

台湾灾后社区发展的运行机制探析

夏提古丽·夏克尔 李程伟

摘要:灾后重建是一种“综合的全社会过程”,社区是其基本操作单元,社区发展则是灾后重建工程的重要路径。本文通过系统分析我国台湾地区9·21地震后的社区发展实践,在对其运行机制的学理探讨和相关实践经验的总结基础上,为提升祖国大陆灾后社区的自我恢复与发展提供一定的借鉴和指导。

关键词:灾后重建 社区发展实践 运行机制

[中图分类号] C916 [文献标识码] A [文章编号] 1672-4828(2014)01-0111-07

DOI: 10.3969/j.issn.1672-4828.2014.01.016

夏提古丽·夏克尔,中国政法大学政治与公共管理学院硕士研究生;李程伟,中国政法大学政治与公共管理学院,博士,教授(北京 100088)。

一、基本概念与分析视角

(一)社区

社区是指一定地理区域内的人及其社会性活动及现象的总称(蔡宏进,2005),是仅次于家庭以外的社会基层组织。一方面介于个人与群体之间,一方面介于家庭与国家之间,具有全面且特殊的功能(詹秀员,2002)。徐震将社区的功能分为一般功能与特殊功能两个部分。一般功能包括经济功能、政治功能、教育功能、卫生功能、社会功能、娱乐功能、宗教功能、福利功能等八个方面;特殊功能则包括其最直接与最基本的重要功能,即社会化、社区控制、社会参与、社区互助(徐震,2007)。由于市场经济的影响和公民社会的发展,社区功能的边界亦开始随之变化,例如社区社会控制功能的减弱,社会参与、社会互助功能的增强等。此外,社区功能的发挥与社区范围紧密相关。一般认为,社区的范围小至邻里、村镇,大至国家、世界,其类别可依次分为村(village)、市镇(town)、城市(city)、都会(metropolitan)、国家(nation)等。蔡宏进(2005)认为应当把社区“看为社

会之下,团体及结社之上的社会组织或社会实体,其间包括的人数及地理范围的差距都很大”。我国台湾地区“内政部社会司”颁布的《社区发展工作纲要》(1999)第2条则规定:“本纲要所称社区,系指经乡(镇、市、区)社区发展主管机关划定,供为依法设立社区发展协会,推动社区发展工作之组织与活动区域。”

综合以上社区内涵、社区功能及社区范围的界定,本研究将社区分类为乡村社区和都市社区。乡村社区包括乡镇街及其所属的村里社区,都市社区即指各大小都市。同时,以此为标准来探讨台湾地区不同类型社区发展的运行机制。

(二)社区发展

社区发展最初建立在社区复兴、社区重建的理念基础之上,是因工业革命带来的贫穷、疾病、失业、犯罪等一系列社会问题而产生的社会实践模式及行动。作为全球性的社会运动,社区发展的蓬勃兴起得益于二战后联合国的倡议与推展(杨团,2002)。关于社区发展的基本涵义,不同学科具有不同的关注点。一般来说,社会学常指的认知与讨论的社区发展,限于基层建设与社会发展的事项与过程,范围也以较具体的乡村或都市社区为限。这属于狭义的社区发展的范畴。而广义的社区发展则泛指社区内所有的发展事物与过程,经济的发展固然被包括在社区发展的事物与过程内,社区的社会文化与政治的发展亦包含其中(蔡宏进,2005)。这一般是政治学和公共管理学科所研究的范围。本文对社区发展的研究采用广义概念。具体而言,它是指在政府机构的支持和社会组织的协助下,社区居民采取集体行动的方式去影响、控制和处理社区事务,促进社区经济、社会、文化和政治协调发展的过程。归结起来,其要点有:(1)这一过程以解决社区主要问题和提升社区福祉为主要宗旨;(2)它是多元社区主体互依互动的社会行动过程或网络;(3)它是社区内诸事物的正向变化过程。鉴于程度严重的自然灾害不仅毁坏社区的物质设施,而且对社区内各类社会关系及社会生活造成断裂(缘于人的生命的逝去)和破坏,对社区居民的心理造成冲击和伤害,如此等等。故而灾后社区的发展要比平时艰巨和困难得多,需要搭建一个有力和协调的运作机制作为依托。

