

專題論述

「新故鄉社區營造計畫」與「社區營造條例草案」的介紹

蘇麗瓊・田基武

壹、前言

社區發展係社區居民基於共同需要，循自動與互助精神，配合政府行政支援、技術指導，有效運用各種資源，從事綜合建設，以改進社區居民生活品質。此為「社區發展工作綱要」第二條對社區發展的界定。

民國五十四年行政院頒布「民生主義現階段社會政策」，確立了社區發展為我國社會福利措施七大要項之一，同時並明確規定「以採社區發展方式，促進民生建設為重點」。內政部為加強各方面之協調，貫徹社區發展工作之推行，乃擬定「社區發展工作綱要」，於民國五十七年呈由行政院令頒施行；嗣於七十二年修定為「社區發展工作綱領」；隨著社會環境之變遷，原由政府主導由上而下之社區發展模式，已無法因應社會需求，解決社區問題，為期改變社區體質，使其能達到民主、自治、自助之目標，乃於八十年五月一日再修訂發布「社區發展工作綱要」，採人民團體型態運作（蕭玉煌，2002）。迄九十三年六月，臺灣地區已成立社區發展協會有六千零一十六個，繼續推行社區公共設施、生產福利、精神倫理等三大建設。

「社區總體營造」的名詞，第一次正

式出現是在八十三年十月三日，當時行政院文化建設委員會在立法院做施政報告，首次提出這個概念與計畫，主要是延續先前文建會對於社區文化、社區意識、生命共同體的觀念，並加以整合轉化為一項可以在政策和行政上，實際操作出來的方案（陳其南、陳瑞樺，1998）。「社區總體營造」的本質，其實是在「造人」，期望透過人的品質的提昇，重新塑造臺灣的社會與政治行政體系，實現一個真正現代化的公民國家理想（行政院文化建設委員會，1999：93）。

由於「社區總體營造」在上有總統倡導，下有地方文史工作者深耕地方的浪潮下，成為風起雲湧的社會運動，強調結合行政、專業與社區居民自發性，實踐由下而上的居民參與和規劃，採取跨部門的整合型發展模式。隨後中央相關部會紛紛推出具體政策與計畫，包括：內政部「社會福利社區化實驗方案」、環保署「生活環境總體改造」、經濟部「形象商圈」、教育部「社區大學」等方案，使「社區總體營造」幾成為「社區發展工作」的新名詞。

「社區發展」與「社區總體營造」雖然分別由社政與文化行政部門職掌，事實上，在英譯時二者同為「community development」，均係強調由下而上、居民參

與、社區意識、充分發揮民間創造力量等精神；此等精神在解嚴之後，地方社區居民自主意識逐漸提昇，對地方社區公共事務的參與需求越來越高漲；例如社區公園的爭取、設置交流道的爭取（坪林公投）、反瀝青廠抗爭（埔里鎮籃城里）、水泥廠抗爭（白米社區）等。社區居民的訴求，已不再僅限於社政及文化行政部門，舉凡環保、健康、安全、教育、犯罪防治、生態、產業、經濟等等需求亦紛紛呈現。在在顯示社區居民對居住環境、生活品質的重視。其所匯聚之社區共同體意識及公民社會之理想雛型逐漸建立。

行政院九十三年二月十三日核定之「社會福利政策綱領」，即將「社區營造」與「社會住宅」合併為「社會住宅與社區營造」，列為該綱領六大項目之一。其中與社區營造有關的內容，有以下三點：

一、各級政府應鼓勵社區居民參與社區發展，活化社區組織，利用在地資源，營造活力自主的公民社會。（第五大項第七點）

二、政府應整合觀光旅遊、工商業、農漁業、文化產業、環境保護、城鄉發展、古蹟維護、教育、衛生、社會福利等資源推動社區家園永續發展。（第五大項第八點）

三、政府應結合原住民部落文化與生態特色，推動新部落總體營造工程。（第五大項第九點）

是以，揭發居民參與、營造公民社會，資源整合、推動家園永續發展。

九十一年間行政院為整合各相關部會資源，積極推動社區營造工作，於「挑戰二〇〇八國家發展重點計畫」中，將「新故鄉社區營造」列為十大重點計畫之一。為賦予社區居民對公共事務的提案權、參與權及決策權，並交由內政部研擬「社區營造條例」（草案），目前該草案刻正送請

立法院審議中，一旦通過，社區工作的推動，將更符合社區自主、由下而上、居民參與及草根民主的實施原則，對於未來的社區發展及社區營造，將會產生更大的動能，發揮最大的功效與影響。

本文即以行政院的「新故鄉社區營造計畫」及內政部研擬的「社區營造條例」（草案）加以分析介紹。

貳、「新故鄉社區營造計畫」與「社區營造條例」（草案）的介紹

「新故鄉社區營造計畫」係行政院「挑戰二〇〇八國家發展重點計畫」的十項重點計畫之一，其推動期程自九十一年開始至九十六年止，由行政院政務委員負責督導、協調及整合部會資源及所遭遇之重大問題，並向行政院會提出執行檢討報告。行政院雖已於九十一年五月核定「挑戰二〇〇八國家發展重點計畫」，但「新故鄉社區營造計畫」卻是以滾動式計畫的模式，由行政院多次邀集相關部會就各自社區業務工作方式予以調整與整合。使各部會執行計畫的操作模式，符合強調居民參與，由下而上的提案申請方式，並強化地方政府對社造模式的認知與執行能力。

有鑑於中央與地方政府許多的施政計畫均係以地方社區為對象，但彼此在推動策略和積極性方面落差甚大，常因業務的過度分工而缺乏橫向聯繫整合，以致造成行政和社區人力與資源的重複或浪費。「新故鄉社區營造計畫」則提供了各部會經驗分享、意見交流的機會，透過滾動式計畫模式，將相關部會的資源得以整合，並注入社造精神，讓計畫內容更符合社區需求；在執行上，以生活社區為單位，居民參與為主軸，結合專業輔導與行政支援，積極培育地方組織，形塑社區共識，建構

