

## 從公民治理的觀點論台灣參與式社區規劃之 課題與展望

柯于璋\*

論文收件日期：97年1月25日

論文接受日期：97年7月7日

### 摘 要

近年來參與式社區規劃逐漸在規劃界引起重視。事實上，它對於公共事務的影響並不侷限在規劃層面，對於公民治理模式也提供了極佳的理論基礎與實務探討。然而對於參與式社區規劃的探討大多集中在規劃或實質空間層面，很難瞭解它對公共事務其他方面的影響。因此，本文從公民治理的觀點，包括「社區主義」理論與「公民治理」模式，探討以地區環境改造計畫為主的參與式社區規劃在實踐過程中，可能遭遇的課題及改進之道，期望參與式社區規劃可以在規劃及其他公共事務領域扮演更積極與正面的角色。

關鍵詞：參與式社區規劃、公民治理、社區主義、地區環境改造計畫、社區規劃師

---

\* 義守大學公共政策與管理學系專任助理教授

TEL：(07) 6577711#5867，E-mail：ycke@isu.edu.tw

# Issues and Prospects of Participatory Community Planning in Taiwan from the Viewpoint of Citizen Governance

Yu-Chang Ke\*

## Abstract

Participatory community planning has been attracting much attention in recent years. Not only does it impact the planning field, but it also offers a theoretical basis and some practical examples for local governance. However, it is difficult to assess its effects on public affairs only from the planning perspective. This study discusses the issues related to participatory community planning and the solutions from the viewpoint of local governance. This standpoint includes “communitarianism” and “citizen governance.” The aim of the study is to explore ways to facilitate a more active and positive role of community participation in planning and public affairs.

**Keywords:** Participatory Community Planning, Citizen Governance, Communitarianism, Neighborhood Improvement Program, Community Planners

---

\* Assistant professor, Department of Public Policy and Management, I-Shou University.  
TEL : (07) 6577711#5867 · E-mail : ycke@isu.edu.tw

## 一、前言

參與式社區規劃（participatory community planning）近幾年來逐漸在規劃界引起廣泛的討論，其發展也觸及另一個現代民主社會重要的議題，即「公民參與」。規劃界的參與式社區規劃主要訴求在規劃期間必須納入民眾參與程序，例如地區環境改造計畫提倡居民親自動手參與規劃與設計自己的居住生活環境，藉由親自參與，提高對於社區的認同感。此發展趨勢一方面符合現代社區工作與民主社會的發展；另一方面與其他學科如公共行政的民主行政或新公共管理的社區賦能（community empowerment）等訴求不謀而合。然而從地方治理（local governance）的觀點來看，參與式社區規劃有更深層的意義，它對於傳統由行政官僚所領導的社區規劃或以市場機能達到社會資源最佳分配的二元模式，提供了第三種選擇，成為新的公民治理（citizen governance）模式。惟規劃界對於參與式社區規劃的探討，集中在實質都市空間的改善，較少觸及其他層面，如公民治理或都市政權等。鑑於未來公民與社區參與的機制勢必更加法制化，在此之前，民眾需要更多的實際參與來磨練其公民技巧，否則只是製造更多的問題。參與式社區規劃作為公民治理的實踐模式之一，有些重要課題必須予以釐清，包括：第一，參與式社區規劃是否真如預期地超越傳統或形式的民眾參與，將民眾參與作進一步的提升？其參與方式與策略又有何差異？第二，參與式社區規劃是否能突破既有的機關體制（institutional settings），與國家與市場三足鼎立，穩定地成為第三種治理模式；第三，該二股既有的力量該如何調整與因應？國家、市場與公民社會三者間關係又將如何演變。

本文從公民治理的觀點，引用社區主義（communitarianism）與公民治理（citizen governance）模式等公民治理相關理論，利用深度訪談、觀察與二手資料蒐集等方法，探討參與式社區規劃，及其可能衍生的課題與對策；其中深度訪談的對象是二名台北市政府都市發展局實際負責社區規劃案的官員；觀察法則是藉由筆者親自的體會與以往的實際工作經驗；以及最後參考其他的文獻與評估報告。本文的最終目的是期望參與式社區規劃可以在地方公共事務領域扮演更積極的角色。

## 二、參與式社區規劃之興起與實踐

首先就本文所探討的參與式社區規劃作一界定，參與式社區規劃涉及二個在規劃界非常重要的觀念，一為參與式規劃（participatory planning）；另一為社區規

劃 (community planning)。約自1990年代，「參與式規劃」逐漸盛行於國外規劃理論與實務界 (謝宏昌，2002)，雖然民眾參與在都市計劃界施行已有很長時間，不過由於黑箱作業、公告徵求意見時間過短及民眾苦無申訴及參與管道等問題，都市計劃的民眾參與也引致不少批評 (王鴻楷、李君如、郁道玲，1995)。基本上，參與式規劃的提出期望能與民眾參與作一區隔甚或超越，它是將不同團體與利益聚集，在計畫及執行上達成共識的一組過程 (Office of Deputy Prime Minister, 2004)。因為認知到社會多元的利益及衝突，故透過不同的共識建立方法，確保這些權力不至於操縱整個規劃的結果；不同團體或個人藉由資訊交換，降低彼此歧見，並儘可能達成協議。雖然學者們對於參與式規劃的方法與實踐或有不同見解，但是一般而言，學者大多同意因為專業規劃者本身的限制，以及為了實踐民主的精神，如何在規劃過程中擴大參與，盡可能納入更多利益關係人 (stakeholders) 的觀點，是促成規劃過程更加成功及更有生產力的關鍵 (Forester, 1999; Sanoff, 2000; 謝宏昌，2002)。

至於「社區規劃」的定義，國外學者在理論與實務上的探討顯得較為分歧，從一般的社區建築設計 (Sanoff, 2000) 到綜合規劃 (Kelly, Becker, and Kelly, 2000) 都曾使用社區規劃的名稱，故其使用上並不一致。研究亦指出美國規劃實務界對於社區規劃的定義相當混淆 (Talen, 2000)；至於台灣地區，規劃界對於社區規劃的定義亦較欠缺，規劃實務界對於社區規劃的界定，多指較小尺度的都市空間實質規劃，例如地區環境改造計畫 (謝宏昌，2001)。美國與台灣地區對於社區規劃界定的模糊，或許和社區的地理轄區範圍難以界定、極具彈性有關，其他學科探討社區大小時，往往也無法很清楚地界定社區大小或種類，必須視研究主題與研究脈絡而定。

根據上述文獻探討，本文界定的研究對象為近幾年台灣地區規劃界興起的二項制度，包括「地區環境改造計畫」與「社區規劃師」制度。由於這些制度均由台北市首先推動，加上台北市的高曝光度，目前全台各縣市群起效尤設立類似的制度。基本上，地區環境改造計畫與社區規劃師制度均符合上述有關參與式社區規劃的定義，它們均具備擴大市民參與的特性，也屬於社區規劃的一環；而且其出發點為實質空間建設，廣義地說，可以歸類為行政院推動「健康社區六星計畫」中環境景觀乙項，與其他如產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育與環保生態共同構成整體社區營造的一環。本文根據上述對於參與式社區規劃的界定，配合台北市政府的實際推動經驗，介紹參與式社區規劃目前在我國推動的現況，便於後續的分析。

### (一) 地區環境改造計畫

地區環境改造計畫是台北市政府為回應社區的需求，尋求落實「市民主義」及「社區主義」的主要政策之一（專業者都市改革組織、社區改造聯盟，1999：33）。依據台北市政府都市發展局的構想（2004a），「地區環境改造計畫」是由社區自主提出計畫，由台北市政府都市發展局進行甄選，是一項由專業者協助以及社區居民對於自己所居住的環境提出改造構想形成的具體計畫，再由政府部門編列預算來執行，形成一種由下而上的都市環境經營模式。改造計畫的主題包括地區環境改善、街景美化、地區開放空間之改善、地區交通改善、鄰里性公共設施及公共設備改善，如有其他特殊規劃主題，亦可以提請另作審核。該計畫目的係期望能將地區環境改造計畫予以制度化，並建立公部門、專業者與社區居民團體三方面合作的機制；在這樣的過程中，三者擔任不同的角色協力完成預訂目標，包括藉由公部門的資源投入做為觸媒，讓身為環境使用者的市民本身，經由建築與規劃專業者的協助，真正成為經營自己生活環境的主人；參與這個工作的專業者也可望成為社區環境的家庭醫生；市政府也能經由這個過程較細緻地參與經營都市景觀與市民生活空間。

