

## 公私協力： 重建區社區總體營造計畫之案例觀察

廖俊松

近年來，隨著民主社會與民意政治的興起，民間部門渴望參與公共事務的心志與意願日深，不斷要求政府開放人民參與公共事務的機會與空間。於此同時，國家也深受社會福利供給與經濟成長的雙重需求之驅迫，不斷擴張政府職能，卻發現到國家經濟資源之有限，財政供給日漸惡化，政府行政管理職能亦持續弱化，不得不逐漸釋放公共事務，邀請民間部門共同參與提供服務，形成當代政府與民間公私協力，合夥提供公共服務的治理模式。

我國自不例外，隨著全球公共管理與民營化風潮的盛行，民國八〇年代以來，政府業務即不斷釋放或委託民間部門經營，從公共工程之興建、公共空間之規劃設計、公營事業之經營、乃至於社會福利服務之提供，公私協力提供公共服務之體制日益擴張。特別是 921 大地震之後，政府受制於本身財源與人力之有限，無法及時充分供應災後龐大救災重建需求，仰賴民間部門之協力殷

切；從初期生命財產的援救、生活必需的供應、憂傷心靈的慰藉、社會救助行政服務的提供、以至於後來公共空間與校園的重建、住家與生活重建的服務、社區與產業重建的規劃與輔導等，民間部門之投入與協助甚深。觀察這些協力，有些成果獲得社會相當的讚賞與稱許，如校園的重建；但亦有些作為引起某種程度的非議，如鄉鎮的重建規劃；顯見政府與民間部門的協力，彼此間尚有許多需要學習之處。本文之目的即在於藉由 921 災後重建區社區總體營造計畫執行之案例來觀察研究我國公私協力之運作情形，主要研究方法是親身參與觀察及相關人士的訪談。

### 一、重建區社區總體營造計畫中之 公私協力體系

民國 88 年 9 月 21 日 7.3 級的集集大地震之後，政府為了協助災損社區從廢墟中站立起來，重建社區新風貌，除了將社

區重建列為「災後重建計畫工作綱領」的四大重建計畫之一，也積極推動社區總體營造工作，自 91 年起推出「921 震災重建區社區總體營造計畫執行方案」，在重建區中選擇 60 個社造點，給予年度定額計畫經費補助，輔之以專業團隊的協力，為期 2 年（至 92 年底結束），期望能夠達成(1)協助社區規劃營造，提升整體生活品質；(2)鼓勵居民主動參與，增進社區事務工作能力；(3)培育地方人才，落實社區自立自主；(4)創造文化產業增值效益，發展地方經濟；以及(5)提供正當之生活文化，倡導文化休閒風氣五大目標。

「921 震災重建區社區總體營造計畫執行方案」是由行政院文化建設委員會（以下簡稱文建會）主導，招標邀請民間相關專業團體參與，輔導協助重建區的社

區總體營造。整個公私協力關係如下圖 1 所示，是以重建區內受災社區為主體的 60 個社造點為核心，外圍輔之以 4 區的社造中心和專案中心提供社區總體營造的經驗輔導、專業協助與行政作業的管理支援，同時擔任與政府公部門間的溝通協調聯繫角色。其中，社造中心的角色重在社造專業的輔導與協助，專案中心的功能偏向行政支援與作業管理。此外，為了讓重建區社區營造成果能夠適當對外呈現，協力體系中也特地成立宣導小組，運用即時性的平面新聞、廣播、電視，以及深度報導性的雜誌、網路、電子報等媒體，主動廣為宣傳社造點的社造作為，報導提高社造點及參與社造的居民們之曝光率，善盡媒體形象宣導之益。

