

美國中西部社區發展新趨勢

賴兩陽譯
內政部社會司專員

美國中西部許多小型、農業依賴性高的小城鎮，最近十年來景氣每況愈下，他們經濟衰退的根源在數年之前已經種下，同樣面積的土地再也無法支持像以往那麼多的人口，許多人離開了——經由選擇或需要，他們所維持的生活品質逐漸降低，標準的發展策略——經濟發展——不再成為社區居民的期待。

持久發展 (Sustainable development) 是可選擇的途徑，是以更實際的方式來保障小城鎮的生活，因持久性社區在社會、經濟和區位上已呈較穩定的體系，持久性在過去十年來也已經成為一個受歡迎的概念，有助於理想的實現。但 Douglas (一九八九) 主張，在成為更具持久性功能以前，社區發展須獲得額外的人口聚集，並且減少他們資源不夠的缺點。在這篇報告中強調兩種社區發展方案可供小社區發展參考之用，第一種是愛荷華方案 (Iowa Program)，協助小社區集合在一起，成為社區的羣體，並獲得所需的人口羣；第二種是密蘇里方案 (Missouri Program)，在促成選擇性的經濟發展策略，以作為減少資源匱乏的方法。

這兩種方案分享一種小規模和草根性的工作取向，基於兩種理由規模等級 (Scale) 是很重要的，一是小城鎮問題的解決必須符合小城鎮的規模，小城鎮 (Small town) 不只是城市 (Cities) 的縮版而已 (Hodge and Qader, 1983, 223-226)，因為在小城鎮的服務數目較少，且較分散。第二，人口、科技和經濟力量對鄉村地區影響至鉅，鄉村的特性——如距離、低密度人口、

單一經濟部門的獨立——皆受限制，人口則佔最重要問題的關鍵。這種情況下，冷漠超過建設，改革行動就會不了了之 (Weick, 1986)，結構改變的第一步也許就是逐漸解決規模的改變，在更具管理能力的範圍上，以小規模的發展減少大規模的問題，且提供必要的資訊和得到有價值的關注。

草根取向是基本的，因為由上往下 (top-down) 強迫式所解決的只是少數的問題，它們不能與地區的多樣性相互聯結，並注意到社區的整體性。協助的數目和種類隨着地區與地區之間而有不同，即使是一個區域內，一個較小的社區也和另一個完全不同 (Hodge and Qader, 1983)。基於上述理由，結構矯正 (Structural Remedies) 的進程紀錄——不管是在區域的重組、服務、地理上的聯結或政治裁量權的合併——仍是一無概念 (Unimpressive)，地方資源依然未被使用，功能性資源流動被阻斷，地方阻力依然存在，當外來者強迫以他們的結構加諸於地方情況上時，問題看來經常只是表面的，無法誘導出組織化的原則 (Warren and Cashman, 1988, 3)。

一個較具工作性的選舉途徑是以他們自己的語彙了解體系，與地方民眾在地方規模上的資源網絡上工作在一起。本文的安排方式是先討論複合式社區發展 (Multi-Community development)，其次再討論選擇性經濟發展 (Alternative economic development)。

複合式社區發展

依 Douglas 的說法，複合式社區發展是一種加強人口策略，藉由與鄰居一起工作——許多未經使用的資源——小城鎮的孤軍奮鬥增加資源的貯存，提升效率和領域擴張，同時亦是潛在經濟和政治權力——影響社會政策的權力和追求集體利益的擴張。

這是革新的取向，因為小城鎮的合作超過了每一個各自為陣的社區，在矯正了一些外在強迫性結構的缺失，也許會帶來結構性調整，由於參與是志願性的，在維持某種程度的地方自主性時，區域的效率就可達到。藉由單一到複合社區發展，小城鎮能够支撐衰頹的經濟，基層工作並可得到更持久的發展。

在 Iowa 州有許多結合小城鎮成為複合社區羣體的例子。Iowa 州第一個志願性複合社區羣體是在一九八六年成立，這個均富社區地帶 (The Area Community Commonwealth) 是在 Iowa 州中北部三十五平方公里上，七個社區平均人口數在一百八十人到一千二百人之間，每個社區平均距離十三公里。

許多其他羣集正在規劃社區領導人才發展方案，用來促成志願性的「羣集化」(「Clustering」)。工作為鄉村重建的策略，方案名稱叫做「Tomorrow's Leaders Today」或 TLT，結合了兩個小城鎮常提出的問題：領導發展和制度重建，為了解決領導人才方案所衍生的結構混淆，在社區中舉辦了多次說明會，俾使社區合併後領導者得以發揮領導的功能。

促進內在社區合作的方案是重要的，因為缺乏如何合作的知識，所產生的障礙和沒有合作意願是一樣的，因此要在傳統合作模式即將消失下，教導民衆如何合作 (Arelrod, 1984; Miroff, 1987) 人們需要內在社區合作成功的例子，和在觀念上正確的認知到社區範圍的擴大。

TLT 幫助民衆從小城鎮的概念上與大社區的定義上取得協議，儘管我們經常定義社區為人們滿足他們日常需求互動的地方，但是美國中西部小城鎮的居民長久以來滿足他們日常需求是在一個單純的地方，對他們而言，在一個小

