

社區營造、政策類型與治理網絡之建構

：六星計畫的比較分析*

江大樹** 張力亞***

摘 要

臺灣社區營造的政策推動，從早期政府主導的「由上而下」政策執行，演變成強調公民參與的「由下而上」運作理念，晚近又再轉化為重視多元、跨域整合的「網絡治理」協力模式。社區營造理應強調民眾自主參與的推動模式，但歷經十多年的發展，卻仍經常面臨各級政府應否及如何引導的爭議。正如地方分權化的政府體制改革一般，地方分權自治固然是全球在地化運動的大勢所趨，然而，推動地方分權化必須考量地方自治團體的主觀意願與客觀能力。因此，重新釐清社區營造政策執行過程中之網絡治理課題，應有助於解析當前的問題缺失與推動困境；尤其，分屬不同政策類型的社區營造方案，似應分別建構各自適當的治理網絡，而非籠統地以社區自主營造理念，作為彼此共通政策工具，即能克竟全功。

本文透過政策類型與網絡治理的概念，探討六星計畫各政策方案類型的實務運作概況，分析其可能潛在的差異性與問題特質，並依各類型的特殊性，嘗試勾勒出多元化的社區營造治理網絡。筆者研究發現，現行六星計畫的網絡治理問題有三：政策類型劃分的排他性不足、各政策類型整合性目標不顯著、政策不延續；同時，六星計畫也存在「行動主體多樣性」及「所需資源具差異性」等兩項運作特質。本文強調應掌握這兩項特質，並據以建構「政府主導」、「政府與社區雙核心協力」、「三方協力，政府為輔」、「專業醫療為主，輔導團隊與社區為輔，政府次之」，及「社區為主，輔導團隊為輔，政府次之」等五種不同網絡治理模式，方有助於社造政策落實執行，並可兼收促進行政社造化意識與建構永續社區發展之效。

關鍵字：社區營造、政策類型、治理網絡、六星計畫

* 本文將發表於國立暨南國際大學公共行政與政策學系主辦「府際關係與地方治理」學術研討會（2008/10/25-26），本研究曾獲得國立暨南國際大學「府際關係與地方治理」學術特色研究計畫補助，謹表謝意。

** 國立台灣大學政治學博士，現任國立暨南國際大學公共行政與政策學系教授。

*** 國立暨南國際大學公共行政與政策學系博士生。

壹、前言

從歷史脈絡來看，臺灣社區政策的演進，大致分為「社區發展」(1965-1987)、「社區營造」(1987-2000)、「社區總體營造」(2000~)等三個階段，其主要方案則包括：1965年「民生主義現階段社會政策」、1968年「社區發展工作綱要」、1991年再修訂「社區發展工作綱要」，1994年首度提出「社區總體營造」政策¹、2000年「行政院社區總體營造計畫心點子創意徵選活動」、2002年「新故鄉社區營造計畫」，及2005年的「臺灣健康社區六星計畫」(以下簡稱六星計畫)。綜觀此一政策發展過程可知，隨著1994年文建會積極倡導、持續推動社區營造政策，不僅各部會跟隨採行，並在經歷「九二一災後重建」與「新故鄉社區營造計畫」洗禮之後，促使中央政府省思跨部會整合模式的重要性。申言之，台灣社區政策的推動內涵，已逐漸從政府主導的「由上而下」政策執行，更替成強調公民參與的「由下而上」操作理念，近年來又再轉化為重視多元、跨域整合的「網絡治理」協力模式(林瑞穗主持，1996；方瓊瑤，2006；江大樹，2006：349-358)。因此，我國社區政策的變革圖像，大致如下(圖1)所示。

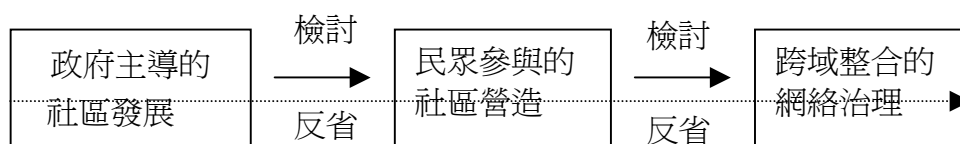


圖 1、社區政策的變革圖像

資料來源：本文繪製。

為能持續深化社造理念，前行政院長謝長廷於2005年就任後，承襲游錫堃內閣「新故鄉社區營造計畫」內容，同時整合各部會的相關社造政策方案，提出臺灣健康社區六星計畫，並以產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環境景觀、環保生態等六個面向，作為社區營造政策的主要焦點，故稱「六星」計畫(中國時報，2005/03/21，E8)。六星計畫除政策延續與方案擴增外，本質意涵也有更顯著的標示意義，亦即，凸顯「臺灣」、「健康」、「六星」等三個較積極的施政方針。這樣的政策發展結果，不僅讓「社區營造」成為政府各部門推動基層公共事務的共通名詞，也促進各部會行政社造化的推廣與意識深化；另一方面，從社區「總體」營造來看，無疑有益於台灣公共領域建構、培植公民社會能力、強化地方治理能力，與深化永續發展之觀念與行動(李丁讚等，2004；江大樹，2006；李永展，2006；曾旭正，2007)。

¹ 社區總體營造一詞，最早係由時任行政院文化建設委員會主委的申學庸，於1994年10月3日在「以文化建設進行社區總體營造」報告中所提出的政策理念，其施政方針目的在於喚起「社區共同體」意識，經由社區的自主能力，共同經營「產業文化化，文化產業化」、「文化事務發展」、「地方文化團體與社區組織運作」、「整體文化空間及重要公共建設的整合」，及其他相關文化活動等，遂開啓臺灣社區總體營造政策之窗，嗣後，內政部「全方位推展社區發展工作」及「福利社區化」、環保署「生活環境總體改造計畫」等亦追隨之(黃煌雄等，2001：9)。

社區總體營造政策理應值得期待，然而，回顧過去十多年草根運動的發展，似乎存在一個政策弔詭：在威權國家體制運作下，政府對於本土文化進行批判、打壓，但是民間社會風起雲湧的各種政治改革、教育改革、環境、婦女、勞工、農民、無住屋者、文史工作者等運動力量與草根組織，依然熱情參與且積極投入；相反地，從 1994 年政府倡導社區總體營造理念之後，雖然強調由下而上的政策執行模式，但地方民眾的參與熱情卻普遍不足，甚至還引發社區內部的資源爭奪（王振寰、章英華，2005：16-17）。究其原因，不論是策略的形成、預算的分配或計畫的推動，都可觀察到中央政府策略性的介入，特別是社造經費補助的長期誘導，促使社區營造工作成為地方政策執行上不得不為的方向，卻也因財政補助的惡性競爭，導致社區營造這原本應立基於民眾自動自發，強調自主性的工作，卻逐漸淪為高度依賴中央經費補助的運作態勢，甚至使社造業務成為鄉鎮公所、村里辦公處、社區發展協會、社區管理委員會及社區工作團隊之間另一種權力與資源的競技場域（林將財等，2005：54；方瓊瑤，2006：3）。以基層社區為例，由於政府政策繁瑣且常面臨計畫執行時間壓力，除影響多數社區工作團體的充分瞭解度，也會導致社區不得不依據政策走向決定本身所欲從事的社區營造工作，進而產生資源依賴的心態，而非考量社區的實際需求、提案與執行的能力等問題（林將財等，2005：51-57；監察院，2007：13）。這些問題缺失的交互影響結果，不僅惡化中央政府的財政赤字，也使得「台灣基層民主似乎仍嚴重陷於社區主義深化與成熟的嚴重不足」之困境經常浮現（丘昌泰，2007）。如此的政策弔詭，無疑值得吾人深入探討與重新反省，切實掌握政府政策推動與社區自主營造兩者之間，究竟存在何種執行「落差」（Gap）？

本文主張：重新釐清社區營造政策執行過程中之網絡治理課題，應有助於解析當前的問題缺失與推動困境；尤其，分屬不同政策類型的社區營造方案，似應分別建構各自適當的治理網絡，而非籠統地以社區自主營造理念，作為彼此共通的政策工具，即能克竟全功。申言之，要深入瞭解社造政策推動與社區自主營造兩者間的落差，筆者認為或可透過政策類型與治理網絡的概念，探討六星計畫各政策方案類型的實際運作概況，分析可能潛在的問題與差異性，並依據各類型的特殊性，嘗試勾勒出多元化的社區營造治理網絡。以下章節安排共分五個部分，第二節將先介紹網絡治理與政策類型的概念，並省思其對社區營造政策的啓示；第三節扼要說明臺灣社造政策的沿革與發展；第四節進而解析六星計畫不同政策方案類型的治理網絡圖像，並歸結可能的差異性與問題缺失；第五節乃重新省思建構多元化社造政策治理網絡的可能模式；第六節則是簡要的結論與政策建議。

貳、「網絡治理」與「政策類型」對社區營造之啓示

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（林將財等，2005；方瓊瑤，2006）。正如「地方分權化」的政府體制變革一般，地方分權自治固然是「全球在地化」

的大勢所趨，然而，是否所有公共政策的推行都適合地方分權化？無疑乃是一個值得深思的嚴肅課題。要之，推動地方分權化必須考量各級地方政府的主觀意願與客觀能力，否則，如未充分尊重地方首長看法，或未優先健全地方自治體質，貿然全面實施地方分權，可能未蒙其利、先受其害。社區營造其實也可視為地方分權化的一個重要環節，面對前述政策弔詭，吾人應如何重訪其初衷價值？本文嘗試援引網絡治理與政策類型的觀點，重新探討社區營造政策應有的推動方向。

一、網絡治理崛起的影響

隨著 20 世紀末期，第三政黨(Third-party Government)、數位革命(The digital revolution)、顧客需求(Consumer demand)的衝擊，政府治理浮現一種不可治理的危機。意即政府機關自己已不再有足夠的能力可妥善處理與管理任何公共事務；相反的，政府機關必須密切與積極地和其他非政府組織進行合夥，以達善治(good governance)(Kettl, 2002; Goldsmith & Eggers, 2004:10)。值此已邁向重視參與式(joined-up)與網絡式(networked)的「混和式治理」(hybrid governance)時代環境(Goldsmith & Eggers, 2004)。隨之而來的，政策執行也轉向社會政治系統(social-political system)共同管理的運作架構(Kooiman, 1993:58；孫本初、鍾京佑，2005：109)。再者，此環境系絡的轉變，除影響政府整體運作形態，也連帶促使學術界在研究課題、方法與理論上的改變(Sørensen & Torfing, 2005; Bogason & Zølner, 2007)，轉促使網絡治理的學術理論(Rhodes, 1997; Sørensen, 2002; Sørensen & Torfing, 2005)及採用網絡治理的政策分析觀點(Marsh et al., 1998；劉宜君、陳敦源，2007)蔚為潮流，受人矚目。

網絡治理係由網絡(network)與治理(governance)組合而成的一種新形態治理模式，有別於科層、市場、及社群治理模式(孫本初審定，2002：15-27)。網絡，Mayntz(1993)指出是多節(multi-nodal)的結構，任何的節點都是連結在一起，但這樣的連結並不是堅固不變，換句話說，網絡係指組織之間針對不同的任務所做的聯合形式(Conside & Lewis, 2003:132)。治理，Rhodes(1997)認為是一種代表著政府在意義與內涵上的轉變，也代表著一種新的治理過程或是一種治理社會的新方式。網絡治理的特質有：行動者之間的互動是互賴(interdependent)且水平化(horizontal)；彼此透過協商進行合作；具有共同的規則(regulative)、規範(normative)、認識(cognitive)與想像(imaginary)架構；行動者具備自我管制(self-regulating)的能力；及關心公共目的的產出(Sørensen & Torfing, 2006)。

