

- Margolin, Victor, pp.111, Chicago: The University of Chicago.
- Richardson, Adam,
1993, "The death of designer", *Design Issues*, 9(2), pp. 34-43, Chicago: MIT Press.
- Ristant, Gwendolyn,
1990, "Ulm", In *Design in Germany since 1949*, ed. by Erlhoff, Michael, pp.22, Federal Republic of Germany: Prestel.
- Scott, Allen J.,
1982, 〈社會的空間基礎之論述的意義和社會根源〉,《空間的文化形式與社會理論讀本》,蔡厚男,陳坤宏譯, pp.10-11, 台北:明文書局。
- Spark, Penny,
1986a, *An introduction to design & culture in the twentieth century*, pp.152,168,199-202, London: Routledge.
1987b, *Design in context*, pp.208,234-237, London: BLOOMSBURY.
- Stone, Dominic,
1990, "The great Divide", *DESIGN*, February, Vol.494, pp.32.
- Walker, John A.,
1989, *Design History and the History of Design*, pp.164-165, London: Pluto Press.
- Woodham, Jonathan M.,
1997, *Twentieth-century design*, pp.177-178,191-194, New York: Oxford University.

城市與設計學報
第九/十期 1999年9月
Cities and Design
No. 9/10, September, 1999

從文化認同轉向區域治理——

921地震災後重建工作對「社區總體營造」論述的挑戰*

黃麗玲**

From 'Cultural Identity' to 'Regional Management':
Challenge of Post-quake Recovery to the Discourse of
'Community Empowerment Projects'*

by
Huang, Li-ling**

關鍵詞：社區營造、地震、災後重建、社區認同

Keywords : community empowerment, earthquake, post-quake recovery, community identity

* 收件日期：2000年4月20日；通過日期：2000年5月22日。

Received: April, 20, 2000; in revised form: May, 22, 2000.

本文曾發表於由東海大學社會系/建築系/哲學系所主辦之「間別千年：臨界空間與社會」國際學術研討會，1999年12月11日-12日。

** 作者為台灣大學建築與城鄉研究所博士候選人。通訊方式為：d5544004@ms.cc.ntu.edu.tw

作者將本文獻給劉可強、高樹仁、陳育貞、台大建築與城鄉研究發展基金會的全體同仁，以及從海外來參加「國姓鄉災後重建工作坊」的朋友們。讓我們一起向前行！

摘要

這篇文章旨在從921地震災後的救災及重建過程中，民間自發性的動員以及官方政策的制訂等兩個角度，來檢視「社區總體營造」政策過去將近十年的實踐成果所產生的社會影響力。然而在指出社區總體營造的進步性之後，作者並指出社區總體營造以往所沿用的工作模式及思考方法，在複雜的災後重建的脈絡中可能遭遇到的限制。

Abstract

This paper discusses the social impact of 'community empowerment projects' in the recent ten years by scrutinizing their influence on the rescue and recovery works after the 921 earthquake in 1999 led by government as well as the civil side. Despite the progress in the rescue and recovery works, in conclusion, the author points out that, to acquire further achievement, the existing practices of 'community empowerment projects' by professionals and community workers needs to transform themselves.

1. 社區總體營造十年的回顧

1.1 社區總體營造——一個政治的議程

社區總體營造，作為八〇年代風起雲湧的社會運動轉向九〇年代的市民運動此一社會過程的概稱，已逐漸引起學界的研究興趣。關於「社區總體營造」的定義、政策緣起、實踐原則、觀念發展等問題，由於已有其他研究者的專文討論，我將不在本文中進行處理。我感到興趣的是，環繞著「社區總體營造」概念所衍生的社會實踐，有著何種的理論意涵？正如陳其南教授所指出的，社區總體營造是跟台灣社會的政治變化緊密連結在一起的（陳其南、陳瑞樺，1997）。那麼，九〇年代的社區總體營造政策，又完成了什麼樣的政治議程？

更重要的，在九〇年代結束前發生了災情慘重的921大地震。在此之際，民間自發性賑災及重建工作的成功與否，一方面正是對過去十年間社區營造成果的總驗收。另一方面，對於這個社會危機的處理，也暫時打亂了原有社會的政治權力體系¹。這些游離在制度之外的可能性，在地震之前的非危機狀態中，不具有促使它出現的社會條件。那麼，在地震之後，社區總體營造政策做為一種社會改造的進路，對於官方的重建方向又發揮了哪些影響？或是，其不及之處，暴露了哪些前一階段的社區總體營造尚未釐清的歷史債務？如果在下一個歷史階段，社區總體營造仍將是重建社會的綱領所繫，它又將面臨哪些挑戰呢？

1.2 從全面抵抗到在地作戰——社區總體營造VS.全球化

社區總體營造論述在台灣實踐，是極其複雜的。雖然我在數年前的碩士論文中，試圖將社區總體營造論述與本土化的政治情境做一連結：

仔細分析這樣（社區熱潮）風氣的興起來自於兩個不同的取向，一邊是草根的新興自治型社區如雨後春筍般的竄起；抗爭型社區因抵抗國家不當規劃或資本的入侵行動而形成組織，長期經營的社區蹲點及社區歷史的重建則是以地方認

¹ 舉例來說，其模式有國家繞道而行（緊急命令之下繞過縣級，中央直達鄉鎮）、不同層級的整合與協力（外縣市認養災區鄉鎮）、民間團體對國家在多個層級上的合作與監督（全盟/行政院，民間團體認養地方公共設施）、民間團體與專業團體的相互整合等。

同為動員基礎；值得注意的是，社區議題興起的另一個動力卻是來自國家的倡議：在國家體質轉型、政經力量重組，同時也尋求新的相應的文化意識形態以召喚不同的群體的過程中²，國家領導人以「生命共同體」意識作為民間力量的語言論述；同時以文建會的社區文化建設為主體，透過行政資源的分配，試圖在社區的議題取得領導權，建構新國家的文化主調」（黃麗玲，1995）。

然而，幾年之後社區總體營造實踐的複雜性，使我必須承認，作為一篇在早期開始對社區總體營造提出觀察的論文，我所使用的理論模式相對來說是過於簡單的。當時關心的焦點在於文史團體的自主性、被國家體制收編與否、社區總體營造中的文化主體過於單一等問題。對照於事後幾年的發展，深覺得自己當時的批判是不夠準確的。雖然這也有可能是由於陳其南在1997年去職，文建會對社區總體營造的預算大量減少後，使社區工作者轉而發展出更多面向的工作模式以及資源連結的可能性。然而，進一步的反省使我意識到，當時將社區總體營造產生的脈絡僅置放於台灣的島內政治來考察，正因為過於集中對「國家機器」VS.「民間社會」的論述模式，我因而喪失了某些觀察的線索。也許這反映了當時行動者潛在的焦慮，畢竟從社會運動轉化到社區運動的十年中，不斷地質疑如何面對國家，是累積下來的最大的歷史資產，儘管要應付新的情境，它已顯得有所不足。

這個不足，正是新的全球化的情境所帶來的挑戰：文化多樣性的需求、公共性的課題、區域動力的改變、文化及象徵經濟對生活世界產生的變化...等種種課題。當我還試圖把「社區總體營造」置放於一個與國族國家對趾的「現代性計畫」來加以論述，其實它的實踐已經連結上悄悄全球化的政治過程。

如果我們擺脫常規式的規劃教育對規劃角色的認定，而採取將從事社區營造的工作者都視為是「社區生活的規劃者」的視角，規劃學者李歐妮·珊卓拉克(Leonie Sandercock)的觀點從台灣的脈絡來解讀，就有另一層新的意義。她指出，全球化的經濟過程中，急遽的社會變化的六個面向，分別是：都市化過程、區域性的以及跨區域性的經濟成長及變遷過程、城市建造的過程、文化的差異與變遷、自然的轉化、都市政治以及賦權。而上述持續轉變的社會過程與每個人的生活緊密相關，也是規劃者最緊密的工作任務。她並強調，規劃的工作是一種不斷的倫理質疑，規劃者必須要回應在全球化經濟的無上律令之下，造成新的邊緣性的地理學(a new geography of marginality)的課題。這些邊緣性地域，如何能經由規劃者的實踐，轉化為策略性的地域(strategic localities)，是後現代規劃中的新任務(Sandercock, 1997

² 此處指的是整體政治文化朝「本土化」轉移。

)。而這種在全球化過程中被去領域化(de-territorialization)的地點，經由規劃實踐的再領域化(re-territorialization)，達到一種「將流動空間草根化」(grassrooting the space of flows)的可能性，看來是在難以進行全面抵抗的全球化時代，激進的規劃者所能採取的在地作戰策略。而我的觀察是，「社區總體營造」的戰略，儘管仍不夠純熟，卻有聯繫上這個發展的潛力。

1.3 社區總體營造VS.現代國家(modern state)——小論戰果

1.3.1 以故鄉認同作為抵抗現代性國家的武器

我們看到社區總體營造催生了台灣社會的文化主體逐漸浮現：客家、婦女、原住民呈現文化的多樣性，以對抗現代性國民的身份認同。這部份是與台灣社會的政治進步同步的。在這裡社區總體營造所爭取的不僅是文化認同的課題，更關乎認可(recognition)與權力(power)。社區總體營造經由一種地域的實踐，承認了多樣的社會價值。在日本，一九八〇年代所提出來的造町運動，以居民自發性地參與社區、村落共同體的公共事務，來抵抗國家與大財團的不當開發。在農漁村地區，造町的議題更是對於一九五〇年代以來的國家的「都市化志向」、「近代化志向」進行挑戰。農村在因應此一現實難題的情境下所發展出來的產業振興運動，企圖結合地方特色與傳統工藝、產業，共同再造地方生機³。而平行於這個方向，在台灣則以社區總體營造的面貌出現。例如，新港文教基金會十多年來的工作成果，扭轉了城鄉文化失衡情境下，鄉村社會注定文化貧弱的命運，甚至透過生活服務的整備、藝文活動的引入、以及國際活動的舉辦，建立了小鎮的人文價值；宜蘭縣政府則代表了一個擺脫發展中國家一味追求工業發展的路徑，而試圖以「文化立縣」樹立地方政府的願景；台北縣三芝鄉的社區總體營造則是從做為台北邊緣的鄉村聚落，經由有機農業及生態旅遊抵抗惡質的都市旅遊的壓力；而偏遠的澎湖二崁的社區媽媽則在社區總體營造過程中，經由生產班的組織，擁有了自己的發言權；台東白光勝牧師的部落屋計畫，則是在國家的外勞政策使原住民進一步失業化的劣勢下，成為吸引原住民青年回鄉的社區復興計畫。上述的種種實踐，以一種故鄉的呼喚進行對國家的抵抗，拒絕作為在為了建立現代國家的國土利用計畫中被迫流失的主體。

³ 《地域文化計畫的展開--北台灣地方文化發展會議會議資料》，p119.

