

社區自主與政策的對話

羅秀華

壹、前言

學理討論「社區發展」與「社區組織」，字裡行間充滿著以「社區為主」來提昇人群「自主生活」，而包括政府和專業者都只是好心好意，幫忙社區的「自主生活」；這樣的理想與理念影響我內化專業價值。而在歸因自主的理性機轉中，Kant 看待自主是一種主權擁有者使用理性能量的權威，透過自我意願的合法權力，而不會受到政府與專業等的外在權威的牽制（Reath, 1997：214）。

然而，許多年來我所體驗到的是，社區人士不斷發出「政府你要為我們社區作什麼？」，「政府你不給我們錢，我們沒辦法做事。」，「政府你不給我們人，我們沒人做事。」的聲音，等待著國家替社區做事。直到最近的研究，仍然有著這樣的表述：「民眾的自主與參與仍然不足。」（黃明月等，2003：11），也堅持提出：「增加社區的自主性與建立社區意識的凝聚力，皆是臺灣社區工作的重要方向。」（黃明月等，2003：11）

回顧本土「社區自主」是否存有時，我們感受到人們對於公共服務覺得不滿意卻有著無力感時，在「國家」與「個人」

之間，好似沒有什麼機制可以有效表述公民權益。而究竟「社區自主」該是什麼風貌？理想上國家與社區如何合力形成「社區自主」的生活基模？該如何充實社區的權能感？

作為專業者，體認到「社區自主的培育」是長期不歇的任務，過去多年來的努力，是讓國家與專業的外力，可以與社區交融；但是，我們似乎需要更多的努力，來轉換「外力」與「社區」的主導地位。

貳、國家政策中的社區自主意識

由於國家對於本土社區的發展歷程涉入甚深，也是本土社區自主啓蒙之源，本文且就幾個發展時程較久的社區工作政策，包括社區發展、社區總體營造、生活環境總體改造計畫，以及臺北市政府的地區環境改造計畫與地區發展計畫等，以討論本土社區自主的萌生概況。

一、啟蒙社區的權力意識

民國 54 年行政院所提出的「社區發展」（劉脩如，1977：317；社會工作室，1989：14）是臺灣社區工作政策的領航，是依聯合國協助落後國家與地區的振興意旨，對未開發及開發中國家與地區的善意

中，提供經費支助、人員培植與資源投注，藉以提振臺灣地區的民生條件。是透過國家的強力介入與協助，而以公共工程（註1）、生產福利（註2）和精神倫理（註3）等三大建設脈絡，希冀改善社區環境，提升人民生計能力，以及增進百姓的精神生活層次。

「社區發展」是由社會行政部門主管，政策內容標示著多元生活風貌，而在重視實質環境改善和立見成果的科層引導中，政策成效多展現在路燈、公園與馬路等的鄰里改善工程，以及媽媽教室、守望相助、社區童子軍、社區全民運動、長青俱樂部和社區托兒所等的社區福利服務內涵。人在「社區發展」政策中，並未得到相當的重視，但無可厚非地，「人在社區」的概念，總是在三、四十年來的社會變遷與政策中，漸漸浮上檯面。

社區發展政策提出三十年後，行政院文化建設委員會（簡稱文建會）於民國83年以「社區總體營造」作為政策名稱，帶出以社區為基地的施政原則，以寬廣文化詮釋，包括鄉土環境改造契機、產業文化化與文化產業化、民俗藝術與地方文史等作為營造社區新生命的切入點。政策核心價值在於啟動「社區民主」，提出「造人」的宣示，欲以激發社區人對公共事務的我屬感，好達致社區自主經營公共生活的理想（行政院文化建設委員會，1995a & b；陳其南，1996 & 1999；徐震，1997；陳亮全，2000）。

「社區總體營造」政策源自於李登輝前總統所倡述的社區生命共同體，以及政黨多元發展中所提出的社區主義與市民主義的相互激盪，也是一股向日本取經的推動力。而與日本的「造街」、「造町」類似，

強調由民眾參與地方各種活動。是以博覽眾議的手法，吸納多元的專業工作者，投入寬廣詮釋的社區（註4）中，協助居民認同於故鄉情，以及願意參與經營公共事務（陳亮全，1996a；陳其南，1999）。該政策的基本推動精神是「社區自主」，政策標的就在於「社區能力的增強」。國家是於政策推動初期提供各種誘因和示範計畫，而著力於理念推廣、經驗交流、技術提供及部分經費支援等。

「社區營造代表一種思想模式的轉變，是在進行一場寧靜革命，從營造一個新的人開始，進而營造一個新的社會，新的國家。社區營造是要推動一種民主化和公共化的觀念由下而上，強調居民的參與性。從社區開始培養公民意識，讓社區自己來管理自己。在公共政策方面，由在地社區主導，自己思考自己地方的未來，主動參與關心自己的環境，再要求公共資源的配合協助。」

（陳其南，1999）

「居民自己地關心環境，尚包括較深層的意義，例如它是社區居民學習溝通、協調、建立組織、對公共事務關心的機會；其追求的是對於政治分析、判斷能力的提昇，或是決策的參與、權力的釋放、新規範與制度的擬定。非時它是地方性、非營造新的價值觀、新的生活方式，以及新的『人』，進而構築新文化與新政鄉的行動與實踐。」

