

## 近年台灣社區總體營造之展開

### Recent Development of Community Empowering in Taiwan

陳亮全\*

Liang-Chun Chen

#### 一、本文的背景、內容

##### (一) 背景

這些年在台灣，「社區」成爲社會關注的議題。1980年代後半開始，不少自主性、草根的民間團體或組織相繼成立，在各地展開不同類型關心自己所在地方的活動；1990年代前半，「社區」、「社區總體營造」、「社區主義」、「居民參與」等相關詞名，一時之間不斷出現在各種媒體上，似乎成爲一種時髦的流行用語，甚至有人稱此一波蓬勃的社區風潮爲「新社區運動」。而近兩三年來，雖然已不像前幾年那樣被媒體炒熱、報導，但若仔細觀察，此類的社區性或地方層級的活動卻更廣泛地在台灣各地被推展開來，相關的民間組織更形增加，活動內容趨於多樣化，包括民間與行政部門的參與者也更全面化。事實上，在台灣「社區」並非新興的議題，早在1960年代，由於聯合國的推動，社區的理念與實務就被引進台灣，「社區發展」成爲當年政府施政的重要措施(註1)；在1968年更首次制定《社區發展工作綱要》，以指導工作的推動。然而爲何近年來「社區」又再度被民眾與相關單位所關注，甚至蔚如一種社會運動，實值一探究竟，而這也是解讀近十數年來台灣社會發展的管道之一。

##### (二) 用詞定義與內容

與早期的「社區發展」或「社區工作」不同，目前所謂的「社區營造」一詞以前並未存在，1994年10月中央部會的文化建設委員會(以下稱文建會)主任委員申學庸女士，在其施政報告中，首次提出了「社區總體營造」理念作爲該會的重要施政方針。不過在此之前，少數的地方社區已實驗性地開始推動近似此一理念的活動(註2)；而在文建會之後則陸續有其他部會或地方政府也推出類似的施策，帶動了更多樣化的社區層級的行動。因此本文乃將包含文建會的「社區總體營造」在內之政府相關部會推出的近似性施策，以及民間自主的關懷社區、營造社區之行動統稱「社區營造」。而本文的具體內容將以相關文獻、資料的蒐集與回顧的方法，首先釐清社區營造的概念，其次整理社區營造的發展過程與推動方式，第三則嘗試討論其具有的特色，最後將檢討其形成原因與目前面臨的一些問題，以作爲瞭解台灣社區營造的參考。

\* 國立台灣大學建築與城鄉研究所副教授。

## 二、社區營造的概念

如前節所述，本文指稱的社區營造乃包含文建會的「社區總體營造」在內之政府相關部會的近似性施策，以及民間自主關懷社區、營造社區之行動。惟在概念層次上，社區營造與社區總體營造之概念相近，因此以下即參考以往對社區總體營造的詮釋，來說明社區營造的概念。

首先，要瞭解社區營造，必須先就社區加以剖析，爾後方能釐清社區營造的意涵。台灣的「社區」基本上是譯自英文的「community」，而文建會「社區總體營造」政策中所稱的「社區」，乃指以某一空間範圍內之社區居民和其擁有的社區認同意識為基本元素而構成的共同體，但此空間並不限定於被規範的某一類型或大小的地理空間。亦即「一個村莊、一棟公寓、一條街道、一個街區、一個小鎮、一個城市，都可以是個社區。其唯一的條件是居住在這個有限範圍的居民都具備共同體社會的共同意識」、「社區是文化的總體表現」(陳其南，1995)；同時「社區代表一種生活方式，一種地方和社區的『生活形態』和『生活價值觀』。」(陳其南，1995)

另有學者認為「社區乃家庭、鄰近地方、部落、村、町、市、縣、國家。所謂社區可說是『我們人類為了生存而經營展開的所有空間』。社區乃是各自有其固有歷史的人類生活空間，任何的社區都有其固有歷史，承繼先人們所建立累積到今日的固有生活文化。」(宮崎清，1995)，以及「社區並非僅是一個特定範圍的地區，其尚須具備有某種關係，亦即持有一種共同意識的一群人的條件；然而同時要具有此特定空間與人的社會性關係之二種條件，其必要經歷一定程度以上的期間，才能逐漸累積形成。三個因素之間，亦即人與時間、人與空間、時間與空間，以及人與人之間的相互關係，及前述三條件所衍生出的事或物，就是影響社區形成的重要因素。」(陳亮全，1995)。綜合以上，可知社區營造所指稱的社區是一較寬廣，但較複雜、綜合的概念，而不像以往「社區發展」工作中，為行事與管理規範的方便，就將一村或一里劃定為一社區之較化約的概念。

其次，若就字面解釋，社區營造乃是社區的硬體經營與軟體建設，而且尚包含對社區未來的創造。但若進一步來看，社區營造「是根據社區特色，分別從單一的不同角度切入，再帶動其他相關項目，逐漸整合成一個整體的營造計畫」，「就是以社區共同體的存在和意識作為前提和目標。藉著社區居民參與公共事務，凝聚社區共識，經由社區的自主能力，使各地方社區建立屬於它自己的文化特色，使得空間美化，生活品質提升，文化產業經濟再復甦，進而促使社區活力再現」(文建會，1994)之行動，以及「社區營造工作，都是以獨到的眼光來發覺地方的資源，以積極的思考方式來重新評估地方發展方向；即使受到一些限制，也能換一個方向來進行，而得到非常好的成果。更重要的是，不再是僅僅以不滿來面對現狀，而能平實地去勾勒出今後將要如何前進的情景」(西村幸夫著，王惠君譯，1997)。然而如此方式與目的的社區營造其實有更深層的意義，「社區總體營造的目標不只在營造一些實質環境，最重要還是在於建立社區共同體成員對於社區事物的參與意願和提升社區居民在生活情境的美學層次。所有這些理念的指向最後都將導致一個結果，社區總體營造不是只在營造一個社區，實際上它已是在營造一個新社會，營造一個新文化，營造一個新的人，亦即社區總體營造工作的本質就是在造人」(陳其南，1995)，「居民自主地關心環境，透過共同的行動來改善、提升環境品質之較直接或表層的意義外，尚包括較深層的意合，例如它是空間規劃專業的自我反省，是社區居民學習溝通、協調、建立組織、對公共事務關心的機會；其追求的是對於政治分析、判斷能力的提昇，或是決策的參與，權力

