

族群與區域發展： 台灣社區營造經驗的省思與拓展

黃美英

Huang Mei-ying

國立暨南國際大學歷史系兼任講師

摘要

本文主要是從「區域發展」的宏觀思考與視野，針對台灣鄉村社區與族群部落的營造經驗，重新檢視單一社區營造的侷限，筆者嘗試提出族群發展與地方整體發展思維下的「跨社區」營造方向。因為台灣長期存在的城鄉差距及區域發展失衡，主要牽涉的是結構性的問題，而非單一社區或族群本身因素造成，因此若要突破台灣個別「社區營造」的侷限，有待進一步從區域發展與社區間的關聯性思考著手。換言之，在偏遠山區和農村地區首應思考如何推動健全的「區域發展」跨領域研究，以創新的「區域發展」政策和執行方針，作為各社區推動「社區營造」或「新故鄉、新部落營造」的計畫目標，方能逐步彌補和解決台灣島內區域發展失衡的各種問題。

本文嘗試就此層面，提出一些實務經驗的檢討與相關論點，重新思考在「區域發展」與「社區營造」之間可能的突破方向。期能較深入掌握台灣內部不同的區域、不同社區、不同族群間存在的差異性，進而思考如何解決長期存在的城鄉差距及區域發展失衡，如何在特定地區的社會文化基礎上，引進新知識、新技能以提振產業，以期建構創新的制度與運作系統。

壹、前言

在《社區總體營造的軌跡》¹中，闡明文建會自 1994 年啟動社區總體營造計畫的內容與目標，當年文建會副主委陳其南用心投入，近年更可見公部門各單位努力嘗試的分工與整合，且在民間已建設不少的「示範社區」，這些成果皆有目共睹、值得肯定，尤其近幾年來全台各地的社區營造計畫可謂「百花齊放」，各單位的方案也不斷推展，引起各界重視，而監察委員黃煌雄等人會同九個中央機構、費時八個月走訪 112 個「社區營造」試點的調查報告書（黃煌雄、郭石吉、林時機 2001），詳載許多具體的施政檢討、以及諸多社區人士及學者專家的建議，茲不贅述。

¹ 參見 <http://www.cca.gov.tw/news/news79/>

2002年行政院提出「挑戰2008：國家發展重點計畫」中的「新故鄉運動」、「新部落運動」等政策宏觀目標與計畫²，進一步在既有的施政基礎上，提出統合型的政策目標，集結政府各單位的相關業務，開啟未來社區/部落營造與產業發展的契機。2004年2月4日行政院院會通過「社區營造條例」草案，將社區自主營造與公民參與機制法制化，未來地方社區居民針對社區總體營造事務得經由適當合法程序，制定適合當地個別需要之社區營造協定，作為行政單位與社區居民遵行之依據³。

但是，「徒法不足以自行」，綜觀國家精英領導研擬的整體國家發展計畫的宏大目標中，究竟政府各單位既有的行政系統能否有效執行？這些政策發展計畫的研擬是否依據台灣社會狀況的調查與可行性的審慎評估？台灣民間的社區/部落能否在政策計畫的激勵補助下起而行之？各地的社群能否產生自主性的發展創新能力？簡言之，在國家政策與民間社會之間，以及各層級政府單位之間，是否能協調一致而有效的推動與落實？台灣各地的「新故鄉、新部落運動」是否能建立自主經營和發展的願景？這當中牽涉各層面環環相扣的諸多問題，都有待未來實證經驗的考驗和「挑戰」。

貳、區域發展的參考觀點

回顧近年有關「社區總體營造」、「文化產業」、「產業振興」計畫的推行，已累積不少的具體案例及相關論述（黃世輝1998）⁴，我們可進一步從「區域發展」的角度拓展社區營造的視野⁵，期能較深入掌握台灣內部不同的區域、不同社區、不同族群間存在的差異性，進而思考如何解決長期存在的城鄉差距及區域發展失衡？如何在特定地區的社會文化基礎上，引進新知識、新技能以提振產業？如何建構創新的制度與運作系統？這些都是拓展社造有待思考和實踐的重要環節。

