

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 台灣社區發展的脈絡與類型：一個歷史制度主義的分析

The Historical Contexts and Types of Community Development in Taiwan: A Perspective of Historical Institutionalism

doi:10.30174/JSS.201206.0005

國家與社會, (12), 2012

作者/Author：張峻豪(Chun-Hao Chang)

頁數/Page：259-297

出版日期/Publication Date：2012/06

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

<http://dx.doi.org/10.30174/JSS.201206.0005>



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

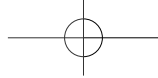
For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE





airiti

台灣社區發展的脈絡與類型：一個歷史制度主義的分析 259

經典的社會（學）詮釋  
國家與社會 2012年6月  
第十二期 頁259-297  
Journal of State and Society  
No.12, Jun. 2012.

## 台灣社區發展的脈絡與類型：

一個歷史制度主義的分析

### **The Historical Contexts and Types of Community Development in Taiwan:**

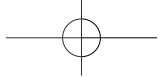
a Perspective of Historical Institutionalism

◎張峻豪\*

Chun-hao Chang

---

\* 東海大學政治學系暨研究所助理教授，聯絡方式：[chunhao@thu.edu.tw](mailto:chunhao@thu.edu.tw)



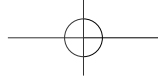
# airiti

260 國家與社會

## 摘要

綜觀台灣社區發展之過程，主要經歷了「社區發展」及「社區總體營造」等階段，至今已積累數十年經驗。不過，檢視目前社區工作之重點，大多著重於硬體建設與計畫執行之層面，而少見提升社區居民參與，以及社區共同意識凝聚之規劃；並且，在社區研究方面，國內文獻亦多偏向社會工作、行政管理之探討，較忽視民主政治在基層運作實際的觀點，並分析社區居民參與對民主進展之意義。因此，本文將透過歷史制度途徑，分由制度與非制度層面解析我國社區發展現況，及其變遷特質；在此之中，本文亦將透過不同社區發展模式之比較，分析各種影響社區參與的類型與原因，並發現社區發展之機會和困境。本文企圖論證，不同的凝聚社區意識之源由，及其所衍生與上層政治的關係，將改變制度與行為者之間的關係，並影響民主政治在基層的實現方式。

**關鍵字：**社區、社區發展、社區總體營造、地方治理、歷史制度主義



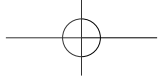
# airiti

台灣社區發展的脈絡與類型：一個歷史制度主義的分析 261

## Abstract

Implementation of grassroots democracy through environmental governance and community awareness was investigated as a research core in order to clarify and rebuild relationships between community environments and awareness of residents. First of all, this paper classified communities in Taiwan to understand the workings of grassroots democracy within these communities from system and non-system aspects, thereby allowing construction of diverse connotations of community development. Using a qualitative approach, this study then examined interactions between residents and the internal organizations of the different community types to confirm the existence of community awareness and connections between community-building programs. Finally, the study collated and analyzed interview results to review and evaluate community-building policies. By reconstructing the types of community development, government, community, residents, and governance networks were clarified.

**Keywords:** Community, Community Development, Community-Building Programs, Local Governance, Grassroots Democracy, Historical Institutionalism



# airiti

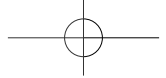
262 國家與社會

## 壹、前言

在政治學對於民主政治的討論中，往往可見將研究焦點置於國家或中央政府的層級，每當檢驗一國民主政治實踐與否，也多是於圍繞在民眾參與的這個面向，使得民眾參與的「深度」與「廣度」成爲民主品質的重要參照（聶崇信、朱秀賢譯，1990：7）。然而，要在全國性的層級衡量民主品質及其實踐並非易事，政治學研究雖然已發展出相當多量化、質化以及橫跨二者的民主政治相關研究成果，但由於抽樣、推估等研究方法的論爭，使得這些研究常產生「見林不見樹」的缺憾。相對而言，從地方政治的層級考察民主運作，乃是較容易接近民主政治面貌的作法，不過，在國內相關對於地方居民參與的研究中，卻極少見到透過更微觀的「社區」（community）進行分析，<sup>1</sup>並觀察基層民主在社區如何實現，及其如何影響到整體民主政治的實踐。也因此，究竟何謂基層民主？在國內相關文獻中幾乎無法找到一個確切的定義，而基層民主的面貌爲何？更由於少有基層社區民主參與公共事務以及形成共識的討論，使得民主政治參與的「深度」也難以衡量。<sup>2</sup>

1 在台灣政治學的研究中，至今少有人對社區與地方政治及民主參與之議題進行探討。過去有關社區發展的相關研究，主要集中於社會工作以及公共行政領域。對此，可進一步參閱蔡育軒、陳怡君、王業立（2007：95-96）

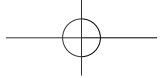
2 本文在初始提出此問題意識最主要之目的在於凸顯政治學的視野，並藉以凸顯台灣民主發展透過社區的實踐，因爲在制度不完備的情況下，導致社區發展研究在政治學之中經常難與村里、地方政治、中央政府脫勾，進而失去主體性的現象。



# airiti

台灣社區發展的脈絡與類型：一個歷史制度主義的分析 263

「社區」一詞來自西方，其是由common的概念而來，亦指稱「共同體」或者一群人的「聯盟基礎」（陳欽春，2000：186）。社區在字面上具備結合性的意涵，因此，「固定的區域」或「特定的人群」等界定，便成為社區的原始概念。基此，徐震進一步認為，社區的定義至少可包含三種層面（1980：32-33）：地域的：指社區為地理界限的人口集團、體系的：指社區為互相關聯的社會體系，以及行動的概念：指社區為基層自治的行動單位。而較深入來說，論者也認為，對於社區的理解更應透過社區主義（communitarianism）（或稱社群主義）的概念進行之，將更理解其思想內涵；簡言之，社區主義是指一群具有共同文化認同感的人，為達公善目標，形成共同意識，參與公共事務，以善盡公民應有之道德的實現；其出發點乃基於修補日益官僚的社會，造成人們對公共事務的疏離，進而促進公共利益的實現（丘昌泰，1998：11）。按社群主義者所強調，透過政府的權力下放過程，可讓更多民眾有機會參與社區治理，甚至整個服務供給的體系即應該以社區內的鄰里或家庭場域為主體（黃源協、劉素珍、蕭文高，2011：35），另外，柯于璋也指出，綜合學者的說法，社區主義的政治參與模式係指具有共同歷史文化感、高度社區凝聚感、且居住在同一個地理空間的一群人，基於公益而參與公共事務，在參與過程中學習個人與團體的自我成長與管理方式，這樣的參與對於社區成員而言，既是義務也是權利，故社區主義治理模式可說是基於公益的市民治理模式（2005：35-39）。基此，社區主義進一步突破了個人主義式的自由民主觀點，不侷限在多數與少數的關係上，且產生、了一個最基本的命



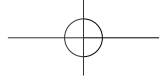
# airiti

264 國家與社會

題：「由下而上」的民主實現，這個「下」，亦即「基層政治」（low politics）如何被形塑？如何與「上層政治」產生不同關係？並且如何影響基層民主的實踐？便成為本文最關心的議題。

結合社區主義的思想，則探討社區發展的議題便更貼近「行動」之概念。因此，本文在探討台灣的社區發展當中，即是以社區意識的形成與發展為核心。在台灣，社區雖非正式的行政編組，但隨著政府於1994年正式提出「社區總體營造」的政策方向後，台灣的社區發展精神便轉而強調民主政治實踐，如同社區營造之精神所言：「由下而上、民眾參與、地方自主」，改變了過去僅由「社區發展工作綱要」賦予社區發展意義的情形，僅將社區視為「具有社區發展協會」、「經主管機關劃定」等內涵。<sup>3</sup>然而，從「由上而下的領導」到「由下而上」強調社區民主之精神，台灣的社區營造在歷經十餘年後重新審視，卻仍有許多需要檢討之處。檢視其間，論者多認為當今的社區發展仍難以擺脫由上而下的政策推動方式，一些社區營造的規劃者也難深入了解所規劃之區域內地方文化或居民需求，甚至僅是著重於執行專業領域的照本宣科，造成不必要的浪費。另外，地方基層組織長期以來存在的重疊性問題，村里、社區、大廈管理委員會之範圍過於

