

民眾參與做為台灣空間規劃的策略 －以澎湖及馬祖為例

摘要

民眾參與（grass-roots participation）做為台灣空間規劃的策略，開始於 1980 年代後期的解嚴後的空間專業的學術圈中，社會運動做為人民爭取公共利益的方式不再受到政府的禁止與打壓，此時，由空間專業學者所發動的反省也從校園開始向社會延伸出觸角，並嘗試在實踐的領域中改變過去「菁英決策」的政策模式。在此，我要提出來與大家分享的經驗是，這十多年來我在台大城鄉基金會榔鄰工作室與同事們所參與的幾個屬於台灣離島聚落的社區營造行動。包括了，1990 年開始的澎湖縣二崁聚落保存計畫以及近年在馬祖地區推動的社區營造及歷史保存工作。

這樣的一個比較分析的主要目的，希望透過對於不同的時期政府在社區發展中的角色轉變，社區民眾參與公共議題的型態如何能夠有效的取得社區自主性，同時如何在形塑社區認同與尋找永續發展的可能性中，找到適當的專業者來協助。重要的是，社區如何透過運動的過程發展社群共同意識，使社區成為可替代政府的功能與角色，並在社區的公共事務決策上取得主導權。同時，能夠持續的在傳統的基礎上找到新的發展可能。

一、前言－聚落保存與社區發展

1.1 歷史保存的概念替代

有關於以聚落保存與社區發展議題的結合，在台灣主要有兩個案例，一個是澎湖縣西嶼鄉二崁村，另一個則是連江縣（也是在台灣一般稱為馬祖的離島縣分）。在台灣聚落保存的概念主要受到歐洲城市保存經驗與日本町並保存經驗的影響，於 1980 年代後期開始對於當時的「古蹟」¹保存概念與操作方法的批判與修正，同時從單棟建築的保存，進入到整體聚落的保存。其中最重要的就是如何在建築的保存過程中，同時也將常民生活文化以動態的、活的保存方式使其再生與發展。

1.2 聚落活化與社區發展

聚落活化概念的提出，使得「聚落保存」在執行上必須對所謂「防腐屍、木乃伊」式的古蹟保存概念進行反省，最重要的是建築的保存不再是單向由專業者來加以詮釋與定義，人與建築的關係重新被連結起來，如何讓一個瀕臨消失的聚落重新發展，「聚落活化」的概念開始一步一步的透過社區民眾的參與逐步的加以落實。社區能力的營造成為計畫推動過程中的重要工作，直接影響著聚落活化與未來發展，在這裡我們所要比較的案例中社區能力基本上便存在著落差，不僅止於時間性的差異，同時也存在著社會歷史背景的差異，並影響這社區重新介入公共事務決策乃至於發動社區自我管理與經營的能力。

不論是澎湖的二崁或者是馬祖地區在「聚落保存」成為地方尋求社區發展的重大政策前，居民在決策過程都是被決定的。從政府投資公共經費的角度而言，聚落保存計畫的經費運用，主要是透過對於具有歷史價值的私有民宅進行保存。為合理化公共資源用於私人財產修繕的疑慮，必要的公共化過程通常透過聚落的產業活化與發展來做為計畫合理性的目標。

然而如果產業活化與聚落歷史、文化保存無法同時並存，則社區的發展將無疑的與其的初衷背道而馳，過去在台灣確實在許多的「古市街保存」的案例中遭遇這樣的問題；在一個仍具備生活功能的傳統聚落或古市街其永續發展，需要兼顧其地方產業發展的配合，過去的由政府部門發動的都市更新策略無法有效處理這一類的問題，因此透過社區參與的形式尋求根植於地方社區條件的社區營造方式，成為 1990 年代開始替代性的方案之一。

1.3 民眾參與成為公共政策推動的手段

1994 年開始由文建會 (Council for Culture Affairs) 所推動的「社區總體營造計畫」(Program of Community Construction) 成為台灣公共政策導入民眾參與構想的開

¹ 在台灣古蹟的指定是依據「文化資產保存法」規定，從指定、管理到主管機關，都有清楚規範，而「聚落保存」只是個概念，當時是透過都市計畫加以規範土地使用，並由地方政府主導。

端。嚴格來說，初期的社區總體營造計畫，成為許多地方政府或社區得以跳脫既定的政府預算分配模式，額外的獲得一筆由中央政府直接補助的計畫經費的意義大於社區參與的實質目的。這個計畫也在經歷數年的推動之後，逐步落實社區民眾參與的目的，同時擴大為中央政府各部門的重要執行要項。但是相對於其他重大建設部門的經費，投注在以「社區營造」為名目的計畫經費仍是少的可憐。

