

社區精神倫理建設與社區總體營造的比較省思

黃維憲

壹、前言

自從民國五十四年行政院訂頒「民生主義現階段社會政策」，確定了「社區發展」為七大要項之一以來，「社區發展」這個名詞不知不覺地已風光走過了三十多年。在此三十多年間，社區發展的主要內容有三方面：(1)為基礎工程建設。(2)為生產福利建設。(3)為精神倫理建設；然而當政府在(1)(2)項上，投入大量資金以後，社區的外觀確有很大的成效，可惜的是，時過不久前述成果便如明日黃花、光彩不再，使得社區發展淪為口號和表象，社區發展工作陷入難以為繼的窘境。

此種窘境經專家研究檢討的結果，一致地認為，其主因乃是社區精神倫理建設的缺乏。於是在民國八〇年，內政部社會司再次推出了修訂版的「社區發展工作綱要」，希望能一改以往的缺點而真正地落實社區發展的工作。

此時，文建會也在民國八十三年十月提出了「社區總體營造」

的構想，並在短短幾年間燒遍全台，成為少數受到民眾普遍支持的公共政策；從而最近幾年大家都在談社區整體營造而社區發展則大地被冷落了。有鑑於默默耕耘了三十年的社區發展卻遭到如此際遇，本人想從社區精神倫理建設的角度切入，來比較分析兩者的異同，以作為爾後社區發展工作的參考。

貳、社區精神倫理建設的推行

依照民國七十二年的「社區發展工作綱領」，民國五十七年省府的「臺灣省社區發展八年計畫」，六十一年修訂為「臺灣省社區發展十年計畫」，及民國五十八年北市的「臺北市社區發展四年計畫」等計畫及專家學者的研究，社區精神倫理建設可從下面幾方面來加以觀察。

一、基本理念

(一)社區的概念：

1. 在七十二年的綱領中，社區之劃定，是以歷史關係、地緣形勢、人口分佈、資源多寡、生態特定及居民之意向、興趣、共同需求為依據，得不受村、里之限制。劃定後經居民過半數同意後，申請各級政府核定之。

2. 在八十年所稱社區，是指經鄉、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。

3. 社區指的是居住於某一地理區域、具有共同關係、社會互動及服務體系的一個人群（徐震，民七十五：二十六）。

(二) 社區精神倫理建設（簡稱精神倫理建設）：精神是一種抽象的理想和信念，也是一種自我的意識，它可擴張範圍為一種社區意識。倫理指的是人與人之間（人倫）的關係，傳統中國以五倫最為突出；這些道德規範，需要人們去遵守，社會秩序才得以順暢。而倫理本身則應具有變性，才能適應社會變遷和時代潮流。從而社區精神倫理建設可分為兩個項目：(1) 為精神建設，就是心理建設，希望一個人在生活的各方面都有健全的態度，和正確的價值觀念，進而表現出良好的及有益於本身及社會的行為；(2) 為倫理建設，就是國民道德建設，期待每一個人都能修己善群，一方面自愛自重，一方面相親相愛，以達到「己立立人、己達達人的大道」（李增祿，民七十五年：一二〇—一二一；李鍾元，民七十一年：十四）。

(三) 社區精神倫理建設的目標：此建設的目標在於端正社會風氣，重整道德。精神倫理建設的終極目標是培養社區意識，引發認

同感、歸屬感，養成現代化的生活素質，發揚固有文化與傳統美德。故其重點在充實精神生活，加強敦親睦鄰，並陶冶品德，變化國民氣質和生活習慣。

一、推行機構與執行組織

(一) 推行機構

社區發展工作在中央由內政部協調有關部會決定政策，在地方則由省到縣市以及鄉鎮市均設有社區發展委員會，分由省、縣市、鄉鎮市的省長擔任主任委員，而委員則包括有關單位主管、人民團體負責人及專家學者，共同省思縣市及鄉鎮的社區研究、策劃以及協調聯繫工作。

實際工作則由各級業務單位配合推行，而以社政單位為綜合業務之推行機構。各級社區發展委員會雖在民國六十二年曾遭撤銷，但在民國七十二年時已經再次恢復設置。

(二) 執行組織

社區發展在基層地區的實際執行組織，是由社區居民自行組成的社區理事會來負責。社區理事會是推動社區各項工作的民間公益團體，由社區內每戶代表一人，以民主的方式，選舉理事組織之。

社區理事會之理事名額至多二十一人，由理事們互選一位理事長，任期二年，無金錢報酬純屬志願服務工作。理事人選多為地方精英分子，包羅社區內各階層、各職業、各宗教、各社團以及地方上有聲望或影響力的領導人物來領導及參與，並分組辦事，為社區