（陳亮全，1996a）

「從行政和專業的角度來看，就在於如何整合與提供資源或資訊，激發社區的自主性和動力，去營造他們自己的地方和社區。」

（行政院文化建設委員會，1999：93）

而民國86年間，行政院環境保護署（簡稱環保署）提出「生活環境總體改造計畫」，政策實踐目的在於，由社區自主動

員人力與組織，共同營造美好生活環境，使生存環境及文化內涵有永續發展的可能（臺灣省手工業研究所，1997）。「是基於過去推動環境教育之經驗基礎發展出來的全方位的計畫。計畫目標希望民眾培養環保夥伴的關係理念」（蔡勳雄，1997）。計畫核心工作包括環境教育中心和清靜家園。環境教育中心是依全國性、區域性、學校性和鄉土性，尋求適當的公私部門擔綱；清靜家園則依鄉鎮、遊憩區、社區和家戶，推動淨山淨野和資源回收等重點工作。執行策略上，「環保志工營造環境之美」是主軸。「藉由社區結合民眾、政府、企業及團體資源，攜手營造大家所希望居住的社區願景」（行政院環境保護署，1997）。

另外，臺北市政府都市發展局（簡稱都發局）則從民國 84 年開始舉辦第一屆都市設計獎（臺北市政府都市發展局，1995a & b）之後，於 85 年度啟動地區環境改造

計畫（簡稱地改案），89 年開始地區發展計畫（簡稱地發案）。市府對地改案的陳述是：「鼓勵並輔導市民直接參與都市空間的再造過程，透過公部門資源投入，社區共識凝聚，並經由專業者的技術協助，讓社區居民成為生活環境的營造者，塑造符合社區期望的都市景觀與生活空間品質」（註 5）。

總計 85～92 年度的地改案有 153 個（註 5）。基於社區自主觀點探究，乃針對提案與規劃單位的資料整理，而以里辦公處、社區發展協會、專業者、其他民間團隊以及跨越此分類同時有兩個以上提案單位的統計（表 1）顯示，單里與社區的提案量相當，各佔 13% 左右，加上 41.8% 的複合提案（註 6），好像近七成提案是由里鄰社區提出；然而，若深究提案與規劃單位的吊詭關係，則名義上與實質上的提案單位，是有大幅消長，緣由稍後討論。

表 1 臺北市地區環境改造計畫 85～92 年度提案單位統計表

	里	社區	專業者	民間	複合	合計
北投	1	5	0	1	7	14(9.2)
士林	3	4	2	0	3	12(7.8)
內湖	2	1	3	0	2	8(5.2)
南港	0	0	2	0	3	5(3.3)
松山	2	0	2	0	7	11(7.2)
信義	0	0	7	0	3	10(6.5)
中山	2	0	0	2	4	8(5.2)
中正	0	0	5	1	1	7(4.6)
大同	1	3	5	0	10	19(12.4)
萬華	1	1	3	3	6	14(9.2)
大安	6	4	3	3	9	25(16.3)
文山	2	1	7	1	9	20(13.1)
合計	20(13.1)	19(12.4)	39(25.5)	11(7.2)	64(41.8)	153(100.0)

資料來源：羅秀華整理自都發局網站

市府對「地發案」的提出，指稱「地區居民結合相關（空間專業）人士針對地區發展所面臨的內部、外部情境進行檢視與討論，藉由共同凝聚共識，並勾勒出地區發展的願景與共識，進而研擬提出相關具體之行動策略與方案而據以推動執行，藉以達成地區生活環境品質之提昇」。乃是「針對地方事務，整合各種資源，改善地區環境，增進地區發展與民眾福祉所擬定的短中長程之行動、計畫與願景」，而「可以里或日常之生活圈為範圍，透過策略規劃之方法，來持續進行『社區經營』與環境改造之工作。」（註 5）

市府標示出「『地發案』是一套由下而上輔助地區公共空間發展由上而下決策的機制，藉由在地的空間專業者和居民合作，共同以社區生活、環境品質及公共利益等為基點，共圖、進而並促成地區生活環境之改善行動，以塑造出地區整體發展的特色及符合當地居民確實之期望與需要」，是「由下而上的參與式規劃」。審視民國 89 年地區發展計畫 43 個提案，多以里為計畫單元，包括 20 單個里，23 個計畫跨 2~7 個里。而在明稱地區發展計畫中，除了一案以中山區加松山區為計畫範疇外，只有福林社區、公教社區、大里街地區、吉林社區、東湖社區等五案明示社區之名外，都是里是也。而由都發局網站整理 89~92 年度全市 50 個地發案例，其中 43 個（86%）是由專業團隊提案及規劃，僅有 7 個提案是由社區與專業合作提出的。都發局對地區提案規範中有關計畫擬定的進程流脈有：

- (一)籌組「地區發展計畫工作小組」。
- (二)進行「地區環境掃描」。
- (三)凝聚共識，勾勒未來發展願景。

(四)選擇課題並研擬策略。

(五)研擬「地區發展執行計畫」。

綜述這幾個影響臺灣社區自主發展的國家政策，我們可以就政策文件所提出的實踐理念，感受到國家作為公僕的誠意。然而，面對「公權力」與「社區權力」不得不的對峙與消長中，其實涵括著諸多的弔詭現象，容後討論之。

二、增添社區的自主資源

民國 54 年行政院所提出的「民生主義現階段社會政策」中，標示「社區發展」做為八大福利政策之一，國家有意藉由聯合國的社區發展策略，來改善人民的生活處境。因此，就以村里組織為單元，疊架社區發展團隊。行政院並於民國 57 年訂定「社區發展工作綱要」，欲以全面帶動於本土村里內實踐社區發展，此舉對於臺灣的社區發展影響深遠，特別是規範「社區發展組織」的綱要內涵，已經深入村里生活。