社區發展活力與潛質，有助於社區了解政府施政目標，選擇適合社區特性的業務推動，結合行政部門的資源，提供了明確的對口部門及相關資源等公開的資訊。

「社區營造條例」(草案)原為「社區總體營造條例」(草案)，係由行政院文化建設委員會負責，曾召開三次會議研擬草案，因學者專家及主計單位等認為與社區營造由下而上的精神不符、設置基金自主性財源有限運作缺乏實質意義，以致無法整合相關意見；行政院考量基層鄰里組織與社區發展協會均由內政部主管，乃於九十二年一月二十一日指示改由內政部研擬。內政部召開過二次會議邀集學者專家、相關部會及部分縣(市)政府代表共同研商，參據與會者意見草擬「社區總體營造條例」(草案)並經內政部法規委員會三次審查修正通過，於九十二年七月八日陳報行政院。

行政院陳前政務委員其南認為有必要因應時代變遷，法制化需求，請內政部協助邀請專家學者當面溝通。乃在其指導下召開八次座談會，做了整體上的變動：

一、名稱改為「社區營造條例」(草案)。因「社區總體營造」為文建會長期推動，未來各部會均可推動，故採用「社區營造」。

二、原文建會與內政部所報草案，較偏向業務的性質；政委期能賦予社區自主的權力，當經過社區產生之共識或決定(後稱為社區營造協定)，能夠賦予法律的強制力及約束力。

三、由於現存於社區中的村里組織、社區發展協會偶有糾紛，影響社區的發展，因此希望在現有的機制上，建立對話的平臺，設計「社區團體協議會議」的方式，另賦予社區營造審議委員會擔任審議的角色。

四、社區公民投票是落實社區自主的

最具體表現，然因「公民投票法」正值政治角力的敏感時，將範圍縮小到「社區公共事務」、「社區營造」的領域。

五、參考日本的經驗，由於民眾制定自我約束的規定，是憲法賦予的權利；歐美先進國家已有越來越多的自我管制的法令。

在行政院審查階段，係由陳前政務委員其南主持，邀集相關部會、及部分縣市政府，連續召開三次會議審查「社區營造條例」(草案)。經檢視相關條文，並請行政院法規委員會就條文再做整理，經九十三年二月四日行政院第二八七六次會議決議：「通過，送請立法院審議」。行政院於九十三年二月十日函送立法院審議。這在我國推動社區發展及社區營造工作上，具有重大的意義，也是未來推動社區工作中，重要的法制基礎。

雖然新故鄉社區營造計畫與社區營造條例(草案)，一個是行政院的施政計畫，一個是法規的性質，但在推動社區發展及社區營造的歷程中，卻足以代表此一階段的思維與精神，以下謹就二者在制定背景、目標內涵、內容架構、對社區的界定、推動的機制及目前執行概況等加以比較，並將過程中的相關訊息，提供讀者分享。

一、制定背景的比較

行政院於九十一年五月核定的「挑戰二〇〇八國家發展重點計畫」，在其總論中即說明其擬定的時空背景：

在新世紀開展，全球化數位化潮流風起雲湧，臺灣正面臨一個全新的政經局勢與國際競爭模式。挑戰嚴峻，除面對全球國力激烈的競賽，又背負舊時代政治經濟社會的包袱，臺灣要加速發展成為綠色矽島，必須在既有的全面施政基礎上，集中資源，優先推動國家發展重點計畫，投資於增強發展潛力的重要建設、突破限制，

才能以堅實的競爭力，邁向現代化國家行列。

於是，行政院提出「挑戰二〇〇八國家發展重點計畫」，以作為未來脫困轉進的策略，其所揭櫫的核心價值是「以人為本、永續發展」；所採取的策略是「全球接軌、在地行動」；基本態度是「務本進取、踏實圓夢」。其十大重點投資計畫分別為：E 世代人才培育計畫、文化創意產業發展計畫、國際創新研發基地計畫、產業高值化計畫、觀光客倍增計畫、數位臺灣計畫、營運總部計畫、全島運輸骨幹整建計畫、水與綠建設計畫及新故鄉社區營造計畫。

所以，行政院「挑戰二〇〇八國家發展重點計畫」，係因應全球化的挑戰與課題，配合國內政治、經濟及社會等變遷，擬定國家未來發展的願景與藍圖，整合政府的行政資源，作為政府施政的方針與目標。「新故鄉社區營造計畫」即在此方針與目標下，結合中央相關部會，透過系統化與整體性的思維，統合規劃社區營造機制與操作模式，使社區營造的精神落實於各部會業務的推動中。

「社區營造條例」(草案)的制定，在「新故鄉社區營造計畫」中，特別受到重視，就如同其總說明中提到：(一)臺灣經濟、社會、文化與政治各領域的轉型，已使得社區發生相當大的變化，既有社區發展政策已不符客觀環境之需求。(二)中央與地方政府諸多施政計畫均以地方社區為對象，但彼此在推動策略和積極性方面落差甚大，常因業務的過度分工而缺乏橫向聯繫整合，以致造成行政和社區人力與資源的重複或浪費。(三)臺灣在解嚴之後，地方社區居民自主意識逐漸提升，對於地方社區公共事務的參與需求越來越高漲。但基層社區民眾參與公共事務之機制迄未完備，以致小小地方社區時因政治恩怨和派系紛擾，迭起爭端而斷喪民主自治精神，妨礙

地方社區發展甚鉅。(四)對於小範圍社區(鄉鎮、街區與村里社區)居民對公共事務之參與權和提案權，現有法制尚缺完整保障。

所以期望藉著「社區營造條例」(草案)的研擬與推動，賦予社區居民參與營造家園的權能及法制基礎。讓社區營造的運作機制具備完整性與可操作性，進而系統化地架構地方意見表述平臺，法制化的程序規定則有效地轉化成為社區內部自律公約及政府施政之相關計畫。

二、目標內涵的比較

「新故鄉社區營造計畫」列為十大國家發展重點計畫的壓軸，扮演者承先啓後的關鍵角色，究其內涵，係推動一項社會工程，進一步鼓舞國人認同自己生活的所在，共同營造社區，創造有品質、有尊嚴的生活。人人都投入營造自己當下的社區，則即使不是家鄉亦成新故鄉，而全臺灣自然也就成為一個大家認同的好社區。所以「新故鄉社區營造計畫」最強調的目標及意義，就是對所處社區的認同，有了認同必然能夠產生無窮的力量，相信提昇國家競爭力的動力即來自於此。

