

社區政策體制化及法制化個案分析： 以澎湖縣政府為例

王明輝*

議題討論

地方政府對於社區營造的經費補助，通常是根據各局處的計畫進行單點資源投入。在缺乏整體發展願景的情況下，資源常常集中在明星社區，而新興的潛力社區則難以獲得補助，造成縣內社區發展不均的情形日益嚴重。因此，地方政府在人力資源有限的情形下，如何合作知識團體綜合盤點社區資源、統合府內各局處既有社區營造相關計畫，制定具整體願景的社區營造政策，是目前地方政府在社區治理上的高階難題。

一、前言

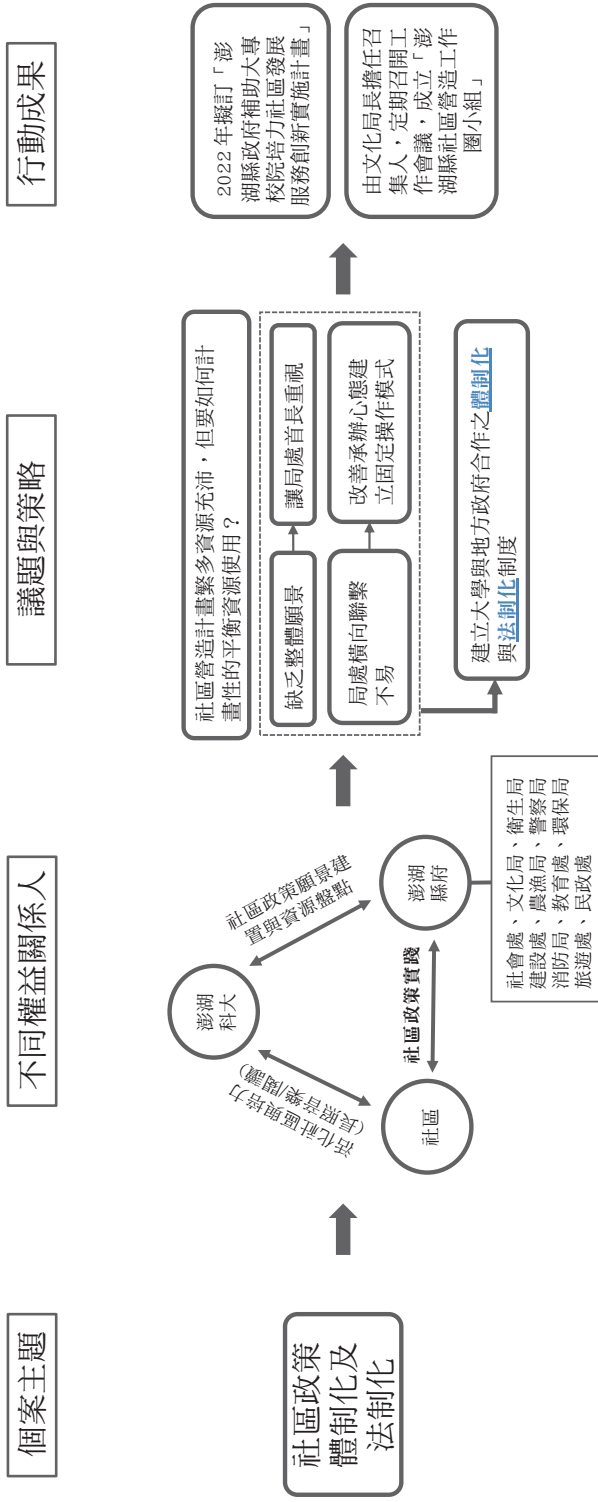
本文探討之主題緣自國立澎湖科技大學（以下簡稱澎科大）執行國家科學及技術委員會（以下簡稱國科會）之計畫案，該案屬國科會「大學與地方政府合作推動地方人文發展與跨域治理計畫」（以下簡稱大地方計畫）項下之一案，由澎科大與澎湖縣政府共同合作執行。目前（2024 年）該案已進行至第三期，執行期程已近九年，預計將於 2025 年 6 月完成本期計畫之執行。

