

社區營造政策執行過程之研究:以嘉義縣地區為例

李長俐、黃俊熹

E-mail: 9418516@mail.dyu.edu.tw

摘要

台灣長期重視經濟成長的社會發展，使其在過程中產生眾多的社會課題。面對此類無調節的社群與都市鄉村問題，文建會在一九九三年的十二月，首度提出「社區總體營造」的概念和政策計畫，而以「社區」做為政策的訴求，已經指涉了此種社會文化危機經驗的基本方向。社區總體營造理念，深深影響了中央政府的施政措施，使很多部會在推動相關的政策上均注入社區營造精神，講求由下而上、居民自主、主動參與的過程。然而，政策執行實體在於地方政府對中央政策的如何因應與落實，而社區政策效益則直接反應於社區及居民本身。地方政府如何再制定策略，其執行過程又如何落實與社區居民的互動及解決當地的課題，在過程中產出了什麼樣的問題與困難，地方政府該如何改善與因應，乃為本文論述的重點。本研究將藉由了解民眾參與的精神與內涵及政策執行過程的相關理論，做為探討社區營造政策的研究基礎，嘗試從相關政策回顧過程中，擬清政策預期解決的社會問題及各階層的工作與權責範疇；分析地方政府如何轉化中央訂定的政策，以解決地方本身存在的課題及預達成的目標，而其轉化之策略，在實際執行過程中又產出了什麼樣的問題與困難點；最後，依調查執行過程中產出的課題，提出一可行性的建議，以供地方政府未來發展的改善方向參考及中央政府再制定政策時的參考依據。

關鍵詞：社區，社區總體營造，政策執行

目錄

目錄 封面內頁 簽名頁 博碩士論文授權書	iii	中文摘要	iv	英文摘要	iv	
.....v	誌謝	vii	目錄	viii	圖目錄	viii
.....xii	表目錄	xiii	第一章 緒論	1	1.1 研究背景與動機	1
.....1	1.2 研究目的	2	1.3 研究範圍與限制	3	1.4 研究流程	3
.....4	第二章 理論與相關文獻回顧	5	2.1 社區營造理論	5	2.1.1 社區與社區組織	5
.....5	2.1.2 民眾參與及社區問題	9	2.1.3 國外社區營造發展經驗	14	2.2 政策執行理論	23
.....23	2.2.1 政策的意涵	23	2.2.2 政策執行相關研究	25	2.2.3 政策執行的理論架構	28
.....28	2.2.4 政策、政策執行與政策執行人	34	2.3 台灣社區營造政策的發展脈落	37	2.3.1 社區總體營造的歷史脈落與影響	37
.....37	2.3.2 近年國內社區營造相關政策	46	2.4 小結	55	第三章 嘉義縣社區發展現況概要	59
.....59	3.1 嘉義縣發展概況與課題	60	3.1.1 環境發展概要	60	3.1.2 人口結構與產業發展	62
.....62	3.1.3 整體發展定位與目標	65	3.2 近年相關政策推動狀況	69	3.2.1 文建會社區總體營造計畫	70
.....70	3.2.2 擴大內需辦理-創造台灣城?風貌計畫	71	3.2.3 創造台灣城?風貌示範計畫	73	3.2.4 擴大公共建設方案-創造台灣城鄉新風貌	76
.....76	3.2.5 新故鄉社區營造計畫	77	3.3 相關推動機制之課題與策略	82	3.3.1 督導團	82
.....82	3.3.2 社區規劃師培訓	84	3.3.3 法令引導	89	3.4 小結	91
.....91	第四章 研究方法	95	4.1 文獻整理法	95	4.2 問題建構流程法	95
.....95	4.3 深度訪談	96	4.4 研究分析架構	98	第五章 調查研究分析	101
.....101	5.1 社區執行者的特質	102	5.1.1 參與動機	102	5.1.2 參與態度	103
.....103	5.1.3 規劃師自我角色定位	104	5.2 社區規劃師培訓問題	106	5.2.1 參與人員的侷限	106
.....106	5.2.2 培訓團隊的態度與專業性	107	5.2.3 規劃師認證制度問題	109	5.3 執行社區事務過程中的困難與問題	111
.....111	5.3.1 縣府對規劃師的角色定位	111	5.3.2 民眾參與及凝聚共識的困境	112	5.3.3 規劃師的能力	115
.....115	5.3.4 溝通平台	116	5.4 制度目標的落實與限制	120	5.4.1 專業者養成與實踐的困境	121
.....121	5.4.2 政策的持續性與適宜性	122	5.4.3 經費的有效運用	124	第六章 結論與建議	128
.....128	6.1 研究結論與建議	128	6.2 後續研究建議	130	參考文獻	132
.....132	附錄 嘉義縣社區工作執行者暨社區規劃師訪談內容	140	圖目錄 圖1-1 研究流程	4	圖2-1 Goggin等人的政府間政策執行溝通模式	31
.....31	圖2-2 台灣新社區六星計畫推動步驟	54	圖2-3 政策與執行關係圖	57	圖3-1 嘉義縣地理範圍	61
.....61	圖3-2 嘉義縣93年度社區規劃師培訓流程圖	88	圖3-3 嘉義縣政府推動社區政策策略圖	93	圖4-1 訪談分析架構圖	100
.....100	圖5-1 建議之執行架構	127	表目錄 表2-1 社區的功能及分類表	7	表2-2 Arnstein民眾參與階梯表	13
.....13	表2-3 各國社區營造經驗的定著因素	21	表2-4 社區設計機制運			

