

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

**農村居民參與農村發展規劃之研究**

A Study of Rural Residents' Participation in Rural  
Development Planning

計畫編號：NSC87-2415-H-002-032-J14

執行期間：86年8月1日至87年7月31日

計畫主持人：蔡宏進

研究助理：楊達佳

執行單位：國立台灣大學農業推廣學系

中華民國八十七年七月

# 農村居民參與農村發展規劃之研究

蔡宏進

## 中文摘要

因為農村居民參與規劃在農村發展過程中非常重要，且此種研究參與的資料欠缺，乃作本研究。本研究的重要目標與內容包括三方面：(1)闡明農村發展規劃必須有村民參與的重要性與理念，(2)了解當前台灣農村發展規劃中村民參與的層面、方式及程度，(3)了解阻礙村民參與農村發展規劃的因素。本研究所用實證資料係從台灣北中南五個實施過更新的農村社區中調查 150 個居民而得。研究時間為 1997 年 8 月至 1998 年 7 月間。

本研究的重要結果是：(1)經由參考文獻及研究者的觀察與思索，確認農村發展規劃需有農村居民參與的多種重要理由，(2)從不同的農村居民在參與農村發展規劃的層面、參與方式及參與程度上可看出重要的一般情形及差異性，(3)阻礙居民參與農村發展規劃的因素可分為外在因素及個人內在因素兩大類型。

本研究最後也得出要促進農村居民參與農村發展規劃的策略可分從居民本身改進及從政府與社區等外界的努力兩方面著手。

# A Study of Rural Residents' Participation in Rural Development Planning

Hong-chin Tsai

## Abstract

Because of the importance of research topic and the lack of research data in this area, the present study is conducted to achieve three objectives : (1) To explore the importance and related concepts of rural residents' participation in rural development planning, (2) To understand various dimensions, ways and degrees of Taiwan villagers' participation in rural development planning, (3) To identify the interrupting factors for rural residents' participation in rural development planning. Empirical data are collected through interviewing 150 rural people residing in five villages which have been implemented rural community renewal program and are located in different regions of Taiwan. The study period was started in August, 1997 through July, 1998.

Important results of the present study include : (1) Through reviewing related literatures as well as author's observation and analysis, several important reasons for having villagers' participation in rural development planning have been identified, (2) Villagers have common and differential participation dimensions, ways and degrees in the process of rural community development planning, (3) Important factors for interrupting rural residents' participation in rural development planning are attributed to external and internal aspects.

Finally, this study proposes two effective strategies for improving villagers' participation in rural development planning: rural residents' self-improvement and government's effort.

## 目 錄

壹、緒 論.....	3
一、問題背景及研究重要性 .....	4

二、研究目的 .....	4
三、研究方法 .....	4
四、分析架構與研究假設 .....	6
五、相關文獻 .....	7
<b>貳、農村居民參與農村發展規劃的重要性 .....</b>	<b>10</b>
一、文獻上有關社會參與重要性的說法 .....	10
二、本研究者思索的農村居民參與農村發展規劃的重要性 .....	12
<b>參、農村居民參與農村發展規劃的層面、方式與程度 .....</b>	<b>15</b>
一、參與層面 .....	15
二、參與方式 .....	19
三、參與程度 .....	20
四、小結 .....	26
<b>肆、阻礙農村居民參與農村發展規劃的因素 .....</b>	<b>26</b>
一、外在因素 .....	28
二、個人的內在因素 .....	32
<b>伍、促進農村居民參與農村發展規劃的策略 .....</b>	<b>39</b>
一、促進農村居民本身的促進策略 .....	39
二、政府、社區與外界的促進策略 .....	40
<b>參考文獻 .....</b>	<b>43</b>
一、中文部份 .....	43
二、英文部份 .....	43

# 農村居民參與農村發展規劃之研究

蔡宏進

## 壹、緒論

## 一、問題背景及研究重要性

「農村居民參與農村發展規劃之研究」起於「台灣農漁村發展與規劃之研究」。而後者研究提出的重要背景理由是見於農漁村建設相對落後，需要加強建設與發展。近來由政府及民間推動的農村發展方案為數不少，但並非樣樣都很成功，為使今後更有效推動農漁村的發展與規劃，則需對此問題加以研究。而研究的內容可細分成許多方面，其中本研究主題，也即「農村居民參與農村發展規劃之研究」即是一個極為重要且很根本的研究課題。重要的理由如下：（1）農村發展事務要能成功，需要良好與妥善的規劃做為基礎；（2）要做好農村發展規劃則需有農村居民充分並正確的參與，因為農村居民是農村的主人，在自由民主的社會，主人沒有不能參與規劃的理由；（3）要使農村居民充分並正確參與農村發展規劃，農村居民本身及輔導工作者必須先能認清與了解農村居民參與農村發展規劃的性質與問題；（4）當前有關台灣農村居民參與農村發展規劃的訊息與資料極為缺乏，故農村居民及輔導工作者少有所知，有必要加以研究，建立相關的訊息與資料。

## 二、研究目的

本研究的主旨在了解農村居民參與農村發展規劃的性質與問題，進而能提出促進農村居民參與農村發展規劃的策略。更具體的研究目的包含如下諸點：

- （一）闡明農村發展規劃必須有村民參與的重要性與理念。
- （二）了解當前台灣農村發展規劃中村民參與的層面、方式及程度。
- （三）了解阻礙村民參與農村發展規劃的因素。
- （四）研擬促進村民參與農村發展規劃的策略。

## 三、研究方法

本研究將使用三種社會研究法進行：(1)由參考文獻書籍及觀察與想像的方法以了解農村發展規劃及村民對其參與的一般性質，進而也藉以了解村民參與農村發展規劃的層面、方式與程度。使用此種方法，乃因方法的適合性及有效性。有關農村規劃及

村民參與的相關書籍及研究的書籍論文為數不少，由回顧文獻乃能獲得前人思考與研究的可貴經驗與成果。針對要了解台灣農村發展規劃及農村居民參與規劃的實際，則可由深入的觀察與想像的方法獲知。(2)使用與農村領袖及優異分子作焦點會談的方法，可便於更深入及更詳細了解當前村民參與農村發展規劃的層面、方式及程度。由於農村的領袖及優異分子對農村居民的性格及行為，包括對其參與發展規劃情形，會有獨到的了解與認識，與農村領袖與優異分子作焦點會談，必可收事半功倍之效。(3)使用問卷調查村民蒐集資料進而用交叉表作卡方值統計分析，藉以了解不同身份地位及地區的村民和參與農村發展規劃的層面、方式與程度之間的相關性，也藉以了解阻礙村民自發性參與農村發展規劃的重要因素。使用調查及統計分析方法的原因，乃因其可增添不少詳細的資料及訊息。統計方法為時下社會研究所常使用的方法，本研究為能求精，也不能棄之不用。本研究擬調查的村民樣本戶共約 150 人。

150 個樣戶分別平均分配於五個實施過農村社區更新的社區，名稱是(1)桃園縣觀音鄉的武威社區，(2)台中縣霧峰鄉的南柳社區，(3)南投縣草屯鎮的溝子墘社區，(4)高雄縣岡山鎮的鹽埔社區，及(5)屏東縣獅子鄉的南世社區。這五個社區都在近年內實施過社區更新的發展方案，故也曾經有過社區更新方案的規劃。預期社區內的居民對於農村發展規劃都能較有深入的了解及看法，故也預期由訪問這些社區的居民能搜集到較合適的研究資料與訊息。

五個樣本社區實施社區更新時間分別是(1)武威社區自民國八十二年至八十五年，(2)南柳社區自民國八十二年至八十四年，(3)溝仔墘社區自民國八十二年至八十六年，(4)鹽埔社區自民國八十一年至八十三年，(5)南世社區自民國八十一年至八十二年。

本研究共調查 150 個農村居民，分別平均分配於五個樣本社區。全部樣戶的性質是(1)就性別組合言是男多於女，其男性共 120 人，占 80%，女性共 30 人，占 20%，(2)就年齡組合言大致偏於壯年及老年人口，其中 34 歲以下者共 36 人，占 24%，35-49 歲者共 55 人，占 36.7%，50-64 歲者共 36 人，占 24%，65 歲以上者共 23 人，占 15.3%。(3)就教育組合言，以高中職畢業，及小學畢業者占最多，分別為 59 人，占 39.3%及 54 人，占 36%，其餘大專以上畢業者共 16 人，占 10.7%，初中職畢業者占 14%。(4)就樣戶的行業組看，以從事農、工者最多，分別為 48 人，占 32%及 43 人，占 28.7%，其餘是從商者共 13 人，占 8.7%，從事服務業者共 12 人，占 8.0%，從事

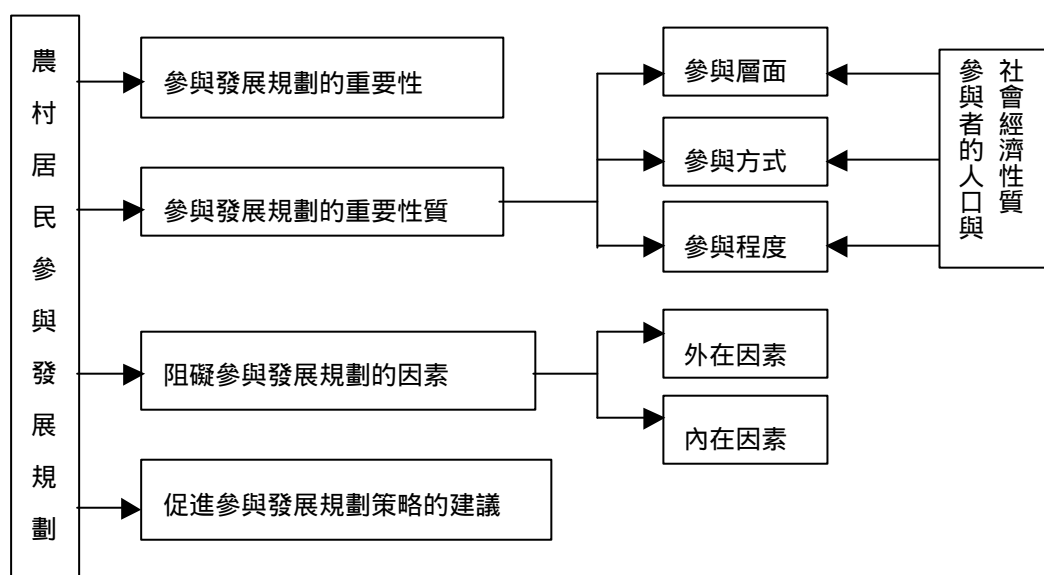
公務員者共 17 人，占 11.3%，從事其他行業者共 17 人，占 11.3%。

