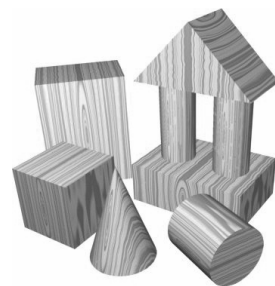


從地方特色產業發展脈絡看我國社會企業發展

蘇文玲



壹、前言

地方產業多為中小型及微型企業，就個別企業或產業來看，其產值及就業人數並不特別明顯，惟其在維繫在地居民生計及擔負在地歷史、文化及技藝之傳承有不可取代的貢獻。因此地方產業不僅攸關地方經濟之發展，也是當地居民賴以維生的命脈、安定社會、穩定就業的重要力量。然而隨著都市化及區域經濟的競爭，在促進社會進步與發展的同時，全球在地化（globalization）的思潮，也引發地方產業發展的新課題。

在全球化潮流下，隨著政治、經濟、文化之全球化推展，造成了資金、資訊、產業、人才的快速流動，國際間、地區間的貿易與市場，不斷朝向制度化整合，迫使各界迎接更寬廣的國際競爭。而全球化與都市化的趨勢，造成城鄉差距擴大、地方產業式微。政府在投入資源協助地方產業發展的同時，也特別強調對弱勢族群、偏遠或所得偏低區域的輔導協助，尤其在臺灣近十多年來接連不斷的地震、風災、水患等天然災害，造成地方極大的損害，而地方產業發展也順勢成為

災後重建的重要角色，進而發展出另一種社會企業模式。

社會企業的發展是近年來新興的議題，「社會企業」自二十多年前在歐洲提出，原始構想以直接從事社會服務工作如資源回收等業務，而且對企業獲利也多所限制。但社會企業的理念發展至今，已不限直接從事社會服務工作，且已逐漸獲得社會肯定。因此經濟學家馬凱界定「社會企業」的內涵，凡認同「慈悲、幸福、誠實、綠色、成長」五德、願意服膺「社會企業公約（註1）」，而且戮力以赴的企業，都可以成為社會企業（馬凱，2013）。

地方產業發展的最終目標，乃在於活絡地方經濟發展，創造在地就業機會，發展過程中融合了在地的文化與風情特色，同時關懷地方人文社會、微小企業與自然生態，與社會企業強調以商業模式解決社會或環境議題，兼具「社會公益實踐」與「經濟獲利」的發展目標不謀而合。

本文擬就經濟部發展地方特色產業的結果，探討地方的微型企業與社會企業發展之關係，而政府在輔導地方產業發展的過程中，無形中也促成了特定類型社會企業的發展。

貳、我國地方特色產業發展脈絡

一、我國發展地方特色產業之重點策略

為活絡地方產業創新發展，經濟部從 1989 年開始即投入資源發展地方產業，透過歷史與時間的推移，加上產業及經濟需求發展的結果，結合人文與產業，逐步發展成為具地方文化特色的地方特色產業，並產生豐富的結果，成為安定地方居民生活、繁榮地區經濟，促進國家產業發展的主要基盤。

隨著總體環境的變遷及國家產業發展的轉型升級，地方產業的輔導策略在不同階段也擬訂不同的重點輔導策略，整理如圖 1。經濟部自 1989 年起開始有系統的以計畫推動地方產業輔導，因地方產業特色尚未建立，初期以社區小企業為輔導對象，並逐步導入地方特色產業發展概念；1992 年起發掘地方資源作為企業合作基礎，逐漸走向地方形象之

