

得到別人的信任與得到別人的愛相比，前者是一種更大的幸福。

-蘇格蘭文學家,George Macdonald-

## 第六章 結論

### 第一節 研究問題解析

本研究藉由筆者歸納出地方治理與社會資本的分析架構後，提供吾人深入瞭解高雄市社區規劃經驗的實施概況，並有利於解答第一章所列之各項研究問題。因此，筆者將區分理論研究問題與個案研究問題等兩大方向，作為解析研究問題的主要依據。

#### 壹、理論研究問題之解析

本文在梳理地方治理與社會資本的理論架構後，提供筆者解釋理論研究問題之依據。筆者將其理論研究問題之解析分述如下列八點：

##### 一、治理過程為網絡結構，雖然目的為達成公民參與，但應以網絡結構為優先關注焦點，如此才能確保公民參與目的之達成

本文在理論論述上，筆者先針對治理概念進行相關定義與釐清的工作。從中發現以新工黨政府上台後致力於打破組織界線與藩籬，強調治理重要性是較能顯現治理的獨特性。因此，治理乃為組織與組織間的互動關係。換言之，治理應聚焦於網絡關係型態。

然而，當吾人把治理視為網絡關係時，將會呈現「過程」(process)與「目的」(purpose)等兩種不同的關注焦點。在目的方面，網絡治理是希冀達成公民參與（或稱為民主治理）。此乃因為公共決策需要公民專家與行政技術官僚的相調和，以達成政策運作的正當性；而在過程方面，網絡成員勢必形成一種互動(organizing)狀態，並能產生網絡結構(network structure)。析言之，網絡成員彼此之間是相互依靠，而非個自獨立之情況。基於此，網絡成員互動是一種不斷的解釋過程，然為了能確保公民參與目

的之達成，必須先重視網絡治理的「過程」。換言之，網絡治理應以網絡結構為首要關注焦點，如此一來，亦能在此系絡下導引出政府領航的角色。

## 二、網絡治理焦點在於地方治理層次

網絡治理一般通俗的意涵為公、私與非營利部門之間的互動關係態樣。然其中關注層次焦點則略有差異。本研究主張網絡治理在地方層次更能突顯網絡的互動態樣，以及民主參與的精神。誠如 Tocquerville (2001) 《Democracy in America》一書所述，一個國家民不民主從地方社區就可窺略出結果。假如地方不民主又如何奢求中央層次的民主。因此，本研究認為地方層次的治理更是值得吾人關注的焦點。簡言之，地方治理即是公民參與之基石。

## 三、地方政府職能轉變的原因，是在於外在環境的衝擊

長久以來，地方政府或地方自治所重視的議題較無注意外部環境的變化。但時至今日，地方政府面臨外在環境衝擊業已日趨明顯。其中包括全球化之衝擊、邁向後官僚政府型態所強調的影響力關係、新型態政策議題（例如，SARS 或者恐怖攻擊）、公民參與中非營利組織的興起、中央政府職能下放給予地方政府，以及知識經濟的興起為地方政府營造不少發展機會等情況，皆在在衝擊地方政府的職能運作。因此，造成地方政府必須關注網絡互動關係，才俾解決多元而又複雜的公共事務問題。如此一來，亦興起地方政府邁向地方治理的大趨勢。

## 四、地方治理特徵在於強調網絡結構互動、制度影響力、建立夥伴關係、地方政府扮演領航角色，以及社區授能

在地方政府轉變成地方治理的同時亦會產生五種重要特徵。首先，為網絡結構互動關係。此為地方政府鑲嵌在網絡關係中，並與其他網絡成員形成一種相互依賴的關係型態。

其次，制度影響力。一般說來制度分為正式與非正式兩種情況。但由於地方治理受到政治改革衝擊的影響。因而導致正式制度的影響力較大；但不可諱言的，地方政府亦會受到其他利益團體的影響。因而產生非正式的變革壓力。故地方治理皆會受到正式與非正式兩種制度的影響。其中，

正式制度影響力較強。

復次，建立夥伴關係。在公、私界線越趨模糊，及其地方政府鑲嵌在網絡環境中等情形下，地方政府勢必與其他網絡成員維持夥伴關係，才有利於解決公共事務問題，以及達成共同治理（co-governance）之目的。因此，公、私間的溝通與協調，以及維持彼此的互惠與信賴關係，相形之下更顯得重要。

繼次，地方政府為領航角色。雖然地方治理為網絡互動關係，但並不表示地方政府無舉足輕重的地位。相反的，地方政府的角色與地位將越為增強。畢竟，地方政府仍負有整合社會多元意見的責任。換言之，地方政府為網絡管理者。並能具備兩項重要的網絡管理技巧。第一，快速審視環境能力，以獲得其它行動者之支持。第二則是能在不同行動者間建立聯盟達成政策目的（Kickert *et al.*,1997：107）。因此地方政府的領航角色將顯而易見。

最後，社區授能。在地方治理的過程中，為期地方政府能快速反應社區底層的民意需求，以及確實執行公民參與是造成社區授能受到地方政府重視的原因。換言之，重視社區組織的角色，並賦予其權限將是地方治理回應公民意見的不二法門。

際此，吾人可從地方治理的特徵得知，地方治理強調網絡結構型態的夥伴關係，以及重視地方政府領航角色，並從中產生制度（正式與非正式）的影響力，以及達成社區授能之目的。

### **五、地方政府重視社會資本的原因在於嚴重的信任危機、地方政府財政資源困窘、公民參與聲浪與日俱增、多重關係的結構（縣市跨域合作與公私協力），以及風險性的社會**

在地方治理為網絡結構的型態下，必須關注何種資源能讓網絡結構發揮動能的效果。從本研究可發現，地方治理最重要的資源類型即是社會資本。其原因乃在於，第一，目前民眾對於各級政府的信賴度普遍偏低，造成政府正當性受到嚴重的挑戰。第二，府際關係中的單一國體制業已面臨地方政府財政資源困窘的情形。因此，地方政府必須透過公、私協力的合作以彌補本身財源不足之缺陷。第三，地方公民參與公共政策的情況日趨頻繁。是以，如何有效透過公民參與凝聚政府與民間部門的信賴關係將成