3 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。社區發展係社區居民基於共同需要，循自動與互助精神，配合政府行政支援、技術指導，有效運用各種資源，從事綜合建設，以改進社區居民生活品質。社區居民係指設戶籍並居住本社區之居民。」



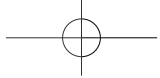
# airiti

台灣社區發展的脈絡與類型：一個歷史制度主義的分析 265

相近，無形中耗費大量資源，更使彼此間產生競合關係，致使基層自治更加錯綜複雜；加之選舉動員時，基層組織作為選票必爭之地，地方派系往往試圖進入其中，以經費和資源掌控，主事者淪為派系附庸，成為恩庇式侍關係一環，甚至把持基層組織，致使社區營造常流於以工程營造意象，社區居民卻毫無認同感，更對居住區域之公共事務冷漠不關心，不僅失去社區居民間互助之本質，民眾參與亦難以為繼。

這樣的論述，經常見於地方政治相關討論中，甚至進一步衍生地方基層組織整併的問題；例如，社區與村里是否進行合併或者消滅任一等（林瑞穗、林萬億，1996：93）。不過，單就政策方向進行基層政治的改革實難以理解基層民眾真正的需求，特別是，都會型與鄉村型社區發展內涵不同，以及今日愈趨多元且分散的社區發展模式，制度如何一體適用至台灣的基層社區，並落實社區參與，才應是當前必須思考的重大議題。另外，如何提升社區居民的參與，相互建立合作共識，共同提升社區成長與和諧，也應為目前社區營造過程中所要共同積極努力的方向。如同行政院文化建設委員會在推動社區總體營造過程中所強調：「社區觀念的推展，在當前的臺灣發展情境中就是要落實「基層民主」（草根民主），如何透過社區總體營造的推動來建立一個現代的公民社會，一直是整個理念和政策背後的主要理想與認知」（蕭文高，2007：112），本論文便期望透過不同社區發展類型之比較，分析各種基層民主實現類型與原因，經由幾項社區個案的初步應用，發現社區發展之機會和困境，並檢視社區總體營造





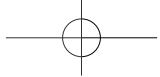
# airiti

266 國家與社會

政策之推動是否達成該初衷或常遭受論者批評之原因。由於本文主要是透過政治學的角度理解社區，更因為政治學的討論中經常從制度面思考社區的改革方向，而有多數論者或相關單位企圖透過制度一體適用在整體社區發展，使得經由社區發展不同類型之提出，並且進一步思考可行性更有其必要。本文企圖論證，不同的凝聚社區居民意識之源由，及其所衍生與上層政治的關係，將直接影響基層民主的實現方式，而基層民主的品質與實踐乃是先於政策規劃的重要參考面向。

## 貳、從歷史制度主義談社區研究

由於台灣的社區發展有著長期歷史脈絡，並且在「社區發展」與「社區總體營造」兩大概念並進之下，產生了多元的社區發展模式與內涵。因此，回到歷史脈絡分析台灣社區發展的先決條件與改革動因，乃是類型化各種模式必須進行的課題。而為了避免僅是靜態的歷史描述，本文認為「歷史制度主義」(historical institutionalism) 的研究途徑將能帶來啟發，其透過科學方法開展時間的方式，將可進一步加強歷史事件的因果陳述；並且，若要分就制度規範或行為者分析其對制度運作之影響，並找出不同運作類型，作為新制度主義之一流派的歷史制度主義更能突破傳統制度研究只關注制度規範本身的法律意涵及其對行為者行動產生之效果 (Fiorina, 1995: 108)，而更關注制度規範與行為者的雙向互動關係，並著重於觀察行為者對制度建構或轉變之影

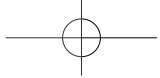


# airiti

台灣社區發展的脈絡與類型：一個歷史制度主義的分析 267

響。在其中，歷史制度主義也能夠體現制度變遷過程中的變與不變，亦即，若制度的變遷展現出路徑的增強，便是制度不斷加強對行為者之影響，並且按照過去偶然形成的制度結構不斷運作下去；相反地，若在路徑發展過程中出現了的制度變遷契機，即是行為者企圖突破制度結構對其造成的限制，使制度產生突破路徑之可能（呂炳寬、張峻豪，2009：173）。因此，台灣的社區發展在制度規範無法完備下，隨著社區總體營造的提出，不同社區在制度與內部主要行為者間已然有不同的互動模式，並且制度與行為者更是形成一雙向互動的複雜關係。如論者所指，即便社區發展工作綱要規定各級政府得組織社區發展促進會及相互支援，<sup>4</sup>但事實上此項規定之政策協調與契合工作已名存實亡，目前各單位已較少將業務實施項目、經費統合在社區內執行，而是經由社區自行向政府相關單位提出計畫、申請經費，甚至自籌經費以進行社區營造工作。因此，社區內部行為者與制度的雙向互動方式便使「社區自主」的概念在今日更形重要（羅秀華，2004：156），而社區居民在行動過程中是否能成為行動主體，並真正提升社區主體性，便成為基層民主實踐的首要課題。

4 社區發展工作綱要第三條：社區發展主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府；在鄉(鎮、市、區)為鄉(鎮、市、區)公所。主管機關辦理社區發展業務單位，應加強與警政、民政、工務、國宅、教育、農業、衛生及環境保護等相關單位協調聯繫、分工合作及相互配合支援，以使社區發展業務順利有效執行。第四條：各級主管機關為協調、研究、審議、諮詢及推動社區發展業務，得邀請學者、專家、有關單位及民間團體代表、社區居民組設社區發展促進委員會；其設置要點由各級主管機關分別定之。

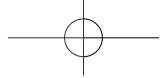


# airiti

268 國家與社會

另外，社區居民意識的凝聚性與基層民主實踐與否，更為社區與其他組織以及上層政治互動的重要探討面向。本文認為，就此部分，基於歷史制度主義著重於「權力與權力在制度實際運作的不對稱關係」（asymmetric of power）（Hall and Taylor, 1996: 954-958）之研究，因此對本文所關注「基層政治」與「上層政治」的互動關係將同樣能帶來分析資源。社區在我國基層政治運作當中，由於長期受到村里組織以及上級機關指導的影響，往往有其被指揮性與被支配性，而導致社區自主受到衝擊。因此，社區行為者在此之中如何形塑共同意識，並如何在政策實踐中增進自主性，便是另一項歷史制度主義分析的重心。

進一步言，本文企圖透過不同類型社區的指陳，回答前述問題，也就是觀察台灣社區發展目前差多元面貌之下的居民意識建立有何特徵：究竟是「制度對行為者產生影響」抑或「行為者改變制度結構之內涵」？。而透過歷史制度主義中的「路徑依賴」（path dependence）理論（Hall and Taylor, 1996: 936；林國明，2003：12），將更可兼顧社區發展在制度面及非制度面的動態發展過程，並經由結構、行動者與制度的相互關係，評估制度變遷路徑的影響及未來走向，進而能更完備制度動態變遷的分析，補充過往研究之不足。延續先前提及之權力不對稱性觀點，由於歷史制度主義將制度產生，一方面作為制約行動者行為的一套標準程序，另一方面也視為是行動者追求利益下，所產生的特定秩序及規範，故在權力不對稱之下，制度中弱勢的行動者即有可能透過理念與利益在不同時空環境下的詮釋，伺機改變制度。

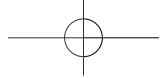


# airiti

台灣社區發展的脈絡與類型：一個歷史制度主義的分析 269

這也是路徑依賴分析中除了「前因素影響後結果」的分析方法外，探討路徑依賴與制度變遷之間關係的重要理論來源。因此，隨著不同社區發展類型的提出，本文便將依此檢驗基層民主的特質，以評估其前景。

