

人的因素與社區發展

廖正宏

社區發展的目標在改善人的生活品質，成功的社區發展工作要靠人的設計與推動，更需要社區居民深入和廣泛的參與。

雖然現代化理論在社會發展理論的地位近年來已被依賴理論和世界體系理論所取代，但是其所揭櫫個人人格特質現代化的觀點在社區發展工作却是歷久彌新，並不因現代理論已過時而改變社區發展的哲理與作法，人的因素始終是社區發展專家和工作人員所關注的焦點。

當社區發展專家在談到社區發展工作原則時，總會提到工作計畫內容要符合地方居民的需要，要尊重當地的風俗民情，要獲得地方領導人物的認可與支持，要採用民主的方式……等等。這些工作原則幾乎沒有一樣不與人的因素發生密切的關係。何以要特別強調人的因素？我們可以從社區發展的工作步驟來加以了解。

社區發展工作步驟雖有繁簡之分，但是其基本要項不外乎規劃、執行和考評。以下擬就這三個基本要項與人的因素之關係加以說明。

一、人的因素與規劃

規劃的工作基本上包括：了解當地社會狀況和可利用之資源；了解居民之需要及問題，根據需要配合內外環境擬定發展目標和工作計畫。規劃的工作至少應包括四種人的參與，即社區發展工作人員、相關之專家、地方領導人物和社區居民。不管規劃的工作係由上而下或由下而上，好的發展計畫是成功的第一步。一般來說，越落後的地方越需要社區發展的工作，但是這種地方社區居民主動規劃的能力也越弱。所以這種地方社區發展工作人員和相關之專家所要扮演的角色也就越重要。社區發展工作人員在地方領導人物的協助下，要先對當地過去和現在的社會狀況作通盤的了解，其中包括有形及無形事物的了解；有形的如人口、職業結構、地理環境、可動員之人力、物力等；無形的如地方之風俗民情、人民之價值觀念、居民最迫切之需要以及所感受到較嚴重急需解決的問題。區分出每一個問題所影響的範圍，亦即每一問題所涉及的人口和

地理分佈以及其嚴重性。就這些工作項目的性質而言，似乎大部份的工作都落在工作人員和專家的身上，但是要把這些工作做好，非有居民的投入不可。有居民參與所擬定的工作計畫才能具體落實，符合需要。在調查居民的問題與需要的過程中，無形當中也發揮了傳播和宣導的作用，對於以後工作的執行有很大的幫助。

以往在檢討社區發展工作失敗的原因時，有一項常被提到的就是計畫的內容空洞不切實際，不符合居民的需要。因為光是由工作人員或上層機構越俎代庖的規劃內容，往往難以適合地方上之需要。這種情形的發生除了因為經驗和專業知識不足外，工作人員本身的心態、素養以及地方居民知識低落都有密切的關係。假如居民本身能清楚的認識地方上的問題，主動表達需要，同時工作人員也有足夠的專業知識來分析地方上的特殊狀況，與居民共同擬定具體可行的計畫，則成功的機率將大為提高。換句話說，社區發展工作相關人員——工作人員、地方領導人物及一般居民的認知、態度、價值觀念是影響計畫成功的要件。居民是否有足夠的知識來判斷地方上的問題？是否有積極的態度和意願來共同參與解決這些問題？工作人員能否有效的引導、啟發當地居民共同發掘問題和解決問題？地方領導人物能否排除私利，大公無私的為地方公眾事務而努力？這些問題若都能獲得正面的答案，那麼規劃的工作才有成功的可能。

二、人的因素與執行

執行計畫的工作項目很多，如透過傳播媒體把預定工作計畫和分工情形傳

播給大家，並爭取地方領導人物的認可，使該項發展計畫能夠在地方上生根取得合法的工作地位。在執行社區發展工作時應盡量利用地方上既有的人力資源，亦即鼓勵居民的參與。地方居民的充分參與，不但能使社區發展計畫的執行更為順利，同時成果的維護也較容易。在這個階段應以居民扮演最主要的角色，工作人員只是從旁協助而已。

