

促進民衆參與

鄉村社區發展工作之途徑

陳昭郎

一、前言

無論鄉村或都市，社區的居民是社區的基本組成要素，社區民衆的互動與參與是社區發展的必要條件。沒有民衆參與，也就沒有社區發展。民衆參與已成為當今鄉村社區發展成敗關鍵。因此如何促進民衆積極參與活動以達成社區發展之目標，為鄉村社區發展過程重要之一環。

台灣鄉村社區發展工作推行有年，早期工作著重基礎工程方面之有形建設，如修街道與村路、鋪水溝、設電燈、通自來水、建築村民活動中心、設圖書室等。自民國五十八年起則加強生產福利設施，例如設農忙托兒所、開辦媽媽教室、舉辦成人推廣教育，以及醫療服務等。這些設施與活動乃為臺灣鄉村社區發展可見的事實成果。然而，目前鄉村社區發展所面臨的最大困難是為成果維護問題。不少社區建設因缺乏經常的維護及妥善利用，故成果大打折扣。究其原因，實為欠缺民衆積極參與所致。此種現象乃由於早先社區發展注重有形的建設及技術的協助之結果。故許多發展工作由社區發展工作人員或政府機關越俎代庖（Change Agents），社區民衆只是扮演遵照實行或被迫實行的角色而已。疏忽民衆參與導致居民形成依賴心理，不能自發自動及自助自立，變成社區發展莫大障礙。是故自民國七十一年開始，改變策略，加強社區倫理建設，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，增進社區居民的社區意識，促使社區民衆愛護自己的社區，利用社區資源（人力與物力）解決社區問題，發展自己的社區，以符合社區發展的真義。

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，他們能够在社區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。故民衆參與乃民主的基石。我們知道，生長在民主體制社會裏的人民，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。社區民衆除非積極參與社區事務的決策與活動，使其有機會分享權利與義務，否則無法學習到民主的態度與技能。

二、民衆參與之重要性

民衆參與是社區發展的基本過程，社區民衆除了從參與發展工作過程中學習民主習慣與技能，並培養民主態度外，尚可從解決社區問題過程中獲得繼續成長的能力。布利吉 (Bridges, 1974:3) 從利益的觀點引述五種民衆積極參與社區活動之益處：

1. 社區民衆可以透過個別或團體來表示個人的意願而達成期望的改變。
2. 個人可以學得如何達成期望的改變。
3. 民衆可以學得瞭解與欣賞整個社區羣體個人的需要與興趣。
4. 個人也可以學到為團體共同的福祈應如何解決彼此衝突的不同興趣。
5. 使每個人了解團體的動態乃調合團體之需要。

黑柏蓮 (Heberlein, 1976:3) 認為民衆參與將導致較佳的決策。社區事務的決策如包容社區民衆則將易為地方人士所接受，優良的社區決策應該顧及一般民衆的利益。

民衆參與社區事務，可控制與平衡政治的活動及權力結構。例如地方派系之政治徇私，地方建設經費之分配不均，以及引用關係偏袒現象之發生，多少都與缺少民衆參與社區決策，未能控制政治的行為有關。換言之，社區民衆積極的參與社區事務之決策與各種活動，將可減少派系徇私，分配不均及偏袒現象產生。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。卡恩 (Cahn, 1968:321) 列舉三個主要的理由說明民衆參與之重要性。第一，就參與個人而言，參與可以增進高貴品格與自我充實。其次，就社區而言，民衆參與無疑是一種開發力量與人力資源的方法。最後，民衆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的訓練與培養民主態度的最佳途徑，促進個人高尚品格的發展。

