

## 從社區營造邁向社會福祉建構

劉正輝

### 摘要

2002 年臺灣的失業率急遽攀升到 5.2% 的史上新高點，如何面對當前因應結構性失業所造成的巨大社會問題，本文試圖藉由梳理過往社區總體營造政策的推動經驗，並就其強化地域特色與人文魅力的操作視野，有別於全球化下快速移動與流失的產業發展模式，嘗試為臺灣未來之經濟與社會發展，提出新的方向與訴求。

### 臺灣當前社會之結構性失業危機

根據臺灣大學經濟系許振明教授針對臺灣失業問題的研究顯示：1964 年以後（臺灣）產業發展重心逐漸由農業轉為工業。在產業的轉變中，許多從事農業相關行業的人失去工作，當年的失業率攀升至 4.3%，不過在隔幾年，失業率則下降為 3.3%。之後工業製品逐漸超過農業產品及加工品，出口也可望增加下，在 1960（年）代末期時，失業率已下降至 2.2% 以下。

國內的低失業率直到第一次及第二次能源危機才又上升，不過其問題均於短時間內獲得解決……1980 年代末期股市狂飆，房地產價格飛漲，地下投資公司猖獗，投機、賭博之風盛行，最後導致 1990 年泡沫經濟的破滅。房地產市場上雖然餘屋過剩，企業主在資金週轉不靈情形下，仍然不斷的大肆興建房屋，為能交屋使資金週轉，在 1995 年帶動了一波就業高峰。直到 1996 年傳統產業持續外移，國內失業率才

又上升至 2.6%（許振明，2004：16-17）。

伴隨民眾自主意識逐漸提高，各種需要耗費大量能源，以及潛伏高度環境風險的重化產業，亦紛紛於各種民意壓力下，取消其擴廠或籌建計畫，遺留下來產業空缺，則由 1980 年代因應新竹科學園區成立後，日益蓬勃發展的高科技產業所填補，民進黨於 2000 年執政後，更以「綠色矽島」作為其主要的產業政策主軸，進而強化與加深臺灣對於 IC 製造及設計產業的仰仗與依賴。

臺灣於 2002 年正式獲准加入 WTO，加上全球經濟不景氣，以及全球化與中國大陸的巨大磁吸效應，則讓臺灣的失業率，於 2002 年攀上 5.2% 的史上新高點，高獲利產業（個人）與結構性失業者之貧富差距急速擴大，各種社會問題亦如滾雪球般次第湧現。

雖然臺灣整體經濟表現，已於 2003 年下半年逐步回穩，然而，由於產業結構的巨大差異，原本從事傳統第一級與第二級

產業的勞工朋友，並無法在短時間內轉型投入現今蓬勃發展的 IC 及生物科技等新興產業領域，因此，所謂「失業性復甦」的潛藏隱憂，則成為當前臺灣社會發展的重大課題。

### 公營事業民營化下的裁員風暴

再者，行政院為回應 1980 年代以來，建立「小而能」政府，積極追求效率為主要目標（陳恆鈞，2002：211）的國際性潮流，遂於 1989 年 7 月，正式成立跨部會之「行政院公營事業民營化推動小組」，積極展開省府及中央所屬公營事業機構的民營化作業，中央研究院社會學研究所張晉芬副研究員，曾經針對臺灣汽車客運公司的民營化歷程進行仔細研究，首先她語帶揶揄指出：臺汽是臺灣最大的公路客運業者，但由於負債累累、營運持續虧損，長久以來就處於破產的關頭。從經濟學的效率與資源利用觀點來看，臺汽早就應該關門或出售，既節省國庫的支出，又可以增加一筆收入。再從功能性而言，國民所得的大幅提高，使得自用小汽車的數量快速成長，臺汽已不是大多數民眾所使用的交通工具。更何況臺汽並沒有國防或戰略性意義，所提供的業務似乎也可以被民間業者所取代。用私有化解決臺汽的財務困境可能是一個最理性的選擇（張晉芬，2001：137-138）。

後續，張副研究員則就臺汽工會與公司及事業主管機關之協商與角力過程，試圖論述公營事業不該單純就「效率」來進行機構是否民營化的首要考量，尤其是臺汽過往所承載的全島公路運輸，尚攸關到