的釋放、新規範與制度的擬定，也是一種公共化、民主化、自主自律的學習過程。同時，對於流動的城鄉移民或大量生產與消費的現代台灣社會而言，它是地方性、共同與歷史記憶，以及社區意識的再建構」(陳亮全，1996)。

綜合以上，社區營造可以說是要建立人與人、人與環境、人與歷史、環境與歷史間，彼此的新關係；是營造一個可以在其中工作、生活、學習的「好所在」以及建立新的生活價值觀，營造新的人與建構新的社會；是在寫社區的歷史、塑造在地文化，營造新故鄉。

### 三、發展過程

如前節所述，近年台灣的社區營造除了文建會的社區總體營造之外，尚包含其他政府部門推動的一些施策，而且也指稱一些民間關懷社區、營造生活共同體並其所在環境的實踐行動。這些施策與行動從開始發生至今已歷時十數年(註3)，雖然仍持續展開，但其間已經經過不同的發展階段；若從對理念的認知、推動工作的內容、相關政府部門之施策、參與的社區或民間組織等面向，對其發展過程加以分析，大致可分為以下幾個階段(註4)：

#### (一) 醞釀期

此階段的社區營造理念尚未被提出，但護衛社區之民間草根力量開始形成的時期。

文建會「社區總體營造」政策的提出，就用語的使用及理念建構來看，或可說是近年社區營造風潮的起始，但若詳察此一政策被提出之前，台灣的社會及政治情勢已有相當的變化；對鄉土或對所謂的社區的關心、認同已開始被提及，甚至有所行動，以高喊「我愛鹿港、不要杜邦」口號之鹿港居民的「反杜邦運動」(註5)為象徵的一連串反污染、反開發、保護家園環境之居民行動持續發生。而約在此同一時期(註6)，有不少僅由數名，甚至個人的文史工作者組成的「文史工作室」在各地相繼成立，進行有關地方文史、社會風土、百姓生活或是傳統技藝等的調查、研究，並促動一般居民對自己所在地區的再認識，提昇大家對家鄉的認同與歸屬感。此外，一些關心環境問題的民間團體，例如「主婦聯盟」、「荒野保護協會」、「專業者都市改革組織」等，也在本時期以台北為中心接連的成立，並向地方都市推廣其理念與組織。甚至有以居民參與方式推動居家周邊環境改善的實驗性計畫(註7)，亦在空間規劃專業與居民們的共同合作下被推動起來。總之，雖然此一階段尚未有社區營造的正式稱呼，但已有類似性質的自主性民間或居民行動逐漸展開，所以此段期間可以說是促成「社區總體營造」政策被提出的醞釀期。

#### (二) 理念宣導期

當社區營造相關理念或政策被提出的初期，很重要的工作是如何將其理念或政策旨意推廣給社會大眾。以文建會為例，在1994年10月提出了「社區總體營造」政策之後，即展開一連串的宣導工作。其初期的宣導手法包括舉辦演講或研討會，以及推動實驗計畫。

##### 1. 演講與研討：

在初期階段，文建會以本政策的主要推動者，當時的副主委陳其南先生為中心，並邀請社區營造相關的學者與實務工作者，展開了全台灣各地的宣導工作(註8)；其內容除了理念的倡導外，尚透過當時已推動的理想國、福林、淡水、馬公、好茶等國內案例，或例舉古蹟保存與市

民參與社區營造的國外經驗(註9)，讓與會者進行研討，加強對社區營造的認知。

上述文建會的宣導工作雖然形式多少有些改變，但至今並未停止，例如1997年在宜蘭、1999年在鹿港舉辦了長達數個星期的大規模社區博覽會，同時每年也持續舉辦著各類的研討會或現地觀摩。而在文建會之後，其他政府部會在提出其相關施策時，雖然未能如文建會一般，有系統、密集地展開宣導，但也都會舉辦相關研討會、演講，或印製宣導小冊來推廣其理念與政策。

## 2. 實驗計畫：

1995年10月至1996年6月間，文建會擇定了嘉義縣新港鄉大興街、台北福林和阿美族港口部落等三個社區，以及新竹市文化中心和宜蘭縣政府，分別委託其規劃辦理社區總體營造實驗計畫，「其內容乃透過實際案例的操作，來調查研究與研判當地社區當前的課題與發展潛力、建立共識並確定工作內容與工作組織、逐項推動各項參與式調查、討論藝文活動、彙整並提出社區總體營造的方針等」(陳亮全、黃蘭翔，1996)，以為日後全面推動的參考。

### (三) 擴展與人材培育期

#### 1. 波及與擴展：

在大力宣導「社區總體營造」政策之後，文建會更具體以文化建設內涵的社區文史與民俗、鄉土環境改造，以及地方文化產業做為營造社區工作的切入點，透過「充實鄉鎮展演設施、設置縣市主題展示館」、「美化地方傳統文化建築空間」以及「發展社區文化活動」等三項施策，由各地社區自行向該會提出經費補助的申請(註10)；這種申請辦法乃要落實社區總體營造政策所期待的社區自動、自主與由下而上的推動精神。文建會社區總體營造的理念與實務的操作方法對於當時的台灣社會產生了相當程度的影響，並逐漸波及、擴展到其他政府部門與民間社會。以下針對本階段的狀況再詳加說明：

##### (1) 政府部門相關施策的提出

本階段政府部門中，與社區營造理念或推動方式較為相近且具體實施者包括

##### a. 台北市政府都市發展局之地區環境改造計畫

1994年年底以「市民主義」為競選口號的陳水扁氏入主台北市，新市府團隊的都市發展局於隔年(1995年)初即基於要「在落實市民主義的前提下，為台北市民在生活空間的營造上創設、提供直接的參與管道、過程與機制」(台北市政府都市發展局，1995)，舉辦了第一屆的市民參與空間改造的都市設計獎(註11)，成為台北市地區環境改造計畫的發軔(台北市政府都市發展局，1997；台灣省手工業研究所，1997a)。之後，更制定「地區環境改造計畫實施辦法」，提供社區可以自主進行環境改善規劃設計，或進一步實際施工的機會(註12)。

