

公民意識之培養與建構

〔本研究系列係受委託者之觀點，不應
引申為行政院經濟建設委員會之意見〕

行政院經濟建設委員會

民國93年9月

公民意識之培養與建構

(本報告內容純係受委託單位之觀點，不應引申
為行政院經濟建設委員會之意見)

計劃主持人：孫治本

委託單位：行政院經濟建設委員會

行政院經濟建設委員會

民國93年9月

目錄

一、前言—「公民身分」意義的演進

二、台灣公民意識發展之背景及現況檢討

- (一) 國家公民意識上的分歧與限制
- (二) 社會公民意識的發展—蓬勃發展的非營利組織和志願服務
- (三) 社區公民意識與文化公民意識的發展
 - 「社區總體營造」與「公民美學」
- (四) 教育與公民意識的結合—社區大學
- (五) 新興社群意識—「生活風格社群」和「e 社群」
- (六) 公民意識培養的主要敵人—多元而不寬容
 - (再以 e-communities 為例)

三、國際趨勢

- (一) 超越民族國家的公民身分
- (二) 國家政治的失靈及公民社會承擔政治任務的必要性
- (三)「公民工作」
- (四)「功能性重疊競爭管轄權」(FOCJ)

四、我國公民意識培養之願景、理念和政策建議

- (一) 強化社區公民意識與文化公民意識的發展
- (二) 建構新興文化社群的公民意識
- (三) 以「支薪公民工作」促進公民運動
- (四) 擴大「公辦民營」範圍，結合公民社會與行政責任
- (五) 使社區大學制度化為公民意識的培養中心

五、總結

表次

- 表一、台灣民眾對台灣和中國大陸關係的看法
- 表二、台灣各縣市志願服務志工人數和參與人次、時數
- 表三、第一類虛擬社群與第二類虛擬社群
- 表四、「強化社區公民意識與文化公民意識的發展」之具體措施
- 表五、「建構新興文化社群的公民意識」之具體措施
- 表六、以『支薪公民工作』促進公民運動」之具體措施
- 表七、「擴大『公辦民營』範圍，結合公民社會與行政責任」之具體
措施
- 表八、「使社區大學制度化為公民意識的培養中心」之具體措施

摘要

本計畫除了分析台灣公民意識發展的現況和問題，一些國際上的新趨勢，例如「以普世人權界定的公民身分」，「歐洲聯盟內的跨國公民身分」，Beck的「次政治」、「公民工作」理念，以及Frey的「功能性重疊競爭管轄權（FOCJ）理念，亦為本計畫分析的對象。上述分析的目的在于，結合台灣已有之較進步的公民政策，和國際上的先趨理念，以尋得進一步強化台灣公民意識的新途徑。本計畫亦考慮將台灣社會的一些新興文化現象，例如網路文化和「生活風格社群」，轉化成發展正面的公民社群的有效力量。

一、前言－「公民身分」意義的演進

本計畫為應用研究，並期待其提出政策建議，因此，計畫主持人擬在我國已有之基礎上，參考國外較新之趨勢，發展出具前瞻性的構想。

說到公民一詞，許多人會聯想到「國家」，亦即視公民為「國家公民」、「政治公民」。然而公民一詞在不同歷史階段有不同的涵義，即使在近、現代，公民也不只是國家公民。

按，中文原無「公民」一詞，係近代始譯自西文。公民在英文中寫作 *citizen*，在法文中寫作 *citoyen*，兩者皆源自拉丁文的 *civis*。廣義地說，公民指享有充分權利者，但誰是享有充分權利者，依時代而不同。在古希臘時代，公民是指古希臘城市中的自由民；到了古羅馬帝國時代，公民的概念從城市公民擴展為帝國公民（即「羅馬公民」（*Civis Romanus*））；中古時代的歐洲，公民則指介於貴族和農民之間，居住於城市的商人，這在德文中最能看出公民的此種意義。按，德文「公民」一詞，若根據拉丁文字源，為 *Zivilist*，但德國人一般用 *Bürger* 一詞。*Bürger* 一詞明顯地源自 *Burg*，其義為「堡」，即 *Bürger* 為居住於設有堡壘的城牆內的市民，則中古時代，公民即市民，其意甚明。

(*Der Brockhaus Multimedial 2000 Premium*: Bürger、Bürgertum 詞條)。

十五世紀起，歐洲的民族國家 (nation state) 陸續形成。十八世紀的法國大革命則進一步確立了國家對內至高無上的權威，同時「民族」(nation)¹一詞亦有了新的涵義。按，*Nation* 源自拉丁文 *natio*，原義與血統有關，類似中文之「族」。十五世紀，英格蘭、法蘭西民族國家陸續形成後，*nation* 的界定已不再只與血統和文化有關，而是染上了政治的色彩，*nation* 從此可謂「具共同認同感的文化—政治群體」。法國革命家 Emmanuel Joseph Sieyès (1748-1836) 更於 1789 年主張，民族是「一個生活於共同法律之下且為同一個立法集會所代表的社會」，而擁有法律體系及立法集會的是國家，民族因此成為國家的成員，與國家公民概念密切相關。法國大革命之後，在一個標準的民族國家中，公民與國家間有直接的權利義務關係，公民直接是國家的組成份子，而非透過國家以下某個團體參與國家。公民對國家直接盡其義務，國家亦直接保護公民的權利。因此，法國大革命後，公民一詞主要指「國家的公民」。

然而，公民亦可以指相對於國家、非政治的「公民社會」(英文為 *civil society*；德文為 *bürgerliche Gesellschaft*；在台灣亦譯為「市民社會」、「民間社會」) 的公民。可能是黑格爾首先將公民社會視為相對於國家的非政治部門 (Neocleous 1996: 1)，自此以後，雖然公民一詞與國家概念緊密相關，然而提到公民社會、公民組織，便讓人覺得其為「非政治的」，至於政治，則完全掌握在國家體系中，也就是政治成了國家的專利。

然而到了二十世紀的最後十年，在全球化浪潮下，一方面民族國

¹ 中文「民」指統治者之下的人民 (參閱《辭源》1990: 1702)，「族」的界定標準則為血統，但「族」亦有群、眾之義 (參閱《辭源》1990: 1393)。1899 年，梁啟超首將「民」與「族」結合為中文新辭彙「民族」(《辭海》1994: 2032)，以表達西文 *nation* 之義，甚為允當。

家的功能式微、行動力減弱，一方面跨國事件、跨國行動越來越頻繁，而且普世人權的概念越來越受到重視，這亦使「公民身分」發生了概念上非常大的變化，這種變化主要朝兩個方向進行：

1. 其一是使公民身分與民族國家的必然關係鬆動，並且用超越國家概念的普世人權概念界定公民身分；
2. 另一個方向則是使公民社會下的諸團體開始承接原來專屬於國家的政治任務。

呼應公民身分概念的變化，本計畫的研究試圖透過探討我國公民意識的問題及已有之較具新意的公民政策，參考國外之趨勢，提出更新、更能促進社會和諧發展的公民意識培養策略。本計畫的主軸是：不將公民意識狹隘地界定成國家公民意識，而是認為公民意識也是社區公民意識、文化公民意識、社群公民意識。而且爲了提出比較具體的政策建議，本計畫相當關注與公民意識培養有關的制度與組織。

二、台灣公民意識發展之背景及現況檢討

（一）國家公民意識上的分歧與限制

如果依照法國大革命以來的傳統，將公民理解爲國家公民，則不可諱言，這幾年台灣人民在國家公民意識上的分歧是比較嚴重的，這包含我國國民在國號、國旗、國歌上的不同意見，亦即國民對憲法、兩岸關係、國族歷史文化等國家認同上的歧異，而政治黨派之爭、族群之爭、南北差異之爭，甚至愛台或賣台之爭，亦再再阻礙了具整合性、包容性的國家公民意識的發展。

行政院大陸委員會《民國九十二年民眾對大陸政策及兩岸關係的

看法綜合分析報告》綜合多項民意調查指出，2003 年約有 35%台灣地區民眾主張「維持現狀，以後看情形再決定獨立或統一」；10%至13%主張「維持現狀以後走向統一」；約 17%主張「永遠維持現狀」；約 16%主張「維持現狀以後走向獨立」；主張「儘快宣布獨立」或「儘快統一」者均不到 10%(行政院大陸委員會 2004)。同樣的問題於 2004 年 9 月進行的民調結果則如表一所示。

表一、台灣民眾對台灣和中國大陸關係的看法

儘快統一	1.6%
儘快宣布獨立	6.9%
維持現狀，以後走向統一	11.0%
維持現狀，以後走向獨立	18.7%
維持現狀，看情形再決定獨立或統一	40.7%
永遠維持現狀	18.8%
不知道	0.9%
無意見	1.1%
拒答	0.2%