偏遠地區及弱勢民眾，有關「行」的權益，若試圖以市場化的競爭機制來解決問題，可能會造成黃金路線競相爭逐，而其他路線乏人問津的窘境，同時，其亦提出民間業者（可能）為求執行績效而超速駕駛，不按規定路線行駛，乃至忽視車況安全等疑慮的出現（註 1）。

弔詭的是，雖然臺汽公司的鉅額虧損，裡頭包含大量的政治性及結構化因素，而非僅止於公司內部的經營及管理問題，然而，虧損已是事實，再加上時空環境的具體改變，當民間業者已能提供更舒適及更有效率的服務內容與品質時，在「民間可做，政府不做」的施政前提下，就更沒有正當性再運用大量的財政資源來支應連年虧損所造成的巨額損失，而至於偏遠路線以及行車規定等議題，透過競爭型的路線委託，以及加強管理與稽核，均可達到一定程度的提昇與解決，因此，最後剩下的，就僅止於如何面對臺汽員工原本所擁有的就業權益課題。

然而，誠如前者所述，隨著全球化浪潮的進襲，以及臺灣整體產業結構的轉型與調整，傳統產業的高額失業比率，已經是個無法抵擋的趨勢，因此，無論公、民營企業，除卻訴求於保障既有員工的勞動權利與福利，如何於產業機構進行瘦身或發展停滯，乃至工廠外移造成大量有預警及無預警的遣散浪潮下，積極協助員工渡過短期失業危機，並藉由學習新的知識與技能，找到職場上的第二春，則成為當前政府組織與企業機構所責無旁貸的重要使命與課題。

## 破除無限提昇產能的迷思

美國「滾石」雜誌全國編輯 William Greider，曾針對日本失業率的研究分析指出：就部門而言，日本的經濟是最為發達的，而同時，也是最為落後的。麥肯錫公司通過對製造業生產效率的比較研究證實了這一矛盾的存在。日本的工業在生產效率方面領先于美國 16 個百分點（領先于德國 80 個百分點）；汽車零部件的生產領先于美國 24 個百分點；鋼材，領先 45 個百分點；家電，領先 15 個百分點；機床，領先 19 個百分點。然而，儘管有這些令人驚嚇的領先業績，麥肯錫估計，就每個員工的生產效率而言，日本的綜合生產力只是美國的 72%。

這大致可以解釋為，由於就業過剩——成千上萬不必要的工人大量集中于服務業和國內製造業部門，還有不動產和農業。例如，日本零售業的生產力只是美國零售業的 44%——這種低效反映在過多的職員和電梯操作者上。電信業，日本是美國的 77%，啤酒製造業：69%，食品加工業：33%。上述這些主要的工業仍或多或少地以舊式手工業方式來組織生產——然而，相反，日本一直以自動化裝配製造產品來創造大量的財富，並聞名于世（Greider，2003：470-471）。

日本企業之所以會這麼做，除卻過往積極提倡終生服務制度，進以提昇員工對於企業本體之忠誠度與工作效能外，部分乃源自於日本族群對於手工質感與傳統技藝的珍惜與重視，長期投入造町工作的日本千葉大學宮崎清教授，經常稱之為「人心之華」，換言之，原本僅為滿足食、衣、

住、行、育樂等各項需求的物品，雖然，因應時代的轉變與技術的革新，而有了更為便利，且更具效率的生產方式，但是，原本受限於既有生存條件的自然材質及手工製作，卻因其更具環保與生態理念，同時，亦深刻蘊含先人的生活智慧，而願意以表面上看起來較為缺乏效率，成本也更高的方式，來維繫其既有的生產與消費關係，同時，也保障偏遠「過疏」鄉村的延續與發展，並確保當地居民之就業機會與生活品質，而這也是日本為何能於持續研發更有效率的生產方式，並將較不具備競爭力與低技術密集特質的工作，向海外進行跨國分工的同時，仍能維繫國內就業人口的比率，而不至於有太大波動的重要原因之一。

## 社區總體營造政策的發軔

基於同樣的理由，臺灣省手工業研究所，在 1991 年，邀請宮崎清教授，來臺傳授地方產業振興及地域活化的觀念和技術，1993 年，行政院文建會著手推動「全國文藝季」工作，則亦試圖延續與發揚前述有關工藝精神及傳統思維的理念與價值。

