

# 發展社區導向之公共服務整合模式

廖俊松 國立暨南國際大學公共行政與政策學系教授

## 摘要

在當今「紮根社區、全球行動」的民主治理年代，力主公民參與至上、公民社會優先的理論與主張成為民主治理的顯學，如何發展出以社區為導向的公共服務模式，建構一個以公民為核心的公共服務體系實是政府治理的重要課題。本文因此先從新公共服務的觀點來審視我國社區發展的圖像，發現政府不但政策資源缺乏跨域整合之功，無法有效激勵更多社區的成長；官僚強勢的主導力量更窒息了社區自主發展的能量，不但多數社區缺乏制度性的對話與常規性的法定決策機制，社區居民少有對話討論與決策制定的參與空間，且社區行動多屬於執行操作的層次，少有政策決定的機會。之後再借重新公共服務的理念來論述社區導向的公共服務之整合模式的四大要素，即政府應與社區負起共同領導的角色與責任，投資社區，服務社區，並以社區價值體系的建構表現來評價社區。

關鍵詞：新公共服務、公民參與、社區治理、公共服務整合模式

## 壹、前言

當代民主政治運作的核心是公民，政府治理的核心價值是服務，建構一個以公民為核心的公共服務體系應是政府念茲在茲，戮力以赴的目標與使命。特別是在這「公民治理」至上、「社區治理」優先、「紮根社區、全球行動」的年代，如何發展出以社區公民治理為導向的公共服務模式實是政府刻不容緩的重要課題。本文因此將以新公共服務的理念為主軸，臺灣社區發展的圖像為基底，論述以社區為導向的公共服務整合模式之面貌。

## 貳、公共服務的意涵—新公共服務觀

公共服務是政府基於公共利益與社會需求所提供的服務，傳統上被視為是公共行政或公共行政服務的同義詞。然而，如果回顧公共行政的發展史時，卻可以發現，從 1887 年 Woodrow Wilson (1856-1924) 在《行政學研究》一文主張公共行政應脫離政治領域獨立發展以來，一直到 20 世紀 90 年代的百年期間，公共行政可以說是公部門管理主義獨領風騷的天下，公共服務只是政府威權管理的代名詞，公共行政人員對於公共利益或公眾需求的關心



並不明顯。即便 1970 年代以後，因應政治、經濟、社會環境的劇烈變動，公部門管理開始有鬆手的現象，部份公共服務開放市場與民間社會的夥伴協力（謂之新公共管理），但政府關心的仍然是公共組織的經營效率，遠勝於公共利益與公眾需求的公共服務之提供。

有鑑於公共行政長期以來向管理主義過分傾斜的危機，有志之士不斷呼籲致力尋找新的公共行政價值，重建社群主義與憲政精神，藉以矯治過分偏重管理主義的不當價值傾向。如 Pateman（1970）倡建參與式民主（Participatory Democracy）的行動、Frederickson（1980, 1997）揭櫫新公共行政價值、Barber（1984）力主強勢民主（Strong Democracy）的呼籲、Wamsley 等黑堡學者倡議重建公共行政（Wamsley et al. 1990）與重建民主行政（Wamsley and Wolf 1996）、Fox 和 Miller（1996）疾呼建立對話典範的後現代公共行政、Box（1998）發端社區公民治理的論述，都對新公共管理的論點發出質疑並進行深入的批判。而 Denhardt（2000、2007）更整合前述相關論點提出新公共服務之論述，明確指陳當代政府民主治理的七項核心命題：第一，是服務，而不是主導；第二，公共利益是主產品，而非副產品；第三，要有策略性思考，也要有民主化行動；第四，要服務公民，而非討好顧客；第五，釐清責任並不容易；第六，人的價值遠勝於生產力；以及第七點，公民主義與公共服務的價值遠勝於企業精神一來試圖扭轉並矯正管理主義重市場而輕公共服務、重短期資源效率而輕長期社會公共利益的失衡發展。

如果進一步深入探討新公共服務的要旨，可以發現其主要是建立在民主社會的公民權利

論、社區和公民社會理論、組織人本主義和新公共行政、以及後現代公共行政的理論規範基礎之上，試圖從公民權利、社會資本、公共對話等三個向度來樹立檢驗公共服務供給的尺規，勾勒出一幅當代政府與公民社會平等對話、溝通協商、互惠互信的民主治理之新圖像。

