

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

從地方治理趨勢的轉變探討「社區賦權」在現代城鄉互動體系中的定位—以桃園台地為例

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC91-2415-H-034-006-

執行期間：91年08月01日至92年07月31日

執行單位：中國文化大學建築及都市設計學系暨研究所

計畫主持人：廖石

共同主持人：吳清輝

計畫參與人員：廖石、吳清輝、徐秀英

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 92 年 9 月 23 日

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

從地方治理趨勢的轉變探討社區賦權在現代城鄉互動體系

中的定位—以桃園台地為例

The role of community empowerment in the modern system

of urban-rural interaction under the trend of local

governance

—A Case Study of Taoyuan Terrace

計畫編號：NSC-91-2415-H-034-006

執行期限：2002年8月1日至2003年7月31日

主持人：廖石 副教授 中國文化大學建築及都市設計學系

共同主持人：吳清輝 副教授 中國文化大學市政及環境規劃學系

計畫參與人員：徐秀英 研究生 中國文化大學建築及都市設計學系

中文摘要

為了因應全球化所導致的社會、經濟問題與國家正當性危機，先進國家無不致力於尋求低成本而有效能的治理方法。在此一趨勢下，提昇社區「自立自助」成為「地方治理」的主軸；經由「社區賦權」強化居民企業精神，以追求地方經濟發展，則成為提昇社區自立自助的手段。本文認為，社區賦權政策在鄉村地區的應用上，由於受到鄉村外在經濟結構與內在社會結構的限制，必須以區域合作為基礎，著重城鄉聯結、區域財政自主；並且建立社區規劃師制度，以公開化的計畫過程擴大民眾參與，才可能使社區賦權成為促進

鄉村發展的有效手段。

關鍵詞：治理、地方治理、國家、市場、公民社會、社區、社區賦權

Abstract

In order to unravel the social, economic problems and the state legitimacy crisis during the globalization process, many advanced countries have been searching actively for cost-effective technologies of governmentality. Under this circumstance, to stimulate community self-help becomes the focus of local governance. Moreover, promoting local economic development via community empowerment has been the way of motivating community self-help. However, this paper

suggests that the effectiveness of community empowerment policies is constrained deeply by the external economic structures and internal social structures of rural areas. Therefore, these schemes should base on regional integration, urban-rural solidarity and regional financial self-sufficiency. Also, to establish systems of community planners and advocate public participation are essential to make community empowerment an effective means of promoting rural development.

Keywords: governance, local governance, state, market, civil society, community, community empowerment

一、前言

在二次世界大戰結束後的 30 年之間，福特主義(Fordism)標準化的大量生產模式帶動了世界主要國家的經濟成長，社會福利計畫也順應此一成長模式的需要而逐漸發展，形成了國家—市場的分工體系。國家在此一體系下，經由資源重分配機制扶助資本市場中的弱勢者，一方面合理化了福特主義的資本累積模式；另一方面也因此得到政治信譽(political credit)(Light, 2001: 1153-1154)，建構了國家「統治」社會的正當性基礎。

1970 年代的石油危機減緩了世界經濟成長的腳步，全球性生產過剩問題導致了福特主義的崩解。大多數國家在此一趨勢下，一方面因為無法有效刺激日漸遲滯的經濟成長；另一方面因為經濟發展停滯造成國家財政收入不足，使得國家難以負擔快速增長的福利需求。結果以福利政策為基礎的政治體系，不僅無法解決日益沉重的社會問題，其所造成的鉅額財政赤字，也影響了整體經濟的表現。結果使國家作為統治者角色的「正當性」到質疑。

為了因應全球化所導致的經濟、社會雙重問題與國家的正當性危機，「治理」的思潮興起。論者以為政府必須檢討本身的定位，以重新建構(re-structuring)現代國家的政經體制。多數先進國家因此逐步從福利體系撤退，並積極追求低成本而有效能(cost-effective)的治理技術。在此一趨勢下，「社區賦權」(community empowerment)

成為結合地方政、經及社會力量，以追求地方發展的手段。

二、研究目的

鄉村相對於都市，在政、濟、社會層面上原本就居於弱勢地位；在產業競爭上，台灣農業又已經失去比較利益，加上產業轉型困難等問題，鄉村發展已經面臨危機，如果無法得到國家力量的支持，大部分鄉村地區在全球化過程中將難以競爭生存。因此，「社區賦權」的相關政策如果不能在「國家、市場、公民社會」三者之間尋求適當定位，並不會是解決鄉村發展問題的有效方法。本研究基於此一想法，從以下三點探討「社區賦權」在鄉村發展政策中的定位與課題：

