

## 農村社區治理與社會資本：澀水社區的案例觀察

廖俊松\*

### 摘要

本文係從社會資本觀點來觀察農村社區營造動力之積累與消耗過程。以自 921 地震後開始營造的澀水社區為例，採用文獻分析與訪談二種方法，從網絡、規範、信任等三種要素來探究影響澀水社區社會資本積累與消耗的因素。研究發現，維繫澀水社區營造之積累重要因素為社區網絡拓展與緊密的關係、社區營造價值與規範的落實、行動者間密切互動，累積彼此認同與信任關係等三者所構成社區發展動力展現。而社區網絡遞減與疏離的關係、社區缺乏集體行動可續性、社區對話空間逐漸瓦解，衝擊行動者間信任關係等因素則是消耗澀水社區的營造動力。而澀水社區近 10 年來因受到人、資源與組織三者相互交錯影響社區社會資本存量的消長之變化，正可提供其他農村社區治理之借鏡反省。

關鍵詞：社區營造、社會資本、社區網絡、信任

---

\* 暨南大學公共行政與政策學系專任副教授。



# Community Governance and Social Capital in Rural Communities: A Case Study of Sher Suei Village

Chun-sung Liao\*\*

## Abstract

This study is aimed at exploring the dynamics of accumulation and consumption of social capital in rural communities, with a particular attention on the case of Sher Suei village after the 921 earthquake disaster. The core elements of social capital theory applied in this case study of Sher Suei community are networks, norms and trust. And the research methods adopted are literature analysis and interviews. It is found that the important factors for accretion of community empowering engine are the close ties and outward expansion of community networks, the practice of community values and norms, and the close interactions between community residents. It is also uncovered that the principal factors for depleting the driving force of community empowerment are the short of sustainability for collective action within community, the shrinking of dialogue space for community residents, and the declining mutual trust. The experience of community governance about the buildup and depletion of community capital in Sher Suei community for the past decade, entangled with a mess function of people, resource and organization, could be a mirror of learn and Introspection for other rural communities.

Keywords: Community Empowerment, Social Capital, Community Networks, Trust.

---

\*\* The author is an associate professor in the Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan University.



## 一、前言

過去政府施政偏重都市，未能給予農村應有的重視，導致台灣城鄉發展失衡，農村發展嚴重落後。這種現象衍生出許多農村社會問題，例如基礎建設及公共設施不足、生活機能不全、居住環境品質欠佳、農地流失、生態環境破壞、農村景觀風貌喪失等等，使得農村生活及文化特色逐漸流失。雖政府近年來已有關注到農村基礎建設與實質環境的改善，但因投入資源有限，只能偏重少數地區或重點式之硬體建設，缺乏整體性、長期性與前瞻性的發展策略，故仍難以滿足農村發展與農民生活改善之需要。因此，如何促進農村活化再生，提升農村整體發展，以恢復農村居民在地居住尊嚴，建設富麗新農村，乃成為我國政府當今強調之施政重點與目標。

有鑑於歐美先進國家面對二十一世紀全球化趨勢的挑戰，不但紛紛將重建傳統特色之農村發展列為重要施政政策，且相繼採取新治理模式來發展其農村建設，我政府近年來亦思運用參與式治理理念，以現有農村社區為中心，建立由下而上的共同參與制度，協力規劃農村產業、自然生態與生活環境之建設，促進農村整體之再生活化，並於 2010 年 7 月三讀通過「農村再生條例」之制定，冀能改善農村基礎生產條件，維護農村生態及文化，提升農民生活品質，促進農村再生與永續發展。

觀察農村再生條例的內容可以得知，農村再生計畫的推動蘊涵著豐富的社區營造理念與公民參與精神，先是以(農村)社區為行動單位，透過在地組織及團體的作用，與社區居民共同討論，擬訂農村再生計畫後向政府提案(第 9 條)。上一級的直轄市或縣市政府接獲農村社區的提案後，還要以公開方式提供民眾閱覽，並將民眾意見納入核定之參考(第 10 條)；後續如有必要，還需辦理公聽會或聽證會；此外，如計畫獲得中央的補助與建設，則該(農村)社區還要訂定社區公約，負責相關標的的管理與維護(第 20 條)。而為了提昇農村社區的參與治理能力，農村再生條例還要求政府應不間斷推動農村再生培根計畫之規劃與執行，培育農村社區人力，豐富農村社區之規劃、建設、領導、永續經營等治理職能(第 30 條)。

農村再生計畫這種鼓勵社區參與、由下而上的推動模式獲得許多基層農村社區的支持與認同。但也有不少擔憂指出，農村再生計畫的推



動並不利於某些教育水準落後、資訊設備缺乏、居民共識較為不足的偏鄉地區（張凱證，2010）；而由下而上的參與方式亦可能激化地方派系利益，滋生黑道介入、建設綁樁問題（公共電視，2009）。

這種對於台灣農村社區營造能量以及政治社會生態的擔憂固然不無道理，但在公民參與已然成為台灣社會治理價值主流，且政府各種有利於社會參與以及社區營造行動的政策計畫作為已經推動十餘多年來的基礎之下，台灣農村社區仍然尚未準備好迎接自我更新與再生的力量嗎？這是本文深度關切所要探討的重點。本文因此選擇以南投縣 921 災後重建、社區再生聞名的農村社區—澀水社區—來進行初步的個案探討，從社會資本的觀點切入，研究其 921 災後重建十年間的社區營造軌跡，藉以探討農村社區自我營造與重建再生的動力與過程。