城鎮工作，送小孩上學到另一個城鎮，居住又在另一個城鎮是很尋常的一件事。儘管自主性稍有喪失，社區擴大所帶來的利益是：社區服務輸送體系更有效率，社區設備更易維持，聯合購買的經濟規模，增加政治上的權力和擴大領導範圍等等。與他們鄰居一起工作，小城鎮更能够獲得維持人口的需求，以延續他們的生活方式。

人口的獲得可藉由接近外在垂直性的連結 (External Vertical Linkage)，外在資源可成為一種混合式的祝福 (Mixed blessing)，並且必須以照顧方式掌握 (Fuller et al, 1989)。Richards (1984) 發現，如果社區已可分享價值、衝突解決機制、地方議題和原來健全的網絡的話，外在資源不需在決策時殫精竭慮。

複合式社區發展看來似乎是對那些缺乏發展動力資源的小城鎮較好的工作方式，某些批評指出這些是「微不足道的努力」(「Micro-effects」) 不過是把一羣小社區轉變成一個小社區罷了 (turn a group of small communities into a small community)。直到最近，每個小鄉村的居民人口在五百人到一千人之間，擴大社區則在五千人到一萬人之間，大都是穩定、持續和具有適應人羣的能力 (Sale, 1985, 64)。在這種情形下，空間區位形成立即促成個人式的演變，人們可以了解到他們與問題正在直接的接觸。

雖然如此，複合式社區發展是朝向持久性發展最好的階段過程，如不在較具持久性的基礎上發展，結構、規模和經濟上的問題依然無法克服。持久性社區也必須減少依賴——藉由他們經濟基礎的多樣性，或保護稀少的內在資源和特定價值，Missouri 方案對社區尋求減少依賴上提供幫助。

選擇性經濟發展

Wade 選擇性經濟發展模式為減少外在的過渡依賴，描繪出三種策略，

Wade 比喻地方經濟為「生鏽的水桶」("Rusty bucket")，這個模式認為許多現存資源被忽略，無法發展或浪費「，資源增強策略 (Resource enhancement) 使現存資源更好，更有效率，加值策略 (Value-Added) 從相同資源牽引更多的利益，進口替代策略 (Import Substitution) 以地方生產的選擇代替進口產品，在典型的社區這些參與決定他們現在進口的產品和服務，資源也一直存在地方上。在問題解決階段，他們產生開發地方性物品和服務計畫的構想，以便增加物品的價值，並對社區現存資源作更有效的使用 (Leuch, 1989, 22)。

以 Iowa 州能源狀況作為思考的例子，這是非常重要的生活支持資源，能源是 Iowa 州最大困難，幾乎該州所有的資源供應都仰賴進口，一年花費達四十億美元與出口接近等值，這些流通的成本，可從家庭、社區、州政府到聯邦政府作為計算單位，一個小社區對能源的支出一年也要七百萬美元，財富的外流對社區持久的發展構成立即嚴重的威脅。

社區增強策略的採行，使能源的使用更好，更具效率，能源的保存和管理產生更多流通的貨幣，有利於地方經濟的發展。加值策略對相同資源也得到更多利益，舉例言之，包括共同生產廢棄的熱能以溫暖屋內，或從廢棄的能源中產生熱能；進口替代策略是以地方能源代替進口能源，生產地方性乙烷可混合石油使用，太陽能產生熱氣，或風力發電也成為地方性資源。

這些許多策略如補充另一個可得到較大效果的能源保存，在資源增強策略上，當地方承包商受僱改善屋內設施時會得到較大效果——加值策略，積極性能源保留策略代表進口替代的形式——這就是為什麼能源保留策略常常被說成

能源最廉價的方式。

依循這些相似的邏輯可以應用到其他資源上，以食物方面而言，Iowa 雖然是個農業州，但食物却是進口的，如要成為持久的社區就要採取策略以減少這些缺點，例如，玉米生產多樣化，從事較密集的玉米生產，發展更具地方性成長的食品，或使用溫室以延長成長季節，並且減少非產季的蔬菜和水果進口。

結 論

這兩個方案在應用上不是前後排列，而是完全互補的，Iowa 州的方案最初被視為經濟發展方案，但他在經濟效率上最大的承諾則在服務輸送超過經濟成長，收斂性超過擴張性策略，在可見的志願性複合式社區組織的基礎上，經濟發展作為傳統性認知變得較為相似，但是選擇性經濟發展更為可行，選擇性經濟發展看來可對剛成立的社區羣集有個豐富的行動課程。

這篇文章對兩個模式所作的有系統的個案研究是基本的，Wade 對經濟發展革新的「工具箱」("tool box") 是在選擇性經濟發展上一種密集、可資計算的個案研究組合，複合式社區發展在初期階段無從比較，但案例開始被蒐集、比較和整理，對每個小社區而言，持久的理想性是寓於複合式社區的合作和新經濟發展兩者之間結合的典範。

(本文譯自: Wells, Betty L. (1991), *New Approach to Community Development in the Midwest U. S.*, *Community Development Journal* Vol. 26 No. 1)