

研究紀要

# 社區營造中社會資本對公民治理的 影響\*

蕭揚基\*\*

大葉大學師資培育中心副教授

---

收稿日期：2015年5月31日，接受刊登日期：2015年9月11日。

\*本文係2015年5月22日靜宜大學「第十四屆現代思潮學術研討會－社會創新與在地實踐」之研討會論文「公民治理與社會資本的互動－從社區營造扎根」修改而成，感謝靜宜大學社會科學院讓此文能於大會發表，以及評論人陳逸君教授對此論文所提之建設性的建議。

\*\*通訊方式：[dyu0276@gmail.com](mailto:dyu0276@gmail.com)

## 中文摘要

本文企圖建立以公民中心的治理，催生社區營造過程中的社會資本積累，作為當代以至於未來公民治理所需的角色與職能。亦即將治理從國家下拉到社區作為討論的起點，觀察有沒有所謂社區治理的理想雛形。這時，我們面臨一些問題，諸如如何累積社會資本並提升社區營造動力？公民參與是否為社區營造的必要措施？社區社會資本能否影響公民治理的運營？這些問題的回答，對國內社區營造的目標達成與永續發展將有深遠的影響。

**關鍵字：**社區營造、社會資本、公民治理、公民參與

# **The Impact of Social Capital of Community Building on Citizen Governance**

Young-Key Shiau

Associate Professor,  
DA-YEH University, Teacher Education Center

## **Abstract**

This paper attempts to establish a citizen-centered governance, and to give birth the formation of community building social capital. These could be the roles and functions of the contemporary and future citizen governance. The discussion of governing would start from community not national. This would allow us to observe whether there is a so-called ideal community shape. Meanwhile, we are facing several problems, such as how to accumulate social capital, how to increase community building power, is it a necessary measure for citizen participation to create a community, can the community social capital affect the operation of citizen governance. That would have a profound impact on the achievement of domestic community building and sustainable development by answering these questions.

**Keywords: community building, social capital, citizen governance, citizen participation**

## 壹、前言

隨著全球化與社會環境的變遷，民主國家的強勢與主導角色已逐漸褪色，致使人們開始尋求另類治理型態來取代國家的角色地位，因而爲了走出政府治理的困境，在市場與國家之外，出現一些另類的治理機制。再者，由於民主意味著透過建立合作、參與、自主管理的公民治理框架，而可以發展不同形式的人民參與途徑，其中，強調社區自主組織的治理機制，可謂人民直接參與社區公共生活和事務的管理與執行的最佳場域。

根據 2004 年英國副首相 Sir John Egan 辦公室出版了一本有關《永續發展社區技能 (The Egan Review: Skills for Sustainable Communities)》一書中，第一章除了介紹「永續社區」的定義外，還特別提出永續社區的組成七個關鍵因素，分別是：(1) 社會及文化—活力的、和諧的、包容的社區；(2) 治理—有效且包容的參與、代表及領導；(3) 環境—提供地方使民眾能採取對環境友善的方式居住；(4) 住宅及建成環境—具有品質的建成環境及自然環境；(5) 運輸及聯結—與工作、學校、健康、其他服務有好的運輸服務及通信服務；(6) 經濟—繁榮且多樣的地方經濟；(7) 服務—包含適當的、可及的公立、私立、社區及志願服務部門的完整範圍 (李永展譯, 2005)。這份報告清楚地告訴我們，想要永續社區的發展是需要多重因素配合始能達成。但受限於筆者專業能力與論文篇幅大小，本文僅能就社區營造的「治理」這一個因素，配以社會資本的理論與實踐來加以論述。

前書中也很明確地指到：治理的主要組成因素是有效且包容的參與、代表及領導，次要因素則有 (1) 有策略的、願景的、具代表性的、可信任的治理系統，這些系統強化了包容的、主動的、和有效的個人及組織參與；(2) 經由 (例如政府、商業、社區等) 案例所產生的有力的、眾所周知的，及有效的領導與

伙伴關係；(3) 有力的、具包容性的社區部門及志願部門（例如居民組織、鄰里守望等）；(4) 市民價值感、責任感及自尊感；(5) 透過各層面之有效實施、監督及回饋進行不斷的改善（李永展譯，2005）。這裡，讓我們體認到一個永續社區發展的治理因素是需要居民、領導、志願團體的公民參與的機制，還需要有一份共同努力願景來維繫社區領袖與居民們彼此的自尊、責任與榮譽感，即是透過有效治理（公民治理）與夥伴關係（社會資本）一同來完成永續社區的建構。

## 貳、臺灣社區營造的發展

國內的社區營造運動者經常鼓吹「社區作為一種生活方式」，主張社區公共生活中的政治參與、社會參與、以及文化參與，都是屬自由民主社會中公民權的重要展現方式，這一項主張懇切地呼籲社區居民不應侷限在私領域家庭生活與經濟生活裡，而應該走入公共生活中。然而，審視政治哲學所關切的「自由主義」與「社群主義（communitarism）」的論辯，對於何謂理想生活形式的討論，實在是還沒有定論。個體在社區共同體之中，容或能尋得歸屬、認同與安全感，卻又不免於須在某種程度上犧牲個人自由。自由度與安全感之間的權衡取捨，成為個人生活價值抉擇的兩難（羅中峰，2002）。筆者認同以社區作為一種生活方式之社區營造的目標與發展，但關於理想的生活方式如何在社區裡實現，或許還存在著需要進一步釐清與討論的空間。

## 一、社區營造的意涵

### (一) 社區與社區研究

何謂社區？一般而言，社區代表一個社會單位，社區作為居民生活、情感資源及組織等有機共同體，可以凝聚共同意識，形成組織及緊密的網絡，以利互助交流，促成社區發展以滿足居民需求。從集體的類型作區分，社區可分為地理的社區和非地理的社區，二者主要差異在於地緣和非地緣的區別。前者為共同擁有一個確定的物質空間或地理區域的群體，如鄰里、城市、村莊等；後者指具有共同特質、歸屬感，以及維持形成社會實體的社會關係和社會互動的群體，如基於親緣的宗族團體、共同信仰形成的宗教團體、學術團體和共同興趣團體等（龍冠海，1985）。一般而言，人們基於共同興趣所組成的非地理社區，在中或高所得團體中較易形成；而低所得團體則大多與地理的社區關係比較密切。

就社區研究而言，社會學主要在探討社區的社會性質，乃針對於不同性質可能衍生出不同社區的研究作分類，這些分類方法是根據研究取向的需要，並無絕對的好壞，分類標準如地理範圍、主要生計方式或功能、社會關係以及綜合各種指標等。蔡宏進著手分析學者們的社區定義後，具體的歸納出社區具有以下四個重要的社會性質：(1) 包括人口、地域及社會關係的社會實體；(2) 社會組織單位；(3) 社會體系；及(4) 心理文化單位（蔡宏進，2000）。看來，在社會學視野中，社區的特性是非常有彈性的，其界定往往必須視其研究脈絡或問題來決定的。

基於研究可行性的現實考量，本文還是回歸到地理區域的劃分基準。文中所稱的社區，是指臺灣社區總體營造（以下簡稱社區營造）裡以「社區發展協會」為實際治理或領導的範圍。即是以國內相關法規對於社區較為明確的界定，

如社區發展工作綱要第二條：「本綱要所稱社區，係指經鄉（鎮、市、區）社區發展主管機關劃定，供為依法設立社區發展協會，推動社區發展工作之組織與活動區域。」此一條文主要強調地緣社區，再者是社區營造條例草案第二條：「本條例所稱社區，指直轄市、縣（市）行政區內，就特定公共議題，並依一定程序確認，經由居民共識所認定之空間及社群範圍。」此一定義具備了事緣社區性質的工具性涵義。

## （二）社區營造的內涵

社區營造大約可分為外塑（由政府或民間組織協助地方推動）以及內造（由社區居民自發推動）兩種。站在地方政府的角度考量，似乎多以外塑作為萌芽，發展至一定程度後則交由社區或民間組織接手，以減輕政府負擔。當地方政府必須配合上級單位之各項政策指令時，則似乎又以加強對社區營造的控制力道為首要考量。

社區營造存在著不同模式的形成因素，如南投桃米社區是由當地非營利組織—新故鄉基金會所協助，藉由災區重建、社區問題解決所建立；另外，草山生態文史聯盟則是由於水源保衛戰，由社區媽媽展開自救，以保衛天母生態環境。學界討論的重點則在公民（社區居民）影響公共政策（孫柏瑛，2004），例如羅中峰（2002）提到社區營造運動企圖打造民間社會，在社區生活中建構出健全的公共空間，為民主政治體制奠定厚實的基礎。然而，我們從實際觀察到的是臺灣的社區營造較注重社區環境的共同維護，對於居民自主權、自治權，對影響公共政策的權力則較不注重。

