

設立社區服務中心以拉近中央統一規劃之福利服務方案與地方福利需求的差距：馴化地方或平等合作？

Havassy, Henry M., Uri Yanay (1990) Bridging between local needs and centralized services: co-optation or co-production? Community Development Journal, 25(3), pp.215-224.

陶蕃瀛譯 *

統一規劃的全國性方案減少了一般民眾選擇的機會，這是一個重要的老議題。本文的討論焦點在地方福利服務領域裡，國家規劃與地方草根行動二者之間的緊張關係。

現代福利國家的社會福利服務被認為可以滿足人民的需要與期待，而其社會福利通常由中央統一服務內容，但交由地方執行。然而，由於各種各樣的原因，各個地區民眾的需要與期待並不相同。結果，地方民眾實際上經常不覺得社會福利服務可以滿足其需要與期待。這造成地方要求福利服務方案調整的壓力（Biller, 1981）。有些時候中央政府對要求調整的反應是修正方案以適應地方特性。然而，通常的情況下，中央政府並不調整方案以適應地方特性。中央政府或者公開的施壓，或者經由提供地方表達意願的機會，表面上給予地方自主而同時加強中央控制。這種反應模式出現在已工業化的國家、新興工業國家和發展中國家的國家形成階段（Garcia-Zamor, 1985）。

社會福利服務能夠承擔一種很重要的角色功能：將許多原級團體整合進入國家體系。發展中國家在國家形成過程中，致力於將許多小的地方單元聯結成統一的國家體系。在爭取獨立與自由的階段，獨立與自由這些共同的目標使各個地方單元傾向結合為一體。一旦國家獨立與自由的目標達成，新成立的中央政府要努力建立國家基礎，而社會福利服務輸送系統是中央政府必要的國家基礎之一。似

乎由於新的中央政府帶來獨立一體的感受，地方會容許中央政府有一段時日扮演慈善施捨者的角色。然而在一段時日之後，地方將要求參與服務方案之決策，要求中央認可其地方權力，然而地方仍然認為提供福利服務是中央不可推諉的職份。這種多元社會的地方意識與地方對權力的要求終歸會甦醒（MacPherson, 1982）。

在工業化社會，有好幾種不同的力量施壓要社會福利方案因地制宜。第一股力量來自具有實力、掌握地方社會資源的群體，當他們意識到發展地方的福利方案滿足地方需求的重要性的瞭解到自身具有的實力，他們會要求統一規劃的方案調整以適應地方特性（Butcher, 1986）。另一個要求改變的力量根源於地方民族與文化振興運動，這一類的運動拒斥資本集中化與中央集權國家必然推動的同質化（Kimmel, 1987）。Craig（1989）認為反性別歧視、反種族與階級歧視的運動也能促使因地制宜的福利方案加速形成。Craig 在討論地方社區自主控制的服務方案與資源由中央統一計畫支配兩者間的頡抗時，特別強調「在國家之內對抗國家」（in and against the State）的議題。

國家推動的社會同質化過程與地方要求尊重地方特性之間的緊張關係日益受到關切，要求學術界深入的探究此一緊張關係並提供明確證據的呼聲漸增。本文將提供一個概念架構，並以以色列的社區服務中心為例，用下述概念架構分析這種國家與地方的緊張。

壹、概念架構

本文的分析以兩個主要的概念進行：社會的性質（nature of society）和控制力量的來源（locus of control），並探討此二概念在公民參與上的應用。

一、社會的性質：同質到多元

社會性質從同質（組成份子背景相似或一致，成員種類與性質相同）到多元（社會中有許多由不同種族、文化、宗教背景者組成的團體）呈現連續性的差異

。同質與多元的概念可以用來分析一個社會的特點。社會同質與多元的差異可以是客觀可量度的指標，也可以是政策制定者或一般人主觀的認定。

發展中國家，社會同質與多元間的緊張經常特別尖銳。這些發展中國家正在國家建立的過程中，人們努力打破皇權與殖民地傳統，他們有意識的嘗試將不同的地方系統與小團體建立成為一個統一的國家系統（Mamdani, 1976）。不同地方的人民會因為地方特色（傳統、空間距離、人口組成等）而有不同的需要。社會服務對地方差異適當回應的能力和力量來源密切相關。

