

社區發展與社區營造之植基土地與 關照人民的省思

一、社區發展起落

社區發展被認為是 1950 年代由聯合國基於開發、進步及現代化的思維而推動，其並與創造民主自由、發展經濟和多元社會共同形成的社會發展運動。社區發展引進臺灣原則上承襲中國大陸時代原本偏注的鄉村建設的架構，且延續此等思維在民國四十年代有所推展，其主題內容依然是偏重在農業建設的層面。社區發展真正變成國家政策內容及行政作為，則是民國五十四年民生主義現階段社會政策訂定。且更具體對於社區發展的推動，則是民國五十七年社區發展綱要的頒布。在此之後，社區發展成為國家重要的社會福利工作的一環。更值得注意，社區發展被列為從民國四十年代初期國家經濟發展計畫上，相對應的社會建設計畫之重要內容項目。

回溯社區發展推動迄今，對其褒貶不一。認同者認為社區發展除了協助臺灣農業社會邁向工業化、都市化發展的一種適應及轉型。同時透過社區基礎建設、生產福利建設及精神倫理建設，使得臺灣社會在社會發展的基礎工程條件上有了相當雛形；同時，生產福利建設對於人民經濟生活的改善有一定程度的助益；精神倫理建設則提昇人民生活的素質。同時，社區發展更帶動人民參與及團體運作的民主表現。此等成果被認為，相較於中國大陸當時推動人民公社所造成眾多危害及問題的對峙。對此，社區發展確實有其不容抹煞而值得肯定之處。

相對於社區發展的肯定卻有不同的思考。一則，社區發展的基本邏輯是源自於一個民主參與、政府協助的前提。唯以民國四十年代起以至五十或六十年代之間，臺灣的政治發展是陷於威權統治的階段，某種程度的政治壓力阻撓人民敢於承擔作主的想法。同時，基於政府對於人民控制及操弄的必然，自不可能放任於社區人民透過團體形式，達到自立自足的社區參與模式，甚而表達自主決定的行為。因此，我們看到雖然政府透過政策內容及行政命令，表達其對於社區發展的重視，但內在依然不脫國家基於計畫經濟掌控指導的前提，以達到社區建設的目的。更甚乃是政府對於人民及團體的進一步宰制，以避免人民力量的擴散或發揮。二來，社區發展最被詬病的是長期社區居民在政府作主、指導並配合資源掌控的行徑之下，使得人民與社區產生異化及悖離。整個社區的推動在政策引領及行政

支配下，成為一個等因奉此的迎合作為，造成社區人民對於政府的依賴與期待。三者，社區發展在欠缺人才培育及經費自主的情況下，加上歷來社區發展偏重在硬體建設及物質補助的型態，造成社區發展欠缺永續經營及推動的條件，更重要的缺乏社區核心價值及問題的思考，使得社區建設成為一個空洞、表面的假象。當然，社區發展被貼上政治選舉地方派系複雜的糾纏及困擾，更使得社區發展喪失原有的存立基礎與目的。

隨著民國七十年代後期政治解嚴，社會力量釋放，衝擊原有社區發展的結構及內涵。加上臺灣在整個社會變遷所造成的社會問題及各種福利需求，皆非原有的社區發展所能承受及對應，況且加上政府原有的財力及資源的介入之不繼及減少，使得社區發展陷入延續長存的泥沼及困境。

二、總體營造上下

造成社區發展面臨存續考驗的另一個關鍵，乃是在民國八十年代興起的社區總體營造風潮。社區總體營造的源起可遠溯我國退出聯合國，中美斷交所造成的一股對於臺灣人民與土地的重新連結的思考。當時，有諸多的文史工作及藝術表演紛紛的以尋根溯源的心情，對於其所居住的土地做重新的省思和關照。八十年代初期，由於當時國家的主政者號召對於土地的親近與認同，配合若干專家學者及行政部門的集體運作，加上民間組織的共同參與，透過對於人民與土地的關係，做重新的瞭解與定位。並企圖開展一種思想或行為模式的轉變，進行寧靜革命或社會改革，從營造人到社會，以至國家。其基本的運作概念乃繫乎於民主參與，由下而上的行為模式。社區總體營造在八十年代的後期，確是掀起一股龐大的民間力量及公民社會實踐行動的展現，伴隨著政府資源支持，專家學者的投入，更重要的是民眾自覺自主的發啟。對一個長年在國家機器所宰制的社區發展，激起巨大的衝擊和影響，更進行產生顛覆和重組的想像。