## 一、培力公民積極行使公民權利

有別於管理主義或新公共管理主義高舉政府前瞻領導與導航的角色，貶抑人民為自利的經濟人之觀點，建立在民主社會公民權理論基礎之上的新公共服務主張人民的角色遠多於經濟人之身分；人民是公民，是國家的主人、是政府的所有權人；人民是公民，是這個既定社會環境的管理者，同時也是責任的承擔者；人民應該瞭解公共事務，對公共政策有參與感，將眼光從自身利益擴展到更寬廣的公共利益上面，關注國家社會的長遠發展，同時積極踐履公民權利和勇敢承擔社會責任。政府活動強調的是公共權力與責任的擔當，公共服務的提供則應著眼於公民權利和公民義務伸張的活動，以拓寬人民公共參與和民主公民權的表現。而與人民同樣分享公民權理念與價值觀的政府行政人員，則是要致力於培力公民，使不活躍的公民活躍起來，協助公民實現充分參與公共事務的生活，並對公民負責。

## 二、豐富社會資本，創建公民社會

有異於新公共管理理念把市場機制與企業經營理念導入政府公共服務的過程，將企業與市場中「成本—收益」的經濟價值內化為政府的任務目標，從而忽視了社會資本作為一種公共精神影響經濟發展和民主治理的重要作用，植基於社區和公民社會理論的新公共服務主張

政府公共服務的提供應該在社區和公民社會兩個層面上重構和累積社會資本，使公民能夠藉由對話和討論的形式影響公共政策的進程，進而參與更大的政治體系之改革。

新公共服務強烈以為公民的互動和接觸是政府公共服務的目標和意義所在。社區的特點就在於社會互動、共同的空間接觸感、以及共同的生活道德契約，建立在社區公民間相互信任、合作、以及共同責任承擔的情感基礎之上。而公民社會是一種公民能夠相互進行對話和評價的地方，更是社區營造與民主建設的本質。故新公共服務主張政府應該要以公民為中心，激勵出公民參與社區活動和鄰里會議的活躍精神，負起催生地方公民社會，協助創立和支持社區與公民社會型模的責任。而社會資本正是公民參與地方社區和社會公共活動，從而形成的一種人際網絡善性互動、互信互惠之和諧關係，對於國家整體發展和社群福祉具有正向的意義與效果，貢獻絕不亞於市場機制與企業精神的作用。

### 三、平等民主對話，重建公共行政的正當性

不同於新公共管理在經濟人理性選擇的假設前提下構築出來的公共部門競爭性市場模型，單純以為經濟個體的自利動機就可集合化為公共利益，從而衍生出一系列缺乏公民權觀點的管理措施，封閉了公民參與公共領域型塑社會與政治秩序的意願、機會與能力，立基於組織人本主義和後現代公共行政觀點的新公共服務主張治理必須以所有各方人員（包括公民和行政官員）真誠、開放的理性對話為基礎，獲致一致性的共識後行動，才能具備合理的正當性。如 McSwite（1997）所言：公共行政的正當性問題是一種話語，是我們對公共行政的一種交

談方式，是我們在一定的理論與社會語境中對公共行政的一種意識形態表達。

新公共服務以為，公共問題往往通過創造性的對話而非單純透過客觀理性的測量和分析來解決。民主治理正當性的主要來源並非憑藉法律、制度、規章等之規範與內容，而是產生這些規範與內容之程序。公共服務的管理者需要開發出一種創造性、開放性的對話氛圍，以為組織和社會成員正視問題、平等理性討論的空間，如此，政府治理行為才能取得公民自願順從的正當性。換言之，公共利益與社會組織的公共性應該體現在組織成員間互為主體、平等尊重、包容異己的開放過程中，相互辯論、理性批判、尋求共同語言的瞭解，方有化為具體行動實踐的可能性。

整體而言，當代新公共服務理念企圖將過去在管理主義思潮中逐漸被邊緣化的人民主權、社會公正、公共利益和社會責任等倫理價值重新帶回當今政府治理的議程當中，故特別重視人性價值，強調公民資格與公共服務精神遠勝於市場機制與企業精神，主張政府的重要角色在於培育人民公民精神的養成與發揮，致力於建構社會責任共擔與公共利益分享之群體信念，而非急於尋求個別問題之快速解決或控制與主導社會發展的新方向。公共利益並非個別利益的集合體，而是經由群體價值認知的對話所產生，政府政策計畫作為的思考與規劃應透過民主社會的集體行動與合作過程，方能有效建立政府與公民社會間和諧信任的友好關係，圓滿達成治理革新之目標。

