

加強民衆社會參與提高生活素質之探討

• 陳 昭 郎 •

一、社會參與之重要性

社區民衆生活素質之提升乃社區發展之宗旨。社區民衆的互動與參與爲社區發展的必要條件，沒有民衆的參與，也就沒有社區發展。民衆參與已成爲當今社區發展過程重要之一環。因此，如何促進民衆積極參與社區活動或發展工作爲提高居民生活素質重要途徑。

民衆參與是促使社區發展工作與社區居民密切結合在一起的過程。在社區發展過程中，提供各種不同的組織與團體，使民衆參與社區決策與活動，使他們能夠在公共事務上自由發言，表達意見，參與表決，分享權利與負擔義務，這就是地方自治的精神所在，也可說是民主的真諦。故民衆的社會參與乃民主的基石。我們知道生長在民主體制社會裏的人，不可能自然獲得民主態度去處理團體事務，民主的習慣與技能是學習而來的。社區居民除非積極參與地方公共事務的決策與活動，使其有機會分享權利與義務，否則無法提昇其民主的態度與能力。

參與也能激發個人的潛能，提高思考創造的能力。人民積極參與社會活動，是開發人力資源的必要條件。人力資源的開發是一切資源運用的基礎。所以人民的社會參與可促進社會資源（人力與物力）的充分利用，加速社會進步，增強社會的和諧。

社區居民的社會參與除了在參與過程中學習民主的技態並培養民主態度外，尚可從解決公共事務過程中獲得繼續成長的能力，從工作中可求得自我成長及發展。同時民衆積極參與公共事務，將導致較佳的決策，參與者可藉此獲得更多的權利與福祉。人民參與地方公共事務，可控制與平衡政治的活動及權力結構。例如地方派系和黨派的政治徇私，地方建設經費之分配不均，以及引用關係徇私現象之發生，多多

少少都與缺少人民積極社會參與，未能控制政治的行爲有關。換言之，人民積極的社會參與將可減少派系徇私、分配不均及徇私現象發生。民衆參與社區決策過程也可消滅社區領導人員做自我利益的決定，而損及大眾權益。如此人民可獲得更大的權力並爭取更多的福利，提昇其生活素質。所以，社會參與，就個人而言，可以增進高貴品格與自我充實。就社區而言，無疑是一種開發人力與物力資源的方法。同時人民社會參與是提供特殊的洞察力、資訊、知識及經驗的來源，這些對解決社區問題均有所貢獻。在民衆參與社區事務過程中，一方面，個人自願貢獻自己的學識與能力來解決社區問題，是一種有效的社區人力資源的開發與運用。另一方面，在參與過程中，個人要與他人互助合作，分擔權利與義務，不但可以繼續學習成長的能力及不斷地自我充實，而且它也是一種公民訓練與培養民主態度的最佳途徑，促進個人高貴品格的發展。

參與也是達成基本需要的有效途徑，透過社會參與可以滿足個人的基本需求，增進滿足感與認同感。馬斯洛(A.H. Maslow)將人類的需要分爲生理的需要、社會的需要及心理的需要等階層。生理需要是基本的，它包括生存及安全；社會需要包括相屬感、愛、地位以及聲望等；心理需要則強調自我實現。一個社會參與程度較高的人，最顯著的行爲是表現在與他人溝通及接觸的頻度增多，參與公共事務決策與活動頻繁。個人社會參與程度提高，彼此互動與交換訊息機會增加，解決問題與決策能力亦提高。又由於「參與」必須與他人共同分享權利與盡義務，互助合作完成任務與活動。所以生存與安全的需求也容易達成。參與程度增加相屬感與愛的需求也易滿足。同時社會參與提高也顯示個人社會地位與名望的提昇。最後，個人的理想與志願也可透過個人對社區或團體的貢獻而付之實施，因此社會參與的提容易達成自我實現的需求。隨着社會參與程度的增加，人民基本需求滿足感增進，生活素質也就提高。

二、目前民衆社會參與概況

我們知道一般的組織是金字塔似由上而下的組織，無法讓每個人在組織發展過程中的每一個階段都完全參與，所以一般民衆的參與便呈現倒金字塔型態。因爲民衆的社會參與受三個條件限制：(1)自主性，即民衆能自由參與；(2)民

衆有能力參與；及(3)民衆願意參與。依據參與者之行動看參與程度，由低至高可分爲受操縱、受治療、接受宣傳、接受諮詢、提供意見、共同計畫、行使代表權及全面控制等八個階層。前兩項爲無參與，中間三項爲象徵性參與，後三項爲行使人民權利屬於較高程度參與。

