

國立台灣大學政治學系  
政府與公共事務碩士在職專班碩士論文

指導教授：蕭全政教授

社區總體營造政策的政治經濟分析，  
**1965-2005**



研究生：方瓊瑤 撰

中華民國 95 年 1 月

# 謝 辭

重回校園，一直將之定位為宿命。從小母親曾找人算命，並經常提起：「你有讀書命，也有做官的命」。在大學畢業後，雖曾留校當任助教，卻未有再就學的念頭，爾後進入公職則栽入忙碌的公務生涯，隨著經歷的增進與各種機緣，倒也逐漸的實現後者的預言。但對於「讀書」這句話，卻僅止偶爾一忽兒的飄過腦海，未曾認真的思索。直至2002年初春的某個早上，在煩躁的公事堆中，猛然出現台大政治系在職專班的招生簡章，隨手一翻，即被「政府與公共事務專班」的主題吸引，課程內容又與當時刻正思索的「如何將國家數位文化資產轉化為民間文化產業利基」有關。於是鼓起勇氣，在近「知天命」的年歲重拾學生身分。

求學期間，無時不沉浸在系上精心遴聘名師們的浩瀚學問與深邃哲理之中。無論是以往認知有限的國際關係、或是最有興趣的政府與企業，都以放空的心境，吸取箇中的精髓。這個歷程，雖僅是短短二、三年，所學所知卻遠超過過往數十年散漫的閒讀。而跟隨蕭全政教授撰寫論文期間，蕭老師常以波浪推進比喻政經變遷的脈絡與因果關係，並以0與1之間存在無限的可能，開導對現象的評斷不必然只有對或錯兩種選擇，其中還可創造更多的結果，無形中紓解許多雜亂的思緒也開拓了論述的空間。趙永茂教授與葉毓蘭教授在大綱與論文口試當中，細心的指出論文不足之處並提供甚多精闢的意見，以及蘇彩足教授無時的關心與鼓勵，均是論文得以順利完成的關鍵。

論文撰寫，經歷相當漫長的困惑與撞牆期，也面臨許多低潮，但在家人與朋友的扶持下也安然的渡過。由於父母親細膩的關護、外子包容無怨的體諒、最可愛女兒思涵貼心的當書童，以及身邊好友們隨時的關心、鼓勵與協助，才有勇氣與毅力再度的求學問並完成學位。能完成夙願，為人生一大快事。謹此 獻給最敬愛的師長與最摯愛的家人與親友！

方瓊瑤 謹誌 2006年元月

## 國立台灣大學九十四學年度第一學期碩士學位論文提要

論文題目：社區總體營造政策的政治經濟分析，1965-2000 論文頁數：183 頁

所 組 別：政治學系研究所 政府與公共事務組（學號：P91322017）

研 究 生：方瓊瑤 指導教授：蕭全政教授

### 論文提要內容：

文化政策向來為政經社會發展中的一環，文化、社會、政治與經濟的展現有其因果關係。社區總體營造政策作為一個國家機關的重要文化政策，必然存在政治權力的運作、經濟結構的轉化，以及民間社會自發性能力等彼此競合的議題。本文擬分三個時點從台灣內外政經環境對國家機關與民間社會關係的互動與影響，檢視政經社會變遷過程中台灣社會力形成的背景與發展脈絡，以及檢討充滿社運精神的社區總體營造政策在台灣各地競相實踐十年間，對形塑社區意識與民間社會力量的影響。

第二章探討 1965 年到 1986 年間，國內外政治經濟與社會結構對社區發展與社會運動的影響，進而分析國家機關與民間社會關係變遷的過程與特質。第三章主要在探討 1987 年到 1999 年文建會提出社區總體營造計畫的政經背景，及社造策略的特質。首先討論社造與台灣社會力和自主風潮型塑的進程，如何建立社區意識與生命共同體意識；其次將研究先進國家在 80 年代中期，將文化策略方向轉變對於都市經濟和實質環境再生所具備潛在貢獻的經驗，以探究社區產業對都市經濟的衍生效益和地方發展的助益。第四章，則分析 2000 年陳水扁政府成立至今，政府為何仍大力支持社區營造計畫，以及游謝兩位閣揆所提出的新故鄉運動、六星計畫對國家機關與民間社會發展的意涵與影響，最後以社造條例立法的實質意涵，探討社造的政治經濟與社會意義以及影響。

社區總體營造政策的轉型和策略的在地化、作為的激化和自主化，顯然不可迴避台灣政治和經濟環境的改變。台灣長期以來，政府介入性操作社會議題的現象是可以觀察到的，而資源的分配不公或爭論，也是一直隱沒於政策的快速流動中。以政策引導發展、以權力決定分配、以經濟論斷成效的模式，似乎已經是台灣政策和地方發展的表徵，當然社造政策也是受到相對應的支配作用。本研究階段性的分析國家機關與民間社會和社造政策的關係，並嘗試發現文化政策和政治、經濟、社會環境的脈動，希冀找到潛藏的問題和過程中的組織變化和觀念轉變之關鍵。最終目的（第五章）在於提出社區總體營造的政策意涵，內涵的轉變，以及對國家機關與民間社會結構和國家建設的實質意義，並據以提出對於政府未來執行或擬定相關政策時，應有的思維和可有的作為。

關鍵字：社區發展、社區總體營造、文化產業、地方文化館

## ABSTRACT

### **The Political Economy of Community Empowerment , 1965-2005**

by

FANG, CHIUNG-YAO

January 2005

ADVISOR(S): Dr. SHIAU, CHYUAN-JENQ

DEPARTMENT: POLITICAL SCIENCE

MAJOR : GOVERNMENT AND PUBLIC AFFAIRS

DEGREE: MASTER OF ARTS

#### **Summary content of the thesis :**

Cultural policy has as much relevance to a country's overall social, political, and economical development as culture is part and parcel of its fabrics of society, politics and economy. Therefore, in implementing community empowerments as an important part of the official cultural policy, one should not overlook the relationships of conflict and coordination that may exist between such diverse factors as the operation of government power, transformation of economic structure, and spontaneous developments of a civil society. The present thesis proposes to examine these relationships against the background of interactions between the government and the civil society in Taiwan at three various stages of its recent history. My approach will focus on the formation of social power, seeing it as arising from changes in the relationships described above. As a result of this study, it will be possible to give a fair review of Taiwanese policies in building community empowerments, to the effect of determining how its motivations of social change and renewal have helped to create the consensus and power base for a civil society.

Key words : community empowerment, community development, cultural industries,  
community cultural museums

# 目 錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 文獻檢討	6
第三節 研究架構	13
第四節 章節安排	22
第二章 「一個中國」原則下的社區發展，1965 - 1986	27
第一節 威權體制下的國家機關與民間社會關係	27
第二節 戰後聯合國的社區發展運動	38
第三節 冷戰時期的社區發展工作	41
第三章 台灣主體意識建構下的社區營造，1987 - 1999	45
第一節 威權轉型中的國家機關與民間社會關係	45
第二節 日本造町運動	60
第三節 社區總體營造	72
第四節 文化產業	91
第四章 新國家建構下的社區總體營造，2000 - 2005	109
第一節 政權移轉後的國家機關與民間社會關係	109
第二節 921 重建再造社區營造的新契機	122
第三節 新故鄉社區營造	128
第四節 健康六星計畫	135
第五節 社區營造條例	142
第五章 結論與政策建議	149
第一節 結論	149

第二節 政策建議	153
附錄	159
參考書目	167



# 表圖目次

表一 日本地方政府文化政策、文化振興方針及文化整體發展計畫、 文化產業振興計畫對照表	68
表二 國家機關 1994 至 1999 年社區營造相關計畫彙整表	83
表三 2002-2004 年新故鄉社區營造計畫一覽表	130
表四 六星計畫各部會施政計畫彙整表	136
圖一 健康社區六星計畫推動架構圖	139
圖二 六星計畫社區自主提案示意圖	140



# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

政府的文化政策，除單純的影響藝文生態與發展外，已關係到公民社會的實踐與國家認同的議題。1987年以前在台灣戒嚴時期，文化建設以具政治意涵的「復興中華文化」為目標；當時的文化政策，顯然是企圖透過各種政策和文化策略，深化「大中華意識」和建構「中原文化」的文化版圖。而台灣曾歷經荷據、明鄭、清領、日治等多次移民、殖民的文化衝擊與累積，雖政府的文化政策以中原文化意識為主體，本土文化相對受到漠視，但民間社會底層卻蘊含著地方意識反彈的能量。當然，這股潛伏於中原霸權文化底下的台灣本土文化意識，在政治解嚴後，迅即風起雲湧，本土文化意識抬頭，並形塑成為支撐國家主體建構與社會發展的重要力量。

1980年代末至1990年代初期的台灣社會，一方面正值西方資本主義文化的衝擊，一方面因為新國家的建構過程，對台灣本土文化認同的重視，使得地方文化尋根的熱潮和民間組織的活力提升，地方文化自主意識逐漸浮現，台灣的文化發展於是步入一個較為貼近普羅大眾生活的階段。在這本土意識抬頭的新社會氛圍，以及地方熱心人士極力的倡導下，台灣許多地區紛紛成立基金會與文史工作室，帶動本土文化與歷史的研究熱潮，且蔚為風氣，終至形成一股莫之能禦的本土化運動。1994年起，國家機關開始強調地方文化的重要性，鼓勵地方釋出文化資源，並呼籲民眾積極參與公共事務，希冀建構一個地方文化的發展環境與認同意識。譬如，當時的文建會改變長久以來由上而下的「全國文藝季」活動辦理方式，不再由中央組隊下鄉巡迴演出，而是鼓勵各縣市尋找當地的共同記憶與文化特色，結合在地團隊，創造「人親、土親、文化親」人文地產景融為一體的文化氛圍。自此，在地的文化資源的探尋、草根性活動與生活空間的興辦，即成為文化建設的重要政策。

同時，文建會又呼應前總統李登輝的「生命共同體」概念，提出「社區總體營造」政策，推動一系列整合社區文化資源、凝聚社區發展意識的計畫，希冀透過社區意識、公民意識的養成，建立個人與社會，社會與國家的關係，重建快速政經變遷的社會秩序。顯然「社區總體營造」這個想法，不論在名稱上或是做法上，已迥異於以往的「社區發展」工作，雖其發想自日本的「造町」運動，並效法日本空間改造和地方振興的做法，以社區參與為主要的精神。但就政策形成的背景而言，又不可否認這個由中央政策大力支持的作為，無法擺脫當時國民黨政府面臨解嚴後政權逐漸走向本土化，極需台灣居民的支持，與極需反制過去大中國化的意識形態的力量有關。「生命共同體」的呼籲，可謂是李登輝先生後期強調的新台灣人論述的起點。換言之，社區總體營造政策的提出，不但肩負國家重要文化策略的任務，也深刻隱含著「民主鞏固」、「國家主體性形塑」的政治意涵。

1994年是一個本土文化認同和社會意識再結構的重要時點，國家有計畫的投入地方文化建設，如充實鄉鎮展演設施計畫、傳統空間再利用、加強地方文化藝術活動等計畫，擾動了過去平靜與冷漠的社區生活方式。全國各地從中央到地方、從縣市到鄉鎮、從村里到社區，紛紛的展開社區再造的工作，地方沉寂多時的常民文化逐漸被發掘與重視，本土意識也逐漸的抬頭。台灣的國家機關與民間社會開始有了分工，中央的文化政策、地方的文化發展，與社區的公共領域，也因此第一次有機會串聯與謀合。「地方」和「文化」在台灣這個場域有了新的交織，透過草根文化活動的參與、在地歷史的探索、地方文化的產業化，使得地方開始重新尋找自己的「命名」，建立地方意識，而文化價值的詮釋則成為地方發展的重要資產與方向。這種從地方開啓的行動，在九〇年代的台灣，興起了新一波的社會運動風潮，特別是解嚴前後，台灣社會的地方意識和自主力，更是出現明顯而劇烈的差異。社區意識、地方意識隨著地方公共議題的發掘到意識的凝聚，是一個漫長的溝通、協調的經歷與過程。對參與社造工作者而言，社造工作是一種

終身學習的場域，透過社區事務的參與實踐過程，社造政策投射到參與者身上的，已轉化成爲一種公民權利與義務的展現。簡言之，由於社區總體營造政策的提出與實施，促使社區居民開始主動的學習如何「當社區的主人」，以及如何扮演好一個社區主人的身分；以之引申擴充，社會上的公民應已開始學習如何「當社會的主人」，以及如何扮演好一個「公民」的角色。國家機關、民間社會與公民社會的角色與權利義務可望漸漸的釐清，彼此的關係體系雛型已可逐漸形構。

然而，當文化議題在政策地位上扶搖直上的同時，中央政府以大量的文化經費挹注在社區的軟硬體建設的計畫與操作模式，從正面來看，這樣的結果可以解釋爲，對於高度工業化後的社會，所產生的後現代社會中的文化關懷和本土意識，並且可以深化成爲地方自主力量；但是從策略的形成、預算的分配，和計畫的推動，卻可以觀察到中央全力干預的運作結果，使得社區成爲另一種權力與資源競技場域。此外，中央政府策略性的介入，特別是財政的長期誘導，促使社區總體營造的工作成爲地方政策上不得不爲的方向，卻也因爲財政上的惡性競爭的循環，以致於社區營造這個原本立基於民間自發、自主性的工作，逐漸淪落爲完全仰賴中央財政補助的境地。尤其當中央補助資源面臨僧多粥少，或補助短絀，或青黃不接等情事，無疑冷酷的宣告某一社區的社區營造工作即將面臨結束的命運。地方與社區在缺乏主動的、自主的經濟活力和永續經營能力的條件下，社區工作時起時滅，民間力量自然無法有效發揮，無法擺脫中央政策置入性指導的問題。國家機關與民間社會的關係陷入更複雜的糾葛。

在社區總體營造面臨無法自主與永續發展的瓶頸時，1999年921地震的災區重建，將社區總體營造工作帶入另一個階段，也就是形塑社區經濟共同體的可能。由於重建區社區總體營造計畫的制定和社造團隊的湧入，讓災區地方活力和經濟再現。過去強調社區文化、社區營造工作，必須迴避於資本主義和文化商品化的論述；而在災區百廢待興的重建過程，卻也突顯了居民獨立自主生存的重要性，因此不得不正視社區營造和經濟

如何形成良性互動的作用過程。台灣的社區總體營造政策，政府長期投入但成效有限的情況下，在特殊的機緣下自然而然的被要求轉化為與經濟結合的方向。事實證明，在重建區已成功的創造了向大地借力，以文化產業為重點，從生活中出發的經驗，如南投桃米社區或台灣工藝研究所輔導的中寮、上安、魚池等社區，在災區一片荒土中，披荆斬棘，從無到有開拓當地資源材料的利用與創作、活用的案例，顯示了社區總體營造對社會重建的另一個重要意義。社區總體營造立基於過去僅強調社會意識的凝聚、社區工作的參與、環境改造與品質的提升等層面，已擴張朝向以社區為主體並強調生產自主的永續經營方向發展。

陳水扁政府時代，行政院開始主導社區總體營造的計畫，並將社區營造方向推向另一個轉折。2000年政黨移轉後，陳水扁政府面臨內部分裂政府、鞏固權力、鞏固民主，以及國際上兩岸關係與國際支持等困境，如何將抽象的民意轉為權力，進而落實為政策，攸關著陳水扁政府政權的穩定（林佳龍，2000）。行政院延續著2000年總統大選期間，社區營造界公開表態支持陳水扁總統，以及游錫堃在宜蘭多年的社造經驗，陳水扁政府一上路後，即在2002年的「挑戰2008國家發展重點計畫」中，大力的將文建會的社造計畫擴大至其他部會，推動「新故鄉社區營造計畫」；2005年謝長廷就任行政院院長，又旋即重申「社區主義」的精神，提出行政院版的「健康社區六星計畫」。政府罕有一項政策如「社區總體營造」一般，推動已達十年，並且歷經多任的首長，即使政權已轉移，仍繼續執行甚至擴大到各部會全面推動，乃至提升到層級行政院主導。可見社造絕非僅是一個單純的文化政策，這個政策關係著本土意識的凝聚與認同，影響著國家機關與民間社會的關係與發展。

十年社區營造，對台灣社會而言，透過理念的推廣已加深居民對地方認同，同時也深化對本土文化的重視，而隨著地區意識的建立，社區的文化認同與活力逐漸展現，獨立自主建構地方特色的能力逐漸養成，公民社會的種苗也逐漸崛起；此外，在新故鄉社

區營造與六星計畫帶動下，行政院各部會全力的投入社造工作，社區環境改善、社區產業再生、社區健康扶持、社區治安維護、社區環保生態等各個領域的社區營造工作成爲各部會的重點業務。自此，社區總體營造計畫始成爲「總體營造」。90年代初，文建會提出社區總體營造政策時，雖名爲「總體」，但無「總體」之實，實施範圍仍僅狹限於文化藝術與歷史景觀等層面，直至「健康社區六星計畫」才開始有了較爲完整的構面，並明確的指出包含：「產業發展」、「社區治安」、「社福醫療」、「人文教育」、「環保生態」與「環境景觀」等六大面，且朝向資源整合的方向推動，始可稱爲「總體」營造。而內政部「社區營造條例（草案）」的提出，更是驅動一個公民社會得以在社區營造過程中生成與展現。經過社區公約或社區協定的制訂的社區，實踐了民主的真義，儼然成爲一個縮版的公民社會，社區總體營造政策對公民社會形塑的影響力將更加的深遠。

1980年以來的台灣社會，由於政經發展，促使民間的社會力和國家威權體制之間權力關係的解構和重組。不同的階級和團體透過社會運動，以集體壓力直接向威權國家體制挑戰，迫使長期主政的國民黨控制力鬆動而讓步，同時政治反動勢力則藉著這股發自民間社會的氣勢而挺進。「政治社會」裡執政黨和在野黨的權力關係，在十餘年間有了大幅度的轉變，社會力對台灣民主的打造、轉型和鞏固的各個階段都有不可抹煞的貢獻（蕭新煌，1999）。然而，這個社會力卻無法解決2004年面臨總統大選所帶來嚴峻的族群矛盾及國家認同爭議問題。我們不得不思索，國民所得高達15000美金，號稱經濟奇蹟的台灣，爲何仍停留在開發中國家，未能躍昇已開發中國的行列？經過民主化洗禮過的台灣社會，爲何一到選舉，國民即喪失理性，未能展現現代公民應有的態度？

究其因，主要乃在於國家整體的國力未能全面提升，以及現代國家的國家機關與民間的社會結構尚未成熟。就社會文明進程而言，台灣過去的建設著重於經濟與政治的改革，而伴隨政治與經濟急速發展與變遷的同時，社會的生活品質與環境未能同步成長，國民的價值觀未能增進，公民的素質未能養成，社會團結一致的力量未能展現，種種社

會與文化因素阻斷了國家再發展的機會。國家的國力與競爭力，除了政治與經濟領域外，其實更重要的是國民的社會能力與文化表現。爲了提昇國家的整體國力與競爭力，我們必須回到社會的最底層，從人民的生活素質與價值觀念的改善著手，從文化的角度重建社會的倫理，建立公民的能力，重塑國家機關與民間社會的體制，讓我們的民主可以再深化，經濟可以再發展。

穩固的公民社會是民主得以繼續深化的根基，以「多元公共領域」及「民主公民身份」做爲重建新公民社會的基礎，可以降低民族主義對於公民社會發展的影響，這是國家長治久安的不二法門，這些觀點也正是社區總體營造所強調的參與、共識與認同。基於此，本研究從政治經濟分析途徑，以歷史結構觀點，從台灣國內外的政經變遷，探討國家機關和民間社會結構與社區總體營造政策的因果關係與互動，以及擬從共同體意識的形成議題，檢視當前社區總體營造政策的出現和轉變，與台灣民間社會意識的解構和再表徵的連結關係，並提出建議。本研究目的如下：

- 一、從國家理論，以政治經濟的分析和立論角度，藉由時間演進探討國家機關與民間社會和社造政策的關係與互動情形，並分析相關社區總體營造政策的推動，對共同體意識和國家機關與民間社會關係形塑的作用和影響。
- 二、探究社區總體營造推動過程中，政治、經濟、文化和社會彼此間的影響作用，進而從文化深化與國家發展的角度，提出社區總體營造運作模式和未來可供參考之建議策略。

## 第二節 文獻檢討

本研究以近十年來影響台灣文化與社會發展最重要的社區總體營造政策爲討論主題，嘗試藉由政策推動的成效和發展途徑，探究社區總體造政策和國家機關與民間社會關係轉化的互動情形，作爲政策擬定的參考。據此，本研究在文獻的回顧上，著重於社區發展與社區總體營造文獻的檢討。

## 壹、社區運動的興起

社區運動緣於十九世紀末，但直至二次世界大戰後在聯合國倡導下，才成爲一項世界性運動。聯合國經濟社會理事會對社區發展提出如下的看法：「社區發展一詞，業經國際通用，指一種過程。即由人民以自己的努力，與政府當局聯合一致，去改善社區的經濟、社會、文化環境，把社區與整個國家的生活合爲一體，俾其對國家進步克盡其最大的貢獻。此一複合過程包括兩種基本要素：一是，由人民親身參與，靠自己的力量創造並改善人民的生活水準；二是，由政府以技術或其他服務，促進人民發揮更有效的自助、自發與互助」(Hamilton, 1992)。析言之，社區發展的目的，在於鼓勵民眾本諸自動、自發的精神，結合政府的力量，改善社區的經濟、文化及社會。就國家機關而言，需要由政府擔負更多國民生活需求、義務與責任的概念，導源於福利國家的理念。福利國家以人民福利爲導向，尊重並推崇個人人格地位，其社區發展工作，除消極的解決民生困難外，更具備培養人民自信、自助的工作方式，以及建立社會自助能力的積極性意義。台灣的社區發展工作初期，主要是受到美國與聯合國等國際關係的影響，但此外力也因和美國斷交及退出聯合國而逐漸消失，之後則受到國內社會、政治、經濟等因素的影響，包括政策優先性的考慮、政治發展條件的配合，以及文化等因素（蘇昭如，1989）。

台灣自 1965 年行政院頒佈「民生主義現階段社會政策」，確定社區發展爲社會福利措施七大要項之一，啓動了台灣的社區建設。隨後內政部於 1968 年頒佈「社區發展工作綱要」，企圖以社區發展方式，促進民生建設，均衡經濟與社會發展。同年台灣省政府公佈「台灣省社區發展八年計畫」（後修改爲十年計畫）配合推動。70、80 年代台灣邁入政治經濟高度發展、開放的階段，地方自治與社區發展成爲民主體制中社會運動的一環，社區發展目標也從民生問題轉爲落實民主政治、建立公民意識，嗣後內政部於 1983 年將「綱要」改爲「社區發展工作綱領」，以社區理事會組織型態辦理社區建設工作，

但「綱領」非行政法規，僅是具宣示性或指導性的原則，發揮的功能仍然有限。這個時期政府將社區發展工作分為三大類：基礎工程建設、生產福利建設、精神倫理建設。1991年為了因應社會環境的變遷，改變社區體質，使其更符合民主、自治、自助的目標，內政部又修訂頒佈「社區發展工作綱要」，將社區原有之社區服務中心及社區理事會予以解散，規定社區組織依人民團體法的組織型態，成立具有法人地位之社區發展協會運作，使社區發展法制化，也促進社區發展組織和政府主管機關成為對等及互動的單位，賦予社區居民更高度的自治、自助能力。1995年內政部舉行「全國社區發展會議」，以「社區發展的再出發」為議題，重新確立社區發展的新方向為建立民主的與安樂的社區，並推展多元的與全面的服務。

在1994年文建會提出「社區總體營造」政策以後，社區一詞所代表的意涵，在台灣有了全新的闡釋。「社區總體營造」概念，基本上是建立在社區發展的理念，但其觀念、推動方式與層面卻又完全不同於社區發展工作。其次，就社區總體營造的名稱與性質而言，其名稱雖引自日本，但在性質上又與日本和西方國家同類型工作有相當程度的差異，可謂是融合日本與歐美各種理論與實務的綜合體。英美的「社區培力」(empowerment)或「社區復興」(revitalization)，較著重社會福利照顧和住宅環境的議題，日本的「造街、造町、造村」，則偏重於實質環境空間與產業振興。就陳其南的解釋，「社區」和「地方」，不只是一個地緣社群而已，它代表了一種「生活方式」，一種地方的和社區的「生活型態」和「生活價值觀」(陳其南，2003)。由於「社區總體營造」所謂的「社區」不同於過去所謂的村、里、鄰形式上的行政組織，在意義上，指涉的是更基層的居民組織，強調的不僅是居民的自助、互助能力，更冀望因共同生活而產生的共同意識和價值觀念，形塑公民社會，在推動方法上，則是透過文化藝術形式激起居民自主意願，改造社區生活風貌。另外在實施範圍方面，社區總體營造的涵蓋面則遠超過原有社區的範圍，常常以一個縣市或是一個鄉鎮為單位，而使社區發展更有總體性

的思考，與過去推動社區發展的關注點迥然不同。因此，社區總體營造被視為是一種思想模式的轉變，是在進行一場寧靜革命，從營造一個新的人開始、進而營造一個新的社會、新的國家。

## 貳、社區總體營造的推動

台灣社區發展工作推動近四十年間，隨著國家社會所面臨的環境與問題，政策方向一再的調整改變，加上主政者特殊的背景與著力點，以致於文建會所提倡的社區總體營造與內政部的社區發展，不論是政策目標或是做法均迥然不同。

1994 年以前國家政經發展政策仍以都會區為主，社會存在明顯的城鄉差距，這些現象也反映在政府所推動的社區發展工作上。都市化程度高的地區，以多元領導型的權力結構發展，採用工作過程取向的推動方式，社區發展的成效較佳，整合程度亦較高；相對的都市化程度較低的社區，則傾向於一元化領導型的權力結構，對於社區發展的工作方式是採用工作方案取向的推動方式，社區發展的成效較差，整合程度較低（黃識銘，1985；朱美珍，1982；馮惠，1980）。換言之，社區居民屬性、認知與權力結構，對社區發展的工作有一定的影響力。但由於社區發展的主要目標在於改善地方基礎建設，因此仍是農村社會生活發展的重要動力之一（蘇昭如，1989；許雅惠，1993；彭瑞惠，1987；楊崇熙，1981；張遂琍，1980；陳姝伶，1980），然而其操作模式是由上而下，民間社會自動參與程度低，以致於國家機關主導的基礎建設的成效較佳，而生產福利建設及精神倫理建設則明顯的不足（陳世傑，1992）。

社區總體營造倡導的觀念，是一種由生活者立場出發的思考模式，重視的是「過程」和「學習」生活價值觀，強調「過程」與「學習」本身就是一種目的和價值所在。除了社會面與文化面的學習價值外，「社區總體營造」更企圖以「文化產業」的方式發展「微型產業」，尋找一種地方導向型和內發型的發展策略，避免過去單純就資本考量下的資本主義式經濟，產生各地均質化、單一化的發展樣貌，以致於地方的特色在經濟發

展的過程中流失。因此，社區總體營造不僅是一項文化政策而已，而是一項國家重要的政治、經濟與社會改造工程。社區的範圍不能僅從狹義的地理空間來定義之，舉凡學校、寺廟、甚至一群關心相同議題者均可納入，若從社區生活的角度來看，更可從環境、景觀、產業、民俗、藝術等領域切入。

這種不設限類型，從人民生活出發的地方驅動發展模式，使得社區總體營造運動推行十年間，社區居民反應堪稱熱烈。尤其在國家機關一方面從理念的宣導做起，一方面注入大量的補助經費的誘導下，社區團體紛紛結合學者專家投入社區營造運動的行列。然而，政策推動的績效評估，仍是行政部門必須面對的程序與課題，因此文建會在推動的初期，仍以較快速且可以展現成效的空間改造的角度著手，導致投入設區營造工作的學者以空間專業者為眾，較缺乏社會學者的參與，未能及時提供有關社會理論反思與指引，以致於社造運動永續發展所應有的理論與實踐的統合，發生了脫鉤的現象—亦即，由於理論家的沉默，使得實踐者必須在摸索中踉蹌實驗；而實踐者嘗試錯誤之所得，亦缺乏理論家予以進一步深化論述（羅中峯，2003）。

社區總體營造的相關論述，由文史學家者、空間專業者、工藝產業者、公共美學提倡者，以及文明進程理論者等各個領域的學者或專家，在參與社區營造的指導或協助的過程中，就各自不同背景發展進一步的闡釋或反省（林登讚，1998；曾梓鋒，2002；曾旭正，2004、2003、2001、1997a、1997b；黃世輝，2003a、2001、2000、1999、1996；李松根，2004、2001、1997；林信華，1999；楊敏芝，2002a、2002b、2003；林志成，1998；王鴻楷、夏鑄九，1997；黃瑞茂，1997a、1997b；鄭晃二，2003；陳錦煌、2003；郭城孟，2001；陳亮全，2001；陳板，2003；辛晚教，2003），是一個兼採眾說的理論鎔爐（羅中峯，2003）。這些現象不但出現在各個領域的學者或專家的論述，同時也反應在博碩士生研究社區總體營造或相關議題的論文。近十年來博碩士生有關社區研究的主題與範圍，非常的多元與廣泛，不論是在社區理論與社區總體營造意涵的探討

，或是社區總體營造運作機制的研究與評估，或是社區總體營造的作用（如文化產業或公共藝術）等領域都引起廣泛的研究與討論的現象中得到印證。

社區總體營造政策一提出，出現的辨證性討論，大部分是從文化的政策面論述社區總體營造與國家機關，或社區總體營造對地方建設的影響，其中有懷疑其動機，認為是國家機關以文化為手段，進行鞏固權力或社會改造的工具（陳文豪，2003；黃順星，1999；王淑美，1996；黃麗玲，1995；周思萍，1995），也有認為是未來國家多元發展與地方振興的契機（于國華，2001；戴美慧，2002；施國隆，2002；蘇顯星，2001；蘇昭英，2000；黃國禎，1997），更可促進終生學習與公民素養的養成（張明生，2003；詹雪梅，2003；曹建文，2001；蔣玉嬋，2000；沈長在，1998；曾銘傑，1997）。社區總體營造政策既是將文化政策從「國家文化主體」朝向「地方化、本土化與多元化」發展，可以促使地方的工藝產業的價值與內涵在「文化產業化，產業文化化」的政策引導下，從「中華傳統」轉向「台灣地方」發展（黃培蓉，2002；蔡美麗，2000），帶動傳統藝術與美學文化進入社區（張靜玉，2003；林書筠，2003；梁恩嘉，2001）。

然而一個在中央制定於地方落實的政策，其成功與否的關鍵在於如何透過集體制約將社區居民從高度他律朝向高度自律轉變，從理念的建立到計畫的落實自然有其運作上的高難度。從個案的研析可以評估政策實現的成敗，亦可整理可行的運作機制。一般而言，社區總體營造的推動過程，可歸納以下幾個現象：

一、肯定社區領袖與社區組織對社區發展的貢獻（楊承翰，2003；吳月招，2002；翁文蒂，2001；許慧彥，2000；詹秀員，2000；周齊譜，2000；李岳道，1997；黃志欽，1997）；

二、社區本身的動員與團隊力量的結合，可管理與解決社區的衝突（陳男進，2003；張維彬，2003；盧春霖，2003；楊千儀，2002；吳珮雯，2002；呂桂英，2002；吳月招，2002；劉敏如，2001；林振豐，2001；劉文正，1995；楊淑芬，1995）；

三、社造的推動有助於資源的爭取與社區工作的推動（張靜玉，2003；詹雪梅，2003；黃徹源，2003；施國隆，2002；吳珮雯，2002；于國華，2001；梁恩嘉，2001；劉敏如，2001；曹建文，2001；周齊譜，2000；黃順星，1999；柯惇賢，1998；楊淑芬，1995）；

四、社區居民的屬性與對社造意義的理解程度（陳蕙欣，2003；朱立君，2002；林麗慎，2002；張湘翎，2000；林文遠，1999；柯惇賢，1998）、行政單位的官僚心態（林淑惠，2003；郁元，1998；蔣亞林，1996；王淑美，1996）以及權力關係的轉變（林淑惠，2003；陳男進，2003；蔣孝萱，1997；張瑋琦，1997），反而妨礙政策的推行。

在 921 地震後，更可以發現社區營造工作對地方重建的另一種思維，透過非營利組織的協助，以社區營造方式進行重建的地區，居民的需求不僅僅是居家環境的重建，而是透過對人、土地與生態關係的反省與探索，重新建立永續經營的社區，更深一層的提升社造的精神（吳月招，2002；翁文蒂，2001；游雲吉，2000）。

國家的任何政策的制定，受到國際環境與國內政治、經濟、社會發展脈絡的影響，有其特定的背景與亟需解決的問題，文化政策亦不例外。在社區總體營造政策提出的同時，政府亦開辦全民健保等重要國家民生政策，但卻可觀察到文建會以往是個不受重視的邊陲部會，此次提出的政策卻受到國家元首的青睞，當時李登輝不但在各種重要場合，或黨政會議中表示贊同與大力支持，且多次親自到縣市文化中心（現已改制文化局）主持社區總體營造研習會的開、閉幕式，宣示社區總體營造的重要性，種種跡象顯示這個文化政策，絕非單純的一個發展地方文化計畫而已。但就前述博碩生所研究的論文內容而言，大致偏向單一議題或某一功能的研究，或就個案評估社區總體營造成果，或分析社區總體營造對地方發展的影響，或研究組織模式的社區運作行為，雖從少數研究文化政策發展的論文中，窺見論及社區總體營造的變遷，但這些論述仍未能從國家政治經濟分析角度，從國家整體內外政經變遷脈絡的過程與波動，分析社區總體營造政策的起

源、變遷與對國家機關與民間社會的影響。

### 第三節、研究架構

#### 壹、國家機關與民間社會關係

柯亨（Jean L. Cohen）和阿拉托（Andrew Arato），依據國家公權力的有無，將現代國家的內部分為國家機關及民間社會兩部分；民間社會又劃分為公民社會、政治社會，和經濟社會三個部分（蕭全政，2001；Jean L. Cohen & Andrew Arato，1992）。國家機關運用其公權力治理國家；而政治社會、經濟社會與公民社會是除了國家機關外，涉及民眾生活與生計最密切且重要的公共領域。國家機關通常由行政威權所領導；政治社會則指涉政黨、政治性組織和政治性的公眾；經濟社會主要是包括從事生產和分配的組織，通常指公司、合作社；而公民社會則是指包括民間團體、社團、社會運動等各種公共溝通形式的組織（蕭全政，2001；Jean L. Cohen & Andrew Arato，1992）。

國家機關的概念源自於希臘城邦。自然法學派，透過自然狀態與社會狀態之區隔，證成國家權力的合理性；契約論者將國家機關存在的理由，約化為個人意志的賦予，從而以公民社會<sup>1</sup>為國家的本質；黑格爾學派將公民社會界定為近代資本主義經濟興起後的市場社會，主張國家權力之合理性在於國家機關能超越公民社會之分歧性與衝突性，認為只有國家才能維護公民的普遍利益。前二者是以個人主義為理論的基礎，後者則以

---

1、一般對「公民社會」的理解，主要來自於西方的兩個理論傳統，其中一個是由黑格爾、馬克斯到葛蘭西等歐陸理論學者的論述方式，通常習慣使用「市民社會」的概念。另一個則是在英美流傳的「自由主義」，以「公民權」和「公民資格」為核心概念。然而，「市民」與「公民」的意義有很多重合的部分，在西方歷史中，「城市」在政治和經濟發展上的關鍵性地位。起先屬於城市裡新興資產階級的「特權」，如參政權、法律保障等，後來逐漸擴大到其他階層，終至變成普遍的「人權」（顧忠華，1999，384 - 385）。本文為了強調「公民社會」中公民權利與公民義務對國家社會的作用，以及說明的一致性，暫以「公民社會」統稱之。

有機的統一體為核心價值。在政治發展史，公民社會先於國家機關，但在邏輯上，國家機關作為有機性公共權力，又是公民社會的存在基礎、內在目的，以及最高的權力機關。國家機關與公民社會的關係既綿密又依存。

在現代國家的運行中，國家機關有其特殊的功能與不可取代的地位。國家機關為確保其自身和整個國家的生存與發展常運用其特有的深入、汲取、商議的能力（陳恆鈞，2003，73-97），主導與維護其特定的立場與利害關係。國家機關運作在民間社會之上，且基於國家公權力的賦予，從民間社會汲取資源，並利用此資源去創造、支持它的行政性和強制性機關組織（蕭全政，2001；Skocpol，1979）。國家機關通常會在不引起正當性危機（legitimacy crisis）或資本累積危機（accumulation crisis），或為化解此兩種危機，而對民間社會採取各種汲取性、保護性或生產性的措施，以確保其自身和整個國家的生存與發展（蕭全政，1988；Block，1977）。易言之，國家機關是一個壟斷性合法使用暴力和享有合法徵稅權力的組織，國家機關（特別是開發中國家）透過國家政策制定者的角色，控制民間社會並汲取民間資源，以達成國家發展的目標。然而，隨著政治的民主化，民眾的政治意識抬頭，導致國家政治權力的合理性對於國家政策制定與實施有其絕對的效力，以致於國家自民間社會所汲取的資源，不僅是有形的勞力或財貨，更是指涉包括對公權力的擁護與認同。在民主化的國家，這種無形的政治資源的汲取對國家機關的生存比經濟資源更具意義，更是重要。

政治社會和經濟社會都是根源於公民社會，而且在社會文化價值、組織與溝通方式上擁有共同的特質；它們都是根據權利（right）的理念而被建制化，而這些權利理念的內涵，又都與那些能夠確保現代公民社會的權利網絡關係相銜接（蕭全政，2001）。政治社會和經濟社會在運行過程中，常直接或間接的控制或藉助國家公權力，以獲取或鞏固其權力或利益；相對的，公民社會則以自治自理、自我動員、開放性溝通和自主的整合方式，表示其訴求以發揮影響力。基本上，政治社會是介於公民社會與國家機關之

間，扮演協調性角色；經濟社會亦存在於公民社會與市場經濟體系之間，扮演協調性角色（蕭全政，2001；Jean L.Cohen & Andrew Arato，1992）。公民社會成員要將個人的或集團的特殊利益，提升為普遍的公共利益，就必須透過透過社團活動、社會運動或對公共領域議題的開放性討論過程，以參與理性及公共理性追求私人利益及公共利益的最大化，並產生轉化的作用，從私人利益的衝突轉化為追求集體性共同利益。

從西方公民社會的發展史，可以觀察到不論是希臘雅典時期的「城市」，或是羅馬時代的「市民社會」，或是西方哲學家亞里斯多德（Aristotle）、西塞羅（Cicero）、黑格爾（Hegel）、葛蘭西（Gramsci）、柯亨和阿拉托、哈貝馬斯（Habermas）等依據各個時期的社會結構與環境，不斷的演論，重新的細分、闡釋公民社會的意涵；基本上各種思想都在強調公民社會的社會共同體（Social Community）的內涵，以及其所扮演的社會整合功能對整個社會系統生存和持續的重要性。就公民社會的實踐而言，公民社會的基礎，在於其成員有「公民」的意識和覺醒，同時感到「民間社會」和「國家機關」集體存在的必要性，每一個公民可以犧牲天生的自由，以保存社約上的自由（徐百齊譯，2000）。這種社會意識，以及相互約定的關係，似乎已經超出政治和法律的範疇，而進入一種生活的「習慣」和「倫理道德」的領域。在公民社會裡，社會自然產生的「習慣」和「倫理道德」的公約式的自律性規範，在效率上往往更勝於國家法律的強制性規定。

基此，公民社會不僅是一種形式意義的約束，實際上是一種倫理道德的自律，其確立有賴於社會成員的共識和自發的遵行。這裡的社會倫理非僅是人與人之間的關係而已，社會倫理的核心乃在於個人與社會的關係，個人與國家的關係。西方公民社會與現代國家的運作基礎與保障，通常不在於政治制度和法律本身，而是背後的社會道德和生活習俗的約制（陳其南，1998）。換言之，透過公民社會公民自發性的參與民間社會上的公共事務，尊重共同的約定，自然產生的共同體觀念，國家機關與民間社會和公民間的權利義務關係，才能內化到每一個國民的心中，才能產生倫理規範和行爲模式，進而形

塑整個國家生命共同體的觀念與認同。

一個國家的生存與發展不能孤立於國際社會體系，不論是政治、經濟，甚至民間社會與文化活動，都不可避免與其他國家產生聯繫與互動關係，這些關係經常是影響甚至制約國家政策制定與發展方向的關鍵，也是導致國家機關與民間社會之間結構與相互關係變遷的因素。其中，尤其是以來自國家為基本單位的競爭性國家體系，和以市場機能而連結的世界性資本主義體系的挑戰與壓力，更可能影響或制約該特定國家機關與民間社會的形構和相互關係（蕭全政，2001）。在國際社會體系的擴張過程，強國常利用其優勢的政治或經濟力，依其國家利益而塑造、改變弱國的政治、經濟、社會，甚至文化結構性關係。除了強國的國家政策崩潰重組、或強化了弱國國內的各種相關結構關係，（蕭全政，2001；Skocpol，1979），在這全球化與資訊傳播發達的時代，具有強大勢力的民間社會組織，不論是政治性、經濟性、社會性或文化性，更可經由其霸權跨越國界的滲化與同質化弱國政經社文的結構。其結果決定於強國與弱國國家機關及相關民間社會部門內各組織與團體力量的強弱，和其相互間的聯合與衝突過程（蕭全政，2001）。

國家機關的角色隨著國家發展的歷史脈絡、國際環境的時勢、國內政治經濟與社會的結構，以及政策本身的變遷而產生變化，國家機關與民間社會的關係亦受到這些國內外政經變遷的影響而產生變化。威權體制的國家在整體國家機關與民間社會的權力體系中居於支配性地位與主導性關係，國家機關的公權力不容挑戰與質疑，強勢的控制著民間社會。當然，威權體制國家機關所控制民間政經社文的層面與深度，深受國際政經勢力與政經變遷影響，尤其是涉及或來自競爭性國家體系、世界性資本主義體系，以及全球化的趨勢。在國際體系趨於政治民主化、經濟自由化方向發展，這股力量透過資訊媒體的傳播自然帶動民間社會往往用先進國家的標準來衡量政府，改變對國家的期望，也可能產生認同上的危機。政治民主化，帶動其他領域權力的分化與合理化，政治參與的擴大與平等化；經濟的自由化，產生新的政商關係與中產階級，兩者間彼此的交互作用

大幅的提升民間社會力。社會上監督批評的能力也愈見增強，相對的政府治理效能愈顯薄弱。相對於民間社會，在國家機關的公權力日趨消弱，則威權體制所隱含國家機關的支配性地位與主導性角色，亦將出現轉變，而有威權轉型的現象（蕭全政，2001）。換言之，國家機關與民間社會角色轉化的因素，並非國家機關或民間社會單方面所能控制，而是處於國家與國際時代的流變中；而民間社會的功能及其發展，更是決定於國家政經與國際時勢，及其所結構的國家機關與民間社會的關係與彼此權力消長之中。

## 貳、歷史結構觀點

歷史的發展有其客觀的因果關係，並在不同時空下展現特定的形式與潮流（蕭全政，1997），不同的時空背景對政策的推動有其必然的影響力。歷史本身是個複雜的結構，包括國內政治、經濟、社會，以及影響國內政經的國際變遷；而其演變過程是一個能動體，由人與非人因素互動而成，因此，歷史的變並非預先設定，而是由因果關係所決定。歷史結構研究，就在掌握時空實存的動態因果關係，並重新確認非人因素及這些非人因素與人的因素間，因為互動而產生的歷史特殊性（蕭全政，1991）。

國家機關在歷史的脈絡中，不同時空面臨不同的國內社會與國際情勢，展現出特定的角色、功能與政策，並影響國家內部的結構與發展。而國家機關與民間社會的關係，又與國際政經網絡，形成結構性的關係，彼此影響與變遷。台灣的國家機關與民間社會的結構與關係，由於威權轉型與民主化的特殊歷史與文化脈動，有其特殊的演進過程與影響；而台灣的國家機關與民間社會的關係又鑲嵌在韓戰、東西冷戰、保護主義與經濟區域的國際政經情勢變遷結構之中。在探討台灣的社區發展政策，必須追溯政策提出與演變過程的國內外政經關係，從歷史的發展脈動中研析其各種影響因素與因果關係，方能完整的了解整體結構所衍發的影響與效應。

在台灣，戰後威權體制的形成與鞏固，主要來自「一個中國」的原則（蕭全政，2001），並受到國內國民政府政權正當化與鞏固政權政策，以及國際上接受日本投降物資與

美國東亞戰略、美援等因素的影響。威權體制的國家，黨國一家，國家機關與政治社會的分野不清，國家機關以強大的政治力汲取民間的經濟與各種資源，民間的經濟與任何活動大都是為鞏固與持續政權而服務；相對的，民間的經濟與社會活動也必須仰賴政治的恩庇而存在，也因而產生特殊政商關係的政經結構。台灣民間社會在威權體制時期，一方面受到君天下傳統思維的影響，一方面受到強烈威權的箝制，幾乎無所謂的公民社會。

隨著東西冷戰以及區域經濟、保護政策等國際情勢的演變，台灣的國際地位日愈下滑，在國際外交孤立下，國際政治與經濟環境日趨惡化，以致於國內政經結構產生變化，政商關係轉變，也帶動中產階級的興起；中產階級的思想逐漸開放，反過來要求政治改革，導致執政黨宣布解除戒嚴與中止戡亂臨時條款，進入威權轉型期。威權轉型，民間社會力突起，多元化的社會逐漸萌芽；威權轉型，國家「一個中國」的原則<sup>2</sup>崩解，民間尋根浪潮突起，國家認同面臨質疑；威權轉型，資訊科技的發達與媒體的開放自由，各種國際經驗更是挑戰政府的施政效能，這三股力量徹底的改變國家機關與民間社會的權力關係，影響爾後台灣政治經濟與社會的發展。

威權轉型後的台灣，呈現政治民主化、經濟自由化、社會多元化與文化活潑化的現象，導致國家機關與民間社會關係的改變，然而卻也產生舊的社會秩序崩解，新的社會秩序未能形成的問題。政治民主化，過於強調公民的權力，而忽略公民的義務，以致於社會價值觀受到自由主義的影響過盛，社會的公民意識難以建立，現代國家難以形塑，更遑論國家共同體意識的建立。經濟的自由化與現代化更促使社會資產重分配，加速社會資產分配的不均與社會價值觀急遽的變化，加深社會中弱勢階層或團體的挫折，造成

---

2、台灣的威權體制和其內外政經關係，是依「一個中國」原則為中心而形塑；而隨著內外政經關係的變遷，又反而衝擊此「一個中國」原則，並導致威權體制的轉型和該「一個中國」原則的鬆解。這正是戰後台灣威權體制與威權轉型的基本特色（蕭全政，2001）。

社會的緊張與壓力，進而激發尋找以政治權力解決社會問題的途徑，導致政治參與的昇高。此現象通常使人民無耐心再依賴國家機關以公權力來解決問題，企圖以自己的力量來解決周遭的問題。政府導向的時代不復存在，台灣已逐漸趨向由人民作主、自己管理的社會導向時代。

台灣的國家機關與民間社會的關係，在威權轉型有了重大的轉變。由於政治的民主化、經濟的自由化，社會的活潑化，削弱了國家機關對民間社會強勢性的箝制力與主導力量；本土政權的崛起，更激發民間社會另一股尋找「國家」的意識。國家機關與民間社會對國家、政治、經濟，乃至於社會發展議題的價值觀念，逐漸的疏離甚至極端的不同。國家機關爲了國家的生存與發展，在行政措施上採取「權力下放」與「夥伴關係」的方式推動政務；一方面強調地方的重要性與自主性，一方面藉助民間社會的支持與協助，彰顯政策的正當性與必要性。在國家機關與社會關係的轉變過程中，國家箝制力的弱化與地方自主力的提昇，導致地方性、草根性的民間組織極速的擴張與成長，以致於民間組織在社會上扮演的角色愈形重要，社會的功能亦隨之快速的分疏化，形成社會的多元化。國家機關的民間社會的關係愈加的複雜，已跳脫傳統上下垂直主導的關係，而漸漸朝向平行協力或是由下而上的需求導向，開放民主的社會儼然已經萌芽。

隨著威權的轉型與社會的變遷，台灣民間社會最底層的社區在時代的驅動下，開始扮演起國家與社會建設不可或缺的角色。「公民與文明社會」一書中，將政治理論分爲自由主義理論、廣泛民主理論與社區主義理論，認爲：自由主義立足於個人主義，公民自由權利以契約形式（有限交換）與最必須的義務相聯繫；廣泛民主理論又稱社會民主，立足於全體和個人的平等參與，權利與義務體系則透過總體交換和有限交換兩種方式保持平衡；社區主義立基於強有力的社區等級制，社區義務透過長期關係（總體交換）與權利相聯繫，而且以捍衛社區福利優先。換言之，自由主義認爲權利大於義務；廣泛的民主主義主張權利與義務的平衡；而社區主義則強調社會利益以及成員與社會間的義

務關係。社區主義以人們對社區應盡的義務為理論核心，關心的議題在於如何讓社會發揮有效和公正的功能。因此，良善社會的建立，仰賴的是相互支持和全體行動，而非以個人為中心的選擇和個人自由；而健全社區建立的基礎在於共同身份、相互負責、自治、參與與整合（柯雄譯，2000）。申言之，社區主義可以培養具公民意識的社群，有利社會的建設，而且可以整合社會資源與凝聚共同意識，有助國家意識的形塑。

