

第二章民眾參與社區環境 改造相關論述與文獻回顧

民國 80 年以降，台灣整體社會環境有著急速的變化，台灣在經濟快速發展下，民眾的「物質」生活有著顯著的提升；就 Maslow 的需求層次論（need-hierarchy theory）來說，人們滿足了物質層面的需求後，會產生「精神」層面的需求，舉凡：愛與隸屬、自尊與尊重、自我實現皆屬之（Maslow，1954）。因此，近年來民眾開始積極的參與社區生活環境改造的工作，從改善自己所居住的社區環境空間開始，進而學習尊重自然生態合諧共存，以達到社區的永續發展。換句話說，台灣民眾對於社區生活環境品質的需求有日漸增強的趨勢。在此潮流之下，行政院文化建設委員會率先於民國 82 年 10 月提出「社區總體營造」的理念與政策；文建會（1995）將社區總體營造定義為：

「社區總體營造就是以『社區共同體』的存在和意識作為前提和目標。藉著社區居民積極參與地方公共事務，凝聚社區共識，經由社區的自主能力，配合社區總體營造理念的推動，使各地方建立屬於自己的文化特色，也讓社區居民共同營造『產業文化化，文化產業化』、『文化事物發展』、『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的整合』及其他相關的文化活動。如此，因社區居民的自主與參與，使生活空間獲得美化，生活品質得以提升，文化產業經濟再行復甦，原有的地景、地貌煥然一新，而促使社區活力再現。」

綜合上述，社區總體營造，包括造景（社區環境改造）、造產（產業文化化、文化產業化）與造人（文化生活化、生活文化化）三部分。在社區總體營造的過程中，達到社區發展的「可持續性」(sustainability) 為社區居民致力追求的目標；而所謂的可持續性為，人們在自然系統的學習及生產系統在設計上的主動參與，這些參與可以讓人們在維持地球無數世代的維生能力之同時更具生產力 (Barkin, 1996；引自李永展, 2003)。這樣永續經營社區的觀念，讓社區營造成為社區中每一份子的工作，換句話說，社區總體營造就是社區民眾持續主動、積極參與社區的各項公共事務。也是台灣邁向現代公民社會的重要基石。

本章將從社區總體營造的相關論述談起，探討社區營造過程中參與主體間的互動關係，建構植基於社造理念的理想公民社會的型態，並以此範型為基礎，經由相關理論的閱讀，探討民眾參與社區環境改造的過程中，如何結合非政府組織與政府行政部門形成前述理想的互動關係，以及如何因應社會潮流的趨勢，確立多元組合、相互學習的學習性社區為支持此一範型的重要關鍵。而學習型社區的理想實踐，則在於非政府組織推動的社區培力能有效影響民眾參與社區規畫時能否具有知行合一的概念，把社區環境改造當成是社區每一份子的事。此外，經由國內外有關民眾參與社區環境改造的文獻與案例進行比較分析，以選取符合本研究目的與欲深入探索課題之研究案例。

第一節 社區總體營造與民眾參與

在現今的民主國家中，任何一項政策的推動運作都需要經過政策「制訂」與政策「執行」的過程始得完成。一般而言，政策制訂與執行的過程並無固定的程序或步驟，因為政治體系及社會脈絡的不同，會產生因地制宜的方式。分析德國、日本及台灣的社區總體營造相關行動（王惠君譯，1997；青年社區成長委員會主編，1998；韓選棠等譯，1998）後發現，各國進行類似於社區營造計畫時通常出現「由上而下」（政府主導）及「由下而上」（民間主導）的兩股力量；這兩股力量有時各自單獨運作，但是大多數時間是同時產生、相輔相成的。另外，因為社區需求及社會環境的不同，社區營造運作的方式與行政部門、民間組織所扮演的角色也會隨之異動，而各社區在異動的過程中所產生的細微變化也不盡相同。

要瞭解台灣社區總體營造進行的模式可從「行動的主體」開始，台灣社區營造行動的主體可分為三類。第一，社區民眾：居民以社區改造捨我其誰的心情進行社區營造的行動；第二，政府部門：基於國家永續發展的理念，以政策方案及計畫執行來推動社區營造；第三，研究機構與民間社團（非政府組織）：以地方文化保持與回歸的理念為基礎進行實際行動（黃世輝、宮崎清，1999）。正如上述，此三行動主體並非倚賴自身獨立的能力在進行社區營造的工作，而李永展（2003：194）也提出在處理較複雜的社

區公共事務時，各部門單獨運作的缺失與盲點，包括：公部門獨攬大權會造成行政效率不彰，民意代表制度的先天盲點常造成個人利益勝過社會公益，專業者自身知識與生活經驗的狹隘造成計畫執行的落差，社區民眾因資訊及經驗的不足造成參與意願低落。申言之，各有行動限制及缺陷的三個行動主體，唯有透過溝通、協商、合作，方能達到三贏且因地制宜的建構「公民社會」的社造最終目標。

在上述三類行動主體中，除了政府部門與社區民眾外，「非政府組織」在社區營造中扮演著積極且關鍵的角色（圖 2-1-1）。楊明珠（2003）提到日本「三井物產戰略研究所」輔導社區營造大多採行導入非政府組織的方式；而文建會（1999）亦認為國內的非政府組織（舉凡，專業團隊、文史工作者、基金會、工作室、學校研究單位等皆屬之）在社區營造相關計畫中居於顯著重要的地位。但是，非政府組織在政府與民間的上下垂直關係中，仍有其結構上的困境，諸如在接受政府任務委託後，未能有效執行導入社區，或是雖然接受到社區民眾的直接訊息傳遞，但在建構知識回饋給政府做檢視政策時，又往往選擇性過濾訊息，報喜不報憂，塑造理想情境。事實上，在社造進行十餘年來，不僅政府及社區民眾在「嘗試及錯誤」（try and error）中學習，兼具專業協助者、培力者及協商者等性質的非政府組織亦在社區營造的過程中努力學習成長，客觀、中立的與政府及社區相互配合、溝通協調，以突破傳統社會結構與認知的障礙，達成多元互動的理想。

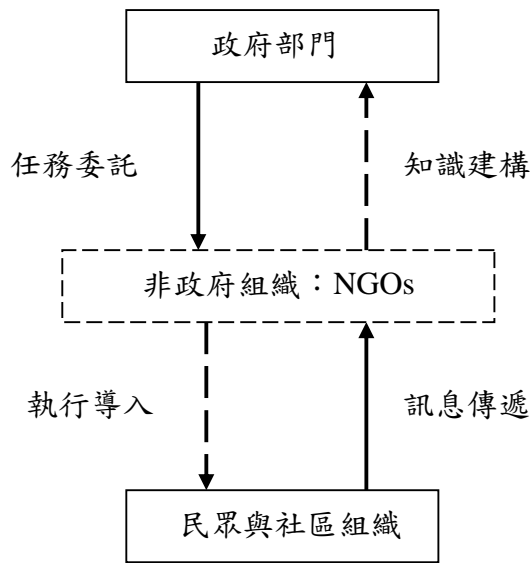


圖 2-1-1 由上而下及由下而上社區營造垂直力量圖

資料來源：本研究整理

綜合上述，社區總體營造為一個永續經營，具宏觀性、本土性、專業性及發展性的工作，唯有透過參與社造的三個主體（政府、非政府組織、社區民眾）相互間的分工合作及溝通協調，避免權力不平等的上下垂直關係，進而形成理想的「三角互補關係」，才能使社造工作獲得良好成效。

一、社區總體營造的參與主體

過去台灣進行社區總體營造相關計畫時，常是將計畫執行看為「由上而下」、「由下而上」及非政府組織三股力量的運行（圖 2-1-1）。瞭解台灣社區總體營造的發展歷程與特徵後，本研究藉由整理黃世輝、宮崎清（1999）、黃煌雄等（2001）、蔣玉嬋（2001）等相關文獻及研究者本身的

社區總體營造論述，歸納出台灣社區總體營造現行面臨的困境如下：

首先，從「政府行政面」來看，台灣社區總體營造執行多以「計畫」（新故鄉社區營造計畫、台灣健康社區六星計畫等）的方式推動，在計畫執行時搭配以相關的「作業要點」作為提案申請、經費核銷等行政程序的依據，然而無前例可循的「計畫」與「作業要點」往往難以適應各縣市地方社區不同的狀況，而滋生紛擾。在行政體系運作不健全下，社區總體營造開始出現執行過程泛政治化，審計、管考制度僵化及社區總體營造流於表面化（因為地方行政人員流動頻繁，是以為求短期內獲得績效，而僅重視硬體設備的提升）的缺失。再者，從「參與者部分」來看，社區民眾在社區意識未完全展開，且缺乏社區自主經營能力及專業組織協助下，社區總體營造常會出現見樹不見林及缺乏永續發展的執行成果。最後，從「資源整合及網絡」的觀點來看台灣的社區總體營造，可以發現在缺乏公共對話機制及平等的溝通管道下，社區總體營造常會造成資源浪費及部分社區民眾需求無法滿足的現象。換句話說，社區民眾、非政府組織及政府之間應透過心態的調整及「共同治理」（詳見下述「貳」之說明）能力的學習，從垂直依賴到水平互補，並瞭解民眾參與公共事務的真實意涵，進而在「三角互補關係」中進行社區營造的工作。

本研究試圖以政府、非政府組織與社區民眾間理想的「三角互補關係」的概念，來看民眾參與社區總體營造相關工作如社區環境改造計畫之模

式。透過文獻整理，本研究首先從民眾參與政策執行的必要性出發，瞭解社區民眾與政府部門之間的關係並說明政府如何透過「授權」與「使能」促使社區民眾有效參與社區總體營造計畫。再者，從福利國家危機、政府失靈、市場失靈、志願失靈與公民權的伸張來看政府與非政府組織互補的運作機制。最後，在社區總體營造相關計畫執行時，因社區民眾需透過集體力量進行行動，也需非政府組織的協助，是以可看出社區民眾與非政府組織間的相互協力的關係。綜上所述，在推動社區總體營造時，理想的運作模式應為政府、非政府組織與社區民眾處於「三角互補關係」(圖 2-1-2)，而此「三角互補關係」構成了三個參與主體間互動關係的基礎，也對於社區營造推動過程中，各參與主體的角色定位與功能任務，具有關鍵性的影響。以下詳細說明此立論基礎。

