

全國社區工作教育資源與社區育成中心

CCERC.net

國立中正大學 ■ 社會福利學系
張世雄

「瞭解社區」與「服務社區」：延續社區工
作教育傳承的路標、地圖和螢光

CCERC working papers 2007_001

June 2007

書目引用：

張世雄

「瞭解社區」與「服務社區」：延續社區工作教育傳承的路標、地圖
和螢光

CCERC.net Working Papers No. 2007_001

全國社區工作教育資源與社區育成中心

通訊資訊：

全國社區工作教育資源與社區育成中心

國立中正大學社會福利學系

62102 嘉義縣民雄鄉大學路 168 號

T+ 886-5-2720411#22104，886-5-2720856

F+ 886-5-2720810

E+ community@sw.ccu.edu.tw

全國社區工作教育資源與社區育成學術網絡：

「社區工作教育專題論著」由「建立台灣社會福利工作人才養成模式
實驗計畫」發行。這個計劃及所建立的學術網絡得到行政院教育部的
經費補助，且結合我國社區工作相關研究、教學與實務人才。有關本
中心詳細和最新消息請連結網站 <http://community.sw.ccu.edu.tw/>。

(c) 張世雄，2007。版權所有。

全國社區工作教育資源與社區育成中心

CCERC.net

國立中正大學 ■ 社會福利學系
張世雄

目 錄

社區工作發展的路標和地圖：發展的軌跡和痕跡

我國社區工作教育的傳承和走向

回應當前挑戰的幾點螢光：理論的介入

62102 嘉義縣民雄鄉大學路 168 號

◆ T+ 886-5-2720856 ◆ F+ 886-5-2720810 ◆ E+ community@sw.ccu.edu.tw

在偶然參與內政部所發行《社區發展》(季刊)的編輯委員會過程中，讓我再度認識到社區發展和社區工作實務，在台灣社會福利制度與學術發展史上的關鍵地位與角色。就幾次的編輯會議中，可以發現學者、專家的邀稿似乎愈來愈不容易了。最常聽到，也算較直接的理由，是投入實務工作者會有較少有時間和意願來寫作；其次，台灣高等教育體系升高了學術競爭的壓力，使得期刊本身的「學術投資價值」急速貶值。假如把眼光朝向國際視野，我們可以看到英國相當重要、學術性的「社區發展期刊」([Community Development Journal](#))則剛歡慶四十周年¹，並已擴大其國際影響力到東亞地區²。但期待幾乎同樣資深的《社區發展》(季刊)³轉型為符合學術編輯和專業審查制期刊時，卻強烈地感受到不同的意見和反應。姑且不論其必要性或可行性，但可以確知這一本期刊在多數教學者、學習者和實務工作者心目中的不可或缺地位。

自去年起，《社區發展》(季刊)也隨著「農業到工業」的發展面向，跨向資訊時代的到來，網路化免費地(自第 100 期起⁴)繼續提供廣大讀者最新的中心議題認識，以及相關學術研究和實務工作的學習資源。雖然長久以來，期刊本身並沒有將討論的中心議題，侷限在社區研究和社區工作⁵，但作為「社區發展訓練中心」⁶的基本業務之一，並以「社區發展」之名(論述)，帶動了我國社會工作專業的建制化和社會福利制度的建立，其歷史意義仍不容輕忽。縱使一再被批評建設流於形式、缺乏參與意識和專業不足，「社區發展」從 1965 行政院通過「民生主義現階段社會政策」開始，和其它社會福利議題一起成為國家發展重點，其後的「社區發展綱要」(1968)、「社區發展工作綱要」(1983)、「社區發展工作綱要(修正)」(1991)，以及地方政府所推行的「台灣省社區發展(原為八)十年計劃」(1968-1978)、「台灣省社區發展第一、二期計劃」(1981-1991)、「台北市社區發展推行辦法」(1980)，前後引導大量公共資源和專業及自願人力的投入(林萬億 2006：579-584)，並透過專業輿論和福利共識的凝聚，推動我國社會福利運動的前進。

然而「社區發展」及其所相倚賴的社區工作專業，卻一直有著高度不確定的發展方向和角色。除了常見簡化其歷史為應該要「由下而上」，而不該「由上而下」的否定性批評外(林萬億 2006：579-584)，由國科會所支持的本土化教材，

¹ 英國學者 Keith Popple, 2006 專論論文回顧其發行史，始自 1966 由牛津大學出版社。

² 其正式組織——「國際社區發展學會」([International Association for Community Development, IACD](#))選擇在六月的香港(香港城市大學)，舉辦 2007 年年會。在衡量現實和提高參與意願的想法下，我們對於是否成立相關學會並加入國際組織的提議暫緩討論。

³ 1970「社區發展訓練中心」計劃獲聯合國補助成立，並於 1971 年 11 月首先發行《社區發展通訊》，12 月即改為《社區發展月刊》。於 1977 年再改季刊，四月發行第一期迄今。

⁴ 其間也經歷了是否改為收費委託發行的掙扎。

⁵ 事實上與社區發展有直接關聯的議題只佔三分之一，特別是 85 年後倡導「福利社區化」後，反而逐年減少。

⁶ 1970 年聯合國計劃的產物。1971 年我國退出聯合國，聯合國相關計劃人員撤離，成為內政部編制外單位並編列預算，一直要到 1994 年始由內政部裁撤和季刊業務的併入。

匯集全國社會工作學術領導精英，編撰了一本全書共十四章的《社會工作與台灣社會》(巨流，2002)，可惜通書竟然沒有社區發展和社區工作的專章⁷。這似乎突顯了社區發展在社會工作專業領域中的特殊，甚至是邊緣性地位。所幸，繼徐震和林萬億合著《當代社會工作》(五南，1983)後，廣為使用的社會工作教材仍多保留專章討論，如林萬億的《當代社會工作：理論與方法》(五南，2002)，他並在《台灣的社會福利：歷史經驗與制度分析》(五南，2006)一書的第八章，詳述了本土的發展經驗。其次，社區工作教學在發源地和傳統教學重鎮(包括台大、台北大—原來的中興、東海等)的課程日漸萎縮，幸好也有東吳大學的延續傳承，以及新生力軍中正大學、暨南大學以及其它新、舊大學系所，夾雜在「社區總體營造」運動中而加入。特別是在回應社區總體營造的強勢發展下，大量汲取「社區照顧」和「社區營造」的議題和挑戰，致力於更新、重建和開創社區工作的道路與傳承。