### 參、新公共服務的社區觀

歸納前節的論述可知，新公共服務是主張



政府應落實為公民服務所架構起來一套有關於肯定公民權利、公民社會、民主行政等價值的公共服務理念。其中，公民參與佔據著重要的核心地位，而社區則是落實公民參與的溫床。公共行政最重要的角色在於培力公民，培育其成熟的公民資格與公共責任感，並積極地通過社區平臺來建立民主對話的機制，形成公共利益之共識，協助社區公民創造並分享公共利益，從而積累互信互惠的社會資本，創建良善之公民社會。以下析述之：

## 一、社區是公民治理的基礎，也是落實公民參與的溫床

受到近世全球化浪潮的衝擊，傳統以政治菁英與官僚體系為政府權力行使中心的治理不再受到公民的信任而失其正當性，繼之而起的是公民參與的主張與社區治理的要求。公民不僅期待能親自參與決策過程、形成政策產出，成為政府行動的綱領；更期待能透過身處社區或社群自主性的公共服務行動來杜絕政府執行的集權與濫權。社區因此興起成為公民治理的基礎，也是公民參與落實的溫床。

## 二、社區是一個公民得以充分參與對話、討論、溝通的公共領域

新公共服務的觀念源始於公共服務的概念，而公共服務的概念又是與民主公民權相互交織一起的（Denhardt and Denhardt 2007, 45）。公共服務意謂著公民對於公共事務的積極參與。Barber（1984）在其《強勢民主》一書中更強調公民權的行使就是要公民積極參與到社區公共事務的對話、討論與行動之中。因此，社區必然是一個公民得以充分參與對話、討論、溝通的公共領域，才有利於公民權的伸張。

## 三、社區是一個公共利益匯集與分享、共識與行動的場域

社區作為公民參與對話、討論、溝通的公共領域，其行動必然是建立在公民參與對話、討論的共識基礎之上。而公民參與對話、討論的共識也必然需要匯集符合社區集體公共利益的產出與分享，否則將會引起利益受損居民的反對，甚至重傷或裂解社區的完整性。因此，社區作為公民參與對話、討論、溝通的公共領域，也必然是一個公共利益匯集與分享、共識與行動的場域。

## 四、社區是一個有利於社會資本積累的文化環境

社會資本是一種人際關係間的信任、人們協議遵守的互惠規範、以及公民參與的網絡（Putman 1993, 167-176）。社區既然是一個公民參與的舞臺，得以充分參與對話、討論、溝通的公共領域，那必然意謂著參與者間至少存在著最低程度的彼此信任與協議遵守的互惠規範。當然，新公共服務學者眼中的社區更遠勝於此，而是能夠持續不斷創造人際信任、擴張參與網絡、提升互惠規範的理想社區。所以，新公共服務理念中的社區是一個有利於社會資本積累的文化環境。

## 五、社區是一個蘊藏豐富積極公民精神與厚實公共責任意識公民的寶庫

公民精神是一種積極參與公共事務，關懷社區整體利益、欣然包容不同意見、立場並尊重對方享有之權利，樂於接納社區群體所為共識決議的心態與風範。公共責任意識則是樂意將社區整體利益置於個人利得之上，願意以更寬廣的胸襟和更長遠的觀點來進行對話與行事的態度與

視野。積極成熟的公民精神與公共責任意識同時意謂著對於社區群體的歸屬感。當社區越多這種深具積極公民精神與厚實公共責任意識的公民參與，就越能流露出社區公民治理的泱泱大風。新公共服務的社區是一個蘊藏豐富積極公民精神與厚實公共責任意識公民的寶庫。

## 六、社區是公民社會具體而微的典範

理想的公民社會是一個公民性強、共同體意識豐富、公民組織活潑發展、充滿信任、互惠規範的參與網絡社會。公民性強，人民就會有強烈自主意識，樂意參與社會公共事務活動；共同體意識豐富，人民就會普遍認同地方，願意為了地方的發展與繁榮共同合作；公民組織活潑發展、社會上就會孕育各種民間組織，如企業、非營利團體、公民社會組織等，活動頻繁、熱烈互動，並在充滿信任、互惠的環境中共同創造地方福祉。新公共服務理念中的社區也正是這樣一個公民性強、共同體意識豐富、組織活潑發展、充滿信任、互惠規範的參與網絡社會。因此，社區可以說是具體而微的公民社會，成功的社區就是公民社會具體而微的典範。

## 肆、臺灣社區圖像

在臺灣，社區向來是一種地緣式的地理區域之籠統劃分，而非政府正式行政層級之一環，也非政府正式的行政單位或機構。社區作為臺灣基層公共服務的主體單位之一緣起於 1965 年中央政府制定頒行的「民生主義現階段社會政策」，在其第七項之社區發展項目中明列四條有關推動社區公共服務的重要實施方針。惟在當時倚賴國際合作經費發展社區工作甚殷之氛圍中，社區公共服務的內涵實以基層民生之建設工作為重，項目涵蓋家戶衛生，廚房廁所整建，