另一方面，「民眾參與」在許多的第一線執行的公務部門仍視為一大畏途，主要原因在於制度化後的社區營造計畫一般民眾與政府人員通常不清楚「民眾參與」在計畫中的運作方式與目的，政府配合推動社區營造的人才培育計畫，也因為無法在社區與政府部門中廣泛推動，再加上人員調動而使得執行層面充滿變數。尤其當面臨必須與社區居民進行面對面的參與過程時，對於這樣一個民主參與方式，即便是訓練有素的政府人員，也經常需要耗費相當多得時間來讓民眾熟悉這種面對面溝通的開會方式，讓民眾有能力針對討論的主題來發表意見。

另一個讓民眾參與能成為公共政策推動的重要手段就是資訊的公開與透明化，這必須去除諸多在行政程序上的黑箱作業部分，使民眾清楚瞭解整個計畫的運作過程，這部分其實是困難的，在缺乏因應民眾參與的民主機制下，資訊的透明與公開僅能本諸資訊管控者的良心。或者根本的問題在於政府的首長與重要幹部是否支持這樣的參與機制，而將原本掌握的分配權力下放到民間。

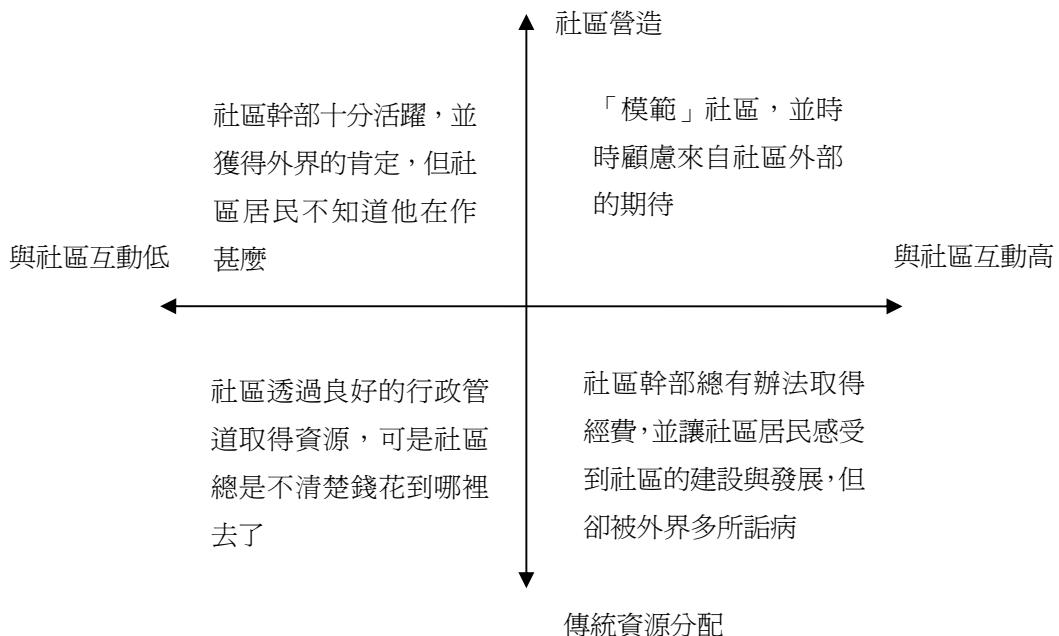
從我們接下來要來討論的案例，澎湖二崁與馬祖的經驗，在不同階段與不同的地方政府架構，民眾參與的程度則顯現出地方政府在面對民眾參與這個概念時態度的轉變。一般性的從政策面來看，地方政府從抗拒民眾參與到願意建立機制來讓「民眾參與」(Grassroots)成為推動政策的方法，基本上，已經展現了草根力量的影響力，就執行面而言，地方草根力量更是主導這一類型的社區發展議題成敗的關鍵。

1.4 為誰而參與

在台灣推動的許多社區營造計畫中，隨著政府資源的介入，或者說是為了取得公部門經費的奧援，許多社區基本上成為附和公部門政策的「模範生」，並有意無意的願意折衷的配合政府而放棄社區原有的計畫方向。公部門再一次的透過一種「新民主參與模式」介入地方運作，社區則需要一再面對內部共識衝突中尋求認同。這部分的問題主要表現在幾個現象：

1. 做為「模範」社區，並時時顧慮來自社區外部的期待。
2. 社區幹部十分活躍，並獲得外界的肯定，但社區居民不知道他在作甚麼。
3. 社區幹部總有辦法取得經費，並讓社區居民感受到社區的建設與發展，但卻被外界多所詬病。