這樣的治理模式要如何分析？Marsh & Rhodes(1992)認為可採用成員(membership)、整合性(integration)、資源(resource)、權力(power)四種要素進行之。成員指涉的是參與成員及其利益型態；整合性係指互動頻率、持續性與共識；資源則是垂直的相互依賴、平行的相互依賴的資源分配；最終，權力強調的是行動者之間的權力對等與否關係(Marsh & Rhodes, 1992:251; Marsh, 1998:16)，企盼藉以釐清影響執行網絡的因素。雖然上述研究途徑遭丘昌泰及 Dowding 等人的批評(丘昌泰，2000：291-230；轉引自王光旭，2005)，但筆者

認為，其分析模式仍有幾項優點：1、可剖析網絡治理中的網絡概況，而非個別利益團體；2、可藉以說明個別治理網絡之間的差異性²。綜上，這些網絡治理的相關概念，應有助於本文對六星計畫各政策類型之治理網絡的深入探討。

二、政策或方案的類型區分

政策類型係依指據不同標準，對所有公共政策就其性質差異，分成若干類型之意（吳定，1997：55）。目前在類型劃分上，大多以羅威（Theodore Lowi）及沙力斯伯瑞（Robert Salisbury）兩人所提出的：管制性政策（Regulatory Policy）、自我管制政策（Self-Regulatory Policy）、分配性政策（Distributive Policy），以及重分配政策（Re-distributive Policy）等四種類型最常被運用。這四種政策類型依「賽局理論」（Game Theory）又可分為零和（zero-sum game）及非零和賽局（non-zero-sum game）兩大類型（丘昌泰，2000：11-13）。然而，Braun（2000:14-16）認為，上述的政策型態無法解釋區域結構，因此改採空間、關係性與福利性作為政策分類標準，區分成：空間關係政策（環境、區域、農業、工業、勞工市場、交通、住宅政策）；無空間關係政策（國防、外交政策）；關係一致性政策（文化、教育政策）；及福利政策（社會與健康政策）。再者，又有論者按政府機關管轄權性質的不同，將政策分為：國防、外交、農業、教育、環保、水利、交通政策；或是分成象徵性與實質性政策、保守派與自由派政策等各種不同類型（吳定，2003：78）。綜上所述，各種不同政策類型區分，其目的都在於冀望透過不同的運作特質，嘗試對症下藥地進行政策的規劃與執行。

除政策類型的劃分外，Michiel S. de Vries 在〈分權的興衰：歐洲各國實務比較分析〉一文中，曾討論有哪些政策是適合分權或集權的問題，他首先提出以「政策領域」（policy areas）作為劃分基礎的「第三條路」觀點，並援引公共選擇理論的兩項標準：外部效益與規模經濟，強調「完善的公共財貨與服務的提供，必須依據不同任務所涉及的差異性，在執行與責任歸屬上，應有所不同」之理念，針對各項政策進行分析。舉例來說：文化休閒、住宅問題、公共設施，因涉及社區可能的責任，故應比較傾向地方分權；至於，少數族群保障、環境污染與經濟發展等常有重大爭議的政策領域，大多不宜採取地方分權；另如勞工保障、教育政策及健康服務之提供，則是需要中央與地方共同負責。除此之外；該文另採取跨國比較觀點，指出政策應否採取地方分權化？這不僅涉及國家領土大小，同時也需考量地方菁英的政治態度，並應參酌開放性（openness）、公共參與（public participation）、地方權力自主性（autonomy）、政策問題特徵、與社區關係程度等諸多變數（de Vries, 2000）。唯有根據此些變數進行多變項分析，方能正確判別某一政策是否適合採取地方分權化。

² 例如：Marsh & Rhodes（1992）依據成員（membership）、整合性（integration）、資源（resource）、權力（power）四種要素，建構出產出「政策/地域社群」（policy/territorial communities）、「議題網絡」、「issue networks」、「專業網絡」（professional networks）、「府際網絡」（intergovernmental networks）、「地域網絡」（territorial networks）、「生產者網絡」（producer networks）六種政策運作類型（Marsh & Rhodes, 1992:13-14）。

而在社區政策方面，Butcher 等人（1993:57-58）也曾從公共政策與社區政策的緊密度進行實證研究，他們認為：社區政策要能有效實踐，在方法上，必須從傳統由上而下、集權、專業為主的方式與思維模式，轉向以合作、夥伴、志願性、彈性為導向的社區政策發展模式。為求深入探討，他們將社區政策方案區分為：社區青年工作（community youth work）、社區藝術（community arts）、社區企業（community enterprise）、社區守衛（community policing）、社區政府（community government）、社區照顧（community care）（Donnison,1989）等六種不同類型，並透過服務、治理、資源、經濟、公共規則等五項公共政策的要素，分別對各種社區政策類型進行探討，藉以說明不同的社區政策與公共政策彼此間之緊密度，參見（表 1），企盼從中獲得能夠具體落實社區政策的有效對策（Butcher et al.,1993:73-75）。從而觀之，吾人研究公共政策或社區政策，除可進行政策類型的劃分外，也應採用不同的變項進行檢核，以作為類型劃分的依據，藉以勾勒出最適宜的政策運作模式。

表 1、社區政策與公共政策的面向關係表

社區需求	公共政策面向				
	服務	治理	資源	經濟	公共規則
社區青年工作	。。				。
社區藝術	。		。	。	
社區企業	。		。	。	
社區守衛		。			。
社區政府	。	。	。		
社區照顧	。		。		

資料來源：Butcher et al.,1993:74.

註：社區需求「。」表示低度；「。。」表示中度；「。。」表示高度。

三、社區營造的治理網絡

社區營造係由 Community、Empowerment 兩個字所組構而成。Community 的概念，國內外學者已做許多解釋與定義，不擬逐一說明（蕭全政，1995；徐震，2002；曾旭正，2007；Delanty, 2003），本文擬採 Agnew（1987）的地方論點，認為認定社區不只是客觀的地理名詞，它更是人們主觀認同的地方（sense of place），應該特別給予重視。意即，「社區」係指：一群人共同居住且具命運共同體意識的場域。其次，Empowerment 的概念，本文參考相關學者觀點（羅秀華，2004；Adams, 1996），將 Empowerment 翻譯為「營造」且強調「使能」(to enable) 的概念，意指使沒有能力的人變成有能力，使能力低的人能力變高，使能力高的人願意盡其所能（黃秀梅，2006）。據此，本文將其定義為：一種永無止境的學習過程，可以喚起共同意識、增進知識，協助原本無能力的人或組織，使其有能力且願意進行自主組織與行動。

社區營造的核心價值係強調：授權（empowerment）、由下而上（bottom-up）及自我治理（self-governing）。其目的在於，冀望在社區場域中，透過教育與學習，轉化社區居民的知識與行為觀念，嗣後促使社區居民能自主關心社區內公共事務，並進行組織行動，營造社區的生活共同體（陳錦煌，2003；張力亞、江大樹，2006：74-75），最終達成「造人」之功與累積公民社會建構資本。扼要言之，社區營造所強調的是「由下而上」的執行模式。但是深究臺灣社造政策的推動，政府卻似乎經常扮演著重要的引導角色。換句話說，在實存的社造政策環境中，係偏向於 Kooiman（1993）所提社會政治系統（social-political system）共同管理的運作架構。在這種運作架構中，若從治理網絡觀點來看，其成員係包含政府、協力團隊、社區組織等三大類。各類型的行動者又可細分不同屬性，彼此之間的互動關係乃是垂直、水平交互相錯。要之，社區營造的網絡治理圖像深具複雜性，大致如圖 2 所示。

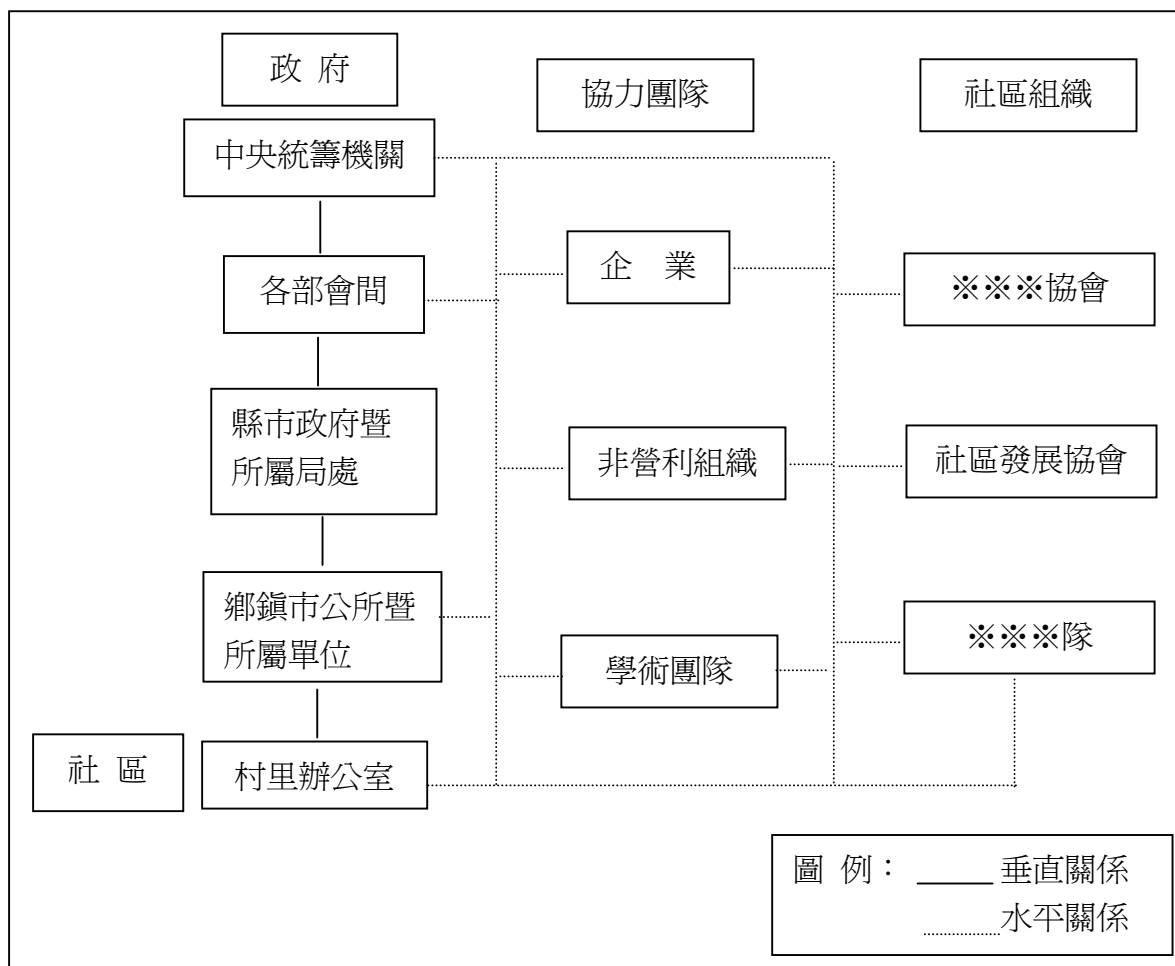


圖 2、社區營造的網絡治理關係圖

資料來源：本文繪製。

從上圖 2 可知，社造網絡的參與者是呈現多元而複雜的結構。這樣一個複雜的網絡系統要如何有效運作？無疑值得深思熟慮。因此，本文採取政策類型觀點

與網絡治理的四項要素進行探討，針對臺灣健康社區六星計畫的政策內涵，先行釐清個別社造政策類型的治理網絡圖像與執行概況，並歸結可能的問題與特質，參見（圖 3）。再者，依據社造治理網絡的運作特質，一方面嘗試解決各項問題，另一方面也嘗試建構出多元的社造治理模式，期能有助縮減政府政策推動與社區自主營造兩者之間的執行落差。

