

# 社區營造與社區參與：

## 金鈴園與邵社的觀察與學習

廖俊松

### 壹、前言

自民國八十三年十月政府提出「社區總體營造」以來，以社區為主體的建設理念與營造手法風起雲湧，蔚為潮流。其間雖然有不少的成功經驗逐漸積累，但成就不如預期、無法持續經營者亦眾。觀察比較其間的差異，能否有效喚起民眾社區意識，激發社區居民參與意願實為一重要關鍵因素。特別是在 921 大地震蹂躪過後的中臺灣地區，當政府主導的公共工程與各項物質硬體建設正逐日重建有成的當兒，需要社區居民動員參與重建的社區風貌與人文價值意識之營造重建刻不容緩。故本文目的即在於觀察分析重建區內金鈴園與伊達邵兩個社區二年來社區總體營造的經驗以爲社區參與與社區營造間關係之論述。

### 貳、社區營造的內涵

民國八十三年文建會提出社區總體營造此一政策概念之時，原意是希望藉由文化工作入手，從文化藝術的角度切入社區，凝聚社區意識、改善社區生活環境、

建立社區文化特色，由點而線至面，循序完成打造新故鄉，形塑新文化的理想（文建會，1999：5）。

殊不知這個理想與願景竟然打動了臺灣人的心，社區總體營造運動因而風起雲湧，不數年間，「福利社區化」、「富麗農村」、「城鄉新風貌」、「形象商圈」、「社區安全聯防」、「生態社區」、「社區大學」、「社區健康營造」、「校園社區化」等諸多口號與社會行動充斥，蔚為潮流；同時也充實了社區總體營造的視野與範疇，從單純文化藝術領域的提倡進而擴展爲整體國家生活品質、環境意識、景觀美學、以及人我倫理的社會營造。

觀察這些林林總總的現象與趨勢發展，可以歸納出當前社區總體營造的內容與行動主要集中於五大面向：(1)社區公共空間的形塑：例如入口意象的建立、公園綠地與閒置空間空地的規劃整理、展演設施之充實維護、老舊建築、歷史紀念物與活動中心的活化與再利用等等；(2)自然環境生態保育：例如封山、護溪、植樹、生態工法邊坡溪流整治、生物林相護育、有

機農業耕作等等；(3)地方產業的發展：例如地方特有文史的採集編纂與傳播、古蹟維護、民俗廟會祭典活動推廣、傳統手工技藝的保存與創新、生態旅遊宣導、特色休閒農業營造、商店街與形象商圈形塑、社區福利安養與照顧產業的推動等等；(4)公共安全與秩序的維護：此項行動較常見於都會區之社區，例如社區安全聯防、社區崗哨與巡守、社區媽媽與校園義工的編組、社區健康營造等等；以及(5)終身學習體系的建立：例如長青學苑、松年大學、社區大學、原住民民族學院等進修教育機構的相繼成立與機會提供等等。

社區總體營造的理想與願景如果沒有行動的支持，終將流於口號；但行動如果沒有適當規劃與設計，缺乏合宜的策略與方法，社區總體營造的理想與願景恐亦不易實現。是如何規劃設計一個適當合宜的實踐行動策略與方法便成了社區總體營造理想與願景能否達成的關鍵性因素。

本文以為，社區營造實代表著一種社會思想模式的轉變，強調一種由生活者立場出發的思考模式，由下而上，重視居民的參與性，以營造一個可以舒適生活和永續經營的家園。因此，社區營造需要營造一種民主化和公共化的生活環境，提振社區居民的公共意識，由地方社區自行主導，自己思考自己地方的未來發展需要，主動關心參與自己的生活空間環境之規劃，讓社區自己來管理自己（中華民國社區營造學會，1997）。換句話說，社區總體營造的目的就是要激發社區的自主性與自發性，重建一個溫馨有情的居住環境。行動的策略與方式是要由居民透過社區參與

的民主方式，凝聚利害與共的社區意識，關心社區生活環境，營造社區文化特色，進而重新建立人與人、人與環境的親密關係（黃煌雄等，2001：247）。

因此，當政府正如火如荼、積極推動社區總體營造的同時，我們實有必要體認到：社區總體營造的核心理念是「人本」，核心行動是「住民參與」，核心價值是「共同體意識」；社區總體營造行動是要藉著知識的教育、社造經驗的觀摩學習、人力的培訓、組織的動員、以及專業的協力等方法，計畫性的喚醒社區居民在地意識的覺醒，激發住民關懷社區公共事務的意願與熱情，主動積極參與、民主討論規劃社區興革與發展，集體合作行動，打造社區共同理想與願景。社區營造的內涵是要培力落實社區居民的參與，行動展現社區共同體的意識，民主實踐社區集體規劃的理想家園。