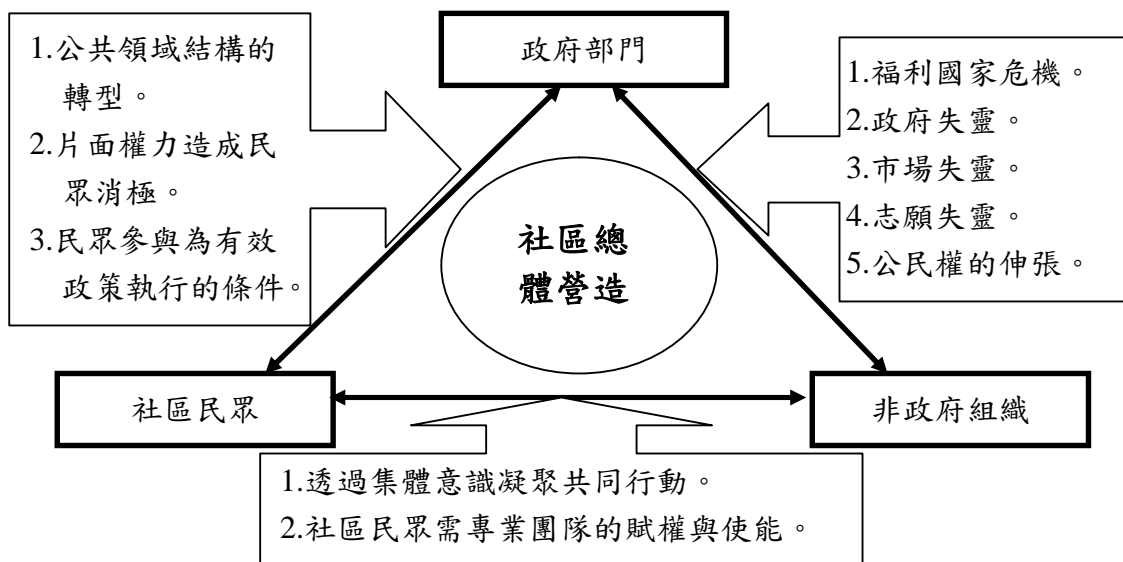


圖 2-1-2 政府、非政府組織與社區民眾之三角互補關係圖

資料來源：本研究整理

二、政府、非政府組織與社區民眾之三角互補關係

(一) 政府與社區民眾在社區總體營造理念下的互補關係

民眾參與公共事務和政策執行是實踐民主理念的主要方式，本段從公共領域結構的轉型、片面權力 (unilateral power) 及有效政策執行的條件三方面，說明民眾參與公共事務和政策執行的必要性；另外，從中亦可看出在社區總體營造的理念下，民眾與政府部門間互補的關係。

1、公共領域結構的轉變：協助社區民眾知行合一

隨著公共領域 (public sphere) 結構的轉型，民眾參與政治或公共事務的模式也隨之而變。在資本主義早期 (十八世紀)，民眾涉入公領域的程度逐漸提高，此時，理性的政治辯論與政治參與制度漸漸成形。Habermas (1989) 認為，當時的公民在自由、理性與民主的公共領域中，針對關心的公共事務可以進行批判的對話或辯論。

然相對於後現代 (post-modernity) 社會的今天，國家與私人企業掌管了公領域的主要功能使得公共領域結構出現變化，進而讓民眾參與公共事務出現了阻力。國家機關主導政策的制訂與執行，使公領域陷入被宰制的危機；而私人企業進佔公領域，將民眾的角色從政治的參與者，轉變為把政治、媒體當作文化消費的旁觀者。質言之，在代議制度及多元媒體的情

境下，民眾似乎擁有「知的權利」，然「實際行動」的權力卻在媒體形塑的「超真實」(hyper-reality)下被淹沒(許立一，2004)。

由此觀點來看台灣的社區總體營造現況，從1994年推動社造開始，行政部門逐步將社區營造的權力下放給社區民眾，民眾開始知道自己擁有改善社區生活環境的權力，社區營造也成為政府及民眾「共同的事」。當政府將社造的權力歸還於民時，民眾卻出現「知」與「行」之間偌大的斷層；其包括下述兩方面。首先為「知多行少」的斷層，亦即知道生態工法、社區總體營造及國家永續發展觀念的民眾並非少數，但能具體實踐及行動的人卻不多。再者為「知後該如何行？」的問題，此即民眾瞭解自己在社區營造的角色定位，卻不知該如何執行之(how to do)(王本壯，2000a、2000b、1995)。民眾擁有「權力」，卻沒有「能力」也無從「行動」，舉例來說，基於社區總體營造理念，並以「社區民眾」的參與為主的社區環境改造相關計畫就淪為以「專業團隊」、「私人企業」為主，進而造成缺乏主動性、在地性與文化性的困境(王本壯，2002、2000)；申言之，強化社區民眾具體的行動能力為推動社造的當務之急。

2、政府的授權與培力得以轉化因片面權力養成的民眾消極心理

另外，從「片面權力」的觀點亦可知悉何以台灣政府需要促發民眾參與政策執行。過往台灣政治體系屬政府集權，單一個體或少數人所形成的

團體握有權力，而其對權力的觀點抱持著「零和」(zero sum) 的理念，也就是權力是不可分享的，因為分享會造成固定的權力流失(McNeil, 1995)。

在上述「片面權力」的政治理念下，台灣社區民眾習慣消極、被動的面對公共事務，也將政府與民眾間不對等的權力關係視為理所當然，進而使得台灣社會出現消極自保及一盤散沙的混亂民主情況。然而，權力的總量並非固定不變的(Dubois & Miley, 1996)，集權政府如能將權力移轉給社區進行社區培力(empowerment)，將能有助於民眾參與公共事務，並協助政府治理，達成以民為主的理念。在社區總體營造中，社區培力可從「授權」(delegation) 及「使能」(enable) 兩個層次來看(圖 2-1-3)：

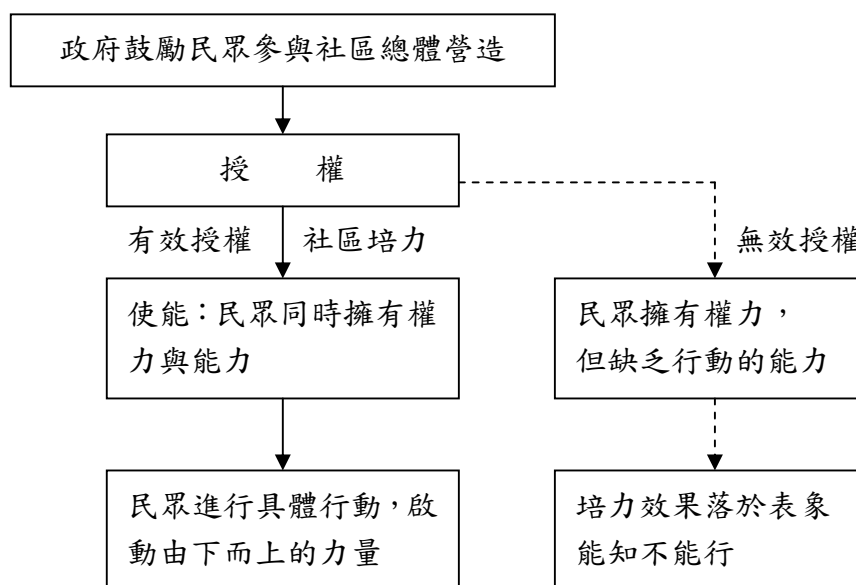


圖 2-1-3 政府授權與進行社區培力圖

資料來源：研究者整理

(1) 政府授權給社區民眾

政府進行社區培力的第一步是「授權」，政府應放棄過去零和的權力觀，改以權力共享的理念，藉由公、私部門的整合達到雙贏的結果；而社區總體營造相關計畫的推動即是最佳實例。授權一般被定義(柯進雄,1997)為，組織的上級主管或單位，將一定的權力與責任委授予下級人員或單位，以完成特定的任務。被授權者在特定的範圍內，能作相當自主的處理與行動，並對授權者負有報告的責任。

現今台灣城鄉風貌改造及社區營造相關計畫大抵就是在政府「授權」的上下級關係中進行，社區雖擁有自主統籌的權力，但在溝通管道不全、上位計畫目標與社區在地目標有落差及資源大多來自政府的限制下，政府與社區民眾只得在「妥協」中進行並非最佳決策方案的行動。社區行動如僅限於「由上而下」的官僚指令，常是表面的，且無法深入社區民眾所遭遇的問題核心(羅秀華,2003)。

(2) 使能

台灣社區總體營造的現行階段，只能說是「促發社區擁有自主行動能力」，而非完全由社區民眾自主進行社區再造(王本壯,2002a)。是以，為真正達到社區培力，使社區民眾有效參與計畫執行，促發社區自主的行動，

僅止於「授權」是不夠的，政府還必須進行「使能」的動作。政府不僅只要具有「授予民眾權力」(授權)的理念，更重要的是「激發或增進民眾的能力」(使能)。是以，使能是社區培力概念中的重要課題；Dubois 及 Miley (1996) 引述 Rappaport 所說的，透過家庭、團體、學校、社區等組織的介入，能使個人擁有自決及參與公共事務的能力，藉此，能減低民眾因社會不公所遭遇的不平等境遇。而羅秀華 (2004) 亦認為，透過「對權」(power to) 能使有些人 (政府、非政府組織) 的權力刺激及提振他人 (社區民眾) 的士氣與權力意識。

以台灣推動社區營造的歷程來看，一個介於政府與社區民眾間的非政府組織是有能力進行有效的社區培力；非政府組織的組織特性與理念，一方面，讓社區民眾的培力不僅限於「授權」的階段，另一方面，亦能激發民眾執行權力的意識，並在社會環境中落實具體行動。社區培力及促動社區自主力量的工作並非短期可成，過程中需政府、民間及相關組織協力配合；在現今台灣的政治體制下，由政府啟動社區民眾的培力是第一步，而達到社區民眾自我培力及自主進行社區總體營造行動則為首要的目標。

3、民眾參與為社區總體營造政策有效執行的要素

林水波及王崇斌 (1999) 認為民眾參與是政策有效執行與國家走向民主社會的條件。林水波及王崇斌 (1999) 認為建立或組成「具有治理能力

的機關」、得到健全「公民社會」的支撐及形塑具有和諧感的「執行結構」

(圖 2-1-4) 為政策有效執行的三大條件，而「民眾參與」在三個條件中，

分別扮演不同的角色與提供不同的功能，以下分而述之，以說明民眾參與

政策執行的必要性。

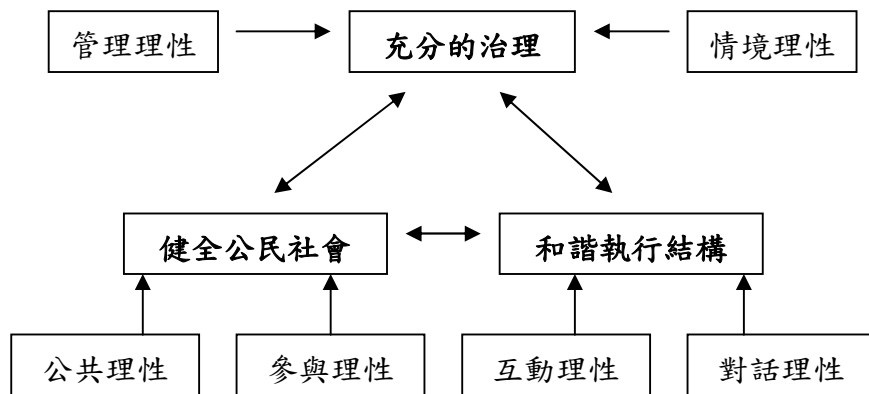


圖 2-1-4 政策有效執行的條件

資料來源：林水波及王崇斌，1999：181

一個「具有治理能力的機關」需具備訂定機關運作方向及整合發揮機關力量的能力；此外，一個有治理能力的機關還必須擁有「管理理性」與「情境理性」。管理理性是指在組織結構運作上保持控制、自主與合作的均衡，有效運用資源、專業分工，並在運作程序上兼顧正義與彈性；而情境理性為，執行機關必須對外在情境的要求、限制與變遷具備相當的認知與瞭解。以民眾參與社區總體營造工作來說，在此環節中，社區民眾可透過責任的分擔、資源的重整與任務的分配，使政府不再是計畫執行的唯一行

