

編號：(93)064.123

充實社會資本之研究

計劃主持人：江明修
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 10 月

編號：(93)064.123
GPN：1009303322

充實社會資本之研究

計劃主持人：江明修
研究助理：陳欽春
委託單位：行政院經濟建設委員會

民國 93 年 10 月

(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)

充實社會資本之研究/江明修計畫主持. —初版. —

台北市：行政院經濟建設委員會，民 93

面：表，公分

GPN 1009303322

委託單位：行政院經濟建設委員會

1. 社會資本

551.5

題名：充實社會資本之研究

計畫主持人：江明修

出版機關：行政院經濟建設委員會

委託單位：行政院經濟建設委員會

電話：02-23165300 地址：臺北市寶慶路 3 號

網址：<http://www.cepd.gov.tw/>

出版年月：中華民國 93 年 10 月

版次：第 1 版 刷次：第 1 刷

GPN：1009303322

工本費：200 元

平裝

【目錄】

中文摘要	1
英文摘要	2
第一章、社會資本之興起與發展	3
第一節、社會資本的興起	3
第二節、社會資本的發展	5
第二章、社會資本之意涵與挑戰	19
第一節、社會資本的意涵	19
第二節、社會資本的挑戰	24
第三章、台灣社會資本現況與政策架構	31
第一節、全球性對政府的信任危機	31
第二節、台灣的社會信任漸趨低迷	34
第三節、充實社會資本的政策架構	40
第四章、研究發現與政策建議	56
第一節、研究發現	56
第二節、政策建議	58
第三節、具體行動	61
【參考書目】	62

【圖次】

圖一	社會資本文獻成長曲線圖.....	4
圖二	各種「資本」間的轉換與積累.....	19
圖三	社會資本的形式與範圍.....	22
圖四	社會資本的三種形式.....	23
圖五	社會資本與學科範疇.....	26
圖六	對美國政府信任度之起降.....	31
圖七	民眾參與社團情形.....	38
圖八	台灣地區「信任、互惠、對等」之比較分析.....	38
圖九	台灣地區「社會信任」指數呈現由北而南下降.....	39
圖十	第二代集體行動之變項架構.....	47
圖十一	第二代集體行動之演化架構.....	49
圖十二	信任與民主制度之演變.....	51
圖十三	社會資本與政府績效的兩種分析架構.....	52
圖十四	公民社會在各領域中之定位.....	54

【表次】

表一	社會資本發展的四個時期圖.....	17
表二	社會資本定義的表列	20
表三	主流經濟學與(新)經濟社會學之比較.....	27
表四	911事件前後公民態度與行為之變遷.....	33
表五	47國社會資本指數與相關變數排序表.....	36
表六	充實社會資本的政策架構.....	40
表七	信任與社會資本之連續光譜.....	42
表八	三種治理模式對照表.....	45
表九	社會資本與公民意識之「權利/義務」分析.....	55

充實社會資本之研究

【摘要】

「社會資本」(social capital)是近年來在學術與實務領域中新興的重要議題。十幾年來，在實務發展上，無論是低度開發國家的減貧計畫、開發中國家的經濟發展，到先進民主國家的政治改革，社會資本的討論愈顯重要；而在學術領域中，無論社會學、經濟學、行政學或政治學，「社會資本」不斷地以不同的角度與途徑，拓展其實質影響範疇。其以「信任」、「網絡」與「價值」等概念所建構的內涵，究竟對當前國家社會發展具有何種意義？產生什麼啟示？或是在我們的生活中扮演何種角色？尤其是對當前公共領域的衝擊與影響為何，在在都是公共政策學術社群中亟待發掘的真相。

正當人類與環境互動關係愈加充滿不確定性，風險的降低其實也正是當前「永續發展」議題的關鍵所在。事實上，我們瞭解「永續發展」的真諦是「促進當代的發展，但不得損害後代子孫生存發展的權利」，而永續發展必須是建構在兼顧「環境保護、經濟發展與社會正義」三大基礎之上。換一個角度而言，永續發展的理念不單是人類學習如何與自然環境和諧共處；甚者，人類彼此間如何學習公正、和諧地共同生活，更是永續發展的價值基礎。前者是奠立適於人類生存的環境基礎建設；而後者則是凝聚生命共同體所有成員間的社會基礎建設。當然，這也是社會資本理論的核心價值。

面對全球「風險社會」的到來，吾人更能體認台灣地狹人稠、自然資源有限、天然災害頻繁、國際地位特殊等，對永續發展的追求，比其他國家更具有迫切性。爰此，本研究鑑於學術與實務發展的定位與取向，以及放眼台灣社會基礎建設之未來需求，乃進行此一充實社會資本之研究計畫；一方面基於學術探索的責任，另一方面透過社會資本途徑的對話，落實台灣永續發展的重要任務。

因此，本研究除了針對社會資本的發展與政策意涵，提出相關的歷史脈絡的梳理之外；同時，並針對台灣地區社會資本下降的趨勢，提出相關因應的政策架構；最後，並針對台灣的社會資本的現況，提出政策建議與具體可行的行動方案。

【關鍵字】社會資本、永續發展、風險社會、信任、社會網絡、政策架構

Investing in Social Capital

Abstract

“Social capital” is a prominent concept among academy and practice fields in recent years. For over ten years, no matter in the poverty reduction strategies of the underdeveloped countries, in economic growth of the developing countries, or in the political reform of the advanced democratic countries, the “social capital” is fully discussed. Furthermore, in the fields of social sciences, the social capital with different perspectives and approaches constantly influence both the academic and the practical worlds. According to Putnam’s definition, the social capital consists of a couple of components, such as trust, network and norm.

For a better understanding the meaning, development, challenges and its policy structure, the project intends to explore the trust crisis of both to society and government of Taiwan. And several concrete policy recommendations and action plans are also suggested based on the survey data and related findings.

【key words】 social capital, sustainable development, risk society, trust, network, norm

第一章、社會資本之興起與發展

第一節、社會資本的興起

「理念之所以變得重要並非因為學人或智者開創它們，而是因為一旦其被創造出來，他們開始去對一個歷史階段紛沓而至的迫切需求提供答案！」。

~Douglas Rae¹

概念（以下亦通用為「社會資本」）

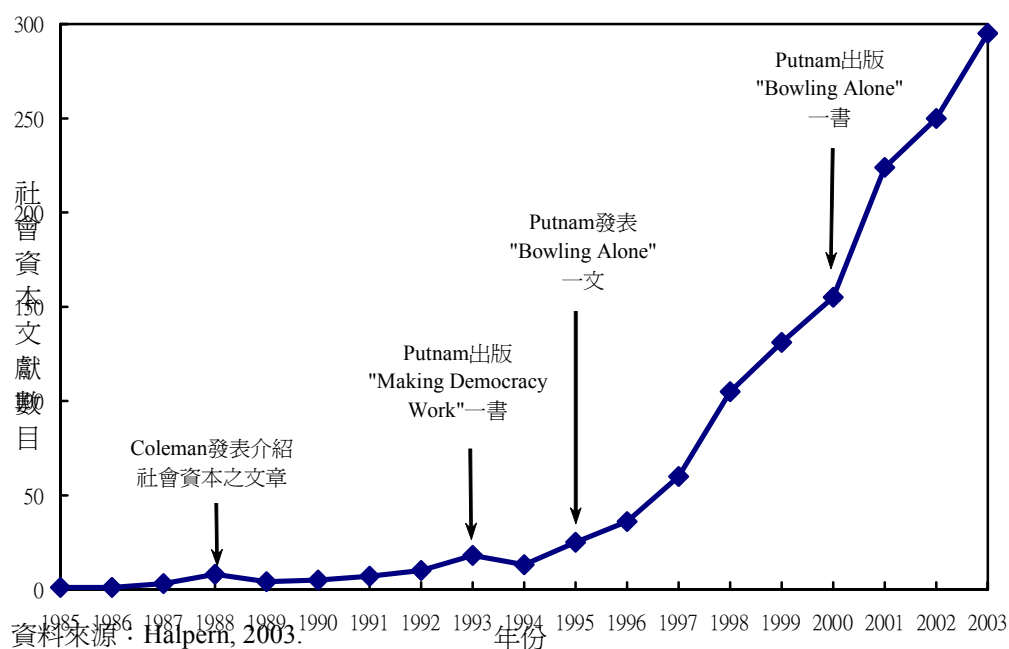
「社會資本」作為瞭解社經現象的一種機制，成為社會科學近十年來相當受到矚目的一項研究議題（Durlauf, 2002: F459），甚至由於其跨學科的特質，使其逐漸成為一個社會科學的研究典範（Robinson, Schmid and Siles, 2002: 1）。近五年來，有數份國際學術期刊以社會資本作為專題²，多場次之學術研討會³以及不勝枚舉的研究計畫、報告以及文獻如雨後春筍般出現。根據學者對國際社會科學文獻的分析，在 1981 年之前只有 20 篇文章論及社會資本的概念；從 1991 年 1995 年則有 109 篇有關社會資本的文獻；1996 年開始至 1999 年 3 月則快速增長達 1003 篇（Winter, 2000: 17）；事實上，自哈佛大學普特南教授（Robert

¹ 見（McLean, Schultz & Steger, 2002: xi）。

² 這些期刊例舉如下，包括：The Economic Journal（Vol. 112 No. 483, November 2002）；ISUMA: Canadian Journal of Policy Research（Vol. 2 No. 1, Spring 2001）；Policy Science（“Social Capital as Policy Resource”，Vol. 33 No. 3-4, 2000）；American Behavioral Scientist 分別在 1997 和 1998 年出現二次專題（“Social Capital, Civil Society and Contemporary Democracy”，Vol. 40 No. 5, March/April 1997）和（“Beyond Tocqueville: Civil Society and Social Capital in Comparative Perspective”，Vol. 42 No. 2, September 1998）；World Development（Vol. 24 No. 6, 1996）等。

³ 各種國際性學術研討會舉其近年規模較大者，包括：《Social Capital and Economic Development》（Tilburg University, Netherlands, Anniversary Conference on 'Sustainable Ties in the Information Society'，26-28 March 2003）；《Social Capital: The Challenge of International Measurement》（UK Office for National Statistics and the OECD, London, 25-27 September 2002）；《Social and Human Capital in the Knowledge Society: Policy Implications》（Employment and Social Affairs DG, European Commission, Brussels, 28-29 October 2002）；《Social Capital: Interdisciplinary Perspectives》（the EURESCO conference, University of Exeter, UK, 15-20 September 2001）；《Social Capital and Citizenship: Adult Learning and the Future of Humanity》（KVS Foundation, Helsinki, Finland, 5 - 7 June 2002）；《The Role of Social Capital in Determining Well-Being: Implications for the Teaching and Practice of Development and Environmental Economics》（Middlebury College, Vermont, The 21st Annual Conference on Economic Issues, 8-9 April 2000）；《The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-being》（Human Resources Development Canada and the OECD, Québec City, Canada, 19-21 March 2000）；《Social Capital and Information Technology Entrepreneurship》（The University of Michigan, 9 November 1999）；《Social Networks and Social Capital》（Geneen Auditorium, Duke University, 30 October-1, 12 November 1998）；《Social Capital: An International Conference》（Michigan State University, 20-22 April 1998）等。

Putnam) 以社會資本概念，分別自 1993 年和 1995 年分析義大利區域政府績效和美國公民生活的衰退後，相關文獻數字幾近以幾何級數快速增長，從《圖一》可以看出一般。



圖一 社會資本文獻成長曲線圖

事實上，從九〇年代以來，社會資本成了許多學科關注的熱門概念和分析的重要起點。之所以會出現這種現象，歸結有以下幾個原因(李惠斌、楊雪冬, 2000: 28-31)：

(一) 自由主義與社群主義思想爭執的僵局。

七〇年代末出現的新自由主義在政治上和社會思想上的盛行對這種雙向發展具有推波助瀾的作用。近十餘年來社區主義與自由主義的辯戰 (Communitarianism-Liberty Debate)⁴，更是當代政治哲學的盛事 (Etzioni, 1998; 江宜樺, 1998; 石元康, 1998)，也使得雙方在堅持「個人中心」與「社群中心」形成無法對話的僵局。

(二) 東亞發展帶來的理論啟示。

東亞經濟發展成功有一種看法逐漸獲得了認同。此種看法認為東亞之所以在短時間內取得了如此驚人的經濟成就，重要的原因在於：整個社會在經濟發展目標上達成的共識；以家庭為核心的社會倫理觀和社會關係結構；以

⁴ 有關雙方的論戰的期刊著作相當豐富，在 Communitarianism Open Site 網站中有完整的資料整理。<http://www.gmt.it/pages/communitarianism/referenc.html> . (2000/11/27)

及國家與社會之間的相對和諧關係。東亞發展的成功為社會資本的研究提供了動力和豐富的實證資料。

（三）對於貧困問題的關注。

八〇年代以來，貧困問題成為一個世界性的問題，不僅引起各國政府以及國際組織的關注，並且成為學界關注的焦點。透過學界理論發展的嘗試，以及世界銀行等國際組織的支持，社會資本逐漸成為了一個有效的解釋概念和分析起點，而貧困區域則為社會資本提供了分析單元和基本範疇。

（四）現有理論框架的不足。

新自由主義、現代化理論、依賴理論以及世界體系理論在解釋社會現象時雖然各有優勢，但是都忽視對社會本身，文化、理性、以及社會與國家之間關係的重視和深入研究，往往對這些重要問題採取存而不論或者化約簡化的態度，被它們看作是研究架構中的外生變數，或者置於分析架構之外。實際上，這些過去被視為既定的、應然的因素通常是社會變化和革新力量發揮作用的仲介。隨著社會生活的不斷更新和複雜化，這些理論的解釋弱點逐漸顯露，社會資本的研究在一定程度上彌補它們的缺點，使研究本身更具有包容性和實踐性，同時也與社會的整體系統原形更加契合。

（五）全球性「第三條路」(The Third Way) 政治思維的出現，使社會資本獲得了官方實踐上的認同。

透過西方民主國家學者之催生與政治領袖的操作，「第三條路」儼然成為西方民主國家的普世價值，其希望在社會民主主義（新左派）和新自由主義（新右派）之間找到一個平衡點，調和國家與個人、勞工與雇主、多數民族與少數民族、移民、中央與地方、以及國家與國際社會之間的因社會變化和全球化衝擊而惡化的關係，力爭實現各種關係的和諧，重構既有的社會資本，創造新的社會資本。因而，在「第三條道路」的理論框架和政策建議中，社會資本成了一個重要的概念，被用來論證理論的實踐性和政策的合理性。

第二節、社會資本的發展

一般咸認社會資本的概念肇始於二〇年代，但是以社會資本闡述社會關係、規範與網絡等這股跨越社會科際的研究熱潮，則是近五至十年之間所產生的學術旨趣 (PIU, 2002:9)。故此，發展社會資本作為增進個人和社會能力的方法，並進而藉以解決社會問題的路線顯然並非新意；然而，其之所以在當代政治、經濟與社會領域中展現新的意涵與詮釋，在於社會資本的廣泛使用作為一種策略性的政策設計，用以補充或取代日益衰退現有的制度化的福利措施 (Tracy & Tracy, 2000:2)。換言之，社會資本作為一種政策思維的內涵，或是作為一種政策運作

的資源，甚至是公共政策的標的，都具體呈現在當代諸多的研究文獻與政策實踐，這包括在社經條件落後的第三世界國家，同時也顯現在民主先進的先進國家。

事實上，回溯社會資本歷史的軌跡，社會資本的概念在社會科學的範疇中已有相當久遠的傳統，包括、社會學、政治學、人類學和經濟學（Lesser, 2000:Preface）。換言之，整個社會資本理念的歷史脈動可追溯至十八世紀的啟蒙思想，也就是將社會資本的時空場景延伸至近一百五十多年；同時，社會資本在不同時代所凝聚的內容與價值，也可將其歷史舞台區分為醞釀期、初創期、紮根期和成長期等四個段幕（陳欽春，2004：83-104），讓社會資本的原始風貌躍然於當代政治社會之視野。

一、醞釀期：啟蒙思維與托克維爾的發現

（一）、啟蒙哲學豐沛的內涵

追溯社會資本理念的緣起，學者認為十八世紀蘇格蘭啟蒙哲學家⁵對個人與社會關係的闡述，特別是人類相互義務的概念與社會資本的倡議的基本價值相當接近（Paterson, 2000: 39）。一般而言，十八世紀的道德哲學主要的貢獻是建造一座橋樑，一端搭在自利的「經濟人」上，另一端則搭在「社會福利」與「公共利益」之上（楊春學，2002：1）；換句話說，按照社會資本的原則所建構的政治秩序，即是將當前許多二分概念（如公/私、利己/利他、個人/集體、國家/社會等）作有效的調和，這和十八世紀的蘇格蘭有著相近的場景。

此外，啟蒙時代另一個當時社會情境的反射並對後來社會科學影響深遠的概念，就屬「公民社會」（civil society）概念的出現。十七世紀以降，蘇格蘭啟蒙哲學家延續雅典時期「公民社會」的概念，此時理論基礎則是建立在社會契約的概念。不同於雅典時期描繪之（城邦）政治與（公民）社會的同一性，啟蒙時代思想家認為社會與國家分屬兩個獨立領域，藉由社會契約概念的推論，兩者可與雅典時期相同兩者合而為一，但也可能出現對位而立的狀態。事實上，這種國家/社會若分若合的「公民社會」的概念，乃是反射自當時蘇格蘭的自我認同的立場。那時蘇格蘭已由主權獨立的王國，併入大英國協成為北方一省，因此蘇格蘭的啟蒙哲學家面對國家與社會的巨大變動，他們開始產生一些質疑，也就是：一個失去自我認同國家的社會應如何繼續存在？再者，隨著產業主義開始摧毀傳

⁵ 「啟蒙運動」（Enlightenment）乃十八世紀晚期發生的一個國際性思想運動，其倡議者自認為是返回希臘，尤其是羅馬的古典理想，故其對人類理性、對其所謂的「自然」對人類自然的情感，懷有一種核心的信念；也因此它也提供一種革命泉源，震撼了當時的歐洲與美國（Audi, 2002: 366-367）。其中，在蘇格蘭其原本為一個王國，至今成為英國北部一省，愛丁堡雖不再是首都，但其子民仍以北方雅典之稱而自豪（Bullock, 2000: 92），包括 David Hume、Adam Smith、Adam Ferguson, Bernard Mandeville 等一群思想家，都致力於道德、社會和經濟問題的討論，其影響自成風格故稱之「蘇格蘭啟蒙學派」。

統社會秩序，他們更急著思考：在顯然群龍無首的舊有國家領域，傳統社會基礎又日漸頹圯淪喪，岌岌可危的社會要如何避免分崩離析？（Paterson, 2000: 40）。換言之，自我認同與社會凝聚便是當時「公民社會」意涵之所在。

因此，從蘇格蘭啟蒙思想的環境與哲學家豐富的思維，不管是理性思考、人性價值、道德意識、經濟論證以及公民社會的建構等，都替社會資本的發展與內涵投入豐富的養分。愛丁堡大學教授 Lindsay Paterson（2000: 42-43）曾指出，啟蒙運動理念與當代社會資本至少有四個方向是一致的：

首先，強調個人的道德責任（moral obligation）。這是當時針對社會秩序崩解的威脅下，啟蒙思想家以回歸人性價值加以回應，而基本上我們可以在 Coleman 和 Putnam 等社會資本等學者，他們也同樣強調這類主題以面對當代可能的社會問題。

其次，創造與維繫共同的文化（common culture）。當蘇格蘭失去原有的國家認同，藉由群體共有的文化重新凝聚彼此的認同，這種所謂的「常理」（common sense）原則，和社會資本強調之「更有效的集體行動，以追求共享目標」（Putnam, 1996: 66）的論調有著相同的意涵。

第三，遵守共有的社會倫理（social ethics）。社會資本論者針對信任、互惠和規範的關注，同樣也出現在啟蒙運動的思想中，諸如（Adam Smith）所謂的人與人之間「公平認定」（equitable judge），以及 David Hume 在《人性論》農人互助收割的故事，都是一種社會倫理的展現。

第四，關切社會組織運作方式（the principles of social organization）的主動創建。社會資本的論著中，強調可持續的關係網絡，這和啟蒙先哲鼓勵社會善行維繫社會運作，都是同樣注重組織的永續發展。

（二）托克維爾的發現

如果十八世紀蘇格蘭啟蒙哲學的豐富內涵提供社會資本發展的養分，那麼，十九世紀法國社會哲學家托克維爾所描繪的美國，則是社會資本最佳的孕育環境。托克維爾（Alexis de Tocqueville, 1805-59）⁶乃法國政治家及政治學者，1831 年托克維爾偕同友人踏上了美國這塊所謂的「新大陸」，這趟美國之行是給他的學術生涯帶來相當深遠的影響，特別是美國的鄉鎮組織的考察。

⁶托克維爾出身於貴族之家，熱切投身於政治活動中，同時也是一位非實證論的社會科學家，其研究對象包括法國、英國、美國、阿爾及利亞和印度等，透過比較研究在辨明其間之異同，及此異同之影響。他的研究途徑，較近於韋伯，而與馬克思或涂爾幹相距較遠。

美國的鄉鎮精神的確讓托克維爾印象深刻。所謂「鄉鎮精神」大體是說鄉鎮居民對本地公共事務的參與、決定以及對鄉鎮的依存與熱愛。托克維爾認為正是美國居民對鄉鎮事務的參與和熱愛，造就了新大陸幸福甜美的鄉鎮生活；美國之能維持民主制度，應歸功於其地理環境、法制與民情、但法制重於地理，民情重於法制，如果不是鄉鎮精神，即便有聯邦憲法與三權分立，美國人也恐難享有真正的自由，因此，鄉鎮精神成為了美國民主的靈魂。此外，托克維爾進一步以「心靈慣習」（habits of the heart）的概念，描繪鄉鎮精神的實質內涵，他認為美國的家庭生活、宗教傳統、和對地方政治的參與造就了美國人，使其能夠保持同更大範圍的政治共同體的聯繫，並進而維護自由制度的生存。正如托克維爾指出（ibid., pp. 102-105）：

「民主國家的公民各個自主而薄弱，不容易單憑個人的力量來做一件事，同時誰也不能差遣誰來幫自己的忙。因此，他們如果不自動養成互助的作風，就各個毫無作為。假若民主國家的人民沒有結社從事政治活動的權利，或沒有政治結社的興趣，那麼他們的財富與教化雖仍可保全，他們的獨立定將發生大危險。假若他們在日常生活中根本沒有結社的習慣，那麼連文明都受到威脅。

人只有在互相影響之下，才能發揮感想與意見，才能擴大胸懷並發展思想。我曾經指出，許多民主國家都缺乏這種人人互相影響的現象，所以應有加以製造的必要，但製造這種現象，只有靠團體的力量。綜觀人類社會各種法則之中，有一種是清楚明確的。

這便是：假若人類要文明或繼續保持文明，那麼結社的藝術必須隨平等程度的增強而發揚光大。」

二、初創期：漢妮芬的憂慮到新經濟社會的興起

當代著名政治學者巴伯（Benjamin R. Barber）認為，托克維爾時代是美國公民社會最強大的時代。因為，那時的政府很小且作用有限，同時經濟領域的大企業不多。自那時以來，隨著工業化之後出現壟斷企業，經濟領域開始侵蝕公民社會的範圍；作為對壟斷的反應，政府急劇擴權，使公民社會的作用範圍進一步下降（Barber, 1984: 307-311）。托克維爾造訪美國之後還不到一個世紀，來自美國西維吉尼亞的一位年輕的女性進步主義者漢妮芬（L. Judson Hanifan），目睹托克維爾所強調的美國民主的基石日益動搖，公民奉獻與鄰里互助等傳統價值逐漸衰退，使得社會、家庭與個人日漸疏離。有感於此，1916年漢妮芬撰文力倡恢復社區參與精神對維繫民主與發展的重要性，在此篇文章她首創「社會資本」（social capital）一詞作為其論據的主軸，她指出（Hanifan, 1916 loc. cit. Putnam and Goss, 2002: 4）：

「在使用『社會資本』此一語彙之時，其中使用「資本」的名稱僅取其比喻，基本上我並不贊同其一般通義。我所指涉的並非是現實的社會階級，也不是個人財產或是冰冷的金錢，而是在生命中比這些有形的物質在人們日常生活更為重要的東西——那就是善心 (goodwill)、夥伴情誼 (fellowship)、同情 (sympathy) 和社會組成單元間的社會交流 (social intercourse)。」

