國立政治大學公共行政學系

碩士學位論文

農村再生計畫對社區營造之影響—以美濃為例

國立政治大學
National Chengchi University

指導教授：江明修 博士

研究生：楊壹鈞 撰

中華民國一百零五年一月

National Chengchi University

Graduate Program in Public Administration

Master Thesis

The Influence of Community Development in Rural Rejuvenation Plan - A Case Study of Meinong

Advisor: Dr. Ming-Xiu Jiang

Graduate Student: I-Chun, Yang

January,2016

謝誌

終於到了能寫謝誌的時候，此時此刻回頭重看論文，還是感到有些惶恐跟不踏實，從休學、上班到重拾書本，原本只是單純想要跳脫辦公室，換個生活、學點東西，卻也就開始過著上班與研究所併行的忙碌生活，但直到現在，雖然不敢說畢業後在學術上有什麼長足的進步，但我依然很慶幸自己能夠選擇回來把學業完成，也很謝謝陪我度過這段研究所生活的每個人。

謝謝江明修老師在忙碌生活中，仍給予我許多無論是學業或工作上的指點，老師對客家文化和社區營造領域的熟悉，都讓我受益匪淺；也謝謝蕭乃沂老師與陳定銘老師在口試時所提供的許多寶貴意見，每個建議都讓我有更具體的方向得以繼續撰寫論文；謝謝國憲，雖然你的進度總是超越我太多，但我們相同的處境與遭遇，能讓我肆無忌憚的大吐苦水；還要感謝雅茹跟俞安，在我初回研究所之際，能夠在班上看到熟悉的面孔，真的讓我安心許多。

謝謝郁婷，能認識你是我回來念研究所最大的收穫，如果沒有你的督促，散漫如我一定是得等到修業年限屆滿前，才會沒日沒夜的匆促完成論文；謝謝威志在我論文計畫書審查和口試時的情義相挺，能夠在研究所重新跟你一起念書跟當室友，讓我度過了原本預期會很苦悶的宿舍生活，還有幾次報告差點開天窗的危機；也謝謝羅伯在我剛回到台北時，陪我吃飯看電影打發了許多時間，雖然到政大後我們不常見面，但當我心煩意亂的時候，你還是願意聽我對生活瑣事的抱怨嚷嚷。

最後，感謝爸媽對我念研究所的支持與關心，還有在論文過程中願意接受訪談的每個人，從我踏入田野、實際訪談的那一刻起，才真正意識到自己想寫的東西到底是什麼，也才驚訝的發現原來自己對從小成長的故鄉是如此的陌生，這篇論文重新看仍覺得有許多待加強與補足的地方，但我期許能以這本論文做為一個起點，在未來對於家鄉能有更多的關懷與貢獻。

楊壹鈞 2016/2/21

國立政治大學 National Chengchi University

摘要

<農村再生條例>自 2011 年通過以來實行已逾 5 年，農村再生計畫作為整部法令強調「由下而上」政策精神的具體實現，一方面延續了社區營造的理念，另一方面卻也引起了社造工作者對條文內容的質疑；美濃地區從 1991 年反水庫運動以來，孕育出許多關懷鄉土的社團，並開啟了後續一系列政府稱為社區營造的工作，但由於在地社團間對於農再條例所持的立場各異，使農再計畫的執行在美濃地區社團間之攪動產生特殊影響。

本文針對美濃地區參與農再計畫的社區發展協會、持反對意見的社團、居民以及主管機關進行深度訪談，透過資料分析，本研究發現農再計畫使美濃地區推動社區營造工作的主導者，從當地社團轉向社區發展協會，龐大農再基金的挹注，使社區發展協會獲得更多自主性，卻也間接加深了當地社團與社區發展協會間的潛在矛盾，此種矛盾不僅侷限了農再計畫在美濃推展的成效，也會破壞美濃社區組織間的信任關係。因此，有鑑於美濃越來越多社區將投入農再計畫，本文最後根據分析結果提出美濃地區未來推動農再計畫的幾點建議。

關鍵字：農村再生、社區營造、美濃地區、社區發展協會

國立政治大學 National Chengchi University

Abstract

Since Rural Rejuvenation Act has implemented over 5 years, it's necessary to review the rural rejuvenation plan whether meets the spirit of "bottom-up" or not. In the one hand, rural rejuvenation plan try to keeps the spirit of community building, but in the other hand, many people questioned the plan is just a form.

