

社區主義治理模式之理論與實踐

—兼論台灣地區社區政策

柯于璋*

《摘要》

近幾年來社區與社區主義逐漸在公共事務領域發揮其影響力，例如環境保護、都市發展、社區總體營造、文化建設、社區安全聯防與社會福利等，這樣的發展趨勢不僅符合各領域對於社區主義的期待、也符合現代民主社會的精神，在這樣的趨勢之下，「社區」儼然已成為新一代公共政策推動與執行的基本單位。基本上，社區主義是指經由鼓勵公民參與公共事務，透過利他、博愛、服務等精神的發揚，積極培養社區意識。然而它在前述公共事務領域中所呈現的面貌並不完全相同，故從不同專業領域探討社區主義，難免過於分散而無法窺其全貌。因此，本文從政策分析的角度，探討社區主義治理模式應用在公共事務的可能性、限制與發展等，期望社區與社區主義在公共事務領域可以扮演更積極與正面的角色。

[關鍵詞]：社區主義、社區主義治理模式、市民治理、政策分析、公民社會

投稿日期：93年9月16日；接受刊登日期：94年7月5日。

* 本文作者為義守大學公共政策與管理學系專任助理教授，E-mail: ycke@isu.edu.tw。

壹、前言

近幾年來社區與社區主義（communitarism）逐漸在公共事務領域發揮其影響力，例如在環保方面，因為興建污染性設施所引發的抗爭事件與社區意識的抬頭，因而引起廣泛討論的「鄰避效應」（not in my backyard, NIMBY）；在都市發展方面，都市更新與地區環境改造計畫則提倡居民親自動手參與規劃與設計居住生活環境，藉由親自的參與，提高對於社區的認同感；在社區總體營造方面，強調透過基層建設、精神倫理與社會人文的整合，並以文化建設為手段，共同致力於社區共同體意識的培養（黃煌雄、郭石吉、林時機，2001）。一般而言，這些發展趨勢不僅符合人性的需求與現代民主社會的發展，對於由行政官僚所領導的公共事務管理與主張以市場機能達到社會資源最佳分配的傳統論戰，提供了第三種選擇，而成為最新的治理（governance）模式。然而社區主義在公共事務管理的應用，無論在理論或實證方面仍有待建立。

本文從社區與社區主義之意涵，探討社區主義在公共事務領域應用的理論論述，並列舉若干台灣地區的社區政策，探討社區主義在台灣地區的實踐及其產生的課題，檢討現有之應用是否符合其理論論述，並據此研提未來推動社區主義在公共事務應用之具體建議。

貳、社區主義之意涵

一般對於社區的定義多半來自社會學，社會學者主要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，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；(4)係一心理文化單位。因此，就地理範圍而言，社區較一般的社會為小；就心理特徵而言，社區有共同的心理特性；另就人際關係而言，社區會較為親密。此外，社區與一般的社會（society）、結社（association）、團體（group）具有彼此包含與隸屬的關係，例如社區是介於社會與結社及團體間的一種社會組織單位。有了社區的組織，人類才可能透過聚居、合作、公用的服務體系得到許多利益，因此，社區生活本來就是一種共有、共享、共治的生活（徐震，2002：41）。大多數的社會學者均同意，社區可以提供人類生活

許多不可或缺的功能，這些包括經濟的、政治的、教育的、衛生的、社會的、娛樂的、宗教的與福利的功能。即使因為時代的演進，個人與社區的關係或有不同，但是其重要性並不亞於家庭或國家。

社區主義與傳統西方自由主義在探討個人與社會群體間的關係有顯著的差異。自由主義強調個人理性選擇的空間，主張唯有個人享有完全的自主空間，社會整體的自由才可以確保，這些看法與社區主義的主張有極大的不同。社區主義的意涵可以分別從方法論與規範價值兩方面探討，從方法論上，社區主義主張個人無法自社區中抽離，個人的意義與價值必須從社會的定位與脈絡中探尋，意指個人的自由選擇能力以及建立在此基礎上的各種個人權利都離不開個人所在的社群。在規範價值上，社區主義強調普遍的善與公共利益，只有公共利益的實現才能使個人利益得到最充分的實現（俞可平，1999：7）。因此，個人的自我認知過程，即為個人學習發展其與社區關係的過程，這一切如果脫離社區的脈絡便顯得毫無意義。例如 Amitai Etzioni 即主張社區主義具有以下特性：(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（Etzioni, 1993）。此外，Culbertson 與 Chen 則強調社區主義具備以下的特性：(1)一個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)社區需要彼此間的凝聚感（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)主張有權利的人，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；(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，以便降低社會的分裂（fragmentation）與共同創造遠景（Culbertson and Chen, 1997）。

綜合以上學者的說法，社區主義的政治參與模式係指具有共同歷史文化感、高度社區凝聚感、且居住在同一個地理空間的一群人，基於公益而參與公共事務，在參與的過程中學習個人與團體的自我成長與管理方式，這樣的參與對於社區成員而言，既是義務也是權利。由此可見，社區主義對於民眾參與公共事務有其正面且積極的意義，亦符合現代對於公民社會的期待與發展。故社區主義在公共事務上的應用涉及社區主義的核心價值，即公共利益優先於個人權利（俞可平，1999），參與公共事務的目的在於實現普遍的善（universal good），而非自我的私利，故學者將社區主義政治學稱為「公益的政治學」（Sandel, 1984）。

透過社區主義與自由主義的論戰，吾人可以進一步瞭解社區主義及其對公共事務的啟發。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盛事

(Etzioni, 1998；俞可平，1999)，約自一九八〇年代，社區主義從方法論和規範理論兩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、原子觀念批評最烈，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（俞可平，1999）。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可以適用於任何人，各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。此外，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長期主宰西方哲學思想，卻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個人的自由，這種思想直接反映在現代西方國家對於直接民主採取的被動態度與做法。社區主義強調透過無私地參與、公益的追求，不僅讓公共事務的參與成為民眾的權利、也是義務，而且經由公民的參與過程，建立起休戚與共的社區意識，從而形成社區的目標與價值。

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兩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、有意或無意地排除公民參與公共事務的途徑與範疇；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）。因此，社區主義的提倡在國家與市場以外，提供了第三種選擇—基於公益的市民治理模式。