漢妮芬的社會資本之見解，很明顯地建立在經濟資本的喻象 (metaphor) 中；畢竟，在她寫作的當時資本主義發展漸趨成熟，在股票市場資本家整合資源，工場、勞力、住宅漸趨聚集，形成一個個工業化城市 (Rae, 2002: xi)。因此，漢妮芬以「資本」作為隱喻，其實是在當時資本主義的社會紊流中，提醒大家除了經濟資本，還有一項值得關注的社會資本 (Rae, 2002: xii)。

漢妮芬在二十世紀初期對社會資本的說明，實際上幾乎呈現了當代社會資本概念詮釋上的主要部分；但是，她的概念卻沒有得到其他社會評論者的聲援，而在一段很長的時間中銷聲匿跡 (Putnam and Goss, 2002: 5)。直到在二十世紀末期，社會資本再度成為當代主要議題之前，社會資本的概念至少五次以上單獨零星地出現在一些文獻中 (ibid.)，包括：John Seeley (1956)、Jane Jacobs (1961)、Ulf Hannerz (1969)、Glenn C. Loury (1977)、Ekkehart Schlicht (1984) 等學者的研究。

在此期間，另一個雖然沒有直接引用「社會資本」的用語，但日後影響社會資本進行概念化的是 1973 年格蘭諾維特 (Mark S. Granovetter) 提出所謂的「紐帶」 (tie) 的概念。所謂「紐帶」是指人與人之間、組織與組織之間因接觸而存在的一種聯結。同時，他更深一層提出「弱紐帶」 (weak tie) 的概念，他強調擁有新資訊的機會是來自個人與外界網絡保持一定距離的「弱紐帶」而獲得，相對較社群內部之「強紐帶」 (strong tie) 更具實質作用；換言之，弱紐帶是溝通不同群體間的信息通路，可提供獨特的訊息資源。格蘭諾維特進而以謀職的研究來證明弱關係優勢的假設，帶動一波經濟社會學的研究，也影響社會資本後續理論建構的發展。

三、紮根期：布迪厄、柯曼和普特南奠立基礎

(一) 布迪厄 (Pierre Bourdieu) 階級衝突的資本論述

甫於 2002 年 2 月 23 日辭世的法國社會學大師布迪厄，是當代將「社會資本」一詞導入社會科學論述的先驅者。早在七 0 年代他便將社會資本一詞以法文 “le capital social” 引介於坊間但卻鮮被注意，直到 1983 年他的「資本的形式」《The Forms of Capital》一文在英文世界出現，才引起大家注意他的社會資本理念 (McLean, Schultz & Steger, 2002: 3)。

布迪厄的社會資本的論述早期未受關注，除了語言文字的隔閡之外，另一個原因在於「社會資本」概念並非是其思想的主軸，而是其所謂「再製」⁷（reproduction）理論的一個環節。事實上，「資本」在布迪厄的理論中扮演關鍵的角色，它是理論運作的動力邏輯，是勢力的來源，也是鬥爭的標的（邱天助，2002: 129）。他在《資本的形式》一文中，開宗明義地指出：社會世界是積累的歷史。「積累」一詞即以導入資本轉換與輸送的概念，更是社會再製的機制所在，指明世代間結構延續的真正原理（Bourdieu, 1983）。

在布迪厄觀點而言，社會空間是由許多不同的「場域」(champs)⁸組合而成，這些場域如同市場一般，所有涉入其中的行動主體，皆為持續地佔有特定的資本而鬥爭，而先前鬥爭所攫獲的資本往往決定下一次鬥爭的成敗（邱天助，2002: 129）。而這種社會的賽局與賭場的輪盤有所不同：輪盤的賭注乃瞬間的輸贏；而社會賽局投注的資本，則必須考量社會因素（ibid.），以經濟的語言來說，社會世界的賽局是一種「以錢滾錢」的遊戲。布迪厄認為所有資本皆以經濟資本為根基，而不同類型的資本也可以從經濟資本中獲得（Bourdieu, 1983）；但資本最大的潛力在於不同資本（經濟資本、文化資本、社會資本和象徵資本等）之間的可轉換性，也是構成社會賽局策略的基礎，這些策略的目的在於通過轉換來保證資本的再製，透過再製延續行動主體結構的代代相傳。

布迪厄（1983）認為，經濟資本乃所有其他形式資本的基礎，而各種資本間的轉換唯有隱藏此一事實才能產生最大效果；也就是說，欲掌握資本運作背後真正的邏輯，必須摒棄傳統不完整且對立的觀點⁹。因此，布迪厄認為資本最大的

⁷ Reproduction 一詞在中文翻譯實有語意上之困難。其源自「生產」(production) 一詞，乃馬克斯用語，故被譯為「再生產」(高宣揚, 1992; 王經武, 1992; 鄭明椿, 1992); 其亦有資本主義工業社會文化生產的「製造」的意涵，故又被譯為「複製」(邱天助, 1992); 而布迪厄原意在於摒除機械決定論的陰影，以濃厚結構主義論調強調在社會結構與心理結構不變的條件下，結構再生的重複性與類似性；換言之，其 Reproduction 一詞有「複製」(replication) 與「革新」(reformation) 的意涵，故以「再製」一詞以彰其意（邱天助, 2002: 13-14）。與「社會資本」概念相通者，乃「再製」係指社會階級運用各種經濟和文化資本（包括社會資本），以維繫自己世代地位的現象和過程（Bliton et al, 1987: 88）。

⁸ 對布迪厄而言，「場域」乃是由各種社會地位與職務所建構出來的空間，其性質決定於這些空間中個人所佔據的社會地位與職務。事實上，社會空間乃由許多的場域的存在而結構化的，這些場域如市場般進行多種資本的競爭，包括經濟、文化、象徵與社會資本。

⁹ 布迪厄在方法論上相當強調所謂「關係主義」(relationalism) 的內涵，並藉以駁斥「個體主義」(individualism) 和「集體主義」(holism)，以及它們在「方法論情境主義」(methodological situationalism) 的錯誤超越（邱天助, 2002: 93）。對布迪厄而言，社會科學的主要障礙，在於運用涇渭分明的對立或對比的觀念，以致形成主觀主義與客觀主義二律背反的現象（Bourdieu, 1987）；故不論是客觀/主觀主義、機械/目的主義和集體/個體主義等，其對立本身即是一種錯誤的矛盾，因此布迪厄選擇結構論的建構主義，以強調客觀主義與主觀主義之間的聯結，利用「慣習」(habitus) 和「場域」的概念，使得捨棄個體與社會、自由與義務、選擇與必然，以及微觀與巨觀等之間兩難的選擇，不必走向兩極化、二元化的本體論陷阱（Bourdieu, 1989: 448; 邱天助, 2002: 93）。

力量不僅在於個別資本的特殊性質，更是在於不同資本之間的轉換過程；而這種個別資本特質與相互轉換的，構成社會結構再製的策略。

不可否認，早在七〇年代至八〇年代初期，布迪厄就已提出其社會資本的概念。他所倡議的不同資本的特性與轉換性，以及再製理論的豐富內涵，都為社會資本擴展其研究範疇與理論空間，留下相當有用的資料與訊息；尤其，他以左派「階級」概念作為論述的起點，使得社會資本成為在不同場域或領域實施社會鬥爭的一種資源，與現有強調和諧、共識的主流社會資本論述有相當大的差異，也為社會資本提供一種另類的詮釋與想像（Siisiäinen, 2000）。

（二）柯曼（James Coleman）跨越經濟與社會的藩籬

相對於布迪厄強調社會資本的社會網絡結構，以及資本的積累、轉換的特質等抽象意涵的描述；柯曼則著重於個體社會規則與規範中的鑲嵌，以及以「理性選擇」（rational choice）的觀點，詮釋社會資本概念中這些個體互動的實際作用（McLean, Schultz & Steger, 2002: 3）。因此，柯曼把社會資本界定為（Coleman, 1990:302）：

「社會資本根據其功能而定義之。其非僅指單一個體，而是在不同的個體彼此兼有兩個共同之處：這些共同點包括社會結構的某些方面，而身處結構中的個體得以助其行動。和其他形式的資本一樣，社會資本也具生產性（productive），它使得某些目的之實現成為可能，而在缺乏它時目標的實踐將有困難。」

從定義中可瞭解，柯曼從社會結構的功能論述了社會資本概念，他認為社會資本不同於過去的資本依附在個人或生產物質的工具中，它存在於人際間的關係結構中，也就是說社會結構的資源可以當作是個人的資本財；此外，社會資本的特徵是以它存在於人際間關係結構中的功能來界定的，它不是單一的實體，它們都包含社會結構的某個方面，並且都對該結構中個人的某些行動有促進作用，也就是說，不同個人所擁有社會網絡性質的差異，將會影響網絡中個人間的關係。

柯曼進一步以「信任」這項社會功能的核心概念說明社會資本的運作方式（Coleman, 1988, 1990）。他認為社會資本主要存在個體（微觀）與制度與規範（鉅觀）兩個層面的互動之上。從**微觀角度**而言，除了個體之間信任一個有待償還關係的義務與期望之外；為了提供個體行動上的便利，個體會信任既有的社會關係，以形成一個資訊網絡去收集資訊；同時，為了解決一個共同問題，個體會信任將控制權集中在某一個人身上，並構成一個權力關係，以形成社會資本。再自**鉅觀角度**來看，為了解決集體行動的問題，透過外在支持與信任而得到合法及正當性的規範及懲罰；或者因為某一問題而自發地形成之組織性行動，進而因這樣的自願性行為所產生具有公共性質的社會組織，由於其組織運作的結果具有外

部性，所產生的效果可以擴及當初自願發起該社會行動的其他人，因此也成為形成社會資本的重要因素(Coleman, 1988)。

從柯曼的觀點而言，社會資本是影響個人行動能力以及生活品質的重要資源；故此，人們盡力創立這種資本。但是，創立社會資本的行動往往為行動者之外的人帶來利益，此種外部性(externality)¹⁰或搭便車(free-riding)¹¹的現象，使得創立社會資本成為不符合行動者利益的行動，其結果造成許多社會資本原是其其他行動的副產品。此外，多數社會資本的出現或者消失都不以人之意志而轉移，因此，社會資本不易被人界定，以致始終未能進入社會研究領域。由於此二種特性，使得社會資本的建立、掌控與利用都具有相當程度的操作性難度，但作為一種概念性架構，社會資本卻富有相當程度啟發性價值。

(三) 普特南在實務領域之催化推廣

布迪厄和柯曼兩位社會學家對於社會資本的理論建構，具有卓著的成就；相對於普特南這位政治學者，其對社會資本理論最大的貢獻，莫過於他將理論實際應用與推廣，自他於1993年與1995年分別以義大利和美國作為社會資本的研究對象後，相關文獻大量出現可知其所扮演的轉折角色。

1993年普特南提出的社會資本理論，受到了學術界的極大重視和廣泛評論；同時，普特南自己則對他的社會資本理論不斷進行發展和完善。其中，最為引人注目的轉折則是在他在1995年關於美國社會資本減少的研究。承繼托克維爾對鄉鎮精神與公民參與的關懷，普特南主要論證也都涉及自願社會團體、公民參與、公民精神等方面。普特南認為，幾十年來，由於過分個人主義的影響，美國人與其社區的聯繫減弱了，主要表現在公民參與比托克維爾時代明顯地下降了。他認為有一大部分美國公民不再對投票感到興趣，參加投票的人數二十年來下降了25%；不僅如此，美國人參加教會組織、家長教師協會(PTA)、體育團體、職業社團、文學社團、工會、職業社團互助會、退伍軍人團體和扶輪社等各種社團活動的積極性都比以前大為降低。所以，普特南認為美國的社會資本下降了，他甚至認為美國的公民精神消失了。

如同二十世紀初期漢妮芬對資本主義工業化的陰暗面所顯示的憂慮，普特南則在美國看到對他所看到由於社會資本的減少和公民文化的衰落危及美國民主政治的基礎。他以保齡球此項在美國早期最為普及的運動為例，發現此項傳統的社會參與出現令人吃驚且沮喪的情況，他指出「與過去相比，今天有更多的美國人正在打保齡球，但是過去十年的時間裡，有組織的保齡球社團卻急遽減少。從

¹⁰ 指人們經濟行動有一部份的利益無法歸自己享受，或是部分成本不必自行負擔。(見前註)

¹¹ 指藉由某種方式讓別人付出心力、時間等，而自己袖手旁觀、坐享其成。(胡春田等，1998：360)

1980年至1993年，打保齡球的人口上升了10%，而此同時，保齡球社團卻下降了40%」(Putnam, 1995a)。換句話說，落單打保齡球的人愈來愈多，「獨自球戲」(Bowling Alone)則成為社會資本理念最強而有力的行銷口號。

普特南給社會資本所下的定義是：「社會組織的特徵，例如信任、規範和網路，它們能夠通過推動協調的行動來提高社會的效率。」(Putnam, 1993:167)。與一般資本一樣，越是具有社會資本的社會就越能積累更多的社會資本。與一般資本不同，社會資本的特徵之一就是，它通常是一種公共財；如其他公共財一般，社會資本也會出現價值低估和供應不足的問題。因此，社會資本必須通過一些社會活動而不斷得到生產和積累。

事實上，他的社會資本概念由三個部分所組成：**道德義務與規範、社會價值（尤其是信任）和社會網絡（特別是指自願性社團）**；信任對社會資本而言更屬不或缺的組成部分(Siisiäinen, 2000: 2)。普特南認為，以信任為核心的社會資本主要有兩大來源，一是互惠互惠規範，二是公民參與網路。與一些學者的「強社會、弱國家」的主張完全相反，普特南認為由公民參與的橫向關係網絡所體現出來的社會資本會提高政府績效，促進經濟發展，這就是所謂「強社會、強經濟；強社會、強國家」的論證模式。因此，他強調對於政治穩定、政府效率甚至是經濟進步，社會資本或許甚至比物質和人力資本更為重要。

從普特南近十年的研究成果與論著來看，社會資本是其分析、解釋義大利和美國政治和社會狀況的一個重要概念，也是他的民主理論不可或缺的關鍵組成部分。雖然，社會資本此一概念本身並不是他的獨特創見，但是社會資本受到當代學術與實務領域如此關注，普特南筆耕論戰與強力推銷功不可沒；此外，普特南把社會資本提升為他的民主理論的核心概念，進行了系統的分析 and 闡述，同時也被學界發展成為比較政治研究的一個基本途徑。

四、成長期：跨國實證研究與國際組織支持

1995年普特南發表美國社會資本急遽衰退的文章後，引起學界的熱烈的討論與關注，同時也帶動新一波的相關研究的旨趣，其中跨國性實證研究方面有相當豐碩的成果。

首先，Peter Evans對於東亞經濟發展的經驗進行研究，他認為以日本為首的東亞國家成功經濟轉型關鍵在於國家與私人資本之間互動關係。1995年他提出「鑲嵌自主性」(embedded autonomy)的概念，應用於新興工業化國家的經濟轉型實證研究；此概念的核心在於，國家機關以何種程度與形式，以那些共同參與有關經濟轉型計畫的特定社會團體相聯結，決定了國家的結構與國家機關的不同行動能力(Evans, 1995)。因此，Evans強調當前研究必須朝向整合從國家(官

僚系統)與社會關係的理論,亦即加入「社會資本」的觀點,研究公民參與及其所營造的信任規範和社會網絡的連帶關係,如何協助國家政策的落實;同時,國家則應思考如何形塑一個有利公民參與的社會環境,創造出積極的公民參與文化以及人民對國家政策的信任規範。Evans的「鑲嵌自主性」架構認為在一個發展的體制而言,特別是第三世界國家,特別需要建構出更多的社會資本,以克服國家資源稀少,不利發展的問題;因為好的政策還需要好的落實機制,此一機制有賴於行動者與制度之間的良好搭配運作。他以東亞模式為例指出,國家官僚透過了「協商委員會」(deliberated councils)這樣制度化政策網絡,動員私人資本往策略性工業投資和執行工業政策,說明這樣的公私合作和制度化的連結模式成功造就亞洲經濟奇蹟。

因此,Evans進一步在1996年主編《World Development》期刊提出「國家-社會協力」關係(State-Society Synergy)的概念,強調政府與民間合作乃是一種植基於互惠基礎的「非零和」雙贏關係,而公私夥伴關係成功的關鍵在於社會資本的多寡(Evans, 1996)。此項「國家-社會協力」概念,即是建立於「鑲嵌」(embeddedness)的概念,其強調國家官僚行動者如何結合社會行動者的網絡,或是公與私部門如何互補、互惠產生更大的政策推動效果;而此即是Evans論述國家與社會共同建構社會資本創造彼此雙贏理論的精髓。在這份期刊專題中,郎偉風(Wai Fung Lam)舉台灣農業發展的水利灌溉系統作為實例,指出台灣官方水利系統和地方社區關係甚密,其中藉由跨越公、私部門的水利組織(農田水利會)作為聯繫橋樑,此種正是Evans所謂制度化政策網絡的角色,協助彼此訊息溝通和權力整合,也成功地讓龐雜的水利系統和政策有效率地運作與執行(Lam, 1996)。換言之,這種跨公私部門聯繫的國家制度結構和社會資本,是有助於公私部門間信任關係的建立;而國家若能掌握此種社會鑲嵌的特質,並運用這些社會資本,則能夠創造經濟成長的成就。

此外,一些學者關注文化因素角度對各國發展的詮釋,也呼應了社會資本強調信任、互惠等規範性價值的內涵。首先,英格哈特(Ronald Inglehart)透過「世界價值調查」(World Value Survey)研究團隊¹²,針對各國民眾有關價值與信仰的變遷進行問卷抽樣調查。在1995年英格哈特主持的第三波「世界價值調查」,並將其彙整43國資料出版《現代與後現代:43個社會的文化、經濟與政治之變遷》(1997)一書,其中以Putnam的理論為基礎,說明有關社會信任、社團參與、

¹² 基本上,世界價值調查的團隊本身並非一個常設的國際組織,而僅是一個社會科學學者串聯共構的一個國際學術網絡,其調查主要的目的在於測量在全球各國一般大眾社會文化與政治的變遷。其調查肇始於1981年的歐洲價值調查(European Values Survey),截至目前為止進行四波的大規模調查(1981; 1990-91; 1995-96; 1999-2001),共計有超過65個國家,涵蓋全球80%的人口成為調查的對象。有關世界價值調查詳盡資訊,請見:<http://wvs.isr.umich.edu/index.html>。

互惠、合作和容忍等概念進行社會資本的相關論述，並以實證數據強調社會資本與經濟發展的關係 (Inglehart, 1997: 224-226)。隨後，陸續有許多學者引用世界價值調查的資料探討社會資本相關主題 (Kack & Keefer, 1997; Norris, 2002)，其中哈佛大學 Pippa Norris 教授，直接引用第三波世界價值調查的資料，建構社會資本的測量指標並進行 47 國社會資本相關概念相關的比較分析。因此，英格哈特所建立的社會資本研究之問卷調查途徑，深深影響當代社會資本的實證研究。

在此同時，福山在 1995 年出版《Trust》一書，則從信任等文化因素，說明文化與經濟發展的關係，從實證分析的角度與英格哈特的倡議相互呼應。福山強調新古典經濟學雖然可以解釋百分之八十的經濟現象，卻留下百分之二十的缺憾，而這百分之二十便是文化因素；他指出信任影響效率也影響經濟生活，而信任、團結等社會資本的概念也是經濟繁榮的關鍵因素 (Fukuyama, 1995)。隨後，1999 年他出版《跨越斷層：人性與社會秩序重建》一書，以更廣的視野進一步以數據論述 1960 至 1990 年間社會秩序出現大斷裂，必須透過公民社會的發展，方能恢復彼此信任，建立社會資本，重建人性與社會秩序 (Fukuyama, 2000)。

他在書中認為人類發展史上令人難以理解的，就是精神文明並沒有隨著物質文明的大幅躍升而相對提高，反而在科學技術突飛猛進之時，人類道德水準不進反退，其呈現的事實是：傳統的倫理道德不再被遵守，舊有的社會規範已被打破，社會出現了大的亂象，秩序亟待恢復或重建，否則人類將因為失序而付出沉重的代價。福山對上述問題提出他的觀點：首先，在後工業化時代，社會出現大斷層並非美國所獨有而是全球普遍現象，高離婚率、高非婚生子比率、高單親家庭的比率、高犯罪率及權威的散落、信任的減少、人口出生率的下降，在先進國家中不同程度地存在著；其次，他指出社會斷層的原因有四：貧困和不平等（左派的觀點）、福利國家的社會財富與安全高度需求（經濟保守派的觀點）、政府錯誤政策（右派），以及廣泛的文化變遷等所引起。之後，他進一步指出為西方社會近三十年來的社會紊亂，主要是由於技術的變革（從「工業社會/現代社會」朝向「資訊社會/後現代社會」的轉型）和自由民主社會的道德相對主義，使得社會資本大量流失而造成的 (Fukuyama, 2000)。換句話說，社會資本的流失乃是國際社會發生斷層的主要原因，福山所強調的社會資本是：「促使團體成員合作的共通非正式價值或規範」(ibid., pp. 39)，而這些規範和價值，包括：誠實、信任、責任和互惠。

社會資本在民主政治的關鍵角色，正如福山在他書中所下的結論：「沒有社會資本就沒有公民社會，沒有公民社會就沒有成功的民主政治」(ibid., pp. 43)。因此，結合《信任》一書強調文化價值影響經濟表現的論述，歸結指出

社會資本是經濟發展（效率）與穩定的自由民主（正當性）不可或缺的重要成分（Fukuyama, 2002: 23）。近年來，他對國際社會大聲疾呼重視社會資本這個「將至的議程」（The Coming Agenda）；他指出主導國際組織運作的「華盛頓共識」嚴重出現方向上的疏失，這些以美國先進國家為首的發展策略，在其他體質並未健全的開發中國家產生失業、金融失序等另一種危機，而美國等先進國家也自食社會價值斷層的苦果，因此國際組織應該關注各國政治、制度與文化等先決條件的發展策略，而社會資本正是此種修正策略重要的內涵（Fukuyama, 2002）。

除了上述學者在國際領域極力引薦，帶動社會資本成為全球性的熱門議題；而部分國家與國際組織對社會資本的研究投注的資源，更使得社會資本朝向具體落實的方向前進；其中，擔任開路先鋒的角色，誠屬世界銀行多年的投入與努力。1996年10月，丹麥政府提供世界銀行一百萬美金成立「社會資本計畫」（Social Capital Initiative, SCI）¹³的研究團隊，其目的在於對社會資本理念所能產生的效用進行評估，並對其形成過程與具體指標的建構深入研究。和過去「華盛頓共識」下的協助國家總體經濟朝市場化、自由化之模式不同的是，SCI的跨國性實證研究焦點在於如何透過社會資本的制度性角色（如非營利組織），讓落後國家擺脫貧窮問題。

世界銀行藉由社會資本的途徑，致力於改善第三世界的貧窮問題；而「經濟合作暨開發組織」（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）則在各會員國的支援下，投入社會資本的實際測量以及作為實際政策設計之可行性研究，其中以英國為首的大英國協體系等國家（紐、澳、加等）已初見成果。2001年英國國家統計局（The Office for National Statistics, ONS）進行一項名為「社會資本專案」（Social Capital Project）¹⁴的泛政府的計畫，其目標在於建立一個跨政府角度下社會資本概念的各種詮釋，以及尋求社會資本內涵之政策運作的可行架構。目前ONS已經整合多份社會資本實證之相關研究之文獻與數據，並將研究成果整理匯集為「社會資本問卷題庫」（Social Capital Question Bank）；同時，英國內閣「績效創新小組」（The Performance and Innovation Unit, PIU）於2002年3月，廣邀各界學者專家探討社會資本對決策者的政策意涵，並於同年4月送交一份討論報告¹⁵，希望增進內閣部會未來在政策設計中納入社會資本的考量。2002年九月，OECD和ONS在倫敦合辦一場「社會資本：國際測量的挑戰」（Social Capital: The Challenge of International

¹³有關世界銀行「社會資本計畫」（Social Capital Initiative, SCI）詳細介紹，請見：
<http://www.worldbank.org/poverty/scapital/index.html>

¹⁴請見：英國國家統計局「社會資本專案」（Social Capital Project）網頁
（<http://www.statistics.gov.uk/socialcapital/>）。

¹⁵此項報告可由英國首相「策略小組」（Strategy Unit）網站下載，請見：
（<http://www.number10.gov.uk/output/page699.asp>）

