

## 原住民部落推展農村再生計畫的集體行動— 以花蓮縣光復鄉阿美族南富社區為例\*

顏愛靜\*\* 季美珍\*\*\*

論文收件日期：107年08月21日  
論文修訂日期：108年02月11日  
論文接受日期：108年03月26日

### 摘 要

源於人口外移、高齡化，公共服務水準低落，使得台灣農村陷入衰退的惡性循環。為紓解所困，政府乃於2010年8月4日立法實施農村再生條例，規定設立農村再生基金，以振興農村的整體發展。為實施農村再生政策，由上而下的整合策略和自下而上的推進策略皆是重要措施。根據培根課程規定，一旦動員農民完成四個階段課程（包括關懷班、進階班、核心班和再生班）的組織，則有資格提出農村再生計畫。位居台灣東部的花蓮縣光復鄉南富社區為阿美族部落，他們樂見所申請的四年期培根計劃業經政府核准，但是，能否動員整個社區以實現再生計畫的目標仍有存疑。

本文提出一個分析框架以理解集體行動的作用，其係基於兩個面向：原住民社區的團體特徵和依賴外部政府及非政府組織支持的外部環境。計畫的實施取決於財政和非財政的支持，如對有機農業的驗證費用進行補貼，或培訓賦予農民或居民具有特定知識的能力。這項研究發現：1.南富社區的小眾，確能在領導階層帶領下，藉由農再的培訓、提案，達成制度正常運轉、成員稟賦互補、備具社會資本、凝聚共識與目標。2.雖源自財政與非財政支持對於社區自主有所助益，中介者居間協調有利於計畫形成與執行，然因各級政府間的權責分工不甚明確，從而滋生不少問題。由於農再制度設計不良，使南富社區於研提與執行農再計畫時，陷入困局：

1.農再計畫與農村再生總體計畫定位不明橫生枝節；2.該社區研提計畫難以涵蓋太巴壠部落進行整體規劃；3.在地單一組織難以促成產業永續發展。本文以為，未來宜朝如下方向修正：1.建構農村再生計畫完善體系以利承上啟下；2.研議太巴壠部落農再整體規劃以展現綜效；3.強化在地組織與外在組織連結以利農業產銷；若能確實執行，或許農村富麗再生則指日可待。

關鍵詞：集體行動、農村再生、團體特徵、原住民部落、外部環境

---

\* 本文係科技部計畫補助【探索二十一世紀環境規劃新典範的行動研究—農地利用、農業環境公共財供應集體行動之研究—兼論OECD新鄉村典範在台灣之適用性(I)】（計畫編號：MOST 105 - 2621 - M - 004 - 005 - ），以及以【民族科學與社生系統為基礎的韌性治理—原住民族生態知識、農地利用管理與農業發展—以新竹縣尖石鄉泰雅族部落與花蓮縣光復鄉阿美族部落為例】（計畫編號：MOST 106-2420-H-004 -014 -MY3）的階段性成果之一。

\*\* 退休/兼任教授，國立政治大學地學系，E-mail：irene50604a@gmail.com。

\*\*\* 博士研究生，國立政治大學地學系，E-mail：g99257507@gmail.com。

# **Indigenous Collective Actions to Promote Rural Regeneration Programs: A Case of Nanfu Community of Amis in Guangfu Town, Hualien County\***

**Ai-Ching Yen\*\*, Mei-Jen Chi\*\*\***

## **ABSTRACT**

The “Rural Regeneration Act” was passed by the government on 4 August, 2010, which was designed to revitalize the overall development of rural areas in Taiwan. The government was forced to actively solve the problems of rural decline, such as rural emigration, aging, lower education, lower average labor productivity, and overall low levels of public service. The purpose of this Act is to establish a Rural Regeneration Fund for hoping to take care of the farmers and fishermen in rural areas, and to make the rural community filling with “vitality, health and happiness”. To implement Rural Regeneration Policy, besides top-down integrating strategies, the bottom-up promoting strategies are also considered as an important method. The Amis indigenous community in Eastern Taiwan was encouraged to apply Empowerment Program. According to the Rule of Regeneration Course, once organizations enabled their farmers finishing four stages of course (including beginner’s course, advanced course, core course, and regeneration course), they are qualified to propose a Rural Regeneration Project. The indigenous community are very happy to see the passing of four-year-project by the Government. However, it is still a doubt of mobilizing whole community to participate in Regeneration Project.

This paper proposed an analytical framework to understand the role of collective action based on the interaction of two dimensions: group characteristics of the indigenous community and external environment which is depended on external support by government and non-governmental organizations. The implementation of the project was

conditioned by the financial and non-financial support, for example, subsidy to verification fees of organic farming or training and empowering farmers with specific knowledge. In this study we find that: 1. the small, well organized group of Nanfu community can, under the guidance of the leadership, attend the training program and propose the Rural Regeneration Plan, possess diverse endowments but homogeneity of identities among members, share the social capital, and build up consensus and goals. 2. The financial and non-financial support is beneficial to community autonomy, intermediary intermediation is conducive to the formation and implementation of the plan. However, the division of responsibilities between different levels of government is not clear, which results in some problems. Due to the poor institutional design of rural regeneration, the Nanfu community was trapped in the dilemma: 1. The orientation of Rural Regeneration Plan and the Comprehensive Rural Regeneration Plan is unclear; 2. The Rural Regeneration Plan does not consider the comprehensive planning of the Tafalong community; 3. It is difficult for a single organization in the local area to promote the sustainable development of the industries. Facing the above shortcomings, it might adopt the following steps to correct it: 1. to construct a perfect system for Rural Regeneration Planning to facilitate the development of the project; 2. to study the overall planning of the Tafalong community to demonstrate synergy; 3. to strengthen the link of local organization and external organization for facilitating agricultural production and marketing. If these strategies can be implemented, perhaps rural regeneration is just around the corner.

**Key words:** Collective Action, Rural Regeneration, Group Characteristics, Indigenous Community, External Environment

---

\* This is part of the research outcome, which is commissioned by the Ministry of Science and Technology, the Republic of China, Taiwan. The topics of the research are “Agricultural Land Use, Providing Agri-environmental Public Goods by Collective Actions—Looking for the Feasibility of OECD New Rural Paradigm in Taiwan” (MOST 105-2621-M-004-005) and “Indigenous Ecological Knowledge, Farmland Use Management and Agricultural Development—Cases of Tayal Communities in Hsinchu County and Amis Communities in Hualien County” (MOST 106-2420-H-004-014-MY3).

\*\* Adjunct Professor, National Chengchi University, E-mail: irene1@mail2.nccu.tw

\*\*\* Ph.D. Student, Department of Lands Economics, National Chengchi University, E-mail: g99257507@gmail.com

## 一、前言

於1953至1972年期間，台灣政府為扶植工業，乃實施具「發展壓榨」<sup>1</sup>特徵的農業政策（廖正宏、黃俊傑與蕭新煌，1986：6），以促進台灣工業化與整體經濟發展。尤其於1960年代的「以農業培養工業，以工業發展農業」<sup>2</sup>政策的主導下，將農業生產剩餘，如勞動力、資金等移轉至非農業部門，作為發展工業之資源，再藉由農業機械化試圖解決農村人力短缺問題。然因台灣多數農村歷經剩餘價值移至工業部門，卻帶來窳陋不堪的農村景象，並造成人口外移等農村問題。為紓解此困，乃先後頒布施行「現階段農村經濟建設綱領」（1970年）、「加速農村建設九大措施」（1972年），又制定「農業發展條例」（1973年），以因應農業國際化及自由化趨勢，確保農民所得及福利，並引導農村走向富麗發展。

然而，長期來總體經濟政策重工商輕農業，致使產業發展失衡、農業成長遲滯，以至於農村出現殘破景象（李丁讚，2011：436-437）。1990年代，政府擬以「生產、生活、生態」的農業多功能政策方向<sup>3</sup>，將鄉村發展政策納入農業政策中，期以整體性、整合性政策解決上述問題，但成果有限。值此之際，全球經貿體系與分工規範已逐步建構，面對國際情勢變化詭譎，我國當不能自外於此，故於2000年修正農業發展條例<sup>4</sup>，實施「放寬農地農有，落實農地農用」之農地政策，以因應加入WTO之全球化、自由化、數位化新情勢（廖安定，2008），然對

1 所謂「發展壓榨」，係指「從政策上採取措施來促進台灣農業生產量的提高，以製造人力及物業的『剩餘』，並將此種『剩餘』轉移到非農業部門」（廖正宏，黃俊傑與蕭新煌，1986：6）

2 台灣政府曾推動五期「經濟建設四年計畫」，前四期於1953~1968年間執行，參考國家（經濟）建設計畫沿革，搜尋網址：[http://ebooks.lib.ntu.edu.tw/1\\_file/CEPD/2/001.pdf](http://ebooks.lib.ntu.edu.tw/1_file/CEPD/2/001.pdf)。瀏覽日期：2019/10/23。

3 將1991年迄今的農業發展階段定位為「農業多功能之三生農業」，「強調生產、生活、生態一體的觀念下，揭槩『提高農業經營效率，強化國產品市場競爭力』、『加強農村建設，增進農民福祉』及『維護環境資源，促進生態和諧』的長期農業施政目標，及以科技、經濟、環境與國際導向的長期農業發展方向」（廖安定，2001）。台灣重要農業政策有1992年農業綜合調整方案（1992-1997），農業政策白皮書（1995），跨世紀農業建設方案（1997-2001），邁向二十一世紀農業新方案（2001-2004），中程施政計畫（2005-2008）及新農業運動—台灣農業亮起來，健康、效率、永續經營的全民農業（2008-）。搜尋網址：<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=3860>，<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=3>。瀏覽日期：2019/10/23。

4 1995年，台灣第一次推動農地釋出，開放16萬公頃農地，允許在農地上興建工廠和住宅。2000年，開放農地自由買賣，但農業產值在國民生產毛額中，一直低於2%。農業發展條例的修法，對於農地政策影響，不可謂不大。

農村社會經濟環境的改善卻欠缺有效的對策。傳統上，農村發展與農業是密不可分（Arzeni, A., Esposti, R., & Sotte, F., 2002: 43），倘農村發展與農業分離，則農村的振興途徑又為何？又如何能在農村創造就業機會？是亟需解決的當務之急。

為回應此等課題，以開創台灣農村永續發展的實踐途徑，於2008年總統選舉人馬英九乃提出農村再生之政見<sup>5</sup>，嗣於2010年立法通過農村再生條例<sup>6</sup>，作為推動農村發展措施之依據，藉以改善農村人口外流與高齡化現象、基礎設施不足、產業發展緩慢、生活環境特色喪失，以及農村發展嚴重落後等課題（行政院農業委員會，2009：2）。然而，農村再生條例訂頒施行至今已逾九年，經核定農村再生計畫的社區有865個，年度執行計畫核定數有776案，參與培根計畫社區有2605個社區<sup>7</sup>，是否皆因踐行農村再生計畫而使之農村社區的生活、文化與生態品質皆得以提升，吸引農村青年回鄉就業？尤其是這類農村再生發展新途徑，是否能夠使原住民部落在領導人的執行能力與政府及非政府組織的支援下，展開農村居民的集體行動，發揮由下而上、軟硬兼顧、計畫導向、社區自治等治理成效<sup>8</sup>，共同實踐農村再生計畫，值得深入探究。