隨著年青專業學人和研究者的紛紛加入，讓這個過度實務取向的社會福利發展領域再度活絡了起來。繼去年在暨南大學的演講，今年的5月2日，半生奉獻給社區研究和社區工作的徐震老師，也受邀在中正大學簡短地口述了他參與我國社會工作與社區發展的心路歷程，並再次把既有的傳承，接棒式地傳遞開來。自2003年以來，我們逐步地在地方和(中南部)區域間推動社區工作教育和實務人才養成的實驗計劃，也經由教育部補助2005-2006年的全國性「建立臺灣社會福利工作人才養成模式實驗計畫」。除透過當代資訊社會的資訊網路平台輔助系統建立⁸，致力於推動所匿稱的思路(理論)、網路(資訊)和馬路(實務工作)交集的「社區三叉交流道」外，更策劃建立我國社區工作教育的經典讀本和口述歷史，以提供當代研究者和學習者認識歷史傳承的一些路標、地圖和螢光。

關於過去發展的路標部份，我們只需整理現有的著作，即可得到一個相當完整的分期說法。不過所有路標的總集合，並不會等於地圖式的整體性概觀知識，特別是社會經濟變遷下對原有參考路標的結構性位移和歷史意義再書寫。而地圖式的多元角度鳥瞰，也未必能夠自動地提供未來發展方向的指引。我們還需要更多些理論思辯的螢光來啟發和探索。透過和經典著作的詮釋、溝通和對話，我們期待這可以延續其社會任務和傳承。以下我們嘗試用一些既有的路標，勾劃出一當代觀點的地圖，並提供幾點當前挑戰，作為引導思辯的螢光。

⁷ 書末的索引也只出現三項相關名詞：「社區處遇」是放在13章社會工做與刑事司法體系，4章少年福利僅帶過；「社區服務」出現在5章老人福利服務、6章身障福利服務和9章醫療社工；「社區介入計劃」在7章婦女服務。

可能的合理說法之一，應該是社區工作作為一種「工作方法」。台灣社會工作普遍接受美國的三大工作方法之說，所以只是和個案與團體一樣是服務的方法，而非目標人口群或是工作場域。但該書所包含六種(加貧窮)目標人口服務和五種工作場域(學校、醫院、工業、家庭和司法體系)中，社區可以是後者。但更緊要的，社區到底應該被視為目標本身或只是種工具性手段呢？排除社區工作顯然預設了一種工具性觀點。

⁸ 請參考由我們「建立臺灣社會福利工作人才養成模式實驗計畫」推動辦公室所建立的「[全國社區工作教育資源暨社區育成中心](#)」網頁，和所發行的《[社區工作教育電子通訊](#)》和《[社區工作教育專題論著](#)》(CCERC Working Papers)系列。

社區工作發展的路標和地圖：發展的軌跡和痕跡

關於台灣社區工作發展的重要路標，多半是以二十世紀的現代社區工作為討論範圍。除了以 1965 年行政院所頒布「民生主義現階段社會政策」做為「社區發展」意義的社區工作的起點外，學者們為探討歷史遺產所造成的路徑依賴和積累(或遞減)效果影響，也經常往上溯及國民政府治臺初期，以及政權更替前的日本殖民統治政策。而將近半個世紀的社區發展，也在 1990 年代(發展中期)受到不同詮釋版本社區工作的挑戰和回應，分別走向日本式社區組織化的「社區總體營造」和引自英國擴散到香港社區照顧模式而轉來的「福利社區化」。但這並不意謂著社區發展角色和功能的消逝，反而是隨著世紀末九二一震災和全球化對台灣家庭與地區經濟的衝擊，生態導向的社區營造，生活導向的社區照顧和生產(生計)導向的社區發展在此刻匯集，成為台灣當前社區工作的「三生一體」景像和理念。

以「三生一體」為進程的這一時間線性發展路標選擇，值得細究其源頭和後果。日本在二十世紀初所引入兩種源自工業化和都市化歐洲的制度，常被視為是台灣最早的社區工作：一是推動鄰里互助的鄰保館(1916)，一是來自社區組織慈善管理的「方面委員會」(1923)。這兩類以「社會教化」為解決問題手段，是從管理城市居民中所發展出來的。在商業(或工業)化和都市化下的社會問題叢生中，兩者成為許多後進開發中國家所學習的貧窮(窮人)或社會管理模式。但在這些「社會事業」的開展之前，日本的殖民統治是先從村里區域上，推行舊慣的保甲制度⁹，來與現代(如德國)國家的警察制度相配合，執行各種國家政策目標的要求與落實。警察派出所、公學校和衛生所居中一字排開的村里治理模式，在台灣社會留下最為深刻和長遠的影響。建立在地方治安及教化福利(含衛生)兩個層次上的社區組織工作，成為日後「追求社區」想像中的重要種子。

資本主義和工業化生產的全球性火熱競爭，是日本政府殖民政策選擇的時代背景。爭奪原料、勞動力和市場，也是為了維持強大軍事武力所需的帝國主義擴張，讓台灣成為日本政府由掠奪經濟轉向生產建設的。在面臨台灣人民武力抗爭的統治初期，社區組織成為消除地方抗亂的重要利器。當社會秩序逐步穩定下來，社區組織則成為社會教化的重要機構。我們可以看到，日本殖民政府如何在全球競爭中，把社區組織當成是個國家治理地方的重要工具和論述。當然，我們

⁹依據保甲條例第一條「參酌舊慣，設保甲制，以維持地方安寧」意即保甲是以「維持地方安寧」為目的而設置的。因襲清朝「聯庄自衛」的保甲制，其「聯庄自衛團規約」乃是模倣清朝舊制規約而擬定的。台灣的保甲制，始自鄭氏王國，清葉因襲舊制。但這類農村自治，結合村落間自衛和共同分配功能的傳統組織，早在幕府時期就在農民生活中據關鍵地位，且是明治維新基層組織整頓的重點，經歷二次大戰，並在聯軍佔領的短暫禁止後於戰後重生，為政府輔導和轉型為行政單位的協力組織。參見高泉益。《安定日本社會的力量》。台灣商務印書館。1999。49-69。