##### b. 環保署之生活環境總體改造計畫

1996年環保署提出了生活環境總體改造計畫(註13)，並於次年開始執行(台灣省手工業研究所，1997a)，其目的在於以社區自主動員人力與組織的方式，共同營造美好的生活環境，期待生存的環境及文化內涵有永續性發展的可能。在具體的執行策略上，則以社區「環保志工營造環境之美」為主軸，給予通過評審之社區補助經費，「藉由社區這個小型的社群單位，結合民眾、政府、企業及團體的資源，攜手營造大家所希

望居住的社區願景」(環保署, 1997)。

c. 經濟部商業司之形象商圈與中小企業處的地方特色產業輔導計畫

相對於經濟部大部分以推動大規模或高科技或出口導向的經濟發展政策, 該部會的商業司與中小企業處卻推出再活化地方或地區層級產業, 與社區營造理念及操作方法相近的施策, 其包括有前者的商店街開發推動計畫與塑造形象商圈計畫(註14)(台灣省手工業研究所, 1997c), 中小企業處則有地方特色產業輔導計畫(註15)(陳貴霖, 1995), 或是社區小企業輔導計畫(台灣省手工業研究所, 1997c)。這幾項計畫皆具有社區營造之理念, 一方面動員商店街或地方產業的經營者, 凝聚社區意識與力量, 另一方面講求如何振興或創新具有地方特色(含傳統)的產業, 來活化日漸衰微的社區或商店街。

(2) 社區與民間組織的參與行動

由於社區營造理念的大力宣導、先期實驗計畫的激勵, 以及上述多項相關施策的帶動, 在本時期有越來越多的社區或民間組織投入社區營造的行列, 例如台北市的地區環境改造計畫1996年度通過審查的有12件、1997年度為15件、1998年度則增為34件提案, 分別接受了補助。

此外, 不只接受政府補助的社區數量不斷增加, 認同社區營造理念, 希望能為自己的社區或村落盡一點力量的自主性民間組織或團體(註16)亦相繼增加。這些團體除了既有型態的文史工作室外, 尚成立了以家鄉為名的文教基金會(註17), 或為了某一特定目標的基金會(註18); 同時亦開始有企業投入了支持社區營造的行列10, 這些民間力量的形成, 對於社區營造的擴展具有一定程度的助力。

## 2. 人材培育

為了推動社區營造, 必須對社區營造理念或理論有較深的認知, 對操作手法或過程更為熟練, 因此在社區營造開始擴展之際, 人材的培育成為十分重要的課題; 而且此階段人材的培育是在多樣方式下被推展開來。首先, 較前述理念宣導的演講或研討更進一步, 此階段舉辦了各種的短期研習營。在行政部門方面, 例如文建會在北、中、南、東等不同地方, 辦理多場次與社區總體營造相關的人材培育研習營; 行政院環保署則委託舉辦生活環境改造計畫工作經驗研討會。此外也有少數民間團體如仰山文教基金會、社區資源交流協會等, 也自辦起短期或較長期的研習營。其次, 在此階段有了不少的社區報、社區刊物或相關書籍發行(註20), 報導國內外社區營造案例的故事, 提供社區居民經驗交流與學習成長的機會。以上這些研習活動、書報雜誌的發行與報導等, 為此階段提供了培育人材的機會與工具。

### (四) 學習型社區營造與本土理論, 方法的建構期

此一階段與上述階段並非完全前後分段發展的關係, 亦即在時間上有部分重疊, 但在發展順序與期待達成的目標上確有先後之分。

雖然前一階段已開始推動人材的培育, 但經由各相關施策的實施、行動實踐的結果, 讓許多參與者深深反省與體會出「社區營造是造人的活動」(陳其南, 1995)的重要性; 也認知了必須透過一定期間、從不同面向展開學習, 才能促使人們的思考與行事作為, 甚至行政施策的執行有所變革, 進而達成社區營造的實現。而如此的反省與行動, 促使本階段的社區營造有了新的發

展，例如最早推動社區營造的新港文教基金會，即將新港社區營造日後的發展方向定位於「學習型的社區」(陳錦煌，1997)；經由民間教育改造團體的努力，台北市與新竹市開辦了「社區大學」；民間的企業也嘗試推動民眾學習的園地(註21)(李思齊，1999)，在在顯示本階段對於社區學習的重視與努力。

除了學習型社區的追求，此一階段有關社區營造的書刊不但增加許多，而且內容上也有了改變。相對於前階段，僅以社區營造案例的描述為主要內容的書籍或刊物，本階段有不少是屬於如何推動組織動員、凝聚社區共識，或是有關社區營造的工作手冊(註22)。同時，也嘗試自國外引進作為推動社區營造、促進民眾參與、達成共識與創新之「工作坊(workshop)」方法；並為使此一方法能適用於台灣本土，乃藉由行政部門的資源，在各地舉辦了多場的工作坊研習會(註23)，一方面提供社區工作者學習推動社區營造手法的機會，另一方面進行方法適用性的檢討。

此外，部分大學的授課中，開始設置有社區營造相關的課程，更有不少研究性論文，從社區營造之所以興起的社會分析、實踐案例的操作方法、推動程序，以及其面臨困境之調查彙整等不同面向展開探討，嘗試建立適合本土發展經驗的理論架構。在這些個別的努力外，一些關心台灣社區與其營造的學者專家、實務工作者，為了共同的理想，也發起組成學會或協會等民間團體(註24)，表徵了專業者試圖集結力量，積極參與推動在地社區營造、提昇本土社區營造理論與技術的企圖心。

除了以上所述社區營造開始對「學習」與「本土理論與方法」的重視外，由於社會對社區營造日趨重視，需求日益普及，而促使更多的政府部門在本階段也加入了此一行列，例如內政部社會司於1996年12月提出了社會福利社區化及福利優先區計畫(註25)實施要點，並於1998年選定蘇澳、台北文山、鹿港、台南安平、和鳳山等五地為實驗地區，開始推動社區照顧的模式。