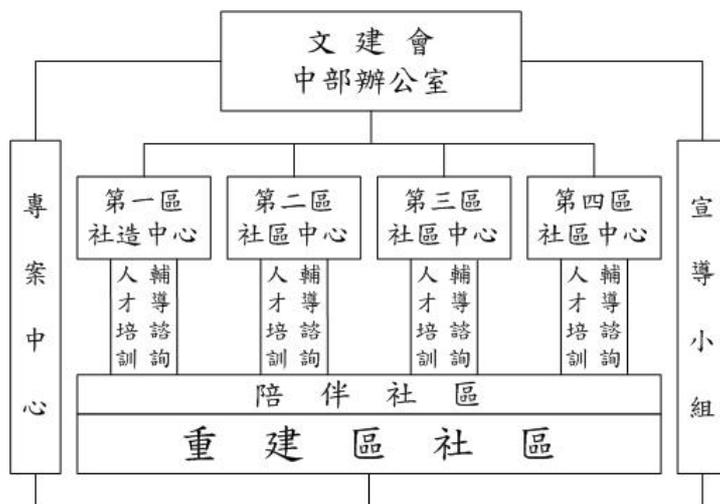


圖 1：921 震災重建區社區總體營造計畫公私協力關係圖

資料來源：筆者自行整理繪製

### (一)文建會的主導

社區營造是文建會的主要業務之

一，重建區的社區總體營造更是災後社區重建非常重要的一環，文建會因此非

常重視重建區之社區營造，自行規劃計畫執行內容，並密切陪伴、監督檢視整體執行過程，如對於專案中心運作的指導，社區營造計畫執行與社造中心輔導作為的關切，以及宣導小組文宣規劃的審查等。

### (二)社區的經營

社區是 921 震災重建區社區總體營造計畫執行方案的核心單位，也是此一計畫方案的主體。整個重建區社區總體營造計畫執行方案的中心目的就是要重建重建區社區的生機與活力。為了培育激勵這些甄選出來的社區發展能量，文建會分配這些社造點平均 1 年有 150 萬額度的社造經費補助。但社造點能否申請到足額的經費補助，仍然需要經過嚴格的提案與審查程序：社造員／社造團隊提案之前要先經過社區會議的討論，針對社區提出需求研擬執行計畫；同時接受社造中心的培訓與計畫書撰寫指導，在不斷的分析診斷社區的真實需求之後定案送文建會；緊接著，文建會除了會送請專案中心提供審查意見之外，各相關業務承辦人員也會依計畫書內容進行社區實地瞭解與溝通，提供高層主管經費核定的建議。待補助的經費額度核定之後，社造員與社造團隊還要召開社區會議，說明計畫相關內容，邀請社區居民的共同執行與參與。

### (三)社造中心的輔導

社區營造中心居於此一執行方案的靈魂角色，也是重建區社區總體營造計畫執行成敗的關鍵因素。社造中心設計

最重要的功能就是甄選出重建區中最具有社區營造潛力的社區，積極培力輔導，一方面協助其重建家園的新生命，另一方面也期盼能夠培育其成為明日台灣社區的希望與楷模。是社造中心被賦予的任務，除了一般行政上的要求之外，契約重點更在於社營點之輔導諮詢、社營員之輔導管理、以及社區營造人才之培育等 3 項。

### (四)專案中心的支援

專案中心最關鍵的任務是「全程並全面性管理本主體計畫執行方案」，被期待的定位是扮演好方案總協調與輔導管理的角色與功能，工作除了支援配合文建會的相關計畫作為之外，主要集中在網頁資訊平台的建置與維護、社造教材的研發與相關講習、社造點的訪視與評鑑、以及進行此一方案的評估與檢討等內容。

### (五)宣導小組的形象推廣

宣導小組最重要的任務是社區形象之推廣，主要工作重點是規劃整體性文宣，透過多元媒體，如影視、廣播、記者會、網路、報章、雜誌等，階段性的呈現社區營造成果，創造話題，以吸引社會注意，同時發揮激勵社區居民參與的意願與認同的心理感受。

政府規劃此一計畫執行方案的核心想法，顯然的是要善盡民間社造專業組織與人才，獲致：(1)整合民間資源，參與重建事務，增加社區發展機會；(2)凝聚社區意識，提振文化活力，恢復居民生活信心；以及(3)建立地方文化特色，

營造永續發展機制等三大目的；增進(1)社區能有效整體規劃並運用經費；(2)由在地居民組成之社區委員會來決定社造方向，居民共識高，容易做到地方活化；(3)營造地方文化、產業特色，增進居民認同；以及(4)培育地方社區人才，改善就業及經濟環境等四大效益。

## 二、公私協力之互動觀察

由於 921 震災所影響的區域頗大，社區重建與營造所要照顧的社區既多且廣，文建會鑑於本身並無充裕人力可以善盡社區輔導培力之實與責，遂前瞻性的規劃設計此一公私協力體系，由文建會主導，借重學術單位與專業團隊協力扮演專案中心、社造中心、以及宣導工作小組之角色，培力重建區社區。整體計畫執行過程中，依據筆者親身參與的觀察，公私部門間的互動作為可以摘要說明如下。

