

從社區總體營造到社群跨域治理： 埔里生態城鎮轉型案例分析

廖嘉展

財團法人新故鄉文教基金會董事長

江大樹

國立暨南國際大學公共行政與政策學系特聘教授兼教務長

張力亞

國立暨南國際大學通識教育中心專案助理教授

摘要

公民社會與社群跨域治理是社區總體營造與生態城鎮轉型的重要關鍵因素。自 1994 年以來，臺灣社區總體營造政策特別強調「社區自主」精神，希望透過啟發居民參與公共事務的熱情，藉以凝聚社區共同體的意識，累積公民社會能量。歷經 20 多年來的政策推動，不論方案設計或實務運作都已累積不少的豐碩成果；然而，在邁向更健全的基層民主治理過程中，囿於舊官僚思維、傳統社群結構、社造培力模式等問題與缺失，導致社區動能仍顯不足，諸多治理困境尚待克服。本文基於筆者長期的參與觀察及行動研究，嘗試援引兼具社群、跨域、治理 3 項特質的社群營造觀點，論述埔里鎮從 1999 年 921 大地震以來，社區總體營造與生態城鎮轉型的推動經驗。筆者認為，社群跨域治理可作為下一波社區營造政策的價值理念，期盼經由本項行動研究分析，增添城鎮轉型及永續發展的本土案例，並提供 1 個人文創新與社會實踐的可行途徑。

關鍵字：社區營造、社群主義、跨域治理、生態城鎮、埔里

壹、前言

公民社會的孵化與可持續運作，是國家治理進步動力的來源。¹ 托克維爾在《論美國的民主》一書中曾寫到：「在民主國家，結社組織的科學乃是一切科學之母」。² 亦即，促進公民結社與合作，對民主的深化與鞏固具有重要作用。回顧臺灣 1987 年解嚴以前的發展，因專制的政治體制，導致整體政經發展面臨許多問題，例如：都市計畫制訂過程居民參與不足、農漁村衰退而人口外流、生活環境的混亂、自然資源遭受破壞、地方傳統文化與特色的流失、由上而下的計畫方式無法滿足地方居民需求、以及地方教育嚴重乖離等。³ 不僅造成國人國族認同衝突，更壓抑公民社會行動意識與能力的養成。

為求積極且有效改變這些困境，1994 年行政院文化建設委員會開始倡議並推動社區總體營造政策，企盼喚起公民參與公共事務的熱情，凝聚社區共同體意識，累積公民社會能量；同時將文化政策從中央走向地方，進行社會價值改造與轉型工程。⁴ 歷經 20 多年來社區營造政策的推行，業已彰顯出若干嶄新的價值，包括：（一）累積政府與民間組織的協力夥伴關係；（二）培養公民意識；（三）健全民主行政的治理體制；（四）提供城鄉再發展的契機，作為因應城鄉失衡的治理對策。⁵

1 Box, R. C., *Citizen Governance: Leading American Communities Into the 21st Century*, (Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc, 1998); David Graeber 原著，湯淑君、李尚遠、陳雅馨譯，《為什麼上街頭？新公民運動的歷史、危機和進程》（臺北：商周 2014 年）。

2 de Tocqueville, A., Isaac Kramnick, & Gerald Bevan, *Democracy in America* (London: Oxford University Press, 2003).

3 黃世輝，《社區自主營造的理念與機制》（臺北：建築情報季刊雜誌，2011 年），頁 66-68。

4 行政院文化建設委員會，《臺灣社區總體營造的軌跡》（臺北：行政院文化建設委員會，1999 年），頁 3-4。

5 廖嘉展、江大樹、張力亞，〈臺灣社區營造的價值、機制與困境〉，「海峽兩岸文化高峰論壇」，臺北：中華文化聯誼會、財團法人沈春池文教基金會，2010 年 9 月 6 日。

然而，在邁向健全的基層民主治理過程中，當前社區營造政策仍然存在諸多舊官僚思維、傳統社群結構、社造輔導與培力措施不當等運作困境。首先，肇因於府際關係連結的斷裂、行政社造化缺乏整合、村里組織民主化成效不彰等傳統官僚體制與思維，導致基層治理體質欠佳。其次，礙於「為公而行」個人化善舉、國族教育導致地方歸屬感薄弱、地方頭人文化與派系政治、形式化的民主參與等傳統社群結構缺失，以及隨政府計畫而變動、專家導向的賦權思維、組織自主性不穩定等社造輔導培力機制等問題，也導致基層組織運作與審議式民主尚未趨向穩定成熟。⁶ 這些影響因素往往限制基層社區本質翻轉與成效擴散的動能。因此，在有形與無形的流動邊界中，以往強調在地結社動員的社區營造模式，有必要導入跨疆界的社會資本，突破傳統邊界的限制，尋找新的可能發展模式，促使社區成為「韌性社會」（Resilient Society）的基石。⁷ 這些嶄新的社造議題近年來備受社會各界高度關注，也在許多地區陸續開展新一波的理念創新與行動實踐。

其中，桃米生態村與埔里蝴蝶鎮的社造經驗，即是典型的本土實務案例之一。在 1999 年 921 大地震的災後重建過程中，桃米社區除因震災導致居民價值觀的轉變之外，更在專業團隊的啟發與陪伴、政府與民間的資源支持，以及社區居民的夢想與學習等因素相互整合下，漸進推動諸多的社區總體營造工作。⁸ 再者，立基於桃米生態村的社區重建經驗，也直接或間接地促使埔里許多在地社群積極思考將「桃米經驗」擴大為「埔里經驗」的可能性。尤其，2010 年在大埔里地區觀光發展協會、新故鄉文教基金會及

6 張力亞，〈永續社區的治理困境與建構策略〉（南投：國立暨南國際大學公共行政與政策學系博士論文，2015 年），頁 147-175。

7 李永展，〈透過社區力量建構韌性社會〉（2014 年 10 月），收入「獨立評論@天下」網站：opinion.cw.com.tw/blog/profile/255/article/1964（2015 年 8 月 25 日點閱）。

8 江大樹，〈邁向地方治理：議題、理論與實務〉（臺北：元照出版社，2006），頁 301-304。

Feeling18 巧克力工房等組織共同推動之下，乃以「再現埔里蝴蝶王國」作為願景，開展跨域社群治理所強調的網絡協力參與生態城鎮轉型，期盼能逐步突破傳統政治社會結構的限制，尋求 1 條成功翻轉城鎮發展模式的可行路徑。⁹

本文採取行動研究的論述途徑，藉由埔里生態城鎮轉型經驗作為分析標的，並且援引社群跨域治理的理論觀點，探討從桃米生態村到埔里蝴蝶鎮，如何經由社區總體營造與社群跨域治理，逐步改變傳統地方政治社會結構，進而彙整各項生態城鎮轉型與治理的創新要素及實踐策略。在章節安排上，首先藉由文獻檢閱，探討社區總體營造與社群跨域治理的理論內涵，並針對臺灣的基層治理樣貌進行回顧與前瞻；其次，扼要說明埔里生態城鎮轉型過程的 3 項實作方案內容；再者，從埔里個案研究中，嘗試提出社群跨域治理的關鍵要素與推動策略；結論則彙整各節內容並進行學理與實務的重點省思。筆者期盼藉此行動研究，能為下 1 階段臺灣社區總體營造的政策推行，提供若干嶄新的規劃思維與實作經驗。

貳、社區營造與跨域治理的學理探討

臺灣社區營造政策從 1994 年以來，偏向主張「由下而上」的單點社造模式。然而，歷經多年實務操作經驗我們發現，假如社區組織仍是 1 個自我封閉系統，那麼單點社區往往會因社區內部派系利益衝突、人際網絡疏離或社造理念差異、行動步調不一等各項因素，導致社區組織運作與營造動能陷

9 江大樹、張力亞，〈生態城鎮的轉型與治理：「再現埔里蝴蝶王國計畫」行動研究〉，收錄於蘇彩足主編，《地方治理之趨勢與挑戰：臺灣經驗》（臺北：臺灣民主基金會，2014 年），頁 233-270。

入停滯或失靈的狀態。因此，考量「規模、分化作用、系統單元互賴程度」等3項因素，有論者倡議應採取以「社群主義」（Communitarianism）作為理論內涵的社群跨域治理模式，作為下階段社區總體營造政策的主要推動途徑之一。¹⁰ 至於，社群跨域治理的理論內涵為何？以下分點扼要說明之。

一、從封閉到開放的社區治理系統

Community 一詞，源自拉丁文 Communis，意指團體、共同的關係與感覺，可譯為「社區」或「社群」兩個字義。首先，「社區」是由「特定居民、特定地區、共同關係、社區組織、社區意識」5項要素所構成。¹¹ Agnew 認為：Community 不只是客觀的地理空間或行動單元，更是人們經由共同認知的社會互動，以及產生主觀認同的場域（Sense of Place）。¹² 簡言之，社區指涉的是，有一群人共同居住的地理空間，在此空間場域中住民們需要進行社會互動，藉以對這個社區產生心理上的認同，甚至結構化組織起來，從事自我管理的自治事務，形成生命共同體。相反的，「社群」並沒有地理空間的範圍，而是一群分屬不同場域的人，彼此之間因為共同利益、信念、價值或興趣，形成具備認同感的「共同體」，進而產生組織行動，最常見的乃是各類正式或非正式社團組織。¹³

其實，「社群」與「社區」兩者都共同指涉：一群人形成的生命共同體關係，具備歸屬感（Belonging）與認同感（Identity）。¹⁴ 唯一差異在於，社區較凸顯出地理的空間意涵。承接以上兩者的學理差異，繼而思考社區營造

10 羅秀華，〈社區結盟的本土實踐：臺北經驗的再現〉（臺北：松慧，2007年），頁25。

11 徐震，〈社區與社區發展〉（臺北：正中書局，2002年），頁36-38。

12 Agnew, J. A., *Place and Politics: The Geographical Mediation of State and Society* (Boston: Allen & Unwin, 1987)

13 李永展，〈社區組織運作〉，收入中華民國社區營造學會《落地生根：臺灣社區營造的理論與實踐》（臺北：唐山，2014年），頁57-94；曾旭正，〈臺灣的社區營造新社會、新文化、新人〉（臺北：遠足文化，2013年），頁11。