1.3.2 社區總體營造與另類地方願景

然而在拒絕了現代國家權力之外，相對於中央政府的僵化，靈活的社區還更進一步地回應了全球化的課題。一方面是，在城市及區域的動力逐漸浮現的全球化過程中，國家單位對於地方的管治逐漸失靈，但同時，傳統的國家合法性的問題仍然存在，使國家仍必須對地方的要求提出回應。另一方面，新的全球化的經濟特性，帶動了新的地域競爭。而區域特性、社會學習、社區網絡則在此一階段中成為地域競爭中主要的利基，社區的積極工作者更成為創造此一利基的作用者。新的全球時代，生產資料中智力變為最具有競爭能力的一環。而台灣的人力素質與應變能力，可能讓我們在全球競爭中擁有利基。從這個角度來看，社區總體營造中所推動的「終身學習」，或引發的制度變革如社區大學、教育改革，是聯繫上人的改造與地方競爭力及創新能力的一個新的社會轉化的途徑。甚至地方工作者的實踐也能聯繫上其他的生產原料，如農業的附加價值的提高，生態文化旅游，或者以人的特性創造出地域的特性。所謂的地域設計與經營，成為一個新的議題。而這些方向，在前一階段的社區總體營造過程中已逐漸匯聚成形。

1.3.3 不同主體中的公共性的營造

我們當然不能拒絕根據社區主義所進行的實踐中，的確存在著淪落為狹隘的「部落主義」的可能性與危險性。例如在一些都市社區中，社區的改造及動員與「不要在我家後院」或者是希冀社區轉向「高級化」（晉紳化）（gentrification），以創造及保衛房地產價值的主流價值相吻合（縱使形式是矛盾的）。然而，在台灣，社區主義的浮現與公民社會的發展兩者之間的關係，有極其複雜的理論意涵，有待研究者的進一步探討。在這裡僅能指出，在實踐中，社區主義與公民社會的關係在許多層次上作用。社區主體的浮現，與國家、家庭、派系、學校等既有的社會組織，發生了多種互動，進而可能強化、也可能弱化上述其他的認同。我們有許多的社區動員的例子可以解釋上述的各種模式。也許，社區主義的風潮之下，更重要的正是去分析其多樣面貌，以及分析各新社區主體與前一個歷史階段的各主體、價值之間的分合。例如，林正修指出，台北市永康社區經由搶救公園的議題而開始其社區營造。然而從公園環境改善到提昇整體社區文化形象及商業服務的層級之中，整個過程的確存在著「高級化」（gentrification）的弔詭。這也說明了進步式規劃若只著眼於處理實質環境的問題，反而會對結構性的問題習焉不察，而這正是規劃者最大的自我挑戰。然而，他仍進一步指出，永康社區在公園的參與式設計過程中，的確也展現了它作為中產階級社區的另一層進步性，例如居民經由銅像遷移與否而進行了政治性的對話；對於巷道停車問題，則是在精確的利益計

算上來打造社區公共性的基礎；而在社區綠化的議題上，則可以看到環境改善與生態運動聯繫的潛力（林正修，1997）。

也許社區主義如何能避免部落主義的危險，其關鍵在於需要在道德原則上加上理性化原則的實踐，並更進一步聯繫上制度性的資源及力量。這的確是上一階段的社區運動中相對來說尚未發展成熟的一部份。一方面，在社區範圍之內，內部仍缺乏較為組織化、受社區憲章監督自律的群體，而比較停留在道德的或人情網絡的層次運作；另一方面，在社區之外，雖已有一些新的法令與制度變革出現，但對長久以來封閉的都市計畫決策體系來說，影響還不足夠⁴。目前，大多數的社區實踐的成敗的主要關鍵仍然依賴於人的因素，例如有遠見政府官員或是社區熱心的社會人士。或許這正是某些學者批評社區主義仍未過渡到自由主義的一個特徵。然而，我在這裡要強調的是對於以社區為基礎所提出的多樣性價值，正是鬆動發展中國家一元化價值體系的主要力量。即便社區使用的是「故鄉認同」的語言，在大多數的社區實踐中，它往往直接聯繫上土地的合理利用、都市計畫或公共政策的決策透明化的要求，經由這些符合現代性/自由主義原則的公共政治過程，來打造可能被視為前現代的/保守性的「故鄉願景」。在這裡，雖然還有一些細微的問題值得探討⁵，但可以肯定的是，「新故鄉運動」中的故鄉概念，早已有異於「黃昏的故鄉」中的故鄉。

1.4 靈活的去中心化的抵抗策略

從上面的幾點分析之中，我的目的在於指出社區總體營造過程的多種政治面貌。無論是李遠哲所說的，當政治行政部門無法跳脫其限制性，只能寄望民間社會從不同的專業立場推出一個以社區營造為主要策略的永續社會改造方向（李遠哲，1997）；或是陳其南所指出的，一方面透過國家行政的內部改革，另一方面經由居民組織，從社區開始實踐民主化與公共性的概念；或是文史團體所提出經由文化尋根再造地方的策略；抑或是空間專業者以空間事務實踐居民參與的草根政治，社區營造的種種路線都是十分政治取向的。在這一點上，我同意陳其南所指出的：「社區營造」觀念的提出使社區運動和專業者重新找到了新的空間與著

⁴ 一些已經出現的制度性變動如：在永康社區的積極推動之下，內政部修改了原有的「一個社區行政範圍內只能設立一個社區發展協會」的規定；另一個例子則是，從1998年開始，台北市開始試辦「社區規劃師制度」，並將都市計畫相關的公聽會、民眾參與的程序加以法治化。

⁵ 我在本文最後一節對於「鄉愁」的作用有進一步的討論。

力點，也直接扣緊國家體制、文化政策、地方和環境生態的意識，而做為一種靈活的去中心化的後現代抵制策略（陳其南，1999）。

雖然陳其南認為，台灣社區營造運動的背景和最主要課題乃在於市民社會理想中「社區共同體」的建立（陳其南，1999），然而呼應他所提出來的「去中心的後現代抵制策略」的觀點，我卻願意更進一步指出，「社區共同體」不僅是一個經由抵抗或追求另類出路而形成的主體，它的潛力在於，在主體分裂、利益各殊、發聲強過對話的後現代政治地景中，社區總體營造卻可能是一個邊界較為開放、能夠反向操作的實踐主體。社區總體營造中所謂的「社區」並非是在大海中建起孤島的戰壕。相反的，它的戰力正來自於在現實情境中不斷地經由主動或被迫地，尋求與本身疆界之外的地域展開對話。因為在變遷快速的台灣政治情境中，只有處在動力狀態中的社區組織才不會如泡沫般消失。狹隘的社區主義的確可能是以一種抵抗性、甚至排斥性認同為基礎的（Castells, 1997, 第一章）。但在台灣，我的觀察是，不能否認粗暴的社區自利行動的存在，然而反動式的社區主義卻沒有辦法得到太多的社會共鳴。我認為，弔詭的是，這也許正是前一階段的社會運動的所強調的社會性目標及公共價值為今日社會留下的遺產。

2. 新的政治佈局—921地震所帶來的新課題

在間別千年之際，台灣發生了百年來的地震，造成三千一百多人死亡。國家地震研究單位比對確定，1999年的921地震創下延時最久、以及震源分散最廣的世界記錄⁶。整個造成的新崩塌面積，高達七千二百八十五公頃，佔台灣總面積的千分之二點六⁷。而由行政院主計處所發佈的921大地震分析報告指出，這次大地震已經造成我國高達三千億元新台幣的財物損失，佔GDP的比例高達百分之三點三，高於九五年日本阪神地震以及九四年加州北嶺地震對日、美兩國的影響，顯示台灣受創的程度十分嚴重⁸。

然而，921大地震不只是一個大破壞，同時也是新社會動力浮現的歷史契機。如果正如前面所說的，整個社區總體營造扣緊了台灣政治而變化。那麼，在地震之後，新的政治形式出現了。歷史機會已被給定，問題在於我們準備好了嗎？

⁶ 聯合報，民國88年10月10日。

⁷ 中國時報，民國88年10月12日。

⁸ 中國時報，民國88年10月13日。

2.1 中央政府僵化、失靈現象成為民眾共識

災後，對於大多數人印象最深刻的，毋寧是國家的失靈。雖然過去十年來的社會運動以及政治變化，早已使國家正當性瀕臨破產，對於國家的政策調節能力失去信心（夏鑄九，1999）。然而，地震之後國家在面對緊急狀況時，所表現出來的應變、調節能力，更加令人失望。相對於民間團體的機動能力，解嚴以來，人民對於中央政府的僵化、無能印象，更得到驗證⁹。

對於民眾對中央政府的不滿，當時的總統李登輝只能以國軍的表現來證明政府的效率「比日本政府快三倍」¹⁰，而行政院長蕭萬長的回應則是，「政府必須要處理整個面的問題，不是如民間團體處理點的問題」。然而行政院副院長劉兆玄的說法卻比較接近實情，他災後坐鎮中部災區，成立「行政院災後重建推動委員會中部辦公室」，有下列的一段感言：

「首先我們面對的是如雪片般飛來的各式各樣的「求救」訊息，每件事都要中央立刻拿出辦法來，而我們在四壁蕭然的臨時辦公室中環目四顧，發現原來所謂『中央』就是我們」。¹¹

整個政府應變不及、整合不良的情勢，不僅民眾有高度的共識，就是連政府部門也感到威脅。不僅政府官員以不斷訪視災區，直接面對鄉鎮首長、並現場進行政策回應的方式來減低地方的不滿聲浪，在救災及重建工作中更迅速調整為與民間團體合作，或向民間展開諮詢。一向高姿態的中央政府，在面臨震災剛好就發生在明年三月大選前半年的壓力之下，出現了與民間較高的互動性。

⁹ 根據TVBS在災區面訪的資料指出，雖然政府對於救災表現的自我評價很高，但有五成的災民不滿意中央政府和鄉鎮公所表現、四成六不滿台中縣政府的表現、五成九不滿南投縣政府的表現，災民的不滿意程度比全省民眾高出許多。不過軍方以及民間團體的救災表現，卻獲得災區民眾高度肯定，滿意度分別達到九成一及九成，與全省民眾一致。

¹⁰ 他引述日本小池眾議員訪台的談話指出，「台灣的救災速度比阪神地震時日本政府的速度要快上三倍。國軍在最短的時間內派出去救災。日本自衛隊可能慢得不得了，所以救災時間落後很久。第二點是日本緊急命令很晚才發佈，他們的總理到災後第四天才去看。」（中國時報，民國88年10月6日）。

¹¹ 中國時報，民國88年12月4日。

2.2 新的治理體系—鄉鎮層級直抵中央

在這個政府體制僵化，無法應變的狀況之下，國家藉由緊急命令的頒佈，將權力體制進行調整。最大的改變就是，原來在三年前國家發展會議中，已被決議將廢除選舉的鄉鎮級地方政府，地震後反而相對擁有了更高的決策權。

一方面，行政院經濟建設委員會在十月六日通過的「災後重建整體計畫」工作要點，決定災區的實質重建計畫，將以鄉、鎮、市、區作為最基本的研擬單位。經建會表示，地方政府（按，鄉、鎮、市、區）最瞭解災情，應具有規劃主導權。但相關計畫仍須但相關計畫仍須報中央政府審議通過，由中央政府提供經費與必要的協助。因此，災後重建體系的分工中，縣市政府的角色為負責整合鄉鎮區的計畫，中央政府則核定災後重建計畫，修訂國土計畫、區域計畫等。¹²另一方面，在十一月十六日，為靈活調度，降低重大災害造成的損失，行政院決定將現行從中央到地方多達四級的救災體系，減為二級。

