

There are all sorts of player on the local pitch jostling for position where previously the local council was the main game in town

—Tony Blair,1998b:10—

Modern councils succeed when they put people first, when they work and take decisions in a culture of openness and accountability to people . They succeed when there is trust between them and their local community.

—DETR,1998—

第二章 地方治理與社會資本

第一節 網絡治理背景、過程暨目的

七〇至八〇年代間，支配著人類社會一世紀之久的層級式科層逐漸突顯出僵化守舊、官樣文章、回應性不足等弊病；另方面政府實務運作上，在嚴重的財政危機與民眾需求持續擴張的雙重困境下，產生以新管理主義為核心價值的「新公共管理」(New Public Management)。但是新公共管理運動亦面臨 Lam (1997) 所述之六大問題：(1) 降低政治責任；(2) 造成合法化危機；(3) 欠缺一致性的策略；(4) 忽略主流社會價值；(5) 打擊公務員士氣；(6) 出現政治適應的問題等，可說是源自於新公共管理忽略了公部門所獨特具有的公共性 (publicness) 特質所致 (史美強、蔡武軒，2000：50-51)。

因此，約在九〇年代中期公共行政開始興起「治理理論」(Governance Theory)。強調政府維護公共利益之重要，及其重視網絡環境中不同組織協調互動之情況。一般說來「治理」的定義非常多元，大致上都強調政府與社會或公部門與私部門的一種互動關係，並對政府的公共服務職能有提升作用。諸如學者 Jan Kooiman 指陳公共權威統治與管理社會並非僅是政府一個行動者而已，而是許多行為者互動的「過程」。因此治理概念隱含著

政府與社會間互動，並呈現「複雜性」(complexity)、「動態性」(dynamics)、「多元性」(diversity)之特徵，甚至強調社會/政治系統的「可治理性」(governability)是建立在多元行為者間的平衡過程。是以有效治理並非是一靜態的 (static)，而是因應社會需求與提升管理能力之間的恆動過程 (Kooiman, 1993: 2-3)。

此外，一般在論述治理概念時均根據學者 Rhodes¹⁷ (1997: 47-52; 2000: 60-63; 林玉華, 2002: 42-43; 劉坤億, 2002: 61-64) 歸納出治理特徵作為主要意旨，其包括下列六種：

1、治理為最小形式的國家 (Governance as the minimal state)：

是指政府採用市場與準市場來傳遞公共服務。誠如 Stoker (1997: 6) 指出「治理是公共服務由不同性質組織一起處理」。故政府的規模在公共服務上已藉由民營化而產生縮減規模。然而，政府仍必須以 GDP 的比例維持公共支出，以及地方文官員額精簡可以暫緩。是以政府創造管制體系取代政府獨占事業以解決公共問題將成一股潮流。

2、治理為統合式的治理 (Governance as corporate governance)：

政府的角色並非要像公司一般集中精神於企業經營，而是重在執行管理的指揮監督面上。而資訊公開、廉潔、負責任之三種基本準則是同樣應用於公、私部門。故統合治理是關心新公共管理與善治中的責任問題，以及私部門的管理經驗是對公部門有所影響。

3、治理為新公共管理 (Governance as the new public management)：

新公共管理存有兩個意涵：管理主義 (統合管理) 與新制度經濟 (市場化)。管理主義是將私部門的管理方法引介到公部門，強調專業管理、績效的標準與測量、結果取向管理、成本價值，以及顧客導向。新制度經濟則是將市場競爭的誘因引介到公共服務的提供，強調官僚組織的解構，以及藉由外包與準市場提高競爭力。

¹⁷學術界除了多半引用 Rhodes 對治理的定義外，Jan Kooiman (2002: 4) 也試著歸納出多達 12 種治理概念：(一) 最小化政府 (the minimal state)；(二) 統合治理 (corporate governance)；(三) 新公共管理 (new Public Management)；(四) 善治 (good governance)；(五) 社會-動態系統治理 (socio-cybernetic governance)；(六) 自我組織網絡 (self-organising networks)；(七) 政府作為導航的角色 (steering)；(八) 國際關係領域的一種秩序，例如全球治理 (global governance)；(九) 經濟或經濟的部門管理 (governing of the economy or economic sectors) 概念之使用；(十) 治理與治理意識 (governance and governmentality) 屬於特定學派的標題：在此是指 Michel Foucault 此一學派有關治理與權力關係方面的論述；(十一) 歐洲治理文獻呈現的實體：特別在實務上強調歐盟 (EU) 之多層次治理 (multi-level governance) 的檢視；(十二) 參與治理 (participatory governance)：將民主參與理念落實在當代治理概念中。

4、治理為善治（Governance as good governance）：

依據世界銀行（World Bank）的定義，所謂善治包括有效率的文官、獨立的司法制度與立法架構，確保民營化的推動；負責任的執行公共預算；向立法機關負責的獨立審計；尊重法律；多元化的制度結構以及新聞自由。善治包括治理系統、政治與行政三面向，治理系統比政府涵義來的廣泛，包括內部與外部政治、經濟權力的分配；政治乃合法權威的運用；行政乃效率、開放、負責、審計的公共服務。

5、治理為社會操縱的系統（Governance as a socio-cybernetic system）：Kooiman（1993：258）認為政策的產出並不是中央政府行動的結果。中央政府通過法律，法律通過之後隨之與地方政府、志願性團體、私部門互動而產生政策的結果。也就是說，政府不再是屬於權威之角色。Kooiman也進一步指陳政府的過程與治理是有分別的，政府過程是目標取向的介入；治理則是社會、政治與行政整個互動結果。

6、治理為自我組織的網絡（Governance as self-organizing networks）：¹⁸

Rhodes 認為政府的系統並不限於國會與中央政府，而是應該包括公、私部門參與的地方治理（local governance）。治理的運用其實超越政府的運用，包括了政府與私部門、志願性團體在提供服務過程中的互動。因此，英國西敏寺與倫敦大道之外的政府體系改變了，地方政府轉變為公、私部門複雜組織的地方治理體系，公共服務之傳送跨越政府與私人部門以及志願性組織的界限，府際連結成為政策執行的特色。是以 Rhodes 認為英國政府經由地方政府傳送公共服務，並且鼓勵公、私夥伴關係，已使網絡成為英國的重要政府結構，又可稱為第三部門的政府結構。

職是之故，治理意涵是傾向網絡（network）觀點。因此政府在治理環境下不再是為一主宰權威的組織；政府只是治理過程中其一的參與者，而必須與私部門、非營利組織進行互動。所以政府身處在網絡治理環境下須要有下列四項新的思維方式，茲分述如下（廖坤榮，2002b：81-82）：

第一、政府應重視非政府組織的角色、功能及其所擁有的廣大資源。

第二、政府必須有效利用社會團體的資源，因而政府與非政府組織

¹⁸ Rhodes 在 2000 年提出治理為一種網絡（Governance as Network）：Rhodes 把網絡行為區分為權力依賴與理性選擇兩種理論。在權力依賴論方面，以 Stoker（1998）所提出，治理是一組機構與行動者，且權力關係是超越政府統治範圍，這些機構是彼此權力依賴關係，以及形成各類自主和自我治理的政策網絡。另外，理性選擇理論則是指組織間的依賴元素不是權力，而是資源（Rhodes，2000：60-63）。

(nongovernment organization, NGOs), 包括企業組織、合作組織、非營利組織等, 產生共管 (co-management)、「合產」(co-production)、「競合」(competitive cooperation) 等關係。

第三、政府與社會團體可以融合, 共同參與, 並為社會提供更多更豐富的公共服務。

第四, 當政府與多元社會團體有「合產」、「共管」、「競合」的新關係後, 政府統治社會的結構便由傳統的上對下轉為平行關係, 政府與社會也就發展成為「網絡關係」(network relations)。

是以在網絡治理環境下, 政府與其他網絡參與者間的關係, 不再是高高在上的權威關係, 而是屬於平等地位的互動關係。因此私部門與非營利組織對於政府所產生的影響也就相對大增。並且政府須重視與私部門、非營利組織的協調互動, 以利資源有效結合與運用。¹⁹

綜上所述, 治理理論之發展歷程就如圖 2-1 所示。在 1979 年之前乃強調韋伯官僚組織模式 (Bureaucracy), 但至英國柴契爾夫人主政開始所屬行國營事業民營化、業務委外等等朝向私部門學習之管理技術, 一時之間成為世界各國政府改造運動的學習標竿。而到了九〇年代中期網絡理論興起, 再加上對管理主義之批判後, 逐漸促使治理探究更加豐富, 尤其強調政府所扮演之領航 (Steering) 角色更是討論重心。時至 1997 年英國新工黨上台後更是將治理理論加以實踐之關鍵點。

治理之實務經驗以英國 1997 年新工黨候選人布萊爾 (Tony Blair)

¹⁹ 網絡關係所重視的是組織間的資源流動, 亦即資源依賴 (resource dependency) 與互惠關係。因為組織在環境中, 與其他組織的交互依賴關係; 至少可以提供四種主要利益。第一, 與其他組織的互動, 提供了組織本身必要的資源; 第二, 連結, 能提供組織與其他組織溝通資訊的管道; 第三, 連結的出現, 提供了組織從環境元素中獲得支持的承諾; 第四, 對組織而言, 在交互依賴關係產生後, 則提供某些正當性 (Pfeffer and Salancik, 1978: 145)。爰此, 不同組織各自擁有不同的資源, 造成組織會需要其他種類資源, 而產生一種資源依賴的共生關係。

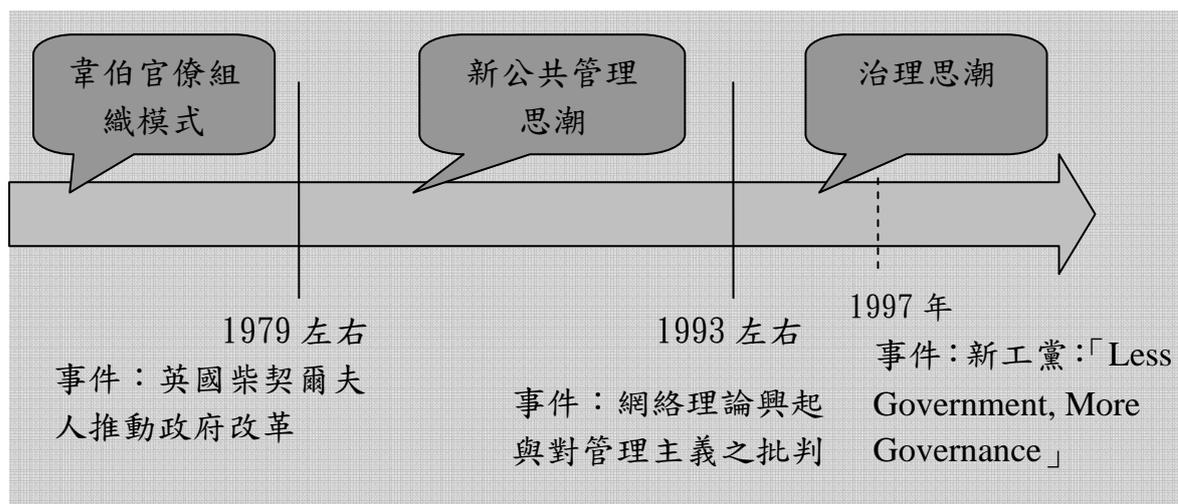


圖 2-1：治理理論之發展歷程

所提倡「第三條路」(The Third Way) 與「少點政府，多點治理」(Less Government, More Governance) 幫助工黨獲得睽為已久的執政權，而受到學界關注。新工黨所規劃的治理藍圖如表 2-1 所示：

表 2-1 英國新工黨治理藍圖

- 1、擺脫層級節制與競爭，選擇網絡的傳遞服務，以達成公、私與非營利組織間的夥伴關係。
- 2、選擇跨域途徑與負起社會與經濟議題之責任。
- 3、選擇政策網絡完成政府治理過程。
- 4、傳統的命令與控制模式業已被治理 (governing at a distance) 所代替。
- 5、採取多樣化的政策工具的發展。
- 6、政府的角色焦點是扮演領導者、建立夥伴關係、操槳與合夥，及其提供廣泛整合與管制系統。
- 7、社區、城市與都會所產生的互動式自我治理 (negotiated self-governance)，乃透過網絡與夥伴關係所形成新的協調與執行體系。
- 8、政府決策制定是經由更多的公民參與所達成。
- 9、民主更新之執行是反應複雜的問題與破除權威，及挑戰傳統民主模式。
- 10、在治理過程的焦點上，政府能夠跨越制度，以反應公民社會之聲音。

資料來源：Newman，2001：24、162.