澎科大與澎湖縣政府合作的主題為「深耕、創新、永續：建構離島社會發展新典範」，計畫旨在探索澎湖在地發展問題，協助地方政府規劃未來社會願景，並透過社區營造的途徑，達成社會改造的理想。因此，本項計畫的重點及場域在社區，強調改變社會，必先要改變社區，而改變社區的做法，則是透過社區實踐的模式¹。

* 國立澎湖科技大學通識教育中心教授

¹ 有關社區實踐模式，詳見王明輝（2023a）〈社區實踐作為大學與地方政府的合作機制〉一文。

澎湖科大



圖一：個案寫作架構圖
(資料來源：本研究)

基於以上的計畫目標大學團隊協助縣政府落實社區經營的工作，除了協助規劃社區經營的各項方案外，就是如何整合各局處單位共同推動社區經營的計畫。前者協助規劃社區經營方案上，團隊基於成員專業、縣府需求及國科會擬定之重點課題，規劃相關社區營造計畫²；而後者如何整合各局處做法的問題，因事涉縣府內部業務分工及組織文化，其主控權不在大學團隊手上，故處理起來難度較高，然這也是本個案主要擬面對及處理的課題。

二、現況與問題分析

為了解地方政府經營社區的現況與問題，有必要先就縣府推動的社區營造項目，以及各局處單位所提供的相關補助或計畫方案，進行全面性的盤點，如此方可窺其社造的基本樣貌。根據澎湖縣政府文化局 2019 年社區營造成果報告書所示，當年度澎湖縣政府推動與社區營造相關的議題、合作單位及責任分工共包括：文化體驗旅行、青銀合創、文化景觀再造、社區照護與健康營造，及環境教育低碳永續等五大項。顯然的，由於澎湖縣地處離島的特性，故其社造課題大都偏向旅遊觀光、社區照護及環境保育等面向為主。而各項課題合作的單位，除縣府相關局處外，也包括中央相關單位及在地大學。

另一方面，當盤點澎湖縣政府各局處提供社區相關補助及計畫案時，可整理出如表二的相關計畫：

由表二可發現，澎湖縣政府含府內及府外共有 19 個局處，其中高達 11 個局處，都有提供社區相關的補助或計畫案，由此可見縣府與社區間的關係有多麼緊密。而這 11 個局處中，又以社會處、文化局、衛生局、建設處、農漁局及教育處等單位，與社區間的關係較密切，因為這些局處幾乎每年度都提供社區補助及計畫案，而且經費額度較高，受惠社區數也多。

如此多元又充沛的資源補助社區，社區固然受惠良多，但有時過多的資源，也會造成資源浪費或成效不彰的現象。例如各補助或計畫案可能重複進行如資源調查、志工訓練等活動，或者各局處為消化預算，而未能嚴格管控計畫執行成效等情事。另外，政府提供給社區的資源，有時也可能出現分配不均的問題。然而，造成這種資源分配不均的現象，很可能是社區動力不同所造成的。因為政府提供的資源，總是給積極度較高的社區，因此往往就會出現某些社區努力爭取，而獲得較高的補助和較多的計畫，當然最終就可展現出較好的

² 澎科大與澎湖縣政府合作推動之三期計畫內容，請詳閱國科會網站 <https://wsts.nstc.gov.tw/STSWeb/Award/AwardMultiQuery.aspx>。

表一：跨局處資源整合與跨域串聯機制（含相關府外單位）

項次	合作項目	合作單位	責任分工
1	文化體驗旅行	文化局	深耕社區在地文化特色
		農漁局	輔導社區農漁產業發展
		旅遊處	建構深度輕旅模式
		觀光局	行銷通路
		澎科大	善盡大學社會責任 USR- 公民產業計畫
		澎管處	協辦世界最美麗海灣活動
2	青銀合創	文化局	引導青銀社群參與社造提案
		文化部	青年村落
		社會處	健全社區組織運作
		農漁局	指導農漁民生產特色產品
3	文化景觀再造	文化局	社區特色發掘、凝聚居民社區意識
		建設處	提供社規師人力及空間營造經費補助
		農漁局	農村再生培根課程培訓、農再計畫經費補助
4	社區照護與健康營造	文化局	組織民眾社區關懷
		社會處	提供關懷據點計畫經費補助
		衛生局	導入醫護資源
		教育處	結合樂齡中心志工參與
5	環境教育低碳永續	文化局	組織民眾維護社區清淨家園
		環保局	提供社區環保理念宣導及經費補助
		教育處	校園教學暨宣導
		農漁局	生態保育暨產業永續