再者，關於社區營造的內涵，McNeely（1999）在通盤檢視美國社區發展的經驗後，提出界定社區營造的七項主要事務，成為當代的社區營造內涵的參考依據，分別是：（1）以一種加強價值和建立社會和人群資本的方式，強調具體改善方案；（2）廣大居民參與的社區趨力；（3）全面的、策略的及企業的；（4）

以資產為基礎；(5) 合適的鄰里規模與條件；(6) 連結更廣大的社會以強化社區團體，並為居民開創外部機會；以及(7) 有意地改變制度上的障礙和種族主義（轉引自黃源協、劉素珍，2009）。因而，具體的社區營造內涵可以包括，社區居民或組織的參與、社區溝通體系、社區活動方案、社區的合作、社區學習、社區民主...等等。

## 二、社區營造的源起

由於日本的經濟結構、生活文化及價值觀與我國有許多相似的地方，致使臺灣在社區營造之初，關於政策面或是執行面也就多所承襲日本的相關作法。1990 年代臺灣經歷了經濟的起飛後，前總統李登輝先生認為臺灣在軟體建設的部份卻相對不足，人與人之間相對漸行漸遠，希望利用草根的方式拉近人與人之間的聚合力，但又感於昔日社區發展已經有點變成政治力的運作<sup>1</sup>。乃於 1993

---

<sup>1</sup> 根據吳明儒（2011）的回顧張鴻鈞教授於 1962 年擔任聯合國亞經會社區發展顧問，負責亞太地區各國社區發展之訓練工作。1963 年協助籌劃台北的社區發展實驗計畫，因張先生為鄉村建設運動的權威，促成聯合國發展方案（UNDP）在台設立「中華民國社區發展研究訓練中心」（吳明儒、陳竹上，2005:152）。因此 1964 年中國國民黨九屆二中全會通過的「民生主義現階段社會政策」，隔年由行政院公布實施，乃國內首度將「社區發展」納入社會福利七大方針之一。1970 年代晚期，聯合國提供基金贊助台灣的社區發展研究，同時派駐一位英國籍的社區發展專家 Apthroup 來台，一方面進行研究及著作；一方面協助台灣學者進行社區研究（蔡宏進，2005:52）。在 1966 年至 1973 年時台灣已經成立了 2656 個社區，退出聯合國之後社區的成立仍繼續增加（吳明儒、陳竹上，2005:152）。1968 年為了使推動社區發展工作有所依循，因此內政部訂頒「社區發展工作綱要」，同時推動「台灣省社區發展八年（十年）計畫」，此時期的社區發展工作係以工作任務（task）為導向，而以工作方案（program）為方法，以社區基礎建設及生產福利建設縮短城鄉發展的落差（徐震，2002：63）；1983 年為了強化執政黨的地方基礎建設工作頒佈「社區發展工作綱領」，這一時期社區成為政府施政的重要介面，乃確立社區的公共設施建設、生產福利建設以及精神倫理建設，同時也設立社區基金。隨著 1987 年台灣解除戒嚴，台灣結社自由更形開放，1991 年乃重新訂頒「社區發展工作綱要」，以解決原本「綱領」中社區理事會未具法律地位的問題。同時，「社區理事會」改為「社區發展協會」成為一個依《人民團體法》所成立的人民團體。



年行政院文化建設委員會申學庸主委首度提出「社區總體營造」一詞；1994年陳其南主委開始具體推行社區營造政策，包括社區人才培養、改善社區環境、社區產業，以及社區再造等。

另一個關鍵點便是1999年中部九二一大地震賑災的階段，政府的資源大多無法下放到災民需要上，這時民間團體在政府失靈（弱化）之際進入了社區，打開空間讓民間資源、社福團體、私部門進入運作；九二一震災結束之後，2002年政府開始推動新故鄉運動，這時地方層級開始出現一些典範型的社區，這些社區在經費問題上看似沒有大問題，然主要原因是他們的財政上完全仰賴政府的奶水。這裡突顯出一般的社區必須透過社區營造中心，向內政或民政單位申請經費，還是仰賴政府的資源發放的狀態，導致此一時期的社區營造只不過是換了一個經營方式，仍然讓政府（國家）有機會直接進入社區而影響到社區營造的實質發展。

以目前臺灣的社區營造發展情形，和公民治理的概念是仍存在頗多相異之處。例如，站在政府的角度，政府會希望適度給社區一些資源，慢慢也讓居民孕育出社區意識後，社區自己才有可能籌湊出一些資源。若從社區角度來看，居民認為社區幫助政府從事公益的政策，為什麼不能從中拿到一些政府的資源。因此，在居民與政府之間彼此認為都是「互惠」情況下，形成一種社區營造運作上無法對話的現象。因而，在構思邁向健全社區公民治理的過程哩，臺灣社區營造仍有不少結構性的運作困境值得省思，茲舉四項重要治理課題如下（江大樹，2006；廖嘉展、江大樹、張力亞，2010）：

1. 官僚組織變革不易的政府主導模式：社區營造固然強調「由下而上」的政策執行模式，但歷經十多年來的發展，卻經常面臨中央政府應否及如何引導的問題，以及政府的政策方案大多非考量社區的實際需求、提案與執行的能力等課題。但是否所有的社區政策推行都適合地方分權？或許可從社區政策類型

與公民治理觀點，反思這項嚴肅的課題。

2. 政策通盤性整合之不足：社區營造曾經被列為國家重點投資計畫，主管機關也提出活化社區營造組織與整合社區營造資源等執行方案。但在實務推動中，如行政院勞委會推動「擴大就業服務方案」，農委會積極推行的「農村再生計畫」，理應結合相關部會的政策計畫，統籌辦理且落實社區自主營造的原則，針對社區特色產業、環境空間、人文層面作全盤規劃與長期培訓，方能真正達到活化社區資源、有效振興地方永續發展的政策目標。

3. 社造資源與人才的欠缺：社區營造計畫雖是當前國家重要施政方針之一，惟因各級政府普遍財政貧乏與專業人才不足，如何善用民間企業與非營利組織的資源投入，乃是政策推動的重要課題。未來若能優先培力在地專業性的非營利組織，長期陪伴當地社區進行人力資源養成，應有助於解決這方面的疑慮。

4. 社區組織穩定性不足：社區營造的核心動力源於社區自我內部組織。據研究顯示，社區內部村里長與社區發展協會理事長兩者間存在著：單一執政者、兩者合作、兩相衝突三種組織互動類型，且多數社區是屬於對立衝突類型，此不僅造成社區內部人員衝突，也常導致外部資源的挹注失靈與浪費。基於社區公民治理的原則，未來如何重構村里長與社區發展協會兩者的權責與功能，將是穩定社區自主發展能量的關鍵課題。

綜合言之，社區營造是一個複雜且多元的治理過程，從治理的角度而言，除了牽扯政府內部的垂直水平政策整合問題，也涉及跨部門組織的制度設計與治理能力問題；同時，它也包含普遍性的社區能力不足與衝突內耗之社區治理課題，而呈顯臺灣典範社區營造累積不易的現象。因此，如何透過一種政策引領，賦予社區營造具備社會資本與公民治理的發展空間，以開啓人與社區的自主覺察與實踐的可能，它是臺灣民主深化的議題，過程可能艱難，成效雖然緩慢，但終究是值得期待的一項社會工程。

## 參、社區營造的社會資本積累

North (1990) 曾指出：要理解制度，必需仰賴交易成本的概念。因為制度乃是一個社會的遊戲規則，是人們設定來限制他們的行為互動，包括了人類制訂來規範人際互動之限制的任何形式，一旦建立，就決定各種活動的機會與成本。在交易成本大於零的現實世界裡，理性自利的人企圖尋求各種不同型式的制度來降低交易成本，使自己能享受合作且競爭交易活動所帶來的好處，但人類社會並不是一個沒有磨擦的社會，而制度的建構也會帶來額外的交易成本。當政府的干預與市場機制的運作皆不可能呈現吃「免費午餐」的情況，有時需要花費高昂的代價才能完成。因此如何減少交易的高昂成本與高額代價，社會資本積累與存量的與否成爲學界討論的議題之一。

臺灣社區營造過程中面臨許多問題與困境，諸如居民缺乏社區意識與社區認同感、對社區事務活動的參與度與配合度不高、社區領導與志願服務人才的缺乏、不同組織單位間缺乏合作協調、以及地方派系折損社區工作成效等（賴爾柔，2009）；還有發生社區組織內的衝突、資源運用缺乏整合、溝通平台不足等問題。分析其原因主要在於社區裡人與人、人與組織之間社會資本的不足，使得社區內的凝聚力消失與共識不足，導致社區營造動力停滯所致。因此，如何累積社會資本並提升社區營造動力，便成爲社區永續發展的要件。

