

第四章

苗栗縣民眾參與社區環境改造 的運作歷程

第一節 社區規畫師運作模式 之發展歷程與內涵

邇來，台灣的政治及經濟結構產生巨大的變化；政治部分，在解嚴之後民眾開始有集會結社的自由，使得地方自治與民主思潮逐漸發酵，在經濟方面，因為國民收入及生活水準提高，使得民眾開始尋求心靈上的滿足及自我理想的實踐。社區總體營造即是在上述社會背景中產生的，政府與社區民眾在意識到永續發展及社區自主的重要性後，紛紛投入社區總體營造的工作中。

李永展（2003）認為無論是台灣的社區總體營造、社區環境改造、創造城鄉新風貌、形象商圈，亦或是台灣的社區規畫師制度、日本的造町計畫或英國的社區建築師，都是源自於激發居民的自主性，以建立屬於自己理想的居住環境、社會及生活；除此之外，上述的行動還要讓社區居民瞭解每項社區工作無論成敗都要由自己承擔，而不是將責任丟給別人，一味的要求別人幫忙。社區居民應主動瞭解自身對社區的需求及期盼，主動挖

掘問題與優勢，並和周遭的人、事及環境進行良好的互動。

在進行社區總體營造的過程中，社造的行動雖然受限於組織團體的能力及缺乏彈性的官僚制度（王本壯，2005），但社區民眾試圖突破以追求他們理想的社區環境是令人推崇的。

一、苗栗縣社區規畫師運作機制發展背景

因為社區培力機制缺乏，使得民眾在參與以社區總體營造理念為基礎的社區環境改造工作時出現「知與行間的斷層」，有鑑於此，1999年台北市在進行社區環境改造工作時，推動了「社區規畫師」運作機制；希冀藉由社區規畫師專業職能與「在地化」特質，成立駐地工作室協助社區民眾與弱勢社區進行「公共空間（或議題）」環境改造工作，長期而言，此機制的精神應深植於專業領域並融入市民生活之中，且此項職務為「榮譽職」與「服務職」，希望社區規畫師能深化在地性服務精神並提高社區民眾的自主性，並將此一理念落實於各專業領域，讓社區規畫師可依社區不同的特性而提供適切地服務，並擁有更大的揮灑空間（台北市政府都市發展局，2005）。

在台北市推動社區規畫師機制之後，2000年新竹市亦開始辦理，2001年起擴及苗栗縣與其他縣市，並逐步擴展至全台各縣市。社區環境改造所需的人才培力並非一蹴可幾，培力過程有賴於相關政府部門、非政府組織

及全體民眾的共同參與合作；其本質是在藉由城鄉地貌的改變，進而引發人心的改變，以推動台灣目前停滯不前的文明進程。

本研究將試圖透過全面性的相關資料蒐集與對於各參與主體成員代表的問卷調查與訪問，分析歸納苗栗縣推動社區規畫師制度之運作模式與參與主體間的互動關係，藉以推論政府、非政府組織與社區民眾在參與社區環境改造時的有效互動運作機制。

本研究的文獻資料部份收集項目如下：

- (一) 社區規畫師相關計畫委外投標須知；
- (二) 社區規畫師相關計畫契約書影本；
- (三) 社區規畫師相關計畫甄選及期中、期末審查會議紀錄；
- (四) 社區規畫師執行成果報告書；
- (五) 苗栗縣及所屬鄉鎮社區規畫師相關業務承辦單位主管、業務人員及社區規畫師名單（包含聯絡電話、地址、電子信箱、學經歷等相關資料）；
- (六) 社區規畫師相關計畫補助金額及來源；
- (七) 其他相關社區規畫師制度推動之資料或文獻。

經過以上苗栗縣自 2001-2005 年社區規畫師運作資料之搜集整理，本研究歸納整理出下列初步結論：

- (一) 苗栗縣社區規畫師的主要運作機制可分為社區遴選、人才培育、

駐地輔導、諮詢顧問、研提計畫等五項。

(二) 社區規畫師的主要參與主體為社區民眾(組織)與非政府組織。

(三) 社區規畫師的工作項目涵蓋有環境空間規畫設計、生態社區保育與營造、創意文化產業振興與社區健康福祉設施建置等四大類。

(四) 駐地輔導培訓機制、社區組織主導及以生活環境規畫設計為工作重點，皆有助於提升社區規畫師運作成效。

同時，當「社區總體營造」漸漸落實到環境空間的操作層次，政府以往「為民眾規畫」或「與民眾共同規畫」的角色，也逐漸轉型為「促成社區民眾自行規畫」，透過委託非政府組織投入的社區環境改造的過程設計，使政府與民眾同時相互動員與結合起來。

苗栗縣推動「社區規畫師執行計畫」至今已迄五年，經過歷年的調整與修正，目前的提案社區遴選制度為透過公平競爭的三階段評鑑制度，取得補助資源及代表非政府組織的社區規畫師工作團隊進駐社區工作坊，因此參與計畫之社區顯示逐年遞增之趨勢(表 4-1-1)。而 2002 年社區規畫師駐地數量較多之原因則為受限合約要求，全縣各鄉、鎮、市公所皆須設立城鄉工作坊，但在運作層面卻無法彰顯其效益，因此強制性要求設立並非可行之作法(表 4-1-2)。2004 年採遴選成熟型社區設立工作坊之方式，雖然數量略減，但透過持續觀察，發現工作坊漸有自主運作之現象。

表 4-1-1 歷年參與社區規畫師計畫之社區

歷年參與社區規畫師計畫之社區					
年度 數量	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	小計
(處)	21	23	36	37	117

資料來源：國立聯合大學，2005

表 4-1-2 歷年社區規畫師駐地輔導點數目

社區規畫師駐地輔導點數目					
年度 數量	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	小計
(處)	10	19	11	8	48

資料來源：國立聯合大學，2005

此外，由以下兩個圖表得知，苗栗縣社區民眾逐年參加培訓課程之總人數，呈現上升的趨勢（表 4-1-3），有趣的是，政府單位與專業人員卻逐年遞減，經深入瞭解後發現原因為其曾經參與後，就沒有再進修之意願，而苗栗縣這兩類人員數量固定，變動並不多，因此呈現遞減之現象。

