

第六屆環太平洋社區設計研討會  
中國 - 福建 - 泉州  
2007年6月18~21日

## A Study for the Role and Responsibility of the Government in the Community Empowerment<sup>1</sup> 社區營造中政府角色與責任之探討

宋寶麒<sup>2</sup>

### 一、緣起與目的

臺灣自從文建會於 1994 年 10 月 3 日提出「社區總體營造」理念以來，行政院持續將社區營造政策之推動列為國家發展重點計畫，並於 2004 年 2 月 10 日提出「社區營造條例（草案）」送立法院審查，期研擬較完備之社區自主營造與公民參與機制，並為各級政府單位應做應為事項提供跨部門協作之標準程序。

在相同時期，臺北市政府（都市發展局）自 1995 年起開始推動「地區環境改造計畫」、1999 年起開始推動「社區規劃師」制度等鼓勵民眾與專業參與公共空間的環境改造機制以來，也曾於 2002 年與 2003 年分別委託中華民國都市設計學會與台大城鄉所研擬與增修「台北市社區營造自治條例（草案）」，希望藉此改善有關社區營造工作推動中相關體制規範不足的問題。

然當中央與地方政府皆視社區營造「法制化」為其推動社區營造的重要工作時，一

---

<sup>1</sup> 本論文係筆者碩士論文〈社區營造法制化之研究 - 以政府角色觀點出發〉之節錄，修改前曾以〈社區營造中政府角色與責任之探討〉同名為題，與指導老師宋立堯副教授共同發表於中華民國建築學會第十八屆第一次建築研究成果發表會，2006 年 5 月 27 日。

<sup>2</sup> 宋寶麒，國立台北科技大學建築與都市設計研究所碩士，現任臺北市政府都市發展局幫工程司，soongpg@udd.taipei.gov.tw

方面欣見社區營造終於有機會透過「法律保障」來突破長期以往推動社區營造時所面臨的瓶頸與困境；另一方面除憂心不當的「法律限制」反倒誤導了推動社區營造所希望追求的目標，更擔心政府部門於法制化工作完成之後，基於社區自主的粗造想法，從而以管理者的角色自居...，故本研究擬對社區營造中政府應有的角色與責任進行探討。

## 二、研究方法與相關理論回顧

關於政府在社區營造（以下簡稱社造）中的角色，相關研究大體可分為兩個面向：一是基於「國家 vs. 社會」的二元觀點，另一則是「公私協力」的合作探討。而本研究則是嘗試以政策分析的角度，透過對於社造政策訴求的檢視，探討政府應在其中所扮演的角色；續參考國外經驗，企圖提出政府在社造政策推動中所應承擔的責任。惟受限於研究時程與經費，本階段只進行相關文獻分析。

而本研究所謂我國政府社造政策訴求，依行政院於 2005 年謝長廷院長上任後所提的第一個施政計畫「台灣健康社區六星計畫」內所標示的「社區主義」，以及文建會於推動社區營造以及其他文化政策的終極理想 - 「公民社會」，界定為「以『社區主義』為精神，透過『社區營造』，實現『公民社會』的理想」。基於一般民眾並不了解「社區主義」或「公民社會」，以為在政策包裝上強調「社區」、「公民」就是對於人民的重視，故本研究先分從社區主義及公民社會的理論層面探討政府在社造政策中實際應有的角色。

### (一) 社區(群)主義

「社區主義」一詞第一次出現在官方的社造論述，是文建會在 2005 年 4 月 6 日行政院第 2934 次會議所提之〈台灣健康社區六星計畫推動方案(草案)〉(宋寶麒, 2005)。該概念源自於謝院長早年為參與第一次台北市長民選，於民進黨黨內初選時所提出社區主義，其元素有三，「自治」：由下而上形成自己管理自己的社區；「資源」：國家的資源應優先分配給社區；「土地」：必需對土地的歷史、共同記憶進行保存工作(黃麗玲, 1995)。六星計畫的推動是希望透過社區的自主運作，按部就班推動各面向之社區工作，最後完成整體發展之終極目標，以達到「社區主義」的核心價值；亦即(1)以社區作為政府最基礎之施政單位，強調社區的主體性及自主性。(2)培養社區自我詮釋之意識及解決問題之能力。(3)培育社區營造人才，強調培力過程(empowerment)的重要性。

