

實效社區治理模式的重組與實踐： 以社區大學為例^{*}

李柏諭^{**}

- 一、前言
- 二、文獻探討
- 三、分析架構與研究方法
- 四、研究結果
- 五、結論

近年來，政治學界有越來越重視「跨域治理」（cross-boundary governance）研究的趨勢。傳統跨域治理研究多半以跨越「地理區域」或跨越「轄區」議題所需要的公共管理模式為探討對象。然而，仔細檢視跨域治理所涵蓋之範圍其實不只有地理上的「超溢現象」或者是轄權上的「越權行為」；就理論層面而言，跨領域治理機制反映出主要行為者就是第一部門、第二部門與第三部

* 本文為國科會計畫「實效社區治理模式與跨部門協力關係的重組與實踐：以社區大學傳遞終身教育服務模式為例」（NSC 98-2410-H-214-025）的部分研究成果。本文初稿曾發表於中華公共事務管理學會主辦之「兩岸青年學者論壇—兩岸 NGO 的發展對社會的影響」，國立中山大學，2009/9/5。作者衷心感謝兩位匿名審查人就本文所提供的精闢指正及寶貴意見。

** 義守大學公共政策與管理學系助理教授。E-mail：jack3841@isu.edu.tw

投稿日期：2009年09月25日；接受刊登日期：2010年1月13日。

東吳政治學報/2010/第二十八卷第一期/頁 33-87。

門的協力機制研究。本研究從協力關係中探討「實效社區治理模式」(model of effective community governance)的重要基礎，特別著重理論層面的設計與討論，重新詮釋跨治理領域議題的內涵與類型，並進一步說明實效社區治理模式的核心依據與制度設計的原則。在經驗層次上，本研究希望藉由對社區大學與政府間如何建立和諧協力模式的討論，重新勾勒出社區治理的新義，進一步將目前社區治理的知識累積進行重新概念化與類別化的精煉工作，並提出一套以「社區型態的治理模式」為基本框架的行動方針。藉由(1)推動公民參與、(2)落實成效評估，與(3)完成治理工作等三個不同層面的討論，試圖將過去易流於規範性論述或形式性討論的社區治理研究，導向具有實際治理技術與治理成效的研究取向，以期作為各種社區治理工作及實際參與社區治理過程的參考依據。

關鍵詞：治理、跨域治理、社區主義、實效社區治理模式、社區大學

一、前言

近年來，政治學界有越來越重視「跨域治理」(cross-boundary governance) 研究的趨勢。傳統的跨域治理研究所關懷者，多半以跨越「地理區域」或跨越「轄區」議題所需要的公共管理模式為探討對象。然而，仔細檢視跨域治理的研究文獻，可以發現相關研究所涵蓋之範圍其實不只有地理上的「超溢現象」或者是轄權上的「越權行為」；就理論層面而言，「跨域治理」的討論其實涉及了另一種治理領域的跨越與因應治理需求所需的協力機制研究。這種協力關係的討論，類似於第一部門(公部門)、第二部門(私部門)、第三部門(非營利組織與公民社會) 之間的協力模式分析；只不過傳統上對於三種部門間的討論多半以建立規範型架構的應然面討論為主(Coleman, 1990; Kooiman, 1993; Lynn et al., 2004; Pierre and Peters, 2000; Putnam, 1993; 江明修、鄭勝分, 2004; 廖坤榮, 2002)，較少有整合性分析架構的梳理與重構。儘管上述的跨領域治理機制反映出主要行為者就是第一部門、第二部門與第三部門，不過，因應治理需求所需的跨領域治理機制將更重視「實效治理模式」的設計與實踐。這也使得協力機制研究的趨勢將從傳統的「規範型架構」之建立，朝向更具指示性意義的策略分析。而此一趨勢成為引導本研究著手從協力關係中設計「實效社區治理模式」(model of effective community governance) 的重要基礎。

有鑑於此，本研究擬從治理領域的角度重新詮釋「跨域治理」的討論，並嘗試從過去理論文獻所累積的規範型理論架構中，結合政府、社區大學與民間非營利組織之間的協作關係作為經驗對照，

試圖從「社區主義」(communitarianism)的討論中延伸出一套具有指示性意涵(prescriptive meaning)的中程理論架構，以分析目前終身教育學習服務的傳遞模式與機制、類似公共服務傳遞過程所可能面臨的挑戰與困境、以及未來可進一步發展或修訂社區治理的策略與方向。

首先，本研究特別著重理論層面的設計與討論，試圖重新詮釋何謂跨治理領域議題的內涵？如何在不同的跨治理領域議題類型中建立協力關係與多元行為者之合作架構來處理相關公共事務？再者，進一步說明何謂「實效社區治理模式」？其核心依據、制度設計的原則、以及協力配搭過程該如何協調？最後，在經驗層次上，本研究希望藉由對社區大學與政府間如何建立和諧協力模式的討論，重新勾勒出社區治理的新義，進一步將目前國際學界與台灣學界對於社區治理的知識累積進行重新概念化與類別化的精煉工作，並試圖提出一套以「社區型態的治理模式」為基本框架的行動方針，藉著(一)推動公民參與、(二)落實成效評估，與(三)完成治理工作等三個不同層面的討論，試圖將過去易流於規範性論述或形式性討論的社區治理研究，導向具有實際治理技術與治理成效的研究取向，以期作為各種社區治理工作及實際參與社區治理過程的參考依據。

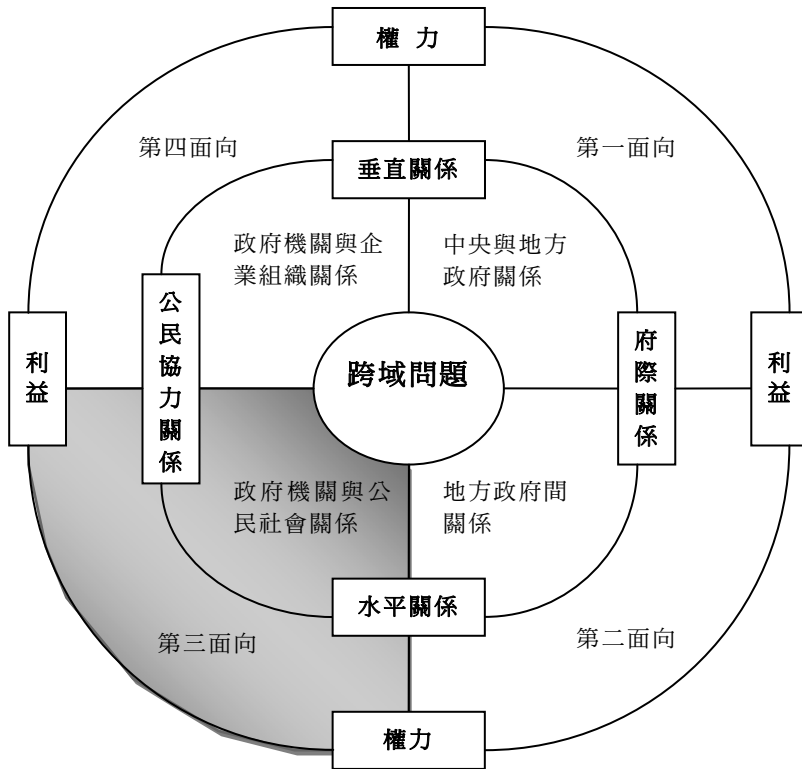
二、文獻探討

(一) 跨域問題的治理類型之分析

當代行政學界對於「跨域治理」的探討，大多以公部門政府機關的水平合作或垂直整合為關注所在(吳英明, 1994; 江大樹, 2004;

林水波、李長晏，2005）。這類的文獻所強調的是政府部門間的合作與衝突關係的重新體現，期望能建立某些實質的管理或協調機制，以順利推動各類公共服務的傳遞。然而，鑑於公共事務在內容上的複雜程度極高，所以涉及的行為者或利害關係人也就變得多元，就此，所謂的「跨域」已經不再被限制在公共領域的機關法人或政府部門之間的關係重述中，反而因為議題本身的複雜程度漸增，使得不少公共事務中的議題已逐漸成為跨治理領域問題，一則涉及跨越轄區範圍的實際地理範疇或空間領域，一則更是涉及了管理領域的多樣性變革。這也使得在學界裡開始有各種針對跨域性公共問題或公共事務之解決，所衍生出來的新治理模式。

換言之，新型態的治理模式所欲揭示的關鍵邏輯則是在於建立一套更能符合各種多元需求的因應體系，以追求實質善治（good governance）的目標。治理研究有必要在模式（model）之設計與選擇上作一相對應的整合。對此，跨治理領域議題類型中的特殊協力關係，即成為現今行政學界落實善治的重要途徑，相關研究係指針對兩個或兩個以上的不同行政部門、區域或自治團體，因彼此間的業務與功能的疆界相接重疊而逐漸模糊，從而導致權責不分、無人管理與跨部門的問題發生，此時必須藉由公部門、私部門以及第三部門的結合，透過協力與契約關係等聯合方式，以解決跨越單一行政區域的公共問題（李長晏、詹立煒，2004：6）。例如，美國政府對於跨域性問題之處理有非正式政府合作、府際服務契約、合作協力模式、正式與非正式的組織間協力、區域政府聯盟、城市邦聯制、市縣合作制、兼併、區域性特區及公共管理、外包、境外管轄權等多種的解決模式與策略（趙永茂，2003：55）。



圖一 以跨域問題為導向的治理類型之分析

資料來源：本研究繪圖。

有鑑於此，本研究嘗試在此先提供一個整合性的初步分類，希望能就解決跨區域公共事務的諸多跨域管理制度試圖作概念架構的重新設計，並藉此提供一些跨域治理可能配搭的治理體制與工具。在概念上，晚近跨域治理的研究成果可以從「垂直關係—水平關係」面向和「府際關係—公『民』協力關係」面向，進一步區分成四種類型的協力關係研究，這四種類型的關係除了傳統上的垂直、水平協

力關係外，亦包括了公「民」協力關係，即政府與民間的企業以及與公民社會間的合作關係（如圖一所示）。

進一步來探討圖一的初步類型化架構可以發現，位於圖一第一與第二面向的「府際關係」指的是國家內部從中央到地方形成若干級不同政府間的相互運作關係。就府際關係的狹義面向來說，主要係指各層級政府間之「垂直關係」，例如中央政府與直轄市政府、縣政府與鄉鎮市公所等的相互關係；惟就廣義面向而言，府際關係其實更涵蓋同級政府間的「水平關係」、特定政府機關內各部門間之協調管理關係等（Wright, 1988: 39; 江大樹, 2004: 6）。而圖一的第三與第四面向中之「公『民』協力關係」，指的即是政府與民間團體的關係，其中包括了「私部門」與「第三部門」，如人民、服務對象、社區組織、法人團體、非營利團體等。這種協力關係意指公部門與民間團體（無論是私部門或者是公民社會）將可形成一種特殊互動的夥伴關係，在共同合作與分享資源的信任基礎下結合，以提供政府部門的服務（Stephenson, 1991: 110; 吳英明, 1994: 61）。就本研究在靜態結構面的分類下，跨域治理的基本演化類型有四：1.中央與地方政府關係；2.地方政府間關係；3.政府機關與公民社會關係；4.政府機關與企業組織關係。然而，政府彼此之間或與第三部門、企業組織間的互動關係亦為跨域治理類型建構的重要屬性。本研究擬以「政府機關與公民社會關係（第三面向）」為經，並結合政府機關「權力」、「利益」內斂與公民社會「權力」、「利益」外擴所產生的「社區主義的分權模式」為緯，探究社區大學本身的社區治理結構，並以社區大學為「地方治理」的基本分析單元，就社區的概念加以說明政府與人民另一型態的互動關係模式，檢視社區大學終身教育體系與社區結合的現況，以進一步申論社區大學

