

希臘的社區發展

林元泉

(波特蘭州立大學碩士)

序論

希臘的社區發展歷史悠久，可追溯到遠古時代。在過去的二千五百年間，此傳統曾因寡頭政治執政者好惡而數度中斷（道托波拉斯，一九八九年）。

我們追古溯源到雅典的「黃金時代」，大約在西元前四百三十一年到四百年間的冬天當裴利克斯向雅典市民致詞：

我們的憲法獨一無二，並非取法鄰國的法制；我們憲法是鄰邦的典範而非模仿他國的版本；此憲法賦之以「民主」之名乃實至名歸，因它是基於多數民意為依歸而非少數人之意見……

……同樣一個人必須對他個人的事務以及國家的事務負責任，雖然不同的人各自於不同工作崗位上汲汲進取，每人對於國事並非漠不關心……我們認為人民不參與國事者不是不關心介入而是無用之人。

在古希臘時代，值得注意的一件大事是人們必須參與「德謨斯」（公眾集會）。極少數自發自動參加的人便被冠以戲謔的封號「tidites」，這名詞便成為日後英文字「idiot」的由來，至今還保存著原始的意義。

此項傳統在兩千年後仍被以社區組織的型態，由土耳其帝國時期希臘社區的希臘人發展而留傳下來。也因此希臘人稱為「koinotismos」（社區發展導向的社會）（卡拉維達斯，一九三〇）的社區組織型態之保存而使得整個希臘民族及「希臘文化」能在鄂圖曼土耳其帝國統治下得以苟延殘喘保留下來。而同樣的社區組織型態也得以保存於世界各地的希臘社區中，尤其是美國境內的希臘人便能够在這所謂的民族文化「大熔爐」裏保存他們自己的文化根源。

另一波強而有力促進社區發展的時期乃發生於一九五〇年代早期，當希臘已脫離了納粹德國魔掌五年統治以及三年的內戰，逐漸復原當中。在這段社區發展歷史中，希臘的社區發展，如同其他的開發中國家，可以區分為兩種趨勢（侯德科夫特，一九八二：二〇七頁）。第一種形勢持續發展了大約二十年左右，而第二種形勢發展漸走下坡，最終導致於整個社區發展計畫因而被終止實施。在七〇年代末期，尤其是八〇年代間，地方自治團體以及一般民眾為支持提倡社區發展注入了一股衝動，也因此使社區發展議題成為當時政治會議議程

優先討論的對象。

此篇報告之目的爲：(一)探討社區發展在希臘近代歷史之演變過程，(二)指陳哪些因素導致希臘社區發展之興衰更迭，(三)應用以往社區發展的經驗作爲近代希臘復興社區發展的借鏡。

社區發展在希臘的「興盛」期

在整個五〇年代及六〇年代中期，希臘的社區發展勢如破竹，許多的發展計畫在全國各地，尤其是北部地區，如火如茶地展開。這些發展計畫主要是關於鄉村醫療保健、家政、土地灌溉以及下水道工程、道路及橋樑的架設與維修、飲水設備、社區建築、村莊茅舍、以及污水處理等等。擁護支持這些主張的人發現，社區發展計畫不僅是一個策動當地居民解決他們自己問題的好方法，它也能讓希臘人民在飽經一九四五—一九四八年內戰部分崩離之後，羣衆能再緊密結合同心協力爲自己社區奮鬥。

許多客觀因素也因爲社區發展之興起而產生，例如：地區工作計畫的需求；低成本的社區發展計畫；提昇社區發展的共識，以及開發地方資源的需求。

地區工作計畫的需求

二次世界大戰納粹德國的侵略佔領（一九四〇—一九四五），及繼之而來的內戰毀壞了許多社區的內部組織結構。因此，地區性的小型復建計畫雖然無法經由當時的政府預算中全額補助，在這戰後百廢待舉之際這些計畫是迫切需要的，而在當時的有關當局發現唯一解救之道惟有實行「社區發展」計畫。

低成本的社區發展計畫

社區發展計畫有二項優點受到政府官員的青睞。它最主要的需求是人力勞

工，而這一點在鄉村地區不虞匱乏；另外是需求的財力資源有限，地方政府不會捉襟見肘。林伯里茲（一九五九）估計在所有小型社區計畫成本花費中，有百分之八十三都來自人力勞工、材料、以及現金。同樣重要的是包括人力及物力等資源都是來自社區本身，並非像當今的社區計畫都是以外來的資源承包完成的。