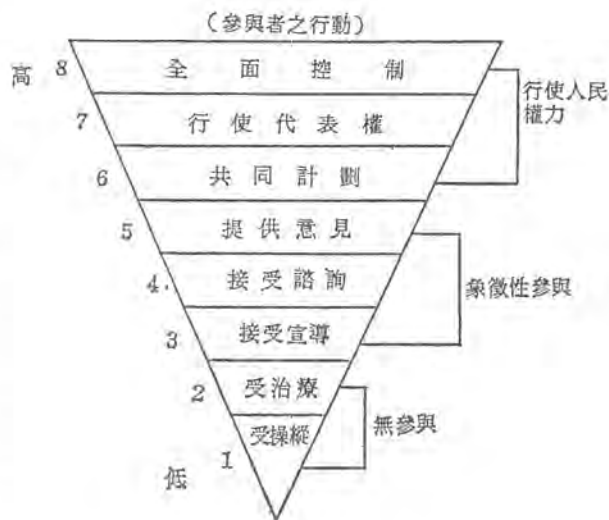
古克 (Cook, 1975:26) 主張民衆參與能夠對計畫、行動與領導做認可之功能。民衆對社區發展工作之認可經常是社區發展成敗之關鍵。無法受到民衆支持的領袖，即使其舉辦的活動有益於社區居民，他也會變得沒有勇氣而不敢全力以赴之。民衆自願的參與可以減少許多執行工作的人事支出。如無民衆參與支持，許多社區的發展計畫便無法順利達成目標。

民衆參與社區決策的另一理由是人對於與自己較關切的事務，往往期望能够自己做決定，而不願意別人代勞。由此推之，由外人代替所做的社區事務之決策，不一定能完全適合個人或其鄰人的興趣。故社區的改善是民衆參與的產物。

民衆參與除了對社區發展工作有認可 (Legitimation) 外，還有承諾 (Commitment) 之功能。民衆對參與社區事務決策時自己所做之承諾，日後較易認真執行，並且也可能會有帶頭作用之現象。所以民衆參與會促進社區發展工作的推行。

三、民衆參與之程度

顯然地，並非每個人在組織決策上的參與程度相同，即使在民主政治典範的社會裏，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。因此，個人與組織都應在應用有限資源上有所選擇。卡爾 (Cary, 1970:145) 認為民衆參與社區發展工作應具備三個必要條件：(1) 自主性，即民衆能自由參與；(2) 民衆有能力參與；(3) 民衆願意參與。並不是所有民衆都會參與社區行動。許多多的人甚至不知有機會參與社區事務。某些社區事務或問題僅引起某些個人或團體的注意與關心，參與決策與活動的人員也僅限少數的個人或團體。在選擇及解決社區問題過程中，有些人因缺乏興趣或不贊同行動計畫而不參與；有些人因不願意與那些活躍分子共事而不參與；仍然也有些人開始時參與，但後來因不滿意計畫之目的或執行方式而退却下來。同時也有些人在計畫開始時不參與，到後期因計畫達成期滿之目的而參與。阿靈斯丹 (Arnsperg, 1968:16-24) 發展出民衆參與的階梯表用以闡明參與程度與參與者行動之關係 (請參見下頁附圖)。



參與程度由低而高共分八個階梯。最低階層社區發展工作完全受職業性工作人員或外來工作人員所操縱，所有社區事務之決策全由外人代勞，社區民衆則未被通知，也未參與。第二階段為社區民衆僅接受「社區疾病」的治療，遵照職業性工作人員所開之藥方行事，而不參與任何意見與決定。前兩個階梯為社區民衆無參與階段，其真正目的不在促使民衆參與擬定計畫或執行計畫，而是利用有權勢的人去「教育」或「治療」未參與之民衆。第三階層為「接受宣導」，在此階段組織已擬定新計畫公告給社區民衆週知。社區民衆僅受召集接受宣導，並期望接受組織安排。第四階段為「接受諮詢」，組織試圖在社區推行一項計畫，欲知民衆反應以期尋求社區民衆支持，使計畫易於獲得認可和推行，其目的在使社區民衆在工作推展時能順從這項計畫。第五階段是「提供意見」，組織提出一項計畫利用各種媒介使社區民衆知曉後，請他們表示意見以做為工作推行之參考。以上第三、第四及第五之三個階段社區民衆雖然知曉社區發展工作計畫，但仍然尚未實質參與決策事務，故稱之為象徵性參與。第六階段為「共同計畫」，由組織提出一個構想或計畫草案，再由職業性工作人員及社區民衆之代表共同擬定計畫，做成決策，以便推行。第七階段為「行使代表權」，組織僅向社區提出一項構想或指出一個問題，由社區民衆或代表研定各種可行決策做為將來計畫執行之依據。最高參與階段為「全面控制」，舉凡社區之問題與其解決方法以及達成之目標均由社區自己決定。職業性工作人員僅扮演技術協助及顧問之角色。因此一切立法、行政、考評等權限均掌握在社區民衆手裏。此乃社區發展之最高理想境界。