Measurement)¹⁶研討會，會中共有來自 22 個不同國家的學者專家匯聚一堂，共同討論與分享社會資本測量的相關理論與實務，也呈現社會資本逐漸在各國政府的認同下成為政策設計的重要元素。

表一 社會資本發展的四個時期

醞釀期 (18C-1910s)	蘇格蘭啟蒙 哲學家	強調人類相互義務的精神、公民社會理念，以及經濟學與道德在人性觀的折衝、調和
	Alexis de Tocqueville(183 1)	強調美國民主的成功在於豐富的社團生活與組織
	Durkheim (1893)	指出社會關係中團結的重要性，並提出「機械團結」與「有機團結」的區分。
初創期 (1916-1980s)	Lyda Hanifan (1916)	觀察 20 世紀初美國農村地區既有之鄰里和睦和公民參與等傳統習俗日趨衰退，造成家庭孤立與社區停滯。故其首創「社會資本」一詞，據以力倡更新社區的投入對民主與發展的重要性。
	John Seeley (1956)	指出郊區居民透過俱樂部或社團成員的互動，相互提升彼此的社經地位。
	Jane Jacobs (1961)	指出在現代大都會中，非正式的鄰里連結形成的網絡，其呈現之集體價值乃城市中無可取代的社會資本。
	Ulf Hannerz(1969)	研究都會中貧窮社區指出，相互資源彼此取得有助於對抗貧窮，此乃社會資本的意涵。
	M. Granovetter (1974)	提出「弱紐帶」(weak tie) 的概念，認為擁有新資訊的機會是來自個人與外界網絡保持一定距離的「弱紐帶」而獲得，相對較社群內部之「強紐帶」(strong tie) 更具實質作用。
	Glenn C. Loury (1977)	其據以強調非裔美人無法取得更廣闊的社會連結，說明其為長久之奴隸與隔離政策最重要的潛藏遺毒。
	Ekkehart Schlicht (1984)	用以說明道德秩序和組織結構的經濟價值。故社會資本是一種「道德資本」(moral capital)也是「組織資本」(organizational capital)。
紮根期 (1985-1995)	Pierre Bourdieu (1985) 1972	當代第一位將社會資本進行系統性分析之學者。其認為社會資本乃社會網絡的實質內涵，而社會網絡必須透過投資於群體關係制度化的策略而加以建構。
	James Coleman (1988、90)	類同於 Hanifan 的初衷，強調教育的社會系絡之重要性，以及人力資本與社會資本的關係。 此外，理論層面的貢獻在於其從結構功能的角度論述社會資本的概念，透過理性選擇的架構，整合宏觀與微觀的分析，建構個體間互動互信的網絡關係，為集體行動的困境找尋出路。
	R. S. Burt (1992-93)	延續 Coleman 人際關係「開放」與「封閉」觀點，提出「結構洞」(Structural Holes) 概念，指出社會資本乃相互關連的所有組織所共同擁有。
	Robert Putnam (1993, 1995, 2000)	研究義大利南北區域歷史文化差異，研究發現「社會資本」對於制度績效與公共政策之成效具有關鍵的影響力。

¹⁶ 研討會相關資訊可參閱 OECD 「人力與社會資本」(Human and Social Capital) 網頁 (<http://www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-620-5-no-20-36735-0,00.html>) 或英國國家統計局「社會資本專案」(Social Capital Project) 網頁。

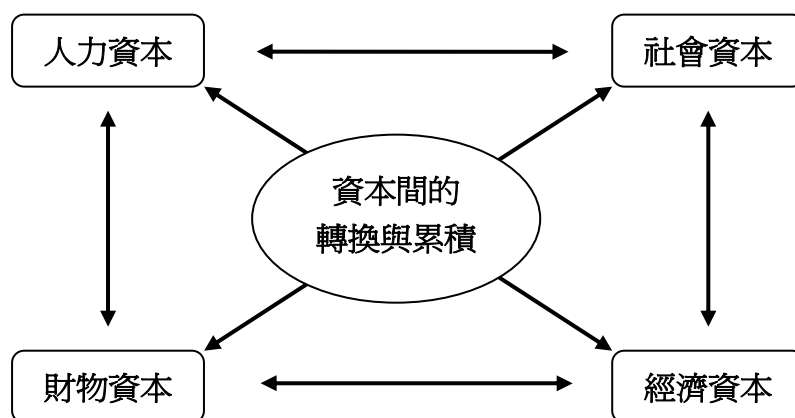
成長期 (1995-現在)	Peter Evans 1995, 1997	社會資本的建立值基於「國家-社會協力」(State-Society Synergy) 關係。其中補充性 (complementarity) 關係建立了政府與公民合作的客觀條件；鑲嵌性 (embeddedness) 關係以互惠前提作為規範性與互動性的基礎。兼具補充性鑲嵌性，公/私領域形成「非零和」互動關係。
	Ronald Inglehart (1995, 1997)	藉由世界價值調查 (world Value Survey) 豐富的數據資料，整合社會資本理論，學者相繼用以作為世界各國比較政治、經濟的分析基礎
	世界銀行 SCI (1996)	1996 年 10 月，丹麥政府提供世界銀行一百萬美金進行 Social Capital Initiative (SCI) 計畫，其目的在於社會資本之效能評估、形成過程與指標建構。其跨國性實證研究焦點在於如何透過社會資本的制度性角色，讓落後國家擺脫貧窮問題。
	Francis Fukuyama (1995, 1999)	繼 1995 年《信任》一書探討文化因素對經濟發展的影響；1999 年出書強調社會資本對民主政治的重要作用，其中以統計數據說明 1960 至 1990 年間社會秩序大斷裂，必須藉由公民社會的發展，恢復彼此信任，建立社會資本，重建人性與社會秩序。
	UK Office for National Statistics 與 OECD (2002)	大英國協諸國近幾年以國家機關進行社會資本的測量調查與分析政策設計之可行性；2002 年英國統計署與 OECD 邀請 22 個國家在倫敦舉行社會資本測量研討會，使得社會資本逐漸受到官方重視，也朝向更為務實的方向

資料來源：陳欽春，2004：103-104。

第二章、社會資本的意涵與挑戰

第一節、社會資本的意涵

基本上，在既有學科的解讀中，「社會資本」觀其字詞組成，很明顯地，「資本」(capital)一詞乃直接源自經濟學，說明社會資本與經濟學領域不可割捨的實質關係；而「社會」(social)此一限定詞，作為一種「準技術性的代理」(quasi-technical proxy)功能 (Tonkiss, 2000: 72)，區隔了社會資本與其他型態的資本，尤其在於給與社會資本超越經濟學的範疇，提供其他社會科學豐富的內涵，特別是社會學與人類學等方面。不容否認，社會資本其被定義一項科際整合概念，而其產生的對社會深刻的觀察以及知識體系，不能夠僅從一個獨立或單一的學科訓練中獲得 (Castle, 2002:331)。



資料來源：本研究。

圖二 各種「資本」間的轉換與積累

對於社會資本所引發的學界論述，單從語彙的拆解與現有學科的解讀實難一窺全貌。事實上，社會資本作為當代一種相當受人矚目的理念，不單是在名詞結構的繁易或既有字義的瞭解，重要的是其存在的價值在於對當前社會問題一定程度的剖析和解答，另一方面也表達了知識份子在現有學科分際限制下無法回應社會需求的焦慮與無奈。

因此，就歷史軌跡的脈絡與當代論證的焦點之不同，社會資本的定義上也因學者從各自的研究主體、領域和途徑出發，給予了不同的界定。在此列舉部分學者如下表：

表二 社會資本定義的表列

Adler & Kwon	「經由長期穩定的社會關係所產生的個人和集體資源。」(2000:93)
Albrow	「能提供產生社會秩序、社群組織、和可靠社會關係的基礎建設的制度。」(1999:17)
Baker	「一種行動者從特殊的社會關係所得到的資源，並藉以追求其利益；它是經由行動者之間關係的改變而創造出來的。」(1990:619)
Boix & Posner	「一套認為其他社會行動者會回報對方合作行為的制度化期望。這個期望會促使原先不願合作的行動者先採取合作行動而讓合作得以可能。」(1998:619)
Bourdieu	「一種真實或潛在的資源總和。而這種資源是源自於擁有一種長期穩定的網絡關係。」(1986:248-249)
Brehm & Bahn	「能夠促進解決集體問題的公民之間的合作關係網絡。」(1997:999)
Briggs	「所有蘊藏在人類關係的資源，社會資本是一種行動的資源，它存在各種不同的層次，包括家庭、鄰居和社會。」(1997:112)
Burt	「藉由和其他行為者的關係所獲得使用個人財物和人力資本的機會…它是在不完全競爭下決定成功的最後決定因素。」(1992:8-10)；「在人群中所創造出來的品質。它強調個人的智慧、教育與資歷所得到的回收是部分決定於他在市場或科層組織的社會結構中所處的位置。」(1997:339)
Coleman	「社會資本根據其功能而定義之。其非僅指單一個體，而是在不同的個體彼此兼有兩個共同之處：這些共同點包括社會結構的某些方面，而身處結構中的個體得以助其行動。和其他形式的資本一樣，社會資本也具生產性 (productive)，它使得某些目的之實現成為可能，而在缺乏它時目標的實踐將有困難。」(1990:302)
Couto & Guthrie	「(社會資本) 代表信任與合作的道德資源。」(1999:64)
Foster-Fishman & Frank	「(社會資本) 是建立社會關係的過程、獲取社會關係中的資源，以及利用這些資源去遂行某些目的。」(2000:2)
Fukuyama	「在團體或組織中共同努力以達成集體目標的能力。」(1995:10)；「一組由成員所共同認可的非正式價值或規範，它可以促使持成員合作。」(1999:16)
Hall	「人們定期交往聚會的習慣，彼此互信，以及投入社區活動。」(1999:417)；「傳統定義 (社會資本) 的核心是成為自願團體的成員。」(1999:420)
Lin	「個人對社會關係的投資。藉此它可獲得蘊含在這關係中的資源以增加其工具性或情感性行為的回收。」(1999:417)
Loury	「人群之間自然發生的社會關係，而且這種關係能夠協助獲得市場所需的技術與特質。」(1992:100)
Nahapiet & Ghoshal	「個人或社會團體的網絡關係所蘊含或產生的資源總和。」(2000:121-122)
Paxton	「社會資本包含兩個元素：信任與社團。」(1999:97)
Portes	「藉著社會網絡或社會結構中的成員而獲取利益的能力。」(2000:48)
Putnam	「社會資本..... 指的是社會組織的特徵，例如信任、規範和網路，它們能夠通過推動協調的行動來提高社會的效率。」(1993:167)；「簡言之，(社會資本) 是指社會聯繫，以及相關的規範和信任。」(1995:664-665)
Putterman	「個人對其社會聯繫的投資。」(1995:7)
Pye	「建立網絡和學習基於信任之上的共事(work together)。」(1999:764)
Rose	「正式與非正式社會網絡的資產。個人可藉由生產或分配物品與勞務。」(1998:3)
Sidney	「在個人、團體或社區之間能促成信任與相互義務感的社會關係。」(1996:7)

Smith	「能促成社會信任與合作的社會規範。」(1999:147)
Stolle & Bochon	「能聯繫公民並且使其有效率地追求共同目標的網絡和規範。」(1998:47)
Uslaner	「一個價值體系，尤其是社會信任。」(1999a:122)；「一組可導致增加合作的道德資源。」(1999b:215)
Walker, Kogut & Shan	「加強個人或公司之間行為規範的手段，它對成員而言既是限制又是資源。」(2000:228)
Whiteley & Seyd	「社會資本是指公民對其他人的信任。」(1997:125)
Woolcock	「蘊藏在個人社會網絡中的資訊、信任，以及互惠的規範。」(1998:153)；「一個社區內的個人以及制度關係的本質與外延。」(1998:182)
World Bank	「蘊藏在社會結構內的某些規範和社會關係，它們能夠促使大家合作以達成所欲的目標。」

資料來源：王中天，2003:155-156。

上述的定義多半是呈現概念描述的階段，對於社會資本所表現的意象 (image) 和意義 (meaning) 有著一定的描繪作用；此外，我們進一步採用世界銀行針對社會資本實證調查所界定之操作型定義，提供我們釐清社會資本的現實風貌的另一角度，更可做為政策設計的依據。世界銀行的操作型定義如下：

「社會資本乃指「在人們之間主導彼此互動，並有助於經濟與社會發展之制度、關係、態度和價值」(the institutions, relationships, attitudes, and values that govern interactions among people and contribute to economic and social development.) (Grootaert and van Bastelaer, 2002: 2)。」

根據上述世界銀行對社會資本的定義，基本上可以區分為「內容」與「層次」兩個構面：

首先，在「內容」方面：根據 Uphoff (2000) 的研究，社會資本在內容可分為兩種型態，即「結構性社會資本」(structural social capital) 與「認知性社會資本」(cognitive social capital)。前者是指一些相對較為客觀、外顯的社會結構，包括網絡、社團、制度與具體的規則等，例如：社團法人、農漁會、宗教團體和社區組織都屬於此種型態的社會資本；至於後者，則意指一些較為主觀、抽象的元素，包括一般普為接受的態度、行為規範、共享價值、互惠與信任等，皆屬於此種認知性的社會資本。

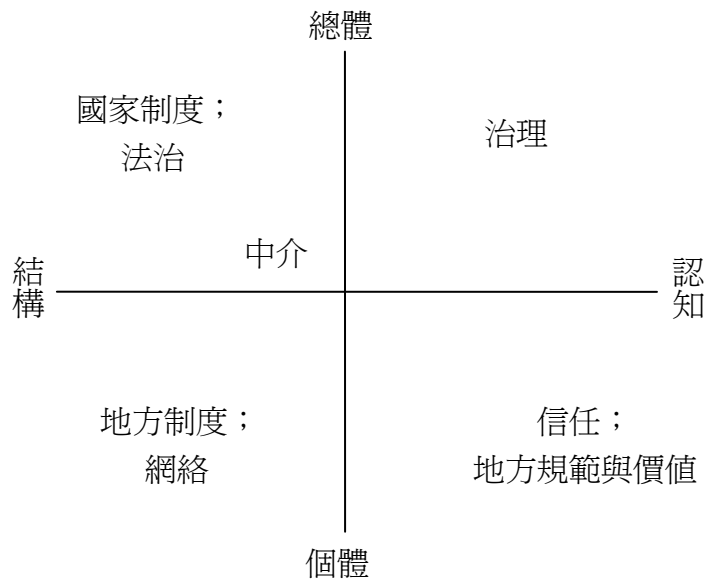
其次，在「層次」方面：過去有關社會資本的研究領域相當廣泛，基於其研究的範疇 (scope) 或分析的單元 (unit) 又可區分為「個體」(micro-)、「中介」(meso-)、「總體」(macro-) 等三個層次。

第一、在「個體層次」中，乃指個人和家計單位所構成的水平性網絡，以及存於這些網絡中的規範與價值，例如普特南 (1993) 在義大利所進行的區域政府績效的研究，有關閱報、投票習慣與公民意識的調查，基本上都是以個體層次作為觀察單元的。

第二、在「中介層次」中則以人群之間的水平與垂直的關係為觀察單元；換言之，在此層次著重在將不同個體或群體的關係視為一個整體，例如地方社團的區域性特質、社區研究或政府、企業的組織型態等，都是屬於中觀層次的研究重點，例如世界銀行有關第三世界貧窮的問題研究中，多以區域、村落、社區或族群為研究單元即為著名案例。

第三、在「總體層次」上，特以某種制度或政治環境作為背景，以為觀察總體的社經活動或治理機制，例如 Olson(1982)的集體行動模式的研究以及 North(1990)有關制度變遷的探討，都是屬於此一層次的研究個案。

Grootaert 和 van Bastelaer (2001: 20) 則將上述社會資本兩個構面，整合為一個描繪社會資本的架構，包括 Woolcock 和 Narayan (2000: 239) 等一些學者提出之綜合性分析架構，皆可包容於此一架構之中（請見《圖三》）。



資料來源：(Grootaert and Bastelaer, 2002: 4)

圖三 社會資本的形式與範圍

根據上述社會資本定義的說明，我們可以進一步梳理其存在形式。事實上，Paxton 認為對社會資本加以定義時，必須瞭解社會資本的兩項成分 (Paxton, 1999: 93)：首先，指客觀的人際聯結 (Objective associations between individuals)：這裡指社會資本的存在，必須具備一個聯結人際間的客觀的網絡結構。這部分指出在既有的社會空間裡，人們彼此被相互聯結。其次，主觀的個人紐帶 (A subjective type of tie)：這項存在於人際間的「紐帶」(tie)，必須是一種特定的形式，包括：互惠、信任或一種正面的情緒。然而，一般將社會資本區分三種主要形式 (types)：(PIU, 2002: 5;11-12)

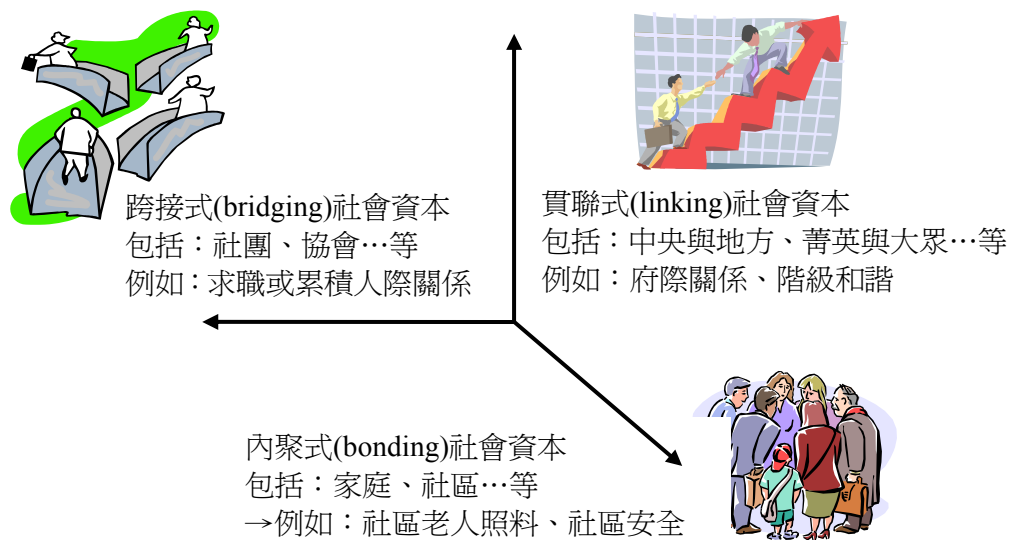
1. 內聚式 (bonding) 社會資本：一般指強烈的結合 (strong bonds) 與社

會凝聚 (social glue) 的特質。例如，家庭與族群內部成員；

2. 跨接式 (bridging) 社會資本：指涉一種微弱、鬆散，但卻是跨接橫越式的聯結，以及一項社會潤滑 (social oil) 的特質。例如，不同族群的結盟、工商協會、朋友的朋友等；

3. 貫聯式 (linking) 式社會資本：強調不同權力層次或社會地位的聯結。例如，政治菁英與一般大眾的聯結，以及不同社會階級的結合。

前面二種社會資本乃由 Putnam (1993) 從社群的角度，區分兩種型態的社會資本；至於，第三類貫聯式社會資本，則是由經濟學家 Woolcock (2001) 補充社會資本在不同層級之間的聯結，無論是社會階級的整合以及中央與地方的關係。而學者 Temkin 和 Rohe (1997) 曾指出，社會資本主要由兩個主要組成要素：社會文化環境 (sociocultural milieu) 與制度的基礎建設 (institutional infrastructure)。自其內容而論，前者強調文化功能面向，與 Putnam 所論述的內聚式社會資本相近；後者制度的結構面向，則與跨接式社會資本雷同 (Gittel & Vidal, 1998:16; Tracy & Tracy, 2000:3)。



資料來源：本研究。

圖四 社會資本的三種形式

故此，不同形式的社會資本，也產生不同的經濟與社會結果。例如，內聚式社會資本對幼兒以及體弱老人的健康保健最為重要；相對，跨接式社會資本則對成年人求職過程尤為重要 (PIU, 2002:5)；至於，貫聯式社會資本對於階級的衝突與中央與地方政府的緊張關係，皆有一定程度實質整合的作用。

Krishna 和 Uphoff (2002:88-89) 認為結構性社會資本是「外在」(external) 型式，因為它可以直接被觀察與調整；而認知性社會資本是「內在」(internal) 型式，它僅留駐於人們腦袋，而且輕易地藉由外在行動加以改變。

此外，杜克大學 Anirudh Krishna 教授 (2002: 439) 便指出，社會資本不僅被視為「膠合劑」(glue)，也是一種「傳動器」(gear)，這和社會資本的「內聚」(Bonding) 和「跨接」(Bridging) 的兩種形式有相同的意涵。Krishna 也認為社會資本應該被當作一種「政治中立的加乘器」(politically neutral multiplier) (Krishna, 2002: 440)。也就是說，從社會資本的本質而言，其並無好壞之分的內涵 (Berman, 1997a: 427)，對民主社會而言，社會資本所具有的加乘性媒介作用 (mediating agency) 的本質，方是當前其受到學界矚目的重要原因。因此，要讓社會資本在民主參與中發揮「政治中立的加乘器」的作用，端賴其媒介的本質，透過「膠合」作用使得集體行動得以產生，再藉由「傳動」的機制使得集體行動與民主參與予以接軌發揮作用 (Krishna, 2002: 456)。

第二節、社會資本的挑戰

社會資本最常被批判者，首推其概念過於模糊 (vague) 或模稜兩可 (ambiguity) (Solow, 1999; Durlauf, 1999, 2002; Manski, 2000)。事實上，社會資本近十年受到學術界熱烈討論與著述，這些研究者經常著墨的部分常常是努力去釐清社會資本的意義 (Portes, 1998; Woolcock, 1998; Foley and Bob, 1999; Paxton, 1999, Turner, 1999; Putnam, Ostrom and Ahn, 2001; Robinson, Schmid and Siles, 2002)。即便如此，學者的努力的成果僅能讓諸多質疑者同意社會資本這個理論的主要理念 (main ideas)，至今社會資本仍然無法很成功地擺脫人們對它定義上根本的質疑 (Baron, Field and Schuller, 2002)。

面對社會資本在基本定義的質疑，首先，學者常以早期人力資本 (human capital) 發展的過程為其緩頰 (Ahn and Ostrom, 2002)。早在六〇年代，人力資本此一概念便已問世¹⁷，其間研究者花費相當長的一段時間向外界說明其意義與重要性，但仍受到多方的質疑與批判，及至操作型定義獲得認同並進行實證測量之後，而逐漸被學界所接受，而今人力資本已被承認為一有用概念，並成為當前解釋經濟生產力的一個主要因素 (Ahn and Ostrom, 2002: 3)。

其次，也有學者認為此乃將社會資本優先視為一種群體的文化因素使然 (例如，信任、互惠等) (Ahn and Ostrom, 2002: 4)，文化因素本身具有之的抽象特質本身就欠缺如具體實務般經驗上投射的困難；同時，即便是經濟學主流的新古典途徑已將文化因素納入其論證架構之中，但是也僅止於將文化和價值當作結構誘因的附帶現象，基本上就欠缺如這些結構因素般之精準的經驗或實證上的描

¹⁷ 請見：Schultz, Theodore W. (1961), "Investment in Human Capital." *American Economic Review* 51(1): 1-17.