從英國新工黨的治理政策可以得知，政府的職能不再是萬能，應要體認政府與其他組織建立相互協調之夥伴關係，才有辦法解決複雜多樣化的公共事務議題。亦即政府應把焦點放置在網絡結構(Network structure)上，²⁰達成組織間的相互依賴性，以使資源運用極大化。至此吾人不難發現，雖然新工黨之治理政策多少帶有公民參與味道存在，但是較強調過程(process)互動結構，以形成夥伴關係，較少論及治理目的(purpose)為何。因此，治理的目的是什麼，就值得進一步探究。

在 2002 年由聯合國所發表「2002 年人類發展報告書」(Human Development Report 2002) 中闡釋了一般吾人所認為治理目的乃達成善治(Good governance)，然善治背後意涵即為民主治理(Democracy governance)。是以從表 2-2 可以看出，民主治理是強調達成平等參與，及其行政制度必須體認社會價值所在。因此，民主治理目的不僅僅是追求經濟發展而已，而是將政治和公民自由，以及人民參與視為其內在價值，並作為民主治理的發展目標(陳欽春，2004：11)。析言之，民主治理乃希冀進一步達成公民參與。

表 2-2 民主治理 (Democracy governance) 之內涵

從人類發展觀點：善治即是民主治理
民主治理的意涵
1、人民的人權和基本自由受到尊重，及其提供人民生活之尊嚴。
2、人民擁有決策權力，並能影響其生活。
3、決策者必須對人民負責。
4、包容與公平的規則、制度和務實執行能夠使社會互動。
5、在公、私部門的日常生活和決策制定，女性與男性是平等的夥伴。

²⁰ 學者 Keast, Mandell, Brown & Woolcock (2004：364) 主張，Networking 一詞傾向於網路資訊科技所構成的溝通關係；Networks 則是強調個人或組織間所構成的形式化連結，其焦點是為了維持彼此間的利益關係。例如，醫療關懷網絡是由醫療專業人員、承保人與政府機關為了達成每個團體目標所進行的協商，亦即每個組織獨立性較強。然 Network structure 則發生在工作分化上，但所產生之連結關係，使得公、私與非營利組織不僅僅是相互獨立個體，而是能產生參與心，及其分享不同目標，以利協調出共同目標與解決問題。因此 Network structure 與 Networks 差異點，即 Network structure 強調一起協力達成相互關心議題之「共同體」(new whole)。故筆者在此採用網絡結構(Network structure)一詞，乃為了闡釋不同組織間相互依賴之重要性。

6、人們免於族群、種族、階級、性別和其他屬性上之歧視。

7、未來世代的需求將被反映在當前的政策中。

8、經濟和社會政策必須回應人民的需求與期望。

9、經濟和社會政策目標在於根絕貧窮以及擴大人民在生活中選擇的機會。

資料來源：UNDP，2000：51.

然而，進一步析論公民參與之所以能夠在民主治理取得立足之地，是基於兩項因素之考慮（李圖強，2004：92）：

1、在公共決策中需要公民專家的投入。行政技術專家是行政部門維持其政治權力的主要方式之一，其所要求的是高效率與技術理性取向，而公民參與則恰好與此種價值相反。然為了平衡官僚技術的權力，公民通過參與把自身的願望和需求傳遞給政府。因為公民本身就是公共服務的對象，所以，應將公民視為該一領域的專家角色而引進決策中。

2、公民參與被視為是政府體制中具有政治代表性與社會公正性的作用，如此就能增加官僚對公共利益負責任。有人假設，社會目標通過參與來確定，必然會最大限度地分配社會的利益以符合人口的需要和願望。參與並不委身於任何社會目標，而是確定目標、選擇優先項目和決定動用何種資源來實現目標的方法。由於行政國越來越大且專業化，導致公共利益越沒有代表性，因此公民團體正好是最佳代表。

故公民參與強調以公平正義作為主要價值。尤其在民主時代，公民參與更能夠符合民主潮流，促使官僚體系轉化權威象徵，提高官僚民主性質。其次透過積極的、自發的、更為實質的政策制定，以及經由面對面的對話（discourse）而質疑政策制定的價值方向或前提，有利於社群共同體的建立，提高人與人之間的互信感，這就是社會資本的累積（吳瓊恩，2001：123）。

另一方面，在公民參與層次上，一般以地方層次的參與行動最受到重視。誠如 Box（1998）所主張的「公民治理模式」就是建立在「社群治理」（community governance）的基礎上；以及 Alomond 與 Verba（1989）對五個國家（美國、英國、西德、義大利與墨西哥）的研究均顯示，由於公民與地方政府的關係較密切、接近與熟悉。因此，公民的主觀意識能力比起中央政府而言較強，較有能力影響地方政府的決策。因此，要強調公民參

與就必須重視地方層次的社群組織之參與。前述觀點亦與 Tocquerville (2001) 認為美國地方民主表現的重要性攸關到整體國家民主發展之意涵不謀而合。

綜上所述，治理目的是希冀達成民主治理，亦即展現公民參與精神。再者，公民參與須以地方層次的參與作為關注焦點，以強化地方行動者間的網絡結構之互動。

至此，治理理論不僅重視過程（網絡結構），也強調目的達成（民主治理）。但是，治理過程與目的孰先孰後之問題是關係到政府有無領航能力，以及能否達成民主治理之目標。故吾人認為治理應以過程（網絡結構）為先，目的（民主治理）為後才合乎組織互動過程。誠如，Weick (1969: 91、37) 所述，組織行為是一系列連鎖行動（interlocked behaviors），在兩個以上行為者中開展持續性的重複、互惠與有條件之行為，因此產生組織互動結構化，其中首先發生的是行為，隨後才有解釋，亦即賦予其意義。是以治理應以互動過程為先，但須從中強調政府領航角色，維護公共利益，如此才能進一步達成民主治理之目的。

職是之故，治理理論從九 0 年代中期興起，強調網絡特性，至 1997 年英國新工黨上台後，大力推行治理實踐計畫，強化行政與社會協力合作，解決複雜公共事務議題。

再者，治理過程屬於一種網絡結構，目的乃追求民主治理之達成，亦即達成公民參與精神，其中須以地方公民參與作為主要關注層次。

復次，治理網絡結構先於民主治理之目的，此不僅是強調政府扮演網絡互動過程中的領航角色，亦利於民主治理之達成。

最後，既然民主治理目標是以地方公民參與最能充分展現其精髓，那麼地方層次網絡結構之互動就越受到關注。

第二節 從地方政府邁向地方治理

壹、地方治理職能轉化原因

長久以來吾人在探討地方事務時，均會以「地方行政」或「地方自治」等概念加以論述。這一方面是因為地方政府附屬在中央政府之下，接受中

中央政府指示，扮演政策執行之角色；另一方面則是地方政府本身仍就屬於層級節制的官僚權威模式，重視組織內部運作，較無關注地方政府外部系絡，因此對於其他地方社群而言，是一種上對下的權威關係。但是邇來，地方政府的角色與職能已出現了大幅度之轉變，此轉變是受到下列六項因素之影響（John，2001：9-14；劉坤億，2003：238-241）：

一、全球化之衝擊

「全球化」(Globalization) 一詞在二十世紀末之九〇年代成為一個流行性用語(Ney and Donahue, 2000: 1)，其原因包括公司盈餘累積(surplus accumulation)速度的提升、全球性市場的興起、跨國性生產的可能、產品全球化、跨國公司的結構、全球性金融市場的建構、美國或歐洲先進國家的介入與推動、國內市場的萎縮、民眾期待的高漲、資訊科技的創新，以及聯合國所屬機構的推動等因素(Farazmand, 1999: 512-514)。企業經營者將全球化視為擴張商業版圖的重要指標；國家領導者亦將其作為政府政策宣揚的辯護依據。全球化趨勢所涵蓋的各類跨國經濟活動、頻繁文化交流、便利電信通訊等面向都深入影響一般人民的社會生活，其對政治層面的衝擊更是不容忽視(史美強，2004b：203)。

據此，全球化產生了世界市場競爭，造成企業所選擇的區位投資，是考量區位所具備的競爭優勢為何。因此地方政府必須積極營造良好的區位環境以吸引企業投資。地方政府採取做法包括調整政策以滿足企業需求；甚至讓企業參與決策過程，幫助地方政府解決公共政策議題。簡言之，受到全球化壓力的結果，地方政府一方面要被動迎合企業的要求；另一方面也要積極與私部門建立聯盟，發揮創意思考與提升治理能力。

此外，全球化之潮流也導致歐盟的成立，造成國家主權的部分轉讓。儘管如此，歐盟政策內容都能吸納不同地方社群之意見。再者，地方政府也積極影響歐盟決策以確保地方利益。這其中隱含地方政府尋求了解歐盟政策資訊、參與歐盟決策過程等。是以這些行動均是為了協調歐盟與地方政府間不同政策主張，所產生的垂直互動。

爰此，受到全球化之衝擊，地方政府與企業、國際組織間的互動將更為頻繁。因此地方政府更具有全球視野與意識，並在「全球性思維、地方性行動」(think globally and act locally)的思維架構下，為地方政府管理提

供了無盡的機會與可能性 (Jun and Wright, 1996: 4)。

二、邁向後官僚政府 (Post-Bureaucratic state)

後官僚政府是強調重視「影響力」的組織結構，而非權力的結構 (吳瓊恩, 2001: 318)。²¹亦即強調水平平等關係，而不是垂直之權威關係。在現今競爭時代，企業因需要有利的競爭環境，導致企業影響政策議程情況就會存在。尤其在八〇年代，企業業已體認單獨依靠中央與地方政府規劃的經濟發展政策時常是無用的。是以造成企業必須積極參與公共事務之制定與規劃，間接增加企業與地方政府更多水平互動關係。(Parkinson *et al.*, 1992)。

另一方面，從新公共管理 (NPM) 思潮以來，地方政府朝向管理主義 (managerialism)²²發展，積極採取 TQM 或標竿管理與電子化政府等等政策。雖然有利於節省地方政府財政資源，與提升公務執行之效率，但也造成公、私部門間產生界限模糊化之情況。再者，地方政府將一些屬於技術性的工作事項採取業務委外服務。然業務委外服務是造成更多私部門參與公共政策運作，因此產生更複雜的政策過程。故地方政府如果在委外服務過程中缺乏有效的管理工具，將導致地方政府被企業俘虜，造成委外關係不穩定之狀態。

三、新型態公共政策議題的挑戰

傳統地方政府所處理的公共政策類型，不外乎水資源、醫療、治安與交通等等民生議題。渠等政策類型在政策規劃時程上著重於未來性與長久性，亦即政策內容無法快速反應地方政府所面臨之危機。但是近來 SARS、恐怖攻擊等新型態重大危機議題對地方政府造成極大政策挑戰，促使地方政府亟需思考如何建立快速反應政策機制，以提高治理能力。另一方面，學者 Mayntz (1993) 指陳，地方政府往往在面臨人口大量外移、環境惡化與人口老化等重大民生危機時，直接影響地方政府管理與福利提供的壓力。因此，現今地方政府面臨前述政策壓力下，地方政府亟需思考如何建立跨域功能的機制，以解決新型態之政策議題。而此種跨域機制是能夠建立中

²¹ 一般說來，後官僚政府不僅強調政府與外部組織間水平之互動關係，也強調政府內部領導人與員工間的水平互動關係，在此筆者論述焦點為前者。

²² 又可稱為新泰勒主義 (neo-Taylorism)。亦即重視組織內部管理技術之改進。

央與地方、地方與地方、地方與其他社群組織間聯繫的橋樑輸送帶，其目的是能夠及時化解新型態之政策議題。

四、公共參與本質與範圍的蛻變

地方政治指標是建立在公民參與、投票行為與利益團體活動等。但是早期公民參與活動並不盛行，大部分僅侷限在投票行為之參與，無法擴大公民參與之標的。但時至七〇年代以來，地方公民越來越不滿意地方政府的施政成果，亦即對政治運作失去信心，造成公民開始積極參與社團與非營利組織(Norris,1999)。尤其非營利組織所具有「使命」(mission)性質，能激發公民歸宿感與凝聚心，能讓公民盡一分服務心力。

時至九〇年代公民參與範圍更是擴大到了「社區」(community)層次，產生所謂「社群主義」(communitarianism)²³的主張，亦即強調參與公共事務不只是權利，更是公共責任；社區成員唯有在其權益與義務相符時，才是自由和自主的人；在不侵犯公民自主性原則下，使其政治上與道德上均能自治。因此造成另一個新型態組織之出現—社區(丘昌泰與陳欽春，2001)。

綜上所述，現今政治參與除了地方政府與私部門外，又包括非營利組織與社區。爰此，一種新的治理方式，是能建立地方政府與非營利組織、社區間的聯繫關係。

五、中央政府權力的下放趨勢

隨著八〇年代以來政府再造與地方分權的發展趨勢，中央逐漸將部份職權下放予地方政府。美國在2000年小布希總統甫一上台，隨即承諾將

²³ 社群主義為 Oldfield (1990) 在「公民精神與社區」一書中，所提出之「公民共和主義」(civic republicanism) 觀點而興起。一般說來，社群主義可以從三個角度加以剖析，茲分述如下 (Butcher,1993: 11-30; 轉引自鄭勝分, 1997: 117-118): (一) 敘述性之社區 (descriptive community): 乃指具有同屬感的一群人所構成的人際網絡關係，產生一種習習相關的命運共同體之感覺。因此敘述性社區一方面強調社區居民的「心理層面」(如同屬感、分享經驗、命運共同體、文化認同感)，另一方面則強調民眾之間的互動所構成的「社會層面」。(二) 價值性社區 (valuative community): 這是社區在社會過程中所顯現的價值取向，以作為判斷社區存在與否的地位，許多學者與實務專家相信，一個健全的社區至少可以扮演凝聚性 (solidarity)、參與性 (participation) 與共識性 (coherence) 的功能價值；社群主義能否成立，亦必須視社區本身可否實現前述三種價值目標。(三) 主動性之社區 (active community): 是指現代社區的特徵之一是扮演積極性與主動性。換言之，社區成員在公共政策過程中扮演主動的參與性角色 (non-paternalistic role)，一方面充分反應政策利害關係人的觀點與利益，另一方面則可以實現民主政治之價值。

賦予各州即地方政府更多權柄，尤其有關教育、運輸、健保、社福及環保等事項，皆擬把處理重心從聯邦政府轉移到各州（江大樹，2001：3）；另一方面，台灣則是在民國 88 年通過地方制度法，賦予地方更多自主權，希冀建立中央與地方的夥伴關係。

是以隨著中央政府權力下放（empowerment），一改過去地方政府僅僅是中央政府執行組織的角色，中央政府與地方政府將形成常態性互動之府際關係（intergovernmental relations, IGR）。因此未來中央政府角色將逐漸退化，地方政府權力逐漸提升。然地方政府面臨的壓力亦將更大。

