

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

社區治理之理論辯證與實務析探：以我國社區營造政策為例(I) 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 97-2410-H-004-096-
執行期間：97年08月01日至98年07月31日
執行單位：國立政治大學公共行政學系

計畫主持人：江明修

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理人員：蘇美玲
博士班研究生-兼任助理人員：鍾詠翔
博士班研究生-兼任助理人員：蘇孔志

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 98 年 10 月 29 日

社區治理之理論辯證與實務析探：以我國社區營造政策為例

第一章 前言

第一節 研究背景

二十一世紀以來聯合國(UN)、世界銀行(World Bank)、經濟合作發展組織(OECD)，皆大力推展、鼓勵世界各國政府，運用公私部門夥伴關係來提升各會員國政府的治理能力。這使得「夥伴」(partner)與「治理」(governance)形成一種密不可分的關聯。在公共行政的係絡之中，公民參與始終是民主行政的核心，倘若失去或忽略公民參與的價值，亦意味著失去了體現公共利益的精神。公民參與社區公共事務，是一種由下而上介入生活公共領域的方式，在導入政策制定的過程中，透過社區內的公民自發性的參與將使公民對政策具有認同感，使其具有正當性。

誠如 Osborne 和 Gaebler 在《政府再造》(Reinventing Government)一書中所分析的，政府實現公共服務的控制權力將從集中走向分散，包括授權社區居民(empower citizens into the community)，其方式將是掌舵(steering)，而不是直接划槳，由政府扮演催化劑(catalyzing)的角色，結合公私部門、志願團體或其他非營利社會組織，一起解決社區的問題(Osborne & Gaebler, 1992:19-20)。

這一變革當中，內在的行動邏輯是國家政府的管理職能不斷向地方政府轉移，接著再轉至公民社會的民間自治組織，此一多元競爭被不斷引入公共財貨和服務的提供與生產過程中，地方自主管理的格局和社會事務的管理則將更多由社區組織承擔起來。從廣義的角度來看，社區治理係建立在社區的集體意識，凝聚社區內成員集體行動的共識，進而積極投入社區的集體事務(Pierre & Peter, 2000: 21)。同時，社區治理的概念也是植基於官僚組織介入的極小化，積極培育社區成員的公民精神，進而排除「不是政府，就是市場」的變相治理結構中，走出另一條新的治理模式。

台灣地區於民國 54 年，將社區發展納入國家發展的重點政策，民國 76 年由於人團法的修訂，與民國 83 年時政府推動「社區總體營造政策」，使得「社區」作為「生活共同體」的概念逐漸被重視。因此，如何透過「社區治理」實現「公民社會」的願景，在理論辯證與台灣社區營造個案實務上，實有必要進行探究。

由於社區治理 (community governance) 能力的強弱，是社區成長重要指標，表徵著民主社會的本質。同時，社區治理亦是現代城市社會的基礎資源(林尚立，2003)，也是成就地方政府自治與現代文明的基石。是以，本文擬以社區治理理論作為研究的視野，以社區作為一個研究場域，觀察公私部門如何互動、協力、參與社區公共事務，藉此呈現出台灣社區自主營造的典範與本土治理的模式。

第二節 研究目的

一直以來地方政府最重要的任務，即在於提供地方民眾各種公共服務，以符所謂「福

利國」的要求，即「從搖籃到墳墓」。在此一要求下地方政府不僅應儘量提供各類公共服務，以滿足民眾的需求。同時也扮演著重要，甚者可說是在某些政策議題當中，具有主導性的角色。此即認為地方政府應向中央政府爭取更多的補助經費，亦應妥善管理與運用中央的各項補助款，以提供或發展更佳的公共服務。在公共服務多由地方政府所提供，且受到大有為政府的思潮與地方的定期選舉下，使地方政府具有相當程度的民主正當性（Stoker,2004:12-13）。

然而，從1970年代初期開始，許多西方民主國家致力於福利國家的目標逐漸遭受到新公共管理思潮的挑戰，一個很重要的因素在於政府整體財政危機，致使政府有必要重新思索其形式與運作方式。此正回應了治理模式時代的來臨，這比已往削減公共支出的辦法更為人們所能接受。歐洲各國紛紛尋求新的夥伴協力運作以解決上述各種問題，治理模式已逐漸浮現並成為政府解決社會問題與如何強化競爭力，其採取的行動形式更具包容性（inclusive）、更能領航社會大眾；整體而言，治理已成為現代政府運作的重要特徵之一，同時徹底改變了整個社會，而且新的治理也成為政府重要策略之一，透過治理的手段，重新引導吾人思考國家與社會之間關係（Stoker,2004:9-10）。

Denhardt（2000, 2003）指出新公共管理絕非傳統公共行政觀點轉型的唯一選擇，進而鼓吹新公共服務。其核心價值為民主理論、策略理性、公民精神、合作模式、對話理論等，主要立論基礎是政府主要扮演協助公民表達及形成他們共同利益的調和或中介的角色，而非控制或主導社會的發展方向。相較於傳統公共行政與新公共管理是以「行政中心論」的支配性觀點，新公共服務明確地指出，理想的治理模式，應是以公民社會為中心的民主治理模式，其發展的場域是地方性的社區以及公民組建的非營利組織。

新公共服務強調的是輔導型政府、公民社會與政府與社區的互動關係。官僚必須具備服務精神、自我學習、進行領導與溝通、從事衝突管理、創造合作管道等從事為民服務所應具備之基本能力（孫煒，2007：197）。並且，社區的角色已不再是被動的，而是站在主動的地位，和政府作平行的溝通，藉由社區居民的主動參與社區改造的活動，增強居民的向心力。當政府的領導方式從上對下的指揮轉為平行式的溝通，社區與政府之間的互動頻率增強，居民瞭解政府的施政策略為何，而這些政策對他們有何助益時，所謂上與下溝通不良的問題便可慢慢遞減。

把新公共服務的理念帶入國家行政中，可以加強政府與社區的互動關係。國家是由好幾千個社區所組成，如何讓社區重新回到主導公共事務的地位，以及強化居民主動參與的權利，是本文探討的重心。臺灣從七0年代後期到八0年代，隨著政治上的解嚴，出現了一股強大且活躍的社會力，不論是以社團的成立或社會運動的形式出現，都是臺灣公民社會發展活絡的呈現。但在全球化經濟的帶動下，本土化的社區發展亦成為新的關注焦點，社區作為新的社會行動者（agent），不但承接了許多解嚴以後的社會運動力量，也回應著全球化的趨勢中，國家權力下放，地方和民間團體參與公共決策的需要，因此社區在社會成員和國家之間扮演著十分重要的中介角色。它已超越了傳統血緣和地緣關

係的意義，從地方社區的自主性和公共參與的表現，可以進一步去掌握九0年代後，國家和民間社會之間的新關係。

在眾多社區研究的論述中，包括早期評估國家推動社區發展成效，或晚近探究社會運動在地化之作，不乏鑽研政策、專業者等外在因素對社區的作用，而針對社區運動的個案研究，亦累積相當豐碩的成果。惟此類社區研究多是以特定事件的發展始末，作為呈現當今社區發展的形貌和問題，極少處理事件結束後，社區運作的力量何去何從的社區治理問題，也很少從行動者的角度或社區運動，作為俗民之生活常態的可能性來作思考。儘管在這些研究成果中，普遍顯示社區居民長期受威權統治，和傳統文化的雙重影響，導致公共參與品質的低落，但是卻難以從中找出，將公共參與的意願和能力根植於基層民眾的可能性。

今日臺灣社會變遷的進程，已到全民共同承擔公共決策的關卡，人民參與公共事務的能力，攸關公民社會能否有效運作，而這也影響決策品質的良窳。因此，欲進行整體社會的改造，需從「社區」著手，經由知識的啟蒙與權力的下放是確保民間力量趨於普遍成熟的必要途徑，尤其解嚴後，社會運動匯集的民間力量已深入地方發展，為長期受政府部門介入的社區，帶來另一制衡和轉化的力量。

社區治理在執行操作的步驟乃遵循由下而上的大眾參與模式，強調社區自主、自動自發，與政府間建構相互合作的夥伴關係。因此本文的研究目的，擬透過社群主義所建構的社區治理理論，了解台灣本土社區與政府，在政治、經濟、社會與行政四個面向上新的互動模式，試圖讓此互動模式符合社區與政府的主要需求與目的，並期待由下到上的互動關係能成為未來政府的治理模式。透過臺灣政府推動社區營造的個案分析，研究實務上的運作情形，並進行相關的問題探討，具體要項分列如下：

- 1.從社會變遷的角度，瞭解台灣「社區治理」的特質，及其與政策互動之歷程。
- 2.在國家和社會互動關係之演變中，探討「社區治理」的意義與重要性。
- 3.從社區治理之理論與實務角度，分別檢視台灣社區營造政策成敗之原因，與理論發展之辯證。
- 4.在政治面向，由於社區不再只是一種生活與聚落的代名詞，其更是創造民主生活、公民德行、永續發展及良好生活環境的重要場域。因此，本研究在政治面向上探討如何藉由社區治理培育社區公民主動參與及自決，以利建構公民社會。
- 5.在經濟面向，透過社區治理讓民眾重新關懷地方的事務，發展具有在地性的文化創意產業。
- 6.在社會面向，藉著社區治理共同解決地方發展的困境，由此一機制讓地方居民能有效管控自身的事務，社區治理作為一種賦權的過程，亦即讓個人或團體從弱勢中改變現狀與生活條件的學習過程。
- 7.在行政方面，探討地方政府如何引導與協助建立跨域合作的機制。

第三節 個案選擇

除了引用社區治理之相關理論、研究，本文針對北投社區治理運作情形進行深入分析，以使理論與實務有充分對話之機會，以進一步對日後台灣社區治理之發展提出政策建議。

之所以以北投作為個案研究對象，主要原因如下：

- 一、北投社區組織運作蓬勃，透過該個案的研究可以瞭解，行政部門如何透過社區營造等相關政策，協助社區自主力量的發展。
- 二、本文也試圖透過北投陽明山空中纜車計畫的審議，分析社區自主力量如何影響政策之執行。

第二章 相關理論、文獻檢閱

第一節 社區治理文獻檢閱

壹、社區治理的興起

Gerry Stoker 在《地方治理的轉變》(Transforming Local Governance)一書中指出，英國的地方政府從 1945 年二次大戰結束後，曾歷經三個不同時期的調整階段。而這正好與府際關係研究的三種途徑相互輝映，具體鑲嵌在英國地方政府三種不同時期的變遷上。這當中演化的過程，除象徵公部門在傳統上的權威地位不再之外，亦顯現出公民社會的成熟發展，第三部門的社群團體茁壯厚實，使得要求公部門將部份的權力釋出的聲浪日漸增高，共同治理 (co-governance) 的態勢已逐漸形成。在傳統的中央與地方垂直關係係絡下，所呈現出的主要是以科層式控制 (hierarchy control)，由中央政府掌控一切的決策，從科層體制的金字塔頂端進行府際間的管理。而地方政府在此傳統途徑下，不僅欠缺自主性而資源也都掌握在中央政府的手中，彼此之間的府際互動是一種由上而下的模式。

地方自治團體之間的水平合作關係，是源自於分權化 (decentralization) 的趨勢，以及決策過程民主化的要求，同時也是對傳統科層控制的批判。地方之間的水平合作強調地方分權與自主管理，並且要求中央能釋出部份權力和資源，使地方自治團體具備某種程度的自主性，換言之此一形式是由下而上的觀點。

然而，無論是中央與地方的科層式的控制關係，或是地方縣市合作的平行互動都有其侷限性。在外界環境的劇烈變動之下，如全球化、資訊科技等影響，使得舊有的府際垂直及水平關係，已無法有效解釋政策係絡的複雜性，因此藉由公私部門互動網絡以有效社區治理的觀點並應運而生。

表一：地方治理的變遷

區分	戰後民選地方政府	新公共管理下的地方政府	網絡化的社區治理
治理系統的重要目標	管理投入，提供公共服務係基於福利國家係絡之下	管理投入與產出，係以確保能以更為經濟與回應消費者需求	政府整體目標在於獲致更大的效能來處理社會大眾所最為關切的問題
主要意識型態	專業主義與地方黨派	管理主義與消費者主義	管理主義與地方主義
對於公共利益的定義	藉由政客與專家，顯少由社會大眾的投入	經由消費者選擇來表達部分的偏好	個人與大眾的偏好藉由複雜互動過程中產生
主要的課責模式	高架式民主（Overhead democracy）：經由選舉、委任指派官員，及官僚體系的控制以達成中央所交付的任務	將政治與管理分離，由決策者負責決定方向，讓管理者去管理，此外，也讓消費者參與整個系統的評估	民選首長、管理者與重要利害關係者共同合作以解決地方問題，並提供更好的公共服務。地方政府除經由選舉之外，亦藉由公民投票、商議式的論壇、調查監督與形塑大眾輿論等方式達到地方政府的課責性。
對於提供公共服務所偏好的系統	科層式部門自我管制的專家	私部門或中央派駐於地方的公共執行機構	設計多元且可行的公共服務系統
公共服務的途徑	認為應由政府部門提供所有的公共服務	對政府提供公共服務的能力抱持懷疑的態度，認為政府所提供的公共服務是無效率的，且造成政府權力擴張。是以，偏好消費者服務	沒有任何一個組織可以獨自承擔所有的公共服務，透過價值分享以維繫彼此關係是非常重要的
與上級政府之間的關係	地方政府在公共服務的提供上與其中央政策主管機關為夥伴關係	透過與上級政府間訂定績效合約，以檢視其公共服務是否符合預期的績效	複雜的與多元的：區域性、全國性、歐洲性。協商與彈性的

		指標	
--	--	----	--

資料來源：Stoker, G., 2004. *Transforming Local Governance*: p11, table1.1.

隨著民主傳統在美國不斷發揮指導功能，例如公民參與決策理念，歷經 1960 年代之後的演變與強化，使得行政官僚不斷研究公民參與技巧與策略 (Arnstein, 1969; Efraim & Lucchesi, 1979; 李明譯, 1986; Thomas, 1995)。Box (1998) 累積多年地方官員的親身經驗，提出「公民治理引領美國社區進入 21 世紀」的社區治理模型(*community governance model*)。該模型的發展背景是以美國從十八世紀爭取獨立之後，基於民主信念而發展出居民對所在社區的歸屬感、認同感，以此帶動個人對公共事務的參與責任。

Box (1998)認為科層官僚無法單獨對社區問題提出解決方案，中央政府掌控的優勢將會消逝，取而代之的是一個以公民為統治主題的社區治理模式(*community citizen governance model*)。促成社區治理模式的主要原因有三項：(一)地方控制的價值追求：由於中央政府機關本身陷入財政與人才缺乏的窘境，無法為地方民眾提供即時有效的服務，於是中央政府乃開始放權，請地方政府能有充分的自主權居決定自己的行動，以滿足地方自主需要。(二)小政府與影響型政府的價值追求：過去國家統治者努力追求“大政府”，但“大政府”不僅造成效率遞減、預算赤字、服務負擔，而且脫離民眾的監督，形成民眾對於公共事務的疏離，政府乃愈來愈無法得到民心的支持。因而，許多人要求建立一個有效率、負責任，以及高度影響民眾需求的政府。(三)專家是諮詢者，而非控制者的價值追求：過去統治者採取專業主義的模式，專家是一切，以中央政府的控制為導向，而達到效率與效果的目標，但是二十一世紀的政府則採取市民主義，以社區居民參與為導向，以達到參與和關懷公共事務的目標

Box (1998: 19) 提倡的社區治理原則中談到：「公民、民意代表與基層官員必須一起來治理社區，透過個人或集體地自由選擇自決程度，主導自己社區當地的公共生活。」其所指稱的社區公民治理係指社區公民(*community citizens*)、社區代表(*community representatives*)與社區實務工作者(*community practitioners*)三者之間的密切合作所組成的統治系統，這個系統是經過歷史發展軌跡而來，從十七、十八世紀的菁英控制時期，進入到十九世紀的代議政治時期、二十世紀的專業主義時期，到二十一世紀則是進入社區治理時期。在社區公民治理系統中，必須執行社區政策的模式，這個模式具有下面四個特點(Box, 1998:64-65)：第一、他必須是一個可親近性與開放性的，而非排他性與封閉性的統治系統；第二、它是一個活生生的生存空間，而非物物交易的攤販市集；第三、它是要求建構一個角色有限、職能有限的“小而能政府”，而非無所不能、無所不包的“大有為政府”；第四、它必須要能接受，而非拒絕公共專業主義(*public professionalism*)。因此提出四項治理原則：規模 (*scale*)、民主 (*democracy*)、課責 (*accountability*) 和理性 (*rationality*) 等。

如何讓社區治理模式能在二十一世紀發生作用呢？Box(1998:20-21)認為應該注意四個原則：(一)規模原則：能否以最小投入成本獲取最大的服務效益？是否能以最低水平的

社區組織結構完成預期的服務目標？規模原則是主張以小規模社區作為治理基礎，透過與公民接觸、面對面溝通，以及由社區民眾由下而上地表達意見；(二)民主原則：在政策制定與執行過程中是否能夠採取民主決策原則，讓社區居民能有充分而平等的機會參與社區事務的制定與執行？易言之，民主原則強調著直接民主精神，決策資訊公開化，自由與開放地討論決策，而不是依菁英團體與民意代表的偏好來定策；(三)課責原則：社區服務的提供者是否能夠滿足民眾的期許與需求，其績效是否能夠接受民眾的檢視？因此，課責原則強調的是主張居民應作為社區主人，由社區居民來決定公共服務的提供與運作，藉由公民、民選代表和基層官員的討論，共同進行決策與行動；(四)理性原則：是否能夠保證擁有充分的時間、財力、思想都能整合在社區決策制定過程中，理性原則的主張在於，透過前述三原則的集體努力，理解並清楚表達決策的價值、假設和理由，並能夠在公私部門互動所組成的治理團隊當中，相互尊重所表述的不同意見 (Box, 1998: 20-21)。

有鑒於「地方人知地方事」是重要的施政前提，社區治理概念強調的是公民參與地方決策應該是自由而開放。Clarke (1998) 討論社區自主時，指稱決策是由在地人士所作為，認為公民在生活社區中要能擁有較多決策力，並擔負起實踐公共政策的主導權責 (Box, 1998: 22)。緣此，也就是針對公民角色的重新界定，從作為政府服務的消極消費者，轉而為負起更多責任來共同決定社區未來的積極倡議者。

簡言之，社區治理就在於表徵地方主導與公民的自我治理 (Box, 1998: 35)，讓民主化過程中，提供更多能夠直接參與決策。同時從地方居民的日常生活經驗延伸到資源配置，讓社區自己來做決定，抉擇自己的方向，強調地方自賴與自主，而這樣民主治理發展的脈絡亦是源自於美國平民主義(populism) 的傳統 (Cochrane, 1986)。

為了實現社區治理的決策模式，Box 主張應該設法成立下列重要機構(1998:164)：

- (一) 協調委員會(The Coordinating Council)：將民選出來的統治體從“中央決策制定”的主導角色轉變為“公民協調”的關鍵角色，協調委員會的功能界定為“傾聽”各種不同的民間聲音，並將該聲音向公民委員會提出，不做任何決定。
- (二) 公民委員會(The Citizen Board)：這是最重要的決策制定與執行機構，負責社區環境、警政、公共事務、消防、衛生、公園與娛樂等公共事務的執行。
- (三) 支援者(The Helper)：公共服務提供者的角色從控制官僚體系轉變為協助社區公民了解社區議題、服務與決策，協助她們對公共計畫做成非正式的決策，執行日常事務，因此，行政專家並不是一個控制與排斥公民的專家，而是一個鼓勵民眾參與的支援者。

由此，在這社區治理的理念下，政府機關已經不是高高在上的統治者，而是與民眾一起討論、提供諮詢的輔助者，這樣的角色變化當然是很大的，但是，社區治理主義者認為：唯有經過這三者的相互合作，才能締造社區民眾的福祉。

貳、國內外社區治理的研究現況

在團體與政策網絡相關研究領域中，「社區」一直是學者興趣的研究焦點之一(Rhodes, 1997)；在政治制度運作過程中，例如選舉制度，社區亦扮演一個重要角色(Przeworski, Stokes & Mann, 1997)；然而，在公共政策對話與實踐過程中，有鑒於國家機構與市場逐漸失去其合法性，學者乃開始對於社區有了一番重新的認識(Bowles & Gintis, 2000)。社區之所以被重新發現(re-discovery of community)乃是新自由主義與社區主義匯合的結果，以至於在國家機關、市場與公民社會之間形成一個新的關係。左翼的新自由主義者對於公共政策採取集體主義途徑，不再以純粹的個人為基礎，右翼的社區主義者則希望運用社區志願性行動，以解決市場失靈的問題(Bowles & Gintis, 2000)。