該計畫對社區沒有固定的圖像，社區營造也沒有固定的做法，就是共同夢想與共同創造，以營造各種多樣的新社區面貌，而新故鄉社區營造計畫就是要用國家的力量來鼓勵大家夢想與行動，一起打造「新故鄉」。對社區的願景是：一個符合人性、關懷健康與福祉、擁有豐厚的人文、特色的產業，景觀怡人且尊重生態的永續社區。

在「社區營造條例」(草案)總說明中，即強調：(一)將賦予各級政府和社區團體更積極的主動性和協調性，以保障社區居民對社區公共事務之參與權，落實社區民主自治精神，以營造健全之公民社會。(二)為各級政府單位應作應為事項提供跨部門協

作之標準程序。(三)乃參考歐美與日本經驗，並歷經數十次與專家學者和社區工作者之諮詢，在既有基層組織體制與相關法規下，研擬較完備之社區自主營造與公民參與機制。(四)規定地方社區居民針對社區總體營造事務得經由適當合法程序，制定適合當地個別需要之社區營造協定，作為行政單位與社區居民遵行之依據。要之，本條例(草案)之精神乃在於強化以地方社區為主體之政府施政，尊重地方的創意、多樣性、豐富性與獨特性，承認居民對於社區營造事務之提案發動權，充分反應地方居民意見，發揮社區社會之主動性與潛力。

是以，「新故鄉社區營造計畫」係由政府推動的各項計畫(社會工程)，以鼓舞社區居民認同自己生活的所在，運用國家的力量來鼓勵大家夢想與行動。而「社區營造條例」(草案)就是賦予居民營造家園的法制基礎。

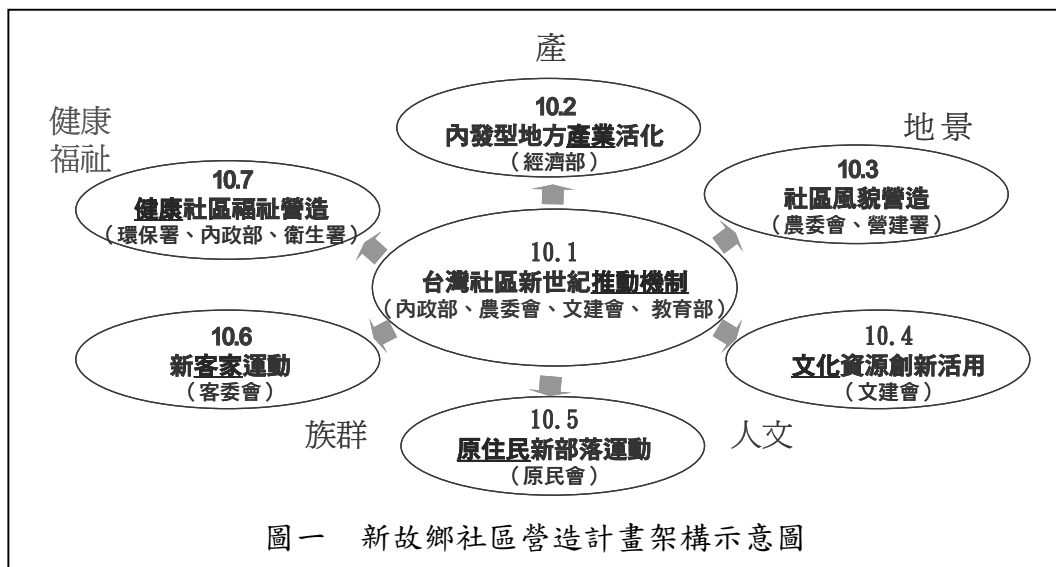
三、內容架構的比較

「新故鄉社區營造計畫」藉著滾動式計畫模式，由行政院多次邀集相關部會就

各自社區業務工作方式的調整與整合，強調居民參與，由下而上的提案申請方式，並強化地方政府對社造模式的認知和執行能力。目前(93年9月)調整後的架構共有七大政策主軸，(請參閱圖一：新故鄉社區營造計畫架構示意圖)，對照「新故鄉社區營造計畫」對社區的願景是：一個符合人性、關懷健康與福祉、擁有豐厚的人文、特色的產業，景觀怡人且尊重生態的永續社區。內容架構的七大政策主軸分別為：

- (一)臺灣「社區新世紀」推動機制；
- (二)內發型地方產業活化；
- (三)社區風貌營造；
- (四)文化資源創新活用；
- (五)原住民新部落運動；
- (六)新客家運動；
- (七)健康社區福祉營造等。

至於所涵蓋的九個部會(內政部、農委會、文建會、教育部、經濟部、原民會、客委會、環保署、衛生署)、二十八項計畫，請參閱附錄一：新故鄉社區營造計畫項目及主管部會一覽表。



在「社區營造條例」(草案)中,有關民眾參與社區營造的內容部分,在條文第七條第二項就有將社區公共事務加以歸類界定,並以列舉的方式呈現:「社區公共事務,包括下列事項:

- (一)社區精神、特色及公共意識之營造。
- (二)社區傳統藝術文化保存、維護及推廣活動之辦理。
- (三)社區居民終身學習活動之辦理。
- (四)社區健康照護與社會福利之保障及供應。
- (五)社區土地、空間、景觀及環境之營造。
- (六)社區生產、生態及生活環境之保護。
- (七)社區產業之發展及振興。
- (八)社區土地及資源之開發利用。
- (九)社區居民生活安全、犯罪預防及災害防救準備。
- (十)其他社區營造推動事項。」

明定社區公共事務包括之事項,俾使民眾清楚了解,作為推動及規劃社區營造協定提案之參考。

在文建會原報行政院的「社區總體營造條例」(草案)時,該會即蒐集各部會推動社區的業務項目及內容,其工作事項則包括:

- (一)社區總體營造人才之培育與理念之宣傳。
 - (二)社區組織之輔導與發展。
 - (三)社區空間之活化與利用。
 - (四)社區生態與環境之保護與復育。
 - (五)社區產業之發展與振興。
 - (六)社區文化之展現。
 - (七)社區安全與災害防救之推動。
 - (八)健康社區之營造。
 - (九)福利社區化之推動等項。
- 以致該條例草案偏向各項業務的呈