綜合言之，在高度流動性與匿名性的自由社會中，若不能累積共同意識、相互信任與規範認同的社會資本存量，預期將可能使理性自利的人會將成本外部化，轉嫁給其他人，並可能在市場機制或政府調控機制下產生高昂的交易成本，不利於健康效率的安全社會建構；厚實的社會資本將使互動的個體具有共享的規範、價值觀、信任、態度和信仰，預期可適度消除集體行動的困境，降低交易成本。

## 一、社會資本的意涵

社會資本一詞的討論，首見於 Hanifan (1916; 1920) 在討論有關農村學校社區中心時，特別強調培養有關道德、友誼、同情心、社會互動等概念。其後，直至 Jacobs (1961) 將之運用在都市生活和鄰里關係的說明時，社會資本的理念始廣泛被運用 (轉引自張德永、陳柏霖、劉以慧, 2012)。20 世紀 70 年代，政府企業正興起民營化之世界從治理觀點來看，向來存在於政府層級節制 (hierarchy) 與市場 (market) 之光譜兩端之治理工具的適用性已愈顯薄弱，取而代之者為「網絡」(network)。網絡提供參與和彈性化效益，在權力與資源相互依賴下，經由互動而構成一個協商與決策之政策網絡機制 (Kooiman, 1993)。因此，構成此一網絡機制的社會關係必須盡力維持並能有效地發揮其正面作用。

1980 年法國學者 Bourdieu 將社會資本概念引入社會學領域，成為與經濟資本、文化資本相並立的三種基本資本型態之一，並在特徵、功能、累積機制上界定了它的社會性意義 (Bourdieu, 1992)。美國學者 Coleman (1990) 則從學理上對社會資本進行了全面的界定和分析，提出社會資本不僅是社會結構的組成部分，同時也是一種個人資源，這些資源的擁有會因人而異，信任關係、權威關係、信息網絡與規範、地位等，都是影響社會資本的形成要素 (Coleman, 1990)。

Putnam (1993a) 進一步將社會資本界定為社會組織的特徵，如信任、規範與網絡，這些社會組織特徵可以藉由促進合作的行動來改善社會的效率。Lin Nan 的研究將社會資本的操作性定義為「一種鑲嵌於社會網絡的資源，行動者透過行動予以取得或使用」(Lin, 2000:4)。

Portes(2000)則從社會學角度指出:社會關係緊密度(*social closure*), closure 是指一種心理的「完備感或踏實感」,它所依賴的是過去的經驗去看待整個的形貌,有時形貌可能是不完整的,但仍是測定個體在社群裡之社會資本的重要指標。這種社會關係緊密度往往涉及到:政府能否贏得社會公眾了解與支持、肯定與認同。因此,有效的社會關係之建構需要透過社群裡的組織與個體之間緊密的接觸、真誠地投入參與、相互規範與認同。再者,美國學者 Leana 與 Van Buren III (1999)開啓組織式社會資本之研究,將組織式社會資本視為是一種可以反映團體中社會關係之特質的資源;它得以透過成員間集體目標取向與共享式信賴來加以實現。Sandefur & Laumann (1998)則進一步指出:社會結構的改變,都將會影響到一個人所接觸社會資本的型態、利益與關係。因此,爲了維持社會資本和創造更多的社會資本,組織裡需要保持期望和義務的長期關係,並維持規範的永續存在。

前述幾位學者對社會資本的界定無法避免地存在著某些差異。但是,這些差異或許存在著一個共識,那就是承認人們在互動中形成的社會關係是一種重要的行動資源。如同 Coleman (1988)和 Bourdieu (1986)所指出的:社會資本是一種鑲嵌於個體間關係之中的行動資源,而這種資源對公共資源的提供和集體行動的困境提供了一種解決路徑。因此,在相關政策的研究中,提升社會資本存量也被視為有助於醫治社會問題,促進公民治理的重要因素。學界也經常把社會資本運用於不同的研究中,例如社區營造,乃至個體的職業流動、學業成就。

綜合言之,社會資本就是透過社會關係取得的資本,這種資本是存在於個人的社會關係之一種財富(或利益),而影響這種社會關係的因素,則有關係架構、人際互動,以及建構個體所擁有的共同脈絡和語言。社會資本企圖將微觀層次的個人選擇,與宏觀層次的集體和社會選擇結合在一起的努力,它在兩

方面是極具開創性與啓發性。首先，社會資本概念就充分肯定了社會對個體行為選擇的約束和推動，沒有把個人和社會對立起來，避免了存在個人與社會間難以調和的緊張；其次，社會資本概念的提出也反映了社會科學中一度消沉的人本主義的復興。

## 二、社會資本的形成

本文對社會資本的理解主要建立在 Putnam 的觀點上，將社會資本視為組織的特徵，諸如信任、規範以及網絡，它們能夠通過促進合作來提高社會的效率 (Putnam, 1993b)。這個定義包含了結構的 (structural) 和認知的 (cognitive) 兩種相互聯繫的向度：(1) 結構的社會資本包括客觀上既定的角色、社會網絡和制度、規章等；(2) 認知的社會資本則是指成員間主觀上共用的規範、價值、信任、態度和信念等 (Paxton, 1999)。其中，結構層面的社會資本促進了交往，也培育了互惠的規範；認知層面的社會資本使人們產生共同的希望或願景，能有效地解決集體行動中的搭便車問題。

形成社會資本的是哪些表現出「值得信任」並互相實踐信任的持續性人際關係，只有雙向「互惠」的關係網絡，才能增進集體福祉 (顧忠華, 1999)，但並非任何的互動或人際關係，均等同於社會資本。就社區營造而言，社會資本內容可能包括社區個體、團體與組織之間的信任、規範、價值、網絡、互動，以及社區內的個人與組織之與社區外部個人、團體或組織的互動。關於社區營造過程中，社會資本是如何產生的？它是如何解釋不同社區中社會資本存量的差異的？社會資本是如何推進了居民公民治理的能力。對這些過程的解釋邏輯，有二種主要的理論觀點，包括歷史--結構 (制度) 解釋，以及社會關係網絡解釋。

### （一）歷史—結構的解釋

歷史—結構的解釋，一方面取其重視歷史發展的面向（歷史），一方面取其發展過程中重視立基既有的制度結構，這個方法背後的想法並不複雜，主要是受到新制度主義的啓發，是一個比較簡化路徑依賴的想法。即是在制度發展與變遷中每每發生的現象，一個制度（可能不是一個新制度，而只是一個接續的制度）的建制或發展，常常立基於前一個制度的許多要素上。當然，並不是說影響一個社會資本建立與發展的唯一條件就是既存的相關制度，但這類制度因素的影響卻是重要的。換言之，在社會內部和歷史上尋求社會資本的塑造力量，認為社會資本產生於公民社會組織內部個體之間的互動；這些組織被認為是推動公民之間合作的關鍵機制，並且提供了培養信任的框架（Putnam, 1993a；1995；Fukuyama, 1998）。

根據 Putnam（1993a）的論述，作為社會資本的信任是經由人們長時間的橫向社團網絡的歷史而形成的一種習慣，包括商業的和公民的活動。Fukuyama（2000）也觀察到，社會資本經常是由階層化的權威資源產生的，它依靠規範和對權威的遵從。例如，世界上的主要宗教如佛教、印度教、基督教、伊斯蘭教，或者其它的文化體系如儒教等；除了宗教外，共用的歷史經驗也能夠產生非正式規範並創造社會資本。從這個角度看，表現為公民之間社會關係的社會資本，乃是由歷史上的傳統自願組織、家庭生活方式、社區特色所決定的。例如，家庭和親屬關係經常被認為是社會信任和社會資本的基礎，Putnam（2000）明白地指出美國社會資本的衰落可以歸咎於擴張（大）家族（extended families）的解體、社會原子化（atomization）和核心家庭（nuclear families）的興起。

但在缺乏公民社團傳統的社會空間中，信任和互惠關係的形成可能要靠一定的制度轉向。在制度經驗中，國家經常透過資源的提供介入社區組織是可行的。社區裡的社會信任是公民治理的基礎，這種信任關係是如何形成和增生的？

什麼樣的制度轉變有助於社區資本的構建？在 Fox 的著作中曾指出：經歷民主轉型的社會政治生活中，作為公民社會基石的社會資本的積累，不能從社會內部得到充分解釋。因此，就社會資本的研究而言，一個重要的挑戰是要去分析政治因素對於社會資本營造的作用，否則就很難解釋為什麼一些國家行動者是建構性的合作夥伴，而其它的則是社會資本形成的敵對力量（Fox, 1996）。這裡所謂的政治因素主要還是國家的制度。