述。

再者，部分學者認為社會資本應屬一種「過程」的概念，不應強求精確的定義。事實上，由於社會資本理論的快速傳播，許多人甚至誤解社會資本等同於前述之信任、網絡和規範等概念。Bankston III 和 Zhou (2002) 就認為，將社會資本與古典社會學，如涂爾幹的社會整合論等，彼此區隔是需要的。畢竟，涂爾幹的理論中，互惠、信任等規範乃是作為社會團結的來源，而社會資本將這些社會規範作為促進集體行動或具有生產性的行為。因此，真正社會資本的定義不單是名詞的堆砌，而是理論發展過程中所處時空的意義。

此外，部分學者則從後設思考的角度¹⁸，認為社會資本應該強調其作為一種資本的喻象 (capital metaphor) 的內容，至於追究其具體的或一致性之操作型定義的這類部分，學者建議應該暫時予以限制。因為，雖然目前社會資本沒有達成共識的定義，但是卻不因此而限制吾等去回答「社會資本是什麼？」(what is social capital?) 此類問題 (Robinson, Schmid and Siles, 2002: 2)。

許多人也會質疑社會資本會不會隨著「資本」這類經濟的概念，不分青紅皂白地入侵社會科學的文獻，成為另一個「資本過多症」(a plethora of capitals)¹⁹的例子 (Alder & Kwon, 2002: 21) 或是淪為「經濟學帝國主義」(economic imperialism) 以及某種形式「學術殖民」(academic colonisation) 的批判 (Spies-Butcher, 2003: 181²⁰)；部分學者甚至認為社會資本有者與「第三條路」(third way) 相同的意識型態的一致性，也如同新古典經濟學的「特洛伊木馬」(Trojan horse) 無非是想讓社會生活涵蓋在效用極大化的公式中 (Baron et al., 200: preface)。類似諸般說法的確讓社會資本蒙上以社會秩序為名，實則讓整體社會沈淪於物質主義單一論調的陰影，觸及學術與人性心靈深處莫名的恐慌。

不容否認，「社會資本」觀其字詞組成，「資本」(capital) 一詞的概念乃直接源自經濟學的文獻，說明社會資本與經濟學領域不可割捨的實質關係。但觀諸社會資本的發展歷史，1916 年漢妮芬撰文首創「社會資本」，她指出 (Hanifan,

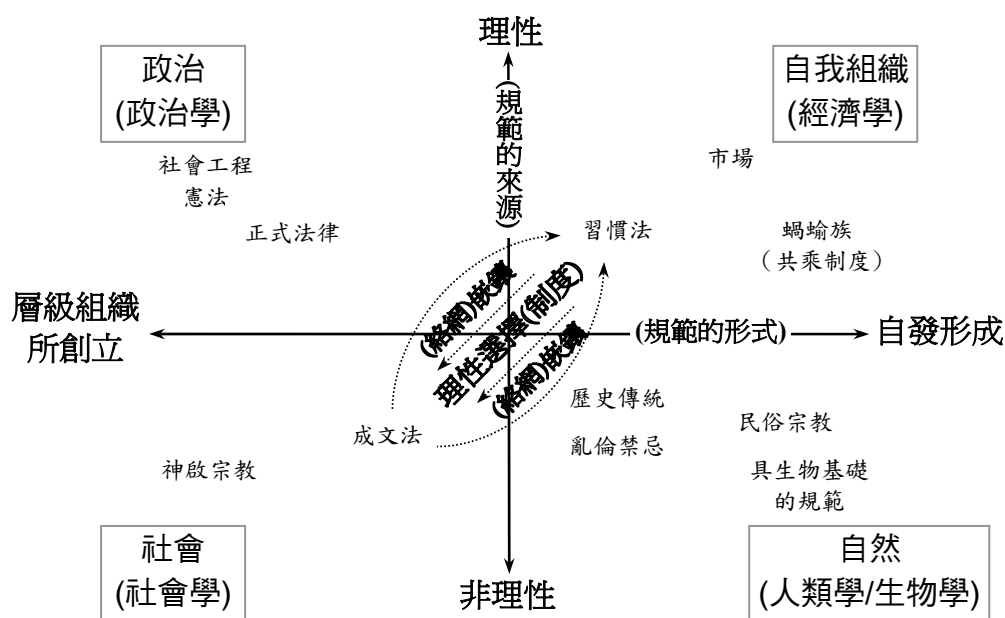
¹⁸一般而言，後設理論指的是對科學所做的背後假設的探討。哲學可以視為一種「後設理論 (Meta Theory)」，它是在探討其它經驗科學所依憑的背後假設，哲學跟其它經驗科學的確不一樣，並不直接回答經驗性的問題。通常在經驗科學裡，不同的典範表示不同的世界觀，也就是對人與對世界的基本假設有所不同，而哲學就是在探索這背後的基本假設。哲學作為一種 meta theory，就是使人知道要去質疑這些基本假設，而且也有能力、有方法去質疑這些假設。因此，從後設理論的角度而言，不止要研究科學，對於與科學較不注重或忽略的部分，諸如倫理、道德等也要研究。

¹⁹ Baron 和 Hannan 抱怨經濟學相關的概念不斷入侵社會學的領域，批判此一現象是一種「資本過多症」，請見：Baron, J. and M. Hannan (1994), "The Impact of Economics on Contemporary Sociology." *Journal of Economic Literature*, Vol. 32, pp.: 1111-1146.

²⁰ Spies-Butcher (2003), "Social Capital in Economics: Why Social Capital Does Not Mean the End of Ideology" *The Drawing Board: An Austrian Review of Public Affairs* (School of Economics and Political Science, University of Sydney), Vol. 3, No. 3, March 2003, pp.181-203.

1916 loc. cit. Putnam and Goss, 2002: 4)：「在使用『社會資本』此一語彙之時，其中『資本』的名稱僅取其比喻，基本上我並不贊同其一般通義。我所指涉的並非是現實的社會階級，也不是個人財產或是冰冷的金錢，而是在生命中比這些有形的物質在人們日常生活更為重要的東西——那就是善心、夥伴情誼、同情和社會組成單元間的社會交流。」。因此，漢妮芬以「資本」作為隱喻，其實是在當時資本主義的社會紊流中，提醒大家除了經濟資本，還有一項值得關注的社會資本 (Rae, 2002: xii)，並非是資本主義或經濟學詮釋下物質主義的資本概念。

此外，「社會資本」的內涵更強調字詞另一個組成「社會」(social)角度的詮釋，區隔了社會資本與其他型態的資本，尤其在於給與社會資本超越經濟學的範疇，提供其他社會科學豐富的內涵，特別是社會學與人類學等方面。不容否認，社會資本其被定義一項科際整合概念，而其產生的對社會深刻的觀察以及知識體系，不能夠僅從一個獨立或單一的學科訓練中獲得 (Castle, 2002:331)。就以當代第一位將社會資本引入社會科學的學者布迪厄的研究內容而言，他指出資本最大的力量不僅在於個別資本的特殊性質，更是在於不同資本之間的轉換過程；而這種個別資本特質與相互轉換的，構成社會結構再製的策略。從相反的角度來看，他的社會資本理論基本上就是摒棄「經濟決定論」，「資本」一詞只是他用來「還原」其他對社會更重要的文化、社會與權力現象的一種介質。



資料來源：作者改自於 Fukuyama, 2000: 167, 168 & 203.

圖五 社會資本與學科範疇

當然「經濟學帝國主義」的憂慮並非無的放矢或杞人憂天。事實上，當代社

會資本理論的發展得自於新經濟社會學與制度經濟學兩個理論途徑：前者乃是社會學透過網絡「鑲嵌」連結與經濟學的對話；後者則是藉由理性選擇的「方法論個體主義」產生對社會（或制度）的詮釋（見《圖五》）。無庸置疑，這兩個理論途徑的確與經濟學有著不解之緣，但是也正是如此傳統經濟學與社會學二分對立的發展，的確為解釋人類社會真實狀況，以及在解決人類共同面對的問題時，留下許多的盲點與空白。以《表三》呈現的（新）經濟社會學與主流（新古典）經濟學的差異，便可以體會透過科際的還原或整合，對人類社會有更清楚的詮釋途徑。事實上，社會科學源自古典時期啟蒙思想家的理性思維，經濟與社會是完整不容切割的學術實體，但隨著學科的走向與分工，而使兩者漸行漸遠；近年來，科際整合的理念在學術領域逐漸發酵，加上社會問題益形複雜以非單一學科所能獨支，故經濟與社會再度攜手合作已是公認的事實，上述兩個學科是如此，而「社會資本」此一名詞更是此種事實下的產物。

表三 主流經濟學與（新）經濟社會學之比較

兩種學門 比較項目	主流經濟學	經濟社會學
行動者的概念	行動者也受他人影響，但主要有獨立自主的理性；強調有效的手段	行動者受他人影響，乃群體與社會的一部份；強調共同價值
經濟行動	所有經濟行動都假定是理性的；理性是一種假定（assumption）	各種類型的經濟行動，包括理性的行動；理性是一種變項(variable)
對行動的制約	經濟行動受個人的偏好，以及資源、技術的稀缺所制約	經濟行動受資源稀缺以及社會結構和意義結構所制約
經濟與社會之關係	市場與經濟是基本建構；社會是既定（given）條件	經濟是社會的一部份；社會是基本建構
分析的目的	預測與解釋，殊少描述	描述與解釋；殊少預測
使用的方法	強調形式化的方法，特別是數學模型的建構；不常用調查數據，或僅用官方數據；較多演繹邏輯	涵蓋多元的方法，包括歷史的、比較的方法；數據資料多為社會學家或官方生產；較多歸納邏輯
知識的傳統	與古典區隔，強調現代理論與發展；斯密、李嘉圖、穆勒、馬歇爾、凱因斯等	古典作品的詮釋與傳承；包括：馬克斯、韋伯、涂爾幹、帕森斯等

資料來源：(Smelser and Swedberg, 1974: 4) 與 (洪鎌德, 1999: 312)。

基本上，當前學界對社會資本的觀點，多以「危機意識」的宣告與社會基礎重建作為回應；但部分學者確認為社會資本的論證更有助有關科技創新相關的轉型，而非僅是描述社會資本的衰退趨勢，諸如電腦網路，以及針對個人自主性轉變的企求，比起一般社會資本對擴展人際互動的訴求更具積極性意涵。(PIU,

2002:7)。也有學者 Portes、Uphoff 等人以「負面」(negative) 社會資本，說明社會的互動與價值也會對社會產生更多的不公平與整體福利的下降。但是，此一論述卻受到其他學者斥之為無稽之論，他們輕鬆反駁指出，這種批評猶如指責非法槍枝工廠是「負面的物質資本」同樣是毫無意義的 (Grootater and van Bastelaer, 2002: 5)。

以一個較為中肯的說法，倒是義大利學者 Luca Crudeli (2002: 4) 從歌劇劇情引喻指出，社會資本就像歌劇「變身怪醫」(Dr. Jekyll and Mr. Hyde)²¹，具有可善可惡、時善時惡的雙重性格，或許可以作一個較為中立的註解。此外 Crudeli 也以「藥量學」(posology) 用以說明社會資本並非絕對的「愈多愈好」，而是視環境狀況給予適當的用量。他指出社會資本基本上並非全然如同柯曼或普特南所謂「純」公共財的概念，反倒是更為類似另一種「準」公共財的「集體財」(collective good) (Crudeli, 2002: 4; Alder and Kwon, 1999)，換言之，社會資本是具有「非敵對性，但有排他性」的特質，雖然社會資本不會因為使用而減少效用，但卻會將其他人排除在既有的社會網絡之中。畢竟，社會資本此種「資本-資源-架構」(capital-resource-framework)，通常被推向一種資本分析，但也經常成本體論的爭議，而引起抱怨和導致權威的批評 (Crudeli, 2002: 4; Lindon, Schmid and Siles, 2000)。

此外，不可諱言的許多針對社會資本的批評，其實是指向幾位社會資本主要的先驅者相關的研究內容與研究方法。其中普特南便是這些質疑的主要標的，尤其是他對美國社會資本遽降的評論；這些圍繞普特南開展的爭論主要涉及自願性社團、公民參與、公民心等方面。基本上，普特南認為幾十年來，由於過分強調個人主義的影響，美國人與其社區的聯繫減弱了，主要表現在公民參與比托克維爾時代明顯地下降了。普特南認為，相當一部分美國公民不再對投票感到興趣，參加投票的人數二十年來下降了 25%；不僅如此，美國人參加教會組織、家長-教師協會 (PTAs)、體育團體、職業社團、文學社團、工會、社團互助會、退伍軍人團體和扶輪社等各種社團活動的積極性都比以前大為降低。所以，普特南認為美國的社會資本下降了，他甚至認為美國的公民心消失了。普特南的觀點引起不少社會學家的批評。部分學者就認為，普特南對是否存在公民精神衰落問題作了不合適的判斷，因為普特南的文章遺漏了若干重要的相反證據。換句話說，如

²¹ 此乃一部改編自名著的音樂劇。原著《化身博士》(The Strange Case of Dr. Jekyll & Mr. Hyde) 出自與狄更斯同時代的英國著名作家史帝文生 (Robert Louis Stevenson, 1850~1894) 的筆下，講述受人尊敬的 Jekyll 醫生喝了一種試驗用的藥劑，在晚上化身成邪惡的 Hyde 先生四處作惡，他終日徘徊在善惡之間，其內心屬靈的內疚和犯罪的快感不斷衝突，令他飽受折磨。這種貌似荒誕無稽的故事其實蘊含了最深刻的人性命題：人，到底是簡簡單單黑白分明一成不變的非善即惡，還是既善亦惡，時善時惡？這部音樂劇最初是 1990 年在美國休士頓公演的，甫一推出便獲巨大成功，曾在 35 個城市進行巡迴演出，並於 1997 年 4 月登陸百老匯劇院。

果加上更多適切的測量指標，那麼其所謂的衰退就不會有那麼驚人的結果。相關的說法不少，不過都是針對普特南研究方法和結論做出不同的看法，倒是對社會資本此一概念的評斷似不多見。

無庸質疑，社會資本其在不同學科、領域掀起的各種研究熱潮，使其堪稱「概括性概念」(umbrella concept)，但不容否認其對社會的影響總是利多於弊 (Alder & Kwon, 2002: 18)。當然，我們也可以從比較寬廣的時空視野，來觀察社會資本是否只是一種學術流行？還是一種短暫社會問題的反應？學者 Hirsch 和 Levin (1999) 就嘗試用「生命週期模式」來檢視社會資本目前的發展情形。

Hirsch 和 Levin (1999)²²曾經指出諸如組織效能、組織文化、組織學習等這類定義涵蓋面廣且適用於解釋各種複雜現象的新名詞為一種「概括性建構」(umbrella construct)，他們認為這類主題的倡議基本上會經過「驚豔的興起」(emerging excitement)、「效度的挑戰」(the validity challenge)、「井然的歸序」(tidying up with typologies) 和「建構的衰退」(construct collapse) 等四階段，稱之為「生命週期模式」(life-cycle model)。其主要闡述這類令人矚目的新興議題，常常在沒有理論共識下在學術界快速崛起，隨後不可避免地受到有關效度方面的嚴厲挑戰，並在這些挑戰與回應之後建立其結構的元素與秩序，最後在其理論弱點不斷受到質疑並得不到原有參與者的支持時而逐漸衰退。

雖然上述「生命週期模式」有某種程度的決定論色彩，但基本上仍屬合理的經驗推論，一般也應同意社會資本符合此間所謂「概括性建構」的條件。事實上，從歷史的軌跡而言，社會資本雖稱不上新創名詞，但其在近十年對社會科學的衝擊與影響卻屬一個新的概念。從社會資本的特質而言，的確應屬「概括性概念」的描述。但是，正如 Hirsch 和 Levin 在論述「生命週期模式」時，其最重要的意涵不在於指陳「概括性建構」終歸流於衰退、萎縮（當然，此決定論的推論適用於任何新的理論與議題），而是強調一個短時間引起跨學科熱潮的理論，接下來除了要勇於面對紛湧而至的批判與挑戰，更重要的事如何繼續建構理論的深度與效度 (Hirsch & Levin, 1999)。至於，第四階段「建構的衰退」的確似乎意味著任何掀起熱潮的創新概念終歸於寂靜或衰退，甚至如流行事物般在生活世界中幻滅；但是，從一個「典範轉移」(paradigm shift) 的角度思考，也可說明該理論或議題完成該時期階段性的任務與使命，甚至我們也可以解釋為此一概念已融入學科的基本命題或共識。

當然，從「生命週期模式」給社會資本更具意義的啟示，乃在於如何面對各

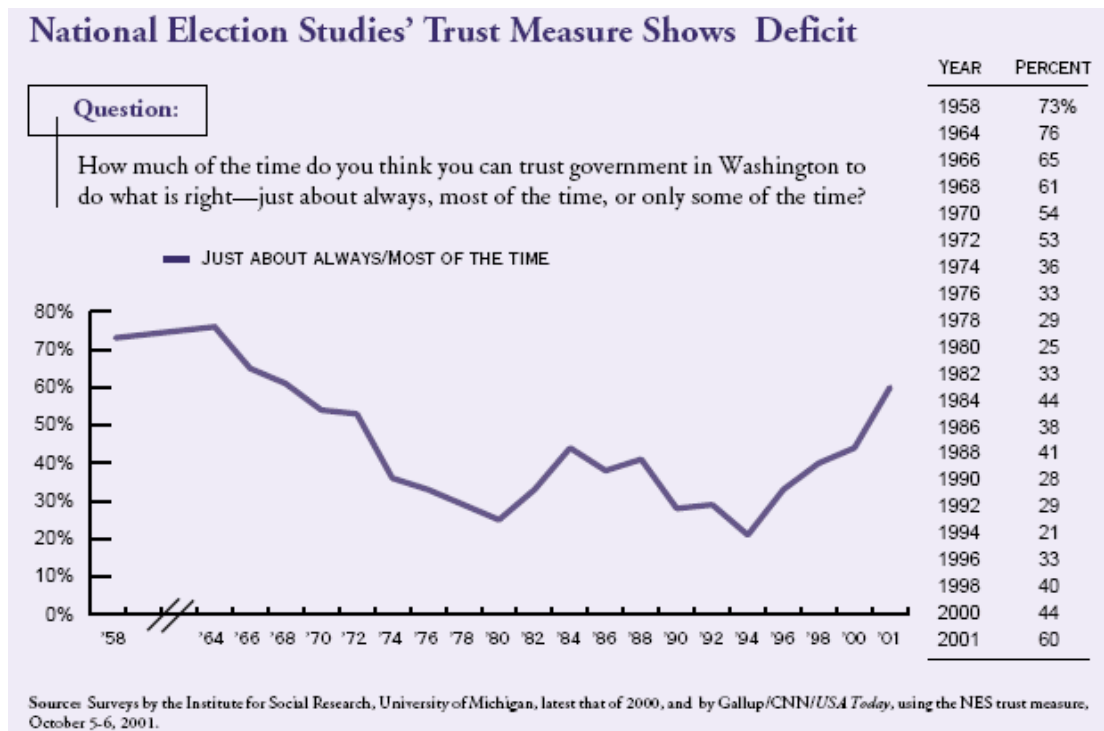
²² Hirsch, Paul M and Levin, Daniel (1999), "Umbrella Advocates versus Validity Police: A Life-Cycle Model" *Organization Science*, Mar/Apr 1999.

方挑戰以及建構理論深度。在當前發展階段而言，我們也同意社會資本正朝向「生命週期模式」第二階段有關理論效度的挑戰 (Alder & Kwon, 2002: 18)。當然，面對各種挑戰甚或是詰難，社會資本理論的研究者在短時間內不必流於情緒性的駁斥與回應，更重要的保持學術的開放與包容，勇於與各方意見溝通與對話，藉以提升理論本身的視野 (ibid.)，方是社會資本在「生命週期模式」的啟示中取得最有利的發展方向。

第三章、台灣社會資本現況與政策架構

第一節、全球化對政府的信任危機

過去三十年來美國人民對其政府的信任度急遽下降，事實上調查數據顯示在1964年有四分之三的美國民眾信任「聯邦政府總是做正確的事情？」(How much can you trust the government in Washington to do what is right?); 近幾年，此一數據卻急遽下降僅剩四分之一 (Nye, Zelokow, and King, 1997)。為何政府的信任度有如此劇烈的變化？這種不信任 (mistrust) 的現象，究竟是美國人民長期以來對其政府持續強勢所採取的一種健康性質疑的反射？亦或是此種跡象意味著未來美國公共事務治理上的問題癥結？



圖六 對美國政府信任度之起降

事實上，政府信任度下降不單出現在美國，而信任度的下降也引發人民對政治的冷漠與疏離。1999年7月24日當期的《經濟學人》(The Economist) 在一篇標題為《空心管？》(Empty Vessels?)²³的報導指出，過去三十年來政黨一

²³該篇報導指出四個影響政黨趨於沒落的變遷徵象，包括：(1)人們行為愈來愈趨私人化；(2)政治愈來愈世俗化；(3)大眾傳播媒體提供資訊，取代了政黨原有的功能；(4)利益團體及壓力團體的成長。(The Economists, July 24th, 1999:55-56, 轉引自孟樊，2001：59-60)。

直持續在沒落，西方主要民主國家從五〇年代開始，政黨黨員數目與政黨認同比例每下愈況。以英美兩國為例，英國在 1964 年有 44% 的選民強烈表示他們屬於哪一政黨，但到 1997 年時此一比例已大幅下滑至 16%；美國的選民在六〇年代有五分之二的比例認為自己是忠誠的民主黨或共和黨黨員，但在 1996 年時則下降至不到三分之一的比例(The Economists, July 24th, 1999; 轉引自孟樊, 2001: 59-60)。

鑑於這種政府信任下降的政治效應，哈佛大學甘迺迪政府學院進行一項調查，研究發現造成政府信任度下降的不是原先假定諸如經濟狀況、全球化、後冷戰，甚至是錯誤百出的官僚、唯利是圖的政治人物等問題，最主要的原因卻是指向民眾周遭的環境，特別是由日益墮落的新聞媒體所挑起之文化與政治的衝突與矛盾(Nye, Zelokow, and King, 1997)。但是普特南(2002)在美國 911 事件所做的調查卻又推翻哈佛大學研究結果對媒體現象的指控。

事實上，媒體的傳播功能其本質原是衡平客觀的，其對政府的報導並非僅止於負面訊息的選擇性呈現，此外，當前全球性政府信任度下降的趨勢也並非是不可扭轉的惡夢，問題的關鍵在於政府角色因應與轉型。我們可將 2001 年美國「九一一恐怖攻擊事件」(以下簡稱「911 事件」)的發生做為一個分界點，可以發現政府運作在事件發生前後出現兩種高度反差對比的表現。

根據普特南(2002)在攻擊事件發生後一個多月(2001 年 10 月中旬至 11 月中旬)進行的一份民意調查指出，人民對政府與警察的信任，以及對政治的興趣和前一年相同的調查比較起來出現明顯上揚的情況²⁴(見《表四》)。在此項調查研究中，普特南和其研究小組使用傳統測量政府信任的標準題型，即「聯邦政府總是做正確的事情？」等題型訪問前一年相同的受訪者，發現受訪民眾對聯邦政府信任水準上升的幅度超過五成。此和本文前述提及聯邦政府信任度持續低迷，近年甚至僅有四分之一的民眾願意相信政府，然而，此一數據短短不至一年產生急遽翻轉，幾乎回到六〇年代人民對聯邦政府信任度達四分之三的高峰。

不容否認，911 事件美國政府的指揮調度以及民間組織的踴躍投入也贏得大眾的掌聲，但是是否就此解除長期以來政府令人詬病之解決問題能力與效率的質疑，甚至是再度取得人民高度的信任，這一點需要更長時間和更多證據來加以佐證。事實上，美國智庫布魯金斯研究所(The Brookings Institution)就曾針對政府信任度在 911 事件後上揚的現象進行研究。在這份題為《機會已失：911 後政府信任與信心的起與落》(Mackenzie and Labiner, 2002)的研究報告發現，

²⁴ 原先問卷設計乃於 2000 年夏秋之際進行民意調查，隔年 911 事件發生之後一個月，普特南以此問卷為基礎，訪問前一年相同的受訪者(即所謂「固定樣本連續訪問法」(panel study)的運用)，發現民眾有關公共生活的態度和行為在 911 事件後出現明顯的變遷。

2001 年七月僅有 29% 的受訪民眾認為「聯邦政府總是做正確的事情」；經過 911 事件的衝擊與政府的表現，在同年十月此項政府信任度的數據上升到 57%，達到歷年罕見的高峰；然而，事隔半年在翌年五月的調查中，這項數據再度下降至 40% 左右，顯示 911 事件所造成政府信任度快速上揚的現象逐漸降溫，幾乎已回歸到 911 事件前夕此項調查的民意趨勢。換言之，前述 Putnam 指出 911 事件民調的「態度」與「行為」無法連結乃是暫時性加溫現象的質疑，獲得布魯金斯研究所的研究結果的進一步證實。

表四 911 事件前後公民態度與行為之變遷

調查項目	增加	下降	淨值
對聯邦政府的信任	51%	7%	44%
對地方政府的信任	32%	13%	19%
觀看電視	40%	24%	16%
表達對政治的興趣	29%	15%	14%
對地方警察的信任	26%	12%	14%
對不同族群人民的信任	31%	20%	11%
對商店店員的信任	28%	17%	11%
支持圖書館保存非流行書籍	28%	18%	10%
對鄰居的信任	23%	13%	10%
對宗教慈善團體的捐獻	29%	20%	9%
期待友人在危機的支持	22%	14%	8%
信任在社區活動的人	32%	24%	8%
與鄰居一起工作	15%	8%	7%
對地方媒體的信任	30%	23%	7%
捐血	11%	4%	7%
志願服務	36%	29%	7%
期待地方在危機的合作	23%	17%	6%
參與社區計畫	17%	11%	6%
參加政治性聚會	11%	6%	5%
閱讀報紙	27%	24%	3%
拜訪親戚	43%	40%	3%
參加俱樂部聚會	29%	26%	3%
參加公眾聚會	27%	26%	1%
對非宗教慈善團體的捐獻	28%	27%	1%
參加教會活動	20%	19%	1%
成為任何組織成員	39%	39%	0%
朋友來訪	39%	45%	-6%

資料來源：Putnam, 2002.