英國 Blair 前首相(1998:4)主張，政府必須明瞭社區扮演著管制者或提供者的角色，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。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。

Ranson(2007)亦認為社區治理模式是建構公民社會的一個重要環節，公民社會的行程有賴於營造一個有利於公民社會成長的制度情境，這個情境就是社區治理，其最終目的就是型塑一個學習型社區(learning communities)，學習型社區的特色在於，具有正面的夥伴關係與積極的社區參與。

國內學者以社區治理為研究單元者甚少，主要以丘昌泰(2007)鄰避情結與社區治理—台灣環保抗爭的困局與出路；李柏諭(2005)對於社區大學與政府經驗；廖石(2003)則從「地方治理」的思潮變遷探討「社區賦權」在鄉村發展政策中的地位與課題。史美強、丘昌泰與蔡智雄(2005)指出：地方治理特徵之一為社區授能，一般來說網絡成員包含公、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。

丘昌泰(2007)認為所謂社區治理，是指政府機關、社區組織、企業、居民等基於公共利益和社區認同，協調合作解決社區需求問題，優質化社區秩序的過程和機制。過去的決策機構為以政府機關為中心的「單邊化」決策模式，而社區治理則轉變為以社會中心的「多邊化」決策模式；換言之，社區治理是由行政控制轉變為民主協商的蛻變過程，而治理組織則是由層級節制體系轉變為橫向與縱向交互網絡關係的複雜結構，它強調的是政府與民間、公部門與私部門之機的合作與互動。基此，社區治理具有下列特性(丘昌泰，2007)：

一、社區治理代表基層民主的出現

社區是最基層區域民眾的生活共同體，是具體實踐公民社會的一種型態。在社區層面中，民眾最能體會到政府功能的限制，政府不是萬能的，社區居民對切身需求和事務

最具有發言權和決策權，因此，社區是最能實踐草根民主的地方。近年來，台灣各地所流行的社區總體營造與六星社區計畫的風潮，許多民眾在建構一個優質的社區環境，這種建立民主自治的基層社會善治結構，乃是社區治理的基本概念。當代美國小型鄉鎮正處於一個十字路口的轉型期中，縱使當前鄉鎮的貧窮問題一直存在，但大多數美國人仍喜歡居住鄉鎮，其主要吸引力在於鄉鎮中所存在的「美國人的夢」此種意識型態的信仰，他們相信在這個小地方，仍保留著許多美國傳統的價值與信仰，美國人仍能按照自己的意志去決定自己喜歡的生活方式，這種對於社區所產生的集體記憶是讓社區治理得以實現的重要理由(Matton, 1997)。

二、社區治理強調「善治」的民主過程

社區治理是社區居民共同推動「善治」的基層民主過程，善治意味著社區事務的處理乃是利基於彼此協商、相互合作、共同努力、集體行動的基礎上，社區民眾若欲改善社區生活品質，營造舒適愉悅的生活環境，與其期望出現一個「善政」的統治結構，還不如由社區民眾自主性地建構一個以效率、整合性的「善治」結構。善治的基本涵義是透過社區居民的共同努力，在實踐公共利益的目標下，建立政府與民間社會之間的夥伴關係，它的本質是政府與公民社會對公共事務的合作管理，故善治的思為超越了以往政府管理的理念，而特別強調公民自治和對於公共事務的參與。1975年紐約州憲修改委員會(The New York State Charter Revision Commission)基於社區授能的原則，加強對於市政府的控制，特別是根據州憲的修改，賦與五十九個社區若干自主權限，組成社區發展委員會負責推動三項重大任務：地方預算優先順序的議決、土地利用的規劃、公共服務的追蹤(Pecorella, 1989)，這個實例說明社區治理並非是一種口號，而是具體建置過程。

三、社區治理代表第三部門的崛起

如果將政府視為國家的「第一部門」，市場為「第二部門」，則治理概念的提出主要是，有鑒於在處理公共事務中社區居民既看到第一部門的「政府失靈」現象，又看到第二部門的「市場失靈」現象，於是出現一個結合政府與市場優點的「第三部門」，以解決第一與第二部門的雙重失靈危機。基此，社區治理所強調的並不是單純的以政府機關為中心的自上而下、權威決策模式，也不是以政府機關做為社區問題的唯一出路，而是強調政府與公民社會共同治理的過程。換言之，社區治理理論並不認為政府為國家唯一的權力中心，那些得到社區居民認可的公司組織、企業與個人等活動主體之間的互動關係。社區治理的目的是在各種不同的制度、關係中運用合作默契去引導、控制和規範公民的各種活動，以最大限度增進公共利益。一個好的社區治理組織，應該是將社區所在地的政府組織、企業、非營利組織、社區發展組織、民眾，透過公私協力關係與以組織起來，謂著一個共同目標而努力，充分運用社區資源，改進社區環境，解決社區的共同需求問題，以取得社區經濟與社會的協調發展。

根據澳洲的發展經驗，省與聯邦政府為農村地區發展出一套政策工具，這個政策工具是將這些農村是為一個社區，運用當前非常普遍的概念，如社會資本(social capital)、社會企業(social enterprise)、社區發展、夥伴關係與社區建立等，將之應用在農村問題的解決，此計劃鼓勵社區居民與社區組織在地方公共服務過程中扮演積極角色，以解決地

方社會結構的傾圮與經濟條件的喪失。例如在維多利亞省，將地方決策制定權賦予各社區，賦與各社區某種程度的自主權與裁量權(O'Toole & Burdess, 2004)。

四、社區治理意味著網絡管理的重要性

社區組織也代表著網絡管理的重要性，這種網絡關係是對於社區治理體制發展方向的概括性說法，乃是指在社區範圍內，由第一部門、第二部門與第三部門所共同構築「橫向到邊，縱向到底」的組織關係與動員網絡。因此，社區治理作為一種網絡管理，它具有下面的幾項特性：第一、社區善治結構中具有多元的行動者，且有其各自的目標；第二、社區治理結構中的行動者彼此之間具有交互依賴性，沒有任何一個行動者可以單獨存在或行動；第三、這些行動者所形成的互動關係是複雜的、或多或少是持久性的；第四、網絡關係的形成基礎是建立在信任和互利基礎上，希望在管理系統內形成一個自主的與互利的組織網絡，以加強系統內部的互賴性和自主性。

第二節 社區治理的理論基礎：社群主義

壹、社群主義的崛起

社群主義在西方的文化中，具有悠久的歷史傳統，例如古希臘時期的亞理斯多德（Aristotle）、中古世紀的聖湯姆斯阿達納（St.Thomas Aquinas）等，其主要思想起源一般來說，可以劃分為以下四個階段：

- 1、亞理斯多德之「群體」理念階段：西元四世紀前的亞理斯多德可以說是社區思想的重要淵源之一，他認為人類是社會動物，需要與其他人進行互動，對於互惠情感與相互尊重具有強烈的傾向；除了在病態情形下，通常我們是在他人看待我們的系絡下，觀察我們自己、我們的財富與我們生活的意義。如果僅是考慮我們自己，則必然破壞我們彼此相互照顧與相互賞識的特質；因此，如果問：如何才能使我們的生活過得更好？結論應該是這樣的：我們如何能在一個政治社群內與他人共同生活的更好。可見，個人必然與群體發生密切關係(丘昌泰, 1999:26-27)。
- 2、法蘭西斯培根（Francis Bacon）之「研究社群」階段：此階段開始於十七世紀，法蘭西斯培根認為要改進人類生活的知識，唯有透過研究社群內的成員，共同進行資料的蒐集、實驗與批判分析，如此才有意義。因此，諸如皇家社會（The Royal Society）的研究社群，便扮演相當重要的角色。這個研究社群透過資料與概念的交換，或者是透過嚴肅的實驗與討論過程，為解決認識論上的爭執而設計出來的實際運作模式，並不是專斷式的主張，強制要求所有成員必須遵守。因此，培根認為：以個人信條為基礎的知識是毫無價值的，除非他能通過務實的實驗過程，證實該知識的正確性，否則就容易引起曲解，而降低曲解的最佳模式是組織性的研究團隊，將一群人組織起來，進行實驗，發展公理，證實或否定，自然而然擴大知識範圍，提高生活品質（丘昌泰, 1999：27）。
- 3、羅伯歐文（Robert Owen）等人之「真理評估與參與決策結合」階段：十九世紀中葉的政治思想家羅伯歐文等，開始將真理的評估與參與性的決策制訂結合起來加以討論；他們極力批評以貪婪為導向的市場體制，拒絕以建立一個絕對威權的

方式解決市場病態問題，他們相信唯有讓所有公民接受更好的教育、對地方團體賦予更多的自主權、鼓勵民眾發展出彼此能夠照顧與關懷的合作社區，如此才是社會進步的要件。這種看法後來為個人主義大師彌爾（John Stuart Mill）所接受，他認為：一個最理想的政府形式應該是促進個人道德與知識的政府，因此，目前的代議政府必須透過更廣泛的參與民主加以改正（丘昌泰，1999：27-28）。

- 4、格林等人之「個人主義辯證」階段：此階段大概發生於社區運動的前夕，十九世紀末期及二十世紀初期，重要的代表人物有英國牛津大學的格林（Thomas Hill Green）與霍布斯（L. T. Hobhouse）、法國的社會學家涂爾幹（Emile Durkheim）以及美國教育學家杜威（John Dewey）他們共同的信念是宣揚自由思想，但是卻反對標榜以「一切都是為了他們自己（everyone-for-themselves）的個人主義市場病態，他們挑戰為了自由思想而必須忍受的道德中立性之主張，必須防止過度濫用權力所造成的惡劣後果。因此，霍布斯（Hobhouse, 1994：61）曾說：「個人的權力不能與公善相互衝突，脫離公善的權力亦不可能存在。」涂爾幹也痛陳市場力量的貪婪而提出社會凝聚力（social cohesion）的概念，這種力量並不是壓抑性社區（oppressive communities）中權力保障的要求，而是包容性社區（inclusive communities）中彼此相互尊重與照顧的社會連帶責任使然，他認為：包容性社區的公善乃是來自於民主社會的深思熟慮與批判精神（Cladis, 1992：137）。杜威更指出：自由主義的真正任務在於解放那些當權者運用其權力，以保障個人權利為名，濫行政治權力，使得自由主義失去了真正的歷史任務；因此，任何批評社區主義是反自由主義的說法是錯誤的，他是不希望以既得利益者的權力，而是希望透過社區主義的方式解決前述的問題。因此，作為權力關係的自由概念乃是立基於鼓勵所有成員成為包容性社區地位的方式，唯有讓權力關係民主化，所有公民能夠公開的溝通與合作模式，形成相互體諒的公善共識，如此才能真正保障人民的權利，而社區主義正是完成這項任務的不二法門（丘昌泰，1999：28-29）。

「社群主義」（communitarianism）近年來似乎成為公共政策研究中，重要的分析單元；西方國家在觀察到以個人主義為中心的市場決策模式與以國家為中心的威權統治模式均無法解決社會問題之後，紛紛提出社區主義的主張，以統合社會與政治改革路線上的衝突與徬徨，如英國工黨的湯尼布萊爾（Tony Blair）等都熱衷於社群主義的概念；美國柯林頓總統亦曾實施聯邦授能區域（Federal Empowerment Zone）政策（丘昌泰，1999），由此可見社群主義在公共政策理論與實務上的重要性。

以台灣的現況來說，在走過一段批判與抗爭運動，與政經改革上所呈現的失落及無力感，這些現象並非現行政黨政治運作所能解決的，導因於長期以來黨政一體的國家資本主義機制以及情緒與理性未能取得協調的民主決策模式，使得許多的公共政策理想無法紮根與實現在民眾生活的社區中，所以許多的學者倡導以凝聚社區意識來代替消極反抗意識，因此社群主義的發展在台灣而言已不能同日而語。

江宜樺（1997：85-110）認為，社群主義以群體文化歸屬及共同目標為立論基礎，因此一方面主張個體不能背離自我認同的社群背景，另一方面主張承載共同歷史文化資源的人應致力於防止共同生命力的消散。西方學者Gyford亦認為（轉引自Burns、Hambleton & Hoggett，1994:30-50），目前在西方地區分權式社群主義的理念下，社群主義所強調的是「地方民主」與「公民社會」兩特徵，其內容第一、地方民主（local democracy）：一方面在代議民主中注入參與民主的真諦，使政府敞開大門，廣納眾議。另一方面應擴張參與民主的動力，將代議民主轉化為民主和社區行動；第二、公民社會（civil society）：為獨立於國家體制之外，由個人組成的多元且自主領域。

從這些定義看來，社群主義的概念在於公民社會中的自我認同與參與行動，地理空間及其他外在形式的社區要件，似乎並不構成社群主義的核心。政策學者丘昌泰（1999）表示，社群主義乃是一群具有文化同屬感的人，為達公善（public good）目標，形成共同意識，參與公共事務，以促進公民道德的實現；其出發點基於修補日益官僚的社會，造成人們對公共事務的疏離。社區主義並企圖強調傳統家庭或里鄰關係價值的重要性，主張凝聚社會關係為解決公共疏離的必要條件。

從社群主義探討社區總體營造政策的瓶頸與願景，至少可以達到下列功能（丘昌泰，1999）：

1. 社群主義可以鼓勵發展、維持與引發主動性社區的優點，以落實政府所制訂的公共政策。
2. 社群主義可以促進社區民眾與政府機關之間的伙伴關係，不致於產生官方和民間的分離意識。
3. 社群主義可以結合政府與民間的力量，將每一社區的特色加以表現與發揚，重新塑造社區發展的新生命。
4. 社群主義可以協助社區培養相互救助與支援的團體，以促成公共目標的實現。
5. 社群主義可以促進公共服務的重組，提高服務效能滿足民眾需要。
6. 社群主義可以培育出自我管理的社區團體，解決地方事務減少政府在人力與經費的支出。

貳、社群主義的基本主張

社群主義者的目標在於建立一個包容性的社區，社會中教育、經濟與社會體制的安排都必須建立在下列三項重要原則之上，以解決下列三項相互依賴的問題：（一）應該如何去判斷應該相信的主張？（二）公民所擔負的責任中應該形成何種重要的共同價值？（三）當前的權力關係應該如何加以轉變（丘昌泰，1999）？為了解決前述三項問題，社群主義者提出下列三項主張：

- 1、合作性的調查（cooperative enquiry）：任何對於真理的主張都必須透過充分知悉的參與者，在合作性的調查方式下，深思熟慮才能被證實有效，並且加以接受。沒有任何個人可以合法性地宣稱他的主張是真實的，因為沒有人可以獨立於只有他人可以提供的證據與推理。主張的真實性唯有在參與共同調查的人群中，經由公開的溝通與交互檢證的過程才可以達成。雖然在實際上，並不是所有的主張都必須通過這樣冗長的程序才可得以完成，但是基本上透過合作性的調查者彼此之間的辯論、溝通、檢證過程仍不可或缺的步驟。這種程序正如法官對於

上訴案件的審判一樣，被告與原告雙方都應該有充分知悉相關訊息的權利，彼此可以質疑對方訊息的可信度，也可以針對對方的論點提出不同看法，最後則是希望形成一個彼此都可以接受的共識性的主張。過去有太多的社區由於受制於政治菁英，他們所提出的真理幾乎是不能加以批評的，以形成一個強制性的凝聚力（imposed cohesion），而這種凝聚力根本是不足以塑造民主政治的穩定根基。

- 2、共同價值與相互責任感（common values & mutual responsibility）：社群主義者要求所有社區成員都應該負起追求共同價值的責任，他們並不像是相對論者（relativists），所有的人好像都不一樣，價值因人而異，根本無法取得共識；社群主義者相信某種共同的價值仍然可以因時、因地、因不同文化而抽離出共同的價值信仰，至少有四種共同價值信仰一直是保持一致性的共識：(1)愛人與被愛相互關心友情同情的愛的價值（value of love）；(2)相互瞭解、冷靜思考、考量自我、衡量證據的智慧價值（value of wisdom）；(3)要求受到平等待遇，不受歧視的正義價值（value of justice）；(4)發展潛力、完成自我、自我實現的成就價值（value of fulfillment）。社群內的所有成員唯有以追求該四種價值為共同責任，才能照顧成員的眷屬，才能幫助需要幫助的人，才能尊重證據，才能形成一致的推理，才能追求個人目標而不至於影響社會的共同價值。共同價值不僅為社區中的每個人相互支援，連結一體，而且更能透過道德力量將不同的社群整合成為一個全球性的社群。
- 3、社群主義者的權力關係（communitarianism power relationship）：社群主義者認為所有受到權力結構影響的公民都應該被視為平等的公民，有權參與權力如何被執行的過程；權力結構可能是鄰近社區，可能是中小學校，可能是地方政府機構，可能是聯邦政府部門，也可能是多國公司，無論是何種型態的組織結構，所有的權力關係都應該是民主的。社區主義者所主張的民主絕對不是政黨政治相互競爭所塑造的選舉式民主，因為那種民主體制之下的公民在諸多的候選人當中，以其自身利益的角度投下一票之後，就無法控制當選的政客，此舉也無助於公共價值的追求。因此，真正的社群主義式民主應該是讓所有的公民公開的辯論，彼此認識可能面臨的危險與機會，掃除可能的結構與文化性的障礙，以建立包容性的社區。

參、社區治理脈絡下的公民參與

政策學者丘昌泰（2000：472）曾指出，後現代論者非常重視公民所扮演的積極角色，他們認為政府所要提供的是「公民服務」，而非「顧客服務」，解決政府的問題並不是新公共管理所採取的「以少作多」（do more with less），以縮小政府結構與功能作為提高行政效率的手段；而是設法提高公民的參與權與決定權，政府則是負責建立公民介入的制度與管道，使公民能夠真正成為領導政府的主人。

林水波（1999：178）認為所謂「公民參與」，乃指人民基於主體性的認知與實踐，經由對政府行政與公共事務相關知識與資訊的吸收，透過平等公開的參與管道，直接貢獻自己情感、意志與行動於公共事務的處理。林教授提出：一個有效的公民參與體系，必須包含以下三個相互影響的要素：第一、公民主體性；第二、知情的公民（informed

citizen)；第三、直接平等的參與管道。

許文傑(2000:68)則把「公民參與」視為一種分享決策的行動；他並用六個W的基本面向做分析：1、why的面向：落實民主政治、追求公共利益及實現公民資格；2、who的面向：個別公民或公民團體；3、what的面向：從事公共事務與決策的行動；4、where的面向：公共事務是以地方事務為基礎，逐步擴大至全國性的公共政策；5、when的面向：每個公民的關心與投入；6、how的面向：合法性的公民參與，並依參與者之知識才能等理性選擇有效途徑與策略。

根據吳英明(1996:2-3)的看法，他認為民眾參與包含以下幾種要素：1、民眾意識的覺醒；2、合法的民眾、團體，其資格認定係由法令所判定；3、與民眾相對應的政府機關擁有何權力，並可影響相關民眾的權益；4、民眾為某種目的而主動直接參與政府機關之政策制定與執行過程的行動；5、政府機關與人民團體為某個政策方案的規劃、制定與執行手段形成的共識，以達成目的。

政策學者丘昌泰教授(2000:176-177)在其《公共政策基礎篇》一書中即指出：「公民參與」是民眾自發性的參與公共政策形成之行為。他並表示，民眾參與政策過程之目的是影響公共政策的決定，至於其參與動機是自利或公益皆無所謂；因為民主政治是多數決政治，以自利動機為導向的政策僅能代表少數人的意見，往往難以獲得多數民眾的支持。他認為公民參與的重要特質在於「自發性」，公民應該植基於自由意志，有感公共政策對其生活影響所及至為深遠而自發性的參與。

陳金貴(1992:97-99)認為最近學界在相關的研究或討論中，常有公民參與(citizen participation)、公眾涉入(public involvement)、公民涉入(citizen involvement)或社區涉入(community involvement)等不同的名詞出現，基本上這些名詞只是語意上的混淆，事實上它們在意義上均相同，而其中公民參與為一般論著所使用；他進一步指出，公民參與的公民已不限於傳統的菁英份子，應擴及到一般居民、市民等。而公民參與的定義已不限於透過選舉所產生在立法、司法及行政的代表，在政府中行使職權或是透過民意調查來表示民意，或是擔任職務來評核政府中的專業人員。公民參與是直接將民眾涉入政府的事務中；或是直接行使真正的權力於政府的決策中；或是由政府立法制定公民參與計畫，唯有如此俾能使公民有較大參與，以增加行政和政治機構的代表性及回應性，加強具有政治功效的公民感覺和扮演行政裁量濫用的監管角色。

