

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 以社區總體營造推動終身學習、建構公民社會

Construct Life-long Learning and Civil Society: A Promoting Integrated Community Perspective

doi:10.6407/NPQ.200309.0063

國家政策季刊, 2(3), 2003

National Policy Quarterly, 2(3), 2003

作者/Author : 陳錦煌(Chin-Huang Chen);翁文蒂(Wendy Ueng)

頁數/Page : 63-90

出版日期/Publication Date : 2003/09

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

<http://dx.doi.org/10.6407/NPQ.200309.0063>



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，
是這篇文章在網路上的唯一識別碼，
用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE

以社區總體營造推動終身學習、建構公民社會

（邀稿）

陳錦煌* 翁文蒂**

摘要

受到資本主義的影響，80年代臺灣經濟蓬勃發展，社會上也浮現了一些後工業社會的問題，只看重經濟發展、過度追求物質生活的結果，造成精神層面的空虛苦悶、環境生態污染、城鄉發展失衡、人群關係解構等問題。由於工業化、都市化發展的結果，社會結構開始改變，鄉村人口紛紛向都會地區遷徙，肇致住宅與公共服務需求快速增加，家庭組織漸漸地從傳統家庭變為核心家庭，造成家庭相互支持功能逐漸喪失，日益凸顯老人、兒童、身心障礙者的福利需求問題。而工業革命所創造的財富日益集中，更逐漸拉大貧富差距，造成失業、低薪與貧窮的蔓延。

面對國內貧富差距日益擴大、失業率不斷攀升、民主意識高漲，以及國際化、自由化、全球化、民主化的浪潮下，台灣亟需建立公民社會，凝聚生命共同體與生活共同體意識，建立核心價值，始足以因應社會發展的衝擊。由於「社區」是人類最基層的生活單元，如何以社區營造方式讓社區居民參與社區公共事務，並透過終身學習以解決社區問題，讓社區能永續發展，政府有責任營造一個有利社區學習的環境，將社區公共事務塑造成「社會教育」及「終身學習」的場所，公民社會自然有水到渠成的一日。

關鍵字：社區、社區總體營造、終身學習、充權、公民社會

* 中華民國社區營造學會理事長(Director of Community Empowering Society R.O.C)

** 內政部社會司專門委員(Senior Executive Officer of Department of Social Affairs, Ministry of the Interior.)

Construct Life-long Learning and Civil Society: A Promoting Integrated Community Perspective

(invited)

Chin - Huang Chen, Wendy Ueng

Abstract

Under the impact from capitalism, some vexed issues are emerged gradually since 1980s in Taiwan, such as environmental and ecological pollution, mental illness, area development disorder, and neglected human relations. Those problems result from ignoring the importance of spirit life. For industrialization and urbanization, social structure is changing, most of people crowd to cities. And then the demand of public services and housing are running up, more nuclear families diminish family function. The urgent need of caring the oldster, children, and handicapped are emerging. On the other hand, fortune centralization, poverty gap, high unemployment, low income and poverty are gradually sweeping over whole country.

Face up to poverty gap, high unemployment and Fifth-Right awareness, in addition to internationalization, liberalization, globalization and democratization, Taiwan need construct civil society, establish the consciousness of community life and living, and coagulate core value to meet the impact of social development. Due to community is a basic living unity of human society, how to encourage resident to engage in social works, solve social problems through life-long learning and perpetual social development are important issues for both government and people. When government offers learning community and transfer public work to not only social education but also life-long learning, civil society will be shaping.

Keywords:community, promoting integrated community development, life-long learning, empowerment, civil society

壹、前言

資本主義的社會係以追求利潤最大化為核心，其發展的動態過程，可稱之為「現代化」(modernization)，一個意味著個體化、世俗化、工業化、文化分化、商品化、都市化、官僚化、理性化的代名詞，在此過程中許多弱勢族群遭受到社會結構或制度的壓迫，深化了社會的階級、對立、怨懟與不平(方孝鼎譯，1996)。

受到資本主義的影響，80年代臺灣經濟蓬勃發展，社會上也浮現了一些後工業社會的問題，只看重經濟發展、過度追求物質生活的結果，造成精神層面的空虛苦悶、環境生態污染、城鄉發展失衡、人群關係解構等問題。由於工業化、都市化發展的結果，社會結構開始改變，鄉村人口紛紛向都會地區遷徙，肇致住宅與公共服務需求快速增加，家庭組織漸漸地從傳統家庭變為核心家庭，造成家庭相互支持功能逐漸喪失，日益凸顯老人、兒童、身心障礙者的福利需求問題(Hou-sheng Chan,2001)。而工業革命所創造的財富日益集中，更逐漸拉大貧富差距，造成失業、低薪與貧窮的蔓延。依據行政院主計處2003年統計資料顯示，最近五年的國民所得最高與最低差距，分別是八十六年的5.41倍；八十七年的5.51倍；八十八年的5

倍；八十九年的5.5倍；及九十年的6.39倍，經濟快速發展的結果是逐步侵蝕了社會穩定的基礎(行政院主計處，2003)。

由於社會問題日益增加，政府部門乃不斷擴張組織與權力，國家機器發展過大的結果，使官僚政治逐漸遠離人民的期許，專業人才愈趨傲慢與偏狹，社區居民常被排除於民主決策過程之外，龐大的官僚體系支出成為全民沉重的負荷，加上全球化的影響，更使得政府無法滿足日益複雜的公共服務需求，形成政府失靈之現象(張英陣，2001)。因此不少有識之士質疑資本主義的傳統價值，並籌組非營利組織，以喚醒社區意識，激發社區居民參與地方公共事務，他們要在行政、立法、司法、媒體等四權之外，揭舉屬於人民的「第五權」，以公民身分參與公共事務的改造，實踐「公民社會」的理念，期建立人與人及與大自然間新的平衡關係，創造一個能讓後代子孫安居樂業的生活環境(林照真，2002)。

貳、文獻探討

公民社會旨在追求公共利益，因此「居民參與」及「社會公義」是其兩大核心價值。為培養居民參與公共事務能力，必需喚醒社區居民意識，

透過多元學習、權力下放機制，才有可能實踐公民社會。故本文試從「社區總體營造」、「終身學習」、「充權理論」、「公民社會」四部份進行文獻探討。

一、社區總體營造

為了要促進社區發展，喚起社區意識，動員社區的內外資源，來共同營造一個人親、土親與文化親的家園，李登輝於西元1996年提倡「經營大臺灣，從社區建設著手」為題，強調「生命共同體的理念，須從社區入手」。行政院文化建設委員會亦於西元1994年提出「社區總體營造」一詞，透過縣市文化中心，及各種文化工作團體與專業學術團體，直接間接的推動社區實質環境之改善工作(林澄枝，1997)，企圖透過社區文化推展，以凝聚社區意識，重建社區倫理，進而推動地方產業轉型，改善社區環境品質，而達成以社區為生命共同體之目標。

(一) 社區的意涵

「社區」是人類最基層的生活單元，它不是抽象的、理論的，每一個社區有它獨特的生命，有它獨特的人文內涵，社區生活本來就是一種共有、共享、共治的生活。社區的範圍可大可小，小至村里聚落、大至地球

村，依地域範圍可分為村(village)、鄉鎮(town)、城市(city)，都會(metropolis)及國家(nation)等。雖然從傳統社會、工業化社會到後工業社會，人類對於本身所處地域的定義有所不同，但最終的目的都是在追求良好的生活品質，不過地域結構卻由傳統社區的明確，到工業化社區的瓦解，再至現代化社區的重新組織(蔡宏進，1991)。

