

社區總體營造的回顧與展望

王本壯

國立聯合大學建築學系助理教授

bcw@nuu.edu.tw

台灣自 1988 年解嚴後，民主意識日漸高漲，民眾對於政府的各項施政作為也逐步的表達參與的意願，尤其在與其切身生活相關的議題上，諸如嫌惡性設施的關建、民生物資的價格，以及大型公共建設的規劃興建等。政府部門體認到民意潮流趨勢的變化與需求，遂於 1994 年由行政院文化建設委員會提出「社區總體營造」的施政理念，在當時擔任文建會副主委的陳其南先生主導下，希望從文化基礎建設的面向切入，藉由「造人」、「造產」、「造景」的整體思維與配套的政策方案、計畫與作業要點，編列預算具體落實的推動。

「社區總體營造」(以下簡稱社區營造或社造)是一項長期性且牽涉廣泛的台灣社會改造工程，企圖以基層的「社區」為運作的主體，自 1994 年以來社區營造約可分為三個階段，(參見圖 1)在第一階段的 8 年推動過程中(從 1995 年到 2002)，無論在理念宣導、人才培育、產業振興，或是景觀改造等面向，大多是以個別的、單一據點的示範性計畫的模式來推動，期望經由運作良好的示範性社區作為觀摩參考、經驗交流與模式建構的依據，以為下一階段擴大全面性的推動打下基礎。然而進入第二階段，從 2002 年開始推動的「挑戰 2008：國家發展重點計畫」的第 10 項「新故鄉社區營造計畫」則開始注重「行政社造化」，思考如何透過政府部門的整合協調，能使個別社區在執行不同政府部門的計畫時能有整體性的思考，以及成果的累積，避免各項社區工作在推動時產生相互牽制，甚或資源重複浪費的情形。計畫推動的重點也從之前的理念宣導、人才培育轉進到更為具體實際的產業活化振興與創造生活環境空間的新風貌。

緊接著 2004 年謝長廷先生接任行政院長後，針對「新故鄉社區營造計畫」的精神，更進一步的因應社會整體情況與整合政府部門的各項相關施政計畫，將以往零散分布在許多政府部門的專案計劃加以分門別類，重新檢討定位，提出「台灣健康社區六星計畫」，試圖更具體的以「社區主義」為核心價值，將社區營造的工作劃分為「產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環保生態、環境景觀」

等六大面向，政府部門在執行各項計畫時可以清楚的發現自我的定位及與其他單位的連結介面，而社區組織在執行相關計畫時，也可以藉由對於自身的檢視診斷，發現優、劣勢與持續努力的方向，進而決定對於政府或其他相關資源的取得與利用。