正因如此，歷史制度主義的分析應特別著重在制度與行為者互為因果的關係；然在研究方法上，仍有兩項主要問題必須釐清：第一，制度與行為者之間的交互影響應如何界定？從歷史制度主義來看，由於制度在與行為者的關係網絡中，兼具影響與被影響的特質，故當制度對行為者產生限制時，制度即被視為自變項，此時制度主導了變遷方向，制度的變遷是由其所牽動的因素完成；相反地，當行為者能夠改變制度時，制度便成為依變項，變遷是由行為者選擇因素影響制度而完成（呂育誠，2002：154）。因此，本文所進行的制度變遷分析，便是認為當制度作為自變項時，指的便是制度在形式上帶給行為者的限制，其中包括制度結構、制度運作規則以及制度再製機制等，使行為者依照過往的路徑而行動，並不斷加強制度之影響力；而當制度作為依變項時，便是指制度變遷進入了「危機時刻」，也就是當外在環境結構改變，使行為者有突破過去路徑之影響，即突破制度結構、改變制度運作規則，或者使制度再製機制受到侵蝕之動能。因此，本文在制度與行為者相互影響的分析方法上，由於認為路徑依賴可能出現不同發展方向，故須將制度變遷分為隨路徑依賴而產生的「制度深化」，以及行為者突破路徑限制而導致制度轉向的「制度演化」兩部分。而隨此界定，在影響路徑演化或深化



# airiti

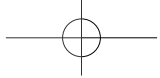
270 國家與社會

之動能上，本文也將之區分為「內生」與「外生」二者；亦即，制度本身，或制度內部的各種因素對行為者的影響而言，乃是一「內生動能」，其主導了路徑持續加強的「制度深化」；至於「外生動能」，便是由制度外環境因素的變動，直接或間接形成促使制度變遷的壓力所導致，其帶給行為者改變制度之影響，帶來了「制度演化」（呂炳寬、張峻豪，2009：175）。

本文認為，欲探究台灣的社區發展特質，則對於制度與非制度性的影響，必須更釐清其在因果關係上的定位以及影響制度變遷的原因，也就是避免路徑依賴的概念雖然在當前廣為政治學各個次領域所應用，但由於總是淪為歷史描述或後見之明，而依然難以避免遭受各種批評的缺失（Bennett and Elman, 2006: 251）。特別是，對於我國地方制度的分析，論者往往著重在靜態法條文字敘述，而忽略動態的制度研究內涵，實更有充實此面向之必要。申言之，若要強化地方政治制度之研究，由制度與制度變遷的觀點出發便是可以努力的方向，論者也指出，在此方面，至少可產生三項立場而有助於分析（Lowndes and Leach, 2004: 561-564）：

一、地方政治制度包含正式（formal）與非正式（informal）兩個面向：

制度變遷即是被其間的複雜互動以及非正式面向的韌性（tenacity）所型塑；



二、地方政治制度乃是被鑲嵌（**embedded**）在更廣泛的制度架構中：

制度變遷即是被制度在外在政治環境及地方系絡所受之限制（**constraints**）所型塑；

三、地方政治制度只在經由個體行動才有其意義與影響力：

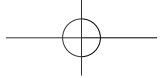
制度變遷是一個被創造的、折衝性的、競爭性的過程。

因此，本文在初始假設上便認為，影響台灣社區發展突破制度影響或者走上相異特質的原因，乃是基於外在環境影響，並改變行動者之策略，使此外生動因改變制度的發展，另一方面，若是過去的制度結構強化了社區內各種因素的關係，使得社區居民意識乃是據此被建構且主導基層民主的發展，則制度的內生動因將使路徑依賴的現象更為深化。如下表1所示：

表1 路徑對制度變遷的影響方式

	制度深化	制度演化
制度定位	制度是自變項	制度是依變項
促成變遷的力量	內生動能主導	外生動能主導
變遷方式	由制度透過影響制度結構內部，並強化內部各因素間的關係	透過環境脈絡的轉變影響制度結構內部，進而弱化內部各因素間的關係
路徑的角色	路徑依賴的加強	路徑所預示的變革契機
變遷結果	強化制度對行為者的影響力	促成制度的調整或轉變

資料來源：修改自呂育誠（2002：154）



# airiti

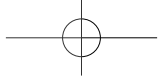
272 國家與社會

職此，在後續討論中，本文將先由歷史脈絡釐清影響台灣社區發展的重要自變項，並經由內生動因與外生動因的指陳，進一步分類不同的社區發展模式。<sup>5</sup>

## 參、從社區發展的歷史脈絡看影響社區發展的重要變項

根據徐震的研究（2004：23-24），社區發展來自「社區組織」一詞，且與台灣的社區發展起源息息相關「社區組織」原為社會工作的方法之一，並是由歐美國家的濟貧改革所演進，1951年，聯合國經社理事會（U.N. Economic and Social Council）便通過議案，企圖運用社區組織工作中的社區福利中心（Community Welfare Center）作為推動全球經濟社會建設的基本途徑。1952年，聯合國進一步成立社區組織與發展小組（U.N. Unit on Community Organization and Development），另於1954年改名為聯合國社會局社區發展組（Section of Community Development U.N. Bureau of Social Affairs），全力在亞洲、非洲中東與

5 由於台灣的社區發展有著長期歷史脈絡，並且在「社區發展」與「社區總體營造」兩大概念並進之下，產生了多元的社區發展模式與內涵，因此，回到歷史脈絡分析台灣社區發展的先決條件與改革動因，乃是類型化各種模式必須進行的課題。本文採用歷史制度主義的研究途徑，便在於藉由其間對制度及行為者雙向互動的分析資源，提供一比較與個案分析的框架，以及制度內涵的再檢視，這也是許多歷史制度主義學者所認為這樣的研究途徑經常著重解釋力的框架提供，而依此對相同議題提供不同解釋之重要原因。



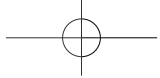
# airiti

台灣社區發展的脈絡與類型：一個歷史制度主義的分析 273

南美等鄉村經濟落後地區推動社會改造運動。聯合國亞洲暨遠東地區經委會在1960年派其社區發展顧問張鴻鈞來台灣推動社區發展工作，並建議當時採取「基層民生建設」的台灣政府改以「社區發展」一詞，而影響了當時政府於1965年頒佈「民生主義現階段社會政策」，並將「社區發展」作為往後福利措施七大要項之一。而後，於1968年，更訂定「社區發展工作綱要」，以村里組織為單元，推動社區發工作，其後亦於1983年改為「工作綱領」，最後，在1991年進一步修訂「社區發展工作綱要」，賦予「社區發展協會」法律依據。綜觀此過程，徐震也進一步認為，台灣在1990年代以降的社區發展政策內容，乃是不脫離社會福利模式，也就是以社區福利化為名的社區發展，行歐美國家的「社區組織」之實，除了走向社區組織工作，也使得社區較不具備前所提及的「行動」定義（2004：26-27），造成基層民主難以在其中能落地生根。我國早期的社區發展是以社政單位為綜合業務單位，訂定社區發展長期計畫，民政、建設、教育、衛生、環保、農糧、警察單位，將各項相關業務項目配合計畫協同辦理，各有關單位於年度開始，將實施項目分配數量及經費通知社政相關單位彙整，並統一令相關單位實施，被認為是社區發展模式中的「寄辦整合模式」。

從歷史進程來看，即便台灣社區發展從1965年開始逐步推行，然面對此取自國外且相對陌生的名詞，不僅造成一般的社區民眾不知道實際內容如何操作，對於負責主要行政業務之人員來說，也對整體政策的方向不甚明瞭，進而紛紛去函請示，於是內





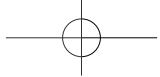
# airiti

274 國家與社會

政部社會司進一步著手草擬「社區發展工作綱要」，並於1968年頒佈（蕭文高，2007：117），開啓政府以行政命令指導社區發展之起源，並成爲經由「社區發展工作綱領」以及目前的「社區發展工作綱要」而逐步型塑「寄辦整合模式」的重要依據。<sup>6</sup>所謂「寄辦整合模式」，便是將社區發展視各種計畫統一規劃，並依其性質分別由各有關單位，有計畫地動員區域內人力、物力、財力，配合政府各部門之施政計畫與財力支援，以增進區域內人民生活條件、提高生活品質（徐震，1995：212-214）。在此種模式下，社區發展成爲執行政府所提供之技術政策，雖然能改善鄉村建設與城鄉差距，但運用社區資源的作法卻無形取代了社區發展之初衷，也就是提升社區自主與社區意識。

