



台湾地区社区建设状况概览

郭文姝

近日，我参加市台办组织的学习考察团赴台参加首届“京台法律实务专业研讨会”，并有机会参访了三个地方社区，近距离地感受了台湾地区的风土人情、政治制度和社会生态，感受收获颇多。现将参访台湾社区的所见所想以及由此引发的对于大陆社区建设的思考汇报如下。

一、参访社区的基本情况

台湾社区一般以里(村)为基本组织单位，大致对应大陆的居(村)委会。每一里中设里长一名，由里居民选举产生，职责和地位大致相当于大陆的居(村)委会主任。里长主要负责处理社区内部公共事务、宣导政策法规及民意传达。根据居民数量，里长可以指定若干名邻长协助其工作。里长不是公务员，没有薪水，但每月可以从政府领取一定数量的事务补助费，在台北地区约为每月4.5万新台币。

此次我们参观访问了三个社区，分别是台北市文山区忠顺里、南投县埔里镇桃米社区、嘉义市东区顶庄里。这三个社区的地理条件、居民结构和发展路径各不相同，但社区建设都颇具成效。



台北市文山区忠顺里是典型的城市社区，也是台北市社区建设的明星社区。忠顺里规模不大，但社区治理有序，曾多次荣获台湾社区环境美化模范社区、社区治安标杆、社区守望相助特优等荣誉和奖项。

南投县埔里镇桃米社区地处台湾中部，是台湾传统农业社区向生态旅游社区转型的典范。1999年“9·21”地震后，借灾后重建之机，桃米社区反思乡村人口流失、生态环境恶化、传统文化衰败的问题，开展社区营造并谋划社区转型发展，走上了生态发展的道路。

嘉义市东区顶庄里位于嘉义市东北郊，是一个城乡结合部社区，还保有浓厚的传统乡村社会气息。近年来，社区在治理污染、净化环境、发展环保农业和生态旅游方面颇有作为。

二、台湾社区建设的特点

在台湾，社区建设被称为“社区营造”，兴起于20世纪90年代，受到日本造町运动、英国社区建筑(community architect)和美国社区设计(community design)的影响，主要目的是凝聚社区民众共识，鼓励居民参与社区内部公共事务，以地方特色为着眼点发展地方产业与地方文化，展现地方活力，从而促进区域人、文、地、景、产的永续发展。台湾现阶段的社区营造呈现出以下特点：

(一)社区营造由社区居民主导，社区居民对社区有强烈的认同感和归属感

1994年，台湾正式开始推行“社区总体营造计划”。根据“社区总体营造计划”，地方



社区规划不再由官方决策，而是由居民完整而有效地参与策划，并自主组织实施。政府由主导者变为协助者，通过提供各种示范计划、推广理念、培育人才来鼓励民众参与社区事务，凝聚社区共识。

从我们考察的三个社区来看，社区居民对于社区公共事务的关心度、参与度非常高，而居民通过参与社区事务体现出的决策、组织能力也让人印象深刻。例如，在忠顺里整治脏乱差防火巷的工作中，居民主动提供创意，亲自动手整理废弃物，做墙面瓷板画，整理后的防火巷被命名为“超乎想巷”，成了忠顺里的著名名片。再如，桃米社区的灾后重建工作由社区居民自主主导完成，居民主动寻求第三方的帮助和指导，自主讨论决定社区转型方向和建设方式，亲自参与社区重建实践。在顶庄里，为了治理污染、净化环境，居民自发组织起来清理污染物、建设生态净化水池、开发市民农园。在台湾地区，社区居民已经与社区营造融为一体，是社区营造的主要力量，通过参与社区事务也培养了社区居民对于社区强烈的认同感和归属感。

另外，随着社区居民主人翁意识的觉醒和对社区事务的积极参与，台湾社区的组织结构也发生了一些有趣的变化。以往，台湾社区治理主要依托于以里长为核心的里组织，而为了配合实施“社区总体营造计划”，各地逐渐成立了“社区发展协会”。社区发展协会一般以里为单位，主要功能包括促进社区居民情感交流、开展社区文化活动、维护社区治安、提供社区福利、维护社区环境卫生等。协会成立后，社区营造工作更多地依托于协会开展，而传统的里组织主要功能则偏向于政令宣导、沟通民意等。社区发展协会是人民团体性质，由社区居民自愿加入，凡是对社区有热情、愿意做社区工作的居民都可以通过社区发展协会的平台参与到社区建设中。