4. 社區透過良好的行政管道取得資源，可是社區總是不清楚錢花到哪裡去了。



在台灣的過去政府主導的社區營造經驗中，政府部門介入地方資源分配的過程中，不論是否採取所謂「社區參與」的方式進行，其實可以發現多數地方的社區自主性，並沒有受到應有的尊重。這是一個因為對於民眾參與的認知落差，以及公部門系統中對於績效與效益考量下所產生的偏差現象。本文主旨就在於探討政府透過歷史保存計畫介入社區發展的過程，社區自主力量發展與公部門的介入的改變。

二、案例一：澎湖二崁聚落保存

2.1 二崁聚落聚落保存計畫的背景

二崁聚落保存源自於澎湖地區軍管制度的解除，地方政府尋求新的發展契機所擬定的發展策略—以觀光產業帶動地方發展。而因為長期的管制意外為地方留下的傳統建築成為地方政府藉以轉型為觀光資產的一環，然而當時澎湖縣政府所委託的規劃單位，卻粗糙、且沒有創意的提出一個將傳統聚落「遊樂園化」的構想，也因此引發了關心台灣歷史保存者的批判。

後來在行政院文化建設委員會的介入下，重新委託適當的專業者在兼顧歷史保

存、地方經濟發展與社區居民的利益下進行計畫擬定。這個概念的轉變雖然在當時受到中央政府文化建設委員會的支持，然而在法令上缺乏相對的依據，使得「聚落保存」僅能以地方政府個案的方式，透過都市計畫程序來進行保存工作。然而，「聚落保存」在地方財政窘迫的狀況下，卻必須依賴中央政府的經費來加以支持，也因此產生諸多的中央政府與地方政府之間的執行落差，這是行政機關本位主義下經常發生的問題。因此二崁有了一個縣政府極力爭取後又不太支持的計畫。

2.2 政府巨大投資想像帶來的社區危機

許多時候，政府與民眾之間基本上並不會有太多的對話機制，更多機會居民是透過與政府的委託人—專業者來進行對話。因此專業者如何有效的傳達資訊並做到透明化、公開化，更是影響後續計畫發展的重要因素。

在文建會介入之前，對於地方政府是否充分的與地方民眾進行溝通，成為中央政府補助與否的關鍵因素。因此地方政府透過原來委託的規劃單位來達成這個要求，取得民眾的同意書成為簡化後的策略與目標。地方政府需要民眾背書以取得中央政府的信任，規劃單位則需要民眾的同意書來結束這個委託案。

當一切以成果化來做為民眾是否支持的依據時，不良的資訊傳達過程卻為後續計畫推動埋下嚴重的負面影響，這包括了政府部門與規劃單位聯手對於社區傳達了半哄半騙的資訊，如：政府要出錢幫各位修房子（這被理解成：「政府會給我錢」）、居民如果不出具同意書則政府就要另找其他聚落合作（其實當時二崁已經被評估為優先執行對象了）。

也因此一開始地方社區的動員是超乎預期的活絡，然而衝突與排擠性也是相當的激烈，並且激化了社區的對立關係，我們也意外的從這樣的一個危機當中，重新出發凝聚社區共識。這與當時台灣一些社區動員或社會運動有著最大的不同是，同樣是政府巨大投資在缺乏與地方溝通的過程中引發的地方民眾動員，但

1. 民眾期盼的是計畫成真而不是排除政府的計畫
2. 對抗的是民眾與民眾的對抗，而不是民眾與政府的對抗。

社區居民面臨著社區撕裂的危機，文建會則面臨實驗性的民眾參與計畫可能腰斬的危機。

2.3 傳統民食與自我認同

基本上「聚落保存」在當時是個全新的概念，它必須要與商品化的觀光開發作區隔，但是要讓居民相信逐漸式微的地方統文化、產業仍有新的可能性，並對抗看好二崁可能的觀光市場而急於介入的

投資（如：海豚表演、觀光飯店等），在當時是困難的。

因此透過外來者來肯定當地的文化價



值，以重構地方民眾對於即將式微的社區文化的認同成為首要任務。我們嘗試將過去由地方搭建舞台藉由專業藝術表演團體下鄉提升地方文化素質的「文藝季」活動，改變為由社區搭建舞台給自己向外人展示地方文化的形式。這位二崁帶來了新的反省與改變，

1. 對於常民文化的重視，從落伍的象徵轉為社區的資產
2. 每一個社區居民都能輕易的加入文化保存的行列，這不再是男性或菁英份子的特權

這些影響直接的表現在後來的一些事件上，包括了參與社群的轉變與對於後續經營管理的想像。

2.4 鄉民社會到市民社會的改造

文化的認同為社區的討論開啟新的議題，他們開始從私人建物的修繕進入公共領域的議題，但是在傳統的父系社會化架構下，諸多涉及宗教、家族祭祀的議題都在原有的社會脈絡下由男性掌握發言權，並且延伸到一般性的公共議題上。由於居民對於聚落未來因為政府投入的聚落保存計畫能夠產生的效果，多數是不瞭解或心存觀望，同時對於參與公共事務也是不熟悉的，因此需要在既有的社會架構下逐步發展民主的對話機制。

