

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

計畫名稱：

**評估『社區總體營造』在現階段社區工作推展之成效：以
高雄市社區發展協會為例**

**Evaluating the effects of grass-roots organizing on the community
development in Kaohsiung city**

計畫編號：NSC87-2412-H-037-003

執行日期：1997年8月1日至1999年1月31日

計畫主持人：潘淑滿 副教授

執行單位：高雄醫學院醫學社會學系

1998年8月15日

中 文 摘 要

台灣都市在短短不到二十年光景，歷經七十年代的經濟起飛、八十年代的經濟繁榮與政治解嚴、到九十年代的經濟轉型與政治多元化的社會變遷，不僅改變了都市生態環境與居民的生活型態，同時也影響了人與人之間的關係。本研究為一實驗性質之社區研究，研究者透過實地參與高雄市長城社區與安發社區過程，以現有之社區發展協會為媒介，結合社區人文生態調查法、觀察法、訪談法、及社區行動等多元測定方法，協助社區居民發展居民自治的社區總體營造概念，並運用過程評估法，深入評估都市社區落實草根民主的可能性與成效。研究結果發現在都市社區中推行社區總體營造之成效，主要受到兩個因素影響：(一) 社區行動策略：由於研究者是採用『專家 社區組織 社區居民』的模式，以社區發展協會為媒介，因此社區組織特質其其他因素往往成為阻礙社區營造工作推展的成效。(二) 社區內、外部因素：社區營造工作成效亦受社

區內、外部因素影響，內部因素包括：社區本身都市化程度、社區所擁有資源的完整性、豐富性、與社區經營的理念；而影響社區營造成效的外部因素包括：公、私部門互動關係及社區所面臨之政治、經濟生態環境。

在都市社區中推行草根民主的社區營造理念與實際效果雖不顯著，但研究結果顯示並非不可行。本研究僅就實地參與研究過程中之發現提供下列建議，做為未來發展居民參與社區營造之參考：(一) 揚棄社區組織為中間媒介的模式，以主動出擊策略介入；(二) 打破地理區域的侷限，發展以議題為導向的都市社區工作模式；(三) 修訂相關政策，結合地方政府配套措施，落實社區營造；(四) 獎勵專家、學者長期投入社區營造之推展。

關鍵詞：都市社區、草根民主、社區總體營造、社區行動策略、多元測定

Abstract

Over the past two decades, Taiwan has been undergoing transformation from an agrarian society to an industrialized free-market country. This rapid change in political-economy systems has brought a tremendous impact on the living styles, neighborhood relations, and ecology of urban communities. In this study, the researcher applies a triangulation approach integrating survey, interview, participant observation, and social action to facilitate the ideal of total community construction in the neighborhood communities in Kaohsiung. The results show that the effects of total community

construction in this city are influenced by two factors, and suggest that the community action strategy used in this study reflects a non-positive effects. In addition, the effects of total community construction in this city are also influenced by the internal and external resources of the community such as the degree of urbanization, social-economic resource, ideal of grass-roots organizing, relation of the private-public sectors, and public policy.

Although the effects of total community construction in Kaohsiung city are not remarkable, it is not impossible. As a result

of this study, the implementation of the ideal of participatory democracy in grass-roots organizing can be improved by four strategies, including: to modify the action approach used in this study, to develop an issue-oriented community work, to revise public policies related to community development, and to

encourage more and more experts involving in such researches.

Keywords: urban community, participatory democracy, total community construction, triangulation.

壹、緣由與目的

台灣都市在短短不到二十年光景，歷經七十年代的經濟起飛、八十年代的經濟繁榮與政治解嚴、到九十年代的經濟轉型與政治多元的社會變遷，這一波波政治、經濟與社會的快速變遷，不僅改變了都市生態體系、居民生活型態、同時也影響了人與人之間的關係。

『社區』一詞是在六十年代聯合國在第三世界國家推展社區運動時，才真正被引進台灣。然而，台灣的社區工作推展的經驗，卻強調由上往下(top-down)，由政府主導推展社區工作的發展，完全揚棄西方草根民主所強調的居民參與社區事務決策的精神。不過到了七十年代，這股草根社區的潮流，卻逐漸被以政府為中心、由專家所主導的社會計劃 (social planning) 模式所取代。在人們日漸淡忘草根社區運動的精神之際，八十年代末期興起於拉丁美洲的民粹主義 (populism) 運動與後現代強調多元 (pluralism) 的概念，再度激起全球

