

公共管理者在社區營造的推手角色： 日本源兵衛川再生經驗的啟發



彭淦雯

壹、前言

在公共管理與政策領域，不論是理論或實務界，網絡治理（network governance）或公私協力（public-private collaboration）已成為非常普遍的詞彙和實踐，主要是指包含公、私部門和公民社會行動者之間的橫向關係。網絡治理典範的興起，反映的是學術與實務界對於代議治理體制失靈的無奈，但對市場治理體制亦無法完全信任，因此必須納入多元的公民社會力量（Rhodes, 2002; Boggason & Musso, 2006）。

在網絡治理的架構下，許多決策是透過政府、企業和公民社會行動者，在半正式的體制內進行協調和談判而成，代議體制的政治人物只有有限的影響（Mathur & Skelcher, 2007）。對許多民主治理研究者而言，網絡治理不僅是一套描述性（descriptive）理論，也帶有規範性（prescriptive）的色彩，也就是許多人確實期待以網絡治理途徑，挽救瀕臨正當性危機的民主社會與政治。

而在關於網絡治理體制的相關討論中，

「公共管理者」扮演的角色，常是一個重點。如果政策不再是完全由專家官僚所主導，而是各方利害關係人都需要插上一腳，那麼文官在這過程中的角色與責任有什麼不同？在諸多討論中，不同的新角色被提出，如企業家、媒介者、促進者等。如 Sørensen（2002）所言，文官原本中立的想像已經逐漸邊緣，我們現在需要的是有創造力及主動性，以因應複雜問題的文官。Fischer（2009）也直言，在強調民眾參與的時代，我們應當意識到「參與」不是天生必然的，公民如何在今日的複雜社會中有能力和熱情參與？這需要促進與滋養。而政策分析者（公共管理者）的新角色，就是公民有效參與及審議的促成者（facilitator）。

前述討論的「公共管理者新角色」或許抽象，但是 2011 年 8 月，在社區大學全國促進會的規劃安排下，臺灣一群關心河川環境議題的民間團體，到日本進行 6 天的「臺日河川社群交流之旅」，其中一站是位於靜岡縣三島市的源兵衛川。我們在這裡發現了這樣的一個典範。

源兵衛川從一條充斥垃圾與廢水的臭水溝，在短短十多年間，翻身成為三島市環境、社區、甚至產業再造的活力泉源，也成為日本社區營造的典範。這個故事最值得介紹之處，是其背後的主要推手——渡邊豐博先生，是一位三島市出身的公務員。

用一句話來說，這是一個被視為「怪喀」的公務員，花費十多年時間，促成公部門、社區、和企業的轉化與結合，成功再造自己故鄉的故事。

在 8 月的實地參訪之後，2011 年 11 月，社大全促會進一步邀請渡邊豐博先生來臺，進行一連串的交流與演講。本文綜合了日本參訪心得與渡邊先生臺灣演講的紀錄，並且搭配渡邊先生提供的照片，呈現這個令人感動的社造經驗，以及一個公務員如何串連不同社群網絡，促成社區環境與產業重生的過程與策略。

貳、30 年的臭水溝、12 年的復育路

日本靜岡縣三島市位居於富士山腳下，是一個擁有 11 萬多居民的鄉村小鎮，富士山的雪水是小鎮內多條水圳的來源，過去還曾有「水都」之稱。在 1950 年代以前，縱貫三島市的源兵衛川僅長 1.5 公里，是一條兼具居民洗衣、乘船、游泳、灌溉、休憩等多功能的水圳。

然而，和許多城鎮「發展」的軌跡一樣，1950 年代後期，為了活絡經濟，地方政府邀請了一家大型紡織工廠進駐富士山山腰。工廠使用大量的富士山雪水和湧泉作為冷卻水，造成源兵衛川的水量減少，加上未經處理的家戶廢水直接排入河川，逐漸讓這條水圳變臭，也導致大家也開始習慣在河川內丟棄垃圾。惡性循環之下，導致這條河川在接下來的 30 年，成為居民眼中的臭水溝。