今天民主擴散下的議題，已經從「社會的管制」(regulating the social)，轉變成為「社會的治理」(governing the social)，但社區組織的功能和角色只會被更加重視而不是遺棄。

在銜接到「社區發展」時期之前，我們還得先通過一段政權轉移時期的過渡發展。當 1945 到 1949 國民政府來台後，依舊在村里的行政架構下，先後以國民義務勞動制度¹⁰和「基層民生建設」(1955)所進行的地方動員，替代日治「散播殖民遺毒」的社會事業外，還有由美援支持「農復會」(全稱「中國農村復興聯合委員會」)所推動美式「四健會」¹¹的鄉村社區教育(1952)，並突顯台灣深受美國鄉村社會學的農業推廣概念所影響。在這裡，晏陽初與「定縣平民教育運動」所代表的世紀初中國鄉村建設傳統¹²既可以成為資源，但其左派色彩又可以在美國的農業推廣主導下所淡化。具體的成果包括 1960 年在臺灣大學農學院成立農業推廣系¹³，在美國華盛頓州立大學研究社區發展推動工作的楊懋春教授，1958 年由美國返臺創辦，並擔任首任系主任。1950 年代配合著政策性推動的土地改革和九年國民義務教育，農業推廣成為國民政府早期的社區教育工作模式。1973 年時，楊懋春教授從台大轉任東吳大學社會系系主任，除持續著這鄉村社區發展¹⁴理念，並提出「理解社會」和「服務社會」的發展方向(徐震 1983)。

然而在台灣快速工業化和大量人口走到服務產業後，農業推廣幾乎一度失去工作的對象，特別是農村四健會組織的衰退(林萬億 2006:576-577)。不過，1980 年代開始的台灣新興社會運動，對「社區的再召喚」似乎給予新的發展空間。隨著 1990 年代「社區(無論是叫做成人、繼續或終生學習)教育」的成長，再次由認識本土/鄉土(夾雜在文史工作的認同建構)受到重視。與此相平行的，則是從加入 WTO 前後政府推動的農業轉型計畫中，以「社區」為工作單位的農業推廣業務，再次成為農政部門的重要工作策略，以發展地方特色產業回應全球化農業(特別是身為 G10 小規模稻米生產國集團的成員)商品的激烈競爭。

在農村社區教育推廣的應用上，除了戰後以鄉村社區為主體的公共衛生教育工作，達成防治傳染病與衛生環境改善的首要目標外，還有一項重要的人口政策

¹⁰ 國民政府於 32 年立法以配合社會部成立，也隨 38 年社會部的併入，內政部成為主管機構，至 68 年方廢止該法。該法第三條規定義務勞動之事項有：一、築路事項。二、水利事項。三、自衛事項。四、地方造產事項。五、其他地方公共福利事項。

¹¹ 這種組織活動迄今仍活躍美國。我們從教科書學到提出三種發展模式：技術援助、社區自助和衝突模式的學者 James A. Christenson，即自 1989-迄今長期在 University of Arizona 擔任農學院副院長兼合作外展服務(Cooperative Extension Service)主任。有興趣可參看亞歷桑納州四健會 2007 五月射擊運動營申請單。他在 1980 年代曾任 University of Kentucky – Lexington 社會系教授和系主任，也長期參與農業推廣的重要期刊 Journal of Extension，於 1972 取得農推重鎮，美國華盛頓州立大學博士學位。

¹² 徐震(2007)區分鄉村建設為三種主要倡導：從最基進和結構取向的土地改革、到強調現代農業技術改良學習，以及最廣為接受和流行的鄉村社區教育。後者在晏陽初的平民教育推動下，不僅在國際上有影響力，也對台灣早期農業推廣有相當助益。

¹³ 課程以推廣教育和鄉村社會學為兩大領域。

¹⁴ 1970 由正中書局出版《鄉村社會學》一書。

目標。首先戰後公共衛生的推廣，也是受到「農復會」在 1949 年的資助後，五年內於每一鄉鎮皆設有一處衛生所，因此建立了基層衛生工作網，落實衛生工作的可能（楊志良，1997）。接著因為戰後嬰兒潮導致人口數量急遽上升，政府大力推行家庭計畫政策，期待緩和人口數量的成長，以利經濟發展和維持。長期擔任「農復會」主委的蔣夢麟¹⁵，帶頭呼籲重視人口問題。政府則在 1964 年全面推行計劃性生育的「家庭計畫」工作，並於 1968 年公佈「臺灣地區家庭計畫實施辦法」。1969 年公佈「人口政策綱領」，同時成立「人口政策委員會」。這項政策的施行，所推展的部分業務是將社區作為工作媒介，以推動家庭計畫相關方案。

活動社區化是公衛部門最常使用的方式，因為宣導效果佳，最有利於達到家庭計畫的普及¹⁶。在基層推廣層面上，注重公衛護士的家庭訪視、教育與避孕服務。在教育推動方面，雖然個人面談的「家庭訪視」為最主要的工作方式，但也常透過鄰里大會、巡迴隊或配合其他單位舉辦的農會家政指導班會、農會指導班會、四健會、媽媽教室等社區聚會的方式，積極宣導家庭計畫（陳肇男等，2003）。1980 年代台灣經濟的起飛，人民生活水準提升、新醫療技術引進、大中型綜合醫院擴張發展，以及醫院功能型態分化，民眾醫療需求大幅增加，疾病治療的社會要求，降低了公共衛生的教育功能。爾後要到 1990 年代隨著全國醫療網逐步建立與全民健康保險的實施，以及疾病型態從傳染病、急性病轉為慢性疾病，衛生工作才再次重視社區保健的目標（楊志良，1997）。但只有經歷 2003 年的 SARS 事件的衝擊後，社區公共衛生的功能和社區組織的角色才再次被嚴格地檢視。