作的特性	22	表2-5 政策變動幅度與目標共識程度與執行效果關係	36	表2-6 台灣社區運動與相關政策發展	41
表2-7 相關社區政策實施時程關係圖	46	表2-8 新故鄉社區營造計畫所整合之各部會政策	52	表2-9 社區政策實施內容及效益表	58
表3-1 嘉義縣歷年人口組成	62	表3-2 嘉義縣歷年人口變遷	63	表3-3 嘉義縣地區人力資源調查表	64
表3-4 嘉義縣縣政發展SWOT分析	67	表3-5 「美化公共環境計畫」規劃案件成果表	70	表3-6 「充實鄉鎮展演設施計畫」實施成果表	70
表3-7 「輔導美化地方傳統文化建築空間計畫」成果表	71	表3-8 88年度嘉義縣依擴大內需辦理-創造台灣城鄉風貌	72	表3-9 89年度嘉義縣依擴大內需辦理-創造台灣城鄉風貌計畫	72
表3-10 90年度嘉義縣政府辦理創造台灣城鄉風貌示範計畫	74	表3-11 91年度嘉義縣政府辦理創造台灣城鄉風貌示範計畫	75	表3-12 擴大公共建設-城鄉風貌組	76
表3-13 擴大公共建設-公園綠地組	77	表3-14 嘉義縣92年度新故鄉社區營造計畫	77	表3-15 嘉義縣93年度新故鄉社區營造計畫	79
表3-16 中央與嘉義縣政府政策再制定比較	90	表5-1 嘉義縣社區執行人員的背景與特質	105	表5-2 嘉義縣社區規劃師培訓問題	111
表5-3 嘉義縣社區基層實際執行的困難	120	表5-4 嘉義縣社區政策執行的各階層課題	125		

