

社區治理下的公民參與、網絡與權力——對社區工作的意涵

黃源協、張玉龍、莊俐昕

壹、前言

國際社會常將1990年代稱為社區的年代，各種有關社區政策的推出，無論是健康、住宅、就業、犯罪或照顧領域，經常以一種社區的「再發現」（rediscovery）、「更新」（renewal）或「再現」（resurgence）之姿態出發，主要目的在於回應社會高度現代性發展下，所帶來之社會疏離、犯罪、貧窮與不平等現象。這些話語的背後，社區被賦予多重的意義，一方面，相較於現代社會人際互動的冷漠，儘管人們高度享有物質生活的進步與滿足，但生活世界的高度社會分化與專業化，逐漸產生如George Simmel指稱之個人為外在世界所控制，以及Marx Weber所稱社會處於高度追求效率的「理性化」（rationalization）現象，在這些過程中，伴隨著人們精神與心靈層面之空虛、無聊感，形成一種將情感投注於對傳

統社區的緬懷，社區被認為是溫暖的、值得信任的，透過政府的政策或是資源的投入，其基本的假定在於喚醒人們舊有的傳統價值，例如，互助、互惠與凝聚力。Duerden（2018）即指出，社區是一種善的力量（force for good），缺乏社區將會是當今「社會之惡」（social evil）（引自Gilchrist, 2019, p. 1），這可說是一種對社區精神和社區關係的渴望與呼喚。

在這股社區主義的思潮下，如何將社區納入公共政策內涵，已吸引政治人物高度的關注，再加上許多專業者或學術界的倡導，一種主張傾聽人民聲音或形成多元政策網絡的論述，影響著社區政策的形成（Miller & Ahmad, 1997），亦促成「社區」成為公共政策實踐的主要場域，使得「社區」（community）或其附加語「以社區為基礎」（community-based），在提「地方層級」（local level）或「與民共事」（working with the people）之公共

服務時，已成為普遍流行或默認的術語（default terminology）（Titz et al., 2018），且「社區治理」（community governance）一詞，亦廣泛地出現於各項公共事務的討論（如：黃源協等人，2015；陳秀卿，2015；蕭文高，2019）。

臺灣早在1965年行政院頒布的民生主義現階段社會政策，即首度提出「社區發展」一詞，之後，與社區發展相關的政策、綱領、綱要或方案即不斷地被提及，例如，1968、1991年的《社區發展工作綱要》、1994年行政院文化建設委員會提出的「社區總體營造」、1996年內政部的《推動社會福利社區化實施要點》、1999年行政院衛生署提倡的「社區健康營造」。1999年的921大地震後，社區更被視為是災後重建的重要基地，尤其是2002年行政院核定通過「挑戰2008——國家發展重點計畫（2002-2007）」之「新故鄉社區營造」，以及2005年行政院核定的「台灣健康社區六星計畫」，再次的強調「社區」乃為政府施政的重點工作。2016年行政院核定的「長期照顧十年計畫2.0」（簡稱長照2.0），出現「社區」一詞更高達541次，計畫目標為：建立以社區為基礎之照顧型社區；衛生福利部2017年核定的「強化社會安全網計畫」，「社區」一詞亦出現267次，計畫目標為：建構「以家庭為中心、以社區為基礎」的服務模式。

前述的發展強烈地意味著「社區」

是解決許多社會問題希望之所在，且其所涉獵的範疇已從傳統社區發展之社區公共設施、生產福利與精神倫理三大建設，逐步展延至關懷照顧，再延伸至社區生活的各個面向（如：產業、人文、治安、環境、生態……等）。發展迄今（2024），許多中央及地方政府的部會或局處，皆對社區寄以厚望，且將社區納為其推動業務的一環，傳統的社區發展模式亦隨之趨於多元且複雜，如何開發及善用社區的量能，並爭取與統整外部的資源，已成為許多地方社區組織的重要工作。基於前述的發展趨勢與現象，本文旨在從社區治理（community governance）的觀點，尤其是公民參與、網絡及權力等與社區政治相關的面向，探究臺灣社區須面對的治理議題，並據以提出對社區工作的意涵。

貳、社區治理

一、從統治、管理到治理

對於治理的探討在政治或公共行政領域已獲得普遍的重視，相較之下，就社會政策而言，雖然對於治理的討論起步相對較晚，惟隨著公共行政之科層模式及公共管理之準市場（quasi-market）模式的相繼失靈，新公共治理之「網絡治理」（network governance）隨之興起，「治理」已成為當前推動公共事務的主要模式。Rhodes（1997）將治理

界定為「自我管理的、組織之間的網絡」(self-organizing, interorganizational networks)，他視網絡為政府、市場結構之外的另一種新的治理模式。網絡治理模式具有下列幾項重要的特性(Klijn & Koppenjan, 2016; Torfing & Sørensen, 2014; Rhodes, 1996)：

(一) 部門之間的水平連結：治理要比統治更為廣泛（包括非政府行動者），且轉移並模糊了公、私及志願部門之間的界線：公、私及志願部門之自主行動者，彼此之間有較為穩定之相互依賴的水平連結。

