

2019 全國社造預備會議「公共治理」分組會議紀要

壹、會議時間:108 年 11 月 15 日(星期五)下午 13:30-15:40

貳、會議地點:公務人力發展學院福華國際文教會館 203 教室

參、會議議題:公共治理

肆、主持人:曾旭正召集人

伍、與談人:陳登欽主秘

陸、主持人開場說明會議目的及介紹與會貴賓及議題委員。

柒、文化部陳主秘登欽致詞:

在今天的預備會議之前，文化部已經在北、中、南、東、離島，陸續開過 12 場分區論壇，而且有 16 個民間團體及各縣市政府也分別召開地方社造論壇，這些意見已經漸漸形成共識，再經過主辦單位跟議題委員整理而出的文本基礎，希望透過今天的討論能夠進行確認及補充。

捌、議題副召集人許主冠委員(說明公共治理組議題架構、主軸與脈絡、各場論壇問題與意見之綜整說明與梳理及相應性政策與行動方案之規劃建議):

公共治理第一個需要打破的是公部門的本位思考，這是在公共治理應該要思考的一個核心問題，由於所有的民間組織、企業在協作上，已經成為常態，如何打破，引進協作機制，這是需要思考的。

第二個需要落實的是政府的資訊開放及溝通、資訊平權等，許多民眾對相關計畫是無法得知申請內容的。

第三個是社區營造業務化，將社造化約成僅有補助，脫離社會脈動及現狀，今天不只是針對公部門談公共治理，也針對民間團體，以下請就三個提綱進行討論。

玖、文化部陳登欽主秘

社造會議的定調是社會為主、政府為輔，文化部是建立平台收攏相關意見，以供政府各部門再討論及調整相關政策因應。

拾、議題副召集人許主冠

經過與各方交流收集意見，公部門社造計畫分散，涉入部會超過 15 個，而每個都有不同補助措施，經過 10 年，究竟部會之間是否應該有個平台來整合。

- 一、社區營造相關政策，是不是需要進入行政命令及法規之下，例如在公寓大廈管理條例當中，對於管委會的工作能否加入社區營造的項目，在申請社區營造相關計畫時，很多住戶會以為管委會有社區營造這一塊的管理，在共同發展的前提需要釐清。社區內部如何推動社區營造？對公部門來說，目前還沒有明確的法律授權，在法制面上須要有正確機制。
- 二、政策整合議題須更明確，例如涉及青年相關補助計畫，各單位加總起來，就超過 60 個以上，部會各自有不同目標，卻無法讓青年了解，如何申請適合的計畫，透過補助逐步發展個人願景，因此需要有個資源討論與平台的機制。
- 三、資訊開放與溝通需要一個平台，推播式的將政府部門告知給社區，但是社區遇到的困難是想做事但是不知道自己適合提什麼計畫，所以資訊要清楚，對應到某社區所需，尤其公告過程如何讓社區更加清楚，公告內容及方式需要討論。

四、補助需要更開放，審查資源分配不夠透明，社區預算可以透過審議方式，提升透明化。

五、行政作業的鬆綁，核銷過程繁瑣，面對主計、審計，各部會總有不同要求，容易讓社區誤會，並花費相當多的人力物力，投入在處理核銷資料，相關行政作法需要簡單清晰化。

拾壹、題綱討論紀要：

題綱一：當前公部門之社造資源分散、資訊未整合、政策不連續、推動框架僵化，如何整合，進而發展優化的政策整合模式與策略。

說明：

本題綱之策略與方案提出如下：

一、法制：

以法律明訂社區營造條例或將社區營造納入社區工作發展法，規範各機關對社造事務推動之基本原則與任務。

二、建立政策整合平台：

中央政府及地方政府均應建立跨域平臺協調中央各部會或地方政府各局處，以共同推動各項社造相關事務，例如跨部會對青年資源與政策整合機制之建立等。

三、政府資訊開放與溝通：

建議社政各項政策資源於規劃實施前，應先與社區進行溝通，社政政策和社區推動社造計畫間建議應思考整合與協調機制。

四、行政作業鬆綁:

建立核銷及預算執行彈性機制，以對應社造現場實際需求。

討論紀要:

一、衛福部社會救助及社工司林雅雯視察:

針對法制部分，社區發展綱要推動社區發展工作，對應到民間是社區發展協會，對應到公部門則是社會局處。衛福部為排除社區發展綱要裡面跟現行人團法競合之問題，107 年起即以委託學校研究方式，希望規範主管單位及業務推動方向的確認。

