

第一章 緒論：時代的脈絡

「社區總體營造」(community building)¹ (以下簡稱社區營造或社造) 是以社區為單位，經由社區民眾共同參與的方式提振社區的文化，帶動社區向心力，進而加速社區發展；其目的為發掘地方特色傳統文化、重建社區精神生活、落實城鄉文化的均衡發展，並積極充實社區的文化軟、硬體設施。然而在推動社區營造的過程中，政府行政部門與社區民眾間的互動，卻不可避免的產生許多值得深入探索的問題與現象。其中大多正是由於強調「由下而上」(bottom-up)、「民眾參與」(public participation) 等社區營造的基本理念所伴隨而生的 (王本壯，1995)。

尤其是社區民眾在從事社區營造的過程中，涉及到屬於搭配硬體建設層面的社區環境空間改造的部分，除了前述的基本理念外，更牽涉了扮演「非政府組織」(non-governmental organizations、簡寫為 NGOs) 角色的「專業技術服務團隊」² 的支援或是相關知識的學習與應用³，所可能面臨的困境

¹ 有關社區總體營造的英譯有許多種版本，各有其不同的內涵與意義，如推動初期的“community overall construction”，或者“community empowering”、“community infrastructure establishment”等。本文所採用之“community building”為文建會於官方網頁中所採用的正式譯文，其意為透過全民共同與自覺的參與建築空間、文化產業，以及藝術活動的創造與活化，建造台灣成為公民社會與文化大國。

² 此類專業團體多由大專院校教師、立案之學術團體與民間社團，及具有國家證照的專業人士所組成，接受政府委託，協助社區民眾推動社區營造或環境空間改造的相關計畫。相對於政府及民眾，其較接近非政府組織的角色與定位。

³ 詳見苗栗縣社區大學辦理之苗栗縣社區規畫師第三期成果報告，在人才培訓部分除了一般性的基礎社區營造理念課程外，更強化了有關環境空間改造的專題性課程設計，共計九大類，諸如：環境生態專題、規畫設計專題、營造施工專題，以及經營管理專題等。在負責培訓的專業師資部份更包含規畫設計、工程技術、生態保育、歷史文化，以及特色經營等面向的專業人士。

與問題的多樣性，相較屬於辦理軟體活動性質的一般性社區營造工作，在面對政府與民眾時，三者的互動也更形複雜。

因此，如何建立一個可供參考的民眾參與社區環境改造工作時，各參與主體或社區民眾的互動架構與持續運作的機制，協助解決政府行政部門、非政府組織與社區民眾在共同投入改造社區環境過程中所產生的問題，進而促成一個適宜居住的社區環境，提高社區生活品質與永續性，就成為本文所關注的焦點。

第一節 研究背景與動機

一、台灣社區總體營造的發展歷程

近年來，「社區」成為台灣社會政策法令、制度發展的主軸；舉凡，內政部的「全方位社區工作」、文建會提出的「社區總體營造」、教育部喊出的「學校社區化」、環保署的「生活環境總體營造」及警政署的「警察社區化」，都顯示台灣社會朝向「社區化」的趨勢。社區相關的議題逐漸成為產、官、學界的注目焦點，相關學術研究與實務應用也紛紛呈現。

聯合國於 1952 年開始推動社區發展的運動與工作，主要是針對開發中的國家，希望能藉著社區居民自動、自發的精神參與改善自身居住生活的品質。我國在過去已有類似的工作，民國十幾年在華北一帶更有性質相近

的具體工作推行（黃永世，1973：30）；行政院也於1965年及1968年分別頒布「民生主義現階段社會政策」及「社區發展工作綱要」，台灣省政府也據此分別於1968年、1981年、1986年及1990年分別訂定「台灣省社區發展八年計畫」（1972年改為台灣省社區發展十年計畫）、「台灣省社區發展後續第一、二期五年計畫」、「台灣省現階段社區發展工作實施方案」等施政計畫，並自1969年起全面實施，依照內政部的資料，至2004年12月底止，全省共設置成立6,037個社區發展協會。

在尚未「虛級化」的省政府時期，台灣省社區發展工作主要有三大目標（社會福利，1995：6）：

- （一）推動公共設施建設，消除髒亂，改善環境衛生；
- （二）實施生產福利建設，消除貧窮，提高生活水準；
- （三）加強精神倫理建設，重整道德，端正社會風氣。

而為了因應整體社會環境的快速變遷，台灣省社區發展工作更遵照時任總統的李登輝先生指示：「從廣大的基層做起，透過關懷鄉土的社區文化活動，凝聚休戚與共的生命共同體意識，使民眾樂意為自己的社區、社會、國家貢獻心力」；並朝下列二個方向進行（社會福利，1995：6）：

- （一）以社區文化活動建立社區互助意識。
- （二）社會福利社區化創造溫馨生命共同體。

基本上，過去的社區發展由於過分強調政府的主導力量，注重以行政

區劃為單位的發展方式，不但常使社區居民認為社區發展工作是外來移植的社會福利工作，亦誤認社區發展是政府的工作，民眾這樣的觀念成為社區發展工作推行最大的阻礙。是以近年來，社區發展推動的主軸由政府逐漸轉向民間，成為以民眾為主、政府為輔，並加入專業工作者（社區規畫師、都市計劃師等）與志願工作團體（文史工作團隊、社區發展協會等），進而加強結合社會資源，共同開創社區發展的新紀元。

「社區總體營造」的概念就是在這樣的發展歷程下，於 1993 年 10 月 20 日，由當時的行政院文化建設委員會主任委員申學庸女士，在國民黨中常會的從政黨員報告「文化建設與社會倫理的重建」，開始呼籲「透過文化策略的發展，落實對於社區意識及社區倫理的重建工作」，次（1994）年 10 月正式在立法院第二屆第四期教育委員會施政報告時首度提出「社區總體營造」的政策方向，由時任文建會副主委的陳其南先生負責主導推動，希望藉由文化建設的面向切入，逐步建構台灣基層社區的共同體意識（文建會，1999：19-21）。

社區總體營造政策的制定與推動雖然是由中央政府主導形成，但與民間於解嚴後整體社會環境發自民間的變動有著密不可分的關係。尤其以解嚴前後來觀察，解嚴後相關的社會運動其頻率與規模皆較解嚴前有大幅度的增加（蕭正全，2001）。而從民國 78 年開始的許多民間社團與文史工作室如雨後春筍般的相繼成立也扮演了一定程度的推手角色，並且賦予台灣

地區推動社區營造工作與日本的「造町」和歐、美的「社區規畫」(community planning) 不同的特性。

但是，由政府與代表非政府組織的學術菁英分子或民間意見領袖所結合開始推動的社區總體營造似乎在先天上就與其所標榜的「由下而上」、「民眾參與」，及「在地植根」等理念有所衝突。因為，舉凡政府政策的形成、方案的確立、計畫的訂定，與作業要點的執行推動，都是「由上而下」的建構與操作，雖然在過程中行政部門與協助的非政府組織時時以「由下而上」、「民眾參與」等為念，然而，整體社會氛圍與社區民眾是否已經準備好，以及行政部門內部能否協調統整，共同來推動卻是一個問號。

