

奈及利亞自助社區發展問題和展望

吳怡真譯

一九五〇年，奈及利亞政府承認社區發展能有效的改善鄉村經濟生活和人民生活水準，但是這項方法却没有成功，主要有兩個因素。第一個因素是政府沒有明確及長久的社區發展計畫，以致於社區發展工作被推來推去，沒有部門願意負責去施行。或政策沒有開始去執行就被廢棄掉（註一）。第二個因素是自助計畫不被了解，而且有許多社會服務計畫沒有良好的設計，以致不是中途而廢就是完成後却不執行，因此浪費了許多人力、金錢、時間（註二）。而沒有足夠的財力支援也是失敗的原因之一。

最近奈及利亞政府成立了一個道路鄉村發展局 (Directorate for Roads and Rural Infrastructures) 簡稱 (DPRRI) 來展開社區發展計畫。現在的社區發展計畫和以前政府漫不經心的態度是完全不一樣。大量而昂貴的鄉村發展計畫逐步實行，並已遍及到全國九萬個以上的社區。

這篇研究報告是在這個發展局成立時寫的，寫這篇報告的動機是想去了解整個計畫的組織和如何動員基層民衆做好自助工作和對所遭遇的問題提出一些解決的方法，以及為未來的社區和鄉村發展政策提出方向和計畫。

在這份研究報告裏對於研究社區發展過程的背景也提供一個前瞻性的文獻參考。

社區發展過程

用來改善世界落後地區人民生活水準的方法很多，而社區發展只是其中的一種方式。社區發展也是開發建設國家的一種政策。聯合國對社區發展下的定

義是：社區民衆結合政府的力量去改善自身在經濟、社會和文化生活水準，從而將社區與國家凝聚一體，使社區人民對國家的進步有些貢獻。（註三）

許多學者和實務者寫了許多有關社區發展的文章，當研究這些文章內容之後，Cary（註四）發現一些共同的主題，這些主題有四點：（一）社區自發性和社區領導關係的資源；（二）包容性參與；（三）運用內在、外在各種資源；（四）一個社會組織融合整個社區包羅萬象的方法。

社區發展的初期必須讓當地人民了解他們社區的需要及自己本身所遭遇問題的所在。在領導人的監督下，人民互相討論問題，一個有組織的團體可幫助社區人民去制定事先已擬好的計畫，也必須讓人民可自由的參與各種團體。在這些計畫還沒制定以前，各式各樣的社區問題都必須加以考慮，而這個計畫也必須是社區本身能力所及，因此，社區也就必須仰賴自身的資源來執行這些計畫，同時，這些資源都須廣泛的包含各階層，如貧窮、富有的。

從上述，我們可以了解到以下四點，並可做深入的思考：（一）在有包容性、民主性的前提之下，社區民衆如何發起並選擇實行這些計畫？（二）計畫項目裏的財政預算是否正確？（三）計畫中，村鎮組織是否有效利用人力、物力來完成這些計畫？（四）政府官員和社區領導者在社區發展過程中所扮演的角色為何？以上問題即是社區發展過程中所遭遇的問題，詳細內容將在下一段中討論。

範圍和方法

奈及利亞政府選擇了三個村莊，做為社區發展過程的研究。這三個村莊分

表一：一九八六年阿喬馬華、嚙比那估、阿帕山計畫表

阿喬馬華 (Ajumawa)			嚙比那估 (Obinagu)			阿帕山 (Apanan)		
計	畫	經費 (實際經費)	計	畫	經費 (預付經費)	計	畫	經費
1.	教堂 (Roadside Mosque)	奈幣4,000.00	Borehole		奈幣75,000.00 (超過實際花 費)	集體農耕 (Group Earning)		沒有提供
2.	教堂維護費	4,700.00	鄉村電氣化		100,000.00	咖哩加工廠		沒有提供
3.	設置墓園	1,432.52	城市中心		50,000.00	鄉村診所		沒有提供
4.	下水道環境工 程及墓園維護	500.00	生產補助		—	產業道路		沒有提供
5.	—		10公里長的道路		5,000.00	—		
6.	—		科學設備 (嚙比那估所 擁有)		4,000.00	—		

