

# 公民社會與社區參與 ——從心態期待到空間讓渡\*

李宗勳\*\*

## 《摘要》

在探討從過去的公民、現在的公民及未來的公民時須兼顧現象、本質與條件，特別是如何形塑「公民環境論」，從上位的政府心態調整開始，並逐漸從「心態上期待公民」提升暨增量為「環境上讓出空間給公民」，政府扮演帶領角色，惟重要的是民眾的推動，也就是說要同時兼顧動能及量能；其次，便是如何來「形塑公民」。本文將針對當前相當盛行之公民社會中社區參與的理論與實務進行引介與省思，並以社區安全治理剖析社區參與如何能由「公共選擇」的基礎參與層次逐漸提升為「公共判斷」的更高層次參與，並同步檢視公部門如何由心態上不排斥公民參與到積極期待，進而在治理環境上讓出空間給公民實質投入。也將強調協力領導是一種人與人之間相互的關係，也是一種彼此生命的分享，既能實踐自己的工作理念，又能造福他人，唯有建構「比市場機制及層級節制更深層的社會

---

### 特約論文

\* 本文初稿想法曾發表於台北大學公共行政暨政策學系於二〇〇八年十一月二十八日假該校民生校區國際會議廳舉辦之「二十一世紀公民社會的變遷與發展」國際學術研討會，感謝施能傑教授之評論建議與孫同文教授之與談回應，均有助於本文作為進一步匡正參考。

\*\* 中央警察大學行政管理系教授兼系主任、中央警察大學「安全管理研究中心」推廣服務組召集人、「內湖社區安全暨健康協進會」常務理事暨總企劃，  
e-mail: una231@mail.cpu.edu.tw。

價值」，公民參與才能長久並經得起對話與檢驗。本文比較多從社會與社區的參與需求角度撰寫，而訴求的主要對象為公共管理者，期待透過政府部門主動積極的規劃公共參與機制與協力治理事務，蓄積充足公共生命力的「量能」進而引領提升民間參與的動能。

[關鍵字]：公民社會、社區參與、公共空間、公共判斷、協力領導

## 壹、前言—公民社會的參與，不是天生如此而是需要讓渡

筆者在去（二〇〇八）年十月下旬獲國科會補助前往紐西蘭基督城參與「第17屆國際安全社區研討會」發表論文並進行全球推動經驗交流與討論，<sup>1</sup>其中加拿大安全社區協進支援中心主席 Paul Kells 以「安全社區公民—需要培育並非天生如此」（Safe Community Citizens: Made not Born）為題發表主題演講表示，公民參與需要經由要求而給予參與（engagement by demand），他強調社區參與需要從一種「文化轉型」（culture transformation）的新視野進行公民對於安全社區科學的「大腦改造」（brain surgery），經由態度改變與價值認定而讓民眾從過往等候差遣到積極投入參與問題認定與方案規劃，一起打造安全社區（doing a “safe community”）不僅只是單純「參加」方案之執行而忽略「參與」認同與價值實踐。而 Deborah Stone（1988: 149-150）在成名作《政策弔詭》（*Policy Paradox*）探討安全的需求議題時，凸顯了人不但有需求，還有對自己需求的想法；彰顯需求是最低限度存活的概念同時涵蓋了象徵面向及身分認同等，安全需要在基本權利、成員身分及流動性等屬性同時探求才能感受到（feeling for safety）。筆者以為此種相對需求觀，不只是個人現象也涵蓋動態因素，包括社群成員的連結與互動以及所產生之關係。Waugh（2002: 382）在評論 Louise Comfort 撰寫之《共享風險》（*Shared Risk*）乙書時分析公共參與之所以重要之理由：（一）民眾期望參與決策。（二）公民參與之於過程合法化有其不容忽視的地位。（三）民眾能開拓更寬闊的辯論視野。（四）公民參與能增進個人與群體對當前及未來潛在問題的表達。Green 與

<sup>1</sup> 筆者獲國科會審查通過補助於二〇〇八年十月十八到二十四日前往紐西蘭基督城參與「第17屆國際安全社區研討會」發表「內湖安全社區協力夥伴共同治理模式與互動關係」並觀摩基督城通過認證與行動策略，在會中被推舉為「亞洲區安全社區認證協進支援中心網絡」委員，將協助日本與新加坡發展安全社區。

Hunton-Clark (2003: 294) 曾以「涉入程度」(level of involvement) 為標準對「參與類型」分析觀察發現多數文獻歸類具有較高度涉入程度的參與類型，皆朝向本文關注之有意義參與與追求自我管理的趨勢。

## 一、公民參與社區治理過程需要培養與讓渡

本文的研究認知部份即是來自於對 Stone (1988) 主張面對政策弔詭的實際生活與 Kells (2008) 之「心靈模型」與「大腦改造」提升公民參與品質，筆者以為在探討公民社會中從過去的公民、現在的公民及未來的公民時須兼顧現象、本質與條件，特別是形塑「公民環境論」，從上位的政府心態調整開始，「心態上期待公民」與「環境上讓出空間給公民」，政府扮演帶領角色，惟重要的是民眾的推動，也就是說要同時兼顧動力及動能，因為公民社會之參與不是天生具備，需要培養與互動練習。公民參與社區治理過程需要培養與讓渡，經由組合、融合、調和、協和等階段互動與情誼發展，公民的性格與習性比較能植根與盤結，而「形塑公民」的重要事項包括：