二、控制力量的來源：中央統一規劃與地方自主的服務方案

福利服務控制力量來源的概念涵蓋福利服務的「中央集權」到「地方分權」之間的種種現象。福利服務「中央集權」指由中央政府集中控制福利方案計畫權、決策權與服務方案之運作管理。福利服務的「地方分權」指由地方層級之政府、機構、組織或個人計畫、決策、管理福利方案。這個概念可以指標化來衡量任何的特定社會福利服務輸送系統的地方控制程度。

中央政府針對需要主動負責的提供全國統一的「中央集權福利服務」，在國家形成的過程中扮演重要的角色。然而，中央政府發展的統一的服務方案缺少對地方需求的敏銳覺察和機動調整的能力。這經常造成由中央政府負責的地方社會福利服務方案實際上既無成效也無效率（Kuitenbrower, 1976:16; MacPherson, 1982:189）。

基於「同質性越高的群體其服務需求相對的會越一致的「假設」，中央集權式的服務系統其相當標準化的服務項目應該能夠有效提供服務給同質性高的社群。另一方面，多元的社會裡有許多不同的需要與期望。要有效的回應這些不同的需要與期望必須有一個地方分權的服務系統。地方分權的系統能夠包容多樣化與地方差異的不同服務方案，能夠呼應因為地方特色、地方傳統、地方經驗和地方需求差異而形成的不同服務需求與偏好順位（Biller, 1981）。根據前述的邏輯

推論，下述的建議是合理的：福利服務輸送系統應該要中央集權或地方分權需要視社會會同質程度高低做不同的搭配，以極大化福利服務的效率與功能（表一）。

表一：社會性質與福利服務控制
力量來源的搭配表

控制力量來源\	社會性質	
	同質的社會	多元的社會
中央集權	1. 良好搭配	2. 不良搭配
地方分權	3. 不良搭配	4. 良好搭配

社會性質與福利服務控制力量來源之間的不良搭配會造成服務輸送效率與效能的低落。第一種型態的不良搭配是在同質的社會裡以地方分權的服務輸送系統提供服務。當社會需要與期望相當一致時，試圖在各地運用地方獨特的服務系統提供服務是使用有限資源的無效率方法。各個相似的地方皆各自運用自己的方法處理類似的問題，而整個國家系統平白放棄經濟規模的利益和大型組織的合理性與效益是不合理的做法。另一種可能更差的搭配型態是在多元的社會裡，由中央集權的服務輸送系統提供服務。這種情況裡，中央集權服務輸送系統不太可能針對各地方獨特的需求提供不同的服務。結果許多未得到適當照顧的人口群對中央政府、國家機構產生不滿、疏離並以行動撤離國家系統。

三、公民參與

Brager, Specht and Torczykner (1987:63) 將公民參與界定如下：「公民參與指民眾參與公眾事務的各種方法與手段。經由使用這些手段，社區裡非正式選舉出的代表與機構政府組織的行政官員以外的一般公民得以影響政府方案或政策。這些方案與政策會影響「一般社區民眾的生活」。公民參與已經被證明是一

種可以反應地方需求又不會挑戰中央集權機構正當性的大眾參與手段。從地方的立場看來，公民參與能夠增進決策過程裡地方的影響力並增加地方需要被照應的可能性。從上層或中央的觀點看來，公民參與賦予中央機構在地方上的正當性，並且儘管公民參與增加各地方的差異程度，公民參與仍然能促進中央機構功能的提昇（Burke,1968;Richardson,1983）。

貳、實例討論

一、以色列社區的種族融合功能

以色列是一個新興的民族國家。這個國家有各種不同發展程度的地區，已開發的或開發中的地區同時並存。一方面，有高度精密工業，許多事務顯露著現代西方社會的風貌。另一方面，以色列的人口由許多不同文化背景的移民組成，他們在以色列共同生活僅僅約兩個世代。現代西方社會的風貌只存在於都市中心。自1948年獨立建國以來，以色列已經吸納來自世界各地大量的移民潮。這些移民主要來自歐洲、北非、和中東。在1948到1952數年之間大量的移民使得以色列人口倍增。1952年之後至今人口又增加超過三倍，1988年時以色列有將近四百萬人口。