雖然民衆參與程度之八個階層的分類法是顯然過於簡化，但它指出民衆參與有顯著的漸進等級。明瞭這些等級差異，可幫助我們了解在社區發展過程中民衆參與是否適當？那些人在參與尺度上居於無參與一端；那些人是居高度參與；更重要的是如何協助那些過低參與者提高參與程度，以開發社區人力資源，加速社區改善與發展。

然而社區民衆參與程度之高低，有時並無絕對的好壞之分。在有些情況下低度參與是很適當的，在另外的情況下高度參與却有必要。Spiegel(1968:157)提出三種因素用來決定民衆參與社區決策的程度之高低。第一個因素是決策所涉及的組織的階層及問題的重要性。有些決策必須由高階層的組織機構來做，而不應由社區居民來代庖。另一方面，有些地方性的問題則可由社區民衆來決定，而不應由上層機關代為決定。第二個因素是決策所需之功能領域 (Functional Area)。有些功能領域適於地方控制則由社區決定。有些則需由上層機關做決策。第三個因素是決策所需的技術。有些決策需有高的技術必須由上級機關來做，有些技術則能獲得支援或可由社區擔當之。雖然如此，若環境允許，技術能克服，提高社區民衆參與也是社區發展工作上重要目標之一。

四、民衆參與之條件

並非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決定於許多因素或條件，菲力士與郎恩(Phillips and Long, 1978:7-11)提出民衆參與的五個原則闡明激勵社區民衆自動參與之條件。

(一)適當的組織

我們知道大部分行動都是透過組織而產生。組織是行動的工具，經由它達成期慾的改變。從利益觀點而言，社區現有的各種組織是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。然而在許多情況下，却沒有一個適當的團體能給予民衆投入於決策過程中。醫療保健有關的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，因為沒有適當組織結構提供民衆參與機會。菲力士與郎恩(1978)發現大部分的社區民衆僅部分的參與某些特定的社區發展工作，而沒有完全參與。他們常常覺得沒有能力去組織一個社區的反映民意的機構來參與社區事務，除非有足夠的理由迫使他們這樣做。因此，當社區民衆有一個適當組織結構可使他們表達他們的興趣時，民衆將會自願參與一個社區的活動。假使他們認為這個組織是累贅的、浪費時間的、獨裁的、毫無效率的，他們將不會參與這個團體，或參與後也會退却下來。否則他們的不滿意也會經由高的缺席率，或不願意支持及合作而表現出來。

我們必須瞭解並不是所有的社區組織都會獲得民衆相同的反應。任何團體或組織經過一段時間後會發展出一套行為模式，這將會導致該組織是否開放參與。有時書面上或口頭上表示他們的參與意願，但他們的行為表現却恰恰相反。此外，惡名昭彰的人也難於組織或領導一個社區發展的團體。信賴度是成功的民衆參與之必要條件。

(二)效益的獲取

民衆之所以參與社區活動是因為他們相信這些活動能夠給予個人或社區帶來某些益處。所以當社區居民預見有正向效益獲取時，他們將會自願地參與社區活動。此外，所謂效益範圍甚廣，從個人之慾望到團體目標之達成均包含在內，它們可能是財物的獲得，經濟的改善，也可能是改進社區居民之道德及風俗