表 4-1-3 歷年理念宣導課程培訓人數

理念宣導課程培訓人數（人）				
年度 單位	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年
政府單位	40 人	28 人	0 人	3 人
專業人員	37 人	18 人	11 人	7 人
社區民眾	42 人	70 人	115 人	131 人
小計	119 人	116 人	126 人	141 人

資料來源：國立聯合大學，2005

至於社區民眾的部份，透過問卷調查與訪談，本研究發現到社區民眾不再持續參與「社區規畫師計畫」之因素，有如下數項：(一)人員更替的問題，如社區發展協會理事長變動，繼任者缺乏持續參與的意願；(二)現有社區熱心人士已全數參與培訓完畢，缺乏新進成員願往學習；(三)部分民眾參與多期的培訓產生倦勤的心態；(四)部分社區經過培訓之後，具備自主運作之能力，因此便把機會讓給其它社區；(五)亦有部分社區民眾因為獲得多項補助計畫同時進行，分身乏術，因此便放棄再學習的機會。

另外，在從未參與過「社區規畫師計畫」之社區，本研究亦整理出數項因素：(一)部分社區發展協會理事長正面臨替換，因此缺乏參與之意願；(二)也有部分社區認為自身沒有改造需求，又或者理事長沒有社區營造的理念，因此放棄參與社區環境改造的機會；(三)苗栗縣人口老化使得部分社區民眾，有心無力無法參與一般性的培訓課程；(四)部分社區民眾生活起居無法配合培訓時間；(五)不知道有此計畫及培訓管道。

透過前述研究結果顯示，民眾參與社區環境改造需透過社區居民自發性、自主性的共同參與，才有持續運作的可能。而且在培訓課程結束之後，社區民眾是否具有自行提案申請政府補助或尋求其他資源的能力，則為一項重要指標。根據研究顯示，的確有部分社區在培訓過後即擁有自行申請之能力，究其原因，主要關鍵為社區培力的機制是否有效，詳細的探討請參見第五章。

二、苗栗縣社區規畫師運作參與主體之互動歷程

因應國家邁入 21 世紀之際，國民對於改善生活品質的殷切期盼，並有效刺激國內經濟發展，政府自 1999 年度起開始實施「擴大國內需求方案」，以期擴大內需導向之經濟發展來厚植國力；而「創造台灣城鄉風貌示範計畫」即是擴大內需方案的諸多計畫之一。

苗栗縣政府於 1999 年執行「創造城鄉新風貌建設計畫」時，即率先成立縣級「城鄉風貌推動審查小組」邀請相關領域學者專家從案件的提出、申請到規畫實施皆予以嚴格的審查與考核追蹤，務求達成理想的目標。2001 年，縣府更依據年度計畫作業要點辦理全縣性「社區規畫師培訓計畫」；2002 年，接續辦理「苗栗縣社區規畫師駐地輔導執行計畫」、「社區工作坊」，並開始發揮專業社區規畫師的駐地角色；2003 年，「苗栗縣社區規畫師執行計畫」開始奠定社區規畫師工作團隊深化紮根社區的基礎；2004 年，縣府持續辦理「苗栗縣社區規畫師執行計畫」（第四期），希望能延續過往成果，擴大公眾參與，落實與深化建立具有地方人文特質的生活居住空間（國立聯合大學，2005）；至 2005 年，苗栗縣政府依然繼續的推動社區規畫師運作機制（苗栗縣社區規畫師執行計畫第五期），以期社區環境改造及城鄉風貌示範計畫能獲得永續的經營及發展（表 4-1-4）。

表 4-1-4 苗栗縣社區規畫師培訓歷年計畫統整表

	第一期 (2001年)	第二期 (2002年)	第三期 (2003年)	第四期 (2004年)
執行單位	苗栗縣社區大學協進會	苗栗縣建築學會	苗栗縣社區大學協進會	國立聯合大學創新育成中心
計畫依據	創造台灣城鄉風貌示範計畫、苗栗縣社區規畫師培訓計畫			
執行對象	全縣縣民	以鄉鎮市為單位	全縣縣民	全縣縣民
計畫目標	<ol style="list-style-type: none"> 1.計畫理念宣導及社區環境改造觀念落實紮根； 2.發掘地方特色資源，建立地方人文特質的生活居住空間； 3.提升與再造縣內整體藝術、文化及產業環境。 	<ol style="list-style-type: none"> 1.提升鄉土安全，建築舒適的居住環境； 2.構築健康、有活力的社會； 3.以高科技振興產業，充實就業場所； 4.創造多樣學習機會、培育豐富文化； 5.推行與自治體的連帶，創造活力縣民； 6.規畫建立長期實施計畫及制度，加強近程重點改進。 	<ol style="list-style-type: none"> 1.社區培力、學習成長、落實紮根； 2.發掘特色、資源整合、公私合作； 3.創新典範、生活再造、整體提昇。 	<ol style="list-style-type: none"> 1.「社區規畫工作團隊」制度的建立與推動； 2.縣級推動小組「專業輔導工作小組」的設置與運作； 3.以「走動式社區規畫專業培力團隊」強化培訓課程； 4.駐點遴選、聘任及工作坊建立環環相扣； 5.創造台灣城鄉風貌整體理念宣導及觀摩交流。