調查時間：2004 年 9 月 15-19 日

調查單位：柏克市場研究顧問有限公司

有效樣本數：1,067 份

抽樣誤差：±3%

資料來源：行政院大陸委員會網站

<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/pos/9309/po9309ch.htm>

上述民調結果顯示，台灣公民對兩岸關係的未來發展，非常缺乏一致性的看法。

甚至在國家定位的問題上，台灣人的意見也是分歧的。前述陸委會民國九十二年分析報告指出，2003 年有約 30%台灣民眾贊同「台灣大陸，一邊一國」，但同樣有約 30%台灣民眾主張「一個中國，各自表述」。在國號問題上，台灣民眾之間亦有歧見，雖然贊成維持中華民國國號或認為台灣沒有必要正名的民眾超過 60%，然而亦有約 20%民眾贊成變更國號；如果提示國號選項，比較喜歡國號是中華民國的民眾佔 46%至 56%，30%至 38%的民眾則喜歡以台灣／台灣國／台灣共和國為國號（行政院大陸委員會 2004）。對國號問題歧見的背後，是所謂中國認同和台灣認同間的衝突，而這其實又部分反射了台灣的族群衝突。由此可見，我國人民在國家公民意識上，尚未取得整合。

此外，由於許多國人仍視公民權、公民身分為與民族國家不可分的概念，以普世人權界定公民權的精神則不足，導致我國對外勞、外籍新娘等不具本國籍的在地人口不夠友善。與其他先進國家一樣，台灣外勞、外籍新娘（包含大陸新娘）人數的增加，有不得已的苦衷，在某種程度上對台灣社會之未來發展甚至是必要和有利的，若不能用普世人權對待這些外來者，對我國之發展和社會之和諧會造成莫大之傷害。好在近年外勞作為勞工之權益已有提升，國人亦開始注重對外籍新娘之包容、理解，有「外籍新娘是未來台灣之子的母親」的說法。唯國人仍應強化以普世人權界定公民權和公民身分的觀念。

（二）社會公民意識的發展－蓬勃發展的非營利組織和志願服務

公民意識不只是國家公民意識、政治公民意識，在非政治的公民

社會領域，還存在著與政治權不是必然相關的社會公民意識。非營利組織是公民社會發展的指標，我國的非營利組織已經有相當大的規模和實力，唯我國許多非營利組織為財團法人（基金會），財團法人通常掌握在基金的提供者手中，造成決策參與的封閉性（參閱蕭新煌2000：114）。因此必須進一步提昇社團法人的數量和影響力，才能使非營利組織充分達到促進社會公民意識的作用。

我國國民從事志願服務的風氣也越來越盛。志願服務工作者除文建會系統稱其為義工，其餘政府部門均稱其為志工。以內政部管轄範圍為例，台灣各縣市志願服務志工人數和參與人次、時數見下表。

表二、台灣各縣市志願服務志工人數和參與人次、時數
（至 2003 年底）

縣市別	參與人數			參與人次、時數	
	男	女	合計	人次	時數
台灣省	15,926	32,962	48,888	3,305,813	4,187,706
臺北縣	733	3,359	4,092	155,931	359,654
宜蘭縣	974	1,606	2,580	19,800	44,917
桃園縣	964	2,324	3,288	118,168	282,279
新竹縣	369	614	983	58,776	106,813
苗栗縣	676	1,186	1,862	43,405	126,437
臺中縣	578	1,257	1,835	69,837	169,829
彰化縣	872	1,167	2,039	64,093	190,849
南投縣	1,207	2,387	3,594	56,878	108,460
雲林縣	599	864	1,463	63,743	278,912
嘉義縣	371	617	988	190,110	199,854
臺南縣	574	1,378	1,952	130,317	204,972
高雄縣	2,598	4,348	6,946	907,446	661,956
屏東縣	397	1,082	1,479	110,572	229,613
臺東縣	277	540	817	48,689	73,737
花蓮縣	1,027	1,711	2,738	279,948	186,319
澎湖縣	109	505	614	155,700	88,030

基隆市	266	717	983	58,350	124,233
新竹市	449	1,000	1,449	126,215	126,636
臺中市	1,846	4,352	6,198	235,916	386,134
嘉義市	264	430	694	244,842	84,823
臺南市	776	1,518	2,294	167,077	153,249
台北市	944	3,968	4,912	295,286	389,026
高雄市	1,223	3,396	4,619	748,998	343,321
福建省	53	199	252	9,361	18,148
金門縣	41	175	216	9,361	18,148
連江縣	12	24	36	-	-
總計	18,146	40,525	58,671	4,359,458	4,938,201

資料來源：內政部志願服務資訊網站

http://volnet.moi.gov.tw/vol/age_rpt.htm

雖然許多志工或義工是在政府部門從事志願服務，然而志願服務絕對是民間社會力量的展現。非營利組織和志願服務的發展，顯示我國的社會公民意識已經有不錯的基礎。

(三) 社區公民意識與文化公民意識的發展

－「社區總體營造」與「公民美學」

過去台灣的發展，受現代性概念的主導，強調國民「經濟」與國家「社會」的發展，community（共同體、社區、社群）概念的重要性則似乎屈居經濟與社會之後。然而 1993、1994 年間，事情有了變化。文建會的資料顯示，繼 1993 年 5 月 20 日李登輝前總統在就職三周年記者會上提出「生命共同體」概念，文建會前主委申學庸便以「社區共同體」回應，並透過《文化建設與社會倫理的重建》報告發展生命共同體的概念，「地方」、「社區」概念因此日受重視，相關之重要論述與政策也開始快速發展。之後為文建會大力推動的「社區總體營造」計畫，其成為台灣重要的文化政策，受到政府與民間的高度重視，

據稱與 1994 年 5 月於台北國際會議中心舉行的「文化。產業研討會」有關。該研討會引介和討論了日本的相關經驗，之後社區總體營造便在政府領軍、民間參與的情況下，成為台灣公民意識發展的關鍵政策之一（文建會：《從「族群與文化會議」到建立族群多元、平等與台灣主體性之期待》）。

在從前國人的認知上，很少想到「文化建設」會與社區發展有關，社區總體營造計畫由文建會來推動，明顯地宣示社區概念與文化概念結合的必要性。具文建會的說法，「社區總體營造的意義，實際上就是社區文化的改造運動。」（文建會：《落實社區總體營造》）由此可知，當代的社區發展與公民意識的培養，應當善用文化的力量。文化能凝聚人心，而且也只有良性的文化才能支持多元、寬容、進步的公民意識。

文建會《落實社區總體營造》一文顯示，社區總體營造計畫下分「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物館藏充實」、「輔導美化地方傳統文化建築空間」四項計畫。其目的是「激發社區自主性及自發性，重建溫馨有情的居住環境」；實施方法是「由居民透過共同參與的民主方式，凝聚利害與共的社區意識，關心社區生活環境，營造社區文化特色，進而重新建立人與人、人與環境的關係。」（文建會：《落實社區總體營造》）而《文建會中程（90-93 年度）施政計畫》，其中「二、推動社區總體營造」部分，其下則分為：（一）社區文化再造計畫、（二）社區環境改造計畫、（三）地方文化產業振興計畫（文建會：《文建會中程（90-93 年度）施政計畫》）。總之，社區總體營造計畫鼓勵社區成員參與社區事務、美化社區空間、展現社區文化特色，並進一步發展社區文化產業，其幾年來的實施成果，必然提昇了台灣人的社區公民意識。

前面已講過，社區總體營造將社區發展與文化建設結合，因此，社區總體營造除了能促進社區公民意識的發展，也必然催生了文化公民意識。2004 年，台灣社區總體營造計畫的推手陳其南接任文建會主委，更是清楚地強調要發展文化公民社會、文化公民意識，並將公民概念與美學概念結合，提出「公民美學運動」。陳其南就職新聞茶會的新聞稿將「催生文化公民社會，迎接全球化浪潮」，定位為文建會的主要任務，新聞稿中還說：

「完整的公民 (citizen)，並非單靠選舉權或財力來證明，它還需要檢視國民的藝術質能與民眾文化能量的深化與否。．．．要如何培育台灣文化公民意識，以 21 世紀的社會而言，這起碼要包含：促進社會大眾對於文化藝術資源的享用權力 (accessibility)；強化文化藝術生產的參與與義務 (participation)；以文化藝術質能 (competence) 的提昇來塑造公民身分 (citizenship)；以文化藝術作為不同個體、族群與國家之間彼此溝通 (communication) 的公共領域，形塑不同層級文化共同體的認同基礎，追求一個審美的生活與思想共同體的台灣。．．．政治可以解決很多問題，但政治卻無法解決所有問題，台灣在面臨族群及認同爭議嚴峻的時刻，能否讓我們回過頭來，在文化藝術的領域裡，讓文化公民權的核心價值，主動的分享 (accessibility)、參與 (participation)、交流 (communication)、質能 (competence)，成為族群和諧與社會文明進展的最大公約數，．．．」(文建會：《催生文化公民社會，迎接全球化浪潮－21 世紀文建會的責任與任務》)