建立與發展，如鶯歌陶瓷產業、三義木雕產業等，均為此時期奠下之特色產業發展基礎。

2000 年我國進入知識經濟時代，國家對產業發展的概念與方向也有較大的轉型。經濟部為更深化地方產業特色，本時期開始以 3 年 3 階段方式輔導地方產業發展。第 1 年為規劃整合，以地方產業發展共識的形成、地方產業形象的建立為輔導重點；第 2 年為紮根推廣，強化地方產業的特色形象，並培養在地組織與人力；第 3 年輔導成長與永續發展，透過廣宣推廣，深植地方產業形象，並培育在地組織自主經營之能力，使地方產業永續發展。2001 年起在地方形象提升下，強化提升企業經營體質，以「產品」為主軸展開輔導，輔導重點在特色產品的創新開發，強化地方特色產品市場競爭力。同時以 OTOP（註 2）一鄉一品的概念，輔導地方鄉鎮深化產品特色。

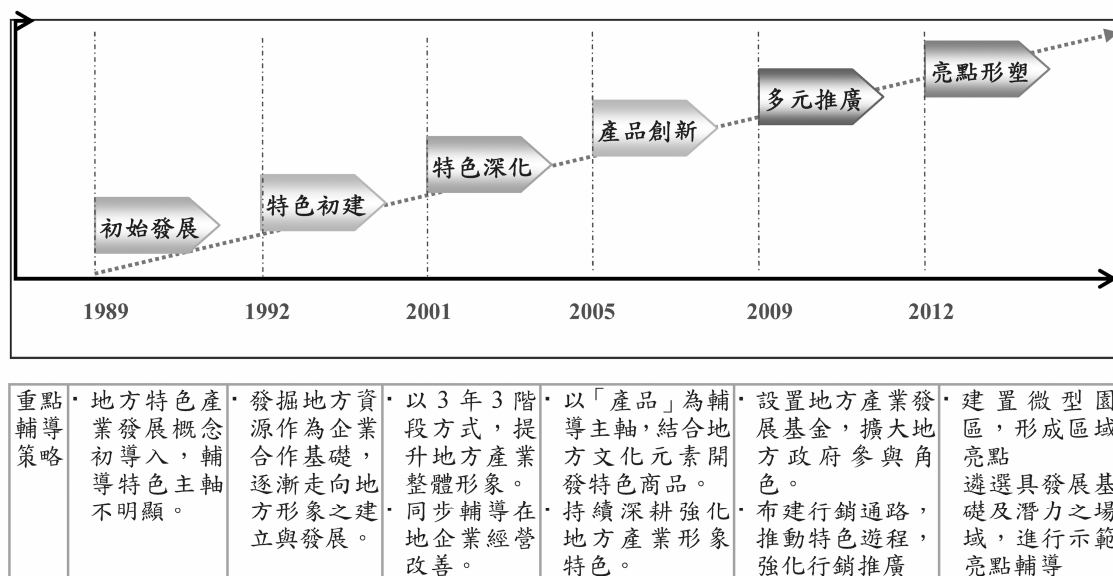


圖 1 我國地方產業發展階段性輔導策略

資料來源：2012 中小企業白皮書及本文資料整理

2009 年經濟部成立「地方產業發展基金」，擴大地方政府參與角色，由地方政府主動規劃其地方特色產業發展藍圖及推動計畫，協助地方產業發展。此時期加強地方特色產品行銷推廣方式呈現更多元發展，除透過 OTOP 館的設立以及 OTOP 通路標章授權，廣布地方特色產品的行銷通路外，也結合地方文化特色與重要景點，開發地方特色遊程，以「人進」與「物出」兩大主軸，行銷推廣臺灣地方特色且優質形象之產品，開拓內、外銷市場與發展地方觀光旅遊。

「地方產業發展基金」的設置，為發展地方產業的重要里程碑，地方產業發展的輔導主體也從原來的中央規劃遴選，轉而強化地方政府的投入與參與。行政院 2008 年 8 月 22 日院臺經字第 097003400 號函核准之「地方產業發展基金設立計畫書」明確指出地方產業發展基金的目標包含以下 8 項：