台灣農村社區、偏遠山區部落在社會經濟、文化教育等層面的相對落差，已不是靠著一些「由下而上」的「社區總體營造」、「新故鄉營造」、「新部落營造」計畫的經費補助方案而能解決的，因為城鄉差距或區域發展失衡牽涉的是結構性的問題，而非單一社區或族群本身因素造成，因此若要突破台灣個別「社區營造」的侷限，有待進一步從區域發展與社區間的關聯性思考著手，換言之，在偏遠山區和農村地區首應思考如何推動健全的「區域發展」跨領域研究，以創新的「區域發展」政策和執行方針，作為各社區推動「社區營造」或「新故鄉、新部落營

² 參見 <http://www.cepd.gov.tw/2008/>

³ 參見 http://www.foryou.nat.gov.tw/foryou_a/cgi/news/news_show_detail.asp?id=3

⁴ 另見 <http://www.yuntech.edu.tw/~gha/publish/teachers/hwangsh/2000/11.htm>

黃世輝 台灣社區總體營造的發展與方法。

⁵ 劉大和 對台灣當前區域發展策略的思考，<http://home.kimo.com.tw/liutaho/2003080801.htm>

造」的計畫目標，方能逐步彌補和解決台灣島內區域發展失衡的各種問題。

本文嘗試就此層面，提出一些實務經驗的檢討與相關論點，重新思考在「區域發展」與「社區營造」之間可能的突破方向。

一、「區域產業」的發展學習論

有關「區域發展」(Regional Development)的討論牽涉政治經濟學、社會人類學、人文地理學等學科的重要研究，並不是一個新名詞，自二次大戰後，全球經濟和各國經濟中的區域結構呈現明顯的核心——邊緣的結構模式與不均發展特徵，引發諸多跨學科的研究論述(Williamson 1965)。至1980年代，研究的重點已由經濟核心區與邊緣區區的關聯轉向各區域內部的特定問題，大多學者對於區域發展決定和主導因素的論述，認為除了既有社會文化重要基礎之外，仍需建立一套區域發展的管理與制衡，新的論述強調特定區域發展的特定技術、制度和社會文化基礎，及其發展的動態過程與創新可能。

80年代中期至90年代，面對全球化的影響與衝擊，更多跨學科研究投入特定產業區的形成與發展的可能性，以及提出「區域學習創新」的論點(Morgan 1997)。許多西方學者認為，地方的社群關係網絡是產業的主要基礎，能減少生產經營的不確定性，區域產業也根植於則地緣關係和社群聚集所創造出的一種在地文化力，促進地區內部技術和制度的創新，減少交易資金。換言之，特定產業區的目標是朝向自立型而非依附型的發展道路，建構技術創新的區域社會文化環境，發展新產業區內的產業團體關聯、合作網絡與持續發展。

另一方面，在經濟型態上，知識的生產、傳播和應用成為經濟發展的活水源頭，在區域發展上，知識生產和消費活動本身傾向於地方性，促成「新產業空間」的出現和區域經濟新局面的形成。「新產業空間」必然牽涉新技術、知識的引進，其競爭力不僅源於靜態的相對成本優勢，更重要的是取決於特定區域的地方環境及社群關係，進一步建立學習創新的密切關聯，如Putnam(1993)稱之的「社會資本」(social capital)。因此「區域產業」的學習創新能力，除了強調本地化的投入而產生各種網絡聯繫及共同利益之外，更重要的意義是為了建構一種特殊的地方生存發展環境，其中牽涉的不僅是有形的物質建設、生產組織、產業結構等經濟層面，更具意義的是社會文化和制度的演變與創新體系的形成。

二、內生化與本地化論點

早在1970年代經濟學者E. E. Schunavher(修馬克1973、李華夏譯2000)即提出深具人文的思考，尤其面對就業人口大量遷移城市，他認為須在鄉村地區廣設各種工作場合、提供資本、新技術學習，採用地原料、在地行銷等「區域化」的小型經濟發展模式，反對大企業資本的擴張，主張國家內部應採「分散式」的

經濟發展，同時須重視「經濟結構」與「文化結構」的相容不悖，結合地區的學校、社團的學習與訓練，解決鄉村地區的人才外流與地方經濟問題。

P. Cooke (1998) 等人提出創新區域系統 (regional systems of innovation—RSI) 的概念，試圖以動態演化觀點思考有關制度、文化、組織等因素，並結合新馬克思主義，探討區域進行系統化創新 (systemic innovation) 的能力和潛力，以及對制度、組織等環境條件的改造。Maskell (1998) 等人提出「地方化能力」(localized capabilities) 概念，將其區分為四項要素：制度條件、既有結構、自然資源和區域的知識及技能，以建立區域學習創新與地方環境的有機關聯。R. Martin 和 P. Sunley (1998) 強調的內生型區域發展 (endogenous regional development) 和本土化發展 (indigenous development) 的概念，著重區域社會經濟發展的有機連結。