### 參、社區參與的意義與方法

社區參與的概念常與民眾參與、市民參與、公民參與、公共參與、以及社會參與等意思指涉雷同，同時深受西方民主發展理論中政治參與一詞的意義所影響。政治參與的意義原指社會大眾參與與影響政府決策制訂與執行的行為，但後來卻逐漸演變成爲對於政治系統統治正當性所造成的衝擊與影響；然而，民眾參與、市民參與、公民參與、乃至於社區參與的行動，其目的並不在於支持或顛覆政治系統統治行為的正當性與否，而是希望透過人民對於公共事務的意見表達與言論參與，爭取己身需求回應的滿足與社會價值的實現。

學者間對於參與概念的解釋(註一)，觀點各有所重。有著重參與的主體者，如 Langton (1978) 認為參與是一政治單元中的合法居民所參與與該政治實體有關的有目的活動，Alexsander (1982) 認為凡生活在同一環境之下，對塑造此一環境有所幫助的任何人，都可以說是在參與。有關心參與的過程者，主張公民參與是指民眾參與政府政策的決定過程，如 Creighton (1981) 認為公民參與泛指一般民眾或團體組織參與有關政府決策的一系列過程，且在此過程中，對於政府決策有研究興趣或受到影響之個人和組織團體的意見，會被政府機關或自治法人團體某種程度的諮商和納入考量。Lisk (1985) 則更進一步區分公民參與的過程可以分為決策層面的參與、執行層面的參與、以及評估層面的參與三種範疇。有強調參與的目的者，如 Garson & Williams (1982) 主張公民參與的言論意見之表現應獲得政府更多的善意回應。亦有從權力的角度切入觀察者，如有較激進的 Arstein (1969: 216) 認為公民參與是一種公民權力的運用，一種權力的重分配，讓目前在政治、經濟等活動過程中無法掌握權力民眾之意見，能夠在政府未來的計畫作為中獲得實現；但 Skeffington (1969) 則較溫和的主張公民參與是民眾與政策決策者共同分享政策與提案的形成，彼此間互相教育，相互合作。

綜合觀之，可以知道一個較為完整的參與概念實需要考慮到參與的主體、範疇、過程、目的、以及權力競合等諸多面向表現。當然，這些參與面向的表現如果直接作用影響在各層級政府的政治與政策

作為，就是所謂的政治參與；但如果這些參與面向的表現並無意直接影響政府的政治與政策作為，而是意欲落實於個別區域或有限的行政地理空間內公共事務之自治表現，則我們就可以稱之為社區參與(註二)，也就是如 Cunningham (1972) 所定義：一般社區內居民參與社區內相關公共事務的決定與執行過程。

進一步來說，要落實社區參與，就需要社區內的主體單位能夠自願參與社區內各種相關的公共事務之運作過程，彼此合作，建立共識，共謀社區的成長與和諧。析言之，社區內的參與主體最重要者為一般居民(包含各種具有個別特殊領域專長的專業人士)以及由居民所組成的各種正式與非正式團體(正式團體包括立案之營利組織與非營利團體，非正式團體則如媽媽教室、志工隊、守望相助巡守團體等等)。社區參與的範疇泛指土地環境、空間景觀、自然生態、人文教育、產業發展、休閒育樂、秩序安全、福利照顧等等有關社區居民「三生」—生活、生存與生計、且非屬私人隱私領域的社區公共事務。社區參與的過程指稱從社區公共事務之受到注意直至舒緩或被滿意解決的一系列作為，主要是問題的認定、解決方案的形成、規劃、決定、執行、追蹤與居民的回應評估等過程。社區參與的目的是謀求社區整體的進步、成長與和諧。為達此一目的，社區內各種可能的參與主體就要有貢獻部分時間，主動、積極、選擇性的參與部分興趣或專長的公共事務之共識、默契分工、協力合作，在彼此信賴、相互信任的社區文化中齊赴事工。

然而，由於人類天生人格性情的殊異，生活經驗與文化思想教育的差別，加上個人家庭與工作時間上的限制，欲期待社區內的居民完全自主、自動自發的參與社區公共事務有點烏托邦，社區營造工作的推動者因而必須要有適當的行動、方法與策略來提昇社區居民公共事務的參與意願與行動。

一般而言，鼓勵社區參與的方法大致可以歸納為：(1)舉辦各種會議，如說明會、座談會、講習會、研討會等等，一方面誘導社區居民表達公共事務意見，另一方面也培力居民社區參與意願與能力；(2)舉辦社區參訪聯誼，觀摩其他社區營造美景，一方面提昇社區居民關懷社區情懷，另一方面也同時學習他社區發展經驗；(3)居民意見調查，一方面趁機瞭解社區需求，同時也可以徵求社區居民金錢或其他有形無形資源的贊助與協助；(4)成立正式與非正式組織團體，擴大社區參與工作團隊與人力資源庫；(5)組成社區或社區顧問委員會，決定或諮詢有關社區發展事務；(6)接觸社區關鍵重要人物，發揮帶頭參與之領導作用；以及(7)尋求外來專業團體的輔導與培力等方法(林妍君, 2001: 48~49; Thomas, 1995: 12~13)。劉可強(1994: 76~79)則以為組織團隊的組成、確認社區參與的目標、建立社區的共識、建立與社區的互信和互動、以及持續性的社區參與等五大行動是落實社區參與的最佳方法。然依據筆者觀察重建區社區營造的心得，綜合前述所提可能的方法，本文以為重建區社區參與落實與否有四項重要的觀察指標：