- (一) 從被管理的人民到一起參與管理的公民，讓民眾瞭解需要透過繳費參與公共事務，付出時間與金錢來共同承擔責任，因為參與需要「治理成本」。
- (二) 環境中公民眼光形成一種「自律」氛圍、一種分際及應有的分寸，「公民資格」為所當為之責。
- (三) 從感性激情的群眾運動到理性思辯的公民參與，從公共選擇邁向公共判斷的商議民主與更成熟的公民參與質感。

## 二、從公共選擇邁向公共判斷的公民社會進展

筆者這幾年參與觀察社區營造與安全治理察覺，由一個公民到公民社會需要厚植社會資本—從消極中立到積極行政中立、建立公共信任關係、開放公共議題空間以及鼓勵自省文化。繼而逐漸累積公民社會，如何提升「人民的素質」及族群性格的成熟，透過長程造人提升改變，而不是只追求短程之工程等硬體營造，包括不僅認知上自由及開放，內在心境亦能適應融入，而非在行為中表現出極度不安全。社區治理需要民眾共識的支持，公共管理者在這樣的環境中推動公共政策需要創造政策共識的能力；何以公民參與需要奠基於社區或中環境，乃著眼於社區介入之特點是把焦點從「個人」責任轉移到「多面向」社區需要，強調社區內每個人都能參與，並透過社區發展與社區組織推展，容許社區發展地方特色及個別殊異性需求。

公民社會的參與需要從政治社群之決策藝術，從安全網絡協力所營造之「社會判斷」加以調和專家學者的「事實判斷」與利害關係人的「價值判斷」，透過公私參與的社會判斷比較能趨近「可接受風險」與「安全風險」，而且也比較能讓相關社會大眾因為瞭解與投入而願意分擔集體風險的責任與行動。本文以社區安全治理剖析社區參與如何能由「公共方案選擇」的基礎參與層次逐漸提升為「公共價值判斷」的更高層次參與，並同步檢視公部門如何由心態上不排除公民參與到積極期待，進而在治理環境上讓出空間給公民實質投入。

## 貳、公民社會的參與要素—意義與協力

### 一、有意義的參與提升公民的素養

Fischer 在二〇〇八年五月下旬「台灣公共行政與公共事務系所聯合會」(TASPAA)舉辦的「夥伴關係與永續發展國際學術研討會」中，以「環境政策中之公民與專家—將技術知識鑲嵌在實務商議」(Citizens and Experts in Environment Policy: Situating Technical Knowledge in Practical Deliberation)為題發表專題演講，籲請吾等需要關注「後實證」或「後現代」觀點下有意義的公民參與為何？政府與專家如何透過對話與互動讓技術知識有效鑲嵌在實務改造中，經由跨部門協力精緻政策商議與網絡共識，探求一種「可接受風險」與「安全風險」。<sup>2</sup> 有意義的參與才能誘引公民自我提升期待層次以及做好自己分內的事，從外在規範逐漸邁向內滋之「自律」，從一個需要被管理被保護的民眾變成一個可以自己管理自己防護自己的公民。從這種有意義的參與關照我國自二〇〇五年來積極推動之「六星計畫」，其中「社區治安」大力推動「守望相助」鼓勵成立巡守隊，並加以輔導培訓，自己巡守社區、村里，防竊、防盜及其他脫序行為，都是「培力」的積極作為證明；也突顯社區主義與警察系統經營警勤區是相互呼應、內外契合的(李宗勳，2005：3-6)。然而目前需要再針對如何提升民眾參與營造層次與參與態度，落實並散發「參與本身會成長」透過燃燒自己來點亮別人遞服務心志與行動意願。

---

<sup>2</sup> 筆者應邀擔任該英文場次的與談人。

## 二、一個公民到公民社會需要「社會聯繫」參與

公共治理已由國家中心主義導向公民社會中心主義，由於公民社會創造力、資源與動員能力的增強，迫使政府不得不調整與公民社會的角色關係，而由原先單向的管制、支配與操縱角色，轉變為雙向、合夥的導航、組合與協合、聯結與輔助的角色（趙永茂，2008：3-5）。Rhodes 與 Bevir（2006）所謂的政策社群的主要成員除了政府之外，依照透明、責任、效能與網絡關係而結合公民社會中的利益團體、非營利團體與利害關係人等進行政策規劃、公共事務的經營與管理、公共事務的責任與效能評估以及監督等。由一個公民到公民社會需要厚植社會資本—從消極中立到積極行政中立、建立公共信任關係、開放公共議題空間以及鼓勵自省文化。筆者以為治理意味著社會中各類行為者將會形成自主的網絡組織並在一個特定領域中扮演協調機制，容許不同參與者在此機制中發言與主張，進而形成一個特定的與自主性的互動、互補網絡。此一網絡之行動能力不在於特定行動者之權力或資源，更關鍵的是其間廣泛的「社會聯繫」及其容許更創新地動用新的治理工具與技術來引導發展。

