

子貢問「政」。子曰「足食，足兵，民信之矣。」子貢曰：「必不得已而去，於斯三者何先？」曰：「去兵。」子貢曰：「必不得已而去，於斯二者何先？」曰：「去食；自古皆有死；民無信不立。」

—論語顏淵第十二第七句—

It's Not Just What You Know but Who You Know

—Lin, 2001 : 41 —

第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

自古以來政府官僚體制基於功能與專業劃分，再搭配高素質的人力，使得官僚體制運作能夠在全世界各個不同政治體制國家中順利運行。但是自十九世紀末葉以來，政府功能已大為改變與擴張，這是「現代福利國家」(welfare state) 與「要塞國家」(garrison state) 興起所造成的現象。福利國家的基本哲學在確定政府應負擔起提供人民各種生活必需的公共責任；而所謂要塞國家是美國政治學者 Lasswell 所創之概念，他認為二十世紀中葉以後，國際局勢持續緊張，國防安全成為許多國家政府必須隨時關注的課題。這兩方面的工作任務都具有高度的專業性與技術性，相對於國會議員大多為通才，缺乏專業能力以致無法主動掌握提案權，有極大的優勢，因此促成行政權的擴張（呂亞力，1985：180-181；江岷欽、劉坤億，1999：25-26），這也是一般所俗稱的「行政國」(The Administration State) 現象。¹

時至二次大戰結束，世界各國面對變遷快速而複雜的外在環境，儘管政府職權不斷擴張，卻始終跟不上人民的需求與期望。英國學者 Kirpatrick 與 Lucio (1996) 從 J. O'Connor 所著《國家的財政危機》(*The Fiscal Crisis*

¹ 行政學者 Waldo 首先提出行政國概念，強調現代行政的成長。故行政國是形容政府職能擴張，人民依賴日深的時代潮流下，行政部門已具有舉足輕重地位之用語，不過這並非指立法、司法權將消失無蹤，而是說行政的組織與運作變為特別重要了（賴維堯等，1995：9-11）。

of the state,1973) 及 C. Offe 所著《福利國家的矛盾》(Contradiction of the Welfare State) 兩本著作中，提出一項警訊：現代國家都將陷於扮演「社會福利的供給者」與成為「經濟穩定成長的主力舵手」間的矛盾緊張關係中，以致於同時面臨嚴重的財政危機，以及公民（消費者）需求持續擴張的雙重困境（孫本初，2001：2）。

至此，各國政府為了改善政府官僚體系所面臨的雙重壓力，紛紛採取「向私部門學習」(business-like) 的管理技術，藉以提高政府效能，減少政府財政支出壓力。一時之間這股潮流產生風起雲湧之效，從英國柴契爾政府至美國柯林頓政府紛紛對政府進行改造工程，其核心思維是主張好的政府必定是管的最少的政府。此風潮在公共行政界稱之為「新公共管理」(New Public Management) 思潮。

新公共管理師承新右派的哲學思想，主張「市場好，政府壞」(market good, government bad) (Gamble,1986：30)。其中三項基本要素為：一、源於管理主義或新泰勒主義 (Neo-Taylorism) 的理念；二、師法私部門企業的管理實務和技術；三、新公共管理是一種手段 (Means)，試圖將官僚權威式的作風及消極性民主的政體轉換成有效率的、回應性的及顧客導向的新治理典範 (Farnham & Horton,1996：24-25)。所孕育出的執行內容則包括 (劉炳香，2003：104-105)：

一、重點從政策轉向管理，主要重視服務供給的效率和成本，包括生產力目標的設定、在公部門組織內部建立競爭性的環境等，同時更加重視績效評估的量化方法與效率標準。

二、把巨大的官僚組織分解為許多半自主性的執行機構，特別是把商業功能和非商業分離，決策與執行分開。

三、公共服務組織多樣化。打破政府的壟斷，將競爭機制引入政府公共服務領域，強調私人所有、共同出租以及公共服務供給方面的競爭，因而提高了公共服務的效率和質量，同時也疏解了政府財政困難。

四、公共服務的供給與生產分離。

五、移植私部門管理技術，如目標管理、績效評估、顧客反應等等。

六、從程序控制轉向結果控制。特別是顧客的滿意度。

七、在管理分權的同時，發展新的監督和責任機制。

八、對高級人員的僱用實施有限任期的契約制，而不選擇傳統的職位

保障制。

九、重視金錢刺激，不過分主張道德、精神和職位刺激。

綜上所述，新公共管理內涵是強調引進私部門管理機制至政府內部，促使政府強調競爭優劣、績效能力、效率至上，及滿足各式各樣的顧客需求。

因此從新公共管理內涵可以看出與公共行政所強調的民主參與精神有所落差，造成新公共管理在 1990 年以來便出現許多反省的聲浪，其主要以「企業精神主義」(entrepreneurialism) 與「新管理主義」(Neo-managerialism) 做若干省思(江明修, 1995: 337-343; 詹中原, 1999: 9-11)。其中在企業精神主義方面，忽視民主精神及其重視顧客滿意度忽視公民參與程度；而新管理主義則是以交易成本、公共選擇等理論作為立論基礎，導致重視「私利」忽視「公利」被批評造成政府空洞化、課責模糊等等缺失。

因此九 0 年代中期公共行政界開始轉向治理 (Governance) 概念，強調政府職能產生三種不同層次的職能變化。首先，政府職權向上移轉給予國際組織，例如歐盟的建立；再者，政府職權向下移轉使地方政府與社區權力大幅提高；最後，政府職權向外移轉給非營利組織與私部門 (Pierre & Peters, 2000: 83-107)。據此，政府不應僅重視內部的管理技巧改進，而需將焦點關注於政府外部環境的變化與回應。簡言之，上述三個層次的不同變化，促使吾人須以動態的觀點來思考政府與國際組織、私部門、非營利組織與社區等多元參與者一起協力互動解決公共事務問題。故公共行政思潮亦將從新公共管理邁向治理 (from New Public Management to Governance)，政府是鑲嵌在網絡關係環境中的其一參與者，本身不再扮演操槳的角色，而是領航的角色，及其維護網絡互動過程中之公共利益。

在受到治理思潮影響下，政府體制內之中央政府與地方政府均遭受不同程度之衝擊，但是以地方政府所受到衝擊最大。誠如 Bovaird 與 Löffler (2002: 10) 所述，中央政府不斷把權力下放給地方，以減緩中央政府財政負擔，但卻造成地方政府財政負擔巨增；另一方面，地方政府還要面對日漸升高的市民服務需求，與本身稅收不穩定的情況。

以我國為例，自從縣市長民選後，地方自主性不斷提升，尤其在歷經民國 88 年地制法通過後，地方縣市地位大幅提升，但是地方政府一方面

面臨財源困窘，時常需要中央補助款的挹注才能有效解決縣市政府的施政；另一方面，地方人民對交通、水源、治安等議題的服務需求不斷上升，導致地方政府產生不可治理性（un-governability）²之困境。然地方政府為了扭轉此一頹勢，勢必需與私部門、非營利組織建立良好的夥伴關係，以利地方政府獲取各種施政資源提高施政能力。是以地方政府亦無法故步自封，而必須體認網絡互動的重要性，如此才能建立互助合作的典範。