### (一)文建會 vs 社區

文建會與社區間的互動主要表現在三方面：計畫書的提案、經費核撥與核銷、以及社區問題的諮詢輔導與活動參與。在計畫書的提案方面，第 1 年，文建會的要求較為嚴格，先是要經過社造中心的細部輔導與同意，繼之送至專案中心接受審核，然後才能送交文建會等待最後的行政核定。也由於計畫書提案作業期間相對冗長，加上文建會內部行政程序的拖延，使得社區原期望 7~9 個月的計畫執行期間縮短為 3~6 個月，執行壓力倍增，多有怨言。第 2 年，文建會接受建議縮短提案

流程，原以為可以增加社區計畫執行的期間，但由於第 2 年只有 10 個月的期限，等到計畫核定下來，社區可以執行的時間最多僅剩 4 個多月，比第 1 年更短，怨言更多。

在經費的核撥核銷方面，由於絕大多數社區組織都無自有經費，社區計畫的執行前期多先仰賴借貸，等到政府經費核撥之後方予償還。誰知，由於絕大多數的社區也都是第 1 次直接接受政府的補助執行計畫，缺乏財務管理與核銷經驗，加上文建會本身會計作業人手的不足，使得第 1 年計畫執行完畢的核銷作業遲遲無法完成，甚至多數社區第 2 年的計畫已經核定下來了，第 1 年期末之核銷還未完成或經費遲未下來，不但影響到社區經費借貸上的緊張心理，連帶影響到第 2 年計畫的執行意願。第 2 年，文建會因此要求社造中心加強社區計畫執行期間之經費支出管理，使得多數社區第 2 年期末之核銷作業有相當大的改善，但仍有約半數左右的社區之期末核銷作業仍然落後。

有關社區問題與活動參與，只要文建會接受或意識到社區相關問題，經常都會與專案中心和社造中心交換意見與心得，且較多授權社造中心處理，故與社區間的互動較多建立在活動的參和人際的關心，而少直接介入社區問題的處理。故就此方面而言，文建會與社區間的互動就明顯較為正面，多少彌補些前述的不愉快現象。

### (二)文建會 vs 社造中心

文建會與社造中心的互動主要是建立在對於社區的關懷與輔導。依據筆者的觀

察，文建會寄予社造中心相當大的期望，也充分授權信任社造中心對於社區的輔導，期盼社造中心能依據個別社區的特色與需要，全心投入培力社區。就這點而言，4 個社造中心的表現有所差異，與文建會的互動關係也有所差別：相較來說，2 區和 3 區社造中心的表現一直比較合乎文建會的期待，與文建會的互動也維持一貫的高度穩定關係，而 1 區和 4 區社造中心與文建會的互動就有比較多的起伏。特別是第 1 年，1 區社造中心的承接團體由於承接了政府不少的計畫案，在人力有限的情況下，只能階段性、選擇性的培力輔導社區，不認真但卻相當主觀的意志甚至引起部份社區的反感；參與文建會的定期會議不是姍姍來遲，就是不告缺席；這些情形都使得文建會難以忍受。而 4 區，由於計畫主持人遠在北部，較少時間關懷培力社區；且幾個共同主持人間亦缺乏正常的溝通聯繫管道，任由幾個缺乏經驗的同仁在社區裡奔波，但又無法提供適時適當的協助，使得文建會也相當搖頭；是第 2 年的計畫招標時，1、4 區的社造中心便轉移給文建會認為更適合的協力團隊來承接與合作，而這 2 個新的協力團隊，也真符合文建會的要求，全心投入培力社區不遺餘力，與文建會的互動關係穩定倍增。

文建會與社造中心的互動關係也建立在各種大大小小的會議之中。第 1 年時，或許是計畫執行的開始，各種會議還真的特別得多，導致中期之後所有社造中心的反彈，認為應該減少會議的次數，留給社區更多的時間；故社造中心的出席開始有

