

從網絡治理觀點觀察重建區社區總體營造 計畫之執行

廖俊松*

【摘要】

本文是從重建區社區總體營造計畫之執行來觀察政府如何結合民間各相關專業社群形成的治理網絡，謀求九二一災損社區之重建。

研究中發現重建區社區總體營造計畫執行網絡的運作，過程雖有起伏與波瀾，但基於決策主導地位的文建會，願意虛心學習尊重民間部門的專業，信任私部門的操作，在平等的基礎上協調公私部門機關文化上的觀點爭議；而民間組織也多善盡配合角色，善意回應公部門的政策指導，協力完成計畫任務；彼此間可以說是在平等、互惠與互信的基礎上學習建立有意義的夥伴關係。

故結語指出此一重建區社區總體營造夥伴關係的網絡治理模式的確有其正面貢獻與值得學習之處。

關鍵詞：網絡治理、重建區、社區總體營造、政策網絡、夥伴關係。

* 廖俊松，暨南國際大學公共行政與政策學系副教授

壹、前言

網絡治理是當代政府治理行爲的一個重要概念。網絡指稱的是政府與各種政策社群對於某特定政策議題，所形成的互動關係。治理則意謂著社會公共管理的責任是由政府組織與民間部門組織等來共同承擔，重新建構政府與公民社會或民間社會的平等互惠關係。網絡治理因此意謂著政府如何與民間部門之多元政策社群共同進行公共事務的決定與執行管理。本文即將從此一網絡治理的觀點來檢視重建區社區總體營造計畫之執行，透過筆者本身的參與來觀察政府如何結合民間各相關專業社群形成的治理網絡，謀求九二一災損社區之重建。

貳、治理的意涵

檢視二十世紀以來西方民主國家政府角色職能的轉變，二十世紀初期的前一、二十年，西方世界的民主政治發展相當穩定，政府的存在普遍被認為是一種「必要之惡」，故此一階段政府介入社會與市場的程度不深。三〇年代開始，由於經濟大恐慌與緊接著而來的第二次世界大戰之拖累，歐美國家渴望社會重建與經濟復甦之心殷切，政府從一個被視為「必要之惡」的地位轉而提昇為一個追求社會變革、公平與經濟成長不可或缺、具有充分正當性與手段工具的「大有為政府（Big Government）」。七〇年代晚期，由於全球性石油危機所帶來經濟成長的停滯，凸顯西方國家無能於長期福利擴張所導致的財政困窘與政策失當，政府不但不再被認為是解決各種社會與經濟問題的萬靈丹，本身反被視為是造成這些問題的根源；故政府的職權範圍開始被收縮，「小政府（Minimal State）」成為七〇年代以降的主流價值。進入九〇年代，由於市場活力的充沛與民間組織的勃興，政府作為也日益跳脫「國家—市場」、「國家—社會」兩元對立觀念，審慎觀察與思考市場與社會在政府領域內所能夠扮演的角色與功能，重新界定政府「領航（Steering）」的角色與「治理（New Governance）」的職能(Pierre and Peters, 2000:2-7)。

顯然的，因應不同時代環境的變化，政府治理的體制與模式也有所因應與調整，從傳統封建、官僚治理的體制轉化為當代含納更多民間社

會與地方參與的治理模式。這種治理模式，Stoker(1998)指出有五種內涵：

(1)國家是由政府和民間社會組織權力分化所形成的多元中心組合而成。傳統認為政府是國家唯一權力中心的觀點是不適當的，政府之外的社會組織，只要其有正式或非正式權威的行使，能夠得到公眾的認可，就有正當性的意義

(2)在尋求社會及經濟事務解決的過程中，不僅政府體制分化，公民社會中的志願性團體、非營利組織、社區團隊等互助性團體的出現，也模糊了政府責任的分界

(3)治理權力的行使不再是政府單一的行為，而是透過社會化多元互動及競爭性的集體行動所達成。在此一多元關係網絡中，組織在集體行動的互動過程進行資源交換與談判，行為者不但需要遵守遊戲規則的制約，也要被談判的脈絡所規範，沒有任何單一組織能夠輕易宰制集體的運作

(4)治理終將由所有的參與者建構成一個自主性的自治網絡；公民社會將與政府分擔公共事務管理的責任

(5)治理意味著除了政府的權力、命令與權威之外，公共事務的管理還有新的技術及方法。Smotus(1998:84)也觀察到四種特徵：

- 1.治理是一個過程、而非一套規則或活動
- 2.治理是一種持續互動的過程，而非正式的制度
- 3.治理過程的基礎是協調，而非控制
- 4.治理不但包含公部門，也包含私部門。

從 Stoker 和 Smotus 的觀察中，我們可以清楚瞭解：首先，從結構面來說，政府不是治理模式的唯一治理者，民間社會部門也與政府共同分享治理的行為與責任；也由於涉及多元的行為者與組織，彼此間呈現出跨越層級的多層次網絡治理結構。申言之，治理在結構上已經跳脫傳統上下的層級節制體系，中央與地方、政府與民間、乃至於政府與跨越國家疆界以外的非政府組織之界限都非截然明顯。一地之內公共事務之處

理和發展，政府不再具有獨佔權力，地方上的非營利組織、傳播媒體、志願性團體、社區、乃至於營利性的廠商等多元行為者，都將依不同政策議題參與政府政策運作；甚且國家界線以外的國際組織、多國籍企業與國際非政府組織、全球傳媒，也各將依議題發展階段的關心程度直接或間接的涉入，形成一以土地、區域、議題、甚或知識的專業分工與策略聯盟之多層次網絡結構。

其次，從行為面來說，治理強調的是行為者間系列性、持續性、充分性的互動過程，而非政府片面制訂的套套規則與制度化僵硬作為；此一互動過程是建立在互信溝通與協調的基礎之上，而非權威命令與控制。申言之，治理是一種資源相互倚賴的關係行為，多元行為者間透過權威、正當性、資訊、土地資金財源、組織人力能力、以及社會資本等資源，在信任的氛圍下對話，進行公正平等的協商與交換，在共同目標達成的共識條件下競逐個別私目標的達成。

顯見，正如 Rhodes(1997:46-60)所謂「治理是一種自我組織的網絡關係」，筆者以為當代政府治理的內涵是一允許社會多元行為者平等參與、互信互惠的網絡治理行為與模式。

參、政策網絡的概念

網絡的概念緣自於社會學的分析³⁵，應用到政策科學的研究始自於1960年代晚期，且其發展深受傳統政治學與組織理論的影響。從政治學的角度來說，政策網絡的研究深受多元論的觀點所影響，網絡一詞經常被用來分析政府機關與利益團體間複雜糾葛的利害關係，指稱政府決策常受制於政府機構與利益團體之間緊密連結的利益共生關係，意義如同所謂的鐵三角³⁶(iron triangle)、次級政府(subgovernments)等觀念。如研究利

³⁵ 依據 Scott(2000)的分析，社會網絡分析的概念受到二十世紀前期三種行為研究取向的影響：一是德國學者對於小團體行為的計量研究，二是哈佛學者對於個人關係模式與次級團體行為的研究，三是曼徹斯特學者對於土著及小村落社會社區關係結構模式的研究。

³⁶ 鐵三角(iron triangle)一詞出自 Theodore J. Lowi《自由主義的沒落》(The End of Liberalism)一書，係指稱利益團體、政府官員、以及民意代表三者間交相影響、相互勾結的一種共生關係型態。Lowi 觀察美國之政策運作，發現利益團體經常遊說國會議員通過相關利益法案；國會議員為了競選連任，也會政策討好利益團體以爭取其資源與選票支持；而政府官員為了預算安全與成長，也會盡可能配合相關國會議員擬定相關政策與財政補助之要求；這種政策過程使得國會議員、政府官員與

