

台湾地区社区建设政策的制度变迁

吴晓林*

〔摘要〕 上世纪90年代,台湾地区开始以“自下而上”的社区建设体制替代它实行了近30年的“自上而下”社区建设体制。它主要体现在:在制度设计方面引入了“社区导向”,在制度执行方面重视“基层政府”和社区的作用,而在执行过程中引入了“自下而上申请专案”的机制。纵观台湾地区社区建设实践,可以看到:台湾地区社区建设自始至终贯穿着官方“改造社会战略”的意志;在“公民社会”未经建成基础上推动的社区建设体制所主张的“自下而上”模式不得不借由“自上而下”的行政干预方式推动,这为社区主义的扩展提供了空间,因而其社区建设政策转轨呈现出“柔性强制+示范诱致”的变迁特征。台湾地区推动社区主义虽然是深嵌于其特有的政治社会生态,但其主动推动的姿态以及培育和辅导民间组织的积极作为,尤其值得借鉴。

〔关键词〕 台湾地区;社区建设;制度变迁

国内政治学或公共行政学学者对“国家在社区建设中的战略意图和影响”方面的研究已经为数甚多了,一些社会学者则借助社区“共同体”的原初内涵,反证“国家政权对社区干预”的逻辑错误,并且力主“社区共同体”理想的回归^①。国外的研究者们大多从社区内部的关系力量出发,关注社区建设中的“内部因素”,仿佛“国家系统”在社区领域“无涉”、“无为”且“无必要”。在这种视角之下,上世纪五六十年代,西方学界在社区研究中出现“精英论”和“多元论”两种论调,前者认为社区政治权力是掌握在极少数社区精英手中,后者则认为权力分散在各个不同的社会群体之中^②。上世纪七十年代以后,随着国家失灵和市场失灵现象的出现,西方学界也陆续关注到作为“多层次治理”一环的——社区参与式治理的重要性,他们在既有讨论的基础上看到了政府政策变化与社区建设之间的互动影响^③。西方学界研究视角的变化,至少可以从一个角度说明:任何一个国家或地区的社会变迁均嵌于当地的系统环境。西方发达国家的社区,具有丰厚的公民社会土壤,在解释社区时,即使是

* 博士,中南大学公共管理学院副教授、中央编译局在站博士后,410083。本文是教育部社科基金(12YJC810026)、国家社科基金(13CZZ030)和湖南省十二五重点学科项目(湘教通2011[76]号)的阶段成果。

① 吴晓林:《中国城市社区建设研究述评(2000—2010年)》,《公共管理学报》2012年第1期。

② G. W. Domhoff, *Who Rules America Now*, New York: Touchstone Books, 1983; 夏建中:《国外社会学关于城市社区权力的界定》,《江海学刊》2001年第5期;石发勇:《城市社区民主建设与制度性约束上海市居委会改革个案研究》,《社会》2005年第2期。

③ 石发勇:《城市社区民主建设与制度性约束上海市居委会改革个案研究》,《社会》2005年第2期。

④ M. Edwards, “Participatory Governance into the Future: Roles of the Government and Community Sectors”, *Australian Journal of Public Administration*, vol. 60, no. 3, 2001, pp. 78-88.

社会科学界也需充分关照这种实践,因而学界在对社区建设研究中偏重于从社区共同体来解释问题并不难理解。那么,中国的实际是否能够完全符合“社区共同体”的预想,能否实现社区主义的跃升?本文力图以台湾地区在多年的实践中形成西方社区治理经验“中国化”的成功案例来说明台湾地区以“社区主义”指向取得的良好效果。

一、自上而下的社区建设:台湾地区社区建设的前期模式

有关这一点,恐怕是难以一概而论的问题。台湾地区在多年的实践中,形成了西方社区治理经验“中国化”的成功案例,明确了“社区主义”的指向,取得了良好的效果。其社区建设政策的转向如何而来,是在何种情势下进入实践层面的,在实践过程中的成效如何?回答这些问题,恐怕无法脱离中国特有的“权威依赖”文化,无法抽离权力这个重要因素。因而,引入制度分析的方法、重视权力的作用十分必要。按照新制度经济学的观点,所谓制度变迁,就是制度的替代、转换与交易过程。制度变迁可以分为两种类型:诱致性制度变迁和强制性制度变迁。诱致性制度变迁是由一个人或一群人在响应获利机会时自发倡导、组织和实行的自下而上的变迁;强制性制度变迁则是由政府命令和法律引入实行的自上而下的变迁。^①无论是何种方式的制度变迁,一定体现在制度供给主体、执行主体、执行过程等诸要素的改变,特别是在正式权威与民间力量相接的社区领域,二者在制度变迁过程中的地位如何更是需重点观察的要素。很明显,台湾地区的社区建设也并非一蹴而就,在历史转轨过程中,制度供给在规范和支持社区发展上发挥着维持秩序和界定方向的“关键作用”。因而,本文就将应用制度分析的工具,来回答台湾地区城市社区建设政策转型的路径、制度的作用等等问题。