在地方公共事務日趨網絡化時，社區（又稱為第四部門）角色也越來越受到注目。³尤其社區組織良善的運作不僅有利於解決在地公共事務，輔助地方政府施政，而且更能幫助人民培養公民參與精神與凝聚彼此共識，有利地方民主發展。由此，我國文建會於 1994 年開始實施「社區總體營造」⁴建設，強調由下而上、民眾參與與地方自主三大精神要素，範圍則包含了，充實鄉鎮展演設施計畫、輔導美化地方傳統文化建築空間計畫、輔導縣市主題展示館之設立及文物館藏充實計畫、社區文化活動發展計畫（黃煌雄、郭石吉、林時機，2001：11-14）。從中可以看出社造運動，從空間藝術至歷史人文等均有，範圍可說相當廣泛。

社造運動雖然給予社區組織活動的泉源，但是社造運動的行政皆由中央文建會主導，在地方推動上也多以規劃團隊為主，未重視地方行政單位，導致地方文化行政人員，在缺乏文化價值的認同及共識之下，形成政府部門與社區居民之間溝通上的斷層。因此缺乏地方政府的居間協調，是否能與社區居民、草根文化相結合，殆有疑義（黃煌雄等，2001：258）。是以社造運動的推行雖讓社區角色受到重視，但不容否認的，中央強制一體適用的政策無法達成因地制宜之效，這也是社造運動至今無法克盡全功之因。

至此，為了改進社造運動缺失，從民國 88 年起由台北市政府首創「社

² 根據 Crozie、Huntington & Watanuki 等人之論述，在西歐和美國等民主國家所發生危機，乃肇因於人民對政府有過多的期待，但政府無法相對的有效因應，導致制度的過度負荷，形成不可治理性之危機（Crozier *et al*, 1975）。

³ 根據學者 Til（2000：18-21）將家庭及鄰里組織等屬於社區層次單位的組織，合稱為非正式部門又稱為第四部門。

⁴ 依據黃世輝與宮崎清說法（1996：4-20）指出社區總體營造有七項特點「第一、強調社區共同體的存在與生命共同體的意識；第二、共同意識的形成來自居民對社區事務的共同參與；第三、不同的社區應該展開屬於自己的生活文化運動；第四、居民的主動參與是改造社區、活化社區的重要力量；第五、社區總體營造重視步步為營的企劃與經營，是創造性的過程；第六、關心的是社區文化、產業、環境、教育、公共行政等的整體發展；第七、自己的社區要自己來創造，且採由下（社區）而上（政府）的方法」。

區規劃師」制度，雖然社區規劃師與文建會所推行的社造運動一脈相傳，但是它強調地方政府所扮演的角色，由地方政府主導實施更能貼近地方民眾的需求。因此，從台北市首開先例，後來新竹市、台中市與高雄市也陸續跟進實施，其中高雄市則除了建立社區規劃師外還輔以社區建築師，以擴大社區參與機制。

爰此，現今地方政府面臨治理思潮影響，轉換地方政府職能，促使地方政府更重視與網絡參與者間的互動。在互動層面上，地方政府是與私部門、非營利組織、社區間形成一種複雜的動態網絡關係，俾於建立「夥伴關係」(Partner Relationship)。是故地方政府所重視的資源將不應侷限在經費、人力等有形的資源，而應關注無形的社會資本 (Social Capital)。

綜上所述，本文研究動機有下列三點：

一、地方政府自主性提升

我國除了民國 88 年實施地制法使得地方政府權力大幅提升外，另有兩項因素是有利於我國地方政府自主性之提升：

(一) 全球化因素：

一般說來，全球化是指包括各種社會關係與處置措施等⁵空間性組織發生轉變，而產生跨越洲際或橫跨區域的行為、互動與權力運作等交流與網絡過程。全球化可能同時發生在地方、國家或區域等層級領域，這些相關領域中有一部份是以地方或國家為基礎而組成的社會與經濟關係網絡；且可能是透過更廣泛的區域與全球互動規模而形成的社會及經濟關係網絡 (Held *et al.*, 1999)。

因此，受到全球化衝擊下，地方政府不限於與國家內部組織互動網絡，甚至把觸角延伸至全球各地方政府、非政府組織與跨國企業等。目前，我國許多地方政府均能體認全球化的重要性，從重視城市交流，締結姐妹市，或者成立經貿訪問團等，均可看出地方政府在強化全球網絡關係上，扮演主動積極的角色。一來有利於形塑社會資本，二來也有機會提高地方經濟實力。

(二) 資訊科技因素：

現今資訊科技的發達使我國地方政府已邁入「電子化政府」(Electronic

⁵ 處置措施是指某地方所發生的事件，可能引起全球其他地方的關注或衝擊，例如 SARS 事件。

Government)。利用功能強大的個人電腦可以減少政府部門中從事資訊蒐集、處理與分析的人員；而垂直與水平資訊系統的建立，則可讓上層管理者與實作的公務員取得直接的連繫，並讓各單位部門自行從事溝通與協調，因此在未來公共組織的中間管理階層可以適度的加以裁撤（史美強、李敘均，1999：47），提高政府施政速度與效率。目前地方政府最讓人稱道的就是單一窗口設置，提升民眾申辦業務的時效性。

由此，地方政府在面臨外部環境的壓力下，均有扮演積極角色之利基與能力；故地方政府如何維繫網絡互動的社會資本則是筆者研究動機之一。

二、人民對政府缺乏信任感

Nye (1997：1) 指陳，美國人民對政府信賴度正在下降當中。在 1964 年時有四分之三的美國人民信任聯邦政府。時至今日僅剩四分之一比例信賴聯邦政府。有些民調顯示較好的情況是有 35% 信賴州政府。其他一些民調則呈現更低的信賴度。在 1995 年民調顯示僅有 15% 信賴聯邦政府、23% 信賴州政府、31% 信賴地方政府。到了 1997 年，民調顯示信賴度有稍微提升，22% 信賴聯邦政府、32% 信賴州政府、38% 信賴地方政府，但是仍舊大幅落後 30 年前美國人民對美國各級政府的信賴程度。這些不信任美國政府的原因，主要是政府缺乏效率、浪費公幣與執行公務出錯。

在我國，曾由台大政治系胡佛教授所主持的「東亞民主化與價值變遷：比較調查研究」計畫，在 2001 年間進行的調查顯示將近七成的台灣民眾不信任政黨，六成五的人民不信任國會，不相信中央政府的也高達近五成。人民不信任政治人物的重要理由之一，是認為政治人物大多自私自利，經常利用職務中飽私囊。有高達五成六的台灣民眾認為「多數地方政府官員貪污」（沈雲驄，2004：9）。