例如，Maloney 等人對英國伯明罕公民治理的研究所發現的，公民治理的制度規劃深刻地影響著當地的社會資本發展。20 世紀 60 年代後的伯明罕，其公民活力得以蓬勃發展的決定性力量乃是該市的市政委員會。這一委員會在族群關係上趨向開放的，不僅影響了不同組織本身和政治精英的聯繫管道，而且也影響了市民組織內部的社會資本（Maloney, Smith & Stoker, 2000）。但是，並非所有的國家資源介入社區組織都能有效地塑造居民的信任關係，這樣的論述導致國家在社會資本的形成過程中的作用產生了爭議。例如，Fukuyama 就指出的，國家的作用最好被看成是間接的，其培育社會資本的機制是提供教育，以及必要的公共物品，而國家過多地介入社會內部則會削弱人們進行自己組織和協作的的能力（Fukuyama, 2000）。

## （二）社會網絡的解釋

歷史--結構解釋乃是以公民社會組織的長期存在為必要的前提，它無法有效地說明那些歷史（文化）資源匱乏的社區居民間社會信任關係的發展。對此 Whiteley 明確地提到，歷史--結構解釋方案對社會資本生成的解釋力是有局限的，它不能清楚地解釋社會資本何以能在非合作的社會狀態下出現（Whiteley, 1999）。例如，從社區的聚落現象來觀察，許多新興的封閉居住社區，其地理範圍是被自然物和圍牆所決定的，並不是由歷史--結構所構成的。



與歷史--結構解釋注重歷史和組織的力量有所不同，社會網絡解釋從個體或特定群體的層面研究社會資本，認為社會資本是個人社會網絡所蘊含的，在社會行動者之間可轉換的資源。換言之，社會資本乃鑲嵌於社會網絡中的資源，可以為個人所用，即是鑲嵌於社會關係中、在市場場域（marketplace）中被期待能有所回報的投資（Lin, 2000）。所謂的市場場域包括經濟的市場、政治的市場、或社區的人情交換市場。個人或特定社會群體得到經濟利益、或享有社會聲望、達到心理的滿足（諸如升遷、社會信任、團隊合作、企業文化、社會互助、身心健康等），往往不能完全由經濟資本或人力資本進行解釋，而社會網絡是解釋這些經驗現象的重要變項。

若以社區網絡作為探討地方公共生活的基礎。社區網絡是指居民與居民之連接線所構成的社會網絡，由於社區對其成員承諾較高、較了解本身的問題、有較多的合作驅動力，與較緊密的信任等，恰可作為強化與落實網絡社會之治理工具。當然，因社區網絡缺乏正式結構、持久性程度較低，以及公私界限模糊，可能引發責任模糊等問題或限制。社區網絡所顯示網絡所連接之個體特質或背景的重要，而這種社會關係發展與社會資本的概念有其互動之處。

另外，階層地位也是社會網絡解釋之一，它指個人及其家庭處於某一社會的階層地位之中，這深刻地影響了他們的社會網絡的類型和範圍。社會學把產權、權威、技能等標準作為階層劃分的基礎，這些標準也是不同階層成員之間社會網絡的結構制約，從而影響身處於不同各階層人們的社會資本品質。簡言之，社會網絡的解釋主要是將社會資本的起源，追溯到個體或特定群體所擁有的網絡資源，考察其在社會階層結構中的地位 and 所擁有的資訊的結果。

這種由社會關係所生成的社會資本，通常被歸類為非制度化的資源。誠如李培林（1995）所指出的，實體性社會結構可分為兩種，一是制度化結構，即由法律和政策規定的各種正式制度組成的具有一定剛性的社會結構，而在正式

制度之外，還有一種由各種社會要素如家庭、組織和社會潛網（非制度化的行為規範）構成鬆散的或準制度化的結構，它們具有獨特的資源配置功能，可稱為非制度化社會結構。因此，在對社會分層結構的研究中，學者們通常將資源配置機制分為制度性的和非制度性的兩種，前者包括權力授予關係和市場交換關係，後者包括社會關係網路。本文主要討論的社區公民治理議題屬人際關係與結構鑲嵌，並具體經由居民與居民間「關係網路」的用作對於社區營造影響的重要性。因「網路」運作過程會與習慣、文化、制度、規範等等非制度性因素交互作用逐漸累積的社會性資源，即社會資本（Michael, 1998）。

### 三、社會資本的提升

社區包含情感的認同、組織結構的社會關係以及滿足共同需求的功能，學者因而指出，社區是社會資本的孕育處，沒有社區就沒有社會資本（蔡必焜、王俊豪、卓正欽，2004）。社區營造是以社群為基礎，藉由社區成員參與公共事務的過程凝聚共同意識，形塑生活共同體的想像，透過社區營造過程逐漸建立合作與信任關係，才能有效地積累社區社會資本的存量。如 Kay（2006:162）所言：「社會資本存量的積累有助於社區的永續發展和社會經濟成長」，這說明了社會資本是影響社區營造永續性的關鍵所在，也是促成社區正面積極行動的一股力量，更是有助於公民治理績效的成果展現的動力本源。

社區營造是一項永續性的工程，它所追求的不應僅是經濟或福利上的繁榮與發展，它也牽涉到社會的公平正義與機會均等。永續社區需要以社區能力（community capacity）<sup>2</sup>為基礎，社區能力包括存在一個特定社區內的人力資

---

<sup>2</sup> 社區能力的定義是廣泛且不明確的，它可能是有形的物理環境或無形的意識或價值；它可能是個人、組織或社會

本、組織資源及社會資本之間的互動（Chaskin, Brown, Venkateshand & Vidal, 2001）。有形的人力資本與組織資源固然是社區發展不可或缺的要素，但若缺乏無形的資產（社會資本）為後盾，將難以為社區永續奠定穩固的基石。為強化社區的無形資本，一種強調「優先性和行動是由地方居民自己做決定之由下而上」的途徑，已逐漸成為主導當代社區營造的實務。這種模式強調社區居民或居民代表積極參與社區發展的重要性，並賦予社區居民對關係到其權力、不平等和壓迫之相關議題有對話的機會。換言之，這種「由下而上」的途徑強調的是一種透過社區居民的參與、學習和賦權，以厚植社區的社會資本（黃源協、劉素珍，2009）。

晚近，臺灣在提倡社區自主推行社區發展的概念下，許多有關資源動員的理論，運用在社區動員居民與社區內部資源，以推動社區營造的工作。換句話說，社會資本就是一種資源動員，可以促成社區居民或資源的動員，進而達到社區發展的目標；除了部分居民是因為想獲得個人的社會資本（如友誼），而參加社區發展活動。但是也有許多社區居民是在本身都已具有社區意識的情況下，透過社區發展協會幹部之感召，使得社區居民走出家門參與社區發展活動。

社區居民大家參與社區發展活動的原因多有不同。不過，大多數都是因為社會資本的影響，例如有人是想讓社區變得更好，或是和朋友一起參加；也有人受到社區發展協會幹部的感召、社區發展協會成員的邀請。同時，也有半數的人，想透過參與社區發展活動，認識社區內其他的人。這樣的結果，顯示了社區居民之所以會在投身參與活動，很多都是因為不同類型的社會資本之影響所致。

---

網絡；它也可能是個人間、組織間或網絡間之情感、意識或價值的連結（黃源協、劉素珍，2009）。

江大樹、張力亞（2008）的實務經驗研究即指出，實踐社區營造的核心價值在於組織內、外行為者彼此之間能相互信任；其研究結論嘗試勾勒出一個理想社區營造模式應具備三項條件分別是人際與組織間彼此的尊重與關懷；「認同型信任」的共識凝聚；以及「制度型信任」的公正、公開與參與等。這樣的論述正好突顯出社區營造與社區發展必須要能善用網絡治理的策略，唯協力網絡之間必須要能建構出彼此合作的心理契約，始能超越正式契約的侷限。

依據黃源協等的研究提出八項促進社區社會資本之相關的討論與建議，包括：（1）規劃重建社區社會資本的策略與議程；（2）發掘與培育有開展能力的領導者；（3）投資與經營「審議式民主」；（4）營造有助於社區參與和行動的機會；（5）發展個人和社區的互惠行動；（6）學習和認識多元文化；（7）創造與經營社區品牌/特色；（8）建立公私部門與社區之間的伙伴關係（黃源協、莊俐昕、劉素珍，2011）。這八項促進社區社會資本的建議，其具體作法我們可以分成地理的與非地理的社會資本兩個大項來說明。

地理的社會資本建立的基礎主要在於空間或地理的親近性（proximity），是指鑲嵌於（embedded）一定空間界限內的成員所形成各種形式的社會關係、網絡、制度，以及成員間共享的價值、規範和信念等。地理的社會資本具有著根於一定地理界線之內之特性，諸如社區發展協會、農漁會、地區文教基金會、社區大學、守望相助協會、大樓管理委員會、特殊的社區意識或價值規範等，皆屬地理的社會資本形式之一。相同的社區活動中心、老人會館、社區游泳池、社區運動公園等設施，能提供居民互動和人際關係發展機會，建立社區意識和規範，則是有助於地理社會資本的形成和維持之場域（蔡必焜、王俊豪，2003）。