#### 一、工作團隊的健全：社區營造的開

始往往必須透過工作團隊來加以發動導引，因此工作團隊的健全與否在社區參與的過程中實扮演著關鍵性的角色。由於社區參與的工作需要長時間的投入，工作者經常是把工作和生活融為一體，因此工作團隊成員間彼此的默契與對於工作的共識相當重要。工作團隊在策劃社區的參與過程時，必須先健全本身成員間的溝通合作基礎。

#### 二、社區參與目標的擬定：社區參與牽涉問題廣泛，往往糾結叢生，難以釐清。任一實質議題都會與社區文化和各種政治經濟利益課題息息相關，牽一髮而動全身。為了解決問題，必須藉由各種方式不斷地與社區居民進行溝通與討論，發掘社區居民的需求，擬定社區參與目標，提出可具體執行的方案，而非提出居民難以參與的社造計畫。

#### 三、社區居民間的互信與共識形成：公共議題本來就是多向度、多元化、多重價值的。透過參與，居民間可以逐漸形成對社區公共議題的共通觀點，建立互信與共識。為了提昇社區居民間的互信與共識，資訊的流通傳達、決策的公開透明、以及社區工作者的信用，是參與過程中重要的原則。要讓社區的居民信任並認同，社區工作團隊訊息的提供必須真實而完整，決策要公平公正，秉持誠意和務實認真的態度與社區居民建立良好的互信和互動。

#### 四、社區居民的培力：在社區營造過程中，如何讓社區居民瞭解社區資源及其珍貴、深切體認社區空間文化之美，並能在社區生活的互動過程中強化彼此間的溝

通協調，促進社區觀念的整合，共同編織社區未來的願景是一重要的核心工作。只有社區居民有此共同認知並付諸行動，社區營造才有成功的可能性。因此，社區居民需要培力，需要透過不斷的社造功課之學習來提昇其社造之認知與行動能力，以豐富社區的社造能量。

#### 肆、金鈴園與邵社造之觀察

民國八十八年九月二十一日 7.3 級的集集大地震，極端震垮了臺灣中部地區有形的公共建設與社區建築，重創了千千萬萬人民賴以生存的生活家園與土地生計。然也因為失去了大量可資倚賴的家戶藩籬與隔絕人心交流的門窗距離，社區中的人際框架也在缺乏庇蔭的空間中日趨脫落，並同在苦難的日子與環境中學習養成手足接攜、情感分享、生活與共之意識，漸次凝聚社區重建規劃共識、齊力爭取開創美麗新家園，正如芽胞之穿出堅石硬土，展露出社區堅韌活力與生命共同體之成長契機。

為了協助 921 地震中的災損社區從廢墟中站立起來，重建社區新風貌，從九十一年度起，文建會在重建區中選擇六十個社造點（五十六個社造點是單一社區，四個社造點是由二個社區組成，故總共有六十四個社區；九十二年時，有一社造點退出未及甄補，減為五十九個社造點，六十三個社區），給予年度定額計畫經費補助，輔之以專業團隊的協力，實施為期二年的「921 震災重建區社區總體營造計畫執行方案」，期望能夠達成協助社區規劃營造、鼓勵居民主動參與、培育地方人才、創造

文化產業增值效益等目標。

金鈴園與伊達邵是參與文建會此一 921 震災重建區社區總體營造計畫執行方案的兩個社區。筆者有幸參與輔導與觀察這兩個社區兩年來的營造過程，深深感受到兩個社區營造表現上的差異，故試圖整理分析兩個社區間社區營造與居民參與上的表現，以為經驗之比較觀察與學習。

##### 一、金鈴園社區

金鈴園社區位於草屯鎮草溪路上，為一都會型的社區。日據時期，草溪路為臺中經草屯至南投的唯一公路幹道，也是草屯鎮早期發展的重要道路之一，車潮、人潮從不間斷，商機無限。曾幾何時，因為市鎮商業中心的移轉，民眾商業行為的改變，以及草屯道路系統建設的逐步完善，草溪路漸趨沒落，成為市鎮中的一條尋常小街，不復昔日盛況。921 大地震之後，草溪路的沒落更趨明顯，街道蕭條，景觀雜亂，往日風華杳然。

社區營造的開始，往往源自於少數人希望自己生活的土地與環境能夠變得更好的念頭而無意間觸動的一連串「改變」。在趨於沒落的草溪路上，就剛好有這麼幾戶人家開始主動與鄰居進行互動，逐漸地引起社區居民間共通的話題，開啓草溪路社區總體營造的契機。

草溪路社區總體營造的啓動始於民國九十年四月。當時，有一位居住於草溪路上的草鞋墩鄉土文教協會之成員有意識想要綠美化住家周圍居住的環境，便邀集了數位鄰居，分享推動社區綠美化的觀點與想法，著手籌組「草溪路綠美化推動委員