### (五) 檢討與調整期

經由前述幾個階段發展的結果，以及其呈現出來的一些具體成果，社區營造對台灣社會產生一定程度以上的影響。然而這些相關施策執行的結果，或是部份社區在推動社區營造計畫的過程中，卻也遭遇了一些困難、瓶頸，不但使原先在理念上立意良好的民眾參與，由下而上的社區自主性行動，遭到無法實踐的挫折，甚至原先強調要凝聚社區意識的社區營造計畫，反成為社區分裂的導因。例如文建會的「美化地方傳統文化建築空間」的規劃方案，至今真正完成美化工程的方案仍屬部分，而做為地方政府馬首的台北市政府推動的「地方環境改造計畫」，在三年多的推動過程中，也遭到行政單位(如內部局處協調困難)、社區居民本身(如社區的決議規劃案在進入實際施工時，卻被部分居民從中反對而停頓，甚至撤銷)，以及專業協助者(如真正能夠協助社區從事社區營造的專業者不足)等不同層級與面向的困難，而造成規劃完成，但真正施工、達到改造目標的案例不到一半的事實(註26)。另一方面，相對於行政部門的困境，社區或居民本身也面臨不少的問題，除了前述不同居民意見的衝突外，諸如熱心參與的居民仍屬少數，社區組織不夠健全，社區的自主性或主體性不足等，也都是有待解決或強化的課題。

然而雖有各種問題與困難存在，但由於社區營造觀念已受到一定程度的肯定與期待，相關部會的既定施策也必須推動執行，以及幾年來所累積出不少的社區組織與熱心居民或實務工作者積極投入等理由，促使本階段開始對過去數年的實踐經驗進行檢討與調整。其中所提出的政策已實施較久的文建會、台北市政府等單位，或自主的或被動地委託學術單位或民間團體進行

政策的體檢、執行成果的評估等作業，期待能提出改善或強化執行的方法。而諸多的檢討結果中，有一項值得重視的是，目前與社區營造相關的施策，皆屬政府單一部會局處的行政決策，依行政命令行事，因此極易遭受依法無據或法定效力不足等難題，因此如何促使這些行政施策能納入現行法定計畫，甚至制訂新的法規制度來支持社區營造的推動，就成為這個階段的重要課題(註27)。

## 四、推動方式與特色

### (一) 推動方式

由於社區營造涵括了多項的施策，其內容各不相同，而且各個社區之環境、社會條件或努力的目標、議題有所差異；加上社區營造強調的是社區的自主性與特色，因此其推動當非標準、統一的方式。然而基於前述社區營造的概念，社區營造的推動概有一可循的模式，以下嘗試分就部會的施策與實際案例兩個層面加以說明。

#### 1. 部會的施策層面

由於社區營造諸多的施策是由各部會分別提出、推動，因此在推動細節上不盡相同，然而若加以整理，大致有以下幾項的步驟或辦法被用來執行這些施策：

##### (1) 訂出業務計畫

在各部會確定要推動社區營造相關施策時，都會在施政項目中，訂出一項或數項的業務計畫，以作為訂定工作目標、內容、時程進度與編列預算之基礎。例如文建會在推動其社區總體營造政策的初期，就以社區文化活動發展計畫、輔導美化地方傳統文化建築空間計畫、充實鄉鎮展演設施計畫、輔導縣市主題展示館之設立及文物館藏充實計畫等四項，來作為其施策的核心計畫。

##### (2) 進行示範或實驗計畫，並訂定參與計畫之申請辦法或須知

一方面為使施策計畫能有較佳的成果，達成預期目標，同時為了檢討業務，以為日後推廣到其他社區之參考，常會在計畫初期選定數處示範或實驗計畫推展開來。但另一方面，為使各個社區都能有參與、獲取行政支援的機會，各部會會訂出一套申請辦法或須知(註28)，以供有興趣或有需求的社區自行申請。此外，為了評定申請案件，給以獎勵或補助，也會擬定「遴選辦法」或「審查要點」等，以求作業的公開化與公平性。

##### (3) 舉辦宣導、研習或是展示等活動

為了使更多的民眾認知施策的旨意、目標，或是瞭解社區營造的理念，讓所定的施策計畫能有效執行，以及提升社區居民、專業者執行計畫、推動社區營造事項的能力，各部會皆會舉辦研習營、研討會或是如博覽會等較大規模的宣導、經驗交流與學習的活動。也會印製各類傳單、手冊，供民眾或社區索取、閱讀。

##### (4) 結合民間資源，運用學者專家或專業團體

一方面要擴大可使用的資源，另一方面則要實現社區營造民眾或民間力量參與的理念，在推動方式上除了運用政府部門本身的資源外，尚會整合宗教團體、企業或民間基金會等資源。而在實際工作的執行上，則會委託學校或學術團體、民間工作者或工作室以及其他專業團體，以彙集各方人力、技術來支援、協助社區。

## (5) 由中央移轉到地方來執行計畫

許多施策的執行，在初期的一、二年乃由提出施策的中央部會本身開始執行，以檢視計畫執行辦法、流程與預期成果等；同時透過此階段大力宣導，以引發民眾或社區的注意。爾後，中央部會則會將預算撥付各地方政府相關單位(註29)，由地方政府直接推動各項計畫的業務，落實地方自治與社區營造要從基層做起的理念。

## 2. 實際案例層次

如前述各個社區之環境、社會條件不同，其社區營造的議題、目標亦不同，因此在推動方式上當然難於一語概之。然而，基於社區營造乃社區民眾為主體、強調居民的參與、溝通、協調，以及要建立共識，共同找出可行的解決對策，因此在推動的方式上，除了如傳統的計畫或規劃、設計要提出一套解決方案之外，尚必須講求居民動員、提升居民能力、凝聚共識等的方法或步驟。而在較具體的流程上，例如環保署在論及如何進行「生活環境總體改造計畫」時，提出了「第一步：認識環境，初期應讓民眾瞭解社區環境的現況，以喚起社區意識，成為動員居民的基礎。第二步：基於改造環境的認知，籌組環保志(義)工組織，讓社區工作能以組織化方式進行。第三步：發覺環境議題，普查環境問題，並向本署提擬改造計畫，以申請協助。第四步：將改造計畫的工作例行化，妥善使用各項資源，將改造計畫成為例行性社區工作，讓改造計畫能長久地延續下去」之建議(環保署，1998)。

另外，台北市政府都市發展局對於如何推動地區環境改造計畫則提出了數項的步驟，包括：號召居民、成立包含不同背景社區民眾代表的社區諮詢小組、舉辦社區公開說明會、設立社區內工作站，而為充實居民參與的內容與程度，則建議舉辦社區熱身與外展(outreach)活動、進行環境課題之辨識、展開設計方案之討論、試用、研擬，以及營造參與等(台北市政府都市發展局，1998)。