我国台湾地区的社区发展始于20世纪60年代中期。1965年4月,台湾“行政院”公布《民生主义现阶段社会政策》,列有7项社会福利措施,社区发展为其中之一。这是台湾首次将社区发展列为正式的政策。1968年5月“行政院”颁布《社区发展工作纲要》,由“内政部社会司”主持,开始全面推动社区发展。1987年台湾解除戒严体制,民间活力越来越来旺盛,越来越多的人关注自己所居住的社区。1991年修订后的《社区发展工作纲要》中,“行政院”将社区发展明确为“由社区居民基于共同需要,循自动与互助精神,配合政府行政支援,技术指导,有效运用各种资源,从事综合建设,以改进社区居民生活品质”。随着更多的人将社区作为焦点,从事涵盖社区各个方面,以经营、创造社区为目标的各项活动,社区总体营造模式诞生。从社区发展到社区总体营造,我国台湾地区民众的社区意识、自治精神和社会参与意识得以加强,有利地促进了社区组织的建立健全、政策法规的制定执行和来自社会多元主体的社区行动,为社区灾后发展奠定了良好的基础。

二、灾后社区发展的运行机制

在社会科学语境中,“机制”意指一定社会系统的工作或运行机理及方式,它以系统的目的为

导向,以诸多构成部分或单元相互耦合为特征,能够自组织地发挥机能作用(湖北省社会科学院课题组,2006)。灾后社区重建是一个连续的过程,这个过程在灾害发生后就立即开始,且通常要延续好几年(Bektas,Esra,2006)。了解受灾者与机构在灾后如何反应,以及利害关系人在整个灾后重建过程将承担什么角色与责任,是很重要的(谢志成,刘安琪,2009)。本文将以台湾9·21地震为实际案例,从社区公共决策机制、组织协调机制、资源动员机制、服务递送机制、监控反馈机制这五个要素来研究台湾的灾后社区发展运行机制。

(一)社区公共决策机制

社区公共决策机制是灾后社区发展运行机制的核心,有效的决策是各方通过有效的沟通和民主协商,对相关利益问题相互体认之后得以实现。

都市社区大部分土地非常细分且权属关系复杂,因此,灾后都市社区恢复与发展亟需解决的问题即是住宅区重建问题。9·21地震后,“行政院营建署”在重建工作计划中将都市更新^①列为其中一项,同时,“行政院经济建设委员会”拟的《灾后重建计划工作纲领》也将都市更新与村聚落重建、原住民部落重建、新社区建设一同列为台湾整体重建的方式。都市更新条例规定一旦超过60%以上之土地及合法建物所有权人同意,且其所拥有的土地或合法物面积超过2/3以上时,则可依法进行整体的住宅社区更新,纵使存有少数的反对者,亦不能阻碍重建工作的进行。

都市社区的公共决策机制是以都市更新条例为基础,社区管理委员会、非盈利组织、政府三方为主体,而在实际运作中以社区居民为主体,非盈利组织协助、地方和“中央政府”机关辅助的模式。以水源丽景社区为例,灾后第三天,台北市政府将该社区列为优先地区协助改建。在建筑师积极协助下,社区住户成立了“更新促进会”。此外,社区邀请了台北大学教授举行座谈会,并依据座谈会的精神选择了自力造屋的方式,拒绝了东怡建设公司的合建方案。为了解决少数用户不配合重建的问题,社区更新促进会改组为林口社区管理委员会,召开了所有权人会议,争取获得了67%的赞成票,并编写了更新事业计划书,经市政府支持协助,社区管委会得以顺利启动社区重建方案,详见图1。

