

「安全社區」新視野與社區管理的構聯*

李宗勳**

《摘要》

各國發展經驗表明，對於民主制度的成效來說，其重要的因素在於公民社會中充滿活力的群眾性基層活動。「社區」不論是作為一個有形的地理範疇或無形的理念認同，對社會整體的發展而言，影響均十分深遠。「社區」是介乎家庭與政府之間一個相當重要的「中介組織」。因此如何增加社區管理的中介組織之定位角色，以突顯社會運動的自主性與可能涉及的公民社會概念，是研究社區的重要議題。本文援引「安全社區」國際認證的新合作治理模式與安全意涵的新視野，說明「安全」(safety)不僅止於實體的「安全」(security)，更涵括生理的、心理的、社交的、心靈的等各方面需求；透過「社區主義」、「社區涵蓋」與「新公共服務」的理論凸顯一個安全社區的認證需要跨領域、具夥伴關係架構的公私協力治理，在這個新的視野下社區發展與管理需要調適與創新，本文透過參與觀察方式引介「安全社區」國際認證的由來、認證指標、內涵要素，繼而嘗試連結安全社區與社區管理之間的概念上關係，據以作為探究內湖申請認證的推

投稿日期：九十二年十月二十日；接受刊登日期：九十三年三月十六日。

* 本文為國科會九十二學年度補助專題研究計畫「社區發展的利基：結構孔道與社會資本的構連與檢證」(NSC 92-2414-H-015-002)專題研究的部分成果；也是作者參與「內湖安全社區暨健康城市促進會」的部份心得。初稿發表於民國九十二年十月八日，由中央警察大學行政管理學系與警察專科學校行政警察科共同舉辦「警政管理」學術研討會；本文初稿感謝國防醫學院公共衛生系白璐教授指正與實務界金皓明督察等多位先進提供意見與討論；更感謝內湖區包括翁福來主委多位熱心人士的相互提攜與鼓勵。

** 作者為中央警察大學行政管理學系副教授。

動策略與具體行動，並對內湖架構安全社區的初步結果與影響進行檢視，從中也將陳析安全社區運用於社區管理的實踐態貌。目前內湖安全社區尚在推動申請認證過程，雖然未必通過認證，但期間對於促進策略的共識如何形成、資源如何連結與分派、衝突如何化解與包容、知識經驗如何分享與擴散等，對於理論的驗證與理念的實踐均值得關注，這種檢證是一種實踐的關心，更是鞭策與匡正安全社區維護價值與手段一致性的必要「過程監督」，透過這種「參與觀察」的內外對話與省思，比較有機會促使實行者學習謙卑地向理論聯結與體現。

[關鍵詞]：安全社區、社區管理、社區主義、新公共服務、結構孔道

壹、前言—安全社區、健康城市

由於地球資源的過度開發與城市的無限發展，造成新興疾病與危害的不斷產生，而民主意識的抬頭與政府角色功能的轉變更使得健康與安全的問題需要跨部門的行動與社區的參與，才能朝向更健康、更安全的方向提昇。於是，在一九七〇年代，「健康城市」、「安全社區」的概念開始萌芽，經過世界衛生組織（WHO）的大力推動，發展成了全球運動，並分別有了國際性的組織：「WHO 健康城市網」（WHO Healthy City Network），與「WHO 社區安全促進推廣協進中心」（WHO Collaborating Center on Community Safety Promotion），以認證的方式，將符合了其所訂定的準則條件的城市或社區納入組織，以互相激勵與經驗交流的方式，一方面使本身社區的安全與健康不斷提昇，同時更協助其他城市或社區朝健康安全的方向發展。兩組織的入會準則則有相當程度的一致性，然而前者的入會必須以「國家」的名義提出申請，並受到員額的限制，後者則不問國籍，以社區名義即可直接申請加入。在現階段我國尚未成為聯合國會員國的艱難時期，顯然加入國際安全社區組織是我們應率先努力的目標。此外，基於「安全」與「健康」原不可分，安全促進工作未做好，容易發生受傷事件就成了健康上嚴重問題。健康促進未做好，容易發生疾病感染造成不安全的生活環境。因此雖然我們的目標是進軍國際安全社區組織，但在推動安全社區的計畫策略上，還是將「安全」、「健康」同時

兼顧，只是重點多放在傷害防制與安全促進上一些而已。

「追求安全健康為全人類應享之權利」，WHO 推動安全健康認證的宗旨與目的在為全體居民建立一個安全健康的環境，提升生活素質，鼓勵居民養成正確、健康觀念、良好的習慣，倡導和諧家庭及敦親睦鄰關係，促使居民在生理、心理、社交、心靈等各方面得到均衡的發展。目前全世界已有七十九個社區獲得認證「安全社區」(safe community)。在亞洲，第一個獲認證的就是主辦二〇〇二年世足賽的韓國水原市¹，香港葵青區也剛在去(九十二)年三月十八日獲得安全社區認證。而我國也擇定臺北市內湖區、東勢鎮、阿里山鄉及花蓮豐濱鄉等四區於前(九十一)年十月中旬分別以「都會型」、「鄉村型」、「山地原住民」、「平地原住民」接受該組織社區安全認證，該項認證觀察期約為3至4年，希望民國九十四年可獲得WHO認證為「安全社區」。這項認證在我國政府近年來爭取加入「世界衛生組織」觀察員不得其門而入之際，顯得更有意義。

各國發展經驗表明，對於民主制度的成效來說，其重要的因素在於公民社會中充滿活力的公民性基層活動。「社區」不論是作為一個有形的地理範疇或無形的理念認同，對社會整體的發展而言，影響均十分深遠。「社區」是介乎家庭與政府之間一個相當重要的「中介組織」。因此如何增加社區發展組織的中介組織定位角色，以突顯社會運動的自主性與可能涉及的公民社會概念，成為本研究的一重要課題。針對社區的聯結方式，Burt (1992: 1-5) 提出「結構孔道」² (structural holes；也就是「中介組織」、連結平台)，說明行動者必須擴展自己的資源、資訊，才能增加自己扮演結構孔道的機會與競爭優勢，團結力量大，社區可以利用本身的特色進行策略聯盟。公民參與不只是公民參與政府的決策，更指涉公民參與互惠規範的交換活動。「結構孔道」的角色，會受到社會互動的多元性、異質性與優質性程度而有強聯繫 (strong tie) 或弱聯繫 (weak tie) 的區分。而這種結構孔道需要透過「自發社交性」(spontaneous sociability) 的「橋」(bridge)、「中間人」

¹ 負責韓國水原市安全社區推廣計畫的 Ajou 大學醫學院急診系主任趙浚佖在二〇〇二年十月間來台分享水原市獲認證的經驗時指出，韓國能獲任證之主因在於市長利用爭取到主辦世足賽契機，動員所有市民捐款蓋新的足球場，市長就認養了一個座椅，並同步改善交通安全、環境衛生與大眾集會安全，其中推動的追求全球「最清潔美化的公廁」，成為全市市民驕傲與特色，這種強烈的社區意識，讓水原市在二〇〇二年二月世足賽開打前獲WHO認證為安全社區。

² 結構孔道就是兩個團體間缺少連帶，在網絡結構上會形成一個大洞，而聯繫這兩個大洞的那個橋 (bridge) 的角色。

(between) 角色才能產生信任的連結關係，彼此的連結來自「相互性」的網絡與規範（李宗勳，2002b：6-7；李宗勳、賽明成、吳光蔚，2003：1-3；江明修，2003：241-243）。

作者這幾年的研究旨趣一直著力在社區安全聯防、社區管理、社區警政與社會資本等議題，有幸應邀擔任「內湖區安全社區及健康城市促進委員會」委員，實際參與推動該項安全社區認證，從中體認諸多社區「中介角色」的重要性以及扮演「橋樑」的社區人士之關鍵角色，是連結催化社區與帶動投入的要素。謹就「世界衛生組織」設置安全社區的相關理論、認證的緣由、「安全」意涵與認證方式、指標，以及其與「社區管理」的關聯，未來如何夥伴協力推動等論述如下。

貳、「安全社區」的意涵與理論

一、安全社區意涵

「安全社區」是指一個社區可以在社區民眾得以安全健康地工作與生活之共識下，結合社區內所有資源，共同為減少各種意外或故意性的傷害、營造更安全的環境、建立社區安全文化，除區內每個人以身作則外，透過各社區領袖、社會服務機構從業員、企業雇主與雇員、警察、消防與安全專業人員等，自發性組織、結合社區內所有資源，共同為減少各種意外或故意性的傷害、營造更安全的環境、促進人際和諧、增進每個人身體、心理與社會全面的安適而不斷努力的運動³。

安全社區的意涵不同於傷患預防，前者是由社區自發性推動，社區有很強的建構安全意念，而不是社區本身已經很安全。安全社區行動需要透過教育濡化與環境營造，伴隨立法規範與媒體的報導宣傳，以型塑公共意識。「安全」的意涵已從狹隘之意外事故與傷患事件，拓展為各種環境與生活面向的「安全」意念，是一種與大家的生活息息相關且非常貼近的知識。要獲得「安全社區」的認證，並非建立一個已經完全「安全」的社區，而是要有使社區更安全的計畫、努力和承諾，「安全社區」不是一個結果，而是一個進行式的運動。也就是說大家攜手同心、一起推動「安全健康社區化」，以營造「社區安全健康化」。

³ 參考「世界衛生組織」網站 (<http://www.phs.ki.se/csp/criteria.htm/2003.09.03>) 及國防醫學院公共衛生系白璐副教授的「安全社區簡報」資料。

二、「社區主義」與「新公共服務」的理論

史丹佛大學政治系教授 Schmitter 於一九九五年到台灣參與「全球第三波民主化的發展與鞏固」學術研討會時，以「民間社會與民主的鞏固」為題，指出民間社會的出現，有助於民主的鞏固，但這只是「有助於」民主的鞏固，而非引發民主，它無法單獨就促成民主的出現。民主的轉型幾乎總是伴隨著「民間社會的復甦」，但這通常是發生在民主轉型之後，而非之前（Schmitter, 1995: 1）。也就是民主轉型工程需要透過社區主義來鞏固、新公共服務來輔導促進的緣由。

（一）社區主義的核心—喚起「公民意識」與「公共參與」

英國政府現代化改造凸顯出過往「強勢國家單獨治理」模式已轉變為「國家社會共同治理」模式。從威權管理遞移到平權管理過程，國家與社會的關係需要在國家「信度」上如何維護其「公共性」以及在國家「效度」上如何提昇其「效率效能」與「治理能力」兼籌並顧，不可偏廢。需要一個長期磨合、適應的問題。