- (一) 作為中央各部會執行地方產業計畫之協調平臺。
- (二) 運用專業團隊能力，協助地方政府規劃其地方產業發展，以解決地方政府人力不足之問題。
- (三) 發展具國際化潛力之地方特色產業。
- (四) 針對人口外移及所得偏低地區，提供適當協助，以增加就業機會及提高所得收入。
- (五) 配合地方產業發展需要設置微型園區，協助傳統產業及中小企業解決用地問題。
- (六) 支應青年創業「滅飛」計畫所需經費，活化政府資源，幫助青年創業。
- (七) 協助具潛力客家特色產業發展，注入資金或提供優惠融資。

(八) 其他地方產業發展相關計畫或事項。

由以上目標可知地方產業發展重點為在既有的基礎上提供各項政策工具以推動產業發展，並藉以強化中央與地方的夥伴關係，發揮整體綜效，俾達到繁榮地方經濟、平衡城鄉發展、促進地方就業及提高國民所得之整體目標。地方政府主動提出地方的產業發展需求，經中央協調審核後提供發展經費，執行過程中也藉由定期與不定期的計畫查核及現地訪查，瞭解地方產業發展過程中面臨的問題，再透過地方產業發展基金協調平臺，進行跨部會的協調整合，共同帶動地方經濟成長，同時提供充分的就業機會，使在地居民得以根留地方、安居樂業，亦成為安定社會的重要支柱。

地方產業發展基金補助地方政府推動之地方產業發展計畫累計迄今已超過 200 餘件，輔導區域涵蓋全國約八成以上的鄉鎮市及行政區。經濟部在遴選地方產業輔導案時，也特別著重在未有政府資源投入的鄉鎮市區，尤其是人口外移及所得偏低的偏遠區域。從前述經濟部推動地方產業發展的政策重點，不難看出地方產業發展的內涵與價值已從早年單純的維持生計、創造經濟利益，轉向兼顧社會關懷與環境福祉，照顧偏遠鄉鎮及所得偏低地區的經濟發展方向，也與社會企業一致。

二、在地幸福經濟的發展趨勢

金融海嘯重創全球後，人們發現物質的消費享受只是財富的表徵，真正的財富反映在人民幸福有感的生活與心靈滿足上，而幸福指數也成為新的國家競爭力指標。1970 年

代前不丹國王吉格梅·辛格·旺楚克(Jigme Singye Wangchuck)率先提出「國民幸福指數」概念,改由「建立良好治理」、「促進經濟可持續發展」、「保護及提高文化價值」及「保護自然環境」等幸福的四大支柱,取代GDP為唯一依歸的衡量指標。在不丹幸福治國的概念啓發下,近年追求幸福的潮流在國際間蔓延。聯合國開發計畫署(United Nations Development Programme, UNDP)開始以涵蓋「國民健康」、「教育成就」、「實際國民所得」及「綠色環保」的人類發展指數(Human Development Index, HDI),來取代傳統的GDP經濟指標。OECD也以11個面向(健康、收入、工作與生活平衡、社會關係等)來反映34個成員國的生活素質,作為GDP以外的另一個參考標準。這些作為與動機,都是為了能評量人民的幸福感。

在臺灣,幸福經濟的力量不斷延伸到微型企業、農村產業及地方產業的發展上。經濟發展的目標,從追求生產成本的降低、利潤的極大化,轉向關切地方議題,追求經濟、社會及環境福祉的共同提升。

在經濟面,地方產業照顧地方居民生計以增加在地就業機會、強調在地採購以提高地方產業關聯效益、均衡發展以縮小城鄉與企業規模之差距;在社會面,地方產業鼓勵婦女與年青人在地就業創業、追求地方認同與支持提供居民較高健康與安全感;在環境面,地方產業重視友善環境減低能源消耗、形塑地方特色創造多元景觀、保護與活用地方文化資源與自然資源。

