

# 對〈社區防救災社會資本指標之建構〉 的對話與省思

李宗勳\*

劉麗雯、林雅俐（2015）於《公共行政學報》發表的〈社區防救災社會資本指標之建構〉一文，指出社會資本概念構成要素包括社區意識、社區信任、社區參與、以及社區關係網絡等四個要素。其中又以「社區意識」與「社區網絡」為強化在地組織的防救災社會資本之核心關鍵。該研究的分析結果也顯示社會資本內涵會因地區異質性與組織的不同特質而有所差異。因而建議政府與民間組織應善用不同類型在地組織在社區防救災社會資源建構的獨特性，強化社區意識及社區參與，並在互信基礎上強化社區關係網絡，做為未來建構社區防災社會資本需著力的重點。該文不僅對社區防救災社會資本指標之建構在理論彙整與組成要素、測量指標的設計做出具體貢獻，也對該項指標建構後的實務運用進行驗證與修訂，值得肯定與關注。

「防災社區」的建構，需強化社區居民及在地組織之人際關係網絡及社區意識凝聚，並藉由積極的社區參與，以提升當地的防災能力與對抗災變韌性，而上述這些建構社區防救災能力的關鍵元素，恰是社會科學領域近年來備受重視的「社會資本」概念內涵。就個體分析層次的觀點，社會資本是一種可以為個人或組織帶來利益或回報、並且可以藉由持續經營與累積而增值的資產（Burt, 1992, 1997; Borgatti,

---

特約邀稿，非送審查文章。

\* 李宗勳為中華民國中央警察大學外事警察學系教授兼系主任、美國匹茲堡大學「災害管理中心」（CDM）訪問學者、內湖安全社區暨健康協進會常務理事，e-mail: litzung@ms46.hinet.net。

1998; Coleman, 1990; Lin, 2002; Portes, 1998; 劉麗雯、林雅俐, 2015)。從巨視觀點針對社會資本的意義做探討的學者普遍認為，社會資本是一種藉由群體的持續參與及投入所形成的集體性資源，其組成要素則包括社區居民的互動關係網絡、社區凝聚力、規範、以及居民的合作與信任基礎等，社區成員皆能從這樣的集體產物中得到利益，或解決社區所面臨的問題（Coleman, 1988; Chaskin, Brown, Venkatesh, & Vidal, 2001; Putnam, 1993, 1995; Portes, 1998），在此種形式之下，社區所擁有的資本為相互認同的成員所共享，且其資本容量端視成員之間的關係多寡及認同程度而定。綜合而言，儘管不同領域的研究者對於社會資本的概念有不盡相同的界定與應用，普遍為多數學者專家所接受的社會資本概念，係指涉個人或組織之間的互動關係網絡，及存在於彼此間之信任、及互惠規範，這樣的社會關係網絡、與信賴規範，透過持續性的相互認同與互惠，而形塑出的無形社會資產，它可以是提供個體行動或目標達成所需要的特定資源，也是形塑集體的社區能力之要素，而社會資本累積的多寡則視成員之間的關係網絡緊密程度、以及彼此互惠與認同的程度而定（Brocklesby & Fisher, 2003; Chaskin et al., 2001; Gittel & Vidal, 1998; Kay, 2006; Simpson, Wood, & Daws, 2003）。在回顧檢視該文的重要論述要點與理論基礎之後，謹就該文的指標建構、社會資本與社區災難應變能力互為因果、案例檢驗的補充與發想等面向進行回應、對話與省思。

## 一、測量指標值得相信，但不一定可靠，亟待持續驗證

該文將社區防救災的社會資本定義為：「凡是能透過社區居民與在地組織團體的互動關係網絡、及信任與互惠規範，而形塑對社區事務的關心與行動，及社區凝聚力量，所累積的無形社會資產，皆為社區面對不可預測的天然災難，所能動員進行災難救援及災後重建，協助社區減低災害，並提升社區災難救援整備與因應能力的重要資源」，並將社區的社會資本組成要素及其測量指標的設計，範定為下列四個面向：（一）社區人際互動關係網絡；（二）社區參與；（三）社區信任；以及（四）社區意識。這四個面向的操作化具體測量指標內容，容許有討論空間，舉例而言四個面向測量題項差異大，社區網絡 3 個題項、社區參與 11 個題項、社區信任 8 個題項、社區意識 6 個題項，測量深度與廣度可能存有差異。對此，該文強調問卷測量工具製作完成後，藉由數位相關領域的學者專家與實務工作者的意見彙整，再經其他區域同質組織做試測，反覆修改以確認問卷的專家效度與內容效度。最後，確定正式問卷並印製寄發受訪組織。上述說明，值得相信，但不一定可靠，