綜合上述各學者的觀點，當下無論從何種研究途徑看待公民參與此一論點，其共同點即在於：第一、參與對象：一般學者都認為，公民參與之參與對象不應侷限在由選舉產生之少數代表，應擴及至一般合法的公民，且公民的參與係出自於自發性；第二、參與的事務：多數的學者均認為，公民參與乃是讓民眾直接涉入政府政策的制訂及執行，甚至公共管理的事務；第三、參與的影響力：學者們共同的見解也認為，公民參與的最終目的，在於藉由民眾的參與過程影響政府政策的決定。經由上述的探析，本研究認為

公民參與，實乃民眾或團體依其本身之知能，並在合法、直接及平等的環境下，自發性的參與公共事務的討論，進而影響公共政策之過程。

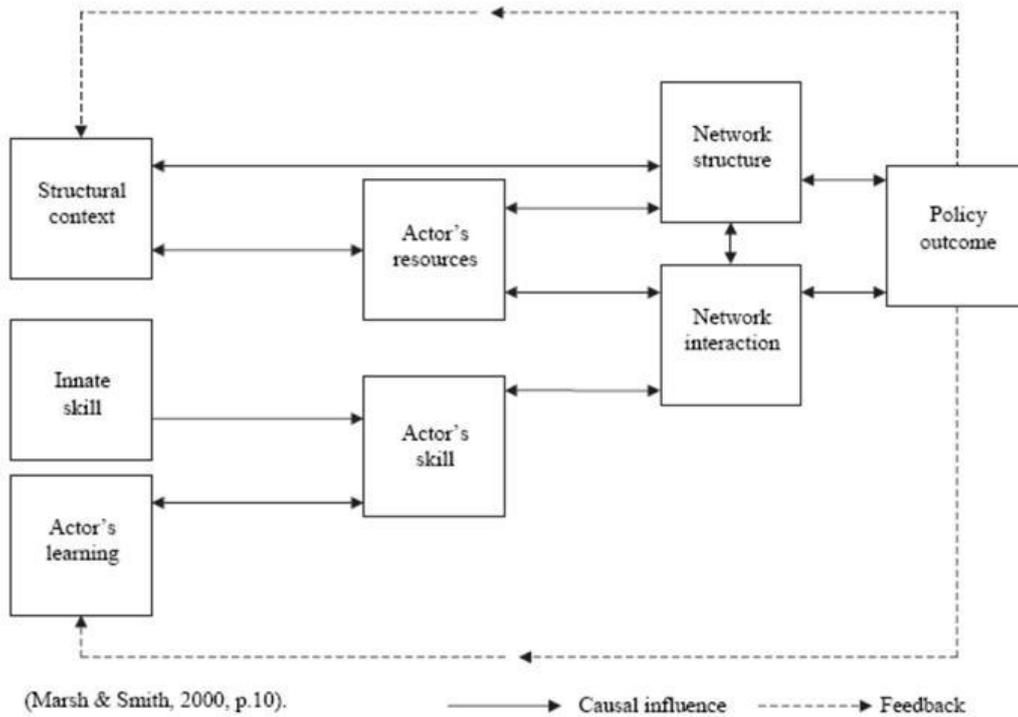
肆、政府致力於發展社區治理的重要性

戰後我國社區發展實與工業化、都市化關係密切，此一關係包括了社區成為現代化發展的後盾，同時又成為修補都市化所衍生的社會問題，然而與西方先進的資本主義國家不同的是，此一工業化、都市化的現象，並非純然由市場經濟力量所驅使，而是受強勢的政府力量所主導。因此，從國家介入程度來看，社區的實質內涵大致經歷了三個階段的演變：從戰後到解嚴前，社區發展由聯合國協助第三世界國家，發展現代化的經驗中引入，因此該社區概念即與現代化發展結下不解之緣。而在戒嚴時期，國家壟斷了社區發展的詮釋，在政權穩定性的考量下，社區發展作為現代化的工具性利用，罔顧居民自發、自主參與公共事務，強化情感連帶的精神，因此，社區服務於政治與經濟的目的，使所謂的社區發展只有物質的建設，而缺乏培養現代公民的意圖。

解嚴後，「社區發展工作綱要」的頒布，給予社區自主發展的法源基礎，市民主義的提倡，順應解嚴後民眾參與公共事務的要求，加上執政當局的本土化運動，都可視為政府對社區積極運作的善意。雖然基層的行政網絡仍對地方事務握有極大的掌控，國家已漸漸鬆綁對社區的管制，民間的社區運作正隨著地方性運動而起。在80年代中葉，社會運動的熱潮朝向在地化的發展，加速了社區發展與群眾運動的結合，除此之外，社區運動更隨著社區總體營造運動和社區大學，與社會整體的改造連成一氣。因此，從公私部門互動和社區治理機制的結合，遂被視為是當代臺灣社會改造的一項重要途徑。

第三節 政策網絡分析途徑

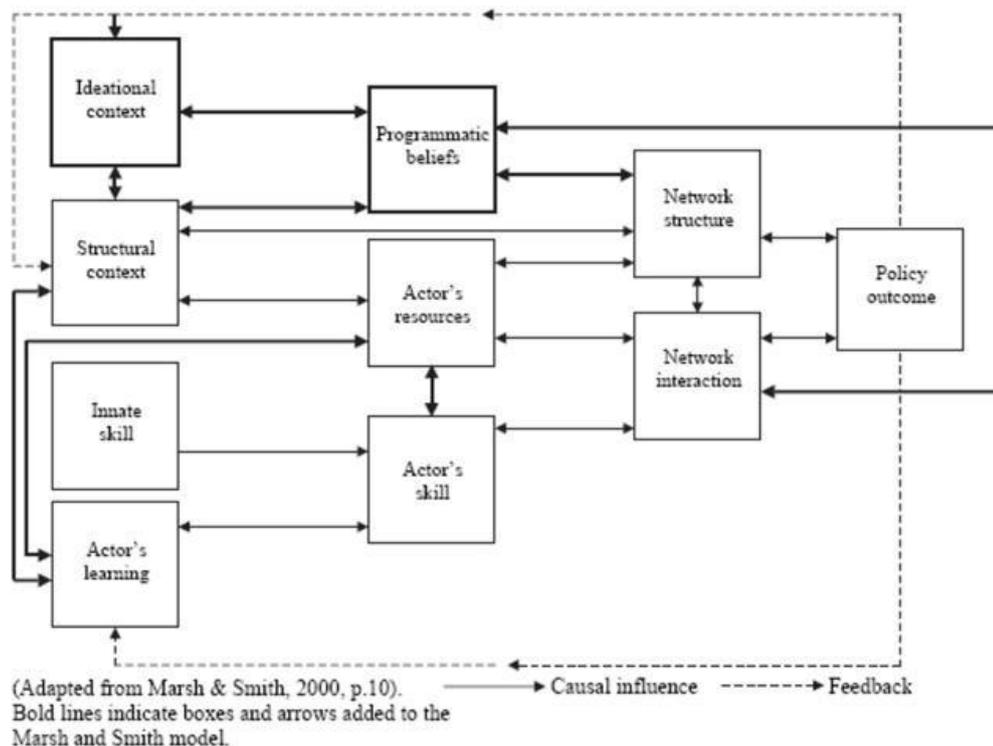
早期有關政策網絡之探討，多側重政府與正式參與者，Marsh & Rhode(1992)認為在政策制訂過程中，不應忽視利益團體及非正式團體的存在。Marsh and Smith(2000)經由分析1930年代英國農業政策，發現結構與意圖在政策制訂之解釋上，各有其重要性，認為Marsh & Rhode(1992)過於強調結構，忽視了個體能動力(agency)之影響。並且，提出網絡分析架構(請見圖一)。



圖一 : Policy networks and policy outcomes: A dialectical approach
資料來源：Marsh and Smith, 2000.

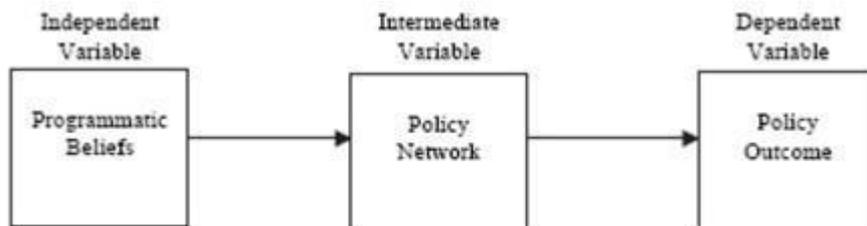
Ben Kisby (2007) 認為，Marsh and Smith 在建構分析架構過程中，並未注意到「理念」(ideation) 的重要性，僅是強調不同利益在公民社會中的結構位置。雖然作了許多實證分析，但對於行動者間的論述、對話，僅視為行動者用以界定已存在意識型態或是政策偏好的機制，並未將「理念」視為獨立變項。在 Marsh and Smith 之模型中，主要集中在行動者的資源與行動能力，鮮少談論到動機，及說明特定「理念」如何取得主導性的地位。他們以結構利益取代個人偏好分析，雖然利益分析有其重要性，然而，利益、理念及公共政策間存在著複雜的關係，不應僅從結構系絡去檢驗，而應該檢視結構與理念系絡間的關係。

Kisby 修正 Marsh and Smith 之模型 (圖二)，協助研究者瞭解政策網絡之分析不僅有結構、與能動力量，理念性系絡、計畫性信念均可能對於政策結果造成影響，並且分析這些觀念為何且如何支持或批判既有的社經結構。從圖三中可發現，計畫性信念乃是經由政策網絡成員的力量，影響著政策結果。除了結構系絡、網絡結構、網絡中的 agent 與政策結果存在著互動關係外，理念性系絡與網絡中的成員也存有互動關係。成員並非是被動地接受特定理念，而是可以引薦自己的看法，以新的方式發展這些理念。當然，隨著政策網絡的不同，對於新構想的開放性也會有所差異。例如，政策社群 (policy community) 有具有共同信念之相對少數的團體所組成，對於外衍觀念的開放性較低。而議題網絡(issue network)涵蓋面較廣、成員所持有的意識型態亦較為分歧，其對於外在觀念的開放性也較高。然而當試圖將這些觀念轉變成政策結果，組織嚴密的政策社群比議題網絡更有效率。



圖二 : Policy networks and policy outcomes: An ideational approach
 資料來源：Ben Kisby, 2007.

圖三則是進一步簡化的模型，將計畫性信念視為自變項，政策網絡視為中介變項，政策結果視為依變項，藉以說明政策網絡在政策制訂過程中，所扮演的角色。作者認為在政策分析過程中，必須先界定政策網絡的關鍵成員，以找出促成其行為的計畫性信念。並分析這些觀念何時且如何驅動成員的行動。並可透過與實質行為進行對照，瞭解網絡成員所宣稱的計畫性信念的確與其行為一致。



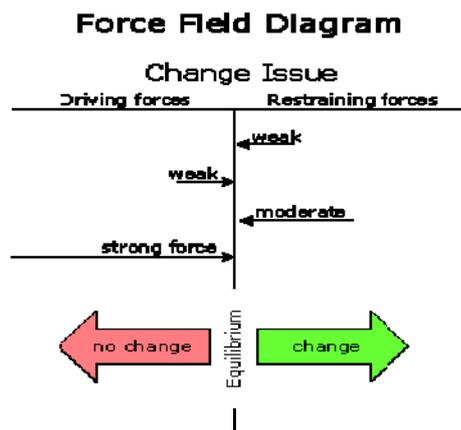
圖三 : The ideational policy network approach simplified
 資料來源：Ben Kisby, 2007.

本研究認為，透過 Ben Kisby 所提的「理念式政策網絡途徑」(the ideational policy network approach)，將有助於研究者瞭解何以政策倡議者會採取特定主張，並且透過政策網絡互動，對於政策執行也將造成一定程度的影響。

第四節 政策系統的變化

政策倡議者，或政策企業家，如同 Schumpeter 乃是尋求「建設性破壞」(creative destruction)。政策倡議者所提出之主張，必然會遭受反動力量的抵制。Kurt Lewin (1951) 提出「力場分析法」(force field analysis)，主張任何系統、組織均處在驅動力 (driving force) 與制約力 (restraining force) 之作用所產生之動態均衡情境下。為了發生變革，驅動力必須大

過制約力（圖四）。



圖四：Kurt Lewin 力場分析圖

誠如 Kingdon 所提，政策倡議者必須把握政策窗開啟之時，竭盡全力宣傳所主張的政策，爭取支持。但問題是，即使政策窗開啟，政策倡議者是否真能改變現狀。Donald Kettl (2004) 在 *System Under Stress* 一書中，分別以漸進模式、「驟變均衡理論」，檢視美國政治結構當遭遇 911 事件的重大壓力衝擊，其是否能儘速恢復常態。

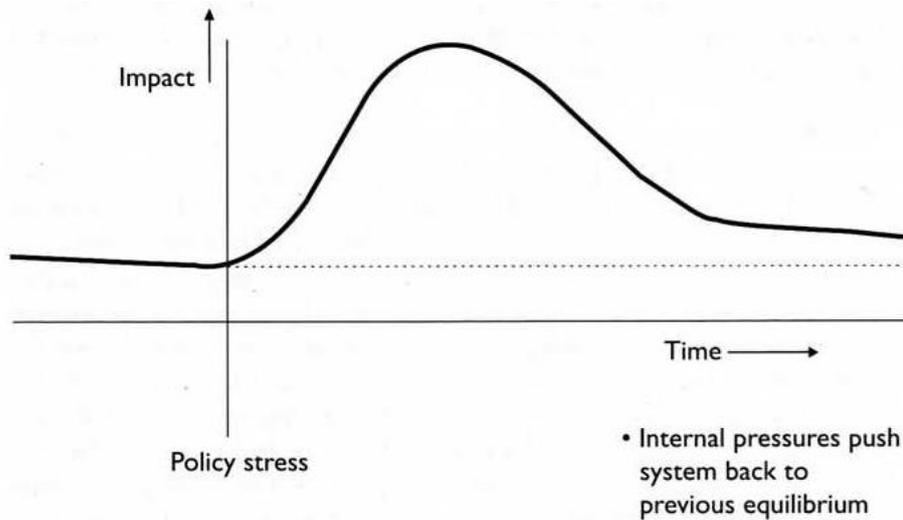
依達爾文的理論認定，環境的力量會迫使生物適應新環境；亦即適者生存，不適者淘汰；演化乃是在相對穩定的情況下進行。但 1970 年代初期，古生物學家 Stephen Jay Gould 卻發現，生物演化的過程並非如同達爾文所推斷演化式(evolution)途徑，而是革命式(revolution)途徑進行。亦即並非全然因為適應環境而變更其樣態，有時會因為環境劇烈變化，例如隕石撞擊地球，造成物種樣態的改變。因此，劇烈的力量帶來巨大的轉變。他提出「驟變均衡理論」(Punctuated Equilibrium)，認為「驟然性的改變」才是造成物種樣態變動的主要原因，也震撼了古生物界之核心觀點。

Frank R. Baumgartner & Bryan D. Jones (1993) 採納 Gould 的理論觀點，用以探討公共政策的問題。認為政治系統長時間處於相對穩定的狀態。然而，當遭逢巨大的變化，便可能造成系統根本性的改變。許多重大的問題始終被忽略，直到當遭逢巨變後，大家發現無法再以同樣的方式面對相同的問題時，才會激發起民眾對該議題的重視，並且造成政策改變的壓力。對應於實際發生情形，主張應採取「驟變均衡理論」觀點來分析美國政治系統。

如同達爾文的演化論，對於政治系統之演變，Charles E Lindblom (1959) 認為，政治系統的轉變仍是依據漸進式模式進行，政治體制會因應問題嚴重性，而逐漸地進行修正，以避免釀成大問題。Aaron Wildavsky (2004) 以他對聯邦預算制度之研究，呼應 Lindblom 的看法，認為大部分的預算分配都是在既定基礎上，進行漸進式的改變。但漸進途徑的支持者，並未提到「均衡」狀態如何產生，並且這樣的均衡狀態是否會被重大衝擊所打破。因此，如同 Gould 在古生物學研究所造成之震撼，Baumgartner & Jones 對於政策環境的解讀，亦引起相關的討論與重視。

漸進式模式假定，系統長時間穩定地運作，重大事件的發生改變了原本運作軌跡，然而

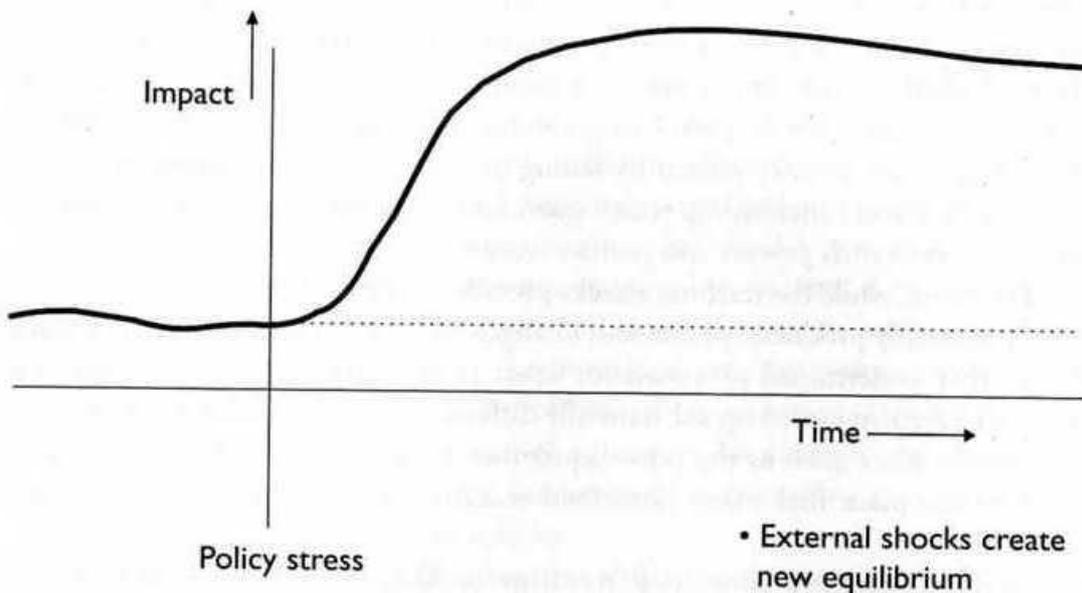
存在於系統內的強大力量，又將變動的軌跡拉回到原先的常態情形。我們可以從 911 事件發生後，雖然機場試圖強化安檢措施、FBI、CIA 試圖強化其溝通、協調機制，但最後仍舊是故態復萌（圖五）。



圖五：Incrementalism model

資料來源：Donald Kettl, 2004.

驟變均衡理論的模式認為，系統長時間穩定地運作，重大事件的發生改變了原先運作軌跡，並依據此軌跡發展情形，系統產生了新的穩定狀態。而從美國在 911 事件發生後，成立「國土安全部」，並變更其施政重點，可看出其採取不同於以往的運作模式（圖六）。



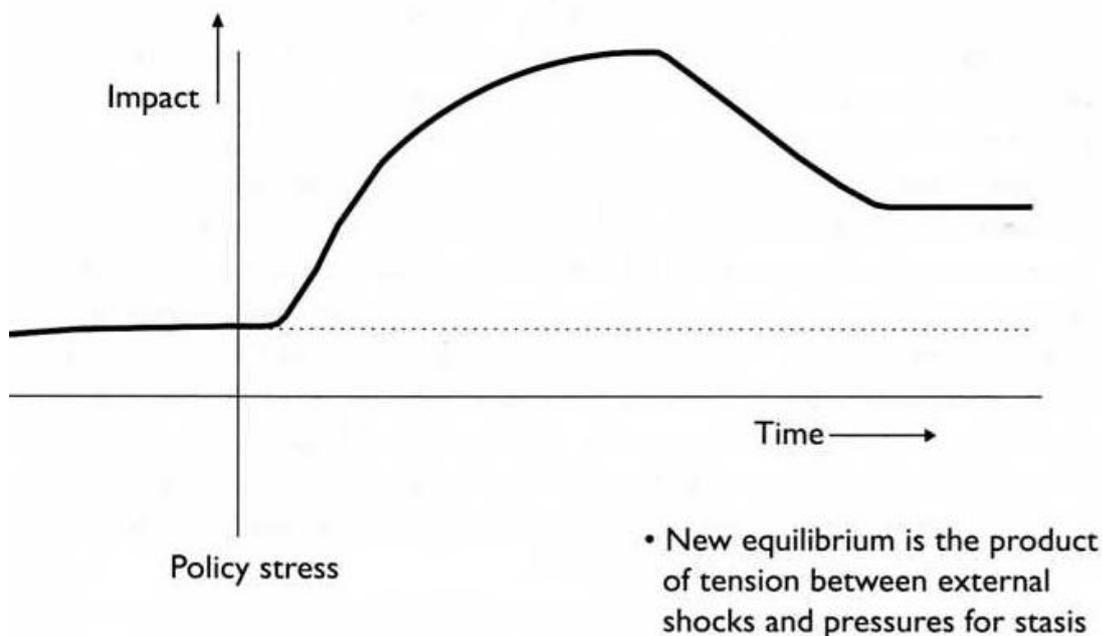
圖六：Punctuated Equilibrium

資料來源：Donald Kettl, 2004.