傳統上，社區事務即被認爲是居住在一個「地區」的居民，彼此具有某些面向的「共同關係」，透過「社會組織」的媒介操作，逐漸建立參與的「社區意識」，顯現社區意識與居民意識的建立不可分（林明禎，2011：139-140）。循之，徐震將「社區意識」定義爲居住於某一地區的人對這個地區及其鄰人有一種心理上的認同與融合，又稱爲「社區情誼」（community feeling）

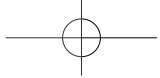
6 本文對此歷史過程，主要參考蕭文高之研究（2007：118-120）。其指出，社區發展工作綱要制訂後，臺灣省政府也配合提出「臺灣省社區發展八年計畫」，實質開啓了後續社區發展工作的主要執行型態。而與綱要之工作項目相比較可發現，兩者都是沿襲自過去的政策，綱要所列有關「都市社區發展」的部份來自前述「都市社區發展工作指導綱要」，另外爲了擴大適用至全國，加入大量有關「鄉村社區發展」的內容，至於八年計畫仍是包含了大量的工程建設，其設定建設數量任務目標之作法，亦沒有改變，均是在既有的基礎上所進行的漸進式修訂。



# airiti

台灣社區發展的脈絡與類型：一個歷史制度主義的分析 275

(1995：6)。基此，政府在1994年由行政院文建會提出了「社區總體營造」計畫，便期望能使社區突破地理的、有形的結構意涵，使之具備心裡互動的行動概念（曾華源，2004：64），並達成社區意識的凝聚。然而，在歷史進程上，隨著各種不同的營造計畫被提出，卻也難脫離政府施政的重點項目；舉例而言，其間較重要的如1996年內政部的「社會福利社區化」、1999年行政院衛生署的「社區健康營造」、環保署的「生活環境總體改造」、經濟部的「形象商圈」、教育部的「社區大學」等（黃源協、劉素珍、莊俐昕、林信廷，2010：30）。另外，再係究之，其它計畫尚有農委會辦理之「現代化農村新生活圈規劃與建設計畫」、體委會辦理之「全民運動扎根計畫」、九二一震災災後重建推動委員會辦理之「行政院九二一重建推動委員會社區總體營造實施計畫」、青年輔導委員會辦理之「分區域·立志工中心補助團體辦理推動社區總體營造志工培訓活動」、內政部營建署辦理之「七大類型城鄉景觀風貌重點改造計畫」、「輔導各鄉鎮市區公所激發創意、研擬整體性中長程示範建設計畫」、「補助辦理示範性景觀風貌重塑計畫」、「舉辦講習、訓練、觀摩和評選等教育宣導措施，凝聚社區改造意識計畫」、社會司辦理之「福利社區化-老人營養餐飲、日間照顧及專業人員訓練計畫」、經濟部中小企業處辦理之「協助社區小企業群體發展共同經濟利益、塑造高品質社區消費環境、以輔導建立具特色風格之社區」等計畫。而行政院於2002年核定的「挑戰2008：國家發展重點計畫（2002-2007）之「新故鄉社區營造」，以及2005年核定的「台灣健康社區六星計畫」，更期待能藉以將台灣的社區帶往永



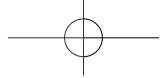
# airiti

276 國家與社會

續發展之路。<sup>7</sup>然而，政府在社區政策推動之積極性，更使社區總體營造的概念進一步引發「施政社區化」的風潮，甚至產生「象徵性參與」的批評（羅秀華，2004：150）。尤有進者，如林明禎所指（2011：138-140），社區發展協會作為促進社區居民參與以及促進社區永續發展之「中介團體」（broker organization），理應扮演變遷媒介（change medium）的角色，卻因政治侍從與制度運作等困境而難發揮凝聚社區意識的功能，值得檢討與反省。

循之，寄辦整合模式更由於社區和村里的重疊性而更被突顯。蓋村里作為我國地方自治行政體系中最基層組織，社區又是政府在推動基層建設革新的重要單位，其二者卻由於各隸屬不同系統：村里辦公處依地方制度法而設置，屬民政；社區發展協會依社區發展工作綱要而成立，屬人民團體之社政系統；導致村里與社區發展協會各有其法令依據與工作項目。另外，在國民黨當時推動「基層民生建設」時，乃是於各縣市即是選擇以村里為單位推動之；故又造成台灣大部分社區乃是依附在村里組織下所成

7 2002年5月，行政院責成經建會邀集相關部會及學者專家集思廣益，提出「挑戰2008：國家發展重點計畫」，為期六年，包含經濟、人文與生活三個面向的國家總體建設。在此計畫中的「新故鄉社區營造計畫」強調活化社區營造組織，整合社區營造資源，結合地方特有的文化傳統、空間環境與地方產業，營造活潑多彩的新故鄉社區。主要內容有四：一、10年內達成；二、輔導全國1萬個社區成為安居樂業的健康社區；三、創造10萬個在地就業機會，活化地方經濟發展；四、輔導25縣市政府建立資源整合機制，制定社區營造整體發展藍圖及具體操作策略。之後，「新故鄉社區營造計畫」，於2005年5月移列「台灣健康社區六星計畫」。



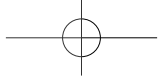
# airiti

台灣社區發展的脈絡與類型：一個歷史制度主義的分析 277

立，亦即「一村里一社區」，進而導致在許多地區中，隨著村里長與地方連結度的加深或者擔任意見領袖的角色定位，影響到社區工作的推動；甚而，在我國部分鄉鎮特有地方派系的政治文化運作下，兩者之間的衝突更常成為地方糾紛之源（趙永茂，2004：4-5）。使得二者雖然均掌握地方上為民服務的工作，尤其在我國部分鄉鎮特有地方派系的政治文化運作下，兩者之間的衝突反而成為地方糾紛之源。

甚爾，當初透過村里發展社區，使村里與社區結合之構想，時至今日卻極容易因村里長選舉之激化而變調。例如在選舉中失利的村里長候選人，每轉加入該地之社區發展協會，並與村里長形成抗衡，以為繼次選舉之籌碼。當然，目前社區發展協會理事長亦有部少數是由里長兼任或里長配偶擔任，部分是由村里長安排好友出任或由其基於安撫地方派系而安排派系相關人士出任，就此部分而言，在兩單位之互動關係上，或可較為良性；但就制度規範上兩者事權重疊性過高，使得實際運作上兩者衝突難免，則更顯現出制度結構在社區發展起源即埋下的困境（曾怡仁、廖達琪、張峻豪，2004：28-29）。如論者所指，當推動社區發展的「正當性」組織不再能適切運作，組織表現只在配合政客舞台或政治利益的短線操作方式下，便更難有長遠發展規劃，而曇花一現般的節慶煙火式社區活動，也未必能引起社區居民的認同和參與（林明禎，2011：144）。

故爾，在許多討論中可見，目前的社區營造在蓬勃發展下，容易出現「為建設而建設」的設施，使用率低的活動中心、無主

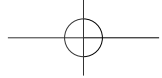


# airiti

278 國家與社會

題的展覽館、長滿荒草的社區公園等，直接消耗國家資源，使得與當初「社區總體營造」所要達成的理念：「由下而上、民眾參與、地方自主，」背道而馳，甚至許多進行社區營造者普遍認為只要爭取到經費而有所建設，便是對社區有所助益。對此，更顯現出公民參與和社區規劃的落差，以及因為資訊不對等、民眾能力不足、參與動機被質疑等原因，造成公民治理在社區發展過程難以實踐的困境（柯于璋，2009：138-146）。而在「公權力」與「社區權力」的競合之下，便引起部分社區拒絕向政府機關進行合作，改以自行籌措經費、成立文化館、休閒園區或者基金會，藉此建立社區特色、獲得社區居民認同，並以此建立社區自主性、「改造」過往的社區發展模式。由此，在更多元的社區發展內容存在下，論者更認為台灣的社區發展模式已從從寄辦整合模式走上接近於歐美國家的「分散模式」（蕭玉煌，1999：30）。所謂分散模式，即是指各種社區發展的工作，除了分由不同單位計畫與推行、並帶動民間團體共同完成此一工作，各社區亦按照自身需求推展計畫。美國長年以來所推動的社區發展即是此一模式的代表，除了各州政府均可自行規劃社區發展計畫，各人民團體亦可推行之，且各有不同主題，充分顯示其分權制度的主張。