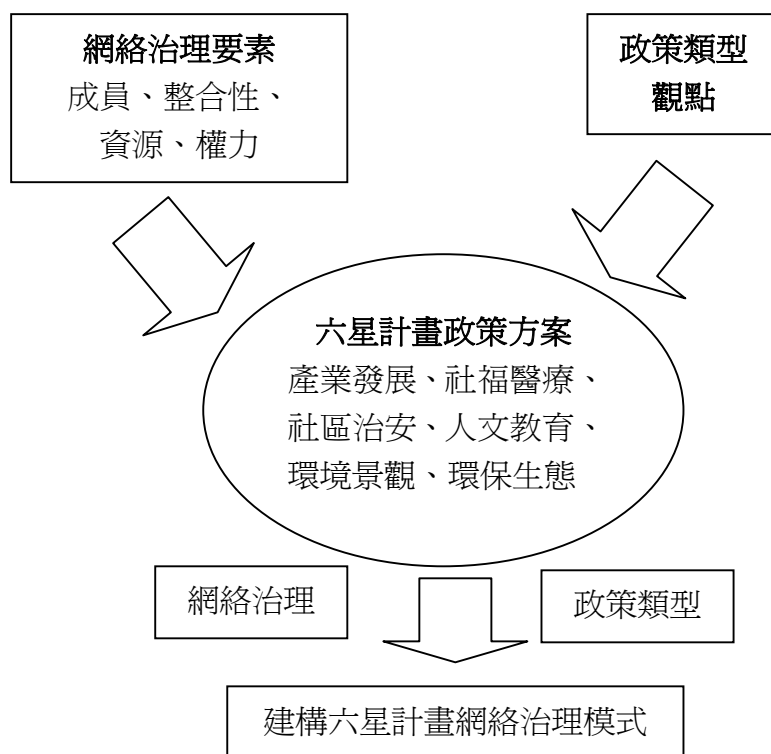


圖 3、社區營造政策的研究架構圖
資料來源：本文繪製。

參、臺灣社區營造政策的推行與變革

臺灣社區營造政策，從 1994 年開始固多強調社區自主概念，主張應「由下而上」提出各項社區營造計畫，企盼建構出一種以社群共識及社群成員積極投入集體事務為基礎的社群治理模式（communitarian governance）（孫本初審定，2002：26-27；柯于璋，2005）。在政策執行上，已由文建設單一部會推動，逐漸擴及其他部會的政策追隨，2003 年的「新故鄉社區總體營造計畫」甚至被列入「挑戰二〇〇八：國家發展重點計畫」十項計畫當中，並於 2005 年「臺灣健康社區六星計畫」集其大成，致使「社區營造」成為各部會推動社區業務的代名詞。

在成果部分，一方面造就許多的動人社造經驗，如宜蘭經驗（蕭欣怡，2005）、新港經驗（廖嘉展，1996）、北投經驗（洪德仁等，2005）、金華經驗（林伯淇，2007）、九二一重建經驗（廖嘉展、顏新珠，2005）等。另一方面，政府也逐步採取授權與培力的思維模式，改變傳統「由上而下」計畫補助的行政模式，企盼

透過計畫執行策略的變革（圖 4），推廣與深化行政社造化觀念及實踐社區治理的願景。

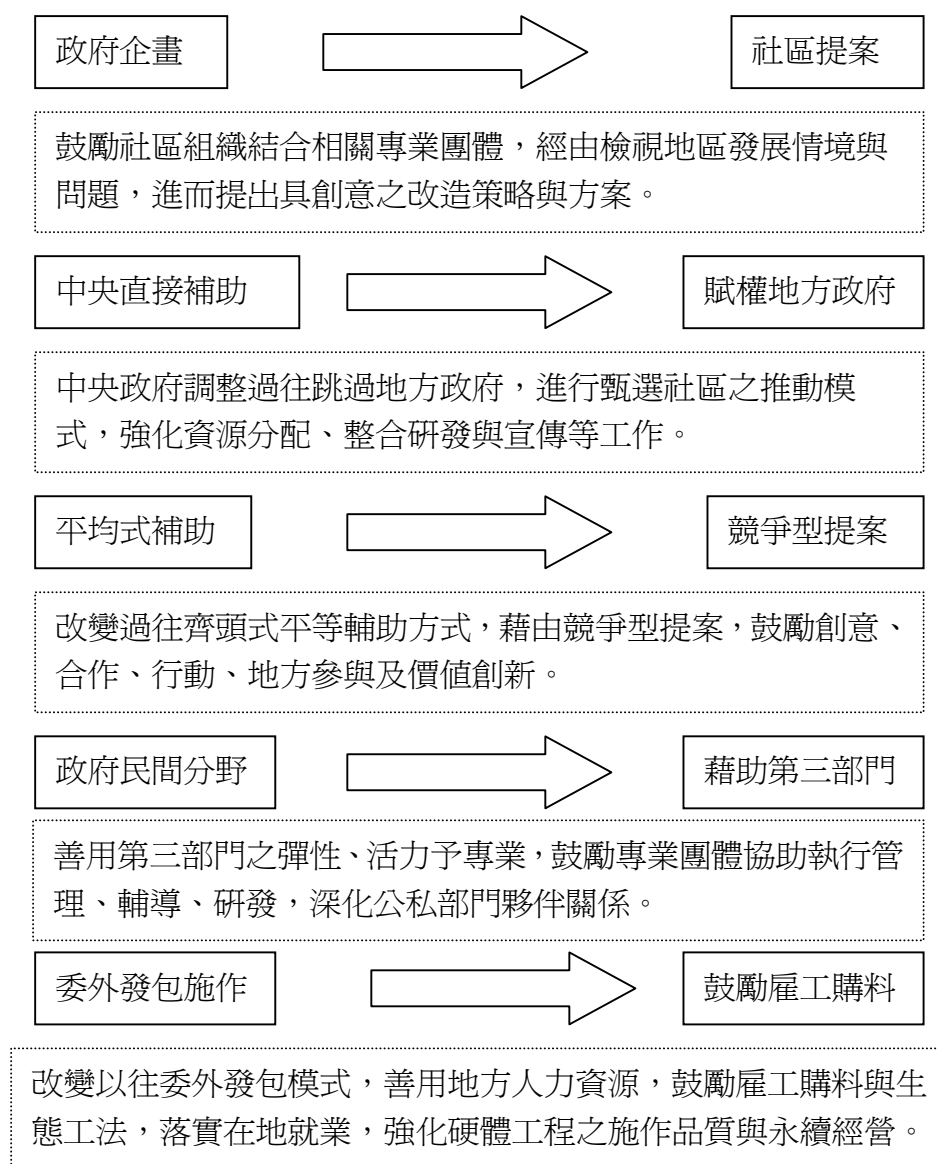


圖 4、新故鄉社區營造計畫共同策略圖

資料來源：行政院文建會，2004，

http://www.hometown.org.tw/newsite/sixstar_91-93.php。

再者，在國家整合型計畫的操作模式上，考量總體計畫因含括不同社區營造主題，執行過程也會涉及不同部會權責，因此在政策工具的選擇上，都採取相同模式辦理之，大多係企盼透過「補助型計畫」、「分區專業輔導機制」、「委託專案管理中心」、「培訓計畫」和「特定主題委託研發」等五項政策工具（圖 5），冀望有助於政策橫向整合及協助民間瞭解如何與相關政策對應（行政院文建會，2004）。

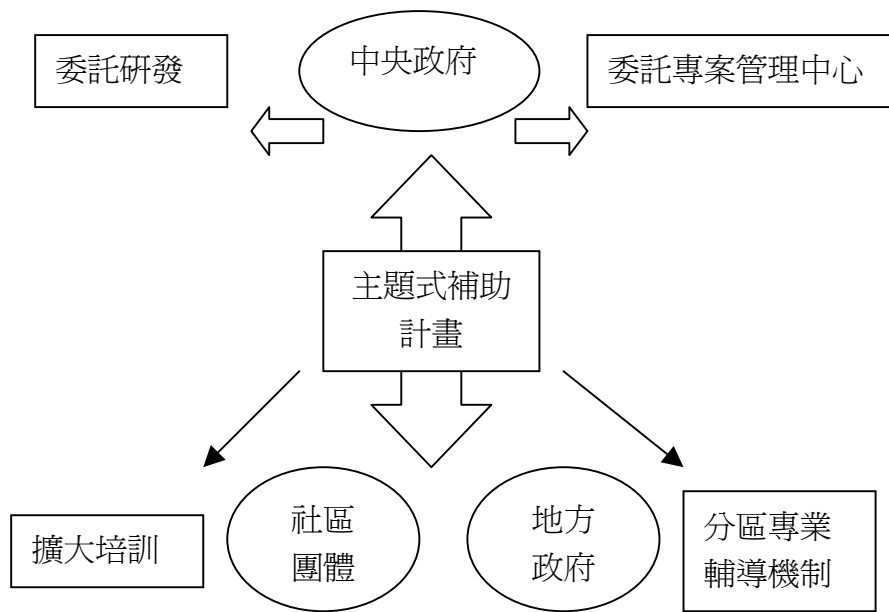


圖 5、新故鄉社區營造計畫的五項政策工具圖

資料來源：行政院文建會，2004，

http://www.hometown.org.tw/newsite/sixstar_91-93.php。

爾後，政府為更積極推動社區營造政策，遂於 2005 年辦理新故鄉社區營造計畫第二次修正，並於 2006 年在謝長廷前院長的支持下，擴展整合以往各部會業已推動的社區營造計畫，提出「臺灣健康社區六星計畫」（中國時報，2005/03/21，E8）。其計畫意涵有三：首先，冠上臺灣二字，應係彰顯整個「生命共同體」的運作範圍，排除地域性的區隔與競爭，避免原先「新故鄉」概念可能引發不同族群之間的本土化論爭；其次，標榜「健康」概念，契合永續發展潮流，乃是社區總體營造的理想目標；再者，列舉「六星」計畫，含括產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環境景觀、環保生態等六項社造政策，既可多元整合相關部會方案，同時似有更期待當前社區營造工作能夠持續精進、追求卓越，並且讓社區營造有更明確的詮釋與界定（劉正輝，2005），企盼朝向「總體性」、「社區自主、永續」、「民眾參與」等三大目標邁進（行政院文建會，2005）。

在操作模式上（如圖 6），六星計畫為落實社區自主營造的價值，遂鼓勵社區利用資源調查、社區會議等方式進行自我診斷，建立內部基礎共識，並依據社區資源及特色，規劃發展願景及藍圖，設定發展步驟及優先辦理項目，據此研提計畫申請政府補助，推動各項社區營造工作，或是透過社區公約、社區建議等形式，參與政府公共政策之研擬或決策過程（行政院文建會，2006）。筆者發現，不論是早期新故鄉社區營造計畫或是六星計畫，其核心價值皆為「實踐社區自主營造」，且在執行層次上，也有越趨分權化、跨域合作化、夥伴關係化的趨勢，政策工具採用則傾向社區提案模式，這無疑是實踐「由下而上」的社區治理願景。