提昇社區發展的共識

社區發展提供了良好機會讓羣衆結合起來解決一些中央政府鞭長莫及的地方性問題。內戰結束後整個國家四分五裂。因此，亟需有一套方法來重新糾集羣衆提昇合作共識。希臘政府於是選定社區發展作爲達成上述目標的一項戰略。同時，政府官員亦考量社區發展不失爲提高地方領導人士們之聲望威信的好方法。

開發地方資源

在全國各個社區有許多尚未開發或未物盡其能的自然資源，比如水資源、未開墾的閒置荒地、沼澤等，可以小額資本投資開發。政府官員一直認爲藉著加速開發這些資源可以改善地方百姓的經濟狀況，也因此可以減輕政府社會福利計畫的負擔。同時，開發地方資源亦可減少全國地不盡其利的不公平性，並幫助地方加入全國的開發市場。

社區發展在希臘的「衰退期」

社區發展大約持續興盛了十五到二十年。到了七〇年代，社區發展開始戲劇化地衰退，而到了一九七〇年我們既看不到任何計畫在執行，也似乎沒有人再鼓吹社區發展之好處。

社區發展之沒落可由下列原因說明：支持擁護者垮臺；缺乏適當的專業人

才；人口大量外流；行政主管機構干預作風；政府對社區發展實際上是由上而下的決策過程；鄉村居民自恃甚重不願合作；以及社區發展到一個階段已了無新創意的事實。上述的一些原因在其他發展社區計畫的國家中亦頗常見。

擁護支持者的垮台

希臘皇室國家基金會，自一九五〇年開始一直贊助社區發展，到了一九七二年此會功能盡失，它的大部份職員均被調往農業部門及社會福利部門；此乃肇因於一九七〇年全民表決贊同廢除王室而起。新的青年國家基金會取代了原來的機構且不再繼續發展社區計畫。這並不足為奇。乃因當是奪權的軍事執政團並不熱衷支持人民自主自助性的草根民主運動。

欠缺適當的專業人才

社區發展的課程一直到近年才在各大學中列入課程講授。德莎龍尼基大學的農學院在一九八五年開始提供「社區發展」的課程。由於起步較晚，這麼一來甚至導致連今日都很難獲取足夠的社區發展人才。

在社區發展興盛期，人才的取得都是經由招募國小教師、警官、傳教士、以及社區職員施以短期訓練（商得士，一九六二）。位於德莎龍尼基的美國農業學校及在雅典的皇室國家基金會是兩個主要專門訓練社區發展人才的機構。訓練之目的，主要是培養參與計畫的領導官員，如何應用民主方式來策動人民參與社區發展計畫。

上述訓練計畫固然重要，值得一提的是培育出領導官員將來為社區發展負責盡職，立意雖佳，却並非個個都是適合社會發展的第一線工作。此外，皇室國家基金會的推廣官員僅將重點放置於有關農業技術問題上。這些推廣官員不把鄉村家庭視為一個具有多種功能（如生產、消耗、社交、文化）的實體。更何況他們下鄉訪問的目的主要是兜售整套的新技巧、經營方法、創新措施，不讓地方百姓有加入個人意見的機會。

人口大量外流

希臘鄉村社區一直是整個國家都市中心人力資源的供應地，它有時甚至輸出勞力至美國、歐洲，以及澳大利亞。鄉村人口於五〇年代之間大量外流。人口流失的情況不僅在小鄉村，就是城鎮與小城市也深受其影響。因為外移的人口大部份都是青年及受教育者，全國的各個鄉村社區均為流失了寶貴社區發展人才而深受其苦。

留在鄉村的人大部份是老年人，教育程度較低的人及無法獨立自主的人；因此，地方性的社區發展亦無法施展開來。維穆倫（一九七六）在他的研究報告指出，在希臘的沙里斯盆地之農民合作社由於大量的人口外流而失去許多年輕會員，也因此使其功能大失。

政府行政機關的干涉作風

在希臘鄉下的每一村莊如有至少五百個以上居民就有資格正式稱為一個「*kinoteta*」（社區），社區居民可選出四年一任代表組合而成地方政府。選舉產生的地方政府代表包括首長、副首長、及根據社區人口比例選出的議員代表。除此之外，社區亦僱用一位長期支薪秘書負責信件處理及其他書記工作。直到八〇年代以前，在六千多個社區當中由中央政府授權地方社區當局者寥寥可數。地方會議開會討論挪用基金必須經由「*Normarch*」——亦即由中央政府指派的地區省長裁決首肯。希臘社區自治權力的衰退可以追溯到一八二〇年代當其被法國省制行政模式所取代。