1. 從現代世界經濟體系的重新結構，探討「地方治理」的發展趨勢。
2. 從「國家、市場、公民社會」的互動關係，探討「地方治理」的角色定位。
3. 從「地方治理」的角色與定位，檢討以「社區賦權」促進鄉村發展的課題。

三、文獻探討

(一)「治理」思潮的發展與變遷

近代治理的思潮主要源自於「新自由主義」尋求「將人民從國家福利主義中解放出來的想法」(Rose, 1999: 144)。此一論述以「最小政府」為中心(Wood, 1998: 13)，認為過去凱因斯福利制度不僅導致人民對國家的依賴，政府行政也因為國家機器不斷擴大而效率不彰，甚至成為經濟發展的障礙。在「後福特主義」(post-Fordism)時期，為了因應全球競爭，國家應該重新建構其政治體系，希望藉由國家的去社會化(de-socialized)，激勵人民的企業及競爭精神，並且運用市場導向的政策，縮減國家財政支出，以解決國家所面臨的經濟、社會危機。

(二)社區主義與地方治理

「近代的社區主義」與「過去的社區參與」雖然都鼓勵「積極主動」的公民，但是「過去的社區參與」著重對政府行政的監督，以落實「民主課責」為目的；「近代社區主義」則進一步強調社區居民的「自立自助」與「企業精神」，以提昇地方的「經濟競爭力」。在治理的思潮下，

經由「社區賦權」強化居民「企業精神」，以追求地方經濟發展，已經成為提昇社區「自立自助」的手段。結果「社區」被自由主義論者以新的方式概念化，用來經營人與人之間的道德關係(Rose, 1996: 41; Ward and McNicholas, 1998: 31)。

(三)國家、市場、公民社會的互動關係

1、福特主義時期以前

市場擴張的過程主導了國家、市場、公民社會之間的互動關係。由資產階級所組成的公民社會，因為經濟力量增長，得以對抗君王的專權，並進而控制了國家機器，使之成為資本利益的維護者。但是此一政經體制使人類行為被簡化成「一系列的市場關係」，結果社會階級之間的不公平刺激了共產主義的興起，將一切不屬於國家的領域劃歸為社會領域，並將社會化約為「有產階級」與「無產階級」的鬥爭，成為「一切人對一切人戰爭」的場域。

2、福特主義時期

在福特主義時期，民主國家一方面由於經濟快速成長，有能力解決市場擴張所造成的社會不公平問題，經由提供公共服務及福利，建構社會、經濟發展的基礎；另一方面則因為與共產集團的長期冷戰，也必須強化軍事與經濟力量，作為對抗共產國家的基礎。結果國家結合了「福利國家」(welfare state)與「要塞國家」(garrison state)的雙重角色(呂亞力，1985: 180-181)，形成了以「國家」為中心的社會及經濟架構。

3、後福特主義時期

在全球化過程中因為市場力量急速擴大導致國家的空洞化(Brenner, 2002: 8)。由於產業去工業化，市場機制重心已經從過去作為「財貨生產、交換的場所」，轉變成為「資本流動的管道」，國家也不再有能力管理「資本的動向與過程」。Deas and Ward(2000: 276)就指出，隨著金融全球化、壓縮時間科技的發展，民族國家已經成為戰後「福特主義」黃金時代的遺物；Ohmae (賴宗裕，2001: I-A1-2)認為，從資本市場的觀點來看，民族國家已經沒有地位可言。

近年來治理相關論述認為國家應該

回歸其固有功能(rolling back of the state)，成為授能及導航國家(guiding state)(Day, 1998: 92)。Giddens(1999: 80-82)就指出，當代人民有必要重構傳統對於國家的刻板理解，超越右派「把國家當作敵人」或左派「認為國家就是答案」的想法，重新去認識國家未來的定位及角色，並且深思目前的治理方式是否能夠適應全球化時代的需要。