該計畫依照行政區的劃分與各地區提案，每年核准並提撥經費補助各社區進行環境改善計畫，每年由都市發展局辦理公開徵求社區組織與專業團隊合作的共同提案，經初、複審評選會議後，入選之個案再進行後續之規劃設計作業，形成具體可行之計畫，再由市政府編列預算執行。地區環境改造計畫自85年推動以來，截至96年，共有313個提案參與甄選，154個完成規劃設計，改造了97個社區公共環境。

### (二) 社區規劃師制度

台北市政府都市發展局指出（2004b），發展局為激勵空間專業者走入社區、服務社區，擴大落實市民參與環境改造及社區總體營造政策，特策畫「社區規劃師制度」。「社區規劃師」是一群具高度熱忱且走入社區的空間專業者，它是一種「服務性」、「榮譽性」的角色。社區規劃師就如同地區環境的醫生，主要是藉「在地化」的社區規劃師工作室座落在各社區中，就近為社區環境進行診斷的工作，並協助社區民眾提供有關建築與公共環境議題之專業諮詢，亦可協同社區推動地區環境改造與發展策略，以提昇社區公共空間品質與環境景觀。中華民國專業者都市改革組織（2004）指出，社區規劃師制度的功能可以具體發揮在以下幾個方面：（1）透過社區工作站的成立，提供社區諮詢與互動的基地；（2）診斷社區問題，釐清社區發展趨勢，作出較宏觀而長遠的建議；（3）協助社區組織提出空間

改造方案，彌補社區專業能力的不足；（4）藉規劃施工會議反映社區的需求，達成議題在地方政府各局處內協調的可能；及（5）參與市府都市計劃、都市設計相關會議，提出貼近社區的真實見解。

社區規劃師的設立具有多元目的，希望能拉進民眾與政府機關的距離，作為二者之間的橋樑；也希望藉由社區規劃師的在地性、服務性與專業性，提供民眾在參與規劃時的重要專業知識與技能；最後，則希望透過社區規劃師的建立，增加民眾對於都市生活環境的重視及參與。以民國94年實施成果為例，台北市各區共有52位社區規劃師；以行政區劃分，其中大安區、內湖區與文山區各有7位社區規劃師為最多；松山區與南港區則各僅有1位社區規劃師為最少。

本研究依照台北市參與式社區規劃的發展歷程，將其劃分為三個時期：初始發展期、檢討轉型期與再出發期，詳如表一。以下分別敘述：第一，初始發展期：地區環境改造計畫於民國84年首先推出，開始時並沒有明確的焦點，由於包含項目甚廣，幾乎涵蓋其它市府單位權責，由於溝通困難，也種下了日後与其它單位衝突的遠因，不過也開啟了參與式社區規劃之先河，創新的觀念如政府、民眾與專業人士三位一體，及由下而上的規劃與治理模式；到了民國88年，都市發展局漸感與專業人士、民眾溝通的重要性，因此積極推動無給職、榮譽性質的社區規劃師制度，一方面作為政府與民眾間的橋樑，另一方面也凸顯專家的重要性；第二，檢討轉型期：到了民國89年，由於參與式社區規劃已經執行了一段時間，發展局与其它專業機構陸續完成該案的執行評估報告，內容有諸多具體建議，一方面肯定參與式社區規劃的設立，但另一方面也提出不少批評與建言，其中最多的是有關政府各單位的配合程度、角色的調整、施政作為方式以及資源分配等問題（專業者都市改革組織、社區改造聯盟，1999；台北市政府都市發展局，2002；曾旭正，2001）；第三，再出發期：民國92年以後，參與式社區規劃制度明顯地進入政策重新調整時期，由於許多專家的呼籲，發展局也順勢提出了其它許多與社區營造與深化等相關方案，例如社區營造中心與社區規劃服務中心等。

雖然上述部份方案實施不久，未必已見成效；惟從計畫內容的演變，可以感受到具體轉變包括：都市空間計畫從強調「點」到「面」的改善、從單純的實質空間到複雜的社區與生活圈營造、從局部的生活空間到全面的公共空間、從硬體的建設改善到軟體的組織、社會與教育改善、及從單向的政策宣傳到提供資料、資訊交流作為未來多元的公民社會進行政策對話的需要。換言之，上述地區環境改造計畫等相關方案的實踐經驗，已不再侷限於實質空間的改善，轉而落實社區意識建立、知識與能力培育與社區營造。

表一 台北市參與式社區規劃制度之演變歷程、特徵與影響

時期	年代	發展歷程	特 徵	意 義
初始發展期	民國84年	第一次公開徵選，改造主題包括：街景美化、公園改造、交通改善、學童通學步道、生態步道、藝術街坊、節點環境美化、招牌整治等。	首度於規劃過程中，透過專業者的協助與公部門單位討論協商，凝聚民眾心目中的空間改造理想，配合相關單位的落實執行，打造適居、人性的都市，並同時加強社區意識。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 由下而上的規劃模式，產生治理模式的巨變。</li> <li>2. 結合政府機關、專家、民眾三位一體。</li> <li>3. 計畫內容或改善標的過於廣泛，容易失去焦點。</li> <li>4. 工程項目非屬發展局權責，種下日後衝突遠因，亦凸顯市府單位橫向溝通的不足（台北市政府都市發展局，2002）。</li> </ol>
	民國88年	社區規劃師：以在地服務精神為原則，甄選屬於各行政區中之「社區規劃師」（團隊）。	由一群關心社區的專業人士，長時間駐紮在社區之中，觀察與關心社區生態、環境，並與社區一起成長。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 地改案的成功，卻也凸顯政府與民眾間的溝通出現間隙。</li> <li>2. 藉由社區規劃師的成立，一方面可以積極培育社區規劃人才，另一方面作為與政府間溝通橋樑。</li> </ol>
檢討轉型期	民國89年	以「Walking City」為提案主軸：進行都市重要入口或軸線或節點週邊步行環境之改善，包括捷運站週邊、地區性行人徒步區、人行網絡串聯、兒童通學路與遊戲巷、社區自行車網路、淨空騎樓空間、建物間的空橋與連堤路橋等。	建立「安全、舒適的人行空間」。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 由於專業人士的爭取與市府單位的調整，參與式社規劃逐漸贏得認同。</li> <li>2. 各項專業評估報告陸續出現，地改案正式進入檢討與修正時期。</li> <li>3. 都市發展局報告（專業者都市改革組織、社區改造聯盟，1999）指出，該局作為市府的一員，對於市府各機關、專家與民眾的不同期待，仍處於調適、掙扎時期。</li> </ol>