民國 80 年修訂「社區發展工作綱要」（註 7），賦予「社區發展協會」（簡稱協會）人民團體化的推進法源，有利於不斷萌生的社區組織取得法律正當性。而臺北市府於 87.12.14 開放同里或同個社區規劃範圍內可以成立多個「協會」（臺北市府社會局，2000）的做法，雖然目前仍在發酵與接受檢證（羅秀華，2003），若從人民的「自由結社」權利行使而言，未嘗不是充分提供「社區的自主資源」，讓自主結社有更為開朗的發展空間。

而社區營造政策是文建會結合專業力量所推出的社區運動，因著政黨政治環境提出「社區主義」（註 8）的意識促發中，使得公民的能見度增加，社區也因而成為大家表述生活機能的平臺。將近十年光

景，社區總體營造在國家資源助長中，提供草根社區增強生存元素，對社區意識促進是有其貢獻的，並且帶動政府和民間多元力量進行各社區的多角經營。

社區營造有著空間、文化與產業等多元專業者投入政策實踐。以「文化」為引領，除了民俗、傳統、藝術與文史等內涵之外，展演空間與生活造街、鄰里公園的居民版規劃設計以及產業活動與在地生活的密合，都在「文化」建設的大前提下，作為社區營造基點。因此，投注其間的專業者，也有別於社區發展以社會工作者為主體，而是發展出空間專業者的推動力量，加上散落而新興的文史工作者的積極投入；再加上當產業發展必然成為社區工作要項時，諸多產業專業者是不可或缺的參與者。專業力量協助社區增強處理公共事務的能力，常運用參與式規劃方法，提供在地居民對所處社區特殊處境，投注營造心力，像對應大廍花鼓村的經濟蕭條、人口外流、缺乏公共設施、環境破敗以及傳統文化的消失等，紫星社區的實質環境危機（註9），透過社區活動增加在地意識感，並凝聚居民與行動組織（Wong, 1996）。

社區總體營造引發「施政社區化」的風潮。此政策貢獻之最，可以說是引發其他政府部門，陸續以社區作為政策實踐介面，多面向促動基層生活社區，希望多方平衡地來提升人民的生活品質。這是社區總體營造以社區作為單元，媒合了國家政策與公民生活。續而，在多個主管釋出公部門預算，各級政府相繼訂定不下二十個重要政策（陳亮全，2000），都是透過「社區」採取「由下而上」原則，多由國家訂定施政方向，提供社區團隊提出符合能力

及生活條件的工作計畫，或多或少包括自主促進；是實質提出國家預算成就社區自主推展公共事務的籌碼。

這些政策包括內政部的社會福利社區化（蕭玉煌，1998），環保署的生活環境總體改造計畫（行政院環境保護署，1999），農委會的富麗農漁村與農村新風貌計畫，經濟部的形象商圈和地方特色產業輔導計畫，教育部的社區大學和社區家庭教育，衛生署的健康社區營造，經建會的創造城鄉新風貌行動方案，以及臺北市政府都市發展局的地區發展計畫與地區環境改造計畫等。多標示以社區為行動主體，國家為輔助，相互合作來實踐多面向社區生活。

參、政策評析

且以 Arnstein（1969）所倡議的公民參與階梯（the Ladder of Citizen Participation）來分析公民對國家決策的影響力（註10），並就不同的政策分析工具來解析這幾個主要的社區工作政策。

一、「操縱參與」的社區發展

社區發展著重由上而下的引領。由於著重於落後地區的生活振興，因此國家與社區的兩造合作中，國家因為擁有較豐富的資源力，而主導著社區如何走向更好的生活，所謂的「由上而下」是社區發展的主要表徵。

然而，幾個政策實踐上的偏誤，引致三、四十年來該政策的開放度不足。一者，因為村里與社區的範疇爭戰；二者，官方又於早期派任官方社工員進駐各社區，村里幹事則主責著村里工作，街層

(street-level) 官僚角色的重複與否，費了許多心思討論（陸光，1983；王麗容，1984）。三者，包括鄉鎮市區公所的基層官員，在社區組織與發展的學習背景不足，加上人員流動性大，無法有效協助里鄰社區學習民主素養。四者，基層社區充分仰仗國家預算辦理活動，卻缺乏中長程的社區願景。五者，人們是沒有被顯影的，在成果取向的政策引導下，政府人員和社區幹部只汲汲於看得到的馬路鋪柏油、路燈裝設、小型開放空間工程、家戶中的浴廁廚房改設等。公共工程的推行中，「人」像不存在般地住在社區裡，並未能落實鄰里化的政府服務與協助社區組織力的壯大。

社區工作團隊的體質偏差。由於社區團體多半由國家中央而地方的指令下達而組成，形式上的社區幹部，主要角色功能常常是地方的選舉樁腳。由於社區幹部像是政府酬庸，也在社會保守特質中，我們意識到社區幹部多數是男性，且年齡層偏高，社區權力與性別的關連性顯著（羅秀華，1995）。「年齡偏高、學歷偏低、層次偏低、以村里長為主體，而工商界、教育界與宗教界皆不多，缺乏策劃、協調與發展的工作能力，只受命於鄉鎮市區公所……」（林平洋，1995）。

總言之，當社區發展政策特質傾向於「是要人依法行事的法規」，建構來規範個人和團體的行為，企圖產生社區的順服力；要求所有個人或團體不管能力上的區別，都要依政策規定來行事。不過，可能因為欠缺細緻的行事一二三（know-how）賴以遵循，結果是個人和團體可能沒有產出行動，或是未能達到政策預期的行動頻率。而政策啟動者和執行水土（對象）（林水波與王崇彬，1999b）之間可能存在著敵

