

# 台灣地區鄉村社區發展所遭遇之困境

張維安

雖然工業化構成了現代發展的重要層面，但我們也應體會到鄉村地區的發展，對於整體發展過程也是不可或缺的一部分。尤其是在新興國家中，農業部門所擁有人口及生產力是這些國家的最大部門；這些被視為其落後的象徵，同時也有高度成長的可能，因此經濟發展計劃目標應包括鄉村地區的發展。

大部分鄉村發展的目標都已明示於社區發展 (Community development) 的方案 (programs) 裏，這些方案以對孤立、傳統且佔有最大部分的落後鄉村社區的瞭解為起點。他們也認識到殖民主義經常在要求提高生產力和鄉村社區凝聚力的現代過程中產生了一道強而有力的障礙，而使整個鄉村部門產生蕭條。因此在社區發展目標中隱涵着推動地方進取精神、凝聚力、提高生活水準，製造村民利益以及現代舒適生活的暗示。

不幸的，有些社區發展方案所着重的只是顯示其有形的成就，其主要成就就是公共廁所及小圍牆的興建和粉刷，以作為那些從城裏來的選官貴人參觀訪問之用，而在這些訪客離開後所留下的只是從沒有用過和毫無作用的象徵而已。

社區發展目標和方案已獲得其特殊的認定，包括一組計劃和行動的規範，這些規範描述了一般目標，單位的組織和實施的說明。

一般目標強調村民的價值和態度的改變，俾能減少他們的過分孤立，並給予他們改善生活條件的進取精神，了解最高的價值是不靠外在的政府力量，而是自助。這暗示着鄉民的需要必須經由集體行動導向的實際性目標來提供，而此組織的單位就是鄉村本身；這假定了共同利益具有促進動員的潛在力量，同時也假定鄉村曾是一具有相互扶持和福利能力的民主或自足單位，只是這些曾起作用的民主式社區在遭受殖民主式統治下，衰退和停滯了。最後一個達成鄉村社區發展的說明就是提供他們一些具有多重功能的鄉村工作者 (multipurpose village worker, 以下簡稱鄉村工作者)，他們能幫助村民為改善自己

而組織起來，並能結合外在的專門技術的政府機構，這些機構具有特殊能力來協助村民使他們的生活過得更好。

在亞洲有三個很成功的鄉村發展計劃，分別是 JCRR (the Taiwan Joint Commission for Rural Reconstruction)、EPARD (the East Pakistan Academy for Rural Development) 和 MRD (the Malaysian Ministry of Rural Development)，他們的成功特別是：1. 增加農村收入；2. 推動村民在增加收入方案和增加現代經濟發展潛力方面的合作；3. 迅速達成鄉村普遍經濟發展所需要的物質基層建設。

這些方案在某些方面已完全違背了社區發展的重要規範，如 JCRR 和 EPARD 就拒絕使用村落 (village) 做為發展的自然單位，MRD 也摒棄使用村落做為重建計劃的自然單位，同時都拒絕承認鄉村工作者的地位，他們不同意一個外來的鄉村工作者可以推動村民並結合外來的技術機構。最後，因為他們所強調的目標和行動都與村民有關，所以他們做了一些與村民的需要有關的假設。例如「增加收入」和「增加收入的必要條件」是為村民所最需要的，其中增加收入的必要條件如新的農業技術，新的道路、市場和更合理的經濟組織，這些可能不易為村民所了解，但却易於被決定。這三個方案的觀察將有助於確定批評一個鄉村發展成功與否的標準，也將對社區發展方案的實施分析得更精確些。

以下我們以 JCRR 來討論：

JCRR 是由美國立法所成立——是經由中美兩國政府的協議，在一九四八年四月三日於美國第八〇次國會中的「中國援助法案」(1948 The China Aid Act) 所產生。其中詳述美國對中國援助的一〇%將被指定用於鄉村的重建，同時將受五人委員會所管理，此五人包括兩個美國人和三個中國人，由各總統所指定。此一聯合委員會對決定適合於中國鄉村重建的方案擁有很

大的自由。ICRR 在成立之初已獲得兩個成功的主要來源，首先是在中國的美國特殊外援任務獲得了長期的財政依賴；再者，因為他是農業發展專業高職位的聯合委員會，他們不受中國及美國的政治壓力所影響，甚至中、美的委員們都可以在必要的時候說服他們的政府官員。