本文的研究個案選擇位於台灣東部的原住民社區--花蓮縣光復鄉太巴壠部落的南富社區，居民多為阿美族人，該社區在發展協會的支持下，於2010至2012年參加培根計畫<sup>9</sup>，初始動機擬以參與農村再生計畫，作為改善部落生活、生態與生產環境的藍圖，期望找回阿美族部落的光榮。本研究個案保有阿美族的傳統社會組織，雖因不同地區難免有些差異（黃宣衛，1989：76），但部落各項建設需經頭目會議外，尚有地方民意代表、村長的意見，歷經部落組織的內外部溝通後，才能透過

5 2008年總統候選人馬英九總統提出「愛台十二項建設」，其中包括「農村再生」建設項目。

2009年12月2日行政院通過「愛台12建設」總體計畫，其中有關農村再生係城鄉發展項目之一，搜尋網址：<http://mail.nhu.edu.tw/~alpeng/TM34.pdf>）。瀏覽日期：2019/10/23。

6 農村再生條例於2010年8月4日發布，其立法意旨係為促進農村永續發展及農村活化再生，改善基礎生產條件，維護農村生態及文化，提升生活品質，建設富麗新農村。

7 參農村再生歷程整合發展平台，參考<https://ep.swcb.gov.tw/EP/>。瀏覽日期2019/10/23。

8 參行政院農業委員會水土保持局，農村再生政策方針網站：[https://www.swcb.gov.tw/Policy/show\\_detail?id=98aba69a970a434db4d487436863f9f1](https://www.swcb.gov.tw/Policy/show_detail?id=98aba69a970a434db4d487436863f9f1)）。瀏覽日期2019/10/23。

9 參行政院農業委員會水土保持局網站：<https://empower.swcb.gov.tw/Home/Introduction>，培根計畫簡介，及花蓮縣光復鄉南富社區農村再生計畫書，第9頁，2013年核定版，[https://ep.swcb.gov.tw/ep/File/REGENERATION/%E8%8A%B1%E8%93%AE%E7%B8%A3%E5%85%89%E5%BE%A9%E9%84%89%E5%8D%97%E5%AF%8C%E7%A4%BE%E5%8D%80%E8%BE%B2%E6%9D%91%E5%86%8D%E7%94%9F%E8%A8%88%E7%95%AB%E6%A0%B8%E5%AE%9A%E6%9C%AC\\_201311171943477936\\_201505111754463944.pdf](https://ep.swcb.gov.tw/ep/File/REGENERATION/%E8%8A%B1%E8%93%AE%E7%B8%A3%E5%85%89%E5%BE%A9%E9%84%89%E5%8D%97%E5%AF%8C%E7%A4%BE%E5%8D%80%E8%BE%B2%E6%9D%91%E5%86%8D%E7%94%9F%E8%A8%88%E7%95%AB%E6%A0%B8%E5%AE%9A%E6%9C%AC_201311171943477936_201505111754463944.pdf)。瀏覽日期2019/10/24。

村長動員居民，而社區發展協會方能動員其自願組織（如清潔隊，婦女服務隊等）從事志工服務。按農村再生政策推動策略之一，寄望社區以自治方式，結合政府資源及民間力量，以落實在地自主治理，維護特色地景與風貌。因此，透過農村再生執行計畫，從事開發或維護社區關鍵資源，社區可藉助於中央或地方政府與非政府（如大學、NGO）組織的財務支援與非財務的支援，在社區發展協會的理事長與村長的領導下，鼓勵社區居民集體行動，獲致社區長期的預期收益（財務和非金融）。這種以社區居民共同追求共享的利益所採取的行動，即屬集體行動之一環（OECD, 2013: 58）。

所謂集體行動，係指一群人（直接或是來自組織的利益）為獲致共同利益所採取的行動（Meinzen-Dick et al., 2004: 4）。而影響集體行動成敗，則包括「團體特徵」與「外部環境」兩個重要關鍵。關於團體特徵，Olson（1965/1971: 76）認為理性且自利的個人，將不會採取行動以實現共同或集體利益，而社會誘因只有在小團體中較為重要，至於大團體則須是較小團體的聯盟時才可發揮作用。若非屬團體成員卻可享受利益，即屬搭便車者（free-rider），此將造成集體合作的困難。Hardin（1968）列舉公共草場開放給任何人進用的例子，指出集體行動恐有共用地悲劇之虞，此肇因於個人追求自身利益可能會妨礙集體行動利益的最大化（OECD, 2013: 73）。為紓解此困，Ostrom（2005）主張界定並釐清財產權以便克服個人搭便車問題。Davies et al.（2004: 49-50）則認為，於集體行動過程中，成員間的執行監測系統是有用的。關於外部環境、外部力量和機關的運行常會影響團體活動，而政府和非政府實體的財政支持是動員群體實踐的關鍵因素。然而，無論是大團體還是小團體，其成員具有同質性和異質性，需要觀察南富村領導人如何居中協調並利用政府和民間資源，帶領社區成員以達到農村再生計畫所揭示的共同利益。本文在下面的章節中，將回顧相關文獻，簡介南富村的現狀，詮釋於農村再生計畫擬定與實施過程中居民的互動情況、遭遇何種困難，並提出以集體行動作為台灣農村再生新途徑的建議。

## 二、文獻回顧

Slee（1994）曾提到，在1970年代以前，農村經濟發展的基本概念，主要是立基於地方所擁有的資源和勞力等競爭優勢條件能與區域經濟系統連結。因此，鑒於農村政策是促進農村發展的關鍵所在，則政府部門應提供政策措施和行政資源予

以協助，以促進農村社區之永續發展。於2010年訂頒的農村再生條例（下稱農再條例），即是基於台灣農村政策，規範透過農村再生的四大策略，指導地方政府自行擬定其農村再生總體計畫，並由各鄉鎮農村社區據以擬定農村再生計畫。

但是，如欲有效落實農村再生規劃，居民須於計畫制定和執行過程中採取集體行動。此不僅需要大多數居民和利益相關者參與，還需要領導人結合外部環境支持並獲取居民共同利益。為利於後續分析，本文將先回顧農村再生的相關文獻，了解農村再生存在的問題，領導人如何動員居民，並且探究集體行動理論，理解團體特徵和外部環境的要義，藉以導入爾後的論述。

### （一）農村再生

為促進農村活化再生，政府編列1,500億元「農村再生基金」，於農再條例施行後十年內分年編列預算（參第7條第1項），協助農村社區居民改善農村之軟硬體建設。其主要理念在於以現有的農村社區為重心，注重「由下而上」的參與制度，推動農村再生計畫，並配合培根計畫以培育在地的人才，建立富麗新農村，改善農村居住環境及農業生產基礎設施，活化利用生產、生活、生態資源，找回農村居民的尊嚴（侯相宇，2014：12）。有關農村再生的策略、社區參與方式，扼要說明如次：

#### 1. 農村再生策略

有關農村再生的策略與作法，可歸納為「由下而上、計畫導向、社區自治、軟硬兼顧」四大要項，按農村再生政策方針所示，其主要推動策略為（水土保持局，2011：1-2）：

- （1）由下而上：讓居民當家作主，依據各個農漁村社區的不同發展需求與資源條件，建立未來的發展共識。
- （2）計畫導向：透過培根計畫，引導社區提出發展願景，以研擬農村再生計畫循序推動。
- （3）社區自治：鼓勵社區訂定公約，自主管理社區營造成果，維護特色景觀風貌。
- （4）軟硬兼顧：強調人與心靈的再生，重視傳統文化與技藝傳承，維護生態環境，運用減的哲學，希冀減災、減破壞、減髒亂。

#### 2. 社區參與農村再生的方式

農村再生政策係基於由下而上的自治治理精神，鼓勵社區居民參與農村再生，以凝聚社區共識。因而，社區居民必須完成培根課程，始能擬訂農村再生計畫，經



核定後提出農村再生年度執行計畫，經農政機關審核通過，方獲農村再生基金之補助，依據社區需求執行農村再生計畫的內容，概述申請再生基金補助的相關程序如下：

(1) 須以『農村社區』為參與單位

所謂農村社區，指非都市土地既有一定規模集居聚落及其鄰近因整體發展需要而納入之區域，其範圍包括原住民族地區。農村社區位於都市計畫區域內的農業區或保護區，或位於國家公園區域內之一般管制區者，其人口規模需達到50戶或200人以上且未達3,000人，若農村社區位於原住民族地區或離島之農村社區，則其人口規模應達到25戶或100人以上。此外，具特殊生活、生產、生態、文化或其他特殊情形，由中央目的事業主管機關推薦，經中央主管機關核定者，則不受都市計畫或國家公園分區之限制。<sup>10</sup>

(2) 須經培根訓練

農村社區在地組織及團體於擬訂農村再生計畫之前，應先接受農村再生培根計畫之訓練。<sup>11</sup> 按農村培訓機制之設計，社區居民共須參與四個階段培力課程，依序為關懷班、進階班、核心班以及再生班，透過培根計畫以凝聚共識，形塑農村再生之在地力量，讓居民瞭解農村社區發展的需要，提高居民的社區意識，避免少數人意見主導社區發展，使該計畫能夠指引農村社區發展之明確方向和共同未來。而社區在申請培根訓練之前，也有資格限制，如社區位於都市計畫區或國家公園計畫區，需先進行相關程序後，才能申請培根訓練。另對於培根訓練之社區參與人數與結訓人數，則依據社區人數訂定，社區必須達到四階段培根訓練完成之基本人數，始具備提案資格。

(3) 農村社區在地組織應互推組織或團體為代表

農村社區內之在地組織及團體應依據居民需求，以「農村社區」為計畫範圍，經由居民討論，研擬農村再生計畫，再經社區居民開會通過，並互推其中依法立案之單一組織或團體為代表，將該農村再生計畫提報直轄市或縣（市）主管機關審核核定。<sup>12</sup>

(4) 訂定農村再生計畫與年度農村再生執行計畫

農村社區擬定之農村再生計畫，經直轄市或縣（市）政府核定通過後，即可向直轄市或縣（市）政府提出年度農村再生執行計畫，然所能申請補助的類型與項

10 農再條例第3條第1款，及農再條例施行細則第8條規定。

11 農再條例第30條第4項規定。

12 農再條例第9條第1項規定。

目，必須符合該社區已核定的農村再生計畫之整體發展構想所列實施項目，以及「社區年度農村再生執行計畫申請類型與實施項目表」各項細目之規定，完成年度農村再生執行需求的設定，然後再由直轄市或縣（市）政府彙整並訂定年度農村再生執行計畫，向行政院農委會水土保持局申請補助，<sup>13</sup> 完成上述程序後，社區即可開始實施農村社區整體環境改善、公共設施建設、農業相關之產業活化、文化保存及生態保育等建設，並依核定執行項目及優先順序實施農村再生計畫之相關軟硬體建設。

#### （5）執行年度農村再生執行計畫

於年度農村再生執行計畫審核通過後，可由社區辦理或政府辦理方式執行。通常，社區辦理計畫經費係屬補助款，採取僱工購料，由提案社區組織或團體負責執行。倘補助款超過一定金額，則由水土保持局所屬分局負責執行。

從農村再生政策所設計的參與制度以觀，初始目的係為促進社區居民以自主方式由下而上地參與農村再生計畫，在社區領導人動員下，鼓勵社區居民參與並凝聚社區共識。參與制度的設計，於不同階段各有其不同規定，且須符合各項規定後，始能獲致農村再生基金之補助申請資格。其中，以培根訓練為例，四階段的培根課程，都規定受訓時數與完成受訓人數的基本要求。未依規定完成培根訓練之社區，概不具擬定農村再生計畫提案資格，即被排除參與農村再生計畫之外，此等制度安排所形成的障礙，無異排除體質較弱且無動能的農村，然若要提振發展趨緩的農村使之再生，如此制度設計是否妥適，值得探究。