上引內容可謂非常切中時弊，而且非常具有新意和前瞻性，顯示我國政務系統內，已有人認識到，公民不只是國家公民、政治公民，

也應是文化公民，而且文建會主張以文化價值來促進不同族群和國家間的交流和溝通，化解紛爭，這種超越族群與國家的視野，是非常值得我們推崇和實踐的。

陳其南又主張透過公民美學運動，將美學概念融入公共領域中的公民責任，他說：

「所謂的文化公民，強調的是公民對於文化意識之自覺性，特別是著重於責任與義務的關係，而不是單方面享受權力。順著此一脈絡，我們可以發現台灣視覺環境污染正需要公民的責任心，藉著將『美』的實踐視為是每一個人應盡的義務，落實在每一個公共與私有的領域中，展現對於環境的尊重，如此，台灣視覺環境的美化以及藝術生態的健全將不再是那麼遙不可及。而以上述為出發的社會運動思潮，我們稱之為『公民美學運動』。何以今日需要推動公民美學運動，在此至少可以提出兩個重要的理由：一則為提昇視覺環境的生活美學品味，再者為健全藝文生態。」
(陳其南：《公民美學運動》)

社區總體營造已產生了一定的影響力，現在文建會又提出了公民美學運動，如果多數國人均能放棄狹隘的政治公民視野和族群偏見，注重社區公民意識和文化公民意識的培養，則我國的公民意識發展必能進入新的里程碑。

(四) 教育與公民意識的結合－社區大學

傳統上，台灣的大學一方面是學術的象牙塔，一方面是為學生未來追逐財富而設的職業訓練所，因此大學與社區的關係薄弱，師生於教於學中缺乏社會關懷和改革意識。1998年起，台灣卻展開了一場

結合大學教育與社會改造的公民運動，此即社區大學在台灣的誕生與發展。

社區大學的構想，源之於 1994 年台大數學系黃武雄教授的倡議。1998 年，黃武雄撰寫《我們要辦什麼樣的大學－地方政府設置社區大學計劃通案》一文，認為社區大學不只提供個人知識成長和獲得學位的機會，另一方面更強調開拓人民的公共領域，使人民能透過批判思考進行社會重建。具體而言，社區大學計畫的特點有以下 5 項：

- 「打開公共領域，發展民脈（civil connections）」；
- 「進行社會內在反省，培養批判思考能力」；
- 「以學員為主體，協同經營社區大學」；
- 「緊抓成人學習的特點，著重由問題出發的討論」；
- 「藉生活藝能課程充實生活內容，重建私領域的價值觀」（黃武雄 1998）。

按照黃武雄的計畫，社區大學的課程分為學術課程、社團活動課程與生活藝能課程三類，後兩者是其與制式大學最大的區別，其中又以社團活動課程最能體現社區大學作為公民意識養成和發展場域的特色，因為「社團活動課程的目的，在於發展人的公領域。藉由公共事務的參與，去面對當前社會的問題，引發人的社會關懷，也提供人進行思考與討論的具體素材」（黃武雄 1998）。社區大學強調學生對校務和課程設計的參與，這亦表現在社團活動課程。黃武雄的設想是「社團活動以公共事務為主，由學員自己組織，聘教師為社團顧問，以便諮詢及指導」（黃武雄 1998）。

1998 年三月，「社區大學籌備委員會」成立，著手在全國各地推動社區大學的設立，而全國第一所社區大學，也在台北市政府的支持

下，於 1998 年 9 月 28 日誕生於台北市文山社區木柵國中，此即文山社區大學。1999 年 3 月 1 日，全國第二所社區大學－新竹市青草湖社區大正式開學。之後各地方政府風起雲湧地設立社區大學，至今數量已達幾十所，而且除了地方政府撥給經費，後來教育部亦有經費補助。大多數社區大學採取公辦民營的方式。以台北市文山社區大學為例，最初係由台北市教育局委託「人本教育文教基金會」試辦，1999 年 9 月起，則由台北市教育局以公辦民營方式，委託「台北市社區大學民間促進會」經營。至於社區大學經營權的授予，可透過評選或招標。

幾年下來，社區大學於公民意識的培養，當然有其成績，台北市文山社區大學首屆主任蔡傳暉即說：「社區大學以知識解放、公民社會為願景，為台灣的成人教育開闢了一個新的視野。它可以協助民眾，開擴知識的視野，強化個人與社會的聯結，進而瞭解自己的處境，使能更深刻而全面的參與生活。」(蔡傳暉 2000：33-34) 台北市文山社區大學自詡其經營特色為：

- 「(1)具有大學風格；
 - (2)非營利性的精神；
 - (3)課程公共性強；
 - (4)重視社區經營；
 - (5)重視學員學習之長遠規劃；
 - (6)校務發展師生共同參與」
- (台北市文山社區大學：〈認識社大〉)

然而由於經費不穩定，加上學員公民意識尚待提昇，社區大學距離其理想的實踐還有很大的路要走。許多社區大學後來以開設實用性

課程為主，學術課程少之又少，社團活動課程甚至可能付之闕如，如此則無助於公民意識的培養與建構。

（五）新興社群意識－「生活風格社群」和「e 社群」

個人化的趨勢使個人對生活風格的選擇增加，這也使得生活風格概念越來越重要。具體的生活風格已成為社會行爲、人際互動的重要指標，不同的個人甚至可能因為相同的生活風格或消費行爲，產生共享的認同和群聚現象。Paul Willis 曾以「原社群」(proto-communities) 概念說明此種情形。不同於傳統的「有機社群」(organic communities)，原社群不是出於有意的目的（比如政治目的）而形成，而是因為偶然、好玩、共享的欲望而形成。原社群的成員不是透過直接的溝通而聯繫起來，而是透過共享的風格、時尚、興趣、主張、熱情等聯繫起來。原社群有時會有有機社群的特徵，例如原社群的成員針對某一消費興趣有了直接的溝通（Willis 1990: 141-142）。

Willis 的原社群是一種以生活風格為標準的社會分類方式，它不一定是真正的社群。以台灣的流行詞彙而言，原社群指涉的是「電玩族」、「泡湯一族」等筆者所謂的「生活風格族」，如果共同的生活風格造就出真正的社群關係，「生活風格社群」便形成了（孫治本 2001：97-98；孫治本 2002：14-15 & 27-32）。網路的普及對生活風格社群的形成有推波助瀾的作用（孫治本 2002），因為原本具有相同生活風格的個人可能分散在各地，難以形成社群，網路提供的遠距溝通則解決了此一問題。

至於網路虛擬社群（e-社群），依其與實體世界的對應關係，可以分為如表三所示之第一類虛擬社群與第二類虛擬社群：

表三、第一類虛擬社群與第二類虛擬社群

第一類虛擬社群	係由實體世界延伸出來的網路虛擬社群，亦即，實體世界中的社群（例如學校裡的某社團），將其社群關係擴展到虛擬世界（例如成立一個 BBS，或在某 BBS 上成立一個版）。
第二類虛擬社群	主要從虛擬世界中發展出來的社群，例如，在實體世界中素未謀面的網友，以連署的方式，在某 BBS 上申請成立一個新版。第二類虛擬社群多為生活風格社群。第二類虛擬社群雖然先是從網路虛擬世界中形成，但亦可能延伸至實體世界，成為實體社群。

我國對於數位化非常重視，有「e 台灣」、「數位學習國家型科技計畫」等，但相關單位對於 e 社群的瞭解和重視仍顯不足。唯文建會內部資料顯示，該會在將美學與公民概念結合，提出公民美學運動後，已準備將目光投入網路虛擬世界，著手擬定 e-arts、e-citizenship、e-communities 政策。這是非常令人期待的。

（六）公民意識培養的主要敵人—多元而不寬容

（再以 e-communities 為例）

前面講過，在國家認同和族群關係上，台灣的公民意識是分裂的。不只如此，前述個人化的新興社群，一方面使台灣社會日形多元，

一方面也加深了社會整合的困難，而且不同風格的社群彼此的包容性低，網路上的漫罵、對立，已是司空見慣。這使得台灣社會越來越成爲多元而不寬容的社會。

以網路上的溝通爲例，表面上看來，任何人都可以在網路上傳播和接收訊息，而且越來越多的企業、社會團體和個人擁有自己的首頁甚至網站，網路似乎成了大家可以平等發言的公共領域。然而事實上，網路的世界內是有很大的區隔性的：網路的世界中林立著大小小、風格殊異的眾多社會和社群，這使得從整體而言，網路的世界是非常多元化的；然而網路上的各個群體，彼此間不但未必有橫向的聯繫，甚至經常是有隔閡的，而在個別的網路群體中，權力位階、意識型態、對內的親密感和對外的疏離感，乃至歧視和敵意，都是司空見慣的。大多數網路的使用者並不會體驗整個網路世界的多元性，也不會從中培養寬容的精神，因爲他們在網路上往往只挑選和傳播他們喜歡的資訊，加入他們認同的群體，並尋找和結識與他們臭味相投的其他網友。在網路世界的個別群體中，網友很可能變得更偏激，視野也可能日益窄化。