## 二、澀水營造三部曲

澀水隸屬南投縣魚池鄉大雁村，是個典型農村社區，四周環山，居民不到 300 人。921 大地震（1999 年 9 月 21 日）前主要農產是以檳榔、蘭花、金線蓮、五葉松、絲瓜及四季豆等作物為主，社區內沒有任何商業活動，也少有外來訪客。921 大地震之後，為了重建家園，澀水才開始出現社區行動，且於 2002 年成立社區發展協會，營造澀水成為一個休閒農業重地與休閒觀光農村，不但是 921 重建中農村聚落完成率最高的示範點，獲得政府頒授「經典農村」之雅譽，有「台灣小瑞士」之美稱，也榮登全國社區發展評鑑績優獎，成為台灣社區營造界的一塊盞亮招牌。每逢週末假日，澀水車水馬龍，社區旅遊活動昌盛。

觀察澀水遭遇 921 之後至今的營造過程，大約可分為三個時期。

### （一）營造首部曲（1999 年 9 月~2002 年 11 月）

此時期是澀水遭遇 921 大地震後，思考如何進行災後重建與定位社區未來發展的關鍵。先是在社區內部成立重建組織，主要有由居民組成的重建委員會、大雁村辦公室，以及向全盟申請設立的重建工作站等三個團隊負責重建事務。其次則是向外尋求城鄉新風貌規劃團隊協力，針對社區重建進行全面性規劃，執行社區重建。之後，雲林科技大學亦開始帶領研究生和村里青年一起進行澀水社區之田野調查，瞭解社區有哪些資源可以運用，以利型塑日後澀水社區的文化產業。同時，社區內



亦成立青年工作隊，組織年輕人共同參與社區重建，如幫忙整理資料、架網站等工作等等。

觀諸此一時期最主要的成果，一是部分居民房舍的重建完成，二是社區內道路的拓寬及電纜地下化工程的執行，三是「澀水窯」文化園區的建置及所開展的澀水陶藝文化之路。

## (二)營造二部曲（2002年12月~2005年11月）

當社區重建的硬體工程告一段落後，由於居民都是貸款來蓋房子，急需經濟收入的支持，因此開始構想社區產業的發展方向，盼能增加居民收入來源。其中，除了陶藝文化園區的經營之外，紅茶產業的振興也是社區居民盼能有所突破的方向，故以（大雁）村的名義向政府提出紅茶廠興建計畫。後來，經過茶葉改良場的專業評估結果，紅茶廠址落腳在仙楂腳（澀水毗鄰社區，同屬大雁村範圍），而非澀水。故澀水轉而經營休閒農業，朝餐廳、民宿、生態社區旅遊方向發展，並組成觀光產業班專門處理相關事務。

觀察此一時期社區的變化，除了社區發展協會的成立所帶動的社區活潑生氣之外，社區內也開始有咖啡、餐廳、民宿的經營，以及社區旅遊人潮的出現。

## (三)營造三部曲（2005年12月~2009年12月）

由於社區內缺乏組織經營與財務管理人才，故社區發展協會成立後所接受政府與外界的資源補助雖多，但協會經營與財務收支流向的掌握一直呈現問題，導致協會幹部間的齟齬，使得協會的運作幾乎停擺，僅靠理事長一人獨撐。此外，也由於921重建結束，政府重建經費補助大幅萎縮，僅有零星的小型計畫資源進帳，也使得此一時期的社區營造活力大減。社區產業的運作流於有心居民各自經營。

幸運的是，在台灣休閒旅遊文化的帶動下，澀水社區前所形塑的休閒觀光特色仍然名聲在外，還能帶進社區旅遊人潮，活絡社區產業形象。此外，得力於前一時期的社區產業經營績效，澀水還榮獲政府頒授2007年的「經典農村」美譽。



### 三、社區營造與社會資本

台灣從 1995 年推動社區營造以來，成果相當豐碩，不但參與營造的社區逐年增加，政府投注社區營造預算持續向上，也創造出許多成功案例，如宜蘭經驗、九二一重建區、台南市金華社區、嘉義達娜伊谷、彰化永樂社區、台北市淡水、新北投、福林等社區等等（張力亞，2006：2）。然不可否認的，社區營造過程中也面臨許多問題與困境，如居民缺乏社區意識與社區認同感、民眾對社區事務活動的參與度與配合度不高、「在地」領導與志願服務人才的缺乏、不同組織單位間缺乏合作協調、以及地方派系折損社區工作成效等等（賴爾柔，2009：9-10）；此外，還有社區組織間的衝突、資源運用缺乏整合、溝通平台不足等問題發生。分析原因主要在於社區內人與人、人與組織之間社會資本的不足，使得社區內的凝聚力消失與共識不足，導致社區營造動力停滯所致。因此，如何提昇並活潑社區營造動力便成為社區永續發展的良方。

社區的營造動力是以社區能力為基礎。社區能力是指存在一個特定社區內的人力資本、組織資源及社會資本之間的互動（Chaskin et al，2001：7）。其中，人力資本與組織資源經常是有形的，而社會資本卻是無形的。有形的資產易於讓社區的外觀顯得耀眼，但若缺乏無形的資產為後盾，外觀的耀眼將可能是短暫且缺乏根基的（黃源協，2006：16）。從而觀之，社區營造應以社群概念為基礎，藉由社群成員參與公共事務的過程凝聚成員意識，形塑生命共同體的想像，透過運作過程逐步建立社會信任關係，才能積累社區社會資本的存量，營造社區的永續發長。如 Kay（2006：162）所言：「社會資本存量的積累有助於社區的永續發展和社會經濟成長」，說明了社會資本是影響社區營造持續性的關鍵所在，也是促使社區正面積極行動的一股力量，更是有助於社區治理績效的成果展現的動力所本。