因社區發展計畫在五〇年代間為政府節省了不少公帑，故政府可以接受而不加干涉。然由於社區發展的理論哲學過於偏重地方人民大量參與計畫，了解他們自己需要及解決自己的問題，這些均與中央集權政府之原意相違背。在上位的政客與行政官員，自得意滿地認為他們比地方百姓更明瞭地方上的需要以及如何提供百姓所需（道托波拉斯，一九八三）。

商得士（一九六二）引述一位體育學校主管對於地方自治衰微的看法：

大約三、四十年前社區是全獨立自主。它是穩固的；它選出最優良人士擔任地方公職。此話怎說？人們從他們自己的老師、神職人員、警衛中選出人才。人生的三項要點——教育、宗教及安全維護——都操縱在選民自己手中。而中央政府極欲將此納入它的掌握中以便指派中央官員來影響控制人民。農民因此喪失了處理他們自己事務的能力，也對政府及教師產生敵意。教師不再對農民負責而是向政府負責。今日，由於上述理由和由於希臘境內土耳其難民反政府態度之影響，一般農民均與政府保持距離，也不希冀政府為他們做任何事。

麥克挪（一九七六）在他對兩個希臘農村做城鄉研究時發現，當地居民一致不願回答「他們是否願意率先從事某項計畫」的問題。麥克挪並不責怪當地居民會有此態度，反而他認為「上述事實反應了人民接受現實」。村裏的人民「認為應由政府率先着手計畫，然後也許他們即可協助執行」。

政府干預的作風使得「地方社區發展委員會」的委員們，並非由當地人民選出，取而代之的是由「區域發展委員會」指派人選。因此地方的社區發展委員並不足以代表整個社區的政治與社會各階層，反而反應了上層政府官員權力統治慾及一些趨炎附勢，迎合中央的人。

另外強調的一點是雖然在二次大戰後希臘恢復了議會式民主制度，但「冷戰意識」仍然相當盛行，在鄉村地區更是如此。人民如果集結社團關心討論一些尋常地方性或職業性事務，便常被視為共產黨員。指責非難當局在當時幾乎被視為犯罪一般看待。僅有在一九八九年的各政黨召開全國性的政治協商，否決了內戰及冷戰後所殘餘的立法機構因其功能不張。

社區發展乃由上而下，非鄉間人民自發性的運動

正如標題所示，社區發展被視為由都市人民帶給鄉村居民的一種外來機構。它被視為由人民無法信任的中央機關送給鄉下人民的一匹木馬（註：「木馬屠城記」希臘人以裝有士兵的木馬為禮而攻陷了特洛伊城），也被視為一種威

脅。由於人們抱持這種態度，參與社區發展意願自然低落。當然這也與政府處處干預及指派迎合中央人士成為社區委員會會員有關。

鄉村居民自恃甚重不願合作

在社區發展原理上可以發現，鄉村人民最重視之事物是與基本合作要素迥然不同：（希臘地區手冊，一九七〇）

……企圖在鄉村地方設立村莊或地區性的合作團體都遭受極大阻力。過份強調自我意識，懷疑別人的動機是否純正，及自我獨立意識使得村民易於傾向小心處理農業問題以及改善村舍問題。對於地方居民來說長期性合作，這種親戚間或近鄰間相互協助的模式，並非他們習慣的傳統生活方式。他們對於外力控制的不信賴；及對自己家人以外不信任的傾向使得整個合作計畫滯礙難行。

由上述人民的態度看來，我們也許下結論視希臘鄉村地區社區發展成效微乎其微。當然，自恃甚重，個人主義，及懷疑別人的動機這三項對於社區發展決議過程和建設發展社區成為優良的居住地及提供良好工作環境來說，無疑是嚴重的阻礙。但這不能全怪地方居民，主事的專家學者，行政主管及政府官員均難辭其究。

