

# 如何落實民眾參與理念 ——以社區營造條例（草案）試行計畫為例（註1）

李永展 · 徐志山 · 陳佳雯

## 摘 要

2004 年行政院通過「社區營造條例（草案）」，此草案為行政院「挑戰 2008——國家發展重點計畫」中「新故鄉社區營造」分項計畫之重要工作項目，主要目的在賦予社區團體和各級政府更積極的主動性和協調性，經由輔導、協調、審議及協定等方式，落實居民參與之民主精神。而條文中關於「社區營造協定」規範，引起社區居民及專家學者質疑是否反而違背居民參與之理念。本文主要探討草案中有關「社區營造協定」申請及審議機制，以期建構更符合居民參與之規範，提供政府後續操作參考方式，並以此檢討民眾參與之可行性。

關鍵字：社區營造條例、社區營造協定、民眾參與

## Abstract

The Executive Yuan approved "Community Empowerment Regulation" in 2004 and delivered to the Legislative Yuan for legislation. The "Community Empowerment Regulation" is a project of "Formosa Community Agenda 21" of "Challenging 2008: National Development Plan". The main purpose of this regulation is to empower communities and local governments to implement the democratic spirit of public participation more actively via guidance, coordination, review and agreement. According to the "Community Empowerment Agreement" ruled by the "Community Empowerment Regulation", community residents, experts and scholars challenge that it may violate the essence of public participation. This study mainly discusses the application of the "Community Empowerment Agreement" and its review mechanisms, so that a more public participation model may be emerged for the government's follow-up operations.

Keywords: Community Empowerment Regulation, Community Empowerment Agreement, public participation.

## 壹、前言

### 一 社區營造條例草案制訂 經過與爭議

多年來臺灣推動社區營造工作一直缺乏法源的基礎，往往理念無以為繼；社區營造條例（草案）正是賦予社區參與公共事務的法治基礎，是臺灣有史以來首次立法授權社區團體居民訂定適合在地的社區營造協定，實現地方自治並建立協調機制。而居民參與之所以是社區營造最重要元素，乃是因為居民參與所呈現之草根力量，公共討論的民主模式，可以逐漸改變國家不適宜的制度（楊國樞、葉啟政，2002）。草根力量的展現也就是社區營造所謂「由下而上」的民眾參與模式，引導居民關心公共議題的方法；若缺乏此一環節，民眾意見將缺乏公共性考量，再完備的參與機制也無法有效凝聚整體共識。

由於基層鄰里組織和社區發展協會屬內政部主管，行政院參考學者專家建議，由內政部負責研擬社區營造條例（草案），建構法制化之社區營造操作模式。然而在制訂過程中，社區營造條例（草案）部分內容引起諸多爭議：

#### 一、中央制訂社區營造條例（草案） 之必要性

首先許多專家學者以公部門代表都質疑中央立法的適當性，因為社區營造本屬社會活力之展現，而社區運動與社會運動不同之處，乃是社區運動本質上是以認同國家體制為前提，因此政府何須立法規範（夏鑄九，2004）？若以法案屬性觀之，社區營造為地方自治之一環，但是政府部門，尤其中央政府機構率先立法規範，是

否與社區營造在地精神相符？因此不少學者認為政府不該涉入民間社會，公部門代表也認為中央政府不應也不必涉入地方自治範疇。

#### 二、「社區營造協定」審議之必要性： 一元民主與二元民主之辯論

社區營造條例（草案）中賦予社區居民提案「社區營造協定」之權利，社區擬定四項「社區營造協定」－社區建議、社區憲章、社區公約、社區計畫，須送直轄市、縣市政府進行審議，其中社區公約及社區計畫等具有規範權利義務之協定，地方政府審議通過後仍須送到地方議會審議，通過後始生效力。

許多學者專家認為直接民主方式產生之「社區營造協定」，不須經由任何審議機制，且未來政府及民意代表有可能藉由審查權作為控制社區之工具，而「社區營造協定」也無法達成原本社區營造條例（草案）所賦予之期待功能。此項爭議引伸政治學理「一元民主」（monistic democracy）與「二元民主」（dualist democracy）的辯論（湯德宗，2001）。

##### （一）一元民主

一元民主講究「議會主權」，公民依既定之程序，在選舉過程中獲得民眾選票掌握政治權力，已成為民主的通例與典型。一元民主賦予之主權只受內在規範，所以中央及地方公職人員選舉即屬於一元民主之概念，人民挑選統治他們的領導階層，由這批人代替公民在議會制定法律及在政府行使治權。

##### （二）二元民主

二元民主以「國民主權」為主要精神，「直接民主」的效力高於「代議民主」。二

元民主論者嘗試調和「民主」與「基本權利保護」兩項價值，並認為只有外在制度才能有效制約權力，藉由基本權利劃入憲法政治的範疇，有效約束多數選出之政治菁英，達到約束公權保護個人權利之目的。