會」。然由於多數居民抱持傳統依賴公部門建設，觀望而不願積極介入的心態，使得草溪路綠美化推動委員會只有約四~五戶居民的參與。即便如此，該委員會仍成功申請到鎮公所經費補助第一階段的綠美化工程。

九十一年二月，在得知文建會推動「921 震災重建區社區總體營造計畫執行方案」，甄選社造點時，委員會討論認為這是草溪路推動社區營造發展的契機，決定發動居民參與，由草鞋墩鄉土文教協會協助提案，爭取文建會社營點的徵選。徵選當天，熱心的居民除了精神上的鼓勵之外，更以實際行動表示支持，特地包了一輛遊覽車，三、四十人浩浩蕩蕩地前往甄選會場助陣，順利成為文建會六十個社造點之一。

正式成為文建會社造點之後，由於文建會強烈要求社區參與的行動訴求，該委員會不斷思考如何與社區居民建立良性互動，引導激發社區居民的行動參與。幾位核心成員討論後決定仍以社區環境空間的綠美化為營造主軸，並以家戶為單位，一方面逐戶進行理念的傳達與宣導，爭取社區居民的認同；另一方面亦多舉辦社區小型聯誼活動，以「一戶一道菜」之聚餐方式來活絡鄰里厝邊頭尾情誼。待參與的家戶多起來之後，委員會進一步推動社區命名與標誌（logo）票選（註三）與金鈴園分享家（註四）活動，不但成功命名「金鈴園」此一社區新名稱，票選出代表社區精神之樹（棟樹）與標誌，也順利發行社區內商家流通使用之 VIP 認同卡，激動社區居民的參與熱情。

由於這些行動的成功，社區居民的參與情形與社區意識均有大幅提升，委員會逐步建立社區居民間的互信，相當程度的凝聚社區營造的共識，社區公共事務也漸多經由社區居民會議的決議推動。顯然的，社區自主力量已然浮現，社區居民們開始學習分工與社區操作，使得社區工作團隊漸趨健全；而委員會也在社區居民的共識下，於九十一年十二月份成功轉化為「金鈴園社區發展協會」。

要鼓動社區居民的參與熱情，除了連結鞏固居民間的情誼之外，培力社區居民對於社區相關知識的認知與操作學習也是一項非常重要的工作。有鑑於此，委員會先是籌辦一套社區觀摩之旅，透過外地經驗社區的營造過程與成果觀摩，刺激居民對於自己社區之願景想像，凝聚社區學習的能量與意願。緊接著規劃社區論壇、社區資源調查、以及社區刊物的出版，一方面促進居民對於社區營造和未來發展議題的討論與溝通，深化社區參與學習的共識；另一方面也讓社區居民能夠彼此了解家戶的人力與資源狀況，建立草溪路金鈴園社區的人力資料庫；而社區刊物的出版更是扮演著社區溝通的橋樑，金鈴響叮噹、街史、社區尋寶、社區地圖、老照片等專欄重新紀錄社區的歷史變遷、重要人物、傳家文物、以及居民對於這片街道土地的深厚情感，深深激動居民的社區認同，高度誘發社區營造的學習動力。之後，居民便要求社區相關課程的開辦與學習，例如綠美化、環保、園藝、攝影、家庭成長課程之研習，在學習中植栽、種花、種樹、紀錄片拍攝、美化街道、窗臺、DIY 製作

創意特色之社區信箱、設計自家門口人行道鋪面、成立社區合唱團等等，積極打造一個互助、生態、藝術特色兼具的金鈴園社區。

草溪路金鈴園社區的營造過程並非一帆風順，初期有居民與商家不信任的質疑，中期之後遭遇部分地方人士的一再阻撓，導致居民參與的退縮，然在核心成員的社造堅持與積極溝通過程中，逐漸引導居民體認到，只有透過居民參與的態度與方式，才能建立起社區的自發性、自主性與自信性，培養與外來力量（遊客與資源）進行對話的能量與能力。因此，觀察草溪路兩年多來的營造表現，可以發現金鈴園社區已經逐步跨越了社區參與此一最艱難的社區營造障礙，由學習中落實社區參與的精神，日漸養成社區居民參與社區公共事務的能力，提昇社區組織的體質，培育在地化的力量生根，厚植草根民主的發展。九十二年底文建會所進行的社區評鑑中對金鈴園社區的評價—「逐漸內化的社區運作過程，可以在幹部參與社區公共事務的價值觀與社會位置價值觀上的改變看出來。」「推動公共議題民主化過程很成功，新社區集結組織成功，社區意識建立成功，帶領者變成引發者角色轉換成功，整體佈局進行中。」一中亦明顯可見，兩年多來，金鈴園社區學習的風氣及參與意願強，成長潛能大，各項活動的推動都可積極提昇社區居民的素質與凝聚向心力，營造一個快樂希望的社區。可以說是社區全體參與者成功的典範，可為其他社區學習的典範（文建會，2003：204~206）。