農業推廣、公共衛生和家庭計劃雖都透過「社區教育」來推行，卻常因主管部門內政部社會司，而被隔離在社會工作專業或社會福利政策外，因此在社區發展的傳統中，較少得到足夠的重視。至於國民義務勞動和基層民生建設，當是以增進「公共福祉」為名，並被「包含」在社區發展中，因此受到多些相關學術矚目。這裡，被認為是我國從「社區組織」，邁向強調經濟導向「社區發展」的分水嶺，則被界定在張鴻鈞先生於 1963 中國社會學社的一場關於聯合國社區發展計劃的演講。隨後也因為這計劃名稱可以符合聯合國的要求，並去除了社會主義或共黨的威脅，1965 納入「民生主義現階段社會政策」。

1965 年「社區發展」政策性地整合(也常被批評為只是「包裝」)了基層民生

¹⁵曾先後發表《土地問題與人口》(1951)〈讓我們面對日益迫切的臺灣人口問題〉(1959)兩文。作為美國進步主義時代，社會改革者杜威的中國學生之一，蔣夢麟戮力宣導實用主義教育新思想，曾任民國第一任教育部長和北京大學校長，對中國現代教育基本體制的確立和教育的現代化有一定的貢獻。1949 到了台灣，透過美援機構「農復會」，他對臺灣農業的發展有相當的貢獻。有趣的，「社區」也是杜威民主和教育思想的重要要素，並為當代美國新實用主義者和新社群主義所探討。而當代對儒家的社群主義式詮釋，如杜維明和 De Bary，都使得多層次參與式社區成為杜威對中國民主化可能的貢獻，但不是沒有被批評。參見 David L. Hall and Roger T. Ames, *The Democracy of the Dead: Dewey, Confucius, and the Hope for Democracy*. Chicago: Open Court, 1999.

¹⁶也曾為此出版了廣為接受的書籍：《社區組織的理論與實際》，羅斯(Murray G. Ross)著/姚克明，王慧娣譯。臺北市：台灣省公共衛生實驗院。1990。

建設這些先前的方案，並在 1980 以前成為中央和地方重要的社會福利工作項目之一，支持著蓬勃發展的工業化經濟成長。從 1968 到 2005 年的統計資料來看，包括政府投入和民間投入的總使用經費金額，大致在 1980 年代初期達到第一波高峰後¹⁷，要等到 1990 年代初(對社區的再召喚)，才再度出現另一次更高峰(林萬億 2006：592-3)。而這兩波「地方化」和「民間化」權力移轉的出現，甚至是第三波的「協定化」，或林萬億所泛稱的「社團化」方向，重要的社會(動)力是來自 1980 年代前撲後繼的諸多新興社會運動和社區抗議運動，同時社會工作學系的獨立或新設，也帶來更多專業化人才養成，以培力或充權人民(empower the people)和社區，回應諸多變遷下的新社會問題。

伴隨著全台各地的社會反抗行動，來自英美的葛蘭姆西(Gramsci)主義(義大利馬克思主義者)則在學術殿堂引導辯論和出版擴散(包括社會學和城鄉所等)，基進社會工作也以 Alinsky (1969)主張的「衝突模式」，成為社會改革運動的倡導模式。1950 年代以來的工業化，到 1970 在生活水準的提高和汙染公害影響生存相衝突下，爆發了台灣的社會力。在工業公害和環保意識抬頭下，鄉村受害社區居民成為動員組織的最佳場域。人民自主性組織能力，開始在社會運動的組織教育下提高了。社區發展此時開始權力下放，轉向由首當其衝的地方政府，來直接輔導居民成立可以管理的「社區發展理事會」。這在原有社區對政府的「依賴問題」之上，又加上了一個新的難題：從此打開了地方派系利益爭奪(如傳統農業「械鬥問題」)的新空間。學者專家們所批評和期待的居民參與，在村里長行政權力和社區發展協會的雙頭馬車下，成為更遙遠的夢想。但是否因此分散了和和緩了社區運動的真正力量，還值得進一步探討。

整個來看，一如 Popple 分析英國社區工作的兩個傳統，慈善家長主義和地方反抗，並訴諸葛蘭姆西主義的反政治威權和反文化霸權，我們在 1980 年代的台灣，也經歷了高度社會動員和利益衝突的年代。在社會運動的衝擊下進入 1990 年代，台灣政權合法性問題開始受到高度重視。政府部門強力對「社區的召喚」，讓社區意識和本土認同以「生命共同體」之名，成為重要政策關懷。1994 年以日式造街的社區組織為雛型的「社區總體營造」正式上路(政權正當性論述危機)——「打造公民」¹⁸。早在社會工作專業導引，傾向福利服務的社區發展，適時回應了社區營造的宣稱，也在次年正式提出並由內政部於 1996 啟動了英式社

¹⁷ 黃肇新根據謝慶達使用台灣省政府及省議會的資料，指出台灣省的社區發展工作因為退出聯合國而少了世界糧農組織、兒童基金會、國際勞工局、世界衛生組織等聯合國相關單位的經費，加上社會福利基金來源及使用分配重點的變化等因素，社區發展經費受到嚴重影響，也不再受到各單位及下級政府的重視與配合。少了聯合國經費和跨部門的支援，其他鄉村基層(基礎)建設工作也由農政或民政單位編列的結果，最後所謂的跨部門支援只剩下了每年度社區考核時各單位派出科員擔任評分委員。因此他結論出，由社政部門主導的社區發展工作，其計畫工作內容逐年向社政部門主責的社會福利領域轉向。引自黃肇新，2003，《從社區發展到新故鄉營造》。

¹⁸ 相對於文建會的政治文化工程觀點，反對者從城鄉建設觀點來強調單一目標和經濟發展的純粹性。如楊裕富強調：「『社區總體營造』就算是文化建設，在個案的計畫、盤算、推動的過程裡，『產業化』的眼光與態度是不可或缺的。所以，任何社區總體營造根本就不該是社會福利事業。」

區照顧模式的「福利社區化」(福利國家危機論述)，並與福利「私有化」潮流和新公共管理結合，讓社區組織成為「民營化」架構下政府「夥伴關係」的行動代理人。變遷導向的基進社區工作在轉向服務輸送中，頓時失去了主戰場，而以文史工作來建構地方認同的社區營造，則成為「變遷導向」的新代理人。此時，社區發展長久來的執行成效不彰，既依賴又爭鬥，一再地被質疑只有形式而無實質的參與，重要性幾乎達到了最低潮。1999 年的九二一震災讓社區生活重建成為當務之急，加上 SARS 檢視了台灣社區組織的防疫能力和信任關係，也讓三生一體整合的必要性和可行性，倍受矚目和討論。2005 年行政院六星計劃的推出，考驗著三生一體整合的可能性和有效性。