Donald Kettl 認為，無論是漸進式模型或是驟變均衡模型，均無法完全地描述 911 事件後，美國政治結構的改變。他認為在建構符合美國模式之模型前，必須先探討哪些事情是在 2001

年 9 月 10 日所無法預期，並且長久地改變美國人民的生活：安檢措施趨嚴、外交政策以反恐為核心、生化恐怖攻擊可能性的提高、對主要公共設施安全保護的加強。對照於 2001 年 9 月 12 日時，不惜一切代價將兇手氣氛的悲痛氣氛，後續美國各級政府及民眾所採取的因應作為，卻相對顯得保守與退縮。

正如同其他政策議題一般，在資源有限的情況下，「國土安全」議題也必須和其他政策議題競爭政策空間，例如颶風、幼兒照護、健康醫療等。民眾很難長時間關注特定議題，因為情境系絡的改變，會使民眾的政策焦點移轉至其他政策議題。因此 Kettl 修正漸進式、驟變均衡模式，提出「驟變消退模式」(punctuated backsliding)。亦即系統長時間穩定地運作，重大事件的發生改變了原本運作軌跡，然而存在於系統內的強大力量與外在壓力會彼此拉扯，直到找到均衡點，此均衡點雖不比系統剛受到壓力影響時，來的明顯，但也不同於壓力發生之前(圖七)。



圖七：Punctuated Backsliding

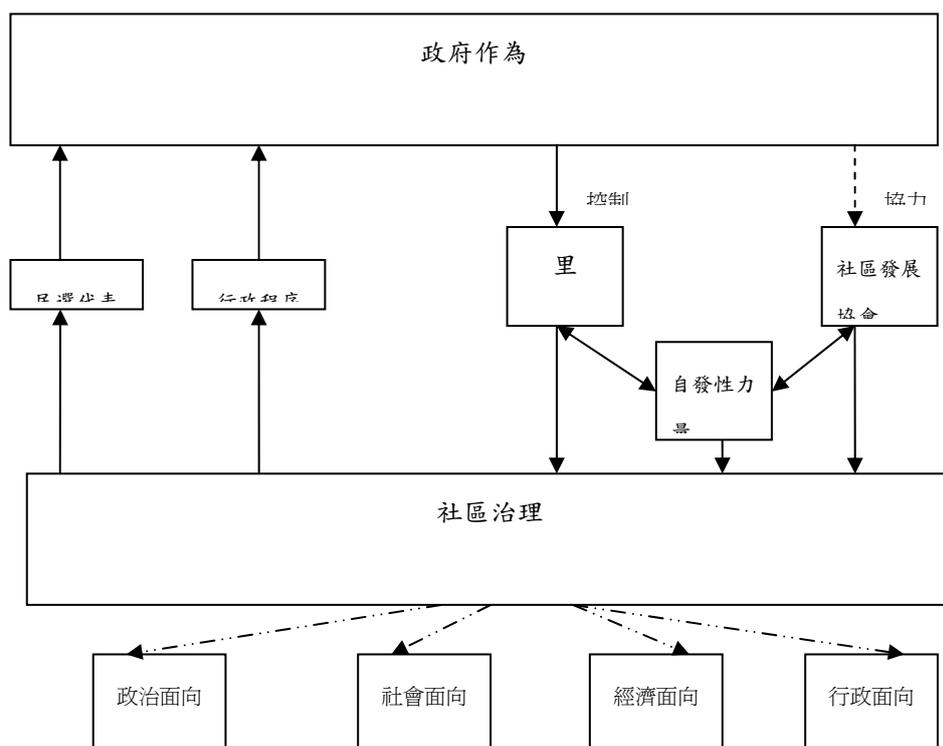
資料來源：Donald Kettl, 2004.

結合 Kurt Lewin、Donald Kettl 的論點，可以協助研究者瞭解即使是外力衝擊，或是政策倡議者之堅持促使政策窗開啟，但在推動其既有理念之時，必然會遭受反動力量的拉扯，不必然能對政策發展造成永久性的改變。

第三章 分析架構與研究設計

第一節 分析架構

綜合上述研究目的及相關理論、研究文獻回顧，本研究之分析架構如下：



本研究不僅關注政府作為透過何種管道影響社區治理之運作，同時也希望瞭解社區治理如何影響政府作為，及其影響程度。

第二節 研究設計

Brewer & Albert (1989) 認為任何研究方法均會有其限制與缺點，因此主張採取「多元研究法」(multi-method) 作為研究策略，藉以克服不同研究方法的弱點及限制。目前資料收集方法約可分為實地研究(fieldwork)、調查研究(survey research)、實驗法(experimentation)、無干擾研究(nonreactive research)，並認為研究好壞的關鍵並非是發展個別新的研究方法，而是如何透過計畫性、系統性將不同的測量方法綜合起來，截長補短，以有效地增進社會科學知識。為避免單一測量方法所可能造成效度問題，在質化研究中透過三角檢測法(Triangulation) 交互檢測的過程，亦即利用不同測量方法針對相同研究對象進行資料收集的工作，並檢視所得結果是否相同，來決定其數據是否為真。

秉此精神，本研究首先針對「網絡互動」與「社區治理」進行理論層次的辯證與釐清；其次以個案實務的深入探討，將理論與實務作一交相參照。除了豐厚相關理論的論述內涵、銜接系絡特質，亦可在實務層次思索優質社區治理的可欲策略。基此，本研究採用之研究方法概分述如下數端：

一、文獻分析法

文獻探析需重視原作之分析系絡及研究者與文本進行深度對話。本研究計畫以網絡及社區治理為探討主軸，尤需重視上述兩項重點。要言之，文獻論述與理論生成必為原作者以其所處系絡之特色為建構基礎，因此引用討論時需特別關注本地系絡之特質及社區人文社會文化價值的差異，而不可貿然橫向援引。

就研究者與文本進行深度對話而言，本研究計畫之成員需瞭解自己絕非價值中立的

純粹實證論典範研究者，需與文本所論述的系絡背景深刻辯證對話，以建構文本與研究者之間的論證實存，並以此論證實存為基底，與社區治理實務進行對話，以體現個案之特質，此為本研究之最重要價值。

因此就文獻檢閱部分，蒐集資料可區分為兩大部分，在理論部分，期以增進吾人對於網絡互動內涵其實踐途徑、和社區治理相關理論演進的瞭解；在個案資料部分，則擬蒐羅國內外與社區治理及社區總體營造之個案議題的相關討論，深入分析優質社區治理個案的特質，並透過交互歸納倡議各級政府可欲的優質社區治理因應措施。

二、個案研究法

個案研究係指以某一個社會單元作為一個整體所從事的研究，而所從事研究之單元可能是一個人、一個家庭、一個個體、一個機關、一個社區、宜各地區或一個國家（潘淑滿，2003：245）。強調研究者運用多元資料來源，深入探討真實生活情境的社會現象（Yin, 1989: 23），是一種個例化、具有深度的質性研究方法。

本研究選擇台北市北投區作為個案分析之對象，試圖經由檢視北投區社區治理之發展過程，及其是否能如同相關理論、文獻所言，足以形成或是影響政策之執行、審議。本研究希望透過實務與理論之辯證過程，具體提出研究發現及政策建議。

三、次級資料蒐集

由於本研究乃是採取「縱貫式研究」（longitudinal study），因考量到受訪對象可能因為個人或外力因素，無法真實地闡述研究者所關心之議題，因此必須透過次級資料以與訪談資料進行對話。針對本研究主題，次級資料來源約可區分為下列三種：

- （一）報紙資料
- （二）研究論文
- （三）議事錄或會議資料

四、深度訪談法

深度訪談可加強理論分析與個案資料分析的深度，因此本研究欲選定重要的個案參與者與利害關係人，進行面對面訪談，以瞭解社區治理個案的發展過程及當時系絡，藉以厚實本研究主題之實務基礎。訪談名單的設定主要透過相關文獻社區治理主要參與者，及結合次級資料彙整而成，訪談名單可以分為四大類：市政府官員、民選官員、社區組織與社會團體，並透過雪球抽樣的方式進行訪談引出關鍵受訪者設定。訪談名單如下：

表二 訪談名單表

代碼	類別	日期	受訪對象	單位名稱
A1	市政府	2009/06/05	李美麗	北投區長 (前文山區長)
A2	市政府	2009/06/12	張義芳	士林區長

				(前北投區長)
A3	市政府	2009/06/19	謝明峰	市政府社會局
B1	民選官員	2009/05/15	許智全	溫泉里里長/ 溫泉社區發展協會 理事長
B2	民選官員	2009/05/15	陳章生	長安里里長
C1	社區組織	2009/05/15	張聿文	林泉社區發展協會 理事長/ 前林泉里里長
C2	社區組織	2009/05/22	黃勝宗	吉慶社區發展協會 理事長/ 吉慶里里長/ 理事長聯誼會會長
D1	社會團體	2009/05/22	陳惠慈	八頭里仁協會理事長
D2	社會團體	2009/05/22	洪德仁	北投文化基金會 董事長
D3	社會團體	2009/06/04	楊志彬	前北投社區大學 執行長
D4	社會團體	2009/06/22	林子凌	蠻野心足協會秘書長

為使受訪者對於本研究所關注之議題有所瞭解，研究者事前除依受訪者角色，寄發不同半開放式問卷予受訪者外，亦於訪談進行前，向受訪者說明本研究進行目的，並且將嚴守保密原則，避免造成受訪者之困擾（訪談題綱請見下表）：

表三 訪談題綱

類別	訪談提綱
社區治理之發展	<p>一、政治：探討如何藉由社區治理培育社區公民主動參與及自決，以利建構公民社會。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 目前里長(或社區發展協會)主要的工作內容 2. 社區(或里)是否有定期活動或會議 3. 哪一個協會(里)的活動力最強，為什麼？ 4. 社區發展協會的強弱是否會影響在地居民公共事務的參與情形 5. 你認為北投居民存在著社區意識嗎 6. 北投居民若存在著在地意識，是一開始就存在，還是最近才有的 7. 社區意識是否會影響到政府與社區居民的互動情形 8. 民眾參與社區活動的情形 9. 社區事務的處理通常是少數人說了算，還是經過討論 10. 你對社區事務討論過程的評價

	<p>11. 印象中，透過集體參與解決社區問題的例子</p> <p>12. 里跟社區發展協會權責的區別，如何看待里長與協會理事長的關係</p> <p>二、 社會：互動網絡的形成</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 社區發展協會(里)主要的對口單位 2. 與協會(或里)互動最密切的在地團體、學校 3. 當協會(或里)遇到問題時，會找誰幫忙解決，成效如何 4. 為何參與(或不參與)理事長聯誼會 5. 哪些協會、里與您保持密切互動，為什麼(鄰居、政治傾向、情感) 6. 是否有聽說哪些里、里長與社區協會理事長關係處得不好或密切 7. 依據你的經驗，覺得誰對社區意見的影響力大，社區協會理事長、里長、議員、市政府官員，還是差不多 <p>三、 經濟：發展具有在地性的文化創意產業。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 你認為影響北投地區發展最大的產業為何？ 2. 認為北投最有特色在地產業為何 3. 認為北投最有未來性的產業為何，社區力量在這過程中是否有辦法扮演助力 4. 在地業者是否有積極參與在地事務 <p>四、 行政</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 擔任里長(協會理事長)多久了 2. 認為目前在地事務與以前情形有何不同 3. 目前組織運作所面臨最大的問題為何 4. 政府是否提供足夠的協助，哪些部份做的不錯，哪些部份做的不好 5. 在地最常反應的是哪些問題
北投纜車	<ol style="list-style-type: none"> 1. 為何支持(反對)北投纜車的興建 2. 在爭取在地居民對本身主張的支持時，最大的阻力為何 3. 透過何種方式表達支持(反對) 4. 是否曾召開(參加)公聽會或說明會，會中的參加與發言情形如何 5. 你認為大部分的在地居民支持或是反對北攬的興建 6. 你認為目前主要反對(支持)北攬興建的團體為誰 7. 你認為北攬議題是否已經經過充分的對話 8. 如何看待政府在這過程中所扮演的角色 9. 你認為北攬停建的最主要原因 10. 目前的溫泉生意如何?興建北攬為何可以提升生意 11. 是否曾參與過類似的公共議題活動

第四章 我國社區營造政策對於社區治理之影響，以北投為個案說明

民國八十二年十月二十日由文建會主委申學庸在國民黨中常會上所做的報告「**文化建設與社會倫理的重建**」中呼籲「透過文化策略的發展，落實翠於社區意識及社區倫理的重建工作」期望透過文化活動入手，彌平當時官方與民間在文化系統上的隔閡，當時的想法是從民眾日常生活領域開始，較易產生社區共同體意識。

自此開始，文建會調整過去中央集權式操作模式，提出「**文化地方自治化**」的構想，將「全國文藝季」活動交由地方文化中心辦理，使其與地方文化工作者結合，成為「地方文建會」。民國八十三年一月由當時的行政院長連戰提出「十二項建設計畫」其中在「充實省（市）、縣（市）鄉鎮及社區文化軟硬體設施計畫」的名下有「**加強鄉鎮及社區文化發展**」即是逐步在做社區重建工作。到了八十三年十月，文建會主委申學庸在立法院與行政院正式提出「**社區總體營造**」的政策方向。其中包含了軟硬體的強化，強調由下而上的自發性運作，並派了當時的副主委陳其南和學者專家群到各地宣揚理念，協助推動各地的社區工作。

表四 我國社區總體營造政策之發展歷程

實施年度	計畫名稱	工作項目	附記
84 年度至 90 年度	社區總體營 造四項核心 計畫	社區文化活動發展 充實鄉鎮展演設施 輔導縣市主題展示 館之設立及文化館 藏充實 輔導美化地方傳統 文化建築空間	89 年度開辦社 區營造替代役
90 年度		行政院成立「行政 院社區總體營造協 調及推動委員會」	行政院
90 年度至 93 年度	一鄉鎮一生 活文化館計 畫	社區藝文發展計畫 社區文化再造計畫 社區環境改造計畫 文化產業之發展及 振興計畫 推動生活文化發展 計畫	文建會同時訂 定「社區總體營 造獎助須知」， 辦理五大計劃 補助範圍。 文建會訂定 90 年為「文化資產 年」。
		社區總體營造創意 心點子	1. 文建會配合 行政院辦 理。 2. 91 年將社區 營造替代役 調整為文化 服務替代 役，包括原有 的「社區營
		社區營造替代役訓 練、管理及運用計 畫	

			造」、「文化資產」兩類。
91 年度至 96 年度	地方文化館計畫	輔導地方政府及民間團體以現有及閒置空間之再利用	文建會訂定 91 年為「文化環境年」。 91 年度，文建會組成四個社區營造中心。
92 年度	挑戰 2008 國家發展重點計畫-新故鄉社區營造計畫	開發地方資產與地方環境計畫 地方文化產業振興計畫（91 年度開始） 社區深度文化之旅計畫 社區營造培力之旅計畫	文建會辦理「文化創意產業」，負責工作為「視覺藝術」、「音樂及表演藝術」、「工藝」及「文化展演設施」等四大範疇。 文建會定 92 年度為「文化產業年」。 二年的預算總額為 84.3 億元。
93 年度	新故鄉社區營造計畫作業要點	同上	1. 計畫項目一、二屬於社區層級計畫。 2. 計畫項目三、四屬於地方政府層級計畫。

			文建會定 93 年為「文化人才年」
94 年度	地方文化館計畫		補助直轄市及縣市政府推動地方文化館計畫
94 年度至 97 年度	台灣健康社區六星計畫	產業發展 社區醫療 社區治安 人文教育 環境景觀 環保生態	目標：打造一個安居樂業的健康社區 文建會執行部分： 一、產業發展：社區營造創新產業計畫。 二、人文教育：1.培養凝聚社區意識-社區營造人才培養計畫、社區藝文深耕計畫。2.強化社區組織運作-新故鄉成果展現計畫、行政機制社造化展現計畫。

			<p>三、環境景觀：1.社區風貌營造-開發利用環境資產與文化環境計畫。 2.社區設施及空間活化-充實地方文化館計畫。</p>
--	--	--	--

資料來源：文建會（2001、2003、2004、2005）；謝禎德（2005）。

所有的政策成型都有其內外環境交互作用影響，更可能因為所處時間背景之不同，而有不同的發展。由上表得知我國社區總體營造政策之提出，可追溯自民國八十三年，以下將經由北投地區社區組織，進一步檢視我國社區營造政策之發展情形，及對於社區治理之影響。

以下將首先簡介北投地理及歷史背景，接續介紹對於北投社區治理具有顯著影響之非營利組織：八頭里仁協會、北投文化基金會。再者，說明政府社區營造政策對於社區治理情形之影響。

第一節 北投簡介

北投區位處臺北市最北端，地形呈現南低北高的狹長塊狀，東以磺溪、南以基隆河與士林區為界，西與臺北縣淡水鎮相連，北以大屯山、七星山與臺北縣三芝鄉、金山鄉為鄰，面積 56.8216 平方公里，居臺北市十二個行政區第二位，境內人口 24 萬 9 千 9 百多人，全區目前共有 42 里，為一個兼具住宅、工商、農牧機能綜合發展的地區。本區居民以商業及製造為主，並有社會服務及個人服務業、農業等。

北投區內留有許多原住民與漢人祖先的遺蹟，又受到政權更替的影響，北投當地留有許

多日治時期珍貴的建築與文化資產，再加上其特殊的自然景觀—火山、溫泉等，與台北市其他區相較，是一個開發較早的舊社區，也因此使北投成為一個相當具有特色的地方。

「北投」早期稱為「北頭」或「八投」，譯自 Patauw，為平埔族語「女巫」之意，因傳說有巫女住於此地，以巫者之禱，化解此地硫磺變化萬千之困惑，故被命名之。明朝永曆年間，據荷蘭戶口表於此地設有番社北投社、唶哩岸社、瓦烈社。清康熙年間，置臺灣府，隸福建省，設諸羅、鳳山、臺灣三縣，北部地區隸屬諸羅縣管轄，有番社內北投社。1723年（雍正元年），本隸屬於淡水廳淡水堡，旋又改立芝蘭堡。乾隆5年，屬淡水海防廳關渡莊、北投莊、唶哩岸莊、瓦烈莊。嘉慶年間，隸淡水芝蘭二堡、興直堡。1875年（光緒元年），置臺北府，設新竹、淡水、宜蘭三線及基隆廳。北投地區隸屬臺北府淡水縣芝蘭二堡。1885年（光緒11年）中法戰爭結束後，清廷改臺灣府為行省，北投地區隸屬臺灣省臺北府淡水縣芝蘭二堡，芝蘭二堡管轄十六莊，其中屬北投區者有十三莊。

日治後，隸屬臺北縣直轄芝蘭二堡。1920年本區劃歸臺北州七星郡北投莊。1940年隸屬臺北州七星郡北投街。臺灣光復後，1946年1月，臺北縣政府成立，隸屬臺北縣七星區北投鎮。1947年1月，七星區併入淡水區。1949年8月草山管理局成立，北投鎮改由該局管轄，其行政區仍隸屬臺北縣治。1968年7月，改隸臺北市北投區，直到1974年1月陽明山（原名草山）管理局改制，北投區才改歸臺北市政府直接管轄之¹。

北投地區由於地理因素，開發甚早，在17世紀末期（約1697年），即有開採硫磺礦的記載，並於清光緒廿年（1894年），德籍硫磺商人奧里（Ouely）來此興建溫泉俱樂部。但均屬於小規模的點狀開發，真正開啟新北投「溫泉鄉」百年風華歲月，應追溯到日本殖民時期對於新北投的重點開發（黃躍雯，2004）。