14 Delanty, Gerard, *Community* (London: Routledge, 2003), pp.22.

的理論與實作內涵，吾人可以發現：假如在社區營造過程中，過度強調「空間疆界」的特質，那麼社區治理的環境系統將呈現出1種「封閉性」的樣貌，且限縮潛在可能協力的內外行動者。反之，假如在社區營造過程中，淡化空間疆界的特質，凸顯跨疆界的社群協力特質，如此應可促使社區治理的環境系絡，呈現「開放性」樣貌，進而吸引具備共同信念的協力夥伴，跨越空間藩籬，透過不同形式來提供潛在資源並共同行動（參見圖1）。

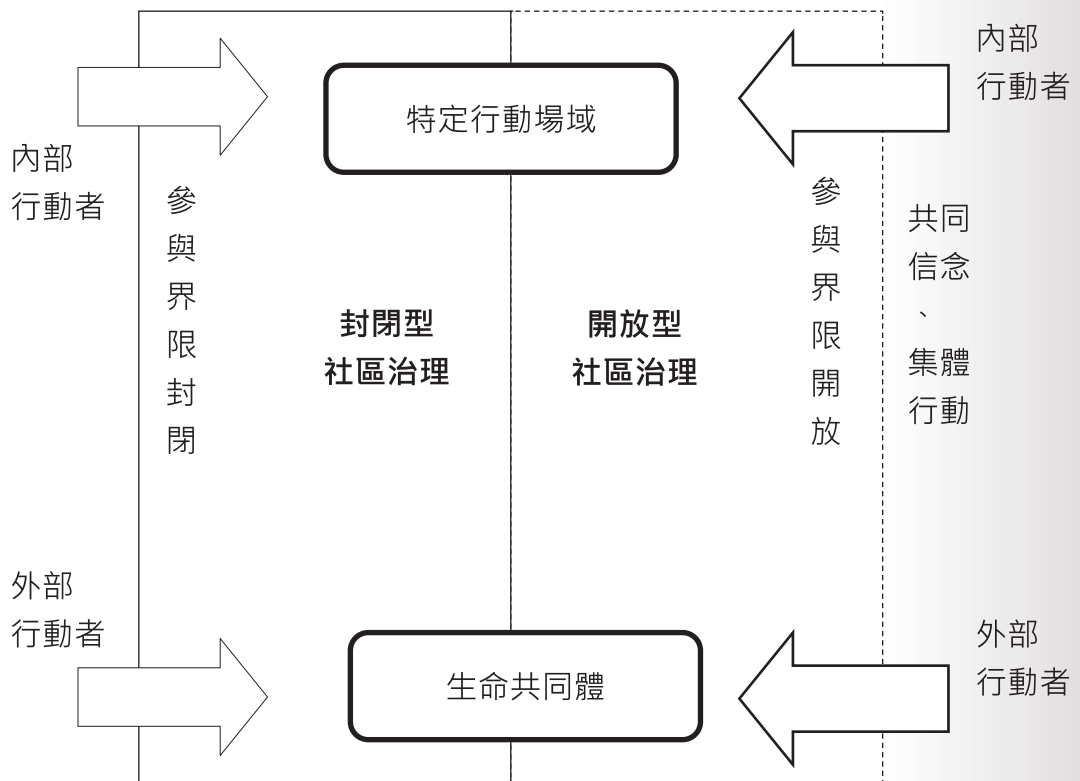


圖1：「封閉型」與「開放型」社區治理模式

資料來源：張力亞，〈永續社區的治理困境與建構策略〉，南投：國立暨南國際大學公共行政與政策學系博士論文，2015年，頁62。

要之，依據「參與界限開放性」與「行動者的參與來源」兩面向思考，輔以現代資訊科技，社區營造應可跳脫以既有組織框架作為基礎的單點、封閉性社區營造模式，改以社群作為社區治理視野之開放型的社群跨域治理模式作為主軸，解構剛性的土地使用想像，同時開放公共參與界限，藉以鼓勵有興趣的行動者可自由構思使用目的，彈性設計共同參與的活動，營造並串連社群網絡，讓硬性且單一的社區空間，轉成不同行為者一起展演的公共場域。¹⁵

二、社群跨域治理的理論基礎

何謂社群跨域治理？依據字面意義，乃含括「社群、跨域、治理」3個語彙，而各個語彙所隱含的意涵，以及彼此之間整合後所延伸的理論意涵又為何？以下逐一扼要說明。首先，「社群」指涉的是：一群具有利他精神、公民精神的個人、組織、團體，彼此之間在某個共同價值引領下，共同關心某項議題，甚至轉化為集體行動。¹⁶而參與社群行動的個人、團體或組織，並不會受到任何疆界形式的影響。

「跨域」則是指涉：「跨世代、跨空間、跨部門、跨學科」的行動參與內涵。¹⁷跨世代是指在1個社會實體中，同時存在不同的年齡層，人們彼此之間相互對話與包容。跨空間則涉及公共議題的發生與推動，經常是跨組織疆界的，如：空氣污染、水源保護等。其次，跨部門乃為政策推動過程所需各級政府、民間企業、非營利組織、乃至於一般公民的相互協力，才能行

15 連振佑，〈撐開公共空間縫隙：社區營造，營造社區〉，收錄於侯志仁主編，《反造城市：臺灣非典型都市規劃術》（新北：左岸文化，2013年），頁179。

16 Etzioni, Amitai, *Spirit Of Community* (New York: Touchstone, 1995)；柯于璋，〈社區主義治理模式之理論與實踐——兼論臺灣地區社區政策〉，《公共行政學報》，第16期（2005年），頁33-57。

17 Sullivan, Helen, & Chris Skelcher, *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Service* (New York: Palgrave Macmillan, 2002), pp.44-46.

為互補而資源共享。再者，跨學科則考量：在探討當代公共政策課題時，通常需要不同專業領域的知識對話與協力合作，方能降低政策執行的侷限性。然而，社區營造目的通常在於營造所謂的「社區感」，¹⁸ 而且社區問題經常涉及多元化的知識與行動面向。因此，如何突破既有行政空間疆界的藩籬，誘發不同世代的群體共同對話，整合不同部門可用資源，群策群力營造社區感，無疑需有跨域合作的創新思維作為協力參與的行動基礎。

至於「治理」，有別於以往單一中心的舊統治模式，重視社會內部的差異性、複雜性與動態性，期盼相關行動者透過適當的溝通能力與機制，並且依據自我的資源交換優勢，形成多元治理的網絡樣貌。¹⁹ 在新治理觀點中，Pierre（2000:40-42）認為社會資源是型塑政策的有效力量。²⁰ 申言之，治理所指涉的公共服務提供，不再是由政府部門單獨壟斷，反而是鼓勵多元行動者依其所能加以提供。

18 Agnew, J. A., *Place and Politics: The Geographical Mediation of State and Society* (Boston: Allen & Unwin, 1987), pp.16.

19 Koliba, C., Meek, J. W., & Zia, A, *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*, (Boca Raton: CRC Press, 2011). pp. 33, 77.

20 Pierre, Jon. (Ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy* (New York: Oxford University Press, 2000), pp. 40-42.

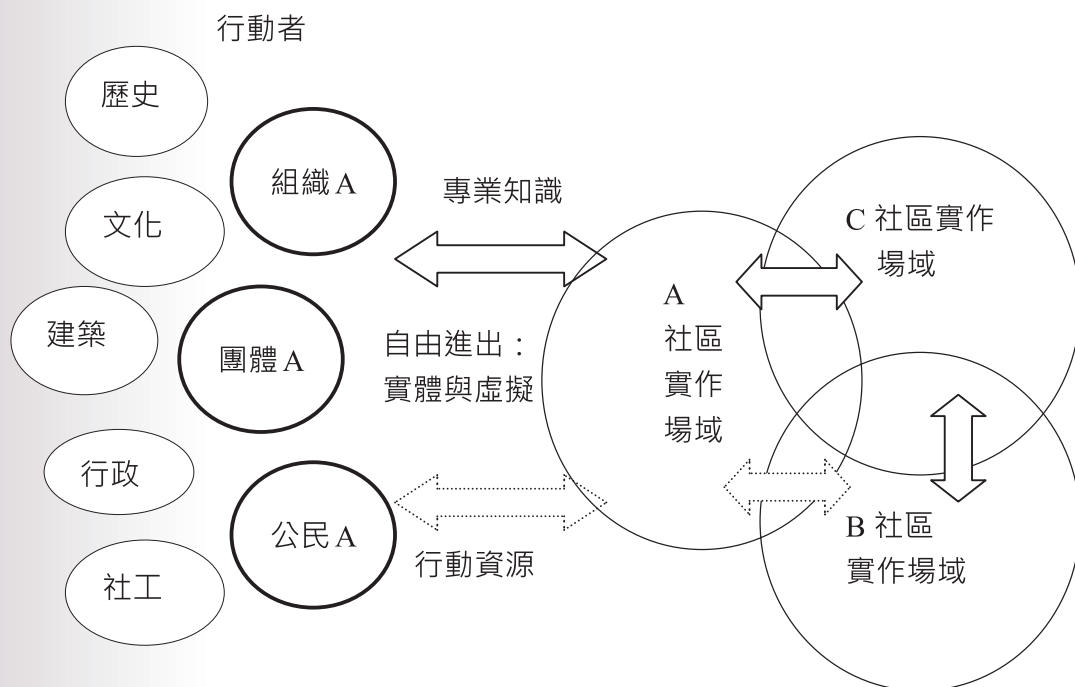


圖 2：以社群跨域治理作為理論基礎的社區治理示意圖

資料來源：張力亞，〈永續社區的治理困境與建構策略〉，2015 年，頁 229。

具體來說，在「社群、跨域、治理」3 個運作特質的架構下，社群跨域治理係指：將社群（人）、議題（事）、參與時間（時）及空間（地）的界限模糊化，將社區營造議題公共領域化，凸顯其公共性與共同行動性。換句話說，社區營造的工作並非專屬單一特定社區團體或組織，而是 1 種開放性的公共領域參與議題。任何對該社區發展價值具備認同感的個人、團體或組織，都可透過各種不同方式（例如：加入協會擔任幹部、志工、顧問；運用網路科技），以自我的專業知識、行動資源為基礎，共同於社區的開放型公共場域中，展開社會群組關係的建立與實踐行動。²¹ 在此種情況下，即便社區組織失靈，仍有其他行為者或團體可適時補充組織動能暫時性不足的問題。