這種「社會聯繫」參與的特性與需求意義，就如同剛當選美國第 44 屆總統歐巴馬般，大家覺得歐巴馬是自己人，因為他有多種族、跨國背景，他讓不同社區與文化的人們覺得，他代表一種人際連結，另外他還具備移民及少數族群的特色。歐氏當選，不只是他個人與民主黨的勝利，更是許多世界公民期待「改變」的開始。從此種「社會聯繫」參與的特性與需求意義關照我國當前的社區安全治理，筆者自二〇〇三年起積極投入參與「台灣地區安全社區國際認證」民間自發、政府協力的社區安全治理，包括台北市內湖區、台中縣東勢鎮、嘉義縣阿里山南三村、花蓮縣豐濱鄉等四個鄉鎮分別以都會「賣場消費安全」、鄉村「農事工作安全」、山地原住民「觀光休憩安全」、平地原住民「海上觀光活動安全」等成果於二〇〇五年十月通過成為全世界第 91 至 94 個安全社區，<sup>3</sup> 這四個社區接著又輔導十個社區積極推動，並於二〇〇八年十一月成功協助包括台北市中正區、台中縣石岡鄉與花蓮縣壽豐鄉分別以「結合大型醫院建立社區事故傷害監測機制」、「農事工作安全與農產品無毒有機」、「有效降低各項事故傷害率約百分之十」等成果通過成為全世界第 147 至 149 個國際安全社區。明（二〇一〇）年包括內湖區、東勢鎮、

<sup>3</sup> 全世界有三千餘個社區提出申請接受認證中，台灣在全世界是首次一次通過四個國際安全社區認證的國家。

阿里山南三村、豐濱鄉等四個第一批通過安全社區之鄉鎮將接受第二次再認證（每五年再認證一次），並將協助包括高雄市左營原生植物園區、台北市信義區、文山區與宜蘭縣冬城鄉等鄉鎮申請第一次認證。不同鄉鎮與不同屬性之鄉鎮在公私協力下充分彰顯本文倡導之「一個公民到公民社會需要『社會聯繫』參與」的互動與互惠機制逐漸在國際全球化接軌認證下，突破中央與地方政府存在之藩籬而扎根在地方化。

## 參、社區參與屬性及讓渡空間類別之分析架構

### 一、空洞的拒絕或實質互惠

當我們在思考公民參與是否等同於公民權力時，Arnstein（1969）提醒吾等應該從公民是否在資訊分享、目標與政策設定、稅賦資源分配、計畫執行與利益配置過程，更為自我幫助（self-help）與更為投入（citizen involvement）。這種強調公民實質投入社會改革之有意義參與精神，與 Fischer（2008）關注有意義的公民參與為何？政府與專家如何透過對話與互動讓技術知識有效鑲嵌在實務改造中，經由跨部門協力精緻政策商議與網絡共識等有同樣價值的關懷。是以消極的空洞的拒絕，未若積極的實質互惠。

對此吾等允宜值得參酌前述 Kells 等所提公民參與的關鍵在於「人」的問題，人的問題從初始近程階段如何增加參與人數的「數量」困境，到了進程階段將邁向如何提升參與態度與參與層次及能力之「素質」瓶頸，需要發覺真正投入的「公民」在哪裡？而非充塞更多形式參與的「選民」。這項由「公民參與數量」邁向「公民參與認知與態度」之理念，在我國推動「六星計畫」以來包括社區營造與社區治安之評鑑，已逐漸將評鑑重點從一致性的社區民眾參與數量或成立巡守隊隊數之客觀指標，修正為社區可以從質性描述社區民眾之素養與態度、提案創意與如何「社區聯合」跨域營造，而這種由政府率先反省做出「評鑑指標」調適的趨勢，逐漸有帶領民間從「形式參加」逐步修正落實為「實質參與」的努力目標與空間，然而是否永續與能否堅持，尚待觀察與評估。

### 二、以心理契約與期望管理深耕有意義的參與

從感性激情的群眾運動到理性思辯的公民參與，從公共選擇邁向公共判斷的商

議民主與更成熟的公民參與質感。目前在政大擔任講座之 Berman 教授特別針對公私協力過程應該引介「心理契約」(psychological contract)，<sup>4</sup> 心理契約的建構並非一紙黑字或制式協定，而是彼此經過「瞭解對方動機」、「尊重相對需求」、「充分對話商議」及「預備給予空間」獲致互惠共好，筆者將此形容為「新期望管理」(managing new expectations)，將原本是相對的期望，經由創意的參與機制及課責過程設計，以及改善雙方「變革管理」的教育訓練等互動治理，在相互傾聽彼此內在的聲音及想要下，孕育合作協力的認知及意願，共同參與公共事務的良善治理。這種「以心理契約與期望管理深耕有意義的參與」的訴求，反映於政府諸多委外經營或補助民間社區營造的實際作法，整體而言，近年來，我國政府確實積極推動及尋求調適改善委外營營政策的效益，也確實有所成效，然而在配套措施及整體理念上仍有精緻及改善空間，也時有呈現過度著重績效提升的經濟面探討，卻較為忽略了「公共性」的關懷。