消極的表現，不是遲到，藉故不到，就是隨便派個人參加，彼此間都有不好的印象存在。第 2 年時，或許是各項作業都已步上正軌，文建會接受建議大幅減少會議次數，並授權各協力團隊輪流主持會議，決議一體遵守；這使得第 2 年聯繫會報之出席層級提高至主持人層級，會議功能得以實質發揮，正面提升了彼此間的溝通與互動情誼。

### (三)文建會 vs 專案中心

由於專案中心的主要任務是協助文建會協調與管理整個計畫方案的執行，故文建會計畫執行之初便要求專案中心應設置於文建會之內，以利於彼此間的溝通與協調，可見文建會與專案中心的互動是何等的密切與頻繁。然而，溝通距離的縮短並未減少彼此間的緊張關係。

回顧第 1 年專案中心的表現，由於初期人手的無法到位，加上計畫主要人物也都因公務繁忙，無法坐鎮辦公室及時規劃協調相關業務進行，使得中心工作缺東落西，缺乏系統滿意產出。中期人手全部就位之後雖有部份改善，但因先機已失，契約工作一直處於落後追趕中，致與文建會中部辦公室間之業務搭配時有齟齬，與社造中心之溝通聯繫亦時有認知上的落差爭執。直到第 2 年，計畫主持人排除所有外務，專注於此一方案之執行；而文建會也欣然接受專案中心第 1 年之期末檢討建議，調整專案中心之定位與制度化聯繫會報，釐清專案中心與社造中心間之角色功能與任務扮演；這才使得專案中心之角色功能與任務能有適當之作爲表現，與文建

會間之業務搭配得以步入正軌，與 4 個社造中心之業務來往也都能建立共識，相互搭配得宜。

整體而言，文建會與專案中心的互動，可以說是由生疏以至熟練，從迭有摩擦以至合作愉快；文建會試著學習信任與尊重專案中心的行政管理運作，而專案中心則是學習配合文建會官僚體系的行政風格與管理績效要求，彼此在漸進諒解中尋得計畫工作上的共事與共識。

#### （四）文建會 vs 宣導小組

宣導小組的主要任務是計畫工作與社區形象之多元媒體宣導，且由於媒體種類與宣導數量已經在契約上明訂，只要依照進度執行即可，與文建會的溝通頻率相對較少。特別是第 1 年的得標廠商，位居北部，距離重建區遙遠，既無派人進駐重建區，對於計畫或社區活動的參與也相當具有選擇性，不但無法滿足文建會期望宣導小組同仁盡可能深入社區，經常與社區互動，以能瞭解社區，真實報導出社區重建與變化之要求，也不符合社區與其他協力團隊的期待，故在第 2 年的計畫競標時敗於另一家位於重建區內的工作團隊，無法順利得標。

負責第 2 年計畫宣導小組的工作團隊，不但由於本身就位於重建區內，對於中部社區已有基本的認識，且還聘請一位專職記者負責各項文宣報導，經常深入社區，參與各種大小社區活動，與社區、文建會、社造中心、專案中心等同仁會面頻繁，溝通無礙，彼此間搭建起良好的互動關係。

### 三、公私協力之評價

公私協力的概念意謂著政府與民間部門共同合作，提供公共服務或生產公共財貨，以提昇國家整體行政效能與政策品質的一種治理模式。迥異於傳統官僚層級節制、強調權威、命令——控制式的行政治理法則，這種公私協力的治理觀念正象徵著一種倡導公私部門資源結合、專業引導、多元合作工具使用、網絡協調的治理模式之興起（Peters and Pierre, 1998）。

爲了提昇政府與民間部門的互動品質，創造優良公私協力關係的契機，Kouwenhoven（1993）提出公私協力關係形成的過程需要互信互賴、明確而具體的目標與策略、明確的成本、明確的權利義務規範、分階段執行計畫、事先充分的衝突防範、合法性、保障各部門的利益與權力、充裕的支援與社會控制、企業和市場導向的思考與行動、內部地位對等、適當的企畫組織等幾個條件的配合。Cherrett（1994）認爲公私合作關係需要高層的承諾與效勞意願、公開與信賴、明確的共同目標、長期關係、積極行動、全面品質管理、合作、彈性、紀律、等條件的配合。Erickson（1994）認爲公私協力關係的發展必須要有首長的承諾、公平、信任、發展共同目標、執行、持續評估與及時回應等要素。吳英明（1996：82～86）亦指出公私協力關係的運作要注意到視野營建、共贏、主動、效率、民主、可預測、合法性、彈性、權責確認、倫理、以及從結構良好的問題著手等原則。Hailey（2000：