(二) 網絡成員持續性的互動：由於需要相互交換資源與協商共同的目的，網絡成員彼此之間須有持續的互動。

(三) 彼此同意的遊戲規則：以信任為基礎，網絡參與者是在一種具有規範、認知及想像中之較具制度化架構，且彼此同意的遊戲規則約制下進行互動與協商。

(四) 有限的自主性：網絡是自主的組織，無須向國家負責，但國家可居於主權的立場，以間接的方式引導網絡。

(五) 公共目的的產出：在公共價值、願景、計畫、規則和具體的決定之廣泛的意識下，有助於公共目的的產出。

顯然，治理的範疇已擴展至公部門、私部門及志願部門均參與運作的社會治理模式。亦即，傳統以政府為中心的統治型態，以及以市場競爭為中心的管理型態，

已轉變為強調「政府和社會」協調合作的型態。具體而言，治理強調的是中央與地方政府之外，服務所涉及的公私組織和志願性團體，彼此在互動時連結出來的合作網絡（林珍珍、林萬億，2014）。治理的概念已廣泛運用於公部門、非營利或營利組織，且強調必須在網絡合作的過程中發揮其運作效能（Patti, 2000）。

二、從網絡治理到社區治理

Sullivan (2001, pp. 10-15) 從地方政府與社區之互動分析，區分出三種不同的社區治理架構，包括：

(一) 社區政府：強調地方政府是整個社區治理的基礎體系，地方政府不再直接進行服務供給，而將治理的重心轉而著重於增強地方政府的能力與責信，並扮演整個治理體系中策略性管理的角色。

(二) 地方治理：類似於前述的網絡治理，關注的是地方政府與其他部門之間的互動與相互依賴關係。

(三) 公民治理：主要係受到社群主義觀點之影響，著重以社區及民眾為基礎的治理模式，即是許多學者強調的社區治理概念（Pierre & Peters, 2000; Tenbensel, 2005）。

Etzioni (2001, p. 14) 即指出，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的鄰里或家庭場域為主

體。社區治理是一種超越網絡治理之自我治理模式，是一種社群主義所著重的自我治理，強調社區居民能擔負起對於社區的責任，藉由參與的過程，激發居民對社區或公共事務的關懷，這除了可以增加個人的社區凝聚力，亦可誘發個人對社區盡責任的過程，而不是僅在享有權利而不盡義務，其最終的理想是達成一種無需統治的治理（governance without government）。不同於網絡模式之涉獵廣泛的範圍、行動者的權力是分散且流動的，且必須依賴其他行動者的資源以實現個別的目標，致使參與者的互動關係可能趨於形式化、以及行動者間必須反覆的調適過程，社區模式假定參與者之間的同質性較高（Pierre & Peters, 2000），且強調個別社區內部的認同、共識建立以及自主運作，具有相對較強的主體性與責任義務，因而必須從網絡的概念中再度區分出來，否則當社區缺乏自我治理的能力時，將可能讓社區處於一種脫序或混亂的狀況，致使無法達成完善的社會治理（Kooiman, 2003）。

參、公民參與、網絡與權力

Kooiman（1993, p. 251）指出，已沒有任何單一的行動者，可單獨承擔有所事務的責任，也沒有任何單一的行動者可以支配他者，或將解決社會問題的成本置於他人而獨自受益。Sullivan（2001, pp. 35-

36）亦指出，進行社區治理時，政府通常須面對以下的困難：（一）如何讓鄰里的權力關係運作保持平衡；（二）如何打破既有的阻礙，以使夥伴關係能夠運作；以及（三）如何確保地方政府改變的同時，讓其他利害關係者獲得充權。依此，社區治理若欲達成「無需統治的治理」的理想狀態，權力／能力建構、網絡／夥伴關係與公民／社區參與對良善社區治理實具有重要的意涵。

一、權力／能力建構之於社區治理

在社區工作的實務上，政府與社區之間的關係，抑或專業者與社區間之父權主義傾向，常成為左右社區自主性的重要關鍵，亦是公民社會論述中欲去除的權力關係，不過這也存在著兩難，就如同過去社區發展所強調的自助一般，它有時會被當成是政府推託責任的辭藻；因此，培力強調政府與社區之間不應該存在一種權力不平等、相互替代或是社會控制，而是相互扶助的角色。Safustowicz（2001, p. 138）即指出，地方與中央政府應積極提供各種專業的教育及訓練，以透過諮商、動員及協商方式，協助社會行動團體及草根性運動；Duyvendak（2001, p. 64）亦認為，透過對各種運動與人民團體的支持，協助團體體認其機會與契機，並恢復其自信，社區工作可以在國家與公民社會之間扮演中介角色。