為最重要的議題。第四，地方治理的多重網絡關係發生在縣市與公、私等兩種合作關係型態，導致地方政府必須透過網絡連結以達成治理任務。然由於此兩種型態亦會發生如 Jessop (2000) 所述「治理失靈」(governance failure) 的情形，而唯有建立網絡信賴關係才利於化解此一類勢，並進一步有效降低網絡交易成本。第五，風險性社會易導致網絡關係呈現不穩定之情況，連代也增加網絡關係中的交易成本。因此必須透過積極的信賴關係才能化解風險性社會所造成的危害。

準此，地方治理重視的資源不能僅侷限在財物或是人力等等資源類型；而應重視有利於凝聚網絡信賴關係的一社會資本。

## 六、地方治理與社會資本呈現行政與社會兩種不同學派

本文筆者透過地方治理與社會資本相關文獻的分析，獲得兩種不同學派的論述啟示。其一為社會學派又稱為 Putnam 途徑或由下而上 (bottom-up) 途徑。此學派對於社會資本形成過程，是關注社會底層社群組織的互動關係。然政府所扮演的角色則多被忽略。其中社會學派呈現的特徵包括下列四點。第一，信賴是社會資本核心工作；第二，協會的組織類型，有利於形塑民主精神；第三，公民參與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過程；其二則為行政學派又稱由上而下 (top-down approach) 途徑。此學派所關注的焦點則認為政府促發社會資本是扮演重要的角色。故地方政府能藉由提高本身的自主性，並與社群組織產生連結與互惠關係。如此一來，將使行政與社會達成有效的互動關係，進一步形成社會資本。此案例尤以英國新工黨的實施經驗最為成功。英國新工黨自從一九九七年上台後，陸續推出「民主更新」(democratic renewal) 與參與式政府 (joined-up governance) 等政策。其核心目標是希冀透過地方政府積極與非營利組織及社區組織相互協力，以利於解決複雜的公共議題。因此地方政府在形塑社會資本的過程中扮演促發者的角色。前述政策在地方層級的實行尤以 Birmingham 市議會，透過有效公民參與機制，以及財政經費補助社群組織等等措施，因而提升社會資本的績效實例更受到關注。故綜觀行政學派的特點包括兩點。第一，信賴是以政治信賴為主體，及其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（Hall，2002：55）。

鑑此，吾人可從上述兩大學派得知，行政學派較能重視地方政府的角色與功能。換言之，地方政府的正式制度以及改革措施能夠有效提升整體社會資本的績效。此觀點亦是兩學派最大差別之所在。

### 七、我國國情較適用行政學派

一般而言，地方治理與社會資本的行政與社會學派皆完全重視社群公民參與能力，及其政府的廉能表現。然行政學派更加重視地方政府建構社群的角色。換言之，行政學派在解釋地方治理與社會資本理論架構的範圍較廣。尤其更能提供原本社會資本績效較低的地方提高社會資本績效的策略。

就以我國而言，適合採取行政學派的原因在於，第一，自從民國 88 年通過地制法後，地方政府自主性與權力相對提升不少。第二，由於我國歷史傳統較重視家族與朋友的信賴關係，導致信賴關係無法由內而外的擴展，形成封閉性網絡關係文化，連帶造成公民意識低弱。因此，根據前述兩種情況，皆提供地方政府建立社會資本的契機。

至此，地方政府可採取行政學派的做法包括，第一，在管理方面，地方政府必須扮演網絡管理的角色，重視外部環境的審視過程，並能表現出廉能以提高本身自主性。第二，在政治方面，擴大公民參與的廣度，例如，建立社區組織、公、私合產，或者是縣市間的協力合作等等措施。將俾增加彼此的信賴關係，及其提高地方治理的正當性。第三，在法律方面，可嘗試將委外的參與者納入地方政府組織條例，將可提高社群組織的合法性。簡言之，行政學派即是認為地方政府為網絡管理角色，並能擴大公民參與幅度，以及幫助社群組織取得合法地位。如此一來，將能提高社會資本的績效。

### 八、地方治理與社會資本（行政學派）變項包括治理、互惠規範、網絡結構，及信賴

在透過上述文獻分析與論述後，筆者進一步提出指引個案研究的理論架構及其變項內涵。一般說來約可分為治理、互惠規範、網絡結構，與信賴等四大變項。

首先，在治理方面，其焦點為地方政府創建社會資本的角色。因此，此變項所關注的重心正在於政府能回應社群需求並給予協助、社群組織間為對等的互動關係、重視政府領航的影響力、政府制度規則能夠授權給予社區組織，並能提高社區組織的決策自主性、政府能提供充沛的財政資源補助社群組織，以及政府能展現廉能的情況等七項重要標的。

再者，在互惠規範方面，則是互動雙方皆能產生對彼此有利之情勢。其中互惠規範可進一步區分為「義務性動機」或是「工具性動機」。兩者最大差別則在於工具性動機是以理性計算為出發點，而義務性動機則無。換言之，義務性動機較無考慮到在雙方互動過程中，己方有無得利的情形。

復次，在網絡結構方面，則是重視社群間的互動關係能夠協調出共同目標，以及達成共同合作的產出功能。故此變項可進一步區分目標協調與互助合作等兩項標的。

最後，在信賴方面，此變項乃為社會資本核心價值。其中所關注的標的在於，第一，公、私間的信賴關係是否維持雙向信賴關係，或者僅限於單向信賴關係。第二，信賴類型是屬計算型信賴、瞭解型信賴，或者是認同型信賴等三種不同信賴類型。第三，網絡關係中橋（掮客者）的弱連結分布，是形成社會資本的關鍵，亦是信賴關係的核心焦點。第四，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。