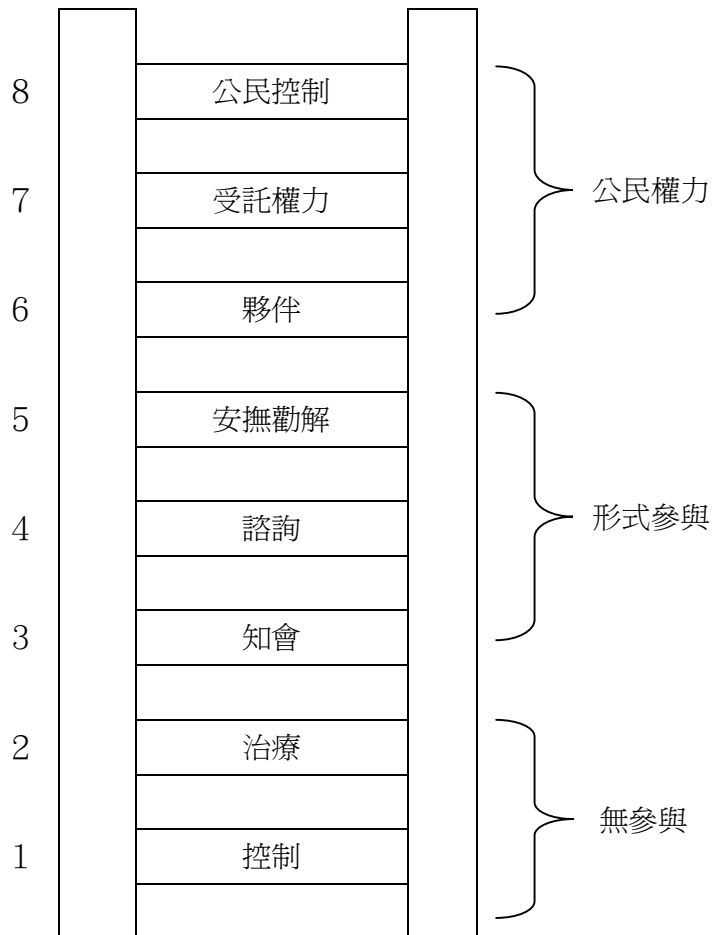
### 三、有意義的參與及無參與之本質區別

Arnstein 著名的「公民參與階梯」詳如圖一，公民是否參與的本質區辨可分為「無參與」(Nonparticipation)、「形式參與」(Tokenism)與「公民權力」(Citizen Power)三大類，這三大類可再細分為八項公民參與形式如下：

- (一)「無參與」類別之實務表現包括 1. 控制 (Manipulation)、2. 治療 (Therapy)。
- (二)「形式參與」類別之實務表現包括 1. 知會 (Informing)、2. 諮詢 (Consultation)、3. 安撫勸解 (Placation)。
- (三)「公民權力」類別之實務表現包括 1. 夥伴 (Partnership)、2. 受託權力 (Delegated Power)、3. 公民控制 (公民控制)。

---

<sup>4</sup> Berman 教授於二〇〇七年四月應政大邀請擔任客座教授期間，在開南大學「全球化與行政治理國際學術研討會」以「全球化及公共治理」為題發表主題演講的講述重點。Berman 教授已自二〇〇八年起專任政大講座教授。



圖一 公民參與階梯

Cooper 強調讓公民在規劃階段就能透過對話與討論需求共識，經由相互調適比較能去異求同獲致問題共識；這樣的觀點與 Fischer (2008) 所倡導之有意義的公民參與是一致的。在辨識議題是否具有公共性方面，Cooper 以「一般性公眾」(simple public) 與「議題性公眾」(issue public) 為兩個上下極限而細分出，包括團體如同公眾 (Group is Public) 被關注的團體 (Attention Group)、團體性公眾 (Groups Public)、團體 (Group)、具有公共性團體 (Group is Public)、被關注的公眾 (Attention Public)、一般公眾 (General Public) 等七類不等公共屬性之團體與大眾。而在界定公民參與的目的方面，Cooper 提出界定如下：「公民參與的核心在於公民是否能夠直接向政府表達需求，以及是否有管道允許公民自發性連結