Fraser與Lepofsky（2004, p. 10）亦提醒，對於個人的培力有時是種兩面刃，經過能力建構後，社區領導者可能變成另外一個掌有權力的壓迫者，社區卻無法從中獲得任何好處，不過他們仍應扮演以「居民為導向」（resident-driven）的參與者，確保任何的努力都可以使住在貧困地區之人民獲得培力，並為鄰里帶來正向的改變。在一個資源競逐的社會裡，如何透過營造一個更強力的社區，對社區之資源的爭取、運用和配置將有重大的影響，為此，能力建構的策略選擇是重要的關鍵因素，亦是所有地方性方案的期望，在產生可預見的結果之前，它需要長期性的投資方能達成（Alcock, 2004）。能力建構可供採取或組合之策略包括：（一）領導者的發展與傳承；（二）新組織的設立與發展；（三）組織的連結與協力；（四）組織的學習與成長；以及（五）成功經驗的強化（Chaskin et al., 2001; Rubin & Rubin, 2008; Brimblecombe et al., 2014; Zasada et al., 2015）。其中，領導者的發展與傳承及組織的連結與協力，與社區政治或權力的運作息息相關，其成敗對社區的永續治理有絕對的影響。

二、網絡／夥伴關係之於社區治理

在公民社會的論述中，網絡建構（networking）常會被視為是對抗現代化社會進程的主要工具，其中，社會資本

（social capital）的論述最廣受關注，其核心概念在於將社會網絡視為是有價值的資產，網絡提供了社會共識的基礎，且就像其他形式的資本（如物質、貨幣、文化）一般，它是可以投資的，是可以期待合理報酬的。社群主義對社會資本的論述偏好Robert Putnam的觀點（Etzioni, 2003; Gilchrist, 2019），該觀點認為社會資本是個人間的許多連結——社會網絡、互惠的規範與彼此的信任感，它與「公民美德」（civic virtue）的關係緊密，當它鑲嵌在互惠社會關係的密集網絡中時，公民美德會發揮更多力量（Putnam, 2000）。Putnam（1993a, p. 167）即將社會資本定義為：「能夠藉由促進協調的行動來改善社會效率之社會組織的特性，例如：規範、信任和網絡」，他將社會資本視為一種公共財（社會和經濟活動的副產品），且其本質也是為了大眾的福祉。Putman（1993b, p. 1）也認為好的治理與公民承諾有密切的關係，社區內的社會凝聚力端視社會網絡、規範和信任而定，這些構成要素對社區生活品質的改善和社區發展是必要的。

社群主義強調的網絡較屬於非正式單位，例如，志願部門或社區自身，非正式部門（如：家族等）更是主要的網絡節點。因此，網絡建構過程較著重志願性的方式，是屬於一種水平式的網絡擴散，透過網絡的建構，它能連結社區中每一個居

民，一方面可充實弱勢者的個人網絡，增加次級網絡之密度，以協助其得到社區的支持，另一方面，它又可統整既有之服務網絡，發揮互助與資源有效運用之功能。因此，網絡的建構之所以成為焦點，在於它能扮演許多的功能：（一）提供完整且分散的溝通管道；（二）創造反思與學習的機會；（三）促進集體行動；（四）支持跨單位間的夥伴關係；以及（五）促進社會凝聚（Gilchrist, 2019）。

三、公民／社區參與之於社區治理

相較於傳統的科層的管制或準市場的管理，治理途徑提供了一種人民可以參與及發聲的管道（Das et al., 2015），並彰顯出公民參與為實踐社區治理不可或缺的元素。社區治理亦是一種公民治理（Kooiman, 1993），它是一種在地居民為了社區集體利益的行動，其參與者可能包括公、私和志願部門的行動者，也帶來「可治理性」（governability）、「責信」（accountability）與「正當性」（legitimacy）等問題（柯于璋，2020；莊俐昕，2019）。Bellah（1995, p. 53）指出，社區若要達成正向的善（positive goods），它必須提供機會並支持成員的參與。然而，社區所能提供參與的機會，必須形成特定的管道，且不同管道所代表的意義並不相同。對左派來說，參與是凝聚集體意識與採取社會行動之基礎，對右

派而言，參與卻是代表著消費者選擇權的實踐；社群主義者則認為社區參與應是一種民主觀點的參與。

民主觀點的參與指的是人民、草根性團體組織或是社區本身，能夠涉入對其產生影響的各種決策環境。為避免傳統代議士政治之由他人替代人們做選擇而衍生的「虛假期待」（false expectations），民主觀點的參與強調社區必須是一種包容性而非排除性的社區，社區之中的每個成員應受到尊重，共同分享社區中的權力並決定集體的行動，以確保成員所需的社區生活能夠真正的實現，特別是滿足以下三個原則（Tam, 1998）：

（一）共同討論：指任何的真實性訴求，只有經過參與者的審議判斷之後，該訴求才能被接受。

（二）共同價值與相互責任：即所有社群中的成員均應負起責任，以實現共同的價值（如：愛、智慧、正義、實現）。

（三）社群主義式的權力關係：即所有受權力結構影響者，均能夠平等參與，以決定權力該如何運作。

為此，民主觀點的參與之達成至少涉及兩項前置要件：（一）參與的機會必須開放給所有的社區居民，參與結構應避免因潛在的社會排除而衍生出權力不平等的關係；（二）做為人民與政府之間的中介角色，社區組織或群體必須具備相當之能力，否則它不容易受到居民的認同，社區

