

社會資本對台灣社區發展之政策意涵*

黃源協**、劉素珍***

摘要

社會資本是當代公共政策各領域研究的重要議題，隨著社區逐漸成爲一項新的治理範疇，社會資本、社區發展與社區經濟之間的關係，已引發許多研究者的關注。本研究主要在於探討社會資本、社區營造與社區發展之間的關聯性，並嘗試提出社會資本對台灣社區發展的政策意涵。社會資本之「膠」與「潤滑劑」功能的發揮，對相對弱勢社區之經濟、環境、治安、健康等問題的解決皆有正面的助益；社區發展的具體成果，也有助於提昇社區社會資本，社會資本與社區發展兩者間具有良性循環的效果。然而，社會資本對社區發展的影響也並非全然是正向的，社會資本的發展若未能建立在社區發展價值的基礎上，反而可能讓社區陷入封閉與自負的境遇，甚而讓自己陷入孤立之封閉自我與排除他人的危機。爲此，社會資本本身應是價值中立的，它可能有助於社區的營造與發展，但也可能不利於社區的穩定。基於對台灣社區發展的政策歷程及其出現的困境之檢視，本文最後提出七項社會資本對台灣社區發展的政策意涵。

關鍵詞：社會資本、社區發展、社區營造、社區能力、社區培力

* 本文爲國科會補助專題研究計畫「邁向永續社區：社會資本、社區營造與社區發展之研究」之部分研究成果（NSC96-2412-H260-003-SS2），作者感謝三位匿名審查者提供寶貴的修正意見。

** 國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系教授，電子郵件：yshwang@ncnu.edu.tw。

*** 國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系博士班研究生，電子郵件：
s95103901@ncnu.edu.tw。

收稿日期：97年11月3日。接受刊登日期：98年2月27日。

壹、前言

早期有關社區發展的研究，主要是著重於舒緩或解決社會和經濟脈絡下相對弱勢社區的貧窮和高犯罪率問題。這種從巨視層次的社會面和經濟面觀察社區的途徑，意味著社區問題的界定、解決策略及行動的優先性，是一種「由上而下」及「科層」的運作模式，社區是處於一種被動的狀態，居民參與往往被解釋為是一種完成某一特定國家發展目標之有效率和有效能的方式（Dore and Mars, 1981；轉引自 Brocklesby and Fisher, 2003: 188）。然而，這種以國家發展為主體的介入觀點，反映出的卻是地方居民對社區事務之主導權及資源掌控權的不足，它明顯地與當代社區發展所強調之「由下而上」及「社區自主」的原理是背道而馳的。當然，我們並不是要去否定傳統的方式是不當的，而是隨著時代的變遷及所處環境脈絡的變異，對大多數社區而言，傳統的運作模式易於讓社區喪失其主體性，也讓社區滯留於附庸位置。

社區發展是一項永續性的工程，它所追求的不應僅是經濟上的繁榮與發展，它也牽涉到社會的公平正義與機會均等。永續社區需要以「社區能力」（community capacity）為基礎，社區能力包括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）。有形的人力資本與組織資源固然是社區發展不可或缺的要害，但若缺乏無形的資產（社會資本）為後盾，將難以為社區永續奠定穩固的基石。Putnam（1993a：2；1993b：167）即指出：「若社區擁有堅實的社會資本，共同的合作將會更加容易」。持永續生計觀點（sustainable livelihoods approach）的學者也認為，社會資本是人們據以維持生計的資產之一（Brocklesby and Fisher, 2003: 187）。顯然，社會資本對社區的永續發展有其重要的意涵。

為強化社區的無形資本，一種強調「優先性和行動是由地方居民自己做決定之由下而上」的途徑，已逐漸成為主導當代社區發展的實務。該模式強調社區居民或居民代表積極參與社區發展的重要性，並賦予社區居民（特別是相對弱勢者）對關係到其權力、不平等和壓迫之相關議題有對話的機會（Brocklesby and Fisher, 2003: 188）。地方性之「由下而上」為基礎的觀點，讓政策能夠更具社會包容性，且協助確保經濟成長和結構調適所需之社會的穩定性和凝聚力（Simpson et al., 2003: 277）。換言之，這種「由下而上」的

途徑強調的是一種透過社區居民的參與、學習和培力，特別是給予社區弱勢者更多的包容和機會，以厚植社區的社會資本。

自一九九〇年代以來，將社會資本運用於解決弱勢社區所遭遇的處境或促進地方經濟發展，已成為社會政策領域中的一項重要議題，其受到的關注正與日俱增（Gittell and Vidal, 1998; Johnston and Percy-Smith, 2003; Kay, 2006; Chaskin et al., 2006; Pawar, 2006; Green and Haines, 2008）。例如，「社區」與「社會資本」在英國被視為是相關的概念，且政府欲藉由強化社會資本的途徑，將遭遇社會排除（social exclusion）的社區推向社會融合（social inclusion）（Atkinson, 2003: 101），社會資本被視為是社會穩定及建立社區自我能力的基礎，缺乏社會資本將可能成為鄰里社區衰退的徵兆（Middleton et al., 2005: 1711）。國內研究者也指出，對於一些已沒落或沒落中的社區，若欲藉由振興地方產業（如觀光或文化產業）以重建社區，它必須將地方複雜的社會資本納入考量（梁炳琨、張長義，2005：31）。然而，社會資本對社區發展的影響也並非全然是正向的，若未能適切運用，它亦可能成為社區發展的障礙（Newman and Dale, 2005: 477）。為讓社會資本對於社區發展更具正向效益，並避免潛在的負向效應，社會資本與社區發展之間的關係，實有值得予以探究的必要性。

「以社區為基礎」（community-based）的公共服務，早已獲得各國政府的重視，台灣也不例外。台灣的社區發展早自日據時代及光復初期就已受到關注（蕭文高，2007：25），但社區發展正式成為政府施政的一項重要政策，應始於一九六五年「民生主義現階段社會政策」的公佈，以及一九六八年「社區發展工作綱要」的制訂；同年，臺灣省政府公布「臺灣省社區發展八年計畫」（一九七二年改為十年計畫），十年計畫結束後，省政府繼續於一九八一年和一九八六年分別推出兩期的五年計畫。一九八三年，社區發展工作「綱要」修正為「綱領」，一九九一年再次修正為以人民團體運作方式的「社區發展工作綱要」，主要仍是以基礎工程、生產福利及精神倫理等三項建設為主。此外，台灣省政府於一九九二年提出「台灣省現階段社區發展工作實施方案」，強調建立社區福利服務體系，在社會行政體制下，社區發展逐步走向局部服務與治理模式的微視社區工作路線（徐震，2004：26）。

由於傳統的社區發展工作在發展上已出現瓶頸，一九九五年「全國社區發展會議」中，即提出將「社會福利體系」與「社區發展工作」結合而發展

成一種具體措施與工作方法－「福利社區化」；隨後於一九九六年五月的「加強推展社區發展工作實施方案」即強調「推動福利社區化，建立祥和社區」，一九九六年底更具體地提出「推動社會福利社區化實施要點」。約此同時，一股以文化層次為主的社區工作，亦在政府高層的積極推動下開展出，這項被稱之為「社區（總體）營造」的目標，在於導正台灣社會之「重經濟、輕文化」及「重物質、輕精神」的現象。在內政部主導的「福利社區化」與文建會主導的「社區（總體）營造」的雙軌社區工作運作下，雖然為社區帶來更多的資源，但各個單位的專業本位，以及其背後所夾帶大量附屬於行政體系的文化，也跟著流向社區，再加上各縣市政府與民間專業團體之理念與利益的混雜，使得「福利社區化」與「社區（總體）營造」的理念，反而被許多炫麗與多樣的方案所掩蓋，特別是各單位與計畫之各行其是的營造取向，讓社區營造空有「總體」之名，卻無「總體」之實（蕭文高，2007：137）。

面臨各行政單位林立的社區計畫或方案，二〇〇〇年民進黨政府上台後，隨即提出「創意新點子計畫」，開始進行各行政單位之間的整合工作，鼓勵地方發揮創意，結合民間組織提出整合性計畫，以避免社區營造工作零碎化與片斷化，並間接促成行政單位之理念溝通與交流（陳錦煌，2005）；二〇〇〇二年內閣改組游錫堃接任閣揆後提出的「挑戰 2008：國家發展重點計畫」，「創意新點子計畫」為「新故鄉社區營造計畫」所取代，且被列為十項重點計畫之一，該計畫首度將以往過於分散各部會所屬之社區營造相關業務，統合至單一平台進行整體思考與評估。

二〇〇五年內閣再度改組，為宣示政府推動社區發展之決心，新任閣揆謝長廷於二月的行政院院會通過「台灣新社區六星計畫」，該計畫將「社區主義」乙詞正式納入，其所涵蓋的範疇包括產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環保生態與環境景觀等六大面向，行政院成立「行政院臺灣健康社區六星計畫推動委員會」，由政務委員擔任執行長，文建會仍是幕僚機關，以處理過去以民間單位為主之協調機制的不足。其後，蘇貞昌接任行政院長後，將六星計畫之子計畫重新加以整併，再度減少約一半的規模，以「社區可直接參與或提出申請、或需跨部會協調、規模較大、且具整合性和示範性之計畫」為主，但它仍是民進黨政府在政權移交前的主要社區政策方針，在新政府尚未提出新的社區政策之前，六星計畫仍是目前施政的主軸。

經過約半世紀的發展，台灣的社區發展隨著其所處的內、外部環境脈絡

的變遷，而呈現出不同的風貌。某些部分有所成長，某些部分卻呈現倒退的現象，也使得社區發展的運作經常出現一些不斷被詬病或挑戰的問題，例如：本位主義所造成之「專業割裂」、為經費而引發之「地方角頭勢力的交纏與惡鬥」或「理事長與村里長相互抗衡」以及「工作者間的競爭資源」（林經甫，2002：31-33；蔡育軒等，2007：96）、對社區事務的冷漠、人際社會關係低落、社區意識淡薄、「重硬體、輕軟體」、高度依賴政府或外部資源、地方及社區領導人才不足、民間非營利組織在地性薄弱…等問題（蔡吉源，1995：6；黃源協，2004：81-82）。不可否認地，這些問題確實已危及到永續的社區發展，特別是那些與本文所欲探討的社會資本有緊密關係的相關問題。