現,較屬於業務執行的項目,例如生態與環境之保護與復育議題,就列舉有:集水區保育、溪流保育、溼地保護、生物多樣性保育、廢棄物處理、環境整潔及綠美化、土壤污染防治、共同購買及綠色產業、海岸保護及其他社區生態與環境保護與復育有關之議題等十大項。在文建會研擬時,則不全以業務角度切入,換從社區立場舉出公共事務的類別要項,加以呈現,並加入教育部推動的終身學習(如社區大學)、法務部的犯罪預防等。

由於「社區營造條例」(草案)重視的是社區的自主性及獨特性,「社區居民基於自主及自治意識,針對社區公共事務,得依本條例規定程序形成社區營造協定。」(第七條第一項)換句話說,每個社區所遭遇的問題、居民關心的議題都不一樣,其選擇的營造主題、訂定的營造協定也不一樣,所以,更能反映出地方居民意見,發揮社區之主動性與潛力。行政部門將更能尊重社區的創意性、多樣性、豐富性與獨特性。

「社區營造條例」(草案)的條文總計有十五條架構,請參閱圖二:社區營造條例條文草案架構圖。包括:立法精神與要旨(第一條),社區界定(第二條),社區公共事務(第七條第二項),社區營造業務之推動與規劃原則(第六條),社區營造協定:定義(第七條第一項)、範疇與限制(第七條第二項、第九條)、類別(第八條)、提案程序(第十條)、審查機制(第五條第二項、第十一條)、審議結果的呈現(第十二條),主管機關與權責(第三條、第四條、第五條),社區營造的管理(第十三條、第十四條)及施行日期(第十五條)。因此,「社區營造協定」在該草案中,佔有相當重要的地位,也是該草案的重要特色。



四、對「社區」界定的比較

雖然新故鄉社區營造計畫與社區營造條例（草案），二者都以「社區營造」為名，然而對「社區」的界定，事實上可能是完全不同的。問題的徵結點還是在於「社區」這個名詞使用在不同的場合有不同的內涵。

在新故鄉社區營造計畫，不同部門所推動的社區業務，所指稱的社區可能會有不同，例如國民健康局的「社區健康營造計畫」，係以鄉、鎮（市、區）為其範圍，而兒童局的「社區托育照顧計畫－保母支持系統」則是視直轄市、縣（市）政府的規劃。所以「社區」的業務，可能是依據居民的屬性（農漁民、原住民、客家人）、村里組織、社區發展協會、機關學校、立

案民間團體、鄉（鎮、市、區）、甚至大到以縣市為單位、對象或範圍。所以在閱讀新故鄉社區營造計畫的各項子計畫時，應該要先了解業務推動的對象及範圍。

由於「社區發展工作綱要」第二條中明定：「本綱要所稱社區，係指經鄉（鎮、市、區）社區發展主管機關劃定，供為依法設立社區發展協會，推動社區發展工作之組織與活動區域。」這也就是「社區發展協會」設立的法源依據，不過劃定的權責還是在政府主管機關，係屬於社區理論中的「地緣社區」。但在現行基層社區中，包含了不同的組織，各種組織都有其設立的法源依據或任務。當社區有共同的目標與理想時，居民若能齊心協力，發揮團結互助精神，多能達成其績效；惟不容否認，

當發生政治立場不同產生相互角力時，不僅無法整合，反而彼此拉扯，致弱化了社區工作執行績效。

有鑑於此，社區營造條例對社區的定義不同於以往依行政區域來劃分，而是以公共議題來界定，即屬社區理論的「事緣社區」，以符合社區營造的實際需求，同時也更具有彈性。第二條條文為「本條例所稱社區，指直轄市、縣（市）行政區內，就特定公共議題，並依一定程序確認，經由居民共識所認定之空間及社群範圍。」所以亦具有「地緣社區」的概念。

本草案所營造之社區，或許只是一個街區之營造，或係一條河流沿岸居民之共識，故打破以往用特定行政區域之劃定方式，並配合主管機關權限而限定以直轄市、縣（市）行政區內為範圍。其中所稱「一定程序確認」，是因為議題所涉及之空間及社群，應由提案團體於申請書中載明，作為主管機關認定之依據。

而且第十條有關社區營造協定的提案權，規定社區居民在提案時，必須要由社區團體檢附相關文件向主管機關申請，此處所指的社區團體包括：村里辦公處、社區發展協會、學校、機構、農漁會、合法立案之社區宗教團體、文史團體及其他非營利組織等。也就是現存於地方社區中的任何團體都可以作為代表提案，相對使每個團體的提案權都受到保障。所以依公共議題、由居民共識來認定，更符合由下而上、居民參與的精神。

五、推動機制的比較

新故鄉社區營造計畫是由九個部會的二十八項子計畫所構成；在政務委員的督導下，由行政院文建會擔任政策幕僚工作，行政院研考會列管，追蹤各項計畫的執行情形，各部會則就已奉行政院核定者，加強督導辦理；須配合調整修正計畫內容、期程或經費者，於限期內完成修正報院核定實施。文建會近期（九十三年九月）已依據各部會修正的計畫與架構，彙整後將交由行政院經建會（挑戰二〇〇八計畫總彙整）出版彙編專書。

至於社區營造條例（草案）的推動機制，以下就主管機關、社區營造資源中心及社區營造審議委員會等三部分加以說明：

（一）主管機關

主管機關，何以不是文建會？在前述文章中已說明，因「社區總體營造」為文建會長期推動，名稱改為「社區營造條例」（草案），未來各部會均可推動，故採用「社區營造」一詞。而且考量基層的鄰里組織和社區發展協會由內政部所主管，所以中央主管機關為內政部（第三條），可是當社區所營造的業務涉及各目的事業主管機關執掌時，各該機關應配合辦理（第三條第二項）。