考量「社會性質」與「社會福利輸送系統中政策制定之控制力量來源」兩者之相互關係，以色列的社會福利發展可以劃分為三個階段。

第一階段：期盼階段（中央控制/推定的同質社會）

以色列的建國意識型態是以色列應該是由享有共同文化傳統的人民組成的新國家。特別在國家形成的最初幾年，以色列的國家政策有意或無意的否認不同移民團體帶來不同的文化傳統和身份認同。以色列的建國理念（由一群有共同文化背景者組成國家）和以色列國家真實組成（由具不同文化傳統之移民團體組成）兩者相互衝突，但因為以色列處在四鄰國家社會的威脅壓力之中，強大國家的需

要導致不同移民團體接受國家的主權主張並且接受國家界定與限制國民活動的正當性。(Eisenstadt,1967:363)。不像美國與西歐國家，以色列一直沒有發展出草根化參與式民主的社會傳統。Kramer (1981:88) 描述無此傳統的影響：實際上，以色列高度中央集權、政治化和科層化，是一個社會與政治組織形態都呈現少數決定多數的國家。由於以色列並沒有強大的地方主義傳統，人們普遍不拒斥「中央政府應該挑起所有問題之責任」的想法。

政治主流派對地方的社會福利服務事務一向不感興趣。由於意識型態上和實務上均認定社會是同質的，社會福利服務方案是全國各地一致無二的。政府權威幾乎完全握在中央政府單位裡，中央也不和地方政府或地方團體分享權威。這種權威力量完全在中央的事實可以部份的解釋福利服務方案全國一致無二的現象。正如 Kramer (1981:85) 所指出：中央政府制定政策、發布工作綱要、督導並且其補助金額平均約佔福利預算支出的75%。在一個高度中央集權人口僅約三百萬，傳統上又幾乎沒有地方參與力量的國家，地方政府像是多餘的組織。

第二階段：問題浮現（中央控制/多元社會的壓力）

中央政府無法忽視也很難消除地方差異的現象很快的就顯現出來。不同的地方和不同的利益團體因為文化傳統差異和需要不同而對中央產生不同的期待與壓力。中央統一下達的對策無法同時滿足各個地方不同的期待與壓力。中央有一個看來權力極大、綿密週延，然而遙不可及的社會福利服務系統，當它不能反應地方期待與個人的要求時，許多個人與團體經常只能毫無辦法的退縮，而無法要它改善 (Ben David,1970:369)。許多人在自己的次文化團體內維持著傳統與文化的根，依然以過去的辦法適應人生的悲歡歲月。因此，60年代中期在許多移民為主的城鎮，一些政治與社會發展主流之外的人們談論著建立第二個以色列的可能性。以色列建國二十年之後，許多移民群體在中央統一規劃的社會福利服務系統下，沒有得到適當照應的問題已經清楚浮現。同時這些未受到國家照應的人，沒有產生對國家的認同是很自然的。

覺察到這個問題之後，中央政府在這一群舊移民的城鎮、新發展的社區和新

移民的聚落推動新的措施期能促進他們參與社會與國家主流活動。這些新的措施經由全國各地新建立的社區服務中心推展。和過去最主要的不同在於，新社區中心不由中央直接管理，而由各自組成的地方董事會監督管理。這種安排期望增進地方公民參與並聯結中央與地方的行政系統。

第三階段：尋求解決

教育暨文化部在1967年時成立一個政府法人：以色列社區服務中心協會（IACC），形成一個全國社區服務中心（Matnas單數;Matnassim 複數）的網絡。1987年時全以色列有大約一百三十個社區中心分佈在猶太人和阿拉伯人地區。各地社區服務中心設立的目的是在提供當地成人教育、文化、體育和社區發展等方面的服務。IACC的功能則在1.指導各地社區服務中心2.建立設立新中心的優先順序及發起成立新中心。3.促進社區公民參與社區中心之成立、方案規劃與執行（Zipori,1972:24）。IACC並且招募、訓練和聘用社區服務中心的行政主管。其他工作人員則各地中心聘雇。

