國立台灣大學社會學研究所碩士論文

指導教授：林萬億 博士

台灣社區發展政策演變之研究
——論國家對社區發展的介入

研究生：周思萍

中華民國八十五年一月

540
00101
85-23

學位考試委員會審定書

國立台灣大學 社會學研究所 應用社會學組

研究生 周 思 萍 君所提之論文

台灣社區發展政策演變之研究

— 論國家對社區發展之介入

經本委員會審查並舉行口試，認爲符合碩士學位標準。

學位考試委員會

召集人 [illegible] 簽章

指導教授 林萬億 簽章

口試委員 林嬌穠 簽章

中華民國八十五年一月三十一日

國立中央圖書館
1520604

謝辭

這是份遲到已久的論文，但畢竟是完成了！

在漫長的研究所生涯中，茫然困頓了許久，總是在面對著自己的不確定以及廣闊知識的焦慮下，論文一再的延宕，一直到時間再也不容許自己如此這般的沉陷，才在十萬火急之下決意的將它完成。

當然，其中最是要感謝的是林萬億老師，面對著像我這樣不盡責的學生，他卻給了我最寬容的提醒與最溫暖的支持，要不是他，可能至今自己還不知道在哪裡。其次，也對參加口試的老師們感到萬分的抱歉，由於自己對進度掌握的失當，使得老師們必須漏夜的趕看論文，同時徐震老師親切耐心的與我討論論文架構與內容，以及林瑞穗老師在口試過程中諸多細心的指正，都讓我銘記在心。

此外蘇景輝老師、陳亮全老師、郭登聰學長，都各自以他們的專業，慷慨的與我討論了許多長期以來對於社區發展的觀察和想法，還有台北市政府社會局林瓏小姐熱心的提供資料，以及許許多多在社區中實際推動社區工作的女性，在面對著我這樣突兀的外來客，仍是真誠的跟我分享了她們真實的經驗，尤其是奇岩社區的蔡麗琴小姐，更是熱心的開車帶我走訪了整個社區，並陪伴我幾乎整個下午的時間，共同與其他社區媽媽討論。還有一定要特別感謝的是，在我論文最緊急時，提供我食物、維他命、資料、住處以及溫暖陪伴的曾家一家人，以及緊急幫忙我排版、列印而到三更半夜才得休息的台研會朋友們。

最後，我要把這本論文，獻給這麼些日子來關心我，卻總是被我疏怠的好友與同學，還有不斷擔心，卻不忍給我任何壓力的父母，以及總是承受我因壓力挫折而無理咆哮的姐姐與希聖，如果不是你們的包容，這條路將走的更加緩慢與艱辛。

周恩萍

1996年2月28日

國立台灣大學社會學研究所碩士論文

台灣社區發展政策演變之研究
------論國家對社區發展的介入

目錄

第一章　導論
第一節　研究的緣起與問題的提出　1
第二節　相關文獻的檢閱　6
第三節　社區相關概念的探討　9
第四節　國家相關理論的探討　22
第五節　研究觀點與架構　29

第二章　台灣國家機器的結構特質
第一節　二次戰後至一九六五年　34
第二節　一九六五年至一九八零年　41
第三節　一九八零年代至今　46

第三章　六零年代台灣社區發展的演進與發展
第一節　第三世界的社區發展　50
第二節　台灣的社區發展　59
第三節　台灣社區發展特質與分析　79

第四章　九零年代社區發展-----背景與發展
第一節　社區發展再出現（社區總體營造）
：社會與政治脈絡之探討　84
第二節　社區政策的漸進與發展　101
第三節　社區總體營造之評論與分析　108

第五章　結論
第一節　國家與社區發展　117
第二節　國家社區發展政策：討論與建議　120

第一章　導論

第一節 研究的緣起與問題的提出

一、背景脈絡

在九零年代的臺灣，誠如李登輝所言，是一個"社區的時代"（註1），不僅許多的自發性社區團體迸發出來，展現出前所未有的活力，還有許多的社會團體也開始致力於社區的組織，同時，許多的反對運動及社會運動者，在經歷過政治改革的努力之後，也逐漸將其注意力轉移至草根社區的建立上，如同西方 60 年代的新社會運動，強調草根參與和社區行動的風潮一樣，一時之間"社區"（無論是地方社區或是抽象的社區價值）失落的議題，成爲許多社會問題解釋的焦點與出入，而同時政治人物或政黨也在不同的政治位置上，被社區價值吸引，並以其作爲政治動員甚至政策規劃的基礎。

而此社區風潮中，社區發展似乎又再度成爲熱門的公共議題，從政府到不同意識型態、不同政治立場、不同目的取向的政黨、團體與個人，似乎都一致的強調社區意識與社區參與的重要。不僅在政治領域上，成爲朝野政黨爭相搶奪的政策主張，同時也成爲雙方號召國族認同的重要符號；謝長廷在先前命運共同體、社區主義的主張後，也於近日一次訪談中明白表示，以社區意識來消弭族群統獨的紛爭，並強調推動社區發展的重要性，並認爲"當前整頓台灣重要的是的是社區的發展，...若將注意力放在務實的生活面向，其餘問題皆會淡化，從此培養出連帶感的共同著力點，誰都無法否認我們是一生命共同體

了）“（註二），而李登輝也同時在其一系列生命共同體、社區文化的相關主張中，也於八十四年度由中華文化復興運動總會舉辦的社區文化研習觀摩會中指出"社區發展是國家未來發展的基礎，要經營大臺灣、建立新中原，就必須提昇社區旺盛的生命力“（註三）。

而更重要的是，在民間有更多自發性的社區力量正從都市或鄉村的邊緣湧現出來；而進行各種類型的社區發展工作，無論是都市中因社區生存環境利益受到威脅，而發動保衛自己家園的種種抗爭行動，尤其最常見的是與住家相關之都市計劃，例如加油站變電所、汽車修護所、瓦斯槽的設置，在反對其單向官僚的決策方式時，進一步有自我決定與自我管理的要求，還是各項爲解決社區問題、或居民成長、聯誼、教育爲導向的正式或非正式的團體，例如社區發展協會、守望相助委員會、大樓管理委員會、自治會、聯誼會、社區讀書會等不一而足。又或者在都市邊緣與鄉村，有更多形形色色的地方文化組織，無論是以族群文化復興、地方歷史的尋根與重建、還是地方發展或環保議題爲導向，其所代表的不只是民間權利意識的覺醒，更是一種對生活價值的反省與與建立，如同夏鑄九所說，發生在城市與鄉村中的社區動員（都市社會運動及地域性運動），例如聚落保存的行動或是原住民、婦女或其它邊緣勢力的抗議，又或者是許多因住宅、公園、古蹟與環境等議題的，這種看似瑣細與邊緣性議題與群體的社會動員，其實存在著面對日常生活領域的反領導權戰鬥，也是草根民主的運動。（夏鑄九,1994:48）。

同時，在這股社區運動的風潮中，也有更多的社會團體無論是婦女團體、生態保育團體、環保團體、宗教團體甚至企業

組織，也紛紛將其觸角延伸至社區，將其服務與鄰里結合，甚至進一步的推動社區工作，例如崔媽媽租屋組織、主婦聯盟等，還有許多以促進社區發展爲目標的組織，可能是定點的經營社區或者是提供給不同的社區資源與技術的協助，例如全國社區發展協會、社區婦協等組織等。此外，宗教團體，亦開始留心其在社區中的角色，也開始透過經費援助或直接參與社區發展工作，例如，臺灣展望會於 83 年 8 月邀集全國教會牧師，舉行"全國教牧領袖社會服務研習會"，會中強調整合教會資源、強化各教會的社會服務理念，投入社區服務的工作，並表示該團體計畫在各社區成立社區發展中心，激發社區居民參與社區建設的意識，導引居民爲社區利益而努力。（註四），另外行天宮也以經費支援陽明大學的社區護理服務中心的實驗計畫（註五）等，另外，也有更多的專業團體，例如由都市及空間規劃的專業人士所組成的都市改革組織、淡水社區工作室，也企圖透過空間的營造，來結合社區發展的原則，而還有所謂社區工作小組的產生，由各個領域的專業人士組成，包括社會工作、空間規劃、衛生保健、甚或經濟學家等，爲居民推動社區發展，提供知能與技術的協助，以及即將成立社區營造學會成立，都是透過專業的協助與力量，來協助社區發展的工作。

而在這些對社區發展運作的不同力量中，最引人注目的便是國家社區政策的提出。有別於以往的是，這項以民主參與爲修詞，結構改造爲號召的社區政策："社區總體營造的目標，不是只在於營造一些實質環境，最重要的還是於建立社區共同體成員對於社區事務的參與意識，和提昇社區居民在生活情境的美學層次；同時也不只是在營造一個社區，實質上它已經是在營造一個新社會，營造一個新文化，營造一個新的人"（陳其南，1995,2,19），引發了極大公共議題的討論。

同時它也在文化的基礎上，建立一套整體性的社區計畫，企圖取代過去的社區發展工作，並認爲"鑑於二十五年來政府推動的社區發展工作並未確實凝聚社區意識；而要建立一個眞正自由民主的國家，卻應該由社區的自治的開始。社區意識的形成，最好的切入點就是透過社區文化活動的推展"（文建會 1995b ），在當政者的大力支持下，一時之間，立刻成爲國家政策的重要焦點，不僅在各部會及地方政府都引起了相關的社區效應；營建署的社區建築、經建會的產業文化社區化以及福利社區化的觀念等，同時也成爲文化政策的重要施政取向，並自八十四年度起開始實施各項計畫，其支應的預算高達數十億元，若以社區工作的角度來看，可說是近年來官方最大型的社區支助計畫，而其計畫所推動之概念，無論是強調居民主動的參與，以及總體發展的概念，都與社區發展相同。

於是在此我們看到的是，在臺灣一股強大尋找社區的風潮下，社區發展不僅是許多自發性居民組織與社會團體關懷的焦點，在公部門中其也再度受到重視，只是不同於過去社區發展的概念與作法，其開始在民主參與及結構改造的修辭下，提出了一套以文化爲基調的社區發展計畫。

二、問題提出

事實上，社區再度受到國家執政者的青睞，並不是臺灣獨有的現象，美國喬治華盛頓大學社會學教授艾契歐尼（ Amita Etzioni ）提出"新社群主義"（ new communitarism ），在美國引起討論，並得到總統柯林頓的重視後，亦在 1995 年 3 月至英國訪問，得到朝野政黨及社區運動者的一致歡迎。

（Economist，1995，3 18），其社區重建的主張，主要是針對1980年代以來極端個人主義，以及國家權力過份的集中化的現象而來，雖然社群主義對公共政策並未有明確的想法，但確實對社區發展實務或社區政策的發展提供了相當的哲學基礎。Community Development Journal 亦在1995年3月的期刊上，以"重新發現社區發展"（Rediscovering Community Development）爲刊頭標題，說明西方或第三世界國家許多不同觀點的政治人物與政策制定者，似乎對賦予人民權利去參與社區，以及透過社區發展方案去達成"新社區主義"目標，逐步產生了基本共識，同時也認爲"新社群主義"的提倡，使社區發展又再度出現新契機，其中更對國家再度採行社區發展策略提出進一步的討論。

而臺灣也在不同的政治與社會脈絡下，重建社區的議題近年來開始獲得政治人物及決策者的重視，同時也對國家的社區發展政策產生了進一步的影響，換言之，國家的社區發展政策，在目前已逐漸從社政部門轉移至以文化部門爲重心，何以會產生這種轉變？其所反映的除了是政策方向的調整外，是否還有其特殊的社會與政治意涵？事實上，如同Mayo所言，在西方或是第三世界國家政府或其他正式的機構，通常會採取策略去促進社區，增加社區精神，常有許多不同的、甚至是衝突的目標；有些是爲了促進經濟與社會發展過程中的公民參與，或爲了促進社區教育、社會改革，有些是爲了促進自助、特別是運用其免費的勞動力，去促進經濟發展或是提供社會福利，但不管如何，通常都含有強烈意識型態意涵或是政治的目的（Mayo，1994）。

若由此觀點來看，想要問的是，在臺灣前後兩個不同時間階段，且由不同部門所產生的社區發展政策，是否爲國家在不同意識形態或政治目的下的產物？而此又對其社區發展政策的實質內容與運作產生了何種影響？以過去社政部門的社區發展政策來說，其面對了何種的困境與錯誤，何以在此社區運動蓬勃之際，其仍舊放置在政策的邊陲地位，並延續其形式化的內容，甚至逐漸被另一部門的社區發展工作所取代？

而新社區政策的產生，除了凸顯過去社區發展工作運作的失能外，是否還有其重要的社會政治意涵？進一步說，國家此時企圖透過社區策略解決什麼樣的問題？而同時又與目前蓬勃的社區運動產生什麼樣的互動，使其從社區文化的政策宣示，而進一步浮現一個以文化爲基調的整體社區發展架構？再者，作爲一個新的社區發展計劃，其基本精神與內容是什麼？由社區發展的角度來說，它是否爲過去形式化的社區發展工作帶來了一可能出入？同時它可能的限制又是什麼？

第二節　相關文獻的檢閱

在臺灣關於社區發展的檢討，相關的文獻十分多；其主要的看法，則大致包括了政府指導性的作法失敗、資源配置的錯誤、部門協調的缺乏、社區建設偏重硬體且形式化的建設、民眾參與的不足、社區規劃的不當、社區理事會功能不健全、缺乏法令支持、缺乏專業社區工作人員的介入等。（白秀雄，1976；王培勳，1984；劉脩如，1987；徐震，1982；汲宇荷，1991；陶蕃瀛，1994），事實上，在這些文獻中，多半將過去社區發展的失敗，視爲是政府行政操作上的失敗，然而

卻未將其行政操作背後的國家歷史與結構性因素進一步予以分析。到目前爲止，有以國家觀點進行對社區發展分析者，嚴格來說，目前僅有謝慶達（1995）一篇論文，而蘇昭如（1990）則主要在處理臺灣發展經驗與社區發展的關係，雖其並無清楚說明國家角色，但其中對發展經驗的討論中，亦有涉及國家政策的探討，故此處將其一併討論。

在蘇昭如（1990）"影響臺灣地區社區發展因素之研究：一個質化觀點的探討"一文中，主要在試圖分析影響臺灣社區發展運作的可能因素，其論文結構乃從發展理論的討論出發，並從臺灣發展經驗的過程中，試圖找出影響臺灣社區發展的因素，其主要觀點認爲，社區發展的採行，主要是由於外力擴散的結果使然，惟此外力因我國退出聯合國而消失，代之而起的是，受國內社會、政治、經濟環境的影響，並提出三點結論，第一、社區發展受到經濟發展的影響，建立一有利的公共建設環境爲發展重點，第二、社區發展在人民政治冷漠與國民黨的威權統治下，要推行社區發展實爲不可能，第三、認爲日本殖民統治以及儒家文化之下，人民易服從政府領導，使凡是過於依賴政府，造成社區發展的失敗。

該篇論文主要是以臺灣發展經驗作爲分析的基礎，但十分可惜的是，其忽略了臺灣國家在發展經驗中的重要地位，同時也規避了臺灣社區發展政策之於國家的特殊意義。同時其對社區發展的解釋上，亦將社區發展看成是固定的性質，而缺乏對社區發展性質變遷的分析。同時，其也將社區發展失敗原因，視爲是人民長期文化因素的影響使然，雖其有模糊的提及威權統治對社區發展的影響，但其觀點仍欠缺更細緻的分析。

而謝慶達（1995）在“戰後台灣社區發展運動之歷史分析”一文中，即清楚的說明以國家觀點來分析社區發展的形成與運作，並主要以歷史結構法進行探討。該篇文章可說是到目前爲止，關於社區發展的歷史文獻資料最爲完整的一篇，且其清楚的將社區發展的討論與批評，提昇至政治層面予以解釋，但其對社區發展的討論，則主要是集中在傳統社政部門的社區發展，而對近年來政府社區發展重心移轉至文化部門的現象，未予以進一步的討論。

而此文主要的目的則在於說明國家當初採用社區發展及其存續的原因，其基本論點是認爲國家運用社區發展策略，自有其政治、經濟、乃至社會控制的目的；認爲就政治面而言，社區發展所代表的民主、進步表徵，強化了臺灣與大陸之間的政治對抗，就經濟面而言，它除了使國家能夠正當性的使用廉價勞動力之外，也突破了過去義務勞動工作的限制。且在國家追求經濟建設犧牲社會服務支出的現實下，國家透過人民參與及輔助式自助等說詞，所採取的相對補助款措施具有汲取社區資源、填補地方性公共福利支出空隙的作用，並將國家的責任移轉給地域社區及人民。此外，他也認爲經由國家選擇實施地區、規定補助項目、組織、考核以及種種行政規章，國家也收編了地方派系也強化了地方的附庸。社區組織或社會行政機構所建立的合作、依賴關係，不但使基層社區淪爲村里體制外，國家掌控人民的人民的第二重管道。

對於其論點，筆者嘗試呈現一初步的觀察與看法，筆者以爲以社區發展作爲民主與參與象徵，在前節所述，可以說是冷戰時代殖民或霸權國家將其勢力延伸至邊陲國，以作爲爲抵抗國際共產主義蔓延的工具，但對臺灣這個擴散的邊陲國來說，

與其說是爲了強化與大陸之間的政治對抗，倒不如說是爲建立與國際社會的連結，取得政權合法性，可能有較強的解釋力。而就經濟面來說，國家確實在社區發展綱要的規定上，明確的宣稱以社區人力、物力的動員，來配合國家的施政建設，且又透過若干實施辦法，規定民眾的配合款，但是否可認爲是國家移轉公共服務責任的工具，則恐怕需要更進一步歷史的分析，因爲這無法解釋後來社區發展的演變以及基層建設的產生。

再者，關於社區發展的社會控制的目的，事實上，國民黨控制地方社會自有一套制度設計，亦即透過吳乃德所謂雙重部門，一是黨分支及黨的輔助機構，二是透過在地方上與擁有獨自選舉之侍從主義網絡的政客交換利益。（Wu，1987），且謝慶達更進一步認爲社區發展生生不息的原因，是由於其社會控制的功能，事實上，社區發展在臺灣早已是強奴之末，不僅工作空洞、且經費匱乏，若它眞是社會控制的有效手段，又爲何一直處於社政的邊陲地位？且其認爲社區是作爲村里之外，第二層地方控制的管道，事實上，臺灣的官方定位的社區在過去一直都沒有現實及政治的意義（一直都是虛而不實的，直到這幾年在都市地區才有些微的改善），且社區與村里的範圍幾乎重疊，而社區發展協會理事長又多由里長兼任，又何來雙重控制之有，故社區發展是否爲政治控制的手段，實需更進一步的討論。

第三節　社區相關概念的探討

一、社區（community）

"社區究竟是一種事實，還是虛構？"（Cooper，1989:183）

社區的概念，無論在學術或日常生活上，都十分的多義與模糊；以Hillery在一九五五年所指出的九十四種定義來看，雖其析理出三個社區要素；地理區域、社會互動、共同關係，但仍可清楚的看出此概念使用的普遍與不明確，Haley即針對此現象指出，社區太多的意義，反而使其沒有意義，因爲它能描述太多的現象了（Bulmer,1987）；社區不僅在不同的學科領域上，有不同的偏重取向；例如社會學將社區視爲一社會互動的體系、人類學視社區爲生活方式、生態學視社區爲一空間、地理學則視社區爲一地方，而同時社區在不同政治取向或意識型態，也有其不同的意義；例如對保守主義者來說，它是社會團結的利器，對進步主義者來說，它又是基進變革的基礎，且其隨著不同的歷史演變，還有許多不同的意義的使用，同時，作爲國家干預的策略，社區又在不同的政策上，不僅有不同層次的意義，還有許多不同的組合，並且還可同時爲不同的政治與意識型態的目的所運用。

本文不打算針對社區在學術上的諸多定義做理論的探討，而傾向由歷史演變及公共政策兩個角度，來看社區在西方不同階段的使用的意義及其演變，同時，也以政策的角度來看社區在公共政策使用時許多不同層次的定義。

（一）、歷史取向的探討

關於社區一詞的演進，英國一位重要的社會主義思想家Williams（1976）便即針此提出了歷史取向的分析；事實上，社區這個字眼在十四世紀時便已產生，它的意義，通常有兩種類型的區分，其一是泛指實質的社會團體或組織，其二是一種抽象的關係性質；前者指相對於國家、軍隊或其他階層的一般

平民（用於14世紀至17世紀），或指某一地區的人民（用於14世紀以後），後者則是指一種共同感的關係性質，例如，人民基於利益或需要而產生的共同認同感（用於16世紀以後）。

直到十九世紀時，社區的概念則在當時複雜的工業社會中，愈發受到相當重視，此時，社區的概念逐漸與社會的概念區隔，而指一種更富直接感與地域感的特性。同時，社區也可以指另類生活方式的選擇，像法國的公社（commune）（最小的行政劃分）與德國的城區（Gemeinde)(城區與教區的區分），此時它們與社區的概念混雜，而逐漸演伸成一種社會主義思想與社會學思想，來指涉一種特殊的社會關係。尤其是在杜尼斯（Tonnies）對社區與社會的截然劃分之後，社區所指涉之直接、完整與緊密的社會關係，更是相對於現代國家或社會中抽象、形式化、工具性的關係。

在二十世紀之後，這樣的區別更是明顯；而所謂的社區政治（community politics），更與全國性政治或正式的地方政治有所區別，而用來指許多不同種類的"直接行動"（direct action）與"直接的地方組織"(direct local organisation），其中"直接與人民工作"（working directly with people）的概念，更是與提供服務給社區（service to the community）；也就是與指傳統的志願性工作的的概念，有所區別。

由此我們看到的是，歷史的演進過程中社區意義的多元性，而各個意義之間的互動又增加了其概念的複雜性；一方面它指的是一種直接的、共同感的關係品質，另一方面它又可以指不同形式的具體組織。但有趣的是，社區儘管有許多不同的使用，且無論它是去描述的某類的關係特質，還是指涉一種實

質組織，它總是被認爲是一種溫暖、且具說服性的字眼，且通常也都不會給予任何積極的反對。

(二)、政策取向的探討

近年來，無論是在臺灣還是西方，"社區政策"都有逐漸被重視的趨勢，但是社區出現在公共政策上，卻常常缺乏明確一致的定義，且往往在不同的政策上有不同的意涵， Butcher（1993）曾試圖將社區在公共政策上的使用，區分爲三種不同層次的意義：

(1)描述的社區：

在此層次中，政策對社區概念的使用，通常與社會科學一致，即指涉一種具有歸屬感、共同感的團體或人群網絡，一般來說，可以是地理社區或利益社區的兩種概念，但一般來說，還是地理社區爲多。照 Bulmer 所說，在目前社會學的定義上，社區一般是指住在同一地區的人，它的地理範圍可大可小，可以是一棟大樓、一條街道、村里、城鎮、國家，甚至很多國家所組成的社區（例如歐洲共同體），但社區通常仍較常使用在一個較小的地理範圍上。且除了地理社區（ territorial communities ）之外，還有所謂利益社區（ interest communities ），也就是彼此共享一特殊利益或認同的人群，其認同的社會基礎不是來自於地域，而是種族、宗教、職業、休閒或性取向等因素的聚合，例如同性戀社區、原住民社區等，然兩種社區之間並不互相排斥，因爲在地理社區內可能有許多不同的利益社區存在（ Bulmer,1987 ），且在實際中，很多團體既是地理社區，也是利益社區。

且不管是地理社區還是利益社區，社區通常都要有社會及心理層面的相關指涉；也就是社區成員一方面要是社會網絡的一部份，同時也必須在心理上認同於該社區（Willmott，1989）。以此觀點來看，同一地區的居民未必是一社區，換言之，社區的存在應該是一實証的問題，而非一必然存在的假設。但在臺灣現實政策上，社區通常只剩下地理的意涵；以我國過去實施的社區發展工作，其概念幾乎等同於村里的地理區域，而當前所流行的社區總體營造，雖然社區概念不再侷限於村里，也開始包括不同層次的地理區域或團體，但主要仍以地理社區的概念爲主。

(2)價值的社區：

社區在公共政策的使用上，除了是一種地理或利益社區的概念之外，還常常包含著一種特定的價值，其中常被使用的是團結（solidarity）、參與（participation）、凝聚力（coherence）等三項價值，（但這三種不同的價值，在不同的政策中有相同的組合，且如同社區的定義一樣，都可以依使用者本身不同意識形態位置，可以有不同的解釋，並可爲不同取向的政策辯護。

而這些社區價值，可以說都奠基在社群主義（communitarianism）的哲學基礎之上，基本上，社群主義可以說是80年代以來，由英美哲學界及政治理論所出現之一新的反對自由主義的思潮。而其基本上主要是倡導一種不同於個人主義的個人與社會關係的觀點。基本上，社群主義對自由主義的批判，分爲兩個部份，首先其認爲個人不能像個人主義說的

可以獨立於社會而存在，其次，其認爲在自由主義的社會中，社會只是一種協會式（ association ）的組織，而成員之間無法有共同的目標與價值（石元康， 1995 ）。因此，社群主義主要在強調社會的中心性以及人類之間的連結關係，而在此觀念上所產生的幾樣原則，則提供社區政策或方案一個不同的價值的基礎（ Butcher ， 1993 ）。

首先，是對團結價值的肯定；因爲現代社會的高度自我中心、個人主義及競爭性，已經使得人類互助與合作價值的喪失，而變得彼此陌生與孤立；故在此基礎上，有些社區方案是以強調團結的社區價值爲基礎，例如說社區照顧強調一種鄰里支持或非正式照顧，或是某些互助或社區發展的團體，都是以團結作爲其推動的價值基礎。其次，是所謂參與的價值；因爲在現代社會極權化與官僚化的結果，使得個人疏離於公共生活，故認爲透過個人透過對公共事務的投入，可以得到一種認同感與重要性，所以許多建立在此基礎下的社區方案，便以鼓勵人民投入公共決策過程。

最後，社區也包含著一種意義與價值感，例如許多的文化、族群或宗教透過一種社區意義的認同，來建立其與較大社會之間的連結與關係。

(3)、行動的社區（ active community）：

社區不只是如上所說的一種相互支持與協助的關係，它還是社會與政治行動的基礎，所以許多公共政策的制定，也常以促進社區的力量與能力爲目標。而要維持一個有行動的社區，通常要許多的不同的團體或組織的投入，以及人民對此目標或