此外，區域環境的「生態安全」也成為近年的主流價值，一國境內有海洋、平原、山區等自然區域及不同類型、不同大小的區域生態系統，生態安全的評估是區域發展的基本要項。總之，「區域發展」論述中牽涉一些重要的課題，即是有關特定族群的文化價值、社會組織、產業型態，乃至生存環境資源的利用與保護，此方面已受到人類學、人文地理學、生態環境保育界的重視，因此有關「多樣性」、「多元性」、「差異性」，成為區域發展研究思考的焦點，也成為發展過程中的一種普世的價值共識，強調「本地化」之於「全球化」過程中如何重新建構其內生發展的反省與創新能力。

三、小型特定區域、大區域、國家之間

在全球化的衝擊影響下，不僅是如何提升國與國之間的競爭力備受重視，一國境內各地區的文化教育、社會經濟的發展演變，更成為直接迫切面對的課題。在此我想簡述一個終身致力鄉土調查與改革、主張「下鄉」的中國學者費孝通，他是我大一接觸人類學時，印象極為深刻的學者之一。在他半世紀的調查研究生涯中，不論是從農村經濟到區域經濟，或是少數民族地區的調查，提出豐富而令人深省的論點，而他的身體力行與改革實踐精神，也值得台灣推動「社區營造」相關政策及學者專家之借鏡。

費孝通的農村調查始於 1935 年的廣西瑤族農村考察。調查途中，他的妻子王同惠迷路遇難身亡，他忍痛完成《花籃瑤社會組織》調查報告 (參閱 1988 出版)。後來在英國倫敦經濟政治學院攻讀人類學博士，在馬林諾斯基的指導下，完成博士論文《江村經濟》(參閱 1986 出版)。1957 年再訪江村，此後因政治動盪中斷調查，1981 年三訪江村。

此後，他從江村經濟變遷調查逐步擴展到吳江七鎮、吳江縣、蘇南、江蘇、

浙江、珠江、福州，深入了解各鄉鎮經濟演變的歷程與類型比較，歸結中國社會經濟發展的各種模式（費孝通 1988）。由於各地區的地理、歷史、人文、社會等不同條件，因此各鄉鎮在因應現代經濟發展過程中，產生不同的調適與發展模式。有的是交通樞紐中心、有的是農村政治中心、有的是農副產品集散中心、有的是休閒旅遊消費中心，呈現中國東南沿海經濟發展的多面向與多層次的演變模式與內涵。

從 1984 年，費孝通展開兩方向的調查：一是從江、浙、閩、粵沿海到珠江三角洲及廣西東部地區，另一方向從黑龍江、內蒙、寧夏、甘肅、青海、雲南等地（費孝通 1987）。費孝通強調經濟發展有其地理區域基礎，各區域不同的條件如地形、資源、交通等以及所人文區位（族群、歷史、文化）的差異因素，對各區的社會經濟發展產生不同的影響結果，而有相同地理人文條件的地區發展成具共同性的「經濟區域」，這些區域又可基於一些經濟聯繫而形成一個「經濟圈」。他也強調區域體系內市場機制影響甚大，因此一個經濟區域的形成需有其條件，他指出：中心城市、腹地、流通網絡、海陸空的出口等構成了一個經濟區域的基本內涵。他根據此區域結構功能模型，構想建立黃河上游多民族經濟發展區、華南經濟區、長江三角洲經濟發展區、東北亞經濟發展區和歐亞大陸經濟走廊等不同經濟區域，在他提出諸多經濟區域發展研究中，中國政府也採行其中建議與具體政策實施。

參、族群與部落營造

針對論文主題及台灣社區營造現象，筆者從多年觀察與上述思考觀點，乃至參與災後社區重建及行政院文建會 921 震災重建區社造中心（第四區）專案總執行工作的實務經驗（黃美英編 2004）⁶，提出相關的檢討與建議：