除了上述原則性的推動步驟，為使流程更為清楚，以下試舉地區環境改造計畫案例之一的「福志路改造計畫」舉辦的各項活動進行說明：

本計畫是由台北市福林社區向市政府申請獲得補助之案例，其前期的規劃作業於1995年10月至1996年6月間執行。

- |              |                                  |
|--------------|----------------------------------|
| 1995年10月中旬   | 成立社區綠化營繕班，進行計畫推動流程之規劃            |
| 11/18(六)     | 環境綠美化講座、教看地圖、以及認識植栽與環境           |
| 11/25(六)     | 田野調查方法講解、福志路現況調查                 |
| 12/09(六)     | 社區環境課題發現與討論                      |
| 12/16(六)     | 福志路現地說明與問卷調查                     |
| 12/23(六)     | 社區音樂晚會舉辦場所展示福志路現況模型與問題，進行課題溝通    |
| 12/30(六)     | 福林國小學生畫出心中的福志路活動                 |
| 1996年1/06(六) | 居民座談福志路的未來                       |
| 1/20(六)      | 國外案例說明與初步規劃構想討論                  |
| 2-3月         | 綠化營繕班與台大城鄉所共同討論與工作會議             |
| 3/23(六)      | 福志路改善計畫第一、第二方案說明會(先行分發說明書圖給沿路住戶) |
| 4月           | 綠化營繕班與台大城鄉所共同討論與工作會議             |



- 4/16(六) 與台北市政府相關單位就福志路之問題協商
- 4/27(六) 福志路改善計畫第三方案說明會(先行分發說明書圖給沿路住戶)
- 5/10(五) 與市政府相關單位於福志路現場會勘、確認規劃內容
- 5-6月 綠化營繕班與台大城鄉所共同討論方案之細部設計
- 6/8(六) 福林社區「社區日」活動中，規劃方案公開展示

爾後，本計畫方案於1998年6月至1999年2月施工建造；期間，社區舉辦了居民票選社區內最值得驕傲或最有記憶的景觀或事物，並將選出的結果作為主題，繪製成景觀壁繪；另外，居民也參與街道家具美化陶器的製作等施工參與的活動。

## (二) 社區營造的特色

台灣的社區營造經過十數年的發展，已累積一定程度的經驗，而且逐漸形成它的特色，以下分項予以說明：

### 1. 在真實的社會變遷中，呈現階段性的發展

台灣在早年的集權體制與農業社會裡，推動了以政府為主導，遵循工作綱領的「社區發展」工作，對當時的城鄉社區建設與農業經濟發展做出了一定的貢獻；而隨著台灣社會政治經濟的變革，強調社區自主性、民眾參與的「社區營造」被提了出來，且逐漸成形。而此理念與相關政策因應民主化的普及與鄉土意識的提昇，自醞釀、理念宣導與實驗、人才培育到方法與工具的講求，然後重視學習、建構學習社區，最後轉到目前反省與調整的階段。如此的現象正說明社區營造並非一蹴而成，而是配合台灣社會成長的脈動，以及推動過程上實務需求的變化，循序漸進地發展。

### 2. 多樣化的議題與多面向的活動

社區及其生活因著所在環境與社會條件的不同，而具有多元的面向，在民眾自主意識的形塑中，不斷成為社區關注的焦點。因此當不同社區為營造更佳的生活與環境時，這些焦點都可能被抉擇為優先努力的目標，亦即成為社區營造的議題或切入點。加上，與社區營造有關的政策，由不同部會分別推動，所以包括民俗技藝、地方文史、文化產業、產業文化，或包括健康發展、醫療照顧、社會福利，或是學習活動、社區交流與意識的凝聚等等議題，皆出現在各地社區營造的實踐過程中，呈現多樣化與多面向的發展。

### 3. 參與、推動主體的多元化

相對於過去由政府主導的「社區發展」工作，是由社會或社會福利部門擔任推動者的角色，現在因應台灣社會改變而發展的「社區營造」，則看到文建會、環保署、商業司、社會司以及台北市、宜蘭縣等等不同層級與業務別政府部門的投入，以及政府所借重各相關領域學者專家或專業團體的角色扮演。而民間在社區營造的工作也呈現了多元的力量，除了社區的民眾外，傳統的社區發展協會、里鄰辦公室，以及新興的文史工作室、學校、宗教團體、非營利團體，甚至基金會、民間企業等，都投入到各地的社區營造行列中。

另外值得一提的是，有別於早期的社區發展工作時代參與者大多數為男性，目前的社區營造則有相當多的婦女參與其中，並積極扮演領導的角色。

#### 4. 逐漸顯現出居民與社區的自主性，以及民衆的自動自發

從社區營造的發展過程中，看到許多的行動或基於居民對環境破壞的覺醒，而自行成立組織，凝聚共識；或由於民間文史工作者累積在地的的工作經驗，逐步帶動居民參與；也可能是藉由行政部門資源的釋出，在專業者的協助下，社區居民展開了一連串的營造工程。另外，此類行政部門的施策或計畫的推動，也都是如前述先行制訂一套實施或申請辦法，再由社區、民間組織自行提出申請，而非由政府指定辦理。總之，社區營造方案的實踐，雖有行政或專業的協助、介入，但主要仍講求以社區民眾為主體，而有別於以往全由行政部門主導的決策模式，或是依賴專家、菁英的決定。

#### 5. 採取共同參與、協商協力的推動方式與過程

由於以社區民眾為主體，強調居民的自主性，因此社區營造中常有各種不同意見的產生；另一方社區營造議題逐漸多樣化與多面向化，其工作內容勢必涉及不同單位的配合，也因此，社區營造必須經由協商或是協力的方式與過程，才能推動。而且其中至少包括社區居民、專業者、行政單位的共同參與，以及居民彼此之間、居民與行政單位或專業者之間、專業者與行政單位之間，以及不同行政單位相互之間等不同層次的溝通、協調或整合。因此，有學者指稱此類政策為「社區協力政策」(曾旭正，1999)。