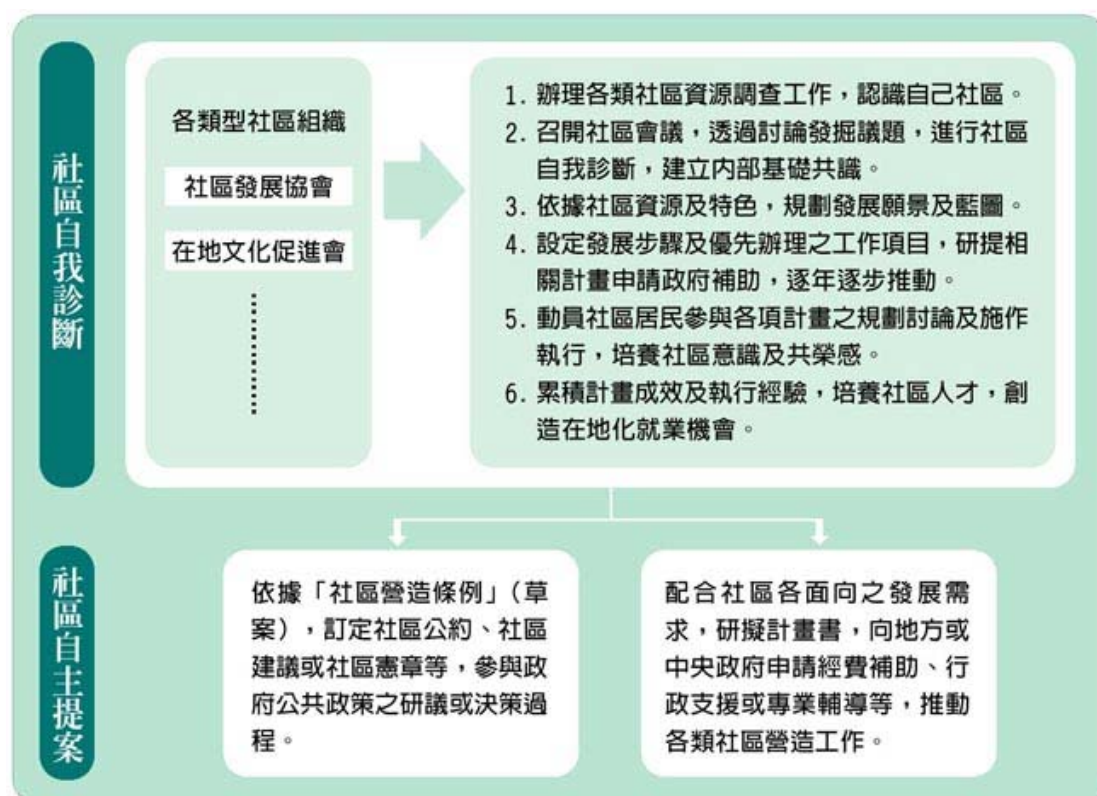


圖 6、台灣健康六星計畫自主提案機制示意圖

資料來源：行政院文建會，2006，

http://www.hometown.org.tw/newsite/sixstar_94-95.php。

整個政策計畫立意固然良善，但在執行過程中是否能真正落實社區自主提案精神？無疑值得深入探討。許多計畫在運作一段時間後，即有若干批評聲浪逐漸興起。以六星計畫的各年度計畫數為例，各類型政策隨著時間的更迭，在計畫數上也有所變動（表 2），此部分的肇事原因與其對社區可能的影響，值得後續加以討論。

表 2、台灣健康社區六星計畫歷年政府單位與計畫數

類型	2005~2006	2007	2008
產業發展	12 政府單位，18 項計畫	7 政府單位，7 項計畫	6 政府單位，6 項計畫
社福醫療	8 政府部門，8 項計畫	5 政府單位，5 項計畫	2 政府單位，2 項計畫
社區治安	6 政府部門，6 項計畫	3 政府單位，3 項計畫	3 政府單位，3 項計畫
人文教育	10 政府部門，16 項計畫	7 政府單位，10 項計畫	6 政府單位，7 項計畫

環境 景觀	7 政府部門，8 項計畫	4 政府單位，4 項計畫	2 政府單位，2 項計畫
環保 生態	3 政府部門，3 項計畫	3 政府單位，3 項計畫	3 政府單位，3 項計畫

資料來源：整理自行政院文建會，2006、2007、2008。

另外，在執行上相關的批評諸如：不宜透過社區評鑑模式，辦理社區六星逐夢大獎競賽，應務實累積與凝聚各社區自主性營造能量，避免造成各社區間惡性競爭政府資源（劉可強，2005）；六星計畫不同面向彼此之間經常存在競合關係，應如何勾勒優先順序？配套認證制度為何？及政府補助額度與財政負擔能力等，都應有更加細緻、可行的推動機制（李永展，2005）；計畫每年設定輔導社區的具體數字，例如 2005 年預計輔導 500 個社區自主提案，2006 年為 1000 個，2007 年為 1200 個，2008 年為 1500 個，並期望在 10 年內，輔導五千到一萬個健康社區，這種社區培力期待「帳面」績效，恐將陷入追求數字的迷失³（賴偉傑，2005）。這些真知灼見，亟待適當回應。此外，也有學者（丘昌泰，2007）指出，在六星計畫政策運作過程中，常因主管官員追求政策績效、輔導團隊的培力不足、及草根力量尚未成熟等因素加總，致使諸多社區營造方案，往往期盼獲取政府經費補助勝於自主營造，轉變成「由上而下」的政策引導模式，此似乎違背當初推動社區營造政策的初衷，讓人倍感可惜。

肆、六星計畫的政策類型與治理網絡分析

六星計畫依社造方案的專業屬性，劃分為：產業發展、社福醫療、人文教育、社區治安、環境景觀、環保生態等六種不同的公共政策類型。這六項政策類型，期待透過推動社區總體營造工作，積極改善當前所面臨的失業率偏高、二代健保改革、治安惡化等社會各界高度關注的重大公共議題（江大樹，2006：364-367）。換句話說，政府欲透過個別社造政策類型，對應當時時代需求，企盼能對症下藥解決問題。這樣的政策立意是良善的，但要如何有效落實，則需更進一步檢視。因此，本文一方面將依據六星計畫的各項政策類型，輔以治理網絡的四個要素：成員、整合性、資源及權力關係進行探討。

成員係指行動者。在公共政策中，進行行動者分析的優點有二：1、瞭解其所代表的政治權力與資源；2、便於建構彼此互動下的社會結構，最終得以進行有效的政策設計（Ingram, Schneider & deLeon, 2007:97）。其次，整合性重視的是參與者的互動頻率（frequency）、持續性（continuity），及互動的共識（consensus）

³ 問題主要關鍵乃在，這些預定輔導社區數字，究竟是逐年累積或每年重新起算？如係前者，根據目前在行政院六星計畫網站註冊的社區已有 1447 個，只要積極透過專案計畫補助的誘因，不難達成輔導目標，然而這與希望在 10 年內輔導五千到一萬個社區的理想，顯然有甚大差距；如係後者，每年更替輔導不同社區，不僅社造工作難以延續，被輔導的新舊社區彼此之間，恐怕會出現各級政府主管機關「是否公平對待」每個社區的質疑與批評。

(Marsh et al., 1998:16)。第三，資源在政策網絡的觀點中，係指網絡內的成員皆須透過資源的相互交換，才能達成既定目標。最後，權力關係強調的是，行動者之間的權力制衡 (balance of power) 關係，希望藉以釐清行為者彼此在網絡中的相對位置性。本節以下將援引政策類型觀點及治理網絡四個要素，針對六星計畫各類型的政策方案進行分析，並歸結主要的執行課題。

一、各類型社造方案的治理網絡分析

(一) 產業發展

產業發展推動目標有：推動產業轉型升級；促進有機農業及綠色消費；發展產業策略聯盟；促進在地就業機會 (行政院文建會，2005)。在發展上追求的是以文化性與在地認同為基礎的一種社群經濟發展，組織結構強調彈性化，組織關係則是重視夥伴關係。其特質涵括：帶有理想色彩、非僱傭關係、小規模經濟遊移於國家與市場之內外 (鄭文良，2007：15-16)。要之，此產業具有地方特性與群聚關係，又可稱為社區產業。

在政策持續部分，從表 2 可發現該類政策的計畫數，從 2005 年的 18 項逐年遞減為 2008 年的 6 項計畫，因此存在著延續性不足的問題，此將連帶影響各個社區在產業發展上的持續推動意願。社區產業的行動者，若以 2008 年的六星計畫為例 (表 3)，依據委託對象劃分為地方政府、民間相關立案團體兩大類型。另外，「青年返鄉就業 (一) 鼓勵青年在地創業計畫」部分，涉及 6 家銀行，從事辦理青年創業貸款。

表 3、2008 年六星計畫產業發展類計畫執行表

計畫項目	承辦單位	補助對象
地方特色產業深耕加值四年計畫	經濟部中小企業處	民間立案組織、財社團法人、顧問公司
農業特色產業創新加值計畫	農委會	直轄市、縣(市)政府農業局、鄉鎮公所或農民團體
特色文化加值產業發展計畫	行政院客家委員會	地方政府及依法登記、立案且完成「台灣社區通」網站登錄之民間團體
多元就業開發方案	行政院勞工委員會職業訓練局	中央部會、直轄市及縣市政府、合法立案民間團體
青年返鄉就業 (一) 鼓勵青年在地創業計畫	行政院青年輔導委員會第一處	年滿 20-45 歲之中華民國國民，在國內設有戶籍，有工作經驗，所創事業事未超過 3 年，都可以到創業所在地的各承辦銀行辦理青年創業貸款 (承辦銀行：台灣銀行、合作金庫銀行、台灣企銀、台北富邦銀行、高雄銀行、京城銀行)
青年返鄉就業計畫 (二) 大專生暑期社區產業工	行政院青年輔導委員會第二處二科	依法登記立案之在地社區組織及民間團體或社區內之營利組織，且從事促進在地產業發展

資料來源：本文整理。

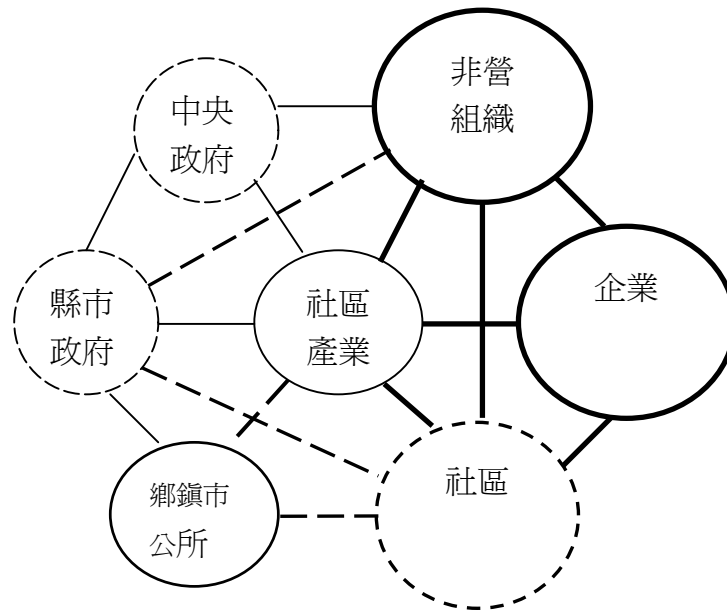
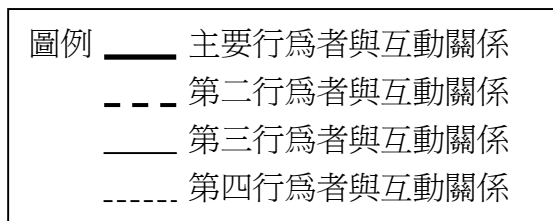