兼顧社會與環境價值之幸福經濟發展模式,是近年來地方產業發展趨勢。地方產業

發展價值,不僅只在於經濟效益,而是融和文化內涵,以其獨特性成為產業競爭力的一環,更重要的是,地方產業發展過程中,同時關切到當地社會、社群與環境之發展,並透過對歷史、文化的保護與環境美學建構,展現產業之環境價值,累積社會資本,進而實踐地方對經濟利益之需求。因此地方產業發展也成為社區總體營造、災區產業重建、或是弱勢族群照顧的策略,使得地方產業發展方向與社會企業趨近。未來地方產業之發展,仍會以提升競爭力為前提,但將更兼顧社會面及環境面的利益,在創造經濟效益、穩定當地社會、永續環境共生中取得平衡,以及在全球化浪潮下永續發展。

參、地方產業與社會企業之關係

「社會企業」為一個用商業模式來解決某特定社會或環境問題的組織,例如提供具社會責任或促進環境保護的產品服務、為弱勢社群創造就業機會、採購弱勢或邊緣族群提供的產品服務等。因此現時社會各界對社會企業的論述一般都將社會企業定義為透過運用企業及商業手段,以達社會目的的工作單位(官有垣等人,2012),其組織可以以營利公司或非營利組織之型態存在,並且有營收與盈餘。其盈餘主要用來投資社會企業本身、繼續解決該社會或環境問題,故其可能以公司、基金會、協會或者是合作社的型態存在。

社會企業常具有以下幾個特色:富企業精神活動的合法組織、利潤用於實踐社會目標再投資而非分配予股東、強調利害關係人

而非股東、重視民主參與及企業化組織、兼顧經濟及社會目標、主張經濟及社會創新、滿足社會未被滿足的需求、多屬勞力密集的活動等（楊家彥，2013）；經濟學家馬凱更明確界定「社會企業」的內涵，凡認同「慈悲、幸福、誠實、綠色、成長」五德、願意服膺「社會企業公約」，而且戮力以赴的企業，都可以成為社會企業（馬凱，2013）。

在臺灣，目前社會企業並無明確的專責單位，相關業務分散在經濟部、勞委會、文化部、教育部、內政部等。不同部會因不同的施政重點，對社會企業的定位及輔導措施亦不相同。過去社會企業偏重在弱勢族群的照護上，基金會或是協會為社會企業常見的型態。近年來社會企業被運用在災區產業重建及微型企業的協助，合作社及公司組織的社會企業也逐漸受到矚目。

社會企業與地方產業從其輔導對象及目的，發現兩者間有高度的關聯性。大多數的經濟政策上會鎖定特定企業或產業別，透過各種誘因來吸引企業投資與刺激經濟發展，而地方產業則更著眼於如何創造良好之經濟發展環境，讓地方微型企業能減少發展之阻礙與成本，使其能在當地蓬勃發展，進而使產業發展能對地方經濟產生實質助益。就地方居民而言，地方經濟發展結果，能帶動相關產業之就業機會增加，促使人口外流之局勢反轉，進一步提高人均可支配所得，從特定企業與產業利益到地方整體利益，也正是社會企業發展的脈絡。

除了經濟利益外，社會公益與環境福祉也是地方產業與社會企業共同的發展方向。地方經濟發展主要目的之一，係在解決地方

之貧窮問題，而貧窮除經濟議題須處理外，往往還包括社會與環境議題，欲使貧窮問題獲致較佳之解決成效，則必須兼顧到社會福祉與環境永續之價值。就環境面，經濟發展已從傳統開發自然資源等概念，逐步進展到透過保護自然資源與保存文化資源來吸引人才，創造地方永續發展機會，促使上開資源能夠透過人才投入，進行資源保育與活化，加值地方資產，使之成為地方產業特色，成為對外招商與觀光行銷之重要吸引力來源。就社會面，著眼於經濟弱勢族群所存在之結構性問題，協助弱勢、少數民族、青年、婦女等，透過地方支援體系建構，協助這些族順利於當地就業、提高專業技能，因此衍生出如社會企業與社區小企業之發展策略。