儘管，社區總體營造推動發展的模式並不依循舊有的社區發展模式，而是另創一個嶄新的工作模式。以非正式、非結構、非制度的組織型態，結合具自發性、自主性、有意願、有動機的民眾、團體或社區共同進行一種立足於社區，關照歷史，注重生命，改善生活，延續生存的理念，為人民與社區的關係做新的營造與模塑。也就是，重建長期以來人民與土地與社區共同連結的情感與關係。從文史到空間到生態乃致於從觀光休閒而成的各項產業，連成一體。除了提醒人民不能忘記與土地的情感與臍帶的關連，這種不忘本且在地生根的思維卻是鼓舞與震撼原有人民、土地、社區三者之間的疏離與冷漠，進而社區總體營造更從人文的關照落實到生計的維繫，各種產業營造更是締造社區務實永續的基礎。

當然，社區營造在十餘年來且邁入二十一世紀的此際，經歷不同的政權輪替及行政運作的更迭，卻是產生不同的論述與評斷。原則上贊成者多基於社區營造確實銜接整個政治解嚴民意奔放的起始，進而扣緊生存空間的關連，由下而上的思考，能為自己的根土生活的社區做最大的努力。其間看見充沛嶄新的創意和活力，同時落實在生活的土地上，這種真實的感覺是令人動容。另者，有人認為社區總體營造雖為社會改造的力量，實際內在充斥政治的聯想，一種在地本土的訴求有其不同意涵的解讀。儘管政府的角色在作為中被認

為較為次要和輔助的，但多年以來，當一種社會運動轉化成政治任務目標時，其產生的內容及本質的改變自是俯拾可見。值得注意的是，社區總體營造所帶來的產業型態導致營利商業現象，尤其是後者被視為社區或人民救亡圖存的依據或是永續發展的藉口，自是令人擔心。當然，也有者認為社區營造是社會基層力量及資源，或社區掌握及控制甚而政治局勢的重新洗牌和重組。

三、兩者異同之間

誠如前述，社區總體營造為社區發展所造成的影響，與其說因其在八十年代成為政策的顯學，及思潮的主流而伴隨著諸多的財力資源及人力協助。相對此時，社區發展卻從四十年代跨進八十年代，遭逢時空環境變化價值觀念及需求與問題叢生與轉折。當然，行政資源的不足，財力支持的不繼，更迫使諸多原有的社區發展組織尋求新的能量資源的注入與協助。但事實上，值得重視是，此等轉變除了純然站在資源層面解讀，未嘗不能從人民需求的角度來看待。簡而言之，早年的社區發展，人民置身於社區，受制於政府，其互動的關係乃為上對下的承接與迎合，鮮有民眾自主的需求和表現。縱使有若干自主自覺的民意表達，社區意願卻仍不能脫離既有的發展框架。反之，社區總體營造雖有政府的介入，專家學者的支援，但民眾卻較能基於自主的立場及需要去尋求或營造一個適合的環境與空間。更具體而言，社區總體營造不同於舊有社區發展之較侷限於單一福利面向的專業思考及發展內容；而是開展廣泛多元的專業介入及目標達成。相較之下，社區總體營造被視為是較為全民參與的形式及機制。