Meinong District is the typical rural community which full of bottom-up spirit, after Meinong Anti-dam movement. By in-depth interview aimed at community development associations which participated rural rejuvenation plan, NGOs which object the plan, resident and the authority. This research revealed that the rural rejuvenation plan has changed the leader of community building in Meinong. The rural rejuvenation fund leads the community development association to own more autonomy, but also raise the conflict between the community development association and other NGOs. This situation not only restricts the development of rural rejuvenation in Meinong, and also ruined the trust in community organizations. Consider more and more community in Meinong join the rural rejuvenation plan, this study propose several suggestions for how to work rural rejuvenation plan in the future.

Key words: rural rejuvenation、community building、meinong district、community development association

國立政治大學 National Chengchi University

目錄

表次.....VIII

圖次.....IX

第一章 緒論 1

第一節 研究背景.....1

第二節 研究動機與目的.....3

第三節 研究問題.....6

第四節 重要概念界定.....7

第二章 文獻回顧.....11

第一節 農村再生計畫探析 11

第二節 社區營造文獻檢閱 21

第三章 美濃社區營造的發展歷程 25

第一節 反水庫運動.....25

第二節 社區營造在美濃.....26

第三節 國家自然公園與里山倡議.....29

第四節 小結.....32

第四章 研究設計..... 34

第一節 研究流程 34

第二節 個案研究 35

第三節 研究方法 35

第四節 資料蒐集方法.....40

國立政治大學 National Chengchi University

第五章 農再計畫在美濃推動之探索與反思 42

第一節 農再計畫在美濃推動的現況 42

第二節 公共行動社團在農再計畫網絡的角色 50

第三節 美濃公共行動社團與社區發展協會之衝突 57

第四節 推動困境與由下而上的實踐 62

第五節 農再計畫的綜合檢視與討論 71

第六章 結論..... 77

第一節 研究發現 77

第二節 實務建議 79

第三節 研究限制與後續研究建議 82

參考文獻..... 83

附錄－農村再生條例..... 88

國立政治大學
National Chengchi University

表次

表 1：農村再生計畫社區提案組織性質統計表.....9

表 2：農村再生計畫歷程表.....12

表 3：農村再生政策層次圖.....15

表 4：農村再生計畫歷程表.....24

表 5：資料蒐集方法表.....40

表 6：獅山社區農再年度執行計畫項目.....44

表 7：中圳社區農再年度執行計畫項目.....44

國立政治大學
National Chengchi University

圖次

圖 1：美濃地理位置示意圖.....4

圖 2：《農村再生條例》架構圖.....17

圖 3：社區組織於農再計畫中之定位.....20

圖 4：美濃公共行動社團發展關係圖.....33

圖 5：研究流程圖.....34

圖 6：美濃農再計畫執行關係圖.....56

圖 7：美濃農再計劃推動困境圖.....63

圖 8：農村三體共構圖.....76

國立政治大學
National Chengchi University

第一章　緒論

本章將分別就本論文之研究背景、研究動機與目的及研究問題依序說明，末節則針對論文中相關的重要名詞概念予以界定。

第一節 研究背景

農村的年輕人一個接一個出都市謀發展，許多夥房都空蕩蕩的只剩下老的看守，甚至有些人把老年的父母接出去看家看孩子，只有那些原本功課不好沒能完成高學業的，或是不夠聰明伶俐的孩子反而能安心的待在家裡給父母溫暖。

鍾鐵民，《三伯公傳奇》

2010 年立法院三讀通過「農村再生條例」(以下稱農再條例，詳附錄)，預計分 10 年編足 1,500 億的農村再生基金，以現有農村社區為中心，運用整體規劃建設的概念，解決「農村長期窒息性的發展瓶頸」，並促進全台 4,232 個農漁村的活化再生，建設富麗新農村。「再生」一詞隱含了我國農村正處於衰落破敗情境的情境，從戰後以農業培植工業發展的政策方向，到 2002 年加入世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)，農業政策轉向貿易主義下用市場經濟來決定農產業存亡的思維，在工業脈絡下，農業逐漸成為歷史性的名詞，被認定不屬於現代產業、務農是落伍的（蔡培慧，2010），農村面臨青年人口外流、產業外移、生活機能不足等困境，依據內政部資料所示，目前約有 69%的人口集中在台北市、新北市、桃園市、台中市、台南市及高雄市等 6 大都會區，且每年移居都會區的人口以 6 萬人速度成長[1]。

事實上，政府對於農村發展的關切，早在 1955 年國民政府推動「基礎民生建設」時即已開始，當時的計畫目的在達成農村經濟的繁榮和農村居民衣食住行育樂日常生活水準的提升，其後從 1970 年代到近期，政府也持續推行一連串的

[1]參考內政部網站 http://www.moi.gov.tw/chi/chi_ipmoi_note/ipmoi_note_detail.aspx?sn=150