20世纪50年代到90年代,台湾地区的社区建设呈现出自上而下的特征。自上而下的社区建设模式就是,政府按照当地社会发展实际和战略需求,运用行政命令和直接进行资源配置的方式,推行政府对社区的意志和规划,强制性推动社区变革。台湾地区自上而下的社区建设体制,可以从制度供给主体、制度执行主体和制度执行过程三方面进行分析。

1. 台湾地区的政府在社区建设中处于决策中心地位,是社区建设制度的供给主体。1965年,台湾地区的政府颁布《民生主义现阶段社会政策》,首次将“社区发展”列入“现阶段社会福利七大项目之一”。1968年,台湾地区的政府颁布《社区发展工作纲要》(1983年修定为《社区发展工作纲领》),社区发展正式成为台湾地区的政府政策。同年,台湾地区的政府颁布《台湾省社区发展8年计划》(后因为经费不足,1972年改为10年计划)。社区发展十年计划完成后,台湾地区的政府又连续推动两个后续的五年计划(分别为1981~1986年、1986~1991年)。这些政策设计决定了台湾地区社区建设的方向和形式。

2. 台湾地区的政府通过层级权力结构和自上而下的行政系统来推进和组织社区建设。在推进社区建设的过程中,台湾地区的政府在顶层成立以“内政部”首长为主主任的社区发展委员会^②,在地方成立市县社区发展委员会,在基层社区成立社区发展委员会,后改称“社区理事会”。1968年,台湾地区的政府制定的《社区发展工作纲要》(第八条)规定“社区设社区服务中心,由社区内之户长选举九至十一人组织理事会管理之”。1983年的《社区发展工作纲领》规定:“由乡、镇、市、区公所,辅导成立社区理事会”(第七条),并同时规定,“总干事由村理干事兼任或另聘,村里长应为当然之理事”,这事实上

^①[美]R. 科斯等:《财产权利与制度变迁》,上海:上海三联书店,1991年,第384页。

^②各级社区发展委员会虽然在1974年遭遇裁撤,但是社区建设仍然隶属“内政部”社会局(司)管辖。

是强化官方对理事会控制的一个政策安排,社区理事会“每年接受社政单位编列经费补助兴修建社区活动中心、环境绿美化及各种班队活动”。这等于在执行官方意志的里组织之外,官方在社区又开了一个“官办窗口”。权力中心的意志和社区建设的规划,由此顺着权力序列贯彻到社区基层。在这样的行政逻辑之下,社区仅仅成为执行行政命令的对象,缺乏社区共同体的想象和作为。

3. 就制度的执行过程来看,台湾地区政府是资源配置的主体,社区成为台湾地区政府的腿脚。在传统的威权时期,台湾地区政府不但直接承担与社区有关的大型工程建设,还是社区资源的主导者,甚至以官方命令形式“征用”社区内部资源。台湾地区的十年计划中明确提出要将居民义务劳动作为社区建设的基本推动力量,并且采取竞赛的作业方式;对于城市社区基础建设经费,则规定:“以启发社区居民,贡献财力物力为主要来源,政府给予适当之补助,以相配合。每一社区基础建设经费500,000元(台币,下同)配合比例为:社区居民负担250,000元,市政府负担250,000元”。政府与民间对于社区建设的投资比例分别由1969年的0.99:1提升到1980年的2.53:1,再提升到1990年的3.64:1^①,台湾地区政府成为社区建设最重要的资源供给主体;此外,《社区发展工作纲领》明确规定“社区理事会为社会运动机构”(第八条)。这样,台湾地区政府实际上成为社区建设经费的直接操盘手,社区理事会成为配合政府行动的附属角色,社区自身对共同体意识的追求隐匿于政府对改造社会(这种改造往往也是物质化的改造)的意志之后。