一、「社區主義」單一發展的侷限

在先進國家的案例中，社區改造計畫多屬區域發展政策中的一環，而區域發展政策則須建立在跨領域的研究調查基礎上，包括對一區域內的社會文化、政治經濟、環境資源等層面的探討，進而評估如何逐步推動區域內相關社區的各項改造計畫。國內推動的「社區總體營造」，很少看到政府提出較完善的區域發展政策，公部門各單位對各社區營造計畫則採行「補助案」，因此從過去的社造經驗來看，公部門和專業團隊對社區的「選樣」和「評議」標準，較少考慮該地區的社區之間互動發展的相關性，每年社區營造點補助案的評選類似「選美大會」或「人際關係大戰」，結果各社區的計畫大多自行發展，一地區的社區之間很少建立共同合作與互利發展的有機連結，負面的影響則因年度補助案經費預算的「僧多粥少」，甚至導致各社區之間形成競爭排擠的緊張關係，造成地方各社區群體間的裂縫。換言之，政府主導推動的「社區營造」需顧及地區內各社區間的共同

⁶ 另參閱各社造點介紹及計畫內容參閱 <http://indigenous.org.tw/>

發展，而不是只挑選出一些「示範社區」，更需秉持「濟弱扶傾」的公平正義原則，避免造成區域內部各社區的不均衡發展。

921 大地震之後，受災區「因禍得福」，政府乃有「重建區」的劃定，各單位嘗試針對「重建區」範圍內進行選點評估，以及近年行政院 921 重建會進一步推動「區域產業策略聯盟」，大致可看出公部門嘗試跨越單一的社區選點，進行區域內社區營造點的串聯及整合方向。

二、研擬社區互惠的區域發展計畫

一區域內的許多相關社區究竟如何朝向合作與互利的關係？如何建立有效的連結網絡和發展計畫？如此「區域發展」思維下的社區營造計畫雖非短期年度計畫可立竿見影，卻是較具前瞻性與均衡發展目標，也較能拓展各社區組織的宏觀視野與胸懷。例如災後埔里眉溪四庄重建工作站⁷成立之初，即是試圖以眉溪兩岸噶哈巫族群居住的四個主要聚落（也包含後期發展的牛尾庄，實為五個農村社區）為重建工作範圍，重建目標兼顧社區與族群議題（黃美英 2004），乃至協助成立跨社區的族群組織「噶哈巫文教協會」⁸，採社區代表比例制推選理監事名額，該協會向文建會申請的社造計畫也顧及同族各社區的參與。反之，2000 年社區大學全國促進會（簡稱全促會）領導人士進入守城社區，雖有心成立社區大學，但最初的發展定位並沒有採納工作站提出以「埔里鄉村大學」為名，筆者原本建議實際運作以守城社區為行政中心、而後則須結合其他社區代表籌設「埔里鄉村大學校務委員會」，全促會最後仍只是以「守城社區大學」為名，導致後來其他社區人士無法進入社大核心組織，也無心積極參與校務推廣，至今只能侷限於守城社區單一的經營狀況，每年的學員及課程推展有限，難以延伸為「學習區域」及相關組織系統的建立。

同理，當我們思考大甲河流域谷關地區同屬泰雅族的三個緊鄰部落（哈崙台、松鶴、裡冷），彼此的社造計畫應建立何種關聯？又如何結合谷關溫泉風景區、八仙山林場與森林遊樂區相關的整體營造？在 91、92 兩年文建會推動的社區總體營造方案中，經由社造中心的協調，較具社造經驗和資源的松鶴部落團隊便放棄文建會「社造點」的爭取，將機會承讓給鄰近兩個從未曾有資源挹注的裡冷和哈崙台部落，而以「陪伴社區」的立場協助鄰近兩部落，此三個部落彼此經多次研商，在共同發展觀光產業目標下，分工定位為「花園部落」、「美食部落」、「民宿部落」的營造主題，進而建立「大甲溪部落資訊服務中心」，跨出小型區域內族群社造的里程碑。

⁷ 參見眉溪四庄重建工作站網站，<http://puli-village.org.tw/>

⁸ 參見南投縣噶哈巫文教協會網站，<http://kahabu.org.tw/>

又如仁愛鄉同屬賽德克族的春陽與眉溪部落，緊鄰該鄉行政中心霧社、廬山溫泉風景區及廬山部落，彼此如何建立密切關聯的整體營造計畫？又如台灣泰雅族發源聖地與發祥社區（瑞岩部落）的營造，如何進一步與鄰近各部落、甚至作為全台泰雅族群的重要象徵的整體營造？91 年度文建會經由公開甄選，即以泰雅發源地的瑞岩部落（發祥社區）作為仁愛鄉泰雅族群社造的起點，92 年度部落團隊工作更進一步朝此方向推動，此亦顯示文建會對於族群文化重建之重要象徵意義的理解與支持。