準此，透過上述四大變項將有利於解釋地方治理與社會資本行政學派之內涵。

職是之故，筆者對於理論研究問題解析所獲得的啟示，可歸納為下列四點。第一，網絡治理過程比目的更為重要，因為此乃關係到政府領航的角色，以及整體網絡結構的形成。其中，探討治理的層次應以地方為焦點，如此更易於體現公民參與的精神。第二，在地方政府受到各種外在環境的衝擊下，地方政府將邁向地方治理系統。其中地方政府所扮演的領航角色更顯重要性，以維持網絡互動的穩定性，並能重視社會資本作為網絡關係的主要動能。第三，地方治理與社會資本行政途徑的內涵與地方政府扮演網絡領航角色不謀而合。第四，行政途徑比起社會途徑除了更重視政府建立社會資本的角色外，更重要的是能適用於我國國情。第五，行政途徑包含治理、互惠規範、網絡結構與信賴等四大面向。

## 貳、個案研究問題之解析

筆者藉由地方治理與社會資本的理論架構進行高雄市社區規劃經驗的網絡分析後，將有利於回答個案研究問題。筆者將其個案研究問題之解析分述如下列十三點：

### 一、社區總體營造政策忽略地方政府的角色，是造成社區規劃機制興起的主因

我國從 1994 年開始大力推動社區總體營造運動以來，中央政府各部會無不以社區總體營造計畫做為施政主軸。然亦面臨了不少實施困境。其中以社區總體營造無法發揮因地制宜的效果最為嚴重。因此在 1998 年由內政部營建署開始推動「創造城鄉新風貌方案」改採經費提供給予地方政府的做法，讓地方政府位居社區總體營造政策的第一線。而後，在 2002 年行政院所提出「挑戰 2008：國家發展重點計畫」下的子計畫－「新故鄉社區營造計畫」，除了整合中央各部會社區總體營造的政策外，並闡示縣市政府為主要與社區互動的知能與機制。至此，除了提升地方政府在社區總體營造過程中的第一線外，並也興起各地方政府開展社區規劃機制的運動。

故從 1998 年由台北市率先實施社區規劃師，之後新竹市亦在 2000 年加入此一行列。而高雄市則是在 2002 年加入社區規劃行列，並推出社區規劃師暨社區建築師雙軌制而展現出社區規劃的獨特性。

基於此，在過去十多年的時間裡，由於中央忽略地方政府推行社區總體營造政策的重要角色，造成社區總體營造無法克盡全功。因而在中央扭轉此一僵化觀念後，亦提供地方政府在社區規劃領域大展身手的機會。

### 二、社區規劃師參與動機，為兼顧理論與實務、與市政府長時間的互動經驗、投入社區服務，以及建築師公會的響應；而在社區建築師的參與動機，則為高雄市建築師公會主動倡議、全球化下社區規劃的趨勢，以及當時建築景氣不佳下的契機

高雄市在 2002 年正式推動的社區規劃機制，包含社區規劃師暨社區暨師兩種不同集團。此兩個集團參與高雄市社區規劃的動機略有不同。首先，在社區規劃師方面，由於多數社區規劃師召集人具有學校教師的背

景，故有利於達成理論與實務的整合。以及鹽埕區社區規劃師長期與市府有業務合作關係，再加上高雄市建築師公會為響應市府此項政策，亦獨自組成前金區社區規劃師團隊參與社區規劃師的建置活動。當然不可否認的，亦有社區規劃師僅是想參與社區服務而投入此項機制活動。

而在社區建築師方面，則是由於高雄市建築師公會前任理事長周光宙先生的大力提倡，以及高雄市建築師公會認為社區規劃為全球一股風潮勢不可擋，再加上當時建築景氣不佳。因此，希望透過參與建置社區建築師能夠拓展建築師業務，以及增加建築師的知名度。

鑑此，針對社區規劃師暨社區建築師的參與動機來看，社區建築師是屬主動參與社區規劃機制；而社區規劃師則是透過市府推動此項機制後，才陸續加入社區規劃活動的行列。

### **三、高雄市建置社區規劃機制是希冀觸發社區自主性，扮演政府與民眾溝通的橋樑，及其促進社區民眾參與等三項目的**

一般說來，高雄市政府建置社區規劃機制的目的，首先，是希冀達成社區自主性。換言之，透過社區規劃師與社區建築師深入社區與民眾進行互動溝通，瞭解社區民眾所關心的社區事務。而在社區規劃師方面，則是希望進一步成立民間社團，管理當地社區相關事務。

其次，社區規劃師暨社區建築師能將市民意見與感受轉達給予市府知曉。易言之，社區規劃師暨社區建築師扮演政府與市民的溝通橋樑。

最後，社區規劃師暨社區建築師能夠促進市民參與各項社區規劃活動，落實公民參與精神。

至此，吾人不難發現，高雄市建置社區規劃師暨社區建築師的目的與達成民主治理（公民參與）的目的不謀而合。

### **四、社區規劃師暨社區建築師的角色為關懷者、溝通者、協調者，以及催生者**

綜觀社區規劃師暨社區建築師所扮演的角色可分為。第一，關懷者，是指社區規劃師能深入社區發掘長久以來備受忽略的議題，而且此議題對於社區發展有著重大關聯性。第二，溝通者，是指社區人為因素較為複雜，因此要處理社區事務必須扮演好溝通者的角色。第三，協調者，社區規劃

師暨社區建築師是要能夠完善處理社區事務，因此對於市民或政府都要具備協調角色，整合出完善的議題，否則易形成民怨。第四，催生者，因為社區事務無法單就社區規劃師暨社區建築師來完成，而必須與區（里）長，或是社區協會等組織互動溝通。因此，社區規劃師暨社區建築師本身須為社群網絡建構的角色。