綜上所述，現今各級政府的信賴度均呈現降低現象。雖然中央政府信賴度比地方政府還低；但是地方政府信任度也是呈現低度信任之情況。尤其是地方官員的廉潔⁶、效率⁷等問題，均是人民不信任地方政府的主因。因此，地方政府如何重拾人民對它的信任確實是一項重要課題。

⁶ 地方縣市長貪污醜聞，例如前台南市長張燦濠案、前南投縣長彭白顯案，甚至近來台北縣議員貪污補助款案等等，不勝枚舉。

⁷ 例如，花蓮市海洋公園案，總共蓋了八一七個官樣文章，顯現出執行效率低落。

三、社區角色受到重視

英國學者 Grand (1998) 指陳第三條路 (The Third Way) 強調社區可以被理解為地方上的合作團結精神。尤其是英國新工黨所採取的許多行動無不體現出對社區價值的堅定信仰。新工黨政府鼓勵地方政府重建各類社區，對倫敦及其他城市市長舉行公開選舉，對蘇格蘭與威爾斯下放權力等。他還強調指出，新工黨透過社區本身所採取措施防止反社會的行為，進一步強化了社區的重要性 (王振華、劉緋、陳志瑞，2000：68-69)。

以我國為例，文建會在 1994 年推行的社造運動開始重視社區組織運作，但是此機制在都會城市的運作最為困難。⁸因此 1999 年台北市政府開始改採以社區規劃師為主的社區參與機制，至此全台各縣市紛紛效尤。然在此機制受到地方政府的熱烈歡迎下，高雄市實施情況如何，則是筆者想進一步瞭解的。

綜上所述，在地方政府面臨信賴程度日趨低弱的情形下，如何藉由本身積極作為建立社區參與機制，強化社區公共事務的運作，維繫公、私間的信賴關係，及其提升整體社會資本的存量，即是本研究最大動機之所在。然筆者選取高雄市作為個案分析的原因則有下列四點。第一，高雄市屬於都會區，都會區在文建會所推行的社造運動成效較差，因此邇來屬於都會區的地方政府紛紛把焦點轉向社區規劃師之建制。第二，高雄市政府是全國唯一建制社區規劃師暨社區建築師雙軌制的地方政府，兩種機制擁有互補功能，皆是促進公民參與不可或缺的角色。第三，在地方治理系絡下存在多元參與者，以此個案為例包括了高雄市政府、社區規劃師暨社區建築師、高雄市建築師公會 (非營利組織)；尤其，社區建築師的建制更是高雄市建築師公會主動尋求高雄市政府的支持，是以此個案存有複雜網絡關係。第四，目前高雄市政府都市發展局是全國唯一設有社區規劃科 (第五科)，專責社區規劃師暨社區建築師之政策執行機關。

故本文將以地方治理與社會資本作為理論的建構，從中論述兩者關聯性，再輔以高雄市社區規劃經驗作為個案分析，以進一步了解高雄市政府在治理思潮中，如何透過社區規劃師暨社區建築師的運作機制取得網絡成

⁸ 前文建會主委陳郁秀曾說：「文建會推動社區總體營造在邁入十年後 (2004 年)，不僅在北中南東設立四個營造中心，並建立兩百六十餘個不同社區，但是最困難且難以突破的就是城市型社區」 (中國時報，4/24/2004，A1 版)。

員間的彼此信賴與互惠（社會資本）。

第二節 研究問題與目的

在研究問題上，筆者區分為理論研究問題與個案研究問題，茲分述如下，

一、理論研究問題：

- （一）網絡治理的過程為何？其焦點在於過程，抑或目的？網絡治理層次焦點為何？
- （二）地方政府職能轉變因素為何？地方治理有何特徵？
- （三）地方治理為何重視社會資本？地方治理與社會資本的關係及途徑（學派）為何？
- （四）我國國情較適用於何種地方治理與社會資本途徑（學派）？
- （五）地方治理與社會資本所構成的分析架構（變項）為何？此架構（變項）所呈現之特徵為何？

二、個案研究問題：

- （一）高雄市政府⁹建構社區規劃師暨社區建築師的歷史背景與動機為何？所要達成之目的為何？社區規劃師暨社區建築師的角色與功能又為何？
- （二）在地方治理系絡下，高雄市政府如何建構社會資本體系，及其所採取策略與方案為何？
- （三）高雄市政府、高雄市建築師公會與社區規劃師暨社區建築師間的網絡結構情況為何？其中目標協調情形為何？互助合作關係又為何？
- （四）高雄市政府、高雄市建築師公會與社區規劃師暨社區建築師間的信賴關係為何？其中信賴類型為何？何者扮演中介組織（橋）角色（結構洞）？及其結構洞發揮何種功能？公、私間屬雙向信賴關係，抑或單向

⁹ 本文為求論述方便將以高雄市政府或市府此一名稱代替高雄市都市發展局第五科—社區規劃科的稱謂。換言之，本文所論述的高雄市政府或市府，實際政府單位為高雄市都市發展局第五科—社區規劃科。後續如遇相關稱謂，皆比照適用之。

信賴關係？強、弱連結分布為何？以及高雄市各個社區規劃師暨社區建築師團隊成員參與感情況又為何？

（五）高雄市政府、高雄市建築師公會與社區規劃師暨社區建築師間的互惠規範為何？其中是屬「義務性規範動機」，抑或「工具性動機」？

（六）高雄市地方治理所形成的社會資本，是以行政學派為中心？抑或以社會學派為中心？

本文強調地方政府受治理思潮的衝擊最大，導致地方政府亟需重視網絡的互動關係，俾於建立網絡成員彼此間的信任，進而獲取資源達成地方政府施政目標。

此外，從結構功能論¹⁰的觀點來看地方治理與社會資本的關係，就如同汽車與汽油間的關係一樣。汽車需要有汽油才能發動運作，地方治理亦需要有社會資本才能建立夥伴關係。由此地方治理與社會資本就產生密不可分的關係。

因此本文研究目的為論證地方治理與社會資本的結合將能產生網絡互賴性，且地方政府將是扮演凝聚社會資本的關鍵角色。此外，亦將從地方治理與社會資本理論整合出一個分析架構，以作為個案研究之立論基礎。

再者，希冀透過理論建構輔以個案研究的交叉驗證，俾獲得有益的結論，進一步強化本研究的理論基礎與作為未來相關個案執行之參考。

最後，能夠藉由網絡分析（network analysis）研究方法，完整呈現社會資本的鑲嵌情況。

第三節 文獻探討

回顧行政學理論發展，以組織理論角度觀之現今正強調以社群組織形式為主軸，其中「信任」則為控制的一種手段（吳瓊恩，2001；吳瓊恩等，2004：448）。是以社會資本漸漸受到許多研究者之關注。社會資本之研究

¹⁰ 結構功能主義認為社會是一個複雜體系。它的各個組成份子分工協調而產生穩定性。是以社會科學總體上應該研究社會各個組成份子之間與社會整體的相互關聯。總之，社會各個組成部分是為了社會整體的利益而工作。例如，為了研究一個身體器官-心臟，我們必須說明它是如何與身體其他部分相聯繫的。心臟把血液輸送到全身，因而它對於維持有機生命具有十分重要的意義（Giddens, 2001）。