## （二）集體行動理論

### 1. 團體特徵

集體行動之團體規模，通常以小團體較為適當，可節省溝通協調、監督管理的交易成本（Olson, 1965/1971: 21; Wade, 1988: 15; Ayer, 1997: 7）；倘團體規模變大時，協商、監督、執行成本都會增加（McCarthy, 2004: 10），因此應建立能正常運轉的分層組織或制度規則以求因應。

其次，團體運作是否良好，領導人是集體行動的關鍵角色，須具有領導能力、魅力及組織動員的能力。領導人擁有豐富的經驗、專業及良好的聲望，並積極熱衷地參與，以促進集體行動。Lobo et al. (2016: 982) 指出，領導人的角色在於擔當開啟及維持集體行動的重要中介者，雖可帶來永續創業的解決方案，但也可能促使社區內部出現衝突，故須妥為防範於未然。

<sup>13</sup> 農再條例第11條第1項規定。

再者，團體成員身份及利益具有同質性，共享類似的社會、經濟及文化的環境，對於地方資源的問題、集體組織的目標將有共同的理解，又成員的賦具有異質性，能互補並分享經驗及資訊（Dowling and Chin-Fang, 2007: 309; OECD, 2013: 83），藉此密切的人際互動以建立信任的良好關係，累積社會資本，包括：社會網絡、規範、信任、互惠等，可降低合作的交易成本（Putnam, 1993: 167; Pretty, 2003: 1913），更容易溝通及達成協議，能較輕易地發展集體行動。有學者甚至以農業社區（或用戶群）組成時間的久暫或資源用戶的年齡高低（Fujiie et al., 2005: 179; Araral, 2009: 689）、參與會議次數多寡（Labonne and Chase, 2011: 349）以及參與農地重劃的農田比例以衡量社會資本的高下（Takayama et al., 2018: 115, 117）。然而，有研究指出，與社會和制度因素變化有關的異質性，可能會影響到一個團體實現共同目標的能力。因此，正式和非正式制度的變化可能對促使團體成員成功參與集體行動來管理共同資源形成挑戰（Kant, 2000: 288; Ostrom, 2005: 123-125; Adhikari and Lovett, 2006: 426-428; Sullivan et al., 2017: 3）。

另外，Bimber et al. (2012: 16-20) 指出，在集體行動中溝通及其工具或技術的重要性，數位媒體及溝通技術會提升人們跨越邊界的能力，以便與他人互動及參與組織，但使用技術不一定會使人們更有可能促成集體行動，而是有助於使「參與方式」多樣化。

## 2. 外部環境

集體行動的初始階段，交易成本比較高，因此來自外部主管機關的財務支持、非財務支持相當重要（Mills et al., 2010: 157; Ayer, 1997: 3）。外部財務支持主要來自政府，例如：有機農產驗證費用的補貼；非財務支持亦多來自於政府，負責設定基本權利、準則及規則（含罰則及制裁），制訂鼓勵集體行動的公共目標（Ayer, 1997: 3-4），投入研發、科技、創新與培訓農民，或是，外部專家（學術界、研究人員）亦能提供技術支援。

為提供外部支持，地方及中央政府間的合作是重要的。CEO Water Mandate (2013: 24-26) 指出，受到市民社會及私部門支持的公部門，在制定永續治理的優先性上扮演主要的角色。地方政府擁有更多在地知識，有利於處理集體行動的地方議題；而中央政府則能提供更多資源，例如補助金。當集體行動的地理區域超越鄉鎮等在地層級時，中央政府可以提供更多的支持。

此外，地方團體與政府之間，有時需要仲裁者和協調者。仲裁者扮演衝突或協商的調停者，讓集體行動適當地運作。而協調者扮演重要的角色，可以是個人或組

織，如地方的NGO、政府計畫人員、研究中心，能提供有關議題及政策措施的資訊，推動參與者彼此聯繫溝通，作為公共行政機構和個體農民、其他土地所有者及對資源管理感興趣的農村居民間的中介者或協調者（Vanni, 2014: 42），不只連結土地管理者、農民，也居間成為與政府溝通的橋樑。

本文藉由審視花蓮縣光復鄉南富村原住民社區推展農村再生計畫的動員，以探究在農村再生政策指導下，藉由下而上的治理方式，賦權予農村居民並鼓勵其共同參與以促進農村發展。然而，此等集體行動能否動員成功，關鍵還在於居民能否認同農村問題與塑造共同願景。又動員居民成功與否端賴農村領導人、菁英與居民等利害關係人之間是否能夠產生共識與認同。因此本文接著將以影響集體行動成功關鍵之團體特徵與外部環境兩大因素，檢視個案發展農村再生的成效。

### 三、研究方法與個案背景分析

#### （一）研究方法

本文為探究原住民社區推展農村再生計畫的動員情形，乃遴選台灣東部的花蓮縣光復鄉南富社區為個案，並以深度訪談法面訪以下對象：太巴壠社區營造協會領導人、政府人員、顧問公司，受訪者資料詳如附表一所示。每次訪談時間約半小時至三小時間，執行期間為2015年8月2日至2016年8月28日，2017年8月間，並於2018年4月13日及7月中旬再訪花蓮縣水保局東區分局，且與顧問公司人員座談。訪談方式以半結構訪談法為主，即先擬定訪談大綱為主要架構，但提問並不侷限於預設的題目，亦不一定會按照順序詢問，而是根據受訪者的回答再進一步探究，因此訪問的問題彈性地依照受訪者的狀況調整。問題構面分為團體特徵、外部環境二大面向。

由於本文係基於單一案例的研究，故深入理解其背景和特性，並藉由闡述和對比理論，以進一步了解團體特徵、外部環境在集體行動中的作用。而半結構化的深度訪談，則是本文進行分析的正式主要資料來源。次要來源則包括農村再生計畫核定本、水保局相關文件，會議記錄和評估報告。本文對於主要質性資料的編碼，則是參採Fereday and Muir-Cochrane（2006: 84-91）的方法，嘗試藉由主題分析（thematic analysis），就重複閱讀資料並分析其中一再湧現的主題模式加以簡要歸類，以利後續的討論。在整個撰述過程中，本研究團隊人員不斷討論、交叉比對，務求編碼呈現的語意詮釋正確無誤。

### (三) 背景分析

以下將簡介該社區之地理位置、農村再生計畫發展概況，以及太巴壟社區營造協會的現況與年齡階層制度，以利瞭解本研究個案實踐農村再生計畫之集體行動展開。

#### 1. 花蓮縣光復鄉太巴壟部落南富社區簡介

太巴壟部落 (Tafalong) 位於花蓮縣光復鄉東側的花蓮溪及馬太鞍溪的沖積平原上 (圖1)，相傳是白螃蟹 (Afalong) 的故鄉，也是土壤肥沃、稻米豐收的富田，部落居民有八成是阿美族人，也有少數客家人、漢人。<sup>14</sup> 大致而言，阿美族部落擁有嚴密的年齡階級組織，其概指男子在十二歲左右，必須加入預備組 (稱為 Pakalongay，意指服務的人或被使喚的人)，經過3~8年間，行成年禮儀式，正式加入組織，並獲得年齡組的名字。個別部落則依上述規則，組成一級級的年齡組織，共同負擔公共事務、防衛工作，且絕對服從。通常，年齡組織的運作亦有分工模式，如：中老年男性具有決策權，青年則負責執行。又如太巴壟部落的年齡組織，是構成部落會議的基礎，由高齡組織中的領導人、經推舉的部落領袖，引導於部落會議討論部落的行政、軍事、訓練與司法相關事務。要言之，阿美族的年齡組織是社群內部社會秩序及執行公共事務集體的體現 (蔡政良，2013：80-86)。

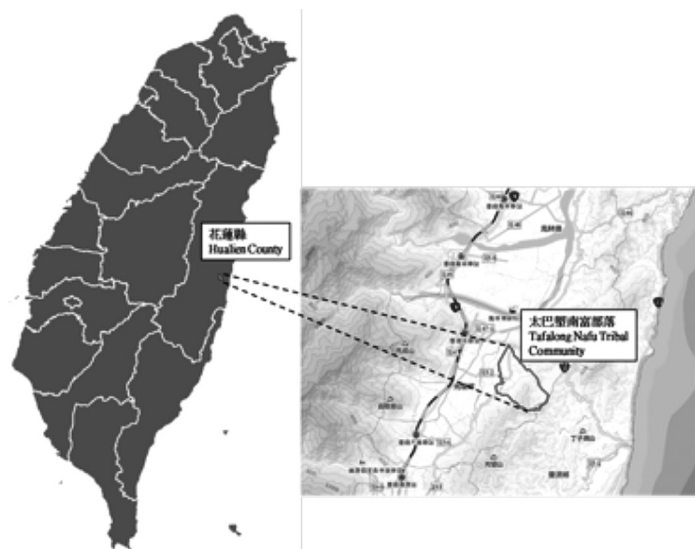


圖1 太巴壟部落的南富社區位置

14 社區生態雲，參考<http://ecocommunity.ieco.tw/Community/News/839f73e4-d377-4b20-8818-7c21631f52c8>。瀏覽日期2019/10/24。

該部落係於1897年（民前14年）設置太巴壠區，1915年日人將太巴壠納入鳳林區管轄。1947年3月屬於太巴壠的東富、南富、北富、西富等四里劃出鳳林鎮而隸屬於光復鄉（劉明生，2006：16-17），也就是現今所稱的四個村落。於2009年，行政院農業委員會進行農村再生計畫先期規劃，舉辦四次工作會議，當時是以太巴壠社區為規劃範疇，所以四個村的村長，議員及代表、營造協會人員都曾參與討論。

嗣於2013年，僅太巴壠部落南富社區提出的農村再生計畫獲得核定，並由「花蓮縣光復鄉太巴壠社區營造協會」（以下簡稱營造協會）執行相關計畫，其中營造協會招募會員的空間範疇，包括東富、南富、北富、西富四個村。營造協會在自願團體的相互支援下，負責推動農村再生計畫相關工作事宜。據悉，該營造協會坐落在南富村，協會會員共46人，目前該村人口數為939人（花蓮縣民政處，2019），社區面積為87.83公頃（營造協會，2013：12、24），鄰近居民經常參與社區活動者為55人。<sup>15</sup>由於該計畫執行年度已經自2013~2016年延伸至2018年，故可加以觀察其施行效果。<sup>16</sup>

上述的太巴壠部落因分為四個村的政治組織，故共有4個村長<sup>17</sup>與4個代表，外加光復鄉2個議員名額。此外，南富社區有其傳統的社會組織，其中部落有頭目制度，太巴壠部落或菁英人數多，資源分配須經部落會議研商，再經民意代表與村長同意。倘屬營造協會應辦的事項，則由協會的理事長動員所屬自願組織或居民，共同執行。因此，負責執行南富社區農村再生計畫的主體為當地的營造協會，尚有賴其他組織支援，如：太巴壠社區關懷協會、青年志工、關懷姊妹、長壽俱樂部、環保志工隊、義工導覽隊、太巴壠義消分隊等組織。至於農村再生年度執行計畫的實施概以該營造協會為管理單位，負責執行計畫，並須配合籌措經費，故其負擔並不輕鬆。