Tam (1998: 12, 247-268) 在《社區主義：一項政治與公民資格的新議題》的專著中指出社區主義努力的目標在於能透過包括（一）協力合作開創、（二）相互負責、（三）對等參與關係等三項原則下建構「鑲嵌式社區」、「涵蓋式社區」（inclusive communities），超越黨派意識對峙，以探詢學習式教育催化公民智能、關注提供公民的經濟生計管道與保護公民生活安全，也就是藉由喚起公民意識、公民資格及催化公民參與，讓彼此有同舟共濟的夥伴關聯與意義。Tam 主張的「涵蓋式社區」需要社區居民彼此負責、相互接納、尊重差異，以共創「共享式利益」。這種公民意識與資格不只是權利，也是義務，不只是資格，更是一項實踐。公民資格因被賦予權利義務來追求利益及福利，更應以公民參與的方式來體現，公民參與不只是參與政府決策的過程，也更應能參與社區事務的推展。公民參與不只是道德上的訴求，從公民資格的內涵、人類交換行動及社會資本都支持公民應該更主動的參與，就算政府具有創造性的能力也比不上當地居民的動機及力量。

這些觀感所想表達的核心概念在於，透過相對有限之共享利益、共享責任與共享領導的「公民資格」認定、「公民參與」機制、「公共資源」連結，期望能營建具備永續性、可累積的互惠利益、互信關係與互動資本，減除外界過度侵蝕的負向效應，讓公民參與成爲既是權利也是義務、既是地位也是實踐、以及需要主動公民的積極參與而不僅止於消極消費之理念深植在社區的每一位公民心中；其次，透過以社區公民精神及社區凝聚力爲基礎的公民參與視野，讓社區公民得以在水平的交

換體系中做長期的交換，從中激發其走出去社會中進行資源連結，參與更廣泛的公共事務、建構更厚實的社會營造（孟祥森譯，2000：166-168）。

當政府面臨資源不足的困境，而人民的需求也日漸增加時，以「志願動機」加入公共服務生產的行列，正適切的化解這樣的困境。近年來，志願主義在多項公共服務的生產即社會問題的解決上都可以見到越來越廣泛的應用（江明修，1997：1-10）；尤以非營利組織（non profit organization）出現為然。公民透過志願主義所內涵的利他精神，轉化為對於公共事務的積極參與；一方面滿足了生活進步中需求層次提高的期待，對於公共行政而言此種「非營利組織」經由自發性的資源整合工作，不但改進了生活便利程度，更重要的休戚與共的社區意識；此外在「服務的呼喚」（The Call of Service）理念下，這份道德良知與社會責任感也吸引許多個人參與志願服務（江明修主編，2003：1-2）。

公民共同體的公民身分是由積極參與公共事務來標示的（Putnam, 1993；王列、賴海榕譯，2001：100）；Walzer（1980: 64）更指出「對公共事務的關注和對公共事業的投入，是公民美德的關鍵標誌。」因此，社區之中的公民所追求的應是Alexis de Tocqueville（1969: 525-528；轉引自王列、賴海榕譯，2001：100）所說的「恰當理解的自我利益」，也就是在廣泛公共需要背景下的自我利益，「有遠見的」而非「短視的」自我利益有助於促進他人利益的自我利益（施永昭，2002：29）。

根據作者這幾年的社區參與及社區觀察，在社區發展過程需要的並不是權威式的指揮管制，被期待的是一種犧牲享受、享受犧牲的快樂實踐主義，這種行動實踐比較能化解社區的冷漠感、感召動員社區熱情、鬆懈彼此的防衛心態、連結社區的資源與意識，社區發展的領導人需要保持謹慎務實態度，對自利要有健康的看法，認清自己沒什麼魅力與權力，也不宜認為自己是領導人，通常需要三思而後行，包括耐心、小心、謹慎；不管是在社區內或社區外，都難以迅速果斷的做法解決的，需要在沒有聚光燈無人知曉下，透過深思熟慮且務實努力完成的，默默付出才是推動改變社區的那隻手。其總體領導風格略可描述為服務要「到位」、權力不「越位」、決策不會「缺位」；也就是如同慈濟服務所強調的「最早到」、「做最多」、「講最少」、「最晚撤」的四最精神。而社區主義期許參與社區的活動是一種生活的學習，自願承擔社區義務為社區服務，也是獲得學習的一種管道，以學習的心態來參與決策及社區治理，將志願服務視為生活中學習的一部份，秉持學習的心態來從事公民參與而非只是利用公民參與的過程來獲取學習的效果。公民意識是

公民參與的動力，社區意識更是參與社區的泉源。

相對於社區主義強調的社區意識與公民參與，美國社會也逐漸強調「公民途徑」（citizen approach）的「新公共服務」（new public service）理論，強調以「輔導」（serving）代替「領導」（steering），強調公民主動經營的重要性與參與能力學習的必要性，這種自主管理需要透過草根民主的能力裝備與理念匯聚。本文基於「社區主義」與「新公共服務」理論對於民間社會在民主化的發展與鞏固之觀感得以相互流通，因此將從中萃取與建構相關理論基礎。

（二）社區安全的草根民主與社區涵蓋

1. 草根民主—基層造人運動

安全社區有很強的建構安全意念，而不是社區本身已經很安全，透過社區中各類團體的橫向聯繫與協力來加以統合「安全社區」的共識與願力。它是「雙向民主」，一種民主協商機制，是「扁平化」的終身學習功能，是一種以大家的生命與生活相關的知識為基礎的共同決策。什麼是與大家的生活息息相關的知識？決策和知識的獲得需要多重的重疊共識（overlapping consciousness），因為，要讓事情能夠動起來，不只是錢而已，還要指向權力的管道那裡，然後，才能促使不同立場的各方之間的心智能量有效動員，因為這會牽涉到各方實行共識的成本有多大？透過橫向的民主商議逐漸將各方的知識理念、利益與動機趨同⁴。讓大家體認到要生活在一起就要有合作，要合作就要先有共識。這種基層草根民主，對安全社區的推動是個工程再造。它能让最底層的「小民」對於民主、人格尊嚴、正義有個信仰，包括對於「尊重社區、尊重學校、尊重同事」、「尊重女人、家庭民主」等，這種民主養成是培育個人接納自己、接納社會暨改善社會的前提歷程。這種概念民主在內湖安全社區暨健康城市促進會會具有心有力人士推動過程中，益加彰顯越有資源越有能力的地方，意見越分歧、動機越多元，只有透過雙向民主多包容、多傾聽、多互動，真正具有「公共良善」（public good）的聲音與主張自然會被看見與被呈現。

⁴ 台灣是一個非常欠缺橫向聯繫的社會，所以，所有人大約都是在自己的立場上，自己的位置上去看事情，以至於看似每個人都有知識，卻是互相衝突的，利益也是互相衝突的，動機複雜，再加上族群、政黨，這就更嚴重了，所以北歐式的民主統合主義對台灣而言極具啟蒙作用。

2. 社區涵蓋—安全社區的環境情誼

北歐各國（尤其是丹麥與瑞典）從制度上設計如何淡化與減除人的暴力傾向及犯罪化傾向的環境，針對如何去改善社會治安的思考中，他們大幅度的用社會政策來支持甚至是取代警政，也就是說，如果把從人從小開始照顧好，教育好，有好的心性、生活習性，那他就比較不會去犯罪。國內部分非營利團體如彭宛如文教基金會長期推動的計劃架構。即以社區治安為治標、社區照顧福利體系為治本；該基金會不管是出去講社區安全也好，課後照顧也好，其內容就是先強調怎麼樣使自己跟別人好好相處，怎麼樣大家能互相了解及合作，從小去養成這樣的心性，這樣才能去解決暴力問題。所以其內容會注重社區生態保育、兩性教育、情緒管理、愛人惜物等面向，結合與教育局合作發展出認輔國中具暴力傾向的小孩，同時基於介入要早且持續，乃逐漸降低認輔對象到國小，在課後照顧中免費接納無力繳交課輔費用的貧童，這種「社區大家庭的飯桌上不差那一、二雙筷子」就是「社區涵蓋」的理念⁵。該基金會榮譽理事長劉毓秀教授指出：「放眼台灣，除非自己去做，否則完全沒有希望可言。既然我們結合了這麼多社區的力量，尤其是社區婦女的力量，那這些社區照顧對她們而言，既需要又可提供大量的就業機會，而我們絕大比例的費用是人事費用，我們怎麼樣去創造這些薪資？是目前的一大問題？另外在社區照顧這部份，我們怎麼樣讓這方向變成是非營利且共享的，而不是被少數人利用，拿去服務有錢人，價格提高等等，這個方向要掌握，但面對強大業者與民意代表的壓力，我們也不知道能不能夠持續存在，儘管我們的野心是要把它推動成一個制度！」⁶對於社區治安，日本的模式較為「組織嚴明」，但台灣社會是一盤散沙型，比較不是「組織嚴明的」，欠缺橫向聯繫的社會，因此，一直很難以透過嚴刑重罰而達到感化與教化作用，這種社區涵蓋的實踐對於我國極具參考推動價值，而且也獲得初步成效的印證。

⁵ 該基金會現在課後照輔的有五千多個小孩，低收入戶不付錢的就有二、三百個，政府有提供經費補貼國小學童上安親班，金額各縣市不等，可是政府規定只能補助私立的托兒所幼稚園的安親班，卻無法補助在公立學校參與課後照輔的低收入戶小朋友。

⁶ 有關彭宛如文教基金會的推動構念與願景，是作者率研究生於九十一年十二月廿六日上午親往該基金會，訪談該基金會榮譽理事長（台大外文系教授）劉毓秀博士的觀感與心得；作者於八十九至九十一年間曾指導研究生結合該基金會分別在台北市內湖區與中壢市推動「社區學區安全聯防」，請參閱李建村（2001）與李宗勳（2001：87-122）。

(三) 新公共服務的視野

Robert B. Denhardt 與 Janet Vinzart Denhardt 夫婦於二〇〇〇年在 *Public Administration Review* 期刊中發表〈新公共服務：以服務代替導航〉（*The New Public Service: Serving Rather than Steering*）一文提出新公共服務理論，並於二〇〇三年改以〈新公共服務：是服務而非導航〉（*The New Public Service: Serving not Steering*），對於以公共利益為規範基礎的公共行政之民主價值、公民資格、以及服務等重新進行深層探究。新公共服務理論強調政府角色的轉變由領航轉變成為服務、重視公民社會與公民主義、注重政府與社區之間的溝通…等，旨在提升公共服務的尊嚴與價值，並再次確保公共行政的民主、公民資格與公共利益等前提及核心價值；也就是公僕不提供顧客服務，只輸送民主（Denhardt and Denhardt, 2003: xi）。而 Denhardt 夫婦則有感於美國九一一警消與醫療人員的英勇表現，分別從公共服務的靈魂、公共服務的力量與公民價值等角度強調公共行政的精神、價值與靈魂，在所謂「企業途徑」（B approach）、「政策途徑」（P approach）爭議中，重新反省以「公民資格途徑」（C approach）為行政改革的核心價值（李宗勳，2002b：2；孫本初、陳衍宏，2003：1）。