表一 台北市參與式社區規劃制度之演變歷程、特徵與影響（續）

時期	年代	發展歷程	特 徵	意 義
檢討轉型期	民國89年	地區發展計畫：籌組「地區發展計畫工作小組」、進行「地區環境掃描」、凝聚共識勾勒未來發展願景、選擇課題並研擬策略、研擬「地區發展執行計畫」五個階段。	透過地區共識聚與願景之追求過程，建立起自發性的地區發展藍圖，以為市府各項施政的重要參考依據。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 改善「地區環境改造計畫」侷限於單點式環境改造思考模式。</li> <li>2. 整合公私部門資源。</li> <li>3. 落實「由下而上」市民參與及社區總體營造政策。</li> </ol>
	民國91年	以「都市入口意象（City Entrance）」為主題：就全市性、地區性及鄰里性之重要地區入口，進行整體分析研究及規劃設計。	加強台灣的國際門戶整體景觀意象，並塑造獨特之都市魅力與風格，地點感的再造、自明性的凝聚。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 改善主題以都市意象的創造為主。</li> <li>2. 明顯受到都市美學觀念的影響，也隱含都市行銷、自創都市品牌的概念。</li> <li>3. 都市發展局委託報告（曾旭正，2001）指出地區環境改善計畫轉型的需求。</li> </ol>
	民國92年	以「公有建築物前廣場」及「街角空間（Street Corner）」為主題：在線與點的概念以後，續以開放空間的營造為工作重點。	深入社區生活角落之環境改善與公有建築之意象改善，讓都市裡的每個角落，俯拾皆有生活的趣味。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 規劃重點再度拉回放在公共空間的塑造，例如廣場、街角。</li> <li>2. 地區環境改造計畫逐年遞減，加上專家學者不斷呼籲，地改案進入重新整編與轉型期。</li> </ol>



表一 台北市參與式社區規劃制度之演變歷程、特徵與影響（續）

時期	年代	發展歷程	特 徵	意 義
再出發期	民國 92 年	社區規劃服務中心：鑑於社區工作者無固定討論與聚會場所，有必要提供一個固定場所，用以聯繫社規師、民眾及其他對象。	以「行政區」及「生活圈」作為思考，主要蒐集服務範圍內公、私部門相關計畫，從檢視、建言到持續追蹤，並設置「社區掛診單」方便民眾諮詢。	1. 提供聚會、討論場所。 2. 作為資訊交流平台。
	民國 94 年	社區營造中心：都市發展局委託研究「臺北市社區營造中心籌設計畫」，針對社區營造的核心價值、機制、推動策略進行深入分析。	初步認定社區營造中心應為公／私部門的溝通中心、社造工作的資訊中心、社區經驗的交流中心及社區規劃機制的支援／諮詢／輔導中心及社區營造概念推廣及社造人才培育中心。	1. 依據發展局的構想，初期社區營造中心仍可以採專案委託方式經營，長期則以立法設置基金會及公益信託委託操作方式進行。 2. 社區營造中心被賦予作為公、私部門整合的機制，其功能包括資訊、溝通、交流、推廣與培育中心。
	民國 95 年	社區新願景之「生活圈營造計畫」、「都市空間改造計畫」：分為研究、規劃類之「生活圈營造計畫」及改造實質環境之「都市空間改造計畫」	激勵社區規劃師與專業團隊回饋並反省歷年來對地區生活圈思考觀照與實體環境營造手法，重新發掘社區的新願景與尋求社區發展的新可能性之主題進行空間改造。	1. 重新提出「生活圈營造計畫」、「都市空間改造計畫」，其內容類似先前的「地區發展計畫」、「地區環境改造計畫」。 2. 不論是研提新願景、實質環境品質的提昇，或是未來生活目標擬定、實質空間的改造方案，均重新回歸、強調民眾與專業人士提案權，俾落實「社區主義」與「公民治理」。

（資料來源：本研究整理。）

### 三、參與式社區規劃在公民治理的角色與意義

自從1980年代左右，由於福利國家危機、政府財政困難、全球化等因素，傳統以政府官僚體制為主的政策制定模式逐漸產生了窒礙難行的問題，學者稱之為無法治理（*ungovernance*）；在此同時，由於市場失靈、志願主義、第三者政府論，也造就了公民社會介入原本政府治理領域的契機（湯京佑，2004）。從國家著重於對社會的「統治」到追求社會的「治理」，是國家不斷重新自我界定、轉型，以增進政府效率與合理性的過程（廖石，2003）。上述治理觀念的改變，不僅代表政府運用工具的改變，也是其本身意義的改變（*Stoker, 1997*），參與式社區規劃則是上述治理模式變化的具體呈現。一般人往往將規劃界定為實質空間面向，然而規劃處理的層面並不限定實質空間，其他經濟、產業、交通、環境等面向，均會受到空間規劃的影響，故大多數規劃學者均認同規劃是社區達成總體目標的主要策略之一。因此，參與式社區規劃提供的不只是居民介入實質空間規劃的一種方式，也是社區居民對於社區未來的發展模式、願景，以及未來生活方式的「公民治理」模式。

上述公民治理模式有別於傳統官僚與市場模式，對於未來治理模式有重大的影響，而公民參與更是其中最重要的元素。聯合國「全球治理委員會」曾指出，為了因應政府角色的調整與民間社會力的充沛，「治理」是各種公或私的個人及機構管理其共同事務的諸多方式的總稱，除了傳統政府與市場角色外，全球治理特別強調跨越國界、超越固有政府角色之外的各式各樣的團體組織，諸如國內與國際性非營利性組織、跨國企業、多國籍公司與全球／區域國際組織（江明修、鄭勝分，2003）。儘管用語略有差異，學者們（陳欽春，2000；吳英明，2002；江明修、鄭勝分，2003；劉坤億，2003）不約而同地指出未來地方治理（*local governance*）的模式將朝向由國家、市場與公民社會三者共同扮演主要角色的治理模式。因此，以社區為主的治理模式是鼓勵公民參與的治理模式，也是強調公民社會的治理模式。依照江明修、曾冠球（2003）的看法，這三種不同治理模式的基本設計可以用理性主義、管理主義與公民參與為代表，傳統的官僚體制係以理性主義為出發點，強調由上而下的政策模式；管理主義的興起，直接引進市場機制於公共事務的管理，如簽約外包、BOT與公私協力等；公民參與則是體驗到社會力尚待發掘，期望透過公民社會的參與，達到自我管理與成長的目標。由此可知，公民社會的治理模式最重要的關鍵是公民參與，透過公民參與，達到「治理」或「自理」。

地區環境改造計畫是參與式社區規劃的主要代表之一，也是未來公民社會實踐的策略之一。它代表對於傳統由官僚所主導的由上而下決策模式的不滿，因此積

極主張「由下而上」的決策模式（曾旭正，2001；廖石，2003；劉立偉，2004），落實「市民主義」與「社區主義」（專業者都市改革組織、社區改造聯盟，1999：33）。因此，參與式社區規劃可以歸類為公民社會治理的一部份。除了代表由民眾自行規劃與設計其生活空間以外，它也凸顯未來公民社會的重要。

#### 四、公民治理相關理論—社區主義與公民治理模式

鑑於參與式社區規劃的轉換與影響對於公民治理的衝擊，並不亞於對都市實質空間的影響，本文從社區主義理論、公民治理模式等二項公民治理模式的角度，探討參與式社區規劃的實踐經驗與成果是否符合原先設定的目標，如果其間有落差，這些落差該以何種方式進行補救。以下針對該二項理論進行介紹，再與自由主義治理模式進行比較。

##### （一）社區主義理論

社會學對於社區的研究主要在探討社區的社會性質，及其在社會學上的意義。根據蔡宏進（2000：9-12）綜合各學派對於社區之定義，認為社區具有以下四個重要的社會性質：（1）包括人口、地域及社會關係的社會實體；（2）係一社會組織單位；（3）係一社會體系；及（4）係一心理文化單位。然而針對於不同社會性質面向的社區研究，可能衍生出不同的社區分類方法，這些分類方法配合研究者的研究取向，並無絕對的好壞，分類標準如社會關係特性、地理範圍、主要生計方式或功能及綜合各種指標或變數等。因此，社區的特性是非常有彈性的，其界定往往必須視其研究脈絡或問題而定。

社區主義（communitarism）強調透過無私參與及公益的追求，不僅讓公共事務的參與成為民眾的權利、也是他們的義務；經由公民的參與過程，建立休戚與共的社區意識，從而形成共同的目標與價值。例如Etzioni（1993）主張社區主義應具有以下的特性：（1）共同的生活空間；（2）共同的歷史文化感；（3）高度的社會凝聚感；及（4）主動的政策參與。此外，Culbertson and Chen（1997）綜合Amitai Etzioni與Robert Bellah等諸多社區主義者的見解，強調社區主義亦具備以下的特性：（1）行為的正確與否有很大的部分是根據它對於彼此關係的承諾與品質的貢獻；（2）社區需要彼此的凝聚感（cohesion）與相關性（interconnectedness）；（3）溫和但堅定地界定核心價值與信念對於社區而言是