動者，進而達到人盡其才、地盡其利、物盡其用的效果；不僅如此，民眾參與政府計畫執行亦可提供必要的資訊，使政府機關瞭解民眾的需求與限制，以提升情境理性。

「健全的公民社會」為政策有效執行必須滿足的第二個條件，公民社會乃指政策執行所指向的基礎環境，而公共理性與參與理性為形塑公民社會的兩大力量。「公民理性」指的是個人與社群之間理想合宜的相互關係，而此種關係乃立基於一種利他主義(altruism)的情懷，即「公共精神」(public spirit)；個人做為社群中一份子的正式地位，亦即「公民資格」(citizenship)；社群成員間共有的歷史經驗與互動關係所產生的情感，亦即「公共情誼」(public friendship)等三點上。而「參與理性」為個體擁有充分的參與能力並進行理想而合宜的行動；在進行社造工作時，社區民眾利用治理機關所開放的參與管道、提供的平等參與機會，參與公共事務運作的過程，即可稱之。在健全公民社會的條件中，民眾參與社區總體營造工作應能激發公民能力，民眾藉此亦得確認及保障自己的公民資格，另外，還可滋長公共情誼及塑造公共精神；基於上述公民能力的建立，始能有助於發展及鞏固公民社會。

最後，政策執行必須要在成員間彼此信任、合作及具共識的「執行結構」下進行；而和諧的執行結構需具「互動理性」及「對話理性」，亦即，執行結構下的每一個體，在開放的言談情境中進行對等的互動、相互尊重，

以達到聽與說的平衡，在不斷的說、聽、思考的循環下，產生具創造力、行動力的知識與理念。民眾在和諧的執行結構下，如能擁有平等的參與機會，得使執行結構不至落於官僚的封閉環境，而能達到執行結構的開放性、合作性與互動性（林水波、王崇斌，1999）。在政策有效執行的示意圖（圖 2-1-4）中可以發現，社區民眾在政策有效執行過程中所扮演的角色，不僅是接受者，也是促動者、執行者與督促者。

4、小結：民眾與政府的互補關係

過往在推動社區總體營造時，常是在政府扮演「施」及民眾扮演「受」的結構下進行，政府因而感覺權力與資源似乎減少了；另一方面，民眾也會覺得自己在被動或受限制的環境中進行社區營造。要讓政府轉化零和的權力觀與促使社區民眾在社造的過程中扮演主動的角色，可以從「施與受」的關係，逐漸轉變成理想的「互補關係」；在「互補關係」發展過程中，社區與政府應互相補足對方的空缺，並在具有彈性的機制中產生「水平互動」，進而使參與主體在平等互惠及公開信任的情境下產生有效的行動。

（二）政府與非政府組織在治理觀點下的互補關係

在瞭解民眾參與政策執行的必要性及政府授權、使能、培力社區民眾與建立平等互動關係的重要性後，接下來需釐清的是在推動社區總體營造

過程中，「非政府組織」扮演的角色及所呈現的功能。在以下段落中，首先闡述非政府組織崛起的原因；進而說明，非政府組織的角色及與政府之間的互補關係。

1、非政府組織崛起之因素：福利國家危機、失靈論與公民權

統整 Powell (1987)、顧忠華 (2001) 及鄭讚源 (2001) 等文獻後發現，非政府組織崛起之因素可歸納為「福利國家危機」、「失靈論」與「公民權的伸張」三類；以下分而述之。

十八世紀的工業革命造成都市興起、人口、資本集中等現象，使得人類社會風險增加（疾病、貧窮、動亂）；面對上述劇烈的社會變遷，政府開始扮演福利規畫及提供的主要角色。然至 1980 年代左右，在財政困難、貧富不均、運送制度不恰當三者交互影響下，由政府辦理社會福利的方式，同時遭到保守派及自由派的批評及挑戰。各國政府在上述「福利國家危機」的壓力下，希望能在不繼續擴張政府規模，或最好能減少政府預算的前提下，充分運用「科層與市場」(bureaucracy and market) 的優點尋求解決危機之道。於是，政府開始引進各種市場機能的策略，主張政府與民間應合作提供社會福利的各項服務與方案；此時，提供社會福利的責任開始由政府、營利部門、非營利部門、社區與家庭等四個部門共同負擔（鄭讚源，2001），非政府組織也在這樣的脈絡中開始崛起。

除政府面臨福利國家危機之外，「市場失靈」(market failure) 與「政府失靈」(government failure) 亦是造成非政府組織崛起的因素。在經濟學中，市場失靈主要導因於，市場中供給與需求間的差異或不平衡，換句話說，當市場有需求但廠商無法供給時，市場即會出現失靈的現象。以市場需求「公共財 (common good)」(國防、社會福利、環保等) 時為例，廠商 (以營利為目的) 可能因為成本不易計算或基於經濟規模的考量而不願意提供服務，此時市場即會出現失靈現象；Hansmann (引自鄭讚源，2001) 認為非政府組織可以彌補此市場失靈的現象。另外，非政府組織在政府失靈時亦可伸出援手，政府失靈現象通常是因為政府需依法行政，又過度強調科層，且政府需講究代表性 (representation)、公平 (equity)；在此缺乏彈性及以多數利益為依歸的行政體系下，政府對於特殊、實驗及具開創性的民眾需求則無從提供，此時，非政府組織可依循其彈性與具動力的優勢介入政府的政策執行以彌補政府的失靈 (Douglas, 1987)。質言之，非政府組織的特性就是在「補充」(supplement or complement) 市場與政府的不足 (鄭讚源，2001)。

最後則為「公民權的伸張」，顧忠華 (2001: 18) 認為「失靈論」過於消極；非政府組織是在公民權大幅伸張的環境中崛起的，且非政府組織擁有「公共性」和「自主性」雙重特性，與政府 (第一部門)、私人企業 (第二部門) 有明顯的不同。活躍於公共領域的非政府組織，時時在實踐及履

行草根性的「社會自治」(social self-governance)，可以被視為現代公民社會的中流砥柱；就角色及功能來看，非政府組織有時被稱為「第三部門」，此名稱闡述的意涵則為「第一、二部門『殘』，第三部門『補』的『殘補』(residual) 角色」(顧忠華，2001；鄭讚源，2001)。

2、從統治到治理：非政府組織扮演的角色與功能

福利國家危機、市場及政府的失靈與公民權的伸張，除了可以視為非政府組織崛起的因素，亦可從中看出在公共行政中由「統治」到「治理」的歷程 (from government to governance)。在片面權力及零和權力觀當道的國家中，「統治」為主要的國家管理方式；統治的權威由上而下並強調命令的服從。然當政府面臨福利國家危機、政府失靈及政治自決、公民自覺等社會脈絡的轉變時，政府集權統治的機制會逐漸鬆動，並開始尋求共同治理的伙伴。二十世紀後期逐漸嶄露頭角的治理觀點，與 1990 年代以來非政府組織大量興起有關 (顧忠華，2001)；在 1995 年，「全球治理委員會」發表的「我們的全球伙伴關係」中，將治理定義為「各種公共的、私人的個人和機構管理其共同事務之諸多方式的總和」，在此定義可看出非政府組織在治理過程中與政府是為協力、夥伴及合作的關係。

全球治理委員會 (1995) 認為，治理是使相互衝突或不同的利益得以調和，並且採取聯合行動的持續過程。治理既包括有權迫使人們服從的正

式制度和規則，也包括各種人們同意或認為符合其利益的非正式制度；是以，治理的特徵包括：治理是一個過程、治理是協調的、治理同時涉及公部門與私部門，以及治理是具有持續性的。在治理的過程中，公部門與私部門持續的進行互動；然在公、私部門互動中存在著一個「緊張區域」(tension)，這個區域可能是公、私部門發生衝突之處，也可視為公、私部門面臨衝擊時的緩衝地區。Ware (1989) 認為非政府組織即處於緊張區域內，將非政府組織放在緊張區域時，則其具備下述四種角色與功能。首先，非政府組織能反映其他部門對於公共事務的需求，即「中介者」的角色；再者，非政府組織能「調節」(潤滑) 各部門間的關係；第三，非政府組織能「移轉」公、私部門的資源與權力，以達資源共享、資源平均及權力共享之利；最後，非政府組織除了具有上述三項較消極的功能外，其還能積極的「形塑」各部門的特質與走向 (鄭讚源，2000)。

綜合上述，當國家面臨公民自覺、福利國家危機與失靈現象時，走向「治理」是趨勢也是解決現存問題的較佳方法。政府與民眾在互動過程中，可能因為基本理念、關注面向、組織目標、執行策略等差異，而產生或多或少的衝突；另外，如前分析民眾參與政策執行時，常產生知行難以連貫的狀態。因此，民眾參與政策執行時，需要一個能移轉資源、溝通協調、教育訓練與學習成長的機制，以使民眾參與政策執行更有效 (effectiveness) 及具效率 (efficiency)；此機制可由具公共性、自主性的非政府組織提供。

換句話說，非政府組織在民眾參與政策執行過程中可扮演「中介、潤滑、移轉、形塑」的角色，上述四個角色不得偏廢，應隨社會脈絡、參與者素質、資源多寡的轉變來採行適當的執行模式，進而避免發生 Salamon (引自鄭讚源，2001) 所言之「志願失靈」(voluntary failure；第三部門運作失靈) 現象。

(三) 在社區營造中，民眾、政府與非政府組織間的關係：施受到互補

台灣在 1994 年開始推動的「社區總體營造」，其概念主要來自日本的造町、英國的社區建築師 (community architect) 和美國的社區設計 (community design) 等 (黃世輝、宮崎清，1996)。事實上，社區總體營造是因地制宜的，不同的社會情境、歷史脈絡及國家制度，會產生不同的社區營造模式；因此在不同的模式下，社區民眾、非政府組織與政府之間就會有不同的關係。綜合日本、德國與台灣的社造經驗可以得知，社區營造需結合政府、非政府組織與社區民眾的力量始得完成；以德國歐豪村 (韓選棠等譯，1998) 的經驗為例，在面對問題情境時，社區居民組成社區組織，再透過政府提供非政府組織的諮詢與協助，來達成社區再造的目的。

透過上述文獻分析可以瞭解，政府、非政府組織及社區民眾之間存在著「三角互補關係」(圖 2-1-2)。政府因市場、政府的失靈現象及為解決福利國家所產生的危機，而廣開民眾及非政府組織參與政策執行過程的機