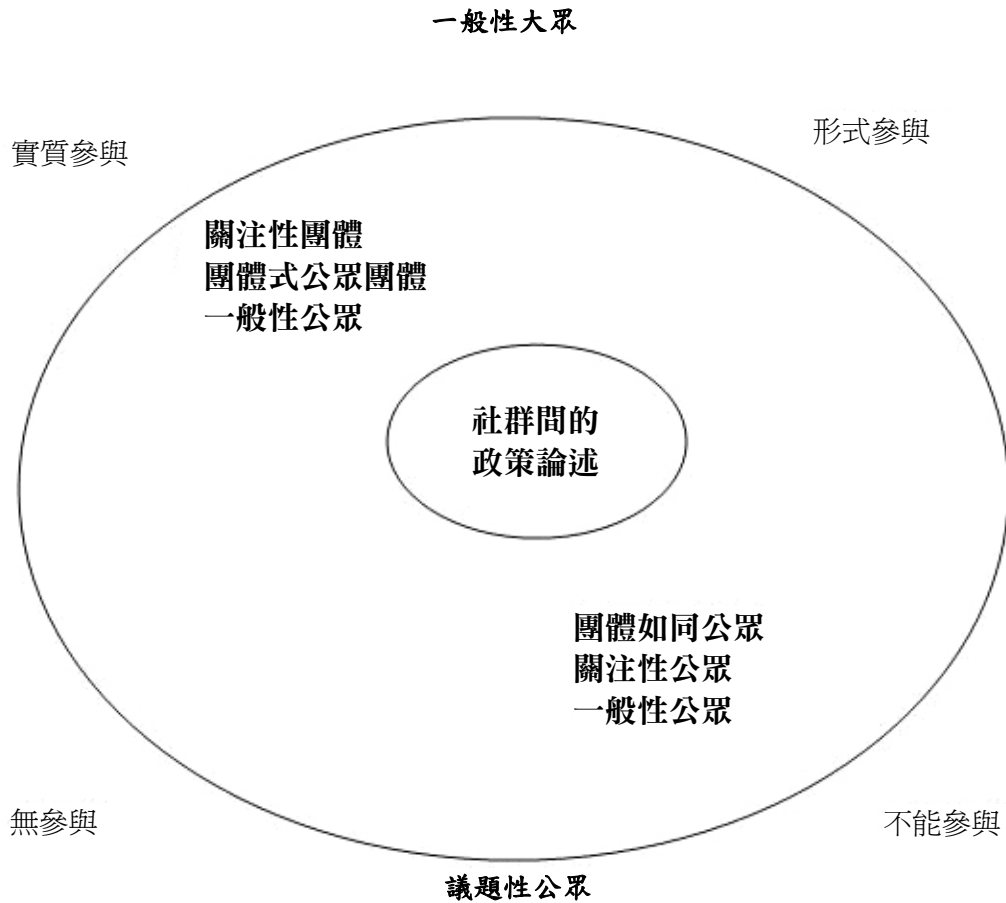
公私部門協力推動，進而提升公民對政府的信靠」。<sup>5</sup> 當天的演講有限，是以，對於包括如何遴選公民參與類型、如何評估公民參與及產能成本以及如何從公共選擇轉換為公共判斷上未能深入探討，惟這三項議題已明確彰顯公民參與的成本與成效是需要評估與衡量，故選擇合適的公民參與類型是很關鍵的，而如何培訓公民讓公共選擇可以提升為一種方案的公共價值判斷，是值得重視的。

#### 四、社區參與屬性與參與類別之分析架構芻議

筆者綜合 Arnstein 著名的「公民參與階梯」及 Cooper 研提之「一般性大眾與議題性公眾兩種極限之公民屬性」，並參考 Stone 的「社群政策論述」與 Kells 的「參與文化轉型」外加筆者自訂之「不能參與」（相對於有管道可參與卻無實質參與之「無參與」），研提「公民參與之屬性與讓渡參與空間的網絡分析架構」詳如圖二，此一分析架構尚屬初淺與嘗試整合階段，期許能作為檢視哪一種公民參與之網絡互動形態是比較實質或有意義的公民參與模式，略可檢視行動者之公民參與層次以及該社群之政策論述的屬性；在筆者相關研究發現透過「社會網絡分析」，可以對相關行動者在社區事務互動與生活情誼活動的互動關係，包括誰是社區參與中的重要被接近人士、誰較具有位居要津的影響力等（李宗勳，2008b）。

---

<sup>5</sup> Terry L. Cooper 於二〇〇八年六月間應畢業於南加大的楊永年副院長（成功大學社會科學學院）與江明修院長（中央大學客家學院）邀請來台訪問，並在台大社科院以「公民參與的整合途徑」（An Integrated Approach of Citizen Participation）為題發表演講，作者應邀參與並私下向 Cooper 請益及討論諸多有關公民參與之觀點，獲益良多。



圖二 公民參與之屬性與參與意義的網絡分析架構

## 肆、Working Together to Make a Different

政府是影響總體環境及企業營運最大的驅動力量，它跟企業與社會之間的互動關係也是影響國家發展及企業經營的關鍵課題。現代的進步社會需要一個人在同一時空中兼有「經濟人」的理念、「社會人」的胸懷與「文化人」的氣質。日本管理大師大前研一（Ohmae, 2005）預言二十一世紀「無疆界的世界」的來臨，企業、政府、民間團體及非營利組織等將分享權利協力治理，彼此間不是相互替代的，而是各有其不可取代的重要功能。本節僅就筆者實際參與及觀察我國一般民間社會參與過程而研提一些省思觀點，作為參考。

## 一、我們在公民社會倡導的參與過程曾遺失與具體成果為何？

*After all is said and done, more is said than done ~~~~Aesop (620-560 BC)*

*What we have done lately and how can we get better?*

*What we really need just are love and Happiness!*

~~“ *The 17<sup>th</sup> International Conference on Safe Communities*”<sup>6</sup>

公民社會的社區參與需要經常自省的，不是「如何到達目的地」而已，更需環顧「我們現在的樣子與身份、我們與原初的目標還一致嗎？我們將持續走向哪裡？」（The issue is not how we got here but who we are now, what we have on our disposal and where we want to go?）值得我們謹記在心理的是，社區參與的力量來自於社區根基與價值，真正的目的在於社區投入而非政治與官僚結構間的區域協商與利益交換。社區參與過去曾迷失於速成的「專家介入或取代」、「政治支持」，雖有了硬體設施的建置或經費的挹注，然而社區群體間有時卻更為疏離或對峙；是以，未來吾等需要更關注如何藉由參與過程，讓彼此看似相識卻相當陌生的一群人在空間營造、環境維護、健康照顧的互動與協力過程，孕育願意相信、享受付出與合作情意，是經由忍受、感受、容受到享受的參與投入過程，商議民主才逐漸增量與促成。這一點省思是當前在我國社區參與過程廣泛被視為是能否從形式參與逐漸邁向實質參與的關鍵門檻。