社區社會資本對社區發展的影響如何？社區發展是否能造就出更多的社區社會資本？兩者之間的關係為何？這些問題的回答對社區發展的成功與否，有其深遠的影響。正值台灣政府與民間對社區營造與社區發展莫不寄予厚望之際，本文主要的目的在於從社會資本相關理念及社區實務，探討社會資本與社區發展的之間的關聯性，並提出社會資本對台灣社區發展的政策意涵，以期能對台灣在邁向永續社區發展的政策制訂上有所助益。

貳、社會資本的意涵

社會資本的概念早在十九世紀就已出現，尤其是法國政治學家 Alexis de Tocqueville 之強調美國民主的成功在於豐富的社團生活與組織，以及法國社會學家 Emile Durkheim 指出社會關係中連帶（solidarity）的重要性，被視為是社會資本發展之醞釀期的代表；一九一六年 Lyda Hanifan 首創「社會資本」（social capital）乙詞，據以力倡更新社區的投入對民主與發展的重要性（江明修、陳欽春，2005：184）。之後，社會資本的概念雖然為許多研究者運用於其所關注的領域，但直到一九八〇年代中期以後，學者們對社會資本的關注與研究才真正趨於熱絡，尤以 Pierre Bourdieu、James Coleman、Robert Putnam 及 Fukuyama 的論述獲得最多的關注。

Bourdieu（1997：51）將社會資本定義為「彼此熟悉或認可的制度化關係之永久網絡的實質或潛在資源的總和」。依此定義，社會資本是由個人藉由參與團體及團體本身的關係所取得之利益所組成。Bourdieu 進一步指出，產生社會資本之社會網絡建立的最終目的，在於提昇經濟資本；且任何個人所

擁有之社會資本的多寡，部分是由其它形式的資本所決定（經濟、文化或符號）。Bourdieu 的詮釋除彰顯出社會資本與社會關係的關聯性外，也隱含著社會資本與經濟和文化資本之並存及互惠的效應。Bourdieu 這種將社會、經濟與文化資本視為並存的現象，若將它置於社區的脈絡裡，也即在強調社區內之各種資本相互依存的重要性，這種提醒對全面性社區發展的實務有其重要意涵。

Coleman (1990) 將社會資本連結至社會網絡，他認為傳統的封閉網絡易於讓網絡內的人彼此之間有較緊密的關係，進而產生對社區的義務和認同（轉引自 Kay, 2006: 162），這將有助於社區社會資本的累積；然而，隨著社會變遷而衍生出傳統家庭和社區結構的式微，封閉網絡已漸為開放網絡所取代，社區在缺乏義務與認同的強制機制下，有助於社會資本累積的社會信任也隨之式微（Molenaers, 2003: 122）。Coleman (1988) 呼籲要讓這種奠基在家庭和社區的「原生」制度（‘primordial’ institution）復甦，以取代有目的的結構性組織。顯然，Coleman 所謂的「原生」制度，也即是連結人與人之關係的社會資本，它不僅能啟動社區人際之間的信任關係，也有助於促進其成員在追求共同的目標時，彼此會有更具合作的意願。然而，資訊科技的發展與網路社會的普及化，Coleman 之期待拉回或維繫原生連結恐將面臨著現實面的嚴峻考驗。

Putnam (1993b: 167) 將社會資本定義為：「能夠藉由促進協調的行動來改善社會效率之社會組織的特性，例如：規範、信任和網絡」，他將社會資本視為一種公共財（社會和經濟活動的副產品），且其本質也是為了大眾的福祉（Putnam, 1993a; Putzel, 1997; Johnston and Percy-Smith, 2003），Putnam (1993a: 1) 也認為好的治理與公民承諾有密切的關係，社區內的社會凝聚力端視社會網絡、規範和信任而定，這些構成社區社會資本的要素，對社區生活品質的改善和社區發展是必要的。顯然，Putnam 已將社會資本與社區福祉做某種程度的連結，且將社區社會資本視為是整體社區資源而非個人性的資源；然而，在社區發展的脈絡裡，社會資本是否應被視為是一種社會和經濟活動的副產品，實值得商榷。Green and Haines (2008: 109-110) 即指出，長久以來，社區發展的實務工作者即認定，社會關係在社區居民的動員及方案成效的貢獻上有其重要性。就此觀點，作為社會資本要素之一的社會關係，它反而是促進社會與經濟發展，及改善居民福祉的主成份，而非僅是一項副

產品。然而，社會關係僅是一種機會，它是否能有助於社區的營造或發展，則有賴於能否將靜態的「社會關係」轉化為動態的「社會聯繫」，社會聯繫不僅能活絡實質的社會關係，它更是促進協力網絡成員建立關係的必要行動，其頻率與品質對社區發展目標的達成具有絕對的影響力。

Fukuyama (1997: 378) 將社會資本定義為「一套存在於承諾彼此合作之團體成員所共同分享的非正式價值或規範」，他認為價值和規範分享的本身並不能產生社會資本，因為價值也許是不正確的。產生社會資本的規範包括義務和互惠的集合，非正式的強制規範可減少正式連結機制所需的交易成本；他認為，社會資本並不是人群資本的子集合，因為它是團體而非個人的資產 – 支撐社會資本的規範…必須是要為超越一個個體所分享的…。顯然，Fukuyama 的貢獻在於提醒正向的規範與價值的重要性，特別是義務和互惠的規範及價值對降低交易成本的正向效益。

儘管學者們對社會資本的觀察可能因角度不同，而對社會資本的詮釋並不完全一致，但他們之間仍存在著某種共識。亦即，社會資本是存在於個人和組織之間的某些事物 (something)，「某些事物」是出自於實體之間的連結，並透過基於共同的規範和價值之信任、相互理解與互惠行動而進一步發展 (Kay, 2006: 162)。若將社會資本置於社區的脈絡裡，無論其所強調的是如 Bourdieu 的互利性，Coleman 的原生連結，Putman 的公共財和副產品，抑或 Fukuyama 的規範性，若能夠拉回或塑造社區社會資本，將有助於進一步提昇社區之經濟和文化資本的累積。Giddens (2000: 78) 即指出：「社會資本係指個人能夠用於社會支持的信任網絡，猶如財務資本能夠用於投資般。如同財務資本，社會資本可被擴張 – 投資和再投資」。這或已說明社會資本與其它資本的發展，將可能是擴散性的乘數作用，而非僅是累積的效果。

前述學者們對社會資本的論述，特別是社會資本的構成要素，在一項跨國性的研究方案 CONSCISE (The Contribution of Social Capital in the Social Economy to Local Economic Development in Western Europe) 中，做了更有系統的說明與運用，且更明確地勾勒出各要素之間的互動。該方案將社會資本以五種具體的要素分析之：信任、社會網絡、互惠和互助、價值/規範及承諾和歸屬感、以及有效的資訊管道。這五項要素聚集形成一個整體的概念 (如圖 1)，信任、互惠/互助和網絡環繞著一個共享規範/價值和承諾/歸屬感意識的組織或社區的核心，前三者是有關人們與組織之間的關係 (一種「結構」

的分析)，而共享的規範／價值和承諾／歸屬感，則是有關人們和組織的信念或感覺（一種「認知」的分析）。

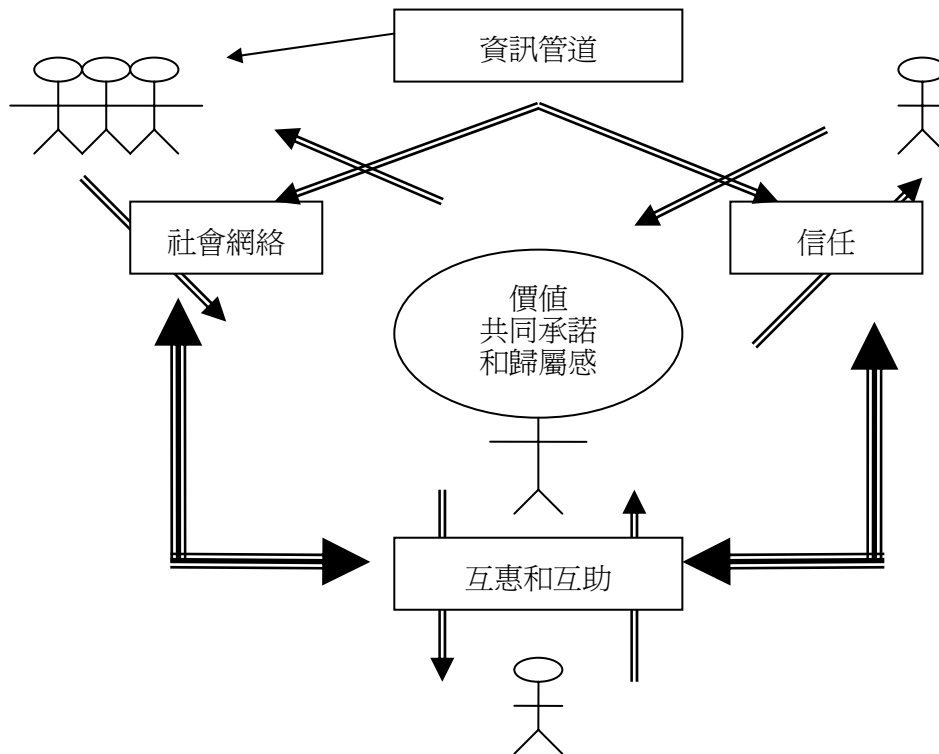


圖 1 社會資本循環圈

資料來源：Kay, A., J. Pearce and M. Evans (2004: 21)。

人們或組織可藉由建立信任關係、加入或建立網絡、或協助或與他人工作，跨進這個社會資本循環圈（Social Capital Cycle）。不管是從哪一點開始，他將會帶到其他的要素，並有助於強化和使用社會資本的行動（Kay et al., 2004: 20）。此外，這些要素可強化一個社區或利益團體成員的認同感或目的，成爲一個社區凝聚或團結在一起的「膠」（glue）；這種關係也有助於與外部社區或利益團體的人或單位建立關係，並成爲協助一個社區能夠取得外部資源以完成其社區發展或建設的「潤滑劑」（grease）（Kay et al., 2004: 18）。這些論述相當程度地彰顯出，協力網絡中的個人或組織，其合作的基礎除了仰賴正式的協定外，社會心理過程對關係維持的重要性；亦即，協力網絡的