總之，選擇性的增加，使社會日益多元化，然而如果不能彼此包容，多元化的結果是撕裂與衝突。多元而不寬容，是我們培養和建構健康的公民意識時，必須要對付的敵人。

三、國際趨勢

(一) 超越民族國家的公民身分

特別是全球化浪潮，使公民身分與民族國家間的必然關係出現了鬆動。與公民身分相關的新概念包括：社會權與（國家）政治權的可分離性，以普世人權而非國籍來界定公民權，或者乾脆以普世人權取

代公民身分 (Faulks 2003 : 163-174; 187-224)。超越民族國家的公民身分概念，有利於一國之內不同族裔、不同政治立場者之間的和睦相處。而在超越國界的範圍上，全球化和普世人權價值，也催生了跨國公民身分。

傳統上，由國家組成的國際組織，其成員只能是國家，而且成員國的公民是無法自動成為國際組織的個別成員的。例如，聯合國的成員是各會員國，但某國的公民不會因為其所屬國家加入聯合國而成為「聯合國公民」，事實上，聯合國公民的概念根本不存在。歐洲聯盟條約卻有關於「聯盟公民身份」(Unionsbürgerschaft)的規定。歐洲聯盟條約第八條第一項規定：「聯盟公民身份依據本條約實施。聯盟公民為擁有某一成員國國籍者。」同條第二項規定：「聯盟公民有本條約規定之權利與義務。」(Gasteyger 1997: 479) 歐洲聯盟公民不只是條約上的一個名詞，歐盟公民享有下列具體權利：

1. 歐盟公民有權於本國以外之其他歐盟成員國自由旅行及長期居留，唯當歐盟公民於本國以外之其他歐盟成員國長期居留時，必須擁有高於居留國社會救助金額的收入 (Fritzler/Unser 1998 : 71)；
2. 歐盟公民在本國以外之其他歐盟成員國居住時，於當地之地方選舉及歐洲議會議員選舉，享有選舉與被選舉權 (Fritzler/Unser 1998 : 71)；
3. 歐盟公民在非歐盟國家停留時，享有所有歐盟成員國的外交及領事保護 (Gasteyger 1997 : 472 ; Fritzler/Unser 1998 : 71)。

歐洲聯盟當然是個異數，唯如同前述，公民身分開始超越民族國

家概念，會有助於人類不分國籍、不分種族，尊重所有人的普世人權。

（二）國家政治的失靈及公民社會承擔政治任務的必要性

在民族國家的全盛時代，政治只能在國家的架構下運作，然而國家政治卻開始失靈了，其原因有四：

1. 全球化與地方化夾擊國家架構
2. 個人化瓦解國家政治的整合機制
3. 風險意識的增強與對政治決策的不信任
4. 政治人物信用的破產

（孫治本 2003）

「政治失靈」現象出現於許多先進國家。對此，經濟自由主義者的評價可能是非常正面的，因為政治失靈將使市場機制有機會成爲一切的主宰。然而，相信政治的任務之一是維持社會正義者，則苦苦思索政治復興之路。這幾年歐洲知識界有許多關於政治失靈與政治的復興之道的討論。德國社會民主黨政治家 Erhard Eppler（2000）於《重返政治》（*Die Wiederkehr der Politik*）一書中，即表達了對解政治化的憂心。然而 Eppler 所欲重返的政治，似乎仍是傳統的民族國家政治、政府政治、政黨政治（Eppler 2000：313-342）。

國家政治的失靈也使部份人士主張重新定義政治，和建立型態另類的政治。政治的解構將使社會與市場長期陷於脫序的狀態，這顯示政治有再生的迫切性。而全球地方化效應，一方面使社區、公民團體能超越地方甚至國界的限制，從更大的範圍獲取資源，一方面國家相對實力的降低，迫使地方、社區、公民社會的各種團體，必須承擔起解決許多問題的責任。因此，政治有必要從國家政治分解爲社區和社

團的政治。

法國社會學家 Alain Touraine 即認為，民主的民族國家已經越來越衰弱，而且傳統的政治行動者如政黨和工會，已經不再是社會權利及勞工權利的主要代表。然而新興的政治行動者正在興起，這包括：公民社會－各種協會、非政府組織、社會運動、意見領袖（包含媒體）的共同作用（Touraine 1999；另可參閱英國學者 Giddens 1999：79-110；德國學者 Dettling 1998：237-300）。德國知識界與政界亦興起關於公民社會是否能取代國家（或公民社會與國家之互補關係）的討論。例如，1998年，德國黑森（Hessen）邦政府（當時該邦由社民黨－綠黨聯合執政）與「羅馬人山論壇」（RömerbergGespräche）召集了一場名為「國家的終點－公民社會的起點：關於全球化時代社會民主的前途」研討會（見 Eichel/Hoffmann（ed.）1999）。與會的學界與政界人士，熱烈討論全球化與民主及社會福利的未來、公民社會與國家的關係、全球公民社會建立的可能性等議題。

要使公民社會承擔起越來越多的解決問題的責任，則政治的任務甚至權力，便不能再只是國家各級政府的專利。公民社會有必要承擔起越來越多的政治任務，其結果將使公民社會不再是非政治的。政治，需要重新被定義。

德國社會學者貝克提出的「政治的發明」（Die Erfindung des Politischen）概念（Beck 1993，特別是 pp. 204-248），即是重新定義政治的一種嘗試。政治的發明意謂具（自我）創造力的政治，指涉的是新的政治內涵、形式和新的政治聯盟（Beck 1993：210）。「政治的去核心化」（Beck 1993：210-214）、「國家的變形」（Metamorphose）（Beck 1993：214-219）是兩項重要的政治新內涵。所謂「政治的去核心化」是指：政治不再是政府的專利，而政府的式微也不必然意謂

政治的死亡，而是政治的擴散，造成 Beck、Hajer、Kesselring 所說的「政治與非政治間的界線模糊」(Beck/Hajer/Kesselring 1999: 11)。所謂「國家的變形」是指：政府政治式微後的國家，必須變形地適應新的政治內涵，才有辦法繼續存在。

貝克此說直接挑戰了前面所說：自黑格爾以來，公民社會（中文亦稱作民間社會、民間部門）被視為是非政治的傳統。當政治照貝克的方式被重新定義後，政治即不再是政府部門（傳統上被認為是「政治的」）與民間部門（傳統上被認為是「非政治的」）間的區別指標。貝克稱此種新的政治為「次政治」(Subpolitik)(Beck 1993: 149-171)。次政治與（傳統）政治的區別在於，在次政治中，（傳統）政治或法人體系外的行動者亦可參與社會的形塑，而且在社會的形塑上，個人行動者與集體行動者均有其重要性，兩者可合作或競爭 (Beck 1993: 162)。亦即，在次政治中，個人實質參與政治的可能性增加，這被貝克稱為「政治主體性的復興」(Beck 1993: 157)。

(三)「公民工作」

在實際的次政治策略上，貝克提出「支薪公民工作 (Bürgerarbeit)」、「公益企業家」(Gemeinwohl-Unternehmer) 等概念 (Beck 1999 & 2000)。貝克認為傳統行政單位的特色是「有組織的無想像力」(有組織，但缺乏創造力—筆者)，公民工作則是「有組織的、具創造性的不服從」²。這是指具創意的、實驗性的社會或文化計劃，是主題導向、合作的、自我組織的工作形式。貝克並且主張公民工作應由國家支付薪水，尤其當先進福利社會失業率節節高昇時，補助失業者不如支付公民工作者應得的薪水，且公民工作實即為創造新形態

² 有組織，具創意，而且不服從既有的主流觀念。

工作位置的一種策略（Beck 2000：418；1999：131）。受國家補助的公民工作並不排斥企業精神，理想的公民工作者是一種「公益企業家」（Gemeinwohl-Unternehmer）。至於公民工作應交給哪些團體或個人去做，可由地方各界代表組成的「公民工作委員會」來審查和決定（Beck 2000：428-433）。

要實現公民工作的理想，必須穩固公民工作的財政基礎。公民工作的財源可以是國家補助的「公民金」（Bürgergeld），或者是私人基金（Beck 1999：145）。在貝克的設想中，公民工作是一種新的工作與政治概念，公民金則是一種新的社會福利制度。按，西方自工業化以後，「受雇工作者」（Arbeitnehmer）的數量即大幅增加，使工業社會逐漸成爲「工作社會」甚至「受雇工作者社會」。而德國於十九世紀末率先實施的社會保險制度，主要亦係爲受雇工作者準備；換言之，社會福利與受雇工作間有很密切的關係。二次大戰後的歐洲社會，則不但受雇工作者的數量眾多，且因收入和福利的大幅提昇，受雇工作者的身份亦重要起來：公民不但不再專指資產階級和小資產階級，受雇工作者反而成了公民的中堅。然而除了選舉權的行使，一般公民並不負擔政治任務，（公民）社會依然被視爲是非政治的，政治則主要是政府和政黨的專利（Beck 1999：143-144）。