集體意見亦難以形成。

肆、臺灣社區實務中的治理議題

1965年行政院頒布的《民生主義現階段社會政策》提出「以社區發展方式，促進民生建設為重點」，這是官方文件首度提到「社區發展」一詞。社區發展途徑的提出深受聯合國於1950-60年代落後地區推行的社區發展工作影響，主要目的皆在運用地方之人力或資源，以投入或支援政府之建設工作。為貫徹社區發展工作之推行，行政院於1968年頒布《社區發展工作綱要》，目標在「有計畫的動員區域內之人力、物力、財力，並配合政府各部門之施政計畫與財力支援，以增進區內人民生活條件，提高區內人民生產效能，改善區內人民生活環境，建設民生主義新社會為目標」。臺灣省政府亦於1968年公布「臺灣省社區發展八年計畫」（1972年改為十年計畫），開始將全省6,215個村里依其自然形勢劃分成為4,893個社區，而成為現今劃分社區的開端。

基於早期社區發展工作啟動之初，即陷入「由上而下」、「重物質、輕精神」的窠臼，再加上1980年代臺灣社會民主化的氛圍，「社區發展工作」亦被視為社會運動之一環，而於1983年將「綱要」改為「綱領」，並將原有社區理事會由社區內

之戶長選舉9至11人組成，提高至21人的上限，並規定其任期，以增加社區居民的參與程度。1991年中央頒布《社區發展工作綱要》，將社區改以人民團體（社區發展協會）的方式運作，社區發展協會設會員（會員代表）大會、理事會及監事會。這項轉變使得臺灣基層事務的推動與運作，出現行政體系的村里與民間性質的社區發展協會雙軌並存的狀況，也成為基層政治的競合或紛擾的續曲。

一、公民／社區參與的促進

社區和社區主義的倡導在許多公共事務領域發揮其影響力，自1990年代開始推動的社區總體營造的推動，強調要透過基層建設、精神倫理與社會文化的整合，並以文化建設為手段，共同致力於社區共同意識的培養（黃煌雄等人，2001）。2000年代推動的「健康社區六星計畫」，其所提出的六個面向彰顯出，無論是環境保護、生態保育、社福醫療……等，皆提倡能夠藉由社區居民親自參與，以提高對社區的認同感。這種新公民治理模式是一種社區主義的實踐，強調透過公民的直接與無私的參與、公益的追求，不僅讓公共事務成為民眾的權利，也是義務，而且經由公民的參與過程，建立起休戚與共的社區意識，從而形成社區的目標與價值（柯于璋，2005）。

參與和投入社區組織的活動或事務

是公民參與的表徵，若以Glen（1993）提出的三種社區研究途徑觀之，無論目標是在追求促進社區自主性之社區發展途徑、為社區利益及政策進行奔走之社區行動途徑、抑或發展與社區為導向的組織或服務之社區服務途徑，鼓勵居民「參與」（participate）或「投入」（engage）社區事務是皆為不可或缺的要素。對以地方為基礎（place-based）的社區發展協會而言，如何鼓勵居民願意參加社區活動，或更進一步願意表達並實際投入社區公共事務，對社區能否達成「社區發展工作綱要」羅列的三大面向22項的工作項目，抑或健康社區六星計畫羅列的六大面向22項工作項目，不僅是重要的前提，也具有絕對的影響力。從社區參與到社區投入過程中，除了要鼓勵社區居民參與社區中的各項活動之外，也要能夠鼓勵居民參與公共事務，透過意見表達與行動參與，以讓社區中的任何工作計畫必須是民眾所認同的，也應由社區民眾參與討論、擬定和推動，如此不僅計畫會受到社區民眾的重視，亦可促進社區問題的解決及社區價值的實現。

臺灣的社區實務中，公民的社區參與可由兩個面向觀察：（一）社區居民參與社區的活動；（二）社區居民投入社區的事務。就參與而言，經過多年各項社區活動的推動與多元化，居民參與社區活動的意願與行動與日俱增，研究發現（黃源

協等人，2024），社區豐富且多元的活動，雖然在籌劃與辦理時需絞盡腦汁，卻已換來民眾熱烈的參與，不僅讓社區民眾有交流的機會，亦強化了民眾對社區的認同感。就投入而言，許多社區經過多年的努力，獲得政府獎項的肯定，優異表現不僅振奮了已投入社區事務者，亦因強化居民的榮譽感而吸引更多有志之士共同投入社區事務。然而，研究亦發現（黃源協等人，2024），多數的社區居民難以避免地多是關注於自身事務，對於公共事務相對較為無感，願意投入社區事務推動者仍難以形成一定的規模。

二、網絡／夥伴關係的運作

依《社區發展工作綱要》第12條規定：「社區發展協會應針對社區特性、居民需要、配合政府政策及社區自創項目，訂定社區發展計畫及編訂經費預算，並積極推動」；前項配合政府政策項目包括：公共設施建設、生產福利建設、以及精神倫理建設。《社區發展工作綱要》第15條亦規定：「社區發展協會應與轄區內有關之機關、機構、學校、團體及村里辦公處加強協調、聯繫，以爭取其支援社區發展工作並維護成果」。另外，相較於村（里）經費之單一化，社區發展之經費來源甚為多元，其中社區生產收益及政府機關之補助，可能為社區帶來龐大的社區發展經費。

