

# 地方發展的人力面：接受挑戰

徐麗君摘譯

## 壹、討論的背景

一、國際社會福利協會第二十五屆世界年會的主題被訂為「地方發展的人力面：接受挑戰」，這是不會讓人感到意外的。其主要理由有二：

理由一是在於今日世界人們談「地方發展」和「發展的地方事實」等字眼愈來愈多。地方發展已成為一項爭議，各處的行動者和其夥伴正繞著「地方」層面的問題而動員其成員，而此層面是最接近人民社會、人文、歷史的事實。

理由二是在於發生思想方面的大進展，因為發展方案中最基礎重要的人力面在今日比往日更受到重視，這或許是由往日的教訓使然。此人力面應在方案一開始和進行的每一過程都整合在一起，而不是僅以剩餘的枝節的方式或是在問題已經發生了才被考慮到。因此，對我們而言今天就要把握機會以探討現況，建立對當前艱難問題有關的立場並對必須接受的挑戰做分析和實務的比較。換句話說即引發地方層面的創新行動，如此所有的因素和行動者將會被整合入地方發展的計畫和方案中。

二、在開始考慮人力方面主題之前，在竭力檢視其所有的重要性和各方面之前，並且在輕率地著手對實務的分析之前，有一個必要的階段是必須經過的，也就是將我們的思想和行動、方案、活動要放進今日正發生的社經、文化變遷的環境中。我們在分析事物時，要預見所有可能的發展，對觀察到的大變動要採取前瞻性的態度。辛荷 (C. S. SENGHOR) 在一九六四年曾說過：「未來學要求我們的眼光具備幾項特點才會有效力：即我們必須遠眺前方，走得

愈快則要看得愈遠，行動須考量二十五年一代才有效。我們眼界要寬廣，所有的行動是綜合的團隊行動，須要多位專家合作。世事變動甚大，我們要深入瞭解其驅策人們真正的決定因素和趨勢。」

這對服務人羣環境中工作的男女性是項新的挑戰，也就是開放他們的心靈以多瞭解經濟、生態、文化、政治等各方面，如此他們採取行動的範圍將更週延。現就經濟、生態、社會等三方面來探討：

(一)在經濟方面的變動影響範圍不同，甚至最具慧眼的預測者也很難在十年或二十年前就想像得到，由於變動的快速和密集，世界的均衡正歷經整體的重組，而我們今日僅是處在空前的經濟、文化、地緣政治、社會等變遷的起點。

除了世界各地區新的分配、交易、關連、重分配以及區域中動力、重組、協調之外，頂尖的專家在所有的報告、聲明中都指出有兩項事實：其一，愈來愈大的差距存在於國家或區域間，即存在於經濟發展順利者，擁有大量知識、金融、生產力者，有強大的網絡而能掌握資訊者，與那些處於弱勢者之間的差距。其二，專家們指出在世界上集中的經濟力和以策略性組成的政治力、國力之間所進展的分離意識是不恰當的。

但是，將問題放進大環境中時，人們就有處在真空中掙扎而無法控制任何事物的感覺，就像要克服「國家」階層的政治、制度或組織上的障礙一樣，現已有回歸到「地方」階層的做法，而地方階層是和社會、文化、民族、地理等特性有關並和州、省、市、區、次區……等等行政基層相配合的。因此，仗著

經濟的世界集中性和政經策略、問題的「區域化」(亞洲、歐洲、中美洲……等等)確有次區聲稱並發展自有的特性而希望佔有市場的一席之地。次區間必須組成團結的力量,次區可以是南、北半球之間的地區,可以是地方社區中處於較有利者和較弱勢者之間的成員。例如歐洲共同體委員會所創造的一項稱為「結構基金」的特殊工具,而其他形式的團結也存在著,例如茅利塔尼亞、摩洛哥、阿爾及利亞、突尼西亞和利比亞之間的阿拉伯北非聯盟。

目前許多未來學的專家和中心認為一項好的投資不再是主要著重在一個部門,而是著重在一個特別的區域或次區,以一種新的暫時性的「合作分工」的方式運作,使其間的交流組織起來並建立其「功能」。

因此,我們很容易瞭解在一方面所有發展的人和地方社區所佔的重要性和影響力,另一方面為人羣服務的男女是面臨多大的挑戰和多艱難的問題。在目前,我們每天努力為「地方」社區的人口加強其福利和生活品質,不容許本身將需求和問題的分析或本身的行動孤立於巨大變動的世界之外。