這個新的政治局勢，李登輝總統在回應記者問到，精省後，又遭逢地震，中央和地方政府此時的互動狀況時，李登輝指出，「中央與地方關係更密切了...如果錢經過省政府卡在那裡，到現在都不知道出去沒出去」，在面對災區大里鎮長與台中縣長因為慰助金發放程序及時效的衝突時，李總統指出，在目前狀態下「鄉鎮長最大」。而鄉鎮長對中央的態度則是，「現在大家去問鄉鎮長滿不滿意，我相信他們會說沒有一百分，也有九十五分」¹³。這與總統頻繁下鄉勘災，用私房錢撥給鄉鎮進行救災重建的作法有關。總統親自巡視表達關心，不但有助鄉鎮長平息民怨，賑災經費的撥放又較其他管道確定且迅速¹⁴。

緊急命令狀態下的中央/鄉鎮的民粹新組合，除了精省之後不再具有作用的省政府之外，最主要的是跳過縣級，直接與鄉鎮長連線。值得注意的是，災區南投縣、台中縣、台中市目前都是由非國民黨籍縣長執政，然而台中縣與南投縣的鄉鎮長，卻仍以國民黨為多數。中央跳過縣及救援直接到達鄉鎮，雖說是緊急命令與救災的效率有關，另一方面卻更多人相信是為明年總統選舉鋪路。

¹² 中國時報，民國88年10月6日。

¹³ 中國時報，民國88年10月6日。

¹⁴ 李登輝在9月28日災後第七天到中部勘災時，並以一千萬「私房錢」給集集、南投、草屯及台中縣霧峰、太平等五個鄉鎮市先進行賑災，每個鄉鎮兩百萬元（聯合報，民國88年9月27日）。

2.3 縣市認養—打破體制的「協助型代用政府」

災後出現的一個值得分析的現象是所謂的縣市政府對災區的「認養」。這個模式是，非災區的縣市政府對災區的鄉鎮公所，以輪班派員駐站的方式，支撐受災地區地方政府的救災及資源分配的角色。

出現這個行動的主要因素在於災區的鄉鎮公所多因受災而癱瘓。因為長久以來的工程體系的弊病，災後公共建築受損的情況十分嚴重，遠高過民宅。例如南投縣包括縣政府、縣警局等行政大樓，及埔里、國姓、中寮等一半以上的鄉鎮公所，總計達八十二處的辦公廳舍，在921大地震中損毀，化為廢墟或淪為危樓。而許多鄉鎮公所不僅建物損毀，戶政、地政等資料一時難以復建，鄉鎮公所工作人員中許多人本身成為受災戶，無法投身於救災或進行辦公。

大部分進行認養的縣市政府主要進行的是權責歸屬於中央政府的緊急救災工作，例如台南市政府以及義工認養中寮鄉，在四十五天中，完成產業道路及水管搶修、環境清潔等任務。然而一些行政管理能力較強的縣市政府，還負擔起重整民政、戶政等事項，而台北市政府的工作團隊甚至還進一步展現了他們的專業規劃能力，在短期間便整理出環境的課題，幫國姓鄉擬定災後重建項目以及地方整體發展構想。

表1. 921地震受災鄉鎮認養表

被認養鄉鎮	認養縣市
南投縣 / 國姓鄉	台北市
中寮鄉	台南市、台北市
鹿谷鄉	台北市、基隆市
仁愛鄉	宜蘭縣
埔里鎮	屏東縣
竹山鎮	高雄縣、高雄市
南投市	桃園縣
台中縣 / 石岡鄉	台北市

資料來源：作者自行整理

這些進行認養的地方政府動作十分迅速，並且認養行動並非是來自中央的授意，而多是受到本身縣市民眾關心受災區的狀況，而主動做出的反應¹⁵。每個進行認養的縣市政府帶著

¹⁵ 台北市政府的認養考量更為細緻，希望在互動的過程中可以培養市府官員本身的救災應變能力，而這樣的想法也得到議會的支持。

本身縣民或市民的捐款進入災區，如台北市民捐贈四億多元，台北市政府的作法是除了部分款項保留做為台北市的受災戶如東興大樓所用，大部分的款項按比例分配，以行政救援的項目帶到災區，而不是上繳中央，由中央考核經費分配及救助項目。只有少數例外，如宜蘭縣政府，逕將款項繳回中央，由中央統籌處理，等發現其他縣市政府相異的處理模式時，已追討不及。

關於詮釋自身的角色，以屏東縣政府為例。在沒有上級政府的指示下，屏東縣政府在災後十六小時帶著將近兩百個人力進駐埔里鎮，此一認養行動的指揮人員定義屏東縣政府在此一過程中的特殊性，指出「中央政府習於指揮，缺乏基層運作能力；國軍只能處理救援，無法扮演行政人員角色；南投縣政府派不出人力資源，民間團體無公權力基礎，也不熟悉公權力如何運作。因此，取得公信力的屏東縣政府，這時候運用起『虛擬公權力』、『協助型代用政府』的角色。而所謂的『虛擬公權力』，簡而言之，就是屏東縣政府具備政府的象徵與形象，任何的權力雖然不具備實質公權力，但卻可以扮演協助型公權力」¹⁶。

他並指出這種互動過程中，認養縣市政府本身的優勢條件能夠延伸到災區：「屏東因為多颱風，重機具設備充足，進駐埔里協助挖掘搶救工作。而幕僚群具備學、社、政運與專業協調委員會的各種背景。屏東縣政府不僅協助救災，更為災區注入團隊合作的文化。而這樣的企圖，主要來自社區總體營造的思考。與南投縣府、仁愛鄉公所以及埔里民間團體，即是建立在此種深度聯繫關係的互動」¹⁷。

有趣的是，縣市政府的行動模式除了是解決中央政府在救災工作中的不足，卻也可以同時被解讀為對中央政府處理能力的不信任。在賑災過程中、企業、民間個別捐款人、甚至縣市政府在捐款以及資源利用的態度上呈現高度的一致性，他們同時否決了中央政府的調節能力。不過，從另一個角度來看，這又同時是與中央政府透過救援發放，將權力跨過縣級、直抵鄉鎮的模式是一致的。有了認養縣市的支援，進一步強化了鄉鎮作為行政單位的角色；而沒錢又沒權，使災區的縣級政府更難化解緊急命令中的冷凍狀態。我們可以說，在這個過程中，中央政府以及認養縣市，共同架構了災區的政治力的重組。¹⁸

¹⁶ 「故鄉重建」，第五期。

¹⁷ 「故鄉重建」，第五期。

¹⁸ 縣政府層級的困境以南投縣政府為例，最為極端的便是南投縣政府及埔里鎮公所衝突。縣政府屢屢管不住鎮公所，然而發放慰問金狀況頻出的鎮公所，在得不到縣政府資源的狀況下，又沒必要服從縣政府指揮。甚至在縣市認養的情況下，因為反視出縣政府的無法統籌的困境，還有新聞報導「南投縣長彭百顯對認養有微詞，表示縣府無法掌握各鄉鎮縣市獲得什麼單位認養，且他表示，外縣市對於南投縣災區的需求並不甚瞭解，有時造成資源的浪費，或是用得不符效益，因此他希望未來有意認養的團體或機關，能夠透過縣府，讓資源能平均且妥適分配到各災區」（台灣日報，民國88年10月20日）。

2.4 社區總體營造影響了官方重建工作方針的影響

如李遠哲所說的，社區總體營造是民間社會進行社會改造的一條路徑，社區營造論述在過去十年中已經逐漸對主流價值產生轉化，同時影響了官方的政策的論述模型¹⁹，而在地震之後，這個意識形態的轉化面向更進一步聯繫上重建的政策。

災後出現了兩個對救災及重建政策最有影響力的兩個民間團體。一個是「全國民間災後重建協調監督聯盟」，簡稱「全盟」，由中央研究院李遠哲出任總召集人。成立宗旨希望能有效監督民間之捐款，發揮重建資源之最大效能。該聯盟執行長間發言人為瞿海源教授。另一個「災後重建民間諮詢團」，則由李遠哲擔任團長。諮詢團由四十多位專業人士組成，主要任務為提供重建意見供政府參考，以形成重建具體政策。諮詢團扮演的是促成各鄉鎮市社區和政府之間達成共識的關鍵。而這兩個團體的主要負責人均為李遠哲。李遠哲孚眾望，擔任此一角色的原因，除了中央研究院長的身份之外，近幾年他投入教改、以及社區運動，並擔任中華民國社區營造學會理事長，具有整合民間團體的聲望與社區營造的洞見...這些都是相關因素。在災後，民間對於重建願景的提出，多是經由李遠哲透過上述兩個團體與政府對話，為政府的重建政策擔任諮詢以及監督的角色。

「災後重建民間諮詢團」在十月九日第一次開會便決定了四大宗旨：首先以「尊重地方意願」、「保有地方特色」、「發揮民間活力」、「促進區域發展為前提」，協助建立公開、透明、有系統、有效率的重建機制。此外，災後重建工作雖然急迫，但品質更重要，諮詢團建議行政院應儘速釐定重建事項優先順序；重建計畫推動和執行，應該妥善規劃，不宜設定太匆促的時間。²⁰

政府對於社區總體營造的精神以及諮詢團專家學者的意見的吸納，可以當時行政院長蕭萬長的發言略見一二。蕭萬長表示，災後重建，強調「由下而上」、「民間參與」、「永續發展」等三項精神。作業目標是要以人為本、以生活為核心，重建一個新家園，同時展現地方特色。他並強調，為兼顧理想與現實，地方災後重建委員會，將由學者專家與地方人士各半共

¹⁹ 一個有趣的觀察是，國民黨中央黨部的機關刊物的「中央」雜誌上，一篇從「社區意識尋找重建之路」的文章，寫著，「社區總體營造可說是威權政治逐步退去以來，為形塑台灣生命共同體而倡議的概念，也是台灣民主化工程的一塊重要基石。...理想中，成功營造的各個社區共同體不僅有助於傳統民主主義地方自治想法的落實，也能與具主動性的社群團體共同成為民間社會的主要元素，形成民主政治不可或缺的由下而上的治理機制。正因為地方存在著共識，提出921大地震重建芻議的各方無不強調社區重建過程中民眾參與的重要性...」（楊宗墨，1999）

²⁰ 聯合報，88.10.10

同組成²¹。他並保證絕對尊重諮詢團絕對尊重「災後重建民間諮詢團」的意見，行政院規劃的重要重建方案定案之前，一定送請諮詢團提供意見。諮詢團還將與行政院合作成立「災後重建機制小組」，整合政府和民重建力量，兼顧縱向及橫向聯繫，防止黑道的介入。²²

從諮詢團第一次會議所做出的宣示來看，整個社區營造政策對於重建工作政策的實質影響，在經建會的「災後重建工作綱要」中，表現得最為清楚。經建會主委江丙坤指出，「經建會於研擬『災後重建工作綱領』時即已體認『社區總體營造』對災區社區重建之重要性，乃本著社區總體營造理念，研擬社區重建計畫。社區總體營造是今後推動災區重建工作所不可或缺之方式，也是確保災後重建工作成功的主要方法」（江丙坤，1999）。

在重建的權力架構中，「災後重建工作綱要」明訂：社區重建計畫由地方主導，民間參與、中央支援，即由下而上的社區規劃過程。經由社區居民之自發性、自主性，加上政府技術或部分經費之協助，重建社區。