相當重要的；（4）有權利的人，亦須肩負相對等之責任；（5）公民必須體驗授權、並參與涉及日常生活之決策與執行；及（6）社區居民需要擴張本身的社會網絡，增加與他人接觸的機會，降低社會分裂與加深視界。Adrian Oldfield主張社區主義的公民參與時強調：（1）參與公共事務不僅是公民的權利，而且也是一種責任；（2）社區成員唯有在權利與義務相等時，才是自由與自主的個體；及（3）公共部門應鼓勵公民從事公民資格的實踐，使其在政治與道德上均能自治（Oldfield, 1990；江明修，1998）。因此，社區主義主張的公益應優先於個人利益，故社區主義的政治學也被稱為「公益政治學」（俞可平，1999）；準此，社區主義治理模式即是一種基於公益的公民治理模式。

社區主義與自由主義的辯證與論戰，可說是近代政治哲學思想的盛事（Etzioni, 1998；俞可平，1999），也為將來社區主義在公共事務參與的角色提供了方向與展望。約自1980年代，社區主義從方法論和規範理論二個方面對新自由主義發起了全面的反攻，成為足以與之抗衡的政治哲學流派，歸納社區主義對於自由主義中的自我觀念、普遍主義、原子觀念的批評最烈（俞可平，1999）。其中自我觀念指的是個人可以自由地選擇自己的生活方式；普遍主義係指特定的規範不受時間和空間的限制，普遍地適用於任何時代、任何背景下的個人；原子主義係指完全自主的個人，可以獨立於社會。這些概念都與社區主義的主張相左，例如社區主義認為個人無法自由地選擇自己的生活，任何的自我都受到不同社會歸屬的制約，例如家庭、社區或民族；而且每個人的情況並不相同，自由主義所謂的普遍原則不見得適用於任何人；個人無法獨立於社區而存在，每個人存在的權利與義務是透過其所處的社會得到界定。因此，在民眾參與的權利與義務方面，社區主義尤其無法認同自由主義主宰西方哲學思想許久，卻長期停留在代議政治的主張，無法對於直接民主的生活方式多加倡導，反而主張個人是否參與公共事務是其個人的自由，這種思想直接反映在國家與政府對於直接民主採取的被動態度與做法，從未積極倡導直接民主。由此可見，社區主義理論對於民眾參與公共事務有其正面的積極意義，社區主義符合現代對於公民社會的期待與發展。

社區主義的發展在以國家為主導的國家中心主義與以市場為主導的個人自由主義二者間開闢了第三個選擇；並且提供了另一種植基於人性的關懷、信任與集體群性的本質思考管道，除了工具性導向指引治理危機的可能出處，更重要的是在重新建構以公民資格為基礎的公民社會（陳欽春，2000：207）。一方面社區主義極力批評由政府官僚體制所主導、效率極低的國家與社會價值分配模式；另一方面也不滿完全由市場主導、以追求個人私利為動機的利益分配模式。前者以各種方

式，有意無意地排除公民參與公共事務的途徑與領域；後者則過於偏重個人私利的追求，導致忽略公共事務中最重要的公共性（publicness）。因此，身為社區主義主要倡導者之一，Robert Bellah提出民主的社區主義（democratic communitarianism），意指社區主義並不企圖推翻國家中心主義與市場主義二者的意識型態；反之，社區主義接受二者的價值系統與無可取代性，只是它堅持國家與市場是為我們服務，而不是來主宰我們的（Bellah, 1995）。

## （二）公民治理模式

國外學者Box（1998）進一步提出公民治理（citizen governance）模式。Box將美國自開國以來的治理模式依照不同的時期劃分為：菁英控制時期、民主時期、專業主義時期、公民治理時期。透過上述美國社群發展的軌跡，進一步提出四點公民治理的原則：等級、民主、課責、理性（江明修、曾冠球，2003），藉以提出所謂的公民治理模式，並界定公民、民選首長與公共經理人的角色。該模式強調現今社會中，人們一方面要求政府必須具備小、快速回應的特性；另一方面又有許多特殊及額外的公共服務要求，在傳統觀念的束縛下，大多數人卻仍認同專家作為公共部門管理與公共服務提供的決定者。Box的公民治理模式挑戰這樣的傳統觀念，認為應該重新思考由公民、民選首長與公共經理人（public manager）的關係所共同組成的地方政府架構，將地區公共政策責任由專家與民選首長轉移至市民。在他的模式中，市民直接參與提案與政策執行；民選首長在政策過程中負責相關的協調；專業人員則促成民眾的對話，並提供一切必要的公共事務知識，促成所謂的公民治理。

公民治理模式清楚地釐清民眾、民選首長與公共經理人的角色，明確地將所有權與決策權交還給民眾，實踐主權在民與直接民主的理想，無疑是對西方的代議式民主直接的挑戰，如同Box的主張，在初期這樣的治理模式會比較適用於地區性的公共政策，而社區規劃即屬於此類的地方事務；Box的公民治理模式，可以提供參與式社區規劃對於民眾、專業人士與政府機關角色的未來展望，這種未來的關係比現行地區環境改造計畫中所欲建構的公部門、專業者與社區居民團體三方面合作的機制，更往前踏進一步，也更貼近未來公民社會的訴求。

## （三）治理模式之比較

本文所探討的三項治理模式，包括自由主義、社區主義與公民治理模式，由於探討核心為「參與」，故依據不同的參與項目針對上述模式進行比較，這些項目

表二 治理模式之比較－以民眾參與為核心

項目	自由主義	社區主義	公民治理模式
參與內涵	消極、被動的權利	權利與義務	權利
參與方式	間接，代理人模式	直接，基於公益的主動參與	直接，提案權與決策權
參與動機與目的	私利	公益	所有權
公民角色	參與者、競爭者	參與者、所有者	決策者、所有者
地理範圍	固定轄區	彈性	固定轄區

(資料來源：本研究整理。)

包括參與意涵、方式、動機與目的、公民角色與地理範圍，詳如表二。表二說明如下：第一，參與式社區規劃的提出乃著眼於自由主義參與模式的弊病，然而如果實施不夠徹底，容易重蹈覆轍，故可藉由社區主義與公民治理模式予以矯正；第二，在各比較項目中，一般自由主義參與模式較為消極、被動，公民治理模式最為積極，而社區主義則居於二者之間，例如在「參與方式」，三項治理模式分別主張間接的代理人方式、直接的基於公益的主動方式、直接的提案權方式；第三，社區主義與公民治理模式雖然均歸類為公民治理，但大部分項目仍不相同，顯示二者仍有明顯區別，故社區主義與公民治理模式二者的達成仍應具有先後性、階段性。

由以上的分析，本研究主張參與式社區規劃可以循序漸進地達成上述社區主義與公民治理模式的境界，短期以社區主義所主張基於公益的參與模式來鼓勵並提昇民眾參與；長期則應以落實公民治理模式民眾提案發動權為目標，這方面尤以攸關社區營造的法制化工作為優先，例如刻正研議的「社區營造條例」（草案）或其它地方自治法規等。

#### 四、參與式社區規劃之課題與解決之道－公民治理的觀點

對於台北市社區規劃制度包括地區環境改造計畫與社區規劃師制度，一般均給予相當高的評價，許多社區提案能掙脫傳統規劃的窠臼，補足專業人士規劃的不足，在生硬的都市空間中，注入許多新的、生活化的概念，突顯出社區居民的創意（專業者都市改革組織、社區改造聯盟，1999）。本節主要從公民治理的觀點，配