21 李松根，〈社區營造與社會發展〉（臺北：問津堂，2002 年），頁 115-116。

題，促使整體的社區發展得以可持續性運作（詳如圖 2）。此外，在社群跨域治理模式中，社區營造的實作場域，可以是單一社區，亦可為多個社區，但彼此之間需具備共同的願景與價值信念則是基本前提。如此，才能建構出具有共同信念價值的合作夥伴關係，彼此相互協力為實作場域注入可持續性的營造動能。

扼要言之，社群跨域治理模式，是立基於開放性公共領域參與的精神，藉由實體與虛擬的差異化行動途徑，鼓勵具備有共同價值信念的個人、團體與組織，共同參與行動，發展出 1 種新型態的社群組構關係。此種運作模式，不僅可消弭跨疆界之間的參與鴻溝，亦可為行動場域注入可持續性的營造動能，避免社區因陷入組織失靈而造成空轉、甚至發展倒退的結構性運作困境。

三、社區營造政策的回顧與前瞻

回顧臺灣自 1987 年解除戒嚴以來的社區營造發展，不論是在政治、社會或文化面，皆陸續提出不少推陳出新的政策方案，並已大致彰顯下列 4 項主要價值：累積政府與民間夥伴關係的協力經驗、培養公民意識與公民文化、促進民主行政、作為改善城鄉發展失衡的因應對策；在此同時，也獲致 5 項實務運作的寶貴成果：公私部門的政策倡議與資源支持、在地專業非營利組織的培力與陪伴、社區居民的教育及學習、互助與分享機制的建立、不斷創新社區議題並持續鞏固社區總體營造理念。然而，不避諱言的是，社區營

造政策作為厚植臺灣基層民主治理資本的方式，尚有許多結構性問題亟待克服。首先，乃是舊官僚運作思維的不當影響，雖然社區營造政策強調「由下而上」運作模式，但完全以社區自主作為單一化的政策執行模式，未充分考量：各種不同社造方案的本質差異、公權力牽涉的範疇、社區公共參與能力的強弱、地方權力自主性高低等因素，往往會導致許多反效果，²² 出現所謂「第3類型政策謬誤」（亦即手段正確但是目標錯置）的執行缺失。

其次，在政策工具的選擇上，政府部門大多採取「契約化委託」給社區執行。此種模式囿於政府部門追求「行政的合理性與正當性」與「經濟的成本效益」，往往造成「因考量依法行政而忽視外部社會效益」的問題缺失。政府投入的資源，能否符合或回應社區真實需求，長久以來飽受質疑，甚至在追求立竿見影績效的潛意識影響下，往往將政策資源集中於少數明星社區，反而排擠其他弱勢社區的資源取得，經常導致社區治理目標錯置，甚至扭曲在地的文化傳統與生活價值等。²³

第三，以社區組織結構運作來說，其往往環繞在地方頭人文化與派系政治。這些社區菁英通常會積極參與基層各項社團組織及公共事務的活動（如：農會、水利會、信用合作社、四健會、產銷班、廟宇委員會及信徒大會、宗親會等等），並且壟斷官職派任或公共資源的配置權力，進而抑制自發性社會組織的發展動能或新世代參與公共事務的可能性。²⁴ 雖然，臺灣自1987年起，已從威權統治轉型為民主治理，但是一般民選政治人物、民眾與政黨，乃至於公共社團，多數仍普遍缺乏對公共權力正當程序、權力責任及市民社

22 張力亞，〈永續社區的治理困境與建構策略〉（南投：國立暨南國際大學公共行政與政策學系博士論文，2015年），頁152-154。

23 張力亞，〈永續社區的治理困境與建構策略〉（南投：國立暨南國際大學公共行政與政策學系博士論文，2015年），頁156-157。

24 趙永茂，〈從地方治理論臺灣地方政治發展的基本問題〉，《政治科學論叢》，第31期（2007年），頁10-11。

會參與重要性的認知，而且尚未致力於建構「權力開放政治、透明化政治，及課責與能力政治」的法制體系，反而長期沉陷於寡頭或獨佔政治、特權政治與非正式政治的發展階段。²⁵一言以蔽之，臺灣當前存在「政治層面形式民主化，民間社會關係網絡未同步民主化」的弔詭現象。²⁶

再者，從 1992 年起，將鄉鎮公所所轄「村里辦公處」與依據《人民團體法》成立的社區發展協會，同時作為基層民主治理體制運作的兩種機制，期盼能逐步扭轉地方頭人統治或壟斷社區組織的權力結構。惟實務上，多數社區發展協會的組織成立，仍多肇因於地方派系政治選舉競爭結果；亦即，在村里長選舉結束後，落選者往往藉由成立社區發展協會或競選社區發展協會理事長一職，作為下一波政治動員的選舉工具，並未能真正發揮《人民團體法》賦予社區發展協會「孵育公民社會、培力公民參與」之組織意涵與公共價值。除此之外，社區發展協會的組織運作，也常因「議事規則、行政程序、討論氛圍」等議事技巧的不夠熟練，依然流於傳統「仕紳型、菁英主義式」的組織運作特質。

綜上所述，筆者認為：以鄰里組織或社區營造作為公民社會發展的基礎單元或治理模式，不應被誤導而將「社區組織」視為是 1 個靜態的被動客體；²⁷ 反而，需積極創發各種社區公共事務的參與及討論機制，如此方有助於基層民主治理的健全化發展。當然，在強調開放參與的協力治理時代中，伴隨網路科技進步，越來越多人可用更便利的方式，突破傳統社群結構的限制，尋找能共同討論與行動的可行路徑。因此，跨域傳統社區空間疆界的行動參與、醞釀跨世代的認知對話與共識凝聚，以及跨專業領域協力合作

25 趙永茂，〈從地方治理論臺灣地方政治發展的基本問題〉，《政治科學論叢》，第 31 期（2007 年），頁 8-9。

26 李丁讚，〈臺灣民主困境的社會根源〉，《臺灣社會研究季刊》，第 65 期（2007 年），頁 221。

27 黃肇新，〈營造公民社會之困境——921 災後重建兩種民間團體的理想與實踐〉（臺北：國立臺灣大學建築與城鄉研究所博士論文，2003 年），頁 26。

模式，無疑是跳脫傳統社區結構困境，型塑可持續發展與治理動能的關鍵要素。這種社區營造創新治理模式的探索與實踐，無疑值得政府機關及民間社會的高度關注並積極推行。

參、埔里生態城鎮的轉型與治理

埔里鎮隸屬南投縣，位於臺灣地理中心點，屬於盆地地形，地處群山環繞，年均溫約攝氏 20 度左右，冬不嚴寒，夏不酷熱，雨量豐富，濕度大，無強風，是相當適合人居住的城鎮，過去有「小洛陽」美名。如此優質的地理環境，不僅蘊含許多豐富的自然生態資源（中低海拔森林、蝴蝶密度最高），也因地理區位因素的關係，自古以來即為臺灣東西互動重要交通節點，致使此地埋藏許多珍貴考古遺址（如水蛙窟、大馬璘等）。再者，肇因於環境優越性及地理位置等因素，不僅早在 19 世紀晚期，清朝就已設置「埔里社廳」加以建制管理，嗣後更吸引許多族群遷來此地棲息定居，逐漸孕育多元族群文化（山地與平埔原住民、閩、客、外省、中國少數西南民族、東南亞新住民），故呈現多元的語言特色、擁有許多歷史事件的城鎮文化。²⁸

這種兼具自然與人文特色的城鎮本質，1996 年曾在日本知名社區營造專家宮崎清教授協助下，開始擘劃「山之城、水之鄉、花之都、藝之鎮、健之邑」的總體城鎮發展願景。²⁹ 不過，囿於傳統基層組織體制治理成效不彰，如：地方政府以工程為導向，追求立竿見影的政策績效；地方頭人當家，形成特有的派系政治；村（里）辦公處與社區發展協會缺乏培育公民參與的機

28 廖嘉展，〈陷落中的蓮花？〉，《新故鄉雜誌》，第 3 期（1999 年），頁 32-33。

29 黃世輝，〈社區自主營造的理念與機制〉（臺北：建築情報季刊雜誌出版，2001 年），頁 42-43。陳義方，〈造社區書出愛的力量〉，《水沙連雜誌》，第 31 期（2004 年），頁 71-77。

制設計，弱化公民參與村（里）公共事務的基本權利；地方社團民主成熟度不足，無法捍衛公共利益；大多數民眾常抱持「冷眼旁觀、冷嘲熱諷」的心態等。³⁰ 這諸多典型的臺灣基層治理困境，加上遭遇 1999 年遽然來襲的 921 大地震，致使埔里城鎮總體營造的相關規劃內容乃遲遲無法有效推動。

然而，危機即是轉機。隨著震災重建步伐，最近這 10 多年來，埔里鎮內有些組織運作較為健全且富有理想性的地方公共社團，在重建過程中，秉持兼顧生態、生產、生活的「三生一體」永續發展共容原則，嘗試著在不同尺度的場域空間，整合各種多元化的公共資源，協助社區、城鎮在不同的議題上，逐步邁向生態村 / 生態城鎮的轉型與治理，期盼能為整體區域振興，尋找 1 條可持續性發展路徑。本節將透過「桃米生態村的轉型經驗」、「再現埔里蝴蝶王國的擴散效益」，及「宜居城鎮的願景推動」等 3 個行動研究案例作為分析焦點，依序說明從村莊到城鎮，大埔里地區如何透過社群跨域治理模式，促進生態城鎮的轉型工程。