徐震(1998)則更進一步的闡釋「社區」：社區是居住某一地理區域，具有共同關係，社會互助及服務體系的一個人群。析言之，社區是一個人群，他們住在相當鄰接的地區，彼此常有往返；具有若干共同利益，彼此需要支援；具有若干共同服務：如交通、學校、市場等；面臨若干共同問題：如經濟、衛生、教育等；產生若干共同需要：如生活、心理、社會等。由於這種共同利益、共同問題、共同需求，遂產生一種共同的社區意識。為了達成共同目標，社區必須組織起來，互助合作，採取集體行動，以求共同發展。

綜而言之，現代社區的出現是新地域主義下的產物，現代社區不同於傳統社區，居民彼此間不一定真有血緣關係，但追求多元化生活的共同利益、生活品質的提升是大家共同的目

標。因此，居民彼此間必需具有互賴、互助、互惠的精神，是現代社區中的一大特色。

(二) 社區總體營造的意義與使命

林會承(1996)認為「社區總體營造」(Promoting integrated community development)的意涵可包括「社區」、「總體」、「營造」三部份，其係以具有特定關係的人群為中心，包括其整體思想與生活環境；意味此項活動非片面性而是全面性的；其範圍大至社群全體，小至個人，從自家的空間到全社區的生活環境；其層面從社群文化的本質、真義與價值觀到形諸於外的種種現象；內容包括有形與無形的社會文化本質與現象。可見「社區總體營造」不只是營造一個社區，實際上它是營造一個新社會、營造一個新文化、營造一個新的人。

陳錦煌(1999)主張「社區總體營造」是一個全面改造文化地貌、景觀環境和生活品質的長期工程，從事社區營造首先要根據社區特色，分別從單一的不同角度切入，再帶動其他相關項目，逐漸整合成一個總體的營造計畫。它主要的目地是要改變居住在土地上「人」的觀念，激發他們生活共同體的意識，引導其透過民主參與方式，自動自發的營造改善生活品質。「社區總體營造」不是齊頭式的什麼都作，人家有的我都要，而是要

瞭解社區特殊資源，以最少資源透過社區創意的執行後，在日常生活中產生最大效益，呈現出「社區的總體性」。它的推動勢必為臺灣的政治及社會生態產生非常深遠的影響，對臺灣未來永續發展亦將扮演關鍵性的角色。

黃武忠(2001)闡釋「社區總體營造」是一個理念，是以社區共同體的存在和意識作為前提和目標，藉著社區居民積極參與地方公共事務，凝聚社區共識，經由社區的自主能力，建立屬於自己的文化特色，其基本理念包括由下而上、自立自主、自動自發及永續經營的精神。

社區總體營造旨在提升社區多元化生活的品質，所以「營造」的主體範圍很廣，並非僅針對社區中的硬體建設或環境，而是涵蓋下列五類（莊翰華、吳郁萍，1999）：

- 1.自然資源：指氣候、植物、動物等天然資源。
- 2.生產資源：指農、林、漁、牧等之加工品及廢棄物之再利用。
- 3.景觀資源：指自然、人造、生活情境等綜合景觀。
- 4.文化資源：指民俗節慶、歷史文物、社交網絡等文化。
- 5.人的資源：指社區居民、社區組織、公務人員、專家學者等。

綜而言之，社區總體營造是在喚醒社區居民意識，透過多元學習機制，促進其參與公共事務的能力，以「民主參與」、「由下而上」的決策及執行模式，解決社區問題，建構社區願景。政府的角色只是在初期提供各種鼓勵、誘因和示範計畫，重點放在理念的推廣、經驗的交流、技術的提供、以及部份經費的支援。

(三) 參與是學習認同的過程

為了讓社區逐漸具有自我營造的能力，政府必須尊重社區主體，花時間進入社區了解與學習，與社區居民並肩面對困難，成為社區的「夥伴」，政府的角色是支援者、陪伴者，但卻不以分配者的角色介入或干預，也不替社區決定他們該走的路，但必需與民間專業團隊從旁協助社區發展自己的社區組織，培訓社區幹部、義工，建立民主參與機制，建構社區願景，規劃社區公共事務，最後發動社區居民共同參與執行公共事務，所以，社區總體營造是要營造新的「人」、新的「環境」、新的「社區」、新的「社會」、新的「文化」。

從社會角度而言，「參與」是一個學習與認同的過程，透過「參與」方式，專業者與社區居民勢必會經過一連串的對話、衝突、溝通、協調、整合過程，公私部門的專業者得以逐

漸將專業理念與技術傳授與社區居民，而居民亦會將社區特色、需求、願景傳遞給專業者，經過多次往返互動修正，可讓使用者瞭解如何運用專業知識構繪願景，進而提升生活品質；亦可促使專業者深刻體會、反省專業的價值，重新建構新的專業理念，拉近彼此間的差異與距離，相互尊重、學習、成長，有助於社區總體營造計畫或方案之推動。綜而言之，社區總體營造強調「過程」，是一個從「參與」、「學習」邁向有認同、有尊嚴、有品質的過程，可見「學習」是社區總體營造必要途徑。

二、終身學習

西元1996年經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-Operation and Development, OECD）發表「以知識為本的經濟」（The Knowledge-Based Economy）一文，闡釋知識經濟的定義為「以知識資源的擁有、配置、生產與使用為最重要的經濟型態」。OECD的研究發現，西元1996年主要會員國的國民生產毛額與知識生產、擴散與應用有關者佔百分之五十以上，顯示無形的知識資產已取代傳統的土地、資金與勞動等生產要素，成為經濟成長的核心投入（邱秋瑩，2001）。

(一) 以終身學習面對知識經濟時代

根據世界銀行2001年的報告指出，知識經濟是指一個企業、機關、個人與社區都把知識作更有效的運用，以促成經濟和社會更進一步發展的經濟（李誠，2001）。因此，知識經濟具有可實質改變商業與社會環境各層面的潛能，所產生的效應不僅在經濟層面，亦擴至社會與教育層面。是故，如何建構終身學習機制，以提昇人力素質，促進知識創新當是國家競爭力的重要指標。

終身教育是引領世人因應世界快速變遷所帶來挑戰的良方，西元1996年聯合國教科文組織（UNESCO）所出版的「學習：內在的財富」（Learning : the Treasure Within）一書中指出：「終身教育概念是人類進入二十一世紀的一把鑰匙」、「終身教育將居於未來社會的中心位置」。並指出未來人類要能適應社會變遷的需要，必須進行「學會認知」（learning to know）、「學會做事」（learning to do）、「學會共同生活」（learning to live together）、「學會發展」（learning to be）四種基本學習（教育部，2003）。

杜威（Dewey,1961）強調個人的學習可從生活經驗中來獲得，社區既然是個人的生活場所及創造經驗的場所，自然也是學習的地方。威廉森

（Williamson,1998）亦指出「社區是學習的場境」，個人可受到社區的「教導」，也在社區中學習。二位學者的看法突破了社區只是生活場所的狹隘觀，而將社區當作學習場所（王政彥，2001）。

綜而言之，為因應經濟發展、科技進步、社會遽變所帶來的迅速變革，每個人必須具有廣博的知識，才能對問題作深入的了解，並謀求解決，而欲具有廣博的知識，個人就要作終身的學習。除了學會專業知能之外，並要學會具有應付各種情況和共同工作的能力，包括處理人際關係、社會行為、合作態度、社交、解決問題的能力及創造革新、勇於冒險的精神等。

(二) 新港以學習型社區推動終身學習之經驗

為解決社區中的問題，新港文教基金會於西元1987年率先在嘉義縣新港鄉推動一系列所謂的「社區總體營造」活動後，發現「社區總體營造」成功的關鍵完全建立在社區居民的身上，而不是決定於外來資源的多寡，也就是說「造人」比「造街」重要，「造人」應先於「造街」，於是新港文教基金會積極倡導「社區終生學習」的理念，並企圖於社區中引進「組織型學習」的想法與作法，希望於麻雀