參考文獻

- 參考文獻 一、中文文獻
1. 小林俊彥 (1995)。町併保存的日本起點-妻籠宿的日本經驗。文化資產、古蹟保存與社區參與研討會論文集 (黃蘭翔譯)。台北:文建會。
 2. 大葉大學空間設計系 (2003)。嘉義縣政府辦理「創造台灣城鄉推動督導顧問計畫書」(服務建議書), 嘉義。
 3. 大葉大學空間設計系 (2004)。嘉義縣政府辦理「創造台灣城鄉推動督導顧問計畫書」(期中報告書), 嘉義。
 4. 大葉大學空間設計系 (2004)。嘉義縣政府辦理「創造台灣城鄉推動督導顧問計畫書」(期末報告書), 嘉義。
 5. 文化環境工作室 (1999)。台灣社區總體營造的軌跡。台北:文建會。
 6. 王鴻楷 (1993)。環境規劃與設計理論。台北:國立台灣大學建築與城鄉研究所。
 7. 丘昌泰、李永傑 (1999)。政策執行與評估。台北:國立空中大學。
 8. 西村幸夫 (1997)。故鄉魅力俱樂部-日本十七個社區營造故事 (王惠君譯)。台北:遠流。
 9. 行政院文化建設委員會 (1999)。社區總體營造-社區總體營造的理念與實例。台北:文建會。
 10. 行政院文化建設委員會 (1997)。「社區總體營造」政策暨社會效益研究-以「輔導美化地方傳統文化建築空間計畫」為例。台北:文建會。
 11. 沈又斌 (1993)。社區動員與都市意義的轉變-台北「慶城社區」的形成。國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文, 台北。
 12. 仰山文教基金會、文化環境工作室 (1997)。全國社區總體營造博覽會紀事。宜蘭:宜蘭縣立文化中心。
 13. 余敏雄 (2002)。社區規劃師推動經驗之研究--以台北市中山區為例。國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文, 台北。
 14. 林信華 (2002)。文化政策新論:建構台灣新社會。台北:揚智文化。
 15. 林崇傑、陳宇進、陳惠婷、盧維屏 (1996)。市民的城市。台北:創興。
 16. 林鍾沂 (1994)。政策分析的理論與實踐。台北:瑞興圖書。
 17. 林水波、施能傑、葉匡時 (1993)。強化政策執行能力之理論建構。行政院研考會委託之專題研究成果報告, 台北。
 18. 林欽榮 (2002)。社區設計發展之困境與出路。「高雄市行銷2002-城?風貌在高」研討會, 高雄。
 19. 林振豐 (2002)。社區總體營造在社區主義形成過程中的瓶頸與願景-以苗栗縣社區為觀察焦點。私立東海大學公共事務研究所碩士論文, 台中。
 20. 林麗香 (1996)。健康都市的理論與實務-以哈瑪星社區營造規劃為案例。國立中山大學政治研究所碩士論文, 台中。
 21. 林明慧 (2003)。台灣城鄉風貌政策演變之探討。2003年兩岸營建環境及永續經營研討會, 台北。
 22. 施能傑 (1999)。政策執行的要素分析。研考雙月刊, 23(4), 頁6-15。
 23. 邱明祥 (1999)。政策執行組織與執行能力關係之探討。研考雙月刊, 23(4), 頁34-44。
 24. 吳英明 (1996)。公私部門協力關係之研究:兼論公私部門聯合開發與都市發展。高雄:復文。
 25. 吳政達 (2002)。教育政策分析:概念、方法與應用。台北:高等教育文化。
 26. 柯三吉 (1998)。公共政策:理論、方法與台灣經驗。台北:時英。
 27. 南華大學環境與藝術研究所 (2004)。嘉義縣「新故鄉社區營造計畫-社區規劃師培訓」(初階班培訓教材彙編), 嘉義。
 28. 南華大學環境與藝術研究所 (2004)。嘉義縣「新故鄉社區營造計畫-社區規劃師培訓」(期中報告書), 嘉義。
 29. 宮崎清 (1996)。展開嶄新風貌的社區總體營造。人心之華-日本社區總體營造的理論與實例。南投:台灣省手工業研究所。
 30. 徐震 (1997)。社區營造-台灣社區工作的新程式。社區建設, 第97期, 頁1-15。
 31. 徐震 (1998)。社區與社區發展。台北:正中。
 32. 夏鑄九 (1991)。都市問題:台灣的社會問題。台北:巨流。
 33. 曹俊漢 (1990)。公共政策。台北:三民書局。
 34. 黃健君 (2001)。台灣農漁村社區發展問題與更新計畫方案之效用評析-基層人員的觀點。國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文, 高雄。
 35. 陳王琨、范綱祥 (1997)。社區環境政策:守望桃花源。台北:淑馨。
 36. 陳其南 (1996)。社區營造與文化政策。理論與政策, 第10卷, 第二期, 頁109-116。
 37. 陳其南、陳瑞樺 (1998)。台灣社區營造運動之回顧。研考報告, 第41期, 頁21-37。
 38. 陳思澤、林漢 (2000)。公共政策Q&A。台北:風雲論壇。
 39. 陳錦煌 (2001)。21世紀社區總體營造之展望-邁向永續發展的生命共同體。社區營造草根工作者培訓營文獻集。台南:財團法人愛?文教基金會。
 40. 陳資雲 (2001)。從城鄉景觀之特色探討台灣地區城鄉風貌改造之方向 - 以嘉義縣為例。國立雲林科技大學營建工程研究所碩士論文, 雲林。
 41. 郭瑞坤 (1999)。城鄉新風貌美國篇-以美國鄉村環境規劃為例。空間雜誌, 第117期, 頁37-39。
 42. 曾梓峰 (1999)。城?景觀風貌改造的德國經驗。空間雜誌, 第117期。
 43. 曾梓峰 (2002)。社區規劃師學習網路建構的理想與現實。2002高雄社區規劃-社區建築全國論壇實錄, 高雄。
 44. 雲林科技大學營建工程系 (2003)。嘉義縣政府辦理「社區規劃師駐地輔導計畫」(期末報告書), 嘉義。
 45. 劉可? (1994)。環境品質與社區參與。台北:藝術家。
 46. 蔡宏進 (1995)。社區原理。台北:三民書局。
 47. 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研究所碩士論文, 台北。
 48. 謝慶達 (1995)。戰後台灣社區發展運動歷史分析。國立台灣大學土木工程學研究所博士論文, 台北。
 49. 謝婷慧 (2004)。花蓮社區組織對社區觀光想像初探-從社區規劃師培力過程談起。國立東華大學觀光暨遊憩管理研究所碩士論文, 花蓮。
 50. 謝青修 (2003)。台中市社區規劃師制度施行經驗之研究。逢甲大學建築與都市計畫研究所碩士論文, 台中。
 51. 魏鏞、朱志宏、詹中原、黃德福 (1991)。公共政策。台北:國