圖 7、產業發展類型治理網絡圖像

資料來源：本文繪製。



由於過往鄉村社區大多缺乏年輕人才返鄉投入，因此產能下降，為實踐上述社區產業目標。在推動社區產業的資源面上，除社區人才回流外，在產品提供上須與在地「歷史」、「土地」、「人情」、與「產業」相結合，透過企畫、行銷、設計等技術，進行研發與銷售（曾旭正，2007：194-195），此才有助解決社區產業所面臨的人力資源與行銷能力之困境。要之，除政府部門的政策推動、以及社區自力（自立）（鄭文良，2007：19）外，企業與專業非營利組織團隊不論是資金、時間、資訊、技術與培訓輔導等協助（梁玲菁，2006），對於社區產業，佔有重要角色功能。相關行動者的相對可能位置，如圖 7 所示。

（二）社福醫療

在社福醫療部分，核心目的：發展社區照護服務、強化社區兒童照顧、落實社區健康營造（行政院文建會，2006b：5-6），企朝向「健康生活化，生活健康化」的目標努力（洪德仁等，2007：143）。檢視此類政策持續性問題，從 2005 年列舉 8 項計畫，嗣後逐年減少至 2008 年 2 項計畫，很明顯的在政策持續性也是不足的。

社福醫療的發展，係從 1995 年 12 月內政部核定「推動社會福利社區化實施

要點」，將「社會福利體系」與「社區發展工作」相互結合，以整合社區之內外資源而建立社區的服務網路（徐震，2004）以來，開始邁向「福利社區化」的發展。政府為求實踐，陸續於 1998-2000 年選定若干社區進行實驗，並於 2001 年 8 月及 12 月辦理「示範觀摩會」（吳明儒，2004），企盼擴散標竿學習之效。嗣後在發展資源部分，除內政部應持續鼓勵各地方政府推動外，社區內的志工、社區發展協會與鄰近專業的非營利輔導團隊（洪德仁，2007：141），在功能上也越顯重要，此不僅可以檢視並發掘社區照顧問題，亦可為社區注入新資源，充實福利社區化所需之資源。另外，為配合「福利社區化」的專業化發展及「健康城市」的興起之需（徐震，2004；洪德仁，2007），在推動上也需連結基層衛生服務工作網以及鄰近社區的醫療機構，此可提供社區有關建立個案管理，以及培訓社區照顧人才的工作之用（吳明儒，2004；洪德仁，2007：143）。

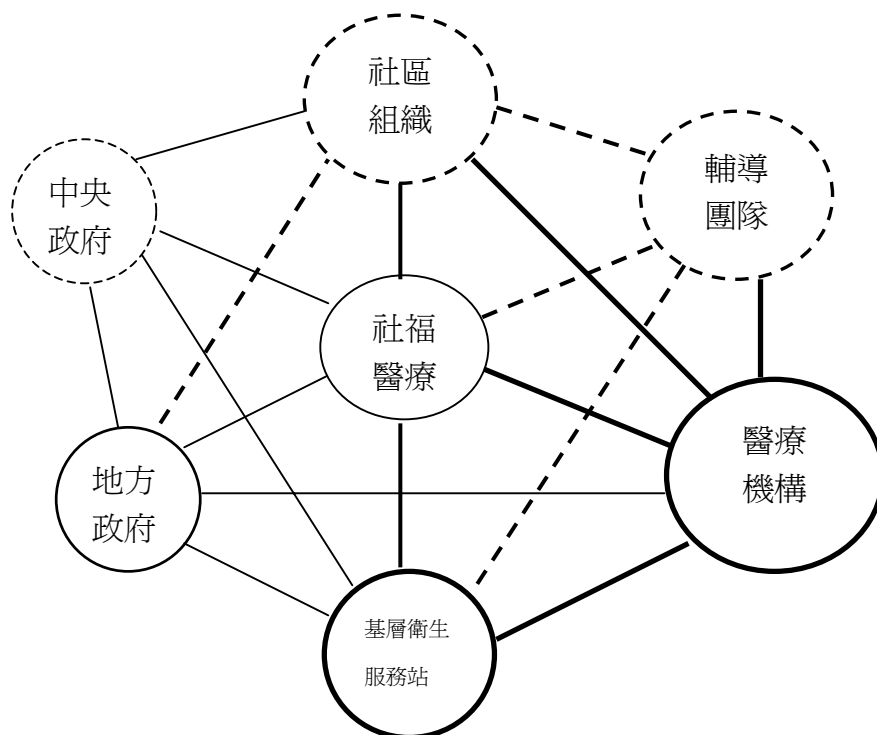


圖 8、社福醫療類型治理網絡圖像

資料來源：本文繪製。

從上述圖 8 可看出，在該類治理網絡圖像中，隨著社福醫療的「社區化」、「專業化」發展，鄰近專業醫療機構以及基層衛生服務站的角色越顯重要，另社區組織本身的行動力及相關專業性非營利組織在功能扮演上，相較於政府而言，\更具積極性。至於政府內部，地方相對於中央，在此類政策功能上，也較為重要的。

（三）社區治安

社區治安部分，宗旨在於建立社區安全維護體系、落實社區防災系統、建立家暴防範系統（行政院文建會，2006b：6）。從政策延續性來看，此類型的項目從 2005 年至 2008 年由 6 項計畫減至 3 項計畫，但就其計畫內容而言，上述三類

各有一項計畫持續推動。就此，政策持續性尚屬具中等。

相關政策依與社區相關性可非為「直接相關」與「間接」、「無關」三類。在此針對與社區「直接相關」的社區治安計畫項目進行討論。此類政策在操作上，企盼警政系統的主動積極投入外，政府希望社區可自發性邀集機關、團體、學校、公司行號、婦女等組織，討論並找出社區死角（劉佳茹、王彥立，2006：67）。由於這項政策始於 2005 年內政部推動的「社區治安工作實施計畫」，雖過往社區亦曾組織守望相助隊，進行社區巡守，但這種涉及跨部門的安全治理網絡系統之建構（李宗勳，2008：17-18），尚屬初階段發展期。截至目前為止，在實作上警政署認為民眾普遍積極性不足，而淪為警察機關主導的形勢（劉佳茹、王彥立，2006：67）。探究原因，無外呼（1）專業性高；（2）監控設備不易管理；（3）警政策略侷限於單方服務觀點；以及（4）居民主動意識低落等（劉佳茹、王彥立，2006：76；陳國恩，2006：21）。

未來如要實踐社區治安所強調的「犯罪預防」之效。在執行資源上，警政署除積極推動「社區化警政概念」，建立「在地服務觀念」，提供專業資源與訓練協助，並積極從旁協助社區尋求社區安全共識、組織守望相助隊、召開社區治安會議，讓警政與社區之間的關係更為緊密發展（陳國恩，2006：15-17）。也應積極與社區公寓大廈管理員制度、學校、週邊商家進行不同程度的跨域合作（如圖 9），此才有助於社區治安治理網絡的有效建構與運轉。

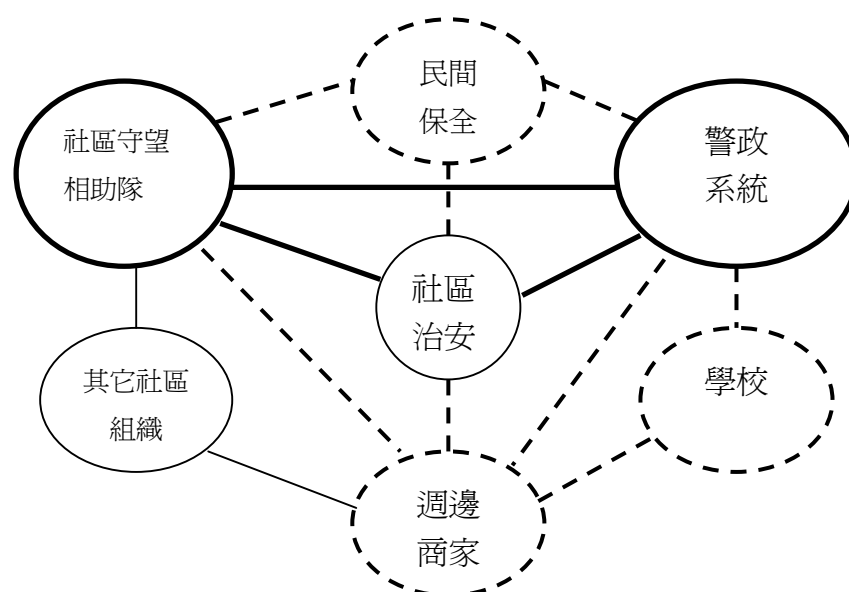


圖 9、社區治安類治理網絡圖像

資料來源：本文繪製。

（四）人文教育

人文教育係有：培養凝聚社區意識、強化社區組織運作、落實社區終身學習、促進社區青少年發展四大目標（行政院文建會，2006b：5）。在政策持續性上，此類型計畫從 2005 年的 16 項計畫逐年遞減至 2008 年的 6 項計畫。明顯是延續

性不足，此將影響上述四項目標的落實。該類行動者以 2008 年的人文教育類型計畫為例，各項計畫的委託對象有所差異，如下表 4 所示，但可扼要區分政府部門與社區組織兩大類。

表 4、2008 年六星計畫人文教育類計畫執行表

計畫項目	承辦單位	補助對象
推展社區發展工作	內政部社會司	立案之社區發展協會、社會福利團體及社會福利機構
新故鄉社區營造第二期計畫－直轄市及縣市政府推動新故鄉社區營造第二期計畫補助作業要點	文建會第二處	直轄市及縣市政府(含社區相關組織)
新故鄉社區營造第二期計畫－社區藝文深耕計畫	文建會第二處	立(備)案之民間團體
創新鄉村社區人文發展計畫	農委會輔導處	省、縣、鄉鎮市等各級農會
促進社區青/少年發展計畫	青輔會第二處(主責)/第三處/第四處	社區組織、青/少年社區協會、NPO、大專院校及其社團組織、自組團隊青/少年志工、中等學校
建立社區教育學習體系計畫	教育部社教司	<ul style="list-style-type: none"> * 直轄市及縣(市)政府(以下簡稱地方政府)。以地方政府為主辦單位，得由有關機關、各級學校、民間團體或社區大學配合辦理。 * 社教機構。 * 大專校院、高中及國民中小學校。 * 登記立案之社團及基金會(以教育事務性質者為優先)
創造偏鄉數位機會推動計畫	教育部電算中心	下列偏鄉地區之機關(構)、團體、學校： <ul style="list-style-type: none"> * 教育學術單位：各類學術機構及公私立各級學校。 * 民間團體：政府立案之法人團體。 * 政府機關：政府機關(以合作辦理之活動為限)。 * 本部附屬機構及公立社教機構。

資料來源：本文整理。

為落實人文教育的目標：凝聚社區意識，活化社區組織與人才。在操作策略上，需從教育學習開始，潛移默化讓社區居民的觀念進行改變，最終得以透過行動方案，據以實踐，綜合專業知識培力與實作過程，促進社區的認同與自主能力提升(廖嘉展、顏新珠，2007：129)。在這樣的社區培力過程中，專業的非營利

輔導團隊在過程中扮演著重要的角色功能，其具備著引領社區發掘問題，以及轉介政府、學界、社會相關資源的功能（廖嘉展、顏新珠，2007：130），致使社區朝向永續發展。再者，隨著終身學習的興起，過往雖被談論但未被積極落實的「學校社區化、社區學校化」觀念，亦再次受到矚目。隨著教育部 1995 年所提的《中華民國教育報告書》中重新強調（陳麗文，2004），嗣後政府與民間遂積極逐步開設社區大學、編印鄉土教材、社區見學等，企盼藉以落實。在操作資源上，因應人文教育在地化、特殊性，江明修認為應透過非營利組織經營的方式，發展新課程，重建公民社會價值觀之目標（轉引自陳定銘，2002：47），但為避免後續經費、空間與師資短缺的問題，遂應與學校進行合作，始有助於上述目標的實踐。從而觀之，在人文教育類型的治理網絡中，非營利組織與學校佔重要角色功能，另社區居民的參與誠屬必要（如圖 10 所示），此相互配合才得以活化社區人力資源與組織動能。