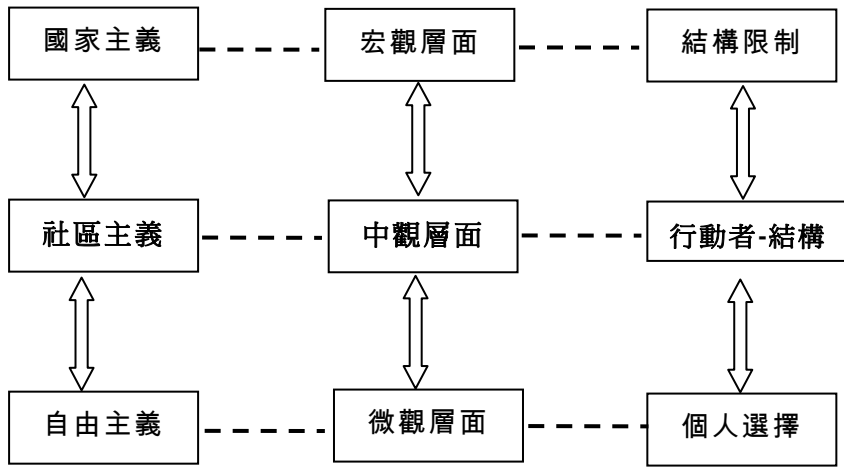
如何回饋社區營造與展現公民社會之命題。

(二) 社區主義的分權模式

當代社區主義乃是針對傳統西方自由主義之反思而興起，社區主義與自由主義之間的辯證與論戰(communitarianism-liberty debate)，在很大程度上既是政治哲學問題，也是倫理學問題(Bell, 1993; Etzioni, 1998; Kymlicka, 1992; 江宜樺, 1998; 石元康, 1998)。雙方爭論的核心問題在於「個體/個人與群體/社會」的對立、「理性/工具與價值/規範」的對立。自由主義強調個人自主性，認為任何政治現象或社會環境的真正行動者為個人，唯有個人享有完全的自主空間，社會整體的自由才足以確保(Reiman, 1994: 19-20; Kautz, 1995: 52-53)。個體私利決定論所構築的自由主義，講求自身權利的優先性，從而缺乏社群意識與共同體感受(Rosenblum, 1989: 1)，只作為競逐國家社會福利的受惠者，而忘卻本身應負有的對於國家社會之公民責任，被視為工具性社群，亦即缺乏生命共同體的群體關係之建構。反對論者認為太過強調個人主義及個體決定論的傾向，經由長期發展演化之下，因忽略了集體行為，最終導致整個集體政治現象的意義消失殆盡。對此，社區主義修正自由主義的觀點，在「個群/群體」的方法論層面上，社區主義認為個體並非先於社會而可以獨立存在，個人的意義與價值必須沈浸於社會脈絡中探尋；在「理性/價值」的規範層面上，社區主義認為共善與美德等公共利益的實現，才能使個人的利益充分實現確保(俞可平, 1999: 7-8)。

社會科學的研究者在論述社會或政治現象時，其分析單元(unit of analysis)到底是以具有自主選擇權的個人，還是以超越人的結構限制為主體(陳敦源, 2002: 32)，抑或統合兩者從而形塑「行動

者—結構」(agent-structure)之分析層次(Dessler, 1989; Hay and Wincott, 1998; 郭承天, 2000: 173), 此乃攸關研究的取向。隨著近代政治現象之錯綜複雜, 議題間與行為者間之聯結性更為綿密, 如何為連結「個人選擇」(individual choice)與「結構限制」(structural constrain)之間的層際藩籬, 找尋一個可以貫穿的層次分析邏輯(李柏諭, 2006: 71), 此乃社區與社區主義的重要功能。換言之, 以社區作為社會整體的基本單位, 社區具有中觀層面的定位, 可跨越層次貫穿宏觀層面國家主義與微觀層面個體主義之間的層際藩籬, 以達成新的治理模式(如圖二所示)。社區概念隨著時代的變遷與公共事務跨域性質的轉變, 持續不斷被賦予進化的意涵, 除了指出狹小空間單位的同質性社會結構為基本要素外, 同時包含社區內成員間彼此共享的權力分散、意義參與、文化自治, 信任互惠, 以及資源管理等規範(Agrawal and Gibson, 2001: 2-10; Etzioni, 1993)。社區主義除了重視社群的共善, 更主張理想的公民之一就是對社群、社會及國家的認同, 而認同的實踐在於公民對於公共事務能主動關心並積極參與(劉阿榮、石慧瑩, 2004: 13)。換言之, 社區的治理結構意味著地方政府角色的重新塑造, 從提供服務到「社區治理」(community governance), 應在國家最少介入的情況下, 由地域、共同利益、問題、目標等而結合在一起的成員, 自發性或自主性地在相互依賴與夥伴關係的互惠信任下, 透過集體行動解決共同問題。



圖二 社區主義的層次分析

資料來源：本研究繪圖。

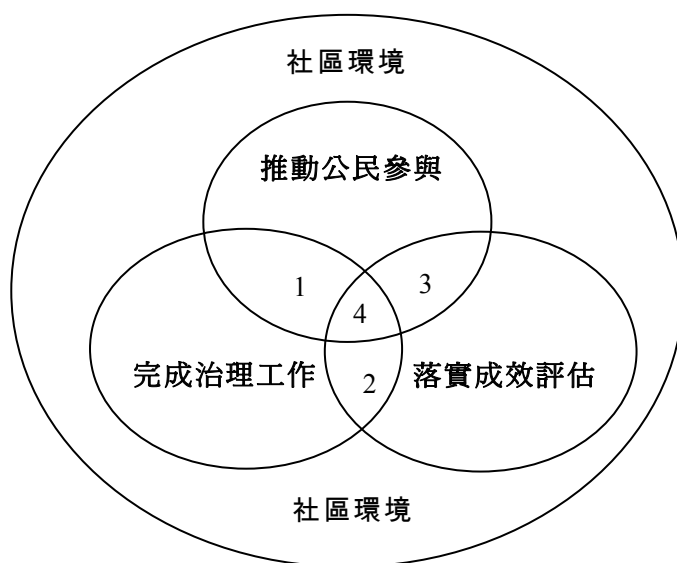
從寬闊的角度來看，社區治理係建立社區的集體意識，凝聚社區內成員集體行動的共識，進而積極投入社區的集體事務(Pierre and Peters, 2000: 21)，此一變革的內在行動邏輯是國家政府的管理職能不斷向地方政府轉移，接著再轉至市民社會的民間自治組織，此一多元競爭被不斷引入公共財貨和服務的提供與生產過程中，地方自主管理的格局和社會事務的管理則將更多由社區組織承擔起來。綜而言之，社區治理植基於官僚組織介入的極小化，積極培育社區成員的公民精神，不僅充分展現公民參與的社區自治之在地實踐，且在左派國家中心的威權統治與右派個人中心的市場決策之中，走出了「第三條路」(the third way)，在排除「不是政府，就是市場」治理結構的迷失當中，走出另一條朝向一個國家、市場、公民社會的多中心治理格局。

(三) 實效社區治理模式

近年來，以「社區」為基本治理單元的形式越來越受到各界重視。對於學術界而言，以社區為主要治理行動者，成功地轉移了以政府或市場為治理典範的各種理論概念。對於政策實務界而言，社區治理意味著更小、更彈性的治理形式，將能有效彌補政府在各種議題治理上的僵化困境與不足。不過，過去對於社區治理的討論，多半著眼於規範性的論述或特殊案例的說明，鮮少有針對治理模式本身進行分類、或者在概念框架上重新探討其理論內涵的分析，這也使得學界對於社區治理的討論往往流於形式，或無法將相關知識進一步累積成重要的學派或理論主張。本研究擬跳脫以上的窠臼框架，在重探我國社區大學與政府間和諧的治理關係之中，特以實效性觀點再次重新詮釋社區治理之概念，並提出「實效社區治理模式」(model of effective community governance)，藉此說明如何營造一個有利公民社會成長的制度環境，進而從中型塑一個永續經營的學習型社區(O'Toole and Burdess, 2004)。

「實效社區治理模式」並不是一套新的理論主張，不過，它可以被視為是一套整合性的分析架構，一方面可以用來檢視既有個案的發展過程，另一方面可以用來作為實際治理過程中進一步修訂的參考依據。所謂的「實效社區治理模式」主要涉及三個層次的治理理論內涵以及實際治理技術，這三個層次分別是：1.推動公民參與(engaging citizens)；2.落實成效評估(measuring results)；以及3.完成治理工作(getting things done)(Epstein et al., 2006; 丘昌泰, 2007)。其中，所謂的推動公民參與意味著指認(identify)實際投身參與的行動者(也就是確認哪些人才是行為者、哪些人涉及主要的合作網絡、如何鼓勵公民投入實際參與的過程等)，落實成

效評估則與實際治理議程相關（包括了事前評估、議程設定、事後評量、以及如何建立資訊回饋機制以促進有效治理等），而最後的完成治理工作則涉及實際參與治理的過程與相關努力內容（主要包括了行動計劃、協力網絡、以及制度課責等）。事實上，這三個層次所涉及的治理內涵彼此間有很緊密的互動關係，甚至在治理過程中亦會相互影響（如圖三所示）。



圖三 實效社區治理模式

資料來源：本研究修改自 Epstein et al. (2006: 3)。

說明：「1」解決社區問題 (Community Problem Solving)：結合「推動公民參與」及「完成治理工作」。

「2」組織的成效管理 (Organizations Managing for Results)：結合「落實成效評估」及「完成治理工作」。

「3」公民的成效履行 (Citizens Reaching for Results)：結合「推動公民參與」及「落實成效評估」。

「4」社區的實效治理 (Communities Governing for Results)：結合「推動公民參與」、「落實成效評估」及「完成治理工作」。

舉例而言，圖三的「推動公民參與」與「完成治理工作」間的重疊處「1」，即是解決社區問題的重心，因為在許多具有地方特殊性的跨治理領域議題中，唯有帶入更多元的公民參與，才可以真正落實社區主義的精神。又如「完成治理工作」與「落實成效評估」的重疊處「2」，則是治理過程中組織的成效管理之癥結所在，原因在於如果只有執行治理工作而無法納入績效評估系統進行後續修正與調整的工作，那麼將很難評估社區主義在地實踐的程度。除此之外，諸如「推動公民參與」與「落實成效評估」之間的重疊處「3」，則是公民成效履行的重要環節；而三者重疊處「4」，則是社區實效治理能夠真正落實的關鍵。進一步探討上述「推動公民參與」、「落實成效評估」、「完成治理工作」等三個面向，可以發現這三個治理面向除了構成了「實效治理模式」的理論基礎外，更涉及了不同的實際治理技術，分別是（Epstein et al., 2006: 4-6）：

1. **推動公民參與**：「公民參與」意味著賦予公民改造社區的能力，而這正提供了足以影響社區決定與集體行動的契機。在社區決策的初期階段中，如果能順利引進公民意見，或者藉著公民自動發聲或審議的方式來彰顯地方上的各種偏好，將可以直接促使社區的主要決策者推動各種社區改造的行動。很明顯地，藉著決策者與公民間的協力，或者藉由公民彼此間的對話（包括了訪談、公共論壇或公共審議等多元方式），將可以有效地凸顯社區居民的主要關懷，並且能有效強化社區內公民參與的實質效果。值得注意的是，對於特定議題而言，以議題導向為主的潛在利益，更可以提升公民參與的影響力。不過，由於不同公共議題中隱含著各種不同的利益，在治理過程中勢必得兼顧對不同屬性的公民間的公平與正義。整體而言，在當代社會