社區道路排水溝之修築，曬穀場、堆肥場之設置等等。

之後，隨著臺灣國際地位起伏的波折，許多國際合作計畫被迫停止，國際援助經費中斷，使得以基礎民生建設工程為核心內容的社區公共服務逐漸往社政部門主責的社會福利領域轉向，並以行政院從 1968 年至 1991 年間先後頒布修正的《社區發展工作綱要（1968）》、《社區發展工作綱領（1983）》，以及《社區發展工作綱要（1991）》等三個文件為社區公共服務推動的主軸。

1990 年代初期，在內有民主政治的轉型、外有經濟自由化、全球化的衝擊影響之下，臺灣社會面臨政治經濟發展、居住品質與空間利用、傳統產業沒落、民間意識的覺醒與社會運動等幾項鉅大的環境衝擊問題（行政院文化建設委員會，1999），社區反抗運動頻起，以簡單福利服務為主體的傳統社區公共服務模式不再能滿足變動中的社區環境需求，多元化「社區總體營造」運動繼之而起，不但逐步豐富臺灣社區公共服務的內涵，也漸次展現臺灣社區的生命力與在地居民的主體性。整體而言，臺灣當代社區公共服務的圖像呈現出以下幾項特點：

### 一、社區公共服務內涵豐富化與多元化

特別是 1990 年代社區總體營造運動引進環境保護、生態保育、微型產業、土地倫理、空間規劃、景觀設計、歷史文物保存、人史教育、聚落族群文化再生、福利服務、弱勢關懷、家居安全與健康生活品質等諸多前瞻性的視野與公共服務面向之選擇，更豐富了臺灣社區公共服務的內涵，多元化社區營造與發展的特色，不但扭轉了傳統偏重基礎工程建設之社區刻板印象，



也大大充實了社區居民生活的精神文化生活。

## 二、社區型照顧服務體系的普及

老年人口比重的逐漸提升強化了福利社區化的需求，並在政府社政部門持續性的重點資源投注之策略下，經營福利服務與弱勢族群關懷的社區大量崛起，社區型照顧服務體系大為普及。如衛福部 2014 年底之資料顯示，在全國 6,761 個社區中，就有 1,969 個社區成立關懷點，提供社區老人照顧與關懷服務。

## 三、社區主體價值的浮現

受到公民社會興起與參與式民主理念恢弘的影響，政府各種社區公共服務的設計越來越大膽採用「由下而上」的途徑，不但將越來越多的公共服務向下授權，委由社區執行，並將社區居民的參與、社區自主決策與運作的機制納為重要的執行作為，以強化社區自我服務與解決問題的能力，型塑社區主體性意識。雖然社區實際的操作上與政府設計的理想之間仍存在不小的落差，但不可否認的，長此以往，社區主體價值的浮現也越來越濃厚，實有利於社區主義精神的體現。

## 四、社區組織能力漸趨厚實

隨著政府將越來越多的公共服務向下授權，委由社區執行，社區組織決策與執行的能力不但成為社區公共服務優劣良窳的關鍵因子，也是社區主體性能否落實的基石。可喜的是，雖然早期社區組織形同虛設，社區人才薄弱，但透過政府競爭性提案機制的設計以及公私協力長期的社區培力，越來越多社區在方案規劃、組織動員、資源爭取、網絡連結、以及吸引政治支持等相關人才及能力的養成方面漸趨厚實，不斷取得政府與民間大型公共服務經費的支持與贊助，成為耀眼的明星社區。

## 五、社區永續發展理念與意象日益深植

社區永續發展係指社區居民在家戶經濟所得提升、公共健康環境維護、以及社會公平秩序倫理提攜等方面的集體合作與經營的意義。臺灣社區早期並無社區永續發展的概念，近期受到國際社會永續發展思潮的洗禮，社區永續發展概念逐漸萌芽。雖然仍有不少社區將永續發展視為一句毫無作為的空洞口號或放任隨機發展的代名詞，但認同永續發展的理念的社區也日漸增多，並競相提出社區永續發展的意象與作為，顯見社區永續發展理念與意象的生根與日益深植。