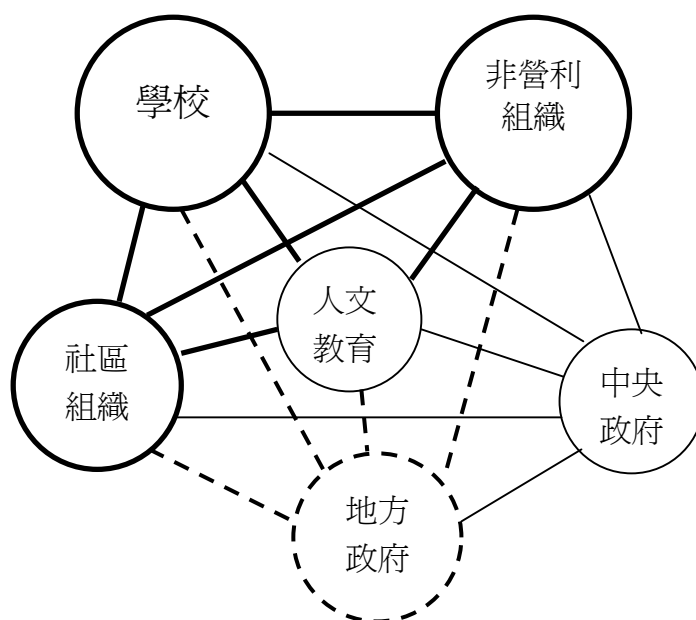


圖 10、人文教育類治理網絡圖像

資料來源：本文繪製。

（五）環境景觀

環境景觀目標在於：社區風貌營造、社區設施及空間活化（行政院文建會，2006b：6）。政策持續性，從 2005 年的 8 項計畫，至 2007 年減為 6 項計畫，最終在 2008 年銳減為 2 項計畫，該政策延續性甚為不足。

在執行上，由於類型冀望透過居民參與模式，結合地方特色產業及傳統節慶活動（行政院文建會，2006b：6），藉以美化社區環境。環境景觀改造部分，在資源面上王本壯（2005：7）認為：該類政策係應以社區居民為主體，但是過往因民眾擁有權力，但卻沒能力也無從行動，致使該類政策常淪為以專業團隊、企業為主的環境改造工程，致使產生缺乏在地性、文化性。要如何克服，除政府授

權民眾參與權力外，輔導團隊在硬體與軟體教育訓練上的培力（柯于璋，2005：44；王本壯，2007）亦扮演著重要的角色。但是從金華社區的經驗省思，社區居民的意識覺醒與行動（林伯淇，2007），才是此類政策得以透過社區營造模式實踐的最重要因素。至於其它規劃與工程單位，在角色扮演上應屬技術協助角色功能。其大致的網絡治理圖像如圖 11 所示。

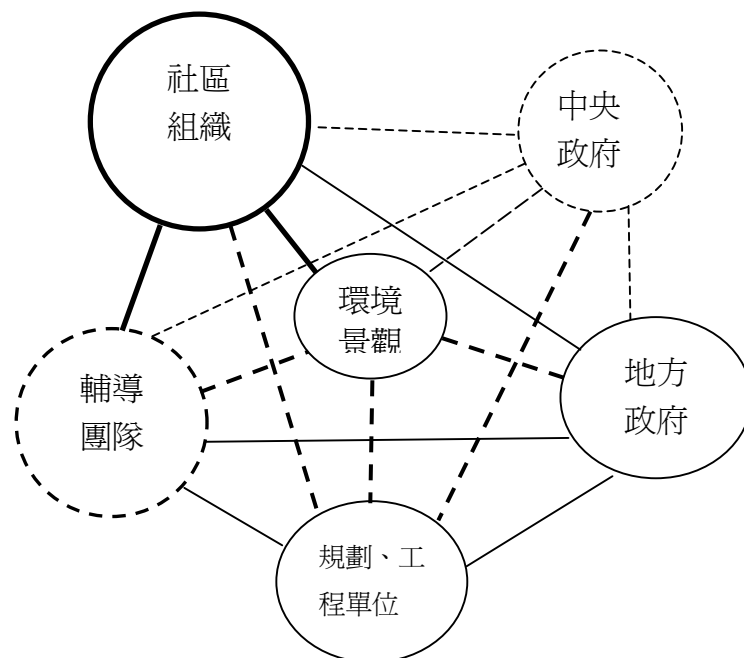


圖 11、環境景觀類型治理網絡圖像
資料來源：本文繪製。

（六）環保生態

環保生態目標在於：推動清淨家園工作、加強自然生態保育、推動社區零廢棄、強化社區污染防治（行政院文建會，2006b：6）。此類型的政策持續性，從 2005 年到 2008 年一直維持 3 項，從而觀之深具政策持續性，這不僅有助於行政部門社造化，也有助於社區的持續性推動。

在執行上部分，以 2008 年環保生態類型的計畫為例，依據計畫委託對象可分為直接涉及社區與非直接涉及社區兩類。在此將針對「直接涉及社區」之計畫進行討論。在落實「清淨家園計畫」與「社區林業計畫」兩項計畫中，官方特別聲明，該類型計畫在執行上要以社區居民為主體，專業團體為輔。此外，在「清淨家園計畫」部分，依據社區提案執行經驗與方案，又細分為「起步型單一社區」、「進階型單一社區」、「社區聯合提案型」幾類。然而此類政策為何會將社區自主性進行凸顯呢？筆者認為可能肇因於過往鄰避效應與環保抗爭所累積的社區行動力，致使許多社區在社區治理的概念下，轉向迎臂效應的社造運動（柯于璋，2005：44；丘昌泰，2007：133、269），例如宜蘭無尾港社區、北市士林芝山岩社區、以及高雄美濃等都屬此類。

除社區為主體外，近年來逐步興起綠色消費、生態旅遊，值此相關非營利組

織或專業團隊，對於社區的知識與技術學習上，亦扮演著重要的角色功能。相對的，由於鄰避效應的源由，故政府與企業（特別是污染性）在角色扮演上，過往常屬對立，但近年來已有所轉變，例如信義房屋在 2008 社區一家的計畫贊助中，除一般、小額兩類補助外，又增加綠色生活專案贊助⁴，企盼移轉角色功能。嗣言之，該類型的治理網絡圖像（如圖 12），除社區外，輔導團隊的培力，企業的資源挹注與政府的觀念轉變也顯重要。

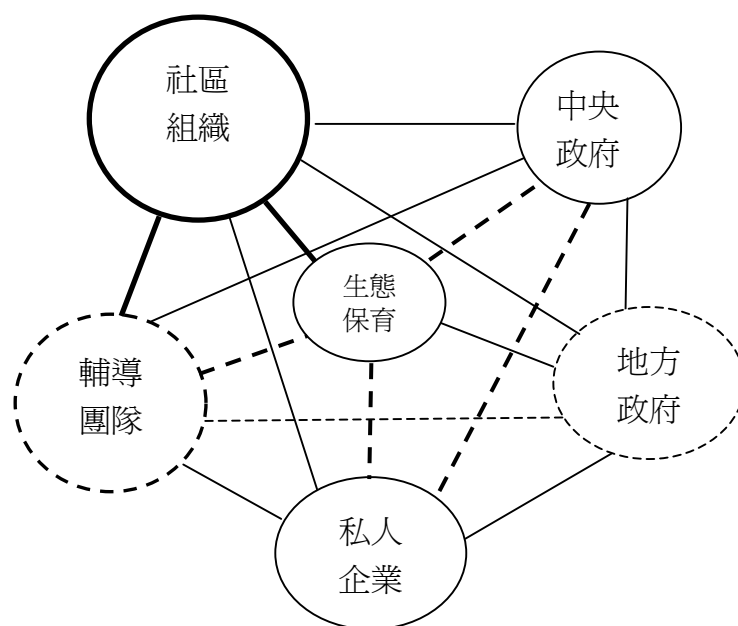


圖 12、環保生態類型網絡治理圖像
資料來源：本文繪製。

二、政策類型的特色比較與問題歸結

綜觀六星計畫各政策類型的治理網絡運作概況，吾人可歸納兩項運作特質：行動主體的多樣性、所需資源具差異性，以及三個主要問題缺失：政策類型劃分排他性不足、各政策類型整合性目標不顯著、政策不延續性。詳參（表 5）所示。

表 5、六星計畫的各類型政策特色

政策類型	目標	政策延續性	行動資源	行動者相對位置
產業發展	1、推動產業轉型升級 2、促進有機農業及綠色消費 3、發展產業策略聯盟 4、促進在地就業機會	低度	專業性知識輔導 技術、資金的資源 在地資源的發掘 政府計畫補助	三方協力，政府為輔

⁴ 2008 年贊助計畫，<http://www.sinyi.com.tw/community/2008/2008.htm>（檢索日期：2008/10/20）。

社福醫療	1、發展社區照護服務 2、強化社區兒童照顧 3、落實社區健康營造	超低度	專業性知識培訓、支援 社區行動意識與組織 政府政策支持	專業醫療為主，輔導團隊與社區為輔，政府次之
社區治安	1、建立社區安全維護體系 2、落實社區防災系統 3、建立家暴防範系統	中等	政府政策支持 警政專業知識培訓 社區意識覺醒行動	政府與社區雙核心協力
人文教育	1、培養凝聚社區意識 2、強化社區組織運作 3、落實社區終身學習 4、促進社區青少年發展	低度	輔導團隊的培力 教育單位軟硬體支援 社區意識覺醒行動 政府計畫補助	三方協力，政府為輔
環境景觀	1、社區風貌營造 2、社區設施及空間活化	超低度	社區意識覺醒行動 專業知識的協助 政府政策支持	社區為主，輔導團隊為輔，政府次之
環保生態	1、推動清淨家園工作 2、加強自然生態保育 3、推動社區零廢棄 4、強化社區污染防治	高度	社區意識覺醒行動 專業知識的協助 政府政策支持	

資料來源：本文整理。

（一）行動主體的多樣性

根據相關文獻可發現，參與執行六星計畫各個政策的行動者，大致可以分為：政府、非營利組織、社區組織、企業、學術團隊等五大類（江大樹，2005；李永展，2005；行政院文建會，1999；張力亞，2006）。但就上述各個類型政策的治理網絡分析觀之，其實各個政策的治理網絡主要參與者是有所差異的，且會依據個別政策治理網絡的資源需求，行動者的相對位置也會有所差異，而不是絕對均等的。此部分值得過往政府與社區組織之間的權力關係，係由政策計畫項目、經費補助所構築的，亦即是一種「由上而下」的關係模式，作為改善的借鏡。

（二）所需資源具差異性

從上述各政策類型治理網絡觀之，可以發現個別治理網絡依其實踐計畫目標所需，在執行上所需的資源也有所差異。以「產業發展」與「社區治安」為例。前者為落實「產業在地化」的目標，係需要仰賴「在地資源的發掘」以及「專業性知識的輔導」，此才能適切解決社區人才不足與缺乏行銷策略的問題；反觀，社區治安，為達「犯罪預防」的實踐，因此除社區居民主動意識與行動外，也需仰賴政府部門警政系統的政策計畫與專業性支持。要之，不同的政策類型所需的資源是具差異性的，此部分值得重視。