面對前述威權轉型所產生的國家機關與社會間關係的急劇變遷，而當政治社會與經濟社會無法有效的調和國家機關與公民社會之際，文化建設以社區為切入點，進行公民社會的改造，提升公民社會的民主素養與經濟能力，直接與國家機關產生連動關係。而社區發展與社區總體營造的政策內涵在實施過程中歷經多次的調整與改變，亦反映出國家機關與社會關係結構的改變，不但涉及國家內部權力結構與國家領導人、機關主政者的思維，更受到國際政經社會發展趨勢的影響。例如，全球化的趨勢，促使地方特色備受重視，地方性的團體成為社會的重要組織，直接與國家機關對話；而國際的民主與自由思潮，促使國家領導人尋求基層民眾的支持鞏固其政權，表現在施政上即為尊重社會意見與民意，拉進國家機關與民間社會的距離。以上述的分析架構討論社區發展與社區總體營造政策時，所謂的國家機關，需更進一步的劃分為中央與地方兩部分，以突顯政策的規劃與執行之間的因果關係；而公民社會部分則在分為社會組織、社會菁英與一般公民等部分，以強調彼此間的互動關係。

過去在威權統治時代，政經體制的主體性與整體性，完全仰賴威權政府為中心的國家主義來維繫並整合；但是，威權統治在內外政經衝擊下瓦解後，此政經體制的主體性與整體性的維持，已經無法再仰賴國家主義，而需依靠以整體國民為中心的國民主義。國家主義以政府為中心，主導整體國家的安全和經濟的發展；而國民主義是以整體國民為中心，由國民主導整體社會的進步和經濟的成長國民主義（蕭全政，1995）。社區總體營造這些觀念呼應了公民參與與自治能力，也可以解釋文化公民社會所強調的享受權

利下應盡的責任與義務。張茂桂在〈李登輝與台灣公民社會〉一文中雖批評李登輝有關共同體意識的做法，但仍指出：「公民社會」是公共生活的方式或者過程，是公民社會發展的指標之一，而「社區」開始真正發展出顯著的自主地位，成爲一種社會主流論述，具有一定的影響力，是因爲 1994 年之後的「社區總體營造」工作。且認爲陳其南的社區總體營造工作，具體化李登輝的「生命共同體」理念，並可以建構一個當代的「土著國民」運動。「社區運動」已和台灣文化及政治本土化形成一種「共構」，對促進台灣公民社會的發展，草根自我組織潛力的開發而言，實際上已產生改造的力量。而且，透過運動所開發出來的成果，並不是任何人或者政黨所能任意支配。比如，當陳水扁在競選台北市長時，所提出的口號之一，是「台北新故鄉」，而近來教改界發起的「社區大學」，等等，都是繼續搭架在先前已經成形的社區運動與進步的公民社會概念脈絡之中（張茂桂，2000）。

全球化與資訊傳播的發達，更使得國家機關與民間社會的發展擺盪在國際化與本土化，全球化與地方化之間。然吾人卻可觀察到，通常人們愈是接觸異國或外地文明，對於自我身分的意識反而愈見增強。從北美華人雖已脫離了土地的現實基礎，卻是堪稱全世界討論中華文化最熱衷的社群，可以理解爲出於自我身分在認同與歸屬上的強烈需要。同樣地，台灣政經社文的發展雖受到全球化浪潮的席捲，然而在文化上，卻表現出尋根與自我定位本土意識的高漲，並且蔚爲一股「發現台灣」的巨大浪潮；當然，其中還夾雜著對大中國意識的反彈。無論是國際化下對自我身分、本土根源與原始生命力量的探求，或是民主化下民間導向時代的來臨，這兩股重大的變遷力量，最後都交匯集結在公民社會與文化認同的議題上發酵滋長。

今天的台灣正渴求著發掘本土的根源與原始的生命力量正詭異地浮現躍動了起來，民間社會有凌駕國家的態勢，徹底改變台灣的底層結構與面貌，以致於國家機關與民間社會和文化政策的關係更加的牽絲連帶，彼此糾結又連動。以往台灣的文化政策大多

偏向藝術素養的提昇，尤其是精緻藝術的傳承與發揚，而自從社區總體營造計畫提出以後，文化政策涉及的層面儼然已經超越文化建設的定位，而隱含社會改造與國家建設的意涵，成為國家發展的重要政策之一。

## 第四節 章節安排

文化政策向來為政經社會發展中的一環，文化、社會、政治與經濟的展現有其因果關係。社區總體營造政策作為一個國家機關的重要文化政策，必然存在政治權力的運作、經濟結構的轉化，以及民間社會自發性能力等彼此競合的議題。本文除本章節外，擬分三個時點從台灣內外政經環境對國家機關與民間社會關係的互動與影響，檢視政經社會變遷過程中台灣社會力形成的背景與發展脈絡，以及檢討充滿社運精神的社區總體營造政策在台灣各地競相實踐十年間，對形塑社區意識與民間社會力量的影響。

第二章將探討 1965 年到 1986 年間，國內外政治經濟與社會結構對社區發展與社會運動的影響，進而分析國家機關與民間社會關係變遷的過程與特質。冷戰與美援使國民政府得以「一個中國」為原則建立黨國一體的威權體制。威權體制，暫停實行憲法，賦予總統掌握其他政府分支機構的權力，同時阻止新政黨的組成。國民政府以威權體制獲取政權，卻以國家主導的計畫經濟鞏固政權。戒嚴時期，國民政府以強勢的公共安全機關，嚴格限制人民的公民權，並穿透公民社會直接制約民間社會的結構。而在國內外政經形勢日益惡化的局勢下，國民政府響應聯合國與美國在 1950、1960 年代所推動的社區發展，以獲取國際認同與支持，並以由上而下的方式，將社區發展工作型塑為社會動員的方式。

第三章主要在探討 1987 年到 1999 年文建會提出社區總體營造計畫的政經背景，及社造策略的特質。台灣在解嚴後，總體環境朝向自由化、民主化與本土化方向發展，提供一個台灣邁向先進國家發展的條件。然而，民眾自發性的社會運動，除了是一種集體

意志與集體行動的表現，企圖改變參與者的處境外，更蘊含某種文化取向（黃麗玲，1995），有意透過運動重塑社會的歷史性，並重組社會與文化的關係（Touraine，1981）。本章首先討論社造與台灣社會力和自主風潮型塑的進程，及如何建立社區意識與生命共同體意識；其次將研究社造中以先進國家在 80 年代中期，將文化策略方向轉變以「一種高度重視文化政策對於都市經濟和實質環境再生所具備潛在貢獻的語彙」（Bianchini & Parkinson，1993）的經驗，在台灣實踐的情形，以探究社區產業對都市經濟的衍生效益和地方發展的助益。台灣「社區總體營造」理念的提出，乃因台灣基層社會普遍缺乏現代國家公民意識和公共事務的能力，目的在於公民社會理想中的「社區共同體意識」的建立（陳其南，1999）。社區總體營造的政策意涵，除了是台灣本土文化興起的重要代表，也是反映當時台灣在政治經濟轉型時期，呼應前總統李登輝提出生命共同體的一個表現。台灣的社區意識，在數年中已從一個壓抑、單一的現象，逐漸形成多元和活力的生活空間。然而，在此風潮中，卻也更大量化台灣的文化硬體設施，同時在缺乏整體政策架構的引領下，也讓社造運動被譏為一個零碎式的社區嘉年華運動。文建會推動社區總體營造，積極扮演扶植與補助的角色，期間有成功也可能有更多的失敗案例，這些似乎在一片歡呼聲中被隱沒而缺乏討論。而政策也從單一社區、鄉鎮或縣市整體的補助，轉化為社造諮詢、新故鄉運動的一個協力和提高故鄉認同的方向。這些變動，讓台灣人對生活環境開始重視，也讓社區意識凝聚。然而，過度倚賴政府財政的補助，也讓社區缺少初期發展的那種熱情，自主力也隨著時間而逐漸消磨。因此，本章擬從社區總體營造的形成、發展到轉型，從生活、文化、到社會意識、產業化程度，從單一到組織等等，檢視社造計畫對鞏固民主與強化社會力量的影響。

本文將 2000 年至今視為另一個階段。在第四章中，將分析 2000 年陳水扁政府成立至今，台灣內外政經社會的變遷中，陳水扁政府為何仍大力支持社區營造計畫，以及游謝兩位閣揆所提出的新故鄉運動、六星計畫對國家機關與民間社會發展的意涵與影響。

台灣 80 年代的社會運動，卻在 90 年代逐漸消沈，主因之一是未能在基層社區扎根，草根的力量未能落實，以及「運動」往往止於事件或議題的抗爭層次，並被迅速的泛政治化。90 年代中期的社區總體營造，又侷限在文史工作與藝術活動層面，主事者的權限又困守於文化行政部門，致使社區草根組織亦難以進一步深化經營。要藉由喚起社區集體意識以催生公民意識，促成居民對公共事務的關心與行動，進而建立社區的相對主體性，不得不面臨生計的問題。921 震災後，許多社區居民一起住了一、二個月的帳篷，甚至共同開伙，日夜相聚，客觀環境和條件鬆動了家戶間的藩籬。地震震垮了社區內的有形建築，卻也震出了社區內立體化的人際網絡（盧思岳，2001）。所以，如能透過組織化與常態化草根工作者的努力，且維繫工作團隊不致凋散，並進而團結合作，互相扶持，合力創造「草根·協力·多元·行動」的社區或跨社區價值，不但可作為建立「由下而上」參與的公民社會的基礎，更可期待真正落實「在地化」、「社區化」的目標。社區總體營造的推行，所產生的效果顯然是在地方意識的形塑和凝聚。十年社區總體營造，在實體空間可以觀察到社區環境品質逐漸的提升；在經濟上，確實讓部分社區藉由觀光和資源商品的創作，找到經濟的核心；但最重要的，仍是社區社會意識的凝聚，以及對公共領域主動關心的精神與態度。這是一個公民社會的表徵，政府政策明顯是在藉由文化事務的推動和公共資源的重視，型塑本土意識，重建國家與社會。因此，本章擬先分析 921 重建區文化產業與社區網絡的轉型；其次闡述行政院新故鄉營造、健康臺灣六星計畫中各部會共同推動社造的政策過程與影響；最後以社造條例立法的實質意涵，探討社造的政治經濟與社會意義以及影響。

社區總體營造政策的轉型和策略的在地化、作為的激化和自主化，顯然不可迴避台灣政治和經濟環境的改變。台灣長期以來，政府介入性操作社會議題的現象是可以觀察到的，而資源的分配不公或爭論，也是一直隱沒於政策的快速流動中。以政策引導發展、以權力決定分配、以經濟論斷成效的模式，似乎已經是台灣政策和地方發展的表徵，

當然社造政策也是受到相對應的支配作用。從社區總體營造政策的變遷，雖然可以觀察到台灣社會底層意識和運作力量的凝聚，人們也逐漸具有自主性推動地方發展的想法，這是一個所謂社會形成的基礎，但是也不可否認，政府介入的影子，確實也主導著社會的轉型，和嘗試塑造一個政策趨勢下想要形成的規範性社會發展路線。本研究階段性的分析國家機關與民間社會和社造政策的關係，並嘗試發現文化政策和政治、經濟、社會環境的脈動，希冀找到潛藏的問題和過程中的組織變化和觀念轉變之關鍵。最終目的（第五章）在於提出社區總體營造的政策意涵，內涵的轉變，以及對國家機關與民間社會結構和國家建設的實質意義，並據以提出對於政府未來執行或擬定相關政策時，應有的思維和可有的作為。





## 第二章 「一個中國」原則下的社區發展， 1965—1986

### 第一節 威權體制下的國家機關與民間社會關係

台灣政治、經濟與公民社會的發展過程，受國內外政經情勢變遷的制約至深。自 1945 年以來，一連串的政治動盪、社會混亂、經濟陷於生產停頓及通貨膨脹的困境，迫使國民政府以威權統治維繫國家社會的安定。國民政府遷台之際可謂內外交迫，在國際方面有中共入侵危機，以及美國不支持蔣中正所領導的中華民國的困境；在國內則面對因 228 事件而不滿的台灣人，以及經濟混亂、生產不足、高度通貨膨脹與新增大陸百萬軍民的生計問題。國家機關不論在國際生存上，或對國內民間社會的統治都面臨著極艱鉅的挑戰。

1950 年韓戰的爆發改變美國的遠東政策，為台灣創造國際政治的意涵，給予國民黨政權在台灣發展的機會，也形構國民政府在台灣的統治體制。國民政府處於存亡危機之際，能阻止中國共產黨解放軍的進擊，提供政權正當性的支持力量，並不存在於台灣內部，唯一有能力者僅有霸權國美國。韓戰的爆發，台灣成為美國西太平洋保衛安全防線的一環，肩負阻止共產黨勢力東進的任務，因此成為美國所承認的「一個中國」。國民政府在美國西太平洋保衛安全防線戰略的協防下，獲得美國長達十五年的軍事、經濟的援助；也趁勢利用台灣社會在日治時期，台灣統治者與被統治者截然劃分的社會結構與經濟獨占的優勢，建立以黨為核心的威權統治體系，展現「一個中國」的法統。美國的支持與資援，提供國民政府外部的正當性，並合理化其威權體制（若林正夫，1993）。換言之，台灣的威權統治與冷戰下美國的「一個中國」策略與態度息息相關。美國依「一個中國」的原則維持台灣的國際地位，同時支持台灣依「一個中國」的原則改造台灣

的政經結構，形構威權政府（蕭全政，2001）。

台灣在戒嚴時期，以黨國統治台灣政治、經濟與公民社會。威權統治體系，一方面建立壓制性的國家結構，對民間社會採取高度的控制，以維持其「一個中國」的統治基礎，並達到抑制社會動盪、不穩定的情勢；另一方面則汲取民間社會的資源，發達國家機關的資本，以鞏固其執政權力。

## 壹、黨國一體的威權政治

國民政府的威權體制，在「一個中國」的最高指導原則下，根據三民主義建立一個「革命民主」的政權，實施有限度的民主。而其政治手段，乃依黨國一體的模式，以領袖為黨國的核心，強調三民主義和反共抗俄的意識形態，並以反攻大陸為最終目標。這時台灣的政治、經濟與公民社會的一切作為與發展，乃至於「建設台灣成為一個三民主義的模範省」的最終目的，都是為效命與實現反共復國的大業。為維持與鞏固統治的權力，國民政府一方面制定「動員戡亂時期臨時條款」，並實施戒嚴、厲行黨禁與報禁，控制民間社會與經濟組織，達到鞏固政權的目的；另一方面進行國民黨內部改革，大量吸收本土菁英為黨員，並透過選舉系統，爭取台籍人士的認同與支持，（丁仁方，1999）。

1948年5月，國民大會制定「動員戡亂時期臨時條款」暫停實行憲法，賦予總統掌握其他政府分支機構的權力，同時阻止新政黨的組成。自此，政治社會僅有國民黨、民主社會黨、中國青年黨三個合法的政黨，禁止自主新興政治團體及政黨出現，徹底的排除組織化勢力的產生，使得所有的社會團體及組織皆受國家機關的指揮與控制。1949年5月20日宣布施行戒嚴法，威權的統治型態相對於民間社會有高度的自主性，加上國民黨政權繼承龐大的政治、經濟和軍事資源，使得國家機關居於絕對的支配優勢（丁仁方，1999）。國民政府以國民黨的軍隊維護政權的穩定；藉法統凍結中央政府與中央民意代表的人事，以國民黨籍官員壟斷政治的權力；以國民黨主持的國營事業掌控經濟

權；以教育及媒體進行黨化教育，統制人民的思想與行爲。這個時期的台灣，對政治社會的動員與控制，來自國家機關（國民黨中央）的指揮與控制，並以有限的選舉制度做爲鞏固權力的途徑。

選舉政策爲國民黨提供在台灣正當統治的強勁支持力量。國民黨爲維護其統治的法統，必須維持從全中國選出的國會代表；爲確保政治主導權，杜絕台灣菁英進入國家政治核心，將台灣人排除於中央公職之外。1954 年大法官會議決定，台灣一千名於 1947 年在大陸選出的代表，可繼續任職到第二屆改選，於是有「萬年國會」之譏。但，由於國民黨與台灣社會沒有淵源，爲創造其統治是得到地方菁英的支持與合作的正當性，並達到壟斷與分化地方菁英的目的，唯一能夠做的又是建構一個可控制的地方選舉系統（Wu，1987）。國民政府在 1950 至 1960 年代中期間，延續 1945 年頒佈的「台灣省各級政府民意機關成立方案」，開放鄉鎮縣轄市代表由人民選舉，實行有限度的民主政治。

地方選舉對國民黨地方勢力的建立與台灣民主化均具有特殊的意涵。由於選舉規則的控制與警網的監視，國民黨能有效操控每次選舉結果，強化其執政的合理性。經由地方選舉，國民黨允許台灣菁英在地方職位的競爭，並從中獲取政治籌碼與利益。首先，由於議題集中於地方事務較不涉及全國性的辯論，對國家政策的威脅不大，可達到消彌或拉攏反對者的作用；其次，由於國民黨享有強大的財富、掌控大眾媒體、軍方的選民、農會組織等有利的條件與資源，可利用財富與關係左右地方政治人物，並趁藉吸收地方政客入黨；再者，透過地方選舉，國民黨利用經濟特權拉攏地方派系，換取個別的地方勢力對中央威權的支持，建立垂直個別利益交換的侍從網絡（林佳龍，1988），並使之互鬥，達到分裂地方派系、培養地方小派系的目的。地方選舉制度可適度的讓反對人士當選，展現政府願意尊重多數的立場，又可建立地方勢力確保國民黨核心計畫的實施，並可有效的削弱一般群眾的政治意識與參與壓力，防止地方政治菁英的團結與壯大。換言之，國民黨利用選舉制度，進行垂直交換的分贓政治與私人政治系統化，取代水平連

結的階級議題和集體行動（周思萍，1996）。然就台灣民主化的進程而言，中央政治的全面民主化，是奠基於長期的地方民主選舉經驗。地方選舉為台灣政治菁英或政治反對勢力參與政治事務，提供一個正式分享政治權力與發抒意見的管道。地方議員享有言論免責權，反對勢力常利用公職選舉的公共論述空間，挑戰禁忌的議題，並逐步的獲取政府中的職位，甚至可躋升至中央政治權力場域，茁壯民間社會的反對勢力。地方的選舉深遠的影響了爾後台灣地區民主化，或民主社會的建立，但也產生地方派系問題（趙永茂，2002）。選舉與地方派系的掛勾，汙蔑了台灣政治社會的公平性，破壞了台灣公民社會的價值觀與正義道德，也消滅民間社會的力量。

隨著時間的流逝，國民黨的反共復國大志遲遲未能實踐，自大陸來台的老國代逐漸的老去、凋零，民間社會要求建立新國會的壓力也持續增加。60年代，雷震、彭明敏等異議份子在海內外發起一連串的抗爭，國民政府不得不於1966年，修正動員戡亂時期臨時條款。動員戡亂時期臨時條款修正條文，第五條規定：「…對於依選舉產生之中央公職人員，因人口增加或因故出缺，而能增選或補選之自由地區及光復地區。均得訂頒辦法實施之」。根據這個中央民代「增選」或「補選」的法源依據，國民政府雖同意1969年舉行補選，增補11名立法委員及8名國民大會代表，但仍無法滿足反對勢力的政治改革聲浪。70、80年代國內外情勢劇變，國際上，美國改變對華政策，導致外交上連續的挫敗，各個邦交國隨日本與美國後塵紛紛與我國斷交；國內方面，隨著國際不利情勢的演變反對勢力趁勢崛起，陸續發行《大學雜誌》（1971）、《台灣政府評論》（1975）、《美麗島雜誌》（1979）等刊物，以及發起「台灣獨立聯合陣線」（1973），發生中壢事件（1977）與高雄美麗島事件（1979）等反對運動。隨後各種反對勢力更以組織化的型態挑戰威權體制，1983年成立了黨外公職人員公共政策研究會，企圖迴避禁令，製造一個事實上存在的政黨，並於1986年成立民主進步黨，以表達政治社會對黨禁的反抗，且不斷提出全面改選民意代表的訴求。迫於國內外政經局勢的演變，於是自1986年起國

民黨開始與黨外人士協商談判，隨即於 1987 年解除戒嚴，1991 年全面改選國民大會代表，1992 年全面改選立法委員；並透過修憲，將監察院改爲準司法機關，完成中央民意代表全面改選。民主國家，選舉有發揮政策凝聚的功能，而台灣戒嚴時期的選舉，卻提供民間社會發起民主運動的機會。台灣的民主運動，幾乎伴隨著選舉活動同步進行，選舉活動提供異議人士「體制內」的發言機會，並有教育民眾、提昇民眾政治意識的作用（李筱峰，1999），這些力量成爲爾後台灣社會運動的先驅。但相對的，台灣選舉期間各種不用其極的手段，也弭滅了台灣政治社會的民主素養，阻礙了經濟社會的成長，破壞了公民社會的凝聚力。

解嚴前的台灣政治體系係由中央至地方各階層，由政黨與政府共同組成相互平行且實際行使統治權力的二元體系（彭懷恩，1987）。解嚴半年後，蔣經國逝世，李登輝接任總統，並成爲國民黨的主席。李登輝開始新國家體制的建立，尤其在 1990 年經國民大會選舉通過爲第八任總統後，更加速台灣的民主改革與國家本土化，於 1991 年宣布與中國結束戰爭敵對狀態，無疑鬆動了「一個中國」的原則，導致國民黨保守份子的脫黨，另組新黨，也重新組構國家機關與民間社會的關係。

## 貳、國家主導的計畫經濟

國民政府以威權體制獲取政權，卻以經濟發達鞏固政權。戰後台灣經濟，由於國共內戰造成資源扭曲所引發的通貨膨脹，阻礙台灣經濟生產的步調，使社會陷入動盪。此時美援的資助與土地改革扮演穩定經濟的功用。前者多用於改善台灣的基礎設施，並迫使國民政府放鬆對經濟的控制，阻止軍事開支的過度膨脹，但也使台灣的農工生產恢復生機，強化了國民政府的自主性，促使台灣的經濟逐漸邁向自給的境地；美援期間的經濟援助金額，總數爲美金 14.82 億，占同期間台灣國內投資淨額的比例約 33.1%，而其中 21.5%投資於農業（吳榮義，1999）。而 1949 年至 1953 年間，政府一連串的土地改革—三七五減租、公地放領、耕者有其田等農業政策，除完成其政治目的外，間接瓦解農

村封建土地制度、有效的將土地資本轉為工業資本，開啓資本主義的生產關係，使生產力得以釋放。土地改革使得 1948 至 1953 年自有耕作土地從 56%增加到 83%；同期的佃耕地則從 44% 減少到 17% ；農民階層也產生變化，1948 年佔整體農家 33% 比例的自耕農，在 1953 已增加至 52% ；同時期的佃耕農也從 36% 降到 20% （陳誠，1961）。農地改革結果，消解了地主佃農制，創造了擁有私人農地的自耕農，但其更深遠的意義，卻在於改變台灣數百年來，地主相對於佃農的土地所有權關係，連帶牽動民間社會結構的轉變。土地改革改善了台灣社會的階級落差，在強迫地主放棄土地後，大部分的地主賣掉補償的股票，而在土地價格與股票雙雙上漲後，創造了新的社會階級並大幅拉近社會貧富差距。

然而，如前述國家機關基於國家公權力的賦予，從民間社會汲取資源，並利用此資源去創造、支持它的行政性和強制性機關組織（蕭全政，2001；Skocpol，1979）。國民政府播遷來台之後，利用日本殖民政府所遺留的財產以及美援的資助，迅速掌握台灣的經濟管制，奠定其統治基礎；並在此基礎上，實施民生主義經濟政策，主張「發達國家資本，節制私人資本」。國家機關以發展國營事業，充實其統治的財源根基，降低對民間社會的依賴，進而強化國家機關相對於民間社會的地位與權力。由於政府掌控各種重要物資，以國營事業的方式控制所有產業的上游<sup>3</sup>，且不允許私人資本進入這些上游事業，因此其地位不可動搖。換言之，國家機關在台灣在經濟發展的過程中居全面的強勢主導地位，一方面以策略主導經濟社會投資特定的方向，另一方面直接介入生產，發達國家資本，穩定國家機關的領導地位。然不可否認，政治的強勢主導締造了台灣傲人的「經濟奇蹟」。

台灣經濟成功的因素，主要來自社會經濟的動員與政府的行政主導。國家機關以開

---

<sup>3</sup> 1985年經濟部為推動衛星工廠制度，授權中國鋼鐵公司負責建立鋼鐵上下游體系，被批評為政府角色與國營事業兩者混為一談，破壞公共政策中立性原則（時報文化，1985）。

放教育、鼓勵私人企業發展的政策，釋放台灣經濟潛力，開啓更高層次的社會經濟動員，改善國民的經濟生活。1952 年到 1960 年間，小學數量從 1248 所增加到 1982 所，中學數量從 148 所增加到 299 所，大學則從 4 所增加到 15 所（新聞局）；1965 年又將義務教育延長到 9 年，這些措施擴大經濟技術與組織人才，也提升人民的知識與視野。而特定公營企業的企業私有化，使台灣經濟菁英取得政治權力，也促使國民黨開始台灣化，成功的企業家與國民黨權力核心相互依存，形成政商關係。此外，國家機關以計畫經濟政策主導經濟社會的發展。國民政府在戰後至 1970 年代，透過以農業培養工業，以工業發展農業的策略，以及一連串的四年經建計畫、十大建設、十二項建設、十四項建設；從第一次進口替代、第一次出口擴張，到第二次進口替代、第二次出口擴張，有計畫的調整經濟結構，促進經濟升級，鼓勵民間參與投資，逐步的提高了民營企業的生產力，也帶動中小企業的成長。

在 1953 至 1960 年前兩期的四年計畫期間，台灣的經濟仍處於國際貿易逆差與高通貨膨脹的階段，政府實施進口替代措施，使得紡織、化學、造紙、橡膠、塑膠等勞工密集產業的興盛，帶動人民收入的平均化。1960 年代適逢世界經濟擴張時期，順勢轉為出口導向的發展策略並推動更多經濟改革，包括增加電力供應、減少外匯控制、建立股票市場、投資銀行系統等措施。Chalmers Johnson 將此時期，國家機關非壓抑市場，而是扶植中小企業順應市場的介入方式，稱為「軟性的威權主義和強性發展主義」。（蕭新煌，1989；沈宗瑞，2001）自此，台灣逐漸整合到資本主義世界體系之中，經濟持續穩定而快速的成長，使得台灣擺脫貧窮邁向小康。經濟的成長，產生了中產階級，重構與強化民間社會的結構與自主力；但經濟的轉型，也帶來農業生產落後與城鄉人口轉移等城鄉發展不均的社會問題。

由進口替代轉為出口導向，出口貿易成為日後帶動經濟增長的主導部門，此一國家政策的轉型並非因為自主性的決定，而是 1950 年代末期以資本發達國家所主導的全球

經濟體系雛型已成，國際分工體制及跨國公司的出現使原先的生產關係有了新的轉換。而其中，美國國內經濟不景氣，迫使美國急於為國內資本尋求海外市場，於是美國國際開發總署（USAID）於 1959 年提出十九點建議，建議台灣放寬工業及貿易管制、鼓勵出口。同時，台灣面臨 50 年代的進口替代政策，已逐漸產生台灣經濟生產過剩、勞力剩餘、物價偏高等問題。於是台灣經濟開始邁向出口導向的方向發展，並於 1966 年及 1971 年分別成立高雄加工出口區與楠梓加工出口區、台中潭子加工出口區。而台灣對外經濟關係也自 1970 年起，從以日本為重轉向為以美國為重。但美國在 1980 年代貿易赤字激增，促使雷根政府採行貿易保護政策。同時期，台灣貿易順差大幅增加，尤其對美貿易差額大幅成長（1981-85 年間每年平均順差 68 億美元，1986-1990 年間每年平均順差 122 億美元），使得美國開始利用美元貶值、台美雙邊貿易談判等方式意圖打開台灣市場，排除（非）關稅障礙。1985 年，美國為鼓勵出口、平衡貿易逆差，與日本、德國簽訂廣場協議（Plaza Accord），美元大幅貶值，導致新台幣大幅升值，再加上台灣的生產要素成本（土地與勞動力）的提高，環保意識的抬頭，以及國際分工結構的改變，使得勞力密集型產業在國際市場上逐漸喪失競爭力，面臨不是轉型就是退出市場的壓力。

然而，台灣的國家機關雖在國際市場處於被動的角色，但對於國內生產環境的改善卻提供了相當大的助力。獎勵投資條例，主要係依據十九點財經改革措施中有關改善投資環境的重要內容而制定，其要點包括：稅捐減免、工業用地的取得和公營事業配合民營事業的發展等三項改進措施。美國建議台灣放寬管制、建立資本市場，發展民營企業，主要在將美國不具利益的產業移往台灣，利用台灣的廉價勞工，產生台灣對美國的依賴；對台灣而言，部分經貿的妥協卻可獲取美國信賴，解除經濟危機；而本土企業家配合政府政策，可獲得利益的保障並擴大商機，彼此相依互利創造三贏的局面。發展經濟空間。1960 年代出口發展經濟政策的主要意義在政府放寬經濟管制，鼓勵民間發展生產事業，打開國際市場賺取外匯。此時，經濟發展重心已由公營部門移轉到民間部門，台

灣日後民間社會能夠蓬勃發展，相當的比重係奠基於此時期所建構的經濟部門。

但 70、80 年代面對世界經濟低迷危機，雖台灣 1976、1978 年陸續推動十大建設、十二大建設，企圖以擴大國營企業和公共投資，解決民間投資低迷所造成的資本累積危機。但一連串的全球的石油危機與停滯性通貨膨脹，導致國際保護主義的盛行，各種關稅與非關稅保護政策，對以出口為導向的台灣經濟造成莫大的衝擊。同時，經濟高度成長所產生的林園事件、反杜邦等環保生態抗議運動，以及游資充斥所引發的地下金融風暴（鴻源事件）、十信國信詐欺、倒閉事件等，均反映出當時臺灣的政經與社會問題。如同 Evans（1985）所言：「國家機關的介入市場與社會，雖然在促進經濟成長與管理社會經濟衝突時扮演了決定性的角色，但是其內在的結構與社會階層間的關係，亦限制了國家機關在追求經濟發展目標時干預社會能力的強弱」。台灣的經濟熱潮，到了 1980 年代步上高峰，但同時卻因引進了國外大量熱錢，擴增了國內貨幣供給量，社會游資氾濫，導致房地產高漲、股市投機，台灣的經濟結構與社會財富於是產生明顯的轉變；而經濟秩序紊亂、國內投資環境惡化，也嚴重的動搖民間社會對國家機關的信心，造成社會秩序的動盪。

### 參、威權統治的弱化社會

戒嚴時期，國家機關以強勢的公共安全機關，嚴格限制人民的公民權，並穿透公民社會直接制約民間社會的結構。國民政府為了實現反攻復國的宏大偉業，對民間社會不斷的以標語或大眾媒體灌輸人民愛國情操，提醒統一中國的任務，並掩蓋與犧牲台灣公民社會表達訴求與行動的基本權利。國民黨強調民主的可貴，但對民間社會又僅開放「反共產主義、力戰貪污、教育大眾、保障宗教與學術討論自由」等民主程序。國民黨認為民主的先決條件是將戒嚴法發展到某種程度，並在統一中國後就能實現。於是國家機關大量使用公共安全機制，以台灣駐軍司令負責逮捕與處罰所謂的威脅國家安全與公共秩序的行爲，以警察對付所謂不愛國的言行。任何表達公民社會意識的行爲均被禁止，

諸如書報雜誌的發行，集會結社、遊行請願、罷課罷工罷市等均被視為危害國家安全與社會安定的不法活動。1950年代的白色恐怖事件，即以政治動機逮捕知識份子與相關人士。政治活動份子被逮捕後通常以意圖反叛政府等重罪起訴，並判處死刑或終身監禁。白色恐怖時期受害者高達9萬人，且半數被處決。在戒嚴法下，軍事指揮官與國防部官員有權禁止任何被判定為危害公共與國家安全的刊物與演講。許多潛在的政府批評者因此壓抑自己，或逃亡至海外繼續反對活動，如廖文毅在日本成立「台灣民主獨立黨」並成為流亡的「台灣共和國」的臨時總統，但這些組織的力量究竟很小終至衰微。這種隔離人群接觸的作為與228事件相互作用，影響了台灣公民社會的參與態度。社會大眾對公共事務無發言權，逐漸的對公共事務的態度趨於冷淡，民間的社會力自然逐漸消頹。

在這個時期，國民黨同時開始重整國家機關與民間社會的權力關係。國民黨於1950年開始進行中央黨部的改造以及政府機關、組織的整編，這被稱為國民黨在台灣進行全面性滲透的關鍵（周思萍，1996；郭正亮，1988）。首先，國民黨進行以黨領政，以黨治國的部署，在各級中央與地方政府機關設置黨員小組、在鄉鎮公所設置政治綜合小組，以執行黨的政策。其次在地方及區域黨部設置服務站，以服務、利益交換等黨務活動換取民間社會對政權的支持。接著，經由對職業團體與社會團體的許可與輔導等公權力，控制與主導社會組織的運作，使之成為輔佐執政的工具（田弘茂，1989），並阻斷任何社會群體向政府進行集體交涉的可能性（朱雲漢，1989a）。

國民黨的黨務改造，其實就是台灣的民間社會結構的改造。國家機關以權威式的領導，壓抑民間社會的發展。在短短的幾年間，國家黨不但得以延續其政黨權力，更透過黨員整肅與黨籍整理，重整黨政與派系，藉著大幅吸收台籍人士入黨，擴大國民政府在台灣的社会基礎（許福明，1986），完成黨國一體的領導政權。而威權統治下的台灣，除了國民黨的黨國政府，除了國民黨主導下的國營事業，或少數有政商關係的企業主以外，台灣的民間社會僅有家庭與個人，似乎無表達集體意識的公民社會。隨著經濟的發

展，社會結構變遷加速，複雜性亦相對提高，惟政府機關與民間社會（尤其是民間團體）的關係仍停留在形式的層面上。政府仍扮演著主控的角色，民間團體並未被真正納入決策過程中，反倒是大資本家與政府間較有實質的對話。解嚴前台灣的民間團體大體分為三類（沈宗瑞，2001；陳朝平，1982）：掌握大宗民生物質與工業生產力的利益團體、中小企業和中產階級所組成的團體、動員式的團體如宗親會、教育文化團體等。此時為求經濟發展，經濟社會中的利益團體與國家機關間的關係顯然是協調多於衝突，而國家機關亦盡量以會議外的協調方式解決經濟社會與市場間的衝突。在此階段，政經分離，本省新興資本家和民間企業在不奪取政治權利的規範與默契下，獲得相當的經濟利益。70年代以後，工業化與經濟發展的結果，大資本家與中產階級逐漸成為社會的重心，這一股堅強的社會力遂在80年代衝擊國家機關的統制體質並促使其轉型。（沈宗瑞，2001）

除了黨務系統外，文化思想的改造，亦是威權統治時期強化執政權力與消弱民間力量的方法之一。早期國民政府以特有的歷史背景，透過教育體系、傳播媒體、文化事業的管制、以及出版品與外來資訊的過濾（朱雲漢，1989b），使得民眾產生中國認同、反攻抗俄、領袖崇拜，及同舟共濟等有利的意識形態來控制台灣的民間社會（周思萍，1996）。諸如1952年成立的中國青年反共救國團以及大學的軍訓課程，除有控制青年學子的意味外，更透過教育部補助社團辦理社交活動，試圖轉移學生對政治活動的興趣。另外，如以兵役制度，教化台灣人國民黨的政治價值與目標，在學校強制說國語、所有課程都以中國為主等，都有強制適應中國文化的作用。即使是響應聯合國推動的社區發展政策，亦僅簡化為人民勞動力的汲取，並僅侷限於人民生活基礎工程的改善，有關文化、公民社會紮根的計畫幾乎闕如。

這種以文化作為鞏固政治權力的作為，在國家面臨外交挫敗期間更是展現無疑。1960年代中期到1970年代，美國改變對國民政府的支持，「一個中國」的「中國」由「

中華民國」易位為「中華人民共和國」，季辛吉、尼克森相繼的訪問中國大陸以及上海公報、八一七公報的發表，一再的表明美國「聯中制蘇」的戰略思維。美國對華政策的改變，在國際上產生連帶效應，繼美國、日本正式與大陸建交、我國退出聯合國，我國的邦交國日益減少，國民政府陷入政權外部正當性的挑戰與危機。此時適逢大陸共產黨發起文化大革命，國民政府借力使力，在 1966 年 11 月 12 日發起中華文化復興運動，以傳統中華文化來肯定中華民國是中國的代表，以文化的正統來維持其正朔。1981 年以前，台灣主管文化事務的機關為教育部，自 1981 年行政院成立文化建設委員會，始專責推動文化事務，並陸續推動多項建設計畫。戰後到解嚴前，國民政府對台灣的文化統治，可謂是「國族建構」的過程，甚至有人嚴厲的批評為「將這塊被『奴化』的『失土』加以『中國化』，幾乎是這個時期，一以貫之的唯一目標」(吳叡人，1995)。除此之外，在國際認同的屏障被卸下後，國民政府開啓了國民政府社會化與本土化的作為，以尋求國內民間社會的更大支持、強化內部的正當性、維繫其政權(王振寰，1993)。

## 第二節 戰後聯合國的社區發展運動

對台灣社會而言，「社區」是一個被引進的外來概念。台灣的社區政策，起源於聯合國與美國在 1950、1960 年代所推動的社區發展運動。聯合國的社區發展運動企圖以工業國家的「社區組織工作」中的「社區福利中心」作法，做為二次大戰後各國經濟與社會復興的途徑。依據聯合國的解釋，社區發展為：「一種過程，由人民的努力與政府當局聯合一致，去改善社區的經濟、社會、文化環境，並納入國家生活中，對國家的進步，克盡最大的貢獻」(Hamilton，1992)。

早在 20 世紀初，西方國家即在社區鼓勵居民參與社會福利工作。當時歐洲工業國家為了處理工業革命後所帶來的汙染、健康、就業和貧富懸殊等社會問題，對原有的社會福利制度和社會救濟制度進行了改革，鼓勵社區居民主動積極的參與社區改善工作。

英國、法國和美國出現的「睦鄰運動」，即是以社區的人力、物力資源，培養社區居民自治與互助的精神，動員社區居民參與改造社區生活環境的活動。第一次世界大戰期間，美國政府在全國迅速開展的「社區組織運動」，則是因應戰時的需要所發展出的社區工作。這種由國家機關發起，鼓勵社區居民參與的新興的社會福利工作模式，引起社會學家的關注與研究。美國社會學家 F. 法林頓於 1915 年首先提出「社區發展」概念，I. T. 桑德斯和波爾斯相繼於 1939 年合著《農村社區組織》，詳細論述社區發展的基本理論和方法（劉豪興、陳社英）。

第二次世界大戰後，世界多數區域，尤其是非洲、亞洲，以及中南美洲等發展中的國家，面臨貧窮、疾病、失業、物質缺乏、經濟發展遲緩等問題。政府機關無法且無力同時解決戰後這一連串的政治、經濟與社會問題。於是，紛紛響應聯合國與美國的發起的「社區發展運動」，運用社區組織與民間資源，發揮社區自助力量，重建戰後的國家與社會。1951 年，聯合國經濟社會理事會通過了 390D (X11) 號議案，研究成立「社區福利中心」，推動全球經濟、社會發展工作的可行性。旋即以「社區發展計畫」取代「社區福利中心計畫」。1954 年，聯合國又改組社區組織與發展小組（Unit of Community Organization and Development，1952 年設置）為聯合國社會暨經濟事務局的社區發展科，正式以「社區發展」一詞，積極推動社區發展運動，並獲得一些國家和地區政府部門的重視。誠如聯合國經濟社會理事會對社區發展操作模式的解釋：「社區發展一詞，業經國際通用，指一種過程。…此一複合過程包括兩種基本要素：即由人民自己的參與，並儘可能靠自己創造以努力改善其生活水準；由政府以技術或其他服務以促進其發揮更有效的自助、自發與互助」（夏忠堅，1997）。社區發展運動雖歷經多次的更名與政策的轉變，不論是「區域與社區發展」（1968-1971）、或「大眾參與與機關發展」（1975-1978）、或「社區政策與發展規劃」（1980），其目的不外乎在強調或提示社區發展與國家、區域發展的連結，以及對民主和居民參與的重視。在美國與聯合國的支持下，1960 年代

亞、菲、中南美洲等地已有超過 60 個地區或國家曾進行社區發展（謝慶達，1995）。

聯合國在 1955 年有關社區發展所訂定的十項基本原則或基本要素，包括：尊重居民需求、擬定多目標計畫、自發精神的培養、鼓勵居民參與、培養社區領導人才、建立青年與婦女組織、支持社區自助計畫、重視人才培育、運用在地組織以及整合上位計畫（文建會，2004）。可見社區發展的精神，在於提倡社區居民以主動互助合作精神，自力更生的解決社區的問題，並培養社區居民的民主意識，促進居民積極參與社區的公共事務，以達到加速社會進步的進程。然，就聯合國倡導社區發展的終極目標而言，又可觀察到其冀望透過社區發展工作的推動，協助戰後的發展中國家，在政治與社會上，發展社區居民的民間團體和組織，培養居民的民主意識和自治、互助能力；在經濟上，提高社區的經濟發展水準和經濟收入；在文化上，建立良好的社區人際關係和社區結構；提倡有利於社會進步的倫理、道德，故在性質上實屬戰後國家重建計畫。衡諸半世紀以來聯合國推動的「社區發展」運動，對第三世界國家縱使有很大的貢獻，但由於其實施計畫，基本上仍在促進國家發展的策略，國家機關仍是主要的發動與主導中樞，雖其強調社區居民的自主與參與，以及有關區域與國家發展連結的概念，但施作上已轉為由國家機關主動推展，而社區居民被動的配合的方式，以致於國家機關在社區發展工作上仍屬強勢的地位，難脫離國家主導與人民自主的衝突(謝慶達，1995)。

至於社區發展的組織模式，世界各國因地制宜。依據中國大百科智慧藏的介紹，大體可分為三類：一是，整體模式，國家機關在中央設置專門機構，主管、制訂社區發展基本政策，研擬社區發展的長遠發展方向，並在地方分設配合推行的機構和組織，執行社區發展計畫，印度、菲律賓以及我國即屬此類模式；二是，代辦模式，國家機關將社區發展工作交由一個或數個部門負責，並整合有關社區發展工作，緬甸和牙買加等國採用這種模式；其三，分散模式，國家機關或地區所推動的社區發展組織是分散的，由各有關部門、團體分別制定計畫並執行，美國和英國等採用這種模式。

1959 年台灣省政府曾接受聯合國技術協助局輔導，派遣人員至美國、波多黎各、牙馬加等地考察社區發展（省政府社會處，1966）。1961 年，張鴻鈞出任聯合國亞經會社區發展訓練顧問，將社區發展概念引進台灣，並協助籌備台北市社區發展實驗計畫。至 1971 年脫離聯合國以前，台灣在聯合國的資助下，持續的派員至國外研習社區發展，1970 年更在聯合國的發展方案補助下成立「中華民國社區發展研究訓練中心」，正式成為國際社區發展的成員。可見，聯合國的社區發展運動對台灣社區發展有一定程度的影響。台灣自 1965 年開始推行社區發展，最先著重基礎工程的建設與生產福利事業，並於 1983 年頒行「社區發展工作綱領」、輔導成立社區理事會，做為國家機關推行的具體法律依據，以及民間社會推行的單位。

### 第三節 冷戰時期的社區發展工作

1965 年時值美援中止之際，國內經濟頓失依怙，為發展經濟與安定社會，行政院提出「民生主義現階段社會政策」，確定社區發展為社會福利措施七大要項之一，其工作內容包括「基礎工作」、「生產福利」、「精神倫理」三大類。聯合國與美國在 1950、1960 年代所推動的社區發展，是企圖以工業國家的「社區組織工作」中「社區福利中心」的作法作為戰後各國經濟與社會復興的途徑。這種鼓勵人民主動、自主投入公共事務的思維，實際上未符合冷戰時期國家的統治體制與政策，更有啟發人民在地精神、動搖「一個中國」原則之虞。然面對詭譎多變的國際政經情勢，為獲取國際認同與支持，國家機關仍需表現積極參與聯合國事務的態度；另一方面，台灣民間社會在長期威權統治下，公民社會的意識薄弱，無集體表達意識的機會與機制，而在國家機關主導下的經濟表現，又普遍獲得經濟社會的認同。台灣爰順勢以由上而下的方式，將社區發展工作型塑為社會福利措施或一種社會工法（蘇昭如，1990）。也因此，社區發展工作推動初期，偏重社區的動員機制，並著重經濟生產與社會福利兩面向，較少有提升精神層面的計畫。換

言之，國家機關以威權主控的模式，在中央設置專門機構，主管、制訂社區發展基本政策，研擬社區發展的發展方向，並在地方分設配合推行的機構和組織，執行社區發展計畫，而民間社會經常僅是被動員、提供服務的單位。

其後，行政院於 1968 年頒布「社區發展工作綱要」，成立社區組織，促進民生建設，均衡經濟與社會發展。社區發展乃正式成為政府政策，發揮改善人民生活生計的作用。但國家機關有關社區發展組織的限制等行政作為，仍無法脫離威權統治的框臼。「社區理事會」負責推動相關業務，其成員由政府遴選並由當地村里長兼任理事長。而政府將全省 6215 個村里依自然形勢劃分為 4893 個社區發展組織，在 1971 年又縮減為 3890 個。可見社區的形成尚未制度化，亦無固定形式與範圍，其實際運作的掌控權仍屬國家機關，民間社會力不因社區發展工作的推動而有增進的跡象。1969 年台灣省政府制定「臺灣省社區發展十年計畫」，將社區發展工作分為三大類，包括基礎工程建設、生產福利建設，以及精神倫理建設等項目；其中，精神倫理建設與文化較有關係，雖目標在於加強國人心理建設、發揚倫理精神、端正社會風氣，但由於其操作模式仍屬由上(國家機關)而下(民間社會)的社區運動，以致於貶過於褒。社區發展的具體效應大多在於修築道路排水溝、新建社區活動中心等基礎工程建設，有關生產建設與精神文化、倫理方面的計畫僅是聊備一格。

後冷戰時期，台灣的外交處境險峻多變，而國內在經濟高度發展的觸動下政治環境逐漸開放，社區發展也面臨轉型的壓力。社區發展不再被視為地方建設的工作，重點亦集中於都市地區；所宣示的工作內容，亦從硬體建設轉為精神倫理的建設。自此，地方自治與社區發展成為民主體制中社會運動的一環，社區發展目標也從民生問題逐漸轉為落實民主政治、建立公民意識。內政部嗣於 1983 年將「綱要」改為「社區發展工作綱領」，以社區理事會組織型態辦理社區建設工作，加強精神倫理及生產建設，維護基礎工程建設內容，並擴大社區規劃，強化社區發展工作與村里行政之聯繫配合。但「綱領

」非行政法規，僅是具宣示性或指導性的原則，以致於在威權統治的體制下，社區發展仍屬被動形式，較難發揮提升民間參與意識的功能。

蔡漢賢（1986）、王秋絨（1986）、林振春（1986）、黃麗玲（1995）等論者曾質疑國家機關推行社區發展的動機與執行模式，其中黃麗玲引述馬耀（Mayo）的殖民主義論述，指出：由於特殊的政治情境，使得台灣複製了殖民國家中由傳教士及殖民官員所提倡的社區參與模式，對社區發動全民動員。這種殖民主義以雙向的政治權力—是教化、同時也是剝削，在有利於勞動力的強制性利用的目的下，建立一個穩定的政治結構，並以此作為建立本土性組織的必要藉口，認為這種取向的社區發展工作的失敗原因，在於推動過程中的官僚化，以及對社區太過粗暴的「添加」，而無視於社區的原始存在。其次，指出國家機關一方面以其強大的力量，決定「社區」的空間與組織型態；一方面以強勢的行政系統塑造「社區」的動員動機、型態與資源，強烈的質疑社區發展僅是國家治理的工具，台灣現代化過程其實是社區瓦解與重組的過程，社區只要被編入國家經濟發展分工行列，國家機關與民間社會的關係即產生再結構的作用。最後，認為政府的社區政策，是國家機關汲取民間社會廉價勞力與箝制人民思想的工具，不具社區發展精神；表面上，國家機關透過社區發展工作，在經濟方面改善了一般民眾的家庭生計，在政治方面推行民主政治，在社會方面建立精神倫理建設；但實際上，卻以社區發展負擔國家機關應所承擔的福利、治安等任務，以及達成配合國家發展進行政令宣導，將社會問題道德化的功能。析言之，批評者認為被國家機關操控的社區發展，其實僅是國家機關的另一個行政管道以及動員的途徑，國家機關過度強調社區發展的社會統合的力量而忽略社會衝突的癥結，無助於民間社會結構的導正。

縱使台灣施行社區發展工作的策略與操作模式，礙於國家機關統治體制的限制，有其值得商榷之處。但台灣在冷戰時期，因應國際情勢與國內經濟社會各種重建階段，提出不同的社區發展政策目標，仍有其深切的意義。前十年是以農村社區為主要對象，基

礎工程與生產福利是其主要工作內涵；第二個十年，則偏重以都市社區為實施對象，開始考慮到台灣都市化的快速發展，尤其重視精神倫理建設；其後，社區發展層次從早期的硬體建設，擴展到抗爭遊說與組織參與等軟體運作範圍，並且著重整合政府與民間資源，共同改善社區經濟、環境、治安、交通、衛生、福利與教育文化等事務，企求重建鄰里關係與社會安定（葉肅科，2005）。這三十多年內政部各階段所制定的社區發展政策均有清楚的行動目標，惟受限於當時威權體制以及「一個中國」原則，具體執行上卻始終與抑本土意識，以致於缺乏民間參與的活力與熱忱。