乡村社区的公共决策机制则是政府、社会、学界、非盈利组织与社区居民跨领域的多元合作模式。淘米社区海拔高度介于420米至800米,具有复杂而多样性的森林、河川、湿地及农业生态系统。地震前,淘米社区是一个以竹笋生产加工为单一产业的衰退老旧社区。地震后,淘米社区成立了社区重建委员会,通过与社区居民的会议讨论,打破了乡间对公共事务参与的陌生与冷淡。在不断讨论与评估中,逐渐确定了淘米生态村的发展方向。社区邀请新故乡文教基金会进行业务指导,并在基金会的帮助下,建立了包括世新大学、特有生物研究保育中心在内的合作平台,开展了一系列的调研活动及培训课程,帮助村民尽快投入到生态村的建设中。淘米村先后修建了生态池,成立了游客服务中心,在震后5年时间内,成功转型为以生态旅游营运为经济支柱的新型村庄,

^①都市更新条例是震灾前的1998年11月通过,最重要的贡献是确定了灾区重建的多数人决策机制,即解决了都市社区少数住户不配合重建的困境。都市更新相关子法是在1999年6月前发布实施,并于2000年2月、同年5月、同年11月修订三次。“行政院灾后重建委员会”于2000年5月30日再拟定《九二一地震重建区住宅政策与实施方案》,都市更新乃列为与住宅重建相关的七项实施方案之一。“立法院”于2000年2月通过了《九二一震灾重建暂行条例》,随后于11月再次修订,施行年期五年。其中,对于都市重建提供了更多优惠与方便。

将危机化为转机,实现了社区发展。

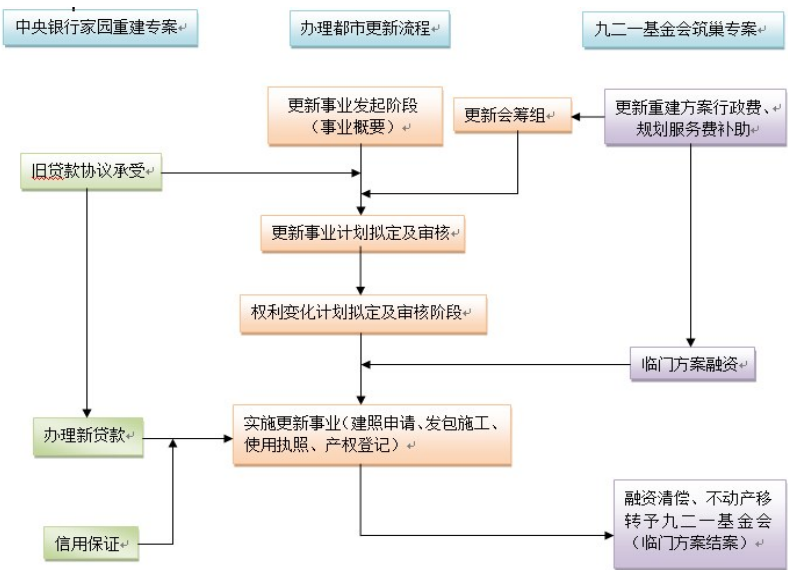


图1: 灾后都市更新重建流程图(颜久荣,2005)