#### 四、分析架構與研究假設

##### (一) 分析架構

參照本研究的目的，則本研究與分析的內容分四大方面，在每一大方面各再細分成若干方面；就以其中有關參與的重要性質而言，再細分成（1）參與層面，（2）參與方式及（3）參與程度。同時再分別就這三方面的參與因個人條件的差異而形成的差異加以分析。而針對阻礙參與的因素則再細分成外在的及內在的因素兩大方面。就分析的架構概略繪成下圖。

圖一本研究的整體性分析架構



##### (二) 研究假設

為便於本研究在分析農村居民在參與農村發展規劃性質上較有焦點可循，本研究乃提出一個基本假設，即個別農村居民在各方面的參與性質會因個人的人口與社會經濟條件之不同而有差異。這些個人差異條件影響參與規劃性質的現象與問題是為本研究所要追究的重要課題之一。也將成為本研究研擬促進農村居民適當參與農村發展規劃建議的重要依據。在本研究中參與的人口與社會經濟性質，也再細分成：(1)性別，(2)年齡，(3)居住地點，(4)工作地點，(5)教育程度，(6)就業種類，(7)在當地居住年數，

(8)是否為社區組織的幹部等。

## 五、相關文獻

國內外有關農村居民參與農村規劃的研究資料十分欠缺，為增添了本研究的重要性。由回顧若干不十分相近卻有點相關本研究的文獻，則有助於本研究課題的思考方向。直接與本研究相近的有關農村居民參與農村發展規劃的書籍或論文缺乏，但國內外出版的若干與民眾參與公共事務、決策或發展規劃有關的書籍或論文等，卻可供為本研究思索研究方向、重點與方法等之參考。就本人方便蒐集到的若干中外相關書籍、研究文獻等的內容與本研究較有關的部份，摘其重點並扼要說明其對本研究的用途或可供參考之處如下。

David Horton Smith、Jacqueline Macaulay and Associates(1980)所編輯的 *Participation in Social and Political Activities* 一書，共含多篇文章討論志願性社會參與的性質與類型。所指社會參與包括參與政治活動、利他及幫助行為及休閒活動等。書中有一篇由 Kurt H. Purkum 及 Virginia Cohn Parkum 所著的文章(1980, P153-167)討論 citizen participation in community planning，直接與本研究的題目有關。其內容主要在探討非制度性志願參與社區規劃活動的性質及影響參與的因素。對於前者作者指出下列這些重要性質：(1) 主要在尋求心理利益及隨意的，(2) 不適法性，(3) 少包含政治參與。對於後者作者們則指出重要的影響因素共含四大類的變數，其中每類再含若干重要的細項，這四大類及各類的細項變數包含：(1) 人口變數：階級與地位、收入、就業、教育、年齡、性別、種族、組織，(2) 態度變數：態度與信仰、效能與信任，(3) 人格變數：人格及個人能力，(4) 歷史及社會變數：文化、社會結構、組織等。這篇文章給本研究的重大啟發與參考是，一來提醒本研究者在研究農村居民參與發展規劃時必先對所參與的性質作一界定，以便釐清參與的重要理念。本研究將村民的參與界定為自願性的。第二項可供本研究重大參考之處是，有關影響參與因素的架構，甚值本研究思考影響農村居民參與農村發展規劃的缺失與問題因素的方向。

Elizabeth Chell 所著 *Participation and Organization* (1985) 一書是從社會心理學觀點探討下列重要課題：(1) 個人在組織中參與行為的性質，(2) 人格、組織結構及互動等因素對個人參與組織過程的影響，(3) 組織間的競爭性與衝突性參與行為，(4)



組織中的領袖及其他參與角色等。由本書的內容概要可得知個人的參與行為與角色應與其參與的組織或團體相提並論的重要意義，且參與行為與角色和組織條件要素與運作的過程會相互影響。這種理念甚有助於本研究在探討農村居民參與農村發展規劃的理念、性質與阻礙因素時必要從村民所參與發展規劃的社區或規劃團體的組織行為角度去加以思索與觀察。在考慮組織或團體因素對個人參與的影響時，尤應注意到組織或團體的結構、運作、領導者、與其他組織或團體的關係等重要的變數。

Dan A. Chekki 在所著 *Participatory Democracy in Action, International Profiles of Community Development* 一書 (1979) 中，主要在闡明民主的參與活動與社區發展的關係，尤其強調此種參與是計劃性變遷的要素。從全書內容概要可看出民主的參與社區發展的重要關係包含下列這些：(1) 國內外的志願性團體或結社是重要的參與者，或說個人從參與這些團體與結社而介入社區發展，(2) 社區居民在參與社區規劃時常展現意識與衝突，(3) 參與社區發展規劃者包含社區業餘民眾及專業人士等。此外此書還提到民主式的社區發展與規劃參與遍及美國、加拿大、澳洲及印度等，未來要推展此種發展參與模式需注意社區轉型問題，並應注意加強鄰閭組織，也要重視社區發展研究。本書所強調的民主式參與與本研究所指村民自願性參與的概念甚為相近，而此書強調此種參與是促進社區發展規劃與發展實績的重要因素的這一概念也正是本研究的重要基本概念，其所論及有關民主參與與社區發展關係及其他各節，對本研究思考當前台灣農村居民參與農村發展規劃的層面、方式及程度及研擬促進村民參與農村發展規劃策略時，都甚具參考與啟發的價值。

近來在國內也曾見有若干關於民眾參與公共事務規劃之研究。謝平芳撰寫的一篇「台灣地區民眾參與都市公園規劃之研究--以花蓮市美崙山公園規劃為例」的論文，目的有三：(1) 了解現階段我國社會民眾參與環境規劃之意願，功能以及可行性程度，(2) 建立一套民眾參與都市公園規劃之模式，作為規劃單位對類似公園規劃之參考，(3) 藉實例操作的過程提出日後民眾參與實質環境規劃過程改進之建議，以作為累積經驗的方法。由研究結果指出市民參與規劃可得如下具體成果：(1) 獲得所需各項資訊，(2) 提供各項規劃中的各種活動與設施之構想，(3) 建立政府與民眾良好溝通之基礎，(4) 規劃單位、決策單位與民眾皆獲得彼此學習與教育的機會，(5) 民眾對規劃案作業能瞭解並支持。(謝平芳，民國 77 年，共 151 頁)。此論文給予本研究最有用的參考價值是其提出的「諮商模式」，當為最合適國內現階段民眾

參與都市公園規劃模式之建議。此一模式是規劃者引導民眾並策劃民眾參與提供計劃的目標與策略。在規劃過程中規劃者將擬出之規劃方案的過程、方法與結果公諸大眾，並向民眾作簡報，徵求評論、建議，進而修正方案，再作成決定。（謝平芳，民國 77 年，91-91 頁）。此一模式實際上是學自民主國家如美國所採行的成功的民眾參與規劃模式。基本上對於我國推動農村發展規劃應能適合應用。

王必芳所撰寫的「民眾參與污染性設施設置程序之研究--制度面之檢討與建議」一文，主要的用心在研究民眾參與規劃污染性設施的制度化設置程序之方向，以減輕及避免設置不當或錯誤。作者所提出的設置程序制度化建構方向共包含五個重要變數，即（1）參與者，包括地區居民、設施設置者、一般民眾、環保團體，學者專家及其他國民等，（2）設施種類，包括一般污染性設施及高污染性設施、一般危險性設施及高危險性設施、非必要性設施及必要性設施等，（3）參與管道，包括聽證、訴訟、諮詢、協商、調解及公民投票等，（4）輔助措施，如資訊公開、金錢補助、技術補助、公眾教育等，（5）參與效力，指有拘束力或借供參考性質。（王必芳，民國 80 年，33 頁）。此論文中所提出的設置程序制度化建構方向可成為一個分析民眾參與規劃內容與面相的良好架構，可供為本研究探討農村居民參與規劃內容與面相時的參考之用。唯因為此一研究的設施性質係污染性，與其他許多非污染性的農村發展方案的性質有不盡相同之處，故本研究在思考農村居民適當參與農村發展規劃程序時，不能全以該文所提供的設置程序方向為是。

## 貳、 農村居民參與農村發展規劃的重要性

本研究的首要目的在闡明農村發展規劃必須有農村居民參與的重要性與理念。這些重要性與理念由兩種途徑獲知，其一是由探討文獻而獲知人民社會參與的重要性與理念的說法的大概，其二是由本研究者思索農村發展規劃必須有農村居民參與的重要性的看法。

### 一、 文獻上有關社會參與重要性的說法

農村居民參與農村發展規劃是一種社會參與行為，故要知其重要性，有必要從了解人民的社會參與的重要性或人民參與社會活動的重要性說起。回顧文獻，對於此種重要性能有系統闡明者甚為少見。但若從有關社會參與的論說中，則也不難看出這種參與行為的重要性。而其重要性大致不外是，（1）對參與者，（2）對被參與的團體或社會，（3）對所參與事件的客體等三方面著眼的。至於所謂重要的理念，則各家看法及說法都各有不相同。於此就資料可得之便，述說幾種對社會參與重要性的看法。

#### （一）社會參與是一種重要的人類行為與生活方式

David Horton Smith 在其編印的對社會及政治活動的參與(Participation in Social and Political Activity)一書的序言中提到，非正式的社會參與(informal social participation) 是人類行為及生活的一種重要方面。(Smith, 1980, Preface)若再加上正式性的社會參與，則兩類社會的活動與行為，幾乎包含了人生中所有活動的大部分，也占去了人生中所有活動的一大部分。這些人生的社會參與也關係每人日常生活的滿足與幸福。

#### （二）社會參與是社會變遷與社區發展的一種要素

Dan A. Chekki 在 1979 年出版一本編印的書，書名為參與民主的行動 社區發展的國際素描 (Participatory Democracy in Action—International Profiles of Community Development)，書中各篇文章的內容不外乎在提供各國有關社區發展過程中，民主式的公民參與的型態、研究與詳述。全書可說是在探討民主式參與或參與的民主與社區發展之間的關係。參與的民主可從社區發展過程中實現，有效的社區參與也以民主式的參與為要素。在民主的國家與社會進行社區發展時，確實都重視民眾的民主式參與。以此種民主參與方式進行的社區發展，才能生根並穩固。