當前臺灣的社區已成為許多公共事務的實踐場域，無論中央政府的部會或地方政府的局處，許多業務的推動亦期待藉助於社區的力量，尤其是1990年代之「福利社區化」和「社區總體營造」的推動，再加上2000年代「健康社區六星計畫」涉獵的內容，更讓許多有企圖的社區組織（尤其是社區發展協會），透過各項方案或計畫的申請，大量爭取各級政府經費的補助，進而成為許多政府單位或部門宣傳施政成果的重要來源。因而，相較於村（里）之行政業務的單純化，社區發展協會除必須藉由「搏感情」來建立社區與居民之間的連結，也要能夠周旋於可能支持社區之公、私部門。為此，如何建立與社區居民、公私部門之間的夥伴關係，對社區發展的推動與成果有絕對的影響。

在社區實務上，儘管《社區發展工作綱要》僅強調社區發展協會應與轄區內有關單位協調、聯繫，但現實的社區實務中，許多表現績優的社區早已超越了與「轄區內」的有關單位互動，其所建構的網絡不僅從「社區內」到「社區外」的單位，亦從「公部門」到「私部門」。研究發現（黃源協等人，2024），一些績優社區已能夠透過盤點羅列出社區重要的組織，並善用鄰近公司／企業、學校的友善關係，不僅能夠減少對外界的依賴，也能形成融合的關係；此外，一些內部資源較有限的社區，也能夠連結並善用中央與地

方部門的專案與補助，不僅能夠改善相關環境設施，也能夠推動各項福利措施，甚至能夠善用外界宗教及企業慈善團體的資源，結合商業組織活動，彼此資源共享、相互支援、互利互惠，以提升社區整體的動能，這些舉措皆有利於各項事務的推動。

然而，研究亦發現（黃源協等人，2024），亦有社區存在著內部組織相互競爭及彼此猜忌，致使難以整合而弱化了社區的動能，尤其是村（里）長與社區發展協會理事長之政治權力的爭奪，造成彼此猜忌、相互抗衡，而賠上整個社區的和諧和進步；在對外連結上，常見的是政府主導資源的配置，一旦政府資源緊縮或變動，亦可能讓原本依賴政府的社區需面對更多的變數與風險，甚至社區因而逐漸凋零。

三、村里／社區組織的權力關係

村里為地方自治團體最基層的行政編組，依《地方制度法》第59條第1項規定：「村（里）置村（里）長一人，受鄉（鎮、市、區）長之指揮監督，辦理村（里）公務及交辦事項。由村（里）民依法選舉之，任期四年，連選得連任」；第61條第3項規定：「村（里）長，為無給職，由鄉（鎮、市、區）公所編列村（里）長事務補助費，其補助項目及標準，以法律定之」。就村里長產生方式而

言，村（里）長任期四年，由年滿20歲之村（里）公民，就各該村（里）居住滿四個月以上，且年滿23歲之公民登記為候選人者，直接選舉產生，連選得連任。村（里）每年辦理一次里民大會或基層建設座談會，村（里）下設鄰，僅係村（里）之編組，鄰長雖可辦理選舉產生，目前則由村（里）長就各該鄰公民中遴聘產生，任期四年，連聘得連任（紀俊臣，2019）。

社區發展協會則依《人民團體法》的規定，由欲組織社區發展協會的居民，自行發起籌組，並吸納居民自由加入為當然會員。依據《社區發展工作綱要》第6條第2項規定：「主管機關應輔導社區居民依法設立社區發展協會，依章程推動社區發展工作」；第7條規定：「社區發展

協會設會員（代表）大會（為社區發展協會最高權力機構）、理事會及監事會。就社區發展協會的定位而言，社區發展協會係屬志願性質的人民團體；依《人民團體法》第17條第1項規定：「人民團體均應置理事、監事，就會員（會員代表）中選舉之」；第2項規定：「理事、監事名額在三人以上者，得分別互選常務理事及常務監事，其名額不得超過理事或監事總額之三分之一；並由理事就常務理事中選舉一人為理事長，其不設常務理事者，就理事中互選之。第20條規定：「人民團體理事、監事之任期不得超過四年，除法律另有規定或章程另有限制外，連選得連任。理事長之連任，以一次為限」。第21條規定：「人民團體理事、監事均為無給職」（表1）。

表 1 村里與社區發展協會之比較

	村里	社區發展協會
成立基礎 / 定位	地方制度法 / 地方自治團體基層行政編組	人民團體法、社區發展工作綱要 / 非營利組織、人民團體
主要任務	受鄉（鎮、市、區）長之指揮監督，辦理村（里）公務及交辦事項。	推動社區發展業務
領導者	村（里）長	社區發展協會理事長
領導者產生方式	直接選舉產生	理事就常務理事中選舉一人為理事長
領導者任期	村（里）長任期四年，連選得連任	理事長任期不得超過四年，連選得連任，以一次為限

