

# 簡介南非社區發展

李貴榮

## (一) 南非地理環境介紹

南非共和國是南非洲最大國家，本土面積有一百二十二萬一千多平方公里，人口僅二千六百多萬人，如果再加上它所控制的西南非 (Namibia) 則面積達二百零五萬四千多平方公里，人口則為二千九百多萬人，可說地廣人稀，資源非常豐富，最著名的為黃金、鑽石、和鈾礦。

十五世紀末年 (一四八七) 葡萄牙人狄亞士，首次接觸今日的南非 (好望角)，十七世紀以後荷蘭人開始向南非移民，到了十八世紀，英國人亦加入南非移民的行列，且攻佔開普敦。十九世紀末年，英、葡爆發了南非爭奪戰，史稱 (Boer War)，當時荷人控制了 (Transvaal) 和 (Orange Free state) 兩省與英作戰，戰爭從一八九九年十月持續到一九〇二年五月，英國動用了五十萬軍隊，而荷蘭人只有八萬多名士兵，但荷人占地利、人和因素，雙方皆傷亡慘重，兩方都意識到任何一方都不足以單獨控制南非，而於一九〇二年簽訂和約，且於一九一〇年將荷裔移民控制的 (Transvaal)、(Orange Free state) 兩省和英裔移民控制的 (Cape Town) 省及 (Natal) 省合併為南非共和國，也因此目前南非有兩種國語——(斐語)

南非語 (Afrikaans) 和英語。

南非境內目前除了荷裔及英裔白人外，還有祖魯族的黑人。有色人種，及印度人種 (亞洲的黃色人種混同白色人種)。南非由於實施種族隔離政策，黑人的社會地位、參政機會、就業、婚姻、求學……等，給予不同待遇，此種不滿情緒除了國內正逐漸昇高外，同時亦遭受到英、美等各國之強烈抵制，惟目前內非白人政府，對於改善此一現象，必須兼顧多項因素諸如國家安全上之需要、保守派議員、既存之利益、提高黑人各項福利措施、擴建黑人學校……等。最近已有明顯跡象，在逐漸改善中。但是一些法案尚未廢止諸如：「混種婚姻不道德法案」、「工作保留法案」、以及「住宅分隔法案」等。南非所控制的西南非，面積廣大，但大都是高原和沙漠，不宜耕作，但是此地有豐富的鑽石和世界首要鈾礦蘊藏，當地的武裝分離運動 (西南非人民組織) 一直困擾南非政府，北邊的安哥拉已赤化，受蘇聯的慫恿而支持「西南非人民組織」，也因此，西南非的分離運動染上濃厚的共產主義色彩，南非共和國所以採取激烈的反共立場，成為我國反共陣線上的堅強盟友。

## (二) 南非社區發展簡介

從一九六四年社區發展部成立以來，南非對於社區開發的補助金一直是由該部經營的，直到一九八四年，南非三院議會在新憲法的規定下組成後才停止。

在憲法的規定下，議會成立的三院 (包括白色人種、有色人種及印度人種) 應各自以自己的管理方法與制度，來分別促進，經營各自的社區開發事務。因此社區發展部被解散了，而將一般的社區開發責任及特殊的房屋建設責任移交給議會的三院，這三院是指：① 地方政府下院的房屋暨工作部門 (白色人種) ② 地方政府各區代表的房屋暨農業部門 (印度人種) ③ 眾議院 (有色人種)。不久之後，憲法發展暨計畫部將為黑人社區的發展負責。

與社區發展有關的更重要的各自治辦事處，仍為所有社區之利益而繼續其功能。這些自治辦事處包括：全國房屋基金會、全國房屋委員會以及社區發展局。國家政策中的大眾房屋事務法案，於一九八四年為南非房屋諮詢顧問委員會制定新的條款，規定該委員會必須提供財務諮詢服務給各有關房屋建設的政府部門。

社區的發展，包括房屋建設的公共基金之獲得，必須經由下列的途徑。一般來說，地方上的有關當局有責任與權利來決定社區房屋的需求，一旦需

求被確定後，地方當局以及市鎮設計人要起草一份詳盡的企劃書，呈交給全國房屋委員會，以期獲得認可。如果該企劃案，被認可後，估計所需費用的額度不可超過管理當局的預算，當然也必須在國家的主要預算之內。這種房屋企劃案批准後，基金會便交付給全國房屋基金會。此外全國房屋委員會有權向開放的資金市場貸款，以補助議會所認可之全國房屋基金會。也就是說，地方當局代表國家和各個管理單位，為所有人種就社區開發及房屋建設企劃案事宜，負責代理執行的工作。