活動的承諾而定，故許多的公共政策更具體的提供經費與支持，去維持社區團體與組織的能量。

二、社區發展（ community development ）

事實上，社區發展的目前概念與用法，無論在日常生活與學術領域的定義上，都十分的混雜，但一般來說，主要有三種比較常見的用法；其一是指在鄉村或都市社區或地區的發展，其二是包含所有當地的自願行動、過程或方案，其三則是等則爲社區工作實務中的一特定工作方法、過程或模式。其中第一項在社區或地區的發展，並不是特定的學術概念，且較常被使用在硬體設施（例如基層建設）建立的目標上，在此我們並不討論此一用法下的社區發展。其次，則是指所有當地的自願方案與行動，此用法主要是以人民自發性的集體行動爲主要的核心定義，在此定義下的社區發展實務則包含許多不同方法與工作模式，即 Christenson 、 Fendley & Robinson （ 1989 ）所說的自助、衝突與技術援助等三種不同取向的 行動與方案。其三，則是將社區發展以實務工作的角度來定義，常可指涉一種方法、過程或工作模式。

以下即就上述二、三項的分類，簡單整理西方、我國及香港曾經出現對社區發展的重要定義：

(一)、社區發展；人民自發的行動、過程或方案

Christenson 、 Fendley & Robinson （ 1989 ）認爲社區發展爲當地居民自發採取社會行動，去改變其經濟、社會、文化與環境情況的過程。

Cawley（1984）認爲，社區發展是一種周詳考慮、民主的、發展的系列活動。由一群在同一地理區域或具社會連帶的人們一同參與，以解決社區共同的問題，尋求共同的利益。

Dunbar（1972）認爲，社區發展是一群人長時間共同努力下，所得到的一系列社區事務的改進。Ploch（1976）認爲，社區發展是人民爲改善某些特定層面的社區生活過程中，積極主動參與的行動與方案；通常這些行爲是爲加強人際網絡和強化組織間的互動關係。

Ravitz（1982）認爲，社區發展是基層民眾表達意見和試圖影響與自身相關的問題、事件或政策的主動參與行動。

Voth（1975）認爲，社區發展是一些地方性團體，以自己的努力嘗試改進地方社區之社會與經濟環境。他們有可能有專業的協助與外來的財物資助。社區各個層面、每個團體均能盡最大可能的參與此一努力過程。

Wilkinson（1979）認爲，社區發展是一種民眾的行動。這種行動開啓並維持社區群體間的溝通管道和合作關係。

（二）、社區發展；社區實務的一種方法、過程或模式

Darby & Morris（1975）社區發展是一教育方法，它能提昇地方社區意識、增加居民與社區團體辨認社區問題和處理社區問題的自信與能力。

Long（1975）社區發展是一有計畫的、教育性的過程。目的在協助社區成人經由團體決策和團體行動解決他們自己的問題。大多數的社區發展方案包涵廣泛的公民參與與問題解決的訓練。

Oberle，Darby，and Stower（1975）社區發展是一個增加居民參與社區事務的過程，居民被期待負責任的參與並執行決策。社區發展的傑過應該是不減損他人生活與發展的機會，且能增進某些人們的生活與發展機會。

Warren（1978）認爲，社區發展是一個協助社區居民分析其問題的過程。在期間，居民在可能範圍內表現出出最大的自主，並且每一個居民和團體與社區整體的自我認同都被充份的提高。

徐震（1980）認爲，社區發展是一組織與教育的過程。其目的在鼓勵社區居民的參與，協調社區各界的關係，運用社區內外的資源，採取自助的行動，以導引社區的社會變遷而提高居民的生活品質。

馮可立（1995）認爲，社區發展是一教育與組織的過程，一方面通過鼓勵個人參與改善社會問題，培養獨立自主精神、增強個人對社會的公民權利與責任感，從而建立團結和諧的社區；另一方面協助居民組織起來，採取互助及自治的行動，以達到解決社區共同問題，改善居民生活的品質。

以上可以看到社區發展，不論是作爲人民自發的行動、方案或過程，還是社區工作的方法或過程，其目的都在強調人民

由下而上的自發動員，只是其定義角度的差異而已，此外，從這些定義中，我們也看到每個人對社區發展強調重點的不同，其中有強調社區自治，有強調自助，也有強調社會問題的解決或社區內外資源的協調，還有所謂社會連帶、社會團結的價值，或者是參與公共決策的重要性，如同 Cary（1970）所說，社區發展既可以是一基進的過程，也可以是一保守的過程；因爲它強調一種更大程度的公民參與，透過此不僅可以有更多的團體或組織的產生，同時也能去影響影響到政府的決策，但同時社區發展也可以是一保守的過程，讓許多的結構性的問題，透過人民自助的方式，移轉到地方層次解決，維持了既定的社會結構與安排。

此外，值得一提的是，社區發展作爲一實務工作的方法，有時不只是人民或志願組織的行動與方案，有時它更是以公共政策的形式出現，成爲其社區政策的一部份。但此特別說明的是，所謂社區政策並不是一個實質或特定的的政策種類，而是指一種政策制定與執行的模式，可以運用在許多不同的政策領域中（Butcher，1993）。

而社區發展在政策上的最初用法，則要追溯至 1950、1960 年代，由美國及聯合國在第三世界所推動的國際社區發展運動，當時所謂社區發展，則是指第三世界中以國家爲主導的全國性方案或計畫；社區發展主要是強調人民與政府當局共同努力去改善社區經濟、社會與文化狀況，並將社區整合爲國家的一部份，同時是使人民對國家進步有所貢獻的一種過程。而在此一過程中，主要包括兩個基本要素，一是人民的自發、自助的參與，二是政府技術及其他服務的協助，並全國性方案或計畫的形式出現。（United Nation，1971，引自 Moser，1989）

但隨著目前第三世界國家社區發展方案的失敗，社區發展在在第三世界中，開始被定位成政策的方法與技術，而放置在社會行政或農業推廣的部門，而在西方以英國爲例，社區發展則被地方政府或當局視爲是一種促進地方整體社會及經濟發展、並使其服務更能滿足地方需要，且支持社區團體或組織的策略或方法（ approach ）（ Glen ， 1993 ）。

在本研究中，由於並不討論社區工作的實務運作，故採取 Christenson 、 Fendley & Robinson 對社區發展的定義，將社區發展視爲當地居民自發採取社會行動，去改變其經濟、社會、文化與環境情況的過程。而政府社區政策的內涵，不只包括過去政府所宣稱的社區發展工作，並認爲目前政府以文化部門推動的社區總體營造，較之過去反而更接近社區發展的精神，故將其視爲是社區發展政策的一部份。

三、社區參與（ community participation ）

社區參與的概念，主要源自於 1960 年代，當時英國及美國爲解決都市貧窮與暴動問題，便進行以國家爲主導的社會改革計畫；無論是美國在 1960 年代出現的社區行動方案（ Community Action Program ），還是 1960 年代的都市計畫（ Urban Program ），其計畫的核心都是盡可能擴大草根層次參與，此即公共部門支持社區參與的來源。

而後，此作法引起全球性的社區參與風潮，在第三世界中，社區參與取代了社區發展的概念，成爲發展計畫中的重要方法；而一般對社區參與的定義，都十分具理想性，主要是指人

民自願與民主的投入、發展的努力與過程、分享均等的資源和利益、參與政策與計畫目標的擬定與執行等三個層次的內涵，這也是一般所謂眞實參與（ authentic participation ）的主要概念（ Midgley， 1986 ）。在此概念下的參與，強調的是人民自發的行動與努力，而非國家上而下參與機制的建立，其也多半暗示參與者有能力去做選擇與影響結果。

而國際組織也陸續對社區參與有過定義，以聯合國（ 1981)來說，便於 1981 年對社區參與做過十分模糊的定義；其認爲 "社區參與，是提供機會使所有社區以及更大社會的成員，積極貢獻以及影響發展過程，同時均等的分享發展的成果" ，同時其也將社區參與分爲三種不同層次的參與，包括了自發（ spontaneous ）的參與、引介（ induced ）的參與和強迫（ coerced ）的參與，其中強迫性的參與最備受譴責，引介的參與次之，而所謂的自發參與，指的是沒有接受任何政府或外在援助的自發性參與，才是最接近參與的眞實概念。由此，我們清楚的看出，聯合國的參與概念是十分強調自治與自助的。

另外，世界銀行（ The World Bank ）也在 1986 年說明了社區參與的定義，認爲在發展過程中，社區參與指的是受益者積極影響發展方案計畫與執行的過程，而不只是作爲一方案的接受者。同時，它也認爲在發展計畫中的社區參與，也應該被視爲是一逐漸增加人民參與社區、地區及國家發展的過程。(引自 Mayo， 1995)

從這些定義中，我們可以看出其與社區發展（非指聯合國式的社區發展）概念的相似，事實上，關於社區發展與社區參與之間關係的討論有不少，主要可分爲三種主要的說法；一是

認爲社區發展已被更適當的社區參與形式所取代（de Kade，1982，Midgley，1986），第二種說法則認爲社區發展與社區參與的本質是相同，只是社區發展此名詞已經落伍（Sheng，1990）。第三種說法，認爲社區發展是社區參與的一種形式，只是兩者在運用時很大的不同、甚至有矛盾的情況產生（Jones and Wiggle，1987）。

四、社區運動（community movement）

近年來，臺灣出現了所謂社區運動的風潮，其所指的便是各種類型的社區組織所構成的總稱概念。而所謂社區組織，根據前述的社區定義，社區一般包含著地域社區與利益社區兩種概念，所以社區組織，用最寬鬆的定義，當然可以包涵所有以地理、族群性別、年齡等共同認同與利害爲基礎的動員，但因研究主題與時間的限制，本文僅將社區組織定位成以地域爲動員基礎或目標的自發組織；當然，地域社區與利益社區之間並不互相衝突，地域社區內經常包含著利益社區，所以社區組織自然也包括許多利益社區（如族群、性別等）的動員現象，例如社區婦女組織，原住民的部落組織等，但不管如何，都以地域性因素作爲我們判定的基準。

在此界定下社區運動，其型態與內容多元而分歧，無論是建制化的社區發展協會，還是公寓大樓的管理委員會、自治會，還是社區內各種以成長、服務或娛樂爲導向的正式或非正式組織或團體都屬於我們界定之內，此外，也包括目前都市中許多因公共設施不足、都市環境惡化或抵御不當外力介入社區而來的各項社區抗爭行動。還有便是近幾年興起的地方文化文史工

作室、基金會或協進會，無論是以環保、族群文化復興、歷史重建或是地方發展爲訴求，都屬於廣泛社區運動中的一環。

而關於社區運動的定位，黃麗玲（1995）曾引用 Tourain（1985）對新社會運動的定義，" 所謂社會運動，指的是種集體意志及集體行動的表現，不僅止在對現有支配體系的抗爭，更蘊涵某種文化取向的形式，其目的不僅要改變運動參與者現有處境位置，還有意重塑當前的歷史性與重組存在的"社會力場"及"文化力場"諸多的權力關係"，並認爲社區運動比八零年代末期臺灣各種指向國家機器的社會運動風潮，更類似於社會運動的定義。當然，筆者十分同意社會運動不必然只包括街頭上的抗爭行動，應該還是一種對既有社會文化秩序反省、批判、詮釋與再造的集體行動（徐正光，宋文里，1989），但不管如何，它都應該有指向社會變遷的意涵，在目前社區運動許多不同形式的草根組織中，確實有許多介於社會運動與文化運動的組織，對現有的社會與文化秩序提出反省，但也有一些的社區團體，其目標往往只在於人際網絡的建立、社區活動的舉辦，雖有其集體組織的形式，但其對現有體制的衝擊是很小的，且也並無社會變遷的重要意涵，所以筆者認爲在社區運動模糊的總稱下，是很難清楚的將其界定爲社會運動的。

第四節 國家相關理論的探討

本文主要在關照臺灣六零年代與九零年代國家分別以政策全面介入社區發展的成因與現象，而何以國家會主動或能夠採行該項社區政策，事實上與臺灣國家的性質密切相關；而臺灣

六零年代採行社區發展政策時的國家性質，仍具有戰後移入政府的獨特性質；進一步說，臺灣戰後國家的特殊性格，主要就在於它具有高度的國家自主性，而台灣國家自主性強，是因爲台灣的國家科層制來自中國大陸，非出於台灣本土，以致於容易與台灣社會中的既得利益有所區隔，而能自主於台灣社會，有效地制定與執行發展的計劃與政策（林萬億， 1994:274 ；Gold,1986 ）。

故在此首先選擇以國家中心論 the state-centered approach ）作爲理論基礎的探討。但本文初步認爲，國家中心論的國家自主性概念，對於解釋九零年代的社區發展政策仍有所限制，因爲國家在民主化與本土化的蛻變過程中，其社區政策的採行，已不單只是主動作爲的行動體，雖然此時國家仍具有相當的自主性，但此時國家與社會的關係已逐漸在調整，換言之，國家此時除了以政策單一貫徹其利益外，也開始積極爭取人民的積極同意，故此處再以葛蘭西（ Gramsci ）及新葛蘭西學派對國家性質與霸權概念的探討，一方面是由於其強調與社會的關係，二方面則是因爲其對意識形態的強調，可作爲國家中心論只強調國家政策單一貫徹角度的補充。

一、國家中心論

國家中心論（ the state-centered approach ）是美國社會科學界近幾年來探討公共政策制定與社會轉型的一種新興的研究範型，（龐建國， 1993:202-204 ）它的興起主要是基於對於過去以社會爲中心（ society-centered ）的研究觀點

的反省而來。

這些以社會爲中心的研究範型主要是指多元論研究途徑（the pluralist approach）和新馬克思主義研究途徑（the neo-Marxist approach）。多元論基本上是把國家當作一個被動的組織，在決策的過程中，國家並不能扮演一個主動積極的行動者，而只是把社會上各種團體或個人的需求加以分析整理和折衷協調，國家缺乏本身的意志，無法主導社會的變遷轉型。新馬克思主義則承續馬克思主義的國家觀，認爲歷史發展的規律要在市民社會中尋找，國家是市民社會的產物，國家終究要爲資產階級服務，其中工具論直接認爲國家爲資產階級的統治工具；結構論者認爲國家爲資本主義生產方式運作所不可或缺的機制；階級抗爭論者則認爲國家究竟代表何方利益，要視各階級勢力之強弱而定。新馬克思主義和多元論一樣，亦以國家爲社會勢力的競技場，而國家的意志只有在例外的時期才會表現出來。而社會中心論之所以遭到批判，是因爲學者們發現，公共政策的制定過程中，國家機關裡的成員往往比民間社會裡的成員更爲積極主動，而且，不必直接面對選舉的非民選官員，更不必去遷就社會壓力團體或階級勢力。換言之，國家在某種程度上，可以主動積極地制定公共政策，改變社會結構，主導社會轉型。（龐建國，1987:8;1993:205）

而所謂國家中心論（或稱新國家主義的研究取徑），其主要的重點，則在於提醒國家作爲實存且一獨立行動者的重要性（Skocpol，1985:4）。據 Skocpol 所謂的國家，不但是"由一個行政中心所領導與協調的行政、警察和軍事組織（Gold，1987:31-32）；也是一種具有權威（authority）和特權

（ prerogative ），以及從社會的支配階級隔離（ insulation ），而可能追求國家本身利益的自主行動者（ Skocpol ， 1985:9,15 ）。而此而此研究取徑，主要是沿著國家自主性（state autonomy）與國家能力（state capacities ）兩個國家基本概念發展著的，國家自主性的意義是，國家能夠形成和追求自定的政策及目標，而這些政策與目標則不僅是反映著社會團體或階級的需求和利益。國家能力則是指國家機關完成政策目標的可能性，特別是在面對有力的社會團體潛在或實際的反抗，以及面對惡劣的社會經濟環境時時。任何公共政策有效的制定和執行，都需要一定程度的國家自主性和國家能力爲前提。（ skocpol,1985:9 ；龐建國 1993:207 ）

由上可知國家中心論乃將國家視爲一個行動者，具有自身的價值信念與利益取向，並意欲藉由政策手段加以貫徹，其政策目標的達成則取決於國內外的政經條件，包括國家相對於社會與國際的國家自主性以及國家政治菁英的技術能力及其內部的團結合作。

二、國家/霸權/霸權計畫

(一)、葛蘭西（ Gramsci ）與霸權（ hegemony ）

葛蘭西（ Gramsci ）的國家理論基本上乃是根基於馬克思主義的國家觀，傳統的馬克思主義把國家視爲上層建築，站立在市民社會之上，是統治階級遂行社會支配的工具，國家和社

會成爲一套對偶的概念。但葛蘭西則不再視國家爲單純支配階級的工具。葛蘭西把資本主義社會劃分爲三個社會關係，一、生產關係——存在勞動與資本之間的基本關係；二、強制關係——此爲國家所獨具的特徵；三、其他的社會關係所構成的市民社會。傳統的馬克思主義把強制關係等同於國家，其餘則歸於屬於下層建築的市民社會，一律視同經濟的關係，但葛蘭西則把市民社會的地位從傳統馬克思主義中下層建築拉昇到上層建築，這是葛蘭西爲了突出在其間進行文化鬥爭的可能性，而在方法論上作此一安排。故其國家的概念乃具有雙重的性質，如其所說：「國家一般概念中，應該有屬於市民社會概念的某些成份（在這個意義上可以說：國家＝政治社會＋市民社會），也就是說，國家是披上強制的甲胄的主導權（文化霸權；hegemony）」。（Gramsci, 1971）

更清楚的說，葛蘭西在獄中札記中認爲，不應該把國家（state）等同於政府（government），而應該將國家的概念擴充，使其涵攝市民社會（civil society）的概念，亦即使國家等同於政治社會加上市民社會，Gramsci 所謂的市民社會，指的是私（private）的組織的整體，相當於支配集團對整個社會行使霸權（hegemony）的功能。政治社會或一般意義的國家，則相當於藉與法律上的府所行使的直接支配或指揮的功能。（Gramsci, 1971）。

基於這種擴大的國家概念，葛蘭西認爲，一個社會集團在贏得政府權力之前，就已經能夠而且實際上必須行使"智識與道德的領導權"，亦即霸權。即使它接下來已緊握權力而變成支配的，仍然必須繼續地領導（Gramsci, 1971:57）。其解釋國家的性質，實基於其對權力的雙重觀點，將政治行動與國

家生活理解成強迫力與同意這兩個要素辯證的結合。葛蘭西以一系列對比的字眼，來形容這兩個要素的性質：它們是強迫與說服、命令與自律、暴力與詐欺、政治與道德等等。上述一系列對比的性質，一方面意味的是大眾對支配集團加諸社會生活的普遍指導，給予自發的同意。另一方面指的是國家強制力的機器，它們負責合法地逞戒那些未積極地或消極地同意集團。從這種權力的雙重觀點出發，進一步把國家理解爲統治階級不僅用來合理化並維持其支配，而且設法贏取被統治者之積極同意，實踐的與理論活動的複合體。

(二)、霸權計畫(hegemonic project)

霸權計畫可說是 Gramsci 霸權概念的繼承，其可說是爲了將霸權概念更加的動態化、操作化、策略運作化運用，而製造出來的。據 Jessop 的定義，霸權計畫是對於既有的政治建構的社會支持者，透過政治、知識和道德的領導，而動員和再生產其積極性的同意。其認爲，"霸權計畫原則上與非經濟的目的有關，尤其是與軍事的成功、社會改革、政治穩定或道德復興，尤其是當積累策略朝向生產關係和階級力量的平衡時，霸權計畫不僅朝向生產關係，而且是市民社會和國家領域等廣泛問題，我們可以指出霸權計畫和全國全民的計畫相關，而不單純與階級關係有關"。(Jessop， 1983:100；崔誠烈， 1993:11)

Bertramsen 更精密的解釋霸權計畫，並認爲霸權計畫的內涵至少包括了，一形塑一政治議題，讓它包括著一種具體的全國全民的行動計畫來作爲該計畫組織化與統一化的原則。二擴張此議題到社會所有領域，讓它包括更多其他社會問題和社會現象。三與該計畫的敵對者相關下，透過政治先鋒部隊的建構，

來提供一個相對統一的社會支持者（Bertramsen，1991 ），換言之，霸權計畫是將原來不一致、分散和多元的社會支持者，透過集體力量的型塑，而把他們團結成相對統一的政治支持力量。

而 Buci-Glucksmann（1984）爲進一步區別霸權計畫；即根據 Gramsci 同意的概念進一步區分爲"被動性同意" 與"主動性同意"，並用其其認爲被動性同意是指國家把同意工具化，以及把大眾看成是"被操縱的大眾"，而已官僚及資產階級爲核心，從上至下的推動社會政治的改造，而此類大多數可說是支配力量的保守計畫，排斥人民自主的創造與動力，較多依靠強制，而主動性同意則剛好相反，是人民的主動和自發的反官僚、反威權主義行動，則其要爭取大多數人民的主動性參與和支持（崔誠烈，1993:13）。

故從以上理論觀點來看，依葛蘭西的說法，政治領域亦包涵著社會中各個層面的社會關係，國家在這高度複雜的工業社會中，則試著去提供道德與倫理的領導，以獲得大眾的同意，葛蘭西結合強制和霸權的整合國家。而霸權計畫可說是葛蘭西霸權概念的延伸，並將其進一步將其操作化，可用來直接指涉國家領導人對既有政治建構的社會支持者，透過政治、知識和道德的領導，而動員和再生產其積極同意的行動計畫。

第五節 研究觀點與架構

本文基本上，主要在嘗試分析臺灣社區發展政策之演變，並以國家介入社區發展的觀點，試圖了解不同時間階段，其社區政策的形成與運作的型態，Midgley（1986）嘗試將一般學者在分析第三世界國家對社區發展（社區參與）介入的模式，區分爲四種主要的類型；

一、反參與模型（anti-participation mode）

此派學者認爲（馬克思理論及精英理論者）國家不可能去支持任何形式的社區參與，國家是代表統治階級，其興趣在積累財富與權力的集中，大眾的參與和動員將是威脅，且會被強制性的壓迫。

二、操縱模型（the manipulation mode）

國家支持社區參與通常爲其政治及社會控制的目的，同時知道社區參與會降低其計畫的成本，並有利於其執行，此派學者通常受精英學派及組合主義者的影響，認爲國家能夠一方面能夠去顛覆（subvert），另一方面也可能去與許多社區團體合作（co-opt），來保有其權力，雖然人民（特別是劣勢者）實質獲得其利益，但仍然依賴其上至下資源的移轉，同時也使其無法發揮其自主行動的潛能。

三、漸進模型（the incremental mode）

此派認爲，官方支持社區參與的概念，但是行政的執行，

卻讓其無法去適當的支持當地的活動，或確保其參與機制的有效執行，因爲在此模式中，國家的政策通常模糊、且很少被執行，同時也缺少決策能力，而在第三世界的社會行政單位也符合此特性；往往政府並未完整的去貫徹社會政策，而用一種很容易達成目標（ muddle through ）的方式，含混的去達成表面的目標。

四、參與模型（ the participation mode ）

在此模式中，國家完全支持社區參與，同時也建立一使當地社區有效參與所有公共政策或計畫的機制，這派學者主要受民粹主義、無政府主義及多元主義的影響，此模式通常包含著權力的下放，同時也在社區層次上設立政治機構(社區政府)，國家並對社區工作人員的訓練、物質或其他層次的提供支助。並且透過一綜合性的全國性計畫去協調中央、地區及社區的決策，不僅給予社區自治權，同時對所有種類的志願協會提供認可及支持。

此四種主要模式的分類，可提供我們一參照的架構，讓我們瞭解在不同國家性質中，其對社區參與態度的差異。但國家對社區發展的介入，需放置在具體的歷史脈絡中，才可能了解一國家機器所具有的結構特質；如此，才能更確切掌握國家與社會/社區之間的關係，並進一步了解國家在面對著不同結構特質，使對社區的政策/策略的使用。

因此，本文在研究架構的安排上，將先行說明本文主要使用的理論概念，其次則要進行台灣國家體制的探討，以作爲理解台灣社區發展演進的背景基礎，之後，再分別探討以六零年

代與九零年代社區發展的運作，以了解台灣社區發展的實質內容，最後再扣連上台灣國家性質的基礎，以解釋台灣社區發展的政治與社會意涵，並進一步探討國家與社區間的關係，對國家社區發展政策提出建議。

附註

註一　中國時報，83.9.17。

註二　聯合報，84.10.23。

註三　活水雙週刊，1995.4.5。

註四　聯合報，83.8.30。

註五　中國時報，83.12.29。

第二章　臺灣國家機器的結構特質

基本上本文認爲，國家採取社區政策，來介入社區發展自然有其特定的政治與社會意涵，故本章首先針對臺灣的國家性質進行了解，以作爲進一步分析臺灣在一九六零年代以及一九九零年代兩次社區發展政策形成及其性質變遷的基礎。但是關於國家性質的分析，必須要放在具體的歷史脈絡中，才能確切掌握臺灣特殊的國家機器在不同時間階段所具有不同的結構特質；然而歷史發展與社會發展係爲一連續的過程，很難在特定時間點予以劃分，由於本論文的重點在強調兩個不同年代社區發展的形成、運作及其變遷，而臺灣的社區發展成爲國家政策並開始面推展，第一次的時間，大約是在一九六零年代中期左右，此時國家威權體制的建立業已完成，而開始進入所謂經濟發展的年代，而第二次社區發展政策形成的時間，則大約在一九九零年代初中期左右，其主要是在解嚴之後，國家民主化、本土化政策發展下的產物。

故此章主要的歷史分期，則分爲三階段：第一階段則主要在描述社區發展政策形成前國家機器的特質，主要從戰後至社區發展正式定爲國家社會政策（ 1965 年）爲止。第二階段劃分，主要是從社區發展實施後（ 1966 年）至其風潮已退（ 1980 年）爲止，第三階段則從 1980 年代至目前新國家的建立的階段。

第一節　二次戰後至一九六五年

根據開羅宣言及波茨坦宣言，臺灣於二次大戰後歸入中國版圖，1945年10月25日，國民政府首任臺灣行政長官陳儀宣佈接管台澎。由於得力於日本政府在殖民地間的獨佔化經營，國民黨政權迅速掌握台灣的經濟管制。因此透過國家獨佔資本的接管，實以確立其政權支配的經濟基礎（郭正亮，1988:19,21-22）。而同時，殖民時期統治者與被統治者之間的截然劃分的社會結構與一個過度發展的國家機關，也使得國民黨在繼承時，擁有相當國家機關的自主性，而此兩項結構特質，幾乎可以說是日後國民黨政府在臺灣建立一少數外省籍精英爲領導核心威權體制的重要基礎（Wu，1987）。