ICRR 的工作首先開始一九四八年大陸淪陷前，在大陸的 Szechwan 的土地改革。神州淪陷後，此一行動則轉移到臺灣，並立即加強土地改革及農村發展的行動。這些行動在臺灣的農業和鄉村發展的成功都是可以考證的，如在一九五〇年代的一〇年間，臺灣農業部門真正產量的成長率是每年一〇%，每種作物的生產量及人工、土地的生產力都呈現穩定和戲劇性的增加；同時引進的新作物和技術也都被接受了。技術、組織模式和鄉村的生活水準也都明顯地貢獻並分享經濟的快速成長。雖然無法細量 ICRR 在全面發展的功能，但廣泛地都認為 ICRR 是一個主要的角色。

ICRR 所認知的主要目的就是增加鄉村收入，提供鄉村福利，並推動社會公平，工具性的目的觀點是收入和福利，這些都受到 ICRR 技術能力的大力支持。委員們都是專業的農業專家，他們有豐富的分析 and 推動農業發展的經驗，他們設立了一個組織和幕僚，研究並推廣其技術。這方面在政府遷移來臺後，ICRR 有很多的方便。因為大陸淪陷後鄉村發展的自然規模約減少為原先的十分之一，而在技術幕僚上並未減少，同時臺灣也擁有來自大陸的足夠的人力，因此 ICRR 有充分的技術能力去分析鄉村生產的組織並設計適當的方案來增加生產力。

ICRR 含意最深的目的觀點就是社會公平，受到了當時的政治所支持，共黨竊取大陸剛好提供了社會公平的政治價值在負面的有力支持，他給這些土地改革的主張以信心。此外，臺灣在光復後，臺籍地主的政治地位已逐漸降低，甚至不能維持，在政權上土地改革和社會公平的有力主張，沒有受到強有力的反對，於是為 ICRR 在社會公平價值的推動建立了友善的環境。

ICRR 在臺灣的第一個行動就是協助發展一個有效的土地改革方案，此一方案首先注意到政治決策的過程，委員們有效地運用其自主權力並與改革的立法趨勢相結合；其次他們要求加強注意實行的細節，土地必須全面調查並詳盡登記所有權與使用權，然後使農夫了解其權力並協助獲得之；最後以貸款或其

他方式的財政資源來協助農夫們，使重新分配的情形能夠延續。

土地改革計劃從一九四八到一九五二透過許多有效方案產生了經濟規模的普遍所有權。土地改革從減少地租和佃農契約的法規着手，透過國有土地賣給現耕者到強迫出售超額土地，將這些土地賣給小農夫或沒有土地的小佃農，但是現耕的佃農有優先權來購買，就經濟和社會公平的觀點來說，這是成功的。從一九四九年到一九五八年所有的農家中，自耕農從三三%增加到五七%，有一〇〇、〇〇〇家的農家得到新的土地所有權；純佃農從三六%降到一六%。普遍的所有權對小農夫們增加其生產力帶來了有效的經濟獎勵，因為工作的報酬將直接歸於他們所有。

土地改革佔了 ICRR 早期的大部分精力，緊接着土地改革後，ICRR 將重心轉移到其他活動方面。雖然農會在日制時代已經成立，並被認為是一個多元功能的結社，如貸款、行銷、零售以及推廣工作，那是一個民主的組織，利用農夫為領導者，並使用當地人為技術主管，使成為自主而有個別責任的結社 (individually responsible Associations)，但 ICRR 推動了全島的農業貸款的合理化，也推廣了新的品種，改善了技術，增加鄉村的收入和福利；相繼的從農作物耕作、豬的人工授精方案推展到改善稻米品種，提供更多的肥料、土地重劃計劃、協助計劃並實施新的大規模灌溉系統，重新造林，注意到家庭經濟和衛生教育的福利、營養並與已有的鄉村衛生機構密切配合。

ICRR 的工作具有很大的助益和實用性，尤其是在增加收入和福利方面，他能够集中精力在有效的方案，並有充分的彈性來摒除那些確實無效的活動，如早期本來特別注重興建社區集會所和組織鄉村結社，後來一旦發現這些對於推動增加生產力和福利並無功效，且村民們對這些活動又缺乏興趣時，就停止此項工作，就一般情況而言，ICRR 的進行是以基於經濟利益分享的特殊團體為單位，而非以村落型態為單位，並且透過提供技術援助給這些羣體，使其願意且得以滿足其所花費的代價。總之，ICRR 是以「經濟的」來定義羣體，並非以村落做為活動的單位；以一種方法來破壞受地主利益所控制的舊鄉村社區。它並非要改變價值和態度而是增加生產力、福利和公平，所有的這些都有簡單而有效的操作性定義。雖然在「感覺需要」(felt needs) 和「自助」上