文藝季是過往文建會經年舉辦的大型年度藝文活動，因其活動範圍多半侷限於北臺灣，影響層面有限，加上過往由中央政府全權主導的前提下，並無法真正呈顯及帶動地方藝文的提昇及發展，因此，故決定首度將這樣的活動主導權下放至地方政府，由其針對縣市範疇內的藝文特色，擇一作為年度活動主軸，進行主題規劃，而這樣看似簡單的轉變歷程，實已為臺灣

的公共行政操作，往前邁進一大步。

伴隨推動全國文藝季所逐步累積之各項行政思維與操作經驗，1994 年 10 月文建會主任委員申學庸在「以文化建設進行社區總體營造」報告中首度提出「社區總體營造」理念，期盼從文化角度切入將臺灣基層社區建立為一個有生命的社區共同體（蘇昭英，1998：178）。

有鑒於臺灣因應工業化高度發展，導致原本青山綠水的清靜家園，逐漸受到四處林立的工廠，而遭致污染破壞；原本人情濃厚的鄰里關係，也因為鄉村人口大量湧入城市而分崩離析；同時，在眾人全力追求財富與經濟發展的前提下，許多公共議題無人問問，空間環境醜陋、生活品質惡劣、傳統文化流失、人際疏離冷漠等課題日益嚴重。

因此，文建會首先即提出包括「輔導縣市主題館之設立及文物館藏充實」、「充實鄉鎮展演設施」、「社區文化活動發展」及「輔導美化地方傳統文化建築空間」等四項施政計畫，其中前兩項可說是延續全國文藝季，試圖藉由藝文資源下放，鼓勵縣市政府及鄉鎮公所，透過展演館舍的規劃與設置，積極保存地方藝文傳統，進以有效開發並深化其藝文土壤與經營成果；後兩項則分別針對藝文活動及傳統空間等兩大主軸，嘗試以村里聚落為範疇，藉由相應公共議題的導入，鼓勵地方居民走出自己的家中，積極提升社區居民參與公共事務的廣度與深度，累積集體共識，有效提昇整體地域認同及願景建構。

當時為因應地方組織觀念缺乏，再加上專業知能不足，則經常透過委託專業團隊進行專案規劃，乃至駐點輔導等模式進

行推動與辦理，然而，在外來專業團隊缺乏在地生活記憶與集體情感認同等前提下，則往往無法達到原先預期的目標，許多看似美好的規劃案例亦經常胎死腹中而無法落實，因此，近來逐漸調整為以地方組織為主體，因應不同營造議題，協助其媒合不同專業團隊進行整合協力的操作模式，則已逐漸於臺灣各地綻放與呈顯其豐沛之社區活力與能量。

於此過程當中，除卻由文建會積極推動包括「社區總體營造獎助辦法」（1995）、「縣市層級社區總體營造計畫」（宜蘭縣、新竹市、高雄縣和屏東縣）（1996）、「美化公共環境計畫」（1998）等計畫外，其他公私部門，亦陸續推出以社區及區域發展為訴求的相關政策與工作內容（註2），重要項目包括臺北市都發局「地區環境改造計畫」（1995）、經濟部商業司「形象商圈塑造計畫」（1996）、行政院環保署「生活環境總體改造計畫」（1997）、行政院經建會「城鄉景觀新風貌改造運動實施計畫」（1997）、臺灣省文化處「校園我的家計畫」、「大家來寫村史計畫」、「閒置空間再利用計畫」（1998）、行政院經建會「創造城鄉新風貌計畫」（1998）、臺北市都發局甄選「社區建築師」（後更名為「社區規劃師」）（1998）、經濟部中小企業處「社區小企業輔導計畫」及「地方特色產業輔導計畫」（1994）、臺北市文山社區大學成立（1998）等。

### 九二一大地震的啟示

然而，除卻諸如宜蘭白米社區等少數個案外，有關地域經濟與產業發展之重要

突破及累積，則要等到 1999 年，部分社區在九二一大地震後，有效整合地方集體力量，乃至妥適結合外界專業協助，紛紛於苦痛中浴火重生，甚而展現出地震以前，所遭受忽視與遺忘的潛質與能量之後，才真正讓人重新認識到社區總體營造工作，於解決地方弱化，乃至面對結構性失業與福利照顧等社會議題的全新契機與挑戰。