(二)组织协调机制

都市社区灾后恢复与发展工作是一个多元主体集体行动的场域或生态系统,为了达成应有的协同效应,各个行动主体之间的关系需要协调,各个方面的利益需要调适。

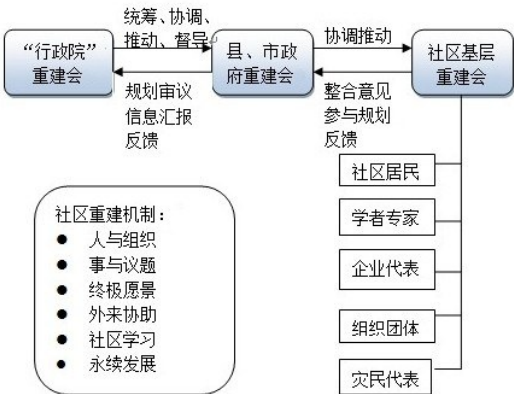


图2: 台湾地区灾后社区发展(营造)组织体系^①

台湾的灾后社区发展是地方政府主导,NGO 参与及“中央政府”支持的模式(形成灾民、专家、企业、政府四合一的灾后重建工作组织团队)^②。“中央政府行政院”成立了“营建署”、“中央银行”、“财政部”等跨部门合作的灾后集合住宅社区重建协调推动小组,在政策(确立都市更新计划)、资

① 金燕娇,2010,《汶川地震灾后社区发展研究》,中国政法大学硕士论文,第53页。(根据《灾后社区重建计划内容及作业规范》、《“行政院”九二一震灾灾后重建推动委员会暂行组织规程》、《直辖市县(市)乡(镇市)村里及社区重建推动委员会设置要点》的有关规定及都市社区和乡村社区的灾后社区发展实践整理而成。)

② 见《灾后重建计划工作纲领》基本原则。

金等方面直接协助社区进行灾后重建。地方政府则直接对接本地的社区营造工作,即核定社区灾害重建计划,督导、考核社区的恢复重建措施与方案,提供外在环境支持。非盈利机构则通过与社区管理委员会和社区居民商议合作方案,取得协商一致的前提下,为社区发展提供智力支持。最后,社区居民和社区管理委员会之间的关系直接影响到社区发展计划能否成功施行。社区管理委员会作为社区居民自治组织,协调作用十分突出。在实际工作中,社区管委会普遍发挥以下作用:(1)通过与社区居民开会协商、宣传、教育等方式,提高居民对社区事务的重视程度,同时在居民之间展开协调,化解纠纷,引导居民参与社区事务的管理;(2)依托非盈利组织、学者、企业等社会团体,策划社区发展方案,并发动居民与相关单位合作,通过组织学习、培训等方式,组织社区居民参与到社区发展实践中。总得来看,社区是在第一线直接执行灾害防救、灾后发展任务的组织,无论在准备计划、筹措经费、行动纲领方面都(应)具备相当的能力,特别需要培育组织协调能力。

(三)资源动员机制

充足的资源保障是灾后社区发展得以持续性开展的基础和保障。社区发展资源的来源途径主要有以下几种:

1.资金动员机制

第一,来自政府的财政投入。以都市更新计划为例,“营建署”的财政投入主要有:(1)更新规划设计费补助。补助对象为社区更新会,总补助金额达2,161.8万新台币。针对此项补助定有“补助九二一震灾灾区社区更新规划设计须知”。受补助的社区共有台北市世和大楼等16处。(2)都市更新地区公共设施兴建与修复工程费补助。“营建署”颁布“九二一地震重建区新社区开发地区及都市更新地区公共设施兴建与修复工程费补助作业要点”,给予灾民公共设施修复补助费以减轻社区负担。(3)都市更新地区公共设施用地征收及地上物拆除费贷款、补助。“营建署”颁布“都市更新地区公共公共设施用地及地上物拆除费贷款、补助作业须知”,以解决都市更新权利变换范围内道路、沟渠、公园、停车场、儿童游戏场等公共设施土地所有权问题。(4)为贷款困难户发拨贷款。为有效协助9·21震灾社区更新重建,“行政院”震灾重建推动委员会配合临门方案办理融资贷款,总计融资额度达30亿新台币,此外,另外支付银行管理费用及建筑经理公司管理费用。