進入二十世紀 80 年代，工作社會明顯地趨向沒落：經濟結構的轉變，使受雇工作職位減少，失業率增加，當代先進工業社會已無法再稱爲「工作社會」。公民工作一方面是解決失業問題的一種方式，另一方面，公民工作能給社會建設帶來新的動力。公民工作有這樣的好處，貝克因此主張，受雇工作職位和時數應重新分配，使每一個有工作能力的人，都可能既從事受雇工作，同時還有時間從事家務事或公民工作。而在許多歐陸國家，主要的社會福利原是與受雇工作緊緊

綁在一起的，如今則與公民工作相聯，亦即：前述公民金成爲社會福利的一種主要形式，而公民工作者是公民金的主要領受者（Beck 1999：145-146）。公民金欲達成的三個主要目的是：

1. 補貼和建立低工資工作，降低「全球化的輸家」和低技術者的失業率；
2. 普遍地消弭貧窮，並使人有時間繼續接受教育或從事公民工作；
3. 減少繁複的國家濟貧官僚體系（Beck 1999：146）。

除了使弱勢者能有尊嚴地生活，公民金及公民工作使「政治的公民社會」（politische Bürgergesellschaft）（Beck 1999：144）得以建立起來，促成「政治個人主義」和「共和主義」的發展，亦即使公民自發地團結起來，解決各種問題（Beck 1999：147）。每一項公民工作的範圍是一個具體的問題，而公民工作的發起人是與問題有所牽涉的公民本身，公民工作的形式和方法無既成之約制，可以隨時創新（Beck 1999：170-171）。

公民工作因此能以新穎的形式，分擔傳統上屬政府專利的政治任務，公民工作是使公民社會「政治化」的一種方式。而爲因應全球化的挑戰與機會，公民工作也可跨國地發展（Beck 1999：133-139 & 169-173）。跨國公民組織（非政府組織）的重要性越來越強，早已是不爭的事實（參閱江明修／蔡勝男 2000：27-34；Beck 1999：133-134）。在全球地方化的時代，公民工作亦應盡可能「在（各）地方組織，跨國地運作」（Beck 1999：138）。從公民工作的理想看歐洲跨國公民社會，貝克希望歐洲能成爲「公民工作的歐洲」（Beck 1999：122-151）。

(四)「功能性重疊競爭管轄權」(FOCJ)

「功能性重疊競爭管轄權」(Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions；簡稱 FOCJ)是瑞士蘇黎世大學教授 Frey 及其助理 Eichenberger 博士發展出的概念。FOCJ (複數)是針對某一問題之解決而設之法人，而一個具體的 FOCJ 法人則稱為 FOCUS (單數)。傳統的政治行政區有固定的界線，而一個 FOCUS 在地理上的延展範圍，則是根據其所欲解決的問題的分佈範圍而定 (Frey 1997：11-12)。FOCJ 的四個主要特色如下：

1. 某個 FOCUS 的性質與大小係依其欲實現的功能而定 (Frey 1997：12)。
2. FOCJ 是重疊的，這指涉的是兩種情形，其一是，FOCJ 欲實現之功能是多重性的，而針對每一功能之實踐，需要相應之 FOCUS 的建立，各不同功能之 FOCUS 間可能彼此牽涉；其二，針對同一功能之實現，可能有多個 FOCJ 的存在 (Frey 1997：12 & 14)。
3. 不同的 FOCJ 彼此競爭，以爭取地方行政區 (鄉、鎮、區等) 和個別公民的加入，這是一種民主的競爭方式。至於一個地方行政區，是否要加入某一個 FOCUS，可由公民投票或公民大會來決定 (Frey 1997：12)。
4. FOCJ 對其成員具強制權，尤其有權徵稅來實現其功能。如某個地方行政區是 FOCJ 的成員，則其公民自動成為 FOCJ 的公民 (Frey 1997：12 & 16)。

FOCJ 的成立係出於公民直接的願望 (Frey 1997：12)。FOCJ 內部各層級權責的畫分，係依據其所欲實現的功能而定，並可隨時調

整。FOCJ 系統包含多個 FOCUS，這些 FOCUS 即是重新被定義的政府，FOCJ 因此可被視為不同政府單位間的「聯邦」網絡。FOCJ 是問題取向的，配合公民的關注事項，具適應性。公民有權決定其所屬之地方行政區是否要加入 FOCJ，同時，當公民加入 FOCJ 後，他可完全或在某些功能上退出其原屬之地方行政區，並享受相應之減稅優惠，而將這些稅轉至 FOCJ 內繳納（Frey 1997：13）³。與傳統政府相較，FOCJ 的優點是：

1. 功能取向，針對具體問題而設，因此較有效率。由於其功能較為單純，與甚麼都管的傳統地方行政單位不同，因此公民較容易評估 FOCJ 的效益（Frey 1997：14 & 17）。一般地方行政區的領導人常為通才式的政治人物，而 FOCJ 的功能較專一，使不具備傳統所謂政治手腕的專家，較易在 FOCJ 承擔政治任務。而且 FOCJ 因任務較單純，其政治人物的負擔較輕，許多職位可作為榮譽職或兼職，上班族亦可出任，大大拓展了政治人才的來源，這可說是一種「政治市場的開放」（Frey 1997：19）。
2. FOCJ 是重疊的，在同一區域，可能有多個功能相同的 FOCJ，這使其彼此有競爭性，公民也有較多的選擇（Frey 1997：14）。
3. FOCJ 不但必須爭取成員，而且已加入的成員享有退出權，這更使 FOCJ 必須兢兢業業，以滿足其成員的期望。唯若某地方行政區為 FOCJ 成員，在地方行政區未經公民

³ 例如，某市某區的公民成立了垃圾處理及環保的 FOCUS，則他們便不再接受該市的垃圾處理服務，也不再繳清潔費給該市。若該 FOCUS 還承擔了其它環保任務，因此有權向成員徵收環保稅，則成員原本要繳給國家的稅，便可獲得部份減免。

議決退出前，其個別公民除非遷離該行政區，否則不能逕自退出⁴（Frey 1997：15-16）。總之，這種政治競爭性使公民的願望得以受到更大的尊重（Frey 1997：17）。

FOCJ 會在很大的程度上改變民族國家的角色，但並非要摧毀後者。國家當然還是有存在的價值，但當 FOCJ 興盛後，國家與 FOCJ 可視情況分工。唯 FOCJ 的實施，將削弱傳統上國家對其下屬行政區的特權（Frey 1997：19-20）。

FOCJ 尚缺乏完整的具體實踐，唯瑞士已有類似的例子。依據 1996 年的資料，瑞士約 700 萬人口分屬 26 個邦（Kantonen）、2940 個地理上的政治行政區。唯瑞士除了地理上的政治行政區，尚有其它類型的行政區。例如在六個邦中共有 516 個所謂「學區」。一個學區的範圍可能等於一個政治行政區的範圍，但亦可能只包含一個政治行政區的一部份，或含蓋多個政治行政區。台灣的學區只牽涉學生應就讀哪所學校的問題，瑞士的學區則是公共區域法人，而且可以徵稅，稅率則由公民大會決定（Frey 1997：62-64）。又，瑞士的政治行政區常組成聯盟，據統計，93%的政治行政區為某個行政區聯盟的成員，平均每行政區加入六個行政區聯盟。行政區聯盟係為實現某一功能而建，例如排水、醫院、療養院、垃圾處理等。唯此種行政區聯盟無徵稅權（Frey 1997：64-65）。

Frey 認為 FOCJ 亦適用於發展中國家（Frey 1997：74-81），唯不論在何國，FOCJ 的建立需要以下四個前提（Frey 1997：83-86）：

1. 開放的經濟市場。

⁴ 若公民居住地的地方行政區未加入 FOCJ，公民係以個人身份加入，則其個人即可決定是否、何時退出。

2. 「政治市場」必須容許競爭，亦即人權及民主基本權利必須具備。
3. FOCJ 的建立必須受到憲法的保障。
4. 傳統的行政單位不得圍堵 FOCJ。

FOCJ 的功能取向、競爭性及其在地理延展範圍上的彈性，使其大異於傳統的行政區。更具顛覆性的是，FOCJ 使傳統政府部門與民間部門間的界線模糊，政治（新的定義）在此已澈底擴散至公民社會的各個層面。

四、我國公民意識培養之願景、理念和政策建議

（一）強化社區公民意識與文化公民意識的發展

在台灣發展已歷 10 年的社區總體營造，使新公民意識的培養與建構，獲得了經驗上和政策上的基礎。繼之而來的公民美學運動，更進一步突出了文化公民概念。這些政策和運動，使公民意識得以不再只是國家政治和行政機制的附屬品。例如社區總體營造計畫，以文化概念理解社區，社區因此不再只是村、里、鄰地方基層行政組織，而是建構於社區成員的「共同意識和價值觀念」。文化活動則可凝聚社區成員的共同感，這些活動包括「地方民俗活動的開發、古蹟和建築特色的建立、街道景觀的整理、地方產業的再發展、特有演藝活動的提倡、地方文史人物主題展示館的建立、居住空間和景觀的美化、國際小型活動的舉辦等」（文建會：《落實社區總體營造》）。