### (三) 組織份子的參與對組織的多方面都有影響

Elizabeth Chell 所著 Participation and Organization (1985, Macmillan 出版) 一書，廣泛論及個人的參與和組織之間的相互關係。書中提及許多有關組織中個人的參與對組織的影響或貢獻，包括增加組織的生產力，增加其他組織份子的滿足，建立組織結構，提供其他組織份子回饋，刺激其他組織份子提出新問題，建立組織行為模式，給予其他組織份子的心理支持，及建立組織概念架構等。這些個人參與行為的重要性或其重要功能，因組織份子的角色的不同而有不同，如果參與者是領導者，則其參與功用或影響會相對較為可觀。

### (四) 對參與的個人而言，也能產生許多功用或達成許多好處

在 Elizabeth Chell 的書中同時也指出並探討，個人參與組織活動對參與者個人可產生諸多好處或功能，包括可鍛鍊個人心智的成熟，養成獨立自主的人格，培養責任心，發展個人的興趣與特長等。(Cell, 1980, pp238)

### (五) 個人對政治活動的參與對政治後果產生多方面的影響

Smith, Macanlay 及其同僚等所編印的對社會及政治活動的參與一書，共含二十章，並歸納成五大篇，(一)非正式的社會參與，(二)政治活動，(三)外顯的休閒活動，(四)利他及助人的活動，(五)非正式社會活動的理論模式。這五篇中第二、三、四等篇分別著重討論政治、休閒的及利他助人的活動或參與，這表示這三類

不同的參與，是社會中的重要活動或參與。其中對有關政治參與的說明，Goel 及 Smith 一開頭就提到個人政治活動或參與的用意即在試圖影響政治體系中的工作(workings)與成果(outcomes)。而所謂政治體系中的工作與成果的概念既廣且深，不僅包括傳統中投票及參與政黨，且包括非傳統的社會保護及社會行動主義(social activism)等。(Goel and Smith, 1986, pp. 76)

#### (六) 個人對休閒的活動參與必也會對社會中的休閒體系產生很深的介入與影響

在 Smith 等所編專書第三部份的諸篇論文都在討論個人對休閒的活動或參與。此種活動或參與是較自主性及目的性的，不像政治活動或參與是較手段性的。這類的活動或參與如娛樂性的、賽球的、大眾媒體方面的、友誼關係的，及宗教活動的等。在工業社會中的，用於這類活動或參與的時間及金錢占了很大部分。因此這類事件或工作，受人們的活動或參與的影響，必也很深。

#### (七) 個人對利他及助人的活動或參與也可影響社會，變為更仁慈與博愛

Macaulay 在其與 Smith 等所編書中的第四部份，對利他及助人的活動或參與作了引言式的討論。他認為利他或助人的活動或參與是仁慈的(philanthropic)。(Macaulay, 1980. p278)在眾人表現利他與助人的活動或參與的情況下，個體(individuality)是重要的。利他的人對被幫助的人，都很關懷與敬重。社會上有利他或助人的人的活動與參與，社會便會有溫暖。

## 二、本研究者思索的農村居民參與農村發展規劃的重要性

本研究者參照前面有關個人社會參與的重要性之後，再加上對台灣農村居民參與農村發展規劃實際現象的觀察與理解，對農村居民參與農村發展規劃的重要性舉出下列數點：(一)農村居民為農村事務的主體者；(二)農村居民為農村發展規劃內容的承受者；(三)農村居民最能了解農村發展事務；(四)農村居民具有農村發展規劃的能力；

(五)農村居民廣泛或全面的參與才是最完滿的參與。就這些方面的參與理由與理念再進一步作較詳細的分析與說明。

#### (一)農村居民為農村之主體的理念與性質

農村居民是農村社會的主體者，也是農村發展事務的主體者，當農村發展需要規劃時，需要有主體者的參與乃是天經地義的事。有農村主體者的參與農村發展規劃，農村發展規劃才不會為外人所操縱與控制，規劃的成果才能符合農村居民的願望，也不會損及農村居民的利益，這樣的發展規劃才是合理的，也才是符合民主的。

缺乏農村居民參與的發展規劃，最可能由兩方面的人所主控，一是政府官員，二是發展規劃專家。在無農村居民參與規劃的情況下，主控的政府官員或發展規劃專家必然缺乏來自農村村民的意願與看法，很可能以本人的意見與認知當為發展規劃的基礎，乃很可能有意或無意將發展規劃引導至與農村居民意願相違背的方向。使農村居民有可能無法從規劃的發展事務中獲得好處，甚至會受到傷害。

#### (二)農村居民為農村發展規劃內容的承受者的理念與性質

農村發展規劃的目的主要在促進農村的發展，而發展的結果，主要應回歸到由農村全體居民所共享。換言之，農村居民是農村發展規劃與實際發展事務的最後承受者。雖然承受者除農村居民外，也可能涉及政府以及農村地區以外的都市居民等。但農村居民畢竟是最直接也是最主要的承受者。農村居民對於本身禍福相關的農村發展規劃應有參與的機會，且應能深切的投入，才不致使其對相關的發展事務的願望與意見被遺漏於規劃內容之外，或在規劃過程中被扭曲。由其充分與深入的參與，其可承受的發展利益才能最適當，程度也才能達到最高點。

#### (三)農村居民對農村事務最能了解與最有認識者的理念與性質

農村發展規劃工作應有了解農村事務的人參與，才能實際，不與事實脫節。誰最能了解與最認識農村的事務，理應非農村居民莫屬。農村專家與農政官員對於農村事

務也可能甚為了解，但其了解的事項，常是經與農村居民交談得來，或由農村居民所提供者。

農村居民日常起居並活動於農村地區，對於農村中的事務所具備的各種性質以及存在的各種問題，頗能了若指掌，對於農村發展的需求，也能名乎其心。農村發展規劃須有農村居民的參與，才能切合實際。

#### (四)農村居民具有農村發展規劃能力的理念與性質

農村居民參與農村發展規劃的重要性，與農村居民具有參與規劃的能力有密切的關係。近來台灣農村居民的教育與知識水準越來越高，其對鄉村事務的性質、問題與發展策略等的認知越來越充分，參與的能力與意願也越來越強。農村發展事務有其參與，才能較符合其願望與需求，也才能較正確有效。

#### (五)農村居民能廣泛與全面性參與才最完美的理念與性質

農村居民眾多，所具備的條件與所處的地位各不相同，其對發展事務的認知與願望可能會有不同，故農村發展規劃不能僅由其中少數人的參與就算了事，否則會有遺漏與偏差，而應有多數居民的參與，才能週詳與完滿。

## 參、農村居民參與農村發展規劃的層面、方式與程度

對於台灣農村居民參與農村發展規劃的研究，不能不注意了解其參與的性質，否則便不能掌握到研究的重心與要點。而重要的參與性質，可再細分成參與的層面、方式與程度等。本研究曾由問卷調查及訪談過程蒐集到可用的相關訊息與資料，就這三個重要分題的研究結果分析說明如下。而分析時針對三個重要分題都著重兩方面的分析，一為一般農村居民參與規劃的情形，二為農村居民的不同條件和參與之間的關係，後者的分析也即在驗證本研究的假設。

### 一、參與層面

#### (一)一般參與情形

就農村居民參與農村發展規劃的層面(Dimensions)看，大致上與農村發展規劃的層面相吻合，凡是農村發展規劃層面所及，農村居民大致都能也都會參與。唯也有例外情形，主要的例外是，由較上層行政機關所規劃的農村發展方案，若有未能徵詢農村居民的看法與意見，或徵詢不足者，農村居民可能會失去或遺漏參與的機會。農村居民參與的農村發展規劃，所涵蓋的層面可依多種指標來劃分，其中較重要的指標是以其發展事務的內涵及規劃的主導者兩方面，就這兩方面的參與層面加以分析於後。

#### 1.就發展事務內涵而劃分的參與層面

本研究曾列舉六類農村發展的層面，訪問樣本農村居民曾否參與各層面的發展的規劃。依照樣戶對各發展層面回答有參與規劃者的人數占全部樣戶百分率的高低列舉，參與規劃樣戶相對最多的規劃層面是，社區實質建設方面，而參與者相對最少的規劃層面是，有關安全安定的規劃及宗教信仰的規劃層面。就樣戶參與的各層面發展規劃，及參與樣戶占全樣戶百分率的順序列如下表。

表 3-1，樣戶參與農村發展規劃層面之一：依規劃內容分

參 與 層 面	樣 本
---------	-----



	人 數	%
1.社區實質建設規劃	65	43.0
2.農業發展規劃	25	16.7
3.社區文化與精神倫理的發展規劃	18	12.0
4.休閒娛樂的發展規劃	17	11.3
5.安全與安定的發展規劃	13	8.7
6.宗教信仰的發展規劃	13	8.7
總計	150	100

由上表的資料可看出樣戶中相對較多的人曾參與有關社區實質建設規劃，次多的人曾參與有關農業發展的規劃。而曾參與有關安全、安定及宗教信仰的發展規劃者則為數最少。農村居民中較多的人較常參與社區實質建設及農業發展規劃的原因主要有兩點：(1)這兩類建設或發展事務都直接關係農村居民的居住及收入等基本生活條件，也最為農村居民所關切，故農村居民都較熱心參與。(2)此兩樣發展工作在規劃的程序上都較能顧及由所有或多數的農村居民參與意見。以社區實質建設為例，政府在推動實施社區更新的過程中，都能顧及社區居民對徵地、修路及拆屋等的意見，因此三種措施都直接關係社區居民的權益甚大，故必須聽取其意見，否則往後推動的阻力會很大。上表中顯現出參與社區實質建設規劃的樣本人數占全部樣本人數的比率特別高，除了上述的原因外，也因本研究的調查樣戶係抽選自五個曾經於晚近實施過更新的農村社區之故。假若樣本係抽選自農業推廣產銷班，則可預測反應曾參與過農業發展規劃的樣戶數所占的比率會最高。

一般農村居民對於各種不同層面的發規劃的參與情形，甚受其對所規劃層面的重要性及規劃的過程與做法是否能顧及要有農村居民普遍參與等因素所影響。

## 2.依主導規劃者而劃分的參與層面

農村居民所參與的農村發展規劃依規劃的主導者而分，大致可分成兩大層面或類型，其一是由政府主導的發展方案，其二是由地方自發的發展方案；而地方自發的發展方案有可能由地方的社會組織或團體發起，或由個人發起者。就本研究實際訪問農村居民的結果，自認曾有參與發展規劃者以參與由地方自發的發展方案相對較多，調查統計的結果如下表所示。