319~320) 則觀察歸納出明確的目標、互信互重、資源共享、責任共擔與永續性等 5 個原則是公私協力關係成功運作的主要特徵。林美華(2003:27~32)亦研究歸納出優質公私協力關係的要件有避免資源倚賴影響民間組織自主、資源共享、公平公正公開、契約明確、簡化行政流程、長期投資、高度參與意識、首長承諾與認同、具備危機意識、設立協調中介機關、有效溝通、明確目標、用心經營、互諒、多元目標發展、以及互信等 16 項之多。

簡言之，公私協力是一種政府與民間社會共同合作，致力於更佳公共服務產出的國家治理行爲。這種政府與民間部門公共事務共同治理的協力機制之建立，如果能奠基於理想型合作夥伴關係之認知與學習，對於公共服務的目標具有共識，並在自主、平等的地位之上，資源分享、互利互惠，共同參與決策、互信互重，則將可以有有效的整合國家與社會資源，形成一互補、互依、互利的協力體系，極大化資源利用的效果，順遂公共利益目標的達成，共創政府、民間部門與社稷民生三贏的境界。

從這些公私協力觀點來觀察文建會與民間團體與社區間之社造協力，可以發現彼此間之互動實具有正面的發展意義。相對於筆者參與重建之來所接觸感受到的經驗，文建會雖然受制於政府官僚體系層級節制與僵化行政作業的約束，但因業務承辦單位與相關人員間的思想與作風相對進步與開放，得以因勢利導民間協力團隊的專業付出，塑造彼

此間的信任夥伴關係，對於整體計畫的執行有相當的助益。

例如，就服務目標的共識而言，文建會瞭解社區營造是一實實在在由下而上的長期努力過程，需要給社區自主的發展空間，需要激發社區居民的參與熱誠，這絕不是短期間內可以揠苗助長，獲致成就的急就章行爲。因此，文建會並不強求社區的績效表現，而是著重於社區居民的參與情形與社區營造組織及人才經營能力的成長；對於社造中心的要求也非量化式的活動辦理或服務提供之數據呈現，而是深入陪伴社區與實質輔導的作爲感受。換句話說，文建會沒有非合理的官樣文章之要求，社造中心也多數報之以實質真誠的社區陪伴輔導，社區也少見強迫性的動員計畫活動，彼此間共同關注的焦點目標是社區的成長。

此外，一般公私協力中常見到私部門巧妙善用公部門之公權力與契約資源極大化私團體本身的組織利益行爲，在這計畫案例中亦少見到，因為參與計畫的協力團隊，無論是營利性質的生命力工作室，或是非營利的新故鄉基金會、雲林縣希望社區聯盟、台中縣原住民部落重整促進會、暨南大學、中華文化復興總會，各團體本身都是爲了社區、文化工作而努力的團隊，組織人力單純，組織目標就是要服務社區，培養社造人才，並無藉機擴大組織規模與經濟利潤的意圖，故能與文建會的計畫目標共識結合。

就平等參與而言，最值得一提的案例是第 2 年的聯繫會報之召開。聯繫會報的前身是第 1 年的定期會議，但定期會議每 2 週召開 1 次，會議地點每次都在文建會，由文建會主持，會議內容主要是政府相關事項的布達與配合，感覺上是一種「從上到下」的聽訓行爲，使得民間協力團隊之參與意願日漸低落。但第 2 年時，文建會有感於這種方式顯非合乎民主平等原則，主動提議修正爲聯繫會報，由文建會與各協力團隊之計畫主持人輪流主持，會議地點由主持人決定，會議形式也修正爲各單位執行事項與社區輔導討論與意見交換及提案共識決議，文建會也會接受會議主持人的決定，感受上，文建會是在邀請一群專家與會，提供文建會相關計畫運作的建議。顯然的，一種平等決策參與的情境正在形成之中。

就資源的分享、互利互惠而言，一般政府部門業務委外執行的目的不外乎企求民間專業與人力的協助及經費的配合，以降低執行成本、提升服務效率與品質，故政府都會極力降低計畫經費的支出；相對的，民間部門之所以願意承接政府業務，著眼的也是組織利潤的成長、規模的擴張、以及形象聲譽的提升，故承接到政府不充裕的計畫經費結果反而會壓縮服務的品質與空間；特別是一般性的社會服務委外，這種對應的緊張關係層出不窮，原因都是因爲公私雙方的便宜心態使然。然而，文建會瞭解到本身人力與專業上的限制，也考慮到社區營造經費上的困窘，需