中，公民參與的重要性與日俱增，藉由社區公民彼此間的信任、習慣、自願，以及社會網絡，將更能達成所預期的合產增效結果。

2. 落實成效評估：治理成效的衡量，其實是社區治理過程中相當重要的一個環節。所謂的成效評量，基本上是針對整體社區或社區內標的團體提出一些治理或服務結果的指標，這些指標可以透過量化的測量方式進一步評量。目前最受到矚目的一些成效評量的實踐，多半以社區公民滿意度的測量為主，其中包括了各種對社區健康、安全、社交、經濟或者環境面向的調查評比。不過，值得注意的是，這些針對社區公民滿意度所進行的評估與調查，不一定直接與社區服務或公共政策的治理結果有關，有時也可能會受到社區以外之因素的影響。成效衡量之所以被認為是當代社區治理中能促進治理成效的一個關鍵環節，最主要的原因還是在於這些調查結果能夠直接反應公民的態度與意見，並直接回饋給服務提供者或治理者。就此，相關行動者將能藉著這些資訊進一步推動社區改造或推動更適合在地居民的公共服務，因而有助於實效治理的落實。
3. 完成治理工作：這個層面的主要內容大致上涉及「實際行動」的實踐過程。在歐美國家中，社區的決策與行動基本上會透過不同部門之間的協力關係，來進一步落實相關行動。儘管社區行動涉及政府部門或非營利組織於公共財貨以及公共服務上的提供，譬如，改善服務品質、依照符合地方需求與偏好的方向來調整服務內容等，不過，如果能適時加入私部門的角色或者融合公民參與於其中，將更能幫助社區決策的落實與貫徹。換言之，如何能有效地將治理工作完成，其關鍵在於是否能結

合社區範圍內的公、私部門與其他多元行動者，並促成一個位階平行、資源共享的協力合作網絡，同時在計劃與協力行動的執行過程中賦以課責，才能順利完成各種實效社區治理的行動。

三、分析架構與研究方法

(一) 研究問題與架構

本研究旨在探討社區主義的實質內涵可否走出不是國家中心主義就是市場中心主義的第三條路，以有效達成資源分配與解決社會問題。依據前述文獻回顧的分析，如圖四本研究架構圖所示，大致上可以從五個面向進行理解：

第一個面向：「當社區大學成立後本身所具有之功能與使命，在參與層面、回應層面、行動層面的終身教育服務傳遞是否可以建構公民社會的新型態實效社區治理模式。」

第二個面向：「參與層面：社區公民意識的凝聚；亦即實效社區治理模式的推動公民參與。」社區營造必然具備社區基本的地理範圍與群體生活中的共同體意識，因而社群的概念必須轉化到社區內部意識、價值與結構，透過這個轉化與實踐，逐步釋放社會的凝結力量(江大樹、張力亞，2008：94)。另一方面，社區營造強調一種由生活者立場出發的思考模式，因而需要營造一種民主化和公共化的生活環境，由下而上提振社區居民的公共意識，重視居民參與地方社區的生活空間與現在

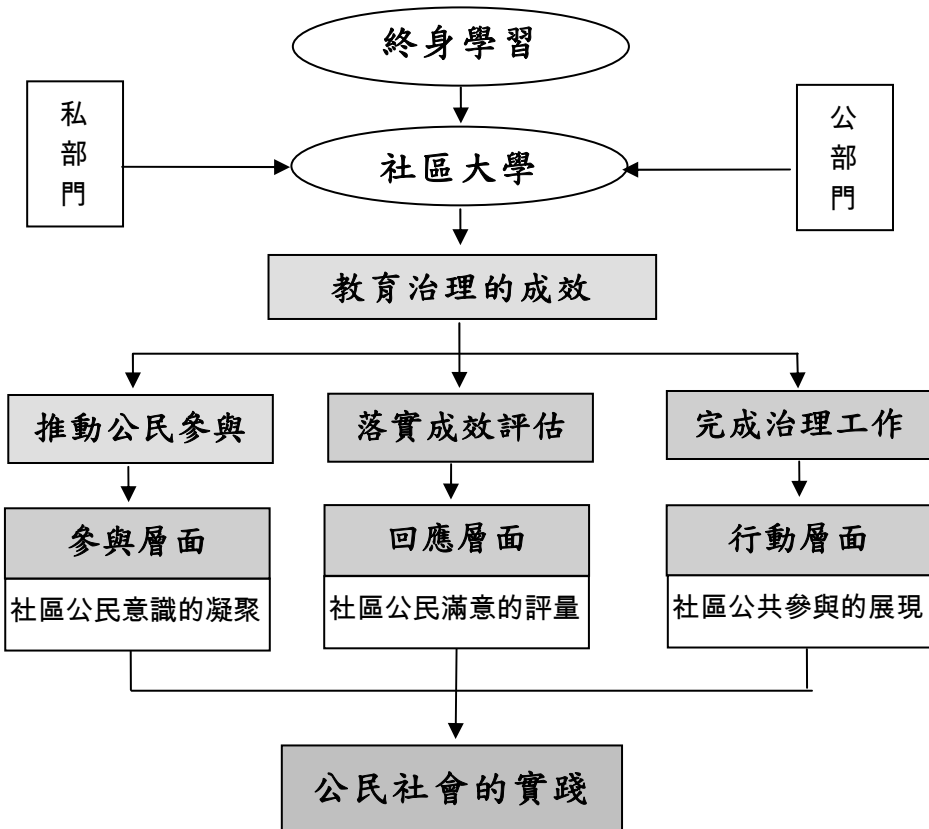
存在或將來可能面臨的公共問題 (李柏諭, 2005 : 73; 廖俊松, 2004 : 134)。對此, 此一面向著重於社區大學如何凝聚社區居民的共同信任感與體現對社區或整個社會的公共關懷。

第三個面向：「回應層面：社區公民滿意的評量；亦即實效社區治理模式的落實成效評估。」此一面向係指社區大學如何透過服務指標的建構與評估調查，滿足並回應社區居民的多元需求，最終達成公民滿意的結果。社區營造主軸就是公民社會的形成，具體而言就是居民參與，然而當代社區治理中能促進治理成效的一個環節所在，就是針對社區公民滿意度所進行的建構與評估，透過這些調查結果直接反應公民的態度與意見，再回饋至服務提供者或治理者，可進一步推動社區改造以符合在地需求達成社區治理的有效落實。

第四個面向：「行動層面：社區公共參與的展現；亦即實效社區治理模式的完成治理工作。」此一面向係指社區大學如何經由非正式的社會過程和個人與組織間的社會網絡，形成社區內的人力資本、組織資源及社會資本的互動，而此一互動過程能夠進一步引出改善社區生活的資產和屬性，可用於做為解決集體公共問題，以及改善或維繫社區福祉的治理能力 (Laverack, 2006: 267; 黃源協、劉素珍, 2009 : 167)。

第五個面向：「公民社會的實踐。」此一面向係指社區大學如何促使社區居民從共同體意識的凝聚到環顧社群公益與公德，最後並有效落實公共事務的參與，也就是社區居

民從「自助」（自家安分守己）到「共助」（社區守望相助）進而擴展為「公助」（公民社會的互助）的互惠網絡連結（李宗勳，2008）。社區大學係以「社區」為概念，從「參與層面」到「回應層面」進而擴展為「行動層面」所展現的社區治理過程，在在說明著社區大學對於社區營造的多層次運作意涵。



圖四 研究架構

資料來源：本研究繪圖。

(二) 分層抽樣調查與深度訪談法

本研究擬重新檢視過去對於社區治理流於規範性及特殊案例性的形式討論，將以「實效社區治理模式」的核心概念，重探社區治理在實務技術層面上與實用主義（pragmatism）操作面向上的實質意涵。自1998年台灣成立第一所社區大學「台北市文山社區大學」之後，社區大學的成立熱潮在全國各地風起雲湧地展開，短短十年間由1所增至目前2009年全台灣共80所，社區大學的蓬勃發展成就台灣教育史的奇蹟。為了要處理經驗層面的研究問題，本研究主要將以「深度訪談」與「分層抽樣調查」（stratified sampling）為研究方法，以檢視實效社區治理模式立論架構中可觀察到的初步應用。

基於與量化研究處於不同的典範，質化研究關心研究現象的情境脈絡之描述與解釋，著重於對少數樣本，甚至只有一個個案作深度研究，因而質化研究多以「立意抽樣」（purposive sampling）的方式，由研究者自己判斷選取與研究母體構成元素相關的、突顯理論的、獨特的、最有用處的及與研究目的相符且具有代表性的樣本作為研究對象。然而，本研究以量化研究通常採取「機率抽樣」（probability sampling）方式選取樣本以從事質性深度訪談研究。在進一步的操作層次上，在目前正式開辦的全國80所社區大學之中，本研究首先以分層抽樣調查方式，將全國社區大學分為三個「次母體層」分別為（Babbie, 2004）：1.行政區域：社區大學分布於全台灣各個縣市，依據每個縣市行政區域，可分為北部、中部、南部與東部等四個同質性區域之社區大學；2.承辦社區大學的組織類型：社區大學是由政府與私部門形成一個協力關係的治理模式，共同傳送終身學習教育之服務，其中，經辦社區大學的組織類型包括公辦

公營的公部門、民間非營利組織與學校機構等三個同質性組織之社區大學；3.城鄉差距：將社區大學設置區域的地方人文形態區分為城市型與鄉村型社區大學。

本研究在母體分層後的三個同質性組別之內，再依「簡單隨機抽樣」之方法，¹ 從各個組別選取樣本以減低抽樣誤差而增進樣本之代表性，並接續對於選取樣本進行深度訪談。隨後，本研究以社區大學為個案研究，將透過質性的研究法，依據機率抽樣中的分層抽樣方式，選取 15 所社區大學為研究對象，並對於社區大學全國促進會的相關人員，以及社區大學的學校負責人與行政人員等進行半結構型的深度訪談，以從中了解本文所欲研究命題的內在觀點。茲將深度訪談對象一覽表歸納如表一：

表一 訪談對象一覽表

縣(市)	組織名稱	訪談方式	訪談對象	代碼	訪談日期
台北市	台北市士林社區大學	面訪	行政人員	A	2007/04/13
彰化縣	員林社區大學	面訪	行政人員	B	2007/04/04
雲林縣	雲林縣社區大學	面訪	行政人員	C	2007/03/28
嘉義市	嘉義市社區大學	面訪	行政人員	D	2007/04/11
台南市	台南市社區大學	面訪	行政人員	E	2007/04/20
台南縣	台南縣永康社區大學	面訪	行政人員	F	2007/04/06
高雄縣	高雄縣鳳山區社區大學	面訪	行政人員	G	2007/04/20
屏東縣	屏東縣屏北區社區大學	面訪	行政人員	H	2007/03/23
宜蘭縣	宜蘭社區大學-宜蘭校區	面訪	行政人員	I	2007/04/13
台東縣	台東縣南島社區大學	面訪	行政人員	J	2007/03/20
台北市	社區大學全國促進會	電話訪談	行政人員	K	2009/12/03

1. 簡單隨機抽樣係指抽樣時不摻入任何人為因素，而且母群體中每一個體被抽中的機會均為相等。

台南市	社區大學全國促進會— 南部辦公室	電話訪談	行政人員	L	2009/12/08
新竹市	香山社區大學	電話訪談	行政人員	M	2009/11/26
新竹市	青草湖社區大學	電話訪談	行政人員	N	2009/11/30
新竹市	風城社區大學	電話訪談	行政人員	O	2009/12/01

資料來源：本研究自行整理。

四、研究結果

(一) 參與層面：社區公民意識的凝聚

1980 年代世界各國陸續進行政府再造運動，其中「社區營造」(community building) 不僅成為許多政府部門的核心工作，也讓公共行政邁向嶄新的領域。社區營造的執行工作建立在社區居民擁有共同目標和相互學習的基礎上，運用此一能量所形成的社區公民意識可以解決社區所面臨的公共問題，並進一步實現社區美好願景 (Mowbray, 2005: 255)。對此，社區大學如何有效凝聚社區公民意識，對於將來更為深層的社區營造工作有著推波助瀾之效，其中又可分為初階的「社區意識凝聚工作」與進階的「公民意識凝聚工作」。²

1. 透過課程的規劃與設計，結合在地社區空間上的文史特色

在初階的「社區意識凝聚工作」上，社區大學重新詮釋「社區」之意涵，社區不再是狹隘的地理範疇，不只是一個單純地域上的空間概念，而是一種「社區在地化」的空間擴散，強調與在地社會文化、風俗傳統與人文意涵結合的重要性，以促進社群意識的凝結和