## 二、有意義的參與不等同更多的人而是更精緻的納員管理與心智視野

「納員管理」（inclusive management）係指在推動商議民主（deliberative democracy）過程透過行動者網絡（actor network）管理形成有界限組織（boundary org.）、有界限目標與有界限經驗，以促成商議民主的實踐能力。納員管理有助於釐清並非在任何時空、任何組織與任何議題均隱喻更多人的參與會帶來更理性、更精緻的民主程度，不同的時段、不同的議題及不同的目標需要運用社會網絡互動的

---

<sup>6</sup> 這兩段原文摘錄自筆者在去（二〇〇八）年十月下旬參與「第 17 屆國際安全社區研討會」中，加拿大安全社區協進支援中心主席 Paul Kells 以「安全社區公民—需要培育並非天生如此」（Safe Community Citizens: Made not Born）為題發表主題演講內容。

理論加以設計，增加彼此討論與分享對公共事務的「心智視野」(ways of knowing) (Feldman et al., 2006)。在推動公共事務過程需要特別關注相關網絡內不同行動者間如何看待及了解此一公共議題，經由交換不同的心智視野或世界觀，讓彼此相互學習及直接參與提升商場的品質，而基於各種資源有限考量，納員管理如同社會交往與資源交換理論般，可以設計讓不同的網絡行動者在不同時段及議題表達自己的心智視野，這種納員管理促成流動與有機式網絡，提升了「網絡社會的心智設定」之可能性與實踐能力。

### 三、協力領導需要以價值為基礎喚醒公共生命

#### — Digging deeper than markets and hierarchies

如同 Stone (1988) 與 Fischer (2008) 指出，有意義的參與是人之所以能快樂存活的需求而非外加之規範或義務，而 Kells (2008) 也以文化轉型與大腦改造作為在公民參與過程的重要相互感染與效應。Grun (吳信如 譯, 2003) 神父在《領導就是喚醒生命》一書中指出，領導是一種人與人之間相互的關係，也是一種彼此生命的分享，既能實踐自己的工作理念，又能造福他人。Grun 神父強調組織需要透過一種永續生存的價值作為根基，失去價值觀，組織很快就會崩潰；在不同組織或群體間合作過程，必先能各自依據合作價值與理念好好領導自己，讓自己的身心靈取得協調，那麼就不會讓夥伴傷心，而能造就夥伴；領導就是喚醒人們的生命，誘導出潛藏在人們心中的生命與能力，如果能喚醒人們的公共生命並認知到參與的本質及意義，那麼，就有了永續的基礎與追求「公共利益」的視野。筆者深切體認唯有建構「比市場機制及層級節制更深層的社會價值」(Digging deeper than markets and hierarchies' social value) (Ostrom, 2005)，協力領導才能長久並經得起對話與檢驗 (吳英明、但昭強、施惠文, 2007)。

### 伍、結語

羅夫·錢森 (Rolf Jensen)，在 1999 年出版的專書《夢想社會》(*The Dream Society*) 中所說的，二十一世紀最重要的是應建構一個人類的「信念市場」，一個為人類理念而堅持奮鬥的意志與行動網絡，其目的在形成具有凝聚力的意識型態，珍惜龐大社會階層與公民社會所應追求的價值，並為這些價值而進行動員與行動的

連結。身為虔誠的基督徒，筆者領略到再大的學問或恩賜如缺乏愛，是毫無助益且徒勞無功。讓愛成為公民社會中社區參與的最大目標，因為這個目標將成為支配社區夥伴生活的原則。何以愛如此重要：（一）沒有愛，我們所說的都沒有功效。（二）沒有愛，我們所知的都不完全。（三）沒有愛，我們所信的都不足夠。（四）沒有愛，我們所給的都沒有意義。（五）沒有愛，我們所成就的都不足夠。事實上，愛的核心是關係，關係比生命中的成就更重要。若沒有愛，一切都算不得什麼，生命若減去愛就等於零。我們生活中都需要人際關係，因為我們的人際關係決定我們的幸福、成功及品格。任何良好的關係的基本要素就是「愛」。但「愛」是什麼？簡單地說，愛人就是享受人，喜歡與人交往及相處，愛人需要努力，決定付出代價使他人得益處，是以愛就是一種決定、一種行動（李宗勳，2008c）。綜合前述之「公民參與整合途徑」、國際全球經驗與我國實歸作法，本文研提下列芻議做為大家努力的參考。

## 一、社區參與需要透過對話探尋—公共性與生命力量

針對前述我國政府時有呈現過度著重績效提升的經濟面探討，卻較為忽略了「公共性」的關懷。本文期許能從市場（企業）、層級節制（政府）及社會（社區）的協力運轉關係，提出要達到「新期望管理」需要預備「治理成本」及「周轉空間」，當協力合作的可能對象對「合作關係」有真切認知並願意投入分擔，才能預備足夠的協力空間及對話意願。