資料來源：研究者自行整理。

村（里）與社區發展協會雙軌的模式，屬於行政體系的村（里）和民間體系的社區發展協會，若能夠發揮彼此協力合作的精神，對村里或社區的發展皆將創造加乘的綜效。研究發現（黃源協等人，2014），有的社區能夠善用村里辦公室的組織系統，即能夠迅速整合社區資源和強化社區能量；另外，若村（里）長能夠兼任理事長，更是有利於村里與社區事務的推動。然而，紀俊臣（2019）卻指出，在基層治理上，村（里）長兼任社區發展協會理事長，因具有龐大的社區發展經費支援，即如虎添翼，更無視於上級政府的指揮監督；設若村（里）長或其家屬未能兼任社區發展協會理事長，則村（里）的政治鬥爭，將有如政黨對決之政治組織的對立，甚至完全喪失鄰里民具有社區認同的社區意識而明爭暗鬥。研究亦發現（黃源協等人，2024），在臺灣特有的選舉文化催化下，社區居民通常有其各自政治立場，平常若無特殊事件尚能相安無事，但在選舉時候就易於因立場或派系不同，而陷入內部分裂的狀況，村（里）長或理事長也常因選舉結果的成敗，而動搖其領導權力；此外，隨著政府補助經費或社區產業收入的增加，亦常因利益糾葛而造成社區組織或利害關係人之間的紛爭或分化，而影響到社區持續性的發展。

伍、社區該如何治理？——對社區工作的意涵

永續發展（sustainable development）是當今全球矚目的議題，它是一趟旅程，若將它置於社區脈絡裡，並與「社區發展」結合，即形成「永續社區發展」（sustainable community development）（Hamstead & Quinn, 2005），這趟旅程的目的地即是「永續社區」（sustainable community），為達到永續社區的理想，實務上應具備多方面的理念與技巧，例如：民主參與、能力建構、社會資本、跨部門的互動及環境意識等（Gamble & Hoff, 2005），這些理念或技巧即是能否執行「永續社區發展」，以及能否締造「永續社區」的重要基礎。1965年《民生主義現階段社會政策》的頒布，開啟了臺灣社區發展的序幕，在政府、民間社會和社區的努力下，迄今，社區在許多公共事務領域扮演著重要的角色，也成為許多居民生活中不可或缺的一環。

永續社區發展是一條無止境的旅程，過程中需要有良善的社區治理（good governance）為後盾，始可能創造和維繫社區成為宜居之地。良善社區治理涉獵的面向既廣且深，臺灣社區脈絡裡，社區政治與社區治理的成效息息相關。為促進良善社區治理，社區要能夠提升社區居民參與的意願和行動，要能夠開發並取得社區

內、外部的資源，也要能夠分享權力。臺灣的社區政治是整個大社會政治的縮影，尤其是由村（里）和社區雙軌的權力結構，深受大社會黨派運作的影響下，兩者若派系相同或可協力合作，將可為社區的營造和發展奠定穩固的基礎；反之，若分屬不同派系或爭權奪利，將為社區的營造與發展埋下衝突的根源，甚至摧毀歷經長久營造或發展的成果。在面臨不穩定之社區政治的威脅下，為讓社區營造的每一步成果成為下一階段社區成長或發展的基礎，身負重責大任的社區工作該有何作為呢？

一、提倡社區／公民參與和投入，形塑社區文化與社區價值

參與和民主是社區工作的重要價值之一，審視當前臺灣社區實務，隨著各項社區政策和方案的推動，社區居民參與社區舉辦的活動之「社區參與」（community participation）已有顯著的提升，但社區居民願意參與社區事務的「社區投入」（community engagement）卻有待提升，甚至有些已投入社區事務的居民，亦可能因社區派系的更迭而撤退。邁向「永續社區」是社區工作的理想與目標，相信也是社區人士願意投入社區事務的初衷，然而，紛紛擾擾的社區派系運作卻是一種潛在的威脅。社區主義者相信，社區居民有權利也有義務參與自己社區所發生的事，

並藉由參與行動而獲得成長和滿足。為此，身負社區治理重責的社區領導者，尤其是草根性的社區發展協會，主事者應有義務營造一種激發社區民眾民主參與的途徑，且逐漸將之形塑成為一種「社區文化」和「社區價值」，以避免因社區政治的變動而動搖居民參與的初衷，進而讓社區的派系運作是一種競合關係，而非衝突或敵對的關係，以讓每個階段的社區建設成果皆成為社區永續的基礎。

二、建構社區內、外連結與網絡，營造友善的夥伴關係

網絡關係是一種「取與給」的關係，若要達到網絡的目標或功能，其運作要能夠扣緊著社會價值（如：平等、充權和參與），亦須遵守一些基本原則（例如：情感與關懷、溝通與理解、信任和尊重等）（黃源協、莊俐昕，2020；Gilchrist, 2019），網絡成員（參與者）也必須建立起真誠的夥伴關係，而其能否成功的關鍵主要在於：（一）平等互惠關係；（二）穩定發展且相互學習的協力過程；以及（三）信任與社會資本（陳敦源、張世杰，2010）。依此，良善社區治理需要實質且有效的內、外部網絡及其建立的夥伴關係為基底，進而為社區的永續發展創造利基。