(二)我們思想背景中須要強調但卻很少提及的就是生態方面。發展的人力和生態面是在各處都受到注意的事,因為在人和世界生態的平衡上都看到了損害和災難的影響,這都由於發展模式或方案從一開始就沒有把這兩個基本要素整合計畫中。我們總是注意到「自然環境」是提供資源並扮演資源儲存的角色,或者反之,它也是個非常受限制的要素,這也反應在發展的設計、建設、組織的方式上。但是我們總是未能適當地認清經濟和工業投資所帶來有害的和有時無可挽回的長期影響,這是因為投資並未考慮到環境平衡的各方面因素。

(三)今日世界有許多社會問題,如貧窮、文盲、人口、衛生、生活條件、教育、都市發展……等等,而這些也是目前人們所面對最真實的挑戰。在今日世界國家間的相互依賴和需要愈來愈重,就像一羣登山者由一條繩子聯結著,可以大家一起攀上山頂,也可以一起跌落斷崖,這一點是不可忘記的。早在一九

八〇年脫福樂(Alvin Toffler)寫道:「基本的政治難題不在誰統領工業社會末期,而在誰會促成大步邁向成功的文明。當短視的日常政治爭鬥消耗了我們的精力並獨佔了我們的注意力時,一個大而決定性的衝突已在表面下翻騰了。社會上的各種問題已不能在工業秩序的架構中解決了,這就是明日要面臨大力奮鬥的衝突。」

三、我們常聽人說道或見人寫道:「地方基層是構成任何發展策略的關鍵。」現在我們為大會所選擇的主題做兩個要點的說明。

要點一是前面曾經提及的歷史背景和當前環境。現在各處的實務者、決策者、專家皆以「地方發展」的層次為言行的準則,而地方發展是基於計劃、推動、刺激並組織「全球性的」地方發展或以誘導性、自發性的方式來進一步推展方案。下有一例。在比利時南方的一個「地方社區」(規模為「次區」)有明確的文化、經濟、地理特性,原屬貧窮地區而幾乎所有的當地勞工皆為鄰近的一個工業中心所雇用。有一次中心面臨危機,使受雇者皆受直接影響,因而刺激了他們不再依賴外力生存。他們以合作社的方式團結的創造就業機會和地方財富,此種地方「微視發展」(microdevelopment)會在未來扮演非常正面的角色。

要點二是和社會、教育、衛生等部門的組織、歷史有關係的,因為這和地方階層的人很接近。在一九九〇年一月有位經濟合作暨發展組織的專家僅就衛生方面寫了一些建言,他認為衛生服務應是社區社會發展的一個必要部份,而不應是由外來的投入和做被動性的接收。因此,衛生行政在許多方面要做到地方分權、要重整、再定位並訓練衛生人員,這才是保健按部就班的做法。在衛生體系中使用的方法、程序、技術和設備須因應地方情況和問題,並配合地方資源。事實上,社會部門的地方分權似乎是使整個社會團結功能再運用的必要條件,如此身處人力面的基層人員才不致感受遠離決策中心、對發展的研討,

以使他們對現況能更加關切。而在地方的社會、教育、衛生等領域的專業人員和志工人員也應和地方的政治、經濟、行政等方面的夥伴等共同設計、規劃、管理地方的發展，並各自貢獻其專業所能。

## 貳、地方發展的人力面

在我們說接受挑戰之前，先說明「發展」、「地方」階層、「人力面」等三個理念是很重要的，在全體大會的主講人將擔負起說明的重任。

### 一、地方「發展」

談到地方發展就必須想到三項要素或特點：自發的地方發展、互依的地方發展和整合的地方發展。

自發的地方發展——地方社區的發展主要是以地方特性、資源、能源為基礎而界定、組織的，並沒有通用的發展模式或範圍。這原則的結果將會對社會、教育、衛生等行動方式有決定性的影響。

互依的地方發展——首先，沒有地方社區能不考慮其他地方社區而又不考慮其本身的政治、地理或「區域」的環境而能發展。其次，沒有地方社區能以損害他人而算是發展，而互依必有其互補、合作和全球整合性質的存在。

整合的地方發展——地方發展不應將經濟發展分離於人羣發展之外或不考慮文化的因素，但是以往却有許多如此不合理的做法，如果沒有考慮經濟、人羣、社會、文化、宗教、自然資源各方面的和諧，那就不算是真正的發展。