無論是過去缺乏參與的「社區發展」、流於形式的「社區總體營造」，或者是脫離制度的「社區改造」，其實都顯現出民主政治在基層實現的重要問題；亦即，究竟如何找到、如何凝聚基層民眾的共識，以維持社區發展的動能。質言之，雖然社區的定義愈加

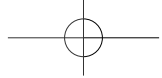


# airiti

台灣社區發展的脈絡與類型：一個歷史制度主義的分析 279

具有彈性，但對社區議題的研究，卻多是以地理區域所範定的社區為主，而間接顯現政府主導社區發展之情形，例如，中央或地方政府對社區的評鑑工作，便是以此界定社區（黃源協、莊俐昕、劉素珍，2011：89-90）。過去，傳統上便將社區視為一封閉的系統，缺乏外在系絡的考量，並認為社區乃一個內部自給自足同質性甚高的實體，便是忽略社區與外在的互動；雖然，此種政府機關以行政命令主導或透過村里長和其指定鄰長，輪流擔任社區理事方式；已逐步隨著各自社區的需求與發展特色，轉變成為由下而上，為有意願參與社區事務之社區居民，進入或組建社區發展協會。不過，在這當中，過往國家運用資源輔助社區發展，主導社區走向，令社區發展協會至今仍有仰賴公部門資源支持之現象，致使社區所謂具備自主意識與力量，以及由下而上的社區意識依然不易產生。從歷史制度主義的角度看，過去的制度遺緒已經深植在當前的社區發展中，當社區發展淪為執行計畫或者流於形式的建設，居民意識在其中無法凝聚，自當難以產生良好的民主品質，並且，居民參與的缺乏，更會使得社區相關營造與建設缺乏維護，甚至出現社區營造與社區居民脫離的現象。因此，社區發展的變遷便如同許多論者所指，深受歷史段落之影響。

從歷史制度主義的分析模式看，當論者對於發展模式不佳的社區進行檢驗或批評時，其實便是在指陳出社區在後續發展上的困境，也就是，制度不斷深化的現象更突顯了顯示出制度結構影響的加深。相對地，當社區發展出自身特色，而被認為是「成功」的社區營造範例，卻可能顯現出的是一種受到外生動因影



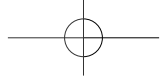
# airiti

280 國家與社會

響，而企圖轉變過往的制度結構，造成制度演化之過程。透過這樣的論述可知，若僅是一昧地從制度面企圖型塑社區發展的特色，並矯正其缺失，便將是本末倒置的作法。由上述的歷史脈絡回顧大略可知，影響地方居民參與以及居民意識的形成在歷史、文化或社會結構上主要影響的便是深受聯合國影響的社區發展觀點，卻配合政府的施政反而窄化了社區發展之意義成為發展「社區組織」的過程，據此，主要行動者的策略偏好便可能轉向支持村里組織或者上級機關的社區政策推動，進而延滯了社區發展應發揮之重要功能。

隨後，在社區發展工作綱要已然成為推動社區發展的指導綱領下，其「行政命令」的特質卻難以隨時代變遷產生新意，故爾，主政者在策略思考上，反而另外開創另外一條路線：「社區總體營造」，然而，政府由上而下刻鑿的結果，使得社區政策多由地方社政單位以行政方法辦理，社區劃分幾乎與鄰里行政區域一致，社區組織架構發展模式一元化，卻又與社造由下而上的目標背道而馳。很顯然，政府政策在處理外部期待，以及如何促進社區達到所欲的變遷便因為失靈，便塑造了社區總體營造得以成形的基礎（蕭文高，2007：114）。另外，過去制度結構的不斷強化，更進一步顯現在村里和社區的互動上，在許多個案中，泛政治化使得社區發展的工作不易推行。<sup>8</sup>政府由上而下建立社區的

<sup>8</sup> 有關政府或專業者應如何在社區發展之中扮演適當角色，柯于璋從信任人民、賦權、政府態度、溝通技巧等因素有詳盡分析（2009：142-146）。由於此並非本文討論之主題，請另參閱之。



# airiti

台灣社區發展的脈絡與類型：一個歷史制度主義的分析 281

結果，使得社區原有的基層擔心社區協會的茁壯與擴大，威脅原有的權力與資源，致使合作不容易形成。而在這樣的路徑依賴之下，「分散模式」的出現即代表過去的制度結構開始受到侵蝕，也就是開始有社區跳脫此兩條路線，創造制度變遷的可能。在此面向上，路徑依賴的理論進一步提及，制度的演化代表制度變遷進入危機時期，影響危機時期出現的外在環境因素可能是過去歷史脈絡所形塑，也可能是偶發的事件，均造成制度變遷的關鍵時刻（critical juncture）出現（Mahoney, 2000: 511），在許多的社區發展案例中，亦可見社區發展在面對天然災害時（如地震、風災、水災），社區發展的能動性反而是突破制度，而由居民自發性支持以社區重建為主軸的社區營造，並建立社區意識。

綜合本段落之討論，台灣的社區發展在起點便定義狹隘情形下，同時影響了今日的「社區總體營造」以及脫離過往制度規範的「社區改造」。以前者來說，便是趨向於制度結構持續對行為者產生影響的制度深化過程，而後者則是行為者企圖改變制度結構的制度演化結果。如下圖1所示：



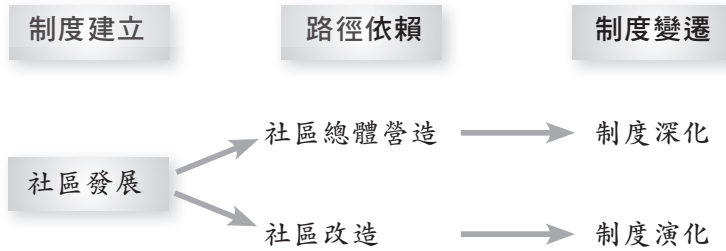
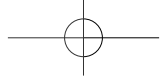
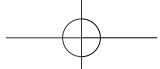


圖1 社區發展的路徑依賴

資料來源：作者自繪

## 肆、社區發展的路徑與社區類型初探

承續上述分析，在路徑依賴的歷史脈絡下，創造制度深化的制度結構因素：內生動能，以及建構制度演化的外在環境因素：外生動能，由於制度與行為者有不同的互動方式，故將成為形塑社區居民意識的重要自變項，並影響社區自主。在制度深化之下，制度結構所展現的如：村里長被賦予之角色、社區發展工作綱要所界定之社區發展協會定位，以及近年政府推動的各項計畫措施等，均成為建構社區意識的重要變項，另一方面，在制度演化下外在環境結構的改變，如政治生態影響力下降，使社區由熱心人士跳脫供政府部門的支持以改造社區，或者天災發生帶動居民自主發起社區改造，都會產生新的社區發展模式，並且體現不同的社區意識建立過程。

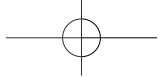


在這些類型之中，本文以下將透過兩大變項：「內生」與「外生」動因，提出四種不同的社區發展類型，藉此凸顯不同社區意識建立方式：在制度深化之下，以制度建立共識、傳統歷史遺緒建立共識的內生動因；以及在制度演化下，透過環境建立共識，並企圖跳脫或改變制度架構另謀社區改造的方式。就此四項類型，本文說明如下，並期望能成為後續研究的出發點。<sup>9</sup>

## 一、以制度建立共識（政府行政法規、社區營造各項計畫）

在這一類型的社區中，主要是透過爭取政府各項計畫、配合政府施政或者經由上級機關政令推動所型塑之發展模式。位處台南市的白河區汴頭社區是一個例子，此社區的發展背景是：長期受水患所苦、年輕人口外流，致使社區幾乎要消失；不過，在水