总体来看,这种社区发展模式更多地借由台湾地区政府这种外来力量的“拉动”,而非社区自身内部力量的“推动”,实际上“是一种计划性社会变迁模式的实践”^②。

二、台湾地区社区建设向“自下而上”体制的转型

1991年,台湾地区在新修订的《社区发展工作纲要》中将动员性的社区发展组织改为“人民团体组织”,并统称为社区发展协会。这个改变内含着借助社区组织有机凝聚社区共识的意味。1994年,台湾地区“文建会”宣布推动“社区总体营造运动”,这项运动力图从文化艺术的角度切入,通过自下而上的社区文化建设,凝聚社区意识,改善社区生活环境。被誉为“台湾社区营造之父”的台湾地区“文建会”前主委陈其南先生指出,“社区总体营造代表一种思想模式,由台湾地区政府主导转为地方主导,由官方的规范转为居民的自律,由资源供给者出发的立场转为由生活者出发的立场,是‘社区共同体’的存在与意识作为前提和标的。借着社区居民参与地方公共事务,凝聚社区意识;经由社区的自主能力,建立属于自己的文化特色。如此,因社区居民的自主参与,使生活空间获得美化,生活质量得以提升,文化经济产业再行苏醒,原有的地景地貌焕然一新,进而促使社区活力再现,如此全面性、整体性的规划与参与社区经营创造的过程,称之为‘社区总体营造’”。^③“社区总体营造”政策的推出,标志台湾地区社区建设向自下而上体制的转变。

(一) 台湾地区向“自下而上”社区体制转型的环境条件

台湾地区社区建设由“自上而下”向“自下而上”体制的转变,有一系列的环境条件作为基础。

1. 台湾地区经济发展为社区建设转型奠定物质基础。1976年,台湾地区人均GDP首超1000美

^①根据林万亿《台湾的社区福利——历史经验与制度分析》(台北:五南图书出版有限公司,2006年)第592-593页所载数据测算。

^②李易骏:《台湾社区发展工作的沿革与发展》,《社区发展季刊》2011年第133期,第419页。

^③转引自徐震:《台湾社区发展与社区营造的异同》,《社区发展季刊》2004年第107期。

元;1984 年首超 3000 美元,而且自上世纪 80 年代中期一直到 2000 年,台湾地区人均 GDP 年均增长 1000 美元。1992 年,台湾地区人均 GDP 超过 1 万美元,标志着台湾地区成为中等发达经济体。1994 年,台湾地区推动“社区总体营造政策”当年,人均 GDP 已达到 12918 美元,比 1980 年增长了 5 倍(见表 1)。20 世纪 80 年代、90 年代经济的高速发展,使得台湾地区政府进行大规模的社区建设有了充足的财力保证。这也是台湾地区屡次加大社区建设投入的最重要基础。

表 1 台湾地区经济发展情况(1975—2013)

年份	经济增长率 (%)	GDP (百万美元)	GDP 年增率(%)	人均 GDP (美元)	人均 GDP 增长率(%)
1975	5.43	15,728	7.43	978	5.50
1976	13.45	18,871	19.98	1,151	17.69
1980	7.32	42,221	25.06	2,385	22.75
1984	9.32	60,938	12.59	3,219	10.92
1985	4.07	63,149	3.63	3,290	2.21
1986	11.00	77,781	23.17	4,007	21.79
1987	10.68	103,290	32.80	5,265	31.40
1988	5.57	121,935	18.05	6,146	16.73
1989	10.28	151,580	24.31	7,558	22.97
1990	6.87	164,747	8.69	8,124	7.49
1991	7.88	184,870	12.21	9,016	10.98
1992	7.56	219,974	18.99	10,625	17.85
1993	6.73	231,531	5.25	11,079	4.27
1994	7.59	252,665	9.13	11,982	8.15
1995	6.38	274,728	8.73	12,918	7.81
2000	5.80	326,205	9.10	14,704	8.24
2005	4.70	364,832	7.31	16,051	6.92
2010	10.76	428,186	13.42	18,503	13.11
2013	2.11	489,256	2.95	20,958	2.62