雖小，五臟俱全的社區中協助社區居民認識社區，建立共識，進而針對層出不窮的社區難題尋找解決方法，以促進社區發展。

「社區終生學習」強調於工作中學習，取代課堂上「教、學」的傳統方式，於工作參與中尋找問題的解答，所以充滿自立性，且富含民主的要素。新港社區終生學習規劃最終目標乃建構一個人人想學、處處可學、時時能學，針對社區發展，可獨立自主，永續經營的學習體系。新港文教基金會有感於「社區終生學習」必須善用社區資源與社團力量，乃向文建會重新提出「社區終生學習體系規劃」的構想，工作內容包括：理念宣導、資源整合、組織學習型團體、各學習團體間良好的組織運作、學習人才培育等(陳錦煌，1997)。

陳錦煌認為台灣民主發展到今，民主制度初備，但民主文化卻未臻成熟，民眾仍習以對立方式進行抗爭，爭取利益，結果造成彼此互不信任。由於民眾欠缺對公共政策深入瞭解的能力與學習意願，造成社會價值混淆，喪失判斷的準則。如果能透過社區營造良好的學習環境，讓社區居民藉由參與社區各種活動，學習如何與人互動，自會培養出多元、包容的公民氣質。他並指出在全球化浪潮及中

國磁吸效應同時，台灣面臨國家認同不明確及在地化思考貧乏問題，學習型社區是一個可行因應方案(林志成，2003)。

綜上，「學習」不是只在學校，而是隨時、隨處的「終身學習」，它強調學校教育是學習起點，而非終點，學習場所與內容超乎體制，應包括各類非正式與非正規的學習，學習者沒有年齡、性別、職業、地位的分別，是一生繼續不斷的過程，所以特別重視學習動機的培養，與學習者如何進一步學習。

(三) 新港的社區學習經驗與教育改革

回顧嘉義縣新港鄉十四年來推動社區總體營造的足跡，由早期民俗文化發揚、空間環境改造，進而至福利服務社區、健康營造社區，再進而至地方產業復興等一連串發展的社區工作歷程，都不脫離教育學習的範疇，只是學習的方式與內容更趨多元活潑，並與生活息息相關，豎立了「工作中學習」、「學習中工作」的終身學習模式。

時值社會輿論對當時教育制度的僵化、宰制、忽視批判思考能力及公領域能力的培養大加撻伐，因此行政院特地敦請中央研究院院長李遠哲先生擔任教改小組的召集人，並延請各

界俊彥、學者為委員參與，以進行有系統的、大規模的教育改革工作，希望打破或顛覆傳統的文憑主義價值觀，透過「經驗知識」和「根本性的思考」，達到「解放知識，催生公民社會」的目標（顧忠華，2001），而新港推動社區總體營造的學習經驗就成為教育改革的訴求內容。

嗣後政府接納各界意見，將「推展終身教育，建立學習社會」正式納入教改政策，並將1998年訂為「終身學習年」，隨即發佈「邁向學習社會白皮書」，建立終身學習社會的具體途徑，包括發展各類型的學習型組織、發展多元型態的高等教育機構、開拓弱勢族群終身學習機會、整合終身學習資訊網路、確立認可全民學習成就制度、完成終身學習法制等多項措施，「終身學習法」嗣於2002年6月經總統公佈實施（教育部，1998）。

三、充權理論

社區充權(empowerment)的理念論述，在不同的領域中，表現不同的意涵。在政治學的範疇中，強調政府由上而下賦予人民權責，是為充權（林水波、王崇彬，1999）。社會工作學者余漢儀（1998）則認為充權並非由無到有，而是協助弱勢排除障礙，感受本身的能力，藉由正面經驗的建立來引發內在權力，從而相信自己是有能力的，並

能藉集體的參與來造成改變，並重新掌控自己的生活。

Hasenfeld(1992)認為充權是一種改變策略與過程，假設人們改善生活的能耐是取決於有權力控制環境，得以獲取個人、組織和社區的資源，有自決權利，低減標籤負面的無權力感。人們因而較能夠了解到他們的困境有關的較廣泛的社會和政治層面，發展出運用權力的技巧，個別地以及集體地，來改變他們的生活處境，將焦點由個人身上轉移到以環境為核心。

充權理念的發展核心著重於從喚醒受助群體醒覺(consentization)於自我處境，到爭取政治權力等多元專業介入策略，透過個人、家庭、團體、社區、組織等的不同充權單元，以平衡及改善社會不公平所帶予他們的特殊境遇。在充權的發展經驗中，多將弱權歸因於經濟環境的不安定、在政治舞台上欠缺經驗、資訊不足、批判和抽象思維的訓練不足、身心上的壓力、以及資源的欠缺等（Lee,1994）。其要受助族群相信困境不是天生既定，而不可超越的。

充權實踐的三組合涵括意識喚醒、知識增進和採取行動，讓弱勢人群從附屬(subjection)到自主(subjectivity)(Cruikshank,1999)。在實

踐過程中，專業者是弱勢人群的工作伙伴，共同發展願景，喚醒意識，採取行動，和投入行動和反思的實踐。強調批判性的思考，主張人們要能自我表論述，藉由行動去改變制度和個人。且以「潛能」作為權力基礎之一，進而以更積極的自我意識發展，將智識建構可以對應到環境中的社會和政治事實，以培養資源和策略來達致個人和集體標的(Lee,1994)。

綜上所述，充權理念的發展核心著重於從喚醒弱勢群體自覺，到爭取政治權力等多元專業介入策略；強調個人與社區發展的潛能，肯定其正向的意義，是一種「由下而上」、「由內而外」的方式達成改變。充權理論的實踐必需由兩個層面切入，一是藉由終身學習，以改變弱勢群體的認知與行為，進而提升其知能，俾讓其「學習如何工作」；但為避免學習型社區落入狹隘的本位主義、地域主義，推動終身教育的同時，政府必需將科層權力釋放到社區居民手中，藉由社區意識化、民主參與、專業介入的過程，讓社區居民將所學知能運用在公共事務中，並在「工作中學習」；透過不斷的「學習工作」與「工作學習」，讓社區居民體會「生活共同體」與「生命共同體」的精髓，如此週而復始，就能營造出社區的生命力與發展願景，並邁向公民社會。

四、公民社會

「公民社會」(civil society)概念復興於1970年代波蘭與東歐國家對極權政府的批判，西歐國家對福利國家的反省，以及拉丁美洲國家對軍事強權的抗爭，伴隨著全球化(globalization)效應，公民社會的概念也逐漸普及到世界各個角落。當代公民社會的共通性是批判二十世紀以來政府角色的過度膨脹，因此強調一般民眾應積極參與公共事務。公民社會可作為民眾與政府之間的橋樑，但公民社會的目的不在掌控政權，而是在追求公共利益(public good)(Foley & Edwards,1998)。

在歐洲歷史上，一個作為「私域」的社會所以能轉變為公民社會(Civil society)，正是因為在這個社會內逐漸發展出一種公共品格與公共空間。個人以公民身份對社會公共事務展開自由的、公開的、理性的討論，並在此基礎上形成共識，產生公共意見，這一過程對公民社會的形成非常重要。因此，一個完整的公民社會，不只是包括家庭和市場這類「私域」，而且還包括「公共領域」(Habermas,1989；Taylor,1995a)。

公民社會強調對社會共同利益的關注，強調社會成員相互關係中的平等、信任、容忍、妥協與合作，也強調社會與國家之間的理性互動

(Shils, 1997 ; Putnam, 1993)。正如 Taylor 所言「透過自由結社，整個社會能夠自我建構和自我協調」，它甚至「能在很大程度上決定或者影響國家政策的形成。」(Taylor, 1995b)

公民社會的復興也意味著國家角色的衰退，許多學者認為全球化促使國家趨於「空洞化」(hollowing out)。當政府空洞化之後，就越來越沒有能力滿足日益複雜的公共服務需求，而市場機能亦無法完全滿足大眾的需求，因此更迫切需要獨立於政府與市場之外的社會力量。這股社會力量稱為「第三部門」(the third sector)、「非營利部門」(nonprofit sector)、「志願性與社區部門」(voluntary and community sectors)、「非政府部門」(non-government sector)或「社會經濟部門」(social economy) (張英陣，2001)。