中央主管機關與直轄市、縣（市）主管機關的權責對照如下表。

	中央主管機關（第四條）	直轄市、縣（市）主管機關（第五條）
權責	一、全國性社區營造政策及法規之研訂。 二、各部會社區營造相關業務之協調。 三、直轄市、縣（市）主管機關社區營造業務之輔導。 四、社區發展與社區營造相關資料之蒐集、統計、分析，及行政與專業人力之培訓。 五、其他全國性社區營造相關事項。	一、直轄市、縣（市）社區營造自治法規之研訂。 二、轄區內社區營造協定提案之審議及社區營造事務爭議之協調。 三、轄區內社區營造相關組織與業務之輔導及推動。 四、其他地方性社區營造相關事項。

（二）社區營造資源中心

社區營造條例（草案）第四條第二項規定：中央主管機關得設立或輔導民間設立社區營造資源、培訓及諮詢服務中心。

其實，社區發展工作推動初期原設置有教育訓練中心，惟過去因經費人力等因素未能有效發揮教育培訓社區工作人才之功能，為累積與發展臺灣特殊情境之社區營造之知識技能，以持續支持社區營造發展，完善之資源中心不可或缺。雖然社區營造條例（草案）尚未經立法院通過，然內政部在挑戰二〇〇八國家發展重點計畫10.1.1「社區人力資源開發計畫」中，即規劃設立「社區營造資源中心」，將以資源中心為據點，其主要項目包括：

1.從事社區相關的研究計畫：與學術單位或專業團隊合作對社區營造相關政策與知識評估研究，擬定年度專案研究主題，以建立其社區專業的學術地位。

2.彙整現有各部門之社區營造相關政策、資料與教材，編寫本土化之社區營造課程教材。

3.辦理社區調查、建立社區資訊庫：彙整社區相關資料與資訊，以作為社區資料庫的建置；累積豐富的資料，作為國家發展、社區學習的參考依據。

4.辦理相關的研習訓練、推廣活動：舉辦國際研討會、辦理社區觀摩博覽會，開辦公民論壇，製播節目，宣導公民社會與社區營造理念。

5.組織輔導團隊，與各級政府、學術及專業團隊合作，協力社區實地進行社區組織活化與輔導。

內政部已於九十四年度編列概算，將透過公開上網招標方式，委託專業學術單位或團體辦理。

（三）社區營造審議委員會

在社區營造條例（草案）中「社區營造協定」有很重要的地位，因為它代表著社區居民的對公共事務的提案權、參與權及決策權。當社區社區營造協定之提案送到主管機關時，是否要由「社區營造審議委員會」審議的問題？因為第五條第二項的規定是：「得設社區營造審議委員會」，所以也可以不設。條文之所以如此設計，係為地方政府保留其彈性，因為案子不多、性質並不複雜時，以書面審核即可，當社區營造協定提案到達一定的量，更涉及專業性問題時，地方政府自可據以設置委員會，負責處理轄區內社區營造協定提案之審議及社區營造事務爭議之協調。

以目前地方政府申請文建會的補助案

時，都會要求由經「縣市社區總體營造推動委員會（或小組）」先行審查，以配合社區總體營造業務之推動，雖然該委員會（或小組）目前沒有法源依據，但地方政府應文建會的要求，也能發揮其一定的成效，未來社區營造條例（草案）通過後，地方政府如何將其整合，是併入推動委員會、或兼具審議及資源協調分配的功能，則可由地方政府視其需要加以決定。

六、目前的執行概況

「挑戰二〇〇八國家發展重點計畫—新故鄉社區營造計畫」政策幕僚單位的文建會，為有效傳承社區營造工作經驗，改善過往部門各自為政，彼此缺乏溝通串聯的情況，委託中華民國社區營造學會成立「新故鄉社區營造計畫推動辦公室」，除填補既有行政人力之不足，亦充分運用專業團隊之社造知識與民間的行動力，積極協助中央部會，針對政策擬定、資源分配及實施策略進行溝通及合作，落實部會計畫整合平臺。推動辦公室於九十三年二月二十日、四月二十三日為各部會相關行政夥伴辦理「政策工作坊」，促進各部會工作同仁的經驗交流，分享工作困境、建議解決方案等，建立部會夥伴相互扶持、鼓勵的氣氛，共同攜手挑戰二〇〇八。

社區營造條例（草案）是個由無到有的法案，行政院已於九十三年二月十日函送立法院審議。在其研擬的期間也曾有學者認為「社區總體營造」是造人的過程，是一種理想的實現，社區的願景由社區居民由下而上的達成即可，而不是制定一套標準的法規。同時，就法制人員的立場，認為社區總體營造應該是由地方層級來制定，因為在日本係由地方制定；但是國內

卻沒有此一觀念，如何落實在地方層級，產生很多疑義，因此中央才主動來做，並鼓勵地方政府採配合方式來推。

在制定討論的過程中，專家學者不斷反反覆覆的審慎思考與討論，怎樣建構一套機制，在社區營造的精神與內涵下，吸取國外推動的經驗，突破現行法令的限制、符合社區民眾的需求、兼顧未來運作的可行性，考量民主社會的期待，實踐公民社會的精神。並在法規會就法律條文書寫的格式指導之下，使上述討論的結果，以具體條文的方式呈現。

就如同社區營造條例（草案）第八條，將社區營造協定依其內容及性質區分為：社區建議、社區憲章、社區公約及社區計畫。就有人質疑社區建議，不就是人民陳情案件嗎？社區公約的制定在社區發展工作綱要第十二條也有規定，是社區發展指定工作項目之一。事實上，社區建議或社區公約透過社區營造協定的過程，相信必能使人民的陳情事項，具有更堅實的民意基礎；社區公約則不再只是道德勸說的工具，具有更堅實的法律基礎，對於不遵守者，具有約束力，同時也保障了社區居民的權益。

為了使社區營造條例（草案）通過後，各項配套措施能及時因應，例如：社區營造審議委員會的組織，社區營造提案申請書之格式、應載明事項、社區團體及連署人資格及其他應遵行事項之辦法，社區營造協定審議規則，及四種社區營造協定的樣態等。內政部正委請中華民國社區營造學會擬定試行計畫，以臺北市北投區、宜蘭縣大二結作為試行計畫實驗區，將依據實際運作的經驗及結果，擬具未來配套措施的內容，以貼近實務的運作。