會；而社區民眾也因本身資訊及能力的不足需政府及非政府組織的協助。

Gordenker 及 Thomas (1996) 亦認為，非政府組織在面對志願失靈時，政府可以藉由提供資源以彌補其「公益的不足」，經由注意多數公民之需求以防止「公益的特殊性」，並透過政府的督導以提高「公益事業的專業性與防止徇私」。從施受到互補關係的轉化，在社區總體營造推動的過程中，階段性的執行策略，可將政府、非政府組織與社區民眾，兩兩放在水平的平等互動關係來看（圖 2-1-5），若能相互補足其他部門的不足，使政策執行的過程減少權力的壓迫，並且增加正向且積極的思考與行動，應能有效建構理想的社區營造運作模式，進而逐漸形成前述的三角互補關係（圖 2-1-2），進而發展全面性的互動網絡與協力關係，建立更健全的跨部門治理（cross-sector governance）機制。

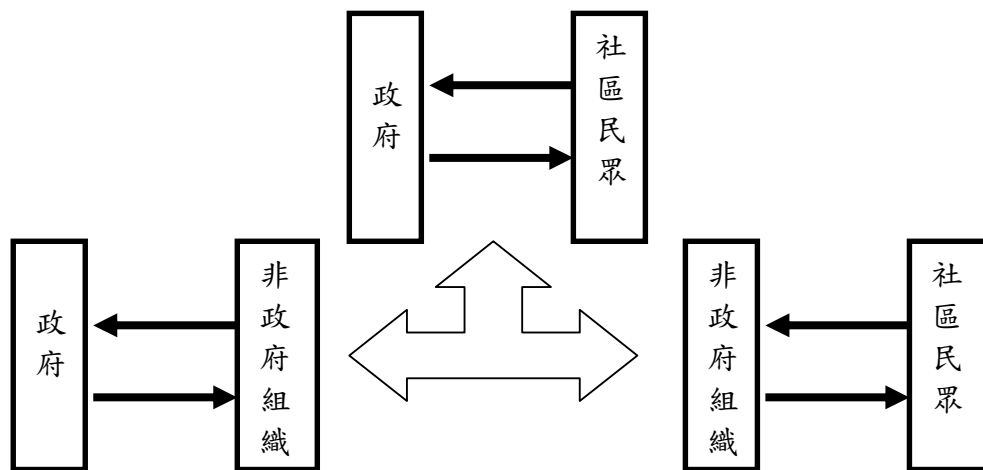


圖 2-1-5 「三角互補關係」之主體互動模式

資料來源：本研究整理

第二節 社區環境改造與社區規畫師

在推動社區總體營造的十餘年中，由於各級行政部門、社區民眾與非政府組織的共同努力下，主要的工作重點在於強調社區民眾參與改造自身的生活居住環境，然而，此一工作方向卻暴露出許多存在已久的問題，諸如：都市計畫相關法令的不完備，造成民眾參與改善實質環境窒礙難行；現行建管法令缺乏人性化及地域性的考量；以及一般民眾甚至專業者缺乏社區生活的共同意識和觀念的偏差，導致土地使用規畫與環境資源運用不良等。上述問題使社區總體營造有關社區環境改造的工作有著難以推動的隱憂存在（王本壯，2005a）。

面對上述推動社區環境改造工作的隱憂，台北市因應內政部營建署基於社區總體營造理念所推動之「創造城鄉新風貌建設計畫」，從1999年起積極推動「社區規畫師」運作機制，以有效的協助社區進行環境改造規畫。2000年新竹市亦開始辦理，2001年起擴及全國，一時之間蔚為風潮。營建署鑑於「社區規畫師」運作成效顯著，特別鼓勵各縣市持續推動，希望能延續過往成果，擴大民眾參與，落實與深化建立具有地方人文特質的生活居住空間。

「社區規畫師」的有效運作關鍵在於相關政府部門、具有社造專業知識的非政府組織，及全體民眾的共同參與合作，尤其社區規畫師其實是由

一群具有不同專業技術的（如建築設計、土木工程、景觀規畫、文史研究等）參與者所形成的「社區規畫師工作團隊」（圖 2-2-1）。其本質即在藉由全民共同參與形塑城鄉地貌與改造社區環境，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。因此，如何有效整合運用政府資源，鼓勵社區民眾共同參與社區環境改造已成為推動「社區規畫師」工作的重點，其最終目標就是希望人人都能成為社區規畫師，為自己生活、居住的環境盡一份心力。

綜合上述，社區環境改造成成功的關鍵在於各參與主體間溝通、協調、資源整合、人才培育等問題的根本解決，其中包含專業協力、社區培力、自主營造、機制建立、永續經營等課題。是故，若能基於社區總體營造的理念，促使社區民眾共同參與投入，並藉助社區規畫師工作團隊的技術支援與知識移轉，使社區民眾能對相關土地使用、土地經濟，及環境資源運用等可達成區域發展目標之上位計畫有整體考量，並兼顧歷史文化的在地脈絡，及與政府有關單位產生良性的互動，進而共同擬定規畫設計關係社區永續生存發展的社區願景，相信應可有效改善住居環境，提高生活品質，滿足精神與物質的雙重需求。

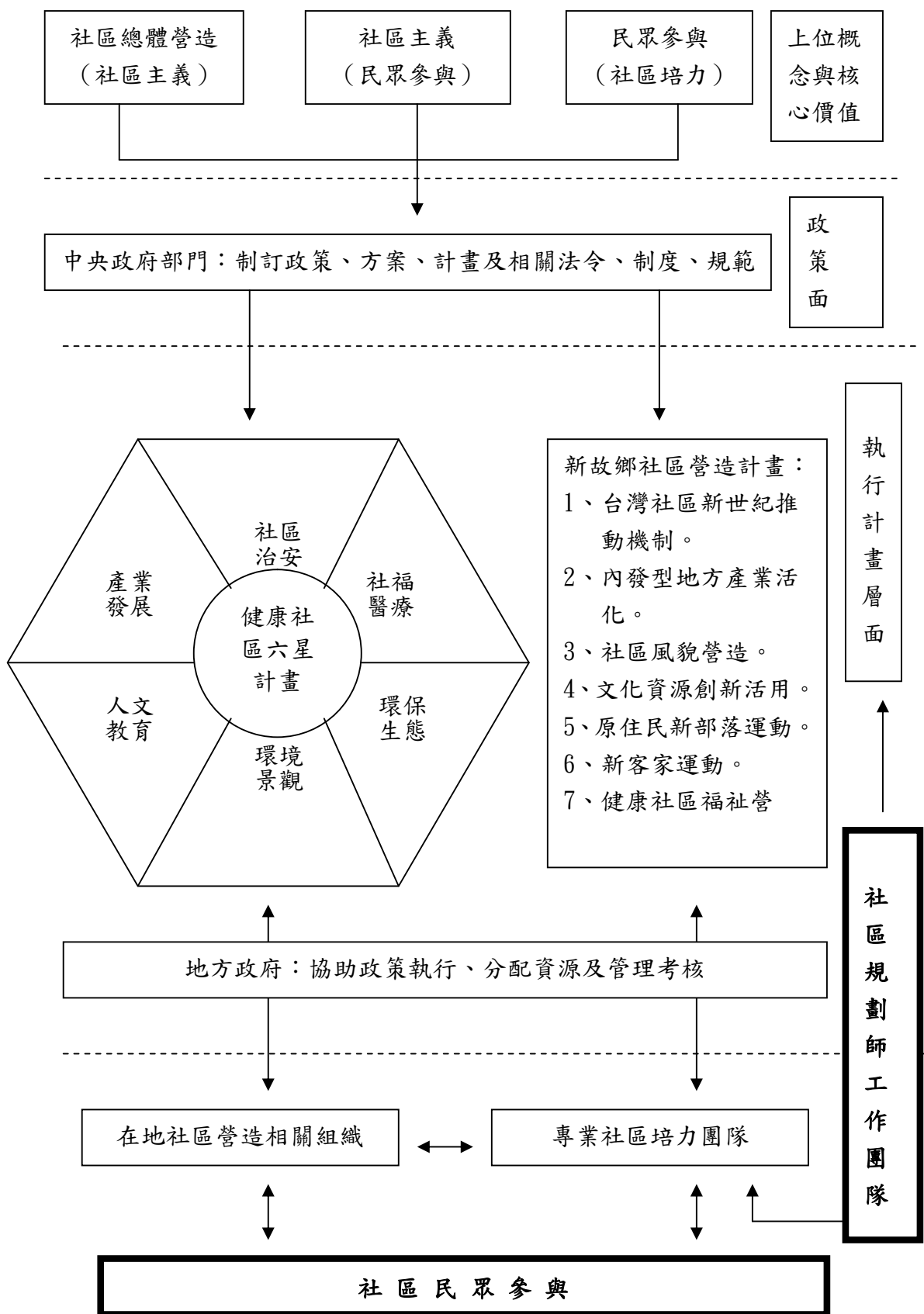


圖 2-2-1 政府、社區規畫師、社區民眾關係圖

資料來源：本研究整理

一、社區環境改造與民眾參與

台灣在經濟起飛後，歷經社會轉型時期從農業社會轉變為科技社會，人民生活型態同時亦受到都市化、公害、環境變遷、產業型態轉變、民眾抗爭等衝擊。在完成社區的基礎建設，如社區道路修補、架設路燈、興修水溝等公共設施之後，部份人士意識到除了社區硬體設備建設外，維護社區居住安全與提昇生活精神品質成為現今社區建設的重點。而「社區總體營造」就是在這樣的情境下，強調由社區本身開始，社區民眾自動自發的親自參與社區工作，從改善環境、提昇生活品質等工作中著手，逐漸凝聚社區民眾意識，使民眾對社區產生認同感，並且尊重社區歷史與人文及發掘地方產業的再生。

文建會所提出的社區總體營造乃根據地方特色，由單一的角度切入，再帶動其他相關項目，整合成總體的營造計畫。其關注的重點包括有民俗活動的開發、古蹟和建築特色的建立、街道景觀的整理、地方產業的文化包裝、地方文史人物主題展示館的建立等；藉由關注各種文化性的課題來帶動地方社區的發展，其重點即在於重新喚醒民眾對公共事務的關懷及參與，建立社區共同體的意識。

「民眾參與」依照都市計畫專業用語之解說及彙編（中華民國都市計畫學會，1991：46）的解釋如下：「傳統的都市規畫，往往依據規畫師專業的理，為市民設計都市生活環境。...經常所規畫出來的環境，不是違反市

民的價值觀，就是不合乎市民的需要，...今天的都市規畫是以人為本位的規畫，強調配合市民的需要，為市民而規畫。要找出市民的價值觀，滿足他們的需要，就只有讓市民參與都市規畫的過程。」文中也提及一般民眾參與都市規畫的方式有三種：

- (一) 民意調查；
- (二) 目標與政策的討論；
- (三) 舉辦公聽會。

美國社會學者 Arnstein 具體的指出，民眾參與決策的程度可以分為三個階段，八種等級 (Arnstein, 1969)，從政府完全掌控的無參與到由公民控制的完全參與 (圖 2-2-2)。Arnstein 認為民眾「自主程度」的高低即代表參與的程度，而在民眾參與的過程中也將會造成社會權力的重新分配。

	完全參與	市民主控 Citizen Control 授權於民 Delegated Power 夥伴 Partnership
	象徵性參與	安撫 Placation
		諮商 Consultation
		告知 Informing
無參與	治療 Therapy	
	政府掌控 Manipulation	