而在組織方面，「災後重建工作綱要」則指出，為了落實社區民眾參與，除了縣（市）、鄉（鎮、市）成立災後重建推動委員會外，各社區亦得視需要成立社區重建推動委員會。以社區為單位，屬居民自治組織，由社區領袖或村里長擔任召集人，邀請社區居民、學者專家、企業代表、政府機關代表組成，負責協調整合居民及各機關意見，並參與社區重建計畫之規劃。而民間諮詢機構則提供社區重組諮詢，藉著與民間諮詢團體的互動，提昇社區重建品質，重建適合居住的新社區。

此外，在重建期程方面，中央政府將此次的重建期程列為五年，雖然國科會仍建議政府應該將重建期程列為十年²³，但比起一些地方政府提出一年重建的說法²⁴相對照，經建會的版本已經注入「長期重建」的精神，這不但較符合社區總體營造的精神，同時也為社區工作者爭取到比較大的工作空間。

另一個值得一提的是「災後重建工作綱要」中關於「工作站」工作模式的思考。由於希望重建計畫能夠落實到各社區，經建會建議由政府在各災區或各社區成立「工作站」，以便統籌協調重建的資源和管道。雖然細節未擬出，同時按照目前的價購看來，有實際的操作困難，不過對於僵化的中央體制來說，卻是一個有意義的思考方向。

然而問題出在於在於國家機器的層級，「開發式重建模式」的心態仍然存在。在災後重建諮詢團中所擬定的「善用民間活力」的原則，在經建會的脈絡之下，被發展成以BOT方式

²¹ 中國時報，民國88年11月10日。

²² 聯合報，民國88年11月17日。

²³ 國科會建議根據阪神經驗，訂定五至十年的重建計畫。（中國時報，民國88年10月10日）

²⁴ 南投縣縣長彭百顯在十月底接待企業重建協進團時的發言。

納入民間企業活利的解釋。有研究者指出，921集集大地震國家救災行動的表現，預示了中央集權國族國家制度在台灣的提早終結。而國家制度性調節能力的弱化，更不是推給BOT、民營化、私營化就可解決的（夏鑄九，1999）。現實是，在歷經了台北市捷運、高鐵以及台北國際金融大樓的BOT開發模式的失敗，BOT、BT在台灣早已成為飽受爭議的制度，然而這樣寄望於財力雄厚的民間企業拯救失靈的國家心態，縱使在災後一樣難以擺脫，甚至因為國家財源的問題，而又有新的活動空間。當李登輝被問到是否對於災後重建是否採取BOT、BT方式進行重建時，他尚且表示了疑慮，認為「現在公共設施BOT還沒有做得真正完整，問題多得不行了，把重建這樣複雜的問題用BOT，會有更多問題出來」²⁵。然而，在行政院在十一月底通過的「災後重建計畫綱領」中，仍然明訂以BOT、BT等企業參與重建方式為主力。²⁶

此外，在重建計畫綱領中，仍有陷阱。雖然將整體重建計畫，分成「公共建設計畫」、「產業重整計畫」、「生活重建計畫」、「社區重建計畫」等四大項。以五年為期，於民國八十九年度至九十三年度實施。然而全盟執行長瞿海源仍然指出，政院版的目標是軟體的，但可惜手段又以硬體為主。例如，災後重建計畫綱領中有生活重建計畫，但暫行條例中卻完全沒有提到。²⁷於是「全國民間災後重建聯盟」在十一月三十日公佈「全盟版九二一暫行條例草案」，較行政院版增列「生活重建」專章，並明確規定社區得設置「社區重建推動委員會」，要求重建綱要與社區重建計畫必須表明財務與時程²⁸。

2.5 民間團體展現動員實力

地震之後，相對於國家的救災行動的遲緩、難以整合，由民間團體、志工組織、宗教團體、文化人士等展現的動員能量，格外令人矚目。例如慈濟基金會，在災變發生後的第二、三天，就已經招募到二萬名以上的志工前往災區服務²⁹，而在九月二十二日凌晨五點半，在

²⁵ 中國時報，民國88年10月6日。

²⁶ 為獎勵民間參與災後公共建設的重建，行政院提出BOT、BT及企業認捐、認養等三項參與方式。行政院指出，如港埠、觀光遊憩、森林遊樂設施、電業設施、垃圾焚化爐等公共建設復健工程，民間企業可採「民間興建，營運後移轉給政府」（BOT）。方式參與（中國時報，民國88年11月10日）

²⁷ 中國時報，民國88年12月1日。

²⁸ 「災後重建民間諮詢團」副執行長賀陳旦表示「災後重建計畫工作綱領」雖然其中提到應設置重建推動委員會，但卻未明確規範重建委員會之權利義務與審議方式。他強調，整個工作綱領應當落實由下而上，以社區為重建核心的模式。（中國時報，民國88年12月5日）

²⁹ 聯合報，民國88年9月27日。

軍方直昇機還沒有到達偏遠山區之前，慈濟所雇用的直昇機早已將第一批的補給品送至災民手中³⁰。

然而，不僅僅是慈濟，各類型的民間社團迅速的自發行動，並且發揮其靈活性，補足了國家救災體系的不足³¹。整個民間動員的力量，可以說是解嚴以後民間團體大量增加、活動能力加強的一個展現。從1988年到1996年，以各類型全國性社會團體的成長率來比較，宗教團體成長達8.12倍，社會服務及慈善團體成長3.77倍。民間興起的結社風潮，是台灣解嚴之後出現的「結構變遷」的重要面向之一。自解嚴以來許多非政府、非營利的民間組織紛紛成立，形成對各種公共政策的遊說團體，同時也提供多樣化的福利服務，取代了部分政府的公共職能，使得政府施政越來越受到「有組織」之公民的監督。(顧忠華，1999)

然而，不只是監督，在地震後，民間團體更「取代」了一部份政府救災中的職能。中央研究院在十月九日公佈的一項調查分析顯示，921集集大地震之後，民眾認為國軍對於地震救難和震災工作最有幫助，比例高達78.1%，其次是慈濟、佛光山和基督教等宗教團體(73.5%)，再次是民間救難隊(67.8%)和從國外來的救難隊(66.5%)，認為中央和地方對於救難和賑災工作有幫助的比率最低，分別只有33.2%以及32.2%³²。

這樣的一項數字，並不令人意外。從災後的賑災捐款流向便一直是朝民間流動的。至民國八十八年十二月初的捐款統計，由行政院主導成立的「九二一震災重建基金會」執行長孫明賢在針對全盟批評財團法人九二一重建基金會運作有問題時，指出內政府統計各界捐款只有約八十八億元撥到該基金會，其他約三十多億元是捐到台中、南投等地方政府，另有約七十七億元捐給民間團體³³。針對地震之後的民間捐款，一開始政府就準備以吸納民間捐款來減輕政府的財政壓力，因此先是強調捐給政府可以全額抵扣所得稅，租稅優惠更甚於捐款給民間團體，之後又成立監督委員會，又要求收到捐款的民間團體必須向內政部報備³⁴。在這樣的捐款優惠條件下，願意把錢交給中央政府運用的比例，卻僅比民間部門高出不多。

雖然民間團體的表現，也被批評為沒有組織、沒有計畫，缺乏專業協調和分工的角色³⁵。然而慈濟卻是一個例外。在地震之後，國家部門的救災行動的主力一直是由國軍擔任，慈濟卻被比喻為「民間的軍隊」，而在救災及重建的表現上與國家作比較。對於慈濟的宗教現

³⁰ TVBS週刊，第100期。10月2日-10月8日。

³¹ 災後第三天，我抵達災區，隨其他的志工將物資發放到埔里的山區。在這裡，有些人連鎮上有物資救濟站的訊息都不知道，不過他們表示，如慈濟及其他外縣市的社區團體已經將物資發到他們手上了。

³² 中國時報，民國88年10月11日。

³³ 中國時報，民國88年12月8日。

³⁴ 聯合報，民國88年10月23日。

³⁵ 聯合報，民國88年9月27日。

象，有一些批評的聲音認為仍是宗教組織，缺乏公民社會的理念及組織體系。然而，對於龐大的慈濟現象，恐怕值得作更深入的探討。例如慈濟的國際救災經驗中，強調的不是將物資送到災區，而是必須將人員送抵，在災區工作及學習。以往的救災經驗，在這次震災中即派上用場。另外慈濟組織系統中所強調的「分層負責」、「線上行動」卻展現了紀律、效率以及理性化的一面。而重建工作，慈濟基金會在組合屋以及學校重建的項目上，儼然成為行政院中的新部門³⁶。到搶建組合屋後期，甚至政府部門已經放棄由國軍來搭建組合屋的想法。因為慈濟的組合屋品質較佳，搭建速度又快。

2.6 社區文史工作者跨區支援模式

台灣以往的社區政策一直由社政系主導，地震之後，清楚的看到這個系統是完全失靈、癱瘓的。這些組織理應發揮整合、協調照顧的力量，但實際上這種案例很少³⁷。地震之後，反而是非災區的藝文工作者以及各地文史工作者快速進駐社區，扮演緊急支援當地社區的角色。

地震後，社區工作者在理論上思考的一個問題即是，之前社區總體營造工作對於地震後的災區救災及重建到底發揮了什麼樣的影響？在地的文史工作室能否轉化之前的社區動員經驗，有效率地承擔起賑災及重建的任務？(陳其南，1999)

在中部各鄉鎮中，我們可以以埔里在震災後的經驗作為一例。埔里是台灣從九〇年代進行地域改造，而獲致成果一個案例³⁸。而這樣的脈絡使埔里此一地域具有象徵意義，代表社區總體營造的歷史成果，而在此次中部受災區域中更成為社區總體營造領域的文化工作者或志工團體最早進入救援的地點之一。同時，災後當地的文化工作者如廖嘉展、鄧相揚、黃美英等人也能就比較為組織化的模式來操作外界投入的人力，進行賑災及進一步的重建工作。

然而，在中部其他災區，以往卻因為特殊的人文環境的因素，而成為社區總體營造中動員能力較小的一個區域。在高雄的美濃、新竹的北埔及新埔的客家群體經由社區總體營造而

³⁶ 慈濟基金會擬定了「九二一大地震慈濟賑災復建專案計畫」，從「安頓工程」、「希望工程」、「健康工程」與「社區文化及其他公共工程」等四大項目投入附件，僅「希望工程」一項就預計投入四十二億元的基金這項經費主要是用來認養災區的二十五所學校的重建經費。

³⁷ 蘇昭英，故鄉重建報第一期試刊號。民國88年10月5日。

³⁸ 埔里在早期就有藝文工作提出藝文造鎮的想法，而農業的耕作也在農會和鎮公所的推動下，往精緻農業轉型。民國八十三年開始，台灣省政府手工業研究所向經濟部提出「中日技術合作計畫--地域性活化與設計」，邀請了在日本山林漁村地區進行社區傳統產業研究的宮崎清教授，以一種日本的造村及造町模式，於埔里、鹿港兩地進行地域振興計畫。