非地理的社會資本的形成則主要立基於共同的信念、價值、問題、利益、興趣和嗜好等。非地理的社會資本大多是跨越空間界線，或是跨社區的，但也可能存在於一個社區或某一特定的空間界限內。例如，教會組織（慈濟功德會

等)與慈善性(紅十字會等)組織秉持共同的信仰和價值觀;由員工所組成的工會、工業會、商業會、律師公會等職業性團體則是以成員共同利益為前提的非地理社會資本網絡組織形式;成員之間共同的興趣和嗜好(文藝、運動團體等),以及成員之間共同面臨的問題或共同關注的議題(勞工、環保團體等),而產生的人際關係互動網絡(蔡必焜、王俊豪,2003)。

因此,在社區網絡結構中,每一個人才資源都願意為社區服務及貢獻自己的力量,這種付出的熱忱,進而帶動其他居民參與改造行動,因此漸漸累積社區的社會資本。居民在參與改造行動中,對社區產生認同感形成社區意識,居民之間也發展出信任與規範等社會資本,這些無形的資本,又可促進社區合作,凝聚出維護環境的共識,使社區營造工作能持續不間斷。故社會資本對社區營造的重要性為強化社區居民的認同感,促進居民合作使組織運作順暢,促成社區形成集體力量能更容易解決共同問題。

然而,社會資本對社區營造有其正面的效益,也有其潛在的限制,這是所有研究者普遍的認知與理解的,但這並不意味著兩者是單向的關係,社區營造的過程和成果也有可能影響社會資本的累積,這種社會資本與社區營造雙向之間的關係同時是因也是果(黃源協、劉素珍,2009)。但這種因果關係能否造就出良性循環的現象,其前提是兩者必須要能妥善運作。再者,本文主要採用西方學者的社會資本理論,其提出的若干假設是否符合臺灣社會情境,貿然將其運用在社區營造中可能亦有其侷限性。例如,社區居民如何選擇自己的社會網絡?網絡中成員實際互動的情形為何?社區居民彼此間或對專業人士、政府官員信任產生的機制為何?這些問題可能還需要借助相關的實證或觀察訪談研究方法才能得到適切地得知。

## 肆、社區營造的公民治理模式

任何一個團體或組織的存在都必然會有權力，作為決定、推動資源分配的力量。為了能讓社區居民直接參與社區營造的管理與執行，因而在社區裡面是離不開權力運作的需求，希望在制度裡找到理想的人，來處理團體之間很多複雜的資源分配與運用問題，這就涉及治理問題。

### 一、公民治理的涵義

公民，指國家的主體及民間的自然人；治理一詞源於希臘字根 *kybern* 為掌舵之意，指部門之政策規劃、人群互動、促進公共利益最大化的過程。公民治理係以社區/社群為標的，公民的角色由消費者變成參與者，在社區/社群創造公民參與、自我治理及審議參與之願景（Box, 1998）。

公民治理意味著肯定公民在公共政策運作過程中可以扮演更重要和更積極的角色，但並不是主張政府可以完全地被公民所取代，相反地，此一理念強調的是公民、公共官僚、以及政治精英的合作和夥伴關係（許立一，2008）。依據江明修、曾冠球（2003）根據 Box 的「公民治理型模」之公民、民選代表，與公共服務實務者轉變角色的描述，提出三種不同治理模式的基本設計可以用理性主義、管理主義與公民參與為代表，傳統的官僚體制係以理性主義為出發點，強調由上而下的政策模式；管理主義的興起，直接引進市場機制於公共事務的管理，如簽約外包、BOT 與公私協力等；公民參與則是體驗到社會力尚待發掘，期望透過公民社會的參與，達到自我管理與成長的目標。

由此可知，公民治理模式最重要的關鍵是公民參與，透過公民參與達到治理或自理的境界。而以社區營造為主的公民治理模式是鼓勵公民參與的社區治理，也是強調公民社會的自主治理與成長。

## 二、公民治理的產生背景

1970 年代石油短缺的危機發生，導致嚴重的停滯性通膨，1980 年代由於福利國家危機、政府財政困難、全球化等因素，致使以官僚體制為主的政策制定模式逐漸產生了窒礙難行的問題，稱之為政府失靈；同時，由於市場失序、志願主義、第三者政府論，造就了公民社會介入原本政府治理領域的契機（湯京佑，2004）。導致從國家著重於對社會的「統治」到追求社會的「治理」，是國家不斷重新自我界定、轉型，以增進政府效率與合理性的過程（廖石，2003）。這種時空背景下的演變，帶來了 1990 年代乃至 21 世紀初，仍餘波盪漾的新公共管理行政革新風潮，但同一時間它也促成了更為實質的，以及更為直接的公民參與治理（以下簡稱公民治理）理念蓬勃發展（許立一，2008）。

許立一（2008）更細膩且清楚地指出：公民治理受到兩種時空脈絡及其思維的影響，一為 1960 年代社會權利意識抬頭；另一為 1980 年代小而美政府的反集權思維。由於後者所蘊含的自利個人主義卻又成為主張公民治理的支持者批判的對象，因為公民治理的支持者採取社群意識的基調，主張蘊含命運共同體觀念的社群才是公民治理的基礎，在他/她們眼中自利動機對於公共治理而言可能是弊大於利。盱衡 20 世紀末迄今，歐美先進社會中愈來愈多的政策實務經驗，足以證明公民積極參與治理並不僅僅是一種理想或是政治學說，它是一種可以具體實踐的治理途徑和方法。

換另一種角度而言，公民治理與新公共行政或新公共管理的觀點多所呼應。它們都透過對傳統型模與管理主義等制度理念，所進行的系統性批判，突顯出現實世界裡的治理制度，很少有純粹治理型態，而必須視治理的脈絡差異，作出相應/必要的調整。此一作法，不僅補強公民治理論述上的不足，更可作為社群取向與治理結構配套調整之參考架構。

在傳統治理觀念的束縛下，一般人民普遍認同專家作為公共部門管理與服務提供的決定者。Box（1998）提出公民治理模式，重新界定了公民、民選首長與公共經理人（public manager）的角色。該模式強調當今社會中，人民一方面要求政府必須具備小而美、快速回應的特性；另一方面又有許多特殊及額外的公共服務要求。因此，Box 重新思考由公民、民選首長與公共經理人的關係所共同組成的地方政府架構，將地區公共政策責任由專家與民選首長轉移至公民，即是公民直接參與提案與政策執行；民選首長在政策過程中負責相關的協調；專業人員則促成民眾的對話，並提供一切必要的公共事務知識，促成所謂的公民治理（Box,1998；江明修、曾冠球，2003；柯于璋，2009）。

公民治理的概念及其分權的制度設計，乃是為人民進入並影響社區營造之公共事務過程，有助於廣闊的民主道路。因為，公民治理的實踐對強化了人民對社區營造的影響力，也提高了解決社區公共事務的能力；正當人民被賦予社區自主經營權與管理權時，也將是使社區民主自治運轉起來的時刻。

但是，當前臺灣社區營造過程中，要實踐公民治理仍遭遇到二方面困境，亟待我們去克服：首先，在政府部門層級上，普遍存在中央部會精英決策政策的治理模式、地方政府（縣市）謹守傳統行政慣例的治理態度，以及基層公所權能不足消極因應的治理方式。第二，在社區組織層級上，因地方派系或政黨結構壟斷、社區行動僵化與缺乏溝通、社區賦權而各行其是混亂無章，以及社區組織內部與外部多重干擾等，致使社區公民參與的落實產生很大差距，也因而使西方公民治理的理想仍難實踐，有待我們共同努力來加以克服。

### 三、公民治理的理論與實踐

我們以規範的角度闡述公民治理的理論基礎，首先應該明確地指出良性的



公民治理應以社群意識為基礎(許立一, 2008), 其次說明公民治理的實踐基礎, 最後論述公民治理的原則。

### (一) 以社群主義為理論基礎

社群主義與自由主義的論戰是近代政治哲學思想的盛事(Etzioni, 1998; 俞可平, 1999)。自 1980 年代起, 社群主義從方法論和規範理論兩方面對自由主義進行激烈的批判, 學者歸納社群主義對於自由主義中的自我觀念、普遍主義、原子觀念的批評最烈(俞可平, 1999)。社群主義並不認同自由主義所強調的毫無牽絆的自我觀念, 主張個人無法自由地選擇自己的生活, 任何的自我都受到不同社會歸屬(如家庭、社區或民族)的制約; 再者, 社群主義也體認到每一個體的情況並不相同, 因此所謂的普遍主義無法適用於所有人; 更強調個體無法獨立於社群而存在, 主張每一個體存在的權利與義務是透過其所處的社群而得到界定。

受到這股論戰的影響, 20 世紀末學者們對於自利個人主義的缺陷感到不滿意, 使新公共管理更重視成本效益評估, 以及而強烈地主張公民積極參與治理的必要性, 甚而提出公民治理的論述(Box, 1998; King & Stivers, 1998)。因而, 主張一種良性的公民治理應該以社群主義為基礎(許立一, 2008), 關於社群主義的義涵與特性究竟為何呢?