資料來源：苗栗縣社區大學協進會，2002、2004；苗栗縣建築學會，2003；

國立聯合大學，2005。

表 4-1-5 苗栗縣社區規畫師培訓理念與內涵表

	第一期	第二期	第三期	第四期
理念	知己知彼、思考操作、自主推動、互信雙贏	一鄉鎮市 一社區規畫師	社區培力、 建立學習型組織	專業培力團隊與 社區規畫師互動
執行內涵	<ol style="list-style-type: none"> 1. 認識基層社區並建立資料庫。 2. 理念宣導、培育人才，建立工作組織。 3. 民眾參與凝聚共識，形成規畫構想。 4. 整合資源強化組織，建立自主機制。 5. 建立永續模式，良性循環擴大影響。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 推動年度提案及審查作業之執行。 2. 推動年度核定計畫之諮詢作業。 3. 協助工程施工品質控管之指導計畫。 4. 社區規畫設計過程之諮詢指導作業。 5. 協助管考作業執行。 6. 協助城鄉風貌行政作業講習會議之舉行。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 落實民眾參與的機制，朝向人人皆可為社區規畫師的願景邁進。 2. 強化社區與規畫師工作團隊之互動機制。 3. 城鄉風貌理念之教育深化與發掘地方特色資源。 4. 協助城鄉風貌改造計畫之統合協調、諮詢、審查及管考作業。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 強化社區民眾參與的機制，朝向永續經營的目標。 2. 建立社區與「走動式社區規畫專業培力團隊」之互動運作機制，以建構民眾與專業工作者之間溝通橋樑。 3. 城鄉風貌理念之教育推廣與發掘地方資源。 4. 協助城鄉風貌改造計畫之統合協調、諮詢、審查及管考作業。
檢討與建議	因時間（六個月）及經費的限制，以致未能深入社區紮根。	因為誘因不夠，是以未能招募足夠具社區服務熱忱的專業工作者。	社區規畫師工作團隊必須重新學習、認識社區，重視居民的經驗世界，尊重其自主學習能力，從互動中共同建立學習成長的經驗。	將社區分為起步型、潛力型及成熟型三類，由不同的局室來分別輔導。
運作模式	由上而下推動（觀念置入與宣導、人才培訓、人力與資源網絡的建立）	做中學（learning by doing），專業規畫設計師駐站於 18 鄉鎮。	社區培力的觀點注入，並以「社區規畫師工作團隊」出發。	發展出「漸進模式」，使擁有不同資源、能力的社區皆能滿足需求。

資料來源：苗栗縣社區大學協進會，2002、2004；苗栗縣建築學會，2003；

國立聯合大學，2005。

綜覽 2001 年到 2004 年，苗栗縣社區規畫師培訓制度之執行對象與目標可以發現，各年社區規畫師運作模式皆有所不同；每年的計畫執行單位依據社區居民及政府政策需求的轉變規畫出不同的運作模式（表 4-1-5）。

2001 年 7 月，苗栗縣社區規畫師培訓計畫正式啟動；由苗栗縣政府建設局主辦，苗栗縣社區大學協進會（非政府組織）承辦及負責推動。至此之後，對苗栗縣政府、規畫設計專業者與社區居民而言，一種新的合作式規畫設計方法被嘗試了；在實際經驗中，工作小組的目標除了培訓出苗栗縣在地的社區規畫師外，並希望為本土化的社區規畫設計尋找一個可能的方向。在第一期社區規畫師培訓計畫執行過程中，工作小組以全縣民眾為計畫執行的對象，除了廣納有心加入社區環境改造行列的社區居民、專業工作者等加入「社區規畫師培訓課程」（為期兩個月，每週一次）外，亦透過「廣播節目」（生活百分百—社區規畫漫談；每週六早上播出，為期三個月，共 12 集）將社區環境改造與社區規畫師的理念傳達給縣內收聽節目的縣民，讓社區規畫的概念向社會大眾推展；在理念宣導部分，本計畫亦透過「校園巡迴演說」（共十場）的方式，將社區環境改造與社區規畫師的理念傳達給縣內國中、高中生，讓創造台灣城鄉風貌的概念向下扎根（苗栗縣社區大學協進會，2002）。

在第二期（2002 年）中，社區規畫師運作模式轉向為讓苗栗縣達到「一鄉鎮市一社區規畫師」的目的；然觀察第二期的執行運作過程與參考其計

畫成果報告書的結論，可知雖然於計畫期間內完成縣內 18 鄉鎮的社區規畫師駐點服務工作，實際上卻未能達成推動社區規畫師駐點輔導的精神與內涵。以城鄉工作坊的運作而言，除了少數三、四個社區或有功能外，其餘絕大多數都只有掛上一個牌子，社規師沒有依照規定開放駐點，甚至部分工作坊在推動小組委員訪視時連招牌都不知放在何處，可謂是一次失敗的行動操作經驗（國立聯合大學，2005），究其原因，就在於以專業工作者為主導的方式，固然有助於計畫的推動與執行，然而，也因此阻礙了社區民眾學習成長的機會，社區民眾在依賴專業工作者的同時，也誤以為社區環境改造工作是政府與專業者的事，與社區民眾沒有什麼關係。

延續前兩年「苗栗縣社區規畫師的運作」，第三期（2003 年）成立了扮演非政府組織角色的「社區規畫師專案管理中心」；中心結合苗栗縣社區大學七個校區（苗栗市、竹南鎮、頭份鎮、通苑地區、三義、大湖、南庄）和苗栗縣社區營造中心的人力資源。在執行模式部分，由於第二期（2002 年）的失敗經驗，本年度引入了「社區培力」的理念，使社區規畫師運作模式不再僅限於由上而下或是由專家主導；轉以讓民眾體認到社區居民才是社區環境改造推動的主體，專業工作者只是技術的輔導者，而「社區規畫工作團隊」也必須重新學習、重新認識社區，並重視居民的經驗世界，尊重其自主學習能力，從互動中共同建立學習成長的經驗。本年度社區規畫師專案之執行，以「社區家族制」的建構完成與「人才培訓」兩部分為

主要運作的內涵；而實際執行過程包含「二階段課程」的規畫及深入社區授課的「行動教室」，由社區與專業者一同學習的課程方式，讓社區與專業者的距離消失，進而使得專業者真正瞭解社區需求。在這段工作的期間內，難能可貴的是各家族成員逐漸的形成一種「幫伴式的社區協助模式」，而呈現出來的成果更是獲得社區的一致認同（苗栗縣社區大學協進會，2004）。

2004 年度推動第四期執行計畫，一方面延續過去的成果，另一方面，尋求解決現有困境的方式（調整縣內社區規畫師制度的推動）。此外，更要積極的配合中央各部會以及地方政府的施政方向，結合公、私部門的資源，整體有效運用，共同為苗栗縣的明日願景而努力。在操作過程中，本期以「專業培力團隊」（由聯合大學、中華大學建築系師生及苗栗在地專業建築師組成）的方式，結合社區民眾與專業工作者，產生緊密互動，以有效提升社區民眾學習成長與主動參與社區規畫的意願。在第四期中，社區規畫師專案管理中心針對過往各縣市推動社區規畫師的經驗與苗栗縣的需求，進行下列五項課題。（一）「社區規畫工作團隊」制度的建立與推動：社區民眾為社區規畫師制度推動的本體，專業工作者只是技術的輔導者。（二）縣級推動小組「專業輔導工作小組」的設置與運作：建構具有分配資源、輔導監督、有效管理和多元專業背景的「專業輔導工作小組」來因應各類型社區的需求。（三）以「走動式社區規畫專業培力團隊」強化培訓（力）課程。（四）駐點遴選、聘任及工作坊建立環環相扣：「社區規畫師」的理

