

東海大學政治系碩士論文

指導教授：張峻豪博士

商圈型社區內組織互動

與社區治理

以台中市向上市場與忠孝夜

市為例

碩士班研究生：陳楷杰

中華民國一百零八年六月十三日

摘要

在過去傳統研究中多討論傳統型社區與都市型社區，在商圈發展密集的社區文獻甚少。本文將以商圈型社區為核心，並以台中市向上市場與忠孝夜市為案例，觀察商圈型社區內組織互動影響社區治理外，透過交通、衛生、產業三大商圈型社區可能發生的問題，如何有效提升商圈發展，加以解決商圈間的公共問題。

謝誌

首先感謝指導教授張峻豪博士在論文的細心教導，有了老師細心提攜讓我在論文寫作上更有方向，張老師對於學問嚴謹態度與處事方式更是我在求學過程中學習的典範。

另外本研究令感謝各里長、社區發展協會理事長、攤販、星巴克夥伴大力協助，使我在論文寫作上資料更為精確與貼近實務。

在攻讀碩士的過程也歷經波折與苦難，也曾經因為現實因素想要放棄，有幸在文化大學期間有黃榮源老師、陳世榮老師、王順文老師的幫忙來到東海大學回家鄉深造。在東海期間也特別感謝陳建仁老師與邱師儀老師的教導讓我在碩士課程中打下良好的基礎。

在想要放棄與迷失方向時，總是很幸運的有人在背後鼓勵與陪伴，特別感謝伊淨、時瑋、均豪、鼎鈞、安哲、大鏞、一中這些我身邊最親近的人，有了他們讓我在奮戰過程中能更有動力。

希望藉由我在東海的學習，對於未來能奉獻所學，以回饋社會。

最後，將此研究獻給我最摯愛的父母

陳楷杰 謹誌於
東海大學 政治學系
中華民國 108 年 6 月

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 個案選擇	4
第三節 文獻檢閱	4
第四節 研究方法	16
第五節 研究範圍與章節安排	18
第二章 理論探討	21
第一節 社區與社區發展	21
第二節 社區組織與社區發展	25
第三節 社區治理	26
第四節 本文分析架構	35
第三章 研究個案分析	43
第一節 商圈型社區政策現況	43
第二節 商圈型社區內部組織	47
第三節 案例分析比較	48
第四章 社區治理議題分析	59
第一節 交通面向分析	59
第二節 衛生環境議題分析	63
第三節 產業議題分析	69
第四節 案例綜合比較	73
第五章 結論與建議	83
第一節 研究發現	84

第二節 政策建議	92
參考書目	97
附錄一 訪談問卷	103
附錄二 訪談摘要	105
附錄三 台中市攤販集中區設置管理自治條例	117

表目次

表：

表 1-1 台灣社區發展沿革	8
表 2-1 社區組織類型	25
表 2-2 治理模式內涵	29
表 2-3 訪談對象一覽表	39
表 2-4 訪談提綱與題目	41
表 3-1 商圈型社區政策現況與困境	56
表 4-1 案例治理模式比較分析	81

圖目次

圖 2-1 本文分析流程圖	37
圖 3-1 向上市場位置圖	44
圖 3-2 忠孝夜市位置圖	46
圖 3-3 向上市場組織互動模式	52
圖 3-4 忠孝夜市組織互動模式	55

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

台灣自 1960 年代起開始有了社區發展的概念，回顧台灣社區發展歷史而論，自從 1949 年國民政府遷台後，重新建立了自治時期存在的保甲制度，將保改為村里，甲改為鄰。自此以來，村里一直是作為政府統治最基層單位。1965 年受到聯合國社區主義運動影響，台灣順應國際浪潮，進行了一連串的社區改革運動，行政院頒布「民生主義現階段社會政策」並提出七大工作面向，且其中首次包含「社區發展」的概念，相對地回應了聯合國社區發展工作。其中內政部更擬定「社區發展工作綱要」，起初由政府主導進行「由上而下」的社區政策，目標為了發展公共基礎建設。不過當時政府目的是希望藉由全國性的社區實質建設（修理排水溝、道路、改善環境衛生等）進而彰顯政府照顧人民的效果，而非真正落實社區發展。然而隨著威權統治瓦解，政治解嚴的背景下，隨後在 1983 年頒布「社區發展工作綱領」並大幅增加社會福利項目。1991 年修訂改為「社區發展工作綱要」，其中將社區發展協會採人民團體方式運作。到了 1994 年，文建會提出「社區總體營造」一詞，強調社區發展工作由社區內部草根自主，加上鄉土文化浪潮下逐漸成為每個村里層級自治單位致力推動項目（文建會，1995）。

2000 年後隨著台灣社會、經濟、政治大幅變遷，國內社區意識與社區發展的脚步並未因此停滯，反而逐漸在台灣各處遍地開花。時至今日，有關社區發展工作不僅只是政府決策，透過民間力量以及非營利組織、社區營造、企業等團體，影響層面更擴

大到社會福利、產業、生態等面向。在民間與政府等多方團體共同努力下，社區發展的成果已在各地實現。例如監察院報告提及南投縣桃米社區、宜蘭白米社區、彰化縣永樂社區等等所謂「明星社區」典範（監察院，2005）。¹然而所謂的「社區」的內涵與本質是什麼？從以往社區的文章與成功案例可以發現，大多靠著社區居民參與並凝聚共識所形成，透過溝通、協調，最重要的是在議題上找出多數同意的方式，形成「共同體」進而創造成功社區典範。

由於就業、福利、生活機能等誘因，使得近年來人口大多移往都市居住，發現都市居民談起「社區」，想到的未必是社區發展協會上的組織，反而會認為社區指的是一個廣義的範圍（對都市居民來說，甚至意指公寓大廈管理委員會），也不是一個單位或組織，造成居民對於「社區」有關的事多半不了解，對於社區活動與公共事務冷漠、不關心的態度，甚至有「搭便車」的情形。形成都市社區參與度與熱絡度不足的現象，亦成為社區議題無法形成共鳴的主因。回頭檢視台灣社區發展工作推動可以發現，多數社區營造成功案例在鄉村地區，都市型社區反而無明顯案例，也使社區概念與工作推動無法讓更多人了解。尤其台中市為台灣六都之一，市場規模與產業聚集程度自然較高，社區議題卻看不到被重視的跡象，過往文獻討論的焦點與社造推動程度卻不及鄉村型社區的發展，跟就其原因，本文認為：

過去為了弭平城鄉差距，在政策上加強基礎建設，鄉村型社區為了增加財源，藉由社區營造推動，以及「社區總體營造」的

¹監察院（2005）再經由訪談與座談會資料整合，發表對於台灣社區總體營造之工作成效調查，內文將當年文建會關於社區總體營造相關計畫與地方社區研究寫入，其中也實地透過像是南投桃米社區、宜蘭縣白米社區、彰化縣永樂社區調查其社區營造之成果（2005）

成功，塑造許多明星社區的存在。然而明星社區雖然有效提升社區競爭，不過社區組織無法成為多數民眾生活的一部份，本文仍抱持憂心的態度。根據 2004 年文建會的「文化公民意識」民意調查報告所顯示，經過十年的推展，只有 22% 的受訪者知道「社區總體營造」這個用詞。民眾的低度與錯誤認知使得社區總體營造逐漸變成口號化、簡單化與庸俗化，經常成為辦活動的最佳代名詞，致使「民眾參與」變成「民眾背書」。²

有鑑於此，過去學者大多探討鄉村型社區、都市型社區內關於「社區總體營造」的案例研究，本研究則是針對商圈型社區作為研究主題。在現代商業密集的都會地區，忙碌的生活與交流下社區參與相對不受居民關注，有關於商圈型社區的文獻也非常少。再者，商圈型社區裡不只社區發展協會組織，更包含了商家組織、自治會，關注的議題也更加多元，除了生活周遭環境、交通外，更重要的是經濟利益的提升，甚至影響整個區域產業發展。本文想了解在追求商圈繁榮為基礎下，如何滿足消費者，提供更好的商圈品質，在商圈共同體的概念下，同時能解決外部問題，才是讓商圈更好的條件，因此，透過個案組織互動模式，觀察商圈型社區組織與公部門、私部門之間治理的形塑。

²自文建會 1994 年推動社區總體營造起十年來，似乎愈往後發展，社會互動愈不佳。譬如，主計處「社會發展趨勢調查報告-社會參與」1999 年與 2003 年兩次調查之間資料顯示，「與鄰居往來情形」非常密切和密切由 42.3% 降至 37.2%；「與鄰居關係的滿意程度」非常滿意和滿意由 51.3% 降至 46.2%；提供鄰里社區公共事務義務性協助由 46.1% 降至 36.2%；參與鄰里社區公共事務義務會議由 32.0% 降至 28.3%，但參與鄰里社區聯誼性活動則維持 26%。社區總體營造所標榜的「由下而上」、「凝聚社區意識」、「發掘地方文化特色」似乎已成共識，但這些共識是否落實與帶動地方活力，仍缺乏全面而客觀的評估（劉新圓，2005）。因此這些針對過去十多年來社區營造工作推展成效的質疑，引發對社區營造的概念構想、實質內涵、與操作模式進一步反思的必要性。

第二節 個案選擇

2017年8月3日，台中正式超越高雄市，成為台灣人口第二大都市，意味者台中競爭力、就業等優勢因素也跟著增加。以過去學者研究文獻整理也少有論述商圈型社區相關之文獻。藉此，本文欲以台中地區兩大商圈作為本文商圈型社區之案例：向上市場（公益里），忠孝夜市（城隍里）作為本文研究之案例，³。相較於逢甲夜市與一中商圈繁榮景象，向上市場與忠孝夜市地區兩者皆為台中市老舊且在地已久商圈，一個是具有民營市場規模的傳統市場，另一個是街道型夜市型態，透過本文實際個案研究除了從新型態社區角度觀察內部互動外，透過兩個地區個案-市場與夜市，據實地觀察商圈型態社區之交通、衛生、產業發展三大公共問題皆為其易發生之公共問題。因此透過探究這些商圈型社區公共問題面向，進而觀察社區內部成員如何形成生活「共同體」，比較攤販自治會與其他不同商圈組織互動過程，並給予商圈型社區發展建議。

第三節 文獻檢閱

本文對台灣社區相關文獻，從以下之三部份進行檢閱：一、闡述台灣社區政策的演進與回顧，說明每個階段的歷史背景與影響。二、承接社區營造至今的問題與挑戰，反思台灣社區議題目前所面臨的困境。三、最後則從社區組織的角度說明商圈型社區相對於鄉村型社區、都市型社區的特色，透過文獻分析有關社區現況與相關案例探討。

³本文所稱之公益里（公益社區）、城隍里（城隍社區）在撰寫時均以「向上市場」與「忠孝夜市」兩個地區名稱為代稱以區分案例

壹、台灣的社區政策回顧

村里科層體制仍存在的現今，為何社區治理會成為現今地方政治裡重要的一環？回顧 1955 年，聯合國發表《由社區發展促進社會進步》(Social Progress Through Community Development)的重要文獻，其中明列「社區發展是一種由全體社區居民積極參與並充分發揮其創造能力，以促進社區的經濟與社會進步。」也為「社區」相關概念首次出現。其中包括兩個基本要素：一是人民自己參與創造，以努力改進其生活水準。二是由政府以技術協助或其他服務、助其發揮更有效的自覺、自助、自動自發與自治」。⁴然而在此時期的台灣，社區發展論述操控主要還是在於國家，民眾對公共建設及事務並無參予及決策的權利，當時的政權得以「社區發展」為藉口建立本土性組織以穩定政治結構，這也就是社區形式得以演化的動力，無論是「國民義務勞動」或「基層民生建設」，均以公共工程為工作重點，主要仍以政府作為推動的主體，以實質的公共建設為主。也說明政府為了強化統治的正當性而以社造的藉口形成的「假社造」。

當時，臺灣「社區發展」的型態在社會空間受到全球化的衝擊及政治上威權統治瓦解等因素影響後發生重大轉變。國際上而言，中華民國政府正面臨退出聯合國造成孤立無援的壓力，經濟

⁴當時政府將「動」解釋為「動員」，社區居民的自動、自助、自發及自立(治)變成「配合」，論述上甚至將社區發展解釋為反共致勝的利器，並指出各國推動社區發展，目的再求民權主義及民生主義之實現，使經濟發展、民生康樂促進社會的進步，共產主義及無從滲透，社區發展還是民國以來從根本救國工作之延續，是採用更新的方法實現孫中山先生之大同社會理想（唐學斌，1971）。此時期社區發展論述操控在於國家，民眾對公共建設及事務並無參予及決策的權利。

上則因推動十大建設政策，目的為解決經濟產能不足等內需問題，在經濟提升下，政府再也無法以社區服務來處理社區事務及政治利益所造成的社會矛盾以及全球化造成的經濟衝擊，造成八零、九零年代發展出各種類型的社會抗議及社區保衛的「社區營造」運動。

在此趨勢下，1994年文建會在申學鏞主委在國民黨中常會提出「社區總體營造」這個新的一詞，目的就是創造「社區共同體」的存在為目標，居民參加公共事務，透過居民自主創造社區總體營造建立共同文化與特色，發展有整體性、全面性，故稱為「社區總體營造」。⁵當時擔任文建會副主委的陳其南先生主導下，希望從文化基礎建設的面向切入，藉由「造人」、「造產」、「造景」的整體思維與配套的政策方案、計畫與作業要點，編列預算具體落實的推動。在這一篇「宣言」中，埋下了以社區總體營造做為一個文化策略，以「落實對於社區意識及社區倫理的重建工作。」並進一步為了解決各點臺灣戰後社會發展過程中的問題。

緊接者2002年，行政院開始推動「挑戰2008：國家發展重點計畫」，其中的第10項「新故鄉社區營造計畫」則開始注重「行政社造化」，思考在不同政府部門間的溝通協調能更有整體性，即使在個別社區不同政府單位也能有正體思考，避免資源重複浪費，計畫也從理念推動與人才培育轉變為創造社區空間與活化產業振興。值得注意的是，此時的台灣經過政黨輪替，民進黨政府上台後致力推動本土化政策，社區相關政策也隨著政府更迭

⁵包括「社會工作」、「生產福利」、以及「精神倫理」等三大原則，透過政府「由上而下」方式並制定「社區發展工作綱要」確立了台灣社區的發展重點與方向。

有了很大的轉變。

2004年謝長廷先生就任行政院長後，以「新故鄉社區營造計畫」為出發點，因應社會情勢並試著將各部門零散專案計畫加以分類，提出「台灣健康社區六星計畫」，試圖更具體的以「社區主義」為核心價值，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」六大面向，同時也促進社區多元發展，鼓勵社區以自我評鑑的方式，提出社區發展的藍圖。

在上述的社區總體營造階段中，初期（1994-2001）12項建設中的四大主體計畫幾乎都是以個別、單一的地理範圍或團體組織為推動執行的對象，希望的是從「點」做起，建立典範模式以供觀摩學習。從2002年到2004年的新故鄉社區營造計畫則思考強化這些示範點的持續經營與學習成長，並透過行政部門的整合連結進行資源的有效配置。也就是體認到個別示範點的操作常常因為特定項目資源的中斷而無以為繼，或是一時之間湧入太多資源而令社區無法負荷，所以思考進行政府部門的檢討與整合。至於2004到2008年台灣健康社區六星計畫則是進一步針對基層社區組織與行政部門，如鄉鎮市公所對於社區政策無一貫性且缺乏長期與整體規劃的思維，因此透過行政部門的協調將社造工作分為六大類，鼓勵與協助社區自我診斷與自我評量。

為延續2002年至2007年推動新故鄉社區營造成果，2007年10月再以「地方文化生活圈」區域發展的概念為出發，規劃「磐

石行動—新故鄉社區營造暨地方文化館第二期計畫」（2008年～2015年），旨在提升社區文化生活及自治品質，推出藝文參與的社區營造方式，帶動更多社區民眾的參與，凝聚社區的情感，激起對於家園的關懷，增進參與公共事務之能量，落實營造人的目標。（文化部社區營造三期及村落文化發展計畫 105-110 年，2016）。

表 1-1 台灣社區發展沿革

時間	政策方案	核心價值	重點工作	具體影響	目標對象	備註
1994 年至 2000 年	社區總體 營造	凝聚臺灣民眾的社區 共同體意識，形成厚 植臺灣民主的根基， 並促進國家整體發 展。以「民眾參與」 與「由下而上」的精 神，讓居住在社區的 居民，自發性地參與 地方各項工作，然後 結合產官學，共同經 營與再造	廣泛培訓「社 區規劃師」， 曾辦藝文活 動，改善社區 活動空間	社區營造 蓬勃發展	社區居民 與社區組 織	
2002 年至 2008 年	挑戰 2008 國家重點 發展計畫- 新故鄉社 區營造計 畫	兩自三同：自主、自 豪、同夢、同演、同 體、社區協力	台灣社區新世 紀推動機制， 含內發型地方 產業活化、社 區風貌營造、 文化資源創新 活用、原住民	成立新故 鄉社區營 造推動辦 公室，積 極進行跨 部會協調 整合，促	個別民間 社團或社 區組織	

			部落運動、新客家運動、健康社區福祉營造等6面向	進社區分級、分類推動社區營造工作		
2004年至2008年	台灣健康社區六星計畫	社區主義為核心的永續社區營造	社區自我診斷、社區自主提案	社區重新自我檢討地位、行政部門積極協調連結資源	個別民間社團或社區組織，劃分為潛力型與進階型2類社區	部分內容為新故鄉營造計畫項目
2008年至2013年	磐石行動-新故鄉社區營造第二期計畫	營造地方生活圈，建立知識社造以及文化特色融入生活學習	社區培育發展為主，連結其他組織，永續社區營造	行政社造化、深耕社區文化、加入社區創新	園域內組織或個人	計畫延展至2015年
2016年至2021年	社區營造第三期及部落文化發展計畫	強調多元參與、增加藝文活動，擴大村落文化發展	擴大藝文扎根建構文化價值」、「促進多元參與創新城鄉發展」、「分層培力強化行政動能」	待觀察	村落（含部落）居民、社區青年、社區組織或團體	

資料來源：改寫自王本壯，2008，〈社區總體營造的回顧與展望〉，《府際關係研究通訊第三期》，頁18-21。

從上述社區政策與沿革論社區發展議題，看似完整且循序漸進，不過實際執行上還是有諸多困難，以社區治理角度而言，過往社區營造單方面由政府統一規劃與執行，容易造成社區營造工作過於單一且缺乏民眾參與，然而當前成功的社區發展協會的共通點可以發現，如何建構平等且自主關係，使社區發展空間並擴大社區居民參與則成為主要所研究的重點。

貳、社區治理與社區總體營造

關於社區的定義上在台灣還是有相當程度的混淆與模糊：再者，西方國家社區的興起是為了批判「市場個人主義」，台灣則是對於過去政府威權統治下對於官僚體系的回應所引起的社會運動。西方社區主義植基於活躍而厚實的市民社會，台灣則希冀透過社區營造建構市民社會，因為從台灣現代社會建立的歷程而言，其社會轉變的動力來源，並非來自內部的力量，反而是國家根據其統治政策要求推動的結果。換言之，由於國家掌控絕大部分的權力，現代的市民社會並不曾出現在台灣過去的歷史中。因此，政府社區營造政策一開始的中心考量明顯地應非著眼於社區本身，而是存在著其他的意圖。⁶

1990年代，在國民黨在本土化的浪潮下，時任李登輝總統提

⁶社區總體營造推廣之初以文化建設切入，地方推動主要舵手為文史工作者，使得台灣的社區自覺運動成為一個與政治脫鉤的社會運動；之後，社區營造加入文化產業刺激地方經濟發展，更與社區自主及公民參與等理念有所差距。

出「生命共同體」概念來試圖重建國家認同，而文建會也提出「社區總體營造」作為回應，目的就是透過社區政策提升台灣對於國家認同的形塑，將社區主義裡社區共同體概念結合，像是國家以文化與政策呼喚人民，作為控制公民權的手段。

另外，由於村里與社區發展協會的「競合」關係密不可分，因此如紀俊臣提到（2002），社區發展協會之所以長久存在的基本條件，係因社區發展並非民政業務，而係社政業務，社區發展協會可經由向社政相關的公家機關申請經費，金額甚至比村里長之事務補助費還多，可以有充裕的經費招募人馬，且社區發展協會為自願性質，相對村里單位凝聚力也較高。而村里則是政府單位，施政受《地方制度法》與其他法規所規範。

又如趙永茂則對於村里與社區發展協會之間的關係提出看法，認為村里為政府最基層的組織，負責協助政府發展地方自治，而社區發展協會則是人民團體，兩者性質不同，卻都掌握為民服務的地方工作上，造成角色高度重疊，甚至在某些部分鄉鎮市村里與社區發展協會之間衝突而成為地方糾紛的原因（2005：3-8）。再者，村里係為地方政府最基層單位，有其政府交辦事項與村里自治工作，然而社區發展協會則為公民自主、自發性的社會團體，其兩者性質雖然不同卻存在互相制衡、互補的作用。然而隨著社會與民意代表選民服務的增加、人民直接與政府溝通處理公共問題的管道增加，也使得村里存廢議題始終存在爭議。再者，村里

與社區組織，兩者對立的原因，一為科層體制、一為社造機制。⁷ 社區組織因為地方選舉的政治壓力，也帶出社區發展協會可能因為與里長是競爭對手而加入社區組織與之抗衡，使得社造場域無形中成了地方選舉的戰場。⁸

然而，現今村里的存廢議題，基本背景還是在村里的角色定位，近幾年亦有討論到功能調整，例如呂育誠所言（2002：85-122），提出村里問題的解決並不是「存廢」議題，或者是「集權分權」兩分的爭議，而是應該重新基於村里的目標與定位凝聚共識，再逐步賦予村里適當的功能型式。由此可論村里確實並不是簡單存廢問題。