一、桃米生態村的社區營造推動歷程

位於南投縣埔里鎮往日月潭臺 21 線旁的桃米社區，原是 1 個典型鄉村社區，存在：人口結構老化、產業經濟衰退、社會關係疏離、公共空間簡陋、地方自治不彰等政經社文的結構特質。然而，1999 年 921 大地震，卻意外開啟桃米社區震災重建的嶄新契機。921 震災發生後，受當時黃金俊里長之邀，專業社區營造輔導團隊的新故鄉文教基金會（以下簡稱新故鄉）開始進駐社區，並秉持社區營造工作必須回歸居民本身參與及共同決策的原則，採取有別於因計畫而輔導的「長期陪伴與培力」策略，不僅與社區內各個社群

30 趙永茂，〈從地方治理論臺灣地方政治發展的基本問題〉，《政治科學論叢》，第 31 期（2007 年），頁：10-11；張力亞，〈永續社區的治理困境與建構策略〉（南投：國立暨南國際大學公共行政與政策學系博士論文，2015 年），頁 162-166。

建立「網絡關係」，³¹ 更依據不同階段採取不同的培力策略（如表 1 所示），陪伴社區持續成長。

表 1：新故鄉文教基金會陪伴桃米生態村培力策略的演變

階段	時程	互動概念	角色演變
災後重建復原	1999.9-2000.5	凝聚社區共同意識、鼓勵勾勒重建願景	關懷與引導、溝通與協調
陪伴組織學習	2000.5-2002.9	資源調查與特色營造、社區民眾的教育學習	強化組織動能、資源轉介平臺
培力自主營運	2002.9-2008.9	新故鄉基金會退居二線、鼓勵社區自主承載營運	觀察與協助、倡議與競爭
多元彈性發展	2008.9-	社區組織活化與競合、建構社區總體營造場域	諮詢與輔導、對話與整合

資料來源：張力亞，〈永續社區的治理困境與建構策略〉，南投：國立暨南國際大學公共行政與政策學系博士論文，2015 年，頁 204-205。

在重建過程中，曾歷經一段時間的學習與評估，在「愛惜環境與生命共同體」的大前提下，桃米社區幹部捨棄原訂農村休閒觀光產業，而採取以生態環境保育作為永續家園的重建目標。³² 為此，新故鄉開始引介相關專業組織（例如：行政院農委會特有生物保育及研究中心彭國棟副主任團隊、世新大學觀光系陳墀吉教授團隊、駐村藝術家等），陸續展開一系列民宿、餐飲經營，以及生態保育課程，並設計不同實作方案，如：生態導覽解說員培訓、生態工法施作、聲景藝術…等，讓社區居民從實務中，體驗生態知識的操作感。「生態」逐漸從 1 個陌生讓人疑慮的字眼，轉化成為社區的招牌與共同

31 張力亞、江大樹，〈社區營造輔導團隊『社區培力策略』之辯證分析：以新故鄉文教基金會參與桃米生態村為例〉，《第三部門學刊》，第 6 期（2006 年），頁：90。

32 張力亞、江大樹，〈社區營造輔導團隊『社區培力策略』之辯證分析：以新故鄉文教基金會參與桃米生態村為例〉，《第三部門學刊》，第 6 期（2006 年），頁：90。

符號（signifier），³³讓居民引以為傲。根據 2012 年「桃米生態村社區民眾參與認知與需求問卷調查」結果顯示，社區內 87.2% 居民，將「生態村」運作模式視為是可持續發展的社區願景。³⁴

綜觀 16 年來桃米社區的轉型過程，曾歷經幾個階段的治理挑戰（如表 2），但也能夠不斷創發新的議題，協助社區內部不同群體維持一定的社區組織動能，繼而持續性運作。桃米社區因地震後致力展開各項參與學習，並以原有豐富自然生態資源為基礎，進行「生態村」的社區總體營造，相對其他 921 震災重建社區，桃米生態村已成為社區營造遠近馳名的成功案例。³⁵

33 容邵武，〈文化親密性與社區營造：在地公共性的民族誌研究〉，《臺灣社會學刊》，第 53 期（2003 年），頁 77、85。

34 江大樹，〈永續發展之環境治理制度設計研究——建構生態社區網絡治理機制（II）〉，行政院國科會專題研究計畫結案報告，2012 年，頁 15。

35 江大樹、張力亞，〈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》，第 26 卷第 1 期（2008 年），頁 87；曾旭正，〈臺灣的社區營造新社會、新文化、新人〉（臺北：遠足文化，2013 年），頁 11。

表 2：桃米生態村的社區營造歷程

階段	時程	治理課題	社區營造的自覺意涵
地震前的挑米坑仔	1982-1999.9	埔里鎮垃圾場興建與運作。	居民因為綠色場的設置問題，促發組織動員的想像，從鄰避設施思考環保權利問題。
震災觸動社造夢想與學習	1999.9-2002.9	921 災後安置與重建問題。	藉課程學習，培養生態旅遊與休閒農業的各項知識，開啟對社區重建願景的想像與實作。
社區自主的試運作	2002.9-2006.5	1. 社區自主營運能力的學習。 2. 輔導團隊的合作。 3. 公積金制度的維繫。	在願景的引領架構下，用實際的經營管理，鍛鍊社區人力資源。
社區組織的多元化競合	2006.6- 2009.8	1. 社區組織活化。 2. 社區組織自主議題設定與運作。 3. 新故鄉紙教堂見學園區的設置與外溢效應。	面對多元化的社區組織欲做情境，如何以相互支援的方向作思考，釐定自我資源功能，是這階段重要的社區自覺工作。
社造願景的整合與創新	2009.9-	1. 社區新願景與工作項目的設定（例如：安全社區、家戶關懷、6 級產業的開發、低碳社區…等議題）。 2. 各社區組織的協力合作模式建構。 3. 社區組織經營人才培育。	如何藉由新一波社區願景的設計，輔以跨社群的合作機制，形塑出新的社區內部協力治理的發展動能，是這階段社區不同組織幹部努力的方向。

資料來源：張力亞，〈永續社區的治理困境與建構策略〉，南投：國立暨南國際大學公共行政與政策學系博士論文，2015 年，頁 203。

晚近，從 2015 年初開始，為讓社區各組織之間有更好的溝通與協力關係，在彭國棟教授的提議下，桃米社區發展協會、桃米休閒農業區推展協會、新故鄉、暨南大學人社中心、日月潭國家風景區埔里工作站等單位，又共同成立 1 個「桃米生態村社造協進會」，作為社群跨域治理平臺，每個月定期開會 1 次，藉以研議並協商社區內部跨組織間之相關事務推動，同時架設「桃米生態村旅遊服務單一窗口」網站，以提昇國內外旅遊的整合行銷與服務品質。總結桃米社區自 921 震災以來的「生態村」轉型與治理經驗，可謂兼具

「天時、地利、人和」，而且，這個長期累積而來的在地創新與實踐經驗，也為埔里生態城鎮的轉型注入豐富的元素與行動的信心。

二、「再現埔里蝴蝶王國」計畫擴散效益

「再現埔里蝴蝶王國」計畫，源自埔里在地公共社團針對桃米社區轉型經驗所提出的積極省思與擴散性行動。如前所述，1999 年 921 大地震後，桃米社區在新故鄉的長期培力與陪伴下，以社區為生活學習基地，利用在地自然與人文資源，藉由「震災導致價值觀的轉變、專業團隊的啟發與陪伴、政府與民間資源的支持，及社區居民的夢想與學習」等 4 項要素，逐步發展共同協力模式，讓老舊農村社區能創發嶄新風采，轉型成為國內外知名的桃米生態村。³⁶ 嗣後，這項在地人文創新與社會實踐的成功經驗，在許多大埔里地區有志之士心目中，埋下如何擴散的積極想像，而這 1 顆種籽也就在 2010 年大埔里地區觀光發展協會（以下簡稱大埔里觀光協會）設立之後，獲得萌芽與成長的發展契機。

2010 年，在埔里藝術家張家銘畫展中，大埔里觀光協會總幹事朱柏勳與 Feeling18 巧克力工房（以下簡稱 Feeling18）及新故鄉兩個組織的董事長，3 人齊聚並共同探討：「是否能將桃米生態村的永續發展模式予以擴散，讓埔里未來也朝生態城鎮的方向轉型？」嗣後，大埔里觀光協會於 2010 年 9 月 29 日，乃籌設「埔里鎮願景規劃與執行推動委員會」，同時設置：願景規劃、實踐推動、文宣推廣等 3 個分組，積極展開各項創新與轉型方案的推動。

首先，從相關文獻中發現，1960-1970 年代間，埔里是全世界蝴蝶標本

36 江大樹、張力亞，〈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》，第 26 卷 1 期（2008 年），頁 111-113；新故鄉文教基金會，〈南投縣大埔里地區「再現埔里蝴蝶王國」——生態城鎮見學網絡的建構與推展計畫書〉（南投：財團法人新故鄉文教基金會，2011 年），頁 6。

重要輸出產地³⁷。可惜的是，伴隨城鎮經濟開發，原本蓊鬱的山林與棲地大多被砍除，蝴蝶生存環境遭受嚴重破壞。嗣後，因保育觀念興起與全球蝴蝶標本產業移轉至東南亞國家，致使早期蝴蝶王國的榮景，已逐漸被埔里在地居民遺忘。³⁸擔任願景規劃召集人的新故鄉，因而陸續邀請學者專家，針對生態城鎮的內涵及操作案例舉辦演講與座談，並廣泛邀請埔里在地居民共同參與。³⁹初步決定以埔里「蝴蝶王國」為核心意象，希望藉由鄰里家戶及公共空間的環境美化，以及生態保育觀念、生態旅遊知識及技能的學習，引導居民理解蝴蝶生態營造的價值，朝向生態城鎮轉型的目標邁進。⁴⁰推動之初，為重新檢視埔里蝴蝶生態現況，18度C基金會捐助20萬元，敦聘生態專家彭國棟教授，積極投入第1階段大埔里地區蝴蝶生態資源的基礎調查工作。

其次，在2011年初，適逢行政院文化建設委員會（現已改制文化部）公告徵選3年期「社區營造亮點計畫」。⁴¹其中，「社區跨域合作」計畫目標旨在：輔導地區團體跨越組織、地域、專業等領域，以「人」與「生活」為核心，發展具永續性之文化產業或其他創新發展機制，並創造優質之人文體驗、藝術傳承、環境學習、節慶活動等文化產業。因此，新故鄉即以上述「生態城鎮」資源調查作為基礎，研提「南投縣大埔里地區『再現埔里蝴蝶王國』——生態城鎮見學網絡的建構與推展計畫」（以下簡稱再現埔里蝴蝶

