

建立市民導向的社區參與制度： 北市經驗之評析

丘昌泰*

洪鴻智**

陳金貴***

摘要

本研究主要係探討台北市社區參與制度之運作經驗與困境，最終目的是建構市民導向的台北市社區參與制度。本研究選擇七個社區個案進行實證研究：環境社區、福利社區、教育社區、健康社區、商圈社區、文化社區、治安社區。根據這七種型態，分別針對社區參與業務的市府各局處承辦人員、民間的社區發展協會、里長、學者專家及非營利組織進行深度訪談。全文首先就社區參與之概念與理論進行檢視，其次，就台北市七種社區類型之參與現況進行扼要的分析；再其次，就目前台北市社區參與之困境進行探討；最後提出建立市民導向的社區參與制度之誘因機制與總體發展策略，以供決策參考。

關鍵詞：社區參與、民眾參與、公共參與、公眾參與、社區總體營造

* 丘昌泰，國立臺北大學公共行政暨政策學系教授

** 洪鴻智，國立臺北大學地政學系副教授

*** 陳金貴，國立臺北大學公共行政暨政策學系教授兼系主任。

收稿日期：91年8月31日；第一次修正日期：91年9月17日；接受刊登日期：91年11月14日

壹、研究背景

從二十世紀末期以來，美國公共部門一直非常重視社區參與在政策形成過程中所扮演的關鍵角色；這個淵源於六〇年代以來的人權運動、反貧運動的社區參與（community participation）、公眾參與（citizens participation）或公共參與（public participation）逐漸成爲六、七〇年代以來許多聯邦公共計畫成立的法律要件之一。根據統計，1960年代末期，僅有三十一項聯邦補助計畫須以社區參與爲法律要件，1974年則增加了三倍，多達一百件之多；兩年之後，至少又增加了五十五件以上的聯邦計畫都強調一定要經過公民參與的程序（Thomas, 1995: 4）。今天隨著公民自主意識的高漲，文官體系核心價值的蛻變，立法機關賦予公民在不同的公共計畫中合法關鍵角色，如社區發展、犯罪防治、毒性廢棄物處理、資源回收等計畫賦予公民的公共決策的參與權。基此，當前確實已經邁入主權在民的新公共參與（new public involvement）的時代。

社區參與本身不是目的，而是型塑社區主義（communitarianism）的手段，社區主義這個時髦名詞，近年來似乎成爲地方政府施政理念的核心，公共事務管理研究上也將它視爲重要的分析單元；西方國家觀察到以「個人主義」爲中心的「市場決策模式」與以「國家機關」爲中心的「政府統治模式」均無法有效解決公共問題後，紛紛提出社區主義的主張，希望在市場與政府、個人與國家之間，以社區搭起雙方溝通的橋樑，以統合社會與政治改革路線上的矛盾與徬徨，如英國新勞工黨的湯尼布萊爾（Tony Blair）、自由民主黨的派蒂阿許唐（Paddy Ashdown）都相當熱衷於社區主義的概念，期盼以社區參與作爲公共事務管理的重要支柱；美國前總統柯林頓主張在國家資源日益窘困的今日，聯邦政府機關應該充分運用社區資源，以協助實現公共利益的目標；具體實例爲聯邦授能區域（Federal Empowerment Zone）的推動，聯邦政府機關選擇若干具備經濟發展潛力的地區，充分授權該社區，解除諸多的聯邦管制，透過民間力量以恢復該地區的發展生機。前副總統高爾（Al Gore）以及丹尼爾莫伊尼漢（Daniel Moynihan）參議員也都相當支

持社區主義的想法，可見社區主義在公共政策理論與實務上的重要性（Tam, 1998: 2）。

在前述的理論範疇與世界潮流的雙重觀察下，本研究題目：「台北市社區參與制度之研究」，自有其特別的意義，茲從下列幾方面加以說明：

- 第一、台北市爲全國的首善之區，其動見觀瞻，在在均爲全國之表率；當台灣無法走出國際政治舞台之際，台北市卻可藉其優勢向外宣揚台灣的國際形象，故台北市實爲台灣對外的國際窗口，有個活躍的台北，必然可以創造活躍的台灣，擁有一個永續的台灣。
- 第二、台北市民素質之高、水準之齊，乃是推動自發性社區參與制度的重要優勢條件，必須妥善加以利用。垃圾費隨袋徵收政策受到廣大市民之支持，社會輿論至今印象依然深刻；社區公園、老人福利、社區巡守隊、社區大學等市府所積極推動之各項社區營造活動亦受到廣大市民之熱情支持；可見只要市府推出好的菜單，市民斷無不積極參與市政之理由。
- 第三、事實上，目前市府各機關已從其各自業務立場分別推動各種不同型態與不同程度的社區參與方式，如民政局的社區環境改造計畫、教育局的社區大學、社會局的福利社區化、衛生局的健康社區營造、都發局與建設局的造街與商圈建設計畫、文化局的社區文化藝術活動、警察局的社區巡守隊等，如能加以整合，彼此加強橫向聯繫，當可避免社區與市政資源的重複與浪費，亦必可凝聚豐富的社區資源，形塑堅強的社區意識，建立永續的社區參與制度。

基於前述的研究背景，本研究目的爲以社區參與爲理論基礎，嘗試蒐集社區居民代表、社區活動專業人士與市府各相關機關之意見與看法，以建構一套功能性的社區參與制度，以營造市府、社區與市民的三贏關係。

貳、相關文獻探討

關於社區參與制度之研究文獻，依據不同的社區類型，都有不同的社區參與文獻，可分為下列幾項主題領域：

一、環境社區的參與

主要是強調社區民眾如何透過環境景觀的美化與設計，以達到居民參與之目的，重要參考文獻如謝慶達（民 83）；劉可強（民 84a, 84b & 民 85）；侯錦雄與宋念謙（民 88）；專業者都市改革組織社區改造聯盟（民 88）。

二、健康社區的參與

這是衛生健康領域中新興的議題，主要是希望充分運用社區資源，包括社區私人醫療院所、藥房或基金會等組織，共同組成健康諮詢中心，俾為民眾提供有關健康的諮詢意見，如田泰祺（民 88）。

三、福利社區的參與

主要是結合社區中志工與非營利團體（宗教或基金會）的力量以推動社會福利，特別是獨居與失能老人的照顧，以達到社區居民參與之目的，如莊裕寬（民 85），王增勇（民 86）；施教裕（民 86）；吳坤良（民 88）；黃瑞茂（民 89）。

四、教育社區的參與

主張以學校教育議題為導向的社區參與，例如社區大學的設置，重要文獻如陳麗華（民 86）；何金針（民 88）；秦秀蘭（民 88a & b）；曾憲政（民 88）。

五、商圈社區的參與

強調都市商圈議題或觀光事業的社區參與，例如，大同區迪化街新站商圈過程中的社區居民參與（李素馨與蔡淑美，民 84；張立立，民 89），以奈良造街運動為基底的社區營造（劉銓芝與黃衍明，民 85）；城鄉新風貌（張弘憲，民 88）。

六、文化社區的參與

強調以社區文化為主體的社區參與，該文化型態主要係以地方文化資源、古蹟與特色為出發點，這是目前研究成果最為豐碩的參與模式，重要文獻如王本壯（民 84）的三義神雕藝術村；楊慧琪與郭金水（民 85）的澎湖二坎社區；吳旭峰（民 86）的橋頭社區；徐明福與柯俊成（民 86）的台南市啓智里；吳文彥（民 87）的哈瑪星都市更新計畫；吳慶杰（民 87）的金山面社區；林宗弘（民 87）的舊社社區；林文鎮（民 88）的馬公市菜園社區；賴爾柔（民 88）的宜蘭白米社區；侯錦雄與宋念謙（民 88）的台中市黎明社區。

七、治安社區的參與

強調結合社區民眾力量，以防制犯罪為議題的社區參與，如社區巡守隊或社區警察，重要文獻如吳學燕（民 86）；黃翠紋（民 87）；侯慧娟（民 89）。

從上述的研究文獻可知，當前有關社區參與之文獻相當的多元，幾乎散見於不同的公共議題領域中，目前的問題癥結在於必須建構一套整合性的理論，俾涵蓋各個不同面向的社區參與；由於在實務上欠缺一套制度化、常規化的作法，無法有效統合社區與市府資源，充分發揮公私合夥的效果，乃無法形成社區與市府的雙贏關係。在當前市府資源日益貧乏的狀況下，實有必要充分運用社區資源，鼓勵社區居民熱誠參與公共事務，俾將社區居民的投入轉化為推動市政與建設市政的助力。因此，本研究擬運用公共政策的研究途徑，從環境、健康、福利、教育、商圈、文化、治安社區的運作經驗中找出共識性與整合性的社區參與制度，最後希望能夠將這個模式研擬成為功

能性的社區參與制度。

參、相關概念澄清

欲界定社區參與 (community participation) 概念之前，首先必須澄清幾個與這個名詞相當類似的名詞：公民參與 (citizens participation)、公共參與 (public participation)、公眾參與 (popular participation)。

根據顧寧漢 (Cunningham, 1972) 的說法，所謂「公民參與」係指一個社區中不具官方職位的一般民眾執行與社區事務有關的決策權力；在他的定義中，特別強調的是不具任何官方職位、財富、特殊資訊或其他正式權力的普通業餘者 (common amateurs)；換言之，民眾參與係指非菁英人士透過參與管道取得決策權的民主過程。不少英國學者喜歡以「公共」(public) 這個字取代「公民」，因而出現另一名詞：「公共參與」，範圍似乎更為寬廣，因為所謂「公共」也者，除了公民以外，政府官員、民意代表、專家學者、社會菁英、利益團體等都是公共參與者之一；不過，許多學者認為：公共參與的重心仍是公民，故與民眾參與的概念差異並不大，雖然公共兩字更能凸顯參與的廣闊範圍。就公民的意義而言，此處所謂的公民，並不必然指無權無勢的弱勢族群，那些擁有高度管理技巧、專業知識的土地所有人、建築師、設計師等受益參與者 (advantaged participants) 都是公民的類別之一。

「社區參與」和「公眾參與」的關係最為密切，目前所謂的社區參與其實源自於公眾參與的概念。公眾參與是第二次世界大戰之後，許多第三世界的開發中國家從歐洲殖民帝國中解放出來的主權在民思想，它是由社會主義與國家主義者所推動而發展出來的社會覺醒運動，其目的是希望追求國家的自主性與獨立性，以擺脫對殖民國家在政治、經濟與社會層面上的長期依賴關係。換言之，公眾參與是開發中國家企圖擺脫殖民帝國的統治陰影，追求社會發展 (social development) 的社會反省運動，這個運動曾在聯合國引起熱烈的討論，並且成為第三世界國家民眾熱切嚮往的政治型態，期望將政府權力予以分權化，將財富予以重分配，改進教育與社會服務管道，以及拓展弱勢者的就業機會，以提昇國家的經濟發展與社會進步。