二、衛福部社會及家庭署陳玉芬視察:

有關政府資訊開放及溝通：建議社政各項政策資源於規劃實施前，應先與社區進行溝通，上述各項政策包含衛政，教育，環保，文化嗎？是否有一定的範疇？

三、蔡榮光委員:

目前社造幾乎每一個部會都有關係，但是政策或法令都不明確、模糊，甚至可有可無，如果訂立相關法條，讓社造工作成為法定工作該做的事，公部門才會有著力點。例如客家基本法，或社造基本法，入法後就有穩定性，往後各公部門單位在橫向連結才有依據。

四、衛福部社會救助及社工司林雅雯視察:

衛福部目前係以社區發展綱要為架構，研擬社區工作發展法，比較著力於原本推動的社區發展業務。細則辦法則回歸各主管單位訂定。

另外，目前本題綱策略的文字容易讓人誤以為草案出來了，因衛福部還需要再確認立法的必要性，且建立一定之共識，亦不排除在原有架構法下進行條文修正調整之可能，不一定要訂新法。

衛福部社區發展綱要係屬行政命令，主要規範社會局處及社區發展協會，而各部會也多依自己的業務權責進行規範。之前發言所提，衛福部委託研究，主要就是處理衛福部及內政部不同的權責及分工，例如登記立案要依人團法，衛福部則是負責輔導協會推動業務，兩者還是有所區別。

五、文化部文化資源司連丁幼專委：

關於社造法制化之問題，依部長在今年第一場社造分區論壇的公開說明，法律的要求應該只是最低的門檻，所以，應該是確實面對現在執行的問題及困難，立即從現有法令來修正因應，例如公寓大廈管理條例，就應結合社造精神入法；而就民間建議社造基金部分，部長就建議可納入發展文化發展基金相關規定提供支應，不一定要另立新法。

六、曾旭正召集人：

就現有的社造相關法令分散在相關部會，文化部及衛福部等相關部會應該要成立一個工作圈，來推動法令修正，才能夠逐步推動；民間期待政策整合，面對單一窗口就好，不要那麼多部會或局處，所以，主要可分兩個層級(中央及地方)來整合，中央跨部會要用什麼方式來整合平台？而縣市政府絕大部分都有社造推動委員會，但要看他們如何進行社造相關整合。

七、雲林麥寮鄉陳東松主秘：

分享雲林縣麥寮鄉經驗，本鄉在 105 年即成立社區營造推動小組，裡面有 6 個同仁執行社造工作，然而這個小組的組織的運作及人員聘用

規則有明訂之必要，以免變成黑機關，這應也是希望社造法制化的原因之一。

八、宜蘭縣政府文化局企劃人員莊鵬燁：

(一)宜蘭縣政府各局處目前有各自的分工，有的作社造，有的做社福，依照業務權責各自關注的面向不一樣。

(二)我想提議，C 級長照站配有一個照服員，提請衛福部評估，是否能透過這個機制，解決社區長期缺乏行政能力的問題。很多理事長等村里幹部想要做事，但文書能力比較弱，是否能夠透過照服員機制來協助彌補。

九、衛福部社會救助及社工司林雅雯視察：

各地方政府都有社造推動委員會，我們會把他們定期開會的內容，作為考核縣市績效的項目之一，但是社會局處在會議裏面，仍是列席角色，因為社區提案大多以文化內容為主，主角依然是地方文化局處。

十、曾旭正召集人：

過去行政院即曾組成跨部會社造平台，討論各部會的社造政策，由當時的文建會擔任總幕僚，並請中華民國社區營造學會來擔任秘書工作，端看政府有沒有這個決心。

十一、文化部文化資源司連丁幼專委：

民間反映大多是許多部會推動社造工作的重疊，例如：跨部會的青年資源就應整合，再釐清遺漏了什麼。現在很多資源給青年，相似計畫不斷，但是真正需要的政策卻沒有人做。所以，各層級政府部門都需要釐清，制度應如何建立才能有效推動，讓社造經營的有心人能有提案平台。

十二、曾旭正召集人：

政策規劃時就要溝通才能落實，政策跟推動之間要有整合協調機制，目前議題簡報題綱一的策略三寫社政，應該是有牽涉社區的都要跟社區溝通。

十三、文化部文化資源司連丁幼專委：

政府部門若成立太多委員會，恐會變成疊床架屋，實際發揮效果能力不大，所以，目前規劃運用既有的行政院文化會報機制。但當然也會擔心這麼龐雜的議題放在一個小組裡，是否能順利解決問題，所以，建議初期應先設定主題，方能具體討論各部會合作分工。