略有加強，但只有在遇到村民的需要時才用來判斷活動的成功與否，做為這些人貢獻時間、精力和金錢給活動之意願的測量。

從這些成功的例子裏，我們可以得到決定成功的一些解釋，以及由許多社區發展方案的興建廁所、圍牆所指出的腐敗的型態，茲以五點分析之：

(1) 首先這個計劃已考慮到政治力量以及其背後的影響，ICRR 有一些外在的財源和相當有影響力的領袖，它允許使用資源並指示他們進行一些合理性的和有助益的行動。一般在社區中社區發展方案相對於社區其他活動而言，經常並不具有優先的地位，這意味着缺乏資源，也反映出工作人員的劣質以及不能脫離外在壓力的影響，那種壓力就發展鄉村的觀點而言是不合理的。

(2) 權力的問題清楚地反映出鄉村工作者的地位，他在一般社區發展方案中扮演著統合鄉村現在各項服務的角色，這個統合是需要權力的，而他被置於一個位置，在那裏他沒有權力去指導其他人員，因此他必須依賴說服來統合；不幸的，因為社區發展方案通常沒有優先權的活動，而經常那些工作人員又比他們所要接洽協調部門的人員更缺乏技術上的資格，這樣自然地更減低了其說服力，既非以權力又非以技術的能力來統合，鄉村工作者的工作受到了村民的排斥，只有引導他們去做些看得見的活動，這些活動可以取悅社區發展的高級人物，於是圍牆、公廁產生了。而 ICRR 既有基本的技術能力，又有財政力量來支持，於是他們的計劃和提議才能為其他機構所接受。也就是他們健全而又能提供財源使得他居於一個地位，在那裏他能夠協助個別的機構成為有用的機構，不會威脅這些機構的整合。

鄉村工作者的功能以一種微弱的方式表現出來，那是一件司空見慣的事，在新興國家裏有科層作風的人 (*bureaucrats*)，因為他的教育、經驗和流動的慾望而獨立於鄉村社區；通常鄉村工作者受過一些教育，熱衷於高位，但對鄉村社區缺乏興趣和知識，也缺乏對鄉村社區的共感 (*Sympathy*)。其嗜好就是為更高的地位或更好的機構工作，但是其資格却是社區發展中最低的位置；因此他們不只是缺乏權力和技術能力去統合，也缺乏在鄉村社區中做好統合作作的社會心理特質。

(3) 這些 (ICRR, EPARD, MRD 等) 成功的方案中沒有一個以村落 (*village*) 做為發展的單位，而一般的社區發展計劃却視村落為活生生的單位，

在那裏為當地發展的自我持續而運用進取精神，可能是一項很大的錯誤。傳統的鄉村可能因相當凝聚、孤立及包含有解決衝突的內在方法而成為共同利益的社區。殖民的經驗和在尚未獨立的發展及衝刺可能突破原來的孤立，市場力量和政治力量已開始產生新的衝突型態及新的利益團體，因此當這相對的顯得沒有權力又沒有效果的鄉村級工作者想要動員一些集體的行動時，只有在沒有反對意見的時候才有可能。

不同型態的活動，表現不同的目標，一位極具觀點的印度人對印度社區發展方案的評價中指出，鄉村的勞力經常被用於社區發展計劃中，而受益的只有鄉村的有錢地主，因此這計劃就成為有錢人動員窮人提供免費勞力來使他們變得更有權力和利益的工具。強迫勞力動員以及沒有功能象徵的活動，顯示出兩個主要的目標破壞模式 (*two major patterns of goal subversion*)，那就是導源於企圖使用村落做為發展的單位的後果。

(4) 社區發展方案的目的，從改變價值和態度來說，包含許多先天的缺點，其基本缺點是在沒有能力測量成效，也沒有能力控制方向，更沒有能力引導他們朝向目標。MRD 的有利情形是在於其「有限的」目的——基層建設，因為建設的過程是可以明示的，它的結果也是清晰可見的，對於過程中的任何階段都可以隨時測量；這些給予有關部門很大的方便去評估實施的有效性和合理性。精確的評估與賞罰權力的結合，提供了方案以有效的控制過程。此外 ICRR 和 EPARD 也以收入和生產力等簡單而實用的字眼來定義其目標，如此容易評定方案是否成功，也給予方案以理性的態度來指導分配其資源及精力。

(5) 最後，每個成功的方案都是地方性的發展，而且配合當地的情形，並非應用現成的模式 (*model*) 的結果，在每一個方案中，其領導者都是對當地政治、經濟和社會情形有深入了解的人，而且由於長久以來，人們高度的參與，使其發現到「自己」的重要，對於成功與否的情形，這可能是最具關鍵性的，也是最難以用任何一般詞句來加以指出的。對於方案必須配合當地的情形，可以肯定地說，並無反對的主張，而如何去組織方案，如何運用組織和個人的能力精確地分析當地的情形，然後發展出適合的行動路線，這是基於當地的情形使用得最多的方法。