發聲的過程中，佔南投縣與台中縣許多的農業鄉鎮的主要人口的客家族群可見度卻不高³⁹。並且在這些地區，長期以來文史團隊的發展較慢，也缺乏與社區營造團體的交流⁴⁰。

面對這樣情況，災後重建過程中，社區工作者發展出一種另類的工作模式。即是災區以外的社區文史工作室跨過了個別社區的邊界，開始進駐災區，為另一個地域的重生盡力。例如在南投縣中寮鄉有來自台南的社區工作者以及台中的果然文化工作室的協助，而台中縣石岡鄉則有新竹北埔的大隘工作室的支援。這是社區總體營造工作中，一個值得欣喜的發展。不僅對原有的文史工作室而言，關心的焦點從文史題材到擴展到社區再生，而以往的「工作經驗交流」，已經進入了具體的「工作支援」。

在這裡，社區意識並不是一種「地域」概念，反而昇華為一種「跨地域」的概念，同時社區主義更因現實的變動不斷產生新的實踐原則。這是陳板所說的「他者之眼」，也是黃新高所提「看到別人（石岡），更瞭解自己（大隘）」⁴¹的概念。也正是這種邊界開放以及相互支援的特性，使社區主義在台灣的實踐能夠免於淪落為保守派的危險。為什麼社區運動者能夠相互支援？正因為社區營造的實踐長久以來所面對的主要問題並不在處理社區內部的「個人權利VS.共同社區利益」的問題，而是「社區利益VS.國家不當權力」的問題。

此外，我們也看到，一些在前一階段曾經進行社區總體營造的地方，在地震之後，地方首長以及熱心人士能以比較快的速度檢視社區中受災狀況，以重點計畫對外界民間主動投注的賑災資源進行整合，迅速聯繫上新願景的提出，再進一步連結上官方重建計畫。一個例子是集集鎮。民國八十年，地方人士以及文化界人士、文史工作者共同發起「我愛集集支線」的護鐵運動，免除集集支線被拆除的命運。幾年來，集集火車站與附近的觀光資源連成一線，地方的風貌逐漸成形。地震之後文化界快速提出重建集集火車站的訴求，並且發動認養。集集火車站因而能免於許多歷史建築在倉促救災過程中被拆除的命運。而集集鎮長也在這些地方以及文化界強烈的文化認同為基礎，快速推出了他的造鎮計畫。

2.7 原住民部落結合家園重建與文化重建的新契機

雖然目前全族只有二百多人，甫於今年六月成立的「邵族文化發展協會」，在災前已經提出結合「原住民自治區」與「原住民文化園區」的理念，成立「邵族文化自治園區」，以

³⁹ 例如東勢有百分之九十五的鎮民是客家人，而國姓鄉有百分之七十五的客家人。

⁴⁰ 例如出身東勢的邱晨曾在新故鄉雜誌上對於東勢鎮社區文史團體工作不易、居民冷漠發出感言。而在國姓鄉一地，連文史團體都沒有，我僅能找到的地方文史工作的資料是來自於一位國中教師。

兼顧邵族人的生存、就業與及邵族文化的傳承、發展。 在地震之後，由於政府將日月潭提昇為「國家級風景區」，以觀光局扮演主導重建的角色，並預計五年內投入三十億的重建經費，使邵族的「文化自治園區」的問題再度浮現。針對這個新的形勢，邵族人要求日月潭不應以商業化的機制為導向，而要以日月潭原住民邵族文化當作主體；他們希望日月潭的重建不只是觀光硬體的重建，也是邵族文化的重建。日月潭災後的重建，邵族應有當然的參與權。此外，邵族人主張重回祖居地土亭仔，當作邵族重建的基地，以及祖靈地應完全歸還給邵族，重建計畫應由邵族人全權決定⁴²。邵族人甚至希望邀請日月潭周邊的平地人共同思索，如何充分利用極為珍貴卻也極度脆弱的邵族文化資產。（陳板，1999）

在地震之後，邵族人以這樣的部落重建藍圖提出的文化想像，挑戰了之前被漢族宗教及道德教化（文武廟、玄光寺、玄奘寺、慈恩塔）、國家權威（蔣介石銅像、光華島、涵碧樓、德化社）、以及商業文化所共同禁錮的地景。（陳板，1999）文化的想像更是延續部落生機的關鍵。而在其他原住民部落，同樣要面對的是原本脆弱的部落經濟在地震之後更加雪上加霜，甚至必須要集體遷村的挑戰。面對這種情境，重建政策中的漢人本位文化觀，頓時暴露無遺。台中縣自由村的泰雅族作家瓦歷斯·諾幹及列格拉樂·阿鄔便指出，對泰雅族人而言，災後家園重建必須以整體部落來考量，因為「我們民族的最小單位是部落，不是家庭」。族人在原住民文化上的意義等於是「家」人，因為災後的部落重建絕對不應該以單家單戶為考量⁴³。

而原本勞委會提出的「以工代賑」版本，由於排除了農民的申請資格，而引起了如國姓鄉等農業人口絕大多數的地區居民的不滿。在原住民地區，更有「以工代賑民間版」的提出，指的是在臨時房屋與永久屋興建過程中，與建商達成協議，將工程中所有非技術性勞工的工作機會，都釋放給當地災區的居民來執行，如此一來，災民不但可以親手興建自己的屋舍，更可以透過此種方式獲得工作機會，不致為了生計而成為新的一波都市原住民潮⁴⁴。同時山區居民以人力投入造屋，真實體驗「建造家園」的意義，以形成新的部落集體記憶⁴⁵。

⁴¹ 社區重建報。第六期，民國88年11月19日。

⁴² 聯合報，民國88年11月17日。

⁴³ 聯合報，民國88年10月2日。

⁴⁴ 格拉樂阿烏，故鄉重建第四期，民國88年11月1日。

⁴⁵ 聯合報，民國88年10月2日。

2.8. 社區總體營造方向開啟了對新社區形式的想像

社區總體營造的特殊性是，它是一個願景打造的過程。「願景」，一個在社區總體營造風潮後才出現的新詞語，某些意義上也說明了正因為社區總體營造才讓「一群人經由賦權(empowerment)的過程，打造共同未來遠景」的可能得以出現。

在地震之後，舊有的地景與社會關係的破壞如此之鉅，使地方重建直接進入了一個「新願景競爭」的時代。簡單地說，災後，一個對於地方遠景的打造最直接聯繫上造鎮的構想。然而，在台灣的脈絡中，「造鎮」一直是房地產公司以及國家建造「新市鎮」(到目前仍無成功之例)的用語，民間對於造鎮的想像，大概只能參考無住屋運動的晚期中「自力造屋」的呼聲，以及民間企業宏碁為員工所建造的「渴望村」之例。社區總體營造以往的操作模式，則尚未進入這樣的議題。

一個捲動造鎮風潮的正是來自於官方以及企業兩者結合的造鎮新模式：東勢鎮的三千戶造鎮計畫。根據報載，東勢造鎮是都市更新條例實施以來，第一個引用條例進行都市更新、造鎮的例子。而提出這個計畫的前營建署署長張隆盛表示，東勢、霧峰、埔里、新社、石岡、中寮、集集都是首波列入造鎮計畫的對象，但東勢的規劃已經展開，將帶動其他城鎮的發展。張隆盛所組的東勢造鎮團隊陣容堅強，包括都市更新基金會、都市設計公司、不動產鑑定公司、建築規劃公司、防災及環境規劃公司、高雄市政府。災民自行負擔建設費，政府負擔新市鎮的公共設施建設費，並對建商提供容積率或趕工獎金，這種由政府 and 民眾各自負擔的情形，可以減輕政府預算的負擔，也避免因為設立都市更新基金而造成拖延流程的情形⁴⁶。另外，根據甫通過的都市更新條例，只要三分之二住戶同意就可以強制改建，這也是這一波推動造鎮的條件。

然而這個造鎮模式並不只僅止於前任重要政府官員推動而已，它甚至是整個官方想像中主要的家園重建模式。當時的總統李登輝在巡視集集及埔里各地時都推銷了造鎮的想法，縱使造鎮的程序以及模式尚未清楚，但是一個從夷為平地，到新城建立的想像卻成為可以被引述的簡單願景。然而，現實複雜的情境馬上引來居民對造鎮的質疑。南投縣議員及埔里鎮民代表發起「埔里災區民眾請願書」，他們認為埔里並不適合李登輝的造鎮構想⁴⁷。民間團體更對這種營建業式的快速、大批模式化的重建表示擔憂。東勢「客家文化協會家園重建小組

⁴⁶ 聯合報，民國88年10月10日。

⁴⁷ 中時晚報，民國88年10月10日。

」，就向負責東勢鎮再造計畫的張隆盛委員表達東勢在地的民間文化團體主動參與新社區營造的自覺意識，期望除了再造東勢成為一個生物科技的中心和寬頻網路的社區之外，也應該強調東勢生態和文化環境的優勢，再造成為一個生態鎮⁴⁸。陳其南更認為：造鎮的「粗放式」的參與無法契合居民的需要，政府要放棄由上而下的「營造業」式造鎮決策模式，讓社區居民作真正的主人⁴⁹。相對於張隆盛對於東勢鎮只由一個規劃團隊統籌經營的想法，陳其南更強調多個專業團體之間的整合。相對於營建署提出的造鎮計畫，陳其南在南投縣魚池鄉共和村的長寮尾則進行「精耕」模式，整個行動從搶救社區舊文物開始，到建造兩年的臨時屋，以爭取更長的重建時間，能夠進行公共事務的討論，發展出較完整的社區重建步驟。這整個工作的流程，工作人員將它稱為是一個「新建築運動的開始」。⁵⁰

此外，我們也看到社區營造強調的社區文史、社區網絡面向，帶動了災後民間進行社區重建的思考。例如由一群具有社區營造經驗的古蹟保存及文化界人士發起的「九二一文化資產搶救小組」，成為在破壞與清除的行動中，留下保留歷史殘蹟的唯一呼聲。而對於臨時屋的空間規劃，則顯示了社區空間的營造的原則，已逐漸成為生活及思考的原則。公共空間的需求，如足夠的開放空間以及圖書館等公共設施的設置，以及環境的人性化要求，成為組合屋是否受到歡迎的關鍵。在許多由民間團體興建的組合屋地區，更考慮到將原來鄰居的社區網絡帶入組合住宅區中，以維繫原有的緊密與互助關係。

在災後實質空間的營造中，影響力最大的算是校園空間的規劃了。它不僅是校園規劃的一個里程碑，同時也是教改的另一階段起點。教育部國教司召開的一項災區學校災後重建會議上，宣示學校的重建工作是一個歷史的機會與任務，不必也不應再制式地去複製傳統學校建築形式，可以前瞻性的眼光，構思符合新教育理念的新學校建築⁵¹，如開放教育、小班小校、人本教育、終身學習、校園開放等教育思潮以及觀念⁵²。而教育部更在十二月三日與人文教基金會等民間團體簽約合作重建災校軟體。人本更指出「人本基金會」成立十二年來

⁴⁸ 聯合報，民國88年10月3日。

⁴⁹ 中國時報，民國88年10月13日。

⁵⁰ 故鄉重建報，民國88年10月16日，第二期。

⁵¹ 結合新的校園規劃及教學目標，在有些地點則已經可以看到成果。例如，國姓鄉原本只有六班學生一百三十四人的福龜國小，由社區居民重建校園推動小組在校門口前面的私有地興建小木屋式的臨時教室已經完成。空間形式上，福龜國小不再是標準化的空間配備一兩百公尺操場、司令台、火車廂是成排的教室。改造後的田園小學成為一所沒有圍牆的學校，與旁邊的果園及遠處的九九峰連成一線，整個地景像是座落在故鄉懷抱中的小學。校園小講台的設計加上紅色聽講椅取代了司令台與軍隊式聽訓，教室桌椅也選用可符合每個小朋友的身高加以調適的新款形式。教學內容上除了傳統教學外，再讓學生親身體驗到種植蔬菜、水果、學習灌溉等田園教學方式，可以說是一座典型的田園小學。