主導社區營造條例制定時任政務委員的陳其南認為：社區營造條例（草案）調整了各部會的定位，由內政部負責管理社區組織的骨幹部分，其他部會則提供社區可發展面向的實質內容。而且社區有權制定自己社區的管理規定，實現地方社區的自治，也讓社區組織能夠更開放、建立協調的機制，尊重不同主體的差異性，讓民眾感受到公共事務是可以參與，而且是「有能為力」的。「社區營造條例」是臺灣有史以來第一次立法授權社區團體居民可以由下而上，依一定程序，比照「公寓大廈管理條例」的定位，訂定適合自己社區的「社區協定」，解決了十年來社造運動所面臨的困境。這也將是臺灣地方自治發展史上一項新的突破。（陳其南，2004：5～7）

參、結 語

挑戰二〇〇八新故鄉社區營造計畫，由行政院的角度出發打破部會間的隔閡，把以往散佈於內政部、經濟部、營建署、

農委會、原民會、客委會等的社造業務，整合至單一平臺進行整體思考，啟動社區營造分工合作的可能性。「社區營造條例」（草案）的制定，賦予社區營造家園的法制基礎，是臺灣推動社區發展及社區營造工作的里程碑，也是新故鄉社區營造計畫的實踐。

社區發展與社區營造是一連串解決生活問題的過程，社區發展協會在社區發展及社區營造中，向來扮演重要的角色，在未來仍應由強化組織的力量著手，健全會務、財務及業務，發展處理社區問題的能力，如此才能因應「社區營造條例」（草案）與「新故鄉社區營造計畫」帶來的影響，承載來自不同部會的資源，提供社區居民生活所需的服務，以改善社區居民生活品質。

（本文作者：蘇麗瓊現任內政部社會司司長；田基武現任內政部社會司社區及少年福利科專員）

參考書目：

- 內政部（2004）。社會福利政策綱領。
- 內政部（2004）。社區人力資源開發計畫。
- 立法院法制局（2004）。「社區營造條例法制問題座談會」會議記錄。
- 行政院文化建設委員會（1999）。臺灣社區總體營造的軌跡。
- 行政院文化建設委員會（2002）。社區總體營造條例（草案）。
- 行政院文化建設委員會（2004）。新故鄉社區營造計畫：政策說明書（試刊本）。
- 行政院文化建設委員會（2004）。新故鄉社區營造計畫（修正版）。
- 行政院經濟建設委員會（2002）。國家發展重點計畫：挑戰 2008。
- 陳其南、陳瑞樺（1998）。臺灣社區營造運動之回顧。研考報導，41，21～37。
- 陳其南（2004）。挑戰・魅力臺灣再出發。跨越季刊，1，4～7。
- 賴兩陽（2002）。社區工作與社會福利社區化。臺北：洪葉文化事業有限公司。
- 蕭玉煌（2002）。內政部推展社區發展工作之成果與新方向。社區發展季刊，100，5～14。

附錄一：新故鄉社區營造計畫項目及主管部會一覽表

(93 年 9 月版)

計畫項目		主管部會
10 新故鄉社區營造計畫		
10.1 臺灣社區新世紀推動機制		
	10.1.1 社區人力資源開發計畫	內政部
	10.1.2 活化鄉村社區組織計畫	農委會
	10.1.3 行政機制社造化計畫	文建會
	10.1.4 建立社區教育學習體系計畫	教育部
10.2 內發型地方產業活化		
	10.2.1 地方產業交流中心計畫	經濟部商業司
	10.2.2 地方小鎮振興計畫	經濟部商業司
	10.2.3 商店街區再造計畫	經濟部商業司
	10.2.4 地方產業永續機制建構計畫	經濟部中小企業處
	10.2.5 地方特色暨社區小企業輔導計畫	經濟部中小企業處
10.3 社區風貌營造		
	10.3.1 營造農村新風貌計畫	農委會水保局
	10.3.2 營造漁村新風貌計畫	農委會漁業署
	10.3.3 發展休閒農業	
	10.3.3.1 發展休閒農業計畫	農委會
	10.3.3.2 發展地方料理特產計畫	農委會
	10.3.3.3 輔導地方產業文化化計畫	農委會
	10.3.4 都市社區風貌營造計畫	內政部營建署
10.4 文化資源創新活用		
	10.4.1 社區文化資源活用計畫	文建會
	10.4.1.1 充實地方文化館計畫	文建會
	10.4.1.2 開發利用地方文化資產與文化環境計畫	文建會
	10.4.1.3 社區營造人才培育計畫	文建會
	10.4.2 社區藝文深耕計畫	文建會
	10.4.3 社區營造創新實驗計畫	文建會
	10.4.4 新故鄉營造成果展現計畫	文建會
10.5 原住民新部落運動計畫		
	10.5.1 原住民部落永續發展計畫	原民會
	10.5.2 蘭嶼社區總體營造計畫	原民會
10.6 新客家運動—活力客庄、再現客家		
	10.6.1 語言復甦及傳播計畫	客委會
	10.6.2 客家文化振興計畫	

	10.6.2 客家文化振興(一)文化環境營造及知識體系發展計畫	客委會
	10.6.2 客家文化振興(二)客家文化設施興(修)建計畫	客委會
	10.6.3 社團發展與人才培育計畫	客委會
	10.6.4 特色文化加值產業發展計畫	客委會
10.7	健康社區福祉營造	
	10.7.1 社區環境改造計畫	環保署
	10.7.2 健康生活社區化計畫	衛生署國民健康局
	10.7.3 照顧服務社區化計畫	內政部
	10.7.4 托育照顧服務社區化計畫	內政部兒童局
	10.7.5 長期照護社區化計畫	衛生署

附錄二：社區營造條例草案

社區營造條例草案總說明

臺灣社區發展工作主要依據為民國五十七年內政部所頒行之「社區發展工作綱要」，全臺各地紛紛成立社區發展協會，並推動社區公共設施、生產福利和精神倫理等三大建設。三、四十年來，臺灣經濟、社會、文化與政治各領域的轉型，已使得社區社會發生相當大的變化，既有社區發展政策已不符客觀環境之需求，最近幾年來「社區總體營造」運動風起雲湧，強調結合行政、專業與社區居民之自發性，實踐由下而上的居民參與和規劃，採取跨部門的總合型發展模式，蔚為各級政府部門和民間團體有關社區工作的主流方向。本條例將賦予各級政府和社區團體更積極的主動性和協調性，以保障社區居民對社區公共事務之參與權，落實社區民主自治精神，以營造健全之公民社會。