圖 1a, b：1955 年（左圖）vs. 1980 年（右圖）的源兵衛川（圖：渡邊豐博提供）

在故鄉環境惡化的同時，三島市部分居民的環境意識逐漸發酵，也想採取一些行動。1990 年初，在三島市成長的渡邊豐博，在靜岡縣政府已經服務了幾年，負責社區及

NGO 發展的業務。當時三島市已經有些團體，個別展開社區與環境改善的行動。身在公部門的渡邊也意識到，要把三島市原來美麗的樣子找回來，不能只靠公部門。因此，

他參考英國 Groundwork 這個組織的精神，期待透過社區組織的動員，結合公、私部門與民間團體的力量，來達到改造故鄉的理想。

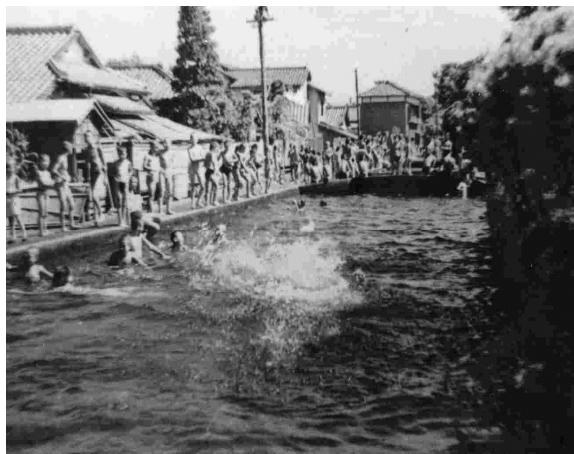


圖 2：在源兵衛川游泳的兒時記憶，是促使渡邊豐博積極挽救故鄉環境的動力（圖：渡邊豐博提供）

在渡邊的串連之下，1992 年 9 月，有 8 個三島在地的 NGO 結盟組成了「Groundwork 三島」(Groundwork Mishima)，以每年約 600 萬日圓的經費，聘請 3 位秘書處人員，展開各項環境與社區改造的工作。「Groundwork 三島」要扮演的，就是串連民間團體、公部門、與地方企業的橋樑。

凡是起頭難，「Groundwork 三島」前 3 年的行動都在對外溝通理念。首先，他們邀請、動員許多外地的朋友，到源兵衛川撿垃圾，逐漸讓在地居民對於丟垃圾、破碗盤到河川內感到不好意思，甚至進而加入清潔河川的行動。其次，縣政府撥了 3 千萬的環境調查經費，由渡邊負責，委託 6 位不同專家

學者和學生，調查魚、鳥、蜻蜓等生態。第三則是舉辦有關水的讀書會，3 年之內，辦了 2 千場次、大約有上萬人參加過這樣的讀書會，目的在喚起大家對於源兵衛川的環保意識。

「Groundwork 三島」的口號之一是「左手拿鏟子，右手拿啤酒」，也就是以輕鬆的、聊天的方式，與居民溝通、規劃。他們在 3 年內，辦理超過 2 百場正式或非正式的「說明會」，來告訴居民他們的理想，同時蒐集居民的意見。再根據這些意見，歸納出短中長程的行動方案。渡邊強調，短程的成績與行動力是很重要的：「把成績做出來之後，大家才會更有自信去說，我們其實可以做一些事情」。

從點、線、到面，三島市的改變逐漸發酵，在 12 年之後可以做個明顯的對照。在生態環境上，志工小松幸子女士說，他們當初期待 3 樣東西可以回到源兵衛川：梅花藻、螢火蟲、和玩水的孩子，在 12 年後都如願了，這說明了源兵衛川的水質已經回到 1950 年代的狀態。每年 5、6 月時的螢火蟲，大約有 2、3 千隻。環境改變也帶來地方經濟的活絡：12 年前三島的觀光人次大約每年 3 萬人，12 年後達到了每年 45 萬人；全長 740 公尺的主要道路，原本有 4 成空屋，現在開了滿滿 230 家店。此外，他們也成功促進了農業再生，包括研發出「三島蕎麥麵」，成為在地特色，也增加了農民的人數和收入。