基於上述可知，公眾參與的主體是整個國家社會民眾，所關心的議題是全國性的公共議題，所採取的參與行動是全國性的大規模行動。社區參與的概念是由社區主義者所提出的，他們將參與的主體、議題與行動由全國性的層次縮小到地方性的層次，從民眾所關心的周遭生活環境作為關懷的起點，因此，社區參與是一種具有相當草根性與務實性的自發性覺醒活動。社區參與的原始意涵是指社區當中權益被剝奪的團體與弱勢團體 (deprived and disadvantaged groups)，他是為了強化其參與決策地位而出現的社會運動，參與主體是小型社區，所關心的議題是社區的地方性議題，所採取的行動也僅是地方性的公共事務意見。社區參與的概念曾被世界衛生組織 (WHO) 或其他非政府發展組織所背書而成為當前普遍化的社會參與型式 (Midgley, 1986: 13-14)。

總之，社區參與和公眾參與的區別在於：公眾參與意指那些實際涉入國家政治、經濟與社會生活層面中的一般民眾，他們關懷的是社會發展與機會創造之廣泛議題，社區參與則特別強調社區中的弱勢族群對於地方事務的直接涉入活動。

基於前述的分析，我們似乎可以得到下面的觀點：

- 第一、就公民參與和公共參與的概念而論，關鍵的相異之處在於「公民」與「公共」的界定範圍，公民僅是公共參與者之一，範圍較小，公民限定於無權無勢者、且無參與決策過程知識之一般民眾；至於公共參與者則包含官方與非官方、有權者與無權者，範圍寬廣了很多。
- 第二、就公眾參與和社區參與的概念而論，關鍵的相異之處在於前者著眼於全國性的參與議題，參與主體為全國國民，是全國性的民主自決運動；後者則是著眼於地方性的參與議題，參與主體為社區居民，是草根性的覺醒運動。

湯姆斯 (Thomas, 1995: 4) 認為我們已經開始邁入新公共參與的時代，之所以稱為「新」，主要是因為：第一、傳統的民眾參與僅限定於「政策規劃階段」的參與，但新公共參與則擴及計畫的執行或計畫的評估階段；第

二、過去的參與大都以菁英為主體的參與，如成立藍帶顧問委員會（blue ribbon advisory committee），但新公共參與則甚至包含低收入的弱勢族群。因之，許多關懷環境保護、貧窮問題、種族衝突問題的環境主義者、消費者團體及公民團體都成為社區參與中非常重要的行動者。

綜合前述對於公民參與、公共參與、民眾參與名詞的辯證與澄清，實際上這些名詞之間實在很難作一明顯的區分，少數學者曾試圖作這樣的區分，但這樣的論點並未受到廣泛支持，多數時候似乎是交互使用，不去明顯區隔這些名詞之間的差異。基此，我們也不願意對上述四個相關名詞，作出如此細緻而刻板的定義，以免妨礙本研究的彈性與開放性，茲就社區參與的幾項重要內涵歸納如次：

第一、社區參與已經成為改造社區、活化社區的主要動力，社區居民基於共同生活經驗的分享與歷史文化傳承的責任，故自動自發地參與社區環境的改造活動；它的參與層面相當之廣，生活環境、社會福利、社會教育、衛生健康、地方產業、文化藝術、犯罪防治等皆可能出現。

第二、社區參與應該是一種自發性、自主性的民主過程，政府的最大責任在於設法營造自發性參與機制的平等機會；故社區參與的層面不僅限定於社區生活事務的改造，而更須涉入公共政策制定過程，決定公共事務；

第三、社區參與的核心要素為社區居民的認同感；認同感是一種發自於社區居民內心深處休戚與共的集體意識，是一種出於「我們」意識的團體情感，同時更是一種生命共同體的感覺；

第四、社區是一個滿足居民基本需求的功能單位；它是由生活在同一地區的一群人所構成的地方性團體；這個團體可能是制度化的，也可能是臨時性的；至於其涵蓋範圍則很難加以界定，因為它是一種自然形成的自然範疇；

第五、社區居民展現出各種不同形式的社會互動型態，這種互動是植基於社會角色、社會地位、社會階層、任務分工與交互依賴的

社會結構；它可能是強調社會參與和社會控制的行為，也可能是利益相互衝突的生活領域；

第六、社區居民可以共同分享社區參與的成果，且參與成果的擴散將有助於整體國家發展與社會進步；參與應該是指真實的參與，至於虛假的參與則必須加以指正，並且從制度面上加以防止；

根據前述定義，社區參與至少必須回答下列四個關鍵問題：

第一、社區參與主體：誰參與？參與的主體為何？是否僅限定於菁英份子？或是包括無權無勢，且無參與知識的民眾而言？

第二、社區參與程度：社區參與是否一定要以影響公共決策為目標？支持與宣導政府政策是否也是一種參與形式？社區參與究竟可以分成那些不同程度？

第三、社區參與方式：社區參與應該包含那些方式？

第四、社區參與困境：可能產生那些問題？應如何促進社區參與？

肆、研究方法的說明

根據前述相關文獻分析的結果，下列七種社區是目前市府推動有關社區參與業務中較為積極的社區型態：

(一)環境社區

如各社區鄰里公園的興建、改建與維修以及道路的修繕、景觀的維護與垃圾資源的分類與回收等皆可作為參與的議題範疇。

(二)福利社區

目前雖以老人福利為主要的參與議題，但應可擴及至婦幼與殘障福利；所謂福利議題應涵蓋健康醫療、福利服務或休閒設施等軟硬體建設的參與。

(三)教育社區

目前各大學所推動的社區大學可以說是實施最為成功的教育社區參與，

將來應儘可能與高中、國中、國小等各級學校緊密結合，以推動更為廣泛的社區參與。

(四)健康社區

係指衛生局結合民間醫療院所、非營利組織、學術團體及學者專家，利用民間之醫療設備及專業醫療知識，以營造社區健康中心的活動。就生活品質日益攀高的台北市民而言，這是非常可行的服務方向。

(五)商圈社區

結合商家、民眾與政府的力量，改造市容或街道的面貌，以振興老舊社區的經濟發展，乃是非常受到歡迎的社區營造計畫，如迪化街、華蔭街、婚紗街、火車新站等都受到廣大市民的肯定，故將來應繼續結合民眾力量擴大參與層面。

(六)文化社區

從各社區的文化特色與優勢條件著手，推動各社區的文藝活動應該是最受市民肯定的參與型態，因此，藝文活動、表演團體、古蹟保存等都應成為未來文化社區的參與範疇之一。

(七)治安社區

犯罪防制議題是市民非常關切的重大議題之一，社區巡守隊的推動更受到市民的重視，將來為營造一個安全無虞的社區環境，應該積極朝著結合社區警政的方向而發展。

根據這七種型態，我們分別訪問曾經參與社區參與業務的市府各局處承辦人員，進行面對面每人進行一至兩小時的面對面深度訪問，以了解其對於社區參與制度之看法，此外，民間的社區團體及非營利組織，如永康社區發展協會、慈濟功德會、台北市錫瑠環境綠化基金會、勵馨社會福利基金會、萬和社區發展協會、台北市社區綠化聯盟促進會、大同區建明里長、松山區台安醫院、大同區大有里巡守隊、士林社區大學等組織負責人都分別接受

本研究群之深度訪問，以作為本文評析北市社區參與制度之參考¹。

伍、社區參與運作現況的分析

目前台北市社區參與之現況為何？從七種社區類型加以分析如次：

一、環境社區

環境社區的營造，目前係由民政局主其事，其推動社區參與之重點在於「社區環境改造計畫」，根據該局研擬「九十年度社區環境改造計畫」中之「社區鄰里公園改造/社區生活巷道改造」²，其宗旨為：「推動社區環境改造計畫，動員社區主動提案，藉由社區參與規劃方式，改造社區公共空間，鼓勵市民積極參與自身生活環境之改善，以經營有特色的社區地點，倡議由下而上的草根社區營造。」根據民政局長林正修之說法，台灣社會目前存在著「官民二元」的傳統想法，但隨著民主化腳步的加速，台灣也開始走向由官方、企業與非營利機構所建構的三足鼎力的社會格局；不同於官民二元的單調關係，該三足鼎立的架構將發展成爲一種「自我改善」的機制，這種自我改善機制正是社區參與精神的具體化；藉此推動制度的改革、提升社會折衝矛盾、面對危機以及提出遠景的能力，並以此追求具效率的、人性化的以及有遠見的制度之制訂，這才是社區參與、民眾參與和官民協作存在的根本問題³。

目前民政局所推動的社區參與方式相當的多元，受訪者指出：所有社區參與的公共營造皆是一種新生活態度之養成，當然包括社區居民學習如何參與公共事務的過程。因此，如何透過有效的公共計畫來推動社區參與厥為當前主要的課題。民政局推動社區參與過程中，具體計畫如大安區龍正一號公

1 相關的訪談記錄因資料龐大無法以附錄方式呈現，有興趣的讀者請參閱：台北市社區參與制度之研究，台北市政府研究發展考核委員會委託研究，民 90。

2 請參見：民政局網站：<http://www.ca.taipei.gov.tw/>。

3 江祥得，民 88，「專訪台北市民政局林正修局長：社區發展參與與公民養成」，公訓報導，八十六期，六月。請參見網站：<http://www.pstc.taipei.gov.tw/>。

園與信義區忠全公園，他們是第一個提供太陽能照明之改造方案。基本上，民政局係採「社區提案」方式來促成社區民眾的參與，各里里長、社區發展協會或其他已立案之社區組織/代表為提案人，若提案人非里長，則需徵求所在里里長共同提案。經區公所受理後，該局將邀集專家學者與相關單位代表擔任評審委員，至各提案現場實地初勘，以評估提案改造之急迫性與必要性，並以現場實況對照提案資料，評估各提案之合理性。該局將完成彙整提案文件與現場實勘結論，由評審委員採書面審查方式排定各改造提案之初審排序。各分區入選提案確定後，該局將依政府採購法公開徵求專業團隊以協助社區推動環境改造。

二、教育社區

教育社區當中，最能反映社區參與制度者厥為社區大學，設立社區大學的構想，源自於 83 年台大數學系黃武雄教授的倡議⁴。從教育改革到社會重建，是民間教改運動的基本理念；推動設立社區大學，以活化社區、解放社會力、培育公民參與社會事務的能力，乃成為教改運動新的著力點。台北市政府早於八十八年七月十三日就訂頒「臺北市政府試辦社區大學實施要點」，該要點指出：臺北市政府試辦社區大學之目的為「提供市民終身學習課程，提昇民眾人文素養與生活知能、培育社區發展人才及現代社會公民。」社區大學之主管機關為教育局，其招收對象為十八歲以上民眾參與進修。至於其辦理方式為：（一）由市府所屬大專校院及機關（構）辦理；（二）委託大專校院或依法登之財團法人或公益社團法人辦理。此外，為推動社區大學之設立，得設置臺北市政府社區大學推動委員會，聘請者專家暨本府相關局處、機關（構）代表組成。

目前社區大學推動社區參與的方式為：（一）以社區營造為導向的學習課程：讓知識的力量與社區結合，是文山社區大學的發展重點，近年來所開設與社區總體營造的相關課程如地方領袖工作坊、社區企劃工作坊、木新社