「加強基層建設提高農民所得方案」、「改善農漁村環境實施計畫」及「農村新風貌計畫」等農村建設規劃方案，但由於都侷限在零星且局部性的短期投資，執行規劃上缺少永續性的考量，居民對於建設項目也缺乏參與管道，導致成效一直不大（藍逸之，2006），且過去的農村發展政策，多是政府「由上而下」以都市觀點看待農村發展，把農村視為一個整體，忽略了各自的文化歷史紋理，才造成今日各地農村遍佈花海與彩繪村的同質發展。

農再條例的特別之處，在於該法案係我國首次將農村建設法制化，使農村建設有法律依歸，另一方面則是將「社區營造」的理念融入法案精神，強調由下而上、讓居民自主的精神，農委會前主委陳武雄更稱呼農再條例為「百年來首度真正讓農民當家作主的法案」[2]；然而，農再條例中所謂「由下而上」的參與管道，在立法過程中曾引起激烈的辯論，部分長期在農村工作與社區營造專家學者認為，農再條例只想花錢打造外表富麗堂皇的農村，卻忽略了農村社區在人口外流的情況下，是否具備足夠能力自主提案，以及當龐大的農村再生基金投入到農村時，是否反而可能更激化農村中深植且複雜的派系網絡，使社區內部趨於分裂。

但無論如何，農再條例通過後，其政策標的涵蓋全國 4,232 個農漁村社區，且投入預算高達 1,500 億，遠較過去的相關政策計畫為多。本文所欲探討之「農村再生計畫（以下簡稱農再計畫）」，係農再條例中「由下而上」精神運作的核心機制，依農再條例第 3 條規定，農再計畫是「由農村社區內之在地組織及團體，依據社區居民需要所提之農村永續發展及活化再生計畫」，並區分為「農村社區整體環境改善及公共設施建設」、「產業活化」、「文化保存與活用」及「生態保育」等四大區塊，目前全國計有 493 個社區提報農再計畫經核定通過，並已具體執行年度計畫，依農委會的規畫，預計至 2019 年將完成 2,100 個農村社區再生，可見未來在政府宣導及社區彼此的仿效下，將會有越來越多農村社區投入農再計畫的行列。

[2] 農再條例過關，農民當家作主(2010 年，8 月 3 日)。中央通訊社。2015 年 5 月 30 日，取自 http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201007140043-1.aspx

第二節 研究動機與目的

美濃是高雄市 38 個行政區之一，位於高雄東北隅（如圖 1），南方與屏東交界，共有人口 40,810 人，其中男 21,410，女生 19,400 人，人口組成上有 86.63% 是客家人[3]，傳統上屬六堆地區的「右堆」地區，是行政院客家委員會公布全台 60 個「客家文化重點發展區」之一，也是高雄市新移民人口數最多的區域，合計有 1,162 人[4]。除了是一個保有傳統文化的客家重點區域外，美濃也是高雄市重要的農業生產區，在 1960 至 1970 年代，美濃菸葉種植面積達 2,200 多公頃，占全台許可面積的五分之一，共有菸樓計 1,800 多棟，被譽為「菸葉王國」，但在時代趨勢下，仍然無法抵抗農村衰退的情形，2015 年美濃總人口數為 41,029 人，比 1997 年少了近 7,000 人，其中老年人口比例更達 23%[5]，平均每 4 人就有 1 人為年齡 65 歲以上，高齡化的情形是旗美九鄉鎮[6]中最為嚴重者。

國立政治大學 National Chengchi University

[3] 本資料引述自客委會所做「99 年至 100 年全國客家人口基礎資料調查研究報告」，所依據之人口數為 99 年 12 月，當時美濃的人口數為 43,000 人。對客家人之定義係指「《客家基本法》「具有客家血緣或客家淵源，且自我認同為客家人者。」

[4] 取自高雄市新移民人數統計表表，http://cabu.kcg.gov.tw/Report/ReportTypeFile.aspx?id=68&menuid=183，最後檢閱日期 105 年 1 月。

[5] 取自高雄市美濃區戶政事務所網站：http://www.meinong-house.gov.tw/style/front001/bexfront.php?sid=bmdhsum&class=A

[6] 包括旗山區、美濃區、杉林區、那瑪夏區、內門區、六龜區、茂林區、桃源區以及甲仙區。

圖 1：美濃地理位置示意圖

資料來源：高雄市政府全球資訊網。

本研究選擇美濃地區作為研究標的，除了美濃是台灣重要的農村外，更在於美濃自 1992 年「反水庫運動」以來，就發展出具有高度的社區意識的，從文建會的「社區總體營造」到林務局的「社區林業」等，都有參與其中。然而，對於農再條例，美濃主要的公共行動社團[7]卻都採取嚴正的批判立場，包含美濃愛鄉