從過去社區發展的實際經驗，可觀察到，台灣早期社區發展工作，是採開發中國家的模式，以改善鄉村社區為主，在政策的主導以及民間社會公民意識與經濟資源普遍匱乏的因素下，大多偏向物質建設，對於促進社區居民的態度或行為改變，較不重視，導致成效有限。正由於過去實施社區發展工作，未能注意培養社區居民自助互助的能力，以及鼓勵居民積極參與社區事務的觀念，以致於社區所有建設或活動皆由國家機關主導，雖然物質建設的成效可快速呈現，但卻難以持久，造成日後政府財政負擔過重，以及人民過於依賴，無法獨力經營自己的社區，難以達成社區共識等問題。而都市社區發展工作更較農村社區困難。都市本身即存在忙碌、疏離、流動性與匿名性等較高的特性，加上「社區」範圍的模糊與不明，導致都市地區普遍缺乏「社區意識」、「社區認同」，乃至「我群意識」、「社區參與」的觀念。

# 第三章 台灣主體意識建構下的社區營造， 1987—1999

80年代台灣在劇烈的國內外變局中，完成了劃時代的權力傳承，進行了歷史性的政治改革，建構新的國家運作體制。但相對於過去經濟的輝煌成就，歷經金錢遊戲肆虐與生產要素結構性變化後，不可敵擋的產業大量外移，已嚴重的衝擊經濟的競爭力，導致產業外移並帶來社會問題。在國家的建構過程中，李登輝從體制內的行政改革，建立本土化的民主政治，以開放自由化與務實外交帶動產業的國際化，並以凝聚生命共同體意識，強化民間的社會力，進而建立國家主體意識。

## 第一節 威權轉型中的國家機關與民間社會關係

台灣二十世紀末的國家發展，主要在推動本土化的民主政治、國際化的自由經濟，以及多元的社會。解嚴後，國家機關協同政治社會的反對勢力，從行政體系內進行政治改革，建立本土政權。相對於政治的急速改革且朝向民主政治發展，台灣的經濟卻一掃過去的輝煌成就，無法抵擋全球化與中國大陸的掠奪。而隨著政治的開放、經濟的自由化，台灣的社會更加的活潑。解嚴後的民間社會可謂是百家爭鳴，展現前所未有的活力與生機，相對的，國家機關的權勢逐漸的弱化。

### 壹、本土化的民主政治<sup>4</sup>

1960年代末暨1970年代初，國民政府為獲得台灣人的支持與強化政權的正當性，開始進行本土化與在地化的工作，逐漸的拔擢與晉用台灣籍的人才，逐步的開放民主政治。經過80年代中期，相繼發生的國內反對運動，以及國際上美國支持台灣人權運動

---

<sup>4</sup>參閱何振盛、杜嘉芬譯，2004，《台灣政治史》，丹尼·羅伊著，台灣商務印書館。

與南韓、菲律賓等反對政府運動的激勵，促使台灣進行一連串的國內解除戒嚴、新政黨合法化、公民自由權保障等劇烈且理性的歷史性國內政治改革，完成了劃時代的權力傳承，逐步的建立民主政治的丕基。1986 年民進黨成立、1987 年解除戒嚴，是台灣政治民主化的分水嶺。李登輝主政期間，在國家體制與行政系統等制度面上大力的進行政治改革，強化本土政權。李登輝的改革，包括修改憲法，實行省長、北高兩市市長與總統直選、削減省政府編制，為台灣民主政治奠定深厚的基礎。李登輝時期的本土化與民主化的作為，強化了國家機關內部的本土力量，改變了民間社會的結構，並強化了民間社會的自主性，但也造成國民黨內部的分化。

李登輝接掌國民黨初期，政局的發展險阻頻生。在國民黨黨內，台灣人與外省人的嫌隙、對立與分裂狀況日益嚴重；在黨外，民進黨逐漸的聚集民間社會的支持力量，勢力逐步擴張。支持李登輝並主張本土化者，在國民黨內形成主流派，強力主導政治改革；而保守派，面臨大權旁落對台獨議題越發敏感並深具敵意。為推動本土政權，李登輝領導的政權開始鬆動「一個中國」的政策指導原則，而政治改革的動作亦更加的開放。不論是軍隊的縮編、軍人參與政黨權利的開放、特赦政治犯、宣佈終止動員戡亂時期臨時條款，以及廢除警備總司令部等作為，均展現李登輝政府默認中國共產黨統治大陸的合法性，相對的也展現建立新國家的決心。這些措施引發國民黨內兩股反對力量，一是以實踐光復大陸為主張的高層保守派，一是反對台獨主張漸進改革的年輕國民黨員，這兩股力量均批判李登輝掌握過度的權力（何振盛、杜嘉芬，2004）。而後者在無法固守「一個中國」原則與其在黨內的影響勢力逐漸消褪後，黯然的離開國民黨，於 1993 年成立「新黨」。國民黨的分裂，導致 1994 年台北市市長選舉的敗選，無疑也促使民進黨逐漸步上執政之路。

而在國民黨內部分化與政權爭奪之際，部分當權派人士一方面為了穩固在黨內的權力、擴大其社會基礎，以及強化其在國家社會的力量；一方面為與逐漸擴大且代表民間

社會新興勢力的民主進步黨相抗衡，在原有國民黨的黨務系統外，另創門派與地方派系與財團勢力密切來往，建立新的勢力範圍。政治人物開始將焦點集中於地方事務，與地方特定人物往來，並開始依賴地方商界的金錢援助。在地方財團的政治獻金支持下，地方民代紛紛嶄露頭角，並運用特權經營事業或索賄，爭取私利，於是所謂官商勾結、索取回扣、操控法案等貪瀆情事層出不窮，貪汙與黑金的陰影充斥國家機關與政治社會。這種黑金與財團掛勾的現象，雖短期間發揮鞏固政權的作用，但也種下國民黨在 2000 年的總統大選喪失執政權的惡因。然就其結盟的性質來看，國民黨主流派與地方人士，常源於人格特質或利益的相似而形成派系，而非政治主張或理念相同而結盟。相對的，就政治議題的推動而言，國民黨的主流派爲了擺脫「一個中國」的原則，反而較常視機結合、運用民間社會的政治反對勢力或社會運動的力量，以達到其政治意圖。在憲政改革與精省等重大議題方面，國民黨主流派與反對勢力合作，以遂行其政治本土化的目的。這種國家機關與地方派系、財團或反對勢力相互爲用的現象，徹底改變了民間社會的體質，強化了民間社會的勢力。

民間社會的反對力量，加速了國家機關的政治改革步伐。1990 年 3 月大規模的「野百合學運」，提出解散國民大會、廢除臨時條款、召開國是會議、訂定政經改革時間表等建構民主制度訴求；李登輝呼應學運的訴求召開國是會議，達成廢除臨時條款、總統直選，與重新評估台灣與大陸的關係等共識，台灣民主化進程因而進入新的里程碑，但也引發總統制與內閣制憲政體制的爭議。國會議員的全面改選，促使台灣的政治本土化，台灣的政治言論亦更加的開放與自由，以致於國家機關與民間社會的權力關係不在僅是對立，而是趨於共生。1991 與 1992 年的國民大會與立法院選舉，從國民兩黨的政見與結果<sup>5</sup>，呈顯民間社會已逐漸認同新國家的建設方向，支持政治改革路線，並且有能

---

<sup>5</sup> 1991年國民大會改選，民進黨以台獨為選戰的中心議題，國民黨則採中間路線，以「改革、安全、繁榮」為主要訴求。由於國民黨推動本土化運動使得省籍情結較不突顯，並強調過去經濟建設的成就；

力表達民意影響國家機關的政策。隨後，國民兩黨齊力推動一連串的憲法修正案，促使政治社會氣象一新，不論是先後的開放總統、省長與北、高兩市市長的直選；擴大總統權力，有任命內閣、權解散國會、重新改選國會的權力；以及立法院有權彈劾總統、取得部分監察院權力等涉及國家體制轉變的重大政治改革，在在顯示國家機關中的行政力量已逐漸的弱化，而擁有民意基礎的民選首長以及代表民間社會意見的民意機關的權力日趨強勢。

而在兩岸關係上，在 1995 年初似乎有好轉的跡象。江澤民的和平統一八點建議，設定以談判為解決台灣問題的前提，談判對象不侷限於國民黨。4 月李登輝以六個原則回應，表達接受高階層談判的意願，但希望大陸當局接受兩個中國的事實。但此堅持未獲同意，於是雙方陷入僵局。同年 6 月李登輝參訪康乃爾大學與 1996 年的總統大選，更促使台灣與大陸間的關係陷入軍事緊張的氣氛。大陸認為李登輝一面佯稱承諾一中原則對其示好，一方面又帶領台灣走向獨立，而美國則是掩護李登輝遂行分離主義，美國的支持是中國無法解決台灣問題的主要癥結，於是訴諸武力壓制（何振盛、杜嘉芬，2004）。一連串的文攻武嚇、飛彈試射、大規模軍事演習，引發台海危機，驚動美國不得不先後兩次派遣航空母艦尼米茲號、以及母艦獨立號與支援艦隊至台灣鄰近的公海，表達防衛台灣、準備作戰的訊息。中國大陸威嚇台灣的舉動，對台灣政治、經濟與公民社會確實造成極大的影響。台灣股市從 1995 年中至危機結束共下跌 17%，政府動用國家安定基金 704 億元拯救股市（李莉珩，1999）；房地產與新台幣幣值直跌，申請護照與外國簽證的人數暴增；也導致 1995 年 12 月的立法委員改選，贊成統一的新黨席次從 8 席大

---

而民進黨過度主張台獨意識。大選結果，民進黨獲得低於 1/4 的選票，而國民黨則獲得 71 % 的選票。這次選舉的挫敗，使得民進黨逐漸收起台灣獨立的主張，在 1992 年立法院的全面改選的選戰中，則以國內建設的改革取代台灣獨立較具爭議的訴求。民進黨以三不三要，即「反對金錢政治、反對軍人干政，反對特權政治；要人民主權、要直接選舉、要降低稅率」等訴求，贏得 50 席次的立法委員，而國民黨獲得 96 席。

增為 21 席，國民黨與民進黨則減少許多席次。然而台灣民眾除懼怕外更展現憤怒的情緒，反抗的意志代替了恐懼的情緒，反而有助李登輝 1996 年總統大選的選情，使得國民黨於總統大選上獲得 54% 的選票。換言之，中國大陸的人民解放軍激發了台灣民間社會與人民的自主力，協助李登輝獲得過半數的選票而贏得選舉，也更堅定李登輝的地位，強化其統治權力。但不容忽視，務實外交雖提升了台灣的國際地位，但兩岸的權力的失衡卻嚴重的威脅台灣的安全。

對於兩岸關係，台灣人民傾向於維持現狀，避免急獨與急統。1990 年代大多數的台灣民眾的國家認同趨向模糊與不定，一方面希望避免與中共武力衝突下，擁有基本國家權力的政治實體；另一方面亦贊成在中國更為富裕與民主後與其統一（何振盛、杜嘉芬，2004）。兩岸雙方對一個中國原則的定義大異其趣，以各自有利的方式解讀之。而 1999 年 5 月李登輝的《台灣的主張》一書中，曾揭示一個新論，提到聯邦式中國的概念，由七個完全自治的區域組成，台灣是其中之一。但隨後，李登輝一卸任旋即以兩國論定位台灣為一個主權獨立的國家。兩岸爭議與精省問題為國民黨內部再度分裂的主要因素。

省政府的功能除國防外交與兩岸事務外，與中央政府嚴重重疊。這個體制原先具有維持中央執政黨法統的意義。然由於其每年支出高達 6900 多億元（佔全國總支出 31%）<sup>6</sup>，龐大的經費與人事負擔侵蝕著國家的競爭力，以及隨著民主化與本土化運動的進展，省政府不再是中央政府以省政府職位吸引台籍政治人物的工具。加上，省政府與地方企業或財團的關係密切，產生與地方利益掛勾的情事，導致中央政府的整體經濟發展策略窒礙難行。而在國營企業民營化的聲浪中，台灣三大銀行與兩大投資銀行的持有者以及台灣菸酒公賣局的經營者省政府首當其衝，成為經濟改革的阻礙。經濟效率的問題引發政治上省政府存在必要性的爭議。1996 年 12 月召開的國家發展會議，國民黨與民

---

<sup>6</sup> 引用行政院主計處（2005a）公佈歷年各級政府淨收支概況表資料<http://win.dgbas.gov.tw/dgbas01/90btab/90b706.htm>。

進黨相互合作，提議縮減省政府的規模與職權，暫停省長與省議員的選舉。1998 年年底，國民大會通過憲法修正案，省政府成爲隸屬行政院下的機關，其職員在兩年內從 18 萬人縮減爲 1 萬人。省政府職權的削減，有助於國家機關簡化行政層級、提升行政效力，但也引發宋楚瑜的不滿與憤怒，造成國民黨再度分裂，終致 2000 年總統選舉的失敗。

這個階段爲台灣政治從民主形成邁向民主鞏固的關鍵期。隨著政治民主化的演進，台灣的政治社會日趨開放，總統與縣市長的民選，代表黨國一體的統治體制正式宣告結束，台灣正式的進入民主化的進程。本土化的民主政治與行政系統的改革，強化民間社會的力量，也奠定今日國家機關實施審議式民主的基礎。雖民主化的政治社會，無法避免政黨政治的競爭，以及多黨政治所產生的社會不安現象，然 2000 年的政黨輪替、政權和平轉移，已顯示台灣在經濟奇蹟之後所展現的政治奇蹟。

## 貳、國際化的自由經濟

台灣基於特殊的歷史與地形，經濟環境與發展除受制於國內的政治與社會發展趨勢外，更受國際政經情勢的影響。經過 80 年代的經濟成長高峰期，在股市、房地產狂飆與工資高漲等生產成本結構性的遽變，台灣的產業大量的轉往海外設廠，產生產業空洞化的現象。加上全球性的經濟不景氣與北美、歐盟等區域主義的盛興，對於仰賴出口的台灣，帶來前所未有的衝擊。

90 年代台灣的經濟政策基本上是延續 80 年代的自由化與國際化的發展方向。但在中國大陸經濟崛起之後，國際化與自由化的政策卻成爲導致台灣企業轉往大陸發展的因素之一。國家機關面對國家基本立場與經濟社會的利益衝突，對內以興辦公共建設，改善投資環境爲重點，避免台灣產業的空洞化；對外則以南向政策、戒急用忍等引導策略，一方面紓解台灣企業的海外投資地點；一方面企圖避免台灣經濟過度依賴大陸所引致的政治問題。然而，面對中國大陸在改革開放後強大的市場，經濟社會在追求企業最大

利潤的前提下，以各種形式迫使國家機關調整兩岸政經政策，而國家機關似已無力阻擋民間廠商進軍大陸。

## 一、國內產業的困境

經濟發展是爲了達成政治的目的。此階段，國家機關以經濟自由化與國際化的策略，突破政治與外交上的困境，以維持政權並立足國際。台灣雖在外交上挫敗，但國家機關具財經背景的優秀技術幕僚，制定得宜的保護關稅、外匯管制、進口管制、低利率等政策，促使臺灣經濟起飛，對外貿易成爲經濟的主力，外匯存底直線上升。台灣對外貿易中，以美國爲最大的外匯出超國，引發美國的反彈。台灣雖自 1976 年每年派遣對美特別採購團，以平衡雙方貿易；但在 1980 年代後，中美雙方的貿易摩擦和經貿諮商談判，幾乎成爲台灣對外關係中例行性的重要事務。1984 年美國修正貿易與關稅法案 (the Trade and Tariffs Act of 1984) 迫使台灣開放市場，並爲保護美國智慧財產權與保障勞工權益，針對台灣的仿冒、盜版要求取締。1988 年美國貿易與競爭力綜合法案的 301 條款，又提供法源以報復持續禁止美國產品進口的國家，威脅台灣開放進口美國煙草品。台灣受到國際貿易制裁以及國內龐大出超及外匯存底過多等壓力，中央銀行被迫調升匯率、新台幣幣值與降低關稅等措施平衡此現象，雖在 1987 至 1988 年一年間降低對美順差達 90 億美元，但相對的，卻也引進國外大量熱錢，擴增國內貨幣供給量，使得社會游資氾濫、房地產高漲、股市投機、以致於城鄉發展不均功利主義充斥，國內投資環境逐步惡化。

爲提振台灣經濟景氣，國家機關以改善台灣投資環境、提升企業的國際競爭力，建立國際貿易性服務等策略，鼓勵國際資本來台投資。1990 年公布施行「促進產業升級條例」，推動產業結構的轉變，藉以因應國內外整個經濟大環境的變遷；同年年底更全面推動經濟自由化、國際化政策，同時於 1991 年推動「國家建設六年計畫」，以從事公共設施建設，及透過財稅獎勵、金融優惠、技術輔導及金融機構參與投資等措施，加速產

業升級，提升產業結構，使台灣的產業規模期能開創再一次的「台灣奇蹟」，邁向工業先進國家之列。爾後又提出「振興經濟方案」、訂定「十二項建設計畫」等政策，提振民間投資意願，根留台灣。為因應國內外經濟情勢的快速變化，更開放民間經營金融機關、放寬外匯管制、刪除存款最高利率及核定放款利率幅度，推動利率全面自由化；並建立亞太金融中心以及區域性的製造研發、空運、海運、金融、電信及媒體事業等 6 大營運中心，使臺灣地區的經濟發展，朝向自由化及國際化的方面發展。1996 年的「國家發展會議」，就憲政體制與政黨政治、經濟發展、兩岸關係議題，達成中央政府體制調整、中央與地方權限劃分、改進選舉制度、落實政黨政治、提升國家競爭力、推動亞太營運中心、參與國際經貿組織、兩岸互動策略與原則、兩岸協商與經貿關係等 192 項共識。各種政府的經濟政策，顯示台灣面對世界經濟不景氣與國際政治環境惡化的情勢下，國家機關企圖以經濟政策主導介入經濟社會，惟國際化與自由化的經濟發展情勢日益擴張的局勢下，這種制約恐難有效。

國家機關於 1984 年推動的經濟「自由化、國際化、制度化」政策，是一項全面性、根本性的經濟改造工作。而進入 1990 年代以後，台灣為申請加入世界貿易組織（WTO）及推動亞太營運中心計畫，又展開第二階段經濟自由化的工程。自 1995 年至 1999 年間，台灣為推動自由化修改或增訂了 84 項法律、158 項行政命令及 101 項行政措施，因而帶動投資總額高達新台幣 1 兆 2 千 4 百億元，而吸引外人直接投資金額超過 150 億美元，外資投入台灣股市迄今已達 5 百億美元；另，電信開放讓行動電話在 4 年間從 70 萬戶成長到超過 1200 百萬戶，網際網路上網戶數亦超過 500 萬戶（蕭萬長，2003）。尤其，資訊電子高科技產業的快速發展，台灣已成為世界第三大的資訊產品製造中心。這些經濟自由化措施，再次改變了台灣經濟社會的體質，大幅提高了國家競爭力。

但在自由主義全球化的衝擊下，台灣的經濟實力仍無法抵抗國際經濟體系的力量。世界銀行、國際貨幣基金在 90 年代對發展中國家，所提出的總體經濟的穩定、自由化

、私有化的經濟政策，獲得普遍的認同，世界各個國家競相爭取國際資本的投資，以提升國家競爭力。對外貿易依存度高的台灣經濟，受到國際上資本市場的誘導，傳統產業開始大量外移到東南亞、大陸東南沿海，或是引進移民勞工來台工作（周志龍，2000）。

## 二、海外市場的擴張

隨著 70 年代的兩次石油危機，以及 80 年代台灣的勞工運動與環保運動、新台幣升值與土地價格不斷攀升等問題，台灣企業家普遍對台灣經濟產生危機意識。1989 年台塑集團總經理王永在宣佈暫停國內投資（郭宏治，1989），代表傳統產業一方面希望政府注意造成經營成本上漲的勞工、環保運動，另一方面反應了台灣企業面對不斷上漲的成本壓力產業外移為必然的現象，但也顯示出經濟社會挾持其政商關係迫使國家機關在兩岸以及政經政策上不得不讓步的現象。面對台灣企業的海外投資的需求，以及傳統產業國際競爭力衰退的事實，為避免台灣企業移往中國大陸，政府機關開始正視與東南亞地區以及非邦交國的經貿關係。1992 年，外交部經貿司成立，首任司長魯炳炎表示，「在業務調整期過後，經貿司的第二步將是拜會民間投資人、大財團，與廠商進行溝通，希望其協助政府拓展經貿外交空間，以國家利益為首要考量」（胡玉立，1992）。換言之，政府機關仍本重商主義，將外交與經貿合為一體，以「援助友邦」、「鞏固邦誼」的名義經援、貸款予開發中國家，甚至前東歐共產主義國家發展基礎建設，並鼓勵台灣傳統產業、金融業赴當地直接投資。

1994 年李登輝赴菲律賓、印尼與泰國進行訪問，媒體稱之為「破冰之旅」，目的即是在推動「南向政策」，媒合台灣企業赴邦交國或東南亞投資，亦即一方面以國家機關的力量協助與配合台灣企業外移，另一方面透過台灣企業的力量，重返國際社會。政府

機關開啓的一連串務實外交<sup>7</sup>與經濟自由化措施，更進一步的促進經濟社會的國際化。

面對全球競爭的壓力，台灣的傳統產業轉移生產基地到大陸、東南亞，甚至中美洲地區尋求投資機會，因生產地點的轉移，台灣的工人開始遭到裁員遣散的命運。而 1992 年《就業服務法》通過，正式引進引進移民勞工來台工作，成為台灣企業的替代性勞動力，相對的，也對台灣的勞工市場產生排擠的現象，以致於失業問題叢生。產業的外移與勞工間的轉移，使得國際勞動分工的形式發生了質的演變，台灣從一量產型的經濟體轉型為研發與接單中心，失業與產業空洞化的問題成為台灣政治、經濟與公民社會重要的議題。

### 三、熱絡的兩岸經貿

自 1987 年國家機關開放民間社會赴大陸探親以來，兩岸經貿關係即快速成長。由於大陸有豐富的資源，眾多而低廉的勞動力，大陸對台灣企業又提供各種投資優惠獎勵辦法，以及同文同種、無語言障礙等誘因，台灣對外經貿關係轉以中國大陸為腹地。台灣企業對大陸的投資自 1991 年開始急遽擴增，截至 2005 年 10 月經濟部核准核備赴中國大陸投資金額已高達 460 億美元，占台灣對外投資 51%<sup>8</sup>。台灣與中國大陸經濟關係，隨著中國大陸的改革與開放速度，迅速且密切的發展，而此現象將逐漸加強且影響兩岸的政治發展。

兩岸經貿關係發展，基本上是體現雙方經濟的互補、互利。尤其在 1980 年代後期，台灣工資、地價大幅上漲，投資環境丕變，傳統出口產業及中小企業經營陷入困境，

---

<sup>7</sup>指李登輝自 1989 年訪問新加坡；1994 年繼訪問菲律賓、印尼與泰國後，又赴尼加拉瓜、哥斯達黎加、南非、史瓦濟蘭等地，進行跨洲之旅；次年的中東、美國訪問；1997 年出席巴拿馬運河會議，並訪問宏都拉斯、薩爾瓦多、巴拉圭等倡議成立策略聯盟等所進行的非邦交國外交政策。

<sup>8</sup>依據經濟部投資業務處，94 年 12 月 7 日公佈 台商在大陸投資概況，[http://twbusiness.nat.gov.tw/doc/inv\\_4.doc](http://twbusiness.nat.gov.tw/doc/inv_4.doc)。

兩岸經貿關係發展，似乎提供這些產業及中小企業新的出路，也解決台灣經濟的難題。而台灣企業對中國大陸的投資，亦對中國大陸的經濟發展有極大的貢獻，尤其在中國大陸發生「六四」天安門事件，外商駐足不前之際，台灣企業反而擴增對大陸地區投資，對於當時中國大陸的經濟產生極重要的穩定作用。

根據經濟部的統計<sup>9</sup>，台灣赴中國大陸投資占台灣對外投資第一位，至 2005 年 10 月止經濟部核准核備大陸投資案件已達 34214 件。而根據央行內部的估計，截至 2002 年底，包含透由第三地轉過去的金，投資金額已高達 668 億美元，而台灣對大陸的投資，占我國對外投資的比重，在 2000 年已達 51%，到了 2001 年更提升至 63%；而根據中國大陸方面統計，截至 2005 年 10 月，台商前往大陸投資金額更高達 67476 件，金額高達 888 億美元。在中國大陸外商投資排名中，居第三位，僅次於香港及美國。投資業別，則以電子電器製造業、基本金屬製造業、精密器械製造業、機械製造業等電子資訊及高科技產業為主，而非僅是傳統產業。今年大陸資訊硬體產業首度躍昇世界第三，其中 72.8% 的產品是由台灣企業生產。面對大陸廣大的市場與經濟的優勢，李登輝政府的「戒急用急」政策，無法抵擋大陸投資的熱度和速度。兩岸的經貿關係已無法用政治因素完全割斷。

### 參、活潑化的多元社會

1980 年代以後，台灣的社會運動如雨後春筍般的出現。依據葉肅科（2000）的定義，社會運動是一個團體具有目標，而且有計畫的共同行動，其目的在改變整體或部分的社會現象，是社會變遷的一種手段或策略。社會運動從反對既有政策的角度出發，通常透過意識理念來說服參與者與一般大眾群眾，並經由抗議與遊行等非制度化活動支持或反對社會變遷。

---

<sup>9</sup> 同上。

在台灣，社會運動與政治民主化呈現互動交織的關係。解嚴前與解嚴初期的社會運動，隨著民主意識的昇張，集體公開抗議的次數有逐年增加的趨勢：從 1983 年的 175 次，1984 年的 203 次，1985 年的 274 次，1986 年的 225 次，一直到 1987 年的 733 次（張茂桂等，1991）。而就社會運動發動的議題而言，隨著政治與經濟發展階段，不斷的更迭與擴張。解嚴前社會運動訴求大多限於消費者、反污染、生態保育、婦女、原住民等民生、環境與特殊族群的議題<sup>10</sup>。雖人民團體數目逐年成長，但由於公民社會仍受政府機關嚴密的管制，僅有部分反污染的生態保育運動以及黨外的政治運動直接對抗政府機關的壓制，並且從具有爆發性的角度挑戰既有的威權政經環境。其鮮明的政治意識，一方面衝撞當局的施政體系，另一方面也觸發人民百姓的政治態度。解嚴後，政治的開放，使得各種社會訴求爆發，新增了許多議題，並突破政治的禁忌，從福利、人權、反核、文化到政治意識<sup>11</sup>等。這些運動源自 60 年代政治力與 70 年代經濟力所造成的種種社會扭曲及弊端，在 80 年代急速暴露。社會上對壟斷及特權普遍的反感，透過各種方式表達社會力制衡政治力與經濟力的企圖，以及調整國家與社會關係的要求（蕭新煌，1989）。由於這些社會運動訴求的議題明確，抗議行動以組織動員方式表達，較易達成目的，1988 年社會運動的次數攀高至 1172 次（沈宗瑞，2001）。蕭新煌（1989）認為 80 年代的社會運動是民怨的總爆發，反映長久威權統治下台灣社會盤根錯節的種種系統性問題。但隨著政治的開放，百無禁忌毫無忌憚的社會運動言論與舉止，卻也混淆社會的價值觀與倫理秩序，嚴重的影響社會的和諧與安定。

1990 年代以後台灣社會運動已漸行銷跡，且有被國家機關所推動的社區營造運動所吸納的現象。1998 年社會運動又發展出「社區大學」運動模式，以系統化、普遍性宣導的方式的進行教育及社會改造工作，但其運作模式已獲得教育部與文建會的認同，也獲

---

<sup>10</sup> 詳附錄一，台灣1980至1996年新興社會運動名稱一覽表。

<sup>11</sup> 同上

得相當的補助，而有被收編之譏。但部分的體制外抗爭都多少參與了體制內的運作，或者借用了體制內的經費支援，不意味著運動團體全然被體制同化（彭明輝）。有些因社會運動為主訴求而組織的團體，在階段性任務完成，進而轉型為非營利組織。如因抗爭美濃水庫而成立的美濃愛鄉協進會，在獲得水庫不興建的承諾和保證後，轉與鍾理和文教基金會結盟，投入黃蝶翠谷的生態保育、美濃文史工作、笠山文學營，以及旗山社區大學等在地經營的具體行動。另外，如無住屋者團結運動後的兩個分支組織「崔媽媽基金會」和「專業者都市改革組織（OURs）」，除「崔媽媽基金會」繼續關心台灣居住領域的公共事務，協助解決、維護消費者權益並催化合理的住宅政策立法外；「專業者都市改革組織（OURs）」更聚集一群具有社會關懷傾向的建築、地景，與相關專業者，以集體力量推動台灣都市實質環境的改善事業，近年並積極投入文化資產保存與社區改造等議題。但由於社會運動本身即具備緣於社會變遷，又企圖以社會集體動員力量主導社會變遷的本質。因此，在陳水扁政府時代，隨著政治意識形態對立的現象逐漸高漲，社會運動或集體抗議事件似乎已成爲社會生活與例行政治中的一部分（葉肅科，2000）。

社會運動反對國家統治的動力已然被國家民主革新所吸收，因此公民社會乃更加關注其內部發展的議題；大量出現的文教團體，他們或專注於從事臺灣本土社群文化歷史的研究，或從事教育體系的分析，從而彰顯出公民社會的穩定擴張，以及公民社會的新特質（蕭全政）。80年代中期以後，公民社會除了表現具體的社會運動外，同時也相繼組成各種社會團體與基金會，使得社會上自主性中介團體大量增加。就文建會地方文史工作室現況初探網站<sup>12</sup>的資料，顯示從1954年「人與地書屋」成立到解嚴前，台灣僅有18個地方性文化團體，而解嚴後至今則驟增約500個。這些地方性團體雖致力於地方的文化藝術的研究與活動的推動，但由於屬志同道合者的小型組織，原成立的目的即不在

---

12 參閱文建會網站：[www.cca.gov.tw/cgi-bin/yin/yin](http://www.cca.gov.tw/cgi-bin/yin/yin)，1999年寄出412份調查表，回收195份資料。

於與政府機關往來，且為避免政府機關的干擾，因此大多未向政府機關立案。依上述統計資料呈現，解嚴前未立案有 12 個為立案的 2 倍，而解嚴後則增至 124 個之多，遠超過地方性文化團體的成長率。在國家機關大力的以經費補助社區營造工作的時代，面對國家機關優渥的誘因，這種現象仍繼續存在，足以展現地方文化藝術團體的特殊性格。這種堅持民間社會自主性的剛毅本質，應是台灣公民社會展現自我的最大精神與動力。

此外，90 年代婦女團體紛紛成立並投入社會運動與社區活動，其以社會關懷、安定與公平等議題為訴求，對民間社會發展面向的擴展與促進社會更臻成熟，特具意義。自 1975 年聯合國宣布「婦女十年」，以及 1995 年北京婦女高峰會提出「北京行動宣言」開啓「性別主流化」的觀點，許多接受西方女權思想洗禮的學者於 90 年代陸續返國服務，積極投入各項女性議題的討論與法案的制定，促進婦女或婦女團體參與社會與社區服務。我國目前雖無專屬部會或委員會負起推動全國性別主流化的公共事務或相關議題，但是在主要婦女團體如，「女性學學會」、「婦女新知基金會」與「台灣婦女全國團體聯合會」合縱聯合之下，推動了關係兩性在私領域的人身安全的「家庭暴力防治法」，關係兩性在公領域的人身安全的「性侵害犯罪防治法」與「性騷擾防治法」，關係兩性教育權益平等的「性別平等教育法」，及關係兩性在工作場域的平等權益的「兩性工作平等法」等，帶動了婦女社會參與的風氣。自社區營造政策推動後，各社區婦女或婦女團體更是就近發揮在地的力量，如尤瑪·達陸與麗依京·尤瑪兩位原住民婦女分別成立原住民工藝協會與泰雅族永續發展協會，重建苗栗縣泰安鄉象鼻部落的編織產業與新竹縣五峰鄉桃山社區的木雕產業，不但激發原住民族的部落精神並促進在地就業，更是透過社區參與的方式，投入社區的服務工作，對帶動在地精神與擴展社區關懷與產業的影響極深。

就社會力量的累積而言，在 1970 年代以前，由地方文史工作室所出版的文史刊物，僅有台南文史協會的《文史薈刊》、中原週刊社的《中原周刊》與笠詩社的《笠詩刊

》。直到 1980 年代以降，地方文史工作室逐漸成長之後，開始有較多刊物出現，如蘭嶼雜誌社的《蘭嶼雙週刊》、新港文教基金會的《新港文教基金會會訊》、客家雜誌社的《客家風雲》月刊（後改名為《客家》）、六堆風雲雜誌社的《六堆風雲》月刊、笨港媽祖文教基金會的《笨港》等，惟數量不多。1990 年代之後，由於地方文史工作室蓬勃的崛起，以及在政府機關對本土文化的重視與獎助之下，社團刊物急速擴增，如滬尾文史工作室的《滬尾街》、布農文教基金會的《布農的聲音》、觀音文化工作陣的《觀音人》、九讚頭月刊社的《九讚頭月刊》、中和庄文史研究協會的《中和庄文史通訊》、廣泰成田野工作室協會的《廣泰成通訊》、淡水文化基金會的《文化淡水》、八頭里仁協會的《北投社》、彰化縣鄉土文化會的《彰化鄉土通訊》等不勝枚舉，甚至出版相關專書（小鎮新生）<sup>13</sup>。地方文史工作室的蓬勃發展，帶動本土文學歷史的研究風潮，顯示人民對精神文化的渴望，但也凝聚與累積了地方意識，強化民間的社會力。

在地方草根性個性興起，民間自主能力逐漸形成的同時，台灣卻也發生許多前所未有的駭人社會事件。1996 年 4 月的白曉燕綁架撕票案件、8 月的廖學廣被綁架事件、1996 年 11 月的劉邦友血案、1996 年 12 月的彭婉如命案等，犯罪事件層出不窮，法律與社會治安成為社會的焦點議題。一連串的社會暴力，使人民對政府失去信心，也開始質疑政府處理內部貪污腐敗的決心與維護社會治安的能力。此外，政治意識的差異亦引發台灣社會的緊張與不安。90 年代初，李登輝以「民主、均富、統一」口號取代三民主義及反攻的宣傳，90 年代中期以「立足台灣、胸懷大陸、放眼世界」以及「經營大台灣、建立新中原」表達其模糊的政治意識與重構國家的主體意識。但現實上的本土化政治改革作為，卻引發族群間的緊張氣氛與國家定位的爭議。而這個潛伏在社會的現象，又常因為選舉期間的政治動員與挑釁言行而升高，甚至影響到國家的安全、經濟的發展與社會的

---

<sup>13</sup> 參閱桃園縣文化局網站：[www.tycg.gov.tw](http://www.tycg.gov.tw)。

不安。另一方面，由於台灣經濟的自由化，使得民間企業開始抗拒國家機關對經濟社會的限制與主導的力量，追求自主性的程度愈加強烈，其中產業西進的渴望，更是動搖其政治意識、削弱國家意識，導致國家政治社會的對立與公民社會的不安。而此時，公民社會所表現的活潑多元與展露的關懷本土文化的新特質，即成為建構台灣主體意識與認同的重要砥柱。

## 第二節 日本造町運動<sup>14</sup>

北海道「小樽運河保存協會」總會成立決議文（王惠君，1997）：

身為小樽市民的我們，

深盼能夠凝聚大家愛護鄉土的心，

堅決地來保護故鄉的歷史和美。

我們自認為有這個責任和義務，

也要把這樣的榮光傳給下一代。

僅以獲得上千同志、

上萬人士支持而誕生的「小樽運河保存協會」之名，

決議用自己的一顆心和一雙手，

重建自己的家園。



從以上短短數語，道盡日本造町運動的理念與精神。

### 壹、日本文化政策的演變

日本在 1960 年代高度經濟成長期，國民的生活水準顯著的改善，但不當的開發，引發公害、城鄉發展不均等現象，而資訊科技的急速發展，更促使人民迷失自我，產生

---

<sup>14</sup> 參閱文建會譯，2004，《日本之文化政策 - 建構「文化政策學」》，根木昭著，未發表。

社會的疏離感。因此 1966 年在文部省下設立以振興、認知文化重要性為目的的文化局。該局除了涵蓋傳統藝術文化、國語、著作權、宗務行政外，更增加文化普及的領域，以振興地區文化為政策重點。文化局設立 2 年後，將文化局與文化財保護委員會整併為文化廳。自此，藝術文化與文化財保護政策才有專責的推動機關。

1970 年代後半與 1980 年代，日本社會從處理公害問題上體會到，公害問題不僅是單純的善後處理，而應更深刻的反思自然環境的劣化或遭破壞的歷史環境等問題；其次，70 年代 2 次的石油危機迫使日本的經濟政策轉為安定成長，並逐步邁向福利社會，人民亦重新環視自己生活環境與生活方式，開始追究「環境的品質」、「生活的品質」與「心靈的富足度」。所謂的環境、生活品質或心的富足，最終反映在人民切身的「優化的地方」的課題。為維持人民豐裕的生活，地方一方面需朝向分權化、多樣化與個性化的方向發展；一方面要以創新的想法發現地方的特性，確保地方的主體性。面對民間社會的反省與要求，日本地方政府從爭取「自治體文化行政」著手，倡議「行政的文化化」，提出「文化的時代」、「地方的時代」等政策，並促使中央政府將之納為國家的文化政策。「生活文化」成為地方政府文化政策的主軸，提升地方生活品質、維持及創造舒適的生活環境，確立地方文化的主體性、自立性，成為施政的重點。1980 年代後半，在泡沫經濟高漲的助瀾下，加速了地方文化設施的興建，但也遭致大量興建硬體，軟體活動未能跟進等強烈的批判。

日本的文化政策在 1980 年代標榜「文化的時代」、「地方的時代」後有突飛猛進的發展。1990 年代，日本政府各部門逐漸重視文化所產生的效應。為回應社會大眾對生活品質提昇的強烈需求，日本各省廳（部會）展開文化相關施政，中央文化政策遂有「分散化」的傾向。相對的，地方政府為因應以文化造鎮的社會發展趨勢，以文化為領導，進行文化設施軟硬體的強化計畫，並將文化振興定位為社區營造的核心，其他相關政策也出現以文化為軸心的趨勢，並以「文化」為主導，換言之，地方政府的文化政策已朝

向「整合化」方向發展。中央文化廳為配合推動地方文化振興計畫，將政策重點置於造町運動、藝術家進駐計畫，地方文化資訊系統的建構、地方文化相關人才培育等，施政重點亦由硬體興建轉為文化紮根的建設。

早期，日本文化廳對「文化」定義為：「有關藝術與國民娛樂、文化財保護法所規定的文化財、出版，以及著作權與其他著作權法規定權利等，為提昇國民文化生活的活動」。因此，文化廳重要施政涵蓋文化振興與推廣、文化財的保存與活用、國語改善、著作權保護、宗教事務營運等五大範疇。在邁入 21 世紀後，為了因應快速變遷的政治、經濟與社會發展，除上述五大範疇外，日本政府體認到文化必須與教育、經濟、資訊等施政相連結。尤其是「造町」政策提出後，除對文化及文化財的意義日益重要外，各部會也陸續推出非文化廳業務範疇或相關、具實質性的文化相關施政，且對其他部門相關政策的影響有日益擴大的趨勢。另一方面，地方政府自 1980 年代發起「地方政府文化行政」，主張「生活文化」，並將文化定位為「造町」的核心，使得文化政策具有整合政策的發展趨勢。這種文化發展趨勢促使日本中央政府開始重視文化政策的整合議題與相關機制。

日本的文化政策在戰後高度經濟成長的陰影下，長時間遭受漠視。直到 1970 年代的後半開始，人民開始追求提升環境與生活的品質，才逐漸轉化成為對文化的注重，並要求行政方面需提出具體的對應。可見日本民間社會敏感地左右「中央」與「地方」間絕對的文化意識差距與文化政策的方向。「地方的時代」明顯的展現地方政府脫離中央優越性的思惟，在規劃地方生活環境的相關政策上應有文化性的元素，這種態度表現地方對「確保文化自主性」的強烈期待，也是開發獨創性與特殊性文化的精神所在。而「文化的時代」更是擴大文化的內涵，除藝術文化外，生活文化領域均涵括在其範疇之內，使得文化行政的推展範圍更加的寬廣。「地方的時代」與「文化的時代」這兩個政策不但影響日後造町政策的推行，也深刻改變日本國家機關與民間社會對地方事務處理的

能力與著力的程度，甚至更是近十年台灣推動「社區總體營造」政策的啓蒙。

## 貳、日本造町運動的發軔與運作

台灣的「社區總體營造」一詞，出自日本的「まちづくり」，即所謂的「造町」運動。「造町」運動，是日本在 1960 年代，由民間發起的草根社區運動，是快速經濟發展下社會反省力量的表現，也是日本成爲值得人們常居久留之鄉的根本力量。當今，更是經濟全球化力量搭扯下，地方得以生存、抵制與自主的根源（夏鑄九，1997）。在日本，和造町運動相似的運動包括「鄉村振興（むらおこし）」、「地域活性化」、「造市（都市づくり）」等，這些運動都是以「振興地域」爲目的。造町運動初期是爲解決工業化後衰頹農村的經濟、社會與人口等問題，重建農村產業與生氣，但由於運動的過程中，強調居民全體動員，共同改造適合居住的家鄉，因此運動的內容，擴及到居民的整體生活層面，包括景觀與環境品質的改善、歷史建築的保存、交通的建設、健康與福利的促進、生態保育等；參與的地域也由農村山村擴展到都會區，而成爲影響日本國家發展的全民運動。

1945 年戰爭結束後，日本爲重建國家，以經濟高度成長爲國家重點目標，並將資源集中於東京、大阪、神戶等大都市的建設。然隨著經濟的高度成長與城市的過度開發，相對於大都市朝工業化發展，產生的人口、消費及文化過度集中現象，其他非大都市或未工業化的地方城鎮與農村山村，則出現人口外流、產業蕭條、地方文化衰退等現象，以致於產生巨大的城鄉差距。同時，經濟的發展與大都市的建設，無法避免大肆的進行土地開發與大量的興建公共建設，導致建設的過程中，出現了興建水壩導致民家面臨傾毀，以及都市開發產生歷史建築面臨摧毀的種種危機。

自 1960 年代後期，日本在經濟獲得改善、生活水準提高之後，人們開始要求環境品質，並警覺到傳統民家與歷史建築，在經濟極速的發展過程中嚴重且快速的被破壞，以及社會上所呈現的都市過密與地方過疏的現象，更質疑偏重經濟發展所導致環境品質

惡化的國家政策。於是，農村山村地區開始發起主張保存歷史街屋的居民運動（如妻籠、高山、吉川等的町並保存工作），金澤和倉敷等歷史都市更是在地方政府的主導下訂定〈歷史環境保存條例〉。從此，「歷史建築的保存與活用」成爲日本政府與社會重要的議題，也成爲日後日本地域振興與城市景觀魅力的重要資產；而以活化地域，重振農村山村爲目的的造町運動，於是在全國各地自發性的展開。

一連串的地方自覺運動，加上大眾傳播媒體大肆報導古都景觀遭破壞等問題，遺蹟保存運動於焉擴散。日本全國各地的民宅也開始被指定爲「國家重要文化財」，並開始興建「建築博物館」，以保存重要的文化資產。官方與民間同時並進的「町並保存」運動，促使日本政府於 1966 年制訂「古都歷史風土保存特別措施法」（僅限於京都、奈良與鎌倉等古都）、1975 年修訂〈文化財保護法〉（其中規定整體型態呈面狀分布的街屋，得以「傳統建築物群保存地區」的名稱，列爲「指定文化財」），也導致 1980 年代以後，日本政府將傳統與歷史的保存，視爲型塑城市魅力或地方特色的主要核心，建設省開始主導城鄉保存工作；1996 年更是大幅度的進行第四次文化財保護法的修訂，其中，將「登錄文化財」制度納入文化財保護法，將近代文物視爲文化財等條文，更是將日本文化財保護觀念與範圍更往前推進。

日本 1960 年代興起的草根性運動—造町運動，徹底的改變了日本城鄉生活環境。民眾從強調極速的建設，轉變爲珍惜保存傳統、重視地方的獨特性，主張地方建設必須居民參與並且與居民的生活配合。這種民間發起的運動，不但保存了傳統建築與聚落，也提振了地方產業、改善了地區的生活環境，因此即刻獲得地方政府的回應與支持，並迫使中央政府於 1981 年進行第二次行政改革，推行地方分權，以致於產生 80 年代地方政府倡導「文化的時代」以及「地方的時代」的呼籲。使得日本的各項建設從「行政指導」轉變爲「居民主導」，創造了民眾參與以及提昇地方建設的機會。

所謂民主社會，在於建構公民自治網絡，並與政府一起「造町」的社會，其主體不

是政府，而是社區的居民，是擁有公共意識的居民。個人的公共意識是在社區的生活中形成，透過與家人、朋友的交往、工作或休憩，在社區生活、學習中形塑社區意識；同時透過政治、經濟、社會團體等活動刺激公民意識（田村明，1999）。日本的「造町」運動，強調社區的居民如何營造出提供人民生活需要、方便且更具人性化的共同空間。不論小至社區內的打掃、河川的清潔，或大至公園的營造、或是社區改造政策，凡涉及居民的事務都是「造町」運動應該關切的議題。因此，日本的「造町」運動與具有公共意識的公民社會的理念相同，是政府在社區居民自主的前提下，建立居民與政府共同處理社區問題的機制。「造町」運動中，重要的是「地方價值」的發現與創造，包括自然地理的價值（氣候、自然特色等）、歷史的價值（遺產、事件、傳說、記憶等）與人為的價值（產物、職業、生活、組織、活動等）三大類，透過居民的溝通，發現地方的潛在資源、發現人的潛在能力、再發現心之所需（王惠君，1997）。

在社會運動蓬勃發展過程中，追求法制化社會，落實法治的精神，可解決社會中社群分歧的問題，並保障多元社會健全的發展。日本「造町」運動四十年，雖已從單點的保存，延伸至再生使用，更延伸到周圍新建築設計的融合，使地方呈現更諧和的樣貌，但為使環境品質得到保障，阻止破壞環境物入侵，亦必須訂定規章以為規範。日本造町的過程中，居民自發性的請願訂定〈景觀條例〉，以及自治性市民法則——「社區憲章」「建築協定」「綠化協定」，這種由下而上，保護地方特色的社區營造條例，才是真正的民主政治。

如前述，60年代地方政府發起「町並保存」政策，以及80年代以後，中央政府將傳統與歷史的保存，視為型塑城市魅力或地方特色的主要核心，建設省開始主導城鄉保存工作。展現出日本政府機關重視造町運動，不但不斷的擴增補助計畫，並將造町運動的觀念運用到其他政府部門。1997年為止，包括建設省、自治省、農林水產省、文化廳等政府機關，補助項目計超過五十種以上（西村幸夫，1997）。可見地方政府與中央政

府文化政策的支持與配合亦是日本造町運動成功的關鍵。

### 參、日本中央政府的造町政策

日本文化廳的「文化造町」政策始於 1996 年。在此之前，文化廳則逐年的協助支援有關軟體方面的地方文化振興特別推進事務（1990 年）、新文化據點推進事務（1992 年）、地方據點都市文化推進事務（1993 年），以協助地方政府推動造町的事務。在正式推動後，文化廳則著重於整合性的計畫，針對推展中的新文化據點推進業務與地方據點都市文化推進事務，進行統合重組，促使造町政策更精實及廣泛。

日本推動文化造町，除期望活化文化遺產及彰顯地方風土民情外，另在創造以地方個性為特色的藝術文化同時，亦希望透過提供民眾親身欣賞優秀藝術文化的活動，宣導民眾支援整體的造町工作。因此，造町是以創造地方為文化拓展基地，以及振興地方文化為最大目標。其對象與內容包括：1、藝術文化創新活動；2、以地方文化設施為活動據點而成立的優秀藝術團體；3、地方藝術文化交流；4、充實地方美術館的展覽；5、其他持續進行中的特殊藝術文化活動。在 1999 年度共支援 49 個地方，內容廣泛且多樣。換言之，日本中央政府所推動的文化造町，是為強化地方文化設施的經營能力，振興地方文化。故，從地方的認知、專業技術等較為薄弱的軟體面著手，直接導入引進新的想法，以協助地方政府解決近年來所面臨，硬體面大致已設置完備，而文化設施的營運卻頗受議論的藝術管理問題。

日本在關於以造町政策提升生活舒適度方面，是由歷史景觀為中心的文化財產的保存與活用著手。中央政府，制定「古都歷史風土保存之相關特別措施」（1966 年）與「傳統建築物群保存地區」（1975 年）等制度外，並建立「風土記之丘」（1966 年）、「歷史之道」（1978 年）、及「故鄉與歷史的廣場」（1989 年）等典範。地方政府，則從保存歷史環境的面向切入，包括以造町運動推動的「歷史環境保存條例」、以歷史環境為都市景觀意向的「都市景觀條例」、甚至以「故鄉」為精神要素基礎的「風景」觀點，具