表 3-2，農村居民參與規劃的發展方案之主導者

	參與政府主導者	參與地方自發者	無參與者	總計
人數	63	30	57	150
%	42.0	20.0	38.0	100

一般比較由政府主導及由地方自發的發展方案，推動者對當地居民參與的考慮會有差異。政府主導發展方案的推動者較常只考慮由當地居民中選出的代表參與規劃，而由地方自發主導的發展方案的推動者，會較則注重由當地所有或更多的村民參與規劃。政府單位推動的事務較少讓全民參與規劃，乃因規劃者尚有政府官員及技術專家，當地民眾的參與部份只由代表性的人士參與。如此規劃的工作較易取得協調與共識，否則意見會太分歧，以致決策難成。政府規劃的發展方案通常都有補助建設或發展經費做為支援，當地的居民縱使未能參與全部的規劃過程，也較能贊同與接受。

然而由地方自發的發展方案，發展費用通常要取自地方，故在規劃過程中若無當地居民全面的參與並同意，則規劃費用將難湊足，計劃便難實施。因此推動者通常會較注意由全民全程的參與，當地居民也會較用心參與規劃。

## (二)農村居民的不同條件和參與層面的相關性：假設的驗證之一

以往學者對社會參與的研究曾注意到多項個人因素與參與之間互有關聯(Betrand, 1968: 147-152)，本研究乃也假設農村居民在參與農村發展規劃上會因(1)性別、(2)年齡、(3)居住地點、(4)教育程度、(5)就業種類、(6)當地居住年數、(7)主觀經濟地位，及(8)是否當為社區組織的幹部等不同條件而有不同表現。於此先就調查結果摘出重要的參與層面的關聯與差異，扼要加以分析與說明。

本研究曾就受訪樣戶的不同條件使用交叉表統計，進而使用卡方統計其關聯的顯著性，藉以分辨其對社區實質建設規劃參與的關聯或差異。結果發現在上列八項個人的條件因素中，與有無參與社區實質建設的應變數間有顯著關聯者，僅有三項，即(1)年齡，(2)教育程度，(3)就業種類。顯著關聯的情形是(1)年齡越長者，曾有參與者所占的比率相對較高，(2)教育程度較低者，有參與者所占比率也相對較高，(3)從事農林漁牧業者中有參與者所占比率也較高。可見有部份個人的條件因素，與此種參與層

面之間有相關性，也即個人在實質建設規劃層面的參與，會因個人的部份條件而有差異。就統計的結果列成下列三表。

表 3-3，樣戶的年齡與有無參與社區實質建設規劃的相關表

		34 歲以下	35-49 歲	50-64 歲	65 歲以上
無參與	人數	27	37	15	6
	%	75.0	67.3	41.7	26.1
有參與	人數	9	18	21	17
	%	25.0	32.7	58.3	73.9
小計	人數	36	55	36	23
	%	100	100	100	100

<sup>2</sup>值(pearson)=17.03443 ， 顯著水準 0.007<0.01

表 3-4，樣戶的教育程度與有無參與社區實質建設規劃的相關表

		大專以上畢業	高中職畢業	初中職畢業	小學畢業及其他
無參與	人數	12	43	3	22
	%	75.0	72.9	38.1	40.7
有參與	人數	4	16	13	32
	%	25.0	27.1	61.9	59.3
小計	人數	16	59	21	54
	%	100	100	100	100

<sup>2</sup>值(pearson)=17.03443 ， 顯著水準 0.007<0.01

表 3-5 ，樣戶的就業種類與有無參與實質建設規劃的相關表

		農林漁牧	工	商	服務	公
無參與	人數	16	25	12	10	10
	%	33.3	58.1	92.3	83.3	58.8
有參與	人數	32	18	1	2	7
	%	66.7	41.9	77.7	16.7	41.2

小計	人數	48	43	13	12	17
	%	100	100	100	100	100

<sup>2</sup>值(pearson)=22.25463 , 顯著水準 0.0047<0.01

## 二、參與方式

### (一)一般情形

農村居民參與農村發展規劃的方式係就其以何種角色來參與而言。綜合其對政府所主導及地方自發的發展方案規劃的參與角色或方式，約可分成下列若干類型，即(1)最主要領導者，(2)基本幹部，(3)贊助者或附和者，(4)幕後出主意者，(5)出錢出力者，(6)反對者，(7)其他。本研究用可複選的方法請受訪者指出曾經參與的方式，結果顯現出曾經以贊助者或附和者方式參與者最多，其次是以規劃團體的幹部方式參與，此外的參與方式則較少有，幾乎沒有人對發展方案的規劃會持以反對立場或方式。就回答各種不同參與方式的人數及百分比列成下表。

表 3-6，樣戶回答參與方式的人數及百分率

	贊助者或附和者	基本幹部	出錢出力者	幕後出主意者	最主要領導者	反對者	其他
人數	45	41	21	8	7	0	1
%	30.0	27.3	14.0	5.3	4.7	0	0.7

總人數=150

上表顯示與人數最多的是「贊助或附和者」的方式，此係半被動的參與方式，卻是多數的農居民參與發展規劃的方式。這種參與方式係指跟隨在領導規劃者之後，認同其規劃的意念與內容，明白或暗中表示贊同或支持，是乃成為對已有規劃之的贊助或附和者。

至於以基本幹部角色而參與的方式，是指被選為推動組織或團體的幹部者，通常這種幹部不只一人。這些規劃的幹部比規劃贊助者或附和者的數目通常較少，但其規劃的行動都較領先，投入規劃的精神與時間也較多。一般在農村社區中這些發展規劃的基本幹部都是對公共發展事務較為熱心，能力也較高者。表中回答以出錢出力的方

式參與規劃者也是對發展規劃都能贊同或附和者，唯其中卻大多表示出錢出力辦得到，但貢獻腦力或智力於發展規劃上則較有困難。至於少數在幕後出主意者，都係較為陰沉保守者，不論其主意是贊成發展規劃，或反對發展規劃，其主意的品質是好是壞，都不願顯露於眾人之前，僅暗中透露，卻又希望能對規劃的決定能有影響。以這種方式的參與者，人數雖然較少，但對規劃工作也不無影響，故也不能不加注意。

本研究的結果，並未發現受訪者當中有人是以反對者的角色或方式參與農村發展規劃者，但這並不表示在農村發展規劃過程中不會出現反對的參與方式，通常反對的意見都僅涉及規劃中的一部份，少有會對整個規劃方案給予否決者。反對者的角色也有不同的情況與品質，其中有些是一向很難與他人合作，個性又極倔強生硬，另有些人則是能有別於常人的遠見或獨到的看法。在農村發展規劃過程中，若有以反對角色參與者，則常見是極不合作之類。就以社區更新的規劃而論，反對者會堅持不蓋印章，以表反對到底。此種反對者的出現，常會致使多數人所贊同或支持的發展規劃被推翻、受阻擾或必須修改。

## (二)農村居民的不同條件和參與方式的相關性：假設驗證之二

前已述及，就農村居民參與方式看，以對發展規劃表示贊助與附和的方式參與者為數最多，本研究乃也選此參與方式的變數與被調查樣戶的個人因素之間作成交叉表的統計，經使用卡方分析的結果，發現竟無一項個人變數與此種參與方式之問題出現顯著的相關性。也即資料顯示出農村居民參與農村發展規劃時，最常以贊助者及附和者的方式來參與農村發展規劃的情形，與個人的年齡、性別、職業等之個別條件之間並無顯著相關，也即不因個別條件的不同而有顯著差異的規劃參與。

## 三、參與程度

### (一)一般情形

參與程度也是了解社會參與性質的一重要層面。早前 Chapin 就曾用五種不同參與尺度來衡量參與成員的參與程度，這五種參與尺度(scale)由淺而深是(1)加入會員，(2)出席情形，(3)貢獻財物，(4)委員會成員，(5)持有辦公室者。(Chapin, 1939, pp157-166)。後來不同的社會學者又分別創造並使用不同的量表或尺度來衡量特殊情

況下的參與程度(Buck 及 Ploch, 1954, 第 32 頁; Hay 1948, 285-294 頁; Foskett, 1955, 431-438 頁及 Rohrer 與 Schmidt, 1954, 11 頁)。

本研究在研究農村居民參與農村規劃程度時曾使用兩種量表，一種是問其主動與熱心與否的程度，另一種是直接問其參與的高、中、低及不參與等四種不同程度，就依照兩種量表的調查結果分析如下。

表 3-7，農村居民參與農村規劃時主動與熱心與否的程度

	主動提出規 劃構想	熱心參與 但不主動	曾參與但 不熱衷	完全沒有興趣 而是被迫參與	其他	沒參與	合計
人數	21	50	19	1	1	58	150
%	14.0	33.3	12.7	0.7	0.7	38.7	100

由上表資料可看出樣本農村居民中能自動提出發展規劃者不多，但也很難得能有其人，共有 21 人，占 14.0%。不主動提出但能熱心參與者則有 50 人，占 33.3%，合併兩共占 47.3%，略少於半數。資料顯出未有參與過發展規劃者共占 38.7%之多，可見農村居民參與農村發展規劃的程度尚有許多可以提昇的空間。

本研究用一量表來測定農村居民參與農村規劃的程度，除去近四成不參與的樣戶外，其餘的參與者自認為是中度參與的相對較多，高度及低度參與者則相對較少。統計的結果如下表所示。

表 3-8，農村居民主觀認定參與農村發展規劃的程度

	高度參與	中度參與	低度參與	不參與	合計
人數	19	53	20	58	150
%	38.7	12.7	35.3	13.3	100

上表中表示高度參與者大致相當於表 2-7 所示曾主動提出規劃構想的參與程度，而表示中度參與者則大致是相當於熱衷參與但不主動者，而低度參與者則大致相當於曾參與但不熱衷，以及完全沒有興趣，但是被迫參與等程度者。

## (二)不同參與程度的個人條件關聯或差異：假設驗證之三

本研究進度一步驗證假設，得出八種選定的個人因素中共有六種與農村居民主觀

認定的參與發展規劃程度之間者有相關性。這六種個人的因素是(1)年齡，(2)居住地點，(3)教育程度，(4)就業種類，(5)主觀的社會經濟地位，(6)擔任社區幹部的總類數量。在八種選定的個人因素中只性別及在當地居住時間的長短兩項與參與程度無顯著關係。就六種有關變數及其與參與程度之間的關係情形扼要分析於後。

### 1. 年齡變數與參與程度的關係

年齡變數與參與程度大致是正相關性，也即年齡較高者當中參與程度也較高者所占比率相對較高，反之年齡較低者參與程度也較低或不參與者所占比率相對較高。年齡高者參與程度較高，表示其心在農村的程度較高，也較有時間對農村發展事務表示關切，反之，年齡較輕者心較外向，也較缺乏時間過問與關切農村發展事務。