数据来源:台湾地区统计资讯网 <http://www.dgbas.gov.tw/point.asp?index=1> 访问日期:2014 年 5 月 2 日。

2. 台湾地区政治解严为社区建设转型提供政治氛围。1986 年民进党成立和 1987 年政治解严,是台湾地区民主转型的里程碑。民主选举使得基层社会成为政治竞争的主要场域,面对竞争性选举,台湾执政党领导人妄图以重塑本土认同赢得主导权。20 世纪 90 年代初期,当时国民党政府面临解严后政权本土化的时势,必须反制过去大中国化的意识形态,以争取台湾地区人民的支持,因此将既有的以中国为中心的文化论述逐渐转化为以台湾地区为中心的文化论述^①,时任台湾地区领导人李登辉推出“生命共同体”的理念,为社区建设从硬件建设导向“社区共同体”转轨提供了政治氛围,展示出重建台湾地区“本土认同”的企图。1994 年,李登辉在社区文化巡礼活动中,以“创造新的人与新的社会”为题致词,提出“社区意识就是生命共同体的意义”^②,继而有“经营大台湾地区,要从小社区做起”、“国家社会建设的基础,就是在社区”、“将国家的生命基础植根于社区社会共同体,国家的形式组织也融入公民社会的成员个体中”^③等等主张。由此看来,社区营造在当时的执政当局或国民党来看,已经成为因应政权本土化、构建“新国家认同”的手段与过程。台湾地区“文建会”社区总体营造政策的提出,是对台政治人物主张的基本回应。

3. 台湾地区社会变迁为社区建设转型注入社会压力。台湾地区自 20 世纪 80 年代末进入“后工

①A. Chun, “Discourses of identity in the changing spaces of public culture in Taiwan, Hong Kong, and Singapore, Theory”, *Culture & Society*, vol. 13, no. 1, 1996, pp. 51 – 75.

②转引自徐震:《台湾社区发展与社区营造的异同》,《社区发展季刊》2004 年第 107 期。

③详见罗中峰:《共同体的追寻——解析社区总体营造运动的理路》,载于第一届两岸文化与族群学术研讨会论文集,云南民族大学,2004 年第 104 页。

业化时代”以后,面临诸多后现代性社会问题。社会越来越多元化和个性化,亦需解决诸如乡村没落、地方性丧失、城市化和都市生活品质低下、工业发展造成的环境破坏、传统产业面对冲击、人口的流失等等社会问题,同时需要面对工业发展带来的环境污染、不断觉醒的民建意识和社会运动。政治解严和舆论开放之后,台湾地区“社会运动的蓬勃发展,都催生和激发了民众的自主意识,能够发动或参与抗争活动,去争取应有的权利,因而产生了许多自发性的社区运动”^①。在这种情况下,很多政治人物如陈水扁、谢长廷等都在 20 世纪 90 年代中期提出“市民主义”或“社区主义”予以呼应。台湾地区官方也有意通过“社区主义”消解和吸纳崛起的草根力量。

4. “自上而下”体制的失灵要求社区建设转型。随着台湾地区经济社会的变迁,既有“自上而下”的社区建设体制日益显示出其弊端。一是物质建设重于共同体意识的建设,社区动员乏力。台湾地区前期的社区建设是以政府为中心的。在这个阶段,政府在社区的意志大致聚焦在物质建设层面,尤其是集中于大型公共工程建设,并未触及社区自组织、社区民主、社区凝聚等深层面的议题,随着社会环境的变迁,特别是进入后工业社会之后,依靠行政命令动员社区居民已经十分困难;二是民间自组织力量被捆束手脚,社区居民参与程度低。很长一段时期,社区仅仅是执行行政命令的对象,缺乏社区共同体的想象和作为,对于推动社区文化的凝聚和自为,缺乏应有的贡献,居民参与社区建设的自主性和积极性较低;三是政府面临内部职能协调、外部社区公共事务膨胀双重压力。台湾地区在 1980 年代中期进入后工业社会,政府内部各部门的分工已相当精细,且各部门亦依其专业发展不同的公共服务制度。各部门并不积极配合由社政单位担任幕僚、召集推行的综合性、项目结合式的社区发展工作。同时,在面对及响应新兴社会福利需求上,社政部门也已呈现出捉襟见肘、应接不暇的窘态,似也更无法兼顾涉及需要与其他部门大量协调、整合的综合性社区发展工作。^②与此同时,台湾地区社区建设的成本逐渐上涨,“后续的两个五年计划中,比较之前的十年计划,每个社区的发展成本已呈 3.67 倍的快速成长”。^③因而,台湾地区的政府单位面临内部与社区事务相关的职能整合与外部居民需求膨胀建设成本上涨的双重压力。