社區公民意識與文化公民意識的發展，且能使國民超越國家公民意識上的分歧，建立不同族群間的包容性，文建會《啓動「文化公民

權運動」，落實第二波民主化工程》一文中說：

「台灣今日已經達到政治公民權與經濟公民權的社會建構，接著就是文化公民權的伸張，一種以文化藝術欣賞能力為基礎的公民資格認定。文化公民權的意義不只是在訴求政府應提供充足之文化藝術資源，保障公民充分享有的權利，更進一步訴求公民在參與、支持和維護文化藝術發展活動的責任，我們應該調整過去主要基於血緣、族群、歷史、地域等的身份認同，開始從文化藝術和審美的角度切入，重建一個屬於文化和審美的公民共同體社會。」(文建會：《啓動「文化公民權運動」，落實第二波民主化工程》)

文建會更提出了《文化公民權運動宣言》，其內容如下：

- 「一、 我們認為，今天的台灣人民，不能只滿足於基本人權、政治參與權和經濟平等權的訴求，應該進一步提升為對文化公民權的新主張。
- 二、 我們呼籲，中央和地方政府有責任提供足夠的文化藝術資源，滿足各地公民共享文化的權利。
- 三、 我們呼籲，全體公民對於文化藝術活動、資源、資產與發展，應共同承擔起參與支持、維護與推動的責任。
- 四、 我們認為，每一個公民在文化藝術與審美資質的提昇，乃是建立文化公民權的基本條件。
- 五、 我們主張，國家社會共同體的認同，應從傳統的血緣、地域與族群指標，轉化提昇為對文化藝術與審美活動的共識和認知。

六、 我們最終的理想，乃在於建立一個基於文化與審美認知的公民共同體社會。」(文建會 2004.7.20：《文化公民權運動宣言》)

文建會已經提出了理想和政策，但我們仍需仔細研究台灣社會各種傳統的、新興的文化，及其與認同和社群建構間的相關性，而且要能善導新興社群的力量，使我們的社會既多元且寬容。尤其須注意的是，社區總體營造、公民美學運動，雖然已經取得了一些成果，然而這些政策必竟是由上至下推動，真正的公民力量，尤其是社區公民意識和文化公民意識，究竟發展到了甚麼程度，實頗有疑問。無怪呼教育學者馮朝霖會說：「．．．地方普遍缺乏社區意識、社區組織與草根力量！簡言之，今天台灣政治整體體質的虛假、脆弱與無能，乃是因為大部分的民眾『無能』扮演『積極公民身份』(positive citizenship)角色，因此對社會中各種的『強權勢力』缺乏制衡、抵抗與監督的能力！才會縱容各種『私利』假借行政、議會、乃至司法與媒體各種管道『掠奪』各種公共資源！台灣『掠奪性文化』(predatory culture)向下沉淪的力量腐蝕了所有我們想像得到的及想像不到的各種系統及領域！」(馮朝霖 2000：105)

由此可見，我們努力的空間仍很大！

對於強化社區公民意識與文化公民意識的發展，本計畫建議的具體措施有：

1. 除了國家公民意識，亦應使普世人權概念灌注於公民身分概念，以普世的人權價值，不分族群、不分國籍，善待台灣這塊土地上所有的人，並提昇公民之全球視野；
2. 以多元文化觀，取代狹隘的族群意識；以追求文化涵養的共

同願景，化解族群心結；

3. 建立文化優先的概念，提昇公民的文化品味，同時應防止盲目的經濟發展和政治意識型態的對立，破壞公民日常生活的文化品質；
4. 繼續推動社區總體營造計畫，使社區概念與文化概念相結合，並建立社區公民的文化認同，提昇其參與社區公共事務之意願；
5. 號召公民共同譴責族群分化之言論和行動；強化外勞、外籍新娘之權益；
6. 以寬闊的胸襟，彼此勉勵，建立多元文化的和諧公民社會。

（二）建構新興文化社群的公民意識

文化和生活風格已經成爲社會分類的指標和社群認同的形成憑藉。任何生活風格都可能使個體聚集成社群，這種後現代的社群與認同法則，使新興的生活風格社群源源不斷地產生，這些新型態的文化社群，對台灣社會的公民意識必然產生重大的影響。

新興社群數目的急遽增加，顯示當代人開始重返社群，國家社會則日益受到忽視，國家大事受到公民關心的程度也在降低，這是社會整合所面臨的困境。然而，與社會的高匿名性相反，社群能帶給其成員較高的心理支持和溫暖，在社群中人凝聚得比在社會中更緊密。因此，如果能發展出一種社群公民意識，則能使台灣的公民意識進入一種新的競界。

社群公民意識應該一方面對內強化其成員對社群的認同與向心，一方面賦予社群成員寬闊的胸襟與廣大的視野，願意關心社群以外的大社會並理解其他社群。許多新興社群都屬於生活風格社群和文

化社群，因此，新興的社群公民意識正好能與文化公民概念相呼應。許多新興文化社群是形成於網路之上，然而網路究竟是公共領域，還是言論叢林，是很值得深思的問題。因此有必要導正網路上的社群文化，建立多元且寬容的社群互動氛圍，並進一步發展網路公民身分。

經常是奠基於文化的新興社群意識，自然與文化商品的消費有關。然而文化商品的消費者不只消費，也創造和生產。因此，新興文化社群的蓬勃發展，也有助於文化經濟的成長和文化創造的延續，如果能善用之，能使台灣社會的整合，更多扎根於不同文化彼此間的理解與欣賞。

對於建構新興文化社群的公民意識，本計畫建議的具體措施有：

1. 重視新興文化社群的發展，肯定其對大眾文化的貢獻；
2. 訂定優良新興文化社群的獎勵辦法；
3. 補助經費架設網路平台，徵選優良新興文化社群進駐，使優質的大眾文化能透過網路發揮影響力；
4. 獎勵高素質的網路虛擬社群，擴大網路虛擬社群的正面影響力，建構網路公民身分（e-citizenship），開拓網路公共領域的疆域；
5. 重視消費者社群的創造力，獎勵消費者社群的文化生產，為其提供互動和交換平台，使消費者成為公民社會中主動的文化創造者；
6. 重視社群的內在凝聚力，但亦強調不同社群間的理解和合作，使台灣社會成為「社群邦聯」。

（三）以「支薪公民工作」促進公民運動

前面我們介紹過貝克的「公民工作」概念，在貝克的設想中，公民工作不只是為了解決失業問題，也是實踐其「次政治」、「政治的公民社會」的策略。我國目前已有行政院經濟建設委員會、行政院勞工委員會擬定，並已實施之《公共服務擴大就業計畫》，其目的有四：

1. 促使中高齡等弱勢勞工儘可能獲得工作，避免長期失業而被社會孤立，減少社會問題，降低社會成本。尤其中高齡失業者，多為家庭生計主要負擔者，其可能衍生的經濟、社會面問題，更迫切需要解決。
2. 減少失業者對消極的失業保險給付之依賴，降低消極面的救濟措施支出，以積極方式促進就業。
3. 有些公共服務工作，如照顧服務、資源回收等，可繼續發展為新的服務業，或促進現有服務業的發展。
4. 透過中央及地方機關結合民間團體，全力推動，可全面改善國人的生活環境及品質，強化國家建設基礎，提高國家競爭力（行政院經濟建設委員會、行政院勞工委員會 2002）。

我國《公共服務擴大就業計畫》的目的和實施效果主要在於降低失業率，如果同時能考慮到公民意識的培養與建構，將擴大就業與公民運動結合起來，其於我國公民社會發展之貢獻會更大，並能激勵傳統上被視為非政治的公民社會承接原屬行政機關的任務。因此，我們可以嘗試以貝克的「公民工作」概念豐富我們的擴大就業計畫。

公民公作的財源（部份）來自國家，尤其若能立法擔保公民金撥付的公正性及公民工作者的決策自主性，公民工作組織（或個人）便不只是政府機關政策的執行者，也不致淪為政治黨派的樁腳，而是能

主動發起和執行對社會、社區有利的計畫。而且我們應該鼓勵公民工作中的創造力與改革性，使公民工作大大有別於例行性的行政業務。

對於以「支薪公民工作」促進公民運動，本計畫建議的具體措施有：

1. 中央及地方每年編列「公民工作金」預算；
2. 部分公民工作位置由政府規畫和提供，其目的不只在消極地降低失業率，也在積極地擴大公民運動的參與人力；
3. 民間亦可設計和籌畫公民工作，並向政府申請經費補助；
4. 應特別鼓勵具有開創性和社會改革企圖的公民工作；
5. 組織具社會公信力的公民工作評選和諮詢委員會，不論是政府直接提供或民間承辦的公民工作，均應經公民工作評選和諮詢委員會通過；
6. 公民工作應與社區公民意識結合；
7. 公民工作應與志願服務配合，以收相輔相成之效。

