

鄉村發展規劃之組織和過程

謝雨生 譯

本文譯自：Lassey, William R., *Planning in Rural Environment*, New York:

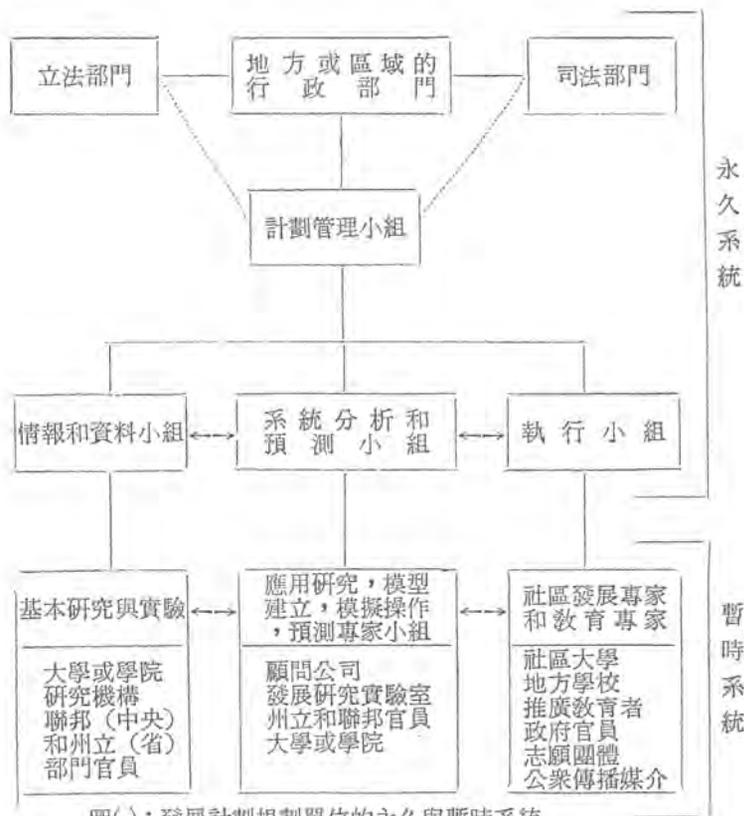
McGraw-Hill Book Company, 1977, pp. 229-238.

今日的鄉村地區已增設了許多組織、機構與人員來協助推行鄉村地區的發展計劃。此一現象造成許多學者、專家與服務機構的駐留鄉村，但是卻沒有一個適切的、系統的正式機構來統籌與整合這些地區性的發展計劃與服務工作。因此，趕緊設立一個改良的鄉村發展與計劃方案，來有系統地結合安排一切公共服務的工作方針和秩序，是一件當務之急。

鄉村地區的發展組織模型

一個地方性的發展性計劃統籌或管理機構之設計，必須顧及廣泛的公共或私人組織和公司的參與。一個特殊的組織結構固然應該依地方上的興趣與需要而有所不同，但也應包括下列的要素：

1. 一個計劃管理單位必須直接與地方政府的立法、司法和執行機構配合，再由地方政府直接與更高層次的國家發展計劃部門配合。那麼，這個計劃管理單位便可成爲地方上計劃的諮詢與提供資料的中心。



圖(-)：發展計劃規劃單位的永久與暫時系統

2. 必須成立一個小組單位 (Subunit) 來搜集計劃所需的一切基本資料，這個次級單位必須能夠獨立進行研究，並應用研究結果來發掘地方上的物理環境、生物、經濟、社會和政治資源的各種資料。
3. 再成立一個小組單位來分析、闡釋與考察、評估所發掘到的各種基本資料，以決定出長期與短期的發展政策和目標。當然，這個次級單位必須十分依賴那些研究和搜集資料的來源。這個小組人員的主要責任是將那些得來的基本資料繪成地圖，或是以文字、圖表將資料的特性表現出來，俾使參與計劃的決策人員清楚地明白地區的環境，進而設計出適合地方發展的政策和目標。

表(-)：發展計劃規劃和公共參與的過程

規劃 (設計) 當局		大 眾		
地方政府的代表	選出或成立的 董事會或顧問	團體 組織	大眾媒體 (TV-新聞)	有閒暇且有影 響力的居民
規劃專業人員	←	大眾發言人		
1.宣布規劃的內容	←	問題認知或注意需要的機會 ；正式會議		
2.分離出民衆的需要，以進行規 劃	←	討論或辯論規劃有關的問題		
檢視和反應	↙	規劃問題情報準備、調查、 建議		
3.收集與問題有關的資料 (經由 既有的報告、調查、普查的研 究)	←			
4.資料和情報分析	←	討論、評論、解釋、資料分 析的參與		
5.規劃目標下研究報告發表	←	檢查、討論、評論、媒體報 導和解釋；正式會議		
檢視和反應	↙	檢查、討論、評論、偏好說 明，正式會議		
6.準備各種解決方法的規劃計劃 書	←			
檢視和反應	↙	正式檢查和辯論，批評和建 議		
7.準備和發表計劃書，包括優先 權，理論基礎，和執行情序	←			
檢視和反應	↙	高階當局對正式目標的檢視 正式會議		
8.檢視和發表一組配合計劃	←			
檢視和反應	↙	繼續討論、辯論、改變計劃 書。		
9.計劃的執行	←			
10.檢視、修正和繼續跟催計劃和 執行情序	←			

