、社會的組織

派克（Robert E. Park）認為「每一個社區即是一個社會」。（註十五）因此，社區居民必然有代表其若干共同關係的社會組織。此種組織可能是正式的或非正式的，以為其解決共同問題，達成共同目標的通道，並為其代表各種不同利益的關係。桑德斯（Irwin T. Sanders）稱此種關係為有組織的社區。（註十六）

五、社區的意識

社區的意識指居住於某一社區的人對於這個社區有一種心理上的結合，亦即所謂同屬感。他認為這個社區是屬於他的，而他也是屬於這個社區的。如一個人對於他的故鄉或他的國家平常所保有的情誼一樣。因此他對於這個社區的建設成就必然有一種榮譽感，對於代表這個社區的許多活動，如一個球隊，或標誌，或一座公共建築，都非常關心。此種心理便是參與社區活動的動力。因此，在社區發展工作上我們強調心理建設的重要性，其原因即在於此。

叁、臺灣地區社區的規劃與檢討

綜合以上所述，可知社區是一個複雜的體系，是許多社會單位與

體系的結合體 (combination of social units and systems)，因此，在「社區發展工作」中，「社區」與「村里」的意義和功能是不同的，但在我們今日臺灣地區的社會工作中，因為過去從事社區發展規劃與措施上的若干混淆，使社區與村里兩個名詞成為一項令人困擾的問題。有些人認為「社區」與村里都是一樣的，有些人認為是不同的，有些人認為二者是有些重複的，有些人認為是應該配合的。這些爭論多由於過去的幾項事實所形成：

一、過去的社區多由行政單位加以規劃，而所劃定的大小則係利用或遷就村里的範圍，加以歸併，並未考慮此種以一個或兩個村里為範圍的社區是否具有社區工作中的「發展」功能。

二、社區理事會的組成，其理事由戶長會議或里民大會中推選，因而並未能將此一社區內或其附近的教育、衛生、福利、工業、商業、宗教等機構團體的代表們納入社區理事會之內。於是，現行的「社區理事會」與村（里）鄰長會議的組成分子，幾乎並無二致。

三、將「社區發展工作」視為政府行政工作的一環，由政府加以規定與推動，於是乃使有些人誤認為「社區理事會」與「村里公所」在地方行政體系上有一種重複或重疊之感。

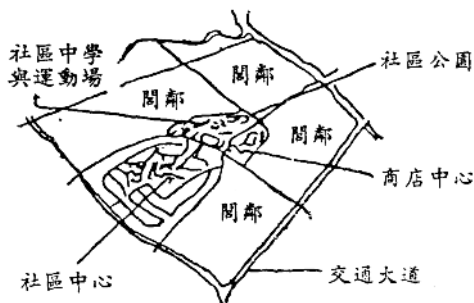
基於以上的事實，許多人乃認為「社區」與「村里」是「二而一」、「一而二」的。但我們如果檢討：指出以往這種「社區」過於狹小，實未具有真正的社區功能與資源，而現行的社區理事會亦未具備「社區自助」與「社區發展」的力量，則我們可以看出：真正的「社區」（指發展工作而言）與現行的「村里」（指行政編制而言）實具有不同的意義與不同的功能。

茲從都市計畫學、鄉村社會學、行政法令等三方面加以引證及分析如下：

一、都市計畫學所稱之社區

(一)美國都市計畫專家凱列 (S. Keller) 在「都市間里」(*The Urban Neighborhood*) 一書中認為一個標準的社區以人口二萬至四萬人為準，所佔面積以一千英畝至二千英畝為準。而此一社區之內，至少應有一所中等學校，附設運動場，一個商店中心，並有警察、消防、衛生、娛樂等服務機構。而一個標準的間鄰，則以人口四千人至八千人為準，所佔面積以四百至八百英畝為準。(註十七)

(二)我國市政學家李先良教授在「釋社區」一書中，列出都市社區的三種設計圖，均含有數個間鄰，及至少一所中學與運動場，一所公園，一個商店中心及社區中心。如圖一。



圖一：都市社區的設計圖

資料來源：採自李先良「釋社區」，第七頁。

(三)我國行政院經合會在「林口新市鎮之規劃」一書中亦曾顯示：「四個里鄰單位組成一個社區」，而「學校、公園、廟宇與商店等服務設施均包括在社區之內」。

(四)此外，許多都市計畫專家在其著作中所繪之「社區」與「里鄰」之示意圖中，均顯示一個社區至少包含數個里鄰，里鄰為住宅區，

為社區組成的單位之一；而社區則含有市場、學校、公園、廟宇、運動場等服務體系。（見黃南淵「新社區之規劃」一書，第十一頁）

以上例證，係從都市計畫學的觀點，說明「都市社區」與「都市里鄰」在範圍上及服務的功能上的不同之處。

二、鄉村社會學所稱的社區

(一)美國鄉村社會學家賈爾賓 (Charles G. Galpin) 提出「鄉村社區係由一個集鎮與其田園的農家所形成」的理論，並以交易界圈 (trade zone) 的實證研究加以證實，後經寇卜 (J. H. Kolb)、桑德遜 (D. Sanderson) 等人繼續研究，證實在一個社區的服務界限 (service area) 便是這個社區的邊界，而在此種服務界圈之內的便自然屬於一個社區。

(二)我國社會學家楊懋春教授在其所著「鄉村社會學」一書中，指出一個鄉村社區常以一個集鎮為中心，而包括其周圍的若干村落。如圖二。

(三)從以上鄉村社會學家對於「鄉村社區」的實驗及其界定「社區」的方法，社會學家認為「社區」對於社區中的居民應具有若干服務的功能。茲簡述之，用以說明社區在功能上與村里不同之處。

桑德斯 (Irwin T. Sanders) 稱社區為工作與謀生之所。並就社區對於服務居民的意義說明社區需有足够的各種服務功能，如：商業服務、醫藥服務、教育服務、娛樂服務、交通服務等。上述賈爾賓 (Charles G. Galpin) 研究美國鄉村社區，即以商業交易作為社區的主要功能，乃提出交易界圈說 (Trade Zone Theory)，並以之為畫定鄉村界限的依據。桑德遜 (Dwight Sanderson) 等繼之採用社區各種功能，擴大為服務界圈說 (Service Area Theory)，並以之為畫定鄉村社區界限的方法。楊懋春教授所稱集鎮為該社區內經濟、