社區營造條例（草案）賦予社區居民直接申請「社區營造協定」，便觸碰二元民主之直接民主，也就是目前憲法賦予人民參政權之「創制權」。然而亦有國外學者認為直接民主屬於馬克思較為激烈之觀念，並質疑是否能夠處理社會複雜之議題（李少軍、尚新建譯，1995）。社區營造條例（草案）也明文規定，凡涉及居民權利義務之社區公約及社區計畫必須經議會通過使得合法並執行，類似「創制權」中間接創制之模式。間接創制乃是居民提案連署後之法案送進議會審查，通過後即成為法律；直接創制則是居民連署後直接交付公民投票決定是否通過（薄慶玖，2004；楊敏華，2004）。目前除美國少數州外，國外多採用間接創制，因為較節省資源，也符合代議制度精神。儘管憲法賦予人民創制權利，但因為立法院尚未制訂創制權使用之相關法律規範，故目前臺灣人民仍無法享受完整之參政權。若未來能夠藉由社區營造條例（草案）所賦予之提請社區營造協定之權力，應該能夠為創制權開啓討論的空間與實踐之可能方式。

對於公民投票審議機制的看法，亦有學者認為以現行臺灣公民文化尚未成熟，公民投票之提案仍須審議機制，以免流於民粹政治之漩渦（黃城，2004）。而國外創制權之連署人數通常超過萬人甚至 10 萬人，按照當地或國家的人口比例作考量，因此連署人數本身具有門檻的意涵。反觀社區營造協定提案人數只限制不得低於

30 人，因此有公部門之審議機制，調和公權力必須反映民意之傾向，也確保政治穩健之特性，避免民意被少數人過度操控，失去相鄰區域的整體考量。

臺灣社區發展早期屬於傳統型態，宗親鄰里關係緊密，社區內部事務多由幾個家族長者或大老定奪，因此少有公共討論之機制。近代與當代本土文化幾乎是複製外國經驗所形塑而成，缺乏針對自身在地生活需求進行反省與思考；而歐美等先進國家則是經過不斷的演變與運作，公共對話機制逐漸形成。因此若能藉由中央帶動社區營造條例（草案）之立法，或許可以增進社會民眾對於社區事務的關心及討論。儘管有前述多項爭議，但是若能藉由眾人力量修正原有社區營造條例（草案）之爭議部分，強化居民參與及保障社區權益之精神，未來應可提供政府修正以及實施的重要參考依據。

## 貳、「社區營造協定」與審議機制介紹及相關爭議

根據社區營造條例（草案）的規定，「社區營造協定」分為四項：社區建議、社區憲章、社區公約及社區計畫。其中社區建議及社區憲章屬於勾勒願景之意見，因此不具強制規範居民權利義務，只需送至地方政府審議機制通過即可實施；社區公約及社區計畫屬於強制性規範居民與公部門權利義務之性質，具備立法性質，因此社區營造條例（草案）規範此二類協定，除經過地方政府審議機制認可外，尚須送地方議會審議完成立法程序。

### 一、「社區營造協定」申請流程 (一)社區議題形成階段（草案第 7 條）

社區居民應先針對社區公共事務等相關議題進行討論，社區公共事務涵括：社區精神、傳統藝術文化、終身學習、健康照護、社會福利、土地空間景觀、生產生態及生活環境、社區產業，居民生活安全、犯罪預防及災害防救及其他社區營造推動事項等。此議題可經由公民會議、里民大會、居民大會及公聽會等各種形式討論形成；或進一步舉行社區居民投票，以確認議題使否獲得多數民眾的支持。當民眾一致認同提案的必要性時，需經社區團體研擬提案種類和提案書內容。

### (二)提案階段（草案第 10 條）

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 30 人以上之連署人名冊及相關證明文件，向地方政府社區營造審議委員會提請處理。社區團體包括村里辦公室、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。

### (三)直轄市、縣市審查階段（草案第 11 條）

1.期限：主管機關應自收受提案申請書之次日起兩個月內完成審查。

#### 2.審查順序及內容：

(1)由幹事會先就書面審查為原則，查核案件必備圖件、提案團體與連署人之資格、社區成員數、提案議題種類、性質、範圍等事項；另外應於初步審查後，廣為公告，使相關社區居民都能確實知道此消息，並接受社區居民的陳情並納入於資料中。於必要時，做相關內容調查資料蒐集，並與提案書一併交付社區營造審議委員會。

(2)不符合之社區營造協定提案，幹事會應附上相關說明送回社區提案單位，如

果社區提案單位有需要，應給予適當的協助和輔導。

(3)社區營造審議委員會審查社區營造協定提案之議題性質、可行性、範圍與共識度。社區營造審議委員會應於自收件日起 45 日內完成審查。社區營造審議委員會認為需要再確認之社區營造協定提案，得舉辦公聽會、居民投票或社區團體協議會議。