根據 Putnam 與布魯金斯研究所的民調結果，我們可以瞭解媒體在 911 事件

後對政府與民間彼此角色與關係的正面積極的報導，使得相關民調數字的大幅提昇，也說明稍早哈佛研究指陳媒體對政府信任度下降的負面作用實為片面之誤解。此外，排除媒體的正、負面的加乘擴大效應，我們可以更進一步的推論，政府信任度的下降並非是必然不可改變的事實，政府可以藉由迅速和實際能力的展現，扭轉在民眾心目中逐漸淪喪的形象和地位；當然，如果這股信任度上揚所反映政府作為的現象或成果不能獲得有效維持，民調數據終究還是會回歸到其長期以來政府信任度低迷的趨勢。

這項政府信任度在 911 事件前後的起伏，也給學界一個重要的啟示，那就是固然在現今政治系統的運作中，媒體的角色與功能已不容忽視；但是，政府的表現與作為才真正是政府信任度所代表的基本面。學者 Donald F. Kettle (2002: xi) 便指出，美國政府在 911 事件前後角色與表現出現的對比與落差，已明確說明當代公共管理的問題核心在於「統治」(government) 和「治理」(governance) 之間出現了鴻溝。

第二節、台灣地區社會信任的低迷

面對社會資本主題受到全球社會的關注，台灣地區在相關理念的引介與實證測量的落實也有初步的成果。早在 1995 年中研院「台灣社會變遷基本調查」²⁵ 研究計畫的進行時，便與「世界價值調查」進行全球接軌的研究合作，也奠定了台灣跨入社會資本相關研究的實證基礎；但是，真正讓社會資本理念在台灣地區逐漸發酵，則是社會資本相關著作的翻譯與出版，以及社會發展的扭曲面貌。

實際上，社會資本理念在台灣地區大規模的引薦，當屬 2000 年福山《跨越斷層：人性與社會秩序重建》一書中譯版的在台問世，其以 1960 年代至 1990 年代西方社會出現的社會價值的大斷裂，引領著社會資本理念針對社會價值重塑基本論調，的確也深深映襯著台灣近十年在政治、經濟與社會不當發展的軌跡。同年，《天下雜誌》12 月號以「背叛」為主題，延續福山《跨越斷層》對社會資本的探討，特別以社會資本理論的核心概念——信任，藉由該雜誌年度「國情調查」的機會進行台灣地區的實證調查，此次調查可算是台灣地區首度以社會資本理念進行的調查研究。

²⁵ 事實上，「台灣社會變遷基本調查」自 1984 年便著手進行相關的研究調查。這是一項由國科會長期支助的一項全台抽樣調查研究計畫，目前已完成十四項全台灣的抽樣調查，調查內容包括家庭、教育、社會階層與社會流動、政治文化、選舉行爲、傳播、文化價值、宗教等。該調查第一期計劃在 1984 至 85 年進行（楊國樞教授主持）；第二期計劃爲期五年，自 1989 至 1994 年共進行十項調查，第三期亦爲期五年，已完成兩個年度的五個調查（瞿海源教授主持）；目前正在進行第四期調查的工作（章英華教授主持）。這項計畫與「世界價值調查」的接軌工作，是從第二期計畫開始，其他有關該調查計畫介紹，請參見專屬網站：<http://140.109.196.10/sc1/index.htm>。

此外，另一股學術研究的力量，則是帶動社會資本相關領域在台灣學術界的紮根。前述論及 1995 年「台灣社會變遷基本調查」在國際合作的基礎進行相關後續實證研究的拓展工作；爰此，1999 年中研院社會所籌備處與政治大學社會學系合辦「非營利組織與社會信任研討會」，則是進一步落實社會資本相關研究在台灣地區的進程。此外，中研院海外院士林南（Nan Lin）引進其在美國相關的研究著述的理念，並利用寒、暑假期的演講與研討的機會，不斷在台灣各地宣揚社會資本的相關理念，某種程度也帶動社會資本在學術界的擴散工作。

同時，社會資本學術研究的火種，也在相關研究單位與社會組織的共同努力下，展開針對台灣地區的實證調查行動。2000 年「群我倫理促進會」²⁶在學術界的支持下，正式將「社會信任度調查」列為長期的重點工作，並分別於 2001 年與 2003 年公布兩次「台灣地區社會信任度調查」結果，希望作為探索台灣地區社會信任指標的可能性，而該促進會以非營利組織的立場，長期投入社會信任主題的調查研究領域，也為社會資本在台灣地區的相關實證工作，增加另一股研究的活力支援。

在這些時證數據中，哈佛大學 Pippa Norris（2002）教授根據「世界價值調查」資料所建構的社會資本指標。基本上，Norris 的社會資本指標乃是採取普特南的社會資本定義，其中主要針對「社會網絡」與「社會信任」兩者面向的概念，加以操作化而予以進行測量工作的（Norris, 2002: 149）。

從《表五》羅列全球 47 個國家的數據可知，其中第一個「社會信任」的變項，乃是採取「世界價值調查」、中研院「台灣社會變遷基本調查」通用的調查題目：「有些人認為社會上大多數人都可以信任，有些人認為對人還是小心一點比較好，請問您自己的感覺比較接近那一種說法？」，作為「社會信任」分數的主要來源。然而，在實際數據處理上稍有不同的是，她捨棄一般常用的百分比率的呈現方式，改用二分法的答題方式，進行數據標準指數化的工作（即「可信任」為 1 分，「小心一點」為 0 分），總體平均的結果便是「社會信任」分數的來源。

其次，在其第二個「社會網絡」的測量操作方式，過程涉及多個不同數據的加總處理，因而顯得稍微複雜。首先，在《表五》第二欄的數據，乃是以九種社團組織的類型，分別詢問受訪者是否有參加任何一種的社團，當受訪者回答有參加社團組織的比率，即為此項數據的來源。第三欄所謂「參與社團數目」，則是根據受訪者回答上述九類社團參加與否的總和數字，經全體加總平均後即為該欄

²⁶ 該會乃是由李國鼎資政號召下於 1991 年成立，其宗旨在於積極透過各種方式倡導「第六倫」--群我倫理，以作為維護社會人際與群際互動的基礎。有鑑於「信任」乃是群我倫理的核心價值，該會分別於 2001 年和 2002 年進行全國性「社會信任調查」，也是台灣地區第一個以社會資本主軸的相關調查工作。

數字的呈現。

第四欄「社團行動主義」(associational activism) 乃是一個複合性數據。其因 Norris 教授認為，一般以第三欄「參與社團數目」的比率作為「社會網絡」指標的作法，在論證過程稍嫌薄弱，會受到其他學界的批判與質疑。故此，為了因應學者的質疑，Norris 於是將第三欄「參與社團數目」的數字納入該成員參與程度的加權處理（即依序「積極」、「被動」和「是否為成員」的權重）²⁷。

最後，社會資本的指數實際的操作性定義，乃是第一欄「社會信任」與第三欄「社團行動主義」數據加乘的結果，也就是其強調社會資本乃是由「認知」（即在此之「社會信任」）與「結構」（即在此之「社會網絡」）所組成，對社會資本的內涵而言，此二個構面具有相互補強的作用；故此，Norris 採「加乘」而非「加總」的處理方式，其具有的加乘放大效果，在社會資本指數的詮釋上，更可以清楚呈現《表五》各國社會資本指數的差距所在。

表五 47 國社會資本指數與相關變數排序表

國家	社會信任	參與任何社團	參與社團數目	社團行動主義	社會資本
挪威	0.65	0.89	2.47	12.46	8.28
瑞典	0.57	0.92	2.57	12.59	7.26
芬蘭	0.48	0.97	2.48	12.01	5.91
美國	0.35	0.92	3.59	14.54	5.50
澳洲	0.40	0.88	2.69	13.25	5.41
紐西蘭	0.47	0.87	2.33	10.97	5.34
德國	0.40	0.86	2.13	12.09	5.02
台灣	0.40	0.79	3.51	11.56	4.80
中國	0.50	0.49	0.95	9.33	4.77
瑞士	0.34	0.81	2.31	12.18	4.35
日本	0.40	0.51	0.93	10.26	4.09
多明尼加	0.25	0.92	3.27	13.78	3.75
墨西哥	0.26	0.83	2.90	13.31	3.73
南韓	0.30	0.81	2.46	12.05	3.68
印度	0.33	0.54	1.55	11.30	3.67
西班牙	0.29	0.58	1.39	10.97	3.21
車臣	0.27	0.59	1.06	10.38	2.88
烏克蘭	0.29	0.47	0.60	9.71	2.81
智利	0.21	0.75	2.32	12.23	2.80
斯洛伐克	0.26	0.62	1.11	10.41	2.72
克羅埃西亞	0.23	0.80	1.67	11.22	2.70
阿爾巴尼亞	0.24	0.68	1.05	10.35	2.58
烏拉圭	0.21	0.59	1.39	10.99	2.45

²⁷ 事實上，Norris 並未在其著作中詳盡說明其加權處理的過程，依本論文推敲 Norris 的說法，以及觀察《表 5-1》實際數據的呈現，依成員參與社團組織的性質和強度，分為「積極成員」(2 分)、「被動成員」(1 分)和「非成員」(0 分)，然後根據受訪者的作答依序加總九個社團類別的分數；依此推類，一名受訪者在此項得分應該在最低 0 分（即未參加任何組織）至最高 18 分（即參加完整九類組織，且都是積極參與的成員）。

拉脫維亞	0.24	0.46	0.70	9.93	2.44
匈牙利	0.22	0.49	0.82	10.27	2.41
奈及利亞	0.18	0.96	3.90	13.55	2.35
俄羅斯	0.23	0.50	0.65	9.84	2.30
孟加拉	0.20	0.63	1.53	11.57	2.29
白俄羅斯	0.23	0.52	0.70	9.80	2.27
保加利亞	0.24	0.25	0.35	9.49	2.23
南非	0.15	0.95	3.07	13.61	2.20
迦納	0.17	1.00	6.00	13.65	2.20
愛沙尼亞	0.21	0.43	0.64	9.82	2.13
喬治亞	0.21	0.28	0.45	9.64	2.11
摩爾多瓦	0.22	0.65	1.03	9.36	2.09
立陶宛	0.21	0.32	0.48	9.52	2.06
羅馬尼亞	0.18	0.55	1.14	10.61	1.96
阿根廷	0.17	0.56	1.10	10.66	1.93
亞塞拜然	0.19	0.44	0.60	9.71	1.88
委內瑞拉	0.13	0.63	1.87	11.67	1.81
斯洛維尼亞	0.15	0.70	1.29	10.69	1.67
哥倫比亞	0.11	0.59	1.12	10.40	1.18
馬其頓	0.08	0.49	1.50	10.89	0.92
秘魯	0.05	0.72	2.15	11.95	0.60
菲律賓	0.06	0.49	1.03	10.59	0.60
土耳其	0.05	0.30	0.50	09.69	0.53
巴西	0.03	0.81	2.13	12.24	0.36

資料來源：Norris, 2002: 150-151。

很顯然，1995年由中央研究院配合世界價值調查呈現的台灣地區社會資本的調查中，在47個國家中名列第八名，顯示當時台灣的社會資本仍有一定程度的積累。然而，不到幾年相關的數據卻顯示台灣的社會資本正大量流失，包括「群我倫理促進會」自2000年後連續幾年的「社會信任」調查，都顯示相似的結果，正如2000年天下雜誌以社會資本的概念進行其年度「國情調查」後的描述：

「世紀末的台灣社會，信任感愈來愈低。忠心耿耿的員工擔心會不會被企業遺棄？忠實的消費者擔心，一直喜愛的品牌，會不為把他們出賣？在政治上，誠實納稅、奉公守法的人民，也在擔心生命財產是否得到保障？……從公領域到私領域，台灣正進入『社會大斷裂』時代。背叛的年代，失信的社會，你還能相信誰？

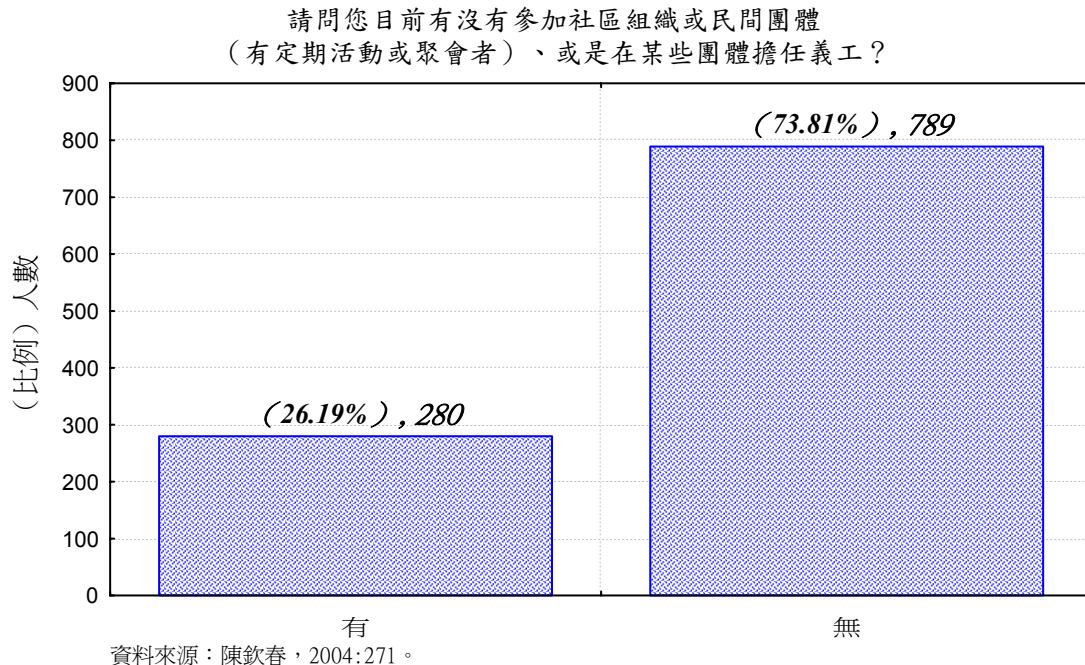
當價值消失、忠誠不見、信任解體，人與體制、人與個人的關係愈來愈難維持時，台灣要如何重建社會價值與信任體制？

證諸東西方過去幾百年的歷史，今日台灣的亂象，期許只是短暫的過程，從政治、經濟、社會到家庭，台灣如何走出背叛的年代？」

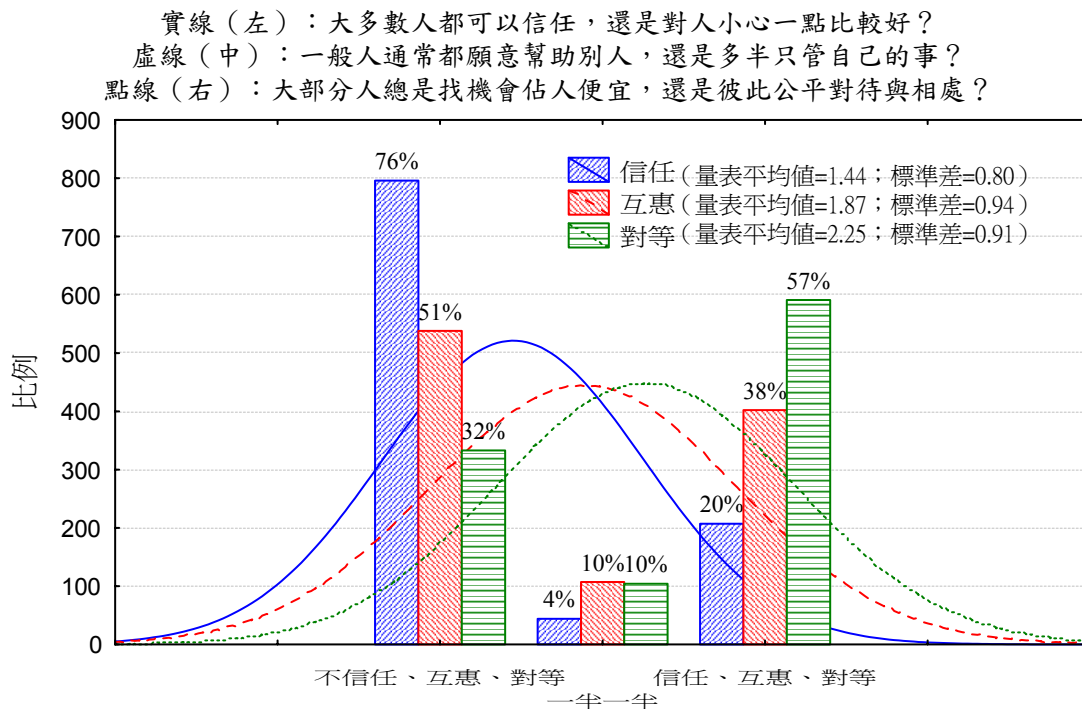
～天下雜誌，2000年12月《背叛》主題封面

而根據陳欽春（2004）在2003年針對台灣地區的電話抽樣調查，其採取與

世界價值調查同樣的問卷題型，測量社會資本在當前台灣地區的現況。結果顯示從《圖七》所顯示的比率可以發現，只有二成六左右的民眾參與社團或義工，這個比例和 1995 年「世界價值調查」(WVS) 針對台灣調查的部分所呈現 79% 的數字 (Norris, 2002: 150)，顯然有一段差距。



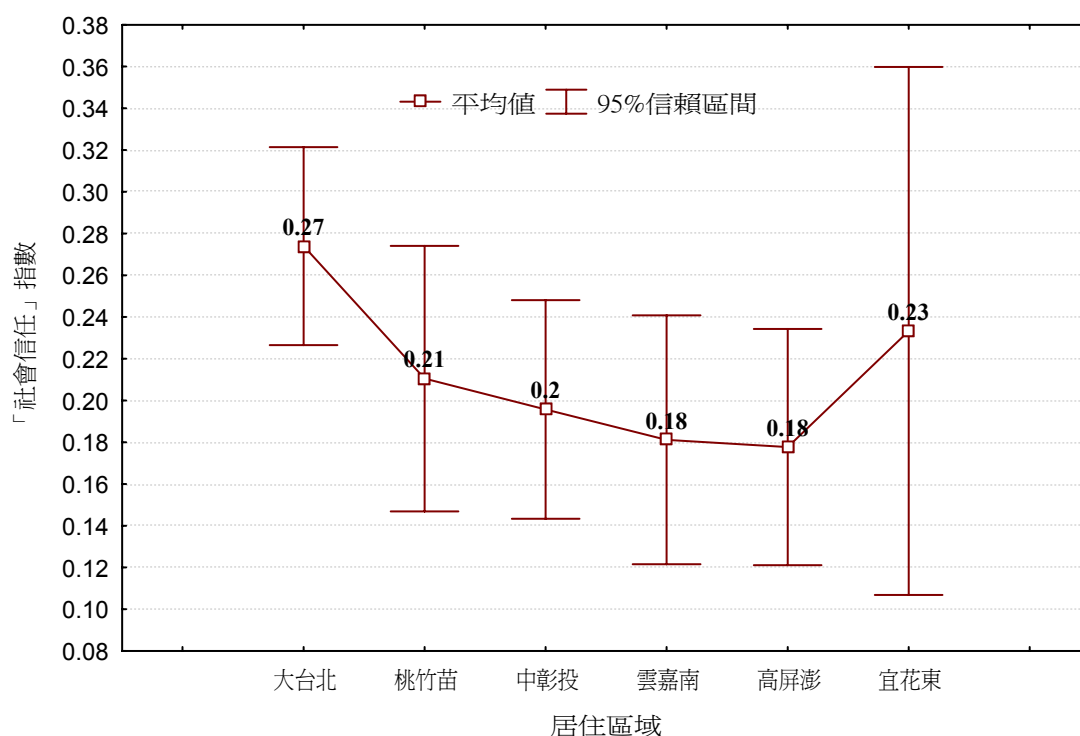
圖七 民眾參與社團情形



圖八 台灣地區「信任、互惠、對等」之比較分析

再以《圖八》的「社會信任」調查而言，受訪的民眾認為當前台灣地區的人際間的「信任」稍有不足，以致有七成六的受訪者認為對人還是「小心一點」比較妥當；再依國際通用方式換算成「社會信任」(social trust)的標準化數值(即上述「信任」1分,「一半一半」0.5分,「小心一點」0分),則在此次調查中所呈現的「信任指數」為0.22,這和1995年「世界價值調查」針對台灣調查獲得的「信任指數」0.40(Norris, 2002: 150),顯然出現非常大的落差。

面對台灣地區長期以來南北區域在政治、經濟與社會之失衡發展,不僅在政治意識型態已經出現「南綠北藍」的現象,連帶著社會的不公與扭曲,這種差距也逐漸滲透到社會最基本的人際互動。除了上述在調查數據中,呈現台灣地區「信任指數」下降至第三世界水準;更令人憂慮的是,此一「信任指數」在區域的分佈上,是愈往南部「信任指數」愈低(請見《圖九》)。雖然在統計分析中,此種區域信任指數差異的狀況並未出現統計上的顯著水準($P=0.74>0.05$),但是在《圖九》分佈曲線所映襯的景象,也的確讓我們憂心這股社會可能潛藏的人際關係的「震央」,除了呈現在區域的型態中,整個「社會信任」是否也會在「省籍」、「政黨屬性」逐漸崩解?