六、知識經濟的興起為地方政府營造不少發展機會

國際知名的經濟學者 Lester C.Thurow（1999）在其著作《創造財富》（building Wealth）一書中指出「知識經濟時代」的新觀念，描繪掌握新科技的應用，乃未來創造財富之祕訣。同時他也指出人類目前已進入「第三次工業革命」，亦即當今「微電子科技」、「生物科技」、「新人工材料技術」、「通訊」、「電腦科技」以及「自動化機械技術」這六大科技的發明互動，改變人類的生活型態和思考模式。人類的工業文明已經走到一個「以知識為基礎」的國際經濟過渡期（史美強、廖興中，2001）。因此在知識經濟時代，資訊科技已成為主要核心價值。然資訊科技對當代經濟活動的影響並不僅是單純加速資訊流通過程，而是其所帶來的轉化作用，除了轉變人類溝通的過程，也轉化經濟活動方式，而呈現出科技-經濟的典範（techno-economic paradigm）（Freeman and Perez，1988）。並且型塑出下列六項特質（楊旭平，<http://www.aol.com.tw/report5.htm>）：

- （一）在十倍速時代，求知速度決定企業競爭優勢。
- （二）新科技的應用將引爆第三波產業革命，其將顛覆產業生態、工作型態與做事方法，以及影響到我們生活的每個層面。
- （三）掌握科技知識，才能創造財富。
- （四）工業經濟時代的動力是“金錢”；而知識經濟時代的動力是“知識”。
- （五）自然資源有其匱乏性；而知識資源可以無限繁衍伸展，無匱乏性。
- （六）由於知識進化是十倍速，知識工作者的能力特色乃建立在“學

習”，而非“經驗”基礎上。

爰此，在知識經濟衝擊下，傳統以層級節制為運作基礎的政府型態被知識平台取代，政府運作將逐漸突破部會疆界的現制，建構有利知識流通、轉換、創造與整合之組織型態（史美強、朱智帆，2003：19），亦即成為「知識型政府」。²⁴無疑地，在以往環境下，地方政府受限於政府管轄區域的規模與資源的限制，無法與其他社群組織發生密切的互動關係，然而知識經濟的出現卻為地方政府的未來創造無限的發展機會，透過網際網路可以快速地建構地方政府間與民間社會之資源互賴關係。

至此，從上述地方政府角色轉變因素可以發現，地方政府受制於外部環境的衝擊，導致地方政府必須適時回應環境需求，以維持組織穩定性與生存。故地方政府須重視網絡互動關係，此點促成「從地方政府邁向地方治理」之實現（from local government to (toward) local governance）（John，2001；Goss，2001；Leach and Percy-Smith，2001）。

貳、地方治理特徵

受到九〇年代中期治理思潮之影響，政府職能產生三種職權轉讓之現象：向上移轉（例如歐盟）、向外移轉（例如非營利組織與社區）與向下移轉（例如地方政府）三種不同層次之授權過程（empower），亦即多層次治理之情況（multi-level governance）（Pierre & Peters，2000）。然地方治理（local governance）是把政府角色定位在以地方政府為核心。因此地方政府在職能轉化過程中將以向外移轉為其焦點，而產生地方政府、私部門、非營利組織與社區間的結構性互動關係，亦稱之為地方治理（Local Governance）。地方治理開展可追溯自英國新工黨上台後所致力推行地方民主改革計畫，一時之間在西歐產生風起雲湧之效。一般提到地方治理會強調網絡概念所產生的領導力，尤其是專注於網絡互動所產生的政策結果，及其闡釋治理結構變遷之原因。學者 Stoker（1999；2000）進一步強調地方治理兩項重點。第一，地方治理已使西敏式的政府結構轉換為地方治理系統，是以公共事務議題無法單純就官僚體制加以處理，而必須從複雜的

²⁴ 知識型態政府包括知識核心與知識結構兩方面；在知識核心方面須具備資訊蒐集能力、知識流通速度、知識流通廣度與創新、整合能力。而在知識結構方面須具備人力資本、結構資本與外在資本（史美強、朱智帆，2003：24-25）。

公、私部門間網絡互動才能有助於解決公共事務議題。第二，地方治理研究途徑是呈現多樣化（例如地方經濟、教育、社區、環保、財政等等）情況，甚至地方治理也會受制國際系絡之影響。總言之，地方治理研究必須以網絡為其焦點。

上述 Stoker 觀點是較強調網絡成員互動過程，而學者 Bogason (2000) 則更進一步強調地方治理政策產出，必須重視網絡成員互動所依據的「制度網絡」(institutional network)，因此地方層次的公共政策需以非正式 (bottom-up) 的網絡互動才能了解政策產出的情況。但 John (2001) 則持不同看法，他認為西歐地方治理不僅應重視非正式層面 (bottom-up)，也要重視正式 (top-down) 層面上歐盟與中央政府所扮演的關鍵角色，尤其政府擁有權力分配能力，能夠主導區域 (地方) 政策之擬定，以及建立跨部門間的協調組織，以解決複雜政策問題。是以地方治理所形成的政策網絡實則受到正式與非正式兩種制度之影響。

此外，在地方治理理論興起的同時，社區角色也受到重視。尤其在英國的地方治理，重視地方社區 (local community) 與社區領導力 (community leadership) 的重要性。強調地方治理要能夠建立組織間彼此的互助合作，才能使地方治理克盡全功。(Leach、Percy-Smith, 2001)。因此 1997 年英國新工黨重新獲得執政權時，除了力主中央與地方夥伴關係外，也鼓勵地方與社區的發展，目的在建立參與民主，及其強調組際間的工作與夥伴關係 (inter-agency working or partnership) (朱鎮明，2004：37)。

綜上所述，地方治理所呈現之特性有下列幾項：

一、強調網絡結構互動

地方治理具有自我組織 (Self-organising) ²⁵ 與組際網絡 (interorganisational networks) ²⁶ 之特質 (Stoker, 1999)。據此，地方政府是鑲嵌在網絡關係中的其一參與者，以及網絡參與者是屬於平行互動，而不是垂直的權威關係。學者 Prior (1996：65) 為地方治理下了非常清楚之解釋：

²⁵ 是強調長時間連結而產生之相互依賴與互惠，俾於相互間的適應能力 (Newman, 2001：35)。

²⁶ Easterby-Smith、Araujo 與 Burgoyne 等人 (1999) 指陳，組際網絡有助於彼此間之學習，且經由學習過程有利於協調與合作。

地方治理網絡是由許多組織所構築成一種相互依賴關係。這些關係是存在於組織需要獲取其它組織所擁有之資源（例如財政、技術、土地）；或者是功能性相互依賴（例如不同組織為了完成特定目標，所產生合作之情勢）；或者共同利益無法由單一組織所完成。

故地方治理系統呈現多元組織鑲嵌性，彼此相互依賴。一方面有利於獲取組織所需之資源；另一方面則是解決彼此共同問題。

二、制度影響力

一般說來，制度可約略區分為正式與非正式制度（Bovaird *et al.*, 2002: 16）。正式制度，例如法律、命令等；而非正式規則，例如情感聯繫、風俗習慣等。

John（2001: 109-110）主張論述地方治理時，制度（institutions）是無法忽略的。尤其制度關係到更為複雜議題，例如地方不同組織為了能夠快速回應政策之挑戰，所產生之連結複雜性。再者，地方治理制度變遷受到政治制度改革，以及非正式網絡政治兩個不同層次之影響。換句話說，前者是政府主動對既有制度進行變革，例如地方政府所規劃的教育、醫療等等服務體制；後者則是政治領導者受到決策網絡之壓力所採取被動式變革，例如地方利益團體向政府增取更多參與決策能力。

是以，地方治理呈現正式與非正式制度的變革模式。因此，導致地方政府採取主動與被動兩種不同之施政作為。

三、建立夥伴關係

地方政府為了能夠達成共同治理（co-governance）之任務必須與網絡成員建立同心協力與相互合作之互動，否則將導致公共事務問題更難處理。

一般說來，地方治理乃強調參與（joined-up）或全觀式（holistic）政府，俾於建立夥伴關係；然達成夥伴關係²⁷需包括下列七項目標，茲分述

²⁷ Newman（2001: 113-116）指陳，影響夥伴關係有四項因素。第一，責任能力（accountability）：此乃夥伴關係之制度（例如參與結構、參與規劃機制、參與治理安排）設計是為了達成組織間的互動，與管制決策制定過程，以確保民主。第二，實用主義（pragmatism）：此為強調參與活動是須有明確目標，及其能在短時間內達成。第三，彈性（flexibility）：此乃協力運行是為了長期目標。尤其是為了達成彼此目標。第四，調適能力（sustainability）：由於夥伴能力之建立是由長

如下 (Newman, 2001: 109):

- (一) 創造整合、全觀途徑發展，以及充分討論公共政策。
- (二) 克服部門障礙，達成有效管理跨域 (silo) 之議題。
- (三) 協調與整合出具有開創性之共同政策，以減少交易成本。
- (四) 在中央、地方、地區與社區之間，經由討論以產生更好的治理連結。
- (五) 能在不同提供服務者間建立協調與服務傳遞之整合。
- (六) 不同類型之專家能夠一起發展新式、創新途徑，達成政策發展或服務供應。
- (七) 公、私部門間發展夥伴精神，有利於增加財政資源 (也包括權力與影響力) 之獲得 (Leach and Percy-Smith, 2001: 87)。
- (八) 夥伴關係必須有利於產生相互互惠與信賴。

爰此，夥伴關係是著重於不同組織間的溝通與協調，並在信賴與互惠之基礎下，共同解決政策議題。

四、地方政府扮演領航 (steering) 之角色

地方政府本身具有公平正義之角色，所以地方政府就必須避免網絡關係產生失序之情勢 (例如，避免地方政府被其他網絡成員所俘虜)。如同 Jessop (1998: 42-48) 指陳，政府作為一種制度性的次級系統，雖然只是更廣闊複雜社會中的一部份，但是依一般規範，政府又具有整合社會機制與社會凝聚力的責任。

然地方政府如何負起領航角色，其關鍵在於從傳統權威管理者，轉化為網絡管理者，²⁸並能達成下列四項任務，茲分述如下 (Kickert *et al.*, 1997; 廖興中、史美強, 2000: 239):

- (一) 有效破除疆界，並依其核心能力加以整合。
- (二) 又能授與組成份子權力，使其能依其專業自行判斷行事。
- (三) 培養組成份子能力，使其能獨立運作並自行決策，同時不致做出錯誤決策，遺禍網絡中其他成員。
- (四) 資訊流通的快速及便利。

另一方面，網絡管理為了達成上述目標，需具備兩項重要技巧。第一，

時間所形成。因此強調授權 (empowerment) 與參與 (participation)，俾於達成彼此鑲嵌性之互動。

²⁸ 網絡管理又稱為互動管理 (interactions) (Mandell, 1990)。

管理者須具備洞察力 (perceptions)，亦即快速審視環境能力，以獲得其它行動者之支持。第二步驟是運用洞察力可以建立動員與操作，並能夠在不同行動者間建立聯盟 (coalition) 達成政策目的。其中在第二步驟一部分包括認識行動 (回應不同行動者之共同問題)，另一部分則是策略 (亦即建立聯盟) (Kickert *et al.*, 1997: 107)。

是以，地方政府在網絡互動過程中，仍舊扮演重要角色，以維護公共利益。此外，採取管理方式將更著重外部環境審視與掃描，以適時回應環境需求。

五、社區授能 (empowerment)

一般說來，網絡成員包含公、私部門與非營利組織，但現今地方治理所呈現的特徵更加強化社區組織 (又稱第四部門) 所扮演的角色與功能，

英國 Blair 首相 (1998a: 4) 主張，政府必須明瞭社區扮演管制者或提供者角色，並對國家利益有絕對之影響力。在二十世紀左派之基本教義者錯誤信仰國家可以取代公民社會，以提高自由度。而新右派雖然改變了這個極端看法，卻極力主張大量去除國家角色。但是不可否認的，自由信仰絕對是強大國家 (strong government)。因此國家必須繼續在影響力上扮演關鍵力量，促進社區與非營利組織能夠與政府成為夥伴關係，俾於處理新的社會需求。

因此，地方政府做法包括：第一，地方政府將權限交付給予社區，並且由社區自行管理服務提供，以達成社區自治。此點能夠快速反應社區需求與意見 (Stewart, 2000: 272)。第二，地方政府在治理社區上所扮演之角色，是能避免社區產生不均衡發展之問題。例如，避免經濟與環保兩種議題失衡。(Leach and Percy-Smith, 2001: 78)。

是以，社區授權或社區民主逐漸使得社區權限增加，並且成為地方政府不可或缺的重要夥伴關係之一。

綜上所述，地方治理呈現網絡結構互動過程，強調不同組織間相互依賴性，及其建立夥伴關係。此外，地方政府在治理過程中將進一步轉型為網絡管理者，重視制度建立，與強化社區角色。

參、地方治理與資源

在網絡中的結構關係是呈現出不對稱的型態，有些行動者會占據較重要的網絡位置。然而，網絡中的關係可以視為一種權力關係，在這連動過程中，位居重要位置的行動者將發揮領導性的作用。自另一角度觀之，網絡關係可謂一種資源動員（resource mobilization）的過程（史美強，2004a：155）。亦即網絡結構中每個組織希冀獲取所需之資源。因此，逐漸使網絡形成一種「結構性相互依賴」（structural interdependence）²⁹之情況。

而決定組織間依賴程度取決於三個要素：一、資源重要性：所謂的重要性是指資源對組織生存的重要程度；二、資源的支配或使用能力：是指對資源的支配和使用的控制力；三、資源控制的集中程度：意指資源被少數組織所控制時或選擇性稀少時，亦會造成依賴關係發生（Pfeffer and Salanick，1978：45）。