總合性、廣域性造町意義的「風景條例」。日本的造町包含範圍極為廣泛，不論在人文、文化、景觀的保存或創造均有極深遠的積極作為。

「『文化』乃造町的關鍵」(森啓，1991)。近年，日本的文化造町政策重點在於結合政府各部門的政策與計畫，「將町街的氣氛轉變為充滿風趣與快樂的地方」(森啓，1991)。在都市、農村、河川等景觀上，結合都市政策、農村政策、國土政策；在歷史的、文化的、人文的景觀上，則結合環境政策、文化政策、國土政策等，文化政策已逐漸朝向跨領域協調合作的方向發展。譬如，日本戰後的社會福利，原專為生活窮困者提供緊急措施，但在社會成熟化以及高齡化後，人們開始謀求生活品質及精神的豐裕，社會福利政策產生極大的變化，文化亦是社會福利重視的一環。1990年，社會福利事業法的修正，即展現此種現象：凡需要福利服務者，使其能擁有健全的身心，並給予在社會、經濟、文化及其他各領域有參加活動的機會（日本社會福利事業法，第三條）。從福利與文化結合的趨勢而言，可預見今後文化環境的相關建設，勢必關注社會福利領域，福利政策與文化政策將有相當程度的交集。

日本地方政府有關造町政策，則從軟、硬體兩方面多元展開。在地方政府整體發展計畫中，文化政策被視為基本理念，且具體訂定景觀計畫及改善環境計畫，並擬定文化振興方針。

#### **肆、日本地方政府的造町政策**

日本地方政府的造町政策，分為軟體建設與硬體建設兩類。在軟體方面，是以「文化振興方針及文化整體發展計畫」與「文化產業振興計畫」配合地方的文化政策，落實造町運動。就表一所列各地方政府的文化政策，可見其「文化政策」目標大多環繞在：創造有特色的地方文化，並以文化活動的振興、文化團體及人才的培育、文化設施的充實、文化活動場所的提供、文化遺產的傳承及保存、文化交流（地方與地方、地方與世界）、文化資訊系統及網絡的形成為主要的施政方向；而其範圍則涵蓋文化生活環境（

空間)的營造、文化創意產業、基礎的創新，並逐漸擴及社會福利與學術文化等層面。

表一 日本地方政府文化政策、文化振興方針及文化整體發展計畫、文化產業振興計畫對照表

年度別	道府縣別	文化政策	文化振興方針及文化整體發展計畫名稱	文化產業振興計畫名稱或內容
1990年	三重縣	營造豐足安寧的文化環境	營造三重富足、美麗、燦爛之未來	
1992年	愛知縣		創造有魅力的愛知文化	文化產業基礎之創新
1993年	沖繩縣	可發展文化、健全生活環境之保護及蘊育(以悠哉的心靈及市民參加營造文化環境)	營造和平、心靈豐富、高文化氛圍的沖繩	文化產業化
1994年	新潟縣		新新潟文化整體發展計畫	活用文化的產業營造
1994年	富山縣		生活的創造者	文化產業化、文化產業振興與產業文化之蘊育
1994年	山梨縣		山梨文化網絡構想	
1994年	北海道	推動具文化性的社區營造(美麗的街道及景觀之形成、與自然之共生、充實綠地環境)	以建構地方文化之創造及生活文化圈為目標	
1996年	埼玉縣	營造美麗、快樂的文化環境(以美麗街道及景觀形成為目標)	多彩國度的文化創造願景	將文化觀點引進產業
1996年	山形縣	美麗舒適的縣土營造(自然環境保護、與自然共生、美麗街道營造、推動豐足的社區營造)	悠哉之都—山形	活用文化的產業振興(設計產業、傳統產業、觀光振興)
1996年	宮崎縣	推動蘊育文化的環境營造(創造美麗景觀與舒適生活空間、重視自然歷史的社區營造)	以多彩多姿的文化創造豐富風貌的宮崎縣	活用文化之產業振興
1996年	靜岡縣			文化與產業結合、融合之推動(觀光、休閒、工商業、農林水產業之連動)

本研究整理，參閱：文建會譯，2004，《日本之文化政策—建構「文化政策學」》，根木昭著，未發表

而地方政府的「文化振興方針及文化整體發展計畫」被定位為社區營造的核心內容，並與地方的文化政策相呼應；著重以創意創造知性的文化生活圈，並大幅擴大原有的藝術文化範圍，包括生活環境的形塑到文化產業的發展等層面，具備綜合政策的特性。換言之，日本的地方文化政策已成為各地方施政的軸心，並有統合其他政策的傾向。

在產業的文化化方面，除期待企業贊助外，地方政府也積極發展文化產業。早期文化產業較著重傳統產業，逐漸的涵蓋了設計產業、以及工商業、農林水產等產業，甚至積極推動觀光與文化的結合。此外，1996年埼玉縣提出「社會福利範圍的擴大」、山形

縣提出的「學術文化的創造」等計畫，則是最近較新的產業模式。

日本地方政府有關文化生活環境（空間）的營造，隨著經濟與社會的變遷，有日漸擴大的趨勢。過去，地方政府的文化政策涵蓋「生活文化」與「藝術文化」。近年，文化政策的範圍日益擴大，已將所謂的營造舒適環境定位在「整體生活空間文化化」。隨著時代環境的變遷，文化生活環境（空間）的意識，已從美麗街道的建設發展到自然環境保護。換言之，現在地方文化政策的主要內容，已極少屬單點的文化建設，而以綜合思考歷史環境保存、自然環境保護，以營造全方位的文化環境（舒適環境）為主要內容。

至於硬體方面，則著重在景觀計畫及環境舒適等計畫。其中文化設施是決定景觀及舒適度的重要因素，並對城市的景觀亦有正面的積極意義。造町有關文化設施方面的類型，依照設施所在位置與都市景觀的關係，大致可分為 5 種類型：

一、單點式的設施，如美術館、文化會館等設施，這類型多出現在早期文化建設蔚為風潮的時期（1970 年代後半），只先就設施單點考量，決定建設後才開始找基地（或是同時進行），因此常遷就基地而選擇座落離市區較遠之處。這種單點式的設施由於地處偏僻且孤立，對城市整體發展與城市景觀的影響較為薄弱。

二、商業文化複合設施，主要是配合市區再開發計畫，基地位處精華區，區內規劃各種設施，具營造人潮聚集效應。因此在初步規劃階段便納入都市計畫整體考量，在設計上對都市景觀營造上有相當的意識。譬如，浜松行動城市複合設施（ACT CITY）。靜岡縣浜松市為實現「產業與文化和諧、豐富的人間都市」的目標，以浜松地區高科技都市計畫、國際會議展覽都市計畫及音樂文化都市等三大主軸進行都市營造。而其中，「浜松行動城市」複合設施，則是在這些構想的核心區所建設的重要據點。浜松市市政府在東海道本線高架化、貨物車站遷移、土地重劃畫後，取得車站東街區並於 1990 年與第一生命壽險集團進行共同開發。設施內主要分音樂、文化交流中心（大中型演藝廳、

會議廳)；產業、文化交流中心(地上 45 層地下 2 層的大飯店、內有商業設施的「行動塔 (act tower)」)及產業、技術交流中心(展覽活動廳)、(研修交流中心、樂器博物館)等區，各區間互有連結、形成一體。其中，產業、文化交流中心是民間設施；其餘則由市府所建設並由(財團法人)行動城市浜松營運財團負責營運。啓用後音樂、文化交流中心為核心展開各項活動，由於地處車站旁的優異地理位置，以及與其他複合設施的相乘效應，帶動了地方的文化振興。這些浜松行動城市複合設施已成為浜松市之新地標，改善了車站周邊氛圍、市街景觀，呈現浜松市嶄新的風貌。

三、文化園區，集中建設文化設施的模式，近年這種案例日益增多。這種設施規劃時即設定為城市的文化區，爰集中設置美術館、演藝廳等各種文化設施，以為都市景觀之核心。此外，亦有先以單點文化設施為起點，逐漸發展為文化區之案例。如宮崎縣的綜合文化公園建設計畫，即源自設縣 100 年紀念事業計畫。該計畫以營造縣民文化據點為目標，於宮崎大學農學部舊校地進行圖書館、美術館、藝術劇場、文化廣場及縣民廣場等文化設施的整體建設。該建設從 1983 年提出構想，歷經十三年於 1996 年 10 月才正式啓用，在東西寬 450 公尺、南北長 370 公尺的園區中，東側是圖書館、美術館、藝術劇場及文化廣場；西側則是縣民廣場；並與附近綜合博物館、埋藏文化中心、平和台公園連結，形成綜合文化區。在營運管理方面，圖書館及美術館是縣教育委員會、藝術劇場是財團法人宮崎縣立劇場，而文化廣場及縣民廣場與停車場則委託公園協會管理。每年使用人次高達 115 萬人次，隨著園區的啓用開放，新的文化區的形成，讓宮崎市街景觀煥然一新。

四、遺址現地開發，以遺跡為中心設置博物館、資料館等文化設施。此類型現地屬性相當強，依史跡所在位置發揮其特殊條件。若遺跡位於市中心，則是型塑城市景觀的重要要素，若位於郊外農村，對周邊的景觀亦有極大的影響，因此是屬於塑造城市景觀的建設方式。1996 年自「風土記之丘」計畫推動以來，文化廳以「歷史之道」、「故鄉歷

史廣場」、「歷史情懷再造事業」等一系列的持續推動遺跡重建、活用等計畫。在地方，社區營造被視為地方文化振興的核心，遺跡也被視為一種地方文化的呈現，因此，地方政府更積極的活用此類的文化資產。遺跡具當地特有的屬地性及一定面積的廣域性，通常是在遺跡內或附近設置博物館或資料館，一方面可供研究者進行遺跡整體調查研究，一方面又有展示、教育及管理等功能；近年則朝向復原其中一部分，除供市民參觀外，並有朝公園化方向發展的趨勢。

五、生態博物館，此類型為將具歷史及地方特性的一定範圍發展為生態博物館的模式，其中所設置的文化設施是融入整體的景觀之中。富山縣「立山博物館」則是其中的案例之一。該博物館位於過去立山信仰中心的立山町芦峯寺地區，於 1991 年列入「風土記之丘」計畫，全面重建更新後開館。該館是以介紹立山的歷史與信仰及舞台—立山的自然為目的，區內有展示館、眺望館、曼荼羅遊苑、歷史宿坊、重要文化財建築物、日本羚羊園（國家特別天然紀念物）等設施，屬廣域分散型的綜合博物館。該博物館具四點特色：一、以立山信仰及立山曼荼羅之縮影為題，具強烈的主題性；二、強調演出性及娛樂性，讓觀眾可全方位享受體驗；三、以廣域、分散型博物館的方式規劃設計；四、相關設施具藝術性。其中該博物館與地區所有設施連成網絡構成生態博物館的構想，不僅侷限於建築物內的展示，更是延伸至戶外以大地為展場，以立山為遠景（借景），並隨著芦峯寺地區各設施，營造出立山町整體博物館的意向。換言之，是將博物館本身視為歷史民俗的入口，並兼具教育性、演出性、環境性、體驗性、暗示性、象徵性等多樣多元要素。這種型塑景觀式的地方振興方式為近年來世界各國博物館發展的新模式。

綜上，日本造町運動隨著各地方特殊文化背景與主客觀條件的不同，發展模式也迥異。早期屬單點、孤立式「點」的設置，後漸漸出現「面」的發展。過去的發展方向偏重商業主義，如車站周邊開發案中積極地結合文化設施與商業設施模式，以期引發相乘

效應，且以其文化性主題形成象徵性都市景觀為目標。而當今則著重於一定地區聚集各種不同領域的文化設施，發揮異業結盟的相乘效應，並朝向將該地區建設為城市景觀文化區的方向發展。此外，對於面積廣闊的遺跡區，則以博物館、資料館設施結合遺跡公園為主，除可使博物館、資料館向戶外大地開展外，在景觀型塑上也扮演著重要角色。最近世界的潮流，則更是擴大範圍，出現更整體且具生態博物館機能的型態。換言之，日本的造町運動已形成從點到面，集中整合或廣域發展的趨勢，將其所代表的象徵意義與設施的功能、活動連結，發揮文化歷史的最大效益。

### 第三節 社區總體營造

*社區總體營造是由文建會首先帶動的，其主要精神包括三大要素：(一)由下而上(二)、民眾參與，(三)地方自主；這種精神強調社區的事務，應由社區的民眾結合社區的資源，經由民眾討論，形成共識，共同決定社區的發展。這種方式，和傳統由上而下指導式決定地方事務的作法，當然大不相同。在總統直選之後，當我國正建立民主之時，社區所代表的精神，實是我國民主由建立走向鞏固最有效的切入點。*

監察委員黃煌雄在 2000 年 1 月至 8 月間，以八個月的時間走訪台灣各縣市，深入 112 個社區，實地與社區工作者、專家學者和政府機關座談後，在出版《社區總體營造總體檢調查報告書》的序文中，認為社區總體營造政策的落實程度，是現階段台灣民主鞏固的關鍵因素之一，是值得全民共同以赴的有意義工作（黃煌雄等，2001）。相對的，監察院也於 2004 年約詢文建會有關社造政策延續性、計畫變動頻繁、評審機制、派系衝突等約計二十項執行面的疑慮，並提出應掌握政策關聯性、建立評估機制、落實協調機制等十五項建議。可見社造政策已引起社會各界的重視，並且已跳脫文化建設的層面，成為近十年來影響民間社會最重要的國家政策之一，但也反應這個政策在落實面上亦存在甚多的爭議。

## 壹、社區總體營造的政策背景

歷史的發展有其特定的因果關係，並在特定的時勢下展現其特質。社區營造政策在解嚴後，趁著本土化的民主政治改革路線，為社會運動開闢一條可發揮的出路，得到民間社會的熱烈響應，因此獲得進一步發展的契機；相對的，民間社會也因為社造政策的推動而逐漸的自主與成長，甚至開拓新的行動與新的價值，進而反過來影響國家機關調整政府政策，也因此改變國家機關與民間社會的結構與權力關係。

現代國家政經社文的建設必須全面性與普遍性，偏一將會阻礙國家機關與民間社會的發展。1980年代末與1990年代初期，台灣由於威權體制的解放，民間社會就如脫韁的野馬，極速的朝向政治民主化、經濟自由化、社會活潑且多元的方向發展。但如同上一節日本造町運動的經驗，造町運動就是在解決日本戰後，經濟高度發展所產生的農村地區人口外流、經濟崩潰與環境景觀惡化等問題。解嚴後的台灣亦面臨相同的困境。政治民主化，使得台灣的政治社會更加開放，但政黨政治惡質化競爭也產生國家認同的爭論，造成社會的不安；隨著經濟的自由化與高度成長，產業結構改變，產生了中產階級，台灣的社會結構因而改變，但也造成城鄉發展不均與功利主義充斥的狀況，而產業的外移與西進，更帶來社會的失業問題與國家主體意識的渾沌；社會的開放、結構的改變，促進社會團體紛紛成立，社會朝向多元化的方向發展，然也因此導致社會運動的頻起與倫理秩序的瓦解。惟社會的現代化與開放，卻使得各種文化與學術思潮澎湃多元，本土文化意識興起，顯現民間社會尋根溯源的渴望。而此時，公民社會所表現的活潑與多元，以及展露的關懷本土文化的新特質，即成為建構台灣主體意識與認同的砥柱。文化建設在這種國家政治結構轉型、經濟與社會快速成長的趨勢下，藉助日本造町運動的經驗，提出社區總體營造政策，並隨著民間社會力量湧現的態勢，迅速的擴展至各個地方。

文化建設面對社會未能隨政治、經濟的成長而同步發展的斷裂現象，以及為因應地

方文史工作室尋根熱潮與在地文化的聲浪，順勢的翻覆舊有著重傳統精緻表演藝術的政策，轉向結合各縣市文化中心與社區，從地方、從民間社會推動地方文化與本土文化。社區總體營造政策，不同於傳統的文化建設推動方式，不但將文化的發展定位於「落實對於社區意識與社區倫理的重建」(申學庸，1993)，以加強社區居民對社區文化的主動參與和認同為目標，更是強調社區居民以社會運動的方式，由下而上的進行社區文化與生活環境的改造。國家機關所倡議的社區營造政策，試圖為民間社會紛沓而至的政治改革與社會運動，開闢另類可運行的議題與場域。

社會運動，通常是民間社會為了某種訴求所為的一種集體意見表達方式，而社區營造竟然是由國家機關所倡導、激勵與協助的社會運動，箇中原委即非單純的化約為重建社區意識與社區倫理而已，而應有帶動社會變革的意涵。國家機關以政府行政輔導與國家資源鼓勵民間社會從事社會改造，徹底的瓦解威權時期國家機關強勢的施政，也確定民間社會在解嚴後所扮演的角色。

解嚴後，以「一個中國」為原則的威權時代受到衝擊與挑戰，威權轉型中的國家核心價值擺盪在「中國化」與「去中國化」之間，本土論述又尚未建立，而本土化政治改革引發了國家定位與認同的危機。解嚴後，李登輝成為中華民國第一位擔任總統的台灣人，但也身陷「法統勢力」環伺之中(張茂桂，2000)，相繼的以召開「國事會議」、修改中華民國憲法、進行第二屆國民大會與第二屆立法委員全面改選，以及廢止《動員戡亂時期臨時條款》、修正刑法 100 條、取消「陰謀內亂罪」及「言論內亂罪」等政治改革措施，使台灣邁向民主化的進程。台灣人民在民主化政治的保障下，言論更加的自由、思想更加的開放、資訊更加的快速與流通，以致於原先潛伏於社會底層的各种利害衝突，逐漸浮上檯面，社會的共識與內聚力難以形成，國家主體認同難以建立，政局出現不安的局面。

「一個共同體 (community) 有如海洋上的一艘船，必須船員同心協力，方能航向

目的地。半世紀以來，臺灣已經是不同族群所構成的共同體，認同的對立有如心臟病，將威脅臺灣的生存。如何消除此患，脫離困境，正考驗著臺灣居民的胸襟、智慧及能力」(李筱峰，1999)。這樣的國家政治社會情勢，考驗著國家領導人的智慧與謀略，李登輝在與中嶋嶺雄的對談紀錄《亞洲的智略》乙書中，明確的表達其當時的政治改革與治國的理念在於「以認同台灣為基礎，逐步落實民主化」。李登輝說：「新國家的建構，即在建構一個以民意為依歸的民主化與認同深化的國家…台灣的民主化的目標就是『台灣的本土化』」…台灣的民主化還有「認同」的問題。…為了台灣的政治改革，一共進行三階段的憲法修訂，以此奠定民主改革的基礎。每一次的憲政改革，都是進一步落實台灣的本土化，增強台灣的認同感」。而中嶋嶺雄分析「李登輝時代」是以持續不斷的鬥爭建立國家認同的時代，並推崇李登輝的最大功績是以政治民主化培育台灣的國家認同：

*台灣的民主化是橫座標，台灣的認同深度化則是縱座標。…在台灣，這種認同的形成，乃至強化、深化，甚至擁有共同的努力方向，是在進入李登輝體制後開始…。台灣的情況是，隨著社會的發展，認同也確立了。或者說，在民主化的軌道上根據民意，形成新的認同。這是政治成熟社會的和平發展，也是台灣認同重要性之所在，從全球發展的經驗來看，是非常罕見的範例。認同的強化，沒有伴隨著民主化，可能引發民族紛爭。*

李登輝在《台灣的主張》一書中也曾同樣的闡明：「台灣的民主化並非其他國家所習見的從階級或殖民地的支配求其解放，不論是從台灣的歷史事實或中華世界政治制度的革新來看，台灣的民主化非以「台灣認同」及「台灣本土化」為主軸不可」。中嶋嶺雄又進一步稱讚台灣的民主化，是台灣在繼經濟奇蹟後，再次創造的政治奇蹟：「民主化不僅是組織或制度的改變，而且是一方面要改造政府體制，一方面也要喚醒國民內在層面的變化。如果僅是改變制度，還算是易事，但是李登輝促成並確立人民身為新台灣人的認同，這可以說是台灣空前的創舉，也是放眼整個中華世界中極為罕見的事例」(

駱文森、楊明珠譯)。而有關建立台灣認同的方法與態度，李登輝在《新時代的台灣人》乙書中揭示，認同台灣是歷史的必然，應凝聚堅強的生命共同體，並建立尊重自由意志的民主社會。換言之，李登輝的台灣本土化與台灣認同的觀點，在性質上突破過去基於地緣、血緣的分類，強調台灣相互依存的現實狀態，是在認同「生活在這塊土地的生命共同體體」，再將這種生命共同體意識逐步化為實體，謀求台灣的政治地位以及經濟、社會和文化的發展。

而有關「生命共同體」觀念與實踐的方式，李登輝在 1992 年 7 月巡視台灣省政府時即指出：「時代的演變與環境的不同，我們或者不能再沿襲過去老一套的道德標準，但是我們仍應秉持傳統美好、優良的道德與倫理。社區就可以作為推動的基礎，由社區來進行喚醒國人建立生命共同體的共識」。1993 年 5 月 20 日就職三週年記者會上又重申「生命共同體」概念的重要性，並展現重建國家認同的企圖，他說：「面對一個人人相當肯定自我的社會，要怎麼辦呢？我認為就是要建立『生命共同體』的整體觀念，透過溝通、協調的方式，凝聚這個共同體的共識」。自此，李登輝不斷地在各種場合，不論是接見海外青年代表或是參加社區文化活動時，一再的提倡生命共同體的概念，以及闡述社區營造對凝聚國家意識的意義。

文建會的社區總體營造政策即是於這個政治環境下形成，基本上是具體化李登輝的「生命共同體」理念，促使國民內在層面產生變化，具備以文化帶動社會改革，在社會發展中落實本土化的政治改革、建立台灣國家認同的政治意涵。而社區總體營造所帶動的「社區運動」，更將「社區運動」和台灣文化及政治本土化形成一種「共構」，且相互加強，建構了一個當代的「土著國民」(張茂桂，2000)。台灣的民間社會在社區營造政策的激勵下，文史工作室與社區團體呈現前所未有的活動力，各種地方誌史的研究紛紛展開、鄉土刊物相繼出現，研究本土文化成為地方的顯學；社區居民對社區事務的關心程度與參與程度明顯提升，但礙於經費的不足，社區自主性無法完全展現。

## 貳、社造政策的意涵

解嚴後，「一個中國」的原則鬆動，本土意識抬頭。1991年為了因應政治與公民社會環境的變遷，改變社區體質，使其更符合民主、自治、自助的目標，內政部再度修定「社區發展工作綱要」。實施重點在於，明定「社區」劃定的原則和條件，將原「社區理事會」改為「社區發展協會」，適用人民團體法規定，使社區組織成為民間法人；並調整社區發展工作項目分為「政府指定」、「政府推薦」與「社區自創」三項。從此以後，國家機關的社區發展政策企圖將由上而下的運作模式，轉化為由下而上的方式，將社區業務交由人民自由結社與發展，使社區發展組織和國家機關成為對等且互動的單位，賦予民間社會更高度的自治、自助能力。1995年，內政部舉行「全國社區發展會議」，以「社區發展的再出發」為議題，重新確立社區發展的新方向為建立民主的與安樂的社區，並推展多元的與全面的服務。換言之，社區發展已從因應國際情勢、追求國家現代化及經濟發展，轉化為建設國家而推行的重要社會發展建設。

1999年行政程序法公佈施行後，各級政府訂定相關法規命令必須有法律依據及授權，前述綱要無法律授權依據，因此社區發展面臨立法的壓力。復以，社區發展工作依據聯合國的定義，是一種人民以自己的努力與政府當局的配合，改善社區的經濟、社會、文化環境的過程，涉及環境、公共設施、產業、社區福利、文化及精神倫理等項目，具有高度的區域性與公益性，對象擴及社區區域的所有居民，屬於一種社會事業。為健全社區組織，增進社居民福祉，建設安和樂利、團結互助的祥和社會，內政部於2002年在「綱要」的基礎上訂定「社區發展條例」，輔導社區居民設立社區發展協會，推動社區發展工作。這些關係民間社會的社區政策對象雖以地緣性的社群為主，宗旨與目標已呈顯形塑公民社會的意涵，在地方已有許多社區團體與從事社造的工作者大力投入相關工作，民間社會亦日漸的蓬勃與多元，但觀念尚未普及，以至於一般基層民眾似乎尚未切身感受公民社會的參與感。

如前述，聯合國所提出的「社區發展」概念中，包含文化的意義。至於在社區中正式加入「文化建設」一語，則是出現在台灣省政府 1992 年 6 月 26 日訂頒的「台灣省加強社區文化建設工作實施計畫」。但當時的著眼點主要仍在社區精神倫理建設，以對應台灣快速的經濟發展，國民所得大幅提高，物質生活改善，精神生活仍甚貧乏的問題，其所蘊含的社區文化意涵與社區意識的形塑，仍不明顯。直至 1994 年文建會陳其南副主委爲了運用社區意識建立公民社會，從社區共同體的層次建立新的社會結構和國家認同，提出「社區總體營造」的理念與施政措施，才開啓台灣由文化機關所推動的社區運動。「社區總體營造」嘗試從文化面切入，促進社區居民的自覺與動員、凝聚社區意識，重構人與人、人與環境、人與歷史、環境與歷史彼此的和諧關係，並透過文史、環境改造與保護、產業振興等不同社區議題的共同參與，帶動社區全面經營、改造的契機與行動，營造永續發展的家園。這裡所探討的「社區」不同於一般的村、里、鄰形式上的行政組織，是屬於更基層的居民組織，其構成在於居民因共同生活而產生的共同意識和價值觀念。

## 一、社區意義的演變

「社區」是一個從西方引進的外來概念。在西方的歷史脈絡中，「社區」(community) 源自拉丁文 *commune* 一詞，是 11 世紀新興的布爾喬亞階級（中產階級）對抗封建領主、爭取城市自治而來的歷史產物，也成爲 18 世紀布爾喬亞階級倡議市民社會的歷史背景（曾鈺琪，2005）。追溯起來，早在傳統中國社會的鄰里組織之中，即有類似社區的組織，但對台灣社會而言，引進社區制度，卻是受到二次世界大戰後西方社區主義的影響。「社區主義」的核心價值在於，強調社區的主體性及自主性，與培力過程的重要性，以培養社區自我詮釋的意識及解決問題的能力（行政院，2005）。因此，社區營造的主要工作在於發掘社區居民的共同利益與共同需要，以及如何促進社區居民的團結，喚起社區居民參與社區事務的熱忱與興趣。早期對於社區的共同關係著重於共同的文化

背景，如：語言、信仰、風俗、習慣等，惟工業化與都市化後，多數社區已成為開放性的社會。因此，社區的關係以共同的需要、共同的利益、共同的問題及共同的目標等後天性的關係為主。

葉肅科（2000）將「社區」分為四種類型：（一）空間、地理或地域觀念：社區是地理、社會與地域組織的單位，也是居民在特定地理界限內從事共同互賴生活，並具有地緣感或集體意識的人口集團；（二）心理、情感與意識觀念：社區是具有我群感、認同感或共同價值觀的人群實踐日常生活與社會互動的情感單位；（三）經濟與職業觀念：社區是與職業密切相關的經濟單位，例如新竹科學園區、大學城或軍事單位等；（四）政治與國際觀念：國家與國家間的互動隨全球經濟與政治變化而日趨頻繁，國際社會若有唇齒相依的深切感受，便會積極加入「國際社區」，例如聯合國、世界銀行與亞太經濟合作組織等。

按照台灣的經驗，「社區」本身具有雙重意義，「社」注重社區中的人際關係，指涉社會文化的共同性與自助，互助及互動的行為；「區」則有地區界線或物質環境的意涵，該名詞指涉人與環境的結合體（葉肅科，2000）。徐震（1980）將之定義為：社區是居住在某一地理區域，具有共同關係，社會互動及服務體系的一個人群。換言之，社區是一個人群；他們住於相當鄰接的地區，具有若干共同的利益，具有若干共同的服務，面臨若干共同的問題，產生若干共同的需要。由於這種共同的利益、共同的問題、共同的需要，遂產生一種共同的社區意識。為了達到其共同的目標，社區必須組織起來，互相合作，採取集體行動，以求共同發展。一個社區要有地域的範圍，工作才容易規劃；要有心理的結合，發展才產生動力；要有福利的組織，計畫才可以付諸行動。

因此，社區的內涵包括五個要素：居民、地區、共同的關係、社區的組織、社區的意識。居民是社區主體，其人口特徵則表現在社區組合上；地區即是生活空間，包括自然資源與公共設施等；共同的關係，係指社會互動，是居民發展社會網絡的關鍵，也是

社區持續生存的動力；社區的組織，指社區是一種組織結構，必然有社會組織運作的現象；社區的意識，是指居民間有相當的共識、認同與歸屬，並且形成一種心理依附，進而追求共同目標，這種心理是參與社區活動的主要動力（徐震，1980）。

實際上，社區的範圍很難界定，既非行政界域，也無明確界線。但對於某一群人而言，社區卻是個人發展認同感與歸屬感，並擁有某些權利與義務的具體存在生活空間。這是近十年來，國家機關極力推展以社區為單位的國家政策的主要因素。就歷史發展而言，傳統農業社區與現代都市社區是社區的兩種主要表現形式。農業社區是指某地區居民及其制度所保有的結合形式，在此地區的居民或為散居農村，或是集居村鎮，而以村鄉為其共同活動中心。至於都市社區則是一個以非農業人口為主的地區，人口密度高、社會流動大、個人私密性高與高度專業分工；它所展現的是一種異質性現象、職業機能互賴、科層制的發展、理性與個人主義導向的人際關係，並且是一種依賴形式的社會控制（葉肅科，2005）

1991年行政院所頒佈的社區發展綱要，所稱的社區是經鄉「鎮·市·區」社區發展主管機關劃定，依法設立社區發展協會，推動社區發展工作的組織與活動區域。社區發展係社區居民基於共同需要，循自動與互助精神，配合政府行政支援、技術指導，有效運用各種資源，從事綜合建設，以改進社區居民生活品質。至於1990年代中期政府機關所推動的「社區總體營造」，其概念則來自日本的「造町」運動。日本將community譯成「共同體」。「共同體」從字義上，更能反應「共同意識」的表徵性，「共同體」超越地域的侷限、無關規模的大小，顯然比「社區」更貼切、更強烈、更深刻的反應「社區」的「共同體性」。社區的劃定應強調生活，甚至歷史、地理、文化、生態、住宅型態、職業狀況等以及居民的意願為考量（黃錦堂，2000）。因此，一個村莊是個社區，一棟公寓、一條街道、一個街區、一個小鎮、一個城市，一個地區，一個國家都是個社區，唯一的條件是居住在這個有限範圍的住民，都具備共同體社會的認同意識。

陳其南在提出「社區總體營造」時，即認為：英文的 community 除指稱地緣性的社區之外，當然也包括非地緣性的社群，如職業社團、專業社群和各種市民團體。這些社群當然也是民主社會中不可或缺的一環，但是在人民的政治生活中，我們主要的對象仍然是地緣『社區』的社群。當地緣或行政社區成員具備了民主政治的素養和共同體的認同之後，那些非地緣性的社群自然就會形成自治化的另一種「社區」（陳其南，1992）。

然而，另就社區總體營造的性質而言，其名稱雖引自日本，但在性質上又與日本和西方國家同類型工作有相當程度的差異，可謂是融合日本與歐美各種理論與實務的綜合體。英美的「社區培力」或「社區復興」(revitalization)，較著重社會福利照顧和住宅環境的議題，日本的「造街、造町、造村」，則偏重於實質環境空間與產業振興。就陳其南的解釋，「社區」和「地方」，不只是一個地緣社群而已，它代表了一種「生活方式」，一種地方的和社區的「生活型態」和「生活價值觀」（陳其南，2003）。由於「社區總體營造」所謂的「社區」不同於過去所謂的村、里、鄰形式上的行政組織，在意義上，指涉的是更基層的居民組織，強調的不僅是居民的自助、互助能力，更冀望因共同生活而產生的共同意識和價值觀念，形塑公民社會；在推動方法上，則是透過文化藝術形式激起居民自主意願，改造社區生活風貌。所以，近年在實施範圍方面，社區總體營造的涵蓋面有時會遠超過原有社區的範圍，甚至以一個縣市或是一個鄉鎮為單位，而使社區營造更有總體性的思考，與早期推動社區發展或社區營造的關注點迥然不同。爰此，社區總體營造被視為是一種思想模式的轉變，是在進行一場寧靜革命，從營造一個新的人開始、進而營造一個新的社會、新的國家。

## 二、社區營造計畫內容與意涵

文建會前主委申學庸（1993）於「文化建設與社會倫理的重建」報告中，闡明地方文化、社區文化與社區意識的重要性，並以「地方文化建設的一項最常被忽略的功能及

目標就是在於社區共同體意識的培養，舊社區解組而新社區仍未成型，造成國家社會缺乏內聚力，而非一具體的有堅強生命力的共同體」。文建會以社區共同體回應李登輝生命共同體的理念，獲得李登輝的肯定與支持。

而李登輝在一連串有關社區文化的講話中，大力推動社區文化觀念，以及闡述社區意識對型塑生命共同體重要性。他在參加台南市社區文化巡禮活動致詞時說：「『社區意識』就是生命共同體的意識，…既是意識的問題、認同的問題、觀念的問題，就是要從文化做起，就要透過各種文化活動，提供機會，使每一個社區的民眾，有見面交流的地方，共同參加，慢慢建立共識、培養認同，進一步組織化，積極建設美化自己的社區，反過來提升社區文化的品質和水準」（李登輝，1995）

申學庸其後於同年 10 月 3 日以「以文化建設進行社區總體營造」報告中正式提出「社區總體營造」的施政目標在於喚起「社區共同體意識」，經由社區的自主能力，共同經營「產業文化化、文化產業化」、「文化事務發展」、「地方文化團體與社區組織運作」、「整體文化空間及重要公共建設的整合」，及其他相關文化活動等。行政院隨即在 1994 年 1 月 3 日提出的十二項建設計畫第三項中，明列「充實省（市）、縣（市）、鄉鎮及社區文化軟硬體設施」，從 1994 年度至 2000 年度共編列約 126 億元的經費，執行「社區文化活動發展」、「充實鄉鎮展演設施」、「輔導縣市主題展示館之設立及文物館藏充實」，以及「輔導美化地方傳統文化建築空間」等四項核心計畫。自此「社區總體營造」政策，一方面承荷激發社區居民參與公共事務、建立社區自主性及自發性、改善地方社區環境的任務；一方面超越文化的本質，肩負凝聚民間社會共識、建立國家生命共同體意識與國家主體性的重責大任。

同時，台北市政府亦提出「地區環境改造計畫」。隨後，經濟部商業司、環保署、台灣省文化處（精省後已改為文建會中部辦公室）均依其主管業務陸續投入相關的社區改善工作。在中央國家機關大力的推動社區營造政策的激勵下，各縣市文化局（中心）

、文史工作室與相關專家學者均紛紛投入社造的行列，並從文化、環境、景觀以及產業等各個層面改善社區的生活環境。但由於各部會基於職掌權責各自為政，導致社區為申請補助經費在各部會的補助要點間疲於奔命。經建會於 1998 年以「創造城鄉新風貌計畫」整合部會有關社區計畫，協助社區整體性的推動綠美化、都市設計、形象商圈、地方文化產業振興、生活環境總體改造。由於各部會的計畫內容（如表二）、補助對象、申請時間、核銷方式等行政規定差異過大，以致於僅達到資訊整合、統一文宣的功能，對縣市、鄉鎮、文化局（中心）或社區的整體規劃與執行並無實質助益。另一方面，雖中央國家機關的社區營造實施計畫有其侷限之處，但民間社會卻在各部會社造資源與輔導機制的協助下展現其活力。隨著社造理念的擴展，社區居民參與地方環境景觀與文化活動的機會著實增加，已開始討論溝通如何建設社區，民間社會已逐漸邁入公民社會的進程。

表二 國家機關 1994 至 1999 年社區營造相關計畫彙整表

時間	機關名稱	計畫名稱	內容摘要	申請對象
1994/06 至 2000	文建會	社區總體營造—充實鄉鎮展演設施	輔導鄉鎮公所利用既有閒置空間，充實內部設備，作為展演活動場所	各縣市文化局（中心）
1994/12 至 1999	文建會	社區總體營造—輔導美化地方傳統文化建築空間計畫	傳統建築與文化空間的調查設計與美化	鄉鎮公所委託研提計畫，經文化局（中心）、文建會審核後，由公所與規劃單位簽約，經文化中心核撥款項
1996/07 至 2000	文建會	輔導縣市主題展示館之設立及文物館藏充實計畫	利用傳統閒置空間，整修後成為地方特色展示館	各縣市文化局（中心）
1995/08	台北市政府	地區環境改造計畫		立案的社會團體
1995/11	文建會	社區總體營造獎助辦法		立案的社會團體
1996/06	經濟部商業司	形象商圈塑造計畫	改善中小零售業的經商環境，與共同經營理念	專業團隊、顧問公司
1996/07 至 2000	文建會	縣市層級社區總體營造計畫	輔導文化中心進行地方人才培育、遴選社區進行社造工作	各縣市文化局（中心）
1997/02	環保署	生活環境總體改造計畫	進行社區環境改造。建立永續發展新社區	立案社會團體
1998/05	台灣省文化處	校園我的家計畫、大家來寫村史計畫、閒置空間再利用計畫		專業團隊 各縣市文化局(中心)

1998/07	文建會	美化公共空間計畫		各縣市文化局（中心）
1998/10	經建會	創造城鄉新風貌計畫	推動社區綠美化、都市設計、形象商圈、地方文化產業振興、生活環境總體改造等	各縣市、配合部會：營建署、內政部、經濟部、文建會、環保署的規定
1999/01	台北市	社區建築師（後改名為社區規劃師）		個人
1999/12	文建會	921 永續家園社區再造計畫		立案的社會團體

參考：文建會，2004，《新故鄉社區營造計畫政策說明書》，並增修

## 參、社區總體營造的核心計畫

文化是一種從知識內化為智慧的過程，是需要經過時間的粹煉，潛移默化後再表現於行為舉止，因此，非短時間或直接以硬體的改造即可表現。社區總體營造政策亦同，既是一種社區意識、國家主體意識的改造政策，更不可能一蹴可及；尤其引自日本的「社區總體營造」一辭，「口號」似的名詞，更是無法簡單的、清楚的解釋其政策意涵。因此，文建會一方面進行理念的宣導，一方面以現有的計畫以及民眾真實生活相關的生活空間以為示範。「充實鄉鎮展演設施」、「輔導縣市主題展示館之設立與文物館藏充實」、「輔導美化地方傳統文化建築空間」，以及「社區文化活動發展」等四項計畫，即為當時實施的核心計畫。這四項計畫均由中央國家機關以補助經費，指導地方政府機關協同民間團體協力執行。其中，前三項均屬硬體方面的計畫，進行地方現有展演設施的充實與傳統建物的美化；而後者則以理念宣導、成立民間社團組織，進行人才培訓，以及補助文化性的活動為主。其具體內容與執行狀況，摘述如次：

### 一、充實鄉鎮展演設施計畫

「充實鄉鎮展演設施」計畫，係透過縣市文化中心的評估，提報該縣市所轄鄉鎮公所可堪使用的既有建築物，經審查通過後，輔導其進行舞台、燈光、音響及消防安全等修繕工程，並補助地方或社區利用其場地辦理地方藝文活動，輔導其經營管理，成為地方性的藝文中心，均衡城鄉的文化發展。這個計畫期程自 1995 年 7 月起迄 2001 年止，

總經費約 9 億元，計輔導二林鎮文化活動中心、新港鄉民俗表演場及三芝鄉公所禮堂等約百處的展演場所，同時配合文建會辦理「好戲開鑼做伙來」、「好戲連台一六八」、「藝術饗宴迎千禧」等社區巡演活動，做為地方演出的場所。

其實，這個計畫早在 1993 年，文建會為了配合「全國文藝季」等地方文化的推動，即已進行的鄉鎮藝文空間改善工作。為了政策的延續性、經費編列的方便性，以及政策效益的時效性，文建會將之納入「社區總體營造」計畫繼續推動。該計畫宗旨在於均衡城鄉文化發展，落實基層文化建設，使民眾就近參與社區文化藝術活動，並從參與活動的過程中，認識與認同在地的文化，進而產生在地精神，形成社區的共同體意識。但就計畫的實施對象與程序而言，申請對象是地方政府的文化機構，並經文建會勘查與專家指導後，補助經費由地方文化機構發包施作，其間並未見社區居民參與機制，與社區營造所強調的社區居民自主性並無直接關係，惟經修繕後的設施若作為社區居民舉辦展演活動的場地，間接的對社區居民以文化活動的形式，凝聚居民共識仍有其效用，因此，應屬於間接配合的計畫。然而，由於文建會的機關屬性是委員會性質，原應是扮演審議、協調、考核的中央國家機關，在超越原組織任務，直接推動地方文化設施的改善業務，必須直接面對無相關預算可資運用的窘境。而社區營造政策既獲得國家元首的大力支持，並納入國家政策推動，屬原預算外爭取的額度外的經建經費，必須編列足夠的硬體建設經費<sup>15</sup>，於是文建會趁機將既有的、或配合性的計畫一併納入，亦是無可厚非的變通策略。

雖計畫執行期間，文建會辦理許多經營管理研討會或補助縣立文化中心及鄉鎮公所辦理研習訓練，培養地方獨立自主營運的能力，但實施的對象卻僅止於鄉鎮層級，未能普及至社區等範圍，即便是使用該設施所辦理的文化藝術活動，亦由中央國家機關策劃

---

<sup>15</sup>依經建會的規定經建計畫的資本門必須佔3/4以上

與指導，關乎其所倡導的社區參與的部分極少。譬如「美化鄉鎮，彩繪社區」活動，是由文建會策劃，補助國立台灣美術館結合埔里鎮、梧棲鎮、梅山鄉、竹山鎮、大甲鎮及頭份鎮等六鄉鎮公所辦理系列活動，美術館展出典藏作品、安排學者專家舉辦藝文演講及研討會；其中與在地有關的部分，為梧棲鎮得到李澤藩美術館大力支持借展，以及各鄉鎮公所結合當地藝術家及學校老師策劃地方美術活動。另外，如辦理「歌聲滿城鄉」計畫，亦是由文建會規劃，苗栗縣立文化中心承辦，由國立實驗合唱團結合竹東鎮、大溪鎮、三芝鄉、頭城鎮、頭份鎮及大甲鎮等六鄉鎮辦理，包括合唱研習、結合當地藝術家及合唱團體共同演出。以上兩項活動，對地方而言，其貢獻在於結合地方藝文人士，展現地方藝文特色、或帶動地方音樂風氣，協助鄉鎮籌組合唱團體，促進社區團體的組織。但就其活動辦理的程序而言，仍由國家機關主導，地方政府或民間社會僅是配合執行的單位，而社區居民更經常僅是參觀或欣賞的角色，政策目標與實施策略之間仍存在相當大的落差。所幸這種社造啓蒙時期的運作模式，在 2001 年計畫轉型為社區藝文發展計畫後，已調整為地方政府機關依據當地的需要自行規劃活動內容，再向文建會申請補助，逐步的強化地方政府與民間社區團體的策展能力。

由於充實鄉鎮展演設施計畫涉及到建物的消防安全與作為公共展演空間必要的停車場與交通動線等問題，均非文建會所熟悉的領域，亦非當初規畫所料未及，因此在實施過程遭遇許多建築執造、使用執造取得、執行進度緩慢、年度預算無法如期使用等困難。即使順利開館，亦需克服內部缺乏文化藝術經理人才，與外部欠缺區域整合支援系統等問題。於是，該項計畫於 2002 年納入地方文化館計畫，賡續補助館舍的充實與維運。

## 二、輔導縣市主題展示館之設立與文物館藏充實計畫

輔導縣市主題展示館之設立與文物館藏充實計畫，為社區總體營造的新興計畫，預計自 1995 年起實施 6 年，總經費約 8.32 億元（其中文建會編列 7.18 億元，地方政府

配合款約 1.14 億元)。該項計畫主要目的係希望各縣市能就地方藝文資源加以整合，並就特有的閒置空間或傳統建築物進行整修擴充，成立各類主題展示館，以保存、維護、發揚地方的特殊文化，激發地方居民的認同感，並以此為切入點，帶動地方文化相關產業之發展。例如 1999 年 12 月開館營運的「新竹市玻璃工藝博物館」，即是利用日據時期歷史性建築物加以修繕，並以昔時新竹市盛極一時的玻璃產業為主題而成立的工藝館；此外尚有利用客家傳統建築物設置的「屏東市鄉土藝術館」、日據時期建物的「新竹國民戲院影像博物館」、「三峽史蹟文物館」…等，均是賦予舊建物再生利用的案例，不僅可保存歷史性建築物，喚起民眾共同的空間記憶，更可促進地方產業文化的發展。至 2000 年總共輔導成立 32 個主題館或文化館，對地方性文物的保存有階段性的貢獻。

惟這個計畫與「充實鄉鎮展演設施計畫」相同，在執行上仍偏重縣市層級或鄉鎮所轄的硬體設施興建或改善，僅是提供居民一個緬懷地方鄉土民俗的空間，未具社造所強調的從居民參與的過程中凝聚共識的精神，以致於設施外顯的功能遠超過居民內化的價值。加上，不論是主題展示館或文物館均是涉及博物館專業，非以圖書館轉型成立的文化中心或鄉鎮公所一般公務行政人員所能承擔的領域，雖文建會在推展該項計畫時，即根據博物館經營管理應具備的知能條件，擬定相關議題進行專業人才培訓，培訓約九百人次的學員。研習議題包含博物館與社區資源的整合運用、文物庫存的維護、館務經驗交流及義工導覽種子隊的培訓、博物館防銹及危機處理研習營等，培養一些博物館專業人才，為現今地方文化館計畫奠下良好的基礎。但是這些館舍普遍缺乏預算的編列與專業的編制，以致於面臨後續經營管理與展品擴充，以及經營管理人員流動性大的問題。為避免硬體完成後，軟體活動未能配合而成為所謂的「蚊子館」與「真空館」，文建會除一方面繼續加強硬體工程的執行進度並確保施工品質外，2001 年更將該計畫併入「社區藝文發展計畫」中賡續執行，全面進行藝文活動的推廣，促使社區居民透過參與社區型文化據點的機會，關懷在地文化。2002 年又將該項計畫納入地方文化館計畫繼續補助

維修與營運經費，但在地方政府未能有效解決財政問題以及未能獲得企業贊助之前，與前項鄉鎮展演空間同樣，均是文建會與地方政府嚴重的負擔。至於地方文化館相關議題將於第四章新故鄉社區營造，專節說明。

### 三、社區文化活動發展計畫

「社區文化活動發展計畫」內容包括：理念宣導、人才培育、縣市層級社區總體營造工作，以及社區總體營造小額獎助工作。計畫執行期程自 1995 年 7 月至 2001 年 6 月，總經費 6 億元。理念宣導、人才培育為社造的基礎工作；縣市層級社區總體營造工作的操作模式，則帶有輔導地方政府承擔社區營造工作的意義；後者則以社區團體自發性的以「由下而上」、「社區自主」、「民主參與」的社造原則提案辦理，為社區總體營造政策能迅速推動與擴展的基礎。

理念宣導與人才培育為社區營造的基礎，文建會將之列為經常性業務持續依照各種領域與人員開設不同類型的培訓課程，甚至結合專業團隊成立分北中南東四區駐點式的輔導，或以網路學院提供線上教學，為十年來社造得以迅速與廣泛推動的關鍵。而社區實踐方面，社區營造實施前兩年由文建會直接遴選社區，並補助專業團隊進駐社區，協同社區居民進行營造社區特色的規劃與實現。惟每年僅輔導 20 個社區營造點，未能迅速的擴展至地方各個社區，影響層面有限。爰於 1998 年推動「縣市層級社區總體營造工作」逐漸的將權力下放給地方政府，由縣市文化局成立推動小組，進行資料蒐集、理念推廣、人才培育及社區營造點推動等項工作。其中，社區營造點推動工作，則比照文建會直接遴選社區的方式，每縣市輔導 5 個社區。該項計畫突破以往中央國家機關跳過地方機關，直接與社區對話的模式，而賦予地方機關實踐社區營造政策的機制。換句話說，社區營造的推動模式，已逐漸擺脫文建會完全掌控的模式，地方政府可逐步依據自有資源特色，發展地方文化的特色。例如宜蘭縣推動學習型社區、台南縣協助地方建立鄉鎮產業文化特色等，對於地方文化資源的發掘、特色建立及文化行政人才的培育極有

貢獻。但這種權力下放與地方自主權力多寡的決定權，仍取決於中央執政者的個人特質與文建會補助經費的多寡，當計畫運作模式或補助項目變更，無疑宣告地方政府的社造政策或某一社區的社區營造工作即將面臨結束的命運。另外，台灣的地方派系糾葛問題亦常困擾地方社造主政機關。地方的社造補助經費分配，常遭致地方派系的覬覦或民意代表的關心，迫使地方無法按照原有的規定、程序與標準，公平有效的推動社造業務。社區在缺乏主動的、自主的經濟活力和永續經營能力的條件下，社區工作時起時滅，民間力量自然無法有效發揮與累積，無法擺脫中央政策置入性指導與派系干擾的問題。