對關係，如果沒有法令來施展強制力，要求順服是會有問題的（Elmore & McDonnell, 1987；林水波與莊文忠，1999）。

「一個命令，一個動作」的國家導引，也就是「依法行事」（mandates）的政策風格，讓社區居民多處於被動或無視於社區的存有。而當社區停留在政府有所為的時間過長時，或許如香港大學周永新教授所說的：「當政府力量逕行介入社區生活時，也就堵絕了社區自主力」（註 11）。三十來年累積林總的社區發展的法令規範，綿密與無孔不入的介入，無力感讓社區走向沈寂胡同。林總法規在公共工程、生產福利與精神倫理等建設標竿之下，羅列有 77 項之多（臺灣省政府，1990）。個別社區會在樣板規範中疲於奔命，或者因而「不行動」。

而在林總政策文件中，標示著社區人自主自治的文字表述，然而在政策文件的產出過程，卻無法體會有社區人「插一腳」的軌跡，且多半是宗旨屬民主，執行則是官僚的，愈下到社區層次，規範文件的箝制力愈高。而提說是「社區自主」，卻不斷提出社區組織的當然成員是各層級官員。因此可以研判，在民國 76 年人民團體法（簡稱人團法）修訂之前，這些政策文件是「形式重於實質」，執行上則是以「禁令」為主，未能提供公民充分的自主空間。而當處於長期不允許自由結社的政治環境時，社區像是政府的樣版或是白手套，法規捆綁著社區人，就像戒嚴時期的約制。綜言之，社區發展的公民參與程度可以說是由著政府「操縱」著民意的。

二、「象徵性參與」的社區總體營造

進而，或許可以運用「強化能力建立」的政策工具，來詮釋社區總體營造政策，是以著重提供個人和團體的經費補助，共同投資於未來的物質、智慧和人力資源的開發，期待來自未來的投資回饋。在該政策施行十年之後，或許可以透過「強化能力建立」的政策評估研究，衡酌政策的投資回饋的梗概。而「強化能力建立」的政策工具，看待能力不僅僅是順服或是短期成果的表徵，而是將「能力」作為未來政策是否成功的衡量條件（Elmore & McDonnell, 1987）。

然而，就像所有的投資決策，對於類此的預期回收通常是不確定性高、看不見的或是無法測量。吾人以爲，此政策貢獻主要在於引進跨領域的學者與專業者，協助社區來進行組織與社區營造，希望灌注社區新動力與增加社區權能感。政策倡議著透過居民動員、參與及建立共識當中，逐漸改善或型塑地方的環境、生活與特色。這樣的政策表徵，可以公民參與階梯中「公民權力」的「夥伴關係」與「授權」來呼應之。然而，政策實踐中，一來，因為政策文件是以總統層級來標示政策的必然性，無論如何區隔階段性的推進策略，基本價值在於「通知」昭告子民，國家要大家來實踐「社區總體營造」政策。

二來，決策之前，是以多元專業團隊為「諮詢」班底，和以文史工作室為「安撫」對象，並未見政府邀請社區民眾來參與決策（註 12），尤其是該如何區辨「社區總體營造」與「社區發展」。如果，「社區發展協會」能夠透過「社區總體營造」政策來彰顯其權能（黃肇新，2003），或許

這可以是社區嘗試展現直接民主的機緣。由於許多年來本土社區工作的實踐基地就在「協會」，「社區總體營造」政策的實施，也無法完全與「協會」脫勾；因此，該如何認定社區工作組織，也就成為社區營造政策的重要議題。

三來，因為「文化建設」的本職，某種程度侷限了文建會的施政重點，就「社區總體營造政策」的施行，或許只能技術性地將施政由「文化藝術」延展到「產業的文化化」與「空間的保存與整頓」上。四來，藉由主要的政策文件中，可以見到充權社區人會是種迂迴實踐；沒能看到政策文件明文宣示「強化能力建立」，而可以作為行動參酌。五來，雖然「社區總體營造」不像「社區發展」充滿著官僚由上而下的施政作為；卻由於該政策充分仰重專業者進入社區，以教導社區人的姿態，涉入社區規劃事項甚深，有以替代國家主控社區之嫌。

綜言之，社區營造的發展歷程，除了國家介入之外，還有多元專業者與工作團隊湧入社區生活空間，或有以實踐專業為主訴，仍然未能充分以社區人的聲音與需求作為引導。再加上長期以來國家對人民發聲的壓制作用，多數的底層平民尚未能夠學習到或者是意識到可以展現自己的力量，或者是感應到自己所擁有的生活自主權力。

不過，文建會這兩年來，透過「社區總體營造心點子創意構想」（簡稱心點子）的實施計畫，提供社區「由下而上」規劃發展願景的機會，以及遴選與培訓在地人作為「社區營造員」的政策方向，都是以「社區」為主，專業為輔，來協助實現自主社區標的。或許因此對於國家的誠

意，可以樂觀以對。

三、「夥伴關係」的生活環境總體改造計畫

而早在民國 82 年間，環保署就開始補助地方機關辦理環保義工招募訓練工作，並看待內政部主管的社區發展協會所成立的 1,590 個志願服務社團，作為環保義工潛力部隊。在初期 23 個提出執行計畫的單位，有十五個執行者是以鄰里部落社區為單元（臺灣省手工業研究所，1997：56～58）。