⁵² 台灣日報，民國88年11月7日。

致力推動教改，以往都是在體制外進行（如森林小學），而這是首次和教育部合作進入體制內學校改革，是一大里程碑⁵³。

另外，有的社區工作者更進一步期望由校園的重建帶起學區的社區重建。例埔里的文化工作者鄧相揚認為，「在諸多的規劃與重建工作中，政府和民間一般皆把教育重建視為首要工作，因為比較沒有爭議性，而且各種派系和利益也較難介入，社區居民亦能從中凝聚共識，因此教育的重建是最有績效與成果的」。然而，在這個部分我們卻發現重建體系中的一個問題，即是有關於中小學的重建工作因為在權責上仍由教育部負責，鄉鎮公所重建工作中往往難一一併考量。

3. 災後重建的挑戰—反思及轉化「社區總體營造」

3.1 從照相簿走向啟示錄

台灣的社區營造的根源與本土文化的復興一直有著糾纏的關係。尋找老台灣中的社區記憶成為九〇年代進行社區動員的一種新的方法以及潛在的情緒。然而如何以一種更動態的、未來取向的態度來面對「鄉愁」的問題，似乎是長久以來此領域之外的學者對「社區總體營造」最主要的疑慮。另一方面，社區營造的領域內部，這個潛藏的問題意識一直沒有被正面的討論。懷舊照相簿對於社區共同體意識的凝結與動員方式，從九〇年代開始一直是被尊為標準工作模式的首要步驟，而尚未被批判地思考過。

社區工作者這樣的潛意識，造成哪些社會效果？一方面，它的確為原子化的社區民眾找到一個共同的歷史感，而成為動員的成功手段。但隨後陷於博物館式的記憶保存，卻也有可能限制了下一步工作的方向。另一方面，當記憶被凝結之際，如果沒有新的歷史意義導向有力的集體行動、聯繫上未來的問題，保存舊記憶可能反而是一種經由貯藏而宣告終結的姿態，甚至變成一個可以被販賣的實體。

舉地來說，921大地震之後，出現的一個值得分析的現象是，地震博物館或震災紀念園區成為許多地方政府面對地震經驗的一個起點。對照於阪神經驗，在阪神地震後，雖然有「兵庫縣震災紀念公園」以及「阪神、淡路大震災復興支援館」的設置，然而前者是以模型來

⁵³ 聯合報，民國88年12月4日。

呈現斷層觀察館，後者則以模型、視訊等方式記錄地震經驗，並作為文化、資訊以及教育的整合機構。對比的是，在台灣，災區的重建經驗很快地聯繫上前一個社區總體營造中以博物館的空間來「凝結」地方集體記憶的直接作法，並直接聯繫上社區觀光產業，而非發展成教育或重新思考地方生活地點的問題。

除了館體建物本身之外，如何發展出一個細緻的紀念論述，更值得期待。這關係著一個社會如何看待生命、自然與記憶。這一次的地震中，台灣社會的紀念論述仍停留在「災害正統論」（我們這邊受害最嚴重，我們這邊是震央...）然而除了受創中心的方向外，有無可能發展出謙卑、希望與反省的語言？地方的受災，除了天災之外，又有哪些是人禍？關於環境的論述或是環境的政治學，向來是台灣的教育中最為薄弱的一環。地方首長的災害正統論，以「眼見為憑」、「現場實景保存」的粗糙方式主導著震災博物館的論述，更反映了台灣社會的文化想像能力的貧乏。

而另一個觀察的面向卻是有關博物館論述中的權力幾何學，而這也是之前的鄉愁記憶或社區史的建構中，因為建構共同體所需要的史觀中相對的被忽略的。很清楚地，何種遺址被保留、被賦予什麼意義，關係著中央、縣級、鄉鎮、社區工作者對於空間的權力語言的部署。例如在埔里鎮，賑災遺跡的保留及博物館的設置，在縣政府、鎮公所以及社區組織中則明顯產生了互異的觀點⁵⁴。

在社區總體營造的實踐中，鄉土認同一直扮演非常重要的角色，也發揮了它的階段性作用。然而從某些角度來說，地震卻也可能為「鄉愁」做出一個總結。在災後重建的過程中，某些點上我們看到社區總體營造以一種正面積極的態度影響了重建論述。由於有社區工作者及社會志工的投入，在國家被抱怨不存在的時刻，人民已經挽起袖子重建家園。日本阪神論述被民間引用作為批判政策或災民自我砥礪的模式。災後，原以台中為基地的果然文化工作室進駐中寮，發出一份「鄉親報」，展現了年輕、友愛、親切的風格，我願意將它看為社區工作的一個另類走向的啟始⁵⁵。

⁵⁴ 一則新聞有趣地交代了這之間的衝突關係：「南投縣長彭百顯首先提出類似「龐貝城」的模式保留震災遺跡，屬意的地點是受創嚴重的埔里鎮公所、戶政所、警察分局等機關以及附近部分的民宅。而埔里鎮長張鴻銘仍進行公所建物的拆除作業，縣府一度制止，公所則以必須搶救公文、檔案以及資料及縣府沒有配套措施等理由，照拆不誤。「南投縣的龐貝城」於是隨塵土飛揚而消失。新埔里造鎮文教基金會企畫鄧相揚表示，地震所帶來的重建機制應該比保留慘重災情來得重要，且不應從觀光的角度，而應該是從教育立場來談保留遺跡。沒有立即危險的埔里分局是適合地點，其旁已拆除的鎮公所空地可規劃為「地震博物館」，分局倒塌建築物可作為設計、施工、維護不確實的人禍表徵」（台灣日報，民國88年11月5日）。

⁵⁵ 鄉親報也同時成為由東海建築系、中原建築系以及社區工作者所共同發起的「中寮社區論壇」的發聲媒體。

3.2 從專業分工進入專業整合

由於社區總體工作對於重建論述的影響，許多建築規劃專業團體進入災區，馬上確立的是一種民眾參與的模式。然而，社區總體營造模式雖有許多的社會效應，在學院之中長久以來卻一直仍面臨被主流規劃設計牽制，而施展不開的困境⁵⁶。除了少數的學者、教授在課程中加入了社區總體營造的概念、帶進工作模式之外，整個學院的課程設計並沒有相應做出制度性的調整。

這使得災後的問題是，災區面臨專業工作人力不足的狀況，許多地方並非缺乏經費重建，而是缺乏有經驗的人力為地方擬定問題，引導後續資源的最有效運用以及地方的均衡發展。這個領域許多的學者教授在災區中奔走，卻無法將學生一起帶上場作戰。說明了整個建築與規劃學院知識生產要比整個社會情境的改變與需求來的反應更慢。

另一方面，社區總體營造，雖說是「總體」，然而在過去幾年的經驗中，較為集中在於「參與式規劃設計」環節的處理，而一直缺乏較成熟的社會條件來進入其他整體流程中的各事項。這種經驗不足在災後成為專業的大考驗。東海建築系關華山教授就指出：「災區的建築專業團隊，目前多以學校學者領頭，但馬上面臨實務工作，由誰來擔任的問題。因為學者實務分面知能欠缺；同時一般白領建築師，對地方營造、施工方面也很欠缺知識，甚或對社區文史工作、參與式規劃並不熟悉。這種情形下，很難發揮「社區建築師」的功能（關華山，1999）。

關鍵在於災後的情境是整個社區的重建是一項社會重建，空間專業者成為必須要整合其他各專業的核心單位，然而以往主流的程序性計畫以及焦點置放於實質空間處理的規劃及建築專業教育，對新的現實需求已難以招架。除此之外，另一個困難的原因在於，以往各系所不同的規劃及建築系的工作習慣以個別學校為核心，彼此之間缺乏對話⁵⁷，這種歷史因素導致在災區的重建工作中，許多規劃及建築團隊都進駐災區，也體認到許多工作項目屬於區域性、共同的問題，有整合的迫切需要，但是仍然無法透過建築及規劃團隊進行整合。

⁵⁶ 在這方面，淡江建築系有比較不同的表現。淡江建築系所在1997年遠見雜誌對於大學的評分中，位居第一名，理由是「課程的取向強調社會參與與關懷」。

⁵⁷ 專業者都市改革組織曾經意識到這個問題的嚴重性，而在1992年試圖整合六校「社區建築」的共同課程。

3.3 從民粹走向草根

民粹與草根的分野，在於我們是否能夠創造出新的政治組織，進而產生新的政治權力，或者是相信甚至更進一步依附傳統的權力及分配體系。一則新聞有趣地呈顯出兩種重建模式之間的對立：

「前文建會主委，現文化環境基金會董事陳其南建議（中寮）鄉長，未來重建工作應採由下至上的社區總體營造模式，摒除中央指導的陳舊模式，鄉長應在此過程中扮演積極角色。鄉長吳朝豐則認為，如果沒有由中央主導，怎麼會有經費來源？...陳其南則表示，政府不可能在私人房屋興建上有太多的補助，但如果社區能凝結共識，反而可以爭取更多的經費。吳朝豐表示，中寮鄉是南投最窮的一鄉，連省道都沒有經過。農業又不斷敗落，當民眾就只能蓋鐵皮屋，如果政府不負擔部分經費，民眾為什麼要配合統一指揮？中寮村長曾如盟也表示，中寮人真的很窮，除非政府承諾只要同意興建就可取得貸款，或者由政府統一興建讓居民逐年償還，否則在這麼貧窮的時地談什麼總體營造都沒有用」⁵⁸。

如上面的例子，在災後，我們看到由緊急命令所支撐出來的空間以及因為地方提不出遠景，災民急於復建的壓力，許多鄉鎮公所的首長，面臨要走路途長遠的草根營造，或是延續傳統地方政治向上爭取經費的民粹侍從的作法。而在這種歷史縫隙中，社區行動者最重要的是，是協助居民建立一個沒有政治及派系介入的社區組織，成為社區培力的一個單位。災後，社區原有的社會組織災後已無法應付新的局勢，唯有倚靠具有靈活性、特定行動意識的社區組織，才能公正客觀地整合政府、專業團隊及社區資源，並能提供居民一個無障礙的參與機會。並且經由個別社區特殊的重建課題、擬定空間營造策略，並對集社區的體記憶進行討論，發展未來社區願景⁵⁹。

這個社區組織的出現，同時也能夠幫助居民脫離「受助」的過程，而進入「賦權」（empowerment）的階段。例如也有研究者觀察到民間非營利團體與專業團體「協助」居民及村民的態度，初期仍停留在「施捨」、「做功德」、「認養」、「愛心」等，而強調應該回歸社會福利、社會救濟、社會服務、公平社會、有效率分配、需求辨識等原則（關華山，1999）。

⁵⁸ 台灣日報，民國88年11月4日，黑體部分為作者所加。

⁵⁹ 例如台中雙崎地區原住民部落重建委員會，提出部落的重建遠景及途徑：1.透過災後失業問題的解決，促進原鄉的產業發展，2.透過災後部落的重建，促進原住民地區做為台灣人文生態保育核心的規劃，並結合勞動和土地的議題。