9 需強調，基於歷史制度主義本身內涵的「概括性」，同時整合社會學制度主義與理性選擇制度主義的特徵，使得在實際應用上較其他兩項新制度主義研究途徑更為困難；特別是在因果關係的建立上，若只以「前事件影響後結果」進行推論，便會產生許多方法論上的問題。因此，有些分析者便開始嘗試使用更具「分析實益」的研究架構，例如經由初始條件、關鍵時刻、結構持續、逆向過程、結果等因素的確認，進而依此詮釋制度發展的歷史脈絡。本文基於篇幅將不採取此一方式，其原因除了根據前述假設而將研究方向限縮在內外因素對路徑依賴之影響外，更是為了避免指陳這些因素反而導致的更多質疑，甚至是「後見之明」的缺失。不過，本文絕非規避這些問題，也不是將主導一項不精確的歷史制度主義分析方式，因為在歷史制度主義者的主張中，除了以上的作法外，另一種則是從「比較制度」的研究加強歷史制度主義的說服力，也就是如早期歷史制度主義者進行的國內政策延續或跨國之間政策變動之比較，亦即一種論述性、詮釋性的研究方法。因此，本文是想針對社區制度變遷的問題，提出趨勢性分析，並提供後續深入探究內、外在因素如何產生、如何影響制度變遷的問題。



# airiti

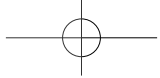
284 國家與社會

土保持單位的大力挹注下，其不但完成了社區水利工程的再造，再加上農村風貌的改善，現在的汴頭社區更自詡為神明的故鄉、心靈故鄉，改造了原先貧困落後的農村景觀，創造社區新的公共空間。

汴頭社區的發展與政府施政計畫息息相關，馬英九總統於2008年競選時提出「愛台十二建設」，並在其中提出「農村再生計畫」；2009年，行政院農業委員會轄下的水土保持局、輔導處、漁業署、農糧署、畜牧處等開始推動「農村再生中程計畫」。「農村再生條例」更在2010年7月14日經立法院三讀通過。目前，全國共有14個農村再生的試辦區，<sup>10</sup>汴頭社區便為其一。

事實上，對於農村再生條例的立法，長期以來有著正反意見的嚴重對立，反對團體主要意見是針對該計畫中的經費主要是分給有能力提出計劃的農村整修門面，並且農村在取得經費，也必須在地方上整合不同組織，如農會、水利會、產銷班，也就是先行角力一番。至於整修區域，該條例也分成生活區及再生區，生活區由居民規劃文化景觀，再生區則是由政府

10 14個由農委會水保局所輔導協助的農村再生試辦區，包括新竹縣北埔鄉南埔社區、苗栗縣三義鄉雙潭社區、苗栗縣頭屋鄉象山社區、苗栗縣頭屋鄉外獅潭、彰化縣大村鄉平和社區、嘉義縣義竹鄉光榮社區、台南市白河區汴頭、台南市後壁區無米樂、宜蘭縣冬山鄉大進社區、花蓮縣光復鄉大和社區、花蓮縣光復鄉馬太鞍社區、台東縣池上鄉萬安社區、台東縣鹿野鄉永安社區，以及台中市新社區馬力埔。



# airiti

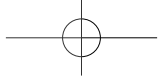
台灣社區發展的脈絡與類型：一個歷史制度主義的分析 285

進行工業建設，此舉極可能使作為社區主體的農民，僅能旁觀這個農村再造的推進。<sup>11</sup>

也因此，在汴頭社區內，社區居民更擔心心靈故鄉可能遭到財團購地開發，或者政府實質協助，如輔助農耕技術及開發農產品等經費無法持續。實地走訪汴頭社區的過程中，除了處處可見社區營造的美景外，也注意到主導社區營造的林子內教會歷年對於提案、建檔，確實花費許多精力，然就因為對政府的依賴，社區內部對政府權力再進入的憂心也成為社區發展可能困境。此外，透過政府施政建立的社區發展模式，亦可能因此犧牲了社區意識與主體性，社區共識的形成需要長時間的溝通和累積，政府短時間的介入，將不足以凝聚社區共識，而以經費為手段之方式，也無法達成真正的共識，甚至會造成共識夭折，引起社區間居民更大的矛盾。汴頭社區居民目前尚存有因為和教會在宗教取向及政治取向相左而不願支持社區營造的問題，值得後續持續關注。<sup>12</sup>

11 最受到爭議的條文如農村再生條例第17條所規定：「農村再生發展區內土地使用，應配合農村再生發展區計畫內容實施管理。前項農村再生發展區範圍內之土地容許使用項目、認定基準、土地使用強度、建築風貌、管理監督方式、審核程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會同中央地政及營建主管機關定之。」

12 本段落為作者於2010年4月5日實地參訪汴頭社區或獲致的心得。



## 二、以傳統建立共識（村里長的地位與地方意見領袖）

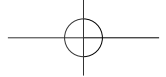
在這個面向上，社區發展是一種由過去制度規劃所創造的地方政治結構所推動，例如村里長角色、地方意見領袖長期形成根深蒂固的主導性角色。台灣在許多鄉村型的社區中常見此種模式，無論是擔任村里長或社區發展協會理事長，社區內的意見領袖常成為代表社區意識或型塑社區意識的主要角色。葉家楠與洪嘉欣對於新竹市數個社區的實證研究研究便認為（2006：109-110）：鄉村型的社區意識凝聚力遠高於都市型的社區，主要原因和當地里長擔任時間長、居民較熱心參與公共事務有關。<sup>13</sup>不過，也同於前述類型之社區，以傳統建立共識的社區發展，也要注意此些傳統結構性因素可能被侵蝕的問題，例如社區居民老化、人口外移，甚至社區發展協會理事長和村里長之間的衝突發生等問題。在兩人合作互助或者僅由一人主導之下，自當較少社區內部的衝突，然而若因為選舉產生對立，則在推動社區事務上的競爭、互相對抗等情事將屢見不鮮（蔡育軒、陳怡君、王業立，2007：120-121），進而可能使社區意識產生兩極化之結果。

## 三、以環境建立共識（天時或地利）：南投縣桃米生態村

此類型社區發展的模式乃是受到外在環境的改變的影響，並藉此激起社區意識之形塑與凝聚，也就是本文所認為「外生動

---

<sup>13</sup> 本段落暫引用葉家楠與洪嘉欣的實證資料。

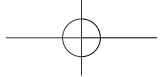


# airiti

台灣社區發展的脈絡與類型：一個歷史制度主義的分析 287

因」產生制度演化的效果。南投縣的桃米社區是一個例子，1999年的921大地震重創台灣中部，緊鄰震央附近的南投縣埔里鎮桃米里369戶住家有168戶全倒，60戶半倒，受創率高達62%，居民的生命、生活及自然生態均遭受到前所未有的創傷。桃米社區的重建過程便是在天災發生之後展開，按照江大樹的研究認為，震災與居民價值觀的轉變、專業團隊的啟發、政府與民間的資源支持、社區居民的學習等四項原因，構成了桃米社區成功的社區營造結果（2003：1-26）；另外，亦有論者認為，桃米社區的營造過程更是種「社區釋放」（community liberated），其統整社區內部與外部民間團體的技術與經費支援，透過局部的社會網絡跨越空間與時間，經由專業團隊的參與、規劃，以及多元組織的成立，如「新故鄉文教基金會」、「桃米自然保育及生態旅遊協會」等，使社區網絡的自由空間產生多樣性的擴張。在這段過程中，桃米社區培育了多位生態解說員，開設民宿、建造將近三公頃的濕地、打造家戶型生態池、生態河道、家庭污水處理池與廚餘回收製作場，同時種下四萬多棵原生苗木，並且亦聘請日本建築團隊設計了「紙教堂」並規劃觀光園區供民眾參觀，成為該地地標。

桃米社區透過不斷的行動並以維護生態村為主體進行社區營造。在其社造經驗中，振興活化鄉村基礎產業、建構公私部門的伙伴關係與合作平台、外來資源透過計畫的執行以注入社區、居民社造理念的啟發與交流、公部門主動提供社造資訊與知識等五項經驗，不但成為許多社區研究文獻的重要範例，也被台灣其他



# airiti

288 國家與社會

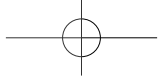
社區營造作為學習與展示的範本。<sup>14</sup>不過，如同先前兩項模式中所提及，透過環境結構轉變而進行的桃米社區營造，也同樣會因此原因改變社區居民的共同意識。經由實地參訪該社區，研究者發現，在社區營造的初期，社區領導人、社區發展協會幹部與民宿業者間便常有意見不合與資源分配不均的問題，甚至使得桃米遊客營運管理中心無法發揮其應有的功能。另外，隨著遊客的增加，當地居民卻也開始質疑當地推動觀光園區的基金會反而帶來社區的吵雜與不便，基金會人員也由於社區居民因此減少對公共事務的參與感到無奈。<sup>15</sup>