[7] 本研究後續會出現社區發展協會，因兩者皆屬非營利組織，為避免混淆，故將其定位為公共行動社團，相關內涵將於本章第 4 節予以說明。

協進會、旗美社區大學、美濃田野學會等活躍於在地的團體，都曾參與反對農村再生政策的相關活動，例如旗美社區大學主任張正揚(2010)即認為農再條例將農村限縮在被動性的角色框架中，只能被動的接受資源，並將資源用在硬體上，而忽略了農村根本性的生計問題；時任美濃農村田野學會理事一職的鍾怡婷(2011)亦指出對於農村究竟為什麼破敗而需要制訂法令讓它再生，這個問題始終不被政府認真、實質地討論。職此，由於公共行動社團對於農再條例抱持批判立場，農再計畫在美濃的執行，即都由各社區發展協會所主導；而非營利組織做為社區營造中，政府及社區之間的重要橋梁，當彼此對議題抱持不同信念的情況下，對於政策的執行會產生什麼影響，是為本研究動機之一。

再者，美濃在農再計畫推行之前，社區營造的幕後推手主要都是由公共行動社團（主要為美濃愛鄉協進會）所擔任，學術上的個案研究也都是圍繞在公共行動社團的觀點或相關事件上（鍾怡婷，2003；洪馨蘭，2008；鍾明光，201；王南雁，2013；林書楷，2013），社區發展協會或是成立時間較晚，或是運作效能不彰，多是被動配合政府施政的角色；而作為繼社區總體營造之後規模最大的社區計畫（賴雨陽，2011），農再計畫不單使社區發展協會轉變成美濃社區營造舞台的要角，更掌握了龐大資金資源的分配，但也因此放大了原本社區發展協會與公共行動社團間理念不合的狀況，以 2015 年 9 月間曾在美濃發生的野溪護岸爭議作為例[8]：

「2015 年 9 月間，水保局台南分局應美濃龍肚里申請，針對該里一處北坑湧泉進行野溪護岸的工程，由於當地居民反映每年夏季大雨時，都會溪水溢漲，影響農路和農田設施，且周邊雜草竹林叢生，堵塞了水路，導致衛生不佳常出現老鼠和蛇，偷吃作物或跑進住宅，造成環境髒亂，因此當地里長向水保局爭取了 200 萬的農再經費進行野溪整治，由水保局人員對該溪下游進行水泥護岸工程，但在施工的同時，水保局不知道的是高雄市農業局也在當地進行生態調查，並已認定該

[8] 以下資料來源皆摘述自環境資訊中心〈水保局整治野溪剷竹林 恐毀美濃僅存濱溪生態系〉及〈水保局釋善意 美濃野溪護岸工程修正工法 兼顧親水、生態〉，李育琴，2015。

溪是美濃少數還保有完整生態的地方，因此在高雄市農業局及美濃愛鄉協進會的抗議下，水保局緊急停工，但停工的舉措也引發當地里民的強烈不滿，認為愛鄉協進會及農業局的介入將使得好不容易進來的資金抽離，使工程停擺，現場也一度爆發衝突。後在水保局與當地里長、愛鄉協進會協調之下，水保局決定就既有已施工路段採行生態工法，後續護岸工程則在進行協調後思考如何進行。」

而在這樣的情形下，農再計劃又是如何攪動社區組織間的互動，社區組織間矛盾的癥結為何，是為研究動機之二。

另在實務上，參考立法院預算中心在 104 年度對農村再生基金提出之預算評估中，明列農再條例存有「整體預算執行率僅約 5 成，各項計畫執行成效亦欠佳，顯未達成立宗旨」、「近一半農漁村社區尚未參與人力培訓計畫，逾 200 個參與社區未完成全部培訓課程，衍生不經濟支出逾 5 千萬元」等缺失[9]，顯見農再條例自 2010 年推行至今，仍有許多執行面上的問題尚待克服，本研究希望藉由以美濃地區作為個案，藉由分析美濃推動農再計畫之經驗，探討農再計畫在社區執行中成功或失敗的原因為何，並透過訪談瞭解各方利害關係人間之互動與所持信念，建構妥協利害關係人的政策方案，降低利害關係人的議價成本，據此提供建議予主管機關、其它地區與非營利組織者作為施政計畫上的參考。

第三節 研究問題

根據上述的研究動機與目的，本研究期望回答以下問題：

一、 農再計畫在美濃推動的成效為何？有面臨哪些困境與挑戰？實際運作過程中，是否合乎居民由下而上自主規劃的政策理念？

二、 從社區總體營造到農再計畫，美濃的公共行動社團為何會產生立場的轉變？對於當地農再計畫的執行網絡會產生什麼影響？

[9] 取自立法院全球資訊網網站：
http://www.ly.gov.tw/06_lyacc/search/accOutlineList.action?id=22437