公民社會強調的是在政府、市場、與社會三者之間，社會有其獨立自主性以抗衡政府與市場的勢力，且需透過社會行動來表現其獨立自主性。受到 Alexis de Tocqueville 的影響，公民社會認為許多社會衝突不需藉由國家的層次來解決，應藉由社團(associations)在鄰里、工作場所、及社區來達成公共目的。因此，國家也必將權力下放到地方(devolution and

decentralization) (Foley & Edwards, 1998)。Putnam(1995,2000)認為公民社會的重點不在創造物品與服務，而是在創造社會資本，此一社會資本則有助於促成經濟成長與民主社會的健全發展。

「公民社會」是一個政府、企業、與社會勢力均衡的自由社會，在這樣的社會中應具有下列條件 (Knight, Pharoah, & Dmerdom, 1998)：

- (一) 民權獲得法律的保障，有自由與獨立的媒體，有民主的運作機制與重視人權。
- (二) 民眾積極參與社區事務，在必要時藉由獨立自主的中介組織向既有體制與官方表達不同的意見。
- (三) 不僅接納不同族群，更應鼓勵族群的多元性。
- (四) 經濟體系與制度應滿足具有特殊需求者。

綜而言之，「公民社會」強調社區居民應積極參與公共事務，是一個政府、企業、第三部門勢力均衡的自由社會，社會中的成員彼此是平等、信任、容忍、妥協、合作、理性的互動關係。

參、建構學習平臺，解決社區發展難題

管理學大師彼得杜拉克說：「下

一個社會與上一個社會最大的不同是，以前工作的開始是學習的結束，下一個社會則是工作開始就是學習的開始。」(謝春滿、林祝菁，2003)。面對複雜多變的社區問題，民間部門與政府部門都需要不斷地學習，才能與時俱進，解決社區難題，創造社區永續發展願景，故本節分從民間部門與政府部門之經驗說明建構學習平臺之重要性。

一、民間部門之經驗

不論是嘉義縣新港鄉或重建區農村社區，其推動社區總體營造的起因，都是想解決社區發展的難題，社區居民基於「生活共同體」、「生命共同體」的理念，開始自覺、自省，力圖將「危機」化為「轉機」，蘊釀發展社區組織，藉著結社的群體力量與智慧，積極參與地方公共事務，並在專業團隊輔導及政府支援下，自發性推動終身學習機制，成為學習型社區之典範，茲將其學習之經驗分述如下：

(一) 嘉義縣新港鄉是終身學習的先驅

1987年「大家樂」如惡靈般襲捲全臺，位處偏遠一隅的嘉義縣新港鄉亦無法倖免，目睹許多鄉親罹患「大家樂症候群」，新港文教基金會決定藉由舉辦各項深度文化活動來對治「大

家樂症候群」，活動內容包括魔奇兒童劇團、朱宗慶打擊樂團、東海大學皮影社、鍾美英師生舞展、李棠華特技團、國際兒童節等。除了讓本土茁壯外，更讓世界也走了進來。

1995年為了讓新港文教基金會得以永續經營，基金會董事吳英昭發起建新館，籌募八百二十萬五千元，落成後立即回饋社區，設立圖書館和免費安親班。開辦諸多休閒和學習課程。開始推動「終身學習」。在其他如面對台塑中洋工業區的污染時，村民藉著事件不斷的互動學習，跳脫以往「抗爭回饋」的模式，以「社區共同體」的理念來解決問題。從這經驗發覺，民眾的學習活動應該和社區事務結合，並在尋求解決社區問題的同時，建立起讓社區永續發展的共識。面對WTO、GATT對傳統農業的衝擊，以及宗教觀光帶來的攤販、交通、垃圾等問題，新港文教基金會決定在「社區化、本土化、國際化」的目標中，再加上「學習化」的宗旨，期為民眾在面對未來問題前預做準備(陳錦煌，1996)。1998年新港文教基金會更與資策會、農委會共同合作將「農業產銷資訊化」納入學習型社區課題，鼓勵新港80%務農的鄉親組成另一行動學習團體，以學習現代資訊的獲得、管理與應用，提升農業競爭力(陳錦煌，1998)。

(二) 南投縣北中寮開辦社區學園

龍安社區位於北中寮，北中寮早期由於盛產龍眼而有龍眼林之稱。九二一地震後，該社區在東海大學羅時璋老師等人的協助下成立「龍眼林福利協會」，為整合北中寮七村（樟平溪流域）資源，發展地方特色產業，解決農民生計問題，特開辦社區學園作為七村發展平台，這種因興趣而結合的學習平台，是聯結社區網絡最好的方式，也是社區營造好的開始。該研習課程之規劃與地方產業發展緊密結合，包括有電腦班、照相班、自立營建班、藥草班、民俗文化班、媽媽教室、認識建材講座、注音班、英文班、民宿班、廣播班、寫作班、陶藝班、植物染班等十餘個班級，七個村落中計有829人次重新回到社區學園接受再教育。

為了拯救當地果農的生計，該社區透過終身學習所設計的教育課程，藉由合作、學習、實際操作等機制，決定尋找出中寮農業文化未來發展共同願景。首先協會先以重建會與農委會水保局推動之「農村聚落社區營造暨產業發展計畫」經費，興建了三座龍眼灶，並與專業團隊共同策劃一系列的「龍眼季文化活動」，從活動的內容到龍眼禮盒的包裝，全部緊扣住文化的訴求，結果成功打通龍眼產業的

行銷通路，為社區產業注入活水，不但改善了農民的生計，銷售所得並回饋一定比例的經費作為社區發展基金，支持協會繼續推動社區總體營造。

(三) 南投縣信義鄉東埔推動部落教室

東埔布農文化促進會是九二一地震後成立的社區組織，該會一位幹部語重心長的說：「原住民要擺脫貧窮，必須從教育開始。」為了教育，必須先解決因城鄉差距造成科技資訊知識之鴻溝。因此當地社區組織透過電子郵件募集電腦軟硬體，期透過網站的建置發展農產品直銷與觀光產業，希望藉由電腦教學讓村民重建災後生活秩序。為興建一座永久性的「部落教室」，在該會積極奔走下，終獲得部落耆老提供土地使用同意書，經向九二一基金會申獲補助六十萬元，並在謝英俊建築師事務所的協助下，信義鄉唯一一座由社區居民協力興建的「部落教室」終於91年12月正式啟用，提供居民一個自主學習的空間。促進會亦成立課程委員會，討論課程方向，目前已開設電腦班，讓族人充滿自信的迎向資訊時代，未來希望朝設置部落大學來推展社區產業。東埔布農文化促進會透過對部落的把脈與診斷，針對問題尋找對策，自主

營造及有效結合外援，整體規劃社區發展願景，營造過程值得作為其他社區學習。

(四) 南投縣埔里鎮桃米里引進生態教室

「桃米里」的桃米坑溪有6條支流，地形多樣，擁有豐富的生態資源，因而延伸出發展桃米生態村的概念。在專業團隊新故鄉文教基金會引介下，特有生物研究保育中心彭秘書國棟參與桃米社區生態營造的工作，他對社區居民說：「要我合作可以，但你們內部要先派三、四個人進來聽課，有興趣後再來談合作。」

為建構桃米生態村的願景，彭秘書在訓練居民田野環境調查與生態解說前，均先與居民達成生態教育觀之共識，其一「要學習體驗與認識自己家鄉的山水」，其二「要知道這些資源可以變成『知識經濟』」，並讓居民體認外界專家只是協助者，必須以社區內部為主力，才能夠持久與落實，然後再引入生態倫理與生態方法，重新活化桃米里，使居民生活生態化，生態產業經濟化。