相對於傳統權威統治下虛有徒表的社區形象，1990 年代中期以來的社區圖像有許多符合當代公共行政思潮的治理想象，如人民主權、公民參與、社區自治、社區資本等等。然而，如果深入觀察，可以發現社區圖像美麗的細微紋路之中，仍然綴飾著形式主義、社區衝突、資源斷續、缺乏跨域整合之功、甚至政府實質操控等治理課題，有待進一步的梳理：

### （一）社區資源的斷續導致社區活力的失落

近年來，政府迫於國家財政資源的匱乏，雖然將越來越多的公共服務委由社區提供，但資源卻無法同等程度的下放社區執行，而是改之以競爭性的計畫補助方式來資助社區執行。其結果僅利於少數執行能力突出的社區，卻大大限縮了可以爭取到公共服務執行的社區數，使得前一時期好不容易培育出來的諸多社區在爭取不到資源情形下往往暫停社區運作，甚至失去社區活力。雖然社區資源的斷續不能全然歸咎於政府，但如果政府資源未能妥善配置以利導社區活力的彰顯，則期待社區承擔更多公共服務的提供也將如海市蜃樓般不切實際。

## （二）社區衝突橫生，社區失靈現象瀰漫

社區成長的核心動力源自於社區人士與組織間的和諧。然由於受到基層派系勢力的政治黨同伐異與利益糾葛之影響，多數社區的重要人士和組織（如村里長 v.s 理事長、村里辦公室 v.s 社區發展協會）都存在彼此對立和相互衝突的現象，社區溝通與共識不良，集體合作經營的意識渙散，社區失靈現象瀰漫。

## （三）形式主義的社區參與機制

社區居民的參與是社區價值的具體展現，也是社區培力必要的工程。然而，不但臺灣早期的威權統治手段扼殺了社區居民的實質參與機會，民主轉型以來由上而下的層級管理心態與僵化手法亦不利社區居民參與熱情的培養，使得多數社區公共服務的推動，無論是計畫擬定或方案的設計與執行多操之在少數領導幹部或外部專業手中，社區參與機制的規範多數淪為形式主義，無法發揮實質效果。

## （四）政策資源缺乏跨域整合之功

1990 年代中期以來的社區總體營造雖然被列為國家重點政策，各部會主管機關也提出大量活化社區動力與公共服務執行能量的計畫方案，培力社區成長；但由於本位視野的束縛，以及統籌機關的層級過低，無法形成跨域整合之功，未能有效協調整合各部會主管機關的各行其是，導致社區資源的配置多有分配不適與重複浪費之嫌；雖不至於事倍功半，但也僅能造就出少數的明星社區，未能成就更多社區的持續成長。

## （五）社區徒有自治自主之名，實為「由上而下」的政府主導與操控

社區營造雖然主張採取「由下而上」的途

徑，意圖透過社區自治的理想來達成公共服務的目的；但由於政府僵化的官僚組織本色，以及過多需要配合的行政程序與績效指標之評核，使得社區作為多只能流於表面社區自主、實則聽命行事的作業配合。徒有社區自治之名，實為「由上而下」的政府操控。政府的權力下放事實上仍未脫離父權的基礎，社區營造的主導權仍在中央（柯一青，2014，103）。

顯然的，社區治理是一個多元複雜的動態過程，不但涉及政府內部垂直層級間的政策整合問題，牽扯到跨部門組織的制度設計與治理能力問題，同時也涵括了普遍性的社區能力與組織衝突內耗之經營課題。臺灣的社區圖像究竟要往哪個方向延伸，實端賴政府能否發展出一套以社區為導向的公共服務整合模式，豐富社區的發展能量。

## 伍、發展社區導向之公共服務整合模式

新公共服務是一種以社區為基礎的公民治理觀，視社區為一個展演公民參與理想的舞臺；一個公民得以充分參與對話、討論、溝通的公共領域；一個公共利益匯集與分享、共識與行動的場域；一個有利於社會資本積累的文化環境；一個蘊藏豐富積極公民精神與厚實公共責任意識公民的寶庫；一個公民社會具體而微的典範。

從這種新公共服務的社區觀來審視臺灣社區圖像，可以整理出當前臺灣社區的另外一種面貌。首先，就社區內部動態而言，可以發現到多數社區沒有常規性的對話機制，社區居民少有對話討論溝通的參與空間，難以養成積極的公民精神與厚實的公共責任意識。多數社區也



缺乏制度性的法定決策機制，社區居民少能與聞社區決策的制定，不利社區自主意識的培育。且幾乎所有社區的行動都屬於執行操作的層次，居民的參與多屬於被動員的參與和目的配合式的參與，深受地方政治人士的左右，鮮有創造性的參與。顯見多數社區領導幹部的能力仍不足以創新社區公益行動的開發，社區問題的解決仍然高度仰賴政府資源的挹注與外來專業者的協助。