(二) 台湾地区社区向“自下而上”建设制度转型的过程

1994 年以来台湾地区社区建设制度的转型,呈现以下特征:1. 台湾地区的政府依然是宏观制度的供给者,但是出发点从“政府导向”转向为“社区导向”。台湾地区的政府在社区建设制度变迁中发挥了积极的作用,最初提出“社区总体营造政策”的是台湾地区“文建会”。为了推动这种转向,台湾地区自 1994 到 2000 年陆续执行“社区文化活动发展”、“充实乡镇展演设施”、“辅导县市主题展示馆之设立及文物馆藏充实”以及“辅导美化地方传统文化建筑空间”等四项核心计划,其他部门则推出形象商圈塑造计划、生活环境总体改造计划、创造城乡新风貌计划^④。1996 年台湾地区官方发布《加强推展社区发展工作实施方案》及《推动社会福利社区化实施要点》,2000 年发布《创意新点子计划》,2002 年推动《挑战 2008—新故乡社区营造计划》,2005 年“行政院”核定《台湾地区健康社区六星计划推动方案》力图透过产业发展、社福医疗、社区治安、人文教育、环保生态、环境景观等六大面向,促进社区多元发展。根据台湾地区官方的设计,六星计划强调“社区主义”的价值:(1)以社区作为政府最基础之施政单位,强调社区的主体性与自主性;(2)培养社区自我诠释之意识及解决问题之能力;(3)培育社区营造人才,强调培力过程(empowerment)的重要性。可以看到,与前期的社区建设重视

^①王茹:《台湾的社区总体营造政策及评析》,《台湾研究集刊》2004 年第 2 期。

^②李易骏:《台湾社区发展工作的沿革与发展》,《社区发展季刊》2011 年 133 期。

^③林万亿:《台湾的社会福利——历史经验与制度分析》,台北:五南图书出版股份有限公司,2006 年,第 585 页。

^④刘立伟:《社区营造的反思:城乡差异的考虑、都市发展的观点以及由下而上的理念探讨》,《都市与计划》2008 年第 4 期。

“基础工程建设、生产福利建设以及精神伦理建设”模式不同,1994 年以后台湾地区的社区建设囊括了更多的内容,这些内容尽管并没有完全依照文化部门提出的“造人”的目标,但是展现以社区营造运动构建“市民社会”的意图。

2. 台湾地区的政府发挥“辅导 + 引导”作用,与社区组织构成执行社区制度的“伙伴型合作主体”。1991 年台湾地区颁布的《社区发展工作纲要》,其实施的重点包括:各级主管机关应设“社区发展促进委员会”,负责协调、联系与辅导推动业务。为了推动这种缺乏“市民社会”基础的“社区营造”,台湾地区官方组织加强了在社区建设方面的辅导,参与社区营造的行政单位都会有一些培训人才的计划。2002 年起推动的《新故乡社区营造计划》中就有“社区营造人才培育”的计划内容。“文建会”将全台分成四个区域,依托民间力量对台湾地区 25 个县市和社区组织进行培训辅导。仅在 1999 年,全台地区针对社区建设的培训就高达 435971 人次,此后每年维持在 5 万—10 万人之间。除此以外,台湾地区还在各市县设置社区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。在与县市政府的关系上,台湾地区高层行政单位逐渐成为政策设计主体,地方县市政府部门的积极性开始得到重视,构建了社区营造活动的合作伙伴关系。至此,台湾地区在社区建设领域,已经构建了一个“多元主体参与”制度执行的伙伴关系。台湾地区社区建设的主体角色分别如下:(1)各个业务主管部门制定出社区营造的计划和预算,透过县市对口部门传达给社区,告知社区申请专案办法和流程;(2)业务主管部门引导建设示范社区,通过辅导培训和示范观摩活动,推广社区营造理念;(3)业务部门将经费划拨给县市业务部门,由县市政府业务部门根据本地实际整合社区发展方向和特色;(4)社区组织根据所需自行申请专案补助;(5)其他民间团体和专家参与。

3. 台湾地区的政府依然是社区建设经费的最大来源,但是制度执行过程转向“自下而上”。从社区建设的经费来源来看^①,每个社区大约 7 成的经费来源于台湾地区的政府补助。根据台湾地区的内政部门的统计,1994 年台湾地区社区自筹经费的比例仅为 17% 左右,2000 年之后持续维持在 30% 左右(见图 1)。这表明,台湾地区的政府仍然是社区建设的最大投资者。尽管如此,社区在使用经费时已经不再拘泥于政府的统一安排,相反更具主体性。其获得经费的渠道已经不再是过去那种由政府统一安排,而是建立一条“自下而上申请专案”的渠道。社区发展协会在各个社区逐步建立,他们通过民意调查的方式,设计社区发展方向,并且向各“部会”和县市政府相关单位申请专案,越过基层行政单位直接与业务单位对接,获得社区建设资源;与以往通过“民选官僚”的代理式社区建设过程不同,整个社区营造运动过程趋向“扁平化”,在台湾地区的政府部门设定的经费预算范围内,社区可以自主设计社区发展方向和支配资源。这样一来,社区发展同质化的模式被打破,不同社区根据自身的需求在“生态社区”、“体育社区”、“安全社区”、“养老社区”等方面形成独具特色的方向,实现了社区多元化的发展路径。