進一步從社會資本的觀點來研究社區可以發現，社區網絡與規範的樹立有利於社區居民彼此間相互幫助與信任、感情聯繫、共同解決問題和促進經濟繁榮（郭瑞坤、王春勝、陳香利，2007：103）。只有社區居民與組織間基於互惠基礎進行合作，透過共同參與協力行動，促進社區社會資本的積累時，社區才有成長與發展的空間。反之，若一個地區缺乏社會資本，則該地區將可能只會出現零星的社會網絡、缺乏信任、



很少有效的互動、也沒有共同的規範和對於區域的承諾，社會凝聚力低落；這不但將使得該地區的居民相互猜忌、缺乏安全感、治安惡化，甚且因為社區內信息溝通的減少，對外資源募集不易，使得社區建設緩慢，公共設施簡陋、環境品質低落，居民有急於遷離之感；如此，社區將有可能走向落寞與荒廢（Kay，2006：167）。

所以，社區營造的推動必須朝向有利於社會資本積累的方向前進，如此方能對內促進社區內部凝聚力與共識的形成，對外擴張社區資源連結的作用，實現社區發展的共同利益與目標。

#### 四、澀水營造過程之社會資本分析

自 1980 年代 Boudieu 提出社會資本一詞以來，儘管學者對於社會資本的內涵與定義各有不同闡述，分析層面也有不同，但一般而言均將信任、規範、網絡等三個因素視為是社會資本的核心要素。如 Kay(2006：162) 所指出，社區內的社會凝聚力視網絡、規範和信任而定，這些元素構成社區內社會資本的要素，對於社區生活品質的改善和社區發展之重要性不言可喻。因此，本研究對於澀水社區營造過程社會資本之變化也將緊扣這三個要素，從社區網絡的建構、社區規範的形成、以及居民間的信任等三個面向來進行分析。其中，網絡面向觀察的是居民參與與外部資源連結等行為；規範面向歸察的是社區共識之運作；信任面向觀察的是社區營造價值觀的轉變情形。

##### 一、澀水社區營造動力之積累，1999—2002

社會資本是透過人與人之間網絡關係的互動過程，進而建立起相關規範準則，因而有利於團體內成員信任之提升，深化組織與人際間社會資本存量。回顧澀水社區營造發展過程後發現，澀水社區也是透過人際間網絡互動過程，建立起相關社區共識，並厚植社區組織與人際間信任，所以才有利於社區發揮重建效率，展現出社區生命的活力，替社區帶來改變的希望。

##### （一）社區網絡之建構與活絡

921 地震發生時，一來由於村長不知該如何協助村民進行社區重建事務，二來因為社區居民對於外界資源、資訊認知匱乏，對於重建事務也一無所知，使得澀水社區之運作一時陷於失靈狀態。後來有一葉姓居



民在媒體上看見陳其南教授協助長寮尾(同屬魚池鄉)推動災後重建的社區營造工作時,便偕同村長主動尋求外界專業團隊協助重建,並獲得城鄉新風貌規劃團隊與雲林科技大學的允諾後正式開展重建規劃作為。

城鄉新風貌規劃團隊進駐澀水社區後,建議透過社區會議的方式處理重建事務,也改變了社區內部傳統運作方式,提昇社區居民對重建事務的參與及認同。例如,輔導團隊會在社區會議召開之前,會先到主持會議居民家裡溝通交流,一方面瞭解社區居民對於重建事務看法與意見,另方面也協助居民學習主持社區會議技巧,以利議事順利進行。這種近距離的交流過程,不但拉近輔導團隊與居民之間的網絡關係,也進一步推動社區學習的積累,形成社區營造的動力與機制。

此外,也因借助於城鄉新風貌規劃團隊與雲林科技大學的專業規劃之嚴謹,澀水社區開始從各級政府部門(如農委會、文建會、勞委會、經濟部、觀光局、南投縣政府等等)、民間企業(如中華電信和台新銀行)以及非營利組織等公私部門取得重建相關經費資源的挹注,進行公共設施、環境美化、陶藝文化、社區旅遊、紅茶產業等重建與建設。而社區居民也因體會到社區的發展需要住民的參與和投入而樂於同意提供私人土地協助社區重建事務的進行。終於使得澀水社區成為 921 重建區中農村聚落完成率最高的示範點。

## (二) 社區共識之形成

921 重建工作中,社區居民最關切者莫過於自家房舍的重建。房屋重建需要政府經費補助,但政府「農村聚落重建計畫作業規範」中補助項目要求至少須有 20 戶居民同意共同規劃,才給予設計費和建造費等費用補助。所以房屋重建需要多數居民同意集體參與,才能獲得政府經費補助。然而,原先居民對於自家房屋的重建樣式各有意見堅持,無法產生共識,後來在輔導團隊協助建立社區會議機制中,藉由每週一次的討論,終於整合 24 戶居民參與計畫作業,並達成以斜屋頂風格為主的房屋樣式之共識。也因為此一共識達成,日後斜屋頂便成為澀水社區的特色之一,並因此而獲得外界封予的「台灣小瑞士」之美稱。

當房屋重建告一段落後,社區居民緊接著面對的是社區道路拓寬問題。其實,早在地震之前,社區房屋是以土角厝為主、道路僅三米小小一條,但大家都已習以為常,不以為意。故當村長爭取到重建經費補





助要社區道路拓寬時，居民多表不同意，一來認為沒有必要，二來也因為居民沒有意願無償提供土地以為公用。後來，輔導團隊便採取「迂迴策略」，提出「農村電纜地下化」議題，如果社區能夠爭取到此一計劃的執行，將可避免社區內電線杆林立，有礙觀瞻問題；此外，電纜地下化工程要求須為六米路寬，也可趁勢拓寬社區道路。為此，村民們又開始在社區會議中公開討論，經由充分溝通來化解村民擔心、疑惑之處，形成社區共識；並透過公平、公開、公正的方式，找來地方具有公信力人士、規劃團隊、以及地主等人共同測量土地，依劃定範圍施作，建立居民信任。後來，此一電纜地下化工程也成為全國農村地區唯一經典之作。