由此，網絡結構相互依賴性是以資源作為功能性之標的。誠如 Coleman（1990：29）所述，假設行動者都控制著能使對方獲利的資源。由於雙方的利益均依賴對方控制的資源，作為有目的的行動者，他們必須從事與對方發生關係的活動。因而產生社會行動系統（social system of action）之特徵，亦即呈現出結構功能之體系。³⁰因此結構即是網絡，而形塑結構之功能即為資源。

職是之故，形塑地方治理態樣必須重視資源類型，才能使地方治理發揮其功效。筆者將地方治理資源區分為七大類，茲分述如下（Leach and Percy-Smith，2001：131-147）：

一、土地與土地使用（Land and Land Usage）

土地（包括天然與人造資源）對地方治理是有重要影響力。在英國的

²⁹ Friedman（1977）認為結構性相互依賴，是指每個行動者認為其他人的行動與己有所關聯。因此，當行動者採取行動時，會把周圍的形勢認為穩定不變。在一般情況下，市場價格被理解為是穩定的，所以購買者的行動出現結構性的相互依賴。如果一個系統內僅僅存在結構性相互依賴，很容易說明什麼是行動「理性化」（rationality）。因為社會環境並不隨意變動，因此，無論處於穩定狀態（一定行動總是產生相對應的不變結果），還是處於風險形勢（一定行動導致不變結果的可能性小於1），都可以為理性行動建立適當模式。

³⁰ Parsons（1951：36）所創立結構功能學派，主張社會秩序的問題實際上即為社會體系的問題，而社會體系的問題即為：（一）體系與外部環境；（二）體系內部之部分元素（或次級體系）彼此之間；（三）體系整體本身和內部部分元素彼此之間等等諸關係的性質為何的問題。然而，此等關係的性質所指為何，簡單來說，即「結構」的性質。至於我們又如何來為結構塑樣呢？Parsons以為，這基本上即是功能（function）的問題，亦即「功能」帶入結構所在點。因此，結構與功能兩個概念巧妙地拉齊在一齊，並且紮捆了起來，成為Parsons分析社會「體系」時概念連體嬰（轉引自葉啟政，2000：147-148）。

地方政府對公園、公共空間或學校等類型之土地擁有管制、規劃與執行權力。而在非營利部門方面，則是擁有許多天然保育之土地。前述地方政府與第三部門所擁有的土地類型，均有利於投資開發與發展觀光。因此兩者在土地開發上形成一種溝通網絡，產生有利的資源。

時至六〇年代政治改革開放，私有土地呈現升高趨勢，因此私部門也扮演協力關係上專業規劃任務。是以，現今私部門與地方政府兩者在土地開發上，已從早期各自獲利的角色，轉變為彼此間的協力合作，以促進地方經濟發展。

二、人力 (People)

傳統地方政府人力資源通常侷限在地方政府本身。然而在地方治理時期人力資源範圍是更為廣大的。尤其是地方公、私與第三部門間的協力關係所形成的人員互動，除了取代傳統地方公務員所處理事項（例如委外業務）外，也進一步幫助地方公務員與其它組織人員彼此相互學習，並提高地方公務員的人力素質。再者，地方政府藉由協力過程中提高公共服務滿意度，俾於吸引高素質的人才前來定居或投資，例如國際專業人員。將不僅可為地方帶來大量投資利益，而且在建設上也有利於提升地方科技產業發展、開發高級豪宅與娛樂設施等等。因此投資人力將俾於形成經濟時代的「人力資本」(people resource capital)。

三、財政 (Money)

財政資源對政府機構或非營利組織來說是非常重要的。地方政府為了讓公共服務品質提升勢必增加更多的財政基金委員會 (commitment of funds)。其目的是為了改善病人醫院等待的時間，或者擴大學校數量等服務項目。假如地方治理有財政危機，那麼地方政府將無法控制地方社群，因此地方政府為了增加財政收入，也必須適時採取課稅權力，確保財政收入穩定性。故地方政府藉由財政基金會增加公共服務，但也運用課稅能力確保財政資源充足，以達成供需平衡。

而在非營利組織與協會團體方面，除了依靠成員所繳交的費用外，也必須藉由地方政府與議會的財政資助，才有利於組織運作。私部門則是在財務規劃中除了資本投資外，也承接了政府委託任務。是以前述情況均導

致財政資源在公、私與非營利組織間流動之情況。

四、權威與合法性 (Authority and Legitimacy)

雖然公部門的法律權威是一種相當重要的資源。但在在英國地方治理缺乏法律權威（不成文法律）也能夠執行重要公共事務。因此當中央政府將權力平衡授與地方各個不同組織之情況下，勢必造成地方政府依循慣例與其他社群組織合作，俾於共同決策地方事務。例如，非營利組織擁有與地方政府同等之政策規劃與執行之權力，因此兩造雙方勢必一起協力解決問題。

此外，近來地方政府民選數量增加，擁有一定民意基礎與合法性，但是許多地方公共機構（例如地方行政法人）與社團執行者均為委任所任命，產生缺乏合法性之情況。因此造成地方公共機構或社團積極與地方政府合作，以彌補本身合法性的不足。

五、資訊 (Information)

資訊的免費使用與取得是民主政府責任之表現。首先，地方議會的會議紀錄能向大眾公開，讓大眾能深入了解報告內容，有助於政府施政更為透明化。其次，公開政府績效評比，能讓使用者或顧客判斷效率好壞，及其糾正政府之服務。最後，政府提供資訊查詢系統，幫助公民做服務選擇。例如父母親可透過政府資訊系統了解子女即將就讀學校之相關資訊。

此外，當組織需要依靠其他組織之重要資訊，以解決相關事務時，將促使組織間彼此相互依靠。是以，資訊是促成地方社群組織間交換的價值之所在。

六、組織 (Organisation)

在地方治理模式上，雖然公部門組織本質上仍舊是由形式化之層級節制（hierarchy）所構成。然而公部門為了達成政策目標，因此與其他社群組織建立夥伴關係是非常重要的。

在夥伴與協力工作上，將牽涉到更多組織問題，尤其是沒有明確權威角色。因此雖然不同組織結構、程序與文化可能會阻擋彼此合作，但是在跨域問題事務上，韋伯官僚模式不一定是最有效之組織型態。這時網絡式

組織比起官僚組織更有生產力。簡言之，雖然不同組織有著相異的目的，但在地方治理模式上，組織間夥伴形式是有其必要性。

七、社會資本 (Social Capital)

社會資本是一種複雜資源，它不是屬於個體資產，而是存在行動者關係網絡中。社會資本功能是能夠發揮網絡行動者間的夥伴信賴關係，這正是社會資本受到關注之原因。

地方治理需要社會資本才能有效發揮治理功效。誠如 Putnam (1993) 描述義大利北部區域政府績效比起南部區域政府較好的原因是有著豐富的公民社群生活。因此社會資本在不同地方呈現出不同變化，以及在社會資本績效較低的地方，將導致地方政府績效較差之情況。

綜上所述，地方治理與資源關係是呈現一種結構功能觀點，地方治理網絡結構³¹須藉由資源投入才有互動的可能性。因此不管何種資源類型對地方治理均是必須的。然而，從上述七大資源類型不然發現，造成資源流動的最主要因素是地方社群間的夥伴關係，亦即彼此信賴程度。是以社會資本的重要性不言可喻。

Stoker (1999) 言簡意賅指陳，地方治理網絡是呈現信賴關係之協調機制，而且是「網絡操作上最重要的態度」。如果信賴是存在行為者間的話，會促進網絡關係持續存在。析言之，信賴是交換手段(如表 2-3 所示)，是使網絡關係成為可能之主因。亦即信任是關係之始。

表 2-3 三種治理結構

治理類型 網絡內涵	市場	官僚	網絡
關係基礎	契約與所有權	侍從關係	資源交換
依賴程度	獨立	依賴	相互依賴
交換手段	價格	權威	信賴
解決衝突與合作	談判與法院	規則與命令	交際手段
文化	競爭	臣屬	互惠

³¹亦可稱為「治理結構」(governing structure) (Stoker, 1999)。

資料來源：Stoker，1999.

職是之故，九〇年代中期地方政府受到外在環境衝擊下，造成地方政府邁向地方治理。因此地方政府必須思考如何扮演更為積極的角色，促成網絡參與者的協力合作。如同英國新工黨在1997年上台後，由Tony Blair所提出第三條路線（Third Way）政策主張，地方政府在地方治理扮演一個關鍵重要角色。地方政府提供網絡參與者的合法性，以及確保公共利益，達成平等價值、機會參與以及負責任的社群。第三條路必須信賴地方社群以及確保其自主性。最重要的是地方政府扮演政策制定的網絡核心（Temple，2000：321）。故地方治理需以地方政府為主要行動者，重視網絡關係的信賴與互惠，以利獲取資源。此點使「社會資本」重要性逐漸受到關注。

第三節 地方治理與社會資本的關係

壹、社會資本理論基礎

「社會資本」(Social Capital)是探究人際或組際間，網絡互動所產生的信賴與互惠關係而始。Putnam (1993)認為社會資本是存在於密集水平的公民參與，而產生的信賴與互惠規範，有利於民主績效與經濟繁榮（Knack and Keefer，1997；Harrison and Huntington，2000；Molenaers，2003：113），此點正與Fukuyama (1995)所認為社會資本存在與否，將可決定一個國家的經濟繁榮與提高競爭力不謀而合。

而在社會學者方面，Coleman (1990)認為法人行為者所組成的團體內，網絡的封閉性尤其重要。假定某一行業的公司是另一個公司的原料供應商，兩公司間存在廠商與顧客的關係，兩個公司也各自保持著內部的密切聯繫。作為廠商的各公司間相互聯繫是形成有利的社會資本，運用此一資本可以共同控制價格。而作為顧客一方，各公司間的聯繫同樣是價值很高的社會資本，利用此一資本，各公司可以聯合拒絕，迫使廠商降低價格。是以，Coleman研究焦點在於網絡成員間所形成的封閉網絡具有凝聚社會資本的功能，並反應在下列六個面向上，茲分述如下（Coleman，1990：

304-313)：

一、義務與期望 (Obligations and Expectations)

如果 A 為 B 做了某些事情，並且相信 B 以後會報答自己，A 對 B 便有一種期望，B 對 A 承擔一種義務。可以把這裡的義務理解為 A 持有一張要求 B 予以償還的「欠債單」(credit slip)。如果 A 持有許多欠債單，債務人都是與 A 有關聯的各種人，此點與金融資本相似：欠債單相當於發放的信用貸款的憑證，A 在必要時可索回款項，除非 B 背叛了 A，違反欠債單上說明的義務關係。

在社會結構上，由於個人尋求幫助的實際需要不同，能夠提供幫助的來源不同，在提供或要求幫助時表現出的文化差別，社會網絡封閉程度的差異，社會交往規則不同，以及其他因素。如果某人在社會結構中承擔的義務較多，無論這些義務涉及的資源是什麼，此人擁有較多可利用的社會資本。

二、資訊潛力 (Information Potential)

社會資本的一種主要形式是存在於社會關係的資訊網絡。資訊為行動提供十分重要的基礎。但是獲取資訊需要付出代價，最起碼的條件是需要集中注意力，而這往往是人們沒有條件實現的。是以利用業已存在的社會關係是獲取資訊的重要手段。

三、規範與有效懲罰 (Norms and Effective Sanctions)

有效規範是一種作用很大的社會資本。例如在城市裡，有效規範可以防止犯罪，確保婦女夜間可以放心地在街上行走。在組織內部，命令與規範是極重要的社會資本，這類規範要求人員放棄自我利益，依照集體利益行事。是以此種社會資本不但為某些行動提供便利，同時也限制其他行動。

四、權威關係 (Authority Relations)

如果行動者 A 把某些行動控制權轉移給行動者 B 的話，B 可以獲得上述控制權，此也為一種社會資本。因為在缺乏權威的條件下，在共享利益的眾多行動者間，無法解決坐享其成的問題，因而在特定條件下，把權威

授與具有超凡魅力的領導者。

五、多目標的社會組織 (Appropriable Social Organization)

自願建立組織，有助於組織成員實現他們的目標。例如，在第二次大戰期間，美國某東部城市進行一項房屋修建工程。由於工程品質低劣，造成房屋傾斜、人行道破碎等問題。因此當地居民組織起來，向建商提出抗議。待問題解決後，居民組織保留下來，它成為一種社會資本，並且在改善居民生活品質上發揮了功效。

故為某一目的所建立的組織，在完成任務後，仍舊發揮其他目標之功能，因而形成了可以使用的社會資本。

六、附加價值的組織 (Intentional Organization)

此乃指社會資本是人們因別的目的從事活動的副產品。因此會呈現出為什麼人們很少直接投資社會資本，但是在特定情形下，社會資本是行動者投資的直接產物，及其期望獲得投資效果。

例如，子女就讀同一所學校的一批學生家長組成了家長教師聯合會。這個組織不僅對組織者，並且對學校、學生和其他學生家長都是一種社會資本。儘管這個組織只服務於本身宗旨，而不是服務上述多目標的組織，但其本質決定了附加價值，許多行動者可分享其利益。

據此，Coleman 所述之社會資本功能是有助於網絡成員相互凝聚，解決彼此問題，無關注到網絡成員中誰具有連結外部成員³²之角色功能。

但是，Burt (1992) 則持不同看法。他認為一個較少重複連結的網絡能夠提供更多社會資本，尤其在資訊流通僅限於一個團體內部而非團體間時，網絡內部會形成「結構洞」(structural hole) 的現象，這時就必須依靠掮客 (brokers) 發揮資訊的搜尋與傳達 (如圖 2-2 所示)，才有助於解決團體間的問題與凝聚社會資本。是以，Burt (1997) 所重視的是開放性的網絡較能創造出社會資本。析言之，要形成社會資本就必須減少重覆關係，並盡量創造結構洞，³³例如在競爭的商業中，企業家要如何比其他人獲得