新的社區服務中心由教育文化部選派的官員籌組。這些官員基本上認為自己乃是政府派駐地方的政策執行者，主要目的在於達成教育文化部的使命，亦即強化全民國家意識。他們忠誠的執行三類基本工作：教育、社會發展、社會服務。社會發展指的是增進個人與團體之間的互動，發展不同團體間與個人的社會性聯結，鼓勵移民為主的城鎮有更積極活躍的超族群社區生活型態，因為社區服務中心的目標不在改變個人價值觀，而在促進更全面性的社會變遷（Zipori,1972, 13-14）。

社區中心書面陳述的運作原則為「使社區居民參與中心的每一件事情，並且從開始規劃中心時就要有社區居民參與」（Zipori,1972,15）。和其他國家的政策工具和服務方案不同的是社區服務中心的服務方案內涵不由中央政府決定。政策上，各地的社區服務中心被定位為中央政策的執行者，但是社區服務中心可以依據社區居民的需要與期待調整中央的方案或選擇合於地方情況的中央方案。社

區服務中心可以自主地依照地方需要詮釋中央的政策，安排地方的福利服務。社區服務中心理事會的地方代表被期待要促使「中央方案依地區特性做調整」的目標能夠達成。

二、社區服務中心的理事會

各地之社區服務中心和其他以色列政府的社會服務機構不一樣，它是一個非營利的志願服務機構。由中心的理事會依法負責機構之行政運作和經費籌募。理事會由地方居民代表、地方政府官員和中央政府官員共同組成，共同負責。這樣子的理事會組成方式有效的聯結地方和中央兩個系統。社區服務中心經費由政府提供，政府官員擔任社區服務中心理事，社區服務中心實際上應該被看成半官方的組織。半官方組織的好處是政府可以介入甚至控制，但是又可以巧妙的規避政府預算程序和行政規範對人事、經費和資源運用的限制。半官方的組織被高度科層化的以色列政府大量的運用是毫不令人意外的事情。但是社區服務中心不同於其它半官方的組織，它還有促進地方參與和增加地方決策權的目的。

以色列社區中心協會制定了各地社區中心理事會的標準成員組合模式。理事會應由九名理事組成，其中地方政府理事三名、以色列社區中心協會和教育文化部理事三名、地方理事三名。以色列社區中心協會期待這種理事會組成方式能平衡地方控制和中央政府一統的社會服務系統。各社區服務中心成立時的理事會成員由地方政府和以色列社區中心協會雙方協議共同指派。地方政府的代表通常是民選官員，其中一名是市長或副市長兼任理事主席。以色列社區中心協會指派的理事通常是教育文化部的地區督導官。地方代表的人選如何產生常有問題。因為沒有一個明確有效的指標可據以遴選確實能代表地方民眾的地方理事，也沒有一套明訂的辦法讓地方民眾參與選舉地方理事代表。

只有少數社區中心的地方理事由中心的地方參與者或中心的登記會員選舉產生。地方理事經常是地方領袖以及民選或官派公職者，例如地方的拉比（rabbi）或校長（Macarov, 1976）。

理事會一經組成，他們可以自訂任期永續自存，可以自行選派新理事接替離職之理事，也可以增聘新的理事。沒有法規限制理事任期之長短或要求理事必須輪換。有些理事會增加理事名額，遴選一些地方或全國性組織的代表擔任理事，以和那些組織維持特別的合作關係。因此各個社區服務中心的理事會人數不一，最多的多到有二十三位理事（Yanay, 1988）。甚至有些理事會因為新理事加入，而使得過半數的理事不是社區居民。

三、地方參與或中央控制

以色列為了聯結中央政府國家形成之任務與地方多元特色之差距而設立由地方理事主導的社區服務中心。要確實聯結雙方，中央與地方都需要有效的代表，實際的參與社區服務中心的理事會。理論上地方代表居多數的理事會應該能充份反映地方利益與觀點，實際上情形並非如此。民間社會力不足由政府機構主導一切的社會事實，使得地方政府和全國性的機構自始就主控了社區服務中心理事會。理事會設置的準則只保障來自地方之代表在數量上的多數，但是實際上官員人數仍然居理事會的多數，民間社區領袖仍是少數。