依據 Denhardt 夫婦的看法，新公共服務理論下的政府機關間、政府與社區間的互動模式中，政府為配角（為輔導的角色⁷），地方或社區為主角。地方政府或社區居民對於地方或社區產生的問題與困境，如果能以共同討論的方式提出解決方案，如此不但可以凝聚地方或社區意識，更可提高地方或社區自主性（即所謂的公民社會）。而政府對於社區所提出的需求與期望，必須積極的回應，但不可過度干涉。政府與社區的互動，如能以信任作為連結鍵，對於政府而言政策的規劃、執行與評估就具合法性及可行性，對於社區而言，其可放心運用資金與人力重建與改善社區環境。在新公共服務或跨域管理的治理視野中，公僕不應該僅止於將公民帶入

⁷ 有關政府為「配角」與「輔導」的角色，李宗勳（2002b：140-142）則從「社會化政府」與「公共管理社會化」視野強調未來政府將逐漸趨向政府「非管理化」的角色進行轉換。政府「非管理化」與公共管理社會化均意味著政府將公共管理的部分職能轉讓給社會，促使政府卸除控制管理的傳統色彩。讓非政府機構承擔公共管理職能，使原屬於社會範疇的公共組織取代管理行政下的政府角色，也就是社會自身實現了自我管理，政府的基本職能就在於公共政策的制定與監督執行。政府普遍加強宏觀的協調，以社會組織替代政府進行直接管理，政府由直接管理變為間接管理，並儘可能將公共事務交由社會管理，實現公共事務由「公共」管理。

座位，更應積極告知或輔導在多元複雜的公共事務系統公共的對話與相對的責任如何架構。這樣做的目的，旨在讓社會大眾重新體會在普遍反政府的年代中，我們並非不要政府，而是要改造政府，民間有權利主張「政府是我們的」、「我們就是政府」（King and Stiver, 1998: 1-3），但是在改造過程，社會大重要秉持政府是歸屬我們、是我們的責任，我們在對政府抱持高度期待的同時，也需要積極參與，在互動協力過程，讓公僕懂得尊重民眾與期待民眾的參與，也促使公共服務的價值與精神不是只有在類似九一一災害事件才能彰顯，這種公僕的靈魂應該在平日的服務中落實。際此，聰明的政府應該積極克服行政的阻礙，廣闊公共領域讓公民積極「經營」公共事務，而不僅止於消極的「參與」，讓民眾成為我們的「事業夥伴」，而非傳統的「服務接受」或「不懷好意」者⁸。

就像新公共管理和傳統公共行政一樣，新公共服務是由許多不同元素所組成。新公共服務包含理論和創新，其也給公共管理者許多可以師法的建議。新公共服務的根基主要是公民關係理論、民主和公民社會、組織人本主義和後現代理論等三種，這些不同觀點與意涵的存在並不是相互排斥的，而是相互增強的（Denhardt and Denhardt, 2003: 42-43）。其中與本文緊密相關核心理念有：

1. 服務比導航好（即以輔導代替領導）：政府的重要角色趨向協助市民匯集並解決共享的利益，而不僅止於控制或引導新方向。

在這個新時代中，政府的主要角色不再只是制定公共規章和法令，也不是建立一個讓人們朝向某一目的方向的規則系統。政府必須扮演另一種角色，其行動要結合私人、非營利團體和組織，以尋求社會所面對之問題的解釋。新公共服務建議公務員和公共管理者應該回應市民的需求，而不只是說 yes 或 no，或是說：讓我們一起想該怎麼做，並且讓它成真。在積極的公民關係世界中，公務人員是扮演服務選擇的角色 — 調解紛爭⁹。

⁸ 新政府運動與企業型政府強調「導航型政府」與「顧客導向」是本質相互矛盾的，顧客導向強調以顧客為主卻又主張由提供服務者帶頭導航，到底誰才是「老闆」、才是「擁有者」。

⁹ 對此「調解紛爭」的積極角色，李宗勳（2002b：135）主張在「跨域政策與管理」的新治理模式時代，在談論「新」公共服務之前，有必要先理解「公共服務」的本質為何。依據 Rosenbloom（1994：1-3）歸納政府存在的目標，可以將其服務的目的歸納為「服務性」、「管制性」、「輔導性」（救濟性）與「分配性」四種功能。李宗勳（1999：87-88）則將「公共服務」廣泛視同政府所提供的公共安全、公共管制、社會服務等活動與功能，並指出政府的公共服務的角色可以歸納為服務、管制、仲裁（含輔導、救濟與分

2. 公共利益是主要目標，而不是副產品：公共行政人員必須提供建造一個共同和分享的公共利益概念，其目標不是被動的去尋找個人選擇的快速解答，而是分享利益和分擔責任的創造。新公共服務要求社會建設的過程不只是選出政治領袖或任命行政人員，而是建立寬廣的公共談話和中央的深思熟慮。政府的角色應該是帶領人民去建立社會，而其也有道德上的責任去確保公平和正義。
3. 思考要有策略、行動要符民主。符合民眾的政策和計畫需要透過集體的努力和共同合作的程序才能最有效且有責任的達成。
4. 服務公民而不是顧客。公共利益源自於價值的分享，而不是個人利益的集合。公務人員所回應的是公民需求而非顧客，且要把焦點建設在信賴關係和與市民的合作上。

（四）理論的省思與回應－讓社區成為公私協力的「中介組織」

「社區主義」顯示政府與民間的夥伴關係不是掛在嘴巴經營的，而是要在內心相互依靠信任。作者以為「社區主義」隱喻在型塑公共參與的草根民主過程，培養傾聽、討論、尊重他人的民主參與精神是很基礎的公民生活公約之教育工程，而這需要透過「人的改造」終身學習，包括（1）社區參與便是一種居民的社會學習、成長；（2）重結果，更重工作過程；（3）從開始培養公民意識做起；（4）增進社區意識、社區認同；（5）孕育人際間的情感等。有了「人的改造」，環境品質的營造才有成功機會（李宗勳、賽明成，2003a：3-5），而有了具備生活公約觀照的公民，環境的情誼便容易在互動的基礎上營建，個人的健康狀態也才能在整體的安全環境下被維護與提升。對此，作者以為前年底北高兩市市長與市議員選舉結果，顯示市民已藉著這次選舉，釋放出了一種當代理論界所謂的「轉換式的政治」（Transformational politics）的訊息，操弄式的，市場式的，煽惑式的，都已是「操控式的權力」（power over），它應被更體貼的，善良的，能力取向的「賦能式的權力」（power to）、「共享式的權力」（power with）所取代，也就是說「蛻變競

配）等三種類別，而政府則很難從服務與管制方面的施政作為提升民眾的滿意度，卻極有可能因著仲裁的品質與效率而同步帶動民間的競爭力，尤其在政府與民間協力合作、公共管理社會化、公共服務民間化的新治理模式下，政府之間、政府與民間之間、民間與民間之間均可能衍生諸多爭議與謀合問題，政府在「調解紛爭」的積極角色便成為核心的職能。

爭」下新的權力規格強調的是「社會生產」與「社會參與」，而非「社會控制」而已¹⁰；這種「心態轉換」也是推動安全社區能否成功關鍵，理念的結合與實踐才能匯聚重疊共識，權力分贓與操弄只會讓社區更傷心。

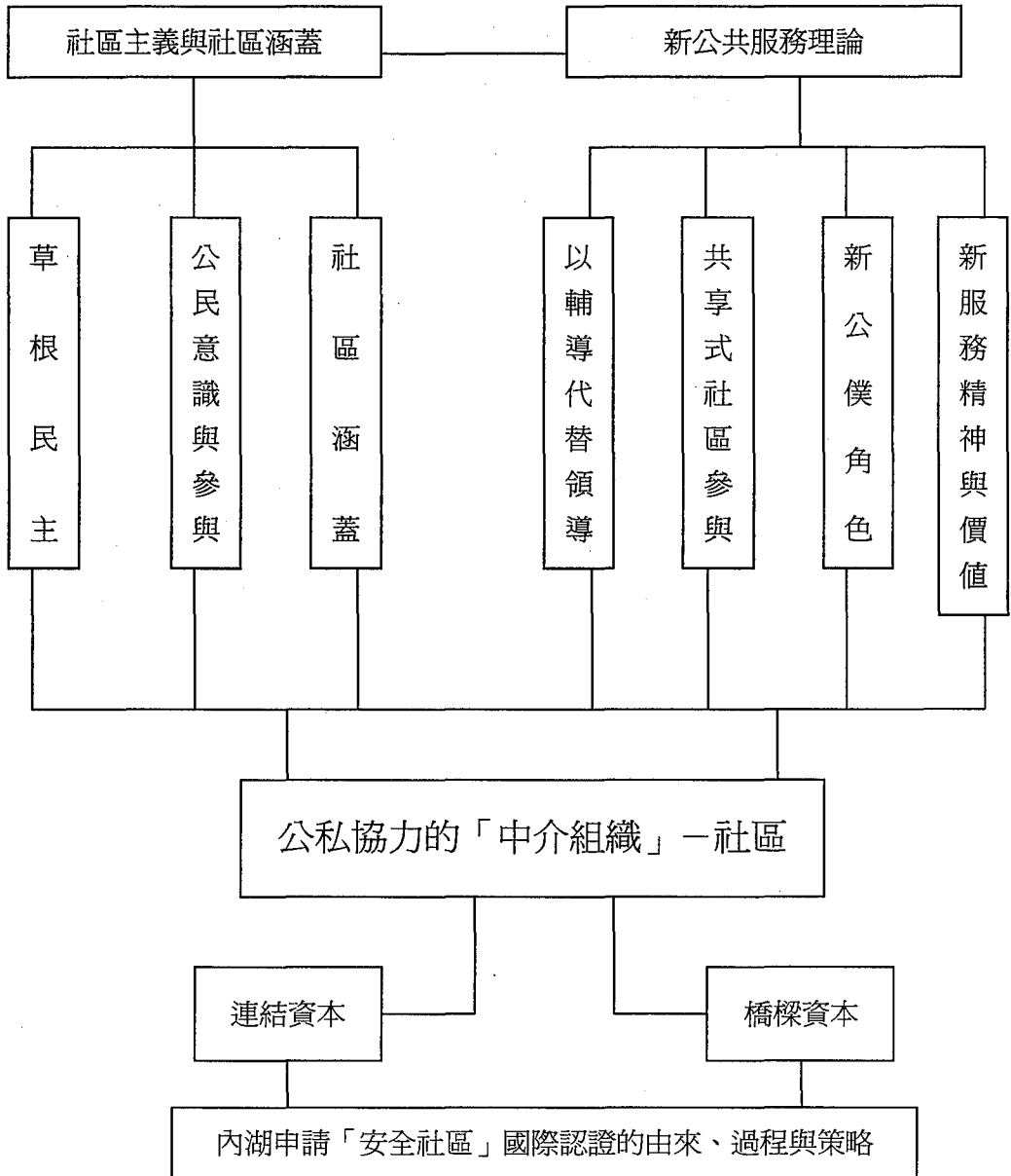
事實上，社區參與所彰顯的共享式的「社會參與」、相互尊重與彼此規範的「草根民主」、社區涵蓋式的「環境情誼」與「公民價值」等核心理念，與「新公共服務」所強調的新公僕角色與新服務精神與價值是一致且互通的。本文的認知與回應包括公共利益是有關共享價值的對話結果，更甚於個別利益的聚結，因此公僕不僅止於回應顧客的需求，而應著力於建構公民間的信任與協力關係。同時也應該讓公共服務成為公民資格的延伸，傳統公共行政只是個別性公民服務，新公共管理是追尋顧客的滿意度，而新公共服務則是追求公民的品質服務，也就是不僅止於滿足個別顧客偏好或個別服務，更涉及合法程序、權力配置，包括便利、安全、信靠、個人關注、問題解決途徑、公平、財政責任、公民影響等。在新公共服務視野下的公務員，對於公共方案和資源應該了解這些並不屬於他，而是應負起充當公共資源的管理者、公共組織的保護者、市民主義與民主對話的促進者、社區參與的催化劑及基層服務的領導者。新公共服務強調公務員不僅要與民眾分享權力，共同解決問題，更需要重建其治理過程負責參與的角色，公共方案如果能透過基於尊重公民的合作過程與領導分享，是比較容易成功的。在多元化、流動、動態的公共事務下，如何在民主、社區、公共利益系統中建構市民參與及責任共承，是政府服務與輔導民眾的新公共服務的角色。