1895年滿清政府將台灣割讓予日本，隔年（明治廿九年），日本大阪商人平田原吾發現北投溫泉質佳，即於北投溪畔開闢台灣第一家溫泉旅社——天狗庵。日俄戰爭期間（1905年），日本殖民政府相信溫泉可治百病，在北投設立「陸軍療養院」（即陸軍八一八醫院現址），以溫泉為傷兵療養、復健。同年，北投民眾組成「台灣婦人慈善會」，陳情建立公眾使用浴場，獲得當時總督府民政長官後藤新平，以及台北地區主要仕紳的贊助，興建「瀧乃湯」浴場。而後，婦人慈善會動員本地居民，在浴場的周圍種植花卉草木，美化環境。到了1910年，台北廳長同意將原來的「湯瀧浴場」改建為公共浴場，並設置北投公園，大正2年（1913年），當局應北投居民之陳情，投資5萬6千元日幣，將原來的「湯瀧浴場」改建為「北投溫泉公共浴池」，提供一般民眾使用。「北投溫泉公共浴池」為當時日本建設的最大建築物，加上日本裕仁皇太子親臨，更打響了新北投「溫泉鄉」的名號，為因應慕名前來的民眾，殖民政府重點規劃北投的對外交通建設²（張慧君，2004）。

¹洪敏麟，1980，〈北投區〉，《台灣舊地名之沿革》，台灣省文獻會發行，第1冊第2篇第2章第12節，頁231-232。溫振華，1988，《臺北市志》，臺北市文獻委員會，卷1沿革志城市篇，頁186-187。

²日治時期因溫泉旅館的發展與道路的建設，對北投聚落的影響，最明顯的是區分出了新北投的日人聚集地和以漢人為主的舊北投兩地。溫泉旅館、俱樂部等皆叢聚於新北投；開發較早的舊北投，則多為家屋，不過後來陸續於舊北投設立北投區役場（1910年）、北投公有市場（1910年）…等，使舊北投集行政、教育、商業功能於一處，成為北投漢人農業聚落中最繁華之區。新、舊北投不但景觀、機能大異，住民也不同。舊北投以從事農業的台灣人為主。而新北投的溫泉旅館，主要經營者和消費者皆為日人，故此時的住民以日人為主。

由於日本人喜歡在泡湯飲酒之餘，找來藝伎、侍應生陪酒作樂，讓北投溫泉休憩空間充滿著情色氣息，但「情色產業」真正成為新北投地區發展的命脈，乃是在國民政府時期，因應當時國際情勢，基於「服務」國際人士之刻意作為（黃躍雯，2004；張慧君 2004）。

1951 年政府核准「特種侍應生（公娼）管理辦法」，1954 年核准北投成立「女侍應生住宿戶聯誼會」，北投遂成為合法的風化區。越戰時期，美軍以台灣為休假基地之一，北投更成為美軍喜愛的渡假中心。大體而言，1954 年到 1979 年是北投觀光產業的鼎盛時期，銀行、旅館、餐廳林立。以「溫泉-餐飲-色情」為核心，包括理髮業、美容業、廚師、那卡西樂師、以及以摩托車為工具載客的「限時專送」等共生產業隨之蓬勃發展（陳惠滿，1997）。

1967 年 12 月 22 日，美國時代雜誌（TIME）針對越戰期間，美國大兵的休假規劃進行專題報導。在該文中，介紹到北投之時，刊登出美軍與台灣女子共浴的圖片（如圖一）。此報導雖使「北投」盛名躍上國際舞台，吸引以日本人為主的外國遊客前來，然而卻引起台灣衛道人士的撻伐，認為北投風化城已經嚴重損壞國家形象。政府為遏止色情氾濫，幾經討論，1977 年台北市議會正式做成決議，限縮侍應生的接客範圍，並且明訂 1979 年正式廢除北投地區的公娼制度（陳瑋鈴，2004）。



圖八：美國大兵與北投溫泉飯店女侍應生共浴
資料來源：TIME 雜誌，1967。

「廢娼」不僅對溫泉旅館造成衝擊，連帶使其相關的產業生計陷入困頓（陳佳鑫，2006）。為安撫在地居民的不安，當時台北市長李登輝多次承諾將開發北投國際觀光資源，改善觀光設施，並委託學術機構進行規劃研究。但卻限於經費，始終停留在紙上談兵的階段（陳瑋鈴，2004）³。

1990 年，陽明山國家公園管理處委託財團法人中央營建研究技術顧問社，進行北投線空中纜車的規劃。隔年 8 月，顧問社完成「陽明山國家公園空中纜車實施方案及環境影響說明研究—北投地區進入國家公園纜車系統」報告，提出甲案、乙案、丙案三案。其中甲案、乙案預定拆除北投溫泉公共浴場作為為起點。於 1995 年在北投國小師生及八頭里仁協會之陳情下，希望保留具歷史意義之北投溫泉公共，並整修為北投溫泉博物館。而後在當時台北市市長陳水扁之強力主導下，遂修改原先空中纜車之規劃方案。

³ 除了廢娼之外，陳瑋鈴（2004）認為造成新北投溫泉產業沒落的原因，尚包括：旅館的經營方式和型態過於保守、交通及硬體建設配合不足、未能多方面開拓觀光市場、經濟不景氣。

1998年北投溫泉博物館重新整建後開放，同年底馬英九贏得台北市長選舉，並在地方民意代表及業者的支持下，重啟北投纜車興建計畫。八頭里仁協會結合在地社區組織及環保團體組成「反對北纜興建聯盟」，於台北市政府所召開之公聽會、說明會，明確向台北市政府表達反對北投纜車興建之立場。2002年，馬英九連任台北市長，並於北投纜車預定地之鄰近四里贏得近六成選民支持，遂加快北投纜車興建計畫之執行，希望在其任內能夠興建完成。

2006年7月19日，弊案爆發，台北地檢署19日前往內政部、陽明山國家公園管理處等據點搜索，傳喚包括內政部政務次長顏萬進在內當事人到案，總計約談14人；顏萬進等人遭羈押。因迫於輿論壓力，馬英九市長宣布環評結果出爐前，北投纜車不會動工。

第二節 北投地區非營利組織發展情形

在訪談過程中，依據受訪者A1、A2、A3均表示，北投地區社區組織的發展遠較其他區域蓬勃，並且相關經費申請的程序，亦多依規定辦理，甚少有市政府社會局再次發文要求補件的情形。當進一步詢問何以北投地區會成為台北市社區組織的模範生，行政部門之受訪者均表示應與北投地區非營利組織有關：八頭里仁協會、北投文化基金會。以下將進一步說明此兩組織的發展情形，以及對於北投地區發展的影響。

壹、八頭里仁協會

北投地區如同台灣其他區域一般，早年依循政府政令宣導所需，成立許多社區發展協會。然而其著眼點並非是在培訓社區治理的能力，主要目的仍是為統治者所服務，亦即擔負著政治宣傳的任務。此種現象也反映著威權體制時期，台灣人普遍對於公眾事務不願意過於積極的參與。演變到最後，地區派系、或政治人物而言，藉由中央政府所提供之經費，進行個人聯誼或是從工程經費中謀取私利（受訪者D2）。

但這種情形隨著政府宣布解嚴，也有了明顯的改變。人民除了一方面透過衝撞體制，爭取政治權益外，也逐漸跳脫過去威權統治時期所強加的「大中國意識」，進而關注在地事務的過去、現在與未來。

1995年的台灣提倡「鄉土教學」，由於教材稀少，小學老師帶著學生到處尋找舊有建築物，以尋找屬於故鄉的故事。因此，也就來到了現今的北投溫泉博物館。當時北投溫泉公共浴場是荒廢的，計畫拆掉，整建變成是纜車車站的預定地。當學生看到這樣的地方以後，就開始要去認識他、想要去

做保存工作。所以他們寫了一個陳情書，跟市議員陳情，不過並沒有結果。後來，學校老師就覺得很可惜，所以棄而不捨的又串連校內老師、地方人士尋求協助，以試圖保留公共浴場（受訪者 D2）。

1995 年初，北投國小資優班師生進行鄉土活動教學時，無意間發現北投公園內有一座古色古香的建築物-北投公共浴場⁴。但這做深具歷史意義的建築物，卻即將因台北市「北投-陽明山空中纜車計畫」，而面臨拆除的命運。北投國小師生開始著手進行陳情工作，希望爭取保留北投溫泉公共浴場。北投國小蔡麗美老師起草〈北投溫泉公共浴場整建為溫泉博物館請願書〉，並得到學校師生的支持，透過各種管道積極爭取在地居民的連署，除希望藉以喚醒老北投人對於北投溫泉公共浴場的記憶之外，進而提升對於在地文化歷史的認同。因感佩於北投國小師生之努力，洪德仁醫師召集在地熱心人士在 1995 年 9 月 24 日籌組成立「台北市八頭里仁協會」⁵。具言之，「八頭里仁協會」之成立，乃是因應民眾自發性對於保留北投溫泉公共浴場的需求而生。

八頭里仁協會成立之初衷，希望促進北投居民對於社區的關懷，並珍惜自己的鄉土、發掘地方的歷史人文、增進社區倫理與親子關係。而協會之三大宗旨為：提倡社區關懷、發揚社區倫理、推廣保健常識。而協會努力的方向，便是推動北投鄉土教育的紮根與結合地方的資源，進行社區營造工作的推動（受訪者 D1）

八頭里仁協會成立之時，由洪德仁醫師擔任理事長，以「保留北投溫泉公共浴場」為該時期協會工作主軸，並採取「菁英領導」的團隊運作模式，以協會主要成員如洪德仁醫師、蔡麗美老師的人際網絡為運作基礎。在多方串連之下，成功地爭取保留北投溫泉公共浴場，並且由內政部宣告為三級古蹟，由市政府編列預算進行整修，重新開放。

由於該協會表現甚為突出，獲得外界不少肯定。如 1997 年榮獲入選為行政院文建會主辦之「全國社區博覽會」十五個參加社區組織之一，更成為全國社社區組織、團體、學術單位爭相觀摩的模範社團。自從 1998 年起，協會也接受政府機關委託辦理的一連串專案與計畫，如衛生署委託辦理的「新舊北投健康社區營造專案」等等。

1998 年底，北投溫泉博物館即將開館之際，協會初期之階段性任務業已達成，然約莫同時，協會也面臨重大轉折。由於協會成員對於博物館的營運模式有不同看法，並在運作過程中，有成員利用協會名義向外募款的情形。因此，經由理事會決議，決定排除部分成員的理事資格，並解除〈〈北投社〉〉原發行人的職責。而這些遭解職的成員，於 1999 年成立「北投生態文史工作室」，並在 2000 年正式更名為「北投生態文史協會」，投入古蹟推展、北投石保護工作。此雖被視為八頭里仁協會第一次的分裂，然而從後續的運作情形來看，在反對北投纜車期間，北投生態文史工作室與八頭里仁協會仍舊維持著密切的互動關係。但有別於八頭里仁協會、北投生態文史工作室在反對北投纜車議題上的積極立場，2000 年，由八頭里仁

⁴ 北投公共浴場興建於日據時期，日本撤出台灣後，由國民黨民眾服務社所佔用，而以中山堂名之。

⁵ 之所以取名為「八頭」，為當時國大代表許陽明建議以北投平埔族之古名「八頭」為協會命名。而「里仁」則為洪德仁醫師援引〈〈論語〉〉「里仁為美」一詞，希望藉以建立一個安居樂業、美滿快樂的社區。

協會創會理事長所成立的「北投文化基金會」卻是呈現著不同的組織運作模式。

貳、北投文化基金會

2000年，協會的創會理事長洪德仁醫師，因為結社理念上的差異，另外籌組「北投文化基金會」，繼續進行社區組織工作，並持續關心社區議題。

那個敢革命的就上街頭，不怕砍頭或被關的就上街頭去做社會運動。像我們這種做社區的，基本上他的性格也就是不敢革命，但是又覺得想有長進。但從另一層面來看，任何組織不可能僅依賴於跟行政部門的對抗而存活，任何的抗爭行動均必須尋求轉型。如此才能夠使組織繼續存活，並且達到培育社區能力的目的（受訪者D2）。

誠如先前所提，相較於八頭里仁協會籌組「反對北投纜車聯盟」，積極投入反對北纜活動。於同時期，北投文化基金會則主要著重於社區營造工作之推動。2004年，中華民國社區營造學會承辦「台北市社區工作會館」，便著手推動台北市各社區團隊成立協力聯盟，由文山與北投兩地先開始，委請財團法人台北市北投文化基金會負責臺北市北區（北投區、士林區、中山區）的社區培力工作，發展了以社區發展協會為單元的跨社區協力網絡，期望能透過協力聯盟的運作，更充分運用社區內的豐富資源。然而據受訪者D3表示，因考量到北投文化基金會既有的資源，及對於士林區、中山區的社區組織掌握情形有限，因此主要仍是培育成立北投跨社區協力聯盟。

據受訪者C2表示北投區共有44個社區發展協會，若干社區發展較成熟，且在綠美化、治安、文史、社區福利、環境生態守護等面向表現優異，也曾獲得全國績優社區的肯定，這些社區在組織運作以及資源、資訊的掌握上有更多的經驗，且各有其發展特色。相對地，多數剛起步的社區組織普遍面臨經營面的困難，社區經驗傳承出現斷層。過去，雖然也有社區互動的傳統，然而卻多僅侷限於聯誼性質，並且也並非是常態性，經常隨著理事長卸任而中止。在北投文化基金會的協助下，召開多次說明會，佐以部分協會理事長認為有必要透過此機制強化社區間的合作模式，遂於2004年10月23日成立「北投社區發展協會理事長聯誼會」，做為承繼傳統再出發，期望能扮演新舊社區組織經營與社區營造經驗傳承的平台，透過社區經驗的交流，減低新手社區的學習成本，並發揮協力的功能，共同推動北投的發展。

「北投社區發展協會理事長聯誼會」並非是正式立案的團體，依據受訪者C2表示一旦立案則必須遵循人團法的相關規定，必須設立會員、辦理選舉，很容易會因此衍生派系爭執，故著重於提供交流平台及在地社區培力互助的功能。該聯誼會設四位正副召集人，平衡石碑與北投的代表性。經常參與聯誼會活動的社區發展協會約為20-25個，每兩個月固定聚會一次，持續討論北投的公共議題並拜訪北投的重要組織，平時亦由吉慶家族、福興家族、東華及奇岩家族、嘎嘮別及中和家族，四個依地緣與社區發展特色相近而形成的社區陪伴家族，自訂聚會的方式與主題，希望透過此制度的建立，促進社區經驗的傳承以及互助學習，讓較成熟的社區陪伴著新加入的社區一起成長。除此之外，也與其他縣市的社區組織、非營利團體進行走動學習。

受訪者 C2 表示，由於每年市政府、或中央政府均會對社區組織進行評鑑工作，透過此種互動機制，可以由運作良好的社區發展協會協助新興的協會如何辦理社區活動、準備評鑑報告，以使社區發展協會能夠從中得到尊榮感及樂趣。

北投文化基金會在此過程中，則是扮演著橋樑、平台的角色。透過相關資訊、資源的傳達，借重社區發展協會之在地組織力量，使政策得以推動。並且在此過程中，社區發展協會也得以獲得維繫組織運作的資源。

SARS 那個階段，我因為參與中華民國社區營造協會行政工作，那時協會在推動社區防疫的一個工作，我認識有一些幾個這幾個社區算蠻不錯的，當時有叫做自主性的、在家裡面做自主的健康管理，就是不能出來嘛！那一般的民眾不敢去碰觸他們，但是這裡的義工們其實是已經有訓練，會幫他們做生活照顧，有需要買菜買報紙，那他們會去，那不然就寫個卡片去給他們鼓勵等等這樣子的情況。

那後面結束以後，我就覺得這這一股力量應該要繼續持續下去。所以我們當時二零零四的上半年，就在做這個小事情，也就是說有沒有可能把這些社區的理事長請過來，除了有一些他們傳統的靠政府的補助這樣子的一個活動之外，我們有沒有可能可以做一個互相學習的一個聯盟關係。所以我們當時就組了一個叫做北投區社區理事聯誼會，那參與的一個資格的對參與者的一個資格是理事長，現任或是卸任的理事長，才有資格參加。（受訪者 D）

第三節 北投社區治理運作情形

社群主義者認為，社群共同價值之有無，影響著社群能否齊一心志，解決共同所面臨之問題。北投地區雖屬台北市行政區，然其地理環境及經濟結構，卻也有別於傳統對於商業都市的認定。本節一開始將分析在地社區治理主體之間的競合關係。接續探討隨著這些年在地團體的經營努力，北投地區是否因此培育了有別於其他行政區的社區意識。

壹、社區組織之競合關係

一、里長與社區發展協會理事長

對於許多人而言，當水溝不通、路燈不亮，總會直覺想到要找「里長伯」協助處理，「里」儼然為民眾與公共服務的第一線接觸。然而，隨著行政部門對於公私部門協力及社區營造工作的重視，近年來許多社區發展協會逐漸投入社區活動，甚而主導社區事務之決策，以致於社區發展協會逐漸成為民眾參與社區事務的另一管道。

里與社區發展協會之差異如下：

- 一、 主管機關不同：「里」為基層行政單位，屬民政局管理，於中央部會則是由內政部民政司所管轄。「社區發展協會」屬於社政系統，為民眾自行籌組之人民團體。由市政府社會局所輔導；在中央部會則是屬於內政部社會司所管轄。
- 二、 功能之不同：里長主要工作為執行上級行政單位所交辦之業務，配合行政部門之政令宣達。並依循人民反映，提供服務或將轉達給上級行政單位，其主要聯繫工作為從上而下，或是由下而上。社區發展協會主要職務則執行會員大會或理事會所決議之事項，並且經常會因業務所需，頻於進行橫向之協調、溝通工作。
- 三、 管轄區域之不同：「里長」、「社區發展協會理事長」雖然均透過選舉產生，然而因為選舉範圍之不同，亦影響著其管轄區域。「里長」為依公告里行政區具選舉權之公民所選出。社區發展協會則是依人團法規定，由會員大會選舉理

事，並由理事會選舉理事長。

- 四、行政資源的不同：於里辦公室的部分，由地方政府編列預算，配置里幹事協助里長處理行政事務，並透過里幹事回報地方需求。於社區發展協會之部分，主要透過專案、計畫申請，向市政府社會局、或與計畫有關之行政單位請領補助。其協會規模往往視該協會之財務情形而定。

雖然有上列差異，但依據受訪者 B1、B2、C1、C2 表示，在實務運作過程中，「里長」與「社區發展協會理事長」之業務差異並不大，同樣地擔負著服務社區、地方的工作。然而，不可否認的是，由於「里長」的民意基礎遠大於協會理事長，連帶也影響著對於行政資源的掌握。除了市政府所編派里幹事協助里長處理行政事務外，里長對於鄰長人選也具有絕對的建議權。同時，由於北投地區鄰近垃圾焚化爐，每年均依受影響程度而依據比例撥給回饋金交予各里使用，里長可由鄰長會議建議，分配使用該筆款項。相較之下，社區發展協會主要預算來源為市政府所編列補助經費，依受訪者 A3 表示，每年社會局編列補助社區發展協會之經費總額為 750 萬元，並區分為四項專案，由各該協會主動依活動性質函文申請⁶。並且，每項專案僅能請領一次。因此，假使社區發展協會缺乏書寫計畫書、公文的能力，或是已超過專案請領之上限，可能就必須視協會理事長或是幹部之個人募款能力。

由於可用資源明顯不足，導致協會理事長會希望得到里長經費上的奧援。然而，由於業務重疊，里長均將社區發展協會理事長視為競爭對手，導致在資源的配置上，存有相當程度的緊張關係。

里長與協會理事長之間往往存在著競爭性的衝突。理事長要求里長補助協會的活動，但是里長認為每年的補助額度有限，如果都給理事長了，自己就沒有足夠的經費規劃社區活動，並且給了理事長，其功勞並不會掛在里長身上，而是給理事長收割了。（受訪者 B2）

依據受訪者 A3 表示，每年市政府都會定期依據行政區域召集社區發展協會理事長進行培訓會議，於會議過程中，理事長們經常反映在業務推動過程中，遭遇到里長的打壓。並且，質疑社會局每年所固定編列的活動補助經費，根本不足以支應協會例行性活動所需。然對於此種現象，社會局也僅能告知協會理事長，除了市政府所編列之補助外，可主動申請中央部會等行政部門所編列的專案計畫補助。

據受訪者 A2 觀察，資源不足應該是社區發展協會理事長聯誼會籌組主要原因之一。在資源有限的情況下，協會理事長發現透過個人之力無法撼動既有的資源分配模式，遂透過集體的力量，爭取與行政部門協商的空間。