4 蔡傳暉，「為社區學習播種—社區大學」，公訓報導，第八十六期，請上網查閱：<http://www.pstc.taipei.gov.tw/>

區組織工作坊、社區垃圾管理工作坊、社區願景專業經理人育成中心、文山公民會館經營工作坊、都市規劃工作坊等。（二）與社區組織密切結合的學習活動：例如成立文山新願景促進會：在「地方領袖工作坊」的研習活動中，催生成立「文山新願景促進會」的社區組織。以社區空間改造為目標，成員均為社區重要工作幹部、熱心夥伴；該促進會已經成為文山區社區總體營造的重要力量，開始積極參與文山區的空間改造、環境保護、文史工作。

三、福利社區

根據「台北市推動福利社區化實施計畫⁵」，福利社區化係為了減輕國家社會福利的財政負擔，結合社區資源與社區民眾力量，由單一化、標準化的大型社會機構的服務提供模式發展成為多元性、整體性的社區福利服務體系。福利社區化計畫目的之一乃是在結合社區資源，建立社區資源網絡；擴大社區參與及志願服務，鼓勵當地居民參與福利服務工作；落實社區服務，藉社區照顧方案，實踐於社區內滿足居民需求之福利社區化理念。因此，福利社區化也是社區參與制度實施的一個面像之一。

在推動福利社區參與過程中，社會局採取的社區參與方式為何？

（一）充分運用充沛的志工人力：

目前福利方面的志工團體類型方面呈現多元化的發展狀態，共有 39 個團體，目前由於申請投入的志工團體愈來愈多，有必要加以篩選與訓練。社會局在推動社區參與過程中，志工的流失率狀況為何呢？一般經驗是：志工若能留下來的，通常就會留下來，否則可能將因無法適應而再作下去。因此，參與熱誠與基本知識是推動志工參與社區活動非常關鍵的要素。

（二）積極與非營利組織密切合作：

社會局剛開始推動失能與獨居老人的照顧，推動方式係以里作為非營利團體的認養單位，在台北市 435 個里中，目前認養最多的是慈濟功德會，共

5 請上網參閱：文山區福利社區化，網址：<http://www.asianet.com.tw/>

認養了 190 個里，因此，慈濟的加入無形中形成了一股堅強的生力軍。目前台北市每個區運用非營利組織以推動福利社區化的運作方式並不相同，例如，士林區委託給靈糧堂，該堂自行運用本身的資源照顧附近老人；南港區是由浸信會教友擔任志工工作；中正區則動員紅十字會的系統；信義區也是紅十字會；萬華區的龍山區是委託給勵馨基金會；北投則是伊甸基金會。

(三)里長與社區發展協會的配合：

目前福利社區化的照顧系統主要是由非營利團體及志工所推動，但未來仍希望能由社區所取代，目前本市 208 個社區中，只有三個協會是較積極的。然而，其大部分仍以舉辦活動為主，較不積極推動以社區需求為導向的社區參與活動。社區與里長之間的政治衝突是常有的事，但在福利社區化方面，里長和社區發展協會的配合度有漸入佳境的趨勢，其他的如金瑞里、群英里是由里長推動的；雙和里則由里長和社區發展協會二者聯合推動，總而言之，里長是一重要角色。

(四)社會福利活動經費的補助：

由於社區擁有充沛的志工人力及民間團體，故政府對於福利社區化活動的補助經費甚少，甚至幾乎不太用到補助。就連上述所提到的送餐服務也是由社區自行發展起來，經費則由里長自行籌備，唯一有補助的部分像是餐具的更換、活動舉辦的保險、車險等。故推動福利社區化的社區參與活動，經費不是問題，反而如何組織志工與非營利團體成爲重要角色。

四、健康社區

社區健康營造中心，主要是由衛生署於民國 88 年 12 月所推動的方案，衛生局採取下列模式推動社區參與：

(一)充分運用學校與教學醫院的資源：

衛生署規定研擬社區健康營造中心的計劃需服務至少一萬戶社區居民爲基礎，範圍上大概爲六里左右，且須以里民爲主；但由於經費缺乏，資源之

整合度不夠，若干里鄰長基於政黨關係配合度不高，民衆的了解也不夠，甚至也有區公所不願配合的現象，故目前以在學校的宣傳方面較爲順利，或者是透過教學醫院培訓志工，以推動健康營造事務，這些義工大都是退休後之義工媽媽，醫院開課教導居民基本的健康常識然後再服務社區居民，例如信義區的台北醫學院乃是相當成功之案例。

(二)保健示範里經營模式：

北投區衛生所爲推動社區健康營造，特別營造保健示範里完整模式，六個示範里的地段護士必須針對以下項目社區評估：社區健康狀態（人口群體和地理環境）？社區健康資源（保健醫療、教育狀況、人力資源、食品業及商店娛樂、營業衛生、消防及社區安全）？社區行動潛力（信念及行爲特質、社區政治體系、社區行動習慣及溝通通信方式），並依里別進行生命統計。

大同區社區健康營造中心是值得注意的社區參與個案，該區因勵馨基金會參與社會局委辦之大同區青少年外展方案，展開與社區合作的模式，與大同區內各社區發展協會共同合作，協助青少年關懷事工，預防青少年犯罪。勵馨基金會社工員平時家訪的過程中，主要是協助家中青少年擁有一個身心健康的生活，因此期待協助家中每一成員能建構一個健康的生活環境。該基金會多年來在宣導工作上及資源結合的經驗中，更協助鄰里及社區發展協會在社區中內建自發的關懷單位，藉著在地里民一起努力，除將健康生活的觀念深植每一個社區居民的腦中外，可將整個健康營造計劃落實於社區。

北投區健康營造中心自八十八年八月衛生署公開徵求社區健康營造計畫案中，北投區通過兩案，即分別爲老五老基金會、八頭里仁協會所提出。北投八頭里仁協會由一群關懷社區本土文化的熱心人士所組成，初期促成了北投溫泉博物館的誕生，也積極以社區營造的方式推展社區特色、教育、藝文等活動；洪理事長及好厝邊醫師聯誼會對於社區健康營造頗有理念，且有相當程度的體認。

該中心自八十七年四月起已與財團法人老五老文教基金會合作，以「愈老活得愈好、使社區可以提供溫馨互助的照顧網路」爲遠景，選擇北投區石

牌里、尊賢里、永明里、奇岩里、福興里、吉慶里作為中老年保健示範里，一年來已陸續培訓近百名社區志工，為北投區初步打下了社區營造的基礎。

五、商圈社區

都發局與建設局鼓勵社區民眾參與公共事務的方式，主要依據台北市政府頒布之「台北市政府各機關可開放市民參與業務實施方案」。就都發局而言，目前主要的民眾與社區參與業務集中在：(1) 都市發展目標擬定；(2) 都市計畫研擬、審議與通盤檢討；(3) 都市開發；(4) 都市設計準則擬定與審議；(5) 都市更新事務；(6) 徒步區規劃；(7) 地區環境改造與發展計畫（含公共空間環境改善與認養計畫）；(8) 社區規劃師甄選等業務（李得全，2000）。主要的參與方法包含：(1) 公共事務參與；(2) 說明會與公聽會；(3) 獎勵投資參與；(4) 民眾意見調查；(5) 行政業務委託外包；(6) 社區規劃師網絡的建立等⁶。

至於建設局推動民眾與社區參與的工作，主要的業務則包含：(1) 行政業務之諮詢與意見反應服務；(2) 生態保育及綠化推廣與美化活動，內容主要為「社區綠化教室」、「社區綠化活動」與「公共空間綠美化改善計畫」三類；(3) 市場與地下街、商場改造計畫。參與的方式主要為：(1) 志工制；(2) 公共事務參與；(3) 說明會；(4) 行政業務委託外包；(5) 委託經營管理等。

都發局所推動相關公共事務之民眾參與方式，主要為偏向意見諮詢與討論的公聽會（或說明會）與民調兩種模式。特別是台北市 89 年所發布之：「台北市社區參與實施辦法」，針對土地使用與其變更過程，以公聽會的方式，讓受影響社區、專家學者、公益與相關團體能參與土地使用計畫擬定或變更的過程。配合都市計畫法第 19 條公眾意見的蒐集與徵詢，乃更確立當前都發局推動相關事務社區與民眾參與的主要模式。

至於建設局主要的社區參與方式，則以社區綠美化改善計畫為主，主要

6 訪談紀錄的整理，主要係依訪談之結果整理之，但部分內容係參考「台北市政府各機關可開放市民參與業務實施方案：89 年 6 月-89 年 11 月辦理情形彙編」之內容補充整理。

係以輔導里辦公室、社區發展協會等組織，推動社區綠化教室、社區綠化宣導活動與綠化計畫與公共空間綠美化改善計畫等。特別是建設局結合許多志工團體及財團法人（如台北市社區綠化聯盟促進會、七星環境綠化基金會等），由建設局提供部分資源，讓社區自由且彈性的參與應用。參與的方式，建設局偏向行政管理之輔導與公眾意見的諮詢，而有別於都發局的空間規劃參與模式。

六、文化社區

文化局極力推動各項鼓勵民眾與社區參與之各項業務與活動，其中略有：1. 一般行政業務諮詢與社區支援；2. 古蹟、史蹟調查研究、解說與保存；3. 博物館與紀念館服務；4. 藝文活動與計畫；5. 社區藝術巡禮等；6. 各項藝文活動。民眾及社區參與的方式主要包含：1. 義（志）工；2. 公共事務參與；3. 公聽會；4. 委託經營管理；5. 行政業務委託經營外包等⁷。

文化局提供民眾與社區參與的管道，主要偏重在藝文相關活動的參與。以民國 90 年度為例，文化局即以藝文活動補助計畫作為參與的基礎。此項補助計畫分為三種：(1) 專業藝文申請案，可申請的項目包含：創作、演出、調查研究、研習推廣、文化交流...等 12 項；(2) 社區藝文申請案，可申請的類別包含：藝文推廣、藝術教育、藝文空間與文史調查四類；(3) 弱勢團體暨原住民等少數族群藝文申請案。

文化局目前推動相關的社區與民眾參與工作，成果非常的豐碩，就整個文化局而言，較成功的案例包含：北投溫泉博物館的志工培訓與研習計畫、古蹟老樹的尋查計畫...等。就社區文化活動而言，89 年度共完成 12 個行政區全區性專業藝文團體的徵選及舉辦相關的社區展演活動，較成功的案例如內湖區的「喜悅民俗舞團」，其運作模式乃透過藝文團體對民眾的訓練、教導、互動與民眾間的表演競爭，使藝文專業團體與社區民眾參與能找到共同點，並凝聚共識與參與的管道以達到參與目標。另外對於跨行政區藝文活動巡迴表演部分，共完成 6 個團體的徵選與社區巡迴表演，這些團體的表演過

7 請參見市府文化局網站：<http://www.cabot.taipei.gov.tw>。

程獲得廣大社區民眾的迴響。最後，小型社區藝文活動亦完成 60 個組織團體的申請與展演，對於建立社區居民參與藝文活動有重要之貢獻。

七、治安社區

根據市政白皮書的內容，「建立社區聯防體系⁸」乃是建構治安社區的重要施政計畫。該計畫之最終目標為積極推行守望相助工作，成立巡守隊及輔導裝設安全設施，寬列警政預算，補助及獎勵守望相助組織、裝設安全設施，使其能維持正常運作，利用現代科技設備，促使各項安全設施現代化，以建立社區聯防體系。