根據生活素質研究中心編印的「中華民國第一次社會報告——國民生活素質之評估」分析國人社會參與主要包括政治參與、社區參與、社團參與，及社會運動與集體行爲等四類。人民的社會參與，主觀的表現於對政府施政措施的滿意，對國內政治、經濟及社會情況的關注，及對公務人員的信賴程度。過去三十年來臺灣地區人民對政府的各項建設及社會福利的促進，都給予相當肯定的評價，對重大公共政策的推行，都能給予熱烈支持與參與。但是，民衆對公務人員的信賴程度並不高，不十分滿意於執行行政人員的言行與服務態度。尤其對稅務人員、警察人員及司法人員不具信心且缺乏好感，認爲政府應急於改善貪污瀆職的風氣。

政治參與是民主國家的中心信念。人民的政治參與程度高表示其民主化程度亦高。參加選舉是政治參與的最直接途徑，故投票率的高低將衡量政治參與程度的指標，當選率的高低也可顯示政治參與者的多寡。就民國五十八、六十一、六十四、六十九及七十二年的立法委員選舉來看，平均投票率爲百分之六五·七四，當選率爲百分之四八·四七。同期間之國大代表選舉，投票率爲百分之六三·二二，當選率則爲百分之五三·五八。在歷屆地方自治選舉中，省議員平均投票率爲百分之七三·九二，當選率爲百分之五一·七；縣市長的平均投票率爲百分之七四·五七，當選率平均爲百分之四三·四；縣市議員平均投票率爲百分之七七·五四，當選率平均爲百分之五五·九四；臺北市議員投票率爲百分之六五·七七，當選率爲百分之七〇·〇七；高雄市議員投票率爲百分之七六·七五，當選率則爲百分之五一·八五。這些統計數字顯示臺灣地區民衆政治參與，乃屬中等程度的參與。但近年來社會人士表現在選舉及政治事務上活動逐漸頻繁，政治參與感有越來越濃郁之趨勢。

社區參與是社會參與的基礎，也是參與政治的最好階梯。熱衷社區參與者往往是積極的社會參與者。因此，人民對社區活動的參與程度愈高，表示其對

社會關懷的程度愈高，亦顯示其生活素質愈高。根據行政院主計處辦理之「臺灣地區國民對家庭生活與社會環境意向調查」資料顯示，只有百分之二五·八二的受訪者參與社區活動或社會救助工作，而大部分的人，有百分之七四·九八，未曾參加任何社區活動或社會救助工作。參與社區活動者，男性多於女性，前者佔百分之二六·三八，後者只有百分之二一·六九。而且參與者中以四十五至六十歲年齡層，高教育程度以及家庭所得較高爲主。這種現象可能臺灣早期社區發展工作以基礎工程建設爲主，例如修道路、鋪水溝、設電燈、通自來水、建活動中心、設圖書館等具體工作。而這些技術性工作許多均由社區發展工作人員或政府機關越俎代庖，社區民衆只是扮演遵照實行或被迫實行的角色而已。近年來社區發展工作才改變策略，加強社區精神倫理建設，培養社區民衆自立自助的精神，激勵社區居民積極參與發展工作。

社團參與亦是社會參與的一種形式。民間社團具有彌補政府機構服務不足的效能，並可發揮充分反映民意，強化社會凝聚的功用。從民國五十年到七十一年間的二十一年間，人民團體數增加快速，但因人口迅速成長，則每萬人參加人民團體的人數並未顯著增加。在職業團體方面，民國五十年每萬人口有二·二九個，到民國七十一年僅增加爲二·五〇個，個人會員數則由每萬人六九三·九四個，增爲一、七二七·三二個。在社會團體方面，同期間每萬人口由一·九三個，增加到二·一二個；個人會員數則由八三一·六四個增到一、二二五·六一個，增加不太顯著。就個人會員來看，職業團體的成長顯然比社會團體的成長較快，可能是近二十年來工商業發達，使得職業團體大量成長之故。社會運動，代表另一種形式的社會參與。此種運動需要廣大的民衆共同參與，以便解決某項社會問題或建立某種新的行爲模式，對生活素質的提高具有積極而正面的作用。近年來臺灣地區的社會運動，如消費者保護運動、環境品質維護運動及生活素質提昇運動等剛剛萌芽，尙待民衆積極灌溉，以期成長茁壯。

總之，在各類社會參與中，國人最熱衷於政治參與，參與程度也最高，尤其對政治活動的選舉興趣濃郁。民衆參與社區活動的意願不高，參與社區活動或社會救助工作的比率甚低。由於一般社會團體的組織多不健全，功能也難以發揮，民衆參與率未能顯著增加。因受特殊環境限制，社會運動推展不易，近