參、社區主義治理模式之論析—基於公益的市民治理模式

社區主義治理模式係指具有共同歷史文化感、高度社區凝聚感、且居住在同一個地理空間的一群人，基於公益、博愛與利他的精神參與公共事務，在參與的過程中學習與發展個人與團體的自我成長與管理方式，這樣的參與對於社區成員而言，既是義務也是權利。簡單而言，社區主義治理模式即是「基於公益的市民治理模式」，例如各式的公民參與、義工、非營利團體等均為具體實現基於公益的市民治理模式。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；(3)公共部門應鼓勵公民從事其公民資格的實踐，使其在政治與道德上均能自治 (Oldfield, 1990；江明修，1998)。因此，社區主義治理模式和新近發展出的治理模式主張契合，例如公共行政界近來十分強調的參與民主 (participatory democracy)、民主行政 (democratic administration) 與審議民主 (deliberative democracy)。此外，社區主義的自我管理概念亦符合新公共管理強調的「社區賦能」(community empowerment)。例如美國柯林頓政府自一九九三年實施的「國家績效評估報告」(National Performance Report, NPR) 中所揭櫫的五大政治承諾之一—政府改變其與社區活動方式 (孫本初，2001)。其具體所展現的事實包括在聯邦政府與州政府的合作下，已建立超過一百個以上的協力關係從事衛生、醫療及社會福利的服務，由地方與社區居民針對其認為最迫切的問題進行實際的規劃與執行工作，政府部門僅負責財政的補助。

社區主義和近期興起的網絡治理模式 (network governance) 中的公民社會也息息相關。為了因應政府角色的調整與民間社會力的充沛，聯合國「全球治理委員會」指出，「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，諸如所謂的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)。因此，社區主義治理模式是鼓勵公民參與的治理模式，也是強調公民社會 (civil society) 的治理模式。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的治理模式將朝向由國家、市場與公民社會三者共同扮演主要角色的網絡治理模式。

國內學者江明修從公共行政的角度探討社區主義的理論與策略，融合新公共行政與社區主義的重要元素—公共性，對於未來社區主義在公共事務的應用與策略提供了思考的方向，尤其在實踐的層面上，提供三種方式作為主要的策略：公民參與、非營利化與民營化（江明修，1995）。不論是上述的何種策略，公共性是其共同的元素與價值，透過對於公共性的強調，吾人可以確定社區主義在公共事務的應用將愈顯重要，透過不同的參與策略，一方面社區可以和國家及市場合作，達成夥伴關係；另一方面社區也可以自給自足，發展自我管理的能力。

此外，國外學者 Box 進一步提出「市民治理」（citizen governance）模式（Box, 1998）。該模式強調現今的社會當中，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，然而在傳統觀念的束縛下，大多數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 的模式挑戰這樣的傳統觀念，並認為應該重新思考由市民、民選官員與公共經理人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官員轉移至市民，市民直接參與提案與政策執行，民選官員在政策過程中負責相關的協調，而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，以促成所謂的市民治理。Box 並預期未來的治理模式將更朝向地區化、民主化、職責化與理性化，亦即將朝向權力下放、以貼近社區的需求（地區化），藉由民眾的直接參與及對話，表達其對未來的遠景與實現策略（民主化、理性化），而居民是社區的擁有者，民選官員與專家則接受人民的委託，並課以相對的責任（職責化）。

透過上述多種治理模式之比較可以瞭解，社區主義治理模式符合未來治理模式發展的趨勢，尤其自新公共管理成為公共事務研究的重心，民營化、委外與公私協力幾乎已成為公共部門改革的代名詞，許多學者憂心新公共管理過於向市場機制傾斜而失去公共性，故倡導基於「公益」而參與的社區主義治理模式值得更多的重視，也成為與其他眾多主張民眾參與的治理模式最大的區別。

肆、社區主義治理模式之實踐—以台灣地區社區政策為例

近幾年來，我國政府部門也體驗到社區在推動公共政策的重要性，因此，各級政府莫不積極提倡以民眾參與政策過程的方案，例如行政院文建會的社區總體營造、各縣市的地區環境改造計畫與社區安全聯防等。例如台北市推動的地區環境改造計畫即標榜該計畫為「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），然而這些社區政策是否

真如其所標榜的落實市民主義與社區主義，尚需研究證明。社區主義治理模式可以說是基於公益的市民治理模式，然其實際應用尚欠缺明確的分析架構。例如公民參與的動機（或目標）為何？是否確為公益？應如何界定公益？公民參與的方式與策略有哪些？政策角色彼此如何互動？

爲了進一步瞭解上述的問題，本節從政策分析的角度，引用學者 Andrew Glen 在研究社區與公共政策時，從社區評估公共政策的過程所提社區的三個研究途徑—社區發展途徑、社區行動途徑與社區服務途徑（Glen, 1993），將台灣地區如社區總體營造、實質空間發展計畫與社區安全聯防等社區政策加以分類，協助探討這些社區政策中所涉及不同的參與目標、參與者、方法與角色等項目，檢視其是否符合社區主義治理模式的主張、產生的課題與因應之道。依據 Glen 對於社區政策研究途徑的分類如下：第一，社區發展途徑係指社區或社區居民針對社區的未來發展進行創造性與合作性的過程，使得社區的發展能更接近市民本身自我的界定與需求，然而它仍無可避免地需要不同的專家在旁，以非命令的方式進行協助的角色，例如生活空間的改善、社區道路與文化發展等計畫；第二，社區行動途徑係針對特定的議題，可能組成追求權力的結構性組織或團體，爲社區的利益與政策發起運動，故過程中會有動員或產生具有組織性的結構與行爲，例如大多數的焚化爐或掩埋場決策過程中的環保抗爭運動；第三，社區服務途徑是指發展社區取向的組織或服務，在此途徑中，社區居民身兼雙重角色，即社區服務者與被服務者，並可透過參與及加強與政府等其他單位的合作，增加服務品質與數量，例如推動守望相助或警民聯防等。這些不同的研究途徑代表社區在不同的情境下，其參與公共事務的目標、參與者、方法與角色的差異（參見表一）。