一九八一年至一九八三年在這三年裏，全國房屋委員會及基金會，已經花費了一〇五億二千萬蘭德（南非幣），為所有人種團體興建了六萬七千個住屋單位。四類人種團體的住宅區都是遵照種族區域法案的規定，分別開發，而且是分開設立的。

就像其他大部分的國家一樣，南非的社區發展條款不只包含了房屋建設而已，經由與有關人士的協商，該計畫是要發展出一個設備完善且自給自足的社區，也就是說任何大型的房屋建設企劃案都包含有良好生活所必須的設施，像是學校、診所、活動中心、公園、娛樂設備、購物場、適當的交通設備等。同樣重要的另一項功能是：要使各個社區依據本身的需要與其自行設定之目標來開創或管理他們自己的發展計畫。

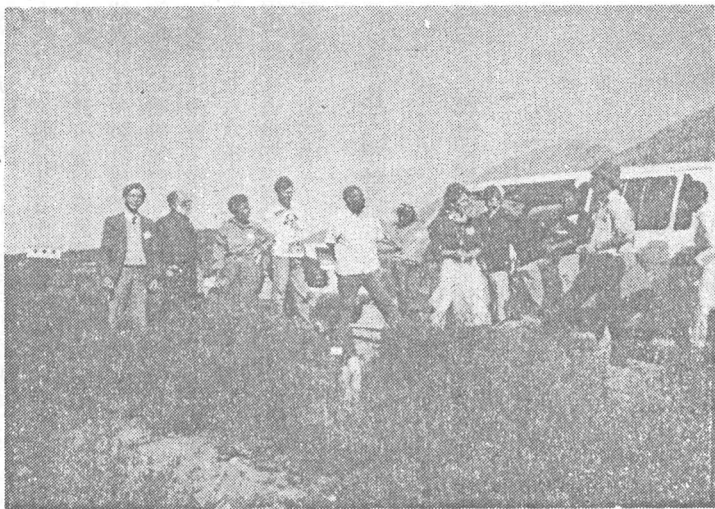
同時，主要的社區發展推動是着重在南非黑人國家（自治區）之外的都市地區。這些一般開發政策包含了預定的及全盤的社區開發計畫，其中有許多計畫是由南非發展信託處來協助執行的。

### 房屋政策

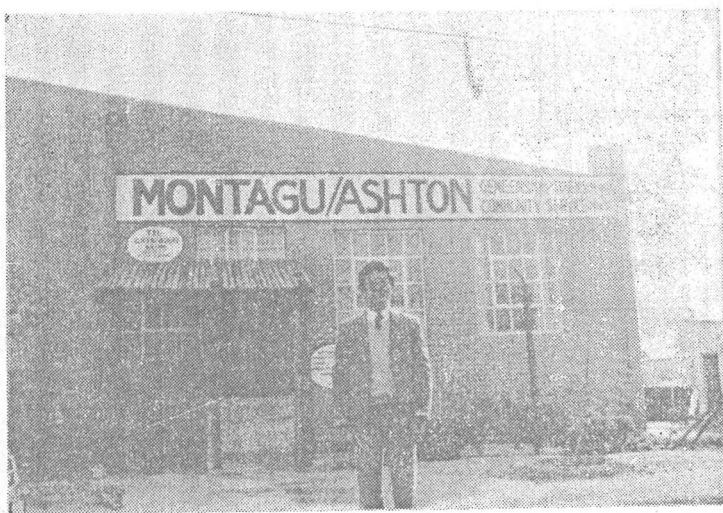
社區發展可能是多面性的，也要有綜合的概念。但是房屋建設則是這些計畫的主要重點要素。南非在所有全國性的生活上，都依賴私人企業自由市場經濟，包括房屋建設在內。每一位公民都要儘可能地從私人財務來源來協助提供自己的住屋需求。

基於此一事實，大多數的各個人種（白人、黑人、有色人、印度人種等）都是向南非建築協會貸款，以購買或建造自己的房屋。南非建築協會在西方世界中，是發展的最好與最精緻的。