以南投縣中寮鄉龍眼林社區為例，這裡隸屬於中寮鄉北部的七個村，過往因有龍眼樹密佈生長，而留下「龍眼林」的稱號，此地居民多以務農維生，作物方面則以龍眼及山蕉最為出名；九二一大地震後，此地受到重大創害，然而，在本地村長、村民，以及東海大學、果然工作室等外來團隊的通力合作下，積極進行軟、硬體的重建工作，其中，為解決受災居民的飲食問題，在第一時間內，社區即成立公共伙食中心，等待災情稍微平復，為解決老人及小孩照顧問題，則積極運用社區及婦女資源，規劃成立「龍安老人食堂」。

此外，為提昇此地小孩及成人有關資訊及相關生產技術的實質能力，則籌劃開辦「龍眼林福利學園」，協助其學習運用資訊器材，同時，也為地方進行產業轉型與活化預為準備，目前社區藥用植物園已經開始運作，除開放園區導覽，進行養生植物產業教學外，亦已開發自有品牌的養生茶；同時，在農委會水保局的協助下，此地部分河道、溝渠亦已逐步採用生態工法進行防災及景觀復建，亦為當地自然資源，植入新的活力與特色，進為當地推動生態觀光旅遊打下基礎。

再以南投縣埔里鎮桃米社區為例，此地位於桃米坑溪兩側，過往以竹類種作及

相關加工製品作為主要生計模式，九二一大地震後，在新故鄉文教基金會的投入下，媒合世新大學觀光系及農委會特有生物保育中心進行協助，並於社區資源調查過程中，意外發現此地竟然有著非常豐富的蛙類、蜻蜓及鳥類等生態資源，因而於災後復建的過程當中，鼓勵當地居民積極學習有關自然生態的相關知識，有效提昇導覽解說技能，並於社區組織基於維護生態資源，以及總量管制等共識前提下，由當地居民運用既有手藝技術，自行設計研發及製作大型景觀雕塑及遊憩設施，並配合休閒民宿等相關配套機能之陸續建置，則已打造出有別於過往的嶄新桃米風貌（註 3）。

另外，諸如南投縣中寮鄉仙樂社區「仙鹿巷一號布工坊」的娃娃研發及製作，南投縣魚池鄉大雁村的阿薩姆紅茶的產業轉型等，皆為災後社區致力於推動產業發展的努力成果與重要實例，當然，諸此社區產業，自然於實際經濟規模與產業型態，尚無法與既有傳統重化工業相提並論，當然，也仍無法有效解決前述有關結構性失業的重大社會議題。

然而，此般營造經驗的核心價值，實仍在於當前臺灣面對全球化衝擊的巨大挑戰下，能否重新就其社區範疇的發展視野，試圖經由社區居民的集體力量，有效結合相應專業團隊的協力與支援，進而有效累積在地化之深刻經驗及推動模式，除卻積極保存並延續鄉村地區的傳統智慧與生產技術外，更企圖透過新的經營理念與發展視野，開創出有別於以往的產業模式與經濟價值，同時，透過此般實務操作與營運經驗，進於大量勞資糾紛與失業補助

的巨大惡夢中，找尋到一片可茲喘息的間歇片刻與轉型契機。

### 新故鄉社區營造計畫的契機

九二一大地震後，文建會及相關部會，則賡續推動相關施政計畫，重要項目包括行政院農委會「農村聚落重建計畫」（1999）、行政院文建會「九二一永續家園社區再造方案」（1999）、行政院衛生署「社區健康營造計畫」（2000）、教育部「新校園運動」（2000）、行政院「替代役」政策（其中一類為「社區營造替代役」，後更名為「文化服務替代役」）（2000）、行政院「社區總體營造心點子創意徵選」（2000）、內政部營建署「創造城鄉新風貌示範計畫」（2001）、行政院勞委會「永續就業希望工程方案」（2001）、行政院農委會「農村新風貌計畫」（2001）、行政院文建會「921震災重建區社區總體營造計畫執行方案」（2001）、行政院文建會分區社造中心及專管中心計畫（2002）等各項計畫，已然逐步完備其社區總體營造工作之政策版圖與整體視野（註4）。

2002年，行政院為展現政府整體施政理念與長程發展企圖，積極研擬「挑戰二〇〇八：國家發展重點計畫」，其中第十項為「新故鄉社區營造計畫」，首度將原本非屬國家主流政策的社區營造工作，拉抬至與交通發展、經濟建設等傳統大型公共事務等量齊觀，可說是臺灣社會發展史中的重要一頁。