以上的幾個原則在地方社區或次區的微視發展上是證明可行的，因為面對共同的事件、挑戰、需求、問題或社經、歷史、地理等等的因素是能產生「整合的」發展方案。

現在論及兩個麻煩的問題，其一是有動力且主動的富國和衰弱、依賴且組

織不良的貧國兩者之間二元化的趨勢。如此，「地方社區」視其處於富國或貧國，其處事的結果亦將有所不同。第二個問題是有兩派人，一派認為經濟發展要優先於其他發展，而另一派人則認為地方發展方案的設計應將人文、社會、自然等方面皆考慮在內，這一直是挑戰也是兩難之處。

### 二、爭論中的「地方」階層

在大會中對「地方」階層不做硬性的限制，而應以各國各自的組織、背景（都會、鄉村等）狀況而界定。另有三項要素需考慮到的：要素一——即行政、政治或制度等要素，這是因國而異，如美國的地方階層是指州，在其他國家則因特性、功能而另有各自的界定。要素二——即和環境、地理、自然、經濟等特性與資源有關。如地方的鄉村社區、都會社區，這種區別是很重要的。要素三——即實質的和歷史、文化、社會文化有關，即人們可自然界定的地方社區。以上三項要素若能同時符合當然是最好的情況。

不論「地方」階層是起源於基層動力的結果，或是經濟選擇和策略的結果，或是因國家政治、行政當局所鼓勵、組織的結果，它是一個存在的事實也不容再受忽視。

### 三、人力面

人力面是大會主要關切和興趣所在，人是「地方」發展的主要目標和評估標準，人也是其資源。當設計、組織地方發展時，除了要尊重其人文、社會特性外，另要做兩項選擇。

第一項首要的選擇就是「人力資源」，它須要發掘、動員、訓練以期開花結果。所有的注意力應放在主管人員、志願工作者、社工人員、專家和要相互合作的員工的人力面上。若只著重呆板的計畫、組織、技術、機構的話，長期

下去將造成效率和資源的損失。

第二項重要的就是全民參與。人們採取行動和主動時，往往是受需求和利益的刺激，而全民參與是指社會中所有的成員擁有適當的機會去影響行政、政治的決策階層等公共事務的作為，以各種方法積極參與政策擬定、解決問題的過程，並和他人共擔界定必要的行動、資源等困難任務，並為此決定和推動而負責。

### 叁、如何接受人力方面的挑戰

在地方階層有其問題、需求、爭議，亦有其資源。在建設地方發展時，該如何把這些都考慮到呢？如何避免偏差呢？要運用些什麼？如何運用？和誰一起、到什麼程度、在什麼條件下？如何在地方階層避免或防止二元化或排斥性？如何組織本身使地方社區成為「團結的社區」以便和成員共同進步，並成為「團結的環境」以便促進個別和大家的發展。

要有方法、原則、階段，而這又是些什麼呢？

一、雖然有許多的問題提出來，但是或許只有三個是足夠的「結構性」以引導觀點的交換，且這三個「結構性」問題是符合思想和行動的三個不可分離的層次。

(一)必然有方法在地方階層使整個社會、教育、衛生等部門理解而組織起來，在地方社區協調而增進團結、效率並得到預防、緩和的功用，如此人民的福利也可獲得保障，各部門也可超越本身的限制而發揮更大的功能。

(二)在同時另有行動的第二種方式，而此種方式乃取決於第一種行動方式的條件。這還涉及到建立除了各相關部門人力之外的其他人力關係，可稱其為「地方夥伴」以誘導、支持、指引、純粹的整合性地方發展過程，而此種人力關係是長期建立並非一日可及的。現列舉五點要素：

1. 要素一——地方不僅要有某種程度的一致性，還要培養歸屬感。

2. 要素二——當問題、需求、困難、期待皆經過適當分析、認清、掌握後，則能動員所有潛在的夥伴。

3. 要素三——「地方方案」是因應問題、困難而設計。由此所有主動的力量可以結合以組織其行動。

4. 要素四——就是人的因素，在某些意義上人是原動力、核心。但也要求管理、溝通的品質，方法、技巧的講究和良好的組織。

5. 要素五——要注意能創造並擁有一個屬地方階層的「位置」(一項工具)，在此並由此所有的資料(資源、問題、統計、分析、量化的資料等等)只要和地方社區有關的都被集中、評估、登錄、解碼，如此地方社區可能對其本身的瞭解不致遺漏，其結果也可以對這些地方事實的綜合、最新的分析資料所指示、啟發的發展目標和方案做檢視。