合筆者工作經驗、文獻蒐集與台北市政府都市發展局規劃人員的訪談紀錄（訪談於2008年6月間進行），並依據表二的比較項目進行探討；比較重點在於這三個公民治理模式如何解讀參與式社區規劃衍生的問題，及其解決之道。

### （一）民眾參與、能力及資訊取得的不足

台北市地區環境改造計畫首先面臨的課題是參與不足的情形（專業者都市改革組織、社區改造聯盟，1999；謝宏昌，2002）。筆者任職於台北市政府都市發展局期間，曾協同承辦人員共同主持中正區地區環境改造計畫案說明會，與會政府人員共有五位，人數還多過到場的民眾，可見民眾參與意願的低落。曾旭正（2001）指出台北市地區環境改造計畫的課題之一是「漸形同為社區爭取資源的能力表現，社區參與的過程亦有趨向形式應付現象，並非為了迫切性的理由或凝聚共識……地改案當前處境的困窘，正在於參與精神的狹義化。」另外，黃麗玲（2003：75）以永康社區為例，探討台北市都市規劃中的社區參與時指出：「在一些關鍵性的困境無法解決的情況下，導致所謂的『參與』有越來越形式化的危機」。因此，如何解決民眾參與不足與消除大眾搭便車的心態，激發參與公共事務的決心與毅力，是參與式社區規劃首先必須面對的問題，尤指台北市類型的都市型社區。筆者要強調的是，民眾才是整個社區參與的主軸，不是專業人士，也不是政府官員；欠缺實質的民眾參與，將失去公民治理的精神。例如受訪者提到：

「在類似台北市這樣的都市社區，大多數人關切的議題除了生活空間以外，有其他更重要的議題；不像其他鄉村社區，可以利用某些特定的生產、經濟議題吸引許多人的參與；由於參與不足，地改案漸漸成為只為了實現特定專業人士的浪漫情懷，民眾參與變得遙不可及……」（受訪者甲）

此外，一般民眾是否有足夠的資訊、知識或能力參與規劃也是學者應該注意的重點，一般稱之為資訊不對稱（information asymmetry），這種現象尤其容易發生在委託—代理關係中（吳瓊恩、李允傑、陳銘薰，2001）。現今所推動的各項社區活動，往往需要環保、建築、設計等不同專業人士偕同推動，受限於專業知識、時間與人力等因素，這些專業人士、政府官員可能選擇性地將資訊呈現給一般民眾；因此，部分學者主張社區公共政策的決策模式往往是以菁英模式（elitist model）為主（Lester and Stewart, 2000）。結果不僅造成資訊傳遞的扭曲；它也改變了參與式社區規劃的決策模式，演變成由菁英主導的決策模式，一般民眾仍扮演被動及間歇式的參與，這樣的結果絕非提倡者樂見。

社區主義與公民治理模式均為破解上述參與不足、參與能力不足與資訊不對

稱的利器。社區主義主張基於利他與博愛的參與、強調參與是個人的權利與義務，以及透過參與公共事務加強民眾彼此對話的能力，並在參與中學習、培養參與公共事務的能力與技巧，可以提高人們的參與動機與能力，加強作為社會一份子的責任與權利；公民治理模式主張由人民提案，專業人士與政治人物係負責協助完成整個政策過程，將決策權交回民眾。所以，參與式社區規劃應考慮加入這些理論的重要元素，強調或改善參與的機制、提高民眾參與意願、避免資訊壟斷與加強民眾擁有提案權的觀念，改進上述參與的問題。

社區主義與公民治理模式均強調公民參與，該項參與是一種利他精神、追求公益的表現；然而無可否認地，這種精神在美國也愈來愈少了。Bellah就非常憂心美國公民社會逐漸衰退而一再呼籲恢復昔日美國公民社會的傳統（江明修，1998）；因此要在生活中實踐社區主義必須有多方面條件的配合，並非一蹴可及；學者指出，社區主義的主張基本上是理想的情況、是努力的目標（鄭勝分，1997；陳欽春，2000）。此外，根據「集體行動的邏輯」，多數人面對公共財議題時，傾向有「搭便車」（free rider）心態，亦即除非團體成員的數量極少，或有強制性特殊設計，以理性與自利為考量的個人是不會為公益而行動（Olson, 1965；蕭全政，1988）。究此，社區主義與公民參與所擘畫的遠景——人人基於公益而勇於參與公共事務的公民社會，是未來理想公民社會的描述？還是遙不可及的烏托邦？要徹底實踐上述主動或利他的公民參與，光從道德層面的呼籲仍嫌不足，尚需其他方面的配合，尤其政府角色的調整或政策誘因的配合，例如以更積極的方式鼓勵公民與社區參與，或是以更多的資源補助那些無法提出提案的弱勢社區（柯于璋，2005）。

## （二）參與方式的問題

參與方式的問題可以反映在兩方面，一方面是民眾個人的參與方式，另一方面是社區參與規劃甄選的方式。在民眾個人的參與方面，主要問題有參與方式的僵化與形式化（黃麗玲，2003）。謝宏昌（2002）指出地區環境改造計畫的民眾參與可以分成很多種型式，惟鮮少社區居民意見表述。這些常見的民眾參與方式包括社政單位的里民大會、說明會、地方的節慶活動及地區環境改造計畫受委託單位的民眾意見調查結果，結果造成民眾參與的過程被過度簡化，或是流於公聽會或簽名會的制式形式（曾旭正，2001），導致欠缺民眾直接意見表述的管道與機會；由於未廣泛運用其他民眾參與的方法，如個人直接參與模式、焦點小組（focus group）、市民監督小組（citizen panel）（Renn, Webler, and Johnson, 1991）與社區顧問委員會等，往往無法真正地反映地方民意。



在社區參與規劃甄選方面，也產了若干參與不公平與不均的現象（黃麗玲，2003）。由於實務上，政府機關並未完全消除公民或社區參與機制的障礙，且未積極引導與訓練弱勢居民與社區參與本類型計畫，有重蹈「自由主義」式民眾參與不足之可能，亦即並未積極尋求擴大各種參與管道與方式。以台北市為例，在民國85至89年間，地區環境改造計畫實施最多的為大安區，共有18個；其次為文山區的13個計畫案；中正與南港區各有1個計畫案為最少（專業者都市改革組織、社區改造聯盟，1999）。基本上大安與文山區為較高所得分佈的社區，代表其他傳統社區如中正、萬華地區的參與不足，可能引發政府資源錯置與浪費之疑慮。因此，主管機關應採取更積極的作為，協助弱勢社區發展足夠的人才或資源爭取政府補助，而不是僅訂定申請辦法，任由富裕的社區申請政府的補助經費。丘昌泰、陳欽春（2001）指出，在遴選優秀提案的社區時，應將資源較豐富與貧脊的社區作一區分，避免資源過於集中。

社區主義與市民治理模式所揭櫫的具體參與方式，如基於公益的參與模式、市民提案權等，可以提供參與式社區規劃參考，足以解決參與方式過於集中或流於形式等課題。事實上，民眾參與方式的運用反映出官僚機構的心態，現有僅注重形式的參與方式很難說服大眾政府具有落實公民治理的決心；地區環境改造計畫與社區規劃師制度固然有擴大民眾參與的目標，但仍須依賴有效的參與方式來落實；現行由受委託單位進行的問卷調查與社區規劃師制度固然能發揮部份的功能，惟仍嫌不足。政府部門應持續推動其他更有效的居民直接參與及申訴管道，例如增加網路意見等表達管道；此外，考慮在甄選時加入「社區資源」項目的評比，讓資源較少的社區有更多機會改善其弱勢地位；或考慮增加同一行政區獲補助名額或同一社區不同年度連續獲得補助的上限。

