

東海大學
行政管理暨政策學系
第三部門碩士在職專班碩士論文

The seal of Tung Hai University is a circular emblem with a scalloped outer edge. It features the university's name in Chinese characters '東海大學' at the top and 'TUNG HAI UNIVERSITY' in English around the bottom. In the center, there is a cross symbol above a series of horizontal lines.

區域型社造中心試辦經驗之研究
-以台中市豐原區為例-

指導教授：蔡偉銑 博士

研究生：張秀琴

中華民國 106 年 6 月

東海大學行政管理暨政策學系
第三部門碩士在職專班

研究生



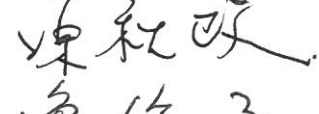

張秀琴

碩士學位論文

題目：區域型社造中心試辦經驗之研究
-以台中市豐原區為例

業經審查及口試合格

論文審查及口試委員

指導教授：		106年6月29日
審查教授：		106年6月29日
審查教授：		106年6月29日
所長：		106年6月29日

中華民國一〇六年六月

謝 誌

本論文得以完成，感謝蔡偉銑副教授悉心的指導，在論文寫作指導過程中花費心力，並不斷的給予支持與鼓勵，終能定稿完成。同時也要感謝口試委員李柏諭副教授及陳秋政副教授，提供精闢見解與寶貴建議，使論文得以更臻完善，在此敬表謝忱。

其次要感謝所有的師長們在專業知能上的教導和同學們的共勉，尤其在學習過程中的好夥伴紅盡同學，在上課期間一起共乘，讓我免去舟車勞頓，並在相互勉勵之下，順利完成學業，真心感激。另外要感謝成中的鼎力相助，使論文得以順利的進行。同時也要感謝所有受訪者，如果没有您們的協助，本論文也將無法完成。

最後仍要感謝一路陪伴我的親友、雙親和家人，謝謝您們不斷的給我加油打氣，讓我有學習的動力，能在工作之餘，利用片斷的時間，逐步的累積成果，深深的感謝您們。

張秀琴 謹誌於
東海大學行政管理暨政策學系
中華民國 106 年 6 月

摘要

自 1994 年文建會提出「社區總體營造政策」及推動以來已歷時 20 餘年。為落實社造政策，臺中市政府文化局辦理社造點甄選與社區人才培力計畫，透過提案甄選方式，甄選有意願接受社區培力，具發展潛力及推動熱忱的合法立案組織，配合公部門與專業協力輔導、培力，扶持共同推動社區營造工作，顯示區公所成立區域型社造中心的目的，即為輔導轄區內相關立案組織提送甄選計畫，協助推動社造工作，並落實全面性的輔導。

也因此，本研究以豐原區域型社造中心為例，並以 Ansell & Gash (2008) 經實證資料分析所得的協力治理模型為分析架構，探討公部門、社造中心及社造點協力推動社區營造之影響因素、運作限制與互動關係。經實證資料分析，本文發現 Ansell & Gash 所提出之協力治理模型理論中所提及的初始狀況、制度設計、協助型領導、協力過程等構面均是影響公部門、社造中心及社造點協力成功的要素。

其中，推動社區營造公私協力面臨的限制因素包括專業知識與認知的限制、資源的限制及制度上的限制，將影響社造之推動。本文進而發現，社造點與公部門之互動關係，如從經費與服務提供者面向分析，符合 Giridon 的「合作」模式；若以 Najam 的 4C 模式分析，在社造點與公部門所追求的目標為相似或一致的情況下，會產生「合作」或「互補」之關係模式。簡言之，社造中心是一個由上而下的制度規定，和由下而上地方偏好的中介與溝通平台，藉以形成從公部門到社造中心再到第一線執行單位（社造點）之一個完整的社造推動機制。

關鍵詞：社造中心、社區營造、公私協力

目 錄

第一章 緒論	1
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 研究目的與問題.....	2
第三節 研究範圍與對象.....	3
第四節 研究流程與章節安排.....	4
第二章 文獻探討	7
第一節 社區總體營造.....	7
第二節 公私協力相關理論基礎.....	13
第三節 非營利組織與政府的關係.....	19
第三章 研究設計與個案介紹	27
第一節 研究設計.....	27
第二節 本研究個案介紹.....	34
第四章 實證資料分析	49
第一節 公私協力運作成功要素.....	49
第二節 公私協力面臨的限制因素.....	70
第三節 公私協力的互動關係.....	76
第五章 結論與建議	79
第一節 研究發現.....	79

第二節 研究限制.....	85
第三節 後續研究建議.....	86
參考文獻.....	88
附錄一 相關部會實施計畫比較表.....	94

表 次

表 2-1	社區營造三期暨村落文化發展計畫政策概念圖...11
表 2-2	政府與非營利組織關係之模式.....23
表 3-1	訪談對象一覽表.....29
表 3-2	訪談題綱.....33
表 3-3	2016 年豐原區域型社造中心輔導入選文化局社造點 甄選補助成果表.....45

圖 次

圖 1-1	研究流程圖.....	5
圖 2-1	磐石行動/營造地方文化生活圈.....	10
圖 2-2	台灣社造發展史.....	13
圖 2-3	傳統跨部門協力關係的治理邏輯：半動態公私協力 治理與 4C 模式.....	16
圖 3-1	研究架構圖.....	32
圖 3-2	台灣健康社區六星計畫自主提案機制示意圖.....	35
圖 3-3	臺中市推動社區營造計畫整體架構圖.....	37
圖 3-4	豐原區域型社區營造中心運作整體架構圖.....	44

第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

為促進民眾自發性的參與公共相關事務，並藉由民間力量的整合，使其成為政府施政上，最堅強且最有力的後盾，為「社區總體營造政策」之推動宗旨。「社區總體營造政策」自 1994 年行政院文化建設委員會（文化部的前身）提出及推動以來已歷時 20 餘年，雖然在不同的計畫時期所著重的目標有所不同，但終究離不開以「民眾參與」與「由下而上」的推動精神。自推動初期以示範性社區的觀摩參考，為後續擴大全面性的推動打下基礎。另自 2002 年至 2007 年所提出的「新故鄉社區營造計畫」，主要為整合地方產業、文化與環境，以發展地方特有的亮點與魅力。另自 2008 年至 2015 年提出「地方文化館第二期計畫」及「新故鄉社區營造第二期計畫」，以區域發展概念，前者著重社區營造觀念的人才培育，後者以地方文化設施為主，透過文化與藝術的社區營造方式，提高居民自主參與公共事務的動能，配合軟體及硬體方面同步進行，以達成「地方文化生活圈」之雙核心計畫目標。自文化部 2012 年成立起，提出「村落文化發展暨推廣計畫」，結合文化部所屬各機關的資源，以及民間組織與團體活力，增加多元的文化參與管道，鼓勵青年運用創意，為村落注入活力，提升參與文化活動的意願，進而改善村落文化及經濟環境的發展。

基於文化藝術活動是引動人民關心公共事務的最佳媒介，且藝文發展可成為國家的軟實力。因此，如何提出改善或創新策略來因應社區所面臨的各類問題。如何讓民眾更理性、更客觀且更有效的與政府部門對話溝通。如何挹注文化資源，使其更為普及性，並使社造永續發展及文化藝術深根，均有賴公私協力來達成。2015 年文化部所提出的「社區營造三期及村落文化發展計畫」，即以「厚植多元文化能量、營造協力共好社會」為願景，並以「擴大藝文扎根建構文化價值、促進多元參與創新城鄉發展、強化行政動能分層培力輔導」為目標，為達成此目標，必然無法由文化部單一力量所能達成，需要公私部門，各司其職相互協力，才能逐步落實達成政策目標。

為了將文化藝術扎根至全國及社區營造的永續發展，需落實全面性的輔導，在執行策略上採行政分層培力方式，由中央層級及地方層級共同辦理，中央層級以分工引導方式，透過各部會的相關政策與地方縣市政府及鄉、鎮、市、區公所等相互協力，逐步落實，並擴大民間多元參與，以公私協力之方式與非營利組織、社區組織或團體、學者等共同協力，以達成社區營造政策目標，落實共同參與的社造基本精神。因此，社區營造政策推廣在中央層級為文化部所主導，縣市層級則依各縣市政府之需求分別有由文化局、都更處、計畫處、研考會或社會處等擔任社造的資源整合推動的主政單位，臺中市則是以文化局擔任主政單位，依循著文化部的政策引導。

臺中市政府文化局在推動社區營造中，由社造推動委員會整合各局處資源，另以社造中心協助社區培力、輔導、訪視、陪伴及資源媒合，以符合在地需求及因地制宜的推動模式，自推動社區營造計畫以來均有優良的成果，不僅自 2013 年起連續三年於文化部社區營造績效評比獲得全國第一，並於 2016 年文化部「社區營造三期及村落文化發展計畫」補助金額亦為全國之冠，可知臺中市政府在歷年推動社造政策上，具有一定的成效，而此績效的展現，係由所轄之 29 區公所相互配合共同達成。其中轄內的豐原區公所，配合中央及市府的社造政策多年來亦卓有成效，自 2013 年起連續三年榮獲臺中市「社區營造金區獎」評選為金區獎的殊榮，並在 2015 年區域規劃總體獎及 2016 年資源運用整合獎項均獲得佳績。隨著公所行政社造化的成熟運作，在社區營造的推動上，以過去的執行經驗累積成果，因此在推動角色上，也轉化成輔導者角色，並從 2016 年起成立豐原區域型社造中心，提供區域內的社區輔導、培力、訪視、諮詢及因應社區需求。對於豐原區公所如何結合社造中心團隊共同規劃，運用其專業及經驗與非營利組織協力推動社區營造的影響因素、運作限制與互動關係深值探討，以作為參與社區營造工作者持續推動之參考。

第二節 研究目的與問題

壹、研究目的

對於地方政府透過何種公私協力的模式進行社區營造的推動，以規劃發展地方特色及整合區域資源，擴大在地參與目標，在地方文化發展上是一門重要的課題。本研究以臺中市豐原區公所推動社區營造為例，主要探討公部門（文化局、公所）、社造中心（臺中市社造中心、豐原區域型社造中心）及社區營造點（社區發展協會、公寓大廈管理委員會等非營利組織）協力推動社區營造之影響因素為何？包含初始狀況、制度設計、協助型的領導者及協力過程面臨之運作限制等，並探討其公私協力之互動關係，針對研究探討提供具體建議。

貳、研究問題

- 一、探討影響臺中市豐原區公所推動社區營造公私協力關係因素為何？
- 二、探討公部門、社造中心及社造點公私協力之運作限制為何？
- 三、探討公部門、社造中心及社造點公私協力之互動關係為何？

第三節 研究範圍與對象

行政院 2010 年核定通過的「國土空間發展策略計畫」中，提出 3 大城市區域（北部、中部、南部）及東部區域、7 個區域生活圈（北北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高高屏、花東及離島）的概念，其中中部為中樞區位，以臺中市為核心都市，並以新興科技及優質文化生活中樞為定位，且臺中市自 2011 年起升格為臺灣六大直轄市之一，無論在人口及交通上均位處中部地區之首要，並曾獲民眾評選為「最佳宜居城市」之一。

位處臺中市的豐原區，轄內人文產業特色豐富，為臺中市三大副都心（豐原區、臺中港區、烏日區）之一，臺中市豐原區公所自 2012 年起於臺中市政府文化局所規畫的「一區一特色」計畫中，已有地方特色社區營造之成熟基礎，並自 2013 年起連續三年榮獲臺中市「社區營造金區獎」評選為金區獎的殊榮。隨著行政社造化之漸趨成熟，自 2016 年起豐原區公所依據文化局委託區公所辦理「一區一特色」暨「區域型社造中心」試辦計畫成立豐原區域型社造中心，與臺中市后里區、南區及西屯區同為臺中市率先成立區域型社造中心的試辦公所之一。

豐原區域型社造中心的成立，主要為區域內社區之培力、訪視、輔導，並透過諮詢與陪伴，解決社區相關需求，成為公所與社區之間之溝通平台。且於成立當年即成功輔導社區提送六案計畫獲得文化局社造點甄選補助，獲選單位分別為德川家康公寓大廈管理委員會、豐榮社區發展協會、東陽休閒產業發展協會、北湳里福德祠、葫蘆墩光觀發展協會及東英社區發展協會，在臺中市政府文化局輔導公所成立區域型社造中心的初期，對於臺中市豐原區公所如何透過社造中心與非營利組織共同推動社區營造之模式與成果，可提供尚未成立區域型社造中心之公所或其他社造工作推動者之參考。

本研究範圍以臺中市豐原區 2016 年獲選文化局甄選補助之社區營造點（以下簡稱社造點）為主，並以臺中市豐原區公所推動社區營造為例，為探究公部門與社造中心及社造點之間互動情形、其協力成功的運作要素及所面臨的限制，為了深入研究此議題，而進行訪談，訪談的對象為地方政府相關參與社區營造之人員、參與協力的輔導團隊及社造點之核心人士等，將依其角色與職能提供看法與意見，並將資料彙整分析與歸納，以提供實務及理論面之建議。

第四節 研究流程與章節安排

壹、研究流程

本研究流程（如圖 1-1）根據研究議題，進行蒐集、整理與本研究議題相關文獻資料，依照研究方法可分成二大階段：

一、文獻分析法—研究動機、背景、目的與相關文獻及檢閱社區總體營造、公私協力、非營利組織與政府的關係等相關理論與探討。

二、深度訪談法—針對所選取的個案進行訪談，訪談主軸以參與社區營造之公部門（文化局、公所）及社區營造中心（臺中市社造中心、豐原區域型社造中心）及社造點（社區發展協會、公寓大廈管理委員會）為訪談對象並建構訪談題綱；經受訪者同意後進行半結構式訪談，並將訪談內容予以整理成逐字稿；最後將所得訪談資料加以實證分析後，得其結論與建議。

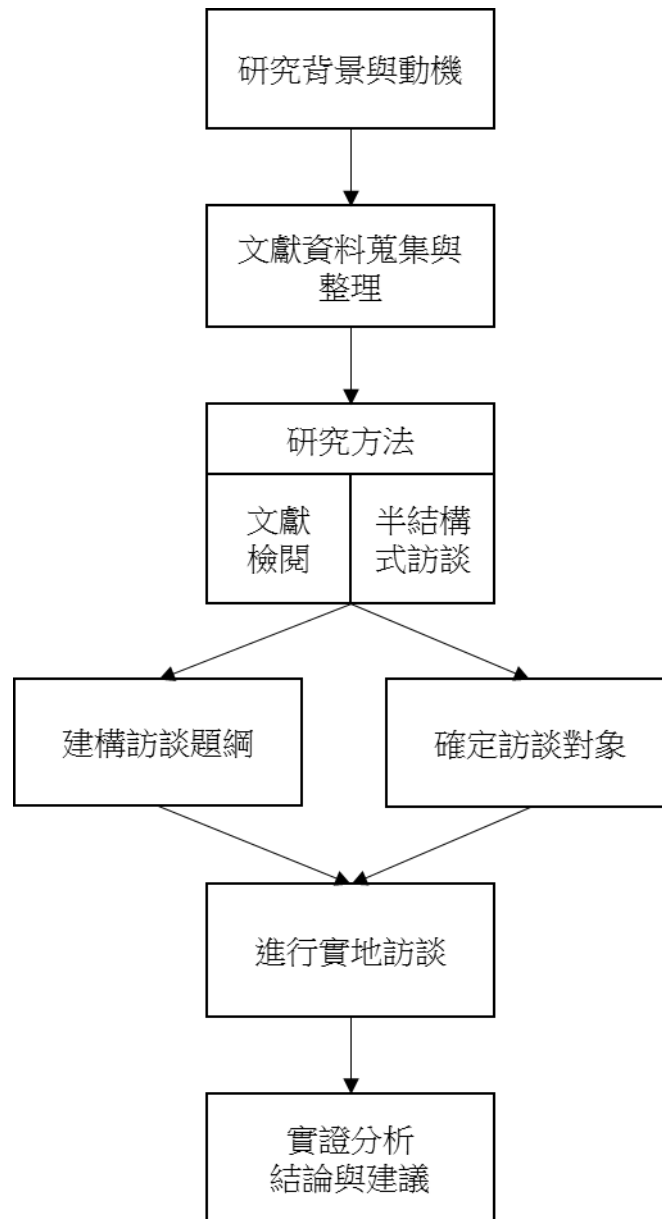


圖 1-1 研究流程圖

貳、章節安排

本研究的章節安排，首先在第一章的第一節先行探討研究的背景與動機；第二節為研究者從事本研究之目的與問題；第三節說明本研究所欲探討的研究範圍與對

象；最後部分則是說明本研究的流程圖，以及各章節的安排，使閱讀者方便瞭解各章節所欲表述的內容。

第二章為文獻探討，透過文獻檢閱瞭解本研究題目的主軸，以瞭解其理論基礎及實施現況，第一節首先闡述與本研究主題相關的文獻，以社區總體營造為主軸，說明社區、社區總體營造的定義與理念；進而介紹社區總體營造的發展歷程；第二節則是探討公私協力相理論基礎；第三節則探討非營利組織與政府的關係。

第三章為研究設計與個案介紹，第一節研究設計，主要在說明本研究所使用相關研究方法，其中包括文獻研究、半結構式訪談，以蒐集、分析及整合相關資料作為本研究分析構面，並繪製本研究架構圖，進而產生對應的訪談題綱；第二節為本研究個案介紹，先對社區營造的起源做說明，再以臺中市社區營造的運作做介紹，進而說明豐原區域型社造中心的成立及運作方式。

第四章實證資料分析，根據研究者的訪談結果做實證資料的分析及整理，主要是瞭解公部門、社造中心及社造點公私協力運作成功要素及所面臨之限制，並探討公私協力的互動關係。

第五章為研究結論與建議，透過第二章的理論基礎及第四章的實證資料分析，研究者於本章結論回應其研究問題，進而提出後續研究建議做為參考。第一節提出本研究的發現；第二節指出本研究的相關研究限制，可以分為研究對象、研究方法及其他限制等，第三節為後續研究建議。

第二章 文獻探討

本研究以社區總體營造、公私協力相關理論基礎、非營利組織與政府的關係進行文獻檢閱分述如下。

第一節 社區總體營造

「社區總體營造」自推動以來，相關研究議題不論是學術研究或是實務操作已累積多年成果。在學術研究方面，以「社區營造」或「社區總體營造」作為關鍵字，於「臺灣博碩士論文知識加值系統」中，分別搜尋到 5337 筆及 4978 筆資料，而在「臺灣期刊論文索引系統」中，則共搜尋到 300 筆資料。因此，從學位論文或期刊的篇數中，可知「社區總體營造」相關議題受到相當程度的重視與關注。

「社區總體營造」探討議題具多元面向，例如：空間規劃、政策執行過程、工程運作、永續發展、環境生態、災後重建、社區藝術、公民參與、地方產業及觀光、社會資本與社區意識、志工、防災系統、夥伴關係、資源連結與應用等（劉佳惠，2009：10），透過各種議題探討及運用不同的角度分析，可以發現社區營造具有多元樣貌及研究性。本節首先針對學者對社區的定義做說明，接著闡述社區總體營造的定義與理念，最後探究社區總體營造發展歷程並作結尾。

壹、社區的定義

社區(community)一詞源自於拉丁語 communis，其核心價值為「共同」(common)的概念，而英文原意涵有社群之意。依據衛福部 2014 年修訂的「社區發展工作綱要」第二條規定「社區，係指經鄉（鎮、市、區）社區發展主管機關劃定，供為依法設立社區發展協會，推動社區發展工作之組織與活動區域。社區發展係社區居民基於共同需要，循自動與互助精神，配合政府行政支援、技術指導，有效運用各種資源，從事綜合建設，以改進社區居民生活品質。社區居民係指設戶籍並居住本社區之居民。」。

陳其南（1995）認為「社區是定住空間的範圍，居民主體、認同、共識、共同體是社群的對象，自然、產業、設施、空間、活動與居民是社區生命的要素」。在不同領域的學科上對「社區」有其不同的定義，以社會學對「社區」的定義，主要

探討其社會性質及意義。徐震（2002：25-27）將社區歸納定義為「同住於一個地區並視為一體的人群；由同一宗教、同一種族、同一職業或其他共同利益所構成的人群；共享、共有及共同參與的一群人」。李增祿（1995：174）從社會工作觀點，認為「社區包括三意涵：一是側重地理的、結構的、空間的與有形的社區。二是側重心理的、過程的、互動的與無形的社區。三是側重社會的、組織的、行動與發展的社區，統整來說就是一個地理區域內有社會互動關係的一群人及維繫這群人的結網」。馮燕（2000：21）認為「社區之形成，是因為人們擁有的資源有限和面臨機會之限制，為了解決單獨個人無法解決的問題，而組成在一起」。

呂文皓（2003：5）認為「社區」無法脫離五個要素，分別為 1、居民，社區由人所組成，不限定需達多少的規模才可組成一個社區。2、地區，社區的天然形勢、資源、交通、建築及公共設施等，是社區的地理要素，在此地區內之居民互動的頻率較高。3、共同的關係，社區共同的關係從過去社區著重於共同文化的背景，因工業及都市化後，轉變以共同目標與需求為主因。4、為解決共同問題、達成共同目標，社區居民必須有代表的正式或非正式的社會組織。5、建構在社區居民心理上對社區的同屬感，即社區的意識。

綜合上述的論點，依衛福部所定義之社區，係指經鄉（鎮、市、區）社區發展主管機關劃定，供為依法設立社區發展協會，推動社區發展工作之組織與活動區域。但依學者之論點，社區不一定具有區域性、但有群聚的居民、具有共同的關係，對地方有認同感，建構在居民心理上的結合，產生共同的需要，且有代表的社會組織用以解決共同的問題，進而達成共同目標的生命共同體，其相同的都是為社區生活品質的提升。

貳、社區總體營造定義與理念

社區總體營造一詞，始於 1994 年由前行政院文化建設委員會（簡稱文建會，為文化部前身）主委申學庸施政報告時提出之名詞。「社區總體營造」政策，以「發展自主性社區、培養社區自治能力、建構社區共同體的意識，藉著社區居民參與地方公共事務，凝聚共識，以建立地方文化特色」為目標（文建會，1995：21-22）。

其目的是為形塑城鄉特色，為社區尋求最適發展，整合非營利單位如文史工作、社區組織、文教基金會等，為其規劃學習機制，共同投入社區文化經營，引動社區居民關心公共事務，追求共同的願景，透過參與公共事務凝聚共識，由下而上的從經營在地社區做起，呈現社區多元價值（郭瑞坤、王春勝、陳香利，2007：99）。

綜上可知，社區營造係由下而上的操作模式、由居民自動自發參與，主動關心公共事務，並結合民間組織的輔導或規劃，以共同討論、自主參與的方式投入共同的議題，且能夠讓全民參與永續經營，達到自立自主與代代相傳，為社區共好的理念。

參、社區總體營造發展歷程

1994 年文建會提出「社區總體營造」的施政理念至 2016 年以來，其發展歷程，從開始(1994 年到 2001 年)的 8 年推動計畫多以建立優良典範社區，供觀摩學習、經驗交流的單一據點，個別性的示範模式推動。次於 2002 年的「新故鄉社區營造計畫」，透過政府部門的資源整合與有效配置，開始著重「行政社造化」。從人才培育、社造理念宣導轉為具體的振興產業與環境空間的創造。接著 2005 年「台灣健康社區六星計畫」，將社區營造的工作劃分為「產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環保生態、環境景觀」等六大面向，將社區營造的政策具體分工，對政府部門而言，清楚定位各項計畫的主責單位及連結介面，「新故鄉社區營造計畫」由文建會負責跨部會整合及幕僚工作。社區組織可自我檢視優、劣勢及發展方向，再決定執行計畫，並進而對相關資源的利用與取得。2007 年文建會的磐石行動方案(自 2008 年至 2015 年)，規劃「地方文化環境發展計畫」及「新故鄉社區營造第二期計畫」(如圖 2-1)，以區域發展的「地方文化生活圈」概念出發，從硬體的地方文化設施及軟體的社區營造人才培育兩方面，著重藝文參與，提升社區文化內涵的社造方式，增進社區關懷，積蓄公共事務參與能量，以達到館舍營運及社造人才培育的雙核心目標。由此可知，2007 年「磐石行動：新故鄉社區營造第二期計畫」是政府部門以「點」為基礎，轉往「線」的聯接與「網絡」的建構，逐步達成「面」的最終目標（王本壯，2008：18-19）。