強化「社區發展」成為台灣各地治理推動的趨勢下，社區組織的運作與成員間互動就成為成敗與否的關鍵。有關社區組織衝突案例，李玉蘭以南投小半天社區衝突對社區發展的影響的案例發現，社區組織衝突的產生因素複雜，且多半與地方協會上為了爭利、加上領導人權力爭奪、資源分配不均，其內部意見相左導致，學者認為最好的解決方式是強調擴大居民參與並提升對於社區內互動，也是本篇案例所要關注的重點之一（2010：225-

⁷趙永茂進一步認為（2005），現行制度仍可並存，但宜視各地城鄉發展生態需求，進行村里整併，擴大村里轄區，減少村里數量，並進行改善村里與轄區內社區發展協會等民間團體之間政策、人力、資源與工作互動關係。

⁸李玉蘭進一步分析認為里辦公室和社區發展協會是「雙頭馬車」現象（2008），以互動論來探討影響里長和理事長相處情況，即可了解長期以來台灣的里辦公室和社區發展協會這兩個並存的社區組織對於里的發展是「雙頭馬車」，且深受選舉的政治因素干擾，以衝突、資源動員、社會交換、中國傳統人際關係互動特質以及地方派系關係等不同層面，不難理解兩者相互競合，造成基層社區發展之衝突或抵制。

248) 。

統整學者對社區的看法與社區發展成功要素所做的詮釋可發現有幾個共同特點：社區組織的建構、創造社區意識並強化社區治理、一個地區內成員所組成的組織團體等等，都能包含在「社區發展」一詞的內涵，也是社區研究最重要的核心，在每個社區案例裡會因為社區產業、地點、文化與環境等等不同層面而影響社區方向。

貳、社區分類與商圈型社區

有關於社區的分類，學界也有不同看法，社區專家 Shelly Shah (2014) 談到社區的區分必須注意到實體條件(physical condition)與社會條件(social condition)，前者指的是社區人口統計學上的特性，如人口結構、密度、分布、職業；後者指的是生活型態，包含如生活的時髦程度、人事物接觸的廣度、資訊的取得方便性、對政治的態度等社會特性。因此，都市行政區規劃必須依照地區特色有所區別。然而，關於城鄉社區間的二分法，在學界也很難劃分清楚的界線。索羅金等兩位學者(Sorokin & Zimmermann, 1929)用職業標準來區分鄉村與城市，認為鄉村人口主要是以農業為職業。另外區分城鄉的特性包含如地區的大小、人口的密度、異質性、社會分化與階層化、移動性、環境與互動系統等特性，且這些特性互為因果。他們認為農業為一重要變因

並且承載很多其他變項，許多城鄉的特性，不在種類上不同而是程度上的不同而已。⁹

若以台灣近年來社區發展協會統計資料，在全國 6881 個社區發展協會中，六都（台北市、新北市、桃園市、台中市、台南市、高雄市）就有 3197 個社區發展協會，整體占比達到 46%，若加上院轄縣市的嘉義市、基隆市，就有 3540 個社區發展協會，占了半數的 51%。然而，都市型社區固然有著人口集中、資訊流通快速、商業活動盛行、社福機構與培力資源相對豐富等優勢，不過礙於都市居民相互間人際關係淡薄，對於社區意識薄弱等情形發生，則對於都市型亦或是商圈型社區發展都帶來新的挑戰。

參、商圈治理與社區治理

而關於商圈(trade area)一詞之定義，推測原本來自日本流通學，因為透過業者行銷或是其它因素，原本屬於零售業研究的專有名詞，近來也開始為消費者所漸漸認識。關於商圈的概念，基本上有兩種定義，其一為零售商店向外輻射的力量所形成的市場範圍，另一則為商店群集所形成向內的吸引力量。（施仔倫，2012：101-102）而就聚集經濟與商業活絡區域說明，「商圈」指的是是一個由數家店鋪群聚在一起的商業聚集體，業種則並無特

⁹都市社區因其人口的集中、族群的多元、人口的高流動性、生活步調的快速、人際互動的短暫、匿名性、居住空間的擁擠、交通的便捷、職業的多元與較多的外來人口等諸多特性，因此都市社區往往面臨人際關係淡薄、人際心理冷漠與疏離、社區意識薄弱等社區發展的不利因素，加上社區空間不足、政治立場差異、社區領袖更迭等問題的影響，使都市社區的社區發展面臨諸多的挑戰。但都市社區也並不全然處於完全不利的社區發展局面，如有很多都市社區的居民，因長期居住在同一社區，因此仍然有很強的鄉土及社區意識；都市社區居民普遍教育程度較高易於接受新的資訊與改變；都市空間較狹小，但也易於聯繫管理；一些宣導及社會福利的輸送也較為方便快捷；都市社區有較多的文化、教育與工商資源，可為社區發展帶來助益。

別限定，主要特徵為小規模、小賣零售業與服務業，多是自然形成或規劃而成。不過關於社區類型中，過去學者未有對「商圈型社區」做出明確的界定與定義。不過依過往文獻觀察，「商圈型社區」關注的是產業如何在社區的框架下提升以達到聚集經濟的效果。

簡瑗毅針對商圈型態組織互動研究（2000：7）則認為應強化商圈組織能力才能解決問題。此外，葉采衢、邱薰（2011：117-125）從探討天母商圈沒落的案例研究中觀察，捷運未能經過天母的因素造成逛街人潮移轉到台北其他交通便利之處。特別注意的是，當地社區居民看到了商圈運作的危機，為了重振天母商圈，反而激起當地人重建社區意識，透過成立「天母社區商會」重新凝聚天母社區居民，希望透過消費環境重塑共同行銷的方式，再創天母商圈榮景。翁秀菱以公館商圈與西門町商圈兩者社區商圈再造為案例觀察認為影響商圈治理因素（2006：134-146）包括：

- （一）成員對自我角色重要性認知薄弱
- （二）攤販彼此之間缺乏「共榮意識」
- （三）社區成員、商家皆缺乏主動性，過度依賴公部門
- （四）資源分配不均
- （五）缺乏自主性及法令規章尚未建立
- （六）商圈成員彼此之間的需求有落差
- （七）公部門本位主義等。

綜合上述談到治理的要素與關鍵包括治理模式、治理能力建構、治理挑戰、治理成功因素與要件等治理形塑可知，其共同特點在於凝聚共識與互動關係的建立，以商圈治理面向而言更重要的是透過商圈組織的建立，重塑地方組織、社區，並結合地方政府與社區發展協會，形塑地方治理架構並創造合作與參與機制，找尋組織共治模式。延續此論點，本文將以商圈型社區內組織互動間的關係網絡探究社區如何治理，以攤販自治會為主，研究其與社區發展協會、里之間的關係互動。

第四節 研究方法

在都市裡，民眾因為生活居住，在經濟條件提升的狀況下，對於生活品質環境空間要求更高，藉由都市計劃執行下創造都市生活空間。然而在全球化下的都市中，大環境變動速度太快，導致無法有效回應居民生活需求。

從社區政策執行與社區發展協會推動社區總體營造（簡稱社區營造、社造）的過程以及台灣近二十年關於社區議題的討論，針對過去的社區營造學者有許多不同看法。可以觀察的是談到了社區政策面臨的困境與台灣社區總體營造成果中，以往社區文獻多為傳統鄉村型社區與都市型社區之研究，商圈型社區的討論卻被忽略與不重視，固然商圈與社區看來關聯性不大，但就本文案例研究間除了想更進一步呼應台中市目前所要面臨的問題，並透過「社區治理」的概念，探討里、社區、商圈自治會三方如何處理大眾公共議題、試圖檢證在三方關係中協調與合作可能性，就社區的概念下說明居民、商家又或者公家單位如何解決共同利益，達成共識，創造最大利益的過程，因此本文欲以社區治理概念研

究商圈型社區之社區營造與組織互動關聯，並探究如何影響商圈治理的樣貌。

為達成本研究目的及更了解商圈型社區的運作與可行性，本研究將採用訪談法與比較研究法來搜集資料並完成本文。以下說明原因：

壹、訪談法

訪談法是社會科學研究中最廣泛與常用的收集資料的方法之一，主要著重於受訪者個人的感受、生活與經驗的陳述，藉著與受訪者彼此的對話，研究者得以獲得、了解及解釋受訪者個人對社會事實的認知（林金定、嚴嘉楓、陳美花，2005：122-136）。

而科學方法中的「訪談」與一般的「談話」有相當大的出入。差別在於「訪談」具有目的性，進行面對面與非口語等相互構通方式。本個案的兩個地區係為實地藉由對話了解組織內部互動關係，訪談內容也主要屬於受訪者所陳述的意見與看法。再者，研究對象因立場、身份不同，互動牽涉許多利益關係，故決定採用此方法。由於每個人的角色與工作性質緣故，不可能親身體驗受訪者或研究對象的看法與實際工作，而透過深入訪談法，從研究對象的闡述與敘事性的說明，可以讓我們更加理解事情的真相，更利用深入訪談法讓原本的假設更佳被驗證或是被推翻，避免出現資訊不對稱(information asymmetry)的狀況。

貳、比較研究法

「比較研究法」主要是透過兩個或兩個以上的研究對象或主題、案例間，透過實際考察研究，進而比較其相同與相異之處，在求同存異與異中求同之間，分析案例的不同（王梅齡，2012）。透過比較研究法，對照向上市場與忠孝夜市兩個商圈型社區內組織不同互動之比較差異，另外透過比較可以觀察雙方在相同議題上如何凝聚共識並解決公共議題。

第五節 研究範圍與章節安排

本研究如上述所言，第一章緒論除了研究動機與目的外，第二節說明個案選擇的原因，第三節則試著歸納過去學者文獻，整理過去學者關於社區文獻，包含社區類型、社區治理與商圈形式的社區型態。第三節與第四節分別是研究方法與章節安排。

第二章則為理論探討，首先第一節先了解社區的定義與社區發展，第二節再從社區總體營造帶到社區治理的概念。第三節則運用社區治理延伸，綜合說明治理與社區之意涵，敘述包括社區治理能力建構、成功要件與社區治理模式形塑、治理所碰到的困境與挑戰等，最後則比較社區治理與商圈治理之差異。第四節則為本文分析架構，說明研究方法並解析本文受訪目的與意義，包括受訪對象及主要問題意識。

第三章則進入本次要研究的兩個案例，第一節先從向上市場與忠孝夜市範圍內的社區、村里及自治會之間現況描述與介紹。第二節則談到案例中各個社區組織與其在社區所扮演的角色。第三節則進入兩個案例間比較分析，藉由訪談所獲得的資料，了解

社區成員內部組織互動，分析之間的關係及其運作，社區組織間現況情形，在兩個地區比較社區事務解決方式。

而第四章則從商圈型社區的幾個分析面向中著手，觀察向上市場與忠孝夜市對於產業發展、衛生環境、交通三大商圈型社區社區公共議題探討，試著分析組織內部關於公共議題處理方式與作為。

最後第五章則依前幾章的分析做出結論與建議，探討兩個社區的治理模式帶給居民與村里、社區正面影響，並藉由案例內的外部問題思考新的方向與解決模式。

第二章 理論探討

第一節 社區與社區發展

壹、社區的定義

社區一詞是由西方的「community」而來，日本人則稱為「共同體」，社區(community)在希臘文中是「友伴」(fellowship)的意思。亞里斯多德(Aristotle)指出社區是一群人生活在一起，共享互助合作的成果與優勢，以滿足社區中各居民的基本需求。而根據霍布斯(Thomas Hobbes)對社區的定義得知，社區是人們集合起來追求最大自我利益(self-interest)的特定範圍（藍夏萍、吳瓊恩，2008：6）。社區強調共同地域間的共同關係、共同文化聚集的一群人。¹⁰

徐震（1992：23-28）認為一個社區需包含五大元素，即
1. 居民 2. 地域 3. 共同關係 4. 服務體系 5. 社區意識。

Gusfield (1975)則指出兩種定義社區一詞的說法，一個是指地理上的區域和範圍，如城市、鄉鎮、鄰里；另一個是指從關係去考量，關注於人際關係之間的特質。

¹⁰台灣，社區是一個外來的概念，較為台灣環境下之居民所接受的生活單位是「村」、「庄」、「社」、「寮」、「厝」、「埔」等。與本土的生活單位與西方的社區非常相近。

Clark(1987) 將社區視為人的集合、有特定轄區之分、分享活動並具有感情緊密結合的社會連帶關係夠過地域、人、組織彼此間互動，構成社會關係的連結。

陶蕃瀛（1993：12-14）認為，要掌握社區概念必須從三個面向分析，（一）、地理空間單元，如區域位置；（二）、社會關係網絡，如人與社會的互動（三）、集體認同、對社區的心理認同。

就社區的範圍而論，根據《社區發展工作綱要》所指的「社區」，係指「經鄉（鎮、市、區）社區發展主管機關劃定，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。」其所規定之社區則針對鄉（鎮、市、區）為主管機關依歷史關係、文化背景、地緣形勢、人口分布、生態特性，資源狀況、住宅型態、農、漁、工、礦、商業之發展及居民之意向、興趣及共同需求等因素為依據。

Hillery(1995)曾提出社區的四項基本要素：分別是人民(people)、地方(place)、社會互動(social interaction)，以及認同(identification)。

(一)人民(people)

社區是由人所組成，由一群可以形成利益互惠的人群共組社區；然而，到底多少人才能組成一個社區至今仍無定論。

(二)地方(place)

社區要素中的地方，或稱地理疆界，於現代環境下越來越模糊，因為社區的範圍視其所涉及的共同利益關係而定，目前台灣許多社區根本無法確知其地理疆界，尤其是一些「自發性」社區組織，或是非營利性質的團體等。所以社區概念下的地方要素仍缺乏明確的範圍界定。

(三)社會互動(social interaction)

社區內居民由於生活所需而產生關係，尤其是互賴與競爭關係。社會關係的中介者經常是企業、學校等組織。人們透過這些社區內的組織，滿足生活必需之要求、建立社區規範、產生社會連帶及維繫社區利益。

(四)認同(identification)

社區居民習慣以社區之名與他社區居民互動，同時也喜歡在自己的社區內購物、休閒、就業、進行宗教儀式、接受教育等；同時，社區居民形成一種「社區防衛系統」來保護社區，以對抗外來侵犯者。社區居民形成明確的我屬感 (we-feeling)、社區情節 (community tie)。

綜合來說，社區的組成要件除了依照不同特性劃分外，重要的是社區成員組織互動的連結與相互關係，也就是社區意識的提升，透過集體行動的展現，擴大彼此間相互交流、增進情感、並

實際參與社區公共事務，才是社區意識的核心關鍵。（王淳妍，2002：9-15）

貳、社區發展

社區發展源自於第二次世界大戰後，各國民窮財盡，尤其開發中國家無法應付民眾面臨貧窮與失業，聯合國基於世界多數地區，特別是第三世界國家受到戰爭影響被迫貧窮，在1947年起便對開發中國家提供各種援助。於1951年提出「社區發展」一詞作為此工作方式的名稱，由此可知社區發展來自社區組織採納農業國家針對農業推廣、教育合作、發展鄉村建設工作經驗與理論。然而隨著時代演變，社區發展從以往援助落後國家已轉變為先進國家的政策工具，學者Cawley(1984)認為，社區發展是一種周詳考慮、民主的發展的系列活動。聯合國1960出版《社區發展與經濟發展》中則提到，社區發展被視為「是一種過程，即由人民以自己努力，與政府配合一致，去改善社區經濟、社會、文化環境（白秀雄，1992：270）。

社區發展的方向及成效，必須由社區居民共同做決策，且社區發展不論是維護生態環境或者是產業振興、文化，最終目的在於社區永續發展為目標，居民都必須自行溝通及協調，並創造共識，藉由居民自發性、自主性參與，才是社區發展最重要的關鍵（王淳妍，2002：9-13）。

第二節 社區組織與社區發展

社區除了居民、認同、土地、認同等條件外，社區組織的建立與成員間互動也是社區相當重要的一環。社區組織除了凝聚社區居民意識，也象徵著社區是否能夠自我管理、運作的重要指標。在台灣社區裡，社區組織不外乎是里辦公室、社區發展協會、守望相助隊、長青會等基層組織。Scott(1998)認為組織作為一種可完成各種目標的機制，它如同媒介一樣，代表了對自我的延伸，組織可達到遠非個人所能企及的目標，所以組織不只是影響個別行動者活動的一種安排，它本身就應被視為是行動者，一種組織行動者，能採取行動、利用資源、訂定合約與擁有資產。如此一來，組織就帶出更強的行動意義（紀金山、陳韋庭，2011：9）。

表 2-1、社區組織類型

社區組織	組織類型	設置法源
行政組織	村里辦公室、社區發展協會、公寓大廈管委會	社區發展工作綱要、地方制度法、公寓大廈管理條例
商業團體	商圈促進會、自治會、攤商管委會	自治會組織章程
公益團體	長青會、守望相助隊、愛心會	協會章程、人民團體法
其他團體	文史工作室	相關章程（政府相關部會備查）

資料來源：本文整理

第三節 社區治理

壹、「治理」與「社區治理」

基於傳統政府科層體制偏向國家中心論，政府決策過於集權，政府過於官僚等原因，導致公家機關效率不佳，往往無法因應民主自由的潮流與基層民眾需求，1970年代中期，西方國家逐漸產生福利國家危機論述，認為福利國家因素造成政府效能降低，品質低落。在當時「政府失靈」(government failure)頓時成為西方各國普遍現象。面對這種狀況，1970年代英國柴契爾夫人與美國雷根政府相繼鼓吹右派，強調「小而美政府」，重構個人權利及選擇價值，包括民營化、企業委外，消減政府開支等右派政策。重新界定政府職能角色，納入市場競爭，卻也發現市場的不確定性與交易成本過高，產生「市場失靈」(market failure)的現象。直到1990年年代，學者重新思索國家政府、市場角色與公民社會的網絡結構關係，「治理」概念孕育而生。從傳統「統治」到現今的「治理」。當公部門意識到由上而下的管理與治理模式過度僵化，而由下而上的政策過程卻又缺乏管制與課責之規範，因此引發雙向運作之公部門管理方式，以及雙向權變之政策運作模式。而「新公共服務」精神更是促使公部門雙向管理運作模式之潤滑劑，以建構健全之「公民社會」(李柏諭，2005：60)。

從上述說明得知，「社區治理」係為公民社會概念受到重視下的產物，其原因之一即是上述以國家中心論(state-centred)為基礎的統治模式，因其過度集中化和僵化，而忽略民主自由趨勢下之基層民眾的需求，致使以重視基層聲音的社會中心論(society-centred)之治理模式代之而起。在建構「公民社會」之聲浪下，治

理模式逐步的朝向以社群主義精神為基礎的社區治理概念（黃源協、劉素珍、蕭文高，2011：6）。

簡單而論，社區治理的核心指的是社區公共議題的社區參與 (community participation)、投入(engagement)與決策(decision making)，這個概念與地方治理、社會治理、網絡治理與參與式治理相關。社區治理「是藉由、共同或代表(by, with, or on behalf of)一群社區的利害關係人參與社區的管理與決策」。

所以更了解到社區治理中網絡治理的重要性，甚至也影響了整個社區發展的面向。本文論商圈型社區治理則著重於社區內網絡如何連結，由於商圈型態之社區還是以營利與商圈繁榮為目標，所以本文將觀察社區透過資源共同分享、建立直接或間接往來互動關係與信任互惠，創造社區成員間，自發性或自主性的集體行動，進而解決公共問題外並有效提升商圈繁榮。

貳、社區治理能力建構

社區相關成員能力與參與社區事務從產生到決策的過程中，社區能力建構(community capacity building)係為社區重要的關鍵。江大樹、張力亞談到永續社區治理面臨到兩大根本問題：一、全盤借用國際社群指標要素，忽略國內外社區空間尺度、行政層級的差異性、二、過度注重形式要件。忽略實質檢視與持續性觀察，無法精確掌握社區發展的持續性動能，其中社區評鑑制度即是顯著案例。因此依社區治理面臨之問題而言，社區能力指標可被建

立成五個根本要素：環境生態保護、社區經濟發展、社區生活網絡、社區文化保存、良善治理機制（2014：39）。¹¹

然而，如何有效建構社區治理能力？治理又如何實踐在每個社區？張力亞則分析，社區能力建構的關鍵在於社區公民的參與意識與能力培養。從學理觀之，社區營造其實具備社區賦權的意義，強調的是藉由多元模式的學習，協助社區居民能夠自發性、自主性的討論社區公共議題並據以行動，同時，重新組構新的社群關係，形成集體行動能量（2015：16）。

綜合上述觀點，社區能力建構包括幾項要素：一、社區成員間公民參與意識，二、社區組織間協調合作，三、社區文化建立與傳統維護，四、領導者合作機制建立。除了上述幾點外，互動模式的建立也是成敗的原因之一，本文也會呈上述脈絡分析兩個案例並試圖分析與歸納成員間角色帶給社區的影響。

參、社區治理模式

以國外學者對於治理文獻來看，Peter Somerville 和 Nathan Haines 則對於治理發展脈絡而論，將治理意義區分為三-階層式治理(hierarchical governance)、自治式治理(self-governance)與共治

¹¹張力亞（2015）結合各學者論述，認為永續社區治理能力的建構應依據：1. 第一時間的正確投入 2. 共同工作 3. 在社區優勢之上進行策略建構 4. 實踐民主 5. 保存傳統 6. 強化領導力 7. 營造一個更光明的未來等，此外還包括各部門領域跨領域的協調、技術合作，從社區組織穩固並結合外部資源。

(co-governance)。除了歸類治理的演變，也反應治理的三個不同特質。以其論點推斷，階層式治理以傳統「由上而下」為基礎，透過中央管理者的支配人民與居民的意志。而自治式治理則強調治理「由下而上」的特點，透過自治組織、居民參與、協調的決策過程。第三個分類「共治」則強調政府要協助或允許基層人民組織一起參與政策的制訂、討論、協商之中(Somerville and Haines, 2008: 76)。