15 於2013年，該組織約90人，經常參與社區工作人數約55人。近年，則由總幹事及協會事務員及志工共計46人共同分組，關懷深入社區各年齡階層領域，以建立自主有尊嚴的部落永續發展。參見花蓮縣光復鄉太巴壠社區營造協會網頁。參考<http://sixstar.moc.gov.tw/blog/kamoraw/communityAction.do?method=doCommunityView>。瀏覽日期2019/10/24。

16 參見農村再生歷程網，參考[https://ep.swcb.gov.tw/EP/search\\_01-4.aspx?CMID=CM2012051110504200&CTID=N21&CMNAME=%E5%8D%97%E5%AF%8C%E7%A4%BE%E5%8D%80&TWNAME=%E5%85%89%E5%BE%A9%E9%84%89&CTNAME=%E8%8A%B1%E8%93%AE%E7-%B8%A3&CMPIC=IMG\\_20120831\\_155132\\_201210061728005187.jpg](https://ep.swcb.gov.tw/EP/search_01-4.aspx?CMID=CM2012051110504200&CTID=N21&CMNAME=%E5%8D%97%E5%AF%8C%E7%A4%BE%E5%8D%80&TWNAME=%E5%85%89%E5%BE%A9%E9%84%89&CTNAME=%E8%8A%B1%E8%93%AE%E7-%B8%A3&CMPIC=IMG_20120831_155132_201210061728005187.jpg)。瀏覽日期2019/10/24。

17 依地方制度法第59條規定：「村（里）置村里長一人，受鄉（鎮、市、區）長之指揮監督，辦理村（里）公務及交辦事項。由村（里）民依法選舉之，任期四年，連選得連任。此村里乃民政系統。」

#### 4. 研究個案執行農村再生計畫之簡介

依據南富社區農村再生計畫工作項目，係將農村發展分為社區整體環境改善、公共設施建設、個別宅院整建、產業活化、文化保存與活用、生態保育等六大項（營造協會，2013：42-43）。依農村再生計畫之建設項目內容而言，不論是軟體／硬體屬性，農村社區之在地組織及團體皆需投入人力、物力與財力，始符合「由下而上」的治理方式。以綠美化及環境改善計畫為例，其係藉由僱工購料方式，完成社區牆面美化，再透過訂定社區公約方式，認養執行計畫所做的公共設施，<sup>18</sup>後續尚須該營造協會負責維護管理工作。然而，隨著上開協會理事長的更替，不同理事長的經營理念或有差異，是否形成南富社區農村發展的阻礙，值得加以觀察。

再者，文化保存與活用執行計畫係為保存紅糯米文化，其祭典活動內容包含巡禮導覽景點，讓南富社區的青年親臨湖泊生態步道、Kakita'an（祖屋，太巴塢信仰及政經中心）與納骨碑、太巴塢八大古井等地，藉由活動認識阿美族部落如何以「年祭」驅邪祈福祭典，迎接新的年度，太巴塢的阿美族稱它為“Pipik Dan No Mihca”（一年裡的轉折時期），藉由活動增加居民對社區傳統社會文化的認同並產生共識，對於保存文化遺產有更多的想像與行動（余明堂、郝素青，2010；朱立群，2013）。然而，這樣的活動需要持續辦理，才能使居民對社區傳統文化產生更高的認同效果。

再以傳說故事影像紀錄保存計畫為例，該營造協會的計畫係藉由影像紀錄、編輯與口述歷史及故事翻譯為之，在東華大學的師生與專業人員的協助下，透過開課教授方式讓社區居民學習影像記錄技巧與知識，冀以自主性方式記錄部落傳統文化的蘊含。<sup>19</sup>惟因農村再生年度執行計畫期限僅有一年期，日後如何透過這些種子成員，將所學的技藝傳遞給其他居民，以便一起記錄太巴塢部落傳統文化、生態資源，仍然是個挑戰。

回顧南富社區的農村再生執行計畫的執行，係基於阿美族傳統社會共識形成，並由社區居民在村民會議加以討論，同意由該營造協會擔任該社區擬訂與執行農村再生計畫的角色，再由太巴塢南富村工程小組負責規劃執行，村長及各鄰鄰長負責

18 農村再生條例第20條：「為管理、維護已核定之農村再生計畫之公共設施、建築物及景觀，社區組織代表得共同訂定社區公約。」。

19 早在2006年，即由林信吉執行花蓮縣太巴塢部落文化園區手工藝產業營造計畫施行，補助金額：2,000,000元，光復鄉太巴塢部落影像記錄工作調查、整理、紀錄光復鄉部落歷史、並研發語言文化、神話故事文字化與記錄物質文明產物作為部落文化，發展傳承與建立具有特色的部落產業文化。網址<http://sixstar.moc.gov.tw/blog/kamoraw/communityResultListAction.do?method=doRead&type=1&resultId=9580>。瀏覽日期2019/10/24。

監督，最後由社區居民負責驗收（營造協會，2013：113）。由此得知，為有效執行農村再生執行計畫，喚起社區居民的共識與認同尤為重要，而該營造協會為該社區農村再生的組織代表，有賴透過協會理事長常年積累的社會資本，鼓勵居民踴躍參與農村再生計畫，始能達到富麗農村永續發展的目標。

#### 四、研究個案執行農村再生計畫集體行動之分析

本文係秉諸農村再生執行計畫書內容，進行個案深度訪談，並參考政府、非政府與相關統計資料，加以歸納作為本階段分析的論述基礎。又參酌Agrawal（2001）、OECD（2013）所建立的集體行動設計架構，先就影響計畫執行的集體行動的重要關鍵因素，即團體特徵與外部環境進行分析，繼而根據前開分析及實地訪談結果，詮釋研究個案如何落實社區發展之願景，且永續經營其社區之三生事業。茲分述如次：

##### （一）集體行動關鍵要素之分析

本節係依現行農再計畫制度設計下，就集體行動關鍵要素之運作情形予以分析，至於制度設計所衍生的問題，將在下一節加以討論。

##### 1. 團體特徵

###### （1）具正常運轉制度的小團體

如前所述，為利於集體行動的動員，以小團體較為適當，可產生較低的交易成本（Olson, 1965: 21; Wade, 1988: 15; Ayer, 1997: 7），倘若團體規模變大，將造成集體行動之協商、監督、執行成本都會增加（McCarthy, 2004: 10），因此需建立能正常運轉的分層組織或制度規則以為因應。營造協會的會員人數不到50人，可說是小團體，而在2012年底由該協會發起、村長召開南富社區村民大會時，到場亦有102人，在溝通協調上尚不成問題，故全數決議通過由營造協會代表社區研提的農村再生計畫（營造協會，2013：110）。

從本研究個案研提的農再計畫以觀，當地係以農業為主的農村社會，適合作農業使用之優良農地達55.6公頃，擬規劃為10公頃的紅糯米生產專區，並設置紅糯米農產品導覽博物館，以集中社區相關農特產販售（營造協會，2013：24、63）。然而，從事農耕最不可或缺的是青年勞力，幸好當時有甫返鄉務農的青年N1表示：

「我原來是職業軍人，離開部落12年，退伍就到礁溪老爺飯店當副理，後來回



鄉先轉戰花蓮地方的觀光飯店，企劃農村體驗遊程或套裝行程活動。最近要照顧年紀越來越大的父母，又不想荒廢土地，不得不束裝返鄉耕田！」

他原本對家鄉的現況有些了解，後來因為父母年邁的關係才回到部落，開始種紅糯米也是回到部落後的事，N1所組織的紅糯米產銷班即是以生產方式來保存部落傳統文化，其組織規模小且成員多來自部落、凝聚力較強，故運作所需的協調、監督、執行成本相對較低。

研擬農再計畫前，需先完成培根訓練。N1找同一產銷班的N2去上培根課，N2表示：

「我有參加水保局的培根課程，是班長找我參加，我就來，聽聽看。」

由於南富社區的農作物以稻米、紅糯米、箭竹筍為主，尚未發展二、三級相關產業，N2身為上開營造協會的長壽俱樂部會長，認為申請農村再生計畫可獲財務與非財務支持，既能保留太巴壠傳統文化，又可增加社區與居民的收益，N2認為不僅具備財務支持上的經濟誘因，還能帶動居民一起參與，爾後的農村再生的活動，就會召集社區長者參與，希望憑藉長者的在地知識、經驗與其他參與者交流，讓活動更有意義。

N3年輕的時候務農，目前則在環保志工隊負責維護社區環境美化。她表示：

「我是6鄰的，我們要像馬太鞍部落一樣作涼亭，要美化。」

對於社區環保志工而言，每個月環保志工隊都會整理社區周邊環境，也有機會到其他社區參觀交流，就在參加農村再生社區會議時，引發要有涼亭這樣的想法，期待社區的農村再生計畫能夠寫進去，讓她所住的鄰里有個涼亭可以與鄰居話家常。

上述居民亦屬營造協會的成員，儘管協會人數不及百人，但都自願參與農村再生計畫相關活動，對於南富社區居民的行動多可獲得充分訊息，並監督居民有否投機或破壞環境的行為，如此小規模自願團體的運行成本自是較低。

#### (6) 成員稟賦兼具同質性與異質性

如前所述，本研究個案概屬於阿美族部落，其團體特徵就是擁有嚴密的年齡階級組織，且施行分工模式、共擔公共事務。縱然現今年齡組織制度漸趨式微，但每年的豐年祭活動，依然遵守傳統年齡階級的規範運作，使傳統的生活、歌舞的訓練得以延續<sup>20</sup>。

20 蔡政良（2004）對於阿美族年齡階層組織意涵亦有提及，又參原民會原住民族文化發展中心官網，認識阿美族。參見網址：<https://www.apc.gov.tw/portal/docList.html?CID=7AD36169AB07E1D0&type=A281488B606D9313D0636733C6861689> 瀏覽日期：2019/10/24。

阿美族男子依照不同年齡階級接受組織訓練，以便形成集體工作的習性。因此，成員之身分及利益具稟賦同質性，處於共同的社會、經濟與文化環境，較易發展集體行動。倘若稟賦方面雖具異質性，但稟賦間具互補性，且互相支持，對集體行動仍有正面影響（OECD, 2013: 83）。所以，社區居民或協會成員之稟賦雖存在異質性，但居民的身分與利益仍具同質性，故社區營造協會理應讓成員充分發揮其特質，並依社區居民需要規劃有關生態資源的調查與監測、無障礙空間設施改善、部落影像記錄等農村再生執行計畫，以透過不同稟賦的居民共同參與，如學習影像記錄適合年輕人，另有曾隨著榮工處到沙烏地阿拉伯工作的長者，負責油漆牆面與水泥工事，至於女性居民則負責美化環境；另外生態資源調查，有賴耆老們的解說與年輕人作成記錄，此皆有利於農村再生計畫的落實。

另營造協會依部落傳統習慣而將南富社區農村再生計畫的擬定、執行等公共事務安排在部落會議討論。參與部落會議的成員包含兩個議員、四個地方代表、四個村長及協會理事長等，其身分與利益尚具一致性。N4回憶推動第1年到第2年都還沒有整合，結果停擺一年之後，N4就表示：

「居民會想一想，看別人怎麼做，之後就去參加，村長們也會去了解後，就加入農村再生計畫的討論。」

至於代表們的動向，N5則表示：

「村長與代表是同一掛的，他們會一起討論。」

相較於居民，這些民意代表的身分及利益較具異質性，但他們看到營造協會一直努力在做，也引發不妨參與的想法。又營造協會自2005年11月27日成立以來已累積相當的社造經驗，凝聚了社區共識（營造協會，2013：97）；況且社區居民知道社區那裡有問題，那裡需要改善，都會在言談舉止裡展現，這也促成民意代表參與的關鍵，以免悖離民意。倘若南富社區的農村再生計畫得以成功推動，對於民意代表的連任當有幫助，也會對北富、東富、西富等三個社區的發展有所助益。