### （三）參與者的動機與目的，私利或公益？

本文所列舉有關台北市政府之地區環境改造計畫，受委託機關團體除了非營利組織、社區發展組織與學校機關外，也包含營利的建築或空間設計等民間公司，這種關係比較接近公私協力（public-private partnerships），固然也是充份利用民間資源的方式，但和地區環境改造計畫中所揭櫫的社區主義訴求顯然已有差別。民國88年緊接著推出的「社區規劃師」制度，顯然是為了解決上述問題。該制度強調社區規劃師的榮譽性與服務性，希望藉社區規劃師的遴選，作為社區與政府間的橋樑，強調社區規劃師的服務與榮譽，凸顯社區主義中基於公益的公共事務參與理念，無疑地將更朝向公民社會的方向前進，然而私利與公益的爭議依然糾纏不清。

Olson基於集體行動的邏輯，認為理性與自利的民眾不會因為公益採取行動，因為民眾的參與不足而產生了菁英決策的模式；反之，那些會為政策挺身而出、固執己見的人，除了少部分人係基於利他的精神，其他往往是基於私利、而且可能是較大的私利而奮戰（Olson, 1965；蕭全政，1988）。例如有關災害管制政策中的公共參與，往往在涉及個人極大利益的情況下，個人最有可能與制定政策的政府機關部門產生衝突、站在對立的角度（McGarity, 1991）；此外，黃煌雄、郭石吉、林時機（2001）亦指出，很多政治人物會在社區運動時介入以謀取個人的政治利益，例如參選等。上述的現象傳遞幾個非常重要的訊息：第一，在相關社區動員中，涉及個人極大私利時，民眾會有較大的參與動機、持續的且長時間的參與；而那些基於公益的民眾，除了人數較少、也不會對政策有太過理想性的堅持。一般而言，一個捍衛私利、自身財產的個人較其他基於公益的個人更有奮鬥的決心與堅持的毅力，因此對於政策的影響可能也比較大。如此一來，類似的社區決策模式反而比較接近多元團體論（pluralism），意即政策的制定是透過社區內不同利益團體間的協商、運作，各團體所追求的自然是非公益、而非公益。第二，在追求公益的同時，個人追逐私利的行為也同時產生，因此造成追求利益的混淆；抑或表面上是追求公益，實際在意的是私利。例如有人藉著環保抗爭謀求私利；有人是為了要參加選舉而作準備；有人則是所謂的「討糖效應」或貪圖更多的回饋利益，表現在外的行為包括民眾被動員而來、對於抗議事件與環保知識的不了解等（顏旭明，2004）。因此，這樣的參與過程比較偏向利益團體的運作，呈現出的是利益政治（interest politics）的政策過程，而非參與式社區規劃所主張的公益。第三，參與社區營造或發展的非營利組織、學校、民間團體或企業，往往從政府得到金錢的援助，因此究竟是基於公益或私利也產生了模糊的空間。這也難怪部份台北市地區環境改造計畫的受委託單位對無法及時領到款項而耿耿於懷（專業者都市改革組織、社區改造聯盟，1999）。例如受訪者提到：

「許多參與地區環境改造計畫的人，是為了建立個人在社區中的人際網絡、以及政治關係，說穿了仍然是為了選舉等其他目的……」（受訪者乙）

為了避免上述公益私利混淆的問題，社區主義的確提供了未來民眾參與公共事務規範價值的方向。社區主義強調個人發揮博愛與利他的精神，尤指個人基於公益而參與公共事務，對於市場主義的自利觀點無疑提供了最佳的反省與折衝，讓公共事務的參與可以多增加點公益、少點私利，應該是未來地區環境改造計畫可以參考的方向，而社區規劃師制度則完全符合社區主義的精神。透過民眾的教育訓練、文化改造、政策設計與政府機關的提倡，社區主義所主張基於公益的參與模式並非

如此遙不可及。

#### (四) 民眾、專業者與政府機關角色的釐清

在地區環境改造計畫案中，民眾、專業者與政府官僚等參與者的角色與互動最為引人注意，這也是一般社區參與式規劃案的重點（謝慶達，1994）。以下分別敘述：

##### 1. 民眾角色

參與式社區規劃將民眾視為一般參與者，並未與其他專業者或官僚機關嚴格區分，導致地區環境改造計畫美其名為「遏止城市『木乃伊化』的唯一藥方」（專業者都市改革組織、社區改造聯盟，1999：34），卻有將近五分之二的規劃案因為與現有體制或法令不符而被迫暫緩或停擺（專業者都市改革組織、社區改造聯盟，1999）。顯然其並未完全如描述般具有突破現有僵化制度的效果，這種現象主要導源於規劃理論僅將民眾視為參與者之一、非將其提升至握有主權的公民社會主導力量，仍由官僚與專業人士控制決策過程；且未如Box之公民治理模式將所有權明確劃歸為民眾。然而從許多的實例可以發現，民眾也可能是無知的、政治的與民粹的，在這種情形下，更需要借助社區主義與公民治理模式所提供的規範性與工具性價值，促進公民社會的理性學習與成長。

##### 2. 專業者角色

一方面由於專業人士有意或無意地操控，導致專家霸權或獨裁；另一方面專業人士的熱忱、專業卻遭致政治力量的誤會或抹黑，導致專業完全無法發揮。就前者而言，專業霸權或民眾專業及參與技巧的不足，均可導致專業者的角色轉變，成為凌駕民眾的菁英或意見領袖，形成菁英政治。此外，部分受委託的專業團體係為營利性的組織，不免會存在經濟理論所謂的「代理人理論」現象，產生諸多資訊不對稱、隱匿資訊等情事。無論是偏向菁英治理模式或是代理人現象，上述諸多情形均偏離原先制度的設計，未如預期朝向市民主義或社區主義的方向演進。就後者而言，由於專家角色或立場未獲得民眾信任，導致彼此間的關係緊張，無法發揮專業協助的立場，嚴重的甚至導致與民眾間的衝突，例如新店市七號公園案例（謝慶達，1994）。除了專業人士本身的自我認知角色認知以外，上述現象泰半來自於溝通的問題。因此，專業者除了不斷加強本身的專業技巧，在專業以外，尤其是與民眾溝通的技巧與方法，也顯得格外重要。例如曾旭正（2001）在研究台北市歸綏公園設計的案例中指出：「就參與方法之技術面來看，限於經驗不足，我們發現多數

專業者所進行的社區參與設計，仍框限於專業菁英自身的溝通語言、工具以及設計者創造術語，無形中排拒民眾參與意願，或阻斷彼此間的溝通想像……」

然而不可否認地，台北市地區環境改造計畫、社區規劃師制度，乃至於社區總體營造等相關的社區工作，不同領域專業者扮演著極為重要的角色，甚至是政策的倡導者，也是社區主義與公民治理的實踐家。這些專業者一開始欣見北市府推出以市民主義為號召的社區規劃活動，並且積極地參與，然而遇到工程延宕與行政機關本位主義，這些專業者便組成「社區改造聯盟」，直接與議會及前、後任市長進行溝通，提出的主張如市府局處共識不足、反覆修圖且遲未發包、一再流標且延誤進度與規劃經費不合理且專業投入受限等，要求市府立即改善，藉此不斷地敦促、監督政府部門。從專業者的投入與政府部門欲拒還迎的拉扯，見證了台北市參與式社區規劃的演進歷程，因為有這群專業者的投入，讓台北市的都市空間更加活化，同時也實踐了公民治理的理念。

### 3. 政府官僚與機構角色

依據Box（1998）的市民治理模式，政府官僚與機構的角色係站在輔助與協助的立場，一般民眾則握有所有權，即所謂的主權在民。然而這樣的看法在實務上仍未獲得大多數人的認同，即使民眾肯定參與的重要，但是因為專業知識或參與動機不足，一般民眾仍過度依賴由政府或官僚機構提供各項公共服務。上述地區環境改造計畫實際執行的結果，因為參與不足、形式化等原因，導致未將地方事務交給民眾，仍由官僚與專家操作，地方政府的治權並未因民眾參與而轉為地方治理（謝宏昌，2002）。因此，加強民眾對於都市空間所有權的認知，是推動實質空間改善計畫時，另一項必須關注的議題。