個人或組織彼此之間的信任，將可能超越經濟理性的算計，而出現 Ring and Van De Van (1994: 95) 之以高度承諾關係的「非正式的心理契約」(informal psychological contract) 替代「正式的法定契約」(formal legal contract)。這些維繫協力網絡運作之信任、承諾與歸屬感等軟性價值，其產生的循環作用所創造出的效果，某種程度也即是前述擴散性之乘數作用的展現。

從前述的分析可知，學者們視社會資本為一種無形的資本，但它與其他類型的資本有直接或間接的關係，特別是彼此還有相互循環的作用。Farr (2003: 4) 即綜合諸多學者的說法，將社會資本概念化為：「結合、活動和關係的網絡，這種網絡透過某些規範，以及對公民社會和集體行動或福祉皆是必要的心理能力（信任），而將人們結合成爲一個社區」。顯見，這種結合或關係必須是建立在社會循環圈中的「共享的規範/價值和承諾/歸屬感」之基礎上；否則，其互動的結果不見得一定是良性的或有益社會或社區的。亦即，其活動必須要基於社會所認可的規範或價值，始能有益於社會或社區的營造或發展。江大樹、張力亞 (2008: 132) 的實務經驗研究即指出，實踐社區營造的核心價值在於：組織內外行爲者彼此之間能相互信任；該研究的結論嘗試勾勒出一個理想社區營造模式應具備三項條件：人際與組織間彼此的尊重與關懷；「認同型信任」的共識凝聚；「制度型信任」的公正、公開與參與。這種論述也正突顯出社區營造與社區發展必須要能善用網絡治理的策略，唯協力網絡之間必須要能建構出彼此合作的心理契約，始能超越正式契約的侷限。

參、社會資本的類型

在社區發展的脈絡裡，社會資本並不是一個單一的概念，它可能因社區成員的身份及其互動網絡而有不同的層次，Gittell and Vidal (1998: 15) 參酌 Putnam 對人與人以及人與團體之間關係的緊密度之社會資本的分類方式，將社會資本區分為「結合型社會資本」(bonding social capital) 與「橋接型社會資本」(bridging social capital)，這種區分方式與 Granovetter (1973; 1983) 所提之社會網絡的「強連結」(strong ties) 與「弱連結」(weak ties) 有相似之處。類似於「強連結」的「結合型社會資本」指的是家庭成員、親密朋友或鄰居之間的關係；類似於「弱連結」的「橋接型社會資本」指的則

是與較生疏的朋友、同儕或團體之間的關係。晚近，不同層級的個體、社區或公共組織或團體之間的關係亦受到關注，因而，有學者將這些超越階層或社區層次的關係歸為「連結型社會資本」(linking social capital) (Halpern, 2005)。綜合而言，若將社會關係視為是一種連續體，從「強連結」到「弱連結」一般可將社會資本區分為三種類型 (Woolcock, 2001: 13-14; Kearns, 2003: 43; Johnston and Percy-Smith, 2003: 323; Newman and Dale, 2005: 479; Middleton et al., 2005: 1716; Talbot and Walker, 2007: 482)：

- 一、 結合型社會資本 (bonding social capital)：基於一種獨特的認同且同質性成員彼此間之多面向的關係，成員有緊密的接觸，且具有強烈的相互承諾，例如：家人、親友或鄰居。Putnam 將這種連結視為一種「我群」(like-me) 的連結。
- 二、 橋接型社會資本 (bridging social capital)：主要係指由異質性的個人之間所形成之較弱、較疏遠及橫斷面的社會連結，例如：同儕、工作上的同事或社區內之公民組織或宗教團體。Putnam 將這種連結視為一種「非我群」(unlike me) 的連結。
- 三、 連結型社會資本 (linking social capital)：指的人們或組織跨越既有的界限、地位的連結，是一種垂直的連結，特別是指社區成員和直接或間接影響社區之個體、社區、市場或公共組織之間的連結，它促使人們或團體跨越既有的疆界，透過與不同層級的個人、組織或團體的連結來獲取資源。

這種分類方式某種程度上類似系統的觀念，若將它置於社區的脈絡，社區社會資本即是一個開放的社區系統之各次系統之間的連結和互動所產生的能量。若依網絡關係的緊密度而言，結合型社會資本相對上是互動較為密切的非正式之直接網絡的關係，如家屬、親密朋友或鄰居；橋接型則是人們跨越非正式網絡，而與直接團體以外的社區他人或團體之間的互動；連結型的社會資本則彰顯出跨越社區界線，而與社區外的個人、團體或組織的互動，這種互動對社區取得外部資源具有相當程度的影響。然而，因各類社會資本彼此之間有其模糊的交叉處，若欲明確界定各類資本的界線，在實務上是有其困難度的。儘管如此，社會資本的類型化將有助於我們去瞭解或掌握它們對社區的影響，進而採取較適當的介入方法，以促進社區的成長與發展。

肆、社區發展、社區營造與社區能力

當代有關社區發展的探討，往往與社區營造和社區能力交互討論。社會資本為社區能力的一環，社區營造則是邁向社區發展的過程與策略，再進入社會資本與社區發展關係的分析之前，有必要先釐清三者的意涵與關係。

一、社區發展

何謂社區發展 (community development) ? Sinder (1969 : 21) 認為社區發展即是成長與變遷，係指運用技術達成可測量的 (短期) 目標，以及創造無形的哲學、社會和人群之改變的 (長期) 目標；Mattessich and Monsey (1997 : 57) 認為，社區發展主要係透過一種資源分享的過程，藉以將人群聚集，以達成改善生活品質的共同目的。英國內政部則指出，社區發展係指與社區協力之集體行動的過程，其目的在於藉由確立需求，並採取符合需求的行動，以達成社會正義和符合特定目標的變遷 (Home Office, 2004 : 8-11)。英國社區發展工作國家職業標準 (the National Occupational Standards for Community Development Work) 更明確指出，社區發展工作的主要目的是「藉由與社區合作 (地理社區或利益社區)，共同促進社會變遷和正義」，以各種挑戰壓迫和處理不平等的方式，去：(一) 確認其需求、機會、權利和責任；(二) 規劃、組織和採取行動；(三) 評估效益和行動的影響。

前述的定義已某種程度的彰顯出，社區發展即是一種過程，也是一種目的。視為一種過程，它是要透過理性的規劃、行動和評估，並採取集體的行動，以挑戰壓迫和不平等；做為一種目的，它是要促進社會的變遷和社會正義，以協助社區改善生活品質。因而，全面性的社區發展需要兼具過程目標與結果目標。就過程面言，社區發展需要藉助於社區培力 (community empowerment)；就結果面言，社區發展在於獲致符合社會公平、正義，及促進社區全面生活品質的提昇，這也正是永續社區發展所追求的目標。社區培力即社區營造，其目的在於藉由參與、學習和合作等行動以提昇社區能力，培力是社區能力建構 (community-capacity building) 所不可或缺的要素。

二、社區營造

社區營造 (community building) 是一個相對較新的觀點，它的出現是欲協助解決市區內的貧困鄰里及偏遠地區的問題和機會。近些年，社區營造已成為許多政府部門的核心工作，它欲運用社區能量以形塑社區自己的未來，它建立在人們共享的觀點和共同的目標，以便能夠達成所偏好的社區願景，進而有機會實現社區的夢想 (Mowbray, 2005: 255)。社區營造的執行是透過在個別鄰里營造社區，亦即藉由彼此信任的鄰里學習，並善用其集體和個別資產的自我意識以共同從事具體的工作，以及在過程中塑造人、家庭、以及一個能夠提供更具前瞻且與主流社會接軌之基礎的社會資本 (McNeely, 1999: 741)。Mattessich and Monsey (1997: 9) 亦指出，社區目標和任務的達成係指社區為其日常生活所需，以及要獲得適當物理、社會、心理和環境的福祉，而從事的各項活動；社區營造工作的結果是一種完成任務和目標的能力改善，以及一種社區意識的增強 --- 一種對地方以及地方其他居民之社會和心理的連結，而不是真實目標的達成。

相較於傳統對貧窮問題的解決，社區營造的初衷不在於給予窮人更多的金錢、服務或其他有形的福利，或認為需要引進相當多外部的協助 (公、私部門)。社區營造的中心議題乃在於要能夠去除依賴感，並代之以自立、自信和責任 (McNeely, 1999: 742)。Mattessich and Monsey (1997: 21) 的研究即指出，成功的社區營造較有可能出現在內部自發而非外部促使的動機和理念，社區的自發性 (self-motivation) 會引發廣泛的參與，當動機和理念是來自社區本身，較易於增進完成任務所須的能力。

McNeely (1999: 745) 檢視美國社區發展的經驗，提出界定新社區營造本質的七項主題，他認為當代的社區營造必須是：(一) 以一種加強價值和建立社會和人群資本的方式，強調具體改善方案；(二) 廣大居民參與的社區趨力；(三) 全面的、策略的及企業的；(四) 以資產為基礎；(五) 合適的鄰里規模與條件；(六) 連結更廣大的社會以強化社區團體，並為居民開創外部機會；以及(七) 有意地改變制度上的障礙和種族主義。這種觀點已隱含著社區營造必須具備包括社會資本在內的資產為基礎，且其目標也必須是要能扣緊著社區的永續發展。

從前述研究者的分析可知，社區營造工作關注的面向，強調的不僅是營

造的目標，更關注到營造的動機與過程；強調的不僅是社區有形的資本，也關注到無形的社區社會能力（亦即社區社會資本）；強調的不僅是社區內部的資源，也關注到社區外部的資源；強調的不僅是社區的居民，也關注到社區領導的重要性。這些本質或特性顯著地彰顯出社區營造與社區之有形和無形資產之間的關係。為此，社區營造是需要多面向的結合，包括有形的物理、經濟和人力資產、以及無形的意識、凝聚力、信任等社會資產。

三、社區能力

Easterling 將社區能力（community capacity）定義為「居民個別或集體所擁有之改善地方生活品質之動機的資產或力量的集合」（轉引自 Labonte, 1999: 430）。Chaskin 等（2001：7）認為，「社區能力係指存在一個特定社區內的人力資本、組織資源及社會資本的互動，它可用於做為解決集體問題，以及改善或維繫社區福祉的手段 --- 透過非正式的社會過程和/或由個人、組織和存在於它們之間的社會網絡，以及社區為其一部份之更大體系之有組織的方式來運作」。Laverack（2006：267）指出，「社區能力係指一種過程，它可增進一個社區能夠引出改善其生活的資產和屬性」。Labonte（1999：430）列出社區能力的向度為「技巧和知識、領導、功效意識、信任和互惠的規範、社會網絡、以及開放和學習的文化」。