(四)地方治理機制在現代國家、市場、公民社會的互動關係中的角色

在福特主義時期，公民社會長期受到市場力量的撕裂以及國家福利體系的弱化，難以發揮其實際力量；在後福特主義時期，面對市場力量的快速增長，社會問題將愈趨嚴重，較之過去，更需要國家調節機制的支持。但是國家機器不僅無法與市場力量對抗，反而必須屈從於市場機制。然而國家採用市場導向的政策，卻可能因為難以顧及社會發展的需求，而危及其本身統治的正當性。結果國家因應此一困境之道，卻是試圖經由治理機制，給予公民社會更大的自主權(包括充分的「社區自治權」)，使公民社會得以自行抗衡市場力量，並追求地方的發展。

國家「武裝」公民社會的策略已經改變了國家、市場、公民社會的互動關係。治理論者強調結合公、私部門與第三部門，共同提供公共服務，結果國家規模可以縮減，並得以轉換其本身的角色，成為「指揮者中的指揮者」，此一論述在表面上是國家與公民社會的「合作」，但是就實質層面言之，卻是國家試圖將權責移轉予公民社會，自身則「隱身」於公民社會的後面，「指揮」公民社會對抗市場，並要求公民社會自負成敗的責任，結果過去國家、市場、公民社會的「三角互動關係」已經改變，成為「市場—公民社會—國家」的「線型關係」。新自由主義政策雖然在政府與公民社會之間創造了更多的「行動空間」，但是國家如果不能在市場力量與公民社會需求之間，尋求新的均衡點，其所造成的結果將可能是「角色錯置的國家」、「國家與公民社會的加劇對立」，以及「公民社會的內在分裂」。

(五)「社區賦權」應用於鄉村發展的課題與改進之道

鄉村雖然有較佳的鄰里關係或社會鍵結，但是在社區賦權政策的執行上，卻面臨「外在經濟結構」與「內在社會結構」的雙重限制。從外在的結構限制言之，鄉村相對於都市，在經濟上原本就居於弱勢地位，外部環境對鄉村成長的影響力，遠大於其內生的經濟結構再造或發展政策。

鄉村外在經濟結構限制也牽動了內在社會結構限制。如果國家希望成為「指揮者中的指揮者」，就必須有足夠數量及能力的「指揮者」供其指揮。但是鄉村精英在都市化反洗無用下持續外移，所留下者多為老弱婦孺，是否可以成功扮演「指揮者」的角色不無疑問。鄉村較封閉的社會結構也嚴重影響了社區賦權政策的效能，鄉村一般有金字塔式的社會結構，決策多集中在少數對社會有影響力的人手上，比起中央政府也較不願意將資源分給貧困階級(Blair, 2000: 25)。貧困階級較不願意參與公共事務也反映了社區賦權政策的根本問題(Giddens, 1999: 93)。

「社區賦權」雖然問題重重，其效能卻經常被誇大，甚至被認為是解決地方發展問題的萬靈丹，結果使「社區賦權」成為合理化政府行為，或政府推諉政策執行失敗責任的手段，實質上加重了社會上最無助、受害最深的一群人的責任，等於是譴責了現代經濟體系下的犧牲者(victim blaming)。

四、實証研究

(1) 調查方法:

本研究問卷於民國 91 年 9 月到 12 月間，由桃園縣各中、小學的學生將問卷帶回由家長填寫，共計發出問卷 600 份，回收 412 份，回收率約 7 成，另由調查員以路邊抽樣的方式進行，共計回收 500 份，二者合計回收 912 份。

(2) 研究方法:

本文主要以三種方法分析。卡方檢定(Chi-square)用於檢定二種變數間的比例關係，迴歸分析(ordinary least square regression, OLS 迴歸)檢定一組變數與多組變數間的聯動關係，但如果應變數

(dependent variable)是名目變數(nominal variable)，則因為與 OLS 迴歸法的基本假設不符，且將嚴重影響其參數估計值，因此以羅吉斯模式(logit model)取代 OLS 迴歸法。

五、實証結果:

- 居民對政府施政與居住環境均覺得滿意，對政府的施政要求十分有限。
- 居民希望政府凡事面面俱，充份反映出對父權式政府的依賴。
- 當政府執行新政策而希望居民付出較大的心力時，居民多不表示支持。
- 居民對於參與公共事務多以沒有時間為由拒絕，而且多不主動參與。
- 少部分居民雖然表達參與意願，但是以願意出錢者居多，出力者少。
- 對於希望出錢者，所願意付出的數量也極為有限。