#### 6. 強調實踐與學習的過程，達成多重目標

社區營造並非僅靠政府或專業者直接去完成一項實質的建設，而如前兩項所述，乃採取居民或民眾自動參與、協商的方式。因此社區營造本身就是共同的實踐；而且為了讓非專業的居民有能力參與，在過程中必須安排認知、學習的機會與活動。同時社區營造除了要達成原計畫的目標之外，由過去案例的經驗可知，由於共同的參與、溝通可以強化居民的社區意識、對地方的歸屬感，甚至形成所謂的共同體。另外，透過學習，居民擁有的溝通、表達、規劃、設計等能力得以提昇，做人處事的態度、民主的素養、價值觀等也有所改變，因此社區營造達成的絕非單一的目標，而是多重的效果。

#### 7. 具在地性、本上性，強調社區特色

如前述因著社區所在環境與社會條件的不同，社區營造具有本土性，而且強調社區與居民的主體，由居民共同參與、討論與實踐而成，因此容易形成與其他社區有別的在地性或特色。以上這些特性尤其可見於具有競爭性質的社區營造中，如地方產業的振興、商店街的活化，皆是強調如何找出、創造出該社區的傳統與特色。

#### 8. 具總體性，但經常由一件較小規模或社區周遭的事或物切入，然後逐漸推展到其他的議題

雖然社區營造強調其總體性，但在實際操作上不可能將所有議題一次推動，加上以社區居民為主體進行，因此在推動上從居民日常生活關係較為密切、較容易掌控的事或物切入乃較佳途徑。因此過去較多案例屬於保護社區中的老樹或小溪、改善鄰里公園或人行步道、探訪社區中的獨居老人、廚餘回收……等規模較小或是發生於生活周遭環境中的議題。並且在這些議題的推動過程中或是完成之後，還會波及其他，例如社區學習、資源開發、建立社區特色等議題，而逐漸形成總體性的營造。

## 9. 推動與操作的方法有別於傳統的专业技術

由於社區營造採用居民參與方式，重視溝通、協調，同時其內容具總體性，可能涉及不同的議題，因此其採用的方法，與適用於專業者本身或專業對專業、專業對行政部門時所用的方法有所差異。如何讓社區居民容易瞭解的表達方法(含用語)、有助於參與者相互溝通，或有助於彙整眾人不同意見、促進共識形成的工具，以及可以有效安排從動員到方案執行等不同階段的操作程序，都是社區營造需求的技術。因此，在前述第四個發展階段中，可以看到許多工作手冊的出版，或是「工作坊」操作技術的引進，或所謂「行動研究」方法的引用等等，都是因應此一需求的結果。

## 10. 在活動的本質上，帶有革新與社會運動的特性

在初期促成社區總體營造理念形成、政策提出的反污染、反不當開發、保護生態等民間的行動，或是採取居民參與式之規劃設計與施工的活動，或是藉由強化社區意識與社區認同，進而尋求地方特色產業的振興等等，皆與過去偏重開發建設、僅求效率與經濟成長的發展模式，或是以行政與菁英為主導的規劃與決策方法，或是中央集權、父權社會等傳統的思想、體制等犬大不同，在在反映出社區營造期待改變現狀，追求革新的特性。

## 五、檢討：成因與問題

### (一) 形成原因

近年台灣的社區營造是經由階段性的發展而成，若檢討其成因則是台灣社會長期累積下來的一些課題，以及1980年代的社會變革所促成。這些成因大致有以下幾點：

1. 封建、父權的傳統社會，逐漸轉為開放、強調個人與兩性平等的現代化社會。
2. 中央集權的威權統治逐漸鬆綁、政治、言論等的解嚴，使台灣社會朝向自由化、民主化與地方自治發展。
3. 快速都市化的結果，一方面造成都市環境惡化，而且人際(鄰里)關係趨淡，另一方面，農村人口外流，傳統社區與產業皆面臨衰退的壓力。
4. 工業化、一致化(標準化)的大量生產，使地方特色喪失，而且快速流動與速食文化，無法累積地方或社區的共同記憶。
5. 經濟成長、所得增加，民眾對環境與生活品質產生反省，其要求也隨之提高。
6. 早期對鄉土與生態等的關懷運動，逐漸轉化到生活與周遭環境的議題上。
7. 教育普及、知識提高，思考能力增加，並且有教育改革的興起。
8. 受到國外思潮的影響，學者專家與關懷社區人士有心的推動。

### (二) 面臨的問題

雖然社區營造的概念與相關政策對台灣社會造成一定程度的影響，而且尚在持續擴大之中，但此一新社區運動的發展也面臨了一些的問題與課題，以下嘗試整理相關研究(陳亮全、黃蘭翔，1996，曾旭正，1999，專業者都市改革組、社區改造聯盟，1999，台南鄉城文教基金會，1999等)，以及對既有社區營造案例調查之結果，從居民與社區、專業者與團體、政府行政部門等三個面向，舉出其主要的一些問題。

### 1. 居民與社區面向

- (1) 居民與社區之關係，諸如居民彼此之間的人際關係，居民對環境的認識程度，以及對社區的認同感、社區意識等都有待提昇。
- (2) 雖不少社區已開始推動社區營造的工作，但對專業者的依賴，在公共事務上對政府的依賴依然很強，社區的自主性、主體性有待加強。
- (3) 社區擁有的社區營造相關能力，例如如何發現社區議題，如何討論問題、形成共識，或是尋找對策、進行規劃等有待加強。
- (4) 部分社區組織光有其名、內部空泛，無法有效運作。另外，有許多社區組織在初期熱烈展開之後，卻因推動的規劃、設計或預計的目標完成就不再運作，整個組織形同虛設。
- (5) 個人或派系的利益經常干擾社區共識的形成、社區事務的推動，既有社區內的政治生態與權力結構成爲推動社區營造的阻礙。

### 2. 專業者與團體面向

- (1) 習慣於傳統的工作手法，對於適合社區營造的技術、操作流程，例如協調溝通、以社區或居民爲主體的企劃能力等有所不足或不熟悉；甚至部分的專業者尚堅持專業主見，而引發與社區民眾的衝突。
- (2) 缺乏對應社區衝突的能力，或是對於社區內複雜的政治生態、權力結構缺乏認知與判斷力，導致社區營造工作受阻，甚至造成偏重於某些群體而受到其他居民的反制。
- (3) 即使有部分專業者或團體擁有社區營造的技術或熟悉其操作流程，但其數量明顯不足，以致許多社區或計畫方案缺乏適當的協助。
- (4) 雖然專業者有心或有能力投入於社區營造的實踐，協助社區推動營造工作，但容易受到既有行政官僚或現行僵硬制度的壓力。
- (5) 眾多社區工作的在地社團，仍面臨彼此無法有效整合、交流、資源短缺之困境。