顯然，「社區能力」的定義是廣泛且不明確的，它可能是有形的物理環境或無形的意識或價值；它可能是個人、組織或社會網絡；它也可能是個人間、組織間或網絡間之情感、意識或價值的連結。綜合而言，社區能力可能具備下列幾項要素（Chaskin et al., 2001: 11; Labonte, 1999: 430）：（一）資源的存在：包括個人的知識、技術或組織的優勢，或社區財務資本的取得；（二）關係網絡：包括社區成員之間及組織之間的情感、價值、信任和互惠關係；（三）領導與經驗；以及（四）支持性的工具或方法：支持社區成員參與集體行動和問題解決的工具或方法。依此，社區能力也即是一種社會資本的體現程度，它主要表現在四個重要的面向（Chaskin et al., 2001: 14-16）：

1. 社區意識（sense of community）：係指反映出成員之間的連結程度，以及對環境相互關係的認知，包括：集體持有的共同價值、規範和願景之程度。

2. 成員彼此之間的承諾 (commitment)：係指特定的個人、團體或組織願意為社區所發生的事負責。
3. 解決問題的能力 (The ability to solve problems)：即將承諾轉化為行動，且僅有「社區參與」是不夠的，在規劃和執行本身改變的策略時，社區必須扮演最主要的角色。
4. 資源的取得 (access to resources)：即要能連結並取得社區外的資源（如經濟、人力、有形和政治資源）。

顯然，社區能力的體現或累積，並非單靠社區內的單一資源（如財務資源或人力資源）、個別成員或個別組織的努力即可達成，它需要多方的付出，並能夠將其成效做適切地結合。為此，Chaskin et al. (2001：19-20) 即指出，社區能力的累積須透過多層次媒介功效的組合 – 個人 (individual)、組織 (organization) 與網絡 (network)。個人層次關注的是人力資本和領導 – 個別居民的技巧、知識和資源，及居民對社區改良活動的參與。組織層次關心的則是社區為基礎的團體或組織（可能是正式的或非正式的）能否回應社區的需求，並能夠有效能且有效率地執行其功能，以及適當地與社區內、外之更大體系的連結。網絡層次關注的則是透過個人、非正式團體和正式組織之間的關係而運作，以回應社區多重需求或問題的解決。

前述有關社區發展、社區營造與社區能力意涵的分析，顯示出這三者之間的不可分離性。他們彼此之間具有多項共同的特性，例如，對網絡、資源、凝聚力及技術的重視，且三者之間也有相當程度的依存關係（如圖 2），社區發展的目的在於追求社會公平正義與社會變遷，過程中它需要藉助於社區營造去凝聚、結合或創造更多有形和無形的社區資源，以便匯集更多的社區能力於追求更進一步之社區全面性的發展。而社區的發展將更強化社區營造的能量，進而創造出更豐富的社區能力。然而，在實務的運作上，各方面的社區能力並不必然是均衡發展的，個別面向若未能到達某種程度的能力門檻，抑或過度偏重或缺乏某些能力面向，則欲追求全面性的社區發展將可能受到侷限。為追求社區未來的發展，社區團體或組織的領導者，要能善用社區中個人或團體的技巧及環境的優勢，來強化其所缺乏的面向。

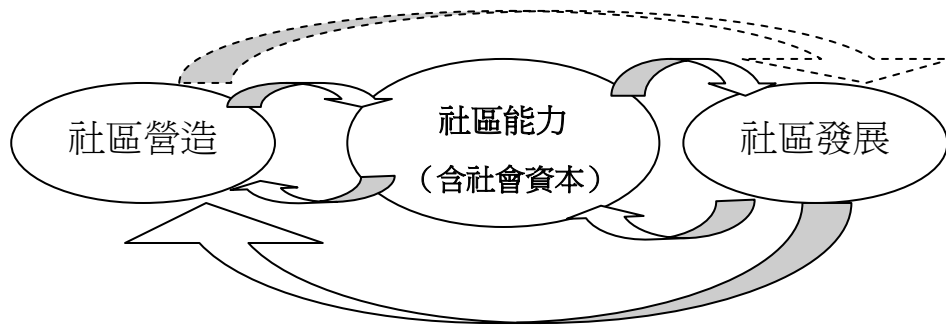


圖 2 社區營造、社區能力與社區發展關係圖

資料來源：作者自行繪製。

伍、社會資本與社區發展的聯結

做為社區和國家而非個人的資產，社會資本同時是社區發展的「因」，也是社區發展的「果」。社會資本與社區發展之間如何產生聯結？兩者彼此之間的「因」與「果」又如何？這些議題的討論將有助於促進社會資本與社區發展之間的良性互動。

一、社會資本之於社區發展

全面性與永續性社區發展的目標在於提昇社區生活品質，生活品質的面向展現於經濟發展上的共富、社會發展上的關懷、環境發展上的綠色以及治安穩定上的安全 (Taylor et al., 2000)。這些代表全面與永續社區之生活品質要素的營造，是需要許多社區之有形和無形資源的投入，特別是無形的社會資本。社會資本不僅被視為對貧困社區情境的改善有其重要性 (Middleton et al., 2005: 1715)，也被視為是強化社區生活品質及社區永續發展的必備要素 (Newman and Dale, 2005: 484; Kay, 2006: 162；蔡必焜、王俊豪、卓正欽，2004：71)。實證研究發現，較高層次之社會資本的社區要比較低層次者有更佳的生活品質 (Kavanaugh et al., 2005: 119)。相較於社會資本較弱的劣勢社區，較多社會資本的地方 (居民關係、信任、有組織的利他主義和慈善施捨)，

學校的運作較佳、學童較少看電視、暴力犯罪較少、社會包容度較高與更公平、可促進經濟發展以及讓政府更加的有效能 (Porte, 1998; Putman, 2000; Kearns, 2003; Piachaud, 2002; Stolle, 2003; Rupasingha et al., 2006; Poortinga, 2006)。這只要是因為這類的社區有高度的社會信任、緊密的社會網絡以及完善的互助規範(社會資本主要的特性),因而有較大的能力去組織和有效地動員集體行動,以取得資源或影響決策。

反之,社會資本的缺乏可能是導致社區貧困的部分原因 (Hastings, 2003: 93-94),甚至可能更加惡化社會排除的現象 (Wallace, 2007: 10)。這只要是因為一個缺乏社會資本的地方,即可能出現僅有零星的社會網絡、缺乏信任、很少有效的互動、沒有共同的規範和對區域的承諾、社會凝聚力衰退以及社會低度開發;這將使得該地方出現治安惡化、想要搬離該區域、相互猜忌、缺乏訊息、很少社會設施、較低的健康標準、退化的物理環境,簡言之,即是一個劣勢社區的所有標記 (Kay, 2006: 167)。

顯然,社區具備社會資本能量的多寡,對社區生活的許多面向皆產生影響,無論是社區經濟、環境、治安、健康...,這或許是透過社會資本之「膠」與「潤滑劑」功能之發揮,而將社區緊緊地扣緊在一起,以使其能居民能為社區利益而採取集體行動,進而有利於社區發展工作的運作。Gittell and Vidal (1998: 146-147)即提出要建立以社會資本為基礎的社區發展策略,他們認為活化社區應從提昇居民對社區的認同、社區組織的能力以及網絡關係的建立與控制著手。Mel and Jenny (2007: 17)也指出,當社區的發展面臨到威脅時,社會資本是建立連結、溝通和凝聚所必要的要素,它使得文化能夠再造,並提昇環境保護以追求永續。

社會資本要如何能對社區發展帶來正向的影響呢?結合型和橋接型社會資本可透過規範的分享,將一些正向的社會價值(如:信任、尊重等)內化於社區成員日常生活中,使其成爲一項非正式的控制工具,藉以降低對社區成員採取諸如契約或法律之正式和明顯的控制方式 (Johnston and Percy-Smith, 2003: 327; Portes, 1998: 19)。例如,在經濟層面上,高度的信任可減少密集的監督,可降低與集體行爲問題相關的交易成本,減少生產活動時當事人-代理人之間的摩擦,進而促進經濟的成長與發展 (Johnston and Percy-Smith, 2003: 327; Rupasingha, 2006: 83; Jurik et al., 2006: 151)。

連結型社會資本對社區培力和伙伴關係的運作是必要的,透過外部的連

結，將可讓社區居民跨越居住地和社會空間，以為社區居民開創就業的機會（Hastings, 2003: 88），或獲得社區發展所須的外部資源。這種對他人開放的概念及與外界的連結，對永續社區發展皆有其重要性，Gilchrist（2004：8-9）即指出，與社區內、外不同的資源維持連結是一種訊息的蒐集，它使得我們能夠獲得我們所不知或不能夠影響的建議、服務和資源。Green and Haines（2008：117）也認為，社區外的連結將有助於我們取得社區內部所沒有的訊息、財務或新的理念，進而有助於社區的發展，這與 Hastings（2003：88）所提之缺乏「連結型」社會資本，將可能會影響到居民取得就業的機會之論述是相似的。

從前述的分析可知，社會資本對社區發展有其重要性，特別是處於相對劣勢的社區。當一個劣勢社區處於分歧或衰退的情境，社會資本的營造被視為是可挽回頹勢的一項策略，且是分歧社會的黏合劑。此外，社會資本亦可活化人際之間的信任度，進而降低經濟活動的交易成本，這些皆有助於促進社區的福祉。英國工黨在一九九七年執政前的社會正義委員會（Commission for Social Justice）就已經認定「社會資本是處理弱勢的一項關鍵要素」：

「我們社會的道德和社會重建端賴我們投資社會資本的意願，我們非常需要彌補目前已明顯撕裂的社會結構。社會資本本身是好的，它讓生活成為可能。但是社會資本對經濟的更新也是必要的，這兩者放在一起…經濟繁榮靠的不僅是經濟，也是需要靠社會資本的。社會資本能夠鼓勵新的投資，以及讓現有的投資更往前邁進。它是將經濟和有形資本之福祉結合進邊緣化社區的黏合劑。」（Commission for Social Justice, 1994: 308）