是以，社區規劃師暨社區建築師具備上述四種角色，才能完善統籌處理社區事務。

### **五、社區規劃師暨社區建築師的功能是能反應社會意義、都市環境、都市行政管理，以及都市規劃設計專業職能等四個層面**

社區規劃師暨社區建築師的功能大致可分為四大層面，第一，在社會意義上，將能夠達成深化社區民主程序，亦即社區公民參與。第二，在都市環境上，則是能夠提升生活品質，豐富環境多元形式。第三，在都市行政管理上，則是能反應出公部門不合時宜的規範，適時讓公部門調整其作為。第四，在都市規劃設計專業職能上，是能拓展社區規劃師與社區建築師的知能範圍。換言之，社區規劃師與社區建築師能夠突破本身侷限在硬體設計的專業技能，增加「軟性」的規劃知能。

而根據上述四項功能，亦進一步反應在高雄市建置社區規劃師暨社區建築師的計畫內容中。此項計畫內容包括提供社區民眾空間環境的諮詢服務、協助地區環境診斷及環境改造規劃設計方案、協助行政區空間發展規劃、協助社區環境永續規劃 DIY，與參與都市發展課題之研討等細目。

際此，針對高雄市社區規劃師暨社區建築師功能不僅能改善公民參與，提升都市環境生活品質，更能作為行政部門的一面鏡子。此外，亦幫助社區規劃師暨社區建築師拓展規劃知能範圍。

### **六、高雄市政府建構社會資本體系的因素，乃在於市府能充分發揮領航的影響力、市府能協助社群各項問題、社區規劃師暨社區建築師決策自主性高、社群間為相對等關係，以及市府廉能表現佳；然而，法規與財政補助則較不明顯**

在本研究中，高雄市政府透過本身組織規程再造，進而設立都發局第五科—社區規劃科，初步展現對於社區規劃的重視。然而，高雄市政府是

否能夠有效建構社會資本的因素，筆者則進一步分成七點說明。第一，在領航的影響力方面，因約有高達 73.68% 的受訪者持正面意見。其中因素在於市府掌握財政分配權，以及目標決策權。並能與社群組織形成夥伴關係。第二，在協助社群方面，則約有 52.63% 的受訪者持正面意見。其中協助社群項目包含，經費補助、市府應辦事項、提供資料與資訊、指導規劃重點、協助社區規劃師找尋駐點場所，以及列席公聽會整合民眾的意見。第三，在社區規劃師暨社區建築師決策自主性方面，則約有 42.11% 的受訪者持正面意見。其箇中緣由，乃在於社區規劃師暨社區建築師平時受制市府牽絆情況不多、社區建築師專業能力強，以及建築師公會主導社區建築師各項工作等情形下，皆有利於提升社區規劃師暨社區建築師決策自主性。第四，在對等關係方面，則約有 52.64% 的受訪者持正面意見。其中對等關係原因包括，與市府互動關係良好、與市府溝通管道順暢及市府會尊重其專業規劃意見、市府有求社區規劃師暨社區建築師執行規劃工作、市府能協助轉介社區問題，以及建築師公會能有效提升社區建築師的地位。換言之，高雄市社群的公、私網絡型態以水平關係為最。第五，在市府廉能表現方面，則約有高達 89.48% 的受訪者持正面意見。其中市府廉能表現在於無收受任何回扣、主動協助社區建築師解決各項問題、市府能依法行政、市府經費、設備與人才皆充足，以及效率表現不錯。第六，在法規方面，則是受限政府採購法規定，以及各項市府政策目標、預算時程等公部門法律規定，皆是造成互動關係為負面的主要因素。再加上社區規劃師暨社區建築師僅約有 15.79% 的受訪者滿意其決策權力來看，法律制度是導致市府建構社會資本的困難點所在。然由於市府在「非正式規範」的表現較佳，因此能有效減低法規的負面衝擊。第七，在財政補助方面，僅約有 15.79% 的受訪者滿意市府的財政補助，因此市府補助經費較不足。但由於建築師公會有採取財政補助社區建築師的提案，因而也分擔市府財政補助的部份責任。

是故，從高雄市政府建構社會資本體系來看，有兩項表現是較差的。第一，為公部門的法律制度。第二，則是財政補助機制。其中公部門的法律制度多少能藉由市府非正式規範削減其負面衝擊。而財政補助機制則是藉由建築師公會提撥部份金額鼓勵社區建築師提案規劃，多少降低市府財政補助的負擔。然不可諱言的，此兩項標的是影響地方治理負面因素的主

因。此外，吾人亦可從這兩項標的清楚瞭解到社區規劃師暨社區建築師為資源依賴團體。

### 七、高雄市社群的網絡態樣乃呈現網絡結構的情況

首先，高雄市社群對於互助合作所表達的態度感受，約有 84.21% 的受訪者持正面意見。其中維繫互助合作的原因，乃在於社群成員與市府是以合作為基準、建築師公會因有團體力量讓市府合作較有可靠性、與市府關係良好、市府資源較多，以及社區議題確實需要市府的協助等因素。其次，在目標協調方面，則約有 68.42% 的受訪者持正面意見。其中認為有效達成目標協調的原因，乃在於社群成員與市府目標協調情況良好、能有效協調經費預算多寡與規劃時程等合約項目、敦請社區規劃師提供規劃意見、協調市府轉介社區問題，以及市府會協調規劃項目避免發生重複規劃的情勢。