然而，國家承擔了兩個重要責任，第一：使土地能夠適用於房屋建設的發展，並且提供必要的基礎設施與服務，第二提供房屋給無力購買或建造自



參觀蒙塔谷社區農場  
右二戴帽者社區農場人員解說



蒙塔谷社區服務中心

已房屋的人，以及那些無法從私人來源或任何其他地方獲得所需財源或貸款的人。這一項協助是在統一的標準下提供給所有人種團體。事實上，最後的審核，只有兩項標準，即收入與環境。

一個多元化的計畫案，是用來協助低收入的人，任何一個人，只要是每月收入低於八百蘭德，都可以向全國房屋委員會申請貸款，最大限額是二萬九千七百蘭德，購買房屋或建造房屋的費用不超過三萬三千德 (RAND)。

另外，特殊的補助是用來協助最低收入的人，特別是每月收入低於一百五十蘭德的人。通常國家會開發住屋，出售或出租給這些人。其他地方，依據環境的不同，國家會提供服務給這一類人當中，有能力從私人來源獲得基金或錢財，而能够自建住宅的人，所謂私人來源是指建築協會或其他財務機構或是僱主。

另一項主要評定標準——環境。適用於所有人種的人民團體，因為某些不能控制的原因而無法為他自己備有房屋者，包括窮困的老年人、需要受照顧的兒童、身體或心智殘障者、遭受自然天災者以及再重建者。近年來，房屋公益公司出現了，成為所有人種房屋建設的重要代理商。一九八四年年底時，已經有二十七家這一類的公司已經註冊，他們所扮演的角色是：為那些中等收入者增加必要的財源，這些中等收入者還不够資格取得國家的協助，但也不是太低的符合財務機構（如建築協會）的協助。

## 都市的更新

都市的更新也就是一種適時的行動，在防止或糾正都市的衰微，是屬於三院本身的責任，由社區發展局協助，於一九六六年在社區發展法案的規定下成立了：地方及省政府有關當局，不同的諮詢委員會以及憲法發展暨計畫部門。其主要功能是：依據現代化市鎮計畫的原則以及可接受的標準來重新策劃已枯萎的地區。市區更新的基金大部份來自社區發展基金會，該基金會是在社區發展法案的規定下於一九六六年成立的。許多大型的市區更新企劃案已經在近幾年完成了，但一些特別的重新開發計畫案還在進行中。

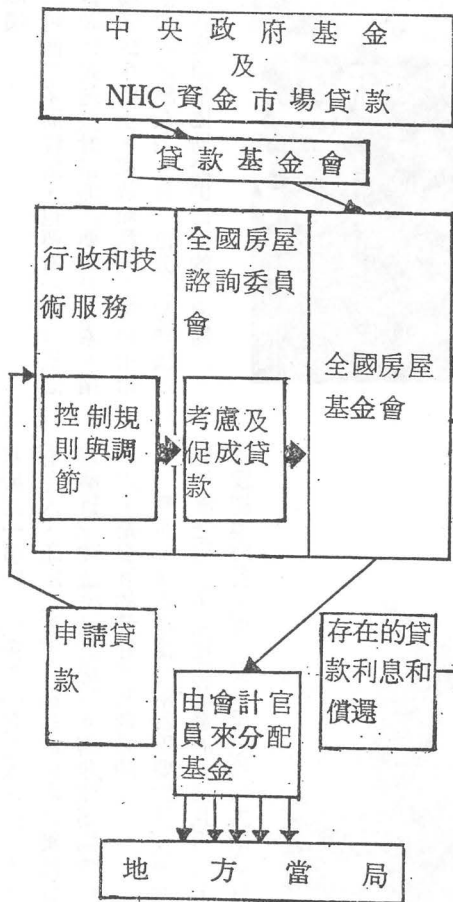
### 白色人種社區

一九八五年 (Act 103, 1985) 的房屋法案，為白色人種社區開發政策刻劃出發展的藍圖，在這

個法案規定下，於一九八六年一月成立了發展暨房屋局，促進白人的房屋所有權並且防止或修復衰微的社區。該局並且接管了全國房屋委員會及社區發展局目前對白人的功能。

發展暨房屋局有權利為房屋建築的發展以及市區更新徵收土地，有權利交付貸款給進行這種企劃案的認定團體、有權利貸款給想蓋房子或購買房屋的適當個人，而且有權利出售、出租土地或房屋來幫助低收入的人。該局提供直接或間接的協助以滿足已認可之住屋需要。所謂直接的協助是指以貸款的方式給地方當局、房屋公益公司或福利團體以貫徹市區發展、房屋建設或市區更新企劃案並且在某些個案中以提供基金的方式，幫助房屋公益公司整地，該局經營各種不同的企劃案，以促進白人中低收入戶的房屋所有權。