（四）擴大「公辦民營」範圍，結合公民社會與行政責任

瑞士學者 Frey 發展出的「功能性重疊競爭管轄權」概念，係針對某一問題之解決而設之法人，而且這種法人具有強制權（如徵稅權），這使得這種法人既是一種公民團體，也是一種另類的政府，瑞士的「學區」是功能性重疊競爭管轄權的實際例子。具強制權的功能性重疊競爭管轄權或許不容易在台灣實現，唯台灣已有多年公辦民營的經驗，其中亦包含非營利性公共事業的公辦民營。公辦民營亦能達到使公民承接行政任務的作用，如果能有更細緻、更合理的相關制度，其對我國公民意識的培養與建構，必能做出更大的貢獻。

現在台灣已有地方政府將國民中、小學委託公民辦理的例子，宜蘭縣是這方面的先驅。2001 年宜蘭縣公佈《宜蘭縣屬國民中小學委託私人辦理自治條例》（中華民國九十年一月九日八九府秘法字第一四〇一六五號令公布），其依據是《教育基本法》第七條及《國民教育法》第四條。接受宜蘭縣府委託經營的學校，其委託經營類型有以下兩大類：

「承租模式：申請人支付土地、建築物、教學設備租金予政府，取得公用財產使用經營權，學費自訂，並自負盈虧，其租金之約定，依相關法令規定辦理」；

「特許模式：申請人向主管機關提出申請，在現有縣屬學校中實施特定或實驗教育方案，由本府提供與同等學校相當之人事費、建築設備費及業務費，作為委託經營之費用。學費比照公立學校，如經學校主管單位及家長同意並得對外募款。」（《宜蘭縣屬國民中小學委託私人辦理自治條例》第二條）

委託經營相關業務的審查、諮詢及評鑑等事宜，由宜蘭縣府教育審議委員會負責。可以接受委託經營者，「以有意願辦理教育之家長、教師或團體等成立登記之教育事務財團法人為原則」，但不得為私立學校之財團法人。特殊學校、實驗學校或有其他特殊需要之學校，得優先委託私人辦理。承租模式委託時間每期為六至九年，特許模式委託時間每期為三至六年，期滿經雙方同意可再續約（《宜蘭縣屬國民中小學委託私人辦理自治條例》第三條至第七條）。

宜蘭縣政府通過《宜蘭縣屬國民中小學委託私人辦理自治條例》後，首先於 2002 年一月，將頭城國小拔雅分校委託佛光山文教基金

會經營，佛光山文教基金會乃於同年四月成立籌備處，八月三十日正式開學，校名為「人文國小」（人文國小：〈關於人文〉）。宜蘭縣第二所公辦民營的學校則為冬山國小香和分校。

台灣的社區大學，大多亦採公辦民營的方式，以台北市為例，對於委託辦理的申請，係於受理申請後，由台北市教育局邀集評選委員（專家、學者及市府相關單位成員）評選（《台北市政府試辦社區大學委託大專校院或民間團體辦理實施計畫》第九條）。

將教育等非營利性公共事業委託公民辦理，確實有擴大公民社會功能的作用。唯目前公辦民營的項目尚不夠多，且由社團法人或財團法人承辦，未必能與在地社區的公民力量結合。因此，有必要擴大公辦民營的範圍，同時增加一般社區公民對公辦民營事業的參與。

對於擴大「公辦民營」範圍，結合公民社會與行政責任，本計畫建議的具體措施有：

1. 中央與地方全面評估如何增加公辦民營項目；
2. 委託民間經營之公共事業，應優先讓在地社區公民承接經營，如此一方面有助於提昇在地民眾的社區公民意識，一方面能避免少數基金會或社團法人因爭奪承辦權而一再發生衝突；
3. 對於委託經營具體對象之評選與諮詢，應由在地公民組建相關之評選與諮詢委員會；
4. 關注公民工作對提昇公民意識的效果，勿使公民工作局限於失業救濟；
5. 應優先考慮增加公辦民營之國民中、小學數量，並與學區概念結合，使學區內之公民有權參與當地國民中、小學特色和

品質之建立，使我國之國民教育更形多元化；

6. 公辦民營之最終目的，在於使公民社會承接越來越多原屬政府的任務，並使各種公辦民營範圍和項目內，形成公民充分自治的格局，打造各種「民間政府」。

（五）使社區大學制度化為公民意識的培養中心

社區大學在我國雖經歷了數年的蓬勃發展，卻也早已面臨定位不清、經費不固定的發展瓶頸。社區大學的推動者希望社區大學能頒發國家承認之學位，然而在我國高等學校急速擴張，即將供過於求的情形下，這種設想是否實際，值得斟酌。而社區大學培養公民意識，促進公民參與公共事務的初衷，目前實現之成果尚不能令人滿意。

社區大學應定位於公民接受終身教育，養成公民意識之公民教育機構；社區大學同時也應該是公民參與公共事務的橋樑。

對於使社區大學制度化為公民意識的培養中心，本計畫建議的具體措施有：

1. 使社區大學成為常設、制度化的公民終身教育機構；
2. 所有縣市均應設立社區大學，同一縣市內並應廣設社區大學分校或教學據點；
3. 社區大學之經費應立法保障，使中央和地方每年均須編列社區大學經費；
4. 社區大學應委託社區公民經營，縣市政府則應邀請社會賢達，成立社區大學評選與諮詢委員會；
5. 社區大學之經營，應與公民工作和志願服務相結合，並與里鄰運作和社區總體營造密切配合；

6. 一旦社區公民之自治性強化到產生「社區民間政府」的程度，社區大學足任社區民間政府之智庫和公民自治人才之養成訓練機構。

五、總結

法國大革命後，公民主要指國家公民，亦即具有政治性的公民身分，但「公民社會」的涵義則是非政治的，公民社會隱指一種非政治的社會公民身分。

傳統的公民身分在當代遇到了一些問題，其原由是：

1. 民族國家的式微，國家政治的失靈；
2. 全球化與普世人權概念的興起。

因之而來的公民身分的變化趨勢則為：

1. 其一是使公民身分與民族國家的必然關係鬆動，並且用超越國家概念的普世人權概念界定公民身分；
2. 另一個方向則是使公民社會下的諸團體開始承接原來專屬於國家的政治任務。

在上述大背景下，本計畫追求的主要目標是，提出比較具體的政策建議，使我國之公民意識，在與國家政治密切相關的國家公民意識以外，還能發展出健全的社區公民意識、文化公民意識、社群公民意識；爲了達成此目標，本計畫相當關注與公民意識培養有關的制度與組織。

當前我國公民意識發展之主要問題是：

1. 國家公民意識上的分歧；
2. 不管是國家公民意識或其他新型態的公民意識，素養仍嫌不足；
3. 健康的公民意識發展在我國之最大阻礙：多元而不寬容，不同群體彼此傾軋。

不過，我國也已經有一些較先進的公民意識培養策略和成果：

1. 社會公民意識的發展－蓬勃發展的非營利組織和志願服務；
2. 社區公民意識的發展－「社區總體營造」；
3. 文化公民意識的發展－「公民美學」運動及「文化公民權」運動；
4. 公民運動與教育的結合－社區大學；
5. 新興社群意識的發展－「生活風格社群」和「e 社群」

至於先進國家值得我們參考之新趨勢則有：

1. 超越民族國家的公民身分；
2. 以普世人權界定公民身分；
3. 國家政治的失靈及公民社會承擔政治任務的必要性
－具體策略和制度舉例：
「次政治」、「公民工作」、「功能性重疊競爭管轄權」(FOCJ)

在分析了上述問題後，本計畫綜合我國已有之先進公民意識發展策略和成果，並參考先進國家之新趨勢，對我國公民意識之進一步培

養提出了願景、理念和政策建議。具體之政策建議共有五項，各項之具體措施如表四至表八所列。

表四、「強化社區公民意識與文化公民意識的發展」
之具體措施

1. 除了國家公民意識，亦應使普世人權概念灌注於公民身分概念，以普世的人權價值，不分族群、不分國籍，善待台灣這塊土地上所有的人，並提昇公民之全球視野。
2. 以多元文化觀，取代狹隘的族群意識；以追求文化涵養的共同願景，化解族群心結。
3. 建立文化優先的概念，提昇公民的文化品味，同時應防止盲目的經濟發展和政治意識型態的對立，破壞公民日常生活的文化品質。
4. 繼續推動社區總體營造計畫，使社區概念與文化概念相結合，並建立社區公民的文化認同，提昇其參與社區公共事務之意願。
5. 號召公民共同譴責族群分化之言論和行動；強化外勞、外籍新娘之權益。
6. 以寬闊的胸襟，彼此勉勵，建立多元文化的和諧公民社會

表五、「建構新興文化社群的公民意識」
之具體措施

1. 重視新興文化社群的發展，肯定其對大眾文化的貢獻。
2. 訂定優良新興文化社群的獎勵辦法。
3. 補助經費架設網路平台，徵選優良新興文化社群進駐，使優質的大眾文化能透過網路發揮影響力。