及此，是否意味社區發展即不如社區總體營造的成就，或是前者被視為乃是過氣之物，後者則被視為時髦之徵。事實並非如此，雖然我們承認，社區發展確實起於 1950 年代或二次大戰後國家進步發展及現代化之達成與追求，而此等論述迄今卻是遭逢諸多的批判而反省。尤其是過渡仰賴經濟成長作為國家追求成就的核心價值，確實有其商榷之處。同時，臺灣社會在歷經半世紀的變革，尤其是邁進二十一世紀，遭逢政治的重組，經濟發展的衰退，社會多元價值的分歧，加諸全球化的考驗及挑戰，確實值得我們重新思考社區發展在此時空，所依循的思維哲學及實務推展的方式和內容，更重要是得以反省社區發展真正意義及使命。相較之下，其八十年代的社區總體營造雖承襲銜接臺灣在變動環境的過程，其基本理念與工作內容某種程度被視為呼應前述的問題及狀況。全球/在地、中央/地方、政府/民間、集中/分散、依賴/自主……等等，未嘗不是為一種解題或突破。以社區產業的發展為例，即顯示諸多農村社區在面臨進入 WTO 的衝擊和影響，加諸經濟衰退導致失業率增加，迫使城鄉人口倒轉，然這些回流的人口企圖尋求在舊有的根土的資源上，再造利用，此等產業的興起被視為解決社區生活生計的一種可能及方式。簡而言之，今日社區發展與社區營造被視為共生、共存、相容、共榮的必然和需要。

誠如，在現行的時空環境之下，社區發展依然殘存舊有的思維，亦即是對於政府的依賴及期待，凡事不脫離經濟補助及硬體建設的心態，那種欠缺自覺自主的意向依舊濃厚。但是，我們也看到若干社區有志之士願意主動突破既存的框架，尋求包括社區營造的思維

及方法的運用，為社區發展注入新的能量和活力，此乃對於社區發展的領悟及再生。也就是人民不再依賴政府指引與支配，而是基於個己的需求及認知，妥當善用社區發展，並充分結合社區總體營造，而為社區最大利益做最佳選擇及謀求。

四、相互共創契機

無論是社區發展或是社區總體營造，其最主要的根本即是植基於共同生活的土地，及人民生活的妥善關照。社區發展在此當下雖有諸多問題及困難，但其出發點仍是以如何善盡對於社區居民的照顧為滿足。近年來，我們確也看到社區發展的主管部門試圖在整體社會福利思潮變革及調整的情況下，為社區加入新的議題及注入新的力量。從福利多元主義發展到社會福利社區化，以致於社區照顧，甚而志願服務在地發展等等，皆是在為社區人民的需要，福利的滿足做更大的突破與努力。相較之下，社區總體營造更是被列入國家發展的重大項目及範疇，其工作的內容及服務的項目自是會與現行的社區發展有著密切的結合。

平心而論，雖然舊有的社區發展被認為偏重在精神倫理建設，而忽略基礎建設與生產建設的關照。如今，前述的福利社區化種種卻是紮實地真正回應照顧社區居民的需求。然而，社區總體營造發展多年除了被認為過度偏重文史、空間及產業的議題，進而忽略了對於人民實質生活，包括教育、文化、衛生、環保、福利、安全等課題的重視，此乃造成社區總體營造原有落實生計、生命、生活各層面意義上的踏空及虛幻。由此，倘能適切結合兩者，以社區營造所具有的活力及創意，加諸社區發展真切的服務照顧，必能為社區帶動改變，為人民共謀福祉。當然，亦有者認為社區發展與社區營造此乃兩套不同的邏輯思維，前者係為國家發展的指引，後者操之於人民意向的前導，本難同渠合流。然此乃倒果為因之思考，政府角色介入兩者然有其時光環境的必然及需要，亦自有其限制及障礙。然究竟其基本思維，兩者莫不以人民為先，社區為主。後天的操弄與干擾自應還原其原有的風貌及真實，尤其是在此時光更迭，民間力量及市民社會紛起之際。政治威權消退，民意自主導引，加諸今全球化衝擊導致的產業結構變動的同時，或許是為社區發展與社區總體營造尋求共創契機的適當時刻。

頃聞社區發展主管正為社區發展在當今的環境前導之下，尋求更新的法制建立。尤其是在新頒布的社會福利政策綱領中揭示政府與民間關係的再造，無論是中央地方分工，公私伙伴關係，落實在地服務，並將社區營造列為重要的服務項目。由此可見，社區發展確實需要做新的思維及轉向，以其再造社區新生的力量。又社區營造條例的草案亦已成形，雖未最後定奪，但難能可貴，此乃以社政部門做主導角色，可見如何重新定位、結合、發展、營造、開創、啟動社區的時刻，亦已到來，以為二十一世紀的社區工作奠定良好的根基及創造美好的開始。