表 3-9，農村居民的年齡與參與農村發展規劃程度的關係

		34 歲以下	35-49 歲	50-64 歲	65 歲以上
高度參與	人數	2	6	7	4
	%	5.6	10.9	19.4	17.4
中度參與	人數	6	17	16	14
	%	16.7	30.9	44.4	60.9
低度參與	人數	3	8	7	2
	%	8.3	14.5	19.4	8.7
不參與	人數	25	24	6	3
	%	69.4	43.6	16.7	13.0
合計	人數	36	55	36	23
	%	100	100	100	100

<sup>2</sup>值(pearson)=31.92494，顯著水準 0.0021<0.01

### 2. 居住地點的變數與參與程度間的關係

本研究所調查的農村居民分別居住在五個不同的農村社區，五個不同社區中的樣本戶對農村發展規劃不同參與程度的分配情況頗不相同，主要係由社區地點不同，社會經濟性質不同，以致居民參與程度不同的分配情形也有不同。五個社區中高度參與樣戶所占比率最高者為南世社區，此一社區位於屏東縣獅子鄉的山地鄉，其位置較為偏遠與孤立，村民對社區的向心力較高，而社區內部資源相對較為缺乏，居民對於可能會有外力資助的發展規劃，乃較感到珍貴並有興趣參與。相反地高參與者所占比率

最低的社區，包括位於霧峰鄉的南柳社區，草屯鎮的溝子墘社區及岡山鎮的鹽埔社區等。這些社區都較接近都市，村民日常工作並活動於村外的都市之機會相對較大，一心嚮往外地，對地方建設與發展規劃都較無心也無暇顧及，因此高參與者所占比率較低，反之無參與或低度參與者所占比率都較高。如上所分析的居住地點與參與程度之間的相關情形，可從下表中的資料見之。

表 3-10，居住地點與參與程度的相關表

		武威	南柳	溝子墘	鹽埔	南世
高度參與	人數	5	3	1	3	7
	%	16.7	10.0	3.3	10.0	23.3
中度參與	人數	14	13	8	9	9
	%	46.7	43.3	26.7	30.0	30.0
低度參與	人數	0	7	10	1	2
	%	0	23.3	33.3	3.3	6.7
不參與	人數	11	7	11	17	12
	%	36.7	23.3	36.7	56.7	40.0
合計	人數	30	30	30	30	30
	%	100	100	100	100	100

<sup>2</sup>值(pearson)=31.14219，顯著水準 0.0187<0.05

### 3.教育程度與參與程度的關係

理論上言，受較高教育者有可能較有能力參與社會事務，但並不一定較有興趣參與。本研究調查結果顯現出教育程度僅小學畢業的農村居民反而比其他受教育程度較高者有較高比率的人對農村發展規劃表示高度或中度參與。而其不參與農村發展規劃者所占比率都比受較高等教育者低。這種統計結果背後隱藏著受較低教育的村民內心較能傾向農村，也比較關切農村發展規劃，因之自認為參與程度也較高。

表 3-11，教育程度與參與程度的相關表

		大專以上畢業	高中職畢業	初中職業	小學畢業及其他
高度參與	人數	2	5	3	9
	%	12.5	8.5	14.3	16.7



中度參與	人數 %	7 43.8	5 20.3	7 33.3	27 50.0
低度參與	人數 %	1 6.3	8 13.6	5 23.8	6 11.1
不參與	人數 %	6 37.5	34 57.6	6 28.6	12 22.2
合計	人數 %	16 100	59 100	21 100	54 100

<sup>2</sup>值(pearson)=21.28488 , 顯著水準 0.01144<0.05

#### 4.行業種類與參與程度的關係

從事不同行業的人對農村資源的依賴不同，可以撥出時間與精神來關懷農村並參與農村發展規劃的程度也可能不同。本研究分析調查的結果應驗了這種假設的理念，發現從事農業者能高度參與農村發展規劃者相對較多，反之其不參與者相對較少。農業工作者，其工作與活動地點固定在農村，且鎖住在本地的農村，其與當地農村的發展相隨與共，對於當地農村的發展規劃必然會較高度參與。由本調查研究的結果，得知從事農業者中有 22.9% 表示高度參與農村規劃，而從事工、商、服務業者高度參與者都僅占 10% 以下。

表 3-12。行業別與參與程度的關係

		農林漁牧	工	商	服務	公	其他
高度參與	人數	11	4	1	1	2	0
	%	22.9	9.3	7.7	8.3	11.8	0
中度參與	人數	23	15	3	2	8	2
	%	47.9	34.9	23.1	16.7	47.1	11.8
低度參與	人數	6	7	2	1	0	4
	%	12.5	16.3	15.4	8.3	0	23.5
不參與	人數	8	17	7	8	5	11
	%						

	%	16.7	39.5	53.8	66.7	41.2	64.7
合計	人數	48	43	13	12	17	17
	%	100	100	100	100	100	100

<sup>2</sup>值(pearson)=30.58154 , 顯著水準 0.0999<0.05

### 5. 社會經濟地位與參與程與度的關係

社會經濟地位與階級與社會參與的關係常被提及(Parkum and Purkum, 1980, pp156-157), 本研究也假設其間會有相關性。由本研究調查分析結果, 發現農村中自認是中階層的人當中, 表示高度參與者相對較多。而少數自認為是上層階級的人, 其參與的程度都不高。

表 3-13, 社會經濟地位與參與程度的關係

		上階層	中階層	低階層
高度參與	人數	0	17	2
	%	0	14.2	7.4
中度參與	人數	0	45	8
	%	0	37.4	29.6
低度參與	人數	2	11	7
	%	66.7	9.2	15.9
不參與	人數	1	47	10
	%	33.3	39.2	37.0
合計	人數	3	120	27
	%	100	100	100

<sup>2</sup>值(pearson)=13.87276 , 顯著水準 0.03109<0.05

### 6. 擔任地方幹部的種類與參與程度的關係

農村居民擔任地方幹部的種類多少, 表示其對地方事務關切程度的高低, 也反應其努力程度與能力表現受到地方居民肯定的程度。由是可合理假設農村居民擔任幹部種類越多者, 表示其對地方事務關心的程度較高, 參與的能力也較佳, 因此其參與的程度也較高。由本研究的調查資料可証實此一假設不虛。

表 3-14, 擔任幹部的種類數量與參與程度的關係

		沒有	一種	二種	三種以上
高度參與	人數	3	5	6	5
	%	3.8	13.9	26.1	41.7
中度參與	人數	17	19	11	6
	%	21.5	52.8	47.8	50
低度參與	人數	10	5	4	1
	%	12.7	13.9	17.4	8.3
不參與	人數	49	17	2	0
	%	62.0	19.4	8.7	0
合計	人數	79	36	23	12
	%	100	100	100	100

<sup>2</sup>值(pearson)=50.41534 , 顯著水準 0.0000<0.001

#### 四、小結

總結本節，分析有關農村居民個人的差別條件與其參與農村發展規劃的程度之關係的結果，可以確知年齡、居住地點、教育程度、行業及社會經濟地位及擔任幹部的種類等個人的因素都與參與程度之間有關，其中有些變數與參與程度間的關係非常顯著，如社會經濟地位及年齡，而其他變數與參與程度間的關係顯著水準則較低，但也相當明顯。

#### 肆、阻礙農村居民參與農村發展規劃的因素

過去不少學者對於影響個人的社會行為，包括社會參與，的決定因素曾多有討論，其中David Horton Smith 參照多位前人的相關著作，包括 Smith 1966, Smith and Fisher (1971), Smith and Reddy (1972a), Allport (1954), 及 Alex Inkels and Daniel Levin (1961) 等,於1980年時提出一個相當周延的一般社會行為活動的決定因素模式，稱為 ISSTAL Model 或 general activity model。此一模式將重要因素歸納成六大項，此六大項因素可

用為觀察、檢驗而後解釋影響及阻礙台灣農村居民參與農村發展規劃的因素的參考架構。Smith 的 ISSTAL 模式所包含的六大因素是(一)外在內容因素(external contextual factors), (二)社會背景及社會角色因素(social background and social role factors), (三)人格及智慧能力因素(personality and intellectual capacity factors), (四)態度性情因素(attitudinal): 包括價值、態度、期望及意念等, (五)保留性的訊息(retained information), 如想像、信仰、知識及計畫等, (六)情境變素(situational variables), 如立即性的意識及情境定義。(Smith, 1980 pp. 34-35)。

為能較精確參考 Smith 的模式來檢討阻礙台灣農村居民參與農村發展規劃的因素, 於此有必要對其所提的六大影響社會行為因素的更細項目作一摘要, 而後才能進一步評估其適用性並正確選擇, 當為本節分析的架構。Smith 對於影響個人自主行為的六項因素都加以細分; 其內涵與順序如下所示。

1. 外在因素:

- (1) 生物物理環境(如氣候與地形)。
- (2) 人口(如人口密度與疾病帶原者)。
- (3) 文化(如國家性格、規範及基本文化價值)。
- (4) 社會結構(如社會得政治權力結構及組織普及性)。

2. 社會背景及社會角色

- (5) 體格及生理學的(如健康、體力)。
- (6) 歸屬的社會角色(如性別與種族)。
- (7) 成就的社會角色(如教育水準與職業)。
- (8) 經驗與活動(如過去的角色、生命中的事件)。
- (9) 資源及資源取得(如收入及衣飾等)。

3. 個人特質及聰明才智

- (10) 人格特質(如外向與倔強)。
- (11) 聰明才智(口才、記憶力)。

4. 態度性的

- (12) 價值(如平等、舒適等)。
- (13) 態度(對休閒時間的服務傾向, 如喜歡運動)。

(14) 期望（如對參加音樂會的責任感）。

(15) 意念（如想看電影）。

5. 保留的訊息

(16) 想像（如對政治候選人的想像）。

(17) 信仰（如對故鄉佈局的信仰）。

(18) 知識（對親近朋友性格的了解）。

(19) 計畫（如打網球的計畫）。

6. 情境變數

(20) 對意識的立即警覺（如嘴乾是對陽光的反應）。

(21) 情境定義：與配偶安靜觀賞電視。

Smith 模式中的六大影響社會行為的因素約可歸納成兩大方面，一為個人的外在因素，二為個人內在因素。前者主要包括第一細項的外在因素，後者則包括自第二細項至第六細項的種種。誠然 Smith 所舉的各項影響個人社會行為的因素也都可供為本研究分析阻礙農村居民參與農村發展規劃的因素之參考依據。其所以可供參考的理由是，一來農村居民參與農村發展規劃是為一種社會行為，二來因「阻礙」是負面的影響，故阻礙因素也為影響因素。然而 Smith 模式中兩大類因素的外在因素部份相對較為簡略，而內在因素則相對詳雜，本研究在參考時，對於較簡略的外在因素必要加以擴充，對於詳雜的內在因素部份則有必要加以精簡。有關外在因素部份，實際上包含全社會與全國家之較廣闊層面及社區之較內圍層面。如下先參考 Smith 的模式，再加上本研究者的思考與觀察，綜合分析阻礙農村居民參與農村發展規劃的重要外在及內在因素。