事實上，自 1994 年開始推動的社造工作也的確面臨著許多難解的實際操作面的問題，包括隱藏於內在的社會群體與個體間的關係斷層、人與自然環境土地等的連結脫落，以及對於自身社會文化習俗等地方特質的誤解與漠視。此外，行政部門的組織整合運作與計畫執行、地方民間團體及個人的參與機制和共同意識的凝聚，以及法令、制度等相關規範的突破與配套，皆是社區總體營造推動十餘年來所遭遇的問題與困境。然而，就個人長期參與社區營造工作的觀察，認為主要的因素應該是社區總體營造在現階段台灣的時空環境中所呈現理論架構與內涵的不足，以及未能有效紮根於本土歷史文化的情境脈絡中，進而培養建立各個參與主體間的內在共識與外在關係，可能才是推動社造面臨瓶頸的關鍵所在。以下詳述之。

(一) 社區總體營造之意義與目的

在行政院文建會的積極推動下，「社區總體營造」這個名詞在這些年幾乎已經深入大街小巷，雖然大多數的民眾未必瞭解其深層的內涵與意義，但幾乎都知道這是一個與自己生活環境品質息息相關的重要政策方案。根據前文建會主委陳其南表示，傳統農業社會的聚落，因為社會產業環境的變遷造成原有人口外移，與從事不同產業活動的新居民遷入，使得固有的宗族組織產生解體，取而代之的社區發展協會與社區信仰中心（寺廟管理委員會），同時也因選舉派系的介入，彼此產生矛盾衝突，使得社區凝聚力渙散（陳其南，1995：2）。有鑑於此，文建會推出「社區總體營造」這項政策方案，主要是希望藉著內含的十二項計畫，企圖重塑國家與社會的良好形象，並賦予基層社區新的生命與活力。

基本上，文建會所稱的「社區總體營造」只是一個抽象的概念，它必須透過分為三大主題的十二項計畫，分別從不同的角度切入各個社區，帶動其他相關項目，逐漸整合與展現成一個總體的營造計畫，進而朝向「產業文化化，文化產業化」、「文化事務發展」、「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整合」四個方向邁進，最後營造出「新的社會」、「新的文化」，與「新的人」。

(二) 社區總體營造發展現況與展望

「社區總體營造」推動初期的主要工作以改造基層社區民眾的實質生

活環境為目標，希望藉由社區民眾的共同參與，結合政府相關單位的支援以及民間專業技術服務團隊的協助，從改善社區的自然與人文地景開始，建立具有地方感與自明性的社區特色景觀，達到提升生活品質，活絡社區鄰里關係的目的，並進而強化社區居民對於公共事務的參與意識，營造一個新的社區文化（陳其南，1984）。

社區總體營造的理念與相關政策方案及執行計畫逐步提出後，短短數年之間成為少數朝野及一般民眾普遍支持的施政計畫。究其原因，乃在於其所強調的「民眾參與」的精神內涵，已隨著整體社會環境的改變逐漸深入人心，尤其是在解嚴後民意日漸高漲的台灣社會，政府的任何施政作為都必須面對民眾的質疑與挑戰，稍有不慎，即需花費極大的社會成本來尋求所謂的「共識」，甚或造成整體社會的傷害。我們可以由近年來不斷發生的各類民眾抗爭事件得到證實。然而，正因為社區營造強調民眾參與的重要，也因而發展出許多不同的操作模式，但基本上皆與社區組織、社區生活與社區文化等面向有關，並致力於社區共同意識的凝聚。而建立社區意識的過程，則多是藉由小型的誘發性活動，促成社區居民的自然互動，進而引入新的觀念與做法，讓居民在實際的行動過程逐步產生交流、凝聚共識、形成願景，進而帶動社區的整體發展。

簡單的說，臺灣現階段推行社區營造工作是以有效率的民間運作方式來補救公部門的人力與能力的不足，社區民眾自己企劃提案，自己跑公文，

自己動手做，自己享受成果！然而在實際的運作執行卻有如下的幾個問題：

1、沒有具體明確的推動模式：基本上，從事社區營造，首要根據社區特色，決定切入的角度。是故適用於甲社區的方式未必符合乙社區的需求。因而，縱使有推動成功的實際案例，其操作模式也僅供參考，無法複製、再生。

2、無法有效整合與運用資源：這是大部份有心從事社區營造工作的團體或個人都會碰到的問題：未能接觸正確的資訊來源；資源有限不足以應付長期需要；無力整合其他可用的資源；尤有甚者不知如何運用己身已有的資源。

3、缺乏社造相關的法令規範：立法未能配合社區總體營造工作的推動，社區民眾與非政府組織空有構想，卻沒有法令依據可以支持推動執行。而內政部所研擬的「社區營造條例」草案爭議頗多，在當前的社會環境下，恐難有正式立法的機會。

4、亟需相關專業團隊的協助：社區營造工作牽涉甚廣，實非現階段台灣的一般社區民眾僅以熱誠、毅力和生活經驗所能應付，常必須藉由特定的專業團隊予以理念、知識或者是專業技能的輔導與協助。但是，為數不多的專業團隊除了不見得全部具備有正確的社造認知或動機外，以外來者角色進入社區時，也常無法融入在地的生活脈絡中，提供因時、因地制宜的專業技術服務。

所以，「社區總體營造」的推動，雖然不同以往純粹由政府主導，由上而下的施政方式，但也必須有各方面的條件配合，尤其是運作過程中政府、非政府組織，以及社區民眾等三個重要參與主體的角色、功能、定位，以及互動關係與認知和經驗的學習成長，都影響整體推動工作的成敗，更何況彼此必須在滿足社區民眾的真實需求與實際實踐能力為前提的考量下，整合所有資源，凝聚共同意識，持續性的投入運作，方有可能達到預期的目標，而這也就是下階段社區總體營造亟待努力突破的關鍵，也是本研究所要探討的第一層的問題所在。

二、民眾參與社區環境改造的軌跡

如前所述，社區總體營造推動初期主要的工作即在於建構植基於在地歷史文化脈絡的社區特色環境空間，其與以往行政部門所推動基層建設工作有著極大的差異。傳統由村、里長主導的小型工程，多從單一地點或者是空間組成元素（如招牌）的淨化、綠化、美化入手，較缺乏整體性的規畫理念與社區民眾共同參與的過程，以及相對應環境空間中的歷史文化脈絡與基礎設施整備的支持。所以，雖然在工程與預算的執行進度上較少發生問題，但是實際的工程效益及日後的管理維護可行性等卻屢屢令人質疑，再加上相關法令及制度規範的配合不良，更是弊病叢生問題重重。

據此，在行政院文建會推動社區總體營造獲致良好的風評，並誘發行

政院首長層級的重視後，行政院經建會及內政部積極於1997年先後提出「城鄉景觀風貌」相關改造方案，並自1998年開始配合「擴大國內需求方案」責成內政部營建署於1999年起編列相關預算，陸續補助地方政府進行各類城鄉風貌改造的工作，期望能全面提升城鄉環境品質與景觀美質。(郭瓊瑩，2001)此階段的創造城鄉風貌運動與以往最大的不同是在於行政部門宣誓以社區總體營造的理念為基礎，強調由下而上的提案機制，在透過相互競爭的過程，由學者、專家與相關上一級行政部門所組成的委員會，以合議制的會議審查方式決定補助各個提案的項目與額度。由下而上的提案則可分為三類；第一種是競爭型提案，以鄉鎮或數個鄉鎮區域為提案範圍，重點提案是整體區域性的規畫與發展；第二種是政策引導型，主要以該年度政府所鼓勵的提案方向為依據，誘導鄉鎮層級提出相關計畫(例如建構生態社區的主題)；第三種就是社區風貌營造，基本上以基層社區為提案單位，以改善社區現有的環境空間景觀為主要課題，必要時得由相關專業團隊協同或主導提案，但關鍵是社區民眾必須能共同參與，並鼓勵「雇工購料」的營造方式。

計畫提案的形成與申請主要有兩種方式，其一乃是希望能藉由中央經費之補助支持地區性專業規畫諮詢團隊成立，以協助社區民眾積極發展構想、提案，再經由鄉鎮市公所彙報上一級行政部門，進行初步審核後轉報營建署受理；另外各級地方政府亦可主動提出各項申請計畫，然必須廣徵

社區民眾意見，將民意調查、相關民間團體建議等納入成為申請計畫的必要內容，以作為審核評估申請計畫是否核准通過之一項重要考量。

上述即為現階段行政部門以社區總體營造理念為基礎，強調社區民眾共同參與所推動的「社區環境改造」工作。然而在持續推動民眾參與社區環境改造的過程中，從這幾年運作的經驗顯示往往有：

(一) 民眾參與計畫推動，時間不易掌握甚至曠日廢時無法定案，而又受

限於政府預算執行會計年度的時間要求，往往不能控制計畫品質。

(二) 地方政治派系、利益團體介入，積極運作，導致民眾共識凝聚不易，

甚至認知錯誤而抗爭頻傳。

(三) 計畫若涉及土地開發強度前後有差異或有關土地使用變更，甚者牽

涉嫌惡性公共設施者，常易引起各方勢力干擾。

(四) 社區民眾基本素養不足，無法確切表達地方需求，並與專業團隊溝

通協調，有效參與及主導計畫運作執行。

以最早推動相關工作的台北市為例，台北市政府自 1996 年起，開始推動「地區環境改造計畫」，希望能將社區的動能與活力，納入公部門的執行機制，藉以重塑都市的景觀風貌。其運作機制是由市政府都市發展局每年編列一筆規畫補助費，當在地居民認為他們的社區需要改造時，就自己動手動腦來討論，由社區自行提出構想，向市政府申請經費，經發展局認為構想健全可行時，即給予規畫經費的補助。社區取得經費後可以聘請專業

的規畫師、設計師或是建築師跟他們形成一個社區規畫工作組織，一起工作，透過一個充分參與的過程，提出地區環境改造的想法。這個想法再經過相關的審查，若是可行的話，就由發展局來協調其他部門，編列相關工程經費、發包、施工，最後得以實現。透過這個計畫，台北市政府試圖建立一個社區民眾可以參與社區環境改造的過程，透過這個過程處理城市環境形式與地方生活脈絡連結的問題，以建立台北市社區環境空間的自然及人文特色。

但是，隨著「地區環境改造計畫」的逐年推動，執行機制的缺陷卻逐一浮現，例如官僚體系與社區民眾溝通不易、專業團隊與社區民眾合作困難、社區意見溝通整合缺乏專業診斷、弱勢社區乏人問津等問題。因此，在社區民眾的自主性力量逐漸成形之後，專業者也開始對自己的角色與任務重新有所反省，因此公部門也開始結合國家所擁有的資源，開始吸納來自基層社區的需求，進而結合專業者的力量形成更具體的操作策略。

在多重目標導向與資源有效分配的原則下，制度性的操作課題開始被討論與擬定，台北市「社區規畫師」制度於1999年開始建立，並且旋即為中央政府「創造城鄉新風貌計畫」直接引用，而於2001年開始藉由補助經費的投入，鼓勵全國各縣市積極推動「社區規畫師」。而中央部會現行的政策是以優先鼓勵各地方政府建立「社區規畫師」運作機制，有計畫地遴選、培訓及動員相關專業者駐地設置工作坊，並輔導社區民眾凝聚改造共識，

協助社區研提長期發展願景及整體社區環境改造計畫，以作為爾後逐年持續推動該社區環境改造之重要依據。至此，民眾參與社區環境改造的工作與「社區規畫師」的運作產生密不可分的關係，而「社區規畫師」主要的功用似乎就在於有效培訓社區民眾，使其能善用政府資源，持續投入社區環境改造的工作。其成敗關鍵就在於是否能真正協助社區民眾獲得正確而且必須的理念與知識，並能轉化成為行動的力量，而能自主與自發的推動社區環境改造的工作，這也是本研究所要探討的第二層問題。

三、小結

綜上所述，社區總體營造的推動適時反映了國內整體政治、經濟以及社會情勢的需求，但也同時呈現國內民眾參與社區公共事務的外在環境實在不夠成熟，除了法令規範的不完善，政府行政部門業務承辦人員的心態、專業團體的認知、基層社區民眾的理念以及整體社會的價值觀都有極大的學習成長空間。而屬於社區總體營造初階工作的社區環境改造工作，雖然歷經十餘年的推動，也仍然有許多待改善之處。

一般而言，社區民眾開始參與社區環境改造工作，大多起因於經濟的快速成長，人民物質生活日漸趨於富裕，開始對居住生活環境的現況感到不滿意，於是邀請相關的民間社造團體或專業技術人士，透過密集的意見交換與討論，將社區民眾對於生活環境的需求轉化為具有當地特色的空間

形式，此空間也成為各參與主體一起創造之共同記憶與經驗。這種由下而上的社區環境改造多由於政府行政部門、社區民眾、非政府組織⁴間的互相配合（圖 1-1-1），逐漸將理想實現，也創造出屬於社區居民的具有在地歷史文化特色的生活環境空間。

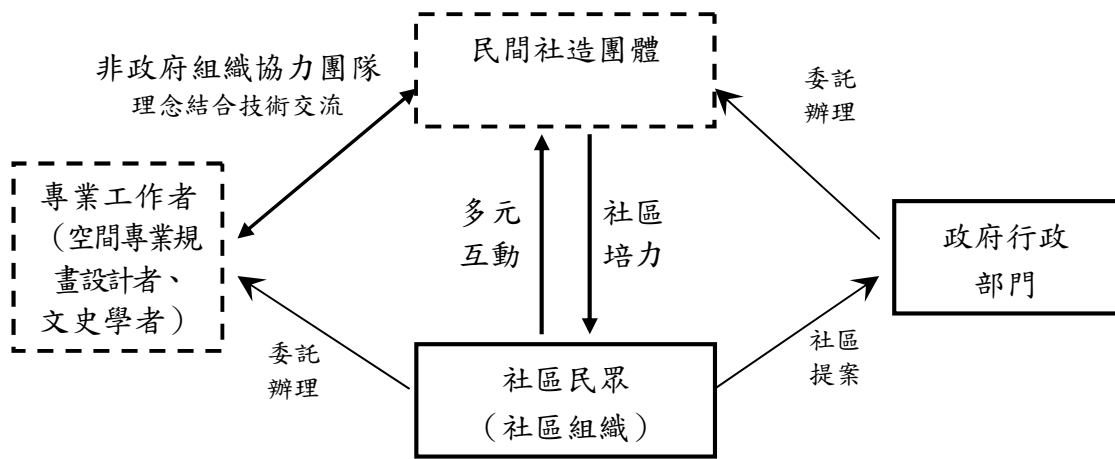


圖 1-1-1 社區環境改造的參與主體關係

資料來源：本研究整理

社區環境改造的推動對於政府、非政府組織，及社區民眾而言，應是多元互動與相互學習的過程，而社區民眾對社區環境改造的持續參與動力則建立在有效的社區培力，進而形成具有實際行動能力的學習型社區。理想的社區環境改造提案應該有社區民眾的積極參與、非政府組織協力團隊的認真投入，更要有政府部門的行政與經費支援，各參與主體相互扶持，共同學習成長，搭配實際行動，方可朝想理想社區願景邁進。

⁴本文所指的非政府組織其定義請參見本章第三節。就其涵義，本研究將現有從事社區營造與環境改造工作的非以營利為目的的民間社團、專業工作者、文史工作室，以及接受政府委託辦理各項輔導、培訓計畫的單位或個人視為廣義的非政府組織。

第二節 研究目的與課題

經由前述研究背景與研究動機的說明，我們可以了解社區總體營造其實就是台灣在從傳統工商的產業型社會中轉型為現代知識經濟的服務型社會所不得不走的一條路。然而，啟動的過程雖然有部份是因為行政部門與在地菁英份子的覺醒，但不可否認的是，仍有強大的壓力來自於國際社會的潮流趨勢。在過往的台灣發展歷史中，大有為的政府是推動國家成長的主要力量，而由政府主導的計畫經濟體制，更是社會發展的重要推手，固然其基本出發點皆以追求及實踐「公共利益」為目的，但是，缺乏基層民眾與非政府組織的參與，卻使得大有為的全能政府在面臨社會結構的變化以及政府權力的過度擴張，以致缺乏應變能力及民眾的過度依賴等困境，必須開始思考公民權的伸張，以及市民社會（civil society）的建構等課題。

反映在社區營造相關計畫推動執行的實質層面，如前所述，則可歸納為兩個層次的問題。第一層（或者說上層）為所謂的「戰略」層面，關注的重點在於政府、非政府組織，與社區民眾的角色定位的設定，與功能任務賦予，這是一個動態的互動過程，亟需釐清與探究；第二層（或者說下層）為所謂的「戰術」層面，雖然項目龐雜牽涉廣泛，但是其中最重要的一項應屬如何有效推動社區人才培育，以建構具有實際行動能力學習型社區，持續推動社區營造的工作。究其關鍵課題，應在於社區人才的培育方式是否適切、有效，且能內化為民眾生活與行為的一部份，形成「生活文化」。

基於上述的問題意識，對於本研究所關切的民眾參與社區環境改造的面向來說，有幾點值得進一步深入思考與探究的問題，茲敘述如下：

第一是從全台普遍推動的基於社區營造理念的社區環境改造工作來看，政府與民眾似乎賦予非政府組織極重要的任務與權力，究竟非政府組織是否適合扮演此等角色？如何扮演？有無能力承擔這些功能？限制何在？以及會不會對於台灣社會產生什麼樣的影響與轉變呢？

第二是政府公部門、社區民眾與非政府組織在共同進行推動具有特定空間規畫設計專業知識及技術能力需求的社區環境改造工作時，特別容易因為資訊不對稱、資源由少數人把持，以及利益團體介入等狀況，影響工作的成效。所以，三個參與主體間應如何互動以避免相互牽絆？又該如何相互扶持，以提升效益？以及在動態的運作過程中，是否會有角色、定位、功能、任務轉變的可能？

第三，從社區營造初期的宣誓目標之一的「造人」到民眾參與社區環境改造工作中「社區規畫師」運作時對於人才培育的重視，各參與主體的認知與經驗的學習成長已經被視為是成敗的重要關鍵之一。因此，持續學習成長的動機與動力如何發生與維持？現有課程的學習效益如何？是否有更適合在地社區民眾需求的教學方式？以及是否能促成實際的行動能力？

基於上述的思考脈絡與提問，本研究將以苗栗縣民眾參與社區環境改造的過程為研究個案，希望達成如下之研究目的與課題。

一、研究目的

本研究主要係對一般民眾參與社區環境改造的過程中，如何結合包含非以營利為目的的民間社造團體、專業技術工作者所組成的非政府組織協力團隊，善用政府行政部門的支援，共同研擬社區願景，規畫社區環境改造方案在實際執行時，就實施過程與相關機制做一深入的探討。並以社區民眾由下而上營造具有整體性、獨特性的優質社區環境景觀，進而促使社區空間的合理使用與整體都市環境之景觀改造，以符合民眾真正的需求，成為一個真正由「民眾參與」而形成完整的知覺的、理解的、生活的三元生活環境空間（台大建築與城鄉研究所，1994）為主要理想依據。是以，本研究之研究目的如下：

（一）探討民眾參與社區環境改造實際運作過程中各參與主體間可能產生之互動關係，如：

1、行政部門、社區民眾，以及非政府組織等個人或團隊的參與運作主體間的角色扮演與功能研究，以及相互協助整合運作的機制。

2、以苗栗縣社區規畫師的運作模式為研究主體⁵，探討代表非政府組織角色的「社區規畫師工作團隊」與各參與主體在民眾參與社區環境改造過程中的的互動情形與角色、定位、功能與任務的演變。

⁵ 以苗栗縣為研究主體的理由，詳見第三章說明。

3、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。

(二) 以苗栗縣的案例，探討適合在地歷史人文特性與民眾需求的社區培力 (community empowerment) 方式。

(三) 藉由苗栗縣個案的研究分析整理，提出可供參考的民眾參與社區環境改造之建議操作模式、具體實施步驟與有效推動機制。

二、研究課題

本研究從探究社區總體營造的發展歷程開始，檢視影響民眾參與改造社區環境的因素為何，以及民眾參與社區環境改造過程中與各相關參與主體諸如：各級政府行政部門、非政府組織，甚至在地社區組織（如社區發展協會）之互動關係。尤其是上述的互動關係是否即為影響民眾參與社區環境改造工作的成敗關鍵？同時，在民眾參與社區環境改造過程中，有哪些因素具有決定性的影響？從社區總體營造的理念來看，民眾透過「社區培力」的過程，是否就能有效的促成真正的「民眾參與」？

上述的研究課題，長期以來困擾著從事社區營造與社區環境改造工作的第一線實務工作者。許多學者基於民眾參與的核心價值，堅持「由下而上」推動社區總體營造的理想，但是在過往的相關研究結論與實際操作經驗，卻未必盡如人意。實際的狀況是，政府單位無論在政策的推動、方案

的策劃、計畫的執行，以及作業要點的訂定，仍舊是以「由上而下」的思維，居於主導的地位，企圖以權力與資源的配置，誘使地方政府與基層社區民眾的被動參與投入。同時藉由扮演「非政府組織」角色的所謂專業協力團隊強化其運作執行的順暢，是以各個參與主體間的互動情形與權力及資源的分配有著密不可分的關係，也正因為如此，所有的紛紛擾擾也圍繞在權力及資源的分配上，而使社區民眾忽略了民眾參與的真實內涵與意義。

然而，從民國 87 年由代表「非政府組織」的民間社團與部分代表「專業者」角色的學者專家所共同推動的「知識解放、建構公民社會」的社會運動，在短短的五、六年間，在全台灣成立了七、八十所的社區大學，又讓我們看到一線曙光⁶。亦即，從社區大學的發展模式看來，由專業工作者與民間社團所組合的廣義的「非政府組織」新近發展的「社區培力」⁷論述應可對於民眾參與社區環境改造的工作具有相當的參考價值，尤其是植基於社區民眾自主學習成長的培力過程，似乎已經成為社區民眾持續參與投入的動力來源，更是值得深入探討課題。

因此，本研究預期在前述的思維基礎上，聚焦於民眾參與社區環境改造過程中，各相關參與主體間的互動演進歷程以及各參與主體如何相互培力以持續推動相關工作。具體的研究課題如下：

(一) 基於社區總體營造理念的民眾參與社區環境改造工作，其參與

⁶ 目前社區大學的運作經費主要來自於教育部及地方政府，且教育部已經開始研擬對於廣設於全台的社區大學進行評鑑工作，後續影響殊難預料。

⁷ 請參見第三節名詞釋意與界定有關社區培力的說明。

主體（政府、社區民眾、非政府組織）在參與過程中所扮演的角色、定位、功能與任務。

（二）各參與主體在參與過程中的互動狀況與演變歷程，及對於其所扮演的角色、定位、功能與任務執行的影響與轉變。

（三）各參與主體在參與過程中的角色、定位、功能與任務是藉由何種機制促使產生轉變與持續投入的動力。

（四）假設社區培力是提供前述參與主體持續產生互動演變與實際參與投入的重要機制，如何能夠建構有效的社區培力機制。

第三節 名詞釋義與界定

以下就本研究所探討的課題中主要涉及的名詞予以一般性的解釋及界定其在本研究中所具有的特殊意義與說明⁸：

一、社區 (community)

社區一詞是由英文 Community 翻譯而來，日本人將其譯為共同體。究其英文 Community 是源自於拉丁文 Communis，意指同胞或指共同的關係及感覺或者是指共同的事物 (Nisbet, 1977: 482)。社區的定義非常的多，不同的專業領域對社區也有不同的解釋，譬如以社會學的觀點來看，社區指的是空間上或地域上的一個社會組織單位，他們之間有心理的凝聚力或對此單位的歸屬感 (Encyclopedia of Sociology, 1974: 52)。或者依照龍冠海 (1976) 所指，社區為存在一有限的地域內並從事共的互賴生活的一個人口集團。另從都市計劃專業的角度來看社區是指一群人居住於一特定範圍內，而且他們共享一些與生活有關的利益 (都市計劃用語彙編, 1991: 93)。此外，G.A.Hillery (1995) 在分析過 94 個有關社區的定義後，他發現大家對於社區的性質，除了共同有社區居民的概念外，幾乎沒有一致的見解。甚者，社區一詞在應用上，有時會與社會、社會組織或社會體是同義

⁸ 部分名詞請參見第二章民眾參與社區環境改造論述部份。

的。然而，比較具體的說法是根據「社會工作辭典」的解釋，社區應包括有下列幾個要素：有一定疆界的人口集團；居民具有地緣的感覺，或某些集體意識與行為，具有從屬感（felling of belongingness），大家均感互相隸屬、互相依賴，有共同的目標，採取集體的行動來達成；有一個或多個共同活動或服務的中心。

綜上所述，個人將社區分為三種層次的意義：

（一）一定實質環境界限的社區：著眼於其共同的地理、機能及服務功能設施為具體之結構，是最根本的社區形成基礎。

（二）心理層面認同、互動的社區：居民在主、客觀的標準上皆能感受到在一個特定團體內的定位，比如在意見、信念及價值觀。

（三）行為層面共同、相似或聯合行動的社區：社區成員不但在地域上屬於同一疆界、心理上認同所屬，更進一步積極與對所面臨的事件經由共識達成，採取集體的行動，使社區發展的功能充分發揮。

二、民眾參與（public participation）

「民眾參與」是近年來政府部門非常重視的「概念」，舉凡大型公共建設到社區小公園的規畫都強調以「民意」為依歸，然而真正的民眾參與卻不只是單純的民意調查、政策討論或公聽會（都市計畫專業用語彙編，1991：46），美國社會學者 Arnstein（1969）即提出民眾參與的程度可分為

三階段、八等級，從無參與到完全參與⁹。而民眾參與的方式也具有相當的
 多樣性，從簡單的民意調查到較複雜的成立組織、公民投票等，不僅在參
 與的方式上不一樣，其所代表的實質意義也不同，若從參與的主導權與參
 與主體兩個向度來分析（陳桂香，1996：48），則在主導權部分可分為政府、
 民眾與非政府組織¹⁰，而參與主體則可簡單分類為團體與個人（表 1-3-1）。

表 1-3-1 民眾參與方式表

		參與主導權		
		政府	社區民眾	非政府組織
參與主體	團體	公聽會、民眾代表委員會	社區組織、利益團體、集會遊行	專業服務團隊、學術團體
	個人	公民投票、選舉、公告通知	陳情、訴訟、媒體 Call-in	學者、專家、意見領袖

資料來源：參考陳桂香，1996：48，及本研究整理

雖然民眾參與的方式可以概略的區分如上表的幾種型態，但在實際的
 動態運作中則多是交互的影響，且參與主體和主導權的認定也不容易，一
 般而言參與主體中「團體」的參與比「個人」參與來的直接而有效，影響

⁹ 詳見圖 2-2-2 Arnstein 民眾參與階梯表。

¹⁰ 依照陳桂香的分類，民眾參與的主導權僅區分為政府與民眾二類，然依陳亮全（1995）的相關調查顯示，有為數眾多的民眾參與個案是由屬於第三部門的專業團體所主導。此處所指的非政府組織可簡單定義為當事者以外立場超然之團體或個人。

力也較大。主導權部分若有超過一個以上的單位參與的話，則多以所擁有的資源來決定所能主導的程度高低。而目前多屬於政府主導下的民眾參與則面臨有缺乏整體配套的法令依據、資源整合不易及參與機制不良等問題（傅優慈，1995：36），但在數量及參與程度上已有大幅的提升，過往單向式、象徵性的參與方式已逐漸無法滿足民眾的需求。然而在現階段提升民眾參與層次的過程中，不可避免的又多會面臨到各參與團體或個人間由於理念、動機或是利益的不同而產生衝突，嚴重影響到最終目標的達成，我們從台灣近年來不斷發生的民眾抗爭事件可見一斑。所以，若能在民眾參與的過程中經由學習諸如溝通、協調、合作等方式，以漸進的程序消弭紛爭，達成協議，將是民眾參與能否成功的關鍵（王本壯，1995：107）。

此外，本文內所指之「民眾」，乃以一般社區居民視之，並不限定為「公民」，蓋因公民係指具有國民身分中，符合一定法律條件的人，例如憲法第130條之規定。而參與社區營造相關事務應屬自然人的基本人權之一，所以，應視為所有居住於這塊土地上的居民皆得參與。其它有關「民眾參與」的詳細論述，請參見第二章第二節。

三、行動研究（action research）

1930年代，美國社會心理學家 Lewin 提出「行動研究法」（action research），其認為「研究中應有所行動，行動中應有所研究」（陳伯璋，

1990)，亦將行動研究定義為「將科學研究者與實務工作者的智慧與能力，結合在一件合作事業之上的方法」(張世平，1991)。

行動研究是結合行動與研究的一種研究方法，亦即「情境的參與者」基於實際問題解決的需要，與專家、學者或組織中的成員共同合作，將問題發展成研究主題，進行有系統的研究，以講求實際問題的解決(陳伯璋，1990)。而「在行動中研究」(research in action)、「為行動而研究」(research for action)及「由行動者研究」(research by actors)則為行動研究的三項特徵(吳明清，1994)。行動研究的主要功能則為增進教學者從事教學革新之能力與鼓勵教育工作者結合理論與實務進行課程行動研究(蔡清田，2000)。

「行動研究」的實際運用從40年代起已經將近70年，一般而言，有關教育的實證研究通常採用較大的樣本，以更嚴謹的科學程序進行，期望研究成果可以作為整體趨勢的推論。只是這類研究常常曠日費時，並且不易協助教育實務工作者解決日常面臨的問題。以行動研究做為研究方法，較少涉及理論驗證，反而偏向從實務面建構理論。尤其研究者即是參與者，很難保持「相對客觀性」，但是這正是行動研究的特質：從實務工作者的立場出發，進而努力改進其專業領域的社會行動歷程(蔡清田，2000)。行動研究成果主要是對現況的反省與改進建議，以促成專業的成長，而非試圖得出一個「震宇性原則」；其是透過在特定的真實情境中行動、評估、規畫、再行動，以改善現實困境之研究方法。

四、社區主義 (communitarianism)

社區主義者認為目前社會存有公民疏離感甚為嚴重的虛假民主體制，是以其主張應該建立包容性的社區。這樣的主張用意並不是要恢復傳統自給自足的小型社區，而是要呼籲政府或掌權者重視道德聲音與社會連帶目標的社區形式，亦即公民能夠充分參與、知悉，並共同分擔責任與義務的社區。換句話說，社區主義的理想在於建立一個民眾能夠完全參與，且具有高度公民責任的強勢民主 (strong democracy)。在強勢民主體制下，公民具有充分的自主權，並能決定公共事務。

社區主義的內涵可以從四個角度加以瞭解 (Fox & Miller, 1995; 轉引自林振豐, 2001)。首先為「自我」，社區主義者延襲亞里斯多德的看法，認為人是社會政治的動物，人只有在一個秩序良好的社區中才可以發展。再者為「社區的首要地位」(the primacy of community)，社區主義者在解析個人行為與活動時，社區歷史系統與脈絡就具備相當特殊的意義；因此，社區扮演一個相當重要的因果關係角色。社區主義者認為，社區及其成員本身所具備的利他主義、社區關懷、團體情感並非是特殊的現象，而是普遍的特質，發揮這種普遍性的特質才可救治市場弊病。第三為「道德與品德的目的論」(Teleology of Virtue and Character)，道德與品德等內在特質的培育乃是秩序良好社區的目標，一個人並不是與生俱來就具備高尚的道

德，也不是發育成長，受過教育之後就逐漸具備道德感；個體必須積極投入社區活動，與其他成員進行對話，發展共識，經過這種社區活動的歷練過程，個人的自我才能獲得完全的培養。因此，人類是政治的動物，絕非是僅具備物質需求，而是具有完全精神的成熟感。最後則為「實務的智慧」(practical wisdom)，獨立的、擴大自我利益自我乃是奠基於一個完全理性的社會科學，這種學科假定擁有一雙無所不知的神祇的眼光；事實上，這是不實際的智慧。社區主義者認為，要建立一個秩序良好的社區必須仰賴實務的智慧，這種智慧係經由與社區成員之間的長期互動與自我修正其自身行為才可以得到。

五、契約學習 (contract learning)

「契約學習」是一種以學習者為主體的教學方式，其目的在培養學習者「自我導向學習」(self-directed learning)的能力。透過學習者與教學者共同擬定「學習契約」，以協助學習者透視其學習的結構；經由(一)學習目標的設立、(二)資源的尋找與(三)學習成果呈現及評鑑，以滿足學習者個別的學習需求並達到實際解決問題的目標(Knowles, 1986; 張秀雄, 1995; 徐世瑜, 2002)。換句話說，契約學習是「以學習者為中心」(learner-centered)，學習者在自主及富有彈性的學習環境中進行學習，透過教學者或同儕間的協助，進而對自己學習的過程「作主」並「負責」；在

契約學習的過程中，學習者為自己「規畫」學習過程，且清楚地知道自己的學習目標、學習方式、學習資源、學習結果與應付出的努力。

契約學習不僅能運用在正式或非正規的學習情境中，在學習型組織中或組織要進行計畫時亦能應用之，並同時可協助提供學習者建構自主且量身訂做的學習情境，在學習者釐清自己的學習需要後，透過設計學習及自我導向的學習，使自己能主導並對學習過程負責。

六、非政府組織 (non-governmental organization, NGO)

「非政府組織」，意指政府體制外，不同於企業的組織，一般稱為「第三部門」(the third sector)，又因其非營利性質，亦被稱為「非營利組織」(non-profit organization)，在不同的時、空環境下各有其慣用的名稱，惟多數學者認為其本質並無太大差異，可以廣義的非政府組織統稱之。江明修、陳定銘(2000:156)將之定義為，一個非政府且非商業性的組織，是一個獨立的部門，以公益服務為主的組織，並符合公共行政所謂之「公共性」特質，亦即具有公共服務使命與積極促進社會福祉，不以營利為目的之民間公益組織。Gidron、Kramer及Salamon(1992:18)以資金及指導提供者(a provider of fund and direction)與服務提供者(a deliver of services)兩項度探討非政府組織與政府間之關係模式，其將之分為政府主導模式、雙元模式、合作模式與第三部門主導模式四類。

七、社區規畫師 (community planner)

「社區規畫師」運作自 1997 年從台北市開始發起，1999 年正式執行，2000 年引進新竹市，2001 年全國擴大實施，到 2002 年達到高峰，全國有 19 個縣市同時推動，爾後即漸生疲態，2004 年全國僅有不到一半的縣市(11 個)仍在持續推動社區規畫師的運作，然而根據本研究針對各縣市業管單位的訪談與調查，大多數的縣市均肯定社區規畫師的運作成效，惟因專業人力投入不足以及補助經費逐年縮減等因素致使難以為繼。其中最重要的關鍵仍是在於「人」的因素，例如：社區規畫人才的培育部份無法產生可累積的成果，以及在地的社區規畫師工作團隊欠缺持續運作的動力，凡此種種皆為本研究所關注的課題¹¹。

八、社區總體營造 (community infrastructure establishment)

「社區總體營造」自 1994 年正式成為官方的政策性名詞，依據文建會的定義，社區總體營造在於強調全面性、整體性的提升民眾的生活品質與文化內涵。本研究於文內提及社區總體營造時為顧及文意的流暢與可讀性，亦採用「社區營造」或者「社造」替代之，然而在實際的社區總體營造推動歷程中亦發現廣泛使用「社區營造」或者「社造」替代社區總體營

¹¹ 有關社區規畫師的詳細說明請參閱第二章第二節

造約為 2002 年後，行政院文建會開始推動「新故鄉『社區營造』計畫」，而學者們使用於正式學術論文中除了文字精簡的考量外，亦有宣告「總體」兩字在歷經 10 年的宣導推動後，已經不需要特別強調的含意。

九、社區環境改造 (community environmental improvement)

以台北市為例，民眾參與社區環境改造可分為下列四種情況(陳亮全，1995：106-107)：

- (一) 實質空間品質改善與環境關懷。
- (二) 空間象徵意象生產與歷史記憶保存。
- (三) 法規、制度研擬、制定及審議、協調。
- (四) 理念宣導與教育學習推動。

而其中又以第一種實質空間改造的民眾參與情形較有成效，但也最容易引起爭議。因為一般民眾所參與改造的實質空間多屬社區居民所共有的生活空間，換言之就是居民日常活動使用最多的，位於住戶自宅附近的戶外鄰里空間(劉德雲，1984：6)，也是社區中居民可及性最高而支配性最低的共有空間(都市計畫專業用語彙編，1991：27)。這類空間通常在改造過程中會面臨極化的意見反應，若不是因為使用者眾而意見紛歧，就是無人聞問而閒置無用。

十、培力與社區培力 (empowerment & community empowerment)

“Empowerment” 一般被翻譯為「培力」、「賦權」、「充權」；培力這個理念的發展，可追溯於十九世紀末的美國社會工作領域，當時，社會工作這項助人的專業屬發展之初，即提出對弱勢或受幫助的民眾進行培力的概念。至此之後，培力這個概念開始被用於女性主義、種族人權提倡等與人權或政治權力相關的範疇中 (Simon, 1994)。

本研究認為，“Empowerment” 的過程是一循序漸進且需藉由一「教育學習及培養機制」介入始得完成，而非透過「充入」、「賦予」或「授權」可以達到的。是以，本研究統一將“Empowerment” 稱為「培力」。Gutierrez 將培力定義為，透過增加個人、人際及政治的權力，得使個人和社區能夠採取行動來改變所處的生活環境 (Dubois & Miley, 1996)。在 Gutierrez 的定義中可以發現，培力不僅只使民眾擁有權力，還要使民眾有「行動」的能力，而民眾擁有權力及能力後，得藉由個體或集體力量的整合 (社區培力) 來參與國家政策的制訂與執行。將社區培力的理念放在台灣政治體系的歷史脈絡中來看，台灣過去在片面權力的政治體系下，使行政效率不彰、國家及公民權力不平等，政府確實有透過社區培力的機制促使社區民眾形成社區組織，以團體的名義及力量參與公共政策執行的必要性。

第四節

研究特色、流程、範圍與限制

一、研究特色與流程

本研究相較於以往相關社區總體營造或者是對於有關民眾參與社區環境改造的研究，比較重要的特色在於：

（一）擺脫抽象的理論探討，藉由長期的實務工作經驗與觀察，試圖導引出可供參考，植基於本土現時社會環境的民眾參與社區環境改造論述。

（二）採用不同於以往理論研究（theoretical research）及評鑑研究（evaluative research）的方式，本研究因應研究主題的特性採用行動研究的方式，從實務的現象入手，有系統的描述、詮釋、探究事件，並且於研究過程中尋求改善（行動），而使之更好（目的）。

（三）鑒於相關的研究與論述多集中於探討社區總體營造個別案例的推動過程中，個別參與主體權力的重置或再分配等的課題，且大部分偏向某單一面向（如社區產業、環境景觀等）的驗證。是故，本研究雖然受限於研究課題的本質仍從苗栗縣的個案研究入手，但所關切的課題則特別針對各主要參與主體間的動態互動關係演變歷程，與深入有關社區環境改造時社區培力的課題研究。蓋因社區營造所面臨的困境與瓶頸，大多來自於各參與主體間的動態互動關係未能順暢發展，以及社區培力的成效未能累

積成長，因此，本研究從跨領域的社區教育面向入手，嘗試探討可應用於民眾參與社區環境改造的在地參與主體的互動關係與社區培力模式論述，相信可提供後續相關研究一個參考的基礎。

整體研究流程部份，統分為四個階段；首先是研究主題確立階段，包含有研究目的、研究課題、研究範圍與研究方法的初步確定與認識，研究者主要是透過從 1994 年開始長期投入國內社造推動工作的過程中，所累積的分別在於基層社區、鄉鎮市層級、縣市層級，以及中央部會操作的實務經驗，所觀察發掘的各種現象進行歸納整理主要的問題意識，並確立整體研究主題。

第二階段則是文獻回顧及理論建構階段。本階段針對第一階段所確立的研究主題進行廣泛的相關文獻回顧以嘗試建立本研究的初步理論架構，本研究分別從民眾參與的相關理論及國內外推動社區總體營造的研究論述中建構政府、非政府組織，以及社區民眾等三參與主體間的理想關係，作為本研究的理論基礎，進而再透過相關文獻的探討，深入瞭解在前述基礎上，各參與主體在社區環境改造課題上的角色定位與相互關係，並且如何因應現今講究知識經濟與全球資訊化的社會趨勢。藉由相關的論述，本研究認為台灣地區長期以來推動的社區總體營造運動，仍然侷限於「上下互賴」關係，也因此造成大部分計畫推動與持續的困難。要改變這樣的狀況唯有在參與主體間形成「三角互補」的理想關係，方有可能成功。而要逐

步建構理想的「三角互補」關係，則必須經過有效的「社區培力」過程，將參與主體間的關係，由「上下互賴」漸進式的轉化為「水平互動」，再逐漸發展成「三角互補」關係，應是永續推動社區環境改造的關鍵。

第三階段是研究設計與操作執行階段。不同於以往相關研究採取理論研究或評鑑研究的方式，本研究基於研究者個人的特殊條件與實踐(praxis)能力，以及研究主題與研究目的的設定需求，採用行動研究的方式，希望運用行動研究經由不斷的計畫、行動、觀察、反思的循環研究過程¹²，對於各參與主體間的互動關係以及所扮演的角色、定位與功能有清楚的觀察與認識。研究過程中為因應行動研究循環螺旋式(spiral)的變化類型，除持續結合文獻回顧、深度訪談、問卷調查等各類研究方式，並強化有關系統性觀察、反思與回饋及成果評估與檢驗的工作。本研究於探討社區培力的研究部分引入「契約學習」的理論與操作模式，試圖提供行動研究最重要的價值所在：改善實務工作並促進知識的擴展，進而建構新的論述。

第四階段是研究成果結論與建議階段。一般而言，行動研究是一種持續性的研究過程，螺旋式的研究循環將越具體、明確的呈現研究成果與建構知識，本研究受限於人力與時間，僅針對第三階段所形成的階段性成果進行整理、分析、反思與修正，進而建構出本研究的結論與建議。本研究流程如圖 1-4-1 所示：

¹² 詳見第三章第一節之二：研究架構與研究設計。

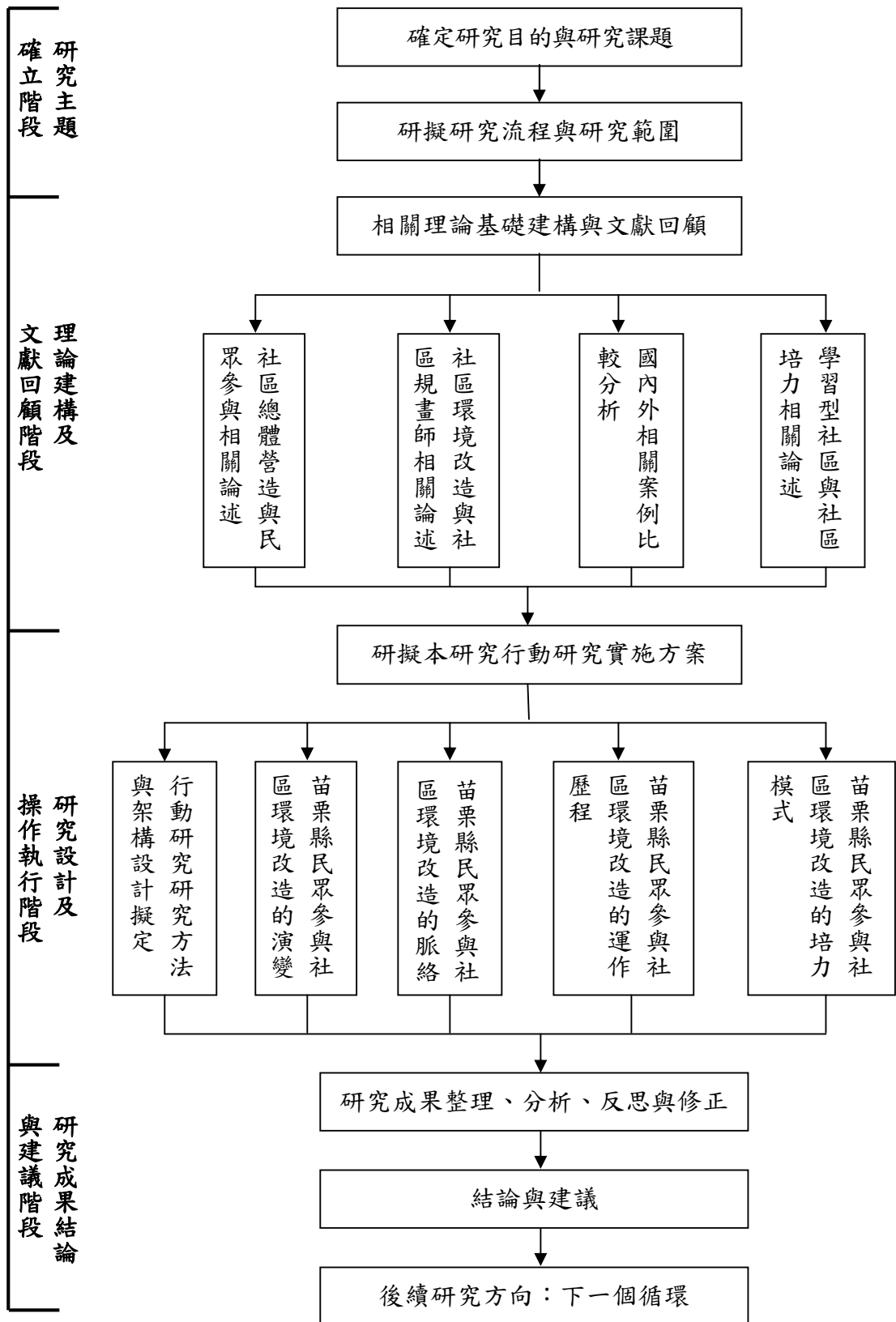


圖 1-4-1 研究流程圖

資料來源：本研究整理

二、研究範圍與限制

(一) 研究範圍

1、研究場域

- (1) 本研究採用行動研究，以研究者所負責主持的「社區規畫師執行計畫」的苗栗縣為研究場所；苗栗縣位於台灣省北、中部鄰接處，屬於鄉村景觀較明顯的農業縣份。
- (2) 研究中選擇國立聯合大學創新育成中心（計畫執行單位）為社區規畫師工作團隊進行培力工作的地點，其原因主要為相關的課程進行、會議召開與工作坊運作多集中於此。此外，由於研究進行過程中的需求，發現部分社區活動中心、聚會場所或社區規畫師工作團隊的駐地工作坊，亦可利用為社區培力的實驗場域。

2、研究對象

- (1) 以服務於國立聯合大學的計畫主持人及專案研究助理為研究參與者，並以研究參與者在 2001 年到 2005 年推動苗栗縣社區規畫師執行計畫專案為研究焦點，本研究根據研究參與者的專業背景、參與社區總體營造相關推動工作的經驗，以及參與計畫執行的狀況，擬定促進社區培力的行動研究方案。
- (2) 由於參與培力的各參與主體，如社區組織代表仍有一定程度的認

知差異，故本研究將研究對象設定在經過初步篩選的成熟型社區

¹³組織代表（社區民眾）、被主動邀請肯定其專業能力的專業團隊

（非政府組織），以及縣市與鄉鎮層級的業務承辦人員（政府）。

藉由參與研究者長時期的與其相處互動，將更能瞭解其感受與體

驗，並可進行較深入的互動觀察與評估分析。

3、研究時間

行動研究方案的執行是屬於專案計畫的工作事務範圍，為了配合研究的進行與論文的寫作，以及計畫進行的期程，本研究關注於社區培力部分的行動方案執行時間，乃自 2005 年 3 月到 2005 年 10 月，正式研究的部份是 8 個月。而有關民眾參與社區環境改造過程中參與主體間的互動演變部份，則由於透過文獻資料的搜集回顧、各項會議紀錄、反思摘要記錄、心得筆記、影音紀錄存檔及政府部門相關文件資料等可追溯自 2001 年 8 月苗栗縣首次開始推動「社區規畫師培訓計畫」到 2004 年 12 月底，「苗栗縣社區規畫師執行計畫」（第 4 期）工作結束為止。

¹³ 苗栗縣於 2001 年開始推動社區規劃師工作後，第一年主要是以人才培育為主，第二年進階為建構社區規劃師駐地工作坊，惟因成效不明，是故於第三年開始，即首創三階段審查、培訓、輔導合一制，並對於參與的社區組織依其組織運作情形，參與投入程度等項目，評估分類為「潛力型社區團隊」與「成熟型社區團隊」兩大類，前者屬於初次投入社區環境改造的社區組織，在各方面均有待加強提升。而後者屬於具有社區營造基礎的社區，在理念、價值觀，以及社區意識皆有一定的程度，社區組織運作良好，民眾參與狀況也較優，與專業工作者的配合也較密切。詳見第三章第二節及第四章第一節

(二) 研究限制

本研究對於新接觸社區總體營造工作或參與社區培力的所謂「起步型社區」¹⁴及剛接觸社造相關業務的行政人員與理念尚未建立的專業工作者等未曾有過以及剛開始參與或操作社區營造相關執行計畫的個人或團體，暫不列入研究探討的對象，主要的原因是台灣推動社區營造的歷程已逾十餘年，從過往的運作狀況觀察，發掘新的社區，配合大量投注的人力與物力資源，再短期內塑造成一個社區營造的所謂「明星社區」，從來都不成問題。真正的問題是如何讓其光芒持續「發散」，而不是在政府停止資源投注與專業人力撤離後就「渙散」了。所以，本研究希望關注於探討具有社造基礎的各參與主體如何延續累積社造成果與自主學習成長。

此外，由於社區環境改造的過程中，各主要參與主體內部仍有差異存在，例如：政府部門即有不同部會、中央及地方政府的分工與層級差異；非政府組織也有接受政府補助的階段性任務組織與完全由民間自主投入的，以及為了特定議題如生態保育、終身學習等形成的專業社團，其參與計畫之動機與目的皆不盡相同；而社區民眾間也有派系、族群、宗教信仰、政治立場等的不同。本研究限於時間、人力及研究動機與課題的整體觀照與論述架構，對於各參與主體內部的異同影響暫不討論，並將其視為廣義概念下的代表主體，俾利整體研究工作進行與相關研究發現論述的建構。

¹⁴ 依據行政院「新故鄉社區營造計畫」政策說明書及「台灣健康社區六星計畫」說明書，將社區依照其推動社區總體營造的經歷由淺至深，區分成「起步型社區」、「潛力型社區」以及「成熟型社區」（又稱進階型社區或示範型社區）。