整體而言，「社區總體營造小額獎助」堪稱最能表現社區營造精神的計畫。該計畫透過輔導社區居民自發性的從生活各個層面切入，經過文化活動的手段，擴充社區生活的豐富多元，讓民眾在參與活動的過程中，喚起共同的記憶，找回生活中的美感，珍惜文化傳統，並在公共生活領域之群際互動中，學習意見抒發及異議的容忍，發現問題、共同解決問題，以培養居民意識，提升民主素養。因此，計畫的實施方式異於文建會主導的社造計畫，是直接接受社區團體的提案與申請，經費直接撥放至社區，由社區居民自行操作。此一計畫的推動，對起步型的社區實踐社造理念與目標的助益最大，小額的經費補助，即可協助社區居民進行小範圍的社區營造計畫，促使社區居民紛紛組織社造社團，動員社區居民投入社區工作，創造且經營自己的社區。曾旭正（2004）曾讚許這個計畫清楚的界定出鼓勵社區提案的方向，並不侷限於社區空間主題，社區團體又可以隨時提出申請，十分具有彈性，對社區藝文、文史、人才培育、社區刊物出版、產業試驗，以及空間、環境改造等主題的支持，對於起步型的社區發揮事實鼓勵的作用，達到初步動員的作用，現今許多在社區營造上有所表現的社區，多數曾得到此計畫的鼓勵。然這種直接補助社區的模式，則又衍生干擾地方機關統合規劃與資源重複挹注的問題。近年，在各部會相繼提出社造政策後，為與其他部會業務區隔、避免資源重複挹注，文建會逐漸的補助範圍回歸文化藝術領域，並加強專業性的輔導。

#### 四、輔導美化地方傳統文化建築空間計畫

「輔導美化地方傳統文化建築空間計畫」主要目的在於，鼓勵居民主動關心與其日常生活息息相關的社區老街、水圳河岸、綠色隧道、社區公園、車站、廟埕、書院、宗祠、傳統三合院、原住民部落等傳統文化建築空間，藉由社區團體與專業規劃團隊協力，活化及再利用昔日集體生活空間，以重建地方文化產業的基礎。計畫期程自 1996 年至 2000 年，總經費 3.32 億元。桃園縣大溪鎮、嘉義縣新港鄉及東石鄉、雲林縣褒忠鄉、南投縣竹山鎮及集集鎮、新竹縣竹東鎮、新竹市東門城廣場、台南縣善化鎮、楠西鄉及將軍鄉、高雄縣橋頭鄉、宜蘭市二結、金同春圳、台東縣卑南鄉等縣市均曾參與美化計畫。

然，該計畫亦是一項硬體建設，需先規劃一年，再進行美化工程，而實作單位又為鄉鎮公所，同樣的，面臨前三項硬體建設相同的問題，實施的績效侷限於改善社區實質的空間與環境，以致於大部分的美化案於文建會結束該計畫後，轉向內政部營建署「創造城鄉新風貌計畫」申請補助。文建會在計畫執行期間，曾於 1999 年舉辦「社區美學研討會」，就社區總體營造的理論與方法、社區傳統空間美化及其美學運用、現代社會變遷中的美學現象等議題，公開徵選十五篇論文發表，藉由不同學術領域彼此交流，探討有關社區營造計畫之美學應用課題，並出版論文集。該項研討會最大的效益在於將空間或建築美化的觀念，透過各種美化傳統空間規劃技術及操作實務研習營，推廣至大專院校建築、都市計畫、景觀、空間設計等專業科系，不但吸引許多學者參與社區的輔導工作，並帶動許多學生研究社區空間規劃與美化的議題，甚至直接從事空間規劃與實地操作的工作，對日後社區環境景觀的美化助益甚多。

總體而論，社區營造四項核心計畫的具體成效，在於吸引許多專業者關心社區議題投入社區營造的輔導與實踐工作；而地方政府可獲得更多的文化補助經費，以辦理文化藝術活動與文化設施的改善工程；而各項的理念宣導與人才培育，提升地方行政人員與

社區工作者的知能；並改善社區環境、促進社區團體或文史工作室的成立。惟國家機關資源的分配模式，仍使得社區居民普遍的參與層次偏屬形式性的參與、自主性難以展現，社區共識仍難形塑。

## 第四節 文化產業

社區營造政策隨著議題的展開、學界的投入，以及國外經驗的引進，除地方文化普遍受到重現外，逐漸與地方產業產生交集，為「文化」另創新的詮釋與意義。文化從傳統的代表精神意義，逐漸的轉化成為地方重建與產業振興的動力。尤其是文化產業，更是超越原有狹隘的文化意涵，成為地方振興與發展的重要素材與資產。地方產業可藉助地方獨特的文化性格，增加其產品的附加價值，擴充為文化消費；地方的景緻，可透過傳統遺跡、歷史，或其獨創的藝術文化，展現地方意象、突顯地方特質，成為文化觀光地景。

就文化而言，根源於特定的地方空間所展現的文化產業，透過其歷史文化的意涵、共同生活的記憶、傳統的文物等精神層面的表現，可賦予地方居民特殊的認同感及歸屬感，強化社區的內聚力。就地方發展的角度來看，主題性的文化活動、展演空間，以及特殊的地方產業，可經由地方內發的力量呈現其獨特的價值，成為地方經濟主要資產。由產業的層面觀察，文化產業活動和地方生產系統，與地方認同感的緊密結合，可提升地方居民經濟性及非經濟性的認同價值（楊敏芝，2002a）。文化、經濟與地方，三者相互為用，已成為近年來世界各國對抗全球化的重要政策之一。

### 壹、台灣文化產業的意涵

台灣向來將文化視為精神建設的一環，屬於消遣、娛樂或是提升生活品質的性質，即使是將藝術品或文化活動視為商品，亦僅侷限於純粹的珍藏、欣賞或消費性、消耗性的商品，極少有生產性與產業性的想像。然一個國家的文化整體表現，除了表演藝術或

展覽外，尚包括人民的生活型態與國土的環境景觀等文明景象。結合文化、藝術、生活、產業與空間環境的整體建設，是一國國力的展現外，亦是近年各國城市或地方政府尋找生機與發展的基礎（文建會，1998）。

50 至 90 年代間，台灣在現代國家與資本主義開展趨勢的帶動下，經濟快速成長，產業結構改變，使得農村年輕人轉往都市謀生，徹底改變了台灣的社會生態與價值觀。1949 年 1953 年，政府一連串的土地改革—三七五減租、公地放領、耕者有其田等農業政策，瓦解了農村封建土地制度，將土地資本轉為工業資本，開啓資本主義的生產關係，促使農村生產力轉向工業發展。農村人口的快速外流，產生農村初級產業的沒落與生活型態消失的現象，雖然政府機關曾以「客廳即工廠」、「精緻農業」或「富麗農村」等依農而立的產業輔導政策，但仍無法有效的提振農村的經濟產業與社會生活，而 80 年代的國際保護主義與區域主義以及 90 年代加入 WTO 等國際經貿衝擊，更是加重農村地區的失業率（農業人口就業率每年約下降 2.4%<sup>16</sup>）。相同的，歷經政府多次計畫型經濟政策的推動，都市地區面臨經濟高度成長，與人口大量集中的衝擊，導致功利主義充斥，人際關係疏離，對公共事務更是漠不關心，缺乏鄰里的觀念與社區的認同，社會的價值觀嚴重扭曲的現象。這些社會急速變遷的問題，在經濟、社會、環境、土地利用等諸多複雜因素的交錯下，造成地方與都市地區地貌、生態、特色、人口等發展困境，防礙社會的正常發展。

社區總體營造政策提出的目標之一，即在企圖解決上述社會問題。其實在早期的社區發展政策脈絡中，已有社區生活與民眾生活直接改善的計畫，但其重點卻是在「基礎民生建設」，無法擺脫硬體建設的範疇。同樣的，文建會初期的社區營造實施策略，是從政治與文化的角度出發，極力宣導社區居民參與文化性的公共事務，建立社區意識與

---

16 參閱環境保護業—我國的發展趨勢，<http://www.evta.gov.tw/employee/emp/001/009/a014/122.htm>。

生命共同體意識，但實際上的實施計畫卻大都在解決現實的環境與空間等問題，較少提到地方產業振興的目標或具體的策略。雖文建會在許多理念宣導與計畫內容上，均會提及「進而帶動地方社區的全面改造與發展」，但總是被聯想為消極性「附帶理想」的宣示或僅是政策上的「結束用語」，較缺乏積極性或具體的策略。換言之，社區總體營造政策推動的方向，仍以文建會熟悉的文化藝術、傳統空間等領域著手，至多只是在「基礎文化設施建設」上增添文化藝術活動，呈現表象的熱鬧場面，並未仿效到日本地域振興的精神與做法。直至 1995 年 5 月，文建會與台灣手工業研究所聯合舉辦「文化、產業」研討會，邀請日本從事造町運動的專家學者以及國內學術界參與，發表許多日本造町運動的經驗，才開始移植日本「文化產業」的經驗，並激發社區工作者從「內發性」社區生產模式，思考地方傳統產業與地方振興的議題。這個計畫較前四項核心計畫貼近社區居民的生計問題，較能獲得社區的支持，並可改變社造政策過於偏重意識形態與精神層面等負面的觀點，強化社造政策的正當性，並有機會成為台灣的新經濟主流。

其實，在「文化、產業」研討會之前，台灣省政府手工業研究所就曾於 1991 年，邀請長年在日本山林農漁過疏地區，從事社區傳統產業研究的宮崎清教授到台，傳授地方產業振興及地域活化的觀念與技術，並於 1994 年向經濟部提出「中日技術合作計畫－地域性活化與設計」，在埔里與鹿港兩地進行地域振興計畫。當時，宮崎清教授引進台灣的不僅是地方產業振興的理念，而是一種日本式的造村與造町經驗（文建會，1999）。在研討會上，宮崎清教授強調社區永續經營的基礎在於文化產業的實踐，他說：「為能持續的落實，必須讓社區內的居民有安定的工作和收入，所以其工作不僅在於實質的空間改善，而且還要透過發覺地方特有的資源，改善經營方式，獲得充裕的資金等方式，來確保並發展地方產業，提供更多的就業，以帶動地方自足性的永續發展」（宮崎清，1995）。自此，文化與經濟二元對立，互斥的關係，在台灣有了新的論述與轉機，也促使「文化產業化」、「產業文化化」成為台灣文化的新領域。

新馬克斯主義法蘭克福學派在 1940 年代，以「文化工業」(cultural industry) 批判資本主義將文化物化與商品化，認為工業化的結果使得文化大量的複製、均一化、庸俗化，且主導了大眾的流行品味，而其所提供大量消費產品的生產方式，對生態具有掠奪性。陳其南(文建會，1999)認為「文化工業」與「文化產業」的區別為：

*「文化工業」應該是大量的、均一的、庸俗化的、大眾化的、流行品味的生產理念，是提供大量消費的，是被文化工業所操縱而失去個人主體性和個人創意的生產機制，個人不但無法主導文化，反過來是被工業生產所主導。而「文化產業」完全是依賴於創意、個別性，也就是產品的個性、地方傳統性、地方特殊性，甚至是工匠或藝術家的獨創性，強調的是產品的生活性和精神價值內涵。這些正是被文化工業所摧殘取代的質素。所以，文化產業所依循的生產原理，與新古典經濟學的生產原理正好背道而馳。*

而黃世輝(1998)則將這種以「文化產業」發展地方產業的概念，稱之為「內發性的發展策略」；認為地方振興是以地方的本身為主體，基於地方的特色、地方的條件、地方的人才，甚至地方的福祉為優先，思考地方的發展，以地方自發的或內在的動力、潛力思考地方的發展方向。這個定義承自宮崎清的觀點，以地方特色營造的內發性發展策略，在 921 重建過程獲得實踐，並發揮了地域重建的作用。

葉智魁(1999)進一步闡述「文化產業化」與「產業文化化」的觀念：

*前者是將在舊傳統資本主義的利益導向發展模式下，被忽略或甚至被犧牲的地方環境、傳統、特色等文化資源，重新賦予生命力，並藉創意、想像力、與科技予以恢復、重建、或再造，並加以適度包裝成為文化產品，而發展城兼具文化價值與經濟效益的「文化產業」。「產業文化」則是將原來工商導向掠奪式，入侵式、剝削式的產業型態，以及失去競爭力與經濟價值的傳統農漁牧林礦、手工業的初級產業型態，轉型為內發性、建設性、與創側性的產業型態，除了部分產業必須捨棄之外，原本的許多產業均可以因注入豐富的文化內涵而提升附加價值。藉著文化與產業截長補短式結合，非但可以使文化與產業俱興、振興地方經濟、帶動地方自足性的永續發展、*

為生活帶來豐富的滋潤，同時亦可塑造出更優質的生活條件與環境。

陳其南（文建會，1999）又從生產模式、生產組織和生產型態解釋這種內發性、文化性的策略。

傳統的經濟生產結構是以家庭單位為主，進入工業化或資本主義的階段，生產型態就是以工廠或公司作為主要的生產企業組織。而內發性文化性的產業開發與區域發展，其型態往往是以社區、地方、區域的生產組織與分工做為主導。因為這樣的產業型態不是以量產，而是以傳統、創意、個性和魅力來取勝，要使少量而多元的地方產業能夠發揮其經濟效益，其社區與區域性的整合度必須相當高才行。所以，文化與生活結合的產業也必然是社區化與地方化的產業。

所謂社區化、地方化的產業，即是一種「社區共同體化」的地緣產業類型；其核心價值在於社區居民的分工、互助與共生的結構。這種產業類型有時必須與其他社區或鄉鎮串連或聯盟，由點而線而面的擴延為區域型態，才能整合發展成一套互相支援體系的區域性共同體化生產模式。透過空間與產業的鏈結，各類衍生性消費活動與設施經營，即是一種微型產業。這種生產模式強調內需機制及區域性的發展，仰賴居民間、社區間甚至村落間去同質化、異業性的分工與支援。換言之，社區營造的文化產業政策，強調以地方特殊文化為素材、以創意與想像力為基礎，以社區集體力量為主軸，發揮各種微型產業的量產效益。這裡所謂的量產非大量之意，而是少量、多樣、創意與個性的集合。文化的產業化，提供社造政策與社區居民連結的具體途徑，使得文化成為經濟元素，創造了新文化價值，也提振鄉村型社區發展的契機。

## 貳、國外文化產業的經驗

台灣的文化產業啓蒙較晚，世界先進國家已有許多成功的經驗值得研析與借鏡。英國、日本與台灣都同樣面臨經濟過度開發後的人口流動與社會城鄉差距問題，因此以下僅以英國的城市經濟再生與日本的地域振興為例，說明其政策重點與影響。

### 一、英國的經驗

英國從 19 世紀開始重視文化產業政策，藉以推動地方經濟的再生，並具有相當成效，其總體政策經歷不同時代政經體制的變遷，呈現不同的形式。早期維多利亞時代，以社會藝術政策為主；19 世紀末期，則策重文藝復興運動；20 世紀的 80 年代則強調「合作聯盟機制」，90 年代則以「社區規劃機制」的模式推動（楊敏芝，2002b）。每個階段均有其時代的意義與內涵。

19 世紀維多利亞時期，國家是權力的核心，文化藝術被定位為社會教育的角色，文化藝術可發揮改善社會風氣、導正社會秩序的功能，並進而成為凝聚社會意識的重要元素。此階段的文化政策是由中央政府主導，政府扮演供給者、主導者的角色，並出資興建博物館、戲劇院、音樂廳等高級文化藝術設施。而多數政府部門所進行的文化發展策略與地方發展及中產階級的形成有密切的關聯，文化也因此成為菁英份子(elites)用以建立其在社會中主領階層的工具，並藉以彰顯其社會階級與地位。這種菁英的文化與平民文化的階層化現象，是早期文化發展過程中重要的表徵。

1860-1980 年代，文化復興運動興起，強調「社會市民主義」(Social Citizenship) 與福利國政策。國家文化政策開始轉由地方政府主導，並建立鼓勵私人投資機制。尤其在 70 年代後期，隨著社會主義運動的興起，菁英階層的文化藝術觀點，開始受到挑戰與質疑，文化被認為是一種共同的資產，而非將平民階層排除在外。這樣的觀點隨著科技的進步與經濟的發展，以及資本主義引發的大量生產、大量消費與現代科技（特別是傳播媒體的發達），促使文化藝術與商業結合，並將文化的消費和參與形式帶入所謂「大眾化」和「大量化」的發展階段。文化與消費開始產生關連。地方政府於是遊說私人企業投資，大肆的興建地方型的文化設施建設。這些地方型的博物館、音樂廳，在消費的前提下與各種不同類型的藝術與娛樂（馬戲團、小酒館）設施結合，以提升其聚集人潮的經濟效益。文化設施是一種「文化產業」的觀念自此萌芽，文化設施已取代傳統由政府提供的觀念，朝向文化市場的方向發展。

1980-1990 年代，推行服務經濟、後福特主義經濟型態的「新文化政策」，文化政策成功地與都市政策相連結，文化因素注入都市設計與創造的新公共空間，使得城市更具吸引力和特色。此時，中央權力下放給地方政府，並扮演協調者、法令制定、監督者、觸媒及補充功能的角色，鼓勵公私部門以共同合作聯盟的方式推動文化建設。地方政府扮演管理者角色，結合私部門商業團體的資金，籌組合作聯盟組織，朝以都市開發為主要的文化政策。為強化城市的文化特性，在市中心興建藝術中心、劇院、音樂廳，並與相關商業設施混合使用，另搭配社區藝術、民族文化、以及文化慶典等活動，以結合地方文化史跡吸引文化觀光消費者。這種機制導致城際間產生競爭機制，促使地方政府朝向與地方利益團體結盟，以致於形成新的地方聯盟形式及新的權力結構，並朝向以商業聯盟為導向的開發型態。於是，文化政策傾向於滿足消費者需求，型塑大眾文化的消費形式。

1990 以後，屬全球化經濟體系下的後現代消費形式，文化政策與社群政策和福利政策的結合，透過文化化(culturalization)的過程，累積社會集體意識，進而要求公部門改造城市中心空間與意象，提供社群使用（廖淑容等，2000）。此階段，地方政府籌措地方文化經費，充分授權居民組成社群組織，創造社區劇院，推動社區文化藝術。隨著社區意識的高漲，市民振興主義與文化慶典活動結合。地方成立地方發展公司，研究發展、贊助基金、執行藝術文化行銷推展工作，以其他地區組織結盟發展，專業諮詢工作。以刺激及強化獨特的城市及社區認同感為目標，推展小規模的文化慶典與社區電影等社區規劃案，進行藝術行銷與媒體與公共藝術的發展並研究文化部門的組織和發展綱要。強化社區居民的認同感和榮譽感，強化城際間文化活動的相互結盟，表演藝術與社區結盟，鼓勵年輕人參與社區文化活動，強化社區認同感。此時地方政府負責政策制定、文化補助獎勵等項目，並經由賦權機制、民眾參與、自決等機制，推動社區規劃及社區地重建政策。以地方市民為主體，經地方市議員及在地社區規劃師的規劃，運用社群

自發性的投入，重建社區活力。而文化產業的形成，最大的效果應在於參與的過程中所累積的社會集體認同，以及地方內生對發展所產生的共識和運作的方式，即文化產業發展制度的形塑（廖淑容等，2000）。

古宜靈與廖淑容曾於 2000 年至英國一年，研究英國城市發展的政策與文化產業的關係，並在其〈文化產業生根與地方發展〉一文中，闡述英國文化產業的發展型態以及地方如何透過文化產業促進地方的發展。以下引用其中布里斯多(Bristol)、格拉斯哥(Glasgow)、和利物浦(Liverpool)等城市推動文化的案例，以說明英國文化產業政策的內涵及重點。

#### 1、布里斯多(Bristol)<sup>17</sup>

布里斯多至 1991 年才開始於都市更新策略中，運用文化政策作為振興地方產業的措施。其採行「綜合性文化規劃策略(comprehensive cultural planning strategy)」與新制度形式的運作模式，為英國成功的案例之一。其策略歸納為：(1) 強調文化政策對都市經濟和社會發展的重要性，強化布里斯多居民的凝聚力及信心，以鞏固其區域首都及歐洲重要城市的地位；(2) 以公私部門是合夥關係的基礎，整合地方團隊，建立合作關係與聯盟，共同促進地方文化發展；(3) 提升文化藝術工作者和居民對地方發展的認同與使命感，並積極增加藝術文化部門的工作機會，創造適當的文化活動，以促進城市、社會與文化的多樣性；(4) 城市中心「藝術及娛樂分區(arts and entertainment zone)」的規劃，並利用所謂的「旗艦設施(flagship institutions)」形塑地方意象，使之成為最耀眼的藝術及娛樂特區（如 Canon's Marsh 碼頭區之表演藝術中心）。但整體而言，布里斯多較缺乏城市意象的建立、地方文化資源條件的掌握，以及與歐洲其他城市競爭的策略。

---

<sup>17</sup>布里斯多是英國的第二大城市，為英格蘭西部的區域中心(regional capital)

## 2. 格拉斯哥(Glasgow)

格拉斯哥結合 Scottish 劇院、國家管弦樂和市民劇場等文化設施、市藝術珍藏館（規模僅次於倫敦），以及城市公園和戶外遊樂場等設施，推動城市觀光旅遊發展，以帶動投資者與企業的發展。這個策略使得格拉斯哥成功地增加城市觀光和休閒產業的就業人數，從 1985 年的 14,785 人增加至 1989 年的 25,000 人。但由於缺乏整合性的文化政策，無法呈顯文化對地方發展的影響力，以致於經濟效益有限。1987 年格拉斯哥郡成立，以垂直整合的方式進行一連串的改革計畫，提昇格拉斯哥的國際水準。格拉斯哥的目標包含：(1)發展具有高效益的文化活動；(2)規劃與設計格拉斯哥成為歐洲級的文化城；(3)強化與開發既有的組織與設施；(4)將新的計畫融入市民的文化生活中；(5)創造活動、觀眾與參與者的互動基礎。文化發展對格拉斯哥而言，不再是單一目標的再發展政策，而是改善生活品質的核心要素。

## 3. 利物浦(Liverpool)<sup>18</sup>

利物浦雖然在發展文化產業促進地方經濟上擁有許多機會與優勢，但在文化政策與都市振興方面卻錯失了許多良機。利物浦至 1981 年進行 MDC(Merseyside Development corporation)計畫，才透過歷史文化等文化資產開拓利物浦的觀光與休閒產業的潛力；同時，規劃利物浦船塢碼頭朝向觀光、休閒方向發展的開發計畫（亞伯碼頭 Albert Dock，是國家級的建築群）。1990 年代，利物浦因文化資產所帶來的觀光人潮持續擴張，傳統文化空間變成觀光勝地<sup>19</sup>，同時刺激著都市中心環境品質的提升、經濟的發展、以及都市的振興。利物浦 1980 年代以來的文化策略，可歸納幾個特點：(1) 支持藝術活動

---

18 利物浦是披頭四搖滾樂團的家鄉，擁有豐富的歷史建築空間、音樂、藝廊、博物館、足球隊、電視公司、實驗劇場、藝術家和編劇者，是一個人文薈萃的歷史城市。

19 利物浦藝術和文化產業項目包括表演藝術、廣告、傳播、連續劇、影像和攝影產業；生活和記錄之音樂產業；配置和零售書籍、雜誌、畫冊；另外包含圖書館服務；博物館和畫廊；視覺藝術、設施和流行等產業。1991年，亞伯碼頭的觀光人次即已高達五百萬人次。

發展和主要藝術慶典的籌辦，並整合利物浦和其他城市的資源，使人們在生活中即可感受當代和傳統藝術氣息；(2) 透過委員會的資源，協助地方藝術和企業團體的人才培育和設施開發，以發揮「最大化」藝術和文化產業的潛力，提供就業機會；(3) 擴展地方和境外市場，提供地方文化藝術更大的發展空間，並同時建構市場經濟機制，促使主要藝術設施（場合）支持藝術發展，以整合藝術發展與設施的使用價值並強化彼此的彈性；(4) 執行主要藝術地區的環境改善計畫。上述目標對利物浦城市發展的主要貢獻在於擴張了經濟活動、創造財富、發展社群（包含文化性社群）；創造城市意象、聲譽與觀光魅力；以及吸引觀光客、刺激私部門的投資。

英國的地方文化產業推動，著重城市的整體發展，透過各種文化創意與行銷的手法，創造新的文化流行風潮，促進文化消費，並帶動地方發展。地方經濟在注入特有的消費文化特質，而與文化產業同步演化，從其具體創造出來的經濟效益（大曼徹斯特地區 1988/89 年的文化產值超過£450 百萬，且增加 16,500 人以上的就業機會），顯見文化產業發展與地方經濟成長間的互動與正面效益。

## 二、日本的經驗

如本章第二節所述，日本戰後的經濟高度發展與都市文明的建構過程中，帶來農村地區的經濟崩潰與人口流失的過疏現象，60 年代以後農村的造町運動，以地方特色、傳統工藝與產業再建地方的生機。宮崎清教授稱地域性的手工藝產業為「人心之華」，是一種從崩潰的地方經濟中，再重新以地方上生活文化調查，發掘地方特色，進行符合地方的生活方式、內發性的故鄉重建。而所倡議的傳統手工藝產業帶動地方的振興，讓手工藝品與藝術形式的結合而非大量的商品化，以人心之華為製物的文化磐石，為生活帶來豐富的滋潤，期盼能與工業生活文明中共存共榮。

黃世輝（2003b）在〈地域設計與區域活化-日本的地域振興政策〉乙文中，將日本的地域振興分為三個時期六個階段：

第一期為 1955 至 1975 年的「高度成長反思期」，包括三個階段。第一階段是 1955 至 1965 年的「過疏地區的自立」時期，指的是在高度經濟成長、產業結構改變，以及人口過疏地區的自立更生式的地方振興運動。地方一方面強化地區的經濟活動，一方面創造新社區，以強化地方產業為基礎，振興地方的發展。如北海道池田町的造酒、湯布院的旅館公會等是日本地方產業振興的濫觴。其次是 1965 至 1970 年的「歷史資產活用」階段，這個階段日本出現岐阜縣妻籠宿「妻籠愛護會」、「金井町保存會」、「有松造街會」等以保存鄉土老街及創造更舒適的生活為宗旨的「全國老街保存聯盟」，主張老街的保存。歷史老街的保存運動為地域的產業振興運動開闢另一個視野。許多的地域振興產業中注入文化歷史的詮釋與生命力，歷史建築；歷史街道、歷史聚落與傳統工藝均成為地域振興的素材。如宮崎縣綾町的手工村、岡山縣倉敷市的倉庫建築街、荻市及津和野的老街觀光等均是以歷史建築振興地域的案例。其三是 1970 至 1975 年的「地方傳統產業與自然遺產的活化」階段，此時期地方傳統產業、自然遺產甚至在地的情境都是地方產業振興的題材，如福井縣宮崎村的越前陶藝村、福島縣三島町的故鄉運動等。

第二期是 1975 至 1989 年間的「石油危機與地方主義」時期。其中，1975 至 1980 年為「離島觀光與地方博物館」階段，70 年代的兩次石油危機重挫日本的工業經濟，產生泡沫經濟的現象，但一些持續推動城鄉交流與地方文史運動的社區，如福島縣的金山町與佐渡礦山博物館等卻出現觀光熱潮，並隨著觀光產業的盛行，各地方開始興建各式各樣的地方博物館。而 1980 至 1989 年則為「地區自立運動」的階段，社區開始尋找各種資源俾永續發展，如開發一村一品運動的大分縣、由農會協助的昭合村苧麻織布等。

第三期是 1989 年至今的「後泡沫經濟」時期，此時日本的經濟處於長期的衰退，但地方的產業卻呈現多元發展的現象。地方振興的議題不斷的擴大延伸，社區產業的面向包含了地方的空間、地方的設施，以及地方的人力、組織等領域。

日本的地方振興運動，充分的活用其傳統歷史、傳統產業與自然景觀。以觀光而言

，地方文化擁有豐富的歷史遺產是最有經濟價值的資源。1992 年日本制訂「透過實施活化地方傳統藝能的活動以振興觀光及特定地方之工商業相關法律」，其目的，即在於發掘流傳於地方的傳統藝能，使其成為觀光資源，並藉此振興地域的產業。以下僅以滋賀縣長濱市設立第三部門<sup>20</sup>「黑壁（kurokabe）股份有限公司」，保存老街及經營「黑壁玻璃廣場」展示、創作、販售現代感十足的玻璃藝品，成功帶動地方產業振興為例，說明日本的地域振興與影響。

長濱市位於滋賀縣東北部，是人口約 5 萬人的一個小城市。幕府時代曾是貿易自由城市，明治維新時期為重要的商業都市，戰後則是重油機關、塑膠、化學等工業城。隨著經濟高度成長，年輕人口往大都市流失，以及郊區大型超市及連鎖店的興起，市內精華區的商店街日漸沒落。幸賴 1988 年 4 月長濱市政府以第三部門成立黑壁（kurokabe）公司經營黑壁玻璃廣場，使該市得以重現繁榮的景象。

長濱市中心位置的商店街如前述日漸的蕭條沒落，老街口一角的「第百三十銀行」（黑壁銀行<sup>21</sup>）遭拆除命運。有識之士鑑於若拆除這棟最具代表性的建築物，將會抹滅長濱「明治時期」的記憶，因而展開搶救的動作，並以之作為振興長濱、重建商店街，建立市民意識的據點。經過官民合資成立第三部門「黑壁股份有限公司」，試圖展開黑壁銀行活用、地方振興等事業。總資本額 1 億 3 千萬，除市民、企業集資外，長濱市亦出資 30%。黑壁公司規劃初期，即定位為不與當地商店街業務重複、避免競爭，屬小企業型態，增加觀光效益等為目的，以及須符合歷史性、文化藝術性、國際性三項原則。因此經過市民多次研商後，由於日本當前玻璃市場規模尚小，尤其手工玻璃部分，不論在歷史上或技術上均不及歐美國家，預測未來市場有大幅成長的可能，於是決定以玻璃

---

<sup>20</sup>日本的第三部門係指官民合資公司。

<sup>21</sup>由於這棟建築物外牆是漆成黑色（日本傳統塗壁材料，以石灰、砂為主並添加藻類等），所以被當地人暱稱為「黑壁銀行」。

為發展主軸。一般而言，文化產業是以在地材料、物產或當地特殊文化歷史為素材。然玻璃非長濱市的特產，長濱亦非玻璃砂的產地，但長濱市經縝密周詳的分析市場條件與經營環境後，創造新的特色產業，為文化產業開闢新的思維。

除黑壁銀行主體建物的整建，以及玻璃產業的開發外，由於黑壁建築物周邊 300 到 500 公尺之間，尚留有 80 家江戶至明治時期所興建的商店。這些老房子已遭閒置或轉為住家用途，因此整個市容的氣氛沉寂破落。黑壁公司為提振整體區域的生氣，興起舊建築活用與建設玻璃小鎮的想法。黑壁公司大肆的重新整理老房子、恢復舊有街道景觀，並開設各種玻璃相關店鋪，黑壁玻璃街道於焉展現新的生命力。長濱市的地域振興雖統一以玻璃為主軸，但仍規劃各種不同形式、不同特色與不同規模的店鋪及內容，有特別展示較高價位的玻璃舖、有創作玻璃或可體驗創作的玻璃工房、有培養鑑賞家及作家的藝廊、有展示世界美術品的鑑賞館、有以鄉土料理與玻璃器具結合的餐廳、有復古玻璃藝品店等，以整體且多元的樣貌吸引觀光人潮。為解決經營經費問題，該公司又發展直營館、店鋪出租、共同經營、連盟經營等 4 種經營方式，俾吸引投資者快速的開擴經營層面。1989 年 7 月黑壁玻璃廣場正式開業，當年造訪人次即達 10 萬人次，營業額達 1 億 2300 萬。翌年，以「玻璃街道＝玻璃小鎮」構想擴大經營範圍，在中心位置設置「札の辻本舖」、「MANU 玻璃藝廊」、並擴增翼果樓、古美術西川等加盟事業，經營市場與週邊活動已由點向線迅速展開。1991 年遊客人次達 34 萬 5 千人次，爰再擬定第 3 期事業計畫，增資為 4 億 3 千萬，並陸續開業經營玻璃鑑賞館、彩繪玻璃檯燈工房、直營洋屋餐廳等產業。1994 年又新增 9 家直營館、11 家加盟館，遊客人次高達 87 萬 8 千人次，營業額更急速成長至 4 億 7800 萬。玻璃小鎮是長濱市市民共同的願景，也是長濱市市民賴以維生、引以為傲的城市；在官民共同的經營下黑壁公司業績蒸蒸日上，不但帶動長濱市地方產業振興，其成功的經驗也成為日本地方產業振興的典範，並已產生實質

的效應<sup>22</sup>。

## 參、台灣的文化產業政策

台灣的地方產業輔導政策，始於 1989 年經濟部中小企業處的「地方特色產業輔導」專案。該計畫選定具有歷史性或獨特性、且對地方發展有貢獻的消費行產業加以輔導，輔導如鹿港「宗教文物雕刻」產業等共 84 處。基於政府部門的功能屬性，這些由經濟部輔導的產業，自然著重於經濟價值的開創，較少有文化的思維。90 年代，文建會為輔助地方政府推動「文化產業化，產業文化化」工作，於 1995 年的「全國文藝季」活動中，鼓勵地方政府與文化中心舉辦「文化產業」的活動，三年間共有花蓮縣「原山奇美」、新竹市「竹塹國際玻璃藝術節」、苗栗縣「三義神雕」、新竹縣「內灣縣的故事」等 17 項的產業型活動的展開。這個活動是地方政府以行政主導的方式，結合社區資源展現地方特色的始點，在文化史上具有重要的意義與象徵。誠如李登輝曾於 1994 年新竹縣「社區文化研習觀摩會」上所說：「社區的改造和社區文化的重建，並不只在於滿足美學和精神層面的需求，而是具有更實際的經濟目的。台灣鄉村地區各種初級產業，在工業化的衝擊下，已經逐漸沒落，加入 WTO 後，衝擊會更大，恐怕連立足都有困難…並不是每個鄉鎮都能夠千篇一律的走向工業化與商業化」。文建會期待透過文化活動的舉辦，使文化資源朝向產業化的型態發展，並經由文化資源的附加價值，提升地方的經濟和文化永續發展的基礎。

近幾年受財劃法統籌分配款調整的影響，文建會不再專案補助文藝季的經費，除每年屏東縣所舉辦的「黑鮪魚季」外（仍專案向文建會申請補助），其餘縣市則轉向有專案補助且補助金額較高的「小型國際展演活動」發展。顯露出地方政府或文化機關主事

---

<sup>22</sup> 由於黑壁玻璃廣場的成功案例，岩手縣江刺市引進黑壁公司的經營模式，於 1997 年 5 月成立了黑船股份有限公司，以相同的造町模式展開地域振興。

者對於地方發展文化產業的興趣，仍出自於文化政策的導引與補助，極少有以地方居民生活的角度建設地方，這或許也是鄭晃二（2005）苦心積慮出版《先把社區做好—縣市社區營造政策白皮書》乙書所亟欲導正的觀念，也是台灣文化產業發展的型態異於歐美與日本以地域振興為首的主要原因。

文化產業政策的推動，遇到地方政府的態度以及政策不連續的影響，而駐足不前。但學術界與社區工作者仍認同與支持這種以文化特色帶動地方整體發展策略，並認為「文建會推廣社區總體營造，以建立社區文化特色，促使社區活化為目標…惟為使社區產生生機活力，仍須進一步推進「產業文化化，文化產業化」，藉由產業文化的推動，帶動地方文化事業蓬勃發展，帶來經濟效益，同時提升居民生活品質」（文建會，1998）。文建會自 1998 年繼再造新故鄉計畫、終身學習等，開始強調產業文化的振興工作（林登讚，1998）。1999 年策辦「地方文化產業振興計畫」，補助縣市政府辦理各種地方文化產業振興研討會以及經驗交流座談會等工作，並補助新竹縣等 13 個縣市立文化中心，遴選轄內具特色的產業，運用文化資源，營造地方文化特色產業，創造地方文化生機；2000 年補助縣市增至 18 個縣市，31 個鄉鎮社區，社區開始直接接受文化產業計畫的補助。以上各項計畫的重點偏重文化的保存與傳承，因此經濟效應不大，直至政權移轉後，受到陳郁秀大力推動文化創意產業風潮的影響，社區營造即開始重視產品的研發與行銷與建立專業輔導機制。

2001 年的「文化產業之發展與振興計畫」，係「地方文化產業振興計畫」之延續，補助輔導 20 個縣市、40 個鄉鎮社區進行文化產業資源的開發、整合、創新、傳習、推廣、文化產業形象的塑造與行銷、人才培訓與實務觀摩等，並委託專案管理團隊，進行計畫執行的輔導及訪視工作。2003 年又從各地遴選十個社區做為種子社區，進行專案式的社區文化產業發展診斷與輔導計畫。這種個案專業輔導的方式，對缺乏產業經濟概念的社區有極大的幫助，例如遭遇多次風災肆虐的新竹縣五峰鄉桃山社區，泰雅族永續發

展協會由於這個計畫，開始進行部落祖靈祭文化的保存，推動部落結盟推動傳統工藝雕刻、編織、藤竹編等訓練，並經由人才的培育內化及深化傳統產業，開創部落振興的基石。

除文建會推動「地方文化產業振興計畫」、「產業診斷計畫」等文化產業措施，以及前述經濟部中小企業處的特色產業開發外；經濟部商業司亦推動「形象商圈計畫」、「活化地方商業環境中程計畫」，以及「災後商業重建計畫」、「地方產業交流中心計畫」等計畫，積極創造商業環境活力；經濟部工業局則有輔導離島地方產業，以及輔導 921 重建區地方產業；農委會則以「輔導地方產業文化」、「輔導農村婦女開創副業計畫」、「發展地方特產伴手計畫」為主軸，輔導農業產業的振興；原住民族委員會針對原住民區農特產經營及設施加以輔導及改善、客家委員會則執行特色文化加值產業發展計畫、勞委會的部分則是實施「永續就業工程計畫」，提供用人費用及雇主負擔費用補助。這些具有特色或群聚關係的地方微型產業，所展現的在地性與獨特色是對抗全球化與因應加入 WTO 對農村地區衝擊的利器，以致於國家機關各部會調整過去經濟發展過程中長期未重視地方產業的現象，轉而致力於協助地方進行產業轉型。

社區文化產業推動，大致分為三階段，第一階段著重保存與傳承、第二階段為生產研發，第三階段則進入產業化行銷階段。以文化產業的推動而言，過去文建會大部分重點在於保存與傳承，偏重舊有技藝的再現、文化意識的認同，以致於社區產業較缺乏經濟市場的輔導機制，產品的品質與產銷市場無法提升與擴展。加上文建會基於專業領域的不同，缺乏經濟產業背景與經驗，因此所提出的具體作為，常僅以歷史文化做為包裝地方產品題材，或是以辦理文化性的活動來傳揚特色產業，這種表現或許可產生一時性的刺激，帶來短時間的產業振興假象，但較難持續與永續。如台南縣白河蓮花節，即是在政府大力的經費資助下，轟轟烈烈的設置一棟蓮花產業文化資訊館、開發蓮花產品與蓮花餐，辦理大型的活動吸引人潮，但是連續經過幾年後活動越辦越小，甚至在曲終人

散後，社區也蕩然無存，雖每年鎮公所仍繼續舉辦蓮花節活動，但盛況已不復存在且已淪為農產品展售，不具文化的意涵、也無產業的跡象。

此外，由於台灣目前社區營造的對象仍以社區為主，但社區的規模過於狹小，致使文化資源呈現「點」狀的分佈，聚集性與延伸效應有限。而單據點的文化產業發展，大多強調文化的藝術，忽略了永續經營所必要的經濟性與自主性，以致於極少產生如英國城市文化再生所展現的空間、文化、創作、生產、行銷與市場全面性的整體建構思維；同時，由於台灣產業內化的文化性尚不明顯，共振效果有限，產業文化化的推動更顯困難。加上，近年台灣面臨歐美與韓日文化創意產業思潮的影響，國家機關的文化產業已脫離原先對抗全球化的社區振興角色，轉向呼應全球化的潮流，朝向科技的、數位的、與遊戲動畫等「文化創意產業」的方向發展。目前除少數原住民或客家莊，以傳統的原住民工藝品或客家美食、手工藝品，延繫著社區文化產業的美名外，國家機關則另外設置五個產業交流中心<sup>23</sup>，企圖整合行銷各縣市的特有文化產業。析言之，文化資源的整合，產業據點間策略性聯盟關係的建構，仍是社區產業振興帶動地方的發展的關鍵。

文化產業涉及的層面較其他社區營造的議題更為複雜，但對地方發展而言，相對的，也是最重要的議題。地方政府機關若能以地方振興的立場，以在地居民為本體，全面的思考整合規劃適合地方永續發展的方向，善用地方傳統資產進行地方建設，即能活化地方。

---

23 經濟部於2003年補助宜蘭、新竹、彰化、南投以及屏東五縣市，以閒置空間再利用的方式設立五個產業交流中心，該計畫於2005年移由文建會主政。文建會則輔導其朝區域型文化產業研發、展示等功能發展。



# 第四章 新國家建構下的社區總體營造， 2000—2005

華人政治史首度的政黨輪替，是一場政治、經濟與公民社會，乃至於兩岸關係的「解構」後再「重構」的過程。新成立的政府、新的領導風格、新的政策理念和施政方式，甚至新的國家願景，不僅對習於國民黨政府五十多年領導的國家機關及其官僚體系造成衝擊，對未曾失去權力的國民黨及尚未完全準備好掌權的民進黨，以及政治民主尚未深化的公民社會更是一大考驗。而當中，兩岸關係更是以不同型式影響政治、經濟與公民社會。兩岸問題是政治社會爭辯的主要意識形態，是經濟社會榮衰的關鍵，也是挑起公民社會統獨爭論與省籍衝突的主要因素。然而，也因此促進台灣主體意識的形塑與公民社會的建立。

## 第一節 政權移轉後的國家機關與民間社會關係

### 壹、統獨對立的政治社會

2000年5月20日陳水扁總統就職以後，台灣政權展現新的局勢，也進入一個新國家的建構過程。台灣政權移轉有兩個關鍵，蔣經國政權移轉至李登輝是一個轉戾點，從李登輝政權移轉到陳水扁政權則又是另一個新政權的開始。蔣經國的解除戒嚴，將台灣政治推向民主改革；李登輝的憲政改革，又促使台灣的民主化朝向本土化發展。解除戒嚴、憲政改革的政治改革，產生了新的政黨與直接民主的選舉制度，也創造了台灣和平的政黨輪替的政治奇蹟。然而，由於台灣特殊的文化與歷史發展脈絡，政黨輪替與政治本土化的過程，極易變成統、獨之爭。統、獨對立的局勢，勢必深刻影響台灣的前途。

宋楚瑜在李登輝辭退國民黨主席當日（2000年3月31日）成立新的政黨親民黨。親民黨認為其在總統大選中沒有任何政黨的奧援，可突破傳統選舉邏輯迷思，得到近四

成民眾的支持，有強大的民眾基礎，爰以蔣經國的後繼者自居，號召以「一個中國」為項背的民眾，其兩岸政策明顯的主張「兩岸統一」。國民黨的正當性與士氣在敗選後極遽下降，李登輝離開國民黨後保守勢力再度興起，國民黨與兩岸的關係轉變為合作。然礙於政治情勢的現實與國會多數的優勢，國民黨與自其分離的親民黨與新黨由於在意識形態與兩岸政策主張的相近，三黨仍在許多議題上聯合對抗民進黨。而 2001 年 8 月台灣團結聯盟在李登輝的支持下成立，提供不滿現狀的台灣本土政治人物活動與言論的空間。台聯在政治上表明支持民進黨的執政，在社會與經濟議題上較民進黨保守，但在國家定位的議題上卻表現的比民進黨更為激烈。譬如在修憲的議題方面，民進黨主張推動政府體制由五權體制改為三權分立，並朝總統制發展；台聯則認為修憲不如直接制定台灣基本法，造成獨立的事實。2001 年 9 月李登輝被開除黨籍，即公開與陳水扁連袂出席各種政治場合，宣示台灣本土精神，台聯即成為民進黨的政治夥伴。2001 年底的立法委員選舉中，民進黨席位從 66 席增加到 87 席；台聯也獲 13 席；親民黨則得 46 席；國民黨由 110 席降至 68 席，為歷年來最大的挫敗；新黨則僅獲 1 席。此後，民進黨成為台灣政治社會的最大政黨，政治社會成為泛綠聯盟與泛藍聯盟對決的局勢，兩岸政策成為雙方政治訴求的主力。

2001 年以後是台灣政黨各自表述其兩岸政治立場的年代，且逐漸趨於兩極化。各個政黨利用各種場合與方式表達其態度，連戰在〈連戰的主張：新藍圖、新動力〉乙書中，主張以邦聯制的方式完成中國的統一。連戰當選國民黨首次由黨員票選產生的黨主席，並強調以民主至上、國家第一、台灣優先為國民黨的三大路線；同時，國民黨公佈政策綱領，提出兩岸邁向階段性邦聯的主張。親民黨一向主張兩岸應回到 1992 年「一個中國，各自表述」的共識基礎，依照「國統綱領」推動兩岸的互動。而為獲取台灣人的支持，宋楚瑜在親民黨的週年慶上強調親民黨的理念是：新台灣人主義、救台灣主義，並主張台灣的主體性，重視分享與寬容。國親兩黨在 2001 年初即開始接觸合作。同年

三月海外獨派團體組成世界台灣人大會（世台會），呼籲以台灣的名義加入聯合國。民進黨則呼應，一方面以新政綱運動與聯合政府爭取執政的施展空間，一方面陸續推行護照加注台灣英文字等台獨動作，民進黨的做法雖獲得許多台灣人的認同與支持，但也遭同黨人士的批評，施明德則曾痛批陳水扁政府習用民粹政治的做法。新黨在面臨同質性相當高的親民黨成立的影響，黨員紛紛出走，逐漸的泡沫化，但仍堅持獨立建黨。台聯黨則透過有關李登輝的出版品，或李登輝學校或群策會的演講或文章等形式，表達台灣主體與台灣認同的理念並支援陳水扁政府的政策，就其所推出的兩岸政策而言，似乎比民進黨更為激烈，或許是其在野黨的身分，較可放開公然的表態的緣故，如正名運動、以台語為第二官方語言、變更領土修憲案、修改正副總統選罷法，甚至國籍認定改為屬地主義等強調本土意識的主張，在在顯示其獨立建國的訴求。李登輝卸任後以著作與演講的方式宣導其有關台灣定位與獨立建國的論述或理念<sup>24</sup>，極力呼籲台灣最大的危機，在於「國家認同出現混淆、國家總目標不清楚，以致台灣內部無法團結一起…台灣的國家認同，無法達到七成以上的共識，台灣將會被弱化而中國將會強化」，大力的推行主張本土勢力以及台灣獨立的訴求。其在為台聯助選時，甚至暗批國民黨是外來政權，並提出「民主化等於本土化等於認同台灣」的「本土化新概念」。對台灣的政治社會而言，統或獨的立場，隨著政黨政治的發展與選舉的各項活動，有越來越兩極化的趨勢。

兩岸關係，於國民黨執政時期在「一個中國」原則下，雙方爭取正統與國際的認同。李登輝時期的飛彈試射與兩國論致使雙方的關係降至最低。而民進黨執政以其台獨的主張，使得中國大陸更加強調「一個中國」的原則。陳水扁執政初期為抑止北京持續的武力威脅以及取得國民的信賴，採取不激怒中國大陸的態度。陳水扁就職時即宣稱是全民的總統，對大陸採取「四不一沒有」的政策：只要中國無意對台動武，任期內，不會

---

<sup>24</sup>李登輝有關國家定位的論述參考其著作：李登輝執政告白實錄、台灣廿一世紀國家總目標、慈悲與寬容、台灣的主張、新時代台灣人、武士道解題、亞洲的智略、經營大台灣。

宣布獨立、不更改國號、不推動兩國論入憲、不推動改變現狀的統獨公投、也沒有廢除國統綱領或國統會的問題。然就其 2000 年的就職演說中所特別強調的自由與民主，似又有區別大陸政體、抗拒中國統一之意。這種現象隨著陳水扁政府執政的熟捻程度日益增強，尤其在歷次選舉的助選舉止間更是突顯。陳水扁政府在統獨議題上，似乎擺盪在所謂的「新中間路線」以及「台灣獨立」之間，依不同時空背景，表達特定的立場。「一個中國」原則的爭論成爲陳水扁政府有關政治與經濟政策的最大障礙。然小三通的開放、大陸觀光客與專業人士來台限制的放寬等措施，卻讓兩岸民間社會的交流更爲密切；相對的，也模糊了國家主體的認同。

台灣的政經情勢鑲嵌於國際政經局勢的變遷與脈動中。臺海兩岸的政經關係，牽動國際的政治佈局。美國，戰後躍居世界強權主導台海兩岸的關係，雖 1970 年代與中國大陸建交，然仍以台灣關係法維護台灣的安全。在小布希接任美國總統後，美國對台灣的態度轉爲和善，2001 年通過總值 60 億美金的對台軍售案，並在接受美國廣播公司（ABC）記者專訪時，公開表示「美國依據『台灣關係法』，有協助台灣自我防衛的義務」（田弘茂，2001），顯現強力支持台灣的態度，強化了台灣的信心。而陳水扁政府執政以來，爲提升國際能見度，亦致力國際外交的擴展，譬如其甫就職不久，即前往中南美洲及非洲等地進行「民主外交、友誼之旅」，鞏固邦交國。這項「元首外交」已成陳水扁政府慣例，並與「第一夫人外交」、「過境外交」、「渡假外交」等交錯運用，有助於提升台灣的國際知名度。但由於中國大陸經濟的崛起，其國際地位已不可同日而語，以及國際區域主義的盛行，台灣在「一個中國」原則的制約下少有機會加入國際組織，以致於近年不但國際外交處境日益困頓，經濟與貿易亦深受限制。雖民進黨政府呼籲以「以九二香港會談爲基礎」，共同研議形成「海峽行爲準則」，持續擴大兩岸交流，推動兩岸恢復對話與溝通管道，協商建立一個動態的和平穩定互動架構，但是國內有關制憲與獨立的訴求，使得兩岸關係越形僵化，連帶外交、經濟受困。面對國際與兩岸政經情勢

