

社区营造专业教研书系·教学与研究系列

清华大学社会科学学院信义社区营造研究中心

社区 × 营造

政策规划与理论实践

COMMUNITY BUILDING

Policy plan and theory practice

王本壮 等 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

社区营造专业教研书系·教学与研究系列
清华大学社会科学学院信义社区营造研究中心

社区 × 营造

政策规划与理论实践

COMMUNITY BUILDING

Policy plan and theory practice

王本壮 等 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

社区 X 营造：政策规划与理论实践 / 王本壮等著
-- 北京：社会科学文献出版社，2017.11
(社区营造专业教研书系·教学与研究系列)
ISBN 978-7-5201-1645-9
I. ①社… II. ①王… III. ①社区建设-研究-台湾
IV. ①D669.3
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 261046 号

社区营造专业教研书系·教学与研究系列

社区 X 营造

——政策规划与理论实践

著 者 / 王本壮 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 谢蕊芬

责任编辑 / 胡 亮

出 版 / 社会科学文献出版社·社会学编辑部 (010) 59367159

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：17.25 字 数：185 千字

版 次 / 2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-1645-9

定 价 / 69.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

社区营造专业教研书系·教学与研究系列

学委会成员

谢维和 李 强 王 名 沈 原 谢寿光 罗家德 周俊吉 王本壮

编委会成员

罗家德（执行主编） 王本壮 刘佳燕 梁肖月

什么是社区营造？我以为其定义就是一个社区的自组织过程，提升社区内的社群社会资本，以达成自治的目的。

现在我们常常喊社会管理创新，喊社会建设，但如何才能把社会建设落到实处？就是要让民间产生很多自组织小团体，使其既能够自我治理，自己解决很多社会问题，又能在大集体中和谐共存，协商解决矛盾。其中社区是最重要的自治小团体，我们的社区自组织研究旨在提供将社会建设落到实处的方法。

我们今天看到的许多社会问题在 20 世纪的各国都曾发生，英国、美国、日本等，凡是经历了现代化、全球化、城市化和市场化的国家，都走过和中国今天同样的社会转型之路。这让我们发觉工业时代的管理手段解决不了复杂社会的问题，那么这些国家是怎么走出来的？

20 世纪 90 年代中国台湾也面临这样的社会转型，我以为有两个最重要的社会建设帮助了转型。一是职业社群的自治理，如开展教授学术伦理、律师法治伦理、医生医德、媒体新闻伦理等一系列职业社群自我改良运动。另一个就是社区营造运动，使基层百姓学习如何自治理、自组织以解决问题，通过民主协商实现多元包容、和谐相处。这个运动影响了台湾大部分人，也对台湾政治和社会发展起到了非常关键的作用。

社区营造就是要通过政府诱导、民间自发、NGO 帮扶，使社区自组织、自治理，帮助解决社会福利、经济发展、社会和谐的问题。

首先，现代社区有大量的对养老、育幼、抚残、儿童教育、青少年辅导、终身学习的需求，政府能做的是“保底”，一碗水端平地

保障每个人最基本的需求；NGO 专业，但杯水车薪，不足以涵盖整个社会的需求。所以能提供这些社会福利的正是社区自身，最关心孩子的是他们自己的父母，最关心老人的是他们自己的儿女，让他们走出家门，结合起来，一起提供这些福利“产品”，这是社区营造的第一要务。

其次，乡村的社区营造更在很多地方发展出后现代的小农经济，注重文化多样性、社区生活重建、生态保育等几个方面，发展品牌农业、特色农业、观光农业、食材特供基地、休闲旅游、深度旅游等。这帮助拉近城乡间的差距，在部分地区解决了乡村空心化的问题，为城镇化找到城乡平衡发展的道路。我们现在习惯把“三农”问题称为问题，但其实恰恰相反，“三农”不是问题，“三农”才是未来产业发展的重大宝库。