十四、文化部陳登欽主秘：

本項題綱策略三的文字請修正為：涉及社造各項政策於規劃實施前，應先與社區溝通。

十五、曾旭正召集人：

有關行政作業鬆綁的策略，建議可以辦理主計人員的研習課程。現有的規定有很大的彈性，訓練的部分，可由文化部主動提供課程，或是納入主計處的訓練規劃課程。

十六、行政院主計總處李長鵬視察：

考量各部會目的均有不同，針對計畫結報方式，授權各部會訂定，惟須符合明確、合理、公開三大原則，後報請主管機關核定據以執行；各地方政府對民間團體及個人之補捐助，依地方制度法之規定，屬於地方自治的範疇，由各縣市自行訂定，如此歸納起來，核銷及預算執行之彈性，已明訂於法規中。

十七、蔡榮光委員：

依我自己的經驗，曾參與活動的主計單位，核銷就很順利，因為參與，所以了解。

十八、行政院主計總處李長鵬視察：

主計人員基本上是機關的幕僚，加強參與自然有助於業務的推動。

十九、文化部陳登欽主秘：

本題綱策略四之文字，建議可改為落實核銷及預算彈性機制。

二十、林崇熙委員：

也應同時注意社區核銷狀況不佳的可能情況，還是必須請社區提供相關實際的問題及困難，才能進一步幫忙協商。

題綱二：十年來開放政府運動崛起，近年與之相互呼應的是審議式民主的再度崛起，以及參與式預算政策施行。然而，這些新興的公民參與政策，如何落實於社區、培力公民，並且改善公部門體質。

說明：

本題綱之策略與方案提出如下：

- 一、建議調修公廈條例，將社造與都會地區公民參與之精神納入法制，以強化都會社造之推動。
- 二、為強化第二部門參與社造，建議將社造參與機制，納入主管機關對中小企業補助或輔導相關政策。
- 三、建議各級政府一定比例之預算執行及補助規劃，以公民審議或參與式預算方式推動。

討論紀要：

一、內政部營建署建築管理組陳雅芳技正：

有關題綱二策略一「建議調修公廈條例，將社造與都會地區公民參與之精神納入法制，以強化都會社造之推動」，與公寓大廈立法目的不同，公寓大廈條例是依民法物權篇的立法精神，建議本項刪除不列入。

二、基隆市文化局鄭鼎青科長：

以基隆的推動經驗，公寓大廈內有非常多的問題都變成民間的司法案件，因為公寓大廈條例的主管機關說依循司法案件解決，司法案件一多就很難鼓勵社區組織推動公共事務。管委會由居民組成，但實際由物管公司在負責，民眾對社區事務沒有感覺，出現問題就走上司法。公廈居民繳管理費是私權，當政府補助進來的經費要怎麼使用，會讓管委會跟居民產生質疑。所以，基隆推動公寓大廈社造工作很辛苦，是一個拉一個做，但過程中還是會因為前述原因而失掉一些人。

三、台北市更新處更新經營科楊銘澤股長：

在都會地區推動社區營造，公廈比例很高，管理單位需要依法有據，台北市公廈由建管處主政，即使可將評鑑納入社造，建議如能在條例上增加社造內容，推動會更有力。

四、都市里人規劃設計有限公司劉建億經理：

都會社造一個拉一個才會產生效果。如果管委會沒有公共意識，就需要從基本社造觀念開始培力。

五、內政部營建署建築管理組陳雅芳技正：

(一)公寓大廈立法目的要讓社區自治，並明訂要成立管委會，共同制定規約去規範。內政部有訂定公寓大廈規約範本，是參考性質，是需要經

過社區共同討論形成共識，並不是沒有社區民眾參與，現在的方式是透過討論才會形成決議。

(二)公寓大廈管的是建築內與基地內，並不是沒有居民參與，與社造參與推動困難是兩回事情。如果有具體的建議，我們都會納入後續修法討論。

六、林國明委員：

內政部一直強調公廈內部的自治，而剛剛討論的重點是，並非要由外部來推動社造，而是認為管委會或其中的少數人拿到資源，這並不是真正的自治精神，要怎麼樣能夠透過條例的運作，真正發揮自治的精神，才是我們想討論的。