社區的重要角色與功能在於連結多元行動者的意識與參與之「中介組織」，也就是 Burt (2000: 1-5) 所謂的中間人 (between) 之「橋樑」 (bridge) 與掮客 (brokerage) 的角色。Putnam (1993) 則將這種聯結的角色與可能形塑的關係分成兩種類型，其一是「連結資本」 (bonding capital)，讓原本彼此認識的人更加靠近結合，故屬於「內部性資本」 (internal capital)；其二是「橋樑資本」 (bridging capital)，讓彼此不認識的人形成團體或結合在一起，是一種「外部性資本」 (external capital)。其中「連結資本」似乎與同質性封閉型的緊密連結有關，而「橋樑資本」則與異質性拓展型的掮客有關。相對於社區發展而言，社區領導人除了應經營所轄範圍的同質性社區發展議題外，際此，更應強調跨社區異質性資源的連結與組際學習，建構社區、學區與教區間的聯防體系或社區總體營造方案 (李宗

¹⁰ 請參考天下雜誌二〇〇三年一月十六日出版的當期報導「未來型社會—丹麥」專題。

勳，2002a：41-43、2003a：173-175）。也就是社區領導人應充當不同團體間的關鍵中間人與捐客角色，而不僅止於小團體的排除異己與結黨營私。這種「橋樑資本」、「外部性資本」與拓展型連結正是目前內湖安全社區暨健康城市促進會能否有效逐漸能匯聚多元的專業人士與區內社團（包括內湖社區大學、高科技園區、德安商圈與大賣場業者代表、陽光廚房、內湖社區健康營造中心等）共同投入與參與的成敗關鍵。

其實「政府改造」中強調的「企業精神」（entrepreneurship）的真實意涵就是「捐客」與「中間人」，它是影響社會關係資本的重要因素，這項重要因素與相關理論為民主統合與安全社區的隱喻提供了具體的意涵：亦即描述一個網絡結構如何是一個特定個人間的競爭優勢。例如當社區領導人致力學習公共經理人的精神推動社區發展過程，即應強調透過社區領導風格改變社區的體質與活化社區互動模式，也就是說關鍵的不是社區領導人能為社區做多少事或提供多少服務，重要的是，他可以在社區中帶動多少民眾自發性參與及共同規劃社區的活動與事務，讓社區的事務由社區的民眾認定與討論，社區的利益由社區承擔與分享，社區領導人充分發揮公共經理人的中間人連結角色。綜上謹彙整研提本文之研究架構圖如圖一，俾作為檢視內湖申請「安全社區」國際認證的理論基礎。



圖一：本文研究架構圖



參、安全社區認證的緣起、指標與要素

一、認證緣起

「世界衛生組織」(WHO)一九九七年爲了推動「人人都健康」(Health for All)的宗旨,乃發展了「安全促進」觀念,範圍包括了個人與社區。安全的定義不只是「無傷害」而已,安全更要能免於冒受傷之險及免於可能受傷的恐懼。並將「安全促進」定義爲「安全促進的過程包括爲了更安全所做的改變結構、改善環境〔物理的、社會的、經濟的、技術的、政治的、組織的〕,以及改變態度與行爲等所有的努力。」「世界衛生組織」(WHO)所屬「預防傷患與暴力處」(Department of Injuries and Violence Prevention)於一九八九年九月於瑞典斯德哥爾摩(Stockholm)舉行的第一屆意外及傷亡預防世界會議上,安全社區的宣言爲「所有人類均享有同等權利獲得健康及安全的生活」(All human beings have an equal right to health and safety.)。這亦是世界衛生組織對健康策略及全球意外預防與傷亡控制方案的根基。在此信念下,安全社區便應運而生。「安全社區」成爲會議的共同主見,主張「健康與安全是全人類的基本人權」。自此,「世界衛生組織」致力推動事故預防與傷患控制,並以推動建構與認證安全社區作爲全球性的行動與策略。「安全社區推廣協進中心」(Collaboration Centre on Community Safety Promotion)即在這種被期待的情況下被設置,隸屬於「世界衛生組織」(WHO),成立十餘年來,積極舉辦各項有意義的研究工作及活動,成功的把安全社區理念與活動網絡推展到全世界,一年一度的「安全社區國際會議」是一大盛事,安排在世界各地舉行,第十二屆安全社區國際會議於去(二〇〇三)年三月在香港舉辦,同時在香港葵青區進行第七十一個安全社區觀摩與認證活動。

「臺灣事故傷害預防與安全促進學會」理事長、國防醫學院公共衛生系副教授白璐博士在二〇〇二年五月率同衛生署國民健康局局長與組長一同前往加拿大參與第十一屆「安全社區國際會議」(11th International Conference on Safe Communities);她返台後,基於「世界衛生組織」(WHO)所轄的「安全社區推廣協進中心」(Collaboration Centre on Community Safety Promotion)正在大力推動安全社區認證,是我國走向國際舞台的良機。且基於我國衛生部門目前也在推動健康社區營造、健康醫院等計畫,經過與國民健康局的協力商議與規劃,乃在衛生署

資助下在同年七月由衛生署國民健康局與臺灣事故傷害預防與安全促進學會合作規劃安全社區推廣計畫。白璐博士指出，安全社區計畫以安全為訴求，目標明確，促成消防與社會治安安全計畫的執行與評估單打獨鬥的時代已經過去了，現在我們應該為自己社區的安全一起努力，結合大家的力量一起推動安全社區，然後把所有資料整理成文件，向世界衛生組織安全社區推廣中心申請安全社區認證，透過認證過程，內湖區居民比較有可能為了各領域更安全而改變結構、改變行動與改變態度，當人的價值願意「共同且彼此」改變時，改變環境始變得比較可能。

二、認證指標與內涵要素

(一) 認證指標¹¹

依 WHO 規定，「安全社區」必須符合長期、永續經營，並對社區內任何年齡、性別及環境狀況，推廣全面安全計畫及建立社區合作伙伴等六大指標。各項指標以及與核心理論的關聯：

1. 安全社區必須具備一個基於夥伴和合作關係的基礎架構，由負責推動社區安全促進工作的跨領域團體來共同指揮運作。（這一點符合社區主義與新公共服務的共享式治理與「草根民主」）
2. 安全社區必須有長期性和永續性的計畫，並且能涵蓋所有性別、年齡層、環境和情況。（這一點符合社區主義與新公共服務的「環境情誼」與「共同體」精神）
3. 安全社區計畫中必須要有以高危險族群和高危險環境為目標對象的計畫，還要有對易受傷的族群做安全促進的計畫。（這一點符合社區主義的「社區涵蓋」價值）
4. 安全社區計畫必須能提供傷害的頻率和受傷原因的紀錄。（這一點新公共服務的「思考要有策略、行動要符民主」程序正義原則，事實上這也是安全社區全球化的精神）
5. 安全社區必須有對計畫內容執行過程及改善效果的評估。（這一點符合新公共服務的「公共利益是主要目標，而不是副產品。」核心理念，認證將以該社區為了「安全」目的而所作的改變與努力為重點，而不僅止於成果數字的而已）

¹¹ 請參考 WHO 網站 (<http://www.phs.ki.se/csp/criteria.htm/2003.03.03>)。

6. 安全社區必須能持續性的參與國內和國際的安全社區組織。（這一點符合社區作為「中介組織」的角色與功能，透過認證連結與學習國際經驗並分享本身的努力與策略）

（二）內涵要素

WHO 安全社區國際認證大概以下列八項安全領域為範疇：包括 1. 公共空間安全；2. 校園安全；3. 居家安全；4. 交通安全；5. 水域安全；6. 兒童安全；7. 老人安全；8. 運動安全等。

而內湖區安全社區暨健康城市促進會針對區內特性與安全需求，特別再加列「職場安全」、「大型商業機構安全」與「蓄意傷害防治安全」，這也符合 WHO 認證指標中所謂的安全促進計畫須涵蓋所有性別、年齡層、環境和情況的條件，兼具全球化與本土化特質。而每一項安全領域均需具備下列內涵要素：

1. 一個基於夥伴與合作關係，由負責推動該項安全的管理人員、志工組織代表、技術人員與安全專家所組成的團體來指揮的基礎架構；而這一個團體是由當地相關公部門代表與志工組織代表擔任共同主席。
2. 由以上的團體所研擬出來的該項安全政策並由安全社區內的志工組織採行。
3. 有長期、永續的執行計畫，要涵蓋所有性別、所有年齡、所有環境和所有情況。
4. 以高危險族群與高危險環境為目標對象的計畫，也要有對易受傷害的族群推廣安全的計畫。
5. 對傷害的原因及頻率加以記錄的計畫—包括非蓄意傷害（意外事故）以及蓄意。（暴力與自殘）
6. 有對居家政策、計畫、執行過程與改變後的成效之評估。
7. 持續的參與安全居家網絡—不論是在社區、國內或國際層次上的參與。

以上該項安全指標是由國際安全社區運動所發展，其目的在使世界成為一個在生活、工作或遊憩上更好更安全的地方¹²。

¹² 請參考 WHO 網站 (<http://www.phs.ki.se/csp>) 的相關資訊，相關譯文也感謝國防醫學院公共衛生系白璐博士的研究團隊協助提供初稿，俾便潤飾。

肆、安全社區與社區管理的概念連結

針對安全社區國際認證由來與內涵要素，作者以為要加值社區管理委員會或相關社區組織的服務，社區管理者需要更多了解學習與創新在社區與民間社會擔任「橋樑」與「中間人」的角色理念與策略，期許能帶動社區學習如何成為公民社會的公民。國家與市場各自有其發展極限，需要透過介面連結，彼此是流動的、鐘擺的，針對社區管理效益外部化所引發的民間社區不願與不能做的問題，政府主管機關應該加以重視，從中動員行銷加以推動。以「納稅人意識」為社區管理的主體價值，比較能創新服務的價值以及活化公私協力互動的模式與關係來爭取認同與支持，因此，呈現出不同於過往強調政府機關單方面的「宣傳」、「包裝」之政策行銷作為，而改以透過自我觀念提昇及創新服務加值等自我改造行動來強化「公私互動」、「社會關係緊密度」(social closure)的「社會資本」，爭取社會大眾的認同與接納。謹就如何將安全社區概念與社區管理進行連結與運用的一些想法論述如下。