之後，社區在陶藝文化以及紅茶產業發展方向的探索時，也是依循社區會議模式，不斷持續的進行意見溝通與交換，達成發展共識，從而建立澀水陶藝園區與紅茶產業。澀水陶藝園區的經營後來發展出社區精緻文化旅遊，而阿撒姆紅茶也成為台灣高級茶種，聞名中外，為魚池地區掙進不少經濟利益。

此外，也是在社區會議的共識機制下，921 災後澀水居民成立的重建委員會於 2002 年轉型成為社區發展協會，俾能造就社區運作的制度化，有利於對外爭取資源，促進社區營造之推動。而當社區發展協會正式成立後，社區居民也開始意識到自主資源的重要性，以避免過度依賴政府資源，所以經由共識決議設立「社區公積金」制度，學習桃米社區經驗，規定社區內相關產業須提撥營運收入百分之十，納為社區公積金，藉以支持社區組織運作，同時達成社區營造所強調利益共享的精神與理念。

### （三）社區認同與信任之深化

921 大地震之前，澀水並無任何社區組織與營造的概念，社區運作乃是依據傳統信仰制度及網絡，缺乏未來發展遠景與格局，使得人口外流嚴重、基礎公共建設落後。然而，為了因應 921 固然帶來的災難與重建，澀水社區突破傳統保守封閉心態，積極到外地進行觀摩，先後前往長寮尾、九份、金瓜石、台中、新竹北埔等地方取經，學習社區營造操作、民宿經營、營造工程、文化產業發展等觀念，讓居民從過程中學習，轉化自身先前成見，參與社區重建行列，增進社區意識的提升，同時也革新了社區景觀風貌與特色。這是一種社區價值觀的轉變，從封閉轉變



成為開放，從保守轉變成為積極，從短視轉變成為前瞻，從自利思考本位轉變成為具有公益理念，同時也轉變了澀水社區的歷史風貌與社會定位，從單調轉變成為豐富，從落後轉變成為先進，從傳統農業農村轉變成為現代化的休閒農業旅遊勝地。這種社區價值觀的轉變，表面看是社區營造推動的成果，實在是社區認同與居民信任深化的副產品。

這種認同與信任並非建立在對於社區正式領導者的信任，而是植基於對於願意無私為社區付出的居民以及協力團隊的認同基礎之上。例如，訪談中可以發現居民對於 921 大地震時任村長，後來改任社區發展協會理事長的人士並未多所提及，但對提議尋求外來專業團隊協助，真正啟動社區重建營造的葉姓社區住民卻是相當認同。居民對於村長、理事長所主持各種社區重建會議的情形也不多談，但對於城鄉新風貌規劃團隊所輔導建立的社區會議之運作卻銘感於心。

這種認同與信任氛圍除了在社區內瀰漫之外，也相當程度的吸引政府機關的信任。例如，農委會水土保持局在地震後持續在澀水社區投入龐大資源的原因，除了澀水社區有豐富的自然資源，適合規劃成為休閒農村的旅遊景點之外，社區居民願意無償提供私有土地，配合興建公共設施，且積極投入公共事務，成為重建區中完成率最佳的社區才是最重要的主因。此外，一旦政府機關信任社區時，政府不但會願意挹注資源協助社區建設，還會大力安排其他政府機關與民間單位到社區進行參訪、觀摩等交流，無形中擴大社區與外界的資源聯繫網絡，從而積累形成社區發展的善性循環。

## 二、澀水社區營造動力之消耗，2003—2009

回顧澀水社區的重建與營造過程，內部的團結與凝聚力達到歷史的頂峰大約是在 2002 年左右，之後的發展隨即顯得有氣無力，導致澀水社區的營造未能更上層樓。其癥結在於社區內部資源分配及領導者作風存在一些失靈現象，且未能即時妥善處理，從而不利於社區資本之持續積累。這也成為澀水社區 2003 年後永續發展的最大挑戰。

### （一）澀水社區網絡之轉變

由於 1999~2002 年間成功的重建經驗，許多政府部門願意投入澀水建設資源。這雖然有利於澀水的進一步建設與發展，但資源的分配也同時開啟了澀水社區的衝突之門，成為澀水營造發展重要的分水嶺。

衝突起因於當初發起澀水社區營造的葉姓居民體認到澀水社區單



一聚落的力量有限，因而有意結合毗鄰的仙楂腳和五城村，共同營造三個社區的成長，並在澀水社區發展協會成立之後，將原在澀屬社區內的重建工作站移到位居連線中間點的仙楂腳社區，以加快腳步協助仙楂腳、五城提升基礎建設的質量。然而，在工作站搬遷的過程，葉姓居民並未取得協會幹部的理解，也未做好培力的準備，使得剛成立的澀水社區發展協會瞬間無力承載，運作幾乎停頓。而提案經費的運用並未三地平分更造成澀水社區發展協會成員的不滿，加深葉姓居民與澀水社區間的嫌隙（新故鄉文教基金會，2002）。後來，紅茶廠的興建廠址選定仙楂腳的決定更加深澀水與葉姓居民和仙楂腳社區間之誤會與衝突，導致雙方後來漸行漸遠。

葉姓居民離開澀水之後，社區發展協會業務的推動也遭遇瓶頸，運作不順。其中一個原因是組織經營人才的缺乏，無法如葉姓居民般掌握全局；但更決定性的因素乃是協會理事長的心態，他以為社區重建已經告一段落，社區相關公共建設都已興建完成，實在無須定期召開社區會議討論公共事務，因為開會只會引起一些不必要的爭執。這種心態完全與社區營造中強調的居民參與精神背道而馳，也引起社區發展協會幹部的不滿。