## 二、「社區營造協定」相關爭議

「社區營造協定」雖然賦予社區居民直接提案立法之權利，但是仍有許多規定引起爭議。

### (一)審議機制之爭議

如前所述，學者認為社區提出共識協定已經完成直接民主之程序，無須代議士或公部門之審議。除非社區申請相關經費補助才需要將申請案送到委員會審議，因為補助涉及公部門資源分配問題，需要進行通盤考量。

### (二)不得抵觸現行法令之爭議（法「令」宜改成法「律」）

社區營造條例（草案）條文中明訂社區營造協定不得抵抗現行法令，學者建議應將法令改成法律，因為成文法律應該可以超越行政命令。學者專家也指出許多行政命令訂定比法律更為嚴苛，如建築法相關規定。因此若「社區營造協定」能修正行政命令，或許可以解除部分嚴苛之管制。

### (三)舉行居民投票時機

社區營造著重集體討論與民主參與的過程，居民投票只是著重最後投票結果，並可能出現對立。因此宜蘭縣文化局黃課長表示，如果社區內部無法整合，公部門也不願妄下決定，因為有些爭議屬於價值

判斷，公部門不應左右社區意見（註2）。因此未來直轄市、縣市政府應在審議「社區營造協定」前公告相關訊息，促使社區居民確實瞭解內容，並接受社區居民提出之異議作為參考資料。如有相當爭議，審議委員會應該將社區營造協定提案送回提案單位，以利後續社區內部之溝通協商順利進行。

#### （四）使用罰則來約束社區內居民的適當性

促進社區內部溝通對話是社區營造重要的精神，但是社區公約中的罰責易讓居民省略溝通過程，直接訴諸法律完成共識，反而破壞鄰里和諧。「社區營造協定」約束以社區內居民為主，但許多社區遭受外來觀光客所帶來之侵擾。以達娜伊谷河川自治公約為例，達娜伊谷居民多有共識，反而是外來的遊客會違反公約。因此關於社區公約中的罰責對象和適當性有待調整體思考（註3），或許可修正為凡是在「社區營造協定」所界定的範圍內之人員，均應遵守內容。

#### （五）通盤檢討「社區營造協定」的必要性

根據本研究所舉辦之座談會及小型討論會，不少與談專家學者建議應該賦予社區營造協定重新檢討之功能，如同都市計畫每五年一次的通盤檢討，社區營造協定也應該有修正的空間，以因應時空環境之變化改進（註4）。

#### （六）提案連署人資格

居民連署「社區營造協定」有資格限制，連署人必須在社區內設籍、居住、置產或經商者。然而社區議題所涉及的空間及社群並不一定在此範圍，例如都市上班族大部分活動時間在上班地區，但不一定居住在辦公室附近。社區營造條例（草案）規定經商者也具有連署的資格，但無法確

認經商者是否是長久居住於社區內。

#### （七）「得」或「應」設置審議委員會

社區營造條例（草案）並未嚴格規定直轄市、縣（市）政府必須設「社區營造審議委員會」。地方政府常將社區營造業務歸屬於文化局或都市（城鄉）發展局，也有將其歸於社會局或民政局，為了降低制定本法後對各縣市造成衝擊，所以採取「得」設立審議委員會之條文，以示尊重各直轄市、縣市政府職權；若縣市未設此審議委員會，則社區所提出之社區協定由地方政府業務主管機關審議。然而根據與宜蘭縣政府文化局文化推廣課相關主管及承辦人員訪問，公部門立場比較傾向由現行「社區總體營造推動委員會」兼辦審議事項，對組織架構之衝擊較小。

### 三、社區營造審議機制建議模式

參照行政院國家永續發展委員會模式，建議「社區營造審議委員會」下應設置幹事會，為收件及行政幕僚單位。根據專家學者及公部門建議，本研究研擬三種審議機制如下：

#### （一）設立「社區營造審議委員會」，委員會運作有三種可能方式：

1. 委員會為常態編制之一級委員會，下設幹事會，為社區提案之對口單位。
2. 委員會為臨時任務編組，下設幹事會，為社區提案之對口單位，由各局科室相關承辦人員兼任幹事會成員。
3. 為臨時任務編組之委員會，不設幹事會，社區提案由社會局統籌收件及進行程序審查。

#### （二）賦予現行之「社區總體營造推動委員會」審議功能，其運作有三種可能方式：

1. 下設幹事會，社區提案之對口單

位，為常態編制。

2.下設幹事會，社區提案之對口單位，為臨時任務編組，由各局科室相關承辦人員兼任幹事會成員。

3.不設幹事會，社區提案由社會局統籌收件及進程序審查。

(三)由直轄市、縣市政府指派相關業務之局科室負責社區營造協定之申請提案。

無論未來直轄市及縣市政府是否依據社區營造條例（草案）設立「社區營造審議委員會」，或由「社區總體營造推動委員會」兼辦，各直轄市、縣市政府根據實際業務需求決定委員數。然為落實民間參與，參照行政院國家永續發展委員會之組成模式，民間委員應超過總數三分之二，公部門代表為三分之一。