另一方面，根據訪談結果亦可得知，各社區規劃師暨社區建築師團隊成員間的互動關係能有效達成互助合作及目標協調的情況。

至此，高雄市社群不僅公、私間能產生網絡結構，而且在社區團隊成員間亦然。簡言之，高雄市社群的巨觀與微觀等兩個層次的網絡結構較為明顯。

### 八、社區規劃師暨社區建築師之間的跨集團合作較不明顯；但相對的，各個集團的團隊合作則較為明顯

目前高雄市社區規劃師暨社區建築師兩大集團各自的合作關係態樣較為明顯。尤其是社區建築師方面，更時常出現跨區合作的經驗。然而，在跨集團合作上，目前僅有鼓山區社區規劃師與前金區社區規劃師有過與社區建築師雙向合作的經驗。因此，社區規劃師與社區建築師之間的合作關係較不頻繁。再加上建築師公會認為，目前社區規劃師與社區建築師的工作性質與範圍已變成完全相同的情況下，亦是導致兩個集團合作頻率不高的主因。

### 九、高雄市社群的信賴關係表現不錯。其中信賴關係類型以「瞭解型信賴」與「認同型信賴」為主。以及高雄市建築師公會扮演社群橋的角色較

### 為明顯，及其能發揮資訊與溝通等兩種功能

就高雄市社群的信賴關係來看，約有 63.16% 的受訪者持正面意見。是故就整體社群信賴關係來看，表現不錯。其中較值得注意之處，乃在於整體社群信賴呈現「瞭解型信賴」與「認同型信賴」等兩種類型，並無發生「計算型信賴」。故將俾整體社群信賴關係長久發展。

再者，建築師公會扮演市府與社區建築師的溝通橋樑，並能充分發揮資訊與溝通的效果，是有效提升社區建築師對市府信賴的主因。換言之，建築師公會在整體網絡結構中，扮演結構洞橋的掎客角色較為明顯。前述觀點亦進一步影響整體社區建築師對市府的信賴度比起社區規劃師來的較佳。但由於市府掌握提案暨審查等公權力，因此建築師公會無控制利益的存在。

基於此，建築師公會在網絡中所扮演結構洞角色，著實影響市府信賴度的表現。

### 十、高雄市政府信賴度在整體社群成員中排名第三位。而公、私間的信賴關係則以雙向信賴為主。以及整體網絡結構分布則以弱連結為最。其中公、私間的弱連結能有效形成信賴關係

高雄市政府在整體信賴度上，被提及最為信賴對象的次數為八次（參照表 5-17「地方治理信賴比較」），在所有社群成員中排名第三，僅次於建築師公會與苓雅區社區建築師。故整體信賴度表現不錯。其中從訪談資料可清楚得知公、私間的信賴關係呈現雙向信賴為主。易言之，不僅市府對於建築師公會、社區規劃師暨社區建築師有著信賴關係。而且社群成員對於市府的信賴關係亦有明顯存在。

此外，在整體高雄市社群網絡強、弱連結分布上，吾人可清楚瞭解整體網絡關係呈現強、弱連結皆有的分布情形。但以弱連結為主要分布概況。其中，建築師公會與社區建築師團隊為強連結關係。而在公、私間的互動關係上則是呈現弱連結關係。故高雄市社群不無論是強連結，抑或是弱連結皆有利於形成信賴關係。然而，不可諱言的，就公、私間的網絡關係來看，弱連結是能有效形成信賴關係的主因。

鑑此，高雄市政府信賴度整體而言表現佳，且整體社群網絡關係呈現以弱連結為主的分布情況。其中雖然強連結，或是弱連結皆有利於形成信

賴關係，但是就公、私間的互動關係來看，則以弱連結才俾有效形成信賴關係。

### 十一、高雄市社區規劃師暨社區建築師團隊成員參與感呈現普通感受

目前社區規劃師暨社區建築師團隊成員參與感約有 57.89% 的受訪者持普通看法。其主要原因，誠如受訪意見所呈現的結果，雖然多數受訪者認為社區規劃師暨社區建築師非常熱忱地投入社區規劃工作；但相對的，社區建築師平時就已面臨工作忙碌，以及召集人必須負擔更多工作量等等情形，因而造成參與率下降。故從各社區規劃師暨社區建築師團隊成員參與感的看法觀之，吾人必須持續觀察此項問題的後續發展，才得以瞭解期間的變化情況。

### 十二、高雄市社群的互惠規範以「義務性動機」為主

從本研究可得知多數社區規劃師暨社區建築師投入社區規劃活動較不會考慮到財政補助因素。因而形成市府財政補助額度不足的情況下，高雄市社群的社會資本績效呈現不錯的情形。易言之，社區規劃師暨社區建築師本身定位在「義工」角色。故在高雄市社群的互惠規範是以「義務性動機」為主要的互動基準。

### 十三、高雄市地方治理與社會資本，乃以行政學派為主要依歸。因此，網絡核心地位在於市府本身

從本個案研究可清楚瞭解現今高雄市政府掌握各項重要的資源權力，及其扮演創建社群的主要推手之一。而在整體網絡關係上，市府不管在網絡合作頻率或者是影響力與信賴度的強度表現皆較為突出。換言之，高雄市政府在整體網絡關係中位居核心地位。另一方面，值得注意之處，乃在於建築師公會在網絡關係中所占據的地位。由於建築師公會代表全體社區建築師，因此建築師公會在網絡合作頻率或是影響力與信賴度的強度表現，相對市府而言可說不惶多讓。但由於市府在整體網絡關係中掌握「控制利益」。易言之，整體高雄市社群網絡關係是呈現建築師公會較靠近市府（網絡核心）的分布態樣。故高雄市地方治理與社會資本在以市府為網絡核心的態樣下，其屬行政學派的特徵較為明顯。

綜合本個案研究問題解析，首先地方政府建置社區規劃師機制是對於整體台灣社區總體營造政策的一種修正政策。社區規劃師的建置代表地方政府對於社區總體營造運動的態度更加積極。在此之中，以高雄市建置社區規劃師暨社區建築師雙軌制政策更是受到重視。雖然高雄市社區規劃師與社區建築師兩集團參與動機略顯不同，但其促發社區公民參與的目的是一致的。並希冀高雄市社區規劃師暨社區建築師能扮演政府與市民的溝通橋樑，並發揮診斷社區特性的功能。