亟待持續驗證。此外，該文將「社區關係網絡」與「社區組織網絡」混用（詳如 86 頁），基於前者較具動態、後者較為靜態，有必用區分及確立。

## 二、社會資本與社區災難應變能力互為因果

該文為檢證此一社會資本測量指標與社區防救災的關聯性，以在地組織自我認知的「天然災害應變能力」題項做為依變項，執行相關及迴歸分析以驗證之，分析結果顯示，以社會資本之四個面向預測社區組織自覺認知的災難應變能力，此迴歸模式配適度達到統計顯著性，其聯合解釋變異量達 25.9%。此一檢證社會資本測量指標與社區防救災的關聯性，相當值得重視，凸顯社會資本是測量社區防救災的重要指標。惟有關社區社會資本概念的組成要素之重要性則有進一步驗證空間：

### （一）「社區信任」似乎是社會資本的前提要件而非構成要件

在華人社會「社區信任」似乎是社會資本的前提要件，而非構成要件（李宗勳，2008；黃源協、劉素珍、莊俐昕、林信廷，2010）。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）。

1. 社會關係僅是一種機會，它是否能有助於社區的發展，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。此處的「社會聯繫」與「社區網絡」具有關聯，是「連結點」（node），這種詮釋意涵豐富了社區網絡的圖貌與動態。
2. 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連結？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。此一指涉提供社區防救災的災害應變能力，未必只是被動的依變項，也可能是改變社會資本的動因。

### （二）超脫信與不信的意識對峙—以有條件的信任動態修復

波蘭社會學家 Sztompka（1999）從社會學角度論述「信任」（trust）與「不信任」（distrust）時，指出在信與不信之間實在存有一種中間路線的「有條件或有疑慮的信任」或「不完全信任」、「保守式信任」（mistrust），它隱喻缺乏明確的

期望以至對於是否允諾投入有所遲疑，它是一種處於「信任建立」（trust-building）或「信任耗損」（trust-depletion）的動態階段，它是摧毀信任的徵兆也是修護不信任的前提。「有條件或有疑慮的信任」之所以會產生是源自於信任裂痕，很容易導致廣泛的不信任對峙，當然它也可能是來自對於不正當性的不信任之理性退讓而逐漸轉向有條件式的信任立場之正面遞移。儘管信任別人有被背叛的風險，然而它並非盲目的期望或依賴，我們可以參照對方過往的聲譽表現、人格特質、能力智能與情境系絡等熟悉度進行信任風險管理。這種將「不信任」透過制度化機制納入規範以導引理性的「有條件信任」理念，對社區防救災而言，將展現社區組織間自我謙卑與自我約束的新行事風格，有助於社區民眾鬆懈自我防備與自私自利的視野，而願意拋棄「以鄰為壑」的搭便車心態，改就共享式利益的分擔與營造（李宗勳，2004）。

### 三、社會資本與社區災難應變能力的補充與發想

#### （一）災防韌性能力被凸顯

National Research Council（簡稱 NRC, 2010）認為「韌性為重點的公私協力」（What is resilience-focused private-public collaboration），是指在公私部門組織之間的合作，以改善社區面對天然或人為災害時，準備、減輕、應對和復原的能力。以韌性為重點的有效公私協力原則約略可歸納下列面向（Magsino, 2009）：1. 建構強壯的合作結構；2. 經營社會全方位的協力；3. 促進合作者間的溝通；4. 評估合作的效能並確認成功與否。

「防災社區」落實的重要關鍵之一，是強化在地居民組織的自助自救能力、以及建立地方的公私部門之防救災合作機制，使社區防救災能力提升，具備抵抗災害及因應災變的韌性能力。因此強化以韌性為重點的公私協力は值得關注的趨勢，讓政府主導部門透過強化這幾類型在地組織的互動關係網絡，並促進社區意識與共同參與社區防救災的能力提升，是未來建構社區防救災社會資本需著力的重點。