以社會學者為最。就國內來說，社會學界在研究社會資本議題上，筆者依其所欲探究的主題區分為下列九大類，茲分述如下：

第一，在個人課業學習方面：如何瑞珠（1999）、揚肅棟（2001）、巫有鎰（1999）、鄭耀男、陳怡靖（2000a；2000b）與李文益（2003）等人論述社會資本有助於提高學生學習能力，促進學業成績進步。

第二，在跨族群網絡互動方面：陳端容、陳東升（2001；2002）兩人研究台灣內部跨越不同族群的社會資本凝聚情況，發現台灣跨族群交往並不明顯，以及社會資本對政治討論網絡形成並無解釋能力。

第三，在人際網絡與就業機會方面：劉正（2003）與林南（2001）論述社會資本有助於人際網絡擴展，提高就業機會與獲得更多薪資。

第四，在華人的企業經營方面：曾熾芬（1997）與廖小健（2003）研究華人族群的網絡連結能提高企業經營能力。

第五，在地方派系互動網絡方面：沈有忠（2001）論述地方派系易於形成社會資本的統治運作。

第六，在個人健康與身心方面：鄭惠玲、江東亮（2002）論述社會資本有利於身體健康與生活快樂。

第七，在宗教服務輸送方面：張培新（2003）發現社會資本有助於台灣天主教社會服務網絡發展。

第八，在家庭教育方面：鄭麗珍（2001）論述單親家庭不利於孩童發展人際關係網絡。

第九，在外籍配偶的社會網絡凝結方面：葉肅科（2004）則藉由社會資本分析外籍配偶社會網絡情況，發現外籍配偶社會網絡凝聚力較低。

是以，社會學界探究社會資本的議題顯現較為多樣化，並以個人或組織作為研究社會資本的基本單位。其中亦顯示社會資本可作為自變項或依變項的探究對象。而除了社會學界外，國內管理學界也興起探究社會資本議題之文獻包括，蔡敦浩、葉匡時、俞慧芸（1993）、左珩（2002）與方世杰、林立娟、邱志芳（2003）等人研究發現，社會資本能有效促進人際、廠商網絡連結，進而提升產業發展。而陳心田（2002；2003）則論述社會資本利於個人升遷與事業發展。黃家齊（2003）與王振寰（2003）則是在知識管理研究議題上，主張社會資本（信任）有利於增加人與人間的知識

分享。¹¹

綜合上述，雖然國內對於社會資本研究相當豐碩，有助於筆者了解社會資本所具備的網絡、信賴、互惠等等要素與特性，及其利於個人與組織的網絡擴展，提升競爭優勢。但是上述文獻並無法進一步指出社會資本與公共行政相關議題間的關係。

邇來，在政治或公共行政學界也漸漸興起探究社會資本議題，Putnam (1992) 在義大利從事地方區域政府績效研究時，發現北部區域政府比起南部區域政府擁有較多社會資本，導致北部區域政府績效較佳。之後 Putnam (2000) 更進一步研究美國社會資本情況，出版了《Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community》指出在美國許多保齡球社團時常消費啤酒與比薩，而且有助於協會人員間情感交流，因此增加了社會資本，但是近年來保齡球協會卻反而一直呈現下降情況，威脅到美國社會資本存量。¹²Fukuyama (1995) 則是認為社會上各種組織團體，例如非營利組織、社團協會、企業組織等所形成的互動網絡是利於形成社會資本（信任），且網絡如具封閉性質將不利形成社會資本（例如華人重視的家族與宗族主義）。Gregory (1999) 在研究紐西蘭公部門改革時，發現社會資本對於公共德性的廉潔有著深遠影響，尤其在防止個人貪污方面（personal corruption）；以及強調制度建立也可以增強公共服務理論標準與合作規範。Woolcock (1998) 研究了社會資本與經濟發展關聯性，他整合了宏觀（組織間的互動）與微觀（個人間的互動）之社會資本理論，提出中觀的公民社會整合架構，主張社會資本是建立在自主性（例如組織本身的廉能）與鑲嵌的互動上。

綜合上述，可以發現社會資本不僅有助於社會組織網絡連結，而且也有利於防止官員的貪污行為與促進經濟發展。此外，雖然上述許多文獻均指出非營利組織有利於創造社會資本，但是近來學者 Romeo (2003)、Fyfe & Milligan (2003)、Musso、Kitsuse & Cooper (2002)、Whittaker & Banwell

¹¹ Lesser (2000) 在主編《Knowledge and Social Capital》一書中也指出組織中的社會資本可以創造出有利的人力資本，提升組織的知識價值以及形成有利的知識社群。此書也指出社會資本構成要素須包括制度（rule），也就是正式法律規章有助於形成社會資本。

¹² Putnam (2000) 指出從 1980 年至 1993 年美國打保齡球的人數增加 10%，但是保齡球社團卻下降 40%。此種獨自打保齡球的現象威脅到了球道主的生計，因為社團成員打保齡球消費之啤酒與比薩是獨自打保齡球者的三倍。然更廣泛的社會意義則在於社會交往，甚至是在喝啤酒與吃比薩時的交談對話，這是獨自打保齡球所無法做到的（李宗勳，2002a：22）。

(2002)、Denhardt(2002)、Purdue(2001)與 Docherty、Goodlad & Paddison (2001) 等人均主張社區組織在社會資本形成的過程中也占有重要地位，甚至社區是創造社會資本的溫床。是以從網絡觀點可以看出，社會資本形成之過程有著多元的組織參與，產生複雜的網絡關係。

此外，目前在探討社會資本形成的過程中，政府應該扮演什麼角色與責任也是近來探討的熱門話題，尤其是主張政府在創造社會資本的角色上應該更為積極。例如，Brewer(2003)把社會資本區分為社會信賴、社會利他主義、平等、寬容、博愛主義與公民參與五個變項作為測量美國公務員態度，發現美國公務員與公民參與間有著強烈正相關，因此美國公務員本身就存有主動促進公民參與的態度。Skocpol(1997)也認為在二十世紀初期美國政府(聯邦與地方政府)扶持了許多社會福利團體，因此美國政府對於社會資本的提升有著重大影響力。之後 Evans(1996)與 Skocpol、Ganz & Munson(2000)以及 Huntoon(2001)也陸續指出政府經由促進公民網絡可以建立社會資本。而 Warner(1999;2001)與 Maloney、Smith & Stoker(2000)以及 Lowndes & Wilson(2001)則是專注在地方治理層次，從中論述地方政府可以扮演促進社會資本發展之角色。

是以，從英美文獻可以看出，社會資本形成途徑上是呈現分歧的論述，而近來研究較強調政府應扮演創造社會資本之角色，以及探究社區是形成社會資本不可獲缺的重要組織。再者，有關地方治理與社會資本研究並不多，目前僅有 Lowndes & Wilson(2001)與 Maloney、Smith & Stoker(2000)兩篇文章從地方治理與都會治理角度探究英國的社會資本，但是對於地方治理的網絡態樣，以及社會資本鑲嵌性質則是無法有所具體論述。