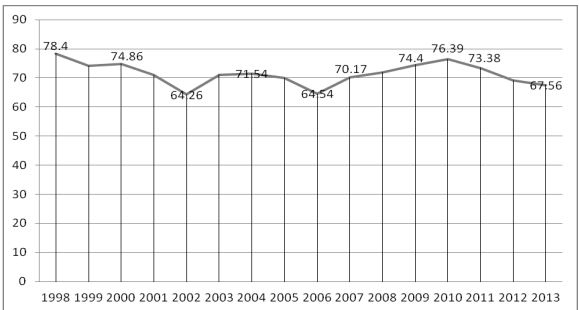


图 1 台湾地区官方投入占社区使用经费的比例 (%)

数据来源:台湾地区统计资讯网 <http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>.

(三) 台湾地区向“自下而上”社区建设制度转型的效果

经过近 20 年的发展,台湾地区社区建设在官方推动、民间参与、专业者辅导的作用机制下,取得

^①台湾目前的社区主要是指社区发展协会,它与“里长”共同存在于台湾地区城市区域,前者是社会自治组织,后者介于公务员和自治组织之间,有固定补贴,大多承担民意表达和提供文件证明之类的功能。

了相当的成效,但是也存在一定的弊端。

1. 台湾地区社造运动以来社区建设取得了相当的成效。一是公共意识得以可扩展。社区共同体、自下而上、社区参与、社区自治等意识在城乡社区得以全面扩展,并且深入人心。二是社区自组织网络得以扩展。至2011年底,台湾地区已成立社区发展协会6650个,社区覆盖率已经接近9成,在社区层面成立社区活动中心4096个,社区长寿俱乐部3412个、社区妈妈教室3736个、社区守望相助队1555个、社区志愿服务队2775个。三是社区公共服务得到增强。经由官方的指引,各业务单位的服务项目集中向社区落地,形成政府与社区合作的协力网络。上述社区活动场所和福利内容,大多由政府编列入预算,社区提出申请专案予以落实,增强了对社区的公共服务。总体而言,经过社区营造活动的开展,“为原本逐渐疏离、冷漠的城市找到新的生活节点”^①,促进了乡村发展,在城乡空间彰显出许多崭新的价值。

2. 台湾地区社造运动以来社区建设的弊端。一是仍然缺乏一套完整统一的社区政策。台湾地区自解严以来,经历了多次政党轮替,社区建设政策频繁更迭,甚至同一党派的不同人员担任行政负责人之后都会否定前任的社区政策;一些领导人基于个人政绩的考虑,在对社区政策的设计贪大贪全,忽视了社区的承载能量,对于社区能否可持续发展造成障碍。二是存在“行政诱导社区”和“社区组织冲突”的现象。为了打造政绩,一些部门不惜亲自上阵,大幅投资样板社区或明星社区,一些社区为了获得经费也乐于配合,最终与社区主义相悖;而在社区层面,存在民选的里长和自治的民间组织,二者存在事实上的竞争,如果他们属于同一派别则冲突较低,属于不同派别则冲突增大,因而不利于社区资源的整合和人员动员。三是从自下而上的模式并非得到所有部门的配合,社区需求并未得到充分重视。四是社区居民的参与率仍然不理想。根据台湾地区行政部门的统计,从1999年到2003年,台湾地区社区“与邻居往来情形”非常密切和密切由42.3%降至37.2%，“与邻居关系的满意程度”非常满意和满意由51.3%降至46.2%；提供邻里社区公共事务义务性协助由46.1%降至36.2%；参与邻里社区公共事务义务会议由32.0%降至28.3%，但参与邻里社区联谊性活动则维持26%^②。根据笔者在台北市几个社区的调查,在里长单独选举的时候,社区选举的参与率往往只有三成。五是社区发展不平衡。受社区发展基础、社区精英能力和政府扶持力度等多重因素的影响,台湾地区社区存在发展的不平衡。