不但如此，當時政府與外界仍有相當多的資源挹注，但由於缺乏公開、透明討論的機制，且財務管理流向不明，於是乎社區又有聲音質疑為何資源使用都集中在少數人身上。然而理事長卻提不出令人信服的說法，更加導致社區的斷裂，相關幹部與居民索性不參與社區相關活動，協會成為理事長一人天下。社區前所建立的資源網絡也就逐漸萎縮至理事長個人的活動網絡範圍。

## （二）社區共識流失與公積金制度之終止

回顧澀水社區前透過社區會議帶動公共議題討論空間，形塑社區集體共識，進而決定社區相關軟硬體建設，合作完成的機制在理事長一人決策的情形下逐漸窒息。而社區公積金制度也在 2003 年的 SARS 風暴中止運作。

依據協會開會記錄資料得知，由於 SARS 風暴波及，全台景氣低迷，民眾消費意願薄弱，連帶波及觀光休閒產業，導致社區旅遊人士大幅萎縮，嚴重影響到澀水社區相關產業營收。在那種入不敷出的經濟狀況下還要繳納水電、貸款等費用，已經讓經營者備感壓力，無力繳納社



區公積金。因此，經過社區發展協會的討論後，暫緩社區公積金的繳納。SARS 過去之後，雖然社區旅遊再登榮景，遊客不斷回流，但因為理事長的領導風格備受爭議，居民難以認同，也不再參與公共事務，使得社區公積金制度遲遲無法正常運作，壽終正寢。

### （三）社區信任之解構

在重建前期，社區的信任除了表現在居民間彼此信任的提昇之外，更重要的是對於非正式領導職位的葉姓居民以及外來專業團隊的認同。但在重建後期的澀水，由於社區會議平台的停滯以及資源的壟斷，社區公共性逐漸流失，社區成員難以接受，故無法認同社區領導者的領導作為，已經不利於社區資本的累積；然而，後重建時期的社區領導者更是故意停擺社區相關會議，也不願落實資源互利共享的理念，導致社區成員心生不滿，彼此間人際互動日漸疏離，社區認同逐漸瓦解，居民參與熱情不再。而社區的信任氛圍也在缺乏信任者的主導之下，慢慢解構。

## 五、再論澀水社會資本之積累與消耗

雖然前文有關於澀水社區的分析只到 2009 年，但 2010 年以後至今，澀水社區的營造情形並未見好轉，仍然陷於社會資本的消耗與空轉之中。例如，筆者於 2013 年 5 月帶領碩士班學生前往澀水社區參訪時，全程將近 2.5 個小時，只有理事長一人導覽與講解，而未見其他社區人士的出面與打個招呼。筆者不禁發問，為何不見其他社區幹部或居民的陪同或代勞，理事長若無其事的回說，他們都在農忙，沒時間出席參與。此外，也有同學問及澀水為何遲至 2012 年初才提報農村再生計畫，並延至 2013 年 5 月才獲得核定？理事長也輕描淡寫的說，社區之前並沒有就此計畫進行相關的溝通與討論，一直到南投縣政府由上而下的要求社區提報，理事長再據以委請外面專家協助撰寫。這種未能明顯感受到社區居民參與，只見理事長親身而為的情形，其實也正是澀水社區網絡解構，社區參與熱忱和對話空間萎縮的寫照與例證之一。

是甚麼原因使得澀水社區從 921 災後重建前期社會資本盎然的活力營造步向重建後期的消耗與怠轉，並遲遲難以伸翼再展雄風？進一步分析可以發現，澀水社區災後重建前期社會資本盎然的活力營造主要得力於四個因素的共同催化作用：



一是因為重大危機事件的壓力與激勵。也就是 921 震災所帶來的家園破壞，使得澀水居民面臨居無定所的危機與收入不保的壓力，不得不起而重建住屋，營造新家園，從而展現社區營造活力。

二是因為集體重建議題的導引。921 災難破壞的不僅僅是居民個人賴以維生的住屋與家園，同時也有道路、農田、水電傳輸設備、廟宇等社區居民共同生活的空間，需要重新規劃與建設；也就是這些公共空間的重建議題需要社區居民集體的共識與協力，才能有效導引澀水社區居民共同參與，活潑社區營造網絡。

三是外部專業與資源網絡的主動協力。921 震災之後，政府不但需要投注資源，協助大型公共建設議題；為了激勵社區居民參與社區工程重建，各級政府也史無前例的編列各種社區型補助預算，鼓勵社區主動提案申請與執行。此外，許多民間企業與慈善團體也主動釋出善款，協力社區各種軟硬體工程之建設。然而，即便是社區型工程，想要取得公私部門資源的協助，還是需要有規劃與執行上的專業知能與技巧，遠非農村型的澀水社區居民所能勝任。幸運的是，921 之後不久，就有不少專業與輔導團隊一如城鄉新風貌規劃團隊、雲林科技大學、新故鄉基金會、暨南大學等等一陸續進入澀水社區協力，從而有效凝聚澀水居民間的社會資本網絡，開展出澀水社區的營造風華。