再次，社区营造的另一个重点是它可以保存中华文化基因的多样性，只有社区保留了，新生了，多元多样的中华文化才有实质的内容，而不是博物馆中的摆设。政府与商业主导的开发常常把社区连根拔起，连带拔起的是许多孕育几百年甚至千年的文化。我们如果把社区营造这个维度加进去，社会应用自有的管理与组织抵御商业对本地固有生活的侵蚀，中华文化基因多样性才能被保存，我们的文化创意产业才会有根基。

最后，也是最重要的，道德复兴不是通过喊喊口号或道德说教就能得到的，只有在小团体的声誉机制及监督机制中，道德原则化成不同群体的非正式规范，在自治社群内的日常生活里，人们相互监督又

相互惕厉，现代生活的伦理才能落地。

一个和谐社会的建立需要解决众多的民生问题，缩小城乡的收入差距，保持和而不同的多样性，建设符合现代生活的伦理，这些就是每一个社会转型过程中，社区营造是那么重要的原因。

罗家德笔于清华园

清华大学社会学系获得台湾的信义房屋周俊吉董事长的支持成立了社区营造中心，同时，有意将台湾的社区营造经验整理出来供大陆参考，由社会科学文献出版社出版。社区营造的经验是台湾这些年来最值得讨论的关于空间与社会、专业与政治的课题，值得写几句话作为大陆与台湾互动的寄语。

就一个发展中社会而言，在欧美 20 世纪 60 年代社会运动的历史脉络中形成的社区设计（community design）原来是没有在中国台湾实践的历史条件的，社区营造政策在台湾的建构有特定的政治时空。李登辉在任时需要草根社会的支持力量来获得政治上的正当性，当时的“文建会”副主委陈其南所主导推动的“社区总体营造”政策遂取得了政治的空间来面对民主化过程中所释放的社会力量，或者说台湾当局必须以政策来面对已经动员了的社会。一方面，这种由上而下的社区营造政策的执行过程对当时台湾发生的社区运动有收编的效果与官僚机构执行形式化的后遗症。另一方面，台湾的草根社区也终究有机会参与地方环境改善的决策过程。社区营造，其实就是社区培力（community empowerment）。

对于台湾而言，社区营造可以提供资源，作为收编社区动员的手段，具有交换地方治理的正当性。这时，对台湾草根社区的考验，就在于如何处理社会与政权的关系，会不会以政治上的忠诚，交换选票或是资源，而这个过程经常继续复制的是父权文化的不平等关系。

所以，对台湾而言，关键在于社区动员与社区培力的过程中，如何有机会建构社区的主体性，知道草根社区自己的位置与角色，避免

政治收编，也避免社区内部因单方面竞争资源而造成的分裂。这是市民社会建构的必要过程，提供了社区参与的机会与折冲斡旋的政治空间，这就是参与式规划与设计的过程。也因此，公共空间的营造特别值得分析。

对于空间规划与设计相关的专业者而言，社区营造提供了一种社会学习的机会，脱离现代学院的封闭围墙与现代设计专业上的形式主义陷阱。专业者与民间社会互动，得以回到历史的中心。社区营造过程中的社会建筑，有助于市民社会的形成。

台湾大学建筑与城乡研究所名誉教授夏铸九

2013年5月于河南嵩山会善寺

从台湾地区行政事务主管机关文化建设委员会单一部会开始推动的“社区总体营造”政策方案，在足以让一个幼儿茁壮成长成人的二十年间，对台湾地区社会产生深远的影响。我们可以观察到社区营造的政策在历经数次的政党轮替后一直持续存在，甚至扩散到台湾地区的各个部会。这样一个能获得多方共识而长期屹立不倒的政策，是非常值得去深入探讨与分析的。