表一 不同社區研究途徑的比較

	社區發展途徑	社區行動途徑	社區服務途徑
目標	促進社區自主性	爲社區利益及政策進行奔走	發展以社區爲導向的組織與服務
參與者	由社區自行界定以符合需求	具組織的受壓迫團體	組織／服務使用者爲夥伴關係
方法	創意及合作的過程	在明確的議題上採取特定參與策略	擴大社區及使用者參與及組織間連結
角色	專家，以非命令的方式進行協助	行動者／組織者，爲政治行動展開動員	服務管理者，重新建構交易或傳送過程

資料來源：Glen (1993)

依據 Glen 的解釋，社區發展途徑的目標在於喚起社區的自主能力，並由社區透過參與的過程，自行訂定未來發展的目標與社區的自我成長，希望能夠改善而非強力挑戰既有對於社區的不公平與壓迫，持這種態度的社區，較容易與政府進行合作，在可能獲得部份政府的協助下，達成其鼓勵參與及共同完成社區發展的目標；社區行動途徑則更積極地挑戰現有的制度，以及對於公民權的落實與重視，故其達成目標的方法也與上述社區發展途徑有明顯的差異，往往採用較激進的策略以達成其目的；至於社區服務途徑則著重於服務的提供，因為它的出現，可以提醒決策者及公共部門有關公共服務的不足與傳送的問題，故其著重於與政府的對話，補足公共服務的不足，或進一步共同研商提供公共服務的可能方式。

基本上，Glen 的三種社區研究途徑的參與目標均符合社區主義治理模式基於公益的訴求，然而其參與者、參與方法與角色間之互動卻大異其趣。本節根據上述不同社區研究的途徑，配合我國各級政府刻正推動之不同方案，依照方案之目標、參與者、方法與角色等特性，將台灣地區社區政策加以分類，進一步檢視其是否符合社區主義治理模式之主張。劃分結果屬於社區發展途徑者為行政院文建會的社區總體營造、台北市政府的地區環境改造計畫與地區發展計畫；屬於社區行動途徑者為一般之環保抗爭事件；最後，本文將社區安全聯防界定為社區服務途徑之個案。以下分別敘述：

一、社區發展途徑

（一）社區總體營造（行政院文化建設委員會）

鑒於傳統的社區政策無法完全解決社區的問題、以及因應經濟發展與高度都市化所造成的衝擊，文建會於民國八十三年十月提出「社區總體營造」的理念與施政方針，其目標在喚起「社區共同體」意識，期望以文化事務的發展，在舊、新社區解組與成形期間，加強培養正在失去的社區共同體意識，營造適當的生活環境，重建人與人及人與環境的關係（黃煌雄、郭石吉、林時機，2001）。實際的推動策略與政策包括「充實鄉鎮展演計畫」、「輔導美化地方傳統文化建築空間計畫」、「輔導縣市主題展示館之設立及文物館藏充實計畫」與「社區文化發展計畫」等一系列活動，前三者期望整合政府、文化工作者、社區組織與民間社團等組織資源，透過對於地方有關文化展演設施與建築空間的興建與充實，協助社區自發性的文化藝術活動推展，以培養社區意識；後者以提供軟體活動為主，協助地方進行相關的文化藝術推展活動，包括人才訓練、組織管理等工作。

有關社區總體營造的成效，在民國九十年監察院所提出的「社區總體營造總體檢調查報告書」中已明確記載並予以肯定。惟該報告亦提出警語，認為社區總體營造仍有部分瓶頸有待突破（黃煌雄、郭石吉、林時機，2001：257-259），包括：(1)社區民眾、文化工作者與政府部門人員對於社區總體認識不夠，導致部分地區參與不足或參與者良莠不齊；(2)資源的整合及分配；(3)傳統文化的困境；(4)泛政治化的影響，包含社區發展協會與村里長資源與功能的重疊、及參與活動的團體或人民被認為別有企圖，例如競選等；(5)法令及行政程序的限制；及(6)試辦點的選擇及永續的問題。隨著社區總體營造的成效顯著，該項社區工作也不再侷限於文化層面，而有逐漸向社區的不同功能擴散的趨勢，成為社區發展的代名詞。

（二）地區環境改造計畫（台北市政府都市發展局）

依據台北市政府都市發展局（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，亦可以提請另做審核。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；且在這樣的過程中，三者擔任不同的角色協力完成預訂的目標，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；市政府更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的改善計畫，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八十九年推動以來，五年來共有 220 個提案參與甄選，106 個完成規劃設計，改造了 35 個社區公共環境。

（三）地區發展計畫（台北市政府都市發展局）

依據台北市政府都市發展局（2004b），「地區發展計畫」是指由地區居民結合相關（空間專業）人士針對地區發展所面臨的內、外部情境進行檢視與討論，藉由共同凝聚共識並勾勒地區發展願景，進而研擬並提出相關具體之行動策略與方案而據以推動執行，藉以達成地區生活環境品質之提昇。地區發展計畫可說是針對地方事務、整合各方資源、改善地區環境、增進地區發展與民眾福祉所擬訂的短中長程之行動、計畫與願景。地區發展計畫可以「里」為單元或以日常之生活圈為範圍，透過「策略規劃」（Strategic planning）之方法，來持續進行「社區經營」與「環境改造」之工作。

至於政府部門針對地區發展計畫做出回應的方式，則可以包括下列方式：(1)隨時參與討論（區域性社區規劃師工作會），並提供最新資訊、政策與相關法令規定供「地區發展計畫工作小組」參考。(2)針對「地區發展計畫」之地區發展願景、行動策略與計畫構想等，正式提出回應或支援辦法。(3)社區主動提出之地區環境改造構想於爭取公部門之行政支援（含預算編列與計畫甄選等）時，將以「地區發展計畫」之周延性為重要考量。(4)對於部分老舊或落後社區尚無能力研提「地區發展計畫」或「地區環境改造計畫」者予以主動協助辦理。(5)將「地區發展計畫」構想，主動納入相關政策或計畫據以配合推動實施。