的核心機構，對內決定社區事務，對外代表社區。八十年以後社區理事會改為社區發展協會，為非營利為目的之社會團體。

三、工作項目和工作方法

(一) 工作項目

1. 依七十二年工作綱領規定，社區精神倫理建設的工作項目有：(1) 社區文化中心之設置並發揮其功能（利用社區附近學校或綜合社區活動中心辦理），(2) 圖書室之設置，(3) 媽媽教室之設置並展開活動，(4) 鄉土文化維護與發揚，(5) 康樂與運動設備之設置並增進活動，(6) 全民體育運動之提倡，(7) 民俗技藝之保持與發揚，(8) 正當娛樂活動之提倡，(9) 改善家政、家教及家計之輔導，(10) 家中內外環境之美化，(11) 家庭膳食營養之改善，(12) 家屋裝設之改善，(13) 公共道德法律知識之宣傳，(14) 社區播音站之設置，(15) 敬老尊賢、敦親睦鄰之宣導，(16) 國民生活須知及禮儀規範之宣導，(17) 模範家庭及好人好事之表彰，(18) 社會優良風氣之維護及倡導，(19) 守望相助、保防自衛及救生防護之宣導及演練，(20) 低收入子弟就學之協助，(21) 成人補習教育之舉辦，(22) 代書與諮詢服務之舉辦，(23) 社區志願服務之舉辦，(24) 社區長壽俱樂部之組設，(25) 社區男、女童子軍之組設，(26) 宗教慈善團體舉辦公益之聯繫與鼓勵，(27) 社區通訊之刊行及(28) 其他。

2. 依八十年工作綱要，則精神倫理建設項目已縮小為十一項：

(1) 加強改善社會風氣重要措施及國民禮儀範例之倡導與推行，(2) 鄉土文化，民俗技藝之維護與發揚，(3) 社區交通秩序之建立，(4) 社區

公約之制訂，(5) 社區守望相助之推動，(6) 社區藝文康樂團隊之設立，(7) 社區長壽俱樂部之設置，(8) 社區媽媽教室之設置，(9) 社區志願服務團隊之成立，(10) 社區圖書室之設置，(11) 社區全民運動之提倡及(12) 其他。

(二) 工作方法

在社工界社區工作的工作途徑，雖然名稱不同，但就工作內容、性質、以及所想達到的目標來看，可簡單地歸納為兩種不同的社區工作途徑：(1) 為強調社會提供和服務的改進。此途徑的目標是屬於社會行動目標，它有具體的內容和任務。它的工作偏重在需要的決定和服務內容的提供，期能有效地滿足人們的需要，或改變有害的社會情況，因而達成確定的及有界限的福利目標為其特色，(2) 為改變社區中社會關係、價值態度，並促進社區的認同及培養社區領袖，以增強社區的適應能力。此種途徑的目標，在促使社區的成長和成熟，屬於一種過程的目標。工作內容的特點是廣泛的、發展的和無時間限制的（曾華源，民七十五：二六〇—二六一）。

理論上而言，上述兩途徑及重點，不論旨在達成任務目標或過程目標，均可以用直接的和間接的兩種方法來完成之。這兩種方法各有特性，可敘述如下（曾華源，同前二六一—二六二）：

1. 直接方法推動的社區工作：其常用方法是運用各種力量，由上而下地工作。這是治標的性質，其工作常是針對特定的事項解決或改善問題，使居民適應既存的社區生活環境。因而偏重於有形或物質的建設。至於工作的計畫，均由機構的社區工作人員擬定和執

行，居民很少參與，其所表現的精神，常為主觀、被動，甚至給人威權感覺。

2. 間接方法推動的社區工作：此方法的目标是使社區工作能制度化地永續。其工作在引發居民關心社區，養成自動參與的態度，故工作項目由居民自行決定，針對的為社區的問題和居民真正的需要，從而工作的第一步即是認識及接觸社區人士，建立友善和可信賴的關係。此種方式基本上是在追求人的發展，是一種民主取向的方式，雖然它不易推動，速度較緩，成果不易顯見，但其成果因有居民的參與與瞭解，從而工作成果也比較能夠保持完整和長久。

在工作步驟或社區行動方面，一般而言，一個社區發展機構的社區行動步驟可分為：(1) 社區需要的研究，(2) 工作目標的確定，(3) 行動方案的擬定，(4) 大眾意見的徵求，(5) 行動方案的修訂，(6) 工作進行的回饋等。而社區工作者則較重視：(1) 社區需要的研究，(2) 民眾意見的彙集及(3) 工作方案的設計等過程行動，總之因社區工作服務的對象為社區，故其步驟側重於集體行動的引導（徐震，民六十九：二七七—二七八）。

四、資源的認知與運用

資源的發掘與運用，一直都是所有工作或活動的必要條件。在社工界學者多依據資源的性質來加以分類，其中最常被引用的資源認知分類，是物質類（有形）及非物質類（無形）資源。有形資源，包括人力（領袖、專家、志願者），物力（土地、設備、房

舍、器材）和財力（金錢）；另一為無形資源，指能對社區發展有所貢獻的精神力量，如參與感、責任感、榮譽感等。其他的分類則有：(1) 白秀雄教授把資源分為人力資源、物質資源、財力資源和人文資源；(2) 詹火生教授分社會資源為兩種，即制度化的資源及非制度化的資源；(3) 李建興及王秋絨教授則把資源分為兩大類即有形資源及無形資源，有形資源再分為人力、物力、財力和組織等四小類，而無形資源再分為社區意識及互助的倫理規範二小類；如再把資源被發掘與運用的程度（顯著和潛在）加入考量後，則共有十二類的資源（蔡漢賢，民七十五：四十五—五十一；詹火生，民七十五：七十四；李建興、王秋絨，民七十三：一一一）。