想狀況是「地方人做地方事」。配合明確的制度規範、輔導諮詢與評鑑考核給予社區合理的經費資源；在尊重地方「特性」的原則下，尋求「體制內」的逐漸轉變，使得駐點社區規畫師與城鄉工作坊能有實際的效益與可行性。(五) 創造台灣城鄉風貌整體理念宣導及觀摩交流：本年度透過安排各不同類型優良社區進行觀摩交流，以開拓居民視野；換句話說，選取適當的觀摩地點與優秀的工作團隊，進行實地參訪與面對面的交流，有助於社區規畫師工作團隊深入了解與學習（國立聯合大學，2005）。

苗栗縣在過去四年中，依據操作經驗將社區分為起步型、潛力型及成熟型且由不同的局室來分別輔導。在文化局體系下的社區營造輔導以「起步型社區」為主，從社區民眾及相關人才的培訓與培力開始做起；而「潛力型社區」多定位在社區居民獲得初步共識後，開始操作社區環境空間改善的工作；到了比較專業且需跨領域整合的工作（不僅只空間問題，還要結合醫療、公衛方面的專業），須有相當的社造基礎，這部分就屬於「成熟型社區」才有能力操作（國立聯合大學，2005），後兩者的輔導局室則包含有工務旅遊局、衛生局、環保局等。綜合 2001 年到 2004 年四期的執行過程可以發現，苗栗縣社區規畫師運作模式在持續的發展與建構中；在過程中，苗栗縣社區規畫師專案管理中心與進駐基層社區的社區規畫師工作團隊密切合作，不斷的透過需求評估、診察及檢討反省建構出一套適合苗栗縣社區民眾參與社區環境改造相關計畫的運作模式。

第二節 從三角互補關係看民眾參與 社區環境改造之模式

經由前述文獻資料及行動研究過程的整理，本研究以政府、非政府組織與社區民眾間的「三角互補關係」為民眾參與社區環境改造相關工作的理想運作模式。然而，要能從初期的「上下依賴關係」達成前述的三角互補理想模式，勢必經過一定的演變過程，本研究透過對於苗栗縣推動社區規畫師運作的行動研究將之分為三部分進行說明；首先，闡述政府在社區總體營造中扮演的角色及政府何以需要非政府組織協助政策進行？再者，在協助執行社區環境改造時，有效的非政府組織應具備哪些條件而非政府組織又該扮演什麼角色？最後，民眾在社區環境改造過程中，應如何行動以尋得政府、非政府組織及社區民眾的三贏？

一、在社區環境改造中政府、非政府組織與社區民眾的關係

隨著社會、經濟、政治等公共領域的轉型，台灣政府行政取向逐漸朝向去片面權力化前進；政府透過權力下放與權力分享的機制，促使民眾及非政府組織參與政府的政策推動與相關計畫的執行，進而使政府與民間協力以達共同治理的民主目標。透過文獻分析及本研究之行動研究發現，苗栗縣社區規畫師運作模式處於蕭元哲、黃維民（2001）統整的四類治理模

式中「科層」到「網絡」的過渡期中（圖 4-2-1）。而要從「科層」進展到「網絡」的理想模式，則必須在發展歷程中強化有關參與主體學習成長的機制，並在動態的演變歷程中，使各參與主體皆能有學習成長的機會與實質成效，方能從「科層體制」逐步漸進的轉換成「網絡模式」，並能持續運作，將外在環境變動的干擾減到最低。苗栗縣在形成此一轉變的運作機制，主要為政府與非政府組織的心態調整，導致角色、定位與功能及任務的新界定及執行。同時，社區民眾也有不同的體認，較能站在平等的位階與心態，主導自我的學習成長與計畫執行。