房屋計畫案財務流程表



它發放百分之九十的貸款給個人以建造或購買第一間房屋。該項貸款將來在家庭成長而需更大空間時，還可以再增加，在其他企劃案的條件下，對於因為想要購買或建造房屋之特定目的而準備的個人儲蓄存款，該局會補助百分之三的利息，這一種儲蓄帳戶，最多可以得到兩萬蘭德的利息補助，而且利息是免稅的。補助的利息是由財政機構補助如建築協會等。年輕的已婚夫婦在購買第一幢房屋時在前五年裏，每月應償還之購屋貸款中，可以獲得三分之一的利息津貼，藉着此方法，該局希望能夠增進他們對居住單位有適度的支付能力，這個居住單位日後可以用私人基金加以擴建。所有的地方當局、房屋公益公司以及福利組織都受到發展暨房屋局的協助，以期對這個資料庫有所貢獻，該資料庫對於未來的計畫是絕對有必要的。

### 有色人種社區

為有色人種社區的房屋企劃案開發土地是地方政府以及地方政府區發展科、房屋暨農業行政部門的責任（有色人種之眾議會），基於政策的事務，在一個新的房屋建築企劃案進行開發時，社區領導人在每一個開發的不同階段，都要接受輔導，這些輔導管道通常是地方管理機構或指導委員會。

在其他人種團體的案例中，地方當局的主要功能是在決定個別的房屋需求，並且將之呈報給有關部門，然而，許多有色人種的地方當局，特別是那些在小社區裏，還未有需要的來源和專業技術來執行新市鎮區的發展，包括所有的服務如市鎮計畫、

街道規劃、污水及洪水排水計畫，社區發展部將儘可能的聯合其他政府機構部門對這種地區提供支援。

如果地方當局沒有足夠的據點或土地供給房屋建設企劃案，就有必要為建築據點的要求做決定，並且為那些每月收入少於一百五十蘭德的人，對他們的住屋需求做一項調查，然後依據調查結果來決定社區的房屋需求。房屋貸款的申請案要呈交給該部門的機構長官，在他的管轄區內，社區得以產生。對於有意建造自己房屋，但又無法從私人機構獲得資金的對象，該部門會給予協助，貸款給可發放的個人用來購買或建造房屋或發放給地方當局用來購買建築材料，以建設自助self-help的企劃案，該企劃案要在嚴密的監督下進行。

### (三) 南非(Montagu)社

#### 區案例簡介

##### 一、前言

一九八七年八月二十七、二十八日兩天，一行十二人實地參觀了此社區，該社區位於南非西南方距離開普敦有兩百公里，人口共有九千八百多人，市內五千零九十人，郊區四千一百一十一人，人種少數白人，大部份是有色人種，講南非非語(Afrikaans)，此社區已成立了十一年，居民以務農為主，所佔面積相當遼闊，參觀活動內容有：簡報、座談、祈禱、參觀農場、社區小型牧場、家俱自製工廠、社區平價中心……等。晚上分別住在社區居民

(教友)家裏，住宅環境很好，由於時值冬末初春，所以花開滿地，該社區的特產是溫泉，因此吸引了不少其國內遊客。

##### 二、社區簡介

(1) Montagu 社區服務組織是在做社區發展的工作，它開始於一九七六年，當一些不同的教會人員作了計畫，對有色人種的鄉村和市鎮作了需要評估調查後，建立了此福利組織，並登記作為總教會的分支機構，來服務此社區。由於沒有經費，在十二個月後，決定聘用社會工作人員，費用由大家捐獻，一九七九年第二個社會工作人員進入此社區，一九八〇年又加了一位社會工作人員，目前社區在穩定中成長，共有二十四位工作人員，包含了三位牧師兩位社會工作人員及其他職員，(註入事費用全由教會支付。未向地方政府登記)。另外還有二百五十位志願工作人員，加入此一組織。