37 蝴蝶數量乃是生物多樣性物種監測的指標項目之一。蝴蝶生長的环境，基本上是1個良好的棲地環境，而且應盡量減少人為的干預或破壞，同時可讓植物多樣化地自然生長，每1個季節都有蜜源可以給蝴蝶吸取，甚至有蝴蝶幼蟲的寄主植物。參考：臺灣生物多樣性資訊機構，〈簡介〉，收入「臺灣生物多樣性資訊入口網」：www.taibif.org.tw/zh/node/2633（2013年7月25日點閱）。

38 顏新珠，〈「再見」！蝴蝶村〉，《新故鄉雜誌》，第3期（1999年），頁46-65。

39 新故鄉文教基金會，〈南投縣大埔里地區「再現埔里蝴蝶王國」——生態城鎮見學網絡的建構與推展計畫書〉（南投：財團法人新故鄉文教基金會，2013年）。

40 張力亞，〈地方型社會企業運作策略與實踐效益分析：以新故鄉文教基金會為例〉，《公共事務評論》，第14卷第1期（2013年），頁18。

41 該計畫可參見文化部，〈文化部社區營造亮點計畫補助作業要點〉，收入「文化部」網站：<http://law.moc.gov.tw/law/LawContent.aspx?id=GL000020>（2013年6月12日點閱）。

王國計畫），經過評審之後獲得連續 3 年經費補助。

「再現埔里蝴蝶王國計畫」整體方案內容，參見（圖 3）所示，而各項計畫的推動目標如下所列 3 項：⁴²



圖 3：「再現埔里蝴蝶王國計畫」具體方案內容

資料來源：新故鄉文教基金會，《南投縣大埔里地區「再現埔里蝴蝶王國」——生態城鎮見學網絡的建構與推展計畫書》。南投：財團法人新故鄉文教基金會，2013 年，頁 18。

42 新故鄉文教基金會，《南投縣大埔里地區「再現埔里蝴蝶王國」——生態城鎮見學網絡的建構與推展計畫書》，頁 5。（2013 年）

- (一) 開啟在地學習、生活學習與社群合作的學習關係，在過程中培養跨域網絡的互信與互助能力，奠定社區營造的基盤。
- (二) 以文化為根，生態為本，社區為體，產業為用，開創文化、創意、產業結合的生活文化創意產業模式。
- (三) 以社群組構的方法，超越社區組織的限制，開啟公民社會參與，實驗 NPO 結合公部門的創新區域公共治理模式。

再現埔里蝴蝶王國計畫的推動主軸，乃是藉由跨部門治理平臺的建構、基礎資料調查、人力資源培育等 3 項核心工作，奠基推廣環境教育及擴大公民參與的治理基石。從 2012 年起至 2014 年止，此項計畫共推動 3 年，並已陸續完成：

- (一) 10 條賞蝶生態步道的調查：自 2011 年 4 月 1 日至 2012 年 3 月底，完成 120 次調查並發現大埔里地區的蝴蝶種類高達 214 種，佔臺灣蝴蝶種類 51%。⁴³
- (二) 培訓解說員，整備生態旅遊基礎：分梯次舉辦「大埔里地區蝴蝶生態解說員初階及進階課程」及「大埔里賞蝶之旅」，培養 40 位在地蝴蝶生態解說員。
- (三) 擾動公民參與：為能擴大在地居民共同參與，辦理「我的蝴蝶夢——蝴蝶棲地自力營造」與「與蝶共食種植」等活動，鼓勵居民及學校同學，從實作中學習生態知識。此外，規劃發行「蝴蝶風」生態報，舉辦「蝴蝶風生態城鎮系列講座」、「蝶迷·迷蝶，劉明浩和他的蝶友們」攝影展、埔里蝴蝶辨識大賽、蝴蝶風起系列音樂會、埔里蝴蝶風藝術祭系列」等各類生態教育與學習活動，積極營造生態城鎮轉型與治理

43 新故鄉文教基金會，《南投縣大埔里地區「再現埔里蝴蝶王國」——生態城鎮見學網絡的建構與推展計畫書》（2013 年），頁 5。

的行動氛圍。

在此期間，為能充分利用蝴蝶的生態意象，新故鄉系統性的蒐集與彙整埔里蝴蝶產業的相關資料，並且透過訪談方式，建構文字及影音紀錄，充實「蝴蝶風」網站與社區報的內容，累積「再現埔里蝴蝶王國」紀錄片製作與發行的豐富素材。期能在基礎資料的建構之上，期能以文化創意的嶄新思維，將蝴蝶意象轉化為文創商品，讓更多不同領域的行為者加入共同行動行列。

要之，以「蝴蝶」作為意象的生態城鎮轉型與治理運動，就筆者的參與經驗及觀察心得，的確已經在大埔里地區引起社會各界的高度關注，並初步累積許多網絡治理機制與動能。未來，能否及如何進一步擴散在地公民社會的協力參與，積極落實「再現埔里蝴蝶王國」的願景目標？值得持續努力。

三、暨大推動「水沙連大學城」及「宜居城鎮願景」

1995年7月1日，國立暨南國際大學（以下簡稱暨大）設校於埔里。暨大作為南投唯一國立大學，如何以教學與研究為基礎，協助地方生態城鎮的發展，一直是在地居民所關注與期盼的。為回應此期待，暨大自2007年起採必修學分方式，於通識教育推動「公益服務」學習課程，鼓勵同學們於求學期間，能進到不同的社區或社會服務場域進行社會參與。然而，早期以學系為主體的公益服務課程，囿於各系授課教師通常缺乏服務學習經驗，且與在地社群團體的互動不多，加上修課學生的參與意願及專業能力等因素，致使部分課程學習品質未盡理想，此項課程推動困境也提供給暨大師生1個反省與改進的機會。

2011年，暨大以「建構水沙連大學城生活圈」為目標，研擬從課程教育、

學生活動、宿舍生活等3面向推動「公民素養陶塑計畫」，獲得教育部3年經費補助（2012-2014）。在3年之中，暨大先於通識教育中心設置水沙連行動辦公室，負責規劃以不同議題與在地社區、公民團體相互結合，辦理各類生態學習講座，如：生態社區、綠色消費、生態農業、生活觀光、蝴蝶造鎮、有機咖啡等，深入社區建構正式與非正式相互交錯的社區學習據點。另一方面，規劃「綠色環保、生態城鄉」學程，開設「社會參與式」課程，鼓勵專、兼任教師利用課程教學，實際帶領同學駐點社區，並且與社區居民共同設計生態環境學習的「共學機制」。⁴⁴

2013年，暨大再以「預約水沙連的春天：宜居城鎮的轉型與治理」為主題，獲得科技部第1期人文創新與社會實踐研究計畫的3年期經費補助，並且於2013年5月29日在人文學院設立「水沙連人文創新與社會實踐研究中心」（簡稱暨大人社中心），嗣後，陸續聚集20多位不同專業領域教師，以行動參與作為共同研究方法，在「桃米社區、籃城社區、眉溪部落」3個駐點，展開與社區在地組織，一起設計不同類型的生態環境行動方案（表3），進而以社參式課程作為學習模組，針對不同社區議題，設計多元化的

44 江大樹、陳文學、張力亞，〈大學引導型的地方協力治理：埔里宜居城鎮轉型案例分析〉，《研習論壇月刊》，第14卷第1期（2014年），頁20。

課程架構。

表 3：不同類型的生態環境行動研究設計

駐點社區	研究議題	行動團隊
桃米社區	桃米河川水質監測與人才培力	土木系蔡勇斌特聘教授、陳谷汎副教授、徐灝講師、林展緯講師
	桃米生態遊樂園之遠足野餐創意體驗行程設計	觀餐系曾喜鵬助理教授
	桃米社區災害防救能力調查及防災圖資建置	土木系陳皆儒副教授、通識中心張力亞助理教授
	「社區共有財」行為維護論述	經濟系葉家瑜副教授
	桃米暨埔里蝴蝶生態解說班成員的再訓練	通識中心彭國棟副教授
	桃源國小生態教育課程設計	通識中心張燕宗講師、蘇慧倚講師
籃城社區	社區公共菜園、公田計畫	東南亞系容邵武副教授
眉溪部落	提升部落生態 * 文化導覽品質	觀餐系吳淑玲助理教授、通識中心陳文學助理教授
	綠生農場行銷方案	國企系蔡櫻玲助理教授、通識中心陳文學助理教授
	蝶友捐款回饋試驗方案	通識中心劉明浩講師
	眉溪部落飲用水檢測	土木系蔡勇斌特聘教授、陳谷汎副教授

資料來源：本文整理。

在此同時，暨大人社中心也利用「埔里研究會」作為互動平臺，設計不同類型的生態城鎮轉型議題，廣邀埔里鎮內各領域社群共同探討（表 4）。嗣後，依據議題的可行性，與許多的在地公共社團，如：大埔里文創協會、Feeling18、新故鄉、埔里 PM2.5 空污減量自救會、大埔里觀光協會等，共同策劃推動「2013、2015 清氣ㄟ埔里：生態城鎮環境教育園遊會」、「埔

里無車日、低碳領航員培訓」、「埔里鄰里社區環境營造運動」、「PM2.5 南投空污防制宣導志工培訓工作坊」等多元化活動，積極向埔里鎮民宣導並推廣生態城鎮轉型的相關知識與實踐方法。