#### （7）社會資本逐步建構

農村再生政策本諸由下而上的治理方式，注重地方需求，強調社區建設，然此皆有賴居民的參與方可竟功。因此，社區居民參與公共事務時，除了部落會議產生共識外，彼此溝通是否充分，對於共識的形成至關重要。營造協會於農村再生計畫擬定之初，希望協助每位農民或青年在地就業。N1表示：

「社區有一位媽媽參與社區會議，對農村再生計畫有一定的認識，但計畫要用到的土地是登記在他孩子們的名下；另一個問題是，這塊土地原本是他們兄弟姊妹的，但是幾個兄弟和他的家人住在日本，要促成提供用地這件事的時間就有問題，

如果一定要叫他們全部都回來，我們得花非常多的時間。」

協會理事長和執行長雖著急也沒什麼好辦法，所幸透過其他兄弟幫忙打電話聯絡，也請認識的人幫忙解釋部落在做的事，於是取得土地使用同意書。上述歷程，道出農村再生計畫用地取得不易的艱辛，而克服的良方則賴平日村長或營造協會舉辦社區活動，增進居民間的互動與對社區公共事務的認同，藉由活動過程或能引起居民的共鳴。如紅糯米產業推廣活動、文化保存產業活化活動，就是藉由部落珍貴的紅糯米傳遞部落傳統文化，創造居民間的共同話題、記憶，對於厚植社區的社會資本有相當助益。

另外，南富社區年長者居多，但社區公共設施多為早期所興建，為了年長者安全，營造協會理事長與執行長遂特別將社區無障礙空間改善納入農村再生執行計畫之一，並採僱工購料方式，且參考部落傳統文化為設計概念，讓居民參與討論設計圖案，強化彼此的交流和合作，如此不僅形塑共同的榮譽感，亦有助於提升日後自主維護設施的意願。

然而，儘管社區內部分居民間有了良好的互動與溝通方式，並認同營造協會理事長所推動的農村再生，共同解決社區關切的問題，但是，這些共識還未及於所有的南富社區村民，光靠營造協會自願組織的人力難以為繼。推動社區的事務仍需設法動員其他居民自願參與社區的活動或配合的事務（黃協源、莊俐昕、劉素珍，2011：96-99），因為藉此厚植社區的社會資本，將是成功牽動農村再生集體行動的重要關鍵。

#### （8）領導人善於溝通協調

本研究個案位在太巴壠部落，以阿美族居多，所以溝通語言以阿美族母語為主，尤其用在與耆老、頭目的溝通上，有助於了解社區發展的重要事務，並獲得其於集體行動上的支持。其次，南富社區為了推廣紅糯米，理事長與土地所有權人N6溝通，N6認同理事長的理念，遂提供自己的土地用作紅糯米農業文化導覽中心，N1也表示：

「這塊土地是農牧用地，地主這邊願意提供，又剛好是我們社區較中間的位置，但這是經過很長的時間與他討論的結果！」

有了土地之後，社區的產業，究竟如何啟動，如何將社區居民與外界串連起來，令N1相當傷腦筋，他表示：

「就找那麼好，阿讓牧師吧，他會將我們串連起來，他有這樣好的想法，我們認同就會跟著很努力地做。」

南富社區為了發展社區產業，找人、找地還要更多資源的挹注，實屬不易。而

農村再生政策的執行就得動員農村社區的居民來幫忙，但這又談何容易，N1是N5拉進來的，N5身為營造協會理事長，要有人力來執行協會的工作，恰巧當時在推農村再生示範區，自己得率先瞭解其益處，再去告訴社區居民。N1就提到：

「居民剛開始也不懂農村再生是什麼，但其實這裡面牽涉很多事項，像是要蓋個農業文化中心，就涉及蓋在那裡、怎麼蓋、資金該怎麼分配，還得解決人員對立問題，這些都需要溝通與教育。」

太巴壠部落的民意代表，負責選取推動農村再生計畫的人選，但整個過程都要溝通。南富社區要參與農村再生計畫，就需要透過部落會議進行溝通，農村再生計畫內容須經由部落頭目的肯認，才能由社區營造協會的理事長與村長共同推動。由此可知，部落本身雖已具備厚實的社會資本，且有一定的信任關係，但社區領導人設法使農村再生計畫內容符合社區居民的需求，並動員一定人數居民參與實踐計畫目的，誠為促成集體行動的重要關鍵因素之一。

#### (9) 凝聚共識建立共同目標

太巴壠部落的紅糯米具有民族作物的特色，故將「紅糯米專業種植生態文化區」納入農村再生計畫，以保留傳統文化。社區擬定農村再生計畫之初，即將此等所謂傳統文化的公共財供應列為社區成員所追求的共享利益，然此必須透過居民熱烈討論參與，產生共識，方有落實的可能。一開始，南富社區於爭取經費做何項目上有些爭執，N1表示：

「剛開始做農村再生時，大家很難去整合溝通，因為有議員和代表想拿工程，但水保局都是自己在做，他們沒什麼機會，也沒什麼意願，好在前面的工作都是我們在執行，有些東西我們比較了解，就開始跟社區居民說明這是在做什麼，做這個有什麼好處。」

由於部落菁英對於公設不足等農村再生問題相當理解，且傳遞社區居民如傳統文化維繫為部落核心價值的思維，漸漸凝聚共識並形成社區發展的共同目標，於是申請各項農村再生執行計畫，以便將政府與非政府資源投入，儘量均勻地分派其間；加上社區營造協會理事長與執行長等人的領導，或可讓更多的居民參與執行，以建設新富麗農村。

### 5. 外部環境

#### (1) 財政支持提供有助於社區轉型

農村再生計畫雖是民國2010年才正式推展，但是在2007年開始即推出一些試辦計畫，N11說：

「這些試辦計畫跟之後我們上課的部分內容有點像，只是不是像培根有分四個階段，從關懷班到再生班這樣的一個模式。透過試辦計畫可讓我們知道那些社區是比較可能有機會繼續發展下去，就是號召得到人啦，或是有地方特色的，因為農村再生原來的基本核心價值就是讓那些遠方的在地的人可以回流，經過2007年那段時間的試辦之後，我們就正式開鑼，以花蓮地區來說，目前有142個社區，通過的有35個社區，核定的有33個社區，還有兩個等待核定中。」

南富社區自2010年參加花蓮縣水土保持局相關的人力培訓課程，旋即申請農村再生培根計畫，另有相關補助計畫為：花蓮縣文化局的魅力故鄉計畫、行政院原住民委員會的健康元氣—安全部落計畫、行政院文化部的社區亮點計畫，提供社區財政上補助，培植社區治理能力，並增強環境公共財的供給。如前所述，於農業生產過程中，可提供農業環境公共財，亦能成為農村社區營造二級與三級產業的基礎，然若農村社區居民不願參與前述的農村再生等計畫的執行，就有公共財供給不足的疑慮。此際，政府就應採取有利於促進集體行動的政策，如農村再生政策，透過農村再生基金，提供社區執行農村再生計畫所需經費，如有機農業的檢驗補貼或基礎建設的補助，以便在政府的財政支持下，協助降低社區在推展集體行動的初期階段遭遇較高的交易成本的困境。

#### （10）非財政支持提供有助於社區自主培育

農再計畫是2010年時政府分十年撥了1500億，那時候成立農再的目的是為了要照顧4000個農村和60萬個農民，其中有四個面向，分別是「由下而上、社區參與、計劃導向、軟體硬體兼顧」，N8表示：

「所以我們的配套措施中有一個培根計畫，就是由麥邁來協助，那個時候我們就像傳教士一樣，都客製化的，你要什麼時候上、你要在那裡上、你要上什麼課，我們透過培根計畫陪伴著他們，社區就知道有這個計畫，這個計畫是在做什麼，社區要做什麼比較好！」

南富社區盤點自己的資源，發現種植紅糯米與發展有機農業或許是個利基。於是，在這個過程裡，社區營造協會與花蓮縣農業改良場（簡稱花改場）皆有合作關係，如花蓮縣農業改良場提供技術性的指導，包含改良品種，有機農業的技術指導。科學知識對於管理自然資源甚為重要，且前述的知識多源自外部專家（如學術界、研究人員）研究之非財政支持，對於農村社區而言，藉由外部專家建構的農業技術並傳授農民相關生產技能，再透過如產銷班的擴大經營，可為農村社區創造就業機會，也能为農村留住人才，進而吸引在外青年回鄉就業。

另南富社區為了發展觀光產業，據N8、N9表示，係透過大學的協助為其設計

餐飲的食譜與擺飾，透過專業人員的輔導，協助社區居民了解觀光客的需求，及如何將紅糯米、箭竹筍等在地食材加以烹煮、擺飾，並設計餐菜推出順序，藉由認識在地食材，讓觀光客到南富社區參訪，認識其社區特殊的農業地景、傳統文化與生態環境，從而有助於創造在地就業機會，增加居民收入。

再者，花改場為了輔導太巴壠部落轉型有機農業，強化有機水稻栽培技術，於2016年1月27日在紅糯米生活館辦理花蓮縣光復鄉太巴壠部落有機水稻栽培管理班，有太巴壠部落、其他鄉鎮農民及農民學院學員等共襄盛舉。花改場為提升族人的田間栽培技術，於部落內設置示範田，整合包括田間栽培、施肥管理及病蟲害防治等技術，並育成水稻新品種「花蓮22號」紅糯米，透過技術移轉提升紅糯米產品品質，持續在太巴壠辦理行動教室，以推廣部落有機水稻栽培及提供族人有機稻作技術（花改場，2016）。

#### （11）中介者居間協調以便計畫形成與執行

在農村再生計畫的執行過程，不僅需要社區居民的自願參與，尚且涉及計畫撰寫時資源分配、工作分配與土地該如何使用等問題，能否妥適的解決成為計畫得以順利執行的關鍵所在。因此，輔導團隊扮演的角色也是不可或缺，N11表示：

「我們團隊是基於用專業的角度去進入，像這個地方有什麼潛力，或是在地原本就有的文化，或是原本就有的農作物，根據這些特殊的情況，我們會去分析，然後建議可以走向那一個部分。…」

N12則說：

「部落申請的計畫來了之後，我們要去看他的計畫執行的合不合理，所以我們會到現場去看，而在他的計畫要送審之前，我們就會去看是否亂寫，…再看看或許可以往那個地方再修飾會更好，用引導方式把好東西引出來，…，比方說文化保存最怕的一點是在於，做完之後船過水無痕，所以比較好的方式是留下紀錄，以後的人也看得到這東西，…這表示過去的成果應該受到肯定，這個是可以的。」

通常，外部組織是指農會、NGO或是政府計畫或承辦人員等；他們提供社區在擬定或是執行農村再生計畫所需資訊，並協助解決可能滋生的問題，並擔任政府與社區營造協會、農民間或土地所有權人的協調者，有助於社區居民之間的合作。再者，於農村再生計畫從擬訂至執行過程中，如需要居民個人的土地提供給社區作公共建設使用，但遇到共有人間有不同意見，除內部領導人外，或可透過外部中介者說明、居間協調，以降低社區基礎建設整體利益與居民的個別利益間的衝突，從而有助於集體行動的有效運行，避免農村再生計畫陷入無法執行的困境。

#### （12）地方政府和中央政府之間的分工權責尚待釐清

南富社區農村再生計畫之一便是推動有機農業，時任村長的N7特別關心有機農業的生產，認為社區的農民想要從慣行農業轉作有機農業時，首先遇到的便是檢驗費用過高的問題，他表示：