2. 本研究電話訪談「社區大學全國促進會」行政人員之記錄 (K, 2009/12/03)。

共同體的空間擴散。整體而言，社區大學技巧性地透過終身教育的課程規劃與活動設計，結合在地社區長久發展的歷史脈絡，課程內容與社區空間結合讓居民對於所處的居住環境有著更為深層的認識，從認識社區到認同社區的發展過程，不僅可以促進社區意識的凝聚，對於「在地社區化」的實踐也有著正面的幫助(如表二所示)。

表二 各社區大學文史課程一覽表

社區大學名稱	環境特色	課程特色
台北市士林社區大學	1. 士林官邸 2. 故宮博物院 3. 士林天文台 4. 關渡環境生態	1. 文史課程 2. 文史特色
員林社區大學	1. 傳統建築 2. 風俗文化	1. 田野調查 2. 鄉土研究工作
嘉義市社區大學	推展「地方學」概念	1. 人文歷史 2. 蘭潭生態 3. 傳統古蹟與建築
台南市社區大學	1. 悠久的歷史文化 2. 濃厚的風俗民情	社區在地化
高雄縣鳳山區社區大學	登革熱傳染性疫情	公共衛生課程
台東縣南島社區大學	1. 台灣種族與文化歧異度最高的地區 2. 高比率的原住民 3. 濃厚的原住民文化色彩	1. 以部落為主要設計導向 2. 如何促使或培訓原住民凝聚社區意識 3. 社區營造 4. 屏東學(多元族群的集結)

資料來源：本研究自行整理。

台北市士林社區大學以空間上的「社區」概念，利用課程的規劃融入在地社區的地域特色，以增進學員對於社區的認同與凝聚，正是社區大學營造社區意識的重要第一步。像是士林官邸、故宮博物院、士林天文台的觀星設施，與關渡的環境生態，都是士林地區重要的文化資產與歷史背景，藉由社區大學文史課程的設計與士林地區文史特色作一結合，讓學員與在地居民對於居住環境有更深層的認識，這是社區大學展現社區理念促使當地學員或居民認同社區，並凝結社區共同體意識的第一步（台北市士林社區大學，2006：3-4）。基於融合在地社區特色的理念，A 行政人員說道，「學校是以工作坊及課程設計等方式來結合社區大學與在地特色之間的關聯性，像故宮博物院是士林重要的文化歷史地標，所以學校開有『走入故宮』課程；士林有著名的觀測星相之天文台設施，對此設有『天文觀測星空之美』課程。這些課程都統稱為社區成長學程，是對於在地的關懷與在地文史的結合。」（A，2007/04/13）。

員林社區大學屬於鄉村型地區，地方上擁有獨特的傳統建築與風俗文化，諸如農村風情、宗廟寺宇與客家建築，也有傳統技藝的傳承，諸如歌仔戲與二胡演奏。在台灣文學發展的歷史進程中，彰化縣城的文風鼎盛，素有「磺溪文學」之稱。在日治時代與台灣早期，彰化縣更有「台灣新文學的原鄉」與「台灣新文學之父」的文學地位（員林社區大學，2007：9）。對此，B 行政人員指出，「學校的文史類課程，就是與在地風俗文化有關，如『風生水起—台灣傳統建築人文』的課程討論員林在地村里的傳統建築，課程有分組研究地方不同風俗文化的建築，有農村風情、客家建築以及地方廟宇。」（B，2007/04/04）。因而員林社區大學透過在地社區長期發展的歷史脈絡，將課程內容與社區空間結合，致力於田野

調查與鄉土研究工作，不僅設有傳統地方之藝能課程的教育，也有發展台灣文學精神的課程，讓生活於斯的鄉親瞭解史事典故，為彰化地區的文學地位再創高峰，以凝聚社區居民與學員對於在地的認同及殊榮感，並創人文風貌之昂揚。

基於空間上的社區意涵，嘉義市社區大學課程的規劃係以「蘭潭漫波、風動諸羅、尋蹟桃城、有機生活」為課程主題，積極推展「地方學」概念，旨在喚起市民「山在我家屋脊角，樹在閣樓喚東風，水聲潺潺腳下過」的「從讀我家鄉開始」的感覺，循序漸進的導引市民進入終身學習的樂園（嘉義市社區大學，2009）。諸如嘉義市的人文歷史、蘭潭生態、傳統古蹟與建築等，都是學校文史課程的重要內容，透過課程結合在地社區特色的規劃，期能喚起社區民眾對於嘉義歷史與文化的認同，以期修課學員對於嘉義各地社區能有更完整的認識，並且可以進一步凝聚與激發大家參與社區的熱情。D 行政人員作出說明，「嘉義市社區大學將課程的理念定位於『社區地方學』的推展，課程內容多著手於嘉義地區人文、生態和歷史調查。例如嘉義最重要的生態地區是蘭潭，學校課程從蘭潭出發，透過課程中老師與學員的努力開始進行蘭潭生態調查，最後首本記錄蘭潭水庫生態的『蘭潭漫波』生態筆記書正式出版。」（D，2007/04/11）。

台南市又稱府城，城內瀰漫著悠久的歷史文化與濃厚的風俗民情，深耕台南市地區的第一步就是要讓學員與社區居民清楚認識台南的在地風俗，E 行政人員據此進一步說道，「地方學就是關於在地的風俗民情與文化特色的課程內容，如『台語說唱遊府城—古蹟與生活諺語篇』是以台語語文文化的內涵，以說唱方式有系統引導學員並傳遞府城的文化資源，課程中有討論到府城的城殘

蹟、赤崁樓、大天后宮、南門城、台南州廳。」(E, 2007/04/20)。因而台南市社區大學必須落實「社區在地化」的空間外擴，利用「人文與藝術學程」、「自然與環境學程」、「生命與健康學程」、「社會與生活學程」、「資訊與傳播學程」、「語言與文化學程」及「社區與都市發展學程」等課程安排(台南市社區大學, 2006: 11-15)，並結合社區在地特色的設計，讓社區大學成為台南市當地特有的文化特徵，從而進一步凝聚學員與居民對於自己家鄉的歸屬感，以實踐「在地社區化」的認同感內斂。

高雄縣鳳山地區有著全台灣土產的登革熱傳染性疫情，公共衛生課程一直都是高雄縣鳳山區社區大學最主要推展的課程，學校希望藉由這門與鳳山社區相關的公共課程之推廣，集結在地力量與資源共同投入社區傳染病防治大業，期能落實社區大學在地空間凝聚的理念與使命。對此，G行政人員指出，「公共衛生課程一直都是鳳山社大最主要推展的課程，因為鳳山地區一直存在著登革熱疫情的危機，因而本門課是在地社區如何做好防治傳染病的重要社區課程。另外一門與鳳山地區有關的課程為『台灣文史』，內容也有討論鳳山在地傲人的文史和古蹟，例如龍泉寺、鳳山溪、過溝仔東便門、曹公圳、日治時期的神社、老樹與在地傳統美食等。」(G, 2007/04/20)。另外，屏東地區是多元族群的集結，有閩南人、客家人、原住民三大族群，尤其客家族群為屏東縣的第二大族群，擁有獨特的「南部客家—六堆」文化與宗教信仰，因此如何以社區課程互動方式之內容結合社區文化與居民生活，是凝聚社區意識實踐屏東區社區大學深耕社區的重要第一步。如何透過「屏東學」讓屏東居民的社區意識能夠凝聚起來，H行政人員清楚陳述出，「屏東有閩南人、客家人、原住民三大族群，近來外籍配偶也愈來愈

多，所以屏東的族群是具多元化的，所以我們有『客家文化』與『排灣晶土琉璃珠製作』的課程。而『屏東學』這課程是深入探討屏東市的歷史沿革與環境變遷，透過史料的梳理與歷史專家的口述演講整理出屏東市成為今日樣貌的過程。」(H, 2007/03/23)。

台東是全台灣種族與文化歧異度最高的地區，擁有七族原住民族群，分別為布農、排灣、魯凱、阿美、卑南、雅美與噶瑪蘭等族，高比率的原住民與濃厚的原住民文化色彩，都是台東地區獨有的人文資源。為結合台東地區的多元族群共存共生的特色，南島社區大學的課程規劃係以部落為主要設計導向，J行政人員進一步指出，「台東地區最重要的在地特色就是有很多原住民的部落，對此學校規劃了諸如『耆老生命史與價值觀』、『部落氏族歷史地理』、『漁獵文化與竹筏製作』等課程，這些都是與台東在地風俗文化有關的課程，課程也聚焦於原住民文化重建、社區營造、母語及傳統技藝的傳承。」(J, 2007/03/20)。為了活躍原住民部落，學校所開設的課程多屬與在地社區相關，同時也都聚焦於如何促使或培訓原住民凝聚社區意識，並進一步進行社區營造的關懷。

2. 透過論壇舉辦及課程設計，型塑在地社區主體上的公共性格

在進階的「公民意識凝聚工作」上，社區大學進一步重構「社區」之實質內涵，社區大學並非只是區域性的終身學習場域，而是一種「社區公共化」的主體擴散，強調社區公民意識的形塑，以及能夠激發社區居民自主性、自發性對於公共議題的關懷。³ 社區大學主體上的「公共性格」展現在以下幾個理念(黃武雄, 1998)：

(1) 打開公領域，發展民脈(civic connections)；(2) 進行社會內在反省，培養批判思考能力；(3) 以學員為主體，協同經營社區

3. 本研究電話訪談「社區大學全國促進會」行政人員之記錄(K, 2009/12/03)。

大學；(4) 緊抓成人學習的特點，著重由問題出發的討論；(5) 藉生活藝能課程充實生活內容，重建私領域的價值觀。整體而言，社區大學技巧性地透過公共論壇和講座的舉辦，以及課程規劃與活動設計，結合在地社區的公共問題，甚至是全國性所關注的公共議題，讓居民可以參與並討論的過程，不僅可以培養和喚起社區公民意識，對於「公共社區化」的實踐也有著正面的幫助(陳定銘、江明修，2007)。

提昇市民人文素養、豐富生命內涵，培養社區發展人才及現代化公民，是台北市士林社區大學的辦學理念(台北市士林社區大學，2006：2)。台北市士林社區大學重視現代公民應具有對於公共事務論述的能力與知能，因而特別發展與公共議題相關的課程，例如「公共衛生教育在社大」讓學員認識 SARS 或其他傳染病的預防；「士林河川工作坊」的環境課程讓學員了解士林地區的河川污染問題。另外，學校於每學期第九週舉辦文化講座、公共論壇，使學員及社區民眾能廣泛討論公共性議題，並提昇現代公民素養的目的(台北市士林社區大學，2006：3)。

學校的環境學程與河川課程都有針對社區公共問題或全國性公共議題作探討，如「士林河川工作坊」討論河川污染問題，不僅讓學員了解河川的自然生態，也能進一步保護河川的生態人文景觀。在全球化趨勢的影響下，學校認為這個具國際性的公共議題攸關國家將來，因而規劃有「國際事務學程」，除了深化社區，普及社會，並培養民眾的國際觀，開拓民眾的國際視野(A，2007/04/13)。

員林社區大學創校的目地在於培養現代化的生活教育、啟迪多元的學習、全面提昇終身學習之層面，以促使各社區間的成長與發展(員林社區大學，2007：3)。為讓學員的學習收穫更為豐碩，學校除了既有的課程外，另於每學期第九週星期一到星期五都會安插

五場相關公共議題的講座，讓學員與社區居民來參與聽講（員林社區大學，2007：18）。例如「公共衛生」與「健康新生活」講座讓學員與居民討論用藥須知、疾病預防及保健觀念，以及「媒體素養」講座，讓與會者參與討論現今媒體的亂象，還有健康講座與稅務方面的講座。

關於公共議題的課程，學校有推「公共衛生」與「健康新生活」的課程，都在談論用藥認識、疾病預防及保健觀念，這些與醫藥方面的課程都有與行政院衛生署合作過。學校在學期第九週都會設定為「公共參與週」，會安插相關公共議題的講座，我們會請相關公共議題的知名講師或專業人員來開講，以供學員及民眾來聽講，比如有做過媒體素養的講座來討論現今媒體的亂象，也有健康講座與稅務方面的講座（B，2007/04/04）。