有關資源的運用方面，蔡漢賢教授認為應透過下列新意念的正確認識，以煥發精神，來激起心甘情願的貢獻：

1. 人我合一——發揮人溺己溺、人飢己飢的德性，在社區中以不同形式的志願服務項目來滿足利他意願，和達到吸引人力物力的目的。

2. 群己合一——使個人隨自己性之所近、興之所在參與各類團體，無求地奉獻，默默地貢獻。

3. 官民合一——在民主體制下，政府與民眾本是一體之兩面，公家設施要盡量開放供民眾使用，民眾對公共設備也會盡心維護。

4. 黨政合一——政黨為民主政治的基石，黨員分布四方，政府不運作是損失，也將使其功能萎縮。

5. 天人合一——宗教的共同教義是愛人愛世，在社區工作中最需

要的作法是，將出世精神化爲入世事業，使各宗教分工合作，相互競輝，並行不悖，殊途同歸。

6. 情法合一——國家法令固不可少，尤爲重要的是民間自訂的章程、公約、規章等，它們具有補助現有法規不足的功能應予重視。

7. 義利合一——在社區工作中該推展權利義務觀，正其誼而謀其利，明其道也計其功；要享權利，就要盡義務。

8. 知用合一——社區工作必須知識和技能的結合，科際的合作，單槍匹馬的努力，不若透過不同的志願組織，更具功效，也能使知識加上經驗，經驗滲入知識，才能使社區工作只見進步未見退步的境地（蔡漢賢，同前：六十三—六十五）。

詹火生教授認爲：1. 如果從社會行政的觀點來看，運用社會資源有三種方式：(1) 爲由社會結合直接提供各類福利服務，以滿足個人或家庭的需要，(2) 由政府設立半自主的福利機構，以分配社會結合的資源，(3) 爲政府直接干預資源的分配，由政府直接運用社會結合的資源。2. 如從社會資源的類別來說：(1) 在人力方面，可設立志願社會（福利）工作協會，(2) 在財力方面，可成立一客觀公正的社區基金會，至於(3)可併入財力方面辦理（詹火生，同前：七十六—七十七）。

陳昭郎教授認爲要發掘和運用人力資源與物力資源，首先要作好正確的社會調查，分析各種資源的性質與功能，然後才能因材施教，因人利用；其次充分利用社區內現有的民間社團和組織；再次爲以學校爲社區中心。在社區發展工作中人力資源的開發和利用，

才是工作成功的途徑，因爲人力的適當應用能激發物力資源，從而動員人力資源也能開拓物力資源，而且會帶動物力資源的有效利用。至於動員人力的捷徑，乃是引起居民參與社區工作之動機，提高他們參與程度。而其決定因素可歸納爲幾個原則：(1) 有否適當的組織，(2) 利益的獲取，(3) 生活受威脅，(4) 激發義務感、責任感，(5) 具豐富的知識與技能，(6) 在團體中有舒適感和滿足感（民七十五年：一七六一—一八〇）。

參、社區總體營造的推行

社區總體營造是民國八十三年十月，由文建會主委在立法院作施政報告時，所提出的概念，下面我們將從幾個方向來加以理解。

一、基本理念

(一) 社區的概念

1. 從文建會而言，社區就是人們公共生活的領域，由我們走出家門始算，樓梯間、道路、市場、公園及運動等，凡與我們生活、休閒、娛樂和工作息息相關的地方，都是我們的社區（文建會，民八十七：八十五）。

2. 陳其南教授以爲：社區的概念是以意識認同爲主，空間爲輔。它並不以行政體系、地域組織爲限，本義比較接近「社群」或「共同體」的含意，既不是行政體的一環，也不是單純的空間地域單位，它應是指一群有社會共識的社會單位，其共識的程度，就是

社區意識，可以強烈到具備共同體的性格。如此談社區，當然指的是人而非地，是社區而非空間，在對外關係上，它甚至可以視為一個具備法人人格的團體（蘇昭英主編，民八十八：一八一）。

3. 社區就是有歷史有個性的地方（陳文標，民八十四：一〇）。

4. 謝慶達教授認為：你關心的「地區」，就是社區。它大可大至國家、省縣、鄉村，也可以小到鄰里，甚至是一棟公寓，乃至於共同關心某些問題的一群人，這些都可以稱為「社區」（民八十六：四）。

(二) 社區總體營造

社區總體營造，簡稱社區營造，此概念有下列幾種說法：

1. 從文建會而言，社區總體營造，就是社區居民自動自發，發揮創意，進行全方位的經營和管理，建立屬於自己社區文化的風貌。社區總體營造，是從文化的角度切入，希望透過文化藝術的形式，鼓勵民眾參與社區文化活動，凝聚吾土吾民的愛鄉共識，進而激發社區居民自動自發的意願，加入社區公共議題的討論，以提升社區生活素質，更新社區風貌。因而在倡導時，並不侷限於傳統的村、里形式上的行政組織，而著重於社區居民共同意識和價值觀的營造（同前：八十五—八十八）。

2. 社區總體營造，就是社區居民透過討論、組織、行動，覺得那裡可以變得更好，就開始去作，如此而已。社區總體營造雖由文建會提出，但並非只有文建會所提出的計畫，才是社區總體營造計