近兩年來，桃米從教育紮根，積極培訓在地人才，社區已經有九位居民取得合格的生態解說員證書，八家民宿業者開始營運，產業轉型創造了

在地居民的就業機會。當地居民官先生認為：「生態產業化是要所有居民一起來做保育，但是產業化又會造成生態保育的衝突，雖然不是每個社區都要走生態村，但每個社區都要生態化，所以想要生態產業化，村民就要不斷地充實專業的知識，才不會破壞自然的生態。」可見終身學習是社區永續發展的基石。

二、政府部門之經驗 — 以行政院九二一震災災後重建委員會為例

由於行政院九二一震災災後重建委員會(以下簡稱重建會)負責重建事項之協調、審核、決策、推動及監導工作，凡中央部會與重建區地方政府有關九二一特別預算之編列都需經由該會審核，因此，較易進行跨部門資源之檢討與整合，而筆者時任重建會巡迴小組召集人，經與相關同仁審慎研議後，決定於九十年五月間將巡迴小組業務功能調整為專責推動重建社區總體營造工作，期建立政府與民間合作的機制與學習的平臺，營造一個有利社區學習的環境，茲將二年來推動之重要計畫內容與心得分述如下：

(一) 以有限的政府資源引導社區居民參與公共事務

為激發社區意識，發掘社區人文地理特色，建構社區願景，朝永續社

區發展，重建會於九十年七月二十日訂頒「行政院九二一震災災後重建區辦理社區總體營造輔導實施計畫」，並編列約四千八百萬元經費，主要的補助對象為已立案人民團體；補助項目包括專家派遣、研習及觀摩活動、充實設備設施、綠美化工程、以簡易之環境改善等經費；審核重點在社區居民之參與度、社區後續之經營維護管理等，如未具備者，則退回請其補正或不予補助。輔導方式分兩階段進行，第一階段以邀請專家學者成立輔導團，以專家派遣的方式瞭解社區需求與問題，並提供諮詢、協調、社區規劃、人才培育及資源共享等服務，俟運作一段期間再予評估；第二階段針對第一階段經評估績效良好者之社區，繼續予以輔導並給予必要之經費補助。

1.為配合社區發展，二年內三度修正計畫內容

為落實推動前開計畫，先請災區縣市政府及民間團體推介參與災區社區總體營造績優或亟需資源協助之非營利組織，再邀集前述種子社區召開溝通座談會，由重建會與社區團隊進行雙向協談社區總體營造實施計畫之作法與擬獲致成果，再擇期實地至各社區瞭解需求，並輔導各該社區提報社區營造計畫。該計畫實施一段期間

後，發現有些社區已有健全組織且有專業團隊協助，有些尚無社區組織但有協力團隊輔導協助，但仍有部分社區無社區組織亦無專業協助，為符實際，乃於同(九十)年十二月第一次修正，針對已有政府單位補助輔導，或已有專業團隊協助輔導並具有績效之申請單位，同意於計畫中提出證明，並經審核確定者，則可直接申請第二階段輔導及補助；至其他組織狀況尚未健全或無協力團隊協助輔導者仍應接受第一階段輔導評估良好後，方得進入第二階段輔導。

為符合審計及會計作業規定並簡化作業程序，嗣於九十一年三月進行第二次修正，將原「行政院九二一震災災後重建區辦理社區總體營造輔導實施計畫」名稱修正為「行政院九二一震災災後重建區辦理社區總體營造補助要點」；另因社區運作已有一定基礎，故將原計畫分二階段申請，修正為合併核實辦理；復為簡化審查機制，除涉及具專業性且超過壹百萬元之工作項目，應召開評選委員會議審查外，餘由重建會自行審查。

由於臺灣目前所界定社區範疇過於狹小，資源有限，單憑社區僅有的特色、資源，難以抵擋全球化浪潮，為創造社區發展契機，促使社區永續經營，社區組織宜結合各社區產業，

朝策略聯盟發展，並應建立完整會計、財務透明化制度及社區後續維護管理機制，故於九十二年四月間再進行第三度修正，將前項內容納入要點明文規定。

2. 陪伴、支持社區居民共同學習參與

為積極推動社區總體營造工作，重建會巡迴小組同仁不厭其煩，在短短二年內三次修正要點，旨在透過政府有限資源，以引導、發掘、整合社區無窮的資源，塑造關懷互助的新社會，建立社區營造的新意識，創造永續發展的新環境。截至九十二年五月三十日止，計補助47個社區，核定補助經費約一千八百餘萬元，所花費的經費有限，但卻獲得社區居民相當高評價，主要原因有二，一方面係因重建會結合一群懷抱理想，關心社區、參與社區工作的公私部門人員，積極主動深入社區，與社區居民並肩面對困難，支持、陪伴社區居民共同學習、參與公共事務，成為社區的「夥伴」；另一原因係從整個計畫從草擬至實施，多由社區居民親自參與、施作，所以計畫內容自然符合社區需求，不只是解決社區難題，而社區居民在參與中除凝聚社區意識與情感外，經由社區環境的改善，更滿足其個人成就感。

為進一步協助各社區掌握問題焦

點，並速謀解決對策，重建會巡迴小組同仁針對社區特性(產業振興或觀光農業等)予以歸類，再考量其空間地理動線，將數十個社區劃分為數個區塊，交由同仁進行一對一的輔導。另依據社區問題與需求引薦專家學者與相關部會資源予以協助，或以「社區總體營造工作坊」方式，由重建會邀集相關部會及當地社區組織座談，協助社區居民逐步建構或實現未來發展方向，例如：邀請勞委會、經濟部中小企業處、農委會水保局及地方政府、社區組織等針對陳有蘭溪及大安溪流域沿線之社區進行座談、溝通，建立公私部門互動、對談協調、學習機制，整合政府與民間資源，俾落實重建社區之永續發展。

(二) 推動「農村聚落—社區營造暨產業發展」計畫

為整合公私部門資源，提昇社區居民參與公共事務能力，以創造社區就業機會、啟動社區自主機制及改造社區空間環境，重建會於民國九十年間洽農委會水保局在農村聚落重建預算經費項下匡列二・二億元，共同推動「農村聚落—社區營造暨產業發展計畫」。該計畫由重建會負責規劃定案後，由重建會與水保局等單位成立工作小組，負責訂定後續相關作業程序，最後交由水保局發包施作。

1. 選擇適當之社區作為實施範圍

工作小組首先從農村聚落社區中選擇符合下列條件之社區作為優先實施地區：

- (1) 社區範圍明確、住戶居民較多或係主要聚落者。
- (2) 在地社區組織良好、社區居民參與意願高並已有明確整體發展願景，亟需社區規劃師予以協助者；或已有長期規劃專業團隊進駐，未接受政府相關單位補助者。
- (3) 社區正進行多項公共工程，需先行整合規劃者。
- (4) 景觀發展已見雛型，僅需較少經費即可顯現營造成果者。

經依照前項原則選定南投縣中寮鄉和興村等十一個較具社區意識之社區先列入第一期計畫實施，每社區工程經費以壹仟萬元為原則，惟若屬流域型規劃地區則酌增伍百萬元至壹仟萬元，總計第一期所需經費一億二仟五佰萬元。其剩餘經費，另就水保局已核定農村聚落點中，考量流域型、帶狀型具觀光發展潛力，且當地社區組織良好、社區居民參與度高者，再擇定八個社區列為第二期實施區域，每社區工程經費亦以壹仟萬元為原則；第一、二期實施期間預定自九

一年三月至九十二年六月底止。本案工程內容儘量以簡易且社區居民能參與施作之項目為主，包括公共設施、休憩設施、植栽及灌溉系統、社區環境改善、水土保持、景觀工程等規劃設計及施工。