另方面，則是女性的角色。人口大量外流的二崁其實人口的組成中有將近百分之七十為女性，他們留在家鄉看顧家產或從事農漁勞動生產，在傳統的鄉民社會中，婦女通常扮演著幕後的角色，而在面對重大的公共事務時，卻又通常在傳統的社會制度中被壓抑。

「二崁媽媽」²隨著文藝季活動，透過傳統民食的製作，不僅讓許多外來的客人感驚奇，也讓二崁的婦女意識到他們自我的價值，並開創出一片男性較不願介入的公共領域（如烹飪、手工藝）。但是隨著婦女參與公共領域的能力與頻率提高，二崁的公共領域的參與開始出現轉變，婦女不僅逐步成為參與執行社區公共事務的成員，也同時被接受為公共事務決策的參與者，甚至在後來，向來排斥女性參與的宗族祭祀組織，也讓二崁的婦女加入。

這些轉變對於二崁聚落的公共參與是重要的，而且深深的影響聚落後續的發展；



二崁 例如大眾對待聚落的設計參入，通常是由男性村民所主導。



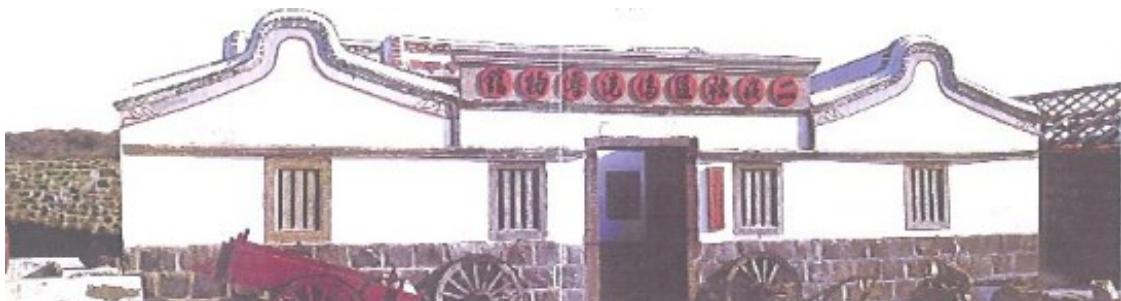
■婦女從旁聽者，逐漸的參與在討論的過程中。

² 「二崁媽媽」是因應著當時的文藝季婦女動員的一個暱稱，而後來也成為二崁一個婦女參與的團體名稱。

然而在政府部門的眼中，卻認為沒有達到預期效益，並在 1995 年後中央政府終止對於二崁聚落保存計畫的相關計畫經費補助。

2.5 斷炊與再生

與當時因應文建會社區總體營造計畫在台灣各地挑選出的明星社區鄉比較，二崁確實喪失在政策宣傳上的明星地位，而原來聚落保存計畫所編列的經費基本上在前六年內投入不到四分之一，而在文建會決定終止計畫之後，二崁開始了醞釀出自發性的社區營造運動，重新改組後的聚落保存協進會－社區組織，開始以自己的力量重新凝聚關心這個故鄉（home-village）的人們。當時的理事長（Chairman）表示：「當政府的資源沒了，還願意出來做事的人，才是我們社區真正需要的人」。他們開始將部分已經的修復卻依然沒有使用的房子的主人進行溝通，並著手進行聚落文史的調查與文物整理，一年後第一間利用修復的古厝由社區自發籌設的「社區博物館」終於誕生了，並對外開放免費參觀。接著以不同地方文化主題的博物館在社區的共同努力下逐一完成，包括記錄過去地方漁業的漁具博物館、蒐集地方童玩的童玩館、地方歌謡的褒歌館等。



二年後不僅地方政府重新回頭希望與社區合作，並給予補助經費，二崁人盼望已久的遊客也進來了。但這時社區也開始知道拒絕這些誘惑，他們挑選社區需要的計畫補助，他們也挑選他們歡迎的旅客。

■二崁傳統民俗博物館，由許多人自發的將家中的傳家寶提供出來，做為展品。

2.6 共同經營

這些轉變對於社區而言實在來得太快，因此需要加快腳步進行社區的整合，「二崁傳香」就成了第一個希望透過社區人力與資源整合的產業，這是一個利用二崁當地植物所製作的薰香物，更重要的是二崁聚落保存協進會更以共同集資與集體生產的方式，讓社區居民共同入股。接著他們鼓勵社區婦女將過去的傳統民食製作販賣，而這些生產流程卻是配合著原有聚落的生活步調與節氣，而非因應市場的需求。