總之，同屬仁愛鄉北港溪上游的幾個部落的營造發展，有其族群、自然資源、產業和交通上的共通性，而此區未來的整合發展目標，簡單舉例，如泰雅族共同的發祥聖地、手工藝推廣、以及溫泉、自然資源等都有待整體發展的規劃目標。更重要的是此區另有關於生態保育與科技研究創新發展的潛力，例如過去北港溪上游具豐富的原生植物「紅豆杉」，但有大片土地因高冷蔬菜種植已遭受嚴重破壞。近年在林業試驗所何政坤博士的調查研發下，已從「紅豆杉」提煉發現重要的治癌功效，引起國際生物科技界的重視。但本區豐富的動植物相面臨的威脅有鄰近地區的高冷蔬菜、茶葉壟植對當地微氣候之破壞，同時農耕地水資源之取得，對本區環境之衝擊頗大，其他的威脅尚有盜獵、盜伐珍稀動植物等問題（何政坤 2003）。

在全球經貿關係的壓力下，我國如何推動林業改革潮流，並建立森林生態系經營(Ecosystem management, EM)，不僅具有學術研究及物種歧異度與基因庫保存的價值，更為環境教育、鄉土教育提供活生教材，亦可作人類活動對自然環境影響之對照觀察，並促成區域環保與產業轉型，此方面有待相關單位與高山原住民建立共識與合作經營，例如教導北港溪上游的部落居民對「紅豆杉」等林木的種植與生態復育工作，如此也將為廣植廉價「高麗菜」的原住民菜農帶來轉機與創新方向，但地方政府可能的策略則是朝向「清境第二」的觀光旅遊目標，如此欠缺高山地區生態保育觀念與開發，相當令人憂心。

因此各區域發展與社區營造有待建立審慎的調查研究與評估制度，此外更需具備宏觀的角度與前瞻性的思考，而此層次通常也不僅限於單一社區團體的認知和提案，而是需有跨領域專業的調查研究基礎，做為研發目標與政策方案推動的重要依據，方能在「社區營造」與「區域發展」之間，達成資源分配與利用的合理性、公平性，建立整體有效的合作機制，達成區域的「總體營造」的均衡與創新發展。

三、整合部落營造與族群發展

「區域發展」的目標主要是建立在共同的文化基礎與較具地緣、社群關係與產業型態上，但往往也跨越行政區的範圍，例如隸屬苗栗縣泰安鄉的象鼻、麻必

浩部落，與台中縣和平鄉的士林、達觀、雙崎、三叉坑等部落，都是同屬大安溪流域北勢群泰雅族群，並具地理環境、交通動線及主要農產（如甜柿）的共通性，但因分屬不同的地方政府行政轄區，因此就連共同祭典或產業推廣活動的申請補助，都需由各部落分別向不同的地方政府申請，費時費力且不易整合。

處於人口少數及經濟劣勢的原住民族，深知必須相互照顧與團結一體，因此大多原住民所認知的「總體營造」，並非只是單一部落的硬體設施和發展，眾所關心的是全族的共同命運，是族群文化傳承與區域產業振興，若以這兩年重建區的營造案例觀之，仍有許多值得進一步延伸發展的空間，如俗語「從大處著眼、小處著手」，例如大安溪北勢群泰雅族的「染織工藝區」、「休閒農業區」、大甲溪流域泰雅族的「觀光產業區」，南投縣賽德克婦女的「手工藝發展區」、萬大水庫及風景區內的舊社旅遊規劃、親愛村的「香糯米種植區」、曲冰萬豐的「有機農業區」以及布農的「舊社生態體驗區」、「狩獵開放區」、「葡萄產業區」，鄒族的「鞣皮、雕刻工藝區」等等構想，都是有待進一步研議發展的重要方向⁹。

對於人口少數及文化特殊的原住民各族，政府單位的政策與推動方針，應建立在族群整體發展的考量上，儘求資源的公平性，顧及區域發展的前瞻性，更需重視各族的重要文化資產和傳統領域的維護，尤其需長期培育更多各族人才、研擬相關計畫、振興區域經濟發展，讓台灣的社造更具多元意涵、更貼切這塊土地的族群與文化，而非僅以單一部落補助為主，避免「短線進出」、「一曝十寒」，如此未來各族社造才可能更具宏觀發展。