其次，就政府與社區間的協力關係面向而言，相當明顯的，政府決策極少有開放公民參與的空間；即便是社區相關決策，也少邀請社區參與。而政府的公共服務過程更總是透過經費的補助與調控來強調層級命令與威權指導的作用，養成了社區高度倚賴心態，窒息了多數社區的自治發展能量。此外，政府垂直水平部門間資源的協調也缺乏府際整合之功，無法發揮跨域協力綜效，未能激勵並帶動更多社區主動性與能動性的興起。

觀察當前臺灣社區治理遭遇到的困境，社區本身先天不良的條件固然亟待補強與轉化，但政府過去社區治理政策作為的失靈更須及時矯正。本文以為可以新公共服務理念為經緯，發展出社區導向的公共服務整合模式，庶能補正臺灣社區當前治理上的窘境。

立基於社區主義和公民社會理論的新公共服務雖然力主社區的主動性與能動性，以及社區公民的積極性，但新公共服務並不盲目推崇社區及社區公民的優越性，並不以為社區本身可以生就地靈人傑、社區公民是天縱英才式的超人、或者社區及公民可以完全取代政府提供本身需求的公共服務。相對的，新公共服務承認社區會有所不足，社區公民也未必全然良善，社區公民的成就與社區的美善有賴政府與社區（公民）的協力。

由於政府居於國家權力與社會資源掌控的優勢地位，在與社區的協力過程當中，往往扮演

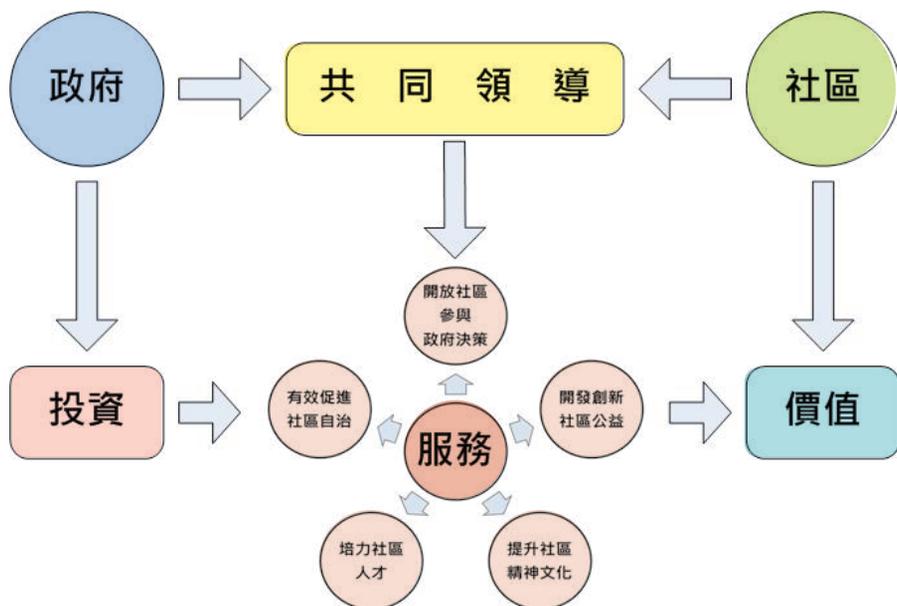


圖 1 社區導向之公共服務整合模式

資料來源：作者自行整理

著支配者、控制者的角色，對於社區公共事務頹指氣使，不但有礙社區自主運作，也養成社區民侍從倚賴的心態，相當不利於社區公民治理的發展。以社區為導向的公共服務整合模式則以為政府在協力關係中的角色不是正式權威的領導者，而是公民權利和民主對話的促進者、社區參與的催化劑；主張政府應與社區負起共同領導（Shared Leadership）（Denhardt and Denhardt, 2007: 148-152）的角色與責任，投資社區，服務社區，並以社區價值體系的建構表現來評價社區。

## 一、共同領導

共同領導是一種新的領導思想，主張由領導者及其團隊成員來共同承擔領導責任。領導者必須擺脫傳統獨自管理和威權掌控一切的觀念，團隊成員的主動性才得以更加增強、更願意承擔責任。政府與社區的協力關係也是如此，政府應認知協力的意義在於協商、參與、互助、資訊透明、自由溝通、創新、在相互理解和包容的基礎上達成權力和資源公平分配的共識（Vigod, 2002, 5: 529）等等，從而主動釋放出決策權威，多傾聽社區政策建議、針對政策歧見平等溝通協商、與社區共同分享決策權力，則社區自治的主動性必然得以增強，願意分擔更多公共服務的行動與責任。