表 4：埔里生態城鎮轉型議題

議題	時間	講者
「埔里鎮民對於公共議題與暨大在地角色的看法」第 1 階段問卷調查成果分享會	2013.9.17， 19：00-22：00	陳仁海（暨大學公行系助理教授）
埔里環境清潔的現況與未來	2013.10.1， 19：00-22：00	王威權稽查（埔里鎮公所清潔隊）、 朱柏勳總幹事（大埔里觀光協會）、 許惠雯主任（18 度 C 文化基金會）
政府部門與民間團體如何共同推動地方環境清潔	2013.10.15， 19：00-22：00	陳巨凱（順騎自然單車店）、 黃木良隊長（埔里鎮公所清潔隊）、 陳東松處長（雲林縣政府計畫處）
臺南市金華社區環境社造分享	2013.11.6， 19：00-22：30	柯崑城里長（臺南市金華里）
埔里交通現況與友善交通之願景	2013.11.26， 19：00-21：00	龔靖怡助理（暨大學水沙連人社中心）、 陳孜穎博士生（暨大學土木學系）
埔里數字地圖停、看、聽	2013.12.10， 19：00-21：30	陳巨凱（順騎自然單車店）、李尚同學 （暨大資工四）、施宗泓技正（日管處）
美國西北地區生態城市發展	2013.12.24， 19：20-21：10	陳秋政助理教授（東海大學行政系）
PM2.5 與健康	2015.4.2， 12：05-13：10	余尚如醫師 （嘉義市社區醫療發展協會理事長）
埔里空氣污染的來源分析	2015.4.27， 19：00-20：30	莊秉潔教授（中興大學環工系）

資料來源：本文整理。

展望下 1 個階段，暨大將以「區域創新與治理」作為大學定位及特色發展的核心主軸，持續整合「教學課程、行動研究、服務學習，創業育成」等 4 個面向（如圖 4）。期待藉由鼓勵教師深耕在地研究與教學，引導學生關注並參與生態城鎮轉型與治理的行動；並以暨大知識專業及相關資源，扮演

地方發展智庫角色，積極協助在地社群跨域合作，有效回應地方實存發展課題，實踐水沙連大學城的願景目標。

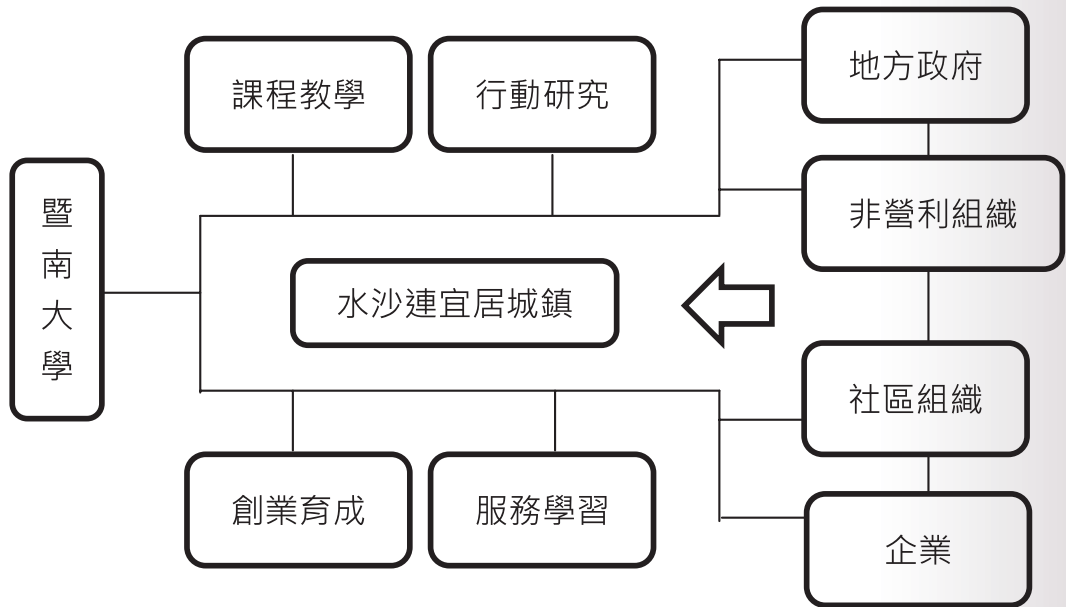


圖 4：水沙連宜居城鎮願景推動示意圖

資料來源：本文繪製。

肆、城鎮轉型過程中社群跨域治理的重要元素

綜上所述，自 1999 年起迄今，在跨部門的協力下，埔里生態城鎮轉型業已從單點社區的桃米生態村，逐步擴散到整體城鎮的格局。筆者檢視整個發展歷程，本節以下擬分項扼要闡述其所彰顯的社群跨域治理意涵。

一、生態保育作為永續發展理念

從桃米生態村、再現埔里蝴蝶王國到水沙連大學城，這些政策倡議主題雖然各有不同焦點，但彼此間對生態環境維繫的價值信念，卻是一致的且有

高度認同。尤其是，從 921 地震以來，桃米社區在新故鄉的長期陪伴與培力輔導，以及其他專業團隊的共同協力之下，以「青蛙、蜻蜓」作為環境教育知識基礎，推動生態旅遊產業發展，截至 2015 年 7 月止，社區內共有 1 家休閒農場、30 家合法民宿、4 家露營區及 10 家餐廳，另有 30 餘位生態解說員，業已成功帶動老舊社區轉型，並且獲得絕大多數社區居民的高度認同。

至於，面對 31% 埔里民眾認為「環境問題」是未來埔里發展必須優先處理的公共問題，⁴⁵ 埔里在地公共社群也積極思考：如何將桃米生態村的社造經驗，擴散到較大尺度的城鎮空間？在推動策略上，新故鄉與相關社團組織，參酌埔里傳統的自然生態發展史，大膽選取「蝴蝶」作為環境復育的符號。意即，希望藉由 1960-1970 年代，埔里人引以為傲的「蝴蝶產業」作為媒介，規劃設計「再現埔里蝴蝶王國」計畫，一則喚起埔里當前中壯年人口的兒時共同生活記憶，二為吸引更多數鎮民的關注與行動。

再者，暨大人社中心利用「水沙連大學城」的願景推動契機，整合校內不同教師研究與課程學習，在各個實踐場域中，如：駐點社區、埔里研究會等，設計不同空間的生態環境行動方案（詳參前表 3、4）。要言之，不論是生態社區或生態城鎮的轉型，如何能觸動不同行動社群對於環境問題具備共同的認知意識，作為引導與整合後續行動的準則，無疑是生態社區、生態城鎮轉型的關鍵要素。

二、跨部門的社會責任實踐

「有限政府」與「協力型治理」乃是當代公共政策執行的基本認知

45 此一研究調查來源：2013 年暨大人社中心的「埔里鎮民對於埔里公共議題認知調查」，透過訪員親自面訪，總共回收 150 份有效問卷。參見陳仁海，〈埔里公共議題與暨大學生調查〉，「2014 年第一屆水沙連學研討會」，南投：國立暨南國際大學人文學院水沙連人文創新與社會實踐研究中心，2014 年 6 月 20 日，頁 32。

(Osborne, 2010)。⁴⁶ 基於此一前提，民間部門應該秉持何種態度參與地方治理，才能有助於城鎮公共利益的實踐？從桃米生態村、再現埔里蝴蝶王國，水沙連大學城等3個實務案例可以發現：有別於新公共管理主義採取「契約協議、成本效益」為導向的委外經營模式，在地企業（Feeling18）、非營利組織 NPO（新故鄉、大埔里觀光協會），及大學（暨南大學），皆應各自秉持對在地社會責任的實踐精神，亦即分別發揮企業社會責任、社會企業責任、大學社會責任，以本身的資源優勢（例如：在地企業的經費資源、非營利組織的理念與倡導，大學師生的專業人力）作為跨社群結盟合作的行動基礎，形成一股以民間組織為主體的共同實踐力量，進而形塑「公民社會引領政府行動」的城鎮治理嶄新模式。此類的公共治理經驗，不僅能突破地方政府的財政困窘及人力短缺，也可為社群跨域治理尋求另類創新且具體可行的公私部門夥伴協力運作機制。

三、開放疆界的治理平臺建構

在本文3個研究案例推動過程中，我們深刻體會到：除考量社區地理疆界內各組織間之和諧互動，更需要積極開創外部資源的協力支援。是以，在空間治理網絡中，勢必要將組織界限打開，成為1個無疆界、開放性的社群跨域治理系絡，如此才能有效營造協力合作關係。

就「再現埔里蝴蝶王國計畫」來說，為擴大地方公民團體的參與及協力合作，新故鄉除與 Feeling18、大埔里觀光協會共同倡議，更扮演網絡治理互動平臺，積極邀請涉及本計畫執行有關的政府部門與社會團體，主要包括：埔里鎮公所、暨南大學、南投林管處埔里工作站、埔里鎮內各級民意代表（立法委員、縣議員、鎮民代表）等；並且積極向外爭取非屬大埔里地區的公私

46 Osborne P. Stephen. (Eds.) The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. (New York: Routledge, 2010)

部門，包括：文化部、農委會林務局與集集特有生物保育研究中心、交通部觀光局日月潭國家風景區管理處、南投縣政府文化局及農業處、仁愛鄉公所等等，共同組成「再現埔里蝴蝶王國計畫」協調推動小組，定期舉辦「跨部門協調會議」。⁴⁷嗣於原計畫告一段落後，轉而參與暨大與在地公共社團所合作成立的埔里研究會，接續扮演跨部門意見交流與對話平臺。當前，埔里在地諸多公共社團仍持續採接力與協作方式，橋接各組織訊息的交流，並且全面盤點各社群的參與能量，以及未來可能的行動機會與限制等重要課題。

圖5扼要勾勒「埔里生態城鎮轉型」的議題網絡圖像，此網絡圖像顯示：以埔里生態城鎮作為核心，嘗試為大埔里地區各公、私組織提供1個願景發想的可能性，並且努力透過「社群組構」模式，⁴⁸用不同議題與多元社群團體（包括：各級學校、政府、地方產業、非營利組織、社區、個人）漸次開展各項多層次、差異化的公共協力合作關係。⁴⁹

47 新故鄉文教基金會，《南投縣大埔里地區「再現埔里蝴蝶王國」——生態城鎮見學網絡的建構與推展計畫書》。南投：財團法人新故鄉文教基金會，2011年，頁46-50。

48 李松根，《社區營造與社會發展》（臺北：問津堂，2002年），頁：115-116

49 廖嘉展，〈揉轉效應：新故鄉文教基金會邁向社會企業的經驗研究〉（南投：國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文，2012年），頁188。