資料來源：1. Danbatta Local Govt., Kano State
2. Udi Local Govt., Anambra State
3. Oluyole Local Govt., Oyo State

別是阿喬馬華 (Ajumawa) 位於奈及利亞北部的一個小村莊；嚙比那估 (Obinagu) 位於奈及利亞的東部；阿帕山 (Apanan)，則是位於奈及利亞的南部。這三個村莊的面積大小和其自助社區發展的活動方式是不一樣的。在三個村莊裏有兩個村莊是以隨機取樣的；另一個較小的村莊則是全面調查，總共有二四五個家庭被訪問。這份問卷調查內容包含社區發展過程的所有內容。除了參考社區組織的紀錄外，另外也舉行一些村民大會，而這些村莊的會議資料也都將保留在當地政府中。另外在這三個村莊裏的六十二位領袖人運用一種滾雪球的方式就是每個領袖都須去訪問其它的領導人；其中大半數的領袖人都來自嚙比那估 (Obinagu)。

這三個村莊的百姓主要是以務農為主，大部份的人們生活貧苦、知識低落而且有很多是文盲。其中阿喬馬華 (Ajumawa) 和嚙比那估 (Obinagu) 的百姓識字率低於三三%，阿帕山 (Apanan) 則是七五%，識字率，在取樣的人口，阿喬馬華 (Ajumawa) 和嚙比那估 (Obinagu) 一個月收入在二〇〇或二一〇以上的有四五%。大部份的社區發展計畫不是已完成了，就是在進行當中，其中包括社會建設計畫、合作計畫、食物加工計畫等，請參見表(一)。

村莊社區發展過程

社區發展過程的初期可以追溯到社區發展所遭遇的問題和需要的起始認知，阿喬馬華 (Ajumawa) 和阿帕山 (Apanan) 村莊所遭遇的問題是經濟問題，其中阿喬馬華 (Ajumawa) 所面臨的是基本民生工業的凋零，阿帕山 (Apanan) 所遭遇的問題則是在可口種植時，曾遭遇火災將可口樹燒光。嚙比那估 (Obinagu) 的需要是社區整合運動，原因是經過一個長期宗教對立 (天主教和基督教占全村人口的四分之三)。

阿喬馬華(Ajumawa)、嚶比那估(Obinagu)的一些有進取的年輕人和長者積於一種改善社區、社會經濟生活動機，因而團結起來。在阿帕山(Apasan)較落後地區的農夫決定將所有資源合在一起，並且制定一個農業生產合作計畫。

新的社區發展組織逐漸成立，通常是從一個老舊的社區形成一個新的社區名稱，例如：阿喬馬登喬馬華(Jarmai dan Ajumawa)、嚶比那估城鄉聯盟(Obinagu Town Union) 簡稱(OTU)、及阿帕山發展組織(Apasan Development Association)。這些組織都具有行政的功能，他們可以指導各自村莊的發展計畫。嚶比那估(Obinagu)這個村莊的組織力最強，因為這個村莊長期以來皆可以有效的動員四分之一的村民去從事各種建設。

社區民衆藉著透過從外界組織中獲得自助計畫的經驗，得到一個良好的社區發展模式。例如，加拿大大學海外服務營(Canadian University Service Overseas)在阿喬馬華(Ajumawa)從事建築教室服務了二十年。嚶比那估(Obinagu)座落在優地(Udi)區中，這是由於羅蘭恰維克(Roland Chadwick)所做的先鋒，而使其社區成爲奈及利亞社區發展的起源地。羅蘭恰維克(Roland Chadwick)在阿帕山(Apasan)村莊中從事社區發展觀察員，教導居民從事合作生產事業。