第二,“中央银行”重建家园专案贷款。9·21震灾当天,“中央银行”向“行政院”呈报,“中央银行”决定提拨邮政储金转存款一千亿新台币,供银行办理9·21震灾重建家园专案贷款。该专案贷款包含购屋贷款、重建贷款、修缮贷款等三项,其中购屋、重建贷款每户贷款额度最高为350万(新台币),修缮贷款每户为150万新台币,且由“中央银行”编列预算提供灾民利息补贴。

第三,民间非营利组织、个人及社会团体。9·21地震后,台湾民众纷纷捐款给各团体和政府,政府成立的“9·21震灾专户”短时间内捐款高达140亿新台币。为妥善管理和运用这笔捐款,专门成立了财团法人九二一震灾重建基金会。九二一基金会为了解决融资问题,出台了临门方案,顺利解决融资问题的同时,更提供产权登记、管理银行控管重建经费等完备的服务。

2.人力资源动员机制

第一,发挥社区“中介人”机制。在社区资源网络中,村(里)长常常扮演最重要的桥梁与中介者角色,在社区网络中影响或控制社区成员的力道最强。其次是村(里)干事、社区发展协会执行

长,他们也是社区事务重要的沟通渠道(李宗勋,2008)。社区资源动员机制中关于社区居民的参与问题,总是需依靠这些社区核心人物的组织、动员、协调、联系等工作,才能有效解决。至于社区外网络资源的运用,亦离不开他们个人的社会交往关系。此外,协助社区的专业团队也常起到为社区争取政策与资源的中介作用。

第二,统筹社区组织资源。台湾社区组织众多,常有一人兼二职甚至数职的现象,难免产生社区组织叠床架屋之困境。像双和社区里长与巡守队队长由不同人分治的特色,就明显与台北其他里不一样。社区发展协会与社区巡守队的办公室,全都与里长办公室一起。好处在于其他两个社区组织可以与里长共同分享办公室的硬件设备,基于资源合作、共享理念,创造合作共生、资源联结的最佳组合模式,各自发展且相互合作,也增加了彼此组织成员接触互动的机会。对社区居民来说,最大的好处是只要在一个地方寻求帮助,便足以解决他们的问题(李宗勋,2008)。

第三,落实责任到人机制。从灾害管理机制运作的纵向流程上看,各阶段所涉任务繁多,对技术与人员的要求亦不甚相同,要使这个环环相扣的大循环系统保持顺畅,达到防灾减灾及高效救灾的目标,离不开相关负责人员尽心尽力的付出,这就需要落实责任到人的体制机制。金华社区守望相助巡守队即做出规划,巡逻重点区域,如停车场、卖场等。由于守望相助巡守队队员分布于社区每个角落,因此平时即进行“区块认养”,除了巡守勤务外,更实施认养区的机动巡逻,全面守护,取得理想效果。

3.信息沟通机制

第一,通过社区灾情防治宣传队员或村(里)干部与社区居民进行面对面的沟通。如金华社区改造旧乱商业街,动员全体居民力量成就打造新街的经验之一,就是里长挨家挨户与居民对话、协调,形成共识,由社区居民自行执行拆除工程、推动招牌统一更新,造就全台第一条社区自行规划营造的商店街,由政府补助438万新台币,百余户社区民众则配合出资四百余万新台币。商店街营运状况良好,居民享受到了改建后的安全与商机(李宗勋,2008)。

第二,创办社区媒体,传递社区信息,凝聚社区意识。台湾很多社区办有《社区报》,以宣传社区营造理念及灾害防救知识,凝聚社区共识。如文南社区出版社区报,已持续3年,每期发行3000本,传递社区活动信息,荣誉成绩,民众及爱心会捐款公开征信等。居民阅读社区报往往产生更大的回响及支持。锦平社区设置文宣小组,制作锦平社区简讯,每3个月出刊1期,持续维护更新台湾社区通专属页面,管理留言板,建立网络对话平台,与居民共同探讨社区问题。忠顺社区则通过社区刊物、社区成长课程、社区志工的参与等方式,传递广泛的社区事务信息。