三、 美濃公共行動社團與社區發展協會間的衝突點為何？

第四節 重要概念界定

本研究焦點之一著重在於探討美濃社區發展協會與美濃愛鄉協進會、旗美社區大學等社區組織間推動農再計畫過程中之網絡關係，而因兩者在組織屬性上都歸類在「非營利組織」，為避免混淆，查有以「自發性組織」稱之者（盧春霖，2004），也有以「事緣性社群」稱呼者（林明禎，2011），惟美濃地區社區組織多元，且考量美濃愛鄉協進會係因反美濃水庫運動而生，具有強烈的社會運動色彩，與楊弘任(2007)在《社區如何動起來？：黑珍珠之鄉的派系、在地師傅與社區總體營造》一書中所採「公共行動社團」一詞頗為契合，故選擇作為本文對為美濃愛鄉協進會等相對於社區發展協會研究對象的指稱。以下針對相關名詞與概念進行介紹：

壹、 公共行動社團

楊弘任(2007)在針對屏東林邊鄉的社區營造研究中，提出社區中有「公共行動社團」與「村落傳統組織」兩者，「公共行動社團」主要是延續著以往民主運動、社會運動及相關的結社風潮所形成的團體，其有兩個特點，第一是以「論述」為主的知識形式，透過「不斷提出理念來控訴對手，並訴求制度之改革」；第二，所謂「公共性」是指領域上的公共性。Habermas 認為「公共領域」乃是「共同體」成員間，針對其生活領域中的公共事務，進行公共討論、公共學習和公共對話後的成果，Bellah 等人即明確地主張：「要建立一個公正、平等的社會，必須靠人民有理性地參與公共事務，以及不斷地提供建設性的意見」也就是說，社會是否公平合理的重要前提在於是否具有「公共性」，而「公共性」即為 Habermas 所指的「公共領域」（江明修、蔡金火、梅高文，1998：5-6）。

社區發展協會與公共行動社團雖皆為非營利組織，然而後者在非營利組織公共行動的特質上高出許多，其所關切的並不是侷限在社區界線劃分下的利益，而是更能彰顯為公民表達集體利益需求與解決社區問題的管道特色，在公共服務上，取代或補充了政府的職能，其設立往往帶有崇高的組織使命，如環保、人權、教

育等，是「公共性」的高度發揮；倘若非營利組織喪失其公共性，即喪失其存在的意義與價值（顧忠華，2000）。林明禎(2011)則以 Mancur Olson 的《集體行動邏輯》理論出發，認為相較於傳統將社區發展協會視為社區事務的單一窗口，由社區營造員組成的社群，除了得以跳脫社區發展協會內部的派系伺從困境，也可跳脫地域性社區的限制，從共同興趣或關心的議題角度出發，發展成事緣性的旨趣社群(interest group)，更可發揮社區營造的效果。

貳、 社區發展協會

根據農再條例第 9 條規定，農再計畫應由農村社區內依法立案的單一組織或團體作為提案代表，而依水保局網頁資料所示，目前全台提報農再計畫並經核定者共有 493 個社區，其中 442 個社區的組織代表為社區發展協會，剩餘的 51 個分別為基金會或地方文史工作室如表 1，由此可見「社區發展協會」角色在農再計畫執行過程中的重要性。

依《社區發展綱要》之規定，社區發展協會係指經鄉(鎮、市、區)社區發展主管機關劃定，依人民團體法設立、推動社區發展工作之組織與活動區域，其主要任務則係針對社區特性，居民的需要，配合政府社區發展指定工作項目、政府年度推動項目，社區訂定社區發展計畫，編訂經費預算加以推動。依組織性質劃分，應屬於非營利組織，學術與實務上亦通常將社區發展協會視作為「社區型非營利組織(community-based organization)」，Milofsky(1987)認為社區型非營利組織有「大多是深耕地方或是擁有穩固的在地基礎」、「具有幫助社區解決當地問題的能力」以及「致力於讓民眾參與公共財的生產或提供」；Nicole P. Marwell(2004)則認為「社區型非營利組織」與其它非營利組織相異之處在於「特殊的地域性」，其運作只在當地地理範圍中，這個特色可以與其他在多元地區運作及大範圍運動的組織做區別。

王仕圖(2007)將社區發展協會歸納出四種特色：

一、 外在資源依賴程度高：一般而言，社區發展協會的財政資源來自於政府經費、自行募款及民間企業補助。其中，在台灣的社區發展協會普遍以政府經費為其主要來源。

二、 動員過程仰賴社會資本結構：社會資本乃指人力資本，社區營造的過程需要相當的人力參與，因而社會的連結甚為重要。社區發展協會在政府與地方之間扮演一個跨部門聯結的重要角色，所以其網路脈絡必須涵蓋一定的範圍。