益團體的學者 Bentley(1967:261)觀察指出政府是一種參與行為者間互動的網絡。Friend, Power & Yewlett(1974)對於地方政府的研究指出網絡是一種政策次級系統，一種專門處理特定政策議題的組織與行為者間關係之安排；政策行為者間的關係非僅僅受制於正式層級體制的約束，也深深受到行為者間非正式溝通的影響；這種政策系統內行為者間非正式的溝通結構便形成所謂的決策網絡(decision network)。Hanf & Scharpf(1978)視政策決定為一政府與社會部門間不同層級與功能領域的公私行為者間之互動結果，不同的網絡型式，由於行為者間的差異，形成的政策決定自會有所不同。

從組織理論的面向來看，政策網絡深受結構互動與資源倚賴的觀點所影響，網絡一詞經常被用來指稱不同組織間的資源倚賴與互惠關係；由於不同的組織各自擁有特定的資源，組織間自然會因為他種資源的需要而緊密連結，彼此交換各自擁有的特定資源，形成一種資源互惠的利益共生關係。這種因為資源倚賴需要而相互結合的組織關係之複合體就稱之為政策網絡(Bensen, 1982)。這方面的研究，首推 Heclo & Wildavsky(1974)針對英國財政部的觀察之後提出的政策社群(policy community)概念，他們研究認為英國政府部門是一個具有互信、理性溝通與特殊善意風氣的親密性社群。之後，Heclo(1978)的研究又進一步提出議題網絡(issue networks)³⁷之概念，主張政府的決策與行政責任正逐漸的分散於日益增多的政策中介組織(intermediaries)，非正式的決策結構與溝通協調機制日益重要。Benson(1982)認為政策網絡是一個複雜但資源相互倚賴連結而成的組織集群；這個集群與其他同樣複雜、但資源卻各自獨立的組織集群是有差別的；因為此一資源相互倚賴的組織集群，行政結構與利益結構的連結相當牢不可破，可以確保偏好政策領域內的需求實踐。Rhodes(1997:35-39)更將 Benson 的資源互賴觀點應用到府際關係之研究，將英國中央與地方政府互動關係之型態區分為政策社群 / 地域社群

利益團體三者間形成穩固的利益共生體，即稱之為鐵三角。

³⁷ 議題網絡可以說是鐵三角的替代性觀點。Heclo 認為政策次級系統是一個光譜，鐵三角是光譜的一端，另一端則是議題網絡；某些封閉性的政治決策領域無可否認的是由鐵三角的次級政府所掌控，但卻有越來越多非封閉性的決策領域是由議題網絡所主導。議題網絡與鐵三角的差別在於：鐵三角是一種制度化、相對穩定的利益結構，但議題網絡的參與者較為鬆散，未若鐵三角的結構穩定與制度化。

(territorial community)、專業網絡(professional network)、府際網絡(intergovernmental network)、生產者網絡(producer network)、以及議題網絡等五種型態。政策社群指稱有權參與某種特定政策之決策與執行過程之團體或人士所形成的網絡；如果這種政策社群所代表的是某種地域性的利益，則又可稱之為地域社群；專業網絡是以專業團體或人士為核心的網絡；府際網絡是一種以地方政府為代表性組織所構成的網絡；生產者網絡是以生產者團體為主要角色的網絡；而議題網絡指稱參與某種議題討論、或者受到這種特定議題所影響的團體或人士為主體所構成的網絡。

簡單來說，政策網絡可以說是政策制訂過程中，政府組織與不同社群團體或行動參與者間所形成的互動關係型態，其主要特性有三(Klijn, 1996:93)：

1.多元的行動參與者與目標：政策網絡是由許多行動參與者所組成，沒有任何一個參與者有足夠的領航能力來決定其他參與者的策略性行動。所有的參與者都有其各自追求的目標與利益，沒有任何單一目標可以為政策效能測量或評估的標準。這並不意謂著所有的參與者都有相等的權力，每個參與者權力的大小端賴其各自擁有的資源及其在政策過程中的重要性。

2 參與者間的相互倚賴：政策過程中，行動參與者間需要彼此相互倚賴。每個參與者都希望能夠達成各自追求的目標，但此目標的達成需要借助於其他參與者達成目標的手段來完成。

3.持續性的互動：政策網絡是一種互動關係型態。多元行動參與者間的相互倚賴情形及其衍生的互動作為有助於形塑參與者間的關係型態，且這種關係型態多少具有某種強度與持續性。為了要維持與促進參與者間有意義的持續互動，行政規則的建立勢不可免。

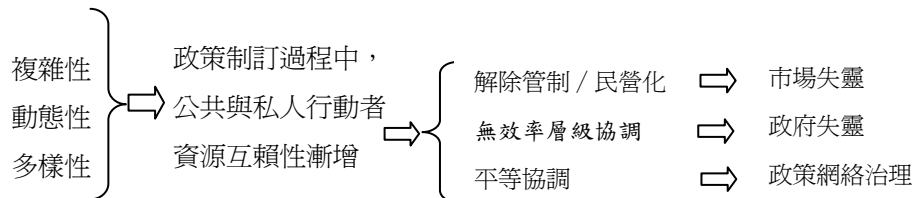
Börzel(1998)論及政策網絡的概念時，曾指出網絡的分析，除了利益中介的觀點(interest intermediation school)之外，尚有治理的意義(governance school)。利益中介的觀點，如前段的分析，認為政策網絡是各種有組織的利益團體與政府互動關係型態的統稱，其概念可以廣泛應用於公私部門間所有的互動關係型態，但治理的觀點認為政策網絡是一種特定型態

的治理模式，一種當政治資源廣泛分佈於公共與私人部門時的政治資源動員機制，且只能適用於公私部門間允許平等協調(horizontal coordination)的特定關係型態。

Börzel 認為政策網絡不僅僅是政策制訂過程中多元行動參與者間可能的互動關係型態，更是一種參與者間動態互賴的結構關係。在這個結構關係中，政策行動非以集中式的齊一步伐向前邁進，而是允許多元分立的行動參與者，透過資源與利益的相互倚賴與交換，協調彼此的行動。

與利益中介學派強調行動者之決策系絡與因素之不同，治理的觀點明顯著重在政策過程的組織結構與運作。政策網絡被視為是現代政治系統中一個特殊型態的政府形式，其基本假定認為現代社會的分化、部門化、以及政策需求的成長，導致政治負載過重與壓力下的治理行為(Jordan and Richardson, 1983)；此外，也由於社會地域上的分離與功能的分化，導致決策系統的撕裂，決策系統有效問題解決的能力被分散至各有特殊專長，但能力與資源皆有限制的行動者所形成之次級系統(Hanf and O' Toole, 1992)；結果是公私部門的功能不得不相互依賴，政府也日漸依賴層級體制外行動者的資源參與與協力(Kenis and Schnider, 1991:36)。

換句話說，由於當代社會的複雜性、動態性與多元性，政府已無法獨立承擔治理的任務必須要結合次級系統的能力與資源，形成緊密互動、相互倚賴的政策網絡，共同治理(Kooiman, 1993:35-48)。政策網絡因此成為層級權威體系與市場之外的一種新型治理模式，其運作既非沿襲傳統政府型態，以傳統權威或命令指揮來作為協調的原則，也非複製市場的交易機制，極大化個體利益為原則，而是允許政府廣泛動員公私部門間的資源參與與平等協調合作，以解決傳統政府型態的反功能作為，也同時消除市場無法控制的負面外部作用。