社群主義就是在國家中心主義與自由主義二者間開闢了第三種選擇, 提供了另一種植基於人性的關懷、信任與集體群性的本質思考管道, 除了工具性導向指引治理危機的可能出處, 更重要的是在重新建構以公民身份(citizenship)為基礎的公民社會(陳欽春, 2000)。看來, 社群主義批評由政府官僚體制所主導且效率低的社會價值分配模式, 排除了公民參與公共事務的途徑與領域; 社群主義也不滿意完全由市場主導、以追求個人私利為動機的利益分配模式, 導致忽略公共性的消失。

社群主義重視團結與集體性，強調人們應善盡社會責任以支持社區，而非只為滿足個人利益（Huysman & Wulf, 2004）。因此，社群主義具有幾個特性：（1）共同的生活空間；（2）共同的歷史文化感；（3）高度的社會凝聚感；以及（4）主動的政策參與（Etzioni, 1993）。由於社群主義具備了這些特性，因而強調透過無私參與及公益的追求，不僅讓公共事務的參與成為人民的權利、也是人民的義務；經由公民的參與過程，建立休戚與共的社區意識，從而形成共同的目標與價值（柯于璋, 2009）。本文援引了社群主義作為公民治理的論述基礎，認為社區是公民治理的重要場域，在社區營造中有助於促進社區組織及社會的和諧發展，最終建立一個自主、自治的公民社會。

## （二）以公民參與為實踐方式

關於公民參與的論述，自由主義與社群主義的立場也是不同的。自由主義的觀點傾向把公民視為消費者、特定計畫所必須之資訊和支持的來源、公共決策基本價值的根源，以及公共服務的配合者（合作生產者）。當公民被視為是消極被動的自利行為個體時，公民參與也通常被認為是弊大於利。換言之，公民是公民，政府是政府，其間並無所謂的社群意識的存在，這時公民治理有可能導致民粹政治的結果，因為個體只重私利而不能顧及整體利益，只重短期利益卻以長遠的利益作為代價（Stivers, 1990; King & Stivers, 1998; 許立一, 2008）。

美國社群主義學者 Oldfield 在《公民身份與社區（Citizenship and Community, 1990）》一書中，提到：參與公共事務，不只是公民的權利，更是一種公民責任的發揮，社區成員唯有在其權益與責任相符時，才可稱為獨立自主的公民。同時，公部門在不侵犯公民自主性的原則下，也應鼓勵人民提昇公民道德與實踐公民身份。Oldfield 進一步論述社群主義的公民參與時，他強調：（1）參與公共事務不僅是公民的權利，而且也是一種責任；（2）社區成員唯有在權利與義務相等時，才是自由與自主的個體；及（3）公共部門應鼓勵公民從

事公民身份的實踐，使其在政治與道德上都能自治（Oldfield, 1990；江明修，1998；柯于璋，2009）。

究竟應該如何落實公民參與？許文傑（2000）認為必須從兩個面向作起。第一，經由建構一個公民社會培育積極公民，首先透過教育途徑喚起公民意識及培養公民能力；其次是以社區改造運動深化社區意識；最後乃透過非營利組織的普遍發展，培養公民參與公共事務的能力，更可以公民組織性的力量，進行社會改革工作。第二，建構公民參與的組織與制度環境，首先是公民參與的進行要從基層，與人民最密切相關的事務開始，逐漸地擴散到範圍較廣的議題；其次是公民參與活動需要一個有保障的運作環境，所以從法制面的建立，才能具體落實公民參與，實現民主政治的理想。

### 三、公民治理的原則

Box 所提出的社群主義的公民治理模式，有助於社區營造過程中，重新思考居民、社區領袖與政府機關的角色，也可能更貼近公民社會的訴求。Box（1998）就曾指出：當前朝向社群主義的公民治理模式必須具備四項原則：

1. 基準原則（The Scale Principle）：傳統處理公共政策議題常常在中央的層級，但逐漸無法滿足人民的需求。社群主義治理的模式強調落實在地方授權的模式以充分反映人民最直接的需求，也就是說在解決公共政策的問題中，「由下而上」過程甚至比中央「由上而下」的管制過程可能更具實務性。

在解決公共政策的問題中，由下而上基準原則，可以藉由公民參與和多元結社（非營利組織的發展），形成一個公共對話的空間。從公共討論的過程，提供了更多的訊息，使人們克服私利與偏見，從別人的觀點看到之前不曾想過的觀點和事務，擴大了個人的知性與道德能力，改變了個人價值觀，成為可包容

更大的公共規範與多元差異。即產生一種轉化作用，從「我」要什麼，轉化成「我們」要什麼；從私人利益的衝突，轉化成對共同利益的界定。如同 Alexis de Tocqueville (1805-1859) 在一百多年前，讚嘆美國非營利組織蓬勃發展曾說過的，在參與結社生活的過程中，「情感回復了，心胸寬大了，人們的心靈在彼此互惠影響下發展起來了，社會的互信互助義務與互惠規範等公民習性養成了」（轉引自林國明，2000：104-105）。

2.民主原則 (The Democracy Principle)：理想的公共決策乃是人民在充分資訊與溝通與開放的論壇中所制訂的公共政策，並非傳統僅由政治經中央獲利益團體所掌控的政策議程。換句話說，人民可以在參與的過程中，表達自己需求與價值的訴求，共同形塑共同未來的願景。

就民主原則而言，公民參與已被視為是當代公共事務管理的一種必然趨勢，面對多元、民主與複雜的公共問題，傳統過去政府與民間上下單純的層級互動似乎已不能應付時代的脈動；即使 1980 年代揭櫫自由主義、個人主義，以回歸市場的力量，又發現其發展所具備的集體盲目性以及公共選擇學派所指出民主實質內涵的失靈。江明修（1997）對於公民參與的社區實踐，提出有效地五項策略：

(1) 參與社區發展：公民參與是社區重建的重要策略，依之可減少社會疏離感 (alienation)，其理念是透過民主參與公共事務的過程，使個人更加融入社會活動，個人對社會的疏離感將日漸降低，社區意識也終得以滋生。主要的作法乃是結合政府部門與社區資源、型塑社區意識，以及使政府重新回到民眾的直接控制下等方式，許多學者逐漸地同意社區是公民參與團體合適的出發點。

(2) 傾聽民眾心聲：政府部門主動聆聽民眾心聲，進而主動整合和動員公民直接參與公共服務。

(3) 基層行政組織：公民參與不可由上而下地由官僚組織來發動，宜在非政府或非營利組織的指引下，由自覺且主動的公民尋求與政府共同合作，協力完成社區公共事務。不管是「顧客中心官僚組織」或是「基層行政組織」都應抱有較大的開放性、敏感性和提供公民參與管道，使行政方案的執行，較具有人道、平等與創新內涵。

(4) 代表性行政組織：行政組織的組成應反映社會結構中的不同利益與屬性，於政策規劃與執行時，才能具有代表性及公平性地反映整個社會的需求，也才能獲得民眾的普遍接受與支持。例如，美國聯邦政府在「代表性行政」理念的指引下，地方醫療衛生補助款的運用和分配、地區垃圾處理的方式、農業事務的推動、地方稅的增減等公共事務，都會邀請相關社區公民的直接參與，或透過社區議會或經由公民直接投票決定。

(5) 公私合產協力：由公民加入公共服務的產出過程，包括政府提供的服務與公共財的提供、生產及輸送等。例如，民國初年的晏陽初於河北定縣推動的「平民教育運動」、陶知行在江蘇無錫創辦的「民眾教育運動」，以及梁漱溟於山東鄒平從事的「鄉村建設運動」等，這些公私合產協力活動廣為世人肯定。

3. 職責原則 (The Accountability Principle)：社區的成員乃是社區的擁有者，公共事務應以其偏好與需求為依歸。因此，民選代表或政府官員放棄過去行政指導及管制的角色，從過去「駕馭」(superior to) 的角色，轉變而為「支持」(supportive of) 的角色。

4. 理性原則 (The Rationality Principle)：社群主義治理模式的理性乃是一種類似哈伯瑪斯 (J. Habermas) 所建構的溝通理性 (communicative rationality)，也就是所有成員，包括政府、民意代表、人民等，在朝向公共問題解決的共識前提下，在公共論壇中，理性地表達、傾聽與瞭解自己與他人的意見、價值以及選擇，在社會關係網絡中彼此充分理解。

以特定的社區公共政策制定與監督，或者公共問題解決為中心，形成的公民參與網絡，是當代公民治理顯著理性原則，是指圍繞著地方某項公共政策的制定與執行、社區公共問題的解決與公共服務的提供。由社區居民組織所組成，富有彈性及縱橫交錯的共同參與治理之組織體系，特徵包含（孫柏瑛，2004）：