一、發揮「公共經理人」的社區管理的角色

「企業精神政府」並不是要政府經營企業化，而是期待透過引進企業經營的創新理念與競爭精神，改變政府不行動的本質暨活化公共服務的輸送方式。因此當政府機關與社區管理者致力學習公共經理人 (public manager) 的精神推動社區營造與管理過程，即應強調透過社區營造改變社區的體質與活化社區互動模式，也就是說關鍵的不是政府能為社區做多少事或提供多少服務，重要的是，政府可以在社區中帶動多少民眾自發性參與及共同規劃社區的活動與事務，讓社區的事務由社區的民眾認定與討論，社區的利益由社區承擔與分享，政府部門與社區管理者充分發揮公共經理人與中間人的連結角色 (葉毓蘭、李宗勳，2000：12-15)。

二、社區管理的核心職能—喚起「公民意識」與「公共參與」

事實上，社區管理或安全社區的相關理念顯示相對於執法，多項研究呈現秩序維護與服務有愈來愈重要趨勢。社區失序現象對民眾恐懼所造成影響，比犯罪事件還要顯著，因為失序行為將民眾的感覺與其個人安全及犯罪事件連結在一起。社區

失序有如建築物上未加修復的破窗一般，散發無人管理的氣氛，接續引發更多毀損與犯罪。街上警察「數量」的重要性，遠不及其執行「工作內容」。社區主義的核心即在「公共參與」，然而現階段公共參與的瓶頸¹³在於缺乏「公民意識」、「自掃門前雪」社會價值觀的根深蒂固，因此難以凝聚一種由下而上，自發、自主的草根民主，關心公共事務，改善生活環境品質、代表社會的聲音暨監督政府的施政；際此，警察應積極讓民眾看見或感受到在公共場所創造的一種有秩序的、安全的及信賴氣氛；而更重要目的在於協助社區建立一種易於感知的道德秩序，讓民眾瞭解城市是要提供給市民使用，唯有市民最了解城市生活的需求，因此透過市民積極地參與公共事務將能協助改善城市的環境品質，並監督政府的公共政策的執行是「自我組織、自我管理」的社群治理模式。

三、安全社區對社區管理的啟蒙—調解集體行動困境與社群合作意願

Sztompka (1999: 137-138) 則在〈信任的文化〉乙文中指出，要型塑具有文化素養的公民資格 (cultural citizenship)，需要透過周全的公共啟發 (public enlight)、鑲嵌的道德感知、理性的公共論述等教化途徑養塑信任。Sztompka (1999: 134-136) 認為公民資格不單純是對權力的佔有或使用，也是一種信仰和行為；這種公民資格的理念是個人的重要社會政治地位，從根本上體現了人與人之間的平等，為個人利益按需求分配提供了道德基礎，也為實現這一理想提供了現實的手段，有助於吾人瞭解社區（群）主義的政治價值觀。一個多數具備公民資格的社區比較能在法律、習慣、道德面向型塑「規範」，在社區人士間的行為互動也比較能展現誠正、互惠與忠實信守的特質，進而組構出具備安全、有序、可預測、可管理的「社會生活」(social life)。

從集體行動的困境而言，在社會上或社區間行動者在開始合作前不僅必須相信他人，還要確信自己是被別人所信任的 (Putnam, 1993: 167-171)。而 Sztompka (1999: 139-150) 也歸納說明「民主產生了信任，而信任則維護了民主」。民主與信任間存在著相互效應的弔詭現象，包括民主的原則是將不信任制度化，透過權力制衡民主才能落實；在不信任制度化下濡化型塑的信任關係，才能讓民主的實務有

¹³ 台灣的志願服務比例：一九九九年，15 歲以上曾擔任志工佔 13.3% (5.2% 為持續或規律性參與；8.1% 為偶爾參與；美國的志願服務現況：一九九八年，56% 的 18 歲以上曾擔任志工 (一億九百萬人)，總貢獻時數 199 億小時 (平均每週 3.51 小時)，相當於九百萬全職工作者的付出，價值 2,250 億元。

效落實。所謂信任某人，不只因為它的善舉與正直，更與他的實踐能力有關，也就是相信他能夠做什麼（Mayer, Davis and Schoorman, 1995; Sztompka, 1999）。

此外，針對成本外部化所引發「以鄰為壑」的問題，政府部門可以宣導並強化民眾自我防衛的成本意識與付代價意願，讓社區民眾了解只有透過社區環境整治，才能經由強化社區環境防禦力，增加情境犯罪的成本並減低犯罪的所得，這種成本內部化的管理措施，不僅得以較為有效引發社區的團體重視，也比較能避免小團體侵噬大團體的「搭便車」弊端，包括校園淨化區、里鄰治安座談、推展萬家燈火、推動好厝邊防範犯罪列車、成立河川生態保育巡守隊等，共享式利益交換與維護機制。這種具有反思性的社群信任對社區發展與營造的成敗具有相當影響，因為它是奠基在以信賴與互惠規範為基礎上，而得以大為減輕在創造共享利益過程中經常橫生的集體行動邏輯之困境。在權力分立的相互制衡理念中，不信任就是一種監督與制衡的力量，透過透明的課責（transparency accountability）可以讓組織的內部或組織之間的力量各自發展，強而有力又能獨立，卻不至流於權力濫用。這種將「不信任制度化」機制納入規範社區發展的理念，將展現社區組織領導人如果能採取自我謙卑與自我約束的行事風格，較有助於社區民眾鬆懈自我防備與自私自利的視野，而願意拋棄「以鄰為壑」的搭便車心態，改就共享式利益的分擔與營造（李宗勳、賽明成，2003：18-20）。

四、安全社區是一種兼納地理性與關係性的共同體

安全社區不只是建立在個人個別的作為上，而是建立在集體行動的基礎上。以 SARS 為例，個人是否能夠有效做好防疫工作，和社會是否提供足夠的支持有密切的關聯。因此，每個人都應在自己所身處的社會網絡中扮演一個組織者、動員者、或參與者的角色，主動的參與社會安全的建立，畢竟沒有社會安全就沒有個人安全，幫助別人就是幫助自己。作者以為「民主統合」與「新公共服務」理論的相關核心理念正適可提供普遍呈現「公私領域區分不清」、「公共與個別利益模糊」的台灣社會一種自我省思與關照的機會與出路。對此，本文提出以「社區」作為連結與調和公部門與私部門、團體與個人的「中介組織」；經由本文的探討，顯見此處的「社區」並不僅止於地理名詞上的特定「行政區」或社區發展協會的「社區」、里之下的社區與「住宅大廈」的社區，「安全社區」國際認證對於社區的定義並非以幅域範疇或人口數為指標，因此有大到像韓國水源市一百萬人口，也有小到像挪威 Varoy 鎮的二千三百人，在我國申請認證的四個社區中也有大到像內湖的二十五

萬餘人，也有小到像阿里山山美村三個部落的二千餘人。

一般說來，「社區」(community)乃是一外來語，與我國固有之社區概念並不相同。在英文中，“community”可分為二部分，一為 com，其代表著「共同、一起」之意；另一則為 mune，其所代表的則是「互相、彼此、溝通以及來往」之意(黃錦堂，1996：19)。因此，實際上 community 一詞並不僅僅代表著中文的社區，更可代表著一種「共同體」之意。也因此，社區有兩種主要的意涵，一為「地理性的社區」；另一則為「關係性的社區」。地理性的社區顧名思義乃是以地域作為社區單位，如新竹市金山社區、台南縣白河蓮潭社區……等地區。而關係性的社區則較特殊，其並非是以地域為區分標準，而是以抽象之共同生活領域與互動關係為區分，如以職業、興趣、嗜好……等。Cohen (1985: 118)認為社區是「一種價值、規範與道德系統，他足以對其成員在某一特定整體內產生認同感」。此外，其又指出，社區亦是「人們在家庭生活以外，獲取基本與實質經驗的領域，是一個人學習與實踐如何成為社會人的地方」。陳欽春(2000：186-187)針對社區與社會的不同，綜合相關論述做出區別，社區 (community) 所指的乃是發乎本質 (natural) 而自然形成；而社會 (society) 則為人為 (artificial) 下的產物。Putnam (1993: 181-185) 認為「社區」不論是作為一個有形的地理範疇或無形的理念認同，對社會整體的發展而言，影響均十分深遠。但是對每一個社區行政者、社區研究者、社區行動者而言，「社區」的想像與詮釋卻各不相同，它是介乎家庭與政府之間一個相當重要的「中介組織」。綜上作者以為不論是強調地域面向或重視關係面向，二者都重視團體內成員相互之間的關係，認為其是一種自動自發、發乎內心自願的一種關係，並因而集結成一種組織，發展出一種共同意識，成為一種所謂的「共同體」。國內學者徐震(1979：11-12)認為社區可包含五要素分別為：居民、地區範圍、共同關係、社區組織、社區意識。因此，本文所謂的「安全社區」之社區意涵即以內湖為地理範圍所發展的「共同體」關係，兼納地理性與關係性社區特質，凡是居住及來往內湖地區的人對內湖的好山、好水、好鄰居、好文化等安全健康的理念與實踐發乎內心自願關心與參與者，均屬本文的「社區」意涵與範疇，成員彼此間逐漸發展與分享共同的安全文化與價值、建立直接與多邊的關係、擁有實質上的互惠關係。

伍、內湖申請認證個案與推動策略

本節將就內湖的地理特質、推動國際認證的經過與推動策略加以論述。

一、內湖區地理特質

內湖兼具都會與鄉村的多元區域屬性促進了社區的多種風貌，最有機會加入國際安全社區組織。內湖區原屬傳統型社區，遠自清代即已開發，七〇年代以後，因地近台北，湧進大量新移民。近年來，由於新商圈、公私立醫院、電視台、焚化爐陸續遷入，加速本地區的現代化，使內湖成爲一個兼具傳統人文與現代建設的高品質住宅區，而在由傳統走向現代化的過程中，可能出現一些社區發展負面效應（空間、交通、治安…）的改進需求，而其各屬級的教育與醫療機構兼備，各類型的社區組織有各種背景的居民（包括原住民）皆含的多元特色，更突顯其都會型社區的代表性。而內湖的好山好水，在政府公部門與社區區民共同的努力下無論是防洪防災，巡守治安等多方面都以建立了良好的基礎。而內湖社區內民間組織的動員能力很強，只要結合民間代表共同擬出社區安全促進計畫，其獲得支持與落實執行的可能性非常大。因此短時間內內湖極有機會加入國際安全社組織，果真如此，內湖不僅可以成爲台北市在安全與促進的努力上之櫥窗（show case），更可成爲台灣以安全健康形象與國際接軌的榮耀（白璐，2003：2）。