## 二、伊達邵社區

伊達邵社區位於風景秀麗的日月潭德化社，是全臺灣最小的一個族群—邵族—聚居的地方，人口不及三百人。邵族的文化有其獨特性，伊達邵社區則是當今邵族文化唯一完整保存的地區。921 大地震除了造成伊達邵社區的嚴重災損之外，邵族文化亦瀕臨存續的危機；邵族人因此強烈期待災後社區的重建，社區總體營造理念由此燃生，並在邵族文化發展協會的推動下，以「文化復育」和「展演」為主軸，被甄選為文建會的六十個社造點之一。

邵族文化發展協會於民國八十八年六月成立，圖以復育邵族傳統文化為目標。但面臨旋即而來的 921 大地震之摧殘，使得該協會不得不先投入救災與重建的迫切需求，擔負起社區資源轉介的角色與功能；也由於能適時的引入大量救災與重建資源，邵族文化發展協會的初期作為普獲社區認同。

由於成立不久即遭逢 921 的危害，邵族文化發展協會在組織運作的團隊基礎尚未穩固之下便投入急迫性的救災重建行列，許多講求時效性的行動多是理事長與總秘書的兩人決定，未能充分尋求理事會與組織成員的同意與共識，導致後來諸多會員的不滿與疏離；甚至申請成為文建會社造點的過程亦係少數人的意願作為，缺乏協會成員與社區的參與。

成為文建會社造點之後，伊達邵社區之營造計畫是由總秘書負責研擬，規劃以邵族杵音復育、耆老生命史訪問、紀錄片拍攝、傳統土地與領域調查、動植物誌及

先生媽祭師生命史編撰調查與導覽訓練、以及社區觀摩等作為來動員、提升邵族人之文史意識。然由於計畫過程並未徵詢族人的意見，也未舉辦座談會宣導凝聚社區之共識，除了少數協會成員之外，社區族人多不知道此一計畫之進行，無以配合。加上理事長一貫以來過於強勢專斷之行事作風，也引起協會組織人事意見上之齟齬，終至爆發衝突，進而協會改組，選舉新任理事長，總秘書亦憤而辭職，使得第一年之計畫執行毫無進度。

計畫執行的第二年，原以為新任理事長因為擔任第一年計畫執行的社造員，應該能夠充分瞭解社區營造的精神與社區參與的重要性，積極規劃誘導社區族人社造計畫的參與。誰知，新任理事長上任不久即受聘北上工作，社造工作全數委由新任社造員獨立承擔。然由於新任社造員本身也有正職工作，所能付出的時間與心力有限，加上對於社區營造的意義與精神並無充分理解，無法積極推動第二年的社造計畫任務，使得邵族社區第二年的社造作為，除了赴外地社區的文化觀摩之外，餘亦全數停擺。

「社區總體營造至此階段，已接近尾聲。我們社區可能無法在限期內完成計畫之執行。經過檢討後，我們得到了許多寶貴的經驗，即計畫案形成之前，必須與社區居民充份溝通及討論後才定案；否則，如果只是為了爭取政府資源，沒有前述之溝通和討論，那麼這些計畫不是我們當地社區居民無法執行，就是不符合目前之所需；就算因此爭取到政府的經費，對當地社區之永續發展，實質的意義也不大。思

及，不禁汗顏，而深以為鑑，期望將來社造有所長，則社區居民之幸也。」社造員這一番話，道盡了無限的感慨。社區總體營造成功的關鍵不外乎健全社區組織的推動以及社區居民的參與，伊達邵社區初期由於組織內部整合的問題，致使組織鬆散渙散，連帶的影響組織事務運作，無法獲得社區居民的認同；後期更由於缺乏推動動力，無法有效激發誘導社區居民的參與，致使社區營造計畫無以執行，最後將補助經費全數退還政府，可見此一社區總體營造作為的無力感。

### 三、金鈴園與伊達邵社區案例之比較分析

觀察金鈴園與伊達邵社區的表現，可以發現兩個社區的營造作為，在組織工作團隊、社造工作目標、社區的信任與共識、以及居民的培力等方面都有相當大的差別：首先，在推動的組織工作團隊方面，金鈴園社區先是由一個非焦點關注當地社區的草鞋墩鄉土文教協會協助推動社區工作，後為了植根社區，推動當地的自主發展，另外成立以當地社區人士為主的金鈴園社區發展協會負責推動，草鞋墩鄉土文教協會隱退於後協力。由於金鈴園社區發展協會的參與者都有強烈意願推動社區營造，且能適當分工，社區營造主意與行動不斷推陳出新。相對的，伊達邵社區的社造核心團隊邵族文化發展協會由於震災資源配置作業的決策透明不足，加上組織幹部的不合與分裂，力不足於文建會此一社區營造的用心推動。