立空中大學。52. 蘇敏隆 (1994)。台北市居民認養公園之研究。國立中興大學都市計畫研究所碩士論文, 台中。53. 蕭新煌 (1989)。民間社會的「反支配」性格: 社會運動本質的界定。中國論壇, 331: 頁60-64。54. Anselm Strauss and Juliet Corbin (1997)。質性研究概論 (徐宗國譯)。台北: 巨流。(原著出版年: 1990) 55. Benjamin F. Carbtree、William L. Miller (2003)。最新質性方法與研究 (黃惠雯、董琬芬、梁文蕓、林兆衛譯)。台北: 韋伯。(原著出版年: 1999) 56. Lester, J.P., & Stewart, J., Jr. (2001)。公共政策: 演進研究途徑 (陳恆鈞譯)。新加坡: 亞洲湯姆生國際出版 (原著出版年: 2000) 57. Nick Wates、Charles Knevitt (1995)。社區建築 (謝慶達、林賢卿譯)。台北: 創新。(原著出版年: 1987) 58. Randolph T. Hester, Jr.、張聖琳 (1999)。造坊有理: 社區設計的夢想與實驗。(張聖琳譯)。台北: 遠流。59. 藍秀琪 (2002)。創造城鄉新風貌地方層及推動機制之研究 - 以金門縣為例。國立台灣科技大學建築研究所碩士論文, 台北。

二、外文文獻 1. Arnstein, Sherry R. (1969)。A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 216-224. 2. Dunn, W.N. (1994)。Public Policy Analysis: An Introduction. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 3. Fowler, F.C. (2002)。Policy Studies for Educational Leaders: an Introduction. New Jersey: Prentice-Hall. 4. Guba, E.G. and Y.S. Lincoln (1989)。Fourth Generation Evaluation. Newbury Park, CA: Sage Publication, Inc. 5. Sargeant, F.O., P. Lusk, J.A. Rivera, and M. Varela (1991)。Rural Environmental Planning for Sustainable Communities. Island Press. 6. Fullan, M.G., & Stiegelbauer, S. (1991)。The New Meaning of Educational Change (2nd ed.)。New York: Teachers College Press. 7. Hersey P., Blanchard, K.H., & Johnson, D.E. (1996)。Management of Organizational Behavior: Utilizing Human Resources (7th ed.)。New Jersey: Prentice-Hall.

三、網站文獻 1. 王俊豪 (2004)。從社區營造到地域振興-德國鄉村發展的觀點。中華民國社區營造協會, 第三十五期電子報, <http://www.cesroc.org.tw/eNEWS/index35.htm#03> 2. 行政院擴大內需方案-創造城鄉新風貌, <http://w3.cpami.gov.tw/up/plan1/index.htm> 3. 挑戰二〇〇八國家發展重點計畫, <http://www.cepd.gov.tw/2008/> 4. 「挑戰2008---國家發展重點計畫」檢視與評估」座談會, <http://www.npf.org.tw/Symposium/s91/910813-CL.htm> 5. 夏鑄九 (2001)。專業者為何要民眾參與及市民參與對台灣社會的意義。OURS網站, www.ours.org.tw/speech/al.htm 6. 新故鄉社區營造計畫。<http://www.hometown.org.tw/index.aspx> 7. 新社區主義: 謝長廷版的第三條路。 <http://blog.yam.com/poiesis/archives/27050.html> 8. 開展「城鄉景觀風貌改造運動」立足跨世紀世界舞台, <http://w3.cpami.gov.tw/up/polity/polity.htm> 9. 創造城鄉新風貌行動方案, <http://www.cepd.gov.tw/land/town/creative/creative.htm> 10. 嘉義縣政府統計資料 <http://www.cyhg.gov.tw/16/accounting/index2.htm> 11. 嘉義縣社區規劃師資訊服務網。 http://www_link.cyhg.gov.tw/community/index.htm 12. 擴大內需方案 <http://w3.cpami.gov.tw/up/plan1/index.htm> 13. 營建署近年執行社區之相關政策。 http://www.cpami.gov.tw/pwi/up/up_list.php 14. 經濟部 (2005年4月13日)。台灣健康社區六星計畫經濟部配合辦理情形。2005年5月18日取自 <http://w2kdmz1.moea.gov.tw/user/news/detail.asp?id=9138>