二、八頭里仁協會與北投文化基金會

誠如先前所提，八頭里仁協會與北投文化基金會之組織運作，各有其關注重點：八頭里仁協會著重於北投歷史、在地文化的保存，北投文化基金會則著重於社區營造工作。這些差

⁶ 該四項專案分別為：協會開辦費、協會培訓費用、協會年度會議費用、協費辦理社區活動費用。

異也直接影響到與行政部門的互動模式。

由於八頭里仁協會始終在北投纜車議題上，與行政部門持相反立場，甚而號召籌組「反對北投纜車聯盟」，以具體行動表達對於政策之不滿。因此即使組織經營不易，卻甚少申請行政部門的專案補助，主要透過向企業募款維繫著組織生存。

今天你政府即使要給我一筆錢，我們寧可不要。我覺得只有這樣子，一個社區的團體他能夠活得很久，我是不太清楚；但是至少他在處理社區的議題上面的時候，他可以去站在他這個協會本身的這個角度上面，他可以比較能夠堅持他自己協會的這個東西（受訪者 D1）。

反觀北投文化基金會始終與行政部門維繫一定程度的合作關係，並積極參與行政部門所主導之社區營造工程，並爭取相關經費支應地方所需。

社會運動雖然有助於社區意識的凝聚，但能夠持續多久？相較於行政部門所擁有的資源，人民永遠都是弱勢的一方，假使透過抗爭，就能夠從統治者的手上奪取資源，那沒有不做的道理，但往往結果都不是這樣。社區營造存在的目的在於培訓社區居民有自理的能力，透過社會運動的抗爭手段雖然也可以達到培訓公民能力的目的，但我不認為這是唯一的途徑（受訪者 D2）。

從組織發展軌跡來看，北投文化基金會與八頭里仁協會有著密不可分的關係，然依受訪者 D3 表示，由於長久以來在北投纜車議題立場的衝突，導致彼此逐漸失去了對彼此的信任。雙方目前唯一的交集，似乎僅剩下同為北投溫泉博物館經營委員會之成員。然而，受訪者 D3 卻也樂觀的表示，面對這種情形，不見得僅有負面的效應，不同組織在其專注的領域發揮影響力，也可被視為另一種類型的合作，至少確保有一群人積極關注於社區事務的發展。

貳、社區意識的發展

東方傳統社會較缺乏公民意識和社會契約的觀念，是缺乏群體合作的「散沙性格」。而現代民主政治的發展卻和公民意識與共同體有密切的關係。因此，如何運用「社區」的觀念來推展民眾參與公共事務，進行民主討論的習慣是當前重要的課題。受訪者 A1、A2、A3 不約而同地表示，相較於台北市其他行政區，北投地區無論是在非營利組織的運作，亦或是社區發展協會活動、評比，均名列前茅。受訪者 A3 更一步指出，北投區社區發展協會向社會局所申請社區人才培訓專案補助明顯多餘其他行政區。從外來人或是行政部門的角度，北投在在地組織、社團的帶領下，似乎具有社群主義所強調的「共同價值」，促使社區居民積極參與公眾事務。然而，對於北投在地人又是如何看待社區意識的發展呢？

「北投」一般被區分為新北投、舊北投，而後隨著外移人口的遷入，包括石牌地區也逐漸自成一個生活聚落。傳統來說，新北投因為有許多溫泉旅館，因此吸引許多外來遊客到訪。舊北投則為在地居民的生活、經濟中心。即時北投地區漸趨都市化，然依受訪者 A1 表示，相較於台北市其他行政區，北投更為重視人和人之間的互動關係，或許也因為「老北投人」的特質，促使民眾對於攸關北投地區發展的政策會格外關注。

依據受訪者 B1、B2、C1、C2 表示，無論是資源分配或是在地事務，不可能僅是少數人說了算。若僅便宜行事，忽略在地居民可能會有的反應，很容易在實際執行的過程中，遭受居民的抨擊。不過即使如此，在地里長、社區發展協會理事長，對於民眾的參與程度及模式，仍舊持保留看法。首先，不可否認的是，除非該公共議題與其個人切身相關，否則大家多半是被動參與。並且參與過程中，容易因為自己對於該議題並未做深入的瞭解，導致無法做理性的評斷。這種現象隨著外移人口增加而越趨明顯。為解決此問題，社區協會理事長或是里長均選擇透過聯誼活動的舉辦，拉近居民間的距離，進而培養其互信基礎。

其次，速食性的生活形態也影響著民眾對於公共議題的參與模式。人民對於公共服務的要求似乎已經變成「一通電話，服務就要到」，並未預期到自己需要透過集體合議的模式，共同尋求問題的解決。里長或是社區發展協會理事長來說，基於必須在最快時間回應民眾的需求，經常都是將問題丟給民意代表，由民意代表直接迫使行政部門更改決策。

最後，即便北投區社區組織在相關評比獲得肯定，然依據受訪者 C1 表示，應該從在地居民的感受來定義「社區意識」，而非是僅從形式上的評比成績來判斷。

基本上，大家各有自己的經濟生活要顧，不太可能會因為公眾的事情，不顧自己的工作生活。因此，要先定義到底什麼是社區意識。個人認為所謂社區意識就是經由社區集體意志來決定社區要做什么。而不是由別人來告訴你該做什么。若從這層面思考，其實北投纜車議題的推動，是可以做為社區意識的表徵。

並且社區意識或是社區治理另一個問題是要做給誰看，如果得到了很多政府績優社區的補助或獎勵，但是社區居民卻沒有感受到，算不算是好的社區治理，算不算是具有社區意識。當確立了這些原則，就會去思考是否有需要外在力量的進入，如果需要的話是希望他教導我們做什么，而不是幫我們或者我們幫他們做什么（受訪者 C1）。

無論是公私協力或是夥伴關係，其著眼點經常是透過地方的力量分擔行政部門所應為之事項，社區治理能力之培育似乎並不是行政部門所關注的焦點。因此，誠如受訪者 C1 所言，當行政部門需要社區之時，便強調公私協力的重要性，然而當社區對於公共政策有不同意見時，卻是一再重申「依法行政」的必要性。

第四節 小結

透過北投此一個案，我們發現：

- 一、 民眾雖然得以透過選舉選出里長為其服務，然而里長所實際擔負的職責為上對下政令之傳達，及下對上意見之回應。而後自 1993 年起，政府雖然提出社區總體營造之政策方向，但僅侷限於概念層次，並未具體形成社區治理之力量。直到在特殊事件的帶動下，促使自發性力量之產生，由當中具領導力的意見領袖擔負起橫向聯繫的工作，如此方能真正建構社區治理之雛形。
- 二、 社區總體營造從提出至今已有十六年，然在實際政策執行及規劃的過程中，卻未建構制度化的參與空間，社區意見始終僅停留於意見反映的層次，無法具體影響社區事務的走向。而必須如同傳統政治參與之模式，社區居民必須透過民意代表或是民選首長反映其政策主張。

- 三、 缺乏制度化參與機制另一個弊端為社區治理發展情形容易受到個人因素之影響。誠如先前所提，在北投社區治理發展歷程中，在具影響力之意見領袖帶領下，使民眾願意自發性的參與公眾事務，然而容易因為意見相左，在缺乏正式對話機制之情況下，使社區治理之力量存在著分裂的可能。
- 四、 除此之外，從此次訪談中也可發現，社區發展協會理事長為了爭取對於政策、資源的最大影響空間，必須投入里長選舉，進而激化了里長與社區發展協會理事長之間的衝突。在這種衝突影響下，里長並不願意主動與社區發展協會理事長分享資源，甚而會出現里長本人或由其家人競選社區發展協會理事長，藉以排除可能的威脅。在此種情況下，也減低了民眾參與社區事務的空間。

第五章 社區治理對於政策規劃之影響：以北投纜車之規劃為例

在第四章經由北投社區組織之發展情形，分析我國社區營造政策實際落實情形，及因為缺乏正式制度設計所衍生的相關問題。在本章中，則試圖經由「北投纜車規劃及執行」此個案，分析社區治理對於政策之影響。從興建構想之提出，至今已有三十年，「北投纜車」成為台北市政府新工處召開說明會次數最多，卻也是最無法儘速動工的重大建設。既是攸關地方經濟發展，何以行政部門無法如同先前溫泉產業、情色產業發展一般，強力主導北投纜車之興建，其原因是否與北投蓬勃之社區組織發展有關。

第一節 研究背景與動機

黃躍雯（2004）、張慧君（2004）、陳瑋鈴（2004）等人，自日據時期以降，探討不同時期北投生活空間之發展特質，指出北投雖擁有了近百年的風華歲月，卻由於1979年廢娼導致北投以「溫泉-餐飲-情色」為核心所建構的產業網絡遭受重創。為安撫在地居民的不安，台北市政府提出配套方案，提出「北投-陽明山空中纜車計畫」，希望透過此計畫除了抒解陽明山地區交通，也能提振地方觀光效益。然而，此計畫案卻是從行政部門為中心進行規劃，無視於地方歷史背景及需求，直到由北投在地力量發動保留北投溫泉公共浴場運動，北投人民才逐漸思考北投未來的發展是否真的需要北投纜車。

莊孟榮（2001）、吳凱斌（2001）等指出，無論是從爭取公共浴場的保留，亦或是北投溫泉博物館後續運作，明顯感受到社區組織及公民自發性參與的熱情。這樣的社會力，也使北投地區的發展，有別於台北市其他的行政區。北投溫泉博物館的運作、經營模式，甚至成為其他社區博物館或文化會館的學習標竿（高芸潔，2005；官美慈，2008）。

由於「北投公共浴池」保留運動，激發了北投在地意識的覺醒，雖然對於溫泉博物館的經營模式，乃至後續北投纜車議題的主張有所不同而「分家」(莊孟榮，2001)，仍舊因此孕育許多社區及非營利組織的蓬勃發展，以致於吸引許多有志於相關領域研究者，以北投地區的非營利組織為研究標的(林雨青，2002；林志寰，2002；李雅玲，2004；洪德仁，2006)。但在這些學位論文研究當中，主要關注者為非營利組織在北投纜車規劃過程中所扮演的角色，並未針對「北投纜車」之規劃與執行，從政策面進行分析。

邱豐真(2004)結合網絡分析及新制度論提出研究架構，透過「北投線空中纜車計畫」之個案，分析北投地區地方治理之發展情形。經由深度訪談，得知現今地方治理機制仍是以政府所掌控的制度機制為主，網絡機制只能間接的影響。此展現了地方治理機制的決策過程，仍然集中於地方政府本身的運作中，而非完全的擴散的網絡中。透過邱豐真的研究，可以瞭解在政策規劃及執行過程中，行政部門、地方組織等相關利害關係人的主張及互動情形。然而，卻無法解釋行政部門為何會採取此一制度機制，並且社區組織又基於何種思維組成「反對纜車聯盟」。並且，在其所建構的網絡社群也忽略了外部力量，例如中央政府角色，外部環保團體的影響。

蔡妮純(2007)同樣地引用網絡分析針對「北投-陽明山空中纜車計畫」進行個案分析，但與邱豐真不同的是，其透過「成長機器」之觀點，分析政策網絡參與行動者的立場與互動模式。「成長機器」概念由 Logan & Molotch (1987) 提出，認為都市政治是追求都市經濟不斷成長的政治，都市資本家、專業者與其他菁英份子所形成的成長聯盟 (pro-growth coalition)。該聯盟會積極影響都市政客之行動與都市政策的議決，以達到維持都市經濟發展的目的，同時排除一般民眾參與都市決策，以避免社區居民以資源公平分配的理由來阻擋都市的成長政策。換句話說，都市政治是由少數菁英所壟斷和把持。並且，都市政策乃是透過因利益而結合的成長聯盟與因受害而形成的反成長聯盟 (anti-growth coalition) 不停地交涉而產生。經由深度訪談、文獻分析發現：

- 一、北投纜車政策網絡，行動者間呈現網絡互動僵持的狀況，而原因在於成長機器的運作所主導產生。
- 二、本個案的成長結盟可以分為兩階段，在 BOT 之前是由地方上溫泉業者與政客為主；而在 BOT 階段以後則是由外來財團與政府部門的結盟產生。無論是何種型態的結盟方式，地方上的土地利益並非主要型塑成長聯盟的核心，不可忽略的是來自其他地區的土地利益與工程利益的影響性。
- 三、即使台灣從威權轉向民主，在本個案中，成長機器仍是由行政部門佔有絕對的主導優勢，與西方理論相比，成長機器發展仍舊不夠充分，須待進一步的反省與討論。

同時，由於空中纜車計畫位址涉及陽明山國家公園，因此中央政府對於該計畫具有一定程度的管轄權，該計畫的通過與否，非是台北市政府所能主導。並且隨著政府採取 BOT 進行工程招標，因為北投溫泉業者沒有意願投標，也使得全案跳脫出以在地力量為主的政策網絡範圍，轉變為開發商與中央、台北市行政部門之三方角力與合縱結盟。蔡妮純引用成長機器的觀點，說明行政部門何以當面臨到在地力量的反彈，仍舊堅持己見，持續推動該興建計畫。但其最大的問題是如何針對「成長」進行定義，事實上，在永續發展的概念下，反對纜車興建之團體不見得是出於反成長的理由，亦有可能是希望行政部門能夠重視在地思維對於發展規劃的自主權。

從既有研究文獻中，明顯發現北投纜車計畫之反對者並非是為反對而反對，他們認為北投纜車罔顧在地居民的需求，僅是從外來者的角度來規劃北投的發展。他們主張應該從北投的歷史、地理特色出發，如此方能帶來北投永續的發展。由此看來，「永續發展」似乎是反對

者的主要宗旨。研究者以「北投-陽明山空中纜車計畫」為個案，將反對北投纜車者設定為政策倡議者，針對下列問題進行分析並提出相關建議：

- 一、透過制度與個人理念之探討，分析政策倡議者對政策發展之影響。
- 二、分析在纜車政策發展過程中，政策倡議者可能遭受何種力量的抑制。
- 三、透過「北投纜車」政策發展軌跡之建構，探討政策倡議者是否有可能對政策發展造成實質影響。

第二節 個案分析

壹、北投纜車大事紀

1979年，因應廢娼對於北投經濟、觀光所造成之重大衝擊，台北市長李登輝表示將比照烏來及國外國家公園，興建北投線空中纜車，以活絡在地觀光產業的發展。

1989年，陽明山國家公園管理處委託RHAA公司研擬「陽明山國家公園整體交通改善研究規劃」。計劃中提出兩個可行方案：一為「公園環道專車系統」，二為「空中纜車通道系統」；以其研究成果，建議以「空中纜車通道系統」做為陽明山國家公園遊客之交通工具。

1990年，陽明山國家公園管理處委託財團法人中央營建研究技術顧問社，進行北投線空中纜車的規劃。隔年8月，顧問社完成「陽明山國家公園空中纜車實施方案及環境影響說明研究—北投地區進入國家公園纜車系統」報告，提出甲案、乙案、丙案三案。其中甲案、乙案預定拆除北投溫泉公共浴場作為為起點。由於浴場被發現具有歷史價值，後整修為北投溫泉博物館及被列為第三級古蹟後放棄方案。

1998年，中央營建技術顧問研究社完成了台北市新工處委託的「陽明山國家公園--北投線空中纜車規劃及初步設計」研究報告。向營建署及臺北市政府簡報確定路線方案及採BOT方式辦理為原則。規劃中改以北投公園作為起點。

1999年，臺北市政府依環境影響評估法函送臺北市政府環保局審查，環保局函覆：

未達環評法「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第19條第3目規定（國家公園遊憩區內遊憩設施，其面積達10公頃以上，或挖填土石方達10萬立方公尺以上者）免實施環境影響評估。

2000年3月1日，台北市工務局完成「北投線空中纜車計畫開發案簡報」資料，同月27日，臺北市政府裁示興建，並在2001年預算中編列6億經費。但報告中企圖拆除北投文化館及加蓋北投溪的行為引起爭議。

2001年，工務局新建工程處特函請行政院環境保護署釋示，經環保署函示：

北投線空中纜車計畫申請開發面積95,556平方公尺、挖填土方量69,145立方公尺，部分場站及纜車路線位於陽明山國家公園遊憩區，場站規劃包括休憩設施、餐飲設施等；因此，本案未達前項標準，無須實施環境影響評估。另依國家公園法施行細則第10條規定，本案興建應預先評估環境影響，其審查方式請徵詢該管法令主管機關意見。

2001年，台北市長馬英九裁示免環評，並退回陳水扁前市長所編列之全部環評預算。另編列預算六億執行北纜計畫，被監察院糾正違反環評圖利他人，全案臨時終止。此後，政策

上由政府自辦，轉向 BOT 方向進行。

2003 年 8 月 26 日內政部國家公園委員會「陽明山國家公園第二次通盤檢討案」第 53 次會議通過北纜案 BOT 方式進行。11 月 25 日台北市通過市轄區土地變更案。2004 年 2 月 16 日第 57 次會議同意纜車興建計畫以「個案變更」方式送行政院核定。6 月 1 日台北市行文請內政部轉行政院核定（促參法規定）。內政部將市府報告、環境影響報告書、個案變更計畫提送營建署，核轉行政院核定，在陽明公園允許使用項目中增加「研習住宿設施」、「溫泉遊憩設施」及「纜車車站及設施」。行政院於 9 月 20 日核覆有關環保和當地居民溝通等等建議事項退回台北市研議後，再依規定重新報覈。北市 10 月 08 日重新向行政院提出第二次報覈作業。

2005 年 1 月 25 日行政院經建會再次以函覆內政部不予核定。經過兩次不予核定，2 月 3 日台北市長馬英九於早餐會議，要求下屬官員找立委餐敘督促行政院儘速通過本案。2 月 23 日、24 日葉副市長拜會行政院李秘書長、立法委員秦慧珠等，傳聞是對行政院施壓。同年 3 月 24 日行政院核定北投纜車計畫，此核定內容未含研習住宿和溫泉設施，計畫金額為十億元。

台北市政府於 4 月 20 日公告北投纜車公開招商，只有力麒建設一家提出投資申請，在複審作業中承諾「依內政部法規辦理」。6 月 24 日接獲「北投線空中纜車案」甄選委員會通知，為最優先申請人。11 月與北市府簽訂北纜 BOT 合約，合約金額突然增為二十九億，項目增加溫泉旅館 183 間客房和 64 間湯屋。

2006 年 4 月儷山林休閒開發為取得建造執照，向北市環保局提出「預先評估環境影響報告書」，增加「研習住宿與溫泉設施」。並且向北市建管處申請水土保持計畫通過（該計畫沒有送陽管處）同月開始興建。6 月 2 日陽管處長蔡佰祿於 6 月 9 日自請退休前七天快速通過六張建照。蔡佰祿同時被馬英九聘請為本案甄審委員，沒有迴避利益衝突。7 月 19 日，弊案爆發，台北地檢署 19 日前往內政部、陽明山國家公園管理處等據點搜索，傳喚包括內政部分務次長顏萬進在內當事人到案，總計約談 14 人；顏萬進等人遭羈押。

北投纜車案公告時總工程投資經費為 10 億，簽約時金額卻增加為 29 億，後來再度增加至 33 億。所爆發的規避環評和貪瀆圖利背信問題開始廣受討論，導致部份人士對於馬英九及台北市政府的懷疑。內政部長李逸洋表示，該開發建照沒有經過環評，違法屬實，撤銷研習住宿與溫泉設施的執照，並批評台北市府對於兩樣設施的增設並沒有再度要求環境評估的怠職行為。有關溫泉會館增加項目部分，涉嫌違反「促進民間參與公共建設法」（簡稱促參法），施行細則第 11 條 22 條。周玉蔻於 7 月 27 日控告馬英九和市府團隊涉嫌圖利和瀆職罪。馬英九市長承諾全面停工，等待環評結果。

貳、政策倡議者--八頭里仁協會

目前北投地區具有影響力的非營利組織：北投文化基金會、八頭里仁協會、北投生態文史協會，都是由 1995 年成立的八頭里仁協會所衍生出來的組織（林志寰，2002）。在北投纜車議題方面，八頭里仁協會從早先北投公共浴池的保留行動，乃至於後來反對北投纜車聯盟，

均扮演著積極倡議者的角色。因此經由相關文獻研究結果，本研究將八頭里仁協會設定為主要政策倡議者。以下就八頭里仁協會與北投纜車議題之關連，區分為二個時期，並且引用 Ben Kisby 的理念式政策網絡分析途徑，針對政策發展進行分析。