習慣。但關鍵是人民必須將一個活動，一個計畫變遷，或一個問題解決視為效益。然而效益甚少不必付出代價。當一個人預估獲得之效益高過於付出之代價時，他通常會參與。社區民衆以他們自己的價值尺度評估效益與成本(Benefits and Costs)問題，以決定是否參與社區事務。民衆參與也如同做買賣一樣，他必須仔細地考慮何時及如何參與社區的決策。

(三)生活方式受到威脅

威脅人民生活方式的情況可能會促使民衆參與。在某些特殊事件上對社區影響特別大，例如工業區的開發，核子電廠的設置，大學的設立，或水庫的建造等都會對社區人民生活產生重大衝擊。人民的認識是否正確並沒有太大差異，但假使他們感覺到威脅，他們便會組織志願的團體努力以對並求改變。這就是為什麼民衆的參與是暫時的及廣泛的。所以當民衆看見他們的生活方式在某方面受到威脅時，他們將會自願地參與社區活動。

威力頓(Wildon, 1970:171-172)曾以危機理論(The Crisis Theory of Motivation)說明民衆參與。他認為個人或團體遇到危機與挫折時，將會產生最高的動機去採取行動以紓解挫折或改變危機，這時個人或團體便會積極參與。

(四)義務

民衆參與社區事務經常是因為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的活動。美國的中小學教育是由社區來負擔經費的，美國人對教育賦予很高的價值，因此他們對與學校有關的活動都會覺得有義務去支持。許多的慈善機構與青年人的組織都是用這種動機來獲得社區民衆的支持。這種行為型態可概括為：當社區民衆感覺有義務去支持某項活動時，他們將會自願地參與社區的活動。西爾斯(Sills, 1966:410-411)研究發現「義務」是促使人民自動參與的主要因素。他認為要說服人民自願參與志願服務工作是很困難的事，除非他們認為這個行動是應盡義務之一部分。西爾斯發現僅僅有百分之十的自願參與服務者是沒有受到任何特別的邀請，百分之五十

二自願參與工作者是受他們所熟悉的人之接觸而參加，百分之二十的人是與來自社區的某些人接觸後而加入，另有百分之十八的人是受了工作同事或同一組織的會友之請而參與。總之，如以朋友或同事的立場去要求一個人參與一個團體或組織，則將容易獲取新會員。

我們深知，社區發展是透過當地人民自助合作的努力及政府或自願機構的技術協助，以改善社區生活條件的工作。所以社區改善社區民衆應負起積極的責任。因此促進民衆瞭解社區發展是他們應有的責任與義務，使他們感覺到有意義參與發展工作，則為提高民衆參與之重要途徑。

(四) 豐富的知識

當社區居民沒有足夠的資訊以執行任務時，他們是不願參與社區活動。例如自來水加氣問題或建造核子電廠問題必須專門知識，一般民衆都沒有具備這方面的知識，所以他們便無法參與其事。在這種情況下，他們將會盡可能避免參與，直到他們自信有足夠的資訊為止。假使受強迫的話，則他們可能會負作用產生。因此當社區居民對某項問題或情況有豐富的知識時，他們將會自願參與社區活動。一般人對問題有足夠的知識與適當的解決方法後，才會採取行動參與行事。所以民衆有充裕時間思考與討論社區事務之後才會參與。同時他們在瞭解問題之後才會參與社區之事務。如對問題不明究竟而採取行動則將會依據錯誤的訊息或策略，最後導致事倍功半。