四是「為公而行」的社區營造者。社區營造是一種「人本」的工作，目的在於營造社區的公共參與空間，培力社區居民的公共意識——也就是公共利益理念與公共價值觀，養成居民少私為公的心態與行動。社會資本的主體也是人，強調人際關係網絡互動的善性價值。然而，如經濟學所云，人的行為往往是從自利出發的，從自利的眼光來觀察集體的公共行動。然而，人的行為也往往是趨善避惡的，如果能從集體的公共行動中察覺出「公共利益」與「善」的本質，就會樂於與人為善。因此，社區營造者或社區工作者如果摻雜過多自利的心態與行動，就往往難以喚起多數居民集體營造的善舉；相對的，社區營造者或社區工作者如果多「為公而行」，少摻雜個人私利，久而久之，終將喚起社區居民的認同與行動意識。澀水社區正巧有這麼一位熱心、願意為公而行的社區營造者——葉姓居民，她不是社區的領導者，但一看見社區重建的需要，就主動投入社區營造行列，積極連結社區內外資源網絡；雖然期間遭遇不少人際互動與工作推動上的難題，還是帶動了澀水社區社會資本的積



累。

然而，當災難不再蔓延或停止，個人家園重建逐漸有成，社區公共空間營造圖像越來越清晰完整，外部專業輔導團體慢慢退出，公私資源的挹注也因重建工程的不斷完工而漸趨萎縮，正是社區風華畢露時，澀水社區理應更上層樓，總結豐碩營造果實，推廣傳播優秀治理經驗，惠及週邊社區。殊不知，由於社區人才培力的斷層，領導者的特質、以及社區組織運作的失調，最終導致澀水社區營造資本的消耗與怠轉。

首先，就社區人才培力的斷層而言，重建前期，澀水社區的營造，除了決策性事項之外，組織與推動等勞心勞力的工作幾乎都是由葉姓居民一肩挑起，以至於當葉姓居民與社區領導人的公共利益理念出現扞格離開時，不但社區營造業務的推動遭遇瓶頸，社區發展協會的運作亦屢屢脫軌；這說明重建前期社區營造的工作過於仰賴一人承擔，並未曾在社區人力與營造人才的培力方面多所用心，導致社區營造人才的斷層，後續乏力。

其次，就社區領導者的特質而言，社區營造的本質是一種意圖營造社區居民為公而行的目的性行動，社區領導者自然也必須具備為公而行的特質，才能成功帶動社區步向營造的高峰，倘若社區領導者因派系或個人名聲利益而扭曲了社區營造的本質，不但不容易創造社區內部社會資本的積累，還可能逐步消耗原已積累充實的社會資本，使社區營造行動流於空轉。重建後期澀水社區的領導人正是缺乏這種為公而行的特質，導致與社區居民之間的溝通漸行疏遠，終至信任關係的解構。舉例來說，當初導致葉姓居民離開的原因是葉姓居民希望從外界導入的資源能夠與較為弱勢的週邊社區分享，擴大社區營造的利益，然時任大雁村村長，同時也是社區發展協會的理事長，卻強力反對澀水社區的資源與同是他村長行政區域範圍內的其他社區分享。不但如此，葉姓居民離開後，原先澀水社區定期辦理的社區會議也在同一位村長兼理事長的手上給停掉，並至今從不曾再召開過。

最後，就社區組織的運作來看，社區營造的工作需要一個健全的社區組織來推動。因為社區營造工作主要在造人，而組織又是人的集合體，如果組織內的人無法先被社區營造的價值與理念所感動，那由這個組織所發散出去的社區營造工作應該也很難影響社區居民的感同身受。此外，社區營造是一種為公而行的目的性行動，故社區組織的運作也必



須具有公共性，凡有關公共利益的事項，如財務、決策等都應該接受公共的監督與反饋。然而，澀水社區發展協會竟然任由理事長獨斷專行，不但沒有嚴格監督協會財務資源的流向，對於理事長憑一人之意即停止召開的社區會議也悶不吭聲，在在說明社區發展協會的運作失調，無法繼續形成或維持有效資源網絡的連結，終至社區社會資本的消耗與萎縮。

## 六、社會資本與社區營造間關係之反思

近幾年來社會資本已成為熱門的概念，許多關於政治、經濟、文化與組織等現象的研究均試圖採用此概念解決或釐清問題癥結。然而，社會資本的概念不僅可以從宏觀層面切入，也可從微觀層來探討問題。從微觀層面討論社區問題，所牽涉是社會資本存量在社區內分佈情況，關係到社區認同與凝聚力的強弱以及社區治理的成效。如果當社會資本存量豐沛時，社區居民對於社區認同歸屬就增強，社區治理運作的成效提升，社區營造的目標自然能夠實現，反之亦然（姜振華，2008：189）。本文正是採用這種微觀觀點來按討921災後澀水社區的重建營造經驗，從中發現兩者間關係的確十分緊密，實有提供完整驗證的價值。此外，從澀水社區中所觀察到的社區營造動力之積累與消耗現象，實也可以提供一般社區在從事營造時如何達到「積累」的成效以及預防「消耗」的反思，以有利於社區營造的永續。

### （一）社區營造過程應從活化內部網絡關係著手

回顧以往社區發展方式主要是由上而下的發展模式，因而埋沒社區特色、認同與共同體的想像，違反民主政治的價值與精神。畢竟，社區是由一個地理區域內共同生活的人群所構築而起的社會網絡關係（陶蕃瀛，1994：3）。因而，從1994年後政府便開始推動一系列的社區營造計畫，活化社區發展。尤其在921地震後，更大量挹注資源，提供社區營造實作機會，希望能透過重建過程，重新凝聚人際網絡關係，並且發散社區營造思想與價值觀，促進居民思考活化與轉變參與公共事務，擴展人群與組織的網絡與信任關係。後續還有2002年「新故鄉社區營造計畫」，及2005年的「臺灣健康社區六星計畫」等政策的推展，顯示社區營造為政府近十多年來重要的施政目標。在這過程中，營造出許多