環保署於執行環保政策時，多運用現存社區團體來實踐多元環境保護作為，就像 88.01.01 開始執行的資源回收四合一計畫重點有：1）結合社區民眾、回收商、地方政府及基金回收；2）宣導實施家戶垃圾分類；3）資源回收工作鼓勵民間回收商執行為主，政府清潔隊執行為輔；以及 4）以回饋獎勵制度鼓勵社區參與回收，希望結合資源回收工作與社區整體發展。

環保署可以說是透過誘因機制，讓社區的努力也成為其部分政績。誘因之一是提供經費補助，之二是推展專家派遣技術服務團協助社區，之三是舉辦全國十大環境保護模範社區的選拔計畫（行政院環境保護署，1999）。

（一）提供經費補助。運用環保署現行相關補助辦法，鼓勵各級學校及民間社團積極參與環境教育宣導活動（臺灣省手工業研究所，1997：60～66）。就像高雄市政府環保局所推行的集合住宅資源回饋計畫（臺灣省手工業研究所，1997：81～82），是鼓勵社區自行規劃資源回收地點、日期、時間及宣導事宜，由民間或環保局清潔隊回收，記錄回收量彙整後，作為回饋獎勵依

據。而多年來，生活環境總體改造計畫平穩地補助積極行事的社區團隊，並將專案執行內涵推衍包括「社區自主性廚餘回收處理系統」等。

（二）推展專家派遣技術服務團。是由環保署委託社區營造學會辦理「專家派遣技術服務團計畫」，希望借助該學會從事社區營造的經驗、跨學域的整合研究以及會員的人力技術資源等，協助社區在工作過程中，因應所遭逢的技術性問題與衍生的技術性需求（行政院環境保護署與中華民國社區營造學會，1998a & b）。

（三）舉辦「環境保護模範社區選拔」計畫。這是鼓勵社區居民運用自有資源，推動環境保護及建設健康、安定、舒適之環境品質。而以設置社區管理委員會或社區發展協會之組織與村里為其參選條件之一（臺灣省手工業研究所，1997：51～55）。多年來的選拔活動，無形中增強社區人士的信心與榮譽感。

以「提供執行誘因」的政策工具來分析此政策計畫，主要針對提供個人和團體經費補助，以實踐某種行動的短期成果。政策施行前提在於，如果沒有附加資源的誘使，個人或團體就沒有足夠的動力，來達成政策所預期的活動頻率與目標。而金錢是有效誘發行動成就的媒介，給予附加金錢來獲取貨品或服務的生產（Elmore & McDonnell, 1987；林水波與莊文忠，1999）。

社區發展團體是在環保署公文告知中，取得這些誘因資訊，並自決爭取加入實踐行列。雖然在政策文件產出過程，並未能見到公民參與的軌跡，而比擬生活環境總體改造計畫在「象徵性參與」的「通知」階梯上；然而，相對而言，環保署在

政策實施中是比較能夠居於社區自主立場，而在補助款核撥與尊重社區自主作為上表現誠意（註 13）。多年來此政策的穩定與持續，讓夥伴社區能夠有效延展後續工作，並從原有的「淨山淨野」社區清潔，發展到「資源分類與回收」，再逐漸擴展到「社區自主性廚餘堆肥處理系統」。這是筆者將之評析為「夥伴關係」，展現「公民權力」的理由所在。

四、「社區自主受限」的地改案與地發案

而在北市地改案與地發案的執行中，有近七成提案是由里辦公處掛名提出。不可否認地，里的基層屬性的確與民眾最親近。然而，里辦公處是政府官僚第一線，科層運作所賦予里辦公處的職責是「政令宣導」，探視里辦公處實質上是如此在運轉，里承上為要，啓下與否非要務，所以判定里辦公處掛名為重。假若看待里辦公處是官府，而非民間自主力，則較能代表社區的提案單位就屬社區協會，協會的總提案比例不到 15%。此數據更加說明著「由上而下」的「使用理論」（註 14）。

民國 85 年開始時由專業團隊提案，漸轉由社區團體出面，專業團隊則列名規劃單位。因而，討論重點之一是有關規劃單位屬性，在總和 153 個申請計畫中，除了少數規劃單位含有社區團隊以外，大多數是空間專業者（包括建築、都市計畫、景觀、工程顧問等）。發展到民國九十年，都發局的提案資格範定是：由具有空間專業實踐的公司、事務所、學術單位及社區規劃師等，「結合社區中之機關、學校、具服務性或教育性之社區團體、民間組織及居民共同提案」。在政策賦予專業實踐權責

中，專業者儼然是地改案的實質主體。或可在此評說，政策的信奉理論（註 15）（*espoused*）是社區自主性的價值前提，其使用理論（*theory-in-use*）則是國家權威的實踐。其間所彰顯的兩難，誰會是政策實踐中的獲利者？

討論焦點之二：提案中說要籌組工作小組，照理說這樣的工作程序是正確的，是需要先有執行團隊，方得以見證計畫實施的可能性。然而，以資深工作者角度進行審視，由於社區組織發展參差，一個發展久遠及紮根的社區，現存工作團隊也許很快就緒，準備規劃與執行。然而，對於組織渾沌的社區，如何形塑團隊，真的不是一、兩個月，或說一、兩年的事情。對於既有組織發展脈絡的重視不夠，而在計畫進程中要求齊一式地在某段時間內所有提案建構完成工作團隊。究竟與既定組織脈絡如何切合？這其實是影響計畫能否提出與執行的重大關鍵。