2. 以統包方式辦理採購，由社區居民參與規劃、設計、施工

由於社區總體營造工作涉及層面甚廣，包括產業文化、農村生活環境改善、社區生態景觀及農村就業等，故該計畫委由「專案管理廠商」負責監造、協助執行單位辦理「社區營造廠商」評選、請款、核銷及僱用社區人力審查等工作；復由於社區居民參與各項規劃設計需較長溝通時間，且各社區之各項環境改善工程提案時間不一，為達設計與施工理念一致，並有效結合當地社區居民施作，該計畫採統包方式辦理，即將「設計者」與「營造施工者」以「社區營造廠商」名義共同發包，並負責規劃設計、社區環境改善及綠美化之簡易工程，及僱用社區居民參與施作。

為協助社區媒合優良社區營造廠商(建築師及營造廠商)進駐社區，共同建立良好溝通機制，實際了解社區需求，以規劃未來發展方向，期落實社區總體營造之目標，重建會於水保局召開「社區營造廠商」第一次評選會

完竣後，公告上網的同時，鼓勵有意參與投標之廠商進入社區，與社區居民溝通，瞭解社區之需求，期能發掘社區特色與資源，改造社區空間環境。另為落實社區總體營造之精神，要求得標廠商於設計階段時，應反映社區居民之需求與意見；並於施工階段時僱用社區人力，以增加社區居民參與公共事務之機會與提昇社區居民參與公共事務之能力，塑造具風格特色之社區環境。

3. 培力社區組織參與公共事務

有鑑於在社區總體營造推動過程中，常面臨社區居民意見分歧，整體意識無法凝聚，資源不易整合等問題，為落實推動本計畫，由重建會函請社區內之主要團體，請其先邀集社區內之民間團體溝通，建立共識，並推派八至十位熱心參與公共事務之居民擔任是項工作之聯絡人員，再從聯絡人員中推舉主聯絡人與副聯絡人，以作為日後與公部門及專業團隊溝通對應之窗口。然後再邀請專案管理廠商、社區營造廠商、社區聯絡人等，運用團體動力遊戲，從心開始凝聚社區意識、培養社區認同感，增進社區組織與專業團隊間互動學習機會，藉以激發創意，營造社區特色風貌，建構社區永續經營發展之願景。

為提昇社區參與公共事務能力，

本計畫將工程規劃、設計、參與施工之權力下放予社區，並要求「社區營造廠商」針對社區環境進行調查與分析，了解社區居民對環境之需求，再進行初步設計，初步設計須與社區居民充分溝通，並使之瞭解施設確實地點、辦理方式、預定完成後之成果展示，並經邀請有關單位及人員召開會議討論確定後方可進行細部設計。為陪伴、支持社區居民參與地方公共事務，每次社區座談會重建會與水保局均派專責輔導人員參加。施作項目以簡易施作之景觀為原則，以利後續工程施作階段僱用社區人力施作，除可提供就業機會，更可深化親手造家園的意義，激發愛鄉的意識，提高社區自主性與自我管理的能力。

4. 進行計畫評估，作為後續推展之參考

本計畫自九十年三月實施以來，社區居民參與該項計畫工程規劃、設計、施作情形大致良好。據一位「社區營造廠商」表示，這是他二十多年來承攬工程中最有成就及最有趣的工程，為了瞭解社區居民對環境之需求，以達設計與施工理念一致，並有效結合當地居民施作，故實施初期必須不斷的與社區居民溝通、說明、座談。起初居民意見頗為紛歧，反對意見亦很多，廠商有嚴重的挫折

感，可是經由四至五個月不斷的互動學習，社區共識逐漸形成，後續的進展出乎意外的順利快速，廠商從社區居民身上學習到許多創意，不只廠商有成就感，社區居民亦有滿足感，最後這位廠商告訴我們，這個標案物質上的報酬雖然不高，但他們學到「反對意見就是最好的意見」，日後如有類似社區營造個案，他們還要再參加。近日重建會與水保局至社區進行工程查核結果分數多屬中上，僅有些微瑕疵需要改善，社區居民一改以往對政府施工不滿的態度，反而為廠商說話。

本計畫係政府首樁採用社區營造方式進行農村聚落重建之工程，日前並獲頒「行政院暨所屬各機關建立參與暨建議制度入選獎」，從社區居民與廠商的初步反映來看，確有助於提昇社區居民參與公共事務能力，據水保局統計截至九十年六月二十四日止，計僱用社區人力達12,058人日，創造不少在地就業機會，亦啟動了社區若干自主機制及改造社區空間環境，但是改善的空間仍然很大，諸如社區永續經營管理等，宜再詳加評估檢討，以作為未來全面改善農村環境、發展農村產業之參考。

肆、營造有利社區學習的環境，建構公民社會

社區發展是台灣社會邁入廿一世紀時，唯一能解決族群衝突、振興地方活力的路。李登輝(1995)指出「整合學校資源、社區社會、文化生活與產業活動，振興地方生機與活力，勢必要有社區性及地方性的終生學習體系來支持」，將「社區總體營造」和「終生學習」加以聯接，並宣示了國家未來必須走的路(陳錦煌，1996)。本節試從終身學習是社區永續發展的基石、以終身學習型塑公民社會及如何營造有利社區學習的環境等層面析述之。

一、「終身學習」是社區永續發展的基石

近年來因社會型態的轉變，以致結構性失業問題日趨嚴重，為創造在地就業機會，讓都會地區失業人口回流，宜透過終身學習機制，開發、整合運用農村現有閒置人力資源，俾將農村自然資源、生產資源、景觀資源、文化資源與「知識」連結，進而發展出兼具經濟價值與社會價值之「社區產業」，為社區注入一股生命的活水，始足以因應全球化、自由化的嚴峻挑戰，縮短貧富差距，實踐均富正義之社會。

社區終身學習其實是一種生活的學習，人生態度的學習，智慧的學習，套用現代的話，是一種EQ的學習，是目前學校教育最缺乏，也是無

法用考試評量，不能以證書保證的。學校教育提供了許許多多的知識，但是，如何與生活結合？如何運用以解決生活難題，學校並沒有規劃這類學習機會，反而是畢業以後自行尋找，自行摸索。無疑地，社區是提供這類學習的最佳場所(陳錦煌，1999)。

李丁讚認為，公民素養不只是一種知識，更是一種面對和處理公共事務的能力；這種能力要進入具體的社群生活，在實際的身體操練與實作中養成。具體的社群活動如社區、工廠、社團、學校的生活過程等，這些社群是公民能力的養成基地。至於如何組織社群的生活，則仰賴「有機知識份子」(與社會大眾一起生活在某一特定社群的知識份子)的介入；有機知識份子在社群過程中，隨時會提出社群內部的公共議題，聚集社區民眾開會討論，讓大家在此一公共論辯過程中學習成長。這種有機社群的社會，就是所謂的「公民社會」(蕭旭岑，2003)。

二、以終身學習型塑公民社會

長久以來，封閉保守的官僚體系，以社區居民欠缺理性與知能，無法接納多元意見，隔絕社區居民與政治社群之間應有的聯繫，造成社區居民逐漸喪失理性判斷能力及包容、信任、合作的精神。若能在公共政策的

制訂或執行過程中，摒除由上而下的決策模式，讓社區居民共同擔負決策與執行之責，將公共事務塑造成「公共教育」及「終身學習」的場所，以使社區居民有機會瞭解公共生活的本質與公共事務處理的過程，必可提昇其知能(林水波、王崇斌，1999)。

參與公共事務處理的社區居民，必須具備與公共事務相關的知識與資訊，才能有效貢獻一己之力，故行政機關應將行政行為公開化及透明化，以保障社區居民知的權利 (the right of knowing)，促使每一個有興趣、有意願參與的社區居民都能輕易獲得相關的知識與資訊，讓公共事務成為終身學習的活教材，始能培養其具備參與的能力(林水波、王崇斌，1999)。