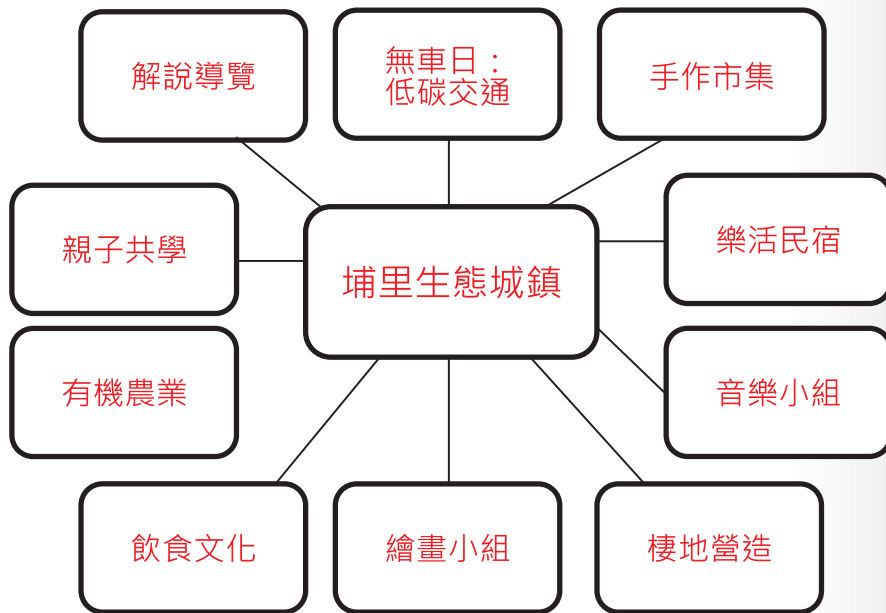


圖 5：生態城鎮轉型社群議題網絡圖像

資料來源：本文繪製。

四、跨組織合作的協力行動設計

其實，在桃米生態村與再現埔里蝴蝶王國計畫的推動上，不論是單一社區或單一城鎮，都不斷積極鼓勵具備共同理想願景的夥伴們，參與結盟行動的可能性。以桃米生態村的社區營造為例，從 2005 年迄今，社區內除桃米里辦公處，另有桃米社區發展協會、桃米自然保育及生態旅遊協會、桃米休閒農業區推展協會等 3 個立案協會，加上新故鄉文教基金會附設見學中心，共有 5 個不同社區組織。雖然，許多社區成員曾不免擔憂：這麼多社區組織是否會造成分裂？不過，筆者長期觀察發現，這些組織成立的目的與工作執掌（如表 5），相互之間並不衝突，反而具有互補功用。在實務運作上，不同組織仍難避免偶有零星衝突，但在整體生態村發展願景的架構下，各個協會之間仍可彼此合作。甚至，於 2015 年共同成立的「桃米生態村社造協進

會」，作為跨組織議題推動的溝通與協調平臺，並且設置「桃米社區生態旅遊服務單一入口網站」，都已深化並擴散桃米生態村的社區轉型與社群治理之動能。

表 5：桃米社區各組織職能分工表

組織名稱	成立時間	核心職能
桃米里辦公處	---	1. 反映里民民意。 2. 協助鎮公所行政庶務執行。
南投縣埔里鎮桃米社區發展協會	1996.1.1	1. 促進社區發展，增進居民福祉。 2. 推動社區關懷事務。
南投縣桃米自然保育及生態旅遊協會 ⁴⁹	2006.6.11-2015.4.1	1. 負責境內生態自然保育工作。 2. 統籌社區生態旅遊資源及設施維護。
南投縣桃米休閒農業區推展協會	2013.4.16	1. 研發創新農特產品及其他文創商品，帶動區內農業結合觀光休閒。 2. 促進在地產業升級，增加農民收益與就業機會。

資料來源：張力亞，〈永續社區的治理困境與建構策略〉，南投：國立暨南國際大學公共行政與政策學系博士論文，2015 年，頁 208。

至於，再現埔里蝴蝶王國計畫的推動過程中，除負責策劃與行動的新故鄉外，大埔里觀光協會、Feeling18、暨大人社中心的協力參與也是同樣重要。其中，Feeling18 身為在地企業，不僅關心地方城鎮觀光發展課題，更經常贊助經費，與新故鄉、暨大人社中心密切合作，前者乃推動「蝴蝶生態資源的前期調查」，後者針對「埔里鄰里街道認養、閒置空間綠美化、國中小環境教育推廣」等議題，協力許多社區及各級學校參與蝴蝶棲地營造，建構跳島式蝴蝶生態廊道。

綜上案例可知，不論是社區營造或城鎮轉型，皆需不同部門與社群協力

50 南投縣桃米自然保育及生態旅遊協會，因組織領導者的個人風格，以及會員參與度不佳等因素，導致整個協會運作長期停滯，已於 2015 年 4 月 1 日停止會務並宣告解散。

合作，才能避免陷入由單一組織所主導，往往出現因過度負荷而難以持續的運作困境。申言之，在社區或城鎮推動轉型與治理工程時，應將不同公共社團組織正面理解為公民社會的蓬勃發展。畢竟，多元公共社團組織的存在，可具備兩個正向功能：

- (一) 就居民參與而言，不論是社區或城鎮居民，皆可依據自我興趣，自由選擇特定組織來參與行動並實踐抱負；
- (二) 就組織運作而言，當某些社區組織無法有效運作或呈現組織「熵化」(entropy) 現象時，仍有若干組織得以接手運作，避免社區、城鎮的總體營造工程，受限於單一組織正常運作與否之影響。

五、跨學科領域的專業知識整合

生態社區、城鎮的轉型與治理，並非僅是簡單的組織運作與社造技巧，更是 1 項攸關人們日常生活價值與文化積累的複雜課題。⁵¹ 面對這些錯綜複雜的實務問題，無疑需要跨領域的專業知識合作，才能對症下藥。在本文 3 個行動研究案例中，吾人可明顯發現：跨領域專業知識的對話與協力，經常發揮必要性的整合作用。以桃米生態村轉型為例，雖然新故鄉擁有社區營造專業知能，惟因生態旅遊非其專業項目，於是從 2000 年引介世新觀光系陳墀吉教授團隊，以及行政院農委會特有生物保育及研究中心彭國棟副主任進入，分別從事「休閒農業、生態教育」的資源調查、課程設計，與輔導方案培力。嗣後，也再陸續引進相關藝術專業工作者，開辦桃米社區長青繪畫班、開發文創商品、舉辦聲景工作坊，為桃米生態村注入諸多創新與發展的重要元素。

51 Hoff, M. D, Sustainable community development: Studies in economic environmental and cultural revitalization (Boca Raton: CRC Press, 1998); Ross, A, "Modern Interpretations of Sustainable Development," Journal of Law & Society, 36: 1 (2009), pp.32-54,

其次，「再現埔里蝴蝶王國計畫」推動，為能擾動城鎮居民、公共組織參與，也陸續邀集蝴蝶生態、資訊工程、音樂、藝術、廚藝等專家，針對有形與無形的蝴蝶復育，開展一系列的蝴蝶資源調查、棲地營造，出版專業書籍、設計蝴蝶物種辨識 APP 系統、編排毛毛蟲音樂劇、籌設 Butterfly 交響樂團、舉辦蝴蝶繪畫、創設毛毛蟲公共藝術，以及蝴蝶餐的烹飪等等。這些跨學科領域專業知識的導入，促使「再現埔里蝴蝶王國」的城鎮發展視野，得以從傳統、狹隘的單一發展想像，拓展到可包容生態、藝術、科技、文創等多元要素的整體生態城鎮願景框架。

再者，暨大推動「水沙連大學城」及「宜居城鎮的轉型與治理」，也有別於以往單一科系教師個別參與地方公共事務之方式，改採跨專業合作的協力模式，與駐點社區組織共同對話問題，並作行動研究設計。從前述（表 3）可清楚發現，在桃米社區中，暨大人社中心嘗試整合土木系、經濟系、觀光系、公行系等專業教師，共同針對「從單一生態旅遊到多元生態村」發展課題，協力設計行動研究，期盼為桃米生態村注入更多創新與永續發展的可能性。其次，在眉溪部落，則是針對「部落文化與觀光」課題，整合人類所、觀光系、國企系、社工系、土木系、公行系等跨專業教師，一方面與部落建立合作信任關係，另方面則營造教師社群，共同規劃跨學科的學習課程及行動研究方案設計，共同挖掘眉溪在地資產，期能協力解決眉溪部落的發展問題，落實活力部落的願景目標。

總結以上 3 個經驗，筆者認為：面對複雜的生態社區、城鎮之轉型與治理，不同場域的行動研究者，必須以「彼此陪伴、相互培力」的思維及行動，與社區組織共同營造社會資本，同時也要與不同的專業團隊進行合作，如此才能建構出和諧的協力夥伴關係，一起為生態社區、城鎮的轉型齊心努力。

伍、結論

誠如《為什麼上街頭？新公民運動的歷史、危機與進程》一書所揭示的理念：「不管採取怎樣的行動，我們都必須創造空間，真誠地遵守講理與妥協的原則…但是，在面對蠻橫、不講理的權力時，我們不該訴諸任何講理的妥協，而應該以彈性且巧思的反制力量對抗，我們必須採取基進的另類取徑…」。⁵² 要言之，在推動臺灣社區總體營造政策的過程中，我們必須坦然面對傳統社區所依循組織、空間疆界的封閉式治理模型，並積極跳脫這種明顯已不符當代開放治理需求的結構限制。因此，如何援引嶄新的理論視野與操作手法，從現實環境中尋找可突破的行動空間，利用多元化策略的基進思維，型塑一種兼具跨世代、跨空間、跨部門、跨專業學科等多元化特質的「社群跨域治理」運作模式，更值得關注與期待。