這些村莊的幹事職位都是由村長來擔任，這些幹事都曾受過良好的教育，因此可以很勝任的來推動組織運作並展開社區發展計畫，使這些計畫從理想變成事實。嚶比那估(Obinagu)的大部份幹事都在村莊附近的城市，他們從事工商業，雖然工作忙碌，但仍時常回到村莊參加會議並貢獻自己的所長來協助地方上的發展。住在阿喬馬華(Ajumawa)和阿帕山(Apasan)雖然也有一些非農夫通勤於附近城市，但大部份的居民仍是農夫，因此生活單純、固定

，且較少移動。

傳統的領導關係，例如村長、村里幹事在村莊上扮演非常重要角色。他們在擬訂法案和稅法上有重大的貢獻。

這些村莊的居民都非常踴躍的參與村莊的各項建設及組織，大約有五八%——八二%的居民會出席會議，但僅有少數的人能提出一些建設性的意見。但他們均表示只要有能力一定會貢獻己力。只有在嚶比那估(Obinagu)的情形是例外，他們只有五六%的居民偶而會參加會議，大多數的會員從未享有任何職位，也從未在委員會中擔任過任何的職位。這些村莊的居民幾乎都會從事過社區發展計畫，他們的貢獻是提供出錢、出勞力如木工、切磚、建築等任何勞動。

在我寫這篇研究報告的同時中，可以很明顯的了解到這些村莊已成功的完成自助社區計畫來改善社區居民的生活，但仍有些問題存在，這些問題可追溯到社區發展過程中、社區居民的本身，例如：社區組織、權力結構、人民的價值取向、社區發展組織結構功能及政府功能等因素而形成問題的原因。

決策過程的疏忽

這是有關村里民大會組織的問題，在決策的過程中，這些組織沒有將注意力完全放在基層百姓的意見上。當問到村里幹部遇到重大問題時，是否有徵詢百姓的意見，僅是二個村莊有四分之一〇〇，一個村莊是二分之一的人說有；當進一步問到誰是真正的決策人時，僅有四分之一——三分之一百姓說是全體村民，顯示大多數村民覺得在決策過程中不占很重要的角色，因此有一些人說：當他們被徵稅時，或是土地被徵收時，他們才了解這些事情已被決定了。

社區組織的競爭

貧窮社區之間的摩擦，有一部份原因是過於建設地點的選擇。例如，嘔比那估 (Obinagu) 蓋行政大樓時，有三分之二的村民認為應蓋在自己的附近，但最後却建在那少數人的地方上。如此長久以來，增加兩個地方居民的敵視，並使得大眾喪失了建設的熱誠而各行其事，因此村莊的建設一直都停留在基層，而無法進一步的建設。這些都說明了存在於社區之間村民私底下秘密的競爭。因此最好的決策過程應經由充分的協商、辯論、妥協，然後再從事建設。

太昂貴的建設

由於同時從事過多的建設以及有些建設所需的經費太多，超過社區所能負擔，因此感到負擔沉重。

阿帕山 (Apasan) 從事多目標的農產合作計畫，農民必須要自行負擔種子費、肥料費、人事費……等，除了這些龐大的經費都須由農民自行負責外，農民還須擔負五十元的奈幣維護道路，所以，村民抱怨負擔太重，難以負荷。

飲水計畫就是經費過於龐大的例子，原來計畫中的水管費用是七萬五千元奈幣，但是後來發現所需經費却是原先估計的三倍，因此，嘔比那估城鄉聯盟 (OTU) 的主席自行負擔三分之一的經費；但仍然要對其他幹部及村民實施課稅才能湊足所需的經費，因此招致百姓的怨言，同時幹部在徵收不到稅時，就以強硬手段如徵收財產、罰款手段才能使百姓願意付稅。

理想的民主發展模式，就是每個人都能參與社區的發展工作。社區組織的幹部須定期選改，讓每個人都有同等機會去投票、被選舉，但事實上，這些選舉不是沒有舉行，就是被誤用，而導致一些幹部久居其位而不改選。這種情形曾在阿喬馬華 (Ajumawa) 和阿帕山 (Apasan) 兩個村莊中發生過。從另一個角度來解釋就是受教育的村民太少，而這些職位是需要會讀寫能力，以及