有不少的社區發展計畫由於缺少地方居民的參與，不是成效不佳就是整個計畫完全失敗。當然在檢討計畫失敗的原因時也免不了會提到人員、經費和行政支援的問題。不過同樣的發展計畫有些地方却能順利，成功的執行，有些地方則毫無建樹。根據我們對成功個案的了解，發現社區發展工作推行成功的社區有一共同特徵，就是地方上有熱心的領導人物和居民踴躍的參與社區事務。這個發現顯示人的因素是社區發展工作成敗的關鍵。有了熱心領導人物的帶領、犧牲和奉獻才能把自掃門前雪、安寧保守的居民加以動員，進而匯集成龐大的人力，而這一股經過動員所產生的人力是任何發展計畫在執行階段所不可缺少的。

在與社區發展工作相關的人員當中，「社區工作人員」和「專家」這二人對整個社區發展工作的人力來說差別較少，而地方領導人物和一般居民則社區與社區之間有很大的差別。有些社區由於某些歷史或地理、社會因素能幸運的產生熱心，且有能力的領導人物來帶動地方居民為大眾福利共同努力；相反的，有些地方則缺少類似的領導人物，居民對公共事務也較不熱心，且對各種創新或發展計畫不容易理解、接受，自然就談不上參與，更無成果可言。

在執行計畫時為克服這種人的因素所產生的困難，社區發展工作人員應同時兼採治本和治標的辦法。在治本方面可透過各種教育訓練的計畫，來培養地方領袖和教導地方居民，使他們關心地方事務並積極採取配合的行動。在治標方面，除透過媒體宣傳外，可採用座談會或訪問的方式把相關的知識和做法加以介紹，以爭取居民的同意和支持。

此外，工作的推行要快慢適中，若推行得太快則居民不容易配合，或因能力有限，跟不上進度而產生挫折感；若推行得太慢則不容易看到成果，或容易分散注意力，失去興趣。

三、人的因素與考評

考評常被誤解為「期末考核」，認為只要在計畫執行完畢時，評定成果的好壞，對相關的工作人員論功行賞就算結案。其實考評的精神乃在於檢討成敗得失，及時發現錯失並加以改正，使計畫能按照原定的目標順利進行。因此，考評必須隨時實施，幾乎每工作到一個小段落就要加以檢討，並非等到工作全部結束時才來個總檢討。就計畫推行的助益而言，每個階段的檢討要比最後的總檢討重要且有意義。有了每個階段的檢討才能及時診斷出工作方法是否適當，人力配置是否合適，若發現缺失才來得及採取補救的措施。即使最後的總檢討，也應把重點放在檢討缺失的原因，俾做為日後推行計畫的參考。

社區發展工作的考評不同於一般行政人員的年終考績，由上級長官打分數。要考評能確實發揮效用應由工作人員和地方居民共同來執行。剛開始時居民可能因為缺少經驗而做不好自我考評的工作，或因對考評的意義認識不足而錯

誤百出，這是最需要工作人員的協助。等到居民學會自我考評時，考評的工作即應交由民衆自行負責。

考評有引導行為的積極作用，人常會因考評的標準而修正自己的行為以符合考評的要求。若考評的項目只注重某種成果，則在達到此成果之前的過程就容易被忽略。考評的方式或考評的設計不良往往會誤導一個人的行為，進而扭曲整個發展計畫的原意。以下用考駕照的例子來說明會更清楚。

我國考駕照和美國考駕照在形式上並無不同，同樣都有筆試和路試，但是在考試（評）的精神上就有很大的差別。美國在路試時特別重視駕駛人員的交通道德，如遇到斑馬線時對行人的禮讓，在沒有紅綠燈的十字路口應遵守的規矩等；相反的，我國的路試却只重視駕駛技巧的考驗，如斜坡起步、倒車入庫、過窄橋等，而忽略對「交通道德」的考評。由於這種考評的標準不同，對駕駛行為就產生不同的影響。我國的駕駛人員為了通過駕照考試，只注重駕駛技巧的演練，而忽略更重要的交通道德，以致拿到駕照後就在大街小巷橫衝直撞，如入無人之地，雖然駕駛技術一流却是一位沒有水準的駕駛人員。

這個例子說明了同樣是考評的工作，因相關人員的想法和做法不同，以致所產生出的「產品」却有很大的差別。

以上從社區發展工作的規劃、執行和考評三方面說明人的因素的重要性。相關人員的知識、態度和作法常是社區發展計畫成敗的關鍵因素。設法培養社區居民使之成為具有現代化人格特質，才能確保社區發展工作的成功和持續。

（作者簡介：美國俄亥俄州立大學鄉村社會學博士，現任臺大農業推廣系教授，兼人口研究中心主任。）