圖一：政策網絡之治理觀點

資料來源：修正自 Kooiman, 1993:35-48、Börzel, 1998:264

顯然的，治理觀點下的政策網絡是一個特定政策領域內所有參與政策制訂與執行的行動者之結合體，彼此間的關係是非正式的，但所追求的利益卻有重疊與相互倚賴的現象，故必須協力合作，以非層級節制的集體行動來解決問題，順遂目標的達成。政策網絡同時也是一種相對穩定與持續的關係網，能夠動員與匯集廣泛分佈於公私部門的資源，平等協調，形成政策共識，集體協力行動解決問題。

肆、網絡治理模式

從治理的觀點來看，政策網絡可以說反應出國家與社會的變遷關係。國家與社會不再容易嚴格的區分，政府組織也不再是政策過程的唯一核心，從政策的形成以致於公共服務的提供與管理等活動不再全然集中於權威層級體制的官僚政府，而是廣泛分散於公私部門之行動參與者；唯有藉由公私部門間之協力合作、資源聯合、平等協調，方足以形成共識行動，順利解決公共問題。

然而，政策網絡理論遭受到最大的批評也來自於此。如果國家機關政策運作的主權與核心從政府體制內移轉出去，則官僚行政將無限制開放競爭，允許各種資源利益團體競爭決策主權，導致斷續漸進政策瀰漫，國家權威遭致嚴重割裂與分離，甚者恐至基本治權的合法性與正當

性皆難以存續。因此，要網絡治理之能夠運行，政策網絡之實踐必須要先能夠合理解決兩個治理上的難題：一是要如何節制網絡賽局行爲(game)的猖獗，二是要如何建構合理性的合作結構。

(一) 賽局管理

由於政策網絡內部存在著許多的行動者(個人、組織、團體)，每一個行動者都有自身的利益偏好與目標追求，並依本身所擁有的資源之關鍵程度，隨時與對手進行策略性的互動，以遂求己身目標與利益的實現，使得政策網絡成爲一種結構殊異、動態複雜的賽局關係(Scharpf, 1993; Klijn et al., 1995; Klijn, 1996)。

賽局理論認爲網絡政策的決定與執行是政策網絡成員間資源互動的結果，這種結果並非問題的解決，而是各有不同權力與利益偏好的網絡成員間相互競爭、衝突、議價、以至於妥協的一種狀態。這種賽局行爲的進行不能放任其自由隨機的發生，而是要在一定的結構內運作，受到某種程度的行爲規則所限制。然而，結構規則並無法限制可能結果的發生，成員間競爭議價妥協生成的結果是難以甚至無法預期的。由於結果的無法預期，這種網絡成員間的行動便有可能損及集體共識目標的達成。因此，賽局管理的重點便在於如何選擇行爲者的參與、正確資源的動員、順暢規則的互動、以及共同意象的凝聚。換句話說，賽局管理經營的重點在於整合政策網絡內的成員行爲、資源、規則與認知，朝向一致性的目標行動(Klijn et al., 1995:442-446)。

1.成員的選擇性參與：我們知道，政策網絡是一群行爲者利益、資源、認知各異的成員所結構而成，各個成員在網絡內的角色與立場也都有異，對於不同政策參與偏好的程度與可能的貢獻夙有分歧。賽局管理員因此有絕對的需要瞭解網絡內成員可能的政策參與偏好與貢獻程度，好在不同的政策行動當中吸納適當的成員參與，同時技巧性的排除可能的負面貢獻者。

2.資源的技巧性動員：政策網絡內，由於不同的政策場域會吸引資源各異的參與偏好者，形成特殊的資源供需圖譜。這些參與的成員，最好都能樂意貢獻本身的專業專才資源，並同時從其他參與者的資源貢獻當中增益己所不足者。但問題總是會出在有些資源的供給者過於專斷、

支配性格過強，不願輕易釋出資源，而有些資源需求者卻又無視於己身可能的貢獻程度，過於需索。賽局管理員因此有需要正確評析網絡成員間資源供需的緊張關係，技巧性的動員特殊資源供給者的領導角色，弱化資源需求者的需要訴求。

3.規則的權宜性運用：政策網絡之建立與有效運作實有賴於制度化規則之維繫。但由於網絡內成員之參與乃是在平等的基礎之上，帶有強烈的志願主義之色彩，故這些規則之設計乃建立於互信共識的前提，缺乏強制性的作用。但如果這些規則無法誘使網絡成員們的誠意遵循，則成員間的互動關係又將缺乏基本的操作規範，流於各自為政、競顯神通的情形，無法齊一目標努力。賽局的管理者因此需要正確掌握規則設計的精神與原則，在緊張關係的緩和與目標達成的共識前提之下，權宜性的擴張或現縮解釋規則運用，彈性誘使網絡成員們的和諧與志願遵守。

4.聯合意象認知的形成：由於政策網絡的成員們各有不同的利益偏好與特殊立場，對於同一政策目標的詮釋也將因為認知上的不同而有差異產生，甚至集體共識的目標也會有執行手段與方法上的分歧。賽局管理員因此有必要清楚網絡成員們的特殊利益偏好與立場認知，積極協調衝突性強的成員妥協彼此的認知差異，甚至重新界定政策目標，調和鼎鼐，促進聯合意象與認知的形成，開創「共贏」的局面。

（二）網絡結構管理

網絡結構管理之重點在於調整整體網絡結構的體質(Klijn et al., 1995; O' Toole, 1988)。以下仍然是從網絡的成員、資源、規則與認知等四個面向著手，提議經由網絡成員的互動關係、資源配置型態、規則的漸進調整、以及價值規範的整合等方面的調整來強化政策網絡結構的體質(Klijn et al., 1995:446-450)。

1.成員互動關係的調整：政策網絡成員互動關係的調整意指網絡管理員可以經由推介引進新成員的加入或者計畫性的排除現有成員的參與來改變網絡成員的組成成份，從而轉換既有網絡成員間的互動型態與模式，以強化政策網絡互動的體質。因為不論是新成員的加入或現有成員的排除，結構內的利益偏好與資源關係必然會有某種程度的變化，使得既有的網絡互動關係從而需要適應新的情勢而有所相應調整。當然，這

種新成員的加入對於政策網絡的調整需要有正面積極的助益，而現有成員的排除亦不能過度耗弱既有網絡結構的體質；故網絡管理員對於新成員的引進經常需要考慮到利益偏好與立場的相容性、資源的增益或互補性、甚至是輔助性的專業諮詢資格，方能有加成的效果；而現有的成員也是在其不利於網絡運作的情形下方予排除，免得造成過於損失。由於這種網絡成員間組成成份的變化可以改變網絡結構的體質，故網絡管理員應該善於運用，以逐漸調整強化府際關係的網絡運作。

2.資源配置型態的調整：一般來說，在網絡關係的運作當中，資源相對優勢的成員經常會佔據網絡核心較有利益的位置，資源相對弱勢的成員只能在核心之外徘徊。問題在於資源相對優勢者並非總會提供相對應的服務與貢獻，使得政策網絡的運作成效大打折扣。在這種情形之下，網絡管理員應該善用手中擁有的資源，給予相對貢獻較大的弱勢資源者較多的資源，以提高其在網絡核心中的地位，同時扭轉網絡結構內不均衡的資源配置型態，以調整強化網絡關係運作的體質。由於資源的意義除了財力之外，尚包括人力、技術、以及資訊等等，因此這種資源配置的運用並非僅止於預算或經費的撥補，餘如資訊系統與資料庫的協助建置、教育訓練機會的提供、以及人力的增補等等，也都是網絡管理者可以善加利用，以均衡調整網絡成員間資源不均的分配型態。