社區守望相助工作的推行方式，主要是輔導成立巡守隊。目前巡守隊可分為有給職與無給職，前者是由公寓大廈或社區管理委員會所組成以管理公寓或社區，且向人民收費；後者可分為兩種型態：里巡守隊及社區巡守隊。里巡守隊為由里辦公處所主導，包括里巡守隊、民防、義警、清溪巡守隊（由後備軍人所組成）、以及熱心人士所組成之巡守隊。社區巡守隊則由社區發展協會所組成，為社區之義工所組成的，可能同時跨越好幾個里。目前台北市共有 226 個里巡守隊，而以里辦公處成立之里巡守隊最多，其他義警有 34 個、民防有 9 個、清溪有 14 個。其功能主要是協助治安，是輔導性之業務，做通報、耳目之工作，並非取締人民。現在巡守隊的功能功能多元化，除了維護治安外，還有環保、美化綠化、交通秩序維護、協尋迷失老人、幼童，或者是萬華區流浪漢之勸導。

社區巡守隊之社區參與方式主要是採取經費補助方式，市府警察局本身先行研擬一個評比措施，依據表現良好的程度依序給予不同等級之經費補助；假若里巡守隊隊長本身就是里長，則將更多出里長補助費。

至於在輔導居民裝置安全措施方面，目前市府警察局推動的社區參與方式包括下列三種不同型態之安全措施：第一、家互聯防系統：聯防家互為 5-10 戶之間，相互裝置警鈴、警號、音響、燈號，民眾相互就近協助，當某戶發生危難時，可互相求救求助。第二、警民連線系統：除了親自或電話

8 參見市府警察局網站：<http://www.tmpd.gov.tw/>

報案，就是警民連線系統；該系統係經由一主機，按下去後，透過其接受訊號，顯示受害者之資料、電話、住址等；經常裝設於金融機構、超商、金銀樓，且告訴值班之警員，利用電腦系統來傳送，電腦會自動列表，此乃最先進之系統。第三、錄影監視系統：採用現代錄影設備，以監視不良份子是否作案。

陸、社區參與的困境

根據研究目前臺北市社區參與的困境在於下列幾點：

一、社區參與法制化的問題

目前台北市有關社區參與制度的法制化問題，最具代表性的法規是「台北市社區參與實施辦法」。該辦法主要是針對土地使用與其變更過程，以公聽會的方式，讓受影響社區、專家學者、公益與相關團體能參與土地使用計畫擬定或變更的過程。該辦法第一條指稱：「臺北市政府為促進土地合理利用並兼顧周邊居民權利之維護，衡平土地使用及其變更對社區引起之衝擊，以執行臺北市土地使用分區管制規則附條件允許使用之核准基準表中有關應辦理社區參與之規定，特訂定本辦法。」

無疑地，在國內尚無類似的立法經驗，卻又有甚多不同的運作經驗之情形下，該辦法之研擬雖然僅是一個起點，確實有其特殊意義。然而，該辦法的規定乃是屬於較為簡單的、技術性層次，期望藉由民眾參與都市計畫的過程，透過公聽會的正當程序，讓民眾對業者的各項公共建設提出各種不同的諮詢意見，最後交由市府目的事業主管機關參酌，俾對公共建設計畫的規劃與執行有所修正，俾更能業者、社區居民與市府三者的三贏關係。

前述實施辦法運作至今，推行過程困難重重，部分人士反映：市府各機關、社區民眾與投資業者對於社區參與制度的定位、法律效力及運作機制不甚熟悉；甚至有人指出社區參與過程的教育與處置成本過高，而教育又是需要長期性的工作，區區一個辦法，短期間實在難以出現具體成效。較為嚴重

的課題在於計畫涉及到業者與社區民眾切身的「財產權」問題，對於業者來說，推動社區參與無形中增加其交易成本，延宕其投資的時間，是一項「只有百害而無一利」的制度，然而，就社區居民而言，業者的建設案一旦過關，必然影響社區生活品質，因此，極力加以抗拒，造成雙方立場的對立，導致社區參與制度的建立被視為有礙經濟發展的絆腳石，以當前經濟不景氣的狀況下，這樣的理由相當能夠得到認同。基此，如果繼續在此種雙方立場對立、社會道德高、爭議性大的基礎上發展社區參與制度實屬天方夜譚，絕無可能。

二、欠缺專責統籌單位推動社區參與事務：

目前市府所推動的各種社區參與事務分散於各主管機關，如環境綠化與美化工作由建設局從技術面加以輔導，社會局輔導社區發展協會的運作，民政局則是輔導里長體系，警察局推動社區巡守隊，過去的都發局曾在推動總體營造時扮演重要角色。由此看來，市府各主管機關現階段已在分頭進行社區參與事務，問題在於欠缺一個專責統籌單位，以統合「政出多門」的分歧現象。事實上，一個社區的需求是多層面的，文化、治安、福利、商圈、環境、教育、健康都是整體的，無法加以分割；但今天由於政府機關對於這些參與事項往往分別由不同機關處理，資源重複浪費、資源無法整合的現象乃無法避免。

如果市府確實有意建立社區參與制度，並且將之作為決策模式，則建立專責統籌的單位是有必要的；該單位的設置必然涉及很多不同主管機關的協調與整合，作業程序上亦需相當時間的橫向協調與聯繫，然而，一旦確立統籌專責單位，則社區參與業務的推動就能更為順暢，社區資源就更能整合，市政更足以反映民眾需求。

三、政府法令多如牛毛，少數單位欠缺「圖利公眾」的心態，無法主動為社區民眾解決法令問題：

社區營造必然涉及許多的法令問題，特別是「商圈社區」的營造，消

防、建管、交通、住都等機關所主管的法規多多少少都會涉及到，根據民間代表與專業人士一再表示：在推動社區參與過程中，最怕碰到的是法令問題，一旦碰到法令問題，很容易讓人產生挫折感。例如，某礦泉水公司打算認養路邊的椅子，但不是違反都市計畫法，就是違反人行道法，乃至於胎死腹中。又如吊燈工作，消防單位因其阻礙救災通道而不核准設置，後決定將吊燈改為活動式的吊燈才得以解決。依此看來，雖然不少機關已能勇於任事，積極為社區民眾解決法令問題，但不少政府機關仍缺乏「圖利公眾」的積極心態，一味地以法律問題推諉責任，無法主動為民眾解決問題。民間代表表示：有時候甚至無法找到直屬承辦機關，許多前來勘查的市府機關並非承辦單位，而是否會回報也經常沒有回應，徒然浪費許多時間。因此，市府機關如何改變消極心態，主動地協調解決社區居民在法令上所遭遇到的困難，在在都考驗著執政者的心態。

四、對於社區發展活動的經費補助規模與遊戲規則欠缺明確的政策指示：

民間代表及專業人士指出：目前市府對於社區發展活動的經費補助事項欠缺明確的政策宣示與遊戲規則，導致社區興致勃勃地提出活動計畫，補助經費卻是九牛一毛，以致於陷入辦與不辦的窘境。在政策宣示的欠缺方面，以某社區的藝文活動為例，提出了一百萬元的經費，最後卻補助了五萬元，這樣差距過大的經費補助如何推動一個原本規劃的大型社區活動？在遊戲規則的欠缺方面，某社區得到兩萬元的補助，同樣地舉辦大型的市民文化活動，然而，最後補助經費核准下來時，竟然扣款一千元，理由是並未按照原定計劃執行。一千元實在是很少，不必計較，然而，事實上，當時的活動非常成功，傳播媒體也都大量報導活動內容，承辦人無法完全按照劇本排演所有的活動細節，縱使主管機關象徵性地扣款，仍覺得非常不公平。因此，民間代表及專業人士建議：必須要將經費補助的政策宣示與審核的遊戲規則加以明確規定，俾讓有心推動社區參與事務的人士能夠有所遵循。

五、「冷漠」與「熱心」居民的參與權限問題：

民間代表及專業人士表示：社區參與事項的性質扮演相當重要角色，當參與事項不具爭議性，且與個人權益無利害關係時，多數社區居民的參與熱誠顯得相當冷漠，甚至不願意參與；然而，一旦該社區事務的決定影響其權益，則突然出現，並以激進手段抗議或阻擾社區事務的進行，最後乃不得不重新審議該社區事項，而最後結果可能是服從於那些少數突然跳出來反彈的民眾意見。因此，如何界定「熱心」與「冷漠」民眾之間的參與權限問題，乃是一個令人關切的課題。

從社區參與的本質而論，我們絕對不能因為民眾「冷漠」就可以忽略其「發言權」，而平時「熱心」社區事務的居民更不能表示其有「決策權」，可以為社區多數沈默的民眾決定所有的社區事務。草根民主只有「放棄權利與否」的問題，而沒有「冷漠與熱心的區別」的問題；除非社區居民自動放棄參與權與發言權，否則仍不可忽視其參與社區事務的權利，否則反彈者必將以程序不正當而反制社區事務的推行。民生社區的富錦二號公園整修工程就是明顯實例，里長並未召開正式的說明會，僅非正式的諮詢少數熱心志工之意見，便將整修工程發包出去，在並未派遣監工的狀況下，只見工人將公園內的陳年老樹一一砍伐殆盡，理由是：「樹種太雜，需要移植歸類」；這一作法引起原本冷漠居民的反彈，工程乃停止，市府的一樁美事乃變成為一項遺憾。又如永康街究竟是否為商業社區或文化設區？市府各機關可以先行聘請專家學者與社區居民代表進行研商，在定位清楚後，再行決定是否補助經費。然而，商管處從商業立場協助推動永康社區的商業化，根本未考量多數社區居民期望的藝文走向，難免引起反彈。

基此，市府對於社區議題方向的營造，不能因為居民的「冷漠」就忽視其「發言權」，亦不能因為其「熱心」而賦予其「決定權」，社區參與貴在由社區居民以民主參與程序自行決定社區議題的方向，而非政府的干預。

六、經費補助的規範過於細緻，欠缺彈性：

部分代表指出：在經費補助方面，會計制度的規範太過細膩，每一筆錢都必須合乎會計規範，且皆需要收據，收據又需要符合多重的法令規範，一

且無法符合，就無法報銷，必須自掏腰包；事實上，辦理民間活動許多是無法申報的經費，根本沒有收據可言，政府如果確認民間團體的信譽與公正性，在不違法的狀況下，可否將補助經費的規範予以靈活運用，不要太過嚴苛要求。如某社區辦理婦女進修課程，剛開始時上課爆滿，後來陸陸續續減少，乃至於學期末時，學生流失三分之一，原來的補助款則因人數不足而必須扣款歸還。事實上，民間代表及專業人士表示：會計制度的規範是法令規定，他們可以理解，但政府不是強調政府再造嗎？為什麼會計規範規定的如此詳細？不是迫使社區參與者將更多的心力放在活動報銷程序的作業上嗎？基此，部分社區為了迎合政府機關的規範要求，盡量編列沒有實質效益的，但卻符合規範的活動經費項目，這樣本末倒置的現象多有所聞，值得檢討。