磐石行動(BEDROCK ACTION)



營造地方文化生活圈

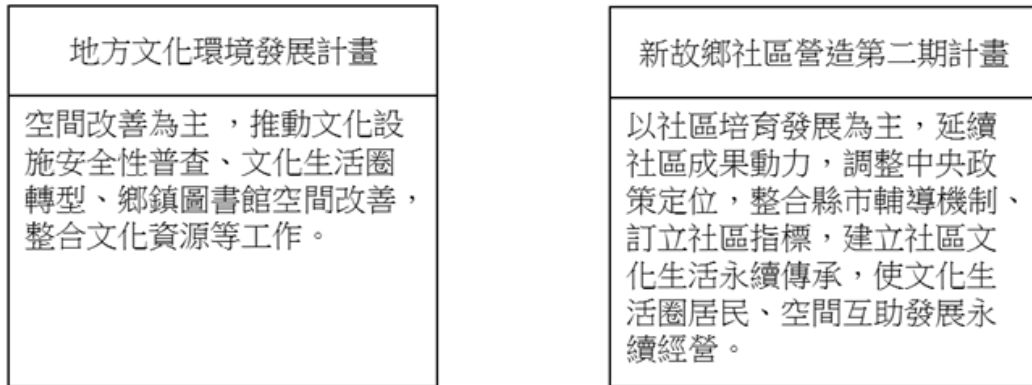


圖 2-1 磐石行動/營造地方文化生活圈

資料來源：行政院文化建設委員會（2007：2）

2012 年文化部成立起，提出「村落文化發展暨推廣計畫」，為推廣村落文化藝術，以既有的社造基礎，結合文化部所屬各機關及民間活力資源，提供多元的文化參與管道，並且鼓勵青年運用創意，為村落注入新活力，提升居民文化參與意願，進而改善村落文化及經濟發展。因文化資源擴大深入各地，除縮短城差距，也可創造文化新魅力。經過文化部 2013 年至 2014 年的實際推動結果，為整體盤點各縣市政府轄內社造及藝文扎根資源，整合社造及村落文化發展之成效，因此整併社區營造及村落文化發展計畫，於 2015 年提出「社區營造三期及村落文化發展計畫」（文化部，2015）。

「社區營造三期及村落文化發展計畫」（如表 2-1）推廣執行中，同步配合著中央各部會相關重要發展計畫，例如環保署國家環境教育行動方案、整體住宅政策實施方案、農委會農村再生整體發展計畫、內政部營建署均衡城鄉發展推動方案、衛福部友善關懷老人服務方案、社區關懷照顧據點、城鎮風貌型塑跨域整合建設計畫（17 個風貌小鎮計畫獲文化部支持）低碳永續家園計畫等重要方案；文化部主要以

培養社造基礎人才，作為各部會推動相關計畫的人才基礎，養成社區居民關心和參與公共事務，以及社區相關文化特色的推廣等。為了將文化藝術扎根至全國及社區營造的永續發展，在執行策略上採行政分層培力方式，並擴大民間多元參與，以公私協力之方式達成社區營造政策目標（文化部，2015）。

表 2-1 社區營造三期暨村落文化發展計畫政策概念圖

願景	厚植多元文化能量 營造協力共好社會	
目標	<ol style="list-style-type: none"> 1. 擴大藝文扎根建構文化價值 2. 促進多元參與創新城鄉發展 3. 強化行政動能分層培力輔導 	
策略及工作重點	促進文化扎根	<ol style="list-style-type: none"> 1. 深耕在地文化及成果應用 2. 扶植新住民文化主體性
	擴大民間參與	<ol style="list-style-type: none"> 1. 青年村落文化行動方案 2. 促進都會退休人口參與社造 3. 鼓勵第二部門共同協力
	行政分層培力	<ol style="list-style-type: none"> 1. 中央層級 2. 地方層級
主要方案	<ol style="list-style-type: none"> 1. 輔導縣市及民間團體深耕多樣文化 2. 推動青年村落文化行動計畫 3. 結合影視產業行銷社區百景 4. 建立都會退休人力交流互助機制 5. 運用社造成果經營社造專屬網路頻道 6. 強化新住民及原住民文化扶植 7. 鼓勵第二部門投入社造公益服務 	

資料來源：文化部（2015：56）

綜上可知，文化部推動社區營造，主要屬人文教育面向，以培育社造基礎人才方案為主，並作為各部會推動相關計畫之人才基礎，養成社區居民主動關心公共事務

的習慣，並希望透過公共事務及文化活動的參與，建立共同面對問題，並與政府協力解決社區問題，發展社區新價值及願景。而為達此目標並非文化部單一部門可獨立完成的，需透過各部會分工，在執行策略上採行政分層培力方式，由中央層級及地方層級共同辦理，逐步落實達到全面性輔導，並與非營利組織、相關學者專家、社區團體之相互協力方式才能達成目標。而臺中市政府文化局為落實文化部社區營造計畫，亦需透過市府各局處分工，與區公所協力落實輔導，並與非營利組織、相關學者專家與社區團體之共同協力推動才能達成。

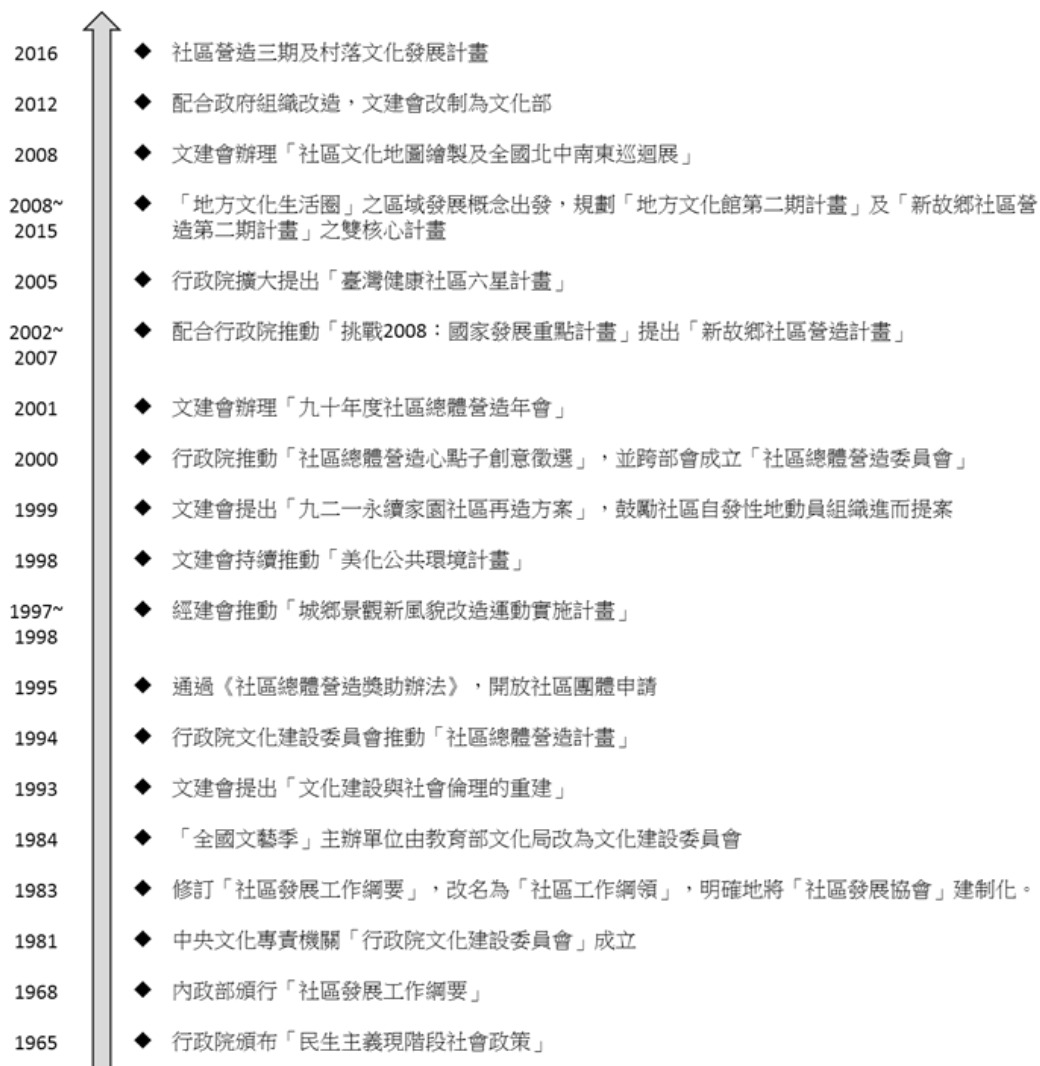


圖 2-2 台灣社造發展史

資料來源：整理自文化部（2017）。臺灣社區通，2017年3月18日，取自：
<https://communitytaiwan.moc.gov.tw/Category/List/%E9%97%9C%E6%96%BC%E7%A4%BE%E9%80%A0#tab1>

第二節 公私協力相關理論基礎

壹、公私協力夥伴關係的意涵

隨著政治、經濟、社會結構快速變遷及民主意識的抬頭，民眾對於公部門的需求也日益增加，因此，地方政府必需與各界力量結合，透過權力共享模式，除

與中央相互協力外，更以公私部門間各自的優勢為利基，與民間力量結合，建立策略聯盟與夥伴關係，以回應多元的公共需求，使公共服務品質提升（林水吉，2009：74）。

Taillieu (2001: 271)認為「協力是合作的一種過程，此過程結合了規範分享與共益互動，參與者為共同的議題決定與執行，透過正式與非正式的管道協商與互動，共同創造規則，並以制度結構管理彼此關係」，顯示「協力有別於市場模式或傳統的科層體制，是新形式的組織間互動過程，現今公共議題之棘手與複雜，常常需要跨部門的合作與協力來加以攻克」（林水波、李長晏，2005：14-15）。

「公私協力是邀請民間組織共同參與和承擔公共建設及公共事務的工作，將民間成本效益分析及創業精神帶入政府的服務功能中」（江明修、鄭勝分，2002：86）。

「在責任與義務、共同目標與社會責任的明確劃分與認諾下，政府與民間團體透過資訊與資源交換，彼此形成權力互賴與功能互補的新互動關係，期能為公共服務提供，達到合產輸出的增益效果」（李柏諭 2011：43）。

綜上，公私協力乃是公私部門間之合作關係，致力於共同的目標達成或解決共同問題，其運作不限於正式的契約形式，許多是受共同的價值產生自發性的合作，而協力的過程中，參與者為共同的目標而行動，各自獨立行動將無法有效達成目標或獲取利益，如地方政府間的許多政策推行，是需透過部門間或與私部門的協調與合作，不僅可減少政府部門的支出，更可發展各自的優勢與利基，創造更大的效益，並達成資源整合與實現願景目標。

貳、公私協力的核心要件

一、協力式網絡關係

R. Karl Rethemeyer 和 Deneen M. Hatmaker (2008: 620)認為「協力式網絡關係為政府機構、非營利組織和私營企業在一起共同合作的集合體，以提供某個公

共財貨、服務或『價值』」。陳敦源、張世杰（2010：34）認為「公部門本身已不可能單獨完成許多公共任務，為有效處理與解決公共問題，需透過民間共同參與並和其他部門組織合作」另陳敦源、張世杰（2010：35）將公私協力夥伴關係（public-private partnerships）的協力式網絡關係歸納出三個重要面向，分別為 1、平等互惠關係；2、協力過程；3、信任與社會資本。首先在平等互惠關係中，強調參與者之間處於互賴與平等的地位，彼此資訊、資源和目標價值共享。其次在協力過程中，為使參與者共同利益與各自利益的效益性，協力關係需有效治理。另外在信任與社會資本方面，參與者信守承諾，不會為私利犧牲對方利益。經過長期互動建立信任關係，可創造正式制度外的非正式聯繫管道，也減少後續協力過程的交易成本，成為可利用之資源，即謂社會資本。

綜上，在公共行政領域中，公部門為達成公共任務，必需要透過與民間和其他部門組織的共同參與才能有效達成，參與者共同參與政策制定與執行過程，在這些過程中每個參與者皆需要依賴其他參與者的協助才能達成共同的目標，無法單一行動或獨攬全局。而組織之間的互動，是透過組織所派的代表成員經過密集互動後形成相互信任關係，在信任與平等互惠的基礎下，彼此間的目標價值、資訊與資源是共享的，為共同的利益、價值與目標而有效提供公共財貨、服務或『價值』。而為了使參與者能在個人利益與集體的目標間，獲適當的平衡，並維持發展穩定性，整個協力過程則需要有效治理。

二、協力治理模型

李柏論（2011：44）認為「當轄區政府無法單獨解決或處理公共事務時，『跨（領）域合作』的整合模式將會是主要的運用機制」，並認為「在跨部門協力治理的利害關係網絡中，跨部門治理成功與否之關鍵，在於經營者與委託者之間的『動態性』與『穩定性』，即『動態』的互動與『穩定』的合作關係」。因此，在「動態協力治理的生命週期論」（life cycle of dynamic collaborative governance）

中將結果決定論（特定、單一時間點）（如圖 2-3），延伸具動態、階段性的轉換過程，分別為：（I）「前置暖身關係」；（II）「鞏固夥伴關係」；（III）「協力治理關係」以及（IV）「治理延續選擇階段」。運用討論或非正式協商來建構合作基礎是「前置暖身關係」；進入正式的制度建立，包括公開、明確的規範及運作規章是「鞏固夥伴關係」；開始協力傳遞公共服務或公共財是「協力治理關係」；選擇終止跨部門協力實踐（IV-A）或持續協力實踐（IV-B）是「治理延續選擇階段」，在（IV）階段中，合作意願繼續與否，將影響協力治理的生命週期持續穩定循環或終止合作的結果。

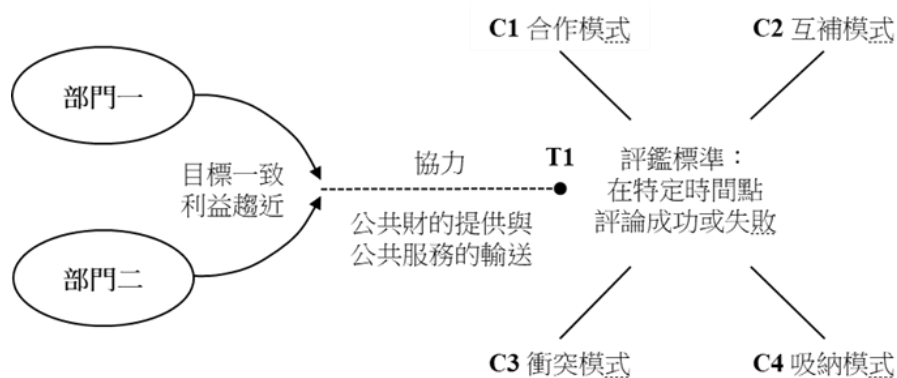


圖 2-3 傳統跨部門協力關係的治理邏輯：半動態公私協力治理與 4C 模式

資料來源：李柏諭（2011：51）

陳敦源、張世杰（2010：37）認為公私協力夥伴關係為公部門解決眾多公共事務問題所依憑之治理模式，其核心要件為協力式網絡關係，其中歸納的三個重要面向中，以協力過程最重要，透過有效的協力過程，創造平等互惠關係與建立信任基礎，因此，能否妥善治理，將影響公私協力夥伴關係運作結果。Ansell 和 Gash (2008)二位學者針對 137 個協力治理案例及相關研究文獻分析所提出的協力治理模型，認為「協力治理是涉及『制度設計』、『協力過程』與『協助型領導』等要素之間的互動過程」，根據此模型之假定，協力過程是影響協力治理的

結果最深，為主要的變項。而各利害關係者參與的動機，也會受「初始狀況」的條件影響，對後續協力過程的信任感也有所影響。當各因素在協力過程中具有正向良性循環時，將會產生良好的協力結果。例如降低協商成本，有助於民主參與，建立利害關係者與公共管理者良性互動，使公共問題解決與集體學習過程更為完善，增進資源交流相互合作的機會等。

綜上，動態協力治理的生命週期論中，利益之分歧或趨合是促成不同部門間每階段轉折之關鍵（李柏諭，2011），而 Ansell 和 Gash (2008)二位學者提出的協力治理模型中，要有良好的協力結果，需透過協力過程中每個因素正向良性循環的回饋關係才能產生，所代表的僅是一種過程的結果，惟良好的協力過程是無法保證管理或政策的最終結果。

參、協力所面臨的困境

陳敦源、張世杰（2010）歸納公私協力夥伴關係所面臨困境分別有兩難困境及非意圖結果產生，分述如下：

一、兩難困境

陳敦源、張世杰（2010：50-52）根據 Jessop 的分析提出公私協力夥伴關係在合作與競爭、開放與封閉、可治理性與彈性及課責與效率中產生兩難困境，首先在合作與競爭上，由於過度重視合作關係及共識的維持，容易阻礙因創造性的緊張關係所產生的創意及學習效果。其次在開放與封閉上，為解決複雜的公共事務問題，有時需開放更多的相關團體參與討論與涉入重要決策過程，反而有損夥伴關係的凝聚力，若縮減夥伴關係的規模，反而易增強內聚力，有助於夥伴關係的存續。另在可治理性與彈性上，因著重網絡結構的自我管理能力，但卻易形成「沒有管理者的管理」困境。如 Christopher Hood (1998: 124)所指出的「在缺乏層級節制或沒有管理者去分派責任的情況下，夥伴關係成員可能會盡量避免去肩負困

難的任務，容易形成責任推諉或搭便車的問題狀況」，因此又需要制定一些標準作業程序或可供大家依循的準則來協調各方執行，形成可治理性與彈性之間的矛盾。最後在課責與效率上，Salamon (2002: 38)指出，當政府愈依賴第三者承攬公共任務時，將使契約型政府之現象日益增加，為了明確釐清課責及責任歸屬，因而需制定執行分工的規則，然而，為了責任的分派，將拉長協商過程並使交易成本增加，也將可能降低合作行動的效率及意願。

綜上可知，如同魚與熊掌不可兼得一般，因為兩難的困境，將使得政策設計及行動上都產生了限制的條件，如何能在兩難困境中找尋平衡點，同時兼顧且有效率的達成目標至為重要。

二、非意圖結果

非意圖結果，係指對於未來行動產生難以掌握的意圖以外之結果。針對協力式網絡結構的三個核心要件，陳敦源、張世杰（2010：54）將公私協力夥伴關係可能導致的非意圖結果歸納有三種弔詭現象，分別為虛構病人的弔詭、平等互惠與利益衝突的弔詭、信任與社會資本的黑暗面。首先在虛構病人的弔詭中，依林水波和李長晏（2005：180）提出的「移植治理」概念，認為主事者不能將制度隨意的移植，必須經由審慎評估與考量制度理念是否合乎自身需求及所訂措施之相容合理性，且必須具有永續運用可能性的情況之下，進行制度移植，才不致產生不良的結果。其次在平等互惠與利益衝突的弔詭中，協力式網絡結構講求平等互惠相互依賴關係，各方參與者皆認同共同目標的存在，透過目標的達成，便可維護或促進參與者自我的利益(Alexander, 1995: 67)。然而，根據 Pauline V. Rosenau (2000: 218-219)的研究「公私協力夥伴關係時常面臨到『利益衝突』、『成本轉移』及『風險與不確定性』等問題之嚴峻挑戰」。當參與者發現自我利益與共同目標達成有很大落差時，卻因雙方相互依賴的關係，形成不想合作卻又無法分開的弔詭現象。最後在信任與社會資本的黑暗面中。Jurian Edelenbos 和 Erik-

Hans Klijn (2008: 29)認為信任具備預期別人不會有傷害我利益的投機行為；在不確定及有風險損失的情況下，願意冒險與他人合作；對於他人的意圖及期待具有一致且穩定的看法。當相互依存的關係愈強時，愈需要穩固的信任基礎來維持其永續關係。在公私協力夥伴關係中，信任與社會資本視為是成功核心要素，而建立信任基礎的重要條件之一，即是社會資本。Pierre Bourdieu 和 Loic J. D. Wacquant (1992: 119)認為社會資本是指某人或某團體，因長期具一定程度的熟悉與相識的網絡關係，所累積實質或虛擬的資源總和。對於作為一個資源形式的社會資本，並非是用之不盡的，而要隨時更新及補充，以適應新的目的或需求之產生。

綜上，公私協力夥伴關係著重在協力式網絡關係，所具備的核心要件有平等互惠、協力過程及信任與社會資本的需要，而核心要件背後都可能有非意圖結果的弔詭現象產生，包括過度依賴協力過程中所產生的虛構病人弔詭、平等互惠與利益衝突的弔詭、以及信任與社會資本背後可能同時存在的黑暗面之弔詭。而在最主要的協力過程中可能產生的兩難困境，包括合作與競爭、開放與封閉、追求彈性與可治理性及課責與效率，因彼此衝突所產生協力夥伴、自我指涉、沒有管理者的管理及課責的弔詭現象，則必需在相互衝突的價值中做政策抉擇。如果能夠正視這些弔詭現象及存在的原因，就能夠在理論與實務上具突破之可能，而較易達成政策目的。

第三節 非營利組織與政府的關係

壹、非營利組織的定義

非營利組織是民間私人性質的組織，國內外學者對非營利組織，並無統一定義。Salamon (1992: 5-7)認為「非營利組織具有六項特性：不從事盈餘分配（non-profit-distributing）、民間的（private）組織、正式（formal）組織、公益的屬性

(philanthropic)、從事自願服務 (voluntary)、自主管理 (self-governing)」。Wolf (1999: 21) 定義「非營利組織不以營利為目的、為正式合法的組織、具公益使命、經營結構不以獲取私利的目的、組織及捐贈給該機構之捐款享有稅賦優惠」。江明修 (1996: 10) 定義為「不以營利為目的之公益法人組織，積極促進社會福祉，具有公共服務使命」。官有垣 (2000: 80) 認為「非營利組織是民間私人性質，以公共利益為目的，為正式的組織結構，可獨立運作享有租稅優惠，在政府的法律規範下，運用政府補助、自我所得及大眾捐款，依組織宗旨提供服務，幫助社會民眾」。

由於我國尚未如日本等其他國家有專屬非營利組織的專法，係依據民法及人民團體法等法律面向定義與分類非營利組織，對於「非營利組織」之說，並非行政上或法律上的定義，屬學術上的劃分。若將非營利組織套用於法律之說法，類似「民法」第四十六條的「公益法人」，其意指非以營利為目的之法人。若以人民團體法中的職業團體、政治團體及公益團體三種類型而言，唯有社會團體可泛稱為非營利組織 (官有垣，2000: 5-6)。林淑馨 (2008: 57) 認為若以學術上 Salamon 所定義之非營利組織，其範疇被限縮至最嚴格的定義，其必須具備正式組織、民間的組織、自主管理、從事自願服務、公益的屬性、不從事盈餘分配等六項特性；若以廣義的「不以營利為目的之組織」為分類依據，凡依「民法」、「人民團體法」、以及各種特別法規與相關宗教法所設立的「非營利性社團法人」、「一般性財團法人基金會」、「依各特別法規所設立的財團法人」、「宗教財團法人」且向法院辦理登記完成，享有稅法上之優惠的組織等皆屬之。