社团法人台湾社区培力学会特别邀请了多位专家学者分别从政策规划与执行以及理论建构与实践，这两个面向撰写专文。期望能透过不同的角度观察与研析台湾社区营造的推动历程，尤其是其如何在政治、经济、教育、文化、产业等不同的领域中被认知、被理解，以及被实践的。特别值得一提的是，台湾地区的社造经验在近年来逐渐扩散到大陆。清华大学社会科学学院也在台湾地区信义集团周俊吉董事长的支持下，由社会学系罗家德教授主导成立“信义社区营造中心”。而中心的执行顾问孙瑜博士则应邀在本书发表了首篇以北京市为例，展现大陆城市社区治理脉络的案例。

社区营造是台湾地区自经济发展后再次向世人展现的社会改革与治理的重要经验。我们相信浸润在这样情境中成长的所谓“90后”的“社造世代”，将是在未来带领社会迈向康庄坦途的生力军。最后要感谢本书的每位作者，您已经写下历史上重要的一页！



台湾联合大学创意统合设计研究中心主任

社团法人台湾社区培力学会理事长

台湾地区的社区营造政策自 1994 年推动迄今已逾二十年，其可以分为四个主要阶段：1994 年以前为“酝酿阶段”。1965 年，由行政事务主管机关颁布的“民生主义现阶段社会政策”中首度提及“社区发展”，并于 1969 年通过“社区发展工作纲要”，在各地成立“社区发展委员会”，以社区理事会（1991 年修改为社区发展协会）为执行机构；而后在 1987 年，台湾地区解除长达三十八年的戒严，社会全面松绑，民主思想逐渐萌芽，原来只有区域性的社区运动发展为台湾地区的社会运动，甚或是学生运动。此阶段台湾当局开始关注社区工作，虽然是由上而下的模式，但也为台湾地区奠定了民生基础，并间接促使民众留意生活环境的危机，进而为社区发声。

1994 年至 2001 年为“实验阶段”。1994 年，行政事务主管机关“文化建设委员会”（简称文建会）代表当局提出“社区总体营造”（简称社区营造或社造）之政策概念，并以“辅导美化地方传统文化建筑空间计划”具体落实社造政策。1995 年，台北市政府推出“地区环境改造计划”，是为地方政府推动社区营造政策的滥觞。1990 年代中期，社区营造的理念逐渐在其他政府部门发酵，例如，“环保署”推动“生活环境总体改造计划”、台湾地区“文化处”提出“校园我的家”计划、经建会拟订“创造城乡新风貌计划”，以及台北市成立全台湾地区第一所社区大学——“文山社区大学”。1999 年，哀逢“9·21”地震，加速社区营造的理念由文建会扩散至台湾地区各部会，此阶段所有实验性的计划经验在灾后重建中得到实践与检视。

2002 年至 2007 年为“扩展阶段”。2002 年，社区营造政策正式

被提升为台湾地区级计划，在台湾地区提出的“挑战 2008——台湾发展重点计划”中，“新故乡社区营造计划”被列为第十项重点计划，由七项分项计划构成，执行的单位包括“二部四会二署”，社区营造的五大主题“人文地产业景”都涵盖在内，并由文建会担任政策推动幕僚，成立“新故乡社区营造计划推动办公室”，扮演政策整合、计划沟通以及合作促成的角色；2005 年，台湾地区进一步提出“台湾健康社区六星计划”，正式开启台湾当局各部会与县市政府各局处间以“社区营造”为焦点的对话和合作。此阶段可谓社区营造的蓬勃发展时期，不仅有效地让民间人士的努力与政府的职能做更清楚的对应，同时激起地方重视社区工作。

2008 年至 2015 年为“转型阶段”。2008 年，文建会提出磐石行动方案，以“地方文化生活圈”区域发展的概念为出发点，规划“磐石行动——新故乡社区营造暨地方文化馆第二期计划”之双核心计划。2012 年 5 月 20 日，文建会升格为文化事务主管机关，提出“泥土化”、“产值化”、“国际化”及“云端化”四大理念方针，其中因应“泥土化”这一施政主轴，推行“村落文化发展暨推广计划”。2014 年，文化事务主管机关有感于社区营造政策需要创新与突破，以实验性质推出“‘文化部’推展社造创新活力网络计划”及“青年村落文化行动计划”。此阶段的社区营造政策尽管面临乏力的危机，却也促使政府部门、社区与第三部门积极思索转型的可能性，以因应这瞬息万变的大社会。