（資料來源：澎湖縣文化局（2019））

表二：澎湖縣政府各局處社區相關補助及計畫案

項次	縣府局處	相關補助及計畫案	備註
1	社會處	關懷據點計畫	*
		聯合社區計畫	*
		績優社區評鑑計畫	*
		社區再造培力計畫	*
		社區成長教室計畫	
2	文化局	社區營造計畫	*
3	衛生局	健康營造計畫	*
4	建設處	空間營造計畫	*
5	農漁局	農村再生計畫	*
6	警察局	社區巡守隊計畫	
7	消防局	韌性社區計畫	
8	教育處	樂齡中心計畫	*
		數位機會中心計畫	
9	環保局	社區環境調查及培力計畫	
10	旅遊處	觀光發展活動計畫	
11	民政處	設備購置及活動計畫	

* 代表社區重點計畫

（資料來源：本研究彙整）

社區營造成果。但實際的情況是全縣仍有為數超過一半以上的社區，因缺乏社造的動力，普遍沒有獲得相關社區資源，而處於社區停滯的現象。故社區發展缺乏整體性，也成為總體社區營造的重要課題之一。

三、建立機制過程

為解決上述問題，建立一個長期、穩定的，而不受政黨輪替或個人好惡影響的運作機制是必須的，而此一機制則包括以下兩個模式：

(一) 體制化機制

擬建構社區經營的整合體制與法制機制，還是需要回到體制內，尋找相關的法規依據。經查詢縣內法規後發現，澎湖縣政府曾於 2019 年訂有「澎湖縣社區營造推動委員會設置要點」之法規，該要點共有九點條文，要點第二點明定委員會有四項任務：1. 本縣社區營造工作最高決策單位；2. 依本縣特色提出社區營造工作計畫；3. 社區營造相關工作計畫執行成效之檢討；4. 社區營造事宜諮詢、跨處室協調及整合等相關事宜。顯然的，縣府只要依據該要點規劃的任務，落實執行即可解決前述的社區經營問題。

由於當時筆者正好也承接澎湖縣政府文化局社區營造計畫案³，故乃建議縣府務必召開本會議，並依據該要點之精神，請縣長親自主持會議，各局處首長也必須親自與會，落實此一體制的規範。於是，澎湖縣政府於 2019 年 7 月 29 日召開本推動委員會，並由當時的賴峰偉縣長親自主持，所有各局處首長也全員出席，另有外聘三名專家學者與會，提供相關建言。整體而言，此次會議成果相當豐碩，會議中不僅相關局處報告當年度社區營造工作計畫，並且在會中也通過了澎湖縣社區營造的相關規劃，這些規劃包括社區營造的理念、願景、執行策略、執行機制、執行平台、行動方案及年度工作重點等項目。

(二) 法制化機制

所謂法制化機制意指行政機關依法行政，不受個人主觀好惡影響公務推動的運作原理。事實上，國科會推動本「大地方計畫」之目的，最主要的還是在於，大學能夠協助地方政府建立法制化的機制，讓地方政府能夠按照制度與法規，穩定地推動縣政。畢竟，本項計畫有終止的時候，最終地方政府還是必須

³ 2019 年筆者承辦澎湖縣文化局「108 年澎湖縣推動新故鄉社區營造三期及村落文化發展計畫——澎湖縣專輔社造中心專業服務採購案」，有關整合府內各局推動社造工作是本案工作項目之一。