三、 社區菁英領導模式：不論是社區參與亦或社區營造，皆必須依靠在地的某些菁英領導才有可能促發整體社區再造的行動力。所謂的菁英不一定要具備高知識水準，但不可或缺的是領袖的魅力，通常社區發展協會多具有領袖魅力的菁英，不僅可以促使社區居民主動進行參與，更能有效推動社區營造工程。

四、 影響社區居民之認同形成資源網絡：當社區發展協會推動社區營造至一段成果時，其所凝聚的社區意識，透過擴散性的乘數作用會進一步形成更多的社區參與，連結更多的資源網路及人際關係的發展。

表 1：農村再生計畫社區提案組織性質統計表

縣市別	農村再生計畫 經核定社區數	社區提案代表
基隆市	1	社區發展協會 1 個
台北市	1	社區發展協會 1 個
新北市	14	社區發展協會 12 個 非營利組織 2 個
桃園市	16	社區發展協會 9 個 非營利組織 7 個
新竹縣	22	社區發展協會 18 個 非營利組織 4 個
宜蘭縣	25	社區發展協會 22 個 非營利組織 3 個
苗栗縣	67	社區發展協會 59 個 非營利組織 8 個
台中市	46	社區發展協會 43 個 非營利組織 3 個
南投縣	40	社區發展協會 38 個 非營利組織 2 個
彰化縣	47	社區發展協會 46 個 非營利組織 1 個
雲林縣	74	社區發展協會 49 個 非營利組織 5 個

嘉義縣	41	社區發展協會 41 個
台南市	67	社區發展協會 62 個 非營利組織 5 個
高雄市	39	社區發展協會 37 個 非營利組織 2 個
屏東縣	49	社區發展協會 46 個 非營利組織 3 個
澎湖縣	3	社區發展協會 3 個
台東縣	39	社區發展協會 39 個
花蓮縣	34	社區發展協會 21 個 非營利組織 13 個
總數	493	社區發展協會 442 個 非營利組織 51 個

註：新竹市、連江縣與金門縣尚無提出農村再生計畫之社區，故未列出。
資料來源：本研究自行參考水土保持局「農村再生歷程網」資訊後彙整（最後瀏覽日期：2015 年 12 月 28 日）。

國立政治大學 National Chengchi University

第二章 文獻回顧

本章將分為兩個部分論述：首先針對農再條例的立法歷程、農再計畫的現行運作到未來政策發展走向，依循時序脈絡對農再計畫做完整的檢視；接著，將焦點著重在農再計畫一再強調的「由下而上」精神，從臺灣社區營造政策的發展，探討所謂「由下而上」的實質意涵為何？並分析農再計畫在我國社區政策的推動歷程中的定位及特殊性。

第一節 農村再生計畫探析

壹、農村再生條例之緣起

「農村再生」的口號見於 2007 年 11 月的總統大選時期，當時國民黨總統候選人馬英九宣布「愛台 12 建設」之競選政見，其中「農村再生」即是作為對於民進黨政府所提「農村改建條例草案[10]」的回應，以爭取農民選票。林岩(2011)對兩個黨團先後所提「農村改建條例草案」與「農村再生條例草案」兩者做了詳盡的分析，認為「民進黨運用農村改建政策，以獲取落後的農村地區選票的支持，因而推出了台灣第一部農村建設專法的立法工作；後來國民黨也為了選舉之需，沿用同樣的思維模式，跟著推出農村再生政策」，兩者皆是選舉競爭下產生的農村發展政策，沾有明顯的政黨色彩，且政策思維皆是改善農村的硬體建設為主，可見是兩黨為鞏固地方派系支持的法案。

隨著國民黨勝選，行政院於 2008 年撤回原「農村改建條例草案」，重推「農村再生條例草案」，並在 2009 年 12 月 2 日核定通過「愛台 12 建設總體計畫」，將「農村再生」列為 12 項優先建設項目；然而，在民進黨團於立法院經濟委員會將原 1,500 億的農村再生基金刻意加碼到 2,000 億，引起民意對農再條例極大關注，關切批判農再條例草案的包括了學界、社區營造界、社區大學及各地的文