（三）政策類型劃分排他性不足

六星計畫雖然依其特性劃分出六項政策類型，但是不同面向彼此之間經常存

在競合關係，像環境景觀與環保生態本質上很難切割，如何勾勒優先順序？（李永展，2005）。再者，個別類型內部的計畫項目，也常面臨著執行系絡的差異性。例如社福醫療，在「建立社區照顧關懷據點」與「國民小學辦理兒童課後照顧服務」計畫，兩者在所需行動資源與行動者相對位置上具明顯差異，兩者彼此間要如何整合，在實務上似乎值得再思考。綜觀六星計畫的政策類型劃分，不論是個別政策類型內部或彼此之間，相互排他性似乎值得作更精確的考量，畢竟這會涉及配套認證制度以及政府補助額度與財政負擔能力等問題，勢必需更加細緻、的建構機制。

（四）各政策類型整合性目標不顯著

根據前述六星計畫的各類型政策內容觀之，各個政策的目標宗旨似乎有所不同且具多元化發展。但是個別政策類型的整合性目標願景似乎沒有，此不僅會造成政府部門在計畫制訂與執行上跨部會整合的有效性（陳錦煌，2005），相對也會造成社區居民對於個別政策願景的認知模糊化，此值得後續檢討。

（五）政策不延續

根據六星計畫的執行模式，政府與社區之間的互動頻率似乎比較難以計算，因為兩者的互動主要係著眼於政策執行的過程，如提案、期中審查、期末報告、結案等。再者，社區與輔導團隊之間的互動頻率也依個案有所差異。其次，持續性部分。從（表 2）中吾人可發現從 2005 年開始到 2008 年，六星計畫中除環保生態外，其餘政策類型方案的持續性，普遍呈現明顯的不足。此效應連帶將影響社區提案選擇空間，及迫使社區須作選擇性的發展，進而產生計畫書申請流於作文競爭模式，以及依政府政策作選擇性的社造推動之問題（陳其南、劉正輝，2005：80）。另外，對於行政社造化的深化亦有所阻礙，實值得檢討。

五、建構多元化（混合式）的社區營造治理網絡

誠如第二節相關理論所述，當今已進入一個混合式治理（hybrid governance）的時代（Goldsmith & Eggers, 2004），各項政策的運作與研究多以強調網絡治理，而非傳統科層或市場競爭的治理模式。在網絡治理模式中，行動者之間的互動與關係是對等、互賴，且各具自我治理能力，共同促使公共政策能妥適執行並有效解決問題（Rhodes, 1999）。雖然，在實務上並無一個完美的網絡治理圖像可作為各項政策執行的標竿學習對象，但網絡治理強調的精神與特質，無疑值得追求。本節以下將省思上述六星計畫各項政策方案類型之治理網絡的特質與問題，企盼透過網絡治理觀點，嘗試建構多元化的社區營造治理網絡。

如前所述，筆者檢視六星計畫各政策類型的治理網絡，其明顯存在著：政策類型劃分排他性不足、各政策類型整合性目標不顯著、政策不延續等三項問題，及行動主體的多樣性、所需資源具差異性等兩個特質。而這三項問題彼此間相互影響，進而阻礙整體社造政策的善治運作。舉例來說，社區營造強調「社區自主」，但執行過程中，因政府政策類型劃分的不清楚與整合性目標不足，一方面將產生

行政部門跨部會整合平台難以建構，不僅會造成政策繁雜與高度資源重疊情形，也會導致政策缺乏延續性的問題；另一方面，在這樣的政策環境下，除造就部分明星社區外，對於其他有意願從事社造的初階社區而言，有時會在社區自主意識尚未明朗的情況下，產生因政策引導而有目標錯置、文稿競賽的情形（劉可強，2005），嚴重扭曲社區營造政策的原本善意。面臨這種缺失，應如何克服與改進？本文將從社造政策類型區分的兩項特質著手，構思多元化的社區營造治理網絡，嘗試解決上述三項問題。

首先，須正視政策類型排他性的缺失。政策類型劃分涉及計畫申請的問題，政府應該明確列舉個別政策類型的特殊性及可能的相關性，甚至依據計畫目標或主要行動者進行歸類，建構出更多元的社區營造類型，俾供社區彈性選擇適當的社造方案。再者，政府在社造政策推動上也可扮演「導航者」角色，採取策略性願景領航的網絡治理工具（史美強，2004：159；柯于璋，2005：50-51），例如：各部會除列舉相關計畫項目外，亦應鼓勵各社區在大的計畫類別上，進行創意性計畫提案，而非僅侷限在計畫申請所列舉的事項，而阻礙社區的多元創意發展。另一方面，也應讓社區充分瞭解各類型方案所強調的社造精神與內容究竟為何？並引導社區先瞭解本身的自我特色與能力評估，作為社造方案申請的考量依據。如此上下交互運作的治理網絡之建構過程，勢必有助於解決政策類型排他性不足與其所衍生的政策引導疑慮等諸多困擾。

其次，各政策類型整合性目標不顯著的問題。由於社造政策在執行過程中，經常面臨多元化的不同治理網絡，在這樣的雙重特性環境下，各類型的整合性目標建構，似乎可採學習性民主（learning democracy）的參與互動模式（Hansen, 2007:258），依各類型的治理網絡特質，讓行動者進行對話與共識討論。此不僅有助釐清各政策類型的整合性目標，也可促使彼此相互瞭解。至於具體建構之道，則可依對象不同，採取下列兩種途徑：一是跨部會整合機制之強化，因各政策類型間的跨部會協調若缺乏共識目標，將衍生計畫執行策略不一致與資源浪費情形；二為採用社造公民會議的模式，讓政府與民間社造組織對於個別所關心的政策類型，有充分對話的運作空間。

再者，針對政策不延續的問題。筆者建議相關部會可依據各個政策類型進行檢視，每年計畫項目是否有持續性？假若有些政府部門社造方案無法持續，影響夥伴關係建構的社會資本累積，則應適當引導相關部會加入推動，如此不僅可使計畫方案維持一定的數量，亦可持續推廣並增進行政社造化的能量。另一方面，政府部門也可參考各政策類型的資源所需或行動者的相對位置，作為下年度政策計畫規劃的依據。例如：社區治安在資源需求部分，警政系統的專業輔導及經費協助是非常重要的運作基礎，就此主管機關無疑必須積極規劃、制訂完善計畫以充分支持社區從事此類型的社造工作；相對而言，社區產業因所需社造資源係以挖掘在地資源及專業知識輔導為主，在社造執行模式上，政府似不宜直接涉入，而應鼓勵相關企業積極投入輔導，協助社區產業能力建構。這些多元策略思考，將有助於解決或彌補政策不延續的問題。綜上所述，要切實解決上述三項課題，

其策略是多元的，各種可能方案參見（表 6）。

表 6、六星計畫治理網絡課題及解決策略表

問題點	可能的解決方案
政策類型排他性不足	1、依據計畫目標或主要行動者進行歸類。 2、政府作願景領導角色，鼓勵社區廣泛性提案。 3、社區對於政策類型的認知與自我能力建構強化。
各政策類型整合性目標不顯著	1、跨部會整合機制的強化。 2、建構社造公民會議的平台，讓政府與社區相互對話與共識討論。
政策不延續	1、政府檢視各年度的是否有量的延續性。 2、可參考各政策類型的資源所需或行動者相對位置性，以作為下年度政策計畫規劃的依據。

資料來源：本文整理。

至於，在社區營造治理網絡的模式建構上，應考量各政策類型的「行動主體多樣性」及「所需資源具差異性」等兩項特質，並依此不同建構多元化（混和式）的治理網絡。本文簡要歸納下列五套不同網絡治理模式：

（一）政府主導模式。檢視六星計畫的各政策類型計畫發現，有部分的計畫在執行上，並沒有與社區發生直接關係，但是卻要解決社區問題。例如社區治安類的「坡地防災應變」或是環保生態類的「河川污染防治巡守計畫」，在執行上都相對比較不直接與社區居民發生關係，而是採中央與地方縣市政府、學術單位進行合作。因此，這類社造方案執行的治理網絡，應以政府主導模式為宜。

（二）政府與社區雙核心協力模式。此類型的社造方案應以「社區治安」的犯罪預防最為明顯。為求防治犯罪、強化治安之效，政府部門透過基層警政單位，嘗試評估與聯繫社區參與之意願，並俟社區內部形成共識後，再主動與警政單位合作，這種警民相互配合，將有助於安全治理模式的建構與深化。

（三）三方協力模式，政府為輔。此以「人文教育」及「產業發展」為主。在前者，在進型社區人文教育的培力部分，除需仰賴專業輔導團隊的協助外，亦需學校在硬體與軟體上的支援，方能實踐凝聚社區意識與活化社區人力之目標。後者產業發展，由於強調與地方文化特徵、價值作緊密結合，透過發展體驗型消費、建構地場化行銷的產業文化及產銷模式。因此，在治理網絡中除應賦予社區更多的權限進行創新、開發，也需仰賴外部企業或輔導團隊在知識、技術、資源的多方協助，才能讓社區自主運作且產業得以永續發展。

（四）專業醫療為主，輔導團隊與社區為輔，政府次之。隨著福利社區化的專業化發展，且為落實社福醫療的目標，除輔導團隊與社區組織需積極投入外，亦需充分仰賴鄰近社區型醫療機構的人力與專業協力，方能建構健康社區之網。

（五）社區為主，輔導團隊為輔，政府次之模式。以「環境景觀」及「環保

生態」最具代表性。這兩者在執行上比較強調社區居民自主組織進行營造。政府的角色僅是從旁協助、少許資源挹注，甚至像台南市的金華社區一樣，為爭取闢建社區鄰里公園，採取對抗政府既有決策的社造模式，並以自我資金、建材自籌方式，成功闢建社區鄰里公園（林伯淇，2007）。從而觀之，這兩類型的社造治理網絡模式，係以社區為主的模式。

綜上所述，未來六星計畫政策執行之網絡治理的運作模式，應依各政策方案類型的「行動主體多樣性」及「所需資源具差異性」兩項特質，檢討所面臨的實務問題缺失，進而從網絡治理的觀點，提出適當解決對策。最後，在治理網絡的建構上，則應朝向更多元化的運作模式，逐步形成「由上而下」與「由下而上」共同交織而成的網絡治理模式，方有助於社區總體營造政策的深耕與永續發展。

陸、結論

從歷史的發展來看，網絡治理並非一個全新理論模型，隨著社會的分裂性、複雜性與動態性成長，導致公、私部門之間界限的模糊化，並使政策執行網絡的水平及跨界化，因此，網絡治理的運作模式及分析觀點逐漸受人矚目（Kooiman, 1993）。畢竟，不論是政府、市場或社群，皆會有失靈的問題，為有效分擔風險與執行政策，乃冀望透過網絡治理的模式，加以防範與解決。但網絡治理在實際運作過程中，仍面臨著「課責由誰負擔」的問題？亦即在網絡治理的運作過程中，發掘真正的負責者、有效地宣傳，及適切回應課責，都是需被慎思明辨的課題（Esmark, 2007:275-276）。Sørensen & Torfing（2007）認為，這些課題應透過治理網絡的理論途徑加以克服，並經由民主的參與及溝通充分實踐。筆者除表贊同之外，並認為可更進一步採取政策類型劃分觀點，建構多元化的治理網絡。