聚落保存協進會開始掌握包括空間的、產業的、傳統的與創新的全面性的看顧與實驗，更重要的是在錯誤的經驗中找到修正的方向。同時二崁的社區居民採取的漸進式經營



■二崁村民自行研發的「二崁傳香」，底座是象徵漁村的傳統「大目船」，香則如同船桅一般。

模式，並兼顧社區居民的經濟、知識與技能的落差，並以滿足社區需求出發，使得社區生活環境改善之外，並著手進行聚落再生的行動計畫。十多年前面臨廢村且以兒童及老年人口為主的聚落，如今也開始有舉家遷回的青壯人口與核心家庭的出現。雖然目前聚落所開創的經濟條件並不足以支撐所有聚落居民的收入，但是確實已經大幅的改善原有的經濟條件。

而二崁所堅持的根植於既有的傳統文化基礎與生活步調的生活模式，並沒有因為追求發展而失去，同時盡量能夠做到創造的利益由社區所共享的可能。而許多的構想是透過聚落的生活習慣與遊戲式的實驗所完成的，許多的創意也是在於鄰里日常的互動過程中激盪出來。這不是做為專業者的我們所能為社區做到的，因為時間上專業者無法延續性的與社區在日常生活中發展互動，同時諸多的決策是需要透過社區主體的居民透過綿密的互動與共識方能達成。

2.7 政府計畫的後遺症

二崁聚落保存協進會在歷經十多年的摸索，確實已逐漸發展出一個屬於自己的節奏，值得一提的是歷史保存與民眾參與成為二崁多數居民的共同價值，可是這並不能保證這些年來努力成果，基本上「聚落保存」並不是透過單行法規來立法執行，他是透過都市計畫的過程來限制與規範聚落保存區的土地使用，古厝的修繕補助則是另一個行政系統所執行的，當管制與獎勵無法相對的保障聚落保存區內的居民有相同的權利與義務時，確實對於社區內部共識的凝聚產生不利的影響。

此外，都市計畫一方面為聚落保存提供管制性的保障，同時也為聚落內土地的利用開啟了一些新的可能性，比如：墳墓用地的劃設，雖然希望針對聚落長久以來的殯葬用地作一配合性的劃定，但在缺乏法定墳墓用地的二崁都市計畫所劃定的墳墓用地卻意外成為會生金蛋的母雞，在商人買通一些社區居民做為其社區代理人收購土地後，一個即將容納未來十年澎湖縣殯葬需求的納骨塔，企圖在聚落保存區落腳。近年來，村子的行政首長更積極引入財團希望在聚落內興建五星級飯店，並希望進行土地炒作。而這些都是因為不夠完善的都市計畫所創造出來的投機性商機，而面對這些問題的產生，以二崁聚落協進會為主的反對聲音，相對的卻缺乏制度性的管道來阻止這一切的發生。

這些年來，社區一直是透過連署與抗爭的方式施壓給縣政府的都市計畫審議委員會，來阻擋可能對聚落保存成果的大型開發計畫。雖然目前這些開發行為都受到約制，然而投機的炒作客依然動作頻頻，等待機會來瓦解任何一個可能擊潰的環節。

二崁聚落協進會理事長陳榮一曾表示「二崁受到政府的經費補助，是全體納稅人的錢，我們必須對社會大眾有所交代」。但是如果政府無法在法令機制上來保障這一歷史保存投資的成果，而還一味依賴社區自發力量，站在第一線的社區居民有能夠支撐多久呢？

三、案例二：馬祖聚落保存與古厝修繕再利用

3.1 馬祖的聚落保存與修繕補助辦法

馬祖的聚落保存行動主要由地方文史工作者鼓動與推廣，在1995年馬祖解除戰地政務管制後，透過以曹以雄（當時縣議員）與地方文化工作者及地方菁英以喚醒民間對於馬祖傳統建築、文化與歷史保存的重視。馬祖是台灣第一個地方政府透過立法的程序來支持傳統古厝修繕再利用的縣市政府，雖然馬祖地方政府財政不足，必須完全仰賴中央政府在經費上給予奧援，然而，連江縣政府仍於建設局中成立「馬祖城鄉工作室」專責處理有關聚落保存及古厝修繕在利用之事務。在馬祖城鄉工作室的協助下，連江縣政府訂定「聚落保存政策白皮書」，並透過都市計畫機制推動「傳統聚落保存區」之劃設，共劃設包括：芹壁、津沙、福正、大埔等四個聚落保存區。同時研定「閩東建築傳統風貌補助辦法即施行細則」正式將補助民間私有傳統建築納入地方政府行政機制中。