資料來源：陳欽春，2004:285。

圖九 台灣地區「社會信任」指數呈現由北而南下降

第三節、充實社會資本的政策架構

事實上，「社會資本」一詞的出現，即是對二十世紀初期資本主義和工業革命後帶來的社會危機的一種反省（Hanifan, 1916 loc. cit. Putnam and Goss, 2002: 4），而當代相關理論興起，也是對當前經濟、社會與政治危機的一種回應（Fukuyama, 1995; 2000）；此外，而其強調信任、互惠、關係和網絡等內涵，基本上也都是從人類基本價值與社會永續發展的角度而作的思考。

根據前述對社會資本的說明，我們可以瞭解社會資本最核心的概念為「互動」，而「互動」本身最根本的意義就是「相互性」(mutuality)(Kooiman, 2003: 211)換言之，我們也可以理解社會資本即為一種「關係」(relational)的理論，也同樣是關注在不同行動主體的互動關係。因此，本文根據社會資本的理論內涵，也可以區分為「認知」(cognitive)與「結構」(structural)兩個形式(Uphoff, 2000; Grootaert & Bastelaer, 2002: 3-5)，而具體以「信任與互惠」與「網絡和制度」的內涵呈現在社會互動之中；再者，從社會資本的理論文獻中，無論是個體行動的理念（信任）、集體行動的邏輯（正式與非正式制度），其背後都有後設哲學（民主、公民社會理論等）的論證核心，以作為政策設計的指導原則。故此，本文認為社會資本的充實與積累必須從「個體-總體-後設」(micro-macro-meta)三個連續環節來理解，而這三個層次和德國社會學大師哈伯瑪斯將整個社會政治統分為「經濟系統」、「政治系統」和「社會文化」三個次級系統，有異曲同工之妙。尤其哈伯瑪斯在對當代危機的分類中（「經濟危機」屬於「經濟系統」的危機，「合理性危機」和「正當性危機」則為「政治系統」危機，而「動因危機」則屬「社會文化系統」的危機），社會資本的作用與投資也可因應哈伯瑪斯不同的政治社會系統的危機（請見《表六》）。

表六 充實社會資本之政策架構

危機形式 次級系統	危機診斷與回應		充實社會資本的政策架構		
	認同危機 (input)	系統危機 (output)	治理層次	社會資本	政策行動
社會文化系統	動因危機	X	第三層： 後設治理	公民社會	以民主和績效重塑公民意識建立公民社會
政治系統	正當性危機	合理性危機	第二層： 總體治理	交換網絡	建立遊戲規則構築多元社會網絡
經濟系統	X	經濟危機	第一層： 個體治理	信任	增加社會良性互動重建社會信任

資料來源：改自陳欽春，2004:141。

一、個體治理：增加社會良性互動以重建社會信任

(一) 以信任感的培育，作為社會資本充實的核心行動

不僅「信任」(trust)是社會資本的核心概念；事實上，近年來「信任」的研究成了一門顯學，社會科學的各個學科領域都對「信任」主題顯現極大的興趣。1995年福山以《信任》為主題，探討以信任為主的文化因素和經濟成長的密切關係，他指出信任不但有助於提高微觀經濟組織的運作效率(Berg, Dickhaut and McCabe, 1995; La Porta, et al, 1997)，而且亦有助於宏觀經濟的增長(Knack and Keefer 1997; Zak and Knack 1998)。此外，普特南在《讓民主運轉》(1993)書中強調「社會資本」乃影響義大利區域政府績效的關鍵，而信任正是社會資本重要的組成部分；近幾年來，福山出書呼籲缺乏信任等造成社會資本流失的現象，不僅是社會運作交易成本的大幅提昇，更造成人類世界基本秩序的崩解，而浮現「大斷裂」的景象，呼應人們對信任失去的熟悉感，也對社會問題的解答作一定程度的提示。

換言之，「信任」在近十年之間成為學界熱門的主題，正與學者專家普遍關心社會失序的現象，尤其是有關人類合作問題。也就是說，如果人們能夠合作，社會學研究的種種集體性社會問題就不會存在；政治學研究的各種政治衝突就可以避免；經濟學研究資源配置效率就會大大提高。然而問題卻是：在現實世界中人們往往不願或不能合作；結果便是我們常在媒體看到種種紛亂、失序、衝突、抗爭的畫面。當然，信任的問題在不同的國家、文化、族群、階層，甚至是職業性質都有不同程度差異，因為這種差異的存在透露出信任問題的癥結，而解釋這些信任差異更是學者專家的共同指向的目標。

當代社會學大師紀登斯曾區分兩種「值得信任感」(trustworthiness)：一是熟識的人事物；另一則是彼此陌生的人事物。前者所建立的信任關係，不確定性相當低；反之，後者的信任關係則是建立在相當高的未知因素上(劉維公，2000:17)。事實上，當前學者對信任的論述也都集中在後者，特別是現代政治社會體制所信任的「專家系統」；因為專家往往不是往往不適人們生活中所熟識的，甚至是未曾謀面的。更進一步說明，現代人的信任不是來自專家本人，而是來自其所代表的系統；換言之，當代許多學者對政府信任度(trust in government)下降，並非單指某位行政首長，而是對其代表的政府體制失去信心，因此重建整個政治社會系統的信任度，便成為當代政治學與社會資本領域所欲探究的主題。

(二) 透過信任機制的建構以促生社會資本

齊美爾(George Simmel)曾指出：「信任乃社會之中最重要的的凝聚力量之一」(Simmel, 1950: 326; Deth et al, 1999:4; Newton, 2001:202)；信任乃社會資本主要的構成要件，同時社會資本也是社會整合、經濟效率和民主穩定的

必要條件 (Arrow, 1972:357; Coleman, 1988:306; Ostrom, 1990; Putnam, 1993, 1995, 2000; Fukuyama, 1995; Newton, 2001:202)。因此，信任實為社會資本的重要內涵與實存形式。

福山認為信任不僅是社會資本的構成要件或是一種指標，更是一種先決條件 (Fukuyama, 1996:26; Tonkiss, 2000:79)；他指出社會資本是一個社會中來自信任普及程度的一種能力 (ibid.)。自福山的推論，信任代表著一種社會凝聚的基礎、一種既存的特定關係，許多學者都認為信任乃社會資本的構成要件 (Putnam, 1993a: 170; 1995a; 1995b; Halpern, 1998)。社會資本既是社會結構的結果，也是其基礎。信任降低交易成本，信任也促成的「關係」的存在；當然從相反角度而言，成功的關係也產生信任 (Gabbay & Leenders, 2001:196)。

福山對信任的定義被理解為一種行動的潛在能力 (Fukuyama, 1999; Tonkiss, 2000:80)。福山強調，社會資本的供給不足，那麼社會將會付出極高的代價 (Fukuyama, 1999:282)。社會資本通常作為一種倫理或經濟的概念。一方面它代表一種社會財 (social good)；另一方面，他也被作為家庭重組合振興經濟的理論依據。故此，社會資本具有研究上的雙重性，一則其本身就是一種研究的目的；另外，他也被作為一項集體行動的資源或「潤滑劑」(lubricant) (Luhmann, 1988; Tonkiss, 2000:79)。

基本上，信任與社會資本乃一體兩面的概念，信任為社會資本外顯的形式，而社會資本則為信任提供詮釋當代社會秩序與集體行動的一套理論架構。從《表七》我們看出兩者的共存關係，以及相互詮釋的重要意涵。其中在有關信任光譜的部份，從個人對信任概念所具有的基本信念可知，一個信任度較高的社會環境中，與他人相處的動機乃基於友好善意，人與人之間的客觀利益相當接近，即使出現資源或地位競爭的狀態，也是在一定合理的範圍之內並不會擴大成為衝突的來源。因此，在制度設計或經濟交易時，信任度高的社會其初始結果即呈現一種合作關係，這種合作關係有利於制度的建立、問題的解決、商業的活絡，以及集體行動的進行 (Levi, 2003: 163)。

表七 信任與社會資本之連續光譜

		信任的連續體		
		不信任	較少信任	極佳的信任
基本 信念	動機	敵對	冷漠或友好	友好
	客觀 利益	個人之間不同	團體層次上相同；個人之間多樣化	相同
	競爭	高	一種可能範圍內	一種可能範圍內
初始結果		衝突	沒有合作或有限合作	合作
解決辦法		制度保護	制度 (改變動機)；社會網絡	不必要

	社會資本的連續體			
	極少的社會資本	基本的社會資本	較多的社會資本	豐沛的社會資本
基本特徵	對他人福利毫無興趣；在他人犧牲下尋求自我利益極大化	以自我的福利為出發點；只有在自己有利的情况下與他人合作	為共有的事業奉獻；在儘可能存有共同利益下與他人合作	為他人的福利奉獻；在無設限情況下與他人合作；關注公共財
價值	以自我強化為出發點	合作效率的考量	合作效能的考量	利他主義視為自我利益
議題	自私：如何使其為之而又不造成社會解體	交易成本：如何使其降低而增加人們的利益淨值	集體行動：如何成功合作並維繫合作關係	自我犧牲：能承擔多少犧牲，如愛國主義、宗教熱忱
策略	自主性 (autonomy)	戰術性 (tactical) 合作	策略性 (strategic) 合作	融合或包容 個人利益
相互利益	毫無考量	工具性的	制度性的	超越性的
選項	不滿意便退出 (exit)	嘗試著增加交換條件的意見表達 (voice)	嘗試著增加總體生產力的意見表達 (voice)	忠誠；接受所有可能好的結果
賽局理論	零和；如果競爭不加限制，將造成「負和」結果 (negative-sum)	零和；交換旨在個人利益極大化，則會有「正和」結果 (positive-sum)	正和；在考量相互好處下，關注自我與他人利益的極大化	正和；關注共有利益的極大化，而將自我利益考量次之
效用函數	互依的，並只對自我效用加權 (interdependence)	獨立的，藉由合作增加自己的效用 (independence)	正向性互依，並某種程度對他人效用加權	正向性互依，某種程度對他人效用加權而較不考量自我效用

資料來源：整併自 (Levi, 2003: 164) 和 (Uphoff, 2000: 224-225)。

而在社會資本的存量光譜中，我們也可發現社會資本存量的高低，直接影響一個社會規範秩序的好壞，以及社會中個體的基本價值。對個人而言，如同信任光譜的結果一般，社會資本較高的社會基本為利他主義較高的社會，因此人與人的相處乃出於善良的動機與德行，而集體的利益通常是優先於個體利益的；換言之，我們前述論及公民資格時談到權利與義務的對等，而社會資本較高的社會，公民資格的理念就容易在所有公眾思想與行動中呈現，公民社會的理想也易於在此實踐。

(三) 透過社團活動之鼓勵以累積社會資本

事實上，普特南在論述社會資本時，社會信任、水平的社會網絡以及公民參與都是重要的組成要素，而社團 (associations) 作為非營利組織 (non-profit organizations) 之重要組織則是這些要素主要的來源 (Putnam, 1993, 1995, 2000; Wollebaek and Selle, 2002: 32)。針對社團對民主社會的功能，普特南 (1993) 將其區分為：對政治系統產生的外在效果，以及對相關參與者所產生的內在效果。在外在效果而言，社團被作為一種另類的影響政治系統的管道，也就是說社團作為一種中介性的機制，提供了成員與政治系統的制度性連接；而在內

在效果方面，社會在其成員中根植諸如合作、團結和公共精神等習性（Putnam, 1993: 89-90）。

然而，過去十年諸如社團、俱樂部等自願性部門在西方國家發生急遽的變遷，其中最重要的變化莫過於普特南（1995b）所稱「第三代社團」（tertiary associations）快速成長。所謂「第三代社團」的特徵為：集中化、付費成員的領導方式（paid-staff leadership）、非民主式的結構，以及成員的支持多半是透過金錢而非時間等（Putnam, 1995b; Maloney, 1999; Selle & Stromsnes, 2001; Skocpol, 1999; Wollebaek and Selle, 2002: 35）。事實上，普特南（1995b）在論述美國社會資本的衰退，其中一個原因乃是社團型態產生變化，特別是傳統社團（第二代社團）的式微，以及前述「第三代社團」的快速成長。

他認為此類「第三代社團」之成員雖然也有共同的符號與價值，但是成員之間的互動卻非如「第二代社團」般採取面對面互動方式；此外，「第三代社團」集中式之非民主的結構與領導，所建構之網絡多屬垂直式型態而非傳統社團的水平式網絡。在他的觀點，社會資本的形成與轉換只能藉由人際間直接互動所產生；同時，傳統社團的水平式網絡結構強調成員之間的平等互動，「第三代社團」的垂直網絡運作方式容易形成不對等的「恩從關係」（patron-client relationships）（Putnam, 1993: 175; Maloney, 1999: 109; Wollebaek and Selle, 2002: 36）。因此，他認為第三代社團的成員多半是被動性地支持社團的發展，諸如經濟性的投入以及人數的增長等，相較於保齡球俱樂部、賞鳥組織等傳統社團，其成員之間密集的面對面互動，對社團的運作則屬積極、主動的參與；相較傳統社團直接、密集的人際互動而言，第三代社團成員的被動參與缺乏自願性社團應有的內部效果，這類社團的地域範疇較為廣闊，對於公民與政治系統之間的媒介作用的外在效果有極其有限。換言之，當前時興的這類「第三代社團」是無法有效產生社會資本；因此，如何加強或回歸「第二代社團」的人際互動的社團參與，則是普特南對社會的疏離、冷漠與不信任所開出的藥方。

二、總體治理：建立公正的賽局規則，以構築多元社會網絡

（一）營造具有回應性的制度設計

第二層次治理的標的在於「制度」，根據前述對國家與社會角色的討論，很顯然，這裡所指的是超越國家主權或法律框架的「制度」。那麼何謂「制度」？從社會資本兩項前沿基礎理論「新經濟社會學」和「新制度主義」的界定中：前者指「社會網絡」；後者指「賽局規則」；換言之，「社會網絡」是制度的結構形式，「賽局規則」則為制度的實質功能。

然而，什麼是具有對民眾回應性或是能夠獲得民眾支持的制度設計？顯然

「政府」、「國家」的形式性的制度框架，已經無法勝任當代動態、複雜與分歧性社會的需求；當然，我們也曾強調當代「制度」的定義，已然超越傳統正式法律框架下的內涵，而朝向「互動網絡」或是「賽局規則」廣義延伸；因此，只要符合互動網絡和規範作用的要求，同時具有平衡民眾需求與政府能力的條件，就是第二層次治理行動所定義的「制度」。

本文列舉「國家」、「市場」和「網絡」分別代表著「層級」、「共治」和「自我」三種治理模式在現實經驗的形式，作為當代社會資本內涵的制度模式（請見《表八》）；這三種模式分別象徵著「穩定」、「競爭」與「動態」三種環境系絡的特質，以及在這種環境特質中，個體成員之「同質」（成員的價值觀相近）、「原子」（成員的獨立性）和「分歧性」（成員間價值、屬性等差異）。換言之，就目前的政治社會現狀，並無具有一個完全取代的制度設計；因此，如何讓三種制度架構多元運作，便是一個較具社會資本內涵的制度內涵。

再者，本文曾論及社會資本一般區分三種形式，分別為：(1)內聚式(bonding)社會資本：指強烈的結合與社會凝聚的特質；(2)跨接式(bridging)社會資本：指涉一種微弱、鬆散，但卻是強調跨越不同個體、社區和組織間的聯結，以及一項社會潤滑的特質；(3)貫聯式(linking)社會資本：強調不同權力層次或社會地位的聯結。從上述不同治理模式的說明，顯然這三種不同的社會資本形式，也分別在不同的治理互動中扮演不同的功能。

表八 三種治理模式對照表

治理模式	層級治理	共同治理	自我治理
制度代表	國家	市場	網絡（或公民社會）
系絡特質	穩定	競爭	持續變遷（動態性）
人口特質	同質性	原子化	分歧性
理性內涵	工具和程序的	實質和目標取向的	反思和程序的
主要行動者	公務人員	買方與賣方； 雇主與簽約者	公民領導者
互動型態 (內涵)	干預（命令）	相互影響（交換）	干涉（對話）
時空界限	國家領域；規劃時程	全球市場；週期時程	重定規模；重塑時程
需求/問題	直線性；由專業界定	透過市場的要求表達	易變的及風險傾向 （複雜性）
能力/機會	國家及生產者取向	市場及消費者取向	由公民社會塑造
治理文化	順服	競爭	合作
正當性來源	選舉委任或主權權威	選擇/投票/契約	公民參與
績效判準	目標達成的效能	資源分配的效率	協商的共識

民主型態	委任民主 (delegate democracy)	市場民主 (market democracy)	參與民主 (participation democracy)
社會資本類型	貫聯式 (linking)	跨接式 (bridging)	內聚式 (bonding)

資料來源：陳欽春，2004:187。

(二) 藉由制度設計打破集體行動的困境

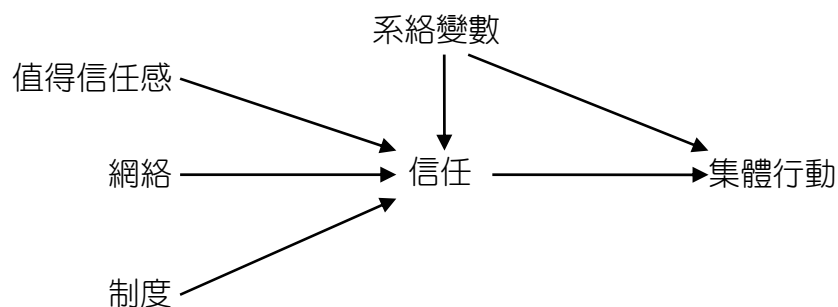
事實上，一個具有回應性的制度設計，在其能克服許多制度運作的障礙，尤其是傳統「集體行動的困境」。奧爾森 (Mancur Olson) 在 1965 年出版《集體行動的邏輯》(The Logic of Collective Action) 一書，他從個人的利益與理性出發，解釋個體利益與集體利益的關係，但卻得出了與傳統理論完全相反的結論：個人從自己的私利出發，常常不是致力於集體的公共利益，個人的理性不會促進集體的公共利益 (Olson, 1989)。因此，這項集體困局的形成乃在於一個具有共同利益基礎的群體，其每個成員之間面對共同利益和每個成員個人利益的潛在衝突 (Olson, 1989)。換言之，集體行動的問題在於，成員短期的自我考量下的抉擇，以及大多數群體長久的共同利益之間，是否具有其他不同的行動課題；更簡要地說，這個集體行動的問題就是一個克服自私的誘因，以達成相互利益結果的問題 (Ahn and Ostrom, 2002: 8)。

面對傳統奧爾森所描述的集體行動邏輯 (或「困境」)，許多學者也尋求解決之道。其中印第安那大學歐斯壯 (Elinor Ostrom) 教授和她韓裔同僚安度勁 (Toh-Kyeong Ahn) 於 2002 年美國政治學年會中，共同提出「第二代集體行動理論」(the second-generation theories of collective action) 的概念，直接以「第二代」之名挑戰與修訂奧爾森的(第一代)集體行動邏輯的內容 (Ahn and Ostrom, 2002)。她們指出，第一代集體行動理論並非全盤被否定，而是其理論的例證僅限於部分個案，並不是全然稱得上是一般性理論 (a general theory)；尤其，第一代理論普遍自利的假定 (universal selfishness assumption) 她們駁斥的核心。當然，她們也指陳另一端「普遍利他的假定」(universal altruist assumption)，在理論驗證或現實生活中也同樣地站不住腳 (ibid., pp. 9-10)。因此，歐斯壯等人便採取較為「允厥執中」的態度，其第二代集體行動理論有關個體行為的核心理念，將形塑個體行為的基本假定視為一種多種型態並存的模式 (ibid., pp. 10; Ostrom, 1998)。

基本上，第二代集體行動理論最主要的目的在於闡釋新型態的研究命題，特別是有關社會資本相關的研究。其中兩項主要的研究命題與社會資本具有密切關係：一是在行為賽局理論方面有關「社會動機」(social motivations) 的問題，其涉及社會資本研究中有關制度、網絡和值得信任感 (trustworthiness) 對信

任的直接討論；另一則是演化賽局對集體行動的議題，也就是「內生偏好」(endogenous preferences)的問題 (ibid.)。在 2003 年的著作中，兩位作者進一步將第二代集體行動理論之上述兩項問題，透過信任的連結 (linkage)，將社會資本與集體行動之間的論述整合起來。從《圖十》的圖示可知，歐斯壯和安度勁兩人認為，集體行動困境的癥結在於「信任」的變數，也就是說，缺乏信任即使得個體與集體之間無法有效連結，因而產生集體行動的困境(Ostrom and Ahn, 2003: xvi-xxiv)。然而，信任的發生在於兩項變數的影響：其一是「制度」(正式與非正式的規則)、「網絡」(互動)與「值得信任感」等社會資本的形式影響信任的程度，這也是上述有關「社會動機」的問題；其二，系絡變數對信任的影響，以及直接與間接對集體行動的影響，演化賽局對集體行動的議題，也就是「內生偏好」與集體行動之間的演化的賽局。

(社會資本的形式)



資料來源：Ostrom and Ahn, 2003: xvii.

圖十 第二代集體行動之變項架構

(三) 以公共政策促動社會資本之積累

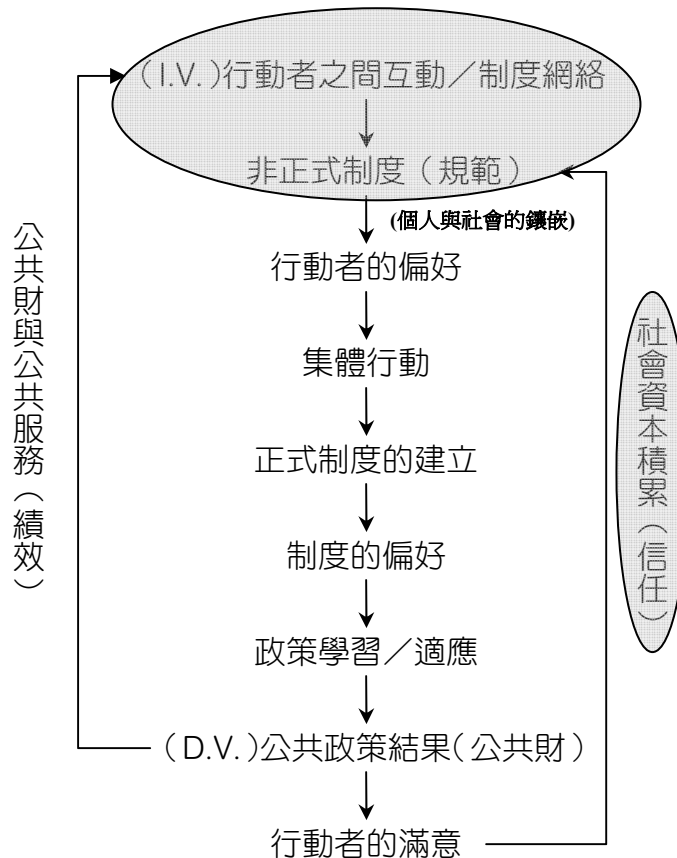
《圖九》顯示歐斯壯和安度勁所論述的第二代集體行動的架構，社會資本與信任乃是此一架構重要的核心理念。然而，《圖十》所呈現的只是一種變數之間的關係，對於架構中所呈現的「社會動機」與「內生偏好」的問題變遷的過程並未見詳述；尤其是後者強調演化的動態過程，此一架構似乎難以凸顯其中變化與循環的特質。因此，本以學者 Christos J. Paraskevopoulos (2002) 針對個體制度與集體行動關係的架構，進一步說明第二代集體行動理論的演化過程 (請見《圖十一》)。基本上，此一架構以演化 (evolutionary) 觀點作為時間面向的主軸，並兼具個體間社會資本積累 (即信任與網絡建立) 和制度的回應性 (公共服務的績效與民眾的參與) 兩個層面的發展與聯結。

首先，個體間互動與制度網絡建立「鑲嵌」的關係，此乃避免主流社會學關於人的行為的假設「過度社會化」，把人看作是完全社會的人，而忽略了人行為中可能產生的選擇行為的差異；此外亦避免主流經濟學另一個極端，將人的行為

假設為「低度社會化」，因為它只考慮了個人動機而忽略了社會情境(Granovetter, 1985)；以前述歐斯壯和安度勁的說法，即指個體行動並非「普遍利他的假定」也非「普遍自利的假定」，而是兼具「自利」、「利他」的適度社會化的行為假定。因此，本架構將行動者「鑲嵌」置入制度網絡中，避免了低度社會化和過度社會化的極端觀點。

其次、我們知道信任乃社會資本構成的重要形式，在現代複雜的機制中，社會信任亦可透過兩種形式的社會資本而增加：互惠規範 (norms of reciprocity) 與公民參與的網絡 (networks of civic engagement)。而其中最重要的規範乃是一般性互惠 (generalized reciprocity)，這是一種涉及相互對未來互利期待的一種持續性的交換關係 (Coleman, 1990)。因此，一般性互惠關係與密集的社會網絡連接，透過互惠、信譽和信任等核心關係，而被發展成為相互增強的方式 (Ostrom, 1998)。換言之，只要具有回應性或互惠性的交換網絡，無論是前述政府、市場或社會網絡，都有助於社會資本的積累。

此外，制度網絡與價值與規範 (即廣義的「制度」) 扮演一種重要社會化的功能，亦藉此影響個體行動者偏好，同時也是社會資本另一種存在的型態。因此，我們在此架構將制度視為一種獨立變項，並影響個人有關於利益與認同的行動認知。行動者基於其個體偏好而在社會網絡中，與其他行動者互動而產生集體行動；而集體行動的結果通常以一種正式的協議或正式制度建立而出現，而此制度與協議即內含行動者個別偏好和集體協商下產物。此時，政府的公共政策勢必受到社會集體性的偏好與規範的影響，而做出某種的調整、學習與適應，並設計出具有契合整體社會偏好與利益的政策方案。這種政策方案的設計與執行的結果，即以公共財與公共服務的方式提供給社會成員所使用。



說明：圓圈部分即為社會資本存在的形式。
資料來源：陳欽春，2004：202。

圖十一 第二代集體行動之演化架構

對於整體架構而言，制度網絡中所有成員的集體互動，進而產生公共政策的執行與結果，這些結果以公共財的形式提供給所有成員共同使用，是為此架構的外部性（external）作用；而行動者對自我參與、互動與學習的成果感到相當滿意，亦具會增強個體對社會規範與價值的歸屬作用，此即為社會資本重要的內涵，並透過此種行動者自我學習與社會化的機制不斷積累社會資本，也使得行動者與社會網絡的聯結更為緊密，此即為本架構的內部性（internal）作用。