綜上，本研究探討之社區發展協會與公寓大廈管理委員會等非營利組織，非以營利為目的，係依據「人民團體法」等相關法令，合法立案成立之團體，屬廣義之非營利組織。

貳、非營利組織的角色與功能

在不同的社會認知與發展、在不同的議題性質與地區下，非營利組織所扮演之社會角色也會有所不同。Kramer (1981: 8-9, 1987: 251)分析歸納出 5 種角色功能。1、開拓與創新：因非營利組織對民眾需求反應敏銳，且組織較富有彈性，較能發展因應策略，並規劃執行。2、改革與倡導：非營利組織善於洞察社會脈動，從各個層面，運用社會輿論和遊說，改變民眾態度，促進制定或修正政策或法規，對政府組織的監督與批評擔負責任。3、價值維護：鼓勵民眾關懷社會，以實際執行人才培育，實現民主社會理念與價值觀維護。4、服務提供：當公部門資源有限，無法充分保障所有人民時，為使特定民眾獲得適時幫助，非營利組織提供多元服務。5、社會教育的角色功能：透過活動舉辦，議題倡導及傳媒等方式，以宣達價值觀，深化民心，藉以教育並喚起民眾對特定議題的重視，進而促成社會改革。

依據 Milofsky (1979)的分析，在社區層次的非營利組織至少可以發揮三種影響力（馮燕，2000：22-23；官有垣、李宜興，2002：89；蔣佳吟，2005：6-7；林淑馨，2011：233-234），包括 1、由於非營利組織的結合力量，會產生發散之效果，使社區顯得更為蓬勃發展、提供受挫者適當的溝通管道及支持的力量，具社會力的展現。2、藉由社區整合過程，使社區成員凝聚共識，為共同的理想需求相互合作達成共同的目標，具有穩定個人情緒的功能。3、實踐人類最高層次需求目標的達成，使個人有機會發揮所長貢獻社會。

社區非營利組織能夠凝聚社區成員的共識，進而產生互助之力量，達成共同的目標，更進一步能讓人發揮所長，達成自我實現及共同的目標。蔡宏進（2007：150-153）認為非營利組織在社區，有助於個人因應不同社區生活，發展個人能力及增加社會的適應力。亦能增加工作效率並促進個人及社區整體利益，還能幫助個人累積社會資本。社區組織的存在能有效制約個人的心理與行為，使其符合社會表現。此外，因社區組織有強烈的凝聚力，能使個人心靈獲得寄託，情感上得到滿足。

對於非營利組織如何才能在社區發揮其功能，賴兩陽（2004：69）將成就良善社區應具備的要素加以歸納認為，社區組織的領導人需有熱誠的感召，以消彌都市化後人與人之間的疏離感。透過居民積極的參與和支持，建立工作團隊和班底。社區組織具有方案規劃的能力，將社區的需求轉化執行的能力，帶動居民參與。社區組織需有整合及發掘資源的能力，能掌握社區的特色，配合計畫推動，將特色發揚光大，洞察社會脈動，與時俱進規劃創新的社區活動，進而才能凝聚社區向心力，並朝永續經營發展。

綜上可知，非營利組織因宗旨及使命的不同，或因各階段所強調議題的不同，所扮演之角色功能可能單一或多元化，但其主要功能之一為彌補政府部門資源之不足，提供多元服務，以滿足並回應社會大眾需求，更提供多元的參與管道擴大社會參與。對於非營利組織在社區中的角色與功能，無非是以社區整體利益為考量，凝聚成員共識達成社區共同目標，進而能使個人發揮所長達成自我實踐之目標。非營利組織本身需具備整合資源、方案規劃及體察時代脈動的能力，其次組織領導人的熱誠及居民的積極參與對於社區營造及業務推動也至關重要，如何能夠建構社區特色，使社區永續經營發展，需要與組織領導人及居民共同努力才能達成的。

參、非營利組織與政府的關係

非營利組織與政府的關係，分別就非營利組織與政府部門的互動關係、資源獲取關係，及非營利組織與政府部門協力之限制與挑戰，分述如下：

一、非營利組織與政府部門的互動關係

非營利組織與政府部門，一方面非營利組織可以補充政府與人民間的落差，促使政府提高行政效能及發展民主分權的精神；另一方面，非營利組織與政府間是互惠共存的，因各方無法取代對方的獨有特長，所以有相互依存的互補關係，

因此，彼此具有「互補」與「非零和」關係（張潤書，2013：290）。因非營利組織所發揮的是地區性、小規模、人性化與彈性之優點，可避免政府科層體制所產生無效率的缺陷，政府透過制訂相關法令，適時監督與輔導，以協助非營利組織永續經營與運作（許世雨，2000：174）。

Girton, Kramer and Salamon (1992: 16-21)將政府部門與非營利組織的互動關係，以經費提供者和實際服務提供者兩面向，發展出政府主導、雙元（Dual）、合作（Collaborative）、及非營利組織主導等 4 種關係模式（如表 2-2），其中非營利組織主導與政府主導模式因雙方互動較為薄弱，且較強調單一方的主導功能，因此，排除在本研究探討之範圍；另兩者皆為經費及服務提供者之雙元模式，在經費上較無交集，相互間較不干涉，亦非本研究討論範圍。而透由政府提供經費，實際服務由非營利組織主責提供，此各司其職之合作模式，則較符合本研究探討之模式。

表 2-2 政府與非營利組織關係之模式

功能	政府主導模式	雙元模式	合作模式	非營利組織 主導模式
經費提供者	政府	政府與 非營利組織	政府	非營利組織
服務提供者	政府	政府與 非營利組織	非營利組織	非營利組織

資料來源： Girton,Salamon & Kramer (1992: 18)

Najam (2000: 383)提出的 4C 模式，係以目標（goals）和手段(strategies)兩個面向觀察政府與非營利組織的互動模式，由於政府與非營利組織都有各自目標需追求與實踐；而各方也都有偏好的方法或手段以成就其目標。因此，在目標和手段兩個面向相互交會結果，會產生「合作」(cooperation)、「互補」(complementary)、「

「攏絡」(co-optation)、「衝突」(confrontation) 4種可能的組合，亦即當政府與非營利組織追求的目標一致或相似的情況下，但以相同或不同手段達成，會產生「合作」或「互補」(complementary)關係模式；反之當彼此追求不同的目標，以相同或不同手段來達成，則會產生「攏絡」與「衝突」關係模式。Najam (2000:390)指出當瞭解非營利組織與政府互動關係為「合作」、「互補」、「攏絡」或「衝突」等任一可能性時，是一種策略性選擇。

綜上可知，因分析面向的不同，會有不同的互動關係模式產生，本研究探討政府部門與非營利組織在社區營造推動之互動關係，倘若以經費與服務提供面向探討，較傾向 Girdon 的「合作」模式，因非營利組織多為獨特專業的服務提供者，而政府部門為經費提供者的角色，協助非營利組織建立優質的社區生活品質。若以 Najam 的 4C 模式分析，當雙方所追求相似或一致的目標下，但因偏好的手段相同與不相同，則為會產生「合作」或「互補」模式。

二、非營利組織與政府部門之資源獲取關係

資源是非營利組織維繫生存之必要條件，非營利組織的資源來自私人的捐助、本身營運收入及政府的補助(丘昌泰，2000：378；林淑馨，2008：82)。其中政府之補助資源包括人力、物力或財力資源，可透過補助制度、專案委託、方案合作等方式獲取，由於財力資源的運用相較於人力及物力資源自由度較大，因此財力資源為非營利組織最主要的獲取資源。劉麗雯(2004：107)指出「經費支援一直是政府用來與非營利組織建立協調合作關係之主要元素」，然而，因政府部門之預算或政策方針的改變，因而撤回或減少經費補助額度，使得非營利組織的財政能力會因此受很大的影響。

三、非營利組織與政府協力之限制與挑戰

根據林淑馨(2011：39)將政府與非營利組織協力之限制與挑戰因素歸納有 6 點，分別為 1、認知上的差異；2、體制上的差異；3、過度依賴政府的財源；

4、不對等的權力關係；5、資訊不足的疑慮以及 6、避免養成「慣性依賴關係」與「既得利益化」。因公部門多以整體環境考量，以追求國家及全民利益為基本使命，而非營利組織會以案主本身作考量，雖然以公益為使命，但考量層面仍較公部門狹小，因此產生對公共事務認知上的差異。另外在共同目標的認知上，嚴秀雯（2005: 42）研究指出，許多公私協力的雙方雖承認彼此在大方向的目標是一致的，但對於細部目標卻不清楚，或是彼此間對於細節部分有不同的認知。因此，因對目標認知的差異，容易產生誤解及衝突，將影響協力的成效。在體制上的差異上，因政府機關的組織層級複雜且龐大，加上公共事務的多元性，相同任務經常由多個單位共同主責，產生權責劃分不清（吳英明，1996；林淑馨，2011：40）。再者非營利組織因過度依賴政府財源可能降低其自主性。另外因權力關係的不對等，雙方的協力合作，通常是建立在「經費」之補助關係上，也因此經營上易失去自主性。因資訊的不足，讓非營利組織無法獲得各種訊息，影響公部門與非營利組織的協力。最後避免養成「慣性依賴關係」與「既得利益化」，政府部門與非營利組織如果初次的協力關係良好，會因為信賴的前提下，後續協力的對象可能傾向與同一非營利組織合作，將會減少其他非營利組織與政府協力之機會，容易形成「慣性關係」，造成特定非營利組織的「既得利益化」，將有礙服務品質的提升或協力的效能（林淑馨，2011：40-41）。

綜上可知，非營利組織獲取政府部門資源之種類有人力、物力與財力資源，並以財力資源為最主要之獲取資源，而政府部門主要以補助制度、專案委託及方案合作等方式將財務輸送至非營利組織，因協力關係大多建立在經費的補助上，促使彼此互動的重要因素為政府部門經費的補助。然而，非營利組織因過度依賴政府的財源，容易產生權力不對等或失去經營的自主性，又因目標及公共事務認知上的差異、政府部門體制上的差異及資訊不足等因素，將造成公私協力上的限制與挑戰。最後因協力良好關係及信任的建立，傾向與同一非營利組織合作，形

成「慣性關係」或「既得利益化」，將影響協力效能及服務品質的提升，在公私協力中均應避免產生。

第三章 研究設計與個案介紹

第一節 研究設計

壹、研究方法

本研究採質性研究的方式，透過文獻研究及半結構式訪談，針對研究目的與問題進行資料蒐集，並透過公部門（臺中市政府文化局、豐原區公所）、社造中心（臺中市社造中心、豐原區域型社造中心）及社造點（社區發展協會、公寓大廈管理委員會等）相關參與社造之人員及核心幹部等的訪談，取得實證資料，進行統整、歸納與分析，以回應欲探討的相關研究問題，茲將本研究採用的研究方法分述如下：

一、文獻研究

文獻研究係透過文獻的蒐集、整理、回顧與分析等一連串的文獻研究，瞭解研究的背景、理論和實際現況。研究者藉由文獻的回顧與分析，除了可以對所欲研究的議題或主題之背景有簡單認知外，最重要的是能協助研究者瞭解相關著述的討論及研究成果，以做為研究時之參考，同時亦可藉此增加對該研究領域的熟悉度，進而能襯托研究之重要性。而研究者在進行文獻閱讀時可以嘗試搜尋的文獻來源有：學術專書、學術期刊論文、研討會與學位論文、政府出版品與官方統計資料、會議紀錄、公文及書信、報刊與網路資料等途徑（林淑馨，2010：129-152）。

因此，本研究透過蒐集學術期刊論文、學術專書、研討會與學位論文、政府官方資料等相關文獻進行檢閱與整理，藉以瞭解本研究相關理論與背景，並分析、整理作為本研究的理論基礎，同時將其轉化為本研究的訪談題綱，進而對本研究問題進行統整、歸納、分析與回應。

二、半結構式訪談(semi-structured interview)

訪談研究是一種重要且獨特的資料蒐集方式，異於日常中的對話，「主要帶有目的性質的對話，是一種雙向溝通與交流的過程，具有權力與地位、特定的規則與形式的互動關係，並反應特定的社會現實等特質」(陳向明，2009：222-225；林淑馨，2010：221-223)。依訪談的結構分為三種類型，分別為 1、結構式訪談(structured interview)：訪談的問題、順序統一具標準化，受訪者需依照統一方式及標準回答，是高度控制訪談。2、非結構式訪談(unstructured interview)：隨受訪者談話內容進行，無標準化的訪談依據，有粗略的大綱與提示，是無控制的訪談。3、半結構式訪談(semi-structured interview) 又稱「半開放性訪談」或「半標準化訪談」：通常研究者事會先準備一份訪談題綱，訪談題綱只是種提示，受訪者可積極參與提出問題，訪談者依研究設計提問，訪談內容與程序可靈活進行與調整，是具有一定控制的訪談(陳向明，2009：229-230；林淑馨，2010：225)。

本研究係採取半結構式訪談作為本研究取得實證資料的方式之一，經由文獻分析所得的理論基礎轉化為本研究的訪談題綱，透過訪談瞭解受訪者的意見與想法，將所蒐集到的語料轉化為文本，以利分析及整理，進而提出具體的看法與建議。為探討公部門、社造中心及社造點在共同推動社造工作上之互動模式及推動困境，爰以公部門(臺中市政府文化局、豐原區公所)推動社造之人員、社造中心(臺中市社造中心、豐原區域型社造中心)專責人員及社造點(社區發展協會、公寓大廈管理委員會等)核心幹部為訪談對象，其中社造點係以 2016 年獲得社造點甄選補助之提案單位中，以在社造推動多次獲獎的翁子社區發展協會、鎌村社區發展協會及首次入選之德川家康公寓大廈管理委員會之核心幹部為訪談對象，本研究受訪者詳如訪談對象一覽表(表 3-1)。

表 3-1 訪談對象一覽表

類別	編號	受訪對象	職稱	年資	訪談時間	訪談地點	受訪方式
政府部門	A1	臺中市政府文化局	中階主管	約 1 年	106/05/05	臺中市咖啡廳	面訪
	A2	臺中市豐原區公所	基層人員	約 15 年	106/04/18 106/05/25	社區會議室	面訪
社造中心	B1	臺中市社造中心	相關主管	約 10 年	106/05/06	社區會議室	面訪
	B2	豐原區域型社造中心	相關主管	約 20 年	106/05/19	豐原區咖啡廳	面訪
社造點	C1	社區發展協會	核心幹部	約 7 年	106/05/08	受訪者住宅客廳	面訪
	C2	社區發展協會	核心人士	約 10 年	106/06/03	豐原區咖啡廳	面訪
	C3	公寓大廈管理委員會	核心幹部	約 1 年	106/06/15	社區會議室	面訪
	C4	公寓大廈管理委員會	核心幹部	約 1 年	106/06/15	社區會議室	面訪

貳、研究架構

承前一章文獻探討結果，本研究以 Ansell & Gash (2008)二位學者經實證資料分析所得的協力治理模型為研究架構(如圖 3-1)，分析豐原區公所推動社區營造之協力模式，分別從「初始狀況」、「制度設計」、「協助型領導」、「協力過程」等四個構面進行探討，並分述如下：

一、初始狀況

利害關係者基於對彼此的需求，創造參與誘因，進而建立協力關係。在相互合作則有利於彼此、分則無益的情況下，只靠單獨一方的力量將無法解決問題或達成目標，彼此有相互依賴之需求。如果因為權利或資源嚴重的不對稱情況，或因過往曾有衝突的合作經驗發生，將會降低參與的意願。

二、制度設計

制度設計指的是協力過程中合法程序的規則及規範。明確的參與規則，廣納利害關係人參與，提供公平參與討論的機會，將強化政策執行的有效性，確保協力過程公平、公正、公開，使利害關係人對過程的透明性感到安心而非私下運作。

三、協助型的領導

領導者角色在協力過程中，扮演居中協調、化解衝突、協助邀集各利害關係人進行協商，擔任調和的角色，確保在建立共識的過程中是尊重彼此的，以利協力過程的持續推動。另領導者透過培力，有效的管理協力的關係。

四、協力過程

當利害關係人正式以集體審議協商與共識建立為導向的決策過程，即是進入實質的協力過程。Ansell & Gash (2008: 544)將協力過程建構在五個要素中，分別為「面對面對話」、「信任建立」、「對過程的承諾」、「共享理解」及「即刻的結果」等五個因素，若能有效促進相互間的良性循環，整個協力治理將較能產生眾所期盼的互動關係結果。Ansell & Gash 強調協力過程應是非線性的互動，有別於傳統假定的直線式協力模式，這五個因素間的循環關係如圖 3-1，依據 Ansell & Gash (2008: 550-554)提出的五個要素分述如下：

(一) 面對面之對話

建立良好的溝通平台，提供利害關係人面對面對話達成共識，可消除彼此之間的刻板印象，防止因互探造成的溝通障礙，是創造雙贏的必要條件，也是協力治理建立的基礎。

(二) 信任建立

建立信任關係是達成協力成功的首要任務，信任建立並非獨立在對話和協調之外，領導者需有所認知，為使協力成功，勢必需與敵對之利害關係人建立信任關係，而信任關係的建立，是需長時間的合作、互動與適當的承諾。

（三）對過程的承諾

對過程的承諾是利害關係人對互賴關係的承諾，與初期參與協力的動機具相關性，利害關係人參與的動機應被尊重，願意接受協力相關程序，確保利害關係人的合法地位與履行合法義務，在平等互惠的原則下致力達成共同目標。

（四）共享的理解

利害關係人具有明確的共同目標與願景，瞭解彼此追求的共同價值，清楚合作的內容及意涵，共同發展實現目標的有效策略。

（五）即刻的結果

協力的過程中會產生一些即刻的結果，即初期可感知的合作利益，如共同發現事實、對策略計畫的訂定等，透過協力過程的正面回饋，有助於信任建立和承諾的良善循環稱為「小贏」模式，「小贏」模式的結果並非是政策最終的結果，但協力過程良善的循環和即刻成果的積累，有助於產生好的協力結果及政策目標的達成。

五、結果

最終結果會受協力過程的良善與否直接影響，倘若各個因素在協力過程中都能有正向的回饋，產生良性循環，雖不一定能達到政策最終目標，但有助於好的協力結果產生。

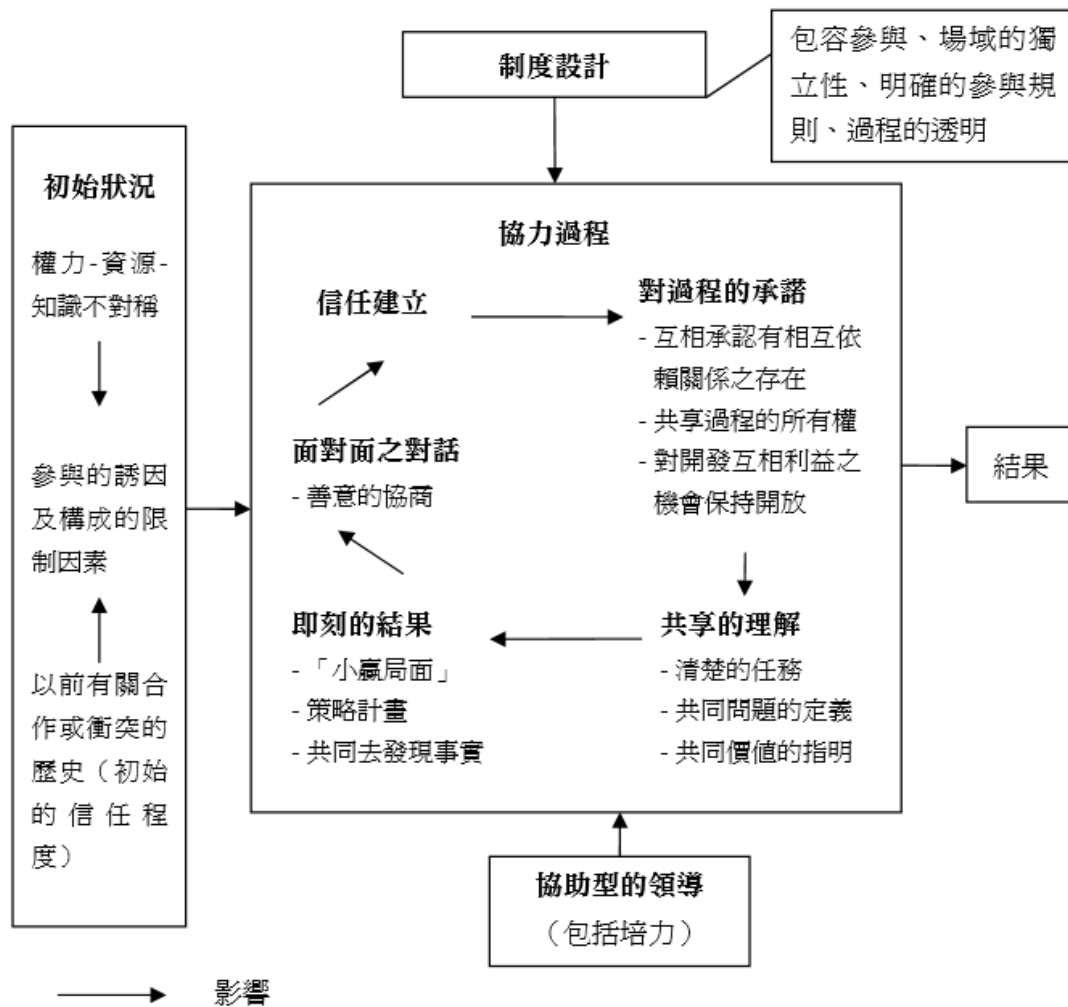


圖 3-1 研究架構圖

資料來源：參照自 Ansell & Gash (2008: 550) 與陳敦源、張世杰 (2010: 39)

承上，本研究採用 Ansell & Gash (2008)二位學者的協力治理模型作為研究架構，分析豐原區公所推動社區營造之協力模式外，以協力治理模型中的初始狀況、制度設計、協助型領導和協力過程等構面及其變數作為分析構面，並說明各變數之分析內涵，進而產生對應之訪談題綱（如表 3-2）。

表 3-2 訪談題綱

影響協力關係因素	分析構面	內涵	訪談題綱
初始狀況 (協力參與誘因)	權力、資源、知識不對稱	為推動社區營造政策中，公部門提供相關資源（含物質或非物質）的誘因，使參與者期望能在協力過程中獲得良善的結果	<p>1、請問文化局已成立臺中市社造中心，為什麼還要再輔導區公所成立區域型社造中心？其對社造的幫助為何？</p> <p>2、請問公所為何要與非營利組織（如社區發展協會、公寓大廈管理委員會等）共同推動社區營造工作？非營利組織協力的優勢為何？</p>
	包容參與	相關的參與規則上，公部門提供適當的包容與限制，讓有意願的參與者都能夠參與	
制度設計	明確的參與規則及過程透明性原則	協力過程的相關規定、權利與義務具明確性，其過程公平、公正、公開、具透明性。	<p>3、您認為促進非營利組織（如社區發展協會、公寓大廈管理委員會等）參與社造點甄選相關制度是否完備？參與規則是否明確？</p>
	領導者角色	領導者協助邀集各利害關係人共同進行協商，並尊重彼此，達成共識，設定明確的規則，並擔任調和解決衝突的角色	
協助型領導	培力	領導者透過培力，有效的管理協力的關係	<p>4、在協力過程中公部門（文化局、公所）、社造中心、社造點所扮演的角色為何？</p>