要更多資源的協助與提攜，故合理寬鬆編列計畫經費，俾便計畫的開展。相對的，社區不說，參與此次計畫執行的協力團隊，除了少數一兩個團體之外，本身也都是缺乏經費與人力的組織，唯一有的是專業能力，故文建會計畫經費合理寬鬆編列的效益是讓這些協力團隊都能聘請到相當人力，充分配合文建會的計畫企圖施作。顯見，政府資源的適度分享有利於公私部門間的互利互惠行爲。

再就團隊的自主運作來看，由於參與此一計畫執行的協力團隊之計畫主持人多數都是社造界的活躍份子，也是文建會社造業務經常諮詢的對象，故在此計畫中之角色亦有雙重，既是契約委託之協力團隊，需要接受文建會的監督忠實執行契約內容，但同時也是文建會社造相關業務的諮詢專家，提供社造相關建議。是文建會也相當信任尊重這些計畫主持人所帶領的團隊，使得這些協力團隊有相當的自主運作空間，少有政府非必要的額外干擾。

顯然的，文建會與民間團隊之間的互動經由第 1 年的磨合與學習，第 2 年的協力運作呈現出相當大的改善與進步。然而，再良好的公私協力關係也要建立在公共政策目標之達成方有存在之意義。政府與民間部門維持協力運作之最根本、也是最重要的目的就在於政策內容的實踐與政策目標的達成，這也才是公私協力治理之真意。因此，在討論文建會與協力團體間的互動表現時，我們亦有需要同時檢視評價此一重建區社區總體營造計畫 2 年的執行表現。

由於此一計畫最重要的標的群體是社區，因此，整理筆者訪談社造員與社區人士的意見顯示，對於社區而言，此一計畫大約有以下 4 方面的效益（廖俊松，2004）：

#### （一）在社區人力資源的培訓方面

1. 社區總體營造觀念、理念、方法之引進與宣導。

2. 社造培訓課程的規劃與實施非常用心，諸如社區經營的技巧、組織串連、社會議題的擬取、計畫案的撰寫、社區實務操作、會議實務、社區組織運作、經費籌募、計畫核銷等課程，提供了非常大的幫助，提昇了社造員社區經營經營能力。

#### （二）在社區組織與社造團隊的培力方面

專案中心與社造中心積極關心、輔導協助成立社區發展組織，同時提供組織運作實務指導與技巧經驗的分享，有助於社區未來的營造發展。

#### （三）在社區的經營實務方面

1. 社造中心同仁深入瞭解社區狀況，如資源、人際脈絡、社區產業的問境等，積極與社區進行對話討論，確實陪伴社區、相互鼓勵、共同成長，協助帶動社區的自立與重建，重新站起來，輔導社區成爲一個有活力、有希望的社區。

2. 社造中心協助發掘了很多社區本身不知道的資源，讓社區的居民認識社區資源的豐富，增強社區自主營造的信心。

3. 透過中心的輔導，可以讓部落裡頭的人了解到部落真正的需要，增強族群認同與部落信心，激發部落營造的期許與願景。

4. 社造中心也積極引進外來專業知識與資源協助，協助珍貴文史紀錄保存，鼓勵在地產業勇於嚐試創新，並協助開拓產業通路，活絡社區經營實力。

#### （四）就社造中心輔導員本身所發揮的影響方面

1. 社造中心輔導人員年輕、有活力、熱情，有利引導社區年輕朋友加入社造行列。

2. 社造中心輔導員具有豐富的社造工作經驗及人力資源的掌握；有利於在地培力的推動。

3. 社造中心同仁工作熱心、態度積極、有理想、全方位的協助社區公共議題的推動，帶給社區居民良好的模範態度，使社區感受到社造理念的芬芳，對於社區居民公共事務的參與有正面的影響。