表一、台灣社區工作的世紀軌跡和痕跡

日治	1945-1964	1965-1982	1983-2004		2005
鄰保館(1916) 方面委員會(1923)	四健會組織 農業推廣、 公共衛生 (1949)、和 家庭計劃 (1964)	由行政體系動 員社區發展： 精神倫理建設 生產福利建設 基礎工程建設	由地方政府輔導設 置「社區發展理事 會」(1983)，繼而 再改成人民團體型 式「社區發展協會」 (1991)。造成雙軌 制派系衝突難題。		六星計劃： (延續福利輸 送)民營化契約 式新公共管理 產業發展、社 福醫療、社區 治安(「聯庄自 衛」)、人文教 育、環境景 觀、環保生態
	基層民生建 設(1955)		社區 抗議 運動	社區總體營 造 1994 福利社區化 1995	
保甲條例 (1896)	改村里行政 制	村里長行政制	村里長行政制		村里長行政制
社區組織	社區組織與 教育	社區發展	社區行動/ 福利服務	社區組 織/照顧	社區照顧、認 同和發展
?	農推系(1950) 社會系(1955) 社工課程	社會系下分 組教學 (台大 1973)	社會工作系 獨立(東海 1979)	第二波 新設系 所	專殊化的系 所
被動參與/直接(或指導)式的發展			自願參與：反抗的到公民的和產業 化的馴服 Gramsci		

我國社區工作教育的傳承和走向

回應社區發展政策和實務的經過歷程，台灣社區工作教育的發展趨勢，主要是從美國鄉村社會學¹⁹(稍後才有美國都市社會學討論)，到美式專業社會工作建

¹⁹美國社區發展協會(Community Development Society, CDS) 6 月 17~20 日在威斯康辛州 Appleton 市和「全國鄉村發展夥伴」(National Rural Development Partnership, NRDP)合辦年會，主題為「社區的魅力：歷史、變遷和區域發展」(The Magic of Community: History, Change, and Regional Development)。會議目標設定為：在全球化經濟的競爭要求和確保地方或區域文化、環境與生活品質的期待間，我們要去從事那些社區發展的活動和區域發展？

立²⁰，再(透過香港)轉向英國的社區照顧，並學習部份的日本社區營造。就在「社區照顧」和「社區營造」術語流行之前，有一段不短的時間裡，我國社會工作中的社區工作教學者和學習者，除了相當程度接受基進社會工作(林萬億等 1991)的些許影響，多半則在徐震老師(1966, 1970, 1975, 1980)的譯介，參考美國的社區行動方案，以及社會學者如 Ross(1955)的外來移植、多種服務和內在資源三種社區組織模式，Sanders(1958 第一版)四種社區發展取向—是一種過程、一種方法(過程與目的)、一種方案(方法與內容)、一種運動(方法與熱情)，和 Rothman(1974, 1979)的三種社區組織實務模式—地方發展模式、社會行動模式和社會計劃模式，或者再加上 James A. Christenson(1980)歸納的三種發展模式(見註十一)，來闡述社區工作的組織、教育和工作實務。

在《社區與社區發展》(1980, 正中書局)書中，徐震教授首先嘗試結合了美國社區社會學傳統與社會工作中的社區(組織)工作。²¹經過整理和綜合成「方案論/重物/直接」相對於「過程論/重人/間接」的二元論後，他提出我國社區發展過度重視前者、忽略後者的診斷書，進而嘗試以折衷、漸進或互補三種作法來建構其所謂「進步論/並重論/經社均衡」(1984a, 1987)。在檢討美國「對貧窮作戰」社區行動方案所造成的〈美國社會工作的危機和轉機〉(1984b)，或是〈論鄉村社區發展和農業推廣教育之異同〉(1984c)，他分別注意到個人治療處遇工作的不足，既不能領導(鄉村社區)社會變遷，也無法適當地回應(都市化、虛擬化社區)社會變遷。對於團體行動和預防的重視，以至制度改革，讓社區為基礎的社會行動成為社會工作專業不可或缺的部份，一如基進社會工作。而社區組織和社會行動都必須注重和養成居民的自助、自決和自治能力。身處新興社會運動的高峰期，引用英國學者 T. R. Batten(1971)所稱間接的(non-directive)、民主的領導，來批評和診斷我國社區發展的癥結，也幾乎成為往後多數學者的共識。除了民主化的趨勢，社會變遷也來自電子和網路科技對人際關係和組織的鉅大影響。不過在〈從虛擬社區的興起看社區發展的未來〉《社區發展(季刊)》100期特刊，2002)一文中，他則採取較為保守的「服務導向」，認為變遷導向的社區工作在虛

²⁰ 1960年代，台灣都市住宅短缺及居住狀況擁擠與低劣。在社會工作專業中，日興的都市問題只是「社會問題」的一部份，須要用「專業助人的方法」來進行處遇(treatment)。經合會 1966 成立「都市建設及住宅計劃小組」研究，報告(1971)指出「都市住宅必須走向配合都市發展與社區計畫，作有組合之集中興建與適宜之管理」。此時由聯合國聘請專家輔導成立台大城鄉所的計劃，同樣因退出聯合國而延誤至 1982，但也同時注入美國批判的反文化社會運動，以及稍後日本的社區營建。1970年代因應我國都市住宅短缺和違章建築集中，政府埋頭從事實體建設卻沒有能疏解都市問題。1975年訂頒「國民住宅條例」，明定國宅全部由政府直接興建，並將「廣建國民住宅」納入六年經建計畫。但 1989 一場「無殼蝸牛運動」見證了住宅問題的嚴重性。這一脈絡延伸到社區總體營造的建築景觀流派，展現出 Richard Sennett 式(中譯著作有《肉體與石頭》)對都市人性的關懷。而國宅政策則在 2002 年由內政部宣佈走入歷史。