然而，社會資本的影響並不必然全是正向的，因為社會資本的發展可能有助於，亦可能不利於社區發展（Newman and Dale, 2005: 477; Green and Haines, 2008: 119）。New Economics Foundation（2000）即指出：「很多人群和社會資本的要素，到某一種程度是有益的，但超越了則反而是有害的，自尊可能會轉變成自負（vanity），約束可能會變成壓迫，以及親密可能變成腐敗。」（轉引自 Kay, 2006: 168）。儘管社會資本的三種類型（結合型、橋接型與連結型）是社區凝聚力與網絡，甚至是夥伴關係的展現，但愈強的社會資本是否代表其對社區發展的助益愈大，仍相當程度地受到質疑。

就結合型的社會資本而言，儘管 Coleman（1990）認為社會網絡的「封閉」有助於產生對社區的義務和認同，但很強的社區凝聚意識若未能適當的

被運用，或社區抱持著封閉的心態，對社區的發展或其所追求的社會正義和公平的價值，反而有負面的效應。有研究即警告，過度著重於將社區結合成一種凝聚的單位之社會資本，可能反而會使得一個社區更加的孤立，對外人或陌生人缺乏容忍度及接受度，阻礙社區的創新與變革（Hastings, 2003: 93; Rydin and Holman, 2004: 117; Newman and Dale, 2005: 477），以及不利於社區居民對外部訊息的獲取，甚至影響到社區居民工作機會的取得（Green and Haines, 2008: 119）。這些狀況可能導致「從某一種觀點看似是一種很強的社區凝聚意識，但從另一個觀點可能被視為是粉碎、分化和階層化的」（Fukuyama, 1997: 378），進而使得結合型社會資本反而加劇其所欲解決的社會排除問題（Piachaud, 2002: 17）。

就橋接型和連結型的社會資本而言，儘管研究者強調社區發展應著重的是兩類型的社會資本（Woolcock, 2001: 13-14; Newman and Dale, 2005: 479），但它們能夠發揮多少作用，仍有其待商榷之處。Szreter（1998：5）即對志願結社的成員能對社會有正向的效益抱持質疑的態度，他認為社會資本能否有正向且重要的影響，關鍵在於其所建立的關係品質（quality of relationship）。Fukuyama（1997：378）亦認為「價值和規範分享的本身並不能產生社會資本，因為價值也許是不正確的」。Fukuyama（1997：380）也認為，社會資本並不是人群資本的子集合，因為它是團體而非個人的資產 – 支撐社會資本的規範…必須是要為超越一個個體所分享的。為此，這兩類社會資本能否有助於社區發展，尚須考量到互信與網絡的關係品質，及其所分享之價值的正確性。

Kay（2006：168）認為，在一個地區增加社會資本是不能夠替代其它資本的，且社會資本本身也不可能增進社會經濟，它必須要與其他形式的資本同時使用 – 財務、人力、環境和文化。故當我們在問「甚麼是社會資本？社會資本如何被測量？社會資本來自何方？以及如何增進社會資本？」時，我們或許也要問「社會資本一定是好的嗎？」。在普遍認為社會資本對社區發展有正向貢獻時，學者們也提醒我們必須要注意到它可能出現的負向效果，包括（Portes, 1998: 15-18; Johnston and Percy-Smith, 2003: 330; Kearns, 2003: 46）：

- （一）排除外人或抑制社會流動：因特定團體或社區之強連結而排除外人，甚而抑制開放社會所提供的社會流動機會。

- (二) 團體或社區的封閉：部分團體或社區內「搭便車者」(free rider)¹ 握有資源掌控權，而令其團體或社區封閉，甚而抑制團體或社區成員的經濟成就。
- (三) 團體或社區內的順從：這將限制個人自由和自主所產生的團體順從，甚或被利用去承擔不好的行為。
- (四) 規範水準下降：因反對主流社會和代內歷經排除或歧視而衍生的團體凝聚力所導致的規範水準下降。

因而，社會資本在一個限定的範圍和緊密的團體內，其所採取之緊密連結的形式，若未能建立在社區發展價值的基礎上（如社會正義、民主、公平...），反而可能讓社區或團體陷入封閉之自負與壓迫的情境，進而讓自己陷入孤立之排除自我與排除他人的境遇。社區發展價值的體現，其關鍵在於社區能否提供一個傾聽居民心聲的平台，以避免社區議題之「黑箱作業」的決策。為此，一種強調公民參與之審議式民主（deliberative democracy）的「納員管理」（inclusive management）運作機制，在實務上已被運用於解決各項社區問題。「納員管理」有兩項概括性的前提：1. 持不同觀點者能夠聚集在一起，並欣賞彼此的觀點，以促進政策的設計和執行；2. 告知的審議過程（informed deliberative processes）是民主的基礎，納員管理者要能夠營造機會，透過各種不同的管道讓關心公共問題者，能夠在一起共同解決其所面對的問題，因此，納員是一種促進審議的管理過程（Feldman et al., 2006: 93）。

陳俊宏（1998：115）的研究即指出，透過當事人參與在具體的生活情境中，共同解決及面對生活問題的過程，本身就是一種社會學習的機制，它不僅注重於短期的政策效果，也在於透過反省、批判及審議的過程，進而產生行動，體認社會變革及公共利益的重要性。黃東益、李翰林、施佳良（2007：41）也指出，審議式民主是公民授能（empowerment）、社會解決利益衝突及政府強化民主正當性和決策理性的良方；其研究顯示，在面對面的討論中，「成員互動」的影響是造成參與者知能提升及政策偏好的最主要因素。因此，若將納員管理之審議式民主運用於社區問題的解決上，其所主張之公共事務的判斷或評價，依據的將不是民意調查的輿論，而是協力網絡中的利害關係人能夠面對面的共同合作，以解決共同關注的議題，或滿足共同的需求。

¹ 即享有自己沒有加入之組織或團體所創造出的利益者。

二、社區發展之於社會資本

社會資本對社區發展有其正面的效益，也有其潛在的限制，這是研究者所普遍的認知與理解的，但這並不意味著兩者是單向的關係，社區發展的過程和成果也有可能影響社會資本的累積，這種社會資本與社區發展雙向之間的關係同時是因也是果（Portes, 1998）。但這種因果關係能否造就出「良性循環」（virtuous circle）的現象，其前提是兩者必須要能妥善運作。前面已分析社會資本對社區發展的影響，底下將進一步探討社區發展對社會資本的影響。

Gilchrist（2004：11）指出，社區發展可被視為是一種為集體利益之社會資本的建立和釋放，它支持可扶植相互學習和發展共同承諾與共同願景的網絡，以使得人們能夠在一個相對穩定的社區，一同工作和生活。因而，社會資本是社區營造的主要重心，社區營造工作部分是為了要強化社區的非正式關係及社區的基礎結構，並營造管理和扶植社區的能力（Chaskin et al., 2006: 489）。McNeely（1999：745）檢視美國社區發展的經驗亦發現，社區營造方案所產生出的凝聚力，獲得一種難以言喻的能量和關係網，這種 Edmund Burke 所謂的「凝聚之結」（ties that bind）即是社會科學家們所稱的「社會資本」。這種社區發展的過程與結果之有助於提昇社區的社會資本，已獲得許多實證上的支持（Home Office, 2004; Kay, 2006），甚至社會資本被視為是社區發展的軟性目標（soft goal）（Kearns, 2003: 39）。

然而，社區發展對社會資本的塑造是否一定是正向的，也有些研究持保留看法（Zetter et al., 2005; Knotts, 2006）。若一個社區的居民能夠取得外部的資源，特別是政府資源的投入社區，一個社區也許可在不具任何情感之社區意識的情況下啟動，例如，他們可能在工具性的連結下聚在一起，共同參與如建設公園、重建廟宇、解決環境問題，或參與公益活動。儘管在缺乏真正社區意識的情況下啟動社區發展，也有一些具體看得到的成效。但以外部資源啟動社區發展，是否能隨之造就出社會資本也不盡然，政府資金撤退，可能使得社區的有形建設因疏於維護而漸趨衰退，甚至社區發展過程中社區內部的爭議若未獲得彌平，反而可能侵蝕既有的社會資本。Green and Haines（2008：118）即認為，高度依賴外在於自己社區的社會結和網絡，可能有助於社會資本的促進，但若忽略與社區或地方性組織或機構互動，它也可能是社區發展上的一項障礙。實證研究發現（Knotts, 2006: 37），社區發展的投入

對社區建物是有顯著的正向結果，但在社會資本和生活品質的層次上，卻未呈現顯著差異，甚至出現沒有社區發展方案介入的社區，反而有較高的社會資本。

事實上，有些弱勢社區的有形資源相對上是匱乏的，但其居民生存的休戚與共可能讓他們激發出社會資本。例如，在一個街頭幫派橫行及治安惡化的問題社區，居民可能會彼此合作以維護安全，他們的關係範圍可能會擴張至包括彼此投入以營造更緊密的鄰里關係。換句話說，儘管是非常貧困的地區，居民也可能展現出對社區的承諾。可惜的是，若居民沒有擁有足夠的資源，以讓這種升高的社區意識轉化為有效的行動，或居民不願意對行動更進一步的承諾，將可能使得難得建立起來的社會資本式微。單純或短暫的歸屬感是不足以讓社區維持永續的運作，它必須要有其他社區能力的特性加入，否則社會資本的延續與累積也將受到侷限。

Green and Haines (2008: 114) 指出，在一些較貧困或少數民族的社區，在社會資本的發展上，社區發展工作也許會遭遇到一些嚴重的阻礙，較貧困的地區也許會較依賴其社會關係來滿足需求，但其家人和朋友可予以提供協助的資源卻是較少的。因而，全面性的社區發展是需要有形與無形資本的結合，社會資本固然是不可或缺的元素，但單獨社會資本是不能夠建立社會經濟和發展社區的。儘管如此，我們也不容否認社區發展的集體行動，是可能成為啟動潛在社區社會資本的觸媒。

前述研究發現所反映出的訊息或許提醒我們，促進社區發展的社區營造必須是全面的與策略的，若僅僅專注於其中一、兩項，將難以有徹底的改變；社區營造所促成的社區發展也必須是要全面的，僅有外觀成效的社區發展，也不見得有實質的社會資本。Portes (1998: 4) 即指出，社會資本的獲取需要計畫的經濟和文化資源的投資。此外，激發居民參與社區的組織或活動，並不必然會激發出與社會資本相關的態度 (Molenaers, 2003: 128)，它仍須要有諸多因素的搭配。