3.規則的漸進修正與調整：由於制度化規則的主要目的僅在於協助網絡關係的穩定正常運作，沒有強制性的作用存在，故經常是在網絡成員的共識之下所訂定，且只能信任成員間的志願遵守。因此，只要能夠有助於網絡成員間的穩定互動與正常運作，要取得網絡成員的同意與共識進行細部規則的修正與調整其實並不困難。這種細部規則的修正工作如果能夠採取漸進式的調整手法，長期而言，網絡成員間的互動關係型態也將產生變化。故網絡管理員如果發現政策網絡結構的運作有不良的情形發生，但又無法取得全體成員的共識大幅度的修正網絡規則之時，就需要積極規劃未來結構運作的體制，同時設想網絡成員所能接受的變化幅度，採取細部修正的方法，漸進調整網絡結構的互動體制。

4.價值規範認知的整合：政策網絡是由不同的次級結構如政府、組織、專業、市場等所結合而成。且由於這些不同的次級結構所價值觀

點有所差異，例如政府結構強調服務與民意、組織結構講究控制與順服、市場結構重視競爭與效率、專業結構著重專業與品質，使得政策網絡的價值認知亦容易呈現出多元複雜的情形，彼此競爭領導的地位。如果這種情形持續存在而無法相互包容，則此一政策網絡將無法和諧運作，有礙於共同目標的達成。網絡管理員因此有必要營造一個自由對話的空間，開放不同的價值觀點有相互說服與包容的機會，或者至少拉近彼此間的規範認知距離，凝聚網絡結構間的共識基礎，強化網絡運作的體質。

本文因此以為，網絡治理的運作需要同時掌握個體層次的賽局管理與總體層次的結構管理，賽局管理的主要重點在於順暢網絡內成員間的互動，結構管理的主要重點則在於健全網絡結構的體質。唯有這兩種型態的管理都能步入正軌，誘導網絡成員的服務承諾與資源的盡情投入，同時建構網絡成員間平等、互惠與互信之夥伴關係，透過制度性的溝通協調機制與管道來提升彼此間的互動品質與降低互動成本，以順暢網絡的政策運作，創造多贏的局面，才能稱得上是一個成功的網絡治理模式。

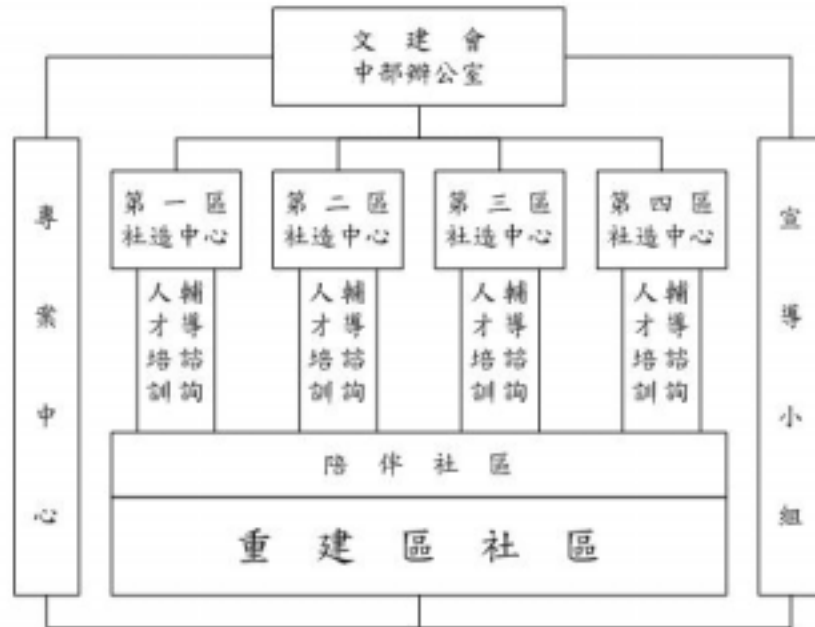
伍、重建區社區總體營造計畫執行觀察

民國八十八年九月二十一日七·三級的集集大地震，極端震垮了台灣中部地區有形的公共建設與社區建築，重創了千千萬萬人民賴以生存的生活家園與土地生計。政府為了協助九二一地震中的災損社區從廢墟中站立起來，重建社區新風貌，除了將社區重建列為「災後重建計畫工作綱領」的四大重建計畫之一，也積極推動社區總體營造工作，自九十一年起推出「九二一震災重建區社區總體營造計畫執行方案」，在重建區中選擇六十個社造點，給予年度定額計畫經費補助，輔之以專業團隊的協力，為期二年，期望能夠達成獲致(1)整合民間資源，參與重建事務，增加社區發展機會；(2)凝聚社區意識，提振文化活力，恢復居民生活信心；以及(3)建立地方文化特色，營造永續發展機制等三大目的。

一、計畫執行網絡的運作

「九二一震災重建區社區總體營造計畫執行方案」可說是一個具創意的創新性方案。有感於我國過去諸多社區營造單打獨鬥、缺少專業協力、培力、困乏其身的負面經驗，文建會規劃此一方案時，便精心設計成一公私協力執行的網絡架構，圖以充分發揮社造經驗交流、專業協力、培力、永續社區營造的實質效果，開創我國社區總體營造推動的新機制。

此一執行方案是由文建會決策主導，邀請民間相關專業社會團體參與，輔導協助重建區的社區總體營造。整個執行網絡（如圖二）是以重建區內六十個受災社區為主體的社造點為核心，外圍輔之以四區的社造中心和專案中心提供社區總體營造的經驗輔導、專業協助與行政作業的管理支援，同時擔任與政府公部門間的溝通協調聯繫角色。其中，社造中心的角色重在社造專業的輔導與協助，專案中心的功能偏向行政支援與作業管理。此外，為了讓此一重建區社區總體營造計畫之營造成果能夠有適當的展現機會，展現重建區社區重建的生機與營造的活力，整個執行網絡也設置了宣導小組，規劃整體性文宣工作，透過多元媒體，如影視、廣播、記者會、網路、報章、雜誌等等，階段性的呈現社區營造成果，創造話題，以吸引社會注意，同時發揮激勵社區居民參與的意願與認同的心理感受。



圖二：九二一震災重建區社區總體營造計畫執行網絡

資料來源：本文自行整理繪製

（一）文建會的主導

社區營造是文建會的主要業務之一，重建區的社區總體營造更是災後社區重建非常重要的一環，文建會因此非常重視重建區之社區營造，自行規劃計畫執行內容，並密切陪伴、監督檢視整體執行過程，如對於專案中心運作的指導、社造中心輔導作為的關切、宣導小組文宣規劃的審查、以及社區實際營造情形等等。

（二）文建會與專案中心之互動

專案中心的主要任務是協助文建會協調與管理整個計畫方案的執行，故為了利於與文建會間的溝通與協調，辦公室便設置於文建會之內，得以隨時與文建會進行計畫執行之意見交換。

回顧第一年專案中心的表現，由於初期人手的無法到位，加上計畫主要人物也都因公務繁忙，無法坐鎮辦公室及時規劃協調相關業務進

行，使得中心工作缺東落西，缺乏系統滿意產出。中期人手全部就位之後雖有部份改善，但因先機已失，契約工作一直處於落後追趕中，致與文建會中部辦公室間之業務搭配時有齟齬，與社造中心之溝通聯繫亦時有認知上的落差爭執。直到第二年，計畫主持人排除所有外務，專注於此一方案之執行；而文建會也欣然接受專案中心第一年之期末檢討建議，調整專案中心之定位與制度化聯繫會報，釐清專案中心與社造中心間之角色功能與任務扮演；這才使得專案中心之角色功能與任務能有適當之作為表現，與文建會間之業務搭配得以步入正軌，與四個社造中心之業務來往也都能建立共識，相互搭配得宜。