嘉義市社區大學長期耕耘地方社區，透過課程的設計與論壇的安排結合在地社區的特色與議題，不僅凝聚嘉義社區更高度的共識，也進一步喚起現代公民主動關心公共事務的意識。因此，學校會定期選擇與在地社區相關的公共議題，透過公共論壇的舉辦方式，採取完全開放參與的形式，由學員與社區居民參加，並廣邀與議題相關的專家學者和地方人士一起參與討論，以創造一個公共討論的空間。嘉義市社區大學從成立以來，即投入八掌溪關懷行列，從河川的水泥化、自然生態工法、吳鳳橋下攔河堰、固床工施作、污染源追緝，一直到河畔音樂祭、街頭萬人簽名，以及「誰殺了八掌溪」的公共論壇開設，都獲得學員及縣市民眾相當大的迴響，也成功的喚起民眾的公共意識（嘉義社大部落格，2009）。

學校往常都有個公共參與週，透過論壇或講座的方式讓學員一起來探討相關的社區問題或公共事務。學校曾辦一個對於八掌溪的垃圾、盜採砂石、污水排入等問題的相關課程或公共論壇，其中還邀請處於河流區域的中埔鄉和大埔鄉鄉代、鄉長和居民、第五河川局、自來水公司、承包商與社大學員來共同討八掌溪污染整

治之問題，事後的成效非常良好（D，2007/04/11）。

台南市社區大學於 2000 年成立，以實踐「解放學術知識、建構公民社會」為旨，並進一步深耕在地社區以發揚社區大學精神為使命。台南市社區大學的「自然與環境學程」課程最能凸顯學員與在地居民對於公共事務關懷的主體性。例如「海灘廢棄物長期監測與紀錄」課程也是關心沿海海灘的垃圾危害環境衛生的問題（台南市社區大學，2006：4）。透過社區大學各學程教師群的通力合作，水平整合出一個聯結各學程與社會發展的平台，在教師的引導下讓學員充分討論「區域發展議題」—府城赤崁舊街區的再生與產業振興、「安南區文化采風與產業訪查」；「教育議題」—表演藝術講師培訓；城市視覺營造—府城入口意象論壇及海安路藝術論壇等，也是一個具備公共性格的社區大學之主體性展現。

如「河流守護志工培訓—尋河之旅」課程主要讓學員參與並關心身邊的環境，利用大家身邊的數位相機，蒐集台南市河流自然原貌的影像及生態資料，也讓更多人瞭解台灣河川污染的現況。「海灘廢棄物長期監測與紀錄」課程主要關注海灘垃圾不僅危害環境衛生，也會傷害許多的海洋生物，學校於 2005 年開始參與這個計畫，試圖讓社大老師、學員、在地居民一起參與海灘廢棄物的監測調查與紀錄（E，2007/04/20）。

台南縣永康社區大學的辦學理念為「開啟公共領域的學習，培育現代公民」、「引領社會價值取向，重建符合人性的生活型態」、「突破學院套裝知識的教育窠臼，重返生活世界意義之源」（台南縣永康社區大學，2007：5），因而社區大學的學員除了具有社區共同體的意識，還要進一步展現社區的主體性意涵，亦即社區大學強調與社區的結合，其使命在於激發公民意識，引導民眾對社區事務的關心和自由討論。例如台南縣永康社區大學透過環境守護課程之推動，與社區環境結合，期能引發學員對於整體環境的關懷，進而

重視生態環境與推行社區保育；開設與焚化爐有關的環保課程，以喚起學員對於永康地區興建焚化爐的公共議題之認識，並非對於焚化爐進行抗爭，而是期能讓焚化爐的運作與在地居民成為一個共管性資源。

永康社大有開設相關課程來討論焚化爐的運作是否可與在地居民成為一個共管性資源。目前焚化爐雖設在永康，但它的運作始終都是不透明的，我們也不知它對於環保的傷害，所以學校向環保局申請這個計劃，試圖想把這個公共議題拉進學校來討論，但並不是要進行抗爭，畢竟焚化爐也蓋了，它就如永康居民的一個鄰居，相信雙方可以透過相關的機制增進彼此間更好的互動與了解（F，2007/04/06）。

宜蘭社區大學係以推動知識解放、普及高等教育、發展社區意識、提昇文化水準、奠定民主政治之理想為其辦學宗旨（宜蘭社區大學，2006：208）。宜蘭社區大學課程的第九週為「公民素養週」，被學校視為一堂正課，透過公共論壇的方式，針對各項社會議題進行開放性討論，邀請老師和學員發表意見，提出看法，希望藉由群體的參與，激起大家關心週遭所發生的各種大小公共問題。公民素養週與公共論壇已經舉辦過數個學期，主要目的在於培養學員與居民主動關心具有公領域、公益性、與公共性的問題，並鼓勵大家勇敢發表自己的意見（宜蘭社區大學，2006：10）。

學校課程的第九週為「公民素養週」，是針對各項公共議題進行開放性討論，邀請老師、學員與當地居民一起參與座談並公開發表意見，提出各種看法，例如曾討論過宜蘭社區營造的推展、憲政改革的問題、北宜高速公路通車前後對宜蘭的衝擊等，透過公民素養週的舉辦，可以培養學員與居民主動關心具有公領域、公益性、與公共性的問題（I，2007/04/13）。

台東縣南島社區大學係以凝聚社區居民的共同體意識為先，以公共論壇之對話討論激發社區居民主體性的公共關懷為次，最終以

社區的公共事務之參與為達成公民社會的願景為終極使命，可見得南島社區大學的辦學成效。南島社區大學成立之理念建構，以社區性、非營利性、公共性和批判性為主，學校最引以為傲的課程就是公共論壇，討論的主題有台東地區垃圾焚化爐興建、大武核廢料傾倒、有機農業栽培到古蹟遺址存廢等公共議題，針對相關的公共議題，學校會邀請相關的公部門官員、學界先進、社區工作者、在地居民，以及社大學員共同作一深度對話與論辯，期能促使學員展現主體性的公共關懷，關心社區與國家的公共事務。

學校的公共論壇曾討論過垃圾焚化爐興建的問題、大武核廢料傾倒的問題、砂石車肇事關懷、有機農業的栽培、台東古蹟遺址的存廢問題等。學校舉辦的公共論壇都會選擇與在地重要或有爭議的公共問題為主題，是學員來社大選課充實知識之餘，仍能積極關心並參與地方公共事務的平台（J，2007/03/20）

（二）回應層面：社區公民滿意的評量

1887年Wilson(1987)提出「政治行政二分」的主張，造就公共行政這門學科強調「效率」的概念，亦即政府如何有效實現公共目標。值得注意的是，Waldo認為效率概念並非政府施政的唯一價值，據此提倡「社會性效率」，強調真正有效率的政府必定是民主的，因而必須滿足人民的需要；真正民主的政府也必定是效率的，從而可以察覺人民的需要，並以知識、誠實、正直、經濟等實現人民的意志（Waldo, 1984: 131; 林鍾沂, 2003: 59）。很明顯地，治理成效的衡量是社區治理過程中相當重要的一個環節，評量指標的建立應同時兼顧「效率」與「社會性效率」，亦即針對社區公民滿意度所進行的評估與調查，被認為是當代社區治理中能促進治理成效的一個關鍵所在，最主要的原因在於這些調查結果能夠直接反應

公民的態度與意見，並直接回饋給服務提供者或治理者。

依據「九十六年度教育部評鑑直轄市暨縣市政府辦理社區大學相關指標」中指出，評鑑社區大學的第一項指標為「社區大學設置規劃與成效」，其內容包括（社區大學TweuWiki，2009）：(1)對社區大學政策與行政督導之機制；(2)社區大學設置規劃及目前成長狀況；(3)協助社區大學場地情形；(4)社區大學設置均衡性之規劃與回應民眾學習需求；(5)鼓勵縣(市)民眾參與社區大學學習之措施；(6)督導社區大學參與社區活動的成效；(7)對社區大學經費的支持；(8)縣(市)政府辦理社區大學業務之人力配置。對此，社區大學必須兼顧走入社區、服務社區的辦學理念之同時，也要配合社區實際需求，因而社區大學開設課程應以地方民眾需求與社區發展為首要考量，招生對象也應以在地社區民眾為主，除了滿足學員的需求之外，還要輔助學員從學習中關心社區問題並提供解決問題所需的參與服務，如此社區大學才能成為在地知識、文化、資訊、人才培育的中心。⁴

因此，環繞著社區大學的「社區」意涵，社區大學在課程規劃時必須將當地社區民眾需求結合在地文化、風俗民情、特有產業以及居民特質等基本要素一併加以思考，因地制宜設計合適的課程與招生策略。以下表三僅以新竹市香山社區大學、科學城社區大學、青草湖社區大學、風城社區大學與婦女社區大學為例，說明位於新竹市內不同區域的社區大學課程之規劃如何配合不同地區民眾所關心及所需的事務，以及多元需求，從而如何進一步給予適時地有效回應，讓社區大學成為真正為「社區」居民設立的大學。綜言之，社區大學的「社區需求化」係以回應社區民眾需求為第一要務，以

4. 本研究電話訪談「社區大學全國促進會-南部辦公室」行政人員之記錄(L, 2009/12/08)。

基層社區內現有的組織為對象，依其不同與多元之需求，量身打造適當的學習成長課程，以滿足社區多元需求。另一方面，「需求社區化」是政府為因應全國終身學習需求而成立社區大學以傳遞公共教育服務為主，因而必須以社區大學為主體，在民主與效率二者必須兼顧的考量下，社區大學如何在有限的行政資源當中，有效率及有效能地發揮最大教育成效的工作。

表三 新竹市社區大學「社區民眾需求」的課程設計

社區大學名稱	社區民眾需求	課程設計
香山社區大學	每學期對於學員進行教學滿意度問卷，主要針對教師教學、行政人員服務及教學環境進行調查，藉此提高教學品質達到學員需求。學校同時開設「社大教師」等網路公共論壇，提供學員、教師對於任何建議事項進行公開討論。	回應民眾需求開設農村事務型課程。
科學城社區大學	學期末發給學員課程滿意度問卷調查、課程評鑑表、學習心得，以及其他建議可開設課程的問卷調查。學校同時在下學期開課前舉行教師座談會，要求教師們到時配合學員經由問卷調查後的需求。定期舉辦班代及隨堂志工座談會，以班代及隨堂志工為校方與學員間的溝通橋樑之一。	回應民眾需求開設下學期學員在問卷調查中想學習之課程。
青草湖社區大學	學期中對於一般學員進行教學滿意度問卷，主要針對教師教學、行政人員服務及教學環境進行調查，藉此提高教學品質達到學員需求。並針對不同國籍與政經背景之新移民女性學員進行深入訪談，並製作訪談逐字	回應民眾需求開設新移民女性課程與下學期學員在問卷調

	稿與錄音檔，作為日後課程參考。	查中想學習之課程。
風城社區大學	學期中會對學員進行教學滿意度問卷調查，瞭解教師教學、行政人員服務及教學環境，藉此提高教學品質達到學員需求。風城社大開設「社大教師」、「社大班代」等網路公共論壇，提供學員、教師對於任何建議事項進行公開討論。定期舉辦班代聯誼會，提供學員主動提出個人想法與見解的溝通平台。	回應民眾需求成立社區數位學習中心，讓社區居民擁有自己的教室，鼓勵居民學習。

資料來源：本研究整理自社區大學 TwcuWiki 網站 (2009)，以及電話訪談新竹市香山社區大學 (M，2009/11/26)、青草湖社區大學 (N，2009/11/30)，以及風城社區大學 (O，2009/12/01) 行政人員之記錄。