社區充權(empowerment)強調政府由上而下賦予人民權責，意即在民主的政治制度中，必須讓社區居民有直接、平等的參與管道。直接乃指社區居民親自參與公共事務的處理，不必假手於其他中介機制，以免意見、心聲受到扭曲。平等則指每一位社區居民都有平等的參與機會，其意見受到同等的尊重，不因其背景而有所差異(林水波、王崇斌，1999)。在參與的互動過程中，不僅可增進社區居民的自主意識，培養出敏銳的判斷力，更可透過互動去除本位主義、突破衝突對

立、培養相互瞭解、養成互尊互信、建立共同願景、形成共同理念、塑造共同使命，而這些過程就是「終身學習」的核心價值與目地。

綜上，透過「終身學習」，社區居民可挖掘自己內在的寶藏，釋放出所有的能量和活力；透過「終身學習」，社區亦可解決社區難題，創造未來發展願景；透過「終身學習」，可增進政府與民間瞭解，創造社會資本，重建社會價值，型塑公民社會。

三、如何營造有利社區學習的環境

臺灣多年致力推動社區營造工作，但落實到社區還有一大段距離，因為政出多門，各個行政部門本位、專業主義色彩濃厚，各自在社區推動方案或活動，由於缺乏總體的整合，不但不能產生相乘的效果，甚至發生相互矛盾、抵銷的情形。目前中央各部會在社區推動的工作項目包括：生活環境總體改造計畫（環保署）、學習型社區（教育部）、形象商圈（經濟部）、富麗農村（農委會）、城鄉風貌改造（內政部營建署）、社區健康營造（衛生署）、福利社區化（內政部社會司）等，這些方案或計畫多是各部會邀集專家學者代替社區居民規劃出來的，缺乏社區居民的共識和參與。

推動社區總體營造工作，政府可

以是最大的助力，因為政府有不少的專業人才、掌握龐大的經費，這些都是民間所欠缺的，如果能妥為運用，以漸近方式厚植社區自治能力，引導社區居民學習自主，社區總體營造自有水到渠成的一日；但政府也是最大的阻力，因為科層體制僵化，專業分工造成本位主義，使得社區許多建設被切割的支離破碎，而政府部門為了行政效率，往往採取最快卻最無效益的「由上而下」方式進入社區提供服務，反而是住在社區的居民卻毫無機會表達、參與社區公共事務，養成社區居民長期缺乏公民意識和參與公共事務的知能，自然不利學習型社區的發展。

為使民眾的學習活動與社區事務結合，並在尋求解決社區問題的同時，建立起讓社區永續發展的共識，政府有責任營造一個有利社區學習的環境，讓社區蛻變為「學習型社區」，並逐步邁向公民社會，茲從加強各級政府對社區總體營造的理念與作為等層面析述之：

(一) 加強各級政府對社區總體營造的理念與作為

營造社區之前，要先營造政府，也就是政府必須尊重社區主體，瞭解社區的問題，並與社區居民一同面對問題、解決困難，所以未來在社區總

體營造方面，應加強進行跨部門的全盤性檢討整合。

社區「總體」營造工作強調整合性，由於每個民間團體所提出的計畫區域都各有不同，內涵特色亦各迥異，政府必須藉由落實這些計畫，建立各部門間的協調機制，並主動修正預算配合。另應調整預算編列、補助、核銷方式，將政府相關部門經費預算公開透明化，並建立公正、公平、公開、民主審查補助機制，以配合社造計畫的特殊性。

(二) 扶植培育社區菁英發展社區(或非營利)組織

在推動社區總體營造的軌跡中，可以看到許多非營利組織的蹤影，它們以追求社會公益為職志，關懷社會弱勢團體，並參與特定議題。它們主動協助社區發展組織、規劃活動，帶領社區居民參與社區公共事務；另一方面亦透過遊說、倡導方式積極參與公共政策之制訂。由此可見，非營利組織是政府及社區間重要的橋樑。

政府部門應體認到其與社區組織、居民之關係要由「從屬關係」轉為「伙伴關係」(partnership)，並鼓勵社區居民自動自助發掘社區問題，發展社區組織，結合社會資源，解決社區問題，因此，政府應以鼓勵取代限制，並扮演支持者、教育者、協調

者、溝通者、整合者等角色。為了使社區能自我管理，政府應積極扶植培育社區菁英發展社區組織，並輔導其儘量獲得大多數居民的認同與支持，作為與政府對話、訊息交流的窗口，及成為關係網路、資源網路連結的核心；有了社區的組織來扮演溝通、協調、整合的角色，社區居民才能透過聚集、合作、公共的服務體系相互得到許多利益(徐震，1998)。

(三) 建立由下而上、民主參與的決策機制

一個計畫若是由上而下，純粹由政府主導，是有違社區總體營造的原則，政府不宜再繼續扮演過去「領導者」和「管理者」的角色，反而應朝向民間所期待的「支援者」和「服務者」的角色發展。「社區參與」和「公共意識」才是社區營造的精髓，一定要由社區本身做起，而且必須是自發性、自主性的，各個公共事務的環節都可以透過居民的學習和討論，得到共識與創見，付諸執行即可事半功倍。因此，政府初期的角色重點是提供足夠的誘因和訂定示範計畫，致力於理念的推廣、經驗的交流、專業技術的支援、社造人才的培育、建立資源共享機制，俟社區意識逐漸凝聚、社區居民實際參與、社區已具民主雛型時，再配合補助若干必要的經費。

(四) 建立人才返鄉服務制度

官僚體制是社造大敵，要改變勢必困難重重，因為，社區營造操作程序往往與行政部門效率管理模式相互衝突，例如九二一重建區部份重建計畫，亦遭遇相同的問題，為早日完成重建工作，常強烈要求一致性的效率，自然容易忽略社區個案的獨特性、個別性、細膩性，效果自然大打折扣。

事實上，目前公部門仍有不少的「有機的」公務員，對社區總體營造工作抱持理想，並積極的投入。在災區重建過程中如果能多些這一類知識性的有機公務員，社區營造才有可能成功，因為只有如此，社區營造的理想才能深植其意識，他也才能在他的行政領域中操作出社區營造的可能性。

如何鼓勵並培養更多優秀的公務人員回流地方服務，投入社區總體營造工作，應積極建立、推動「公務人員在社區紮根運動」，以具體的鼓勵措施，如：優予升遷、考績、獎勵的機會，再配合訓練機制，讓真正關心社區、參與社區工作的公務員得到鼓勵，願意主動深入社區服務，不再對社造「公事公辦」，在未來的社造政策內涵中，也將落實回歸人民生活，並強調終身學習、社區環保等永續經營的理念(陳錦煌，1999)。

(五) 檢討修正經費補助方式

以往政府補助社區經費，多係採由上而下之決策模式，申請單位只需擬具洋洋灑灑的計畫書，呈送政府部門書面審查，必要時再實地會勘，即決定補助經費的額度與項目，對該社區居民之參與度、與當地公私部門協調度；計畫可行性、永續性；及接受政府、團體及其他資源公開透明程度等，並未詳加評估，養成社區事事仰賴政府，一旦政府不再補助經費時，社區便多會失去活力與生命力。譬如：內政部對社區發展協會有特定之補助經費，且具有排他性，非社區發展協會之團體不在補助之列，有如保障條款，有違社會公平原則，無益於社區工作之推展。此種補助方式，在早期推動社區發展工作時或因社區組織稀少，為促進社區發展，增進居民福利，乃以補助經費方式鼓勵當地居民籌組社區組織，或有其特殊考量之必要。但如今社會環境已大不相同，解嚴後，民間組織蓬勃發展，政府的輔導措施自應配合調整，讓真正具有發展性、專業性、組織性、代表性的團體獲得更多的資源，並承擔更多的社會責任。