二、規劃籌備並自費組隊參與國際

白博士於二〇〇三年二月十八日邀集內湖區人士發起成立「內湖區安全暨健康社區促進委員會」，邀請產官學十餘人共同發起推動社區認證籌備事宜，作者也獲推薦以學者代表參與。其他應邀參與團體包括內湖區「好山好水權益促進會」、「內湖區高科技廠商聯合會」等。該次會議達成協議：（1）組織架構先設立。（2）推出實際能夠落實安全的計畫來當範例。（3）香港葵青社區在今年三月通過WHO的認證，內湖及其他三個發展中的安全社區自費組團十餘人前往參加，吸收他們安全社區經驗，並爭取二〇〇五年的年會前來台灣召開。

三、正式成立架構推動

四月十五日由孫區長主持召開「成立『內湖區安全及健康促進委員會』第一次會議」，邀請包括產業界、學者專家、警察局、消防局、紅十字會災難救護隊、學校、基層里長等二十餘人擔任委員，負責協助架構組織、討論具體分工事項與推動模式，隨後並於八月三十一日正式宣誓起跑，總召集人翁先生也積極召開多次正式與非正式委員討論會，框定正式組織架構，要點：

- (一) 主任委員：由孫區長擔任。
- (二) 特別顧問：由白博士擔任，指導成立研究發展中心，由國防醫學院公衛系進行研究、評估、訓練。
- (三) 總召集人：翁福來主委。下設秘書處，內置秘書長、公關、財物、翻譯、總務、宣導、專任助理以及作者擔任之「總企劃兼發言人」¹⁴等負責規劃推動執行。
- (四) 分組召集人：針對 WHO 國際認證指標成立包括公共空間安全、校園安全、居家安全、交通安全、水域安全、兒童安全、老人安全、運動安全、職場安全、大型商業機構安全、蓄意傷害防治安全等十一個安全促進組，每一組設置一位召集人、二位副召集人以及推動委員數位。
- (五) 諮詢顧問：將台北市政府相關一級單位主管與專家學者列為促進會的「指導委員」(steering committee)。
- (六) 總召集人與各組召集人負責協調推動各項安全領域的促進小組：各「促進小組」互相存有橫向的功能連結與協力合作需求，是推動認證的關鍵能量。

四、推動策略與具體行動

內湖人口已超過二十六萬人，加上科技園區從業人員、大賣場消費族群等每日約有近三十五萬人在區內往來活動，在這種成長型發展過程，內湖安全社區相對於其他同步接受國際認證之台中東勢（鄉村農事）、嘉義阿里山（山地原住民）、花

¹⁴ 作者被推舉為「警政消防與交通」與「校園安全」、「社區安全聯防」、「大賣場購物安全」面向的專家諮詢對象，警察局分局長、消防中隊長、民間救災團體負責人等擔任副總召集人或諮詢顧問，並將「社區警政」、「消防防救系統」、「民間慈善團體」、「汽車產銷業者」等納入促進小組，共同規劃具體正式事項。

蓮豐濱（平地原住民）等社區，除了要做好傷害預防、健康營造外，如何未雨綢繆、防範未然之「預見式安全促進」將是打造內湖安全社區的一大特色，也就是內湖區要將其他都會發展過程舉凡捷運施工意外、科學園區失火、賣場消費危安等安全事故，引為借鏡並預為強化，讓過往的「意料之外」轉化為內湖「意料之內」的成功要件。謹將已形成共識並組成行動小組協力規劃推動的安全促進事項簡介如下：

（一）建構「重疊共識」激發熱誠：

- 匯聚各年齡層、各級學校、各類社團、重要機關的願景與需求。
- 強化公部門的參與及支持層面（包括各鄰里、市府各局處）。
- 鼓舞弱勢族群走出來共同參與。
- 推動新舊居民的連結與構面，建構安全文化。
- 建立安全文化、文化社區、自然生態—科技與生態的平衡關係。

（二）公共空間、學校與居家安全促進計畫。

1. 後 SARS 健康新生活運動推廣計畫（在學校推廣勤洗手、生病戴口罩、不輕易上醫院等）。
2. 由消防單位結合鄰里長與社區人士共同進行社區公共場所不安全點調查。
3. 家庭生活風險倫理與心理衛生推廣計畫—
 - 家內安全、護家方案。
 - 社區生活公約。
 - 社區大學公民教育週。
 - 弱勢家庭關懷。

（三）捷運開工後道路安全維護計畫。

- 願景管理：以「快樂期待」取代「黑暗忍受」—過程監督。
- 文化鑲嵌：有內湖味道的捷運文化、步道與腳踏車專用道。

（四）學童上下學安全步道推廣維護計畫落實「走路上學」（walking to school）的國際趨勢。

（五）大賣場消費安全推廣計畫以及商圈休閒大街推廣與連結計畫。

而目前已採行的具體行動包括：

（一）內湖區居民生活品質調查

爲了瞭解內湖居民對於生活品質中有關「安全」的重視程度以及實際生活中發生預外或蓄意傷害的「不安全」原因與因應情形，已透過區公所抽樣進行內湖區居民生活品質調查（內含傷害個案登錄表），問卷結果分析將有助於提供區民瞭解在內湖區的意外類型、造成原因及研提促進的建議，在調查過程也可以促使受訪民眾關注生活品質的安全因素與危害情境。

（二）大賣場緊急送醫個案探訪與遭竊盜案件調查表

在內湖重劃區全台第一個倉儲批發專用區內，已匯集了美國好市多（Costco）量販店、大潤發內湖一、二店、特力廣場、力麗家具館、統一皇帽汽車用品館、燦坤 3C 等大型賣場。這個專用區不只是大型專門店、量販店群聚，每家大賣場在這裡開設的，幾乎都是各體系坪數最大、業績最好的店王，或是最具代表性的旗艦店，因客層不同，彼此互補聚客，反而使本區成爲大賣場和專門店旗艦店的大本營，人氣和業績持續暢旺不墜。此類倉儲批發商設施建築因面積廣大、結構複雜、收容人數眾多且使用用途複雜多樣化等狀況，不僅災害發生時之避難誘導及消防搶救變得較爲困難，容易造成大量人命傷亡及財物損失；賣場內部、停車場與四周也容易滋生消費者車輛遭破壞竊取財物、車輛碰撞糾紛以及賣場貨品遭順手牽羊等治安事故，亟待正視。

「賣場安全推動小組」經透過台北市警察局內湖分局提供近二來在賣場遭竊盜案件與消防局南湖中隊提供近二年向該中隊消防分隊求救緊急送醫個案的相關實務資料，逐一進行案例分析與個案探訪中，將從中歸納發生遭竊案件與緊急送醫個案的原因、造成治安與公安事故類別、賣場初步處置情形等，據以作爲與賣場業者共同研提相關安全促進策略，實踐公共安全社會化，期以達到保護人命安全、保障財產及建築物使用機能之永續目的。

（三）捷運開工後道路安全維護計畫展示與說明

「交通安全推動小組」經與「捷運東區工程管理處」在二〇〇三年九月至二〇〇四年二月間四次召開協調會獲致下列共識：

1. 東工處將捷運開工後道路安全維護計畫在該處設置展示屋（show room）提供區民參觀與諮詢。
2. 東工處協調公車處增加提供公用交通工具流量及轉載替代方案，減低上下班

尖峰壅塞。

3. 東工處與促進會共同假各級學校辦理「捷運開工快樂期待學習營」，強化區民正確認知與參與過程監督。
4. 以安全文化為導向的捷運施工品質響應「道路安全日」

除了建構以「快樂期待」取代「黑暗忍受」之過程監督的願景外，結合「世界衛生組織」二〇〇四年四月七日「世界衛生日活動—道路安全」的宣導策略：

- (1) 由區公所、促進會、東工處、警分局與各社團志工共同舉行記者會宣告捷運施工安全促進作為與相關初步成效。以展現同心推動「捷運施工道路安全健康促進」的決心與實際行動。
- (2) 鼓勵學童走路上學！
 - 響應國際兒童走路上學活動，舉辦家長對兒童走路上學之 KAP 調查，設計活動引起家長與兒童參與。
 - 舉辦座談會及發放宣導品，鼓勵短程學童步行上學，減少車輛接送。
 - 學區內學童走路上學路線行人安全之全面檢視與改進，大力推廣維護計畫落實「走路上學」的國際趨勢。

(四) 推動騎腳踏車戴安全帽與餐廳設置簡易自願性酒測

目前腳踏車休閒的情況越來越普遍，卻少有人戴安全帽，未來往返住家與捷運站之間，腳踏車的使用必然增加，現在開始宣導騎腳踏車戴安全帽有其必要。基於此理念，由「內湖安全社區暨健康城市促進會」與內湖警分局共同籌劃結合警方、民間企業與社區人士共同自發性推動「戴安全帽騎腳踏車最神氣」活動與「餐廳設置簡易自願性酒測」¹⁵，要點：

1. 率先鼓勵大賣場、民間經營業者在出售腳踏車時附贈「安全帽」，結合社區鄰里長、校區教育管道、教區志工服務多元傳遞「戴安全帽騎腳踏車最神

¹⁵ 二〇〇三年十月廿三日下午翁福來先生、江季璇秘書長與作者應邀到內湖警察分局，與謝分局長及相關科室主管、派出所主管就治安犯罪預防、道路交通安全與賣場消費安全、社區安全聯防等議題，在聽取謝分局長簡報後逐一進行意見交換；而這項共識隨後於十一月卅日經翁先生再次邀請新任李分局長金田、台北市警察局陳主秘健發、警政署保防室主任陳連禎（三位均曾先後擔任內湖分局長）與白教授、作者等假翁先生綠大地社區進一步交換具體推動策略。

氣」的理念與活動，透過「由下而上」、「從小朋友要求開始」，落實區民戴安全帽騎腳踏車的促進圖貌。目前將以內湖「美堤河濱公園」市府腳踏車專用道租借處首波推動，並連結捷安特基金會等業者參與推廣；另同步建議內湖分局針對該區新興的自行車休閒安全文化生態，構思規劃成立「鐵馬騎警隊」或腳踏車警察的可行性！

2. 率先遴荐優良餐廳鼓勵設置簡易酒測器具，誘發引導消費者「自願性」接受酒測，逐一擴大民間自行發動的層面與範疇，期待提升內湖飲酒文化與安全品質。這種自願性酒測才能真正促動民間自我節制、相互尊重的「新生活公約」，也同步保障其他區民的道路安全，減少酒後駕車肇事的不幸意外，它是共受風險社會的「最大保險」—環境情誼與風險成本內部化。

（五）整合老人安養與居住安全之策進資源

目前有關老人安養與居住安全，除了市府社會局所贊助的「內湖老人服務中心」有針對區內二百多位獨居老人進行關懷外，慈濟與基督教等慈善團體也都同時投入與參與相關關懷活動，因此經「內湖安全社區暨健康城市促進會」邀集這些團體進行協調與溝通，整合相關資源並作好重點分工，初步決議由內湖老人服務中心負責將過去相關服務老人有關安全的部分紀錄做出傷害統計資料，並將已實施或打算推行之活動、方案依促進會所提供格式紀錄，並於二〇〇四年四月二日舉辦「行的安全，結伴行，老老少少都安全」之活動，於瑞光路 105 號公園舉辦，活動時間為晚上七點到八點，宣導夜間、晨間老人小孩應結伴同行並身著色彩明亮之衣物或佩帶反光條，以預防意外發生。該活動由慈濟及靈糧堂發動老人及小孩參與，由老人服務中心與促進會聯繫相關單位贊助贈品。