肆、組織運作與合力機制（synergism）

一、「中介團體」及「專業團隊」的侷限

過去一些學者專家提出有關社區總體營造的論述，大多偏重理念層次的討論，論述視野雖廣，但實踐層面則多以單一的「社區」為計畫目標，「社區總體營造」旨在尊重社區意識與需求，以建構「社區主體」發展為目標，但除了社區主體之外，我們認為公部門與專業團隊對於社區主體應建立一種合力作用（synergism），三者的互動達成正面效果的運轉機制，既非由上而下制定的規範，也非偏向獨立單元或孤立無援的「社區主義」。有些社區雖有中介團體或專業團隊的協助，但因公部門計畫的期限規定，無法長期持續運用及「在地化」經營，更難以進一步推動區域間各社區整合性的發展計畫。

二、建立對各級政府、民間財團的協調與監督權力

2002 至 2003 兩年間，行政院文建會嘗試採取分區委辦「專案管理中心」、「宣導小組」、「社造中心」、「社造點」的運作機制，可視為台灣社造政策執行方案一種新的嘗試，但在台灣社會，屬於非營利型態的團體承辦「專案行政/

⁹ 參見社造中心（第四區）網站，<http://indigenous.org.tw/main.htm>

管理中心」、「社造中心」，事實上仍缺乏條件足以獨立持續經營，更重要的是，社造中心團隊如果要產生更大的合力作用與專業服務功能，需具備跨領域的專才與經驗累積，否則其功能仍只限於承辦公部門計畫的一個短期協力或活動宣導角色，難以對區域的諸多社區產生長遠發展之效。而「專案行政/管理中心」的角色，除了對整體方案執行的「行政」「管理」之外，本身即缺乏對該區財團或地方政府或其他單位的「監督」權力，因此當財團或地方政府或各單位的計畫若與「社區自主營造」需求或「社區意識」相違，這當中實難以產生公正有力的「評估」與「監督」機制和效果。

此外，一區域或地方內部各種不同營造計畫應如何協調、整合？其中出現的矛盾衝突是否有相關制度與公權力得以解決？例如東埔一鄰的布農部落與國家公園的關係，以及行政院 921 重建委員會與南投縣政府以 2500 萬重建工程預算，發包工程在玉山國家公園內的開山闢路，破壞水土保持，甚至與布農族堅守保護山林環境與部落營造自主權的原則相違，導致族人的抗議事件¹⁰。例如筆者居住的埔里守城社區，社區人士有意將水圳採以生態工法和重建往昔的水車景觀，但社區團體提案的速度遠不及地方政府「大興土木」的績效，已發包百萬工程將水圳覆蓋水泥鋪面。諸如此類，許多矛盾的案例顯示台灣的社造與區域發展政策仍缺乏有效有力的評估與監督管理機制。

又如南投縣仁愛鄉大同村境內，退除役官兵輔導委員會於民國五十年成立「清境農場」，主要是為安置一群滇緬邊疆游擊隊及少數民族（以擺夷族為主，其他尚有儼黑、阿佻、傜家、佻佻、粟粟、蒲蠻、果洛泰…等）的眷屬們，這些人從「義胞社區」沒水沒電的生活開始，肩負開發原始森林之重任，胼手胝足、堅忍不拔的默默努力，造就清境農場的榮景，至民國五十年解編，游擊隊家屬自力更生，至今社區環境始終缺乏改善。更明顯的問題是，相對於近年清境地區急遽觀光發展與外來投資的旅館民宿業興起，區內的三個「義胞社區」（博望、定遠、壽亭）和其他四個榮民及開路工人社區（忠孝、仁愛、榮光、道班），則因缺乏資本與相關協助，仍無法與整個清境地區同步發展，近年清境地區的整體發展存在的諸多問題，當中仍缺乏專業的評估與有力的協調。

近年劉大和、黃富娟（2003）引介芬蘭區域發展法及其行政組織結構的做法，其主要考量在於區域發展往往超出現有的行政體系之統轄與架構，而必須「跨行政區域合作」來推動方有好的成效。其次，區域發展需要的參與成員主要來自於地方縣市政府、中央相關部會代表，以及地方重要相關團體的法人代表，三方所共同組成。在芬蘭的「統合中央與地方區域經濟發展委員會」中也看到結合地方團體（尤其是企業界與大學）、中央相關部會、地方政府的企圖。在區域計劃運作（regional implementation plan）方面，各區域得設一「區