一、爭取北投公共浴場之保留（1995-1998 年）

八頭里仁協會成立於 1995 年 9 月 24 日，其成立之初最主要的工作為因應在地居民對於北投溫泉公共浴場（即後來的北投溫泉博物館）保護需求。北投溫泉公共浴場於 1910 年，由當時台北廳長井村大吉所建置，1913 年，日本殖民政府編列預算，擴大其規模，成為當時台灣日式建築之最大建築物，併同周邊北投公園，對日後北投發展影響甚鉅（許陽明，2000）。戰後因為使用者陸續遷出，使得北投溫泉公共浴場陷入半荒廢的狀態。直到 1994 年，文史研究者及當地北投國小教師們開始查詢到北投溫泉公共浴池的史料，發現此棟建築的歷史意義，開始透過多方陳情，爭取保留公共浴場作為公共古蹟。

所以開始的時候他們寫了一個陳情書，跟市議員陳情，那不過是沒有結果。後面學校老師就覺得很可惜，所以棄而不捨的又串連他們校內的其他老師去看到這棟建築物，所以又另外一個老師就幫忙寫了一個陳情書，那個陳情書後面是交到我的手上，因為寫陳情書的老師是我弟弟的太太、我弟弟的太太。我本身就在這裡開業，這裡是我開…是我的診所，所以我也不知道怎麼辦啊！我當時沒辦法就是找我的病人，包括你今天看到的陳惠慈教授，那時候都是我的病人啊！他們來之後就像今天一樣：我們怎麼辦啊？那個時候訴求非常簡單，他們希望把這一棟建築物指定為古蹟，第二個整建為一個溫泉博物館（受訪者 D2）。

然而，因在地議員積極爭取纜車規劃，依據 1995 年陽管處與市政府所提出四條纜車路線規劃案中，其中有三條路線均計畫拆除北投溫泉公共浴場作為纜車站。面對公共浴場即將被拆除，文史研究者及北投國小師生多方陳情無門，遂決定成立八頭里仁協會，透過組織方式，向市政府陳情，並發行「北投社雜誌」，宣揚相關理念，目的就是希望讓公共浴場得以保存，並且重生成為在造北投的休閒場所。

當時陳情的民眾雖然有理想，但是缺乏管道，僅能夠土法煉鋼透過連署的方式表達自己的主張。但是向議員、或是行政部門陳情，所得到的答案都是這是政府既定的政策（受訪者 D2）。

八頭里仁協會透過當時任職國大代表的許陽明，作為與市政府間的對口，希望爭取北投溫泉公共浴場成為古蹟。由於台北市長陳水扁以「市民主義」作為市長競選訴求，因此八頭里仁協會的陳情，在許陽明居中斡旋之下，很快獲得台北市政府的關注。在台北市政府協助下，內政部正式核定北投溫泉公共浴場為三級古蹟，並且與當時台北縣政府進行協調，解決「北投公共浴場」的土地問題。

他（陳水扁）真的很用心的回應這樣的東西，這個是一定要替他講一點話啦！這個真的他後面就變成這樣子出乎我們的意料。當時他就是真的覺得這個是可以回應的，所以馬上就請內政部，跟內政部提到古蹟的一個指定，那個時候我們的文化自然保…保存文化還沒有定訂，所以古蹟當時還是屬於我們的那個內政部管的。所以內政部很快的就指定他為古蹟，那台北市政府也編列了一億多去做修護工作。所以這一棟房子基本上他是因為幸而阿扁當選、然後他有回應，所以是政策跟民間的這個訴求變

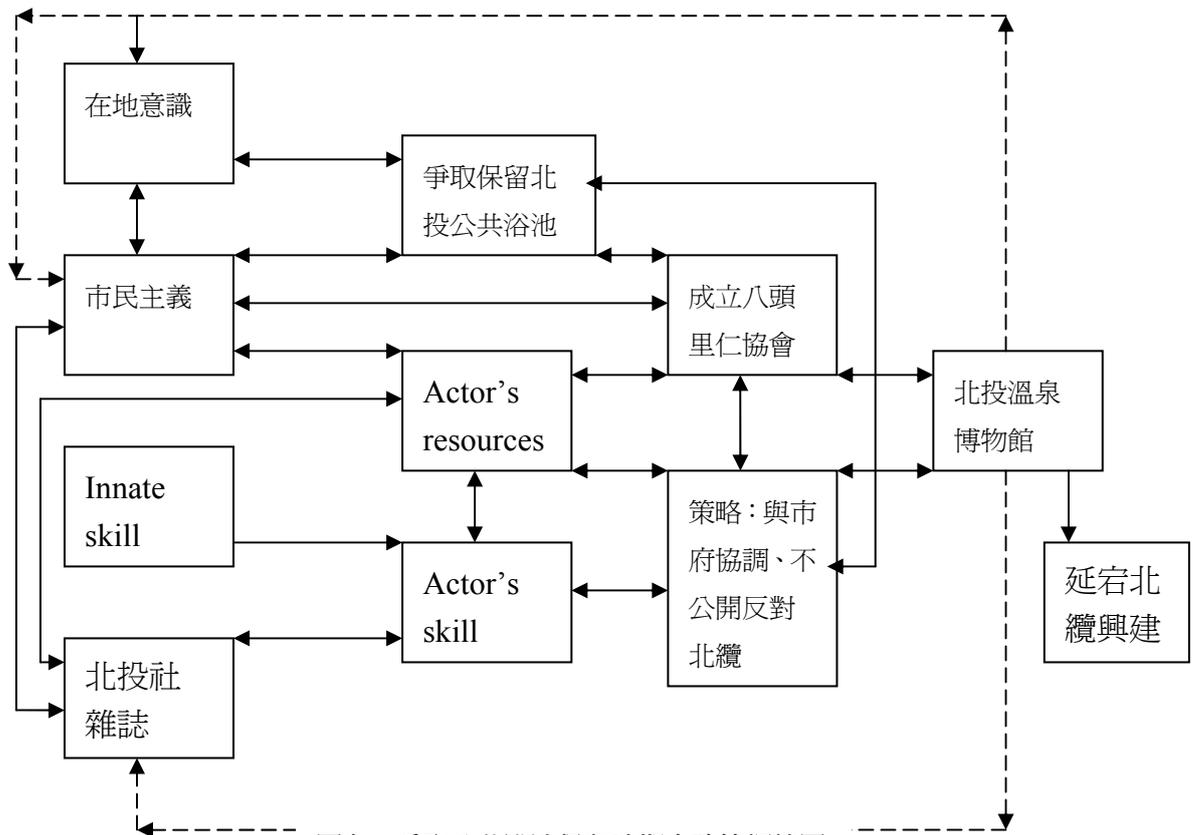
得很流暢（受訪者 D2）。

但對於是否公開反對北投纜車興建，八頭里仁協會內部卻存在著不一致的立場。許陽明及當時協會負責人認為北投溫泉博物館經費的編列需要倚重台北市政府及市議會，應以促成溫泉博物館的設立為主要努力目標，不應與支持纜車興建之市議員及里長為敵。另一派人則傾向貫徹北投溫泉博物館設立之宗旨，反對纜車興建破壞北投的歷史樣貌。因此，協會一開始僅允許以個人名義反對北投纜車興建。

我們第一任的理事長他是非常謹慎小心，他認為說不應該用協會的，你要你就用個人的。告訴我說：「你不能用協會的名義去反對北投纜車。」在那個時候其實我在北投裡面也常常會招致一些人的罵，今天說：「你幹麼反對北投纜車？纜車可以對北投帶來很多很多。」但是我基本上還是會去解釋為什麼，那很多人對我不諒解（受訪者 D1）。

1998 年十月卅一日，北投溫泉博物館整建完成，正式對外開放，但同年正值台北市長改選，在台北市議員陳進祺及在地里長的要求下，陳水扁公開宣佈將促進環保署儘速完成環評，並且盡快動工，以活絡北投地區的觀光發展。

在這一時期，政策倡議者所秉持的理念系絡（ideational context）為「在地意識」，其衍生的計畫性信念（programmatically belief）為「保留北投公共浴場」，其所處的結構系絡（structural context）為「市民主義」，該議題所形成的網絡結構為組成以八頭里仁協會為核心的「政策社群」（policy community）。協會內部之專家學者透過「北投社雜誌」之途徑，來進行宣傳及教育。在網絡互動過程，其所採取的策略為「透過與市長同黨籍之民代居中協調」、「為爭取最大多數的支持，不公開反對北纜興建」。



圖九：爭取公共浴池保留時期之政策網絡圖

資料來源：作者自繪

在此時期，政策倡議者主要目標為爭取北投公共浴場之保留，然而由於原先行政部門規劃以北投公共浴場所在地做為纜車車站，隨著其指定為三級古蹟及北投溫泉博物館的落成，促使原本規劃方案必須重新進行。並且整個過程激發了北投在地意識，導致行政部門在進行後續規劃工作之時，必須考量到在地居民、社團的想法，也造成北纜興建工程的延宕。

二、反對北纜聯盟時期

1998 年底市長選舉，陳水扁連任失利，新任台北市長馬英九為法律人出身，認為既然北投纜車已經由行政部門委託專家進行評估，並且在地議員、里長、溫泉業者均表達支持，沒有不蓋的理由，遂將北投纜車列為其重點建設，對於纜車興建之態度轉為積極。

在與馬市長互動過程中，他明確跟我說：陳慧慈你不是民意，我到處看到只有你一個人反對，所有的里長都贊成，只有你一個人反對，你不代表民意。」所以我就跟民眾講說：「你們就是花一塊錢打個電話：『我們北投的居民反對北投纜車。』」就這樣就好了（受訪者 D1）。

隨著政治情勢的轉變，八頭里仁協會失去原先與市政府間的協調機制。面對新任市長對於北纜興建的積極作為，新任協會理事長陳慧慈認為應該以協會名義，正式向台北市政府表達反對北投纜車興建之決心。但此舉一出，佐以由於先前對於北投溫泉博物館經營理念的不同，原先創會理事長洪德仁醫師決定離開八頭里仁協會，另外成立「北投文化基金會」。

後來洪德仁醫師自組北投文化基金會之時，我也曾遊說洪醫師以基金會名義表達反對之意，但是洪

醫師認為當時正值基金會成立，不想得罪政府，因此拒絕。但最後整個氣勢帶起來，洪醫師反過來表示希望加入反對的行列，但當時被我所拒絕。事實上，在反對北投纜車議題上，始終沒有看到北投文化基金會（受訪者 C1）。

長久以來，在特定議員及在地里長的強力支持下，台北市政府始終收到一面倒支持北投纜車興建的聲音，但由於北投公共浴場保留行動，激發在地意識，諸如八頭里仁協會、北投文史工作室公開表達不同的聲音。台北市政府為避免在後續說明會、公聽會舉辦過程中，陷入民間力量一面倒反對之情形，在與溫泉發展協會策略合作下，由溫泉發展協會以業者的身份公開表達對於市政府建設的支持。

有人潮自然對於溫泉業者會有所助益，但是卻無法使其他在地居民一樣受惠。尤其大部分的溫泉經營者均是外來者或是財團（受訪者 B1）。

但對於八頭里仁協會而言，認為這些溫泉業者很多都不是在地人，是外來的經營者，對於北投發展只有看到當下利益，無法看到永續的發展。

像我們每一年有一些遊行，我們這邊有一個土地公，那個遊行裡面，每一年的遊行裡面他都要去募款。以前在老北投時代的時候，就以前舊時代的時候，溫泉旅館那麼多，要籌錢都不是問題，可是現在里長跟我講說：「要去籌錢，旅館說：『關我什麼事？』」就是說他沒有去融入我們這個傳統（受訪者 D1）。

因應北投區公所針對北投纜車規劃進行說明會，八頭里仁協會積極結合在地組織（例如北投文史工作室）、社運環保團體及鄰近纜車站預定地的里長、社區發展協會，於 2000 年 9 月 4 日組成「反對北纜聯盟」。其共同目標雖然是反對北投纜車興建，但所依循的理念卻不一，包含了在地意識、公共安全、環保訴求甚而政治反對。

「反對北纜聯盟」主要在市府所舉辦之纜車規劃說明會、環評座談會中，公開表達反對北投纜車興建的訴求。雖然市政府亦會針對反對訴求提出解決之道，但所依循的大原則乃是在興建北投纜車的前提之下。並且在反對過程中，所能夠使用的資源高度不相等。

今天我們在這個說明會上面，我們攻擊他很多的東西，說這個不好、或是什麼不好的時候，他下一個月來的時候，就花了三百萬做了一個 3D 的動畫，模擬北投纜車從北投公園一直開到陽明山的所有的周觀的景觀。他可以一個晚上花兩百萬簽了就做了一個東西，然後給社區看。我們呢？晚上自己回來要印傳單、自己花錢，這是一個非常不對的。我常常跟他們講說：「你們拿我們納稅人的錢去做這種不切實際的、而且是不實在的這種文宣，那我們要自己掏腰包？你們今天晚上來開會有加班費，我們晚上開完會我們什麼加班費？我們什麼加班費也沒有！可是你們拿的是我們納稅人的錢。」我覺得這是一個不對等（受訪者 D1）。

雖然過程中，「反對北投纜車聯盟」也曾希望尋求市議員、里長的支持，然由於溫泉業者站在支持興建北投纜車的立場，因考量到可能會影響到自己選舉期間的募款，多採取保留的態度。

其實有議員跟我講說：「你連署兩百個人不要來找我，你五百個人我會考慮一下，如果說一千個人以上我跟你拼。」他是看背後面的來取決，就是他也在算計他自己的政治的這個賭注。因為這個纜車的議題在北投裡面，它是...就像我所講的，早期的里長們都是贊成的；所以今天如果議員出來贊成這個東西，事實上就得罪了這些里長、事實上得罪這些里長（受訪者 D1）。

我們舊北投次分區里長都反對北投纜車的興建，因此每次在里長聯誼會或是私下聚會時，均遭受其他里長的質疑，說為何要反對興建北投纜車（受訪者 C1）。

因此，從整體行政流程、BOT 案的招標之進行來看，在此階段當中，「反對北纜聯盟」僅能從行政程序拖住台北市政府，卻無法真正達到停止北投纜車興建的目的。並且雖然「反對北纜聯盟」雖然由許多協會、社團組成，但有別於前一時期政策社群的嚴密組織型態，此階段的議題網絡的組成方式，導致主要的文宣工作仍舊落在八頭里仁協會、北投文史工作室兩個社區組織身上。

在廢棄的公民會館中，由陳惠慈教授、陳林頌、我三個人利用晚上的時間進行討論。但是終究每個人都有每個人自己的專業跟本業，所以我們就只有能夠利用晚上開會，然後做一些小小的一些動員，需要一些...一些什麼場合裡面需要動員、需要公聽會、知道哪邊公聽會、知道怎麼做、下一個動作要怎麼做，讓在那邊討論（受訪者 C1）。

再加上反對北投纜車興建無疑是擋了建商及溫泉業者的財路，在多所顧忌之下，實際組織動員工作並不好做。

在早期支持北投纜車興建的人多半是有黑金背景的財團，可是當初反對北投纜車聯盟所動員參加說明會或公聽會的都是些老弱婦孺。經常看到的是在公聽會過程中，這些財團或建商以威脅式的言語，威脅反對北投纜車興建的人，自然造成這些人心生畏懼，而不敢出席相關的活動。因此多私下表示願意配合連署，但是要公開站出來反對恐怕有困難（受訪者 C1）。

過程中，有人試圖透過公民審議會的方式，針對此北投纜車議題進行討論，然而因為相關主事者缺乏信任基礎而作罷。

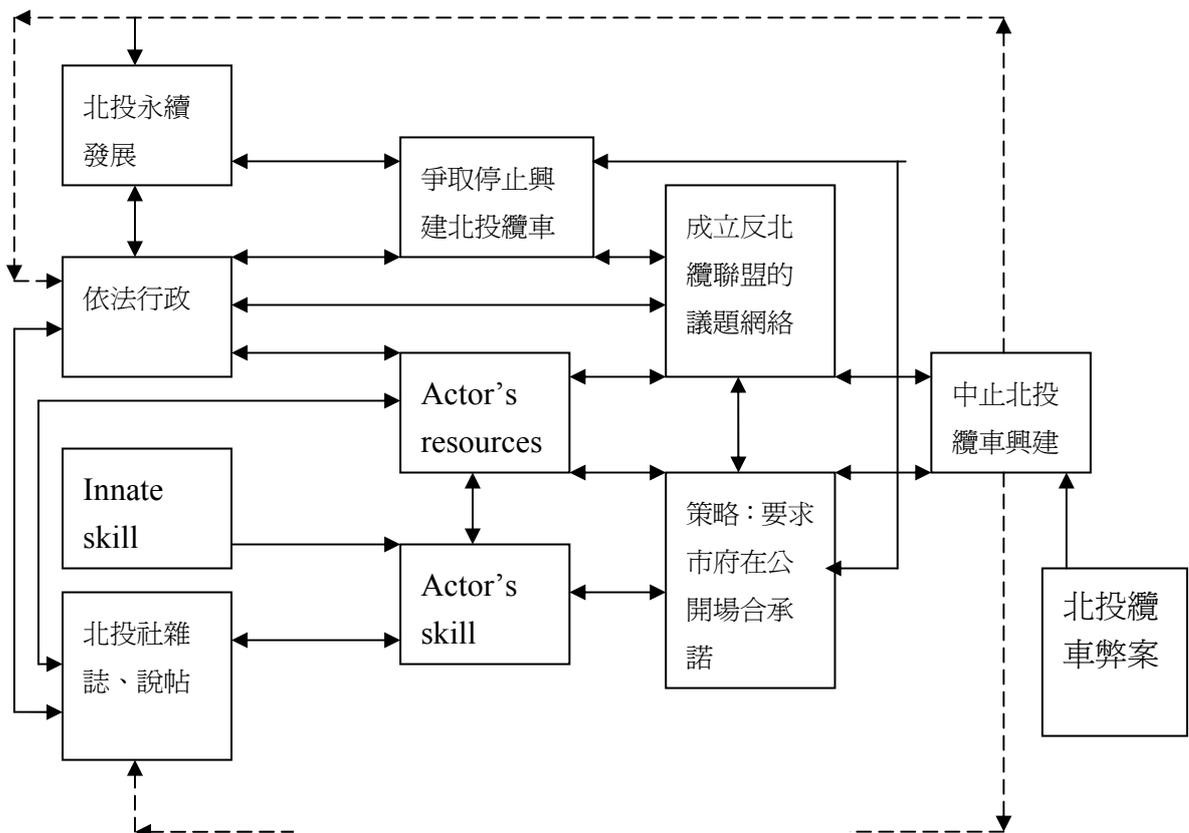
配合社造中心的計畫，我曾向陳惠慈教授、洪德仁醫師提出透過公民審議會的方式，針對北投纜車議題進行討論。洪醫師表示尊重我的看法，但認為這不是他個人可以決定的。陳惠慈教授則認為召開公民審議會需要半年左右的時間，如何確保市政府不會利用這段時間加快政策執行的進度，因此反對我的建議，仍舊希望透過公開在說明會反對的方式進行（受訪者 D3）。

雖然「反對北投纜車聯盟」無法透過北投地區內部力量的凝聚取得奧援，然採取議題網絡的聯盟方式對於八頭里仁協會有另一個好處，當內政部、立法院審查相關議案之時，可以透過結盟的環保團體（如蠻野心足協會）進行把關的工作，以彌補本身資源、資訊上的不足。

我覺得有兩個：第一個就是他們有一些資源可以協助我們這個...有些東西是我們在社區裡面...因為不是我的專業、也不是誰的專業所能夠了解的。像蠻野心足的話，因為這個文魯彬、文理事長這邊，他自己本身是學法律的，所以很多在碰到這個纜車議題上面，所有的這個法律的問題裡面，其實他們都是義務幫我們。他們的秘書長林子凌，子凌也幫很多的忙。那像環保聯盟何宗勳給我們的東西

就是說，有些時候你不是只有在家裡面關起門來說說就好了，你有些時候還是要有一些 action（受訪者 D1）。

在這一時期，政策倡議者所秉持的理念系絡（ideational context）為「北投永續發展」，其衍生的計畫性信念（programmatic belief）為「爭取停止興建北投纜車」，其所處的結構系絡（structural context）為新任市長所主張的「依法行政」，該議題所形成的網絡結構為八頭里仁協會號召各方社團組成反北纜聯盟的「議題網絡」（issue network）。在成員學習的部分則透過「北投社雜誌」、分發說帖的方式，來進行宣傳及教育。在網絡互動過程，其所採取的策略為「禁止一切私下的互動，避免被摸頭情事發生，一切在公開說明會、辯論會場合進行意見交換」。