討論焦點之三：官府要求地區進行環境掃描，同樣的疑惑是社區不同的發展歷史，對既存環境的認知與問題、發展的檢視能力，是有明顯落差。討論焦點之四：凝聚共識與勾勒願景，其實是專業者在實踐過程中挺理想的作為，對應本土環境的社區人，之前並未被賦予審視與處置生活社區的習慣。說悲觀點，可能連對社區的理解都很淡，願景勾勒對於拖折身子過活的底層社區人而言，也許是天高皇帝遠。我們知道需要透過整套學習促進機制，讓社區人真確融入生活情境。

討論焦點之五：整個政策規範併存明顯衝突。一來是帶著社區主動提案的信仰，實際上是由社區規劃師來提案，誰是主體？二來要社區有能力，官府卻細緻地

規範計畫內涵為何，要求照章行事，社區促動或政府促動？誰在當家作主？政府角色功能的拿捏為何？公僕的立場 vs. 神奇的權威？

若以社區生活者在金規獎（註 16）評選為最受歡迎的 XX 計畫而言，筆者參與民國 89 年間社會局所辦理的社區發展論壇中，親身經歷社區規劃師總攬社區理事長與規劃團隊，而社區卻像被驅逐出境的流民，論壇中住民抱怨長達一、兩年，協會都未召開理監事會。這個實務問題是對社區權力的侵犯？民國九十年的政策標示，是由專業團隊作為提案主體，社區團體為輔。社區的確更加喪失主體性，不管這專業者是社區內人或外來者。

五、小結

雖然由社區發展的「操縱參與」，逐漸進步到社區總體營造的「象徵性參與」，再發展到生活環境總體改造計畫的「夥伴關係」；然而，「社區自主」還是受到限制的（表 2）。

表 2 本土社區工作政策中的公民處境簡表

社區工作政策	公民處境
社區發展	「操縱參與」
社區總體營造	「象徵性參與」
生活環境總體改造計畫	「夥伴關係」
地改案與地發案	社區自主受限

假定個體或群體都有著某種程度的獨立自主本質，但可能因為受到外力干擾而影響其治理能力。而影響本土社區「發展」的外力，由前面的分析觀之，可以說是以國家政策為顯要。由於臺灣社區發展經驗是基於聯合國在一九五、六〇年代，為了促進落後地區與國家的生活水平，由國家

主導的「發展工作」。所以，社區工作政策是否尊重「社區主體」？以及國家是否居於輔佐立場來協助社區「自主」？在既往研究中對此持負面看法者不在少數，包括：

「有社區之名，無社區之實。」

（朱美珍，1983：121）

「以建設交換忠誠」，「按國家的意志動員」，「並非賦予權力的過程。」

（黃麗玲，1995：16-18）

「根本缺陷在於它忽略了國家在理論與實踐中的重要性，而有意地逃避現實世界中存在於人民、國家、專業者等之內部及其彼此之間的複雜權力關係與結構性衝突，也漠視了地域社區先天性不均衡，致使社區發展的實踐過程不僅不是給予人民權力的方法，反而成為國家用以協調與控制公民權力的手段。」

（謝慶達，1995：224）

「長期弱化社區組織及專業的所謂『社區發展政策』使得社區組織無力參與地方社會自主之營造。」

（黃肇新，2003：摘要）

「當社區發展協會失去作為一個人民團體的自主性時，在公部門與社區發展協會之間，就隱然存在著層級的互動關係，而非夥伴的關係，如此的矛盾關係事實，又如何能創造出居民自主、社區自治的氛圍呢？」

（黃明月等，2003：61）

現實上或是究其執行結果，探究國家與社區的權力互動關係，仍以「國家為上」與「社區為下」為軸，而非平等互惠的夥伴關係。除了經費補助與規範之外，政府仍然維持著指揮社區的態勢，包括期待社區參與的實踐方案，多是由政府訂定辦

法，社區依之提案；方案期程也是依公部門年度預算，以一年期為多，甚至要求社區提案之後，看政府何時行政作業，而設定社區有多少時間做事。

在連串「社區工作政策」中，社區或其居民是否真正成為行動主體，達致社區自主的境界？雖然學理與政策皆宣示「社區主體性」的基本原則，但在施政考量（註17）中，卻是脫離不了官方色彩。

肆、如何在政策實踐中增進

社區自主

臺灣多年來的政治民主發展機緣，促使國家開始思考公民自主參與公共事務的可能性。藉由社區發展與社區總體營造兩大主導政策，將「社區自主」作為政策原則，也在包括生活環境總體改造計畫、地區環境改造與發展計畫等多元政策的社區實踐機制中，將國家與專業輔助能量輸入生活社區，理想上是要壯大社區自治治理。弔詭的是，在國家、專業與社區的三角權力角逐中，似乎國家願意或能夠提供給社區的自主空間仍然有限。

然而，對應於長期以往內政部獨力支撐社區發展的局面，而能夠由不同政府部門紛紛推出社區工作政策，多元縱橫地開展社區生活品質提升，仍然是地方社區的福氣。對於長期仰賴國家主責公共事務的本土環境而言，即使生活社區多少萌發自主空間，還是需要國家的輔助力量；而既