(六) 在團體中之舒適感

參與社區發展組織的成員也會造成參與的不同障礙。有些看不見的障礙會使得潛在參與者不舒服。萊特與喜門 (Wright and Hyman, 1966:36) 研究發現自願工作團體成員的特質並不像大部分美國人的特性。組成分子直接與社會經濟地位有關。低所得、低教育程度、低職業階級，以及低生活水準的人比高所得、高教育程度、高職業階級及高生活水準的人較少參與自願工作組織。這些差異也表現在價值、期望與生活方式上。這些差異似乎使參與民衆不自在而阻礙參與。正面而言，當民衆在團體中感覺舒適時，他們將會自願地參與社

區活動。

收拉 (Murray, 1964:231) 認為「恐懼」是妨害民衆參與的另一因素。三種與恐懼有關的情境經常造成民衆在參與團體活動時感覺不舒服。第一，人民有時會產生自卑感。大部分人的自卑感是在特殊情況下產生的。例如在高教育價值的社會裏，有時低的教育水準會使人感到自卑。其次，新組成的團體經常會吸收不同背景、經驗與訓練的人，這種分子雜異化的組織通常是好的，但它使得成員間對彼此的角色與情況不熟悉。我們知道，相似性會有較大吸引力，熟悉的情況會使大部分人愉快。因此，當一個人不能預測將要發生什麼事情時，他通常會有恐懼之感。最後，衣着方式與言語之差異也會因不了解而使人起戒懼之心。如果這種差異太大可能會使人們不敢參與。所以如何使參與者在團體中感到舒適與滿足，為社區發展工作人員所應努力以赴的目標。

五、民衆參與之方式

卡爾 (Cary, 1975:145) 以為民衆參與社區發展工作有三個主要假設：(1) 社區民衆應積極參與；(2) 參與應儘量包含所有民衆；(3) 參與應透過民主的組織。事實上，並非所有民衆都會積極參與社區事務，也並不是所有民衆都可以被包容在社區決策上。同時也並不是所有組織都能容納全體民衆參與。在實際運作上，有很多組織只能容納部分人士來做決策，其他的人如低所得的貧民，低教育程度的人士經常被孤立組織的有效參與之外。民衆參與方式可分為：(1) 直接參與 (Direct Participation)，(2) 間接參與 (Indirect Participation) 及 (3) 開放參與 (Open Participation) 三種。參與方式之不同乃由組織結構之差異而定。

1. 直接參與：社區民衆要直接參與社區發展工作則需要一個涵蓋性的組織 (Inclusive Organization) 來包容所有的民衆在內。在這種情況下，社區全體民衆能够直接參與社區問題的決策與計畫執行。在參與過程中，每個人都能够直接表達自己意願與興趣，並且藉著意見的溝通與互動，彼此了解個別的需要與興趣，期使作成之決策或擬訂之計畫不但可達到社區之目標，而且也可迎合或兼顧每個人之期望與需求。然而這種直接參與的方式只適合於狹小的鄉村地

區或地理環境孤立的小社區，因地區小人數少可以組成一個包容全體民衆的團體來處理社區的一切事務，使得每個居民都能直接參與社區決策。在一般的社區，直接參與有若干困難或限制，無法組成一個龐大的涵蓋性的組織 (Inclusive Organization) 來包容全體居民參與社區決策工作。第一，組織太大，成員太多，溝通及協調困難，地方性的問題與興趣也甚分離，這種情況將會消滅民衆參與動機。另一方面，組織太大，許多問題社區本身無法解決。許多問題不再具地方性，解決之道也需借助外力。因此個人參與與地方事務的重要性減少。在此情境下，個人對社區發展過程之參與量也會相對降低。