畫；只要是以住民參與為主軸，所提出改善生活環境的努力，表現了社區總體營造的精神內涵，就是社區總體營造（蘇昭英，同前：一八一、二二五）。

3. 社區總體營造就是，對於發生在我們生活周遭的所有事物或問題，當它引發大家的關注之後，左鄰右舍、親朋好友、甚至陌生人，大家心連心團結一致，一起動手來解決這些問題，使得我們整個的生活變得更加美好的一個過程（謝慶達，同前：五）。

4. 社區總體營造的工作，就是由當地人自發的振興工作（陳文標，同前：六）。

5. 社區整體營造的基本理念為：(1)由基層社區主動推動的操作方式，(2)自立自主的精神，(3)自動自發的精神，(4)全民參與工作及(5)代代相傳永續經營（吳中立，民八十七：七）。

二、推行機關和執行組織

(一) 推行機關

社區總體營造是文建會所提出，為八十五—八十八年度的主要業務；而我國的文化建設雖由文建會負責，但教育部、內政部及行政院新聞局，亦辦理若干業務，其中以教育部的社會教育機構較多也較健全。在地方北市及高市由教育局負責，省府由文化處辦理，其他各縣市則由各縣市文化中心辦理文化業務；而上述單位在精省後除省文化處系統外，依法均非文建會之附屬機構，文建會對其執行文化事務，亦無指示監督之權。

(二) 執行機關

社區總體營造的辦理單位為各縣市文化中心，各級社教文化機構及各級民間團體，並輔導各鄉鎮公所執行之。

三、工作項目和工作方法

(一) 工作項目

社區營造的核心計畫有四項（文建會，同前：八十七—八十八）：

1. 社區文化活動發展計畫

此計畫的主要內容係經由理念宣導，培育基層活動企劃人才，結合政府相關部門、社區文化工作者及民間社團，對現有民俗藝文活動，加以整合提昇內涵，並鼓勵社區自發性辦理藝文活動，此外也進行社區點營造規劃工作，以期能重建社區秩序與倫理。

2. 充實鄉鎮展演設施計畫

此計畫的目的，在於均衡城鄉文化發展，落實基層文化建設，使民眾經由參與社區文化活動，激發社區意識。

3. 輔導縣市主題館之設立及文物館藏充實計畫

本計畫旨在設立與地區發展有關之文史人物，與特殊產業發展等具地方文化特色之主題館，期能發揚地方文化特色，激發民眾的認同感與榮譽感，進而參與保存，發揚社區文化。

4. 輔導美化地方傳統文化建築空間計畫

旨在鼓勵居民關心社區內的傳統文化建築空間，並擴及其周

邊設施的整建，以作為重建地方文化產業的起點，並藉以強化居民的社區認同，改善生活空間品質。

(二) 工作方法

社區營造的任務，是如何去喚醒，培養居民的社區意識和共同觀念；而達成此任務，有時不是單靠說教式的理念溝通可以作到，最好是採取潛移默化，自然形式的方式。從而其基本操作步驟為：(1)根據社區特色，分別從單一角度（項目）切入，(2)再帶動其他項目，(3)而後逐漸整合成一個整體的營造規模。簡單說，開展社區營造的方法為：(1)發掘特色（問題），(2)組織化為集體行動，(3)尋求支援資源，(4)彼此觀摩交流，(5)構想活動規劃設計和執行。總而言之，社區營造的竅門，就是：多看、多學、多作，從看到的或可以作（會作）的事開始（蘇昭英，同前：一八一—一八二；謝慶達，同前：六—八；吳中立，同前：八—九）。

社區營造沒有一定的模式或內容，也沒有一定的切入點。只要居民自發地行動，希望自己的家園更美好，並由某一切入點切入，就會逐漸發酵，就是社區營造的表現。而文建會以為營造的切入點包括下列十三項：(1)生活問題的解決，(2)社區環境景觀的改善，(3)社區生活空間的創造，(4)古蹟、建築、聚落、生活空間的保存，(5)地方文史、人物、傳說、典故之整理呈現，(6)民俗廟會祭典與地方生活文化的展現，(7)社區藝文聯誼活動，(8)社區終身學習活動，(9)增進地方福祉的合作事業，(10)地方特有產業之開發與文化內涵的提昇，(11)生活商店街之營造，(12)社區形象與識別系統之創造及(13)地方

文化旅遊品質之精進（文建會，同前：一八二）。

民間學者甚至提出社區營造三十六計的行動秘笈，它們為：(1) 社區探訪訓練營，(2) 創製社區塗鴉，(3) 凝結社區風情畫，(4) 畫社區生活圖，(5) 認養社區行道樹，(6) 重劃巷內停車位，(7) 二手貨溫馨交換，(8) 社區學區大聯合，(9) 組織社區讀書會，(10) 臨時托嬰愛心媽，(11) 照亮社區各角落，(12) 參觀郵局警察局，(13) 借用社區紅茶店，(14) 開闢社區第四台，(15) 出版社區小通訊，(16) 才藝切磋大家來，(17) 社區新型態旅遊，(18) 活用店家剩餘品，(19) 組織社區合作社，(20) 舉辦社區清潔賽，(21) 規劃學童通學路，(22) 舉辦巷弄美食節，(23) 落實無障礙社區，(24) 建立社區顧問群，(25) 邀請警局社區化，(26) 小小荒地變公園，(27) 搭起姐妹社區橋，(28) 主動考驗候選人，(29) 幼稚園也社區化，(30) 推動五老新觀念，(31) 打開社區老相本，(32) 活化社區舊產業，(33) 一年新增一社團，(34) 社區幹部再充電，(35) 大家都是夢想家及(36) 社區主人就是你（專業者都市改革組織，民八十六年：五十六~五十八）。