再者，綜觀高雄市地方治理面向，地方治理體系是呈現水平與垂直皆有的情況。其中市府的法規制度是造成垂直互動的主要原因。然由於市府的非式規範以及建築師公會能與市府相抗衡，故能有效降低市府法律規範的負面衝擊。但不可諱言的，社區規劃師暨社區建築師的決策權力，以及市府財政補助機制等兩項子題，是表現較差的。未來須針對此兩項標的做更大的改進措施，以提高整體網絡水平互動關係；另一方面，針對高雄市社會資本面向，除了社區規劃師暨社區暨師團隊成員參與感呈現為普通外，高雄市社群在網絡結構、互惠規範與信賴關係的表現則是較佳的。

最後，本研究最值得注意之處，即是整體高雄市社群網絡態樣是以市府為核心。以及建築師公會能充分發揮橋的弱連結功能，導致社區建築師團隊對於市府信賴度的表現要比社區規劃師團隊更為突出。換言之，網絡關係有橋的弱連結確實能夠創造較好的信賴水準。

職是之故，本研究藉由地方治理與社會資本的理論架構，能有效解釋高雄市社區規劃經驗的概況。並能透過網絡分析方法確實掌握整體高雄市地方治理與社會資本的分布態樣，亦俾解答本研究的個案研究問題。總而言之，透過本研究理論與個案的檢證是有效達成本研究目的。

## 第二節 研究貢獻與意涵

本研究透過地方治理與社會資本理論建構，輔以高雄市社區規劃經驗的分析後，所獲得結論將提供筆者提出此項研究的貢獻，及其理論與實務的研究意涵。首先，筆者就先從研究貢獻進行論述。

## 壹、研究貢獻

本研究對於研究方法、理論架構、研究途徑與行政學本土化等四個面向皆有其重要貢獻。

首先，在研究方法上，本研究採用「網絡分析」(network analysis) 研究法俾深入瞭解個案中社會資本的鑲嵌概況，在公共行政領域中為一大貢獻。綜觀公共行政或政治領域的相關文獻，在探討社會資本時容易陷入將信賴與互惠規範等同於社會資本的概念論述。其中最大致命傷即是忽略「網絡」。畢竟，社會資本是鑲嵌在網絡關係中，故無採用網絡分析將無法窺略社會資本績效或者其分布情況。<sup>126</sup>

其次，在理論架構上，本研究提出行政學派的地方治理與社會資本理論架構，在國內公共行政的相關文獻中實屬首見。雖然在國外文獻中有少數文獻陳述建構社會資本由上而下的途徑。但對於治理內涵釐清，以及網絡結構則無法做更為明確的論述，更遑論採取網絡分析瞭解其社會資本概況。此外，在理論架構中，筆者採用網絡結構 (network structure) 取代一般社會資本常見到的網絡 (networks) 變項，將更能反應現今公、私互動頻繁下，達成共同治理 (co-governance) 的核心價值—互助合作與有效的目標協調，如此亦能達成網絡結構的產出 (output) 功能。

復次，在研究途徑上，本研究個案採取地方治理與社會資本的行政學派分析高雄市社區規劃實施經驗，確實較能反應台灣地方治理的實際概況與解釋幅度。反觀現今在公共行政領域中，絕大部份文獻在論述社會資本時皆採取社會學派做為主要分析途徑，但卻無顧慮到國家不同歷史文化背景，如此將使地方治理與社會資本的社會學派受到嚴重挑戰。

最後，在行政學本土化上，本個案選取高雄市社區規劃經驗進行網絡分析。為國內公共行政學界首次針對地方單一縣市層級的社區規劃師與社區建築師團隊召集人，進行全面的訪談研究。此舉不僅對於公共行政現今

<sup>126</sup> 有關社會資本研究的爭議，Lin (2001) 主張社會資本是透過社會關係所取得的資源，並認為政治或公共行政學界所探討的社會資本議題較強調集體行動的表現 (如公民參與)，因而易將信賴或互惠規範等多元指標等同於社會資本，造成測量社會資本的危險。前述觀點亦是不同學科間對於社會資本認知差距之所在。然本研究所要強調的是，吾人無法否認社會資本為鑲嵌在網絡關係的資源；但由於政治或公共行政學界業已將信賴與互惠規範當成研究社會資本的主要要素，而僅忽略網絡態樣，導致無法有效解釋社會資本的鑲嵌性。故本研究以網絡分析為基礎，除能彰顯社會資本鑲嵌性外，亦能兼顧信賴與互惠規範的重要性。換言之，本研究提供社會學界與政治或公共行政學界對於社會資本研究的對話橋樑。

越趨熱門的議題—社區參與，提供瞭解其實施經驗的現況，並且透過行政學派指引此個案的研究，亦提供我國公共行政領域研究社區參與的分析基礎。

據此，透過研究貢獻的四大層面論述，可瞭解到本研究與之前公共行政或政治學界對於此項研究領域的相關文獻究竟有何不同的情況。

## 貳、理論意涵

本研究地方治理與社會資本理論架構呈現下列五點意涵，茲分述如下：

第一，治理核心為網絡，公部門領航角色更顯重要性。有關治理理論從九〇年代中期以後成為公共行政學界探討的熱門議題。而從文獻中亦可得知，現今學者對於治理的定義或意涵有不同琢墨的面向，例如治理可看成官僚、市場或網絡等三種型態就是其一明顯的例子。但筆者要強調的是，從多數文獻中可發現治理較為趨向網絡觀點，尤其當治理時常被引用論述公、私與非營利組織互動態樣時更與網絡內涵不謀而合。另一方面，當政府邁向治理時本身亦面臨身處在複雜網絡互動關係中，但並不表示政府會被其他網絡成員所俘虜，因而導致公共性與公平性的落失；相反的，政府在網絡互動過程中可以扮演創建社群的主要推手。換言之，即為一般吾人所通稱的領航（steering）角色。本研究理論架構亦反應前述論述觀點，並聚焦於地方層次的治理，俾能反應更為複雜的社群網絡互動關係。