對強調居民自主的草根社區運動的關懷。

回應這股多元、本土化的全球運動，行政院經建會於民國八十四年提出迥異於以往社區經營的理念，強調具有草根色彩，重視居民參與、結合社區資源的『社區總體營造』社區改革運動。可是，在長期殖民體制與威權控制下，社區居民是否真的能在短短的幾年之內，就走出這種威權崇拜的性格，解構威權時代所殘留的由行政官僚所推動的社會參與的模式？

研究者透過參與過程，深入評估在都市型社區推行草根民主的可行性與成效？本研究是一個實驗性質的社區研究，研究者透過實地參與社區經營過程，以現有社區發展協會組織為切入點，運用多元測定 (triangulation) 的方法，倡導草根民主的理念，幫助社區居民透過集體討論過程，形成對社區問題與需求的共識，並充分結合社區之人力與物力，共同為改善社區生活環境、提昇社區生活品質而努力。

貳、結果

都市社區自主理念的發展到底是受外部資源或政治、經濟結構因素影響、還是受內在人為理念的因素影響？研究結果首先僅就研究者所採用之行動策略，評

估其可能對社區營造工作的影響說明；其次說明影響社區營造效果的內部與外部因素。

一、行動策略成效評估：

在整個研究過程，研究者以外來專家角色，透過社會局主管部門與社區發展協會聯繫，再經由社區發展協會理事長進一步與理、監事、會員及居民產生互動關係。這種介入方式優點是研究者較容易與社區發展協會之理監事與關鍵人物產生互動，同時也能夠快速瞭解社區發展協會整個運作狀況；缺點則是社區發展協會理事長的理念與態度及協會的成熟度與對社區自主的概念，會左右整個社區工作的推展，某種程度社區發展協會可能成為社區

改造工作的阻力。

研究發現由社區外之外來成員，以專家角色、透過主管部門的聯絡，進入社區中以已存在的社區發展協會來推動社區營造的工作，的確有多重的限制，建議不妨在推動社區營造工作過程，研究者應主動出擊，透過不同的篩選方式，發現社區中潛在的熱心人士，先集結此一小部份人士，共同討論可增強居民對社區認同與凝聚力之策略。

二、影響社區營造成效之內、外部

因素：

在推動社區總體營造過程，除了上述因素之外，仍有許多因素對社區工作之推動會產生不同程度的影響。研究者將這些因素歸納為社區內部與外部因素：

居民日常生活的干擾，卻採取被動、悲觀的態度，對於社區缺乏停車位置與公共活動場所，所造成社區環境的凌亂，也以宿命方式接受，認為改變社區環境景觀、提昇社區居民生活品質是遙不可及的夢想。

（一）社區內部因素：

1. 都市化程度：

在本研究中安發與長城社區雖然同位於高雄都會地區，但是二個社區卻截然不同。由於安發社區比長城社區較為接近都市型社區之特質，因此在從事居民參與社區營造過程中，發現安發社區發展協會較會鼓勵居民參與社區公共事務決策過程，且對個人或社區權益是否受到壓抑或剝奪，較為敏感、也較重視。相較之下，長城社區居民對於長期以來三鳳宮每日與特殊節慶廟會活動之噪音，所帶來對社區

2. 社區資源的完整性：

安發與長城社區所處地理位置所擁有之自然資源非常片斷，並沒有一明顯的地理環境可讓社區成為一個完整獨立的區域單位，加上都市空間與資源的共享性與流通性，使得以鄰里為單位發展出來的行政社區，無論在客觀或主觀情緒上都很難讓社區居民，建構出完整的生命共同體的共識。

除此之外，安發與長城社區本身所擁有的社會、人文與自然生態資源，也明顯影響社區營造工作的經營。安發社區

發展協會雖然沒有協會的活動中心，然而協會在舉辦大型活動或開會時，理事長在這部份充分展現社區資源連結，共同開創社區生機、經營社區工作的理念。

長城社區發展協會擁有社區的活動中心，可藉由活動中心場地定期舉辦媽媽教室與日語班訓練活動，及理監事開會時之會場。然而，這個老舊、凋零的傳統都市社區，除了社區活動中心之外，僅擁有的公共空間資源只有扶風殿與三鳳宮，協會幾乎不向外募款、也不結合兩間廟宇，共同推動社區營造的工作，使得長城社區在推展社區工作過程，進度非常緩慢。