筆者從 Grun 神父的「領導就是喚醒公共生命」體驗到公共管理人若能更積極地從「程序」及「經費」等執行層面，透過對話商議等新期望管理過程形塑「心理契約」並以生命感染生命、喚醒生命，透過人格特質、心靈補給、文化洗禮等進行「腦袋改造」及願景養塑，並經由實質投入協助其克服相關困難，贏得協力夥伴的信任及信靠，讓協力參與的課責或責信逐漸從極右的市場或極左的個人自律慢慢往中間移動而致「社會責任」，若彼此將協力經營視同是一份「社會事業」，認知到公民參與絕對不是政府部門及民間團體之間的「單局治理」，它是全局性的多元標的團體之公共事務，需要更多元的關注及創意參與（李宗勳，2007：1）。

## 二、公共空間的參與需要環顧社群公益與公德

累積公民社會，如何提升「人民的素質」及族群性格的成熟，透過長程造人提升改變，而不是只追求短程之工程等硬體營造，包括不僅認知上自由及開放，內在

心境亦能適應融入，而非在行為中表現出極度不安全。

西方民主制度最核心的價值是「知所節制」，尊重選民的選擇，站在國家社會的長遠發展下，雖不滿意所選出的代表或總統，會讓制度約束雙方。Stone (1988) 提出「政策社群」說明任何社會模型在推動改變的力量有所不同，在市場模型改變由交易驅動，在城邦與社區，改變理念與聯盟相互界定地互動中產生。在城邦與社區中的公共利益可以是共同嚮往的個人利益，同時也須符合「具有共識的目標」與指涉對「社群整體有益的事情」。所以在城邦與社區中參與的過程，需要環顧是否符合「公德」，在「追逐私人利益行為所造成的社會成本」與「社會利益需要私人做出犧牲」間尋求衡平，很難激勵社區民眾為了集體利益而承擔私人成本或放棄私人利益，但如何透過合作追求「共好」與互惠則是兼顧公益與公德的期望管理，筆者(2008a)在「網絡社會與安全治理」拙作中積極倡導從「自助」到「共助」進而擴展為「公助」互惠聯防網絡社區居民與政府部門、協力機制與規範、環境等三項建構出「自助」(自家安分守己)、「共助」(社區守望相助巡守)、「公助」(公部門發起跨域聯防)三大互動關聯，而相互關聯中連結出「安全、安心之互惠性網絡與互動關係」(詳如圖三)。

### 三、公民參與的核心在促成相愛與公眾福祉—love & happiness

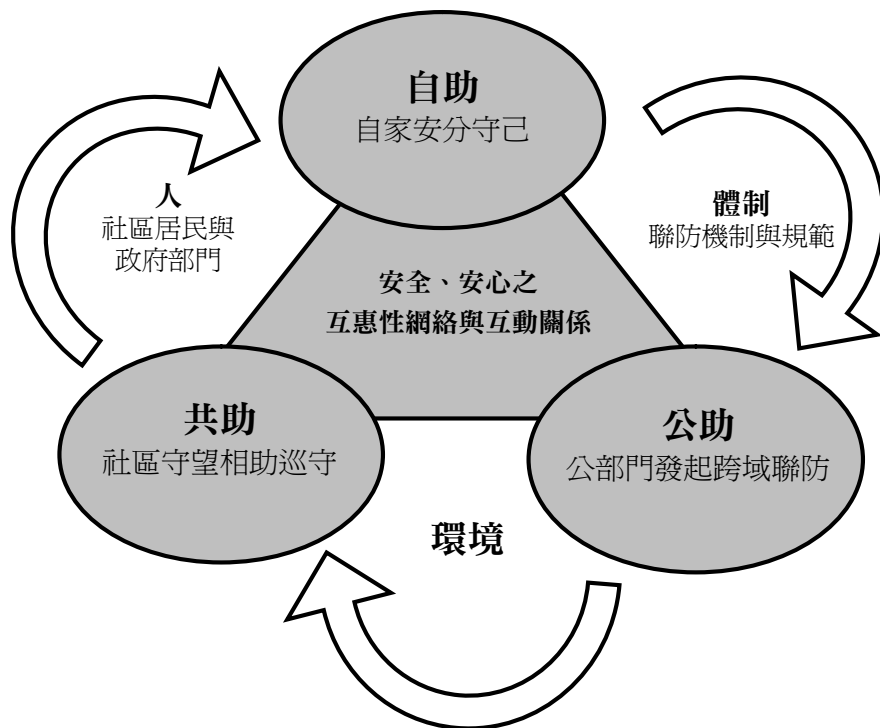
我們無法用相同的自己，得到不同的未來。關鍵在於是否還能在現在，讓自己有所不同；人終於可以透過改變，成為心目中理想的自己。助人需要學習、學習需要助人，為自己學習是成長，為他人學習是生命的精進；學習激勵自己也激勵別人。我們經常高估自己！人人想要改變世界卻無人想要改變自己！一個有影響力的領導人一定是大家都需要的人！讓我們一起透過安全網絡互動學會使用自己生命的價值。(筆者參與「圓桌生命教育」的啟蒙及允諾)

心靈的貧乏、生命價值的錯誤認知，才是導致貧窮生活的開始，人的本質，有愛、有情、有慈悲、有智慧，但這所謂的本質，投入這個世界之後，有另一定律，牽引著這本質，走向另一個未知，那就是「迷失」。人的內心中，都充滿了愛，由此本質出發，推動我們做不少事，但日常生活中，多少愛轉成～分離、爭吵、失望、甚至怨恨。這也是一種迷失，迷失了本質的目的。二十一世紀，人類最大的發現，將是；發現自己，發現自己的本質，瞭解自己本質的目標，重新找回這些目標，不要再迷失了。