陸、社區發展何去何從？社會資本的啟示

過去十幾年來，台灣學術界對於社會資本的研究已趨於熱絡，除概念性的分析外（如：王中天，2003；林南，2007），也將社會資本的相關概念運用於各種領域的探討，例如，社會資本與警政（如：李宗勳，2002；葉毓蘭、李政峰，2002），社會資本與健康（如：鄭惠玲、江東亮，2002；陳敏麗等，2003），社會資本與組織（如：廖坤榮，2004；張培新，2006），社會資本與教育（如：蘇國楨、蔡子安，2006；李思賢等，2006；李敦仁，2007），社會資本與公民社會（如：江明修、鄭勝分，2004；林國棟，2006），社會資本與社區（如：吳明儒，2003；蔡必焜、王俊豪、卓正欽，2004；盧禹璫，2005；梁炳琨、張長義，2005；黃文彥，2006；郭瑞坤等，2007；江大樹、張力亞，2008）等。若我們期待建構的是一個全面性的社區發展，前述與社會資本相關的議題（如健康、教育、治安、公民社會等），莫不與社區發展的工作有密切關係。依此而言，如何善用社會資本以促進全面性的社區發展，可說是台灣當前社區營造與社區發展工作所必須面對的基本議題。

社會資本本身是價值中立的，它可被用於支持、發展和創造協助一個社區和社會的發展；同樣的，它也可能被排除、破壞、損毀和壓抑而衝擊到社區的穩定。個人往往沒有資源來促成社區必要的變遷，因而必須要善用社區社會資本，特別是要讓社區社會資本成爲「好的」(good)社會資本(Newman and Dale, 2005: 480)，而是否一個協力網絡的行動者能夠利用「好的」社會資本，並克服「不好」(bad)的社會資本之限制，端視社區領袖與利害關係人對社區的承諾與運作。從前述台灣社區發展與社區營造之政策及其執行成效之檢視，社區發展、社區營造與社區能力三者之關係的探討，以及社會資本與社區發展的聯結之分析，我們或可整理出底下七項社會資本對台灣社區發展的政策意涵。

一、營造和累積「好的」社會資本，避免社會資本為少數「搭便車者」所掌控

全面性的社區發展需要健全的社區營造策略，社會資本是社區營造的基

礎，也是社區營造欲進一步予以累積的產物，其成果能否真正有益於社區發展，端視其所營造和累積的社會資本，是否能產生實質的效益。在台灣特殊的社區環境脈絡裡，派系惡鬥及專業割裂的現象屢見不鮮，儘管「派系內」及「專業內」的成員間可能存在相當強的凝聚力，然而，這種近似「結合型社會資本」所累積的凝聚力，並非是建立在欲實現「社區價值」及促進「永續社區發展」的理念，甚或是存有一己之私的慾念，其可能造成的後果反而是與社區價值與永續社區發展的目標是背道而馳。

爲此，社會資本對社區營造與社區發展固然有其價值，但若所營造的資本卻爲「搭便車者」所掌控，並運用於圖謀「內團體」的私利，對社區而言那將是「負向」的社會資本。就如 Portes (1998: 21) 所指，有很少的理由可讓我們相信社會資本是解決主要社會問題之準備就緒的良方。這或許意味著社會資本並不全然是「正向的」，它能否成爲「好的」社會資本，端視掌控者對社會的價值與規範的承諾和實踐。爲此，社區政策的決策者與社區領袖，宜思考如何避免讓社區所營造或累積的社會資本，成爲有心者圖一己之私的工具。

二、創造「有形」與「無形」資本的「良性循環」，導正「重硬體、輕軟體」的弊病

社會資本是永續社區發展所不可或缺的資產，但並非是唯一的。無形的社會資本固然可提昇一個社區的經濟資本，但社會資本也同樣受到其他形式資本的影響，如經濟、文化或和人力資源，許多研究者已指出社會資本與其他有形資本之間的連動關係（如：Bourdieu, 1997; Putnam, 1993b; Kay, 2006; Green and Haines, 2008），若欲讓有形資本與無形資本產生「良性循環」，在社區發展經營策略的運作上，兩種形式的資本是皆應獲得同等的重視。

長久以來，在政府經費挹注之下，台灣的社區建設雖有一定程度的進展，但「重經濟、輕文化」及「重硬體、輕軟體」的現象，卻反映出許多社區偏重於有形而忽略無形資產的事實。晚近的「社區總體營造」、「新故鄉社區營造」及「健康社區六星計畫」雖已注意到這種偏頗現象，社區參與、社區自主、社區主義…等社區發展之軟性目標的追求已獲得政策上的重視。然而，在實務面，重硬體、輕軟體的現象不僅未能移除，甚而出現社區之「經濟與產業凌駕文化與精神層次」的建設。如何透過社區社會資本的營造，以導正

社區之「重硬體、輕軟體」、「重經濟產業、輕文化精神」的現象，實為當前社區營造與社區發展政策規劃及實務刻不容緩的議題。

三、啟動「未動」社區，重拾社區意識與社區參與，再造與擴展社區社會資本

社區發展重視的應不僅是已發展或發展中的社區，對於許多仍處於「未動」狀態的社區，以及「動力不足」的社區，亦應設法予以啟動或活化。社區居民之社區意識薄弱、社區參與不足及社區關係疏離等問題，並非是社會既存的現象，而是它們隨著社會的變遷而逐漸式微或流失。為強化社區意識、激發社區參與及活化社區關係，如何喚回 Cloeman (1988) 所稱的「原生的連結」，將是啟動及營造社區社會資本的首要之務。因而，在社區社會資本概念的應用上，社區發展所要強調的並不全然是營造社區社會資本，事實上，有些弱勢社區（或較傳統型的社區）的潛在社會資本並不亞於已投入營造的社區，如何啟動這些「未動」的社區，重拾或重塑其固有的社區社會資本，以為社區發展工作奠定基礎，這是社區工作實務面應該思考的課題。

此外，儘管連結型社會資本在貧乏社區是較弱的，且相較於較富庶社區，其居民較無力於取得政府部門的服務 (Talbot and Walker, 2007: 490)，但弱勢社區並不全然意味著其它的社會資本是缺乏或不足的，有時反而它具備豐富的潛在結合型或橋接型社會資本，問題是它需要有一個「觸發點」予以啟動「希望意識」，並藉由從簡單到複雜活動的推進，以建立其邁入社會資本循環圈的信心。為此，社區發展政策的規劃與實務，應能顧及「觸發」與「啟動」潛在社會資本之因子的創造和執行。

四、慎防即興式的社區方案侵蝕社區關係，永續社區發展需要長期資源的投入

社區營造的目的在於追求永續的社區發展，其過程是一項艱辛之費時、費力與費心的歷程，營造過程中若未能讓改變或發展看得見具體的成果，或缺乏完善長期的目標，特別是未具全面及策略之片斷性、零碎性的社區發展方案，可能讓社區營造的有形成果曇花一現，但隨之而來的卻是因成果難以維繫，而致社區居民的期待與信任受創，甚而侵蝕到社區既存的社會資本，

產生如 Knotts (2006: 37) 所發現之「沒有社區發展方案介入的社區，反而有較高的社會資本」的現象。社區發展需要全面性且長期性的投入，社區發展方案若缺乏長期的願景或資源不足（包括財務以及地方社會的底層結構），抑或將社區的未來寄望於短期型的試辦方案，必定難以享有長期的成就。Mowbray (2005: 263) 即呼籲，社區能力的建立要能超越未定的試辦性方案，轉而承諾長期性的投入實質資源於普及性（而非選擇性）的方案。

台灣缺乏一套長期性、全面性與前瞻性的社區政策是不爭的事實，基本上，政府對社區的發展並不是沒有政策，而是政策層出不窮，且繁雜不堪。社會變遷加上福利思潮的轉變，原本社區的功能添加許多福利的因子，如福利社區化、社區照顧等；社區（總體）營造的政策，讓社區的主軸轉移至文化建設；社區（文化與經濟）產業、社區參與和社區培力的倡導，再度使得政策重心轉移至「挑戰 2008：國家發展重點計畫」之「新故鄉社區營造」，在大量經費的挹注後，在社區理念不足及有形利益的誘導下，再加上政府急於拿出成績的壓力下，不斷地推出許多短期性的方案，製造出一些依賴政府經費的明星社區及樣版社區，這些短視近利與華而不實的成果，事實上是背離社區永續發展的原理，更嚴重的是它也可能因社區諸多的派系或內團體對於資源的爭奪，而侵蝕了傳統的社區關係與社會資本。

此外，當我們在強調社會資本對社區發展具有不容忽視的重要性之時，並不意味著雄厚的社會資本即可促進社區的發展，它仍然需要長期之有形資源的投入。為此，政府或相關部門也應避免讓社會資本成為資源不足的藉口，全面性的社區發展需要長期之有形與無形資源的配合，特別是政府經費的投入，否則社區社會資本將可能成為政府投機主義的藉口。Kearns (2003: 59) 即指出：對諸如社會資本和自尊之軟性目標的強調，並不足令居民滿足，他們仍需要較大的財政安全和較佳的公共服務績效，社會資本對這些輸送仍有些距離。

五、外來專業者與組織應善用「培力」策略，積極培育社區在地人才與在地組織

封閉式的社會資本可能成為有心者利用做為謀私的工具，從「結合型」到「橋接型」再到「連結型」的社會資本之運用於社區發展，若未能夠以創造共富、關懷、綠色及安全的社區為願景，確保社區方案是公正和透明的，

並採取參與、學習、培力和伙伴的策略運作，社會資本可能成為少數掌控資源者合理化其「搭便車」的藉口。Newman and Dale (2005: 485) 即指出，為了讓一個團體的媒介在使用現有的社會資本更趨於完善，應該要能激勵橋接節 (bridging ties)，並讓結合節 (bonding ties) 維持在一個必須要能鼓勵網絡之間的連結，以及增加取得外部資源的最低程度。