協力過程	善意的溝通	在協力的過程中，是否提供利害關係人面對面的對話平臺及良善溝通的場域	5、請問公所如何與非營利組織（社區發展協會、公寓大管理委員會等）共同推動社造？ 6、在社區營造的推動上，對於補助機關的訪視輔導機制有無窒礙難行之處？有那些須檢討改進？ 7、您認為社造工作要成功的關鍵因素為何？ 8、您認為社區營造工作具有哪些的願景、目標、功能與意義？ 9、請您整體評估市府當前社造的成效與限制？
	信任建立	促使利害關係人建立信任的基礎，以強化協力關係	
	對過程的承諾	利害關係人在協力過程中互信互賴，願意接受協力相關程序，在平等互惠的原則下致力達成共同目標	
	共享的理解	利害關係人是否具有共同的理念，對協力的願景、目標、價值與任務具有共同的認知	
	即刻的結果	利害關係人在協力過程中是否共同發現事實，創造小贏局面，有助於建立信任和承諾的良善循環	

第二節 本研究個案介紹

本節將先對社區營造的緣起做說明，再從臺中市社區營造的運作，包括執行概況及臺中市社造中心、區域型社造中心與社造點甄選輔導等做簡介，最後針對本研究個案臺中市豐原區公所推動社區營造的運作做介紹。

壹、緣起

自 1994 年文建會提出社區總體營造政策以來，初始階段僅於文建會預算項下推動充實地方展演設施及藝文活動下鄉等計畫。自 1999 年九二一地震發生重大災難起，面臨災後的重建工作，無法單靠政府部門力量完成，需要透過政府部

門、第三部門及社區組織共同協力才能達成，對於居民的需求及想法在重建過程中受到極大的重視，因此，為貼近社區的需求，使資源投入發揮最大的效能，由各團體組織依居民需求，透過提案方式取得政府資源，建立符合在地需求的各項建設或活動，是真正落實社區協力政策的開始。此種由下而上的模式，改變傳統由上而下的政策執行模式，形成一種社區與政府間的夥伴關係。此種由下而上的社區協力政策，又以行政院 2005 年「臺灣健康社區六星計畫推動方案」最具有代表性及成熟性。六星計畫推動方案包含產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環保生態、環境景觀等六大面向的全面提升及社區改造，亦即以社區自主提案機制（如圖 3-2）的規劃，鼓勵各類型社區組織，如社區發展協會、公寓大廈管理委員會等，利用資源調查、召開社區會議，透過討論發掘議題的方式進行社區自我診斷，取得社區居民之間的共識，並依社區特色及資源，規劃藍圖及發展願景，擬定優先工作項目及發展程序，依此擬定計畫案，以社區建議、社區公約等形式，向政府申請相關補助，推動社區內的各項營造工作，共同參與公共事務政策的研議或決策過程，落實民主自治的精神（行政院，2005）。

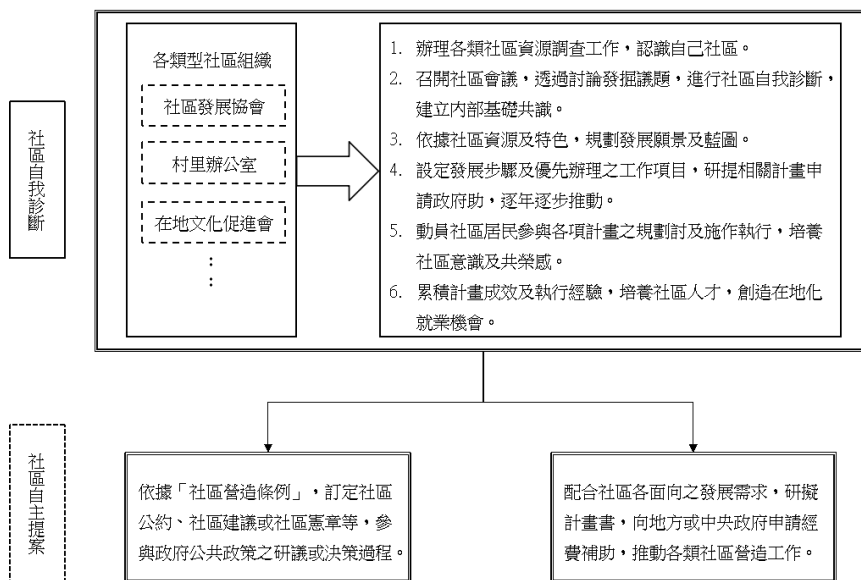


圖 3-2 台灣健康社區六星計畫自主提案機制示意圖

資料來源：行政院（2005），台灣健康社區六星計畫推動方案

因九二一災後重建需求，文建會於 2002 年成立重建區四個社區營造中心，並於同年成立非重建區的全台北、中、南、東四個社區營造中心，展開培訓、輔導社區提案執行社區營造計畫的工作。2003 年至 2007 年新故鄉社區營造計畫，以自主提案模式落實地方自主，改變過往直接補助社區的方式，以競爭型計畫方式，使社區理念與施政方針相互連結，為培育社造人才及整合行政機制，輔導縣市政府成立「社區營造中心」及「社造推動委員會」，推動社造人才培育計畫及行政社造化，整合社造資源並強化行政效能。因此，自 2004 年起文建會以重建區及非重建區八個社區營造中心成功運作的立基點上，進而輔導各縣市政府陸續成立縣市層級的社區營造中心運作至今，也確立了將中介培力組織導入社區營造政策，建立長期培訓輔導機制的做法。

臺中市政府文化局自 2004 年開始設置社區營造中心至今已有 13 餘年，而在文化部 2008 年至 2014 年新故鄉社區營造二期計畫執行檢討行政機制社造化中，針對臺中市政府率先嘗試成立臺中市社區營造諮詢推動辦公室，並於臺中縣市合併後，成功輔導轄內 28 個區公所成立人文課（和平區公所因成立原民特區所以未成立），將文化能量深入基層行政組織，視為重要成果之一。針對臺中市政府推動縣市層級社區營造工作，進而將社造工作往最基層的區公所扎根，對於區公所層級的社造推動方式及執行困境，足以進一步探討及研究。

貳、臺中市社區營造的運作

臺中市政府對社區營造工作的推動已歷時多年，推動社區營造計畫整體架構（如圖 3-3），相關社區營造的補助計畫分佈在各局、會之中，以中央與地方政府在社區營造相關業務上之對應關係，如行政院文化部-臺中市政府文化局、內政部營建署-臺中市政府都市發展局、行政院環保署-臺中市政府環保局等，各局、會在社區營造的業務上各司其職。

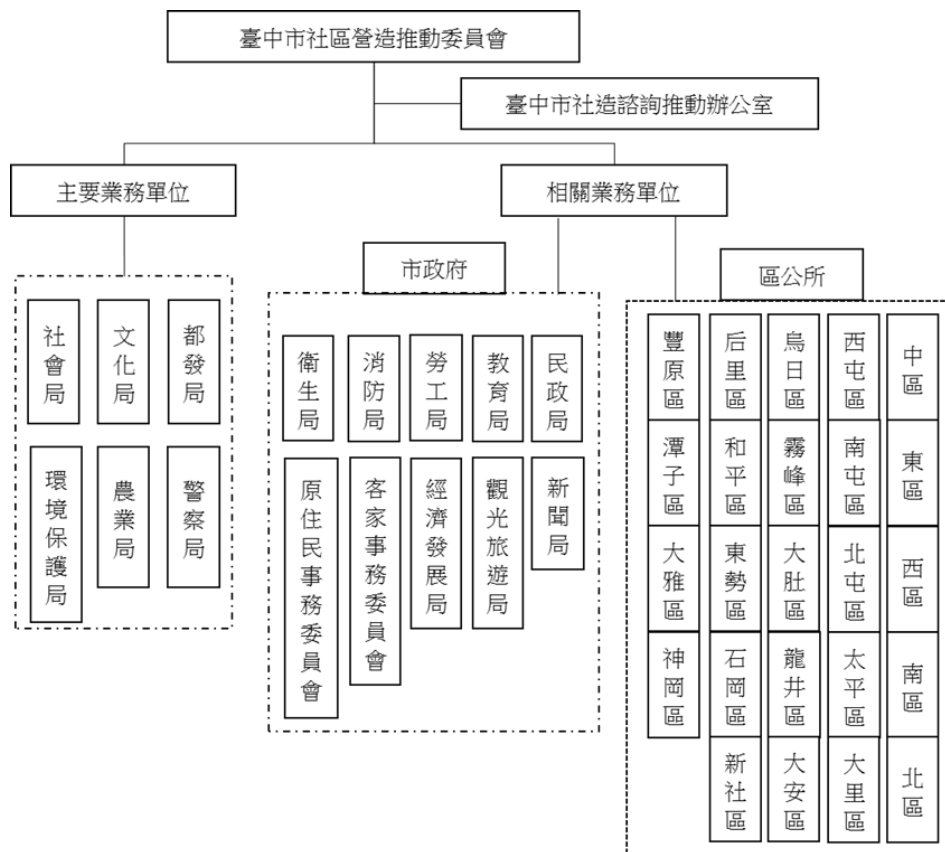


圖 3-3 臺中市推動社區營造計畫整體架構圖

資料來源：臺中市政府文化局（2015）。施政白皮書（104 至 107 年度），
2017 年 3 月 18 日，取自：

http://www.culture.taichung.gov.tw/upload/19/20150402_165236.26523.pdf

為落實推動及整合臺中市社區總體營造計畫及方案，臺中市政府自 2003 年起成立「臺中市社區總體營造推動委員會」（自 2017 年起為結合臺中市地方文化館相關資源，共同推動社區營造工作，改為「臺中市社區總體營造暨文化設施推動委員會」），設置主任委員一人及副主任委員一人，分別由市長指定副市長及副秘書長一人兼任，另就市府各局、會首長、民間社區團體代表、專家學者等派兼及聘任委員共二十五人，委員會下置社區總體營造推動小組，小組成員包括各局、會主管業務科(組)主管及承辦人員，作為市府推動社造工作局、會間溝通聯繫之窗口，負責管考、推動委員會會議決議事項等，並由臺中市政府文化局主任秘書及藝文推廣科（自 2017 年起改為文化資源科）科長兼任執行秘書及副執行秘書

一職，綜理行政幕僚作業（臺中市政府文化局，2017）。另為有效推動社造工作及整合社造資源，自 2011 年起設立「社區營造諮詢推動辦公室」（縣市合併前，為「社區營造諮詢中心」）協助市府及文化局擬定臺中市社區營造推動主軸，除作為社造推動委員會的幕僚單位外，並成為市府與各局、會間的媒介平台，協調整合推動相關業務，研究分析各局、會社造計畫補助及執行概況，培訓市府及區公所社造相關行政人員，輔導區公所執行社造相關業務。

一、臺中市社區營造的推動方案

臺中市政府文化局推動社區營造具體實施方案包括：1、成立臺中市社區總體營造推動委員會：由市府相關局、會首長、民間社區團體代表、專家及學者等組成推動委員會，負責社區營造政策規劃及監督工作。2、成立臺中市社區總體營造諮詢推動辦公室：為社造推動委員會的幕僚單位，透過專業團隊的知識與技能，協助社造重要策略方向擬定，扮演局、會間之媒介與諮詢角色，以有效整合社造資源，培訓社造行政人員知識與智能，輔導區公所社造相關業務之執行。3、成立臺中市社區營造中心：委託社造專業團隊成立，協助甄選社區營造點，社造理念宣導，培育社造人才，輔導社區推動社造等相關工作。4、甄選社區營造點：鼓勵臺中市合法立案組織積極參與社區營造工作，透過甄審會議審查，甄選提案社區，透過計畫之實做，培育社區居民自主、自發參與公共事務，認同社區凝聚共識，解決社區內問題與永續經營的能力。5、辦理深度文化之旅活動：結合地方產業及特色，串聯在地社區，藉由凝聚社區組織及民間團體，發揮自主及創意精神，使活動具文化意涵及休閒品質之社區深度文化旅遊體驗。6、輔導區公所辦理「一區一特色」計畫：輔導各區公所以在地的人、文、地、景、產等資源，盤點及整合地方人才及文化特色資源，結合在地組織發展地方特色產業、藝文活動等，營造區域魅力。7、輔導區公所成立「區域型社造中心」：為擴大社區參與度，使社區發展理念能與公所之區域發展願景相互配合，鼓勵多元發展地方文化特色，落實行政社造化的生根理念，輔導在歷年「一區一特色計畫」運作成熟的

區公所，成立「區域型社造中心」。

綜上，由臺中市推動社區營造的脈絡可知，各局會分別主責中央各部會所推行之社造政策，社區組織則需依社造補助計畫屬性分別向主管局會申請補助，而在臺中縣市合併之前，成立臺中市社區營造諮詢中心，縣市合併後，設立「臺中市社區營造諮詢推動辦公室」協助臺中市政府與文化局擬定臺中市社區營造推動主軸，作為臺中市社區總體營造推動委員會的幕僚單位；另為專責推動臺中市社區營造業務，委託非營利組織成立「臺中市社區營造中心」，前者係培訓臺中市各局會與各區公所社造相關行政人員，輔導區公所推動、執行社造相關業務輔導等工作。後者則為協助臺中市政府文化局，輔導社區社造工作的推動，甄選社區營造點等，相關任務分流，使社區營造工作推動更為順利。

二、社造中心之設置（中介培力）

（一）臺中市社造中心

社區營造中心最主要的功能是作為政府（公部門）與民間（社區）之溝通平台，除了扮演市府與文化局的幕僚單位，提供適當政策建議外，也協助社區與中央政策接軌，取得必須的協助與資源；而且透過社造中心的設立，最大的優點，就是能夠解決社區問題。社造中心的設立目的，主要是希望透過輔導團隊的輔導，培植社區組織推動社區工作的能力，也就是培力。而所謂培力，除了計畫執行的能力外，包括社造理念的認知、社區問題的分析、策略執行的擬定，到撰寫計畫書申請補助等，都包含在培力的行動當中。

臺中市政府文化局為落實社造理念與精神，委託非營利組織成立「臺中市社區營造中心」專責社造業務的推動，以人才培育、理念宣導、社造點甄選、社造見學參訪、社造成果展、非社造點之推展及網站資訊更新等為其主要推動項目（臺中市政府文化局，2017）。

（二）區域型社造中心

在文化部社區營造三期及村落文化發展計畫中，為落實文化平權，促進多元族群參與，擴大藝文扎根，以非單一縣市社造中心足以負擔。為因應不同發展階段的社造點，所面臨不同的社造問題，需建立更多的協力平台與區域服務網絡，而在地方層級(鄉鎮市區公所)即是最貼近社區居民的行政單位，將可提供即時及就近的輔導機制，解決社區執行社造之問題，適時回應民間需求。

臺中市政府文化局依據文化部「社區營造三期及村落文化發展計畫」自 2016 年起先行推動區域型社區營造中心試辦計畫，以歷年在「一區一特色計畫」中執行成果發展成熟之區公所為優先考量，以臺中市后里區、南區、西屯及豐原區等四區輔導轉型為區域型社造中心的試辦公所。自 2017 年起，除優先於 2016 年試辦的四區外，更協助西區、北區、南屯區、潭子區、大雅區、石岡區、東區、太平區、大里區、大甲區及外埔區等十一區成立區域型社區營造中心，因此，自 2016 年試辦以來，已輔導十五個區公所成立區域型社區營造中心。

區域型社造中心試辦計畫目標，主要係以「行政社造化」模式，使社區發展理念與公所施政願景相結合，鼓勵公所整合各項資源與人才，結合在地組織，共同協力推廣特色文化，營造社區魅力（臺中市政府文化局，2015）。區域型社造中心基礎工作項目為辦理社區營造人才培訓，主題工作項目為協助社區提案，參與文化局社造點甄選計畫（臺中市政府文化局，2016）。

隨著各區公所區域型社造中心的成立，臺中市社造中心所辦理之基礎社造工作如社造點人才培育課程、輔導社造點提案、執行、核銷等工作將交由區域型社造中心執行，而臺中市社造中心則漸進轉型成整合型產銷平台，整合與規劃農村社區的生產與公寓大廈的消費，增加農村的銷售管道與收益，深度旅遊規劃/行銷中心，對於具特色可經營之社區深度旅遊路線進行評估，主動規劃行銷及宣傳，社群營造推動中心，如新住民、黃金人口及青年等議題性社群，提供專業諮詢及

轉介，規劃社造師資培訓方案，支援區域型社造中心的師資需求，推動其他議題或領域的社造參與，如公寓大廈、企業、學校與終身學習機構(社區大學、樂齡學習中心等)(盧思岳，2016)。

綜上可知，臺中市政府文化局以推動一區一特色的計畫，引導各區公所對區域內人、文、地、產、景等資源深入瞭解，參與社區營造事務，並藉由計畫執行建立區公所推動社造經驗，再以一區一特色的計畫執行成果為基石，輔導區公所從社造執行者轉型為社造輔導者的角色，除落實行政社造化的理念之外，並打造在地性、可即性及可親性的區域型社造中心，提供社區在地諮詢及輔導的即時性，執行社造人才培訓輔導等基礎社造工作。而臺中市社造中心亦逐漸轉型為整合型產銷平台、深度旅遊規劃/行銷中心、社群營造推動中心、社造師資培育基地及推動其他議題或領域的社造參與的社造工作，並持續輔導尚未成立區域型社造中心的社區營造點。

對於臺中市政府文化局輔導最基層之行政單位(區公所)成立區域型社造中心，其計畫執行成效及推動方式深值得探討，本研究即以 2016 年試辦初期成立區域型社造中心之豐原區為例，針對其推動方式及執行成效做為探討，並作為未來持續推動之參考。

三、社造點甄選

為落實社造政策，鼓勵社區結合在地(人、文、地、景、產)等發展特色，發揮創意能量，藉由輔導及人才培力課程等機制，創造社區新願景。臺中市政府文化局依據「文化部補助直轄市及縣(市)政府推動社區營造三期及村落文化發展計畫」，辦理臺中市社區營造點甄選暨社造人才培力計劃。於 2016 年社區營造點甄選計畫中，「主要甄選組織運作正常，具推動熱忱與潛力，願意接受社區培力之合法登記立案團體(依『人民團體法』等相關法令組織成立之社區發展協會、公寓大廈管理委員會或其他立案民間非營利團體等，以下簡稱合法立案組織)」

（臺中市政府文化局，2016：1），針對初階型社區、聯合提案型社區及公寓大廈型社區積極輔導，透過計畫做中學、學中做的參與過程，強化社造參與的能量，並推廣文化平權，考量多元文化議題，包括婦幼、新住民權益、高齡社會及產業開發等，橫向串連部會資源，發展互助共好之社會創新服務等策略。依據社區提案核心精神將類別規劃為「自主參與類」、「互助共好類」及「深度文化之旅」等三種類別。

在 2017 年社區營造點的甄選計畫中，除延續前一年度之主要目標外，為因應「2018 臺中世界花卉博覽會」之舉辦，持續鼓勵社區連結周邊資源，強化區域特色，針對深度文化之旅、社區劇場及藝術工作者與社區合作等更積極輔導，期望社區能在花博期間展現社造的能量。甄選類別則在社區參與及跨域合作部分則分為 A 類及 B 類，鼓勵企業和社區合作提案，促進具創意之社會行動方案，擴大行動影響力，更增加個人提案等類型。

綜上，臺中市政府文化局 2016 年與 2017 年社造點甄選計畫雖有部分的修正，但其甄選的主要目標仍相同。除明確區分其申請類別外，對於補助金額及核定補助案數，也於計畫中明定。因 2017 年甄選實施計畫仍在進行中，本研究範圍將以 2016 年社造點甄選執行計畫作為討論。

參、臺中市豐原區公所社區營造的運作

臺中市豐原區總面積 41.1845 平方公尺，人口約 16 萬餘人，區內共有 30 個社區發展協會，200 餘個公寓大廈管理委員會及其他非營利組織等團體，人文、產業等特色豐富，自 2012 年起豐原區公所申請辦理文化局「一區一特色」計畫，已有地方特色社區營造之基礎，且為臺中市三大副都心之一。自 2013 年起豐原區公所連續三年榮獲臺中市「社區營造金區獎」評選為金區獎的殊榮，並在 2015 年區域規劃總體獎及 2016 年資源運用整合獎項均獲得佳績。

臺中市豐原區公所社區營造的推動方式，除成立「公所層級社區營造推動委員會」及「社區營造推動小組」以利計畫之推動執行及落實行政社造化精神外，另為整合區域內資源，發展區域的特色與走向，透過區域型社造中心的操作，了解區域內社造點發展的方向，並共同規劃朝向區域發展目標前進之策略，對於剛起步的社區而言，透過區公所及協同在地團隊的協助，促使社區產生動力，激發其他社區共同參與，達到帶領之作用。

自 2016 年起豐原區公所以社造推動基礎成立區域型社造中心，在社造推動工作上轉為輔導者的角色，對於豐原區域型社造中心的成立及運作模式分述如下：

一、豐原區域型社造中心的成立

為落實行政社造化的理念，建立在地輔導機制，鼓勵在地社區及青年投入社區營造；陪伴社區實踐做中學、學中做方法，找出社區的發展方向與區域願景；整合區域內社造相關資源，發展區域特色，臺中市豐原區公所於 2016 年起依據「文化部補助直轄市及縣(市)政府推動社區營造三期及村落文化發展計畫作業要點」及「臺中市政府文化局委託區公所辦理「一區一特色」暨「區域型社造中心」實施計畫」成立豐原區域型社造中心，並發揮公所資源整合能力，建構公所人文課為豐原區社區營造的文化窗口，以豐原漆藝館（地方文化館）為社造營運中心，並且與臺中市后里區、南區及西屯區同為臺中市率先成立區域型社造中心的試辦公所之一。

豐原區域型社造中心的成立係為協助公所推動社造業務，辦理轄區內社造相關工作，為公所與社區間之媒介，輔導社區各項社造工作之執行，透過專業輔導促成社區的自主發展，落實民眾主動參與社造工作，建構社區輔導機制，使公部門、社造中心及社造點能各司其職，並發揮最大效能，提升社區意識共同推動地方發展，建立屬於豐原區的在地發展軸心，引領社區營造美好家園及永續發展。

二、豐原區域型社造中心的運作模式

豐原區公所所以招標方式委託辦理區域型社造中心工作，廠商須依據文化部補助直轄市及縣（市）政府推動新故鄉社區營造三期及村落文化發展計畫作業要點及公所向文化部提案之計畫書執行社造業務，並協助公所研擬相關社造簡報成果及文件。豐原區域型社造中心主要辦理社造點說明會、社造人才培訓課程、輔導社造點提案甄選、社區擾動及課程辦理、走入社區-社區創意競賽、社造見學參訪、計畫書撰寫諮詢、建立陪伴輔導團隊、進行社區計畫執行輔導與訪視、輔導社造點核銷結案及辦理區域型成果展等，其操作策略及運作模式整理如圖 3-4。