其次，在工作目標方面，草鞋墩鄉土

文教協會推動金鈴園社區工作初期，由於認知到自己外來者的角色，保守的選擇草溪路綠美化一項工作主力推動，工作目標單純，能吸引居民眼光，且有具體成效可資未來檢驗。相對的，邵族文化發展協會選擇文史紀錄為工作核心，雖為族群重要工作，但因過於專業，工作項目繁多、目標也不明確，難以吸引部落居民參與。且缺乏可資具體檢驗的標準。

再者，在追求居民的信任與共識形成方面，草鞋墩鄉土文教協會推動金鈴園社區草溪路綠美化工程時，不但協助當地居民組成草溪路綠美化推動委員會，路邊人家逐戶調查宣導，舉辦說明會徵詢認同，且透過鄰里聯誼會，商家間的聯盟、社區認同卡的行銷、以及社區共同標誌的徵選等作為爭取社區居民的信任與參與共識。但邵族文化發展協會文史紀錄的推動卻默默無聞，僅有負責執行的工作人員與部分被訪談接觸者知道。

此外，在社區居民的培力方面，草溪路綠美化推動委員會亦相當用心，除了帶領社區居民外出觀摩其他社區的營造經驗之外，還舉辦各種教育課程與論壇會議，積極與社區居民進行社區營造理念的溝通與才藝能力培訓，提昇活絡社區參與的能量。相對的，邵族文化發展協會除了極力爭取祖靈廣場的回歸之外，難得見其他社區培力作為。

雖然邵族文化發展協會自民國八十八年成立以來就一直關注部落社區的營造與未來發展，921 地震期間更積極發揮社區自主救災的功能，重建期間亦不斷爭取外來資源投注部落重建與傳統文化振興工

作，然正如外來協力團隊的觀察：「對於爭取該族共同利益的行動，該族可迅速凝聚，並發揮強而有力的串聯，合力對外。然，對於長遠之計的社區公共事物就較為自縮。」<sup>1</sup>「伊達邵雖僅有二百八十一人，為全臺灣人數最少的原住民，但是內部派系眾多，不同利益的群體使得該族力量被瓜分（文建會，2003：180~182）。」該協會內部自利衝突的行為使得伊達邵部落社區居民參與意願低落，社區營造的工作步履蹣跚，失落感重重。相對的，草鞋墩鄉土文教協會雖以外來的專業協力團隊自居，卻定意要植根當地社區，培力成立金鈴園社區發展協會，持續推動社區參與，並關注焦點於金鈴園社區內部的發展議題，營造金鈴園社區總體營造與社區參與的成功經驗，正可作為日後社區推動社區總體營造的借鏡。

## 伍、案例經驗的學習

社區是一群地緣相近的人民所組成的生活共同體。在臺灣當前的發展情境中，社區觀念的推展，目的就是為了要落實這個基層共同體民主生活的實踐。民主生活的意義不是僅有所謂選舉活動的參與，更重要的是社區民眾對於自身所處社區生活公共事務的參與與民主討論的態度與習慣。藉由社區公共事務領域的參與和討論，社區居民本身才能夠在公共領域中分享資源配置與決策權益，從社區實際事務中學習民主運作，進而凝聚生活、乃至於生命的共同體意識。也可以這樣說，社區是一個社區居民通過公共事務參與過程發展共同體意識的場域，而社區總體營造，

也就是以此一社區共同體的存在和意識作為前提和目標，藉著社區居民參與公共事務，凝聚社區共識，經由社區的自主能力，建立屬於自己地方的文化特色，美化環境空間、提昇生活品質水準、興盛地方產業經濟，再現社區活力。社區總體營造的實踐並不急於追求速食餐式的活動成果、產品、或一時之建設，而是主張漸進式的規劃社區特色，分別從單一、不同的角度切入、再帶動其他項目的發展，漸次整合成一種新的人際關係網絡，一種新的人倫群體空間，以及一種新的、理想願景的社區社會風貌（文建會，1999）。

本文金鈴園與伊達邵社區的案例觀察只有短短兩年的時間。欲以如此短的時間觀察之現象來比較斷言兩個社區營造作為的表現誠有不足之處，也過於武斷。因此，前節的比較觀察，最重要的意義並不在於評論兩個社區間的優劣良窳，而是希望能夠從中擷取經驗性的功課，以為後起者社區營造與社區參與的規劃與學習。故觀察金鈴園與伊達邵兩年來社區營造的表現，可以發現社區營造經常所可能面對的難題大致有：