（二）政府虽然不主导社区营造，但仍然

是社区营造的重要推动力量

虽然台湾社区营造兴起于1990年代，但台湾社区建设政策由来已久，可以追溯到1965年颁布的“民生主义现阶段社会政策”，其中社区发展是社会福利措施七大要项之一。在这一阶段，台湾社区建设属于“自上而下”推动模式，政府是社区建设的主导力量。1994年台湾推行“社区总体营造计划”，社区治理由政府主导转向社区主导。很多学者将这一阶段的“社区营造”总结为“自下而上”的社区发展模式。台湾地区政府虽然逐步放手社区事务，不再主导社区治理，但却仍然是社区发展的引导者和推动者，运用行政资源引导社区发展方向，培养居民参与社区事务的积极性和治理能力。政府对于社区营造的引导和推动作用主要体现在以下三个方面：

一是，政府是社区营造的设计者，为社区营造制定宏观政策及发展方向。“社区营造”虽然被很多学者描述为“自下而上”的模式，但它并非真正是“自下而上”发起、发展的，而是政府关于社区发展政策的主动调整，是政府权力从社区空间的主动退出，所以“社区营造”可以说是政府设计并推动、各地社区参与的一项浩大工程。在1994年“社区总体营造计划”之后，政府又陆续出台了“新故乡社区营造计划”、“台湾健康社区六星计划”和“新故乡社区营造第二期计划”，不断地完善社区营造的价值、目标和内容，引导并推动社区营造进程。





二是，政府是社区营造的协助者，着力培养社区居民的参与意识和治理能力。社区营造由“政府导向”转向“社区导向”，并非是由于社区居民的自我觉醒和成长，无法单纯依靠社区自身来实现社区营造。为了推动这种缺乏市民社会基础的“社区营造”，政府做了大量的协助工作，其中最为重要的就是培育社区居民的参与意识和治理能力。2002年起实施的“新故乡社区营造计划”中有明确的“社区营造人才培育”计划内容，“行政院文化建设委员会”将全台分成四个区域，依托民间力量对台湾地区25个县市政府和社区组织进行培训辅导。此外，各地还在设置规划师制度和社区评鉴制度，主动为社区发展提供规划服务和社区示范服务。

三是，政府为社区营造提供经费支持。虽然在实施“社区总体营造计划”后，社区营造经费来源多元化，有社区自筹、企业资助、民间组织赞助等形式，但政府仍然是社区营造经费的最大来源。从数据来看，各地社区大约7成经费都来源于地区政府的补助。但政府经费支持的方式较过去有了较大变化，不再是由政府统一安排，而是建立了一套“专案申请”的制度。各地社区发展协会通过民意调查设计社区发展方向，形成专案报告向政府申请经费支持。这种经费支持方式使得社区可以自主设计社区发展方向，并保证资源得到充分有效地分配和利用。