受過教育的人才適合擔任。在阿帕山 (Apsana) 村莊，可從文化來解釋。競爭村里幹部都會被村人嘲諷，因為在位者認為若你去競選是由於忌妒所趨使，因此為了避免產生此種現象，在沒有競爭者的情況下，候選者通常都是由在位者自己提名。總歸以上的原因都是教育的問題。

文盲的問題

在這些村莊中，有超過六七%的村民不能讀或寫，因此不能將識字率程度做為改善社區及促進社區發展的工具。對於那些受過教育和服務公職的村民而言，民主發展過程中所遭遇的問題較少，進一步的來說明，即是良好的教育可以使教育更完美，同樣可使官員們素質提升，使組織的獨立性提高。

社區的助力

所有的地方政府和中央政府過於自助團體都有一套自助計畫。例如在嘔比那估 (Obinagu) 就提供了專家的建言以及建設計畫，但却很少有金錢支援，因此整個社區必須負擔飲水計畫及其他計畫費用。在阿喬馬華 (Ajumawa) 這個地區對每個計畫只接受奈幣五十元的補助。阿帕山 (Apasan) 對每個發展計畫都以徵稅方式來提供支援，而政府不負基本建設計畫責任，這種方式使整個社區村民在自助發展時減低了許多的信心。

現存建設方案的延續

政府不能提供適當的資源給予社區居民，而使社區民衆失望、灰心。有許多政府的失策是由一些消息人士所提供，其中的例子即是：地方政府的建設局準備協助阿帕山 (Apasan) 居民建築一條新的道路。當公務建設局官員來工地視察後表示回去後要向上級報告而給予援助。但是他們的話却一直未實現，

居民才感覺到政府在敷衍他們，所以他們才去找私人包商來施工，有些居民抱怨政府無用，類似這樣的事情使居民覺得政府並不關心他們，除非社區居民有高度的自助建設能力，否則若全依賴政府，那麼所有的計畫將全部落空。

官員的興趣

官員的利益會影響建設的事項。例如在嚶比那估 (Obinagu) 當地的村民被抽了許多的稅去建設水管，但是這個村莊無供應自來水，而建設水管是因當地官員想為自己建設新的大樓，新的大樓必須有良好的排水系統，你很難想像這些官員是否真得想提供居民安全可靠的水源。這些建設反而成為官員們的利益。

正當的建設計畫

有許多社區的自助計畫事先都沒有經過很好的策劃，所以當完成之後，不知如何去使用。例如在嚶比那估 (Obinagu) 建立一座昂貴的婦產科醫院，但完工後却一直沒使用。

問題的評估

上述所討論的問題顯示出在調查該村莊的社區發展過程的期間中，即使自助委員會很茁壯，但問題在於他們對發展已造成了阻礙。例如：有引起領導者們與這個社區的領導之間的不信任；一般基層的民衆之歸屬感減少，並更加相信他們所提出的意見不會被採納。甚至這些問題將會使社區中的和諧氣氛擴大，也可能使公營國宅的施行更爲困難，這件事歸咎於錯誤的計畫及成本計算。短期中，在小型社區發生的程度，是視社區發展過程的成功與否而定，它具有根本的重要性，也決定了農村發展根本的及國家發展可能性，因此將這些問

題減低到最小，並使社區發展是否能實現作一個測試，以及有效的國家發展機構，以下作一些介紹：

1. 因爲一個社區的發展，從初期的計畫到施行階段過程中必須考慮到所有人民的需要，將這個困難包含在內，考慮如此的問題不只確保這些人能熱心參與改進社區的生活，也保證他們在物資材料上能支持，並減少公開或未公開的陳情（抱怨），當他們覺得課稅過重時，能再度使他們願意支持。另外一個原因：包括了一般民衆的參與，各種不同技術之學習，拓寬了各個村莊間社區發展之了解，也使他們更能參與其中，這技術包括溝通，也就是討論如何參與及在混亂中學習施與受及作妥協，有助於更民主的決策過程。