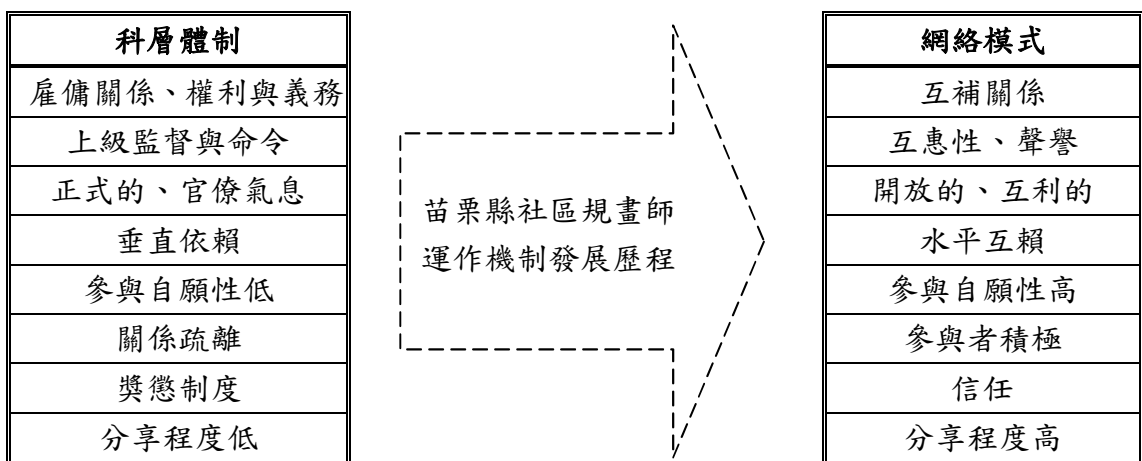


圖 4-2-1 民眾參與社區環境改造模式發展：科層到網絡

資料來源：蕭元哲、黃維民（2001）及本研究整理

二、從藍圖式規畫到自主式規畫

從苗栗縣社區規畫師運作發展來看，可以發現政府、非政府組織及社區民間之間的關係從由上而下的科層模式逐漸轉向以互補關係為主的網絡

模式。在苗栗縣推動社區規畫師運作機制之初期（第一、二期）中，政府及計畫承辦單位提供了許多誘因（人才培訓課程、社區空間改造專案補助、專業規畫者服務津貼等）促使社區民眾及專業團體加入社造的工作，除此之外，政府及計畫承辦單位也扮演著監督考核的角色，在社區無法順利達成預期目標時收回原有的補助；在如上的政策執行關係中，以「獎懲制度」為維繫關係的基礎，而政府及非政府組織屬於「雇傭關係」，政策執行的參與者（政府、非政府組織、社區民眾）在「垂直依賴」、「低彈性」且「疏離」的關係中，進行「低自由度」的社區營造工作。相對於第一、二期的社規師運作模式，在第三及第四期中，「社區規畫師專案管理中心」引入了「社區培力」及「社區規畫師工作團隊」的觀念；希望透過參與主體間「三角的互補關係」，促進社區民眾以「積極」的態度參與政策執行，並在「高彈性」與「信任」的基礎上，讓社區民眾發揮具有文化性及在地性的思考模式，以使牽涉地域特性的社區環境改造具有社區自主性及保存社區固有的特色。

重要的是，在上述的發展脈絡下，苗栗縣社區環境改造計畫的各個參與主體之間從前述圖 2-1-1 的「上下依賴關係」逐漸形成「水平互動」關係¹³，在其中非政府組織（社區規畫師專案管理中心）為「中介者」，在政府

¹³ 在社區營造的過程中，三角互補關係是政府、NGO、社區民眾應致力形成的互動形式；然本研究發現，在建立三角互補關係前會先經歷一段「水平互動關係」，這也是苗栗縣社區規畫師制度執行的現行模式。是以，在圖 4-2-2 的部分非政府組織與單向的箭頭以虛線表示，以代表政府與社區民眾的雙向互動日後還是會產生，但非政府組織面對政府與社區民眾的中介者角色將來會轉變為政府、NGO 與社區民眾三角互補關係。

缺乏與社區民眾直接接觸的機制時進行居中的溝通、協調及資訊交換的工作（圖 4-2-2）。

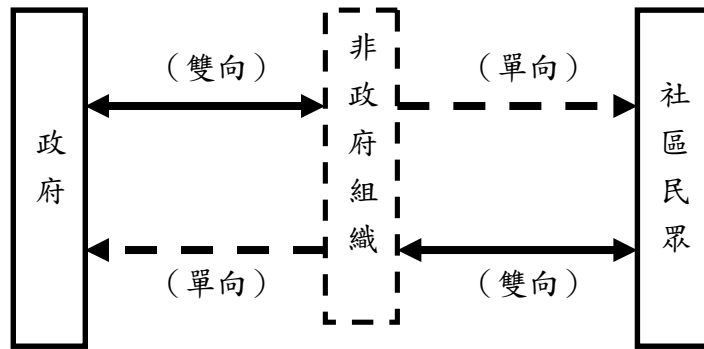


圖 4-2-2 政府、非政府組織及社區民眾水平互動關係示意圖

資料來源：本研究整理

綜合上述，在社區總體營造推動十年後，政府在近來大力推動的社區環境改造中所扮演的角色從主導性的「由上而下的監督與命令」所形成的「藍圖式規畫」，轉向與社區民眾一同合作、協力的「水平互動關係」¹⁴的「參與式規畫」。而在社區環境改造的政策中，政府因為需要深入社區及瞭解社區之需求，是以需要一具在地性的非政府組織作為中介，以推動政策執行及進行資源的整合（政府與非政府組織進行雙向互動後，再將力量推向社區民眾）。而社區民眾在社區環境改造的過程中，也需要一個能夠「對權」（power to）（引自羅秀華，2003）及提供專業協助的非政府組織來促使社區民眾進行實質的行動；除此之外，透過非政府組織與民間的集體力量

¹⁴ 綜合相關文獻發現，在社區營造進行歷程中，政府與社區民眾、組織通常存有由上而下及由下而上的關係；然而，因政策執行過程複雜且需集體力量，是以政府常會委託非政府組織推動政策，並將相關知能導入社區，另一方面，社區民眾也會透過非政府組織將社區需求傳達予政府部門。

也能將社區的在地需求傳達給政府，以使社區環境改造在水平互動及公開對話中有效的進行（社區民眾與非政府組織進行雙向互動後，再將力量推向政府）（如圖 4-2-2）。亦即在社區總體營造政策下，台灣的行政體系從過去的科層逐漸邁入網絡模式，在此過渡期中，社區總體營造政策執行的每個參與者都需進行一連串的學習；學習的內涵不僅只於工具性技能及立即可用策略的學習，還包括從權力的解構、重組與再建構，甚至是創造發展的過程中學習，終將進入理想的社區民眾完全參與的「自主式規畫」。

三、非政府組織在社區環境改造中扮演的角色

透過上述文獻分析及本研究之行動研究發現，政府在社區環境改造計畫執行過程中，因社區民眾公民權的揚升、政府及市場的失靈（由於政府必須處理龐大的公務又缺乏有效運作機制而產生政府失靈；因社區總體營造工作屬公共財的設立而造成市場失靈）、公共領域結構的轉變及需在地性中介組織的協力等因素，而需要一非政府組織協助推動相關計畫；也因上述四項造成政府需要非政府組織介入的原因，促成非政府組織在社區環境改造相關計畫中發揮其角色與功能；以下分別敘述非政府組織在社區環境改造計畫中的角色與功能。

- （一）從「三角互補關係」及「水平互動關係」看非政府組織的角色與功能：中介、潤滑與形塑

因為政府失靈、市場失靈及公共領域結構的轉變，造成在社區環境改造計畫執行過程中，政府、非政府組織與社區民眾形成「三角互補關係」及「水平互動關係」兩種模式。在三角互補關係中，非政府組織扮演著「殘補」的角色；而在「水平互動關係」中，非政府組織在公部門、私部門及社區民眾間扮演著「中介與潤滑」的角色。

鄭讚源（2000）認為非政府組織在扮演中介與潤滑的角色時，需發揮下列三種功能：第一，非政府組織需反應其他部門對於公共事務之需求與特性；第二，非政府組織需負責調節部門間的關係；第三，非政府組織可以形塑其他部門的特質與走向。