然在台北市政府研考會於 2001 年委託丘昌泰所完成的《台北市社區參與制度之研究》中，也曾討論到社區主義若欠缺社區居民的積極參與根本不可能形成，而社區參與則是形成社區主義的手段。但此一思想淵源可上溯自亞里斯多德的政治哲學，依俞可平所著《社群主義》，社區主義(Communitarianism)實應譯為「社群主義」較為恰當。

由於社群主義是在批評新自由主義的過程中發展出來的，而新自由主義又是對功利主義的批判性發展。因此，要理解社群主義，可從功利主義談起。

早期的功利主義認為政府的任務就是最大限度地增進人們相互之間獲得的快樂，並減少人們相互之間所造成的痛苦；但當政府對個人行為無所作為時，對於那些侵犯別人的個人行為，如何「實現」使絕大多數人取得最大的幸福？故晚期的功利主義修正政府

不再是對個人的行為無所作為，而是負有教育和引導的責任；但因修正後的功利主義容許犧牲個人或少數人的利益為代價來實現大多數人的利益，故引發新自由主義如何證明犧牲少數人的利益是正當的質疑；因而新自由主義認為政府的作為是為在公正的社會努力提供一種框架，公民在這種框架中追逐其自身的價值與目標，而不與他人的自由相衝突。但到了 80 年代初，社群主義者認為理解人類行為的唯一正確方式是將個人放到其社會、文化和歷史的背景中去考察，新自由主義中個人主義關於理性的個人可以自由選擇的前提是錯誤的或虛假的，換言之，分析個人首先必須分析其所在的社群和社群關係；又社群主義認為人對善的感知（our conception of the good）具有絕對的優先性，因此，從善優先的原則要求公益優先的政治學替代正義優先的原則要求權利優先的政治學，便成為社群主義的實質主張。是故對社群主義而言，政治是追求社群之善的活動形式，國家則是這樣一種制度。人類最高的社群之善，是享受繁榮和幸福。憲法和政治體制所表達的，是一種關於什麼樣的生活方式是最善的判斷。而對於積極性權利，國家必須積極作為，負有不可推卸的實施義務（俞可平，1999；宋寶麒，2005）。

因此，新自由主義主張限制國家權力，是一種「弱國家」的觀念；而社群主義強調國家應當作什麼，是一種「強國家」的觀念。故重視社區自主的社造推動雖然在一定程度上紓解了政府的困難，分擔政府的部份責任，但依社群主義觀點，國家（或政府）卻不能反而卸下了應有的積極作為，對於社區（群）更應採取鼓勵及輔導的推動措施。

## （二）公民社會理論

現代「公民社會」概念的復興，起於 1970 年代波蘭與東歐國家對極權政府的批判，西歐國家對福利國家的反省，以及拉丁美洲國家對軍事強權的抗爭。伴隨著全球化（globalization）效應，公民社會的概念逐漸普及到世界各個角落（陳錦煌、翁文蒂，2003）。

目前學者對於公民社會的界定，主要有兩種分類：一是建立在國家和社會的二分法，公民社會在這裡指的是相對於國家，但受到法律保護的社會生活領域以及有關的社會價值與原則；二則是建立在國家、市場與公民社會三分法基礎上，這裡公民社會係指介於國家與家庭之間相互作用作用的社會領域以及相關的價值與原則（何增科，1999）。但不論哪種分類法，其觀點共同處都是傾向將公民社會定位為相對於國家的「自主性」領域。因此大體而言，目前學界多數用「公民社會」來指稱社會的基本單位 - 家庭、企業與國家之間的中間階層 - 社會組織或社團，並強調它相對於國家，具有自主的特性。