¹⁰ 參見部落烽火電子報（2004）<http://www.abo.org.tw/maychin/epaper/maychin032.htm>

域議會」(Regional Council)，為負責區域發展的主要機構，該機關主要處理區域發展的相關事務運作，各個地方市鄉鎮必定為其會員。由各「區域議會」提出希望的區域發展計劃。更重要的是內政部主要負責部門協調、監督和考核區域策略計劃和其他相關方案之準備和執行，並擁有多項控制權，例如：贈與、補助、付款、使用和監督的權利 (control rights)。

三、強化社區組織運作與公民意識

現階段的社造計畫提案多以社區團體為申請和執行單位，社區組織成員與權力決策運作，影響社區發展與計畫提案，而理監事的改選，若有新任理監事決策和方向的變更，一些有待長期發展的計畫就不易延續執行，或因計畫經費補助中斷而功虧一匱。這兩年文建會委辦的「專案行政/管理中心」、「社造中心」的角色雖較能直接進入社區/部落進行了解與協調，但中心並無實權介入理監事的決策會議，大多只能以專業諮詢及可能的影響力，給予中肯的建議和協調。此外，社區團體是否能重視社區中的弱勢需求，通常也需有較深入的了解，此是有關單位審議申請案應注意事項。

文建會 92 年度社造中心特別著重提案單位的組織運作，要求需召開提案會議、計畫說明會，以及計畫工作的任務編組及工作會議等，並須有會計出納人員、以專款專案處理。我們發現要建立民主化的社區組織和健全運作並非易事，換言之，台灣的民主教育和觀念仍普遍欠缺，因此長期以來社區仍存在著人脈利益關係、甚至糾葛著黨派或教派紛爭、不易整合，而社區組織往往淪為少數人利益與主導權爭奪的工具，並非建立在公共議題的熱心參與及合理決策上，影響公共事務的決策與運作成效。社造中心雖然希望能從中扮演監督與制衡的角色，但除了文建會的社造計畫之外，社造中心則無權干預社區其他事務是否具公平性，也無權導正社區組織運作的合理性。社區營造不僅是計畫提案的補助，而是需先培養及建立居民的公民意識，讓社區居民能深刻了解民主的意義，以及公共事務參與權及決策權的必要性，需建立社區組織運作的民主化程序，社造計畫方能落實造福鄉里。

伍、區域發展中心與族群社造中心

整體而言，基於上述各社區組織和中介組織的變異性與局限性的考量，未來有待建立更具突破性的整合運作機制，至少需重新設立新的「區域研發中心」及各族發展中心，並在區域內設置「工作站」，並逐步進行組織議題、區域/社區研發議題及相關人才的學習與創新能力，乃至制定各區發展及區內各社區的計畫目標或保護政策。

針對原住民部落營造，筆者建議應以同一族群相關部落的整合做為社造基礎，建立各族社造中心，其重要任務，首先便需能深入瞭解各部落之狀況與需求，落實在地聯繫與輔導的機制，發揮有效的行動力，達成協助各社造點自立自強的目標，且發揮同族之歷史淵源、地緣關係與族群意識，掌握各區族群部落之間的關聯性，推派各部落代表與專業人士共組各族發展中心、研擬未來整體發展方向，才能落實由社造點的協助，到部落相關議題的交流，以及族群互助關係的建立，乃至原住民各族發展與部落營造的榮景。

社區/部落的改造工作並非短期可成，社區/部落營造不僅牽涉經費資源的運用，更重要的是相關人才的長期養成，須培訓專業能力和長期工作經驗累積，因此不論是社造發展中心或社區營造員，都須設法使其具有長期工作保障及不斷學習，例如1980年代，美國通過的「綜合就業訓練法案」(Comprehensive Employment Training Act)(CETA)，訓練的人才分發到一些地區及社區服務單位，同時解決就業與地區發展的問題。另外在教育系統方面，各區也應設立民族學院或教育學習中心，長期培育在地人才。