## 參、現行社區相關案

### 一、達娜伊谷護溪公約經驗

達娜伊谷位於嘉義縣阿里山鄉，屬原住民鄒族部落，行政屬於山美社區。達娜伊谷溪漁產豐富，自古是鄒族的傳統漁獵場，由於嚴守傳統規範，生態資源得以維持平衡以及永續利用。鄒族有傳統法律規範，對於竊盜及通姦有自己的處理模式。然而原住民傳統領域不斷受到侵犯與剝奪，傳統自治規範已經瓦解（鈴木質，1999）。從日據時代到國民政府時期，加上市場經濟發展，捕魚技術突破以往純人力方式，改以大量捕殺河裡的魚群，山美部落原有的河川倫理與秩序亦隨之瓦解。

1989 年山美鄒族族人自發提出全臺首創的河川自治公約，公約中明定：達娜伊谷是山美村全村民的共同財產；拒絕財團投資開發；15 歲至 50 歲的山美人，有義務保衛達娜伊谷。歷經五年的封溪保

育，不僅達娜伊谷溪回復原有的清澈與生態，並進一步推動成立「達娜伊谷自然生態公園」，成為著名的賞魚觀光勝地，原本大量離鄉的青壯人口紛紛回流，部落經濟也獲得生機。護溪公約的制訂過程是達娜伊谷社區營造的濫觴，也因為這次社區營造的過程與成果，成為本試行計畫之參考重點。

根據護溪公約催生者高正勝牧師表示，當初部落內部溝通時間長達兩年，反觀社區營造條例（草案）規範審議「社區營造協定」必須在兩個月內完成審查，其過程是否能夠周全掌握社區意向，仍有待實際操作觀察。未來應讓居民理解社區凝聚共識之重要性，促使社區先行完成內部整合。達娜伊谷的護溪公約之所以能得到居民廣泛認同，或許如同高牧師所說，因為其堅守鄒族固有的「分享」文化價值，藉由公約重新喚醒居民對於傳統文化之記憶與認同。

除此之外，公部門支持認同達娜伊谷護溪公約也有相當重要因素。首先部落居民將護溪公約送至鄉代會審議，通過後送到縣府備案，而護溪攸關整體環境保育，獲得縣府認可，因此公告將達娜伊谷交與鄒族管理保護，並開放其他溪流給原住民管理。這似乎也呼應社區營造條例（草案）之規劃，居民所提出之「社區營造協定」需要公部門的審議及立法機關之同意，如同「二元民主」，建議直接民主也需要行政部門的制衡，以免不成熟之民意主導一切。同時達娜伊谷護溪公約也是居民提案突破現有法令之規範，除了約束部落內居民，也約束外來觀光客，這項寶貴經驗對於未來「社區營造協定」應可作為有利之參考。

任何法律規範都有時代的需求與其限制，山美社區經過十幾年運作也面臨新生代挑戰，社區營造條例（草案）目前並沒有觸及到如何修正先前的社區營造協定，未來應該加強「社區營造協定」檢討或修正機制，讓居民有修正協定之機會，以免今日的美意成為明日的桎梏。

## 二、鎮西堡公約

鎮西堡（Cinssibu）原意為「太陽最先照到的地方」，屬泰雅族部落，位於海拔高約1千7百公尺處，行政區屬新竹縣尖石鄉秀巒村。泰雅族對於殺人及私通者有傳統刑罰，「噶噶」為族裡仲裁團體及戰鬥團體（鈴木質，1999），現在權力已經不若以往。但是近年來原住民文化不斷被邊緣化，因此傳統文化已近凋零。

鎮西堡部落為保存生活傳統及維護部落環境與生活，制定六項公約，分為環境、公共安全和生態等公約，相較於「社區營造協定」，鎮西堡部落對公約另有獨到之見解值得參考。臺灣許多原住民部落受到教會影響，鎮西堡社區公約即由阿道牧師推動，為研擬鎮西堡公約而參訪許多社區，包括鄒族達娜伊谷生態保育觀摩，茶山村觀摩社區公園化營造成果等。鎮西堡居民在制定公約過程中面臨文字轉譯及部落居民意見紛歧的挑戰，或許是泰雅族人的率直爽朗性格，居民很願意花時間去溝通和討論，發表他們的看法和意見。公約制定後，整個部落只有三家沒有簽署同意（註5）。

根據上述經驗，未來應加強社區營造條例（草案）培力輔導機制的功能，讓社區推動「社區營造協定」前先凝聚共識願景，或透過觀摩等培力方式提昇社區居民

願景，以免社區少數人為求時效而忽略內部整合之重要。

鎮西堡部落居民極為珍惜自己土地，不輕易賣給外人，接受訪談的原住民即表示，曾有部落青年到外地借高利貸無力償還，將土地廉價出售漢人。族人知道後便團結起來討公道，運用群眾力量將祖先土地包圍阻止施工。那位漢人商人提出告訴，鎮西堡居民將部落公約送請法官裁決。因為法官尊重居民意志及公約自治精神，所以判鎮西堡勝訴。