整體而言，專案中心與文建會的互動，可以說是由生疏以至熟練，從迭有摩擦以至合作愉快；文建會試著學習信任與尊重專案中心的行政管理運作，而專案中心則是學習配合文建會體系的行政風格與管理績效要求，彼此在漸進諒解中尋得計畫工作上的共事與共識。

（三）文建會與社造中心之互動

文建會與社造中心的互動主要是建立在對於社區的關懷與輔導。文建會寄予社造中心相當大的期望，也充分授權信任社造中心對於社區的輔導，期盼社造中心能依據個別社區的特色與需要，全心投入培力社區。就這點而言，四個社造中心的表現有所差異，與文建會的互動關係也有所差別：相較來說，二區和三區社造中心的表現一直比較合乎文建會的期待，與文建會的互動也維持一貫的高度穩定關係，而一區和四區社造中心與文建會的互動就有比較多的起伏。特別是第一年，一區社造中心的承接團體由於承接了政府不少的計畫案，在人力有限的情況下，只能階段性、選擇性的培力輔導社區，不認真但卻相當主觀的意志甚至引起部份社區的反感；參與文建會的定期會議不是姍姍來遲，就是不告缺席；這些情形都使得文建會難以忍受。而四區，由於計畫主持人遠在北部，較少時間關懷培力社區；且幾個共同主持人間亦缺乏正常的溝通聯繫管道，任由幾個缺乏經驗的同仁在社區裡奔波，但又無法提供適時適當的協助，使得文建會也相當搖頭；是第二年的計畫招標時，一、四區的社造中心便轉移給文建會認為更適合的協力團隊來承接與合作，而這兩個新的協力團隊，也真符合文建會的要求，全心投入培力社區不遺

餘力，與文建會的互動關係穩定倍增。

文建會與社造中心的互動關係也建立在各種大大小小的會議之中。第一年時，或許是計畫執行的開始，各種會議還真的特別得多，導致中期之後所有社造中心的反彈，認為應該減少會議的次數，留給社區更多的時間；故社造中心的出席開始有消極的表現，不是遲到，藉故不到，就是隨便派個人參加，彼此間都有不好的印象存在。第二年時，或許是各項作業都已步上正軌，文建會接受建議大幅減少會議次數，並授權各協力團隊輪流主持會議，決議一體遵守；這使得第二年聯繫會報之出席層級提高至主持人層級，會議功能得以實質發揮，正面提升了彼此間的溝通與互動情誼。

（四）文建會與社區之互動

文建會與社區間的互動主要表現在三方面：計畫書的提案、經費核撥與核銷、以及社區問題的諮詢輔導與活動參與。在計畫書的提案方面，第一年，文建會的要求較為嚴格，先是要經過社造中心的細部輔導與同意，繼之送至專案中心接受審核，然後才能送交文建會等待最後的行政核定。也由於計畫書提案作業期間相對冗長，加上文建會內部行政程序的拖延，使得社區原期望七~九個月的計畫執行期間縮短為三~六個月，執行壓力倍增，多有怨言。第二年，文建會接受建議縮短提案流程，原以為可以增加社區計畫執行的期間，但由於第二年只有十個月的期限，等到計畫核定下來，社區可以執行的時間最多僅剩四個多月，比第一年更短，怨言更多。

在經費的核撥核銷方面，由於絕大多數社區組織都無自有經費，社區計畫的執行前期多先仰賴借貸，等到政府經費核撥之後方予償還。誰知，由於絕大多數的社區也都是第一次直接接受政府的補助執行計畫，缺乏財務管理與核銷經驗，加上文建會本身會計作業人手的不足，使得第一年計畫執行完畢的核銷作業遲遲無法完成，甚至多數社區第二年的計畫已經核定下來了，第一年期末之核銷還未完成或經費遲未下來，不但影響到社區經費借貸上的緊張心理，連帶影響到第二年計畫的執行意願。第二年，文建會因此要求社造中心加強社區計畫執行期間之經費支出管理，使得多數社區第二年期末之核銷作業有相當大的改善，但仍有

約半數左右的社區之期末核銷作業仍然落後。

有關社區問題與活動參與，只要文建會接受或意識到社區相關問題，經常都會與專案中心和社造中心交換意見與心得，且較多授權社造中心處理，故與社區間的互動較多建立在活動的參與和人際的關心，而少直接介入社區問題的處理。故就此方面而言，文建會與社區間的互動就明顯較為正面，多少彌補些前述的不愉快現象。

（五）專案中心與社區之互動

專案中心與社區之互動主要表現在各種研習營與講習會之辦理以及社區問題的諮詢輔導與活動參與。研習營與講習會之辦理由於屬觀摩培訓之性質，各社區之參與皆非常踴躍，並除了對活動提出建言之外，彼此間之互動良好，沒有不良摩擦。至於社區問題的諮詢輔導與活動參與，由於也非直接介入社區之營造計畫活動，故除了與社造中心之訊息傳遞間偶有出入需要多加澄清之外，與社區間的互動也多正面，相當程度的扮演好文建會、社造中心、與社區間之潤滑劑功能角色。

（六）社造中心與社區之互動

社造中心設計最重要的功能是積極培力輔導甄選出來，一方面協助其重建社區生命力，另一方面也期盼培育其成為明日台灣社區的希望與楷模。是社造中心之任務，除了一般行政上的要求之外，重點更在於社造點之輔導諮詢、社造員之輔導管理、以及社區營造人才之培育等。

社造中心對於社造點的輔導與培力，主要是透過課程培訓、計畫案寫作、以及社區實務操作輔導等三個面向來達成。在課程培訓方面，可以觀察到社造中心規劃設計的研習培訓課程依社區發展與階段性的不同而有基礎課程、進階課程、專業課程、議題課程、乃至於社區課程的提供，各有千秋。比較特別的是三區社造中心今年特別著重社區紀錄片的研習，期能帶動社區的文史紀錄工作；四區社造中心為了各部落獨特需要而量身訂做，且進入部落獨家特地開課的社區課程，帶給各部落較全面性的新感動。至於一區社造中心，可能由於受到契約終止事件的影響，後期研習課程的實施就不若前期來得積極。

計畫書的寫作也是社造人才輔導與培訓課程之一環，主要目的是要

透過計畫書的寫作，讓社造員以及社區團隊能夠不斷深入理解社區資源，相互討論社區的真正問題與需求；所以，社造中心的輔導機制便在這個時候顯出其特別價值，許多社造點的計畫案被一修再修，無非就是希望能夠提出符合社區發展需求的操作計畫。只是，計畫書同時也是社區與社造團隊爭取政府資源補助的利器，社造點莫不希望經費的補助適當而充足，這使得社造中心在面對社造點的經費爭取時，不得不有社造精神的堅持與實務操作上的彈性表現。在這方面，四區社造中心表現最積極，六月初即輔導各部落提出計畫案，替部落爭取充裕的執行期間；可惜，由於許多部落組織人事上的變動，如眉溪南豐、春陽、大清境、中正過坑等等，雖然通過的經費額度早已知道，但計畫的修正遲遲無法定案，使得最終計畫的執行仍然匆促，甚或沒有執行的情事發生。相對的，三區社造中心的輔導最細膩，雖然最晚提出各社造點的計畫書，但也由於準備過程確實，內容得宜，最短時間內即獲得全區性的通過，並付諸執行。

在社區實務操作方面，追求一份亮麗成績的表現雖不可免，但社區實務操作的真正用意並非僅止於此一表象的成果，而是在此一過程中養成社造員與社造團隊真正行動的能力，勇敢面對社區問題的存在，積極喚起社區居民的參與，共謀問題的解決，以確實落實計畫的執行，並期能進一步建立起社區參與的機制，永續社區發展的動力。因此，當社造中心面對絕大多數都缺乏社區營造觀念與基礎的社造團隊與人力，如何養成並深化其社造的能力，正關係著這些社造點能否自主永續經營的契機。