### 3. 政府行政部門面向

- (1) 根組織仍持著以上對下的態度。
- (2) 現有縱向的行政體制與權責分工方式，容易造成不同業務單位的協調困難，而不利於總體性社區營造工作的推動。
- (3) 現行以行政管理或效率爲優先的法規制度，例如年度預算、發包或是都市計畫的變更等，仍不利於以社區或居民爲主體，講求參與方式之社區營造的推動。
- (4) 支持社區與社區營造的法規制度缺乏，也尚無可以統籌、因應多元性與總體性之社區營造的專責機構或單位。
- (5) 愈來愈多部會提出社區營造相關政策，但由於部分單位對於社區營造的認知不足，以致政策內容或執行流程未能符合社區營造的真義。另外，這些相關政策之間的協調、整合尚嫌不足，而有造成資源重複投入的可能。
- (6) 資源仍有停留在中央統括的狀態，無法充分達成社區營造由下而上的精神。另一方面，地方政府也少自行編列配合經費，仍然存有依賴中央的問題。
- (7) 政策的執行、評估，仍有偏重硬體建設、實質成果之傾向，而未重視居民動員、學習成長或是社區意識形成等非實質面或惟動過程(process)的成效。

## 六、結語

以上，本文針對近年在台灣推展的社區營造的概念、發展歷程、推動的方式加以整理，並對其形成的原因與目前面臨的一些問題加以探討。社區營造是台灣近二十年來實質環境與社會環境變遷而逐漸累積成形的產物。雖然，其被開始推動至今為時尚短，而且存在如前節所列不少的問題。然而若從另外某些的角度來看，例如有十數個中央與地方政府的部會、局處，已分別推動具體的業務計畫，執行計畫的社區也達數百個以上，對於政府整體施政的影響實不容忽視。同時，相對於政府單位，在地民間社團的參與也愈來愈多，社團的類型也愈趨多樣化、多元化。

在數量上的績效之外，社區營造也對台灣社會產生無形的影響，例如部分行政單位的政策方向、施政觀點以及執行業務的方法有所變革；社區民眾對於公共事務的關心與參與有所提高，對於環境或周遭事物的認知也較為增強；更重要的是透過社區營造操作的參與，居民的民主與公共性的素養得以提升，社區意識或對地方的歸屬感也逐漸加強。再者，雖然程度尚有差異，但部分社區或部落之自主性、自立性與信心顯有增強，對政府或專業的依賴也相對降低。

最後，透過現有措施的執行，一些社區的實質環境得到改善與維護、社區文史與技藝受到重視、獨居老人得到更好的關懷與照顧、社區產業獲得再活化的機會、資源回收或再利用的概念與實務也推廣到許多社區等，這些實質的成果都將有助於減輕政府的負擔。

以上這些變化或改革，相信是促使台灣邁向一個現代化社會，重要也是必要的關鍵。因此，雖然社區營造的推動較諸一般的行政方式，可能花費更多的時間與人力，也必須突破許多的問題或困難，但其卻有相當意義與不易估計的價值，因此如何為社區營造找出更符合本土的理念、更適當的方法，以營造出大家都願意居住、工作、學習的好所在，將是今後持續的任務。

## 註 釋

- 註 1：1964年底「社區發展」正式被引進台灣，1965年行政院公佈《民生主義現階段社會政策》，將社區發展列為民生主義建設七項重點工作之一，此後社區發展即正式納入國家建制中，成為施政的一部份。
- 註 2：這些活動例如後述的三重後竹圍的公園規劃、永和市280巷巷道改善計畫或台北福林社區的河濱公園規劃。
- 註 3：若從開始有居民為保護社區環境而進行抗爭的事件，例如1986年的鹿港反杜邦行動開始算起，至今已達13年。
- 註 4：這些分期並非完全斷開，而是在第二期之後的各期之間，有重疊的狀況。
- 註 5：反杜邦運動乃指1986年，台灣中部的鹿港居民為反對美國杜邦公司計畫在鹿港建設大規模工廠，而群起上街頭的抗議行動。
- 註 6：約從1980年代後半開始的時期。
- 註 7：例如「永和市280巷巷道改善計畫」、「台北市福林社區雙溪河濱公園建造」、「三重市後竹圍公園規劃設計」、「澎湖馬公市中央街再生計畫」等。
- 註 8：例如連續的「社區參與」巡迴演講(1995.2.20~1995.6.27)；或是舉辦「社區營造」系列小型研討會18場(1995.2.20~1995.12.19)。
- 註 9：例如1995.5.19~21在台北國際會議中心舉辦的「社區總體營造中日交流展」和「文化、產業研討會」等。
- 註10：具體上乃由社區提出合乎上述三項議題的計畫申請，並在通過該會審查後，即可「獲得經費補助、執行計畫」。
- 註11：針對民間及專業團體協助進行之社區環境改善相關規劃及設計、確實照顧市民生活的良好社區生活環境品質，以及地區居民自發性參與環境經營與組織活動等三類的報名案例進行評審，共有奇岩社區環境改造計畫等十二個案例獲得最佳推薦獎，陽明醫學院校園規劃等十四個案例獲得優等獎。
- 註12：本辦法之內容乃規定社區居民組織和專業團體可以共同向都市發展局申請補助，經該局設置的專家小組評審通過後，即予申請案一定額度的補助經費，以便在當年度內進行居民參與式的規劃設計作業。並且當其規劃方案完成後，若能再通過當局的審查，則可進一步獲得工程經費的編列，進行實際的施工作業。
- 註13：計畫核心工作內容主要包括設置環境教育中心和清家園兩部分。環境教育中心依全國性、區域性、學校性和鄉土性，尋求適當的公私部門擔綱；清淨家園則依鄉鎮、遊憩區、社區和家戶，推動淨山淨野和資源回收等重點工作。
- 註14：前項如早期的台中精明一街和三義雕刻街等，而後項如角板山等計畫。
- 註15：譬如玫瑰中國城案例。
- 註16：這些組織或團體之工作包括推動環境改善、整理文史或老資料，進行社區照顧等等各種不同內容之工作。
- 註17：例如新港、船仔頭、相園、朴仔腳等基金會。
- 註18：例如為了智障或老人照顧而成立的心路，老吾老等基金會。