地方代表在數量上的多數原意期望理事會能反映地方之利益，發展出多樣的服務方案。雖然這在表面上會妨礙達成強化國家認同的目標。社區服務中心的倡議者了解，但是無意深入探討社區中心整合地方進入中央體系的功能與促進國家形成的任務。社區中心少數的中央政府代表足以限制整個理事會擬議全新服務方案的能力。理事會議案討論多半只在服務層面，理事會的決策選擇範圍受限於中央的國家系統。並且國家的利益會由理事會裡居多數地方官員和中央官員表達。理事會只能就國家提出的服務方案選擇修改方案或拒絕。地方理事若要主動發起反應地方多元特性的方案，必須要得到中央官員理事的同意。因此、各種方案多會受限於中央政府的相關單位。

表面上看來，社區服務中心的設立可以使得各不相同的地方社區有管道表達其特有的需要和期待。然而由於缺乏草根參與的傳統，地方社區沒有足夠的能

力運用社區服務中心理事會這一個管道充份的反應地方獨特需求。地方社區沒有參與公眾事務的傳統和欠缺地方領袖使得地方社區無力推舉有代表性的強力地方領袖到社區服務中心的理事會裡抗衡來自中央的一致化壓力。

理事會中的地方官員和地方社區公民代表可能表達多少地方的需求和地方的觀點呢？理論上，中央政府的代表帶到理事會裡的是一元化社會的觀點，社區公民代表則被期待提出多元差異的觀點。但是，實務運作上的問題是地方官員代表和社區區民代表的產生方式，使得實際上出任社區居民代表的理事傾向認同中央政府的一元化社會觀點，而較少表現出地方多元差異化的需求（Yanay, 1988）。地方政治人物和全國性的政黨組織緊密結合。因此，地方多數人應有的影響力輕易的被壟斷性的中央力量取而代之。

以色列的整體社會環境引導個人用中央化的社會結構來衡量權力和個人成就。地方政治人物的政治力基礎和事業前途依附於全國性的政黨。可想而知，地方政治人物會採納來自中央的觀點，以全國性政黨為參考團體。進一步的可以推知，地方政治人物和中央官員彼此同意選出的地方社區理事同樣的也是一元化觀點色彩較強的人。研究也顯示，社區領袖傾向於比社區居民更具鉅視觀點和世界主義色彩（Allen and Gibson, 1987）。此外，社區領袖常參與社區外的機構組織或在其中具有職務。這些組織之中，壟斷性的中央一元化觀點進一步的強化社區領袖的中央一元化色彩。雖然這些地方居民理事名為地方政府代表或地方社區居民代表，實際上他們對地方事務的觀點類似中央政府代表，他們因而不能反應地方民眾的觀點。

社區服務中心要和許多機構組織保持聯繫以利方案和服務的推展。1985年的調查資料顯示超過百分之五十的社區服務中心和十三個以上的其它機構有合作關係，這些合作機構有百分之七十九是政府機構或公共服務機構（Yanay, 1987）。這些政府機構對社區中心的重要性顯示在其數量之多和在經費預算對社區中心的支援。這些政府機構會以中央一元化的觀點期待社區服務中心而增強社區中心的一元觀點色彩。在這樣子的組織環境中，為了有效運作發揮組織功能，社區中心必須要採納中央一元化的觀點。

四、案例討論

一個理論上應該是地方分權，具有去中央集權傾向的社區服務中心組織結構處於極端中央一元化的大環境，幾乎全無可能依據實際存在的地方多元需求提供多樣化的服務。這個現象可以有兩種方式來解釋。第一種解釋是：去中央一元化的社區服務中心組織結構乃是中央控制的觸媒和多元壓力的轉化機構。第二種解釋是：社區服務中心的目的乃在於營造出一個國家和地方得以共同推動社會及教育方案的場所。