另外依據日本社區營造的經驗，工作的策略為：(1) 讓我們一起來確認社區的無可取代的寶貝，(2) 一同去勘查與確認社區的資源，(3) 在地圖上畫出勘查所得，(4) 一起來採集本地的飲食文化，(5) 探訪與開發人才資源，(6) 聽聽孩子們的夢想，(7) 在地圖上描繪出夢想及(8) 從個人活動到團體合作（陳文標，同前：十八~十九）。

四、資源的認知與運用

在社區營造領域，工作者一般都根據日本社區營造的經驗，將

社區資源分為五類（陳文標，民八十五年：一）：

1. 自然資源：包括非生物資源、植物資源、動物資源及廢棄物等。

2. 生產資源：有農產加工食品、畜產物加工品、農林產物加工品、水產加工品及各種加工品殘渣等。

3. 景觀資源：包含自然景觀，社會（人工）景觀，生活景觀（生活情趣的景緻）及上述三種景觀相配的綜合景觀（舒適的環境）。

4. 文化資源：有(1)各種制度與組織，(2)各種社會風土，(3)各種技術，(4)無形文化財——廟會、民俗行事和民話等，(5)農林工商的生產、加工及流通等地方特產，(6)各種活動，(7)情報網路及(8)交通系統等。

5. 人的資源為：(1)著名的歷史人物，(2)各種技術保有者，(3)家族、男女及世代之間關係的特色，(4)各種地方住民活動——包括生活環境整備和環境保護活動等及(5)各種交流活動——早市、都市與農村交流、國際交流之類等。

有關資源的運用，社區營造工作者可說是手法新穎，變化萬千。以日本一〇〇個案例來看，其中以文化資源入手者佔三分之一強，其次是人的資源，再次為景觀資源，接著為生產資源，最後才是自然資源。舉例而言，以文化資源切入點的例子有：(1)以廟會來振興地方，(2)振興當地飲食文化，(3)家鄉的一百選——編輯自然資源手冊，(4)保留以前的風俗——在公用浴場洗菜，(5)獨特生活的產業化

—傳統桔餅的製作，(6)稻草工藝的傳承，(7)年輕人的廟會及(8)描繪孩子們的夢—向孩子們請教未來社區建設。而以人的資源入手的例子有：(1)簽有匠人名字的刀具，(2)在假日市場展開交流，(3)每人一個盆景，(4)重陽的禮物—高齡化社會中展開世代交流，(5)製作傳統工藝匠人住處地圖，(6)以歷史人物為主題的社區營造，(7)森林之都的音樂會，(8)建造城市綠洲—復甦故鄉河川，(9)以種花運動擴展交流等等（陳文標，民八十五：四—三十六）。

肆、精神倫理建設與社區營造的

比較省思

一、兩領域學者專家的間接對話

1. 在社區營造工作者的眼光中，社區發展的缺點有：(1)在實施的操作上，民國七十二年的綱要更明確地將社區理事會建制化，並干預其形式與運作，成為政府掌控地方組織的消極形式。即使後來再將社區發展協會改制為人民團體，但是其在人數限制上的規定，與組織數目的限制，使得這個人民團體無法發揮其效用功能。(2)政府主導的社區政策，社區工作多由社政單位以行政方法辦理，社區劃分許多幾乎與村里行政區域一致，而社區理事會成員，也多與村里鄉精英重疊。這種社區組織架構，由於政府規定太多，民間參與太少，發展模式一元化，過分強調硬體建設和行政管理便利，忽視了居民真正的需求與時代環境的變化。(3)傳統的社區文化政策，是

以由上而下的姿態，來督導民眾生活。其中精神倫理建設所強調的文化功能，便以「端正風氣，重整道德」為目標，辦理媽媽教室、童子軍及文康體育、民俗文藝活動，興辦社區活動中心、志願服務工作等，使文化活動的所指流於空泛的倫理與道德的重整提倡：這些類型的活動，因為沒有和居民有切身的關係，實難以引起民眾廣泛的參與，也難以對社區文化生活起積極的帶動作用。（蘇昭英：同前：一七〇、一七四）。(4)過去的社區建設工作，主要是注重硬體，例如水溝、道路、路燈：等部分的改善；而社區營造是屬於全面性的，包括社區多項特色的發展，怎樣營造有生活內涵的社區，希望我們的子孫能夠有一片較好的生活環境（黃鼎松，民八十六：十三）。(5)自民國五十七年訂定「社區發展工作綱要」以來，全省劃分為三千八百九十個社區，進行三大建設，不過檢視其計畫執行方式，主要都是政府由上而下，一個口令一個動作，因而花費了許多金錢與人力，也投資了許多建設，但並不能達到培養地方自主性、鼓勵創意發揮地方特色、社區事務總體經營等效果。簡單地說，社區營造與社區發展最大的不同在於「主體」的設定，前者以社區為主體，強調草根自主，後者則在作法上淪為政府主導。（專業者都市改革組織，同前：十四）。