1947年二二八事件，更使得國民黨政權得以全面清勦臺灣僅有的領導精英，因此，戰後初期的接收與屠殺，已成功製造白色恐怖的統治效果（郭正亮，1988:24），此時在中國大陸的國共衝突不斷，全面的內戰已於1946年7月爆發，當時爲因應內戰，國民黨乃在1948年制定動員戡亂時期條款，到1949年，國民黨政權在中國大陸與中共立國戰爭失敗，故率領大量的組織化軍民移入臺灣，並開始了其對臺灣的政治與社會統治的過程。

而於1949年5月警備總司令宣佈臺灣戒嚴，防止非法行動，管理書報，非經許可不准集會結社、禁止遊行請願、罷課、罷工、罷市、霸業等一切行動，此與二二八事件相互影響的結果，影響了民眾參與政治的冷漠。同時，並從1949年起國民黨統治特權滲透到各部門，從中央到各地方，不僅延續大陸時期

的以黨治國，且實施黨高於政的全面支配。（彭懷恩，1987：70，郭正亮，1988：31；韋積慶，1989：57）

此時臺灣內外交困，朝不保夕，然而1950年代6月爆發韓戰，可說爲當時的國民黨轉危爲安的關鍵；爲避免共產主義在亞洲的擴散，在地緣政治的考慮下，臺灣被視爲是防止共產主義的重要戰略據點。美國總統杜魯門因此下令第七艦隊協防臺灣，並且恢復對台的軍事與經濟援助（王振寰，1989:81）。換言之，如同如同若林正丈（1993:39），國民黨政權處於存亡危機的1950年代，能阻止中國人民解放軍的進擊、提供支持政權之資源力量，並不存在於臺灣內部，唯一有能力的只有霸權國美國。這個嚴重依賴美國支援的現象，亦即所謂外部正當性的依存，是臺灣威權體制中，相當重要的一部份。換言之，美國當時對我國的支持，不僅解決了當時國民黨的生存危機，同時也成爲國民黨在1950及1960 年代政權正當性重要來源。

而也是在此支持下，國民黨得以自1950年代開始在臺灣推動一系列的黨改造運動，從而建立其威權體制的重要基礎。可以說，此階段的國家性質，其重要特點即是國民黨威權體制的重建與鞏固，而此體制的政治動員與社會控制的特點主要在：

一、國家機器的組織與控制

在1950年開始進行黨的改造，可說是國民黨在臺灣全面滲透的關鍵點（彭懷恩，1987：72，郭正亮，1988：31），更清楚的說，黨將不僅將國家機器全面重組，而且也將臺灣大多數組織整編，網羅在黨國體制之下。而其方式，首先進行中央黨部的改造，而後是國家機器的全面佔領，其改造是爲了以

黨領政，以黨治國，爲貫徹黨意直接傳達到所有的國家機器，在各級中央及地方政府機關，以及五院和軍隊都設立了黨員小組(許福明，1986)，甚至於鄉鎮部門也設置了政治綜合小組，來貫徹其黨意(田弘茂，1989:114)。在此情況下，塑造了一種近列寧主義黨國一體的制度。

其次，再開始全面滲透臺灣社會的各級組織，換言之，也就是依次在地方及特別黨部成立改造委員會，進行重建組織，藉以鞏固政權的社會基礎。在滲透與組織的群眾中，主要分爲兩類，第一類則是位於黨國社會控制核心之集體組織中的成員，國民黨將之劃爲特別黨部滲透的範圍。第二類是散居於黨國威權體制之社會控制末梢之基層鄉鎮社會中的人民，國民黨將他們劃歸爲區域黨部滲透的範圍；在此值得一提的是，後者在地方黨部的建立方面，主要的方式是滲透分散於鄉鎮中的社會成員；由於當時在國民黨黨國威權體制中，農業部門一直被擠壓而被培養工業部門，同時也以隱藏性的稅收方式汲取糧食來照顧軍公教部門外，這些基層社會中的群眾是國民黨政權無法以黨國的政經資源來掌握的社會控制末梢，在加上作爲一個外來政權，其缺乏與農村社會的聯繫管道，於是國民黨必須先在臺灣各鄉村鄰里建立起地方及基層黨部，並在地方設代理人，而後代理人與黨員再以遊說、服務或利益交換的方式來滲透、爭取人民。(龔宜君，1995:41)，雖此一對地區滲透的行動，因乏黨國資源爲後盾，而告失敗，但國民黨政權則將黨組織滲透的企圖，隱藏於其他的滲透機制之後(如民眾服務站、農會等)，希望以服務、利益交換等黨務活動社會化的途徑來換取人們對政權的支持(ibid:55)。

於是國民黨的改造運動，於 1950 年開始至 1952 年結束，其不僅延續了政黨生命的重大作用，透過'黨員整肅與黨籍整理，重了黨政軍頭與派系，藉由大幅吸收台籍人士、經年及知識份子，擴大了在臺灣的社會基礎；（許福明，1986:127），重建黨部組織爲一元化的領導奠定基礎，此外，蔣經國負責軍特務機關與青年學生、官邸負責經建金融財政、陳誠負責經濟計畫、農業與溝通臺語等權力分配模式(戴國煇，1991:162)，換言之，其由黨務改造入手，逐漸逐步完成了對行政、軍隊、情治系統的整頓（楊錦麟，1993:270）。

二、 對政治社會的動員與控制

首先實施長達四十年的動員戡亂體制，頒布戒嚴令，禁止政治社會內自主新興政治團體及政黨出現，徹底排除任何可能的組織化勢力產生，其次，進行對本土精英的壟斷與分化；首先透過對國民黨設立地方選舉爲本省精英提供一個正式分享政治權力的管道，其原因如同吳乃德所說，由於國民黨與臺灣社會沒有淵源，而此時唯一能夠做的就是建構一選舉系統，以創造其統治是得到地方精英的支持及合作的正當性（Wu，1987）。

此外，也透過經濟特權來拉攏地方派系，以換取個別的地方勢力對中央威權的支持，並建立垂直個別利益交換的侍從網絡（林佳龍，1989:139），換言之，國家一方面承認地方經濟特權和地方政客獲票能力的機制，另外一方面與在地方上與擁有獨立選舉之侍從網絡的政客交換利益。而此一機制，既削弱一般群眾的政治意識與參與壓力，又以壟斷分化牽制的方式，防止地方精英的團結與壯大其結果是垂直交換的的分贓政治

和私人政治系統化地取代了水平連結的階級議題和集體行動（ibid）。

而值得一提的是，在以上嚴密的政治與社會控制之外，還有一項重要的設置，即是特務組織，特務組織是國民黨在對忠誠追隨者的恩庇式保護關係，對社會的組織控制，對一般大眾的意識形態灌輸，及對本土精英的羅致不能完全奏效時，維護其政權安定的最有效工具。在戒嚴體制下，特務機關享有極爲廣泛的影響力，而且其組織佈建遍及政府及社會部門的每一個角落（朱雲漢，1989:144）。

三、對市民社會的動員與控制

（一）、社會面；國民黨一方面透過國家統合主義(state corporatism)之架構將社會各部門細部化(atomization)，使所有的職業工會及公會組織皆由國家出面輔導並賦與其獨佔的代表性，而接受主管機關的指導；非職業性社團亦限制在單一的行政區域層級上，每一個類型只能有一個，造就獨佔的先天架構。另一方面，國民黨有以掌握國家機器之便，安排其追隨者滲透上述職業與非職業的社會組織，並由各級特種黨部組織負責實際的運作，如此便佔據了所有社會中的組織性資源，壟斷了一切利益代表的管道（朱雲漢，1989:142）。所以說，臺灣的國家統合主義，並不在掌握市民社會，相反的是，統合主義下的社會團體，僅是官方製造的組織，扮演著輸送帶的功能，同時也是執政黨的輔佐工具（田弘茂，1989:64）。

（二）、

換句話說，防止任何主要社會部門出現自主性的組織，以及任何跨越層級或部門的自主性串連。在這個基礎上，國民黨可以在不同的社會群體和部門間做專斷性的利益分配，而不需要任何社會團體或部門的牽制，也杜絕了任何社會群體向國民黨進行集體交涉的可能性（朱雲漢，1989:142）。

（二）、經濟面；1949年的土地改革，消除了地主的權力基礎，並贏得農民的支持；進一步說，土改改變了日據以來以地主階級和佃農階級爲構成基礎的臺灣農業社會結構，由於製造了大批的小自耕農，鞏固了鄉村的保守主義以及政治社會的穩定，並終止了原有地主階級對土地再投資的興趣與利益（蕭新煌等，1995:123），同時在經濟方面的影響是，此土改的基礎，使得確立米糖徵收體制，讓民間基本的消費和外銷產品，都納入政府管制，因此國民黨政權既管制商品與貨幣的流通，有介入生產規劃與管理，成爲獨立於任何階級而支配社會的絕對力量（彭懷恩，1987：75-78；郭正亮，1988-30）。

而在土改之後，在農業培養工業的政策下，將水泥、工礦、紙業、農林等四大公營公司作爲公司股票作爲地價補償款，以使地主資金移做工業資金，也進一步透過發展的詐取，將農業部門移轉至工業部門。戰後，臺灣的經濟政策亦由最初的遏止通貨膨脹，轉變爲1950年代的複式匯率制度、進口管制政策、優惠資金融通、提供原料代工等進口替代政策，（林鐘雄，1987）

而1950年代的替代工業化政策，主要目標是進行臺灣資本積累，其內容是發展民生工業以減少進口，節省外匯；國民黨政權進一步指定消耗外匯最多的紡織與肥料爲政策性工業。而以農業部門來支持這兩項工業的發展（蕭全政 1989:，其中農工部門間的關係是"以農業培養工業"，在1950年代進口替代工業化政策與之後1960年代出口導向工業化政策中，農業部門先後被策略性的指定扮演工業部門過剩農村勞力來源、工業產品之消費市場、工業發展所需要的經濟使命（蕭新煌，1986:55-69），即已擠壓式的方式，把農業資源移轉到工業部門，以達到黨國體制積累的目的。

（三）、意識形態的控制方面，國民黨對政治與社會的操控，除了以上之所說的各項策略外，亦對意識形態的控制極爲重視，主要是國民黨因爲作爲一個外來的統治精英，廣泛的使用鎮壓必然激起強烈的本土意識，所以透過文化霸權的建構來強化其統治正當性的強化乃絕對必要。故其利用特有的歷史背景，孫中山的三民主義，國際的外交承認，以及海峽兩岸對峙的情勢，來塑造一個最有利於其統治地位的意識形態，而其主要包括；一是大中國的意識形態與收復大陸失土；二是反對共產主義及打倒共產主義竊國集團；三是實行三民主義等三部份的內涵（陳明通，1995:93-94）。

而此包含著主義、反共、復國等三大要項構成的意識形態，主要是透過國家機器，強制灌輸給社會，其方式大致爲兩種，一是壟斷社會化的工具，篩選傳授的人員，傳遞其意識形態，使之成爲一種有利於其統治的公民文

化；二是不允許其他有關國家目標及統治權力運作目的論述，搶走其主流位置。（ibid:114）。具體的說，即是透過對教育體系、傳播媒體、文化事業的控制，對知識份子的過濾，以及出版品及外來資訊流傳的管制來達成（朱雲漢，1989:143），故在這嚴密而有系統的意識形態控制下，國民黨相當有效的將中國認同、法統神話、反攻大陸、領袖崇拜、恐共心理及同舟共濟等觀念型塑成爲民眾主要的意識形態。

本節以上主要探討戰後臺灣至 1965 年社區發展採行前的國家性質，在此階段國民黨政權憑藉在臺灣在地緣政治上的的優勢，於冷戰之圍堵時代以美國爲首的西方陣營，以取得國際承認，並爭取美援來發展國內經濟及平衡國際收支。（蕭新煌，1989 :162-163 ；蕭全政，1989:49 ），同時在國內國民黨此一移入政府，已透過黨的自我改造，滲透控制整個國家機器，佔領政治社會空間，而逐漸建立黨國一體的威權體制，而此一體制一方面以軍事戒嚴、動員戡亂時期爲名，透過嚴密的社會控制網路、積極強制的灌輸有利的意識型態來控制臺灣社會，同時一方面有效的運用其所掌握的物質基礎，以保護-侍從的關係，來分配其政經利益給其追隨者及結盟者，以及藉排他性、脫動員性的統合主義使社會團體脫動員化等機制，嚴密的進行政治及社會得動員與控制。

第二節 一九六五年至一九八零年。

雖然本論文是以社區發展政策的施行時間（1965年）作爲分段的基礎，但事實上，1965年在臺灣歷史發展來說，也是一

重要的時間點，因爲其時美援終止，所取代的外在連接便是資本主義世界體系，並開始進入經濟快速成長的階段。此時國家除繼續透過以上威權體制的機制來控制社會，並積極以國家統合主義爲指導原則的經濟建設，並以出口導向的經濟策略，對外厚植經濟實力，掌握資本主義世界體系既矛盾又互補的經濟結構運作，創造經濟奇蹟，成爲新興工業國家之一。

如前所述，此時主要以"出口導向工業化"成長政策爲主，其產生主要是在1950年代發展進口取代工業的政策，由於市場狹小，在1958年，出現了生產過剩的不景氣(劉進慶，1988)。同時，美國總署向國民黨政府提出了19點經濟財政改革計畫，要求臺灣市場的開放，減少政府對企業的干預，雖此計畫受到國民黨內部以及既得利益者的反對(Gold，1986)，但這19點改革計畫卻大大影響了臺灣社會，也使得出口導向時期，與世界體系結合起來。

蕭新煌更進一步分析，其產生一方面固然與當時國際上資本主義世界體系的擴張與上升的循環波動週期提供有利的條件相關，而另一方面主要與國家與本地資本及國外維持相對自主性的三角聯盟，也使臺灣有較有利的議價能力去執行其出口導向政策，國家此時扮演一整順應市場的介入方式，旨在催化經濟發展，並藉高度的經濟成長建立其威權統治形式的合法化與正當性(蕭新煌，1989a)。而此時雖然本地資本家質量上皆有成長，同時城市和工業新階級逐步產生，但國民黨仍然佔有相當的自主權(彭懷恩，1987)。

而此時除了經濟層面的發展是國家性質的重心之外，在1960年代中期，臺灣在當時特殊的歷史情境中，開始宣揚反共、

正統與道統、倫理與道德的中華文化復興運動，此一在 1966 年實施的中華文化復興運動，可視爲是 1949 年之後，中國化政策集大成者，是全面實施的中國化，從時間上來說，當時正是國民政府作爲中國代表地位飄搖做補救所產生的運動，因爲當時美國的對華政策在當時開始改變，不再支持臺灣爲中國的代表，在國民政府作爲中國的代表在現實上越來越難以維持，必須有新的資源來維持其正朔，且在 1966 年中華人民共和國正好發起了文化大革命，於是國民政府找到新的施力點，以傳統文化來肯定自己是中國的代表，故在 1966 年 11 月 12 日在國父誕辰紀念日提出發起中華文化復興運動（楊聰榮，1993:148）。

所謂文化復興運動，通常不只界定在中華文化復興運動推行委員會所推動的活動上，因爲其活動一直是政府文化法規和文化建設重要法令的重要部份，其經費來源也由各級政府編列預算專款補助，同時由其推行的計畫與綱要來看，要求配合的部門，包括政府各部會及各單位，以及一些外圍組織，事實上，在當時，社區發展的精神倫理建設即是當時推動中華文化復興運動的一環（許水德，1986）

而後時序開始進入 1970 年代，這可說是臺灣政治與經濟環境都面對調整的時期；在政治上，外交的挫敗，使原先依侍國際認同以取得正當性的臺灣面臨打擊。在 1971 年，尼克森發表年度外交報告，其中明白指出，要與中國改善關係以制衡中共，同年，美國國務卿季辛吉訪問大陸，次年，尼克森亦訪問中國，並與當時中共總理發表共同發表上海公報，至此美國正式改變對國民黨政府的支持，在 1971 年 10 月的聯合國大會上，我國被排除在聯合國之外，失去國際的正當性，同時也陷入外交孤立。於是在在失去外部正當性，對內又明顯的與社會隔離時，

開啓的了對內強化正當性。積極尋求更大的社會支持，以維繫其統治。這開啓了國民黨政府臺灣化與本土化的努力(王振寰，1993:41)

故首先在政治上，透過增額選舉，增加臺灣的代表性，同時也在內部的人事選用上，執行國民黨人事的臺灣化、本土化；1970年代，蔣經國掌握國民黨的領導權力，他長期掌握情治系統，以及深入民間的接觸，了解本土化政策乃是未來臺灣生存發展之所繫，開始大量甄補地方民選精英參與中央政府層級，重新強化政權的正當性(彭懷恩，1995:155)。1972年蔣經國主導強化向內正當化的努力，吸納結合臺灣本地社會之政治、經濟的精英，或引入權力及決策核心，或共營、交換經濟利益。但此晉用局部精英的政策，如同王振寰所說只是於臺灣化，而並非相應於民主化的發展。

而在經濟層面上，國民黨則進一步與臺灣的政治、經濟發展結合。換言之，經濟發展在當時成爲國民黨統治臺灣社會一個藉以合法化其統治的現象(Amsden，1985)，一方面用來展現國民黨統治優於中國，同時，亦可穩定社會秩序(劉進慶，1988:66)，而另外一方面，則向國內的政治、經濟精英尋求更大的支持，但此時國家仍擁有相當的自主性，主要是由於國民黨仍然透過國營企業來控制工業的上游，同時此時財團基本上仍是以家族企業爲主的中小型財閥(劉進慶，1988:66)，仍需依賴政府資金與原料的支持，同時，亦因此時國內並無強大的反對力量，故造成臺灣國家仍然維持相當的自主性。

而同時，在外交挫折後，1973年第一次石油危機，產生對臺灣經濟的威脅，其他民生必需品和生產工具價格的波動，加

上全球經濟的不景氣，更是對臺灣造成嚴重的打擊，故政府開始推動一些穩定經濟的措施外，也開始了於1974年展開十大建設計畫，期望以公共建設計畫的推動，帶動經濟景氣，創造就業機會（蕭全政，1989），並爲台灣的經濟發展厚植了能源、交通的基礎，另一方面則同時投資重工業、石化工業的上游工業，六大建設計畫，其後1978年能源危機再次困擾臺灣當局，加上1979年美國承認中共，於當年便開始展開十二項建設，其內涵多是延續十大建設，希望擴大政府公共建設，帶動景氣復甦，不過在方向上，其已扭轉了長期重工業而犧牲農業的發展取向，開始重視城鄉平衡發展。（彭懷恩，1995:280）而其所代表的意義，如同若林正丈所說，外交危機之後的推動臺灣化及十大建設，並以民間的人脈及經濟力量展開實質外交，基本上都可以視爲是體制本身在促進臺灣圖騰的正統化（1994:251）。

另外，值得一提的是，在1970年代，臺灣已經無法如以往擠壓出剩餘的勞動及資本到都會，加上能源危機使成本上升，中小資本只有直接滲透農村，尋求更低廉的勞動力，因此國家爲幫助加入中小資本，進行危機管理，而提出"客廳即工廠"的口號，來動員邊際勞動力，當時，在1970年代之後的社區發展，即以以配合家庭即工廠，爲其重點的工作。而其產生的原因，主要與當時工業生產部門的非正式化與農業生產部門的危機有密切關係，小農一方面以無法再移動到都會的邊際勞動力的形式參與生產，並維持本身勞動力的再生產，另一方面又有部份的小農結合了正式部門退出的技術工人，來加入下游分包，以謀取利潤，這是以舊有社會關係來進行新的生產，藉以緩和邊陲產業所面臨的工資上漲及世界能源危機（夏鑄九，1988）。

在此階段中，隨著經濟及政治策略的調整，臺灣成爲發展取向的國家，且國家機關的力量始終駕凌於各階層之上，享有優勢的權力地位，爲了達到發展的目標，國家運用其自主的權力來統合社會不同的團體，動員各種資源（彭懷恩，1995:157）。換言之，其重要性質有二，第一在於國家運用其國家權力及國家財政來增進物質生產，一方面協助私人資本的累積，另一方面又建立以謀利爲原則的國營事業。第二，政府宣稱代表全體國民的共同利益，清楚的表明它將致力於國家發展，並用這些主張與聲明來權威化它的統治合法性。

第三節 一九八零年代至今

在一九八零年代後的臺灣國家，面臨最大衝擊的就是來自政府外部民間社會對其權威挑戰，此一民間社會的力量主要來自於 1970 年代末期出現的政治反對運動及其新興的社會運動。此一民間社會的力量，在 1983 年後大量出現，從 1983 年至 1987 年，總共發生了一千五百餘件的人民集體行動的抗爭（朱雲漢，1988），Gold 因此稱臺灣的民間社會已甦醒，臺灣有些學者則稱此現象爲人民對政府的信心危機或公權力危機，1980 年代中期，由於民間社會的力量逐漸壯大，而執政當局也體認到鎮制已無法達到瓦解反對勢力的目的，只有透過制度化來吸納反對精英，所以，在蔣經國晚年，大幅度從事政治改革，加速臺灣的民主化與臺灣化（王振寰，1989）

此後在 1987 年到 1990 年 5 月的階段中，蔣經國去世，國民黨面臨不同的派系以及政治反對運動及社會運動的挑戰，國民黨面臨前所未有的衝擊，爲了將迅速體制內，便於控制與壓

制，以穩固其統治地位，不斷深化政治體制改革，調整政治體制，緩和化解各種社會矛盾（施燕平，1991）故政府在1987宣佈解除遷台以來頒布的戒嚴令，以及制定新的人民團體法以承認不同的政黨存在，也逐步放寬了對社會的控制；自解嚴後，先後開放黨禁、報禁，1989年初後，政治改革的步伐加快，1989年元月底，立法院通過了人民團體法、選舉罷免法、資深民代退職條例等。但一直到此爲止，無論是政治或社會運動中要求自由化與民主化的力量，尚不能透過選舉，向體制內的菁英份子施以有效的壓力。這些菁英份子也一直是透過分期付款式來逐步實施其自由化與民主化措施，來延長他們的政治生命（若林正丈，1993）。

而後在1989年底的選舉中，國民黨總得票率首次未達七成，此表示人民對執政黨強烈不信任，執政黨深刻受到打擊，而1990年的三月學運之後，同意召開國是會議，並清楚的公佈了改革時間表，同時此時臺灣政局也開始爲動員戡亂時期的撤廢和全中國爲對象的現行憲法的修正而活動起來，此後民主改革即開始大步伐的進行。而此值得注意的是，臺灣政治的民主化，事實上必然伴隨著本土化的產生，如同若林正丈所說，臺灣政治的非民主化，被以中國的名義而正當化。但是，政治制度的民主化，即是以主權在民的原則，重新整理政權負責人的選舉手續，而將政權的正統性基礎，一道該手續所表明的社會成員意志上，故臺灣的民主化，則必然伴隨著臺灣化而來（若林正丈，1993）。而伴隨政治民主化而來的國會全面改選，國民黨幾乎就是台灣人的黨，因爲代表社會意見和力量的國會議員將會絕大部分來自台灣人，加上現有黨中央的台灣人要員，以及內閣中的台灣人閣員，如部份反對運動人士所稱的外來政權，而是徹底臺灣化的國民黨員（王振寰，1993:198），故從

此我們可以看出，從蔣經國時代的開始的本土化政策，至此在形式上已經完成了本土化的目標。

而後，李登輝爲首的改革派與本土派勢力在經過一番政治權力鬥爭後，終於在1993年2月，代表舊國民黨勢力的郝柏村詞去行政院長後，臺灣的政治轉型正式邁向一新的階段；而代表此一階段的重要趨勢，即是所謂新國家的產生。除了對國家主權、領土、人民等形式要件正在重新界定之外，更重要的是重新建立其權力統合的架構、國民身分及國家利益（臺灣社會研究編委會，1995:4）。

而此時也開始有各項新國家政策的浮現，首先在外宣稱一個實質的獨立的政治實體，積極加入各項國際組織，甚至由國家機器推動進入聯合國。其次在意識形態上，李登輝不忌諱公開指出"台灣人的悲哀"、"國民黨爲外來政權"、"臺灣優先"等說詞；藉以國家之力，致力於社區文化建設，強化臺灣意識與生命共同體的認同感，以區別於以前的中國認同。第三，在教育上，李登輝總統大力批評既有的教育取向，要求強化本土教材，加強本土教材，加強臺灣意識。" 我要國民小學教育裡，多加些臺灣的歷史，臺灣的地理，以及自己的根等課程。過去不教臺灣的事而盡是教些大陸的事，眞是荒謬的教育。"（李登輝1995:476）第四，是透過文建會，致力於臺灣文化的精緻化與擴散化，而不再像以往國民黨政府所爲，強調臺灣文化是中國文化的延伸，是地方文化而不具有自主的性質。以上這些作法，在在顯示國家機器將中國認同轉移到臺灣本土認同，以建立國族-民眾（national-popular）的文化企圖。（王振寰，1995：26-27）

要求
而在
在傳
而產
更是

從此節中，我們清楚的看到國家在社會力量解放以及民主要求的高漲下，從過去的威權體制，逐漸邁向民主化的的階段，而在臺灣特殊的歷史時空中，民主化所帶來的本土化，更使得在傳統中國勢力退出國民黨體制之後，另一次的新國家建構因而產生，而伴隨此而來的諸多外交、文化、教育乃至社區政策，更是其新國家的意識形態或權力動員的基礎。

第三章　六零年代臺灣社區發展的演進與發展

六零年代在臺灣實施的社區發展，事實上是第三世界國際社區發展運動的一環，雖然各個國家都有其不同的方案與形式，但其採行的背景、演進與發展卻有相似的特質，故本章首先以第三世界國家社區發展的情況，來對應臺灣社區發展，以便對臺灣社區發展的本質有進一步的了解。同時也對臺灣社區發展的歷史演進的進行了解與分析。