（1）居民對社區問題的關注、對問題解決與維護自身生活質量的動力，以及居民的參與熱情，是公民參與形成的內在機制。

（2）居民參與存在於社區公共政策制定和公共服務提供的過程中。

（3）居民參與往往由涉及相關利益，強調行為主體地位的平等性、協調的水平性、決策的集體性以及運作的協力性。在治理網絡中，依靠一定規則下的對話、協商、斡旋和衝突解決途徑，漸進地調適利益關係，整合價值認知，建立共識基礎，增強角色間資源、資訊、知識的互補，形成雙贏局面。

（4）不同的居民參與結構化程度差異較大，且具有一定的交叉性和重疊性，而且非營利組織在促進居民參與發展中發揮著極其重要的作用。

## 伍、社區社會資本對公民治理的作用

社區是一種想像共同體，為社會之基本型式，係指在相同法律下人民生活的城市、小鎮、鄉村，其公民身份由諸多具有相同文化與歷史背景的個人所組成，強調公共利益，政府、公民合作互動具有社會資本或行為規範（Ostrom, 2007）。社會資本由網絡、可信任性和各種正式與非正式的規範構成，其背景變量為信任，由此產生集體行動。社會資本不存在於個體中，而是存在於社會關係網絡中，為影響社會、經濟制度的資本，且為促進公共利益的資本（Ostrom & Ahn, 2003）。

社會資本理論廣泛應用於當前社區營造中，此一理論更多關注非制度性因素如信任、互惠、規範、參與等，對經濟發展、民主政治、社區發展的影響。社區居民與社區發展協會之間基於互惠基礎進行合作，透過共同參與協力行動，促進社會資本的積累時，社區才有成長與發展的空間。反之，若一個社區缺乏社會資本，則該社區將可能只會出現零星的社會網絡、缺乏信任、缺乏有效的互動、也沒有共同的規範和對於社區的承諾，社會凝聚力低落；這不但將使得該居民相互猜忌、缺乏安全感、治安惡化，可能會因為社區內資訊溝通的減少，對外資源募集不易，使得社區營造工作趨於緩慢，公共設施簡陋、環境品質低落，居民有急於遷離之感；如此，社區將有可能走向落寞與荒廢（Kay, 2006）。

從現階段的政府治理而言，集權政府或分權政府只是層級控制的不同，權力仍集中於中央。而公民治理係將多中心秩序、誘因及社群利益關聯起來，其構想為多中心組織的各中心權力獨立，以公共利益為目標。然現狀的政府權力仍集中於中央，預算須經國會核定，且上下級權威乃法律嵌套性或位階性之規範，加上公共財分割不易。基於此，中央如何將權威分配給社區，自我治理的理想能否實現，實為公民治理成敗的一大考驗。

在 Putnam《使民主運轉起來》一書，研究義大利 20 個地區與地方政府的效能表現時發現：一個地區的公民精神越高，地區政府就越有效率。在公民精神強的地區，規模不大的地方政府可以依靠公民更加主動的合作與法律、契約的自我實踐；在公民精神弱的地區，地方政府的權力也會被公民精神低的社會環境所削弱。因此，公民精神較強的地區，地方政府公共事務的處理效能較佳，國民生活更為幸福快樂，生活滿意度也較高（王列、賴海榕譯，2001）。Putnam 所指的公民傳統或是公共精神指稱的是公民參與的網絡與信任、互惠的規範，也就是 Putnam 所稱的社會資本。社會資本的穩定發展，正是公民精神發達地

區良性循環的關鍵基礎，也是有利於促進地方經濟發展與公民治理的行動能力。

由於社會資本有助於社區歸屬感形成，有助於公共精神培育，是治理制度的動力源泉，是基層民主運轉的重要條件。因此，通過社會資本推動公民治理，完善互惠制度規範，鼓勵和領導社區自主組織，也可以通過公民治理制度來推動社區社會資本的發展。本文認為在當前我國社會轉型的大背景下，社會資本對社區公民治理具有以下幾點作用：

1.建立歸屬感：歸屬感是用來描述居民把自己歸入某一地域或人群的心理狀態，它一般被認為是公民治理的重要目標。社會資本的內容主要包括信任、參與、合作、互惠等，這些內容直接影響居民對於社區本身的好惡，與社區歸屬感具有明顯的正相關關係。社會資本的提升可以在社區內部建立普遍的信任，增強居民間、社區各種組織之間的關聯度，逐步形成社區良好的人際互動關係，這種關係有助於公民治理的推動。

2.培育公共精神：臺灣社區營造中面臨的大問題就是居民積極性參與度太低。居民參與不足的原因，從主觀上說就是居民的公共精神欠缺。而社會資本的積累能給社區帶來居民的積極參與，能使人們因為更多的信任關係而改變漠然心態；能使人們因為可預期的互惠關係而為社區投入更多精力。

3.創新制度的動力：公民治理是新社會管理創新的重要領域，而致力於社區營造、促進社區自主發展、加強社區成員交往和信任、提高社區成員集體行動能力的社會資本投資是創新公民治理制度的有效方式。

4.運轉基層民主：對於居民社區營造的投入有限，大多數居民對社區事務並不熱心，基層民主似乎無法正常地運作。前述相關的研究證明，社會資本對於民主運轉的重要性，社會資本中強調的參與、信任、互惠、規範等內涵正是當前基層民主運轉的重要原因之一。



綜合言之，社會資本存在於社會網絡中，屬於非制度性資源，其存在是需要一定的制度做保障的。社會資本中的普遍信任關係的建立必須以制度為基礎，這種制度下的普遍信任是超越於傳統基於血緣、地緣和特殊信任之上的。公民治理的精髓是承認治理主體的多元化，除了基層地方政府、社區發展協會外，還有居民、社區非營利組織等。成功的公民治理能夠充分表達各種訴求，平衡各方利益，並在治理過程中增強居民參與社區的效能感，顯著增加社區信任。另外，社會資本之所以能夠產生並增加，在於相關主體之間能夠產生具有互惠性規範，這種社區中的信任和網絡也才能具有較好的持續性。

## 陸、結語

當國家越來越退位而出現民主赤字時，民間組織就必須要被強化。由於對處理公共議題人民的期待都不同，唯有民間與政府互相配合才有可能形成另一種出路。當前社區營造乃是公民治理模式的具體呈現，它提供的不只是居民介入實質空間規劃的一種方式，也是社區居民對於社區未來的發展願景，以及未來生活方式的公民治理。結構和認知兩個層面對於社區社會資本的構成產生有意義的啓示作用，它意味著從社區組織與社會關係網絡來測知社區的社會資本存量。這樣一種功能性界定頗能符合了 Coleman 和 Bourdieu 的問題意識，也即把社會資本看成是那些能夠使集體行動成為可能的社會資源。

在追求社區公民治理的績效時，我們把將重點放置在社區社會資本的培育上。社會資本有兩個維度，包容性的社會信任與開放型的社會網絡，而成功的社區營造往往創設開放性的聯繫網絡，在日益密切的聯繫中，社區包容性的信任開始生長。居民們在活動中交流感情、培養共同意識、形成良好的人際關係網絡，培養了普遍互惠規範和信任，這些都是高度生產性的社會資本。具體而

言，社會資本對社區公民治理具有以下幾點作用：(1) 建立歸屬感，(2) 培育公共精神，(3) 創新制度的動力，(4) 運轉基層民主，在這樣基礎上，此種網絡和信任有助於將居民個體融入社區，形成一種地方公共問題的公民治理力量，從而有利於永續的社區營造的目標達成。

最後，筆者在論文結束時刻的反思是：本文所討論之社區營造、社區營造的社會資本積累，以及社區營造的公民治理模式的相關論述乃兼採眾說的理論與實務。然而，這樣論述總匯是否已經具備了體系化的社區營造中社會資本與公民治理模式？仍須吸收更多與更深刻臺灣社區營造之實踐經驗的檢驗，以及補強或修正相關的理論環節？例如，本文基於社區作為一種生活方式的基礎上，企圖建立以公民為中心、催生社區營造過程的社會資本積累，作為當代以至於未來公民治理所需的角色與職能。即是要將治理從國家下拉到社區作為討論的起點，觀察有沒有所謂社區的理想雛形。然而，社區營造如何建立臺灣公民社會的健全發展，為公民治理模式奠定穩固的基礎？社區總體營造企圖打造公民社會，在社區生活中建構出健全的公共領域，設想由上而下的公民治理模式為民主政治發展奠定厚實的基礎。但是，臺灣公民社會的內涵是否能為地方性的社區所窮盡？是否還需包括職業團體、專業社群、非營利組織、以及各種公民團體等。假使我們實踐了社區營造，也積累了社區裡居民之間的社會資本，完成所謂的社區公民治理，又如何能保證那些非地方性的社群自然就會形成「公民治理」的另一種「社區營造的社區」？