三、台湾地区社区建设制度转轨的特征：“柔性强制 + 示范诱致”

从上述分析可以看出,官方行为而非民间社会是台湾地区社区建设制度变迁的最大因素,这一点并不符合“诱致性变迁”的内核,官方设计的制度和对社区的取向仍然是台湾地区社区建设的最大变项;只不过,台湾地区官方从直接控制的场域逐渐退出,成为社区宏观政策的设计者、社区经费的供给者和社区建设辅导者,角色逐渐固定,在事实上突出了社区精英和社区组织自身在社区建设中的重要性(这一点触碰到了“诱致性变迁”的特征)。从这个意义上而言,很难判定台湾地区的社区建设已经完全过渡到“自下而上”的模式,其政策转轨也无法用“诱致性制度变迁”来简单概括,充其量是结合了两种制度变迁模式的“变体”,显示出“柔性强制”+“示范诱致”的特征。之所以如此,主要取决于以下因素:1. 台湾地区社区建设自始至终贯穿着官方“改造社会战略”的意志。在台湾地区,

^①廖嘉展、江大树、张力亚:《台湾社区营造的价值、机制与困境》(未刊稿),中华文化联谊会、财团法人沈春池文教基金会主办“海峡两岸文化高峰论坛”(2010年9月6日:台北市)。

^②转引自刘立伟:《社区营造的反思:城乡差异的考虑、都市发展的观点、以及由下而上的理念探讨》,《都市与计划》,2008年第4期。

社区建设政策的转轨不但是政治转型的直接产物,也自始至终服务于台湾地区“改造社会”的意志,只不过经历时代发展,这种战略目标填充了新的内容。如果说,台湾地区最初的社区建设服务于台湾地区官方推行“社区公共设施、生产福利、精神伦理”三大建设的目标,主要着眼于对台湾地区基层社区硬件建设的话,社区总体营造政策的提出,则暗含着“改造人”、“形成本土化认同”的官方意志。社区总体营造政策的操盘手陈其南就指出:“社区总体营造不只是在营造一个社区,实际上它已经是在营造一个新社会,营造一个新文化,营造一个新的‘人’”,“从营造一个新的人开始,进而营造一个新的社会”。根据从“社区营造条例”的送审到“新故乡社区营造计划”中各部门和委员会的整合调整,他还解释道,“此日的‘社区营造’一词,其语意已不仅是‘一种解决社区生活问题的过程’,而且是一项营造台湾地区新社会的‘工程’了”^①。如果再从深层次来看,则会看到台湾地区当时政治转型朝向“本土化”甚至“去中国化”的意图。从台湾地区社区建设制度转型的环境来看,在当时国民党力量下降、政治社会朝民主化多元化发展、民间草根运动高涨的背景下,李登辉和民进党关于“社区共同体”的主张及其后来推出的社区营造政策,确实有收编社区草根力量。

2. 台湾地区社区建设是在“公民社会”未经建成的基础上推动的,至今民间社会的自主性受到一定的限制。从政策层面来看,台湾地区社区建设制度的转轨,呈现出以“文化建设”为抓手推动“市民社会”认同的转向,带有以官方推动建构社区主义的理想,但是这与西方在公民社会语境中的社区主义有本质的不同:“首先,西方社区主义兴起背景来自对于‘市场个人主义(market individualism)’的不满,但台湾地区社会本身并无个人主义的思维传统。其次,西方社区主义主要批判的是以个人主义为核心的代议政治,但台湾地区的社区运动,所欲批判的反而是效率不彰的官僚体系。事实上,台湾地区社区运动从消极对抗的社区动员到积极自觉的社区营造,所要反映的是‘国家’威权体制转化为多元民主体制的过程中,逐渐浮现的市民社会之雏型建构。”^②与西方社区主义植基于活跃而厚实的市民社会相比,“台湾(地区)则希冀透过社区营造建构市民社会”^③。意即,西方的社区主义是建构在市民社会的基础上,而台湾地区的社区建设则将建构市民社会当成目标,在市民社会先天缺乏的基础上建设社区,显然不能很好地契合社区的本质。这就不难解释,为什么官方在推动社区建设时要么面临无社会组织对接的窘境,要么难以动员社区居民参与。在官方垄断社区建设资源的情况下,为了弥补上述不足,官方只好采取“资源引诱”的方式,一些社区也乐于配合官方表演,这样甚至能达成社区获得所需资源、行政部门获得短期政绩的“双赢”局面。这一点恰恰是与社区主义相悖的。这也是台湾地区在推动社区建设时号称自下而上,实际上不得不借用“自上而下”动员模式的真正原因。总体来看,在缺乏市民社会传统和公民社会先天不足的基础上,台湾地区的社区建设政策转轨贯穿了官方对社会的“驯化”和“诱导”,社区的自主性实际上运行在官方事先设计的路线之中。