二、社區行動途徑—環保抗爭事件

民國七十四年全國第一座垃圾焚化爐決定在內湖興建動工，隨即引起當地居民強烈抗爭，日後其他各地區焚化爐興建時也曾發生抗爭活動，例如新店、彰化、樹林、高雄等地（顏旭明，2004）；除此之外，其他鄰避型設施如核電廠、衛生掩埋場與加油站等，也都曾發生類似的抗爭活動。這類環保抗爭大多有類似的成因與背景，不過結果卻可能南轅北轍。一般而言，類似設施的興建計畫過程往往在政策規劃階段密而不宣，甚至連必要的法定程序也可能因人為的因素而特別低調，然而到了政策執行，亦即興建的階段，往往無法再掩人耳目；一旦計畫公開，不僅因為規劃階段的神秘而啓人疑竇，徒增民眾對於政策與政府的不信任，也忽略了所謂的「正當的程序」；此外，規劃的內容也時常被評為枉顧當地人民的利益、過於重視經濟發展或破壞環境等。

一般民眾環保抗爭的過程，往往由開始的自發性、沒有組織性的自力救濟活

動，隨著事件的引人注意，慢慢地演變成爲社會動員的、有組織性的、長期性的社區活動；至於所採取的手段從衝突性低的陳情、請願、私下協調、調解等方式到衝突性高的抗議示威、圍廠堵廠、甚至暴力行動皆有之（丘昌泰，1998：12）。其抗爭的結果不外乎兩種，一種是社區的動員被認爲具有正當性，因此成功地影響政府的政策，使得該項政策必須做局部、甚至是全面性的更動，例如中油高雄林園廠抗議事件；另一種是社區居民的抗爭被認爲是無理取鬧，社區動員則在政府動用強勢警力、貫徹公權力的執行下屈服或無疾而終，例如部分的焚化爐抗議事件。因此，丘昌泰、陳欽春（2001）研究台灣地區社區主義時，即探討有關「抗爭型社區」運動轉變爲「自覺型社區」運動之可能性與限制，希望維持社區好不容易建立起的社區意識，並將其轉變爲長期社區可以倚靠的發展力量。

三、社區服務途徑—社區安全聯防

社區安全聯防的觀念起源甚早，最早可追溯至民國五十四年左右，稱之爲守望相助，雖然有部分成效，但是始終無法全面推廣（李宗勳，2001）。自民國八十五年，政府先後召開「全國治安會議」與「國家發展會議—社會治安諮詢會議」，決議推動社區守望相助與家戶聯防警報連線系統，內政部據此於八十七年三月訂頒「建立全國社區治安維護體系—守望相助再出發推行方案」，期結合社區力量、發揮守望相助精神、改善國內治安與建立社會治安維護體系。以台北市政府警政政策白皮書（台北市政府警察局，2004）爲例，與社區直接相關之策略共有兩項：「警察勤務社區化」與「建立社區自衛體系」。前者的做法包括：(1)加強勤區服務功能，積極參與里鄰及社區組織互動，透過社區聯防，共同維護治安；(2)召開「社區治安會議」，廣納社區民眾建言，結合民力共同維護治安，並促進良好警民關係；(3)落實戶口查察工作，充分掌握轄區人、事、地、物及各種資訊；(4)提供市民舉家外出住宅巡邏服務，防止竊盜案發生；(5)超商及麥當勞籌設警察服務聯絡站，藉以方便民眾報案及加強爲民服務，並交換情資，共同防範犯罪；(6)清查、消滅治安死角，改善治安環境，減低刑案發生率。後者「建立社區自衛體系」之做法包括：(1)加強推行社區守望相助，輔導成立巡守隊，協助維護社區治安工作；(2)訓練編組警察替代役，執行守望相助巡守任務爲充實里、社區巡守隊陣容；(3)輔導及補助民眾裝設家戶聯防、警民連線、錄影監視系統等安全設施，並於無法裝設照明設備及易遭竊地段等陰暗處所設置自動感應照明燈，澈底消弭治安死角，營造安全無慮的家居環境；(4)治安要點、重要路口、交通要衢、偏僻巷弄等治安死角或處所，裝設錄

影監視系統，配合北市網路新都結構，回傳警察局網站供民眾上網瀏覽，以科技設備替代人力，有效協助維護社區治安。

該白皮書亦指出，台北市實施「社區安全聯防」的成果良好，自八十八年一月一日至九十一年八月三十一日止，總計召開「社區治安會議」（含分局、派出所）共 2,017 次，市民參加治安會議 88,331 人次、33 次「防制犯罪會議」、受理市民舉家外出申請住宅安全維護計 10,020 件、輔導成立守望相助巡守隊 299 隊、社區巡守隊 15 隊、公寓大廈巡守隊 1,839 隊、輔導轄內機關、學校、金融機構、廿四小時營業超商及一般商店、住戶等裝設家戶聯防、警民連線錄影監視系統等安全設施累計裝設 9,886 戶、警民連線系統 3,931 戶、錄影監視系統 9,323 戶與治安重點、死角裝設錄影監視系統等。

四、台灣地區社區政策的檢討

綜合台灣地區以上的案例，就社區發展途徑而言，社區總體營造、地區環境改造計畫與地區發展計畫希望透過政府或專業人士的協助，由其提供硬體設施（如文化設施）與專業協助（如人才訓練、組織管理或社區規劃師），並鼓勵社區居民的參與，達成社區自我管理與發展的目標，這三項政府施政一般都給予相當高的評價，例如台北市政府的地區發展計畫，有許多社區的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）。就此途徑而言，在社區自我管理與發展的前提下，任何可以促成此目標的手段都是被歡迎的，並未限定於任何單一的方式（Glen, 1993）。

在社區行動途徑方面，鄰避效應成爲民眾抗爭的主軸，台灣地區對於此類問題的處理方式仍在摸索當中，有的社區利用全民公投的方式來解決此類紛爭，例如台北縣貢寮鄉；然而經濟學家則較主張採用「環境財產權」概念（毛慶生等，2004），亦即首先界定環境財產權的歸屬，再由污染者與受污染者雙方就財產權的賠償問題進行協商並達成協議，政府亦可視情況介入協調，惟不論全民公投或環境財產權，都必須適切地納入社區居民的意見，並考量居民參與的模式，否則一旦居民人數增多，勢必增加交易成本（transaction costs），降低達成協議的機會。在此類社區行動的模式中，台灣地區的實例顯示，一方面政府、污染製造者與居民的互動非常重要；另一方面社區居民的動員、組織與抗爭策略對於行動的結果也有重要的影響性。然而受限於此類社區行動係針對特定議題，在議題告一段落後，該社區