## 二、投資社區

觀察歷史的發展可以得知，社區發展是與社區建設經費息息相關的；社區缺乏穩定建設經費時，社區發展將變得不可能。同理，不穩定的政府補助也無法促進社區的永續經營。社區要得以長期永續發展，社區就需要有持續性的經費挹注，以社區為導向的公共服務整合模

式因此主張政府要大力投資社區。

在臺灣，由於社區並非法定的行政建置單位，所以沒有穩定性的年度財政預算以為社區建設所需。而政府長久以來也缺乏投資社區的觀念與實際作為，導致總體社區營造與發展的遲緩。雖然近二十年來，政府的確對社區投注了不少經費，但這些經費都是屬於補助型經費—不是屬於計畫補助或活動補助、就是屬於競爭型計畫補助，而非投資型經費。就社區而言，補助型經費的運用期間不但片段短而難以連續；補助額度時有時無、難以預測；使用目的更是受到嚴重限制，未必符合社區需求。故長久以來，除了相對少數具有競爭優勢社區蒙受其利，自主營造成為明星社區之外，絕大多數社區不是在政府的經費遊戲規則中倚賴發展，勉強浮沉，就是自甘沉默，毫無作為。

面對當前臺灣社區治理遭遇到的困境，除了補助型經費的貼補之外，政府還需要大力投資社區。投資社區意指政府要保障社區擁有持續性、穩定的年度運作經費，以使得每個有意願自我治理的社區都能夠更好的自主運作與成長。這裡所謂持續性、穩定的年度運作經費是指基本保障型的社區運作經費，只要有意願營造發展的社區，都可以循法定社區自治機制（如社區公民會議）提出申請使用，並依法核銷。如此，不但可以協助社區建立穩定有效運作的自治機制，激勵社區居民的參與，落實社區的主動性；也使得社區因為有穩定、可以預測的年度經費可供建設，可以規劃擬定社區短、中、長期的建設藍圖、依序落實，提升社區的能動性；更可以透過社區持續成長的主動性與能動性，培育豐富在地人才。



### 三、服務社區

「服務，而不是掌控」（Serving, Not Steering）是新公共服務對於政府公共服務的要求與期待（Denhardt and Denhardt, 2007），故政府除了與社區共同領導並投資社區之外，以社區為導向的公共服務整合模式還要求政府應依社區需求及不同發展階段的需要來服務社區，提供開放社區參與政府決策、有效促進社區自治、開發創新社區公益、提升社區精神文化、以及培力社區人才等五種服務。

第一，在開放社區參與政府決策方面，政府應採用一種「由下到上」的運行途徑，增強社區的主動性、激勵社區居民積極參與公共決策過程；具體表現在政府有關社區計畫與執行的政策議程中，應主動邀請專長相關或議題相符社區參與規劃和審議過程，並尊重社區的普遍性建議和共識來形成最終決策。如政府可以審議式民主（公民會議）或參與式預算等方式，讓社區居民參與社區相關建設的決議。政府也可以公聽會、座談會、工作坊等方式，讓社區居民參與大型社區公共空間、景觀工程的設計與提案，並依社區意見進行建設。

第二，在有效促進社區自治方面，政府應督促社區設立常規性的對話機制和制度性的法定決策機制，把部份權力與資源下放給社區，讓社區有權透過法定決策機制，自主運用政府配置的行政資源與經費，產出符合社區居民需求的計畫方案。如這一、二年臺灣流行的社區參與式預算實驗計畫，政府提供社區一定額度的經費，由社區透過公民會議的方式來提案、討論、形成決議後執行。

第三，在開發創新社區公益方面，政府應輔

導協助社區成立以解決社區問題為中心的社區型公益組織，如提供經濟、福利、教育、環保等各種服務性、志願性團體（Benest, 1999），以發展社區產業、提升社區經濟、家戶所得、促進社區互助、弱勢關懷、力行社區生態保育、環境保護等公益行動，增進社區福祉。

第四，在提升社區精神文化方面，政府應獎勵補助社區成立自主調解委員會和各式鄰里團隊—如婦女會、兄弟會、讀書會、長青俱樂部、宗教團體、文化休閒體育班隊等（Benest, 1999；Denhardt and Denhardt, 2007: 34），以促進社區和諧，充沛社區活力，累積社會資本。