由於公民社會是自發性的公共領域，任何人可以自願性的組成社團，與企業、國家政府機關合作，介入或參與許多原本屬於政府治理的領域。因此，公民社會也成為一種新的治理型態，相較於國家係依靠主權與法律得以展現它的影響力，公民社會所依靠的則是公民意識或社團共識的凝聚力。

從公民社會的角度而言，國家須維護公民社會的自主性。而此時，強調培養或凝聚社區意識的社造，正是推動公民社會的操練場。透過社造的推動，社會力得以培育；而當社會力茁壯，自然可對政府發揮監督、節制或協助的功能。惟值得注意的是，當各界社會力茁壯時，對於不同的社會力量之間，如何建立溝通整合的平台或管道，就愈發顯

得重要。

### 三、國外案例研究

臺灣社造工作之推動，借鏡於國外經驗甚多。本於他山之石，可以攻錯，本研究選擇先進國家或地區：美國紐約市的社區計畫、英國的社區策略以及日本的社造法制化體系為研究對象，整理出公部門在推動社造時可供我國參考或反思之工作內容，嘗試整理出政府對於社造推動所應承擔的責任。

#### (一) *美國紐約市的社區計畫制度*<sup>3</sup>

##### 1. 紐約市社區計畫制度的源起及目的

紐約市自 1963 年就建立了「社區委員會」的制度，將社區參與市政的觀念納入市憲章之中，後續於 1975 年修訂的市憲章中頒布了 Uniform Land Use Review Procedure (ULURP)，賦予社區委員會在都市計畫和土地使用案件的審核過程中有廣泛的建議權利。社區民眾透過公聽會的意見表達、社區委員會的投票議決，最後其意見將作為都市計畫委員會和市議會審批、核准、和通過各種計畫案時的參考。

同時在上述的市憲章修定案中，其第 197 條 a 款還准許社區委員會或經政府認可的民間團體，也可以像政府部門一樣擬訂地區規劃案 (local planning projects)，這就是「197-a 社區計畫」制度的起源。從此社區不僅只能消極的對政府部門的計畫或是私人開發業者的提案表示意見，更可以積極主動的進行提案，並推動、完成法定都市計畫。

---

<sup>3</sup> 本節整理自涂平子，〈紐約市的社區規劃制度簡介〉。

## 2. 社區計畫的提出及審議流程

依據「197-a 社區計畫」的申請規範，社區計畫的提案者包括紐約市五大行政區區長、區委會、及社區委員會，各社區鄰里的民間團體、街坊組織也有資格提案，但是必須通過社區委員會，向市政府都市規劃局正式申請立案。

社區計畫從立案到計畫完成需經過 9 個步驟：

- ( 1 ) 遞交意願書 ( Letter of Intent ) 及計畫準備 ( Plan Preparation )。
- ( 2 ) 呈繳擬訂完成的計畫草案 ( Plan Submission )。
- ( 3 ) 通關檢驗 ( Threshold Review )。
- ( 4 ) 都委會裁定。
- ( 5 ) 環境影響審核 ( Environmental Review & Determination )。
- ( 6 ) 社區審核。
- ( 7 ) 都委會實質審核。
- ( 8 ) 市議會審核 ( City Council Review )。
- ( 9 ) 頒布通過的計畫。

## 3. 市府規劃單位的配合與協助

紐約市府規劃單位對於社區計畫的配合與協助，主要係奠基於市府和社區雙方在既有制度架構上所建立起經常而密切的關係。以涂平子在〈紐約市的社區規劃制度簡介〉所述為例：「市府的規劃師大多熟悉責任地區的社區成員與各方面的現況，...因此，當

社區主動擬議推出規劃案的初期，市府規劃師普遍皆能提供有效的協助，…。但是由於 197-a 條款社區計畫制度將申請人與市府規劃單位…建構在對立的關係上，當規劃案正式送件至市府之後，…包括社區委員會在內基本上對市府採取不太信任的態度，認為以全市的著眼點看待地方必然會損害到地區的利益；而負責審核的規劃師儘管有心，卻可能因為角色關係無法全力協助；…而不願積極配合。」