筆者認為，上述參與者的表現對於社區規劃案有極大的影響，民眾是否具備對話「理性」、專業人士是否具備「溝通技巧」、以及政府官員是否具備推動公民社會的「決心」與「承諾」，會是檢驗上述參與者的重點。我們必須理解，整個地區環境改造案無可避免地牽涉社區的政治關係與都市政權，牽涉到參與者間的互動（謝慶達，1994）。因此，民眾需要有理性對話的能力與涵養；社區工作專業者必須準備去跟不同使用者、不同利益團體打交道，透過設計活動及討論會，尋找出一個最多數人認同而可行的設計方案；這個溝通過程所需要的不只是專業技能，更重要的是對議題的敏感能力以及組織動員的技巧（專業者都市改革組織、社區改造聯盟，1999）；在上述溝通互動的過程中，政府機關的意志與努力顯得特別重要，尤其它能否在眾多指責中仍堅持既有主張。如同受訪者指出：

「都市發展局歷經了許多與專業者及其他市府局處間的溝通協調，一方面各局處責怪發展局干涉業務；另一方面專業人士又覺得發展局無法協調市府各單位，發展局往往落得兩面不討好的尷尬局面……許多專業人士對於發展局又愛又恨，一方面相較其他市府單位，發展局的觀念已經是最先進的，另一方面卻又仍苦於無法突破現有窠臼……」（受訪者乙）

從社區主義與公民治理模式的觀點可以探尋國家或政府究竟應該扮演何種角色。在著名的社區主義與自由主義的論戰中，國家角色就不斷地被提及。社區主義者極力抨擊自由主義者所謂的「國家中立原則」，即政府不應對人們的生活方式作出價值判斷、涉及影響人們追求其不同「善」的觀念時，政府必須中立等觀念（俞可平，1999）。社區主義者認為不應為了追求自由與平等，捨棄公共的善與利益；他們強調不應放任人們自由地選擇生活，在追求善的過程，人們需要適當的環境來學習如何行善，而這樣的環境塑造，有極大的部份必須依靠政府部門來促成。因此，政府中立的立場等於是扼殺這樣的社會環境，故其主張政府應鼓勵人們從善、參與公共事務，藉由參與去培養公民精神與社區意識。社區主義者的主張頗能描述台灣地區實際推動社區活動的經驗與歷史，雖然台灣地區草根性的社區運動啟蒙甚早，然而在文建會推動社區總體營造運動之後，這些社區發展與社區意識凝聚過程才普遍受到重視。

Box的公民治理模式直接將市民、專業者與政府官僚的角色加以界定，政府官僚應信任人民自治的能力，思索如何藉由社區賦權（empowerment）提昇市民自治的能力。然而弔詭的是，國家機器與官僚體制是否就真的願意將權力釋出？答案可能是因個案而異，台北市在進行地區環境改造計畫時，發現不同政府單位間的橫向聯繫不夠與不同部門間對於權力釋出的不同調（專業者都市改革組織、社區改造聯盟，1999；曾旭正，2001）；行政制度的調整也被認為是必須的，否則容易形成制度障礙（黃麗玲，2003）。因此，改變政府做事的態度，在政策過程設計鼓勵民眾參與的機制或足夠的政策誘因，激發人們主動參與，才是可行的方向。例如受訪者在訪談中提及：

「雖然發展局是推動地區環境改造計畫的主要機關，但最終執行機關往往是其他工務單位或區公所……儘管發展局在規劃設計過程極為重視民眾參與，在執行過程中還是出了問題，所以各局處的參與及分工是極為重要的……例如將整個地改案制度化。」（受訪者甲）

### (五) 社區的地理範圍尺度

地區環境改造計畫涵蓋的地理範圍大小與社區規劃師的「在地化」應該如何界定，恐怕如同社區的概念一般地模糊。如果社區範圍太小，恐將造成狹隘的地區主義，甚至造成都市空間的不連貫與中斷，無法集中不同社區資源進行組合，導致地區環境改造計畫一開始便栽進社區，欠缺與都市整體發展與國土計畫體系的聯繫（劉立偉，2004）；有鑑於此，研究指出社區應進行聯合提案的可能性（專業者都市改革組織、社區改造聯盟，1999）。然而如果社區的範圍太大，甚至與全市轄區無異時，又可能失去在地化的精神。可以預見的是，社區的地理範圍概念將隨著科技、生活習慣與其他社會人文因素不斷地作調整。

上述社區尺度的問題，起因於傳統社區的概念過於依賴實質空間尺度，忽略社區其他無形的要素。Bell針對社區的類型所提出的社區概念，為社區地理範圍大小的爭議提出可能的解決之道。Bell（1993）在《社區主義及其批評》一書中主張「居民社區」（constituent community）可區分為下列三類：地方或地理區位社區（community of place or geographical location）、分享道德意義的陌生人團體社區（groups of strangers who share a morally significance）與精神社區（psychological communities）。現行參與式社區規劃顯然太過強調社區的地理空間特性，忽略了其他道德與精神上的特性，產生了上述狹隘地域主義的問題。由於資訊通信科技的演進，社區的定義也不斷地在改變，近來有所謂虛擬社區（virtual community），例如構築在網路上的亞卓市（Educities）。從長遠的趨勢來看，社區不必然依附在特定的地理空間上，將來勢必有更多類似虛擬社區的概念挑戰社區規劃中有關社區範圍、地域的概念。因此，將無形的道德與精神社區的意義納入現行參與式社區規劃，重新界定社區的空間尺度與參與民眾的資格，可以提供矯正現行過於重視社區實質空間的問題。

## 五、結論與建議

本文從理論與實務二個面向探討參與式社區規劃的課題與具體建議，主要論點在於參與式社區規劃提供了未來公民社會演練的機會，然而由於缺乏適當的公民參與理論，可能導致執行的偏差；因此，本文援引社區主義與公民治理模式，希望結合公民治理的理論與實務，落實市民主義與社區主義，奠定未來公民社會的基礎。在理論方面，本文從社區主義理論與公民治理模式的觀點，探討參與式社區規

劃的意涵與規範價值；在實務方面，本文引用台北市有關參與式社區規劃的實施經驗，舉例說明有關的課題與可能的解決之道。由以上的討論顯示，參與式社區規劃與社區主義、公民治理模式同樣強調擴大參與，然而由於上述諸如參與管道不足、資訊不足、參與動機與參與者角色等課題，如果未適當地加以防範，參與式社區規劃容易偏向自由主義式的參與方式，形成多元團體論或利益團體的參與模式。

誠如黃麗玲（2003：77）所言：「這個（台北市都市規劃中的社區參與）昔日具有批判精神的參與模式逐漸走向形式化……現時是該重新探尋市民參與的新意義與新視野的時候了。」社區主義與公民治理模式可以針對上述的課題，提供適當的解決之道；社區主義強調個人基於「公益」而參與公共事務，主張參與不僅是個人的權利，也是義務；公民治理模式提出公民社會的治理模式，將規劃者、政府與市民三者的關係，作更清楚的區別與界定。基於社區主義與公民治理模式，文中提到的解決之道包括：

1. 透過民眾教育訓練、文化改造、政策的誘因設計與官僚機構的轉變，鼓勵並提倡社區主義基於公益的參與模式；
2. 改善參與機制，以更多的資源補助那些無力提案的弱勢社區；
3. 遴選優秀提案的社區時，應將資源較豐富與貧瘠的社區作一區分，例如加入「社區資源」項目的評比，或考慮增加同一行政區或同一年度獲補助的名額，擴大參與層面；
4. 政府部門應持續推動其他更有效的居民直接參與方式與管道，例如增加網路等表達管道；
5. 釐清民眾、專業人士與政府三位一體的角色，強調公民社會中民眾擁有所有權；
6. 為了階段性地落實社區主義與公民治理，應將參與式社區規劃與公民權、提案權連結，並著手將其法制化，藉此化解可能的阻力，如官僚機構的不同調等。