³² 亦指不同組織之成員。

³³ 結構洞的重要性在於它能帶來兩種利益：訊息利益與控制利益。在訊息利益方面，又區分為三大類，第一為訊息通路 (access)：指能夠知道一件有價值的訊息，並知道有誰可以使用它；第二種為時機 (timing)：除了確定你會被告知某項資訊之外，私人的接觸可使你成為及早知道的人之一；第三種是介紹 (referrals)：私人的接觸使你的名字在適當的地點，適當的時間被人提

2002：2-5；陳恆鈞，2002：140；彭安麗，2004：106-108）：

一、微觀（micro）層次

此觀點是把社會資本視為一種「個人的聯繫」（individual connections）。因此社會資本可說是源自於社會網絡分析。諸如 Burt（1997：340）採取微觀角度，將社會資本視為個人因為處於組織內的有利位置，得以控制訊息流通而獲利。其他採取此觀點的社會資本學者尚有 Loury（1992）、Bourdieu（1992）、Lin（2001）等人。總之，微觀社會資本是關注個人所發揮的社會資本功效。

二、中觀（meso）層次

此觀點以 Coleman（1990）主張根據社會資本的功能定義社會資本，強調其結構特質即公共財特性。因為社會資本一形成，便有益於結構內的所有成員，不僅完成個人目標，亦可達到集體行動之目標，所以社會資本不只是個人增加利益手段，亦是解決集體行動的重要資源。

由此觀之，中觀層次不僅重視個人層次，並且強調個人目標與組織目標能夠相互磨合。

三、鉅觀（macro）層次

此觀點以 Putnam（1993）在對義大利進行公民社會研究所得之貢獻。Putnam 將社會資本概念由個體擴展至社會組織，重新界定社會資本為社會組織的基本特徵，例如，互惠、信任網絡等皆為高度生產力的社會資本，可以促進協力合作的行動，以增加組織之效率。

是以，鉅觀層次是專注在社會整體之公民參與、經濟發展等宏觀層面的社會資本研究途徑。

職是之故，社會資本呈現三種相異研究層次問題，不同層次擁有不同關注焦點。但學者 Serageldin and Grootaert（2000）進一步強調「整合觀點」之重要性。因為社會資本不同層次之間存有互補性，即個體層次與總體層次的相互依賴性，會產生相互強化之效果。析言之，不同社會關係均有利於構成社會資本。

此外，社會資本是一種非實體的資源（resources），能使網絡中的多元

參與者產生信賴關係，以利達成共同目標與解決問題。並且呈現下列六項重要特徵 (Lesser, 2000: 7):

- 一、社會資本雖然有著不確定的回報，但經由投資可以期待未來會實現。例如組織可以投資在協商上，以建立非正式網絡與創造面對面的互動關係，增加信賴程度。
- 二、社會資本是具有供給的轉換特性。社會資本被運用在多數生產過程上。例如，一個組織職能轉換給另一個組織，進而達成獲取利益的目標。
- 三、類似自然與人力資本，但是不像財政資本；社會資本需要維持主要的生產力。在社會資本中沒有提供時間、能源或其他資源。個人間的連結需要長時間的培養，如同鋼鐵所產生的氧化作用一樣。然而，不完全像人力資本的地方是，維持社會資本需要至少兩個團體才能成形。
- 四、類似人力資本，但是不像自然資本；社會資本是無法預料到貶值率。社會資本就像是組織的知識，是有成長與更多生產力。因此它是隨時間增加而有上升之趨勢。然而，許多組織可能捨棄無關的技術（例如，大變革的技術使得現今技術淘汰），但是可能無法預料到社會資本正迅速的流失（例如，在公司中臨時解雇事件預期要發生，則公司可能降低社會資本的創造價值）。
- 五、社會資本是公共財。特別是它不是個人所擁有，而是鑲嵌在所有網絡成員中。其他形式的資本（例如天然、人力與財政資本）則傾向個人擁有。
- 六、社會資本是存在行動者間的關係網絡，不是行動者本身。社會資本不是空洞的，它是依靠個別行動者相互互動而創造的價值。因此為了適應環境變遷，社會資本可以凝聚集體行動。

綜上所述，社會資本具有網絡、規範、信賴、制度等等要素 (Adler and Kwon, 2000: 97-102; Schuller, Baron & Field, 2000: 15-23; 陳恆均, 2002a: 145-150); 且本身是一種公共資源，每個組織無法獨占，需經由網絡的信賴聯結 (trust linkage) 才能獲得。所以，使用社會資本概念必須考慮到網絡關係的鑲嵌 (embedded)，而不是單獨組織個體的獨占性。

筆者進一步將社會資本所構成要素之內涵，茲分述如下 (Lesser, 2000: 97-102; Schuller, Baron & Field, 2000: 15-23; 陳恆均, 2002a:

145-150)：

一、網絡 (network)

在網絡理論上，社會網絡影響行動者的焦點，社會資本使得行動者之間產生直接與間接連結；以及社會資本是鑲嵌於更廣泛的結構中。因此不管直接或間接網絡，只要取得相互支持與網絡連結均有利於動員資源。

此外，在網絡的連結上，Lin 與 Burt 均關注網絡橋樑連結角色，主張開放性網絡重要性，但 Lin 並無直接否認封閉性網絡也具備凝聚社會資本的功能。相反的 Coleman 則把焦點置於網絡結構的內部以及外部，強調封閉性結構可以提供組織以及社區中社會資本有效凝結的 (cohesiveness) 利益。是以，不管是開放式或封閉式網絡所構成的社會資本對組織來說均是同等重要。

二、互惠規範 (reciprocity norms)

「互惠規範」是強調分享利益與互相幫助有助於社會資本鑲嵌在網絡連結上。學者 Portes (1998) 以及 Putnam (1993) 均認為普遍相互互惠可以解決主要規範問題，以及要改變一個人的行為，有時單憑強制管制是無法收到成效的。Portes 則進一步將互惠動機區分為「義務性動機」以及「工具性動機」。義務性動機其行為主要係根據內化的規範而成；由於規範內化作用，使得人們認知到在特定情境下，有義務採取特定行為。第二種動機係屬於工具性動機，其行為是互惠原則而成的，其與義務性動機最大不同點在於，工具性動機是以計算以及理性判斷為基礎。而且 Portes 也指出不管是經由非理性計算過程或是經過理性計算過程的社會交易，皆能促進社會資本的累積。

故互惠規範有助於減少人們相互間的猜忌與冷漠，產生良善的互助行為，及內化人民公義之德性。

三、規則 (制度) (Rules)

有三個原因是導致正式制度與規則會影響社會資本的取得，茲分述如下：

第一、正式規則與制度可以形成網絡結構與組織的連結。因此在網絡結構上的正式結構是會影響社會資本的形成。

第二、正式制度會影響規範以及信念。例如，美國在通過公民權利法案後，使得美國社會降低種族隔離的情況，進一步降低種族不平等的規範與信念，因此增加了美國的社會資本。

第三、Levi (1996: 51-52) 認為政府是主要社會資本的來源，她指出政府提供許多促進公民信賴之因素；政府也會影響公民行為的程度而誘導出信賴。她也主張政府須有產出與程序公正的規則，以及確保政府行動者的政策承諾可以創造社會資本的機制。而其他政治學者³⁴也主張政府應強烈回應人民的需求，及其扮演一個在社群中積極建立社會資本的角色。

從上述三個觀點可得知，政府經由創造法律等規則以建立社會資本是有著關鍵的因素。所以政府本身需要積極主動營造有利的社會資本環境。

四、信賴 (Trust)

信賴是社會資本累積的先決條件與結果。信賴對於增加有效集體行動的產生助益甚大。由於集體行動的成功，成員之間亦會建立高度的信賴關係，進而達成社會資本相對累積。因此，信賴是維持穩定社會關係中，不可或缺的要素。另一方面，當社會關係處於高度信賴情況時，人們將會願意與他人進行交易，並進一步降低整體交易成本 (Nooteboom, 2001: 196) 以促成雙方合作的穩定性。

一般說來，信賴依其產生的基礎可分為下列三種類型，茲分述如下(許道然, 2001: 266-267; 2004: 8-9):

(一) 計算型信賴 (Calculus-based trust)

指行為者透過理性的衡量、比較和計算後，認為雙方互動後己方所獲得的利益高於成本，而與對方建立或維持信賴關係。這種信賴的基礎具有功能性，雙方均是以計較的心態來盤算和對方互動的程度。故此類型之信賴是透過錙銖計較的「理性分析」(rational analysis) 所產生的結果。

(二) 瞭解型信賴 (knowledge-based trust)

³⁴ 這些學者包括如 Berman、Kenworthy, Ostrom, ; Pildes, Portney 與 Berry (轉引自 Lesser, 2000: 100)。

「瞭解認識」(knowledge)是促進信賴的重要因素。當交換關係的各方經由長期互動、獲得與對方相關訊息後，這些訊息會促進彼此的認識和瞭解，進而使各方的信賴關係得以建立與維持。

(三) 認同型信賴 (identification-based trust)

此為一種「情感認同」(affective identification)為基礎的信賴，亦即交換關係的各方基於對對方價值觀念之認同，而在情感上產生依附，並相信彼此的信賴關係是建立在長期互動所孕育的瞭解和信賴之上。此認同型信賴是三種信賴類型中的最高層次。

基於此，信賴是網絡互動過程中穩定的基石。換言之，無信賴關係將易於導致網絡關係不穩定，並會造成整理交易成本的上升。此外，信賴關係則必須有互動雙方的認可才能成形。因此，信賴關係的重點是雙向的，而不是僅限於單向信賴關係。此觀點尤在公共行政或政治方面的研究相形重要。因為雙向信賴關係，不僅是公民對政府的信賴，更重要的是公共行政人員對公民的信賴，並可以進一步達成三項任務：確實交付任務 (really engage)、授權 (empower)，以及不受拘束 (emancipate) (Yang, 2005: 273)。簡言之，在信賴關係上，吾人不僅能重視公民對政府的信賴，亦能重視行政人員對公民的信賴。

綜合上述，網絡、互惠規範、制度與信任四個社會資本要素是相互影響，並且缺一不可。其中，信賴與社會資本之間的相關性最為顯著，彼此有著相互加強的效果。換言之，豐沛的社會資本有利於信賴關係的建立；而信賴關係一旦建立必然會回頭過來幫助社會資本的累積 (陳恆鈞, 2002a: 151-152)。

此外，政府正式制度與規則，對於社會資本建立也有著很重要的影響力。因此政府必須扮演領航的角色，能夠透過制度建立，使得社會資本經由網絡、制度、互惠規範與信賴能夠進一步累積與強化其效果。

貳、地方治理重視社會資本的原因

治理思潮衝擊地方政府運作方式，地方政府不僅是重視財政、人力等實體資源類型，應進一步思考何種資源更能切合治理潮流，能讓網絡參與者的關係更為緊密，形成所謂的夥伴關係。因此，社會資本的角色更將受到重視。一般而言，地方治理重視社會資本的原因，包括下列幾項：

一、嚴重的信任危機

2000年12月的天下雜誌封面故事以「背叛」為其標題指陳，台灣目前呈現出「失信的社會」，因為台灣社會已經出現了嚴重危機：

二十一世紀前夕的台灣社會，從公領域到私領域，都出現了信任的失落，忠誠的消失，價值的崩潰。每一個人與政府、與企業、與配偶、與子女、與朋友的關係和信任，都出現可能隨時「解體」，甚至以背叛對方，來結束關係的時代（楊瑪利，2000：54）。

以上描述的根據係源自於該雜誌2001年的國情調查。依據調查的結果，只有15.7%的民眾表示對社會「非常信任」或「信任」，而表示「非常不信任」或「不信任」的則占24.4%。另外，對於政府施政能力的信任度也不高，只有37.5%的民眾表示「非常信任」或「信任」，還略低於表示非常不信任和不信任的38%（許道然，2001：256-257）。

從上述實證結果可以發現，信任已出現嚴重危機，如同 Fukuyama（1999）所述之大斷裂（The Great Disruption）之情況。此外，就一般政體而言，治者與被治者間存有高度的信任關係（a highly trust relationship），是最有助於當權政府以低成本獲致高治理能力的方式之一，因為信任隱含的價值前提即是「政府正當性」，並且是政權存在之根本。然當整體政治、經濟、社會環境急遽變動時，政府政策則常有因應不及，公權力、公信力、公能力遭致挑戰的危機（林淑卿，1997：29），造成政府信任度低落之情勢。是以如何重建人民對人民間，以及人民對政府間的信任，業已成為政府重要課題。

二、地方政府財政資源困窘

受八〇年代後期「新公共管理」與九〇年代「治理」兩股思潮的影響，政府部門一方面將業務委託外包給予民營業者；另一方面，則是中央權力下放給予地方政府。在這過程中，地方政府受到的衝擊最大。惟也誠如 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；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，與地方政府稅收不穩定的情況。因此，造成地方政府財政資源更加困窘。

上述情況以單一國為主要體制的地方政府感受最深。以我國為例，1999年通過地制法，地方政府權力確實有所提升。但是地方政府長期面臨稅收短缺、依賴中央補助款；甚至是中央請客，地方買單等因素影響，均導致地方政府產生財政短缺情況。如此一來，地方政府必須思索如何與私部門、非營利組織協力合作，藉由其他組織的財政資源，以彌補地方政府財政困窘所導致執行力低落之情勢。

三、公民參與聲浪與日俱增

以地方治理觀之，地方政府不再是侷限在官僚決策過程，更應擴大公民參與決策過程，以實現民主行政精神。尤其在公共政策上時常發生鄰避情結（NIMBY）現象，充分顯示公民無法進入地方決策體系，藉以更激進方式表達心中不滿。因此，地方政府如何滿足公民參與願望，讓公民充分表達意見，甚至地方政府決策反應了公民期望，這些問題均是地方政府有待思考解決的。