2. 政策的選擇和執行應考慮三件事：

① 這政策必須能反映人民感情上的需要，以祈確保他們的興趣及合作。
② 這政策必須有一個實際的財務成本評估，爲了決定這政策是否超過了社區的財力，同時不會讓人民在財政上陷於癱瘓，關於在地上鑽孔的評估就顯出財務上有困難，並考慮以一個可供應水的替代方式給這個正受影響的社區（挖掘井水）。

③ 一個政策應該是能在短期內執行，這樣每一個施工階段都能被大眾親眼看見，根據（註七）所說：假如一個計畫拖太久時，有一風險即自助的精神可能會消失，因爲這是剝奪了人民早日見到其努力成果的權利。在阿喬馬華 (Ajimawa)，計畫中的承攬符合了這個條件，在昂貴的經濟下有穩固的生活，並且很快的完成。和此大不相同的是在嚶比那估 (Obinagu) 的電力使用和水利體系，由於村中人民抱怨課稅太重，而且看不到他們努力的成果。

④ 任何政策（計畫）對於使用地的選擇，必須反映出由不同社區的團體及

與論要求範圍，為首要執行的計畫。

3. 政府不可保持完全不干涉的態度，對於這個社區創立的自助計畫（方案），即使這個規定存在於州政府的政策中，却沒有一個下部組織政策之施行，會得到相當的認可。必要時，當接受援助，例如：政府將一台道路平地機送到一個需要的村莊時，村民在付出各種的行動代價，而這台機器之遲延、報銷或是政府派來的操作員領了薪却不願老實工作等問題。為了達到更有助於自助發展的計畫，需要一個有力及維持良好的設備，及人事上的提供，鼓勵社區清楚並向他們表明誠語，在其所在地上實現自助發展。地方或州政府都應會得到回饋，那將由村莊在整個計畫上以現金支付或大約四分之一——二分之一的經費（預算）支付，確保能及早施工。當這個工程及其他成本由村莊本身獨立支撐時，一些地方政府習慣供應水泥及蓋屋頂的材料，甚至在裝備上給予協助或幫助完成工作人員的訓練。這個計畫應會被接納並展開實施。

4. 應該鼓勵的行動像是合作承攬、食品加工的小型工業。除了阿帕山（Appasun）之外，大部份被其他村莊承包的自助式公營國宅方案，因為社會服務條規所作的調查。從事於高所得企業，將不只是促進經濟上的條件，同時也改進村莊的生活品質，而且將會阻止快車道遷移到該村過擠的都市區。

5. 必須鼓勵合作的精神，因為在所有團體或分裂的社區中並不會自動產生合作精神，必須在缺乏合作的地方灌輸合作的觀念，但制定合作有二個障礙：以前一個稍具開放自由的村莊，由於領導官員所造成的失敗（因資金管理不善。）及再度的挫折，後來企圖使它再復甦，再則這個社區的價值體系顯示要抑制這樣的風險；人民將會共同起來建造道路、水管、學校等，但當他們若必須一起耕種或分享利潤時就不願意了，因為在這方面，個人

主義之價值導向是佔優勢的，有一個訊息告訴他們：「我們不相信金錢的分享，每個人應為他自己工作。」

6. 應在社區中獎勵成人識字能力，在計畫的地區中，因為村民並不熱衷而失敗，另外就是它的含意被誤解，因為他們的想法是成人教育，而這些教育內容只為婦人及小孩，而不是為男人。

7. 必須警惕領導者中的寡頭政治傾向，有些跡象顯示：某些計畫是創始的，因它們滿足了一些官員的私心，大部份人民在決策時參與度有限，不僅如此教育程度也相當低，刺激了這組織的領導趨勢。早期顯示：「應該促進內部的民主主義」，讓每一個社區的團體介入全部的決策過程。