而在國內公共行政領域研究社會資本議題則包括下列七大類，茲分述如下：

第一，劉宜君(2004)、彭安麗(2004a;2004b)與鄭錫鏞(2004)等人探究社會資本與公部門知識管理的關係。其中劉文與彭文認為組織間要達成知識分享，有賴成員間建立彼此的信任關係；鄭文則是主張知識政府(Knowledge-Based Government)成功與否，端賴網絡社群的相互信賴。

第二，陳建甫(2001)、廖坤榮(2002a)兩人主張社會資本有助於解決風險與危機。其中陳文主張政府面對全球化所產生的快速變動的風險，

唯有建立社會資本體系才有辦法加以因應；廖文則主張政府面對災難的處理，需建立公、私部門間的夥伴關係，以提升災難處理的時效性。此外，張其祿與潘競恆（2005）則是認為自然災害的防治有賴非正式制度所形成的社會資本，將能降低正式制度中的交易成本。如此才利於產生有效的公、私協力平台。

第三，許道然（2001；2003）、張文華（2000）與陳恆鈞（2003b）等人探究公部門內部信任之議題。其中許文指出政府人員間的信任關係有助於人員相互合作；張文與陳文則指出社會資本有利於提高員工的工作績效與士氣。

第四，林淑卿（1997）、陳威豪（1997）與李宗勳（2003a）論述社會資本與政府再造關係。其中林文與陳文均指出政府所實施的公民參與制度良善與否，是攸關到人民對政府的信任程度；李文則指出全球化衝擊政府職能轉換，因此必須重視公、私部門間關係再造，以蘊育更多社會資本。

第五，許文英（2004）與江明修、鄭勝分（2004）論述政府與非營利組織間互動有利於形成社會資本。其中許文更主張政府也應重視與國際非政府組織（NGO）間的夥伴關係。

第六，李宗勳（2002a；2002b；2003b；2004）與葉毓蘭、李政峰（2002）研究社會資本與社區安全。其中李文關注社會資本有利於維持社會安全；葉文則認為社區警政工作須獲得人民信任才能克盡全功。

第七，其它相關文獻則有蔡吉源（1995）論述社區意識成功與否有賴於凝聚人與人之間的信賴關係。吳瓊恩（2002）論述現今網絡組織（社群組織）應重視社會資本。許道然（2004）論述民主政治應重視人民信任法治的重要性。方世杰、蕭元哲與林麗娟（1999）認為組織互動所產生的信賴關係，有利於組織獲取所需要的資源。陳恆鈞（2002a；2002b；2003a）論述社會資本有利於政策執行的成功。謝俊義（2002）研究社會資本有利於提升政府績效。王中天（2003）論述社會資本的發展是呈現鉅觀（政治學：組織）與微觀（社會學：個人）兩種不同層次的研究途徑。陳欽春（2004）經由量化實驗證明台灣的社會資本正在下降。

從國內文獻可以發現，雖然研究焦點相當多樣化，但是探究有關地方治理與社會資本的文獻付之闕如，且在社會資本理論上均是引用 Putnam、Fukuyama 與 Coleman 為主，也就是無注意到政府是否可以扮演促進社會

資本發展的角色。因此與國外文獻相比，國內在論述社會資本理論上略顯不足。此外，在研究社區組織方面僅侷限在社區安全與意識兩方面，殊不知社區與地方政府間的長期聯繫有利於產生社會資本。是以本研究將以高雄市社區規劃師經驗作為個案研究，以探究高雄市政府扮演創立社區規劃師暨社區建築師機制之角色，將俾於社區規劃師暨社區建築師發揮公民參與的精神，及其凝聚網絡成員的信賴與互惠關係。

目前國內有關研究社區規劃師暨社區建築師的文獻並不多，其文獻焦點約可分為兩大類。第一類為林秋芸（1999）、喻肇青（1999）、何武璋（1999）、蘇瑞泉（1999）、吳宗矜（1999）等人介紹社區規劃師制度與功能。其中喻文強調社區規劃師具有一種「媒介」功能，亦即社區規劃師扮演連結政府與社區民眾之中介組織角色，而譚文則更進一步強調社區規劃師制度有利於社區產生社會資本。第二類則為林榮欽（1999；2002；2003；2004）、黃瑞茂（1996）、楊芝婷（2001）、王惠君（1999）、周光宙（2001）、熊從傑（2004），以及林栢年、鄒美珍（2002）等人強調社區規劃師制度有利於提升社區公民參與與環境美化。

上述文獻有助於筆者瞭解近年來台灣地方縣市興起的社區參與機制的實施概況，及其社區規劃師扮演一種界為地方政府與人民間的中介角色。而其中與筆者所要探究個案較為相近的文獻共計有五篇。其一，林欽榮（2002）〈「社區設計」發展之困境與出路：社區規劃師、社區建築師在高雄實踐之經驗與意義〉。本篇論述高雄市建置社區規劃師暨社區建築師初期的發展概況。並聚焦在高雄市發展社區規劃的歷史背景。包括各社區規劃師暨社區建築師的養成，各行政區的施作規劃重點等等內容。其二，林欽榮（2003）〈台灣「社區設計」發展之趨勢：台北、新竹、高雄之地方實踐經驗與意義〉。本篇論述社區規劃在台北、新竹與高雄等三地的歷史背景及實施的初期概況。其三，林榮欽（2004）〈高雄市推動「社區設計」的實踐經驗〉。本篇介紹高雄市社區設計的實踐經驗。林文從中論述社區規劃師暨社區建築師幫助高雄市社區環境改善，以及強調政府與社區關係是一種鬆散的連結關係。前述三篇文獻的共同點是有助於筆者瞭解高雄市社區規劃師暨社區建築師歷史發展概況，以及高雄市政府創立此機制是希冀提升社區參與與環境改善；但是此三篇文獻對於為何社區規劃制度在社區總體營造過程中，受到地方政府的重視，以及社區規劃師暨社區建