在行政院積極灌輸相關部會社造理念與行政操作的過程中，部分單位亦逐漸理解並掌握由下而上操作機制，乃至民眾互

動參與的意義與精神所在，進於2003年12月，正式完成部會分工與計畫架構調整，總計包含七個主軸，33項子計畫，內容兼顧客家與原住民族群，落實整體機制建構，完整涵蓋人、文、地、產、景與健康福祉等不同社區營造主題與內容。

因此，有鑒於當前科學技術發展，媒體資訊普及運用，導致跨國性資本快速流通與技術轉移，嚴重衝擊各國地方經濟發展之穩定基礎，以美國產業為例，原其投入巨額研發經費與知識人才之汽車業與航空業，莫不因應其他國家之低價勞工及污染防治成本等社會因素，快速流移海外，進以試圖降低營運成本，提升企業本體與國際市場間之競爭實力（註5），然而，此般追求速度與產能之經濟發展思維，卻將其遺留與拋棄之大量技術勞工失業（包含藍領及白領），及其衍生之各種社會問題留待政府機構處理。

雖然，近年來亦有學術團體及相關非營利組織，開始提倡應將自然資源損耗納入整體成本考量，然而，在全世界各國之執政團隊，皆無法容忍國內經濟成長下滑之發展迷思前提下，如若試圖藉由各種法令，進以抵擋全球化下，有關跨國企業之遷徙與移動，則無異加快宣告本國企業與此般競爭機制之提前出局，也因此，惟有落實內發型產業之深耕與經營，積極以其地緣及文化特色，創造無可取代的競爭優勢，方有助於在此慘烈廝殺的全球競爭中，拔取頭籌，贏得先機。

也因此，雖然就目前整體條件而言，社區總體營造工作之推動成果，尚無法撐起上述因應結構性失業與社會失序之經濟大旗，然而，起碼已提供有別於全球化下

高度失根與惡性爭奪之另類選擇；換言之，在當前臺灣高科技產業蓬勃發展之具體條件與發展現實下，未來藉由新故鄉社區營造計畫之具體落實與推動，將有機會引領部分民眾嘗試跳脫既有追求更快、更高、更好的經濟思維與產業模式，進而在政府無力於維持企業競爭力與提升人民福祉之雙重焦慮間，藉由調整既有行政思維與執行機制，重新於政府部門、社區團體、專業團隊、企業組織之間，積極建構更為

縝密與細緻的公私協力與夥伴關係，具體提升地方社區之人際互動、組織經營、福祉照顧、環境營造、文化保存等各種落後與失能現狀，積極開創深具魅力、創意、活力之優質生活與產業環境，打下良好基礎，有效展望一個無法隨意外移與拋棄之夢想國度與理想家園。

（本文作者現為行政院文化建設委員會「新故鄉社區營造計畫」專案助理研究員）

#### 📖 註釋：

- 註 1：相關內容參考《臺灣公營事業民營化：經濟迷思的批判》，張晉芬，臺北：中央研究院社會學研究所：2001：149-150。
- 註 2：參考臺南藝術學院曾旭正教授有關文建會社區協力政策的研究內容，《新故鄉社區營造計畫修正研究案 結案報告書》，曾旭正，臺北：行政院文化建設委員會（未出版），2004，10-11。
- 註 3：有關龍眼林社區及桃米社區的基礎資料，參考「浴火鳳凰—文建會 921 重建區深度之旅」網頁內容，網址：<http://www.re-search.com.tw/community-1.html>，點選日期：93/05/09。
- 註 4：參考臺南藝術學院曾旭正教授有關文建會社區協力政策的研究內容，《新故鄉社區營造計畫修正研究案 結案報告書》，曾旭正，臺北：行政院文化建設委員會（未出版），2004，10-11。
- 註 5：參考《資本主義全球化的瘋狂邏輯》，Greider William（張定淮、周新琦、夏家駟譯）：北京：社會科學文獻出版社：2004：123-180。

#### 📖 參考書目：

- Greider William，張定淮、周新琦、夏家駟譯，2004《資本主義全球化的瘋狂邏輯》，北京：社會科學文獻出版社。
- 許振明，2004《失業、通貨緊縮與財經政策》，臺北：聯經出版事業股份有限公司。
- 張晉芬，2001《臺灣公營事業民營化：經濟迷思的批判》，臺北：中央研究院社會學研究所。
- 蘇昭英（總編輯），1998《臺灣縣市文化藝術發展—理念與實務》，臺北：新竹市立文化中心、金廣福文教基金會。