七、民間團體欠缺撰寫活動計畫的專業人士：

目前社區遭遇到的最大困難在於欠缺負責撰寫計畫書的專業人士，甚至有些鄰里社區擁有非常理想的營造議題，但由於欠缺專業能力撰寫企劃書，故需外求顧問公司幫忙，由於某些社區就連補助經費都少得可憐，如何有能力支付相關的計畫費用呢？如此一來，將會造成社區之間的資源分配不均，有能力撰寫企畫書者，可以申請到經費，無能力者則無法申請經費，造成社區內部的假象競爭，無法兼顧強勢與弱勢社區的發展合理性。

八、規劃費用太高，社區無力負擔：

社區欠缺專業規劃能力，因而委託顧問公司或學者專家代為規劃，然而不少社區由於經費拮据，乃至於無法負擔，造成規劃胎死腹中。以某社區擬規劃香榭大道的構想為例，該計畫構想由於極具創意，相當吸引名牌商店的進駐；該計畫之內容，除了商家門面的改造外，商業處或相關單位亦針對商品陳列與擺設作一輔導，甚至在人行道方面，亦可將公共汽車候車亭、電話亭、路燈旁邊可加設廣告亭等，市府承諾經費補助。然而依照相關規定，商業局僅能對促銷商業活動才得以申請經費補助；經濟部商業司也只有指定部分領域才得以補助，台北市政府則可以透過申請藍圖、要件，並經都市計

劃會議或市政會議提出討論，通過之後才派顧問公司研議相關計畫作業。預估此套前置作業的經費至少要花兩百萬元，至少也要五十萬元，這些規劃費用無法由社區或里能夠負擔，因此，若政府認為可行的計畫構想，應主動加以配合補助。

九、社區發展協會與里長的衝突問題：

社區發展協會與里長的不協調，這是司空見慣的事實，其中滲雜不少的政治因素，擔心可能會被另一政治勢力所取代，故彼此經常為了權限問題爭執不休，特別是當黨派屬性不同時，這種衝突更形嚴重。不過，當社區發展協會與里長為同一人或非同一人但能和睦相處，共榮共存時，往往就能使社區參與事務發揮的淋漓盡致，造成雙贏的結果。萬和社區理事長表示：該社區並沒有這類雙方衝突的問題，社區發展協會本身並沒有任何財產，它只是扮演麵包中的「酵母」角色，是帶動社區活動的橋樑，今天誰爭取的經費就由誰來帶頭，沒有什麼好爭的；有時，里長很想做事，但卻沒有能力去辦的事情，社區發展協會就會幫他把計畫書寫好，並且讓他掛名。實際上，社區發展協會的資源不若里長豐富，它有民政局的經費支援，協會經費卻經常需要熱心企業界人士的捐助，在此狀況下，不與里長合作，必然造成雙輸的後果。

柒、建構市民導向的社區參與制度

建立市民導向的社區參與制度為本研究之主要目的，經由前述七個不同社區特色個案的探討，擬提出綜合性的政策建議與結論，擬分二節加以討論：(一) 社區參與誘因機制的建立；(二) 總體策略。

一、社區參與誘因機制的建立

為了鼓勵各社區參與公共事務，首先應建立誘因機制，該機制可以從整體社區、弱勢社區、社區居民、政府官員四方面加以說明：

(一) 就整體社區的誘因機制而論，市府各主管機關可依權責訂定社區經費補助辦法，以「社區提案」方式鼓勵各社區自行研提計畫申請經費：市府各機關可以先行訂定社區營造之經費補助辦法，將經費額度及申請規定作一規定，至於計畫內容則僅提出大方向即可，細部計畫由社區自行提出，由相關機關委請專業人士及專家學者審查。這種「社區提案」方式以促成社區民眾的參與，民政局已實施有年，各里里長、社區發展協會或其他已立案之社區組織/代表為提案人，若提案人非里長，則需徵求所在里里長共同提案。提案程序與申請書表應盡量簡化，以免若干社區因無規劃人手而不提出。評審委員為求其公平性，應至各提案現場實地初勘，以評估提案改造之急迫性與必要性，並以現場實況對照提案資料，評估各提案之合理性。入選提案確定後，主管機關將依政府採購法公開徵求專業團隊以協助社區推動環境改造。

(二) 就弱勢社區的誘因機制而論，應優先予以補助，並主動協助其規劃社區發展計畫：台北市儘管為教育程度頗高的都會地區，但城鄉社區之差距甚大，城市內的社區，人才濟濟，撰寫企畫書的人才、熱心捐款的企業界人士比比皆是，以致於強勢社區的經費一筆接著一筆而來，而弱勢社區卻因人才欠缺而始終無法提出企畫構想。市府對於弱勢社區的經營照顧要花費更多的精力與耐心，更應投入更多的成本，優先予以協助，並主動協助其規劃社區發展計畫，以縮短城鄉社區之差距。

(三) 就社區居民的誘因機制而論，可用各種不同型式的獎勵方式：目前已有不少機關或民間團體定期就表現卓越之志工頒發獎牌，或於公開場所加以公布，以激發其榮譽感。例如，大同區的大有巡守隊以巡邏的「小時數」作為標誌，每位義工都有頒發聘書，而且每服勤二十小時、五十小時就頒發獎狀，一百小時以上、三百小時就頒發獎牌，五百以上到七百、一千，獎牌上的時數是用金子打造的，而這些經費也是靠警察局所頒發的特優二十萬獎金撥出來的，每年也有舉辦兩次的餐敘、自強活動、製作夾克等。

(四) 對勇於突破有關社區參與法令限制，主動為民解決困難的公務員頒發「社區之友」獎章：社區營造必然涉及許多的法令問題，特別是「商圈社

區」的營造，消防、建管、交通、住都等機關所主管的法規多多少少都會涉及到，根據民間代表與專業人士一再表示：在推動社區參與過程中，最怕碰到的是法令問題，一旦碰到法令問題，很容易讓人產生挫折感。例如，某礦泉水公司打算認養路邊的椅子，但不是違反都市計畫法，就是違反人行道法，乃至於胎死腹中。又如吊燈工作，消防單位因其阻礙救災通道而不核准設置，後決定將吊燈改為活動式的吊燈才得以解決。依此看來，雖然不少機關已能勇於任事，積極為社區民眾解決法令問題，但不少政府機關仍缺乏「圖利公眾」的積極心態，一味地以法律問題推諉責任，無法主動為民眾解決問題。民間代表表示：有時候甚至無法找到直屬承辦機關，許多前來勘查的市府機關並非承辦單位，而是否會回報也經常沒有回應，徒然浪費許多時間。因此，市府機關如何改變消極心態，主動地協調解決社區居民在法令上所遭遇到的困難，在在都考驗著執政者的心態。

二、總體策略

僅提出下列總體發展策略，以供市府相關單位之參考：

(一) 確立「社區參與」為市府當前重要的政策方向

「政出多門」是當前市府在推動社區參與業務上的弱勢條件之一，環境、治安、文化、福利、健康、治安、商圈、教育社區的「分進合擊」策略，不能說沒有成效，但有其缺點，如資源重複浪費、欠缺整合，以致於無法發揮整體戰力。基此，建立社區參與制度之首要條件在於確立「社區參與」為市府未來重要的施政目標，例如法國巴黎密特朗主政時代，新凱旋門、都市營造與改建、巴塞隆納地區公共空間改造、空間藝術等皆是政策明確、定位清楚下的產物，本研究群所研擬之「台北市政府推動社區參與制度實施要點草案」就是具體政策的表現，期盼未來市府能夠諮詢各主管機關之意見，並且加以修正後付諸實施。

(二) 成立跨一級機關的「社區參與事務諮詢委員會」，以備市長諮詢有關推動社區參與事項：

「欠缺專責統籌單位推動社區參與事務」是目前市府在建立社區參與制度上的盲點，市府一旦確立社區參與的政策地位，則下一步驟就是成立跨局處的社區參與資源整合小組，定名為「社區參與事務諮詢委員會」。該委員會之組成由市長指派適任之社區居民代表、專業人士及學者專家組成，人數以不超過二十人為限，委員任期兩年，期滿得續聘，為強調該委員會之自主性，社區居民代表不得少於二分之一。

委員會之任務如左：

- 一、關於市長轉送社區參與議題優先順序之審查與排定；
- 二、關於有影響社區生活環境之虞之社區建設與措施；
- 三、關於主管機關所送社區參與預算與經費補助事宜之諮詢；
- 四、關於重大爭議性社區議題之諮詢；
- 五、參加主管機關所辦理有關社區參與之現場勘查及聽證會；
- 六、其他有關社區參與事項之審查與諮詢；

該委員會置召集人、副召集人各一人，主持會議，由委員互選之；置執行秘書一人，負責協調聯繫事宜，研擬討論題綱、整理會議紀錄及協調執行會議決定事項，由召集人呈請市長就市府現職人員中遴定兼任。

委員會每三個月召開會議一次為原則，必要時，得由市長或召集人提請召開臨時會議每次會議得視實際需要邀請有關機關及本府人員列席。

委員會會議應有全體委員過半數之出席使得開會；應有出席委員過半數之同意使得議決；正反意見同數時，由主席裁決之。前項會議，委員應親自出席，不得代理。

委員及執行秘書均為無給職，但府外委員及專家學者依規定支領出席會、審查費，所需經費由本府編列年度預算辦理。

委員會對有深入研究必要之社區參與諮詢案，得由召集人商請委員若干人組成研究小組研議，並推請一人為召集人。研究組視事實需要召開會議，於任務達成後即行結束，並將研究結論提報委員會討論議決。

(三) 定期邀請里長與社區發展協會負責人參與有關社區參與之教育訓練課程

根據研究結果顯示：里長與社區發展協會之間的衝突乃是目前推行社區參與制度的死結，兩者合一，則萬事皆可行；兩者分立，則寸步難行。事實上，部分里民與社區發展協會對於社區自治與社區參與之意義認識不清，欠缺參與熱誠與意願，以致於影響市政建設在社區之落石，以巡守隊而論，里長與發展協會如不熱心，縱有補助經費亦稱枉然。解決之道為設計若干可以將里長與社區發展協會負責人結合在一起的社區參與事務訓練課程，由市府公務人員訓練中心辦理，重要課程如公民教育、社區發展、社區自治、公私合夥、社會行銷等課程都是理想的題材，在強調終身學習的今日，此為非常重要的訓練課程。

(四)依經費補助規模徵求社區營造計畫：

誠如前述，不少民間代表及專業人士認為：目前市府對於社區發展活動的經費補助事項仍欠缺明確的政策宣示與遊戲規則，導致社區活動計畫與經費補助規模差距太大。據我們訪談市府官員表示：其實他們也有苦衷，蓋市府資源愈來愈少，競爭愈趨愈激烈，無論如何公平的配置，總是會產生「大小餅」的分配問題。這樣的說法確實情有可緣，然而，為了促使社區資源分配的公平與公正，不妨各機關先行提出多元化的社區參與議題，然後根據該議題訂出「經費補助規模」，五萬、十萬或百萬元的規模，然後訂定規範，五萬、十萬或百萬的計畫規範為何？應該具備那些內涵？公開要求各社區提出規劃案，審核結果只有「准」與「不准」的問題，千萬不要對於一個百萬元的申請案採取通通有獎，但卻僅有十萬元都不到的結果。

(五)在法令允許範圍內，貫徹政府再造的精簡原則，盡量減少經費補助的過度規範：

民間代表及專業人士指出：目前市府對於經費補助的會計規範太過細膩，在收據主義的狀況下，沒有收據就無法報銷相關開支，而事實上，辦理民間活動許多是根本無法申報的事項，以其根本沒有收據可言。今天政府一再強調要簡化作業流程，但基於防弊心理，會計制度始終沒有簡化，使得許多民間代表及社會團體害怕與政府機關打交道。市府主管機關若確認民間團

體的信譽與公正性，在法所允許的狀況下，可考慮將補助經費的運用予以彈性化，不必太過在枝節上要求。事實上，今天政府不也是成立政府再造委員會嗎？何以最簡單的會計規範都要如此死板？不是迫使社區參與者將更多的心力放在會計報表的報銷作業上嗎？

(六)營造公部門、專業者與社區居民三方的協作和諧關係

根據我們的研究結果：社區營造成功的要件在於：公部門、專業者和社區居民三方之間的協作關係是否良好？事實上，社區參與計畫是三方協作的過程，透過三方角色的實踐，足以期待社區環境的實質進步；就目前來看，如果這三方都保持合作的互動關係，則要社區參與幾乎不成問題，然而只要一個地方出了問題，如社區居民反對市府與專業者的建設方案，或者市府無法認同專業者與社區居民的方案都容易構成參與上的困境。

根據我們在前章的分析，專業人士固然是社區居民最佳的伙伴，但社區居民與專業者之間的衝突亦時有所聞，當兩者對於社區營造議題產生不同見解時，經常會產生相互對立的狀況，以致於造成社區參與的失敗。我們建議：專業人士與社區居民之間的衝突關係可以透過政府主管機關加以調和，政府不妨訂定一個運作規範，專業者到底能在社區事務中扮演何種角色？或者鼓勵社區本身自動自發去尋找適當的專業者以協助其營造社區。

(七)由專業人士以舉辦社區活動方式帶動社區居民的認同感，然而，最終還是要靠居民的自動自發，才能永續發展

社區居民的榮譽感是社區參與的原動力，目前許多社區居民相當的被動冷漠，如何激發其榮譽感呢？根據我們的研究，以舉辦社區活動的方式帶動社區居民的榮譽感，乃是非常有效的激勵因素。社區是需要被輔導的，最佳的輔導人士莫過於專業人士，專業人士以其專業知識與能力輔導社區活動，將一個落後髒亂的社區一變而為觀光地區，如果成效彰顯，很容易激發居民的認同感與榮譽感。

專業人士的角色固然是重要的，但畢竟社區居民才是生活的主角，若社區居民無法自動自發的參與社區事務，事事都依賴專業者的操控，則「人存

政舉，人亡政息」，當專業者進入到社區內，社區活動非常蓬勃，當專業者離開後，這個社區又彷彿消失掉了。由此看來，社區參與的主體仍舊是民眾，如果民眾不能落實生根，則過份仰賴專業人士仍非永續經營社區的長久之計。

(八)以法律正當程序破解「冷漠但間歇性、非理性地」民眾參與，但尊重與肯定「長期熱心投入社區活動」的居民意見：

據民間代表及專業人士的看法：民眾參與的冷熱程度有別，當參與事項不具爭議性，且與個人權益無利害關係時，多數社區居民的參與感是相當的冷漠；一旦該社區事務的決定影響其自身權益，則突然出現，並以非理性的激進手段抗議或阻擾社區事務的進行，最後乃不得不服從激烈的、突然跳出來的少數意見。基此，部分民間代表及專業人士認為：應以熱心人士的意見為主體，平日漠不關心，行為卻不理性的少數民眾則可以置之不理。從社區參與的本質而論，這種想法是錯誤的，因為我們絕對不能因為民眾「冷漠」就可以忽略其「發言權」，而平時「熱心」社區事務的居民更不能表示其有「決策權」，可以為社區多數沈默的民眾決定所有的社區事務。草根民主只有「放棄權利與否」的問題，而沒有「冷漠與熱心的區別」的問題；除非社區居民自動放棄參與權與發言權，否則仍不可忽視其參與社區事務的權利，否則反彈者必將以程序不正當而反制社區事務的推行。

解決之道無他，回歸到「正當法律程序」的原則而已；換言之，一切按照法律規定進行社區參與，千萬不可便宜行事，該舉行聽證會就乖乖舉行，不能怕麻煩，缺席率很高少沒有關係，至少我們已經「走完」法律正當程序，而不參與者即形同放棄權利，這時就無法取得正當性，自然不容易得到大家的支持。

(九)以「專業團體」作為中介機構處理社區事務，以緩和社區發展協會與里長間的政治衝突：

社區發展協會與里長間的立場與政治衝突是不爭之事實；據我們的訪查結果發現：如果里長與社區發展協會理事長為同一人時，通常都會運作順

暢，並非同一人時，則基於派系或選舉恩怨，經常會為某些意見爭執不下。因此，營造社區發展協會與里長之間的和諧關係乃是當務之急。根據民間代表及專業人士的建議是：如果能將社區參與事務委由具有相當聲譽的專業團體來經營，也許可以緩和此種政治衝突。例如，錫鑼綠化基金會在美化綠化方面的成就，已為大多數臺北市民肯定，由其出面整合社區發展協會與里長之間的意見衝突，常常具有相當的正面效果。

(十)建請中央修改「社區發展工作綱要」對於社區之劃定，社區範圍宜擴大化或彈性化，以解決長期以來社區發展協會與里長之間的衝突：

目前社區範圍的界定主要是根據八十八年十二月十四日所通過之「社區發展工作綱要」，該綱要的第二條謂：「本綱要所稱社區，係指經鄉鎮市區社區發展主管機關劃定，供為依法設立社區發展協會，推動社區發展工作之組織與活動區域。」依此定義，社區的範圍實在太過狹小，與里的行政範疇相互重疊，這樣一來不僅容易造成兩者爭權的對立狀態，而且由於轄區狹小導致社區營造人才難覓，每次活動的承辦總是靠少數幾個人撐住，時間一久，自易造成彈性疲乏精力枯竭的現象，根本無心且無力持續性地推動社區參與活動。因此，市府應建請中央修改綱要中有關社區的界定範圍，設法將社區的涵蓋範圍擴大化或彈性化，俾使社區一旦擴大，當然不至於與里搶奪領導權。根據社會局所主辦的網路論壇和社區論壇決議，許多人認為建議應該要訂定「台北市社區自治發展條例」，其中對於社區的定義不應劃定固定範圍，應由社區自行決定即可。

(十一)充分運用學校人力從事「社區議題需求調查」，以鼓勵青年投入社區活動：

根據本研究結果顯示：社區欠缺年輕面孔是當前許多社區發展上的夢魘，一個欠缺年輕生命力的社區，很難想像如何永續經營，因此，如何號召青年學子投入社區營造的行列乃是當務之急。台北市每一社區幾乎都有各級學校，這是可以運用的社會資源，市府機關應該妥善運用，利用市府可以提

供「工讀」方式邀請大專院校學生從事社區參與議題的田野調查工作，如能由受過專業訓練的教授帶頭一起作，自然能夠得到豐富的成果。高中生應配合升學的需要，盡量將升學要件與社區服務相互結合。縱使是小學生，亦可透過他們來宣導社區特色。總之，以臺北市教育普及率之高，大學生與高中生比比皆是，如能透過適當的活動管道，必然能夠激發同學參與社區營造工作，鼓勵其社區參與感。

(十二)委請六所社區大學針對社區居民代表進行有關社區參與之公民教育課程，以提高其規劃社區活動之能力

目前各社區普遍欠缺撰寫社區營造計畫之人才，以致於必須外求顧問公司或學者專家代為執行，惟由於經費昂貴，社區無力負荷，乃至於無法提出規劃案，經費之申請乃更形困難。解決之道為政府可以提供訓練課程，邀請社區發展協會負責人參與訓練課程，由六所社區大學設計一套有關社區參與之課程，課程內容包括：募款技巧、社會行銷、非營利部門管理、企畫案規劃個案與實習、多媒體運用、政府經費補助法令及程序、集會及企劃能力訓練、市民參與訓練、社區公共事務辯論能力訓練」等系列課程或活動，以培養市民參與地方公共建設之知能，建立里鄰生活環境品質認證制度，激發市民榮譽感共同創造優質生活環境。

社區大學成立的目的為推動終身學習，建立成人學習的新模式，以培育現代公民，形成公民社會，以活化社區、解放社會力、培育公民參與社會事務的能力。因此，社區大學之目的既非學術菁英教育，亦非強調專業技能的吸納，而是以培育公民社會、強調終身學習、拓展知識領域為導向的非正規教育，故透過社區實踐方式，以達到學習效果是非常重要的，其具體作法如：(一)以社區營造為導向的學習課程(二)與社區組織密切結合的學習活動(二)以社區參與為導向的統合教學週。

然而目前社區大學的定不明、經費不足問題、教學場地與資源欠缺的問題都有待教育主管當局加以解決，如能順利獲得解決，則透過社區大學承辦相關課程之訓練，乃是最為理想之方式。

(十三)充分運用台北市充沛的志工人力，並系統性地加以培訓

充沛的志工人力是台北市的一大特色，福利社區方面的志工團體呈現多元化的發展狀態，目前申請投入的志工行列者愈來愈多；文化社區方面，主管機關正試著推動文化志工，建立社區志工機制。其他如社區巡守隊、健康社區營造中心、鄰里公園的認養、失能老人的服務等若無志工的投入，以政府之力實無法克盡其功。儘管台北市志工人力如此豐沛，然而目前的主要問題是：熱心的志工團體非常之多，但由於欠缺基礎與專業訓練，因而不是造成反效果，出現更多的問題，就是志工人力的流失率過高。此外，市府要招攬志工容易，但想要永續經營則困難重重；因此，如何培訓志工，乃為當前重要的課題。志願服務法第九條：「為提昇志願服務工作品質，保障受服務者之權益，志願服務運用單位應對志工辦理下列教育訓練：一、基礎訓練。二、特殊訓練。前項第一款訓練課程，由中央主管機關定之。第二款訓練課程，由各目的事業主管機關或各志願服務運用單位依其個別需求自行訂定。」其中基礎訓練課程部分可委請公務人員訓練中心執行，各目的事業主管機關則負責特殊訓練課程。

(十四)積極與非營利組織營造伙伴關係

非營利組織已為台北市雄厚的民間力量增添不可搖撼的重要地位各社區幾乎都有不同功能與類型的第三部門。以福利社區而論，許多的宗教團體，如慈濟功德會、長老教會等共同照顧六千多位的失能與獨居老人；以本市435個里當中，目前認養老人最多的慈濟功德會，共認養了190個里，依此慈濟的加入無形中形成了一股堅強的生力軍。士林區的某里長結合新光醫院的餐點和英業達企業的員工，對於失能老人提供體貼的服務。士林區委託給靈糧堂，該堂自行運用本身的資源照顧附近老人；南港區是由浸信會教友擔任志工工作；中正區則動員紅十字會的系統；信義區也是紅十字會；萬華區的龍山區是委託給勵馨基金會；北投則是伊甸基金會。各區都擁有自己認養的機構和資源，因此，並無固定的運作模式，市府當局僅注意監督各民間團體即可。

(十五)發起「二十一世紀台北市社區發展願景」運動，鼓勵簽訂「社區自治公約」，以凝聚社區意識：

既然是社區參與，民眾本身的自發性相當重要，社區居民本身應該主動參與公共事務，不能事事仰賴政府機關的指示與經費的補助。許多社區民眾常常對政府機關表示失望，但必須回頭省思：政府機關所要面對的是千百個不同社區類型，如何能夠特別鍾愛某個社區呢？其實就算沒有政府，只要社區居民具有共識，依然可以積極推動自家門前的公共事務。因此，本研究群建議：應該要推動「二十一世紀台北市社區發展願景」的運動，市府可以輔導社區居民簽訂「社區自治公約」，由各社區自行擬訂自治規範事項與未來發展願景，共同打拼以建設自己的家園。社區公約是一種社區居民的「君子協定」，大家共同遵守，正義國宅、萬和社區、福林社區、永康社區都是居民克服萬難，主動營造社區願景的實例。當然，社區公約的關鍵之一在於該社區是否有熱心人士的奔走與投入。如果有熱心人士，加上政府機關的經費補助與關心，從「舉辦社區活動」開始啟動火車頭，很快就可以凝聚社區意識。台安醫院從附近社區著手，開始從事健康社區的營造，如免費舉辦烹調晚餐、健康檢查、健康諮詢等，後來台安醫院竟然成為台安社區。

(十六)將「社區網站」擴充，並交由民間團體經營：

台北市的網路新都計畫是運用網際網路的科技特點將市政以更便捷的方式呈現在台北市民眼中，目前已經呈現其初步成果，學校、家庭、公司等幾已將「上網」成為重要的生活娛樂之一。目前台北市政府已經見置「社區網站」，然而觀其內容仍不夠廣泛，連結的網站仍相當貧乏，想必是因為市府人手不夠，無法積極拓展其網絡關係。本研究群認為：既然網際網路的發達是北市的優勢條件之一，市府應寬籌經費，設法將社區網站予以擴大，最好該網站之維護能郊遊大專院校或學術性團體經營，使其能夠更專業，資料更豐富；同時，如能由民間社會自行經營「社區網站」，才真正符合社區參與之精神。

捌、結論

市政可以說是最為貼近民眾的公共事務，如能確實做到以市民參與為導向的社區參與制度，則市府必然可以減少許多的負擔，而專心從事其他重要的公共政策。本研究以社區參與理論為基礎，從七種社區類型將台北市的社區參與現況加以剖析，同時探索其共同的問題癥結，研議出可行的政策方案。由於社區參與的範疇實在太大，本研究無法就每一層面的每一課題進行深入的研討，期盼本篇研究有助於台北市及其他縣市建立社區參與制度之參考，以奠定台灣地方自治的厚實基礎。

參考書目

一、相關網站

- 民政局網站：<http://www.ca.taipei.gov.tw/>。
 教育局網站：<http://www.edunet.taipei.gov.tw/>。
 衛生局網站：<http://www.health.gov.tw/>。
 警察局網站：<http://www.tmpd.gov.tw/>。
 公訓報導（八十六期）網站：<http://www.pstc.taipei.gov.tw/>。
 社區大學網站：<http://www.chinatimes.org.tw/>。
 文山區福利社區化網站：<http://www.asianet.com.tw/>。
 士林區衛生所網站：<http://shihlin.health.gov.tw/>。

二、中文部分

于躍門

- 民 87.05 〈合作組織與社區營造〉，《合作發展》，221，頁 19-20。

王本壯

- 民 84.12 〈社區總體營造過程中衝突管理模式之初探--以三義神雕藝術造街為例〉，《聯合學報》，13，頁 107-133。

王昭明

- 民 89.03 〈教師與教師終身學習及社區與社區總體營造〉，《師說》，139，頁 47-52。

王啓宗

- 民 89.03 〈社區營造與鄉土教學〉，《北投社》，15 期，頁 9-11。

王增勇

- 民 86.02 〈介紹日本藤澤老人養護中心：一個以社區參與為經營理念的老人機構〉，

- 《福利社會》，58期，頁34-36。
- 丘昌泰
民84 《公共政策：政策科學理論之研究》，台北：巨流圖書公司。
- 丘昌泰
民88 《社區主義在環保政策過程中的困境與實踐》，行政院國科會研究計畫專題報告。
- 台北市政府研究發展考核委員會
民89 《台北市政府各機關可開放市民參與業務實施方案：89年6月-89年11月辦理情形彙編》，台北。
- 田泰祺
民88.08 〈基層醫療照護與社區參與〉，《藥業市場雜誌》，49期，頁48-49。
- 白錫旼
民87.11 〈社區總體營造的沿起與建議〉，《建築與環境》，49，頁8-11。
- 朱元祥
民88.10 〈社區營造的學校經營策略〉，《中等教育》，50:5，頁53-61。
- 朱堅章、范珍輝等
民77.03 《社會科學概論（上）（下）》，空中大學出版社。
- 江明修
民84a 〈公共行政社區主義的理論與策略：整合國家與社會〉，《人事管理》，第32卷10期，頁4-19。
- 江明修
民84b 〈公共行政社區主義理論與策略：整合國家與社會—續完〉，《人事管理》，第32卷11期，頁16-31。
- 西尾昌浩著、蘇睿弼譯
民87.08 〈建築專業者在社區整合中的角色--宜蘭二結鎮安廟的社區營造經驗〉，《中華民國建築師雜誌》，24:8=284，頁104-105。
- 何金針
民88.03 〈新社區學校--錦和中學的社區參與藍圖與現況〉，《北縣教育》，27期，頁43-45。
- 吳文彥
民87.11 〈哈瑪星都市更新--水岸社區營造發展的典範〉，《中華民國建築師雜誌》，24:11=287，頁102-105。
- 吳旭峰
民86.08 〈橋頭社區再造過程中的地方文史組織與行動〉，《高苑學報》，6:2，頁305-319。
- 吳坤良
民88.12 〈老人的社區參與動機、參與程度與生活適應之相關研究〉，《北縣成教：輔導季刊》，16期，頁38-46。
- 吳慶杰
民87.04 〈從『矸谷幽蘭--金山面』談社區總體營造〉，《竹塹文獻》，7，頁22-30。

- 吳學燕
民86.03 〈警察機構在社區營造中的角色之探討〉，《中央警察大學學報》，30，頁39-53。
- 呂育誠
民87 〈社區自主意識提高對地方行政生態的影響〉，《修憲後地方政治與行政發展學術研討會》，五月二日，政治大學公共行政系與台灣省政府經研會合辦。
- 李丁讚
民87.04 〈從社區總體營建邁向社區大學〉，《竹塹文獻》，7，頁8-10。
- 李宗派
民86.12 〈探討志工服務與社區營造之關係〉，《社會福利》，133，頁38-45。
- 李素馨與蔡淑美
民84.04 〈民眾參與在觀光規劃中之運用〉，《觀光研究學報》，1卷1期，頁66-79。
- 李得全
2000 《都市空間營造之社區參與-台北經驗》，發表於邁向21世紀之台灣社區總體營造研討會，台北：實踐大學。
- 性別與空間研究室
民84.09 〈婦女與社區專題〉，《性別與空間研究室通訊》，1，頁53-68。
- 林文鎮
民88.06 〈澎湖社區營造的困境與前景--以馬公市茶園社區為例〉，《西瀛風物》，6，頁73-95。
- 林宗弘
民87.04 〈營造瓊樓玉宇還是海市蜃樓？--社區總體營造政策歷史與個案的分析：以新竹市舊社區為例〉，《竹塹文獻》，7期，頁74-92。
- 林振春
民85 〈社區總體營造與文化發展〉，《中等教育》，第47卷1期，頁66-77。
- 林振春
民87.08 〈社教機構在社區總體營造中的角色〉，《社教資料雜誌》，241，頁1-4。
- 林振春
民88.08 〈圖書館在社區總體營造中的角色與作法〉，《社教資料雜誌》，253，頁3-8。
- 林素春
民85.07 〈從『社區總體營造』看玉田農村婦女角色的轉化及規劃團隊所扮演的角色〉，《性別與空間研究室通訊》，2，頁89-94。
- 林淑英譯
民80.12 〈積極的民眾和社區參與--環保成功的關鍵〉，《社區發展季刊》，56期，頁24-28。
- 林福春
民86.06 〈寺廟在社區總體營造中所具的角色探討--以二結鎮安廟為例〉，《宜蘭農工學報》，14，頁159-187。
- 林鎮洋
民87 推動民眾參與水庫集水區管理實施計畫（一），經濟部水資源局。

林鎮洋

民 88 推動民眾參與水庫集水區管理實施計畫(二), 經濟部水資源局。

侯慧娟

民 89.09 〈社區總體營造與社區警政之初探〉,《警光》, 530 期, 頁 22-24。

侯錦雄與宋念謙

民 88.10 〈臺中市黎明社區居民屬性、居住類型和景觀管理維護態度之關係〉,《東海學報》, 40(6), 頁 41-48。

施教裕

民 86.04 〈社區參與的理論與實務〉,《社會福利》, 129 期, 頁 2-8。

徐世榮

民 88.08 〈新社會運動、非營利組織、與社區意識的興起〉,《中國行政》, 6, 頁 1-19。

徐明福與柯俊成

民 86.03 〈一個居住性歷史街區的重塑--啓智里之社區總體營造〉,《臺南市立文化中心季刊》, 13 期, 頁 39-51。

秦秀蘭

民 88a 〈美國中小學校社區參與與學校經營之趨勢〉,《北縣教育》, 27 期, 頁 22-27。

秦秀蘭

民 88b 〈班親會在社區參與理念中的角色〉,《北縣教育》, 27 期, 頁 50-53。

專業者都市改革組織社區改造聯盟

民 88.07 〈地區環境改造計畫--執行成果評估與機制強化策略規劃〉,《空間》, 119 期, 頁 33-48。

張弘憲主持, 林惠文紀錄整理

民 88.09 〈城鄉新風貌政策的專業省思與前瞻座談會〉,《中華民國建築師雜誌》, 25:9=297 期, 頁 124-128。

張立立

民 89.04 〈社區參與都市再發展意願之研究--以臺北市大同區迪化街與新站商圈為例〉,《人與地》, 196 期, 頁 17-28。

莊裕寬

民 85.12 〈退而不休福德平宅老人社區參與之探討〉,《福利社會》, 57 期, 頁 52-55。

郭麗玲等

民 87.06 〈臺北市社區婦女義工之家庭狀況、家人溝通、及社區關懷與回饋〉,《社會教育學刊》, 27, 頁 41-87。

陳秀容與江宜樺主編

民 86 《政治社群》, 中央研究院中山人文社會科學研究所。

陳其南

民 85 〈地方行政與社區總體營造〉,《臺灣手工業》, 第 59 期, 頁 60-68。

陳麗華

民 86.04 〈社區參與學習的理念和實施〉,《國教月刊》, 43 期(7/8), 頁 44-53。

曾進勤

民 84.09 〈從實務面談婦女的社區參與--以高雄市社區婦女為例〉,《社區發展季刊》, 71 期, 頁 72-80。

曾憲政

民 88.03 〈教育改革與社區參與〉,《北縣教育》, 27 期, 頁 13-15。

黃世輝、宮崎清

民 85 〈從產品設計到社區設計：談臺灣社區總體營造的發展與方法〉,《臺灣手工業》, 第 60 期, 頁 4-20。

黃衍明

民 85.06 〈二水鄉源泉社區社區總體營造活動簡介〉,《空間》, 83, 頁 74-80。

黃瑞茂

民 85.07 〈參與式設計的環境營造過程：參與式設計--一本合作、協力、社區營造的技術指南 (Co-Design: a Process of Design Participation) 書介〉,《空間》, 84 期, 頁 50-52。