以苗栗縣社區規畫師運作模式來看，代表非政府組織角色的「社區規畫師專案管理中心」透過宣導政府對社區營造的需求及反映社區民眾在進行社區環境改造行動過程中的意見與建議，來使政府與社區民眾在開放的溝通平台上瞭解彼此的需求；再者，「社區規畫師專案管理中心」透過不斷的對話、溝通、協調等對權及培力的機制來改變三參與主體間的關係，從「單向推動到雙向並行」，更從「由上而下的施受到水平互補」；最後，「社區規畫師專案管理中心」透過統整各部門的需求及組織目標，來形塑適合全民的社區願景，以為政府與民間組織協力互動達成之共有目標。

在社區環境改造計畫執行中，如果沒有非政府組織，社區民眾及政府將缺少一個過渡、緩衝、潤滑及調節的機制；不僅如此，非政府組織在社

區環境改造中在扮演「殘補」角色外，還能積極的「形塑」其他組織，進而改變原有不合時宜的關係及發展因地制宜的行動策略。

(二) 從政府需要在地性中介組織的協力看非政府組織的角色與功能：權

力創發者及資源的統整者

前述推動社區環境改造的過程中，特別要強調的是，不同於 Arnstein 所主張的權力重新分配或是以往有關權力移轉的論述，非政府組織是居中進行有效的資源統整與社區培力的工作，而就苗栗縣的行動研究過程發現，有效的社區培力其實是使社區民眾自我創造發展出「新的權力」，而非切割自政府的「固有權力」，這個「新的權力」其實就是在「培力」的過程中，社區民眾一點一滴透過有效的學習成長獲得的，就好比「細胞」的生長一般，逐漸形成具有功能的「器官」。只是在政府與民間的互動過程中，正面的新、舊權力互動可以使計畫效益提升，而負面的新、舊權力衝突就必須藉由非政府組織的中介與潤滑，使朝正面互動發展。也因此，由於社區環境改造同時需要在地性及文化性的力量加入，以促進社區營造的永續發展與經營。所以，一個瞭解在地特色、文化資源及人才的非政府組織，比起位居中央及層級節制的政府機關來說，更能有效促動社區內發的行動力而展現執行成效。理由在於，在地的非政府組織與社區民眾間的距離較近且瞭解在地社區民眾的心理與需求，此層關係能避免社區民眾求助無門或需透過冗長的行政層級獲得資源及提出需求。所以，非政府組織在社區

環境改造政策執行過程中，必須扮演權力創發者及資源統整者的角色。

同樣的，前述權力創發與資源統整的工作並非一蹴可幾，其需透過一段溝通、協商的過程才得以完成。是以，非政府組織在扮演權力創發者角色時，還要進行「輔導與管考」的工作，讓社區民眾在遇到困難或執行方向錯誤時得以彌補，進而往更適當的方向進行。在苗栗縣社區規畫師運作模式中，社區規畫師專案管理中心在授權、培力與提供資源後，還進行輔導與管考的工作；依據社區的需求、發展與既有的能力將社區分為起步型、潛力型及成熟型社區，再據以提供不同的資源與協助（王本壯，2005），以便強化相關資源能物盡其用，相關的人力能各盡其才，而進行環境空間改造的社區皆能地盡其利。

（三）非政府組織在民眾參與的不同層級中扮演適當的角色及提升民眾參與層級

台灣在歷經解嚴之後，民眾開始擁有集會與結社的自由；透過民意的集合及發聲，台灣人民開始民主自覺並希望透過民主自決來參與國家行政、政策制訂與執行。在公民權抬頭時，民眾參與政策執行便成為政府行政的新趨勢；前曾提及 Arnstein (1969) 指出民眾參與的三個階層（無參與、象徵性參與、完全參與）及八個階段（政府掌控、治療、告知、諮商、安撫、伙伴、授權於民及市民主控）。其中民眾參與的程度高低，主要決定於民眾的「自主程度」。本研究發現，在上述階段中，民眾參與的程度確有高

低之分與民眾的自主程度也的確有密切的關聯，例如：在「無參與」的階層中，民眾處於被動、消極及無知的狀態中，非政府組織在其中較難激發民眾參與的意願；在「象徵性參與」階層中，民眾雖具有「知」的權利但卻沒有「行」的自主能力，所以常在政府安撫後消除了雜音與不同的意見，是故，非政府組織在此階段扮演著促進有效溝通的角色，使政府與民眾間存有雙向的溝通關係，而避免紛爭的產生與擴大；而在「完全參與」的階層中，政府透過建立伙伴關係與授權，讓民眾自主參與獲得落實，並真正達成民眾從計畫的提出到最終的執行與永續營運皆能主導的目標，此時，非政府組織即可扮演形塑及培力的角色，以提升民眾參與公共事務的層級（圖 4-2-3）。

完全參與	市民主控 (Citizen Control)	政府與民眾的關係：水平互補（網絡關係）。 非政府組織：扮演形塑及培力的角色，提升公眾參與層級，並促成政府與民眾間的伙伴關係。
	授權於民 (Delegated Power)	
	伙伴 (Partnership)	
象徵性參與	安撫 (Placation)	政府與民眾關係轉換期：由垂直朝到水平互補。 非政府組織：扮演溝通、協調的中介角色。
	諮商 (Consultation)	
	告知 (Informing)	
無參與	治療 (Therapy)	政府與民眾的關係：垂直依賴（科層體制）。 非政府組織：功能較少發揮。
	政府掌控 (Manipulation)	

圖 4-2-3 非政府組織在不同民眾參與階層中扮演的角色與功能圖

資料來源：Arnstein，1969；本研究整理

在社區總體營造執行過程中，面對社區民眾公民權提升時，非政府組織得扮演「提升民眾參與層級」的角色；政府透過授權，而非政府組織透過使能與培力提高民眾參與政策執行的層級。以苗栗縣為例，在社區民眾未參與社區環境改造或城鄉風貌示範計畫之前，縣政府在進行城鄉地貌相關研究後，即形成城鄉改造或再造的計畫；此時，苗栗縣可能產生「整齊化一」、「有條不紊」的城鄉風貌，卻缺乏了在地性與文化性的苗栗特色（王本壯，1995）。在1994年推動社區總體營造後，政府及民眾對城鄉地貌及社區景觀產生了不同的視野，「產業文化化，文化產業化」、「地方文化團體與社區組織運作」、「整體文化空間及重要公共建設的整合」等觀念開始成為社造的理念基礎；換句話說，政府與社區民眾協力進行社區環境改造逐漸成為趨勢。