經由社會科學家們的研究報告，我們瞭解在開發中國家的鄉村居民也都擁有類似的態度，導致於鄉村與城市地區有不平衡的關係存在（佛斯特，一九六七）。鄉村人民彼此之間必須競爭，以獲取由都市中心國家資金所提供的有限資源與工作機會。如此一來，「主顧關係」應運而生；鄉村人民為了使用開發上面所提供的資源不得不認同都市人民。單憑合作或是其他集體行動形式是行不通的。

社區發展無法提供新創意

社區發展所採用的形式，也就是僱用當地居民完成需要大量輸入勞力的小型社區工程計畫，可以說是全無新意。通常都是僱用志願勞工（*Prosopike agassia*），以十天為一期；而身強體壯的當地居民，照理說都必須在社區會議的徵召下為自己社區服務（商得士，一九六二；關那德及比爾士，一九五三）。

值得一提的是當地居民將這種行政制度性義務稱之為「強迫勞工」（*Pr-ospike angaria*）。由此名稱看人民對此制度態度可見一般。兩項因素可以解釋當地人民的消極態度。第一，地方人士被摒除於參與籌劃社區發展大門之外。工程計畫都是由行政當局下令再由地方人民進行，尤其是在「麥塔沙」獨裁政權統治間（一九三七—一九四〇）更甚有之。其次，不願出勞力者可以選擇用捐獻金錢來替代勞力。因此，能出錢而不出力者反而獲得聲望地位。這樣一來，提供勞力者被視為貧窮象徵——也被視為社會地位較低的一羣人。

展望前景

過去十年間回復地方自治的議題一直是公眾討論的焦點，上一任的政府內閣把地方自治和由地方民衆自行管理地方政事視為其政治舞臺的焦點籌碼。許多新的行政措施正逐步進行中，而且希臘國會也在前些年通過主要改革方案。

新的法律措施賦予地方人民更多機會來取決他們的需要和解決他們本身的問題。地方政府當局在新措施下，能更遊刃有餘地提供地方百姓更多的社會、經濟及文化利益（布魯恩及尼克勞，一九八九）。新的立法機關決策人員抱持着良好的遠景看法，他們認為當地的人民有權決定地方機關之政策（非由上級政府機關監控）以便於產生地方自主性以及地方經濟之生氣蓬勃。

在同一時期（一九八〇S），關於社區發展的許多議論也引起了希臘境內社會科學社區之關切，而且也有許多有關這方面的刊物陸續發表出來。另外值

得高興的一項成就，是全國境內各地有許多學術機構都加入了提供社區發展課程之行列。

到目前為止，上述的成績並未如預期般理想，這是不無理由的。首先，社區發展不能僅經由立法法令獨立完成。社區發展需經由建立教育性及資訊提供網路孕育而成，不僅如此，最終我們需要地方之研究發現來指導我們行動。另外關於新機關辦事效率不彰的一些因素為：工作意願低落及希臘地方政府長久以來一成不變的安於現況；整個決策過程是由上而下而非由下而上分層負責的事實；由於政府赤字增加而使經費來源欠缺；意識及政治型態結構的轉變；以及缺乏經過訓練的周邊人才。

歐洲經濟共同體（EEC）之政策趨向對於希臘地區社區發展的復甦也扮演了重要的角色。許多鄉鎮發展計畫都獲得EEC的補助以便於維持部份失業勞工，以及提供無家可歸的人庇護所等等。這些發展計畫無法擴大發揚於其他地區，尤其是擴展到一些小鄉村社區區的主要限制乃歸因於資訊不足。關於EEC許多計畫提供財經補助的訊息鄉村社區均一無所知。此外這些鄉下社區也無能力提出適當的計畫以開採地方資源。因此，一項被命為「CARE-FOUR」的計畫經由EEC的財經支援及其他方案提供乃深受歡迎，這計畫乃著重於提供地方社區、組織、及個人一些有關資訊和技術上的協助；雖然這項計畫還是遭遇到傳統資訊網路——像擴展性服務之類的阻力。

社區發展對希臘鄉村復甦能否扮演重要角色？答案是肯定的。實際上社區發展並未走上絕路。希臘報紙及其他新聞媒體亦時有專題報導社區組織自動自發解決部分問題。我們該問的是「這次我們能進行多久，能達到什麼目標」？要回答上述問題乃有賴於長期研究社區發展優久傳統，研究地區性社區發展範例，以及在各大專院校內受到良好訓練的社區發展研究者的投入參與，方可獲得滿意之答案。

本文作者喬治·道托波拉斯為德莎龍尼基，亞里斯多德大學農業經濟系教授。