²¹ 同期也翻譯了美國學者 Irwin T. Sanders 第三版的《社區論》(Community)(1982, 黎明文化)，並強調從第一版發行於 1958 所應用的社會系統論，發展到第三版比較社會系統、社會衝突和社會場域三種模式。隨後出版編輯翻譯的《社區發展在歐美》(1983, 國立編譯館)，500 多頁中雖然有 1/5 部份提到西歐和英國(60 頁主要報導地方政府實驗計劃)，但主要還是以美國(由美國社區發展學會編輯，1980 年出版)為學習參考對象。

擬社區中會有困難而遲疑。這倒是讓他錯過了網路社會的新組織媒介和溝通學習潛能，特別是由「社會資本」理論所引伸出來的網絡(建構)過程(networking)，使得人際間互動過程和相互預期的「信任」，以及「凝聚」、「聯結」和「接合」(linking)的社會資本，可以做為社區發展或重建的基礎²²。

經歷民主化社會運動洗禮的台灣，1990年代台灣的社區工作教育又有了重大變化。姑且不論社區總體營造所帶起的(文化對建築)新潮，一方面有陶蕃瀛老師站在基進社會工作觀點的基點(1994)，倡導居民參與和非政府指導的民主自治。另一方面，台灣學者和實務工作者則在香港學界的影響下，開始倡議福利社區化，強調「社區照顧」作為社區工作與社會福利的新連結。蘇景輝在《社區工作》(1996，巨流)及前後的「社區照顧」相關論文，可說是那個時代的縮影。周月清老師在其《社區照顧》(2000)一書，便仔細地指出了台灣是如何經由香港學術圈的媒介，進而產生了傾向英國的轉向。她同時質疑美國式的個案管理和英國式社區照顧在台灣的不安結合。賴兩陽老師則在其《社區工作與社會福利社區化》(2002)引用英國學者 Keith Popple 教授《分析社區工作：理論與實務》(2nd ed.,1996)的重要概念和多元化模型。他並同意黃源協老師²³的建議，要以較廣泛的「社區工作」來取代福利社區化所定義的「社區發展工作」(22-27頁)。

在我國社區發展四十年的歷史和社區營造/社區照顧(福利社區化)十年的歷史發展過程中，徐震老師和其它教育者一樣扮演著承先啟後的中介角色。不同的是他老當益壯的精神，不僅跟著時代的發展在前進²⁴，同時還比我們這些後輩晚生有著更多的生命經驗和察微洞見。在面對福利社區化的潮流與社區營造的挑戰中，他指出「福利社區化」很容易落回到歐美國家早期的濟貧工作，動員社區的內外資源為社區中的弱勢群體服務。至於採用聯合國鉅視的「社區發展」之「名」，卻行歐美國家微視的局部服務與治療模式的「社區組織」之「實」，造成社會工作愈趨『小』而專業化之勢。而「社區營造」則透過文化建設，「協助社區居民建立社區自治」的整體規劃與變遷導向的鉅視工作路線，因此又比日本都市計畫界用語之原意為『大』且趨政治化。雖然他十分厚道地認為兩者可以並行不背，甚至相輔相成。寫在九二一那年底的〈台灣社區工作的新形勢和新願景〉(1999)就以第一波(社區發展)的服務導向和第二波(社區營造)的運動(或變遷)導向做對比，並期待一種多元的服務模式和綜合的社會建設，但偏向過程模式的社區組織和教育工作為第三波。但無論是在現實上或理論上，這依舊忽略其間的緊張和衝突。甚至是當社區發展變成社區照顧時，就可以看到社會工作在朝向福利服務專業化的過程，造成社區工作課程和領域的萎縮，甚至在課程上被邊緣化。

²² 除 Alison Gilchrist 的 *The Well-Connected Community: A Networking Approach to Community Development* (Policy Press,2004)表達此強烈企圖外，有關的期刊 [Journal of Community Informatics](#)，自 2004 秋天發行和免費下載，發行組織是 [Association of Community Networking](#)。

²³ 黃源協(2000)。《社區照顧－台灣與英國經驗的檢視》。台北：揚智文化事業。黃源協(1999)。《社會工作管理》。台北：揚智文化事業。

²⁴ 1998年撰述並編輯《社會福利社區化論文集》，中華民國社區營造學會出版。

在當前社區工作常使用的「照顧到行動」的分類光譜中，還可以繼續區辨出一個混雜現代(民族主義)/後現代(反普遍主義)的第三個要素，並構成三生一體理念的多元構成邏輯——照顧：資源的「分配性」、發展：資產的「生產性」、行動：包容政治對異質多元的「承認性」。然而三者的相輔相成並不容易，甚至經常是競爭和對立。因是對一些基進的左派社區工作者而言，「要求平等文化承認」推動的社會行動面關懷，很容易被消散在「慈善式」社會照顧的單面向建構中，甚或是「生產性經濟」的社區發展或社會計劃中。但反過來說，一些過度美化地方或族群的自我意識和集體化認同，將「文化」過度政治化的後果，未必是帶來異質承認的多元主義文化，反而會造成更嚴重的部落主義、民族主義和政治排除。

在面對當前社區工作發展的多樣性內容和多元分化的邏輯，社區工作是否能擔負起協助解決福利國家危機，甚至是建立公民社會和落實參與民主政治的重大任務呢？無論產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環境景觀、環保生態等六星計劃所範定的議題，或是「生活、生產、生態」這所謂「三生」面向，甚至是「生命」意義的第四層意涵，當代「社區」及其實務工作都已經被政府、專家和實務者當成是家庭、國家和市場之外的新治理工具，甚至是解決或減緩諸多麻煩問題的萬靈丹。然而如何從事「社區作為一種治理」的政治經濟學分析，也應當是不同於當前其它社區工作論述的另一項批判性任務。

社區(組織)工作作為一種地方行政或治理策略，隨著現代商業資本主義的發展，經歷宗教改革的詮釋和「合理化組織」重組，以穩定財富累積而貧窮擴張的新秩序，並在民族國家的萌芽、鞏固過程中，力抗個人物質生活享受追求，而創造了「生命共同體」的想像和民族文化認同的建構。當十九世紀資本主義在工業化生產力和都市化生活方式的衝擊下，劇烈社會變遷帶來的社會失序和個人疏離(Tonnies, Weber, Simmel, Durkheim)，就成為世紀末「懷舊」社會學的溫床，也建立了都市(如景觀更新)社會學和鄉村(如生產就業)社會學這兩條不同的社區研究路線。社會變遷所帶來的社區研究和理想秩序的想像，讓社區組織工作成為一種社會管制的力量，並要導引社區變遷來解決社區解組的問題。當然這些社區組織工作的向外擴散，並沒有疏解資本主義轉型為帝國主義間的爭戰和全球掠奪。人類因此經歷了史無前例、二十世紀上半的浩劫。