第一節 第三世界的社區發展

社區發展產生在1950年代，在國際舞臺上迅速的興起與衰退，而第三世界國家則是當時主要施行地區，雖然各國隨著不同的政治、經濟與文化的影響下，產生不同的方案形式與目標，但不管其內部有何複雜的歧異性，各國對社區發展方案都有一共同的基礎與發展歷程，故本節主要追溯社區發展運動的起源，並對影響此運動興起、發展與衰退的概念提出分析，同時整理相關對社區發展的批判，以及目前的發展趨勢社區發展的興興起在1950年代，社區發展被英國的殖民政府、美國、聯合國積極的在殖民地以及一些新興獨立的第三世界所倡導，這段時間的社區發展，可以以聯合國 1955 年當時出版的文件來說明，其所強調的是一種能運用在不同政治脈絡的方法，而它的定義，主要是強調人民與政府當局共同努力去改善社區經濟、

社會與文化狀況，並將社區整合爲國家的一部份，同時是使人民對國家進步有所貢獻的一種過程。而在此一過程中，主要包括兩個基本要素，一是人民的自發、自助的參與，二是政府技術及其他服務的協助（United Nation，1971，引自 Moser，1989）而當時不論是聯合國或美國所倡導的社區發展，都被設計成一個全國性的發展策略，並以全國性方案、及社區發展官僚所操作。社區發展最早的來源，誠如 Mayo（1975）所說，是產生在一個殖民主義的情境中，當時被殖民政府派駐在當地的殖民官員所倡導，富含有教育與剝削的雙重任務；一方面運用其免費勞動力，以增加殖民母國的經濟利益，另一方面在不挑戰既得團體利益的情況下，建立一穩定的政治結構，以避免落入共產主義陣營的政治動機下，衍生了最早形式的社區發展；即大眾教育（mass education），其後也在二次大戰開始以後（1944 年）開始廣泛的在許多非洲國家實施社區發展計畫，作爲殖民政府更有效傳遞其政策，同時促進母國經濟發展的有效方式（MacPherson，1982）。

直到戰後，英國在印度及非洲殖民地的社區發展經驗，也在特殊的歷史情境下，被當時戰後取得霸權地位的美國以及以美國爲首的國際援助組織（聯合國）進一步發展了社區發展的概念，而產生了短暫的國際社區發展運動。

事實上，國際社區發展運動，它的出現與殖民主義的終止、二次大戰之後發展年代的興起、以及特定意識型態相關（Voth & Brewster，引自 Christenson &Robinson eds，1989，283）。進一步來說，社區發展在當時得到美國的支持，並在 50 年代之後成爲其外交政策的一環，可說是得力於戰後馬歇爾計畫（Marshal plan）的成功、冷戰年代及對社區發展意識形

態的樂觀而來（ ibid ）。馬歇爾計畫對戰後歐洲復興所獲得的成就，使得美國援外單位開始關注援助在經濟建設過程中的可能貢獻，特別是在冷戰情勢與霸權爭奪戰中，圍堵與軍事援助成爲防制內部革命的利器（文馨瑩， 1990:33 ）。而所謂社區發展的意識形態，主要是建立在當時流行的現代化理論基礎上，現代化理論在 1950 與 1960 年代，主要是由非馬克思學派，所發展出對第三世界發展的研究，其出現主要是因應著因應著對殖民地在政治上的瓦解，以及戰後新興國家普遍貧窮的現象。基本上，現代化理論融合了進化論（ evolution ）結構分化（ structural diffusion ）與擴散（ diffusion ）等觀點；其中擴散觀點可以說與社區發展的意識形態最爲相關者；以擴散主義的觀點來看，其認爲汲取採用優良的項目，有助於使社會從傳統轉變到現代化，而擴散效應可以說是社會變遷的內在動力（ Parsons ， 1971 ），且許多的現代化論者更進一步認爲第三世界國家只能從與先進的或現代化的社會有所接觸，依靠著引進一些現代化項目，例如新的價值、新的制度、資本和科技，才能獲得發展（ Rostow ， 1960 ， 1971 ； Parsons ， 1971 ，引自宋鎮照， 1995:49 ）。於是，社區發展便在如此的歷史情境與現代化理論的支撐下，受到美國極大的歡迎，在當時一方面被認爲能引導第三世界國家人民自助，而另一方面也被認爲是扶持其民主發展，以對抗共產主義，甚至促進經濟發展，特別是農業生產的有效方式。

而在 50 年代之後，社區發展更被美國大力支持，並成爲其外交政策的一環；當時美國在策略性政治及經濟的利益下，開始以軍事及經濟援助發展中之國家，而強調公民參與和政府指導的社區發展，一方面變成是抵抗共產主義蔓延的方式，另外一方面也成爲將美國經濟利益延伸至外國的手段（ Fisher ，

1994），1954年在美國國際合作總署（USICA）設立社區發展科之後，正式成爲美國外交政策的一環，並於1955年以後，援外團隊開始去訪問英國殖民地的社區發展方案，且開始進行各項援助。而同時聯合國也在1955年發表的"經由社區發展獲致進步"的文獻中，闡述了社區發展的重要性，並認爲社區發展乃是經由社區人民自覺自發的參與，而促成社區經濟、社會進步的過程。於是社區發展在美國及聯合國的支持下，在1950年代快速擴張，亞、非及中美洲等地，在1960年代之前，已有60個以上的國家都曾經推動過社區發展。而社區發展在第三世界國家受到歡迎與採用，除了西方國家的擴散之外，更有其背景脈絡，戰後新興國家在面對國內普遍貧窮的現象以及民族主義的壓力下，新興的政府必須盡最大的努力來追求國家的發展，以解決或滿足人民所需，向人民換取其統治權的合法性，故新成立的政府趕緊推動大量的經濟發展與技術變遷策略（宋鎮照，1995），故在此發展年代以及國際援助的倡導下，社區發展一時之間變成是一有效的發展策略，而同時對一些財政資源缺乏、人力豐沛的國家，社區發展更被視爲是是一種國家動員人力資源的工作，或是國家不願提供資源，而要求人民自助的手段（Voth & Brewster，引自 Christenson &Robinson eds，1989）。

一、社區發展的衰退

但很快的，1960年代之後，對社區發展的批評逐漸興起，而主要的援助者美國，也在1960年代的初期，因爲社區發展未能達到其預期的目標，同時也因爲國內官僚的衝突下，對社區發展援助的也大幅縮減；在1962年美國通過的援外法案，雖仍

繼續增加對社區發展的支持，但實際上已從6個國家退出，且社區發展顧問員額大幅刪減， 1963 年國際合作總署更進一步撤銷了社區發展科。

而第三世界國家的社區發展也在喪失主要經費來源的情況下，其方案不是被迫終止，不然就是大幅下降，且除了外在支持的衰減外，社區發展作爲一全國性的發展策略，在無法達到預期目標的情況下，不僅無法迅速提昇農業生產，同時也並沒有產生預期的草根性組織的發展，所以大約在1960年代中期，就已經面臨幻滅的命運，第三世界的國家發展策略，此時轉進一更直接方式來提高農業生產，也就是著名的"綠色革命"，雖然其時間相當短，且在1970年代發展策略又再度受到重視，但此時已被社區參與取向所取代。之後，社區發展雖然仍繼續存在，但對大部分的國際組織和國家政府來說，社區發展幾乎已便成是一消失的議題或項目，雖仍被放置在資源稀少的社會福利部門，且宣稱作爲一方法與技術，但實際上，大部份已成爲綜合其他部門的大雜匯工作，且在實務上，也沒有運用社區發展的原則，因此也進一步削減了其運用的價值（ Jones & Wiggle ， 1987 ），同時有些國家更在貪污、官僚化與效率低落的充斥下，逐漸邁向衰敗的命運，以印度爲例，政府在1978年正式以整合性的鄉村發展取代了社區發展計畫（ Midgley ， 1986 ），同時也從1970年代開始出現相關的批評。

二、相關的批判

Nanavatty（ 1988 ）曾針對亞洲地區的社區發展運動進行研究，並對其失敗的原因，提出三個面相的探討，一社區發展

強調草根社區的發展，但在實際的狀況上，並沒有與當地原有的草根網絡連結，且其在概念上，假設社區的和諧，與充滿著權力衝突關係的現實不符合。二中央發動社區發展計畫的過程，與社區發展的民主分權的過程產生明顯的矛盾，並成爲優勢階級藉此圖利自我，廣大的大眾並未均霑其利益。三追求工業化與都市化的結果，以鄉村爲導向的社區發展失去其吸引力。

其認爲社區發展無論是在理論上的失敗以及是執行上的缺失，都讓其作爲一國發展基礎的計畫失敗，而社區發展的開始與衰退，可以說完全取決於政府的態度，在政治支持消失，且在行政與政治組織的限制下（例如社區發展官僚受雇於政府機關，行政官僚的期待與社區發展的專業承諾產生矛盾，以及貪污嚴重的問題等），快速的離開歷史的舞臺。

Abbott（1995）則在另一針對第三世界社區發展的研究中提出較爲樂觀的看法，並認爲社區發展只是社區參與的一種特殊的運用形式，並認爲社區發展執行過程的失敗，應該與理念的失敗區分開來。其認爲社區發展的失敗，主要取決於兩個因素；一是國家的角色、二是行政決策過程的複雜性；在國家角色的部份，社區發展之所以沒有辦法成爲人民草根組織及有效參與決策的民主方法，主要在於政府部門的開放程度，而在社區發展實施之時，第三世界多爲威權國家，人民根本沒有可能去投入任何草根的參與，而政府支持社區發展方案多半有其操縱（manipulation）的目的。而行政決策過程的複雜性，則是指行政方案在操作的困難，可能是方案目標的多元性質，使得難以達成，或是社區異質、且衝突的動態過程，又或者是在行政架構下的方案，對國家需求的重視，甚於對社區本身需要的

重視等。

Kotze（1987）也清楚的討論了社區發展作爲一國家發展策略時，其理論與實務的矛盾與假設；其認爲社區發展主要的問題在於應用層次的錯誤，因爲社區發展本來就是單純動員社區發展的微視過程，社區內的社會與經濟情況才是其關心的重點，且社區根本無法透過社區發展過程，去達到物質的發展或是改變社會結構，故宣稱社區發展可以成爲國家發展的基礎或是國家發展可以透過社區發展來達成，可以說早就超過了社區發展原先性質的侷限，而同時社區發展有很強西方種族中心的傾向，而忽略移植後政治與社會結構的誤差。

除此以外，對社區發展的批評還有兩種較基進觀點的批判，一是結構取向的批判、二是女性主義取向的批判；

（一）、結構取向的批判：此類觀點主要主要是依循70年代以後依賴理論對現代化理論批判的觀點而來；當時重要的依賴理論學者Andre G.Frank在1969年以低度發展（under-development）的觀點，說明了第三世界的低度發展現象，主要是受到西方資本主義制約與模塑的影響。也就是，核心國家對經濟需要的結構與本質，建立了貧窮貧窮的邊陲國家與富裕的核心國家的兩極化現象，結果在剩餘移轉和剝削的零和遊戲下，造成了低度發展的情境（宋鎮照，1995），所以此派認爲社區發展是西方世界擴張及維持資本控制的新殖民主義，並且維持其在獨立國家的霸權地位的工具（Marssden&Oakley，1982）。而對社區發展作爲第三世界國家的發展策略，也在此觀點的影響下，逐漸

被意識到，社區發展並未實質帶來發展，反而是更延伸了低度發展的過程（MacPherson，1982）。而此派理論除了批評之外，更企圖開始發展另一取向的社區發展觀念，Frank在1969年即明白指出社區發展主要的錯誤假設，是其假設社區的和諧關係，而忽略了衝突與各種剝削關係，所以其進一步認爲，社區發展若要成功，則僅能透過社區及社會的總體結構，此派在實務策略上，主要是強調透過社區組織去抵抗剝削的重要，這對70年代雖對一些改革者及宗教組織產生了影響，但理論的討論多於現實的實踐。（Marssden & Oakley，1982），而後來發展策略中"社區參與"取向的興起，也受依賴理論觀點的直接影響（Abbott，1995）。

（二）、女性主義的批評：從1970年代的中期，女性主義也開始挑戰社區發展方案中的性別假設；並認爲女性在社區發展中的貢獻，經常被忽略，同時方案的設計，也並未考慮到女人的眞實需要，反而只是不斷的利用女性在發展上的投入，使女性負擔過重的責任，同時也增強了其傳統的性別角色（Afsher，1991）。而Moser也認爲，女性總在社區發展方案中被期望擔任過重的角色，反而使其在家庭及經濟角色之外，增加了第三項負擔（Moser，1989），另外，也有人認爲，透過社區發展，女性常被整編至國際生產過程中的一環，並受到低薪工作的剝削（Mitter，1986，引自Mayo，1994）。

三、社區參與的取代

而當傳統的社區發展遭致許多關於父權及殖民主義的批評時，在1970年代中期後，又有所謂社區發展的興起（但此時一般多將其用社區參與的新字眼來描述）；並認爲社區參與已取代社區發展，成爲發展研究，特別是社會發展研究的的新名詞，同時被聯合國以及其他的組織所正式認可，且也被一些非政府組織或學術領域所倡導。而社區參與的原則的興起，可說是第三世界中民粹主義理想的一種呈現，因爲就民粹主義的看法而言，現代人的生活已被政治人物與官僚剝削，同時疏離了發展過程，所以藉著組織當地居民，並使其瞭解問題，而社區參與就提供了大眾動員及集體的解決方式（ Midgley ， 1986 ）。

關於國際組織的支持或認可，到目前爲止出現的有，例如在 1978 年在世界衛生組織以及聯合國兒童基金會所支持的一項會議中，即明白強調社區參與的重要（ ibid ），而另外一較接近的例子則是在1990年，在一項聯合國經濟委員會討論非洲事務的會議中，在與會的公民團體所發表的建議書中，也明白要求政府及國際組織有必要提供需要的環境，去鼓勵社區賦權及大眾參與，以解決社會與經濟的危機（ Mayo,1994 ）。

從本節來看，社區發展在第三世界國家是一很老的名詞，無論在拉丁美洲國家、非洲和亞洲國家，社區發展已經很難被普遍使用或被政府部門認知爲一獨特的策略與方法，且幾乎很少有社區發展的專門部門去負責此項工作（ Nanavatty ， 1988 ， Oakley & Flores ， 1994 ），換句話說，1950年代官僚制度化的社區發展，早已隨著國家發展策略的轉變，面臨衰敗與幻滅的命運，即使有些還存在社政部門中，但其社區發展

方案早也變得形式化，而且也無任何活力可言（ Nanavatty ，1988 ）。當然，目前又有些論點認爲社區發展又有再度復甦的趨勢（ Mayo ， 1994 ， Abbott ， 1995 ）。

第二節　臺灣的社區發展

我國當時作爲第三世界的一環，也在國際社區發展運動的擴散下，於 1960 年代中期開始採行社區發展。事實上，在 1960 年代的社區發展，雖然在已經普遍的被第三世界當成是一方法來使用，但如前面所述，其風潮已經逐漸減退，且同時也開始面對許多理論與實務的批評（ Yeates ， 1979 ）。換言之，臺灣的社區發展，不僅比 1950 年代的國際社區發展運動慢了近十年，且在其風潮已近尾深之時，才由聯合國的經費與技術的協助下引進。但此處要特別說明的是，雖然經由國際的擴散，引入了社區發展的理論與名稱，但在臺灣社區發展主要的內容與性質，卻是承接於政府原先業已推行的"基層民生建設工作"及"國民義務勞動工作"（徐震， 1985 ；汲宇荷， 1990 ）。故在本節正式討論臺灣社區發展的的歷史演進與發展之前，首先將聯合國對我國社區發展的影響以及社區發展的兩個前身" 基層民生建設工作 "及" 國民義務勞動工作做一概略的描述，再進行社區發展的探討。

一、台灣社區發展的前身

(一)、國民義務勞動

國民義務勞動，可說是國民黨在大陸時期的產物，而延續到臺灣來推行。早在1943年即制定公佈國民義務勞動法，1944年制定國民義務勞動法施行細則，其中在1943年的國民義務勞動法中規定，築路、水利、自衛、地方造產與公共福利等五大勞動事項。而臺灣最早的出現義務勞動，是在1947年臺灣省政府通令各縣市政府，將國民義務勞動列爲1948年的施政工作開始；而其推動的背景，在當時頒布的臺灣省推行國民義務勞動方案中明白指出："國民義務勞動爲當前建設要途，尤以本省戰後社會百廢待興，凡諸建設均需集中力量始能恢復舊觀，故義務勞動推行益關重要"(省社會處 1951)。換言之，在國民黨尚未遷台之前，國民政府即已利用義務勞動人民，來負擔建設工作。

而在國民黨政府移入後，在1950年開始的國民黨的改造計畫，在其經濟、社會、文化、政治等四大改造運動中，即將國民義務勞動列爲經濟改造的一環(許福明，1986)，其後更進一步透過各項法規及各項辦法的訂定，例如內政部頒訂的國民義務勞動法施行細則(1956)以至於省社會處頒訂的國民義務勞動示觀摩要點(1955)及其他作業規定等，於行政單位的社會行政部門來推行。而當時義務勞動的推行，主要是以國家意識及團結互助的倫理精神，作爲其意識形態基礎；以當時蔣介石以及行政首長對義務勞動的詮釋，即可清楚的看出，蔣介石(省社會處，1960)明白指出，"一個人爲鄉里服務，總會愛他的鄉里，爲他的國家服務，才會愛他的國家"，而當時的社

會處長傅雲，也進一步的說明，國民義務勞動主要在於"提高人民勞動創造服務精神和培養和群互助的精神"的倫理任務。（謝慶達 1995:68-69），關於義務勞動的工作內容，其在初期，主要以自衛、修路、水利爲重點，在 1960 年代之後，在當時省主席黃杰"有路皆平、無溝不通"的指示下，整修道路及改善衛生環境成爲重點工作，且這些工作在 1962、1964 年達到高峰，今天幾乎所有的鄉村道路可說都是運用當時義務勞動力完成的（胡宇傑，1971）。

換言之，臺灣的義務勞動，在 1956 年後，逐漸被地方公共建設所用，地方政府可以不用花錢，徵用免費的義務勞動力從事整修道路、築堤、墾荒、造林、建排水溝、開闢公井、公園、美化環境、清掃街道等工程（劉脩如，1971），而後，在 1959 年八七水災，運用義務勞動人力來進行災後的重建工作，獲得極大的收益後，在當時的省主席進一步指示更爲有效的運用勞動力之後，其更是到達高峰，在 1962 至 1964 年更發動縣市與縣市間，鄉鎮與鄉鎮間，村里與村里間，採競賽方式強化國民義務勞動，促使地方人本諸自動自發貢獻勞力，建設自己家鄉（王培勳，1985）。而後因國際勞工組織批評該項強迫勞動違反國際公約，故利用社區發展引入之際，即宣稱"國民義務勞動正是社區發展工作，且兩者不僅是宗旨相同，且作法一致"（傅雲，1965），並於 1966 年宣佈以國民義務勞動配合社區發展，之後，國民義務勞動的內涵即以社區發展的面貌，繼續於行政機關中運作。

（二）、基層民生建設

基層民生建設，基本上是由中國國民黨地方黨部推動，並

由農復會支持的農村建設計畫。剛開始時，其主要是由國民黨地方黨部結合農復會技術與經濟支援的一項基層民生建設的實驗運動，例如先後在臺北縣的木柵鄉、桃園縣的龍潭鄉及宜蘭的礁溪鄉等地區試辦。而後在1958年獲得省黨部支持後，逐漸形成一個以村里爲單元的農村建設實驗計畫，同時並開始迅速的擴張，從 1958 年獲得國民黨中央支持的這項運動，截至1965年11月，總共發展涵蓋22個縣市共515個村里的全面性活動（李守廉，1965）。

而關於基層民生建設的推動，農復會一般只負責提供技術與經濟援助，並針對個別方案予以審查與援助，因此實際工作的推行，仍有賴地方黨部。同時，其推動主要是依據國民黨的內規，而不像國民義務勞動是透過行政規定正式的推動，但此一以黨組織爲主要的策動系統的基層民生建設，卻以非正式社會團體的身分，要求國家行政機關的配合。這可由國民黨內關於基層民生建設的組織體系看出，基層民建的組織體系分爲下層的主管機關，以及黨部爲主體組成的策動推動與輔導系統(農復會，1960)，前者以縣市政府爲主管機關，鄉鎮公所爲執行機關，後者則根據國民黨臺灣省黨部所頒布的組織規程規定，分別依縣市、鄉鎮等層級採取委員會的方式分設委員會、分會、小組等，各委員會或小組分設生產建設、教育文化、衛生保健、社會福利等幹事，由政府機關調派人員兼任，基層的實驗區輔導小組則涵蓋政府機關代表國民黨地方黨部分支機關的民眾服務站。（引自謝慶達，1995:107），而此現象，基本上都反映了以黨領政的年代，政府機構必須要配合黨部決策行事的模式，造成缺乏法定職權的社會團體主導基層民生建設的現象(涂懷瑩，1959)。

關於基層民生建設的性質與內容，據農復會解釋，"基層民生建設即村里建設，爲地方自治最基層建設的一環，其目的在於求：一、農村經濟的繁榮，二、村民生活的改善，即從衣食住行育樂六大日常生活上的改善及提高村民得生活水準"，而其工作項目則包括了（一）生產建設：以各種手段增進農民生產能力，以改善農村居民的經濟狀況，其包括了農作物改良、農具推廣、水利工程、病蟲害防治等（二）教育文化：充實教育設備，使兒童都有充份就學機會；開辦職業補習班，傳授一般民眾的專業技能與公民基本知識，例如兒童公園、體育場，體育活動。改善禮俗等（三）社會福利：開辦幼稚園、托兒所、成立村民互助會，推行守望相助，工作互助，加強農事組織等（四）衛生保健和環境改善：發動居民與維生單位共同舉辦衛生講習，組織農村婦女學習衛生保健知識。改善居家環境，改良飲水，消除蚊蠅、防治普遍疾病等。（徐震，1985）

二、台灣社區發展政策的演進

我國社區發展的採用，無可置疑的受到聯合國國際社區發展運動的影響，早在農復會推動基層建設時期，聯合國的官員就多次來台，經內政部安排參觀我國農村建設及基層民生建設。1962年張鴻鈞出任聯合國亞經會社區發展顧問，期間亦多次返台籌設臺北市社區發展計畫。而更重要的是，透過聯合國的引介，在社區發展政府尚未正式推動前，即以世糧方案的經費來補助各縣市辦理社區發展，（邱創煥，1972），而帶給社區發展推動初期極大的助力。以下即以社區發展正式成爲國家政策開始，描述其在中央及地方政策之演變，但在地方政府的社區發展政策部份，由於資料的限制，而以台灣省政府作爲討論的重心。

(一)、成長期(1965-1979)

1、快速擴張期

社區發展被正式納爲國家政策的一部份，主要是起始於1965年行政院所頒布的"民生主義現階段社會政策"，其中將社區發展列爲社會政策的七大措施之一；而何以當初會將社區發展會爲社會政策一環？當初引進社區發展的重要人士劉脩如(1977)即曾經明白表示過，社區發展係歐美先進國家極力推動者，想來社區發展是個進步的東西，同時聯合國可提供經費及各種資源，爲取得國際間認同臺灣也是個進步的國家，遂將當時基層民生建設與國民義務勞動合併辦理，並以社區發展爲名。而當時其中關於社區發展主要的內容包括了四項(邱創煥，1972)

(1)、採社區發展方式，啓發居民自動、自治的精神，配合政府行政措施，改善居民生活，增進居民福利。

(2)、設立社區服務中心，由居民推薦熱心公益人士組織理事會，並雇用曾受專業訓練之社會工作人員，負責推進各項工作。

(3)、加強公共衛生暨康樂設施，尤應積極推廣道路橋樑之修築、暨公井、公廁、公園、公墓、游泳池、體育館的設置。

(4)、鼓勵社區內人民、以合作組織方式，辦理消費，副業生產與運銷，暨公共福利事業。

由以上的內容可發現，最初涵蓋在社會政策之下的社區發展，其不僅是"社會福利建設，也是多目標多角性的綜合性地方建設工作"(省政府，1973)，而其定位，一方面既是社會

政策的項目，同時又是社會政策的推行方法。此政策公佈後的初期，曾有些以社區工作方法推動的零星方案，有由民間所發動，例如臺北市聯勤南機場社區發展實驗中心、基督教路德教會雙園社區發展實驗中心（王培勳，1985）、也有不少政府與大學的合作計畫，例如中央警官學校和臺北市政府在雙園區的愛鄉愛柳社區計畫（社區發展研究訓練中心，1972）等，但皆因經費不足而告吹，且其對日後的社區發展工作也並無直接影響（褚玫玲，1987）。而在政府部門，除內政部訂定以都市貧民爲工作對象的"都市社區發展工作指導計畫要點"外，臺灣省政府也於1966年前將前所協助推行的民生基層運動，改稱社區發展，並訂定"臺灣省四年工作計畫"，在各縣市以實驗方式，運用義務勞動的人力，配合聯合國世糧方案的補助來建設社區。（邱創煥，1972），在此段時間社區發展，在外來經費的援助下，雖然中央部門仍未正式宣佈推動社區發展，但此實驗計畫，已在各縣市受到熱烈的推展。

1968年，政府爲進一步解釋並協助推動社區發展的推動，乃於民國五十七年行政院訂定社區發展工作綱要，該綱要內容共二十三條，內容上則包括社區發展的目標、區域、推行機關、推行步驟、工作項目、經費來源、工作要領等，其中明定社區發展爲"有計畫的動員區域內之人力、物力，配合政府施政計畫與財力支援"，而其目標則以" 增進區內人民生活條件，提高區內人民生產效能，改區內人民生活環境及建設民生主義新社會 "爲主。至此，社區發展的性質更從原先政策上的的認定，進一步轉換成明確的工作概念，社區發展此時被清楚的定位成政府動員人民人力、物力的有效工具，連聯合國社區發展定義下人民自發參與的表面宣稱都沒有，更別說有任何西方社區組織實務的推動了。可以說此類以國家目標與需求爲導向的工具