「對於農民來說，有機農業的檢驗費如不補助會負擔過重，還有農作物的價格不穩定，促使農民不敢投資轉作有機。」

N8與N9認為如能透過中央政府和地方政府的合作，整合有機農業相關補助措施與農村再生相關措施以集中資源，將有助於南富社區有機農業的發展。所幸花蓮縣政府自2015年起，以縣府預算支付農民的檢驗費自負金額，可稍微紓解所困（花孟璟，2017）。然而，還有其他問題需要解決，N10認為：

「中央政府如要落實農村再生政策過程，不僅中央政府賦權並提供財務予地方政府，還要責成地方政府負責執行農村再生計畫的監督與輔導，但過去農村再生政策的執行並非由地方政府負責，使得社區跟地方政府之間的關係產生斷裂…」

原先，制度設計須有長期在社區活動的顧問團隊，以其對社區與政府組織之間的關係相當了解，況且許多社區須靠其協助才能申請到政府的計畫。然而，自2017年起實施所謂農再2.0<sup>21</sup>改由地方政府負責監督與審核農村再生計畫的執行事項，經訪地方政府承辦人員，似乎對應擔職責並不清楚，而水保局各分局承辦經驗如何適當傳遞，亦未找到合宜良方，恐會陷入過去社區營造的困境。事實上，與居民關係密切的鄉公所，在農再計畫實施過程中，完全沒有賦與任何權責，或居間協助住民解決問題。因此，如何超越營造協會所運作的計畫，強化農再2.0版所提的跨域整合機制，藉由中央政府、地方政府與非營利團體之間合作，進而協助農村社區透過居民參與、溝通執行農村再生計畫，誠為一大挑戰。

#### （四）南富社區研提與執行計畫遭逢之困境

農村再生計畫的制度設計因欠缺合理性，以至於在計畫研提與實施之際滋生不少問題，茲說明如次：

##### 1. 農再計畫與農村再生總體計畫定位不明橫生枝節

在農村再生的制度設計上，有所謂的農村再生總體計畫的規範，明定直轄市或縣（市）主管機關應徵詢轄內鄉（鎮、市）公所意見，就轄區之農村再生擬訂農村再生總體計畫，報中央主管機關核定（農再條例，第8條，第1項）。按其功

21 行政院農委會，2018.12.21，農村再生2.0創造臺灣農村的新價值，網址<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2506098&print=Y>。瀏覽日期 2019/10/24。

能為(1)上位指導功能：本計畫具有上位指導之功能，為建議有意提出農村再生計畫之農村社區提案方向之參考。(2)審查依據功能：本計畫具有審查依據之功能，依據本計畫之分區與建議方向審視與輔導社區之提案內容，使審查原則具有一致性。(3)管理功能：本計畫彙整相關法令政策、空間資訊、人文資料與地方意見，具有管理本縣農村再生業務推動情形之功能(花蓮縣政府，2013)。然於農再條例僅規定，直轄市或縣(市)主管機關應依第8條所定農村再生總體計畫及已核定之農村再生計畫，訂定年度農村再生執行計畫，向中央主管機關申請補助，並由其核定執行項目及優先順序(第11條)。由此並未能明確界定其於農村再生的上位指導功能，何況在年度農村再生執行計畫作業注意事項並未明定應參酌經核定的直轄市或縣(市)農村再生總體計畫。再者，花蓮縣政府的農村再生總體計畫直到2013年7月4日始經水保局核定，而南富社區農再計畫於同年6月26日即提出申請，故在時程上前者似難真正指導後者的擬定。

又按農再計畫的提出，必須包括農村社區整體環境改善、公共設施建設、個別宅院整建、產業活化、文化保存與活用、生態保育、土地分區規劃及配置公共設施構想、後續管理維護及財務計畫，並得提出具發展特色之推動項目，可說是相當繁複(農再條例，第9條，第3項)。而經核定的農再計畫，並不表示全案已經獲得全額補助，還應由直轄市或縣(市)主管機關訂定年度農村再生執行計畫，向中央主管機關申請補助，並由其核定執行項目及優先順序。因而，農再計畫並非執行計畫，反而像是計畫構想的性質，N8說：

「或許有人以為農村再生計畫經過核定後，就馬上能夠按年依序全部實施，這是不正確的認知，還須要分年分項提出農再執行計畫，經核定後才會獲得補助可以執行。」

這樣的制度設計充滿了不確定性，讓N1感到很焦慮，他說：

「農再計畫申請後未必全部得到補助，居民就會缺乏動力去參與，但是理事長有交代，那怎麼辦？我自己就要出來號召人來參加啊！別人不想做，只好自己攬起來做了！」

除此之外，計畫細項的執行需要申請與自籌經費配合。按農村再生計畫撰擬指南所述，社區財務計畫表所列實施項目係為社區之軟硬體建設需求，社區無須估算每一項目之經費，其「社區配合經費」及「社區其他投入資源」欄，請填列社區自行評估可投入經費、人力物力等資源，作為計畫審查之參考，後續實際執行仍需俟納入年度農村再生執行計畫中審查可行並核定後落實推動，若經核定補助項目屬活動、研習訓練、宣導等軟體，或社區採僱工購料方式自辦執行者，仍應依相關規定



自籌一定比例之配合款（農委會水保局，2015：49）。

從南富社區原核定的四年度計畫以觀，每年執行項目為14至17項，合計多達60項；社區逐年配合總經費為39.5萬元至65萬元，合計為224萬元，但未列出逐年擬申請經費若干，其雖符合前開規定，但這樣的財務計畫相當不健全（營造協會，2013：87-92）。再者，在執行項目中，以需要硬體設施的公共建設、復育工程等經費所佔的比例較高，建議執行工程單位，理應是水保局、縣市政府等公務單位，但該計畫皆填寫太巴壠營造協會，容有高估協會執行能力之情形。又所謂社區自籌經費，若非營造協會領導人自掏腰包就得另外申請補助，但申請經費常遭到刪減以至於影響計畫進行，而社區其他投入資源，多由社區志工擔任，在人力、物力、財力限制下，或將產生排擠效應，從而減低執行的整體效能。

據考察農村再生歷程網<sup>22</sup>，可知南富社區農再計畫之執行，於環境清潔與植栽綠美化部分，2015年9~11月成果為：1.施作面積106.9平方公尺，牆面總共八處；2.綠美化植栽（七里香150株、馬利筋150株、草坪共25坪）；又紅糯米推廣活動部分，則於2015年7月於太巴壠南富社區紅糯米文化生活館舉辦，嗣後也結合其他資源陸陸續續推展。其餘部分，僅得從訪談知悉N1栽種無毒紅糯米，時常有銷售管道不足的困擾。由此得知，該社區的執行成果僅限於環境清潔與植栽綠美化、產業活化之紅糯米推廣活動，其他重要的項目未見執行，從而難以呈現當初農再計畫所欲達成之經濟、社會、環境效益。

## 2. 南富社區研提計畫難以涵蓋太巴壠部落進行整體規劃

原民會於2010年核定的太巴壠部落涵蓋東富村1~10鄰、西富村1~8鄰、南富村1~7鄰、北富村1~14鄰，共2,635人，概屬阿美族人（原民會，2018）；姑不論部落的核定是否合理周延，但畢竟涵蓋四個村落的大部分，表示在族群、文化、地理空間上，是屬完整的區域。當初四個社區個別提出農村再生計畫雛型，但只有南富社區自2008~2012年完成四階段的培根訓練，並提出計畫也業經核定；而其餘三個社區於2012年只完成關懷、進階班部分課程，嗣後雖陸續完成三~四階段課程，但皆未能完成計畫的研提。又觀察當初四個計畫的研提內容，於地理位置、社區型態、社區產物、社區景觀等皆同，且課題思考到策略研提，大多以整個太巴壠部落為根基，如今一分為四，或可多些爭取預算的機會，但從農村社會結構或整體規劃觀點言，或未能適當配置所需之基礎設施，恐難以滿足整個太巴壠部落居民的需求。

<sup>22</sup> 農村再生歷程網，南富社區簡介，網址[https://ep.swcb.gov.tw/ep/Community.aspx?CM\\_ID=CM2012051110504200](https://ep.swcb.gov.tw/ep/Community.aspx?CM_ID=CM2012051110504200)。瀏覽日期2018/8/12。惟本文於2019/10/24再度瀏覽，部分資料已被移除。

事實上，於計畫審查之際，即有委員提出前述類似見解，社區回應將於部落會議中提出相關計畫之議題討論，讓農再計畫從南富社區延伸到其他社區中發展，且該計畫規劃執行都以四個村為主軸。再者，社區強調四個村都有明確特色及人文特性，如東富社區有廣大的祭祀廣場可以發展人文特色，北富社區有多處文化景觀可以發揮景觀產業文化街，西富社區有主要河川及濕地，可供自然產業發展；且各村之農再計畫的規劃也以太巴壟社區農再建設先期規劃書為重要依據（營造協會，2013：118-119）。然而，如規劃初始並非以四個社區為範圍進行，勢必難以綜合考量其他三個社區的發展方式、整合在地資源予以適當分配用途，尤其是部落居民擔心的洪氾問題的解決，更無法從整體進行防災規劃；從而要達成社區所回應的理想，恐怕是緣木求魚。

### 3. 在地單一組織難以促成產業永續發展

依現行規定，由農村社區內之在地組織或團體負責推舉單一組織撰寫農村再生計畫（農再條例，第9條），而本研究個案的提案組織為花蓮縣光復鄉太巴壟社區營造協會。該協會係於2005年11月成立，主旨在於透過長年基督信仰進行關懷輔導，並深入部落關懷原住民的「母體文化」，希望健全家庭和教育工作。此外，防治農事事故傷害，以及農業產銷，如：將「紅糯米」開發出不同的特色食物，行銷全台。（張嘉慧，2013）。儘管如此，該協會並非結合農民所組成的專業團體，故在推動農業的發展上，仍有一定的局限性。

根據上開農再計畫的整體發展構想為：樂活原鄉、幸福農業，因而，產業活化為該計畫重要一環，而推動有機農場的農業品牌認證，更是當務之急。所幸花蓮農改場在2013年期間成功培育出「花蓮22號」紅糯米，並將此品種與技術移轉給營造協會的重要幹部N1，以扶助原鄉部落建立產業。為了擴大生產範圍，N1於2014年在太巴壟成立紅糯米產銷班，於2015年栽培面積有8公頃之多，其中3公頃為有機驗證田區，剩餘5公頃為慣行栽種，許多部落族人逐漸跟隨其腳步，投入太巴壟的紅糯米產業；N1為了創造出更大的產值，乃將農事生產結合旅遊觀光，設計了許多客製化的部落旅遊行程，使消費者除體驗太巴壟的原住民文化外，亦能逐步帶動該地區紅糯米產業的發展（花改場，2015：51-52）。

然而，有機與慣行紅糯米的產量頗有差距，每年有機栽培產出約4公噸，慣行栽培則有10公噸，如要徹底轉型並不容易（花改場，2015：52）。2016年，產銷班運作3年後，栽培面積曾經擴增到10公頃（郭琇真，2016）。然於2018年，N1成為營造協會新任理事長，表示因為紅糯米產銷體制不夠健全，導致銷售量不如預期，