3.4 從個別社區營造跨向地域經營

社區總體營造在過去的十年中，主要是採取一種工作人員回鄉或下鄉的就地作戰的模式。在這種模式中，當地的環境分析、歷史整理、議題提出、活動舉辦、地方動員為主要的工作內容。在十年來，透過許多官方研討或工作人員彼此的經驗交流，這部份工作經驗的累積與擴散已有一定的成果。加上地震之後，國家投入重建的資源分配體系已經改變⁶⁰，有助於社區工作者進入災區工作。然而，最大的挑戰來自於，如何從個別的社區內部脈絡，以及個別社區工作者所發展出來的交流與學習模式，再往上進一層，成為「區域性的工作網絡」。關鍵在於非「地方性問題」而是「區域性問題」的掌握。整個區域人口老化、外流、產業轉型不易的問題若不能解決，恐怕社區營造不僅難以總體考量、更難永續經營，成果很容易流失。例如，從整個國土規劃的角度而言，中部區域在整個國土分工中一直是扮演農業、觀光的角色，受災後，原有倚賴的自然條件不僅因為受創，使人民的性命仍有潛在的威脅⁶¹，需要許久才能復原。在南北仍然快速發展的狀況中，中部區域的復原若不能掌握一個更有利的條件，將會造成國土內進一步城鄉差距的擴大。

另外一個問題，關係到地方派系以及長久以來的「黑金」的政治結構。以往社區總體營造因為規模小，牽涉到相關經費不多，與地方派系或黑道會遭遇的狀況通常是在社區動員，反對地方不當開發的事件。如今在地震之後的重建工程中，牽涉到實質空間營造的各個層面，新的地方願景的提出又關係著不同主體未來的長遠利益。社區工作者在這裡角色的轉變更為迫切。以往以文化認同為主軸的方向，如今在地方治理、甚至區域治理的新局勢下，「面對權力」，成為真實的問題，而這正是我們在下一個歷史階段要面臨的最大挑戰。

⁶⁰ 例如文建會原有的美化傳統地方空間的補助案所提供的小額經費，幾年來一直是地方總體營造團隊工作的主要經費來源。地震之後已轉向補助災區的社區總體營造案。

⁶¹ 例如在中部災區，現在最擔心的是明年雨季將帶來的土石流問題。

參考文獻

- 李遠哲，
1998，〈社區營造政策綱領——序言〉，《空間雜誌》，1997，1210，第100期。
- 林正修，
1997，〈進步規劃的弔詭與公共性的重建——台北永康社區的個案經驗〉，1997年4月19日。社區重建與國土營造研討會，主辦單位：宜蘭縣立文化中心。
- 江丙坤，
1999，〈災後重建政策與社區營造〉，《社區總體營造總體檢專案諮詢會議》，民國88年11月24日~25日，監察院。
- 陳其南、陳瑞樺，
1997，〈台灣社區營造運動之回顧〉。
- 陳其南，
1999，〈社區營造的理想與現實〉，聯合報，民國88年11月23日。
- 夏鑄九，
1999，〈市民參與和地方自主性：台灣的社區營造〉。Participation and Local Autonomy: Empowering Communities in Taiwan. 英文原文發表於第二屆亞太參與式社區設計會議 (The Second Annual Pacific Rim Participatory Community Design Conference)，埼玉縣 (Saitama)，東京，23-29 June 1999。
- 陳板，
1999，〈台灣日報，邵族文化自治園區的夢想〉，民國88年10月22日，台灣日報，第31版。
- 夏鑄九、成露茜、楊友仁，
1999，〈亞洲經濟危機，國家政策與都市社會運動：台灣之版本〉，亞太區域及城際網絡研究團隊台北小組論文，英文摘要版本於1999年9月1至4日在日本大阪會議中發表。
- 黃麗玲，
1995，〈新國家建構中社區角色的轉變——社區共同體的論述分析〉，台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 楊宗墨，
1999，〈從社區意識尋找重建之路〉，《中央月刊》，民國88年11月。

關華山，

1999，〈專業團體在災後重建中的社區營造實踐〉，《社區總體營造總體檢專案諮詢會議》，民國88年11月24日--25日，監察院。

顧忠華，

1999，〈公民結社的結構變遷--以台灣非營利組織的發展為例〉，《台灣社會研究季刊》，第三十六期。

Castells, Manuel,

1997, *The Power of Identity*, Oxford: Blackwell.

Sandercock, Leonie,

1997, "The Planner Tamed: Preparing planners for the twenty first century", *Australian Planner*, Vol 34, No2, 1997.

Sassen, Saskia,

1997, "Cities in the Global Economy", *International Journal of Urban Sciences*, 1(1), 1997, 11-31。

城市與設計學報
第九/十期1999年9月
Cities and Design
No. 9/10, September, 1999

市民參與和地方自主性： 台灣的社區營造*

夏鑄九**

Participation and Local Autonomy: Empowering Communities in Taiwan*

by
Hsia, Chu-joe**

關鍵詞：社區參與、社區賦權、社區意識、地方政府／地域國家、市民社會

Keywords: community participation, community empowerment, community consciousness, local government/local state, civil society

* 收件日期：1999年9月1日；通過日期：2000年8月4日。

Received: September, 1, 1999; in revised form: August, 4, 2000.

英文原文曾於1999年6月23至29日發表於第二屆亞太參與式社區設計會議（The Second Annual Pacific Rim Participatory Community Design Conference），埼玉縣（Saitama），東京。

** 國立台灣大學建築與城鄉研究所教授，Tel: 886-2-2362-0076 ext. 103; Fax: 886-2-2363-1426; e-mail: hchujoe@ccms.ntu.edu.tw。

摘要

本論文由地方政府／地域國家自主性的一個基本的理論角度發問：地方政府做為一種結構性元素，是國家為遂行對社會的控制所創造的更多的制度性空間。然而，地方政府也是社會運動的力量所最容易穿透的政府。其次，本文採納了對地方政府的一種分析假說，它包括了地方權力集團，地方領導權階級、與地方顯要等概念。這些概念與假說有實踐的意涵。然後，作者再針對地方社會的自主性和社區參與的一些看法提出闡述，強調由自在的社區向自為的社區轉化過程中，社區意識的重要作用。此外，本文指出面對全球-資訊化城市浮現的新時勢，社區參與式設計是新都市政治的關鍵。最後，做為一個有機的規劃師與設計師，作者強調這裡也是社會與空間轉化的隙縫。

Abstract

This paper begins with a fundamental theoretical question on the autonomous local government/state: Local governments are a structural component creating additional institutional space for state control. However, it is easier for local governments to be penetrated by social movements. Second, an analytical hypothesis of local government is adopted, which includes such concepts as local power blocs, local hegemonic classes, and local notables. Both concepts have significance of practice. Then, several key ideas on participation in and the autonomy of local society are elaborated upon. Additionally, to face the new conjuncture of the emerging global-informational cities, community participatory design is now crucial to new urban politics. Finally, as an organic planner-designer, I emphasize that there are also enclaves for social and spatial transformation.

1. 對於地方自主性 (local autonomy) 的發問： 地方政府的自主性

地方政府是什麼？地方政府／地域國家 (local government/local state) 是國家機器的一部份，它與地方社會有複雜關係。首先，在制度的層次，地方政府是最為一般人民在日常生活中所經驗到的政府。其次，地方政府是國家要控制在空間上開闢的，社會上異質的領土，所分化出來最低層級的政府。

所以，這裡有一個根本的理論問題就是國家的中央與地方關係：一方面，地方政府做為一種結構性元素，是國家為遂行對社會的控制所創造的更多的制度性空間。然而在另一方面，地方政府也是社會運動的力量所最容易穿透的政府。這就是地方自主性問題的雙面之刃。

若對國家與社會階級間的複雜關係加以釐清，安東尼·葛蘭西 (Antonio Gramsci) 的理論概念頗有助益。葛蘭西認為：國家是一個歷史集團 (historical bloc) 的形構，它以不同階級、階級的片斷與領導權階級 (hegemonic class) 的權力集團 (power bloc) 來建構其自身。由這個理論角度，曼威·柯司特 (Manuel Castells) 曾經進一步研擬了一個對地方政府的分析性假說：按照國家機器的層級，以及，按照區域與城市，權力集團的內部結構是領域性分化的。此外，在地方權力集團 (local power bloc) 與地方領導權階級 (local hegemonic class) 的這個建構過程中，地方顯要 (local notables) (政治捐客或地方領袖) 正是在地方社會與國族國家之間扮演中間媒介的角色。

2. 對實踐的意義

地方自主性的理論問題與對地方政府的分析性假說提供了規劃與設計者實踐的政治意涵。地域性國家社會地與歷史地結構為地方的權力集團，然而，地方的社會運動也有可能奪得地方政府，或地域國家的主導權。這也就是說，地方政府變成地方領導權與在地方的市民社會層次，反領導權的社會力量之間關鍵的戰場。當然，這與“進步”與否並不必然相關，它視取得地方層級的領導權的社會力量屬性而定。

3. 社區參與和地方社會的自主性

一般而言，都市社會運動與反領導權的鬥爭創造了社區參與的可能性。特別是在開發中國家，幾乎不可能由中央集權的管理來處理快速成長的都會區種種盤根錯節都市問題。此外，都市危機將進一步弱化了開發中國家本來就脆弱的國家正當性。這也就是社區參與必須在現存的歷史條件下，在形式民主與武裝革命之間，為都市改革創造第三條道路的理由。

社會參與要求政策決策過程的透明性，所以開啓了一個社會中不同的社會階級與權力較弱勢之團體，在政治過程中影響決策的制度性過程。這也就是說，社區參與提供了一種機會，創造了新的方式來鬆動既存的社會關係（參考圖1）。

然而，草根組織似乎要去找一個辦法來維持它們與國家體制之間的自主性。這是地方市民社會自主性的條件之一。否則，對曼威·柯司特（Manuel Castells）或伊漢·塔卡利（Ilhan Tekeli）所稱的，開發中國家的“沒有市民的城市”而言，由象徵政治與媒體政治所創造的民粹主義政治明星會攫取民主化的果實。一個組織完善的社會運動在對抗民粹民主方面有許多困難待一一克服。換句話說，民粹主義的國家可以由浮現中的市民社會的力量，與市民城市的都市戰壕進行抵抗。這就是開發中國家快速成長城市中，社區設計，或者說社區營造的真正歷史角色。

此處，社區參與在地域國家與社會運動間扮演了一個角色。社區參與在體制之內又在體制之外作用。為什麼？都市社會運動的目標是都市改革，然而，它們卻不會參與在國家機器的體制之中。這就是草根民主。社區參與的機制可能經由民主的過程逐步釋放機器的力量，轉化了國家。這也就是經由社區賦權的過程營造了社區（參考圖1）。