4. 獎勵高素質的網路虛擬社群，擴大網路虛擬社群的正面影響力，建構網路公民身分（e-citizenship），開拓網路公共領域的疆域。
5. 重視消費者社群的創造力，獎勵消費者社群的文化生產，為其提供互動和交換平台，使消費者成為公民社會中主動的文化創造者。
6. 重視社群的內在凝聚力，但亦強調不同社群間的理解和合作，使台灣社會成為「社群邦聯」。

**表六、以『支薪公民工作』促進公民運動」
之具體措施**

1. 中央及地方每年編列「公民工作金」預算。
2. 部分公民工作位置由政府規畫和提供，其目的不只在消極地降低失業率，也在積極地擴大公民運動的參與人力。
3. 民間亦可設計和籌畫公民工作，並向政府申請經費補助。
4. 應特別鼓勵具有開創性和社會改革企圖的公民工作。
5. 組織具社會公信力的公民工作評選和諮詢委員會，不論是政府直接提供或民間承辦的公民工作，均應經公民工作評選和諮詢委員會通過。
6. 公民工作應與社區公民意識結合。
7. 公民工作應與志願服務配合，以收相輔相成之效。

**表七、「擴大『公辦民營』範圍，結合公民社會與行政責任」
之具體措施**

1. 中央與地方全面評估如何增加公辦民營項目。
2. 委託民間經營之公共事業，應優先讓在地社區公民承接經營，如此一方面有助於提昇在地民眾的社區公民意識，一方面能避免少數

基金會或社團法人因爭奪承辦權而一再發生衝突。
3. 對於委託經營具體對象之評選與諮詢，應由在地公民組建相關之評選與諮詢委員會。
4. 關注公民工作對提昇公民意識的效果，勿使公民工作局限於失業救濟。
5. 應優先考慮增加公辦民營之國民中、小學數量，並與學區概念結合，使學區內之公民有權參與當地國民中、小學特色和品質之建立，使我國之國民教育更形多元化。
6. 公辦民營之最終目的，在於使公民社會承接越來越多原屬政府的任務，並使各種公辦民營範圍和項目內，形成公民充分自治的格局，打造各種「民間政府」。

表八、「使社區大學制度化為公民意識的培養中心」
之具體措施

1. 使社區大學成為常設、制度化的公民終身教育機構。
2. 所有縣市均應設立社區大學，同一縣市內並應廣設社區大學分校或教學據點。
3. 社區大學之經費應立法保障，使中央和地方每年均須編列社區大學經費。
4. 社區大學應委託社區公民經營，縣市政府則應邀請社會賢達，成立社區大學評選與諮詢委員會。
5. 社區大學之經營，應與公民工作和志願服務相結合，並與里鄰運作和社區總體營造密切配合。
6. 一旦社區公民之自治性強化到產生「社區民間政府」的程度，社

引用文獻：

人文國小。〈關於人文〉。

<http://www.jwps.ilc.edu.tw/html/aboutschool.html>

文建會。《文建會中程（90-93 年度）施政計畫》。

<http://www.cca.gov.tw/intro/report/jj02-3-0.htm>

文建會。《啓動「文化公民權運動」，落實第二波民主化工程》。

http://www.cca.gov.tw/cforum/culture_meeting3.htm

文建會。《從「族群與文化會議」到建立族群多元、平等與台灣主體性之期待》。

http://www.cca.gov.tw/cforum/culture_meeting.htm

文建會。《落實社區總體營造》。

<http://www.cca.gov.tw/intro/report/jj02-3-4.htm>

文建會。2004.5.26。《催生文化公民社會，迎接全球化浪潮－21 世紀文建會的責任與任務》（行政院文化建設委員會新聞稿－陳主委與吳副主委就職記者茶會）。

<http://www.cca.gov.tw/news/2004/05261.htm>

文建會。2004.7.20。《文化公民權運動宣言》。

<http://www.cca.gov.tw/cforum/related/07221.htm>

台北市文山社區大學。〈認識社大〉。

<http://tcu.taconet.com.tw/intro/index.htm>

《台北市政府試辦社區大學委託大專校院或民間團體辦理實施計畫》
（中華民國八十八年七月十三日），轉引自楊碧雲、蔡傳暉、李
鴻瓊(編)(2000):《台北市社區大學教學理念與實務運作(二)》。
台北：台北市政府教育局，pp. 210-212。

行政院經濟建設委員會／行政院勞工委員會。2002。《公共服務擴大
就業計畫》（中華民國九十一年十二月十八日行政院第二八一七次
院會通過）。

行政院大陸委員會。2004。《民國九十二年民眾對大陸政策及兩岸關
係的看法綜合分析報告》。

<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/pos/9302/9302.htm>

江明修／蔡勝男，2000，《各國公民社會組織與地方公民社會之發展》
（「面對二十一世紀地方發展策略研討會」；2000.12.8. - 9.；佛光
大學主辦）。

宜蘭縣政府。2001。宜蘭縣屬國民中小學委託私人辦理自治條例（中
華民國九十年一月九日八九府秘法字第一四〇一六五號令公布）。

孫治本。2001。〈生活風格與社會結構的研究〉，《東吳社會學報》
(11)：pp. 79-111。

孫治本。2002。〈BBS 上的社群〉，《當代》一八一期：pp. 14-33。

孫治本。2003。〈跨國公民社會與歐洲聯盟〉，刊於黃瑞祺（編）：
《現代、第二現代與後現代》。台北：左岸出版公司，pp. 83-126。

陳其南。《公民美學運動》。

http://www.cca.gov.tw/cforum/culture_meeting2.htm

黃武雄。1998。《我們要辦什麼樣的大學－地方政府設置社區大學計
劃通案》。

<http://tcu.taconet.com.tw/literature/concept/2-what.doc>

馮朝霖。2000。〈外推·對話與連結－社區大學課程之定位與規劃〉，
刊於楊碧雲、蔡傳暉、李鴻瓊（編）：《台北市社區大學教學理念與
實務運作（一）》。台北：台北市政府教育局，pp. 103-115。

蔡傳暉。2000。〈社區大學的基本理念與發展現況〉，刊於楊碧雲、
蔡傳暉、李鴻瓊（編）：《台北市社區大學教學理念與實務運作
（一）》。台北：台北市政府教育局，pp. 33-61。

蕭新煌。2000。〈台灣非營利組織的現況與特色〉，刊於蕭新煌（編）：
《非營利部門－組織與運作》。台北：巨流，pp. 109-128。

Beck, Ulrich. 1993. *Die Erfindung des Politischen*. Frankfurt/M. :

Suhrkamp.

Beck, Ulrich. 1999. Modell Bürgerarbeit, in Ulrich Beck (ed.) : *Schöne neue Arbeitswelt. Vision : Weltbürgergesellschaft*. Frankfurt/M. : Campus, pp. 7-189.

Beck, Ulrich. 2000. Die Seele der Demokratie : Bezahlte Bürgerarbeit, in Ulrich Beck (ed.) : *Die Zukunft von Arbeit und Demokratie*. Frankfurt/M. : Suhrkamp, pp. 416-447.

Beck, Ulrich / Hajer, Maarten / Kesselring, Sven. 1999. Der unscharfe Ort der Politik – eine Einleitung, in Ulrich Beck, Maarten Hajer & Kesselring Sven (ed.) : *Der unscharfe Ort der Politik : Empirische Fallstudien zur Theorie der reflexiven Modernisierung*. Opladen : Leske + Budrich, pp. 7-20.

Dettling, Warnfried, 1998. *Wirtschaftskummerland - Wege aus der Globalisierungsfalle*, München.

Eichel, Hans/Hoffmann, Hilmar (ed.) , 1999. *Ende des Staates – Anfang der Bürgergesellschaft. Über die Zukunft der sozialen Demokratie in Zeiten der Globalisierung* (Hessen im Dialog / RömerbergGespräche 1998) , Reinbek.

Eppler, Erhard. 2000 , 《重返政治 (*Die Wiederkehr der Politik*)》 (孫善豪譯) , 台北 : 聯經。

Faulks, Keith。2003。《公民身份》（黃俊龍譯）。台北：巨流。

Frey, Bruno S. 1997. *Ein neuer Föderalismus für Europa : Die Idee der FOCJ*. Tübingen : Mohr Siebeck.

Fritzler, Marc / Unser, Günther. 1998. *Die Europäische Union*. Bonn : Bundeszentrale für politische Bildung.

Gasteyger, Curt. 1997. *Europa von der Spaltung zur Einigung*. Bonn.

Giddens, Anthony, 1999. 《第三條路》（鄭武國譯），台北：聯經。

Touraine, Alain, 1999. Loblied auf die Zivilgesellschaft, *Die Zeit* (49) ([http://www.Zeit.de/tag/aktuell/199949.touraine_\(zwei\)_a.html](http://www.Zeit.de/tag/aktuell/199949.touraine_(zwei)_a.html)) .

Willis, Paul. 1990. *Common Culture*. Milton Keynes: Open University Press.