表 2-2、治理模式內涵

	階層式治理	自治式治理	共治
中央地方關係	由上而下	由下而上	由下而上、水平
中央角色	主動	支配	平等
地方角色	支配	主動	平等

資料來源：張峻豪，2014，行政權運作與地方治理：臺灣與羅馬尼亞的能源案例分析，《思與言：人文與社會科學雜誌》；五十二卷第三期，頁 99-158。

Peter Somerville 和 Nathan Haines 的區分而論，在階層式治理的運作方向下，是在中央政府作為授權地方的來源、透過「政府的場域」決定地方治理的實質內容時，則中央的權力運作邏輯成為影響治理實際的自變項，而在「自治式治理」的理論意涵下，中央政府成為支配方，由地方基層決定治理的實質內容，並成為中央的施政依據；至於共治所強調的平等性意義，則是基於地方自治提升而影響治理內涵，中央政府權力運作則同時兼具自變項與

依變項的特性，建構地方治理的規則外，另一方面則與地方基層互相妥協，與具備治理能力的形塑的場域，表現地方治理運作的內涵（張峻豪，2014：107）。

政府與民間部門的合作過程中，市場、利益團體與社區組織都是選擇的對象，亦將產生不同形式的福利混合。然而不論政府採取任何的作為或是不作為，都是一種治理的過程，而民間部門的組成內容、特性、角色與缺點，也將會影響政策的輸出成效。

肆、社區治理成功因素與要件

就治理而言，要如何在若干組織間形塑社區治理成功要素？治理又怎能被定義為成功？首先從賴霖佑研究公私協力與攤販議題面向分析各成員互動因素的分析提到，攤商自理組織是否願意配合之「協力意願」與政策上能否有持續溝通管道之「溝通意願」為重要的因素（2013：64-73）。其次就能力而言則包含人力、資金預算、領導者組織管理能力。以社區治理層面而論，過去學者談到有關社區治理分析的文章不外乎強調公民社會與居民參與的連結程度關係，然而實務決策與運作模式會因為自身職位立場而有所不同。其次，陳碧研研究義民社區治理結論提到有關社區治理的成功要素與條件（2010：119-123）。以下就幾點分述之：

一、社會網絡的流暢

社會網絡(social network)係為社會連結的重要基礎，一個組連結個體的社會關係，透過若以個人為中心點，則個人與重要他人之間連線的個體即為其個人之網絡。係由一群特定範圍內的人，形成某種特定的連結。社會網絡強調的是社會關係，而非社會關係所連接的個體，是個體與社會互動的一種方式。其中除重視個體所形成的社會關係之外，也重視社會關係所交換的社會資源，使個體獲得的訊息與支持。（黃琦雅，2009：18）社區的網絡需要透過各組織（非營利組織、政府、私部門）形成「節點」串起運作網絡與關係的建立，各組織溝通與協調不良，社區事務的決策也就無法順利推展，對於社區發展規劃就無法完整。¹²

二、社會資本累積

社會資本一詞被廣泛運用在政治學、社會學等相關領域，然而社會資本的概念相當複雜且廣泛，簡單來說，社會資本來自於人際關係的互信與互賴，將社會的關係比喻為類似經濟學中生產過程。以社區而論，社區參與者與領導者還有各組織信任與依賴來自於長時間的溝通與協調所建立，也是社區間有效而暢通的社會網絡為基礎所構成，對於社區治理更帶來正向助益。

¹²楊文山、畢雯（2007）闡述，社會網絡被認為具有下列兩項主要的功能，其一為「介紹功能」(referral function)，介紹功能乃是個人利用其社會網絡取得訊息，如介紹良醫、工作機會；其二為「支持功能」(social support)，社會支持是指在社會上的人際互動中，能夠提供個人生活需要滿足，供給精神或物質之協助，以協助個人適應生活的各種壓力，（蔡勇美、郭文雄，1984）亦即網絡功能則主要是指網絡內成員間獲得、提供和互換協助的情形。（呂寶靜，2000）。

三、社區領導人特質

社區領導者相對於政府或是企業來說係為規劃、帶領社區幹部、志工及社區居民參與社區工作，社區領導者在待人處事、社交能力、動機、溝通技巧等方面是有獨到之處的；對組織任務有清楚的認知，對組織目標、需求、任務有很大的責任與承諾，在討論的關鍵能果斷裁決，能與夥伴自在互動，具引導和信任的角色特性。不管社區組織性質條件，領導者應具有積極態度，透過自身力量有效發揮社區特質，創造社區團結與凝聚力，進而有效增加社區參與度。

四、社區特色融合

台灣社區營造在經過二十多年的政策推動與努力下，已累積不少成果，讓社區找回自己文化與特色，齊心建構文化軟實力，營造出令人耳目一新的社區，例如宜蘭縣白米社區、南投縣桃米社區、彰化縣永樂社區、台南縣土溝社區等，融合社區特色為社區營造重要的主軸之一，各地社區創造屬於自己的城鄉特色例如宗教、美食、藝術、歷史因素等，藉由這些契機舉辦活動或節慶提升居民參與並加深社區居民的認同感也是社區治理成功的要件。

五、地方政府政策影響

地方政府在政策會有許多規劃與概念，社區治理時常因本身資源不足或發展受困，而需要地方政府或中央政府政策配合規劃執行，社區組織經費主要來源也是透過政府預算計畫申請而取得，

地方政府的政策方向則間接影響社區治理的走向。例如台中市商圈型社區的發展勢必要與市府經發局規劃產業政策，社會局則針對商圈弱勢關懷，衛生局則處理商圈周邊環境業務等等，每個政策都需相關部會溝通與合作模式進行，綜合來說，社區治理的推動會因地方治理的方向而有所不同。

柒、社區治理挑戰

然而理想化的社區治理概念各地在實踐的過程也並非完全順利。社區事務的推動也存在著許多本質上的挑戰與困境。就各執行層面而言的阻力也不小：

一、社區參與度不足

以台灣來說，經濟結構逐漸轉變為服務業與雙薪家庭為主，現今民眾對於社區缺乏關注與參與，再者參與者多為年紀高齡亦或是相關職位需要之參與者，相對社區事務的推動就無法擴及到大多民眾。

二、社區自主性建立困難

社區成功治理的先決條件，不在於是否由社區自發開始，可以透過上級政府機關以政策形式推動。藉由提供初期經費，幫助

社區克服參與集體行動的難題 社區治理的推動要切合實際。推動社區居民參與本身必須能夠引起民眾參與的興趣，而參與集體行動，但如這樣的集體行動是被動性的參與、片面而且形式化，很難深入社區居民的「內心」。若未能於一定期間內見效，很難持續推動，而無法融入社區生活當中成為文化的一環，也就無永續性(sustainability)可言。社區治理的成功來自於能解決社區問題並創造自主調整能力，若社區本身領導者或有關組織無法建立共識與目標，以消極性的作為，社區治理就很難被實踐，相對社區事務難以被推動。¹³

三、政治力不確定因子

社區相對於村里雖然不是公部門單位，但就社區營造與社區發展經費來自政府計畫與預算支應，而台灣社區組織多為村里發展而來，相關社區經費、社區幹部人力、設備可能會受到地方派系、民代、相關有利人士把持，進而產生衝突與意見不一的狀況，再者，社區並非內部同質性甚高，且具有相同規範的小型單位與政策末端組織。並非只有社區就能夠有效治理。

¹³首先，社區成功治理的先決條件，不在於是否由社區自發開始，可以透過上級政府機關以政策形式推動。藉由提供初期經費，幫助社區克服參與集體行動的難題。不過，在推動社區治理的初期，應當要能夠建立起共識型的決策體系。這裡所謂的共識型決策體系，不必陳義過高地想要讓所有或大部分社區居民都參與接觸社區相關事務的決定，而應當聚焦於社區意見領袖的參與討論（包正豪，2012）。

四、社區治理理想化

社區治理是要落實基層民主，提升社區居民的生活環境與品質，透過集體行動的參與而培養出榮辱與共的社區意識，繼而培植健全的公民社會。然而在實踐理論的同時，應當反思的是，社區並非內部同質性甚高，且具有相同規範的小型單位與政策末端組織。並非只有社區就能夠有效治理。現行社區治理實踐的過程中，治理的概念雖看似美好，不過礙於社區的成功需多方參與加上成功要件配合決定社區執行的成效，光就單一組織治理很難實現。然而治理是近三十年新興的模式，若要進行修正除了就每個社區案例觀察外，就社區執行層面與治理的實踐仍有待時間驗證（包正豪，2012：91-92）。

綜合治理的概念談到社區治理能力建構、挑戰與治理模式，治理形塑的樣貌後，本文將以社區治理中網絡治理的概念進行研究，藉由網絡的互動探究商圈型社區治理所呈現的樣貌。

第四節 本文分析架構

社區治理不只是單一社區組織決策模式，也包括政府、非營利組織、地方團體等相互合作下的結果，除了展現社區自主外，社區治理的成功與否也能反映社區能否依循本身優勢與特色呈現社區不同風貌，也更能讓社區事務影響更多居民。本文依據社區治理的內涵與方向，對於兩個不同社區個案進行深度訪談，了解商圈型社區內里長、社區發展協會、與其社區組織互相協調運作

模式，並針對交通、產業、衛生三大面向議題分析社區決策內涵。就社區發展協會立場而論，如何與社區內自治會及其相關攤販商家協調與溝通的過程，亦或是社區活動舉辦，商家、自治會合作建議，小到平常社區居民間消毒、汽機車停車，大到社區市場商家產業等，多邊組織合作都是重要關鍵。本文將觀察社區團體、里、政府、自治會、居民多個立場間如何「治理」，形塑公部門、私部門合作框架，整理各方互動情形，最後以商圈組織立場為出發，論商圈型社區間各個組織互動如何影響社區發展與社造工作。

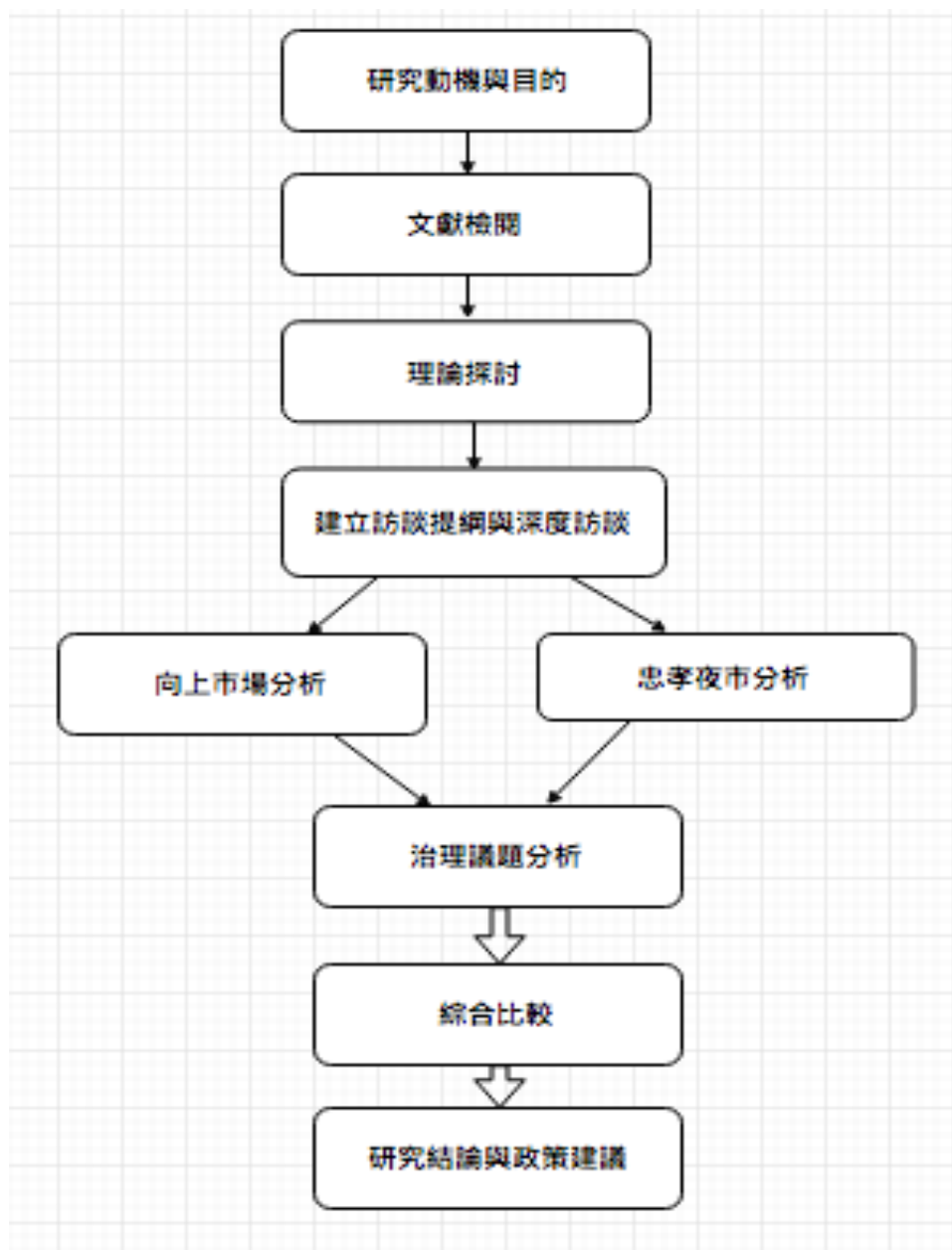


圖 2-1、本文分析流程圖

資料來源：本文整理

壹、受訪對象

本文受訪者以向上市場與忠孝夜市區域間之攤商組織（包含社區組織、攤商組織）、居民、社區成員為主，包括商圈攤販、攤商管委會主委、社區發展協會理事長、社區居民、里長等五大類型。本文所談到的議題圍繞在社區與商圈地區間，因此訪談首先針對社區領導者、攤商管委會主委、最後則為居民。

在案例社區間固然有其發展規劃，由於本文研究關於組織間的互動，問題意識上主要針對社區發展協會理事長、里長與其商圈組織互動關係及組織合作方面為主。政府單位的公部門而論，由於里為地方自治最基層組織，而在本文兩個案例中，里則扮演了社區組織重要的角色，不但里與社區領導者友好，里長也是社區領導者雙重身分，因此則選擇里長為主要訪談對象。

攤商組織部分則是市場自治會與攤商管理委員會為主要受訪對象，也是本文主要研究的核心組織。以向上市場自治會而言，成立已久，不論是市場政策與相關商圈合作層面有相當一定的瞭解，而忠孝夜市攤商組織則是寄望從訪談探究其組織轉型觀光夜市（夜市法制化）議題後對公共議題模式及攤販管委會與社區組織間互動成效為何，故攤商部分則針對商家與攤商領導者進行深入訪談。

表 2-3、訪談對象一覽表

訪談對象	地點	編碼	日期
公益里長兼社區發展協會 總幹事	公益里辦公處	A1	2018/11/29
向上市場自治會主委	向上市場自治會 辦公室	A2	2018/12/08
城隍里長兼 城隍社區發展協會理事	城隍里里辦公處	B1	2018/11/29
夜市攤販管委會主委	忠孝夜市	B2	2018/12/05
向上市場周邊居民	向上市場周邊	A3	2019/4/12
向上市場攤販	向上市場內	A4	2019/4/15
向上市場攤販		A5	
忠孝夜市攤販	忠孝夜市	B3	2019/04/19
忠孝夜市攤販	忠孝夜市周邊	B4	2019/04/25
		B5	
		B6	

資料來源：本文整理

貳、商圈型社區治理問題

商圈型社區內的各組織互動與影響，主要透過深度訪談法與比較分析法的方式進而檢視社區問題，藉以了解社區情形與政策現況，從中理解受訪者看法。

一、社區組織間互動情形：從社區領導者、社區組織、商圈組織或公部門成員了解其對於組織互動看法與其目前決策合作情形。

二、公部門政策面向：了解公部門在社區扮演什麼角色，並探討政策帶給社區什麼影響。

三、社區治理議題（交通、衛生、產業）：商圈型社區中，本文依據其容易發生之三個重大公共問題帶入，除了能更了解社區目前作為外，也能釐清社區所遇到的困境。

表 2-4、訪談提綱與題目

類別	訪談問題
組織互動相關	目前與市場組織（自治會）連結互動為何？
	目前與社區組織（社區發展協會）連結互動程度？
公部門政策面向	社區發展協會與政府政策配合程度？
	台中市政府與市場相關產業政策？
商圈型社區治理問題	商圈型社區如何處理交通問題
	商圈型社區針對衛生（垃圾、環境清潔）如何改善與處理模式？社區與里、商圈組織如何處理或改善？
	社區或是攤商自治會有沒有辦活動或是有相關產業政策作為？

資料來源：本文整理

第三章 研究個案分析

第一節 商圈型社區政策現況

壹、向上市場

向上市場所在的公益里位在台中市西區，舊稱麻園頭庄，北邊與勤美百貨、草悟道商圈接應，往南則是土庫里，範圍大約 0.2197 平方公里，地理位置就在麻園頭溪旁，里內有台中市區最大民營市場-向上市場，人口大約 3915 人，組成以小攤販、批發商、公教人員為主。由於環境條件以及地處市中心的特性，居民生活與活動大多以市場為主，跟市場的連結密不可分。而公益里內設有社區發展協會。其中福德祠更是向上市場信仰中心，更是居民休憩活動的地方。另外，現任里長擔任長達 20 多年，本身過去也擔任過社區發展協會兩屆理事長，社區發展協會理事長目前則由里長妹妹擔任。

向上市場現地址為臺中市西區向上路 1 段 218 巷 26 號內，為一民有零售市場，基地面積有 2965 平方公尺。早期由當地地主林傳舉設立近 36 個店鋪，隨著時代變遷擴大到今日規模。在麻園頭地區商業活動均在向上市場進行交易及商業活動，甚至臨近土庫地區、遠至南屯的居民都以向上市場作為主要販售地點。目前場內 270 多攤納管攤商加上外圍商家足足有 400 攤以上，不論早市，下午、晚上在市場外圍周邊的商家都非常熱鬧。市場內的規劃主要以菜、魚類及成衣服飾為主，傍晚及宵夜也都有商家營業。就地理位置而言，北邊靠近勤美商圈、科博館，往南走則

是美術館及美術商圈，生活圈機能便利。近年雖然時代變遷加上人口老化嚴重，傳統市場紛紛受到影響，不過位處市中心的向上市場影響較不明顯差異。



圖 3-1、向上市場位置圖

資料來源：

http://www.ifansbank.com/store4/index.php5?page=activityboardalbum&eShopID=403008&sub_aid=3780

理事長與里長為兄妹關係，合作關係較無太大爭端。然而社區事務的推動若沒有足夠資金與預算，對於社區發展相對也較困難，里長談到社區市政府方面亦有提供許多資源，像是一年舉凡元宵節燈籠活動、端午節有包粽子活動、中秋節聚餐、或定期旅遊，不過像是這些節慶舉辦里長本身也要贊助，定期社區旅遊經

費則靠每年向會員收取會費與參加者自付。

社區發展方針也會因社區居民背景、人口組成存在不同差異，公益社區內有私有的傳統市場的存在，社區組織的類型也有所不同，向上市場除了有自治會管理攤商規範，向上愛心會與社區內公正福德祠，每個組織各司其職，舉凡社區活動、獎助金、社區守望相助、環保志工均有經費、人員上的挹注，特別的是攤商的角色，但也有補助、參與活動。

除了資金預算、居民參與，市政府的定位也相當重要。向上市場係為民營屬性，市政府無法直接管理，而社區處理類似外部問題（如下節提到有關交通、衛生、產業）時，決策模式與協調里長就必須成為居中協調者，許多困難點常常需透過相關公權力（議員、經發局）解決。

貳、忠孝夜市

台中市南區城隍里為所在的城隍社區，城隍社區因有城隍里因而得名。東接台中路、西以國光路，北邊接信義南街，南邊則是建成路，範圍大約 0.232 平方公里。台中市文化發展脈絡而論，近台中車站周邊甚至到南區都是台中歷史悠久的地區，社區內則有忠孝觀光夜市，加上鄰近台中文創園區、第三市場、學校（台中國小、興大附農），周邊的居民及生活民眾則大多是攤商、及年長者為主。

夜市是市民休閒與吃美食的休閒場所，存在超過 50 年以上的忠孝夜市現址位於台中市南區忠孝路沿街設立，總攤位數已近 180 攤。夜市的機能種類大多主要有飲食、服飾百貨、休閒文化、家用服務等四大類，忠孝夜市早期攤商多為海產攤，現今則以小吃及少數休閒活動為主，周圍商圈鄰近的第三市場、台中文創園區、大魯閣購物中心，也臨近學校（台中國小、台中家商、興大附農等），早期夜市多為現炒店、海產店居多，因現在整個飲食習慣及新型態餐廳進駐下有了轉變。



圖 3-2、忠孝夜市位置圖

資料來源：

<http://sixstar.moc.gov.tw/blog/chtemplate/mapGuideAction.do?method=doCommunityMap>

目前里長與社區發展協會理事長為夫妻關係，也由於城隍廟為信仰中心，與公益里相似在社區發展除了每年定期有節慶活動外，社區行銷方面藉由當地城隍廟的信仰中心也製作相關文創商品，也有辦理透過訪問當地耆老及仕紳，保留影像，記錄歷史，進而達到推廣社區的效果。近年來在社區發展協會奔走下，在歷史古蹟的努力也有所著墨，像是古井改造翻修成為新亮點以及串連城隍廟、忠孝夜市等據點的深度文化之旅等計畫，都成為活絡社區的新契機。

然而社區發展只是藉由政府申請經費運用加上里長與理事長協助是不夠的，與多數社區情況相似，城隍社區也有經費問題，以里長及協會成員熱心無償贊助外，也有部分靠的是社區內攤商活動參與及合作。