築師本身所應有的角色與功能則無完整論述。尤其是本研究的核心價值，如信賴與互惠規範等則完全無提及。其四，周光宙（2001）〈專業者參與社區公共事務制度之研究—以高雄市（縣）推動社區建築師為例〉。本篇則是透過問卷針對高雄縣市執業的建築師探究參與社區建築師的意願，並認為高雄市成立社區建築師的時機業已成熟。周文有助於筆者瞭解當初高雄市建築師公會推動社區建築師的動機。其五，熊從傑（2004）〈高雄市推動專業者參與社區環境規劃之實證研究—以社區遊廊規劃成果為例〉。本篇研究重心在於高雄市建置設區規劃師暨社區建築師初期共十一位社區規劃專業者參與「社區遊廊規劃案」的情況。其中論述焦點在於社區規劃師與社區建築師參與此項規劃案後，產生四項影響情況。第一，因受個人利益考量，以及建築景氣回春的影響。故造成規劃意願降低。第二，社區規劃師與社區建築師的功能應有所區分。第三，由下而上的社區自主有待加強，以及專業者培訓不足、駐點流於形式。第四，公部門應有效整合社區規劃單位。然由於前述四項研究發現皆僅限於「社區遊廊規劃案」為限。因此，針對熊文的研究成果，筆者進一步提出五項缺失。首先，熊文僅針對此一規劃案訪談十一位社區規劃師暨社區建築師。然由於社區規劃案不僅限於此一規劃案源。因此無法確實瞭解社區規劃師暨社區建築師參與情形。其次，訪談名單無政府，以及建築師公會代表，亦將無法確實瞭解公、私間的互動情況。復次，自 2003 年開始，都發局已設立第五科—社區規劃科統合相關社區規劃與參與的業務事項。繼次，從網絡關係來看，此篇文獻僅從社區遊廊規劃案進行研究，勢必無法瞭解共十七個社區規劃師暨社區建築師團隊的互動情況。最後，本篇論文作者為市府工務局員工，故對於此項研究恐有不中立之虞。換言之，熊文僅能提供筆者瞭解高雄市建置社區規劃師暨社區建築師初期的實施概況。

綜合前述五篇個案文獻，將有助於筆者掌握高雄市建置社區規劃師暨社區建築師的歷史發展沿革；但無法瞭解社群成員互動所產生的信賴與互惠等情形。

準此，從國內外文獻來看，地方治理與社會資本理論整合研究相當稀少，尤其是國內文獻付之闕如。因此，本研究將以地方治理與社會資本進行理論的整合，強調地方治理網絡動態性須以社會資本為基石，再輔以高雄市社區規劃經驗作為個案分析，以進一步了解此機制所產生的網絡互

動、信賴與互惠程度之情況。

第四節 相關名詞界定

壹、網絡

網絡 (network) 概念一直存在日常生活中，如人與人間的互動或是組織與組織間的互動均是網絡概念的基本原則。學者對於網絡定義，筆者茲分述如下：

Hakansson & Snehota (1989) 認為，「網絡是組織與外在環境間的互動關係」。

Mitchel (1969) 針對網絡所下基本定義為，「網絡是存在一組人、事、物間的關係，有著不同關係型態，及形成不同網絡關係」。

Kamann & Strijker (1992) 指出，「網絡是組織間的長期互動，放棄部分自主權，以利獲取更多利益」。

Thorelli (1986) 認為，「網絡是兩個以上組織所形成的長期關係」。

據此，網絡是指組織間的長期互動所形成的關係結構。是以構成網絡需具備兩種要素，其一為人、事、物，也就是行動者或組織 (actors)，其二為關係 (relations)。

貳、地方治理

地方治理意涵目前並無通說，且學者間有著不同定義；為了釐清地方治理意涵，筆者將學者對地方治理所提出的定義，茲分述如下：

Bovaird & Löffler (2002: 16) 指出，「地方治理即為一套正式或非正式的規則、結構與過程，它決定了個人與組織行使權力方式，此方式除了超越一般利害關係人所做成決策的力量外，也影響了個人或組織在地方層次上的福利」。

聯合國發展課題 (08/16/2004: <http://www.undp.org/governance/local.htm>) 指陳，「地方治理是專注在地方層次上，公民團體 (地方政府、公民社會組織與私部門) 能透過制度、手段與過程，協調彼此的利益與需求，

及其執行各種組織所賦予之權利與義務。其中的焦點在於，地方政府能反應公民之需求，並授與權力、資源，與建立參與團體之能力。同時，地方政府也要關心草根民主的擴展，達成公民、社區和非營利組織間的平等參與」。

黃榮護與張其祿（2002：150）認為，「地方治理為一種區域網絡或政策網絡式的統治模式，其藉由區域網絡而發展出政策參與者間的合作夥伴關係。這是一種區域與區域間對等、平行的合作模式，透過此對等的關係與公、私部門的協力發展及交流，以帶動本身之經貿、政治、社會、文化等各方面的發展」。

林水波與李長晏（2003：4）認為，「地方治理是有關跨越行政疆界的政策問題與跨越部門或機關的協調管理；地方治理的概念已不再僅侷限於傳統「委託人—代理人」之間的關係，還含蓋了中央與地方之間、地方與地方之間、及跨政策領域、多重機關之間運作關係型態的多重層次治理結構（multi-level governance structure）。」

劉坤億（2003：242）認為，「地方治理仍處於前理論階段（pre-theoretical），因此可以視為一種結構、過程或分析架構」。

綜上所述，雖然有些學者關注地方福利層次的傳遞；有些則是重視跨域合作關係等不一而足。但可以知曉地方治理是指，「地方政府乃鑲嵌在網絡關係中的參與者，並能與其他參與者一起協力合作。在互動過程中，地方政府扮演領航角色，除了有效地促進多元參與者的公平參與外，亦能有效解決地方公共事務議題」。

叁、社會資本

社會資本的來源目前呈現眾說紛紜情況。¹³但是社會資本在社會學領域興起則無庸置疑。筆者將定義社會資本之學者區分成社會學者與政治學者兩方面，茲分述如下：

（一）社會學者方面：

¹³ 學者李宗勳（2002a：10）認為，社會資本起源於法國學者 Bourdieu（1992）首次於 1980 年代提出此概念，並將之引入社會學領域，成為與經濟資本、文化資本相並立的三種基本型態之一。吳瓊恩（2002：201）則指出「社會資本」一詞是 Lyda Judson Hanifan 在 1916 年用以敘述鄉村學校社區中心。1961 年 Jane Jacobs 在《美國大城市的生與死》（The Death and Life of Great America Cities）這本經典著作中也使用這一術語。

Bourdieu (1986: 248-249) 認為,「社會資本為一種實際或潛在的資源,此資源來自於長期穩定的網絡關係」。

Burt (1992: 8) 指出,「與其他行為者所產生的關係,俾於獲得財務資本和人力資本的機會」。

Coleman (1990: 302) 則指出,「社會資本是從功能角度定義之。它並非單一本質,而是由眾多不同本質所組成。它具有兩個共同的特徵:首先,它是由社會結構觀點所構成,對個人的活動極有助益。其次,社會資本具有生產性功能,對特定目標的達成極為重要」。

Lin (2001: 4) 認為,「社會資本是一種鑲嵌在社會網路的資源,行動者透過行動予以取得或使用」。

(二) 政治學者方面:

Fukuyama (1995) 則主張,「社會資本乃團體或組織成員為達成共同目標,一起合作打拼的能力」。

Putnam (1995: 167) 認為,「社會資本是有著社會組織之特質,例如網絡、規範和社會信賴,這些特質有助於協調與合作,並能達成互惠目的」。

Woolcock (1998: 153) 指出,「社會資本是蘊藏在個人社會網絡的資訊、信任與互惠的規範中」。

爰此,筆者為社會資本下一個定義,社會資本為一種無形體的資源,此資源鑲嵌在組織或個人間的長期網絡關係中,有利於增加組織或個人彼此間的信賴與互惠規範,及其達成互助合作的產出功能。