本文所論述的桃米生態村與埔里蝴蝶鎮的行動研究案例，自 912 大地震以來，雖曾面臨許多現實的地方治理結構困境，諸如：基層地方政府的治理效能不彰、社區營造計畫補助的延續性不足等等，但立基於「桃米生態村的社區營造經驗」與「以生態城鎮作為再現埔里蝴蝶王國願景目標的社群跨域治理」等共識基礎，大埔里地區諸多的在地社群組織，包括：非營利組織、民間企業、各級學校、社區團體、民意代表、政府部門等，幸能持續採取「跨部門的社會責任實踐、開放疆界的治理平臺建構、跨組織的協力行動設計、跨專業領域的知識整合」等多元化的社群跨域治理策略，開展彼此間的協力合作，進而營造出一種「以公民社會引領政府治理」的柔性化城鎮創新氛圍，讓關心埔里生態城鎮轉型的不同公共社群，可在適當議題場域，透過實體或

52 David Graeber 原著，湯淑君、李尚遠、陳雅馨譯，《為什麼上街頭？新公民運動的歷史、危機和進程》（臺北：商周，2014 年），頁 279。

虛擬方式，提供自身資源並積極參與生態城鎮的轉型與治理工程。

總之，在強調開放、參與及分享的新治理時代中，這種以「社群跨域治理」取代以往強調固定空間疆界及基層組織結構的「社區營造」模式，將是公民社會及生態城鎮轉型與治理的創新思維與實踐策略。筆者殷切期盼，藉由本文的行動研究與案例分析，能為臺灣下一波的社區總體營造政策注入更多豐富的討論素材，同時也提供 1 個人文創新與社會實踐的可行途徑。

參考書目

- 文化部，〈文化部社區營造亮點計畫補助作業要點〉，收入「文化部」網站：
<http://law.moc.gov.tw/law/LawContent.aspx?id=GL000020>（2013 年 6 月 12 日點閱）。
- 江大樹，〈永續發展之環境治理制度設計研究 - 建構生態社區網絡治理機制（II）〉，行政院國科會專題研究計畫結案報告，2012 年，未出版。
- 江大樹，《邁向地方治理：議題、理論與實務》。臺北：元照，2006 年。
- 江大樹、張力亞，〈生態城鎮的轉型與治理：「再現埔里蝴蝶王國計畫」行動研究〉，收錄於蘇彩足主編《地方治理之趨勢與挑戰：臺灣經驗》（臺北：臺灣民主基金會，2014 年），頁 233-270。
- 江大樹、張力亞，〈生態社區的理念、政策與行動案例〉，《研習論壇月刊》，第 122 期（2011 年），頁 41-52。
- 江大樹、張力亞，〈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》，第 26 卷第 1 期（2008 年），頁 87-142。
- 江大樹、陳文學、張力亞，〈大學引導型的地方協力治理：埔里宜居城鎮轉型案例分析〉，《研習論壇月刊》，第 162 期（2014 年），頁 14-29。
- 行政院文化建設委員會，《臺灣社區總體營造的軌跡》。臺北：行政院文化建設委員會，1999 年。
- 李丁讚，〈臺灣民主困境的社會根源〉，《臺灣社會研究季刊》，第 65 期（2007 年），頁 215-225。
- 李永展，〈社區組織運作〉，中華民國社區營造學會，《落地生根：臺灣社區營造的理論與實踐》（臺北：唐山，2014 年），頁 57-94。

- 李永展，〈透過社區力量建構韌性社會〉（2014年10月），收入「獨立評論@天下」網站：opinion.cw.com.tw/blog/profile/255/article/1964（2015年8月25日點閱）
- 李松根，《社區營造與社會發展》。臺北：問津堂，2003年。
- 柯于璋，〈社區主義治理模式之理論與實踐——兼論臺灣地區社區政策〉，《公共行政學報》，第16期（2005年），頁33-57。
- 容邵武，〈文化親密性與社區營造：在地公共性的民族誌研究〉，《臺灣社會學刊》，第53期（2013年），頁55-102。
- 徐仁輝，《公共組織行為》。臺北：智勝，2004年。
- 徐震，《社區與社區發展》。臺北：正中書局，2002年。
- 張力亞，〈地方型社會企業運作策略與實踐效益分析：以新故鄉文教基金會為例〉，《公共事務評論》，第14卷第1期（2013年），頁63-85。
- 張力亞，〈永續社區的治理困境與建構策略〉，南投：國立暨南國際大學公共行政與政策學系博士論文，2015年。
- 許立一，〈從形式參與邁向實質參與的公共治理：哲學與理論的分析〉，《行政暨政策學報》，第52期（2011年），頁39-86。
- 連振佑，〈撐開公共空間縫隙：社區營造，營造社區〉，收錄於侯志仁主編《改造城市：臺灣非典型都市規劃術》（新北：左岸文化，2013年），頁174-193。
- 陳仁海，〈埔里公共議題與暨大學生調查〉，「2014年第1屆水沙連學研討會」，南投：國立暨南國際大學人文學院水沙連人文創新與社會實踐研究中心，2013年6月20日。
- 陳義方，〈造社區書出愛的力量〉，《水沙連雜誌》，第31期（2004年），頁71-77。

曾旭正，《臺灣的社區營造新社會、新文化、新人》。臺北：遠足文化，2013 年。

黃世輝，《社區自主營造的理念與機制》。臺北：建築情報季刊雜誌出版，2001 年。

黃肇新，〈營造公民社會之困境－921 災後重建兩種民間團體的理想與實踐〉，國立臺灣大學建築與城鄉研究所博士論文，2003 年。

新故鄉文教基金會，《南投縣大埔里地區「再現埔里蝴蝶王國」——生態城鎮見學網絡的建構與推展計畫書》。南投：財團法人新故鄉文教基金會，2011 年。

新故鄉文教基金會，《南投縣大埔里地區「再現埔里蝴蝶王國」——生態城鎮見學網絡的建構與推展計畫書》。南投：財團法人新故鄉文教基金會，2013 年。

新故鄉文教基金會，《南投縣大埔里地區「再現埔里蝴蝶王國」——生態城鎮見學網絡的建構與推展計畫期中報告書》。南投：財團法人新故鄉文教基金會，2012 年。

廖嘉展，〈揉轉效應：新故鄉文教基金會邁向社會企業的經驗研究〉，南投：國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文，2012 年。

廖嘉展，〈陷落中的蓮花？〉，《新故鄉雜誌》，第 3 期（1999 年），頁 32-45。

廖嘉展、江大樹、張力亞，〈臺灣社區營造的價值、機制與困境〉，臺北：中華文化聯誼會、財團法人沈春池文教基金會，2010 年 9 月 6 日。

臺灣生物多樣性資訊機構，〈簡介〉，收入「臺灣生物多樣性資訊入口網」：
www.taibif.org.tw/zh/node/2633（2013 年 7 月 25 日點閱）

趙永茂，〈從地方治理論臺灣地方政治發展的基本問題〉。《政治科學論叢》，

第31期（2007年），頁1-38，。

顏新珠，〈「再見」！蝴蝶村〉，《新故鄉雜誌》，第3期（1999年），頁46-65。

羅秀華，《社區結盟的本土實踐：臺北經驗的再現》。臺北：松慧，2007年7月。

Anthony M townsend原著，張美惠譯，《城市的未來，應該要是什麼樣子？》。臺北：臉譜，2014年。

David Graeber 原著，湯淑君、李尚遠、陳雅馨譯，《為什麼上街頭？新公民運動的歷史、危機和進程》。臺北：商周，2014年。

Michael Edwards 原著，張義東等譯，《公民社會》。臺北：開學文化，2013年。

Michael Sandel 原著，樂為良譯，《正義：一場思辨之旅》。臺北：雅言文化，2011年。

Agnew, J. A., *Place and Politics: The Geographical Mediation of State and Society*, Boston: Allen & Unwin, 1987.

Box, R. C., *Citizen Governance: Leading American Communities Into the 21st Century*, Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc, 1998.

de Tocqueville, A., Isaac Kramnick, & Gerald Bevan, *Democracy in America*, London: Oxford University Press, 2003.

Delanty, Gerard, *Community*, London: Routledge:, 2003.

Etzioni, Amitai, *Spirit Of Community*, New York: Touchstone, 1995.

Hoff, M. D, *Sustainable community development: Studies in economic environmental and cultural revitalization*, Boca Raton: CRC Press, 1998.

Koliba, C., Meek, J. W., & Zia, A, *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*, Boca Raton: CRC Press, 2011.

- Pierre, Jon. (Ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, New York: Oxford University Press, 2000.
- Osborne P. Stephen. (Eds.). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge, 2010.
- Ross, A, “Modern Interpretations of Sustainable Development,” *Journal of Law & Society*, 36: 1, 2009: 32-54.
- Sullivan. Helen, & Chris Skelcher, *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Service*, New York: Palgrave Macmillan, 2002.
- Taylor, C, “Models of Civil Society,” *Public Culture*, 3:1, 1990: 95-132.

From Community Empowerment to Communities Governance:

A Case Study of the Transition Puli Eco-Township

Chia-chan Liao* Ta-shu Chiang** Li-ya Chang***

Abstract

Since 1994, The development of community self-governance in Taiwan have undergone many issues by the community empowerment policy of Taiwan, such as environmental conservation, landscape development, community-based industrial development, community-based healthcare, community safety and humanities education. In the practical experience, this study found some predicaments in three different community empowerment aspects in Taiwan, includes old-fashioned bureaucrat ideas of the policy implement, structure problems of the traditional community living, and empowerment strategy problems of professional organization.

From the theoretical methods, the theory of community cross-boundary governance should be an appropriate approach for community empowerment. According the experience of transition Puli eco-township, the authors found that the transition eco-township had four elements of community governance: to have the eco- conservation consensus of community governance, to initiative inter-organizations collaboration, to build cross-sector governance committees, to

* The Chairman of the Newhomeland Foundation

** Distinguished Professor in the Department of Public Policy and Administration at National Chi Nan University

*** Project Assistant Professor in the Center for General Education at National Chi Nan University
Postdoctoral Fellow in the College of Humanities, Research Center for ShuiShaLian Human Innovation and Social Practice at National Chi Nan University

從社區總體營造到社群跨域治理：
埔里生態城鎮轉型案例分析

integrate trans-disciplinary knowledge.

Keywords: community empowerment, communitarianism, cross-boundary
governance, eco-township, Puli