另一方面，從宏觀經濟學與整體均衡發展政策而言，應透過地區經濟發展相關的立法，縮減地區間的差距，防止經濟核心區的過度發展，促進落後地區的發展，國家並需對壟斷事業和大企業加以管制，以及對勞資關係的介入干預，國家與政府需轉型為「管制型政府」(包括對區域發展的管理制衡角色)或「福利型國家」，此方面仍有待未來進一步的討論。

此外，台灣原住民族的未來發展牽涉「民族自治」、「傳統領域」的界定，以及立法保障的民族文化教育、社經發展及土地權等問題，本文暫無法加以申論，而目前總統大選在即，仍未見各黨提出較具突破性的「民族發展」政策，但這些都是原住民族與未來國家整體發展不容忽視的重大政策，也是「新部落運動」推展過程勢必面對的根本課題，有待未來更多的研究與討論。

(後記：本論文發表於2004年2月29日，由行政院921震災災後重建推委員會主辦、南華大學環境與藝術研究所協辦的「新台灣、新社會、新價值：921重建區社區總體營造學術研討會」，特別感謝評論人鄭文良先生給予許多寶貴意見)。

參考書目

修馬克著、李華夏譯

2000《小即是美》，立緒文化出版。

黃世輝

1998〈談日本區域文化產業振興政策〉，《空間雜誌》106/107：58-65。

黃煌雄、郭石吉、林時機

2001《社區總體營造總體檢調查報告書》，遠流出版。

黃美英

- 2004 <凝聚草根自主力量：埔里眉溪流域聚落群的災後重建>，刊於《災難與重建：九二一震災與社會文化重建論文集》頁 347-382，中央研究院台灣史研究所籌備處。

黃美英編

- 2004 《重建區社區營造中心(第四區)成果報告書》，行政院文建會委辦計畫。

費孝通

- 1986 《江村經濟：中國農民的生活》，南京：江蘇人民出版社。
1987 《邊區發展與社會調查》，天津人民出版社。
1988 《花籃瑤社會組織》，江蘇人民出版社。
1988 《鄉鎮經濟比較模式》，重慶出版社。
2001 《費孝通文集》(15卷)，群言出版社。

Williamson J. G.

- 1965 Regional inequalities and the process of national development, in Economic Development and Cultural Change (13): 1~84.

Morgan K.

- 1997 The learning region: institutions, innovation and regional renewal, in Regional Studies, 31(5):491~503.

Putnam, R. D.

- 1993 The prosperous community: social capital and public, In life in the American Prospect, 4:13.

Cooke P Uranga M G, Etxebarria G.

- 1998 Regional systems of innovation: an evolutionary perspective, in Environment and planning A, (30): 1563~1584.

Maskell P. et al.

- 1998 Competitiveness, localized learning and regional development. In Specialization and prosperity in small open economics. London: Routledge.

Martin R, Sunley P.

- 1998 Slow Convergence? The new endogenous growth theory and regional development, in Economic Geography 74(3): 201-228.

參考網站

行政院文化建設委員會

《社區總體營造的軌跡》，<http://www.cca.gov.tw/news/news79/>

行政院

「挑戰 2008：國家發展重點計畫」，<http://www.cepd.gov.tw/2008/>

行政院

「社區營造條例草案」，

http://www.foryou.nat.gov.tw/foryou_a/cgi/news/news_show_detail.asp?id=3

行政院文化建設委員會委辦 92 年度重建區社區營造中心

2003 社區營造中心（第四區）網址 <http://indigenous.org.tw/main.htm>

何政坤

2003 〈利用台灣紅豆杉商業性生產紫杉醇〉，

<http://www.sinica.edu.tw/~npagr/bt/mpage8-1-11-10.htm>

南投縣噶哈巫文教協會網站，<http://kahabu.org.tw/>

埔里眉溪四庄重建工作站網站，<http://puli-village.org.tw/>

部落烽火電子報

2004 〈東埔布農族同胞需要您的支援〉，

<http://www.abo.org.tw/maychin/epaper/maychin032.htm>

黃世輝

〈台灣社區總體營造的發展與方法〉

<http://www.yuntech.edu.tw/~gha/publish/teachers/hwangsh/2000/11.htm>

劉大和、黃富娟

2003 〈芬蘭區域發展法與其行政組織結構之思考〉，

<http://home.kimo.com.tw/liutaho/2003092301.htm>

劉大和

2003 〈對台灣當前區域發展策略的思考〉，

<http://home.kimo.com.tw/liutaho/2003080801.htm>