本文係以臺灣健康社區營造六星計畫為例，採用政策類型與治理網絡觀點，分析各政策類型的網絡治理圖像與執行概況，歸納其運作特質與問題缺失。筆者研究發現，當前六星計畫的治理網絡存在著：一、政策類型劃分排他性不足；二、各政策類型整合性目標不顯著；三、政策不延續等三項課題。要如何解決之？本文認為可從六星計畫治理網絡的「行動主體的多樣性」、「所需資源具差異性」兩項特質進行省思。至於，具體因應對策包括：在政策類型上，強化其劃分的細緻化與易明性，並嘗試提供社區多元提案的可能性。其次，關於整合性目標不足問題，可採取跨部會整合機制的強化，及建構社造公民會議的模式相互共構。再者，關於政策不延續，除政府部門需持續評估外，亦可依照行動主體，引導更多參與者進行資源投入與協助。最後，本文強調應掌握這兩項特質，並據以建構「政府主導」、「政府與社區雙核心協力」、「三方協力，政府為輔」、「專業醫療為主，輔導團隊與社區為輔，政府次之」，及「社區為主，輔導團隊為輔，政府次之」等五種不同網絡治理模式，方有助於社造政策落實執行，並兼收促進行政社造化意識與建構永續社區發展之效。

參考書目

- 方瓊瑤，2006，〈社區總體營造的政治經濟分析，1965-2005〉，臺灣大學政治學研究所碩士，未出版：台北。
- 王本壯，2005〈公眾參與社區總體營造相關計畫執行之行動研究--以苗栗縣推動社區規劃師運作模式為例〉，《公共行政學報》，17，頁 1-35。
- 王光旭，2005，〈政策網絡研究在公共行政領域中的核心地位與方法錯位〉，《政策研究學報》，5，頁 61-102。
- 王振寰、章英華，2005，《凝聚台灣生命力》，台北市：巨流。
- 丘昌泰，2000，《公共政策基礎篇》，台北市：巨流。
- 丘昌泰，2007，《鄰避情節與社區治理：台灣環保抗爭的困境與出路》，台北：韋伯。
- 史美強，2004，〈府際關係與有效治理〉，收錄於歐信宏等合著《府際關係：政府互動學》，第六章，台北縣：蘆洲。
- 江大樹，2006，《邁向地方治理與理論與實務》，台北市：元照。
- 行政院文建會，1999，《台灣社區總體營造的軌跡》，台北市：行政院文建會。
- 行政院文建會，2004，《91-93 年台灣健康社區六星計畫修正總說明》，
http://www.hometown.org.tw/newsite/sixstar_91-93.php。
- 行政院文建會，2005，《台灣健康社區六星計畫說明書》，台北市：行政院文化建設委員會編印。
- 行政院文建會，2006b，〈「行政院台灣健康社區六星計畫推動方案」修正說明〉，台北市：行政院文化建設委員會編印。
- 行政院文建會，2008，《97 年台灣健康社區六星計畫》，
http://www.hometown.org.tw/newsite/sixstar_04_1.php?fID=12#。
- 吳定，2003，《公共政策辭典》，台北市：五南，二版。
- 吳明儒，2004，〈「新故鄉社區總體營造政策」下的福利社區化〉，《社區發展季刊》，107：頁 107-119。
- 李丁讚等，2004，《公共領域在台灣：困境與契機》，台北縣：桂冠。
- 李永展，2005，〈新社區六星計畫：曇花一現的流星計畫？〉，《環境資訊中心》，
<http://e-info.org.tw/reviewer/yjlee/2005/yj05031601.htm>。
- 李永展，2006，《永續城鄉及生態社區理論與實務》，台北市：文笙。
- 李宗勳，2008，《網絡社會與安全治理》，台北市：元照。
- 林伯淇，2007，〈臺南市金華社區推動聯合社區環境改造經驗之研究〉，國立臺中教育大學環境教育研究所碩士論文，未出版，台中。
- 林將財等，2007，《推動社區總體營造工作之成效與檢討專案調查研究》，台北市：監察院。
- 林瑞穗主持，1996，《社區發展與村里組織功能問題之探討》，台北市：行政院研考會。

- 政院文建會，2006a，《94-95年台灣健康社區六星計畫總說明》，
http://www.hometown.org.tw/newsite/sixstar_94-95.php。
- 柯于璋，2005，〈社區主義治理模式之理論與實踐--兼論臺灣地區社區政策〉，《公共行政學報》，16，頁 33-57。
- 洪德仁等，2005，〈公民會議與社區營造--以北投社區社造協定公民會議為例〉，《社區發展季刊》，108，頁 216-226。
- 洪德仁等，2007，〈北投健康城市推動的策略〉，收錄於 Community Taipei,2005: 國際社區化論壇都市治理中的市民參與「國際社區規劃論談論文彙編」，頁 141-150。
- 孫本初、鍾京佑，2005，〈治理理論之初探：政府、市場與社會治理架構〉，《公共行政學報》，16，頁 107-135。
- 孫本初審定，Pierre, J. & Peters, B. G. 合著，2002，《治理、政治與國家》，台北市：智勝。
- 孫華翔，2006，〈開創文化產業新局--全球思考·在地行動〉，《彰化藝文》，33：頁 4-23。
- 徐震，2002，《社區與社區發展》，台北市：正中書局。
- 徐震，2004，〈臺灣社區發展與社區營造的異同--論社區工作中微視與鉅視面的兩條路線〉，《社區發展季刊》，107，頁 22-31。
- 張力亞，2005，〈社區營造網絡治理中信任機制建構之研究—以桃米生態村為例〉，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文，未出版：南投。
- 張力亞、江大樹，2006，〈社造輔導團隊『社區培力策略』之辯證分析：以新故鄉文教基金會參與桃米生態村為例〉，《第三部門學刊》，6，頁 67~105。
- 梁玲菁，2006，〈「社區產業」定義探討〉，《2006年社區產業論壇》，台北市：中華民國社區營造學會。
- 陳其南、劉正輝，2005，〈文化公民權之理念與實踐〉，《國家政策季刊》，4：3，77-88。
- 陳定銘，2002，〈台灣社區大學之研究--公民社會建構與終身學習政策的實踐〉，國立政治大學公共行政學系博士論文。
- 陳國恩，2006，〈社區化警政制度運作模式之研究--以嘉義市推動社區治安規劃為例〉，《警學叢刊》，166，頁 1-27。
- 陳錦煌，2003，〈新故鄉新社區新風貌〉，《研習論壇月刊》，33。頁 8-17。
- 陳錦煌，2005，〈六星計畫〉，《社區營造電子學報》，52，
<http://www.cesroc.org.tw/eNEWS/index52.htm#04>。
- 陳麗文，2004，〈臺灣地區家庭教育社區推廣策略之研究--社區營造建構觀點〉，《社區發展季刊》，107，頁 199-212。
- 曾旭正，2007，〈從風土特色看嘉南平原的文化資產活化策略〉，收錄於 Community Taipei,2005: 國際社區化論壇都市治理中的市民參與「國際社區規劃論談論文彙編」，頁 191-197。

- 曾旭正，2007，《台灣的社區營造》，台北縣：遠足文化。
- 黃秀梅，2006，〈陪伴與培力－新故鄉文教基金會社區行動歷程分析〉，雲林科技大學文化資產維護系碩士論文，未出版，雲林縣。
- 廖嘉展，1996，《老鎮新生--新港的故事》，台北市：遠流。
- 廖嘉展、顏新珠，2005，《地動的花蕊（上）、（下）》，南投：新故鄉文教基金會出版。
- 廖嘉展、顏新珠，2007，〈新故鄉文教基金會社區見學網絡在後重建時期的角色扮演〉，收錄於 *Community Taipei, 2005: 國際社區化論壇都市治理中的市民參與「國際社區規劃論談論文彙編」*，頁 127-139。
- 監察院，2007，〈推動社區總體營造工作之成效與檢討專案調查報告〉，《監察院公報第 2571 期至第 2596 期合訂本》，第 2594 期，台北：監察院。
- 劉可強，2005，〈是凝聚還是裂解社區？社區評鑑與築夢大獎的進步性意義！？〉，《社區營造電子學報》，52，
<http://www.cesroc.org.tw/eNEWS/index52.htm#04>
- 劉正輝，2005，〈從新的協力觀點展望「台灣健康社區六星計畫」之後續推動發展〉，南華大學非營利事業管理研究所主辦，「非營利組織與社區總體營造」研討會論文。<http://www.ftope.org.tw/web/6t07.pdf>。
- 劉佳茹、王彥立，2006，〈社區有等級，6 星是頂級--社區全力拚治安，安全等級有把關〉，《安全&自動化》，75：頁 66-68+70+72+74+76+78+80-82。
- 劉宜君、陳敦源，2007，〈新制度主義與政策網絡應用於府際關係之研究：地方政府分擔健保費爭議之案例分析〉，《社會政策與社會工作學刊》，11：1，頁 1-51。
- 鄭文良，2007，〈台灣社群經濟何以可能---鹿谷清水溝的故事〉，國立臺灣大學建築與城鄉研究所博士論文，未出版：台北市。
- 蕭全政，1995，《台灣新思維：國民主義》，台北市：時英。
- 蕭欣怡，2005，〈宜蘭社區營造的回顧與前瞻-永續發展觀點〉，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文，未出版：南投。。
- 賴偉傑，2005，〈社區其實不只六星〉，《環境資訊中心》，
<http://e-info.org.tw/reviewer/yjlee/2005/yj05031601.htm>。
- 羅秀華，2004，〈社區自主與政策對話〉，《社區發展季刊》，107，頁 146-160。
- Adams, R. 1996. *Social Work and Empowerment*. London: MacMillan.
- Agnew, J. A. 1987. *Place and politics: The geographical mediation of state and society*. Viking Penguin.
- Braun, Dietmar. 2000. *Public Policy and Federalism*. Ashgate Pub Ltd.
- Butcher, Hugh. (ed.). 1993. *Community and Public Policy*. London, Boulder: Pluto Press in association with Community Development Foundation.
- Considine Mark & Jenny M. Lewis. 2003. "Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and

- New Zealand,” *Public Administration Review*, 63(2),pp.131-140.
- De Vries, Michiel S. 2000. “The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of argument and practices in European Countries,” *European Journal of Political Research*, 38, pp.193-224.
- Delanty, G.2003. *Community*. Routledge: London.
- Esmark Anders .2007. “Democratic Accountability and Network Governance-Problems and Potentials,” in Sørensen,Eva. & Torfing Jacob. *Theories of Democratic Network Governance*, 274-295. Palgrave Macmillan.
- Goldsmith, Stephen & William D. Eggers.2004. *Governing by Network*. Washington, D.C.: Brookings institution press.
- Hansen, Dreyer Allan.2007. “Governance Networks an Participation,” in Sørensen,Eva. & Torfing Jacob. *Theories of Democratic Network Governance*, 247-258. Palgrave Macmillan.
- Ingram Helen, Anne L. Schneider & Peter deLeon.2007. “Social construction and policy design,” in Sabatier A. Paul. (ed.).*Theories of the Policy Process*. pp.93-126. Cambridge: Westview Press.
- Kettl, F. Donald.2002.*The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Kooiman, J.(ed.).1993. *Modern Governance: New Government-Society Interaction*. London: SAGE Publications.
- Marsh , David. (ed.). 1998. *Comparing Policy Networks*. Philadelphia, P.A.: Open University Press.
- March, David. & Rhodes, R. A.W. 1992.*Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Rhodes, R.A.W., 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Skok, James E. & Harrisburg, Penn State.1995.“Policy Issue Networks and the Public Policy Cycle: A Structural-Functional Framework for Public Administration,” *Public Administration Review*, 55 (4) ,pp.325-332.
- Sørensen, Eva.2002. “Democratic theory and network governance” , *Administrative Theory & Praxis*,24,pp.693-720.
- Sørensen, Eva. & Torfing, Jacob.2005. “Network governance and post-liberal democracy” , *Administrative Theory & Praxis*,27(2),pp.197–237.
- Sørensen, Eva. & Torfing, Jacob. 2007.*Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan.