

# 公衆參與社區總體營造相關計畫 執行之行動研究 ——以苗栗縣推動社區規劃師運作模式爲例

王本壯\*

## 《摘要》

台灣從一九九四年開始推動「社區總體營造」，相關計畫執行十多年來，運作的主體（政府、非政府組織與社區民眾）常處於「由上而下」（top-down）及「由下而上」（bottom-up）的兩種關係中；這種「上下依賴關係」，常使得社區營造工作的推動是在溝通不良、資源分配不均、民眾過度依賴政府與專家的情境中進行，連帶的影響到計畫執行成效。

為深入瞭解及建立民眾參與社區總體營造計畫執行的模式，本研究透過對於苗栗縣社區規劃師運作機制長達四年的行動研究與國內外相關文獻探析，重新檢視計畫執行過程中，三主體間的互動關係、角色定位與運作模式等三項課題。研究結果發現：

- 一、政府、非政府組織及社區民眾應屏除傳統的「上下依賴關係」，且在形成理想的「三角互補關係」前，應先漸進的發展出「水平互動關係」方能有效推動社區營造工作。
- 二、非政府組織應具備「中介、潤滑與形塑」、「提升社區民眾公共參與

---

投稿日期：94年4月19日；接受刊登日期：94年8月22日。

\* 國立聯合大學建築系講師，E-mail: bcw@nuu.edu.tw。

層級」，以及「權力轉移與資源整合」的能力，以促成「水平互動關係」的建立。

三、三主體在不同階段的社造運作過程中，皆有不同的任務與角色定位，其目的是從社會生命力的復甦到培力社區民眾擁有公共事務的決策與執行權力，才能促進社區總體營造在理想中落實與執行。

[關鍵字]：社區總體營造、非政府組織、培力、社區規劃師、行動研究

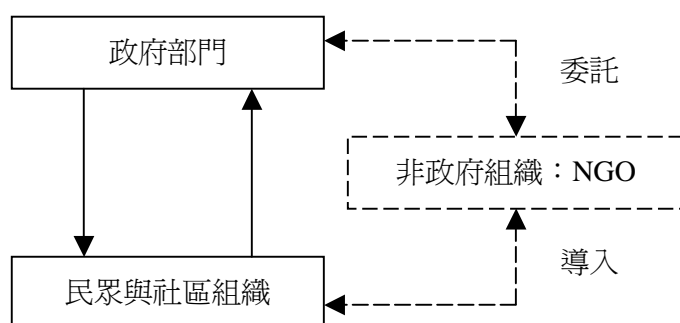
## 壹、公眾參與社區總體營造：從上下依賴關係到三角互補關係

所謂「徒法不足以自行」，任何一項政策的推動運作都需要經過政策「制訂」與政策「執行」的過程始得完成。一般而言，政策制訂與執行的過程並無固定的程序或步驟，因為政治體系及社會脈絡的不同，會產生因地制宜的方式。分析德國、日本及台灣的社區總體營造（community overall planning）相關行動（王惠君 譯，1997；青年社區成長委員會，1998；韓選棠 等譯，1998）後發現，各國進行社區總體營造計畫時通常出現「由上而下」（政府主導）及「由下而上」（民間主導）的兩股力量；這兩股力量並非各自單獨運作，而是同時產生、相輔相成的。另外，因為社區需求及政治環境的不同，社區總體營造運作的方式及政府部門、民間組織所扮演的角色也會隨之異動。

要瞭解台灣社區總體營造（以下簡稱社區營造或社造）進行的模式可從「行動的主體」開始，台灣社區營造行動的主體可分為三類。第一，社區民眾：居民以社區改造捨我其誰的心情進行社造的行動；第二，政府部門：基於國家永續發展的理念，以政策方案及計畫執行來推動社區營造；第三，研究機關與私人組織（非政府組織）：以地方文化保持與回歸的理念為基礎進行實際行動（黃世輝、宮崎清，1999）。正如上述，此三行動主體並非倚賴自身獨立的能力在進行社區營造的工作，而李永展（2003：194）也提出在處理複雜社區公共事務時，各部門單獨運作的缺失與盲點，包括：公部門獨攬大權會造成行政效率不彰，民意代表制度的先天盲點常造成個人利益勝過社會公益，專業者自身知識與生活經驗的狹隘造成計畫執

行的落差，社區民眾因資訊及經驗的不足造成參與意願低落。申言之，各有行動限制及缺陷的三個行動主體，唯有透過溝通、協商、合作，方能達到三贏且因地制宜的社造目標。

在上述三類行動主體中，除了政府部門與社區民眾外，「非政府組織」（non-governmental organization, NGO）在社區營造中扮演著積極且關鍵的角色（圖一）。<sup>1</sup> 楊明珠（2003）提到日本「三井物產戰略研究所」輔導社區營造大多採行導入非政府組織的方式；而文建會（1999）亦認為國內的非政府組織（舉凡，專業團隊、文史工作者、基金會、工作室、學校研究單位等皆屬之）在社區營造相關計畫中居於著重要的地位。在社造進行十年來，不僅政府及社區在「嘗試及錯誤」（try and error）中學習，兼具專業協助者、培力者及協商者等性質的非政府組織亦在社區營造的過程中努力學習成長。



圖一：由上而下及由下而上社區營造垂直力量圖

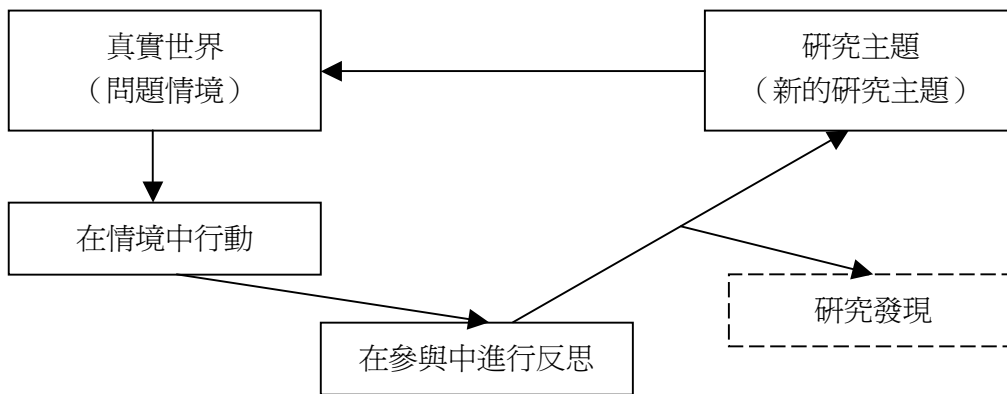
資料來源：本研究整理。

綜合上述，社區營造為一個永續經營，具宏觀性、本土性、專業性及發展性的工作，唯有透過社造的三個主體（政府、非政府組織、社區民眾）相互間的合作及配合，形成理想的「三角互補關係」，才能使社造工作獲得良好成效。但是，在複雜卻且具有彈性的社區營造過程中，如何才能形成前述的理想關係，而政府、社區民眾及非政府組織在過程中又應如何有效的協力運作，即為本文關注的主要研究課

<sup>1</sup> 綜合相關文獻發現，在社區總體營造進行歷程中，政府與社區民眾、組織通常存有由上而下及由下而上的關係（如圖一中實線部分）；然而，因政策執行過程複雜且需集體力量，是以政府常會委託非政府組織推動政策，並將相關知能導入社區，另一方面，社區民眾也會透過非政府組織將社區需求傳達予政府部門（如圖一虛線部分）。

題。本文透過行動研究與相關文獻之探析，重新反思社區營造中「由上而下」及「由下而上」的關係，改以政府、非政府組織與社區民眾在社區總體營造相關計畫中的「三角互補關係」，檢視公眾參與社區總體營造計畫執行的模式；具體來說，本研究以社區總體營造三主體間的「三角互補關係」為基礎，來探究下列課題：第一，政府在社區營造中扮演的角色及政府何以需要非政府組織協助政策研擬、方案推動以及計畫執行？第二，在協助推動社區營造時，非政府組織應扮演哪些角色？最後，民眾在參與社區總體營造相關計畫的過程中，應如何行動以尋求政府、非政府組織及社區民眾的三贏？

為深入瞭解及建立公眾參與社區總體營造計畫執行的模式，本研究以「苗栗縣推動社區規劃師運作模式」為例；藉由檢討過去、展望未來及具深度及廣度的研究與觀察，探究上述課題，以期建立公眾參與社區總體營造計畫的有效運作模式。苗栗縣為國內少數持續推動社區規劃師制度的縣市（二〇〇一年至今共4期，第五期持續運作中），在人才培力的過程中，「苗栗縣社區規劃師專案管理中心」（非政府組織）秉持著以「社區為主體」的信念，結合政府與民間資源協力合作。從苗栗縣社區規劃師培力計畫開始，包括：擬訂計畫、執行、管考以至評鑑，研究者皆全程參與；在參與培力計畫的各個階段，研究者將「行動研究」帶入其中，在真實的情境中行動、評估、規劃、再行動，並在行動研究循環中（圖二）進行問題探究及反思（Checkland & Holwell, 1998）。藉此，研究者、社區規劃師專案管理中心（NGO）與社區民眾一同學習，並進行問題剖析及問題解決，以尋求公眾參與社區總體營造的可行模式。



圖二：行動研究循環

資料來源：Checkland & Holwell (1998:15)。

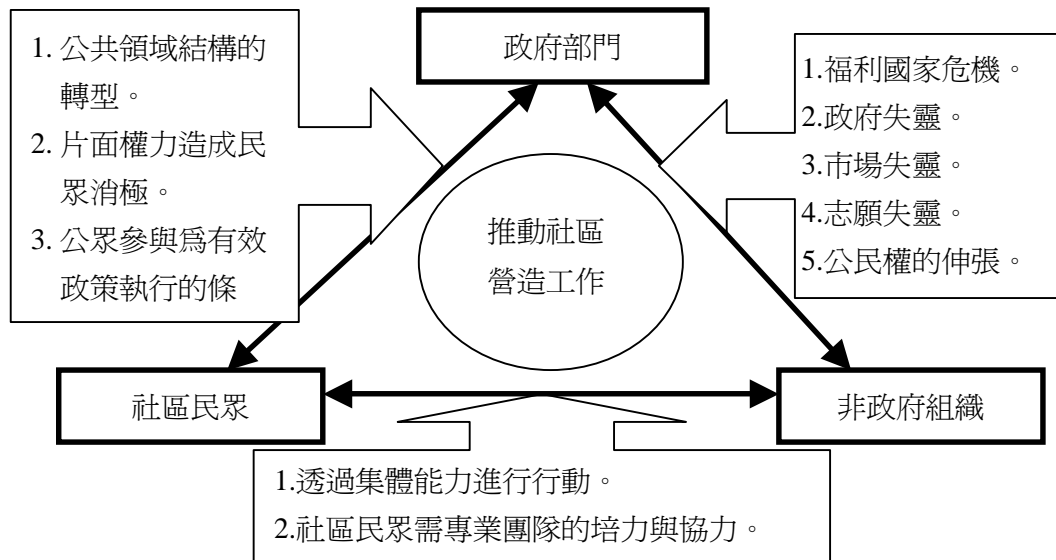
## 貳、政府、非政府組織與社區民眾的「三角互補關係」

要探討公眾參與社區總體營造相關計畫之模式前，先要釐清在社區總體營造歷程中，政府、非政府組織與社區民眾之間的關係。過去台灣進行社區總體營造相關計畫時，常是將計畫執行看為「由上而下」、「由下而上」及非政府組織三股力量的運行（圖一）。瞭解台灣社區總體營造的發展歷程與特徵後，本研究藉由整理黃世輝、宮崎清（1999）、黃煌雄等（2001）、蔣玉嬋（2001）等相關文獻及研究者本身的社區總體營造經驗，歸納出台灣社區總體營造現行面臨的課題。

首先，從「政府行政面」來看，台灣社區總體營造執行多以「計畫」（新故鄉社區營造計畫、台灣新社區六星計畫等）的方式推動，是以在計畫執行時較缺乏規範且無法（法律）可依循。在行政體系不健全下，社區總體營造開始出現執行過程泛政治化，審計、管考制度僵化及社區總體營造流於表面化（因為地方行政人員流動頻繁，是以為求短期內獲得績效，而僅重視硬體設備的提升）的缺失。再者，從「參與者部分」來看，社區民眾在社區意識未完全展開，且缺乏社區自主經營能力及專業組織協助下，社區總體營造常會出現見樹不見林及缺乏永續發展的執行成果。最後，從「資源整合及網絡」的觀點來看台灣的社區總體營造，可以發現在缺乏公共對話機制及水平溝通管道下，社區總體營造常會造成資源浪費及部分社區民眾需求無法滿足的現象。換句話說，社區民眾、非政府組織及政府之間應透過心態的調整及「共同治理」（詳見下述「二」之說明）能力的學習，從垂直依賴到水平互補，並瞭解公民參與政策執行的意涵，進而在「三角互補關係」中進行社區總體營造。

質言之，本研究以政府、非政府組織與社區民眾間的「三角互補關係」觀點，來看民眾參與社區總體營造相關計畫之模式。透過行動研究與文獻整理，本研究首先從民眾參與政策執行的必要性出發，瞭解社區民眾與政府部門之間的關係並說明政府如何透過「授權」與「使能」促使社區民眾有效參與社區總體營造計畫。再者，從福利國家危機、政府失靈、市場失靈、志願失靈與公民權的伸張來看政府與非政府組織互補的運作機制。最後，在社區總體營造相關計畫執行時，因社區民眾需透過集體力量進行行動，也需專業團隊的協助，是以可看出社區民眾與非政府組織間的相互協力的關係。綜上所述，在執行社區總體營造相關計畫時，政府、非政

府組織與社區民眾處於「三角互補關係」（圖三）；<sup>2</sup> 以下詳細說明此立論基礎，並以「三角互補關係」為基礎，闡述公眾參與社區總體營造相關計畫之模式。



圖三：政府、非政府組織與社區民眾之三角互補關係圖

資料來源：本研究整理。

## 一、政府與社區民眾在社區總體營造計畫下之互補關係

公眾參與政策執行是實踐民主理念的主要方式，本段從公共領域結構的轉型、片面權力 (unilateral power) 及有效政策執行的條件三方面，說明公眾參與政策執行的必要性；另外，從中亦可看出在社區總體營造相關計畫下，民眾與政府部門間互補的關係。

### (一) 公共領域結構的轉變：政府應培力社區民眾協助其知行合一

隨著公共領域 (public sphere) 結構的轉型，公眾參與政治或公共事務的模式也隨之而變。在資本主義早期 (十八世紀)，民眾涉入公領域的程度逐漸提高，此時，理性的政治辯論與政治參與制度漸漸成形。Habermas (1989) 認為，當時的公

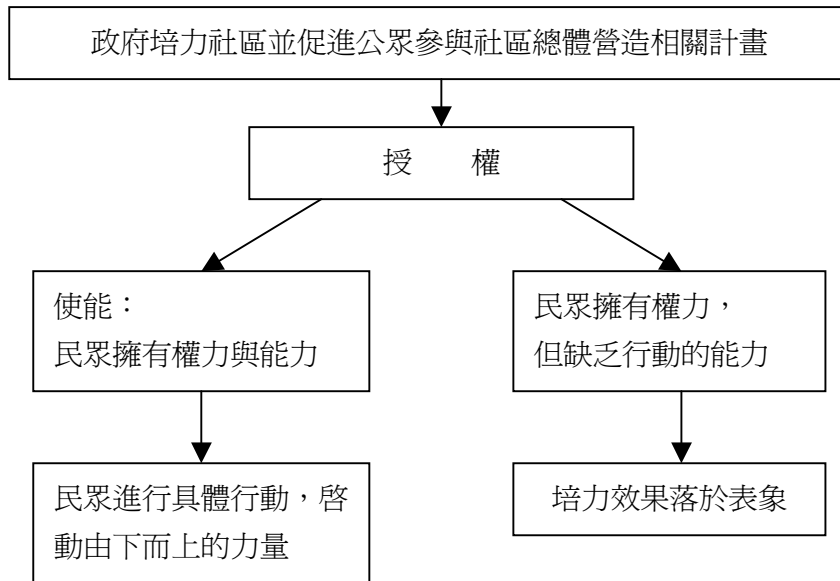
<sup>2</sup> 詳見以下分析。

民在自由、理性與民主的公共領域中，針對關心的公共事務可以進行批判地對話或辯論。然相對於屬後現代（postmodernity）社會的今天，國家與私人企業掌管了公領域的主要功能使得公共領域結構出現變化，進而讓民眾參與公共事務出現了阻力。國家機關主導政策的制訂與執行，使公領域陷入被宰制的危機；而私人企業進佔公領域，將民眾的角色從政治的參與者，轉變為把政治、媒體景觀當作文化消費的旁觀者。質言之，在代議制度及多元媒體的情境下，民眾似乎擁有「知的權利」，然「實際行動」的權力卻在媒體形塑的「超真實」（hyperreality）下被淹沒（許立一，2004）。

由此觀點來看台灣的社區總體營造現況，從一九九四年推動社造開始，行政部門逐步將社區營造的權力下放給社區民眾，民眾開始知道自己擁有改善社區生活環境的權力，社區營造也成為政府及民眾「共同的事」。當政府將社造權力歸還於民時，民眾卻出現「知」與「行」之間偌大的斷層；其包括下述兩方面。首先為「知多行少」的斷層，亦即知道生態工法、社區總體營造及國家永續發展觀念的民眾並非少數，但能具體實踐及行動的人卻不多。再者為「知後該如何行？」的問題，此即民眾瞭解自己在社區營造的角色定位，卻不知該如何執行之（how to do）（王本壯，1995、2000）。民眾擁有「權力」，卻沒有「能力」也無從「行動」，使得以「社區民眾」為主的社區風貌改造淪為以「專業團隊」、「私人企業」為主，進而造成缺乏主動性、在地性與文化性的困境（王本壯，2000、2002）；申言之，強化社區民眾具體的行動能力為推動社造的當務之急。

## （二）政府的授權與培力得以轉化因片面權力養成的民眾消極心理

另外，從「片面權力」的觀點亦可知悉何以台灣政府需促發民眾參與政策執行。過往台灣政治體系屬政府集權，單一個體或少數人所形成的團體握有權力，而其對權力的觀點抱持著「零和」（zero sum）的理念，也就是權力是不可分享的，因為分享會造成固定的權力流失（McNeil, 1995）。在上述「片面權力」的政治理念下，台灣社區民眾習慣消極、被動的面對公共事務，也將政府與民眾間不對等的權力關係視為理所當然，進而使得台灣社會出現消極自保及一盤散沙的混亂民主情況。然而，權力的總量並非固定不變的（Dubois & Miley, 1996），集權政府如能將權力移轉給社區進行社區培力（empowerment），將能有助於民眾參與公共事務，並協助政府治理，達成以民為主的理念。在社區總體營造中，社區培力可從「授權」（delegation）及「使能」（enable）兩個層次來看（圖四）：



圖四：政府授權與進行社區培力圖

資料來源：研究者整理。

### 1. 政府授權給社區民眾

政府進行社區培力的第一步是「授權」，政府應放棄過去零和的權力觀，改以權力共享的理念，藉由公、私部門的整合達到雙贏的結果；而社區總體營造相關計畫的推動即是最佳實例。授權一般被定義（柯進雄，1997）為，組織的上級主管或單位，將一定的權力與責任委授予下級人員或單位，以完成特定的任務。被授權者在特定的範圍內，能作相當自主的處理與行動，並對授權者負有報告的責任。

現今台灣城鄉風貌改造及社區營造相關計畫大抵就是在政府「授權」的上下級關係中進行，社區雖擁有自主統籌的權力，但在溝通管道不全、上位計畫目標與社區在地目標有差異性及資源大多來自政府的限制下，政府與社區民眾只得在「妥協」中進行並非最佳決策的行動。社區行動如僅限於「由上而下」的官僚指令，常是表面的，且無法深入社區民眾所遭遇的問題核心（羅秀華，2003）。

### 2. 使能

台灣社區總體營造的現行階段，只能說是「促發社區擁有自主行動能力」，而非完全由社區民眾自主進行社區再造（王本壯，2002）。是以，為真正達到社區培力，使社區民眾有效參與計畫執行，促發社區自主的行動，僅止於「授權」是不夠

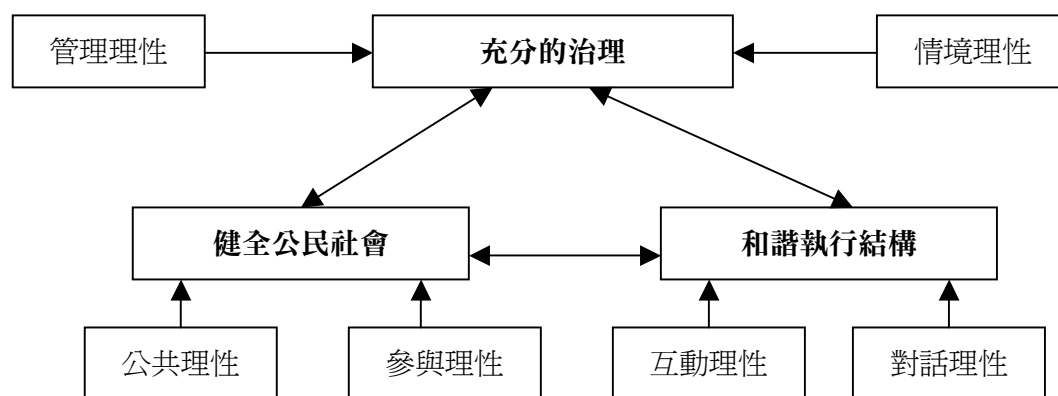


的，政府還必須進行「使能」的動作。政府不僅只要具有「授予民眾權力」（授權）的理念，更重要的是「激發或增進民眾的能力」（使能）。是以，使能是社區培力概念中的重要課題；Dubois 及 Miley（1996）引述 Rappaport 所說的，透過家庭、團體、學校、社區等組織的介入，能使個人擁有自決及參與公共事務的能力，藉此，能減低民眾因社會不公所遭遇的不平等境遇。而羅秀華（2003）亦認為，透過「對權」（power to）能使有些人（政府、非政府組織）的權力刺激及提振他人（社區民眾）的士氣與權力意識。

質言之，一個介於政府與民眾間的非政府培力組織能有效進行社區及公民培力；非政府培力組織的中介，一方面，讓公民培力不僅限於「授權」的階段，另一方面，亦能激發民眾執行權力的意識，並在社會環境中落實具體行動。社區培力及促動社區自主力量並非短期可成，過程中需政府、民間及相關組織協力配合；在現今台灣的政治體下中，政府進行社區及民眾培力是第一步，而達到社區民眾自我培力及自主進行社區總體營造行動則為首要的目標。

### （三）公眾參與為社區總體營造政策有效執行的要素

林水波及王崇斌（1999）認為公眾參與是有效政策執行與國家走向民主社會的條件。林水波及王崇斌（1999）認為建立或組成「具有治理能力的機關」、得到健全「公民社會」的支撐及形塑和諧感通的「執行結構」（圖五）為有效政策執行的三大條件，而「公眾參與」在三個條件中，各扮演的不同的角色也提供不同的功能，以下分而述之，以便說明公眾參與政策執行的必要性。



圖五：有效政策執行的條件

資料來源：林水波、王崇斌（1999：181）。

一個「具有治理能力的機關」需具備訂定機關運作方向及整合發揮機關力量的能力；此外，一個有治理能力的機關還必須擁有「管理理性」與「情境理性」。管理理性是指在組織結構運作上保持控制、自主與合作的均衡，有效運用資源、專業分工，並在運作程序上兼顧正義與彈性；而情境理性為，執行機關必須對外在情境的要求、限制與變遷具備相當的認知與瞭解。以公眾參與社區總體營造相關計畫執行來說，在此環節中，社區民眾可透過工作的分擔、資源的重整與任務的分配，使政府不再是計畫執行的唯一行動者，進而達到人盡其才、地盡其利、物盡其用之效果；不僅如此，公眾參與政府計畫執行亦可提供必要的資訊，使政府機關瞭解民眾的需求與限制，以提升情境理性。

「健全的公民社會」為有效政策執行必須滿足的第二個條件，公民社會乃指政策執行所指向的水土環境，而公共理性與參與理性為形塑公民社會的兩大力量。「公共理性」指的是個人與社群之間理想合宜的相互關係，而此種關係立基於一種利他主義（altruism）的情懷，即「公共精神」（public spirit）；個人做為社群中一份子的正式地位，亦即「公民資格」（citizenship）；社群成員間共有的歷史經驗與互動關係所產生的情感，亦即「公共情誼」（public friendship）三點上。而「參與理性」為個體擁有充分的參與能力並進行理想而合宜的行動；在社區總體營造計畫下，社區民眾利用治理機關所開放的參與管道、提供的平等參與機會，參與公共生活運營過程即可稱之。在健全公民社會的條件中，公眾參與社區總體營造計畫執行能激發公民能力，民眾藉此亦得確認及保障自己的公民資格，另外，還可滋長公共情誼及塑造公共精神；基於上述公民能力的建立，始能有助於發展及鞏固公民社會。

最後，政策執行必須要在成員間彼此信任、合作及具共識的「執行結構」下進行；而和諧的執行結構需具「互動理性」及「對話理性」，亦即，執行結構下的每個個體，在開放的言談情境中進行對等的互動、相互尊重，以達到聽與說的平衡，在不斷的說、聽、思考的循環下，產生具創造力、行動力的知識與理念。民眾在執行結構下，如能擁有平等的參與機會，得使執行結構不至落於官僚的封閉環境，而能達到執行結構的開放性、合作性與互動性（林水波、王崇斌，1999）。在有效政策執行的圖陣（圖五）中可以瞭解，社區民眾在社區總體營造相關計畫執行過程中扮演的角色；民眾不僅是計畫的接受者，也是計畫的促動者、執行者與督促者。

#### （四）民眾與政府的互補關係

過去社區總體營造相關計畫執行總是在政府扮演「施」及民眾扮演「受」的結構下進行，政府常會感覺權力與資源似乎減少了；而另一方面，民眾也會覺得自己在被動或受限制的環境中進行社區營造。要讓政府轉化零和的權力觀與促使社區民眾在社造的過程中扮演主動的角色，可以從「施與受」的關係，逐漸轉變成理想的「互補關係」；在「互補關係」發展過程中，社區與政府應互相補足對方的空缺，並在具有彈性的機制中產生「水平互動」，進而使參與者在平等互惠及公開信任的情境下產生積極的行動。

## 二、政府與非政府組織在治理觀點下的互補關係

在瞭解公眾參與政策執行的必要性及政府授權、使能、培力社區民眾與建立公共對話的重要性後，接下來需釐清的為—在社區總體營造相關計畫執行過程中，「非政府組織」扮演的角色及所發的功能。在以下段落中，首先闡述非政府組織崛起的原因；進而說明，非政府組織的角色及與政府之間的互補關係。

### （一）非政府組織崛起之因素：福利國家危機、失靈論與公民權

統整 Powell（1987）、顧忠華（2001）及鄭讚源（2001）等文獻後發現，非政府組織崛起之因素可歸納為「福利國家危機」、「失靈論」與「公民權的伸張」三類；以下分而述之。

十八世紀的工業革命造成都市興起、人口、資本集中等現象，使得人類社會風險增加（疾病、貧窮、動亂）；面對上述劇烈的社會變遷，政府開始扮演福利規劃及提供的主要角色。然至一九八〇年代左右，在財政困難、貧富不均、運送制度不恰當三者交互影響下，由政府辦理社會福利的方式，同時遭到保守派及自由派的批評及挑戰。各國政府在上述「福利國家危機」的壓力下，希望能在不繼續擴張政府規模，或最好能減少政府預算的前提下，充分運用「科層與市場」（Bureaucracy and Market）的優點尋求解決危機之道。於是，政府開始引進各種市場機能的策略，主張政府與民間應合作提供社會福利的各項服務與方案；此時，提供社會福利的責任開始由政府、營利部門、非營利部門、社區與家庭四個部門共同負擔（鄭讚源，2001），非政府組織也在這樣的脈絡中開始崛起。

除政府面臨福利國家危機之外，「市場失靈」（market failure）與「政府失靈」（government failure）亦是造成非政府組織崛起的因素。在經濟學中，市場失

靈主要導因於，市場中供給與需求間的差異或不平衡，換句話說，當市場有需求但廠商無法供給時，市場即會出現失靈的現象。以市場需求「公共財（common good）」（國防、社會福利、環保、社區總體營造等）時為例，廠商（以營利為目的）可能因為成本不易計算或基於經濟規模的考量而不願意提供服務，此時市場即會出現失靈現象；Hansmann（引自鄭讚源，2001）認為非政府組織可以彌補此市場失靈的現象。另外，非政府組織在政府失靈亦可伸出援手，政府失靈現象通常是因為政府需依法行政，又過度強調科層，且政府需講究代表性（representation）、公平（equity）；在此缺乏彈性及以多數決為依歸的行政體系下，政府對於特殊、實驗及具開創性的民眾需求則無從提供，此時，非政府組織可依循其彈性與具動力的優勢介入政府的政策執行以彌補政府的失靈（Douglas, 1987）。質言之，非政府組織的特性就是在「補充」（supplement or complement）市場與政府的不足（鄭讚源，2001）。

最後則為「公民權的伸張」，顧忠華（2001：18）認為「失靈論」過於消極；非政府組織是在公民權大幅伸張的環境中崛起的，且非政府組織擁有「公共性」和「自主性」雙重特性，與政府（第一部門）、企業（第二部門）有明顯的不同。

活躍於公共領域的非政府組織，時時在實踐及履行草根性的「社會自治」（social self-governance），可以被視為現代公民社會中的中流砥柱；就角色及功能來看，非政府組織有時被稱為「第三部門」，此名稱闡述的意涵則為「第一、二部門「殘」，第三部門「補」的「殘補」（residual）角色」（顧忠華，2001；鄭讚源，2001）。

## （二）從統治到治理：非政府組織扮演的角色與功能

福利國家危機、市場及政府的失靈與公民權的伸張，除了可以視為非政府組織崛起的因素，亦可從中看出在公共行政中由「統治」到「治理」的歷程（from government to governance）。在片面權力及零和權力觀當道的國家中，「統治」為主要的國家管理方式；統治的權威由上而下並強調命令的服從。然當政府面臨福利國家危機、政府失靈及政治自決、公民自覺等社會脈絡的轉變時，政府集權統治的機制會逐漸鬆動，並開始尋求共同治理的伙伴。二十世紀後期逐漸嶄露頭角的治理觀點，與一九九〇年代以來非政府組織大量興起有關（顧忠華，2001）；在一九九五年，「全球治理委員會」發表的「我們的全球伙伴關係」中，將治理定義為「各種公共的、私人的個人和機構管理其共同事務之諸多方式的總和」，在此定義可看

出非政府組織在治理過程中與政府是為協力、伙伴及合作的關係。

全球治理委員會（1995）認為，治理使相互衝突或不同的利益得以調和，並且採取聯合行動的持續過程。治理既包括有權迫使人們服從的正式制度和規則，也包括各種人們同意或認為符合其利益的非正式制度安排；是以，治理的特徵包括：治理是一個過程、治理是協調的、治理涉及公共部門與私人部門及治理是持續的互動。在治理的過程中，公部門與私部門持續的進行互動；然在公、私部門互動中存在著一個「緊張區域」（tension），這個區域可能是公、私部門發生衝突之處，也可視為公、私部門面臨衝擊時的緩衝地區。Ware（1989，轉引自鄭讚源，2000）認為非政府組織即處於緊張區域內，將非政府組織放在緊張區域時，則其具備下述四種角色與功能。首先，非政府組織能反映其他部門對於公共事務的需求，即「中介者」的角色；再者，非政府組織能「調節」（潤滑）各部門間的關係；第三，非政府組織能「移轉」公、私部門的資源與權力，以達資源共享、資源平均及權力共享之利；最後，非政府組織除了具有上述三項較消極的功能外，其還能積極的「形塑」各部門的特質與走向。

綜合上述，當國家面臨公民自覺、福利國家危機與失靈現象時，走向「治理」是趨勢也是解決現存問題的較佳方法。政府與民眾在互動過程中，可能因為理念、關注項目、組織目標、策略等差異，而產生或多或少的衝突；另外，如前分析民眾參與政策執行時，常產生知行難以連貫的狀態。公眾參與政策執行時，需要一個能移轉資源、溝通協調、教育訓練與培力的機制，以使公眾參與政策執行更有效（effectiveness）及具效率（efficiency）；此機制可由具公共性、自主性的第三部門提供。換句話說，非政府組織在公眾參與政策執行過程中可扮演「中介、潤滑、移轉、形塑」的角色，上述四個角色不得偏廢，應隨社會脈絡、參與者素質、資源多寡的轉變來採行適當的執行模式，進而避免發生 Salamon（引自鄭讚源，2001）所言之「志願失靈」（Voluntary failure；第三部門運作失靈）現象。

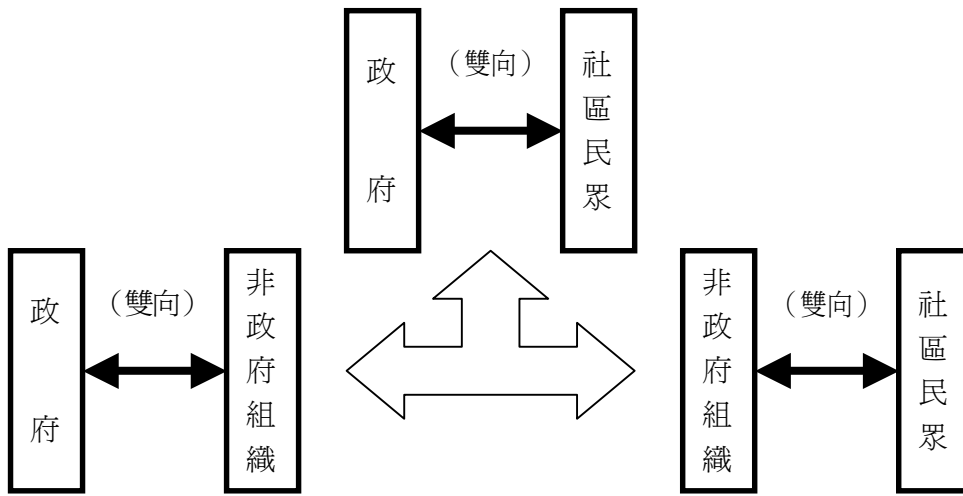
### 三、在社區總體營造中，社區民眾、政府與 NGO 之間的關係：施受到互補

一九九四年，台灣開始推動「社區總體營造」；其概念來自日本的造町、英國的社區建築師（community architect）和美國的社區設計（community design）等（黃世輝、宮崎清，1996）。在台灣，文建會（1995）將社區總體營造定義為：「社區總體營造就是以『社區共同體』的存在和意識作為前提和目標。藉著社區居

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，配合社區總體營造理念的推動，使各地方建立屬於自己的文化特色，也讓社區居民共同營造『產業文化化，文化產業化』、『文化事物發展』、『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，因社區居民的自主與參與，使生活空間獲得美化，生活品質得以提升，文化產業經濟再行復甦，原有的地景、地貌煥然一新，而促使社區活力再現。」

社區總體營造是因地制宜的，不同的社會情境、歷史脈絡及國家政策，會產生不同的社造模式；因此在不同的模式下，社區民眾、非政府組織與政府之間就會有不同的關係。綜合日本、德國與台灣的社區營造經驗中（王惠君 譯，1997；青年社區成長委員會，1998；韓選棠 等譯，1998）可以得知，社區營造需結合政府、非政府組織與社區民眾的力量使得完成；以德國歐豪村（韓選棠 等譯，1998）的經驗為例，在面對問題情境時，社區居民組成社區組織，再透過政府提供諮詢與協助，來達成社區再造的目的。

透過上述文獻分析可以瞭解，政府、非政府組織及社區民眾之間存在著「三角互補關係」（圖三）。政府因市場、政府的失靈現象及為解決福利國家所產生的危機，而廣開民眾及非政府組織參與政策執行過程的機會窗；而社區民眾也因本身資訊及能力的不足需政府及非政府組織的協助。Gordenker 及 Thomas（1996）亦認為，非政府組織在面對志願失靈時，政府可以藉由提供資源以彌補其「公益的不足」，經由注意多數公民之需求以防止「公益的特殊性」，並透過政府的督導以提高「公益事業的專業性與防止徇私」。從施受到互補關係的轉化，可將政府、非政府組織與社區民眾，兩兩放在水平的平面來看（圖六），若能相互補足其他部門的不足，使政策執行的過程減少權力的壓迫，並且增加正向且積極的策略與行動，應能有效建構理想的運作模式。



圖六：「三角互補關係」之主體互動模式

資料來源：本研究整理。

## 參、苗栗縣社區規劃師運作模式之發展歷程與內涵

邇來，台灣的政治及經濟結構產生巨大的變化；政治部分，在解嚴之後民眾開始有集會結社的自由，使得地方自治與民主思潮逐漸發酵，在經濟方面，因為國民收入及生活水準提高，使得民眾開始尋求心靈上的滿足及自我理想的實踐。社區總體營造即是在上述社會背景中產生的，政府與社區民眾在意識到永續發展及社區自主的重要性後，紛紛投入社區總體營造的工作中。李永展（2003）認為無論是台灣的社區總體營造、生活環境改造、創造城鄉新風貌、形象商圈，亦或是台灣的社區規劃師制度、日本的造町計畫或英國的社區建築師，都是源自於激發居民的自主性，以建立屬於自己理想的居住環境、社會及生活；除此之外，上述的行動還要讓社區居民瞭解每項社區工作無論成敗都要由自己承擔，而不是將責任丟給別人，一味的要求別人幫忙。社區居民應主動瞭解自身對社區的需求及期盼，主動挖掘問題與優勢，並和周遭的人、事及環境進行良好的互動。

在進行社區總體營造的過程中，社造的行動雖然受限於組織團體的能力及缺乏彈性的官僚制度（王本壯，2005），但社區民眾試圖突破以追求他們理想的社區環境是令人推崇的。

## 一、台灣社區規劃師運作機制發展背景

因為社區培力機制缺乏，使得民眾在參與社區總體營造相關計畫時出現「知與行間的斷層」，鑑於此，一九九九年台北市在進行社區風貌改造工作時，推動了「社區規劃師運作機制」；希冀藉由社區規劃師專業職能與「在地化」特質，提供在地工作室協助社區民眾與弱勢社區進行「公共空間（或議題）」環境改造工作，長期而言，此機制的精神應深植於專業領域並融入市民生活之中，且此項職務為「榮譽職」與「服務職」，希望社區規劃師能深化在地性服務精神並提高自主性，並將此一理念落實於各專業領域，讓社區規劃師可依社區不同的特性而提供適切地服務，並擁有更大的揮灑空間（台北市政府都市發展局，2005）。

在台北市推動社區規劃師機制之後，二〇〇〇年新竹市亦開始辦理，二〇〇一年起擴及苗栗縣與其他縣市，一時間蔚為風潮。社區規劃人才培力並非一蹴可幾，培力過程有賴於相關政府部門、社區組織、民間團體及全體民眾的共同參與合作；其本質是在藉由城鄉地貌的改變，進而引發人心的改變，以推動台灣目前停滯不前的文明進程。

## 二、苗栗縣社區規劃師培力之歷程

因應國家邁入二十一世紀之際，國民對於改善生活品質的殷切期盼，並有效刺激國內經濟發展，政府自一九九九年度起開始實施「擴大國內需求方案」，以期擴大內需導向之經濟發展來厚植國力；而「創造台灣城鄉風貌示範計畫」即是擴大內需方案的諸多計畫之一。苗栗縣政府於一九九九年執行「創造城鄉新風貌建設計畫」時，即率先成立縣級「城鄉風貌推動審查小組」邀請相關領域學者專家從案件的提出、申請到規劃實施皆予以嚴格的審查與考核追蹤，務求達成理想的目標。二〇〇一年，縣府更依據年度計畫作業要點辦理全縣性「社區規劃師培訓計畫」；二〇〇二年，接續辦理「苗栗縣社區規劃師駐地輔導執行計畫」、「社區工作坊」，並開始發揮專業社區規劃師的駐地角色；二〇〇三年，「苗栗縣社區規劃師執行計畫」開始奠定社區規劃師工作團隊深化紮根社區的基礎；二〇〇四年，縣府持續辦理「苗栗縣社區規劃師執行計畫」（第四期），希望能延續過往成果，擴大公眾參與，落實與深化建立具有地方人文特質的生活居住空間（國立聯合大學，2005）；至二〇〇五年，苗栗縣政府依然繼續的推動社區規劃師運作機制（苗栗縣社區規劃師執行計畫第五期），以期社區總體營造及城鄉風貌示範計畫能獲得永續的經營及



公眾參與社區總體營造相關計畫執行之行動研究—以苗栗縣推動社區規劃師運作模式為例

發展（表一）。

表一：苗栗縣社區規劃師培訓歷年計畫統整表

	第一期 (二〇〇一年)	第二期 (二〇〇二年)	第三期 (二〇〇三年)	第四期 (二〇〇四年)
執行單位	苗栗縣 社區大學協進會	苗栗縣 建築學會	苗栗縣 社區大學協進會	國立聯合大學 創新育成中心
計畫依據	創造台灣城鄉風貌示範計畫、苗栗縣社區規劃師培訓計畫			
執行對象	全縣縣民	以鄉鎮市為單位	全縣縣民	全縣縣民
計畫目標	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 計畫理念宣導及社區總體營造觀念落實紮根。</li> <li>2. 發掘地方特色資源，建立地方人文特質的生活居住空間。</li> <li>3. 提升與再造縣內整體藝術、文化及產業環境。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 提升鄉土安全，建築舒適的居住環境。</li> <li>2. 構築健康、有活力的社會。</li> <li>3. 以高科技振興產業，充實就業場所。</li> <li>4. 創造多樣學習機會、培育豐富文化。</li> <li>5. 推行與自治體的連帶，創造活力縣民。</li> <li>6. 規劃建立長期實施計畫及制度，加強近程重點改進。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 社區培力、學習成長、落實紮根。</li> <li>2. 發掘特色、資源整合、公私合作。</li> <li>3. 創新典範、生活再造、整體提昇。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「社區規劃工作團隊」制度的建立與推動。</li> <li>2. 縣級推動小組「專業輔導工作小組」的設置與運作。</li> <li>3. 以「走動式社區規劃專業培力團隊」強化培訓課程。</li> <li>4. 駐點遴選、聘任及工作坊建立環環相扣。</li> <li>5. 創造台灣城鄉風貌整體理念宣導及觀摩交流。</li> </ol>

資料來源：苗栗縣社區大學協進會（2002、2004）；苗栗縣建築學會（2003）；國立聯合大學（2005）。

綜覽二〇〇一年到二〇〇四年，「苗栗縣社區規劃師培訓制度」之計畫執行對象與目標可以發現，各年社區規劃師運作模式皆有所不同；每年的計畫執行單位依據社區居民及政府政策需求的轉變規劃出不同的運作模式（表二）。

表二：苗栗縣社區規劃師培訓理念與內涵表

	第一期	第二期	第三期	第四期
理念	知己知彼、思考操作、自主推動、互信雙贏	一鄉鎮市 一社區規劃師	培力、 建立學習型組織	專業培力團隊與社區 規劃師互動
執行內涵	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 認識基層社區並建立資料庫。</li> <li>2. 理念宣導、培育人才，建立工作組織。</li> <li>3. 民眾參與凝聚共識，形成規劃構想。</li> <li>4. 整合資源強化組織，建立自主機制。</li> <li>5. 建立永續模式，良性循環擴大影響。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 推動年度提案及審查作業之執行。</li> <li>2. 推動年度核定計畫之諮詢作業。</li> <li>3. 協助工程施工品質控管之指導計畫。</li> <li>4. 社區規劃設計過程之諮詢指導作業。</li> <li>5. 協助管考作業執行。</li> <li>6. 協助城鄉風貌行政作業講習會議之舉行。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 落實民眾參與的機制，朝向人人皆可為社區規劃師的願景邁進。</li> <li>2. 強化社區與規劃師工作團隊之互動機制。</li> <li>3. 城鄉風貌理念之教育深化與發掘地方特色資源。</li> <li>4. 協助城鄉風貌改造計畫之統合協調、諮詢、審查及管考作業。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 強化社區民眾參與的機制，朝向永續經營的目標。</li> <li>2. 建立社區與「走動式社區規劃專業培力團隊」之互動運作機制，以建構民眾與專業工作者之間溝通橋樑。</li> <li>3. 城鄉風貌理念之教育推廣與發掘地方資源。</li> <li>4. 協助城鄉風貌改造計畫之統合協調、諮詢、審查及管考作業。</li> </ol>
檢討與建議	因時間（六個月）及經費的限制，以致未能深入社區紮根。	因為誘因不夠，是以未能招募足夠具社區服務熱忱的專業工作者。	社區規劃師工作團隊必須重新學習、認識社區，重視居民的經驗世界，尊重其自主學習能力，從互動中共同建立學習成長的經驗。	將社區分為起步型、潛力型及成熟型三類，由不同的局室來分別輔導。
運作模式	由上而下推動（觀念置入與宣導、人才培訓、人力與資源網絡的建立）	做中學（learning by doing），專業規劃設計師駐站於十八鄉鎮。	培力的觀點注入，並以「社區規劃師工作團隊」出發。	發展出「漸進模式」，使擁有不同資源、能力的社區皆能滿足需求。

資料來源：苗栗縣社區大學協進會（2002、2004）；苗栗縣建築學會（2003）；國立聯合大學（2005）。

二〇〇一年七月，苗栗縣社區規劃師培訓計畫正式啓動；由苗栗縣政府建設局主辦，苗栗縣社區大學協進會（非政府組織）承辦及負責推動。至此之後，對苗栗縣政府、規劃設計專業者與社區居民而言，一種新的合作式規劃設計方法被嘗試

了；在實際經驗中，工作小組的目標除了培訓出苗栗縣在地的社區規劃師外，並希望為本土化的社區規劃設計尋找一個可能的方向。在第一期社區規劃師培訓計畫執行過程中，工作小組以全縣縣民為計畫執行的對象，除了廣納有心加入社區總體營造行列的社區居民、專業工作者等加入「社區規劃師培訓課程」（為期兩個月，每週一次）外，亦透過「廣播節目」（生活百分百—社區規劃漫談；每週六早上播出，為期三個月，共 12 集）將社區營造與社區規劃師的理念傳達給縣內收聽節目的縣民，讓社區規劃的概念向社會大眾推展；在理念宣導部分，本計畫亦透過「校園巡迴演說」（共 10 場）的方式，將社區總體營造與社區規劃師的理念傳達給縣內國中、高中生，讓創造台灣城鄉風貌的概念向下扎根（苗栗縣社區大學協進會，2002）。

在第二期（二〇〇二年）中，社區規劃師運作模式轉向為讓苗栗縣達到「一鄉鎮市一社區規劃師」的目的；然觀察第二期的執行運作過程與參考其計畫成果報告書的結論，可知雖然於計畫期間內完成縣內十八鄉鎮的社區規劃師駐點服務工作，實際上卻未能達成推動社區規劃師駐點輔導的精神與內涵。以城鄉工作坊的運作而言，除了少數三、四個社區或有功能外，其餘絕大多數都只有掛上一個牌子，社規師沒有依照規定開放駐點，甚至部分工作坊在推動小組委員訪視時連招牌都不知放在何處（國立聯合大學，2005）。

延續前兩年「苗栗縣社區規劃師的運作」，第三期（二〇〇三年）成立了「苗栗縣社區規劃師專案管理中心」（非政府組織）；中心結合苗栗縣社區大學七個校區（苗栗市、竹南鎮、頭份鎮、通苑地區、三義、大湖、南庄）和苗栗縣社區營造中心的人力資源。在執行模式部分，本年度引入了社區「培力」的理念，使社區規劃師運作模式不再僅限於由上而下或是由專家主導；轉以讓民眾體認到社區居民才是社區營造推動的主體，專業工作者只是技術的輔導者，而「社區規劃師工作團隊」也必須重新學習、重新認識社區，並重視居民的經驗世界，尊重其自主學習能力，從互動中共同建立學習成長的經驗。本年度社區規劃師專案之執行，以「社區家族制」的建構完成與「人才培訓」兩部分為主要運作的內涵；而實際執行過程包含「二階段課程」的規劃及深入社區授課的「行動教室」，由社區與專業者一同學習的課程方式，讓社區與專業者的距離消失，進而使得專業者真正瞭解社區需求。在這段工作的期間內，難能可貴的是各家族成員逐漸的形成一種「幫伴式的社區協助模式」，而呈現出來的成果更是獲得社區的一致認同（苗栗縣社區大學協進會，2004）。

二〇〇四年度（第四期）推動苗栗縣社區規劃師執行計畫，一方面延續過去的成果，另一方面，尋求解決現有困境的方式（調整縣內社區規劃師制度的推動）。此外，更要積極的配合中央各部會以及地方政府的施政方向，結合公、私部門的資源，整體有效運用，共同為苗栗縣的明日願景而努力。在操作過程中，本期以「專業培力團隊」（由聯合大學、中華大學建築系師生及苗栗在地專業建築師組成）的方式，結合社區民眾與專業工作者，產生緊密互動，以有效提升社區民眾學習成長與主動參與社區規劃的意願。在第四期中，社區規劃師專案管理中心針對過往各縣市推動社區規劃師的經驗與苗栗縣的需求，進行下列五項課題。（一）「社區規劃工作團隊」制度的建立與推動：社區民眾為社區規劃師制度推動的本體，專業工作者只是技術的輔導者。（二）縣級推動小組「專業輔導工作小組」的設置與運作：建構具有分配資源、輔導監督、有效管理和多元專業背景的「專業輔導工作小組」來因應各類型社區的需求。（三）以「走動式社區規劃專業培力團隊」強化培訓（力）課程。（四）駐點遴選、聘任及工作坊建立環環相扣：「社區規劃師」的理想狀況是「地方人做地方事」。配合明確的制度規範、輔導諮詢與評鑑考核給予社區合理的經費資源；在尊重地方「特性」的原則下，尋求「體制內」的逐漸轉變，使得駐點社區規劃師與城鄉工作坊能有實際的效益與可行性。（五）創造台灣城鄉風貌整體理念宣導及觀摩交流：本年度透過安排各不同類型示範社區進行觀摩交流，以開拓居民視野；換句話說，選取適當的觀摩地點與優秀的工作團隊，進行實地參訪與面對面的交流，有助於社區規劃師工作團隊深入了解與學習（國立聯合大學，2005）。

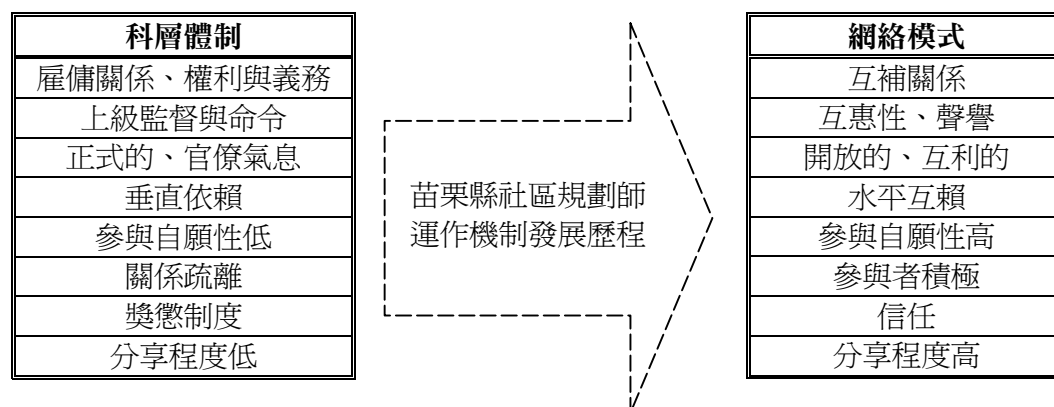
苗栗縣在過去四年中，依據操作經驗將社區分為起步型、潛力型及成熟型且由不同的局室來分別輔導。在文化局體系下的社區營造輔導以「起步型社區」為主，從社區民眾及相關人才的培訓與培力開始做起；而「潛力型社區」多屬工務旅遊局，定位在社區居民獲得初步共識後，開始操作社區環境空間改善的工作；到了衛生局則屬比較專業且需跨領域整合的工作（不僅只空間問題，還要結合醫療、公衛方面的專業），須有相當的社造基礎，這部分就屬於「成熟型社區」才有能力操作（國立聯合大學，2005）。綜合二〇〇一年到二〇〇四年四期的執行過程可以發現，苗栗縣社區規劃師運作模式在持續的發展與建構中；在過程中，苗栗縣社區規劃師專案管理中心不斷的透過需求評估、診察及檢討反省建構出一套適合苗栗縣社區民眾參與社區總體營造相關計畫的運作模式。

## 肆、從三角互補關係看民眾參與社區總體營造相關計畫之模式

經由行動研究及文獻資料的整理，本研究以政府、非政府組織與社區民眾間的「三角互補關係」為公眾參與社區總體營造相關計畫的理想運作模式。然而，要能從早期的「上下依賴關係」達成前述的三角互補理想模式，勢必經過一定的轉換過程，本研究透過對於苗栗縣推動社區規劃師機制運作的行動研究將之分為三部分進行說明；首先，闡述政府在社區總體營造中扮演的角色及政府何以需要非政府組織協助政策進行？再者，在協助執行社區總體營造時，有效的非政府組織應具備哪些條件而非政府組織又該扮演什麼角色？最後，民眾在社區總體營造過程中，應如何行動以尋得政府、非政府組織及社區民眾的三贏？

### （一）在社區總體營造相關計畫中，政府、非政府組織與社區的關係

隨著社會、經濟、政治等公共領域的轉型，台灣政府行政取向逐漸朝向去片面權力化前進；政府透過權力下放與權力分享的機制，促使民眾及非政府組織參與政府的政策推動與相關計畫的執行，進而使政府與民間協力以達共同治理的民主目標。透過文獻分析及本研究之行動研究發現，苗栗縣社區規劃師運作模式處於蕭元哲、黃維民（2001）統整的四類治理模式中「科層」到「網絡」的過渡期中（圖七）。



圖七：公眾參與社區總體營造相關計畫模式發展：科層到網絡

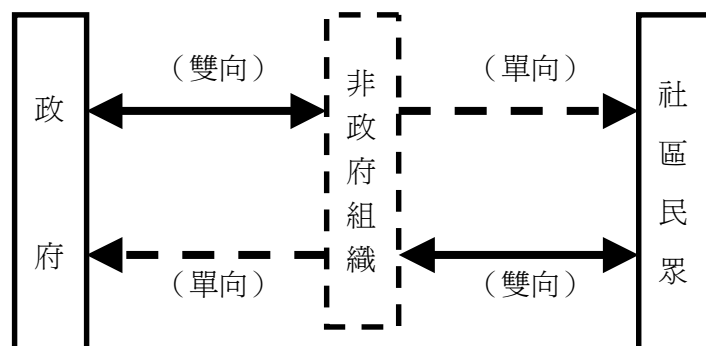
資料來源：蕭元哲、黃維民（2001）及本研究整理。

不論是從一九九四年文建會推動的社區總體營造計畫，或是苗栗縣社區規劃師運作發展來看，都可以發現政府、非政府組織及社區民間之間的關係從由上而下的科層模式逐漸轉向以互補關係為主的網絡模式。在苗栗縣推動社區規劃師運作機制之初期（第一、二期中），政府及計畫承辦單位提供了許多誘因（社區再造補助、專業規劃者服務津貼等）促使社區民眾及專業團體加入社造的工作，除此之外，政府及計畫承辦單位也扮演著監督的角色，在社區無法順利達成預期目標時收回原有的補助；在如上的政策執行關係中，以「獎懲制度」為維繫關係的基礎，而政府及非政府組織屬於「雇傭關係」，政策執行的參與者（政府、NGO、社區民眾）在「垂直依賴」、「低彈性」且「疏離」的關係中，進行「低自由度」的社區營造工作。相對於第一、二期的社規師運作模式，在第三及第四期中，「社區規劃師專案管理中心」引入了「培力」及「社區規劃師工作團隊」的觀念；希望透過社區總體營造三主體間「三角的互補關係」，促進社區民眾以「積極」的態度參與政策執行，並在「高彈性」與「信任」的基礎上，讓社區民眾發揮具有文化性及在地性的思考模式，以使社區總體營造具有社區自主性及保存社區固有的特色。

重要的是，在上述的發展脈絡下，苗栗縣社區總體營造計畫參與者之間從前述圖一的「上下依賴關係」逐漸形成「水平互動」<sup>3</sup>關係，在其中非政府組織（社區規劃師專案管理中心）為「中介者」，在政府缺乏與民間接觸的機制時進行居中的溝通、協調及資訊交換的工作（圖八）。

---

<sup>3</sup> 在社區總體營造的過程中，圖三的三角互補關係是政府、NGO、社區民眾應致力形成的互動形式；然本研究發現，在建立三角互補關係前會先經歷一段「水平互動關係」，這也是苗栗縣社區規劃師制度執行的現行模式（由圖一到圖八再到圖六最後到達圖三）。是以，在圖八的部分非政府組織與單向的箭頭以虛線表示，以代表政府與社區民眾的雙向互動日後還是會產生，但非政府組織面對政府與社區民眾的中介者角色將來會轉變為政府、NGO 與社區民眾三角互補關係。



圖八：政府、非政府組織及社區民眾水平互賴關係示意圖

資料來源：本研究整理。

綜合上述，在社區總體營造推動十年後，政府在社區總體營造中所扮演的角色從「由上而下的監督與命令」，轉向與計畫執行者一同合作、協力的「水平互動關係」。在社區總體營造的政策中，政府因為需要深入社區及瞭解社區之需求，是以需要一具在地性的非政府組織作為中介，以推動政策執行及進行資源的整合（政府與 NGO 進行雙向互動後，再將力量推向社區民眾）。而社區民眾在社區總體營造的過程中，也需要一個能夠「對權」（power to）（引自羅秀華，2003）及提供專業協助的非政府組織來促使社區民眾進行實質的行動；除此之外，透過非政府組織與民間的集體力量也能將社區的在地需求傳達給政府，以使社區總體營造在水平互動及公開對話中有效的進行（社區民眾與 NGO 進行雙向互動後，再將力量推向政府）（如圖八）。亦即在社區總體營造政策下，台灣的行政體系從過去的科層逐漸邁入網絡模式，在此過渡期中，社區總體營造政策執行的每個參與者都需進行一連串的學習；學習的內涵不僅只於工具性技能及立即可用策略的學習，還包括從權力的解構、重組與再建構過程中的學習。

## （二）非政府組織在社區總體營造相關計畫中扮演的角色

透過上述文獻分析及本研究之行動研究發現，政府在社區總體營造計畫執行過程中，因社區民眾公民權的揚升、政府及市場的失靈（由於政府必須處理龐大的公務又缺乏有效運作機制而產生政府失靈；因社區總體營造工作屬公共財的設立而造成市場失靈）、公共領域結構的轉變及需在地性中介組織的協力等因素，而需要一非政府組織協助推動相關計畫；也因上述四項造成政府需要非政府組織介入的原因，促成非政府組織在社區總體營造相關計畫中發揮其角色與功能；以下分別敘述

非政府組織在社區總體營造計畫中的角色與功能。

### 1. 從「三角互補關係」及「水平互動關係」看非政府組織的角色與功能：中介、潤滑與形塑

因為政府失靈、市場失靈及公共領域結構的轉變，造成在社區總體營造計畫執行過程中，政府、非政府組織與社區民眾形成「三角互補關係」（圖三）及「水平互動關係」（圖八）兩種模式。在三角互補關係中，非政府組織扮演著「殘補」的角色；而在「水平互動關係」中，非政府組織在公部門、私部門及社區民眾間扮演著「中介與潤滑」的角色。鄭讚源（2000）認為非政府組織在扮演中介與潤滑的角色時，需發揮下列三種功能：第一，非政府組織需反應其他部門對於公共事務之需求與特性；第二，非政府組織需負責調節部門間的關係；第三，非政府組織可以形塑其他部門的特質與走向。

以苗栗縣社區規劃師運作模式來看，「社區規劃師專案管理中心」（非政府組織）透過宣導政府對社區營造的需求及反映社區民眾在進行社區再造行動過程中的意見與建議，來使政府與社區民眾在開放的溝通平台上瞭解彼此的需求；再者，「社區規劃師專案管理中心」透過不斷的對話、溝通、協調等對權及培力的機制來改變社區總體營造三主體之間的關係，從「單向推動到雙向並行」，更從「由上而下的施受到水平互補」；最後，「社區規劃師專案管理中心」透過統整各部門的需求及組織目標，來形塑適合全民的社區總體營造願景，以為政府與民間組織協力互動達成之共有目標。在社區總體營造計畫執行中，如果沒有非政府組織，社區民眾及政府將缺少一個過渡、緩衝、潤滑及調節的機制；不僅如此，非政府組織在社區總體營造中在扮演「殘補」角色外，還能積極的「形塑」其他組織，進而改變原有不合時宜的關係及發展因地制宜的行動策略。

### 2. 非政府組織在公眾參與的不同層級中扮演適當的角色及提升公民參與層級

台灣在歷經解嚴之後，民眾開始擁有集會與結社的自由；透過民意的集合及發聲，台灣人民開始民主自覺並希望透過民主自決來參與國家行政、政策制訂與執行。在公民權抬頭時，公眾參與政策執行便成為政府行政的新趨勢；Arnstein（1969）曾提出公民參與的三個階層（無參與、象徵性參與、完全參與）及八個階段（政府掌控、治療、告知、諮商、安撫、伙伴、授權於民及市民主控）。在上述階段中，公民參與的程度有高低之分，在無參與的階層中，公民處於被動、消極及無知的狀態中，非政府組織在其中較難激發公眾參與的意願；在象徵性參與階層



中，公民雖具有知的權利，但常在政府安撫後消除了雜音與不同的意見，是以，非政府組織在此階段扮演著促進有效溝通的角色，使政府與民眾間存有雙向的溝通關係；而在完全參與的階層中，政府透過建立伙伴關係與授權，讓公民參與獲得落實，並真正達成市民主控的目標，此時，非政府組織即可扮演形塑及培力的角色，以提升公眾參與的層級（圖九）。

	完全參與	市民主控 (Citizen Control)	政府與民眾的關係：水平互補。 非政府組織：扮演形塑及培力的角色，提升公眾參與層級，並促成政府與民眾間的伙伴關係。
		授權於民 (Delegated Power)	
		伙伴 (Partnership)	
	象徵性參與	安撫 (Placation)	政府與民眾關係轉換期：由垂直朝到水平互補。 非政府組織：扮演溝通、協調的中介角色。
		諮商 (Consultation)	
		告知 (Informing)	
無參與	治療 (Therapy)	政府與民眾的關係：垂直依賴（科層體制、官僚氣息）。	
	政府掌控 (Manipulation)	非政府組織：功能較少發揮。	

圖九：非政府組織在不同公民參與階層中扮演的角色與功能圖

資料來源：Arnstein（1969）及本研究整理。

在社區總體營造執行過程中，面對社區民眾公民權提升時，非政府組織得扮演「提升公民參與層級」的角色；政府透過授權，而非政府組織透過使能與培力提高公民參與政策執行的層級。以苗栗縣為例，在社區民眾未參與社區總體營造或城鄉風貌示範計畫之前，縣政府在進行城鄉地貌相關研究後，即形成城鄉改造或再造的計畫；此時，苗栗縣可能產生「整齊化一」、「有條不紊」的城鄉風貌，卻缺乏了在地性與文化性的苗栗特色（王本壯，1995）。在一九九四年推動社區總體營造後，政府及民眾對城鄉地貌及社區景觀產生了不同的視野，「產業文化化，文化產業化」、「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」等觀念開始成為社造的理念基礎；換句話說，政府與社區民眾協力進行社區總體營造逐漸成為趨勢。

二〇〇一年，苗栗縣開始推動社區規劃師運作制度，至此之後，苗栗縣的社區民眾開始擁有參與社區景觀改造的權力；在透過苗栗縣社區規劃師計畫執行單位及苗栗縣社區規劃師專案管理中心的培訓與使能，苗栗縣社區民眾也開始擁有進行社區風貌營造的能力。正如 Arnstein (1969) 提出的公民參與層級一般，公眾參與社區總體營造相關計畫執行的程度亦有深淺之分；而非政府組織在社區總體營造政策中，則能透過教育機制、建立學習型組織及培力機制，使社區民眾及社區規劃師工作團隊提升參與的層級，以便達到市民主控的目的。

### 3. 從政府需要在地性中介組織的協力看非政府組織的角色與功能：權力轉移者及資源的統整者

前述推動社造過程中，政府需要一適切的非政府組織居中進行有效的資源、權力之轉移與統整。然而，由於社區總體營造需要在地性及文化性的力量加入，以促進社區營造的永續發展與經營。因此，一個瞭解在地特色、文化資源及人才所在的非政府組織，比起位居中央及層級節制的政府機關來說，更能有效促動社區內發的行動力。理由在於，在地的非政府組織與社區民眾間的距離較近且瞭解在地社區民眾的心理與需求，此層關係能避免社區民眾求助無門或需透過冗長的行政層級獲得資源及提出需求。所以，非政府組織在社區總體營造政策執行過程中，必須扮演權力轉移者及資源統整者的角色。

同樣的，前述轉移權力與資源統整的工作並非一蹴可幾，其需透過一段溝通、協商的過程才得以完成。是以，非政府組織在扮演轉移者角色時，還要進行「輔導與管考」的工作，讓社區民眾在遇到困難或執行方向錯誤時得以彌補，進而往更適當的方向進行。在苗栗縣社區規劃師運作模式中，社區規劃師專案管理中心在授權、培力與提供資源後，還進行輔導與管考的工作；依據社區的需求、發展與既有的能力將社區分為起步型、成熟型及潛力型社區，再據以提供不同的資源與協助（王本壯，2005）。

綜合上述，非政府組織在扮演轉移者及資源統整者角色時，應輔以管考的機制，以便使社區總體營造的相關資源能物盡其用，相關的人力能人盡其才，而進行再造的社區皆能地盡其利。

### (三) 創造政府、NGO 及社區民眾的三贏：政府、NGO 與社區民眾的階段任務與角色

綜合上述分析與行動研究之結果，本研究認為在社區總體營造政策下，一個非政府組織應具備下列條件：首先應擁有「中介、潤滑與形塑」之能力；再者應具備「提升社區民眾公共參與層級」之能力；最後，在社區總體營造執行與行動階段中，能進行「權力轉移與資源整合」的工作。政府在選擇推動社區總體營造的合作者（非政府組織）時，可以上述三個條件為選擇的指標；另外，在評鑑非政府組織協力執行社區總體營造的績效時，亦可以上述三大指標作為基礎，以瞭解非政府組織在社區總體營造過程中缺乏或需要增加的功能與角色為何？申言之，在社區總體營造過程中，非政府組織扮演著重要的角色，也提供許多的功能；然而，在社區總體營造的過程中，並非依靠一個有能力的非政府組織即可執行完成，還需政府與社區民眾共同協力與合作以達成政府、NGO 與社區民眾的三贏，以下分別敘述在「三角互補關係」及「水平互動關係」中，社區總體營造的三個主體在各執行階段中的角色與任務（表三）。

根據本行動研究之資料收集與分析結果，本研究將社區總體營造的過程分為三個階段：第一階段為「理念宣導與觀念建立」期；第二階段為「人才培育、社區培力與組織運作」期；而第三階段為「共識凝聚與計畫執行」期，在各階段中，社區總體營造三主體皆有不同的任務與角色定位。

在理念宣導與觀念建立期中，社區總體營造的執行相較其他階段較屬於「由上而下」的推動。政府藉由政策或計畫的訂立來促成社區總體營造工作的執行；而非政府組織經由政府委託或與政府合作進行社區總體營造理念的推動與觀念的建立；在社區民眾的部分，則透過宣導與學習管道來進行對社區總體營造概念的認知。理念的宣導與觀念的建立為影響社區總體營造是否能向下紮根與能否激發社區草根動力的決定因素；在宣導政策的過程中，如使社區民眾形成偏差或錯誤的社區總體營造認知時，社區總體營造將難以在正確或理想的執行過程中完成。舉例來說，在苗栗縣社區規劃師培訓的第二期中，駐點於十八鄉鎮的社區規劃師誤將社區總體營造視為只需硬體建立及景觀改造的「工作」，此外，執行單位對於社區規劃師每月 2 萬元的津貼部分，也覺得誘因不夠，無法吸引專業者投入；然值得深思的是，社區規劃師工作團隊應具有「榮譽性」、「服務性」與「在地性」，絕非以金錢誘因能滿足的（國立聯合大學，2005）。

表三：政府、非政府組織與社區民眾在社區總體營造階段中的任務與角色

執行階段	階段任務	政 府	非政府組織	社區民眾
理念宣導 與 觀念建立	使社會大眾瞭解社區總體營造之意義、內涵及建立正確觀念。	執行者	推動者	認知者
		工作項目： 1. 促進民眾對政策的認識。 2. 深入瞭解地方需求與願景。 3. 積極認識並勇於負責與承擔。	工作項目： 1. 政策宣導與觀念建立。 2. 深入瞭解社區民眾之需求。 3. 強化在地服務精神。	工作項目： 1. 運用大眾傳播媒體。 2. 結合終身學習管道。 3. 各級學校從根做起。
人才培育、 社區培力 與 組織運作	進行社區總體營造相關人才之培訓與培力，並協助建立相關組織及使其運作及行動。	授權者	中介與培力者	學習者
		工作項目： 1. 建立進修與持續成長之體系。 2. 尊重專業並融入社區。 3. 訂定有效運作之規範。	工作項目： 1. 提昇組織間與組織內之溝通協調能力。 2. 建立回流教育及終身學習管道。 3. 產、官、學、社區四領域之跨界交流。	工作項目： 1. 多元學習，使社區民眾皆可適才適所。 2. 瞭解自己的角色定位與社區的發展特色。 3. 組織傳承學習成長。
共識凝聚 與 計畫執行	整合各部門之資源並建立共同願景，進而使社區總體營造落實與永續經營。	支持者	催化者	行動者
		工作項目： 1. 屏除政府本位之思維，促使整合運作。 2. 資源共享及合理分配。 3. 進行諮詢、輔導、評鑑及管考之工作。	工作項目： 1. 屏除專業本位並融入社區在地之運作模式。 2. 資源共享及提昇效益。 3. 提供專業技術服務。	工作項目： 1. 化解歧見，在競合中行動。 2. 任務分工及各司其職。 3. 自主發想主導執行。

資料來源：本研究整理。

而在第二階段「人才培育、社區培力與組織運作」時期中，政府透過適當的授權並配合非政府組織的「使能」與「培力」使社區民眾在學習中瞭解自己的能力、角色、功能及社區的資源、發展特色等。之後，經由非政府組織的穿針引線、中介與協調溝通，促使社區民眾透過社區組織或社區規劃師工作團隊來建立社區總體營造的計畫。在此期中，另一個工作重點為促使社區總體營造組織永續經營與發展，

其中重要的工作就是「經驗的傳承」，透過社區組織一代代的傳承工作，社區總體營才在經驗的累積上持續的發展。在苗栗縣社區規劃師運作模式中，社規師專案管理中心協助社區成立了「社區規劃師工作團隊聯誼（合）會」，透過定期的聚會進行社區總體營造經驗的分享與傳承；此外，苗栗縣社規師專案管理中心，亦協助苗栗縣社區依據不同特色成立五類的「示範型社區家族」（空間類、文史類、生態類、產業類與特色類），以便其他起步型社區借鏡與觀摩。

到了第三期「共識凝聚與計畫執行」時，政府及非政府組織的角色與功能為社區總體營造的支持者與催化者；此時期的主角為社區民眾，社區民眾經由學習、資源整合、溝通協調後，在社區民眾的共識下進行社區總體營造的行動。在社區進行社區總體營造行動時，政府與非政府組織即要扮演一輔導、管考及評鑑的角色，在社區遇到困難與挫折時，即時進行診斷與評判，以便使社區總體營造的行動順利進行。而苗栗縣社區規劃師制度中的社區分級（將社區分為起步型、潛力型及成熟型三類，由不同的局室來分別輔導），則是在上述目標下成立的；各類社區依據發展、需求及資源能力的不同得以有不同的支持、協助與資源。

綜合上述，社區總體營造是一項必須長期進行且需要多方配合的環境空間與社會人文改造工程，是以社區總體營造工作唯有透過政府、非政府組織與社區民眾協力使得完成。政府單位所扮演的角色是除了提供各種誘因（如計畫經費的支援、技術規範的提供和理念推廣、經驗交流等）外，還要以水平互補的行政理念進行社區總體營造的工作，以便使社區民眾在受尊重、平等、合作、和諧的環境中進行有效的社區再造。除此之外，社區總體營造的持續推動，一定要從在地社區民眾的本身做起，對於大多數的縣市或鄉鎮社區而言，它是一個絕佳的機會，可以使自身的居住環境藉由眾人之力朝向更高的生活品質邁進，達到社區持續性發展的願景。除政府與社區民眾外，在社區總體營造之中，非政府組織在從「上下依賴關係」轉換到「水平互動關係」的過程中扮演著中介、潤滑、轉移、形塑的角色；在社區民眾素質發展趨於成熟且與政府之間的溝通平台建立時，非政府組織即可「退場」，而理想的「三角互補關係」也就成形。

## 伍、結論：從水平互動到三角互補中進行社區總體營造相關計畫

在目前的民主制度中，社會大眾透過公共事務的參與，固然能累積經驗，提昇視野，但也容易陷入短視膚淺與局部化的偏狹思考。因此，宏觀而長遠的批判思考訓練不容忽視，也唯有讓人民普遍接觸當代思潮、涉獵現代知識及參與公共事務，才能養成從社會整體利益福祉來思考的能力與態度，而這也正符合「社區總體營造」的基本精神。綜合本行動研究資料的分析與結果，本研究認為「三角的互補關係」（開放的公共領域），有助於社會生命力的復甦，進而凝聚社區意識、健全現代社會的民主機制，促成社區總體營造在正確的理念中落實與執行。然而，為達成前述理想的三角互補關係則必須先行建構「水平的互動關係」（開放的社區參與），使得社區民眾擁有公共事務的決策權力，並有助於社區民眾學習民主的運作，在漸進的過程中逐步培力學習成長，如此方能有效的從上下依賴的關係轉化過渡到三角互補的關係。

除此之外，在實際執行社區總體營造的相關計畫時，政府、非政府組織與社區民眾在不同階段中應扮演適當的角色，以協助社造工作因時、因地制宜的執行。在「理念宣導與觀念建立」階段，政府應扮演執行者角色，而非政府組織應承擔推動者之角色，在社區民眾部分則應透過資訊傳播管道，有效認知社區總體營造相關知識。在「人才培育、社區培力與組織運作」階段，進行社區總體營造相關人才之培訓與培力，並協助建立相關組織及使其運作及行動為主要任務；政府、非政府組織與社區民眾則分別要扮演授權者、培力者與學習者的角色。到了「共識凝聚與計畫執行」階段，政府（支持者）、非政府組織（催化者）與社區民眾（行動者）透過整合各部門之資源並建立共同願景，進而使社區總體營造落實與永續經營。非政府組織除了在社區總體營造各階段中扮演不同的角色，本研究認為在社區總體營造計畫進行下，一個非政府組織應具備下列條件：首先為，擁有「中介、潤滑與形塑」之能力；第二為，具備「提升社區民眾公共參與層級」之能力；最後，在社區總體營造執行與行動階段中，應能進行「權力轉移與資源整合」的工作。

本研究是以苗栗縣社區規劃師運作模式為例，在後續研究部分可透過更大規模之資料收集與文獻分析探討台灣地區不同縣市社區總體營造相關計畫的執行模式，

公眾參與社區總體營造相關計畫執行之行動研究—以苗栗縣推動社區規劃師運作模式為例

尤其是有關社區規劃師運作機制部分；藉此，以歸納出適合於不同型態的縣市，如都會型、鄉村型等的有效社區總體營造相關計畫執行模式。

## 參考文獻

- 文建會（編）（1995）。**社區總體營造簡報資料**。台北：文建會。
- 文建會（編）（1999）。**台灣社區總體營造的軌跡**。台北：文建會。
- 王本壯（1995）。社區總體營造過程中衝突管理模式之研究：以三義神雕藝術造街為例。**聯合學報**，第 13 期，頁 107-133。
- 王本壯（2000）。從社區總體營造推動地方特色產業振興的策略：以三義木雕為例。**聯合學報**，第 17 期，頁 125-134。
- 王本壯（2002）。社區總體營造過程中的創造力運用：以竹東美之城為例。**聯合學報**，第 21 期，頁 69-85。
- 王本壯（2005）。**民眾參與及社區規劃師運作探討**。九十三年度「創造台灣城鄉風貌示範計畫」區域學習輔導中心計畫期末報告，台北市：營建署。
- 王惠君 譯（1997）。**故鄉魅力俱樂部：日本十七個社區營造故事**（西村幸夫原著）。台北：遠流。
- 台北市政府都市發展局（編）（2005）。九十四年度社區規劃師徵選作業須知。未出版。
- 全球治理委員會（編）（1995）。**我們的全球伙伴關係**。香港：牛津。
- 李永展（2003）。**永續發展：大地反撲的省思**。台北：巨流。
- 林水波、王崇斌（1999）。公民參與與有效的政策執行。**公共行政學報**，第 3 期，頁 175-202。
- 青年社區成長委員會（編）（1998）。**閱讀社區：台灣 24 個社區營造故事**。台北：文化總會青社會。
- 許立一（2004）。地方治理與公民參與的實踐：政治後現代性危機的反思與解決。**公共行政學報**，第 10 期，頁 63-94。
- 柯進雄（1997）。**學校行政領導**。台北：商鼎文化。
- 苗栗縣社區大學協進會（2002）。**苗栗縣社區規劃師培訓計畫執行成果報告**。苗栗縣：苗栗縣政府。
- 苗栗縣社區大學協進會（2004）。**苗栗縣社區規劃師執行計畫（第三期）成果報告**

書。苗栗縣：苗栗縣政府。

苗栗縣建築學會（2003）。**苗栗縣政府九十一年度創造台灣城鄉風貌推動小組執行計畫期末報告書**。苗栗縣：苗栗縣政府。

國立聯合大學（2005）**苗栗縣社區規劃師執行計畫（第四期）執行成果報告書**。苗栗縣：苗栗縣政府。

黃世輝、宮崎清（1999）。「從產品設計到社區設計：從日本看台灣社區總體營造的發展與方法」。載於台灣省手工業研究所（編），**社區總體營造：社區總體營造的理念與實例（二）**。台北市：文建會。

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

楊明珠 譯（2003）。**城鄉總體營造之路**（三井物產戰略研究所編著）。台北：中國生產力。

蔣玉嬋（2001）。**學習型組織理論應用於社區總體營造之研究：以大溪和平老街為例**。國立政治大學行政管理碩士學程論文，未出版，台北。

鄭讚源（2000年3月）。「既公又私、不公不私？從非營利部門的特性談非營利管理研究的方向」。發表於第一屆非營利組織管理研討會，國立中正大學、嘉義大學合辦，嘉義。

鄭讚源（2001）。「台灣非政府組織在國際社會所扮演的角色與功能：一個策略定位的觀點」。收錄於吳英明、林德昌（主編），**非政府組織**（95-120頁）。台北：商鼎文化。

蕭元哲、黃維民（2001）。「從網絡觀點詮釋台灣非政府組織在全球治理中的角色意義」。收錄於吳英明、林德昌（主編），**非政府組織**（121-147頁）。台北：商鼎文化。

韓選棠 等譯（1998）。**未來的生態農村：德國公元 2000 年世界博覽會的示範計畫**。台北：空間。

羅秀華（2003）。**文山社區由充權到治理的發展歷程**。國立台灣大學建築與城鄉研究所博士學位論文，未出版，台北。

顧忠華（2001）。「二十一世紀非營利與非政府組織的全球化」。收錄於吳英明、林德昌（主編），**非政府組織**（12-24頁）。台北：商鼎文化。

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of Citizen Participation. *Journal of the American*



公眾參與社區總體營造相關計畫執行之行動研究—以苗栗縣推動社區規劃師運作模式為例

- Institute of Planner*. 35: 216-224.
- Checkland, P. & S. Holwell (1998). Action research: its nature and validity. *Systemic Practice and Action Research*. 11(1): 9-21.
- Douglas, J. (1978). Political Theories of Nonprofit Organization. In W. W. Powell (Ed.), *The Nonprofit Sector: a Research Handbook* (pp.43-54). New Haven: Yale university press.
- Dubois, B., & K. K. Miley (1996). *Social Work: an Empowering Profession* (2<sup>nd</sup> ed.). Boston: Allyn & Bacon.
- Gordenker, L. & G. W. Thomas (1996). Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions. In L. Gordenker & Thomas G. W. (Eds.), *NGOs, the UN, and global governance*. London: Lynne Rienner.
- Habermas, J. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge, Mass: The MIT press.
- McNeil, L. B. (1995). The Soft Arts of Organizing. *Social policy*, Winter: 16-22.
- Powell, W. W. (Eds.) (1987). *The Nonprofit Sector: a Research Handbook*. New Haven: Yale University Press.
- Ware, A. (1989). *Between Profit and States: Intermediate Organization in Britain and the United States*. Cambridge: Polity press.

# An Action Research of Residents' Participation in Planning and Implementation of an Overall Community Empowerment — The case of Miaoli County's Community Planners' operation mode

Ben-Chaung Wang \*

## Abstract

Taiwan has launched a “community overall planning” campaign since 1994. The main players, such as the government, non-governmental organizations and community residents, taking part in the campaign often maintained a “top-down” or a “bottom-up” relationship. The top-bottom dependency often caused the community overall planning agenda to lack of good communication and appropriate allocation of resources, and residents to over depend on the government and specialists. The impact of these problems is evidently found through former planning and performance.

This study examines the four years' work of Miaoli County Community Planners Project and the relevant documents to construct a model in which the residents take part in planning and implementation of a community overall planning. The study reexamines the interactions, the roles and positions, and operation modes taken by each major player through the process of planning and implementation. The Study found three main outcomes as follows:

---

\* Lecturer, Dept. of Architecture, National United University. E-mail: bcw@nuu.edu.tw

1. The government, NGO and community residents have abandoned the traditional “Top-Bottom Dependent Relationship”, and also gradually developed a “Balanced Interaction Relationship” to approach towards “Triangle Inter-Complementary Relationship” ,which enables an efficient implementation of community overall planning.
2. In order to establish a balanced interaction relationship, NGO should have the appropriate skills to mediate, lubricate and mould, and have the ability to enhance the participation level of community, and can transfer power and integrate resources.
3. At the different stages of the community overall planning, the three main players have different responsibilities and play different roles. It is an aim for community residents to cultivate a knowledge of planning and implementing communal affairs through the revival of its social vitality, and hence to promote an ideal performance of community empowerment.

**Keywords:** community overall planning, NGO, empowerment, community planner, action research