觀察社造中心所提供的社區實務操作輔導，主要形式有二種：一是輔導員（一、二、三區社造中心稱為輔導員，四區社造中心稱為聯絡員）的輔導，一是專家的輔導。輔導員是社造中心的專案工作人員所擔任，平均每一輔導員輔導一至三個社造點，在整個計畫的執行過程中不斷的巡迴往返社造點與社造中心之間，密切的陪伴社造點，提供必要的社造諮詢服務與執行協助。專家的輔導則幾乎全數都邀請在大學院校任職的教授們擔任；這些教授多數與重建區有親密的地緣關係，對重建區社區重建有一份濃厚的使命感，唯由於專職教職使然，無法全心的陪伴社造點，僅能提供議題式導向的輔導：如一區社造中心的議題研討小組與二

區的社區諮詢會議，針對個別特殊社造議題提供社造點的知識教育與諮詢輔導；三區比較特別，有家族的設計，規劃輔導責任區的實施，讓輔導的學者專家能夠定期性的接觸社造點，提供社區更深入的發展諮詢與協力。

（七）社區的經營

社區是九二一震災重建區社區總體營造計畫執行方案的核心單位，也是此一計畫方案的主體。整個重建區社區總體營造計畫執行方案的中心目的就是要重建災損社區的生機與活力。為了培育激勵這些甄選出來的社區發展能量，文建會分配這些社造點平均一年有一百五十萬額度的社造經費補助。但社造點能否申請到足額的經費補助，仍然需要經過嚴格的提案與審查程序：社造員 / 社造團隊提案之前要先經過社區會議的討論，針對社區提出需求研擬執行計畫；同時接受社造中心的培訓與計畫書撰寫指導，在不斷的分析診斷社區的真實需求之後定案送文建會；緊接著，文建會除了會送請專案中心提供審查意見之外，各相關業務承辦人員也會依計畫書內容進行社區實地瞭解與溝通，提供高層主管經費核定的建議。待補助的經費額度核定之後，社造員與社造團隊還要召開社區會議，說明計畫相關內容，邀請社區居民的共同執行與參與。

觀察這些社造點的計畫活動與內容，可以發現主要集中於社區公共空間形塑、自然環境生態保育、地方產業發展、公共安全與秩序維護、以及終身學習體系的建立等方面。依據文建會（2003：79-80）之檢討報告，此一計畫對於社區營造，主要有以下三點效益：

1.社區意識的喚起與逐步提振。參與此一計畫的社區，雖然有些是明星社區藉由此一計畫執行再次深耕紮實社區營造的基礎與成果；但也有許多社區（例如原住民部落）對於社區營造此一觀念卻是相當模糊甚至毫無概念者。經過二年來各種有關社造教育訓練機會的參與、社造思想觀念的溝通分享、社造中心的積極輔導、以及本身的社區實務操作，現在每一社區對於社區營造的精神、概念與作法都能豐富的展現出自己的觀點與看法。

2.社區營造活力的活絡。這些參與的社區，在未被甄選進入此一社區總體營造計畫執行方案之前，除了少數明星社區有相當的重建經費投

入之外，多數社區都少有任何直接的經費補助(指非透過公所、村里辦公室等行政體系的經費補助)，自發性的社區營造動力不足。然而，透過此一社區總體營造計畫執行，文建會的經費直接補助到社區，使得社區得以發展有意義的自發性營造活動，帶動社區居民的社區參與，活絡社區營造活力。

3.社區營造人才的發掘與養成。社區營造需要願意關心社區，並儘可能主動參與社區公共事務的社區人士之投入。由於此一社區總體營造計畫需要社造員此一角色的投入，雖然多數社造員在接任之初都不曉得社造員的角色功能與任務何在，也多半缺乏社區運作的經驗與實務操作，但二年來的觀察發現，這些社造員都能經由社區營造的過程，從陌生、以致於熟悉、再進而熟能生巧、最後甚至於樂在其中、樂於在社區工作投入。此外，由於社區工作無法單打獨鬥，需要工作團隊的支持與參與，有不少社造員因此能夠進而吸引凝聚更多社區人士的參與，無形中發掘與養成更多的社區營造人才。

二、計畫執行網絡運作的評價

觀察圖二計畫執行網絡的建置，可知由於九二一震災所影響的區域頗大，社區重建與營造所要照顧的社區既多且廣，文建會鑑於本身並無充裕人力可以善盡社區輔導培力之實與責，遂前瞻性的規劃設計此一執行網絡，由文建會主導，借重學術單位與專業團隊協力扮演專案中心、社造中心、陪伴社區、以及宣導工作小組之角色，培力重建區社區。而這些加入此一執行方案的學術專業團隊，也認真善盡網絡協力角色職責，讓此一執行方案的精神與特色發揮得淋漓盡致。這種網絡執行的設計，實完全迥異於往昔文建會社造工作的推動模式(文建會，2003：97-99)：

1.培力社區，而非協助社區活動的規劃與執行。

傳統社區營造的推動大多憑著一份計畫書、一場簡報、甚或多加一次的現場踏勘，即決定了一次性的經費補助額度，然後任由提出申請的團體或社區隨意施作與核銷結案。這種方式讓不擅長撰寫計畫書和拙於言詞表達的在地社區團隊處於競爭的弱勢，獲得政府經費補助者往往是「專業規劃型」的社造團隊，以至於扭曲了資源配置的合理性。

此一執行方案所規劃設計的網絡機制，摒棄了以計畫為主體的一次性審查補助方式，而是以社區為主體，甄選培訓具有發展潛力的社造點與社造員，然後透過協力網絡密集與社區互動，協助在地團隊發展出符合社區需求的計畫，以活化社區發展。且在往後計畫執行的過程，協力網絡團隊亦會密切參與觀察，以瞭解計畫執行的成效，提供即時的輔導協助。

2.專業團隊是協力，而非主導。

傳統社造計畫的推動，專業規劃型的社造團隊之於社區，經常扮演的是代為規劃、代為操作、代為核銷結案的主導角色與代理關係，計畫未必切合社區所需，案子結束或無法持續時即匆忙離開，難以生根社區；而社區也難以因此專業規劃型社造團隊的短暫行動有所能力增長。

相對的，在此一網絡機制中，專業社造輔導團隊之於社區，不但需要負責在地社造人才的培訓，也需要全程的陪伴社區，協力輔導與追蹤執行，務使在地社區組織與團隊社造能力有所增長，日後得以獨當一面，自主營造。

換句話說，相較於傳統專業規劃型社造團隊—社區間主角—配角的主從關係，此一網絡機制中的社造輔導團隊扮演的僅是陪伴、支援、順便帶點督導的角色，社區、社區居民、社區幹部、社造員才是主角，專業團隊謹守配角的身份。

3.善盡社區輔導機制，不放任社區盲動。

傳統社造計畫的補助，有專業規劃型團隊協助的社區淪為配角，社造主權完全繳出，甚少會自覺到輔導、支援的需要。但如沒有專業團隊協助而幸運獲得補助的社區，除非有有經驗的社區人才，否則多是處於自行摸索、土法煉鋼的狀況；雖有輔導、支援的需求，卻不容易找到深入瞭解該社區，又可以隨時諮詢、求助的專業團隊。

此一網絡機制則從社造人才培訓、日常協力輔導、到方法、策略諮詢、困境的協助解決，架構出來的正是一套完整的社區支援 / 輔導機制；特別強調的更是社區居民參與的要求，以培力社區。

4.邀請優質社區參與，提供經驗分享。

傳統社造計畫多屬單一特定團體或社區的計畫作為，鮮少為了此一社區或團體的計畫執行與成長，另外補助其他社區或團體協力陪伴。但此一網絡機制除了社造中心的輔導協力之外，還特地開放甄選其他夙有社造佳評之團隊或社區以為陪伴社區，經驗陪伴社造點，提供一種平等的、朋友式的協助，甚至比社造中心的輔導老師更有助益。

5.廣為利用媒體傳播，不斷給予鼓舞。

傳統社造計畫的推動，除非是政府的特定施政作為，鮮少會主動動用到媒體予以宣傳鼓舞。但此一網絡機制卻特地成立宣導小組，運用即時性的平面新聞、廣播、電視，以及深度報導性的雜誌、網路、電子報等媒體，主動廣為宣傳社造點的社造作為，報導提高社造點及參與社造的居民們之曝光率，善盡媒體形象宣導之益。

再從網絡參與者間的互動關係來看，文建會雖然佔有決策的主導角色，但卻相當程度的減輕官僚體制的權威命令作為，鮮少直接介入計畫的執行，學習信任專案中心、社造中心以及社造點間的互動作為，並與其在平等的基礎上協調，建立共識，互信互惠。例如，專案中心與文建會第一年間充滿了許多緊張與摩擦關係，但文建會還是願意給予第二年的機會彼此合作。又例如，第一年時，為了社區評鑑指標的設計，文建會、專案中心、社造中心間彼此存在相當不同的意見與看法，歷經數月的討論，全體才勉強接受；第二年，社區評鑑指標雖離第一年之設計旨趣頗大，但卻在一次的聯繫會議中即達成共識。此外，第一年的定期會議，頻度高，社造中心的出席人員層級低，亦不理想，彼此間時有怨言；第二年因此調整為二個月一次的主持人級之聯繫會報，在不看好的情形之下，社造中心的出席卻異常踴躍，彼此間有相當熱絡的互動與交流表現。這些，都讓筆者深切的感受到網絡參與者間有持續互動，互賴互惠的誠意表現（廖俊松，2004）。

身為此一執行網絡的管理者，並負有計畫執行績效成敗壓力的文建會也並未完全放任網絡參與者的作為。由於參與此一社造計畫執行的民間部門是經由年度的計畫競標取得法定的參與身份，且有年度期末執行作為的考核與評鑑，因此，當觀察到部份參與者的計畫作為並不符合期待時，文建會也會適時介入瞭解與溝通；如無法進一步取得彼此間的合作誠意與共識時，文建會不是在評鑑時直接取消第二年度的營造經費之

補助（社造點部份），就是善加利用計畫競標的機會選擇更可能適任的團體來參與合作。顯見文建會也會在適當的時機善盡賽局行為與結構調整管理之責。

當然，由於此一網絡執行體系是個實驗性的方案，在前無經驗的參考之下，整體網絡的運作也有其缺失存在，主要有三：

1.政府官僚體制行政作業之遲緩與繁複相當程度的影響社區社造計畫之執行與表現。如前面文建會與社區之互動一段落所提計畫書的提案與經費的核撥核銷方面，文建會內部行政作業之延遲，使得多數社區無法精緻執行計畫內容，只能強調計畫形式上的執行，無法充分體現社造之精神與意義。

2.政府與民間專業組織夥伴認知之差距。夥伴關係是一個抽象的名詞，政府與民間組織經常掛在口上，但不自覺中常會依本身的利益認知來解讀他方的行為，而非在平等的基礎上信任對方的契約作為。例如，文建會依本身的政策執行認知考量，對於專案中心與社造中心承接團體的期待是專注於此一方案，故多不解民間組織為何將這些使用文建會資源聘用的人事分心他用；但民間承接團體則以自我組織的發展目標為依據，依契約工作，多抱怨文建會額外交付的行政負擔；使得彼此間多有嫌隙，導致第二年的方案執行有半數民間協力團隊換手，如一區、四區社造中心以及宣導小組更換契約團隊，專案中心負責團體雖不變，但內部人手幾乎全數更新，以致於不少社區得重新適應新的輔導團隊情形發生。

3.網絡參與者之經營能力與社造認知仍有待提升。此一重建區社區總體營造計畫之實施，乃因文建會認知到本身專業與人力的不足，故規劃引進民間參與機制，借用民間組織之專業與人力來培力社區，提升社區營造能量。然觀之參與的民間專業團隊，除了計畫主持人或執行長之外，執行人力多是因為承接此一計畫臨時招募而來的新手，在本身社造社造與經驗都嫌不足，社造基礎操作能力仍需大力培訓的同時，如何能承擔輔導社區成長之要手？使得社區輔導過程中，專業輔導團體與社區之間往往滋生不少齟齬。

陸、再論重建區社造計畫的執行與網絡治理

依 Rhodes(1997, pp.46-60)對於治理的解釋，治理不僅僅是一種自我組織的網絡關係表現，治理更是一種「善治」(good governance)的作為表現，也就是要有所謂的效率公共服務、獨立的司法系統、公正的法律體系、負責任的財務行政、向立法機關負責的獨立審計、尊重法律與人權、多元化的制度與結構，以及充分的新聞自由(Leftwish, 1993:610)。換句話說，當代政府治理的目的就是要積極謀求社會公共利益，增進全體人民之福利。因此，公共行政的演進可以說是一部政府積極尋求增進治理效能，服務人群社會的發展史。只是隨著不同時代與環境的需求，政府治理的內涵也經歷不斷的意義更新，從傳統強調政府官僚權威治理的型態，歷經市場模式的洗禮，朝向晚近網絡治理的新型態。然而，不管外顯政府治理型態如何的更迭，筆者以為，公共服務效能的增進與社會福祉的提昇才是當代政府治理的最佳意義表現。

從這個角度回過頭來審視重建區社造計畫的執行，雖然短短的兩年計畫執行期間並不容易讓我們看到重建區整體社區營造未來可能展現的豐碩成果，然而，二年來的網絡協力也目睹到部份重建區社造點社區意識的喚起與提振，社區營造活力的日漸活絡，以及相當部份社區營造人才的發掘與養成等效益顯現，足證此一社造執行網絡善治價值的浮現。

治理的觀點出發，政策網絡不再是以政府組織為唯一核心，政策制訂與執行過程涉及公私部門多元的行動參與者，唯有透過公私部門之資源結合，平等協調與協力合作，方能順利形成政策共識，獲致合適政策產出。換句話說，網絡的治理除了賽局行為與結構調整的管理之外，更需要留意多元行動參與者間夥伴關係的建立與培育。

網絡夥伴關係的建立有三個重要的基礎：平等、互惠與互信（廖俊松，2003：48）。平等賴意謂著彼此平等的地位與需要；政府部門不是高居上位的命令者，民間部門也非臣屬下位的受命者；政府與民間部門的互動乃是透過正式與非正式的溝通協調機制謀求彼此間資源的分享與責任的共擔。互惠意謂著合作的目標與利益；政府提供資源的利益，交換民間專業與人力的分享，順利政策目標的產出；民間承擔責任的義務，換取政府公權力的分享，獲致目標利益的達成；合作創造雙贏的產值。

互信意謂著相對的信任；民間對於政府部門的作為高度表現善意，政府對於民間部門的行動也極度充滿希望，彼此間都有水乳交融的一體感受。也惟有這種互賴與互信的情感建立，公私部門間的協力夥伴關係方能穩固與恆常。