圖十：「反對北投纜車聯盟」時期政策網絡圖

而從整個歷史背景來看，真正造成北投纜車興建計畫中止之原因，應為 2006 年北投纜車弊案的爆發。

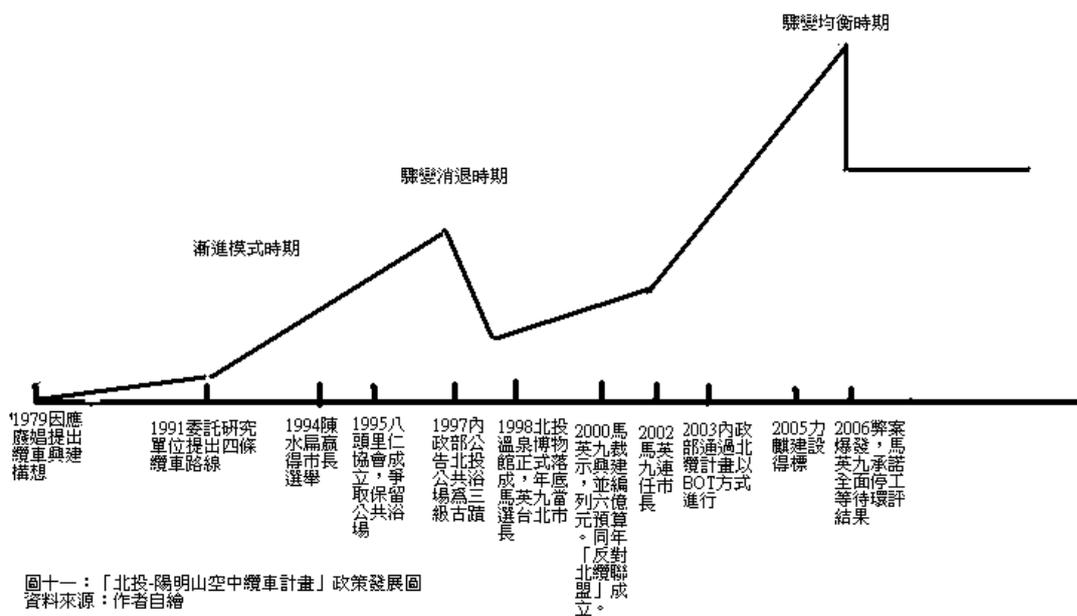
而且更好玩的一件事情是，北投纜車這個弊案的爆發完全出乎我們的意料，我們根本沒想到有這個東西，都沒有。是突然間有一天下午，大概七月，爆發那一年的七月的下午，我習慣在回到家裡面第一件事情就是 check 網路新聞，它寫北投纜車爆發弊案，我說：「奇怪？怎麼會是一點？」那因為那個時候有一個環保團體就是蠻野心足協會，他們在攻陽明山的那個什麼露營地還是一個弊案，攻的是那個弊案。結果馬上打電話給他講，我說：「子凌、子凌，怎麼北投纜車這個弊案是你們去弄？」他說：「沒有啊！有弊案嗎？我怎麼不知道？」他也去點了，我們才知道，不是我們要的，那不是他們告發的弊案，是檢察官自己去發掘出來的，發生這些停工了（受訪者 D1）。

但受訪者 D4，從外圍團體參與者的角度觀察，認為不應否定在地倡議者在此過程的努力，其喚醒了行政部門應該透過對話的機制，聽取不一樣的聲音，並非只是從單線式經濟發展的角度在思考政策的走向。並且如果不是這些倡議者將北投纜車興建計畫變成具爭議性的議題，即使爆發弊案，該計畫仍舊有可能不受影響，而依據既定程序執行。

雖然蠻野心足協會在北投纜車案例中，始終抱持著堅定的立場。但從整個政策軌跡歷程來看，若不是在地力量的努力，我們連參與的機會都沒有。不過我也可以感受到，這個案件實在拖太久了，我也不確定陳惠慈教授他們是否能夠繼續堅持下去，就我看到的部分，我感受到在地反對力量有消退的情形。但無論如何，蠻野心足協會一定反對到底（受訪者 D4）。

參、「北投-陽明山空中纜車計畫」壓力測試

從「北投-陽明山空中纜車計畫」政策發展過程來看，在政策倡議者之作為對該計畫明顯形成兩個壓力點。其一為陳水扁市長時期，在市民主義主張下，明訂原本規劃為纜車車站的北投公共浴場為三級古蹟，因此造成該政策必須重新針對路線進行規劃。其次為內政部次長顏萬進、陽管處處長蔡百祿違法收賄的弊案爆發，造成北投纜車計畫中止。結合壓力點與政策發展情形，可得下圖。



在第一個壓力點雖然促使「北投-陽明山空中纜車計畫」變更纜車車站位址，但政策倡議者主要訴求為保留北投公共浴場，並非直接公開反對纜車計畫。甚而在陳水扁競選連任期間，公開表示支持北投纜車興建，因而呈現 Donald Kettl 所描述「驟變消退模式」（punctuated backsliding）。而在馬英九市長期間，雖經歷了「反對北纜聯盟」的陳情、抗議，但仍舊無法改變其興建北投纜車的意志，尤其 2002 年市長選舉，馬英九連任成功，在北投地區囊括了 60.63% 的選票，在纜車預定地之長安里得到 58.97% 選票、林泉里 71.77%、溫泉里 60.45%、中心里 63.7%，挾著民意基礎更增加了其主導「北纜議題」的正當性。因此，「反對北纜聯盟」僅能從公開會議上，要求台北市政府給予明確說明，無法中斷行政程序之進行。最後纜

車車站預定地訂於新北投公園，距離北投溫泉博物館五百公尺不到。

在第二個壓力點，由於受到弊案影響，馬英九承諾北投纜車暫時停工，等待環評結果。相較於前時期，雖然已經完成大部分行政程序，並且透過 BOT 確認經營及承建廠商，但由於建商涉及弊案，因此決定帶釐清相關案情後，再行決定是否更替廠商，遂整體程序又回到了 2005 年公告之階段。此時期乃是呈現「驟變均衡模式」（punctuated equilibrium）。

透過壓力點檢測，大致符合 Kingdon 所提「多元流程模式」，其最明顯的例子為「北投溫泉博物館」的設立。政策倡議者藉由關鍵時機針對決策者進行遊說，把握政策窗開啟的有限時間，僅花了三年就完成了古蹟認定、土地移轉、預算編列、整建完成、正式營運之程序。然而，一旦政策窗關閉，即使政策倡議者透過組織「反對北纜聯盟」的方式，向市政府陳情，但由於其策略限縮在公開會議，並非如同前時期，試圖建構與市政府的多方面溝通管道，致使雖然透過議題聯盟的方式，但策略操作卻相對封閉，以致於減低了對政策造成實質影響的可能性。即使如此，在參與公開會議過程中，仍舊具有 Adams (2004) 所言「傳遞訊息」、「延遲決定」之功用。

第三節 小 結

透過「北投-陽明山空中纜車計畫」之個案分析，發現政策倡議者只要把握適當時機或者主動去創造機會，不僅可以延遲既有政策之推行，甚而對政策本身造成實質的影響。但從政策發展軌跡來看，倡議者若無法將如此的政策改變，經由組織性的遊說，甚而基層教育，而僅限縮於議題操作，必然會使系統內的反動力透過國家機器的作用凌駕於倡議者的驅動力。然而，從「公共財」的假設而言，長時期的組織性工作卻也是最難做到的，因為不僅是政策倡議者本身，也包括政策網絡中其他參與者的能力、資源、與意願。

雖然許多學者將「北投-陽明山空中纜車計畫」視為經濟發展與環境保護的對立，但從此個案卻更可以看到「由上而下」的管理主義思維與「由下而上」地方治理思維的對立。就此我們不禁要質疑的是，台灣始終自豪於民主發展，並且從李登輝時期就不斷地倡導社區總體營造的概念，但是否真的全然落實，亦或是口號而已。從結構系絡來看，「北投溫泉公共浴場」之所以能夠保留，並整建為「北投溫泉博物館」除了因為在地社團的積極運作外，相當原因是因為當時市長遵循著「市民主義」的理念思維，而與社區居民的需求相互呼應。但這樣的思維仍舊受到連任壓力之政治影響而屈服。

地方治理不應該僅只是一種公民教育的學習過程，當面臨到攸關地方發展的建設規劃，政策規劃者更應該去思考「從上而下」單線式的規劃過程是否真的有助於政策的推動，亦或是造成更多不必要的對立。由「北投-陽明山空中纜車計畫」從提出迄今已有三十年，仍未能動工，答案不辯自明。

Dryzek (1989)、Durning (1993)、deLeon (1995) 等學者，均認為傳統以來，在政策制訂過程中，制訂者總是以「專家」自居，無視於人民的需求與意見，如此的自大心態不僅無法有效達到原先政策所設定的目標，甚而可能因為本身盲點的存在，衍生更多的問題。因

此主張應該透過參與式的政策制訂來補足政策制訂者不足之處。由此來看，若基於聽取在地的理念為基礎，從制度設計上賦予具有在地公民具有參與決策制訂的能力與權力，仍舊有可能創造雙贏。然而，從此個案中，我們卻看不到此種理念思維。

第六章 結論與建議

第一節 研究發現

由於台灣曾經走過威權統治的時期，影響著民眾對於公眾事務的參與態度。早期雖然配合威權體制政令宣導，於各社區普設社區發展協會，然而卻多流於聯誼性質，或甚而變成地方政治人物培養政治椿腳的金庫，缺乏具體社區培力之作用。隨著解嚴，人民擁有更多的言論自由與公民意識，但既有制度的限制卻使社區居民必須延用過去的意見反映模式，透過民意代表、里長表達對於社區事務的看法，無法透過制度化的審議機制共同尋求問題的解決。

相較於台北市其他行政區而言，「北投」在社區組織發展的表現，無疑是其他行政區或是縣市之表率，基於對於在地歷史文化的關懷，北投居民自發性的與行政部門對抗，並且成功的爭取北投溫泉博物館的重建。這股力量也未因階段性任務達成隨之消退。無論是從社會運動，或是從社區營造的角度分析，這股社區自發性力量充分影響著北投的社區發展。

政府雖然從 1993 年開始投入社區總體營造工程，然從其歷年計畫內容來看，卻僅見尋求社區分擔政府所應為之事項，鮮少思索如何協助社區解決其迫切問題，也未從制度設計的層面思考，如何使社區居民充分參與社區事務，進而培育人民具有針對公共議題進行理性討論之能力。就以北投纜車興建之個案來看，對應於行政部門以「專家」自居，挾著行政資源為自己的政策所辯護，反對興建之人士卻僅能以土法煉鋼的方式，思索如何具體表達自己的主張。如此資源不對等的情形，似乎提醒著行政部門及全體國人：社區總體營造工程之落實，仍舊有一段長遠的路要走。

第二節 研究建議

隨著都市化、商業化的發展，北投由外移入之住戶、店家日趨增多，逐漸改變著北投社區文化。並且從北投纜車的個案發現，溫泉業者的態度深切影響著北投纜車計畫之規劃與執行，同時對於外來溫泉業者是否充分融入北投在地發展，也有著截然不同的看法。因北投當地溫泉業者於訪談作業之婉拒，故難以獲得其相關之一手資料。這部分也可作為後續研究者繼續努力之方向，亦即瞭解當地多數業者對於北投纜車之態度，以及其造成的影響。

其次，透過本研究，可觀察到部份官僚專家之自居心態，進而狹民意來支持北投纜車興建之正當性；而其中環繞官僚之政經結構與政策影響，值得後續再深入瞭解。

最後，考量一般大眾媒體角色，觀察其於北投纜車議題之報導方向以及其是否影響民眾支持態度。

參考文獻

中文部分

中文部分

- 丘昌泰 (1995), 《公共政策—當代政策科學理論之研究》。台北：巨流圖書公司。
- 丘昌泰、李允傑 (1999), 《政策執行與評估》。台北：國立空中大學。
- 丘昌泰 (2000), 《公共政策基礎篇》。台北：巨流圖書公司。
- 丘昌泰 (2000), 《公共管理—理論與實務手冊》。台北：元照出版公司。
- 丘昌泰等(2001), 《政策分析》。台北：國立空中大學。
- 丘昌泰 (2007), 《鄰避情結與社區治理：台灣環保抗爭的困局與出路》。台北：韋伯文化。
- 丘昌泰編 (2007), 「非營利部門研究：治理、部門互動與社會創新」。台北：智勝。
- 史美強、丘昌泰與蔡智雄 (2005), 「地方治理途徑之分析」, 《中國經濟轉型與地方治理學術研討會》。
- 江明修 (1997), 《公共行政學—理論與社會實踐》, 台北市：五南。
- 江明修 (1998), 《非營利組織公共服務功能之研究》, 行政院國家科學委員會專
- 江明修 (2000), 《第三部門：經營策略與社會參與》, 台北：智勝。
- 江明修、梅高文 (2003), 「自律乎？他律乎？財團法人監督機制之省思」, 《中國行政評論》, 第 12 卷第 2 期, 頁 137-160。
- 江明修、鄭勝分 (2003), 「全球治理與非營利組織」, 《中國行政》, 第 73 期, 頁 71-95。
- 江明修、曾冠球 (2003), 「公共行政制度設計之辯證：公民治理模型的檢視」, 《中國行政評論》, 第 12 卷, 第 3 期, 頁 119-138。
- 江宜樺 (1997), 〈社群主義的國家認同觀〉, 《政治科學論叢》, 第 8 期, 頁 85-110。
- 李柏諭 (2005), 「公私協力與社區治理的理論與實務：我國社區大學與政府經驗」, 《公共行政學報》, 16, 59-106。
- 李雅玲 (2004), 《解嚴後台灣民間社團的發展與社區文化重建--兼以台北市八頭里仁協會為例》, 國立台灣師範大學歷史學系研究所碩士論文。
- 邱豐真 (2004), 《網絡與制度觀點下地方治理機制之研究以北投線空中纜車為例》, 國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
- 林尚立 (2003), 《社區民主與治理：案例研究》。北京：社會科學文獻出版社。
- 林水波 (1999), 《公共政策新理》。台北：智勝文化事業有限公司。
- 林志寰 (2002), 《北投非營利組織對居住環境影響之研究》, 國立台北大學地政學系研究所碩士論文。
- 林雨青 (2002), 《地方型非營利組織在生態旅遊中所扮演的角色與功能—以北投文化基金會為例》, 南華大學非營利事業管理研究所碩士論文。
- 官美慈 (2008), 《建構社區博物館衡量指標之研究-以北投溫泉博物館為例》, 國立台北教育大學藝文產業設計與管理研究所碩士論文。
- 吳英明, 《公共部門協力關係之研究—兼論公私部門關合開發與都市發展》。台北：麗文文化事業公司, 民 85。
- 吳凱斌 (2002), 《以居民觀點建構北投核心完全生活圈之研究》, 國立台北大學地政學系研究所碩士論文。
- 洪德仁 (2006), 《社區產業之研究--以北投文化基金會為例》, 台北藝術大學藝術行政與

管理研究所碩士論文。

- 高芸潔 (2005)，《以服務品質與遊客滿意度探討地方文化館經營管理之研究-以北投溫泉博物館為例》，逢甲大學都市計畫研究所碩士論文。
- 莊孟榮 (2001)，《探討北投溫泉博物館的形塑過程與居民參與機制》，雲林科技大學工業設計系研究所碩士論文。
- 許文傑 (2000)，〈「公民參與」的理論論述與「公民性政府」的形成〉，《國立政治大學公共行政學報》，第四期，頁 68。
- 許陽明 (2000)，《女巫之湯》，台北：新新聞文化。
- 陳金貴 (1992)，〈公民參與的研究〉，《行政學報》，第 24 期，頁 97-99。
- 陳佳鑫 (2006)，《從日本到台灣—新北投溫泉的在地化》，國立政治大學民族研究所碩士論文。
- 陳瑋鈴 (2004)，《台北市新北投溫泉休閒產業發展的時空特性》，國立台灣師範大學地理系研究所碩士論文。
- 陳惠滿 (1998)，《北投聚落景觀變遷的研究—人文生態觀點之探討》，國立台灣師範大學地理系研究所碩士論文。
- 張慧君 (2004)，《北投休憩空間演化的機制及歷程》，世新大學觀光學系研究所碩士論文。
- 黃躍雯 (2004)，〈從溫柔鄉到「新」溫泉鄉—新北投休憩空間再發展機制的研究〉，《地理學報》，38：63-91。
- 蔡妮純 (2007)，《都市空中纜車建置之政策網絡行動者互動分析：成長機器之觀點》，國立台灣大學政治學系研究所碩士論文。
- 韓保中 (2006)，「公民社會觀點之民主行政理論—以 Denhardt 新公共服務論為主軸」。台灣大學政治學研究所博士論文。

西文部分

- Adams, B.(2004).”Public Meetings and the Democratic Process.” *Public Administration Review*, 64(1): 43-54.
- Adams, D. &Hess,M. (2001).Community in Public Policy:Fad or Foundation? *Australian Journal of Public Administration*.60(2):13-23.
- Arnstein, S. R. (1969).A Ladder of Citizen Participation.*Journal of the American institute of planners, Vol.XXXV,No.4.*
- Baumgartner, F. R. and Jones, B. D.(1993).*Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bernstein, S. (2002).”International Institutions and the Framing of Domestic Policies: the Kyoto Protocol and Canada’s Response to Climate Change.” *Policy Science*, 35:203-236.
- Blair, T. (1998).Leading the Way: A New Vision for Local Government. London: Institute for Public Policy and Research.
- Bowles, S. & Gintis, H. (2000).Social Capital And Community Governance,*Economic Journal*,112,pp.419-436.
- Box, Richard C. (1998). *Citizen Governance: Learning American Communities into the 21st*

- Century*. London: SAGE Publications.
- Burns, D., Hambleton, R. and Hoggett, P.(1994),“Rethinking Local Democracy” The Politics of Decentralization : Revitalizing Local Democracy. London : The MACMILLAN Press.
- Cladis, M. S. (1992), *A Communitarianism Defense of Liberalism*. Stanford University Press.
- Clarke, M. & Stewart,J.(1998) *Community Governance ,Community Leadership and the New Local Government*. Joseph Rowntree Foundation, York.
- deLeon, P. (1995).”Democratic Values and the Policy Sciences.” *American Journal of Political Science*, 39(4):886-905.
- Dryzek, J. (1989).”Policy Sciences of Democracy.” *Polity*, 12(1):97-118.
- Durning, D. (1993).”Participatory Policy Analysis in a Social Service Agency: A Case Study.” *Journal of Policy Analysis and Management*, 12(2):297-322.
- Kettl, D. F.(2004).*System under Stress*. Washington D. C.: CQ Press.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins College Publishers.
- Kisby, B.(2007).”Analyzing Policy Networks: Towards an Ideational Approach.” *Policy Studies*, 28(1):71-90.
- Lewin, K.(1951).*Field Theory in Social Science*. New York: Harvard & Brothers.
- Lindblom, C. E.(1959).”The Science of ‘Muddling Through’.”*Public Administration Review*, 19: 79-88.
- Marsh, D. and M. Smith (2000).”Understanding Policy Networks: Towards A Dialectical Approach.” *Political Studies*, 48:4-21.
- Marshall, Martha; Waray, Lyle; Epstein, Paul & Grifel, Stuart. (2000). 21st Century Community Governance: Better Results By Linking Citizens, Government, and Performance Measurement, *Quality Congress. ASQ’s:Annual Quality Congress Proceeding*, 214-223.
- Osborne, David, and Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, Massachusetta: A William Patrick Book.
- O’Toole, K and Burdess, N. (2004).New Community Governance In Small Rural Towns:The Australian Experience.*Journal of Rural Studies*, 20(4),pp.433-443.
- Pecorella, Robert F. (1989).Community Governance:A Decade Of Experience, *Academy of Political Science.Proceedings of the Academy of Political Science*, 37(3), 97-109.
- Peters, B. G. and J. Pierre (1998) .Governing without Government: Rethinking Public Administration, *Journal of Public Administration and Theory*, 8: 223-242.
- Pierre, J and B. G. Peters (2000) .*Governance, Politics and the State*. Macmillan Press Ltd.
- Przeworski, A., Stokes, S., & Manin, B.(1997).*Democracy, Accountability and Representation*. Caambridge, UK:Cambridge University Press.

Rhodes, R. A. W., (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexivity and Accountability*. London: Open University Press.

Rhodes, R.A.W. and D. Marsh (1992). "Policy Networks in British Politics: A Critique of Existing Approaches." In D. Marsh and R.A.W. Rhodes (eds) *Policy Networks in British Government*, pp.1-26.

Wildavsky, A. and Caiden, N. (2004). *The New Politics of the Budgetary Process*. New York: Longman.