中央與地方政府諸多施政計畫均以地方社區為對象，但彼此在推動策略和積極性方面落差甚大，常因業務的過度分工而缺乏橫向聯繫整合，以致造成行政和社區人力與資源的重複或浪費，本條例為各級政府單位應作應為事項提供跨部門協作之標準程序。而臺灣在解嚴之後，地方社區居民自主意識逐漸提升，對於地方社區公共事務的參與需求越來越高漲。但基層社區民眾參與公共事務之機制迄未完備，以致小小地方社區時因政治恩怨和派系紛擾，迭起爭端而斷喪民主自治精神，妨礙地方社區發展甚鉅。本條例乃參考歐美與日本經驗，並歷經數十次與專家學者和社區工作者之諮詢，在既有基層組織體制與相關法規下，研擬較完備之社區自主營造與公民參與機制。對於小範圍社區（鄉鎮、街區與村里社區）居民對公共事務之參與權和提案權，現有法制尚缺完整保障，本條例更參照「公寓大廈管理條例」，規定地方社區居民針對社區總體營造事務得經由適當合法程序，制定適合當地個別需要之社區營造協定，作為行政單位與社區居民遵行之依據。

要之，本條例之精神乃在於強化以地方社區為主體之政府施政，尊重地方的創意、多樣性、豐富性與獨特性，承認居民對於社區營造事務之提案發動權，充分反應地方居民意見，發揮社區社會之主動性與潛力。上開草案，共計十五條，其要點如次：

一、本條例立法目的、社區定義及主管機關。（草案第一條、第二條及第三條）

二、中央主管機關之權責；並得設立或輔導民間設立社區營造資源、培訓及諮詢服務中心。（草案第四條）

三、直轄市、縣（市）主管機關之權責；並得設社區營造審議委員會，處理社區營造相關事務。（草案第五條）

四、社區營造業務計畫之推動、規劃原則。（草案第六條）

五、社區居民基於自主自治意識，得針對社區公共事務，依本條例規定程序形成社區營造協定。並明定社區公共事務包括之事項。（草案第七條）

六、明定社區營造協定之分類及範圍之限制。（草案第八條及第九條）

七、社區營造協定之提案及審查程序。（草案第十條及第十一條）

八、社區營造協定審議通過後之處理方式。（草案第十二條）

九、主管機關得會同目的事業主管機關對社區營造工作定期辦理評鑑。（草案第十三條）

十、對於從事社區營造工作具有特殊優良事蹟者得給予獎勵。（草案第十四條）

社區營造條例草案	
條 文	說 明
第一條 為保障社區居民對於社區發展及社區營造等公共事務之參與，落實社區民主自治精神，建立公民社會價值觀，並強化各級政府施政之民意基礎，特制定本條例。	本條例立法目的。
第二條 本條例所稱社區，指直轄市、縣（市）行政區內，就特定公共議題，並依一定程序確認，經由居民共識所認定之空間及社群範圍。	<p>一、本條例所稱社區之定義。</p> <p>二、本條例所稱社區，係以公共議題所涵蓋並經居民共識認定之範圍為限，所要解決者或許只是一個街區之營造，或係一條河流沿岸居民之共識，故打破以往用特定行政區域之劃定方式，並限定以直轄市、縣（市）行政區內為範圍。</p> <p>三、本條所稱「一定程序確認」，因議題所涉及之空間及社群，應由提案團體於申請書中載明，提供主管機關作為認定之依據。</p>
第三條 本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。本條例涉及各目的事業主管機關職掌時，各該機關應配合辦理。	本條例之主管機關；涉及各目的事業主管機關職掌時，各該機關應配合辦理。
<p>第四條 中央主管機關權責如下：</p> <p>一、全國性社區營造政策及法規之研訂。</p> <p>二、各部會社區營造相關業務之協調。</p>	中央主管機關權責；並得設立或輔導民間設立社區營造資源、培訓及諮詢服務中心。

<p>三、直轄市、縣（市）主管機關社區營造業務之輔導。</p> <p>四、社區發展與社區營造相關資料之蒐集、統計、分析，及行政與專業人力之培訓。</p> <p>五、其他全國性社區營造相關事項。</p> <p>中央主管機關得設立或輔導民間設立社區營造資源、培訓及諮詢服務中心。</p>	
<p>第五條 直轄市、縣（市）主管機關權責如下：</p> <p>一、直轄市、縣（市）社區營造自治法規之研訂。</p> <p>二、轄區內社區營造協定提案之審議及社區營造事務爭議之協調。</p> <p>三、轄區內社區營造相關組織與業務之輔導及推動。</p> <p>四、其他地方性社區營造相關事項。</p> <p>直轄市、縣（市）主管機關辦理前項第二款業務，得設社區營造審議委員會，置委員若干人，其中一人為主任委員，由機關首長或其指定之人員派兼之，其餘委員，就各業務機關、單位主管、社區營造學者或專家、民意代表及民間相關機構、團體代表等派（聘）兼之；其組織，由直轄市、縣（市）主管機關定之。</p>	<p>直轄市、縣（市）主管機關權責；並得應辦理業務需要，設社區營造審議委員會，其組織，由地方主管機關定之。</p>
<p>第六條 主管機關在擬訂有關社區營造之業務計畫時，應充分提供各項計畫內容及預算資源之訊息，採行由下而上之規劃、申請及執行模式，並以社區自主性、自發性、總合性及永續性為原則，充分考量社區內不同業務項目與期程間之整合及延續。</p>	<p>各級政府社區營造業務計畫之推動、規劃，應以發揮社區自主性、自發性、總合性及永續性為原則，考量不同業務項目之整合與延續。</p>
<p>第七條 社區居民基於自主及自治意識，針對社區公共事務，得依本條例規定程序形成社區營造協定。前項社區公共事務，包括下列事項：</p> <p>一、社區精神、特色及公共意識之營造。</p> <p>二、社區傳統藝術文化保存、維護及推廣活動之辦理。</p> <p>三、社區居民終身學習活動之辦理。</p> <p>四、社區健康照護與社會福利之保障及供應。</p> <p>五、社區土地、空間、景觀及環境之營造。</p> <p>六、社區生產、生態及生活環境之保護。</p>	<p>社區居民基於自主自治意識，得針對社區公共事務，依本條例規定程序形成社區營造協定。並明定社區公共事務包括之事項，俾使民眾清楚了解，作為推動及規劃社區營造協定提案之參考。</p>