第三,利用大众媒体,获取灾害信息,争取社会资源支持。媒体与社区的良性互动是社区灾害管理资源动员机制中的一个重要组成部分。大量灾害事件经由媒体及时全面的报道,得到全社会的关注,为受灾社区的紧急救援与灾后安置重建增添强劲助力。媒体还是社区居民获取灾害信息的重要途径。特别是随着互联网技术的发展,台湾政府当局于2008年至2011年期间推动“U-Taiwan计划”,在建构e化安全社区基础上,发展优质网络化社会,利用信息通讯技术,以求资源整合效果,从而带来社区灾害管理资源动员机制的新变化。

表1 台湾“中央”部会网站防灾专区与 Web2.0 功能^①

机关名称		与防灾相关专区	是否有 Web2.0 功能
“行政院”灾害防救委员会		整个网站皆以防灾为主题	无互动功能
“内政部”	“消防署”	“消防署”防灾知识网	无互动功能
	“营建署”	莫拉克台风灾后住宅重建专区	设有民意论坛
“经济部”	“水利署”	“经济部”水利署防灾信息服务网	民众网络通报系统
“财政部”	金管会	“行政院”金管会莫拉克台风救灾专区	无互动功能
“交通部”	铁、公路单位	公路防救灾信息系统	提供灾情查询
	台湾“气象局”	台湾“气象局”全球信息网	设有讨论区
“农委会”	“水土保持局”	土石流防灾信息网	提供防灾简讯

(四)服务递送机制

在灾后社区发展中,各类动员所获得的资源需要通过一定的投入环节进入相应的服务组织,并经过其转换作用而生产出一定类型的服务,把这些服务输出到需要帮助的人员,即为服务递送机制。

这方面台湾主要是通过非营利组织帮助社区孵化某一项目,在引导社区参与项目施行过程中,将项目移交给社区自行负责。其中,政府协助提供资金保证。例如,淘米社区由灾前单一产业的老旧社区向灾后的生态村发展变化。震后,淘米社区邀请新故乡文教基金会协助重建,基金会组织社区居民共同举办清理河道溪流,保护森林湿地等活动,并与世新大学观光系陈教授组成专业团队,为社区居民免费提供专业知识培训课程,与此同时,联手特有生物研究保育中心,协助淘米社区的生态调查与规划。随着淘米村向生态村的成功转型,原先由新故乡基金会担负的各项工作也最终移交给了社区自行负责。

(五)监控反馈机制

灾后社区发展涉及多方面权力的参与和运行,在保障这些权力的运行不偏离社区公共利益的轨道而导致失序和失范方面,监控反馈机制发挥着重要的作用。台湾灾后社区发展涉及社区参与、设计与实施沟通计划、与受灾社区展开咨询、建立社区 NGO/CSO 合作、建立社区促进系统、维持有效参与以及维护监控与反馈系统。其中,监控与反馈系统包括了自上而下的监督及水平网络化监督两个方面。自上而下的监督主要表现在中央政府对于地方政府的监督以及地方政府对于社区灾后发展计划的审核、计划施行过程的监督和评议两个部分。水平网络化监督体现在社区居民对社区管理委员会、社区管理委员会与非营利组织、合作的企事业单位之间。各个主体之间遵循法律规章来维持其监控反馈机制的运行。

三、结 语

随着现代风险社会的持续深化和不确定性的急剧增加,我国的各类灾害频发,如何应对各类灾害,特别是如何实现灾后可持续发展是我国面临的关键问题。社区是灾后恢复重建的基本操作单元,社区发展则是其重建工程的重要路径。

(下转第 149 页)

^①资料来源:洪绫君,2011,《灾害管理 2.0——社会媒体在灾害管理上的应用与现况》,载赵永茂,谢庆奎等主编《公共行政、灾害防救与危机管理》,北京:社会科学文献出版社,第 191 页。

Service Research.