(1)居民與社區間之關係，主要是人際關係的互動、社區的認同、以及社區意識的觀念，都有待學習與提昇。

(2)居民與社造工作的推動者情感上對於政府與行政體系的依賴程度仍然甚深，社區自主能力薄弱。

(3)居民與社造工作的推動者社造觀念皆薄弱，社造能力與知識不足，過度仰賴外力協助，社區主體性失落。

(4)社造工作的推動者誤把計畫執行與

活動當成社區營造的主要目標，忽略社區居民「人」的營造才是工作的重心。

(5)社區組織久未運作，缺乏有力領導與核心同工，常賴社造工作推動者一人總攬所有業務運作，易生責任倦怠困乏之感。

(6)社造工作團隊接受過多政府資源的投入挹注，人力不足，工作超載，導致無法專心經營推動社造，草率應付了事。

(7)社區既有政治生態的阻礙，社區組織與公共事務的推動容易受到個人與派系利益的經常性干擾。

(8)社區眾多組織間彼此心結仍深，無法有效整合，競相爭奪瓜分資源運用。

當然，有困難就需要設法克服。因此，文本也試著從這些觀察到的難題中，提出以下三點可以努力改善的經驗分享與學習。

#### (一)社造團隊的健全

人力資源是社區營造資源最重要的支配性角色。其中，最重要的當然是居住於社區內的居民，其次便是社區營造工作的推動者。因為，社區總體營造在臺灣，雖然通常都是由公部門開始理念宣導，並運用豐富資源的誘導效果來吸引社區的行動；但社區內社區營造作為的啟動，往往都是由一群關心社區問題，願意為自己家園奉獻的人，組成工作團隊，積極爭取外來資源的挹注而開始。這個組織團隊的成員，如果彼此間理念一致，工作上有共識，舉止間互信互賴，則社區營造工作已經成功了一半。但如果組織成員間爾虞我詐，彼此派系鬥爭、相互傾軋，社區營造作為必然耗弱，無法持續。

因此，社區營造工作團隊在社區中的

定位非常重要，主要扮演的應該是社區資源的協調者、挹注者與補充者，而非社區資源的利用者、剝奪者與特權者。社區營造工作團隊除了應該具備積極參與社區公共事務的心理準備之外，也要在下列方面多所用心：(1)社會責任的自覺：以促進社區發展為己任；(2)開放的經營作風：以建立社區的信任與共識；(3)社區組織的連結：充分發揮資源網絡中心功能；(4)永續經營的理念：以經營社區的永續發展為目標；以及(5)特色文化的塑造：形塑社區特色產業、文化與空間（莊濟華、吳郁萍、2000：173）。

此外，在工作團隊內部組織的管理方面，也要留意確立事權領導、編定工作程序、定位分工角色、以及落實執行的追蹤監督評估等作業。

### (二)社區行銷的重要

社區營造的核心行動是社區參與。但要如何誘發社區居民的參與與實際行動，社區行銷動作必不可少。社區行銷意謂著任何與社區有關的營造計畫和活動，都需要以滿足社區居民的需求為依歸。只有瞭解社區居民的需求，並能有效率、效能的提供適時的協助與服務，社區居民才會心生滿足與關懷參與之情，永續社區發展。

社區行銷的觀念是要以居民為導向，關懷社區所處內外環境，靈活規劃行銷作為，如社區識別標誌、市場產業通路、志工培訓、社區調查研究、文物展示等等，以營造滿足居民需求的活動。其原則有七：(1)參與：促使社區成員參與營造；(2)評價：促使社區成員自我評價；(3)地域：促使社區組織地域運作；(4)整體：社區整

體成長優於個體發展；(5)共識：發覺共同利益與需要；(6)整合：結合社區所有可能資源；以及(7)永續：促使社區組織永續經營（莊濟華、吳郁萍、2000：173～174）。

社區行銷的活動方式呈現多元，如探求並滿足居民需求；營造居民能夠接受的活動，而非要居民接受能夠營造的活動；認知活動目的是要帶給居民關愛的眼神，而非活動本身的完成；以及形塑社區特色人文空間景觀等等。但無論何種形式活動，社區行銷最重要的目的就是要建構社區的情感、社區的認同、以及社區的滿意。

### (三)社區學習體系的建立

觀察金鈴園與伊達邵社區案例的經驗，社區學習體系的建立或許不是相當明顯需求。但如果觀察 921 震災重建區社區總體營造執行方案所甄選的六十個社造點之營造表現，將會深刻的感受到大多數社區營造的無力感。由於絕大多數的社區與推動幹部都是第一次接觸社造工作，不但社造核心團隊缺乏社造知識與人才，社區居民也絕大多數都對「社區總體營造」這六個字感到陌生，正在起步學習，能夠幸運如金鈴園社區般有外來經驗團隊協力者實少。因此，社區學習體系的建立實在刻不容緩，特別是當學習型社區已在全球二十一世紀社區總體營造的目標中成為地方活化發展的承載體之時（曾梓峰，2002）。

社區學習體系的建立不只是課堂上的上課而已，而是要透過實踐的過程來積累學習的果效；社區學習所追求的成果不單是個人的成長，更重要的是社區整體的成長。因此，社區人力的再培育，不但是對一般居民普遍意識的啟發，也必須進行專

業社區工作人才的培訓，如此方能此社區營造充滿著永續的經驗傳承與生生不息的活力（文建會，1999：70）。

本文相信，只有透過社區學習體系的建立，才能讓社區所有居民準備好再投入地方的發展事務，使得社區人力可以再開發，居民活力可以再活化。地方和社區是學習資源的寶庫，地方產業的振興與社區居民生活空間品質的提昇，在在需要仰賴學習體系的建立。透過地方學習共同體觀念和體系的建立，讓每一個社區成員學會珍惜自己的社區資源，而且願意參與地方建設，營造屬於自己的新社區和新社會（文建會，1999：69～70）。