以我國的情況而言，在歷經了激進的民國七〇與八〇年代社會批判與自力救濟運動之後，也開始觀察到台灣政經結構改革上所呈現的無力與失望，這些問題並非現行政黨政治的運作所能解決，因而必須放棄長久以來民間社會對抗國家體制的消極反抗意志（陳欽春，2000：185），透過公民參與，建立國家與社會溝通橋樑。

因此，近年來，隨著政治改革、民主思潮的影響，社會各界要求公民參與及政策規劃過程民主化的呼聲，越來越普遍，而且不論在都市或鄉村地區，都有越來越多的自主性社區組織的成立；或者從地方文化認同、地方文史資料的整理出發；或者以環境保育、生態保護工作為活動主力；或者著眼於民俗藝術的傳承、增添社會服務內涵，以及提升地方生活環境品質等。在在展現出民間活潑的生命力（江明修，1996：47）。

爰此，在現今公民參與呼聲越來越大的情形下，地方政府如何在決策過程中讓公民充分參與，達成民主治理之目的，俾於建立彼此信賴關係，正是社會資本受到重視原因之一。

四、多重關係的結構：縣市跨域合作、公私協力

地方治理是呈現多重網絡關係，此多重網絡關係可從下列二方面觀之：

(一) 縣市跨域合作：縣市間的合作關係是希冀解決縣市領域間的交通、環境等民生議題。尤其在都會區所在的縣市合作案例更為突顯。例如，北基兩市間的垃圾合作案，以及高高屏三縣市定期協調會報，均是解決跨越縣市的公共議題。未來，這種趨勢會更為頻繁。

(二) 公私協力：地方政府在面臨財政壓力下，會採取業務委外經營、民營化、BOT 案等等措施。這些政策均促使地方政府與私部門、非營利組織、社區協會等組織互動更為頻繁。地方政府需要透過這些參與者的協助，才能有效解決公共事務問題。

由此，從地方縣市間的跨域合作與公私協力，均是證明地方政府需透過網絡關係連結以達成治理任務。然而 Jessop (2000) 指陳治理並不是萬能，可能會產生治理失靈 (governance failure) 之情勢。亦言之，應注意網絡成員在建立夥伴關係上的困難度。因此，組織之間的「信任」問題就值得關注。尤其自我組織間擁有彼此的信任將可以減少協商困難度，以及強化彼此的夥伴關係。是以，上述原因均使地方治理越來越重視「社會資本」。以及地方治理如何藉由多重關係的結構凝聚社會資本，亦是值得重視的。

五、風險性的社會

Giddens (1995) 指出現代社會發展造成四種主要危機出現。第一種是世界生態體系的衝擊，例如溫室效應或病毒；第二種為涉及大規模貧困的發展，例如世界有 20% 以上是生活在絕對貧困的條件下；第三則為大規模的破壞性武器，以及集體暴力隱約可見，例如擁有核武軍事大國；第四，對民主權利大規模壓制，例如獨裁的軍事政權。因此現代社會呈現一種處處是危機之情況。尤其在受全球化影響之下，當某國或某地所發生危機事件，往往會牽涉到本國與本地，更加深風險性社會之衝擊。

因此現代人縱使享受各種科技的便利，但仍無法克服「風險」帶來的威脅，甚至面對新型風險時，常常更顯得手足無措。以肆虐台灣的 SARS 病毒為例，可說一舉暴露出台灣似乎尚未做好適應「風險社會」的準備 (顧

忠華，2003：54）。

是以 Giddens 強調必須建立積極信任關係。積極信任是雙方的，不是單方的；是透明的，不是隱含的；是全面的，不是侷限的。積極信任肯定了自主，保護多樣性的存在，既強調責任也強調權利，沒有責任就沒有權利（楊雪冬，2000）。藉由積極信任關係才有辦法進一步降低風險程度，甚至加以決解風險。

故風險性之社會是呈現網絡不確定性，將不利於形成穩定的網絡結構，如此一來網絡關係的交易成本會一直增加。因此，為了降低風險性之社會唯有建立積極信任關係，才有利於網絡結構趨於穩定。

綜上所述，地方治理不再只是關注單一種實體資源，必須更重視以信賴為主體的社會資本，才有利於達成地方共同治理任務。在地方治理系絡下，必須思考嚴重的信任危機、地方財政資源困窘、地方公民參與聲浪俱增、多重關係的結構與風險性之社會等問題。上述議題均使地方治理更加重視社會資本。因此，地方治理要如何形成社會資本，也就相形重要。

目前在學術文獻上，社會資本的形成途徑可區分為，由下而上（bottom-up）以及由上而下（top-down）兩種不同途徑方式。

第四節 地方治理與社會資本兩途徑辯證

壹、地方治理系絡下社會資本的形成：社會學派（由下而上途徑）

由下而上途徑（bottom-up approach）顧名思義是以社會個體或組織網絡所形成的社會資本。一般說來 Lin、Coleman、Burt 等社會研究學者均是關注社會網絡所形成的社會資本。亦即採取社會學派（Social School）主張。³⁵然而政治學者 Putnam、Fukuyama 與 Woolcock 等人也是社會學派學者。社會學派是指社會資本存在與否，端賴地方社群組織的互動情況而定。此學派最大特色是地方社群所形成的社會資本過程中，地方政府是處於被動的位置。

³⁵ 亦可稱之為 Putnam 學派（Putnam school）。

Putnam (1993) 在《Making Democracy Work》一書中，針對義大利南北兩區域的實證研究，解釋為何義大利中北部地方政府的績效表現會比南部地方政府更加良善。這研究長達二十五年的時間，研究動機是因為長期以來義大利的國家體制是屬於中央集權方式，但是在 1970 年時義大利政府一改過去中央集權的運作方式，實施授與地方政府更多權力，藉此調查義大利地區政府的績效表現。

Putnam 研究發現，義大利中北部地區，不僅社會資本是存在的，而且地方政府績效表現也較佳。其中以公民性最強的 Emilia-Romagna 為例，此地區是當今世界最現代化、最繁忙、最富裕以及科技最先進的社會之一。它是集中了交織互動的社會網絡的地方，此地民眾有著高度發展的公共生活，形成一個公民共同體的網絡。甚至各種形式的集體行動均因為公民參與的規範和網絡而達成發展目的 (Putnam, 1993: 114-115)。因此，義大利中北部地區所擁有的社會信任維繫了經濟發展的動力，促進政府績效。故在一個共同體中，信任水平越高，合作的可能性就越大，越容易使社會資本穩定發展。這正是義大利中北部地區良性循環的關鍵部份 (Putnam, 1993: 170-171)。

反觀，義大利南部則呈現貧窮加上不信任，阻礙了橫向合作的發展，培植了 Banfield 所述「無德性的家族主義」。南部不論是農民或是市民，不論是在十六世紀古老的 Hapsburg 王國，或是十九世紀新興的義大利王國，還是二十世紀晚期的地區政治中，均是在庇護 (patronage) 與附庸主義 (clientelism) 的垂直聯繫中尋求保護。³⁶ 導致義大利南部存在相互猜疑、背叛、垂直的依附與剝削、孤立、混亂、犯罪與落後，形成一種惡性循環。因此，在義大利南部為促進政治穩定、政府效率或是經濟進步，社會資本比物質與人力資本更為重要 (Putnam, 1993: 114 and 181-183)。

是以任何社會，都是由一系列人際溝通和交換網絡所構成的，這些網絡既有正式的，也有非正式的。其中一些以橫向 (水平) 為主，把具有相同地位和權力的行為者聯繫在一起。還有一些則以垂直為主將不平等的行為者結合到不對稱的等級和依附關係之中。Putnam 認為公民參與網絡代表的是稠密地與水平社會聯繫而且對整個社會具有極大效益。簡言之，公民參與的橫向互動網絡對社會資本是重要的。因為公民參與具備下列四項功

³⁶ 此意為垂直的順服關係，底層民眾 (例如農民) 聲音被壓制住，造成民眾對公共事務漠不關心。

能，茲分述如下（周紅云，2000：94；2003：334-335）：

- 一、公民參與網絡增加了人們在任何單獨交易中進行欺騙的潛在成本。
- 二、公民參與網絡培育了強大的互惠規範。
- 三、公民參與網絡促進交往，及其有關個人品行的資訊流通。
- 四、公民參與網絡體現的是以往合作的成功，可以把它作為一種具有文化內涵的模式，未來合作在此之上進行。亦即 Tocqueville 所述之「心智習慣」（habits of the heart and the mind）。

故從 Putnam 的論述可以觀察出，水平式的公民參與網絡是型塑社會資本的重要關鍵。當公民參與成為一種例行活動，其精神深入一般社群當中後，社會網絡中的互惠規範行為就會不斷產生，此即為社會資本。

此外，Fukuyama（1995）在《Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity》認為自由的政治和經濟體制必須仰賴健康、活力旺盛的公民社會，才能夠維持下去。「公民社會」是各種中層組織的複雜大拼盤，裡面包含了企業、志願團體、教育機構、俱樂部、公會、媒體、慈善機構、教堂等等。因此，強大穩定的社會機制，絕對無法像政府創建中央銀行或軍隊一般，以法律的力量建構起來。因為，文化之間社會資本來源也有差異，國家就可能是破壞社會資本的來源（例如前蘇聯的教會）；因此，國家並不適合推動社會資本的累積（李宛蓉譯，2004：5；謝俊義，2002：93）。

Fukuyama（李宛蓉譯，2004：13-14）所專注的組織自發性社團是累積社會資本之關鍵。尤其是有利於目的達成。再者，透過社群參與所產生之多樣化的社會網絡與公民社團，是能夠解決貧窮，化解彼此間的爭論衝突，以獲得新的機會的利益（Woolcock and Narayan，2000：226）。例如美國和日本、德國的共同點高於華裔社團。從歷史來看，美國和日本、德國很像，社會上向來就有高度信任的傳統，³⁷而且不論美國人如何相信他們自己是個人主義的信徒，美國還是一個群體導向的社會。但是，Fukuyama 也認為美國現今社會越來越走向他們所信奉個人主義。使得美國社會信任度和社交性呈現衰敗，例如暴力犯罪不斷上升，以及民間熱中興訟的風

³⁷ Fukuyama（1995）指陳信任是在一個社團之中，成員對彼此常態、誠實、合作行為的期待，基礎是社團成員共同擁有的規範，以及個體隸屬於那個社團的角色。此處所指的規範可能是深層的「價值觀」。而社會資本，則是在社會或其下特定的群體之中，成員之間的信任普及程度，這樣的信任是根植於最小型、最基礎的社會團體裡。因此社會資本和其它類型的人力資本不一樣，它通常是經由宗教、傳統、歷史習慣等文化機制所建立而來的。

氣；家庭結構的崩解；多種中間層社會結構的衰敗：鄰居、教堂、工會、俱樂部、慈善組織等；要言之，美國人的共同價值觀與社群意識每況愈下。

從 Fukuyama 關注焦點可以發現，社會資本存在社群組織的凝聚力，以展現出公民社會的精神，政府並不是一個重要角色。是故在社會資本發展上，政府角色被弱化了。

另一位政治經濟學者 Woolcock (1998) 在研究政府經濟發展議題時，指出三項社會資本之重點。首先，不管是微觀層次的人際互動，或者是鉅觀層次的組織互動，均有利於形成社會資本。因此必須重視中觀層次的公民參與（集體行動的目標），以達成社會組織³⁸效率極大化，並利於經濟發展。其次，公民參與不僅僅只牽涉到「文化」（culture）或「差異」（discrimination）而已，還須考慮歷史與制度形成的過程中是相互影響的，並與社會組織形成互動。最後，政府的治理是與公民一起合作，並受到社會組織之影響，故社會組織成為國家與經濟發展成敗的關鍵因素。誠如 Greif (1994) 指陳：

過去、現在與未來的經濟發展不僅是重視科技發展而已。關鍵是社會組織扮演一個重要角色。因為社會組織影響了歷史、文化、社會、政治與經濟過程。……並且從比較歷史分析是更能提高吾人瞭解多樣化的社會組織演變，及其社會組織與經濟成長間的關連性。

因此，社會資本與經濟發展是有著正相關，並且須關注歷史發展過程中，社會組織所扮演之關鍵角色。

綜上所述，Putnam、Fukuyama 與 Woolcock 均認為社會上各種組織所形成的網絡互動可以產生社會資本，而社會資本又可以回過頭來增進組織信賴，以及提升政府績效與經濟發展。因此，如圖 2-3 所示，公民參與及信賴之間是能產生相互影響的效果，進而提升信賴政治制度 (Meer, 2003: 138)。此觀點正顯示以社會組織為中心的運作方式是孕育社會資本的重要關鍵，政府角色是屬於被動狀態，甚至是被忽略的角色。

職是之故，社會學派研究焦點在於，第一、信賴概念的論述，是社會資本核心工作；第二，專注協會與組織類型，所形成的民主精神；第三，

³⁸ 此處社會組織乃指社會上社團協會、非營利組織等等，並不包括政府。

認為公民與政治參與主要能產生慎思熟慮的民主（Grix，2001：194）。第四，社會資本發展應注意整體社會組織的歷史發展過程。

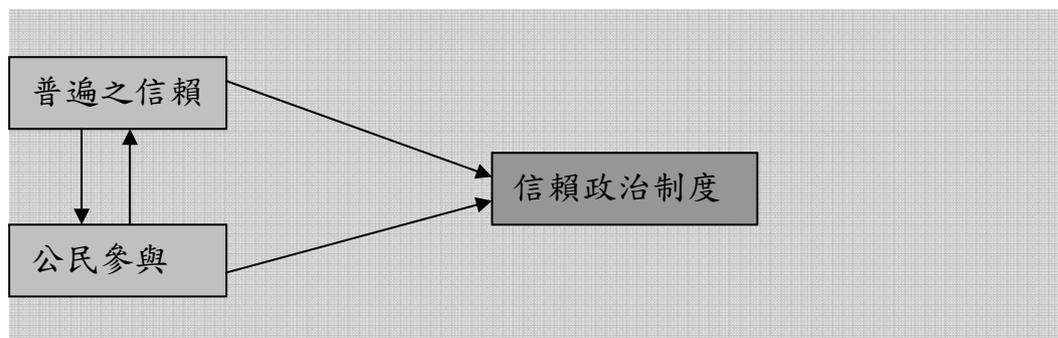


圖 2-3 社會學派之社會資本理論模式

資料來源：Meer，2003：138.