行動或組織往往無法持續、成爲社區發展的助力。

在社區服務途徑方面，本文以台北市社區安全聯防爲例，介紹其執行過程與成效，其評價也是正面的；另根據吳進宗（2003）的研究顯示，以竊盜防治政策爲例，市民導向或精英導向等不同的政策形成模式會對竊盜防治成果產生某種程度的影響，在基層員警與社區居民互動較佳的社區，其竊盜率較低；反之，在警察與社區居民互動較少的地區，其竊盜率較高。顯見透過居民主動且積極參與的社區安全聯防政策實施的效果較好。因此，社區服務途徑的主要目的並不在取代政府的服務，然而它的存在對於政府提供的公共服務是一個警惕，隨時提醒決策者與政府官僚須不斷地就服務內容與傳送方式進行檢討，以符合社區居民的需要，例如在社區警政的案例中，警察機關必須學習調整自己的角色，從傳統捉拿犯人的事後逮補，轉變爲協助社區、遏止犯罪的預防功能，可以採用的策略很多，包括主動拜訪社區居民、設立迷你分駐所與增加巡邏等（Osborn and Gaebler, 1992）。

伍、社區主義治理模式之問題與因應之道

從台灣地區的案例可以發現上述社區政策成功的基本要素，例如廣泛的民眾參與、更多的自主性、專家的協助以及更多元化的公私協力關係，惟其運作亦產生若干問題。本節從政策分析的角度去發掘社區主義治理模式理論與實踐的過程可能遭遇的限制，並嘗試提出可能的解決之道。

一、民眾參與的資訊與能力不足

一般民眾是否有足夠的資訊參與公共事務是應該注意的重點，一般稱之爲資訊的不對稱（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），因爲資訊的不足，往往容易導致參與能力與意願的降低。尤其是現在所推動的各項社區活動，往往需要有環保、規劃、建築設計等不同的專業人士偕同推動，研究指出一般民眾的環保知識、資訊的吸收與蒐集能力仍顯不足，導致一般民眾環保知識的來源主要來自於當地的意見領袖及地方上的精英（顏旭明，2004）。因此，部分學者主張社區公共政策的決策模式往往是以精英模式（elitist model）爲主（Lester and Stewart, 2000）；詹秀員（2002）亦指出，台灣近期社區權力結構的發展，接近黨派型（factional）結構，意即社區的權力結構在個別權力精英之間，就所屬派系立場和利益來討論社區內或團體內之事

務。這種情形不僅造成資訊的扭曲，最重要的是，它改變了社區主義所主張的決策模式，意即社區主義原希望透過民眾主動的參與建構社區治理的模式，然而實際的情形卻演變成由精英主導的決策模式，一般民眾仍僅扮演被動及間歇式的參與，這樣的結果絕非社區主義提倡者所樂見的。這種現象特別容易發生在社區行動途徑方面的環保抗爭事件，在這類社區政策，居民與政府往往處於對立的狀態，為了避免引起爭議，政府官員往往對於相關資料密而不宣，導致民眾的主要資訊來源為地方有力人士或彼此間的口耳相傳，形成嚴重的資訊不對稱現象，直接影響民眾參與的能力；此外，屬於社區發展途徑的台北市「地區環境改造計畫」與「地區發展計畫」，也有產生類似情況之虞，例如「社區規劃師」制度的設立原是期望藉由其專業，協助不具備專業知識的民眾，如果未運用得當，也有可能產生類似精英決策的模式，而失去了原來欲增加民眾參與的制度設計精神。

從上述分析可以瞭解，無論從理論或實踐的層次，社區主義作為主要的治理模式之一，仍有值得改進與加強的部分。在理論方面，除了強調公共事務的參與是民眾的權利與義務外，必須加強提升民眾參與能力的方法論述；或由政府在制度上做出具體的設計，增加民眾獲得資訊與知識的管道。否則，由實踐經驗可以發現，由於資訊易遭扭曲與專業知識的不足，民眾參與可能淪為表象，實際的決策權力仍為精英所掌握。因此，社區主義治理模式很容易變成學者過度理想化的主張，經不起實際政治運作的考驗。

二、基於公益的參與模式是否陳義過高

大多數人在面對類似處理公共財的議題時，傾向有「搭便車」(free rider)的心態；除非團體的成員數量極少，或是有強制性的特殊設計，以理性與自利為考量的個人是不會為公共利益而行動(Olson, 1965；蕭全政，1988)。因此，社區主義所擘畫的遠景——人人基於公益而勇於參與公共事務的公民社會，究竟是未來理想公民社會的描述？還是遙不可及的烏托邦？社區主義強調公民參與公共事務的義務，是一種利他精神、追求公益的表現，然而無可否認的，這樣的精神即使是在美國也愈來愈少了，例如美國人擔任義工的人數每年正不斷地減少，社區主義的主要研究者之一 Bellah 就非常憂心美國公民社會的逐漸衰退而一再地呼籲恢復昔日美國公民社會的傳統(江明修，1998)。許多學者也指出，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)，因此其實踐必須有多方面的配合，並非一蹴可及的。例如研究(顏旭明，2004)指出，社區民眾在興建焚

化爐政策過程中，普遍採取間歇且被動式的參與；社區總體營造計畫也發現部分社區參與不足的情況。因此，如何消除大眾搭便車的心態，激發其參與公共事務的決心與毅力，是社區主義提倡者在主張積極的公民參與時所必須面對的問題。