8. 當一個社區因為沒有任何專業人員的協助而可能無法進行發展計畫時。社區的工人應被視作社區發展的一部份，他們決定性的角色應被認可，且財源及運輸也要在規律的基礎上，使他們能履行他們的義務。如此一來這社區將可獲極高的成就，假若計畫是有效的，及有能幹的領導者及受良好訓練的工人。許多問題曾被討論過，像是關於優先順序、或計畫使用地，由訓練過的社區發展工作人員預防和適時的介入。

每個村莊的研究只從這些工作人員訪問中得到一些零星研究，沒發現任何固定的工作人員，在每一個地方政府地區的訪問中聽到一個共同的抱怨，就是糧食的缺乏、運輸工具的缺乏、不准旅行等。這些都是他們必須應有的，有了這些他們才能履行義務。

由於社區工作人員所想的是一個多餘的目標時，當一個社區是在自我支撐的情況下，必須鼓勵並訓練地方領導者的領導能力，使這些工作人員能認同領導者，或派一位具潛力的領導者來施予訓練。

另外一種功能的形態，對於社區發展來說非常重要，就是增加從事農業的工作者、教育和健康等等，這些對於一個發展成熟的社區是很重要的，在阿喬

馬華 (Ajumawa) 發現他們的態度，比在阿帕山少，和在嚙比那佔完全沒有，地方政府區域須予以優先權，使之得到適當援助，提供這些工作者足夠的人員及提供裝備必須的物品，使社區中每個角色的人滿意。

結 論

自從道路發展局 (DFRRI) 創立後，關於它的計畫，曾有許多的建議被提出，在這些建議中，爲了制定更民主的公民參與決策之需，社區中自助精神之發展水準上升，使需要增添工作者及擴展合作如同鄉村社區發展的戰略。無論如何，對這個社區發展的活動過程作徹底的了解，是無可置疑的。因爲社區是國家的發展核心，且發生在社區的事也會大大地決定目標實現的程度。

更重要的是，道路鄉村發展局 (DFRRI) 之成立，社區發展的活動可以三種等級來編制：那就是地方政府、選舉區和村莊。社區，爲了使生產經濟活動達到合作的目的，道路鄉村發展局所介紹的新型組織，使社區召集一起，爲了比以前更合作的關係。但應該強調的是整整九千的社區中的部份社區，遍佈全國並且仍經營自助發展的行動，就像他們以前在道路鄉村發展局所作的一樣，事實上，這裏所研究的三個社區，也許還未感受到領導者各方面的衝突，因而那些計畫能達成。但應去注意那報告中顯著的問題，就如他們對這些社區推廣農村發展計畫範圍時會作的一樣。

註 釋

1. Olowu, Dele and S. Bamidele Ayo, "Local Government and Community Development in Nigeria", *Community Development Journal*, Vol. 20, No. 4, 1985, PP. 283-292.
2. Muoghalu, L. N., "Structure and Pattern of Community

Self-Help Development Projects in Nigeria: An Appraisal", *Community Development Journal*, Vol. 21, No. 1, 1986, PP. 33-41.

3. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Community Development and National Development* New York, United Nations, 1963, P. 4.
 4. Cary, Leej., "The Role of the Citizen in the Community Development Process" in Cary, Leej. (Ed.), *Community Development As a Process*, Columbia, Missouri, 1970.
 5. Cary, Leej., "The Community Approach", in Long, Huey, Robert C. Anderson, and Jon. A. Blubaugh (Eds.), *Approaches to Community Development*, Iowa City, The American College Testing Program, 1973, PP. 9-23.
 6. Roberts, Hayden, *Community Development*, Toronto, University of Toronto, 1979.
 7. Du Sautoy, Peter, *The Organisation of Community Development Programmes*, London, Oxford University Press, 1962.
 8. Mabogunje, Akin L., "The Meaning and Content of Rural Development", a Paper Presented at the Special Seminar on Rural Development for Military Governors, Lagos, July 24-25, 1986
- (本文譯自COMMUNITY DEVELOPMENT JOURNAL VOL.25 NO. 3)