存政策所散發的公民社會促進旨意，無論如何，還是臺灣社會的進步指標之一，藉此來引導人群的自主性與自治生活。

當思辯著專業者在社區的角色功能時，我不斷思索著「社區」，以及該如何輔助社區來推進自主程度。而從紛雜的社會變遷歷程來透視社區生命力時，我省悟到社區住民得從國家主導決策，以及專業者有意協助社區中，挾其助力有效地建構社區主體性。如何與社區一起建構權力意識以及主導生活決策？我所探視到的行動需求在於：「權力促進」以達致社區自主。也就是運用集體學習機制，讓公民醒悟到社區權力的我屬感，並進而針對社區發展議題，一來凝聚向心，二來提昇集體生活品質。

臺灣社會受到經濟全球化的衝擊，導致本土社區生命力多少受到侵蝕，例如產業外移而大幅擴增失業率的窘境，這樣的鉅視結構不是單薄個人有能力對應的。我覺得需要從平衡「全球化」與「社區化」中積極努力。這是我參加1998年國際社會福利研討會（ICSW）時對大會主題的感應，所謂的經濟全球化提供企業加速累積財富，也就是吸取普羅大眾財富而擴大「貧富差距」。這讓我更深刻感受到，惟有透過「社區化」的在地自主發展動力，務實地協助社區穩固合理的權力基礎，方能因應現今社會生活的挑戰。

（本文作者現任輔仁大學社會工作學系助理教授）

註釋：

註1：原稱基礎工程建設，著重村里基層建設。

註 2：促進社區產業與就業方案等。

註 3：文化、休閒與福利等內涵。

註 4：不同於「社區發展」就以「里鄰社區」為主要的社區範疇。

註 5：臺北市政府都市發展局網站。

註 6：同時有里辦公處、社區發展協會、專業者與其他民間團隊等兩個以上單位成為提案團隊。

註 7：民國 80 年 5 月 1 日內政部臺內社 91526 號令。

註 8：社區（群）主義者「強調個人必然有其從屬的歷史文化傳統，這種認同感構成民主社會的『多元性』與『差異性』，所以應在普遍的公民權之上，進一步尊重個別社群的特殊需要，同時要求加強個人與個人間的道德連帶，如此方能追求良善公共生活的終極目標。」（顧忠華，1998：22）

註 9：公共空間品質和數量上的不足、停車空間的嚴重缺乏：路面停車製造行人噪音、擁擠、兒童不安全、綠地缺少等（Wong, 1996）。

註 10：且以 Arnstein（1969）所倡議的公民參與階梯（the Ladder of Citizen Participation）來分析公民對國家決策的影響，包括非參與（nonparticipation）、象徵性參與（tokenism）和公民權力（citizen power）等的參與階梯，由完全國家掌控的「操縱」到完全以民意為依歸的「公民主導」，有八種參與形態（圖 1）。

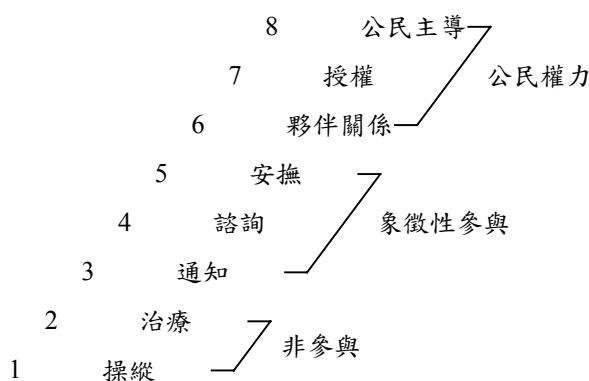


圖 1 公民參與階梯

Arnstein 將操縱（Manipulation）與治療（Therapy）列為「非參與」類型。「操縱」指稱邀請人們參與諮詢委員會，但是並未能尊重委員意見，而是將就官方主事者的定策。「治療」指稱決策者與公民意見相左時，並不接納公民意見，而是試圖說服公民接納其看法或政策。而 Arnstein 納為象徵性參與的主要內容包括，通知（Informing）、諮詢（Consultation）與安撫（Placation）。「通知」著重於單向告

知。所謂的「諮詢」則指稱安排機會，像公聽會等，來徵詢公民意見，但是公民意見是否被採納是其次，「我知道你（人們）的想法，我可以接受，也可以不理不睬」。「安撫」則指稱進一步安排民眾擔任委員，「決定權仍在我（決策者）」。「夥伴關係（Partnership）、授權（Delegated Power）、與公民主導（Citizen Control）的參與型態，都屬於「公民權力」，強調以民為主，以民為本。「夥伴關係」強調主政者與相關人群的對等互惠原則，共享權力；「授權」指稱民眾對於決策有最終投票權；而「公民主導」則指稱公民有真正的決策權。

註 11：周永新教授在 89.06.06「前瞻 21 世紀社會福利與社會工作教育研討會」專題主講中所說。

註 12：文建會於民國 84 年間辦理十六場次的「社區營造系列小型研討會」，多由學者主講營造實例。參與者中不乏資深的社區工作者，但與既有社區發展脈絡有著明顯區隔。

註 13：研究者實地參與執行一中央部會於民國 90 年間的補助專案時，社區於年初提案，方案核准時間為半年後的 90.07.26，真正撥付第一期款在 90 年 10 月底，社區被要求在 11 月底要完成專案報告。另一專案執行中則充滿官府要求「科員」的行政特質。相對之下，環保署補助「社區自主性廚餘回收處理系統」專案，提供社區可以充分發揮自主思考與作為。

註 14：使用理論「則指那些由實際行動中可推論出來的理論」（夏林清，2000：69），指引人們真正的作為，是一套隱藏的如何行為的方案或法則（Bolman & Deal, 1997：145）。