審視當前臺灣社區實務，一個優質且卓越的社區絕不可能是一個封閉社區，

為獲得社區內外有形或無形資源的支持，社區早已超越「轄區」的界線，其所建構的網絡不僅從「社區內」到「社區外」的單位，亦從「公部門」到「私部門」。社區中大多數問題的肇因是多元的，如何尋求標、本兼治的方法，並以全方位的方式來處理問題，是全面性社區發展必須有的認知。草根性的社區組織往往有其穩固的在地基礎，且較熟悉在地的優勢或資源，這種內部關係導向當可促使社區的發展策略始於社區既有的資源，讓社區發展的前景充滿著希望，且可持續性發展。然而，在開放社會中，社區不可能自絕於外，外部的政府單位、非營利組織或企業部門，社區組織若能妥善與之建立友善的關係，當可成為全面性社區發展的重大助力。為此，社區治理領導者應能思考如何建構與社區發展相關之必要的內、外部網絡，並與之維持友善的夥伴關係，以讓社區在必要獲取外部資源或外力支持時，發揮輔助或支援的功能，以提升良善社區治理的可治理性。

三、深化社區民主教育，化解組織或派系的隔閡和衝突

社區的組織、協會和機構展現出的「社區權力」，是解決社區公共議題或問題之權力的潛在來源（Green & Haines, 2015），也是社區固有的民主能力之一（Scully & Diebel, 2015）。臺灣社區實務

上，村（里）和社區之間的關係，對社區營造與發展的成敗具有絕對的關係，若領導者為同一人或同派系，村（里）與社區皆相安無事，甚至可因兩者的合作而為村（里）與社區添增更多的福祉，若非同一人或同一派系，即有可能因兩者之間的矛盾或衝突，而讓村（里）和社區陷入停滯甚或倒退的現象。社區派系確實是許多社區長久存在的「痛」，僅有少數人把持而欠缺分享權力的社區，尤其是涉及到政治面的角力糾紛、利害衝突和權力抗衡，皆為社區的持續發展帶來高度的不確定性；誠如賴兩陽（2021，頁89）指出，臺灣的社區工作參雜了個人利益與政治立場的複雜因素。為化解或舒緩社區難纏的派系問題，若僅是靠現實的利益之交換，抑或放任不作為，社區絕難以安定或穩定，更遑論永續發展。為此，除社區平日要能建立並維繫非正式網絡的互動和關係外，以及形塑出以社區福祉為考量的共識與道德訴求外，更應將社區民主教育列為社區發展上的重要議程。

（本文作者：黃源協為國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系終身特聘教授；張玉龍為靜宜大學社會工作與兒童少年福利學系助理教授；莊俐昕為國立暨南國際大學原住民文化產業與社會工作學程特聘教授）

關鍵詞：社區治理下的公民參與、網絡、
權力、對社區工作的意涵

📖 參考文獻

- 林珍珍、林萬億（2014）。〈莫拉克風災高屏地區重建服務網絡之研究〉。《思與言》，53（3），5-52。
- 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》，16，33-57。[https://doi.org/10.30409/JPA.200509_\(16\).0002](https://doi.org/10.30409/JPA.200509_(16).0002)
- 柯于璋（2020）。〈公私協力夥伴關係之爭議與課責：以我國文化創意產業園區委外經營為例〉。《公共行政學報》，58，55-87。[https://doi.org/10.30409/JPA.202003_\(58\).0002](https://doi.org/10.30409/JPA.202003_(58).0002)
- 紀俊臣（2019）。〈臺灣村里基層治理與社區參與功能〉。《中國地方自治》，72（6），3-24。[https://doi.org/10.6581/lsgc.201906_72\(6\).0002](https://doi.org/10.6581/lsgc.201906_72(6).0002)
- 莊俐昕（2019）。〈從社會資本觀點探究原鄉社會資源整合與網絡建構：以南投縣原鄉地區為例〉。《社會政策與社會工作學刊》，23（1），45-89。[https://doi.org/10.6785/SPSW.201906_23\(1\).0002](https://doi.org/10.6785/SPSW.201906_23(1).0002)
- 陳秀卿（2015）。〈社區治理與藝術介入閒置空間的活化：以內壢里藝術社區營造為例〉。《國家與社會》，17，205-238。
- 陳敦源、張世杰（2010）。〈公私協力夥伴關係的弔詭〉。《文官制度季刊》，2（3），17-71。
- 黃源協、莊俐昕（2020）。《社會工作管理》（四版）。雙葉。
- 黃源協、莊俐昕、張玉龍（2024）。《需求導向vs資產導向：找尋台灣社區發展的新策略》（計畫編號：MOST109-2410-H260-012-SS3）。國家科學委員會。<https://www.grb.gov.tw/search/planDetail?id=13538121>
- 黃源協、莊俐昕、劉素珍（2015）。〈社區能力與社區生活品質之研究：對社區治理與社區發展的意涵〉。《公共行政學報》，49，1-36。[https://doi.org/10.30409/JPA.201509_\(49\).0001](https://doi.org/10.30409/JPA.201509_(49).0001)
- 黃煌雄、郭石吉、林時機（2001）。《社區總體營造體檢調查報告書》。遠流。
- 蕭文高（2019）。〈社區組織參與老人預防照顧體系之社區治理分析〉。《臺大社會工作學刊》，40，131-166。[https://doi.org/10.6171/ntuswr.201912_\(40\).0004](https://doi.org/10.6171/ntuswr.201912_(40).0004)
- 賴兩陽（2021）。〈政府介入vs.社區自主：台灣社區發展工作的根本議題〉。《國家與社會》，22，71-91。