3. 社區經營理念：

都市社區中居民對鄰里所建構的社區的認同是非常不明確的，對於個人權益在整個社會變遷過程中是否遭到剝奪，也不甚瞭解。即使已經意識到權利受侵害，往往也會以都市人的冷漠、疏離、與無力感，來面對這種事實。

安發社區發展協會對於三民區在都市化過程中，所面對的衝擊與權益損失非常敏感，也能夠部份掌握社區居民的需求與社區面對的問題，並有效的透過不同方式連結社區人力、物力資源，來解決社區共同面對的問題。然而，在問題評估、需求決定、與問題解決過程，往往忽略居民參與公共事務決策過程的必要性，難免形成寡頭政治的菁英決策模式，無法落實民萃主義的草根民主精神。

(二) 社區外部因素：

1. 公、私部門的互動關係：

台灣社區工作發展的經驗美其名是強調地方分權、人民參與公共事務決策過程，事實上政治力才是主導社區發展方向的主要關鍵。這種公、私部門互動的關係，在長城與安發二個社區中有明顯不同的表徵。長城社區是個傳統型的都市社區，強調大家長式的領導風格，雖然讓社區呈現一片人和景象，卻也阻礙了社區營造工作的推展。相較之下，由於是安發社區發展協會是一個新成立的自助性人民團體，因此，對公部門的依賴關係尚未形成，由上往下推動的連結關係也未建立，所以協會在推動社區工作過程，有相當高的自主性。

2. 政治與經濟環境生態：

台灣政治、經濟的生態環境的確左右了社區發展的經驗。台灣社區發展經驗政治力介入與地方派系的干擾，也是阻礙社區營造工作推展的主因。人民團體在社區經驗，往往具有酬庸性質的象徵，許多社區人士往往利用社區發展協會做為個人政治舞臺的試刀石，透過組織來開拓個人人脈關係，讓組織成為更上一層樓的政治生涯墊腳石，當此種附加價值喪失之後，社區工作的推展就會呈現停滯現象。安發社區發展協會理事長在參與里長選舉之前，對於推動社區工作有相當高熱忱，並且在連結資源、推動社區工作之速度與效率均高，可惜當里長選舉失利之後，所有社區營造工作完全停滯不前。相反的，由於長城社區發展協會所支持的里長候選人順利當選里長，在選後，社區積極配合社區營造工作之推展，使得選後在推動社區公共事務上發展速度頗快、成效頗高。

參、討 論

在這一整年中，研究者與研究小組在兩個不同類型之都市型社區中，進行社區營造理念與實務工作之推行，希望藉由外來專家角色介入過程，將所謂的草根民主理念落實到社區營造過程，協助居民發展出都市型社區總體營造的工作模式。不過研究者僅將一整年研究過程發現與心得整理與歸納如下，做為未來學者、專家、或研究工作者在投入從事草根社區營造工作相關研究時之參考。

一、以主動出擊策略介入社區營造：

研究者在本研究中所使用之社區行動策略的確有其利弊得失，建議未來研究者或有心從事社區營造工作的有志之士，應捨棄傳統由社區組織引介的工作模式，視社區特質與現況，設計有效的社區動員策略，進行主動出擊。

二、以議題為導向的社區工作模式：

都市社區中由於自然生態環境資源的不完整性，加上都市生活步調及生活空間所形成的都市居民獨特的冷漠、疏離性

格，讓都市社區居民很難發展出對（行政）地理社區的認同。因此，研究者建議在都市型社區中應揚棄傳統以行政地理區域為社區營造單元(unit)的觀念，建立以議題為導向(issue-oriented)的結盟社區工作模式。