2001年，苗栗縣開始推動社區規畫師運作制度，至此之後，苗栗縣的社區民眾開始擁有參與社區景觀改造的權力；在透過苗栗縣社區規畫師計畫執行單位及苗栗縣社區規畫師專案管理中心的培訓與使能，苗栗縣社區民眾也開始擁有進行社區風貌營造的能力。正如 Arnstein (1969) 提出的民眾參與層級一般，民眾參與社區環境改造相關計畫執行的程度亦有深淺之分；而非政府組織在社造政策中，則能透過教育機制、建立學習型組織及培力機制，使社區民眾及社區規畫師工作團隊提升參與的層級，以便達到民眾主導的目的。

四、創造政府、非政府組織及社區民眾的三贏

綜合上述苗栗縣個案行動研究與分析之結果，本研究嘗試將苗栗縣特定情境脈絡下的研究成果以一般性的論述形式呈現，希望能提供苗栗縣在推動延續性工作時的改善依據，以及其他相關研究者作為參考，並非有意建構一寰宇性的原則。茲歸納如下：

在社區總體營造的推動過程中，一個非政府組織應具備下列條件：首先應擁有「中介、潤滑與形塑」之能力；再者應具備「提升社區民眾公共參與層級」之能力；最後，在社區環境改造執行與行動階段中，能進行「權力創發與資源統整」的工作。政府在選擇推動社區環境改造的合作者（非政府組織）時，可以上述三個條件為選擇的指標；另外，在評鑑非政府組織協力執行社區環境改造的績效時，亦可以上述三大指標作為基礎，以瞭解非政府組織在社區環境改造過程中缺乏或需要增加的功能與角色。

在社區環境改造過程中，較諸一般性的社區營造工作，由於專業知識與技能的需求程度更高，使得非政府組織扮演著更重要的角色，也提供更多的功能；然而，在社區環境改造的過程中，也並非依靠一個有能力的非政府組織即可執行完成，還需政府與社區民眾共同協力合作以達成政府、非政府組織與社區民眾的三贏，尤其是大多數的社區環境改造工作由開始規畫到施工完成，最少需時半年以上，若是再加上一定時間的使用、管理、

維護等的營運操作評估調整，相較於一般短期的社造活動，參與主體間其實經歷長時間的動態互動歷程，而在這期間內，如何能維持正確有效的網絡互補關係就非常重要。以下分別敘述在「三角互補關係」及「水平互動關係」中，政府、非政府組織及社區民眾等三個參與主體在推動社區環境改造相關計畫的各執行階段中的角色與任務（表 4-2-1）。

表 4-2-1 苗栗縣各參與主體在社區環境改造過程中各階段的任務與角色

執行階段	階段任務	政府	非政府組織	社區民眾
第一階段 理念宣導 與 觀念建立	使社會大眾瞭解社區環境改造之意義、內涵及建立正確觀念。	執行者	推動者	認知者
		工作項目： 1、促進民眾對政策的認識。 2、深入瞭解地方需求與願景。 3、積極認識並勇於負責與承擔。	工作項目： 1、政策宣導與觀念建立。 2、深入瞭解社區民眾之需求並予以反映。 3、強化在地服務精神。	工作項目： 1、運用大眾傳播媒體。 2、結合終身學習管道。 3、各級學校從根做起。
第二階段 人才培育 社區培力 與 組織運作	進行社區環境改造相關人才之培力，並協助建立相關組織及使其運作及行動。	授權者	中介與培力者	學習者
		工作項目： 1、確立政策方向與建構可持續運作的計畫推動策略。 2、尊重專業團隊並融入社區了解民眾需求。 3、訂定有效運作的制度規範。	工作項目： 1、提昇組織間與組織內之溝通協調能力。 2、建立人才回流教育及終身學習管道。 3、產、官、學、社區四領域之跨界交流。	工作項目： 1、多元學習，使社區民眾皆可適才適所。 2、瞭解自己的角色、定位與社區環境空間的發展特色。 3、組織傳承學習成長。
第三階段 共識凝聚 與 計畫執行	整合各部門之資源並建立共同願景，進而使社區環境改造落實與永續經營。	支持者	催化者	行動者
		工作項目： 1、屏除政府本位之思維，促使整合運作。 2、資源共享及合理分配。 3、調整研擬適切政策方案，並提供行政庶務的支援與執行考核、評量的工作。	工作項目： 1、屏除專業本位並融入社區在地之運作模式。 2、資源共享及提昇效益。 3、提供專業技術服務。	工作項目： 1、化解歧見，在競合中行動。 2、任務分工及各司其職。 3、自主發想主導執行。

資料來源：本研究整理

根據本行動研究之資料收集與分析結果，苗栗縣的社區環境改造的過程可分為三個階段：第一階段為「理念宣導與觀念建立」期；第二階段為「人才培育、社區培力與組織運作」期；而第三階段為「共識凝聚與計畫執行」期，在各階段中，三參與主體皆有不同的任務與角色定位。

在理念宣導與觀念建立期中，社區環境改造的執行相較其他階段較屬於「由上而下」的推動。政府藉由政策或計畫的訂立來促成社區環境改造工作的執行；而非政府組織經由政府委託或與政府合作進行社區環境改造理念的推動與觀念的建立；在社區民眾的部分，則透過宣導與學習管道來進行對社區環境改造概念的認知。理念的宣導與觀念的建立為影響社區環境改造是否能向下紮根與能否激發社區草根動力的決定因素；在宣導政策的過程中，如使社區民眾形成偏差或錯誤的社區環境改造認知時，將難以在正確或理想的執行過程中完成。舉例來說，在苗栗縣社區規畫師培訓的第二期中，駐點於 18 鄉鎮的社區規畫師誤將社區環境改造視為只需硬體建設及景觀改造的「工作」，此外，執行單位對於社區規畫師每月 2 萬元的津貼部分，也覺得誘因不夠，無法吸引專業者投入；然值得深思的是，理想的社區規畫師工作團隊應具有「榮譽性」、「服務性」與「在地性」，絕非單以金錢誘因能滿足的（國立聯合大學，2005）。簡言之，在此階段，政府資源的投入必須相對的謹慎，以免造成非政府組織與社區民眾錯誤的認知與

