

A Study on the Implementation Process of Community Empowerment Policies – Example of Chiayi Area

李長俐、黃俊熹

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

ABSTRACT

ABSTRACT Taiwan's social development has long leaned towards the emphasis on economic growth, hence generating many social issues during the process. In face of such unregulated community and urban/rural problems, the Council for Cultural Affairs first brought forward the concept and policy plan of "Community Empowerment" in December 1993. Having "community" as the policy appeal, it indicated the basic direction of the experience of this social cultural crisis. The concept of community empowerment has a profound impact on the central government's policies and measures. Many ministries and bureaus have infused the spirit of community empowerment in their relative policies and initiatives, emphasizing a bottom-up approach, citizens' autonomy, and the process of their active participation. However, the essence of policy implementation lies in how the local government responds and fulfills the central government's policies, and benefits of the community policy are directly represented on the community itself and its residents. How do local governments re-frame their strategies, how is the execution process carried out, how does it interact with local residents and how it solves the local issues, what kinds of problems and difficulties arise during the process, and how should local governments improve and respond are the key points of discussion in this essay. This study builds on the understanding of the spirit and implication of people's participation and the relevant theories of policy implementation as the basis for the exploration of community empowerment policies. In the process of reviewing the relevant policies, it attempts to clarify the social problems that the policies expect to solve and the tasks and responsibilities of various levels of the community, to analyze how the centrally-drafted policies are modified by local governments to solve the existing local problems and achieve the expectant objectives, as well as what kinds of problems and difficulties are generated during the actual execution of these modified strategies. Finally, feasible recommendations are made according to the issues generated from the execution process of the survey, to provide local governments with a reference for their future development and improvement, and provide the central government with a reference for re-framing its policies.

Keywords : community, Community Empowerment, policy implementation

Table of Contents

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	
.....v		誌謝	vii	目錄	viii
.....xii		表目錄	xiii	第一章 緒論	1
機	1	1.1研究背景與動機	1	1.2研究目的	2
.....4		1.3研究範圍與限制	3	1.4研究流程	4
.....5		第二章 理論與相關文獻回顧	5	2.1社區營造理論	5
組織	5	2.1.1社區與社區	5	2.1.2社區與社區	5
.....23		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
.....23		2.2政策執行理論	23	2.2政策執行理論	23
.....28		2.2.1政策的意涵	23	2.2.2政策執行相關研究	25
.....28		2.2.2政策執行的理論架構	25	2.2.3政策執行的理論架構	25
.....37		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
發展現況概要	37	2.3.1社區總體營造	37	2.3.1社區總體營造	37
與產業發展	62	2.3.2近年國內社區營造相關政策	46	2.4小結	55
總體營造計畫	70	2.3.2近年國內社區營造相關政策	46	第三章 嘉義縣社區	
公共建設方案-創造台灣城鄉新風貌..76	76	3.1嘉義縣發展概況與課題	60	3.1.1環境發展概要	60
3.2.5新故鄉社區營造計畫	77	3.1.1環境發展概要	60	3.1.2人口結構	60
3.3相關推動機制之課題與策略	82	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
3.3.1督導團	82	3.2近年相關政策推動狀況	69	3.2.1文建會社區	70
.....91		3.2.2擴大內需辦理-創造台灣城?風貌計畫 ...71	71	3.2.2擴大	70
.....95		3.2.3創造台灣城?風貌示範計畫	73	3.2.3創造台灣城?風貌示範計畫	73
.....95		3.2.4擴大	76	3.2.4擴大	76
.....96		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
.....96		3.3.1督導團	82	3.3.1督導團	82
.....96		3.3.2社區規劃師培訓	84	3.3.2社區規劃師培訓	84
.....96		3.3.3法令引導	89	3.3.3法令引導	89
.....96		3.4小結	89	3.4小結	89
.....95		第四章 研究方法	95	4.1文獻整理法	95
.....95		4.1文獻整理法	95	4.2問題建構流程法	95
.....96		4.2問題建構流程法	95	4.3深度訪談	96
.....96		4.3深度訪談	96	4.4研究分析架構	98
.....101		4.4研究分析架構	98	第五章 調查研究分析	
.....101		5.1社區執行者的特質	102	5.1參與動機	102
.....103		5.1.1參與動機	102	5.1.2參與態度	102
.....103		5.1.2參與態度	102	5.1.3參與人員的侷限	106
.....106		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
.....106		5.2社區規劃師培訓問題	106	5.2.1參與人員的侷限	106
.....107		5.2.2培訓團隊的態度與專業性	107	5.2.2培訓團隊的態度與專業性	107
.....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	
.....111		5.3.1縣府對規劃師的角色定位	111	5.3.1縣府對規劃師的角色定位	111
.....111		5.3.2民眾參與及凝聚共識的困境	112	5.3.2民眾參與及凝聚共識的困境	112
.....111		5.3.3規畫師	112	5.3.3規畫師	112

的能力	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	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
6.1研究結論與建議	128	6.2後續研究建議	130	參考文獻	132	附錄 嘉義縣社區工作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	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	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	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	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

REFERENCES

- 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. 陳雲雲

(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. Carbrtree, William L. Miller (2003)。最新質性方法與研究(黃惠雯、童琬芬、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. Sargeat, 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>