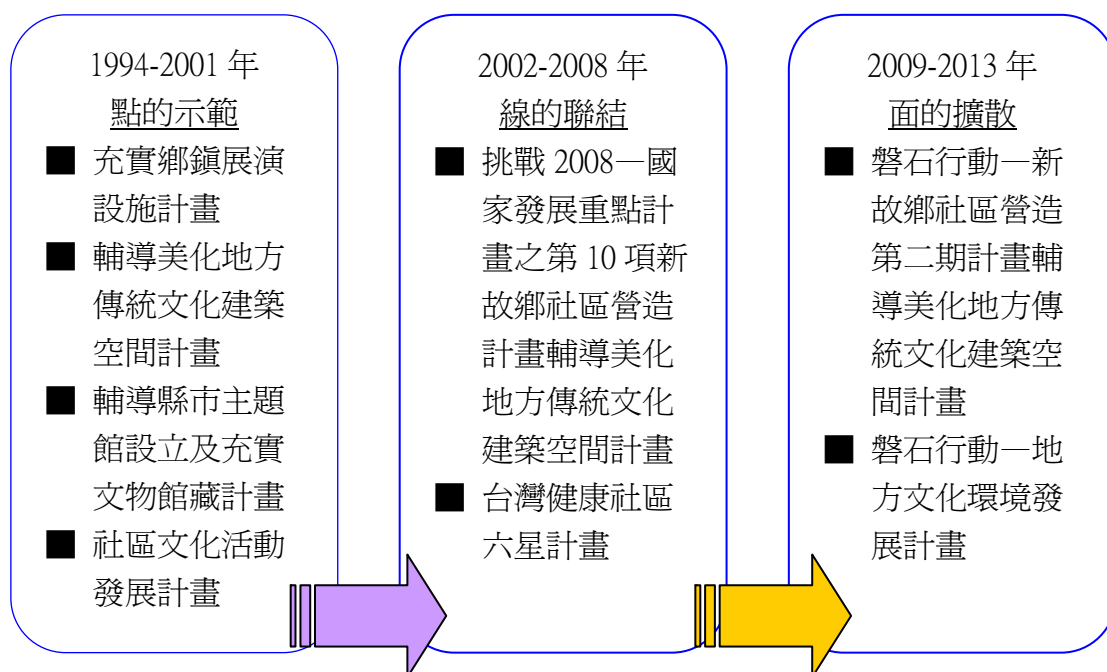


圖 1 國內社區總體營造政策發展歷程

在上述兩階段的社區總體營造發展歷程中(1994 年到 2008 年)，從一開始(1994 年到 2001 年)的 12 項建設中的四大主體計畫幾乎都是以個別、單一的地理範圍或團體組織為推動執行的對象，希望的是從「點」做起，建立典範模式以供觀摩學習。其次從 2002 年到 2004 年的新故鄉社區營造計畫則思考強化這些示範點的持續經營與學習成長，並透過行政部門的整合連結進行資源的有效配置。也就是體認到個別示範點的操作常常因為特定項目資源的中斷而無以為繼，或是一時之間湧入太多資源而令社區無法負荷，所以思考進行政府部門的檢討與整合。至於 2004 年到 2008 年的台灣健康社區六星計畫，又進一步的針對基層社區組織或行政體系，如鄉鎮公所對於社造的推動欠缺系統性、一貫性、長期性與整體性的思維，因此透過行政部門的協調將相關社造工作劃分為 6 大類，各有主政單位，協助社區進行自我診斷與自行提案，逐步從單一面向到完整的 6 大面向漸次推動建構理想的健康社區。這樣的演變可說是非常符合社區營造政策方案的「滾動式修正」特性，也能因應社區的真實需求適當調整施政計畫與細部操作策略的落實執行。

但是，在面對下一個階段的來臨時，政府部門開始著手研擬新的行動方案，思考要突破「點」的界線與瓶頸，朝向「線」的串聯與「網絡」的建構，漸進達成「面」的終極目標。根據行政院 2007 年 9 月 7 日院臺文字第 0960038728 號函核定的「磐石行動：新故鄉社區營造第二期計畫」(實施期程為 2008 年至 2013 年)指出，各部會輔導過的社區已經超過 3000 個，部份社區甚至有超過 12 年的社造經驗，除了自身的學習成長外，也擁有陪伴、協助其他社區的能力，另一方面，這些長期推動社造的績優團隊也面臨必須走出單一據點的操作瓶頸，擴大連結在地周邊的人、事、物，以求再一次的突破與提升。磐石行動所提出營造「地方文化生活圈」(以下皆以『文化生活圈』替代)的核心概念就是在這樣的氛圍下產生，並結合「地方文化環境發展計畫」(所謂的地方文化館第二階段計畫)形成雙核心計畫，以系統性有效的累積社區營造的成果，逐步邁向美好的明日願景。(參見表 1)