陸、結 論

「社區」不論是作為一個有形的地理範疇或無形的理念認同，對社會整體的發展而言，影響均十分深遠。社區營造與管理不是一項勤務，也不是一個方案，是一項新的治理思維¹⁶。

¹⁶ 社區治理相對於國家治理的「宏觀」（macro）視野與個人經營的「微觀」（micro）視野，它是一種趨近於「地方治理」（local governance）與「區域治理」（regional govern-

政府部門擔任社區「動員者」、「資源整合者」的角色，整合轄內社區的公、私資源，解決社區問題。

作者發現社區參與需要透過「自發社交性」(spontaneous sociability)才能在社區活動中產生信任的連結關係，彼此的連結來自「相互性」的關係網絡與規範。這種「自發社交性」強調相互主體與對等互動，彼此以一種成熟(maturity)與共同(common)的公共性進行連結。而「共同」並非強調形式的統一，而是關注彼此「相互關懷」(care with)共同的涵義，兩者都隱含著「關聯」與「共同」的重要性(Frederickson, 1997; 李宗勳, 2003a: 172-174)。在內湖安全社區暨健康城市促進會中，被共同推舉的翁福來總召集人即具備這種情感連結的「中間人」、意見溝通的「橋樑」與訊息傳遞及接收的「結構孔道」¹⁷，相當成功的扮演發揮「公共經理人」的社區管理的角色。例如在推動內湖的安全社區過程，促進會的角色乃在創造與匯聚安全方案的議題，至於該議題的內涵共識與行動方案需要連結合適的政府部門與民間團體共同協力商議，如捷運開工後道路安全維護計畫亟需由「交通安全推動小組」與「捷運東區工程管理處」多次協商並適時邀集多元行動者加入諮商表達，包括透過活動問卷廣收民眾的觀感與看法都是需要的。以下謹再歸納本文的重要發現與心得。

一、社區信任維護了基層民主與發展

Rothstein (2000: 480-481) 指出信任是市民社會與民主的必要條件，民主通常被視同理所當然的需要具備一定程度的信度，信任是特定型態下政治秩序的產物。Sztompka (1999: 139-150) 也歸納說明「民主產生了信任，而信任則維護了民主」。然而民主與信任之間則存在著相互效應的弔詭現象，包括民主的原則是制度性不信任，透過權力制衡民主才能落實；而信任則又是民主的前提要件，在不信任制度下濡化型塑的信任關係，才能讓民主的實務有效落實，這種論點與本文「社區主義」的意涵是相互流通且一致的，「雙向民主」與「全面式民主」均旨在突顯基

ance) 的「中觀」(meso) 視野，「中觀層次」的團隊與社區因為具備較為有限的組織範疇、成員互動機會較多、相互規範與相對責任較為明確、利益回饋與外部效果較可管理等條件，是以本文積極主張將「中觀層次」作為推動社區安全治理的主要分析與設計對象，並作為聯結總體宏觀與個體微觀之中介機制。

¹⁷ 有關翁福來主委與白璐博士兩人發揮「結構孔道」的角色與實質貢獻，請詳見李宗勳(2003b)。

層草根民主的重要性，安全社區的推動是個工程再造，它能讓最底層的「小民」對於民主、人格尊嚴、正義有個信仰，包括對於「尊重社區、尊重學校、尊重同事」、「尊重女人、家庭民主」等，這種民主養成是培育個人接納自己、接納社會暨改善社會的前提歷程。先強調怎麼樣跟自己跟別人好好相處，怎麼樣大家能互相了解及合作，從小去養成這樣的心性，這樣才能去解決暴力問題，而這期間的促動因素是大家信任推動這個理念的白璐博士與翁主委，當然基層里長包括西安里謝建華與碧山里曹建成的實踐方式也做出貢獻。而個案中計劃推動的連結相關學區社區傳達國際認證行動，透過教育學童深耕「安全社區」理念與「從小做起」認知，並規劃動員社區管理委員會發揮「第一線的社區營造推動者」以及與里鄰體系制度性接軌橋樑，以激勵「社區意識」與「共同參與」，厚實基層民主與發展。

二、安全社區—讓「意外」災害成為「意內」預防

生活得安全、不恐懼是人的生活權，而安全社區指的不僅是一個安全的環境，而是來往、居住在這個地區的每個人，心中對於安全都有很強的慾念，願意為塑造安全社區共同努力。以往我們多是在發生意外事故後，才進行補救性預防，但安全社區希望進行的是「意內」預防、傷害避免，除了減少傷害，更積極的是要讓每個人在所有環節上都以安全為優先考量，不再有「意外」。在「共受風險」的環境中，要求透過立法或公權力介入等政府管制作為，只是追求「安全健康」的選項之一，而非唯一的選項！針對蘆洲大藟社區火災慘劇，目前能夠立即做而且有效的項目，是使用管理上的對策，且該對策出自使用人本身的要求最是有效，包括集合住宅出入口前一定範圍內的淨空管理、大樓內停機車場所增設消防滅火設備、巷道只能單邊停車等，這些管理成本透過「社區管理委員會」才較為輕省且落實（李宗勳，2003b、2003c）。

當愈來愈多人與鄰居已經實際上處於「生死與共」的關係時，就不能夠再把隔壁人家當陌生人，不能夠再對周遭環境視若無睹；所謂的「看顧」是要在「看得到」的互動基礎上才能「顧得到」，「內湖區安全社區健康城市」世界認證，即是以「防災」為主要軸心，目前除了要向區民宣導「安全的意涵已從狹隘之意外事故與傷患事件，拓展為各種環境與生活面向的安全意念，是一種與大家的生活息息相關且非常貼近的知識」之新視野外，未來將透過各個領域的安全促進措施進行安全促進，期望將內湖區共同營建安全、健康環境的成功經驗，協助台灣及國外其他社區安全健康化。

三、「信任社會化」考驗集體共享經驗

一個團體在型塑組織信任，「社會化」過程，究竟是會累積或流失該團體的「社會資本」，與該「社會化」(social-becoming)過程是否有結構孔道在其中扮演關鍵角色甚具關聯。而在將集體資本轉化為「集體共享經驗」，需要透過跨域互賴、共享願景、協商並存、同理情懷、相互認同、權力分享等途徑養育促成。例如個案中白博士與翁主委因為黨派色彩淡薄、參加多項跨域的公益活動，因此普遍受到內湖區各鄰里、各政府部門的認同與支持；相對的，西安里謝里長¹⁸因為受限於各自的鄰里經營，難免在競爭系絡下，較易引起同為鄰里的其他里長與民代之側目與猜忌而較難以獲得多數的接納與支持，但也因為他自己有此警醒收斂而得以避免互動關係惡化。因此一個公開、誠實、訊息開放的組織環境，會比一個分黨結派、相互鬥爭的組織環境要容易建立起信任。公私合營的融合關係所需要的社會資本是一種具備共同關懷與共同意識的環境公民觀與公共情誼，公私部門間如具備高度的信任鍵或互動經驗，比較可能發展出能夠關懷他人兼具群體意識的合營體系及範圍適度的共享式利益。本個案中孫區長基於災害防救與健康營造是內湖的兩大施政作為，而「安全社區、健康城市」的認證目標正符合馬市長的施政理念，就在這種共享式利益的導引下，孫區長與白博士一直有相當不錯的溝通管道與推動計劃，再加上翁主委擔任區政顧問，居中牽線引薦，更厚實區長對白博士的信任與依賴。而這種具備公共情誼與理念所發展的集體互動經驗較具有信任基礎。

四、以「無條件信任」實踐社區的民主協力精神

Gareth 及 Jennifer (1998: 531-539) 指出信任會受到互動者之間的價值、態度、心情、情緒所影響，透過符號互動論 (symbolic interactionism) 的觀點，他們將信任區分為「有條件」信任 (conditional trust) 與「無條件」信任 (unconditional trust)。所謂的「有條件」信任是一種當行動者間實力相當或表現合宜時願意進行交易與互動的信任狀況。所謂「無條件」信任則指彼此的連結基於共享價值與信念經驗而建構，在這種狀況中行動者的「值得信任」是建立在與另一方曾經有過互動行為的共享態度與價值，因此彼此的互動經驗會影響連結的強度與養塑信任的意願；無條件信任通常會衍生一種相互認同感，而在相互認同過程會解構彼此原先的

¹⁸ 有關謝里長的「金面山下傳奇—西安巡守隊」內容，請參考李宗勳 (2003b)。

各自歸屬關係與連結基礎，一般而言，社區發展與營造等非正式組織多係基於這種「無條件」信任基礎而連結，並非基於看得見的實質經濟利益或社會優勢地位而交易。當社區能發展出共同的參照架構，達成預定的標竿，共同經歷正面的信念與感覺，彼此的關係將邁向渴望信任對方，因為相互確信另一造不會傷害自己。相對而言，如果一個社區行動與推展參雜太多「條件」設定，而非基於價值理念的連結，其信任基礎與連結鍵似乎極為薄弱，除非沒有顯著的個人成本或自我犧牲才能達成。例如在內湖安全社區認證過程，各領域安全的促進方案必須立基於符合 WHO 的認證指標且為當前應優先推動的安全方案，因為在不同推動策略所形成的人際關係會傳遞不同的「信任」基礎，影響社區民眾中為了某一共同目的而合作的「能力」，而其結果也會改變社區的社會資本存量。

目前內湖區推動的包括首波針對 SARS 在公共空間、學校與居家安全促進計畫、內湖區居民生活品質調查、大賣場緊急送醫個案探訪與遭竊盜案件調查表、捷運開工後道路安全維護計畫展示與說明、推動騎腳踏車戴安全帽與餐廳設置簡易自願性酒測、整合老人安養與居住安全之策進資源等安全促進方案，有別於傳統社區警政所推動包括落實護幼專案、照護獨居老人、設立鄉親接待區、開放分駐所空間設置愛心臨時教室等關懷社區措施，後者比較是一種柔性警政的社區服務，前者強調的是一種多數區民的意見反映、多數區民的參與意願及基礎，不僅止於特定政府部門或民間的資源液注或人力動員，各個方案都需要在可評估資料調查結果的公佈與討論下研提具體介入與促進措施，才能獲致較為開放且多元的「無條件」式信任基礎與認同支持。這期間，部分方案需要爭取與結合里長、社區發展協會與大樓管委會的參與及支持，透過「無條件」式的理念連結，比較可能再造成威權時代被扭曲的里長、社區發展協會與大樓管委會是以「政治利益」為首要考量的刻板角色，作者初期觀察與互動經驗顯示透過接觸勸說，比較有可能轉化或平衡其少一點政治性的功能、多一點社區性的功能，藉由其可與公部門、里鄰體系接軌的結構優勢，充分發揮類似西安里謝里長與碧山里曹里長基層的社區營造推動者新時代職能，取代了「政治組織者」的傳統職能。