1. 符合在地需求與社區居民滿意的課程規劃

社區大學的課程規劃設有學術課程、生活藝能課程與社團課程等三大類。首先，學術課程之規劃，旨在充實學員基礎知識，並培養理性思考能力，因而設有人文類、社會科學類與自然科學類等課程。其次，生活藝能課程則規劃了多元化且精彩實用的課程，增進學員實作技能，提昇生活品質及藝術情境，課程涵蓋空間美化與設計、生活應用等。最後，社團課程之規劃，著重志工精神與團體參與，以期能夠凝聚社區意識，並讓學員全力投入社區服務 (台北市士林社區大學，2009)。以上三大類的課程規劃是否符合在地需求及社區居民滿意，A 行政人員在訪談過程中指出，「一般學員跑來社區大學讀書都是存著休閒的心態，因而生活藝能課程是最熱門也是最受歡迎的，所以學校在課程設計上也有將相關學術課程的

內容放入生活藝能課程來探討，例如『生活日語』與『國樂團』等生活藝能課程，都有帶入學術性知識或融合社區的設計。」(A，2007/04/13)。

員林社區大學的課程安排並非只是為開課而開課，在多元學習的趨使下，學校是以在地居民年齡層的需求為第一考量，眾多的課程安排提供給各個年齡層的學員，以讓學員更能踴躍進入學校學習，完成終身學習的全方位推廣(員林社區大學，2009)。例如，B行政人員指出，「員林社區大學通常會在學期中對不同年齡層的學員作教學滿意度問卷調查，以了解不同年齡層學員的學習心得及下學期想要學習的課程，並在第一時間加以回應學員的需求，例如學員想學指甲彩繪，學校就開設『藝術美甲彩繪創作班』；選修『中東肚皮舞』的學員爆滿，學校也會因應學員需求加開課程。」(B，2007/04/04)。雲林縣社區大學是一所公辦公營的學校，為因應地方民眾的需求，將課程分類為「農村產業課程」、「社區文史課程」、「新移民多元文化課程」、「婦女課程」及「其他生活藝能與社團課程」等。對此，C行政人員依此表示，「雲林縣社區大學每學期末都會對學員作問卷調查或舉辦課程座談會，以了解學員對於學校課程的滿意度，同時也會藉此進一步了解學員將來想學什麼知識課程或生活藝能課程。」(C，2007/03/28)。

嘉義市社區大學的課程規劃以積極推展「地方學」概念為主要特色，為回應社區民眾需求，D行政人員說道，「當嘉義市社區大學開設課程前，學校會對於在地社區的里長、里幹事、社區發展協會理事長、委員，以及社區居民進行基本調查與課程問卷，藉以決定課程開設內容，課程開設過程並有期中檢討以及期末成果

發表。」(D, 2007/04/11)。另外，在訪談過程中，有一個值得討論的例子，受訪者E行政人員表示，「關於學術類型的課程很難推展，常常都是修課學員不足法定開課人數的情況，但這些課程卻是社區大學理念實踐的重要基礎課程，為回應學員的需求，學校有推展幾門免費的課程，諸如『台南市老樹之旅』、『河流守護志工培訓—尋河之旅』與『海灘廢棄物長期監測與紀錄』等，以修課免費的誘因讓學員來參與，以此進一步推廣社區大學的理念與使命。」(E, 2007/04/20)。台南市社區大學為回應在地社區居民對於終身學習的多元需求，在課程規劃上，也會透過訪談與問卷之方式，進一步了解學員的學習心得，以貼近學員的需求，雖然相關學術類課程比較難以吸引學生，但這些學術課程與社區大學所要追求社區凝聚、認同社區，以及形成行動社區的理念習習相關，因而不受限修課學員的門檻規定，學校仍然照常開課，以此進一步推廣社區大學的理念與使命。

鳳山區社區大學在課程規劃上偏重於實用性，希望以此貼近社區居民生活上所需的知識與技能，而能夠進一步解決居民所面臨的問題。有趣的是，鳳山社區有著所謂土產的登革熱疫情，G行政人員指出，「鳳山社區的登革熱疫情是一種傳染性疾病，基於此，學校一直推動公共衛生課程，讓學員可以免費來修習公衛課程，學校希望藉由這門課程的推廣，透過歷史教訓與經驗傳承，集結在地力量與資源共同投入社區傳染病防治大業。」(G, 2007/04/20)。「學習不忘社區，社區不忘學習」是南島社區大學成立的宗旨，為因應台東居民以及在地多元族群的需求，南島社區大學在初期試辦時即推出十二門課程，包括有「檳榔學」、「兩性情感學」、「生死學」、「媒體素養」、「民族生態學」、「台東

文史」、「台灣史講座」、「生態旅遊」、「原住民博物學」及「休閒旅館經營」等課程，大受台東鄉親的青睞，竟有近三百人次選修（南島社區大學，2009）。對於在地社區居民的參與盛況，J行政人員指出，「為因應台東社區的在地特色與需求，協助原住民搶救瀕危失根的部落文化，學校課程都聚焦於原住民文化重建、社區營造、母語及傳統技藝的傳承。」（J，2007/03/20）。

2. 滿足在地社區居民的招生規劃

依終身學習法第三條規定，社區大學提供終身學習教育的對象為回流教育者，係指個人於學校畢業或肄業後，以全時或部分時間方式，再至學校繼續進修，使教育、工作及休閒生活交替進行之教育型態。因此，凡年滿18歲之民眾，不限學歷及戶籍，免入學考試，皆可報名社區大學就讀，以鼓勵民眾參與終身學習及社會教育文化活動。目前全台灣80所社區大學約有將近十二萬名學員，比較起第一所台北市文山社區大學開辦時的八百多位學員來說，社區大學學員的成長與想要學習的民眾是非常踴躍。

台北市士林社區大學一個學年度二個學期約有五千位學員，由於台北市交通運輸便利，民眾可以來去自如，因而學校學員屬於在地士林地區的約有50%，其餘50%則來自外地，很多外地學員都因士林社區大學多元及優良課程規劃的好口碑慕名而來。對此，A行政人員指出，「目前士林社區大學一個學期約有二千二百多位學生，所以一年兩個學期約有五千位學員。學員來自在地的士林與北投有百分之五十，台北市有百分之三十，台北縣則為百分之二十，因為台北市的交通運輸非常方便，人民可以來去自如，要區隔每個社區大學學員的地域性有一定困難度，且士林社大的課程多元口碑也很好，很多外地居民都慕名而來，所以學校學員有百

分之五十是非士林區居民。」(A, 2007/04/13)。另外，員林社區大學、雲林縣社區大學、嘉義市社區大學、台南市社區大學、台南縣永康社區大學、高雄縣鳳山區社區大學、屏東區社區大學、宜蘭社區大學與台東縣南島社區大學等學校，也都是一個學年度二個學期約有上千位學員，學員以在地者居多。

(三) 行動層面：社區公共參與的展現

當社區大學透過初階的「社區意識凝聚工作」與進階的「公民意識凝聚工作」，有效凝聚社區公民意識後，在社區治理的行動層面上，社區大學必須帶領社區居民從學習過程中培養社區營造的實踐力量。⁵ 進一步來說，社區大學的「社區」意涵，除了強調「社區在地化」的空間擴散，同時也是一種「社區公共化」的主體外溢，以「社區需求化」回應社區民眾需求為第一要務，最終達成「社區權力化」的營造社區與治理社區的能力。換言之，社區大學在權力向度上的概念就是培育居民具有社區治理能力，充分展現出社區活動參與、社區回饋服務、社區公共事務參與及社區公共議題之治理能力，並以此為基礎進而作為國家公共事務之「政策代理者」與「政策傳送者」的治理要角。

1. 透過社團活動課程，激發並培育社區居民參與公共事務能力

從關心、參與、學習中，凝聚社區意識，邁向現代公民社會，並培育公民參與社會公共事務的能力，積極參與社會關懷，是台北市士林社區大學的辦學目標。因此，除了知識性學習訓練外，社區大學會進一步鼓勵學員利用課餘時間自組社團，從學校中所習得的

5. 本研究電話訪談「社區大學全國促進會」行政人員之記錄(K, 2009/12/03)。

知識與技能發揮於社區、貢獻於社會，並參與公共事務。社團課程是從學術課程與生活藝能課程所進一步延伸出來的，學員可以自主成立社團，並由學校或老師來指導社團學員，藉由社團活動的舉辦，讓學員發揚志工精神，走入社區、親近社區、服務社區。在本研究所從事的訪談過程中，如A行政人員所述，「學校所有的社團組織都與社區有關，如社大志工服務隊、愛心大使服務隊、國樂團、福群養生社等，這些社團的宗旨就是關懷社區、回饋社區與服務社區。例如『愛心服務隊』常在士林區舉辦捐血活動、探訪浩然敬老院等社區服務。」(A, 2007/04/13)。

員林社區大學的社團課程是從學術課程或其他課程進一步延伸而來的，社團課程著眼於學員間的情感連結，並激發學員的志工精神參與公共事務。對此，B行政人員清楚指出，「社大的志工社團都有做參與社區服務的公益活動，畢竟由學員自主成立的社團，是一種由個人出發走向團體融合的社會力量展現，因此，學校對於學員所成立的社團都有規劃其走向公共事務參與能力之培訓，以激發公民關心社區與公共事務的行動力展現。」(B, 2007/04/04)。員林社區大學辦學宗旨不單只於課堂授課的學習工作，如何讓在校習得知識的學員走出校外，朝向服務社區與推動社團營運的目標前進，是為學校辦學及發揚社區理念的最高宗旨。

嘉義市社區大學在「終身學習、公共參與、社區結合、社會關懷」的辦學理念下成立，主要特色在於強調高等教育對全民開放，使得每一位成人都有接受通識教育、終身學習的機會，其目標在培育現代公民，使民眾能養成參與公共事務的能力，以推動社會的轉化與改造(嘉義市社區大學，2009)。嘉義市社區大學於2005年度起發展「自主性任務型社團」的運作，「自主性」是指從學術課程

或相關課程所衍生出來的社團，在一定的規則之下，由學員、幹部自己來籌組社團，而學校適時給予資源，而「任務」就是學員藉由社團運作將學校內所學運用於社區服務與公共參與之成果。對於自主性任務型社團的實際運作，D 行政人員興奮說道，「嘉義市社區大學有一個『小夜鷹青少年志工團』，這個社團已經獲得行政院青輔會主辦『2007 年國家青年公共參與獎表揚大會』的最優獎，這是象徵青年公共參與的最高榮譽。例如，有一個『水質檢測』小隊持續在做嘉義在地水質的監測，隊裡的成員都利用假日長期監測、檢測、關懷縣市主要河川，例如對於八掌溪污染的監控以及頂庄野溪復活計畫等。」（D，2007/04/11）。正如社區大學的倡議人黃武雄教授指出，社團活動課程的目的，在於發展人的公共領域，藉由公共事務的參與，去面對當前的社會問題，引發對人的社會關懷及人文情懷。

高雄縣鳳山區社區大學的成立強調結合社區，旨在培養現代公民應具的知能，使其具有參與公共事務的能力，並以「落實公共參與、建立終身學習」為目的。期望在台灣特有的社會環境考慮下，鼓勵民眾追求新知而參與社區大學的終身學習，並進一步透過居民關心參與的過程，加速落實深入社區、經營社區的理念（高雄縣鳳山區社區大學，2006：1）。例如鳳山區的登革熱疫情是當地最重要的公共議題，如何防治社區傳染病的擴大，鳳山區社區大學即透過公共衛生課程來傳遞，不僅向在地居民宣導社區防疫工作，更進一步將課程結合社區，集結鄰近居民與校內志工的在地力量與資源，共同參與防疫工作。對此，G 行政人員指出，「目前學校所開辦的公共衛生課程，有進一步做防疫志工的培訓，由高雄縣衛生局或鳳山社大公共衛生講師來訓練學員，以進一步協助推動在地社區公共衛生宣傳防疫等工作。」（G，2007/04/20）。

2. 透過社區大學本身的治理能力進行社區培力計劃

社區營造是宜蘭社區大學經營理念的重要區塊，社區培力的形塑可以讓社區的力量展現出來，讓民間社區的力量能夠活化，因而學校承接了宜蘭縣政府的「宜蘭社區營造員培訓計畫」，透過相關課程的設計，並結合在地社區營造的實務操作，學員與社區居民不只可以了解社區營造的內容，更可以實際走入社區並營造社區。目前，宜蘭社區大學接觸了全縣共 226 個登記在案的社區發展協會中的 110 個社區，並針對這些社區進行輔導、深化的工作。對於社區營造的實踐行動，宜蘭社區大學僅站在輔助、協助的功能性角色，但並不主導社區，如此才能顯現社區本身的主體性格，民間社區的力量才得以活化。