- Alcock, P. (2004). Participation or pathology: Contradictory tensions in area-based policy. *Social Policy & Society*, 3(2), 87-96. <https://doi.org/10.1017/S1474746403001556>
- Bellah, R. N. (1995). Community properly understood: A defense of “Democratic” communitarianism. *The Responsive Community*, 6(1), 49-54.
- Brimblecombe, J., van den Boogaard, C., Ritchie, J., Bailie, R., Coveney, J., & Liberato, S. (2014). From targets to ripples: Tracing the process of developing a community capacity building appraisal tool with remote Australian indigenous communities to tackle food security. *BMC Public Health*, 14, 914. <https://doi.org/10.1186/1471-2458-14-914>
- Chaskin, R. J., Brown, P., Venkatesh, S., & Vidal, A. (2001). *Building community capacity*. Aldine de Gruyter.
- Das, C., O'Neill, M., & Pinkerton, J. (2015). Re-engaging with community work as a method of practice in social work: A view from Northern Ireland. *Journal of Social Work*, 18(4), 375-393.. <https://doi.org/10.1177/1468017316652117>
- Duyvendak, J. W. (2001). Learning from social movements: Linking community development and civil society to the state. In P. Sałustowicz (Ed.), *Civil society and social development* (pp. 51-66). Peter Lang.
- Etzioni, A. (2001). *Next: The road to the good society*. Basic.
- Etzioni, A. (2003). Communitarianism. In K. Christensen & D. Levinson (Eds.), *Encyclopedia of community: From the village to the virtual world* (pp. 224-228). Sage.
- Fraser, J., & Lepofsky, J. (2004). The use of knowledge in neighbourhood revitalization. *Community Development Journal*, 39(1), 4-12. <https://doi.org/10.1093/cdj/39.1.4>
- Gamble, D. N., & Hoff, M. D. (2005). Sustainable community development. In M. Weil (Ed.), *The handbook of community practice* (pp.169-188). Sage.
- Gilchrist, A. (2019). *The well-connected community: A networking approach to community development* (3rd ed.). The Policy.
- Glen, A. (1993). Methods and themes in community practice. In H. Butcher, A. Glen, P. Henderson, & J. Smith (Eds.), *Community and Public Policy* (pp. 22-40). Pluto.
- Green, G. P., & Haines, A. (2015). *Asset building & community development*. Sage.
- Hamstead, M. P., & Quinn, M. S. (2005). Sustainable community development and ecological economics: Theoretical convergence and practical implications. *Local Environment*, 10(2), 141-158. <https://doi.org/10.1080/1354983052000330743>
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. Routledge.
- Kooiman, J. (1993). Governance and governability: Using complexity, dynamics and diversity. In J.

- Kooiman (Ed.), *Modern governance: New government-society interactions* (pp. 35-48). Sage.
- Miller, C., & Ahmad, Y. (1997). Community development at the crossroads: A way forward. *Policy & Politics*, 25(3), 269-284. <https://doi.org/10.1332/030557397782453237>
- Patti, R. (2000). The landscape of social welfare management. In R. J. Patti (Ed.), *The handbook of social work management* (pp. 3-26). Sage.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and state*. Macmillan.
- Putnam, R. D. (1993a). The prosperous community: Social capital and public life. *The American Prospect*, 4, 35-42.
- Putnam, R. D. (1993b). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University.
- Putnam, R. D. (2000) *Blowing alone: The collapse and revival of American community*. Simon & Schuster.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Growing with government. *Political Studies*, 44(4), 652-667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University.
- Rubin, H. J., & Rubin, I. S. (2008). *Community organizing and development* (4th ed.). Allyn & Bacon.
- Sałustowicz, P. (2001). Civil society, solidarity and community development. In P. Sałustowicz (Ed.), *Civil society and social development* (pp. 129-148). Peter Lang.
- Scully, P. L., & Diebel, A. (2015). The essential and inherent democratic capacities of communities. *Community Development*, 46(3), 212-226. <https://doi.org/10.1080/15575330.2015.1021363>
- Sullivan, H. (2001). Modernisation, democratisation and community governance. *Local Government Studies*, 27(3), 1-24. <https://doi.org/10.1080/714004110>
- Tam, H. (1998). *Communitarianism: A new agenda for politics and citizenship*. Macmillan.
- Tenbensel, T. (2005). Multiple models of governance. *Public Management Review*, 7(2), 267-288. <https://doi.org/10.1080/14719030500091566>
- Titz, A., Cannon, T., & Krüger, F. (2018). Uncovering ‘community:’ Challenging an elusive concept in development and disaster related work. *Societies*, 8(3), 71. <https://doi.org/10.3390/soc8030071>
- Torfin, J., & E. Sørensen (2014). The European debate on governance networks: Towards a new and viable paradigm? *Policy and Society*, 33(4), 329-344. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2014.10.003>
- Zasada, I., Reutter, M., Piore, A., Lefebvre, M., & Paloma, S. G. (2015). Between capital investments and capacity building: Development and application of a conceptual framework towards a place-based rural development policy. *Land Use Policy*, 46, 178-188. <https://doi.org/10.1016/j.landuse-pol.2014.11.023>