第二節 商圈型社區內部組織

壹、向上市場：向上市場攤商自治會

就自治會功能而論，作為攤商代表的組織主要經費是向攤商收取清潔費，以維護整個市場衛生及運作，也成立像是向上愛心會、福德會等組織提供社福照顧服務。不過即使有規費收取對於社區組織運作上仍需由會長及其幹部贊助，也是自治會較大的挑戰。

貳、忠孝夜市：忠孝夜市攤商管委會

2018 年在透過甫修改的「攤販集中區自治條例」轉型為觀光夜市，讓原本沿著忠孝路做生意的攤商不會因缺乏法源管制而受到長期裁罰，未來再經過攤商成立管委會收取清潔費及會費後，藉由管委會納管商家，夜市攤商能做通盤規劃外，政府政令與產業政策也能有效推動。

就兩個案例比較而言皆為商圈性質的社區型態，就訪談資料所提及社區幹部與主要成員都是里長親戚或是舊識事務推動的阻力較小。不過皆碰到社區出現人口老化與社區動能不足的問題。另外，向上市場相對忠孝夜市組織來說，前者組織成立尚早，已建立相對獨立的決策模型，後者雖也是歷史悠久的商圈，不過組織的雛形在近年來才逐漸趨於完整，關於案例間比較下節則將有更進一步的分析。

第三節 案例分析比較

從上述社區理論到治理層面之內涵探究，及近年來學者分析之社區議題與文獻後，本節將針對兩個案例間實務上的社區問題作現況分析，並針對向上市場地區與忠孝夜市地區兩個社區個案，觀察其成員與對象之訪談，透過深度訪談模式觀察商圈發展議題與社區議題的現況與面臨治理的因素，並比較兩者社區現況，試著觀察理論與實務是否有相關。

壹、 向上市場

一、 社區發展工作：

(一)、 志工隊的組成

公益社區內屬於老舊社區，加上社區內的建築結構多為透天式及無電梯公寓，整體居住環境較為老舊與斑駁，容易衍生衛生蚊蟲、公安問題。社區內的志工隊除了提供社區居民社區參與管道外，環保志工隊的成立也成為提升社區間鄰里情感很重要的社區事務。由於經費與預算限制，社區領導者必須藉由志工隊的成立來維持環境與整潔。如同受訪者 A1 表示：

公益社區的每年固定申請市府環保局經費清潔水溝、蚊蟲外，也另外像市府申請老鼠藥等作為防治。然而礙於經費、人力因素無法雇用清潔人力，社區義務組成環保義工隊與守望相助，定期在街道間派志工清掃來維護環境，對於市場營業與商圈周邊整潔也有一定的助益。(A1)

(二)、 治安維護

社區領導者最重要的是要促進社區和諧與維繫居民基本生活環境，從公益社區在 2004 年成立以來就一直致力於保障社區民眾「住」的安全，除了定期與警察配合巡守維護社區治安人口管理外。社區信仰中心-福德廟定期也對於社區執行守望相助勤務。

(三)、節慶活動

以公益社區人口組成而言多為年長者、小孩，其次才是在市場內做生意的攤商，提升社區參與的方法不外乎是透過辦活動及相關團體已聯繫居民情感，也是許多社區發展協會增加社區參與的主要方式。公益社區來說，像是元宵節提燈籠、端午節提供食材包粽子、中秋節摸彩晚會等活動。社區也會像市府申請旅遊補助到績優社區參訪當作社區旅遊等。然而受到經費的限制與社區內腹地不夠等因素，活動舉辦相對也受到限制，如受訪者 A1：

公益社區來說，每年都會招開會員大會來解決社區事務，透過繳會費的方式聚集資金，已利用在辦活動上面。然而，社區辦活動的經費其實都不夠，也是靠社區向攤商募款或是里長自身贊助經費才得以讓活動順利進行。(A1)

二、社區組織互動模式

(一)、社區發展協會與向上市場自治會

在公益社區內每個組織與團體都有聯繫管道，上述提及社區發展協會舉辦活動都會透過自治會名義捐贈食材、加菜金、摸彩贊助禮品等方式參與社區事務，自治會也會鼓勵攤商以回饋的心對於參與。而商圈產業而論，劉里長也說雖然雙方各自都有要忙的事務性質也不完全相同，不過相關議題的合作關係還是存在，透過社區里長與自治會特質與回饋心所建立的互動關係，里長也說明對於社區內部若有意見不合，甚至出現分派系問題產生時，

對於社區發展也會產生不良影響，或許也是公益社區與向上市場能建構社區治理的關鍵。不過，公益社區成員多由老年人、攤商組成，社區議題上雖不會有太大的爭執，然而也因為成員性質，一方面成員老化、攤商因為工作性質造成參與度不足也成為社區營造無法有多層面的互動與參與，受訪者 A 則點出許多社區間問題：

有的社區會內鬥，為了權力或資金因素，鬥爭的很厲害，我們（社區發展協會）沒有這個問題，社區福德廟、發展協會、向上市場張主委等因為我們都合作很久了，我們比起其他社區算是很幸運。這個社區老年人很多，也希望有很多年輕人進來對我們社區有很多的參與跟想法進來。（A1）

（二）、向上市場自治會與市政府

向上市場在性質上屬於民營性質，與公部門直接管理的方式不同，自治會長張主委提到管理差異認為此部分是造成市場無法有所作為的原因。不過主委提到關於市政府的角色事實只單作列管，嚴格來說也不是「上對下」的從屬關係。前幾年市府推廣市場競爭力相關競賽包括向上市場等民營在內的市場都排前幾名，顯示市場對於民眾的印象是正面的，然而近年的競賽已排除民營市場，可見市府對於民營市場態度。不過張主委也說明有關市府相關政策作為市場自治會只要凡事有關市場產業政策等都會配合與合作，如受訪者 A2：

其實作為自治會的權力很薄弱，許多事情我們常常無法處理的都要靠市政府或議員幫忙，政令下來我們當然配合，盡量不要影響到攤商做生意。市場內的攤商這麼多，相對的要讓每個人都信服我們也是有困難，我們也是秉持做公益的心態去勸導與攤商打交道互動，攤商才會認為我們有在做事。(A2)

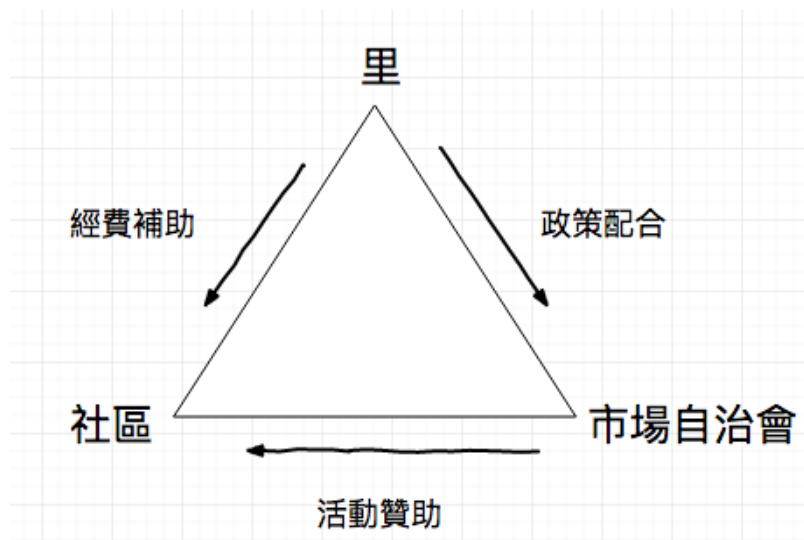


圖 3-3、向上市場組織互動模式

資料來源：本文整理

貳、忠孝夜市

一、社區發展工作

(一)、社區文化產業結合

地處舊市區的城隍社區，有著豐富的歷史因素與長年累積文化遺跡在社區內，有著這些優勢下，林里長對於社區發展亦有許多規劃與想法。例如開發城隍廟周邊文創小物、重塑社區歷史遺跡、透過參與式預算提案推廣歷史文化（名為深度之旅）觀光路線與社區導覽等。

社區事務的推動面向而言，由於社區高齡人口較多也屬於老舊社區，除了舉辦活動外也透過城隍廟信仰聯繫社區居民感情，里長與社區發展協會等社區幹部也會參與進而鼓勵年長者活動。

(二)、夜市產業再生

對於商圈性質的社區而論，夜市文化可做為社區發展的契機之一。林里長提到過去擔任社區發展協會理事長時攤商管委會的制度與組織尚未建立，攤商做生意固然帶來經濟發展，然而卻未有整體規劃，遇到問題像是攤商棚架、交通、環境髒亂仍須社區出面協調化解。社區也須透過里的資源與警察、攤商、居民溝通，甚至也需要經由民代的協助。

社區活動方面，攤商也能以管委會名義參與社區活動像是摸彩獎品提供、端午節元宵節重大節慶優惠促銷等方式「回饋」居民，相對也能提高居民參與社區事務的誘因。

二、社區組織互動模式

(一)、社區發展協會與攤商管委會

過去夜市攤商與里長、社區發展協會等組織在夜市發展相對有不同的意見與看法，然而在近年市議會通過夜市自治管理條例後，攤商納管對社區、里都是正面影響，議題合作則可以透過組織間聯繫維持互動管道，而城隍里林里長與社區發展協會理事長夫婦與曾主委建立新的互動模式後，社區事務的推動也較為便利。社區居民透過組織領導者帶領與特質發揮下也可以提升治理層次，當居民紛爭與社區問題時由社區、攤商合作，若碰到法律層面問題則由社區與里與議員居中協調，進行實質政策建議。

(二)、攤商管委會與市政府

每個攤商做生意一定不希望被取締，除了影響生計外，整個地區都有可能連累。然而公權力的介入也是要解決外部問題，過去有關夜市產業發展帶來長年外部問題的主因攤商基於不希望影響生意且貪圖方便，加上本身對於公部門的不信任。造成問題擱置與多不處理的態度。而《攤商集中管理條例》的通過除了讓這些攤販做生意有法源依據外，也寄望能達到有效的溝通來納管攤

商促進商圈整體遊逛環境。站在市府角色而言，產業提升對於台中形象與觀光亮點也有正面幫助。市府與忠孝夜市間協調也逐漸建立新的協調與溝通模式。

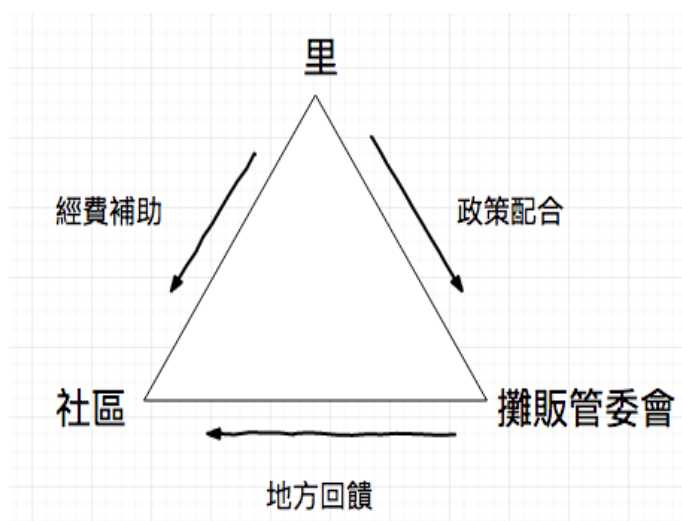


圖 3-4 忠孝夜市組織互動模式

資料來源：本文整理

就前述兩個研究個案分析比較發現，社區發展協會、里辦公室、攤商自治會、市政府經發局等相關社區組織參與的決策歷程，礙於經費與法令問題，許多議題處理有賴市議員與經發局協調，這是治理「由上而下」的展現，要符合治理模式的理想化過程則來自居民達成共識，從這本文個案來看還有很長一段路要走，從訪談過程也可知，攤商與居民在早期無論是在交通、衛生、產業皆有一段很大的抗議與衝突的過程，然而這些外部問題主要還是透過在地參與者投入協調所建立的共識，又或許是攤商營業性質

亦或者是本身出自對於政府的不信任原因，在本位主義的影響下對於社區發展協會、攤商代表的反彈。不過從另一個角度而言，攤商自治與社區發展等相關組織則是地方治理內居民成員努力實現「由下而上」的形塑過程，不單只是透過少數參與者的力量，期望以這些意見代表的協調，例如像攤商自治會會員大會、市政府經發局、民意代表協調會等形式皆視為社區治理形成的要件，也就如同上述所說，不作為與作為都是治理的呈現。

表 3-1 商圈型社區政策現況與困境

	社區組織	社區申請執行計劃	發展困境挑戰
公益社區	公益里 公益社區發展協會 向上市場自治會 向上愛心會 守望相助隊 環保義工隊	1.衛福部推展社會福利補助作業 2.中秋老人聯誼活動 3.台中市環境教育基金補助民間團體辦理環境教育計畫	1.社區經費主要來自政府計劃及其他補助，資金來源不足 2.參與成員老化、社區建築老舊
城隍社區	城隍里 城隍社區發展協會 忠孝夜市攤商管委會 城隍廟 守望相助隊	1.社會局-社區發展工作專案 2.文化局-民俗節慶補助計畫 3.文化局-社區造點甄選實施計畫 4.文化局-台中市社區營造暨深度文化之旅補助計畫 5.參與式預算提案	1.社區經費短缺 2.年輕培力不足 3.協調困難

資料來源：本文整理

以公益社區發展脈絡觀察，原本就已建立其發展模式（前述社區旅遊、節慶辦活動、義工清掃、長青樂齡等事項），然而商圈在內的社區形式互動固然頻繁卻對於社區參與的合作程度僅此於活動贊助，這也是老舊社區與市場最大的困境與挑戰，也或許是攤商未達成共識，或社區本身的無能為力，成為社區多年來無解的問題，如受訪者 A2 所言：

做會長也是基於做志工的心態，在這邊做生意也要由我來創造人和的環境，攤商們看到自治會每天盡心盡力的成果自然而然也會認同我們的理念。（A2）

或許也是攤商與自治會間形成共識的一種模式。交通議題方面，上述也提違停勸導的關說事件，可見交通一直是市場存在最大的挑戰，然而停車場興建也難以對向上市場的交通有實質上的助益，本身還是與民眾消費習慣影響所致。如受訪者 A2 所言：

不過說實在關於大益停車場蓋好對於違停問題其實幫助不大，停車場距離我們市場周圍也有 1 公里遠，主因還是在於民眾貪快求方便所造成。（A2）

另外在城隍社區方面，固然有商圈的形成（忠孝夜市、台中文創園區、第三市場）與向上市場相似，早期也存在協調不成的困境，髒亂、交通亂象及各種夜市會有的情況，然而從訪談內容與社區組織互動，觀察各成員對於社區意見協調解決、達成共識、

產業規劃，城隍社區內的組織互動模式已有一定雛形，如受訪者 B2 談到：

例如居民碰到攤商油煙或做生意影響交通問題會向我們反應，社區這邊也會向請里長處理、協調曾會長再用清潔費或是管委會資金改善，涉及到市政府業務也勢必會向議員請求。（B2）

現今也可以觀察到，在沒有管委會的情形下，許多夜市可能形成的外部問題（汽機車違停、排放廢油、水溝清潔）難以處理，原因可能是攤商的不作為，或是主管機關無法有效執行公權力。然而在經過里長及議員協調解決。在產業前景方面，管委會、里長方面皆提到了產業的發展應該結合社區營造及地方歷史古蹟的亮點的策略來發展產業觀光路線，也成為社區治理形塑的要件。然而，台中市經發局在今年（2018）才列管忠孝夜市轉型成觀光夜市，以治理條件來說，設備、水電、環境衛生、交通管制等建設都須等到未來收取攤商道路使用費等規費後，相關設施才看得到結果，未來有公權力介入是否會因此改變地方公共問題決策模式，也還是未知數。但在將來公權力的行使有機會讓社區、攤商、居民間衝突下降，對於整體夜市發展來說也是有所助益。

然而，回頭關於攤商、自治會、公家單位三者本身各司其職，要如何從中取得平衡並建立合作模式也是一大挑戰，再者，每個組織都有法源規範，要如何有效率的單就每個問題達成共識？就攤商而言，在市場內生意興隆使業績提升是主要目的，而相對期望自治會能處理問題，然而自治會又未能授與公權力，甚至可能造成組織間的對立。

第四章 社區治理議題分析

從上述社區文獻到治理層面的定義後，談到兩個案例之社區對於居民、攤商及社區組織領導者等社區成員其訪談內容，可知在商圈型社區的議題還包括商圈而衍生的外部問題，本章將針對三個商圈型社區之社會議題依社區成員訪談加以描述與驗證，希望透過商圈型社區之交通、衛生、產業三大議題，從受訪者的個人意見與談話內容中，進而更了解商圈型社區運作的組織互動網絡外，並比較兩個社區組織間、公部門與社區、社區組織間、攤商成員間各方組織交流間能帶給社區什麼正面亦或是負面影響，更重要的是從訪談中驗證其成員間互動模式是否能成為社區治理必要條件，並解決社區問題。

第一節 交通面向分析

壹、向上市場

根據警政署統計，民國 100 年到 106 年間，因違規停車被舉發的案件數從 236183 件成長到 52167 件（警政署資料，2018），可見違停有增長的趨勢，且大多數來自民眾停車習慣問題，尤其人潮聚集的夜市與市場更為嚴重。向上市場也曾經因違停問題造成議員與警察失和的爭議，當時建議能夠在鄰近周圍蓋立體停車場解決停車不足困境，無奈市場空間有限，周圍附近也多為老建築結構，根本找不到地能停車，風波過後除了協調警察調整執法限度外，也寄望鄰近市場周邊新蓋的大益停車場能解決問題如受訪者 A2、A3 皆談到：

因為攤販這邊與議員陳情，希望派出所警員能減少開單頻率而造成議員接受關說的爭議，也建議能夠蓋一個立體停車場解決車位不足問題。除了平時在早上（0730-1200）會設立管制禁止汽機車進入外，能做的只有多勸導民眾，才不會影響他人。（A2）

市場內長期約束車輛禁止進入時間（目前是 07:30-1200）變成來市場買東西的客人大都不會把機車騎進來，有的話也只是攤商送貨才會，在市場周邊若遇到違停也會叫警察來取締，長年來倒也沒有什麼大問題。（A3）

不過值得注意的是市場內固然維持一定整潔秩序，市場周邊卻時常有違停發生，周圍攤販亦未能解決來市場所造成的交通困境。

貳、忠孝夜市（城隍社區）

相對於忠孝夜市亦有類似問題，許多民眾認為停留不到幾分鐘採買，就會把車子停在攤販前造成堵塞：

過去違停開單甚至還有議員會銷單，有些民眾看不慣會向社區這邊檢舉，反映到警局有時候也是沒用，有時候是公務員心態，他們也不想扮黑臉，因此里長與攤商管委會碰到的阻力也不少。攤商管委會曾會長也說過去在過年節日期間也會增派志工或社區成員來疏導交通，過去曾有晚上禁止汽機車進入的構想，但反彈聲音過大而作罷。更重要的事社區本身與攤商管委會不具公權力執法，也無強制力對攤商或民

眾裁罰，這是比較為難的地方。（B2）

關於停車位增加議題，社區領導者皆認為現階段最好作法是倚賴夜市臨近停車設施包括台中國小地下停車場、台中文創園區內停車位，除此之外未來長春國民運動中心、忠孝路上總太建設商場建立後也會規劃汽機車停車位，平常則勸導民眾、或透過社區總幹事協調警察規勸辦理。

比較兩個案例社區組織對於交通議題的解決模式，就如同本文所強調商圈型社區必然存在違停、堵塞種種棘手的交通問題。上述提及向上市場處台中市區「都心」地帶，又與勤美、美術館商圈地區相鄰，交通流量必然龐大。從訪談中得知，社區領導者卻也束手無策面對每日龐大的民眾進到市場的交通問題，透過勸導方式也未見改善，筆者認為其問題難以解決可能也歸咎於社區居民自身貪圖方便所致。市場內在固定時間內進行車輛管制固然維持良好的遊逛品質。然而，面對市場周邊交通議題組織間彼此有聯繫管道卻無法有效使出對策，其中原因如經費不足、社區成員老化、多靠倚賴公權力行使故社區治理樣貌變得較為單一，在交通議題間的處理也較難看出整合與合作力道。另外，市場自治會與公益里、公益社區間在地多年，也培養出一定默契與共識，自然不希望破壞社區間和諧、甚至影響到攤販生意，使治理「由下而上」的模式未能明顯看到。再者，向上市場固然在地生根多年，攤商與社區組織、里長間均有各自協調方式，然而除了網絡的建立外在公共議題上卻很難整合成功，對於議題上的討論也不易形成共鳴，本文認為可能歸咎於長年合作避免衝突所影響。

同樣狀況在忠孝夜市亦然，各地來夜市消費情形也容易形成交通問題，且仍須警察維繫交通順暢，大型節日或人潮聚集時才會偶有志工的幫忙，顯見在交通問題的改善目前只能由公權力處理。不過，在過去透過城隍里會同公部門的形式，隨著攤商管委會組織成立而改變或增加治理型態與樣貌，有待觀察。

參、治理模式分析

以向上市場與忠孝夜市兩個案例之比較我們可以發現，公益社區間為了要解決商圈所帶來人潮外部問題做了很多努力，從上述受訪者看法與訪談分析而論，市場管制汽機車則成為治理「由下而上」形塑的關鍵，雖然也曾有警察公權力爭議的事件上演，而也就此影響交通治理模式。本文認為也就此鬆綁了公部門執法的依據，對於違規則多採勸導方式，原因也出自公權力（警察）與攤商組織（自治會）間長期合作與溝通所展現，而私部門在商圈型社區間的作用則展現了自治樣態，其中社區組織與攤商組織間固然存在地緣關係的連結，在各自為政情形下卻也不至於影響交通模式的運作，反而市場內由自治會管制加上市場外社區與公權力介入勸導以現況看來倒也維持了公益社區長年以來交通秩序，另外，攤商自治會相對於社區與地區其他組織成為重要的角色，不管是攤商溝通或居民生活層面的處理等等，尤其在面對在地成員的不同意見或是衝突皆倚靠組織領導者化解，也是治理的關鍵因素。