2. 間接參與：對大多數民衆而言，社區太大以致無法直接參與社區事務；換句話說，社區居民不可能透過單一的組織行面對面的參與。但是社區不能缺少一個正式組織結構行使溝通與權威。假使社區發展過程要經由民衆參與而盡其功能，則透過代表性的參與方法必須建立起來。民衆的參與部分乃透過他們的領袖人物代表他們來達成。因此代表性的組織 (Representative Organization) 乃提供民衆間接參與之手段。這些被社區各階層民衆推舉出來的代表或領袖，組成代表性組織代表社區居民做決策擬定發展計畫。間接參與方式在代表性組織 (The Representative Organization) 與次團體 (Subgroups) 關係間，有四個因素必須加以注意。(1) 次團體與代表性組織間傾向之差異性：如果兩者之間對社區問題及其解決方法看法差異太大則會失去代表之意義。(2) 兩者之間對社區改善目標之一致性：如果兩者對社區發展目標一致性愈大則將來次團體參與執行計畫的可能性也愈高。(3) 代表性組織與次團體之間雙向溝通之頻度 (Two-way Communications)：兩者間雙向溝通愈頻繁則參與程度愈高。(4) 代表性組織與次團體間所建立之關係的程序：由下而上的關係一般而言是比由上而下容易促使民衆參與。

3. 開放參與：最常用於民衆參與的模式是無代表的組織 (Nonrepresentative Organization)。因為這種模式包括數種民衆參與途徑。開始時是由少數幾個人參與，他們是對社區某項問題特別有興趣或關心而決定在一起討論它，或者他們被感召而參與。換言之，他們是經由自我選擇的過程或受他人的選擇而參與。組織是開放的，開放給社區居民自由參與。這種無代表的組織之主要

益處是在於它的結構與程序之簡單化，對新的參與者是開放的，並且有迅速行動的能力。另一項益處是隨時提供機會給新的參與者。保持組織開放的能力對社區發展的連續性是必要的。尤其對鄉村社區發展工作成果的維護更具絕對的重要性。開放參與可助組織更新並可維持有興趣及願意參與的民衆成為組織的一員。

爲了進一步瞭解民衆參與模式在實際運作上的情形，本文以目前正積極推展的「吾愛吾村」運動為例說明鄉村社區發展過程與民衆參與之關聯。「吾愛吾村」運動是一項社區行動的過程。在整個社區發展的社會行動過程中可劃分為刺激 (Stimulation)、發起 (Initiation)、認可 (Legitimation)、傳佈 (Diffusion)、決策 (Decision)、執行 (Implementation) 與考評 (Evaluation) 等七個階段。

1. 刺激階段：計畫開始時，在縣級人員輔導下組織鄉鎮委員會，此委員會幫助村里的領袖與推廣工作人員修訂「吾愛吾村」運動之工作內容與方法，以適合地方之計畫。此時，各種傳播媒介廣泛用以告知村民計畫之內容，刺激人民認識他們的問題與需要，並引起他們對計畫之興趣。

2. 發起階段：鄉鎮委員會組成及村民被刺激後，農會總幹事即鄉鎮委員會主席馬上邀請村里的領袖們召開座談會。參與者為村里的各階層領袖，包括社區理事會理事長、小學校長、農事小組長、水利小組長、農事研究班及家事改進班班長、四健會義務指導員、四健會作業組主席、寺廟或教堂主持，以及熱心人士等。這些參與者均受聘為發起人。在這次會議中，討論運動之意義與內容，並擬定發展計畫。

3. 認可階段：發起人會議結束後，七至十三人被推舉為村里執行委員會委員，這些委員們通常是村里領袖人物或有權勢的人。委員會每月開一次會議，決定與計畫有關之事務（例如做什麼？何時做？及如何做？）並批准由職業性工作人員初步擬定的計畫及每年工作方案。

4. 傳佈階段：在傳佈階段，農業發展委員會編製了有關「吾愛吾村」的手冊，以及一系列的海報，單張分發給計畫的工作人員與村里領袖，協助他們在計畫推展過程中向大眾推銷「吾愛吾村」的觀念。同時，大眾傳播媒介如報紙

、電視、廣播、農業雜誌及農業周刊等也廣泛被用以向羣衆傳遞計畫之訊息。而且計畫發起人或村里工作委員會的委員們也以個別接觸親自影響的方法執行傳佈、溝通與說服的功能。

5. 決策階段：在促使村民瞭解問題及勸誘他們採取行動之傳播階段後，便召開村里民大會討論已擬妥之發展計畫，並由大會對計畫做最後決定。在這個階段，無代表的組織，即開放性的參與策略用以擴大民衆參與。