3. 台湾地区社区建设政策的转轨虽然在初期有隐晦的“政治算计”,但是行政干预在基层社区的退却,确实为社区主义的扩展提供了空间。出于在政治上的敏感性,至今还未有研究对台湾地区社区建设隐含的“政治算计”做出客观评估。笔者在对“台湾(地区)社区营造之父”陈其南先生的访谈中,毫不讳忌地问起这个问题,即:最初的政策转轨是否有台湾地区政治人物在“本土化”或“去中国化”方面的考量,被陈先生否认了。尽管如此,联想到当时民进党人和李登辉所谓“改造人,作为进一步营造社区”等论述,确实可以看出台湾地区政治人物政治算计的痕迹。但是,台湾地区社区建设政策的转轨,并非仅仅服务于一个主题,反之,它需要面对“政治上转型需要重新整合基层社会、经济

^①陈其南:《挑战、魅力台湾再出发》,《跨越》2004年第1期。

^②刘立伟:《社区营造的反思:城乡差异的考虑、都市发展的观点以及由下而上的理念探讨》,《都市与计划》2008年第4期。

^③丘昌泰、陈钦春:《台湾实践社区主义的陷阱与愿景:从“抗争型”到“自觉型”社区》,《行政暨政策学报》2001年第3期。

上城乡失衡、社会上人情冷漠、文化上独特性丧失、环境上生态破坏”等多个问题,加上执行政策的行政官僚未必全然了解政治人物的政治算计,所以社区建设政策真正落实到社区层面,可能会结出多样的果实。然而幸运的是,伴随社区总体营造政策的推行,“自下而上”社区建设的口号不但为社区居民认知,也为行政系统认知,并在一揽子社区政策中得以渗透和执行,继而呈现出行政权力从社区层面退却的景象,最起码在“社区需求”和“资源配置”方面,政府已经不再大包大揽,从某种意义上讲,现在台湾地区社区与政府的关系,变成了“顾客”与“百货公司”的关系,“顾客”可以遵从自己的需求(而不是政府的)进入“百货公司”,自由选择货单上提供的“物品”。在选择物品的过程中,社区的自主性、社区组织的成长空间确实比以前扩大了。这一点,是台湾地区社区建设转轨的最大成果。

四、结语

台湾地区的城市社区建设经历了前期重硬体建设,后期重视人的改造的转轨,也逐渐打破了原有“自上而下”建设社区的模式,进入官方倡导和主张的所谓“自下而上”时代。尽管如此,由于台湾地区社区的公民社会力量先天不足,台湾地区官方不得不投入大量精力培育和辅导社区组织,在很多情况下,台湾地区的社区建设就不得不面对民间社会孱弱的后遗症,在开展社区建设时仍需借助“自上而下”的模式去推动“自下而上”的发展。这一点符合中国社会缺乏公共领域、缺乏公共意识的实际。台湾地区社区建设政策的转轨尽管深嵌于其特有的政治社会生态,但是其在推动社区主义的主动姿态、在培育和辅导民间组织的积极作为,毕竟获取了社区建设的良好成果,尽管还存在这样那样的问题,其发展轨迹和模式,仍然值得中国其他地区予以观察和学习。

(责任编辑:杨嵘均)

An Institutional Analysis on Changes of Community-building Policy in Taiwan

WU Xiao-lin

Abstract: In the 1990s, Taiwan authorities shifted their community-building policy from a top-down approach to a bottom-up one. A community-oriented institutional design was adopted; much emphasis was placed on the role played by the local government and community; and a mechanism of bottom-up application project was implemented. Reviewing their community-building practices, we find that the authorities' "social transformation strategy" ran through the whole process. Before the civil society was well-developed, the bottom-up mode of community construction intended by communitarianism had to be aided by the top-down administrative intervention. This gave the community spirit some room to develop. In short, changes of community-building policy in Taiwan are characterized by the flexible enforcement of top-down policies and the employment of the ripple effect of leading models. Community spirit in Taiwan is profoundly influenced by its politico-social ecology, but their proactive policies in nurturing and guiding non-governmental organizations are enlightening to our policy-making.

Key words: Taiwan region; community building; institutional changes