2. 從社會工作學者來觀察：(1)社區營造與社區發展兩名詞，應視為同義語，因為兩者的服務對象、目標、理論與方法完全相同，可以交換使用（徐震，民八十七：十一—十二）。(2)文化中心與社區中心從特性而言，有同有異，相同的部分是：(1)凝聚了人，(2)解

決了事，(3)增加了知，(4)加添了樂；相異的部分是：(1)隸屬體系不同，(2)經費來源不同，(3)構成分子不同，(4)活動重點不同。文化中心是以康樂休閒為表，但致力的卻是透過文化活動來凝聚民心，增強國力；而社區中心雖是以聯誼福利為主，真正的卻是透過民主方式，從集思廣益中眾志成城，而二者交錯的結果，培養了人的歸屬感、愛國心、參與感、責任心（蔡漢賢，民八十四：三〇五～三〇九）。(3)文化體系推出的社區營造，強調社區景觀、文化產業和文化展現，致使部分人士懷疑社區發展政策已經改變？其實社區營造的內涵，與社區發展的項目用詞雖異，實質相同（林勝義，民八十四：一一七）。(4)社區營造，從造景造產入手，其目標是造人，上述三造與往昔社區發展的三大工作，在本質上無多大差異（林振春，民八十四：七十四）。

二、兩領域學者專家的工作檢討

(一) 在社區發展方面

1. 內政部社會司認為所面臨的問題為：(1)村里與社區範圍大致重疊，(2)社區缺乏人力物力，(3)考評制度需要檢討，(4)社區發展工作各相關單位缺乏協調配合，(5)社區居民缺乏社區意識及(6)法令規章缺乏等（陳武雄，民八十四：三〇）。

2. 省社會處認為社區發展有下列的問題：(1)部分社區活動中心未能妥善運用及管理，(2)加強以社區教育提昇社區精神倫理建設，(3)加強輔導社區運用社會資源，並建立社區自立自強觀念，(4)擴大

社區民眾參與並加強溝通協調發揮團體合作精神（唐啓明，民八十四：三十四）。

3. 台北市社會局則認為當前的問題為：(1)法令不周，(2)人力不足和(3)協調不易（陳菊，民八十四：三十九～四〇）。

4. 邱天助教授以為當前社區建設存在下列幾種現象：(1)社區居民參與不足，(2)志願服務體系尚未成形，(3)精神倫理建設活動偏低，(4)新地方主義的形成，(5)派系主義的隱憂，(6)形式主義的充斥及(7)農村社區的沒落。而其形成的原因則為：(1)早期由上而下的社區發展模式，(2)近期社區抗爭意識崛起及(3)移植模仿的社區文化（民八十四：五十六～五十八）。

5. 施教裕教授認為目前臺灣地區社區意識所遭遇的問題有：(1)社區任務方向的問題，(2)社區組織運作的問題，(3)社區領袖及專業工作人才缺乏的問題，(4)社區資源未能有效開發及運用問題及(5)社區生命共同體的有形與無形條件的困乏問題（民八十四：六十九～七〇）。

6. 林勝義教授以為在以社區活動帶動居民積極參與的問題有：(1)社區協會與村里組織的協調問題，(2)社區發展與社區營造的融合問題，(3)政府干預與社區自主的折衝問題，(4)對外抗爭與對內共識的調和問題及(5)多量活動與重點活動的抉擇問題（民八十四：一一六～一一七）。

(二) 在社區營造方面

1. 依文建會的工作檢討，現階段社區營造面臨的主要問題有：

(同前：八十四：九二～九三)。

(1) 社區缺乏民主經驗，居民參與仍待加強

由於歷年來政府各部門相關的計畫之擬定和推動，率皆採行「專家規劃」、「由上而下」一條鞭式的指揮模式，長久累積結果，參與機制未能建立，以致民眾無法在政策形成過程中，有效參與表達意見，在執行階段，便表現出事不關己冷漠疏離的態度。因之居民參與不足，為當前社區營造最需克服的問題。

(2) 社區自主經驗不足，整合與創造資源能力有待加強

由於各部門各有職掌、各守本位，加上民眾缺乏自主能力，以致於無法統整相關建設計畫以符合社區要求，創造社區文化，因而協助其自立，鼓勵其參與熱忱，輔導整合有限的資源以創造使用，是另一個必需面對的課題。

(3) 政府各部門缺乏橫向及縱向溝通聯繫，無法發揮整合效益

社區營造牽涉到各部會及中央與地方協調配合，然而相關部門舉行有關活動時，仍各循管道，由上而下，地方基層不甚瞭解營造理念與作法，無法承接，整合資源，減低了政府行政的效能。

(4) 地方政府欠缺正確理念，社區永續發展面臨困境

地方基層公務人員與一般民眾，因早期受到「社區發展即社區基層建設」的影響，欠缺主動參與經營的觀念和習慣。一旦專業規劃團隊撤離，社區基層組織如何整合人力、物力、財力等資源，以達成永續發展的目標，即為一大考驗。文建會已發現，自主營造社區增加有限，已開始社區也有種種難以突破的瓶頸。