第五、在培力社區人才方面，政府除了應透過定期與不定期的教育訓練機制來培訓社區人才之外，還應配合社區特性與領導幹部的專業性，持續有效地將相關政策資源引進社區，提供社區領導幹部發展本身專業所能提供的公共服務。

### 四、社區價值體系評量

由於政府層級官僚體系的命令管制與僵化本位主義使然，政府提供各種公共服務時總偏好扣上各種績效追蹤、考核評量的大帽子，美其名為負責任與回應性的表現，殊不知這種行政行為已嚴重剝奪政府公共服務的善意，導致接受政府（委託）服務的社區或團體淪為政府行政的次級替代品—準公務機關，突顯政府愛好權力掌控、偏好威權主導過於服務的官僚病態。

新公共服務對於政府公共服務的期待是服務，而非掌控，故政府部門對於社區自主性決策與執行所提供的服務應高度著眼於價值觀的評價，而非過多的層級命令與行政指導；政府部門

對於社區計畫與行動所可能衍生的非預期效應與結果所提供的服務應是更多平行的對話討論與溝通，並去除不必要的行政枷鎖與命令箝制，而非更多的書面作業與績效監控。也就是說，以社區為導向的公共服務整合模式要求政府評價社區表現時，不能簡化為冰冷的量化數字或文書，而是要仔細評量社區價值體系的建構表現，並與社區共同討論問題，尋找解決的方法與途徑，協力排除，如此才能凸顯出政府與社區真正平等共同領導的協力夥伴關係，實踐新公共服務主張的社區公民治理之理想。

## 陸、結語

社區是公民治理的溫床，也是落實公民參與的舞臺。立基於新公共服務理念的民主行政堅信公共問題往往是通過創造性的對話、而非透過層級理性的行政過程而獲得解決。公共服務

的管理者需要開發出一種創造性、開放性的對話氛圍，以為社區公民得以正視問題、充分參與討論、溝通的公共空間，形塑社區成為一個公共利益匯集與分享、共識與行動的場域，並有利於社會資本的積累。以社區為導向的新公共服務模式就是要營造出如此得以讓公民充分參與對話、討論與行動的社區治理環境，造就社區成為公民社會具體而微的典範。

發展社區導向的公共服務整合模式就是要進一步理順政府垂直水平部門間的政策資源，以收府際整合之功，發揮跨域協力綜效，開放社區參與政府決策、有效促進社區自治、開發創新社區公益、提升社區精神文化、培力社區領導幹部，帶動並激勵更多社區的成長。特別在這公民至上、社區優先的年代，紮根社區、發展出以社區公民治理為導向的公共服務模式更是政府民主行政的重要課題。

---

## 參考文獻

1. 行政院文化建設委員會。1999。《社區總體營造的軌跡》。臺北：行政院文化建設委員會。
2. 柯一青。2014。《二十一世紀臺灣社區營造論述之形構》。臺中：白象文化。
3. Barber, B. R. 1984. *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley, CA: University of California Press.
4. Benest, Frank 1999. Reconnecting citizens with citizens: what is the role of local government? *Public management*. 81 (January): 6-11.
5. Box, R. C. 1998. *Citizen governance: leading american communities into the 21st century*. Newbury Park, CA: Sage.
6. Denhardt, J. V. and R. B. Denhardt 2007. *The new public service: serving, not steering*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
7. Denhardt, R. B. and J. V. Denhardt. 2000. The new public service: serving rather than steering. *Public administration review* 60, no. 6: 549-559.
8. Fox, C. J. and H. T. Miller. 1996. *Postmodern public administration: toward discourse*. Thousand Oaks, CA: Sage.
9. Frederickson, H. G. 1980. *The new public administration*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.



10. Frederickson, H. G. 1997. *The spirit of public administration*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
11. McSwite, O. C. 1997. *Legitimacy in public administration: a discourse analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage.
12. Pateman, Carole 1970. *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press.
13. Putnam, Robert D. 1993. *Making democracy work: civic traditions in modern italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
14. Vigod, Eran 2002. From responsiveness to collaboration: governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public administration review* 62, no. 5: 527-540.
15. Wamsley, G. L. and J. F. Wolf 1996. *Refounding democratic public administration: modern paradoxes, postmodern challenges*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
16. Wamsley, G. L., R.H. Bacher, C. T. Goodsell, P. S. Kronenberg, J. A. Rohr, C. M. Stivers, O. F. White, and J.F. Wolf 1990. *Refounding public administration*. Newbury Park, CA: Sage.
17. Wilson, Woodrow 1887. "The study of administration." *Political science quarterly* 2, no. 2: 197-222.