此外，從文建會（2003：99~100）的檢討報告中亦可發現此一計畫執行具有：(1)社區培力的強化與社區主體性的建立；(2)社區組織的催生與強化；(3)人才培訓機制的活化與深化；(4)政府與民間攜手建設在地化的永續工程；以及(5)組織串連、交流的社區網絡，創造跨域結盟的常態性等 5 大效益。顯見此一計畫執行，不論是文建會的角度，還是社區的觀點，顯然都有令人滿意的產出。

簡言之，回顧重建區社區總體營造

計畫中公私協力體系的運作，過程雖迭起伏與波瀾，但基於主導地位的文建會，願意學習尊重民間團體的尊業，信任私部門的操作，在平等的基礎上協調公私部門機關文化上的觀點爭議；而民間團體也多善盡配合角色，善意回應公部門的政策指導，協力完成計畫任務；彼此間應該可以說是在平等、互惠與互信的基礎上學習建立有意義的公私協力之互動，也因此能夠對於計畫標的群體社區產生正面的效益，相當程度的回應了計畫目標中之協助社區規劃、鼓勵居民參與、培育地方人才、以及提供正當生活文化等 4 項目標。雖然計畫結束之後，我們有無法繼續觀察這種公私協力關係進一步發展的遺憾，但目睹政府越來越多採取此種公私協力模式來經營諸如社區健康營造、多元就業希望工程、新故鄉社區營造、乃至於健康社區六星計畫等政策作為時，筆者相信此一重建區社區總體營造公私協力的模式的確有其正面積極的貢獻。

#### 四、結語

在全球化思潮的衝擊之下，政府統治的行為逐漸脫離傳統官僚治理的古典思維，接受當代新型治理模式的觀點浸

潤，轉化傳統政府治理的型態與風格。當代治理模式的觀點認為政府不是國家權力行使的唯一中心，各種公共和私人機構都可以在特定議題領域行使其權力；政府應該釋放獨立施政枷鎖，下放民間部門相關權責，與私部門共同承擔政策責任。也正因為如此，政府與民間各種行動主體間自然會存在某種互賴關係，彼此間經由技術資源的交換與連結形成公私協力夥伴，主導各種特定議題領域的政策建設與發展，獲致善治成果。換句話說，當代治理模式強調政府與民間的協力夥伴治理型態，認為政府與民間的優質合作關係可以創造更令社會滿意的豐碩治理成果。本文觀察認為文建會社區總體營造計畫方案在學習與民間部門公私協力治理的過程當中顯得相當具有價值與創意，雖然並不盡善盡美，也有若干不盡理想與缺失之處，但終究經由此種嘗試性的創舉方案累積了相當寶貴的學習經驗。如果政府能認真汲取這些經驗的精華，學習信任尊重民間部門的專業協力，相信我國政府治理能力的提昇必能在全球化的治理經驗中寫下值得學習的一章。

（本文作者現為國立暨南國際大學公共行政與政策學系副教授）

#### 參考文獻

- 文建會（2003）921 震災重建區社區總體營造計畫執行方案專案行政中心總檢討報告。  
吳英明（1996）公私部門協力關係之研究：兼論都市發展與公私部門聯合開發，高雄：復文。

- 林美華 (2003) 政府與非營利組織夥伴關係之研究：以中部三縣市生活重建服務中心為例，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。
- 廖俊松 (2004) 重建區社區營造與政府治理，發表於行政院 921 震災災後重建推動委員會主辦之「新台灣、新社會、新價值——921 重建區社區總體營造學術研討會」。
- Cherrett, K. (1994) "Gaining Competitive Advantage through Partnering," *Australian Journal of Public Administration*, Vol.53, No.1, pp.6-13.
- Erickson, K.C. (1994) Partnership and Total Cost Management: Integral to Enhanced Profitability, "Australian Journal of Public Administration" , Vol.53, No.1, pp.6-13.
- Kouwenhoven, V. (1993) "The Risk of the Public-Private Partnership: A Model for the Management of Public-Private Cooperation," in J. Kooiman (ed.), *Modern Governance*, pp.119-130, London: Sage.
- Kuhle, S. and Selle, P. (1992) *Government and Voluntary Organizations: A Relational perspective*. Aldershot: Avebury.
- Peters, B.G. and Pierre, J. (1998) "Governance without Government? Rethinking Public Administration," *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.8, No.2, pp. 223-243.
- Rhodes, R.A.W. (1996) "The New Governance: Governing without Government," *Political Studies*, Vol.44, No.4, pp. 652-667.