- 註19：例如統一超商股份有限公司(7-ELEVEN)自1995年起，每年提供經費贊助社區活動，至1999年止共贊助40個社區或團體。
- 註20：這些刊物在書籍類方面如老鎮新生；新港的故事(廖嘉展，1995)、參與的年代(天下編輯，1997)、故鄉魅力俱樂部：日本十七個社區營造故事(西村幸夫著，王惠君譯，1998)；社區報或通訊類方面有滬尾街、瀾濃、奇岩通訊季刊，UOOM社區報等。
- 註21：例如台南的鄉城文教基金會成立鄉城生活學苑，台中的全友建設於1996年5月成立了全友社區學園。
- 註22：諸如「行動規劃：如何運用技巧改善社區環境」(謝慶達譯，1996)、「讓社區動起來；社區總體營造行動資源手冊」(專業者都市改革組織，1997)、「社區空間改造：工作參考手冊」(中華民國社區營造學會，1998)、「社區資源手冊：關懷、參與、改變的新契機(開拓文教基金會編印，1998)」。
- 註23：如社區營造中日小型研討會(中華民國社區營造學會，1997)、生活環境總體改造計畫人材培訓營(環保署與中華民國社區營造學會，1998)等。
- 註24：例如1996年10月12日成立的中華民國社區營造學會。
- 註25：此計畫係由於受到社區營造理念在台灣社會日益被重視，以及受到英國和香港的社區照顧(care in the community)實踐經驗的影響。27例如前註的評估報告中，即建議試行「公聽制度」，制訂「社區營造條例」等。
- 註26：85、86、87三個年度的規劃案計64件，而施工完成者30件(88年5月底止)，佔全數的46.9<sup>^</sup>，惟另有施工與發包中的案件9件。
- 註27：例如前註的評估報告中，即建議試行「公聽制度」，制訂「社區營造條例」等。
- 註28：這些申請辦法例如文建會的「社區總體營造獎助須知」、環保署的「生活環境總體改造計畫補助作業須知」、台北市政府的「地區環境改造計畫徵選須知」等。
- 註29：例如文建會的社區總體營造業務會交由縣市的文化中心，環保署的生活環境總體改造計畫交由縣市環保局，而衛生署的營造健康社區則交由縣市衛生局來推動。

## 參考文獻

文建會

1995, 「地方文化與區域發展」, 研討會論文集, 台北。

文建會

1995, 《社區與地方文化發展工作計畫參考資料》, 台北。

台大建築與城鄉研究發展基金會

1995, 《社區總體營造整合規劃分析》, 台北。

台灣省政府建設廳手工業研究所

1995, 「文化、產業」研討會暨《社區總體營造中日交流發展論文集》, 台北。

陳其南

1995, 《文化建造與社區營造「社區總體營造」內容大綱》, 《宜蘭縣「社區藝文活動企劃人才研究會—基礎班學員手冊》, 宜蘭: 縣立文化中心, 頁3-4。

陳其南

1995, 《社區總體營造的意義》, 《宜蘭縣「社區藝文活動企劃人才研究會—基礎班學員手冊》, 宜蘭: 縣立文化中心, 頁5-7。

陳亮全

1995, 《談馬公中央街的社區總體營造》, 《媽宮「街內」今昔學術研討會專輯》, 澎湖: 縣立文化中心, 頁7-14。

台北市政府都市發展局

1995, 《第一屆台北市都市設計獎實錄: 市民參與的空間改造》, 台北。

陳貴霖

1995, 《由地方特色文化產業輔導經驗談其生存與發展》, 《「文化、產業」研討會記社區總體營造中日交流展論文集》, 台北: 行政院文化建設委員會。

謝慶達譯

1996, 《行動規劃: 如何運用技巧改善社區環境》, 台北: 創興出版社。

陳亮全、黃蘭翔

1996, 《文化建設與社區總體營造類型社區》, 台北: 內政部建築研究所。

陳亮全

1996a, 《近年台灣參與式社區環境營造的發展與課題》, 第三屆兩岸都市發展變遷與展望研討會, 台北: 中華民國都市計畫學會, 頁127-141。

天下編輯著

1997, 《參與的年代》, 台北: 天下雜誌發行。

中華民國社區營造學會

1997, 《社區營造中小型研討會大會手冊》, 台北與高雄。

台北市政府都市發展局

1997, 《1996台北市地區環境改造計畫案例介紹》, 《空間雜誌》, 第90期, 頁38-47, 台北。



西村幸夫著，王惠君譯

1997，《故鄉魅力俱樂部：日本十七個社區營造故事》，台北：遠流出版社。

行政院環境保護署與中華民國社區營造學會

1997，《生活環境總體改造計畫人才培訓營學員手冊》，台北，88.6.27-29。

專業者都市改革組織

1997，《讓社區動起來：社區總體營造行動資源手冊》，台北。

行政院環境保護署與中華民國社區營造學會

1998，《生活環境總體改造計畫工作經驗研討會會議手冊》，台北，87.06.24。

行政院環境保護署與中華民國社區營造學會

1998a，《社區空間改造：工作參考手冊》，台北。

開拓文教基金會編印

1998，《社區資源手冊：關懷、參與、改變的新契機》，台北。

行政院環保署

1998，《生活環境總體改造計畫簡介》，台北，88.7。

台北市政府都市發展局

1998，《地區環境改造計畫工作手冊》，台北。

李思齊

1999，〈全友社區學園同業屬目焦點〉，《新世紀好厝邊研討會手冊》，台南：鄉城文教基金會，頁22-25。

陳其南

1999，〈從社區營造談永續台灣〉，《新世紀好厝邊研討會手冊》，台南：鄉城文教基金會，頁1-8。

鄉城文教基金會

1999，〈新世紀好厝邊：全國社區總體營造〉，優質社區經驗交流研討會，台南。

都市改革組織、社區改造聯盟

1999，《地區環境改造計畫執行成果評估與機制強化策略規劃成果報告書》，都市改革組織、社區改造聯盟，台北。

曾旭正

1999，〈社區協力政策對城鄉發展的影響〉，中華民國建築、運輸、都市計畫與社區營造等學會以及台灣環境保護聯盟聯合舉辦：國土與環境研習會研習教材(一)，88:25-26。