肆、社群主義

社群主義 (communitarianism)¹⁴ 的思想淵源,一方面是對於國家中心主義 (state centralism) 的反動,主要是反對公共政策過於重視國家與政府之角色,而忽略公民的角色;另一方面則是對市場個人主義 (market individualism) 的反動,因為在個人主義的影響下,造就了許多忽視公共目標,專門追求個己私利的個人主義者。因此,社群乃成為國家與個人之間的橋樑,社群主義則是彌補國家中心主義與市場個人主義缺失的潤滑

¹⁴ 其他翻譯則有社區主義。筆者採用社群主義 (communitarianism) 概念是較強調群體之意;而社區 (community) 僅為群體中其一組織,亦即社區。

劑，其主要目的在於加強個人的社區責任，與道德意識，避免成為日益疏離的現代人（Adams and Catron，1995；轉引自丘昌泰，1998：10-11）。

社群主義的內涵可以從四個角度加以瞭解（Fox and Miller，1995：33-35；林振豐，2002：298）：

一、自我：

人為社會政治的動物，只有人在一個秩序良好的社區中才可以獲得發展，其機器性自我必然受到過去社區經驗的影響，因而沒有絕對自由。

二、社群的首要地位（the primacy of community）：

社群主義者認為，社群及其成員本身所具備的利他主義、社群關懷、團體情感並非是特殊的現象，而是普遍的特質，發揮這種普遍性的特質方可醫治市場弊病。

三、道德與品德的目的論（Teleology of Virtue and Character）：

公民精神（citizenship）並非單純是方便的公共事務之名詞，而是性格培養過程中一個重要的部分，一個人受過教育之後就逐漸具備道德感，他必須積極投入社群活動，與其他成員進行對話，發展共識，經過這種社群活動的歷練過程，個人的自我才能獲得完全的培養。

四、實務的智慧（practical wisdom）：

建立一個秩序良好的社群必須仰賴實務的智慧，這種智慧係經由社群成員之間的長期互動，及其自我修正其自身行為才可獲取。

此外，Terry Cooper（1991）也從多元主義角度來探討公共行政的「社群主義」，且進一步主張「共同體」應有各種不同樣式，其中宜以「志願性結社」為社群，負擔人民與政府間的橋樑角色。

至此，社群主義意指，有助於調和政府與市場兩邊的缺失，進而幫助個人培養志願性的利他精神，及其促進政府擴大其公民參與幅度。析言之，社群主義的意涵與公民參與的精神是相切合地。

伍、社區設計

社區設計（Community Design）一詞在各國有著不同解釋名詞。例如美國就是採用社區設計；英國則稱做社區建築師（Community Architecture）；日本則為造町計畫（Machizukuri）。本文筆者採用社區設計的定義，是因為綜觀國內外學者均有對社區設計進行名詞界定。反觀，社

區建築與造町計畫則較少。故筆者將有關社區設計定義的論述，茲分述如后：

Appleyard (1971) 認為，「強調市民參與為核心，並能深入到社區社會涵構與環境議題的調查瞭解；但始終對於經濟發展的規劃技術運用方面較少觸及」。

Commonwealth of Australia (1994) 主張，「社區設計是為社區而做的設計，抑或地方社區自行提案的設計。亦即週全、細心的社區組織參與過程，並賦予社區居民權力與機會，去營造自己社區環境，使之融入環境發展與公共決策領域中」。

Hester (1999) 指出，「透過市民參與環境設計過程，以解決社會中生態資源分配不均、社會關係疏離、環境品質惡化，及其公共空間效益不彰等問題的一項環境改善機制」。

吳宗矜 (1999: 46) 指出，「經由參與、瞭解、付出、互動、落實、展現等過程，尋找出社區的人文界面」。

林欽榮 (2003: 12) 認為，「訴求社區需求、強調社區居民參與的必要性，以及要求調整政府、社區組織與專業者的角色關係。尋求彼此間能協力合夥，以從事社區環境營造的新作業程序模式」。

據此，吾人可知，社區設計乃指政府將權力授予社區組織與專業者，並能透過社區組織與專業者發揮協調及溝通的能力，達成社區民眾的共同參與，進一步解決社區環境的公共議題。此外，對於國內實務經驗而言，皆將社區設計稱之為社區規劃，故社區設計與社區規劃的意涵是相通地。

第五節 研究方法

一、文獻分析法

本研究以國內外期刊學報、書籍、碩博士論文為主要文獻之收集對象。經由文獻資料歸納與分析作為理論及個案的寫作依據。是以本研究採取文獻分析法以及歸納法，作為研究方法。

以文獻分析與歸納為主要的研究方法，所著重的是文獻資料的收集；是故本研究透過治理 (Governance)、社會資本 (Social Capital)、組織網絡 (Organizational Network)、公私協力 (Public-Private Collaboration)、社群

(區)主義 (Communitarianism)、公民參與 (Civic Participation、Civic engagement)、信任 (Trust)、社區設計 (Community Design)、社區規劃師 (Community Planner) 與社區建築師 (Community Architect) 作為主要搜尋的關鍵字。

另一方面，在收集文獻工具上，本研究經由作者本身電腦作為主要使用工具，透過網際網路連線的搜尋方式，分別從下列四方面著手：一、國家圖書館資訊網系統【期刊論文與碩博士論文】；二、國內圖書館書目查詢系統：東海大學圖書館、台灣大學圖書館、政治大學圖書館【期刊論文與書籍】；三、EBSCOhost (ASP) 與 Proquest (ABI/INFORM)【國外期刊論文】；四、政府專案研究【GRB 資料查詢】。其中引用政治與公共行政領域的期刊有：國立政治大學公共行政學報、空大行政學報、行政暨政策學報、政治科學論叢、中國行政評論、Journal of Public Administration Research and Theory、Public Administration、Public Administration Review、Public Administration & Development、Urban Studies、Political Studies、The Journal Socio-Economics、Theory and Society、Rural Sociology、American Political Science Review、Thead Skocpol 等等國內外著名期刊文獻。

經由上述文獻分析是希冀達成，下列四項目標：第一，彰顯對某一知識體系熟悉的程度，並且建立研究者對該研究的信用；第二，顯示過去研究的路線以及當下研究與過去研究的關聯性；第三，整合並且摘要某個領域內已知的事物；第四，向他人學習並刺激新觀念的產生（朱柔若譯，2000：175）。簡言之，經由文獻分析可以幫助筆者瞭解所欲研究主題之概念與理論，累積筆者研究知識並激發新的研究問題，以避免筆者重複其他研究者之研究。