一) 中央控制的觸媒和多元壓力的轉化機構：

社區服務中心雖然有去中央化的表象，實際上仍然是各種中央權力的舞台。理事會裡盡是中央機構的觀點。理事會像是中央政府的監督代表，並未發揮功能鼓勵地方自主自強，也未能滿足地方多元的需要。社區服務中心是地方上唯一不直接受中央主控的服務單位。社區服務中心基層服務人員的自發性常受限於其他服務單位。基層人員計劃發展兒童、老人與單親家庭的方案，但是理事會反對，理由是這是其他政府服務機構的責任。許多地方自發性的方案常在社區服務中心的理事會裡就被否決了。

社區服務中心的理事會讓人以為事情是在地方做成決定的，然而實際上地方的選擇有限，一切原則方向與範圍中央都已有定案。地方多元的不同意見只能在一個既定的有限範圍內表達。社區服務中心理事會扮演的功能類似安全瓣和緩衝器。這種觀點認為社區服務中心創立的目的是在做為馴化地方的工具，其任務在加速完成國家形成工作。溝通多元社會的不同意見，形成多樣的服務方案並非創立社區服務中心的原意。

二) 共同推動中央的社會及教育方案之場所：

社區服務中心理事會的組織結構使得社區服務中心能有效的在地方社區

提供所需的各種社會資源。理事會的組成來自中央、地方政府和地方民眾各種層級的資源均能有效發掘並協調運用。理事會也決定地方服務方案的優先順位。由於地方的觀點未能充份的表達，社區服務中心基本上做的工作是在地方社區推展國家的社會與教育方案。社區服務中心和國家的合作使得中央政府的一元觀點能更接近多元的地方社區。社區服務中心確實能夠服務地方社區並且減低地方的疏離。

社區服務中心的成立並不能根本解決「中央控制」和「多元社會的地方壓力」間衝突的問題。社區服務中心沒有能力針對地方特殊需求自力發展獨特的服務方案。因此社區服務中心並未促成各個地方社區的發展。社區服務中心理事會裡中央的一元觀點獨大，使得社區中心強調社區要整合進入國家體系，並且視促進國家的整體發展為社區中心的首要任務。社區中心服務地方獨特需求的功能反而未能優先實踐，也未得到應有的重視。

五、以色列經驗的意義

開發中國家與工業化國家都面臨國家認同和地方獨特性衝突的問題。以色列社區發展的經驗裡有幾個現象值得借鏡。以色列的社區中心鼓勵居民參與某一些範圍內的活動，但是因為整個國家系統沒有全面的支持下，使得居民參與產生困難，這個現象值得深入探討。居民參與如果是由國家發動有一些先天的困難，即使國家鼓勵居民參與的動機良好，如果没有其他地方草根組織和民間系統支持，國家很難找出適當的人選參與。以色列的經驗裡，地方參與者只是中央方案觀點的影子，而不能使地方的不同觀點和需要進入政策形成，並且在方案之中呈現。

以色列的例子有兩件事可供學習。第一，如果希望地方能表現出獨特性、符合地方需求的服務方案能在統一的服務輸送系統中落實推動，必須整個社會存在許多不同的草根組織與民間自主系統廣泛的支持。國家要肯定地方民眾參與的必要性，並且要肯定地方的意見和觀點，要努力瞭解基層社區的社會現象，不能認為有地方的人士參與就是中央尊重地方的表現。社區居民代表的組成和產生過程要能保障地方獨特意見與觀點不被壓抑。第二，要考慮地方草根組織的不同意見

，不能只考慮中央單位地方分支機構的意見。本質上，要中央政府支持多元社會不同部門的不同聲音，並且支持多元的不同部門參與決策，而且不試圖影響決策結果，是很困難的事情。通常中央政府會努力找出辦法有效的鼓勵基層參與者表達地方特性，但是基層參與者不會成為與中央政府對等的參與者，地方的意見也常常不具有決定性的影響力。只強調地方資源的重要，不足以解決目前社區發展面臨的問題。社區發展面對的最大挑戰是政界人士、專業工作者和社區民眾如何創造一個合作模式使地方資源能夠自主運用，而不為中央的社會服務系統宰制。