另外以忠孝夜市而言，城隍社區主要工作還是在於在地居民意識的建立，如同受訪者關於社造的想法與作為多還是偏向社造政策，城隍社區對於交通議題方面卻缺乏相關政策與相關組織上的合作，本文則認為相對於向上市場，忠孝夜市則單靠倚賴公部門公權力的行使，在攤商組織尚未有相關政策的情況而言，相對地使治理的建立更加困難。再者，交通違停亦或是取締若缺乏組織間的溝通層面，各個社區成員對於合作也可能趨於消極。

總結兩者案例比較發現，固然皆有相似的交通問題與困境，然而向上市場透過組織本身自治進而提升遊逛品質部分，據訪談內容分析而言，縱使組織間未能有明顯議題討論，公益社區、市場自治會、甚至公部門等團體組織默契上則是本案例具優勢的條件之一。

第二節 衛生環境議題分析

壹、向上市場

商圈型社區內，攤商為重要的參與成員，關於環境衛生問題若沒有共識，既容易產生衝突甚至影響攤商生意。凌亂、不乾淨、衛生不佳等，總不脫「髒水倒走道、殘渣丟路邊」是台灣夜市通常給人的刻板印象。以傳統菜市場來說，向上市場平時除了有社區間環保清潔志工定期清掃環境，市場清潔與回收自治會另派外包公司做垃圾清運，每年在也會針對積塵做一次大掃除，加上市政府環保局固定清水溝下，衛生部分就沒有太大問題，在剛試辦的時候碰到的阻力也不小，如受訪者 A2 所談到：

定期向攤商收取清潔費請外包廠商負責清運攤商垃圾，不過市場的攤商也不見得都買單，有些不配合的攤商認為垃圾多寡卻繳一樣的金額不公平，但自治會方面還是盡力去做。（A2）

市場內靠自治會外包清潔公司收垃圾，場外的部分則由市府環保局清運垃圾作業，顯見在衛生議題面向處於各自為政的型態。而向上市場組織除了自治會外，對於公益與慈善事業則成立向上愛心會，對於社區亦或是有需要的民眾設立「救急不救窮」的救助金，業務範圍也擴及到外縣市，或許也成為未來商圈型社區間「互惠」的基礎，也可視為社區內居民、攤販自發性社區活動，如受訪者 A4：

另外市場內的向上愛心會針對許多急難救助的多有幫助與給予極難幫忙，會員會繳一次性費用，或是有固定捐款來幫助有需要的人，至於多少要看申請狀況而定，盡可能給予包括社區居民或急需錢的人申請，也算是一種回饋吧。（A4）

貳、忠孝夜市

關於環境清潔與衛生相關議題，城隍社區與公益社區皆有類似情形，訪談中里長則說明目前社區現況，另外攤商管委會主委與城隍社區也提到對於居民與攤商問題近年來不管是在社區活動上、鄰里回饋（獎學金）上都有「敦親睦鄰」，《台中市攤販自治管理條例》中也明文規定要設立社區回饋制度，由此一來衝突也較不易發生，如受訪者 B1、B2 所言：

在每年定期做水溝清潔消毒，過去有些攤商配合，有些卻等到要派人過去清潔了卻發現水溝封住了，…………這些經過長期的勸導與協調後才有慢慢改善。不然以前都不聽你的會跟你吵，有時候做里長在地方這邊我們也很難為，…………。（B1）

我們做這個也是基於互惠回饋，現在因為有管制開始，攤商看到我們回饋有在做大家才會乖乖配合，不然以前都得過且過，大家不想當壞人的情形就無法解決，以後有管理條例後可能就可以比較好解決。（B2）

台灣夜市文化在世界各地舉世聞名，觀光客來旅遊必定的行程之一，也是城市行銷重要的亮點，如何打破夜市給人髒亂的印象？在觀光夜市條例與相關組織法制化後，未來也期望在棚架、攤販位置合法、垃圾管理等有關環境問題作出改善，如受訪者 B1、B3、B6 都談到：

忠孝夜市營業時間通常是晚上，…………棚架用完不收起來，…………我們也努力勸導也與攤商管委會這邊協調，未來也計畫做統一棚架來改善市容。（B1）

…………，後來爭取轉型觀光夜市後，特別把夜市這些攤販會員納入管理，分為 A、B、C、D 四區，每區設一個區長。而管委會則會叫每個攤商會員繳管理費，其中也包含垃圾清運費，雖然還是有不是會員的攤販亂丟垃圾，不過也算解決垃圾對環境造成的髒亂。（B3）

現在主要也是垃圾清運的部分請外包清潔公司來做，平常大家也都在忙錄晚上才會出現擺攤做生意，集中在垃圾車也解決了大部分攤

商困擾。(B6)

從訪談得知，商圈型社區中不管是攤商組織、社區組織談到環境衛生議題，回饋制度（獎學金、攤販旅遊贊助）自然成為主要避免衝突的方式，除了可以改善既有的社會問題外，也能照顧到居民與攤商不公平心理。然而從另一個角度，攤商、居民與社區領導者若處理不慎也很容易因「錢」而有所爭執、甚至產生弊端，不過在兩案例在長期合作與溝通下，此狀況比較少見。

比起交通問題需要公權力開單或勸導造成嚇阻，衛生問題方面較能透過居民自主力量來解決，無論向上市場清水溝、垃圾回收等方案多為居民或社區組織領導者成員努力所維繫。然而從案例能發現如向上愛心會作為社區回饋的重要指標，居民也多數了解甚至支持其想法。然而向上市場案例間觀察從社區與攤商自治會關係而論，社區與攤商組織合作關係與模式多為各自為政，社區領導者、管委會主委固然有良好的關係與溝通管道，然而組織與組織間合作模式與樣態並不明顯，在訪談間也能感受攤販對於社區消極的想法，如受訪者 A4 表示：

向上市場在這太久了，要曉得在晚上這邊也是很多攤商營業，帶來的問題也變成是向上市場解決就比較不公平。市場內部我們管理好大家有生意做就好，外面的事無法處理也無能為力。(A4)

另外，與向上市場案例不同的是攤商管委會主委與城隍社區提到對於居民與攤商問題近年來不管是在社區活動上、鄰里回饋（獎學金）上都有「敦親睦鄰」，《台中市攤販自治管理條例》中也明文規定要設立社區回饋制度，由此一來衝突也較不易發生，除了證明社區與商圈間組織互動的成果，相對地平衡居民對夜市不良觀感，如受訪者 B1、B2、B4 談到類似觀點：

攤商會提供贊助…，近年來也希望忠孝夜市內攤商補助每年獎學金設立提供給成績優秀的學生。（B1）

每年攤商委員會也會從我們收的管理費內撥款給社區這邊辦的獎學金制度，想說以做義工與慈善回饋的心去做。……我們做這個也是基於互惠回饋，現在因為有管制開始，攤商看到我們回饋有在做大家才會乖乖配合。（B2）

平常有聽過鄰居會參加社區舉辦的活動、旅遊等等，或是我們家有小朋友的話也有提供獎學金。（B4）

參、治理模式分析

從本文案例間對於衛生議題的解決模式比較而論，我們可以發現不管是公益里（公益社區）、城隍里（城隍社區）皆有相近處理方式，關於社區組織的角色主要在於社區志工（環保義工隊）與在地成員的自願清掃所建立，其餘則以公部門資源主導（市政府補助、里辦公室協助），由訪談也能發現，向上市場內固然有完備制度，在市場整潔規劃也具一定形式。然而就整個公益社區

與向上市場組織等互動情形觀察，組織成員與市場周邊無列管攤販間未能有明顯合作雛型，公部門、市場組織亦或是零星商家都傾向自行解決公共議題，使衛生議題上與忠孝夜市比較而言則未有較大的合作。另外，忠孝夜市則有城隍社區環保義工隊維持居民生活環境，另外管委會則主要處理夜市垃圾清運，從相關成員訪談也能觀察到成員以自身角色參與外，管委會與城隍社區透過贊助獎學金制度更是組織合作最好的證明，更是成就其地區組織間合作基礎。

從兩個案例間關於衛生議題比較可知，向上市場案例中公部門扮演所謂監督角色，無論是清水溝補助、市場周邊垃圾清運等皆為公部門所主導，社區除社造政策推行，其目標則為居民生活環境提升。市場自治會與其在地社區組織固然長期配合且互動，在衛生面的政策推動也有本身自治樣態，然而在相關組織間、公部門、攤商組織未能擴大合作並建立有效溝通環節，使社區治理的形式也不易在此案例中展現。另一方面從忠孝夜市案例中受訪者論述而言，城隍社區與攤商組織存在有合作的模式，無論遇到商圈型社區重大議處理也能透過定期開會與各組織領導者有長期聯繫的管道解決，相對而言公部門決策則偏向輔導與被動角色。不過在前述提及轉型觀光夜市與組織法制化尚未有明確行動，組織間溝通也難以影響社區治理成效，但組織的存在也可視為忠孝夜市治理形塑的重點。

第三節 產業議題分析

壹、向上市場

傳統市場而論，由於設立較早，受限於舊有的場域，以致傳統市場面臨公安設備老舊、開發困難等困境，環境老舊缺乏空地也限制發展空間。其中向上市場屬於民營性質，政策關係與市府經發局市場處也頂多只是列管編列，如受訪者 A2 所言：

許多政令下來市府畢竟還是以公營市場為主，對市場建設與規劃多數是由市府決定。與公營市場比較，公營市場受到政府全權管理與資助，相較來說競爭力也顯得薄弱。然而自治會長對於民營市場無法獲得政府關愛眼神感到無能為力（A2）。

不過，政府的預算也有限，政府設立公營市場是為了改善民生需求，再者因為少子化，雙薪家庭增加，生活作息與生態改變，傳統市場的型態也在式微，也容易受到景氣影響，以台中市而言就有多處公有市場屬於停業或另做其他用途，也就失去了設立宗旨。再者，民有市場不比公有市場，要辦活動或是有商圈規劃皆需有經費補助，包含攤商組織、攤商與訪談者皆認為缺乏經費才是最大主因，而社區組織間的合作也難以有成效。如受訪者 A2、A1、A4 皆談到關於產業的難處：

自治會能做的就是政令下來我們配合行事，倒也不會遇到問題，若要做重大建設改變環境就比較難。（A2）

由於這邊人口老化，建築老舊，若要進行大規模的都更、產業轉型會非常困難。（A1）

市場內部我們管理好大家有生意做就好，外面的無法處理也無能為力。由於向上市場民營較多，與公營市場相比許多事物都是要交由市場自主管理，里長或社區雖然長期和諧穩定，但也不多有針對產業方面的討論與開會等，主要原因還是辦活動需要補助才能辦，對於自治會方面立場就把市場環境顧好客人能進來消費才是首要目的。（A4）

貳、忠孝夜市

相對市場為庶民特色的代表，夜市文化作為觀光產業重要的亮點，城隍社區理事長認為忠孝夜市雖然不比逢甲或一中商圈知名，但也是台中歷史悠久夜市之一。以商圈樣態模式而論，攤販管委會主委希望能規劃一個遊逛圈串連附近景點。然而規劃一個產業的議題，仍需透過管委會與社區力量合作，才能吸引觀光客。在此方面社區發展協會與攤商自治組織具有高度共識。攤商亦認為其實要做的方面很多，目前只是把攤販合法化、法制化，許多產業規劃還未有實際作為，不過攤商仍對轉型觀光夜市帶來的前景很有信心，如受訪者 B1、B3 感受：

近年來更期望透過深度之旅，結合第三市場、台中文創園區、忠孝夜市、城隍廟、古井歷史風華等地標，期待有新的亮點發展觀光。

（B1）

近年在忠孝夜市轉型為觀光夜市後，攤商會員入會納管，許多攤商從過去遊走法律邊緣現在則就地合法化，雖然還是有些攤販違規或是小衝突，不過在現在納管後特別規定一些地方不能擺攤做生意，攤商為了順利營業多半都會配合，實際上要處理也容易許多。不過目前夜市轉型為觀光夜市後，還未看到大方向的轉變與影響，夜市的生意好壞也多取決於景氣好壞，不過多數攤商還是很正面看待夜市納管與未來的轉變。（B3）

以社區領導者與商圈決策者的的評論與攤販感受而言，忠孝夜市成員大多有正面與良好的評價，不過仍有攤商覺得現在管委會的決策與作法太慢也尚未有成效出現，商家的感受或許是治理上形塑初期難以快速給予基層回應所造成。然而攤商卻不是反對組織的重要性這也凸顯了現階段案例間所遇到的困境。如受訪者B6認為共識與組織的重要：

目前也是很期待對於管委會有什麼政策改變來影響整個夜市發展，基本上還是要我們這些攤販集思廣益達成，基本上要做也不好運作，我覺得大家要由共識再來則是這些主委會長要讓大家凝聚來想對策。像是人家有社區發展協會每個社區都有一個名字或招牌讓人清楚傳達她這裡的名稱位置介紹，好讓更多人認識，我希望之後能做到這點也讓更多人知道。（B6）

綜觀兩案例中的商圈型社區與其社區組織，在地居民原本就已進行社造活動，然而在公益社區裡有向上市場，外圍與周邊攤商更擴及到鄰里如中興里、昇平里等，關於產業活動與活絡商圈等作為勢必須增加合作管道，由於向上市場地區多為老舊建築、社區成員老化、里內腹地狹小等內外因素而較無合作與產業相關

對策，態度也略顯消極。另外城隍里內忠孝夜市固然也有相似問題，不過攤商組織與社區在許多決策上看法一致，雖然各自處理不同業務卻展現良好的互動，雖然各自決策模式、地理條件屬性都不完全能相提並論，不過單就互動成效，或許能作為治理成功的基礎，如受訪者 A2、B1、B3 所言：

不過這邊比較困難的是民營市場，要辦活動也只能看公家單位要不要給我們補助，不然都是我們自治會去爭取，而且公益里這邊公共設施很少，公園也只有一個，要辦屬於我們里的活動也很難。（A2）

產業議題這方面寄望透過鄰里的合作，社區發展協會及攤商自治會期望有多個連結，目前方向期待由忠孝夜市以及附近景點結合深度文化及遊逛散策，加上未來有商場進駐，逐漸形成生活圈，建造觀光路線的雛形。但可以期待的是攤商管委會甫成立不到一個月，若將攤商都納入規範，相關規劃也比較好辦理。（B1）

攤商為了順利營業多半都會配合，實際上要處理也容易許多。不過目前夜市轉型為觀光夜市後，還未看到大方向的轉變與影響，夜市的生意好壞也多取決於景氣好壞，不過多數攤商還是很正面看待夜市納管與未來的轉變。（B3）

參、治理模式分析

以各受訪者想法與上述案例探討而言，向上市場社區決策還是以社造與補助為主要推動方向，透過公部門經費挹注以維繫組織本身運作，對於商圈提升與產業政策等面向仍須透過組織間合作而達成共識。然而從訪談中發現不管是上述交通或衛生議題上社區組織、商圈組織甚至是公部門皆未產生明顯合作空間，社區

領導者對於商圈與社區多未有大方向規劃藍圖，社區居民也多展現消極與被動一面。另一方面而言，向上市場組織與自治相對於其他市場雖然具規模也頗受客人與攤商認同，然而卻對市場周邊甚至是向上市場地區整體決策缺乏動力，這也是在治理模式中無法凝聚並形成共識的主要原因。

夜市業績提升與產業發展議題勢必需要多方成員凝聚共識，以忠孝夜市案例而言，受訪者對於夜市發展觀光面向皆有正面的態度，也是治理模式建立的基礎。據部分攤商感受而言固然有溝通不夠、組織政策不夠全面的情形，不過以社區領導者、攤商組織、攤販與社區成員來看，每個成員都盡力維繫夜市生意與提升業績為共同目標，組織合作也具有一定默契配合。特別注意的是公部門在成立觀光夜市與法制化過程所扮演的角色，不論是市議員協調與里長、警察單位勸導等等，與攤商組織、商家與居民互動更能凝聚組織間治理行為的共識建立，對於商圈型社區發展也有正面幫助。

第四節 案例綜合比較

本文依訪談社區領導者、組織成員、居民與攤商，並透過訪談內容了解民眾對於社區組織運作與互動情形，經由整理及分析後，本節將依訪談內容與結果進行統整，並將兩者案例進行比較。

壹、商圈型社區政策現況與比較分析

總結上述兩個商圈型社區運作方向並依訪談觀察，公益社區主要以老人樂齡與傳統活動贊助為主，向上市場自治會多以贊助方式參與活動節慶。城隍社區亦然，近年多以城隍廟為主軸行銷社區文化，加上夜市觀光的推動，或許是地方發展的契機。公益社區則受到老化、經費受限等因素，相對而言社區組織能做的就是維持「人和」與設法解決攤商做生意基本問題。

對照兩案例中處理公共議題之不同可知，向上市場固然自主性較強，與公益社區亦有建立溝通模式，然而市場周圍組織未能有效形成溝通模式與管道，或能視為向上市場難以進一步形塑治理共識主要劣勢。不過透過攤商組織與商家整合程度觀察，各社區成員尚能維繫其運作方向，若未來能有更多地區間組織溝通管道與合作能否提升社區意識甚至影響公共議題處理也是往後的研究重點之一。

另外，在城隍社區間各領導者皆有其各自角色，然而在夜市逐漸建立的過程，藉由不斷的協調下，攤商管委會與社區、攤商與居民間對於商圈公共問題的歧見也越來越低，值得注意的是不像向上市場案例中與其他組織缺乏合作的情況，本文則認為是忠孝夜市治理間較為成功的主要優勢。然而從上節處理公共議題間脈絡而言仍略顯不夠，如何提升攤商的危機感與共同利益的「共識」或也成為夜市商圈型社區治理得研究的重要目標。

貳、影響商圈型社區治理模式因素分析

從本章談論商圈型社區之公共議題的處理模式，進而談到社區組織（社區發展協會、攤商管委會）、公部門（議員、里辦公室）、攤商與居民互動情形，而能否影響社區治理之形塑後，本節將透過訪談資料的呈現，結合本文前述之影響治理因素之分析

能影響商圈型社區治理互動模式的幾個關鍵原因，並透過分析試圖歸納商圈型社區常見的治理問題。

一、成員對自我角色重要性認知薄弱

據兩個案例比較發現，向上市場內組織成員平時做生意繁忙情況下，對於市場長期規劃與發展難有想法與意見，因此許多公共問題的解決落在自治會長身上，導致攤販態度多表示消極。另外與向上市場不同的是，忠孝夜市在法制化的過程試著整合攤販與商家的意見，在攤販多數表示配合與合作情形下也成為了治理形塑的關鍵，然而法制化的成果與作為尚未讓攤販有感，本文認為或許是攤販、居民缺乏強烈的意識所造成，除了增加成員對於公共問題的討論外，組織成員也必須有團體與夜市「一份子」的認同感。

二、攤販彼此之間缺乏「共榮意識」

形同社會網絡的形成，向上市場在公益社區長期有者商圈的型態，更是社區居民生活的一部分，相對社區發展協會、公部門也有其運作默契，社區主事者的溝通與配合更成為社區發展走向。從兩個案例中發現，社區領導者間互動也足以影響治理的成效。如訪談所見向上市場攤商組織、社區組織等各個社區成員多需要大量溝通來解決。另外，城隍社區則公權力如警察市府單位則扮演最後裁定。社區領導者本身對於社區目標、願景更攸關社區發展，從訪談間可知城隍社區與忠孝夜市攤商管委會間聯繫密切外，不管是組織核心、社區願景都有高度共識，或許是社區治理的基礎之一。不過在公益社區間，攤商組織、公部門間因為社區建築老舊、缺乏腹地、社區成員老化等劣勢導致社區領導者略見消極，

相較城隍社區則有所不足，因此筆者認為在社區治理形塑過程除了網絡、關係建立外，「意識」的形成也是成功的關鍵原因。

三、社區成員、商家皆缺乏主動性，過度依賴公部門

如上述第二章提及社區治理成功運作要素，社區網絡的建立有鑒於社區成員、社區幹部、公家部門等各單位溝通互動。在兩個案例中，商圈型社區內的社區成員包括社區居民、攤販、自治會、里辦公室等，有別於一般傳統社區互動形式，商圈型社區事務較為複雜。然而據訪談分析與觀察，本文認為雖然公益社區與向上市場雙方組織目標不同，不過自治會主委與社區發展協會針對市場周邊亦或是社區事務議題都有聯繫或是解決問題的模式。忠孝夜市雖然攤商管委會剛成立不久，但在政策面、制度不夠完備，大型公共問題多有賴於里、甚至是公部門的協助才得以排除爭議，案例間對於夜市之公共議題多數皆展現難得一見的高度配合甚至支持，相較於向上市場組織互動（公益里、攤商自治會及外圍組織）而言本文認為已凝聚一定的意識與基礎方向。其中社區組織（城隍社區、里辦公室）與攤商組織（攤商、自治會主委）間串起在公共議題的溝通「橋樑」外，議員與市府努力促使成為觀光夜市，包括攤販位置改善、垃圾回收管理、敦親睦鄰（獎學金制度）等相關活動上都有了逐步的改變。

四、資源分配不均

與傳統社區相比而言，商圈型社區由於商圈的存在而在資金上、資源皆多於一般社造組織。從案例分析可以發現，不論是向

上市場或忠孝夜市出現資源不足、分配不一的情形，也影響了治理的成效與發展。

五、缺乏自主性及法令規章尚未建立

然而如兩者案例訪談資料所見，向上市場固然存在尚早，商圈組織建立遠久於社區組織的建立，在社區營造面成效也不及商圈管委會所形成攤商、居民甚至是社區領導者長期建立的關係網絡，但也因為少有衝突與大型紛爭甚至是造成重大危機，固然難以形成居民意識與居民合作的「誘因」與居民自主參與的動機，其次包括資源不足且相對成員老化，社區願景計畫方面多仰賴政府計劃案與政策挹注等原因造成組織互動皆會影響社區治理之形塑。