成功的案例，如鹿谷小半天、埔里桃米、古坑華山、水里上安、中寮龍眼林等社區。而且從中可以發現，他們成功的主要因素，就是社區動起來，透過自動自發的行動，逐漸凝聚社區意識，號召更多居民加入社區營造的行列，並且在過程中，活化社區內部網絡；擴展社區對外連結關係，讓社區發展形成良善的循環，造就社區營造成功經驗。但是，社區營造政策在多年發展下來，也漸漸地面臨到一些困惑與迷失，分別為：「社區利益團體的衝突、『由上而下、由下而上』的混淆、『少數人利益』的社區營造、明星社區的迷失與社區發展與社區營造的迷惑」等問題(黃源協, 2004: 79-81)。從而觀之，社區營造問題癥結在於「人」、「資源」、「組織」三者所構成社會網絡關係失衡，使得社區無法活潑的持續發展下去。

再者，從本案例可以說明社區網絡關係的變化是會影響營造動力的消長。易言之，社區網絡的變化將是影響社區社會資本存量的關鍵因素，因為社區營造過程須從社會網絡擴展著手，首先是促進社區內部網絡互動；其次，透過社區成員與外部網絡的連結將有助於將外部資源挹注社區，讓社區軟硬體設施更加完備，無形中也凝聚社區意識與認同，所以在過程中須依靠社區居民參與，讓社區能夠自主運作。澀水的發展就是最好驗證，社區領袖作為可以讓社區網絡動起來；但也會可能逐步導致社區停滯，影響社會網絡關係。例如，領導者本身是否具備為公而行的精神與心態，投入社區營造事務的推行；或者是社區領導者未能定期溝通、資源分配未透明、消極無心的作為，疏遠民心，不僅逐漸消耗居民對領導者的信任，也同時降低社區社會資本的存量。對照許多成功社區營造案例，發現社區領導者的角色相當重要，因為在社區事務推展過程，他要發揮自身影響力去影響社區其他成員加入，共同關心、解決社區需求及問題。換言之，身為社區領導者所關切的問題是如何讓社區網絡活化起來，促進人際間網絡的交流，建立一些社區規範，積累成員間彼此的信任，實踐社區共同目標。

## (二) 培養社區自主參與能力的提升

社區規範的建立不僅有助於活化社區網絡關係、促進社區信任的形成，並且能促進社區集體行動的能力，解決或滿足居民共同的需求與利益(姜振華, 2008: 133)。換言之，社區網絡關係的熱絡，將有助於社區行動與組織的發展，促進社區自主能力提升。從澀水研究發現得知，





地震初期社區建立產業與硬體興建等共識、成立社區組織、擴大與外部組織連結等正向發展事證，解決社區居民在地震後，社區重建等問題與需求，可是為社區自主能力提升最好的例子；但是，後重建時期社區陸續發生資源分配失衡、社區參與不足、社區組織運作不彰與社區公積金制度消失，造成社區自主能力大幅度的下降，影響社區營造動力。由此可知，社區營造是一個正反合的發展過程，每個社區本身都有自己問題與需求要解決，如果大家能正視自身所居住區域所面臨的問題，並且熱情加入營造行列，是有機會可以改變社區發展的方向，同時也是參與公共事務與培養社區自主能力最好的途徑。相反地，大家如果不參與社區事務，那社區內有關的人、資源與組織就會被少數人給把持住，影響社區未來的走向。回顧台灣社區營造消耗的案例可發現，資源挹注或者分配的糾葛一直是影響台灣社區營造前進的障礙之一，主因是長期政府缺乏一套完整的社區營造政策或是專責單位負責，每每總是推出林林種種的臨時性政策，讓社區申請經費補助，養成大部分社區過度依賴政府資源，而且在獲得大量資源挹注後，又因社區缺乏建立分配機制，造成人際間利益衝突、爭奪或是資源被少數人把持等紛爭時有所聞，往往影響社區發展停滯。讓資源挹注未能真正落實於社區內，讓大家可以享用到，反而導致社區爭端的開始。誠如 Tai (2007) 指出在外部資源投入之前，社區內部是否存在某種公平的分配利益的機制，似乎是影響社區營造集體行動能否持續的關鍵（轉引湯京平、黃詩涵、黃坤山，2009：22）。所以，社區營造的推動應重視社區自主能力提升，如改善社區參與情況、資源運用能力、組織運作等能力培養，因為當社區學習更多知識與積累能力，才有助於社區成員間良性互動、討論、溝通、協商等步驟的實踐解決社區問題，同時在過程中也累積社會資本厚度，達成社區發展目標。

### （三）社區治理過程應避免私利削弱社區信任關係

人際之間所建構的信任關係，因鑲嵌於社會網絡與規範之中，是故信任本身呈現出社會系統屬性（江明修，2002：10）。澀水自九二一地震後，決定藉由社區營造的理念來從事社區重建工程，並且尋求與外部組織、資源支援，企圖結合內外的力量，將社區營造的價值灌輸到社區內部，改變居民思考模式，例如透過社區觀摩與學習機會，讓居民實地參與瞭解外界社區營造操作方式與成果，無形中擴大社區內外網絡關



係，增進成員之間以及成員與外部互動關係，進而從內部逐漸建構認同型信任的存量，分別是成員對社區領導作為、輔導團隊認同以及與政府之間信任關係都朝著合作互惠的模式在運作與累積，讓澀水在短期間內達成社區重建的目標與成果。由此說明，社區要達到成功與持續的營造成果，重點在於內部的自發甚過於外部的驅動( Mattessich and Monsey, 1997: 21; 轉引黃源協、劉素珍, 2009: 180)。