##### (2) 社區活動計畫：

1. 兒童與家庭照顧——個案工作 (一一〇件)
2. 社區團體工作：青少年輔導、雙親輔導、酗酒之勸戒——假日計畫——婦女俱樂部——婚前課程指導——護理服務——志願服務——老年俱樂部
3. 學前輔導中心——有一百二十位小孩。
4. 節慶與娛樂表演比賽——每年定期舉辦節慶活動及自製的小型玩具汽車比賽，所需經費的一萬二千至一萬五千蘭德 (Rand) (註：南非幣：臺幣 1:15)

5. 就養計畫——目前已有三千個小孩接受就養與就學。

6. 社區簡易工作發展——目前有家俱製作工廠、蔬菜之自種自銷。

7. 閱讀書寫能力計畫——目前有二十五個班次，共有一百五十成人在學習。

8. 法律諮詢服務——協助社區居民解決法律上之疑難問題。

9. 成立獎學金——補助兩位大學生，為社區做 part time 工作，一位是法律系的學生，協助法律諮詢服務，另一位是社會工作系學生，在社區中心職員指導下工作。

10. 加強合作事業發展——依據合作的原則，免息出租農場、及合作自製傢俱、桌椅、櫥櫃。

### (3) 教會預言的影響

教會進入此社區，在過去的十年裏，在對抗南非種族問題時，扮演了重要的角色，如被人戲稱的「白人母親的教堂與「黑人女兒的教堂」，這對教會所標榜的「和平」是錯誤的觀念，對於教會進入社區服務，亦有所阻礙，因而必須加強居民之信任及其信仰，以利推行社社有關活動。

### (4) 奮鬥前景

由於社區的需要很大，這幾年都集中在緩和需要上努力，儘可能的提供有形與無形資源，因為無足夠的技巧，可以迅速地改變現存之經濟和社會的條件，因此時間會再重估什麼是我們必須做的。如果能夠做到下列幾點，則社會將能改變和社區人民將能控制他們的情況。

1. 假如我們繼續努力減輕社區需要，我們繼續有福利機構之援助。

2. 除非我們的社區在技巧上的發展，尋求更多的資源，以滿足需要。

3. 除非自我信任的發展，幫助社區居民讓他們自己決定，使他們能自我獨立。

4. 經濟的獨立和社區人民的合作，必須加強社區居民的參與。

5. 社區的事務，必須是在為社區居民而做，和社區居民一起做及靠他們自己動手去做。

### (5) 需要特別注意的事項：

1. 我們對於南非日漸擴大的暴力事件要有所準備，正當在本社區黑白衝突的跡象，慢慢變得更加明顯的時候，Zolani 的情勢已經發展到了盡頭。在這種環境背景下，我們必須更有技巧的處理整個國家的政治發展，對於我們的公正超然的角色，將要接受持續不斷的評估。

2. 處在這種情境下，如同一次整個基督教會的行動所表露的，我們必須經常保持對基督教本質的認知，來審視我們所作的介入和處置。Kairos 條件為反應和行動提供了許多挑戰性的機會。

3. 我們必須要學習更多有關社區發展的事務。當我們嚐試着去做好社區發展工作和專業化的過程中，我們必須避免固步自封、墨守成規。對於我們所致力的工作，我們必須處在客觀的地位上，來分析我們的工作和提出問題，基於這些觀點，我們非常需要彼此的幫助。

4. 如果我們想要在南非的發展過程中，扮演一個角色，我們必須經常地提昇實務的水準，在強化服務水準的過程中本社區的經驗或許有所助益於別的計畫和地方。

5. 對於在 Zolani 和許多所謂的「有色人種」地區的種族隔離的解除，我們必須獲得明確地保證，對於南非這個以種族隔離政策將人民殘酷的兩極化區分的國家而言，撤除種族間的藩籬，具有很廣泛的含意。人與人之間必須藉助相互交談的機會，來重建彼此的信任，有信心的學習，別的社區如何感受和運作。為了達成這樣的目標，本社區必須完全地獲得承諾和保證。

6. 我們必須更加的了解，強調的重點必定是「自我信任」，在為社區服務時，民眾愈是表現的倚賴，就會迫使我們去做更多的反應，事實上，這些反應應該出於民眾自己。當一個人因過度介入和反應，導致只能以很有限的時間，用來發展新的策略，學習新的技巧和分析所做的工作時，處境就變得很危險了。