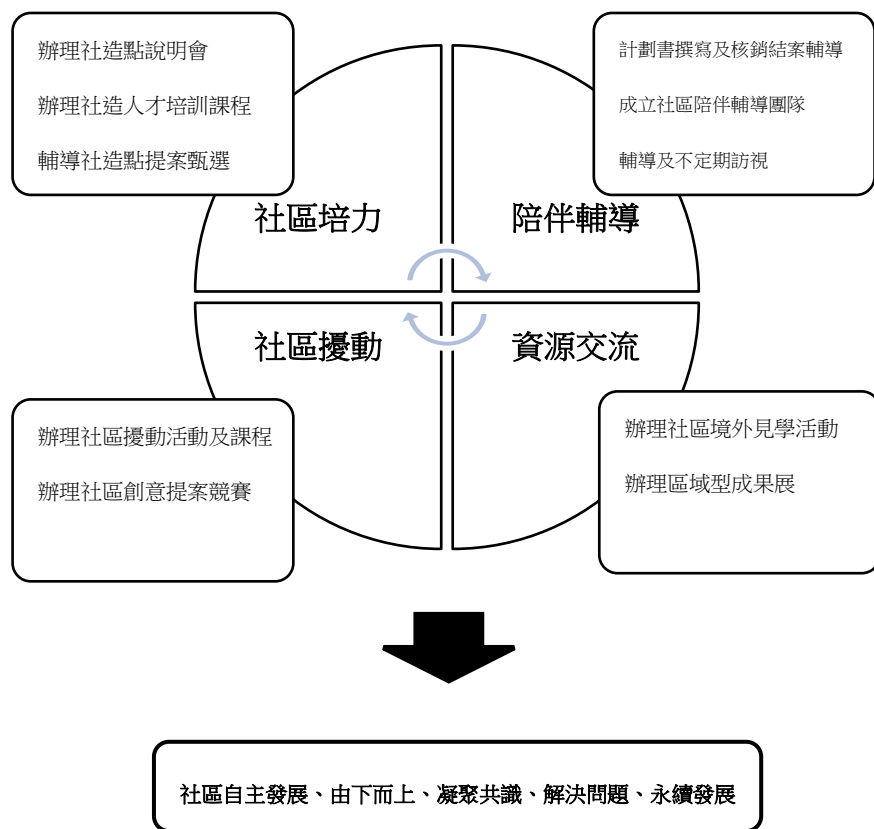


圖 3-4 豐原區域型社區營造中心運作整體架構圖

資料來源：整理自豐原區域型社造中心執行計畫書，2016

豐原區域型社造中心自成立起即積極輔導社區參加社造點甄選提案計畫，2016 年獲選文化局社造點甄選補助經費執行提案計畫的共有六個提案單位。其中四案為社區自主參與類、二案為結合三個社區共同提出互助共好類社造點計畫，

此六案計畫於 2016 年完成計劃執行，並展現具體成果，其計畫內容整理如下(表 3-3)：

表 3-3 2016 年豐原區域型社造中心輔導入選文化局社造點甄選補助成果表

項次	社區名稱	提案單位	計畫名稱	計畫內容摘要	提案類型
1	德川家康	德川家康公寓大廈管理委員會	「文」風「藝」動—全齡樂生活	1、培育藝文人才。 2、推動「一米農園」，除供住戶採食外也成為美化中庭之景觀及髒亂點改造。 3、辦理「拉近你我的距離」繪畫課程。參加成果發表展，並用以裝飾社區公共區域	自主參與
2	豐榮社區	豐榮社區發展協會	社區藝文關懷計畫--豐原囡仔音樂夢想家	1、在地創作：創作豐原歌曲(2-3 首)在地人寫在地歌 2、豐原囡仔音樂家合唱培訓計畫：豐原囡仔合唱團訓練課程及美食藝文 DIY 課程 3、音樂表演及博物館相關戶外見學活動 4、豐原囡仔音樂成果發表、社區關懷據點參與及公益活動演出	自主參與
3	東陽社區	臺中市東陽休閒產業發展協會	在那東陽盛開的地方	1、辦理社區交流工作坊活動。 2、培育可食地景「蔬菜花園」城市農夫種子教師。 3、居民投入社區服務(整理「Farm 手作樂活園」及協助社區交流工作坊)。 4、建置「Farm 手作樂活園」食農教育教學實驗菜園。 5、透過社區交流工作坊與周邊社區締結互助社區。	自主參與
4	北湳里	北湳里福德祠	攝影·社影—漫步發現北湳里	1、推動計畫與攝影工作坊 2、漫遊北湳里 3、線上攝影故事展 4、實體小冊發行 5、聯合成果展 6、達成認識北湳里、開啟里民社區意識、建立社區活動合作模式與吸引更多里民參與的質性效益	自主參與
5	朴子社區 翁子社區 鎌村社區	葫蘆墩觀光發展協會	追丰 bike 客~~~慢遊葫蘆墩社區輕旅行	1、建立民眾對臺中市豐原地區文化、古蹟之認識，進而增加文化觀光旅遊人潮帶動，重建社區商機，並營造永續文化經營產業。 2、透過區域性社區串聯，鼓勵社區結盟以成為區域網絡；透過辦理文化知性之旅活動，鼓勵民眾積極參與地方文化及投入地方社區營造等工作。 3、整合地方文史資料，編輯地方文史導覽資料，介紹民眾廣為了解。 4、推動在地巷內美食，達到文史帶動經濟，永續經營。	互助共好
6	公老坪社區 東區東英社區 鎌村社區	臺中市東區東英社區發展協會	樂活旱溪水域文化~社區之美	1、研習藝術介入空間及公共藝術與人文領域認知。 2、走讀旱溪沿岸 30 里工作坊：東英、公老坪、鎌村結合沿岸社區幹部及志工分區分段執行訪視、調查、記錄。 3、完成 30 幅旱溪水域人文生態景觀圖案。	互助共好

				4、30 幅旱溪水域人文生態景觀圖案 上架上傳	
--	--	--	--	----------------------------	--

資料來源：整理自豐原區域型社造中心成果報告書，2016

獲選社造點甄選補助之六案計畫，提案單位分別為德川家康公寓大廈管理委員會、豐榮社區發展協會、東陽休閒產業發展協會、北湍里福德祠、葫蘆墩光觀發展協會（聯合朴子社區、翁子社區及鎌村社區）及東英社區發展協會（聯合公老坪社區、東區東英社區及鎌村社區），其中除德川家康公寓大廈管理委員會及北湍里福德祠為第一次提案甄選外，其餘社區在豐原區域型社造中心未成立前，均曾接受臺中市社造中心的輔導，其中翁子社區發展協會在歷年社造推動上即曾經獲得社區關懷據點評鑑優等、臺中市社區評鑑甲等獎等，鎌村社區發展協會則曾獲得環保志工隊優等獎及積極推動農村再生計畫等，在本次社造點甄選中，二社區以歷年推動社造之經驗引動其他社區共同提案互助共好類社造點甄選，使之在社造推動上更邁入跨域合作整合在地相關資源的階段，而此二社區發展協會在社造推動上更是不餘遺力。爰此，本研究社造點訪談對象，將以翁子社區發展協會、鎌村社區發展協會及首次入選之德川家康公寓大廈管理委員會之核心幹部為訪談對象，進行社造推動之探討，並作實證之分析。

綜上可知，臺中市社區營造的主責機關在文化局，但就社區組織申請計畫推動社造的情形，單一個社區，可能同時申請文化局的社區營造、社會局的社區關懷與都發局的社區規劃等多個計畫，與市政府不同局會都有接觸。基於上述原因，訪談內容尚無法避免社區組織與其他局處在合作與互動上的觀點，惟本研究主要以臺中市豐原區公所成立之區域型社造中心輔導轄內合法立案團體提案申請文化局社區營造點甄選補助計畫，公私協力共同推動社造工作為論述的重點。爰此，對於公部門（文化局、公所）、社造中心（臺中市社造中心、豐原區域型社造中心）及社造點（豐原區之社區發展協會及公寓大廈管理委員會）之間共同推動社

區營造工作之影響因素、運作限制及互動關係，經實地訪談後，個案實證資料分析結果詳如第四章。

第四章 實證資料分析

為落實社區總體營造政策，臺中市政府文化局依據文化部「社區營造三期及村落文化發展計畫」辦理社造點甄選與人才培力計畫。為有效推動社造工作，透過提案甄選方式，甄選有意願接受社區培力，具發展潛力及推動熱忱的合法立案組織，配合公部門與專業協力輔導、培力，鼓勵參與甄選計畫，扶持共同推動社區營造工作。而臺中市豐原區公所成立區域型社造中心的目的，即為輔導區內相關立案團體提送甄選計畫，協助社造工作推動，以落實全面性輔導。

本章將以Ansell & Gash (2008)協力治理模型之分析架構，以影響協力的四個變項（初始狀況、制度設計、協助型領導、協力過程等）為分析構面，探討臺中市豐原區公所推動社區營造之公私協力運作的成功要素及所面臨的限制因素，最後探討公私協力的互動關係。

第一節 公私協力運作成功要素

壹、初始狀況（協力的動機）

為達跨部門合作產出的增益效果，政府與民間團體，在義務與權利明確劃分及認諾下，為共同目標產生新互動關係，彼此透過資訊和資源的交換，權利與功能相互依賴，共同提供公共服務（李柏諭，2011：43）。「經費支援一直是政府用來與非營利組織建立協調合作關係的主要元素」（劉麗雯，2004：107）。利害關係者基於實際需要創造參與的誘因，進而產生協力關係。臺中市政府文化局在推動社造工作計畫中，除設立臺中市社造中心外，自2016年起，鼓勵各區公所整合社造人才與資源，透過行政社造化模式，結合在地組織，配合公所發展願景，共同創造區域魅力，成立區域型社造中心，提供社造相關資源，以回應社區需求。因此，臺中市豐原區公所為配合推動社區營造點甄選實施計畫，成立豐原區域型社造中心協助輔導，並提供社區相關資源，以回應社區之需求，所以在社造推動上，其參與者包括公部門（文化局、公所）、社造中心（臺中市社造中心、

區域型社造中心)及社造點(合法登記立案團體,如社區發展協會、公寓大廈管理委員會等)其參與動機分析如下:

一、公部門

就公部門而言,人力及專業的不足是推動參與協力的重要因素之一,為全面落实社造推動,回應社區需求,已無法由單一社造中心完成,且臺中市幅員廣大,引領最貼近社區居民的區公所參與社造,可加速社造推動進程。另外社造精神係由下而上的運作模式,臺中市政府文化局因人力及地域上的限制,以區公所為區域治理的一個單位,相對扮演重要角色。區公所以區域型社造中心作為與社區的一個平台,除人力不足的問題解決外,也解決社區在推動社區營造上專業不足的問題。

單純從文化局的角色,我們去針對我們的社區去做一個就輔導社造的工作,基本上,有他的侷限性,是因為包括我們的人力,還有就是說對於我們的社造點,因為基本上社造他就是由下而上,...,就是他們在提案的過程裡面,其實公所做的就是區域治理的一個單位,...,他基本上他是可以扮演一個比較更重要的角色的(A1-13)

因為所有的社區營造點,所有的非營利組織,他的對口單位,就是區域型社造中心,那他是在協助公所,一個承辦人員沒有辦法去解決這麼多社區問題...(A2-8)

社區就是這些非營利組織或公寓大廈所代表的一群人在推動的。那這一群人會遇到很多的困難,那這些困難他們要去尋求支援,最近、最簡單、最貼切的一個角色就是區域型社造中心,區域型社造中心就是由公部門去設立,為了解決社區問題的一個單位,所以這一些單位它勢必一定要共同推動...(A2-69)

二、社造中心

臺中市社造中心原輔導臺中市 29 個區公所轄下之社造點，自 2016 年率先由四個區公所成立區域型社造中心，作為實驗性質之推動執行，2017 年共十五個區公所成立區域型社造中心，協助辦理基礎社造工作，因此，臺中市社造中心目前除仍輔導十四個未成立區域型社造中心之區公所轄下之社造點外，將逐步轉型於輔導更進階之議題型、多元族群、深度文化之旅、社區劇場及特定社群等。社造中心在公部門多半以發包的方式委託辦理，相對可以培養在地的非營利組織讓他在地扎根且成長茁壯，在長期的社造推動上，可減輕公部門很多工作。

現在其實公務員的工作很多，不可能一個人去對這麼多的非營利組織，所以才去成立所謂的輔導單位，那區域型社造中心是在這樣的狀況下所以才產生的，所以他會變成是由公部門到輔導單位然後再到第一線的執行單位的一個完整的社造推動的機制... (B1-20)

其實區域型社造中心，站在我的角度我會覺得他是讓在地人參與社造一個很重要的環節，譬如說我們現在縣市層級他都是用發包的方式，所以自然就會有一個非營利組織，他有機會在在地扎根然後成長跟茁壯 (B1-39)

過去可能非營利組織，可能有一些他可能會比較是文史工作者，那可是這個東西他有沒有機會長成一個，就是扎根在自己這個區域土地上面的一個非營利組織，然後他是可以長期的推動這件事情，那公部門他就會減輕很多工作... (B1-41)

更貼近居民、民眾，更理解社區的需要，更理解社區的困難，更符合社造的精神與理念，社造進行中，政府機關與民眾的隔閡降低，近距離就可以諮詢、討論，甚至於現場觀察解決，這是臺中市社造中心難以達成的施政效能與效益 (B2-9)

三、社造點

社區發展協會、公寓大廈管理委員會等非營利組織是最在地的草根組織，對於在地的資源及特色，所謂人、文、地、產、景等是最為熟悉與了解的，這些社

區非營利組織原本就在第一線面對社區工作，在推動社造的過程中，社區從發現問題，解決問題，可透過公部門獲得資源或社造中心的輔導老師提供協助解決問題，雖然公部門的補助經費不是很充裕，但也是參與社造推動的誘因之一。

看到很多成功的案例...當然是不服輸啦...就針對於我們社區這樣一個就既有資源做這樣社造一個工作 (C1-7-9)

經費上的挹注的部分，雖然不多，但是這個也是不無小補... (C1-27)

他們的專業當然就是在地的專業，他在他自己的生活範圍裡面，還有就生活的領域裡面，他觀察到什麼問題然後他看見什麼，從他們的這些發現的問題裡面去提出他們的需求，或者是說他們發現的，不管是社會議題也好或者是說他們在地的一些特色也好，這個都可能不太會其他外來團隊，或者是說遠在天邊的公部門可能會知道的 (B1-72)

一般社區來講的話，他是沒有什麼經費的，對不對，然後沒有什麼經費的話，公部門又有這樣一筆經費可以讓社區來申請經費來建設社區的話，當然社區都會想要說，可以經由公部門的經費來建設社區的話，這是一個很好的一個途徑... (C2-11)

當初我想促進居民之間的互動，然後又礙於第一自己本身比較沒有一些 idea 要怎麼去執行，第二就社區來講也缺乏一些經費還有一些老師的協助，所以想說透過公部門的一些訓練，然後協助，所以才要推動這些社造點計畫 (C3-4)

綜上，公部門在社區營造推動上，因人力及專業不足需透過臺中市社造中心或區域型社造中心的輔導團隊協助輔導社造點，而社造點具有在地的優勢，了解社區居民的需求及社區資源特色，透過公部門經費補助的誘因，提供擾動社區的動能，在推動過程中從過去臺中市社造中心到區域型社造中心的成立，協助社區發現或結合在地社區資源，發展社區特色，另外公部門以發包的方式，委託在地的團體或組織承接社造中心工作，可培養在地組織成長茁壯，利於長期的社造推

動，因此，公部門、社造中心及社區營造點經由資源、資訊及知識交換的網絡關係中，形成相互依賴的需求，也是創發協力關係的先決條件。

貳、制度設計（明確的規則）

公平公開的參與規則及制度，可促進協力過程的開放性及透明度，並可提升其合法性及有助於信任關係建立。「制度的建立確保兩個部門間之合作形式與實質利益」（李柏諭，2011：53）。臺中市政府文化局依據「文化部補助直轄市及縣（市）政府推動社區營造三期及村落文化發展計畫」訂定委託區公所辦理「一區一特色」暨「區域型社造中心」實施計畫，對於社造中心的成立及豐原區公所對於區域型社造中心的成立，均可依據政府採購法辦理公開招標，於工作計畫邀標書中詳列計畫目的、投標廠商資格及工作項目等，相關資訊及制度公平公開且透明，計畫目的為透過專業團體輔導與經驗傳承，促成社區的自主與自發，落實社區民眾主動參與社區總體營造之精神，提升社區意識並推動地方發展，使公部門、社造中心、社造點能各司其職發揮最大效益。

臺中市社造中心或是區域型社造中心，我們都有提供了一些包括寫計畫，還有一些比如說社造的基本概念，還有包括核銷的這些課程，那我覺得這對每個社區他們的立足點都是平等的，...基本就是你，必須要都了解社造的東西，你才能夠來提案，那我覺得說這會是讓整個很透明化的（A1-84-85）

在社造點的甄選及培力部分，臺中市政府文化局依據「文化部補助直轄市及縣（市）政府推動社區營造三期及村落文化發展計畫」，訂定臺中市社區營造點甄選實施計畫，希望透過輔導機制，以及社造及村落人才培力課程之規劃，引導社區多元自主發展，確定社區發展方向，並發揮創意能量。主要目標在甄選出有意願接受培力，具發展潛力及推動熱忱、運作正常之合法登記立案團體，以共同推動社區營造工作。因此，不論在社造中心的委託辦理及社造點的甄選上都已明定了相關參與規則。

我們基本上提供了全套的各種類別的，很多類別的這種可以讓社區他們可以來做，他們的申請跟甄選，那我覺得這對社區是一個很大的誘因，是因為他們可以根據他們自己的發展階段（A1-78）

公部門雖明定了相關參與規則及執行計畫，但在複雜的實施計畫與規則中，存在一些重覆性及難以理解的部分，對社造點產生困擾。

明確到有很多重覆性，政府在推動社區營造裡面有很多單位在推動，除了文化部以外，當然農委會，當然這個每一個單位，幾乎環保署啦，都有部份的推動，包括都發局、包括農業局，幾乎都有，那在這個這麼多的遊戲規則裡面，每一個都很明確，但是重覆性太高（A2-86）

那個規則太明確的到了重覆性很高，那就考驗社區對於這個方案的理解能力（A2-100）

避開這些重覆性的東西，這些對社區來講很深，每一個實施計劃出來，都是厚厚的一大疊，社區沒有那麼多的人力去理解政府用一堆專家學者所寫出來的實施計劃跟規則，跟這些參與的規則，那真的是，不是公務人員去讀這些東西是很吃力的（A2-103）

對於社造點而言，除了文化局之外，相關社區營造的工作例如來自於都發局、農業局、環保局等都有類似的提案計劃，在眾多方案及規則的理解上，針對參與社造多年的社區而言較容易理解的，但對於初階社區而言，需要透過輔導單位整合及說明，透過輔導的過程才能了解社區真正的需求與各單位的計畫規則，這樣才能作出正確相關提案計劃，並作一個完整有系統的規劃。

參與規則因為就像在臺中市在做社造的這個甄選的審查，基本上也做好幾年了，所以大概只要有參與過的社區，他們都知道就是相關的一些規定...（A1-79）

而重覆性太高的時候，它就必須要有一個輔導的單位，所以我說區域型社造中心，它也扮演這樣一個角色（A2-96）

基本上我想這個規則上，每個不同部門針對社造部分都有他的一個規則，還有這個參與的辦法，那當然這個很多不同的一個面向的一個局處單位都有...

(C1-13)

規則是明確，可是我們在實務上在參與的時候會有一點點，因為我們做一年而已，然後就算我們今年是算是第二年，在做的時候其實還是有很多不懂不會的地方... (C4-3)

對社造中心而言，認為參與規則是完備的，但社區對於相關的訊息不太一定能夠同時收到充分的訊息，對於參與細節部分仍需透過培訓、輔導跟提案的討論過程中，讓他們清楚了解參與的規則。

如果從我自己是社造中心的角度，我自己會覺得規則是完備，但是，是不是大家都會同時收到充分的訊息這件事情，可能會不太一定... (B1-22)

可是從我們社造中心輔導跟委員看的過程，我們看到的其實是那個社區提出來的計畫方案是不是社區的需求，然後是不是真的能解決社區想要解決的問題，那這些細節部分，可能對於有一些社區而言他沒有辦法去理解 (B1-27)

因為他是很需要因地制宜的，他沒有辦法用，我就跟你講說好那個劇場的申請就是 SOP 就是什麼，第一步什麼第二步什麼第三步什麼，然後最後會等於什麼 (B1-29)

我覺得這個可能是所謂的參與規則是否明確，到目前為止，可能都還是會，會需要被討論，然後也是為什麼我覺得社造中心存在的必要性，因為他可以在那個整個培訓、輔導跟提案的過程中，社造中心其實是一直扮演一個，就是把大家聚集起來討論的過程，然後透過這個討論的過程，讓大家更清楚知道說，這個規則是什麼... (B1-28)

而且這個東西是沒有很明確的規則在裡面，他講得都是一個大範圍... (C4-12)

綜上，對公部門而言，參與的制度與規則訂定的相當明確，但對於初階社造點而言，相對較難以理解眾多的規則及程序，因此需透過輔導機制，共同討論及說明相關規則制度，在資訊的有效傳遞下，才能順利推動社造工作。明確的參與規則，資訊的透明化是建立信任的首要要件，政府部門各個單位雖已訂定完整明確的參與規則及制度，但在明確的授權之下，如何讓社造點有能力了解及執行，需要透過社造中心在培訓、輔導跟提案的過程中，將大家聚集起來一起討論，才能將資訊充分且正確的傳遞予社造點，在共同推動社造的過程中，才能在信任的基礎下有一良好的協力過程。

參、協助型的領導（包括培力）

為協調參與者之利益及對資源有效分配，公部門在政策網絡中不僅是參與者，需負起打造對話平台，促進公民團體商議與對話之責任(林水波，李長晏，2005：24)。就整個社區營造的參與制度及資源整合的部分都是由臺中市政府文化局所主導，為落實臺中市社區總體營造與文化設施計畫、方案之推動及整合成立「臺中市社區營造暨推動委員會」（2017年起修訂為臺中市社區營造暨地方文化館的推動委員會），其主要任務在於社區總體營造相關工作計畫與預算之跨局、會協調及整合等事項；社區總體營造相關工作計畫執行成效之檢討及審議等事項及其他有關社區總體營造工作(含臺中市文化設施)之推動、協調及整合等事項(臺中市政府文化局，2017)。因此文化局對於社區營造的階段性願景也必需先確立，列入施政計劃及政策中，並積極爭取經費編列預算才有其可行性，而區域型社造中心的成立，即是社造推動轉型機制的一個實踐。

臺中市其實有成立一個「臺中市社區營造暨地方文化館的推動委員會」，那個層級是，...副市長這邊來組成，他是涵蓋了所有的就是相當，就是有包含社會局、教育局、農業局，還有就是都發局，這些各局會，基本上文化局一直很努力的透過這樣子的一個委員會，然後去整合資源，...，因為其實說社區他們未必只要申請文化局的這個社造點... (A1-88-89)

因為像臺中市這幾年一直都把 2018 的花博，就是視為一個階段性的願景，然後就是把區域型社造中心成立跟整個轉型的機制，就是一個把願景表達出來，可是這個東西其實需要公部門，當然他可能是在幕僚，就是在社造中心扮演幕僚單位的過程當中跟文化局一起討論，可是討論出來之後，公部門很重要的的是要把他列為就是施政的一個政策跟計劃，然後編列相關的預算之後，他才有可行性（B1-34）

在文化局執行多年「一區一特色計畫」的基礎上，正努力推動臺中市二十九個區公所成立「區域型社造中心」，也是臺中市推動行政社造化的目標。為落實社造在地化，建構在地輔導機制，隨著社區營造及村落人才的培力，將引動更多的社區參與社造點甄選計畫，社造輔導老師需同步的增加才能因應社造點的成長，因此文化局委託臺中市社區營造中心辦理社區營造師資培力課程，以增加社造輔導師資，提升社區輔導效能。

社區他們在從事社造的時候，基本上他們是非常需要輔導老師的陪伴的(A1-65)

我們培養在地的老師，給在地老師機會，然後希望他們能夠在整個輔導的過程裡，也跟別人同步成長，讓年輕人也可以進來做這樣的事情...（A2-199）

文化局我們基本上一直很努力請我們的社造中心這邊在輔導跟育成一些輔導老師，包括就是比如說一些成熟社區，當過社區發展協會的理事長啊，或者說比如說學校的一些從事就跟社工相關的一些科系的老師，或者是都發局他們很多一些社規師這些，如果我們覺得不錯的話，我們都慢慢的去培養他們去成為我們社區的一個輔導老師...（A1-68）

為擴大社區參與層面，帶動產業發展並發揮經濟效益，以達到社造自主且自助的永續發展性。臺中市社區營造中心的成立，即為專責社造業務的推動，主要辦理社造精神及理念宣導、人才培育，協助社造點的甄選及輔導等。因此不論在

社區營造師資及社區營造及村落人才培力上，社造中心扮演著重要的輔導及培力角色。

為什麼我覺得社造中心存在的必要性，因為他可以在那個整個培訓、輔導跟提案的過程中，社造中心其實是一直扮演一個，就是把大家聚集起來討論的過程，然後讓透過這個討論的過程，讓大家更清楚知道說，這個規則是什麼...