就 Olson 對於集體行動的邏輯觀點而言，理性與自利的民眾是不會因為公共利益而採取行動，因為民眾的參與不足而導致了上述所謂的精英決策模式；反之，那些會為政策挺身而出、固執己見的人，除了少部分人士係基於利他的精神參與公共事務，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產生衝突，甚或站在對立的角度（McGarity, 1990）；此外，顏旭明（2004）與黃煌雄、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。這些對於集體行動的探討，傳遞了幾個非常重要的訊息：(1)在相關的社區動員中，涉及個人極大的私利時，往往民眾會有較大的參與動機、持續的且長時間的參與；而那些基於公共利益的民眾，除了人數較少、也不會對於政策有太過理想性的堅持，意即基於公益而參與公共事務的人會較那些基於私利參與公共事務的人較不容意或欠缺更強的動機堅持自己的意見。這樣的推理並不難理解，一般而言，一個捍衛自身財產、私利的人自然較其他基於公益的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主義論（pluralism），意即政策的制定是透過社區內不同的利益團體之間的協商、運作，這樣的模式未必完全符合社區主義的治理模式，而較接近所謂的多元團體模式，而各團體所追求的自然是非公益、而非私利。(2)在追求公共利益的同時，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，實際在意的是個人的利益。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，這樣的政策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，而非社區主義所主張的民眾參與決定公共政策的過程。(3)參與社區營造或地區發展的相關非營利組織、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。

經由以上的探討發現，除了社區服務途徑以外，社區發展與行動途徑較容易產生公私利益混淆的問題。例如本文所列舉社區總體營造計畫、地區環境改造計畫與

地區發展計畫，均屬於社區發展途徑的社區政策，由於特別需要專業人士的協助，受委託的機關團體除了非營利組織與社區發展組織外，也包含一般的民間企業公司，尤其台北市政府發展局的地區空間改善計畫受委託對象多為營利的建築或空間設計公司，這些團體參與的動機多半也涉及營利，因此這樣的合作關係比較接近「公私協力」，固然也是充份利用民間資源的一種方式，但和社區主義的公益訴求顯然有很大的差別；而上述的社區行動研究途徑所列舉的環保抗爭行動案例，除了表面的環保訴求以外，隱藏其中的往往是私人利益的確保，例如房地產價值與個人安全感（李永展，1997），也容易產生公私利益混淆的情況。

三、社區主義在政策過程之應用偏重於政策制定與執行

政策過程（policy process）可以概分為六個階段：議程設定（agenda setting）、政策制定（policy formulation）、政策執行（policy implementation）、政策評估（policy evaluation）、政策變遷（policy change）與政策終結（policy termination）（Lester and Steward, 2000），此外，也有學者在政策制定與執行間加上政策採納（policy adoption）或政策合法化（policy legitimation）的階段（Dye, 2002）。以往對於民眾參與、社區主義在政策過程中的探討，大多偏重於政策制定與執行兩部分，而較未提及議程設定、政策評估、政策變遷與終結，這可以從學者的論述中發現，如江明修（1998）、鄭勝分（1997）與陳欽春（2000），這樣的發展並不令人意外，就如同早期的政策分析研究也集中在政策制定與執行方面（Lester and Stewart, 2000）；此外，如將本研究所舉案例與 Glen 的社區政策研究途徑交叉探討，可以發現社區發展途徑（社區總體營造與都市空間計畫）與社區行動途徑（環保抗爭）較重視政策制定階段，而社區服務途徑（社區安全聯防）則重視政策制定與執行兩階段。

上述對於社區主義在公共政策過程的討論造成下列諸多影響：(1)社區主義與公共政策理論方面的連結與論述不足。社區主義所主張的公民社會已被預期成為與政府管制及市場機制以外，未來最有效的治理模式之一，然而從政策研究的角度觀察，有關社區主義在政策過程角色的理論論述仍顯不足，例如社區主義在政策過程的角色、對政策的影響是否因政策類型不同而有差異，如管制型、分配型與再分配型政策的差異；此外，也需要更多的實證或個案研究協助研究者了解公民參與及社區主義在政策過程中可資運用的策略；(2)社區發展議題仍由政府部門主導。因為公民參與及社區主義在議程設定方面所能發揮有限，故仍不具備主導或發掘社區政策議題之功能，因此並未呈現如社區主義者所主張民眾發揮主動參與的精神，民眾仍

處於被動參與的角色，例如本文所列舉由文建會及台北市政府所推動的一系列社區活動。其實，公民社會中如非營利團體仍可扮演政策提倡者的角色（江明修、鄭勝分，2003），甚或個人亦可能扮演政策提倡者的角色，例如柯媽媽致力於推動「汽車強制第三人責任險」的立法，最終完成立法的工作，因此，社區主義需加強在議題設定方面的主動權，方能落實公民社會的精神；(3)誤導民眾公民參與只限於政策制定與執行，而忽略其他如政策評估、政策變遷與終結。其造成的影響是多方面的，例如依新公共管理（吳瓊恩、李允傑、陳銘勳，2001；孫本初，2001）之主張，民眾身為政策的顧客，政策應為顧客導向，而顧客卻無法參與政策評估、針對自己對政策的觀感提出意見進而造成政策的修改等是不合理的；此外，民眾在成功地改變鄰避型設施之興建或營運計畫後，卻沒有進一步地參與後續的營運監督過程或加入營運監督委員會，很可能導致未來的執行走樣，而失去原先民眾參與政策制定的意義，實務上已有多種不同的民眾參與之政策評估模式，例如「市民監督小組」（citizen panel）（Renn, Webler, and Johnson, 1991）與社區顧問委員會（丘昌泰，1998），只是其應用的方式或效果仍有待驗證。因此，社區主義治理模式在政策過程各階段的型式與策略，仍需要更多理論論述及實證研究。

四、社區主義中的地理範圍概念

社區主義中的地理範圍概念是一個很有彈性的概念，重點在於社區的地理概念原本就是可大可小的觀念，社區可以是一個完整獨立的住宅單元、一個鄰里、一個行政區、甚至是整個縣市，然而要落實到政策面就可能碰到不同層次社區地域觀念的衝突。例如大部分台北縣貢寮鄉民積極反對在自己家園中興建核電廠，然而，這樣的民意未必和台北縣民、北部地區或全國民眾意見一致，因此，必須界定在公共政策中的社區大小與地理範圍，使其不至於過大而影響當地居民權益或過小而演變成狹隘的地區主義，例如鄰避效應。

學者對於社區主義中所界定的社區，在地理範圍方面也有不同的見解。部分學者與前述 Etzioni 一般，亦主張社區應有一定的、共同的生活空間；然而 Bell 指出所謂的「居民社區」（constituent community）可區分為以下三種：「地區或地理區位的社區」（community of place or geographical location）、「具有道德上意義由陌生人組成的社區」（groups of strangers who share a morally significant）與「心理社區」（psychological communities）（Abborr, Adler, and Howe, 1995）。因此，太過強調共同的生活空間，似乎有受限於狹隘地域主義之慮；況且，由於資訊與通信