另一方面，商圈型社區主導者除了對象是居民外，攤商管委會或是自治會的角色更是社區不得不忽視的意見領袖，只得一提的事，本文個案中的協會或是自治會鮮少出現較大的衝突問題，這在凝聚共識有很大的幫助，公共問題處理上也會比較順利。而各社區相關人士訪談也多半提到社區問題的協調難處，包括攤商不配合，社區居民抗議等等也是許多社區主事者困境，加上社區與攤商團體未有執法公權力的強制所造成，主要靠的還是不斷溝通再溝通外，政府對於商圈的管制與法令不夠周全與完備也是影響商圈繁榮的主要原因之一。

六、商圈成員彼此之間的需求有落差

案例間的社區成員包括攤販、管委會主委、居民或各個組織在治理形塑的過程中皆有其角色與定位，然而在追求商圈繁榮的目標下，由於攤販心態、社區領導者作為、組織士氣等因素導致各成員面對公共問題的處理態度也有落差，也間接影響了成立的成效，因此組織成員須更凝聚彼此外，意見與看法也必須有所整合，也能提升治理形塑。

七、公部門本位主義

據案例研究觀察，商圈型社區治理所要處理的公共問題即為商圈發展中易產生的外部層面問題，也是本文所談論的核心。就公部門對於社區間公共問題的態度與意見。就以下幾點分述之：

(一) 交通議題

以向上市場交通問題而論，過去長期存在違停開罰造成議員與警察的衝突，訪談則聚焦在爭議的源頭在於市府交通局、警察局間溝通方式，不過由於預算因素與市府施政方向等因素，站在公部門立場而言以勸導進而維持和諧才是最好的辦法，也導致交通問題成了難以解決的困境。再者，向上市場屬於民營成立的市場，自然難以受到政府關愛眼神。

另外，忠孝夜市居民或在地攤販有許多對於改善交通問題的想法，例如徒步區設立，汽機車管制等等，不過礙於里辦公室權

限經費因素下，里最多也只能扮演執行政府政策者，更難以對於夜市有更好的規劃。本文亦認為，市府在更重視夜市發展的前提下，更應擴大公部門與商圈型社區間的互動與平台模式。

（二）衛生議題

對於商圈型社區處理垃圾問題而論，商圈發展帶來的環境髒亂與社區事務處理髒亂的主導單位不同，向上市場而言外包清潔公司則解決了大部分問題。然而在組織協調尚未有共識的情況，市場外部其他攤販就只能倚賴公部門衛生局的清運，在議題處理上公部門的角色卻難扮演整合態度。

以忠孝夜市在過去出現垃圾亂丟情況，目前透過管委會祭出措施與政策後夜市髒亂有效被管理，也代表透過組織建立與各方組織協調配合下髒亂問題能被解決。值得一提的是，過往關於商圈繁榮下很難給予社區應當的回饋，在本案間在社區領導者（社區發展協會、管委會主委）互信基礎下創建了回饋制度，無疑是增加了合作空間與契機。然而公部門基於政策方向不一，尤其是商圈型社區成員複雜下更加難以整合環境議題。

（三）產業議題

關於商圈議題攸關台中市區域發展，經發局在對於市場及夜

市皆有對應的政策。然而如前述產業議題分析，向上市場不是公營，公部門立場自然較為消極處理。

反觀忠孝夜市在法制化（轉型觀光夜市）的過程中，公部門包含議員、經發局、里長爭取下也使產業議題更能推動。

八、商圈型社區與傳統社區營造之異同

過去學者談論社區治理多以傳統型社區為案例，本文與過往不同的是商圈型社區結合各相關成員來形塑社區治理的樣貌，最終目的還是在於「盈利」，市場組織自治化的過程目的更期望藉由攤商與商家的約束行為減少對公部門的依賴，進而有效提升人潮與「錢潮」，忠孝夜市亦然以此方向為目的，然而兩者所呈現的治理脈絡卻不大相同。本文案例中，公益社區案例裡社區成員與各組織因長時間累積建立的互信與信任是維繫社區事務的主要關鍵。忠孝夜市與城隍社區的關係亦是如此。不過，社會資本中對於彼此信任的原因可能出自於提升商圈繁榮成就基於商圈和諧的前提下而未有太大嫌隙，就如同訪談間所言，社區組織間有可能因為爭權、資源、選舉恩怨等原因造成的派系鬥爭，在本文的案例中較不明顯。從訪談內容更可觀察，商圈型社區互動經由社會網絡與資本的累積，使商家與攤商追求的私人利益已逐漸形成社區成員所共同維護的利益，成為商圈型社區與其他社造工作社區最大的不同。

表 4-1 案例治理模式比較分析

	交通議題	衛生議題	產業議題
向上市場	<p>警察局-處理違停問題</p> <p>自治會-汽機車管制</p>	<p>衛生局-清水溝</p> <p>自治會-垃圾清運</p> <p>社區-志工清潔隊</p> <p>里-清水溝、周邊環境維護</p>	<p>經發局-僅作列管，主要還是針對公營市場</p> <p>自治會-民營屬性導致資源、人力不足</p> <p>里-各方組織人員複雜，缺乏產業共識</p>
忠孝夜市	<p>警察局-違停勸導</p> <p>攤販管委會-無明顯作為</p> <p>社區-未有明顯作為</p>	<p>攤商自治會-忠孝夜市法制化-攤販列管清運管制、社區回饋</p> <p>里-清水溝</p> <p>社區-無明顯作為</p>	<p>里-配合市府規劃、著重在社區文化面、參與式預算</p> <p>社區-地區觀光亮點串連</p> <p>攤販管委會-轉型觀光夜市後政策</p>

資料來源：本文整理

第五章 結論與建議

傳統型社區多為社造政策的推動與社區意識與提升公共利益為目標。然而商圈型社區不同在於，社區成員的組成多了商家與攤商組織，也增加了社區成員角色的複雜程度，相對所要處理的問題也較為複雜。有鑑於此，本文試圖以「商圈」作為社區發展研究的核心，透過研究方法觀察商圈型社區互動模式，而影響社區發展樣態。

本文嘗試以社區治理來說明商圈型社區與過往談論社區所不同之處，並透過市場案例與夜市案例作為研究主題，目標是釐清商圈型社區政策現況與相關組織互動過程，進而理解社區成員間所扮演的角色，再透過商圈型社區常見的社區議題作為關注的重點。談到影響社區治理在商圈型社區主要因素，本文則認為商圈固然以生意穩定並創造良好的遊逛空間為主要目的，這與傳統社區所追求的公共利益有很大的差異，就本文觀察更得知，追求私利或成為社區成員間的共同目標，也影響了社區治理共識的形成。

延續本篇脈絡與重點，本章首先將以訪談法所獲得的訪談資料結果，與前章所談論之治理議題分析，將針對本文兩個案例所呈現實務互動進行探究，最後則聚焦商圈型社區政策未來發展並給予實質之研究建議。

第一節 研究發現

本文研究主題為「商圈型社區組織互動與社區治理」，第一章就以台灣社區政策作為分析，首先回顧台灣社區總體營造到現今的方向與問題，試著反思社區治理所帶給台灣社區組織之影響，包括社區與村里關係、城鄉社造政策等。第二章則以學者文獻為基礎，定義關於社區發展、社區組織進一步帶入本文核心理論-社區治理意涵，嘗試闡述社區治理成功條件與治理模式。綜合以上二章整理論述為基礎，三四章則以本文案例出發，試圖與前述理論結合，除了從案例間相關社區成員訪談得知商圈型社區內組織與其他組織互動模式外，進而透過治理議題綜合比較案例間之異同。結合本文前述理論基礎，第四章以三大治理議題為主要研究目標，以描述商圈型社區治理模式。以下結合前幾章研究方向，就商圈型社區組織互動、成員角色、政策法令等相關面向進行討論：

壹、商圈型社區組織互動

本文重點在於商圈型社區定義釐清與商圈治理的觀察，嘗試透過案例探討商圈型社區發展、社區組織與社區營造面，並了解組織互動如何影響社區發展與如何解決社區間治理公共問題，本文透過訪談法與比較研究法以社區發展協會、攤商組織、居民為主要訪談對象，歸納商圈組織與其合作與社區議題運作方式，以訪談形式有助於理解目前社區政策現況，最後則以兩個案例比較分析進而更能釐清目前台灣商圈型社區問題與方向。針對案例而論商圈型社區治理模式，其重要意涵與觀點如下：

一、組織互動層面

如同本文呈現之社區治理議題以解決公共問題模式，不論是向上市場所在之公益社區亦或者是城隍社區之忠孝夜市，兩者里長、社區發展協會間都能有良好互動，甚至皆為親屬關係（公益里長為社區發展協會總幹事、城隍社區發展協會理事長為城隍里長太太），在此基礎下社區紛爭與衝突較小，然而在本文所關注之組織互動而言，卻也是造成社區未能有活絡與提升社區意識的「誘因」。

另外，談到商圈管委會與社區發展協會互動，以向上市場而言在交通爭議處理或是環境衛生維護市場自治會角色發揮最大效果，然而就社區治理談論向上市場發展面向而言，本文認為仍須由增加社區與管委會與週邊攤販互動而提升居民對公共議題之社區意識，如同前述從訪談各社區成員態度與感受皆能觀察，在社區領導者互動相對平和，卻成為社區發展劣勢的主要原因之一。

與向上市場相比，忠孝夜市管委會與城隍社區固然也是老社區，也是早期台中城市發展地區。本文認為轉型觀光夜市議題則成為社區組織間提升互動的主要關鍵，無論從訪談資料受訪者感受到社區議題解決模式方面，從衛生議題之獎學金制度的建立、攤商管委會組織制度化，本文則認為上述皆能成為凝聚社區意識與共識的條件。不過從另一個觀點論城隍社區現況發現，夜市管委會與社區互動固然存在互動管道，然而居民與攤販本身感受不深，尤其居民與攤販對於社區政策、產業政策未有明顯認知與了解，更成為社區治理最大的困難點。

二、社造工作與商圈發展

就本文研究之公益社區（向上市場）與城隍社區（忠孝夜市）社區營造工作而論在第三章談到，兩案例主要透過政府申請補助維繫社區發展運作，其次為社區發展協會會員募款、社區發展協會理事長、里長募款及公部門協助而進行。案例間不同的在於城隍社區相較於公益社區領導者而言對於社造有明顯的想法與願景，不過受限於社造經驗不足、相關社區成員未有共鳴與對社區營造的體認等原因，使得社區治理方向未有明顯的前進。

如前述談論商圈型社區的社造工作與傳統社區營造之異同，傳統社造處理的問題多為人際衝突原因外，資金不足也是多數社造無法有效推行的原因。不過就本文觀察，共識凝聚則成為主要影響社造的因素，在案例訪談間，相關組織固然以有溝通模式建立，卻未能擴大甚至提升社區治理的力道，並追求共同目的-商圈業績提升，政策現況而言本文原先認為商圈存在而提升了社區發展的情形未隨商圈發展而有影響或改變，甚至商圈的存在也限制了社造工作的推行。不過另一方面，或許能成為商圈型社區治理在組織互動凝聚之下理想的條件。

三、公共議題治理模式與組織互動

承如治理前述治理之意涵與定義，社區治理是「藉由、共同或代表一群社區的利害關係人參與社區的管理與決策」。在本文案例中，公益社區與城隍社區皆存在各組織且各司其職，治理議題處理無論互動為何都有每個社區成員、利害關係人所扮演的角色。

觀察公益社區（向上市場）交通議題，透過市場管制汽機車進入與社區領導者互相配合、信任下維繫共識的建立。環境衛生主要以市場外包公司，但礙於公益社區各組織眾多，從治理觀點而言，市場內外組織意見無法有效整合，進而使環境議題的處理較於消極被動。產業議題亦是如此，從訪談多位攤商與居民態度與感受，商圈型社區以提升商圈業績為共同目標，在消極的結果下也無助於社區發展推動。

另外，忠孝夜市治理模式則圍繞在觀光夜市法制化影響，相較於市場管制，夜市交通則只能靠公部門勸導調和。在衛生環境與產業議題面向，忠孝夜市管委會與社區發展協會透過獎學金制度則開啟了合作的管道，社區組織更逐漸形成共識基礎。本文認為，主因還是以攤販私利追求的前提下，社區發展方向更重要的事業績的提升，並透過共同利益追求而有效的解決社區間的公共問題。

貳、社區成員與角色

社區發展協會、社區組織、攤販管委會以不同性質在公共議題扮演一定的角色，相對地組織的作為與不作為都是影響治理模式輸出的成效，傳統社區營造大多皆以公部門社造政策為社區主要推動方向的階層式治理，以本文案例與治理模式而論，公部門或多或少也扮演一定地位，除了以補助方式維繫社區外，部分成員仍舊希望公部門做更多事，然而商圈型社區組織遠比傳統社區而言更加複雜，牽涉利益面向更大，因此公部門在治理模式的角色則從主動逐漸轉為支配甚至被動角色。

從社區組織的互動及本文案例觀察，商圈型社區組織互動仍倚靠個社區領導者協調溝通進而有效整合各方意見。基於本文社區成員及利害關係人較多，透過訪談後有以下發現：

一、社區成員缺乏主動性與誘因

就本文商圈型社區案例研究，社區組織成員無論是公部門、社區、攤商組織雖然皆有一定的社區意識與共識的展現，其原因來自多年來商圈形成與默契配合，然而這樣的共識卻難以建構更完整的治理模式。本文認為，攤販生活與責任還是在於擺在生意，公共事務與整合面向的態度上多表支持為目標，對於公共事務投入與計畫往往過於被動，以致於變相地對公部門的期待與依賴加深。另外，由於商圈老舊、資金不足、年齡問題、攤販缺乏永續經營概念下，均使攤販與居民被動程度增加。因此，如何以商圈發展提高積極主動意識，並創造商圈、社區間雙贏，成為商圈型社區主要核心與目標。

二、社造政策與商圈發展整合力道不足

社造政策與商圈發展固然需要不同思維與角度規劃與決策，在商圈型社區內之社區發展協會、攤商管委會等社區組織單位專責事項都不同。然而在順應當前治理的潮流，提升合作協調機制仍須加強不同組織間的合作與互動。從向上市場與忠孝夜市間治理形塑過程可發現，公益社區社造政策還是照公部門政策進行，公部門在其社造工作下還是難以跳脫傳統社造。而忠孝夜市亦然。綜合比較下，由訪談發現，透過社區組織與攤販、居民不同角色組織其網絡關係與發展後逐漸地形塑了治理模式。換句話說，商圈型社區發展需透過不斷加強社區意識與互相溝通平台，依照不

同目的而自我組織政策網絡，才得以建構良好的組織互動與網絡關係。

三、公部門政策與立場

在公部門政策上，市府經發局、環保局、社會局、文化局等等部會各自有針對社區補助，然而公部門卻未有專責針對商圈型社區政策與專責部門，不僅使社造政策，甚至補助效果與公部門有關社區事項可能更難推動，甚至容易形成「多頭馬車」情形。再者以本文案例觀察發現，目前公部門社造工作而言政府所扮演的角色過於被動，公部門資源分配也停留在過去由政府主導之社造發展，不過政府機關期待的是商圈與社區能有高度自主與自治，反而更忽視地方治理每個成員皆應有的角色與工作，在此情形下造成公部門與社區組織間立場與態度不一致，本文則認為，透過法規的建立與溝通管道的常態化除了有助於擴大社區成員參與外，更能提升社區居民意識的建立。

參、向上市場與忠孝夜市治理問題綜合評估

本文社區治理為理論基礎，觀察商圈型社區組織互動，並以「向上市場」、「忠孝夜市」作為研究案例，透過深入訪談與比較分析商圈型社區，就實證結果進行兩個案例綜合比較：

一、向上市場與忠孝夜市治理問題的相似處

本文以組織互動與社區治理議題作為觀察重點，其中以向上市場與忠孝夜市為例，兩者不論歷史背景、沿革皆相似，皆屬台中地區歷史悠久商圈，且地處台中主要幹道旁邊（向上市場再向

上路旁、忠孝夜市位於忠孝路、國光路週邊），客群主要為在地台中人為主，對於商圈活絡規劃與方向，兩者皆有不同方式，經由實際訪談與調查，對於向上市場與忠孝夜市在組織互動與治理議題處理模式進行分析與討論：

二、向上市場與忠孝夜市治理問題的相異處

（一）交通現象緩解與改善

以台灣民營市場多為就地聚集成市場規模型態，在公部門角色下多為列管與配合單位，實際對於市場議題運作依然交由自治會處理，而推行汽機車時間管制制度設立後，也增進了市場整齊，但市場周邊商家汽機車壅塞狀況而言仍必需加強市場內外周邊整體規劃與制度建立。相對於向上市場具有組織性規範攤販，忠孝夜市礙於攤販數量、心態、道路規劃等問題，其改善計畫仍未見有實質成效。關於交通也曾有規劃人行徒步區構想，不過相關作為仍有待攤商管委會與各組織能在法規、成員意識、公部門相互配合，加速提升夜市經營環境。¹⁴

（二）公部門心態與作為尚須整合

提到公部門在案例間商圈型社區想法與規劃，市府經發局設市場管理科作為攤販管委會對口單位外，其餘像社會局、衛生局

¹⁴台中市南區忠孝夜市申請轉型觀光夜市，市議員鄭功進今天在議會表示，忠孝路人車爭道，去年車禍近百件，建議試辦行人徒步區；經發局長呂曜志回應，將儘速輔導夜市後續申請作業，並與相關局處研議周邊交通規劃，提升經營秩序。呂曜志表示，該夜市管委會籌備會已召開設置計畫書審查會議，並根據委員意見完成計畫修正，今日再提送，經發局將加速審查與輔導；至於交通、停車場等規劃，市府將設置單一窗口，協請交通局、警察局、教育局共同研議，提升現有經營環境（自由時報，2018）

等針對每個不同政策，然而公部門對於民營市場缺乏權力，成員間更冀望公部門給予「關愛」眼神，與公營市場相比也能獲得相對等資源的挹注與指導。然而由於政府預算、人力有限，如何讓民營與公營亦能有同樣標準需要更多方溝通。另外，相對於忠孝夜市，之於公部門態度而言市場規劃仍缺乏整體商圈方向考量。不過在種種因素下地方政府或公部門仍須抱持積極與關心的態度，且社造工作與商圈發展才能有相輔相成的效果。

關於忠孝夜市政策現況，市場相對於夜市經發局與相關局處所列管及有登記組織的夜市地區，不過觀光夜市法制化與相關政策作為本文觀察仍相對緩慢。公部門對於社造想法能認為補助與各議題上指導與管制，尚無有關商圈型社區適當之社造政策，就本文認為，除了在各部門間設立共同協商平台外，加深政策議題的討論才是能回應治理模式。

（三）增加社區成員參與及投入

向上市場與公益社區無論是地理位置、居民與攤販生活周遭環境高度重疊，而社造工作與商圈發展關聯性卻不高，原因可能來自於里長或社區發展協會的本位主義與在地社區成員意識、社造資訊不足有關。再者，社造工作的困境與難處下，成員間若無商圈型社區與組織的自覺，社區參與投入的情形會更加嚴峻，成員間態度也會趨於消極與被動。

相對於向上市場面臨組織溝通不足情形，本文發現在忠孝夜市固然有其法制化後相關變革與互動平台的呈現，不過攤販需求能更有相關方案與居民參與來解決問題，固然目前開會議、攤販溝通具有一定形式，社區成員包括地方民代、居民、里長等利害

關係人，換句話而言，在各方立場不一與商圈繁榮的前提下，以經濟利益為基礎加強對話才是第一要務。

第二節 政策建議

以上經由實際訪談與檢視發現，商圈型社區的成功與失敗等因素眾多且複雜，因此本文延續前節之研究發現，除了點出商圈型社區潛在問題與觀察重點外，希望透過本節描述能更深入給予實質上的意見，最後則是給予向上市場與忠孝夜市案例個別建議。

壹、商圈型社區意涵與治理問題

一、建立有效溝通平台

商圈型社區要兼顧社區發展與商圈繁榮的兩大前提下，創造溝通與有效對話管道才能有效整合各方意見，尤其攤販多為外地人，對於在地組織參與上也相對消極。再者，攤販做生意以和為貴，也不希望有衝突發生。因此本文認為，經由有效之溝通平台或進一步整合成新組織，不但可以解決治理面向問題，也能有效整合各方組織意見，並透過意見整合增加社區意識。

二、公部門成立跨部門專責單位

公部門包含市政府、中央部會不管是社區政策與商圈政策皆有不同單位。然而公部門在不同領域扮演監督、指導角色，看似能解決目前治理所衍生問題，但卻在實際案例發現諸多問題。在當前社區意識與共榮環境逐漸提升下，因此除了建立商圈組織與社區組織溝通模式外，公部門應針對社區政策進行調整，透過專

責單位或跨部會協調以整合各社區議題與治理問題，並以輔導單位作為商圈型社區之角色。另外，以法規層面而言，公部門思維應將社區法源依社區性質、地方需求彈性變化，避免商圈發展同時間接影響社造工作的推展，使商圈條例與組織具有更完善的法源依據。

二、建立長遠期計劃

過往傳統社造方向與工作多針對在地成員與在地人，商圈型社區不同的是有許多攤販屬外地而來經營生意，對於社區與在地難維繫對社區的連結，再者商圈變化隨者經濟景氣與大環境影響，商圈變動與攤販流動快速，與在地社區關係容易疏離。有鑑於此，相關計畫除了透過社區組織間政策與資源整合外，必須建立一個長期及有效的商圈型社區政策，透過意見與決策統整能更有效的發展商圈與社區間的藍圖，計畫也不易因攤販與人員流動造成變化。可借鏡國內外案例像是日本商店街振興組合聯合會、台灣商圈觀光協會等組織，成立近似非營利組織並加入社區營造人員或社區規劃師，並由攤販自治會為主軸，使計畫更完整也具有前瞻性。