(三)地方各種活動之間和地方、超地方之間建立關係的方法。這觸及「國家」階層(超地方當局)和「地方」階層間角色和責任的分擔，也有制度、行政、政治等性質相關的問題。「地方」階層必須能信賴超地方階層給予的支持，並像接力賽跑的跑者以接掌行動，這即是某種合夥關係。而「超地方」階層要仔細認清地方的資源和潛力以便提供有利地方發展的環境。到目前由於「社會、衛生、教育」政策和事務受到格外的關切，其責任的分擔也必須明確。此外，有兩個問題就是「國家」階層該分擔責任到那個地步、在那方面、在什麼條件下？「地方」階層該分擔責任到那個地步、在那方面、在什麼條件下？

二、在談到方法、原則、階段等實務和過程方面時，介入、組織、決策是有不同的程度，也必然要經過不同的階段。這些和地方問題、爭議或狀況有關的行動和活動如何保持和諧，是依各地方事實而沒有統一的模式，因為各自有其結構、歷史、特性、人文、自然和經濟的資源，故應釐清出共同的原則和要



素以做為未來的導引。就像在「人力面」階層，負責教育、文化、社會等方面的人被期待扮演一個專門的角色。而這角色是什麼或它能成為什麼？在什麼條件下？如何做到？地方發展是動的，是誰使它動的？為什麼？在什麼條件下？如何達成有關人口、地方事實、不同組成的夥伴、有關當局之間的互動以構成地方發展並保證其有活力的性格？這些都需要有關人仕的所有要素完全參與，包含了使用服務的人、專業人員、志工、當地人口和主管當局。

## 肆、接受挑戰

在大會結束時，我們是否能回答從開始就提出的問題而結論成「我們接受地方發展人力面的挑戰」？我們認為自己能做到，甚至在今日就知道為何和如何做到！有兩點是和必經的兩個階段有關，若做到這兩點則可有效地接受挑戰。

一、當我們提到地方發展的「人力面」時，當然地就想到「團結方面」，會考慮兒童、老人、殘障者、貧窮者、不幸者、獨居者、居所惡劣者、未受教育者、無業者等，這是基本且必要的一面，並能顯現出一個社區道德健康的程度。同時也會考慮到「社會方面」，如助人、支持服務，另外還有衛生、教育、生活環境等方面。我們也立即可注意到各方面之間密切互補的關聯，全都是相互有關的。如果「人力方面」的某一方面被遺忘或被孤立，我們就會冒著無效果的危險。

由於問題和爭議太多，我們不可再以「分散的」、「零碎的」、「獨目的」、「不協調的」方式來工作，全球性、緊密性的取向是必要的。所有從事努力的人（專業者、志願者、公私立服務者、機構和會社、專家和一般民衆等）都要謹記協調的重要性，這或許是許多地方社區仍需走過的第一階段。

二、本次大會賦予我們在思想和度量本身角色的方式上再進一步探究並邀

請我們走過第二個階段。

地方社區發展有關的人之間應建立協調，以便人力面的所有因素皆能被考慮以達成內部的一致性。有必要容許最高的超然程度以利基於觀察的透徹分析，如此才能真正探究事情根源並將人基本的需求和期待以及問題的真正原因列入考慮。合於需要的行動計畫、目標、方案才是更有效也更具「預防性」的要求，亦可免於反功能或有害發展政策的單一面考慮的影響。

社會、文化、衛生、教育等各方面的人力面是密切相關的，亦如其他方面的關聯一樣是非常強而明顯的。為了防止人力面受到其他層面的超越或受到地方發展觀念有些無法挽回的有害影響以致未能把人力面的需求整合入優先順序中時，個人必須能想出、促進、組織有效又具彈性的「地方合夥」模式，包括了被邀而成為完全夥伴的人口。

三、總之，我們若未記住一項重要的事實，則我們發表的內容就會是不完整又不切實際了。就我們所見，基於地方事實而不可否認的是當和人密切接觸時，地方發展的人力面存在了很大的可能性、許多的資源和機會以接受挑戰。在分析、思考、行動各階層需要多方協調——一方面是在我們所關切部門中直接涉及的人員之間，另一方面是在直接涉及地方社區的文化、經濟和社會發展歷史中的行動者、決策者之間。

論及人力面應隨時記得地方社區絕對需要來自「超地方」階層的格外幫助，也就是在多數的案例中是指官方當局可以創造一個有利的、動力、積極的、激發的「環境和氣候」並且接受他們的責任，從地方階層的行動者手中「接下一短棒」做下一位跑者。當然，那是一個相當不同的課題，但是它必須在此被提醒。

（譯者現任臺北市政府社會局專門委員）

（本文摘譯自 I C S W 第二十五屆世界年會主題報告）