於社發如推費將爲，合理責之育業發地會

性格，一直影響到其後社區發展的許多階段，就連1991年修訂的社區發展工作綱要都一直沒有完全擺脫此色彩，關於這點，後段仍有進一步的敘述。

此外，此段時間內十分重要的是，在聯合國的協助下，設置了中華民國社區發展研究訓練中心，在內政部監督下，由聯合國派遣專家主持選訓，並儲備高級社區發展幹部。1965年冬，聯合國派張鴻鈞博士來台與內政部研商設置社區發展研究訓練的機構。行政院經合會於1966年，聯合國亞經會派主管社區發展專家Homji來華協助草擬計畫。次年底行政院經合會會議通過，准由中美基金撥款補助本計畫六年的經費，1970年經外交部與行政院經濟合作發展委員會洽商審議後，向聯合國特別基金提出申請，經核准後，正式與我國簽訂"籌設社區發展研究訓練方案。

該訓練方案實施期限爲兩年，其目的在於協助政府從事準備工作，以加強社區發展之計畫與作業，其推動的內容部份，主要包括二項，一是籌劃一項訓練及研究計畫，二是匯集社區發展專門人才，資送國外進修（蘇昭如，1990）。而在此，值得注意的是，該方案無論由計畫內容與實質推動的過程來看，聯合國均佔有強勢的主導地位；就其計畫內容來看，除了明列內政部爲政府配合機構，聯合國爲合作與執行機構外，在責任的歸屬上，該計畫所需的一切人力、物力等基礎設備由我國提供，但執行的主要責任以及專家及訓練等技術的掌控，仍以聯合國爲主（ibid），另外在實施過程中，聯合國顧問的幾乎專斷，也引發工作人員的不少反彈（岑士麟，1979）。

如以上所述，1969年經外交部與經合會協商，獲得聯合發

展方案的援助，指派社區發展顧問來台協助社區發展研究與訓練工作。至此，政府乃將原推行的（基層民主建設工作）（國民義務勞動工作）合併改稱爲社區發展工作，是我國正式以社區發展之名稱，由政府推動此項工作的開始（徐震，1982），至該年起，行政院歷年訂定的施政方針，均列社區發展爲重要施政項目。同時，地方政府也開始訂定各項長期性的推動計畫，以臺灣省政府爲例，訂定"臺灣省社區發展八年計畫"，預計將全省規劃爲四八九三個社區，而台北市政府亦於1970年頒行台北市社區發展推行辦法，並於次年起實施社區發展四年計劃。

在臺灣省社區發展八年計畫（1968-1972）的實施中，主要推動的業務內容依臺灣省社會統計年報（1988）所顯示，主要以社區公共建設（尤以巷道、排水溝的興建爲多）以及生產福利建設部份（尤以社區造產、以及各項硬體設施多）爲主，而以公共設施的建設爲主體的重要原因，主要跟當時正爲臺灣經濟起飛時期，爲配合經濟發展所需要的良好投資環境的國家政策相關。

這段時間可說是我國社區發展快速擴張的階段，在聯合國外力擴散及經費援助的情況下，各級政府部門陸續制定法規與方案來推動社區發展工作。但於1971年我國退出聯合國，社區發展經費來源受到嚴重打擊後，社區發展的成長漸趨緩慢，同時聯合國對社區發展的主導地位，隨著我國退出聯合國（1972年）即迅速告結，而先前所提的兩年期社區發展的訓練計畫亦尚未完成，計畫便被迫中斷，之後，我國社區發展政策的推行，可說正式進入由國家意志主導的階段。

2、擴張停滯期 （1972-1981）

1972年，台灣省政府開始實施社區發展十年計畫，之後，台灣省政府由於因縣市配合經費不足，1972年將社區發展八年計畫變更爲十年計畫，也在該計畫中正式確立社區發展三大建設（亦即公共設施建設、生產福利建設、精神福利建設）分類與目標（邱創煥，1972），而此分類方式幾乎變成是日後中央與地方社區發展工作的基本架構。同時，在此段時間重要的是，1973年實施精簡計劃，各級社區發展委員會奉命撤消，且業務由社政單位兼辦，並調整工作方向，以配合經建發展，適應農村經濟建設及都市發展需要。至此，社區發展即因經費來源的缺絀，而逐漸失去了主體性的工作方向，且放置於資源稀少的社政部門，由此不難看出，在當時社區發展已逐漸遠離了國家政策的重心地位，而不如當年的風光。

在該段時間社區發展的內容強調基礎工程建設、生產福利建設和精神倫理建設三者不可偏廢，並以國民義務勞動力作爲基本的推動力量。但如同前面所述，社區發展此時以逐漸失去其政策的主導地位，其先後配合小康計畫、消除髒亂、各級學校加強辦理社會教育方案，並以於1973年實施精簡計畫，各級社區發展委員會奉命撤銷，且業消除貧窮、消除髒亂、各級學校加強辦理社會教育方案爲工作重點（省政府，1974），其中尤以小康計畫與社區發展的關係最爲重要，且事實在70年代中期之前，社區發展幾乎變成小康計畫。

小康計畫是由謝東閔擔任黨主席之後所提出的消滅貧窮計畫，更是1970年代的初、中期的社區發展重點；當時臺灣在經濟上正處於出口導向的發展年代，與小康計畫同時提出的客廳

即工廠方案，即以推展家庭副業爲主要工作，其目的在於動員社區及家庭的剩餘勞動力，加入生產行列以解決勞力短缺的問題。所以，社區發展在配合政府施政的情況下，即" 以社區發展方式推行家庭副業，以增加國民生產、改善人民生活，使得社區發展與經濟發展配合 "（經建會， 1978 ）。於是，當時當時社區發展爲配合小康計畫，基礎工程建設的方向便成是改善貧户環境、衛生等運動，而社區福利建設則提倡家庭副業與組織社區合作社爲主，精神福利建設則以培養貧户純良的習慣、提高道德水準、增加工作意願等，而在小康計畫中，媽媽教室又是主要的方式。（曾培堂， 1978 ）

關於社區媽媽教室，也是當時政府倡導精神倫理建設中，相當受關注的一項措施，誠如當時的社會處長陳時英所說，媽媽教室是推行家庭教育、學校教育、社會教育重要的一環，也是學校實施社會教育的主要項目，尤其在配合社區發展、小康計畫、消除髒亂的措施中，更有其時代任務。（陳時英， 1975 ）。此一方法，是由當時副總統謝東閔在 1971 年所發起，開始只在彰化推行，而在 1972 年之後，發現凡有媽媽教室的社區，其社區發展成果均較優良，證明媽媽教室很有效，故開始普遍推廣（李建興， 1986 :106 ），在一時之間社區媽媽幾乎變成推動社區發展的重要方式，並於 1973 年頒布"臺灣各社區推行媽媽教室活動要點"，關於其推行的宗旨與目標，其前言即明白表示：

> 我國社會以家庭爲基礎，而以倫理爲構成要素，家庭又以母親爲重心，有良好的母親，才能有良好的家庭，倫理始得維繫，社會才能繁榮進步，國家民族才能富強康樂。故推廣母德母教，爲當前重要的課題。

媽媽教室的目的在於促進"家庭倫理化、家庭生活藝術化、家庭生活科學化、家庭生活生產化"，以達成現代化的母親標準，建立和諧幸福的家庭，促進安定繁榮的社會，建立富強康樂的國家。

1976 省府在鑑於媽媽教室活動的可行有效後，亦成立"臺灣省媽媽教室委員會"，由有關廳處長、學者、專家、熱心人士更同組成，以便策劃、督導全省媽媽教室活動推行事宜。而在 1977 年開始，政府則進一步開始舉辦媽媽教室輔導人員研習會，儲備地方幹部，並動員各縣市國中及國小老師、農政指導員、衛生所護士、婦女會總幹事、社區媽媽教室主辦科長及各項義務幹部等五千多人，1979 年，爲全面加強推行媽媽教室活動，臺灣省以特函頒布補充規定，要求各縣市、各鄉鎮市區、各社區均應分別設立媽媽教室動之組織，全面推行，當時媽媽教室被當政者重視的程度可見一般。

到了 1970 年代的末期，在 1979 年行政院宣佈全面推動基層建設方案後期，社區發展更是走到了強奴之末，雖然當時不少社區發展人士，仍希望透過社區發展與基層建設結合來挽救社區發展的頹勢（唐學斌，1970，李建興、陸光，1986）但其希望終究成爲泡影，在 1980 年代全面推動基層建設方案之後，1982 年之後行政院繼續通過"加強基層建設提高農民所得"方案，以三年八百億元的經費推動之，其方向以明顯的導向農村建設，而其目標不僅包括改善農村地區的生產建設，提升鄉村公共設施服務水準及生活環境素質，還包括了充實精神文化設施、維護優良傳統，培養社區互助合作精神等，此時其與社區發展方案的內容幾乎重合。

而除了基層建設方案之外，其他部門如衛生署也陸續於1980年提出"加強農村醫療保健四年計畫"等許多的方案措施，失去經費優勢、且要人民配合款補助的社區發展，在地方更毫無施力點。此外，也隨著當時經濟情勢的改變與農村勞動力短缺的現象，也造成以家庭副業爲主的生產福利建設難以推展（謝慶達，1995:139）。

所以在政府許多地方計畫的陸續實施以及生產建設推展的困境下，在"臺灣省社區發展十年計畫"於1981年全部結束之後，如同林振春所說，社區發展的風潮已退，雖然省府續頒訂繼續發展，但情況已不如當年"社區發展後續第一期五年計畫"（林振春，1986）。到此，社區發展可說完全走下了歷史的舞臺，而留存在社區發展部門的，也只賸下形式的工作宣稱與精神倫理建設的妝點了。

（二）、衰退期（1980年以後）

1、迅速萎縮期

1982年之後，雖然仍訂定"社區發展後續第一期五年計畫"，但此階段社區發展幾乎成停滯狀態，以臺灣省社會統計年報來看，不論是社區的增加數、或是各項建設的支出經費都呈大幅縮減的狀態（1988），同時由臺灣省各期加強社會福利計畫經費來看，自1966年第一期開始至1976年第三期結束都維持40%，自1978年開始的第四期，都尚有30%，自1982年第五期開始，卻只剩下6.88%（許順有，1983）的情況來看，也有十分清楚的證明。

1983年修定原先的"社區發展工作綱要"，修改成"社區發展工作綱領"，此時社區發展的定義，由過去強調政府的行政動員，便成是"由社區居民基於共同需要，有效運用各種資源，從事綜合建設，以提高社區居民生活品質，並由政府予以行政支援、技術指導"。從表面的目標宣稱來看，似乎社區發展已逐漸從政府爲主體的動員，逐漸轉移爲人民主動的行動概念，但事實其實不然，此綱領中的其他部份，則反而更明確的規定社區的劃定與組成，同時透過唯一合法性的認定，將社區組織建制化，成爲假性的"社會運動機構"，並嚴格干預社區組織的形成與運作，故在此其此時，社區發展綱領中政府角色的淡化，除了凸顯政府不再視社區發展爲政府有效的民間動員方式外，但並不意味著臺灣的社區發展已逐漸擺脫政府的控制而具備任何自發、自主的意涵，反而社區發展變成是國家控制地方組織的消極形式之一。

而此階段，社區發展自1982年起，於地方政府的實施計畫上，也不再被爲地方建設工作，而將其修訂爲而一"多目標之區域性綜和社會福利事業"，（社政年報，71），而在工作項目部份，雖然仍維持三大建設的架構，但明顯的已由過去的基礎工程建設、以及生產福利建設變成是維護社區建設成果（美化、綠化等）以及辦理媽媽教室、童子軍以及文康體育、民俗藝文活動、興建社區活動中心、志願服務工作等精神倫理建設爲主體工作（社政年報，72，73）。其中媽媽教室更是在歷經多年的推動後，仍不斷的被當政者透過辦法的頒訂以及相關活動的舉辦而強調；1983年，再度頒訂"臺灣省各縣市強化社區媽媽教室活動實施方案"，規定各縣市社區媽媽教室活動由社政單位負責策劃，並會同教育單位積極辦理，當時的社會處長趙守博便在一次媽媽教室的學術研討會表示。（社政年報

74:93)

"當前青少年問題的嚴重，..往往在於家庭的破壞與家庭教育的忽視。我們知道，家庭對於子女人格的形成，影響最爲深遠，..而好家庭的建立，端賴於賢德的的母親持家，..我們重視親職教育，是以教導每位婦女"如何相夫教子"、"如何做個好主婦"、"如何成爲賢妻良母"

"多年致力於媽媽教室的推動，其目的就在藉此喚醒社會上之女性，認清其在家庭及社會上應扮演的角色，並做好母親與妻子的職責。"

由此來看，媽媽教室在歷經多年的推動後，即使在社區發展業務極度萎縮的情況下，婦女仍繼續成爲政策動員的主要對象，甚至便成是維繫該業務的主體工作之一。另外，在此時還有一個重要的政策轉向，即是倡導社區福利服務體系建立的概念，這是社區發展在喪失基層建設的主體性工作之後，逐漸希望於福利領域尋找出入與定位的表徵，關於社區福利服務的概念，趙守博曾表示：（社政年報 75 ： 129-113 ）

"所謂社區福利服務，就是一個社區理事會針對該社區現存在的社會問題及未來居民的福利需求，所設計擬定的社會福利計畫與制度，經由此一計畫和制度，社區居民可以迅速有效的在社區內外的公私立福利機關和機構，得到必要的協助。"

其也進一步說明其目標，在於恢復傳統美德、增強社區自行解決問題的能力、並掃除福利行政的死角、確保福利服務落

區行資以發概的區組的方而地

畫之項基美俗設歷關社由處報

實到基層。而該項業務並於民國73年起開辦，但從頭到尾都一直是以形式化方式來推動；在1984年開始在七縣市各擇一社區辦理，並宣稱照顧社區內兒童、老人、低收入、殘障，以發揮自助互助的精神，使其獲得更好的福利服務，1976並擴大爲各縣市擇二辦理，且在1986年頒訂的"社區發展後續第二期五年計畫"，將社區福利服務體系視爲是重點工作後，1987年開始全面擴大，但推動社區仍是以個數成長，且以其目標來看，此概念是夢想多於現實的，因爲在社區形式化的建立都有困難的情況下，要其擔負福利責任，乃至自行擬定計畫，根本是不可能，同時社區福利服務體系的建立在沒有配合福利工作的推展來下，是宣稱多於實踐的，這也就難怪該項概念的主要推動者趙守博，不斷表示社區福利服務體系有切實檢討的必要性（趙守博，1988），同時，藉由此我們也可以知道，社區發展工作的虛而不實的眞實狀態。

總之，在此階段，政府已不再視社區發展爲動員地方人力、物資的重要方法，但這並非是民主的鬆放，反而透過社區發展工作綱領的訂定，作爲控制地方組織的消極形式。而在工作內容上，官方文獻已不再將社區發展定位成基層建設，而正式純粹的變成是社會福利政策的一環，在僅有的精神倫理建設之外，同時當政者也有意以社區福利服務的目標作爲社區發展的可能出入。但可惜的是，目標與現實的斷層，且在作法上不但沒有運用社區發展的原則與方法，反而依循往例，以形式化個案辦理的方式來推動，該項業務終究是宣示多於實質。

2、重心移轉期（1991年以後）

臺灣社區發展的體質出現相對較大改變，是在1991年5月

內政部頒布新的社區發展工作綱要之後；從其對社區發展的定義來看，仍與前階段相似，只是出現了自動與互助的字眼，但仍以" 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，以改進社區居民的生活品質 "，而在社區組織的部份，將過去假性社會運動機構的社區理事會，轉變成人民團體的社區發展協會，雖具有法人的地位，但其對社區的干預並未減少，仍將社區發展協會視爲是唯一合法性的社區組織，而變相限制其他社區組織獲得補助與支援的可能，同時仍規定其工作項目，雖然表面上來看，已由硬性的指定項目修正爲軟性的推薦項目，並增加社區自創項目，但在該條文的附註中我們又發現，" 社區自創項目應配合政府年度社區發展工作計畫 " 的矛盾規定，使原先自發的精神大爲減低，而關於政府的角色部份，除了看到干預與規定，以及酌以補助經費、辦理評鑑與象徵性的獎勵的模糊字眼之外，看不到任何政府對社區發展明確的承諾。所以，從這些事實，我們皆可看出此次體質的調整仍是相當有限的。

而此時在地方行政部門實際的運作中，我們發現社區發展的業務也並未有任何的調整，其一如往昔的仍爲行政項目；1991 年臺灣省開始進行後續第二期五年計畫的內容來看，仍與前一期的五年計畫相同，以基礎工程、生產福利、精神倫理爲目標，並以建立社區福利服務體系、加強社區精神倫理建設爲工作重點（社政年報， 80 ），並未有任何的變動。且自 1992 年起，台灣省開始有基層建設年度社區發展計畫，但對社區發展的實質助益仍爲有限。

而此時有文化總統之稱的李登輝，不斷的透過中華文化復興運動總會的力量，開始向基層社區推動各項鄉土與社區文化

活動（後章對此有進一步的詳述），於在社區發展便在配合當政者的流行的政治主張下，工作項目便開始導向社區文化建設的方向，以 1991 年臺灣省社會處所提的"臺灣祥和社會推行方案"中，其中關於社區發展的項目，便以"促進社區發展，組織社區民眾，推動基層文化建設，並倡導有益身心的休閒活動，提昇社區生活品質，建立富而好禮的社會"爲主要的內容（張照明， 1991），並於 1992 年配合提出"台灣省加強社區文化建設工作實施計畫。

但此時社區文化活動的推動，其重心與資源主要是在中華文化復興運動總會，而社政部門的社區發展不過是配合推動的單位，不然就是將其過去推動精神倫建設的內容，舊瓶新裝的繼續放置在社區文化建設的項目中，以 81 年的社政年報中發現，爲使"文化道德在社區終生根，使生活規範表現於社區民眾的生活當中"的社區文化建設，其實就是過去一直在辦理的民俗育樂活動、社區體育活動、社區媽媽教室、長壽俱樂部、加強福利服務、志願服務，同時並強調將倫理道德融入社區生活（社政年報， 81）

自 1993 年之後，臺灣開始進入社區的時代，無論是各地逐漸興起的社區運動，還是政治人物關於的社區共同體、社區主義的各項論述，社區的概念逐漸出現在政治語言與日常生活中，而文建會也在特殊的歷史時空下，取得了社區論述的詮釋權以及社區政策的主導權（下章有進一步描述），而原先推動社區發展工作的社政部門，在如此的社區熱潮下，無論是中央的政策規定或是地方實際業務的推動與經費並沒有相應太多的調整；中央部份，除依據"內政部加強推展社會福利獎助作業要點"，所提供對社區發展的獎助經費有小幅調整外，其他

並未有進一步的回應（內政部推展社區發展工作業務報告84），而地方政府亦然，以臺灣省政府爲例，僅宣示性的強調"加強推行社區發展，建立溫馨祥和社會"（社會福利118期）且配合文復會辦理"關懷社區、促進祥和演講會之外，工作內容與項目並沒有太大，仍以先前提出的" 建立社區社會福利服務體系 "以及" 強化精神倫理文化建設 "作爲施政的主要方向（臺灣省政府推展社區發展工作業務報告）。而社政部門在這幾年的社區熱潮下，終於在去年的八月份召開了爲期兩天的" 全國社區發展會議"作爲回應，並以中心議題定爲 " 我國社區發展新方向--整合、分工、全方位再出發 " ，但以其報告內容來看，多以業務報告、以及如何配合生命共同體的形式宣稱爲多，且至目前爲止，社政部門仍未有進一步的作法提出。

在此要特別說明的是，由於本文在地方政府部份，僅以臺灣省作爲我們分析的基礎，事實上，以臺北市政府爲例，社會行政部門的作爲顯然就比臺灣省政府，在社區的風潮下，相對有較多的調整，主要是由於目前的社區運動仍以都市爲多，且在陳水扁上任之後，在市民主義的施政目標下，社區發展作法有了更多彈性的空間，但整體來說，社政單位的社區發展，因受限於社區發展綱要的侷限，其能突破者仍爲有限，且社區發展該如何重新的定位，也仍是個是個大問題。

總之，在這段時間，社區發展綱要雖有形式的調整，但對社區的規制仍然太大，且社區發展仍爲行政項目的一環，其內容也並未隨這幾年社區論述與社區運動的蓬勃而相應有太大的調整，反而在中華文化復興總會社區文化活動以及文建會社區政策的積極建構下，逐漸失去社區發展的主導權，而僅能以一些象徵性宣稱予以回應。

我國社區發展政策之歷史演進

時間	政策及法令	台北市	台灣省
1965	1.民生主義現階段社會政策 2.都市社區發展工作指導綱要（內政部）	1.南機場社區發展實驗中心 2.基督教路德教會雙園社區發展實驗中心 3.社區發展委員會都市社區發展初期計劃	社區發展四年工作計劃指導要點
1966			1.民生基層建設運動社區發展 2.世界糧食方案的補助
1968	社區發展工作綱要		社區發展八年計劃
1970	中華民國社區發展研究訓練中心成立（聯合國方案）	須行台北市社區發展推行辦法	
1971	（退出聯合國）	社區發展四年計劃	
1972			1.社區發展十年計劃（涵蓋替代八年計畫） 2.小康計畫
1973	撤消社區發展委員會	安康計畫	
1979	全面推動基層建設方案		
1981			社區發展後續第一期五年計畫
1983	社區發展工作綱領		

1986			社區發展後續第二期計劃
1991	內政工作綱領部頒布社區發展工作綱要		
1992	內政部社區發展促進委員會召開第一次委員會議		台灣省加強社區文化建設工作實施計劃 台灣省基層建設八十一年度社區發展計劃
1993			台灣省基層建設八十二年度社區發展計畫
1994			台灣省基層建設八十三年度社區發展計畫

（本表摘錄於林瑞穗、林萬億等《1996》"社區發展與村里組織功能問題之探討"一文 p.19-22）

第三節 台灣社區發展特質與分析

在上節對社區發展的簡史做一簡單的回顧之後，在本節中儘可能的將其重要特質做一整理，並試圖予以進一步的分析一社區發展政策的邊陲地位。

依前所述，臺灣的社區發展雖曾因聯合國經費的援助而風

光一時，但在聯合國的經費的撤離後，開始被放置在社會政策的邊緣地位，並配合政府的各項政策與計畫，而逐漸失去其主體性的工作地位。而後，在1970經濟發展的年代中，社區發展更是配合當時的各項計畫，例如客廳及工廠，而爲當時外銷導向的經濟體系提供廉價的勞動力。但其後由於經濟型態的改變，以及當時政府十二項建設中地方建設計畫的推動，社區發展原先的工作項目似完全被取代，此時，社區發展可以說已徹底離開了國家政策舞臺，剩下的僅爲精神倫理建設的形式化推動了。

之後，社區發展仍繼續存在於社政部門的行政項目中，但其業務可以說大量縮減，雖然此時亦開始希望透過社區福利服務體系的工作來試圖挽救社區發展的頹勢，但不過是宣示多於實質，而在九零年代後，社區的風潮興起，但其並未到任何的衝擊，而仍維持過去形式化的運作方向，同時社區發展的重心此時已轉移至文化部門之上。

一、社區發展是動員而非參與的過程

臺灣如同許多第三世界國家，社區發展便成是動員而非參與的過程（Dore & Mars，1981）。我國的社區發展，在聯合國社區發展運動的引入後，其強調自助與國家統合的意識形態基礎，使社區發展順勢承接了原先國民義務勞動、基層民生建設的工作內容與性質，並透過1968年訂定的社區發展綱要，正式的將其定位成國家有計畫動員人力、物力的方式，以臺灣省社區發展十年計畫爲例，政府補助款總計有三、六八七、四六三、八一九元，民眾配合款及捐獻部份則佔二、三九四、九八

六、零九二元（徐震，1985），換言之，從民眾動員的部份幾乎高達總經費的四成左右。

雖然社區發展自1982年以後，其業務迅速萎縮，民眾配合款也相對下降，但仍透過一些精神倫理建設的形式化的活動，繼續要求社區的配合與辦理，即使在1983年修訂的社區發展工作綱領中，不再明顯的強調其行政動員，但除了顯示國家不再視其爲有效的工具外，也並無參與的實質意涵，因爲社區發展仍緊密控制社區組織的形成與運作看出，並社區組織建制化，成爲政府控制地方組織的消極形式。即使時序進入1991年，此時國家已經歷過解嚴與政治改革，但對社區的干預的鬆放其實仍是有限的；以1991年通過的社區發展工作綱領，表面上已將社區發展協會改制爲人民團體，但仍限制社區組織的數目的規定，讓這個宣稱是配合人民團體法修正的社區發展工作綱領，造成明顯違反人民團體法的諷刺困境。總之，臺灣社區發展的性質，從來都不是一民主參與的方法，反而是在作爲國家動員人民資源的工具失效後，逐漸便成是政府控制社區的消極形式。

二、社區發展是父權意識型態的產物

從以上的歷史回顧中發現，媽媽教室是社區發展工作中，隨著不同時間階變遷，仍不斷被當政者所強調與重視的項目之一。它不但是精神倫理建設的內容之一，在推行之初，如同當時社會處長陳時英（1975）所說，更是配合社區發展、小康計畫與消除髒亂等措施的重要方法。而後即使在1980年代社區發展邁向停滯的階段，媽媽教室仍繼續成爲社區發展工作的主要

策主展導攻發敬進 旦服於的心 參合態建正省六八

動員對象。但不是哪一階段，媽媽教室的內涵都在強調透過女性的教化，以增強其傳統女性家角色的扮演。同時也透過家庭副業的實施，將女性整編至資本主義的系統內，放置在非正式經濟制度，利用其低廉的勞動力，來配合當時外銷導向經濟策略所以在 Appelbaum & Henderson（1992）對臺灣發展經驗的研究中，即認爲媽媽室的採行可說是父權體制與資本主義共同運作的結果。

如同成露茜、熊秉純（1993）所說，透過社區發展政策，國民黨政府一再宣揚婦女對家庭及社會扮演的道德責任，強化了婦女傳統"母親"及"呵護者"的角色同時客廳及工廠和媽媽教室，更要求婦女擔任經濟成長、社會安定的多重擔子。

三、社區發展是道統、倫理與秩序情結的產物

社區發展中的精神倫理建設，可說是歷經多年來一直存在的社區發展工作項目，無論是作爲中華文化向下扎根的工具"本省推動的社區發展，正在社區內大力的推動精神倫理建設，結合學校與社區的力量，希望將三民主義文化建設從社區做起，使中華文化向下扎根，成爲民族精神的堡壘，使我國固有的文化與道德，日益光大"。（許水德，1986），還是作爲社會秩序維護與倡導的教育工具，" 社區發展工作是國家國家建設的基石，因此社區發展工作中精神倫理建設方面，關於優良風氣的維護及倡導、公共道德法律知識之宣傳、敦親睦鄰之宣導、模範家庭及好人好事的表揚、守望相助及保防自衛之演練..自應以社區爲起點，形成蓬勃的社會運動，扭轉社會風氣，重振國民道德，使社區發展成爲建設三民主義新中國的先驅"（林