本文以為北歐安全社區的實踐理念與經驗，孕育之民主與社區精神值得內湖關注與學習，這種精神凸顯處理與人有關的社區治安需求需要聯合多面向的資源共同處理，過往醫生對病人與警察對民眾慣於採用的「我說了就算！」、「我認定的就可」之權威性互動模式，已遭受極大挑戰。世界民主先進潮流朝向更民主化的處理人的問題。也就是說政府握有正當性與資源要來服務人民之前，要先瞭解人民的需

求，如果能邀集到被服務的對象一起參與討論與規劃，共識比較容易形成、方案比較能切乎重點、行動比較有能量！相對安全社區與社區管理而言可以採取更積極融入社區方式、營造政府與民間共治環境，連結相關資源，照顧社區有特殊需要的人，營造出最具社會安全的環境系絡，例如結合內政部既有的 113 婦幼保護專線，以及教會團體自發性設置的「1919」志工專線推動安全社區老人與居家安全關懷主動發覺高危險群與弱勢需求，彙報給「內湖老人服務中心」，也可以協調郵差兼任老人保護通報網絡的「中間人」，架構內湖民間「陽光廚房」的志工與「學校營養午餐」免費提供由派出所共同執行的獨居老人送餐服務等社區涵蓋式的互助體系，其他包括社區托幼與青少年中輟生關懷等也可以社區管理委員會、教會團體擔任「中間人」與「橋樑」的連結角色建構互助與關懷的制度及養塑信任的基礎，這種經由人際關係、空間、環境的改造，建立適合人性尺度和舒適的居住社區，並創造、運用地方特色、結合社區營造與地方產業的經濟力量，創造社區的活力，是推動安全社區認證的後涉價值。

在文抄，作者很誠摯的自我檢視與省思這一年半來的參與暨努力，到底內湖認證過程有沒有希望通過認證？事實上，安全社區的理想指標意涵與實際認證之間，確實存有相當大的差異，但這種差異所呈現的是不同的社區特質是被鼓勵以不同方式推動具有社區特質的安全促進方案，也就是說只要以「安全」為目的、社區為主體的推動過程就會被欣賞、被認證接受。然而部分外界所掛慮的，即使只是這點要求都很不容易見到，因此全世界迄今也才僅有 79 個社區被認證。本文之所以積極透過參與觀察方式引介「安全社區」國際認證的由來、認證指標、內涵要素，作為探究內湖申請認證的推動策略與具體行動，除了基於學術發表考量外，部分也是希望透過「階段」的驗證達到「透明化」的目的，被瞭解、被觀察本身對內湖個案就是一種鼓舞與督促，也才符合認證指標中要求同時由內向外學習取經與分享、從外向內評估與監督。目前內湖安全社區確屬尚在推動申請認證過程，誠然未必一定通過認證，但期間對於內湖相關安全促進策略的共識如何形成、資源如何連結與分派、衝突如何化解與包容、知識經驗如何分享與擴散等，對於理論的驗證與理念的實踐均值得關注，這種檢證是一種實踐的關心，更是鞭策與匡正安全社區維護價值與手段一致性的必要「過程監督」，透過這種「參與觀察」的內外對話與省思，比較有機會促使實行者學習謙卑地向理論聯結與體現，避免再次流為 ISO 的形式認證。經由本項審查意見的質疑與提醒，不僅對本文的發表有匡正作用，對往後的賡續推動也已形成鞭策壓力。

在未來認證的關鍵一年中，本文要籲請相關政府部門（包括衛生署國民健康局、台北市政府等）在「新公共服務」與「社區主義」的理論概念體現過程，需要多發揮「催化者」或「促進者」（facilitator）的角色，在推動初期來自政府部門「由上而下」的支持與適時資源是重要且關鍵要素，這種政府部門的主動積極之「公民素養」才能予社區民眾感受到政府是與我們同在一條船上（ship）的夥伴（partnership），而不僅止於是短暫的「利益」結合（partner）；也就是政府要確實落實「新公共服務」所謂的以「輔導」（服務）代替「領導」的實質精神，經由緬密充分的授能（enable）才能達到賦權（empower）的民主治理；在權力分享與共治過程，政府不能過早撤離或消極面對，積極認真的「新公共服務」精神才能帶出勇以負責的社區經營與參與。

參考文獻

王列、賴海榮譯（Robert D. Putnam 原著）

2001 使民主運轉起來，江西：江西人民出版社。

白璐

2003 安全健康的內湖—台北之窗、台灣之光，內湖安全社區暨健康城市促進會文宣草稿，未發表。

江明修

1997 公共行政學：理論與社會實踐，台北：五南。

江明修主編

1998 第三部門：經營策略與社會參與，台北，智勝。

2003 志工管理，台北：智勝。

李宗勳

1999 「公共服務之活化—民營化政策的簽約外包策略」，收錄於詹中原主編，新公共管理—政府再造的理論與實務，頁 85-154，台北：五南。

2001 學區與社區安全聯防之資源聯結與組際學習，警政論叢，創刊號，頁 87-122。

2002a 「社會資本與社區安全的關聯與發展」，警政學報，第 39 期，頁 13-44。

2002b 「全球化、社會資本下的政府再造—兼論海峽兩岸政府職能之轉換」，警政論叢，第 2 期，頁 135-166。

2003a 「『結構孔道』的理論初探與安全社區個案分析」，警學叢刊，第34卷第3期，頁171-204。

2003b 「以『安全社區』認證來盤點『不安全』」，聯合報，民意論壇(9.3)。

2003c 「『意外』災害、『意內』預防」，自由時報，自由廣場(9.3)。

李宗勳、賽明成

2003 「『結構孔道』的優勢與社會資本的構連—個案比較」，發表於「民主治理與台灣行政改革」學術研討會，台灣公共行政與公共事務系所聯合會主辦(6.21)，台北。

李宗勳、賽明成、吳光蔚

200 「社區互動策略對社區信任的影響—以新竹市仁德里個案為例」，發表於「第二屆地方發展策略」學術研討會，佛光人文社會學院公共事務學系主辦(4.25~26)，宜蘭。

李建村

2001 公私部門協力關係之研究—以台北市文湖學區與社區安全聯防為例，中央警察大學行政管理學系碩士論文。

徐震

1979 「社區一詞的用法及其演進」，社區發展季刊，第6期，頁7-14。

孫本初、陳衍宏

2003 「公共管理的趨勢探究：新公共服務的倡議及其意涵」，發表於「民主治理與台灣行政改革」學術研討會，台灣公共行政與公共事務系所聯合會主辦(6.21)，台北。

孟祥森譯 (Robert Theobald 原著)

2000 社群時代，台北：方智。

葉毓蘭、李宗勳

2000 台北市「警政社區聯防體系」的建構與落實—「公共經理人」的啟示，台北市政府研究發展考核委員會委託研究報告。

黃錦堂

1996 「社區主義的內涵與展望」，政策月刊，第12期，頁19-20。

施永昭

2002 公民資格與公民參與之研究—以台北市政府警察局民力整合運用為例，中

央警察大學行政管理學系碩士論文。

陳欽春

- 2000 「社區主義在當代治理模式中定位與展望」，**中國行政評論**，第 10 卷第 1 期，頁 183-213。

Schmitter, Philippe

- 1995 「民間社會與民主的鞏固：有關亞洲社會的十個命題與九項思考」，**國策雙周刊**，第 121 期，頁 1-3。

Burt, R. S.

- 1992 *Structural Holes: The Structure of Social Competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- 2000 *Structural Holes versus Network Closure as Social Capital*. Chicago: University of Chicago and INSEAD.

Cohen, A. P.

- 1985 *The Symbolic Construction of Community*. London: Tavistock.

Denhardt, R. B. and J. S. Denhardt

- 2003 *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York: M. E. Sharpe.

Frederickson, H. G..

- 1997 *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.

Gareth, R. Jones and George M. Jennifer

- 1998 “The Experience and Evolution of Trust: Implications for Cooperation and Teamwork,” *Academy of Management Review*, 23(3): 531-546.

King, C. S. and C. Stivers

- 1998 *Government Is Us*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Lin, N.

- 2001 *Social Capital: Theory and Research*. New York: Aldine De Gruyter.

Mayer, R. C., J. H. Davis and F. D. Schoorman

- 1995 “An Integrative Model of Organizational Trust,” *Academy of Management Review*, 20(3): 709-734

Putnam, R. D.

- 1993 *Making Democracy Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Rosenbloom, D. H.

- 1994 *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector* (3rd ed.). New York: McGraw-Hill.

Rothstein, B.

2000 “Trust, Social Dilemmas and Collective Memories,” *Journal of Theoretical Politics*, 12(4): 477-501.

Sztompka, P.

1999 *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Tam, Henry

1998 *Communitarianism: A New Agenda for Politics and Citizenship*. New York: New York University Press.

Tocqueville, A.

1969 *Democracy in America* (edited by J. P. Mayer and translated by George Lawrence). New York: Anchor Books.

Walzer, Michael

1980 “Civility and Civic Virtue in Contemporary America,” in Michael Walzer (ed.), *Radical Principles*. New York: Basic Book.

A Study on Correlation between the New Vision of “Safe Community” and the Community Management

Tzung-Shiun, Li *

Abstract

In recent years, both the needs of social trends and environmental context have involved several dimensions, such as organizational culture, structure, in order to manage communities from the perspective of “internalized” innovation. Traditional linkage form such as politic to strengthen the cohesion of individual and group has decreased and needs to be refilled with another linkage. Community is being playing an important role as a intermedium or linkage between two individuals or groups with complementary resources or information. The intermedium as an entrepreneur can be thought as a bridge or between to connect the gap or holes.

This paper review and analysis the literature about communitarianism and new public service .From the reference frame of core theory structure, this paper is to explore the processes of how to implement a successful safe community. Under the rise of social forces, the “safe community” convened discussions on more far-reaching change. In fact, the fundamental aspect of “safe community” will be focused on how the consensus could be reached, as changes in the urban/rural environment become the focus of public interests and discussion. In response to an outside world that was perceived as the undesirable impacts suburban sprawl, such as inner-city

* Associate Professor, Department of Administrative Management, Central Police University.

neglect, increasing crime rate, communities in western countries tend to create a creative, attractive and functional area by listening to the community and raising public awareness to the importance of organizing community intervention. In so doing, individuals are capable of initiating action and of communicating with others and government to carry out the work.

This paper is tends to use meso-level to clarify the connection between macro and micro levels. Moreover, through the channel of becoming a member of safe community, communities are able to construct the context of shared-risk “interaction ethic” that encourages communities’ participation in both national and international network. As to the methodological issue, Neihu case will be examined in this discussion. Furthermore, whether the intervening by government is necessary will be the main issue in this study.

Key Words: safe community, community management, communitarianism, new public service, public-private partnership