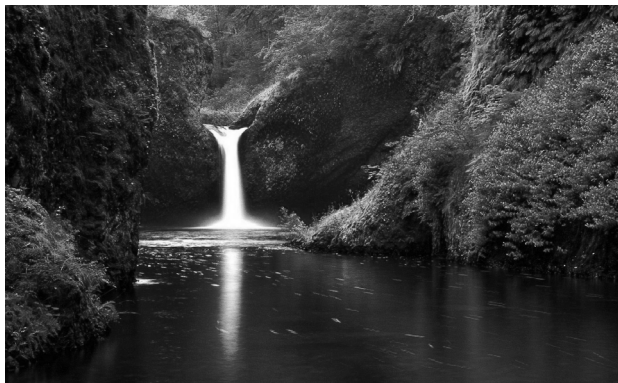


(三) 社会组织等社会力量积极参与社区营造，为社区营造提供智力、技术、资金等支持

台湾社会组织发展蓬勃，在社区营造中发挥了重要作用。台湾许多民间团体组织、行业协会、基金会等纷纷发挥各自在组织、模式、资金、品牌等方面的优势，投入到社区服务领域中，帮助社区建设。前述的桃米社区灾后重建过程中，“新故乡文教基金会”发挥了重要作用，已成为社会组织参与社区营造的成功范例。“新故乡文教基金会”在灾后进驻桃米社区，给予社区专业协助，帮助引进台湾特种生物保育中心淡江大学、中兴大学等机构和团体组织为社区居民提供相关课程；协助社区申请政府资源和资金补助；促进居民到其他社区参访、学习和交流；帮助社区成立重建委员会，鼓励社区居民参加讨论并自主营造社区，形成社区营造的共识。在“新故乡文教基金会”的帮助下，桃米社区成功进行生态绿化，保护河川及湿地，成功转型为以生态旅游为主导的生态村。

(四) 社区营造围绕文化开展，体现出浓厚的文化特色

台湾地区非常注重以文化为切入点来增强居民社区共同体意识和参与意识。台湾的“社区总体营造运动”就是从文化活动开始的。1993年“行政院文建会”的《文化建设和社会伦理重建报告》呼吁“透过文化策略的发展，落实对于社区意识及社区伦理的重建工作”，提出要从文化发展和文化建设的角度来解决社区共同意识培养的问题。如今台湾地区已普遍形成了“文化社区”的概念，强调“文化是社区的根源”。台湾社区的文化建设，注意发挥社区的自然人文优势，突出地域特色，保护社区文化的差异性。很多社区设有社区历史文化馆、社区文化长廊，以便于居民了解社区历史。一些社区还根据居民的实际需求，在社区内开办各种生活艺能课程，诸如陶艺制



作、书法艺术、插花艺术等。“社区发展协会”也经常组织引导社区居民开展各种文化活动。形式多样的社区文化活动增强了居民对社区的认同感和归属感，促进了社区居民交流互动，培育了居民的社区意识，激发了居民参与社区事务的热情。

三、对大陆社区建设的几点思考

台湾地区社区营造经过二十多年的发展得到了社会的广泛认同，居民对社区的认同感和归属感得到提升，社区走上了文化与产业相结合的持续发展的道路。尽管两岸政治体制和社会制度存在差异，台湾地区社区营造的一些经验，对于大陆社区建设仍然具有积极的借鉴意义。

第一，政府应转变角色定位，由社区建设的主导者转变为引导者，由直接参与社区建设转为制定社区建设宏观政策和培育社区居民的参与意识和治理能力。社区建设的主角应当是社区居民自身，政府不能越俎代庖。但在目前居民尚缺乏参与意识和治理能力的情况下，不妨借鉴台湾地区的做法，充分发挥政府的引导作用，通过制定社区建设宏观政策引导社区建设方向，同时注重培育居民的参与意识和治理能力，使得社区居民能够成长为社区建设的中坚力量。

第二，应当注重文化活动对社区建设的重要作用，通过社区文化活动增强社区居民的认同感和归属感。“社区”一词本身就蕴含着文化共同体的含义。从台湾地区社区营造经验来看，文化建设是增强社区居民认同感和归属感

的重要切入点。目前，大陆社区文化建设的形式与内容比较单一，侧重组织开展文化娱乐活动，较少挖掘、打造社区文化特色，居民对社区缺乏认同感。我们应当通过全方位、多层次的文化活动提高居民对社区的认同感和归属感。此外，大城市中越来越多的外来人口也给社区建设带来了新的难题。这也需要通过社区文化活动来弥合不同群体之间的差异分歧，培育外来人口的认同感，使他们积极融入社区生活并参与社区建设。

第三，需要进一步培育社会组织，引导社会组织在社区建设中发挥更大作用。在台湾地区的社区营造中，社会组织是一支重要力量，通过提供人力、智力、物力、资金等支持，对社区营造发挥了不容忽视的积极促进作用。目前，大陆社会组织力量比较弱小，发展比较缓慢，对社区建设的参与十分有限。政府需要抓紧培育行业组织、志愿者组织、慈善组织等社会组织成长，为社会组织提供作为空间，充分发挥社会组织在社区建设中的力量和作用。

(作者系北京市政府法制办法制二处副处长)