肆、結語

「社區總體營造」與「公民社會」

均強調「以人為本」、「公義」、「參與」、「學習」、「包容」、「尊重」、「創新研發」、「共同承載」等價值觀，並已蔚為世界潮流。面對國內貧富不均、高失業率、政治生態紛擾、社會價值混淆等問題，再加上民主化、自由化、全球化浪潮的嚴峻挑戰，政府與民眾要有共同的反省與行動，而社區總體營造不僅是這項神聖使命的社會改造工程，更是我們面對全球化競爭的不二法門。

由於「社區」是人類最基層的生活單元，如何以社區營造方式讓社區居民參與社區公共事務，並透過終身學習以解決社區問題，建構社區願景，以在全球化浪潮中尋找出路，讓社區能永續發展，政府宜掌握社會脈動，營造一個有利社區學習的環境，將社區公共事務塑造成「社會教育」及「終身學習」的場所，必能彰顯施政績效，並贏得民意；反之，民意如流水，水能載舟，亦能覆舟。

參考書目

中文部份：

行政院，挑戰2008：國家發展重點計畫。2003年5月，(<http://www.cepd.gov.tw/service/board/coun-dev.htm>)

行政院九二一震災災後重建推動委員會，九二一震災重建暫行條例。2000年12月，(<http://921erc.gov.tw/>)

行政院主計處，中華民國臺灣地區家庭收支調查報告，90年。2003年5月，(<http://www129.tpg.gov.tw/mbas/index.htm>)。

教育部，邁向學習社會白皮書。2003年5月，(<http://lifelong.edu.tw/佈告區.htm>)

教育部，邁向學習社會。台北：教育部，1998年。

方孝鼎譯，「搜尋後現代」。後現代理論-批判的質疑。台北：巨流。1996年。

王政彥，「社區終身學習合作網路的發展」。成人教育，2001年，頁11-21。

王鴻楷、夏鑄九，專業者為何要民眾參與及市民參與對台灣社會的意義。2001年(<http://www.ours.org.tw/>)。

李誠，「什麼是知識經濟」，知識經濟的迷思與省思。臺北：天下，2001年，頁1-18。

宇沙·葉棻譯，Robert Coles原著。服務的呼喚，台北：遠流出版社，1997年。

余漢儀，「社會研究的倫理」。危險與秘密—研究倫理。台北：三民書局，1998年，頁7-29。

林照真，「公民的驕傲 社區走自己的路」。中國時報，社會綜合版，2002年10月21日。

林澄枝，「推動社區總體營造的意義與發展」。全國社區總體營造博覽會活動手冊。宜蘭縣立文化中心，1997年。

林會承，「由社區的本質看社區總體營造」。社區總體營造與文化發展研討會議實錄。臺北：東吳大學發展處，1996年，頁58-69。

林經甫，聯合報，民意論壇，2002年2月3日。

林水波、王崇斌，灌能導向的政府再造策略。未發表論文，1999年。

林水波、王崇斌，「公民參與與有效的政策執行」。公共行政學報，第3期，1999年。

林照真，「文化產業未經省思 淪為買賣」。中國時報，社會綜合版，2002年10月23日。

林志成，「學習型社區 建構公民社會」。中國時報，政治新聞版，2003年3月17日。

邱秋瑩，「知識經濟之意義、內涵與發展策略」。自由中國之工業，91期，第6卷，2001年，頁1-38。

徐震，社區與社區發展。臺北：正中書局，1998年，頁35-41。

張英陣，「市民社會的實踐：第三部門與政府的互動」。全球化與社會福利學術研討會論文集（一）。臺灣社會福利協會，2001年。

陳錦煌，21世紀社區總體營造之展望-邁向永續發展的社區生活共同體。未出版，1999年。

陳錦煌，「終生學習與學習型組織」。對話新港-紀錄臺灣新港移風易俗的腳步，嘉義：新港文教基金會，1997年，頁319。

陳錦煌，「終生學習」。對話新港-紀錄臺灣新港移風易俗的腳步，嘉義：新港文教基金會，1996年，頁317-318。

陳錦煌，「終生學習與學習型組織」。對話新港-紀錄臺灣新港移風易俗的腳步，嘉義：新港文教基金會，1997年，頁319。

陳錦煌，「再談學習型社區」。對話新港-紀錄臺灣新港移風易俗的腳步，嘉義：新港文教基金會，1998年，頁326-327。

陳錦煌，「學習型社區」。對話新港-紀錄臺灣新港移風易俗的腳步，嘉義：新港文教基金會，1998年，頁324-325。

陳錦煌，「新港社區終身學習中心」。對話新港-紀錄臺灣新港移風易俗的腳步，嘉義：新港文教基金會，1999年，頁327-328。

游錫堃，深耕臺灣，佈局全球。聯合報，2001年2月1日。

莊翰華、吳郁萍，「社區總體營造之闡釋」。社區發展季刊，第90期。臺北：內政部、社區發展雜誌社，1999年，頁170。

黃武忠，「社區總體營造之理念與實務」。行政院社區總體營造規劃師研習手冊。臺北：行政院勞委會職訓局，2001年。

蔡宏進，社區原理。臺北：三民書局，1991年。

盧偉斯，「組織學習的干預理論：行動理論之觀點」。空大行政學報，第6期，1996年，頁26-29。

廖嘉展，老鎮新生，臺北：遠流，1995年。

蕭旭岑，「培養社群生活 建立公民意識」。中國時報，政治新聞版，2003年3月17日。

謝春滿、林祝菁，「職場如戰場，不充電就淘汰」。今周刊，第344期，2003年8月。

顧忠華，「社區力量的躍昇從在地學習開始」。載於第三屆社區大學研討會研討手冊：社區大學從普及到深耕，2001年，頁7-9。

英文部份：

Cruikshank Barbara, The Will to Empower: Democratic Citizens and Other Subjects. Ithaca: Comell University Press, 1999.

Dewey J., Democracy and education: An introduction to the philosophy of education. New York: The Macmillan Company, 1961.

Foley, M.W., & Edwards, B., "Beyond Tocquevile : Civil society and social capital in comparative perspective". American Behavioral Scientist, 2(1), 1998,pp.5-20.

Hasenfeld Yeheskel, Power in Social Work Practice. in Hasenfeld, Y.(ed.) Human Services as Complex Organization. 1992,pp.259-275.

Habermas Jurgen, The Structural Transformation of the Public Sphere, trans. by Thomas Burger, Camridge: MA, The MIT Press, 1989.

Hou-sheng Chan. "The role and function of private service delivery system and its relation to public service system within the context of Taiwan Pluralistic Welfare System". Human Security and Social Safety Net. 29th Asia and Pacific Regional Conference of ICSW, 2001.

Knight, B. Pharoah, C., & Dmerdom, M., "From voluntary sector to civil society". In B. Knight, M. Dmerdom, & C. Pharoah (eds.). Building civil society : Current initiatives in voluntary action. London : CAF, 1998.

Putnam, Robert D. Making Democracy Work, Princeton: Princeton University Press, 1993.

Putnan, R.D., "Bowling alone : America's declining social capital". Journal of Democracy, 6, 1995,pp.65-78.

Putnan, R.D., Bowling alone : The collapse and revival of American community. New York : Simon & Schuster, 2000.

Lee, Judith A., The Empowerment Approach to Social Work Practice. New York: Columbia University Press, 1994.

Shils, Edward, "Civility and Civil Society", The Virtue of Civility, Liberty Fund.1997,pp.63-102.

Shafritz, Jay M. and Russell, E. W., Introducing Public Administration. N.Y.: Longman,1997.

Taylor, Charles, "Liberal Politics and the Public Sphere", Philosophical Arguments , Cambridge: Harvard University Press,1995a, pp.257-287.

Taylor, Charles, "Invoking Civil Society", Philosophical Arguments, Cambridge: Harvard University Press,1995b, pp.204-224.

Williamson, B., Lifeworlds and learning: Essays in the theory, philosophy and practice of lifelong learning. Leicester, England: NIACE,1998.