社區營造是宜蘭社大經營理念的重要區塊，因為社區營造是社會改革的一個關鍵動力，社大必須進行社區培力讓社區的力量能夠展現出來，讓民間社區的力量能夠活化，對此，學校曾向縣府承攬了一個「宜蘭社區營造員培訓計畫」，這個計畫也使得校內開設許多有關社區營造的課程，對於社區營造的實踐行動，宜蘭社大僅站在輔助、協助的功能性角色，但並不主導社區，如此才能顯現社區本身的主體性格（I，2007/04/13）。

「社區大學是社區營造的基地，社區營造是社區大學的陣地」是當初台東縣南島社區大學成立的口號，如今這個口號徹底在台東縣二十九個鄉鎮被執行。目前，南島社區大學承兼「台東縣社區營造中心」，負責全台東縣二十九個鄉鎮的社區營造，必須深入二十九個鄉鎮的社造據點，作生態調查、文史整理、社區人才培訓、觀光產業等，因而可以這麼說，整個台東縣的社區營造點火器是在南島社區大學從黑暗中點燃。另一方面，南島社區大學還陪伴社區從事社區營造工作，2005 年獲得行政院勞委會補助「在祖靈土地上站起來：原住民永續利用傳統領域自然資源」經濟型多元就業計畫，

開始陪伴社區發展生態產業，達魯瑪克部落是第一個被陪伴發展生態產業的社區（台灣社區新聞網，2007）。這個計劃案之所以可以落實都是建立在平常社大的課程訓練與社團活動學習，由學校師生共同扮演重要推手為達魯瑪克部落作社區營造。除此之外，南島社區大學還透過課程的特殊設計，將學校的學術課程與生活藝能課程結合社區，讓學員在課堂上所習得之知識與技能可以運用於社區，從而服務社區。例如「藝術課程」學員入駐台東永樂里，積極美化當地環境；「家庭園藝」學員綠化附近社區的公共場所；「親子生態文化體驗」成員利用假日做環保義工等。

南島社區大學是由「台東縣南島社區大學發展協會」這個民間非營利組織來承辦，而協會的組成又來自於台東當地各個環保、社運與關心弱勢的民間組織。當初協會成立社大的出發點著重在社區營造這一塊，因此，我們當初成立時有個口號：「社區大學是社區營造的基地，社區營造是社區大學的陣地」。目前，南島社區大學也承兼「台東縣社區營造中心」，負責全台東縣二十九個鄉鎮的社區營造，我們有「台東縣社區培力計劃」必須深入二十九個鄉鎮的社造據點，作生態調查、文史整理、社區人才培訓、觀光產業等（J，2007/03/20）。

3. 透過跨部門協力，結合企業部門發揮企業社會責任

現今二十一世紀企業經濟發展的主流強調，企業體利用公益活動的推展塑造正面的公共形象，以此之手段達成最大利潤追求目的，因而形成「公民品牌」（citizen brand）的策略（李柏論等，2009：125）。換言之，現代企業必須扮演企業公民的身分，進一步與社會及市場建立信任與道德的多樣化新關係，致力為大眾解決問題，擔負更多的企業社會責任（corporate social responsibility），讓企業品牌具有更積極而正面的意義（Willmott, 2003）。就此，社區大學除了培育居民參與公共事務的治理能力之外，同時也透過公民品牌之倡導，將傳統企業強調追求利潤極大化轉向強調企業的社會責任，

以此與民間企業進行參與公共事務的策略互動。例如員林社區大學的社團結合在地社區內的「7-11 統一便利超商」，在每年九月二十一日會做個世界清掃日，學校社員與企業超商員工及顧客串聯成志工團體做社區清潔服務，同時更進一步參與各項社區服務的公益活動。⁶ 嘉義市社區大學長期關懷八掌溪、河川採砂石、工廠和家庭污水排入等問題，學校會定期舉辦公論壇，並邀請在地居民和學員、地方民代、政府官員、承包商及相關企業事業體，共同討論河川污染整治之問題，事後的成效非常良好。⁷ 宜蘭社區大學長期從事社區營造的經營與培育計畫，透過與民間企業的結合，由企業體負責社區規劃師及課程的安排，提供學員最具專業的社區空間設計知識，讓民間社區的力量能夠活化，並改善社區環境。⁸ 換言之，社區大學在權力向度上的概念除了培育居民具有社區治理能力外，同時必須透過跨部門協力模式，結合民間企業組織以發揚企業社會責任，共同關心並參與社區及社會公共事務。

五、結論：從社區意識向外擴溢至公民社會的實現

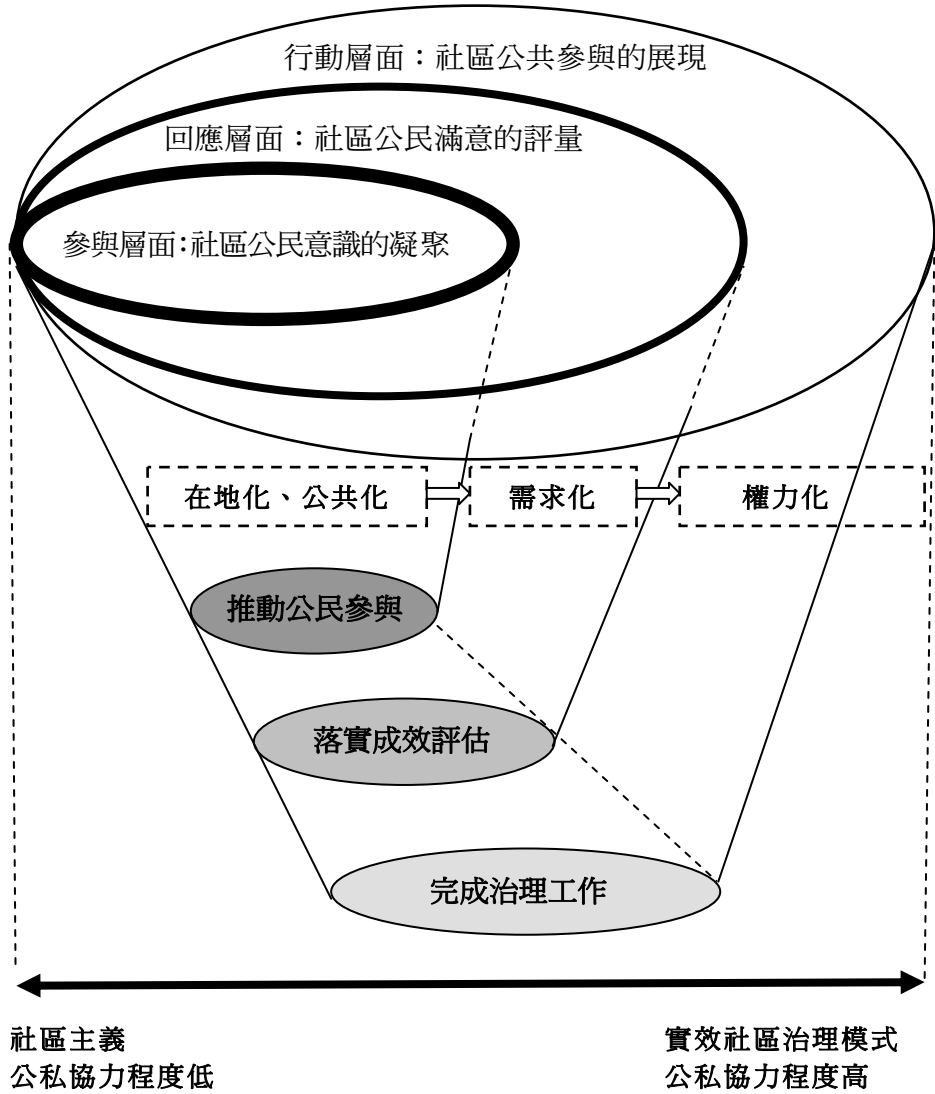
整體來說，社區大學的成立初衷係以「打開公共領域，發展民脈」、「活化社區、重建社會」為目標，以建立台灣公民社會為最高宗旨。社區大學的原始構想便是憧憬著台灣社區可以凝聚出和衷共濟的精神，希冀藉著社區大學中蓬勃發展的志工社團、公共性課

6. 本研究訪談員林社區大學行政人員之記錄（B，2007/04/04）。

7. 本研究訪談嘉義市社區大學行政人員之記錄（D，2007/04/11）。

8. 本研究訪談宜蘭社區大學行政人員之記錄（I，2007/04/13）。

程與社區營造活動可以發揮整合社區資源以及投入公共服務的草根力量。然而，隨著政府漠視終身教育以及對於社區大學辦學理念的誤解，尤其以正規大學教育的評鑑制度考核社區大學的經營績效，都進一步嚴重造成現今多數社區大學財務根基不穩、學校缺乏民間自主性和活力，以及校務發展前景不明確的困境。問題的徵結在於社區大學必須回歸原始初衷，強調在地性、非營利性、公共性的本質，此之「由下而上」民間力量的匯集必須在社區大學終身學習政策中實踐，以達建構公民社會的終極目標。面對以上財務資源的短缺、政府評鑑機制的設計不當，和學校組織本身自主性的不足，社區大學如何回歸成立時的宗旨，如何形塑社區居民「心態上期待公民」與「環境上讓出空間給公民」的「公民環境論」（李宗勳，2009：132-133），社區大學必須扮演帶領角色，因為從社區居民的共同體凝聚來到社區營造，甚至再到公民社會的整個實踐過程並非偶然，社區參與是一種對於社區居民「文化轉型」（culture transformation）與「大腦改造」（brain surgery）的實作過程，公民的公共參與並非與生俱來，公民參與社區治理過程需要培養與讓渡。進一步來說，以實效社區治理模式為基本行動方針，藉由（1）推動公民參與、（2）落實成效評估，與（3）完成治理工作等三個不同層面的實際治理技術，社區大學的「社區」產生跨越層次性的意涵，初階的首要工作在於社區公民意識的凝聚，此為參與層面所強調「社區在地化」的空間擴散，以及「社區公共化」的主體外溢。中階的接續工作在於社區公民滿意的評量，此為回應層面所強調「社區需求化」的正向回饋。高階的整合工程在於社區公共參與的展現，此為行動層面所強調「社區權力化」的治理實踐。



圖五 社區大學的「社區治理」跨層次意涵

資料來源：本研究繪圖。

實效社區治理模式的三個實際治理技術，透過社區大學所規劃的學術課程（「腦」的啟發：擴展學員的知識廣度與理性判斷能力）、生活藝能課程（「手」的啟發：讓學員學習實用技能與精緻的休閒活動，並提昇工作能力與生活品質）、社團課程（「心」的啟發：培育學員公民參與社會公共事務的能力），⁹ 以及滿意度問卷調查（「悅」的啟發：回應學員的在地需求並使其滿意的回饋機制），從關心、學習、回應、參與中凝聚社區意識，提升社區居民的生活品質與人文素養，進一步激發社區居民對公共事務的參與能力，並邁向公民社會。如圖五所示，民間草根力量「由下而上」的集結，社區大學必須以「社區」的概念為其發展過程，從「參與層面」：在地區域性的社區意識凝聚與激發社區居民主體上的公共性格；到「回應層面」：滿足社區居民在地需求並達成公民滿意評量的正向結果；最後到「行動層面」：公民自主性、自發性參與公共事務，在權力向度上提昇社區治理能力，並與政府發展夥伴關係的治理模式。以上在在說明著社區大學對於社區營造的跨層次運作。