2. 從民間工作者的角度來看，目前社區營造所遭遇的困難和瓶

頸有：(蘇昭英，同前：二五三～二五五)

(1) 忽視了地方勢力派系的利害及社區內部權力結構分配的不平等
社區營造即使是從文化為切面，試圖避免政治的干預，但是忽視地方政治的現實面，也使得工作的推動執行，無法達到預期的效果。從而在營造過程中，不僅是求動員性質的活動參與，更重要的是使非優勢地位，弱勢者能被有效地啟發而成為帶能者，使這股自覺自信，帶來深刻持久的社會改造動力。

(2) 行政機制文化化的問題

行政部門間缺乏縝密的聯繫，經常造成資源的錯置，無法共享政策的美意。各部門在本位主義的立場下，推動其社區政策，常使得目標難以達成；加上法律層面的問題，地方事權的不一，也造成社區營造案從規劃到執行有了落差，本來期望其效果能相乘放大，如今卻成爲社區營造的束縛。

(3) 社區營造永續經營的憂慮

社區營造的基本精神，強調的爲民眾自覺自發性地參與社區公眾事務，以共創鄉土之美好。然而在試辦點時，因開始便是先由專業性的團隊，以活動催化的方式進駐社區，但因民眾自覺性與獨立性不夠，故當外來團體撤出，媒體注目冷卻及公部門放手後，常使得執行效果越到後期，越爲無力。

二、精神倫理建設與社區營造的比較省思

透過上文推行的認識，學者的對話以及工作的檢討，我個人有下列的省思：

1. 社工界一向缺乏文化人類學的訓練，也輕視文化的研究，使得社區營造一出來，就驚慌失措自亂陣腳。社工界的訓練和知識，是從西方移植而來的，雖具科學性，但也單一性，而且也少本土化、生活化、人性化。社區營造之蔚成風潮，乃因其由文化面切入，僅符合解嚴後民眾文化尋根、回歸鄉土的熱潮，也符合了現代公民意識和社會倫理的趨勢。在後現代社會期，個人主義愈興盛，大眾媒介愈操控，社會愈豐衣足食，則文化的瞭解和研究便愈重要，此後社工界不僅要懂文化動能、文化運作、文化變遷，更要瞭解文化的重要性。可惜的是，有關的課程，早已被社工界踢出局。尤其是精神倫理建設，如果沒有文化的關照，是很難有預期的效果。

2. 社區發展工作所謂的社會調查，經常不落實，所得的資料，常為行政資料，基本資料既缺乏特色，也沒有深度。我們看不到社區特色，尤其因缺乏文化、歷史、景觀等查訪，使得資料千篇一律，因而如何能有對症下藥的良方呢？舉例而言，我們有的社區地圖，只是很形式化的街道圖或行政圖，沒有生活地圖，也無文化地圖。因此我們知道的只是表面形式關係，看不到深度的互動意義，也不知社會資源在哪裡？沒有文化沒有歷史的產物，是沒有意義的。

3. 從精神倫理建設的推行項目而言，它們不是空泛籠統，就是

定位有問題，也缺少動態的、過程的概念。社區營造只不過拿了吾人鄉土文化、民俗技藝、文康團隊及圖書室等幾項工作來執行，就能喧賓奪主，社工界豈能不加深思。另外工作項目之間既不作串連也不作並連，其效果也就孤掌難鳴了。

4. 在資源的認知與運用方面，社工界的認知，既不細緻也失空泛。社區營造只從單項資源，就能發揮營造的效果，也能乘勝追擊，而吾人已摸索了三十多年，卻還在瞎子摸象，孤軍奮鬥，無從入手，並大嘆資源何處尋，豈不怪哉。如要追究其原因，可能就是不明瞭本土生態，本土資源，本土史地及本土社會結構所致也。另外可能是吾人的分類太理性、太普遍化，而別人的分類有血有肉，容易激發出感情。

5. 從社區的概念而論，由政府劃定社區範圍，不僅代表威權，也再次落入「由上而下」的模式。地域（地理）限制和空間概念應該分開來談，地域是有限因素，空間則有無限彈性，無限想像。社區範圍的大小，應由民眾自己認定，才能有認同感、歸屬感，才能產生社區意識並預防疏離感，也才能與村里有所區隔。吾人甚至可以「福利服務圈」來落實社區的意涵。

6. 從執行組織而言，社區發展協會的成立，並不需要加以限制，只要區域範圍及名稱不同就可以了，吾人似可採取商標專利權的概念來管理之。另外從社區營造的操作方法中，使我感覺到，吾人往昔執行太忽視文藝界了，文藝是感情發洩的形式，是美學的顯現，它不僅可以美化吾人的工作，也可以引起吾人的自信和功能。

社區營造的轟動，最大的功臣就是藝文界，尤其是文史工作室、文史社團及藝術團隊。難道說社工服務的艱辛、感和無私精神，不能藉由藝文界來呈現嗎？社福服務的推銷，可以像行銷學學習，打通多條通路，服務的鋪貨才能興旺，只靠社區發展協會及社福機構的推銷，血脈不通，效果當然不彰。