## 四、另覓路徑的建立共識（自行建立社區特色）

此一模式下的社區發展模式，乃是跳脫制度結構而另闢路徑，經由文化園區的建立、觀光農場或農業園區的開設，建立社區特色，發展社區產業。這樣的社區發展模式近年來已有增多的趨勢，亦被稱為「社區企業」。近年屢獲政府單位表揚的頂菜園社區是一個例子。該社區位處嘉義縣朴子鄉，早期是火車站設置地點，不過，隨著火車站的拆遷，社區風貌也跟著改變，並面對人口外移，社區設施缺乏維護的破舊情景。

14 有關此，可進一步參閱陳柏言，2006，南投縣桃米生態社區之發展歷程及其居民對自然環境態度之研究，台中：台中教育大學環境教育研究所碩士論文。

15 本段落為作者於2010年9月5日實地參訪桃米社區或獲致的心得。



# airiti

台灣社區發展的脈絡與類型：一個歷史制度主義的分析 289

實地走訪該社區後，觀察到現任理事長除了將「把火車找回來」作為社區營造的主題，企圖重現火車站與火車頭的風貌外，並另成立鄉土館進行社區老人照顧，亦開放團體參觀。進一步進行訪談後更發現，頂菜園的社區營造是以一種社區企業的方式進行，不但由社區內熱心人士出錢出力，更對於外界的營造計畫或政府補助均予拒絕。究其原因，理事長認為不外乎為了避免受到政府資金的控制或者外來團體在不理解社區需求下進行營造；甚至擔心計畫執行結束社造便結束的缺失。另外，該地區亦整合當地三個村共同進行社區營造，其目的也是為了創造更多的利益給當地民眾。

不過，在該社區的營造過程中，同樣也面對結構性的問題，也就是後續的社區維護要如何銜接。在此種依靠地方熱心人士資助的過程中，拒絕政府的補助，則未來如何延續此種熱情、如何使當地民眾主動學習，將是此類型社區發展模式下的最大問題。<sup>16</sup>

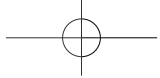
## 伍、代結語：從治理到共治

本文經由歷史制度主義與路徑依賴理論的觀點，發現台灣的社區發展在過去「由上而下」的政令推動以及後續「由下而上」提出「社區總體營造」的發展脈絡中，造成今日社區發展走上

---

<sup>16</sup> 本段落為作者於2010年2月24、4月8日兩次實地參訪頂菜園社區或獲致的心得。





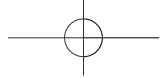
# airiti

290 國家與社會

「分散模式」，並經由制度性與非制度性因素影響了社區發展的不同類型。社區意識的形成以及社區自主的建立在這過程中，也隨著社區發展的路徑，產生相異的凝聚方式，並影響民主在基層之實現。

本文認為，過去政府與制度安排所推動的社區發展，即便在政府推動社區營造，強調由下而上參與的今日，制度的深化依然難以改變許多社區在事務推動上脫離過去的影響。事實上，這樣的現況從路徑依賴論點看，實乃從前社區發展的內涵便不在強調居民參與，致使政府當今許多的政策思維也仍然難以脫離控制性或指揮性的作法，如農村再造便是一例。也因此，由下而上的社區總體營造在難以脫離政府控制或資源依賴下進行之社區發展，除非隨著環境結構的徹底轉變或者侵蝕制度結構的事件出現，才有制度演化之可能。由此，本文從不同的社區營造案例也發現，無論是由上而下，或者由下而上，若社區發展難以真正建立「下」的特徵，也就是專注在基層組織的形塑以及民主的品質，上、下的對立也難以改變。這樣的觀點其實更可透過時興的「治理」（governance）理論進一步析論，並以此作為本文結語。

治理強調政府部門之外與私部門，特別是公民社會兩大部門之間的良性互動，亦即政府部門與公民社會對於社會事務進行合作管理，以發揮民主政治的核心價值。近年來，各種以保障公共利益，有別於傳統官僚體系的各種公共治理組織型式也紛紛出現，在治理過程中，政府和社會的界線已經難以區分，政府機關、準政府部門、私部門、志願性團體及社區等，都會涉及並且

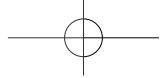


# airiti

台灣社區發展的脈絡與類型：一個歷史制度主義的分析 291

影響公共政策制訂和公共服務的提供；所謂「地方治理」更是凸顯地方不同的公私組織和團體在不同時間針對不同的目的而涉入的過程。

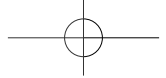
從國外較近期的文獻來看，Peter Somerville和Nathan Haines進一步將治理意義區分為三：階層式治理（*hierarchical governance*）、自治式治理（*self-governance*）與共治（*co-governance*）（2008: 62），更反應了治理概念的演變趨勢。依其論點，階層式治理是一種由上到下的治理模式，是透過一個中央的管理者支配著集體人民意志（*collectivity*）（包含利益、團體、組織）的型塑與展現；至於自治式的治理，則是由下到上的治理模式，強調集體人民意志的自我型塑與展現。此兩面向十分接近多數學者對治理的討論，如Guy Peters將治理一詞分為傳統意義與現代兩種意義，便是認為依照傳統的定義，治理具有一種以國家為中心（*state-centric*）的思考模式，亦即國家經由政治機制的中介，引領社會、經濟部門的統治作為。至於現代意義的「治理」，則將社會相關制度或機制（例如私部門之企業、非營利或志願性組織、社區公民團體等）融入統治過程，轉變為一種傾向以社會為重心（*society-centered*），成員經由彼此互動、協商達成共識，進而形成具有自治功能的網絡夥伴關係模式（Peters, 1996: 25-37、蔡允棟，2006：167）。由此可看出，治理的概念便同時涉及「由上而下」、「由下而上」的辯證關係，在一片質疑「治理失靈」聲浪下，新的治理論點更強調基層政治如何形塑集體意識，提升參與以加強其治理能力。



# airiti

292 國家與社會

除了「上」、「下」之間的互動過程，治理網絡被型塑的過程中，更重要之處在於「下」的層級如何真正展現，以及如何真正提升民主政治在基層的實現。因此，Somerville和Haines二人的第三項分類：「共治」，便在於強調政府要協助或允許基層人民組織一起參與政策的制訂、討論、協商之中（2008: 76），而更突破過去治理的概念僅強調雙重能力的展現。有關共治的概念，在國內討論非常少，然在西方除了是討論當代治理過程時不可或缺的理论資源，更有政策上的實踐。以英國的地方改革為例，自從1997年新工黨政府執政後，基於「民主更新」的地方治理概念，在地方政府層次便推動不少改革措施（朱鎮明，2004：32-33）。其強化地方治理能力的�方法之一，就是讓利害關係人參與及決定與其自身利益有關的事務，從1998年開始，英國新工黨政府發布一系列地方政府諮商性文件，第一份為《地方民主與強化領導》（Local Democracy and Community Leadership），該份宣示強調地方政府應以各種諮商方法（consultation methods），提供最大機會讓當地民眾主動參與並共同形塑地方風貌，政府要對渠等呼聲與期盼作出適當回。至於諮商的方法，依據《地方民主與強化領導》第四章所列舉者，包括：公民顧問團（citizens juries）、焦點團體（focus groups）、公民意見調查小組（Citizens' Panels）、民意調查、公民複決、開放性區域論壇（Area Forums/openmeeting）等。新工黨政府執政後，在「社區新政」（New Deal for Communities）與其他相關政策之下，積極鼓勵地方鄰里與夥伴協力組織的設立。因而使得更多鄰里的、區域的、超國家的多層次組織共同參與地方治理（朱鎮