的演變，為突破政治的困境與改善經濟環境，民進黨政府以召開「經發會」的方式尋求國內民間社會的合作與支持。

2001年8月的經發會通過322項共識，其中兩岸方面的共識主要為：確定戒急用忍的政策改為積極開放，有效管理、建立兩岸資金流動的靈活機制、開放兩岸直接貿易及兩岸直接通郵通訊等業務、開放大陸地區人民來台觀光等，但最受矚目影響最深遠的承認兩岸共識並未列入共識意見，表示民進黨政府仍固守「去中國化」的立場。但亦有人認為陳水扁在經發會閉幕的談話中，所強調的籌組聯合政府、召開「政黨協商會議」或「政黨領袖高峰會」是透過經發會的共識決，突破民進黨政、經政策意識型態的途徑，也將未來可能調整「一個中國」政策的責任，無形中轉嫁給經發會與未來的聯合政府（曾建元，2001）。但事實上，在野黨並未支持陳水扁的意見，雙方有關兩岸關係的主張越行越遠。2001年底的縣市長、立委選舉結果，雖民進黨獲得絕對多數的選民的支持，但以國民黨、親民黨以及新黨的泛藍運營，較民進黨與台聯的泛綠運營，仍佔國會的多數。選後，民進黨政府仍面臨國會少數的困境，以致於台灣的政治社會爭論不已。2004年的總統大選，堪稱台灣選舉史上最激烈的選舉，不僅兩軍對決態勢史無前例，選前一天的槍擊事件，開票過程的高潮迭起，最後陳呂以得票率50.11%險勝連宋0.22%；以及因為首次併同公民投票舉行，使得選情益加複雜，以致於選後台灣的族群分裂與社會傷痕更加嚴重。在兩岸問題上，民進黨政府一直駐足不進，嚴重影響經濟成長，致使失業問題叢生；加上民進黨弊案層出不窮，使得民進黨的清廉形象大受打擊。民進黨高官的貪腐，造成支持者的失望，促使2005年縣市長選舉的大敗。這次的選舉結果，顯現台灣人民已擺脫2004年立委選舉出現的高民調者落選、告急者當選，甚或帶案參選者當選等光怪陸離現象，而以選票表達其自由意志與對國家機關的期待。

民進黨為釐清黨政關係與平衡黨意與民意，曾於2002年推動「黨政同步」的內部改造政策，陳水扁強調：透過「黨政同步」，黨能主動扮演政府部門的協助角色，特別

是有關政黨外交的推動、兩岸關係的推展，甚至是朝野政黨的和解與合作等，在政府的功能之外，政黨都可以有更積極的作為。民進黨「黨政同步」由總統擔任黨主席，黨政運作並立即產生兩項改變：行政院長游錫堃將在中常會以中常委身分提出工作報告，首開行政院長在民進黨中常會報告先例；以及中常會在討論重大政策時邀請黨籍政務官列席報告。但有學者批評陳水扁的黨政同步是黨政不分，是總統職權的極大化，也是陳水扁總統連任的保衛戰（吳東野，2002）。之後，陳水扁並提出「政黨領袖高峰會議」的構想，尋求政治社會的溝通，惟國親兩黨主席並不認同。朝野歧見與兩岸關係，仍是陳水扁政府上台以來施政施展不開的兩大因素。

民主國家的政黨，執政的目的在於透過政見的實踐，實現責任政治，完成人民的付託。民進黨執政後，由於朝野歧見、行政效率低落，受到民眾與輿論批評；加上民進黨自詡改革政黨之名，但執政後快速且有效的與財團結合，處處可見政治酬傭現象，被瞿海源等澄社的成員譏為「政治白金化」，促使人們失去政治社會的信心（邱燕玲，2002）。在兩岸問題上，統派堅持一個中國的原則，獨派則標榜台灣民族主義、台灣獨立。統與獨的對立，代表不同政黨的兩岸政策。這個政策與立場不但主導著政治社會的爭辯，影響經濟社會的發展，也造成公民社會的不安。當前台灣任何事件常被泛政治化或污名化，是新舊政黨輪替後，陳水扁政府最大的困境，也是造成民間社會價值觀與國家認同混淆的主要因素。

## 貳、依賴中國大陸的經濟社會

經濟與財政問題是民進黨政府的最痛。台灣的經濟除受到國際環境的制約外，近年更受到中國大陸經濟體的磁吸效應，以及國內政治社會變遷的影響甚鉅。對以社會運動、政治議題起家的民進黨而言，一向缺乏財經方面的研究與人才，面對快速變遷的國內外經貿發展環境，以及 2000 年以後整個 IT 產業的過度供給、網路泡沫化，所造成的全球經濟丕變情勢，民進黨政府似乎一愁莫展，毫無振衰起蔽之力。

美國經濟成長自 2000 年下半年起走緩，進口減縮。這個現象對依賴對美貿易的台灣出口導向經濟，產生重大的衝擊，促使經濟從此一振不起。隨著股票市場的不斷下跌，以及失業率的不斷攀升，民眾具體的感受到景氣的衰退。同時，民進黨政府在處理核四電廠停建計畫過程，暴露出施政經驗的不足和決策品質的草率，更重挫了台灣企業和外資的投資信心。而在此時，中國大陸雖出口貿易亦受到美國經濟影響，但由於其擁有龐大的內需市場，卻仍維持著 8.0% 以上（程曉農，2005）的高度經濟成長。相對於美、日經濟成長衰退與市場不景氣，世界各國對於即將加入 WTO 的中國大陸經濟充滿期待，以致於中國大陸的外商投資大幅成長。台灣企業在台灣對大陸貿易依存度逐漸上揚且對內投資出現遲疑之際，也感受到大陸經濟的這股拉力，除開始強化在大陸的產業佈局外，也對「戒急用忍」政策的保守心態感到不滿，更擔憂在這波國際企業搶食大陸市場的風潮中錯失先機，而影響日後的競爭力。

隨著大陸經濟的崛起，以及台灣經濟的嚴重衰退與外移西進，大陸當局在處理台灣問題的態度上，卻出現前所未有的自信與冷靜。大陸以其經濟實力作為籌碼，要求亟欲西進的台灣，接受「一個中國」原則與「92 共識」。民進黨政府在國際現實環境與內部壓力的衝擊下，不得不調整「戒急用忍」的政策。但從小三通實施的失敗，證明兩岸經濟關係的增進，所謂「操之在我」的力量實在有限，最終仍需面對與大陸的協商。但作為協商前提的「一個中國」原則，又正好是國內最大的政治分歧，因而使得陳水扁政府進退失據、左右為難（曾建元，2001）。民進黨政府雖在政治議題上不肯讓步，但在與中國經濟關係的態度上卻輕鬆許多，鬆綁兩岸貿易與投資的限制，為台灣頹靡不振的經濟注入強心劑。2000 年廢除台灣離島與中國間旅遊及貿易的禁令，2001 年正式開啓小三通，為 52 年來首次合法的通航。2001 年 8 月舉行經濟發展委員會，提出兩岸貿易自由化的建議與方針。2001 年 11 月宣布取消台灣單一與高科技產業投資大陸資本額五千萬美金的上限，允許兩岸銀行建立連結，使資金的交易更順暢，對中貿易為「積極開放

、有效管理」有別於李登輝的「戒急用忍」

2001年8月經濟發展諮詢委員會議，在陳水扁「全力拚經濟」的號召下召開，可謂是民進黨政府的背水一戰。經濟社會對民進黨領導的經濟發展產生信心危機之際，「拚經濟」不僅是台灣上下的共同期待，也是民進黨能否繼續主導政局的成敗關鍵。經發會共獲得322項共識，做為政府推動經濟發展政策依據。而其中兩岸組所提出的「台灣優先、全球佈局、互惠雙贏、風險管理」四項基本原則，對兩岸經貿及投資的影響最大。在經發會的「全球佈局，策略性開放」新兩岸經貿原則下，「戒急用忍」政策走入歷史，而改為「積極開放，有效管理」，並達成擴大「境外航運中心」功能及範圍的共識。至於一個中國的問題，則決議依據《中華民國憲法》定位兩岸關係。換言之，台灣採取暫且擱置政治爭議，而以透過相關授權管道與大陸方面協商兩岸三通及其他相關議題，以因應台灣企業的要求。經發會會議達成的共識結論，雖有助凝聚共識及改善總體經濟環境，但是經濟政策並無特效藥，無法立刻發生功效，大部份政策都需要實施一段時間才能發生效果，故嚴重的失業問題仍困擾著民進黨政府。

台灣1995年以前失業率皆低於2%，但自1996年起，失業人口明顯增加，失業率也開始上昇，尤其2001年全球經濟的不景氣，促使失業問題更形惡化，對台灣社會造成很大的衝擊。台灣失業率在過去五年來不曾低於4%，2002年甚至高達5.17%，失業人數甚至超過50萬人<sup>25</sup>。失業因素有三：一是工資上漲，使勞力密集產業失去國際競爭力而大量外移；二是台灣企業到中國投資，減少國內工作機會；三則是外商移往大陸投資，大量資遣勞工。降低失業率，提供勞工就業機會及協助勞工轉業、訓練等，已成為台灣社會關注的焦點，也成為社會評斷國家機關施政表現的最重要指標。為促進投資以加速經濟的復甦，行政院在2002年年底提出兩項法案，在2003年6月通過577億元「

---

<sup>25</sup> 參閱行政院主計處93年統計年鑑資料。

擴大公共建設振興經濟條例」及 200 億元「公共服務擴大就業暫行條例」，以創造就業機會，降低失業率。然就公共服務擴大就業方案而言，由於是在年中所額外增加的計畫、執行期間僅 6 個月且必須經由公立就業服務機構推介，被要求配合研提計畫的部會，大部分將此經費用於聘請短期人員從事清潔等雜項工作，對受聘者而言僅是短期的就業，對執行單位而言只是徒增行政管理工作，實質的貢獻僅淪為短時間降低失業率的表徵值，而非創造真正的產業生產力。

台灣過去十年來的經濟成長明顯下降，1991-95 年平均成長率 7.1%，1996-99 年只有 5.7%，2001 年由於受到國際經濟蕭條的影響，台灣首次出現負成長，從此台灣經濟步入衰退期。雖近年隨著國際景氣逐漸擴張的步調，經濟雖漸漸復甦，但據行政院主計處（2005b）的預測：2005 年全年經濟成長率仍僅約成長 3.8%，每人 GNP 約 1 萬 5,659 美元，經濟成長的速度仍十分緩慢。加上，政黨輪替後，中央政府從 2001 到 2005 年的總預算案加上特別預算案，支出金額高達 8 兆 2711 億元，但政府稅收只有 6 兆 1345 億元，資金缺口高達 2 兆 1031 億元。為彌平資金缺口，政府機關除舉債 1 兆 3000 億元外，出售國有財產 1156 億元、官股 2985 億元、轉投資股票 1460 億元，以及移用歲計賸餘 1704 億元與出售國有土地、官股和轉投資股票等方式彌補財政赤字缺口（王金平，2004），而有賤賣國產的質疑。提振經濟景氣，增加財政收入以及創造就業機會以降低失業率，已成為政府機關當前最重要的財經問題。

陳水扁於 2005 年 11 月宣示在年底三合一選舉結束後，積極籌備召開第二次經濟發展諮詢委員會。台灣六大工商團體與商業總會理事長王令麟（2005）以經濟目前缺乏動能、為服務業升級與提升國際競爭力等訴求，聲明支持陳水扁總統舉辦二次經發會。但台灣經濟研究院龔明鑫則表示<sup>26</sup>，2001 年舉行的第一次經發會，當年台灣經濟為負成

---

26 參閱東森星期講義，2005， 期盼二次經發會建立深耕台灣的共識 ，<http://www.ettoday.com/2005/11/26/141-1874072.htm>（11月26日）

長表現，全國高度關注經濟問題，朝野黨派願意共商對策，但 2005 年政府有信心經濟成長率維持 4%，2006 年預估也相去不遠，經濟發展本身沒有重大突發利空，牽動後勢最主要關鍵仍在政治。龔明鑫認為，目前行政部門在立法院推動法案吃力、政治弊案打擊，再加上連年有選舉，朝野欠缺共識，執政黨有心無力、在野黨有力無心，除非社會輿論強力要求，在野黨參與第二次經發會意願不高，召開難度遠高於第一次。淡江大學產業經濟系教授許松根則表示<sup>27</sup>，台灣社會目前困難在於政治，如果政治運作順利，經濟表現會更上軌道。對於台灣的經濟現況，江炳坤（2005）亦曾指出，影響台灣經濟的因素，不在國會多數，而在兩岸和諧與國內安定程度。換言之，現階段解決台灣經濟問題的關鍵，「非經濟因素」的影響遠甚於經濟政策。

## 參、多元紛歧的公民社會

陳水扁 2000 年總統大選以得票率不到 40% 的「少數總統」身份執政，為爭取軍隊的效命，以及在野黨與國人的信任，起用外省籍、國民黨員身份的前國防部長唐飛，出任陳水扁政府的第一任閣揆。其後在 2001 年底縣市長及國會改選前後，又呼籲籌組「國家安定聯盟」，並進一步組成「聯合政府」以安定政局。惟兩次政黨和解均功虧一簣，導致執政黨和在野黨的嫌隙加深、互信薄弱，也使得國會運作迄今仍常陷於意氣之爭與權謀猜忌，政策辯論失焦，政務也難以推動。其中，更以核四案重挫了民進黨政府的威信最鉅。「核四」從停建到復工，在政壇上掀起軒然大波，讓政事空轉一百多天後又回到原點，是陳水扁政府人氣逆轉的一大關鍵。這樣的過程，表面上看似虛耗無益，事實上已嚴重的傷害民間社會對國家機關的信心，也影響政治社會的正常化。政黨間的惡鬥，不但阻礙國家機關政策的推行，也促使人民對政治權術感到既無奈又厭棄。民間社會對政治的反感與冷漠，有損建設台灣成為具有高度公民意識的民主社會。

---

27 同上

在掃除黑金及各項改革議題上，民進黨一向以道德高標準自詡，執政後對於掃黑、查賄及各類弊案的偵辦更是頻施鐵腕。高雄「新瑞都」開發弊案、高雄市議會議長選舉賄選案、前國民黨「大掌櫃」劉泰英弊案，以及多位「欠稅大戶」的管收和財產拍賣等等，均顯露民進黨政府除弊的決心，但 2005 年的高雄捷運弊案，卻毀損了民進黨的清廉形象，也給予民間社會以選票展現公民社會監督國家機關能力的機會。民進黨政府出身於社會運動，但在社會改革方面卻面臨極大的困擾。2001 年「金融六法」完成立法、修法程序後，各界期待沈痾已久的金融不良放款及呆帳問題可以獲得解決，然而為了推動全國農漁會信用部的分級管理政策，竟引起十萬農漁大軍走上台北街頭，震動當局。而十年教改讓教育界積存了多年委屈，也反映在 2002 年教師節的萬人教師大遊行上。此外，2005 年的二次金改與軍公教退休金修正案，更是在三合一選舉期間爆發朝野間的激烈爭辯，再度引發金融界與教師走上街頭表達嚴重的抗議。其次如健保、社會福利、勞工保障等，均暗藏許多利益衝突，引發各界角力。在陳水扁政府時代，隨著政治意識形態對立的現象逐漸高漲，社會運動或集體抗議事件似乎已成為社會生活與例行政治中的一部分（葉肅科）。

公共議題無法找到公正、開放、可供協調的論壇空間，台灣各業別、各階級的分化對立逐漸惡化，是陳水扁政府的隱憂。台灣社會缺乏公開論辯的傳統，各種社會問題常遭濫用民粹、挑撥族群，導致臺灣淪為雙峰社會，仇恨日深（王金平，2004）。事實上，從歷史潮流的發展來看，台灣內部族群之間即是一個台灣命運共同體，也是建構台灣的國民主義(Nationalism)的基礎（李筱峰，2000）。台灣由於特殊的地理位置，早在十七世紀大航海時代，即有豐富的海洋文化。海洋的開展性與寬廣的接受性，使得台灣成為移民型的多元社會。現階段台灣社會的主流雖為早期來台的大陸經濟、政治移民，然大陸與東南亞配偶及其下一代亦逐漸影響台灣的社會。1994 年國家機關「南下政策」對東南投資的擴張影響下，由仲介業者帶動大量的外籍配偶移民；而開放兩岸通商與民間

交流後，由於無文化與語言隔閡的情況下，外籍配偶移民每年成長速度驚人。根據內政部統計<sup>28</sup>，至 2004 年底止，我國外籍與大陸配偶人數約達 33.8 萬人，其中外籍配偶(含歸化取得我國國籍者)占 36.1%，大陸及港澳地區配偶占 63.9%；又依 1998 年至 2002 年外籍與大陸(含港澳)有偶婦女所生子女數計之，嬰兒出生數占臺閩地區嬰兒出生數之比例已由 1998 年的 5.12% 上升至 2002 年的 12.46%。這些現象對台灣的教育、衛生、社會福利制度都形成新一波的問題與挑戰。顯露外籍配偶不僅影響目前台灣的社會，其下一代也將影響台灣的未來。原住民族、早期來自中原的經濟、政治移民，以及近年大量的大陸與東南亞婚姻移民等，各種族群紛然並陳的多元社會已成為台灣社會的主要特徵。除了族群的多元，隨著政治的民主化、經濟的發展與資訊媒體的發達，民間社會評議政治、經濟與公民社會問題的管道日益多樣，挑戰國家機關施政的議題亦逐漸的百無禁忌。

台灣除平面媒體以政論或社論的方式，評論國家機關的政策或民間社會的問題外，以電視媒體公開討論並開放觀眾 call-in 的節目，首播於 1994 年 8 月的 TVBS 全民開講，並引發其他電視台的仿效，民視於 1997 年製作「頭家來開講」節目，2002 年底 MUCH TV 也開播「台灣的新聲」，導致評論性的節目充斥並成為發掘社會問題的管道。近年由於政黨政治的競爭與政治的競賽，政治性議題與國家機關施政問題成為這些節目的重點，甚至影響觀眾對國家大事的思維與社會價值觀的判斷。「台灣的心聲」以「100%本土原味政論節目」，吸引中南部的台灣人。該節目主持人汪笨湖以其一貫的「草地人」模式，論述中穿插強烈的故事性、大膽的情緒表達與大量的鄉土俚語，幾近乎民粹的主持風格，在 2004 總統大選期間大肆的宣傳本土意識，甚至看「台灣的心聲」一度成為辨識藍綠的方法(李心怡，2004)。TVBS 全民開講 2005 年 5 月開始則鎖定國家機關浪費

---

28 參內政部網站統計資料：[www.moi.gov.tw](http://www.moi.gov.tw)

公帑為議題，窮追猛打，一直到三合一選舉期間揭發高雄捷運、中央高層涉嫌貪腐、炒股票等弊案，摧毀民進黨政府的清廉形象，直接導向民意的關鍵領域影響選情，導致民進黨的大敗。這種監督國家機關施政與發掘射賄弊端的管道，或許是公民社會啓蒙的方式之一，但也遭致一些批評。有人認為該節目以爆料議題規避新聞查證之責，有以媒體霸權漠視多元閱聽人之嫌，缺乏形式邏輯、經驗證成與新聞專業的規範，造成台灣社會的脫序混亂，是一個遊走在言論自由、新聞自由與商業市場機制之間，架起保護傘與擋箭牌而恣意妄為，不遵守電視製作的專業規範的節目（張啓光，2005）。在多元社會發展過程中，多元價值紛雜相陳，而人民普遍無法實際理解事實與真諦，以致於不是民粹思想高漲，以眾暴寡的現象屢見不鮮，就是公共議題容易受到政客泛政治化的操弄，而導致人民對公共事務的反感。但不可諱言，媒體的效應，促使台灣的言論自由與民主制度更為開放，本土化的主體意識逐漸成為社會的主流，而台灣的公民社會也進入一個新的時代。

民主化的發展歷程中，需要強勢的公民性與公共精神，強化公民社會、建立自主性，以避免泛政治化現象的孳生。走出禁忌年代的台灣，由於福利多元主義興起，國家機關已由一個福利提供者轉變成為福利的促進者，民間社會的非營利組織已成為提供社會福利主要來源之一。諸多社區性工作如收容、救濟、醫療、文化等，漸漸轉由靈活、機動性強且效率高的非營利組織提供服務，而許多法令如兩性工作平等法訂定、民法親屬篇修正亦由非營利組織積極倡導而促成（青輔會，2002）。換言之，非營利組織不但提供社會服務功能，參與社會改革，彌補國家機關的不足，也同時帶動民間社會的發展。依據內政部統計，2000 年台灣各級職業團體及社會團體共有 25517 個（其中政治團體 126 個，職業團體 8512 個，社會團體 16879 個），而至 2005 年 6 月已成長為 58205 個（其中政治團體 149 個，職業團體 14031 個，社會團體 44025 個）。在基金會方面，依喜瑪拉雅研究發展基金會統計，2000 年台灣各類型基金會計有 3014 家（其中教育 2126

家，占 70%；社福慈善 479，占 15%；醫療衛生 119 家，占 3%，其他如交通、經濟發展、傳播、環境保護及其他共 290 家），而在喜瑪拉雅研究發展基金會所編錄之 2004 年「台灣 300 家主要基金會」，基金總額為 585 億新台幣，超過 10 億之基金會有 14 家，1 億以上有 78 家，介於 5 千萬和 1 億之間有 54 家；而與 2000 年相較成長較多者為 500 萬至 1000 萬之間（增加 11.7%），其次為 500 萬以下（增加 3%）。顯示近五年來台灣基層的公民社會所展現的活力與生機。而這些力量正是民主化與自由化階段後，「公民社會」獨立於政治之外，對抗「政治社會」政黨競爭與政治競賽、杜絕當今台灣政治中的貪腐、循私、恩從關係、買票文化，乃至樁腳網絡等現象的利器，也是台灣進入「民主鞏固」的基礎。

## 第二節 921 重建再造社區營造的新契機

1999 年的 921 大地震重創了台灣中部，也賦予社區營造新的使命，創造社區營造的新契機。台灣位處環太平洋地震帶，東部台東縱谷是菲律賓海板塊和歐亞大陸板塊的邊界，縱谷以東的海岸山脈則屬菲律賓海板塊的一部分。菲律賓海板塊向西北方向移動擠壓台灣本島，並在花蓮附近向下俯衝至歐亞板塊之下。台灣附近的地震頻繁，平均每年有感地震多達二百次以上，即與這個板塊運動息息相關。1999 年 921 集集大地震，為繼台灣地震史上最嚴重的 1906 年的嘉義大地震以及 1935 年的新竹—台中大地震、1941 年的阿里山大地震之後，最具毀滅性重創台灣最鉅的大地震。1906 年的地震，日本政府發現台灣的土塙厝耐震不佳容易造成傷亡，以及街道狹窄逃生不易的現象，因此開始推動「市區改正」及禁建土塙厝。而 1935 年的新竹大地震，更是促使日本政府推動皇民化運動的因素之一（陳錦煌，2003）。新竹大地震後官民共同投入搶救與重建的氛圍，使得日本政府一反過去的高壓統治，在台灣積極推動皇民化運動，企圖將殖民地人民溶入大和民族之列，以累積南侵政策的資本。同樣的，921 大地震對台灣政治、經濟與社

會，甚至國家機關與民間社會的關係，亦產生時代性的意義。921 大地震的隔年，台灣的政治社會經歷前有未有的政黨輪替；台灣的經濟成長率首度出現負成長；同時，「社區營造」成爲政府與民間投入災區重建所普遍強調的價值（曾旭正，2001），展現了台灣的社會力，更促使台灣的社會開始反省人與人的互動、人與自然環境的關係。

大規模的災區重建經驗，使得社區營造政策與觀念，更具總體的精神、更加的貼近社區民眾的生計、更符合永續經營的理念。救災期間，諸多的社造組織紛紛的進駐災區，組成「全國民間災後重建聯盟」，進行社區的陪伴，並進而協助思考社區的發展願景與策略，爲以社區營造進行災區重建，奠下良好的基礎。隨後，九二一重建會設置「巡回輔導小組」，推動重建區社區總體營造工作；文建會則在重建區甄選 60 個社造點，並委託四個社區營造中心從旁協助與輔導，建立了社造組織協助國家機關輔導社區營造的機制，並對重建區的社造工作產生關鍵性的影響。由於這些社造組織普遍具備社區營造的經驗，二、三年間即快速的協助重建區振興產業，並創造生態旅遊、社會福利、工藝復興、文化傳承、農業加工等多元的社區產業，提升在地就業的機會。爲了建立社區自主機制，落實社區總體營造自助、互助與合作的理念，這些外來的社造組織、社區在地團隊與專業工作者共同籌組「策略聯盟團隊」，推動產業的串聯，發展社區軸線，帶動重建區的社區聯盟效應。早期外來進駐的民間組織，經由陪伴、參與與協助的過程對進駐的社區產生感情，漸漸落地生根朝向在地化發展，而社區也逐漸學習自主營運。921 災區具有多元的重建議題，透過社區分別由單一的角度切入，逐漸的營造爲總體的發展計畫，而中央政府整合各部會資源更使重建經費發揮加乘效果（郭瑤琪，2005）。這些 921 重建區社區營造的經驗，賦予社造組織更深刻的使命感、也爲現今台灣健康社區六星計畫的實施奠下基礎。

相較於過去針對威權體制、以議題結盟、集結群體力量，企圖改變不合理的體制與政策爲主的社會運動。災後的社區重建首要目的在於災民的救援、安置與復建，較少涉

及台灣整體政治社會結構的批判與改革；再者，災後重建在時間與實務工作上，皆需考量災民與社區的迫切需求，於是，社區營造更趨向「在地化」，凝聚社區居民與組織的力量與功能更是彰顯。災區以「社區營造」由下而上的參與式方式進行重建，真正的實踐了「總體」營造的理念。而各部會在重建期間，配合推動許多計畫，提供社區經費與人力的支援。譬如教育部為重建災區的學校，推出「新校園運動」，強調重建校園的同時也應發揮社區參與與社區動員的作用。新校園運動強調社區參與，尊重使用者，突破傳統校園建築千篇一律的單調型式，讓每座學校獨具創意，充滿地方特色，除了提供快樂的教育學習環境，也成為社區的終身學習中心、緊急避難場所、甚至是觀光的景點。此外，經濟部中小企業處，推動「921 重建區社區經濟振興輔導」計畫，輔導重建區推動傳統產品現代化，並發展具地方風格與特色的產業；而勞委會更以「永續就業工程」與「多元就業開發方案」配合提供勞動薪資。換言之，在完成社區災民安置工作，並開始思考地方重建議題時，「社區營造」承載了重建的「總體性」作用。不論是私人住屋、環境景觀、公共設施的重建，甚至地方產業的振興，都是重建區無法迴避的課題，而社區營造即是實踐與整合的平台。此次地震的災區，在經濟上屬較為弱勢的農業區，又面臨加入 WTO 後，農產品自由貿易的問題（黃世輝，2000），因此，地方產業的振興即成為重建工程的主軸。

921 大地震的重大災情，喚醒民間社會空前的總動員，投入無數的物力與人力，災後重建過程，可謂是台灣社會重建與改變的一個重要契機（黃美英，2001）。災區產業重建以農山村經濟轉型為要務。對傳統產業已經外移的災區而言，據統計，921 地震前主要災區七縣市的失業人口即高達 7 萬 6 千餘人，地震更讓失業人數直攀 8 萬 3 千人（黃筱慧，2003），天災雪上加霜的使得災民無以維生。為解決災區失業問題，國家機關依照重建進度陸續推動「以工代賑」、「臨時工作津貼」、「就業重建大軍」、「雇用獎勵津貼」、「永續就業工程」、「多元就業開發方案」等六大政策，以充份運用在地人力進行重

建為原則，依照「在地之工作重建行動、在地家園重建行動、在地夥伴結合行動、在地產業振興行動」等四大目標，降低災區的高失業率，穩定災區民眾生活。但救急之外，仍須結合產業振興，才能使失業災民安居樂業。而休閒農業、觀光、民宿、有機農業、精緻農業等農山村文化運用的方向，即成為農山村發展共同的想像（黃世輝，2000）。這種經營型態的轉變，需將農山村產業發展的課題投注於農山村文化的建立，才能發揮農山村產業的文化附加價值。而社區營造的操作模式，即是找尋農山村過去的共同記憶、建立地方特色與文化信心，重振產業的途徑。

921 後，災區出現自主整合，並促使災民共同決定與解決重建問題的在地組織。陳錦煌回憶，這與台灣社會近幾年「民主化」、「社區化」的潮流有關，並建議這些組織在重建工作完成後應繼續對內跨專業整合不同團體（如產銷班、合作社等），對外和不同社區進行陪伴、協力、策略聯盟、甚至異類結盟，根據社區特色，發展可永續經營的社區產業或區域聯防，以累積社會資本，解決台灣日益嚴重的區域發展不均的困境（陳錦煌，2004）。在政府與民間資源的投入，以及各類社會團體、學術團體與各社區間緊密合作與努力下，有許多社區重新發展出兼具台灣多元特色的社區新風貌。在 921 大地震中，埔里鎮的全半倒戶數居全國災區之冠，滿目瘡痍，百廢待舉。在雜沓龐大的重建過程中，埔里鎮邀請「新故鄉文教基金會」進駐桃米社區協助重建。在重建的過程中，新故鄉文教基金會將自己定位為「協助社區規劃重建方向、資源的引介以及培養社區自主承載的能力」（顏新珠，2005）。於是偕同地方人士、在地的團體、並主動結合專業團體「淡江大學建築系」、「都市改革組織」，以及邀集數個民間團體共同討論，在多元觀點的共識下，提出埔里的「民間版的重建願景」，以彌補埔里鎮公所委託的規劃團隊所「寫」的且與在地觀點脫節的「重建綱要計畫」。此一民間行動的參與者包括：在地團體、專業團體與居民。首先由核心團體與專業團體合作提出願景草案；其次透過二次民間團體代表、居民共同討論、修正；再經工作坊(解說人才訓練)開放討論修改；最後將經

在地二十餘個民間團體發起共同連署的「民間版重建願景」，提送埔里鎮重建委員會。這個重建計畫，不僅是空間的重建，社會關係、社會價值的重建，更是產業的重建、永續家園的重建。從重建過程居民所學習、體會與感受的，不僅是「受」，更是「施」、「寬容」與「尊重」。

從今日重建後的埔里－桃米社區，處處均可發覺是個自然風情，兼顧城／村生活需求，展現在地文化，並且產業生機蓬勃的生活所在；從在地人的神情，頻笑間所顯露，對社區認同、對自然尊重、對教育重視的情懷，可印證民間力量、在地精神、創意與永續經營的共識，才是重建工程成功的因素。南投埔里桃米社區的總體營造，是震災重建區中具指標性意義且是典範型的一個經驗。在新故鄉基金會的協力下，該社區居民不斷的評估討論，以地方具發展潛力的生態資源與地震紀念園區特色著手，凝聚營造「生態休閒農村」尋求蛻變生機的共識。爲了達此願景，桃米社區多方尋求資源協助，舉辦相關的教育訓練課程，深耕社區居民的經營知識，另一方面也啓發社區民眾重新認識自我與週遭環境，轉化社區生活的價值觀，做爲生計轉型和永續經營的基礎。在社區營造的過程中，桃米社區成功的建立全國第一個以社區爲基地的 921 震災紀念館，也成立遊客服務中心，創新開啓了生態休閒旅遊的生機，實踐了「桃米生態村」的願景。但由於桃米社區是重建區社造的典範，社區組織與運作遭受肯定，因此較容易申請到各部會的經費支援，以致於近幾年在經費充裕的情況下，整建了不少「水泥化」的景觀工程，反而失去原有的生態風貌。反映出社區營造的成功因素不完全在於經費，過多的經費，造成的傷害反而更爲嚴重。新故鄉文教基金會承辦文建會 921 震災重建區社區總體營造計畫第二區社區營造中心，輔導十五個社區營造點，進行災區社區的營造工作。從實際的輔導過程，該學會即發現，累積性的建立與有效的運用社區資產，才是推動社區自主能量永續的關鍵（新故鄉營造基金會）。

除此之外，尚有許多小社區絕地逢生以及婦女團體自立的案例，如「台中縣東勢鎮

愛鄉協進會」、「南投縣中寮植物染坊」等婦女組織，更是就地取材運用當地的果實、花草，開創植物染加工事業，不但從生產製造到行銷販售的過程，可創造在地工作機會，建立地方產業，更透過相聚合作的過程，發揮組織力量，提昇社區意識、關懷文化、環境、生態保育及再造等議題。或是南投縣和興村利用地方文化、特產及自然景觀，團結全村人共同成立「公益餐廳」、開闢「有機之旅」觀光產業，帶動地方觀光及農業發展，解決失業問題。這些案例所呈現的社區魅力與共生的經營方式，都是從社區內部內聚力的型塑起步，再主動爭取與整合各部會的配合資源，不但已成為社區營造重建災區的典範，也是後來國家機關整合各部會社造資源的計畫的濫觴。此外，災後重建期間，一些創新的建築理念或工程方法開始被引用，如生態工法、土石流源頭整治、建築廢棄土再生利用、綠建築、都市更新等，帶動社區建設的「去水泥化」，對台灣未來環境影響深遠（陳錦煌，2004）。但在成功案例的背後，仍存在許多社區營造運作上的問題。

重建區的重建的過程，不可避免的仍出現一般社區營造工作所面臨的「人」、「組織」與「經費」運行關係錯綜的問題。在民間社會的助濟金與國家機關的資源大量挹注災區的同時，也湧進大批外來的民間團體。姑且不論其真正的動機，龐大的社會經費與人力，難免產生資源分配與使用的種種問題，導致災區的重建過程更加的複雜與弔詭。各種民間團隊進駐災區，依照災後社區再造的各種計畫項目，協助申請補助經費重建社區。這些資源有部分非使用非實體建設上，而以心靈重建，社區意識重塑，或創辦社區報，或重事社區戲劇工作坊，影像工作坊等活動呈現。由於各地區狀況與各團隊性質的差異，對重建的思考與著力點不同，屬於活動型的重建工作，在災民的基本生活尚未安置妥適前，往往無法吸引身心俱疲的災民參加。但舉辦活動的單位為事後結案的需要，常以各種手段鼓勵或強迫居民來參與，甚至以其特殊掌控仲介資源的能力與權力，脅迫未配合即意味著往後引入資源的減少（依比），以致於引起相當多的批評（黃美英，2001）。盧思岳（2005）曾批評國家機關這種漠視在地社區組織，與抑制社區組織資源的態

度，不僅是「輕忽」而是權力結構的問題，並指責：國家機關期待民間社會零星的依賴，而非集體的自治；國家機關自居國家機器的核心，要求民間社會的穩定與秩序；希望人民恆常充滿無力感，而非組織起來要求改變現狀。可見國家機關社造資源的分配仍是社造政策成功與否的關鍵，不但反映了國家機關與民間社會的權力結構，也導致社區成爲各方角力與競爭的場域。

### 第三節 新故鄉社區營造

1999 年底的總統大選，社造人士跟隨中華民國社區營造會理事長李遠哲公開表態支持綠營，這個舉動是否影響選情尚無定論，但對社區營造政策的影響卻是深遠。陳水扁政府成立後，即延攬從事社區營造多年的新港文教基金會陳錦煌先生擔任政務委員，督導有關社造的政策。陳錦煌以其在民間社會從事社區營造多年的經驗，入閣後旋即成立「行政院社區總體營造推動及協調委員會」，一方面整合行政院各部會社區營造計畫，提高行政效率、避免有限資源的重複挹注；一方面將社區營造的參與溝通精神，以及由下而上的政策規劃與執行理念推廣至各部會。並以行政院層級推動「社區總體營造心點子創意計畫」，這個行政作爲是國家機關以中央最高行政機關統合各部會社區營造政策的濫觴，也是 2002 年「挑戰 2008 國家發展重點計畫」中「新故鄉社區營造計畫」的先驅，更是陳錦煌在卸任後，擔任行政院 921 重建會執行長，即以「災後重建推動委員會」的單一窗口方式整合各部會重建計畫，爲社區營造有效投入災區重建的重要因素。

#### 壹、新故鄉社區營造的意涵

社區營造政策提升至行政院層級，始於國內政權移轉，並受國際政經環境變遷的推波助瀾。「挑戰 2008 國家發展重點計畫」（2002—2007）所稱的挑戰意義有二，一是挑戰 2008 年中國大陸主辦奧運，勢必帶動的大陸地區相關軟硬體公共建設與國家競爭力的提升；一是面對全球化、數位化潮流，台灣面臨一個全新的政經局勢與國際競爭模式

。為建構「新國家」，陳水扁政府企圖在既有的施政基礎上，集中資源、優先推動具國家發展潛力的重要建設。其中「新故鄉社區營造計畫」為「生活環境」的一環，目的在發展地方的特色與魅力，啟動「新故鄉運動」以對抗全球化下的文化霸權，並強化台灣主體性。

這種以國家機關政策強化民間社會力量的政策，除上述兩項目的外，亦與 90 年代李登輝提出生命共同體的理念的背景相似。陳水扁政府上任後，由於當選票數未過半，民意的正當性較為薄弱，又面對立法院泛藍政營的政治杯葛與對岸不信任的緊張關係，唯有仰賴地方政府與民間社會的支持，才能維持與穩固政權；另一方面，陳水扁政府的執政力量，來自地方基層的支持。因此，在「與地方政府是夥伴關係」的口號下，新故鄉社區營造計畫肩負著改善與地方政府關係、強化民間社會向心力的使命。「新故鄉社區營造計畫」由行政院統合推動，逐漸擴散社區營造理念至中央各部會。而其中，為避免重蹈之前行政院推動「社區總體營造心點子創意計畫」各部會社造資源未能全面釋放與計畫未必符合社造理念的問題，行政院大力的主導並調整各部會相關社造計畫<sup>29</sup>，擴大了社區營造的領域與層面，將社區營造工作發展推向另一個里程碑。

這個階段，以「新故鄉」為名，目的在於消弭族群與地域的認同差異。新故鄉社區總體營造計畫，強調社區營造是一項社會工程，鼓勵國人認同自己生活所在，共同營造社區，創造有品質、有尊嚴的生活。游錫堃以「二自三同」，鼓勵社區要有自信、自傲、同心、同體、同夢的精神。陳郁秀（2003）稱「心之所在、即是故鄉」，人人投入營造自己當下的社區，即使不是家鄉亦成為新故鄉，台灣自然成為一個大家認同的好社區。社區沒有固定的圖像，社區營造沒有固定的做法，就是共同夢想與共同創造，新故鄉社區營造計畫就是要用國家的力量來鼓勵大家夢想與行動，一起打造「新故鄉」（曾旭

---

<sup>29</sup> 文建會歷年社區總體營造計畫對照，請參閱附錄二、文建會歷年社區總體營造計畫對照一覽表。

正，2004)。換言之，「新故鄉社區營造」是國家機關運用國家資源，鼓勵民間社會進行社會全面改造的計畫。國家機關以國家發展政策，首度將分散於內政部（社會司、營建署、兒童局）、文建會、農委會（輔導處、漁業署、水保局）、教育部、經濟部（商業司、中小企業處）、原民會、客委會、環保署、衛生署等九個部會有關社區營造的業務（如表三），統合至單一平台進行整體思考與評估。

表三 2002-2004年新故鄉社區營造計畫一覽表

名稱	推動計畫	主政單位	名稱	推動計畫	主政單位
台灣社區新世紀推動機制			文化資源創新活用		
	社區人力資源開發計畫	內政部社會司		充實地方文化館計畫	文建會第二處
	活化鄉村社區組織計畫	農委會輔導處		開方利用地方文化資產與文化環境計畫	文建會第二處
	行政機制社造化計畫	文建會第二處		社區營造人才培育計畫	文建會第二處
內發型地方產業活化				社區藝文深耕計畫	文建會第二處
	地方產業交流中心計畫	文建會第二處		社區營造創新實驗計畫	文建會第二處
	地方小鎮振興計畫	經濟部商業司		新故鄉成果展現計畫	文建會第二處
	商店街區再造計畫	經濟部商業司	原住民新部落運動	原住民部落永續發展計畫	原民會企劃處
	地方產業永續機制建構計畫	經濟部中小企業處		原住民部落永續發展計畫	原民會中部辦公室
	地方特色暨社區小企業輔導計畫	經濟部中小企業處	新客家運動－活力客庄·再現客家		
鄉村社區振興運動				語言復甦及傳播計畫	客委會
	農村社區更新規劃及建設計畫	農委會水保局		客家文化振興計畫	客委會
	農村生活圈規劃及建設計畫	農委會水保局		社團發展與人才培育計畫	客委會
	營造農村新風貌計畫	農委會漁業署		特色文化加值產業發展計畫	客委會
	發展休閒農業計畫	農委會輔導處	健康社區福祉營造		
	發展地方料理特產計畫	農委會輔導處		社區環境改造計畫	環保署綜合計畫處
	輔導地方產業文化化計畫	農委會輔導處		健康生活社區化計畫	衛生署國民健康局
	鄉村營造人力培育計畫	農委會輔導處		照顧服務社區化計畫	內政部社會司
	社區風貌營造計畫	內政部營建署		托育照顧服務社區化計畫	內政部兒童局
				長期照護社區化計畫	衛生署護理及健康照護處

資料來源：本研究整理

## 貳、新故鄉社區營造計畫<sup>30</sup>

新故鄉社區營造計畫採用公私協力的機制，協助地方政府改善行政體質，並適度的下放權力給地方政府與民間社會的專業團隊。縣市政府原應是最適宜推動社區營造的層級，但過去較常被忽略，以致於縣市政府對社區營造相關政策常停留在承轉的被動狀態。文建會執行新故鄉社區營造計畫時大幅調整此一狀態，尤其在軟體活動經費的補助方面，以縣市為主要窗口，透過補助機制鼓勵縣市政府不斷的提升其與社區互動的知能與機制，如鼓勵縣市政府成立跨局室的「社區營造推動委員會」、建立社區營造的主政窗口，將社造政策融入各縣市綜合發展計畫中，均提升了縣市政府的行政機制與社造能力。對於積極配合新故鄉營造中行政機制社造化計畫的縣市（如主動配合編列配合款、建立執行機制者），文建會則在補助經費上優先加碼，發揮鼓勵競爭的作用。換言之，社區營造除小額的補助，直接由文建會審查社區團隊的提案外，其餘的補助款項賦權給地方政府。中央政府機關大幅調整過去直接跳過地方政府，逕行甄選社區的推動模式，而改為審查地方政府整體規劃能力，藉由地方政府競爭型提案，鼓勵地方政府與社造團體共同發揮創意，共同合作與行動，創造地方新的價值。而其中，地方的社區營造團體亦扮演極重要的角色。

民間社會的社會團體在社區營造推動過程中，對於闡釋社造理念、實踐社造精神有不可抹滅的貢獻。國家機關推動的社區營造計畫，早期即引進大批的學者參與詮釋、培力與協助輔導的工作，因此專業團體對社區營造計畫的實施具有相當的影響力。國家機關運用民間社會團體的彈性、活力與專業，在中央委託專業團隊成立「專案管理中心」與「培力中心」，協助執行管理、輔導、研發等工作；在地方則補助縣市委託地方社造團體成立「社區營造中心」，推動縣市轄區的社區輔導與獎助工作。此些作為著實促進

---

<sup>30</sup> 本小節以討論文建會主辦的新故鄉社區營造計畫為主。

相關基金會與社區組織的發展，深化了公私夥伴關係與公私協力的機制。

另外，國家機關以重建區社區營造經驗，在補助社區進行社區環境景觀的改善工程時，運用地方人力資源，鼓勵社區改變以往委外發包施作的方式，改採雇工購料與生態工法，落實在地就業，強化硬體工程的施作品質與永續經營的能力（曾旭正，2004）。而此時文建會為避免與陸續加入社造行列相關部會資源的重覆挹注與業務的區隔，逐漸的減少有關「產業」、「風貌」與「環境」方面的議題，而提出「社區藝文深耕計畫」、「社區營造創新實驗計畫」與「新故鄉成果展現計畫」等3項計畫，以深化地方性的文化藝術。換言之，新故鄉社區總體營造的計畫，隨著政治經濟與社會發展脈動的變遷，不斷的修正與補實，而其理念與精神已在台灣生根發芽，不但民間自發性的力量逐漸茁壯，國家機關亦結合民間社會力量將國家政策的加乘效果發揮的淋漓盡致。但總體而言，台灣的社區總體營造可謂仍處於萌芽時期，正在蹣跚的起步學習，仍然有相當大的創意揮灑空間與充分進步的可能性（廖俊松，2004），也因此社區營造極易隨著國家機關的政策需要與主政者主觀意識，隨時調整計畫並賦予各種使命。

經過 2004 年激烈的總統大選的選舉過程，台灣藍綠對立的政治社會導致族群分裂的問題，嚴重的模糊了國家的主體意識。於是陳水扁（2004）在五二〇就職演說中特別強調：台灣的「第二波民主工程，重點在於公民社會的建立以及國家共同體的再造」他說：「從社區公民意識的形成到國家公共政策的參與，都是公民社會權利義務的確認和提升。透過公民社會的建立，經由偕同參與、集體創造的土地認同與共同記憶，才能超越族群、血緣、語言、文化的侷限，邁向一個新的國家共同體的重建」。並繼續由在宜蘭推行社造有成的游錫堃繼續組閣，以及任命陳其南擔任文建會主任委員。陳其南認為公民社會「不只是一個基於政治或經濟生活的共同體，也是建立在共同文化基礎上的社會共同體，每一個國民不再只是以享有政治民主、經濟和社會平等的權利為滿足，也應保障他們可以充分享有教育、文化與藝術資源的權利」（陳其南，2004）。文建會旋即提

出以社區營造的精神推動文化資產守護網、公民美學等計畫，以實踐「文化公民權」的理念。於是，社區與社造組織必須再認識與熟悉新的社造議題，並挪出時間與精力再投入新的領域。即使台灣的民主化進程已足以傲人，但中央政府機關的政策與資源，仍是誘導民間社會發展的主要因素。除軟體活動外，新故鄉社區營造計畫中另以「地方文化館」計畫充實地方的文化設施，做為社區居民參與文化活動的據點。

### 參、地方文化館計畫

社區意識、公民意識與國家主體意識，表面上較偏重精神與心理的建設，因此容易設計為人才培育、文史調查研究，以及藝文活動舉辦等類型的計畫。但文化的累積與呈現除培育、研究與藝文欣賞等軟性的活動外，更需要類似早期民眾的精神中心—傳統廟宇的據點，以聚集人潮並扮演文化保存與傳承、交流中心的角色。社區營造計畫提出前，文建會即以田園藝廊、充實鄉鎮展演設施等計畫，補助地方政府建設文化藝術展演場地，嗣後（2001年）於「社區藝文發展計畫」中訂頒「補助縣市政府充實社區藝文設施」及「補助社區藝文設施推展藝文活動及經營管理」兩項作業要點，充實鄉鎮展演活動場地，促進基層文化發展。陳水扁政府成立後，文建會又提出「地方文化館」計畫，該計畫係「國內旅遊發展方案」的重要內容及地方文化休閒遊憩產業的起點，屬於社區總體營造的延續；目的在保存地方豐富多樣的文化資源及鄉土文化特色，並經由社區博物館的呈現方式，促使社區的居民及外來的遊客，藉由館藏的展示，了解地方的歷史文物及風土人情，提升國人對自我文化的認知與認同，並開創文化觀光事業與文化產業。

文建會規劃的地方文化館計畫，藉鄉鎮文化據點的建立，均衡城鄉發展並創造民間社會的文化活力。該計畫一方面延續閒置空間再利用與社區營造的精神，鼓勵居民參與規劃當地文化發展，落實文化公民權；一方面提供鄉村產業轉型機會，開創「地方文化休閒遊憩產業」。在全球化的趨勢中，保持在地的文化特色與傳統文化為創造地方產業附加價值的有效方法。地方文化館利用在地資源研發的特有文化產品，可成為當地基礎

產業，並進而穩定永續經營的財務基礎；而各地人文、藝術、歷史、文化、民俗、工藝、景觀、生態、產業資源等豐富多元的特殊文化內涵，亦可轉化為觀光資源，進而復甦農村產業經濟。中央機關的政策方向與立意，有助民間社會力的強化與本土意識的建議，但其操作模式卻產生徒增地方政府困擾的情事，甚至成為地方派系爭奪資源的途徑。

相較於前述新故鄉社區營造計畫有關軟體經費與權力的下放，地方文化館政策卻是由中央機關以審核提案的方式，核定補助地方政府執行，因此在性質上，屬於中央委託補助地方設立文化展演設施。但依據其補助作業要點及申請程序的規定，地方政府依相關規定進行初審後，再送文建會辦理複審與經費的核定，補助經費由地方政府納入年度預算（或追加預算）執行並專款專用，但需編列自籌財源；而對於符合計畫目標卻未能及時參加初審之籌設案或民意代表關說案，文建會又礙於形勢，常需以主動邀集學者專家並會同該縣市文化機構進行會勘評估後，給予協助輔導。就設施本質而言，該類設施屬地方文化展演場地，依地方制度法之規定應屬地方自治事項，然卻由中央編列預算，掌控審查、督導權利，甚至有主動探勘交付地方執行之情事，而地方政府在仍需編列配合款的前提下，僅有提案、執行權，甚至於被動接受上級指示執行的現象。顯見，中央國家機關以預算經費主導了地方文化館的發展方向，而這種強勢指導現象，在公有館的規劃與營運上更為明顯。