註 15：「信奉理論是指那些當事人宣稱他所遵行的理論」（夏林清，2000：69），是當事人的說辭，嘗試描述、解釋或預測他們自己的行為（Bolman & Deal, 1997：145）。

註 16：臺北市第一屆地區發展計畫規劃獎。

註 17：民國 76 年人民團體法修改之前，前憲政時期的施政特質是限制人民的自由結社與言論，社區發展工作多由政府主導方向。

📖參考資料：

王麗容（1984）社工員與里幹事工作角色重複與否的研析。社區發展季刊，25：60～70。
臺北市政府社會局（2000）臺北市市民社區論壇—社區工作之突破與發展總結論壇會議手冊 89.12.14。

臺北市政府都市發展局（1995a）第一屆臺北市都市設計獎實錄：市民參與的空間改造。
臺北市政府都市發展局（1995b）社區營造企劃案例及實踐經驗交流討論會：第一屆臺北

- 市都市設計獎得獎作品 記臺灣省優良案例展覽及報告。
- 臺灣省手工業研究所（1997a）社區總體營造行政能源手冊：農業、環境能源篇。
- 臺灣省政府（1990）臺灣省社區發展二十年專輯。
- 行政院文化建設委員會（1995a）社區文化活動發展計畫（草案）期程（84.07～88.06）。
- 行政院文化建設委員會（1995b）社區與地方文化發展工作計畫參考資料。
- 行政院文化建設委員會（1999）臺灣社區總體營造的軌跡。
- 行政院環境保護署（1997）環保志工營造環境之美。
- 行政院環境保護署（1999）跨世紀生活環境改造：營造新桃花源。
- 行政院環境保護署與中華民國社區營造學會（1998a）生活環境總體改造計畫工作經驗研討會會議手冊。臺北 87.06.24。
- 行政院環境保護署與中華民國社區營造學會（1998b）社區空間改造：工作參考手冊。
- 朱美珍（1983）都市中社區發展與鄰里關係之研究。東吳大學社會學研究所社會工作組碩士論文。
- 社會工作室（1989）臺北市社區工作之回顧與展望。臺北，臺灣：臺北市政府社會局。
- 林水波與王崇彬（1999a）公民參與有效的政策執行。政大公共行政學報，3：175～202。
- 林水波與王崇彬（1999b）灌能導向的政府再造策略（未發表）。
- 林水波與莊文忠（1999）政策工具四面觀。未出版論文。
- 林平洋（1995）如何有效檢討社區發展的實務困境暨法規研修。全國社區發展會議第八分組引言報告。
- 徐震（1997）社區營造：臺灣社區工作的新程式。社會建設，97：1～15。
- 夏林清（2000）專業實踐—實務工作的真諦。第二次全國各社區大學研習工作坊手冊（頁30～57）。財團法人社區大學全國促進會。
- 陸光（1983）社會工作師與村里幹事之不同。社區發展季刊，24：13～20。
- 陳其南（1996）臺灣社區總體營造運動課題綱要。
- 陳其南（1999）從社區營造談永續臺灣。新世紀好厝邊研討會手冊（頁1～8）。臺南，臺灣：鄉城文教基金會。
- 陳亮全（1996）文化建設與社區總體營造類型社區。內政部建築研究所專題研究計畫成果報告。
- 陳亮全（2000）近來臺灣社區總體營造運動之展開。住宅學報，9(1)：61～77。
- 黃明月等（2003）臺北市社區發展協會現況調查研究。臺北市政府社會局委託研究計畫。
- 黃肇新（2003）營造公民社會之困境—921 災後重建兩種民間團體的理想與實踐。國立臺灣大學建築與城鄉研究所博士論文。
- 黃麗玲（1995）新國家建構過程中社區角色之轉變——「生命共同體」之論述分析。國

- 立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 劉脩如（1977）社會政策與社會立法（上）。臺北，臺灣：國立編譯館。
- 蔡勳雄（1997）生活環境總體改造計畫。中華民國環境教育學會 1997.01.26 第二屆第一次會員大會專題演講。
- 謝慶達（1995）戰後臺灣社區發展運動之歷史分析。國立臺灣大學土木工程學研究所博士論文。
- 蕭玉煌（1998）社會福利社區化的時代意義與政策規劃。社會福利社區化論文集（頁 15～25）。臺北，臺灣：中華民國社區營造學會。
- 羅秀華（1995）評估臺北市社區發展的潛力。社區發展季刊，69：107～117。
- 羅秀華（2003）社區統理的實踐場域—兼論新願景促進會在文山的行動脈絡。東吳大學社會工作學報，9：75～118。
- 顧忠華（1998）民主社會中的個人與社群。見殷海光基金會（編）市民社會與民主的反思（頁 19～54）。臺北，臺灣：桂冠出版。
- Arnstein, Sherry (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35：216-44.
- Bolman, L.G. & T. E. Deal (1997). *Reframing Organizations: Artistry, Choice, and Leadership*, 2nd ed. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Elmore, R. F. & L. M. McDonnell (1987). Instruments and Strategy in Public Policy. *Policy Studies Review*, 7(1):174-186.
- Reath, Andrews, (1997). Legislating for a Realm of Ends: The Social Dimension of Autonomy. In Andrews Reath, et al. (eds.) *Reclaiming the History of Ethics: Essays for John Rawls* (pp. 214-239). Cambridge University Press.
- Wong, H.K. & P.W. Chiang (1996). Community Planning in a Fledging Democracy: Taiwan's Tze-Shing and Ta-Boo Cases. A Paper Presented at ACSP/AESOP Congress, Toronto, Canada, July 25-28, 1996.