三、相關政策的配套措施：

回顧台灣社區發展工作推行過程，政府不僅扮演主導的角色，社區發展工作綱領更像一做明燈，照亮整個社區發展工作的推行方向。可是，並沒有隨著政府社區總體營造理念的推展，而修訂其內涵，地方政府對社區發展協會獎勵的規定也未因之調整，致使社區發展協會為了爭取政府補助金，只有拼命配合地方政府規定推行各項社區工作，樣板化的工作多於實質意義。研究者建議在落實草根民主、居民自治的社區總體營造精神的過渡時期，（地方）政府與政策雖仍扮演主導角色，政府應積極修改社區發展工作綱領內容，透過鬆綁政策，來達到解放社區的目標。

參考文獻

- 甘炳光 (民八十五)
社區工作：理論與實務。台北：五南出版社。
- 狄明德 (民八十五)
社區與社區意識。當代，118:104-9。
- 李丁讚 (民八十七二月十日)
社區大學為社區總體營造主軸。中國時報。
- 洪長源 (民八十八七月二十二日)
文化紮根的工作：社區總體營造。民眾日報，十七版。
- 翁毓秀 (民八十)
社會變遷中的社區工作。社區發展季刊，53：52-54。
- 馬康莊、陳信木譯 (民八十四)
社會學理論。台北：巨流圖書公司。
- 陶番瀛 (民七十九)
社區發展工作的知識基礎。社區發展季刊，51: 22-23。
- 趙善如 (民八十八)
『增強力量』觀點之社會工作實務要素與處遇策略。台大社會工作學刊，第一期：
231-262.
- 傅仰止 (民八十六)
都市中的個人。蔡勇美、張英華主編，台灣的都市社會。台北：巨流圖書公司。
- 蔡宏進 (民八十五)
社區原理。台北：三民書局。
- 蘇景輝 (民八十四)
社區工作的社會計畫模式實務。社區發展季刊，71：122-29。
(民八十五)
社區工作：理論與實務。台北：巨流圖書公司。
- 蕭新煌 (民八十六)
都市居民運動。蔡勇美、張英華主編，台灣的都市社會。台北：巨流圖書公司。
- Barker, R.L. (1991)
Social Work Dictionary. Maryland:NASW.
- Bolduc, V.L.(1980)
Representation and legitimacy in neighborhood organizations: A case study. Journal of
Voluntary Action Research, 9(1-4):165-77.
- Chaskin, R.J. (1997)
Perspectives on neighborhood and community: A review of the literature. Social Service
Review,71(4):521-47.
- Checkoway, B. (1997)
Core concepts for community change. Journal of Community Practice, 4(1):11-29.
- Dodd, P., & Gutierrez, L. (1990)

- Preparing students for the future: A power perspective on community practice.
Administration in Social Work, 14(2):63-78.
- Fisher, R. (1984)
 Neighborhood organizing: Lessons from the past. *Social Policy*, 15(1):9-16.
 (1994)
 Let the People Decide: Neighborhood Organizing in America. New York: Twayne
 Publishers.
- Giloth, R. (1984)
 Organizing for neighborhood development. *Social Policy*, 15(1):37-42.
- Glynn, T.J. (1986)
 Neighborhood and sense of community. *Journal of Community Psychology*, 14:341-53.
- Grosser, C. F., & Mondros, J. (1985)
 Pluralism and participation: The political action approach. In Taylor, S.H., & Roberts, R.
 (Eds.), *Theory and Practice of Community Social Work*, chapter six. New York:
 Columbia University Press.
- Gutierrez, L.M. (1990)
 Working with women of color: An empowerment perspective. *Social Work*, 35:149-52.
- King, S.W., & Meyers, R.S. (1981)
 Developing self-help groups: Integrating group work and community organization strategies.
Social Development Issues, 5(2-3):33-40.
- Miller, S.M. (1985)
 Challenges for populism. *Social Policy*, 16(1):3-6.
- Olson, P. (1982)
 Urban neighborhood research: Its development and current focus. *Urban Affairs Quarterly*,
 17:491-518.
- Staples, L. (1984)
Roots to Power: A Manual for Grassroots Organizing. London: Praeger.
- Taylor, S.H., & Roberts, R. (1985)
 The fluidity of practice theory: An overview. In Taylor, S.H., & Roberts, R. (Eds.), *Theory
 and Practice of Community Social work*, chapter one. New York: Columbia University
 Press.
- Weil, M. (1997)
 Introduction: Models of community practice in action. *Journal of Community Practice*,
 4(1):1-10.