4.此外，要有一個小組單位來促進地區民衆參與並推動決策發展計劃的執行。這個小組單位必須用心地設計與組織人民，並鼓勵公共參與，幫助人民了解發展計劃中的一切問題。例如：規則、法令、限制和財產權利等等。因此，這類單位有賴教育組織，像社區大學、推廣人員來提供必要的一切組織、教育和訓練活動。

圖(-)所列是一個地方發展計劃、規劃單位的一般適用組織模型，下層部門是個「暫時系統」，因為他們所擔負的工作，也是永久性的地方計劃單位所必須做的。如果想要擁有一個成功且有效的地方發展規劃和執行單位，就必須有一位受過廣泛訓練，對於政府高階層單位有所熟悉，且精於管理技巧的主管人員。

表(-)描繪出一個發展計劃規劃過程中參與計劃的規劃人員與居民間的互動建議。這表列出了官員、地方領袖和居民的一連串對話。這些對話大概發生在不同的場合，包括公開辯論會議。專業人員通常將準備展示物，像地圖、模型和文字說明，以便能在公共地點或會議或大眾傳播上使用。視聽媒體將協助澄清和說明計劃應用的內容，以及不同方法的可能性；尤其是如果居民很積極地參與，這將顯得特別重要。

系統化的公共參與需要事先協助居民學習如何表達他們自己。一種繼續不斷的成人教育過程，讓居民學習與決策者、管理者、設計者和其他專家建立良好的互動關係；雖然這種關係的建立也許在公眾會議上比較容易，但是平時的努力是不可廢的。電視、印刷物、收音機間接地引入廣大民衆的參與，以不斷的研究和教育程序來尋求最有效

的對話方式是很重要的，否則這種關係會變得無趣和無效。

教育組織應該會同地方、州（省）和聯邦（中央）政府共同致力於知識應用的改善過程和建立起合作與整合的工作關係。

教育與聯繫關係之建立 (Education and Linkage Building)

鄉村發展計劃之規劃機構、組織專業人員應具備下列各項知

識：

1. 有效的鄉村規劃和發展之基本知識要求（要件）。
2. 鄉村地區各組織和機構的責任分配。
3. 改善鄉村地區和社區的特殊需求、問題和機會。
4. 合作和解決問題的技巧。

居民領袖也需要相當的教育基礎和參與經驗，這些經驗將使他們能夠：

1. 對於地方在整個社會力量下的問題和機會有更清楚的認識。
2. 知道更多，也更清楚有關協助鄉村發展的機關、組織性質和資源。
3. 增進他們的信心和技能，以提供更有效和非正式的地方領導。
4. 增加他們和組織專業人員合作共同解決問題的技能。

不是組織專業人員，也不是社區代表能完全了解一個整合鄉村規劃和發展的全貌。舊的習慣、態度和工作方法並不容易適應新的要求。所以繼續教育的過程成了長遠的、制度化的、整合性的鄉村規劃發展的主要策略之一。這並不是指規劃中全然沒有繼續教育，而是說它是規劃發展的長遠工作。

如果沒有組織和立法的持續支持，則教育和合作的努力將無法產生。專業人員需要相當的行動技巧來和組織、社區民衆共事。新的角色扮演須賴各方的合作與支持。新的管理和支持角色也需要同時產生。

地方司法與公共組織的關係 (Interrelationships among

Local Jurisdictions and Public Institutions)

一個區域的發展潛能決定於其內外資源。適切的發展賴以地方司法權能提供的內外資源的能力。一般而言，內在資源常不足以應付發展目標的達成

，因此常需藉助教育機關、公共機關和其他單位等在資源。這些組織、機關擁有了鄉村區域發展的專業知識和財務資源，但是這些外在資源單位也要靠地方司法政策將其資源作適當的分配。

研究和評估 (Research and Evaluation)

從地區之社會結構的資料收集、監督的經驗和相關知識的應用中，專業人員的繼續學習是重要的。假如鄉村發展規劃和組織發展的過程繼續存在，則這種學習必然要繼續。參與者必須從過程中習得檢視的能力，以足夠的精力和能力來了解個人行為、組織或地方司法和發展結果間的關聯性。

更確切地說，研究和評估能夠幫忙確定下列各事項：

1. 澄清那些因子，要素要納入規劃和發展的過程。
2. 追蹤和監督現場作業，以確切了解過程中的技術要求。
3. 設計和發展測量方法，以獲得可信且有有效的事件資料。
4. 區域內經濟、社會和政府變遷的測量，如：①區域外資本投資流程的變化；②地方投資活動的變化；③就業型態的變化；④人口遷移和變遷；⑤土地利用變遷。
5. 有效教育和訓練的評估。
6. 以印刷物或視助資料作新知識傳播的經驗。

顧問的暫時系統 (The "Temporary System" of Consultants)