這事件對於社區營造條例（草案）有重大參考價值，第一，鎮西堡公約開啓法官根據部落公約作裁決之先例；第二，鎮西堡公約突破現行法規之限制，儘管交易過程合法，但是仍須遵守部落公約之精神。因此儘管鎮西堡部落公約尚未獲得縣政府承認，但在此事件中法官裁決之結果可以作為起始案例。未來有關居民保育公約可參考鎮西堡判決成功之案例，這也將是未來「社區營造審議委員會」的重要參考依據（註6）。

鎮西堡部落對於公約定義有其特殊的背景，公約不只是約束生活的規範，也有文化傳承上的重要意義和功能。如果與「社區營造協定」比較，鎮西堡公約幾乎囊括社區憲章與社區公約的精神，或許這也是漢人文化應該向泰雅族文化學習的地方，包容多元文化的思考模式與習慣，才能確保臺灣多元族群之文化保存與重視。

社區營造協定的立意是賦權社區，或許未來四種類型應該給予社區更大的彈性，讓社區能更寬廣地決定協定的形式、內容與內涵，促使居民依照自己意願，制定適合地方生活規範與願景，成為地方文化的一種特殊生活規範。

## 肆、社區營造協定案例及分析建議

有關「社區營造協定」之操作，本研究分別透過北投文化基金會與大二結文教促進會，在臺北市北投區以及宜蘭縣二結社區進行操作，其中，北投文化基金會操作社區建議及社區憲章，而大二結文教促進會操作社區公約及社區計畫。

### 一、北投社區建議案例及分析建議

溫泉博物館原本只是一間不起眼的破舊房舍，但是 1995 年，經過一群小朋友與老師們倡議保存，逐漸成為北投居民關心的議題。而臺北市政府的處理模式無法讓多數北投居民接受，所以北投社區採行丹麥所推動之「公民會議」模式，操作北投溫泉博物館的議題。

這項由丹麥發展出來逐漸推行到其他國家的民主參與模式，主要期望促成社會公眾對政策議題進行辯論。在公民會議中，非專家的民眾被提昇到顯著地位，藉由專家提供的知識協助，評估政策議題所涉及的利益與價值衝突，並試圖達成共識性的見解。

#### (一)公民會議的運作程序

1.議題的挑選：主辦機構挑選具有重大性的議題，需要政府政策回應。

2.種子志工培訓營：透過實際討論與操作讓參與者了解原理及具備實際操作的能力。

3.組成執行委員會：主辦機構應挑選公正適當人選來組成執行委員會，由於議題有爭議性，所以應容納不同利益與觀點的委員。

4.挑選參與者：參與者應具有選舉權

資格的年齡，但不限制其居住地點。

5.預備會議：公民小組成員彼此互動並熟悉討論議題，彙整詢問專家的問題。

6.提出問題與挑選專家小組：執行委員會應提出各領域之專家名單，公民小組有權增刪；確定後，受邀之專家需以易懂口語準備說明，回應公民小組問題。

7.公共論壇：正式會議通常召開 3 到 4 天，形式如公共論壇，開放媒體採訪，分別進行專家對擬定問題說明、交叉詢問、公民小組討論、撰寫結論報告等階段。

8.結論報告：公民會議最後一天，公民小組向專家、聽眾和媒體公布結論報告，共識及無共識部分併陳於結論報告書，以昭公信。

#### (二)北投社區建議之操作觀察分析與建議

北投文化基金會操作社區建議部分，主要採行丹麥行之有年的「公民會議」機制，期望塑造優質的公共政策對話平臺，但仍有幾項課題值得未來進一步釐清。

##### 1.參加成員資格與人數

丹麥「公民會議」規定凡 20 歲以上之公民，均可參加公民會議候選。之後選出 15 到 20 人成為公民會議成員，人數少比較容易進行深入討論。然而社區營造協定之社區建議，需要有 30 個以上之在地居民提出申請，主要是參照人民團體法之要求，社團成立時應至少 30 人以上提案。

社區建議為在地之聲音，故參與提案人民必須有在地居住或經商的證明，而公民會議主要鼓勵公民參與公共事務，故開放參與者居住資格。為顧及社區營造與「公民會議」精神，建議未來若社區營造條例（草案）納入公民會議之討論機制，參與成員的在地限制仍有必要，如此才能明確提供在地想法，而未來提案時可以將非在



地者列為贊助公民，提供審議單位參考。

## 2.主辦單位立場

「公民會議」最重要的是主辦單位之公正性將影響討論內容與品質，未來主辦單位可能需要受到監督，以免以特定立場操作，弱化「公民會議」意義。

## 3.相關資源與經費

舉辦一場「公民會議」所費不貲，因為大量的知識轉譯需要相當之經費做支持，如果未來導入社區營造條例（草案）操作程序，一般社區可能無法舉行一場有深度之「公民會議」，這也是部分人士對於兩種機制結合所持之疑慮。