6. 執行階段：在執行階段，首先組織「吾愛吾村」運動週。各種不同的服務隊伍被組織起來，成員包含小學生、四健會員，以及其他有關的基層組織會員。他們的服務包括種植路旁的樹木與花草、改善道路、清洗水塔、清除街道及疏通水溝等等。除此之外，他們也自願參與一些其他工作，如分發傳單、淺說、手冊及信件、張貼海報、訪問農民及公開演講等。同時他們也試圖勸導與說服村民參與各種活動並採取行動。在這個階段，推廣人員負責計畫執行，其他技術專家如區改良場技術人員、衛生所護士及有關機關人士也提供必要的技術協助。

7. 考評階段：在計畫發展過程中及計畫執行告一段落時，省級、縣級、鄉鎮級工作人員與村里領袖們定期舉行會議，以檢討及考評計畫執行過程的每一個階段。

「吾愛吾村」運動是強調民衆參與的鄉村社區發展計畫，經由人民的自動、自立、自助與運用社區自己的資源（財力、物力及其他）執行計畫。兩種參與模式被應用在此計畫中：(1) 代表性的組織，即間接的參與；(2) 無代表的組織，即開放性參與。行動過程的前幾個階段僅包含少數的參與者，後幾個階段則容納更多民衆在內。在早期的數個階段參與者都是村里的領袖或關心計畫的人士。因為在開發中的社會裏，大多數的民衆教育程度較低並有傳統的消極態度、依賴心理及宿命論，他們不能夠也不願意參與。僅僅這些有遠見、有能力及願意實現理想的領袖們才在開始階段貢獻己力。這些參與者交換意見，討論問題並為組織擬訂暫時的計畫。在本計畫中，代表性的組織，即間接參與模式被用於行動過程的早期數個階段。例如新組成的鄉鎮委員會及村里工作小組，負責實行刺激階段、發起階段、認可階段及部分傳佈階段的工作。在執行工作

階段經常都需召集更多民衆參與。社區參與在此時達最高點，它比創始階段或持續階段，或中止階段需要更多人參與行動。在「吾愛吾村」發展計畫中，無代表的組織，即開放性參與也被應用於行動過程的後期階段。譬如，決策階段及執行階段，所有民衆都幾乎包容在計畫中。在開發中的社會裏，間接參與及開放性參與兩種模式的相互配合策略，對鄉村社區發展工作而言，可能優於直接參與或任何一種模式之單獨使用。

六、促進民衆參與之方法（代結論）

我們前面所討論的範圍尚未論及如何激勵或促使民衆自願參與社區發展團體或活動的可行途徑。以下便以菲力士與耶恩（Phillips and Long, 1978）前節之參與條件為根據，提出幾點促進民衆參與的方法做為本文之結論。

1. 強調能獲取之利益以促進民衆參與

諺云：「人爲財死，鳥爲食亡」。雖然言之過重，但無不暗示人之行動總是爲了某些報償或利益。民衆之參與社區發展工作也不例外。若要民衆持續參與則可能獲得的報償必須是明顯的，而且實質的與非實質的利益均需強調。這些是經常被忽略的，尤其是長程的利益。因此，鄉村社區發展需要短程、中程及長程的利益，並且包含有經濟性、社會性及教育性等明顯的實質利益和非實質利益在內。如此，才能有效誘使或吸引民衆參與發展工作。

2. 創設適宜的組織結構便於表達興趣，以促進民衆參與

組成一個比社區現存更具中性的團體以包容參與之民衆，是促進民衆參與的另一種方法。社區原有的組織可能由於制度化的結果或僅具某項特殊目的，無法容納其他民衆參與，所以適合民衆表達意見與興趣的新組織之設立，乃屬必要。不過在某些情況下，社區原有的團體可能也適宜民衆參與，這必須根據個人的經驗與能力來做客觀的情況判斷。