7. 我們必須更加的了解，發展通常都帶來民眾內心的衝突，這是因為在發展的過程中，你是拿民眾的安全來冒險。所謂的安全對我們來說，可能並不是真正的安全，但是對於那些民眾而言，卻是重要的憑藉。在目前這種暴亂的局勢當中，仍有許多像 Crossroads 和 Zolani 一樣的地方，受到壓迫的民眾的表現，好比保安委員會的委員（自己指派社區警衛），看到這些跡象，我有一種很強烈的感受，認為整個問題的解決，已出現一線曙光。

8. 為社區發展出錢出力的人，必須了解到社區

發展是一個緩慢的過程，他們必須很小心謹慎地避免把自己的理念型態投射到民眾身上，並且要謹慎地採取解決問題的行動，當我們擔心民眾會遭遇到失敗，而不能讓民眾自己做決定的時候，有一點特別要強調的是，民眾必須學習着去回答「是」或「不是」，儘管在他們說「是」的時候，我們會說「不是」，當他們說「不是」的時候，我們會說「是」。

為社區發展動用的經費，必須被使用於發展所服務的民眾而不是各式各樣的計畫，對人們所急需滿足的需求，單純的提供設施和投入金錢（如教導、讀寫能力班、就業計畫等）對於南非來說，並不是最亟於解決的，現在最需要的是，請那些出錢出力的人們，對於那些發覺到自己的人性面，而往深層發展的民眾們，給予肯定和尊重。當我們嚐試着去發展自我信任、獨立經濟能力、長期發展的時候，各種計畫都必須妥善設計，導致結果能使社區自立更生。

#### (6) Montagu 社區發展的原則

1. 社區發展工作要從社區的現況（此時此地）着手。
2. 必需幫助民眾確認他們的自己的需求，並按優先次序逐一排列。
3. 緊接着社區發展者，喚起社區意識之後，社區本身就要踏出第一步。
4. 社區發展計畫不僅限於理論的層次，而更應落實到草根的層次。
5. 協助民眾學習和應用所須的技巧。如果社區本身缺乏這些技巧，那就儘可能地協助他們，發展