科技的演進，社區的定義也不斷地在改變，最主要的變化在於對社區中地理範圍觀念的演化，近來有所謂「虛擬社區」(virtual community)的出現，例如構築在網路上的亞卓市(Educities)，社區不必然依附在特定的地理空間上，隨著科技的發達，將來勢必有更多類似虛擬社區的概念挑戰社區主義中有關社區範圍、地域的概念。一旦社區地域範圍的概念起了質的變化，連帶地會影響到社區與社區意識的形成及其影響政策過程的方式。因此，未來對於社區的大小或地理範圍似乎應採取更有彈性的定義。

五、政府的角色

社區主義強調的公民社會在未來的治理模式勢必扮演更重要的角色，然而另一個耐人尋味的是政府應該扮演何種角色。在著名的社區主義與自由主義的論戰中，國家的角色就不斷地被提及，社區主義主張者極力評擊自由主義者所謂的「國家中立原則」，即政府不應對於人們的生活方式作出價值判斷、涉及到影響人們追求其不同的善的觀念時，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，而捨棄了公共的善與利益，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是必須依靠政府部門來促成的。因此，國家的中立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，藉由這樣的參與去培養公民精神與社區意識。這樣的主張似乎頗能描述台灣地區實際推動各項社區活動的經驗與歷史，雖然在台灣地區各政府部門推動各項社區活動前早有草根性的社區運動，然而也只有有文建會推動社區總體營造運動之後，這樣的社區發展與社區意識凝聚過程才普遍受到重視，才有各社區草根性組織與活動的蓬勃發展。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？其影響因素很多，例如包括社區政策種類與政府機關特性等。在社區政策種類方面，本研究顯示在社區行動途徑方面的環保抗爭案例，政府與民眾往往站在對立的立場，政府的立場因此比較保守而被動；另一方面，在社區發展與社區服務途徑的社區政策中，政府單位與一般民眾則較容易保持良好互動及授權的觀念。在政府機關特性方面，台北市在進行地區環境改造計畫時，就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)。

有鑒於政府各部門對於角色的調整仍不一致，因此，雖然本研究列舉了現今政府部門倡導的社區活動類型，然而這些事務的推動只是一個開始，更重要的是如何

讓國家與官僚體制更有系統地、且腳步一致地體認這個趨勢，就如同公共管理學者所倡導的屬於社區的政府。因此，雖然社區主義者主張政府應扮演更積極的角色，然而政府也不可能強制人們去參與公共事務，故如何激發人們主動參與，並配合政府的政策鼓勵，才是可行的方向，光是道德的勸說似乎仍嫌不足，必須要有刺激的誘因。故政府角色的調整與政策規劃及設計對於推動社區主義治理模式有舉足輕重的地位。

六、全球化趨勢

全球化的趨勢一方面促成了國際組織與跨國企業的成長，然而另一方面卻也削弱了國家與社區的自主性，尤其是面對國際資本迅速累積的情況下。許多研究指出，全球化對於社區的自主性與民主可能造成的傷害（Farazmand, 2001; Defilippis, 2004），例如許多國家或地方政府為了吸引國際資本的投入，不得不在財稅或土地政策上採取優惠或獎勵的措施，直接地限制了政策的自主性；此外，跨國性企業往往唯利是圖，如果其他地區的發展條件更加優渥，可以在一夕之間搬離，不顧此舉對於地方社區居民所造成的經濟衝擊；其他的例子如跨國性企業進駐社區當中，僅引進外部人員與資金，卻未試圖提升當地就業人口與地方經濟繁榮，這些都足以說明在全球化的趨勢下，社區所可能受到的傷害。因此，未來社區主義的角色受到市場或全球化的影響極大，許多研究者已意識到問題的嚴重性，紛紛提出對策，例如所謂「全球思考，在地行動」（thinking globally, acting locally）（Farazmand, 2001；吳英明，2002），可以為未來社區在全球化趨勢下提供一個思考的方向，意即在強大全球化的趨勢下，社區所面臨的問題不是應不應該全球化，而是應該如何因應、積極地尋求對策，維護地方的特色，並創造出價值。例如台灣地區近年來許多社區已發展出不同的活動，強調社區的特色，往往可以吸引國際的目光並達到全民參與的熱度，如宜蘭的童玩節活動、屏東的黑鮪魚季。全球化可能對地方造成負面衝擊，然而實例證明，「掌握地方特色」與「全民參與」成為這些活動吸引全國或全球目光的不二法門，也成為最佳的全球化因應之道。

陸、結論與建議

本研究之主要結論有三：第一，以社區主義為內涵的公民社會已成為未來主要的治理模式之一。社區的活力與資源已經在公共事務領域中逐漸展現，社區儼然已

成爲新一代公共政策推動的基本單位，在政府官僚體制與市場機制以外，提供了第三種治理模式之選擇。第二，社區主義治理模式在理論論述仍有待加強。由於社區主義提供市民參與公共事務的規範價值（公善）、方法（基於公益的參與）與治理模式（市民治理），然而缺乏實際的行動綱領，導致這些良好的規範價值、方法與治理模式常被評爲理想性過高而不易實踐。例如本文從政策分析的觀點，探討社區主義在實務面應用的問題與限制，相關的課題如參與資訊與能力的不足、追求利益的屬性混淆、偏重於政策制定與執行的應用、社區地理範圍的概念、政府的角色與全球化趨勢。第三，大體而言，Glen 的社區研究途徑中的社區服務途徑是最足以實踐以公益爲訴求的社區主義治理模式；而社區發展與社區行動途徑則較容易產生上述實踐的課題，因此在實踐社區主義治理模式的政策規劃與設計時需更加謹慎。