表 1、社區總體營造發展歷程簡表

時間	政策方案	核心價值	重點工作	具體影響	目標對象	備註
1994 年至 2000 年	充實鄉鎮展演設施計畫	藉由參與文化活動建立社區共同意識	辦理各類社區藝文活動強化社區藝文活動空間設施	提升社區活動的質與量，有效建立社區人與人之關係鏈結	鄉鎮、社區之現有館舍或活動空間	社區總體營造第一階段主體計畫：12 項建設之「充實省(市)縣(市)鄉鎮及社區文化軟硬體計畫」
1995 年至 1999 年	輔導美化地方傳統文化建築空間計畫	重新檢視社區文化環境空間重視文化資產	閒置空間再利用，文化資產的活化與重視	發掘地方特色文化空間環境並賦予新的生命	縣市、鄉鎮或社區之文化資產、古蹟、歷史建築等	
1995 年至 1999 年	輔導縣市主題館設立及充實文物館藏計畫	強化文化映體設施內涵	文化產業行銷、展覽、推廣及硬體設施	啟動社區特色產業及文化創意產業的發展	縣市新設特色文化主題館舍	
1995 年至 2001 年	社區文化活動發展計畫	以建構生命共同體為標的	理念宣導、人才培育等造人工作	啟發相關民間組織、團體或個人對於社區營造的認識	個別的民間社團或社區組織	
2002 年至 2008 年	挑戰 2008—國家發展重點計畫之第 10 項新故鄉社區營造計畫	兩自三同：自主、自豪、同體、同夢、同演，社區協力	台灣社區新世紀推動機制，含內發型地方產業活化、社區風貌營造、文化資源創新活用、原住民部落運動、新客家運動、健康社區福祉營造等 6 面向	成立新故鄉社區營造推動辦公室，積極進行跨部會協調整合，促成社區分級、分類推動社區營造工作	個別的民間社團或社區組織，劃分為起步型、潛力型、成熟型等 3 類社區	
2004 年	台灣健康社區	以社區主義	社區自我診	社區重新自	個別的民間	部分內容

至 2008年	六星計畫	為核心的永續社區營造	斷、社區自主提案	我檢討定位在出發，行政部門積極協調聯繫連結資源	社團或社區組織，劃分為潛力型與進階型 2 類社區	為新故鄉社區營造計畫項目
2009年 至 2013年	磐石行動—新故鄉社區營造第二期計畫	營造地方文化生活圈，建立「知識社造」，以及在地文化特色融入生活學習	社區培育發展為主，連結其他組織，永續社區營造	待觀察	圈域內的各類組織、團體或個人	由行政院文建會所提出的社區營造第二階段政策方案與執行計畫
2009年 至 2013年	磐石行動—地方文化環境發展計畫		文化設施空間環境的整體改善與品味提升	待觀察	圈域內的各類組織、團體或個人	

然而在過往的政策方案推動過程中，實際執行時仍有不少的落差呈現，例如「社區營造」的理念還未廣泛深入的遍植人心，尤其是在政府資源的挹注下，部分社區反而形成作社造是政府應該負責做的事的錯誤觀念，而做社造更必須有政府的經費才能作，一但政府資源撤離，往往社造的工作就中斷。此外，長達十餘年的社區營造人才培育也有重新檢討的需要，特別是在挑戰 2008 國家發展重點計畫將社區營造列為行政院層級的重要施政理念後，各部會相關新故鄉社區營造部分的計畫都編列有一定比例的人才培育及輔導費用，甚至將一些福利福祉、社會教育的項目也列入社區營造的工作，最明顯的例子莫過於有關外籍配偶的生活適應及在地文化學習的課程，幾乎有 8、9 個中央部會都有類似的補助或推動計畫，可是，落到縣市政府或基層鄉鎮，甚至是社區中，常常是資源重疊浪費，集中在少數人身上。因此，在下一階段的社區營造，真正落實「行政社造化」，以及推動文化環境整體性的規劃與有效運作，努力以「文化生活圈」的方式從日常生活、環境生態、經濟生產等面向，尋求體制性的實踐，內化為台灣民眾生活行為的模式，才有機會延續過往的基礎，累積能量與成果，帶動台灣社會邁向公民社會。