圖 3a, b：如今的源兵衛川再度成為社區居民休憩、兒童玩水的寶地（彭淦雯攝）



圖 4：改造後的源兵衛川也是一條「水路」，除了旅客外，居民平常也溯川通行。（圖：下載自 Groundwork 三島官方網站）

參、公、私、市民的伙伴關係

在推動源兵衛川改造的過程中，渡邊豐博同時修得了博士，退休之後的他在大學兼課，同時義務（不支薪）擔任「Groundwork 三島」的秘書長（事務局長）。他的博士論文

回顧了源兵衛川的改造經驗，其實體現的正是今日在公共管理領域很受重視的公、私、市民協力治理的模式。

渡邊分析改造前的三島市，就和許許多多現代化的城市一樣，居民、政府和企業，都為了自己的私利而存在，缺乏共同目標。居民大多存著依賴政府的心態，對於污染骯髒的河川，也認為是政府的事情，而不會主動想去做些什麼。政府則是組織龐大但缺乏效率，部門單位各自為政，缺乏橫向聯繫與整體視野，也缺乏士氣與使命感。至於企業，自然更是以營利為目的，並未想到回饋社區。

因此，「Groundwork 三島」所著力的目標就是改變這三者，並且讓「分立」的三者變為具有「共生」關係。首先，前面提到的說明會、讀書會、淨川行動，為的都是改變居民的心態，讓他們自立組成 NGO，靠集體的力量改善環境，而不只是批評。包括為了讓住在靠近河岸的 200 多戶居民不再亂排家庭廢水入川，他們花了 5 年時間，挨家挨戶地多次拜訪、溝通、說服，才逐步讓這些家庭

都裝設大約 1 到 2 百萬日圓的污水處理系統。

其次在政府方面，渡邊透過拜訪各部門高層、取得瞭解與信任，促成不同部門之間的橫向連結，並且讓每個部門的人看見整體願景圖像，清楚自己在其間扮演的角色，以激發公務員意義感。同時，他強調政府決策和資訊的透明公開，以及聆聽人民的意見、讓民間團體多多參與，協助政府所做不來的事情。這些改變的倡議，其實都呼應著與今日民主治理所關注的課題，足以看出渡邊在當年就是非常具有前瞻思維的公務員，也因為他本身的公務員身分，使得對於「自家人」的遊說相對容易。

最後在企業方面，渡邊也早早就以「企業社會責任」的觀點，遊說三島市的工廠、店家，回饋社區。這包括了前面提到的紡織企業，原本是占用富士山雪水的河川污染者，經過近 3 年的遊說，同意將其工廠冷卻水在降溫、處理之後，排入源兵衛川，讓這條水圳可以在枯水期也保持一定的水量與生態。除此之外，一些從事建築業或商店街的店家，則可以其專業及技術來回饋社區，協助許多公園環境的硬體營造，大約有 50 處之多。在規劃設計的過程中，他們也學習和居民溝通意見。當然，企業捐款也是「Groundwork 三島」的收入之一。基本上，企業捐款、政府補助以及會員會費等收入，各占「Groundwork 三島」運作經費的三分之一，也維持三者影響力的均等。

對故鄉的懷念與對未來的願景，支持著渡邊和「Groundwork 三島」的成員努力扮演協調與橋樑的角色，促成公、私部門與市民團體的合作。在溝通過程中，渡邊經常拿出

源兵衛川的舊照片，來回答大家對於「做這些事情幹什麼」的疑問：

「源兵衛川變成一條很臭的水溝，其實已經有很長一段時間，長到大家忘記它原本是這樣的乾淨、這樣的美麗。所以我們常常會把這些老照片找出來，希望大家讓它再返回原來很乾淨美麗的一個樣貌。」