二、深度訪談法

深入訪談法非常依賴非正式的訪談技巧，透過受訪者與訪談者之間面對面的交談，以開放式的問題，詢問受訪者，傾聽並紀錄受訪者的回答，並深入追問其他相關問題。採取深入探問是個中立的要求，請回答者釐清某個模糊的答案、或完成某個未完成的答案，或是求得某個相關的答案。當訪員認出不相關的或不正確的答案，就必須採用深入探問（朱柔若譯，2000：477）。一般說來，面訪可以使詢答過程較具彈性與獲得較多研究相

關的補充資訊；缺點則是受訪者本身缺乏匿名性，造成受訪者受到某種程度的威脅或膽怯，以及受訪者往往擁有自己的主觀意見（潘明宏、陳志瑋譯，2003：292），因此深度訪談對象應不止一人，以確保研究的中立性。

至此，本研究擬對高雄市政府都市發展局第五科科員（專責人員）、高雄市建築師公會代表，以及共十七個社區規劃師暨社區建築師團隊的召集人進行深度訪談研究。

三、網絡分析法

本研究所採用的網絡分析法可分為質化與量化兩種類型。質化方面以深度訪談訪為主；量化方面則以結構式問卷為主。故問卷設計上是以「封閉式問題」（closed-ended question）呈現，從中提供了受訪者一組答案，而且要求受訪者從問卷中選擇一個最接近其觀點的答案（潘明宏、陳志瑋譯，2003：310）。一般說來，網絡分析法是以唯實法（realist）與唯名法（nominalist）加以認定。其中唯實法又稱聲望觀（reputational approach），強調團體參與者主觀認定團體關係的意義；此外，唯名法又稱為為位置觀（positional approach），其確認網絡界線的方式是視此成員是否在網絡所代表的社會團體或體系中占據某些重要位置或特殊社會特質（Knoke & Kuklinski，1982：22）。據此，在網絡分析法下，受訪者可約略歸納為高雄市政府都發局第五科、高雄市建築師公會，以及社區規劃師暨社區建築師各團隊召集人。

總而言之，本研究所採取的研究方法可約略分為質化（文獻分析、深入訪談與網絡分析法）與量化（網絡分析法）兩種研究方法，並把兩種研究方法結合使用。誠如陳向明（2002：640-643）所述，質的研究和量的研究各有其利弊，結合起來使用可以相互取長補短，比單獨使用一種方法更有優勢。甚至，同一研究中使用不同的研究方法可以為研究設計和解決實際問題提供更多的靈活性。一個研究項目可以同時提出量和質的研究問題，也可以同時蒐集不同類型的原始資料。這種靈活性在社區發展研究中尤為重要，因為社區是一個十分複雜的系統，具備「地」、「時」、「人」等多面向，受經濟、社會、文化、政治和科技各方面影響，造成社區議題研究複雜性。因此，關於社區議題研究特別需要研究者靈活地使用多種方法，根據當地的實際情況對各個層面和角度進行探究。

第六節 研究範圍與限制

本文體認到地方政府是身處在治理系絡之中，亦即鑲嵌在網絡環境中。因此地方政府必須積極扮演領航角色，與其他網絡成員建立彼此的信賴與互惠關係。故本文是把研究範圍專注在地方政府外部環境，而不是內部環境。誠如 Weick 所述，組織研究焦點不是擺在組織 (organizations) 本身，而是關注在「組織互動」(organizing) (轉引自 Scott, 2003: 98)。¹⁵

因此，本研究主張在環境系絡下參與者互動之重要性。在範圍限定上將以高雄市政府都發局第五科—社區規劃科、高雄市建築師公會、高雄市社區規劃師暨社區建築師團隊間的互動為限。

然本研究有理論與個案上之限制，茲分如下：

一、理論上限制

(一) 治理概念興起時期約在九〇年代中期，但至今學術界對治理概念仍有著多元論述。例如，在治理概念上 Rhodes 與 Kooiman 均對治理整理出多元的定義；¹⁶而在治理結構上 Pierre 與 Peters (2000: 14) 則認為治理結構包含科層體制 (hierarchies)、市場 (market)、網絡 (networks)、與社群 (communities) 四種結構。換言之，不同學者對治理概念有著不同解釋。

(二) 本文所探討「社會資本」概念在公共行政領域發展為一新穎課題，在名詞使用、定義等方面不一而足。雖然社會資本在許多學科領域被廣泛運用；但是此種方式也使得社會資本產生危機，誠如 Lin (1999, 2001a, 2001b) 所述，社會資本研究關鍵性問題有：1、對社會資本的成因、影響，以及社會資本本身混淆；2、應以網絡的密集性和緊密性作為社會資本的基礎倡議；3、把社會資本和其他概念與過程的混淆；4、宏觀分析的區位謬誤。是以本文對於社會資本定義與描述恐有過於主觀之餘。

二、個案上限制

¹⁵ 根據 Weick (1969: 91) 所述，「組織互動」(organizing) 是指，相互影響的行為者是鑲嵌在關係過程中，並能解決環境不確定性。

¹⁶ 有關於治理概念請參照第二章第一節治理背景、過程暨目的。

(一) 都發局第五科-社區規劃科是本研究個案的市府代表，但因筆者無法接觸其首長，故僅能針對承辦此項業務的人員進行面訪。

(二) 社區規劃師暨社區建築師每個團隊均有若干成員，本研究所調查對象因限於時間、經費之影響，僅以每團隊召集人作為調查研究對象。

第七節 章節安排

本研究章節架構，將內容分成六大章，茲分述如后：

第一章為緒論。本章是論述研究背景、研究動機與目的、文獻分析、研究途徑與架構等等，是屬於研究計畫範疇，亦是如何進行本研究的設計圖。

第二章為地方治理與社會資本。本章首先論述在治理思潮演進下，治理呈現過程（網絡結構）與目的（民主治理）兩種特色，其中須以過程為主要關注對象，強調政府領航之角色，以及民主治理應以地方公民參與為主要關注之層次。再者，地方政府在面臨外在環境之衝突下，業已邁向地方治理。然地方治理所重視的資源不只侷限在財政與人力資源，而應重視以信賴為本的社會資本。最後，本章則進一步論述地方治理與社會資本間的關係，以整合出兩者間的理論分析架構。

第三章為研究方法與設計。本章是依據第二章分析歸納所得之理論基礎，配合本研究個案分析，論述本研究的研究方法與設計。內容包括研究設計之概述、個案分析步驟與研究方法，及其研究資料分析方法等小節，以做為個案研究前的準備工作。

第四章為高雄市政府建置社區規劃師暨社區建築師沿革。本章將從我國推動社區總體營造開始，從中點出社區總體營造的困境，因而導致各地方政府興起設置社區規劃師機制。其中以高雄市推行社區規劃的經驗最受到注目。故本章依其前述脈絡，探究高雄市政府如何推動社區規劃機制的相關沿革。

第五章為研究發現與討論。本章乃個案研究的歸納分析，並藉由結構式問卷分析與訪談問卷分析之交叉驗證，進一步瞭解高雄市地方治理與社會資本的實際情況。

第六章為結論。本章將對第一章相關研究問題進行解析，以及論述有

無達成本研究目的。此外，亦會提出本研究貢獻與意涵，及其未來研究方向。