3.2 搶救與再利用：菁英的鄉愁？

由於馬祖地區長年實施戰地政務的影響，產業條件發展失衡，人口大量外流，多數聚落皆面臨人口凋零、聚落荒蕪、建築物年久失修的問題，因此初期的策略以「搶救」閩東傳統建築做為主軸，相對在後續的經營管理的配套計畫則顯得不足。雖然，地方政府因提供全額修繕補助經費，而取得往後八年的經營權利，然而事先缺乏充分的民眾參與過程，使得地方政府期待透過委外經營的構想受到阻礙，不僅取得經營權的業者對地方政府的輔導表示不滿，一般民眾對於修善後的傳統建物的再利用方式也提出質疑。這些疑問可分為幾個方面：

- 一、業者認為經營時間過短不願投入太多資金經營。
- 二、政府希望聚落民眾參與，卻將所有修復古厝委外經營，且所收取的租金過低，有圖利少數人之嫌。
- 三、政府推動的民眾參與社區營造計畫，論述全為少數菁英份子所把持，一般民眾難以介入。
- 四、菁英份子主導的保存行動陳義過高，一般民間傳統活動不受重視，保存行動成為「貴族/菁英」階級的鄉愁，無利社區發展。

因此在當時主要推動傳統閩東建築修繕計畫的芹壁村與牛角村，反而發展出緊張的對立關係，包括經營者與聚落民眾的對立和文史工作菁英與一般民眾的對立。這也使得後續期待發展的社區自發的營造行動受到諸多的阻礙，而形成相互內耗的狀態。

基本上，馬祖以歷史保存做為地方再發展的議題，在初期的推動過程中浮現出社區動員過程中的問題，包括：

1. 動員議題與社區參與能力的落差。
2. 主導論述的群體對於公共場域的主導性，需要進一步取得一般民眾認同的社會正當性。

當歷史保存的論述成為少數人有能力參與對話的場域時，許多社區民眾被迫的以旁觀者或者是對立者的角色，看待一群強勢主導的「專業者」介入社區公共領域，而無法運作出分別讓社區不同的利益與群體間的對話機制與認同。

3.3 鐵板的危機：軍中樂園的消失

馬祖的地方政府部門中開始有一部分的人意識到傳統建築修繕與聚落發展必須兼顧的處理，並試圖逐步的擴大執行的對象聚落，鐵板村則成為繼牛角村與芹壁村之外的另一個被連江縣政府所挑選的計畫村落。不同的是鐵板村不屬於聚落保存區，當時也沒有傳統建築修繕的經費投入，地方政府希望透過社區參與的過程來推動村落整體規劃。

當時，2001 年的鐵板村因為馬祖風景區管理處總部辦公室的設置案，必須遷移原有的兵工場而引發民眾反彈。居民仍認為原有軍方營區所帶來的消費利益遠大於管理處設置總部辦公室，這是過去軍管時期，所發展的主要地方經濟活動的模式，聚落周邊營區的軍人的消費是聚落商店維持營運的重要客源。然而逐步裁撤馬祖地區的駐軍的計畫正讓當地的商業活動快速蕭條。這時馬祖風景區管理處的總部辦公室興建計畫，讓部隊遷移的計畫讓村中要經營士兵生意的商店十分反彈，對此將進一步加速鐵板主要商店街區蕭條的問題，讓民眾更為憂心。

其實，在我們以規劃專業者的身份進入鐵板村時，如何阻止馬祖風景區管理處興建總部辦公室已成為居民主要的課題，在我們與社區第一次的規劃會議上佔據所有討論的時間，居民甚至希望我們能夠協助他們向管理處進行抗爭。但是我們認為這並不能真正的為社區解決目前所面臨的問題，畢竟中央政府的裁軍政策是勢在必行，社區仍將面對環境條件惡化的問題。

因此，我們試圖讓議題轉變，並改變社區長久以來依賴政府協助的習慣，這項行動的重點在於改變居民關心的議題與動員社區居民的實際參與社區改造行動。如何改善環境衛生問題以及創造友善的空間，開始取得社區大多數人的共識，許多居民也意識到過去習以為常用來服務士兵的品質，事實上是讓要求高品質的觀光客不願來到社區的重要原因。因為我們與社區居民的觀察，雖然在鐵板村已經由管理處開發出兩個大型的軍事設施參觀景點，也帶來了許多的遊客參觀，但遊客卻很少進入村子，當然也不會是他們的顧客。