洋港，1986），可以說幾乎充滿著以文化、道德來解決社會問題的傳統思考模式，其強調社會統合的秩序情結，更是忽略社會衝突的存在。

第四章　九零年代社區發展
--背景與發展

臺灣社區發展的無力突破其原先架構的侷限時，在臺灣特殊的政治與社會環境下，文化行政部門所主導的另一社區發展取徑（社區總體營造），逐漸在臺灣成形。依筆者初步的觀察，其主要是結合了政治領導人的意識形態，以及近幾年逐漸興起的社區論述與社區運動風潮的結果，以下即進一步針對此一形成的政治與社會脈絡，做一描述與探討，其次，再針對此一政策的實質內容做進一步分析，並從社區發展的觀點，了解其可能的潛能及限制。

第一節　社區發展再出現（社區總體營造）：社會與政治脈絡之探討

"社區"的概念又再度得到公部門的重視，並躍上國家政策的舞臺，而成爲另一以文化爲基調的社區發展計畫，不僅有其因緣際會的歷史過程，同時也有其重要的社會與政治；此過程的發展脈絡，可由幾個重要因素所串連與構成，一是國家領導人文化霸權的建立，二是民進黨社區政策主張，三是社區運動的崛起與蓬勃，四是文建會社區論述的加入，而這些因素皆在不同的時間階段影響（或互爲影響）了國家社區政策的形成，以下即分別敘述之：

一、文化霸權的建立

這兩年來李登輝總統的社區文化、社區生命共同體的概念，不斷的透過其個人的演講及行政資源的運作，而成爲廣泛被討論的公共議題。而其深知文化領導權（文化建國）在社區重要性，則起源於更早，早在一九九一年文復會改組的中華文化復興運動總會正式成立時，便以其個人爲會長，並利用其行政優勢，使得這個"非官方"的機構，得以在各機關補助的豐沛資源下，"肩負起提昇國民氣質、發揚中華文化及加強文化活動使命，並在基於建立價值自覺、喚醒人性之責任"（註一），並開始制度化的推動道德與文化運動。而當時便已開始零星的以文化會長身分提倡生命共同體及社區文化的理念，同時更明確的將地方基層的村里、社區，現爲工作推動的主要對象；在其一次發表的談話中，在明確揭示文化總會的工作時，也清楚的提到了鄉鎮及社區工作：

> 除在配合政府的文化措施之外，更要發揮民間社團的力量，結合社會各界人士、文化公益團體，在改善社會風氣、規範國民生活禮儀，以及鄉鎮、社區的工作上(註二，同上)

同時，更在"助於在復興中華文化向下扎根"的目標下，創辦活水文化雙週刊，並以地方基層的村里及社區幹部爲主要發放對象(註三)，所以在當時，李登輝以文化力量基層社區的企圖，即已很明白的顯現。

1992年的元旦祝詞中，李登輝就開始不斷公開強調文化建設的重要(註四)，但當時並未直接透過行政機關來積極運作，

而只仍由文化總會來直接推動，後來在當年4月文化總會的工作計畫中，更明白的宣稱，文化總會因爲資源豐富，十分適合推動鄉土、社區文化建設(註五)，故之後文化總會便更積極於社區文化活動的推動，如前章所述，其夾帶豐厚的政治與行政資源，幾乎也取代了社區發展中各項社區活動推展的重心。

1992年修憲過後，李登輝又開始透過各項演講，宣揚其生命共同體的理念，並強調文化、道德、倫理的提振(註六)，同時並於當年的五、六月開始南下巡視各縣市社區建設情況，並在社政單位的業務報告中指示"文化的建設要能扎根於基層--社區，進而全面推動"(註七)。之後，李登輝在許多地方的演講也開始不斷揭櫫類似的觀念；

> "文化建設必須考量地區特性、從生活著手，從社區做起，藉文化的相互認同與生活的相互尊重結合成一個有機的互動的命運共同體"(註八)

> "繼續推動文化扎根工作，並透過全省的文化中心、社教單位等加強對學校、社區、村里的宣導 "(註九)

在此階段，關於生命共同體、社區與文化觀念的建構，大部分都是透過社區爲單位，向下推展文化與道德建設，作爲生命共同體的基礎，換言之，僅是以抽象的文化教化，作爲其國家建構的基礎，而社區僅爲國家向下推展文化的地方單位，並無明顯社區意識或社區政策的強調。且此階段，國民黨仍受著傳統思想模式極大的影響，文化與道德論述仍流行著中華文化道統、秩序情結、道德化的儒家說詞、以及由上而下教化的意識型態。

而且值得注意的是，李登輝文化霸權的建構，在此階段呈現相當的矛盾性；一方面強調中華文化的向下扎根，另外一方面又不斷強調生命共同體、社區文化以及鄉土工作的重要，這與當時國民黨內日益升高的主流與非主流之爭有很大相關，這讓李登輝一方面在建構其生命共同體的國家認同時，仍必須不時強調過去主流的道統文化，以維持黨內表面意識型態的和諧，同時在八零年代末期，因反對運動及社會運動所興起的本土化風潮，在九零年代也逐漸的被政治領導人收編成"生命共同體"的論述，並開始強調鄉土與社區文化。所以，這些文化與道德建設，其政治意義，就如同鄭錫鍇所說，一方面作爲共識以凝聚政權的內部，另一方面又有爭取市民社會對其政治行動賦予積極同意的作用，都有助於統治。(鄭錫鍇，1993:126)。

但不管如何，在此要說明的是，社區文化的產生與運作，是早於社區生命共同體意識，且在此階段李登輝便深知透過地方社區，來建立其生命共同體意識的重要性，但此時生命共同體的宣稱，仍然十分模糊，且所謂文化建設也只是透過傳統上至下的文化意識型態的教化，並無社區經營的概念，但此階段所彰顯的文化霸權的企圖，卻是後來社區政策進一步受到重視的來源之一。

二、新國家的產生

1993年2月在代表國民黨傳統勢力的郝柏村下臺後，經過一番政治勢力的重組，李登輝在握政治的領導權之後，進一步開始爲其國家的建構，開展新的意識形態基礎，於是早在1991年就以提出的生命共同體，開始正式的成爲國家施政的重要核心概念，其在就任滿三週年的記者會上，即清楚的說明生命共

同體的重要，並認爲其是國家大政的方向；同時更對生命共同體的意涵作用說明:" 面對一個大家都相當自我肯定的社會，..就是要建立生命共同體的整體觀念，透過溝通、協調方式，凝聚這個共同體的共識 "。（註十）而在後來會中的答詢中，更進一步表示 " 自由民主社會本身，只有對個人認同的確定、肯定開始，沒有國家社會的認同，我們再這裡開始努力建立一個全體認同的社會“。（註十一）

之後，李登輝生命共同體的論述，就開始透過中央月刊及相關演講傳播，其中以祝基瀅對生命共同體的闡述最具代表性，而且其中社區發展便明顯的成爲其推展至國家生命共同體的基礎：（註十二）

> "具有相同價值體的人們共同組成社區，他們的同質性更高、生活很親密、彼此守望相助疾病相扶持，而且同舟共濟，每個份子都是生於斯、長於斯，每個家庭都是彼此合作，他們關心社區發展也維護個人利益，由社區推展到國家再到全世界"

從這裡我們看出生命共同體已從過去模糊的宣稱，進一步清楚的呈現其國家認同與社會統合的整體性概念，同時在其中"國家利益是優先於社會中的特殊利益"（王振寰，1995），換言之，在此新國家的建構階段，在生命共同體的理念中，國家的認同是高於個人與社區的認同，而社區發展在此論述下，也就成爲國家認同的基礎。而前一階段中，領導人文化霸權的企圖，也在新國家時代裡，有了進一步的發展，除了繼續透過文復會推動鄉土文化工作之外，也開始正式的透過行政系統推動各項本土化措施，來打造其生命共同體的工作，以當年 82 年文

藝季開始標榜人親、土親、文化親的號召便是最好的一例。

三、社區運動的蓬勃

九零年代臺灣的政治與社會環境，提供臺灣社區運動一個發展的溫床，在歷經都市化、經濟成長、政治改革、以及街頭激情的社會運動之後，人民面對的是，居住環境低落與地方文化失落的現實困境，於是許多的力量開始匯集到社區運動的經營上；無論是抵禦不當國家規劃或勢力介入社區的抗爭行動，還是直接參與公共空間的規劃、要求公共服務品質的提供、重建人我關係的鄰里動員、又或者是在泛本土運動下所產生以族群文化、環保或地方發展爲訴求的在地文化組織，都讓臺灣的地方社區產生了前所未有的自主活力。

社區運動的出現，不管是否眞如傅大爲及趙剛等認爲是八零年代社會運動的延續與轉化（註十三），但在某個程度上，確實受到八零年代後期社會運動的廣泛影響，因爲在社區運動風潮中，有不少政治反對運動、婦女運動、環境運動或是無住屋運動的工作者，都在社區中經營草根組織，或進行文化重建及環保工作。當然，還有些自發性的社區組織是與社會運動沒有直接關係的，但不可否認的是，八零年代末期的社會運動，確實爲九零年代的社區運動提供一個有利的運動空間與條件。而其產生的眞正原因，仍與八零年代的社會運動一樣，是對長期政治與經濟不當干預與發展的挑戰與反抗，如同徐正光、宋文里（1990）所說，"社會運動的形成必定牽涉臺灣社會發展的長期演變過程與深層的結構因素，而在這些歷史與結構性因素中，資本主義生產方式以及國民黨主導的黨國體制對

於社會生活的直接間接的介入與操控，又與社會運動的興起有密切相關 "，只是不同的是，已從政治與社會權益的爭取，轉變成與日常生活相關的各種抗爭與自主努力，以及對文化、歷史重建的要求。

臺灣近幾年來的社區運動，則涵蓋的類型相當繁複，若以性質來分析，其實指涉了鄰里運動、鄉土文化運動、環保運動、族群運動或地方發展運動等幾個相互包含(或不包含)的目標，且其呈現的組織型態、工作議題與方式也有很大的不同；關於社區運動的分類，在 Castell（1983）對都市社會運動的研究中，試圖分析其三個主要的目標，分別是集體消費的需求、文化、歷史認同以及以地域爲基礎的自我管理，在我們對社區運動的初步觀察中發現，雖然臺灣社區運動雖產生於不同的歷史與政治、文化脈絡，但與其其所描述的運動內容與目標卻有驚人的相似性，故夏鑄九即曾以 Castell 的三項目標爲基礎，並擴張地區發展一要素，提出臺灣社區運動四種主要的運動目標；一是都市服務不足所引發的集體消費抗議、二是因地方文化認同而動員的社區、三是市民對自我管理的期望、四對地方發展出入的展望凝聚了地方動員的力量。本文試圖以此做社區運動分類的基本架構，並於此架構下分別描述每一種社區運動目標所產生的原因，並描述其主要的議題與特質，但值得注意的是，一般社區團體經常是涵蓋多項的工作，只是其強調重點的差異而已。

第一項是關於集體消費的抗議；依 Castell（1983）的說法，主要是社區要求都市作爲一種使用價值，而對抗資本主義下城市作爲交換價值的抗爭形式。具體來說，此類主要是與都市沒有提供足夠的都市服務，如住宅、交通、醫療、教育等集

體消費的需求相關或是生活環境急劇惡化有關，這可以說是目前出現都市社區抗爭的主要類型，以臺北爲例，依序出現的零散案例有慶城社區反對臺電公司在社區內興建敦南變電所（1988）、南港山豬窟居民反對環保局在該社區興建垃圾掩埋場（1990）、士林芝山岩附近居民反對政府核准民營加油站，破壞環境品質與古蹟(1993)、萬芳社區抗議國宅處於駁坎地興建國民住宅(1993)、天母奇岩社區向市政府抗議核准新光建設公司於地質不穩定處興建國宅（1993）等。

在王鴻楷（1994）一項關於社區環境自主運動的研究中發現，此類運動的產生，主要是導因於都市化程度的日漸升高，都市人口的快速擴張，使得公共建設及住宅的需求增加。再加上政府官僚體制的僵化，相關法令的不合時宜，以及傳統規劃過程程序基本上是從上而下的管制，缺乏由上而下的溝通管道，以致於公共政策與計畫的執行，遭遇重重的阻礙，故使得都市環境品質低落，空間規劃問題層出不窮，而造成許多的社區抗爭行動。故此類社區運動的特質，多與公共服務、生活環境品質與安全問題爲主，且訴求的主題都圍繞在政府的公共政策或計畫（多與都市計畫相關），故其抗爭的對象通常是國家（政府），而不是資本或階級的對抗。由此社區運動類型，我們看到的不僅是人民對政府單向決策過程的挑戰，同時也隱含著對資本利益的質疑，更代表著人民對生活環境需求的反省與要求。

第二項是因地方認同而動員的社區；Castell（1983）認爲此類的社區動員，主要與鄰里生活、種族文化與歷史傳統的議題相關，其目標在追求文化的認同，以維護、創造來自種族或歷史的地方自主文化，而其對抗的是由訊息所造成的媒體壟

斷、單向資訊流通的支配，以及社區居民日益異質化的情境。但在臺灣特殊的歷史脈絡下，此類追求地方文化認同的動員，固然有一部份是來自於資本主義擴張與發展的結果，但還有更重要的因素，是來自對過去政權刻意壓抑或忽視地方歷史與文化的反動。此類動員大致包括了許多在都市地區以重建人我關係爲目標的鄰里組織以及目前許多在鄉村邊緣所產生的各項以地方文化組織；其中包括史料尋根爲導向，著名的有臺北縣水返腳工作室、嘉義的新港文教基金會、雲林的笨港媽祖基金會等；而專注於環保議題，如桃園的觀音文化工作陣、臺中的臺灣生態中心、高雄的柴山的自然森林促進會等，還有以族群文化復興爲目標的，其中包括閩南、客家及原住民的多項組織。

臺灣地方文化認同的闕如，如同徐正光（1995）所說，是來自於戰後政經結合體有意識的改造計畫所導致的結果；自1950年代開始，臺灣在經濟交換政治正當性的發展性政策下（Castells，in :56），開始經歷工業化與都市化的快速發展，不僅使農村與山地的經濟與社會迅速解體，更瓦解了傳統農村與山地文化（註十四），在大批的人口被迫或從鄉村、山上遷移到都市的邊緣與底層，開始與土地失去聯繫的同時，又無法在個人化與原子化的都市中建立新的聯繫，於是便產生了社區失落的問題。

而另外，政治力透過對歷史與文化的干預與介入，更使人民與土地、社區進一步的疏離，在臺灣，國民黨的威權主義的建構，國家的領導人不僅希望培植一國家體制，厚植其軍事及政治實力，更積極的希望建構其國家意識或歷史文化意識，運用各前潛移默化及社會化的過程，來改變國家統轄下的每一個體與不同的文化建構，來改變國家統轄下的每個個體和不同的

文化群體，來整合內部，以達長治久安（黃美英，1993）；於是便在中華文化建構下，使民眾在思想上與精神上，逐漸與本土疏離，地方記憶與歷史也不斷的被刻意的抹殺、消滅與改寫（陳志梧，1993）。

於是就在政治與經濟力量的共同運作下，使得族群及地方文化的淪喪，並造成人與土地的疏離，於是在八零年代後，伴隨著政治反對運動的本土化運動的風潮中出現的地域性文化團體，其重新找尋其與土地關係的努力，不僅是對資本主義說是對先前大中國意識的一個反動。

第三項是市民對自我管理的期望；此類地域爲基礎的自我管理，其中主要是與地方自主性、地方鄰里的分權化及市民參與的議題相關，其主要在對抗極權主義、官僚主義，常對立的是國家、關心公共事務的草根力量以及對抗集權國家畫一的國土管理等（Castell，1983）。此類社區動員在臺灣的現實意義，主要在反對過度開發或不當的開發計畫，對抗決策的的霸權，以及對抗國家技術官僚與資本的結盟，所以除了上述所說的集體消費需求的都市抗爭外，還包括許多在鄉村地區因生存權益及環境保護而來的諸多抗爭；例如各地的反水庫運動等。

第四種是對地方發展的出入的展望；在工業化歷程，其所採取的方式是透過擠壓農業生產，以便調動農業剩餘並提供大量的農村勞動力至工業部門，於是以農養工的結果是，大量的人口向都市推移，同時在農村人口銳減的情況下，農村社區發展也呈現停滯狀態（陳玉璽，1989）。故在城鄉發展日益擴大，且 WTO (GATT) 又入關在即，對地域社區也產生重大衝擊，故開始關懷地域振興的目標，例如雲林縣的褒忠鄉以地方文化

產業作爲地域振興的目標，而美濃愛鄉協進會也逐漸變成社區發展性團體，鼓吹各地的煙樓的延續，而原住民團體也在部落主義的實踐下，開始以地方發展作爲其重心，例如好茶社區發展協會的產生等。

總之，一九九零年初期所興起的社區運動的風潮，其所進行的地方記憶書寫或創造歷史的行動，是對抗穿透過去臺灣社會去歷史化、去社區化和威權體制的所進行的嘗試（黃麗玲，1995），雖然其目前對政治的實際影響力仍有待觀察，但其所展現的民主草根的參與現象，卻對朝野政黨社區論述的產生以及基層經營模式的調整帶來影響。

四、民進黨社區論述與社區基層經營的衝擊

也在社區運動蓬勃的同時，民進黨立委謝長廷在接續幾年前提出“命運共同體”概念之後，又於1993年提出社區主義的概念，作爲其準備競選臺北市長的文宣訴求，所謂社區主義，依其他個人的詮釋，則是指以生活空間爲基礎，市民參與公共事務進行對話，產生新的連帶與認同，將已瓦解的社區組織再度生活化(註十五)。而其內涵，其更進一步的詮釋，則包括三項要素，其一是" 自治"，也就是由下而上管理自己的社區，這些社區有大有小，鄰里是社區，臺北市也是社區，強調應由社區的人開始參與社區事務的決策，其二是" 資源 "，其認爲國家的資源應優先分配給社區，以矯正過去國家資源配置的錯誤；也就是只重視大型公共建設，而忽略更根本的社區建設。其三則是" 土地 "，其認爲土地是社區不可或缺的東西，並認

爲社區主義要落實，必須對社區土地的歷史、共同記憶進行保存工作。

由此三點要素來看，其中關於社區參與、社區自治乃至國家資源重分配、社區歷史與文化重建的概念，在當時，可以說不僅較之李登輝的社區文化，更能準確的回應了當前社區運動的脈動，同時其也利用了社區概念的多義性，一方面將其擴展成爲強化本土認同、甚至國族意識的重要符號，而另外一方面透過社區主義建構一套對臺灣問題的詮釋，而其中又以文化作爲其解決的出入，這在其日後對其提倡社區主義理由及政治意義中，有較清楚的說明（謝長廷，1995）；

> "爲什麼要強調社區主義的概念？第一是基於社區是人與國家之間的連接，第二是臺灣的很多問題，..都必須以文化著手，具體的說，就是要從連帶進行全盤改善，而連帶轉化成政治主張就是社區的改善的著手。"

> "關於社區主義的政治意義；社區主義作爲一種政策，其目的就是要讓社區住民建立一種故鄉的感覺，因此會產生認同的政治意義，接著就會有連帶的作用，第二種重要的政治意義是超越、淡化族群矛盾，..因爲社區意義一定比社區內住有不同族群的人來得重要，我們必須要把這種抽象的政治理念轉化爲具體的生活利益，族群矛盾才能緩和。..第三種政治意義是減少浪費，國家資源可以做更有效的利用..。第四種政治意義則是能增加、保護臺灣安全，社區居民若權利意識提高，個人權利被侵犯時，就會起而抵抗..."

而同時，民進黨的基層經營也開始由過去偏重公職服務處的被動經營方式，開始思考以社區運動作爲未來反對運動基層經營的新方向。而當時民進黨的週邊團體，已陸續前後揭櫫社區運動的目標，以臺灣菊工作室爲例，在1993年8月於高雄成立後，即在其第一期的臺灣菊通訊上，指出了工作室的七大工作目標，其中一項便是發展社區運動的力量，同時認爲基層組織工作者應該主動的依據社區的特性開展議題，讓人民從參與社區議題抗爭或參與規劃的過程中，提高人民的公民意識，並產生本土認同與參與公共議題的行動(註十六)。另外，國大陳秀惠也在1993年6月開始結合有意貢獻社區公共事務的婦女，關懷社區的人文、環境品質，建立新的鄰里關係，並以命運共同體的體認，達成社區的重建與發展。還有一些以地方鄉土文化重建作爲目標的在地文化組織，以海山工作室爲例，其工作室即是與民進黨立委及縣議員的服務處合一，並一起結合資源共同推動鄉土歷史情感的重建工作，而滬尾文史工作室其在1990年成立時，亦有不少幹部曾參與民進黨立委的輔選工作，當然，這些團體的推動未必等同於黨本身的地方經營，但其中政治力量的牽扯是無法明確劃分的。

五、文建會社區論述的加入

"社區"正式變成當政者的政治主張，最主要是起源於申學庸於1993.10.12在執政黨中常會的報告，其內容特別強調未來的文化建設應重視 "社區生命共同體" 的建立，同時其在報告當中明白的指出："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形，造成國家社會缺乏內聚力，而非一具體有生命力的

共同體"(註十七)。

從這裡我們清楚的看到，文建會以"社區生命共同體"回應了李登輝的"生命共同體"論述，並在其中將社區意識的概念加入，並透過社區的多義性來接合了地方與國家，同時將原先透過中華文化復興運動總會推動的社區文化，進一步的從上至下的傳統教化，轉化爲社區生命共同體目標的建立，讓讓國家生命共同體的打造有了更精緻的實踐方向。而此社區論述何以會產生？主要是與前面所提之社區運動、民進黨社區論述及其社區經營直接相關，關於此，我們可從此篇報告中清楚的得到進一步佐證(ibid)。

"如何建立生命共同體的意識，目前以成爲朝野之間所熱烈爭論的問題。在所有各種不同的施政中，文化建設可能是解決這個問題最大的核心"

"地方文化中心能夠扮演更積極的角色，著手整合各項民間的社會文化資源。..如果我們政府單位不再重視民間資源的吸納，那麼執政黨將只會把這份豐富的資源拱手讓給對方"

此一將生命共同體深化的社區論述，在明顯的政治目的下，立刻受到總統的公開稱讚後，社區也就此變成當政者新的政治圖騰，不僅一方面開始透過文建會以政策力量深入社區(下節有進一步探討)，也開始透過各項公開的演講，強調社區重建的重要性。而此時的社區言論，主要是以國家、社區之間的關係爲主，大致可分爲三類：

第一類主要是強調以文化概念作爲核心，並作爲社區意識與國家意識的基礎；

"我們必須建立以社區、社會、國家爲中心的文化概念，由文化中心的建立及廟宇方面共同配合，創造初一主新的文化，..最重要的是，這必須是一種國家社會意識濃厚的生活型態(註十八)。相似的說法還有"從社區推展文化著手，藉由生命居民共有的鄉土關懷與共同參與的文化活動中，產生社區意識與生命共同體的概念，而由此再產生一個休戚與共的生命體，..並成爲一秩序井然的社會(註十九)。

第二類主要是將生命共同體接合上社區自治與公民意識的概念；中華文化復興運動總會與臺北市政府合辦的社區文化研習會中，及開始出現"社區應該自主地來經營自己的社區生活，包括環境衛生、停車問題和交通秩序，舉凡涉及社區安寧問題和福祉的問題，絕大部分都應該由社區居民，透過群體的組織力量來處理。只有牽涉到法律與衝突問題時，才由政府出面，用公權力來解決"(註二十)等社區自治的概念。另外，在另一場臺南的社區文化研討會，也開始出現社區公民意識，以便建立生命共同體；

"將認同關心的對象，放在我們居住的地方，不論我們住在哪裡，都是一個社區社會，而認同一個新的社區生命共同體，培養新的社區公民意識，以消弭才能消弭封建的地方意識與族群意識。...從社區開始，建立國家共同體的理念"(註二十一)。

第三類則與先前生命共同體的共識相似，強調國家與社區的一體與連貫；例如在省政府舉辦"關懷社區促進祥和"巡迴演講，李登輝開始以"經營大臺灣，大家一起來"，闡述基層社區的重要性，再度提出"經營家園生活之樂"，並表示國家建設與社會發展是一體的，要經營大臺灣，必須要從落實社區觀念著手與國家社會體制一貫且連續。並勉勵各社區代表，喚醒、培養鄰里居民的社區(註二十二)。另外一相類似的說法，"鄰里、社區的運作法則，則意識和同體意識，採取潛移默化、自然形成的方式，透過社區文化藝術動的推廣，達成這個目標)(註二十三)。

同時，有另一點值得注意的是，社區也逐漸變成是國民黨政黨基層經營的有利工具。國民黨於 1994 年開始，提出藉由社區工作，來厚植基層黨務系統的主張；李登輝於國民黨地十四屆二中全會中致詞中特別強調，國民黨應切實掌握多數民意，尤其社區工作是基層工作的重心，盪物幹部必須確實貫徹"社區工作即是黨務工作，社區發展即是黨務發展的目標，而精進組織活動、落實社區工作、加強爲民服務，亦成爲現階段基層工作的重點(註二十四)。

換言之，國民黨此時不僅透過行政資源來建構社區論述及社區政策（後段會有進一步的詳述），同時也透過黨的力量來推動社區工作，並以其作爲挽救其基層鬆弛的工具，甚至進一步將社區工作及社區發展錯誤的扭曲爲黨務工作與黨務發展。

從此階段中，我們看到的是，前階段國家領導人所倡導的生命共同體論述及社區文化策略，在經過社區運動蓬勃及反對

黨的社區論述刺激後，在國家進一步予以回應，且在收編其政治資源的企圖下，一新社區論述因而建構出來，同時也在強調社區意識、乃至社區參與、社區自治的討論下，成爲社區發展政策再次出現的意識形態基礎。而在這套社區論述中，其主要內容是環繞在國家、社區、文化三者的關係上，其基本的概念，則是在生命共同體國家認同的架構下，以社區意識來建構國家意識，而社區意識的重建，則又是透過文化的概念出發，來建立以文化爲基礎的生命共同體。此時國家所謂的社區，不僅有地域的觀念，更有其價值的意涵，換言之，其不僅強調地方社區的經營，時也將運用社區團結、凝聚的價值，來連接國家意識的建立，雖然其中也強調社區的參與與自治的價值，但其目的並\非是參與文化的養成，而仍爲國家共同體建立的一部份。此外值得一提的是，在社區論述與社區運動的交互影響下，社區發展不僅變成是再次變成是國家政策的重要策略，同時也變成政黨政治動員與基層經營有效工具。