總體而言，此種個體行動與公共行動聯結的架構，主要關鍵因素在於社會資本（制度、規範或價值）在行動者間促成集體行動，亦提供制度解決集體行動困境和增進系統績效的具體成果；同時，透過集體行動的作為或具回應性之政策行動的結果，亦可產生社會資本的要素（信任）。如此政策學習與變遷的良性循環，自可有效積累整體政治社會系統的社會資本。

三、後設治理：以民主和績效，重塑公民意識，並建立公民社會

（一）以民主和績效做為公民社會建構的核心策略

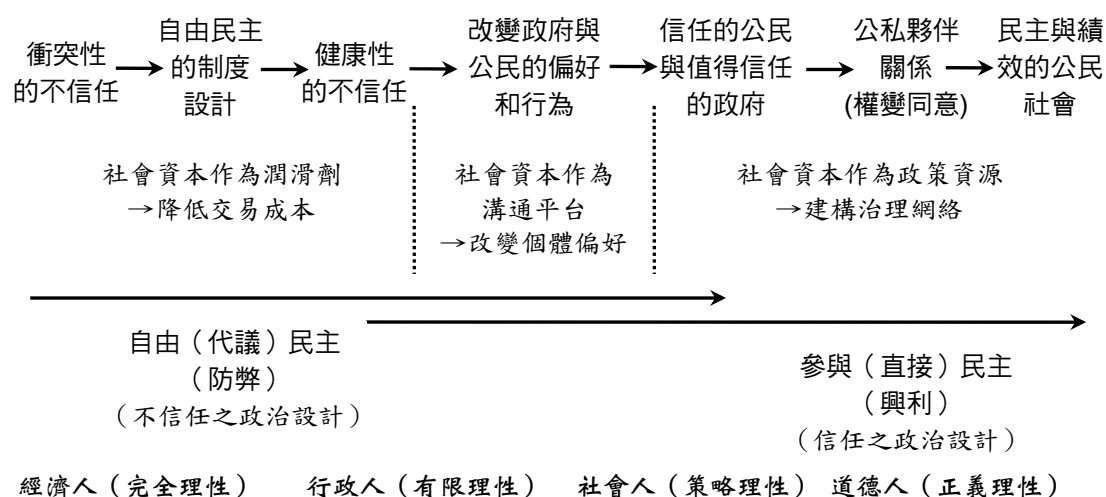
不同於前面二個治理層次，第三層次治理討論的主題卻是有關社會資本的「後設」(meta-)問題。所謂「後設」(meta-)最簡單的說法，是指「凌駕和超越某件事物的相關內涵」(Kooiman, 2003: 170)。具體的說，「後設治理」(meta-governance)即是提供第一、二層次治理的「規範」(norms)或「指導方針」(guidelines)。事實上，無論從理論的論證過程，亦或是實務的實踐經驗，都指出「民主」與「績效」乃是社會資本運作的後設規範，更是充實社會資本重要的指導方針。

首先，從民主的層面而論，「自由民主」(liberal democracy)或稱其運作形式的「代議民主」(representative democracy)，其作為當代民主的一種類型，卻很多人將其視為「民主」等同詞，而「民主」卻成了「自由民主」的縮寫；甚至當1989年整個蘇共帝國崩解時，福山以「歷史的終結」(The End of History)作為自由主義勝利的註腳。然而，在千禧年前夕，政治學者博格斯(Carl Boggs)寫了《政治的終結》(The End of Politics)，卻是對美國陷入的困境提出最沈重的呼籲。他強調，一般意義上的「政治」，包括選舉、立法、公共政策、遊說、總統命令等並沒有消失；但是「曾經將我們關注的焦點集中於諸如公民參與、公共利益、政治責任、社會治理和社區充滿活力的話語—這些自希臘延續至今的傳統一部份，其衰退已經超越我們認知的能力」(ibid.)，包括公開辯論、公民權利、公民精神和參與政府決策等，這些在這個國家歷史上讓人引以為豪的「政治」精神與內涵逐漸流失，而使其陷入「危機中的危機」(crisis in crises)。

同樣地，社會資本論述也出現在上述有關自由民主的質疑，特別是在有關「信任」的討論。這些討論的信任的政治議題，最早是來自東歐共產體制解體，以及新興國家的建立過程中，如何在國家的民主過渡期間，國家與政府中建立人民的信任基礎。其次，歐美先進國家在自由民主制度下，面臨發展的瓶頸，謀求政治與社會信任的提升；當然，歐盟(European Union)此一跨越國家的新體制，同樣需要整個會員國及其公民的信任。此外，亞洲以日本為首的東亞經濟成功的經驗，說明具備「信任」內涵的儒家文化也提供此項議題正面肯定(Levi, 1998: 77)。因此，以「信任」作說明政治議題同時受到全世界不同領域不同的關注；雖然，關心的問題癥結或有不同，但是問題背後真正的反思卻都是：如何取得彼此間的信任，包括人際之間、人民與國家，以及國家與國家之間；還無信任基礎者建立信任、信任程度不足者增加信任、以及失去信任者找回信任。

雖說，傳統民主的進步經常發生在對於權威當局的不信任(Warren, 1999: 310)；學者也說，不信任不僅是民主進步的基礎，同時，對權力抱持健康性的質疑乃是民主得以活絡之所依(Hardin, 1999)。但是，我們要質疑的是這種「不信任」(distrust)的現象是一種危機時期的短暫反應，還是民主制度設計下的必然價值基礎。如果是前者，就如同人體生病的病徵，其作為一種危機情況的改

善指標，就能安然度過此種短期的危機；但是讓人憂心的是後者，也就是認為「不信任」被視為當代民主制度設計的基本理念，甚至是一種行之已久的民主價值觀。顯然，「不信任」這種先驗的前提，並不意味著可以讓人類安居樂業、永續發展，這些在先進國家（歐美或 OECD 國家）不斷投入社會資本或信任研究之際，便可知「代議民主」或「自由民主」已出現根基的動搖。



資料來源：陳欽春，2004:231。

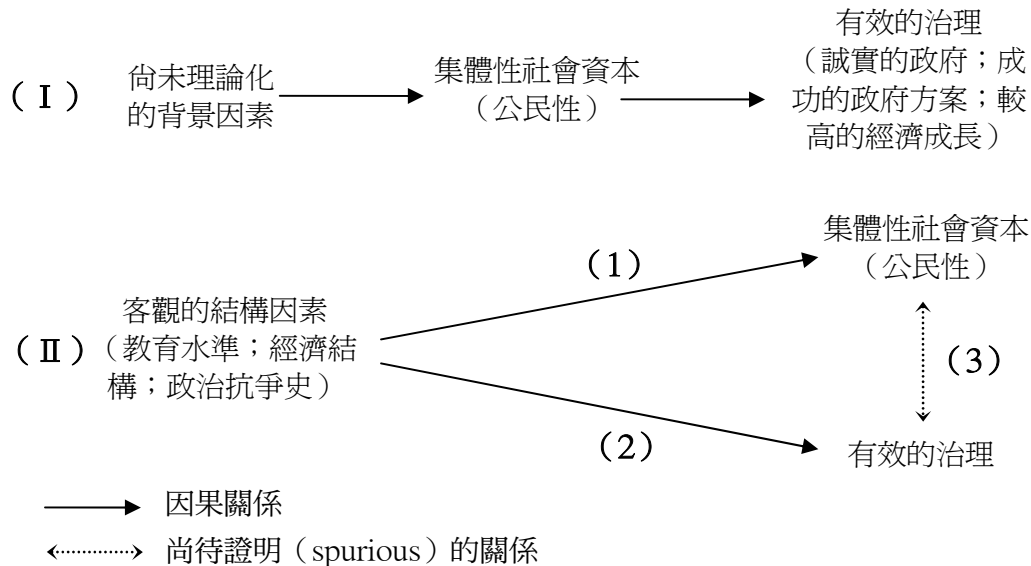
圖十二 信任與民主制度之演變

從《圖十二》的針對民主制度的推演，第三世界或是後進國家，缺乏良好的制度設計（即使是所謂「不信任」的制度設計）所營造的遊戲規則，使得政治社會動盪不安；然而，先進的（自由）民主國家，卻因發展受到制度的制約（強調「不信任」的制衡關係），以致政府政務推動上受到諸多的限制，尤其在「全球思維、在地行動」(Thinking globally, acting locally) 的趨勢下，傳統以國家機制作為公共政策運作的核心的思維受到極大的挑戰，這也使得「信任」同時躍入這些先進國家的政策議程之中。

再者，從績效的層面而言，普特南在研究義大利的地方政治發展和七〇年代以降的區域政府改革時，發現義大利的區域政治發展和民主水準在南方和北方之間呈現明顯差異。北方的區域政府體制改革相對成功，政府廉潔高效，民主水準也較高；相較之下，南方的區域政府改革就困難重重，政府貪污、腐敗問題相當嚴重，民主水準也較低。普特南的實證研究顯示，義大利南北區域政府績效的顯著差異不能單從經濟發展的角度得到解釋；隨後，普特南進一步證實「社會資本」為義大利政治南北差異的重要關鍵。

事實上，從普特南 1993 年對義大利的研究發現，顯然整個社會蘊含的社會資本與政府績效有著明顯的正向關係；而在 1995 年之後，普特南大力呼籲美國政府與社會應正視社會資本急遽衰退的事實，政府應該透過制度建立與政策投入

增加社會資本的積累。普特南這兩種論述似乎在因果假設關係似有不同，到底是社會資本影響政府績效？還是政府政策產生社會資本？不可否認有些學者認為這是普特南論述的矛盾所在，也有些學者各自堅持其中某條路線的解釋方式；當然，更為多數人所接受的說法是，其實兩條路線是「雞生蛋、蛋生雞」的互為因果的關係。



資料來源：陳欽春，2004：

圖十三 社會資本與政府績效的兩種分析架構

我們進一步從兩個說法的因果假設架構來看。《圖十三》可以知道 (I) 代表普特南 1993 年義大利的研究架構，他經實證研究發現「公民性」(civiness) 與區域政府的績效具有正面的顯著關係，他將「公民性」稱之社會資本，而社會資本的高低影響著政府績效。而社會資本的來源，普特南則從中世紀的歷史傳統開始分析，但仍屬尚未理論化的階段。至於，《圖十三》(II) 則代表普特南 1995 年之後在美國以及其他跨國比較的研究架構，關係 (1) 的因果假設指稱一個好的制度環境 (包括正式與非正式的制度)，將會提升社會資本的程度；而關係 (2) 則是政治學傳統制度論的說法，即良好的制度條件將導致一個有效治理的政府。然而，真正重點在關係 (3) 的部份，雙向箭頭圖形顯示社會資本與有效治理乃互為因果的雙向關係，其中普特南在 1993 年的研究中已說明了社會資本將有效提升政府效能 (即《圖十三》(I) 的部分)。

(二) 重塑公民意識，以建構公民社會

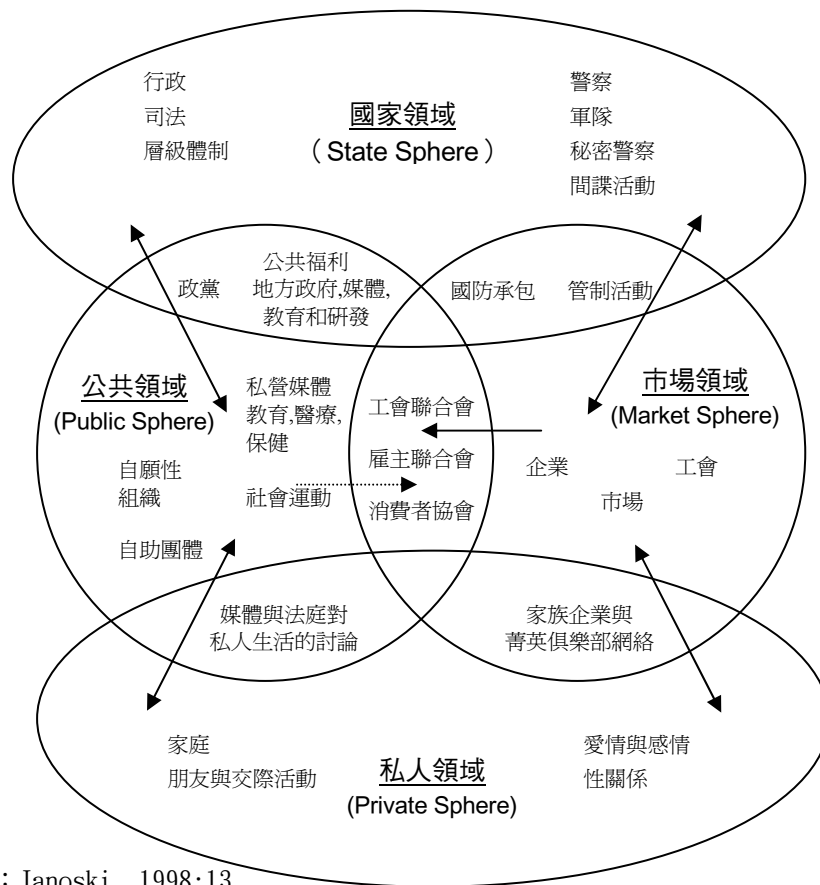
本文認為社會資本對於當代政府政策作為重要的衝擊，在於描繪一個具備民主與績效的當代治理圖像，這個圖像涵蓋了意念與結構的面向，也包含了個體與集體的連接，而這個圖像就是近年來備受學界矚目的「公民社會」，也正是社會

資本理念自啟蒙運動源起後，所強調自我認同與社會凝聚的精神。

公民社會理論萌發於十七世紀啟蒙時期，睽違數百年後在二十世紀八〇年代再度復興，90年代在國際場域中持續升溫。它起初被視為社會主義和福利國家困境的出路，後來又受到改革國家體制並調整其與社會關係需求的推推波助瀾。復興以來的公民社會的概念不斷豐富和深化其內涵，其中包括（叢日雲、龐金友，2002）：（1）公民社會內涵不斷豐富與深化，藉由廣泛應用強化其多義性和模糊性特徵；（2）人們對公民社會的作用以及其與國家關係具有更清楚的認知；（3）在研究方法上同時兼具規範性與實證性研究的發展；（4）在研究範疇上邁出純理論探討，延伸至跨區域、領域、層面的研究；（5）全球化趨勢下，建構全球化公民社會的前景與視野。

一般而論，公民社會理論主要致力於研究公民社會的結構性與文化性特徵，以及公民社會和國家之間的關係。因此，大部分學者將當代公民社會定義歸結為「二分法」（two-part-model）和「三分法」（three-part-model）兩種。所謂「二分法」即「國家/社會」的二分區隔，公民社會在此指獨立於國家的社會相互作用的領域及與之相關聯的一系列社會價值或原則；而所謂「三分法」即「國家/經濟領域/公民社會」三分區隔，公民社會在此指介於國家和家庭或個人之間的一個社會相互作用的領域及其與之相關的價值或原則。自九〇年代以來，以「三分法」為基礎的公民社會定義成為主流。

然而，「二分法」和「三分法」只是從一個特定視角所作的簡單化分類，遠不能充分反映當代公民社會概念所承載的龐雜內涵。當代學者面對的公民社會與傳統的公民社會已經大不相同，而學者們對公民社會的認識也在不斷地深化。尤其，當代思想家哈伯瑪斯對「公共領域」（public sphere）的研究成果漸為公民社會理論所吸收納，一些學者如 Jean L. Cohen 和 Andrew Arato（1992: 421-91）等，將國家、市場、私人和公共領域之間糾葛複雜關係的部分，共同納入公民社會的結構予以探討（Janoski, 1998: 12-17）。《圖十四》所呈現各領域相互滲透、影響的圖像，正說明了當代公民社會呈現的多元風貌，也代表了社會資本強調個體互動與制度回應的基本型態，因此無論是科層體制、市場或是社會網絡都必須回歸公民社會的架構中，而此架構的所有成員（無論是個人或團體）除了在團體生活中尋求自我認同，更需要所有公民社會成員創造的社會凝聚，也就是信任。



資料來源：Janoski, 1998:13.

圖十四 公民社會在各領域中之定位

公民社會強調的成員個體，一方面強調個體自主，一方面又不可自外於群體生活，這和本文前述描述的個體與社會的「鑲嵌」有著共同的思維。事實上，社會資本這個以「資本」（個體）與「社會」（群體）的當代用語，即是為長久以來個體/集體、自利/利他、社會/國家..等二分割裂的思維，提出一個融合、溝通的語言，無論是在重建社會信任或是克服集體行動困境的努力等。正如世界銀行資深研究員 Michael Woolcock (1998:188) 對社會資本的描述：

「在社會資本身上，歷史學家、政治學家、人類學家、社會學家和決策者，以及各個領域內的各陣營，又一次找到了一種存在於公開且建設的論爭中之共同語言，一種以過去的 150 年中受到狹隘學科主義嚴重壓制的語言。」

因此，當代公民社會的論述不僅止整體圖像的描繪，更重要具體表現在所有成員的互動，特別是公民社會理念所賦予所有成員的權利與義務，也就是「公民意識」(citizenship)。基本上，所謂「公民意識」通常在國內另被譯為「公民

身份」、「公民資格」、「公民資質」、「公民素養」等，根據「韋氏新世界辭典」(Webster's New World College Dictionary, 1988)的定義：「一個公民的身份(status)或條件(condition)；此一身份的责任(duties)、權利(rights)與特權(privileges)；一個人(person)作為公民(citizen)的表現」。換言之，公民資格最言簡意賅的定義，就是：公民社會成員的權利與義務(Dahrendorf, 1999: 44-45)。

我們進一步從社會資本的角度為「公民意識」作進一步的詮釋。基本上，個人權利與自由是公民意識的基礎，並強調政府在福利服務的干預角色；而當代的公民意識的內涵，更應建立在互信互惠的基礎，履行個人社會及道德責任，並藉以提昇公民社會的活力與能力(香港青年協會，2002: 3)。因此，強調公民意識的建立，有助於提昇社會凝聚力以及建立互信互助的公民社會，更是累積社會資本的一種重要範疇(Gamarnikow and Green, 1999)。

表九 社會資本與公民意識之「權利/義務」分析

權利面向	責任面向	社會資本觀點
公民層面 (civil citizenship) ：個人自由與權利制度	社會及道德責任層面 ：公民德性與責任制度	信任與互惠規範；社會互動與社區制裁
政治層面 (political citizenship) ：政治參與和選舉代表	政治效能層面 ：有效地參與公共生活與公共領域	普特南《讓民主運轉》一書對公民參與政府績效關係的描述
社會層面 (social citizenship) ：政府干預、福利國家降低經濟不平等與增加社會公義	社區投入層面 ：主動投入社區活動、建立社區網絡、累積資源；在此降低國家涉入	家庭、社區和網絡作為公民社會活絡的基礎；互動網絡與公民參與作為民主化的手段與教育過程

資料來源：陳欽春，2004:254。

第四章、研究發現與政策建議

第一節、研究發現

一、社會資本可用以回應當代的社會危機

事實上，社會資本作為當代一種相當受人矚目的理念，不單是在字句結構或字義的瞭解，重要的是其存在的價值在於對當前社會問題一定程度的剖析和解答，另一方面也表達了知識份子在現有學科分際限制下無法回應社會需求的焦慮與無奈。然而，一般認為社會資本的概念出現在當代文獻中不過才近二、三十年的時間，但是回溯社會資本的歷史，社會資本的概念源自十八世紀的啟蒙思想，其發展歷史將近一百五十多年，且在不同時代凝聚不同的內容與價值，而且都有一個共同指向，那就是回應當時的社會危機。

二、社會資本可促進人類的集體行動與合作

社會資本一般被界為一種公共財或集體財，都顯示其作為一種集體取向的目的，特別是所有成員共同目的的達成。當然，在社會資本的目標指引下，以及個體-集體的鑲嵌設計，據以克服長久以來經濟學中「集體行動的困境」，營造一個人與群體、社會與國家多贏的環境，也為人類社會的集體合作提供一個可行的運作架構。此外，一個組織社會資本的多寡可視為一種投入資源，愈多的社會資本代表降低組織運作的「交易成本」(transactional cost)，使得組織的目標與任務得以順利執行。

三、社會資本的內涵可分為「結構」與「認知」兩個構面

從《表二》諸多的定義中，我們可知社會資本概念由分別由道德義務與規範、社會價值（尤其是信任）和社會網絡（特別是指自願性社團）所組成。更簡潔地說，社會資本在內容可分「結構性社會資本」與「認知性社會資本」。前者是指一些相對較為客觀、外顯的社會結構，包括網絡、社團、制度與具體的規則等，例如：社團法人、農漁會、宗教團體和社區組織都屬於此種型態的社會資本；至於後者，則意指一些較為主觀、抽象的元素，包括一般普為接受的態度、行為規範、共享價值、互惠與信任等，皆屬於此種認知性的社會資本。

四、社會資本的分析層次，可分為「個體」、「總體」與「後設」三個層次

基本上，社會資本乃是對社會危機的一種回應，而危機的型態可分為「個體」（即成員間互動的危機）、「總體」（即制度出現回應的危機）和「後設」（整個社

會的價值與規範的危機)；因此，社會資本的充實與積累必須從「個體-總體-後設」(micro-macro-meta)三個相互貫聯的分析層次加以理解，而這三個層次和德國社會學大師哈伯瑪斯將整個社會政治統分為「經濟系統」、「政治系統」和「社會文化」三個次級系統，同樣基於系統性整體的思維，由內而外、由抽象到具體，分別自危機或問題的本質作更為周延的思考與設計。

五、社會資本的互動可分為「內聚」、「跨接」與「貫聯」三種形式

一般將社會資本區分三種主要形式：(1) 內聚式 (bonding) 社會資本：一般指強烈的結合 (strong bonds) 與社會凝聚 (social glue) 的特質。例如，家庭與族群內部成員；(2) 跨接式 (bridging) 社會資本：指涉一種微弱、鬆散，但卻是跨接橫越式的聯結，以及一項社會潤滑 (social oil) 的特質。例如，不同族群的結盟、工商協會、朋友的朋友等；(3) 貫聯式 (linking) 式社會資本：強調不同權力層次或社會地位的聯結。例如，政治菁英與一般大眾的聯結，以及不同社會階級的結合。其中「跨接式」、「貫聯式」更具當代社會資本闡釋的內涵，特別是跨越不同群體、階級的連結，更是針對當前社會疏離與異化的一種修補的工程與作法。

六、社會資本的動態意涵，為資本間的「轉換」與「積累」

社會資本字詞從「資本」一詞的延伸，保有相互轉換與積累存量的喻象。法國社會學家布迪厄首先提出不同資本「轉換」的理念，使得當代理論家重視經濟、財物、人力與社會資本間的相互依存與轉換關係；此外，許多社會資本研究者更關注社會資本的積累，特別是去驗證社會資本存量的多寡與社會安全、經濟發展與政治績效等之間的關係，也因此成為社會資本測量或實證調查的基本理念。

七、「政府信任度」是短期施政滿意度的測試，更是長期民主正當性的檢驗

很明顯地，「信任」為社會資本最重要的內涵，也是具體展現的社會指標。近來，「政府信任度」的問題同時受到理論與學術的關注。信任度除了作為傳統施政滿意度的檢驗標準，使得其在民意調查領域和行政體系頗受注重；然而，而長期政府信任度的下滑趨勢，方是學者關心之所在。就美國長期數據資料顯示，從六〇年代以來的七成五的信任度，下滑至今不到三成的信任度，其他先進國家也多有此種趨勢，使得「政府信任度」成為一種政治的綜合性指標。

八、「社會信任度」是社會凝聚的象徵，更是國家競爭力的重要課題

事實上，社會信任度常被視為社會資本測量的主要構面，無非也是呈現一個國家公民社會成熟度的替代意涵。從普特南對義大利的研究指出，社會資本的多寡影響著區域政府的政策績效；再從，本文《表五》各國社會資本指數的差距顯

示指數愈高的國家，通常是國家競爭力在全球顯先的區域。當然，社會信任度在當代社會日漸異化、疏離的情況下，更是維繫整個政治社會系統運作的重要凝結劑與潤滑劑。

九、實證資料顯示台灣地區社會資本指數，呈明顯下滑

對照哈佛大學教授Pippa Norris的1995年47國社會資本指數之資料，無論從天下雜誌的國情調查（2000），或是群我倫理基金會（2001、2003）以及陳欽春（2004）等的當前台灣社會資本相關概念的調查結果，都顯示台灣地區的社會資本有明顯下降的趨勢，這對台灣政治、經濟與社會的總體發展有著一定的警示意義。