第二，社會資本的網絡關係在於有無形成結構。社會資本是鑲嵌（embedded）在網絡關係中的一種資源，此為貫穿本研究最主要的核心價值之一。因此，社會資本鑲嵌過程必須能產生網絡結構的狀態，其中透過本研究的理論建構可進一步得知，網絡結構能形成成員彼此相互合作與目標協調，而達成集體產出的功能。簡言之，社會資本的績效必須視其網絡成員有無形成相互依賴的實體，才益於社會資本績效的測量。

第三，行政學派的理論架構對於我國的啟示。本研究理論架構建構出治理、網絡結構、互惠規範與信賴等四大變項。其中治理為行政學派的主要內涵，並能充分展現地方政府扮演領航的角色。抑有進者，欲探究我國地方治理體系的態樣，必須注意到地方政府所扮演的關鍵角色。換言之，當我國地方政府在職能轉型過程中，其政策主導性與主動性較強的情況

下，地方治理與社會資本的行政學派解釋幅度較適用於我國國情。

第四，針對正式法律制度的反省。從相關研究文獻可瞭解地方治理體系必須透過制度授權，才有利於整體網絡關係的水平化發展，進而提高社會資本績效。然而，就本研究個案的結果來看，此項標的效果較不明顯。究其緣由，高雄市地方治理體系大致呈現垂直與水平等兩種不同的互動關係，但一般說來，呈現水平互動關係的主因，乃在於市府「非正式規範」的表現。換言之，地方治理體系的正式制度表現較差，因而必須依靠非正式制度抵銷正式制度的負面衝擊。故從前述觀點提供吾人應重視非正式制度所產生的影響性。此點筆者將在未來研究建議中做進一步說明。

第五，公、私間的雙向信賴比起單向信賴更為重要。本研究理論架構在信賴變項中的一項子題主張公、私間雙向信賴的重要性。此為學者 Yang (2005) 在其近著《Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts》中，指陳公共行政人員信賴公民的重要性，將可達成確實交付任務 (really engage)、授權 (empower)，以及不受拘束 (emancipate) 等三種效果。筆者將其引用至本研究中，並融合傳統公民對政府的信賴此一面向，形成公、私間雙向信賴的子題。此一觀念對於國內公共行政學界來說實屬先行嘗試的研究。<sup>127</sup>而對於本研究結果而言，現今社區規劃師暨社區建築師的決策權力幅度並不大。因此，授權因素並不是造成高雄市社群信賴關係的主因。當然不可否認的，從現有文獻中是可明確得知，政府有效授權給予社群組織對於增進公、私間的信賴關係將有所助益。

## 參、實務意涵

本研究實務意涵則有下列五點，茲分述如下：

第一，本研究結果大致與地方治理與社會資本的行政學派內涵較為契合。但與現有文獻不同之處，則在於政府的正式法律與財政補助機制等兩項標的，並不是形成社會資本的主因。此點亦提供給予政策執行者瞭解，有效的將正式制度授權給予社區團隊，並透過充沛的財政補助社區團隊業已成為地方治理體系提升社會資本的策略。因此可預見的，未來高雄市地

<sup>127</sup> 目前國內外文獻有關係信賴議題，大部份皆以公民對於政府的信賴感受為其主要測量標的。尤其是國內文獻更是清一色呈現此種情況。

方治理體系要能有效提升社會資本績效唯有針對此兩項標的進行改善，方可克盡全功。

第二，從現存文獻吾人可知曉，雖然非營利組織已經成為解決公共事務的重要角色之一，但其是否具備扮演結構洞的關鍵角色則較無明顯事證。但從本研究結果則顯示高雄市建築師公會在整體網絡關係中所扮演的重要角色與市府相較起來有過之而無不及。尤其建築師公會協助市府成立社區建築師團隊，並透過經費補助社區建築師的提案規劃，及其扮演一個結構洞資訊與溝通傳達的極重要角色。因而形成社區建築師對於市府的信賴度比起社區規劃師團隊而言要佳。換言之，對於地方治理的複雜體系來說，有其非營利組織做為公、私互動關係的緩衝區將有利於提高整體社區團隊對於市府的信賴度。

第三，網絡的強連結或是弱連結較易形成信賴關係，是社會資本一項爭論不休的主要議題之一。而從本研究發現。固然建築師公會與社區建築師團隊之間的強連結有利於形成信賴關係。但就高雄市整體社群互動關係，甚至是公、私間的互動關係觀之，以弱連結為主體的網絡結構分布較易形成信賴關係。因此，本研究結果較符合 Lin (1986; 1990; 1992) 所述：「網絡關係有橋的弱連結較易形成社會資本」。故對於政策執行者而言，保持與社群成員的弱連結，及其能維持本身廉能表現是較為務實的。

第四，從本研究發現市府的非正式規範對於提升社群對市府的信賴關係有明顯助益。但此非正式規範的範圍乃侷限在合法的授權範圍內方能為之。故對於政策執行者而言，如要提升整體社群對於政府的信賴度，可嘗試藉由「非正式規範」著手為一種可行的方式。此外，在現今社區團體整體權限受限的情形下，藉由地方政府的非正式規範亦能抵銷正式制度僵化的衝擊。

第五，從現有文獻可知曉，社區參與感對於社會資本的形成有著重要的影響。但從本個案研究結果則顯示，現今高雄市社區團隊參與感呈現普通的狀態。雖然大多數社區團隊參與感皆不錯，但亦面臨的阻礙則有團隊召集人負擔規劃量較重，或者成員平時工作就已很忙碌等等負面意見。渠等負面意見或許還未衝擊到整體社區團隊參與感的根基（受訪者同意社區團隊參與感的看法為 42.11%；不同意則為 0%），但對於政策執行人員來說應予以重視。另一方面，針對此項議題從文獻無法得知的情形則是，高雄