## 一、外在因素

### （一）Smith 模式的參考與檢討

Smith 對影響個人社會行為的外在因素分成生物物理因素、人口因素、文化因素及社會結構因素等四小類，再就這四小項細分若干更細的項目。這四類外在因素同時存在於大社會與國家層次及社區的層次，唯對個人而言，社區層次比大社會與國家層次較屬內圍，或較為接近，故在探討這四方面的外在阻礙因素時，從社區層次探討將

更重要。唯從大社會與國家層次探討重要阻礙因素時，也可發現若干重要者卻為社區所缺乏的，或所未具備的，當也要一併加入探討。

### 1. 生物物理因素

惡劣的天候、不平的地形及缺乏安全橋樑及方便的道路等不良的實質環境因素都會阻礙鄉村居民參與有關農村發展的聚會活動，也因此會阻礙農村居民參與規劃決策的機會。多半的農村發展規劃決策及活動細節都經村民會議後決定，而多半的這種會議都在夜間召開舉行。預定會議時間，若遇刮風下雨，或農村社區的地理條件不太平坦，或太分散，交通又不便，則必會影響村民參與會議的出席率，缺席者必然也會減低參與規劃與決策。在台灣山區分散而居的村民，最可能受到這種因素的阻礙而缺乏參與農村的發展規劃。

### 2. 人口因素

Smith 關切的人口因素是指健康、分布、密度等方面，在台灣人口因素當中最可能成為阻礙農村居民參與農村發展規劃的人口因素，要屬遷移與組合兩項。當今台灣農村中年青年人外移者眾，外移人口心向移入地，對原住地的農村則較少去用心與關注，對其發展規劃也較少去過問。本研究在前節分析樣本農村居民的年齡與參與發展規劃程度的關係時，指出高度參與的年青人相對較少，而不參與的年青人則相對較多。農村中的年青人口通常都是較易遷移的人口，或通勤在外工作的人口，此種高潛能的外移或向外發展的性質，很自然地會阻礙其對農村發展規劃的投入。遷移人口缺乏參與故鄉規劃發展之心，也會影響留鄉人口對於此項社會參與感到氣餒與失望。

目前農村中及全社會中的人口年齡組合都顯得老年人口比率偏高，且有繼續增高的趨勢，雖然農村中的老人有可能較年青人願多關懷地方的發展規劃，但農村中比率偏多的老年人，卻也常缺乏體力與精神去關懷與規劃農村公共事務的發展。

當今各地農村的人口組合因素中另一項妨礙農村發展規劃的因素是分裂的群體，此種分裂的群體，彼此間常是處於衝突局面，而其衝突或分裂可能是因不同的利益團體、不同的政黨歸屬，不同的地方派系，或不同的族群所形成。分裂或衝突的外在環境因素有可能打擊或妨害個人參與農村發展規劃的興趣、動機與意願。常見派系對立尖銳的農村社區，居民很難對當地的發展計畫達成共識。久之，多數村民也會因

失望而放棄參與規劃的熱忱。

### 3.文化因素

Smith 所強調的文化因素是指社會中的價值、觀念、信仰與象徵性(symbolizing)體系。確實農村中的價值系統、觀念、信仰與風俗等象徵性因素都會成為正面促進或負面阻礙農村居民參與農村發展規劃的因素。近來台灣農村中也跟隨整個社會傾向私利的社會價值與觀念，影響人心對公益性的發展事業感到冷漠，對於宗教信仰活動的浪費以及對投機性彩券等不良風俗的熱衷，也會挫傷對參與正當發展規劃的志氣與風尚，實也值得農村居民的反省與檢討。

### 4.社會結構因素

在 Smith 模式中，社會結構因素是指特定社會角色的規範性期望。就農村居民在農村發展規劃過程中的規範性角色看，是為主體，應有助其參與。但事實上在許多農村發展計畫中，農村居民並未能認明本身的主體角色，也未被期望表現充分的主體性，而是被期望只當配合者的角色。此種結構上的歪曲卻也影響農村居民未能全力參與農村發展規劃，尤其對全國性或高層性的農村發展決策參與機會更顯缺乏。

## (二) 本研究的思考與觀察

本研究在考慮影響農村居民參與農村發展規劃的因素時，假設除了個人因素外，五項外在的因素也甚重要，就這六項內外因素請受訪者樣戶各指認最重要的一項，結果是認為(1)個人因素最重要者最多，占 20.7%，而其他五項外在因素一回答者因素的多少排列是，(2)發展方案的因素，占 30.0%，(3)行政或外界的因素，占 19.3%，(4)社區因素，占 16.0%，(5)領導者因素，占 13.3%，(6)其他外在因素，占 0.7%。於此，先就本研究所特別注意的外在因素，對其阻礙村民參與發展規劃方面的影響分析如下。

### 5.發展方案的因素

在本研究列入調查的各項外在因素中，發展方案的因素被較多樣本村民認為是最

重要的外在影響因素，因此也可能會成為阻礙村民參與農村發展規劃的重要外在因素。當發展規劃對多數人無益，所需費用較大，村民的費用負擔多，以及進行的技術難度太高時，都將無助農村居民參與規劃，反而阻礙其參與規劃的興趣與意願。受訪者中絕大多數的人，占 64%，認為發展方案對多數人有益是重要的。

#### 6.行政與相關的外界因素

多種農村發展方案都緣自行政事務，故行政的過程與相關的外界因素都會影響農村發展方案的推展，包括農村居民對發展規劃的參與。在行政及相關的外界因素中對農村居民參與農村發展規劃會有直接影響的最主要變數是，有否提供經費援助，其次是有無行政輔導與督導，再次是有無提出發展計畫或方案。從本調查研究的結果，樣戶中對這三種行政因素的重要性所認定的分配情形，如表 4-1 所示。

表 4-1，樣戶對三項重要行政與相關外界因素回答最重要一項的分配

	有無發展規劃	有無輔導與監督	有無提供經費援助	其他	合計
樣戶數	31	44	72	3	150
%	20.7	29.3	48.0	2.0	100.0

從上表資料也可推定，對於政府推動的農村發展方案，如果相關的行政機關未能提供實質的經費援助，農村居民參與規劃的情形便不樂觀。又如果相關行政機關或相關的外界部門也未能作良好有效的輔導與監督，農村居民參與規劃的效果也不會太好。再次，行政機關若未能提出發展計畫，則農村居民根本無從參與，因此也可推知行政機關計畫不利，很可能成為重要的阻礙農村居民參與規劃的因素。

#### 7.社區社會經濟因素

許多農村發展都以農村社區為推動單位，社區的因素必然重要，而社區因素中，除了前述有關生物物理的因素外，其社經因素也至為重要。本研究得知較重要的社區社經因素依次是，社區人民的和諧合作程度、社區的經濟能力、社區中有無良好領袖、社區過去有無推動發展的經驗、以及社區是否確有必要推動某種特定的發展計畫等。就訪問結果，依樣戶回答各項社區因素的重重要順序分配情形列如下表 4-2。



表 4-2，樣戶對社區社經因素中最重要性認定的分配

	經濟能力	和諧合作程度	有無良好領袖	過去有無經驗	有無必要推動某計畫	其他	合計
樣戶數	28	89	22	5	5	1	150
%	18.7	59.3	14.7	3.3	3.3	0.7	100.0

從反面的社區社經因素看，如果社區居民和諧合作程度低，社區的經濟能力低，社區缺乏良好的領袖，社區過去缺乏推動發展方案的經驗，以及社區對特定發展計畫很有必要性等，都可能成為阻礙農村居民參與農村發展規劃的因素。而這些因素在當前台灣農村社區中，雖未必個個都缺乏，或都有問題，但缺乏這些要素或在這些要素上有問題的社區，為數卻也有不少。

#### 8. 領導者因素

綜合台灣農村居民的看法，其提出的五項結構性外在因素中，社區組織領導者因素一項也是重要者。受訪樣戶中指出此種因素最為重要者不乏其人，其占全部樣本戶的 13.3%。至於組織領導者的社經要素又可在細分為個性、能力、地位、背景、企圖心、派系及其他等。其中以能力的因素最為重要。樣戶中超過半數的人或 58.8%，認為領導者的能力條件是影響農村居民參與農村規劃的最重要因素。領導者的能力的意涵相當綜合性，包括計畫推行、管理溝通、考核與矯正等能力。台灣農村社區若幸而能有能幹的領導者，村民參與發展規劃的意願與能力必也能跟著提高，否則農村居民參與發展規劃的意願與能力，必會大受阻礙。

## 二、個人的內在因素

前面述及 Smith 在其社會行為模式中的多種因素都屬行為者個人的因素，約包含五小類數十細項。綱目以列舉於前。本研究於此無意再對每一細項的影響逐一加以探討與說明，也不再指出其阻礙個人參與行為的性質，以免過於繁雜。唯在此僅根據本研究調查訪問農村居民，就若干重要細項的個人因素，對農村居民參與農村發展規劃影響的看法與意見加以分析與說明。

首先由調查訪問的結果，發現農村居民認為個人因素比其他任何一項外在因素對農村居民參與農村發展規劃的影響都較重要。在 150 名受訪樣戶中，認為個人因素是影響其參與農村發展規劃的最重要因素者共有 31 人，或占總樣戶的 20.7%，比回答任何五項外在因素者所占比率都高。由調查結果，針對個人的各項條件，依其影響參與的重要順序依次是，（1）其經濟條件、（2）個性、（3）社會地位、（4）教育程度、（5）年齡、（6）能力、（7）社會角色、（8）性別因素及（9）其他等。就樣戶對各項個人因素認為是最重要因素的回答分配情形列如下表。

表 4-3，樣戶回答各項個人因素是為影響其參與農村發展規劃的最重要因素的分配

	經濟 條件	社會 地位	教育 程度	性別 因素	年齡 因素	個性	能力	社會角色（是否為 農村幹部）	其他	合計
人數	54	23	18	3	9	25	9	6	3	150
%	36.0	15.3	12.0	2.0	6.0	16.7	6.0	4.0	2.0	100.0