本節主要在說明社區發展再次出現（社區總體營造）的背景脈絡，從本節中可以清楚的看出，社區發展政策的再次出現，可以說是諸多因素在歷史過程中交互運作的結果，從國家領導人爲建立其道德與文化霸權，而開始透過非官方機構--中華文化復興運動總會，於鄉鎮與社區中推動社區文化活動，而後新國家建立，國家生命共同體的論述甚囂塵上，再加上此刻社區運動的蓬勃，反對黨提出社區主義的口號，同時其周邊反對運動的經營也開始以社區運動爲其新方向的情況下，在申學庸於1993 年 10 月提出"文化建設與社會倫理的重建"專題報告中提出"社區生命共同體"的概念後，立刻受到當政者的迴響，此時社區的概念正式與國家生命共同體的概念連結，而開始浮現出社區意識、社區重建的相關主張，並在強調文化爲出發建立以

社區意識，以作爲生命共同體的意識型態基礎下，社區發展政策開始於文化部門中浮現。

第二節 社區總體營造政策的發展

上節提到自從申學庸在中常會提出關於社區生命共同體的概念，並得到總統公開讚揚後，文建會便開始取得建構"社區生命共同體"的正當性，之後，文建會便以社區文化活動作爲爲切入，作爲推動社區意識以凝聚社區建立的基本精神下，開始以社區作爲其施政的重要取向，並逐漸取得國家社區政策的主導地位。然而文建會在概念的提出落實到施政取向並開始推動時，仍然面對著許多理想與行動的落差，但誠如曾旭正（1995）所觀察，文建會的社區政策並不是立刻形成的，在初期只有試圖深入社區的企圖，但卻明顯缺乏一套行動概念，因而無法眞正貼近社區的脈動，甚至在工作計畫已逐步開展之後，其行動概念才慢慢形成，進而去修改既有之計畫方向。

一、政策的發展

文建會在取得經營社區的企圖後，其政策目標與工作都有明顯的改變，首先在連戰重大施政" 十二項建設" 中的文化建設的部份，提出了" 充實省、縣、鄉鎮及社區文化軟體設施" 計畫，總預算高達一百二十六億九百萬元，其中包括三項的子計畫；分別是" 加強鄉鎮及社區文化發展 "、 " 加強縣市文化活動與設施 "及" 文化資產保存與發展 " ，如同文建會社區計畫的主要規劃者陳其南所說：" 其實都是在做社區文化工作，只是打散在三個子計畫中 "（註二十五），換言之，此時

文建會的重要施政完全調整以社區作爲基本思想。

文建會十二項建設分項計畫表

工作計畫	性質	期程
一、加強縣市文化活動與設施		
1、縣市文化中心擴展計畫	硬體	83-85
2、輔導縣市主題展示館之設立及文物管藏充實計畫	軟硬體	84-87
3、加強縣市文化藝術發展計畫	軟體	83-86
4、全國文藝季之策劃與推動	軟體	83-85
5、輔導縣市辦理小型國際文化藝術活動	軟體	83-88
二、加強鄉鎮及社區文化發展		
6、社區文化活動發展計畫	軟體	84-86
7、輔導美化地方傳統文化建築空間計畫	軟硬體	84-86
8、充實鄉鎮展眼設施計畫	軟體	83-87
三、文化資產保存與發展		
9、民間藝術保存傳習計畫	軟體	84-86
10、籌設文化資產保存研究中心計畫	軟硬體	83-87
11、籌設傳統藝術中心計畫	軟硬體	82-88
12、籌設民族音樂中心計畫	軟硬體	83-88

資料來源；文建會

但我們進一步看這三個子計畫下的十二項工作計畫，則發現這些計畫無論軟硬體，多以鄉鎮社區爲對象，可見其所謂社區文化，反映在政策上，有很大的部份是以傳統及基層的鄉鎮

社區爲對象。同時，在這些計畫中，又以文化設施的提供以及加強鄉鎮市文化活動的辦理爲主（如上表），更清楚的說，此時其作法，只是在硬體上對縣市文化中心及鄉鎮村里活動中心給予全力的支援，並在軟體上對全國各地提供多樣的文化藝術（文建會，1995）。可見此時文建會所謂的社區文化，只是對地方縣市政府文化資源提供的增加，以及將文化活動推展至鄉鎮社區的單向傳遞而已（例如所謂藝術下鄉），至於如何透過此方式，來達成其社區生命共同體的目標，則不僅無法從其上至下的推動中看到可能，同時其也沒有有進一步清楚的行動概念與計畫產生。

後來政策的發展，一直要到1994年，陳其南至日本講學回來，汲取日本社區發展的經驗之後，才有了一套整體推動的實際概念與作法。同時也在此時將文化概念，結合產業及建築的面相，形成社區整體營造的基本概念，並以此將先前推動的多項計畫整合起來，成爲一較完整的社區發展計畫，此時社區政策的概念才告正式的形成，於是文建會至此，才開始從原先單純的將活動輸送至社區以及規劃各項硬體設施的作法，逐漸有了整體社區發展的概念。

二、政策的主要精神與內容

文建會的社區政策，主要是以社區總體營造作爲一核心理念，而此理念要透過前述所提文建會十二項建設的各項子計畫，分別切入各個社區，並做整合與展現。而在這十二項建設中，有些計畫是以社區爲具體對象，且性質相關，有些則關係較爲遙遠，故依其對社區關係的遠近，被分爲主要計畫、輔助

計畫和相關輔助計畫；而在其主要計畫的部份，則是以 "社區文化活動發展計畫"、"輔導美化地方傳統文化建築空間計畫"、"充實鄉鎮展演設施計畫"、"輔導縣市主題展示館之設立及文物管藏充實計畫"四項爲核心，而"加強地方文化藝術發展計畫"、"全國文藝季"以及"輔導縣市辦理小型國際文藝活動計畫"則爲三項輔助計畫，以及與社區略爲關連的相關計畫。以下即針對社區總體營造的基本概念、目標以及主要計畫內容及執行方式，進行說明：

所謂社區總體營造，按照文建會的解釋，則是 " 以社區共同體的存在與意識作爲前提與目標，藉由社區居民積極參與地方公共事務，凝聚社區共識，經由社區的自主能力，配合社區總體營造裡理念的推動，使各地方社區建立屬於自己的文化特色，也讓社區居民共同經營"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" 及其他相關的文化活動。如此，因社區民眾的自主與參與，使生活空間獲得美化、生活品質得以提昇、文化產業經濟再行復甦，..如此全面性、整體性的規劃與參與社區經營創造的過程稱之 "（文建會 1995a:5），由此來看，文建會所謂的社區總體營造，主要是透過居民主動參與和建立地方文化相關活動的過程，來共同的達成社區文化、生活環境以及地區產業等整體性發展的目標稱之。

除此之外，社區總體營造的目標，若按計畫所宣稱，則不只在於營造一些實質環境，更重要的是" 在於建立社區共同體成員對於社區事務的參與意識，和提昇社區居民在生活情境的美學層次" ，而同時更進一步的說，這些理念，都在導向一個結果，" 社區總體營造不只在營造一個社區，實際上它已在營

造一個新社會，營造一個新文化，營造一個新的人。換句話說，社區總體營造的本質，其實就是在造人。也只有透過文化的手段，重新塑造一個社區社會和社會人，以實質環境的改善作爲短期目標的總體營造才可能成功 "（文建會 1995a:4）。由此來看，官方所謂的社區總體營造，除了社區內文化、環境與產業的推展與改善外，其主要仍強調透過民眾對文化活動的參與，培養社區意識，以建立生命共同體，此外，其中更包含了提昇生活美學的品味及改造整體社會文化結構等抽象的理想宣稱。

而以社區總體營造爲中心的社區政策，其主要計畫中主要包含四項活動計畫，以下則分別就其主要工作內容，分別予以整理與說明；（文建會，1995a:20-43）

（一）、社區文化活動發展計畫；其內容在於輔導相關團體與組織、宣導社區總體營造的理念、培訓社區組織人才、對各種申請計畫的經費補助、進行基礎調查的研究、並以示範點、競賽獎勵、成果展示及社區文化博覽會的方式，推廣其經驗，同時支援社區硬體設施的計畫。

（二）、輔導美化地方傳統文化建築空間計畫；其內容針對社區內各個類型的傳統文化建築空間，提供美化經費，讓社區組織主動提出申請，以參與規劃的方式進行設計、施工並負責維護管理。

（三）、充實鄉鎮展演設施計畫；其主要就鄉鎮基層社區既有的室內展覽表演場所，重新加以規劃、充實，使

之成爲現代藝文活動的舞臺和社區自主性表演團體發展的據點。並藉民眾參與活動與自主經營的過程來強化社區意識。

（四）、輔導縣市設立主題展示館之設立及文物館藏充實計畫；其主要內容在於輔導縣市設立主題展示館，包括地方性歷史文物館、地方藝術家紀念館、地方文化產業博物館、地方自然及文化景觀博物館等，並充實文物館藏等。

從此四項計畫看來，雖然都是與地方事務相關，但只有社區文化活動發展計劃，是直接與社區組織的產生關係，雖然"輔導美化地方傳統文化建築空間計畫"以及"充實鄉鎮展演設施計畫"兩項計畫都有提及社區參與及對社區組織的補助，但多與實質空間的建設爲多，且由此計畫內容來對應其上所宣稱的文化、環境及產業總體發展的目標來看，則發現經常強調的"文化產業化"及"產業文化化"的產業改善的目標，則並未有實質的計畫支持。換言之，到目前爲止，文建會仍偏重實質空間的建設，且也因此多以建築與空間專業者參與爲多，故社區總體營造整體發展的理想到目前爲止，與其實踐的計畫中間，仍存有相當大的落差。

而關於社區總體營造的執行策略，該計畫中也有清楚的說明，其主要包含了六項原則（文建會 1995a:15-16）：

（一）、培養社區自主；避免由上至下的規範，盡量由下而上，使社區居民充份參與，讓民眾有能力去表現自己。

（二）、建立組織體系；這個組織的系統是文化的、利他的、爲公眾利益的，其作法是系統化、持續性、前瞻性。

（三）、結合學者專家；將有共同志願與信念的學術界專業人士結合起來，成爲社區總體營造的種子隊伍，協助地方從事社區營造的規劃與推動。

（四）、強化行政協調；社區總體營造是件總體性的大工程，牽涉之行政層級之廣，需依每一個案的特性，做各種不同層級、與各相關部門間的協調。

（五）、示範點的擴散；示範點係社區總體營造構想的試點，此後再將此經驗擴散、傳達，讓各個點全面動起來。

（六）、整合非營利單位；現有社區組織、文史工作室、文教基金會相當蓬勃，活動力也強，若能有效的加以整合與運用，使其在該社區做文化經營，對社區總體營造的推動，將有很大的助益。

換言之，文建會的社區政策，其在執行策略上，已逐漸擺脫過去社區發展行政干預的作法，而強調社區自主行動的重要性，並且試圖整合許多民間的多項社區組織以及相關學術及專業團體對社區工作的努力，作爲政府與民間全面推動社區發展的重要原則。

在本節中主要探討的是，文建會社區政策的演進過程及其主要內容；從其開始提出社區生命共同體的論述，乃至獲得總統公開讚賞、並企圖以政策開始深入社區之時，雖不斷有強調

社區意識與社區參與的概念出現，但此時並未出現一社區發展的整體計畫，而只是透過政策，增加對地方縣市政府文化資源的提供，並且僅將文化活動推展至鄉鎮社區的單向傳遞而已，直到受到日本社區發展經驗的影響後，才開始逐漸有了整體社區發展的概念。而進一步檢視文建會社區政策來看，其主要是以社區總體營造爲核心的各項計畫構成，其主要是強調居民透過主動參與地方文化活動的過程，進而達成文化、產業、環境等整體性發展的目標，且其計畫目標及施行策略上，已明顯與傳統社區發展不同。此處值得注意的是，以社區總體營造的主要計畫來看，其仍偏重於硬體設施的建設，且其內容也並未對應其在目標上所宣稱的總體性發展的理想，而產生理想與實踐的差距。

第三節 社區總體營造之評論與分析

文建會在其社區相關計畫中，不斷提及過去行政部門社區業務作法錯誤、同時各部門缺乏整合的現象；"雖然政府不斷強調要將社區發展工作徹底做好，然而，各層級政府部門習於過去由上而下，重視整體而忽略個體的辦事方式，以及藉由達成行政效率的口實，忽略賦予社區參與的機會，顯示其對社區並無充份理解之事實"（文建會 1995b:17），而同時在另一方面，社區相關行政部門，在辦理社區活動時常基於各自的職掌，並無發揮任何的整合的功能（ibid:18），故本節乃以社區發展的角度，提出對社區總體營造的檢討與分析，首先說明的是，相對於過去的社區發展，其提供了何種突破？而其限制又在哪裏？

一、社區總體營造的可能優點（相對於傳統社區發展）

（一）、社區概念的突破：

以政策的角度來說，其社區的概念突破了傳統社區發展的侷限，而強調社區是一種社會關係網絡與集體認同，也就是一具有共同意識的單位；" 就地理空間單元而言，只要具備共同體精神，其可能爲較小的住宅社區或商店街單元，也可能大到整個鄉鎮範圍。同時，具有共同認知、凝聚共同意識之地區性、自發性的組織團體，都是社區"（文建會，1995b:16），可以說在此定義下，不僅擺脫了過去社區發展一致性的社區劃定，同時也在地理性意義外，加入利益社區的概念，讓社區概念擴大時，也同時讓更多的社區團體或組織得到經費的援助。

（二）、去除政府各項規定與指導，強調社區的自發與自主

將社區總體營造（亦即社區發展）明確的定位成人民自發的行動過程，同時也將政府角色定位成政策的鼓勵與初期的誘導，其認爲社區總體營造的工作，"必須要從社區本身做起，而且必須是自發的、自主的，而政府的角色只是在於初期提供各種誘因和示範計畫，著力於理念的推廣、經驗的交流、技術的提供，以及部份經費的支援"（文建會，1995a），此一方向，較之過去的社區發展工作已有長足的進步性。

（三）、鼓勵每個社區的獨特性，不再硬性規定工作項目

其認爲從事社區總體營造，首先要根據社區特色，分別從

單一的不同角度切入，再帶動其他的相關項目，逐漸整合一個總體性計畫，換言之，它不再將社區均一化的看待，而逐漸強調每個社區個別的差異性，其中並提供了許多不同層面的切入角度，但主要是以泛文化概念下的實質空間的改造、社區生活、產業發展的內容爲主；" 包括了社區環境景觀之經營、地方特有產業之開發與文化包裝、古蹟建築聚落與空間的保存、民俗廟會祭典活動與產業文化的展現、文史人物傳說典故遺跡之整理、現代文化藝術與學習活動、地區與國際交流活動、健康福祉與遊憩住宿品質的提昇、生活商店街的營造、社區形象與辨識系統的營造等"（文建會，1995a）。

（四）、突破了過去以社政單位爲主體的社區發展模式

依前章所述，過去的社區發展在失去國家政策的優勢地位後，逐漸被放置在社政部門的邊陲地位，而變成是社政部門的業務項目之一，在缺乏其他部門協調的情況下，逐漸單純以社會福利作爲其社區發展的基礎。然而，此一以社會福利爲出發的思考基礎，在未能結合傳統文化、以及實際環境及產業問題，而產生許多的侷限。

而目前在文化政策的架構下，國家開始開展了新的社區發展工作，倡導所謂社區文化或社區總體營造的概念，事實上，社區文化或藝術作爲文化政策的一部份，不僅對文化政策來說是一革新與進步，同時也對臺灣社區發展產生了相當的衝擊與影響，換言之，國家透過社區文化或社區藝術爲出發的社區發展政策，鼓勵社區居民透過團體的聚合，經由對文化及藝術活動的參與與創造的過程中，表達認同、並凝聚社區精神，從當

地文化或過去到現在遺產中產生驕傲感（CDP，1992），從而產生社區發展的過程。換言之，社區文化的策略，確實可以是一有效社區發展的起點，同時也突破了過去社會福利主導的單一運作模式。

二、社區總體營造的可能限制

(一)、以文化及社區政策來解決結構性問題

文建會的社區總體營造計畫，在1995年主要的政策口號，即爲"文化產業化，產業文化化"的目標，如同李登輝在八十三年九月二十五日於新竹縣的社區文化研習觀摩會中表示，"社區的改造和社區文化的重建，並不是只在於滿足美學和精神層次，而是具有更實際的經濟目的。大家都知道，臺灣鄉村地區的各種初級產業，在工業化的衝擊下，已經逐漸沒落，等加入關貿總協後，衝擊會更大，恐怕連立身都會有困難，..故在大部分的鄉鎮，如果要維持生機與活力，恐怕只有往"文化產業"的方向來開發。（註二十六）

換言之，此社區總體營造的工作，不只用來促進社區意識的凝聚，更進一步的透過社區及文化的策略，來挽救鄉村社區在歷史及結構因素下所帶來的衰退困境。當然透過社區文化的策略，來進行鄉村經濟的復甦，確實可以是一地方重建的起點，以日本在1977年之後推動的一鄉一特產運動，即是很好的說明，而在英國社區發展基金會（CDP）之最近文獻中，也提到當地政府支持社區爲基礎的各項方案，其中也不乏將文化策略結合經濟與社區重建的策略（CDP，1992，Cliton 1993）。

但無論目前社區總體營造是文化政策，還是社區政策的一部份，企圖以文化問題來解決政治、經濟問題，或是以社區政策來解決政治與經濟問題，皆是虛幻且不實際的。如同一位日本作家在檢討日本社區發展（一村一品運動）的經驗中說到，社區發展不可能獨立於地區發展，更具體的說，社區發展必需與地區發展彼此配合，社區發展固然可以補充地區發展，但不可取代地區發展（Fujimoto，1992:19），換言之，社區文化的策略固然可以使居民透過文化活動而產生認同意識，並進而改善當地的社會與經濟活動，但地方的經濟發展，仍須有整體國家及地域性整體發展策略的配合，且不可以社區或文化政策來取代經濟或社會政策（Elphick，1980）。

（二）、政府的角色的模糊

關於政府角色的部份，雖然突破了過去社區發展工作的指導性作法，不再規範社區組織的運作，也不再以配合政府行政項目的推動，來約制其工作的內容，而將政府的角色，定位成初期階段的倡導、環境提供與部份經費的支援，但國家對於社區發展不應該只是初期短暫的援助，如同 Mayo（1995）所說，政府對社區發展應該給予足夠且持續的支援，其中包括提供社區組織資源去雇用社區工作人員，或提供資源讓其得到教育與訓練機會，並提供資源使其去從事許多的發展工作、 倡導工作、遊說活動、或各項以社區爲基礎的服務提供。

同時以社區總體營造的目標來看，地方社區組織的維繫、實質空間環境的改善、地方產業的復甦，都不是靠"社區居民積極參與地方公共事務，凝聚社區意識，經由社區自主能力，配合社區總體營造理念"（文建會，1995a:5）的推動就可以達

到的，它須要有政府在全國或地方政府各項實質社會、經濟、都市乃至環保政策或的配合才有可能達成，甚至應如 Mayo（1995）所說，各級（中央與地方政府）對經濟及發展計畫與執行，必須要採取一合作的方式，提供政府的社區發展策略一完整的架構。

（三）、政策過程中社區參與的闕如

雖然社區總體營造不斷在計畫中強調社區參與地方公共事務，凝聚社區共識的重要性，同時在執行策略上也明白的宣稱培養社區自主"避免由上至下的規範，盡量由下至而上，使社區居民充份參與"（文建會 1995a:5），但在社區總體營造的計畫中，所謂社區參與是人民自發參與社區行動的過程，而非政府決策過程的參與，而且以社區總體營造計畫的決策過程來看，其依舊維持了精英決策的模式，而並未發展出一套制度性的參與機制，去促進其計畫過程中的社區參與。事實上，如前所述，許多社區問題的改善，決不是鼓勵民眾參與地方活動，培養社區意識就能解決的，而需透過政府政策與計畫的配合，而此時所謂社區參與，則需更進一步的包含制度上的建構。

（四）、強調社區團體的整合，而非合作關係

前面提到社區總體營造的執行策略中，其中主要一項即爲有效整合現有的社區組織、文史工作室、文教基金會等，事實上，社區發展應該是人民自發的行動與組織，其是本於人民日常生活的需要，而非爲國家建構而存在，故國家的社區政策，事實上對多地方社區來說是毫無關係的。而國家在深入社區的企圖下，將日益蓬勃的社區團體納入國家政策的架構下予以整

合，"近年來，強調本土文化或社區歷史、生活的地方社區文化團體亦明顯蓬勃發展，社區中逐漸消失的地方傳統文化建築與活動也開始普遍受到社區文化團體的重視...未來若能在政府相關部門與民間力量有效整合、策劃之下，這股另類的的社區活力勢必更加旺盛，上述議題亦將更廣泛成爲社區文化團體的工作向度之一。（文建會 1995b:11-12）

但國家對社區團體的態度並非是一致的，其對社區參與的支持也經常是有選擇性的，例如其對抗爭團體的態度，相對社區文化團體，其是父權式的疏導與解決，" 許多因環保問題、土地開發問題建設等引起的環境危機意識，而凝聚形成的社區抗爭運動，或許此類社區形成與活動的方式，並不是我們所樂見，但如何面對此方式的社區運動，如何疏導、解決，將是未來社區發展的重要課題"（文建會 1995b:11），故由此我們看到的是，國家對社區團體整合的父權心態。

（五）、行政整合與協調的困境

社區總體營造的計畫中，其不斷的批評過去社區相關行政部門缺乏進一步的整合與連結，故其十分強調政府部門的整體營造的呈現，且其在前述的執行策略上，不斷的強調行政的協調的重要，但其如何整合與協調，在計畫中除了原則的宣示要周詳、持續、有系統的推動（文建會 1995b:18）外，我們看不到具體的實施方案。而文建會在其中所扮演的整合功能，究竟是是觀念的推展與示範，還是負擔實際業務的整合工作，則也仍未有清楚的說明。

換句話說，到目前爲止，文建會除以社區整體營造來宣示整合的意圖外，其如何整合卻沒有提出作法，事實上，過去社

區發展在政策宣示上皆不乏整合與協調的企圖，只是在現實實踐上，一直難以突破官僚主義的侷限，而文建會是否能以超越此侷限，則有待未來的證明。

（六）、社區政策的不穩定

至目前爲止，喧騰一時的社區總體營造，似乎已經轉爲沈寂，且由八十六年度的文建會的概算編列來看，社區總體營造的經費總計減少了五億多，使社區文化的美麗計劃，在還未經過現實的實踐、並更進一步討論其實務問題時，就已經幾乎遭到停擺的命運。關於此政策的轉向，文建會的解釋是執行人力不足、地方配合款籌備來不及的原因，但重要的還是來自於行政首長的對政策認知的差異（註二十七）。

這主要是在新的文化行政主管上任後，其對文化工作不同認知下的結果，雖然目前其在政策方向仍維持社區文化的宣示，但在實際方向上似乎已產生調整，文建會又回復了過去的政策方向，仍然只是扮演提供補助與舉辦活動的角色（註二十八）。此一政策的不穩定性，讓許多逐漸浮現的社區力量遭到重大的打擊。

本節主要以社區發展角度來評介社區總體營造的計畫，在此節中清楚的看到，雖然政府部門對社區的經營有其政治背景的考慮，但其較之過去，確實架構了一套較爲完整且彈性的社區發展概念與作法，同時也展現了因應全球經濟變遷的企圖，然而此一美麗的計畫是否能帶給社區實際的利益與影響，則需要更多現實的實踐了。

附註：

註一　活水雙週刊，11期，80.12.5。
註二　活水雙週刊，11期，80.12.5。
註三　活水雙週刊，13期，81.1.5。
註四　活水雙週刊，13期，81.1.5。
註五　活水雙週刊，20期，80.4.20。
註六　中國時報，81.7.23。
註七　活水雙週刊，23期，81.6.5。
註八　活水雙週刊，34期，81.11.20。
註九　活水雙週刊，39期，82.2.5。
註十　正中書局（1993）存在，希望與發展--李登輝先生。生命共同體、治國理念 台北：正中書局。
註十一　同註十。
註十二　中央月刊82年5月。
註十三　自立早報，82.9.21。
註十四　人間，37期，77.11.1。
註十五　中國時報，83.9.21。
註十六　民眾日報，83.5.13。
註十七　文建會(1995)，社區與文化發展工作計畫資料。
註十八　活水雙週刊，57期，82.11.5。
註十九　中央月刊，83.7 中央月刊。
註二十　中國時報，83.3.23。
註二十一　民生報，84.1.16。
註二十二　中國時報，84.5.14。
註二十三　活水雙週刊，83.4.5。
註二十四　中國時報，83.9.21。
註二十五　新新聞，83.7.31--8.6。
註二十六　新竹縣社區文化觀摩會致詞，83.9.25。
註二十七　中國時報，84.11.12。
註二十八　民生報，84.11.12。

第五章　結論

第一節 國家與社區發展

一、一九六零、七零年代

在六零年代的臺灣國家，依據前面的探討，主要有兩個重要的結構性特質；一是爭取國際認同，尋求其政權正當性的基礎，二是國家威權體制的形成與鞏固，而當時社區發展的採用與推行，事實上，也受此結構性因素的深刻影響；關於社區發展的採行，則受國際因素的影響十分的大，一方面來自於國際社區發展運動的擴散，另一方面則因我國原先推動的國民義務勞動在國際組織批評其強制勞動的情況下，因不利於當時我國當時極力維持的民主形象，故乃以社區發展取代原先推動的國民義務勞動，而開始了國家介入社區發展的歷史。