議題的轉變是透過居民的參與，一部份的居民協助我們一起開始利用錄影機拍攝社區當中需要改善的地點，並由參與的居民負責向其他居民進行簡報，並逐步討論對策。經過一週後我們已經有二十幾個需要改善的地點，而且需要更多的居民來一起決定從哪裡開始。

3.4 一起動手作：鐵板一加六

在考量一開始不要找太困難而且有動員較多人的效果，環境清潔成爲大家較有共識的結論，而爲了改變居民過去一直依賴軍隊所提供的免費勞動力來進行社區清潔工作，我們堅持這次的行動不應該找軍人來幫忙，同時在提出交換條件：如果居民願意自己動手來作，我們也願意動員一些大學生來幫忙。這使得一些有反省力的居民積極的說服其他鄰居加入這次的行動。

在行動發動前二天的溝通會議上，有了四十多位社區居民參加了會議，並針對應該從哪一處下手清理進行緊密的討論，由於許多影響公共環境衛生與景觀的地點多爲無人居住的坍塌古厝，因此，居民們不時推派適當人選以手機與個別的屋主聯絡，並希望取得屋主的同意讓社區代爲清理雜物與垃圾以及暫時提供社區做爲公共使用的空間。經過了將近三小時的討論後，我們終於排除各項障礙後，決定了社區中間巷道的編號一與編號六的兩處地點，做爲社區改造行動的起點。

行動當天出乎意料的許多村民加入了這個清理行列，包括了一些從來爲出席開會的民眾，在經過一整天的清理工作後，當天晚上大家在自己清理出來的空地上開會，並決定將編號一的地點做爲一個小型的口袋公園，編號六的地點則做爲日後社區開會的工作室(studio)，同時爲這個地點定名爲「鐵板一加六」(Tei-Ban One plus Six)。

重要的是，這個動員行動並沒有因當天活動的結束而跟著結束，社區因此而更積極的發動組織的力量，持續的針對之前開會所提出的改善點進行環境整理的工作。社區居民開始形成幾個重要的行動小組，從清理環境到進行美化完全由社區民眾自發的利用閒暇時間進行，後來更在中原大學喻肇青教授的協助下，透過社區的參與逐步的進行包括諸多社區傳統地景空間的再利用改造計畫。

3.5 明日之星？：爲誰而做

鐵板村在短短的一年內超越了進行多年社區營造 (community development) 的牛角村與



■鐵板一加六行動前二天的溝通會議的討論情形。



■鐵板一加六行動



芹壁村(Chin-Be)，並成為馬祖地區新的社造明星（Star of community development）。由於馬祖地方政府對於制度劃設區參與的重視，並透過訂定地方單行法規的方式，將補助社區推動社區營造工作加以制度化，鐵板村也因此成為其他社區競相學習的對象，這個現象給社區帶來了許多壓力。

雖然在開始的時候，社區意識到必須小心的承接政府的補助，以免在社區當中引發不必要的聯想，而導致社區居民因為競爭政府補助的資源而導致內部關係的緊張，然而在多次拒絕政府的補助介入後，仍然引起部分地方民眾的不滿。這對於社區協會的主要幹部以及熱心參與的民眾產生一定的打擊，因此社區協會也開始修正腳步接收政府的資源來推動一些符合政府「期待」的計畫。

另一方面，做為馬祖社造（community development）的典範，鐵板村的居民更有一股必須時時維持領先角色的壓力。我們觀察到社區以勞動來進行社區環境改造的行動，不僅成為後來維繫社區動員的重要因素，同時也成為鐵板村環境改造的重要力量，更重要的是在策略上，透過不斷的整理出新的公共空間，也使得鐵板村進一步的成為許多國內從事社區營造者前來觀摩的基地。

這樣的現象逐漸導致社區居民的質疑與倦怠，這包括了，

1. 已經整理出來的公共空間，後續維護的人力不足。
2. 經常性與頻繁性的動員與開會造成社區參與意願的逐漸低落。
3. 因應政府補助而推動的計畫，是否合乎社區的需求與利益。
4. 政府補助計畫的時效性，無法讓社區有足夠時間充分溝通與廣納意見，而被部分居民質疑有寡頭領導的現象。

■村民為自己命名的「鐵板一加六」舉辦掛旗儀式。



■從這一刻開始，鐵板村的居民開始了連串自發性的環境改造工作。

隨著上述問題的逐一浮現，我們在鐵板村也開始注意到部分經過社區整理後的空間又開始荒廢、雜草叢生，甚至又重新出現佔用的現象、一些過去積極參與的居民也對參與公共事務現得意興闌珊、目前仍在堅持在崗位上的社區協會重要幹部也在公共事務的推動上顯得特別吃力。