如下再就上表所含各項因素的可能影響及可能阻礙個人參與農村發展規劃的情形，依重要順序加以分析與說明。

### 1. 經濟條件

多種社會參與需要有良好的經濟基礎與條件做為基礎，最多數農村居民認為個人的經濟條件是影響與決定個人參與農村發展規劃的最重要因素，其主要的考量有兩樣，其一是自知必須本身要有良好的經濟條件，才能分出時間與精神去參與農村發展規劃的公共事務與活動，其二是參與此種規劃者常被期望去貢獻若干財力與物力，非經濟條件良好者，所能勝任。Smith 的模式中，提到社會背景及社會角色因素時，也提到資源的擁有（Resource Possessions）及資源的接近（Access to Resources）的重要性，而此項因素的最具體指示是，個人或家庭的所得。

在台灣的農村中，經濟條件不佳的窮人，通常其參與農村發展規劃的意願與能力都不高，個人不良的經濟條件確有可能成為阻礙參與農村發展規劃的重要因素。人窮志短，經濟條件不佳的人很難有雄心壯志去一展鴻圖。不論是在地方的發展規劃上或其他的社會行為上皆然。

## 2.個性

個性被本研究的樣本農村居民認為是影響參與農村發展規劃的第二項重要個人因素。在 150 個樣戶中共有 25 人或 16.7%認為此一因素最重要，回答人數之多僅次於回答經濟條件是最重要的 54 人或 36%。Smith 的模式中也提到個性是一影響社會行為的重要個人因素。個性是一項心理因素，包含認知、情緒、意向、感覺、需要、習慣、動機、性情等等心理特性，這些心理特性必然會流露在行為上，成為影響社會行為的重要因素。

不同的農村居民其個性不同，影響其參與農村發展規劃的行為也有所不同。一般來看個性上是否熱心公共事務，與其參與發展規劃的行為可能最有關係。熱心公共事務者，通常在參與規劃工作時也會投入較多。又個性上是否理性無偏、是否沈著穩健，也與參與發展規劃的品質甚有關係。

台灣部份農村居民的個性上有幾樣可能不利或會阻礙其參與農村發展規劃行為的心理特質是，第一將公共事務往外推，認為自有他人頂住，自己用不著參與。第二是過分內斂，自認為能力不佳，參與了對大眾無益，因而不願參與，第三是過分掛慮參與規劃要投入錢財心力，造成損失以致不願參與。此外也有個人認知不當，在參與時形成偏差，以致其參與不但於公無益，反而造成傷害，成為另一種阻礙規劃參與的不良個別因素。

## 3.社會地位

社會地位被本研究的樣戶指認為是第三項重要的個人因素，共有 15.3%的樣戶指認此項個人因素最為重要。此一個人因素也會影響或阻礙農村居民參與農村發展規劃。廣義的社會地位包括世襲的或先天得來的(Ascribed)，及成就的或後天得來的(Achieved)。過去有關社會行為研究的文獻曾指出個人的社會地位影響個人的期望、想像、感覺與意識等，因而必也會影響社會參與的形態等 ( Smith, 1980, pp. 42-43 )。本研究在前面的分析，指出調查結果，主觀認定自己的社會經濟地位屬高低階層者，其參與農村發展規劃的程度都不如地位屬中階層者。可見其社會地位與參與發展規劃的程度間並非絕對正相關。社會地位高者少願參與可能是其不為也，而非不能也。至於社會地位低者少參與，則可能是不能為也的成份較多。

#### 4.教育程度

教育程度的因素被樣戶認為是第四重要個人因素。此一因素常被視為成就性社會地位的一環，在 Smith 的模式中，即將教育因素至於成就地位之間。至於農村居民的教育程度與其參與農村發展規劃程度的關係，並非絕對正向的，如前所述，經本研究調查的結果，樣戶中僅受小學程度者反比受較高度教育者，有較多比率的人對農村發展規劃表示高度參與或中度參與。看來僅受小學教育者反而能將心意存寄在農村之中，對農村發展規劃也能表示比較關切。受較高度教育的農村居民，可能對農村發展規劃會有較佳的觀念與知識，卻不一定能表現更多的參與。受較高教育的因素反而無助參與農村發展規劃，可能因知識豐富反而知所為私打算，反而捨不得為公服務。

#### 5.年齡因素

個人的年齡被本研究樣戶認為是第五重要因素，此一因素也常被視為是生理因素及先天的社會地位與角色因素的一種。當為生理因素，年齡有關健康與體力，因而會影響行動。當為先天的社會地位與角色的因素，則年齡關係經驗、能力、心智的成熟、期望、信仰、責任感及個人想像等，故也會影響其社會活動與社會參與。前節分析台灣農村居民中，年老的人一般都比年青的人較關心農村的發展規劃，表現參與規劃的程度都較高。固然農村居民的年紀太老，有礙其參與規劃，但年紀太輕則也較不更事故，對於參與農村發展規劃也有阻礙。

#### 6.能力

個人的能力被本調查樣戶認為是第六重要個人因素，此一因素包括生理的及心智的。生理的能力主要得自健康的身體，而大部分的心自能力則主要係由受教育及學習得來，但也有得自人格特質及社會情勢者。農村居民參與農村發展規劃的能力是其社會行為能力的一方面。良好參與能力需要有良好的體力及智力作為基礎，反之，如果缺乏體力與致力，則參與發展規劃的能力就會欠缺。

台灣農村居民參與農村發展規劃的能力如何？少見有深入與系統的研究與討論。本研究曾參照的樣本農村居民的觀察，探討一般農村居民在參與農村發展規劃能力上的缺失，發現有相當高比率的樣戶，對於一般農村居民在多項參與農村發展規劃上，顯得都有缺失與問題，這顯示農村居民在參與這些項目的農村發展規劃時，能力

上都有問題。主要的問題是欠缺良好的參與規劃能力，這與其教育程度不高，生活領域狹窄，接觸的社會也不夠廣闊等有關。樣戶中認為農村居民參與農村發展規劃時，呈現的各種缺失與問題的答案分配，如下表所示。

表 4-4，樣戶對一般農村居民參與農村發展規劃的缺失與問題的認定

	戶數	%
1.缺乏參與全國性或高層的農村發展決策的機會。	69	46.0
2.參與地方性農村發展規劃時，會有偏失。	67	44.7
3.過去的參與曾有不合理的情形。	58	38.7
4.缺乏參與高水準技術性規劃的能力。	74	49.3
5.會過度或響應不當的發展規劃。	49	32.7
6.領導者會有規劃不公的問題。	52	34.7
樣戶總數 = 150 = 100%		

一般農村居民針對上表所列的幾種參與方面，在能力上都有缺失或問題，因此未能表現良好的參與。再就這些方面的缺失或問題進一步說明如下。第一，關於缺乏參與全國性或高層的農村發展決策機會的問題。其所以缺乏機會的原因，一來因制度使然，二來也因其欠缺從事較整體性與廣闊性的規劃眼光與能力之故。第二，關於參與地方性農村發展規劃時會有偏失的問題，這隱含這其心胸與見識偏窄，私心作祟，能力上也不無問題。第三，過去的參與曾有不合理情形的問題，這隱含曾有部份人表現無理取鬧、橫行霸道，乃至罔顧法紀等的不良參與行為，如此可能逼使其他許多農村居民退出參與規劃，導致可能只由少數不合理的人坐享規劃的利益。這種缺點與問題也反映出農村居民在參與發展規劃的能力上，暴露出不足的問題。第四，關於缺乏參與高水準技術的規劃能力的問題。因為農村居民不是技術專家，對於高技術水準的規劃工作確實無能為力，成為阻礙其達成高技術發展規劃的一大問題。第五，關於農村居民過度參與或響應不當的發展規劃之問題。鄉村居民最可能表現不當或過度參與規劃的行為，是在若干社區活動的規劃上太過花錢與浪費。此外也常因派系之爭，為了維持面子而表現出不當競爭性的發展規劃，其後果常會造成地方的損失。最後有關領導者規劃不公的問題，也常有所見，農村領導者中常存有私心，表現不公，以致規劃功能不佳，這也意函其能力上有缺點，終究會成為阻礙農村發展規劃的不利因素。

## 7. 是否為農村幹部的因素

在本研究問卷中共列舉八項影響農村居民參與農村發展規劃的個人因素，其中個人是否為農村幹部被第七多數的人認為是最重要的個人因素，因此可被視為第七項重要個人因素。擔任農村幹部的人，對其擔任幹部的相關事項經常都要參與規劃。唯此一因素已被前面所列的重要個人因素所決定與影響，因而未被大多數的樣戶看出其重要性。

一般農村幹部中，品質優良，能熱衷參與農村發展規劃並表象良好品質參與者為數不少。唯也有些幹部存有私心，一意維護個人及同黨派或親朋好友的私益，而不能開誠布公廣徵意見，以致不能做出公平規劃。地方上有關土地利用的種種規劃，包括鄉鎮街及縣市都市計畫，工業區規劃等，是最常見易被有權力參與規劃的地方領袖，存心撥弄的重要農村發展規劃項目。結果是常見參與規劃者於規劃後獲得厚利，未參與規劃者，卻未能在規劃過程中獲得利益，甚至會損失利益。當為農村發展規劃的幹部者，對農村發展之傷害，也莫此為甚。

## 8. 性別因素

在八項列舉的個人因素中，性別被最少數人認為是最重要的個人因素。這表示在農村規劃的參與上，性別角色的差別並不很重要。個人的性別因素常被認為是生理因素或世襲的社會地位與角色的一面。從生理及社會角度看，男女兩性確實都有差別，因此也會影響兩性在社會行為與社會參與上有所差別。近來有關性別研究的風氣甚盛，甚至形成了專門研究女性的所謂婦女研究（Women Studies）。研究的要點側重在男女兩性間的種種差別或突顯女性的種種特性上。本研究也曾就性別因素和農村發展規劃的參與之間的關係加以研究，從種種有關參與規劃的項目、方式與程度等問題上比較男女兩性參與規劃的差異。大致都顯示出女性樣戶中表示未參與者所佔比率相對較高。在台灣這個尚未達到男女完全平等的社會，女性在社會參與方面都顯得較為保守，也較為羞澀。在此種性別角色差異的情況下，女性角色在參與發展規劃上就頗受妨礙。

## 9. 小結

本小節參照樣戶指出影響農村居民參與農村發展規劃的重要個人因素的順序，逐

一先扼要說明因素的意義及內涵，再進而分析各因素對農村居民參與農村發展規劃的影響，以及指出台灣農村中在各項個人因素對農村居民參與農村發展規劃的可能阻礙情形。

經此小節的說明與分析，與前小節對有關外界社區因素共同構成較為整體性的影響的因素。唯本小節所說明與分析的阻礙性個人因素，並未能涵蓋所有個人因素的全部。要知更廣泛及更詳細的個人因素，則可參照前述 Smith 模式中有關個人因素的全部。