事實上，當時的所謂的社區發展，並非是地方人民自發參與的行動，反而在連結原先國民義務勞動的性質下，社區發展成爲國家有計畫動員社區人力、物力的策略。國民義務勞動是國民黨政權黨改造計畫中的一環，換言之，是其在試圖建構黨國威權體制下的動員工具，而承接其功能下的社區發展，便也被整編爲黨國體制的一環，而完全失去其原先草根參與的精神。但此時要特別說明的是，社區發展之於當時社會，雖是國家機器試圖在地方全面推動的策略，但並非意味著其爲國家向社區滲透的主要工具，國民黨政權在當時早就透過黨的滲透體系以及統合主義與侍從主義的雙重體制的運作，嚴密的掌控了社區，而社區發展僅不過爲其動員地方免費勞動力的策略之一

而已，同時，此策略也很快的在動員無力以及國際因素的撤退下，開始失去其當年的風采，這可由將其放置在政策邊陲的社政部門看出。

其後，在一九七零年代，隨著當時以發展爲導向的國家體制，社區發展在配合當時外銷導向的經濟政策下，開始變成是國家動員社區居民（尤其是社區婦女）爲廉價勞動力的機制之一。隨後，在經歷外交及石油危機的雙重打擊下，國家開始推動諸多政策以尋求對內統治的正當性，而其中十二項建設的諸多基層建設方案，開始取代了社區發展在地方建設中的地位，而配合家庭即工廠政策的家庭副業，也在經濟政策的改變下逐漸消失，至此社區發展可說全面走向歷史的舞臺，雖其仍繼續存在行政部門中，但早已形式多於實質。同時在此之後，社區發展也逐漸不再與國家體制發生連結，直到一九九零年代，社區發展才又再度受到國家部門的重視，但此時其重心已從社政部門轉移至文化部門。

二、一九九零年代

一九九零年代的臺灣國家，在八零年代末期民主化與本土化的過程中，逐漸擺脫了過去的威權體制，並在傳統國民黨勢力遠離國家權力核心的情況下，逐漸走向了以本土化勢力爲主導的新國家階段。而在此新國家的建構過程中，除仍必須透過社會中權勢集團的支持，還必須設法以新的國族主義，招喚人民認同新國家，在生命共同體、社區文化的論述下，，開始爲其國家機器的打造，建立意識形態的基礎。並在社區運動及反對黨社區論述的影響下，逐漸開展出一新的社區發展政策，只

是不同於以往的是，其主要以文化作爲社區發展計畫的核心，同時更以民主參與的修辭，鼓勵社區的自治與自主，但其主要目標仍是以國家意識的建構爲主，而社區意識只是達成其目標的基礎而已。

但此次的社區發展，就其實質內涵來說，不同於以往的是，社區發展清楚的宣稱爲人民自發的行動過程，而國家也開始強調去除政府對社區發展的干預，並透過資源的協助，去整合當前蓬勃的社區運動團體與組織。同時此次的社區發展亦以結構改造爲訴求，試圖結合文化、產業等面向，來挽救長期以來地方經濟衰退的困境。但以整體來看，此社區政策的強調，主要是以地域社區爲基礎，將地方融合成爲大國家，以加速國家的形成，其國家主義的意涵大於參與、分權、賦權，或地方發展的強調。

三、比較與討論

從這兩次國家全面介入社區發展的政策來看，兩者都可以說是國家深入社區直接或間接的策略之一，但兩次的採行的社區發展性質，顯然有相當的不同，六、七零年代的社區發展，在當時威權體制之下，國家以其強大的自主性與能力，將社區發展視爲是國家動員人力、物力的工具，而直接強行的社區發展政策，由上而下的採行與貫輸，可說完全閹割了社區發展自主參與的精神意涵。

但在九零年代，國家在不同的性質與社會關係下，社區發展政策的產生，不再是以國家政策單向貫徹的方式。而在新國

家利益的建構下，更以民主參與來回應社區運動與反對黨社區論述，並以文化爲基礎，進一步成爲一整體性的社區發展霸權計畫，亦即 Jessop 所說，對於政治建構下的社會支持者，透過政治、知識和道德的領導，而動員和再生產其積極性同意。

而若進一步以前述 Midley 的分類基礎來看，則清楚的發現，兩次的社區發展政策都是所謂的操縱模型，換言之，國家對社區發展的支持，都是爲其政治及社會的目的，只是其操縱的手段有所不同罷了，過去的社區發展，主要利用其低成本的計畫，來促進國家政策目標的達成，而目前新國家建構下的社區發展政策，則是透過對民主參與的宣稱，以及對社區團體的整合與不同程度的合作，來保有其國家權力。雖然某些社區團體與人民，透過此次的社區發展政策，而獲得相當的實質利益，但仍然依賴國家上至下資源的移轉，同時也在其強勢的政策介入下，與社區發展的自主參與精神產生了某種程度的弔詭與矛盾，且在政策的決策與執行過程中，出現了社區參與闕如的諷刺困境。

第二節 國家社區發展政策：討論與建議

國家對社區的介入，帶給社區究竟是民主再生的契機？還是國家父權體制的再建構？這一直是兩難（ paradox ）的問題，如同 Craig（ 1982 ）所說，國家對社區參與的支持，似乎提供了一種雙刃特質，一方面似乎將社區組織整合至國家體制運作中，但一方面卻讓社區組織對國家權力的運作，提供某種程度的挑戰。而此雙刃性對社區組織亦然，國家一方面能提

供社區需要的資源，但另一方面，卻難以避免因經費援助所帶來的操縱問題（Cinneide & Walsh，1990）。

而國家究竟該不該介入社區，去支持社區發展或是社區參與，這一直是充滿爭議的問題；國家支持社區參與是會增加還是降低人民的社區投入？有些人認爲國家的投入不僅是必要，而且是令人期待的，也有人認爲若沒有國家支持的社區發展或社區參與方案是無效的，也有人認爲國家是有幫助的，但人民要知道與官僚及政治人物的合作的危險與限制。在這些不同的觀點中，反映了其對國家權力性質的不同認知，但沒有一個國家理論是完全被接受的，而國家與社區關係的解釋，也一直沒有一普遍性的結論，事實上許多的解釋都是可能的。而更重要的是，國家對社區參與的態度，則可能要依其對參與的定義，以及願意去釋出的權力程度而定。

筆者認爲雖然國家政策與社區參與之間存有其本質上的矛盾，但在現實上，完全的社區參與卻是十分難以達到的，且在社會正義的原則上，仍需以國家政策，來重新分配與調整社會資源。同時，許多的社會與經濟問題，也不該只透過社區自助的參與行動來達成，國家仍有其不可規避的責任，故在國家與社區之間如何達成平衡，讓社區在接受其資源的同時，也能獨立的發展出社區的自主性，如同 Midgley（1986）所說，適當且眞實的社區參與，應該去增強國家及社區共同的投入，且透過彼此長時間的議價、協商與交換的對話經驗才能產生，且對社區組織來說，要思考的應是如何去操縱國家的機器，而不是拒絕國家的支持與接觸。

換言之，如何去發展一適當的社區發展計畫與干預策略，以便去支持民間下至上的社區發展，則是我們所關切的；一方面讓社區團體得到足夠援助的同時，也能維持其獨立的自主性，而另方面，國家在負擔其資源提供的責任時，亦要釋出足夠的政治空間與權力給社區。如同 Flack 所言，國家重新干預社區，不是作爲控制的來源以及對問題的方案或解決，而主要是提供資金與法律的基礎，讓人民可以去解決其在社區層次的問題，並認爲此重新概念下國家，最主要的角色是作爲一資金的提供者，並認爲其是全球化與去中心的趨勢下最適當的角色（引自 Fisher，1993），更如同陶蕃瀛所說，社區發展的目標是要發展和維持一個健全的社區，而社區發展如何從服務國家發展的馴化關係，轉變成國家支持地方自主發展的平等關係（陶蕃瀛譯，1992），而要達成這個目標，也需要國家從其控制者的角色轉換成一服務者的角色（Craig，1982）。

以下筆者即提供對社區發展政策的進一步建議

一、社區發展政策不應是國家控制社區發展的策略，而該是國家爲社區發展提供成長環境的一政策。國家應解除一切對社區的限制，放棄主導的觀念與作法，並提供一社區工作成長的環境與資源，作爲其社區政策或策略的目標。

二、社區發展政策應對由下而上的社區發展實務提供支持，不僅包括教育與訓練計畫的提供，更應對不同類型的社區團體提供持續且一致性的經費補助，而不應透過特定團體的補助策略，來操控社區團體。

三、社區發展政策不只是去協助社區團體自發的行動，其更應與公民權的概念連結，使其有促進決策過程中民主參與的積極意涵。換言之，其須要創造一個制度性的結構與過程，使人民能夠獲得發言的管道，並去影響政府機關的計畫與決策，進而透過參與民主，進而達到賦權（ empowerment ）的目標。

四、國家採取社區發展來促進地方的整體發展時，應與國家中央及地方的整體的社會與經濟計畫配合，更進一步的說，社區政策只能用來補充國家的社會及經濟發展計畫，使其過程能更符合人民的需要及民主化，而非用來取代國家的的社會與經濟計畫，國家仍有其不可規避的責任。

但仍不可否認的是，在此理想的政策建構下，對社區參與及社區發展的討論，仍不免賦予其過度浪漫的想像，事實上，此社區參與的實踐，還包括了國家對社區權力的轉移，國家與社區之間難以解決的矛盾關係，以及不同意識形態、政治力量的抗衡及制度設計、行政運作的挑戰，這恐怕需要更多現實的挑戰，而非本論文所能處理的了。

中文參考書目

文馨瑩（1990)經濟奇蹟的背後-臺灣美援的政經分析（1951-1965）。臺北：自立晚報社

王培勳（1985)社區工作。臺北:金鼎圖書文物出版社

王振寰（1993)二二八前夕談反對黨的省籍情結 。瞿海源編 走出亂象 臺北：允晨

（1993)「反對運動與臺灣的政治轉型 」 資本，勞工與國家機器--臺灣的政治與社會轉型。臺灣社會研究叢刊 21-

（1995)邁向新國家? 民粹威權主義的形成與民主問題。台灣社會研究：七週年學術研討會 台北

王鴻凱（1994)社區環境自主運動案例之分析。國立台灣大學建築與城鄉研究所：行政院國科會專題研究計畫成果報告

白秀雄（1976)社會工作 台北：三民書局

中華民國社區發展工作研討會總報告（1972）中華民國社區發展研究訓練中心

內政部（1995)內政部推展社區發展工作業務報告 全國社區發展會議資料

文建會(1995a)社區總體營造--簡報資料 行政院文化建設委員會

文建會(1995b)社區文化活動發展計畫 行政院文化建設委員會

正中書局（1993)存在，希望與發展--李登輝先生生命共同體、治國理念 台北：正中書局

田弘茂（1989)大轉型-中華民國的政治和社會變遷 臺北:時報

朱雲漢（1989)寡佔經濟體制與威權政治體制，壟斷與剝削。臺灣研究基金會 139-160

宋鎮照（1995)發展政治經濟學理論與實踐　五南

台灣社會研究編委會（1995)由新國家到新社會。台灣社會研究：七週年學術研討會　台北

台灣省社會處編（1951)社會法令輯要匯編

台灣省社會處編（1960)國民義務勞動的理論與實際。南投:臺灣省社會處

台灣省社會處　社政年報 71 年至 84 年

石元康（1995)社群主義與自由主義。當代 85 7

朱雲漢（1988)從總體社會結構看自力救濟街頭的湧現。明德基金會

李守廉（1965)基層民生建設在臺灣。臺灣省基層民生建設輔導委員會

李建興、陸光（1986)社區發展與基層建設之結合。社區發展的回顧與展望　中華民國社區發展研究訓練中心

李建興（1986)我國推行社區媽媽教室動概況及對社區發展的貢獻。社區發展回顧與展望 105-113

李增祿（1983)社區發展與社會福利之研究。台中市:社會工作研究服務中心。

成露茜、熊秉純（1993)婦女、外銷導向成長和國家--台灣個案。台灣社會研究季刊　14期 pp.39

省政府（1995)臺灣省政府推展社區發展工作業務報告 全國社區發展會議資料

邱創煥（1972）臺灣省社區發展概要　中華民國社區發展工作研討會總報告 37-38

韋積慶（1989)臺灣的國家機器--權力技術的分析。 政大社研所碩士論文

林洋港（1984)社區發展是國家建設的柱石。社區發展的回顧與展望：中華民國社區發展研究訓練中心

林佳龍（1989)從威權侍從政體下的臺灣反對運動-民進黨社會基礎的政治解釋　臺北社會研究季刊 2（1）:117-143

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：中華民國社區發展研究訓練中心

林瑞德、林萬億等（1996)社區發展與村里組織功能問題之探討。行政院研考會

林萬億（1994)臺灣的國家與社會政策。福利國家。臺北:巨流圖書公司

林鐘雄（1987)台灣經濟發展40年。自立晚報出版

吳伯雄（1984)加強協調配合落實社區工作。社區發展的回顧與展望：中華民國社區發展研究訓練中心

社區發展研究訓練中心（1972)台北市愛鄉綠柳社區調查報告。台北:內政部社區發展研究訓練中心。徐正光、宋文里編(1989)

汲宇荷（1990)我國現階段社區發展過程中政府角色之研究。臺北:中華民國社區發展研究訓練中心

若林正丈(1989)轉形期的臺灣，張炎憲譯。臺北:故鄉出版股份有限公司
(1993)民主化的開展，臺灣百科。若林正丈、劉進慶、松永正義 編。克寧出版社
(1994)台灣--分裂國家與民主化。月旦出版公司

涂懷瑩（1959)論基層民生建設實驗及問題。中國地方自治： 12(4) 9-11

徐正光、宋文里編（1989)。臺灣新興社會運動。臺北:巨流圖書公司

徐震（1980）社區與社區發展。台北:正中書局
(1982）我國推行社區發展的回顧。社區發展。18:31-43
(1985）社區發展---方法與研究。台北:中國文化大學出版部

胡宇傑（1971)對臺灣社區發展目前幾個重要問題的意見：社會建設 第十九期

施燕平（1991)試析國民黨政治革新的現狀及未來發展趨勢 荆堯 常燕生 辛旗編 九十年代的臺灣政治 北京:華藝出版社

高隸民（1987)從國家與社會的角度觀察--臺灣奇蹟。洞察出版社

郭登聰（1986)我國社會福利制定因素之探討：著重經濟因素之分析--以民生主義現階段社會政策爲例。臺灣大學社會學研究所碩士論文

郭正亮（1988)國民黨政權在臺灣的轉化（1945-88）。台大社研所碩士論文

許水德（1984)以社區爲中心作好中華文化向下扎根的工作。社區發展的回顧與展望：中華民國社區發展研究訓練中心

許福明（1986)中國國民黨的改造（1950-1952）。臺北：正中書局

許順有（1983)臺灣省社會福利基金之管理與運用。社區發展季刊 23期 25-42

馮可立（1995)香港社區發展的政策分析。香港社區工作反思與前瞻。莫泰基郭凱儀、梁寶霖編

曾培堂（1978)小康計畫的理論與實施。臺中：臺灣省省政府研究發展考核委員會

唐學彬（1970)臺灣城市社區發展工作推行現況之檢討。社會建設 6:48-50

彭懷恩（1987)台灣政治變遷40年。自立晚報出版

（1989)臺灣政黨體系的分析。臺北：洞察出版社

（1995)臺灣發展的政治經濟分析。風雲論壇出版社

褚玫玲（1987)回首前塵--社區發展工作的省思。社會福利 第四十三期

崔誠烈（1993)國家，大資本與霸權計畫-臺灣與韓國發展經驗之比較。國立臺灣大學社會學研究所碩士論文

葛蘭西（A.Gramsci）(1987) 獄中札記 臺北 谷風

陶蕃瀛（1992)設立社區服務中心以拉中央統一規劃之服務方案與地方福利需由求的差距：馴化地方或平等合作。當代社會工作第二期 205-219

（1994）社區組織與社區發展實務　臺北:五南圖書出版社

謝長廷（1995)台灣命運共同體。台灣優先與社區主義

謝長廷新文化教室 月旦出版公司

劉進慶（1988)中日會診臺灣--轉形期的經濟。若林正丈編、陳豔紅譯臺北市:故鄉出版社

劉脩如（1977)社區發展在臺灣地區的回顧與展望。社區發展季刊 4期:35-37

蘇昭如（1990)影響臺灣地區社區發展因素之研究--一個質化觀點的探討。臺灣大學社會學研究所碩士論文

趙守博（1990）社會問題與社會福利 台北：中華日報

鄭錫鍇（1993)公民意識與公共組織結構的關聯性。國立台灣大學政治學研究所碩士論文

龔宜君（1995)移入政府的滲透能力:改造後國民黨政權社會基礎的形成與鞏固　臺灣大學社會學研究所博士論文

蕭全政（1979)臺灣地區新重商主義。臺北：國策中心

蕭新煌（1989)對臺灣發展經驗的解迷　中國論壇 354 期： 68-80

蕭新煌、黃世明、翁仕杰（1995）百年來的台灣社會力的浮沈與轉型。百年來的台灣：前衛出版社

謝慶達（1995）戰後台灣社區發展運動的歷史分析 國立台灣大學土木工程學研究所博士論文

黃美英（1995)文化的抗爭與儀式。台北：前衛出版社

黃麗玲（1995)新國家建構過程中社區角色的轉變　臺灣大學城鄉研究所

陳志梧（1994)動員記憶、創造城市--社區歷史保存的初步提綱。專業者都市改革組織：新港社區總體營造研討會

陳玉璽（1992)台灣的依附型發展--依附型發展及其社會政治後果。台灣個案研究：人間出版社

陳明通（1995)派系政治與臺灣政治變遷　月旦出版社

陳時英（1975)媽媽教室的構想與作法。社區發展 40期 4月

夏鑄九（1988)空間形成演變之依賴與發展，臺灣社會研究季刊 第一卷第二期

（1994)重構公共空間--理論的反省。台灣社會研究季刊 16期 21-54

傅雲（1965)國民義務勞動的意義與實施成果。中國地方自治 18(3):14-18 省政府社會處

張照明（1996)社會福利 80.8 社論

薛文郎（1987)我國社區發展的理論與實際。臺北：曉園

戴國煇（1989)臺灣總體相。臺北:遠流

經濟建設委員會（1978）如何以社區發展方式推動家庭副業之研究。臺北

楊聰榮（1993)從民族國家的模式看戰後台灣的中國化。建立台灣的國民國家：台灣研究基金會

楊錦齡（1993)李萬居評傳。臺北:人間出版社

龐建國（1993)國家發展理論--兼論臺灣發展經驗 臺北:巨流圖書公司

英文參考書目

Abbott, J. (1995) 'Community participation and its relationship to Community Development.' Community Development Journal, 30(2). pp,158-168.

Afshar, H. (1991) Women, Development and Survival in the Third World (London: Longman)

Appelbaum, Richard & Henderson, Jeffery eds. (1992). State and Development in the Asian Pacific Rim, Newbury Park (CA: Sage Publications Inc.)

Bertramsen, R. B. ， Thomsen, P. F. & Torfing ， J. (1991) State ， Economy and Society Boston:Unwin Hyman

Bulmer, M. (1987) The Social Basis of Community Care (London: Allen and Unwin)

Butcher, Hugh (1993). Introduction: Some Examples and Definitions. Community and Public Policy. (London. Pluto Press: 3-22)

Butcher, Hugh (1993). 'Why Community Policy? Some Explanations for Recent Trends.' Community and Public Policy. (London.Pluto Press:55)

Cary, Lee J. ed. (1970). Community As a Process. (Columbia, Missouri: University of Missouri Press)

Castells, Manuel (1983). The City and the Grassroots. (Berkeley & Los Angels: Univ. of California Press)

Christenson, James A. Robinson, Jerry W. Jr. eds. (1989). Community Development in Perspective. (Ames: Iowa State Univ.)

Cawley, R. (1984). 'Exploring the dimensions of democracy in community development.' J. of the Community Development Society, 15(1): 15-26.

Cinneide & Jim Walsh (1990) Multiplication and Division Trend in Community Development in Ireland since the 1960 ， Community Development Journal ， 25 (4)

Clinton, Lola and Glen, Andrew (1993). Community Arts: Community and Public Policy. (London. Pluto Press:92)

Craig, Gary (1989). 'Community work and the state', Community Development Journal, 24(1):3-17.

Craig, G. & Mayo, M. (1995) Rediscovering Community Development: some prerequisites for working--In and Against the State', Community Development Journal. 30 (2). pp. 105-109.

Craig, Cary; Derricourt, Nick & Loney, Martin eds. (1982). Community Work and the State, (ondon:Routledge & Kegan Paul Ltd.)

Craig, G. and D. Corkey (1978) 'CDP: Community work or class politics', in P. Curno (ed.), Political Issues and Community Work, (London: Routledge and Kegan Paul Ltd.)

Craig, Cary, Mayo, Marjorie and Taylor, Marilyn (1990), 'Editorial introduction-Empowerment: A continuing Role for Community Development', Community Development Journal. 25(4):286-290.

Cooper, Joan (1989). 'From casework to community care: The End is Where We Star From', British Journal Social Work, 19:177-188.

Darby, J. P. and G. Morris. (1975). 'Community groups and research in Northern Ireland', Community Development Journal, 10(2):113-119.

De Kadt, E., (1982), 'Community Participation for Health: The case of Latin America', World Development, 10 (7), pp. 573-584.

Dore, R. and Z. Mar (eds) (1981). Community Development: Comparative Care Studies in India, The Republic of Korea, Mexico and Tanzania, (London: Croom Helm)

Dunbar, J. O.(1972). 'The bedrock of community development', J. of the community Development Society, 3(2):42-53.

Elphick, Chris (1980). 'Community Arts and Community Development: Socio-Cultural Animation. The Boundaries of Change in Community Work', National Institute for Social Work.

Fisher,R. & Kling, J. (1993) Mobilizing the Community Sage Publications

Fisher, R. (1994). Let the People Decide: Neighborhood Organization in American, (Boston, MA: Twayne Publishers)

Fujimoto, Isao (1992) Lessons from abroad in rural community revitalization :the one villiage one product movement in Japan Community Development Journal,27 (1) :10-20

Glen, Andrew (1993). Methods and Themes in community Practice: Community and Public Policy, (London. Pluto Press:22-41)

Gold,Thomas, (1986) State and Sociey in the Taiwan Miracle, (NY: M.E.Sharpe)

Gramsci， Antonio (1971) Selections from the Prison Notebooks New York) International Pubishers

Huie, J. M. (1976) 'What do we do about it?- Challenge to the community development professional', J. of the Community Development Society, 6(2):14-21.

Jones, J. & wiggle, I., (1987), 'The concept- and Politics of "Integrated Community Development"', Community Development Journal, 22 (2), Oxford University Press, Oxford, pp.107-117.

Kotze, D.A. (1987) 'Contradictions and Assumptions in Community Development', Community Development Journal, 22(1):31-35.

Lees, R. and M. Mayo (1984) Community Action for Change, (London: Routledge and Kegan Paul).

Loney, M. (1983) Community Against Governmant, (London: Heinemann).

Long, H. B. (1975). 'State government: a challenge for community developer', J. of Community Development Society, 6(2):64-78.

MacPherson, Stewart (1982). Social Policy in the Third World, Rowman & Allanheld Publishers.

Marsden, D. and P. Oakley (1982) 'Radical community development in the Third World', in G. Craig, N. Derricourt and M. Loney (eds) Community work and the state (London: Routledge and Kegan Paul).

Mayo, Marjorie (1975). 'Community Development: A Radical Alternative?' Roy Bailey and Mike Brake (eds). Radical Social Work.

Midgley, J. with A. Hall, M.Hardiman and D. Navine (1986) 'Community participation: history, concepts, and controversies',

Community Development, Social Development and the State ((London: Metheun)

Moser, C. (1989) 'Community Participation in Urban projects in the Third world', D. Diamond, J. mcLounghlin and B. Massam, Progress in Planning, 32(2). (Oxford: Pergamon).

(1989) ' Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Needs', World Development, 17(11).

Nanvatty, Mether C. (1988) 'The community development movement in south east Asian countries: an Asian perspective', Community Development Journal, 23(2):94-99.

Oberle, W., J. P. Darby, and K. R. Stowers. (1975). 'Implication for development: social participation of the poor in the Ozarks', J of the Community Development Society, 6(1):27-36.

O'Brien, D. J. (1983) 'Neighborhood organization and interest-group process', In: R. Warren and L. Lyon(eds.) New Perspectives on the American Community. Homewood, IL: Dorsey Press.

Okley, Peter and Flores, Otto. (1994). 'Editorial Introduction: Community development in Latin America: The current state of play', Community Development Journal, 29(4): 295-297.

Parsons , Talcott (1971) The System of Modern Society Englewood Cliffs , NJ , Prentice - Hall

Ploch, L. A. (1976). 'Community development in the action: a case study', J. of Community Society, 7(1):5-16.

Ravitz, M. (1982). 'Community development', J. of Community Development Society, 13(1):1-10.

Sander, M. K.(1970). The professional radical: Conversation with Saul Alinsky, (New York: Harper and Row)

Sheng, Y.K., (1990), 'Community Participation in Low-income Housing Projects: problems and prospects', Community Development Journal, 25 (1), Oxford University Press, Oxford, pp.56-65.

Skocpol ,T. (1985) Bring the state back in, (Cambridge:Cambridge Univ.press)

Taylor, M., (1991), 'Community Development and European Community: Editorial Introduction', Community Development Journal, 26 (2), Oxford University Press, Oxford, pp.81-84.

Voth D. E. (1975). 'Problems in the evaluating community development', J. of Community Development Society, 6(1):147-162.

Warren, R. (1978). The Community in American, 3rd ed. (Chicago: Rand McNally)

Wellman, B. and B. Leighton. (1979). Networks, neighborhoods, and communities: approaches to the study of the community question, Urban Affairs Quarterly, 14(3):363-90. In: R. L. Warren and Lyon. (eds) (1988). New Perspectives on the American Community. Fifth Edition. (Chicago, Illinois: The Dorsey Press)

Williams, R. (1976) Keywords, (London: Groom Helm).

Willmott, P. (1989) Community Initiatives (London: Policy Studies Institute).

Wilkinson, K. P. (1979). Social well-being and community. J. of the Community Development Society, 10(1):4-13.

Wu, Nai-the (1987) The Politics of Regime Patronage System: Mobilization and Control Within An Authoritarian Regime, Unpubishied Ph.D. Dissertation. University of Chicago

中華民國 捌拾 伍年 肆月 捌日 繳