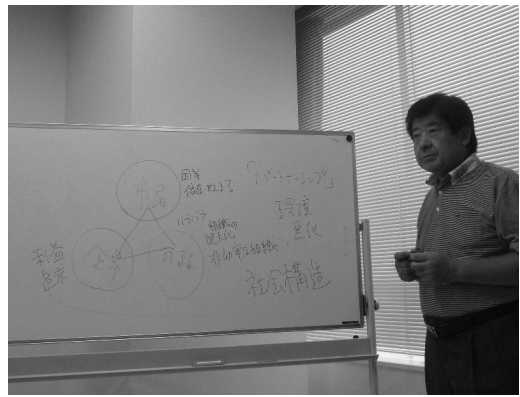


圖 5：改變源兵衛川的推手—渡邊豐博先生，以三角共生關係解釋成功社區營造的關鍵。（彭淦雯攝）

在好不容易促成一條河川再生與地方發展之後，對「Groundwork 三島」成員而言，下一代的教育和觀念傳承是最重要的。三島市有 14 所小學、7 所中學，經常與「Groundwork 三島」合作舉辦自然觀察活動。渡邊也以數張圖片，讓我們看見一所小學將學校的水泥中庭，透過小朋友及家長多達 2 千 4 百多人次的參與、11 次的討論，改造建設出一座生態池的過程。渡邊很強調實作、親身參與的過程，因為透過這個過程學到的，將比書本課堂的制式教學，更深入孩子們的記憶。



圖 6（系列圖）：透過學童和社居居民的參與設計、施工，將一所小學的水泥中庭，改造成為生態池，並由高年級小朋友負責維護管理。

肆、中介團體促進網絡結盟

源兵衛川個案帶給我們的啟發，除了渡邊豐博等公共管理者的高度使命感與持續力

之外，當屬「Groundwork 三島」這個中介團體的建立，以及它所串連出的網絡聯盟，值得國內社區與民間團體組織發展之參考。

前面提到「Groundwork 三島」的秘書處自成立以來，每年僅以約 6 百萬日圓的經費，

聘請 3 位專職行政人員，另外則是義務的理監事 13 人。這 3 位專職人員，負責聯繫與支援聯盟的 20 個團體（由原本 8 的團體增加至今），每個團體本身也都有 2-3 名的專職人員，以及人數不等的幹部與志工，因此合計起來的人力，大約有 3 百位左右。渡邊以「花瓣」形容形容這樣的人際網絡擴散的模式。

這些加盟團體的屬性與類型多元，包括環保、農業、水利、河川生態、文化交流、學校等團體，也包括商店街店家、建築業等私部門。平常各團體有自己的議題和業務，但也願意在「Groundwork 三島」秘書處的協調之下，分擔一些由「Groundwork 三島」規劃的社區計畫或活動。渡邊強調，要動員民間團體時，應當善用其原本的專長與優勢，例如建築業公會，可以協助進行硬體與公園的營造，學校老師可以協助生態導覽活動等，不要製造團體過多的負擔。有些是政府做起來最有效率的事情，則交給政府去做。因為這樣的網絡資源和協調分工，「Groundwork 三島」得以同時間執行 53 項計畫之多。

渡邊指出，要讓聯盟的團體持續留在聯盟之內，並保持積極參與，就一定要花心思，讓團體覺得加入是有貢獻、也有收穫的。例如有些團體可能募款能力較弱，可以由其他團體協助告知如何對企業募款。有些團體不知道政府計畫的資訊，則聯盟秘書處可以扮演資訊傳遞的角色。甚至在重要時刻需要人力動員時，團體之間可以互相支援。而中介團體的秘書處，在這個過程中，即扮演關鍵的促成者(facilitator)角色。這樣的運作模式，確實可以做為國內許多鬆散組織、運作不佳