出自己的技巧。如果這些技巧是引介自別的地方，那麼社區就必須有足夠的能力來駕駛他們。

6. 對於自己所提供的服務或從事的社區發展工作，必須保持誠實和清楚明確的認識。

7. 社區發展者能為社區做的，僅限於那些社區本身所無法從事或無從學習的事務。

8. 協助民眾自助，讓他們更加獨立自主的運作。（我們所做的每一件事，都是要讓他們處在更有利的地位，以便於自立更生）。

9. 如果具有可行性和被期待的計畫，必須要從本社區分離出去，當民眾要求給予協助的時候，發展者仍須繼續給予忠告或領導。

10. 各種活動都必須針對特殊目標來辦理，並且須預先妥為規畫設計。（羅馬不是一天造成的，世界也不是一夜之間就能轉變的）

11. 就如同所有的計畫一樣，Montagu 必須真正的歸屬於社區（雖然我們仍須明確的界定「歸屬」和「社區」）。

12. 發展是指人的發展，而不是設施或事物的發展。

13. 民眾不是被發展的，他們必須以自己的力量和方式來發展自己。

### 三、結論

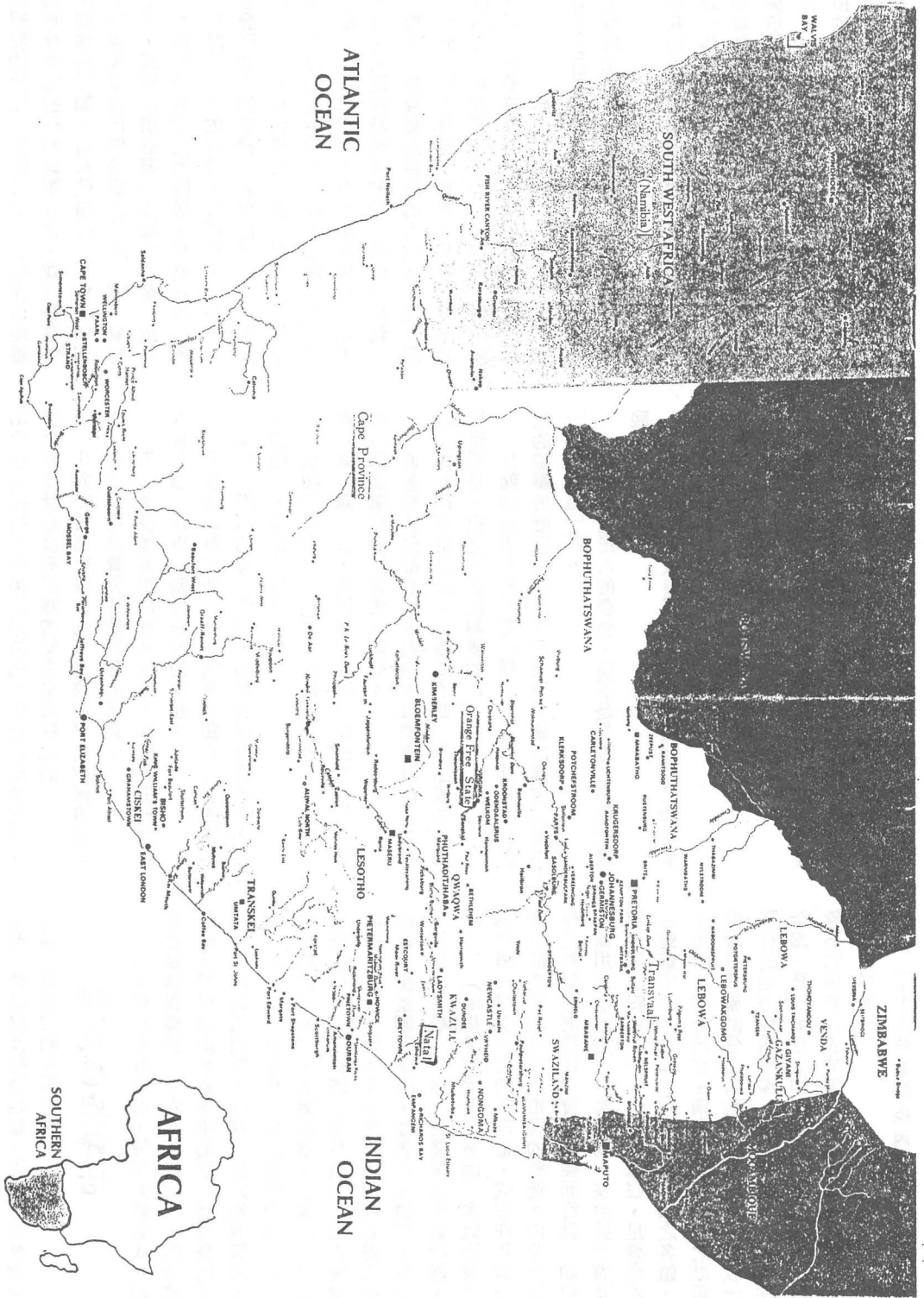
教會必須接受發展所意味着反叛的事實，在這歷史上具決定性的時刻，民眾正決定對抗限制他們的自由的環境，依我的看法，除非主動地參與反抗的行動，來對抗那些導致民眾貧困、忍受屈辱和墮

落的社會結構及經濟組織，否則，教會就會脫離了民眾，而和他們互不相關。

### (四) 感想與評估

南非從事社區發展，時間大致與我國相仿（南非社區發展部於一九六四年成立），但是真正重視社區發展建設則是近幾年的事，而且發展方向着重在鄉村或偏遠地區，社區面積大都很廣濶，類似我國鄉村社區，在都市中很少有所謂的社區存在（正式組織的社區），大致而言，我國的社區發展工作，優於南非，且我國社區發展早已進入精神倫理建設提昇階段，而南非似乎仍停留在基礎工程建設之階段。生產福利建設，他們正加強中，但效率很低，例如社區織布工廠，用簡單型老舊機器，大部份為手工（嚴格說來此為工業而非家庭副業），三十幾位黑人婦女一天的工作量，或許在我國一兩人配合一部機器即可完成相同的數量。南非社區發展工作是針對社區居民之實際需要而行動，如絕對安全之飲用生水計畫、足夠食物、整治排水道及垃圾之清除以及安身之所，做的很徹底，足資參考。「社區健康中心」C.H.C 則類似我國之各區、鄉、鎮衛生所，綜括而言，南非政府現階段之社區發展，仍沿用種族區分之福利政策在推行，所以一般白人居住的地方較為整潔、美化與安全，南非幸而藉着全國一致的宗教信仰，促成人民的團結合作，維繫着不同種族合成的國家，得以讓時間慢慢地考驗其未來之發展。

（本文作者任職內政部社會司）



附錄 (二)

南非福利政策與服務結構體系