台灣當前的社區營造與社區發展工作，普遍存在著地方及社區領導人才不足、社區高度依賴政府或外部資源、以及民間非營利組織在地性薄弱…等問題。地方領導人才的不足，將可能造成對於少數社區領袖的依賴，若這些領袖缺乏開放的胸襟，將可能產生少數人掌控政府投入的資源，社區居民參與的意願和能力未能予以提昇，將可能讓這些領袖圖謀「內團體」的利益，甚於整體社區的利益，而讓這種類似「結合型的社會資本」成為宰制社區的工具，其所引發的後果恐將是讓一個社區更趨於封閉，且讓社區欠缺創新或變革的動力。此外，在政府資源的誘導之下，許多社區也出現外來的民間非營利組織加入社區營造工作，當然，政府的資源和外來團體帶來的專業人士，對社區的營造和發展會有一定程度的貢獻，但社區可能必須承擔的風險即是：「資源撤退、外來團體即出走」的現實問題，這種非營利組織缺乏在地性的問題，終將讓已營造一段時間的社區返回原點。

為避免這些不利於社區負面現象的不斷重演，在地領袖人才與在地組織的培育，應是政策上必須優先支持的項目，為此，無論是政府的政策或外部的專業人士或組織，宜縝密設計出能藉由「培力」策略的運作，藉由激發社區居民或地在組織的參與，並有計畫地灌輸其專業技能和組織運作技巧，以為社區的永續經營開發與儲備適當的在地人才和在地組織，畢竟成功且永續的社區營造與社區發展，往往是來自於內部的自發甚於外部的驅動 (Mattessich and Monsey, 1997: 21)。

六、建立整合各類社會資本的運作機制 (網絡運作)，以強化社區能力的綜效

跨越「結合型」社會資本的封閉，開展「橋接型」與「連接結」社會資本的關係品質，讓各類型社會資本皆能有助於社區能力的累積，將可為全面性的社區發展奠定社區能力的綜效。如前所述，台灣當前的社區工作不乏出現社區關係淡薄、專業斷裂、社區領袖 (村長和社區理事長) 惡鬥及資源競

爭的問題，這使得因社區中有限的人力、物力和組織未能完善的規劃與使用，而削弱社區的整體能量。如何因應這項挑戰？如何提昇良性社會資本的效用，是政策上必須思考的議題。

為跨越「結合型」社會資本的封閉，以避免少數人圖謀一己之私，政策上宜引導社區領袖以開闊的胸襟，透過營造與累積「橋接型的社會資本」，讓社區內的其他有志之士加入社區營造的行列，也要能夠進一步培養社區開創「連結型社會資本」的能力，透過專業團隊的結合及社會網絡的建構，在社區內與相關的政府單位或民間組織（團體）建立緊密的夥伴關係，並與社區外的政府單位或民間組織（團體），建立以課責（accountability）為基礎的品質關係，以讓外部資源能持續匯入社區。Burt（1992）即主張，一個結構需要「結構洞」（structure holes），以創造變遷和再結盟（realignment）的機會，其作法在於要能夠有對「他人」開放的空間（轉引自 Newman and Dale, 2005: 483），這種開放也意味著透過社會聯繫，以促進有助於社區發展之社會關係的提昇。否則，過度自我封閉或自負的社會資本可能反將成為社區變革或創新的阻力。為此，無論是社區本身或政府政策，皆須致力於培育更多的社區菁英與領袖，藉由他們來開創更豐富的「橋接型」與「連結型」社會資本，以藉由社會網絡的建構，為社區的永續發展奠定更寬廣的資源和更多的機會。

七、培育「納員管理」之社區領袖，營造審議式民主為基礎的社區社會資本

社區社會資本量能的蓄積與社區領袖的特質與才能息息相關，社區領袖之間的利益衝突，社區資源之受制於少數「搭便車者」，「未動」社區之未能啟動，社區之「重硬體、輕軟體」，以及即興式社區方案之侵蝕社區關係，這些社區營造與社區發展亟欲解決的問題，社區領袖扮演著關鍵性的角色。社區領袖們要帶領社區邁向永續發展之際，若未能抱持著學習、開放與接納的胸襟，將難以避免「搭便車」與「黑箱作業」的疑慮，也無力啟動社區邁向永續。為此，培育社區領袖之「納員管理」的能力，實為突破前述之社區困境的必要途徑。

「納員管理」的運用不僅能夠促進協力網絡成員之間的互動，更可藉由其過程蓄積各類社區社會資本的量能，以為社區奠定穩固的發展基礎。社區領袖要能透過相關的學習與訓練，以讓自己成為社區審議過程的媒介、公民

參與的促進者、以及協助居民清楚表達和滿足其共同利益的公僕（public servant）（Feldman et al., 2006），進而在前述各項社區發展困境的突破上扮演關鍵性的角色。為此，社區相關的教育訓練或培力方案，要能夠以培育社區領袖「納員管理」的知能，並能夠灌輸其審議式社區民主的理念與做法，以爲社區奠定穩固的發展基礎。

柒、結論

「社區」作爲公共服務輸送的基地，已成爲許多國家的政策議題。歷經半世紀的發展，台灣的社區工作在面臨到發展上的瓶頸，但卻因「社區」之成爲政策矚目的焦點，而出現另一發展上的契機。然而，在政府多元且分歧的施政下，社區並未能如願地擔負其被期待的角色，究其原因，除社區價值未能深化於社區居民、社區領袖、社區組織及與社區發展相關的公、私部門外，傳統社區之社會資本的流失，以及未能隨著社會的變遷而適時營造與蓄積社會資本，實爲許多社區的負面現象層出不窮的主因之一。

社會資本爲社區發展不可或缺的無形資產，也是社區能否永續發展的根基，唯社會資本並不必然有利於社區的發展，唯有能夠隨情境而彈性且適時地讓各類社會資本與社區發展產生聯結，始能夠在兩者之間創造出良性的循環，進而讓社區逐步朝永續發展邁進。爲激發與蓄積社區社會資本，並期待各類社會資本能對社區發展有正向的影響，協力網絡的運作以及「納員管理」之審議式民主機制的建立與實踐，實爲聯結兩者之關係發展的媒介，也是讓一個社區能夠邁向永續發展的重要策略。

參考文獻

一、中文部分

王中天

2003 〈社會資本：概念、源起及現況〉，《問題與研究》，第 42 卷第 5 期：頁 139-163。

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》，第 26 卷第 1 期：頁 87-142。

江明修、陳欽春

2005 〈充實社會資本之研究〉，《新世紀第二期國家計畫研擬，專題研究系列 III：社會法政篇》，頁 177-252。臺北：行政院經濟建設委員會。

江明修、鄭勝分

2004 〈從政府與第三部門互動的觀點析探臺灣社會資本之內涵及其發展策略〉，《理論與政策》，第 14 卷第 3 期：頁 37-58。

李宗勳

2002 〈社會資本與社會安全之初探〉，《中央警察大學學報》，第 39 期：頁 13-43。

李思賢、張弘潔、李蘭、吳文琪

2006 〈家庭及學校的社會資本與國小學童內化行為問題之關係〉，《中華心理衛生期刊》，第 19 卷第 3 期：頁 231-253。

李敦仁

2007 〈人力資本、財務資本、社會資本與教育成就關聯性之研究：Coleman 家庭資源理論模式之驗證〉，《教育與心理研究》，第 30 卷第 3 期：頁 111-141。

林南

2007 〈社會資本理論與研究簡介〉，《社會科學論叢》，第 1 卷第 1 期：頁 1-32。

林國棟

2006 〈社會資本建構公民社會的概念分析〉，《黃埔學報》，第 51 期：頁 19-29。

林經甫

2002 〈社區營造與市民參與 – 社區總體營造的現況與理想〉，《新世紀智庫論壇》，第 19 期：頁 30-38。

吳明儒

2003 〈從社會資本理論探討臺灣福利社區化之困境 – 以美國 CDC 與 LISC 為借鏡〉，《非營利組織管理學刊》，第 2 期：頁 39-69。

徐震

2004 〈臺灣社區發展與社區營造的異同 – 論社區工作中微視與鉅視面的兩條路線〉，《社區發展季刊》，第 107 期：頁 22-31。

- 陳俊宏
1998 〈永續發展與民主：審議式民主理論初探〉，《東吳政治學報》，第9期：頁85-122。
- 陳錦煌
2005 〈專題演講：社造十年的省思，迎接下一個十年〉，《邁向下一個社造十年—從人文、環境、產業再出發研討會會議手冊》。臺北：中華民國社區營造學會、好鄰居文教基金會。
- 陳敏麗、施春和、施國正
2003 〈社會資本與社區健康營造〉，《台灣醫學》，第7卷第5期：頁780-785。
- 張培新
2006 〈臺灣宗教組織運作的社會資本考察：以慈濟功德會為例〉，《中山人文社會科學期刊》，第14卷第1期：頁125-163。
- 梁炳琨、張長義
2005 〈原住民族部落觀光的文化經濟與社會資本－以山美社區為例〉，《地理學報》，第39期：頁31-51。
- 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。
- 黃文彥
2006 〈合作與參與：社區發展的困境與策略〉，《社區發展季刊》，第115期：頁408-418。
- 黃源協
2004 〈台灣社區工作何去何從：社區發展？社區營造？〉，《社區發展季刊》，第107期：頁78-87。
- 黃東益、李翰林、施佳良
2007 〈「搏感情」或「講道理」？：公共審議中參與者自我轉化機制之探討〉，《東吳政治學報》，第25卷第1期：頁39-71。
- 葉毓蘭、李正峰
2002 〈以信賴為基礎的社區警政作為〉，《警學叢刊》，第33卷第3期：頁53-76。
- 廖坤榮
2004 〈臺灣農會的社會資本形成與政策績效〉，《政治科學論叢》，第22期：頁181-219。
- 蔡必焜、王俊豪、卓正欽
2004 〈社會資本與永續社區發展〉，《台灣鄉村研究》，第3期：頁53-76。
- 蔡吉源
1995 〈論台灣地區社會資本、社區意識與社區社會之重建〉，《台灣經濟》，第288期：頁1-11。
- 蔡育軒、陳怡君、王業立
2007 〈社區發展協會、選舉動員與地方政治〉，《東吳政治學報》，第25卷第4期：頁93-135。

鄭惠玲、江東亮

2002 〈臺灣的社會資本與自評健康〉，《台灣公共衛生雜誌》，第 21 卷第 4 期：頁 289-295。

盧禹璵

2005 〈社會資本之分散與整合〉，高雄：國立中山大學中山學術研究所博士論文。

蕭文高

2007 《台灣社區工作的政策典範與治理 – 社區照顧關懷據點的省思》，埔里：國立暨南
國暨大學社會政策與社會工作學系博士論文。

蘇國楨、蔡子安

2006 〈我國大學校院社會資本、知識取得與創新活動之研究：外部網絡的觀點〉，《教育
與心理研究》，第 29 卷第 2 期：頁 267-289。

二、英文部分

Atkinson, R.