七、文化部陳登欽主秘：

營建署很難明確瞭解自治條例要怎麼修才能回應社造的期待，因此請文化部規劃一個委託研究案，並蒐集地方政府的意見，明確地說出條例哪些地方建議怎麼修，有具體的文字，再與內政部溝通協商。

八、許主冠副召集人：

文化部今年有補助民間進行一個公廈管理委員會的論壇，其中已經針對條例提出一份研究報告，會後可送給營建署參考規劃。

九、曾旭正召集人：

公寓大廈管理條例第四十四條規定，受僱於公寓大廈管理維護公司之管理服務人員，應參加中央主管機關舉辦或委託之相關機構、團體辦理之訓練。建議訓練可以納入社造等，將社造培訓帶進去，讓相關管理服務人員具有相關概念；結合公寓大廈相關評鑑、物權管理等，促進社造推動人與人的和諧，以及認同感。

十、許主冠副召集人：

各部會在認知上會有想像落差，但如果每個部門只做目前現況可以做的事情，對於未來的進步發展就會相當有限；或許可以在 80% 的規範下，來推動突破，並不是要其他部會大幅改變，而是希望大家一起合作推動創新改革。

十一、為為設計有限公司主持人龔紋莎：

公共參與連結社區公寓大廈是一直需要推動的議題，然而自己要辦理一年一次的公寓所有權人會議，都很難達到基本人數要求；如果能夠結合不同公寓大廈一起討論，或許能讓需求攤開來做討論，委員會才能夠落實要做的事情；需要搞定內部，並與外部的環境相互來回，才能達到公共參與的推動。

十二、林國明委員：

各補助案的推動，或許可納入參與式預算及公民審議精神，例如：各地方政府編列預算須由公民參與，預算編列過程需要有徵詢民意的方式，如此方式公民參與將更全面，更有實質的推動力量。社區補助案，是否也可以透過公民參與式預算的方式，值得討論。

十三、曾旭正召集人：

建議可組成跨部會平台，聯合推動參與式預算，由每個部會拿一點錢出來，就能擴大整合資源，提升社會能見度。

題綱三：社區營造推動二十餘年，面對自然與人文環境劇烈的變遷，各機關如何創造環境，推動創新實驗，如何建立溝通協力機制活化社區或社群能量。

說明：

本題綱之策略與方案提出如下：

- 一、建議增設公所推動社造專案人力，以強化第一線行政社造能量。
- 二、建立常態性社造公民論壇，以回應社造需求，並思考所形成的意見如何落實在政策上，並建立考評與追蹤機制。
- 三、協助縣市政府社造推動委員會組織之運作制度進行任務與功能之轉化，以強化中介組織之能量。
- 四、透過基金制度，納入補助或獎勵各類社造事務推動計畫，協助民間自主推動社區營造。
- 五、建議公部門應提出社造實驗或創新計畫，以因應未來環境之變遷。

討論紀要：

一、許主冠副召集人：

針對本題綱策略一，剛剛於討論題綱一時，麥寮鄉陳東松主秘提到，公所人力有總員額限制，因此，文化部是否有可能下放專案式人力到公所？

文化部曾經推動讓年輕人返鄉協助高齡者之相關計畫，但社區的現實情況是相互間不和睦、世代溝通有代溝，文化部編列專案人力下放公所，這種實驗性想像、專案式人力對公所是否可行？

二、雲林麥寮鄉公所陳東松主秘：

麥寮社造中心目前有 6 個員額，但地方有不同的政治氛圍，原則上還是公所要擴編組織，不然中央專案只是臨時性。

三、蔡榮光委員：

是否能有像通訊員這樣的編制，下放到鄉鎮市區公所來執行社造，提供思考。

四、曾旭正召集人：

建議推動實驗性專案，為公所增加社造能力，如果效益不錯，就請人事總處增加員額。

五、嘉義市文化局社造專案人員董育奇：

(一)文化基本法中第 13 條、第 19 條、第 8 條、第 20 條等均係針對人民參與公共事務之規範，應可對應本議題各個討論題綱。

(二)依照文基法第 21 條規定，針對編列合理文化行政人力之部分，各級政府應可依法據以規劃並編列經費。

六、文化部文化資源司連丁幼專委：

有關策略二辦理論壇之策略建議，文化部綜規司目前即有補助民間辦理文化論壇作業要點，近年一直持續辦理中；或是由本部年度社造計畫補助各縣市規劃辦理，也是可行的。

七、許主冠副召集人：

關於策略四成立基金的建議，主要係考量若每年由政府編列預算進行，經由縣市議會審查之後才能使用，導致各縣市社區實際執行社造的時間僅有 4-5 個月，所以，希望提供另一種推動模式，可以先請台北市政府分享專戶的案例。