在美國或許多其他國家，相當高比例的規劃和發展計劃都是委由顧問去執行完成。所謂顧問通常是指專業人員或公司，他短期參與一項工作或一系列工作，工作完成後則退出，沒有任何的責任牽連。這能使公立或私人組織能獲得其所需要的知識或技能，像工程、法律、建築、經濟和其他方面顧問的聘用是一長久以來且榮耀的傳統。

因為物理和社會規劃工作和其他專業性工作比較起來，是比較新的企業。

顧問的品質和協商辦法還沒有很好的建立，因此社區和區域計劃的執行顧問常遭到政府官員與居民的嚴厲批評。然而，非正式的顧問協助規劃是有幫助的。聘用顧問問題產生的可能原因是民衆對規劃所應抱持的態度之認識不夠。再者，許多顧問的執行都是委由建築設計師和工程師來負責，在此種狀況下，工作的焦點將落於社區的「物理」(physical)需求之準備，像交通、廢物處理、建築物、公園、購物中心和其他鄉鎮有關的結構組合。然而，大多數計劃都包含社會、經濟的問題。如此，將導致於發展上的不和諧。如服務計劃通常則受限於設備的地點和福利、健康、老人和其他社會服務的結構。

更有用的，顧問必須增強對鄉村地區及其人口之獨特性的了解，而有執行責任的官員也必須知道健全規劃的生態性和社會性。假如顧問能發展一種服務地方的長期關係，則其功能將可更發揮，以對地區環境有更深入的了解，同時確知執行時將遭遇的問題及其原因。能如此做，則毫無疑問地高品質、勝任的和有接受力的顧問機會將增加了許多。

雖然學校教職員有責任教導學生規劃設計所需要的知識和技能，但是少有教授有豐富的實際經驗——雖然他們當顧問、專業實習或研究——以達成規劃的目標工作。教員和研究員的作業計劃之參考是重要的。這能增加對問題的實際了解，配以有用的專業技能，有許多這樣參與的教職員的例子，但是這方式還沒有辦法制度化，以使高等教育從業人員、官員、居民和專業設計者能在法律的支持下有更多的實際參與經驗。

追尋規劃能力的學生們，如能與有第一手參與經驗的師長和專業人員學習的工作機會，則他將能較滿意地習得規劃的技巧和知識。教職員的兼業顧問角色也將對實際的專業知識有所貢獻。因此，高水準的工作經驗之傳授轉移是必要的工作。

鄉村規劃的未來 (The Future of Rural Planning)

在規劃中新政策與新方法一致的要求下，那一種變遷的計劃該應用呢？如何影響地方政府呢？需要那些技能呢？誰要介入(參與)呢？還有什麼樣的組織(或制度)需要產生呢？這些都是重要且實際的問題。

許多地方政府單位已有顯著的進步，以適應規劃後的新環境。放棄原來的慣例方法以適應新的環境，這也是不容易的。政府機構通常已經建立了「科層」規則，以維持其人員的平穩環境。一旦這種規則形式，就顯示他們不歡迎或不需要創造、創新和新的方式。機關人員通常確保其事物的規常性。地方政府責任的簡化是顯然必要的，但它必須仍能繼續達成其許多功能性的目標。

假如地方政府不能提供有效的規劃資源，則將無法開放規劃和決策過程給大眾，同時發展工作無法與民衆結合，因而規劃責任將繼續由地方政府轉移到州(省)或聯邦(中央)決策階層。目前許多土地利用規劃的矛盾難題，都是集中於地方對州(省)政府、對聯邦(中央)政府的權責問題。有效的規劃活動，需要地方政府在和區域、州(省)、和聯邦(中央)機關共事時能提供一富彈性且有創造性的工作氣候 (Climate)。

居民的認知和支持是規劃努力成功的基礎。規劃的努力地方政府官員和居民雙方都有責任。居民和官員間需要一有效的溝通通路，和一個情報、選擇的公開和開放心態。公共參與是發展計劃規劃的新方向，也是未來的潮流。政府規劃的功能不能永遠留給技術人員。

未來發展計劃規劃所需之技能的獲得比傳統性的問題解決技巧和危機干預都要困難。現在趨勢的擴展預測被廣泛地使用於規劃中。然而，趨勢預測都無法預測未來的轉折點和轉折的方向。如果規劃要避免大的錯誤；那麼對於資源的分配和社會組織的轉變須投以較大的關心。

公眾價值和優先權的正確評估是需要的，許多地區都努力於使大多數居民和領袖參與未來的地區建設。這些情報獲得的努力需要配以實質的資源、高度複雜的研究和高度的大眾參與方法。

鄉村組織表現(功能)在發展計劃規劃上尋求新的且成功的改進或轉變是非常重要的。有兩項組織表現的改變是相當有用的：(1)組織效率的改進，也就是說原有的組織能更有效地執行規劃工作，並且能提供有效的領導才能來領導和執行隨時變遷的規劃和執行環境。(2)組織創作，或說是發展新的組織型態，以負起目前難以有效解決問題的未來解決責任。從過去轉移到未來目標形成的規劃，則有賴於組織效率和組織創新的雙雙努力和投入。