貳、地方治理系絡下社會資本的形成：行政學派（由上而下途徑）

由上而下途徑（top-down approach），又稱為行政學派（Administration School）。其內涵為地方政府必須扮演更為積極的角色建立社會資本，但必須避免政府所設立的制度成為「社會資本破壞者」（destroyer of social capital）。³⁹「行政學派」主張政府依程序與組織設計，增強社會資本與維持民主政治結構。因此政府是展現強烈自主性與連結性，有效協調政府與社會關係。根據上述，如同 Floras（1993）的「企業型社區」（entrepreneurial communities），Piore 與 Sabel（1984）的「侍從的民主」（yeoman- democracy）以及 Evans（1995）的「鑲嵌的自主性」（embedded autonomy）（Warner，1999：381；Warner，2001：190）。⁴⁰

行政途徑不僅可以延伸 Putnam 的價值，也可以避免 Putnam 的宿命論。假如地方政府能夠影響社會資本發展，那麼地方政府就能夠免除無公

³⁹ 此乃指德國統一前的東德之情形。東德在 1933 年（納粹接管前）前社會仍保有普遍公民參與之活力。但時至 1989 年後東德卻呈現出虛弱的公民社會、低經濟績效與對政治制度缺乏信賴。其箇中緣由，乃在於東德的各項資源長期由特權派系所壟斷，且公民參與活動是國家動員要求。因此雖然人民普遍對政治制度不信任，但是市場與公民社會卻能呈現集體行動傾向（Grix，2001）。是以東德政府所實行的公民社會制度是屬於絕對權威關係，而不是授權式的夥伴關係。

⁴⁰ 上述專有名詞是指政府扮演增進社會資本的角色，經由本身職權授與社區之權力，這也使政府鑲嵌在網絡關係之中。

民參與之惡行危機，以及改善公民參與與良善治理之德性（Lowndes & Wilson，2001：631）。

有效建立社會資本，地方政府必須與公民分享自主性。因此地方政府必須擺脫控制者、管理者之強調；扮演一個觸媒者、傳送者與效率者之角色。而且，重視三個特徵設計：自主性（autonomy）、連結（linkage）與互惠（returns on investment）。首先，自主性是指地方政府扮演積極主動的角色，不是權威者角色，將使參與結構更順利；甚至有效促進社區層次之社會資本。再者，連結也是重要的。橫向連結確保廣大社區參與以及垂直（橋）連結（地方政府自主性）是容易讓系統變遷（取用資源與政策改變）。最後，在社區層次的社會資本投資需要彼此互惠與地方政府有效之回應。故自主與橫向連結的平衡將增強互惠與民主治理，以提供形成社會資本的成熟環境（Warner，2001：189）。

在制度方面，政府制度架構是影響社會資本的重要因素。因為正式制度或者廣義上的政治體制，⁴¹均可以明確允許甚至鼓勵這些組織「自我治理」（self-governance）（Ostom，1990）。尤其是憲法與立法架構所塑造的社群活動機會。例如：確保集會與結社自由、提供公民教育與社區參與、解決社會貧窮，以及允許公民表達意見之決策機制等。因此，在制度架構上，制度扮演遊戲規則與被公民信賴之對象，確保社會資本穩定發展（Foley and Edwards,1996：47）。⁴²

上述由上而下途徑的特點，以英國新工黨最為積極。新工黨在 1997 年執政後，內閣為了提供更有效的公共服務措施以及強調社區領導角色。故由 Tony Blair（1998b：13）提出：「民主更新」（democratic renewal）與「參與式政府」（joined-up governance）計畫。希冀地方政府扮演主要傳遞公共服務之角色，增加地方政府與網絡參與者間的相互合作，以利公共服務有效執行。因此服務傳遞將以組織網絡方式呈現，並重視其信賴關係（如表 2-4 所示）。（Lowndes *et al.*，1998；Temple，2000：321）。此計畫的地方治理策略有（Lowndes & Wilson，2001：633-634）：

（一）吸引更多團體提供服務的傳遞（例如，服務或委外安排）。

⁴¹ 此處政治體制乃指地方政府結構、過程與制定規則，甚至是地方政府公務員的行動（Romeo，2003：90）。

⁴² Levi（1996：50）也指出制度是重要的：良善政府是需要公民意識之公民（civic-minded citizenry）與公民意識之政府（civic-minded government actors）間的相互協調。據以對政府制度之重視。

- (二)除了地方政府之外，也能確保其他組織成為政策議程上的反應者(例如，讓非營利組織、社區等組織能夠充分表達意見)。
- (三)地方政府支持非營利組織的設立以及授與它們更多自主權。
- (四)接受其他組織協助與以資訊為基礎的網絡(例如，中央政府或歐洲國家層次之幫助)。

表 2-4 新工黨公共組織的特色

特 徵 比 較	New Labour	Old Labour	New Right
公共哲學	利益多樣化	追隨關係	個人主義
福利國家：政府角色	輔助者	提供者	安全網
政府與公民關係	夥伴關係	家長式風格	逃避
服務傳遞：組織特徵	網絡	官僚	市場
關係之特徵	信賴	命令	競爭

資料來源：Bevir and O'Brien, 2001：537.

上述策略是希冀達成三個主要面向。第一、培養地方政府與社區諮商會議間的互動關係。⁴³第二、符合地方需求為優先的夥伴途徑。這些均是確保決策過程能夠主動傾聽社區與地方居民聲音的新方法(Lowndes & Wilson, 2001：634-635)第三，地方政府能反應社群需求給予適時協助。亦即強調「地方政治參與結構」⁴⁴(Local Political Opportunity Structure—

⁴³ 地方政府與社區組織間的諮商會議不僅是英國所擁有。在美國 Los Angeles (LA) 也有類似此種組織。在 1999 年，美國 LA 通過城市改革法案，促成鄰里議會 (Neighbourhood councils) 成為一種準政府結構 (quasi-governmental structure)，幫助市政府決策。並且鄰里議會可以進一步發展成為 FOs (faith organizations)，以解決社區貧窮問題，並有利於發展社會資本 (Musso *et al.*, 2002)。

⁴⁴ 亦可稱之為社群夥伴精神 (community partnership)，表示地方政府與公、私部門間所建立的夥伴關係。但是筆者在此使用地方政治參與結構 (POS) 原因是，英國地方治理組織是非常多樣化，例如不同種族社團協會、環保團體等等，因此單單僅以社群夥伴精神是無法窺略出英國地方治理與社會資本間的關係。是以近來許多英國學者紛紛把名詞概念轉移至政治參與結構上。地方政治參與結構原本是一種社會運動理論 (Kriesi, 1995; Tarrow, 1994; McAdam *et al.*, 1996)，目的是發展網絡分析，及其測量社會資本。它具有三項分析能力，第一，能測量出組織間的社會資本，

簡稱為 POS)。

此外，雖然新工黨上台後，才積極推動地方治理的社會資本措施，但在英國早有地方政府積極推動由上而下的社會資本措施。這就是 Birmingham 市議會。從表 2-5 可以看出 Birmingham 非營利組織對市議會的各項意見態度；其中非營利組織對 Birmingham 市議會的信賴度高達 86%，是呈現高度信賴的狀態。歸諸原因是 Birmingham 市議會建立良好的公民參與制度。例如，市議會與非營利組織間維繫良好的溝通管道，市議會透過財政經費補助非營利組織的運作等等協助，皆能有效促進社群間的社會資本。是故，Birmingham 市議會是確保公民活力與公民參與的重要角色，以維持關係 (relationships) 健全的公民生活。(Maloney *et al.*, 2000: 803-808)。

表 2-5 Birmingham 非營利組織對市議會的各項意見調查表

選 項	態 度	非營利組織與社區回答同意比例
非營利組織會與市政官員或市議員接觸		56%
非營利組織認為市議會是重要政策資訊來源		70%
非營利組織是否贊成與議員互動		38%
非營利組織資金主要來自市議會補助 ⁴⁵		31%
非營利組織是否信賴市議會		86%

資料來源：作者整理自 Maloney *et al.*, 2000: 807-808.

尤其是非營利組織與政府間的社會資本；第二，在社會資本分布上指出何者扮演一種「掮客」角色 (Foley and Edwards, 1998: 34)；最後，POS 是能夠了解社會資本與治理間的連結。另一方面，當 POS 成為概念解釋時，Eisinger (1973) 指陳是一種「開放、弱連結、政治系統及參與資源」。Tarrow (1994: 85-86) 則是認為「穩定—但是不必然是正式或永久不變的一政治上提供人民誘因，以達成協力活動」。因此，POS 是能夠「開放接受不同權力、改變互動協調方式、組成聯盟，並能與政治菁英形成共治局面」。POS 通常具有三項政治系統特徵：第一，正式制度結構；第二，非正式程序與普遍之策略；第三，政治系統是在政府與自願社團間所產生的關係 (Kriesi, 1995; Rucht, 1996; Maloney *et al.* 2000: 809-811)。

⁴⁵ Newton (1997) 研究發現 1971 年 Birmingham 市議會，年度預算補助非營利組織僅有一百萬元，但時至 1997 年市議會補助預算已增加到一千七百萬元。

爰此，英國經驗顯現出兩個明顯指標：第一，社會信賴是傾向政治信賴，以及社會多樣化的夥伴關係有利於政治參與。第二，許多文獻指出社會組織能影響政府績效，例如社會學派。然而英國經驗則顯示，政府能夠影響社會資本形成。尤其在教育與社會服務政策之傳遞，能夠大量影響英國社會資本的績效。因此行政學派提供吾人了解英國地方政府能夠重視社會資本的重要性，並促使地方政府產生更多社會資本（Hall, 2002: 55）。

綜上所述，由上而下途徑是地方政府能投資社會資本，及其扮演制度建立、有效管理公民參與的機制，以形成社群的信賴關係。此外，政府在施政作為上能夠藉由財政資源補助各種社會組織，俾形成互惠關係。因此，此途徑是強調以地方政府為中心的組織運作方式，也切合地方政府的領航地位。甚至在社會資本較弱的區域，更需要強調地方政府積極形塑社會資本的功能（Evans, 1996）。

參、兩途徑的啟示

地方治理與社會資本形成途徑存在了社會與行政兩種不同學派，但是兩者均體認地方治理與公民社會的重要性。抑有進者，兩方面均關注 Woolcock (1998: 165) (如圖 2-4 所示) 所述的中觀層次—「公民社會」，只是對社會資本形成途徑持有不同看法。

雖然這兩個學派對社會資本形成途徑存在相異觀點，但是不可否認的，對地方治理信賴連結均是重視的。在一個原本公民參與度很高的地方，往往是有利於社會資本形成，甚至可不顧慮到地方政府的政策作為。反觀，在一個社會資本較弱的地方，這時地方政府就必須扮演關鍵的角色，適時利用權威分配者的地位，建立社會資本的運作機制，這也是 Evans (1996) 所主張的論述。是以筆者進一步將兩途徑異同點進行論述，茲分述如下：

一、相同點

- (一) 兩學派除了重視公民參與的重要性外，也認為公民參與有助於經濟發展，與提升政府績效。
- (二) 兩學派都重視社會組織的重要性，並認為社會組織擁有自我治理之功能。

(三) 兩學派均認同測量社會資本最有利的焦點，就在於地方社群間的信賴程度。

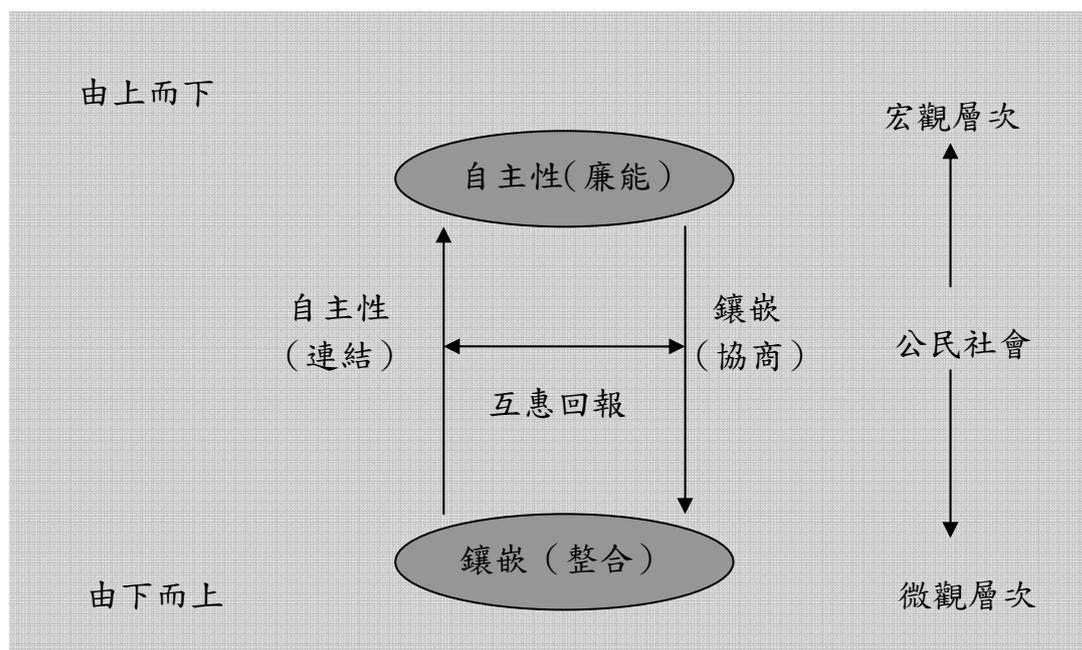


圖 2-4 公民社會與社會資本形式⁴⁶

資料來源：綜合自 Woolcock，1998：165 and Warner，2001：189。

二、相異點

- (一) 行政學派較重視地方政府所規劃的策略性夥伴關係；社會學派則無。
- (二) 行政學派重視政府正式制度；社會學派較重視非正式制度。
- (三) 行政學派焦點在於地方政府所扮演功能；社會學派則是以社會組織所扮演功能為主軸。
- (四) 社會學派認為某地的歷史文化背景對社會資本的形成有影響力；行政學派雖不否認歷史文化背景對社會資本之影響，但強調政府可以形塑改變環境。