八、台北市更新處更新經營科楊銘澤股長：

台北市之前是以社造點的方式，透過中介組織輔導民間團體提案，在近年進一步輔導提案單位有群眾募資的技能，政府不進行補助，而是由中介組織透過輔導，讓提案單位回到市場機制決定，讓民眾審視是否願意支持提案或是成立社區專戶，由社區及民間共同集資。第一個會計年度由政府補助款支應（70%），明年度用民間自籌款支應（30%），如此執行期程將不會受限於僅有一個會計年度。

九、行政院主計總處李長鵬視察：

預算通常是以當年度預算需求進行編列，如有未支用完畢者，可運用保留之方式，若有不敷使用，可透過流用其他預算科目支應。

十、曾旭正召集人：

由於業務單位辦理保留，導致行政程序增加，所以，相關業務單位多要求全數支用完畢，也不要辦理保留。

十一、蔡榮光委員：

現行補助辦法，通常都是地方政府透過徵選等層層程序，核定下來後只剩幾個月的執行期。建議應提早半年作業，從前一年中就開始次年的提案。社造推動有時不是一年兩年，甚至跨很多年度，建議文化部一次核定跨年度計畫與經費。

十二、文化部文化資源司連丁幼專委：

針對基金這個議題，考量業務實際需求及可行性，目前主要分為中央及社區這兩個層級。一個是文化部透過文化發展基金，彈性運用規劃推動社造相關計畫，一個是提供社區可做為自己籌募資金及申請補助的彈性機制。若要求縣市政府成立文化發展基金，似乎較為困難。

十三、台北市更新處更新經營科楊銘澤股長：

本市更新處目前輔導社區成立專戶，但其他局處或部會並不會有要求社區組織，一定要去這樣使用基金專戶，都更處初步則先跟社會局洽談合作使用社區專戶。

十四、曾旭正召集人：

台北市的經驗是在輔導社區單位設立專戶，地方政府的部分則要再研究可以怎麼運作。

十五、許主冠副召集人：

現階段國家組織樣態，嚴格來說都是延續過往百年來工業社會的運作形式，但目前已經進入後現代，資訊網路聯繫便利，造成現在相關衝突變數，需要強化公民社會機制，所以，公部門夥伴應該從公民角度思考，讓社區、社群、社會有更大能量面對未來變局。

像在日本推動地方創生會有例外規範，透過法律鬆綁或豁免，創生才能夠真正落實，這樣的模式，目前台灣還無法因應；所以就現有制度思考來討論，難以達到有效成果；希望各部會夥伴先放下現在的困難，想像 20 年後的發展，面對的議題要如何解決，如何逐步處理問題。

十六、曾旭正召集人：

或許可由文化部帶頭，以文化基本法為依據，開放縣市政府競爭提案，參與實驗計畫，定出相關目標與釐清一些定義，例如：何謂實驗性？由文化部擔綱法律相關條文的溝通，推動一個監理沙盒實驗計畫。

十七、文化部陳登欽主秘：

討論到目前為止，從頭到尾都是公部門的議題，都是要求公部門做，沒有看到民間的參與或作為，公共領域各方力量如何自理?社區力量如何參與?今天都沒有看到提出討論，社造會議應不能只侷限於要求公部門要做什麼。

實驗或創新計畫，可由文化部率先做起，很多計畫推動沒能發展，常常礙於規定跟法規沒有鬆綁，創新跟實驗計畫，遇到一個法規沒有鬆綁的案子，就無法實驗及突破；若能有個例外，有些法條可以不被適用，這樣才能提升實驗創新的精神。

十八、內政部營建署建築管理組陳雅芳技正:

針對題綱二策略一，建議是否改由文化部主政，因為內政部不是社造權責單位，文化部就社造過程中公廈法規有需要調整的部分做研究，營建署再來配合修正公廈條例。

十九、文化部陳登欽主秘:

題綱二策略一，公部門對應單位改為文化部與內政部並列。

另今天都是針對公部門做為或建議進行討論，民間相關的參與、責任及行動，請委員協助調修文字後納入大會討論。