最後，本文對於參與式社區規劃模式的主要參與者—國家（政府）、專業者（市場或公民社會，或二者兼具）與市民（公民社會）提供以下建言，落實參與式社區規劃的理念。首先，政府應體認社區的力量，認清社區賦權，可以協助政府將公共服務辦得更好，並且注重政策規劃與設計的誘因，鼓勵基於公益的民眾參與；此外，在全球化的趨勢下，專業人士必須與社區的長期利益結合、著重溝通技巧的培養，創造永續經營的條件，而非以外來者之姿教育民眾；最後，市民應體認主權在民的觀念，一方面充實自我，增進溝通對話能力與民主素養；另一方面需透過實際參與公共事務，增進參與的技巧與興趣。

## 參考文獻

- 中華民國專業者都市改革組織（2004），〈台北市推動社區規劃師制度的經驗〉，  
[http://www.ours.org.tw/index.php?category\\_name=02\\_empowerment/&paged=2](http://www.ours.org.tw/index.php?category_name=02_empowerment/&paged=2)  
(97.2.3.)。
- 王鴻楷、李君如、郁道玲（1995），〈現行都畫中決策程序之檢討與改進芻議－從  
社區抗爭事件中談都市計畫過程中的市民參與〉，節錄自陸繼雄主編《環境  
決策與管理（三）》，頁 359-382，台北：淑馨出版社。
- 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 12 卷，  
頁 10-15。
- 丘昌泰、陳欽春（2001），〈台灣實踐社區主義的陷阱與遠景：從「抗爭型」到  
「自覺型」社區〉，《行政暨政策學報》，第三期，頁 1-44。
- 台北市政府都市發展局（2002），《台北市推動社區規劃與社區營造相關制度設計與  
檢討－總結報告書》。
- 台北市政府都市發展局（2004a），〈社區規劃資訊網－地區環境改造計畫〉，  
<http://www.communityplanner.taipei.gov.tw/>（2007.7.31.）。
- 台北市政府都市發展局（2004b），〈社區規劃資訊網－社區規劃師〉，[http://www.  
communityplanner.taipei.gov.tw/](http://www.communityplanner.taipei.gov.tw/)（2007.7.15.）。
- 江明修（1998），〈再造社群政府〉，《理論與政策》，第 12 卷，第 2 期，頁 36-62。
- 江明修、曾冠球（2003），〈公共行政制度設計之辯證：公民治理型模的檢視〉，  
《中國行政評論》，第十二卷，第三期，頁 119-138。
- 江明修、鄭勝分（2003），〈全球治理與非營利性組織〉，《中國行政》，第 73 卷，  
頁 71-95。
- 吳英明（2002），《全球化與全球治理對公共管理影響之研究》，行政院國科會補助  
專題研究計畫成果報告，計畫編號：NSC 90-2414-H-110-005。
- 吳瓊恩、李允傑、陳銘薰（2001），《公共管理》，台北：智勝文化。
- 俞可平（1999），《社群主義》，台北：風雲論壇出版社。
- 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》，第十六期，頁 33-58。
- 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。

專業者都市改革組織、社區改造聯盟（1999），〈地區環境改造計畫—執行成果評估與機制強化策略規劃（摘要）〉，《空間雜誌》，第 119 期（990715）。

曾旭正（2001），《地區環境改造計畫八十五年度至八十九年度個案成果檢討評估與法制化研究（摘要）》，委託單位：台北市政府都市發展局。

黃煌雄、郭石吉、林時機（2001），《社區總體營造總體檢調查報告書》，台北：遠流出版社。

黃麗玲（2003），〈一九九零年代臺北市都市規劃中的社區參與：全球過程、地方政治以及鄰里回應〉，《地理學報》，第三十四期，頁 61-78。

湯京佑（2004），〈全球化與公民社會的治理〉，《中山人文社會科學期刊》，第十二卷，第一期，頁 99-123。

廖石（2003），〈從「地方治理」的思潮變遷探討「社區賦權」在鄉村發展中的定位與課題〉，《城市與設計學報》，第十五／十六期，頁 93-115。

鄭勝分（1997），〈台灣環境管制政策研究：社區主義的觀點〉，《中國行政評論》，第 6 卷，第 2 期，頁 111-126。

劉立偉（2004），《社區營造的再造：都市發展的觀點、透明的資訊、即時性與競爭型參與、以及社會企業》，行政院國科會研究計畫成果報告，計畫編號：NSC 92-2415-H-035-018-，執行期限 92.8.1. ~ 93.7.31.。

劉坤億（2003），〈地方治理與地方政府角色職能的轉變〉，《空大行政學報》，第 13 卷，頁 233-268。

謝宏昌（2001），《「社區規劃」在臺灣地區近十年來都市計畫論述與實務之調查》，行政院國科會研究計畫成果報告，計畫編號：NSC 90-2415-H-006-002-SSS，執行期限 90.8.1. ~ 91.7.31.。

謝宏昌（2002），《我國參與式規劃推動概況與實踐結果之實證分析》，行政院國科會研究計畫成果報告，計畫編號：NSC 91-2415-H-006-002-007，執行期限 91.8.1. ~ 92.7.31.。

謝慶達（1994），〈社區參與式公園規劃中參與者關係之探討：新店市七號公園個案〉，《建築學報》，第十期，頁 125-138。

蔡宏進（2000），《社區原理》，增訂新版，台北：三民書局。

顏旭明（2004），〈社區主義在環保過程中的願景與實踐〉，<http://pls.tpepb.gov.tw/>

[new\\_page\\_24.htm](#) (2007.7.3.)。

蕭全政 (1988) , 《政治與經濟的整合》, 台北: 桂冠圖書公司。

Bell, Daniel (1993) , *Communitarianism and Its Critics*, N.Y.: Oxford University Press.

Bellah, Robert N.(1995/6) , “Community Properly Understood: A Defense of ‘Democratic Communitarianism,’” *The Responsive Community* 6 (1) , winter.

Box, Richard C. (1998) , *Citizen Governance: Leading American Communities into 21<sup>st</sup> Centur*, California: SAGE Publishers, Inc.

Culbertson, Hugh M. and Ni Chen (1997) , “Communitarianism: A Foundation for Communication Symmetry,” *Public Relation Quarterly* 42 (2) : 36- 41, summer.

Etzioni, Amitai (1993) , *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities, and the Communitarian Agenda*, New York: Crown Publishers.

Etzioni, Amitai (1998) , *The Essential Communitarian Reader*, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Forester, John (1999) , *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, MA: The MIT Press.

Kelly, Eric D., Barbara Becker, and Eric Damian Kelly (2000) , *Community Planning: An Introduction to the Comprehensive Plan*. Island Press.

Lester, James P. and Joseph Stewart, JR. (2000) , *Public Policy: an Evolutionary Approach*, 2<sup>nd</sup> Edition, CA: Wadsworth/Thomson Learning.

McGarity, Thomas O. (1991) , “Public Participation in Risk Regulation,” *Risk: Health, Safety, and Environment*: 11, spring.

Office of the Deputy Prime Minister (2004) , *Creating Sustainable Communities: Participatory Planning for Sustainable Communities*, Office of Deputy Prime Minister of Great British.

Oldfield, Adrian (1990) , *Citizenship and Community: Civic Republicanism and the Modern World*, London: Routledge.

Olson, Mancur (1965) , *The Logic of Collective Action*, MA: Harvard University Press.

Renn, Ortwin, Thomas Welber, and Branden B. Johnson (1991) , “Public Participation in Hazard Management: The Use of Citizen Panels in the U.S.,” *Risk: Health, Safety, and Environment* 12, summer.

- Sanoff, Henry (2000) , *Community Participation Methods in Design and Planning*, NY: John Wiley & Sons.
- Stoker, G. (1997) , “Public-private Partnerships and Urban Governance,” in G. Stoker ed., *Partners in Urban Governance: European and American Experience*, pp. 1-21, London: MacMillan.
- Talen, Emily (2000) , “The Problem with Community in Planning,” *Journal of Planning Literature* 15 (2) : 171-83.