圖 2-2-2 Arnstein 民眾參與階梯表

資料來源：Arnstein, 1969

此外，民眾參與的理論經過多年發展已經成為一種世界潮流，但是在不同的文化背景、不同的學術領域中，民眾參與的定義也有所不同，各學者對於民眾參與的定義，說明了民眾參與的意涵。下表是其他的學者們對於民眾參與的定義：

表 2-2-1 民眾參與的意義

作者	使用名詞	定義	意義
Skeffington 史凱菲頓 (1969)	Citizen-participation	是對政策及提案形成的分享，且隱含決策者與被規畫者間的合作與相互的教育。	提供教育參與機會與決策分享
Glass 格拉斯 (1979)	Citizen-participation	提供民眾參加政府決策或規畫過程的機會。	提供參與機會
Creighton (1981)	Public-involvement	泛指一般公眾或機構組織參與有關政府事務的一系列程序，而且其參與過程在未來政府機關之決策中，需要某種程度被諮商或納入考慮。	強調參與者類別、參與機會與影響決策能力
Hill (1989)	Public-involvement	決策過程中任何公眾的涉入。	強調決策之參與
李麗霞 (1987)		在政府決策過程中，民眾有其發言的權力，且民眾意見應受到重視及採納。	
吳英明、曾憲郎 (1994)		民眾參與是民眾參與公共事務的行動，透過適切的表達，影響公共政策的決策。	
施鴻志、周士雄 (1996)		民眾參與是一個表達意見的權力、參與決策過程的機會與關懷環境的管道。	
賴宗裕 (1998)		民眾參與是民眾在公共政策的決策過程中直接表達意見的機會。	

資料來源：本研究整理

台灣地區民眾參與的情形在近十年來已有大幅度的變化。在早期約

1980 年代，台北市開始推動都市設計中的民眾參與，此時的參與狀況大多是單向的、部分的，一般民眾很少有機會實際參與規畫設計的過程，屬於 Arnstein 所指的「象徵性參與」。到了 1990 年代，情況稍有改善，或許一方面由於民眾自覺意識逐漸提升，而另一方面政府與專業者對民眾參與也有較深入的認識，雖然目前的民眾參與仍有缺乏相關的法令依據、資源整合不易及參與機制不明確等問題，但在數量及參與程度上已有大幅的提升。

現今民眾參與的趨勢已逐步成為各項政策或建設推動時重要的一環，且過往單向式、象徵性的參與方式已無法滿足民眾的需求。我們試以關係民眾生活環境景觀甚巨的都市計畫目標為例。現行的都市計畫是以主要計畫對土地使用做合理之規畫，並依照細部計畫內容來執行開發與建設，顯然與台北市近年來試圖引入的地區計畫，(treatment plan) 方式，強調由下至上的作業系統，藉由鼓勵民眾積極參與、充分溝通協調以凝聚共識的過程，用都市設計的手法，發揮地方特色，進而展現地區空間結構與活動模式的方法，有著極大的差異。(張麗堂,1995) 此外，傳統的土地使用分區管制 (zoning regulation) 方法相較於重視公、私部門互動及合夥性的成長管理 (growth management)，就越發顯得被動與缺乏彈性了 (劉曜華，1995)。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、目的或是利益的不同而產生衝突，嚴重影響到最終目標的達成。所以，若能在民眾參與的過程中經由適當的學習方式

與互動機制，配合各參與主體間的角色變換與定位調整，漸進的消弭紛爭，達成共識，應該是民眾參與能否成功的關鍵，也是本研究後續探討的重點。

綜上所述，民眾參與社區環境改造工作，應以下述兩者為基礎，以避
免錯用社區總體營造之功能及失去社區總體營造之本質：

（一）首先社區民眾應自發性的重新認識、重新發掘社區的資源與價值，以作為社區發展的基本資源。唯有地方上居民重視傳統及在地的價值，以及民眾自動自發的參與社區發展，才是社區生機再造的契機。

（二）活用生活文化乃是最大的資源，而最重要的關鍵即在於「人」，重視傳統文化的傳承，以及重視人的雙手與智慧所創造的一切。而社區發展的目標設定，應該考量的是固有歷史及文化資源的保存與傳承，而非單
僅從經濟利益為依據。

事實上，我們可以瞭解基於民眾參與理念的社區環境改造工作，牽涉的範圍相當廣泛，參與主體除了一般的社區民眾外，還包含有各式各樣的利益團體、政府機關、民間組織及專家學者等。本研究統整相關資料，並參考社區總體營造整合規畫分析工作參考手冊（台大城鄉基金會，1995），將社區總體營造過程中，民眾參與社區環境改造的各階段工作與行動目標整理如下：

（一）準備階段：認識社區、建立社區意識

1、認識社區，進行社區田野調查。

- 2、蒐集整理社區之自然與人文資源。
- 3、整理相關社區推動工作的經驗做為案例參考。
- 4、觀摩其他社區的經驗與作法相互交流。
- 5、宣導理念、認識社區總體營造。
- 6、邀請專家學者及地方意見領袖成立顧問群，共同研討。

(二) 計劃階段：凝聚居民共識、建立社區組織

- 1、結合當地社區組織及熱心人士成立工作小組。
- 2、建立社區工作站試行推動工作並修正組織型態及工作內容。
- 3、社區組織與社區居民自發性的討論來發展。

(三) 行動階段：推動各項民眾參與的活動、凝聚共識形成規畫構想

- 1、配合規畫計劃與凝聚社區意識的社區活動之舉辦。
- 2、推動藝文、環保等各類課題的交流觀摩、教學、展示等活動。
- 3、民眾共同參與社區未來發展遠景規畫。

(四) 執行階段：集思廣益、確立社區明日遠景規畫

- 1、集思廣益形成整體的規畫研究藍圖。
- 2、制訂社區共同願景，作為社區發展的最基本原則。
- 3、使民眾參與漸漸形成推動社區願景的主要力量。

基本上，社區環境改造是一項必須長期規畫且需要多方配合的社區總體營造工作，政府單位在初期所扮演的角色是提供各種誘因如經費的支

援、技術的提供和理念推廣、經驗的交流，以及示範點的推動等。而要持續運作，一定要從社區本身做起，形成有效的整體動員參與機制，由社區民眾自發性、自主性的來參與，也唯有如此社區才有可能永續發展。

二、社區規畫師與社區環境改造

由於快速的經濟發展，加快了都市化的腳步，居住空間也朝向高密度發展，其速度遠遠超過公共設施建設。在缺乏有效管制的情況下，不當的使用空間導致台灣社區環境的擁擠及混亂，使的居住品質越來越差，也喚起了社區民眾自主性的參與社區環境改造的工作，因為只有在地民眾才知道他們自己的特色及需求在哪。然而，在欠缺專業的知識下，常使得民眾在面對「擠、髒、亂、醜」的生活環境時，常常有心無力，不知從何處下手，因此具有空間專業知能的社區工作者遂成為倚重的目標。這種「由下而上」的社區環境空間改造由於行政單位、社區組織、非政府組織、專家學者的互相配合，逐漸將理想實現，也創造出屬於社區居民的生活空間。

基於上述的社區環境改造歷程，台北市自 1999 年起，為了改變生活空間形式，創造地區環境的新風貌與整體願景，開始推動社區規畫師的概念與制度。社區規畫師制度實踐之初，多著眼於各行政區空間發展規畫、居住環境空間改造，以及老舊社區的活化等。透過社區規畫師的協助，讓原來沒有地方可以表達意見或有疑問卻無從尋求解答的社區民眾，獲得了滿

足。換言之，社區規畫師的產生，提供了民眾真實參與社區環境改造的機會，並將社區民眾的想法納入方案中而有進一步實踐的可能。社區規畫師制度在歷年的成果累積之下，使的民眾參與營造社區生活環境的想法越加普及化，並延伸到台灣的其他縣市也陸續有所動作，這樣的發展歷程，是歷年來台灣民眾參與運動過歷程中從未發生過的。

由於台北市、新竹市率先推動社區規畫師之實驗獲得初步性的成果，並且受到內政部營建署的肯定，遂於九十年獲內政部正式將「社區規畫師駐地服務輔導計劃」列為重點補助項目，也引發台灣各縣市競相推動社區規畫師的風潮。

（一）社區規畫師的定義

「台北市社區規畫師簡介」⁸將社區規畫師定義為，一群具熱忱的空間專業者走入社區，具有義務性、榮譽職的角色。「在地性」的社區規畫師就如同地區環境的醫生，可為社區環境進行診斷的工作，就近協助社區民眾，提供有關實體環境議題的專業諮詢，並協同社區推動地區環境改造與研擬發展策略。

本研究認為上述解釋並不能代表社區規畫師，正確來說光具有熱忱的空間專業者是不夠的。大部份空間的問題，其根源都不是在於空間本身，

⁸ 參考台北市政府都市發展局社區規畫資訊網 <http://www.communityplanner.taipei.gov.tw/>。

而是在於政治、社會和經濟等因素，模糊的角色，不清楚的行政位階，界定不明確的業務範圍，為現階段各地方社區規畫師的共同問題。要瞭解社區規畫師的定義，必須瞭解下列幾個詞意相近的名詞解釋（王本壯，2005a）：

1、社區技術協助（community technical aid）：由跨領域之專家學者組成協助社區之團體，使其能在土地及建築物開發上扮演積極角色。「技術協助」一詞涵蓋諸如建築、規畫、地景、測量、生態、環境教育、財務規畫、經營、行政管理、與繪圖等種種不同技巧。

2、社區建築師（community architect）：實踐社區建築之建築師。

3、促成者（enabler）：專業者、具有技能專長者、或具有權威地位者，協助人民為自己作某些事情。此用語也可用以指稱具有類似行為之組織。

4、赤腳建築師（barefoot architect）：遠東所用的名詞，形容在村落中協助人民建造住屋之建築師；與社區建築師同義。

5、辯護式規畫（advocacy planning）：1970年代初美國的流行用語，用以描述專業規畫師為弱勢族群或貧困社區擔任辯護者之工作。

6、社區組織（community-based organization，CBO）：在地方層次運作之志願組織，為國際上日益普及之用語。與社區團體（community group）同義，英國一般使用社區團體一詞。

基於現有的名詞解釋，本研究將「社區規畫師」定義為：於在地的工

作坊中提供社區民眾環境空間改造技術協助的專業工作者，它是一個促成者的角色，必要時能完全站在社區民眾的立場而進行辯護規畫，同時對社區總體營造有充分的使命感，它可以是個人，同時也可以團體的型態存在於社區中。如此可將「社區規畫師工作團隊」的組成人選分類如下：

- 1、社區或民間團體之意見領袖，以及熱心願意付出的社區民眾。
- 2、認同社區的各級政府相關行政部門業務承辦人員。
- 3、有心承接相關計畫工作的專業技術工作者，如建築師等。

將上述人才加以培訓後，加以挑選，賦予社區規畫師的角色，並協助組成團隊，各人以不同的專業和資源，透過小組合作（Team Work）的方式為社區服務。

（二）社區規畫師工作團隊的定位與功能

在蒐集英、美等先進國家類似社區規畫師的運作模式後，可以發現，一般而言，社區規畫師通常在社區成立在地的「行動規畫工作坊」（action planning workshop），透過討論、座談、課程等多面向的互動過程中，提供社區居民有關環境空間專業的技術協助，並依照社區的需求，引入其他專業領域如：生態保育、藝術文化、產業經營等的協力團隊或諮詢顧問，以促使地方形成整體性的願景。

社區規畫師在與地方行政部門協調時，也能在必要的時候，完全站在

居民的立場進行社區規畫的辯護與協助，社區規畫師可以是一個擁有專業能力的個人，也可以是一個團隊。扮演著創造者、協助者、實行者、宣導者、啟發者的多重角色，同時也是行政部門與社區民眾的一座橋樑，將政府的施政計畫告知民眾，並將民眾的意見提供行政單位，所以可以看到較為成功的社區規畫師通常不是一個單一的空間專業規畫者，而多是由不同專長領域的社區工作者與熱心的社區居民所組合而成的一個具有行動能力的「工作團隊」，其功能與任務如下（請參閱圖 2-2-1）：

- 1、協助社區發掘在地歷史文化特色及相關發展課題；
- 2、幫助社區與政府相關行政部門進行意見溝通協調；
- 3、協助地方行政部門爭取相關社區環境改造的經費；
- 4、具「在地化」特質有專屬工作坊；
- 5、落實「由下而上」的專業者角色；
- 6、基於社區總體營造理念的專業者；
- 7、協助規畫社區環境的再造與改善。

（三）社區規畫師的特質

社區環境空間改造的過程並非是單向的，社區規畫師除了協助社區居民解決相關的專業課題外，同時也在學習瞭解居民所渴望的目標，在無數的經驗累積之後，將同時提升溝通技巧及設計規畫的能力。

因為設計的過程同時教育了設計者、社區民眾與行政部門，讓他們對環境問題、行政步驟、預算及決策，有更多的了解，參與的過程提升了社區感；所以社區規畫師並不能創造社區，但是可以協助創造一個讓居民聚會的環境空間。更重要的是，他們建構了一個凝聚社區集體記憶與共識的過程。此外，社區規畫師也應具備敏銳的社區觀察能力，運用同理心探究社區民眾的需求。

(四) 社區規畫師與社區民眾的三種互動模式

1、「社區規畫師」瞭解社區的問題後，向民眾提出改造構想，經居民認可同意，向上檢送計畫書申請，共同推動社區環境改造（圖 2-2-3）。

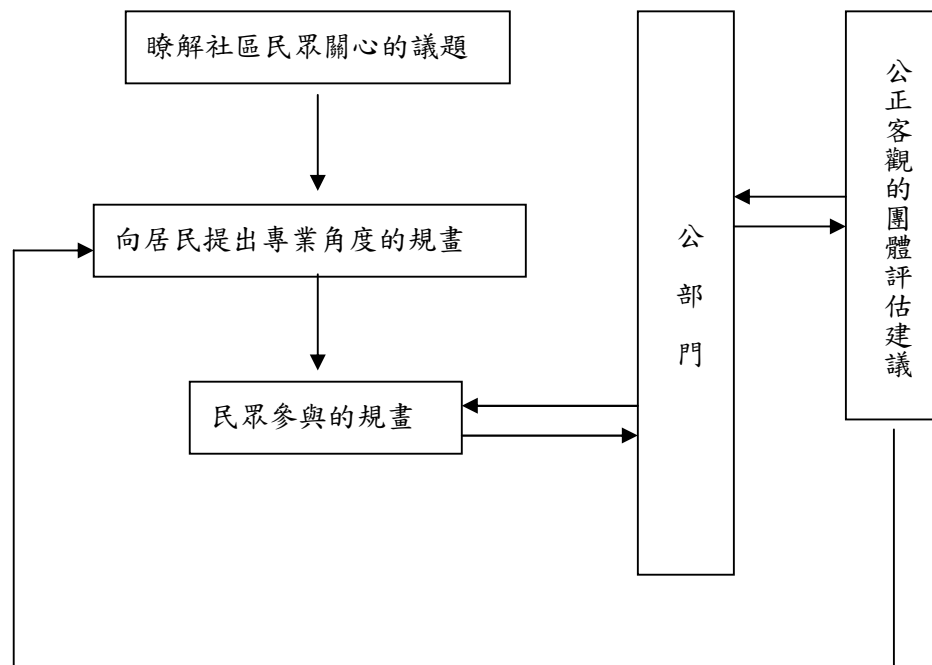


圖 2-2-3 民眾與社區規畫師可能的互動模式方式一

資料來源：本研究整理

2、社區團體提出改造社區環境的意願後，可尋求當地「社區規畫師」

協助，向上檢送計畫書提出申請，共同推動社區環境改造（圖 2-2-4）。

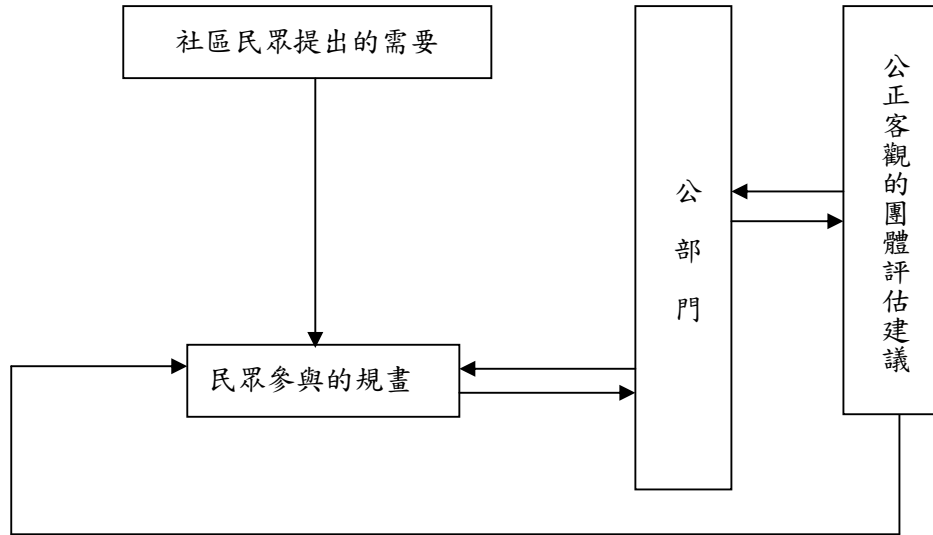


圖 2-2-4 民眾與社區規畫師可能的互動模式方式二

資料來源：本研究整理

3、上級政府如有相關的地方建設政策方案或是計畫構想，「社區規畫師」一方面可協助政府行政部門進行相關的宣導、教育工作，以化解實際推動時可能來自民眾的質疑與排斥，另一方面也可以協同社區民眾參與規畫，建立良好的溝通與意見表達的管道，共同推動社區環境改造的工作（圖 2-2-5）。

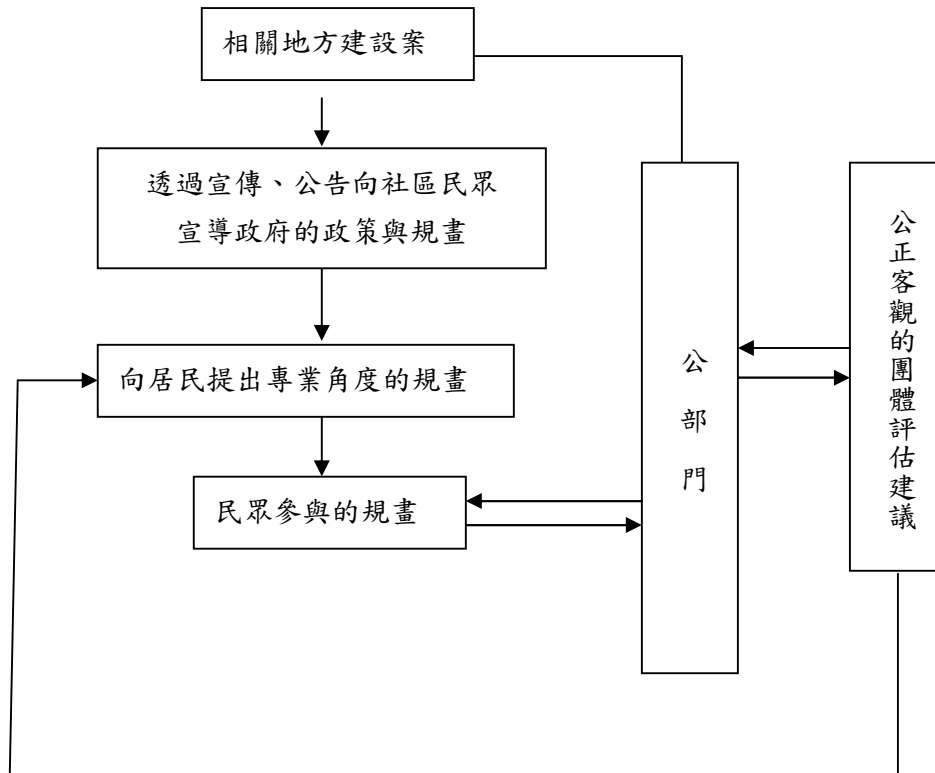


圖 2-2-5 民眾與社區規畫師可能的互動模式方式三

資料來源：本研究整理

三、社區規畫師工作團隊：執行社區環境改造的非政府組織

在政府提倡社區主義的時代，民眾參與是社區環境改造的基礎；不僅民眾有自發性的需求，在政府部分，亦希望透過與在地民眾、團體的合作，以達社區營造之最大效益。在政府與民眾皆有為社區盡心力的基礎下，「社區規畫師工作團隊」便成為政府與民眾之間的橋樑；建立社區規畫師工作團隊後，社區民眾能得到專業協助與輔導，將理想願景化為實際行動，政府也可避免獨斷式的決策，使社區保有其本質與自主。社區規畫師工作團

隊協力、民眾共同參與及政府支持為社區環境改造決定性的影響因素，三者並非分而獨立，而是相互扶持，其中並存在著「溝通」、「對話」的機制；唯有三者間互生、互動，社區發展及社區運動才能獲得良好果效。是以，探究社區規畫師工作團隊、社區民眾參與及政府間主體關係及各自扮演的角色、任務為當務之急，據此，得使社區發展免除過去由上而下不成，由下又上不去的困境。

從圖 2-2-1 與上述文獻資料整理可以發現，在社區環境改造的推動的過程中，一個能協助社區發掘在地歷史文化特色及發展課題、幫助社區與政府行政部門進行意見溝通協調、協助爭取相關社區環境改造資源、具在地化特質、能堅守由下而上的專業者角色、落實社區總體營造的理念、有效協助社區環境再造與改善的社區規畫師工作團隊，即可視為一個與社區民眾、政府共同協力，形成三角互補關係（圖 2-1-2）的非政府組織。

四、國內外相關案例比較分析

國內外藉由民眾參與社區環境改造，而使社區生活空間獲得良好規畫而能提升生活品質的案例繁多，而這些案例的背後，不可忽略的是其歷史文化的脈絡及各參與主體的互動與合作。本研究分別以六個國外案例分析（日本東京世田谷區、日本福岡縣北九州市、日本和歌山 SUSAMI 町、日本島根縣吉田村、美國丹佛市十六街之復甦、美國紐約市民參

與經驗、德國歐豪村農村經驗)及兩個國內案例分析(台中縣理想國之社區再造、苗栗縣泰安鄉象鼻部落),透過對於(一)背景狀況;(二)課題產生;(三)計畫目標;(四)執行過程等四個面向⁹,分別就(一)政府主導程度;(二)非政府組織參與程度;(三)民眾參與規畫活動程度;(四)民眾參與硬體建設程度;(五)民眾持續參與程度等(表 2-2-2),來比較分析各個案例的推動過程中各參與主體的推動執行狀況(表 2-2-3)。

表 2-2-2 各項參與程度分級標準

	5 級	4 級	3 級	2 級	1 級
政府主導程度	政府提倡； 政府推動	政府提倡與 民間合作	政府與民間 同步合作推 動	民間(團體) 發起與政府 合作	政府被動參 與
非政府組織參與程度	民間自發成 立在地非政 府組織參與	政府協助成 立在地非政 府組織參與	在地非政府 組織接受政 府委託參與	外來非政府 組織接受政 府委託參與	無非政府組 織參與
民眾參與規畫活動程度	民間發起， 自行推動	民間發起， 與政府合作	民間與政府 同步推動	政府發起， 與民間合作	民間被動參 與
民眾參與硬體建設程度	人力與經費 全由民間負 擔	人力與經費 大部分由民 間負擔	人力與經費 由民間與政 府共同負擔	人力與經費 大部分由政 府負擔	人力與經費 全由政府負 擔
民眾持續參與程度	民間組織持 續負責營運 維護	政府與民間 組織共同負 擔營運維護	政府支持民 間組織負擔 營運維護	民間組織維 持基本組織 運作	無後續營運 維護且組織 未持續運作

資料來源：本研究整理

⁹ 詳細的背景資料說明請參閱附錄。

表 2-2-3 國內外案例比較分析表

	東京世 田谷區	福岡縣 北九州 市	和歌山 SUSA MI町	島根縣 吉田村	丹佛市 十六街 之復甦	紐約市 民眾參 與經驗	德國農 村經驗	台中縣 理想國	苗栗縣 泰安象 鼻部落
案例推 行地域	日本	日本	日本	日本	美國	美國	德國	台灣	台灣
案例啟 動情形	政府主 導，民 間配合	民間自 發	民間自 發	政府、 民間共 同發起	民間發 起，政 府配合	民間發 起，政 府配合	民間發 起，政 府配合	民間自 發	政府發 起，民 間配合
政府主 導程度	5 級	1 級	1 級	3 級	2 級	1 級	2 級	1 級	4 級
非政府 組織參 與程度	1 級	5 級	5 級	4 級	4 級	4 級	5 級	5 級	2 級
民眾參 與規畫 程度	4 級	5 級	5 級	4 級	4 級	5 級	4 級	2 級	3 級
民眾參 與硬體 建設程 度	3 級	5 級	4 級	3 級	2 級	2 級	3 級	4 級	1 級
民眾持 續參與 程度	5 級	5 級	4 級	4 級	4 級	5 級	5 級	2 級	1 級

資料來源：本研究整理

由表 2-2-3 我們可以得知，若是以民眾持續參與程度為衡量是否成功的指標，則不論是政府或是民間啟動其實並無影響。反而是非政府組織的參與程度，以及民眾參與規畫的程度有著正面的效果¹⁰。此外，由民間啟動的案例，非政府組織參與的程度也較高。

¹⁰ 東京市田谷區及台中縣理想國在非政府組織參與程度與民眾持續參與程度的關係為例外情形，其原因為前者以政府組織內的都市設計部門扮演稱職的非政府組織角色，直接與民眾溝通、協調，產生良性互動。而後者則由於外來的非政府組織於階段性任務完成後撤離所致。

此外，本研究對於全國二十五個縣市地區推動社區規畫師工作進行文獻資料的整理比較與分析¹¹，發現可依（一）推動主體（政府、非政府組織、及社區民眾）；（二）都市化程度（高度都市化、中度都市化、低度都市化）；（三）其他特殊性質（離島、區域整合、跨局室統合）等，三種分類方式。經過綜合比較分析後，歸納出七種特色組合類型的代表縣市，分別為：台北市、苗栗縣、台中市、彰化縣、高雄市、宜蘭縣及連江縣及其所代表的類型名稱（表 2-2-4）。

表 2-2-4 社區規畫師運作類型

類型	代表縣市	取樣特性說明
社區民眾主導型	苗栗縣	1、以社區民眾為主體，非政府組織及專業工作者以輔助的角色進行社區培力與專業技術協助。 2、自 2001 年開始持續推動，未曾中斷，並由縣府自行編列預算支應相關費用。 3、屬於農業縣份，低都市化地區。
非政府組織主導型	高雄市	1、採「社區規畫師」與「社區建築師」兩軌並行制度。 2、社區規畫師採公開徵選方式，而社區建築師則由代表非政府組織的高雄市建築師公會主導遴選在地專業建築師執行。 3、高度都市化地區。
政府主導型	宜蘭縣	1、社區總體營造推動成效良好，採取「社區營造員」制度。 2、由政府主導選出營造員，再與專業團隊合作推動。 3、屬於農業縣份，低都市化地區。
都會型	台北市	1、全國都市化程度最高的地區。 2、首先推動「社區規畫師」制度，且運作成效佳。 3、有「榮譽」、「一般」及「青年」社區規畫師的區分。
都市邊緣型	彰化縣	1、中度都市化地區，兼具城市與鄉村風貌。 2、社區營造為彰化縣之施政重點。 3、縣政府採跨局室整合模式。
鄉村離島型	連江縣	1、屬於非本島之縣市，政府資源較不易到達。 2、專業人員、資訊等資源較缺乏。 3、低都市化，離島地區。
區域整合型	台中市	1、結合九二一重建資源（災後重建模式）。 2、將台中市依行政區域劃定分區後，再徵求專業團體或個人投入各分區進行社區診斷評估與改造提案。 3、高度都市化地區。

資料來源：本研究整理

¹¹ 25 縣市推動社區規畫師的比較分析資料詳見附錄。

綜上所述，我們可以假設在有關社區環境改造的案例中，這類需要具有專業技能的非政府組織對於工作的推動有著關鍵性的影響，其與政府部門及社區民眾間的互動關係與角色、功能，與任務，則是本研究的所關注的重點。同時，由於社區民眾的參與程度與持續性亦為社區環境改造能否產生具體效益的重要因素，所以，本研究在全國 25 縣市所歸納出的七種特色類型中，選取代表社區民眾主導型的苗栗縣為深入研究案例，有關苗栗縣民眾參與社區環境改造的詳細資料與本研究的研究設計，請參見第三章。

第三節 學習型社區與社區培力

林振春（1999：6）認為文建會所推動的「社區總體營造」，從「造景」到「造產」入手，其主要目標其實是「造人」。造景是為社區創造一個適合居住與生活的環境空間；造產是為社區的產業創造文化的內涵，或是將傳統的社區文化賦予產業的行銷；造人則是創造出能展現現代社區生活品質的新人類。造景與造產皆是為造人提供具體外造環境，其本身不應成為目標，而是要融入社區教育的原理，在造景與造產的過程中引導社區民眾參與公共事務並擔負責任、促進社區居民交流形成社區共識、教育社區民眾合作解決困難以建立堅強組織等。最後，具高品質生活能力的新人類才能在此種社區環境中孕育成形，達成社區總體營造之終極目標：「造人」。

綜合上述，造人為社區總體營造中終極的目標，即便是推動社區環境改造的工作，其內涵也是在培養社區民眾自主規畫社區發展願景的能力。而「學習」則是造人的手段，也是目的；在社區環境改造的過程中，社區民眾、非政府組織及政府皆須學習與社區環境改造的相關知識，而學習並非於環境改造完成後即結束，參與社區環境改造的相關主體必須營造終身學習的環境，並身體力行，使社區發展具有可持續性。

一、社區環境改造與學習型社區

(一) 知識經濟與學習型社區

在知識經濟社會中，個體需終其一生進行不斷的自主性學習，以滿足生活中各類行為的需求；社區民眾，以及代表非政府組織的社區規畫師工作團隊等社區環境改造相關主體也同樣在知識經濟社會中持續收集有關社區環境改造（行動目標）的相關知識，透過知識的處理形成實際的行動，進而達到有效改造社區環境的目標。本研究將採用黃富順（2004）所闡述知識經濟的特徵，來說明社區民眾、社區規畫師工作團隊等社區環境改造相關主體需進行自主性、持續性、多元學習的原因，並闡述其應如何學習以符應知識經濟社會。

1、知識的快速生產與更迭

在知識爆炸的知識社會裡，各種不同的新知識不斷的被創造與生產，知識可以說是一日千里，瞬息萬變；是以，個體需要不斷去瞭解及吸收知識，使自己能適應知識社會並持續生存。Jones（張建成譯，1992）在 *Design methods*（設計方法）一書提到，一個設計過程的結束，往往會讓設計者有「假如一開始我知道某一狀況或條件，我就不會做出像這樣的設計」的感觸；而其認為持續學習新的知識與方法將能避免上述情況的發生。是以，在知識爆炸的時代中，維持自主學習動力獲取符合時代趨勢及環境需求的

知識，將有助於社區環境改造相關主體奠定社區環境設計的基礎。

另外，經濟與合作發展組織（OECD，1996）將知識分為兩大類；首先為「顯性知識」，此指對於事物的本質與特性的瞭解與認識，並能掌握其產生或發生的規則，而「事實的知識」（know-what）及「原理的知識」

（know-why）均屬此類。另一類為「隱性知識」，其指知道來源和如何做的知識，包括「技能知識」（know-how）與「人力知識」（know-who）兩種。

社區環境改造相關主體面對知識多元及多樣的社會時，其學習的內涵應兼具顯性及隱性知識；換句話說，在學習過程中，缺乏隱性知識而僅有顯性知識其學習是空泛、不切實的，而如僅有隱性知識而缺乏顯性知識的學習則是盲目不清的。

2、知識的傳輸迅速，取得容易，儲存方便：廣泛的累積知識

由於電腦科技及網際網路的發展，使得知識傳輸十分迅速，且個體要取得及儲存知識也極為便利。在這樣一個知識流通、傳遞、分享機制良好的知識社會中，社區環境改造相關主體將可經由各種訊息管道廣泛的累積各類知識，以加深社區環境改造相關知識的基礎與內涵，而不再受限於專業團隊中介或政府垂直單向的教育訓練，從被動的接受者，成為社區環境改造的主動者。。

3、知識為資產

在傳統物質生產過程中，人類社會主要是利用自然資源來發展經濟，

而自然資源的特點是越用越少；但在知識經濟的社會中，人類創造財富的資源是知識，而知識的特點是愈用愈多。社區環境改造相關主體應有效應用知識愈用愈多的多元化發展特點，來累積自己在社區環境改造的資產（assets）；另外，也由於社區發展是持續不斷且需永續經營的，是以，社區環境改造相關主體亦要持續學習以使社區發展因時、因地制宜。