肆、個案分析

芭伊工坊

地方特色產業輔導案例中，原鄉特色及部落發展佔有一定的比例。臺東得天獨厚的海岸及縱谷風光，向來吸引許多國內外遊客到訪，而臺東地區豐富多樣的原住民文化與生活工藝，則有非常濃厚的原民文化特色。中小企業處從 2007 年即展開輔導計畫協助臺東地區的原住民工藝發展，並以「新太平洋美學」做為臺東原創工藝的共同品牌，希望能協助臺東原住民的傳統工藝創作產品提升經濟的附加價值。惟 2009 年的莫拉克風災讓許多部落工藝店家遭受嚴重毀損，臺東地區許多原民部落遭到沖毀，為能協助部落店家能在最短的時間內恢復生計，因此在原來的輔導計畫基礎下，再擴及輔導部落婦女成立

工作坊，讓部落媽媽們一方面能照顧家庭，加速家園重建，另一方面也能增加經濟收益，芭伊工坊即是在此情形下成立。

位於臺東縣的嘉蘭部落在 2009 年莫拉克風災中重創，原來的家園一夕沖毀，部落婦女一方面要重建家園，一方面要照顧家庭老小，同時又需協助創造家庭收入。然而部落的婦女就業困難，因此在協助其家園及產業重建過程中，即希望能藉由原住民傳統技藝找到工作，不必到外地就可以在家庭裡兼職的工作。中小企業處在「新太平洋美學」既有的品牌基礎下，再造『嘉蘭婦女工藝』的品牌形象，在產業的凝聚過程中，導引部落媽媽們建立獨當一面之婦女手做工藝團體，並於 99 年 4 月 21 日正式命名為『嘉蘭芭伊工坊』。

中小企業處透過技術提升培能、品牌重塑輔導及產業行銷推廣三個策略（詳圖 2）協助嘉蘭部落的原民工藝特色產業重建與發展，同時協助部落婦女成立『芭伊工坊』。99 年 4 月成立的嘉蘭『芭伊工坊』招募弱勢原住民婦女就業，以原住民傳統陶珠做為產業發展專業培訓規劃，並進行工藝基礎教學內容及師資陪伴輔導；協助部落婦女自行設計品牌 VI（註 3）、產品開發設計、包裝設計、故事摺頁印製等加以宣傳工坊成立背景及產品。之後並協助工坊參加各項展售活動，並進入各相關通路長期展售，以增加銷售及工坊經營之能力。目前芭伊工坊的工藝產品，已在經濟部中小企業處的 OTOP 地方特色產品館中展售，而部落婦女也有穩定的收入。