7. 社工界最近開展的福利社區化或社區照顧，應該不僅是一種服務方法，其目的也在促成精神倫理建設的達成。然而值得注意的是，在行動策略上最好不落窠臼，不應太機械化，應該善用社會資源，靈活其切入點，再集中於目標人口（對象），而一波波地開展出服務來，如此才能串連出過程的效應，否則只是方法技巧的賣弄，達不到深入持久的效果。我們也沒有在台的國際交流盛會，為什麼呢？

伍、結語

看到社區營造在短短三、四年便非常勁爆，也質疑了吾人社區發展工作三十餘年來的工作成果，不禁使人多所感慨！在後現代社會，有競爭才有進步，沒有社區營造的刺激，也許社區發展將滯留不前；吾人並不必悲傷、放開視野，老店新開有什麼不可以，怕的是沒有創意反思，只有移植模仿。社區營造實質上就是社區發展，其要達到的極致，也就是吾人的精神倫理建設所要完成的境界，只不過是因社工界用了老舊的改善社會風氣，重整道德的詞語，而社區營造用的則是時髦的社區意識、公民倫理的新詞彙。文化因素的

作用，本來就有間接落後回收不易的現象，不是一朝一夕可竟其功的，一時的硬化並不代表已經無可救藥。以福利社區化或社區照顧來作為社區發展的路徑，可說是一種很好的思路；它是我們本業的展演場域，不要再雜七雜八其他的工作，其他領域只是吾人運用的資源；如此一來，我們便能與其他公共部門有所區隔，也可以專業化我們的服務，從而其效果是可以拭目以待的。社會福利工作的理想，就是要達到人間有溫暖、處處見真情，這也是精神倫理建設和社區總體營造所要達成的境界，因而吾人並不需自愧，讓我們無愧地勇往直前吧。

（本文作者現任政治大學社會學系教授）

參考書目：

1. 行政院文化建設委員會 文化白皮書 台北 行政院文化建設委員會 民八十七
2. 邱天助 如何以社區建設為起點來經營大台灣 全國社區發展會議特刊 台北 內政部 民八十四
3. 李建興、王秋絨 運用社會資源協助社區發展可行途徑之研究 台北 社區發展季刊 民七十三 頁一〇九—一一七
4. 李鍾元 再論社區精神倫理建設 台北 社區發展季刊 民七十一 頁十四—十七
5. 李增祿 社區精神倫理建設之探討 社區發展的回顧與展望 台北 中華民國社區發展研究訓練中心 民七十五
6. 吳中立 社區總體營造計畫及推動方式 社區總體營造與鄉鎮展演

- 設施管理鄉鎮長座談會專刊 台北 行政院文化建設委員會 民八十七
7. 林振春 建立社區文化提昇社區生活品質之芻議 全國社區發展會議特刊 台北 內政部 民八十四
8. 林勝義 如何以社區活動帶動居民積極參與 全國社區發展會議特刊 台北 內政部 民八十四
9. 施教裕 如何凝聚社區意識以推廣生命共同體的理念 全國社區發展會議特刊 台北 內政部 民八十四
10. 唐啓明 台灣省政府推展社區發展工作業務報告 全國社區發展會議特刊 台北 內政部 民八十四
11. 徐震 社區與社區發展 台北 正中書局 民六十九年；社區一詞的用法及其演進 社區發展的回顧與展望 台北 中華民國社區發展研究訓練中心 民七十五；從福利社區化的觀點 看社會福利與社區營造的關係 社會福利社區化論文集 台北 中華民國營造學會 民八十七
12. 陳文標編 社區總體營造——社區總體營造的理念與實例 臺灣 臺灣省政府建設廳手工業研究所 民八十四；社區總體營造一〇〇選——日本案例 台灣 臺灣省政府建設廳手工業研究所 民八十五
13. 陳武雄 內政部推展社區發展工作業務報告 全國社區發展會議特刊 台北 內政部 民八十四
14. 陳昭郎 如何動員社區之人力、物力並辦理社區發展之評鑑、考核與觀摩 社區發展的回顧與展望 臺北 中華民國社區發展研究訓練中心 民七十五
15. 陳菊 台北市政府推展社區發展工作業務報告 全國社區發展會議特刊 台北 內政部 民八十四
16. 專業者都市改革組織 社區總體營造——行動資源手冊 臺北 宜蘭縣立文化中心 民八十六
17. 黃鼎松 社區營造從你我開始做起 城鄉新象——社區總體營造在苗栗 台灣苗栗 苗栗縣立文化中心 民八十六
18. 曾華源 推動社區工作之途徑與社區工作者角色之探討 社區發展的回顧與展望 臺北 內政部 民七十五
19. 詹火生 運用社會資源從事社會福利工作的途徑 社區發展的回顧與展望 臺北 內政部 民七十五
20. 蔡漢賢 如何發掘與運用社區資源推展社區工作 社區發展的回顧與展望 臺北 內政部 民七十五
21. 謝慶達 社區總體營造的理論與實務 城鄉新象——社區總體營造在苗栗 臺灣苗栗 苗栗縣立文化中心 民八十六
22. 蘇昭英編 臺灣縣市文化藝術發展——理念與實務 臺灣新竹 文化環境工作室 民八十七