- [15] Minahan, Anne, and Allen Pincus, 1977, "Conceptual Framework for Social Work Practice"[J], Social Work.
- [16] Padgett, Deborah K. 2002. "Social Work Research on Disasters in the Aftermath of the September 11 Tragedy: Reflections from New York City", Social Work Research.
- [17] Siporin, M. 1987. "Disasters and disaster aid", In A. Minahan (Ed.), Encyclopedia of social work (18th ed), pp. 438-449. Silver Spring, MD: National Association of Social Workers.
- [18] Streeter, Calvin L and Susan A. Murty., 1996, "Introduction", Journal of Social Service Research, /.
- [19] Victoria, L.P. "Community-based Approaches to Disaster Mitigation". 2001 www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN009661.pdf.
- [20] Yueh-Ching Chou., 2003. "Social Workers Involvement in Taiwan's 1999 Earthquake Disaster Aid: Implications for Social Work Education", Social Work and Society(International Online Journal), Vol.1. <http://www.soc-work.net/2003/1>
- [21] Zak our, Michael J. 1996. "Disaster Research in Social Work" Journal of Social Service Research,.
- [22] Zakour, Michael J and Evelyn B. Harrell. ,2003, "Access to Disaster Services: Social Work Interventions for Vulnerable Populations", Journal of Social Service Research,.
- [23] Zakour, Michael J., and David F. Gillespie. 1999. "Collaboration and Competition among Nonprofit and Governmental Organizations during Disasters". PP. 495-506 in Crossing the Borders: Collaboration and Competition Among Nonprofits, Business and Government. Alexandria, VA: Independent Sector.
- [24] Zakour, Michael J., 1996, "Geographic and Social Distance during Emergencies: A Path Model of Inter-organizational Links" Social Work Research.

编辑/汪鸿波

(上接第 117 页)

本文系统分析了我国台湾地区 9·21 地震后的社区发展实践,从社区公共决策机制、组织协调机制、资源动员机制、服务递送机制、监控反馈机制等五个方面,探讨并总结了灾后社区发展的运行机制。台湾的灾后社区发展是相对成熟且成型的,现有文献中研究台湾地区的灾后社区发展的学术文献较多,本文则意在从更微观的层面和更实用的视角研究和思考台湾地区的灾后社区发展实践,为祖国大陆的灾后社区发展提供些启示和参考。

[参考文献]

- [1]蔡宏进,2005,《社区原理》,台北:三民书局。
- [2]洪绶君,2011,《灾害管理 2.0——社会媒体在灾害管理上的应用与现况》,载赵永茂,谢庆奎等主编《公共行政、灾害防救与危机管理》,北京:社会科学文献出版社。
- [3]湖北省社会科学院课题组,2006,《湖北社会管理体制创新的对策建议》,《江汉论坛》,第 12 期。
- [4]金燕娇,2010,《汶川地震灾后社区发展研究》,中国政法大学硕士学位论文。
- [5]李宗勋,2008,《网络社会与安全治理》,台北:元照出版有限公司。
- [6]杨团,2002,《社区公共服务论析》,北京:华夏出版社。
- [7]谢志成,刘安琪,2009,《安全的家园 坚强的社区:天然灾后的重建手册》,台湾:台大出版中心。
- [8]徐震,2007,《社区发展:方法与研究》,台湾:中国文化大学出版部。
- [9]颜久荣,2005,《效率、创新的家园重建新思维》,台湾:行政院莫拉克台风灾后重建推动委员会。
- [10]詹秀员,2002,《社区权力结构与社区发展功能》,台北:洪叶文化事业有限公司。
- [11] Bektas, Esra. 2006. "A Post-Disaster Dilemma: Temporary Settlements in Duzce City, Turkey." Paper presented at I-REC 2006 international conference, Florence. <http://www.grif.umontreal.ca/pages/BEKTAS-Esra.pdf>.

编辑/陈敏