信任在社區發展具有關鍵性的地位，主要是鑲嵌在社區內成員的自覺、分享自治，並且藉由社會關係的連結與交換整合資源，非以藏於私為己足，以累積厚實的社會資本(李宗勳, 2008: 155)。回顧澀水在後重建時期，逐漸浮現社區資源掌握在少數人手上，並且沒有透過共同治理模式，商討相關資源及事務的處理方式及運作，導致社區公共性逐漸消失，以及社區治理失靈，連帶影響社區成員參與公共事務的熱情，進而造成居民之間猜忌與不信任。由此可得知，推動社區營造過程中，如果不是以「群體」、「公共性」的角度在從事社區工作，而是以「個人」、「利益」的思維在做事，很快將會衝擊社區內外網絡關係、規範制定遵守以及信任關係的維護。因為社區營造精神主要是希望透過居民自決和自治過程，來解決社區需要及問題，所以須依賴集體行動力量，處理複雜社區問題，加上其背後所牽涉的的層面既深又廣。因此，更需要成員間能培養合作與信賴關係，開創出公平、公正與公開的社區公領域的空間，讓大家有平台可以集思廣益，共同解決公共問題。

## 七、結論

本研究從澀水社區重建營造的過程來分析其社會資本的積累與消耗情形，發現澀水社區過去 10 年的營造過程深受人、資源與組織三者相互交錯影響，造成社區呈現動態性的發展。重建前期的澀水，由於為重大災難事件的壓力與激勵，並在集體重建議題的導引，透過葉姓居民提出社區營造概念進行重建工程的想法，在獲得地方人士的認同下，積極展開動員，改變社區內外的網絡關係。其後有輔導團隊進駐、外界資源陸續挹注，也讓居民有機會學習如何討論、溝通、協商等技巧，擴大社區公共性，積累社會資本網絡，逐漸達成社區軟硬體建設、產業發展目標，以及成立社區組織、公積金等制度建立，也積累社區自主性、參



與力與團結力，構築澀水重建經驗，成為鎂光燈捕捉的焦點。

重建後期開始的澀水，在社區發展協會理事長的領導之下社區人才斷層、社區會議停擺、居民參與熱情不再，最大關鍵因素除了社區領導者缺乏社區營造「為公而行」的理念與精神之外，獨斷專行的領導風格與資源分配失衡問題亦是主因；而社區組織未能健全運作，無法勵行公共性監督，也是使得發展協會成為一人天下，從而促使社區公共性消失與認同和信任的解構之幫兇，導致社會資本的消耗與萎縮。

從澀水社區的研究中可以發現，農村社區治理的過程中，社區領導者的作風強烈影響著社會資本積累的方向。社區治理要好，一個樂意為公而行的領導者是個關鍵性因素。然而，除了領導者之外，社區居民參與與自主能量的發揮也是個關鍵性的要素，當更多社區居民樂於主動參與學習，積累社區營造知識與自主能量，才更能有助於社區成員間的良好互動，健全社區組織運作，透過討論、溝通、協商等方式建立人際信任基礎，厚實社區信任高度，有效解決社區問題，並在過程中同時累積社會資本厚度，達成社區發展目標。而農村社區的營造與治理，也正是需要在這種社區領導角色與居民間彼此為公的高度信任之社會資本系絡中，才得以永續成長與發展。

## 參考文獻

- 公共電視，2009，〈農村再生條例：出路還是死路？是農村活化還是圖利財團〉，[http://talk.news.pts.org.tw/2009/03/blog-post\\_27.html](http://talk.news.pts.org.tw/2009/03/blog-post_27.html)。
- 江明修，2002，《非營利管理》，台北：智勝文化。
- 李宗勳，2008，《網絡社會與安全治理》，台北：元照。
- 姜振華，2008，《社區參與與城市社區社會資本的培育》，北京：中國社會出版社。
- 張力亞，2006，《社區營造網絡治理中信任機制建構之研究—以桃米生態村為例》，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。
- 張凱證，2010，《花蓮縣馬太鞍農村再生試辦計畫的問題研究》，國立東華大學環境政策研究所碩士論文。
- 郭瑞坤、王春勝、陳香利，2007，〈居民社區培力與社會資本、社區意識關聯性之研究—以高雄市港口社區為例〉，《公共事務評論》，第8卷第2期，頁97-129。
- 陶蕃瀛，1994，《社區組織與社區發展實務》，台北：五南。



- 湯京平、黃詩涵、黃坤山，2009，〈災後重建政策與誘因排擠—以九二一地震後某社區營造集體行動為例〉，《政治學報》，第 48 期，頁 1-31。
- 黃源協，2004，〈社區工作何去何從：社區發展？社區營造？〉，《社區發展季刊》，第 107 期，頁 78-88。
- 黃源協，2006，〈社會資本與社區發展〉，發表於國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系主辦之「新公民力量：社會資本的詮釋與再現」國際研討會。
- 黃源協、劉素珍，2009，〈社會資本對台灣社區發展之政策意涵〉，《行政暨政策學報》，第 48 期，頁 155-192。
- 新故鄉文教基金會，2002，〈迷霧桃花源—大雁村重建之路的斷裂與縫合〉，<http://www.homeland.org.tw/homeland/02-6-5-3.htm>。
- 賴爾柔，2009，〈台灣鄉村社區發展概述〉，發表於國立政治大學中國大陸研究中心主辦之「兩岸農村治理與鄉村發展」研討會。
- Bourdieu, P., 1986, "The Forms of Capital," in J. Richardson(ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, pp.241-58, New York: Greenwood.
- Chaskin, R.J., P. Brown, S. Venkatesh and A. Vidal, 2001, *Building Community Capacity*. New York : Aldine.
- Kay, A., 2006, *Social Capital: The Social Economy and Community Development*. *Community Development Journal*, 41(2):160-173.