3. 當民衆的生活方式受到威脅時，協助他們發現積極的應對方法以促進民衆參與

社區發展工作如能協助民衆找到適當的方法對付其生活困境，則容易促使大多數人的自願參與。例如籌建社區簡易自來水解決日常飲水問題，組織長壽

俱樂部解決老人育樂問題，以及開闢道路修築橋樑方便交通和農產品運輸等，都可協助紓解社區民衆生活之困難，容易獲得他們的參與與支持。

4. 加強民衆對社區改善之義務感，以促進民衆參與

除非民衆的參與經驗受到獎賞或至少不太令人厭惡，否則他們不會繼續參與。危機情境曾被成功地用以獲取民衆參與的基礎。危機雖然不應創造，但一旦存在則會變爲強有力的驅策力。然而利用危機激起民衆參與動機之同時，也務使民衆瞭解紓解危機改善社區，是社區居民的責任與義務。消除懶亂，青少年的育樂活動，社區的守望相助等都是社區自己的事，務必加強促使社區居民了解「建設村里要靠自己」的自助精神。

5. 提供民衆豐富知識以促進民衆參與

促進民衆更大參與的最積極方法便是提供民衆更多、更好的知識。顯然地，知識即力量。知識存在於人的價值體系中。經驗告訴我們，人們總是依其知識而行事。所以適時適法傳佈新知識與新技術給社區民衆，必定會有滿意的結果。

6. 使自願參與者在團體中獲得舒適感以促進民衆參與

幫助新的或潛在的參與者在團體中獲得舒適感，可能是吸引民衆參與社區發展工作最可行的方法之一。我們經常忽視參與者在團體中之不舒適感。他們常常以太忙或沒時間爲藉口不參加活動，但其真正的原因是在團體中感到不舒服。仔細考量這類問題，可以大大減少此種情形發生，而提高民衆參與。

參考文獻

- ¹Bridges, William R. 1974, *Helping People Develop Their Communities*, Lexington: University of Kentucky, Cooperative Extension Service.
- ²Cook, James B., 1975, *Citizen Participation: A Concepts Battery*, Columbia: University of Missouri, Dept. of Regional and Community Affairs.

³Heberlein, Thomas A., 1976, *Principles of Public Involvement*, Madison: University of Wisconsin, Dept. of Rural Sociology.

⁴Cary, Lee J. (ed.) 1975, *Community Development As a Process*, Columbia: University of Missouri Press.

⁵Murray, C. E. et al., 1954, *Group Work in Community Life*, New York: Association Press.

⁶Spiegel, Hans B. C., 1968, *Neighborhood Power and Control: Implications for Urban Planning*.

⁷Sills, David L., 1966, "Joining the Foundation," in Roland L. Warren (ed.) *Perspectives on the American Community*, Chicago: Rand McNally.

⁸Wright, Charles R. and Hyman, Herbert H., 1966, "Voluntary Association Memberships of American Adults: Evidence from National Sample-Surveys," in Roland L. Warren (ed.) *Perspectives on the American Community*, Chicago: Rand McNally.

⁹The University of Minnesota, 1974, *The Minnesota Extension Program Development Process*.

¹⁰Wiedon, Arthur F., 1970, *Community Development: The Dynamics of Planned Change*, Totown, Jersey: The Bedminster Press.

¹¹Phillips, G. Howard and Long, Randy L., 1978, *Citizen Participation in Community Development*, Columbus: The Ohio State University, Cooperative Extension Service.

¹²陸光，社區發展與民衆參與，社區發展月刊，第四卷，第七期，頁一～六，民國六十四年。

¹³原道（譯），由民衆參與看社區工作（下），社區發展月刊，第四卷，第十一期，頁十一～十六，民國六十四年。