(B1-28)

社造中心的角色就是他在協助這些發展協會、公寓大廈或者是這些非營利組織，從一個對自己也許不理解，或者是因為理解而不知道要怎樣進一步發展的，我們提供這樣的協力過程就是說從說明會到開設他們不會的培力課程然後最後提出一份完整的計畫書而最後把這個經費請回來，當錢拿到這個社區這就是第一步 (A2-277)

其實最重要的核心競爭力就是你現在要跟政府爭取經費你必須要有一個最基本的入門票就是計畫書 (A2-291)

良善社區應具備的要素中，社區組織的領導人需有熱誠的感召，以消彌人與人之間因工業化及都市化造成對社區造成的疏離感，否則社區的工作無法進行。另社區組織具有方案規劃的能力，將社區的需求轉化為實際執行的能力，帶動居民的參與 (賴兩陽，2004：69)。本研究受訪的社造點領導者除兼具雙重的領導身份，且具有觀光休閒的專業度，因此除了軟體及硬體設施上沒有衝突點，在社區居民的溝通及協調上因居於領導者之身份，也能達到有效的溝通及具有實際執行能力。另社區理事長有理想有計畫，想展現抱負及實現理想，也是促進社區參與社區營造的重要影響力之一。

基本上我們社區裡面，我想就我本人部分而言，我剛講過是雙重的一個職稱，所以說在整個一個活動空間上，我想以里辦公處跟社區發展協會這邊都是一片祥和的，所以在整個空間的使用上，會是沒有什麼衝突點的部分... (C1-16)

本身我個人是針對於觀光休閒的鄉村旅遊這個部分，這個領域是不能說學有

所成，那在這樣的一個概念其實上來講的話，其實可以主導在整個一個社區營造裡面的整個一個方向跟這個未來的這樣一個的引導方向，那另外一個部分就是說，社區的一個資源的部分，我想資源的一個共享，我想能夠達到社造是最重要的原因... (C1-17)

一個 leader 幹部的角色，把政府部門他所給予社區營造裡面的一個相關的一個概念、觀念、價值，我們要導入到我們各個社工，他的整個認知、價值當中，我想這個很重要... (C1-24)

一個團體他必須要能夠一個長續、永續的經營，其實這整個概念上、整個觀念上、整個組織的一個價值、信念在哪裡，我覺得是最重要的，那也是我們每一個幹部、角色必須要去這樣一個延續的這樣一個工作 (C1-25)

如果一個理事長他是有主見的，或是他是有計畫的，或是他是有一些理想，有一些抱負想要展現的時候，他就會有一些他想要做的事... (C2-19)

主委呢，是比較應該是他是屬於一個主導的，那我呢，總幹事就是所謂的執行面。那因為我們主委呢，太會想像了!常常會有新的 idea。我就要追著他屁股後面跑。這是我們在這兩年的社區營造裡面，我們的分工是這樣子做法 (C4-21)

我是比較會天馬行空、亂想，會想一些有的沒有的... (C3-12)

在社區營造的執行層面中，社造點需要一個在地的核心人物，這位關鍵的核心人物用熱情、遠見、理念或專業能力引領社區居民，配合在地資源改變社區現狀；而社造中心扮演著培力與陪伴的重要角色，包括社區營造師資培力、社區營造及村落人才培力等；但在整個社區營造的制度層面而言，公部門則以整體的目標願景，制定相關政策與計畫，並整合資源編列預算，才具有可行性，政策及計畫的制定將影響參與的動機及執行的方向，因此，以本研究個案研析結果公部門具有領導的功能及培力行政人員核心價值的功能，但在實際執行的層面及協力過

程中，社造點核心人物之熱忱與理念及社造中心所扮演的社區培力角色，亦將影響協力過程的順利與否，因此三者皆具有不可或缺的重要功能。

肆、協力過程

協力過程包含「面對面對話」「信任建立」「對過程的承諾」「共享的理解」與「即刻的結果」共五個重要變數。

一、善意的溝通

社區營造推動的過程中，可分成正式會議與非正式討論二種形式，前者由公部門或社造中心舉辦的正式的會議，如「臺中市社區總體營造暨文化設施推動委員會」社造推動小組會議，為落實臺中市社區總體營造與文化設施計畫、方案之推動及整合，會議以每六個月召開一次會議為原則，臨時會議並得視實際需要召集；臺中市社區營造點暨深度文化之旅甄選說明會，包括臺中市社區營造及村落人才培力課程說明等；後者係社造中心或公部門對社造點推動社造所面臨問題彼此的討論過程。

我們這個平台的設立，就是說從一開始，我們必須要做一個說明會，那這一個說明會，讓社區主動去表達他們的需求（A2-255）

譬如說他跟我比較熟，他就什麼問題都找我，他社區的什麼問題都找我，他社區有流浪狗他也都找到社區...（A2-326）

社造中心本身就是一個平台，他本身就是一個協商的單位，他其實不需要很制式化的會議（A2-455）

社造中心其實是一直扮演一個，就是把大家聚集起來討論的過程，然後讓透過這個討論的過程，讓大家更清楚知道說，這個規則是什麼...（B1-28）

我們運作這一年多來，倒是覺得完全沒有而且是溝通無礙，而且很快就可以得到回應，我們的問題很快就能夠解決...（C4-52）

社造中心是公部門建立與社區的溝通平台，另公部門為深入輔導及擴大協力，無法單獨由一個社造中心所能達成，因此文化局鼓勵區公所成立區域型社造中心，除提供就近、方便性及可親性外，更培育民眾與公部門溝通對話的能力，對於社造點的問題可以即時有效的回應，滿足需求，社造中心協助公部門資訊的有效傳達，也提供公部門有關社造點在推動過程中所面臨的問題，因此，在社區營造的推動上，社造中心是一個中介角色，是一個溝通的平台，形成從公部門到社造中心再到第一線的執行單位的一個完整的社造推動機制。

二、信任建立

政府各部門組織在尋求協力合作的夥伴關係時，由於彼此在不同的領域，不同的組織文化、特質和規範，因此，在協力夥伴關係中，信任關係的建立是各個不同夥伴間不可或缺的要素（李長晏、鄧怡婷，2004：33）。信任關係是需要歷經長期互動所產生的，社造中心與社造點在整個協力過程中透過培力、輔導、訪視到提案，完成計畫執行、展現成果的過程中建立信任關係。

很多東西的建立必須要有一個信任的關係存在，這一個信任的關係就是當你在輔導他的過程，你幫他從不會到會這個過程，那最後他也因為你的輔導，也因為你這樣專業的教導，讓他真的請到了這一筆錢（A2-270）

所以我們幫社區寫出一份完整計畫書的時候，其實在這個整個協力的過程，社區都是理解的，而且他也真的從不懂到懂，在這一個過程，你們可以建立絕對的信任關係（A2-272）

我們從理念開始一個一個篩選，你的問題在哪裡，然後你是初階的，還是進階的，我們再去做培力工作坊，就開始一直分一直細分，我們雙方在建立理解、信任、在這方面去互相交流了，互相交流那他也因此從這裡感受到我們的誠意（A2-289）

那社造中心在做一個信任的角色，所以社造中心只是在過濾他的問題，你的問題我要幫你找什麼樣的老師來，那也發生過當他找這個老師來的時候確實

解決他的問題（A2-327）

社造點因問題獲得解決及在輔導陪伴的過程中，對社造中心產生了信任。

社區有問題求救於社造中心或者是公部門的時候，然後社造中心跟公部門都可以幫社區解決、處理問題，那在這個一來一往當中，其實就是一個很好的互動機制了（C2-61）

社區居民因參與社區營造而有共同交集，在互動中產生信任與瞭解，有助於社造的推動。

可是今天因為有社區營造，我們共同參與了，我們就有一些共同交集，這時候我們就會互相瞭解、互相信任（C3-16）

公部門在社造點提計畫及完成計畫執行中，在輔導及訪視的過程中，由於社造中心的執行成果及執行力，對社造中心及社造點的執行能力產生信任關係，並進而在下次甄選審查的過程中會因信任的建立而影響計畫審查及經費的核定。

如果說透過我們提案的部分，然後在這個整個案子施行的過程當中，我們的委員他可能會來做一些輔導或者是做一些訪視，了解到社區他的執行能力（C2-64-65）

所以有執行能力的時候，他願意再多一些經費可以讓我們可以從事更多的一些在社造上的譬如說在鎌村（社區）他可以做更多在文化上面的一些提升，所以我就覺得說這個也是委員他認定說我們社區是有執行能力的（C2-75）

綜上，公部門、社造中心及社造點在協力推動社區營造過程中，因彼此的互動產生良善的關係，進而產生了信任關係，信任是推動合作的核心要素，也可以降低後續協力過程的交易成本，在多元參與的網絡關係中，信任的建立是有效達成目標的基礎。

三、對過程的承諾

（一）互信互賴

因為信任的建立，在整個協力的過程中，社造點只要有問題第一時間就是找社造中心或是公所，因為問題得到了解決產生了信任，進而產生互信互賴，有助於協力的推動，社造中心在社區營造推動的過程中因陪伴及支援社造點，協助社區解決社造推動的許多問題，彼此間互相信任互相依賴。

因為他們兩個(公部門與社區非營利組織)要做的事情是一模一樣，所以他們是生命共同體，區域型社造中心它就是要當所有社區的支援平台，去解決他們在社區營造所發生的困難。所以它是一個陪伴的角色、是一個支援的角色、是一個協力的角色 (A2-67)

所以透過培力過程，那我們針對社區的問題去找不同的輔導老師，這些輔導老師當然就是要去解決他們這些問題，依照他們這些問題所去找的老師... (A2-275)

譬如說他跟我比較熟，他就什麼問題都找我，他社區的什麼問題都找我，他社區有流浪狗他也都找到我到社區，...他社區想要種樹，也找到我到社區，什麼都找我，那為什麼？因為信任... (A2-326-327)

(二) 平等互惠

陳敦源、張世杰(2010:35)協力式網絡關係參與者處於平等的地位，資訊、資源、目標價值共享及基於相互依賴的需要。「透過小額補助，誘發社區與社造中心建立夥伴關係」(李永展，2015)。

社區營造是由下而上的精神，社區因共同的意識發現問題，為解決問題，尋求公部門支援，公部門因人力及專業性的問題或地域性的關係，需透過社造中心辦理培力、輔導與訪視，一切以社區為主，從旁協助與陪伴，社區完全自主無法強迫，因此，在臺中市社區營造點甄選實施計畫中，即已明定預計甄選有意願接受社區培力，具推動熱忱之合法立案組織。

第一個有沒有提案意願完全看社區，我們沒有辦法下指導棋 (A2-143)

現在就是說所有的核心都在社區，我們都是希望社區好，社造就是希望社區

自己能夠營造自己的社區，所以我們沒有辦法強迫他提不提案，我們也沒有辦法決定它要做什麼（A2-144）

那你說自主性來講的話，覺得因為計畫是我們自己提的，我們按照我們想要的東西去提的，整體上是沒有什麼非自主性的東西，完全按照我們自己想要的東西量身訂做的一個計畫...（C4-14）

對社造點而言，社造中心辦理社區營造的相關課程，除社造人才培育，協助社區計畫撰寫，爭取補助外，更有助於了解在地的特色與文化，益於社造的推動，以及對於社造理念及概念的傳承；由公部門透過社造中心辦理輔導訪視，提供社造諮詢，幫助解決社區的問題，社區也願意協助公部門或社造中心推動社造工作；而在經費補助上，雖然經費不是很高，但卻是引動社區提案的誘因。

基本上我想文化局、公所也好，...在整個一個我剛所講的...，社區的營造的這個概念認知價值上，我想他們有一些課程，可以來做為我們...社區志工這樣一個，概念的這樣一個延續一個傳承...（C1-26）

基本上社區他們在從事社造的時候，基本上他們是非常需要輔導老師的陪伴的（A1-65）

有豐原社造中心，他能夠輔導我們，針對於區域型來講的話，包括社區來講的話，能夠協助我們來做一個提案的動作，那當然這裡面的一個包括計畫書的撰寫，預算的這個編列...（C1-35）

一般公部門，他就是提供我們的款項、資金，然後社區，是因為藉由提案的話，然後來領取這些款項，建設我們社區所需要的建設的部分（C2-50）

我們也還需要去上課，可以透過上課呢，我們可以更了解整個社造中心或者是我們的公部門、文化局或者是公所呢，他能夠提供更多的我們在社造的領域裡面該知道的一些事情（C2-51）

幫助我們了解更多社區裡面的人、文、地、景、產的部份，幫我們發覺...，我們的社區基本資源之外呢，然後更可以提供我們，一些諮詢上的，比如說

在整個提案的過程當中，有什麼問題的話，然後可以透過諮詢老師得到解答來解決問題（C2-52）

這個部分好像都是我們想得比較多，公部門好像都是給的比較多，那從社造中心對我們的協助，到館長對我們的協助，呃..好像都是我們拿比較多，那我們能對社造中心能協助的，可能就是比方說我們提供場地，因為我們有個會議室，他來我們這邊辦過一個課程，這是我們能做的一點點，或者是說他以後要做社造的推動的話，那我們也願意協助...（C4-22）

公部門藉著原本就在第一線推動社造工作的社造點對在地人文地產景的熟悉，協力發展在地的特色，為的就是建立更美好的社區，改善解決社區的問題，並透過由下而上的力量，落實公民社會的精神。

社區發展協會跟公寓大廈他們原本就是在自己的第一線去推動社造工作，那區域型社造中心他必須逐漸要有整合的能力，然後跟比較有一些前瞻的觀念啦，然後引導基層的組織，去往所謂更美好的生活這些事情的營造，就是去協助跟輔導他們，那在知識上，然後在觀看這些社會問題上要比較具有就是統合的方向跟能力這樣子...（B1-21）

因為公所他們是能夠對於在地的一些社區，包括人文地產景就我剛剛說的那些，其實他們是更了解的，他們更能夠就近的去輔導社區，甚至我們的發展協會去改善去解決自己社區的一些問題（A1-14）

公所其實有他自己的資源，那公所他們包括在地理的條件下面就是，社區他們在從事社造的時候，他們也可以就近去尋求公所的一個資源（A1-15）

社區是他們長大的地方，他們從小在土地公廟拜拜啦他們這去菜市場買菜啦，他們對於這些文化人文的東西，他們是清楚的，人、文、地、產、景，都是他們生活的場域，所以這一些的理解度他們都是相當清楚的（A2-390）

然後我們公部門的部分呢，他因為這樣子輔導社區，讓社區去提這些的社造點的話，除了是說社區他本身可以好之外呢，公部門他又可以在做整個這個

行政社造化、社造行政化 (C2-53)

綜上，對公部門而言，推動社區營造為社區培育人才，主要期盼以在地活動的參與，培養居民自主關心公共事務，過程是自主的無法強迫的，藉由資源及資訊的提供，引發社區參與；對原本就在社區推動社造工作的社造點而言，最具了解在地文化及歷史根基的優勢，只是在初階參與階段及各種方案的推動規則，需透過社造中心規劃培力課程及輔導、訪視的討論參與過程中實際了解，並獲得社造理念及概念的傳承。在平等互惠的過程中，公部門、社造中心及社造點在協力的過程無主從之分的地位，彼此是相互依賴的。

四、共享的理解(共同的價值與認知)

林淑馨 (2011: 39) 協力成功關鍵要素之一在於協力的雙方能否有共同的目標，若缺此要素，雙方的協力關係難以建立。公私協力夥伴關係乃是一種公部門與私部門或各組織團體間基於共同的目標，而透過一連串的互動所形成的各種協力方式之價值表現，而這種合作夥伴關係可以提供新的技巧途徑、資源及做事方法來改善公共服務的品質。而公私協力夥伴關係所強調的是一程「互動」和「合作」關係而非單方面由誰主導的過程。因此，共同目標的建立與認同，才能在協力過程中，透過一連串互動朝目標前進。

(一) 在公部門部分

從人文地產景五個面向，讓居住在社區的人能夠拉近彼此距離，能夠主動關心公共事務，共同去解決社區問題，創造和諧信任的環境，營造美好永續發展的社區，而最終仍為促進社區自主參與公共事務，藉此整合民間資源，實踐政策目標。

我覺得在願景方面，他是一個很大的方向，我覺得他是希望，就是讓一個城市他變成是一個對人民來講是友善，...，然後是一個宜居的一個城市 (A1-2)

從這五個面向 (人、文、地、產、景)，然後能夠讓我們居住在社區的人，

他們人與人之間的連結、人跟土地的連結、人跟歷史文化的連結，能夠更去更緊密這樣子（A1-10）

透過社區營造這樣子的一個機制跟公部門的這樣子的一個輔導平台，讓他們能夠自己去解決社區問題，去發展社區的特色，然後去增進人跟人之間的關係跟連結，然後來達到一個社區的一個永續的一個發展，我覺得這是我們最主要的社造的一個目的（A1-132）

如果一個不和諧的地方，它怎麼樣能夠讓這個地方更好，所以他必須是和諧的，那這個和諧建立在信任上面，那要怎麼樣能夠信任，就必須要有共同的信仰、共同的想法、共同的創造、跟共同的執行一件成功的事情，所以在整個社區營造的過程裡，我們當然都希望讓我們的社區更美好（A2-115）

我們希望能夠社區營造，而且是讓每個社區自主，他不用靠大有為的政府，他有社區自救能力，他可以自己去營造（A2-122）

對社區營造不是一直補助錢補助錢，而是讓你有社區自救的能力、生產的能力（A2-449）

（二）在社造中心部分

透過社造的方式去解決社區的問題，建立社區公民意識，提升社區環境生活品質與內涵，落實民主政治。

開始有所謂的社區營造，所以這個東西跟民主是息息相關的，那只能說我們社會一直發展，然後一直演變，會產生新的問題，那我們就透過社造的方式去解決，...，他其實會隨著時代的轉變，不一樣，他會有新的目標，那不變的是說，我們都是為了讓我們的生活更好（B1-3）

社造的目的就是讓你我生活的地方，成為一個好所在...（B2-3）

我認為經由社區公民意識的建立，會提升社區環境生活的內涵與品質，進而解決或促成諸多產業類型的轉化及民主政治的落實（B2-6）

（三）在社造點部分

透過公部門資源的提供，不論從硬體建設或軟體的社造理念建立，可提升社區生活品質，促進居民間的互動，創造祥和舒適的環境，建立社區旅遊亮點，增加社區收入的挹注，使社區永續發展。

除了說配合公部門這邊，這些的一個硬體建設之外，我想從軟體的部分來切入的話，我想對於整個社區的整個一個氣氛，其實是絕對是有一個正面效果的（C1-12）

我們常常在講公部門他提供一些資金，然後讓社區能夠透過因為社區營造，然後拿到公部門的錢來整頓社區，不管是主導空間或者是文化重建，或者是說整個社區居民的生活水平，我想這個是因為每一個社區都希望達到最後的一個願景，那我們也希望這能夠透過社區營造的話，達到一個祥和，然後一個很乾淨的，然後又一個很舒適（C2-39）

外面的人願意到我們社區來旅遊的話，我想這個是一個最讓人家高興的事了，然後又讓社區的人能夠這怎麼說，嗯能夠賺到錢啦，應該這樣子講，其實我們最期待的就是說可以發展那個什麼社區旅遊（C2-40）

當初我想促進居民之間的互動（C3-4）

公部門推動社區營造的目標，無非就是希望能夠培養社區居民關心公共事務蓄積自發性及自主性的行動力，並從五個面向（人、文、地、產、景）中共同勾勒新願景，營造友善、和諧、美好的社區，並將和諧建立在信任的基礎上去創造共同的目標；而社造點經由社區居民的參與，共同發現社區特色，透過社造中心協助擬訂計畫，並透過計畫之實作及參與過程中凝聚共識，除能發展社區特色外，經由社區公民意識的建立，提升社區生活的品質與內涵，對社區而言具有正面效果，更可發展社區輕旅行，讓外來遊客體驗及探訪在地之文化，增加社區收益，也能創造宜居祥和，宜樂宜行的一個社區願景，也有效落實社區營造的政策。因此，不論公部門、社造中心或社造點在共同的價值與目標上的認知是相似的，彼

此的互動與合作是為共同的目標而努力。

五、即刻的結果

社造中心在社造點提案甄選前需至社區協助提案及計劃書撰寫輔導，社造點計劃書撰寫完成後交由公部門審查及核定補助款，社造點甄選後社造中心則進行輔導與不定期訪視，對社造點相關問題提供諮詢及引介輔導老師輔導，協助解決社區問題，在整個協力過程中產生初步的成果，有益於建立信任和承諾的良善循環，但並非最終的政策結果，李柏諭（2011：54）認為「協力行為者如願意繼續合作，則此協力治理模式的動態發展將重新進入穩定的合作階段」。

其實最重要的核心競爭力就是你現在要跟政府爭取經費你必須要有一個最基本的入門票就是計劃書...，如果你沒有辦法把你的理念理想通通透過這本計畫書寫出來，你就沒有辦法跟政府取得一個溝通的管道（A2-291-292）

透過豐原區的社造中心，能夠做的一個平台的一個橋樑，那對於我們這跟公所這邊，能夠在整個培力、輔導、訪視當中有一個初步的結果出來，這個是能夠事半功倍的...（C1-30）

文化局訂定社造點甄選計劃，提供了各種類別的提案類型及補助經費，引動社區提案，並由社造中心協助社造點完成計劃執行，屬於「小贏」模式的結果，在協力過程中，主要是教導社區自主、提升公民意識及解決問題的方法，藉由良善的協力過程及即刻成果的積累，最終仍以社區自主及永續發展為最終政策目標。

我們基本上我們提供了全套的各種類別的，很多類別的這種可以讓社區他們可以來做，他們的申請跟甄選，那我覺得這對社區是一個很大的誘因（A1-78）

所以社造就是說，好我們一群人裡面有一個人發現了問題，然後我想要組織大家，我不可能自己掏錢出來吃吃喝喝嘛，所以這時候政府部門提供了一個資源，讓大家一起吃吃喝喝，可是吃吃喝喝只是方法，那我最後還是去做了一些事情然後解決了問題，可是當這個變成一種習慣，我知道這個方法之後，

大家都知道這個方法之後，那我就有這個能力了嘛，我就不需要再去申請政府的錢，那我一樣過日子，我一樣在生活（B1-68）

我們持續的在參與社造活動，也幫助公部門，把他的社造活動再推廣出去（C3-18）

因為可以由成熟的社區來帶動從來沒做過社造的社區，我想這個也是引動那個朴子社區他將來在這個整個社造的發展過程當中，一個很好的經驗，因為有這個好的經驗，他們將來應該也會持續的來提案（C2-84）

綜上，公部門、社造中心及社造點在協力過程中，因為良善的協力關係，協力行為者將願意繼續合作，重新進入動態發展穩定過程中，協力過程主要是教導社區自主、提升公民意識及解決問題的方法，藉由良善的協力過程及即刻成果的積累，最終仍以社區自主及永續發展為最終政策目標。

第二節 公私協力面臨的限制因素

壹、專業知識與認知的限制

鄉鎮市區公所層級是最接近社區民眾的行政機關，藉由區域型社造中心的成立，建立在地輔導團隊，是最能貼近社區需求的培力方式，並能落實區公所行政社造化目的，但因為行政人員的認知不足，及專業性的不足，使得在推行的初始階段，會產生阻礙，因此，觀念的建立相對就非常的重要。