貳、向上市場與忠孝夜市治理政策建議

就前述對於商圈型社區觀點，包含組織互動與治理模式議題，對於商圈型社區治理問題提出對應之政策建議，以下將針對本文案例之治理問題依本文之脈絡觀點提出實質上的商圈型社區建議：

一、向上市場

(一) 加強各組織互動聯繫

由於向上市場在民國 50 年間就已逐漸有規模，然而在近 50 多年的發展下，市場周邊組織與商家越來越多的情形下，意見難以溝通與整合，因此除了加強各組織聯繫與溝通管道外，成立有效之互動平台與模式，發展共存之關係。

(二) 社造工作與商圈發展投入

依本文觀察可發現，在社造工作推展不順、資源過度依賴公部門情形下，商圈發展與社造工作看似有相互衝突的情形。因此在商圈繁榮的過程中，透過社造工作的推展如社區軟硬體設備維護、交通與環境等公共議題之處理皆可透過強化社區發展協會、愛心會或其他地方組織的社造工作職能解決。除了能提升治理模式成效，對於商圈經濟提昇也有幫助，確保良好的消費遊逛環境。

(三) 減少對政府依賴

以本文目前政策現況，公益社區社造工作與向上市場各組織對於政府仍抱持高度期望，寄望凡事靠政府力量解決公共問題。然而公部門預算與資源有限，公部門必須持續支持且重視，且應輔導商圈型社區與組織間自治與自主力道。另外，除了前述政府法規之規定，公部門態度仍須逐漸脫離傳統階層式治理色彩，讓基層與各社區成員有更多參與。

二、忠孝夜市

(一) 增加社區領導人與居民、攤販溝通管道

據訪談發現，轉型為觀光夜市後，原本攤商期待公共議題能透過法制化解決，不過現況而言包括觀光夜市門牌設立、攤商規範等未隨著起步，社區組織與攤商組織間的決策無法讓攤販有實際感受，甚至也會受到攤販的質疑。因此在每次會議與協調方式若管委會除了定期提出新的計劃與政策外，也要適時扮演與攤販溝通的角色，減少在商圈繁榮的過程間不必要的衝突。

(二) 效仿國內外觀光夜市成功經驗

忠孝夜市係為台中舊市區重要的亮點夜市之一，夜市型態也逐漸從過往海產攤轉變為小吃類型的夜市型態，在商圈與攤販更迭快速的現今，或許也可從其他成功夜市作為商圈復甦的案例。例如台中逢甲商圈如何靠者原本只是學生聚集的夜市轉變為現今中部大的夜市之一。另外，忠孝夜市需以觀光夜市的自覺，社區領導者與攤販組織在規劃政策時必須凸顯夜市的優勢與定位，社區發展協會更要把握觀光夜市的契機，擴大社區參與之力道。

(三) 增加與地方治理與社造工作之結合

忠孝夜市與城隍社區發展協會雙方組織領導者均為長期合作的地方社區組織，相關的社造工作與商圈發展政策若不能有效溝通與統合各方意見，忠孝夜市地區之治理模式就難以建立，甚至影響公共問題處理。唯有透過里長、社區發展協會、攤販組織、居民凝聚共識，才能有效解決社區問題。如同訪談間里長對於社

區發展之構想與藍圖，包括古蹟維護、城隍廟歷史文化背景等社造先天優勢，若能以歷史角度切入社區發展，亦能成為夜市新的亮點之一。綜合來說，忠孝夜市與攤販組織、里長與社區發展協會若能屏除自我侷限與嫌隙，增加各利害關係人之互動、協調下必能清楚形塑成功的治理樣貌。

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

白秀雄，1992，《社會工作》。台北：三民書局。

江大樹，2005，《台灣鄉村型社區的發展困境與政策創新：「桃米生態村」的社區重建經驗啟示。台灣的社區與組織》。台北：揚智文化。

徐震、林萬億，1983，《當代社會工作》。台北：五南圖書公司。

徐震，1997，《社區與社區發展》。台北：正中書局。

張其昀，1983，《中華百科全書》。台北：中國文化大學。

二、期刊

王仕圖，2007，社區型非營利組織資源動員與整合：以社區發展協會為例，《台灣社會福利學刊五卷二期》，頁 103-137。

王本壯，2008，社區總體營造的回顧與展望，《府際關係研究通訊第三期》，頁18-21。

江大樹、張力亞，2014，永續社區治理能力指標體系之建構，《台灣民主季刊第十一卷》，第四期，頁 37-83。

李柏諭，2005，公私協力與社區治理的理論與實務：我國社區大學與政府經驗，《公共行政學報第 16 期》，頁 59-106。

柯一青，2015，台灣在地化社區營造與文化產業發展分析，《文化創意產業研究學報》，第五卷第一期，頁 19-28。

柯于璋，2005，「社區主義治理模式之理論與實踐－兼論台灣地區社區政策」，《公共行政學報》第十六期，頁 33-57。

夏鑄九，1997，再理論公共空間，《城市與設計學報》，頁 63-76。

- 姚何煜、王華，2009，城市社區治理的組織結構探析，《華東經濟管理二十三卷第四期》，頁 131-134。
- 黃源協、蕭文高與劉素珍，「從“社區發展”到“永續社區”—台灣社區工作的檢視與省思」，2009，《台大社會工作學刊》，頁 87-131。
- 施仔倫，2012，臺中市一中街商圈青少年消費地方感之研究，《北市教大特教學報第十一期》，頁 96-125。
- 曾梓峰，2003，社區總體營造運動與永續社會發展，「文建會網路學院 case 智庫：社會總體營造」，台北：行政院文化建設委員會，頁 33-38。
- 劉弘煌，2011，我國國民的社區意識與鄰里關懷及互動之研究，《民生論叢》五期，頁 1-41。
- 劉立偉，2008，社區營造的反思：城鄉差異的考量、都市發展的觀點、以及由下而上的理念探討，《都市與計劃》第三十五卷第十四期，頁 320。
- 蔡育軒、陳怡君與王業立，「社區發展協會、選舉動員與地方政治」，2007，《東吳政治學報》。
- 趙永茂，2005，里的定位以及與區、社區發展協會的關係，《中國地方自治》，第五十四卷第十期，頁 1-15。
- 陶蕃瀛，1993，試論博物館的社區居民參與，《博物館學季刊》七卷第二期，頁 9-15。
- 張峻豪，2014，行政權運作與地方治理：臺灣與羅馬尼亞的能源案例分析，《思與言：人文與社會科學雜誌》；五十二卷第三期，頁 99-158。

三、論文

- 王淳研，2002，重建區社區發展中「土地倫理」理念之探討-在地非營利組織之現象學分析，碩士論文，國立中興大學農業推廣教育研究所。
- 李玉蘭，2008，社區組織衝突的歷程與因應方式及其對社區發展影響之研究—以南投縣鹿谷鄉小半天社區為例，碩士論文，國立暨南國際大學，頁3。
- 林玉華，2004，公私夥伴關係的治理：理論的初探兼論英國的第三條道路，東海大學學術研討會，頁2-6。
- 翁秀菱，2006，地方治理觀點下地方政府推動社區商圈再造之研究--以公館商圈與西門町商圈為例，碩士論文，國立臺北大學公共行政暨政策學系。
- 陳碧妍，2010，從家族連結到公益網絡之社區治理:以平鎮義民社區發展為例，碩士論文，國立中央大學客家研究在職專班。
- 陳景霖，2008，公私協力夥伴關係之治理模式—以花蓮縣豐田社區總體營造為例，碩士論文，國立東華大學公共行政研究所。
- 蔡貴香，2011，苗栗縣社區領袖與社區發展關係之研究，碩士論文，國立中興大學國家政策與公共事務研究所。
- 謝慶達，1995，戰後台灣社區發展運動之評析，博士論文，台灣大學土木研究所。
- 黃琦雅，2009，社會網絡與人力資本對青年就業薪資所得的影響，碩士論文，國立中山大學人力資源管理研究所。
- 張力亞，2015，永續社區的治理困境與建構策略，博士論文，國立暨南國際大學公共行政暨政策學系。

楊雅民，1998，社區參與和有線電視頻道使用行為關聯性研究-以金門縣及台東縣為例，碩士論文，國立中正大學中正電訊傳播所，頁 13-17。

賴霖佑，2013，公私協力機制應用於攤販管理之研究—以臺北市攤販集中場為例，碩士論文，國立政治大學。

藍夏萍、吳瓊恩，2008，檢視新公共服務之實踐：台灣社區治理制度現況，東海大學 TASPAA 夥伴關係與永續發展國際學術研討會論文。

簡瑗毅，2000，商店街街區組織互動之研究，碩士論文，朝陽科技大學休閒事業管理系。

四、文件

文建會，1995，社區總體營造簡報資料。

監察院，2005，推動社區總體營造工作之成效與檢討專案調查研究。

五、網路

台中市社區培力資源網

<https://community.society.taichung.gov.tw/compoint/Details.aspx?Parser=99,6,22,,,2458>
<https://community.society.taichung.gov.tw/compoint/Details.aspx?Parser=99,6,22,,,2586>
<https://community.society.taichung.gov.tw/home.aspx>

紀俊臣，村里與社區體制存廢之考量，國政評論，

<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-C-091-193.htm>

衛福部社會救助及社工司

<https://dep.mohw.gov.tw/DOSAASW/lp-555-103.html>

警政署統計調查網 <https://ba.npa.gov.tw/npa/stmain.jsp?sys=100>

六、報紙

黃鐘山，2018，台中忠孝夜市 1 年車禍近百件 議員力促行人徒步區，自由時報。

<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2536212>

貳、西文部分

(I)Books

Lester M. Salamon, 2002, *The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction.*

Lester M. Salamon, 2002, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, pp. 1-47, New York: Oxford University Press.

Sustainable community development - Studies in economic environmental and cultural revitalization, 1998, Marie D. Hoff, Boca Raton: Lewis Publishers

Sorokin P. & Zimmerman C. C. ,1929, Principles of rural-urban sociology. New York.

Scott, W. R.,1998, Organizations: Rational, Natural and Open Systems. 4th ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.

(II)Periodicals

Erik-Hans ,Klijn , and Geert Teisman ,2003,Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases,pp.137-146,Public Money and Management, 23.

George Hillary ,1955, Definitions of Community: Areas of Agreement. pp.111-123, Rural Sociology, 20.

(III)Conference Papers

Totikidis V., A. F. Armstrong and R. D. Francis , 28-30th November, 2005, The Concept of Community Governance: A Preliminary Review. Refereed paper presented at the GovNet Conference, Monash University, Melbourne.

(IV)Internet

Shah Shelly ,2014, ‘‘Urban Community: What is the Meaning of UrbanCommunity?’’*http://www.sociologydiscussion.com/community/urban-community-what-is-the-meaning-of-urban-community/2280.*

附錄一

訪談問卷

敬愛的（里長/會長/老闆）您好，首先感謝您於百忙之中接受此學術訪談。訪談內容所獲得資料資訊僅供學術參考之用，不另做其他用，敬請放心。

再次感謝您的熱心支持與協助，謹致上十二萬分謝意。

東海大學政治系研究所
指導教授：張峻豪 博士
研究生：陳楷杰 敬上

前言

近年來社區發展在各地區遍地開花，想就您地區的觀察，深入了解社區及（市場/夜市）間的關係與合作模式。

訪談問題-社區發展協會

1.目前對於市場組織（自治會）的連結與互動為何？

社區活動上或是社區事務上自治會有沒有連結或合作？

2.社區發展協會與政府政策相關配合程度？

市政府與社區發展協會的合作？

3.對於社區發展的推動與規劃？

目前社區發展協會與重點工作？

4.當前社區所面臨的挑戰：交通、衛生、產業？

針對交通（如汽機車違規、停車規劃）、衛生（水溝清潔、環境規範、蚊蟲）、產業（商圈、生活圈形塑）？

附錄二

訪談問卷

敬愛的（里長/會長/老闆）您好，首先感謝您於百忙之中接受此學術訪談。訪談內容所獲得資料資訊僅供學術參考之用，不另做其他用，敬請放心。

再次感謝您的熱心支持與協助，謹致上十二萬分謝意。

東海大學政治系研究所
指導教授：張峻豪 博士
研究生：陳楷杰 敬上

前言

近年來社區發展在各地區遍地開花，想就您地區的觀察，深入了解社區及（市場/夜市）間的關係與合作模式。

- 1.目前與社區發展協會（亦或是里）的連結與合作、互動為何？
- 2.在社區內的相關活動是否有連結關係？
- 3.台中市政府與市場相關產業政策？
- 4.當前市場與社區間的優勢與面臨挑戰：交通 衛生 產業？

附錄二 訪談摘要

訪談摘要 A 公益里長（公益社區發展協會總幹事）

1.目前對於市場組織（自治會）的連結與互動為何？

向上市場自治會定期會選舉理事長、會長，而自治會的功能就是收取清潔費，像是里內舉辦活動與社區事務時會贊助，像是端午節、中秋節材料或是水果攤商會贊助，或是攤商摸彩等。自治會因為是在我們公益里，所以很多的事務及市府的接觸都會來跟我們里辦公室、社區發展協會配合，也沒有所謂哪個里內有兩個社區或是活動各自舉辦的情形發生。

2.社區發展協會與政府政策相關配合程度？

每年會以社區名義向市府單位申請經費，一年固定有三萬元可申請旅遊補助到績優社區參訪交流，社區活動的部分可向經發局申請補助，像是元宵節送燈籠遊街、端午節包粽子活動、中秋節摸彩等，

3.對於社區發展的推動與規劃？

目前規劃就是社區發展協會這邊向市政府申請經費，但其實許多還是里長本身或是其他贊助而來，而在居民參與部分我們盡量都讓許多老人家，小孩有活動，像現在準備要過年了，協會這遍也會發年曆或是補給，基本上是如不敷出，不過社區或里有需要我都會盡量幫忙。

4.當前社區所面臨的挑戰：交通、衛生、產業？

關於交通方面，老人或外地來的我們有便捷的市公車，包括忠明南路、公益路邊都有公車可抵達，近年來向市府爭取改立體停車場也剛完工，交通問題也有待

改善。為了給來的人有好的環境，每年除了有向環保局清水溝外，我們也有成立環保義工隊進行居家清掃。產業政策方面，就許多小吃林立的向上市場，媒體採訪我們也都會幫忙，盡量做到宣傳效果。

訪談摘要 訪談者 B 城隍社區發展協會 林里長

1.目前對於市場組織（自治會）的連結與互動為何？

忠孝夜市在上個月剛成立攤商自治會，忠孝夜市雖然歷史悠久，不過在攤商管理與規劃上遲遲未達成共識，近年來雖然有分派系等問題，但就攤商管委會成立後，期望忠孝夜市內的攤商能夠都被納入管理，提升夜市品質。在社區活動方面，除了定期端午節、中秋節節日攤商會提供贊助與經費幫助地方活動外，近年來也希望忠孝夜市內攤商補助每年獎學金設立提供給成績優秀的學生。

2.社區發展協會與政府政策相關配合程度？

在社區發展協會的實務運作方面，除了社區向政府各局處提計畫獲取經費外，社區文創產業去年也在參與式預算提案。日治時期「有明町」有個古井，近年來因觀光人潮不斷，不過古井卻殘破不堪的情形，後來經過向市政府申請預算補助，邀請大學社造專業老師進行外觀整修，重新打造社區內歷史意象，寄望創造新的亮點。近年來更期望透過深度之旅，結合第三市場、台中文創園區、忠孝夜市、城隍廟、古井歷史風華等地標，期待有新的亮點發展觀光。

3.對於社區發展的推動與規劃？

城隍社區的城隍廟一直是當地信仰中心，社區在文創方面，也打造城隍文創小物、文昌筆，透過商品能夠把社區歷史文化行銷出去。然而社區發展固然以社區居民及相關專業社造培力參與，困難點在於社區年輕人口不足，社區事務參與者年齡較大，也是挑戰之一。其中社區也成立守望相助、環保志工，大家對於社區

的活動盡心盡力。社造推動方面，以古井重現為例，由於對政府建設缺乏信心，居民抗爭不同意的情形也時常發生，對里長來說固然難為，不過作為和諧為目的也是要盡力去溝通。

4.當前社區所面臨的挑戰：交通、衛生、產業？

夜市人潮聚集，許多汽機車交通大量來到社區內，許多人為了貪圖方便，認為吃個東西或外帶臨時停車幾分鐘，便宜行事，這方面我與攤商管委會長討論協調攤商自我規範外，我與志工也會定期勸導，違規的部分通知警察局來開單。針對車位不足的問題，未來在長春國民運動中心、總太建設商場、鄰近的台中文創園區附近都會加設車位，希望解決交通問題。不過這些問題目前社區這邊因不具有相對的公權力，政府單位對於違停攤商不遵守的情形，政府也不想當壞人去規勸，過去甚至有找議員銷單的情形，違法過後也是得過且過。

關於衛生方面，社區內當然不希望有夜市的存在下影響居民生活，社區也定期向環保局申請清水溝，對於油煙問題也越來越得到改善，透過管委會及里這邊溝通協調，鼓勵攤商使用節油器，讓排放廢油的問題能夠不造成居民困擾。

產業議題這方面寄望透過鄰里的合作，社區發展協會及攤商自治會期望有多個連結，目前方向期待由忠孝夜市以及附近景點結合深度文化及遊逛散策，加上未來有商場進駐，逐漸形成生活圈，建造觀光路線的雛形。但可以期待的是攤商管委會甫成立不到一個月，若將攤商都納入規範，相關規劃也比較好辦理。

訪談摘要 A1 向上市場自治會 張會長

1.目前與社區發展協會（亦或是里）的連結與合作、互動為何？

公益里跟公益社區在辦活動時都會贊助食材或是中秋節送柚子給街坊鄰居，當作是敦親睦鄰，回饋地方。我們在很多經費來源多來自向攤商收取清潔費，或是攤商自發贊助。當然公益里是向上市場所在的里，許多攤商與互動方面自然會往來。也包括鄰近的昇平里。不過主要還是各自忙各自的事務。

2.在社區內的相關活動是否有連結關係？

社區舉辦的活動有需要會長這邊都會參與，自治會裡面還有包含向上愛心會、福德會等組織，愛心會起因於類似攤商互助行為，口碑越做越大而成立，主要宗旨希望透過會員贊助資金及大家做善事的初衷，幫助貧窮家庭。不只是向上市場周邊，有時候活動也擴及外縣市。

至於福德會則是向上市場信仰中心，每年我們都會有進香團，參與的攤販超踴躍，還希望不要宣傳（笑），透過福德正神的信仰也相對凝聚社區與攤商間感情。

3.台中市政府與市場相關產業政策？

台中市場目前大約分兩種，公營市場與民營市場，公營市場的部分市政府直接經營，包括像是垃圾清潔、廁所整潔維護、相關公共設施、公安建設都有政府直接管理。相對於民營市場也有類似公司化經營（攤商向市場租地），向上市場則是屬於民營性質，但產權又更為複雜，攤商向房東租攤位做生意，所有的管理主要來自攤商與房東本身，相對於自治會既沒有政府公權力、也沒有能力約束攤商，在一些事情的溝通上就比較困難。

4.當前市場與社區間的優勢與面臨挑戰：交通 衛生 產業？

由於市場性質特殊，尤其向上市場攤商非常多外圍加市場內就有將近四百攤以上，早上尖峰時間（0745-1200）我們盡量規範汽機車不要進入市場，像年貨大街

也有我們雇用的工作人員維持秩序。而這裡並排停車真的非常嚴重，前陣子在江肇國議員與公益派出所的警員事件也鬧得沸沸揚揚，透過我與里長協調兩人才和解，當時對於停車的問題規劃要興建大義立體停車場，期望改善交通，不過說實在幫助不大，希望透過勸導的方式改善，但如果不配合我們也沒有公權力可以執行或裁罰，這是比較為難的地方，希望透過自治會的力量讓更多攤商看到我們努力，進而認同理念，相對地不配合的就會越來越少。

向上市場的整潔長期來說都維持整潔，除了每年與社區合作一年一次清水溝，公益社區有環保志工隊清潔外，市場內我們有安排外包的清潔公司收垃圾、定期也會派公司大清掃，經費都由清潔費出，老鼠問題我們也與公益社區里長這邊拿老鼠藥有需要都會提供。但仍有攤商對於清潔費的收取相當不以為然的態度，關於清潔費問題來說，攤商會認為垃圾多少卻收一樣的費用很不公平，甚至遇到不繳費的大有人在。不過我們還是秉持回饋的心做事，希望透過協調盡量讓每個人都能接受。

市府經發局有個市場處，管理公營市場外，也對市的民營市場做列管，當然許多公安、水電這些市政府不會插手管理，過去市府也有辦理市場競爭力活動，民營市場也多數名列前茅，而因此排除民營市場評比。相對於公家市場經營也能力也比不過我們。然而，靠自治會的力量確實也有不足之處。我們能做的就是訴諸公權力。發生重大事件如小偷扒手、攤商衝突、公安意外、治安人口等等，這些都會找里長、市議員、警察合作，互動也都蠻好的。不過這邊比較困難的是民營市場，要辦活動也只能看公家單位要不要給我們補助，不然都是我們自治會去爭取，而且公益里這邊公共設施很少，公園也只有一個，要辦屬於我們里的活動也很難。

訪談摘要 B1 忠孝夜市攤商管委會 曾會長

1.目前與社區發展協會（亦或是里）的連結與合作、互動為何？

夜市範圍就在城隍社區內，林里長夫婦相關互動都還不錯，管委會這邊在活動贊助還有像例如端午節、中秋節活動都會給予贊助，重陽節也會發敬老金兩千元。而管委會的部分會向攤商收取清潔費維護夜市基本乾淨，也算是回饋鄰里的方式。