（二）全球資訊化與社區環境改造

在知識經濟社會中，個體需透過終身學習以增加行動所需的知識；而在全球資訊化社會中，夏鑄九（2001）則強調空間設計者應具有瞭解及思索「空間意義」（contesting space）的能力；舉凡，分析城市與區域脈絡中的具體問題、掌握資訊流動及面對參與式決策的能力皆屬之。在全球資訊化的大社會中，身為世界經濟發號司令中心、金融與專業服務的關鍵區位、領導產業的創新生產基地與市場的「全球都市」（global cities）（紐約、倫敦、東京等）與其中的菁英，主導了世界知識與資訊的生產；除此之外，他們集中了全世界的指揮、生產與管理的上層功能，並控制媒體及真實的政治權力，藉此以創造及散佈知識與資訊（夏鑄九，2001）。申言之，全球城市與其中的菁英因為擁有資訊主導權及傳播權，是以其在無形之中，為世界上的多數人建構了「被視為理所當然」（taken for granted）的真實（reality）。

空間設計者從生活經驗及其他管道中學習成長，並透過學習建構「真實」；真實的建構可能是全盤複製的結果，也可能是經過批判與反思之後所得到的概念與論點。然而，在全球資訊化的社會中，空間設計者僅具備「複製」知識、資訊的能力與溝通、傳達的「技術」是不夠的，因為現存的知識與資訊可能不合時宜；也就是說，空間設計者除了學習既有的設計原則及理論觀點（知識及技能）外，還要學習在全球資訊化社會中分析設計作品與區域脈絡之間的關係，並培養自主性分析問題及自發性解決問題的能力。

空間設計者身處於全球資訊化社會中，必然無法避免接觸全球都市及菁英建構的真實及意義，甚至將之視為理所當然而在不適當的文化脈絡中應用。尤其是反映在台灣的現實狀況下，專業空間設計者多為承襲前述知識社會體系的菁英份子，在進行社區環境改造的過程中，一方面會陷入從全球性思考轉換為在地化行動的實踐困境，另一方面也容易落入前述在無形中所建構的「理所當然的真實情境」。此時，社區環境改造的成果成為一個個複製的結果，也缺乏社區本來擁有的獨特性與文化脈絡。

要改善上述社區環境改造的困境，要能認知到在環境改造的過程中，空間環境的規畫設計並非專業建築師或設計師獨有的權力，社區民眾亦能透過專業技能的學習及自己對所處社區的瞭解，在社區環境改造的過程中盡心也盡力；亦即，在社區環境改造過程中，每一個社區中的個體都可以

是社區的建築師或是社區的規畫師，同時也由於一磚一瓦都有社區民眾的心血，社區民眾更能永續的維繫及經營社區發展。

(三) 小結：多元組合、相互學習的學習型社區

社區總體營造理念提出前，台灣政府在執行社區環境改造政策時，常是以「由上而下」(圖 2-1-1)的方式進行。當時社區發展強調政府主導的力量，也以行政區為單位為主要發展方式；這樣由上而下的方式，不但常使社區民眾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)與外來志願工作團體(文史工作團隊、社區發展協會等)所形成的非政府組織，加強結合社會資源，共同開創社區發展的新紀元。

多元、專業的組織與個人加入社區環境改造的行列，「人人都能成為社區規畫師」的口號也逐漸落實；此時，社區規畫師工作團隊的組成份子及內涵將日益堅強，工作團隊能瞭解社區進行深耕的社區環境改造，也能代表社區與政府進行溝通。從知識經濟與全球資訊化角度來看，社區居民參與社區環境改造的過程中，應透過持續不斷的學習與積極的參與，以達成以社區為主體的社區環境改造；而對於社區整體來說，要使社區環境改造

過程有效執行，則需將社區發展為「學習型社區」(learning community)。

蔡秀美(1999)定義學習型社區為需兼顧個人發展與社區發展，以終身學習體系提供民眾學習機會及多元管道以持續學習，以公共領域的建立促成民眾透過溝通與對話來關心和參與社區公共事務，並藉由批判與集體行動進行改革，使社會朝經濟進步與社會統合的目標發展。郭麗玲(1999)亦提出學習型社區的特徵，其包含：

- 1、社區各階層人士共享社區共同願景；
- 2、鼓勵社區內各種有系統、繼續不斷的學習；
- 3、系統化調查社區民眾需求及滿意狀況；
- 4、學習的規畫與社區目標及社區工作相配合；
- 5、主動追求社區的創新與發展；
- 6、以實驗的精神，超越目前之狀況；
- 7、鼓勵社區成員相互學習；
- 8、藉深度會談達成社區之集體溝通；
- 9、對於社區內的各項學習隨時給予回饋；
- 10、以科技方法增進學習效果；
- 11、獎勵社區內的學習成果並認可學習成就；
- 12、整合社區內、外及公、私部門的學習資源；
- 13、社區決策下放給所有人是參與；

14、將社區資源及學習活動成果保存在社區中；

15、以個人及團隊所學來改造社區。

從上述學習型社區理念來看台灣社區環境改造，在縣市層級推動社區環境改造計畫大致是朝向建立學習型的社區規畫工作團隊進行。縣市政府首先廣徵對社區環境改造有興趣之專業建築設計團隊、社區組織團體或社區民眾等，參與社區環境改造相關課程、活動、工作坊、研習等，以增進社區環境改造相關知識，並奠定其回歸社區落實社區環境改造的相關行動。縣市政府執行社區環境改造種籽培力後，一個個具有社區環境改造基礎知識背景之社區民眾回到自己的社區，蓄勢待發；然社區環境改造並非單獨的個人即可完成，社區規畫師工作團隊即是藉由與專業建築設計團隊、社區民眾與政府相關人員的協力，形成一個與社區、政府能產生良性互動的非政府組織。透過建立具社區在地性需求的社區規畫師工作團隊，一方面能系統化調查社區民眾對社區環境改造的需要，亦能透過非正式會談或審議式民主方式以達成社區溝通；另一方面，在社區環境改造的過程中，所有決策與願景也能由社區民眾共同建構，社區民眾為社區發展共同學習，亦以個人及團體所學來進行實質的社區環境改造工作。

二、社區培力與非政府組織

內政部營建署在開始推動基於社區總體營造理念執行的「創造台灣城

鄉風貌示範計畫」等相關社區環境改造的計畫後，逐漸的將規畫、設計乃至於施工、監造的權力下放給社區民眾¹²，民眾開始知道自己擁有改變社區景觀的權力，社區環境改造也成為政府及民眾「共同的事」。但是，現實的狀況是，一旦當政府將改造社區環境的權力歸還給民眾時，民眾卻出現「知」與「行」之間偌大的斷層；換句話說，民眾瞭解自己在社區環境改造的權力範疇，卻不知該如何執行之（how to do）。民眾擁有「權力」，卻沒有「能力」，使得以「社區民眾」需求為主的參與式規畫淪為以「專家團隊」為主的藍圖式規劃，造成社區環境改造的過程缺乏社區主動性、在地性與草根性；是以，培養社區民眾擁有進行社區環境改造與公共參與的能力，亦即「社區培力」，成為當務之急（圖 2-3-1）。

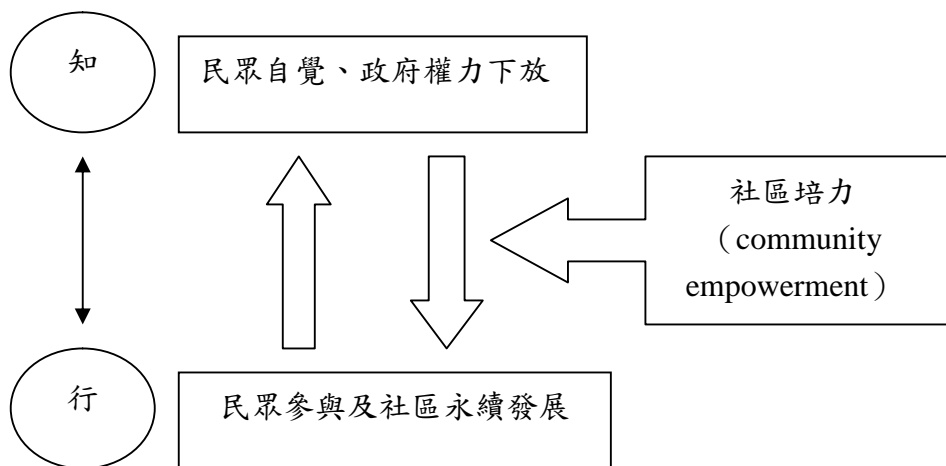


圖 2-3-1 民眾參與社區規畫知行合一示意圖

資料來源：本研究整理

¹² 從營建署歷年有關城鄉風貌計畫的作業要點，可以看出除了在計畫的類型上列出所謂的「社區風貌營造」項目，特別鼓勵基層社區組織提案，另一方面，也進行法令規範的檢討，要求儘可能以社區為主體進行「雇工購料」的營造方式。

如前章所述，“Empowerment”一般被翻譯為「培力」、「賦權」，或者「充權」，經過深入的探討後，本研究認為，“Empowerment”是一種循序漸進的過程，且需藉由一「教育、學習及培養機制」介入始得完成。與部分學者所主張的透過「充入」、「賦予」或「授權」相較，「培力」更可以適切的達成其內涵與意義。換言之，“Empowerment”的過程並不是一種權力的再分配，或者是消極的被交付或賦予權力，這樣的權力並不具備有完整的實際運作效能。

因此，本研究統一將“Empowerment”稱為「培力」。並採用 Gutierrez 對於培力的定義，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，完整的培力不僅只使民眾擁有權力，還要使民眾有「行動」的能力；如此自發性，內在生成的培力過程，將使民眾擁有權力及能力後，得藉由個體或集體力量的整合來實際參與社區的公共事務。

而本研究即試圖透過上述理論基礎的建構及後續的行動研究過程，探討各參與主體在推動社造過程中，要形成理想的三角互補關係，必須經過什麼樣的運作歷程與演變，其間的角色與定位轉換，以及功能與任務調整，又是如何產生，跟以往所理解的民眾參與模式有何異同。而更進一步的是，在執行基於社區總體營造理念的社區環境改造這一類較為複雜，需要具備

專業知識、技術與運作能力的工作時，前述代表非政府組織的「社區規畫師工作團隊」是透過何種模式或機制，得以有效培力社區民眾參與社區環境改造的工作，尤其是培力的成果能夠累積，並成為社區民眾持續推動社區環境改造的動力來源，可以預見的是，以形塑理想的「學習型組織」以維繫社區民眾持續參與推動社區營造工作的概念，是可以被理解的，然而就實際的案例分析來看，持續的學習知識並不能產生持續的社區營造。所以，本研究從「知行合一」的論述為基，藉由苗栗縣民眾參與社區環境改造此一特定情境脈絡下的行動研究過程，嘗試建構出較適合本土氛圍的社區環境改造論述與運作模式。