<p>七、社區產業之發展及振興。</p> <p>八、社區土地及資源之開發利用。</p> <p>九、社區居民生活安全、犯罪預防及災害防救準備。</p> <p>十、其他社區營造推動事項。</p>	
<p>第八條 社區營造協定依其內容及性質分類如下：</p> <p>一、社區建議：針對社區公共事務之建議，提供權責機關作為施政或辦理業務之參考，或作為社區居民自我約束及遵行之依據。</p> <p>二、社區憲章：針對社區未來發展和營造目標之基本原則，具有宣示、啟發、提醒、引導及規勸等作用。</p> <p>三、社區公約：針對社區公共事務領域所形成之具體行為規範，具有不同程度之強制力，包括罰則。</p> <p>四、社區計畫：針對開發、利用和保存社區土地、空間、景觀、環境及各種有形資產之實質計畫案，涉及社區成員權利義務之規範事項者。</p>	<p>一、社區營造協定依其內容及性質，可區分為對社區公共事務之社區建議、宣示社區發展理想之社區憲章、規範行為並具強制力之社區公約及規範社區空間環境有形資產之社區計畫等四類。</p> <p>二、此四種類型性質之劃分，可決定主管機關審查營造協定提案之審查密度；例如宣示社區理想、自我願景之協定，採取低密度之審查；至於必須具有強制約束力之協定，則採高密度之審查。</p>
<p>第九條 社區營造協定應以協定議題所涉及社區範圍之公共事務為限，並不得抵觸現行法令強制規定，或要求對於依法具有全國一致性之事務為特別之處理。但其內容及性質係提供權責機關作為施政或辦理業務參考之社區建議者，不在此限。</p>	<p>社區營造協定範圍之限制。規範社區居民可在不抵觸現行法令強制規定，或要求對於依法具有全國一致性之事務為特別處理之情形下，得以訂定專屬於該社區營造協定，作為居民自我約束、共同遵守之依據。</p>
<p>第十條 社區營造協定應由社區團體，檢具提案申請書、在該社區內設籍、居住、置產或經商者三十人以上之連署人名冊及相關證明文件，向當地直轄市、縣（市）主管機關提請處理。前項提案申請書之格式、應載明事項、社區團體及連署人資格及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。</p>	<p>一、社區營造協定提案，由社區團體檢具提案資料及三十人以上之連署人名冊，向當地直轄市、縣（市）主管機關提請處理。</p> <p>二、社區團體包括村里辦公處、社區發展協會、學校、機構、農漁會、合法立案之社區宗教團體、文史團體及其他非營利組織等。</p> <p>三、本條例尊重現行已存在社區中之各組織與團體，並不另設新組織，所有合法團體都可以代表提案；以社區團體作為行政部門之對口單位，</p>

	同時也可以使其內部先達成一定程度之共識。
<p>第十一條 社區營造協定之提案，應就書面審查決定之。必要時，並得舉辦公聽會或社區居民投票。</p> <p>直轄市、縣（市）主管機關應自收受前條第一項提案申請書之次日起二個月內完成審查。</p> <p>前項審查，包括確定社區營造協定提案之議題性質、範圍與共識度、提案團體與連署人之資格、社區居民數等事項。提案申請書應具備之文件不齊全或其記載內容不完備者，應通知限期補正；屆期不補正或補正仍不完備者，不予受理。</p> <p>為確定社區營造協定提案之議題已獲致共識，直轄市、縣（市）主管機關必要時，得於書面審查期間，要求提案之社區團體召開社區團體協議會議，並得指派代表與會。</p> <p>社區營造協定審議規則，由中央主管機關定之。</p>	<p>一、社區營造協定之提案，應以書面審查為原則。但提案人對於議題之共識度負有舉證之責，故主管機關於必要時，得責成其召開社區團體協議會議，以凝聚共識，並作為社區團體與組織間溝通之平臺。</p> <p>二、協定之提案固然容易，但為防範單一社區團體把持某議題，於審查時透過社區團體協議會議，尋求其他社區團體之認同。</p> <p>三、主管機關審查時，認為提案性質及內容，應該要獲得居民認可，使議題充分陳述及聽取民眾意見，可以就該社區範圍內之民眾，進行公聽會，若須要更確切之民意基礎，可以投票方式，確認協定是否已達到多數民眾支持。</p>
<p>第十二條 社區營造協定經審議通過者，應依下列方式處理：</p> <p>一、社區建議及社區憲章：由直轄市、縣（市）主管機關備查或轉請權責機關參酌辦理。</p> <p>二、社區公約或社區計畫：由直轄市、縣（市）議會通過，並經直轄市、縣（市）主管機關公布，始得拘束社區居民。</p>	<p>社區營造協定分為社區建議、社區憲章、社區公約及社區計畫四類，其中社區建議及社區憲章，因無具體拘束社區居民權利義務事項，經審議通過後，視其內容由地方主管機關備查或轉請權責機關參酌辦理；至社區公約或社區計畫因包含罰則或規範社區居民權利義務，自應循自治條例制定程序，由直轄市、縣（市）議會通過，並經直轄市、縣（市）主管機關公布後，始得拘束社區居民。</p>
<p>第十三條 主管機關得會同目的事業主管機關對社區營造工作定期辦理評鑑；其評鑑項目、基準及其他相關事項之辦法，由中央主管機關會同目的事業主管機關定之。</p>	<p>主管機關得會同目的事業主管機關對社區營造工作定期辦理評鑑，並授權訂定評鑑辦法。</p>
<p>第十四條 從事社區營造工作有特殊優良事蹟者，得給予獎勵；其獎勵辦法，由中央主管機關定之。</p>	<p>對於從事社區營造工作有特殊優良事蹟者得給予獎勵，並賦予獎勵辦法訂定之法源依據。</p>
<p>第十五條 本條例自公布日施行。</p>	<p>本條例之施行日期。</p>