力圖擺脫懷舊、朝向現代化的「社區發展」，是二次戰後美國和聯合國的社會經濟發展方案。但這種被評為包著現代化理論外衣的意識型態，在台灣的東亞發展主義(developmentalism)經濟成長中，扮演著安定社會秩序、支持經濟成長的角色。隨著資本主義的二次全球化，和台灣政治的「民主化」，社區又再次成為重要的「社會治理」組織和資源，不同的是國家在戰後的「福利角色」，又已經轉變到支持與配合市場的發展和競爭。作為競爭式國家契約關係化的「夥伴」，社區工作要在「分配性」照顧、「生產性」發展和「承認性」認同間，如何尋求和達到一條社會妥協之道。另一方面，國家正當性的民主化要求，也產生了對社區民主參與、公共責信和團結信任的「深化民主」挑戰。社區的治理成為「社區政

治」無可逃避的議題，無論是從規範面、工具面甚或描述面來介入。

回應當前挑戰的幾點螢光：理論的介入

「誰的社區？」「那一種工作？」(whose community? Which kind of work?)²⁵處在當代多元主義文化潮流中，學者們多半對「差異政治」有一定的敏感。不過社區一詞的意涵，卻總有帶著「共同意識」的成員義務遵守。文史工作、藝術造街、生態保護、生產就業、老人照顧、或貧戶關照，這些不同的社區工作，對不同階級、族群和性別卻都有不同的意義。打造公民的共同意識和責任義務感，卻會因為不同的道德評價和觀點，有著為誰而做，做什麼的難題，特別是質疑為中產階級的道德論述來維護其利益。學者(Taylor 2003)總結當代這些挑戰性議題，分別有領導的代表性和參與、公共責任或管理彈性、目標性共識或價值多樣性。從時間變遷的面向來看，這還分別是個過去、現在和未來的時代性議題。

首先，領導和參與的議題實際是個延續了四十年來的老問題。批評社區發展是一種被動員參與和直接(或指導)式的發展，總以要求自願性參與和居民自治當規範性判準，因此有著朝社團化的方向。現在讓我們稍加整理一下，台灣社區組織社團化軌跡。依序是「社區發展工作綱要」(1983)先下放給地方政府，1987解嚴年後，再有「社區發展工作綱要」的修正(1991)，進一步改以人民團體型態運作。2004年更完成「社區(拿掉了總體)營造協約」草案。在社區總體營造的推動下，希望更徹底的讓人民組織自治，協調和解決公共議題。但迄今始終跳不出依賴陷阱，更未必能疏解決派系相爭的問題。而徐震(1983)、林萬億等(1996，引自2006:587-8)希望掙脫兩千年連坐法到村里制度的行政枷鎖，也未必沒有可行性和可欲性的難題。

然而這個難題也未必是我們獨有，類似的問題也曾發生在日本和美國。1960年代的工業化日本，有嚴重環保問題和地方傳統「町內會」組織反抗的興起：「町民暴動」。政府為疏導和收編抗議力量，提出所謂的「社區組織政策」。1970由自治省發表「社區構想」，推動「近鄰社會對策綱要」，建立一批示範性、新的現代化「社區組織」來替代。但現實上並沒有產生替代的結果，反而造成兩種組織的格格不入和持續的競合問題。²⁶也就是說我國社區總體營造所推崇的日本國土改造計劃，無論是都市型或鄉村型社區總體營造，依舊沒有正視日本基層組織的結構和國家規制力量。

²⁵ 仿自 A. MacIntyre 政治倫理學三部曲之二，書名：Whose Justice? Which Rationality? (1988，University of Notre Dame Press)該書回應讀者對 After Virtue(1981，University of Notre Dame Press)論道德相對論的解構和批評。一位在美國 Nashville 的社工員也試圖用部落格回應該書，標題 What happens when you tell a lie?

²⁶ 參見註 9，高泉益：49-69。

另一種曾被高度矚目的社區行動，則是出現在 1960 年代美國「對貧窮作戰」的重要執行方案。在「社區行動方案」(Community Action Program, CAP)中，居民「最大可行參與」原則的落實難題，一面是理念與立法如何被解釋和落實有相當大的爭議空間：至少有官僚、專業者和居民組織這三種不同的模式(Gilbert & Terrell 1998: 128- 131)；另一面「執行」居民參與決策權力的力量，卻還是要依賴著「地方政府」的支持和補助，或者更結構性地說：「被社會排除者」的「容納」，是要依賴那些「非被排除者」的力量(Marris & Rein 1967)。而公民參與的形式和實質，並未脫離古典的「『社區自己控制』成為社區成為少數(排除他)人所控制」，而非所承諾，更為有效的需求滿足和服務輸送(Gilbert & Terrell 1998: 156-158)。企圖脫離官僚的「福利殖民主義」，結果常只是被少倡導者所控制。

回頭檢視這段社區發展在美國以及在英國或台灣的四十年歷史，這依舊是個相當迫切的挑戰和困境。領導者及其代表性的問題，一直是居民參與或冷漠疏離的關鍵因素。如同許多英國社區工作學者(如 Keith Popple 1995)般，她站在葛蘭姆西(Gramsci)傳統下的「有機知識份子」，期待她們來帶動大眾的意識覺醒和行動積極參與(187 頁)。但同時也提醒我們，要不斷地質疑領導者或團隊能否在進入決策過程後，仍舊有足夠高的代表性來容納他人的參與，並為組織和社區爭取共同利益。也在這裡，「基層建構」(infrastructure)的中介協調和引導整合功能有了樞紐地位的重要性。這裡，「基層建構」要能有效地導引社區中發展出來的技巧、知識和能力，成為有效和合作地行動與領導，以便經由第二層資源網絡順利地轉銜到第三層社區變遷的發展路徑(Gilchrist 2004)，否則學者預見到各種的衝突和競爭會耗盡社區的資源和資產，進而與居民的代表關係相脫離和無法反應，終將行動只能依賴代表性不足的一、兩個人。