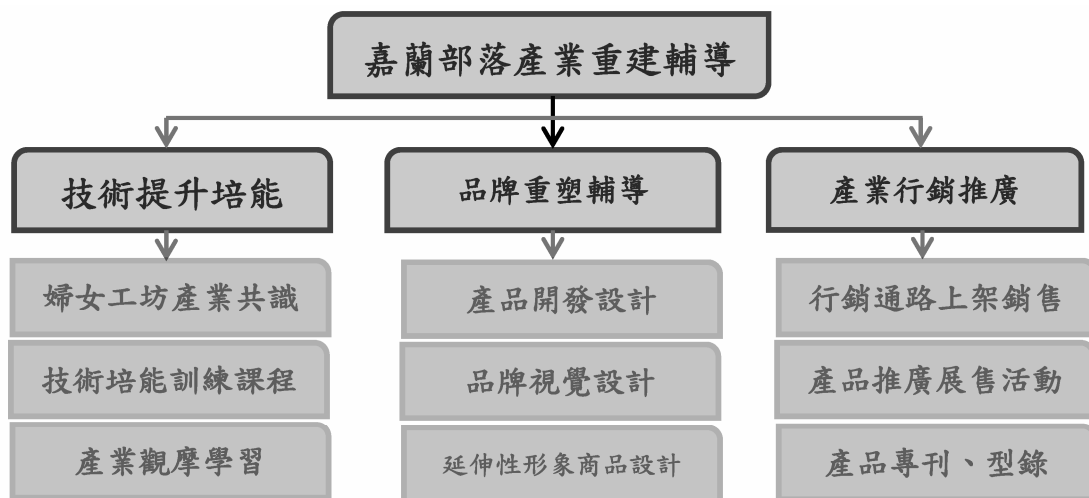


圖 2 嘉蘭落產業重建輔導架構

資料來源：本文整理

臺東的原民工藝原本即是極具文化及族群特色的地方產業，而社會企業係藉由「營利」的手段，來解決「社會」的問題。在本

案例中，嘉蘭部落婦女們因莫拉克風災造成家園毀損，面臨生存困難的社會問題，中小企業處透過地方產業重建輔導計畫，協助部

落婦女成立工坊，運用原民工藝特色融合部落的生存需求，讓工坊滿足部落婦女重建家園及獲得經濟支援的需求。同時輔導工坊建全自身財務自主能力，將工藝手藝產業化，協助工坊之工藝品上架 OTOP 通路，藉由工坊運作協助更多的部落居民維持生技，不僅提供部落婦女就業機會，也因此凝聚社會力，解決社會問題。

新北市娃娃社區合作社

新北市泰山區曾經是芭比娃的第二故鄉。1960、70 年代，英商美泰兒公司在泰山成立當時全球最大的芭比娃娃代工廠「美寧公司」，超過三分之一的泰山人成為美寧公司員工，造就了泰山的娃娃代工與製造產業蓬勃發展，也帶動泰山區市街的繁榮。1987 年美寧公司因成本考量轉往他國設廠，娃娃代工與製造產業也隨之沒落。

1996 年當時的泰山鄉鄉長李國書啟動「學習型社區」的列車，將泰山早年的產業特色以『芭比的故鄉在泰山』，經由社區營造的學習與培力、透過專業者的行動式規劃，逐步找到其「代工經驗」轉型為「文化創意產業」的契機。2006 年一群鄉民憑著對芭比娃的記憶與情感，集資自發性成立「娃娃社區合作社」，以泰山人共同記憶－「美寧」命名，成立了「美寧工坊」（娃娃館），以成人服飾的製程，將衣飾縮小 1/6 成為袖珍精緻娃衣，並提供客製化服務，創作獨一無二的「純手工藝術娃衣」。工坊有一群生活背景與職業各不相同的社區居民，堅持一針一縫出對地方熱愛的情感，至今，已創作出上千件不同系列的藝術創娃衣，將中國與臺

灣的歷史及文化特色，轉化成為各種不同主題的娃衣特展作為文化之載體，將其文化由 OEM 轉為 ODM 串連觀光產業，推動泰山成為臺灣娃娃工藝原鄉，起飛「泰山娃娃鄉」的夢。

2009 年經濟部運用地方產業發展基金的資源，與新北市政府共同推動「戀戀娃娃、文創泰山-新北市泰山區娃娃產業合作社輔導計畫」，延續泰山娃娃的主題意象，利用故事引導大家認識泰山、體驗泰山娃娃的甜美幸福記憶，進而重新活絡泰山的經濟發展。娃娃社區合作社的主要工作為振興娃娃文化產業、帶動地方觀光產業發展，提升社區民眾參與公共事務及公益事業。社區合作社社員由泰山各社區居民、地方商家及在地企業組成，透過企業間的異業合作，成立娃娃產業研發、製作生產班，建立行銷販售機制，再造娃娃商圈，開創「泰山娃娃」的第一品牌。