### 陸、結語

社區營造的目標，絕非在於營造一些空間上的硬體建築設施與各項軟體文化產業活動，最重要的是建立社區成員對於社區公共事務的參與，提昇社區居民在生活情境上的美學層次，最終理想與核心價值，則是社區共同體意識的形塑與創造。經由一個個社區共同體意識的營造，一個現代、富涵生命共同體意識的社區社會、公民社會的理想也終將獲得實踐。

#### 註釋：

- 註一：本段落的重點僅在於說明「參與」的可能概念，而非比較社會參與、民眾參與、市民參與、公民參與等不同名詞間的真實意義差別。故這些名詞非具有特定性，彼此間可以相互替代使用。
- 註二：我們亦可以從參與者的主體面向來區別出另外一種意義的社區參與。如果參與的主體是個人，稱之為公民參與；參與的主體是營利組織，稱之為公司或企業參與；參與的主體是非營利組織，稱之為非營利組織或第三部門參與；參與的主體是社區，則就稱之為社區參與。唯此類型的社區參與並非本文所欲論述的社區參與。

社區參與是實踐這個社區共同體以至於當代公民社會的不二法門。而積極創造、開放參與社區公共領域討論的機會與空間便成為最能深化社區參與的最佳途徑。也由於社區參與需要富涵公民意識、熱心參與公共事務的居民之投入，故也只有透過居民的意見討論和言論監督，社區參與才能深化成為當代公民社會的民主表現。顯見，社區營造工作的本質，同時也是在「造人」（陳其南，1995：173～174）。在造一個工作講求品質，生活富含品味，為人內涵品德，同時具備豐富公民意識，樂意參與社區公共事務，乃至於社會公共政策的新人。

本文金鈴園與伊達邵社區的案例觀察指出，雖然社區營造的初期，常需由政府部門主導；但對於社區營造這種著眼於長期改造的社會工程而言，外來資源一時的挹注並無法保證社區營造工程的長遠落實。只有不斷透過教育訓練的培力和參與行銷，提昇社區居民「公民人」的生活品質，社區營造的理想願景才有落實開花結果的可能。

（本文作者現任國立暨南國際大學公共行政與政策學系副教授）

註三：社區命名與標誌（logo）票選活動內容主要是舉辦社區命名活動以及設計票選代表社區精神之樹與標誌，全部活動內容都是社區內居民的構思與設計。金鈴園此一社區名稱即是在此一活動獲得多數居民的認同；社區之樹（棟樹）與標誌也是在此一活動中勝出。棟樹更成為社區環境綠美化的主角，廣為植栽，形成草溪路最具特色的行道樹種。

註四：金鈴園分享家活動主要內容是結合金鈴園社區的商家，組成商家互助聯盟，發行金鈴園社區認同卡（金鈴園社區專屬的VIP卡），給予金鈴園社區居民消費上的優惠。此一活動除了促進社區商業的發展外，也附加地強化了社區居民對於社區的認同。

#### 📖參考資料：

- 中華民國社區營造學會（1997），「社區營造政策綱領」，空間，第100期，頁65~80。
- 文建會（1999），社區總體營造的軌跡。
- 文建會（2003），921震災重建區社區總體營造計畫執行方案專案行政中心評鑑報告。
- 林妍君（2001），社區參與在臺北市社區環境改造應用之研究，國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
- 莊濟華、吳郁萍（2000），「『社區』總體『營造』之闡釋」，社區發展，第90期，頁170~181。
- 陳其南（1995），「社區總體營造的意義與使命」，建築與環境，第42期，頁14~16。
- 曾梓峰（2002），「社區總體營造運動與永續社會發展」，文化視窗，第39期，2003年11月網站下載。
- 黃煌雄、郭石吉、林時機（2001），社區總體營造總體檢調查報告書，臺北：遠流。
- 劉可強（1994），環境品質與社區參與，臺北：藝術家。
- Arstein, S.R. (1969). "A Ladder of Citizenship Participation," *Journal of American Institute of Planners*, Vol.35, No.4, pp.215-224.
- Creighton, J.L. (1981). *The Public Involvement Manual*. Abt Books.
- Cunningham, J.V. (1972). "Citizen Participation in Public Affairs," *Public Administration Review*, Vol.12, pp.589-602.
- Garson, G.D. and William, J.O. (1982). *Public Administration: Concepts, readings, skills*. Allyn and Bacon.
- Langton, S. (1978). *Citizen Participation in America*. Lexington Books.
- Lisk, F. (ed.) (1985). *Popular Participation in Planning for Basic Needs*. Gower Publishing Company.
- Skeffington Report (1969). *People and Planning*. Her Majesty's Stationery Office.
- Thomas, J.C. (1995). *Public Participation in Public Decision*. Mac Millian Press.