综观上述台湾社区营造政策的发展演进，本书共分为两大部分，

依序为“政策规划篇”与“理论实践篇”。

“政策规划篇”是以不同的角度阐述社造理念，在多元的讨论模式中提出对社区营造未来政策的规划与思考，给予读者解读的空间。

王本壮老师从社会治理面向检视社造政策对台湾地区各个层面的影响力，将社区营造新政策的愿景定位在“社造领航、文化先行”，从既有的社区营造的精神基础（居民参与、由下而上、社区自主、永续经营）持续推展固本培基的工作（培力），并整合“泥土化”政策的理念，向上发展扩大参与、社造素养、公私协力与网络平台的维新机制。

曾旭正老师由行政决策面向探讨公部门如何整合推动社区协力政策，提出三个行政层级（“中央”部会、县市政府及乡镇市区公所）政策分工的理想图像，并借其近年来于台南市操作公所社造化的经验提出推动机制，以期能协助乡镇市区公所，并强化社造政策失落的“公所行政社造化”。

周芳怡老师聚焦于文化事务主管机关推动二十余年的社区营造政策，以“双圈六角互动模式”理论探究台湾当局、地方政府、公所、社区、企业 and 专业团队，各相关主体间的角色与互动关系之调整及改变。例如，台湾当局与地方管理机构应增奖励减补助，公所社造角色应逐渐凸显，社区趋向自主运作，企业投入社造，以及专业团队转型为社会企业。

孙瑜博士长期观察台湾地区及大陆的社区营造（社区治理），大陆社区政策变革轨迹让读者了解大陆在经历了市场主义的社区服务产业化发展、威权主义的城市管理体制的改革与基层政权重建，现已进入

以民生福祉为导向的多元社区治理时期，并以北京市社区治理的多种尝试为例，说明大陆城市社区实践的类型，以及未来走向。

李永展老师引用韧性社会理论，指出在面临全球化及全球变暖的双重挑战下，“脆弱度—调适—韧性”是一个崭新的风险社区内涵，台湾地区如何在双重挑战下，建构一个遭遇外来扰动后仍可维持主要功能、不致整体崩溃的社区，即透过社造力量，提出社区营造与韧性社会联结之可能，以形成具有永续性的韧性社区。

“理论实践篇”是社区营造政策的应用与经验分享，台北市的社造仿佛经历了一场华丽的社造运动，“中央”部会延续社造理念各自发展文化、教育、农业层面的成果，近期企业也开始投入社造。

台北市的社造发展源自 20 世纪 80 年代，以城市规划带动社区参与，并进行一系列草根崛起的规划翻转，而后历经时代转型的挑战，自 2009 年起倡议“软都市主义”，并将其纳入城市再生策略，推展全面且广泛的城市行动。林崇杰局长长期深耕于台北市的都市发展工作，遂从台北市社区营造的推动策略与发展愿景探讨一个城市再造的实践之路。

文建会于 1994 年提出“辅导县市主题展示馆之设立及文物馆藏充实计划”，并于 2002 年推动“充实地方文化馆计划”，此与刘镇辉老师所探讨的生态博物馆有政策发展的渊源，文章以猴硐煤矿博物园区、大溪木艺生态博物馆、土沟农村美术馆为案例，透过各项实践经验及执行成果，对于台湾社区营造迈向可持续性发展的启示与建议。

1998 年，教育事务主管机关发表《迈向学习社会》“白皮书”；同年，台湾地区第一所社区大学成立，正式建立推动终身教育学习体

制的机构。黄世辉老师以经营社区大学多年的经验，透过台北市文山社区大学、云林县山线社区大学及台南市台南社区大学台江分校三个案例检视“社区大学”对市民社会形成的施力与阻力，以及社区营造融入社区大学课程的窘境。