[10] 民進黨政府在 2007 年選前開始推出一周一利多，農村改建條例草案設置農村基金 1500 億，

史工作室以及非營利組織工作者，組成「台灣農村陣線」，形塑反對農再方的主要論述，並在網路以「不要說再見——守護臺灣農村」宣言號召連署，訴求立法院退回農村再生條例草案，重新開放民間參與決策，認為農再草案若是通過，將後患無窮，於此，雙方皆動員各自人馬針對農再條例互相攻防，其中立法院召開了 2 次公聽會、農委會召開 11 場公聽說明會及 500 餘場的小型說明會，馬英九總統更於兩度下南部溝通，並夜邀當時因應共同反對農再條例而集結的「台灣農村陣線」入總統府溝通，最後農再條例的通過，也是因民進黨退席而通，遲至 99 年 8 月農再條例才公布施行。

表 2：農村再生計畫歷程表

時間	事件
2007.5.20	張俊雄上任行政院長，固定每週三發表一項利多，推出了「一周一主軸」
2007.6.13	行政院提「農村改建條例草案」
2008.3.7	國民黨團擬具農村再生條例草案，交由經濟委員會審查，兩條例併案審查
2008.7.8	立法院撤回農村改建條例
2008.11.7	行政院提出農村再生條例方案
2008.5.20	馬英九上任
2008/10/24	行政院提「農村再生草案」
2008/12/28	農再條例一讀通過
2008/12/27~ 2009/5	臺灣農村陣線的成員在各地辦理了十五場地方的「農村再生條例討論會
2009/3/26	舉辦第一次公聽會
2009/4/23	舉辦第二次公聽會
2009/5/25	朝野黨團協商第 1,2 章
2009/8/8	莫拉克風災
2010/5/4	加開臨時會議，審查 ECFA 的相關規定，「農再條例」成為附帶審查的優先法案
2010/7/16	完成三讀
2010/8/4	公布農再條例

資料來源：本研究繪製

經整理相關文獻，對於農再的批判主要可分為「農業層面」與「執行層面」，在農業層面上，無論是民進黨的農村改建或是國民黨所提出的農村再生，都預設了農村是處在衰退破敗的情境中，而農村問題也不僅侷限於農村的場域，而是與「農民」、「農業」問題息息相關，有其複雜的脈絡，因此當農再條例在農村上投入 1500 億時，無形中勢必擠壓其他部分的預算，但農業政策是全面性的，僅投

注在農村並無法根治農村。況且，農業問題有其歷史的脈絡與複雜性，且依農再條例規畫，需投入十年時間，主管機關自要對農業問題有非常程度的熟悉，農再的主管單位為農委會,但農村再生計畫則交由水土保持局,而檢視水保局的業務,多是水土保持及農村建設相關，對於農村文化的推展、田野調查，是否具備足夠的經驗與能力應對，如同「醫院面對重病垂死病人，組成的醫療團隊是由皮膚整型外科擔任主治操刀，注定是整型再整型」（廖本全，2009）

李承嘉(2012)則認為農村再生政策的矛盾可分為「農再條例本身」,以及「農村再生的效果」兩個層面來談，農再條例本身對於「農村」的界定並不明確，易使得適用範圍模糊不清，但卻界定了「農村社區」,以戶數及人數作為門檻的規定，可能排除了一些具有特殊景觀、耕作方式的村落，且可能利用所謂的「整體發展需要」,任意擴大農村開發。且農村再生似乎以硬體建涉及產業補助為主要手段，其結果可能造成更多的閒置空間，(參考愛爾蘭)。效果上，有扶植對象誤差(強者恆強、弱者恆落)、對農地利用的衝擊，國家資本的流入很容易造成農村仕紳化，產生景觀的改變、土地價格高漲、人際網絡的疏離及農業生產環境的破壞。

貳、 農再計畫作為農村再生的核心

依農村再生條例規定,在十年內編足 1,500 億元。農再基金的用途分別為：

一、 辦理農村再生計畫之整體環境改善、公共設施建設、個別宅院整建、產業活化、文化保存與活用及生態保育等支出。

二、辦理農村活化再生之政策方針、農村再生總體計畫、年度農村再生執行計畫或農村再生發展區計畫擬訂、審核之業務支出。

三、補助具有歷史文化價值建築物或能與鄰近環境景觀融合之特色建築物及其空間之維護或修繕。

四、具有保存價值之農村文物、文化資產及產業文化所需保存、推廣、應用及宣傳等支出。

五、辦理農村調查及分析、農村基礎生產條件及個別農村生活機能之改善、

規劃及建設等支出。

六、推動休閒農業及農村旅遊相關支出。

七、辦理農村社區之規劃、建設、領導、永續經營等人力培育及農村活化再生宣導等支出。

八、管理及總務支出。

九、其他有關農村活化再生業務支出。

為顯現農村再生基金執行全貌，將原由單位預算、特別預算內符合農村再生基金用途之各項計畫改由基金編列，以利衡量農村整體執行效益。但其中應特別說明的是，農村再生基金主要用於「農村再生規劃及人力培育計畫」與「農村再生建設及發展計畫」，並非全數投入農村建設，以本文所選定之美濃地區為例，目前參與農再計畫的皆為社區發展協會，但美濃農會在 100 年時仍有接受水保局台南分局補助辦理「白玉蘿蔔季」、農糧署補助辦理「103 年有機米產銷經營輔導計畫」、「103 年度蔬菜現代化施設備計畫」及「104 年小地主大佃農農地媒合及監督管理勘查經費暨農地改善補貼」、「104 年南區有機農業生產設備輔導計畫」等，