栽種面積也因此縮減，全光復鄉栽種面積可能只剩7至8公頃，而協會負責行銷社區小農栽種的面積也僅2公頃多（花孟璟，2018）。

由此知悉，發展在地特色農產品成為重要的永續產業，有其專業考量，如僅賴宗教信仰、文化復振、社區關懷等為目的之發展協會或營造協會擔綱，其實力有未逮，勢須結合其他團體或組織，方能紓解所困。

## 五、結 論

本文基於集體行動理論的團體特徵、外部環境兩個面向，遴選台灣東部的花蓮縣光復鄉南富社區為個案，以深度訪談方式了解其執行農村再生計畫的梗概，並從上開分析框架加以討論。在現行制度設計下，係以農村社區為參與單位、歷經培根訓練、推舉單一組織或團體為代表、訂定農再計畫及年度執行計畫並予執行；因而，如據以考察該個案推展農再計畫的集體行動關鍵要素，可見該社區的小眾，確能在領導階層帶領下，藉由農再的培訓、提案，達成制度正常運轉、成員稟賦互補、備具社會資本、凝聚共識與目標。然而，如從外部環境觀察，雖源自財政與非財政支持對於社區自主有所助益，中介者居間協調有利於計畫形成與執行，<sup>23</sup>然因各級政府間的權責分工不甚明確，從而滋生不少問題。研究結果發現，僅以前述兩面向分析，誠難以體察制度安排之良窳，因而再引入制度安排面向加以研析，進而釐清，由於農再制度設計不良，使南富社區於研提與執行農再計畫時，陷入困局：1.該社區研提計畫難以涵蓋太巴壠部落整體規劃；2.在地組織難以動員全村居民參與；3.農再計畫與農村再生總體計畫定位不明橫生枝節。

容或上述部分因素使然，政府乃檢討農村再生培根計畫及年度執行計畫等皆由水保局主政及其分局辦理，地方政府統籌主導角色並不明顯，以致於農再計畫難與縣市轄內區域性重要政策亮點整合發展，中央與地方的計畫資源難以發揮統合綜效（所謂農再1.0）；並自2016年起，將相關計畫轉由地方政府辦理，如開辦培根計畫關懷班等，並以地方政府為主體，搭配地方發展區域的中長程計畫，統整地方資源與中央計畫資源，總合發展地方農村，且於中央成立農村再生基金辦公室為主政

23 中介者的角色在研提計畫階段比較能夠發揮，而後續於執行階段能否進一步產生作用，則有賴政府研定計畫委託辦理並編列預算給予補助。本研究團隊雖於107年底再訪花蓮水保分局、當地輔導團隊，知悉該團隊在東部設有分支機構，也在辦公場所設置交誼空間，繼續關心當地社區居民，然因農再政策已由1.0轉為2.0，政策重心轉為挖掘並呈現在地亮點，因而原輔導團隊在後續發揮的作用相當有限。

單位，負責統籌農村再生相關政策研擬及規劃（簡稱農再2.0）（亞太糧肥技術中心，2016）。

儘管政府對於農村再生的第二期實施計畫已做修正，然對於前述問題的解決較少著墨，故擬就引領正向集體行動的制度安排，建議如次：

### （一）建構農村再生計畫完善體系以利承上啟下

按現行農村再生的計畫體制，應是訂定農村再生政策方針，以指導農村再生總體計畫、農村再生計畫及農村再生發展區計畫之規劃實施。而「縣市農村總合發展」計畫，係由地方政府整合自身資源與規劃政策重點，透過結合其他施政成果的手段，對社區產生增值發展效果，以主題式、跨社區、大整合角度，呈現跨區域農村產業、景觀、生態、旅遊、文化等整合發展，持續陪伴農村發展（農委會企劃處，2017）。既是如此，花蓮縣政府理當依據上述方針以及相關政策，予以檢討既有的農村總合發展計畫，以提供如南富社區等修正農村再生計畫或研提年度再生執行計畫之依據。

再者，直轄市或縣（市）主管機關應依農村再生總體計畫及已核定之農村再生計畫，訂定年度農村再生執行計畫。其間雖有承上啟下、主要計畫指引細部計畫的性質，然亦有疊床架屋之疑慮。事實上，2017年起新增農村再生新農業示範計畫，係以創新和合作為基調，擴大全民參與，召喚全力支持農業及新農民為服務對象，從農村發展的生產面、生活面、生態面及夥伴關係之公私合作及創新理念，展現臺灣農村豐厚底蘊及全民參與的成果；其並未以提出社區農再計畫為前提，故與傳統的農再計畫、年度農再執行計畫的觀念已有不同。值此之際，應思考建立合理的農村再生的計畫體系，並釐清各級政府之職責，方可發揮實質的效果。

### （二）研議太巴塢部落農再整體規劃以展現綜效

太巴塢部落涵蓋東富、西富、南富、北富四個村落的大部分，表示在族群、文化、地理空間上，是屬完整的區域。目前，除南富社區外，其餘三個社區皆已完成三至四個階段的培根計畫。再者，太巴塢社區農再建設先期規劃書即以四個村為範圍加以規劃。因而，協助四個社區聯合自主研提農村再生計畫，使農村活化再生，有其必要。於南富社區農再計畫審查時，誠如花蓮縣農業處代表所言，太巴塢部落為該縣阿美族古老部落之一，目前雖依行政界線分為4個村里，然在生活及文化上應有其共同性，理應先藉由部落會議，提出部落整體發展目標及4個村里分別扮演的角色後，再針對個別社區扮演的角色與功能進行提案，才能凸顯社區特色與強化

部落能量。因而，建議從「農村再生帶給社區居民的效益」角度出發，針對照顧現有居民生活有所著墨，並重新審視未來擬施作項目之優先順序及內容，以發展更具體的社區發展願景（營造協會，2013：119）。惟因提案當時，僅以南富社區為範圍，從而難以發揮整體規劃的效果。

事實上，地方政府可自行或邀集其他團體，加以評估研擬太巴壠部落農村再生新農業示範計畫之可行性；亦即，可從（1）改善農業競爭力、（2）農村生活品質與經濟多樣性、（3）改善農村環境與空間及（4）就業與多樣性的地方能力營造等四軸線（農委會企劃處，2017），研議該部落整體規劃，以落實農業及農村永續發展的目標。例如：深入考察部落生活場域，考量部落栽種原有的紅藜、薏苡、樹豆等傳統作物，並搭配當地的生態環境，復振民族語言文化、傳統製陶技術（atomo）等納入農村再生計畫範疇。不過，在計畫擬定過程中，需要跟四個村的居民溝通，方能凝聚共識，以利規劃的進行。再者，未來農再政策更需研擬跨社區合作之機制，並給予經費挹注，或可強化施行效果。

### （三）強化在地組織與外在組織連結以利農業產銷

由於營造協會的人力有限，如要單一組織動員南富社區居民參與農再計畫的執行，尤其是推展幸福農業，的確有其困難。因此，如何與鄰近在地組織或團體志工結合，相互支援推動計畫相關工作事宜，是為當務之急。查花改場在2015、2016兩年間於太巴壠部落設置有機紅糯米栽培示範田，透過田間操作示範及舉辦觀摩會，讓農友學習有機紅糯米栽培技術，以期能確保紅糯米稻穀產量及提升稻米品質。再者，透過辦理多場次栽培技術講習會及參加產銷班會，說明紅糯米田間栽培管理、合理化施肥及病蟲害防治等田間管理實務，以深化農友栽培技巧（花改場，2016.06.）。

由此可見，學習有機紅糯米的栽培技術並不算是艱難的事，但如何拓展銷售管道，才是確保農產文化的重要一環。據悉，馬太鞍邦查農場曾經透過製作方式、參與展售活動獲得訂單，又協助原鄉部落研製特色午餐的烹飪，展現部落野菜文化以拓展銷售管道。而花改場亦曾協助部落強化導覽解說、體驗服務及部落廚房體驗的開發，與部落婦女的共同努力下，從阿美族的採集文化，串聯紅糯米的農耕文化，連結人跟土地的關係，規劃部落與紅糯米生活館的套裝行程「料理廚房體驗」，創造出文化與旅遊雙贏的部落輕旅行（孫正華等，2016）。而根據花改場潘昶儒等人（2013）的研究，紅糯米除了以一定比例與一般白米混合後可煮成可口的米飯，亦十分適合作為麻糬（阿美語稱為：都崙durun），此外可作為端午節的應景

食品——粽子等等多樣化的米食，因此伴手禮、熟食類開發紅糯米產品應該是可行的方案之一。

此外，考量到我國國民食米量逐年減少恐亦構成本案例中紅糯米銷售所遭遇的瓶頸之一，必須考量其他的方案以解決產銷班農友的困境。本團隊的另外一個研究個案——霧峰區農會除了以自然農法以及臺農71號益全香米作為其最大的賣點之外，並創設酒莊，將當地產的香米加工成清酒，並創立「初霧」等品牌，以創造米的附加價值。回到本案例中，紅糯米加工成酒的滋味不錯，然而可能欠缺品牌建立與行銷手段，導致如此好商品只能埋沒於太巴壠紅糯米生活館。

因而，N1或可考量與花改場或其他企業合作，重新盤點部落資源並思考拓展紅糯米銷售的方式和管道，如部落每年舉辦豐年祭，並將豐年祭塑造成「紅糯米文化節」，提供各式各樣米製品伴手禮等。此外也必須積極尋求在地酒廠或酒莊合作釀造屬於太巴壠獨特的紅糯米酒，並建立品牌特色。或能翻轉劣勢，找回發展紅糯米產業的契機。

## 參考文獻

- 朱立群，2013，阿美族太巴壠部落——向祖靈尋找文化復振的力量，網址：<https://www.taiwan-panorama.com/Articles/Details?Guid=d5617cbf-429b-4b05-bb9a-c677579b8c78&CatId=3>，瀏覽日期 2019.10.23。
- 行政院原住民族委員會，2018，部落核定彙整總表，(掛網)核定並刊登公報之部落 107.4.17 更新 .xlsx，網址：<https://www.apc.gov.tw/portal/docDetail.html?CID=70BB33E603A72F50&DID=0C3331F0EBD318C27663B7B0AC83ABB6>。瀏覽日期 2019.10.24。
- 行政院農業委員會，2009，加速農村再生規劃及建設計畫(核定本)，網址：[https://www.swcb.gov.tw/About/book\\_more?id=7d2c3f64342f43b1b34cadffd5f51ec2](https://www.swcb.gov.tw/About/book_more?id=7d2c3f64342f43b1b34cadffd5f51ec2)。瀏覽日期 2019.10.23。
- 行政院農業委員會(企劃處)，2018.12.21，農村再生 2.0 創造臺灣農村的新價值，<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2506098>。瀏覽日期 2019.10.24。
- 行政院經濟建設委員會，2009，「愛台 12 建設」總體計畫，網址：<http://mail.nhu.edu.tw/~alpeng/TM34.pdf>。瀏覽日期 2019.10.24。
- 行政院農業委員會水土保持局，2011，推動農村再生手冊 V1 (1.4 版)，網址：[http://tainan.swcb.gov.tw/Download/download\\_more?id=f46ff6085dd248ce9fafd1d84ff](http://tainan.swcb.gov.tw/Download/download_more?id=f46ff6085dd248ce9fafd1d84ff)

顏愛靜、季美珍：原住民部落推展農村再生計畫的集體行動—以花蓮縣光復鄉阿美族南富社區為例

ce536。瀏覽日期 2019.10.24。

行政院農業委員會水土保持局，2015，農村再生計畫撰擬指南，網址：[https://www.swcb.gov.tw/Download/download\\_more?id=0c757205fec04f9ba534b23c10e98105](https://www.swcb.gov.tw/Download/download_more?id=0c757205fec04f9ba534b23c10e98105)。瀏覽日期 2018.4.2。