## 4.公民會議之民主回應機制與社區建議之回應機制

在丹麥等民主先進國家，民主文化與素養較為齊備，「公民會議」決議普遍受到大眾關注，而政治人物也會小心應對公民會議結論，雖然參與人數有限，但是其討論品質受到高度肯定，因此公部門也視為重大議題處理。未來臺灣推動「社區營造協定」，必須促使公部門、立法機構正式回應，賦予其政治責任。

## 二、社區憲章

### (一)北投憲章緣起

北投是臺北地區開發最早的區域之一，昔日以「北投社」而得名。近年來社區營造風起雲湧，部分居民倡議將北投傳統文化發揚傳承，因此有制訂社區憲章的建議，透過社區憲章彰顯社區意識，讓後代子孫瞭解在地歷史。北投文化基金會發起十年計畫，藉由每年不同活動安排，逐步凝聚北投居民之關心與共識。

### (二)西方憲章由來

西方國家眼見歐洲建築被現代藝術引

導發展，1933年在雅典召開會議，討論城市建築可遵循的原則，這些原則便稱為「雅典憲章」，聯合國教科文組織對於「憲章」採取認同態度，積極鼓勵各種性質不同的城鄉建構屬於能永續經營的原則和方法。

### (三)憲章目的

西方都市憲章即「都市基本法」之意涵，等同憲法對於國家的精神，亦可說是地方自治的反射。各地憲章特色與目的不同，涉及區域特色及傳統，但都是居民參與精神之發揚，補政府之不足。透過由下而上市民參與共同討論，例如地方自治議會或公民投票，激起市民對地方事務的關懷和熱情，是都市憲章主要之精神與目的。

### (四)北投憲章本文

基於上述典故與目的，北投文化基金會操作社區憲章時特別採納西方都市憲章精髓，鼓吹居民制訂社區憲章。目前已經有社區憲章本文，但居民仍然可以參與修正。

#### 1.北投憲章本文

大屯山 關渡米 北投石 磺水味  
北投的山水 我們的家園  
土地情深 人文樸實 在地的精神  
代代的傳承  
相互扶持 共同努力 創造北投的光  
與熱  
立足臺灣 關懷世界 展現家鄉的真  
善美

#### 2.北投憲章本文（臺語版，李魁賢改寫）

大屯山 關渡米 北投石 磺水味  
北投山水清秀氣  
土地有情 人有意 代代傳 無了時  
大家打拚好企起 創造北投好景緻  
愛臺灣 世界表善意 萬年家鄉真善美

### (五)北投社區憲章之操作觀察分析與建議

有關社區憲章部分，由於北投地處都會區域，所屬之範圍較之非都市區更為寬廣，人口亦較鄉村社區為多，因此在議題操作上有其先天之困難度。

#### 1. 操作策略由小範圍擴大容易逐步凝聚共識

北投文化基金會推動社區憲章初期，採取由小範圍著手策略，與學校串連引導師生家長關注。未來都會型社區如果推動社區憲章，可以採用北投從小範圍切入模式，以免未來凝聚共識之過程時間延長，居民對於憲章的熱情也逐漸冷卻。

#### 2. 社區憲章可配合政府相關政策宣導推廣

社區憲章內容屬一般願景式的描繪，並沒有詳細觸及未來發展的策略與步驟，比較沒有爭議性，因此受到關注的層面較為有限。但是配合政府推動觀光政策宣導，帶動居民認同策略，似乎可做其他社區參考。

### 三、社區公約

歷經十年的社區營造過程，大二結地區不斷凝聚進步的社區意識，因此凝聚社區意識與營造社區空間上益發嫻熟，也讓二結人大膽提出了串連單點空間的「社區人文空間網絡」想法。二結舊街是居民記憶與情感的重要精神指標，因此成為網絡中重要的軸線，不僅串連社區內重要單點空間，更是進入社區的重要道路，具有二結門廳的功能。因此「生活風貌」的營造成為二結經營舊街的主題，經過居民討論凝聚共識，產生制訂社區計畫及社區公約之建議。有關社區公約部分，二結社區期望建立一套騎樓使用與管理的良好機制，因此有「騎樓使用規範」的思考。

#### (一) 騎樓空間議題的凝聚

二結社區與規劃單位研擬一份騎樓使用公約草案，經由公約的明確規範甚至罰則，維護騎樓空間與環境的良好品質。根據居民互動結果，區隔時段之使用規範以及罰則探討等議題：1. 平日使用規範，2. 經營「文化市集」使用規範，3. 違反使用公約規範的罰則探討。

#### (二) 大二結示範騎樓使用公約條文內容

在確認公約整體精神、平日使用規範、經營「文化市集」時的使用規範、違反使用公約規範的罰則探討等議題後，隨即舉辦多次社區說明會，邀請示範騎樓住戶參與討論，以訂定合宜的公約條文，條文如下：