十、社會資本宜與當代治理論述結合，並成為政府施政的政策藍圖

「從統治到治理」（from government to governance）也成為行政革新的當代典範。但是，治理目前僅止於提供一種結構性的理論框架，而社會資本同樣和治理一般源自當代「不可治理」危機的探討，但更具實質意涵與內容，因此結合治理的結構性特質與社會資本的功能性內涵，應可謀思一個可運作的政策行動的架構或平台。

第二節、政策建議

一、提升對社會資本的基本認知與其重要性的討論

社會資本的研究已成為當代學術與實務領域的鮮明標竿，不僅是社團組織、國家或國際組織都全力投入社會資本的研究，其研究的主題和範疇更是涵蓋社會問題的各個層面。相較於國際對社會資本的投入，台灣地區社會資本的基礎研究則寥寥可數，甚至對台灣地區許多人而言，社會資本究竟為何？所言何物？有何作用？都是一個陌生的字眼。因此，當福山以「社會斷層」對人類提出重視社會資本的認知與意涵時，台灣面臨國內外更多政治、經濟與社會的衝擊，甚至媒體多所揭示的政治衝突、群族割裂、階級對立的現象，更是有必要帶動一個對社會資本擴大認知的全民議題。

二、鼓勵學術界進行更多的社會資本基礎研究與本土調查

基本上，社會資本發展的歷史脈絡中，知識份子一直扮演著關心社會發展的建言者，也是謀求國家善治（good governance）的工程師，無論是十八世紀啟蒙時代的哲學家、十九世紀的托克維爾對美國社團精神的倡議，或是當代研究落後國家貧窮問題的國際組織的研究人員，以及投入非營利組織運動不遺餘力的社

會工作者。對照國內外社會資本研究文獻的質與量，顯然國內對相關研究的投入與耕耘尚待加強，不僅可供參閱的中文資料相當有限，本土性社會資本實證調查更是停留在個體摸索情況；相較國外不僅國際組織投入大筆資源進行相關主題之研究、OECD 國家更是以國家學術力量支持相關研究，歐美等大學與個別學者埋首社會資本研究者更是比比皆是。

因此，為了快速提昇國內基礎研究與本土調查的質與量，提供以下較為可行的建議：

- (一) 翻譯或編著社會資本基礎研究的相關著作界定奠立研究根基
- (二) 召開各種相關議題的座談會或研討會在學術圈帶動研究氣氛
- (三) 鼓勵學者投入社會資本的基礎研究或本土調查
- (四) 鼓勵或倡議社會團體資助相關的學術研究或調查
- (五) 政府科研獎助或部會相關研究計畫應投入資源參與相關調研工作
- (六) 參與國際性相關研究組織或團體，並以本土研究調查與世界接軌

三、重建公民權利義務關係，作為充實社會資本與營造公民社會的重要途徑

顯然，社會資本的論述是以個體的角度詮釋整體社會的圖像，特別是個人與社會的「鑲嵌」關係，以及集體行動困境的解決；因此，無論是營造公民社會或是積累社會資本，關鍵在於所有社會的成員，包括個人、組織或政府。尤其是在當前「顧客導向」甚囂塵上的社會改革訴求下，造成「權利」凌駕「義務」的失衡現象，社會充斥著「只要我喜歡有什麼不可以？」，卻鮮少人去思考「我享有這些權利政府財政是否可以負擔？」、「我爭取這個權利有無排擠其他有此需求者的權益？」，甚至是「我享有這些權利，應該擔負何種義務？」。

因此，重建具有權利/義務對等的「公民意識」之個體，使其在自利/利他的均衡的行動動機中，自然產生社會成員的良性互動與互惠行為，無論是交換網絡或社會信任自可更為周密和增長，而整個國家的社會資本而得以產生與積累，如此公民社會的景況也將逐漸浮現。以下提供諸項建議做為參考：

- (一) 宣導「公民意識」理念，形塑當代的新的公民精神
- (二) 宣揚志工精神，鼓勵自願性社會工作的參與
- (三) 研擬或修訂相關法令建立社團運作、成長的社會條件
- (四) 倡導社會資本理念融入社團活動基本精神

(五) 活絡社會社團活動，尤其是自發性、公益性和人際互動型社團

(六) 鼓勵國際社團活動的接軌，串連全球性自願工作的綿密網絡

四、政府施政宜考量社會資本的建構，以建立民主治理的典範

近十年來，社會資本的研究或實務的推動，在全球多個國家、區域與跨國組織分別自不同的議題、層次和對象作多元性的探索。姑且不論世界銀行、OECD 和 IMF 等組織，以社會資本途徑研究第三世界國家貧窮問題、民主問題和社會問題，以作為這些國際組織投入相關援助資源的重要參考；事實上，許多國家都在研究社會資本作為政策設計的重要元素，包括歐美、紐澳、北歐，以及鄰近的日本、新加坡和香港²⁸，不僅投入許多的學術資源進行社會資本的相關研究，OECD 的成員國更以官方名義，進行本國的社會資本指標的建立與測量，其中英國與澳洲在國家統計機構的全力支援下，不但逐步建構社會資本的文獻與測量資料庫，更進而在行政領導高層成立專責研究單位，邀集世界各地社會資本的學者專家提出研究與建言，逐漸朝向將社會資本理念落實為政策作為而努力。

以策略管理的角度檢視近年來台灣地區內外環境的發展，縱使外有全球競爭與中共威脅，內有政治衝突、社會對立與族群割裂的危機，但台灣仍在全球的競爭發展受到全球的矚目。就社會資本的角度而言，台灣受到多種條件的制約下有此傲人的成果，當然這是台灣全體國民與政，多年來凝聚共識、一起打拼創建的事實。然而，無論就實證數據的調查或是媒體的報導，都顯示台灣地區的社會資本存量逐漸流失。因此，政府必須扮演關鍵火車頭角色，投入社會資本的生產與積累，以下提供建議如下：

(一) 建立社會資本的社會論述，倡導與發展社會資本的理念

(二) 政府必須有系統地投入社會資本的研究與調查工作，建立社會資本研究的本土資料庫

(三) 政府應該研擬建立台灣地區社會資本指標建立的可能性，作為台灣社會永續發展的重要參考

(四) 政府當局必須瞭解社會資本的重要性，並作為施政方向的依據

²⁸ 香港政府不僅在行政長官的施政報告宣示社會資本的施政理念，同時 2002 年成立一項三億港元的「社區投資共享基金」，交由民間組織自主運作，主要功用將其作為一項種子基金，用以支持社區團體、商界等機構之間的合作，而基金的主要宗旨則在於鼓勵市民彼此關心，互相幫助，推動社區參與，並推動跨界別的合作，以期建立社會資本。基本上，基金補助計畫的期限最高為三年，每項審核通過的計畫最低補助金額為 20,000 港元，同時並不預設最高資助金額。截至 2003 年 8 月，CIIF 委員會至今撥款逾 2,200 萬港元資助 29 項計畫，平均每件計畫補助 77 萬港元，最高單項計畫補助金額超過 2 百萬港元。

(五) 政府可研擬成立「台灣社會資本基金」直接鼓勵社會多元發展，累積豐沛的社會資本

(六) 政府首長必須掌握社會資本精神，降低施政阻力促進社會融合

第三節、具體行動

根據上述的研究發現與政策建議，本研究認為政府為有效因應社會資本的全球性發展趨勢並增進台灣的社會信任，相關部會可針對如何充實社會資本的政策意涵，進行具體的政策行動，包括：

- 一、 經建會可研議成立「充實社會資本」的政策研究小組，以研擬相關政策研究與實務議題
- 二、 主計處或國科會、內政部可成立「社會資本調查資料庫」，以建構台灣社會資本測量與發展指標
- 三、 內政部可針對國內社團組織發展現況，提昇社團的良性成長
- 四、 青輔會可積極投入非營利組織的相關課題，並與國內外相關組織進行全球社區網路與研究成果之接軌
- 五、 國科會、教育部可針對社會資本的研究方向，鼓勵學者參與本土性的社會資本基礎與實證研究，包括：防災、醫療、犯罪…等議題
- 六、 教育部成立社會資本編譯及推動小組，有計畫翻譯及出版社會資本相關著作，並研究將其編定教材提升公民意識之教育；教育部亦宜加強公民意識教育、社區意識教育及生命教育
- 七、 經濟部或教育部、外交部可與國內外學術團體合作，研究社會資本如何提昇台灣競爭力

【參考書目】

- 天下雜誌 (2000),「背叛」,第 235 期 (2000 年 12 月號)。
- 王中天 (2002),「社會資本及其政治效應初探：以台灣為例」。2002 年台灣政治學年會暨「全球化與台灣政治」學術研討會。(中正大學,2002/12/15-15)。
- 王中天 (2003),「社會資本：概念、源起、及現狀」。《問題與研究》,第 42 卷,第 5 期。
- 王瑩、景楓 (2001),《經濟學家的道德追問》。北京：人民出版社。
- 中央研究院社會所籌備處 (1999),「社會資本與非營利組織」。中央研究院社會所籌備處、政治大學社會學系「非營利組織與社會信任研討會」(1999/05/28)。
- 石元康 (1995),「社群與個體」,《當代》雜誌,第 114 期,頁 94-105。
- 石元康 (1998),「市民社會與民主」,收錄於殷海光基金會主編,《市民社會與民主的反思》,頁 1-18。
- 江明修 (1996a),「公共行政革新策略之析探：社群論的觀點」,收錄於銓敘部主編,《行政管理論文選輯第十輯》,頁 589-632。
- _____ (1998),「再造社群性政府」,收錄於中國政治學會八十七年度年會暨學術研討會論文集 (1998 年 1 月 24 日)。
- 社區投資共享基金 (2002),《社區投資共享基金申請指南》。
(<http://www.hwfb.gov.hk/ciif/ch/index.htm>)
- 李惠斌、楊雪冬 主編 (2000),《社會資本與社會發展》。北京：社會科學文獻出版社。
- 邱天助 (2002),《布迪厄文化再製理論》。台北：桂冠出版社。
- 香港青年協會 (2002),《社會資本之公民身份狀況研究》,(系列編號 28)。香港：香港青年協會。
- 陳美智、熊瑞梅 (2002),「國家制度結構與社會資本：台灣加工出口區經濟制度的形成與轉型」。台灣社會學會暨東海大學社會學系主辦「第一屆華人社會的比較研究」學術研討會,2002 年 12 月 7-8 日。
- 陳欽春 (2001),「公民社會與社會資本」。國立臺北大學公共事務學院「博碩士論文發表會」(2001/10/30)。
- 陳欽春 (2004),「民主治理與社會資本：台灣地區公民信任實證研究」。國立臺北大學公共行政暨政策學系博士論文。
- 張荳雲 (1997),「台灣社會的信任與不信任」。張荳雲等主編,《九〇年代的台灣社會》。中央研究院社會學研究所專書第一號。
- 群我倫理促進會 (2001),《2001 年台灣地區社會信任度調查》。2001 年 9 月。

- 群我倫理促進會 (2003), 2002 年台灣地區社會信任度調查。2002 年 9 月。
- 聯合報 (2003), 「SARS 啟示錄：工作倫理和社會資本」。聯合報社論，(2003/04/30)。
- 顧忠華 (1999), 社會信任、社會資本與非營利組織。中央研究院社會所籌備處、政治大學社會學系「非營利組織與社會信任研討會」(1999/05/28)。
- Audi, Robert 主編 (2002), *劍橋哲學辭典*。台北：貓頭鷹出版社。
- Barbalet, J. M. 著，談谷錚 譯 (1991), *公民資格*。台北市：桂冠圖書。
- Boggs, Carl 著，陳家剛 譯 (2001), *政治的終結*。北京：社會科學文獻出版社。
- Dahrendorf, Ralf 著，林榮遠 譯 (1999), *現代社會衝突：歐洲自由政治隨想錄*。台北：桂冠出版社。
- Fukuyama, Francis 著，張美惠 譯 (2000), *跨越斷層：人性與社會秩序重建*。台北：時報文化。(1999), *The Great Disruption: Human Nature and The Reconstitution of Social Order*.
- Habermas, Jürgen 著，陳學明 譯 (1994), *合法性危機*。台北：時報文化。
Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus. German: Suhrkamp Verlag. (1973),
- Sen, Amartya 著，劉楚俊 譯 (2000), *倫理與經濟*。台北：聯經。
- Tocqueville, Alexis de 著，秦修明、湯新楣、李宜培 譯 (2000), *民主在美國*。台北：貓頭鷹出版社。
- Ahn, T. K. and Elinor Ostrom (2002), "Social Capital and The Second-Generation Theories of Collective Action: An Analytical Approach to The Forms of Social Capital", Prepared for delivery at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, August 29-September 1, 2002.
- Barber, Benjamin R. (1984), *Strong Democracy*. Berkeley: University of California Press.
- _____ (1998), *A Place for Us: How to Make Society Civil and Democracy Strong*. N.Y.: Hill & Wang.
- Baron, Stephen, J. Field and T. Schuller(ed.) (2000), *Social Capital: Critical Perspectives*. N.Y.: Oxford University Press.
- Beck, Ulrich (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: sage.
- Bourdieu, Pierre (1983), "The Forms of Capital", In John G. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. N.Y.: Greenwood Press.
- _____ (1989), Social Space and Symbolic Power. *Sociological Theory*, Vol. 7, No. 1, pp.14-25.
- Bourdieu, Pierre and J. D. Wacquant (1992), *An Invitation to Reflexive*

- Sociology*. The University of Chicago Press.
- Boix, Carles and Daniel N. Posner (1998), "Social Capital: Explaining Its Origins and Effects on Government Performance." *British Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 4, pp. : 686-693.
- Brown, Thomas Ford (2001), Theoretical Perspectives on Social Capital. (<http://jhunix.hcf.jhu.edu/~tombrown/Econsoc/soccap.html>, 2001/02/21)
- Burt, S. Ronald (1992), *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Massachusetts: Harvard University Press.
- _____ (1997), "The Contingent Value of Social Capital" , *Administrative Science Quarterly*, Vol.42, pp.339-365.
- _____ (2000), "The Network Structure of Social Capital" , *Research in Organizational Behavior*, Vol.22.
- Coleman, James S. (1988), "Social Capital in the Creation of Human Capital" . *American Economic Review*, Vol. 74, No. 2, pp.84-88.
- _____ (1990), *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Crudeli, Luca (2002), "Social Capital and Rents" . (http://www.dse.unibo.it/prin/wp/at2_4_2002.pdf)
- Dasgupta, Partha and Ismail Serageldin (2000), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. N.W. : The World Bank.
- Dahrendorf, Ralf (1974), "Citizenship and Beyond: The Social Dynamics of an Ideas ." *Social Research*, Vol. 41, pp. 673-701.
- Edwards, Bob and Michael W. Foley (1997), "Social Capital and the Political Economy of Our Discontent." *American Behavioral Scientist*, Vol. 40 No. 5, pp.669-678.
- Edwards, Bob and Michael W. Foley (2001), Social Capital and Civil Society Beyond _____ Putnam. (<http://arts-sciences.cua.edu/pol/faculty/foley/putnam2.htm>, 2001/02/21)
- Edwards, Bob, Michael W. Foley, and Mario Diani (2001), *Beyond Tocqueville: Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective*. Nanover, NH: University Press of New England.
- Etzioni, Amitai (eds.) (1998), *The Essential Communitarian Reader*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc..
- Evans, Peter (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. N. J. : Princeton University Press.
- _____ (1996), "Government Action, Social Capital and Development:

- Reviewing the Evidence on Synergy,” *World Development*, Vol. 24, No. 6, pp. 1119–1132.
- _____ (1997), *State–Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley: University of California at Berkeley Press.
- Fine, Ben (2001), *Social Capital: Political Economy and Social Science at the Turn of The Millennium*. London: Routledge.
- Foley, Michael & Bob Edward (1999), “Is It Time to Disinvest in Social Capital?” *Journal of Public Policy*, Vol. 19, No. 2 , pp.141–173.
- Fukuyama, Francis (2001), “Social Capital, Civil Society and Development.” *Third World Quarterly*, Vol. 22 No. 1, pp.7–20.
- Giddens, Anthony (1990), *The Consequences of Modernity*. Calif. : Stanford University Press.
- Granovetter, Mark (1973), “The Strength of Weak Tie.” *American Journal of Sociology*, Vol. 78, pp. 1360–80.
- _____ (1985), “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness” , *American Journal of Sociology*, Vol. 91 No. 3, pp. 481–510.
- _____ (1990), “The Old and the New Economic Sociology: A History and an Agenda” , In Roger Friedland and A. F. Robertson (ed.), *Beyond The Market: Rethinking Economy and Society*. Aldine DeGruyter.
- Granovetter, Mark and Richard Swedberg (2001), *The Sociology of Economic Life*. Cambridge: Westview Press.
- Grootaert, Christiaan and Thierry van Bastelaer (2002a), *The Role of Social Capital in Developmen: An Empirical Assessment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grootaert, Christiaan and Thierry van Bastelaer (2002b), *Understanding and Measuring Social Capital: A Multidisciplinary Tool for Practitioners*. Washington, D.C. : The World Bank.
- Halpern, David S. (2003), (http://www.theworkfoundation.com/pdf/david_halpern.pdf)
- Harriss, John (2002), *Depoliticizing Development: The World Bank and Social Capital*. London: Anthem Press.
- Hooghe, Marc and Dietlind Stolle (ed.) (2003), *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*. N.Y. : Palgrave Macmillan.
- Huntoon, aura (2001), “Government Use of Nonprofit Organizations to Build Social Capital.” *Journal od Socio–Economics*, Vol. 30, pp.157–160.
- Hyden, Goran (1997), “Civil Society, Social Capital, and Development:

- Dissection of a Complex Discourse.” *Studies in Comparative International Development*, Vol. 32 No.1, pp.3-30.
- Inglehart, Ronald (1988), “The Renaissance of Political Culture” , *American Political Science Review*, Vol. 82, No. 4, pp.1203-30.
- _____ (1990), *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, N.J. : Princeton University Press.
- _____ (1997), *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*. N.J. : Princeton University Press.
- Janoski, Thomas (1998), *Citizenship and Civil Society: A Framework of Rights and Obligations in Liberal, Traditional, and Social Democratic Regimes*. UK: Cambridge University Press.
- Johnston, Donald J. (2000), “preface” in OECD (ed.), *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*.
- Kenworthy, lane (1997), “Civic Engagement, Social Capital and Economic Cooperation.” *American Behavioral Scientist*, Vol. 40 No. 5, pp. 545-656.
- Kettl, Donald F. (2002), *The Transformation of Governance.: Public Administration for Twenty-First Century America*. Maryland: The John Hopkins University Press.
- Knack, Stephen (2002), “Social Capital and the Quality of Government: Evidence From the States” , *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 4, October 2002, pp. 772-785.
- Kooiman, Jan (2003), *Governing as Governance*. London: SAGE
- Krishna, Anirudh and Norman Uphoff (1999), “Mapping and Measuring Social Capital: A Conceptual and Empirical Study of Collective Action for Conserving and Developing Watersheds in Rajasthan, India” , Social Capital Initiative Working Paper 13. World Bank, Social Development, Washington, D.C..
- Lesser, Eric L. (ed.) (2000), *Knowledge and Social Capital: Foundations and Applications*. M.A. : Butterworth-Heinemann.
- Lin, Nan (1999), *Social Capital: A Theory of Social Structure and Actions*. UK: Cambridge University Press.
- _____ (2001), “Social Capital: Social Networks, Civic Engagement, or Trust?” , Draft. (中央研究院社會學研究所專題演講，2001/07/09-07/10)。
- Lin, Nan, K. Cook, and R. S. Burt (ed.) (2001), *Social Capital: Theory and Research*. N.Y. : Aldine de Gruyter.

- McLean, Scott L., David A Schultz, and Manfred B. Steger (ed.) (2002), *Social Capital: Critical Perspectives on Community and "Bowling Alone."* N.Y.: New York University Press.
- Misztal, Barbara A. (1996), *Trust in Modern Society: The Search for the Bases of Social Order.* UK: Polity Press.
- Montgomery, John D. (2000), "Social Capital as a Policy Resource" *Policy Sciences*, Vol. 33, pp.227-243.
- Nahapiet, Janine (1998), "Social Capital, Intellectual Capital, and the Organizational Advantage." *Academy of Management Review*, Vol.23 No. 2, pp.242-266.
- Newton, Kenneth (2001), "Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy." *International Political Science Review*, Vol. 22, No.2, pp.201-214.
- Norris, Pippa (1999), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance.* UK: Oxford University Press.
- _____ (2002), *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Nye, Joseph S., Jr., Philip D. Zelokow, and David C. King (ed.) (1997), *Why People Don't Trust Government.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- OECD (2000), *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries.* (OECD).
- OECD (2001), *The Well-being of Nations: The Role of Human and Social Capital.* Centre for Educational Research and Innovation (OECD).
- Onyx, Jenny & Paul Bullen (2000), "Measuring Social Capital in Five Communities." *The Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 36 No. 1, pp.23-42.
- Ostrom, Elonor and T. K. Ahn (eds.)(2003), *Foundations of Social Capital.* Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Paraskevopoulos, Christos J. (2002), "EU Enlargement and Multi-level Governance in European Public Policy-Making: Actors, Institutions and Policy Learning." in *Liuc Papers*, n. 116, Serie Economia e Istituzioni 8, Suppl. a novembre 2002. (<http://www.biblio.liuc.it/biblio/liucpap/pdf/116.pdf>)
- Paxton, Pamela (1999), "Is Social Capital Declining in the United States? A Multiple Indicator Assessment." *American Journal of Sociology*, Vol. 105 No. 1, pp.88-127.
- PIU(2002), *Social Capital: A Discussion Paper.* Performance and Innovation Unit (UK), April 2002.

- Portes, Alejandro (1998), "Social Capital: Its Origins and Applications in modern Sociology." *Annual Reviews*, Vol. 24, pp.1-24.
- Putnam, Robert D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. N. J. : Princeton Univ. Press.
- _____ (1995a), "Bowling Alone: American' s Declining Social Capital" , *Journal of Democracy*, Vol. 61, pp.65-78.
- _____ (1995b), "Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America" , *Political Science and Politics*, Vol. 28, pp. 664-683.
- _____ (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. N.Y. : Simon & Schuster, Ins.
- _____ (2002), "Bowling Together." *The American Prospect*, vol. 13, no. 3, (February 11, 2002).
- Putnam, Robert D. and Kristin A. Goss (2002), "Introduction" , In Robert D. Putnam (ed.), *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. N.Y. : Oxford University Press.
- Rae, Gouglas (2002), "Foreword" , In McLean, Scott L., David A Schultz, and Manfred B. Steger (ed.) (2002), *Social Capital: Critical Perspectives on Community and "Bowling Alone."* N.Y. : New York University Press.
- Robinson, Lindon J., A. Allan Schmid and Marcelo E. Siles (2002), "Is Social Capital Really Capital?" , *Review of Social Economy*, Vol. LX, No. 1 (March 2002).
- Rich, Paul (1999), "American Voluntarism, Social Capital, and Political Culture." *The Annals of the American Academy*, Vol. 565 , pp.15-34.
- Rotbert, Robert I. (ed.) (2001), *Patterns of Social Capital: Stability and Change in Historical Perspective*. UK: Cambridge University Press.
- Sandefur, Rebecca L. & Edward O. Laumann (1998), "A Paradigm for Social Capital." *Rationality and Society*, Vol. 10 No. 4, pp.481-501.
- Simmel, Georg (1950), *The Sociology of Gerog Simmel*. NY: Free Press.
- Tonkiss, Fran (2000), "Trust, Social Capital and Economy." In Tonkiss, Fran and Andrew Passey, with Natalie Fenton and Leslie C. Hems (ed.) (2000), *Trust and Civil Society*. Hampshire: Macmillan Press Ltd..
- Warren, Mark E. (ed.) (1999), *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Whiteley, Paul f. (2000), "Economic Growth and Social Capital." *Political Studies*, Vol. 48, pp.443-466.
- Woolcock, Michael (1998), "Social Capital and Economic Development:

Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework.” *Theory and Society*, Vol. 27, pp.151-208.

Woolcock, Michael and Deepa Narayan (2000), “Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy” . *World Bank Research Observe*, Vol. 15 No. 2, pp.225-249.

GPN : 1009303322
工本費 : 200 元
平裝