故行政學派與社會學派最大差異點就在於地方政府的執行作為。尤其在主張社會資本形成的過程中，地方政府角色與功能是不可忽視的。此點對我國地方治理運作是有很大的啟示。筆者認為我國地方治理仍舊必須依

⁴⁶ Woolcock (1998) 所論述由上而下是強調國家組織間的互動信任，由下而上則是主張人際間的互動信任，故與本文所述由上而下與由下而上之定義不同；本文是關注在 Woolcock 所述的中觀「公民社會」層次的形成途徑，特此說明。

靠地方政府積極主動作為，以利形成良善社會資本，其原因分述如下：

一、地方政府角色轉化：

在地制法未通過前，地方政府自主權力較小。但自從民國 88 年地制法正式實施後，地方政府自主性與權力提高許多。當然地方政府所負的責任也會相對提高，但這未必是一項危機，而是地方政府的轉機。是故，地方政府從附屬的角色轉換成自主的角色，如此一來，地方政府是鑲嵌在網絡關係中的參與者。並能形成地方政府間、地方政府與私部門、非營利組織與社區間皆可相互互動協議。而且地方政府在權力提高下，更可建立法律機制，保障地方社群的公民參與。

此外，雖然人民對地方政府信賴度不高，但是對地方政府期望仍是存在的；畢竟地方政府是掌握地方資源權力的分配角色，自然而然比起其他組織而言，地方政府是受到更多人民的關注。

二、歷史文化因素：

中國社會所存在的社會資本是較弱的。諸如 Fukuyama (1995) 所述，中國文化對於家庭和親戚關係的重視，使中國人的民族主義和公民意識產生迥於其他文化的意義。中國人的民族認同感比較薄弱，且公民意識不被重視。(李宛蓉譯，2004：117-118)。這也就是為何在中國社會裡，家族、宗族等等較受到重視，使信任網絡無法順利擴展，導致社會資本不易形成。

此外，學者王飛雪(2001)在比較中、美、日跨文化信任研究中指出，由於受到傳統家庭文化的影響，中國人習慣在人際交往中追求血親與地緣關係，在這種文化背景下形成的人際交往模式強調熟人性與私人性，使得中國人的交往範圍普遍限制在親朋好友的小圈子內，阻礙了信任從外延方向發展。換言之，為了處世上的「關係取向」和人際交往時空上的狹隘性和長期性，一定程度上剝奪了人們去信任關係以外的人並與之合作(謝俊義，2002：109)。

是以，從中國傳統文化觀之，在人際關係層面上較重視家族關係、好朋友關係，產生一種封閉性的網絡關係，較不易轉化為開放性網絡。因此，地方政府勢必要扭轉此一類勢，並肩負起改善社會資本的責任。

綜上所述，就我國地方治理而言，要促進社會資本形成就必須重視地

方政府的角色。亦即採取行政學派一由上而下的途徑，以建立地方治理的社會資本，其面向有三，茲分述如下：

一、管理面向：

地方政府在治理型態上須轉換管理角色。從傳統「層級節制的管理人」轉換成「網絡社群的管理人」(吳瓊恩, 2002: 201); 地方政府權力可授權給非營利組織、社區與私部門等, 促進一起協力工作; 甚至是採取跨域方式在縣市間建立管理機制。這是強調授權與合作的弱連結 (weak tie); 弱連結可經由結構洞的擔客者傳達更多資訊與擴大網絡規模, 使地方政府能夠接觸到更多類型的組織, 以促進更多互動與協調。再者, 地方政府自主性是依靠「廉能」(Woolcock: 1998) 而獲得其它組織或民眾的信賴。因此, 地方政府在授權過程必須重視本身廉能程度, 避免被利益團體所俘虜。最後, 地方政府可適量補助社區或非營利組織財政經費, 或者分享政策資訊, 均可幫助這些中介組織的運作。

二、政治面向

從英國經驗可得知地方政府擴大公民參與幅度, 使決策體系存在多元參與者是可以增強社群間的合作與互信關係, 並進而提高政府治理的正當性。就以我國而言, 地方政府長久以來均著重在里民大會、公聽會等組織參與。將來更應擴展公民參與範圍。例如, 社區事務可以採用合產 (coproduction) 的型態解決社區問題。此種型態所匯集參與者包括特殊專業人士、市政人員與關切社區議題人士所組成。在該系絡上, 行政人員責任是促成各種互動並支持解決問題的努力 (Jun, 1986: 93)。如上所述, 或許地方政府可以設置更多的社區專業經理人, 並擴大職權範圍。⁴⁷此外, 在縣市領域間可經由地方行政首長協議解決跨域合作的醫療網、交通網、河川流域等議題。因此, 地方政府決策機制有賴社群組織參與, 以期適時反映民意。

三、法律面向

⁴⁷ 社區事務參與一般有社區協會與村里長兩種組織; 兩組織時常會發生干戈。反觀目前新興崛起的社區規劃師與社區建築師有越受到重視之處。此機制是由地方政府所設立, 職責在於反映社區民眾對於相關公共建設之意見, 以及改善社區環境品質。

形成社會資本的機制是繫於制度建立，因此地方政府組織條例更應反映此一趨勢。筆者觀察各縣市地方政府組織條例發現，極少縣市將私部門、非營利組織或社區等納入地方公共事務權限內。目前僅有台北市組織條例（第二條規定：「市政府及其所屬機關得將其權限之一部份，委託民間團體或個人辦理」），存在類似規定。⁴⁸其餘縣市組織條例則付之闕如。將來縣市組織條例勢必要將網絡參與者納入規範機制。一來是幫助私部門、非營利組織與社區在參與公共事務時取得合法化地位；二來則是培養這些組織對制度的信賴感。

雖然形成社會資本的兩種途徑均受到重視，但是行政學派更強調地方政府主動積極的角色。以我國地方政府來說，受到地方政府角色轉化與歷史文化等因素的影響。故由上而下途徑建立社會資本是較為合適的。

地方政府建立社會資本機制是要符合網絡管理特性、提高公民參與正當性，以及社群組織合法性，俾於信賴連結系統。

第五節 地方治理與社會資本：行政學派之變項與內涵

公共行政理論的發展業已進入「網絡治理」的時代。在過程上是呈現一種網絡結構，亦即組織間的相互依賴；在目標上則是要達成民主治理，析言之，就是發揮公民參與精神。然而，為了達成公民參與之目的，政府就必須重視網絡結構之過程，扮演領航角色，否則民主治理目標將不易達成。

此外，一般探究公民參與議題最好的研究焦點是在於地方層次。因此，本文即從地方層次角度切入，探究地方民主治理。從中發現，地方政府遭受不同程度外在環境之衝擊後，導致地方政府將邁向地方治理發展。

在地方治理系絡下呈現了，網絡結構互動、制度影響力、建立夥伴關係、地方政府扮演領航之角色與社區授能等五項特徵。是以地方政府將以信賴為主的「社會資本」作為主要資源。其原因乃地方治理為一種網絡關係的運作方式，為了建立互相協力合作的夥伴關係，唯有產生互信連結才

⁴⁸台中縣、南投縣與屏東縣則僅有民政類委託民間團體或個人辦理之，因此授權範圍並不大。

有可能降低不確定性與風險。

在地方治理系絡下，社會資本之形成途徑，可分為社會學派與行政學派。兩學派對社會資本的形成過程有著不同見解。行政學派是由英國新工黨所極力推陳，較重視地方政府所扮演角色；社會學派則是以 Putnam、Fukuyama 與 Woolcock 等人為論述主體，主張地方政府是處於被動之情況。

上述兩途徑雖然對社會資本形成過程均是同等重要。但就我國地方治理而言，是較適合採取行政學派（British）之方式。其原因是，自民國 88 年地制法通過後，地方政府的自主權力顯著提升，因此地方政府勢必負擔更多公共責任，及其加強與私部門、非營利組織、社區等的合作關係，以利解決地方公共事務之議題；另一方面，為了強化區域性合作，地方政府間更可建立協調機制；再者，我國社會傳統較強調宗族與家族主義，因此由下而上形塑社會資本是較不利的。是以未來地方政府勢必要扮演建立社會資本的角色。

綜上所述，皆是強調我國地方政府必須扮演主動積極建立社會資本的理由。是故，我國地方政府未來必須扮演網絡管理者的角色，保持廉能形象，擴大公民參與範圍，以及將多元參與者納入縣市組織條例之機制等，均對形塑社會資本有著關鍵的影響力。

據此，本研究將以地方治理與社會資本：行政學派做為理論架構。在此理論架構下亦將呈現四個變項：信賴（Trust）、互惠規範（Reciprocity Norms）、網絡結構（Network Structure）與治理（Governance）。其中行政學派最大特徵就是將「治理」納入理論架構。筆者進一步將上述四個變項之內涵，茲分述如下：

一、治理（Governance）

治理為行政學派最大特質。其內涵為地方政府須轉化本身職能，不再扮演權威角色，而是成為輔助者與協調者。換言之，地方政府將把焦點置於外部環境的網絡關係，致力成為網絡管理者。是故，在政府轉換成治理的情形下，勢必要扮演領航角色，發揮本身影響力，與網絡成員形成對等互動關係，並能提高社區決策自主性，及其進一步協助社群成員解決各式各樣的公共事務問題。此外，從相關文獻與英國經驗可得知，地方政府得以成功孕育出良善的社會資本，關鍵在於法律制度的授權、財政補助以及

廉能表現。

是以，治理內涵可歸納為，政府能反應社群的需求並給予協助、社群組織間的互動為對等關係、重視政府領航的影響力、制度規則能夠授權給予社區組織與非營利組織、提高社區組織的自主性、政府能夠提供充沛的財政資源補助社區與非營利組織，以及政府本身廉能表現良善等七項重要標的。

二、互惠規範 (Reciprocity Norms)

Portes (1998) 將互惠規範區分為「義務性動機」以及「工具性動機」。義務性動機之行為是一種規範內化作用，使得人們認知到在特定情境下，有義務採取特定行為。第二種動機係屬於工具性動機，與義務性動機最大不同點在於，工具性動機是以計算以及理性判斷為基礎。兩種不同互惠規範之動機皆能促進社會資本的累積。故互惠規範包含了義務性與工具性兩種不同動機取向。

三、網絡結構 (Network Structure)

綜觀社會資本相關文獻，在構成社會資本的要素中，其中一項為網絡 (Networks)，但筆者使用網絡結構此一概念是強調組織網絡成員的目標是無法各自獨立完成，因此必須彼此相互依靠。(Keast *et al.*, 2004: 365)。是以，網絡結構之解釋力比起網絡來的更加適當。而從網絡結構的內涵可發現，重點在於社群成員間能協調出共同目標，以及達成集體合作的產出功能。換言之，網絡結構所關注的焦點在於社群成員間的目標協調與互助合作等兩項標的。

四、信賴 (Trust)

Blair (1996: 292) 曾描述信賴是「組織間能夠相互認識並一起工作，以達成彼此利益為目的」。Mandel and Liddle (1996: 153) 也強調建立服務提供者與接受者間的信賴關係。尤其信賴是改善組織網絡溝通資訊之關鍵。是以良好的公共服務，須達到公民信賴政府，政府也能信賴公民。換言之，信賴是權利(公民)與責任(政府)之平衡(Bevir and O'Brien, 2001: 544)。易言之，在信賴變項上，信賴來源是來自於政府與公民兩方面。

再者，根據學者許道然（2001；2004）將信賴類型區分為計算型信賴、瞭解型信賴，以及認同型信賴等三種類型。因此，信賴除了注意來源外，必須進一步分析屬於何種類型之信賴模式。

復次，網絡結構上的捐客者對信賴形成是具有重要關鍵。是故，必須重視網絡成員何者是橋的角色（結構洞），及其網絡結構將呈現開放性質，亦即弱連結之分布情況。

最後，信賴亦須重視公民參與感。誠如 Brewer（2003：11-12）所述公民組織能夠產生許多互惠規範以及社會信賴。尤其公民參與亦是整體社會資本內容的核心價值（Putnam，1993）。因此，信賴關係必須重視社區組織團隊的參與感，以期能產生良善的公民精神。

基於此，關於信賴內涵，吾人可歸納為結構洞角色、弱連結分布、公私間雙向信賴關係，以及信賴類型為計算型信賴、瞭解型信賴，或者認同型信賴，再加上社區組織團隊參與感的情況等五項標的。

職是之故，地方治理與社會資本：行政學派之理論架構是呈現治理、互惠規範、網絡結構與信賴等四大變項。此四大變項是彼此相互影響，缺一不可。筆者也將進一步使用此理論架構作為個案研究之準則。