在台灣，這個過程在過去十年中得到了一定程度的發展，不論是在鄉村地區還是都市地區，不論是老社區（顏亮一與林素春，1998；張琦凰，1998）還是房地產開發的新社區（魏郁祥，1999）均然。在日常的都市生活中的都市問題與危機是社區動員的必要元素。有些社區短期的挫折也不表示長期必然失敗。學習能力與集體經驗創造了批判性的地方智慧（critical local wisdom）或文化氛圍之空間，它們在這次東京世田谷的會議中引起了討論。進一步，這種地方文化的氛圍並不只是一種限制了人們可能性的結構性條件而已，而且是積極主動的人類作用者豐富的土壤。它可以被視為一種“異質地方”（heterotopia）的批判性空間（Hsia, 1998b），或者是加諸在麥可·史都伯（Michael Storper）對非交易性相互依賴（untraded interdependency），地方常規（local convention）



1. 國家與社會間的新歷史關係（new historical relationship between the state and the society）
2. 經由社區參與的都市改革——既在體制內又在體制外（Urban reform through community participation-- both inside and outside the institution）

圖 1

或反省（reflection），這類有見地的概念之上（Storper, 1995, 1997, 1998）。無論如何，社區意識是被建構的，它是一個市民社會浮現的條件之一。這是一種政治過程，將人們由一種自在的社區（community in itself）轉化為一種自為的社區（community for itself），以及，這是一種歷史過程，它以草根的社區重構了社區之意義。這也是經由社區賦權重新定義社區的過程（參考圖2）。



圖 2

至少就台灣的個案言，在國家之政治權力結構再結構的歷史時勢中，中央政府與地方政府都曾以不同的政策名稱提出社區營造與社區賦權的計劃，試圖正當化國家（黃麗玲，1995；夏鑄九，1998a）。例如在1990年代初行政院文建會曾經發動一個特殊的文化政策，社區總體營造（它的名稱有幾種不同的英文翻譯；像“Community Renaissance”，“Community Empowerment”，或是直譯為“Community Building”等）。後來一些其他的中央政府部會也推出類似的政策，像環保署、經濟部商業司、內政部營建署等。在地方政府的例子中，台北市政府都市發展局所主導的地區環境改造案，以及，在文建會社區總體營造政策方向下的宜蘭縣、新竹縣、市、高雄縣、連江縣（福建省的馬祖列島）…等，都有積極的作為。甚至可以說，在國家再結構過程中浮現了一種新的領導權，這就是台灣認同的建構。這是地域認同與國族國家認同之複雜併存，在國族國家與市民社會之間也存在了一定的張力。這是台灣的特殊性，也是浮現中的市民社會的地方自主性之挑戰之一，即，在民粹民主與草根民主之間的微妙差異所在。

簡言之，經由社區參與的機制，地方與都市社會運動有可能改變都市政策，以及，轉化國家。最後，地方社會變得成熟。這是曼威·柯司特（Manuel Castells）所謂的，在草根社區參與基礎上國家與社會間的一種新歷史關係之建構（Castells, 1983: 318）。

4. 全球—資訊化城市浮現的新時勢： 在新都市政治中的社區參與

面對資訊化社會浮現之新挑戰，全球經濟與不均等發展，包括了日漸顯著的兩極化與社會張力同台並存。一方面，全球鉅形城市（megacities）如全球網絡的節點般作用，做為資本跨國流動之地標。城市-區域（city-region）按照新工業空間的網絡進行再結構。另一方面，地域上不相連與片斷化的城市與階級、性別、性傾向、族群、環境、甚至是宗教議題相糾結，表現為認同的社會運動（Castells, 1996, 1997; Borja and Castells, 1997; Hsia, 1998b）。

超過先進工業國的制度性分工，過去地方政府經常扮演再生產領域中的角色，以集體消費之形式提供勞動力再生產領域所需的都市與社會服務。現在，城市-區域治理體系更強烈地關係著城市-區域在全球經濟競爭中再工業化的機會。

然而，資本主義全球再結構已經在現存的中央-地方權力集團中創造了裂縫。一個政治上更開放的、分權的、透明的、與更有反應的全球城市-區域（global city-region），真正地挑戰著常規性的國家政治。中央政府日漸不能應付複雜與變動的都市問題，而地方政府處理這些問題的制度性資源又很有限，尤其在開發中國家尤為拮据。然而，草根社區給予地方政府壓力確是持續性的。所以，政府角色必須轉變。北義大利地方與區域政府在城市-區域治理（city-region governance）制度改革上的成功，一方面給予我們啟發與想像未來地域自主性的可能的空間，另一方面，也使我們更清楚理解到台灣，或亞洲國族國家改革的歷史限制與困難（Cheng and Hsia, 1999）。傅約翰（John Friedmann）稱這種亞太國家政治轉化的新趨勢為市民社會的新政治（Friedmann, 1997a, 1997b; Friedmann and Douglass, 1998）。

此外，全球經濟已經經由跨國的勞工移民增加了全球城市-區域的族群與文化豐富性。社會結構日增的豐富性與其社會動力，要求這些城市-區域能提出新的多元（重）文化之地方政策。

所以，像新政治中的階級、婦女、男女同性戀、以及少數民族…等所涉的社區運動與非營利組織／非政府組織言，社區參與有歷史性的關鍵作用。

5. 結論

規劃做為一種過程，它超過了做為決策過程經理的一種技術，也超過了以文化與論述之符碼營造對未來的視野、願景與憧憬，規劃過程最關鍵的特質在於一種政治過程。任何規劃構思上的奇想，以及都市設計提出的遠景都必須經由規劃過程落實執行，以及，與社會結構性的改變互動。這就是為什麼對地方政府／地域國家與地方社會的分析能力有舉足輕重的關鍵作用。在對地方政治分析性知識的基礎上，磋商過程的協議能力比較能夠有效地發揮。舉例而言，在台灣，社區設計在過去十年之中並不只是對草根社區賦權，而且在都市意義（urban meaning）的歷史層次上賦予了台灣城市“市民城市”的意義，對抗官僚城市與投機城市。前者，官僚城市，代表了一直到1990年主導台灣城市的威權國家領導階級的權力與支配性價值。而後者，投機城市，則代表了1970年之後，貫穿台灣城市與社會的特殊經濟模型所需的，發展性（發展掛帥）國家親發展的領導權價值。所以，社區設計做為社區動員，正為浮現中的市民社會之地方自主性創造了抵抗空間，對抗國族國家的中央集權式管理。這也就是說，在台灣政治民主化的過程中，市民城市像抵抗的戰壕一般作用著，與歷史地建構起來的發展性國家的領導權與權力集團進行鬥爭。

更有甚者，規劃過程可以不只是在既定的地方權力關係中磋商、討價還價與協議（negotiation and bargaining），規劃師必須超過僅是權力交換過程中的權力掮客角色（就如同股票掮客一般）。規劃並不是個全然中立的過程，這裡有某種折衝（maneuver）的空間。所有折衝、動員與策動的規劃過程都是政治的。要穿透地方政府／地域國家與改變既定地域中的權力關係，規劃師與設計師必須像社區的組織者與草根的動員者一般工作。考量地方政府與地方社會的自主性，我提出轉化隙縫（enclaves of transformation）之營造——不論它是政治的，空間的，還是象徵的。當然，轉化的隙縫必須進一步做為資訊化社會中抵抗的網絡（network of resistance）與草根團體的網絡（network of grassroots associations）。事實上，全球化是資本的全球化。當國族國家弱化時，它的相對體，市民社會，其實也隨之動搖。市民社會不是一個去歷史與去政治的人類未來，也不是我們滅頂前的稻草。地方自主性的建構是要抵抗並翻轉全球資本主義體系，而不是回到中世紀的歐洲或是十四世紀的義大利城市。我們都還在摸索已經來臨全球資訊化資本主義的矛盾，尋找抵抗基地的過程之中。而社區參與式設計提供的也是一種過程，它與草根人民結伴而行，一同改變空間，以及，改變社會。

參考文獻

- 張琦鳳，
1997，〈空間、社會與規劃專業設計者：對三芝鄉有恆社區總體營造個案的討論〉，《城市與設計》，第二／三期，頁241-253。
- 黃麗玲，
1996，《新國家建構與社區角色之轉變：生命共同體論述之分析》，台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 顏亮一，林素春，
1997，〈社區營建在三芝：建立鄉村社會的另類公共空間〉，《城市與設計》，第二／三期，頁203-240。
- 魏郁祥，
1999，《新興社區‘社區意識’之認同建構過程：龍潭百年大鎮的個案》，台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- Borja, Jordi and Manuel Castells,
1997, *Local and Global: Management of Cities in the Information Age*, London: Earthscan.
- Castells, Manuel,
1981a, "Local Government, Urban Crisis and Political Change", in Zeitlin, M., eds. *Political Power and Social Theory: A Research Annual*, Vol.2, Greenwich, CT: Jai Press, pp.1-19.
1981b, *Community Participation, Planning and the State in the Metropolitan Areas of Developing Countries*, Berkeley: University of California, Institute of Urban and Regional Development.
1983c, *The City and the Grassroots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*, Berkeley and Los Angeles: University of California Berkeley Press.
1996d, *The Rise of the Network Society*, Oxford: Blackwell.
1997e, *The Power of Identity*, Oxford: Blackwell.
- Cheng, Lucie and Chu-joe Hsia,
1999, "Exploring Territorial Governance and Transterritorial Society: Alternative Visions of 21st Century Taiwan" in John Friedmann (ed.), *Urban and Regional Governance in the*

- Asia-Pacific*, Vancouver: Institute of Asian Research, University of British Columbia, pp.101-114.
- Clark, Gordon and Michael Dear,
1984, *State Apparatus: Structure and Language of Legitimacy*, Boston: Allen and Unwin.
- Dear, Michael,
1994, "Local State", in Johnston, Ron, and Derek Gregory, David Smith eds. *The Dictionary of Human Geography*, Third Edition, London: Oxford: Basil Blackwell, pp.334-5.
- Friedmann, John,
1997a, An Approach to Research on the Territorial Governance of Urban-Regions in the Asia-Pacific Realm, note for "Asian-Pacific Intercity Network Project".
1997b, "World City Futures: The Role of Urban and Regional Policies in the Asia Pacific Region", Occasional Paper 56, Chinese University of Hong Kong.
- Friedmann, John and Mike Douglass, eds.,
1998, *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, Chichester: John Wiley and Sons.
- Hsia, Chu-joe,
1998a, "Theorizing Community Participatory Design in Developing Country: The Historical Meaning of Democratic Design in Taiwan, paper for The First Annual Pacific Rim Participatory Community Design Conference, Department of Landscape Architecture and Environmental Planning, University of California, Berkeley, 20-23 May 1998.
1998b, "From Metropolis to Cosmopolis: Theorizing the Cultural Form of Spaces for Global-Informational Cities", in International Symposium on the "Culture of Metropolis in Macau", The Institute Cultural de Macau, Macau, 14-18 Sept. 1998.
- Putnam, Robert,
1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Storper, Michael,
1995a, "The Resurgence of Regional Economics, Ten Years Later", *European Urban and Regional Studies*, Vol.2, No.3, pp.191-221.
1997b, *The Regional World*, New York: Guilford Press.
1998c, "Convention and the Genesis of Institutions", Version of April 7, paper initially

- prepared for the Seminario Internacional, Institucoes e Desenvolvimento Economico: A Reforma do Estado, 12-14 November 1997.
- Tekeli, Ilhan,
1994, "The Patron-client Relationship: Land-rent Economy and the Experience of 'Urbanization Without Citizens'", in Susan Neary, Martin Symes, and Frank Brown eds. *The Urban Experience: A People-Environment Perspective*, London: E & FN Spon, pp.9-18.