## 參考書目

- 江大樹（2006）。《邁向地方治理－議題、理論與實務》。臺北：元照。
- 江大樹、張力亞（2008）。〈社區營造中組織信任的機制建構：以桃米生態村為例〉。《東吳政治學報》，26（1），87-142。
- 江明修（1997）。《公共行政學--理論與社會實踐》。臺北：五南。
- 江明修（1998）。《再造社群政府。理論與政策》，12（2），36-62。
- 江明修、曾冠球（2003）。〈公共行政制度設計之辯證：公民治理型模的檢視〉。《中國行政評論》，12（3），119-138。
- 吳明儒（2011）。《從英國社區發展的脈絡反思臺灣的社區進程》。資料檢索日期：2015.01.09。網址：<http://www.npf.org.tw/post/2/8751>（國家政策研究基金會）。
- 吳明儒、陳竹上（2005）。〈台灣社區發展組織政策變遷途徑之分析〉。見李天賞主編《台灣的社區與組織》，130-168。臺北：揚智。
- 李培林（1995）。《中國社會結構轉型：經濟體制改革的社會學分析》。哈爾濱：黑龍江人民出版社。
- 林國明（2000）。〈公民社會與福利國家〉。見黃榮村等編，《邁向公與義的社會：對二十一世紀台灣永續經營的主張（下）》，103-108。臺北：時報文教基金會。
- 俞可平（1999）。《社群主義》。臺北：風雲論壇。
- 柯于璋（2009）。〈從公民治理的觀點論台灣參與式社區規劃之課題與展望〉。《台灣土地研究》，12（1），125-151。
- 孫柏瑛（2004）。《當代地方治理－面向 21 世紀的挑戰》。北京：中國人民大學出版社。

徐震(2002)。〈從虛擬社區的興起看社區發展的未來〉。《社區發展季刊》，100，60-68。

張德永、陳柏霖、劉以慧(2012)。〈以結構方程模式驗證社區社會資本、社區營造與社區發展之關係〉。《高雄師大學報》，32，25-46。

許文傑(2000)。〈「公民參與」的理論論述與「公民性政府」的形成〉。《公共行政學報》，4，65-97。

許立一(2008)。〈公民治理理論與實踐之探討〉。見台灣公共行政與公共事務系所聯合會(TASPAA)、東海大學行政管理學系聯合主辦「夥伴關係與永續發展國際學術研討會」宣讀論文(2008.05.24-25)。地點：臺中東海大學。

陳欽春(2000)。〈社群主義在當代治理模式中的定位與展望〉。《中國行政評論》，10(1)，183-215。

湯京佑(2004)。〈全球化與公民社會的治理〉。《中山人文社會科學期刊》，12(1)，99-123。

黃源協、莊俐昕、劉素珍(2011)。〈社區社會資本的促成、阻礙因素及其發展策略--社區領導者觀點之分析〉。《行政暨政策學報》，52，87-130。

黃源協、劉素珍(2009)。〈社會資本對台灣社區發展之政策意涵〉。《行政暨政策學報》，48，155-192。

廖石(2003)。〈從「地方治理」的思潮變遷探討「社區賦權」在鄉村發展中的定位與課題〉。《城市與設計學報》，15/16，93-115。

廖嘉展、江大樹、張力亞(2010)。〈臺灣社區營造的價值、機制與困境〉。中華文化聯誼會、財團法人沈春池文教基金會主辦「海峽兩岸文化高峰論壇」宣讀論文(2010.9.6)。地點：北京市。

蔡必焜、王俊豪(2003)。〈社會資本與永續社區發展：概念探討與研究議題〉。臺灣鄉村社會學會主辦「新故鄉運動研討會」宣讀論文(2003.9.29)。地點：

臺北市台灣大學思亮館國際會議廳。

蔡必焜、王俊豪、卓正欽（2004）。〈社會資本與永續社區發展〉，《台灣鄉村研究》，3，53-76。

蔡宏進（2000）。《社區原理（增訂新版）》。臺北：三民。

蔡宏進（2005）。〈台灣社區研究的回顧與前瞻〉，見李天賞主編《台灣的社區與組織》，50-58。臺北：揚智。

賴爾柔（2009）。〈台灣鄉村社區發展概述〉。政治大學中國大陸研究中心與國際關係研究中心主辦之「兩岸農村治理與鄉村發展研討會」宣讀論文（2009.9.24）。地點：臺北市政治大學。

龍冠海（1985）。《社會學》。臺北：臺灣商務。

羅中峰（2002）。〈試探社區總體營造運動的論述空間--反省,批判與實踐〉。文建會編《2002 社造論壇會議手冊》，26-35。臺北：文建會。

顧忠華（1999）。〈社會信任、社會資本與非營利組織〉。中研院社會所與政大社會系辦理「非營利組織與社會信任」研討會宣讀論文（1999.5.28），地點：臺北政治大學。

Bourdieu, P.(1986). The Forms of Capital. In John G. Richardson(ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*(pp.241-258). New York: Greenwood.

Bourdieu, Pierre(1992). *Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: University of Chicago Press.

Box, Richard C.(1998). *Citizen Governance: American Communities in the 21st Century*. Thousand Oaks, CA.: Sage Publications, Inc..

Chaskin, R. J., P. Brown, S. Venkateshand & A. Vidal(2001). *Building Community Capacity*. New York: Aldine De Gruyter.

- Coleman, J. S.(1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94, 95-120.
- Coleman, J. S.(1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Egan, Sir John(原著) , 李永展 (譯) (2005) 。《建構永續發展社區技能》。臺北：五南。
- Etzioni, Amitai(1993). *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities, and the Communitarian Agenda*. New York: Crown Publishers.
- Etzioni, Amitai(1998). *The Essential Communitarian Reader*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Fox, Jonathan(1996). How does Civil Society Thicken ? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico. *World Development*, 24(6), 1089-1103.
- Fukuyama, F.(1998). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Fukuyama, F.(2000). Social Capital and Civil Society and development. *Third World Quarterly*. 22(1), 7-20.
- Huysman, M., & Wulf, V.(Eds.)(2004). *Social capital and information technology*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Kay, A.(2006). Social Capital: The Social Economy and Community Development. *Community Development Journal*, 41(2), 160-173.
- King, C. S. & Stivers, C.(1998). Citizens and Administrators: Roles and Relationships. In King, C. S., & C. Stivers (Eds.), *Government Is Us: Public Administration in anAnti-Government Era(pp.49-67)*. Thousand Oaks, CA.: Sage.

- Kooiman, Jan (1993). *Modern Governance*. London: Sage.
- Leana, C. R. & H. J. Van Buren III(1999). Organizational Social Capital and Employment Practices. *Academy of Management Review*, 24(3), 538-555.
- Lin, N. (2000). *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. UK: Cambridge University Press.
- Maloney, W., G. Smith and G. Stoker(2000). Social capital and urban governance: Adding a more contextualized “top-down” perspective. *Political Studies*, 48(4), 802-820.
- Michael, W. (1998). Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework. *Theory and Society*. 27, 151-208.
- North, D.C.(1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Oldfield, Adrian(1990). *Citizenship and Community: Civic Republicanism and the Modern World*. London: Routledge.
- Ostrom, E. &Ahn, T. K.(2003). *Foundations of Social Capital*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Ostrom, E.(2007). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis andDevelopment Framework. In Sabatier, P. A.(ed.), *Theories of the Policy Process(2nd)*, (pp.21-64). Boulder, Co: Westview Press.
- Paxton, P. (1999). Is social capital declining in the United States? *A multiple indicator assessment*. *American Journal of Sociology*, 105(1), 88-127.
- Portes, A.(2000). Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. In Lesser, E. L.(ed.), *Knowledge and Social Capital: Foundations and Applications(pp.43-68)*. Boston: Butterworth-Heinemann Publications.

Putnam, R. D.(1993a). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*.

Princeton, N. J.: Princeton University Press.

Putnam, Robert D.(1993b). The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. *The American Prospect*, 13, 34-42.

Putnam, Robert D.(1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, 6(1), 65-78.

Putnam, R. D.(2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon Schuster.

Putnam, Robert D.(原著)，王列、賴海榕(合譯)(2001)。《使民主運轉起來》。南昌：江西人民出版社。

Sandefur, R. L. & E. O. Laumann(1998). A Paradigm for Social Capital. *Rational and Society*. 10(4), 481-501.

Stivers, C. M.(1990). Active Citizenship and Public Administration. In Gary L.Wamsleyetal(ed.), *Refounding Public Administration(pp.246-273)*. Newbury Park, CA.: Sage.

Whiteley, P. F.(1999). The Origins of Social Capital. In J. W. Van Deth, M. Maraffi, K. Newton, F. Whiteley(eds.), *Social Capital and European Democracy*. London: Routledge.