2.在社區內的相關活動是否有連結關係？

許多攤商其實都是來自外地，在這裡做生意久了也想要在這安家立業，社區的活動也會參加，除了剛講到社區活動會有贊助外，每年攤商委員會也會從我們收的管理費內撥款給社區這邊辦的獎學金制度，想說以做義工與慈善回饋的心去做。

3.台中市政府與市場相關產業政策？

攤管委會其實過去就有了，在 2015 年之前並沒有法源規範，在台中市政府經過議員建議後希望轉型成觀光夜市，並在上個月 2018/10 月正式轉型為觀光夜市，設立攤販集中區，讓過去這些攤販不再因為擺攤在道路兩側而受到開罰，未來忠孝夜市再經由轉型後，也寄望透過攤商集中管理、牌樓設置，加上串連周邊第三市場、學校、台中車站、還有社區老歷史古蹟，形成一個深度之旅的模式，活絡忠孝夜市的觀光產業帶，也希望吸引更多人來消費。

4.當前市場與社區間的優勢與面臨挑戰：交通 衛生 產業？

夜市人多之後確實也會帶來交通混亂，許多顧客亦或是攤商便宜行事，想說買個東西時間不長就會暫時停放，其實都會造成許多困擾。未來成立觀光夜市後，也會對列管的攤商勸導違停問題。還有一個原因就是夜市停車位置不多，管委會也與社區討論分別在台中文創園區、長春國民運動中心、台中國小等設施邊都會設立停車位，並協調顧客疏導停車，或許是可以解決的辦法。

社區這邊每年會配合市府環保局清水溝、在社區協助每個攤商陸續裝上節油器，也盡量改善夜市的整潔。不過這些攤商畢竟還是個體，管委會與里長方面不具有強制力、公權力，向這些問題也只能勸導，我和里長也是要當和事佬多溝通協調，希望大家配合。至於攤商間我們也會辦會員卡限定在這邊做生意的攤販管理，也給予應有的福利，甚至也有補助健康檢查，多少也能保障攤商安全及衛生無虞。

由於管委會及攤商本身沒有約束力，在相關政策及政府法令實施上也常碰到諸多困難，尤其攤商本身也有分派系，我們也是憑著當志工回饋地方的心去做，盡可能要求配合。像這次要變成觀光夜市也是要自己向政府申請計畫，目的也是要让夜市發展能夠更好。在未來，忠孝路也會有國賓影城，商場的進駐也是一大利多，可以觀察的是未來能結合城隍社區的歷史資源，串連「遊逛生活圈」，創造在台中地區新的觀光路線，與社區這方面的連結與合作也更緊密。

訪談摘要 A1-1 向上市場攤商

1. 目前與社區發展協會（亦或是里）的連結與合作、互動為何？

我們在這做生意也有一段時間，許多攤商也跟里長、社區發展協會長期合作、各方保持的關係都還不錯，社區主要辦活動像是中秋、端午大型節日都有活動有時間我們都會參加。

2. 在社區內的相關活動是否有連結關係？

社區方面每個部分只要是活動屬公益性質都會盡量參加，有聽說在社區辦活動，部分里民或攤販都會贊助自己商品與食物方式參與活動，平時社區福德廟每個月初二初十六都會有活動讓里民參加，志工都非常熱心，也是回饋社會的一種模式。

3. 當前市場與社區間的優勢與面臨挑戰：交通 衛生？

在交通尖峰時刻像是中餐跟晚餐時間，市場附近就很多顧客要來採買，所以違停的問題很嚴重，不過等到警察要來開單大家就跑光了，也沒有達到真正杜絕的效果，不過真正塞車也是要尖峰時刻才比較誇張，所以平常也就還好。再向上市場中分成場外或市場內，在場內自治會有規定時間不得汽機車進出，不過在場外就時常有機車亂停的現象，警察也針對這部份定時會開單。

像是向上市場內都有統一收清潔費來收垃圾，聽說市場內有不配合的店家也是自治會本身強勢而我們外圍店家都自行找清潔公司，社區清潔隊或社區的組織會不定時清掃市場周圍附近環境整潔，對環境幫助也是蠻大的。關於社區水溝清掃則是里向公部門申請經費處理。

訪談摘要 A1-2 向上市場內攤商

當前市場與社區間的優勢與面臨挑戰：交通 衛生 產業？

交通方面，以市場內長期約束車輛禁止進入時間（目前是 07:30-1200）變成來市場買東西的客人大都不會把機車騎進來，有的話也只是攤商送貨才會，外圍部分盡量使客人聽在外圍，雖然有可能造成堵塞情形，不過警察也會多加勸導。在市場外包括華美街、向上北路另外在大型節日（春節、端午中秋等）期間會加派管理員在向上路邊疏導交通，以防大量人潮造成困擾，而現在也對於向上路加強宣導，希望客人不要併排停車造成市場生意難做而影響其他人。

關於衛生環境議題，因為大家在市場都做很久了，自治會組織另請清潔公司行之有年，大家為了做生意也就都乖乖配合。市場外也長年有清潔隊清掃，不過合作方面就比較少有，比較多是社區活動名義來贊助。另外市場內的向上愛心會針對許多急難救助的多有幫助與給予極難幫忙，會員會繳一次性費用，或是有固定捐款來幫助有需要的人，至於多少要看申請狀況而定，盡可能給予包括社區居民或急需錢的人申請，也算是一種回饋吧。向上市場在這太久了，要曉得在晚上這邊也是很多攤商營業，帶來的問題也變成是向上市場解決就比較不公平。市場內部我們管理好大家有生意做就好，外面的無法處理也無能為力。

由於向上市場民營較多，與公營市場相比許多事物都是要交由市場自主管理，里長或社區雖然長期和諧穩定，但也不多有針對產業方面的討論與開會等，主要原因還是辦活動需要補助才能辦，對於自治會方面立場就把市場環境顧好客人能進來消費才是首要目的。

訪談摘要 A1-3 向上市場內攤商

當前市場與社區間的優勢與面臨挑戰：交通 衛生 產業？

交通：我們在向上市場做生意已經 30 多年了，最早期自治會早上管制車輛進出後，交通亂象也就比較少發生，市場周邊若有停車問題就會叫警察，社區在大型節日像是端午節、中秋節啦、過年都會請管理員來疏導交通，不然一般來說在這做生意很久了都為了賺錢，大家都不希望產生衝突。

衛生：關於市場收垃圾部分則是外包給清潔公司處理，而且每天製造垃圾當天就會收走，所以也不太造成髒亂。而市場周圍據說是附近攤販自行請清潔公司收。你看我們這邊也都用得很乾淨，讓客人來都能有舒適環境，攤商有生意賺就好了。

產業：市場大家共同目標是希望攤商生意能做，我們自治會也有定期開會讓這邊經濟能活絡起來，畢竟這邊屬民營，相較於公營市場性質不同，要辦提升產業的活動在向上市場這邊可能比較困難，有經費補助我們才能辦活動。

訪談摘要 B1-1 忠孝夜市攤販

當前市場與社區間的優勢與面臨挑戰：交通 衛生 產業？

在交通上其實也沒什麼大的堵塞，但主要還是在假日攤商做生意車子會比較多啦，但也很難去跟客人講說你不要停這或怎樣其實也多來自於客人本身公德心問題，真的受不了才會叫警察來開單，警察來了也頂多就是勸導攤販，開單情形也比較少。不過在假日來往的車流真的很大，畢竟忠孝路也算是交通要道，客人要買東西我們也只能道德勸說，基本上問題也很難根本解決，要處理也很難，大部分警察也知道我們這邊夜市而多少都會體諒。

忠孝夜市屬於街道型夜市型態，在管理部分也不像公營的一個區域，垃圾問題在過去大家會說好集中在一區處理，但是大家也都會亂丟，所以後來經過市議員

爭取轉型觀光夜市後，特別把夜市這些攤販會員納入管理，分為 A、B、C、D 四區，每區設一個區長。而管委會則會叫每個攤商會員繳管理費，其中也包含垃圾清運費用，雖然還是有不是會員的攤販亂丟垃圾，不過也算解決垃圾對環境造成的髒亂。對於里長這邊過往有針對社區學生有獎學金辦法，今年特別跟忠孝夜市管委會爭取向攤商收的管理費能撥點經費在社區獎學金上，當作是回饋社區的方式。

近年在忠孝夜市轉型為觀光夜市後，攤商會員入會納管後，許多攤商從過去遊走法律邊緣現在則就地合法化，雖然還是有些攤販違規或是小衝突，不過在現在納管後特別規定一些地方不能擺攤做生意，攤商為了順利營業多半都會配合，實際上要處理也容易許多。不過目前夜市轉型為觀光夜市後，還未看到大方向的轉變與影響，夜市的生意好壞也多取決於景氣好壞，不過多數攤商還是很正面看待夜市納管與未來的轉變。

訪談摘要 B1-2 忠孝夜市（城隍社區）居民

當前社區所面臨的挑戰：交通、衛生、產業？

社區議題與意識：平常有聽過鄰居會參加社區舉辦的活動、旅遊等等，或是我們家有小朋友的話也有提供獎學金、宗教活動有興趣會發傳單通知大家參加等等，透過里長發傳單通知居民

交通：主要住在忠孝路旁邊，對於忠孝路旁邊有時候接近 4:30 左右車流量很大，因為車子真的很多加上忠孝路邊只有兩線道，攤商為了做生意擋住機車道對我們居民要買東西比較不便。加上城隍廟在附近，廟宇的活動像遶境等等才會比較多義交來指揮交通，平常比較難以管控。附近真的還是需要停車位，因為要出去買東西都很擠也對居民造成困擾。

衛生：里長平常也會發傳單聯繫里民參與社區活動，大多是清掃水溝、消毒事項，夜市這邊對我們來說其實也不太會大影響，頂多附近店家

產業：忠孝夜市這邊我們最希望能改善交通，畢竟車流量大停車位置不多影響居民蠻大的，寄望轉型觀光夜市能有大的改變。

訪談摘要 B1-3 忠孝夜市(城隍社區) 商家

當前社區所面臨的挑戰：交通、衛生、產業？

我們這邊違停真的蠻多的其實有時候很多問題也比較難解決，因為你叫人家不要停他們也覺得我就來買一下就回去，停留也只是 3-5 分，基本上蠻難控管，大問題還是交由警察處理。

有時候我們這邊到垃圾跟隔壁攤販協調一起收垃圾，我們這邊的茶葉渣也會配合夜市一起回收廚餘，平時清潔隊也會配合回收。

管委會這邊其實還好談，平常就是接收通知有跟市府配合清潔水溝、垃圾回收這方面的通知而已，不過轉型成觀光夜市後這一年來人潮是真的有比較多，但我們這邊主要還是學生叫飲料為主，比較少受到夜市影響。

訪談摘要 B1-4 忠孝夜市（城隍社區）攤販

目前與市場組織（自治會）連結互動為何？

對於攤販而言最重要的還是怎麼樣把生意做起來，能夠辦一些活動去活絡經濟提升攤販業績才是最重要的。在忠孝夜市轉型觀光夜市管委會定期都會叫我們這些會員開會通知一下，但也沒什麼特別的事情或規劃。現在主要也是垃圾清運的部分請外包清潔公司來做，平常大家也都在忙錄晚上才會出現擺攤做生意，集中在垃圾車也解決了大部分攤商困擾。而談到管委會組織要開會，我覺得現在主委或組織政策必須讓攤商能更有生意做，或是有什麼辦大家贊助活動老實說我們也很贊成。好歹說管委會要有點作為，以目前而言也還沒有明顯成效，講難聽的你在開會內容不重要我們也不會去參加。

當前社區所面臨的挑戰：交通、衛生、產業？

關於交通議題這邊其實很難處理，主要還是民眾、客人習慣問題，大家來買吃的不可能說停在夜市周圍的國光路或是裡面巷子，畢竟這邊還有居民也會影響其他人，所以大家都是買了就走，假日的話更不方便，買個東西也會堵塞對大家做生意對客人也不好，如果繼續貪圖便宜的話也難以有解決方式，改變民眾習慣才是重點。要說管委會里長都有跟警察配合疏導，警察來也知道夜市情況大部分也不太開單。真的也希望現在法制化後一些攤位固定畫線能讓夜市更整齊。

剛提到衛生議題主要也是管委會感覺唯一目前所做的事情，對於管委會運作平時都由辦公室的聯絡人處理，什麼開會、掃垃圾、清潔目前都會有傳單通知，當然如果要促進發展要我們贊助我們也很樂意去做，不過目前管委會的政策做為還看不到有消息，至於這些獎學金制度給社區我想多少也有幫助居民，但重要的還是在於整體商圈活絡發展，畢竟管委會有單位組織成立了，我們也蠻期待他們有點作為，整合商家、地方居民還是里長都好，畢竟我認為忠孝夜市遠比中華夜市或其他台中商圈還是有他優勢與亮點值得外地人或觀光客來逛。

目前也是很期待對於管委會有什麼政策改變來影響整個夜市發展，基本上還是要我們這些攤販集思廣益達成，基本上要做也不好運作，我覺得大家要由共識再來則是這些主委會長要讓大家凝聚來想對策。像是人家有社區發展協會每個社區都有一個名字或招牌讓人清楚傳達她這裡的名稱位置介紹，好讓更多人認識，我希望之後能做到這點也讓更多人知道。

附錄三 台中市攤販集中區設置管理條例

臺中市攤販集中區設置管理自治條例

中華民國 105 年 6 月 21 日府授法規字第 1050122417 號令公布

第一條 臺中市（以下簡稱本市）為規範攤販集中區之設置及管理，特制定本自治條例。

第二條 本自治條例之主管機關為臺中市政府經濟發展局（以下簡稱經發局）。

第三條 本自治條例用詞，定義如下：

一、攤販：指於戶外公共場所或公、私有土地擺設攤位銷售物品或提供服務者。但不包括銷售公益彩券或受政府機關邀請展售商品或服務者。

二、攤販集中區：指經經發局許可設置，供三十家以上攤販集中營業之場所。

三、夜間營業：指下午四時至翌日凌晨二時之營業。

第四條 自然人、法人或團體得向經發局申請於本市都市計畫商業區、公共設施保留地或非都市土地甲、乙、丙種建築用地設置攤販集中區。

本自治條例施行前，已存在道路範圍外且未經經發局許可設置之攤販集中區，應自本自治條例施行之次日起一年內向經發局申請設置。

第五條 道路範圍內除本自治條例另有規定者外，不得申請設置攤販集中區。

第六條 本自治條例施行前，道路範圍內已存在且未經核准設置之攤販集中區，得於本自治條例施行之次日起三年內，以四十五家以上之攤販組成管理委員會籌備會向經發局申請設置。

前項申請應取得攤販集中區範圍內各攤位所緊接面臨或座落之私有土地及建築物所有權人、公寓大廈管理委員會或管理負責人之書面同意。

第七條 依第四條規定申請許可者，應檢具下列文件向經發局提出：

- 一、申請書。
- 二、攤販集中區範圍位置圖。
- 三、攤位配置圖。
- 四、土地使用權利證明文件。
- 五、土地使用分區證明書。
- 六、設置計畫書。

第八條 依第六條規定申請許可者，應檢具下列文件向經發局提出：

- 一、申請書。
- 二、管理委員會組織章程草案。
- 三、管理公約草案。
- 四、攤販集中區範圍位置圖。
- 五、攤位配置圖。
- 六、土地使用權利證明文件（公有土地免附）。
- 七、土地使用分區證明書。
- 八、設置計畫書。

前條第一款至第三款及第一項第一款至第五款之文件應於攤販集中區設置地點及所在地里辦公處公告三十日以上。

對於前項公告有異議者，得於公告期間內以書面向經發局提出，由審查小組參考審議。

第九條 前二條設置計畫書內容應包括下列事項：

- 一、工程計畫：包含設置地點、用電配置、攤位配置圖、停車場、排水系統及廁所等設施設備配置圖。
- 二、組織計畫：管理組織之設置及運作。
- 三、營運計畫：包含攤販數、攤販名冊、面積、營業時段、營業項目、經營管理計畫、財務計畫、場地清潔費及管理費收費規定等。
- 四、環境維護計畫：包含空氣污染防制、環境衛生維護、廢棄物回收及清理、垃圾分類設施設置、垃圾清運及

噪音管制等。

五、停車秩序與交通管理計畫：包含攤販集中區之鄰近車輛停放與交通動線規劃。

六、食品安全衛生管理計畫：飲食類依食品安全衛生管理法相關規定，提報執行及管理策略，並檢附證明文件。

七、消防及公共安全計畫：自衛消防任務之編組、消防器材之設置、發生緊急事件之應變措施。

八、社區回饋計畫：對於營業範圍內受影響之社區，提出敦親睦鄰之回饋計畫。

第十條 依第七條及第八條第一項申請，文件未齊全者，經發局應通知申請人於三十日內補正，屆期未補正或補正不全者，駁回其申請。

第十一條 經許可設置之攤販集中區經營期限為六年，申請繼續營業者，應自許可期限屆滿前三個月內向經發局申請。

申請繼續營業者應檢附第九條之設置計畫書。

第一項申請區域內各攤位緊接面臨或座落之私有土地及建築物所有權人、公寓大廈管理委員會或管理負責人如對攤販營業提出書面異議，經發局應通知攤販限期內提出書面同意，屆期仍未提出者，不得繼續營業。

第十二條 經發局為審查攤販集中區之申請案，應組成審查小組；其設置要點由經發局另定之。

第十三條 依第六條申請攤販集中區經許可設置後，管理委員會籌備會應於三十日內召開第一次會員大會，推舉主任委員及其他幹部並議決組織章程、管理公約。

管理委員會應於第一次會員大會後三十日內檢具會員名冊、組織章程、管理公約及第一次會員大會會議紀錄，報請經發局備查。

第十四條 前條組織章程應載明下列事項：

一、名稱。

- 二、成立宗旨及推展之業務。
- 三、組織區域。
- 四、會址。
- 五、組織與職權。
- 六、會員入會、出會與除名。
- 七、會員之權利與義務。
- 八、管理委員會之組成、名額、職權、任期、選任及解任。
- 九、會員大會與管理委員會會議。
- 十、管理費及其他費用之收支、保管及運用。
- 十一、攤販集中區管理與維護及違規處理。
- 十二、其他經經發局指定之事項。

第十五條 攤販集中區經許可後，其設置計畫書非經經發局同意，不得變更。

第六條申請案之攤販名冊如有異動，管理委員會應於異動後次日起十日內送交經發局備查；另應於每年一月前將最新攤販名冊送交經發局備查。

第十六條 道路範圍攤販集中區應距離合法零售市場二百公尺以上。但有下列情形之一，不在此限：

- 一、本自治條例施行前已許可設置。
- 二、經零售市場自治組織會員大會出席過半數會員之同意。
- 三、攤販集中區營業時間為夜間營業。
- 四、其他經審查小組同意。

第十七條 道路範圍攤販集中區管理委員會應繳納使用規費。

前項使用規費收費標準由經發局另定之。

第十八條 攤販集中區之攤販應遵守下列營業規定：

- 一、不得在規定時間、地點外營業或擅自變更營業項目。

- 二、不得有妨礙市容、交通、衛生、商業秩序及消防安全之行為。
- 三、不得損害公有建築物或其他固定設備。
- 四、不得存放油料、易燃物或爆炸物品。
- 五、應於適當處所備置不漏水有蓋容器儲存廢棄物。
- 六、攤架、攤棚之規格應符合管理委員會之規定。
- 七、飲食類攤販應設置符合法規之油煙處理及臭味防制措施。
- 八、營業設備及販賣之物品應排列整齊，並保持環境清潔，營業地點及周圍地區，應有專人負責打掃。
- 九、營業時間結束時，應將道路上攤架、攤棚移除，並清理現場。

第十九條 申請人或管理委員會應負責執行下列事項：

- 一、攤販集中區交通、消防、公共安全、安寧秩序及環境衛生之維護。
- 二、攤販集中區營業秩序之管理。
- 三、違規攤販之舉發。
- 四、營業時間結束後，攤販集中區產生之廢棄物，應集中妥善貯存並委託合格公、民營廢棄物清除處理機構清理。
- 五、其他管理事項及經發局指示事項。

申請人或管理委員會未能確實執行前項規定事項者，經發局得命停止營業。

第二十條 攤販集中區有下列情形之一者，經發局得廢止全部或一部之許可：

- 一、因都市計畫變更不符第四條第一項規定。
- 二、經查核限期改善事項，屆期仍未改善，致影響交通、公共安全及環境衛生等情節重大。

三、管理委員會籌備會未依第十三條第一項期限內召開會員大會者，經經發局限期改善，屆期未改善。

四、違反相關規定致生危害公共安全、公共利益。

依前項第一款廢止許可者，應於三個月前公告之。

第二十一條 本自治條例施行前，既有存在道路範圍內且經經發局許可設置之攤販集中區，申請繼續營業準用第十一條規定。

第二十二條 未經許可而於商業區、公共設施保留地及非都市土地甲、乙、丙種建築用地設置攤販集中區者，處行為人、土地所有權人、使用人或管理人新臺幣五萬元以上十萬元以下罰鍰，並命其立即停業；經命停業仍繼續營業者，得按次處罰。

第二十三條 未依第十五條第一項規定經經發局同意變更設置計畫前，擅自為原許可計畫內容以外之營業，經限期改善，屆期未改善者，處申請人或管理委員會代表人新臺幣三萬元以上五萬元以下罰鍰，並得按次處罰。必要時，經發局得廢止或撤銷許可。

第二十四條 攤販集中區攤販違反第十八條規定，經經發局限期改善，屆期未改善者，處行為人新臺幣三千元以上六千元以下罰鍰，並得按次處罰。

第二十五條 本自治條例所需書表格式，由經發局另定之。

第二十六條 本自治條例自公布日施行。