在民主深化、改革開放的社會，政府統治逐漸弱化的情勢下，民間組織如何加入與政府共同治理的平台，以及創造自己本身的治理能力，是本研究的重要課題。當政府扮演的角色愈來愈小時，無疑的民間組織的重要性則愈來愈大。當社區或民間組織有效整合實效社區治理模式的「推動公民參與」、「落實成效評估」及「完成治理工作」等三個實際治理技術時，公私協力的增效（synergy）程度將會大幅提高（如以上圖五所示）。實效社區治理模式的理論與實務操作技術更進一步擴充從「地方自治」走向「地方治理」的概念。換言之，政府不再是地方公共服務的唯一提供者，實效社區治

9. 本研究電話訪談「社區大學全國促進會」行政人員之記錄（K，2009/12/03）。

理模式的呈現係以社區或民間組織為主體，進而協同地方多元主體協力管理地方居民公共事務的過程，即透過地方政府、中央政府、地方政府彼此間、私部門、以及民間組織等彼此之間的夥伴關係，在公私協力合產的政策網絡架構下，提供並輸送公共服務，以發揮良好的績效。此一論題涉及社區大學「社區」的層次性概念，也就是從社區意識向外擴溢至公民社會實現的過程。此一過程為社區大學推動公民社會最寶貴的新動力，經由這股風潮的外溢效果，可以協助台灣發展出真正良質的社區文化，公民社會不再是生硬、外來、模糊、難以施行的口號（顧忠華，2004：6）。

因此，本研究不僅在於觀察社區現象，更期望在理論上有所創新與突破。對此，本研究從「治理領域」的角度重新詮釋「跨域治理」的討論，並嘗試從過去理論文獻所累積的規範型理論架構中，結合政府、社區大學與民間非營利組織之間的協作關係作為經驗對照，試圖從「社區主義」的討論中延伸出一套具有指示性意涵的中程理論架構，亦即以「實效社區治理模式」分析目前終身教育學習服務的傳遞模式與機制、類似公共服務傳遞過程所可能面臨的挑戰與困境、以及未來可進一步發展或修訂社區治理的策略與方向。透過相關治理理論所引導的隱含觀察（observable implication），本研究希望能在經驗層次上進一步蒐集更寶貴的第一手資料，以台灣的社區大學為例，說明實效社區治理模式在終身教育學習服務過程中的角色，並且更希望能進一步構築一個旨在協同實際治理技術、推動良性跨部門、跨領域協力互動關係的行動依據。最後，本研究期盼社區大學面對當前財源不足、政府不當評鑑干預進而失去民間草根自主性與活力的困境時，可盤點歸零至早期辦校理念的初衷，藉由文化運動及社會運動的力量找回社區大學本身的自主獨立與公共

性本質，透過實效社區治理模式的治理技術，從社區大學內的課程班級、志工社團，抑或是工作組織，形成一個共同體或一個社區，甚至逐漸向外擴展到其他社區與全國各地，最終達成公民社會的理念。

參考書目

- Agrawal, Arun and Clark C. Gobson. 2001. *Communities and the Environment: Ethnicity, Gender, and State in Community-Based Conservation*. New Bruswick, New Jersey and London: Rutgers University Press.
- Babbie, Earl R. 2004. *The Practice of Social Research*. C.A.: Wadsworth Publish Co.
- Bell, Daniel. 1993. *Communitarianism and Its Critics*. Oxford: Clearendon Press.
- Coleman, James. 1990. *Foundation of Social Theory*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Dessler, David. 1989. "What's at Stake in the Agent-structure Debate?" *International Organization* 43, 3: 441-473.
- Epstein, Paul et al. 2006. *Results that Matter: Improving Communities by Engaging Citizens, Measuring Performance, and Getting Things Done*. U.S: Jossey-Bass.
- Etzioni, Amitai. 1993. *The Spirit of Community: Right, Responsibilities, and the Communitarian Agenda*. New York: Crown Publishers.
- Etzioni, Amitai. 1998. ed. *The Essential Communitarian Reader*. Maryland: Rowman and Littlefield.
- Hay, Colin and Daniel Wincott. 1998. "Structure, Agency and Historical Institutionalism." *Political Studies* 46, 5: 951-957.
- Kautz, Steven. 1995. *Liberalism and Community*. New York: Cornell

- University Press.
- Kooiman, Jan. 1993. ed. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Kymlicka, Will. 1992. *Liberalism Community and Culture*. New York: Oxford University Press.
- Laverack, Glenn. 2006 “Evaluating Community Capacity: Visual Representation and Interpretation.” *Community Development Journal* 41, 3: 266-276.
- Lynn, Laurence E. et al. 2004 “Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 10, 2: 233-262.
- Mowbray, Martin. 2005. “Community Capacity Building or State Opportunism?” *Community Development Journal* 40, 3: 255-264.
- O’Toole, Kevin and Neil Burdess. 2004. “New Community Governance in Small Rural Town: the Australian Experience.” *Journal of Rural Studies* 20, 4: 433-443.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: Macmillan Press Ltd.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Reiman, Jeffrey. 1994. “Liberalism and Its Critics.” in Cornelius F. Delaney. ed. *The Liberalism-Communitarianism Debate: Liberty and Community Values*: 19-37. Maryland: Rowman and Littlefield.
- Rosenblum, Nancy L. 1989. ed. *Liberalism and the Moral Life*. Cambridge: Harvard University Press.

- Stephenson, Max O. 1991. "Whither the Public-Private Partnership: A Critical Overview." *Urban Affairs Review* 27: 109-127.
- Waldo, Dwight. 1984. *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: Holmes and Meier Publishers.
- Willmott, Michael. 2003. *Citizen Brands: Putting Society at the Heart of Your Business*. Chichester, UK: John Wiley and Sons.
- Wilson, Woodrow 1987. "The Study of Administration." in J. M. Shafritz and A. C. Hyde. eds. *Classics of Public Administration*: 10-25. Chicago, Ill.: The Dorsey Press.
- Wright, Deil S. 1988. *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove, CA.: Brooks/Cole, Belmont.
- 丘昌泰。2007。《鄰避情結與社區治理：臺灣環保抗爭的困局與出路》。台北：韋伯。
- 台北市士林社區大學。2006。《台北市士林社區大學 96-1 校務與選課手冊》。台北：台北市士林社區大學。
- 台北市士林社區大學。2009。〈課程與教學〉。http://www.tsc.org.tw/curriculum/curriculum_1.htm。2009/07/15。
- 台南市社區大學。2006。《台南市社區大學 96 年第 1 學期選課手冊》。台南：台南市社區大學。
- 台南縣永康社區大學。2007。《台南縣永康社區大學 96 年度春季班選課手冊》。台南：台南縣永康社區大學。
- 台灣社區新聞網。2007。〈南島社區大學在達魯瑪克部落中扮演的角色〉。http://www.dfun.com.tw/topic/topic04.aspx?articalid=1699。2007/07/14。

- 石元康。1998。〈市民社會與民主〉。殷海光基金會編《市民社會與民主的反思》：1-18。台北：桂冠。
- 江大樹、張力亞。2008。〈社區營造中組織信任的機制建構：以桃米生態村為例〉。《東吳政治學報》26, 1：87-142。
- 江大樹。2004。〈府際關係導論〉。趙永茂、孫同文、江大樹編《府際關係》：1-46。台北：元照。
- 江宜樺。1998。《自由主義、民族主義與國家認同》。台北：揚智文化。
- 江明修、鄭勝分。2004。〈從政府與第三部門互動的觀點析探台灣社會資本之內涵及其發展策略〉。《理論與政策》17, 3：37-58。
- 吳英明。1994。〈公私部門協力推動都市發展—『高雄 21』美國考察報告〉。《空間》56：61-67。
- 李宗勳。2008。《網絡社會與安全治理》。台北：元照。
- 李宗勳。2009。〈公民社會到社區參與—從心態期待到空間讓渡〉。《公共行政學報》30：131-148。
- 李長晏、詹立煒。2004。〈跨域治理的理論與策略途徑之初探〉。《中國地方自治》57, 3：4-31。
- 李柏諭等。2009。〈國際非政府組織的產業化策略：以日本和平船為例〉。《東吳政治學報》27：117-167。
- 李柏諭。2005。〈公私協力與社區治理的理論與實務：我國社區大學與政府經驗〉。《公共行政學報》16：59-106。
- 李柏諭。2006。〈選舉制度對政黨體系之影響：台灣總統、縣市長、立法委員、任務型國大選舉之實例比較〉。《政治科學論叢》27：69-112。
- 宜蘭社區大學。2006。《九十六年上學期宜蘭校區選課手冊》。宜蘭：宜蘭社區大學。

- 林水波、李長晏。2005。《跨域治理》。台北：五南。
- 林鍾沂。2003。《行政學》。台北：三民。
- 社區大學TwcuWiki。2009。〈九十六年度教育部評鑑直轄市暨縣市
政府辦理社區大學相關指標〉。http://wiki.fcu.org.tw/index.php/%E9%A6%96%E9%A0%81。2009/07/19。
- 俞可平。1999。《社群主義》。台北：風雲論壇。
- 南島社區大學。2009。〈台東縣南島社區大學的故事〉。http://www.
ancc.org.tw/about.php。2009/07/19。
- 員林社區大學。2007。《員林社區大學校刊》。彰化：員林社區大
學。
- 員林社區大學。2009。〈創校源起〉。http://www.ylccu.org.tw/
2009/07/13。
- 高雄縣鳳山區社區大學。2006。《高雄縣鳳山區社區大學 95 學年度
第 2 學期選課手冊》。高雄：高雄縣鳳山區社區大學。
- 郭承天。2000。〈新制度論與政治經濟學〉。何思因、吳玉山編《邁
入廿一世紀的政治學》：171-201。台北：中國政治學會。
- 陳定銘、江明修。2007。〈台灣社區大學公共性之研究〉。《亞洲
研究》55：99-128。
- 陳敦源。2002。《民主與官僚》。台北：韋伯。
- 黃武雄。1998。《台灣教育的重建—我們要辦什麼樣的社區大學》。
台北：遠流。
- 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》48：155-192。
- 嘉義市社區大學。2009。〈認識社大—辦學理念〉。http://www.cycuclub.
com/g02.htm。2009/07/13。

- 嘉義社大部落格。2009。〈與石頭對話—從八掌溪化石閱讀八掌溪〉。
<http://www.peopo.org/cycuclub>。2009/07/12。
- 廖坤榮。2002。〈政府與農會組織：治理典範的挑戰〉。《空大行政學報》12：71-111。
- 廖俊松。2004。〈社區營造與社區參與：金鈴園與邵社的觀察與學習〉。《社區發展季刊》107：133-146。
- 趙永茂。2003。〈台灣府際關係與跨區治理：文獻回顧與策略途徑初探〉。《政治科學論叢》18：53-70。
- 劉阿榮、石慧瑩。2004。〈社群意識與永續發展：鄰避現象及補償金之分析〉。《中國行政評論》13，2：1-32。
- 顧忠華。2004。〈將夏山學校的理想融入社區大學〉。顧忠華編《社大文庫003—成人的夏山》：3-9。台北：左岸文化。

The Reconstruction and Practice of Model of Effective Community Governance: A Case Study in Community College

Po-Yu Lee *

Recently, along with public affairs involving across boundary, a new mode of transboundary governance is emphasized. It concerns not only geographic region or jurisdiction, but trans-governance-domain partnership which reflects concretely on the cooperation of governance among public sector, private sector and the third sector. In order to respond the need of cross domain government mechanism, this paper is aimed at dealing with the theoretical basis of cross-boundary governance, and further proposes the model of effective community governance to help people and organizations find ways to become more effective at improving communities. The context of the effective community governance model involves three critical elements of governance: engaging citizens, measuring results, and getting things done. Empirically, the rapid development of the community university movement in Taiwan indicate that government and community university have formed a partnership which have successfully

* Assistant Professor, Department of Public Policy and Management, I-Shou University.

achieving public service delivery, the informal education of lifelong learning. Through observation and discussion of the relationship between community university and government, this research hopes outline the new righteousness of community governance. Linking the core and institutionalization of model of effective community governance, this paper will propose actual governance technique and the result of research orientation for effective governance, hoping to be the reference of future community governance.

Keywords: governance, cross-boundary governance, communitarianism, the model of effective community governance, community university