**第一條** 為活化騎樓空間使用，提昇居民生活品質，創造街道空間特色，並兼顧公私生活需要，以使用管理的精神取代硬性的規範。

**第二條** 本公約適用於簽署本公約者所擁有之騎樓空間。

**第三條** 由簽署本公約之騎樓空間擁有者另行組成「示範騎樓協議會」，管理和規範任何有關示範騎樓之環境清潔、空間使用、設施增改建、活動舉辦相關事務，其組織章程另訂。

**第四條** 各示範騎樓住戶願意共同照顧騎樓植栽，並維護環境清潔及排水溝的暢通，以營造並維持騎樓整體之美觀、舒適。

**第五條** 為提昇騎樓照明品質並增進整體騎樓空間氣氛，示範騎樓設立兩種照明系統：

一、為方便各示範騎樓住戶個別使用，各住戶可自由開啓使用所屬騎樓空間之照明燈具。

二、示範騎樓住戶設立騎樓燈具照明共同管線，照明共同開啓時段由「示範騎樓協議會」協議並執行。

**第六條** 平日盡可能不要將自家雜物堆放或掛設於騎樓空間；機車及腳踏車則依住戶共同約定方式，統一整齊停放以維持騎樓空間的暢通與安全。

**第七條** 各示範騎樓住戶願意共同維護騎樓原有及新設之設施，並且不任意變更、拆卸、搬運及毀損。若欲新增騎樓設施物，或對自家門面及原有設施物之構造、位置、顏色進行變更，須經由「示範騎樓協議會」討論通過後始得實施。

**第八條** 各示範騎樓住戶擅自新設或變更騎樓設施物者，經「示範騎樓協議會」討論通過要求恢復原狀時，其回復原有設施物之費用，由違反住戶自行負擔。

**第九條** 各示範騎樓住戶願意將騎樓空間提供給社區的「文化市集」，及其它不定期舉辦之社區節慶活動使用。活動舉行期間的騎樓空間佈置、照明、噪音規範，由「示範騎樓協議會」另行訂定執行。

**第十條** 本公約經「示範騎樓協議會」通過後送「宜蘭縣社區營造審議委員會」審查通過後公布實施，增修時亦同。

### (三)二結社區公約之操作觀察分析與建議

大二結文教促進會操作之社區公約突破以往公約約束之形式，透過集體討論解決社區爭議，這部分將是未來其他社區參考之重要依據。

#### 1.社區公約展現自我管理精神

許多專家學者對於社區公約只能約束社區內居民表示不滿，並質疑社區訂立罰則與社區營造精神不符。但是二結社區公約以自我管理作為公約的基本精神，處罰形式以居民討論方式處理，具有溝通討論

之公共性，提供未來社區公約的新思維與方向。但其他被地方派系把持之社區，仍可能有彼此傾軋的情事。

#### 2.以戶數代替人數

根據二結社區舉行居民說明會經驗，由於示範騎樓公約以商家為主要參與者，民眾常因家庭生計維持無法全程參與討論，因此先生要忙生意時，太太幫忙參加說明會。未來提請「社區營造協定」或許可以考慮家戶為討論甚至表決單位。

#### 3.區隔不同時段處理騎樓議題

騎樓凌亂一直是臺灣特殊的負面景象，二結社區透過區隔使用時段，規範符合居民需求之解決方式，或許是未來其他社區處理相關議題可以參考之模式。

### 四、社區計畫

宜蘭二結社區在操作社區計畫時，以二結老街作基礎提出串連單點空間的「社區人文空間網絡」概念。

#### (一)操作模式

二結社區舉辦社區說明會方式，凝聚居民對空間改善的共識，另外結合空間專業團隊，針對舊街空間和景觀改善的相關區域，進行居民深度訪談和空間現況調查測繪及分析，以「參與式設計」方法與居民溝通，啟動居民對街屋和騎樓空間改善產生新的想像並納入規劃。過程中採「示範性」做法，先選定12間街屋和騎樓作示範性規劃設計，再擴大影響整個舊街。

#### (二)社區議題的凝聚

配合二結舊街的造街計畫，二結社區結合空間專業團隊，針對舊街上的街屋和騎樓現況做了詳細的調查與分析，與居民共同引發討論，進而擬定社區計畫原則與方向：

- 1.道路維持 12 米寬度。
- 2.保持騎樓暢通，改善與美化騎樓空間。
- 3.街屋的立面改善與美化。
- 4.舊街節點空間的改善與美化。

### (三)二結示範計畫之操作觀察分析與建議

有關社區計畫操作部分，二結示範計畫相當程度的凝聚居民共識與想像，提供未來地方政府規劃之重要依據。

#### 1.參與式設計促使居民與空間專業者對話

宜蘭二結社區空間規劃結合學術資源，促使居民與專業者互動，找出居民期待的發展藍圖。未來社區計畫或許可以規範採用參與式設計，展現在地特色風貌。

#### 2.新都市計畫規劃與居民需求不同

既有之都市規劃道路拓寬為 15 米，但居民傾向舊街道維持 12 米，如果可以將此項需求透過社區營造協定之社區計畫，將呼應許多專家學者及社區居民的訴求，透過社區營造協定逐步修正不符合居民需求與時代之法令。