“农委会”于2004年推出“农村人力培训计划”，2006年开始培训“农村营造专员”，2008年设立“农村再生专员班”，2010年“农村再生条例”公布实施。柯勇全科长借由观察2009年首批投入农村再生试办之14个农村社区，分别探讨其在试办期、培根计划、提出农村再生计划及计划执行等阶段，农村社区在投入农村再生过程中所发生之变化及成果。

2004年，信义房屋透过企业的力量，提出“社区一家计划”，不仅提供奖助经费，更透过企业员工的投入，协助有心提升社区生活质量与居住环境的团体或个人，实现其改造社区的梦想。王本壮老师与社区一家工作小组执行长张筑雯，从信义房屋推动社区一家计划研究第二部门投入社区工作，除了实践企业社会责任外，还有其他的可能性。

二十余年来，让社区营造理念扎根于台湾地区社会，本书融合多元模式与理论探究社造政策，并收录城市社造工作的运作经验，以及各部会与企业实践社造的理念，希望以不同的面貌展现社区营造的精神，以此引领读者对于社造有新的认识。

文 / 蓝忻怡

社团法人台湾社区培力学会秘书长

序号	文章名称	作者	作者现职
1	社区营造 3.0 政策规划之刍议	王本壮 / 蓝忻怡	台湾联合大学建筑学系副教授兼创意统合设计研究中心主任 / 社团法人台湾社区培力学会秘书长
2	公部门如何整合推动社区协力政策	曾旭正	台湾台南艺术大学建筑艺术研究所教授 借调台南市副市长
3	社区总体营造运动 20 年之回顾与展望	周芳怡	台湾台中科技大学通识教育中心助理教授
4	浅谈大陆城市地区的社区治理状况——以北京市为例	孙瑜	清华大学公益慈善研究院博士后研究员、清华大学信义社区营造研究中心执行顾问
5	社区营造与韧性社会之联结	李永展	台湾“中华经济研究院”研究员
6	一个城市再造的实践之路：台北市社区营造的推动策略与发展愿景	林崇杰	日本东京大学工学博士、台北市政府产业发展局局长
7	生态博物馆：台湾社区营造迈向可持续性发展的启示与建议	刘镇辉	台湾大学地理环境资源学博士
8	社区大学对市民社会形成的施力与阻力	黄世辉 / 邱勇嘉	台湾云林科技大学设计学研究所与创意设计系教授兼设计创新技术研发中心主任 / 台湾云林科技大学设计学研究所博士生
9	农村社区导入农村再生计划之观察	柯勇全	德国波昂大学粮食及资源经济研究中心博士后研究、台湾“农业委员会”水土保持局农村建设组农村培力科科长
10	从企业社会责任出发：向社区学习如何营造幸福生活	王本壮 / 张筑雯	台湾联合大学建筑学系副教授兼创意统合设计研究中心主任 / 社团法人台湾社区培力学会项目执行长

政策规划篇 / 1

社区营造 3.0 政策规划之刍议 / 3

文章导读 / 4

- 一 台湾地区社造政策的脉络检视 / 5
- 二 台湾社造政策的社会影响 / 8
- 三 社区营造 3.0 之政策发展方向 / 16
- 四 未来社区营造施政之策略规划 / 22
- 五 结语 / 25

公部门如何整合推动社区协力政策 / 27

文章导读 / 28

- 一 社区营造、政府与政策 / 28
- 二 台湾当局、县市与公所 / 35
- 三 填补失落的一块：区公所社造化 / 41
- 四 结论 / 45

【附录】社区协力政策发展大事记 / 46

社区总体营造运动 20 年之回顾与展望 / 51

文章导读 / 51

- 一 前言：台湾社区营造政策形成之背景 / 52
- 二 公共政策与政策执行 / 54