綜合以上的結論，本文對於未來治理模式的主要參與者包括政府、市場與市民提供以下建言，以進一步落實社區主義治理模式的主張：第一，政府應體認社區的力量，改變其與社區的關係，並培養社區自我管理的能力，重要的是，政府必須認清將權力下放社區，可以協助本身將公共服務辦得更好。從許多實例發現，政府角色或態度的轉變並非絕不可能，只是需要一些時間與催化。第二，在全球化的趨勢下，社區必須培養多元的產業及經濟特色，降低全球化的影響；另一方面，市場與企業必須更貼近社區、與社區的長期利益與發展結合，創造企業永續經營的條件。第三，爲了迎接社區主義公民社會的來臨，市民一方面須充實自我，增進溝通、對話與民主素養；另一方面亦須透過公共事務的實際參與，增進參與的技巧與興趣，以迎接社區主義公民社會的來臨。

參考文獻

毛慶生、朱敬一、林全、許松根、陳昭男、陳添枝、黃朝熙

2004 **經濟學（上）**（四版），台北：華泰文化事業有限公司。

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 20 期，頁 10-15。

丘昌泰、陳欽春

2001 「台灣實踐社區主義的陷阱與願景：從『抗爭型』到『自覺型』社區」，**行政暨政策學報**，第 3 期，頁 1-43。

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」，available at
<<http://www.communityplanner.taipei.gov.tw>>，accessed 2004/9/30。
- 2004b 「社區規劃資訊網—地區發展計畫」，available at
<<http://www.communityplanner.taipei.gov.tw>>，accessed 2004/9/25。

台北市政府警察局

- 2004 「台北市政府警政政策白皮書」，available at
<http://www.tmpd.gov.tw/all-white_paper.php>，accessed 2004/9/20。

江明修

- 1995 「公共行政社區主義的理論與策略：整合國家與社會」（續），**人事管理**，第 32 卷第 11/12 期，頁 16-31。
- 1998 「再造社群政府」，**理論與政策**，第 12 卷第 2 期，頁 36-62。

江明修、鄭勝分

- 2003 「全球治理與非營利組織」，**中國行政**，第 73 期，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）。

吳進宗

- 2003 「市民導向的政策形成過程模式之研究：以台北市竊盜防治政策為例」，**行政暨政策學報**，第 37 期，頁 137-176。

吳瓊恩、李允傑、陳銘薰

- 2001 **公共管理**，台北：智勝文化。

李永展

- 1997 「鄰避症候群之解析」，**都市與計劃**，第 26 卷第 1 期，頁 69-79。

李宗勳

- 2001 **從「新公共服務」及「組織學習」新視野檢視台北市社區、學區安全聯防行動方案**，財團法人國家政策研究基金會國政研究報告。

俞可平

- 1999 **社群主義**，台北：風雲論壇出版社。

孫本初

- 2001 **公共管理**，台北：智勝文化。

徐震

2002 **社區與社區發展**，台北：正中書局。

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，頁 33-48。

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。

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。

詹秀員

2002 **社區權力結構與社區發展功能**，台北：洪葉文化事業有限公司。

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 期，頁 233-268。

蔡宏進

2000 **社區原理（增訂新版）**，台北：三民書局。

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。

蕭全政

1988 **政治與經濟的整合**，台北：桂冠圖書公司。

顏旭明

2004 「社區主義在環保過程中的願景與實踐」，available at
<http://www.pls.tpepb.gov.tw/new_page_24.htm>, accessed 2004/9/20。

Abborr, Carl, Sy Adler, and Deborah Howe

1995 “Communitarianism and Its Critics,” *Journal of the American Planning Association*, 61(1): 114-117.

Bellah, Robert N.

1995/6 “Community Properly Understood: A Defense of ‘Democratic Communitarianism,’” *The Responsive Community*, 6(1): 49-54.

Box, Richard C.

- 1998 *Citizen Governance: Leading American Communities into 21st Century*. California: SAGE Publishers, Inc.

Culbertson, Hugh M. and Ni Chen

- 1997 “Communitarianism: A Foundation for Communication Symmetry,” *Public Relation Quarterly*, 42(2): 36- 41.

Defilippis, James

- 2004 *Unmaking Goliath: Community Control in the face of Global Capital*. New York: Routledge.

Dye, Thomas R.

- 2002 *Understanding Public Policy* (10th ed.). NJ: Prentice Hall.

Etzioni, Amitai (ed.)

- 1998 *The Essential Communitarian Reader*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Etzioni, Amitai

- 1993 *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities, and the Communitarian Agenda*. New York: Crown Publishers.

Farazmand, Ali

- 2001 “Globalization and Public Administration,” in Peter Kobra (ed.), *The Political Environment of Public Management* (2nd ed.). New York: Longman.

Glen, Andrew

- 1993 “Methods and Themes in Community Practice,” in Butcher, H., A. Glen, P. Henderson, and J. Smith (eds.), *Community and Public Policy*, pp.22-40. London: Pluto Press.

Lester, James P. and Joseph Stewart, JR.

- 2000 *Public Policy: An Evolutionary Approach* (2nd ed.). CA: Wadsworth /Thomson Learning.

McGarity, Thomas O.

- 1990 “Public Participation in Risk Regulation,” *Risk: Health, Safety, and Environment*, 11: 103.

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.

Osborne, David and Ted Gaebler

1992 *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. MA: Addison-Wesley Publisher Company.

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: 197.

Sandel, M.

1984 “Morality and the Liberal Ideal,” *New Republic*, 7: 221-237.

The Theory and Practice of Communitarianism: Also studying the Community Policy in Taiwan

Yu-Chang Ke*

ABSTRACT

Recently, communities and communitarianism have been very influential in different realms of public affairs, such as environmental protection, urban development, community development, cultural development, community safety, and social welfare. Not only does this trend comply with the development of various disciplines, but also complies with the spirit of the modern society. Under this circumstance, “community” is becoming the basic unit of public policy. Basically, communitarianism encourages the general public to participate in public affairs and to cultivate the sense of community through the promotion of altruism, fraternity, and service. However, we may not be able to see the whole picture from different perspectives of various disciplines. Therefore, this article is intended to discuss the possibility, limitations, and development of applying communitarianism governance model to the public affairs of communities from the perspective of policy analysis. Hopefully, communitarianism can play a more important role in public affairs.

Keywords: communitarianism, communitarianism governance model, citizen governance, policy analysis, civil society.

* Assistant professor, Department of Public Policy and Management, I-Shou University.