## 伍、促進農村居民參與農村發展規劃的策略

農村居民能否參與及能否適當參與農村發展規劃，必然會影響農村發展規劃的品質，終於也會影響農村發展的成效。針對未能有效推動農村發展規劃的問題，策略上有必要從其影響因素及其存在的問題兩方面去尋找策略目標。由於影響農村居民參與農村發展規劃的因素不僅限於農村居民個人本身，其也包含外界因素，又農村居民參與農村發展規劃所存在的問題也可歸納成其本身及外界的問題兩大方面。故有效促進農村居民適當參與農村發展規劃的策略，也應不僅從農村居民本身加以改善而已，政府、社會及農村社區等外界相關機關、部門及人物等也要有適當的配合。參照本研究對有關阻礙農村居民參與農村發展規劃因素的分析，以及農村居民對此項參與所存在的種種缺失與問題。則農村居民本身及政府等外界機關等兩大方面對促進農村居民有效參與農村發展規劃上的重要策略有如下幾點。

### 一、促進農村居民本身的促進策略

#### 1. 提升農村居民適當參與的意願

參與的意願是參與行動的基石。至今農村居民對於農村發展規劃缺乏參與意願者仍有不少，本研究發現樣戶中未參與社區更新的規劃工作者占 54.7% 之多，未參與其他有關鄉村發展規劃之工作者更多，占 62%。本研究也訪問樣戶綜合起來曾經參與農村發展規劃的程度如何？回答未參與者占 38.7%，低度參與者占 13.3%，合併兩者共占 52%，也即占半數以上。可見當今台灣農村居民對參與農村發展規劃上的一項基本問題是參與率仍太低。而低度參與率，低的行為表現，反應了其參與意願低的心理性質。為使農村居民能更普遍適當參與農村發展規劃，則有必要從提升其適當參與意願做起。至於提升的重要途徑也有多種，參照影響社會行為的個人因素，則農村居民可自力改進的途徑有：（1）經由教育提升參與與公共事務的成就意念，（2）由增加參與規劃的經驗以增進參與規劃的信心與意願，（3）由改善收入及社會地位，以增加社會責任感，及由增進參與規劃的實質能力，以增加參與意願，（4）改變性格特質，多關懷農村，使參與農村發展規劃的意願增強，（5）增進本身的智慧，強化



參與規劃的能力，以增加其參與意願，（6）調整個人的價值觀念、期望、信仰、意念即想像等心理態度條件，使其變為更關懷農村的發展，並正視本身正確投入規劃的重要性，以提升參與規劃的意願。

## 2.改進農村居民適當參與的能力

農村居民在參與農村發展規劃方面欠缺能力者尚有不少，能力欠缺不僅會影響參與意願不足，且會致成參與失當。本研究訪問樣戶時，由其表示經觀察一般農村居民參與農村發展規劃，有無若干缺失與問題，結果回答曾有出現各種缺失的樣戶，所占比率都有不少，這些缺乏已述說於前，於此再加列舉，並註明回答有各種問題的樣戶所占的百分比。（1）缺乏參與高水準技術性規劃的能力（49.3%）。（2）缺乏參與對全國性或高層的農村發展決策的機會（46%）。（3）參與地方性的農村發展規劃時會有偏差（44.7%）。（4）過去的參與曾有不合理的情形（38.7%）。（5）領導者會有規劃不公的問題（34.7%）。（6）會過度參與或響應不當的發展規劃（32.7%）。上列這些有關農村居民參與農村發展規劃上的問題，也都一一反應其欠缺參與能力的缺失，農村居民有必要努力加以改善。在本身方面有效的改進途徑，不外乎從受教育與學習得來。

## 3.發展優秀的農村發展規劃領袖

理想的農村發展規劃最好能由農村居民全體參與，但實際上不能不多寄望在農村領袖身上。過去表現良好參與規劃的農村領袖固有不少，但表現失當者為數也多。本研究樣戶中就有 34.7% 的人，認為過去農村領導者在參與發展規劃時，曾有規劃不公的問題或缺點。今後身為農村領袖者，也有必要力求發展自己要有正確的參與規劃態度與行為，除了發展與增進自己的規劃知識、能力與技術之外，也應力求去私存公的心理態度，以免損及大多數農村居民的利益，並免留給他人不良印象。

## 二、政府、社區與外界的促進策略

影響農村居民參與農村發展規劃的因素，除了個人的因素外，尚有政府、社區及其他外界的因素，當今有關農村居民參與農村發展規劃的問題，除了農村居民本身的問題外，也有不少問題是存在於政府、社區或外界的機關與團體之中。因此，在探討促進農村居民參與農村發展規劃的策略時，除了應從農村居民本身方面著手外，也應由政府、社區及其他外界方面著手。此方面應努力的重要策略約有如下這些：

#### 1.提供農村居民參與發展規劃的機會

農村居民固然可自創參與農村發展規劃的機會，但這種機會更須政府、社區及其他外界的提供。本研究發現有 46%的樣戶認為農村居民缺乏參與對全國性或高層的農村發展決策的機會。農村居民對於地方性的發展機會或許有較多機會參與，但大多數地方性發展方案也都來自外界，尤其是政府機關，當這些外在機關在提供各種農村發展計畫或方案時，若能也將規劃的機會往下交給農村居民，由其參與規劃，則農村居民便可增多參與規劃的機會，也可從中培養出參與規劃的能力，並增進計畫的成效。

#### 2.指導農村居民參與規劃的知識與技能

由農村居民努力學習，固然有助其參與規劃能力的改進，但農村居民若能獲得政府及其他外界機關的輔導，其學習過程可能更為有效。以往多數的農村發展方案都由政府或其他外界機關所提供，提供者若能同時注意指導農村居民參與規劃的知識與技能，必能使農村居民在參與農村發展規劃的能力上，有更良好的表現。台灣能指導農村居民參與農村發展規劃者，除了政府的農村發展行政人員外，還有相關的學者專家及非政府機關的專業人員等。此外社區中的優異份子應也能適合當為一般社區居民的義務指導工作者。經由他人的指導，農村居民在參與農村發展規劃的知識與技能，應可往上提升。

相關輔導人員在指導或教育農村居民參與農村發展規劃時，除可使用一般集會說明有關參與發展規劃的原則外，更須提供相關的參考讀物，安排其實際操作規劃過程，使其從實習過程中習得知識與技能。此外透過農村基層組織，由義務領袖來指導一般農村居民共同學習，也甚為重要。

### 3.培育優秀的規劃人才

農村中優秀的發展規劃人才是改善農村發展規劃所不可缺少的人，此種人才固然有賴於有潛能的農村居民自我發展，但外界有計畫的培養也甚重要。培育的重點首應著重對相關知能的增進，此外對於農村發展規劃人才容易犯的偏失等不當參與，也應加以糾正，使其有正確的觀念，並發揮正確的規劃能力。

### 4.辦理村民參與規劃的評鑑工作

由本研究得知農村居民參與農村發展規劃的被動性仍高。本研究調查部份有一題目問及樣戶參與農村發展規劃程度如何？結果只 14% 回答曾主動提出規劃構想者。此外回答熱心參與但不主動者，占 33.3%，曾參與但不熱衷者占 12.7%，沒參與者占 38.7%，其他為 1.4%。由此可見大多數人在參與行為上仍表現的相當被動。對於此種被動的參與，有需要由相關的輔導機關或單位辦理評鑑工作，一方面對表現良好者給予表揚與鼓勵，對於表現欠佳者給予導正。如此也可提升農村居民參與發展規劃的意願，並改善其參與能力。

### 5.促進社區和諧合作

由本研究，發現影響農村居民參與農村發展規劃的最重要社區性之社經因素是，其和諧合作的程度。由是可以推知要促進農村居民參與農村發展規劃，在社區的層次上，最需要努力的是，力求社區的和諧與合作。此一種策略目標很需要社區領導者及政府的輔導人員共同努力達成。

## 參考文獻

### 一、中文部份

王必芳，民國 80 年，民眾參與污染性設置程序之研究—制度面之研討與建議，台大法律研究所碩士論文。

謝平芳，民國 77 年，台灣地區民眾參與都市公園規劃之研究—以花蓮市美崙公園規劃為例，台大土木研究所碩士論文，共 151 頁。

### 二、英文部份

Betrand, Alvin, 1968, Rural Sociology, pp. 454 .

Buck, Roy C. and Ploch, Louis A. , 1954, Factors Related to Changes in Social Participation in Rural Pennsylvania Community, Pennsylvania ASE, Bulletin 582 pp.32 .

Chapin, F. Stuart, 1939, "Social Participation and Social Intelligence," American Sociological Review, 4. pp. 157-166 .

Chell, Elizabeth, 1985, Participation and Organization, A Social Psychological Approach, The Macmillan Press LTD, pp. 302 .

Chekki, Dan A. 1979, Participatory Democracy in Action, International Profiles of Community Development, Vikas Publishing House PVT LTD, Indiana, pp. 306 .

Hay, Donald G, 1948, "A Scale for the Measurement of Social Participation of Rural Household,

“ Rural Sociology, 13: 285-294 .

Foskett, John M. 1995, “Social Structure and Social Participation,” American Sociological Review, 20: 431-438 .

Goel, M, Lal and Smith, David Horton, 1980, “Political Activities,” in Smith, David Hortn; Macaulay, Jacqueline, and Associated, ed, Participation in Social and Political Activities, pp. 76-83 .

Macaulay Jacqueline, “Altruistic and Helping Activities,” in Smith, David, Horton, Macaulay, Jacqueline, and Associated ed, Participation in Social and Political Activities, pp. 278-279 .

Purkum, Kurt H , and Purkum, Virginia Cohn, 1980, “Citizen Participation in Community Planning and Decision Making, in Smith, David Horton, Macaulay, Jacqueline and Associates ed, 1980, Participation in Social and Political Activities, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, Wushington, London, pp.153-167 .

Rohrer, W. C. and Schmidt, J. F. , 1960, Family Type and Social Participation, Maryland AES, Miscellaneous Publication, pp. 11 .

Smith, David Horton, 1980, “Determinants of Individuals” Discretionary Use of Time in Smith, David Horton, Macaulay, Jacqueline and Associates ed. , Participation in Social and Political Activities, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, Washington, London, pp. 34-75 .

Smith, David Horton, 1980, “Expressive Leisure Activities,” in Smith, David Horton; Macaulay, Jacqueline, and Associated, ed, Participation in Social and Political Activities, pp. 168-169 .

Smith, David Horton, Macaulay, Jacqueline and Associates, 1980, Participation in Social and Political Activities, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, Washington, London, pp. 682 .