#### （二）社區無形的社會資本待強化

比較缺乏針對社區無形的社會資本，乃至於社會資本的各層面優勢的防救災應用作檢視。談到韌性，目前普遍強調的是面對災害的態度、認知、價值與意識等軟性的文化面向，而所謂的韌性文化需要從兩個面向落實：

1. 建構地方的能力——以強化由下而上的程序。

2. 韌性政策的圖像——由上而下能夠有效整合的能力。

### （三）推動國際安全社區認證過程的重要社會資本

台中東勢鎮與和平鄉兩地區除了經歷災後重建外，有一重要國際安全社區認證過程，該文（劉麗雯、林雅俐，2015）未提及，在資源整合、凝聚共識、社區參與等方面，扮演相當關鍵角色。

1. 東勢鎮自 2003 年起，由東勢鎮農會附設農民醫院代表東勢社區，多年來，東勢安全社區計劃協調連結鎮內三十多個公私部門，成立東勢鎮國際安全社區推廣中心，由東勢區農會帶領，並依據安全促進議題，分別成立監督委員會、事故傷害監測處、安全社區行政處、居安委員會、道安委員會、場安委員會、農安委員會、醫療安全委員會、暴力安全委員會等九個單位，除依社區需求議題，調整各功能委員會任務及組織，更積極整合公部門資源投入安全社區計畫推動，透過定期聯繫會議，推動二十餘項安全促進方案，舉辦近兩百場次大小活動，保護對象涵蓋兒童、青少年、農民、老人、婦女及弱勢族群。2005 年獲得認證通過，成為全球第 92 個國際安全社區。<sup>1</sup> 東勢鎮國際安全社區推廣中心並協助輔導東勢國小推動校園安全促進，於 2007 年 10 月通過成為全台第一所國際安全學校認證。
2. 和平鄉則自 2007 年 3 月開始推動，迄 2009 年 12 月 3 日通過認證為全球第 175 個國際安全社區。在鄉內普及 8 個村從日常生活發生的小故事延伸道路安全、農事安全、學童安全、居家安全、觀光休閒與水域安全促進的發展，並建構事故傷害監測機制，提升居民安全意識，降低事故傷害發生。過程中需要接受「安全社區國際認證」的實地訪評，對該鄉的社區意識、資源整合、社區參與產生相關督促與成長效應（黃昭琮，2009）。

台中東勢鎮與和平鄉兩地區的若干組織在推動國際安全社區認證過程，共同投入並積極凝聚共識暨整合資源、動員人力參與分工、進行社區學習與接受觀摩、充分展現連結社區資源網絡、凝聚社區居民組織共識、參與社區重建工作的功能。是以，東勢鎮與和平鄉的公私部門與當地民間組織間有互動的機制與經驗，在社區網絡互動中應該能夠有所彰顯。未來相關研究，可以將該兩地的社區各組織社團的主要負責人、或是對外網絡連結的專責人員做為測試對象，檢視推動國際安全社區認

---

<sup>1</sup> 東勢鎮農會附設農民醫院網址：  
[http://www.fh.org.tw/index.php?option=com\\_content&view=article&id=80&Itemid=134](http://www.fh.org.tw/index.php?option=com_content&view=article&id=80&Itemid=134)。

證過程對於積累社會資本的效應。

#### 四、對社區防救災之夥伴關係協力治理的省思

近年來相關文獻對於社區防救災中公私夥伴關係協力治理有所省思，指出在協力夥伴間經常存在著既需要合作又相互競爭的競合關係，讓協力治理運作徒增麻煩。部分質疑在不同的組織文化與參與動機下，到底可以合作得多緊密？（Appuhami, Perera, & Perera, 2011；李長晏、林煥笙，2009；陳敦源、張世杰，2010；曾冠球，2011）。對此，吾等確實值得正視公私部門經常帶著不同參與動機與組織文化投入協力過程，是以透過對話與溝通建構「協力意識」正是協力治理一開始的重點，而不同的動機也需要透過持續不斷的網絡互動、參與交流加以強化信任程度。持平而言，公私部門間的差異，是常態而非異常，也是協力「過程」需要協調與溝通形成「相互關係與規範」之處，而且是促使需要協力的前因之一；因此，不必過度悲觀，協力夥伴的社會資本確實需要關注四個要素的治理，才能有助於社區防救災推動與落實。