黃瑞茂

民 89.03 〈社區行動重構生活地圖：臺北福林社區社區參與公園改造經驗 (1993-98)〉,《都市與計畫》, 7 卷 1 期, 頁 81-96。

黃翠紋

民 87.06 〈犯罪抗制策略的新典範--復歸性正義模式的社區參與〉,《社區發展季刊》, 82 期, 頁 58-69。

楊慧琪與郭金水

民 85.06 〈社區參與的溝通行動論初探--以澎湖二崁為例〉,《臺北師院學報》, 9 期, 頁 369-403。

楊龍士、謝靜琪與王智

民 88.11-12 〈社區總體營造下商店街組織建構問題之研究〉,《人與地》, 191/192 期, 頁 59-73。

劉可強

民 84a 〈環境設計與社區參與〉,《漢聲》, 74 期, 頁 6-9。

劉可強

民 84b 〈怎麼設計如何參與--環境設計與社區參與〉,《漢聲》, 74 期, 頁 77-80。

劉可強

民 85 〈新臺灣社區建築意識--社區參與的社會價值與專業意義〉,《中華民國建築師雜誌》, 22:10=262, 頁 94-95。

劉銓芝與黃衍明

民 85.05 〈奈良造街運動與臺灣社區總體營造之比較〉,《空間》, 82 期, 頁 46-47。

慕思勉

民 85 〈社區總體營造的理念與實踐〉,《臺北縣立文化中心季刊》, 期 41, 頁 4-7。

蔡漢賢主持、洪秀蕊整理

民 81.03 〈婦女社區參與研討會實錄〉,《社區發展季刊》, 57 期, 頁 105-122。

諸葛正

- 民 85.07 〈外力(專家)團體參與社區(地域)發展模式之解析〉,《臺灣手工業》, 59 期, 頁 78-86。
- 盧偉民、謝有文
(1988) 《加強都市計畫審議過程民眾參與功能之研究》,台北:台北市都市計劃委員會。
- 賴爾柔
民 88.12 Empowering Communities through Implementing an Integrated Reconstruction Development Program in Taiwan: With a Case Study of Bai-Mi Community, 經由〈社區總體營造〉增強社區實力:以宜蘭縣蘇澳鎮白米社區為例,《農業推廣學報》, 16 期, 頁 83-102。
- 謝慶達
民 83 〈社區參與市公園規劃中參與者關係之探討-新店市七號公園個案〉,《建築學報》, 10 期, 頁 123-136。

三、英文部分

- Adams, Guy B. and Catron, B. L.
1995 "Communitarianism, Vickers, and Revisioning American Public Administration," *Rethinking Public Policy-making*, Margaret Bluenden and Malcolm Dando, eds., Sage Publications.
- Advisory Commission on Intergovernmental Relations.
1979 *Citizen Participation in the Federal System*. Washington: ACIR.
- Arnstein, S. R.
1969 "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. XXXV, No.4.
- Barber, B.
1984 *Strong Democracy*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Batcher, Hugh.
1993 "Introduction: Some Examples and Definitions," *Community and Public Policy*. Hugh Batcher, et al. eds. London: Pluto Press: 11-30。
- Bell, Daniel A.
1993 *Communitarianism and Its Critics*. Oxford: Clarendon Press.
- Berkowitz, Peter.
1997 "Between Principles: Liberal Democracy and the Communitarian Challenge," *Democracy: The Challenges Ahead*, Yossi Shain and Aharon Klieman, eds., Chippenham, Wiltshire, UK: Antony Rowe Ltd..
- Box, Richard C.
1998 *Citizen Governance: Leading American Communities into 21st Centuries*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Butcher, H. et al.
1993 *Community and Public Policy*. London: Pluto Press.
- Cladis, M. S.
1992 *A Communitarianism Defense of Liberalism*. Stanford University Press.
- Clark, D. B.
1973 "The Concept of Community: A Re-examination," *Sociological Review*, 21: 397-

- 416.
- Cleveland, H.
1985 "The Twilight of Hierarchy: Speculation on the Global Information Society," *Public Administration Review*, 45, pp.185-195.
- Cohen, A. P.
1985 *The Symbolic Construction of Community*. New York: Tavistock Publication and Ellis Horwood Limited.
- Cooper, T.
1984 "Citizenship and Professionalism in Public Administration," *Public Administration Review*, 44: 143-149.
- Cunningham, J. V.
1972 "Citizen Participation in Public Affairs," *Public Administration Review*, 32: 589-602.
- Diduck, A.
1999 "Critical Education In Resource and Environmental Management: Learning and Empowerment For Sustainable Future," *Journal of Environmental Management*, 57: 85-97.
- Etzioni, A.
1993 *The Spirit of Community*. New York: Crown.
- Fellin, P.
1987 *The Community and the Social Worker*. Itasca, IL: F. E. Peacock.
- Forester, J.
1989 *Planning in the Face of Power*, Losangle: University of California Press.
- Freeman, R. E.
1984 *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Marshfield, MA: Pitman Publishing.
- Gillers, S.
1980 "New Faces in the Neighborhood: Mediating the Forest Hills Housing Dispute," in R. B. Goldmann (ed.) *Roundtable Justice: Case Studies in Conflict Resolution*. Boulders, CO: Westview Press.
- Habermas, J.
1979 *Communication and the Evolution of Society*. Boston: Beacon.
- Haley, L. L.
1982 "Community Development Block Grant Implementation in Allegheny County, PA," in P. R. Dommel (ed.) *Decentralization Urban Policy*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Hardcastle, David A., Wenocur, Stanely, and Powers, P. P.
1997 *Community Practice: Theories and Skills for Social Workers*. New York: Oxford University Press.
- Hobhouse, L. T.
1994 *Liberalism and Other Writings*. ed. J. Meadowcroft. Cambridge University Press.
- Johnson, W. C.
1984 "Citizen Participation in Local Planning in the U.K. and U.S.A.: A Comparative Study." *Progress in Planning*, Vol.21, Part 3.
- Longton, S.
1978 "What Is Citizen Participation?" In S. Longton (ed.), *Citizen Participation in*

- American, Lexington, MA: Lexington.
- McClendon, B. W. and Lewis, J. A.
1985 "Goals for Corpus Christi: Citizen Participation in Planning," *National Civic Review*, 74: 72-80.
- Mehta, M. D.
1998 "Risk and Decision-making: A Theoretical Approach to Public Participation In Techno-Scientific Conflict Situations," *Technology in Society*, 20: 87-98.
- Menta, P.
1996 "Local Agenda 21: Practical Experience and Emerging Issues From the South," *Environmental Impact Assessment Review*, 16: 309-320.
- Midgley, James.
1986 "Community Participation: History, Concepts, and Controversies," *Community participation, Social Development and the State*, James Midgley, et al. London: Methuen.
- Minogue, Daragh.
1997 "Etzioni's Communitarianism: Old Wine in New Bottles." *Politics*, 17(3): 161-168.
- Moote, M. A., Mcclaran, M. P. and Chickering, D. K.
1997 "Theory In Practice: Applying Participation Democracy Theory To Public Land Planning," *Environmental Management*, 21: 877-889.
- Nalbandian, John.
1999 "Facilitating Community, Enabling Democracy: New Roles for Local Government Managers," *Public Administration Review*, May/June, Vol.59, No.3.
- Paul, S.
1987 *Community Participation in Development Projects: the World Bank Experience*. World bank Discussion Paper No. 6. Washington, DC: World Bank.
- Percy-Smith, Janie. ed.
1996 *Needs Assessments in Public Policy*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Plumlee, J. P.; Starling, J. D.; and Kramer, K. W.
1985 "Citizen Participation in Water Quality Planning," *Administration & Society*, 16, pp. 455-473,
- Rowe, G. and Frewer, L. J.
2000 "Public Participation Methods: A Framework For Evaluation," *Science, Technology, and Human Values*, 25: 3-29.
- Talbot, A. R.
1983 *Settling Things: Six Case Studies in Environmental Mediation*. Washington, DC: The Conservation Foundation and the Ford Foundation.
- Tam, Henry Benedict.
1998 *Communitarianism: A New Agenda for Politics and Citizenship*. London: MACMILLAN Press Co..
- Thomas, J. C.
1986 *Between Citizen and City: Neighborhood Organizations and Urban Politics in Cincinnati*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Thomas, John C.
1995 *Public Participation in Public Decisions*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- United Nations.

- 1981 *Popular Participation as A Strategy for Promoting Community Level Action and National Development*. New York.
- Wang, X.
2001 "Assessing Public Participation In U.S. Cities," *Public Performance and Management Review*, 24: 322-336.
- Webler, T. and Tuler, S.
2000 "Fairness and Competence In Citizen Participation: Theoretical Reflections From A Case Study," *Administration and Society*, 32: 566-595.
- White, A. T.
1982 "Why Community Participation?" *Assignment Children*, 59/60, pp. 17-34.
- Worsley, P.
1967 *The Third World*. London: Weidenfeld and Nicolson.

To Construct A Citizen-oriented Community Participation System: An Evaluation of Taipei Experience

Chang-tay Chiou* Hung-Chih Hung** Chin-Kuei Chen***

ABSTRACT

This study attempts to evaluate the experience and dilemma of community participation in Taipei Metropolitan city. The purpose of this research is to construct a citizen-oriented community participation system for Taipei City Government. The authors defined community participation as seven types of public issues: environment protection, social welfare, adult education, public health, business, culture, and criminal control. Research methods include literature review and depth interview. Government officials, local politicians, and representatives from nonprofit organizations, public interest groups, community development association were interviewed intensively. This paper began with describing the concept and theoretical foundation of community participation. Secondly, the author analyzes the experience of community participation based upon seven types of public issues in Taipei Metropolitan city. Thirdly, the dilemma and problems of community participation system in Taipei were systematically analyzed. This paper concluded suggestion to set up an incentive system for community participation and strategies to strengthen community participation system for Taipei City Government.

Key Words: Community participation, citizen participation, public participation, popular participation, community empowerment

* Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

** Associate Professor, Department of Land Economics and Administration, National Taipei University.

*** Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.