靠自己，面對自己的縣政課題。此時，大學協助地方政府建立體制與法制的機制，顯然就比現階段大學能幫地方政府做多少事來得重要得多。

基於以上考量，本團隊除有上述依縣府內部體制，落實強化局處橫向聯繫的做法外，同時也協助縣府訂定相關法規，以建立法制化機制。由於本計畫的核心議題及場域為社區，而縣府內部辦理社區業務最主要的單位為社會處，故本團隊乃與縣府社會處共同協商，擬定一本團隊可持續協助縣府辦理社區工作的法規。經多次討論後，終於 2022 年擬訂「澎湖縣政府補助大專校院培力社區發展服務創新實施計畫」一法規（以下簡稱「該實施計畫」），並於縣務會議通過實施。

「該實施計畫」第一點就提及：「為協助本縣社區組織結合大專院校團隊，透過產學實作提升在地福利服務品質，及協助發展創新服務項目，特訂定本實施計畫。」此即為縣府與大學之間的合作，先建立一個法源基礎而訂定。當然，因為本法是由社會處掌管社區業務的行政科所提，故合作的範圍限定在「提升在地福利服務品質，及協助發展創新服務項目」方面上。另外，在第四點更明確指出合作「內容應以協助社區組織提升既有社會福利服務質量，或協助社區組織發展創新服務為主軸」，並且「須結合本縣社區發展協會、社區照顧關懷據點及澎湖縣社區再造培力中心」。

顯然的，綜觀整體法規內容可發現，此一法規儼然就是國科會「大地方計畫」的縣府版計畫。因為這項法規，不但提供縣府與大學之間的連結管道，同時也指明合作的內容、方式，更重要的是，還給予經費的補助。有了這個法規，縣府就可長期提供經費，找大學團隊協助縣政規劃及推動；而大學也可主動規劃方案，申請縣府補助，執行方案。

四、結語

綜合以上，本個案研究的內容，從大學協助地方政府推動縣政角度而言，可以有三點反思。首先，善用地方政府內部既有體制，引導其依體制運作縣政。事實上，目前臺灣地方自治已相當成熟，地方政府的運作也有一定的制度規範，這些制度規範如果能夠切實落實，縣政運作基本上不會有太大的問題。因此，大學協助縣府推動縣政工作，首要就是要引導縣府依體制運作。其次，若要縣政工作不受人事因素影響，則必須訂定相關法規。依法行政是公務人員的天職，當法規已明確訂定後，業務承辦的個人、單位、主管，甚至首長或決策者，就都有執行的義務，而不會怠惰。最後，大學要不斷提出創新思維，提

供縣府作為施政參考。大學是智識創造與培育人才的場域，其作為地方政府的合作夥伴，最重要的還是在於發揮大學的特性，提供縣府有創意，有利縣政，可造福縣民的建言，而這應該也是國科會推動本計畫最主要的目的吧！

參考文獻

- 文化部 (2024)。〈社區營造及村落文化發展計畫 (111-116 年)〉, <https://www.moc.gov.tw/cp.aspx?n=128>。
- 王明輝 (2023a)。〈社區實踐作為大學與地方政府的合作機制〉, 《中國行政評論》29 卷 3 期, 頁 6-36。
- 王明輝 (2023b)。〈大學作為地方政府智庫的可能性與限制：以澎湖科技大學執行「大地方」計畫為例〉, 論文發表於 2023 年台灣政治學會年會暨「國際秩序的衝擊和民主政治的挑戰」國際學術研討會, 高雄：國立中山大學主辦, 2023 年 11 月 10-11 日。
- 內政部國土管理署 (2024)。〈城鎮風貌及創生環境營造計畫 (110-115 年)〉, <https://www.nlma.gov.tw/主題報導/期刊推薦.html>。
- 國家科學及技術委員會 (2024)。〈國家科學及技術委員會補助研究計畫〉, <https://wsts.nstc.gov.tw/STSWeb/Award/AwardMultiQuery.aspx>。
- 農業部農村發展及水土保持署 (2024)。〈農村再生第三期 (109 至 112 年度) 實施計畫〉, https://www.ardswc.gov.tw/Home/Policy/show_detail?id=f9e5e6904fa8426684dfdc18e141827f。
- 澎湖縣文化局 (2019)。《108 年澎湖縣推動新故鄉社區營造三期及村落文化發展計畫——澎湖縣專輔社造中心專業服務採購案成果報告書》, 澎湖：澎湖縣文化局。