中央規劃委託地方政府辦理的計畫，雖有利地方建設，但由於執行程序與逐年審查等行政規定，反而產生地方財政負擔增加以及經費未能持續補助的現象，對地方自治與財政自主造成極大的影響。而接受中央機關補助的地方政府，又經常被要求配合國家政策調整規劃方向與營運計畫，無法因地制宜的自行治理。譬如在國家機關推動獎勵民間參與公共建設的政策之際，即要求營運機制尚未完全的地方文化館，必須以促參法委託民間經營。地方文化館計畫雖鼓勵館舍開發文化產品以維持營運，但由於計畫定位為閒置空間再利用，該場地既被閒置一定有其不足之處，非短期維修與運用後即可產生商業

機制，即可吸引企業投資經營。目前雖有花蓮的松園與台北光點等成功委外的案例，但實際上其仍屬單點式的設置，難以發揮經濟效應，故仍需文建會持續補助其部分營運經費，非完全的自給自足。尤其文化產業在台灣仍處起步階段，相關產業機制與市場尚未成熟，週邊配合措施尚未健全的情況下，少有盈餘，遑論招商經營。但為了達成政府促參的年度目標，中央機關利用各種工作檢討會議、研習營要求地方政府配合辦理，甚至納入年度優先補助的要件，實有緣木求魚之憾。地方政府為帶動地方發展，配合推動地方文化館計畫，但在自主性不足的情境下時而仍必須面對地方派系糾葛的問題。

地方派系不但常介入選舉，影響政治過程，也經常仗勢瓜分補助經費，扭曲社會分配正義。這種派系問題大致出現於縣市政府初審地方文化館階段，或挾民意代表之力不經縣市初審逕提交文建會以會勘的方式要求補助經費，以致產生違背地方文化館精神或無法發揮地方文化館功能的館舍，深深影響地方建設發展，阻礙社會公平正義，也削弱地方的共同意識。

## 第四節 健康六星計畫

謝長廷早在 1987 年即倡議「台灣命運共同體」與「社區主義」的概念，但政府部門直至 1994 年文建會提出社區總體營造後，才開始重視在地化的社區建設；民間社會的社區意識也才開始成為政府機關凝聚國家共同體意識的基礎，並且推行至台灣各地區，成為國家機關轉化其與民間社會關係重要的政策。此後，不論是執政黨、或在野黨，不論是倡議者、或追隨者，不論是中央政府、或是地方政府，不論是國家機關、或民間社會，社區營造已成為十年來引領台灣社會改造的重要政策。

### 壹、健康社區六星計畫的意涵

2004 年謝長廷接任行政院院長，為在少數政府的政治現實下，達成民主進步黨的三大治國目標：實踐民主改革、堅持台灣主體性，以及建立正常、偉大的國家（謝長廷，

2005a)，以「共生」作為施政的理念。謝長廷的「共生」有兩個層次，先以「合作」，團結民間社會的力量，齊力進行改革與建設信賴的社會；再者是「共生」，以包容產生連帶的共同體認同，促進國家的團結。謝長廷的施政理念充分的發揮其早期所提倡的「社區主義」、「命運共同體」的意識，他指出：「社區是公共治理的最小單位，也是民主永續經營的根本資產，這是推動台灣成爲一個公民共同體的根本策略」(謝長廷，2005b)，姚文智(2005)將之解釋爲：「各個大小的 community，就是小社區、小聚落，逐步發展成大社區、大聚落，這是其實一個台灣，過去他長期建構的台灣命運共同體，共生共榮的概念底下去發展的」。明顯的，政府企圖以國家機關的政策，實踐民間社會最底層的社區群我意識，培養社會的集體感覺，進而承認自己是「我群」的一分子，產生「我群」的信賴與認同感情，這種政治思惟類似英國政經學院紀登斯(Anthony Giddens)所謂的「第三條路」，以包容、認同建立多元的社會價值。

「多元文化是台灣的特色，合作共生是我們相處時需要學習的態度…下一波的社區改造計畫，是要讓社區居民深化社區意識，認同這塊土地，繼而產生互信；共榮、共生的感覺」(謝長廷，2005c)。謝長廷在「合作共生」的施政理念上，爲宣示政府推動社區發展之決心，於2005年2月提出「六星社區，凝聚公民意識」的「新社區主義」政治願景，該項計畫擴大了游錫堃的「新故鄉社區營造」政策的範圍與領域，並整合國家機關13個部會62項計畫與資源，以產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環境景觀、環保生態等六大面向(如表四)，建設健全且多元的社區。

表四 六星計畫各部會施政計畫彙整表

六大領域	策略	直接有關的施政計畫	相關計畫	主辦機關	
產業發展	1.推動產業轉型升級	地方特色暨社區小企業輔導計畫		經濟部	
		商店街區再造計畫		經濟部	
		發展地方料理特產計畫		農委會	
		輔導地方產業文化化計畫		農委會	
		社區營造創新實驗計畫		文建會	
		客家特色產業創新育成計畫		客委會	
	2.促進綠色生產與綠色消費			特色文化加值產業發展計畫	客委會
				輔導有機農業經營計畫	農委會
			有機米產銷經營輔導計畫	農委會	

			綠色消費計畫	環保署
			綠色商業推廣計畫	經濟部
			辦理再生能源利用宣導工作	經濟部
3.發展產業策略聯盟	地方小鎮振興計畫			經濟部
		地方產業永續機制建構計畫		經濟部
	4.促進在地就業機會		發展休閒農業計畫	農委會
			觀光客倍增計畫-套裝旅遊路線	交通部
	多元就業開發方案		勞委會	
	青年返鄉就業計畫(二)—大專學生暑期職場初體驗		青輔會	
		青年返鄉就業計畫(一)—鼓勵青年在地創業	青輔會	
社福醫療	1.發展社區照護服務	預防照護—建立社區照顧關懷據點計畫		內政部
			照顧服務社區化計畫	內政部
			長期照護社區化計畫	衛生署
	2.強化社區兒童照顧	國民小學辦理兒童課後照顧服務		教育部
			托育照顧服務社區化計畫	內政部
	3.落實社區健康營造	健康生活社區化計畫		衛生署
運動人口倍增計畫			體委會	
社區治安	1.建立社區安全維護體系	推動「台灣健康社區六星計畫-社區治安」工作實施計畫		內政部
			工業區敦親睦鄰計畫	經濟部
	2.落實社區防災系統	辦理有關防災社區宣導工作		內政部
		辦理民間救援隊訓練		內政部
		坡地防災應變		農委會
	3.建立家暴防範系統	推動「無暴力社區」輔導方案		內政部
人文教育	1.培養凝聚社區意識	社區人力資源開發計畫		內政部
		社區營造人才培育計畫		文建會
		社區藝文深耕計畫		文建會
		客家文化環境營造計畫		客委會
	2.強化社區組織運作	新故鄉成果展現計畫		文建會
		行政機制社造化計畫		文建會
		活化鄉村社區組織計畫		農委會
	3.落實社區終身學習		建立社區教育學習體系計畫	教育部
			發展新移民文化計畫	教育部
		創造偏鄉數位機會推動計畫		教育部
	4.促進社區青少年發展		推廣青少年社區資訊及服務網絡	青輔會
		推動青少年社區志工參與及服務學習		青輔會
		活絡社區青少年組織	青輔會	
		推動社區青少年審議民主論壇	青輔會	
環境景觀	1.社區風貌營造	營造農村新風貌計畫		農委會
		營造漁村新風貌計畫		農委會
		都市社區風貌營造計畫		內政部
		生態社區示範計畫		內政部
		開發利用文化資產與文化環境計畫		文建會
	2.社區設施及空間活化		充實地方文化館計畫	文建會
		客家文化設施興(修)建計畫	客委會	
環保生態	1.推動清淨家園工作	綠色社區清淨家園計畫		環保署
		社區病媒孳生源清除及入侵紅火蟻消除		環保署
	2.加強自然生態保育	社區林業計畫		農委會
			社區生態教育概念性架構之研究	農委會
	3.推動社區零廢棄	推動社區垃圾全分類計畫		環保署
	4.強化社區污染防治	推動社區清新空氣計畫		環保署
河川污染防治志工巡守計畫			環保署	
綜合類		原住民部落永續發展計畫		原民會
	-	永續校園推廣計畫		教育部

資料來源：文建會，2005，台灣健康社區六星計畫說明書。

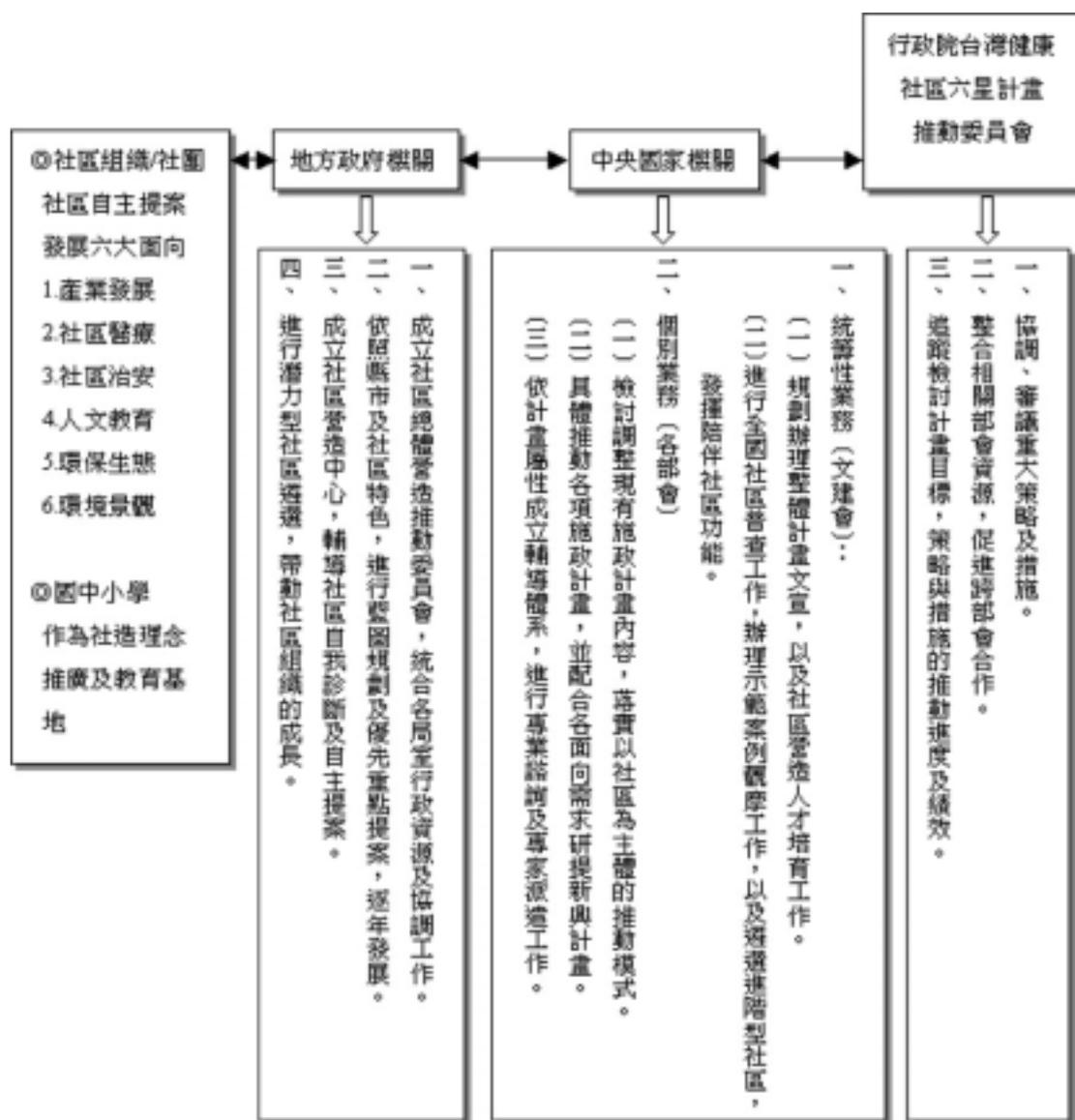
「台灣政治對立、黨派惡鬥的問題，不會發生在一個健康的社區。我們在選舉時會高談族群認同問題，但是在平時我們不分黨派卻都會關心社區的治安、環保等問題。只要我們能把抽象的政治意識轉化成具體的生活利益，社會的對立自然就會緩和」（謝長廷，2005c）。謝長廷認為在多元的社會，僅有透過社區居民平時共同解決社區問題的途徑，才能建立互信、共榮與共生的感情，才能以在地的共同體意識弭平台灣近年來每逢選舉必定產生的族群對立與國家危機分裂的危機。換言之，臺灣健康社區六星計畫的最終目標，在於消弭多元分歧的社會現象，強化民間社會的力量，深化社區居民社區意識，經由認同所在社區，引申為認同台灣這塊土地，進而產生國家意識、認同國家。

## 貳、六星計畫的運作

社區營造政策推動至今，不論是文建會的社區總體營造、或是內政部的城鄉新風貌、經濟部的形象商圈，一股追求社區改造的現象已成為社會運動的風潮，十年來已為台灣的社區營造奠定良好的基礎。依據六星計畫政策說明書，社區的定義為：以部落、村里、社區等地方性組織為核心，不排除因特定公共議題（如老街保存），並依一定程序確認，經由居民共識所認定之空間及社群範圍，而社區工作除以在地居民為主體外，更鼓勵結合區域性及專業性團體之共同參與及投入，強化社區工作品質與永續推動目標。由此可知，六星計畫的社區是以共同意識的凝聚為主體，不論其社區範圍的大小與形式。這種論點在理論上，對以議題為主體的社區而言，似乎相當合理；惟實務上，定義不夠清楚，容易造成地方政府輔導行政作業的困擾（謝小蘊，2005）。

而六星計畫所謂的「社區主義」的核心價值，包含強調社區的主體性及自主性、注重培養社區自我詮釋之意識及解決問題之能力，以及強調培力過程的重要性。該項計畫的規畫與管控層級拉高至行政院，以行政指導，增加警政署的社區治安與勞委會的多元就業方案，提供社區更多能量與在地就業的機會，推動機制更具整合力，更有總體考量，以致於被譽為目前最能彰顯社造的核心價值的計畫（陳錦煌，2005）。健康社區六星

計畫，由行政院主導，落實於民間社會的運動，從中央層級到地方層級、政府部門到民間組織，都扮演著不同的角色和任務分工（如圖一所示）。

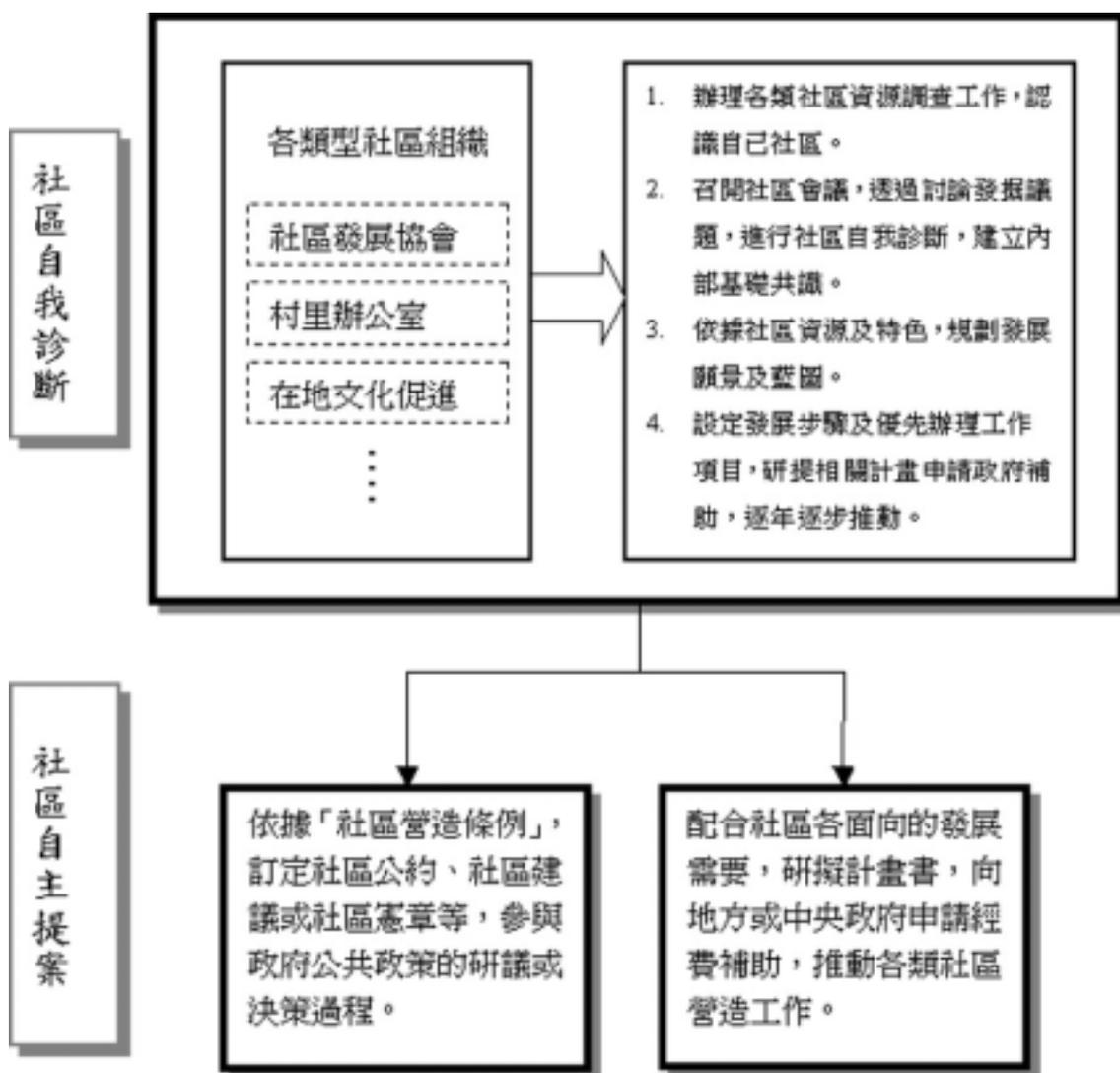


圖一：健康社區六星計畫推動架構圖

資料來源：行政院健康台灣健康社區六星計畫政策說明書

六星計畫的主要精神非在於評鑑社區，更非社區的競賽規則，而是國家機關施政的整合平台，具提示健全社區應觀照的議題與面向的功能。社區居民可透過社區資源調查、社區會議等方式行自我診斷，建立內部基礎共識，並依據社區資源及特色，規劃發展願景及藍圖，設定發展步驟及優先辦理項目，再向政府機關申請補助，推動各項社區營

造工作，或是透過社區公約、社區建議等形式，參與政府公共政策之研擬或決策過程，以落實民主自治的精神。其操作模式如圖二：



圖二：六星計畫社區自主提案示意圖

資料來源：行政院六星計畫政策說明書

經由行政院的主導，社造的施政理念擴大到其他以往未曾參與社區營造的部會，包括警政系統、勞動市場與原住民部落發展，因此對區域均衡發展、族群共生共容的影響力超越過往的社區營造。在六星計畫中，對國家機關與民間社會的影響面而言，最重要的應該是「透過政府與民間的合作，由下而上推動六星社區計畫」的觀念。這種將民間

社會視為公共治理的「夥伴關係」的理念，展現了「公私協力」的施政思維，符合民進黨政府以民間力量強化執政權力的主張，有助於國家機關與民間社會關係的轉化。

惟六星計畫大部分延續著各部會以往所推動的社區營造相關計畫，被詬病為炒冷飯。加上，不論是行政院或是中央各部會，常因院長或機關首長變更即換個名稱，或變更計畫內容；或是，一方面標榜著由下而上的社會運動，但只要一碰觸到國土規劃、環保等國家重要政策，大部分社區意見卻遭受公權力打壓；另一方面雖一再提升層級乃至由行政院整合主導，中央國家機關或對地方政府與民間社會信心不足或為提供更多的服務與示範，在政策、措施甚至計畫推動方面，鉅細靡遺的規範各種原則乃至標準作業流程，甚至遴選潛力型與進階型社區直接輔導，但卻仍無法有效處理社區、公所、鄰里與農漁會彼此競逐社區營造資源的問題，諸如此類社區外部干擾過多，反遭致地方文化機關、民意代表，甚至長年從事社造工作的專業者的質疑，認為六星計畫的上下溝通模式與操作機制，是倒著走、是粗暴的社造政策（謝小蘊，2005），或僅是為選舉的綁樁（中時晚報，2005），僅是曇花一現的流星計畫，無法永續經營（李永展，2005），高聲疾呼社區不要「隨著政府腳步起舞」，將國家機關的「政策」、「計畫」視為「工具」即可（林昕、徐志山，2005）。姑且不論各部會或行政主導的強弱程度，以六星計畫強調：強化民眾主動參與公共事務意識，建立由下而上提案機制，厚植族群互信基礎，擴大草根參與層面，營造「永續成長、成果共享、責任分擔」的社會環境，以及鼓勵社區居民發揮自主運作與永續經營的精神，強調貼近社區居民生活、在地人提供在地服務、創造在地就業機會、促進地方經濟發展等政策原則而言，均提示民間社會與社區未來強化能量的重要議題與方向，社區仍可順勢營造一個宜居、宜家的地方。

台灣社會已邁入一個重要的階段性歷史進程，過去是壓抑性的社會力釋放，現在則是深耕式的社會力發展，過去是爭取權力，現在是建構主體，過去是政治民主，現在是社區自主，從社區自主的過程中可連結成社會發展的新動力。社區本身即為民間社會中

不同個體、族群彼此溝通交流的平台和公共領域。在這一波民主鞏固與新國家的建立期間，國家機關將社會團結的力量寄望於國家公共治理的最小單位——社區，希望透過社區參與，改變從一個冷漠、無信任感的個人轉化為一個共生、共榮、連帶的社會，以塑造新共同體的公民身分（Citizenship），進而建立起一個在生活與思想上的文明台灣。而社區居民更應體會，一個小而美的政府，需要強勢的公民社會主導公共事務。社區領導者更可適機由政策執行的「神經末梢」轉化成社區工作的前鋒，實踐由下而上的公民社會，促使社造工作由各社區獨立操作，擴展成為彼此協力互助，資源互相流通、整合，並經由組織性的連結，強化提昇社區營造的效率（柯崑城，2005）。這種政策趨勢，於民主改革時期，可厚植社會共信的基礎、擴大草根參與的層面，強化民間社會的力量，以建立小政府與大社會的國家機關與民間社會關係。

## 第五節 社區營造條例

追求法制化的多元社會、落實法治的精神，是現階段台灣邁向民主化現代國家，保障多元社會開放系統正常化的必經之路。政府推動社區營造的目的，在於強化民間社會的力量，建立社區居民的共同體意識，以重建公民社會與國家主體性。公民社會中共同秩序的建立與維持，除以國家機關制訂的法律為規範外；一般屬社區型自我約束部分，則需要由社區居民以自律的態度，針對該居住地區的公共議題，進行理性的辯論與討論，並得到一致且可以遵行的他律規範。

社區營造推動多年，有其成效亦有其窒礙難行之處。行政院為了解決社區營造執行上長期且普遍存在的問題，包括：中央與地方政府推動策略與態度不同，業務過度分工且缺乏橫向聯繫整合，行政與社區執行人力與資源的重覆，以及基層社區民眾參與公共事務的機制未完備，所導致的政治恩怨和派系紛擾等問題，以致於戕喪民主自治精神，妨礙地方社區發展，於 2004 年提出「社區營造條例」草案，企圖提供社區居民關於公

共事務的參與權和提案權，並賦予各級政府和社區團體更積極的主動性和協調性，保障社區居民對社區公共事務之參與權，落實社區民主自治精神，以營造健全的公民社會。

如前述，台灣「社區營造政策」的名稱引自日本「造町」運動，雖目前各部會所提出的社區相關政策、策略或計畫，與日本「造町」運動不盡相同，但鼓勵社區居民因地制宜的落實在地特色與精神，卻大都因循或效仿日本「造町」運動，以致於「社區營造條例」所擬定的條文亦脫離不了日本的經驗。

## 壹、日本社區營造條例概述

日本造町運動的範疇非常廣泛，包含都市計畫、土地重劃、都市更新、產業振興與環境整備等公共事務事項。邱明民《社區自治，日本社區總體營造的法制化》乙書，為文建會委託研究的成果，是目前國內唯一研究日本社區營造法制化系統的專書，該書將日本的造町運動譯為社區營造，重點如下：

日本社區營造法制化系統，是依據日本憲法第九十四條保障地方公共團體的「自治立法權」，及地方自治法第十四條賦予地方公共團體「條例制定權」為基礎的「社區營造條例制定權」。早期日本社區營造，是從都市計畫的觀點切入，地方所訂定的條例大部分是屬於「都市計畫」、「公害環保」與「景觀與歷史保存」等議題，涵蓋的區域比較大，而且主要由地方政府訂定者為多；「居民參與式」社區營造條例的啟動，則導因於1980年代，日本在修正都市計畫法之際，引進居民參與機制，並訂定居民參與的具體措施，而且議題逐漸的開放與多元<sup>31</sup>。然而，就法條規定而言，日本的社區營造條例，雖以地方自治、居民參與為出發點，但在條例的制定權上，仍是由上而下的結構，居民自發性的制定法律的門檻過於嚴苛，以致於成效有限。

---

<sup>31</sup> 1980年以後，由於社區居民的參與，使得社區營造條例的制訂範圍更加廣泛，如保護地方特有種蝴蝶、鼓勵生育，甚至徵集創意等條例。參閱文建會「新故鄉社區營造政策說明書」2004.12。

縱然如此，由於社區營造條例的制定，具有反映民意的效力，使得日本的地方政府機關，將之視為行政指導或行政方針，因此有制約地方政府機關政策以及維持政策持續性的功能；就地方居民而言，社區營造條例的制定，具有實現民主以及明示當地居民權力義務的功能，對一般居民具有啓發與引導的機能；從國家整體面而言，社區營造條例的制定，具有統合行政系統、補強國家制度或法律的目的，並可以行政先導作為制定全國性法律的基礎，促進中央及地方政府機關相互合作。同時，由於社區營造條例，在地方政府機關與民間社會間架構一個可以正式、公開對話的窗口，且條例形成後的法律地位，對行政機關或社區居民而言，產生更具體的效力。社區營造條例的制定權，儼然成為日本地方政府機關有效的政策工具。

日本憲法已對基本人權有明確的保障，日本的社區營造條例又涉及財產權、罰則與租稅三項的規範。對財產權的處理方面，一般認為：條例是經地方議會(代議制度)通過，具民意基礎的規定，其本質與法律無異，而且以維護公共福祉為由的財產權的限制，基本上比限制自由權來得緩和。在罰則方面，日本憲法第九十四條將罰則的制定直接授權地方公共團體，故無庸置疑，可於條例中制定一定範圍內的罰則。至有關課徵租稅方面，則地方公共團體在法律相關規定之外，不得以「條例」形式，獨立課徵稅租。

1980年後半，日本各地社區營造條例的擬定，逐漸擺脫都市計畫的領域，並逐漸擴大到環境及各種具有創造性、綜合性的議題。這些具有創意的社區營造條例，並非簡單地產生，而是經過複雜的地方思考及體制所產生。例如崎阜縣谷汲村為了保育日漸稀少的地方特有種蝴蝶，訂定了「崎阜蝶保護條例」。秋田線橫手市由於地方人口快速老化，訂定「第四胎新生兒助金條例」，以鼓勵市民多加生育下一代。

日本社區營造條例，需提送議會決議程序，屬地方行政的單行法。基本提案方式可由議會議員、行政首長或地方居民發起。居民發起的條例制定、修改及改廢，是一種居民直接參政制度，理論上與直接民主制度有互補的機能。但是，由於日本的法定程序頗

為複雜，且需要具投票權的在地居民五分之一連署的門檻，實施成效並不彰顯。但一旦制度化後，總有規則可循。依據日本自治省的調查，由居民提出的條例修改廢止案，自 1984 到 1988 年五年間，共有 169 件完成連署程序送議會附議。但於議會審議通過的比例極低，約僅有 3.4%。其問題在於議會審議時居民代表，充分表達意見的機會並未被保障，在議會中對於提案理由說明及問題答詢都未能徹底讓地方首長及議員了解。此外，提案條例中的罰則亦是遭受議員反對的理由之一，議員們一般認為提案內容所定的罰則過於嚴格。因此，由地方行政首長提案，經議會通過的制定模式仍是日本社區營造條例制定的主流。

依據日本社區營造條例研究中心 2000 年 12 月的現況調查資料顯示，制定社區營造條例的動機中，有 35% 是因為行政部門認為有需要，有 50% 是因為地方首長的主張。由居民直接提案制定法律，雖然與間接民主制度有互補的效果，但由於法制門檻過於嚴苛，居民提案的成功率很低，從制度面而言尚未臻成熟，具體的成效有限。由此，亦可觀察到，日本社區營造成果豐碩，除歸功於社區居民的努力之外，主導與制定社區營造條例的政府機關的整體執行力為不可或缺的因素。整體而言，社區營造條例的制定權，已成為日本地方行政機關有效的政策制定工具。日本社區營造條例，雖源於憲法所賦予的地方自治權及地方自治法賦予條例制定權，但經過多年實施與發展，最終仍處於以政府機關為主軸的推動方式。

## 貳、台灣現行社區營造法制系統

日本社區營造條例的訂定，使得社區居民的共識法制化，一方面落實直接民主的精神，一方面可以避免首長更替所產生的政策不連續現象。在台灣，社區營造歷經社區發展、社區總體營造到新故鄉社區營造、健康社區六星計畫等階段，是一種新國家機關與民間社會關係建立與學習的場域。目前社區總體營造在行政院大力推動下，擴大到十三個部會，且全面性的擴張至六個面向與國內各社區。然，台灣的法令尚無關於社區法制

化的架構，既有的現行法令，不論是憲法或是地方制度法中所規定的地方自治範疇，均不足以呼應由下而上的社區營造精神。雖內政部有鑑於台灣目前的居住環境，都會區的社區或公寓大廈已蔚為風尚，且為民眾公共生活的最基本場域，為強化居民的互動與自我管理的能力，於 1995 年制定「公寓大廈管理條例」，賦予社區或公寓大廈居民自組管理委員會與自訂管理規章的機制，可謂是最基礎參與式的社區居民自律規約。但就其性質而言，屬社團組織的自我規範，為團體法的一環，其規定係由區分所有權人以多數決的方式為之，適用對象則包含承租者，爰徒增紛擾，而其規定亦僅限公寓或大廈內部，適用範圍有限。

台灣有關地方自治與地方立法權的規範，係依據憲法第 118、121 與 128 條，以及憲法修正條文第 9 條第 1 項第 4 款的規定。地方制度法依據前述的相關法律於 1999 年 1 月 13 日制定完成。地方制度法賦予直轄市、縣市、鄉鎮地方自治團體立法權，然就其精神而言，較似中央政府機關與地方政府機關的分工，未能符合社區營造所強調的由下而上的理念，且訂定的程序亦未建立鼓勵居民公共事務參與的機制。社區營造強調社區居民參與地方公共事務的自主性，因此可將之定位為地方自治概念的延伸或是一環（邱明民，2005）。目前中央政府機關推動社區營造政策的層次逐步拉高到行政院的分級，並且由行政院院長與三位政務委員直接督導的做法，雖可謂政府機關重視社區營造政策，將之視為國家重要政策，且可有效的整合各部會社造資源的具體作為，但由於中央政府機關為考核政策的執行成效，也訂定一些社區遴選的輔導要點，反被地方政府機關批評為倒著走的社造（謝小韞，2005）。社區營造推動十年，從三兩個部會逐步擴大到行政院各部會全面推動，從中央政府機關擴大到地方政府機關、地方社區組織到地方社區居民，政策成功與否的關鍵，不在於中央政府機關預算的執行數，亦非地方輔導社區的多寡，而是端賴社區居民的參與程度，以及如何將社區居民的自律行為型塑為社區共同的他律規範。因此，如何確保社區居民的「公共事務參與權及提案權」及社區居民決定

自己事務的「決策權」、確定「由下而上」的社區營造精神及建立社區公共議題討論的平台，對社區營造精神的追求而言，顯然必須跨越單純從中央集權所主張的地方分權意識—地方自治的概念，不能只是與地方自治直接畫上等號（邱明民，2005）。

社區營造精神法制化的最大意義，在於提供社區居民參與社區公共事務的法源依據，以杜絕各種外部的干擾並順應多元分歧的社會。台灣「地方制度法」已經明確的架構地方自治的法律體系，惟該法仍採議會民意的制度，並無設定二元民主的機制，原則上仍屬由上而下的機制，缺乏對於地方社區居民的公共事務參與權及提案權的主張。這是目前地方推動社區營造所普遍面臨的結構性問題，也是最亟需解決的自主性的問題。邱明民即指出：從法律的觀點，約束人民的權利的方法有二：一是議會民主，透過人民選出的代表，制定法律自我約束；二是二元民主：透過合理、正當自我決定的程序，公開透明的機制產生約束性的力量。社區營造的精神的法制過程應屬後者。

台灣自繼「社區發展」推動「社區總體營造」以來，社區營造的精神已在各地區如社會運動般的不斷蔓延與展開，但這些社區政策與現存的法律結構，並未賦予社區居民自訂規範的權力，國家機關對民間社會的約束力仍然過於強大。加上，近幾年由於政治的民主化，政黨輪替已成常態，各部會首長的更迭頻繁，隨著主政者對社區營造概念認知與個性的差異，社區營造的推動方向與運作模式常隨之更動，影響社區營造政策的長期累積效果，實需賦予社區更多制定自治規範的法源，以減少國家機關主政者更換所造成的計畫無法貫徹的問題，並真正的落實社區自主。社區營造是個複雜的社會互動系統，影響居民意識的元素，又甚為多元與複雜。行政院為激勵社區居民參與社區公共事務，爰於 2004 年參酌日本「社區營造條例」，提出的台灣版「社區營造條例」草案，其中第七條與第十條分別建立社區居民的「公共事務參與權」及「提案權」；第十條以三十人連署為初期提案門檻，簡化提案程序，均有助於社區居民實務的參與。社造條例的訂定，雖非為解決社區營造問題的萬靈丹，但仍是建構社區營造精神法制化的第一步。該

條例草案於立法院上會期曾進入立法階段，但未獲通過，本於立法院的「屆期不續審」規定，目前刻正由行政院林盛豐政務委員督導，重新檢討修正。

在二元民主精神的實現過程中，從「自我決定」到「自我約束」的機制是否順暢，為其成敗的重要因素之一。社區自我立法機制，應是於必要的時候啟動，而非以固定或顯性的型態出現，社區居民可將之視為一個有效的溝通平台，至於是否一定進入立法程序，則端視居民的決定與需要（邱明民，2005）。「社區營造條例」<sup>32</sup>對未來發展與落實社區營造精神、建立成熟民主社會，以及強化民間社會力量，型塑合理的國家機關與民間社會關係，應有正面且積極的意義。



---

32 社區營造條例草案總說明與條文如附錄三。

# 第五章 結論與政策建議

## 第一節 結論

社區總體營造政策起源於台灣解嚴後「一個中國」原則瓦解，國家核心價值與新秩序未建立的時代，並歷經兩岸關係約制台灣政經、社會動盪最激烈的時期。兩岸關係的混沌，造成台灣政治統獨的對立、產業的西進以及社會的不安。而在台灣的政治從民主的形成到鞏固、經濟的繁榮到蕭條，社會的壓抑到開放，社區營造一直扮演著型塑公民社會，支撐國家主體認同、振興地方產業與社會再造的政策立場。

社區總體營造政策為因應國家機關各個時期所面臨的困境與問題，提出不同的政策目標，雖活絡了民間社會的公共領域參與度，累積民間團體的能量，逐漸強化地方政府的社造能力，但也導致民間社會中最基層的社區，無形中肩負著不可承載的重責大任。尤其是關係國家認同的共同體意識型塑，在國家機關的執行過程中，卻被約化為一般行政機關的實施計畫，以致於產生「由上而下」與「由下而上」程序的爭辯與糾葛。從文建會社區總體營造、文化產業化政策的提出、至 921 災區重建社區營造的轉型、乃至於近年行政院大力推動的新故鄉社區營造與健康社區六星計畫，各個階段都有其特殊的政策意涵，呈顯國家機關「由上而下」的政策企圖，但也深刻的表現出國家機關的社造計畫與資源，仍是社造「由下而上」的最終目標可否實踐的關鍵，亦是主導民間社會意識與發展的癥結。

1994 年社區總體營造政策的出現，完全顛覆 1965 年所倡議的社區發展工作，不僅社區定義與目標精神迥然不同，實施對象與方法亦有明顯的差異。社區總體營造政策是響應李登輝的生命共同體意識，希冀從社區意識的凝聚，建立草根性的民間社會，以呼應本土化的民主政治，進而建構國家新秩序；另一方面，是國家機關以意識形態與國家資源，從本土文化的重建，收拾人心、收攬社運人士，汲取民間社會的認同與支持力量，

鞏固本土政權。由於文建會的社區營造策略從文化的角度切入，偏向藝文活動與理念式的宣導，促使地方政府、社會團體與文史工作室逐漸重現在地文化，惟短時間較難引起社區居民的興緻與共鳴。於是文建會在推動社區營造政策初期，著重環境的改造與展演空間的改善等較為具體的計畫，但各項計畫的規模與參與層面過小，以及「由上而下」的操作模式，成效大致偏向改善社區環境、擴增地方文化設施，以及培養建築與空間規劃專業者與少數社區領袖，然社區居民通常僅是計畫的接受者或是社區會議的聽眾，較無法從中感受實質參與感，也難「由下而上」的凝聚所謂共同體想像。對社區居民而言，尤其是鄉村型的社區，面對高經濟所產生的鄉村過疏化現象與加入 WTO 後對傳統產業的衝擊，切身急迫的問題在於現實的經濟生活，社區營造強調的意識形態式的議題與討論過程，恐難以切中居民的需求，無法展現政策的迫切性與重要性。文建會爰再從社區文化產業的角度出發，希冀以文化經濟滲入社區居民的生計，強化社區營造的政策意義。簡言之，國家機關為建構台灣主體意識與權力基礎，以及因應加入 WTO 對傳統農村地區的衝擊，以補助計畫主導著社區發展的議題，藉由議題的溝通過程，促使社區居民產生在地意識與國家認同。雖國家機關一再強調社區參與、社區自主的理念，但實施計畫與過程，卻往往偏向協助社區改善現有的問題，民間社會意識仍屬於被動與形式化，社區居民對凝聚共同意識意涵的理解仍待加強。

1995 年文建會提出文化產業策略，強調文化不僅是消費性的產物，而是具有經濟效益的地方特色，可帶動鄉村地區初級產業的升級，吸引外流人口回流，提振地方生氣。在社區營造政策的意識型態無法下達，計畫展現的效果有限之際，文化的產業化具有強化社造政策的實質效益，以及改善現代化高度經濟發展所帶來的鄉村地區衰頹與過疏化的功能。文化的產業化使得無形的地方文化意識產生實際的行動，有助於鄉村型社區的產業再生；但具象化的實踐方式，也導致口號式的社區營造逐漸偏離原有目標，轉而成爲實質解決社區發展的問題導向政策。而以文化議題切入產業經營，又衍生許多異業間

結合的問題與瓶頸，以致於文化產業化駐足不前。文化本身為無形的意識，通常僅能透過傳統工藝、技藝，甚至文化資產等外顯其主觀的價值，因此，文化產業屬少量多樣的微型產業型態。在缺乏整體經營策略、行銷通路與經營人才的情況下，文化產業較難發揮產業鏈的效應與經濟規模的效益，相對的也降低文化的經濟價值，一般僅是社區居民的副業，賴以維生的案例不多。而產業非文建會熟悉的領域，加上多次首長的更迭，受限於首長的專業與興趣，文化產業政策斷斷續續更替不休，在政策未能連貫與持續的情況下，更加深文化產業推動的難度，以致於推動的成效極為有限。然，為強調社造政策的合理性與正當性，長期以來文化產業皆是施政的重點，也是計畫中最弱與最無力的部分，但也因此民間社會的自發性得以發揮。近年來由於周休二日的實施與休閒旅遊風氣的興盛，以及地方文化館的設置，促使文化產業與休閒產業結合，帶動文化知性之旅盛行的趨勢，無不為文化產業帶來一線生機，甚至有機會成為台灣新經濟的主力。

1999年921災後社區重建，為社區營造開創新的契機。災後大量且繁雜的重建工程，不論是空間、環境、產業、文化與秩序均是百廢待舉；另一方面，社會各界人力與資源均大批湧入災區。國家機關為有效且迅速的重建災區，運用自動進駐災區且有從事社區營造經驗的社造團體，以社造的理念協助災區進行重建工程，於是開啓國家機關、社造團體以及社區居民等協力營造社區的濫觴，為社區營造開闢新的實踐模式、也為台灣開創新的文化價值。毀滅性的災難，激發了社區的生命共同體意識。社區居民面對滿目瘡痍百廢待舉的重建工程，一掃過去自掃門前雪的態度，共同的尋求重建的方案與方法，胼手胝足的偕同專業團體，運用政府與民間的各種資源，重建家園，創造許多以社區營造理念重建地方生活空間、景觀環境、公共設施與振興地方產業的典範，部分社區更成功的凝聚了社區意識，以合作共生的模式經營社區產業。經濟、社會與居民共同創造的新的文化意涵，帶動其他非災區社區新的想像，逐漸強化社區的民間社會力量。但社區只要有國家機關資源與外來團體等外力的支援，即普遍存在國家機關或外來團體掌控

資源、主導發展方向的疑慮。

民進黨政府執政期間，更以行政院的名義主導 2002 年「新故鄉社區營造」與 2005 年「台灣健康社區六星」計畫。國家認同與兩岸問題，造成兩次的總統大選，以及多次中央、地方民意代表的選舉，藍綠對立且惡質的政黨競爭與選舉言行，產生族群分裂的問題，模糊了國家的主體意識。而經濟保護主義、區域經濟與大陸經濟改革，導致產業外移，經濟蕭條、失業問題叢生。政治的紛爭與經濟的困境，造成社會的不安與國家定位的爭議。新故鄉社區營造，企圖將社區居民的意識與土地產生連結，型塑愛台灣、愛土地的在地情感，進而建立台灣的本土意識；台灣健康社區六星計畫，則希冀透過社區主義，消弭族群差異所產生的國家認同問題。但相較各部會所推動社造政策，這種由行政院主導的社區營造政策，由於相關規範過於標準化，除達到統合資源與資訊的功能外，反而突顯國家機關介入社區營造的意圖，以致於批評不斷。而此時，國家機關配合陳水扁的就職演說的內容，大力倡議建立台灣主體性、文化公民權等概念，導致社區團體又開始調整社造領域與議題以為呼應。是以，社區團體的自主性與自由度，仍不足以抵抗國家機關資源的誘導。

經歷社造十年，中央國家機關編列社造有關的經費逐年增加，項目也更多樣，惟社區能否整合公部門資源以發展自己特色的問題仍在，此非社區能力不足，而是社區面對的外部環境，雖歷經政黨輪替，實質上仍沒多大改變（陳錦煌，2005）。社區總體營造不論是在政策形成或執行各階段，均肩負國家機關過多的責任與義務，以致於毀譽參半。國家機關首要賦予社區營造政策建立國家認同、型塑國家主體性、凝聚國家生命共同體等任務；其次，希冀能建立地方文化特色、振興地方產業、重建人民的社會倫理（含照護、治安、空間設施等）；此外，又一再提醒社區營造是一種做事的方法，是一種終身學習機制，目的在營造一個人，改造一個社會。一網打進似的策略，使得社區總體營造的實施計畫捉襟見肘，以致成效褒貶不一，甚至產生民眾自主性及獨立性未充分建立

、營造過程缺乏與民眾直接互動機制、公部門資源整合及分配問題、地方與社區缺乏總體規劃、地方政治力介入及派系糾葛、文化產業駐足不前、法令及行政程序限制等問題。社區總體營造實有其值得檢討之處，尤其操作模式更是值得商榷，但不容否認的，十年來隨著民主化與多元化的社會發展進程，社區營造「由上而下」的理念宣導，確實已激發地方政府重視基層社區的功能、組織與培育許多優秀的社造團體、社區的意識與公民意識逐漸萌芽，民間社會逐漸顯露活力與生機，並逐步展顯公民社會「由下而上」的監督與自主能力，對台灣政經社文的發展仍有相當的影響力。

## 第二節 政策建議

「生命共同體」的信念，一方面表達台灣人民的福祉與安全均與台灣主體發展的禍福與共，另一方面也表示「民意」是國家機關制定政策的依歸。如上述，社區營造經過長期的經營與近年全面性的推動，社區發展方向與藍圖大致已勾勒，優秀的地方政府、社造組織<sup>33</sup>與社造人士已逐漸展現功能，為社造的再成長與社會、國家共同體意識的凝聚奠定了基石。然而，由於民主政治所造成的政黨政治的競爭與干擾氣勢，遠高過公民社會逐步形成的社會倫理與凝聚力，尤其是國家機關的控制力仍過強，導致一旦抽離社區營造的資源或社區團隊的協力，社區居民即可能頓時喪失倚靠與經費來源，無力繼續社區改造。而地方建設本為地方自治事項、社區事務端賴社區居民的熱忱與凝聚力方能成事，當今世界各先進國家無不以「去集中化（Deconcentration）」的原則授權各地方政府推動相關政務。為解決社區總體營造政策推動結構性的瓶頸與問題，改善地方財政、成立社造基金會與推行社區營造條例或許為擺脫資源糾葛與干擾的治本之道，但其涉及相關立（修）法過程恐曠日費時。是以，現階段社區總體營造政策的推動，應回歸「生

---

33 依據文建會台灣健康社區六星計畫 台灣社區通網站 (<http://sixstar.cca.gov.tw/>) 2005年12月15日止各縣市登錄社區數統計，目前各地已成立仍在運作的社區有2139個。

命共同體」的本質，在「由上而下」的政策擬定與「由下而上」的政策執行之間尋找合宜的平衡點，除凝聚共同體意識外，更要重視共同體所表達的意識；中央國家機關、地方政府機關、社造組織、社區居民各自回歸本位，彼此信任相互協力，社區營造政策才可發揮其發展政治、經濟與社會的目標。

共識的形塑為社造的基礎，不但社區、社會與國家應凝聚「共同體的意識」，社區總體營造的政策甚至推動策略，亦應有共識並尊重共識。換言之，國基機關可先進行「全國性的社區營造論壇」，廣徵民意，徵詢社造工作者的專業意見，以「公私協力」的理念，從新全面且整體的檢討各項社造政策與策略，並在已有的基礎上確實的整合與溝通各部會的社造計畫，確定合理的中央與地方政府機關的分工，以排除社造外部困境，並協助社區內部以自主力量解決社區發展難題。換言之，中央各部會在社區營造基礎理念與架構已大致完成的情況後，實應退居第二線，應賦權給地方政府或是社區，由其自主行事，擔任支撐社區營造的基石，才能促進公民社會的建立，符合民主時代的精神。

針對目前社區與縣市政府推行社區營造政策所面臨的問題，現階段可改進政策建議如下：

## 壹、建立協力為主的輔導機制

社造工作成敗的關鍵，在於社區居民的主動態度與協調能力，也就是公民權的展現。在台灣民主化的過程中，台灣人民形式上為國家主權的最高擁有者，但在缺乏社會性的結社組織之下，實質上，卻常淪為政治人物左右選票的工具。而台灣對於主體性的認同問題，常訴諸於台灣人民對於新國族的認可，惟一個民族國家，不符合台灣現實的多元社會生態；加以台灣的政治環境尚未健全，未能培養多元的公共領域及民主的公民意識，以致無法形塑一個「公民國家」，國家與社會之間的關係與互動容易產生混淆的現象。社區營造政策提供社區表現民主社會的機會，為落實政策理想，不論是中央國家機關、或地方政府機關、或專業團隊均宜以協力、助成的態度，從旁的協助社區居民進行

社造工程，盡量以開放性的輔助方式協助社區，降低指導式的輔導機制。社區有足夠的自主能力，才能真正的凝聚共識，才能發揮內聚力，才能永續發展。

## 貳、社造權力與經費的下放

社區總體營造政策有其遠大的國家建構，以及政治、經濟與公民社會改造的意涵，並深遠的影響地方與國家的發展。然中央國家機關在實踐社造政策的過程，除制定政策、策略外，經常利用其實施計畫與經費資源，以行政力量掌控社區營造的議題與操作模式，弱化了社區的自主性與地方正常的發展。另，基於地方政府機關普遍缺乏社造觀念且派系林立，為避免社造資源的不當使用並簡化行政程序與手續，中央國家機關常提供社造團體不經地方政府機關，直接獲取中央資源的機制，以確保社造資源直接下達社區，但卻也因此喪失地方政府機關執行社造政策的機會，並削弱其社造整合能力，以致於形成沙漏器型的社造行政體系。社造的手段在強化地方以建立國家。地方政府的全面性的社造規劃可帶動地域的整體振興，進而發達國家。中央國家機關宜將社造的經費與權力適度的下放給地方政府，依據地方所擘劃的整體社造藍圖，核定補助經費後即由地方政府直接輔導社區，以落實地方自治。初期，為避免社造資源的不當使用，可擇一、二社造執行成效優異的縣市先行試辦，加強協調溝通與成效的評鑑，並視實際運作情況再行擴大實施。中央政府機關的角色與任務應以政策的制定與行政支援為主。

## 參、建立（跨）區域社區聯盟

社區總體營造的議題多元，且每個社區擁有其獨特的文化歷史背景與居民結構，以致於每個地區、每個社區急迫處理的問題，以及處理議題的形式與方法皆不相同。基於各個區域、社區的社造經驗均具獨自性與唯一性，各種社造案例不論成功與否都值得借鏡或戒鑑，都有分享的價值。當今，社區的社造議題已逐漸從單一問題的溝通，逐漸的朝向文化、景觀、產業、環保、社福、治安甚至整體地域振興等總體營造的方向發展。