2003 “Addressing urban social exclusion through community involvement in urban
regeneration”. In. Raco, M. and R. Imrie (eds.), *Urban Renaissance? New Labour,
Community and Urban Policy*, 101-119. Bristol: Policy Press.

Bourdieu, P.

1997 “The forms of capital”. In Halsey, A. H., H. Lauder, P. Brown and A. Stuart Wells (eds.),
Education, Culture, Economy and Society, 46-58. Oxford: Oxford University Press.

Brocklesby, M. A. and E. Fisher

2003 “Community development in sustainable livelihoods approach – an introduction”.
Community Development Journal, 38(3):185-198.

Burt, R.

1992 *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge: Harvard University
Press.

Chaskin, R.J., P. Brown , S. Venkatesh and A. Vidal

2001 *Building Community Capacity*. New York: Aldine De Gruyter.

Chaskin, R.J., R.M. Goerge , A. Skyles and S. Guiltinan

2006 “Measuring Social Capital: An Exploration in Community- Research Partnership”.
Journal of Community Psychology, 34(4):489-514.

Coleman, J.S.

1988 “The creation and destruction of social capital: implications for law”. *Notre Dame J. Law,
Ethics, Public Policy* , 3:375-404.

1990 *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Commission for Social Justice

1994 *Social Justice: Strategies for national renewal*. London: Vintage.

Dore, R. and Z. Mars

1981 *Community Development*. London: Croom Helm.

- Farr, J.
2003 "Social Capital: A Conceptual History". *Political Theory*, 31(1): 1-28.
- Feldman, M. S., A. M. Khademain, H. Ingram and A. S. Schneilder
2006 "Ways of Knowing and Inclusive Management Practices". *Public Administration Review*, Dec. Special Issue, 89-99.
- Fukuyama, F.
1997 "Social Capital". *The Tanner Lectures on Human Value*, 19:375-484.
- Giddens, A.
2000 *The Third Way and its critics*. Cambridge: Polity Press.
- Gilchrist, A.
2004 *The Well-Connected Community – A Networking Approach to Community Development*. Bristol: Policy Press.
- Gittell, R. and A. Vidal
1998 *Community Organizing: Building Social Capital as a Development Strategy*. California: SAGE.
- Granvoetter, M.
1973 "The Strength of Weak Ties". *The American Journal of Sociology*, 78(6):1360-1380.
1983 "The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited". *Sociological Theory*, 1:201-233.
- Green, G. P. and A. Haines
2008 *Asset Building and Community Development*. Los Angeles: SAGE Publications.
- Halpern, D.
2005 *Social Capital*. Cambridge: Policy Press.
- Hastings, A.
2003 "Strategic, multilevel neighbourhood regeneration: an outward-looking approach at last?". In: Raco, M. and R. Imrie (eds.), *Urban Renaissance? New Labour. Community and Urban Policy*, 85-100. Bristol: Policy Press.
- Home Office
2004 *Firm Foundations: The Government's Framework for Community Capacity Building*. London: Civil Renewal Unit, Home Office.
- Johnston, G. and J. Percy-Smith
2003 "In search of social capital". *Policy and Politics*, 31(3):321-34.
- Jurik, N.C., G. Cavender and J. Cowgill
2006 "Searching for Social Capital in U.S. Microenterprise Development Programs". *Journal of Sociology and Social Welfare*, 33(3):151-170
- Kavanaugh, A. L., D. D. Reese, J.M. Carroll and M. B. Rosson
2005 "Weak Ties in Networked Communities". *The Information Society*, 21:119-113.

- Kay, A.
 2006 “Social Capital, the social economy and community development”. *Community Development Journal*, 41(2): 160-173.
- Kay, A., J. Pearce and M. Evans
 2004 The Contribution of Social Capital in the Social Economy to Local Economic Development in Western Europe (Research Project 2000-2003). Middlesex: Institute of Social Science Research, School of Social Science. Middlesex University.
- Kearns, A.
 2003 “Social Capital, regeneration and urban policy”. In. Raco, M. and R. Imrie (eds.), *Urban Renaissance? New Labour, Community and Urban Policy*, 37-60. Bristol: Policy Press.
- Knotts, H.G.
 2006 “Sticks, bricks and social capital: the challenge of community development corporations in the American Deep South”. *Community Development Journal*, 41(1) : 37-49.
- Labonte, R.
 1999 “Social capital and community development: Practitioner emptor”. *Australia and New Zealand Journal of Public Health*, 23(4):430-433.
- Laverack, G.
 2006 “Evaluating community capacity: Visual representation and interpretation”. *Community Development Journal*, 41(3):266-276.
- Mattessich, P. and B. Monsey
 1997 *Community Building: What Makes It Work – A Review of Factors Influencing Successful Community Building*. Minnesota: Amherst H. Wilder Foundation.
- McNeely, J.
 1999 “Community Building”. *Journal of Community Psychology*, 27(6):741-750.
- Mel, E. and O. Jenny
 2007 “Social Capital and Sustainability in a Community under Threat”. *Local Environment*, 12(1):17-30.
- Middleton, A., A. Murie and R. Groves
 2005 “Social Capital and Neighbourhoods that Work”. *Urban Studies*, 42(10):1711-1738.
- Molenaers, N.
 2003 “Associations or Informal Networks? Social Capital and Local Development Practices”. In. Hooghe, M. and D. Stolle, (eds.), *Generating Social Capital – Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*, 113-132. New York: Palgrave.
- Mowbray, M.
 2005 “Community capacity building or state opportunism?”. *Community Development Journal*, 40(3):255-264.

New Economics Foundations

- 2000 *Prove It!: Measuring the Effect of Neighbourhood Renewal on Local People*. London: Groundwork, NEF.

Newman, L. and A. Dale

- 2005 “The Role of Agency in Sustainable Local Community Development”. *Local Environment*, 10(5): 477-486.

Pawar, M.

- 2006 “ ‘Social’ ‘Capital’?” *The Social Science Journal*, 43:211-226.

Piachaud, D.

- 2002 *Capital and the Determinants of Poverty and Social Exclusion*, ACSE paper 60. London: Centre for Analysis of Social Exclusion, LES.

Poortinga, W.

- 2006 “Social relations or social capital? Individual and community health effects of bonding social capital”. *Social Science and Medicine*, 63(1):255-270.

Portes, A.

- 1998 “Social capital: its origins and applications in modern sociology”. *Annual Review of Sociology*, 24:1-24.

Putnam, R.D

- 1993a “The prosperous community – social capital and public life”. *The American Prospect*, 13:1-11.
- 1993b *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- 2000 *Blowing alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster.

Putzel, J.

- 1997 “Accounting for ‘dark side’ of social capital: reading Robert Putnam on democracy”. *Journal of International Development*, 9(7):939-49.

Ring, P. S. and A. H. Van De Van

- 1994 “Developmental processes of cooperative interorganizational relationships”. *Academy of Management Review*, 19(1):90-118.

Rupasingha, A., S. J. Goetz and D. Freshwater

- 2006 “The Production of Social Capital in US Counties”. *The Journal of Socio-Economics*, 35:83-101.

Rydin, Y. and N. Holman

- 2004 “Re-evaluating the Contribution of Social Capital in Achieving Sustainable Development”. *Local Environment*, 9(2):117-133.

- Simpson, L., L. Wood and L. Daws
 2003 “Community capacity building: Starting with people not projects”. *Community Development Journal*, 38(4):277-286.
- Sinder, L.
 1969 *Concept in Community Development*. New York: Hinda Press.
- Stolle, D.
 2003 “The Source of Social Capital”. In. Hooghe, M. and D. Stolle, (eds.), *Generating Social Capital – Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*, 19-42. New York: Palgrave.
- Szreter, S.
 1998 *A new political economy for New Labour: the importance of social capital*, Policy Paper No.15. Sheffield: Political Economy Research Centre.
- Talbot, L. and R. Walker
 2007 “Community perspectives on impact of policy change on linking social capital in a rural community”. *Health and Place*, 13:482-492.
- Taylor, M., A. Barr and A. West
 2000 *Signposts to Community Development*. London: Community Development Foundation.
- Wallace, A.
 2007 “We have had nothing for so long that we don’t know what to ask for: New Deal for Communities and Regeneration of Socially Excluded Terrain”. *Social Policy and Society*, 6(1):1-12.
- Woolcock, M.
 2001 “The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcome”. *Canadian Journal of Policy Research*, 2(1): 11-17.
- Zetter, R., D. Griffiths and N. Sigona
 2005 “Social capital or social exclusion? – The impact of asylum-seeker community organizations”. *Community Development Journal*, 40(2):169-181.

Exploring the Policy Implications of Social Capital of Community Development in Taiwan

Yuan-Shie Hwang* Su-Jen Liu**

Abstract

Social capital is an important issue in various fields of modern public policy. Because community is increasingly becoming the new terrain of governance, the relationships among social capital, community development and community economy have attracted many researchers' attention. This paper aims to explore the relationship between social capital and community development, and further, attempts to propose the implications of social capital for policy-makings related to community development. The function of 'glue' and 'grease' produced by social capital has positive influence upon solutions for economic, environmental, criminal and health problems in deprived community. The outcomes of community development also have promoted community social capital. Both social capital and community development have virtuous circle effect. Nevertheless, social capital is not definitely and totally positive to community development. If the development of social capital cannot build on the value of community development, the community may entrap into a 'closed' or 'vanity' situation, and further, may take the risk of isolation as a result of 'closing oneself' and 'excluding others'. Therefore, social capital itself is a value-free resource. It may be good to community development. On the contrary, it may negatively

* Professor, Department of Social Policy and Social Work, National Chi Nan University.

** Ph.D. student, Department of Social Policy and Social Work, National Chi Nan University.

impact on the community stability. The policy-makings related to community development must take the potential constraints of social capital on the community development into consideration. After briefly reviewing the process and limitation of community development in Taiwan, this paper is ended by providing seven implications of social capital for future policy-makings of community development.

Key Words: social capital, community development, community building, community capacity, community empowerment