市非都會區（例如小港區）的社區參與感比起都會區的參與感是較為突出地。

### 第三節 未來研究建議

本研究透過理論與實務相結合的分析後，將針對未來研究方向提出三項建議。筆者將區分為研究方法、理論架構，以及個案研究等三大方面進行未來研究建議，茲分述如后：

第一，在研究方法方面，邇來，公共管理網絡研究（public management network research）業已成為公共行政領域一項新穎與持續成長的分支（Berry *et al.*, 2004：548）。尤其使用網絡分析將可利於瞭解公、私或是社群網絡互動的協力內涵（Provan *et al.*, 2005）。可預見的，網絡分析將漸漸成為未來公共事務探究治理議題的主要研究方法。因此，本研究順應此趨勢的發展應用網絡分析法探究高雄市社群的社會資本績效情況。但不可否認的，雖然筆者採取網絡分析法有利於初步找尋出網絡密度（density）、頻率（frequency）與強度（intensity），但由於無使用相關網絡分析軟體進行測量。導致社群網絡密度、頻率與強度所呈現的實際確切數值為何？則無法知曉。故在未來研究方法上，可嘗試使用相關網絡分析軟體獲得前述各項數值，以及描繪網絡互動態樣。一般而言，目前網絡分析軟體的種類呈現多樣化的情況，筆者將其相關網絡分析軟體歸納為表 6-1 所示。在表 6-1 中，筆者建議未來研究可採用 *Ucinet 6.0*（Borgatti *et al.*, 2002）並搭配 *NetDraw 1.0*（Borgatti, 2002）網絡互動的影像輸出軟體。或是使用 *Pajek* 等較著名的網絡分析軟體，俾深入瞭解高雄市社群網絡的互動內涵。

表 6-1 網絡分析軟體的種類

軟體	介紹	版本	作業平台
ArcView Network Analyst	分析空間上的網絡系統，需要 GIS 系統 Arcview。	1.0	Arcview
Blanche	生成網絡動力學模型並	2.03	win9.x

	進行模擬。它以節點、連結和方程式構成的系統，描述連接的強度和節點的屬性隨著時間變化而變化的規律。		
Blocks	Tom Snijders 的分析網絡（關係數據）中隨機 Block 結構的免費軟體。	略	dos
Fatcat	who-whom 網絡矩陣分析。	4.1	dos
Graphviz	開放的繪圖軟體。	1.76 beta	win9.x
Inflow	社會網絡建構模式的軟體，適合應用在商業活動。	3.0	略
JavaBayes	Bayesian Networks in Java。	0.346	JVM
Krackplot	網絡圖示軟體。	3.2	dos
MultiNet	屬性數據和網絡數據的聯合分析。	2.1	dos
NetML	網絡構成語言。	測試版	dos
<b>Pajek<sup>128</sup></b>	<b>免費的大型網絡分析軟體。2005 年已出版使用方法書籍。</b>	<b>0.72</b>	<b>win9.x</b>
SocioMetrica	SocioMetrica Suite 是評估、建構和分析社會網絡數據的軟體。 SocioMetrica LinkAlyzer	1.0	win9.x

<sup>128</sup> 在 2005 年由學者 Nooy, Mrvar 與 Batagelj 等人所合著之《Exploratory Social Network Analysis with Pajek》正式提供吾人使用 Pajek 軟體分析網絡關係的工具書。

	是其中的第一個組件，它從面向自我的數據，依據被提名者的屬性進行匹配，將社會網絡圖增加節點，從而建構出社會測量數據。		
Stocnet	社會網絡分析的開放系統，目前僅有組件Siena。	1.0	win9.x
Structure	通用網絡結構分析。	4.2	dos
Ucinet	目前最受歡迎與最常用的網絡分析軟體。	<b>6.0</b>	<b>Win9.x</b>
NetDraw	幫助 Ucinet 軟體呈現網絡資料圖像。	<b>1.0</b>	<b>Win9.x</b>
Zo	Snijders 教授提供的 01 矩陣排列和模擬一組分析軟體。	略	dos

資料來源：修改自 <http://www.sociology.cass.net.cn/shxw/software/network.htm>，10/10/2005。

第二，在理論架構方面，本研究強調地方治理正式制度的改革作用，並能有效促進地方社群的社會資本。但從實務分析中則可瞭解到地方治理改革亦有「非正式規範」的存在。換言之，非正式制度是為促進整體社群網絡平行發展的關鍵。然而，本研究理論雖有注意到地方治理體系中正式與非正式制度的影響性。但在理論建構上則無針對新制度論（New-institutionalism）做更深入的探究。然而，近來新制度論在探究社會資本鑲嵌性上可提供解釋的內涵，例如，人類自主能動性和以制度、組織、歷史所形成的結構存在相互作用關係的鑲嵌性（李英明，2005：88-89），皆為提供研究社會資本解釋的幅度。易言之，新制度論與地方治理及社會資本理論結合似乎是可行的方向。故以地方治理與社會資本的理論架構為

基礎，進一步結合新制度論的內涵是一項值得努力的研究方向。

第三，在個案研究方面，本研究僅就高雄市社區規劃經驗進行探究，但並不代表此個案所顯現的研究意涵能夠運用到台灣其他縣市。因此，未來研究者可針對其他縣市社區規劃的經驗，驗證地方治理與社會資本理論的解釋幅度，將俾此理論架構擴大其解釋的通則性。另一方面，綜觀全台各縣市目前幾乎皆有建置社區規劃師機制。故吾人可針對各縣市社區規劃制度概況作一整體性的瞭解，及其進一步針對各縣市間的社區規劃案例做比較性研究（comparative research），探究哪個縣市社會資本績效較佳？原因又為何？前述各項研究議題皆為未來個案研究值得努力的方向。