#### 3.居民參加或退出社區公約或計畫之課題

部分二結居民因生計問題無法配合社區公約與計畫之相關規範，導致最後退出協議，未來社區營造協定如何因應居民退出或加入，應為居民形成共識過程中必須設想的課題，也是未來審議機制考量的面向。而專家學者建議新加入之居民應該被告知相關社區規範並且遵守，社區團體也應定期檢討規範是否需要修正。

## 伍、現行相關法律與社區營造條例（草案）之比較與分析

### 一、公寓大廈管理條例與社區營造條例（草案）之比較分析

1995 年「公寓大廈管理條例」公布實施，促使社會大眾對於生活空間型態轉變之下（尤其在都會地區），生活行為將面對新的法律秩序。公寓大廈管理條例直接賦予大廈居民組成管理委員會，相關規範比社區營造條例草案更加清楚，因此操作上比較沒有爭議，但也因此缺少大廈居民的自主空間。社區營造條例（草案）則是直接賦予居民立法權利，相關規範較為模糊，未來操作可能較具前瞻性，但也容易引起爭議，而社區管理單位將是提案計畫成立後面臨之課題。公寓大廈管理條例說明管委會之運作方式，社區營造條例（草案）無明確規範各項「社區營造協定」之運作模式，但要求提案前應已凝聚社區共識。

### 二、都市計畫法與社區營造條例（草案）之比較與分析

都市計畫法主要目的是為改善居民的生活環境（都市計畫法第 1 條），然而改善居民生活環境的權利和義務之主權應該是由當地社區居民掌握，但在都市計畫法中目前仍沒有具體之民眾參與機制。有關資訊取得部分，雖然有「社區規劃師」及「社區規劃服務中心」等機制，但是並沒有賦予其權力獲得都市計畫相關資訊並主動散布，只能等待社區諮詢及反映。民眾提出之意見也只是被參考審議，無法有效影響決策。另外就公共建設項目所召開的公聽會，並非具有法定效力的聽證程序，通常只是單向說明，市民的意見並不一定會得到回應（都市計畫法第 19 條）。

都市計畫法中關於民眾參與的規定並

不能達成都市計畫法的最終目的：改善居民生活環境。「社區營造協定」之社區計畫成為都市計畫制訂過程中重要的元素，將是深化都市計畫中民眾參與很重要的方向。

## 陸、結 論

### ——強化居民參與

長期耕耘社區營造事務之工作者對社區營造條例（草案）有諸多不滿與批評，尤其審議機制部分，許多曾經參與黨外抗爭經驗的前輩們，對於政府介入審議民間事務相當反感。而不可否認，這也是條文

內容未詳細說明的部分。未來社區營造條例（草案）通過後必定帶來變革，政府應該思索「社區營造協定」如何與現行之法規接軌，尤其是創制權之行使，落實都市計畫法、環境評估法、離島建設條例等現行法律，實踐居民參與之理念，而這也是後續相關研究操作探討之方向。

（本文作者：李永展為中國文化大學建築及都市計畫研究所教授；徐志山為新故鄉社區營造計畫推動辦公室研究編採組組長；陳佳雲為中華民國社區營造學會專員）

## 註 釋

註 1：本文部分內容整理自內政部社會司 2004 年委託中華民國社區營造學會之「社區營造條例（草案）試行計畫」案，僅此感謝內政部社會司的支持及中華民國社區營造學會研究團隊的幫忙。

註 2：本研究團隊於 2004 年 12 月 1 日訪問宜蘭縣文化局黃課長時的訪談內容。

註 3：本研究團隊於 2004 年 9 月 25 日及 26 日兩天訪問達娜伊谷的前山美村村長、達娜伊谷公園管理站主任及當地居民的訪談內容。

註 4：本研究團隊舉行過二次焦點團體座談及一次工作坊的內容。

註 5：本研究團隊於 2004 年 11 月 12 日訪問鎮西堡部落二位住民的訪談內容。

註 6：同註 7。

## 參考文獻

- 五南編輯部（1997）都市計畫法規，臺北：五南出版社。
- 李少軍、尙新建譯（1995）David Held 著，民主的模式，臺北：桂冠圖書公司。
- 林旺根（2004）公寓大廈管理條例，臺北：永然出版社。
- 夏鑄九（2004）全球化下的臺灣公民社會，臺北：中華民國社區營造學會電子報第三十三期（<http://www.cesroc.org.tw/eNEWS/index33.htm#04>）。
- 湯德宗（2001）權力分立新論，臺北：元照出版。
- 鈴木質（1999）臺灣原住民風俗誌，臺北：臺原出版。
- 黃城（2004）公民提案門檻與審議機制評議，臺北：中央日報（2004/05/21）。
- 楊敏華（2004）中華民國憲法釋論，臺北：五南出版社。
- 楊國樞、葉啟政（2002）臺灣社會問題，臺北：巨流出版社。
- 薄慶玖（2004）地方政府與自治，臺北：五南出版社。