偏差的心態；專業團隊在接受政府委託執行相關計畫時也應調整自身的角色定位，以非政府組織的理念來推動相關工作；社區民眾則應以開放的態度接受新的資訊與知識，做好改變的準備。

在第二階段「人才培育、社區培力與組織運作」時期中，政府透過適當的授權並配合非政府組織的「使能」與「培力」使社區民眾在學習中瞭解自己的能力、角色、功能及社區的資源、發展特色等。之後，經由非政府組織的媒合、中介與協調溝通，促使社區民眾透過社區組織或社區規畫師工作團隊來共同研擬社區環境改造的計畫。在此期中，另一個工作重點為促使社區組織永續經營與發展，其中重要的工作就是「經驗的傳承」，透過社區組織一代代的傳承工作，才能在經驗的累積上持續的發展。在苗栗縣社區規畫師運作模式中，社規師專案管理中心協助社區成立了「社區規畫師工作團隊聯誼（合）會」，透過定期的聚會進行社區營造與環境空間改造經驗的分享與傳承；此外，苗栗縣社區規畫師專案管理中心，亦協助苗栗縣的潛力型與成熟型社區依據不同特色成立五類的「示範型社區家族」（空間類、文史類、生態類、產業類與特色類），以便其他起步型社區借鏡與觀摩。而社區民眾則須在此階段培養對於環境空間改造所需具備的基礎知識與技能，方能因應下一階段實際行動時的需求。

到了第三期「共識凝聚與計畫執行」時，政府及非政府組織的角色與功能逐漸轉化成為社區環境改造工作的支持者與催化者；此時期的主角為

社區民眾，社區民眾經由學習、資源整合、溝通協調後，在共識下進行社區環境改造的行動。在社區進行社區環境改造行動時，政府即要扮演提供行政支援、考核、評量的角色，而非政府組織則提供顧問、諮詢、輔導的功能，在社區遇到困難與挫折時，即時進行診斷與協助，以便使社區環境改造的行動順利進行。而苗栗縣社區規畫師制度中的社區分級（將社區分為起步型、潛力型及成熟型三類，由不同的局室來分別輔導），則是在上述目標下成立的；各類社區依據發展、需求及資源能力的不同得以有不同的支持、協助與資源。

簡言之，以政府單位而言，其所扮演的角色是從初期的主導掌控，搭配各種誘因（如計畫經費的支援、技術規範的提供和理念推廣、經驗觀摩交流等）進行資源配置外，還要能逐漸授權以水平互補的行政理念建立運作機制，而能持續提供行政支援推動相關工作，以便使社區民眾在受尊重、平等、合作、和諧的環境中進行有效的社區環境改造。除此之外，社區環境改造的持續推動，一定要從在地社區民眾的本身做起，從一開始的被動接受相關資訊，逐步學習成長而具備參與行動的能力，到最後能夠從做中學而成為具有主導權力與行動能力的自主運作的組織或個人。

除了政府與社區民眾外，在社區環境改造之中，非政府組織在從「上下互賴關係」轉換到「水平互動關係」的過程中扮演著中介、潤滑與形塑的角色；在社區民眾的素質發展趨於成熟且其與政府之間的溝通平台建立

時，非政府組織即可從政府與民眾的直接互動中「退場」，從初始的協助推動的行政服務角色與中期主導介入與培力的溝通協調功能，調整回歸到催化啟動的創新研發定位，而與政府或民眾皆維持互補的關係，建構形成理想的「三角互補關係」(表 4-2-2)。

表 4-2-2 苗栗縣各參與主體在社區環境改造過程中各階段的互動定位

	政府	非政府組織	社區民眾
第一階段 上下互賴關係	主導掌控	行政服務	被動配合
第二階段 水平互動關係	建立機制	溝通協調	平等參與
第三階段 三角互補關係	行政支援	創新研發	自主運作

資料來源：本研究整理

由苗栗縣的行動研究過程顯示，在政府、非政府組織與社區民眾在不同階段的調整與互動中，社區願景將可達成。而在此過程中，也發現不僅各參與主體自身須在不同階段能夠有調整改變的彈性與行動，各參與主體內的個人也可能同具有不同的參與主體身分，或者在推動的過程中產生變化。例如：政府行政人員也同時是某成熟型社區的居民，或者社區居民經由選舉或國家考試的過程進入行政體系服務等，其所牽涉的影響與變化就更複雜了。

綜合上述，社區環境改造對於大多數的縣市或鄉鎮社區而言，是一個絕佳的機會，除了是居民在生活層面的合作外，也是社會權力結構的改變

(黃世輝, 2001); 可以使自身的居住環境藉由眾人之力朝向更高的生活品質邁進, 且是一項必須長期分階段進行且需要多方配合的環境空間與社會人文的統合性改造工程, 是以唯有透過政府、非政府組織與社區民眾的協力參與, 始能達到社區可持續發展的理想願景。

以苗栗縣的經驗來看, 政府、非政府組織與社區民眾, 在計畫持續運作的過程中, 逐漸由權力與資訊不對等的上下互賴關係, 轉變成水平互動的關係, 雖然距離真正的理想性的三角互補關係仍有距離, 但是已經可以看到成果的累積與永續發展的可能, 究其原因, 研究者認為主要的關鍵應在於苗栗縣自 1994 年推動社區營造以來, 一直持續未曾間斷的社區營造人才培育工作所發揮的效用。尤其是, 不管在社造初期推動的社區基礎人才培訓課程, 或是後續針對社區環境改造所需的具備一定專業程度的環境空間專題性課程, 皆有持續不斷的調整與修正, 並引入終身學習相關的教育理論與教學方式, 使得苗栗縣的各參與主體皆能有持續學習成長的動力與產生良性互動循環的可能, 此一社區培力的模式即為本研究所假設民眾參與社區環境空間改造過程中, 促使各參與主體可持續投入運作的動力來源與機制。相關論述與研究發現可參閱下述第五章部分。