#### 五、結語

該文所建構的社區社會資本概念包括社區信任、社區參與、社區意識、以及社區網絡等四個要素，其中「社區網絡」、「社區意識」與「社區信任」可被視為社區防救災社會資本之內涵，又以「社區網絡」和「社區意識」為提升社區防救災的核心關鍵。就此一部分而言，該文相當具有參考價值。然而無論就指標建構或指標實用性而言，仍有挑戰需加以克服。尤其無法兼顧社區文化的多樣性，如欲將此研究結果進一步推論至其他社區，或檢驗社區的社會資本內涵具有文化與地域的異質性等重要議題，可能因此而受限。未來研究宜擴大研究規模，加入其他更多社區的組織研究對象做考察。此外，對於社區網絡與社區參與的發展與歷史縱軸若能進一步了解與研析，比較能掌握相關影響因素與社區關鍵事件或活動的人文效應（如東勢鎮與和平鄉推動國際安全社區認證的過程與可能效應）。

## 參考文獻

- 李宗勳（2004）。以「安全社區」建構共受風險倫理之研究。*競爭力評論*，**6**，97-123。
- 李宗勳（2008）。*網絡社會與安全治理*。台北：元照。
- 李長晏、林煥笙（2009）。中央與地方協力夥伴關係之分析—以台中縣潭子段旱溪整治工程為例。*公共行政學報*，**31**，49-100。
- 黃源協、劉素珍、莊俐昕、林信廷（2010）。社區社會資本與社區發展關聯性之研究。*公共行政學報*，**34**，29-75。
- 黃珧琮（2009年12月1日）。中縣／和平鄉通過國際安全社區 全球第175個認證。今日新聞電子報，2017年1月17日，取自：  
<http://m.nownews.com/news/813996>。
- 陳敦源、張世杰（2010）。公私協力夥伴關係的弔詭。*文官制度季刊*，**2**（3），17-71。
- 曾冠球（2011）。為什麼淪為不情願夥伴？—公私夥伴關係失靈個案的制度解釋。*臺灣民主季刊*，**8**（4），83-133。
- 劉麗雯、林雅俐（2015）。社區防救災社會資本指標之建構。*公共行政學報*，**48**，73-108。
- Appuhami, R., S. Perera, & H. Perera (2011). Management controls in public-private partnerships: An analytical framework. *Australian Accounting Review*, **21**(1), 64-79.
- Borgatti, S. P. (1998). A SOcNET discussion on the origins of the term social capital. *Connections*, **21**(2), 37-46.
- Brocklesby, M. A., & E. Fisher (2003). Community development in sustainable livelihoods approaches - An introduction. *Community Development Journal*, **38**(3), 185-198.
- Burt, R. S. (1992). *Structural holes: The social structure of competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Burt, R. S. (1997). A note on social capital and network content. *Social Networks*, **19**(4), 355-373.
- Chaskin, R. J., P. Brown, S. Venkatesh, & A. Vidal (2001). *Building community*

- capacity*. New York: Aldine de Gruyter.
- Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, *94*, 95-120.
- Coleman, J. S. (1990). *Foundation of social theory*. Cambridge, MA: Belknap Press.
- Gittel, R. J., & A. C. Vidal (1998). *Community organizing: Building social capital as a development strategy*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Kay, A. (2006). Social capital, the social economy and community development. *Community Development Journal*, *41*(2), 160-173.
- Lin, N. (2002). *Social capital: A theory of social structure and action*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Magsino, S. L. (2009). *Applications of social network analysis for building community disaster resilience: Workshop summary*. Washington, DC: National Academies Press.
- National Research Council (2010). *Private-public sector collaboration to enhance community disaster resilience: A Workshop report*. Washington, DC: The National Academies Press.
- Portes, A. (1998). Social capital: Its origins and applications in modern sociology. *Annual Review of Sociology*, *24*, 1-24.
- Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, R. D. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*, *6*(1), 65-78.
- Simpson, L., L. Wood, & L. Daws (2003). Community capacity building: Starting with people not projects. *Community Development Journal*, *38*(4), 277-286.
- Sztompka, P. (1999). *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.