李丁讚，2011，公民農業與社會重建，台灣社會研究，第 84 期，頁 431-464。

余明堂、郝素青，2010，在地深耕 農村再生—振翅上騰太巴塢 訪·阿山，網址：<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=22564&print=Y>。瀏覽日期 2019.10.24。

花孟璟，2017，〈北部〉有機驗證、檢驗補助 農糧署提高至 9 成，自由時報。<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/1145847>。瀏覽日期 2018.8.12。

花孟璟，2018.07.15，〈北部〉太巴塢 紅糯米收割 找稻田音樂饗宴今上菜，自由時報，網址：<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/1216601>。瀏覽日期 2018.8.19。

花蓮縣政府，2013.07.10，花蓮縣農村再生總體計畫核定本，中華民國 102 年 7 月 4 日農授水保字第 1021814523 號函核定，網址：[http://lam.hl.gov.tw/UploadFile/hadd/FormDI/file\\_20160519015505.pdf](http://lam.hl.gov.tw/UploadFile/hadd/FormDI/file_20160519015505.pdf)。瀏覽日期 2018.7.22。

花蓮區農業改良場，2015.12，花宜尚青農作陣向前行，蕭明山—阿美勇士種紅糯，香氣四溢太巴塢【專刊第 133 號】，頁 48-55。網址：<https://www.hdares.gov.tw/view.php?catid=7770&previewdata=1>。瀏覽日期 2018.7.22。

花蓮區農業改良場，2016，紅糯米的重生，網址：<https://www.hdares.gov.tw/view.php?catid=8380>。瀏覽日期 2018.8.19。

花蓮區農業改良場，2016.11.04，強化太巴塢部落有機水稻技術 農改場不餘遺力，瀏覽日期：2018/07/22。<https://www.hdares.gov.tw/view.php?catid=7827>

花蓮縣民政處，2018，表 1 花蓮縣各鄉鎮市村里 村里鄰戶數、人口數與戶籍動態登記數按性別、登記項目及區域分，網址：<https://ca.hl.gov.tw/files/15-1004-90109,c556-1.php>。瀏覽日期 2019.10.24。

花蓮縣光復鄉太巴塢社區營造協會，2013，花蓮縣光復鄉太巴塢部落南富社區農村再生計畫，網址：[https://ep.swcb.gov.tw/ep/File/REGENERATION/%E8%8A%B1%E8%93%AE%E7%B8%A3%E5%85%89%E5%BE%A9%E9%84%89%E5%8D%97%E5%AF%8C%E7%A4%BE%E5%8D%80%E8%BE%B2%E6%9D%91%E5%86%8D%E7%94%9F%E8%A8%88%E7%95%AB%E6%A0%B8%E5%A9%E6%9C%AC\\_201311171943477936\\_201505111754463944.pdf](https://ep.swcb.gov.tw/ep/File/REGENERATION/%E8%8A%B1%E8%93%AE%E7%B8%A3%E5%85%89%E5%BE%A9%E9%84%89%E5%8D%97%E5%AF%8C%E7%A4%BE%E5%8D%80%E8%BE%B2%E6%9D%91%E5%86%8D%E7%94%9F%E8%A8%88%E7%95%AB%E6%A0%B8%E5%A9%E6%9C%AC_201311171943477936_201505111754463944.pdf)。瀏覽日期 2019.10.24。

侯相宇，2014，農村再生條例施行下農村發展之研究：以宜蘭縣為例，政治大學地政學系碩士論文。

亞太糧肥技術中心，2016，農村再生 2.0 之變革，臺灣農業新聞。網址：<http://agronews.fftc.org.tw/view.php?type=web&id=20161027091906>。瀏覽日期 2019.10.24。

孫正華·戴介三·劉興榮·葉人瑋，2016，太巴壠部落紅糯米生活館的金鋼芭比，頁 47-52。網址：<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2505151>。瀏覽日期 2019.10.24。

原民會原住民族文化發展中心，認識阿美族，網址：[https://www.tacp.gov.tw/home02.aspx?ID=\\$4051&IDK=2&EXEC=L](https://www.tacp.gov.tw/home02.aspx?ID=$4051&IDK=2&EXEC=L)。瀏覽日期 2017.10.14。

郭琇真，2016.6.14，天神賜福 太巴壠紅糯米 花青素高 17 倍，上下游。網址：<https://www.newsmarket.com.tw/blog/85787/>。瀏覽日期 2019.10.24。

張嘉慧，2013，牧師投入太巴壠社區營造 打造原民健康部落，基督教今日報。網址：<https://cdn-news.org/news/4118>。瀏覽日期 2018.8.14。

黃源協·莊俐昕·劉素珍，2011，社區社會資本的促成、阻礙因素及其發展策略—社區領導者觀點之分析，行政暨政策學報，第 52 期，頁 87-130。

黃宣衛，1989，從歲時祭儀看宜灣阿美族傳統社會組織的互補性與階序性，中央研究院民族學研究所集刊，第 67 期，頁 75-108。

廖正宏，黃俊傑與蕭新煌，1986，光復後台灣農業政策的演變—歷史與社會的分析，臺北：中央研究院民族研究所。

廖安定，2001，農業政策與農業法規，農政與農情，103：頁 50-60。

廖安定，2008，台灣農地改革政策的回顧與展望，農政與農情，193：頁 45-49。

劉明生，2006，太巴壠部落阿美族的「pasafa」，花蓮：東華大學族群關係與文化研究所。

蔡政良，2013，從認同到實踐的困境：當代都蘭阿美族年齡組織中的社會秩序與公共事務運作，台灣原住民族研究季刊第 6 卷，第 3 期，頁 77-117。

潘昶儒·林泰佑·黃佳興，2013，助紅色香糯—水稻花蓮 22 號之育成及特性介紹，花蓮區農業專訊，第 83 期，頁 2-5。

Adhikari, B., & Lovett, J. C., 2006, Institutions and collective action: Does heterogeneity matter in community-based resource management? *Journal of Development Studies*, 42(3), pp. 426-445.

Agrawal, A., 2001, Common property institutions and sustainable governance of resources.



- World Development, 29(10), pp. 1649-1672.
- Araral, E., 2009, What explains collective action in the commons? Theory and evidence from the Philippines. *World Development*, 37, pp. 687-697.
- Arzeni, A., Esposti, R., & Sotte, F., 2002, European policy experiences with rural development. Kiel: Wissenschaftsverlag Vauk.
- Ayer, H., 1997, Grass roots collective action: Agricultural opportunities. *Journal of Agricultural and Resource Economics*, 22(1), pp. 1-11.
- Bimber, B., Flanagin, A., & Stohl, C., 2012, Collective action in organizations: Interaction and engagement in an era of technological change. New York: Cambridge University Press.
- CEO Water Mandate., 2013, Guide to water-related collective action; United Nations global compact. Oakland, CA: The Pacific Institute.
- Davies, B., Blackstock, K., Brown, K., & Shannon, P., 2004, Challenges in creating local agri-environmental cooperation action amongst farmers and other stakeholders. The Macaulay Institute, Aberdeen.
- Dowling, J. M., & Chin-Fang, Y., 2007, Modern developments in behavioral economics: Social science perspectives on choice and decision. World Scientific Pub Co Inc.
- Fereday, J., & Muir-Cochrane, E., 2006, Demonstrating rigor using thematic analysis: A hybrid approach of inductive and deductive coding and theme development. *International Journal of Qualitative Methods*, 5(1): pp. 80-92. Retrieved [2018.03.11] from [http://www.ualberta.ca/~iiqm/backissues/5\\_1/pdf/fereday.pdf](http://www.ualberta.ca/~iiqm/backissues/5_1/pdf/fereday.pdf)
- Fujiie, M., Hayami, Y., Kikuchi, M., 2005, The conditions of collective action for local commons management: the case of irrigation in the Philippines. *Agricultural Economics*, 33, pp. 179-189.
- Kant, S., 2000, A dynamic approach to forest regimes in developing economies. *Ecological Economics*, 32(2), pp. 287-300.
- Labonne, J., Chase, R. S., 2011, Do community-driven development projects enhance social capital? Evidence from the Philippines. *Journal of Development Economics*, 96(2), pp. 348-358.
- Lobo, I. D., Velez, M., & Puerto, S., 2016, Leadership, entrepreneurship and collective action: A case study from the Colombian Pacific Region. *International Journal of the Commons*, 10(2), pp. 982-1012.

- airiti
- McCarthy, N., 2004, Local-level public goods and collective action (pp. 9-10). In R. Meinzen-Dick and M. Di Gregorio, *Collective action and property rights for sustainable development 2020. Vision for Food, Agriculture and the Environment*, Focus 11. IFPRI (International Food Policy Research Institute), Washington, D. C.
- Meinzen-Dick, R., Di Gregorio, M., & McCarthy, N., 2004, Methods for studying collective action in rural development. *Agricultural Systems*, 82(3), pp. 197-214.
- Mills, J., Gibbon, D., Ingram, J., Reed, M., Short, C., & Dwyer, J., 2010, Collective action for effective environmental management and social learning in Wales. Presented at the 9th European IFSA Symposium, July 4-7, Vienna Austria.
- OECD, 2013, *Providing Agri-environmental Public Goods through Collective Action*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197213-en>
- OECD, 2014, *Innovation and Modernising the Rural Economy*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264205390-en>.
- Olson, M., 1965/1971, *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ostrom, E., 2005, *Understanding institutional diversity*. Princeton University Press.
- Pretty, J., 2003, Social capital and the collective management of resources. *Science*, 302, pp. 1912-1914.
- Putnam, R., 1993, *Making democracy work*. Princeton: Princeton University Press.
- Slee, B., 1994, Theoretical aspects of the study of endogenous development (pp. 184-194). In: J. D. Ploeg, A. Van Der Long, A. Van Gorcum, *Born from within; Practice and perspectives of endogenous rural development*.
- Sullivan, A., York, A. M., An, L., Yabiku, S. T., & Hall, S. J., 2017, How does perception at multiple levels influence collective action in the commons? The case of *Mikania Micrantha* in Chitwan, Nepal. *Forest Policy and Economics*, 80, pp. 1-10.
- Takayama, T., Matsudab, H., Nakatanic, T., 2018, The determinants of collective action in irrigation management systems: Evidence from rural communities in Japan. *Agricultural Water Management*, 206, pp. 113-123.
- Wade, R., 1988, *Village republics: Economic conditions for collective action in South India*. Oakland: ICS Press.

## 附錄一 訪談對象資料表

編號	性別	族別	年齡	所屬社區（部落）組織	職務
N1	男	阿美	38-40歲	太巴壠部落南富社區	執行長、2018年起 新任理事長
N2	男	阿美	約55歲	太巴壠部落南富社區	長壽俱樂部會長
N3	女	阿美	64歲	太巴壠部落南富社區	居民
N4	男	阿美	63-65歲	太巴壠部落南富社區	居民
N5	男	阿美	50-55歲	太巴壠部落南富社區	理事長，2018年卸任
N6	男	阿美	65-68歲	太巴壠部落南富社區	居民
N7	男	阿美	64-66歲	太巴壠部落南富社區	前村長
N8	女	漢	58-60歲	農委會水土保持局	官員
N9	女	漢	30-35歲	農委會水土保持局	承辦人
N10	女	漢	35-40歲	顧問公司	專案經理
N11	男	漢	46-53歲	顧問公司	東區經理
N12	男	漢	44-48歲	顧問公司	專案經理