本文以為改善個人的生活固然很重要，但是改善整個社會型態更重要；雖然我

們無法創造一個平等、互惠的世界，但是若能讓彼此有差異的人，有共同面對彼此差異的平台就有可能形成相互幫助。基於「以人為中心」的價值導向，期許能與大家為愛、品格及公義之「信念市場」做出貢獻及擁抱，人生在世所追求的意義不見得是活得快樂或實現自我而已，而是心理和靈性層次的成長，關愛、奉獻與為人設想讓我們得以走出自我中心。謹以「委身帶來提昇」(Commitment Brings Improvement) 一起共同勉勵！在探討公民社會與社區參與之議題對於治理過程有關效能與民主的爭議、治理與制度厚實論述的辯證與政治社會轉型的關係等發展方向及挑戰，仍值得公民社會與地方治理研究者持續加以觀察與研究。

本文綜合相關學者有關公民參與之階梯、公眾屬性、政策社群之參與層次等研提「公民參與之屬性與參與讓渡空間之類別網絡分析架構圖」，除了針對當前相當盛行之公民社會中社區參與的理論與實務進行初步評析外，未來將廣續以個案探討不同屬性與不同層次之公共事務可以採取何種程度與方式之參與空間讓渡，以及社區在這種參與空間讓渡中要與誰（其他民間團體、企業與有關政府部門）分享等，呈現更細緻及具體步驟之參與空間讓渡之實作經驗。



圖三 人、體制與環境互惠性安全網絡建構與實踐圖

## 參考文獻

- 李宗勳 (2005)。警察與社區風險治理。桃園：中央警察大學出版社。
- 李宗勳 (2007)。政府業務委外經營之理論、策略與經驗。台北：智勝。
- 李宗勳 (2008a)。網絡社會與安全治理。台北：元照。
- 李宗勳 (2008b)。社區治安網絡政策風險管理與「安全治理」個案分析。研考雙月刊，第 32 卷第二期，頁 16-29。
- 李宗勳 (2008c)。社區營造與安全治理—從單向管理到共同治理。警察行政管理學報，第四期，頁 1-26。
- 吳英明、但昭強、施惠文 (2007)。價值領導與管理。台北：五南。
- 吳信如 (譯) (2008)。領導就是喚醒生命—靈性化的生命力領導 (Anselm Grun 原著)。台北：南與北文化出版社。
- 趙永茂 (2008)。地方與區域治理發展地區域與挑戰。研考雙月刊，第 32 卷第 5 期，頁 3-15。
- Arnstein, S. R. (1969). Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4): 216-224.
- Feldman, Martha S., A. M. Khademian, H. Ingram, & A. S. Schneider (2006). Ways of Knowing and Inclusive Management Practices. *Public Administration Review*, 66(1): 89-99.
- Fischer, F. (2008). *Citizen and Experts in Environment Policy: Situating Technological Knowledge in Practical Deliberation*. Paper presented at the "Collaborative Partnership and Sustainable Development" International Conference of the Taiwan Association for Schools of Public Administration and Affairs (TAS-PAA.), Tunghai Uni.
- Green, A. O., & Hunton-Clarke L. (2003). A Typology of Stakeholder Participation for Company Environmental Decision-Making. *Business Strategy and the Environment*. 12(5): 292-299.
- Jensen, R. (1999). *The Dream Society: How the Coming Shift from Information to Imagination Will Transform Your Business*, New York: McGraw-Hill Date.
- Kells, P. (2008). *Safe Community Citizens: Made not Born*. Paper presented at the 17<sup>th</sup> International Conference on Safe Communities, New Zealand.
- Ostrom, E. (2005). Doing Institutional Analysis Digging Deeper than Markets and Hier-



- archies. In C. Menard & M. M. Shirley (Eds.), *Handbook of New Institutional Economics* (pp. 819-848). New York: Springer.
- Rhodes, R. A. W., & M. Bevir (2006). *Governance Stories*. London: Routledge.
- Stone, D. (1988). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton.
- Waugh Jr., & William L, (2002), Valuing Public Participation in Policy Making. *Public Administration Review*, 62(3): 379-383.

# Civil Society and Community Participation — From Mind Expectation to Space Empowerment

Tzung-Shiun Li\*

## Abstract

The purpose of this paper is to show following 21 century's coming, we are gradually not depend on government to solve our problem..., but we haven't developing suitable structure and procedure to bring community governance into practice. In fact, when we discuss civil in the past, civil in now and civil in the future, we need to concern phenomenon, essence and conditions, especially is how to construct "Civil Engagement Environment". The important is to start from government's mind expectation and gradually enhance to "empowering civil to engagement and running". The paper will emphasis collaborative leadership is to wake up public life and public mind, only by way of digging deeper than markets and hierarchies' public value, civil society can be sustainable development. The paper is writing for public manager and expect through public sector active constructing public participation and collaborative governance mechanic, to store up sufficient public vitality's capacity and lead civil participation's kinetic energy.

**Keywords:** civil society, community participation, public space, public judgment, collaborative leadership

---

\* Professor & Chairman, Department of Administrative Management, National Central Police University; Standing Director, Neihu Safety and Health Promotion Association.