3.6 社區競賽與資源分配

馬祖地方政府所建立社區營造補助機制，用意雖然在於鼓勵社區經由組織動員來進行由下而上的公共事務決策與執行機制，同時也提供社區相關的人力養成培訓課程、協助社區進行提案申請補助經費。但是許多習慣於過去透過行政系統分配資源的社區，仍然透過民意代表的關係向縣政府施壓，希望能夠取得社區營造制度外的補助管道。因此產生了一些預期之外的現象，

1. 透過民意代表取得補助經費的社區，未必有能力執行計畫，造成經費的浪費。
2. 有能力提計畫爭取補助的社區，卻因為補助機關的干預使得計畫未必能夠依照社區的需求來進行。
3. 社區不懂地方政府經費會計核銷的諸多行政作業程序，喪失推動社區營造的興趣，或喪失隔年再度申請經費的資格。

面對社區營造這樣一個需要更深沈的民主化素養為基礎的政策概念，在轉型的過程透過教育訓練確實能達到一些成效，然而必須針對社區民眾與公部門的官僚進行全面教育訓練，否則公務人員常是造成計畫失敗的重要因素。另方面民眾依賴民意代表爭取經費的習慣，並且不願與社區的草根民眾多作溝通也是造成計畫經費浪費的重要原因。

鐵板社區雖然在一開始時候能夠發展出動員性較強的社區營造行動力，但也不得不在社區爭取經費的競賽中，陷入公部門經費分配機制所帶來的限制與影響，尤其必須在社區的競爭中維持先前創造的「示範社區的光環」，不斷的創造硬體設施的改善卻忽略了軟體管理能力的配合，已經對社區帶來了新的危機，這是現階段鐵板社區急需再一次透過外力支援的新課題。

四、結論與建議－因應由下而上的政策參與之角色扮演

民眾參與做為近十餘年台灣推動以「社區總體營造」為主軸的策略，由於各地方政府主辦機關對於計畫目的理解的差異，以及推動過程中對於公部門人員與民間的教育訓練不足，使得社區面臨新的社會關係衝突的窘境，同時在二崁與馬祖的案例中更是參雜著如何合理化公共資源私有化與公共經費分配的問題。在此二個案例中，社區居民自發性的參與其實扮演著重要的角色，同時居民在參與的過程中如何化解公共利益分配的公平性是維持社區組織性參與的重要因素。

簡言之，社區自發性參與並不能確保社區營造的成功，重點在於社區本身面對資源的分配是否合乎公眾期待，特別是，當政府釋放資源讓社區自行組織運作時，社區組織性的參與就成為政府部門的延伸，不僅存在著自主性被限制的可能，也存在著做為資源分配者的合理性可能遭到質疑。

基本上，不論是鐵板村或是二崁村都曾經歷一段社區自發參與的過程，在這段過程中居民沒有公共資源的資助，依賴的事參與者的人力與物力的貢獻；這部分通常他的動員方式需要緊密與相關者協商，或納入相關的關係人做為行動成員，因此通常不會出現上述的問題。

而政府的資源介入後，不論政府部門是否對於計畫加以干涉，社區內部的份子對於社區組織（或資源掌控者）的關係，便產生了社會正當性、參與、目標論述的權利的問題。而這些課題，基本上在既有的公部門補助制度中或社區培訓計畫裡通常試付諸缺如或不被重視的。社區通常需要有這方面經驗的專業者協助或自行從過程中摸索。

另一個值得關注的問題則是介入社區營造的專業者，這些專業者因應著補助計畫目的不同，包括了：空間專業者、歷史文化工作者、行銷公關公司、學者等。他們是否都有能力同時協助社區完成社區內部意見整合，並兼顧社區衝突的化解與整合，答案是令人不感樂觀的，大部分的專業者通常不願觸碰這個部分的議題，或根本沒有能力處理這些問題。還有一個重要的角色就是公部門，公部門在推動這一類的計畫補助時，其基本的價值與心態的調整也是影響計畫推動的重要原因，不論是積極或消極的公部門介入社區事務，都必須回歸到一個基本的問題，那就是面對民眾參與的民主機制認知需要轉變。

當透過「多數決」的民主機制為社區參與的基本價值時，基本上已經忽略了「民眾參與」對於更深層的民主機制的要求。如何能夠兼顧參與機制更圓融的社會正當性、弱勢參與的照顧以及公共化論述的形成，是需要洞見「多數決」的民主制度所可能產生的多數暴力的缺失，方足以處理社區尺度中緊密的人際關係下細緻的社會關係。而在這樣的一個參與場域中才能進一步的顯現出更多需要被重視的族群及議題，並提升社區組織能力以面對不同社群脈絡間的複雜性與衝突。這樣才不會落入社區參與做為政府末稍神經延伸的謬誤，或重蹈傳統民主機制多數暴力的覆轍。