在經濟部與新北市政府共同推動的輔導協助下，已沒落的泰山娃娃產業逐步由早期的代工產業轉型為文化創意產業。娃娃社區合作社以「造人」的理念開辦鄉民大學，培養文化創意經營人才；再以「造景」的理想營造舒適和諧的生活空間，讓泰山成為舒適宜居之地；最後再以「造產」啟動文化創意種籽，讓昔日代工小鎮轉型為精緻文化產業的示範點。合作社以社區總體營造的理念，合作互助的精神，發展社區生產，改善社員生活，發揚社區社會、經濟、文化的同步發展，也讓社區居民共同參與學習自立、溫馨關懷社會公益、創新文化產業活力。

伍、結語

地方產業的發展，以活絡地方經濟、創造在地就業為目標。地方產業發展初衷，以「安家立業」最初的價值起點，思考未來的發展策略，重視在地人才創造與自主自立發展之目標實踐，透過社會各界參與及互動，與中央與地方政府跨部門、跨專業與跨空間的溝通協調，協助地方產業解決重要之發展議題，以為地方產業再加值，開創兼顧經濟、社會與環境價值之地方經濟發展新典範。政府在地方產業發展的扶持協助已超過 20 年，短期內對地方產業發展的資源也尚不致缺乏。而社會企業在臺灣則剛起步，雖然在地方產業輔導中，不乏符合社會企業宗旨的輔

導案例，然而社會企業的發展並不侷限在地方產業。以經濟部中小企業處為例，除地方產業輔導外，尚有微型企業輔導、新創事業輔導等計畫，皆與社會企業相關。社會企業是一種經營模式的創新，政府的任務是協助其解決需求與排除困難，不揠苗助長，也不要誤導社會企業的發展，或期待能解決大量失業問題，應使其能自然地依其宗旨與信念經營，才是最好的政策。

（本文作者為經濟部中小企業處經營輔導組組長）

關鍵詞：地方產業、地方特色產業、一鄉鎮一特色產品（OTOP, One Town One Product）、幸福經濟、社會企業

註釋

註 1：依據社會企業公約基金會之願景，當社會與企業約定，要成為社會期待的企業，對人們慈悲，讓員工幸福，誠實面對顧客，以綠色回報地球，帶著企業所有員工不斷成長，生生不息，這個世界就會變成達福的世界。即以「慈悲、幸福、誠實、綠色、成長」五德協助企業成為社會所期待的企業。

註 2：OTOP（One Town One Product）一鄉一品，最早發展概念來自於日本的 OVOP 一村一品（One Village One Product），即協助各鄉鎮至少發展出一項具地方代表性的產品，深化其文化及歷意涵，並使之帶動鄉鎮的經濟發展。

註 3：VI（Visual Identity）視覺識別指廣義的品牌識別，為對商品、服務、或企業開發以文字形象、意念和消費者對品牌所具有感受的綜合設計或宣傳或承諾。

參考文獻

經濟部（2012），「2012 年中小企業白皮書」。臺北：經濟部中小企業處。

官有垣等（2012），「社會企業-臺灣與香港的比較」。臺北：巨流圖書公司。

經濟部中小企業處（2012），「深耕地方、綻放臺灣風情-地方產業發展推動成果專刊」。臺北：

經濟部中小企業處。

經濟部（2012），「102 年度地方產業發展基金單一、整合及區域型補助計畫推動作業手冊」。

臺北：經濟部。

經濟部中小企業處（2010），「地方產業發展基金補助要點」 Retrieved 9 月 5 日，2012。

賴杉桂（2007），「在地全球化-地方特色產業發展」，研考雙月刊，第 31 卷（第 5 期），39-50。

臺灣經濟研究月刊，民國 99 年 9 月號，「展望我國地方經濟發展」。臺灣經濟研究院。

臺灣經濟研究月刊，民國 100 年 9 月號，「區域治理與地方產業發展」。臺灣經濟研究院

臺灣經濟研究月刊，民國 101 年 9 月號，「地方產業發展之契機與挑戰」。臺灣經濟研究院