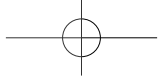
# airiti

台灣社區發展的脈絡與類型：一個歷史制度主義的分析 293

明，2004：44），便是共治的實踐。因此，在府際關係的討論之外，若將地方人民、私部門對於治理的重要性與地方政府共同納入民主治理的網絡之中，將更形完整。

除了共治概念的提出，Somerville和Haines二人也進一步強調，共治的積極性意義在於將國家與公民更緊密地結合在一起，並使政府與非政府角色能夠共同行動與決策（2008：63）。在中央與地方面對地方議題而共同行動的過程中，階層式的治理建構了「政府的場域」（governmental arenas），決策的制訂與責任是在中央政府、自治式的治理型塑了「非政府的場域」（non-governmental arenas），地方人民自主性決定自己的需要與具體作法。至於共治的場域（co-governmental arenas）則是政府與政府以外的行為者集體涉入的場域，強調基層的獨立性以及組織的實質影響力（2008：75）。因此，共治的核心意涵在於地方基層對政策的積極型塑與主動，也就是和中央的權威性形成一平等狀態。在此之中，地方人民、政府組織、私部門如何具體影響公共政策，形成一個有意義的集體，並發展集體之能力，成為檢驗中央決策的重要面向（Sullian, Downe, Entwistle, Sweeting, 2006：489-450）。職此，在更豐富的治理意義與分類中，本文除了關注台灣的社區發展脈絡，對於不同社區發展類型的指陳，以及制度框架與各類型之關係，亦成為本文檢討與評估社區治理實際的重要面向，這也符合共治觀點將研究重心移轉至基層力量的重要原因。

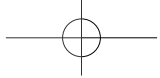
如黃源協等人的研究所指：「台灣社區政策的制訂並沒有偏離社區價值或社區工作的基本理念，甚至當今的營造計畫提出之



# airiti

294 國家與社會

社區主義的核心價值，其政策目標也比社區新政所主張之去除社會排除還要積極。然而，就長期的政策執行及其結果觀之，相對於英國的社區新政，台灣社區營造之路卻顯得更加的搖擺顛簸，不僅未能去除或舒緩社會排除的現象，卻反而卻出現「強者愈強、弱者恆弱」之另類的社會排除（黃源協、劉素珍、蕭文高，2011：33）。」由此，本文進一步認為，加強低層組織的治理能力必須從基層組織出發，發展非政府組織的能力、改革地方政府相關協議，將使之更可代表及回應基層組織的需求並創造基層組織的新形式，甚而涉入政府決策中。在當今不斷強調治理的論述之下，若未能具備「共治」的概念，跳脫傳統由上而下、或者由下而上的思維，便無法改變目前進行社區發展研究總是聚焦在政策規劃的情景。共治強調基層政治的建構，以及集體人民意志必須經由相互型塑、相互展現於合作的過程中，因此，台灣的社區發展必須讓人民從實際參與中達成社區意識的凝聚，尊重不同類型的社區發展特色，始可克盡其功。



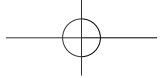
# airiti

台灣社區發展的脈絡與類型：一個歷史制度主義的分析 295

## 參考書目

### ◆中文部分

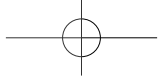
- 丘昌泰，1998，〈以社區主義破解公害糾紛的困境〉。《台灣環境保護》，第20期，頁9-15。
- 朱鎮明，2004，〈地方治理與地方政府現代化：21世紀英國地方層次的變革〉。《行政暨政策學報》，第38期，頁31-60。
- 江大樹，2003，〈台灣鄉村型社區的發展困境與政策創新：「桃米生態村」的社區重建經驗啟示〉。《政治學報》，第36期，頁1-26。
- 呂育誠，2002，〈公共組織變革的另類思維—歷史制度主義觀點的另類啟示〉。《公共行政學報》，第7期，頁137-172。
- 呂炳寬、張峻豪，2009，〈制度深化或制度演化—我國中央與地方政府覆議權的比較〉，《台灣民主季刊》，第6卷，第4期，頁169-206。
- 林明禎，2011，〈中介團體：台灣社區發展運作難題與另類選擇〉。《社會政策與社會工作學刊》，第15卷：頁137-166。
- 林國明，2003，〈路徑依賴：全民健保體制的形成〉。《台灣社會學》，第5期，頁1-71。
- 林瑞穗、林萬億，1996，《社區發展與村里組織功能問題之探討》。台北：行政院研考會。
- 柯于璋，2005，〈社區主義治理模式之理論與實踐—兼論台灣地區社區政策〉，《公共行政學報》，第16期，頁33-57。
- 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》，第12卷，第1期，頁125-151頁。
- 徐正戎、張峻豪，2004，〈從新舊制度論看我國雙首長制〉。《政治科學論叢》，第22期，頁139-180。
- 徐震，1995，《社區與社區發展》。台北：正中。



# airiti

296 國家與社會

- 徐震，2004，〈台灣社區發展與社區營造的異同—論社區工作中微視與鉅視的兩條路線〉。《社區發展季刊》，第107期，頁22-31。
- 陳柏言，2006，〈南投縣桃米生態社區之發展歷程及其居民對自然環境態度之研究〉。台中：台中教育大學環境教育研究所碩士論文。
- 陳欽春，2000，〈社區主義在當代治理模式中的定位與展望〉。《中國行政評論》，第10卷，第1期，頁183-215。
- 曾怡仁、廖達琪、張峻豪，2004，〈村里長是否改為有給職之研究〉，內政部委託。
- 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》，第52期，頁87-130。
- 黃源協、劉素珍、莊俐昕、林信廷，2010，〈社區社會資本與社區發展關聯性之研究〉，第34期，頁29-75。
- 黃源協、劉素珍、蕭文高，2011，〈英國社區新政對台灣社區工作的啟示與借鏡：社區治理觀點的分析〉，《臺大社工學刊》，第23期，頁1-46。
- 葉家楠、洪嘉欣，2006，〈社區發展協會功能與問題之實證研究：以新竹市為例〉。《中華人文社會學報》，第5期，頁86-118。
- 趙永茂，2004，〈里的定位以及與區、社區發展協會的關係〉。台北市里及里長功能定位學術研討會，台北市：政治大學台灣研究中心主辦。
- 蔡允棟，2006，〈民主行政與網絡治理：「新治理」的理論探討及類型分析〉。《台灣政治學刊》，第10卷，第1期，頁163-209。
- 蔡育軒、陳怡君、王業立，2007，〈社區發展協會、選舉動員與地方政治〉。《東吳政治學報》，第25卷，第4期，頁93-135。
- 蕭文高，2007，〈臺灣社區工作的政策典範與治理—社區照顧關懷據點的省思〉，南投：國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系博士論文。
- 蕭玉煌，1999，〈組織再造：社區組織工作省思與前瞻〉，《社區發展季刊》。第87期，頁16-34。



# airiti

台灣社區發展的脈絡與類型：一個歷史制度主義的分析 297

聶崇信、朱秀賢譯，Carl Cohen著，1990，《民主概論(Democracy)》。  
台北：台灣商務印書館。

羅秀華，2004，〈社區自主與政策的對話〉。《社區發展季刊》，第107期，頁146-161。

曾華源，2004，〈衝突或和諧優先：都市社區總體營造規劃之省思〉，  
《社區發展季刊》，第107期，頁64-77。

## ◆英文部分

Bennett, Andrew and Colin Elman, 2006, "Complex Causal Relations and Case Study Methods: The Example of Path Dependence." *Political Analysis*, No.14: 250-267.

Campbell, Adrian and Andrew Coulson, 2006, "Into the mainstream: Local democracy in Central and Eastern Europe." *Local Government Studies*, 32(5): 543-561.

Fiorina, Morris, 1995, "Rational Choice and the New(?) Institutionalism." *Polity*, 28(1): 107-155.

Hall, Peter, and Rosemary Taylor, 1996, "Political Science and the Three New Institutionalism." *Political Studies*, 44(5): 936-57.

Lowndes, Vivien, and Steve Leach, 2004, "Understanding Local Political Leadership: Constitutions, Contexts and Capabilities." *Local Government Studies*, 30(4) : 557-75.

Mahoney, James W, 2000, "Path Dependence in Historical Sociology." *Theory and Society*, 29(4): 507-548.

Somerville, Peter and Nathan Haines, 2008, Prospects for Local Co-Governance. *Local Government Studies*, 34(1): 61-79.

Sullivan, Helen, James Downe, Tom Entwistle, David Sweeting, 2006, "The three challenges of community leadership," *Local Government Studies*, 32(4): 489-508.