## (二) 英國政府的社區策略

英國為了振興地方達到永續發展，在 2000 年地方政府法案 ( Local Government Act 2000 ) 中，要求地方政府需擬定「社區策略」來改善當地的經濟、社會與環境問題。負責擬定社區策略的中央單位為副首相辦公室，其在為地方政府擬訂的社區策略指導原則中除說明了執行的相關配合單位、目標、構成要素與擬定原則，並強調計畫的實施須有當地政府單位、私人企業、志願團體和社區組織的參與。社區策略可根據議題來選擇適當的協力夥伴，並透過地區策略協力組織 ( Local Strategic Partnership, LSP ) 來籌備和執行計畫。透過 2000 年地方政府法案，地方行政當局不僅能與其他地區團體合作，也必須與其他地區團體合作；經由 LSP 的運作，政府的政策理念與社區的實際需求能更密切的結合，共同以採行有效的計畫來提升地區生活品質 ( 劉東揚，2003 )。

整體而言，英國地區對社區策略的執行除「政策導向」外，亦配合「制度設計」與「法令規範」而建構了公、私部門的對話平台，使其之間合作協力的過程在法令保障下更具執行力。甚至在計畫中設置了監督與管理機制來確定社區的權益不被損及和評估後



續計畫的可行性。其相關思維與作為皆有值得參考之處。

### (三) 日本政府的社區營造體系

日本社區營造法制化系統，是以其憲法所賦予的「地方自治權」及其地方自治法所賦予的「社區營造條例制定權」為中心，包含該架構的法制化系統所延伸出的地方實質推動社區營造之各項社區營造母法條例（邱明民，2004）。

日本社區營造法制化的結果，對地方行政機關而言，社區營造條例的制定可以是確立行政指導之依據、行政方針之架構、地方行政機關的自我約制、振興地方產業的手段，並有維持政策持續性的效果。對地方居民而言，社區營造條例的制定具有實現當地居民的要求、明示居民的權利義務及啟發引導居民的機能。從國家整體面而言，它具有垂直的行政系統橫向統合、補強國家制度或法律、以行政先導來架構全國性法律的形成、反映地方想法催促中央及地方行政機關相互誘導等機能。同時，由於社區營造條例在地方行政與地方居民之間架構一個可以正式、公開對話的窗口，又因條例形成後具有法律地位，對於行政及居民而言，更產生具體的效力。

由於日本社區營造係以「地方自治」為出發點，故本質上可視為地方行政機關的政策工具，與一般認知居民參與式的社區整體營造或有所差距，實際上類似憲法中「創制權」的具體實現。

## 四、結論與建議

本研究從我國社造政策訴求與包裝進行分析，透過對於社群主義與公民社會的理

解，認為國家（政府）對於社造之推動，應承擔起「強國家」的角色與態度。本研究強調此一「強國家」概念並非指政府具有獨斷的權力，而是政府對於應為事項負有不可推卸的義務；並提出以下結論與建議：

#### （一）**結論**

1. 在將「社區營造」定義為「地區居民從生活的角度，為了提升自主能力，以改善生活環境，透過各種參與和學習等實踐方式，進行地域治理。」之下，社區營造實為一種政府治理的新態度與方法。
2. 政府在社區營造中應扮演更積極的角色：以「社群主義」為核心理念的社區營造，在面對預期而來的強勢民主（strong democracy），應相對應承擔起「強國家」的角色與責任，方能回應民間社會的長期需求。
3. 社區營造是推動公民社會的操練場，而國家應維護公民社區的自主性。
4. 政府於社造推動所應承擔的責任：
  - （1） 進行相關程序規範。
  - （2） 建立溝通平台管道：例如借鏡紐約市之經驗，建立「社區營造協定」預審機制，以建立公私部門之間的溝通管道。
  - （3） 支援技術與經費：在經費方面，應要求政府須對審議通過後的社區營造協定編列預算予以執行，並給予社區營造公益信託基金法源基礎。
  - （4） 持續進行紀錄的整理與確保資訊的流通。