年來剛開始萌芽起步。故全面性的社會參與目標，有待努力以赴。

三、促進社會參與之途徑

促進社會參與途徑很多，依不同形式的社會參與有不同的方法。民衆參與程度較高的政治參與雖被認為屬中等程度的參與，就投票率而言，不遜於歐美許多先進國家，但與投票率高的歐洲國家相比，我國的投票率仍然偏低。再者，目前臺灣地區人民政治參與期待逐漸高漲的階段，我們仍有不少的傳統保守手段，阻礙更多的參與孔道，縮短了期待與實現之差距。生活素質研究中心在其編印的「中華民國第一次社會報告——國民生活素質之評估」一書中，提出以下五項提高政治參與程度之呼籲，深值政府有關機關及國人努力以赴。該五項提高政治參與途徑爲：(1)擴大增額選舉規模，調整國會結構，強化議事功能；(2)開放社會中，建立公平競爭的參政規則；(3)鼓勵青年關心國事，培育年輕一代的民主素養；(4)擴大政治溝通的題材範圍，使普受關切的政治問題得以公開討論；(5)多延攬專業性政治菁英，並儘量祛除省籍、黨籍的偏好。

前已提及，社區參與是社會參與的基礎，爲目前社區民衆最重要的社會參與，而且它的涵蓋最廣，包容人數最多，深入最基層的人民參與形式。然而目前國人社區參與程度却甚低。急需尋求改進之道，以促進社區民衆積極參與社區活動與決策。並不是所有社區居民都會自動參與社區決策與活動，民衆對社區事務參與程度之高低取決於許多因素或條件，下列幾個條件乃促進民衆社區參與的原則：

1 健全社區各種組織並創設適宜的組織結構，便於表達興趣，以促進民衆參與；大多數的行動是透過組織而產生，組織是行動的工具，經由它達成需慾的改變。社區現有的各種組織若能健全應可提供民衆自動參與的機構。一個適宜的組織結構可促進民衆參與，但在許多社區發展工作過程中，都沒有一個適當的團體能給予民衆投入於決策或推動工作的過程裏。例如醫療保健有關活動經常都由職業性工作人員來執行，社區志願工作者往往被排斥在外。一些退休後體力與智力健在且經驗豐富的老年人力，亦常常被忽視，未能善加利用。其原因乃沒有適當的組織結構提供他們參與的機會。當社區民衆有一個適當的組

織結構可使他們表達他們的興趣時，民衆將會自願參與社區的活動。所以加強在社區內，依各種不同的年齡、興趣、性別或地區別，分別組成不同的組織，讓各類的人都有參與活動，貢獻其專長的機會，相信定可提高社區民衆對社區活動的參與程度。

2 使社區民衆了解參與能獲取之利益，以促進民衆參與，民衆之所以參與社區活動，是因爲他們相信這些活動能給予個人或社區帶來某些益處，以及解決他們生活困境或生活方式受到之威脅。因此，社區發展的目標、活動可獲得報償或利益，能爲社區民衆解決的問題，均必須明顯地讓民衆知道，才能有效誘使或吸引他們持續參與。

3 加強民衆對社區改善之義務感，並使自願參與者獲得滿足感與舒適感：民衆參與社區事務經常是因爲他們感覺到參與是對社區盡義務所致，他們的個人價值促使他們去支持社區活動。社區發展過程中，務使居民瞭解，紓解危機改善社區是他們的責任與義務，培養他們「建設村里要靠自己」的自助精神。因此，社區發展工作之各階段，從發起、認可、傳佈、決策、執行到考評，所有活動都應由社區民衆自己擔任，職業性工作人員僅從旁提供技術或擔任顧問即可。在工作推行過程中，或者工作告一段落時，政府有關機關或團體對於工作認真及貢獻較大的領導幹部與熱心人士，應給予適當的獎勵，以使其工作獲得肯定而獲滿足感，利於繼續參與並鼓勵其他民衆的參與。

職業團體和社會團體者要增進組織功能，則首先必須避免活動太過於政治導向，減少對人民團體過多的輔導與監督，能夠給予自主性，政府適度開放集會結社自由。另一方面，應積極鼓勵工商企業團體參與財經決策，透過職業團體及社會團體參與政策擬定，重大建設規劃，以及法令規章之擬定與修改，使民間團體發揮服務國家社會之功能。同時，也要尊重各種社會團體或職業團體的自主性發展，使國人因熱烈參與民間社團的活動而更熱心於社會參與。

促進剛萌芽的社會運動成長茁壯，政府有關機構一方面要應民意需求，隨着社會與環境的變遷，修訂阻礙社會運動的法令規章，另一方面，更應積極適當正向輔導與協助，開放更多、更直接的溝通孔道，使民意上達通暢無阻，以達成國人全面性參與的目標。

【本文作者爲臺大農推系教授】