依此觀點檢視重建區社區總體營造計畫執行網絡的運作，過程雖迭起伏與波瀾，但基於決策主導地位的文建會，願意學習尊重民間部門的專業，信任私部門的操作，在平等的基礎上協調公私部門機關文化上的觀點爭議；而民間組織也多善盡配合角色，善意回應公部門的政策指導，協力完成計畫任務；彼此間應該可以說是在平等、互惠與互信的基礎上學習建立有意義的夥伴關係之運作。雖然本文有無法繼續觀察這種夥伴關係未來發展的遺憾，但目睹政府越來越多採取此種網絡治理模式來經營諸如社區健康營造、多元就業希望工程、新故鄉社區營造、乃至於健康社區六星計畫等執行手法時，筆者以為此一重建區社區總體營造夥伴關係的網絡治理模式的確有其正面積極的貢獻。

柒、結語

隨著全球環境的變化，各國政府治理結構莫不因應調整，以強化其與民間部門間的合作發展關係，新的治理結構因此應運而生。這種新形成的治理結構乃是一種網絡式的治理結構，藉著共同關心的政策議題而發展出參與者間的合作夥伴關係。這種治理結構超越了傳統菁英官僚主義，不再呈現出一種由上到下、中央集權的統治方式，也非公部門一手囊括所有決策與控制的模式，而是一種參與者與參與者間平等對話、平行互惠的協力合作模式。這種治理結構揚棄傳統「公私兩分」的意識型態，超越政府與市場間的觀念競爭，建立新的策略取得政府與市場間的平衡、合作與協調，串聯了公私部門網絡治理、協力夥伴、順遂政策願景與目標的達成。

九二一重建區社區總體營造的推動是政府治理一創新性的實驗行動方案，文建會能夠虛心體認到本身官僚結構上的限制，設計招募民間專業團隊組成網絡夥伴，協力社區重建與總體營造發展的治理作為讓筆者

深刻體驗到政府與民間攜手建設的永續工程，透過網絡夥伴關係結構的建設與治理，重建災損社區的主體性，同時活化九二一社區公民社會，生根重建區社區永續發展的能量與願景。

本文以為，當代政府治理的模式非常強調民間社會的投入與參與，一起就國家政策的決定、執行與任務進行對話。政府行政的內容不單是公共政策實質福利的產出，也包括主動公民精神的培育與積極民主行政之實踐。所謂積極民主行政不是強化政府權力，而是鼓勵倡導與公民夥伴合作的環境；積極的行政者是一位有創意的網絡關係之建設者，懷抱公民社會的理想願景，戮力優質夥伴關係的實踐。本文也因此期待，九二一災後重建區社區總體營造所創新的此一夥伴網絡治理模式能夠開啓我國政府治理的新契機。

參考文獻

一. 中文部分

- 1、文建會 2003，《九二一重建區社區總體營造計畫執行方案專案行政中心總檢討報告》。中興新村：文建會（中部辦公室）
- 2、廖俊松 2003，〈地方政府夥伴治理關係之比較研究〉，《立法院院聞》，第 31 卷，第 6 期，頁 35-51。
- 3、廖俊松 2004，〈重建區社區營造與政府治理〉，「新台灣、新社會、新價值—九二一重建區社區總體營造學術研討會」（2.29）。中興新村：行政院九二一震災災後重建推動委員會。

二. 英文部分

- 1、Benson, J.K.1982 “A Framework for Policy Analysis,” in D. Rogers, D. Whitten, and associates, *Interorganizational Coordination*(pp.137-176). Ames, IA: Iowa State University Press.
- 2、Bentley, A.F.1967 *The Process of Government: A Study of Social Pressure*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- 3、Börzel T.A.1998 “Organizing Babylon — on the Different Conceptions of Policy Networks,” *Public Administration*, vol.76, no.2: pp.253-273.
- 4、Friend, J.K., Power, J.M., and Yewlett, C.J.L.1974 *Public Planning: The Inter-Corporate Dimension*. London: Tavistock.
- 5、Hanf, K. and Scharpf, F.W.1978 *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. London:Sage.
- 6、Hanf, K. and O’Toole, L.J.Jr.1992 “Revisiting Old Friends: Network, Implementation Structures and the Management of Inter-Organizational Relations,” *European Journal of Political Research*, no.21(special issue):pp.163-180.
- 7、Hecko, H. and Wildavsky, A.1974 *The Private Government of Public*

Money. London: Macmillan.

- 8、Hecló, H.1978 “Issue Networks and Executive Establishment,” in A. King(ed.), *The New American Political System*(pp.87-124). Washington D.C.: AEI.
- 9、Jordan, G.. and Richardson, J.J.1983 “Policy Community: The British and European Style,” *Policy Studies Journal*, no.11:pp.603-615.
- 10、Kenis and Schneider, V.1991 “Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox,” in B. Marin and R. Mayntz(eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations* (pp.25-59). Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- 11、Kingdon, J.W. 1984 *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. HarperCollins Publishers.
- 12、Klijn, E.H.1996 “Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problem,” *Administration & Society*,vol.28, no.1:pp.90-119.
- 13、Klijn, E.H., Koppenjan, J., and Termeer, K.1995 “Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks,” *Public Administration*, vol.73(Autumn):pp.437-454.
- 14、Kneis, P.1991 “The Preconditions for Policy Networks: Some Findings from a Three-Country Study on Industrial Restructuring,” in B. Marin and R. Mayntz(eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations* (pp.297-330). Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- 15、Kooiman, J.1993 *Modern Governance*. London:Sage.
- 16、Leftwish, A.1993 ”Governance, Democracy and Development in the Third World,” *the Third World Quarterly*, vol.14:pp.605-624.
- 17、Lowi, Theodore J.1979 *The End of Liberalism*(2nd ed.). New York: W.W. Norton.
- 18、O’Toole, L.J.1988 “Strategies for Intergovernmental Management:

Implementing Programs in Interorganizational Networks,” *International Journal of Public Administration*, vol.11, no.4:pp.417-441.

- 19、Pierre, J. and Peters, B.G.2000. *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan.
- 20、Rhodes, R.A.W.1997 *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity nad Accountability*. Buckingham, PA:Open University Press.
- 21、Scharpf, F.W.1993 *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- 22、Scott, J.2000 *Social Network Analysis*. London:Sage.
- 23、Smouts, M.C.1998 “The Proper Use of Governance in International Relations,” *International Social Science Journal*, vol.50, no.1:pp.81-89.
- 24、Stoker, G.1998 “Governance as Theory: Five Propositions,” *International Social Science Journal*, vol.50, no.1:pp.17-29.

投稿日期中華民國九十五年五月五日
接受刊登日期中華民國九十五年八月一日
校對日期中華民國九十六年四月十六日
責任校對 程婷瑋

A Case Study of the Total Community Empowerment in 921 Earthquake Region: the Perspective of Network Governance

Liao, Chun Sung*

【Abstract】

This study seeks to inspect how government unified governance network, formed by various civil organizations and professional groups, to assist communities, damaged during 921 earthquake, in empowering themselves under the project of total community reengineering in 921 Earthquake Region. It is found that the Council for Cultural Affairs, though as a policy dominator, expressed its willingness to give respects to the specialty of civil organizations and to put trust in their manipulation with a receptive mind. Although there were some disputes between the Council for Cultural Affairs and these network contractors in the course of project running. And civil organizations also made a success of contract works friendly corresponded with government's instructions and project mission. So the civil organizations and the Council for Cultural Affairs had built up good partnership each other on the basis of equality, reciprocity and mutual trust. This study comes to a conclusion of that this partnership model of network governance for the total community Empowerment within 921 Earthquake Region is valuable.

Keywords: Network Governance, 921 Earthquake Regions, Total Community Empowerment, Policy Network, Partnership.

* Department of Public Policy and Administration · National Chi Nan University