以色列的案例突顯出在許多國家都日益被爭議的幾個議題：政府部門、民間的壓力團體和專業的社會工作人員誰該主導地方福利服務工作？地方福利服務的權限與中央權限如何劃分？關於公民參與的爭議更涉及是否每個方案都要公民參與？公民如何能普遍參與進入統治結構之內？公民參與能反映各種不同的觀點和對社會事實（居民需求）的各種不同認知到何種程度？本文討論以色列社區服務中心的案例。在此案例裡，中央政府（或有意或無意的）使各地的社會服務方案大體相同，辦法是透過中央政府以強有力的企圖心使中央統一的觀點壟斷意見市場。這種做法造成中央與地方的緊張關係。國家為其本身的最大利益，是否需要積極保有對社會需求界定的主控權？國家為其本身的最大利益，是否需要主控運用社會資源滿足社會需要的方式？此外，在社區發展的實務工作裡、理論層次上、和倫理價值觀方面，以色列社區服務中心的這種做法也有許多議題值得深入探討。

參考書目

- Allen, L. R. & Gibson, R. (1987). Perceptions of community life and services: A comparison between leaders and community residents. Journal of the Community Development Society, 18(1), 89-103.
- Ben, D. J. (1970). "Ethnic differences or social change?" In S. N. Eisenstadt, RBar Yosef and H. Adler (Eds.), Integration and Development in Israel. Jerusalem, Israel Universities Press.
- Billier, R. P. (1981). Making a more direct democracy work: The opportunity of shrinking resources, University of Southern California, School of Public Administration Working Paper.

- Brager, G., Specht, H., & Torczyner, J. (1987). Community organizing (2nd. edition). New York: Columbia University Press.
- Burke, E. M. (1968). Citizen participation: Characteristics and strategies. Journal of the American Institute of Planners, 34 (5),287-294.
- Butcher, H. (1986). The community practice approach to local public service provision - An analysis of recent developments. Community Development Journal , 21(2), 107-115.
- Craig, G. (1989). Community work and the state. Community Development Journal, 24(1), 3-18.
- Eisenstadt, S. N. (1967). Israeli society. New York: Basic Books.
- Eisenstadt, S. N. (1985). The transformation of israeli society. London: Weidenfeld and Nicholson.
- Garcia-Zamor, J. C. (Ed.). (1985). Public participation in development planning and management: Cases from Africa and Asia. London: Westview.
- Hadley, R., Dale, P., & Sills, P. (1984). Decentralising social services-A model for change. London: The Bedford Square Press/NCVO.
- Hardiman, M., & Midgley, J. (1982). The social dimensions of development-social policy and planning in the Third World. London: John Wiley and Sons.
- Kramer, R. M. (1981). Voluntary agencies in the welfare state. Berkeley, CA: University of California Press.
- Kimmel, M. S. (1987). Reconstituting community: Moral economy and community-based social movements in industrial countries. Community Development Journal, 22(4), 270-280.
- Kuitenbrower, J. (1976). Premises and implications of a unified approach to development analysis and planning, Bangkok: United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (Asquoted in MacPherson,1982).
- Macarov, D. (1976). Community centers as multi-service centers: Development and problems. Jerusalem, Israel Corporation of Community Centers (Monograph-
- MacPherson, S. (1982). Social policy in the Third World- The Social Dilemmas of Underdevelopment. Brighton: Wheatsheaf.
- Mandani, M. (1976). Politics and class formation in uganda. London:Heinemann

(As quoted in MacPherson, 1982).

Hebrew).

Richardsin, A. (1983). Participation. London: RKP.

Selznick, P. (1948). TVA and the grass roots. Berkeley, CA: University of California Press.

Yanay, U. (1987). Annual survey of community centers 1976-1985. Jerusalem, The Hebrew University of Jerusalem and the Israel Corporation of Community Centers, (Monograph).

Yanay, U. (1988). Ideology and reality-representation and participation in local service management. British Journal of Social Work, 18, 75-88.

Zipori, H. (1973). Development of the community centers in israel. (Monograph-Hebrew) . Jerusalem: Hebrew University, Schwartz Program.