的聯盟團體之參考。

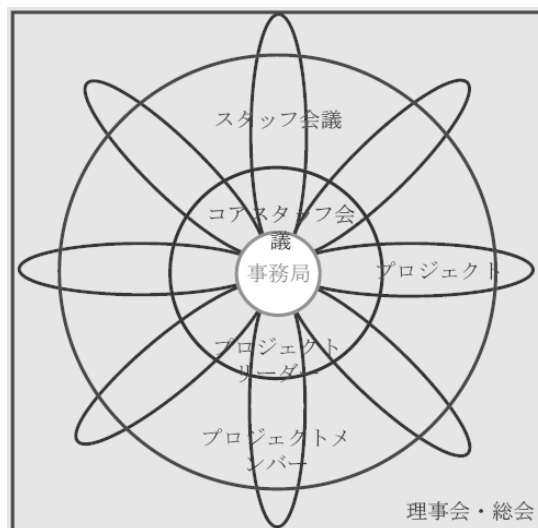


圖 7：「Groundwork 三島」花瓣狀的網絡組織模式（圖：渡邊豐博提供）

在我們的參訪行程中，也與「Groundwork 三島」的成員團體之一「國際文化交流協會」(global intercultural association)，進行交流座談。這個團體已經成立 26 年，當初是一群家庭主婦，為了學習英文會話、文化交流而組成，目前成員多達 150 位，從 30 歲到 80 歲都有。她們當初因為認同渡邊的理念而加入「Groundwork 三島」之後，就負責聯盟的刊物報導與編輯，每年發行 3 次。在訪談間，這群已經當了阿嬤、阿公的成員，仍顯得活力充沛。一位阿嬤說：「當初只是很單純想要說，把這一條小時候曾經去那邊玩過的河，把它變成現在小孩也可以進去玩的河，只是一個非常同理心的心態去這樣做。」她們也強調志工經營貴在永續，因此應當把握：不放棄、快樂地做、不勉強自己（在能

力範圍內盡力去做）的原則。



圖 8：「Groundwork 三島」的盟員團體之一：國際文化交流協會。(彭滄雯攝)

伍、結語

「Groundwork 三島」在 2010 年獲選為日本內閣府（相當於內政部）「地域社會雇用創造計畫」的執行團隊，兩年內有 10 億日圓的經費，讓他們以三島市各種進步的實際案例，培育社區營造、NGO 經營管理人才，預計將培訓 3400 人。在我們訪問期間，他們就正籌備著一場 5 天 4 夜、近千人從日本各地前來參加的營隊。這個計畫內還包括了「社會企業」的創意競賽，以競賽評選方式募集 100 個方案，每個方案補助其 1 百萬日圓等。今年將屆滿 20 週年的「Groundwork 三島」，不僅是日本社區營造的成功典範，也積極透過國際交流，將環境與社區營造的理念、方法，傳遞給更多國家、社區。

當臺灣參訪團在炎炎夏日赤腳行走在源兵衛川之間，體會攝氏 15 度的冰涼河水時，每個人的身體和心裡立即充盈著「15°C 的感

動」。然而更大與更深沈的感動，則是看見「Groundwork 三島」有渡邊豐博這樣回鄉服務、超越既有框架思維的公務員，和願意自立、自律的公民、回饋社區的責任企業。公部門、民間、和在地店家化分立為協力，終能開創出環境、經濟與社會三贏的新故鄉，體現社區營造所期待的「生活、生產、生態」一體的理想。

拉回本文開始提到的「公共管理者新角色」：臺灣的許多社區其實正經歷著三島市 20 年前的處境，也擁有和三島市類似的軟硬體條件和侷限。過去十多年來，雖然政府重視並願意補助支持一些社區營造與發展計畫，但是「公部門」與「社區」的角色依舊是二分的，公共管理者與社造團體經常是「補助—受補助」甚至「督導—被督導」的關係，而並不是社區網絡的一份子。

但是從源兵衛川的經驗中，我們看見公共管理者其實可以扮演更積極的促進者，成為社區營造的發動機與促成者。作者期待本文可啟發更多有志於社區發展工作的文官，親自「下水」促進社區網絡的形成與伙伴關係的深化，讓相關行動者願意承諾、互信與合作，相信我們也可以創造許多源兵衛川的故事！



圖 9：源兵衛川成為三島市小學最佳的生態教育場所（圖：渡邊豐博提供）

（本文作者為中山大學公共事務管理研

究所副教授）

關鍵詞：社區營造（community building）、網絡治理（network governance）、伙伴關係（partnership）、促成者（facilitator）、流域治理（watershed governance）

📖 參考文獻

- Bogason, Peter and Juliet A. Musso (2006). The Democratic Prospects of Network Governance. *The American Review of Public Administration*, 36(1): 3-18.
- Fischer Frank. (2009). *Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry*. Oxford University Press
- Mathur, Navdeep. and Chris Skelcher, 2007, Evaluating Democratic Performance: Methodologies for Assessing the Relationship between Network Governance and Citizens. *Public Administration Review*, 67(2): 228-237.
- Rhodes, R.A.W. (2002) Governance and Public Administration. In Jon Pierre (ed.) *Debating Governance*. Oxford University Press.
- Sørensen, Eva (2002). Democratic Theory and Network Governance. *Administrative Theory & Praxis*, 24(4):693-720.