現代化的社會，分工細緻、各有專精，合者成、分則散。因此，宜建立社區組織結盟或串聯的機制，強化區域型的民間社造組織，甚至擴大成爲以議題爲導向的跨區域社區組織，形構整體、全面且多元的社造思維，方可及時、敏銳的對應國家機關社造政策的演變，以及因應快速變遷的政治、經濟與社會。

#### **肆、以地域振興為綱本**

社區是國家機關治理的最小單位，產業是社區永續的根本。社區產業在台灣實踐的初期，在文建會主導的發展模式下，是以文化藝術活動推介或形塑地方的特色產業爲主，因此較偏重文化保存的意義。這種文化產業化的形式，不同於英國或日本有地域振興的意義，以致於持續力與效益有限。雖「自發性」文化產業一直是各界期待的發展方向，但由於社區範圍的限制，在面臨產業型態議題時，除非文化的個性足夠，可發展爲觀光產業外，一般的社區均呈顯出主體建構單位太小，無法提供足夠能量以發揮經濟效益的窘境。因此，地方政府應藉社區總體營造之力負起振興地域、地域活化的責任，整體性的思考地方的發展目標，以數個社區、或整個縣市，甚或跨區域串連成爲一個載體，在制度與機制面，將文化的元素注入空間與環境之中，並與地域的發展產生互動與連結的關係，以創意的經營方式型塑新的社區營造模式，才能成爲居民足以安身立命之處。

#### **伍、強化新觀念的啟發**

社區總體營造涉及的層面非常的廣泛，凡與社區居民有關的事務皆是社造的議題。台灣推動社區營造雖已屆十年，但相較於外國的經驗，仍屬草創階段，以致於實施的觀念與手法仍停留在強調公共事務的參與與社區意識的凝聚。然，不論是當初社造理念仿效的日本「造町」運動，或是歐美先進國家的城市再生、社區培力、社區劇場以及 Sustainable Communities 均有甚多值得借鏡的案例，從各種經驗中可激發新的觀念、想像與創意。惟一般社區居民或社造團隊，由於資訊的不足與經費的限制，較缺乏國外

資訊。國家機關本於領航者的角色，應有系統的蒐集與整理國外相關社造資料，並利用網站、說明會或論壇的方式公告並進行經驗分享，以活化社區總體營造。

## 陸、加速營造條例的立法

良善的社會，仰賴社會的成員摒棄個人主義，相互支持與全體行動；健全社區的基礎則在於共同身分與集體秩序的建立與遵守。社區的集體秩序，實際上就是一種社會倫理道德的自律，其確立端賴社區居民自發性的遵行。然在這種社會道德和生活約制尚未形成以前，仍需以「公意」以為規範，社區營造條例即賦予社區實踐從「他律」轉化為「自律」的基本法制，也是避免政黨輪替或行政首長更迭所造成社造政策中斷以及地方政治力與派系干預的不二法門。社區營造精神法制化的最大意義，在於提供社區居民制定公共規範的法源依據，以補實「地方制度法」缺乏社區居民提案權的缺憾，達成社區居民自我創設與限制權利的功能。社區居民從自發性的訂定與尊重共同的約定，並內化至每個社區居民的心中，自然產生一體感與認同感。爰宜結合國家機關、民間團體與社造領袖等意見，儘速修訂合乎台灣體制與環境的社區營造條例，並完成法制化程序，才能強化民間社會的集體秩序與內聚力。

國家機關發起社區總體營造的政策，民間社會實踐社區總體營造的理想。社造十年間不論是國家機關或民間社會均投入大量的資源與人力，完成了階段性的任務，帶動了各種領域的專家學者不遺餘力的奔走各社區，成為社區的良師益友，也激發各種民間組織親自陪伴社區成長，成為社區的一份子。本論文闡述國家政治、經濟與公民社會的變遷，對社區總體營造政策形成與演變的意義與造成的影響，並從外國社造政策與做法中呈顯台灣社造未來可行的策略。因此本文以社區總體營造的政經分析為主體論述，著重在政策的意義與實踐間的問題探討，有關外國社造經驗與台灣社造政策的比較分析，以及社區營造政策與運作模式對地方派系的作用與彼此間的互動影響，均是有趣的議題，值得再深入探討。



## 附 錄

附錄一：台灣 1980 至 1996 年新興社會運動名稱一覽表

年 度	新興社會運動的名稱
1980 年	消費者保護運動、社區反污染自力救濟
1981 年	環境與生態保育運動
1982 年	婦女(女性主義)運動
1983 年	原住民人權運動
1986 年	學生運動、新約教會抗議迫害
1987 年	勞工運動、農民運動、教師人權運動、殘障及福利弱勢團體抗議運動、老兵福利自救運動、台灣地區大陸返鄉探親運動、政治受難者(及家屬之權利)運動
1988 年	大陸地區台灣人返鄉運動、反核能發電運動、客家母語文化運動
1989 年	無住屋者團結運動、二二八和平紀念運動
1990 年	同性戀運動、知識界「反對軍人干政」、教育改革(大學改革、人本教育)運動、車禍受難者(家屬)救援運動
1991 年	聲援「獨台會案」與「100 行動聯盟」 (廢除刑法 100 條中關於「言論」叛國得處以死刑之規定)
1992 年	雛妓救援(與終止) 運動、淨化選舉運動(消滅賄選、反對金權政治)、退報運動(抗議《聯合報》為中共宣傳)、車禍受難者(家屬)救援運動
1994 年	教育改造聯盟運動、美濃反水庫運動
1996 年	台北市廢公娼運動

資料來源：沈宗瑞，2001，《國家與社會：中華民國的經驗分析》，韋伯文化事業出版社，並增修

## 附錄二、歷年社區總體營造計畫對照一覽表

原計畫	2001年調整	2002年新故鄉社區營造計畫
1995-2001年 充實鄉鎮展演設施	社區藝文發展計畫	併入充實地方文化館計畫
1995-2001年 輔導縣市主題展示館之設立與文物館藏充實計畫		併入充實地方文化館計畫
1995-2001 社區文化活動發展計畫（ 縣市層級社區營造、社區 營造小額獎助）	社區文化再造計畫 推動生活文化活動	行政機制社造化計畫、社區藝文深耕計畫、新故鄉成果展現計畫（含社區營造培力計畫、社區深度文化之旅、社區小額獎助）
1996-2000 輔導美化地方傳統文化建築空間計畫	社區環境改造計畫	開發利用地方文化資產與文化環境計畫。
1999-2000 地方文化產業振興計畫	文化產業發展與振興計畫	社區營造創新實驗計畫
	社區總體營造心點子創意 徵選活動	併入新故鄉社區營造計畫

本研究整理

## 附錄三、社區營造條例草案（邱明民，2005）

社區營造條例草案總說明：

台灣社區發展工作主要依據為民國五十七年內政部所頒行之「社區發展工作綱要」，全台各地紛紛成立社區發展協會，並推動社區公共設施、生產福利和精神倫理等三大建設。三、四十年來，台灣經濟、社會、文化與政治各領域的轉型，已使得社區社會發生相當大的變化，既有社區發展政策已不符客觀環境之需求，最近幾年來「社區總體營造」運動風起雲湧，強調結合行政、專業與社區居民之自發性，實踐由下而上的居民參與和規劃，採取跨部門的總合型發展模式，蔚為各級政府部門和民間團體有關社區工作的主流方向。本條例將賦予各級政府和社區團體更積極的主動性和協調性，以保障社區居民對社區公共事務之參與權，落實社區民主自治精神，以營造健全之公民社會。

中央與地方政府諸多施政計畫均以地方社區為對象，但彼此在推動策略和積極性方面落差甚大，常因業務的過度分工而缺乏橫向聯繫整合，以致造成行政和社區人力與資源的重複或浪費，本條例為各級政府單位應作應為事項提供跨部門協作之標準程序。而台灣在解嚴之後，地方社區居民自主意識逐漸提升，對於地方社區公共事務的參與需求越來越高漲。但基層社區民眾參與公共事務之機制迄未完備，以致小小地方社區時因政治恩怨和派系紛擾，迭起爭端而斲喪民主自治精神，妨礙地方社區發展甚鉅。本條例乃參考歐美與日本經驗，並歷經數十次與專家學者和社區工作者之諮詢，在既有基層組織體制與相關法規下，研擬較完備之社區自主營造與公民參與機制。對於小範圍社區（鄉鎮、街區與村里社區）居民對公共事務之參與權和提案權，現有法制尚缺完整保障，本條例更參照「公寓大廈管理條例」，規定地方社區居民針對社區總體營造事務得經由適當合法程序，制定適合當地個別需要之社區營造協定，作為行政單位與社區居民遵行之依據。

要之，本條例之精神乃在於強化以地方社區為主體之政府施政，尊重地方的創意、多樣性、豐富性與獨特性，承認居民對於社區營造事務之提案發動權，充分反應地方居民意見，發揮社區社會之主動性與潛力。上開草案，共計十五條，其要點如次：

一、本條例立法目的、社區定義及主管機關。(草案第一條、第二條及第三條)

二、中央主管機關之權責；並得設立或輔導民間設立社區營造資源、培訓及諮詢服務中心。(草案第四條)

三、直轄市、縣(市)主管機關之權責；並得設社區營造審議委員會，處理社區營造相關事務。(草案第五條)

四、社區營造業務計畫之推動、規劃原則。(草案第六條)

五、社區居民基於自主自治意識，得針對社區公共事務，依本條例規定程序形成社區營造協定。並明定社區公共事務包括之事項。(草案第七條)

六、明定社區營造協定之分類及範圍之限制。(草案第八條及第九條)

七、社區營造協定之提案及審查程序。(草案第十條及第十一條)

八、社區營造協定審議通過後之處理方式。(草案第十二條)

九、主管機關得會同目的事業主管機關對社區營造工作定期辦理評鑑。(草案第十三條)

十、對於從事社區營造工作具有特殊優良事蹟者得給予獎勵。(草案第十四條)

#### 社區營造條例草案

條	文	說	明
第一條	為保障社區居民對於社區發展及社區營造等公共事務之參與，落實社區民主自治精神，建立公民社會價值觀，並強化各級政府施政之民意基礎，特制定本條例。	本條例立法目的。	
第二條	本條例所稱社區，指直轄市、縣(市)行政區內，就特定公共議題，並依一定程序確認，經由居民共識所認定之空間及社群範圍。	一、本條例所稱社區之定義。 二、本條例所稱社區，係以公共議題所涵蓋並經居民共識認定	

	<p>之範圍為限，所要解決者或許只是一個街區之營造，或係一條河流沿岸居民之共識，故打破以往用特定行政區域之劃定方式，並限定以直轄市、縣（市）行政區內為範圍。</p> <p>三、本條所稱「一定程序確認」，因議題所涉及之空間及社群，應由提案團體於申請書中載明，提供主管機關作為認定之依據。</p>
<p>第三條 本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。</p> <p>本條例涉及各目的事業主管機關職掌時，各該機關應配合辦理。</p>	<p>本條例之主管機關；涉及各目的事業主管機關職掌時，各該機關應配合辦理。</p>
<p>第四條 中央主管機關權責如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、全國性社區營造政策及法規之研訂。</li> <li>二、各部會社區營造相關業務之協調。</li> <li>三、直轄市、縣（市）主管機關社區營造業務之輔導。</li> <li>四、社區發展與社區營造相關資料之蒐集、統計、分析，及行政與專業人力之培訓。</li> <li>五、其他全國性社區營造相關事項。</li> </ol> <p>中央主管機關得設立或輔導民間設立社區營造資源、培訓及諮詢服務中心。</p>	<p>中央主管機關權責；並得設立或輔導民間設立社區營造資源、培訓及諮詢服務中心。</p>
<p>第五條 直轄市、縣（市）主管機關權責如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、直轄市、縣（市）社區營造自治法規之研訂。</li> <li>二、轄區內社區營造協定提案之審議及社區營造事務爭議之協調。</li> <li>三、轄區內社區營造相關組織與業務之輔導及推動。</li> <li>四、其他地方性社區營造相關事項。</li> </ol> <p>直轄市、縣（市）主管機關辦理前項第二款業務，得設社區營造審議委員會，置委員若干人，其中一人為主任委員，由機關首長或其指定之人員派兼之，其餘委員，就各業務機關、單位主管、社區營造學者或專家、民意代表及民間相關機</p>	<p>直轄市、縣（市）主管機關權責；並得應辦理業務需要，設社區營造審議委員會，其組織，由地方主管機關定之。</p>

<p>構、團體代表等派（聘）兼之；其組織，由直轄市、縣（市）主管機關定之。</p>	
<p>第六條 主管機關在擬訂有關社區營造之業務計畫時，應充分提供各項計畫內容及預算資源之訊息，採行由下而上之規劃、申請及執行模式，並以社區自主性、自發性、總合性及永續性為原則，充分考量社區內不同業務項目與期間之整合及延續。</p>	<p>各級政府社區營造業務計畫之推動、規劃，應以發揮社區自主性、自發性、總合性及永續性為原則，考量不同業務項目之整合與延續。</p>
<p>第七條 社區居民基於自主及自治意識，針對社區公共事務，得依本條例規定程序形成社區營造協定。</p> <p>前項社區公共事務，包括下列事項：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、社區精神、特色及公共意識之營造。</li> <li>二、社區傳統藝術文化保存、維護及推廣活動之辦理。</li> <li>三、社區居民終身學習活動之辦理。</li> <li>四、社區健康照護與社會福利之保障及供應。</li> <li>五、社區土地、空間、景觀及環境之營造。</li> <li>六、社區生產、生態及生活環境之保護。</li> <li>七、社區產業之發展及振興。</li> <li>八、社區土地及資源之開發利用。</li> <li>九、社區居民生活安全、犯罪預防及災害防救準備。</li> <li>十、其他社區營造推動事項。</li> </ol>	<p>社區居民基於自主自治意識，得針對社區公共事務，依本條例規定程序形成社區營造協定。並明定社區公共事務包括之事項，俾使民眾清楚了解，作為推動及規劃社區營造協定提案之參考。</p>
<p>第八條 社區營造協定依其內容及性質分類如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一、社區建議：針對社區公共事務之建議，提供權責機關作為施政或辦理業務之參考，或作為社區居民自我約束及遵行之依據。</li> <li>二、社區憲章：針對社區未來發展和營造目標之基本原則，具有宣示、啟發、提醒、引導及規勸等作用。</li> <li>三、社區公約：針對社區公共事務領域所形成之具體行為規範，具有不同程度之強制力，包括罰則。</li> <li>四、社區計畫：針對開發、利用和保存社區土地、空間、景觀、環境及各種有形資產之實質計畫案，涉及社區成員權利義務之規範事項者。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>一、社區營造協定依其內容及性質，可區分為對社區公共事務之社區建議、宣示社區發展理想之社區憲章、規範行為並具強制力之社區公約及規範社區空間環境有形資產之社區計畫等四類。</li> <li>二、此四種類型性質之劃分，可決定主管機關審查營造協定提案之審查密度；例如宣示社區理想、自我願景之協定，採取低密度之審查；至於必須具有強制約束力之協定，則採高密度之審查。</li> </ol>

<p>第九條 社區營造協定應以協定議題所涉及社區範圍之公共事務為限，並不得牴觸現行法令強行規定，或要求對於依法具有全國一致性之事務為特別之處理。但其內容及性質係提供權責機關作為施政或辦理業務參考之社區建議者，不在此限。</p>	<p>社區營造協定範圍之限制。規範社區居民可在不牴觸現行法令強行規定，或要求對於依法具有全國一致性之事務為特別處理之情形下，得以訂定專屬於該社區營造協定，作為居民自我約束、共同遵守之依據。</p>
<p>第十條 社區營造協定應由社區團體，檢具提案申請書、在該社區內設籍、居住、置產或經商者三十人以上之連署人名冊及相關證明文件，向當地直轄市、縣（市）主管機關提請處理。</p> <p>前項提案申請書之格式、應載明事項、社區團體及連署人資格及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。</p> 	<p>一、社區營造協定提案，由社區團體檢具提案資料及三十人以上之連署人名冊，向當地直轄市、縣（市）主管機關提請處理。</p> <p>二、社區團體包括村里辦公處、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。</p> <p>三、本條例尊重現行已存在社區中之各組織與團體，並不另設新組織，所有合法團體都可以代表提案；以社區團體作為行政部門之對口單位，同時也可以使其內部先達成一定程度之共識。</p>
<p>第十一條 社區營造協定之提案，應就書面審查決定之。必要時，並得舉辦公聽會或社區居民投票。</p> <p>直轄市、縣（市）主管機關應自收受前條第一項提案申請書之次日起二個月內完成審查。</p> <p>前項審查，包括確定社區營造協定提案之議題性質、範圍與共識度、提案團體與連署人之資格、社區居民數等事項。提案申請書應具備之文件不齊全或其記載內容不完備者，應通知限期補正；屆期不補正或補正仍不完備者，不予受理。</p> <p>為確定社區營造協定提案之議題已獲致共識，直轄市、縣</p>	<p>一、社區營造協定之提案，應以書面審查為原則。但提案人對於議題之共識度負有舉證之責，故主管機關於必要時，得責成其召開社區團體協議會議，以凝聚共識，並作為社區團體與組織間溝通之平台。</p> <p>二、協定之提案固然容易，但為防範單一社區團體把持某議題，於審查時透過社區團體協議</p>

<p>(市) 主管機關必要時，得於書面審查期間，要求提案之社區團體召開社區團體協議會議，並得指派代表與會。</p> <p>社區營造協定審議規則，由中央主管機關定之。</p>	<p>會議，尋求其他社區團體之認同。</p> <p>三、主管機關審查時，認為提案性質及內容，應該要獲得居民認可，使議題充分陳述及聽取民眾意見，可以就該社區範圍內之民眾，進行公聽會，若須要更確切之民意基礎，可以投票方式，確認協定是否已達到多數民眾支持。</p>
<p>第十二條 社區營造協定經審議通過者，應依下列方式處理：</p> <p>一、社區建議及社區憲章：由直轄市、縣(市)主管機關備查或轉請權責機關參酌辦理。</p> <p>二、社區公約或社區計畫：由直轄市、縣(市)議會通過，並經直轄市、縣(市)主管機關公布，始得拘束社區居民。</p>	<p>社區營造協定分為社區建議、社區憲章、社區公約及社區計畫四類，其中社區建議及社區憲章，因無具體拘束社區居民權利義務事項，經審議通過後，視其內容由地方主管機關備查或轉請權責機關參酌辦理；至社區公約或社區計畫因包含罰則或規範社區居民權利義務，自應循自治條例制定程序，由直轄市、縣(市)議會通過，並經直轄市、縣(市)主管機關公布後，始得拘束社區居民。</p>
<p>第十三條 主管機關得會同目的事業主管機關對社區營造工作定期辦理評鑑；其評鑑項目、基準及其他相關事項之辦法，由中央主管機關會商目的事業主管機關定之。</p>	<p>主管機關得會同目的事業主管機關對社區營造工作定期辦理評鑑，並授權訂定評鑑辦法。</p>
<p>第十四條 從事社區營造工作有特殊優良事蹟者，得給予獎勵；其獎勵辦法，由中央主管機關定之。</p>	<p>對於從事社區營造工作有特殊優良事蹟者得給予獎勵，並賦予獎勵辦法訂定之法源依據。</p>
<p>第十五條 本條例自公布日施行。</p>	<p>本條例之施行日期。</p>

資料來源：邱明民，2005，《社區自治—日本社區總體營造的法制化》

# 參考書目

## 壹、中文部分

- 丁仁方，1999，《威權統合主義：理論、發展與轉型》，台北：時英。
- 于國華，2001，《社區總體營造理念的探討：全球化趨勢下的一種地方文化運動》，國立臺北藝術大學傳統藝術研究所碩士論文。
- 中時晚報，2005，社論，9月17日。
- 內政部，2004，〈九十四年第五週內政統計週報〉，<http://www.moi.gov.tw>。
- 文建會，1998，《文化白皮書》。
- 文建會，1999，《社區總體營造的軌跡》。
- 文建會，1999，地方文史工作現狀初探，<http://www.cca.gov.tw/yin/yin>。
- 文建會，2003，〈心之所在·就是故鄉〉，《社區總體營造全國年會》。
- 文建會，2004，新故鄉社區營造政策說明書。
- 文建會，2005，台灣社區通網站，<http://www.cca.gov.tw>（12月15日）。
- 文建會，2005，台灣健康社區六星計畫說明書。
- 文建會譯，2004，《日本之文化政策—建構「文化政策學」》，根木昭著，未發表。
- 王令麟，2005，〈活絡台灣經濟—促請政府召開第二次「經發會」〉，東森新聞報，  
<http://www.ettoday.com/2005/11/02/427-1864293.htm>（11月2日）。
- 王金平，2004，〈當前國家困境之突破〉，國民黨中常會專題報告（11月20日）。
- 王秋絨，1986，〈我國社區發展的評估改進〉，《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。
- 王振寰，1993，〈「反對運動與台灣政治轉型」資本，勞工與國家機器—台灣的政治與社會轉型〉，台灣社會研究叢刊，21：41。

- 王淑美，1996，《社區總體營造政策過程評估-以充實鄉鎮展演設施示範計畫為切入點》，國立中興大學公共行政及政策研究所碩士論文。
- 王惠君譯，1997，西村幸夫著，《故鄉魅力俱樂部：日本十七社區營造故事》，台北：遠流出版事業股份有限公司。
- 王鴻楷、夏鑄九，1997，〈專業者為何要民眾參與及市民參與對台灣社會的意義〉，《社區總體營造系列叢書理念篇之二 社區建築與社區總體營造》，台北：文建會：1-22
- 田弘茂，1989，《中華民國的政治和社會變遷》，台北：時報，64。
- 田弘茂，2001，《外交施政報告》，立法院第四屆第六會期外交及僑務委員（10月8日）
- 田村明，1999，〈社區營造之實踐〉，引自金山喜昭《日本公立博物館之回顧與展望—「社區營造」中公立博物館的新使命》，123-142。
- 申學庸，1993，〈文化建設與社會倫理的重建〉，國民黨中常會報告。
- 朱立君，2002，《社區總體營造之個案研究—台中市「楓樹社區」理想家園的發展》，國立高雄師範大學成人教育研究所碩士論文。
- 朱美珍，1982，《都市中社區發展與鄰里關係之研究》，東吳大學社會學研究所碩士論文
- 朱雲漢，1989a，〈寡占經濟體制與威權政治體制，壟斷與剝削〉。台灣研究基金會，139-160
- 朱雲漢，1989b，〈從總體社會結構看自力救濟街頭運動的湧現〉。明德基金會，139-160
- 行政院主計處，2004，中華民國統計年鑑。
- 行政院主計處，2005a，〈歷年各級政府淨收支概況表〉，<http://win.dgbas.gov.tw/dgbas01/90btab/90b706.htm>（12月13日）。
- 行政院主計處，2005b，國民所得統計及預測新聞稿，<http://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/511171525971.doc>（11月17日）。
- 何振盛、杜嘉芬譯，2004，《台灣政治史》，丹尼·羅伊（Denny Roy）著，台灣商務印書館。

- 吳月招，2002，《公私部門協力參與社區總體營造之研究－以 921 重建區為例》，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文。
- 吳東野，2002，聯合晚報第二版聯合論壇（4 月 21 日）。
- 吳珮雯，2002，《高雄市居民社區意識、社區參與及對社區發展協會滿意度之關係研究》，高雄醫學大學行為科學研究所碩士論文。
- 吳榮義，1999，〈促進中小企業發展之政策－台灣的經驗〉，台灣經濟研究院。
- 吳叡人譯，1999，《想像的共同體：民族主義的起源與散布》，班納迪克·安德森著，1983，Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism
- 呂桂英，2002，《社區發展與文化重建--虎尾西安社區白鶴文化節與褒忠大塢社區大塢》，中正大學政治學研究所碩士論文。
- 李永展，2005，〈新社區六星計畫：曇花一現的流星計畫？〉，環境資訊中心(3 月 16 日)
- 李岳道，1997，《社區發展協會理事長角色之研究》，台灣大學農業推廣學系研究所碩士論文。
- 李松根，1997，〈我們還有哪些問題要面對〉，《全國社區總體營造博覽會紀事》，宜蘭縣立文化中心。
- 李松根，2001，〈在地組織經營－社會性觀察－池南未來村社區總體營造的理論與實踐〉，《文建會 90 年度社區總體營造年會論文集》，台北：文建會，39-52。
- 李松根，2004，〈社區營造的第三條路〉，「文建會九十三年度縣市輔導團計畫小型研討會」資料，台北：文建會。
- 李莉珩，1999，〈邱正雄：三千億隨時可進場〉，聯合報，//http://udn.com/SPECIAL\_ISSUE/FOCUSNEWS/TWOSTATES/stock\_market/07\_14\_013.htm（7 月 14 日）。
- 李登輝，1995，《經營大台灣》，遠流。
- 李登輝，1999，《台灣的主張》，遠流。

- 李登輝，2001，《李登輝執政告白實錄》，鄒景雯採訪記錄，印刻。
- 李登輝，2002，《慈悲與寬容》，台灣英文新聞。
- 李登輝，2003，《台灣廿一世紀國家總目標》，群策會。
- 李登輝，2005，《新時代台灣人》，群策會。
- 李筱峰，1999，〈美麗島事件的回顧與省思〉，[http://www.jimlee.idv.tw/art\\_01\\_11.htm](http://www.jimlee.idv.tw/art_01_11.htm)  
(12月7日)。
- 李筱峰，2000，〈在廿世紀中蛻變的台灣〉，自由時報(12月29日)。
- 李心怡，2004，〈本土嗆聲造就汪笨湖現象〉，南方快報(8月19日)，[http://wl.southnews.com.tw/snews/polit/polit\\_00/polit\\_08/01113.htm](http://wl.southnews.com.tw/snews/polit/polit_00/polit_08/01113.htm)。
- 沈宗瑞，2001，《國家與社會：中華民國的經驗分析》，韋伯文化事業出版社。
- 沈長在，1998，《社區總體營造政策理念在成人學習上的蘊義》，國立中正大學成人及繼續教育研究所碩士論文。
- 辛晚教，2003，〈地區活力、新故鄉社區營造－政策、範例與規劃師〉「地區活力與新故鄉發展研討會」專題演講，台北：財團法人環境規劃與城鄉研究文教基金會。
- 依比，〈從921災後重建看台灣《社區總體營造》對台灣社運的影響〉，<http://china-tide.org.tw/leftcurrent/currentpaper/society.htm>。
- 周志龍，2000，〈兩岸三通、全球化與台灣經濟圈的再結構想像〉，《理論與政策》，14卷，第4期。
- 周思萍，1995，《台灣社區發展政策演變之研究－論國家對社區發展的介入》，台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 周齊譜，2000，《非營利組織推動社區總體營造之機制研究－以夢想社區文教基金會為例》，銘傳大學公共管理與社區發展研究所碩士在職專班碩士論文。
- 東森星期講義，2005，〈期盼二次經發會建立深耕台灣的共識〉，<http://www.ettoday.com>

/2005/11/26/141-1874072.htm (11月26日)。

林文遠，1999，《居民社區總體營造理念與環境態度關係之研究》，大葉大學事業經營研究所碩士論文。

林志成，1998，〈社區總體營造的省思〉，《社教資料雜誌》，241：8-11。

林佳龍，1988，〈從威權侍從改制下的台灣反對運動—民進黨社會基礎的政治解釋〉，《台灣社會研究季刊》2(1)，117-143。

林佳龍，2000，〈分裂政府的挑戰與回應〉，《國策專刊》，14：6-9。

林昕、徐志山，2005，〈六星健康社區遴選計畫—從社區營造的核心價值談起〉，《台灣社區通》第35期電子報，<http://www.hometown.org.tw> (12月1日)。

林信華，1999，〈共同體與社區生活的重建〉，《社區美學研討會論文集》，台北：文建會，1-24。

林振春，1986，〈我國社區發展與基層建設之比較〉，《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。

林振豐，2001，《社區總體營造在社區主義形成過程中的瓶頸與願景—以苗栗縣社區》為觀察焦點，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文。

林書筠，2003，《社區美學研究—嘉義市興村里社區總體營造的美學歷程與詮釋》，南華大學美學與藝術管理研究所碩士論文。

林淑惠，2003，《社區發展與地方政治—以台中縣為例》，東海公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文。

林登讚，1998，〈社區總體營造與文化產業振興〉，《社區總體營造文化產業振興研討會成果專輯報告》，台北：文建會，13-18。

林麗慎，2002，《都市社區發展對公民社會形成之研究—台北市大安區群英與群賢二里為例》，台北市立師範學院社會科教育研究所碩士論文。

- 邱明民，2004，《社區自治 日本社區總體營造的法制化》，台北：文建會。
- 邱燕玲，2002，〈澄社會扁 批政治白金化〉，自由電子新聞網，<http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/jun/18/today-p1.htm>（6月18日）。
- 青輔會，2002，〈九十一至九十四年度中程施政計畫草案〉，[http://www.nyc.gov.tw/ftp/word/91\\_94.doc](http://www.nyc.gov.tw/ftp/word/91_94.doc)。
- 姚文智，2005〈新聞局長看新聞〉，公視新聞網面對國家節目，<http://www.pts.org.tw/php/news/facecountry/view.php?XSSEN0=100&PRINT=1>。
- 施國隆，2002，《社區營造文化政策永續發展可能性之探討》，世新大學社會發展研究所碩士論文。
- 柯崑城，2005，<http://www.nucity.org.tw>（6月16日）。
- 柯惇賢，1998，《社區居民對社區總體營造的認知與態度》，逢甲大學建築及都市計畫研究所碩士論文。
- 柯雄譯，2000，《公民與文明社會》，遼寧教育出版社。譯自 Thomas • Janoski *Citizenship and Civil Society*。
- 省政府社會處，1966，《台灣省政府社會處大事紀要》，65。
- 胡玉立，1992，〈外交部經貿司正式成立〉，中國時報（4月16日）。
- 若林正夫、劉進慶、松永正主編，1993，《民主化的開展，台灣百科》，克寧出版社。
- 郁元，1998，《社區總體營造規劃與執行之差異探討--以集集鎮經驗為例》，中原大學室內設計學系碩士論文。
- 夏忠堅，1997，〈大家來打拼〉，教會參與社區營造手冊。
- 徐百齊譯，2000，《社約論》，台北：台灣商務印書局。譯自 Rousseau *The Social Contract*
- 徐震，1980，《社區與社區發展》，正中書局。
- 時報文化，1985，〈營利事業不能代替政府執行工業政策〉，《我們看台灣經濟》，時報文

化出版事業有限公司。

桃園縣文化局，<http://www.tycg.gov.tw>。

翁文蒂，2001，《非營利組織推動 921 重建社區總體營造之研究》，東海大學社會工作學系碩士論文。

張明生，2003，《網絡服務在資訊化社區總體營造下知識傳承之研究》，大業大學資訊管理學系研究所碩士論文。

張茂桂，2000，〈李登輝與台灣公民社會〉，蕃薯藤論壇，<http://news.yam.com/forum/>（5月10日）。

張茂桂等，1991，《民國七十年代台灣地區「自力救濟」事件之研究》，研考會委託研究

張啓光，2005，〈論言論自由與新聞自由〉，台灣日報民意論壇（11月5日）。

張湘翎，2000，《社區自主環境管理機制之探討——以竹山鎮社寮社區總體營造為例》，雲林科技大學工業設計系碩士班碩士論文。

張遂琍，1980，《屏東縣牡丹鄉社區發展之研究》，政治大學邊政研究所碩士論文。

張瑋琦，1997，《河東部落社區總體營造——一個想要變成社區的部落？》，國立東華大學族群關係與文化研究所碩士論文。

張維彬，2003，《我國村里行政編組與社區發展協會關係之探討——基隆市個案分析》，政治大學行政管理碩士學程碩士論文。

張靜玉，2003，《從台灣公共藝術與社區總體營造探討意識認同》，國立臺灣師範大學美術系在職進修碩士學位班碩士論文。

曹建文，2001，《社區成人教育及組織策略介入社區組織運作之行動研究——以嘉義市西區劉厝社區發展協會為例》，中正大學成人及繼續教育研究所碩士論文。

梁恩嘉，2001，《大廊花鼓陣對社區意識覺醒及社區發展影響之研究》，中正大學成人及繼續教育研究所碩士論文。

許雅惠，1993，《在鄉村社區發展過程中傳統宗教的角色與功能》，台灣大學社會學研究所碩士論文。

許福明，1986，《中國國民黨的改造：1950—1952》，台北：正中書局。

許慧彥，2000，《從理性抉擇途徑分析社區組織形成與維持之因素：以興家社區發展協會為例》，政治大學公共行政研究所碩士論文。

郭正亮，1988，《國民黨政權在台灣的轉化，1945-1988》，台灣大學社會研究所碩士論文。

郭宏治，1989，〈王永慶放棄台灣？〉，新新聞週刊，No. 100，p. 6-19。

郭城孟，2001，〈生態旅遊與社區營造〉，《文建會 90 年度社區總體營造年會論文集》，台北：文建會，79-84。

郭瑤琪，2005，〈看見台灣的希望〉，《地動的花蕊 台灣九二一地震社區重建的故事》，行政院九二一震災災後重建推動委員會。

陳文豪，2003，《羅蘭·巴特的符號論之初探——以臺灣社區總體營造計畫為例》，暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。

陳水扁，2004，就職演說，總統府網站，[http://www.president.gov.tw/2\\_special/2004\\_520/subject3.html](http://www.president.gov.tw/2_special/2004_520/subject3.html)。

陳世傑，1992，《我國社區發展政策執行之研究——以高雄市個案分析為例》，政治大學公共行政所碩士論文。

陳男進，2003，《基層村里與社區發展協會整合之研究——以南投縣 921 震災重建區為例》，東海公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文。

陳其南，1992，公民國家意識與台灣政治發展。

陳其南，1998，《傳統制度與社會意識的結構——歷史與人類學的探索》，台北：允晨文化實業股份有限公司。

- 陳其南，1999，〈社區營造的理想與實現〉，聯合報，11月23日。
- 陳其南，2003，〈社區總體營造的永續發展策略〉，《社教資料雜誌》，241：5-7。
- 陳其南，2004，〈公民國家意識之建立〉，傳統藝術月刊，46（9月）。
- 陳板，2003，〈社區營造與台灣的對話〉「民間文化政策白皮書研討會」論文，台北：台灣藝術發展協會。
- 陳亮全，2001，〈試論防災社區與社區參考〉，《文建會90年度社區總體營造年會論文集》，台北：文建會，111-112。
- 陳恆鈞，2003，〈國家機關能力對政策執行效果之影響〉，《公共行政學報》，第8期，政治大學公共行政學系，73-97。
- 陳姝伶，1980，《台灣地區農村社區發展之研究—以屏東縣滿州鄉永靖社區為個案》，台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 陳朝平，1982，〈金錢、政客、蝕：為當前台灣政經關係把脈〉，聯合月刊，10。
- 陳誠，1961，《台灣土地改革紀要》，台北：中華書局，P75-80。
- 陳蕙欣，2003，《社區之參與傳播研究——以宜蘭縣珍珠社區發展文化產業為例》，台灣師範大學大眾傳播研究所碩士論文。
- 陳錦煌，2003，〈社區總體營造與文化產業振興策略〉，《全國社區總體營造博覽會紀事》，台北：文建會，37-44。
- 陳錦煌，2004，〈災後重建〉，中國時報（9月23日）。
- 陳錦煌，2005，〈六星計畫〉，中華民國社區營造學會，陳錦煌醫師專欄。
- 彭明輝，〈社區大學與現階段的社會改革〉，<http://cmcu.tacocity.com.tw/about%20cu/relation/the%20cu%20and%20our%20society.htm>。
- 彭瑞惠，1987，《農會在鄉村社區發展中角色因應之研究》，中國文化大學經濟研究所碩士論文。

- 彭懷恩，1987，〈台灣政治變遷四十年〉，台北：自立晚報，35-36。
- 曾旭正，1997a，〈它不差、它是我家園 本土社區運動開不走〉，《社區總體營造系列叢書理念篇之二 社區建築與社區總體營造》，台北：文建會，101-111。
- 曾旭正，1997b，〈社區自主與生活景觀的補修〉，《社區總體營造系列叢書理念篇之二 社區建築與社區總體營造》，文建會，84-200。
- 曾旭正，2001，〈新校園運動的成果與啓發〉，〈文建會 90 年度社區總體營造年會論文集〉，台北：文建會，113-120。
- 曾旭正，2003，〈社區協力政策的發展歷程與當前課題〉，《地區活力與新故鄉發展研討會論文輯》，財團法人環境規劃與城鄉研究文教基金會，2-1-2-10。
- 曾旭正，2004，《新故鄉社區營造計畫修正研究案結案報告書》，台北：文建會，未出版
- 曾建元，2001，經發會戒急用忍鬆綁的政治意涵，<http://www.asiademo.org/2001/09/20010909a.htm> (9月3日)。
- 曾梓峰，2002，〈社區總體營造與永續社會發展〉，《文化視窗》，台北：文建會，39：38-43
- 曾鈺琪，2005，〈政治社會學—台灣的地方派系資源利用專題〉，<http://www.lib.nthu.edu.tw/library/hslib/subject/so/taiparty.htm> (9月7日)。
- 曾銘傑，1997，《從社區發展的歷程探究社區成人教育推動的內涵：以大溪老街社區為例》，師範大學社會教育學系研究所碩士論文。
- 森啓編，1991，《文化表演廳之社區營造》。
- 游雲吉，2000，《以土地倫理觀點探討 921 地震重建區之社區總體營造--以南投縣中寮鄉和興村為例》，國立台北大學資源管理研究所碩士論文。
- 程曉農，2005，《中國宏觀經濟現況與前景》研討會演講資料，中華經濟研究院 <http://tw.epochtimes.com/bt/5/10/20/n1092048.htm> (10月3日)。
- 馮惠，1980，《政府執行所需政策資源之研究----台北縣社區發展個展分析》，中興大學

公共行政研究所碩士論文。

黃世輝，1998，〈談日本區域文化產業振興政策〉，空間雜誌，106—107

黃世輝，1999，〈觀光發展與形象塑造的方法—以埔里的構想提案為例〉，《台灣工藝雜誌》，1：69-76。

黃世輝，2000，〈文化產業需要另一種思維——社區重建與文化產業發展〉，勁草社區協力報，3：7-9。

黃世輝，2001，〈文化產業與居民參與〉，《文建會 90 年度社區總體營造年會論文集》，台北：文建會，19-28。

黃世輝，2003a，〈地方文化產業發展之危機與轉機〉，《全國社區總體營造博覽會紀事》，台北：文建會，19-28。

黃世輝，2003b，〈地域設計與區域活化—日本的地域振興政策〉，文化創意產業與區域經濟發展研討會，研考會（8月26日）。

黃世輝、宮崎清，1996，〈從產品設計到社區設計—談台灣社區總體營造的發展和方法〉，《台灣手工業雜誌》，60：4-20。

黃志欽，1997，《以管理者的角度來看森林遊樂區、居民與社區總體營造—以溪頭森林遊樂區為例》，國立台灣大學森林學系研究所碩士論文。

黃美英，2001，〈921 震災兩週年感言—凝聚草根自主力量〉，[http://puli-village.org.tw/workstation/03\\_reconstructpaper/20010914/index.html](http://puli-village.org.tw/workstation/03_reconstructpaper/20010914/index.html)。

黃國禎，1997，《文化政策，認同政治與地域實踐—以九〇年代宜蘭為例》，台灣大學城鄉發展研究所碩士論文。

黃培蓉，2002，《公部門產業與文化政策介入對南投市陶業發展之影響（1895~2002）》，雲林科技大學文化資產維護系碩士班碩士論文。

黃順星，1999，《社區的誕生：對社區總體營造的知識社會學分析》，國立清華大學社會

學研究所碩士論文。

黃煌雄、郭石吉、林時機，2001，《社區總體營造總體檢調查報告書》，台北：遠流。

黃瑞茂，1997a，〈參與式的環境營造過程〉，《社區總體營造系列叢書理念篇之二 社區建築與社區總體營造》，台北：文建會，112-125。

黃瑞茂，1997b，〈建築的中心在於人 簡述各國社區建築經驗〉，《社區總體營造系列叢書理念篇之二 社區建築與社區總體營造》，台北：文建會，201-213。

黃筱慧，2003，〈培訓就業專長 聽見的聲音搭配產業振興 繁榮願景可期〉，聯合報，16 版專題報導（1 月 28 日）。

黃徹源，2003，《漁村推展社區總體營造主要影響因子之研究～以蘇澳鎮港邊社區為例》，國立臺灣大學農業經濟學研究所碩士論文。

黃錦堂，2000，《地方制度法基本問題之研究》：362。

黃識銘，1985，《社區權力結構與社區發展關聯性之研究》，東吳大學社會學研究所碩士論文。

黃麗玲，1994，《新國家建構過程中社區角色的轉變：「生命共同體」之論述分析》，台灣大學城鄉發展研究所碩士論文。

新故鄉營造基金會，〈孕育在地的生命力〉，<http://www.homeland.org.tw/foundation/htm/two/two-center/center2.htm>。

新聞局，〈中華民國在臺灣的蛻變〉，<http://gio.hyweb.com.tw>。

楊千儀，2002，《國民中小學在社區總體營造中所扮演角色之研究》，國立中正大學教育研究所碩士論文。

楊承翰，2003，《以「社群組構理論」探討新竹縣新光（斯馬庫斯）部落的社區總體營造》，東華大學環境政策研究所碩士論文。

楊崇熙，1981，《農村社區發展計劃之探討—以屏東縣港村為例》，成功大學工程技術研

究所設計技術學程建築設計組碩士論文。

楊敏芝，2002a，〈文化產業理論思潮與時代發展脈絡〉《文化視窗》，台北：文建會，38：38-45。

楊敏芝，2002b，《地方文化產業與地域振興互動模式研究－以埔里酒文化產業為例》，台北大學都市計畫研究所博士論文。

楊敏芝，2003，〈文化產業理論思潮與發展趨勢研析〉，《全國社區總體營造博覽會紀事》，台北：文建會，3：10。

楊淑芬，1995，《宜蘭縣玉田社區總體營造之執行評估》，國立中興大學公共行政及政策研究所碩士論文。

經濟部投資業務處，2005，〈台商在大陸投資概況〉，[http://twbusiness.nat.gov.tw/doc/inv\\_4.doc](http://twbusiness.nat.gov.tw/doc/inv_4.doc)（12月7日）。

葉智魁，1999，〈發展的迷失與危機，文化產業與契機〉。

葉肅科，2000，〈社區的形成〉，[http://vschool.scu.edu.tw/Class01/Title.asp?Data\\_Code=93](http://vschool.scu.edu.tw/Class01/Title.asp?Data_Code=93)

葉肅科，2005，[http://vschool.scu.edu.tw/Class01/Title.asp?Data\\_Code=93](http://vschool.scu.edu.tw/Class01/Title.asp?Data_Code=93)（9月7日）。

葉肅科，[http://vschool.scu.edu.tw/Class01/Title.asp?Data\\_Code=350](http://vschool.scu.edu.tw/Class01/Title.asp?Data_Code=350)。

詹秀員，2000，《社區領袖與社區發展功能之研究》，東海大學社會工作學系研究所碩士論文。

詹雪梅，2003，《永樂社區發展協會推動社區總體營造之參與學習研究》，國立中正大學成人及繼續教育研究所碩士論文。

廖俊松，2004，NEW TAIWN，405，<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?period=405&bulletinid=17448>（5月19日）。

廖淑容、古宜靈、周志龍，2000，〈文化產業生根與地方發展〉，都市與計劃，27 卷第 3 期，p319-342

趙永茂，2002，《台灣地方自治的變遷與特質》，台北：漢蘆圖書出版有限公司。

劉文正，1995，《社區總體營造之衝突管理-以苗栗縣三義鄉為例》，東海大學企業管理學系碩士論文。

劉敏如，2001，《台北市社區發展策略之研究-以吉林、大直社區為例》，淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文。

劉豪興、陳社英，中國大百科智慧藏，<http://192.192.96.173:8080/web34m/Content.asp?ID=17926>。

蔣玉嬋，2000，《學習型組織理論應用於社區總體營造之研究--以大溪和平老街為例》，國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文。

蔣孝萱，1997，《社區總體營造與鄉村社會轉化過程—以宜蘭縣玉田社區為例》，國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。

蔣亞林，1996，《文化機關對政策理念認知的差距之研究—以社區總體營造方案為例》，國立中興大學公共行政及政策研究所碩士論文。

蔡美麗，2000，《文化政策與台灣工藝發展(1979-1999)》，東海大學美術學系碩士論文

蔡漢賢，1986，〈如何發掘與運用社區資源推廣社區工作〉，《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。

鄭晃二，2003，《友善空間 創造對話的參與式營造》，台北：田園城市文化事業有限公司。

鄭晃二編，2005，《先把社區做好—縣市社區營造政策白皮書》，中華民國社區營造學會

盧思岳，2001，〈再造草根協力社區化的社區運動〉，台灣日報副刊（3 月 24 日）。

盧思岳，2005，政府的重建資源配置與社區組織的發展，<http://921.yam.com>

/workstation/2001921/stone05.htm (9月20日)。

盧春霖，2003，《社區政治：村里、社區發展協會與自發性組織在社區營造上的衝突與合作》，中正大學政治學研究所碩士論文。

蕭全政，〈臺灣民主化過程中的市民社會發展〉，張嘉蘭摘譯。

蕭全政，1991，《政治與經濟的整合—政治經濟的基礎理論》，台北：桂冠圖書股份有限公司，40

蕭全政，1995，〈國民主義：台灣地區威權體制的政經轉型〉，《台灣新思維：國民主義》，台北：時英出版社。

蕭全政，1997，〈組織與制度的政治經濟分析〉，《暨大學報》，第1卷第1期，1-16。

蕭全政，1998，〈從政治學三種觀點看當前的公共行政和公共政策〉，《理論與政策》，第十二卷第二期，83-95。

蕭全政，2001，〈台灣威權體制轉型中的國家機關與民間社會〉，《威權體制的變遷：解嚴後的台灣》，中研院台灣史研究所籌備處，63-88。

蕭志強譯，2004，《『武士道』解題：做人的根本》，李登輝日文原著，前衛。

蕭新煌，1989，〈對台灣發展經驗理論解釋的解謎〉，《中國論壇》，27卷7期。

蕭新煌，1999，〈探源台灣的心〉，《新台灣人的心—國家認同的新圖像》，台北：月旦出版社，42-46。

蕭萬長，2003，〈台灣經濟發展與兩岸關係〉，[http://211.20.8.250/version1/interview\\_list.php?number=31](http://211.20.8.250/version1/interview_list.php?number=31) (9月20日)。

駱文森、楊明珠譯，2000，《亞洲的智略》李登輝、中嶋嶺雄著，台北：遠流。

戴美慧，2002，《戰後台灣文化政策與文化發展關係之研究—以文化多元主義為觀點》，國立臺灣師範大學三民主義研究所碩士論文。

環保署，〈環境保護業—我國的發展趨勢〉，<http://www.evta.gov.tw/employee/emp>

/001/009/a014/122.htm。

謝小韞，2005，〈社造倒著走〉，中國時報，A15版（9月14日）。

謝長廷，2005a，民進黨第十一屆第二次臨全會致詞稿，<http://www.dpp.org.tw/news/common>。

謝長廷，2005b，〈家在這裡，心就在這裡〉，《地動的花蕊》，行政院九二一震災災後重建推動委員會。

謝長廷，2005c，〈有健康的社區，才有健康的台灣〉，《台灣健康社區六星計畫說明書第二版》，文建會。

謝慶達，1995，《戰後台灣社區發展運動之歷史分析》，台灣大學土木工程學系研究所博士論文。

顏新珠，2005，〈看，這個把青蛙叫做老闆的地方〉，《地動的花蕊 台灣九二一地震社區重建的故事》，行政院九二一震災災後重建推動委員會。

羅中峯，2003，〈試探社區總體營造運動的論述空間〉，<http://www.fgu.edu.tw>。

蘇昭如，1989，《影響台灣地區社區發展因素之研究：一個質化觀點的探討》，國立台灣大學社會學研究所碩士論文。

蘇昭英，2000，《文化論述與文化政策：戰後台灣文化政策轉型的邏輯》，國立藝術學院傳統藝術研究所碩士論文。

蘇顯星，2001，《戰後台灣文化政策變遷歷程研究--歷史結構分析》，臺南師範學院鄉土文化研究所碩士論文。

顧忠華，1999，《公民社會的理論與實現》，允晨出版，p350-456。

貳、西文部分

- Bianchini, F. & Parkinson, M. , 1993 , Cultural policy and urban regeneration-  
The West European experience. Manchester: Manchester University Press, p. 13
- Block, F. , 1977 , ” The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory  
of the State.” Socialist Revolution 7, no. 3(May-June):pp6-28
- Evans , 1985 , P.B. Evans, D. Rueschemeyer and T. Skocpol eds., 1985 , Bring the  
State Back In, Cambridge : Cambridge University Press, P. 68
- Hamilton, E. , 1992 , Adult Education for Community Development. N. Y. : Greenwood  
Press. Knowles.
- Jean L. Cohen & Andrew Arato , 1992 , Civil Society and Political Theory Cambridge  
, Mass : The MIT Press.
- Skocpol, T. , 1979 , States & Social Revolutions. Cambridge : Cambridge University  
Press.
- Tourain, A. , 1981 , The Voice and the Eye: An Analysis of social Movement. New  
York: Cambridge University Press.
- Wu, Nai-the(吳乃德) , 1987 , The Politics of Regime Patronage System : Mobilization  
and Control within An Authoritarian Regime , unpublished Ph. D. Dissertation.  
University of Chicago.