六、桃園地區農地儲備課題的討論

由調查結果分析，本研究認為必須從制度層面彌補「社區賦權」政策的不足，國家才有可能成為「指揮者中的指揮者」，其主要結論如下:

- (1) 政府部門由父權式統治轉變為市場導向的治理方式，是在全球化過程中不得不然的趨勢。
- (2) 建構「區域合作」機制有助於增進地方之間共同的競爭力，並解決「社區賦權」政策的外在經濟結構限制
- (3) 建立「社區規劃師」制度，有助於提昇鄉村地區計畫制作及執行的能力，解決「社區賦權」政策的內在社會結構限制
- (3) 地方發展計畫必須公開的過程，並擴大參與基礎，才可能避免鄉村地區「選擇性、雙重精英主義」的社區參與模式
- (4) 在「地方治理」的趨勢下欲解決民眾主與意願低落的問題，就必須將民眾參與的機制制度化，使之成為居民日常生活的一部分
- (5) 在治理模式下，強化第三部門的功能是地方經營企業化的必要手段，也有助於建構政府與民溝通的橋樑。
- (6) 「區域合作」必須以「多核心的發展

模式」強化「城鄉聯結」，並且建構以「區域」為單位的財政收支體系。

七、建議

「社區賦權」與「區域整合」都是全球化過程所導致空間尺度效應(scalar effect)的重要環節，此二環節間有極為緊密的關聯，在未來的論述可對「現代區域主義」作進一步的討論。

四、計劃成果自評:

研究內容與原計畫符合度:符合度高。

預期目標情況:與目標符合。

成果的學術或應用價值:極具價值。

在學術期刊發表的價值:第一部分已經被《城市與設計》接受，即將刊出。

主要發現:

- a. 研究結果証明了台灣鄉村地區的發展政策必須從制度層面著手，而不僅是直接訴諸民眾的地方意識。
- b. 在制度面上，必須有區域整合與社區規劃師等制度的配合，才可能達到有效「社區賦權」的目的。

計劃相關學生畢業論文:

碩士班研究生:徐秀英

題目:從地方治理的觀點探討台灣鄉村發展的企業化策略—以桃園台地為例。

五、參考文獻

- [1] Blair, H. (2000). "Participation and accountability at the periphery: Democratic local governance in six countries." *World Development* 28(1): 21-39.
- [2] Brenner, N. (2002). "Decoding the Newest' metropolitan regionalism' in the USA: A critical overview." *Cities* 19(1): 3-21.
- [3] Day, G.(1998). "Working with the grain? Towards sustainable rural and community development." *Journal of Rural Studies* 14(1): 89-105.
- [4] Deas, I. and K. G. Ward (2000). "From the 'new localism' to the 'new

regionalism'? The implications of regional development agencies for city-regional relations." *Political Geography* 19: 273-292.

- [5] Giddens, A. (1999)。第三條路—社會民主的更新，鄭武國譯，台北：聯經出版社。
- [6] Light, D. W. (2001). "Comparative institutional response to economic policy managed competition and governmentality." *Social Science and Medicine* 52: 1151-1166.
- [7] Rose, N. (1996). "Governing 'advanced' liberal democracies." In *Foucault and Political Reason Liberalism, Neo-liberalism and Rationalities of Government*, 37-64. ed. A. Barry, T. Osborne, and N. Rose. Chicago: University of Chicago Press.
- [8] Rose, N.(1999). *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [9] Wood, M. (1998). "Advocating rurality? The repositioning of rural local government." *Journal of Rural Study* 14(1): 13-26.
- [10] 呂亞力(1985)。政治學，台北：三民書局。
- [11] 賴宗裕(2001)。全球化下區域空間再結構之初探，中國民國都後計劃學會—2001年年會及學術研討會論文集(I)，台北：中華民國都市計劃學會，pp.I-A1-1—I-A1-17。
- [12] 與本研究相關的學術論文:
 - a. 徐秀英(2003)。從地方治理的觀點探討台灣鄉村發展的企業化策略—以桃園台地為例。中國文化大學碩士論文。
 - b. 廖石(2003)。從「地方治理」的思潮變遷探討「社區賦權」在鄉村發展政策中的定位與課題。城市與設計(即將出刊)