- (5) 提出跨部門整合的解決對策，例如：建立「社區營造協定」預審機制、於未來社  
造條例內增列「直轄市、縣(市)主管機關應就審議通過之社區營造協定，於一  
定期限內(初步建議為一年)公告執行計畫(必要時得延長之)」的相關規範條  
文、建立基層行政人員的獎勵機制等。

## (二) 建議

1. 應體認社區營造不再單單只是空間的營造或是生活環境的改善，觀察日本經驗，實際  
上社區營造強調的是民眾對於公共事務的參與，故其已是一個「政治議題」。行政部  
門只有重新將社區營造理解為一個新的治理態度與方式，則民眾參與才不會淪為拖緩  
行政效率的替代羔羊。如此行政部門的一切政策與施為才能更貼近民意以符合社會的  
要求與期待。
2. 應瞭解社區營造的法制化絕對不是政府在社區營造工作推動的終極目標，面對不斷成  
長茁壯的社會(區)力量，政府更應積極強化本身的職能，以提供更進一步的協助與  
服務。
3. 對於「社區營造」的下階段研究重點，不可忽視「政府治理」與「公民參政」與社區  
營造之間的關係。

## 五、參考文獻

1. Corrine Stoewsand, Linda Cox ed., PLANNING FOR COMMON GROUND: How To Create A Neighborhood 197-a Plan, New York: Planning Center, The Municipal Art Society of New York, 1994.
2. 中華民國都市設計學會(計畫主持人：喻肇青),《台北市推動社區規劃與社區營造相關制度設計與檢討》，台北市政府都市發展局，2002.12.。

3. 丘昌泰主持,《台北市社區參與制度之研究》,台北市:台北市政府研究發展考核委員會,2001.11.。
4. 行政院文化建設委員會,〈台灣健康社區六星計畫推動方案(核定本)〉,行政院院臺文字第0940014390號函核定,行政院院臺文字第09500056087號函修正。
5. 宋寶麒,〈社區營造法制化之研究-以政府角色觀點出發〉,國立臺北科技大學建築與都市設計研究所,碩士論文,2005.12.。
6. 林勝偉,〈公民社會的自主性原則及其組織條件〉,國立政治大學社會學研究所,碩士論文,2000.7.。
7. 邱明民,〈日本社區總體營造的法制化(摘錄版)〉,文化建設委員會,2004.1.10.。
8. 俞可平,《社群主義》,中國大陸:中國社會科學出版社,1998;1999年台灣風雲論壇社再版。
9. 馬紹章,〈民主政治與公民社會〉,財團法人國家政策研究基金會國政評論,2002.7.21., <<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/NS/091/NS-C-091-321.htm>>, (2005.8.6. )。
10. 涂平子,〈紐約市的社區規劃制度簡介〉,國際社區規劃論壇,台北市(台北市政府都市發展局):2005.10.30.-11.1.。
11. 國立台灣大學建築與城鄉研究所(計畫主持人:王鴻楷),《台北市社區營造中心籌設計畫》,台北市政府都市發展局,2003.12.。
12. 陳錦煌、翁文蒂,〈以社區總體營造推動終身學習、建構公民社會〉,《國家政策季刊》,2003.9.,第2卷第3期,頁63-90.。
13. 黃麗玲,〈新國家建構中社區角色的轉變-社區共同體的論述分析〉,國立台灣大學建築與城鄉研究所,碩士論文,1995.。
14. 劉東揚,〈公私協力應用於社區營造策略之研究-以台北市士林區為例〉,國立臺北科技大學建築與都市設計研究所,碩士論文,2003.6.。
15. 羅彥傑,〈蘇聯末期公民社會萌芽之研究〉,國立政治大學俄羅斯研究所,碩士論文,2001.。