自 2016 年區域型社造中心的成立起，臺中市社造工作的推動參與者增加基層單位區公所及區域型社造中心的承辦單位，但對於公所而言，因承辦人員的接受度及公所同仁對社造工作的認知不足，將有損凝聚力，造成社區營造推動上的困難。

臺中市在推動區域型社造中心，我覺得他一開始有一個問題，就是說各個公所他們在對於辦理這樣子的一個區域型社造中心，他們的接受度，他們有沒有認為說自己其實是辦理這樣子的一個業務的，那而且還有一個問題是大部

分的公所都是由人文課這邊來承接，那人文課他們原本都是在辦理兵役的，他們會本來並沒有辦理相關的社造工作的認知，所以這個東西是一開始我們在推的時候，我們的一個基本上遇到的一個比較大的阻礙... (A1-102)

公所的同仁就是在對何謂什麼是區域型社造中心？為什麼要做區域型社造中心？還有就是說比如公所長官他們對這個的認識，他們可能一開始都並不是那麼的理解，所以在辦理的時候有時候我們還是需要去持續的溝通...(A1-109)

以前公所從來沒有社造這個工作... (A2-5)

這一個是公所全新的業務，公所從來沒有做過... (A2-22)

而且更何況裡面的人都是公所原來兵役課的人，他也不是文化行政考進來的，他不像文化局都是文化行政的，所以他們理念非常清楚的 (A2-347)

對於公寓大廈型的社區應建立不同的輔導機制，以解決社區營造因缺乏文化、產業或景觀特色的限制，公部門或社造中心需更進一步的以專業性去引領社區思考與創新以解決不同社區之需求。

其實應該是說社造來講，比較在乎就是五點，人、文、地、產、景，這個來講好像就是我們公寓大廈感覺上就只有人，其他都沒有，其他像平面社區他可能一個社區久的社區他有文化，他有產業，他有一些進步啊，或是什麼，可是公寓大廈缺乏，所以變成說公寓大廈想要推這一方面的時候，範圍真的是比較狹隘，那有可能就是說，我從頭到尾我可能做個兩年三年，後面可能沒什麼好做了 (C3-5)

我覺得說我們公寓大廈來講，我們面臨的困難就是，因為我們的點跟區域比較狹小，人也是特定這些人，所以造成說實在話，我們變成說有時候是有志難伸，有比較大的想法或怎麼樣，我們也沒有辦法就是在我們小區域裡面，我們真的是發展不出去 (C3-29)

為使社造觀念擴大深入至各社區，基於臺中市廣大幅員，已無法單獨靠臺中

市社造中心負責，對最貼近社區之行政單位（區公所）基層行政人員行社造知能的培訓，及深化基層組織社造觀念，創造行政人員的核心價值，將有助公所參與及加速全面推動社造工作。另針對城鄉不同型態的社區也需有不同的輔導機制，均有賴公部門或社造中心提供專業創新的思惟，引領社區持續的推動社造工作。

貳、資源的限制

一、經費部分

依現行的計畫規定，區公所成立區域型社造中心及各社造點執行計畫均可依規定向文化部及文化局提案申請經費補助，但區域型社造中心成立與運作是需要一定的基礎經費，在未來 29 區公所均成立區域型社造中心後，對文化局而言將需要更多的經費挹注才足以支應；另在各區域型社造中心用心經營之下，未來社造點的提案將如雨後春筍般成長時，也將造成有限資源的分配問題。

隨著未來假設我們 29 區都成立區域型社造中心之後，在經費方面，可能由文化局這邊來補助的部分，就會是一個還蠻大一筆的，因為包括整個區域型社造中心他營運可能會有比較基本的費用，他可能有一些人員，他可能要去做一些他的一些方案，一些課程輔導這些東西，每一個公所他們在執行一個區域型社造中心的方案的時候，都有一定的大概至少要有最低的那個經費...

（A1-104）

當我們全面的在推動區域型社造中心，那等於是說區域型社造中心也在各個社造點能夠就是如雨後春筍般的出現的時候，他們就面臨到我們對於社區的補助的經費（A1-119）

二、人力部分

為滿足社會多元的需求，公部門的業務量也與日俱增，在政府預算及人員編制的限制下，使得公部門承辦人員或主管的異動頻繁，除經驗的傳承不易，也常會使得工作比較無法銜接，在執行上產生了限制。

另外一個就是說人員，就是一些公所人員的調動，包括是可能課長、主管，或者是調動基本上，也是常常都是會有新的人員進來，更替這樣子，業務的調整，所以在業務的熟悉方面就是包括經驗的一些傳承，有時候他會是比较不容易去銜接的（A1-103）

以往公所裡面的因為那個經辦人員經常更替，以致很多的工作都大概做到一半就要換人了，然後呢都沒辦法很持續的做，所以那一種態度跟那一種工作的熱忱都往往缺乏（C2-77）

隨著臺中市目前 15 個區公所成立區域型社造中心，及未來將朝向 29 個區公所全面性的成立區域型社造中心之目標，在輔導老師及輔導團隊部分也將會產生不足的情形。

另外一個是輔導團隊，也就是說我們跟公所這邊直接來做公所的區域型社造中心的輔導團隊，目前在數量上面，其實還是稍顯不足...（A1-122）

在豐原地區的輔導老師還是不足的，所以我們還是必須借助文化局，所推薦的比較專業然後比較能夠符合我們輔導形式的這樣的一個老師，那他有可能是來自於外縣市，或者是來自於臺中市比較遠的地方，所以我們現在比較認為就是說，因為臺中市現在大概有 15 個區域型的社造中心，可是老師會有一點不足（A2-179）

可能必須要考慮到的就是說，將來如果提案的社區越來越多的時候，你在培力、輔導跟訪視的人員的配置上，可能就是要再增加，要不然的話可能就是會造成一些比較難處理的，比如說現在是一個輔導團隊，比如說一個輔導人員輔導一個社區，這個都是 OK 的，有什麼問題我們都可以馬上處理，...如果將來提案的社區越來越多的時候，你一個人要輔導三個社區時候，那可能有一些問題的話，你沒辦法馬上去處理的話，造成社區有一些問題（C2-57-58）

憑良心講我們希望他給更多，因為其實他們已經對我們幫助蠻大，可是我們既然有想要做社區營造，我們就希望他給得更多，能夠來得更勤、教得更多，那因為他們要負責的單位太多了（C4-31）

以他們工作量來講，因為像我每次去找他們又我，我只要一去就是好幾個小時，耗在那邊，他們就等於被我綁住了（C4-33）

綜上，文化局全面推動區域型社造中心的成立，只要妥善經營，也將使社造點蓬勃發展，因此在有限資源（經費、輔導團隊及輔導老師）之下，將會有不足之情形發生。

參、制度上的限制

一、經費運用及核銷

文化局對社造點所規定的補助項目，並非完全符合社區的需求，又因經費的使用未能彈性運用，造成協力上的限制。另核銷機制係採就地審計的方式，由公所的會計部門做審核，因社區辦理相關活動或計畫執行過程中，有關收據及發票取得不易，且在核銷的認定上又因會計人員的不同會有不一樣的認定標準，因而降低了效率及為遷就會計人員的要求，沒有一致穩定的認定標準，將無法累積有效的經營成果。

應該就是在經費的使用上面，...或許有些可能公部門可以補助的項目，...不一定完全符合社區的需求（B1-80-82）

針對預算的科目的部分，能不能就是做一個核銷上的整個一個勻支...（C1-33）

目前有關於社造點的一個核銷，我們採就地審計，就地審計是由公所這邊自己一個認定的，那因為不同的會計他們對於會計的一些認定上面，有時候會有一些不一樣的認定，所以說有時候還是需要持續的去溝通...（A1-110）

就是因為整個審計的制度，它需要的收據跟發票，有些在社區裡面是沒有的

(A2-163)

譬如說他們今天，他們一群社區媽媽想要自己做湯圓，那他們可能自己帶自己家的麵粉，然後開始來做湯圓給社區的人吃，所以他們這一些材料，可能是每一個人，從自己家裡或是從雜貨店或者是從菜市場去買來的，那這種傳統菜市場，甚至是跟小販或者是小農或者是直接從菜園裡去摘的菜，它是沒有收據的 (A2-164)

二、計畫審核及執行

文化局在社造點甄選計畫中明定各項申請類別及審核方式，但社區對於補助款審核標準並非完全理解，公部門辦理各項課程供社區了解申請方式及相關制度，因其他局處補助申請也需上完一定的課程，造成社區人力與時間配合之困擾。

那都是必須要上過課，你也都有上過課了才能來提案，我覺得這個等於就是一個基本的門檻，也就是說社造他絕對不是一個隨便辦活動而已。你必須要先了解我們社造基本的東西，一些進階的東西，那你再來提案 (A1-83)

因為就如我前面講的就是其實社造他是在解決社會跟社區生活的問題，所以他不是非黑即白也沒有標準答案，所以每年在審查的過程中，多少都會有一些社區會覺得說公平性的問題... (B1-23)

要如何的來參與，會非常明確，但是我說的是重覆性很高，...就是說譬如說不同單位所提出來的方案，都要上課，... 那我一個社區又要去農委會上課，又要去都發局上課，我又要去林務局上課，我又要去文化局上課，那你就都在上課就好... (A2-90-92)

另外，在社區本身的經費不豐裕之下，為了公部門績效指標的呈現，也許需再多花錢在成果發表上，使得經費使用上不符合社區之需求；而在提案規則中，對於社造點必需切結相同計畫不能同時申請其他補助款之限制，也感到不甚合理。

那這個成果也是要花錢的，可是社造的錢其實很少，它還必須要撥一筆錢，出來做成果這件事情，有時候我們在做社造的人覺得這是很多餘。但是在整

個行政的過程中，你不做這個成果，它沒辦法報上去，沒辦法報上去，就沒有具體的數字，沒有具體的數字，就沒有 KPI 績效顯現，就不知道整個達成的效益是怎樣，就整個有一些錢就會在這裡，比較可惜（A2-168-169）

對於文化局的補助款的這個申請，就不得跟其他單位來做申請，我想這個整個資源，如果說這樣限制的話，那這樣經費又補助的這麼少...（C1-34）

綜上，因為公部門的審計制度，對社造點在核銷經費上有許多不便之處，而經費無法彈性運用，造成非社區實際所需。再者依制度規定每年需上完一定課程才能夠提案，又限制不能重覆申請其他單位的補助，對於社造點而言，真正想完成社區之實際目標具有某些程度的限制，也使合作的行動效率受到相當的阻礙。

第三節 公私協力的互動關係

以公部門和社造中心而言，是由上而下，一個規則及制度的制定，但是社造點跟社造中心是由下而上民間力量的匯集，所以社造中心是處於一個由上而下和由下而上之間的一個交接點，必需要去調和這兩個力量，所以在一個由上而下制度規定和一由下而上的地方上的偏好，在一個制度之下如何去滿足地方的偏好，是社造中心最主要的功能，也是社區營造最主要的協力關係。

以 Najam 所提出的 4C 模式分析，經觀察公部門與社造點的目標與手段兩個面向，分析其互動關係分述如下：

壹、合作關係

公部門與社造點的目標，依前述共享的理解，綜合受訪者 A1、A2、C2 所言以營造一個美好優質，符合社區居民需求的宜居環境為其共同之目標（A1-2、A2-115、C2-39-40），因此歸納受訪者 A1、A2、C1、C2 所述，需要一個居中協調、溝通、資訊傳達、教育與培力的單位做為中介平台（A2-67、A2-144、C1-30、C2-52），「一個協助的平台角色（A1-64）」，而社造中心即是扮演著此一角色與功能，將公部門與社造點的資源與資訊相互移轉，以達成資源與資訊共享之利，

有效溝通，避免彼此衝突，並且達成公部門與社造點的共同目標，較屬 Najam 所提出的 4C 模式中的合作關係模式。

貳、互補關係

豐原區公所以公開招標的方式，委託符合投標資格的廠商或團體辦理區域型社造中心業務，就如 A2 受訪者表示「必須要委託一個專業的團體 (A2-70)」，綜合受訪者 C1、C2 表示，社造點也因區域型社造中心的培力輔導，藉由社造中心的資訊提供，提升社造理念，並在社造推動的問題上獲得有效的解決 (C1-30、C2-51、C2-52)。公部門提供經費委託社造中心扮演輔導、培力、中介的角色，使實際推動社造第一線之社造點能在執行過程中更為順利，如受訪者 C3 所說可以就近「一些小問題需要不了解的地方，那我們可以就近 (C3-26)」遇到任何問題或有疑異時能夠有陪伴及諮詢的對象，對於實際推動社造工作的社造點而言，雖與公部門的目標相同但在執行過程中，一個是實際執行者，一個是以經費委託社造中心從中輔導與培力，公部門並非在第一線實際推動，因此，其目標相同但手段不同，屬 Najam 所提出的 4C 模式中的互補關係模式。

參、衝突關係

對社造點方面，著重於創意與效率的執行，對於在地的人、文、地、產、景等特色具有其專業上的認知與創造理念，因此對公部門在人事、法規上全部依法令規章之規定及依法行政為其目標與手段上是截然不同的，綜合受訪者 A2、B1、C1 認為在社區營造經費運用、核銷及會計審核上的認知會有些許落差 (A2-163、B1-80~B1-82、C1-33)，可能會造成社造點在推動社造上會有執行上的認知衝突產生。

肆、攏絡關係

雖然公部門的補助項目不一定完全符合社區的需求，但仍保留了部分的勻支彈性，而在會計的認定上，如受訪者 A1 表示「需要持續的去溝通(A1-110)」。

公部門適時的溝通協調各個會計單位能夠有相同的審核標準，因此，社造點與公部門在經費核銷及會計上的認定雖然目標不同，但在方法上仍積極的尋求共同可接受的彈性，使社造點在實際執行社造工作時能夠較符合所需，且在充分的協調中，達到最高的效益。因此，二者目標雖不同，但在方法上社造點與公部門間透過溝通、協商達成共識，從會計核銷的認知差異到保留核銷彈性及持續的溝通效果，從中儘量尋求異中求同的模式，較屬 Najam 所提出的 4C 模式中的衝突關係到攏絡關係。

以 Najam 所提出的 4C 模式分析，經觀察公部門與社造點的目標與手段兩個面向分析結果，公部門與社造點以社造中心為中介，目標與手段相同屬合作關係；公部門藉由經費委託社造中心輔導、培訓、陪伴社造點去實際執行推動社造工作，屬目標相同手段不同的互補模式；在經費核銷及審計制度上彼此雖屬衝突關係，最後透過溝通與協調保留部分核銷彈性及審核標準的一制性傾向攏絡關係。

綜上可知，不同的分析面向，彼此的互動關係模式亦有所不同，經探討社造點與公部門在社區營造推動上的關係模式，倘若以服務傳送與經費提供面向分析，較符合 Girdon 的「合作」模式，因社造點的獨特專業是對在地的人、文、地、產、景最為了解，並清楚社區之需求及發展，而公部門以經費委託社造中心辦理輔導與培力，解決社造點在實際推動社造工作時之問題，並且輔導順利通過社造點徵選取得補助款，使社造點在執行社造工作上更為順利，因此公部門為經費提供者的角色，協助社造點建立優質的社區生活品質；若以 Najam 的 4C 模式分析，以社造點與公部門所追求的目標為相似或一致的情況下，會因偏好的手段相同或不同，產生「合作」或「互補」之關係模式。

第五章 結論與建議

第一節 研究發現

本研究以 Ansell & Gash 所提出的協力治理模式為基礎，在彙整訪談資料後釐清臺中市豐原區公所推動社區營造公私協力運作的成功要素、面臨的限制因素及公私協力的互動關係。

壹、推動社區營造公私協力運作的成功要素

以 Ansell & Gash 所提出之協力治理模型理論中所提及的初始狀況、制度設計、協助型領導、協力過程等構面均是影響公部門、社造中心及社造點協力成功的要素。以下將臺中市豐原區公所推動社區營造公私協力運作成功的各項要素，說明如下：

一、**初始狀況**：因共享的理解及社區發展的需要，創造資源、知識及資訊交換的誘因。

公部門在社區營造推動上，因人力及專業不足需透過臺中市社造中心或區域型社造中心的輔導團隊協助輔導社造點，而社造點具有在地的優勢，了解社區居民的需求及社區資源特色，透過公部門經費補助的誘因，提供擾動社區的動能，在推動過程中，從過去臺中市社造中心到區域型社造中心的成立，協助社區發現或結合在地社區資源，發展社區特色，另外公部門以發包的方式，由在地的團體或組織承接社造中心工作，可培養在地組織成長茁壯，利於長期的社造推動，因此，公部門、社造中心及社造點因為社區的整體發展及共享的理解，經由資源、資訊及知識交換的網絡關係中，形成相互依賴的需求，也是創發協力關係的先決條件。

二、**制度設計**：具公平、公正、公開且透明性的參與規則。

對公部門而言，參與的制度與規則訂定的相當明確且公開透明，雖然對於初階社造點而言，較難以理解眾多的規則及程序，但透過輔導機制，共同討論及說明相關規則制度，在資訊的有效傳遞下，可順利推動社造工作。明確的參與規則，資訊的透明化是建立信任的首要要件，公部門各個單位已訂定完整明確的參與規則及制度，在明確的授權之下，透過社造中心在培訓、輔導跟提案的過程中，將社造點參與者聚集起來一起討論，並將資訊充分傳遞予社造點，在共同推動社造的過程中，以信任為基礎，建立良好的協力過程。

三、協助型的領導：公部門具有協助型領導的功能、社造中心扮演社造人才及師資培力的角色與社造點核心人物之前瞻理念共同帶動社區發展。

在社區營造的執行層面中，社造點需要一個在地的核心人物，這位關鍵的核心人物用其熱忱、專業及前瞻理念引領社區，配合在地資源改變社區現狀；而社造中心扮演著培力的重要角色，包括社區營造師資培力、社區營造及村落人才培力等；但在整個社區營造的制度層面而言，公部門則以整體的目標願景，制定相關政策及計畫，並整合資源編列預算，才具有可行性，政策及計畫的制定將影響參與的動機及執行的方向，因此，以本研究個案研析結果，公部門具有領導的功能，但在實際執行的層面及協力過程中，社造點之核心人物及社造中心所扮演的培力角色，亦影響協力過程的順利推動，因此三者皆具有不可或缺的重要功能。

四、協力過程

(一) 善意的溝通：公部門正式的會議與社造中心非正式的輔導、訪視與陪伴。

社造中心是公部門建立與社區的溝通平台，扮演輔導、諮詢及陪伴的角色，另文化局為擴大協力及深入輔導，鼓勵區公所成立區域型社造中心，除提供近便性及可親性外，更培育民眾與公部門溝通對話的能力，對於社造點的問題可以即時有效的回應，並滿足需求，社造中心協助公部門資訊的有效傳達，也提供公部

門有關社造點在推動過程中所面臨的問題，因此，在社區營造的推動上，除正式的會議外，以社造中心為中介角色，作為溝通的平台，隨時提供社造點諮詢服務，並解決問題，形成良好的溝通方式，因此，從公部門到社造中心再到第一線的執行單位，成為一個完整的社造推動機制。

(二) 信任建立：信守承諾、解決問題、滿足需求

公部門、社造中心及社造點在協力推動社區營造過程中，公部門信任社造中心的專業輔導團隊，進行社造點的輔導、培力與訪視，社造點因社造中心的專業知識與輔導，協助尋找社區特色，解決社區各項問題及提供諮詢服務，在彼此密切的互動中產生良善的關係，進而產生相互信任關係，而信任是推動合作的核心要素，也可以降低後續協力過程的交易成本，在多元參與的網絡關係中，信任的建立是有效達成目標的基礎。

(三) 對過程的承諾：互信互賴、平等互惠

對公部門而言，推動社區營造主要係為文化與社造人才培育，以在地活動參與，養成社區居民對公共事務之關心，建構社區美學平台與高度，其推動過程是自主的無法強迫的，藉由資源的提供，引發社區參與；對原本就在社區推動社造工作的社造點而言，最具了解在地文化及歷史根基的優勢，只是在初階參與階段及各種方案的推動規則，需透由社造中心規劃培力課程及輔導、訪視的討論參與過程中實際了解，並獲得社造理念及概念的傳承。爰此，公部門、社造中心及社造點在平等互惠的協力過程中，無主從之分的地位，彼此間的資源、資訊和目標價值是共享的，是相互依賴的。

(四) 共享的理解：共同的理念、目標及願景，形成具文化公民權的生命共同體

公部門推動社區營造的目標，無非就是希望能夠培養社區居民關心公共事務，

提升自發的行動能力，並從五個面向（人、文、地、產、景）中，共同建構友善、和諧、美好的新願景，並將和諧建立在信任的基礎上去為共同的目標努力；而社造點經由社區居民的參與，共同發現社區特色，透過社造中心協助擬訂計畫，並在計畫之實作及參與過程中凝聚共識，除能發展社區特色外，經由社區公民意識的建立，提升社區生活的品質與內涵，對社區而言具有正面效果，也有效落實社區營造的政策。因此，公部門、社造中心及社造點具有共同的理念及相同的目標，也是協力推動社造的原動力。

（五）即刻的結果：完成社造計畫的執行、培養自主的社區發展能力

文化局訂定社造點甄選計畫，提供了各種的提案類型及補助經費，引動社區依需求提案並獲取計畫執行經費，而在執行過程中，由社造中心協助社造點完成計畫執行展現成果，屬於「小贏」模式的結果，在協力過程中，主要是教導社區自主、提升公民意識及自我解決問題的方法與模式，藉由良善的協力過程及即刻成果的積累，最終仍以社區自主及永續發展為最終政策目標。

貳、推動社區營造公私協力面臨的限制因素

一、專業知識與認知的限制：基層組織社造觀念認知不足影響社造工作推動

鄉鎮市區公所層級是最接近社區民眾的行政機關，透過區域型社造中心的成立建立在地輔導團隊是最能貼近社區需求的陪伴方式，並能落實區公所行政社造化目的，但因為行政人員的認知不足，及專業性的不足，使得在推行的初始階段，會產生阻礙，因此，觀念的建立相對就非常的重要。為使社造觀念擴大深入至各社區，對公所基層行政人員社造知能的培訓，及深化基層組織社造觀念，創造行政人員的核心價值，將有助公所參與並加速落實社區營造推動進程與實踐。

二、資源的限制

（一）預算編列及補助款分配的限制

因區域型社造中心的全面成立及未來社造點蓬勃發展及數量增加後，將會出現預算短缺及補助經費不足之情形。依現行的計畫規定，區公所成立區域型社造中心及各社造點執行計畫均可依規定向文化部及文化局提案申請經費補助，但區域型社造中心成立與運作是需要一定的的基本經費，在未來 29 區公所均成立區域型社造中心後，對文化局而言將需要更多的經費挹注才足以支應；另在各區域型社造中心用心經營之下，未來社造點的提案將如雨後春筍般成長時，也將造成有限資源的分配問題。

(二) 推動社造人力不足：專業輔導團隊及輔導老師不足、公部門社造人才流動頻繁。

輔導團隊及輔導老師是社造中心最主要的核心人力，隨著區域型社造中心的全面成立及社造點的提案發展，公部門以委外發包方式成立社造中心，將需要更多的輔導團隊承接及輔導老師的培訓才足以維持輔導品質，輔導團隊及輔導老師人力不足情形，對社造點的輔導次數及解決社區問題的及即時性上將造成限制。另因社造人員流動頻繁，使經驗的傳承不易，也常會使得工作比較無法銜接，在執行上產生了限制。因此，文化局全面推動區域型社造中心的成立，只要妥善經營，也將使社造點蓬勃發展，因此在有限資源（經費、輔導團隊及輔導老師）之下，將造成分配及不足的情形發生，在共同推動社區營造的過程中，也將會有相當的影響。