其次，處於解除福利國家魔咒，卻陷入私有化情結的當代社區工作，主要難題呈現在公共責信的要求和彈性化組織行動管理間的緊張與不安。以公共責信和績效考核為基礎的新公共管理，在嶄新自由主義(Neo-liberalism)全球市場與貿易競爭意識型態的引導下，對國家福利改革所帶來的新監控體系高度發展和再商業化「第三部門」與社區組織和工作。跨越政府組織僵化無效率和市場利潤導向犧牲「社會排除者」需求的兩難困境，在這世紀交接年代並沒有如期兌現。相反的，這種第三條路沒有帶來正面、積極的責信與效率平衡，反而強化了兩種極端立場的原有缺失，夥伴關係常淪為一種新的殖民—被殖民的新權力運作機制和宰制關係。許多實務工作者和專業人員都深深體會到這一結構性的矛盾。

公共責信模式的建立，如果還只能深陷在傳統的官僚和監督模式，則團體組織運作所需要的新思維、行動力彈性和回應能力將大為縮減。然而在當代各種組織管理彈性化的(特別是新公共管理)大熾之下，公共責信一面成為便宜行事和公共利益常遭受扭曲的非意圖後果，一面卻又為了維持公共責信，而造成政府部門

環繞著督導、控管和考核的需要，高度地發展出對第一線實務工作者的重重程序監控與短期成果立即要求。大幅度傾斜向公共責信的後果，犧牲的自然是有對「由下而上」的動員參與和鼓勵組織採取創新策略行動的期待。在這具體執行的層次上，無論是社區組織的領導者、專業協助者或居民參與者多有相同的困境。

對於未來的更根本挑戰，則是一個後現代情境下多元主義文化議題，呈現為文化差異認同對社區共同歸屬認同的「生存情境」挑戰。在現代晚期或是後現代化的發展趨勢下，二十世紀主流「共識導向」的社會團結主張，一再地被世紀下半興起的文化多樣性和差異認同的強調所反抗與挑戰。當代這種衝突所帶來的「反社會化」和「反福利國家」，是福利國家撤退的重要原因(張世雄 2004)。然而「去官僚化」或「解除管制」若不能培養成真正的社區自主力量，將只會淪陷為市場競爭、利益衝突和社會排除的新場域。但社區在這裡卻不斷地陷入共識(平等)合作和多樣差異間，要如何相互尊重和協調的掙扎，即使是羅爾斯(Rawls)政治自由主義式的「重疊共識」並不是完全不可能。

英國 Tony Blair 首相在 2006 年 12 月 8 日還在其 Our Nation's Future 系列演說中，以「多元主義文化和整合」(multiculturalism and integration)為題，討論多元主義文化的尊重和社會整合的必要性，是克服貧窮和社會排除的基石。隨著社會資本理論的廣泛應用(或濫用)，我們也開始要真正面對社會資本所帶來的兩面性：凝聚性資本的外部排除或是聯結性資本的內部疏離。全球化的勞動、婚姻和人口移民複雜化，並加劇了這個問題對我們追求一種美好生活的關鍵性。

西諺說：「贏了戰役，(卻)輸了戰爭」。「把手段目標化的危險」促使我們必需時刻不斷的反省社區工作的時代價值、目標和工作方法間的適當關係。社區工作在國際社會與福利政策和學術舞台的復甦，與我們前面提到過去(地方治理)—現在(全球化政治經濟學)—未來(多元主義文化)的三個議題，有重要的關係。在台灣，過去十年是我國社區工作復甦的黃金年代，無論是以社區(總體)營造、社區照顧或稱社區發展模式，相當類似於社區工作或更具體的社區發展在英國和某一程度美國的新處境。實務工作者、專業和學者們也經常陷入天真浪漫的樂觀主義，或相反的，命定失敗的悲觀主義間的兩難處境。而我們所面臨的領導的代表性和參與、公共責信或管理彈性、目標性共識或價值多樣性等問題，形貌雖然不同於英、美，甚或日本諸國，但問題的嚴重度絕不下於他國。在這新的政治經濟情境下，我們對社區工作及其教育的期待，特別是如何可以不再自限於自己的小戰場，有著高度的責任和反省意識。

參考書目(部份)

- 林萬億等 (1991)。《基變社會工作》。台北市：五南。
- 林萬億 (2002)。《當代社會工作：理論與方法》。台北市：五南。
- 林萬億 (2006)。《台灣的社會福利：歷史經驗與制度分析》。台北市：五南。
- 徐震 (1980)。《社區與社區發展》。正中書局。
- 張世雄。(2004)〈自由選擇、文化認同與自由主義：來自現代化社會與文化全球化的挑戰〉。收錄於張世雄主編，《社會正義與全球化：福利與自由主義的反思》。台北：桂冠圖書。
- 張世雄。(2006)〈公民社會的想像與福利社會的「社會」改革〉。CCERC.net Working Papers No. 2006_001。全國社區工作教育資源中心與社區育成中心。取得日期：2007.01.25。網址：
http://community.sw.ccu.edu.tw/index.php?option=com_remository&Itemid=31&func=fileinfo&id=122
- 張世雄。(2007)〈書評：社區變遷與社區充權的路徑〉。《台灣社會福利學刊》5(2)。
- Batten, T.R., (1971). *Communities and Their Development*. London: Oxford University Press,
- Blair, Tony. (2006) "Our Nation's Future : multiculturalism and integration", retrieved 2007.01.25. from <http://www.number10.gov.uk/output/Page10563.asp>
- Dunham, Arthur, (1970), *The New Community Organization*. New York, Thomas Y. Crowell Co.
- Gilbert, Neil and Paul Terrell. (1998). *Dimensions of Social Welfare Policy*. 4th. Ed. Allyn & Bacon.
- Gilchrist, [Alison](#). (2004) *The Well-Connected Community: A Networking Approach to Community Development*. Policy Press.
- Marris, P. & M. Rein. (1967). *Dilemmas of Social Reform : Poverty and Community Action in the United States*. Atherton Press.
- Popple, Keith (1995) *Analysing Community Work : Its theory and practice*. Open University Press.