三、制度上的限制

(一) 經費運用及核銷的限制

因社造點補助款的核銷機制係採就地審計的方式，由公所的會計部門做審核，對於社區辦理相關活動或計畫執行過程中，有關收據及發票取得不易，且在核銷的認定上又因會計人員的不同會有不一樣的認定標準，因而降低了效率及為遷就會計人員的要求，沒有一致穩定的認定標準，將無法累積有效的經營成果。

（二）計畫審核及執行上的限制

文化局在社造點甄選計畫中明定各項申請類別及審核方式，為使社區了解申請方式及相關制度，公部門委請社造中心辦理一系列的培力課程，由於其他局處相關社造補助款，也需上完一定課程後才能申請，以致造成社區的困擾，且所規定的補助項目，並非完全符合社區的需求，又因經費的使用未能彈性運用，造成協力上的限制。另外，在社區本身的經費不豐裕之下，為了公部門績效指標的呈現，也許需再多花錢在成果發表上，使得經費使用上不符合社區之需求；而在提案規則中，對於社造點必需切結相同計畫不能同時申請其他補助款之限制，也感到不甚合理。

綜上，因為公部門的審計制度，對社造點在核銷經費上有許多不便之處，而經費無法彈性運用，造成非社區實際所需。再者依制度規定每年需上完課才能夠提案，又限制不能重覆申請其他單位的補助，對於社造點而言，真正想完成社區之實際目標具有某些程度的限制，也使合作的行動效率受到相當的阻礙。

參、公部門、社造中心及社造點公私協力之互動關係

公部門、社造中心及社造點三者之間之互動關係，以公部門和社造中心而言，是由上而下，一個規則及制度的制定，但是社造點跟社造中心之間，是由下而上民間力量的匯集，所以社造中心是處於一個由上而下和由下而上之間的一個交接點、一個中介平台，必需要去調和這兩個力量，所以在一個由上而下制度規定和一由下而上的地方上的偏好，在一個制度之下如何去滿足地方的偏好，是社造中心最主要的功能，也是社區營造最主要的協力關係。

社造點與公部門經由不同的分析面向，彼此的互動關係模式亦有所不同，倘若以服務與經費提供者面向分析，較符合 Girdon 的「合作」模式，因社造點的獨特專業是對在地的人、文、地、產、景最為了解，也最清楚社區之需求性，而

公部門以經費提供委託社造中心辦理輔導與培力，提供專業的諮詢，解決社造點在實際推動社造工作時之問題，使其在社造點提案上順利獲得徵選，取得補助款並執行社造工作，公部門為經費提供者的角色，協助社造點建立優質的社區生活品質；若以 Najam 的 4C 模式分析，以社造點與公部門所追求的目標為相似或一致的情形下，則會產生「合作」或「互補」的關係模式。

第二節 研究限制

本研究透過相關文獻資料的理論探討及個案的研究，期能客觀呈現地方政府與非營利組織共同推動社區營造的現況，然而在研究過程中因研究者能力及其它不可控制等因素，本研究的限制如下：

壹、就研究對象而言

一、本文研究範圍係以臺中市豐原區推動社區總體營造之核心人士，包括社區核心人士、公部門承辦業務人員、輔導團隊等，對於社區大多數居民、當地企業代表及社會相關人士的反應情形，並未納入本研究範圍中，致無法得知其意見及想法，有可能造成民意的扭曲。

二、研究僅以臺中市豐原區推動社區營造為研究對象，但因有其城鄉差距，各縣市政府或臺中市其他轄區參與社造之非營利組織不同，情形亦不一，且基於各縣市社造中心與社區非營利組織間的推動模式之差異性等因素，本研究論點在其他縣市或其他非營利組織有待進一步的經驗分析。

貳、就研究方法而言

一、本研究係以社區總體營造部分核心人士為對象進行深度訪談，無法對所有參與社造人員全面實地訪查，且受訪者對部分具敏感問題，會因自我心理防衛或情緒等因素，致回答內容有所保留，造成推理上的限制及評估上的困難。

二、由於資料的蒐集與文獻分析能力的限制，僅就既有的學理，將理論架構與實務操作相互連結，以質性方法進行研究，若能針對不同的影響因素佐以量化的方法加以統計分析，對研究結論應更具有意義。

參、就研究結果而言

本研究係以推動社區總體營造之利害關係人之意見訪查為主，因此訪談結果是否能代表全體的觀點，尚難以認定。其研究成果或可供其他地區或機關參考運用，惟仍有一定程度之類推限制。

肆、其他限制

接受訪談之輔導團隊、社區發展協會等非營利組織及公部門等單位，於訪談中雖未全部強調並重視及提醒訪談者，其訪談內容之呈現應以匿名方式，但基於保護公部門單位及相關非營利組織職位內容保密考量，對訪談單位以代號編碼代表等相關研究倫理事宜，為避免承辦單位之辨識度問題，故訪談單位，均以一般性文字或代碼表示，因訪談內容有涉及敏感性及辨識度，也因而不將逐字稿作為附錄。

第三節 後續研究建議

臺中市社造中心自 2016 年區域型社造中心成立起及引動公所行政社造化後已進入關鍵的轉型階段，從社區的自我理解、共識建立、互助共好、到自主營造美好家園永續經營後，在社區營造已建立足夠的基礎與認知，但社會持續的變遷與發展，形成特定議題發展及多元文化轉型正義等新的社區議題，因此，未來這幾年在轉型後，針對議題型及多元文化的輔導機制，將可繼續作為後續觀察及探討的部分。

另臺中市政府文化局預計將全面推動各區公所成立區域型社造中心，以現行

十五個區公所成立之基礎，係因文化局在推動一區一特色計畫後，達成全面性的營造成效，所以輔導區公所轉型成立區域型社造中心，從執行者轉為輔導者之角色，為進一步推動社區營造的面向與深度。但在臺中市二十九個區公所中，除已成立區域型社造中心的十五個區公所外，尚有十四個區公所未成立區域型社造中心，且部分區公所在社區營造之專業知識及執行經驗上是否足以成熟轉型為輔導單位，倘因政策績效考量倉促成立，將可能造成因績效壓力，以執行複製他區成功經驗而失去自我價值建構，將無法貫徹社造由下而上經營的精神與理念，亦將影響整體社造之成果。

再者，各縣市在社區營造推動上，會因地方環境、族群及文化等因素而有不同發展，若以臺中市推動社區營造之成功要素作為推動模式，亦需審慎評估是否符合在地需求，考量推行制度與配套措施之間是否相容，需以永續發展之可能性來進行推動，才不致產生非意圖的結果出現。

本研究是以臺中市豐原區公所推動社區營造公私協力模式為例，後續可透過更廣泛的資料蒐集與文獻分析，研究不同地方政府的協力模式，進而歸納適於不同地方治理（如直轄市與縣轄市等）型態的協力關係因素。

參考文獻

壹、中文部份

一、專書

- 邱昌泰（2000）。*公共管理-理論與實務手冊*。台北：元照。
- 李增祿（1995）。*社會工作概論*。台北：巨流。
- 林水吉（2009）。*跨域治理：理論與個案研析*。台北：五南。
- 林水波、李長晏（2005）。*跨域治理*。台北：五南。
- 林淑馨（2008）。*非營利組織管理*。台北：三民。
- 林淑馨（2010）。*質性研究理論與實務*。台北：巨流。
- 林淑馨（2011）。*非營利組織概論*。台北：巨流。
- 官有垣（2000）。*非營利組織與社會福利—台灣本土的個案分析*。台北：亞太。
- 吳英明（1996）。*公私部門協力關係之研究：兼論公私部門聯合開發與都市發展*。高雄：復文。
- 徐震（2002）。*社區與社區發展*。台北：正中。
- 陳向明（2009）。*社會科學質的研究*。台北：五南。
- 張潤書（2013）。*行政學（修訂四版）*。台北：三民。
- 蔡宏進（2007）。*社區原理*，台北：三民。
- 劉麗雯（2004）。*非營利組織：協調合作的社會福利服務*。台北：雙葉書廊。

二、期刊論文

- 王本壯（2008）。社區總體營造的回顧與展望。府際關係研究通訊，（3），18-21。
- 江明修（1996）。非營利組織領導行為之研究（上）。人事管理，33（10），4-13。
- 李長晏、鄧怡婷（2004）。多重組織夥伴關係：治理模式與信任的建構。中國地方自治，57（8），19-47。
- 李柏諭（2011）。跨部門治理的理論與實踐：以蓮潭國際文教會館的委外經驗為例。公共行政學報，（40），41-76。
- 官有垣、李宜興（2002）。地方民間組織與政府在社區營造的夥伴關係：以嘉義新港文教基金會推動淨港計畫為例。研考雙月刊，26（3），87-98。
- 郭瑞坤、王春勝、陳香利（2007）。居民社區培力與社會資本、社區意識關聯性之研究—以高雄市港口社區為例。公共事務評論，8（2），97-129。
- 陳敦源、張世杰（2010）。公私協力夥伴關係的弔詭。文官制度季刊，2（3），17-71。
- 蔣佳吟（2005）。非營利組織與社區的關係：公民社會文化的延伸。理論與實務，（56），3-11。
- 賴兩陽（2004）。社區發展協會推動福利社區化策略分析。社區發展季刊，（106），68-78。
- 嚴秀雯（2005）。政府夥伴關係相關理論探討。社教雙月刊，（128），38-44。
- 三、專書論文**
- 江明修、鄭勝分（2002）。非營利管理之協力關係。載於江明修（編），非營利管理（81-124）。台北：智勝。

許世雨（2000）。非營利組織與公共行政。載於江明修（編），**第三部門經營策略與社會參與**（155-189）。台北：智勝。

馮燕（2000）。非營利組織的定義、功能與發展，載於蕭新煌（編），**非營利組織部門：組織與運作**（1-42）。台北：巨流。

四、研討會論文

陳其南（1995）。社區總體營造與文化產業發展。載於文建會編印「文化·產業」**研討會暨社區總體營造中日交流展論文集**（4-7），台北。

五、學位論文

呂文皓（2003）。社區發展中非營利組織其角色與功能之研究：以船仔頭文教基金會為例。南華大學非營利事業管理研究所碩士論文，未出版，嘉義。

劉佳惠（2009）。台中市社區營造網絡之研究。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。

六、網路資料

文化部（2015）。社區營造三期及村落文化發展計畫（**105-110年**），2017年3月11日，取自：http://www.moc.gov.tw/information_302_45992.html。

文化部（2016）。文化部補助直轄市及縣(市)政府推動社區營造三期及村落文化發展計畫作業要點，2017年3月18日，取自：
<https://grants.moc.gov.tw/Web/PointDetail.jsp?Key=39&P=1886>。

文化部（2016）。文化部社區營造三期及村落文化發展計畫直轄市及縣（市）政府績效評核及獎懲作業要點，2017年3月25日，取自：
http://www.moc.gov.tw/information_316_58754.html。

文化部（2017）。文化部推動社區營造及村落文化補助作業要點，2017年3月18日，取自：

<https://grants.moc.gov.tw/Web/PointDetail.jsp?Key=39&P=2088>。

文化部（2017）。文化部臺灣社區通，2017年3月18日，取自：

<https://communitytaiwan.moc.gov.tw/Category/List/%E9%97%9C%E6%96%BCE%E7%A4%BE%E9%80%A0#tab1>。

行政院文化建設委員會（1995）。（立法院第二屆第五會期）85年度施政計畫及主管收支預算案口頭報告，2017年3月26日，取自：

<https://npl.ly.gov.tw/npl/report/840419/8.pdf>。

行政院（2005）。台灣健康社區六星計畫推動方案，2017年3月18日，取自：http://community.culture.taichung.gov.tw/df_ufiles/g/台灣健康社區六星計畫推動方案.doc。

行政院文化建設委員會（2007）。磐石行動 新故鄉社區營造第二期計畫（97年至102年）（核定本），2017年3月18日，取自：

[http://www.gics.com.tw/docs/97二期計畫報院版\(9%5B1%5D.7核定\).doc](http://www.gics.com.tw/docs/97二期計畫報院版(9%5B1%5D.7核定).doc)。

李永展（2015）。社造松——實踐公民社會的社造新手法，2017年3月25日，取自：<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/255/article/2938>。

臺中市政府文化局（2015）。臺中市政府文化局施政白皮書（104至107年度），2017年3月18日，取自：

http://www.culture.taichung.gov.tw/upload/19/20150402_165236.26523.pdf。

臺中市政府文化局（2016）。105年度臺中市社區營造亮點甄選實施計畫，2017年3月19日，取自

<http://www.taichung.gov.tw/dlpdf.asp?fileName=6823918378.docx>。

臺中市政府文化局（2017）。臺中市社區總體營造暨文化設施推動委員會設置要點，2017年3月18日，取自：

<http://lawsearch.taichung.gov.tw/glrsout/NewsContent.aspx?id=26316>

臺中市政府文化局（2017）。臺中市社區營造推動網，2017年3月19日，取自：<http://community.culture.taichung.gov.tw/index.asp>。

臺中市政府文化局（2017）。106年度臺中市社區營造點甄選實施計畫，2017年3月19日，取自：

<http://www.culture.taichung.gov.tw/NewsContent.aspx?menuID=122&id=18920>

盧思岳（2016）。臺中市區域型社造中心的操作模式，2017年4月8日，取自：

<http://community.culture.taichung.gov.tw/sub/form/index.asp?Parser=2,19,69,68>

貳、英文部分

Alexander, E. R. (1995). **How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice**. Luxembourg: Gordon and Breach Publishers.

Ansell, C., & A. Gash (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 18(4): 543-571.

Bourdieu, P., & L. J. D. Wacquant (1992). **An Invitation to Reflexive Sociology**. Cambridge: Polity.

Edelenbos, J., & E.-H. Klijn (2008). Trust in Complex Decision-making Networks: A Theoretical and Empirical Exploration. **Administration and Society**, 39(1): 25-50.

Hood, C. (1998). **The Art of The State: Culture, Rhetoric, and Public Management**. Oxford: Clarendon.

Girton, B., Kramer, R. M. and Salamon L. M. (1992). **Government and The Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States**. San Francisco, CA. Jossey-Bass Publishers.

- Jessop, B. (2000). Governance Failure. In G. Stoker (Ed.), **The New Politics of British Local Governance** (pp. 11-32). Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press.
- Kramer, M. (1981). **Voluntary Agencies in the Welfare State**. Berkeley: University of California Press.
- Kramer, R. M. (1987). Voluntary Agencies and Personal Social Services. By Walter W. Powell(ED.), **The Nonprofit Sector: A Research Handbook**, Yale University Press, New Haven and London, pp.240-257.
- Milofsky, C., (1979). Defining Nonprofit Organizations and Community: A Review of Sociological Literature, **Ponpo Working Paper-6**, New Haven: Yale University.
- Najam, A. (2000). The four-C's of third sector-government relations: Cooperation, confrontation, complementarity, and co-optation. **Nonprofit Management & Leadership**, 10(4), 375-396.
- Rethemeyer, R. K., & D. M. Hatmaker (2008). Network Management Reconsidered: An Inquiry into Management of Network Structures in Public Sector Service Provision. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 18(4): 617-646.
- Rosenau, P. V. (2000). The Strengths and Weaknesses of Public-Private Policy Partnerships. In P. V. Rosenau, (Ed.), **Public-Private Policy Partnerships** (pp. 217-241). Cambridge, MA: The MIT Press.
- Salamon, L. M. (2002). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. In L. M. Salamon (Ed.), **The Tools of Government: A Guide to the New Governance** (pp. 1-47). New York: Oxford University Press.
- Salamon, L. M. (1992). **America's Nonprofit Sector: A Primer**. New York: Foundation Center.
- Taillieu, T. (2001). **Collaborative Strategies and Multi-organizational Partnerships**. Leuven: Garant Publication.
- Wolf, T. (1999). **Managing a Nonprofit organization in the Twenty-First Century**. New York: Simon & Schuster.

附錄一 相關部會實施計畫比較表

主辦單位	主要業務或計畫	核心工作內容
文化部	歷史與文化資產維護發展(第二期)計畫 99-104	1.有形文化資產多元發展計畫:古蹟、歷史建築、遺址、及文化景觀聚落及防災體系建置及空間資訊系統建置計畫。 2.完成無形文化資產推動與保存技術傳習計畫。 3.保存修護研究領航計畫。 4.歷史文化場域保存活化計畫:推動產業文化性產再生、鐵道沿線閒置空間再生、文化資產區域環境整合計畫。 5.文化資產人才育成體系建置計畫。
內政部營建署	城鎮風貌型塑整體計畫 102-105	1.辦理城鎮風貌跨域整合建設計畫 2.辦理社區規劃師駐地輔導計畫 3.辦理市區道路人本環境建設計畫 4.辦理騎樓整平計畫
教育部青年發展署	青年暑期社區工讀計畫	媒合大專在學青年於暑期至社區產業、社會福利服務及推動社會公益相關之非營利組織工讀體驗。
	青年社區參與行動計畫	鼓勵青年團隊走向全國各地並深入農、漁村、原住民部落等地區，發揮創意與活力，促進社區活化及永續發展。
	遊學臺灣計畫	與民間團體及大專校院辦理暑假遊學臺灣活動，並進而合作建置青年壯遊點，以多元方式讓青年認識在地社區特色及人土風情。
教育部教育司	推動學習型城市試辦計畫	1.整合社區學習資源 2.繪製社區學習地圖 3.活化社區學習空間
經濟部	地方產業發展基金單一(整合)及區域型補助計畫	為加速地方產業升級、提升地方產業競爭力，本部設立「地方產業發展基金」，本「一鄉一品」之精神，由地方提出計畫、中央給予經費，以協助各縣市發展地方產業，以促進地方經濟繁榮，創造在地就業機會。

主辦單位	主要業務或計畫	核心工作內容
原住民族委員會	運用公益彩券回饋金計畫	促進原住民就業事項：發展原住民族部落特色暨潛力產業相關計畫
	補助地方政府推展原住民族產業深耕及行銷推廣計畫	為促進原住民族經濟產業發展，厚植產業實質競爭力，提升產業經營能量，以及增加原住民經濟收入與就業機會
	原住民族部落活力計畫實施計畫	<ol style="list-style-type: none"> 1.落實部落會議，凝聚民族部落共識，奠定原住民族自治基礎。 2.回復傳統文化記憶，推動原住民族教育，培育原住民人才。 3.發展經濟產業，增加部落就業與照護。 4.辦理部落綠美化，保有維護傳統建築，建構部落安全環境。 5.閒置土地再利用，共工栽種農作物，減少貨幣依賴。 6.協助部落強化家庭治理、營造家庭讀書環境。
	原住民族部落永續發展造景計畫	<ol style="list-style-type: none"> 1.落實基礎環境改善：實質改善原住民族部落內基礎民生建設，以提升安全居住環境。 2.部落文化聚會所興建：於部落內興建文化聚會場所，配合當地原住民族居民日常生活、特殊慶典活動空間及傳統祭儀需求，施作傳統祭儀場地，以發揚族群文化核心價值，並達成文化傳承。
勞動部	多元就業開發方案（經濟型/社會型）	<p>建構民間團體與政府部門間促進就之合作夥伴關係，透過促進地方發展，提升社會福祉之計畫，創造失業者在地就業機會</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.執行期程：持續辦理。 2.網址：勞動部勞動力發展署網站 (http://www.wda.gov.tw/) 首頁>主題服務>就業服務 >促進在地就業服務。

主辦單位	主要業務或計畫	核心工作內容
勞動部	培力就業計畫	<p>結合民間團體及政府部門之人力與資源，協助重大天然災害之災後重建、區域再生發展、社會性創業或就業支持系統等創新計畫</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 執行期程：持續辦理。 2. 網址：勞動部勞動力發展署網站 (http://www.wda.gov.tw)首頁> 主題服務>就業服務>促進在地就業服務。
行政院環境保護署	<p>「建構寧適家園計畫- 營造友善城鄉環境」104 年至 107年)</p> <p>推動低碳永續家園（持續性工作）</p>	<p>以鄉鎮市區整體環境永續指標規劃，並結合在地人文優勢，營造友善城鄉環境，輔導地方進行環境清理及市容整頓工作，達成 14 項環境衛生永續指標工作內容，營造舒適美觀環境，促進當地觀光效益，提昇民眾寧適滿意度。</p> <p>農村再生結合「低碳永續」運作機能，整合中央各部會及地方政府相關資源，推動低碳永續家園。（「運作機能內涵包括如」生態綠化、建築節能、設備節能、再生能源、綠色運輸、資源循環、低碳生活及「永續經營等」。）</p>
客家委員會	<p>推動特色文化增值產業發展計畫</p> <p>推動客家文化生活環境營造計畫</p>	<p>協助客家地區文化與產業相結合，發展具有客家特色之文化創意產業、綠色休閒產業及其他地方產業，並協助傳統產業之轉型與創新，以創造就業機會，帶動地方經濟發展，發揚客家文化。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.補助地方政府整體規劃客家聚落，保存傳統客庄社區公共生活場域，強化客屬文化資產特色，落實在地住民共同參與社區發展與環境營造。 2.補助計畫包括：生活公共空間改善、文化資產風貌營造、人為環境景觀整理、自然環境景觀復原改善、閒置空間再利用、客家聚落環境營造發展總體規劃、客庄聚落文化資產保存維護、客家文化館舍基本營運管理或演藝設施設備改善、客家文化館舍之展覽、文物典藏及其設施設備充實、其他與客家生活環境營造或文化館舍營運設施有關之計畫。

主辦單位	主要業務或計畫	核心工作內容
衛生福利部	推動社區發展業務	<ol style="list-style-type: none"> 1.福利化社區旗艦型計畫 2.社區發展觀摩活動 3.社區意識凝聚活動 4.建立社區照顧關懷據點計畫
農委會水保局	農村再生整體發展計畫暨第一期(101至104年度)實施計畫	<p>以農村社區為核心，融合「健康、效率、永續經營」農業施政理念，期打造「活力、健康、幸福」的希望農村。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.活力農村：輔導社區築夢培根，吸引青壯年投入農村發展及加強農村產業及基礎建設。 2.健康農村：輔導農村提出符合綠色產業、低碳建設及生態保育概念之農村再生計畫，推動休閒農業加值發展，開拓新興農業旅遊市場。 3.幸福農村：辦理農村高齡者生活改善及退休老農生活輔導，培育農村婦女生產及生活經營能力，開發農村文化創意產業以及辦理農村體驗及活化再生宣導等。
農委會輔導處	休閒農業加值發展	<ol style="list-style-type: none"> 1.建置優質休閒農業旅遊環境 2.加強休閒農業旅遊人才培訓工作 3.豐富農業旅遊資源並推動特色主題遊程 4.提昇休閒農業旅遊服務品質及功能 5.強化休閒農業行銷宣傳
	創新農業推廣及青年農民培育	<ol style="list-style-type: none"> 1.社區農業產業永續經營人力培育 2.推動農村青少年農業教育與社區服務 3.強化農村婦女生活生產經營能力及高齡者生活改善與創新學習 4.加強培育農業新世代接班人。
	農村再生整體發展計畫暨第一期(101至104年度)實施計畫(有關休閒農業加值發展及創新	<p>一、休閒農業加值發展</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.建置優質休閒農業環境 2.豐富農業旅遊資源並推動特色主題遊程 3.提昇休閒農業服務品質及功能 4.強化休閒農業行銷宣傳 <p>二、創新農村生活文化</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.社區農業產業永續經營人力培育 2.推動農村青少年農業教育與社區服務

主辦單位	主要業務或計畫	核心工作內容
農委會輔導處	農村生活部分	3.強化農村婦女生活生產經營能力及高齡者生活改善與創新學習
農委會林務局	社區林業計畫	<ol style="list-style-type: none"> 1.理念宣導及人才培育計畫 2.林業示範社區營造與規劃 3.森林協同管理計畫
	植樹造林	社區植樹綠美化