也包含了農地重劃、小地主大佃農計畫及老農退休機制等項目，相對而言，農村再生計畫是該政策下的環節之一，從行政院農委會水土保持局(以下簡稱水保局)提出的「農村再生中程計畫」中，可知該農村再生計畫係指以「全台灣現有的農村社區為為核心」，透過產業活化、在地人才培育等方式，「打造讓都市人流連忘返的富麗新農村」。本研究所欲探討者為「農村再生計畫」，並無涉及農村再生政策中其餘的計畫項目，而農村再生計畫之實施是以農再條例作為法律依歸，也可說農再條例是農村再生計畫的法制體現。愛台 12 建設總體計畫中，對於農村再生產生的，因此農村再生並非僅指農村再生計畫，但農村再生計畫為農村再生政策中的重點項目。

國立政治大學 National Chengchi University

表 3：農村再生政策層次圖

愛台 12 項總體建設	推動農村再生計畫，「由下而上」強化共同參與，「計畫導向」促進活化利用，「軟硬兼施」引導整體發展，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，加值發展休閒農業及農村旅遊，建設富麗新農村
農村再生中程計畫 (98~101 年)	(一) 建構「農村再生條例」法治體系及推動體制 (二) 推動農村再生計畫，建設富麗新農村 (三) 加強農村交流及體驗，培育活力、自信及尊嚴的農村居民 (四) 建設優質農業環境，促進農產業多元活化
《農村再生條例》	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，特制定本條例。
農村再生政策方針	(一) 提升農村人口質量 (二) 創造農村就業機會 (三) 提高農村居民所得 (四) 改善農村整體環境
農村再生整體發展計畫	本計畫規劃推動期程至 120 年度止，預計可達到： (一) 推動全國 4,200 個農村活化再生 (二) 創造就業機會 28 萬個 (三) 帶動年度農業及農村休閒旅遊達 2,600 萬次以上 (四) 農業產業結構轉型與質量提升累計達 173,025 公頃 (五) 吸引青年留農或返農，促進農村社區人口成長 (六) 提升農村社區居民所得 (七) 對農村整體環境感到滿意之社區數佔總社區數之 80%

資料來源：本研究繪製

參、 農再計畫之內涵

農村地區發展有不同的策略，其中 Amin & Thirft(1995)提出的農村地區發展的「第三條路」近來引發許多討論 (引自 Murdoch, 2000)。此所謂「第三條路」指的是「內生發展」與「外生發展」的連結，「農村再生中程計畫」明確敘明了農村再生係兼採「由上而下引導農村各項農村社區建設」以及「由下而上推動整合性建設」兩種模式，理念上與所謂農村發展的「第三條路」類似，因此農再條例基本上係結合了「由上而下」與「由下而上」兩部分的運作機制如圖 3，以下分別說明：

國立政治大學 National Chengchi University

(一) 由上而下之機制：

1. 主管機關農委會先行擬訂「農村再生方針」，做為農村再生運作的運作依據，並依此指導農村再生總體計畫及農村再生計畫的訂定；縣市政府配合制定總體性之計畫，該農村再生總體計畫之重點，則以農村社區發展為考量，期與總體之國土計畫接軌。

2. 農村社區提出農村再生計畫後，應將該農村再生計畫報直轄市或縣（市）主管機關核定，縣市主管機關核定後，再訂定年度農村再生執行計畫，並向農委會申請補助。

3. 直轄市或縣（市）主管機關就實施農村再生計畫之地區，得依土地使用性質與農村再生計畫，擬訂農村再生發展區計畫，進行分區規劃及配置公共設施。

(二) 由下而上之機制：

1. 社區居民在提出農村再生計畫應先接受「農村再生培根課程」，該課程分為四個階段，依序為「關懷班」、「進階班」、「核心班」與「再生班」，共有 92 小時，主要目的在於透過專業講師，訓練社區在地人力，研提屬於社區自身的農村再生計畫。

2. 農村再生計畫的提出，係由農村社區在地組織及團體以自主精神，整合當地居民之意見，共同對農村社區建設提出構想，並協調由單一社區組織，提交農村再生計畫。

國立政治大學 National Chengchi University

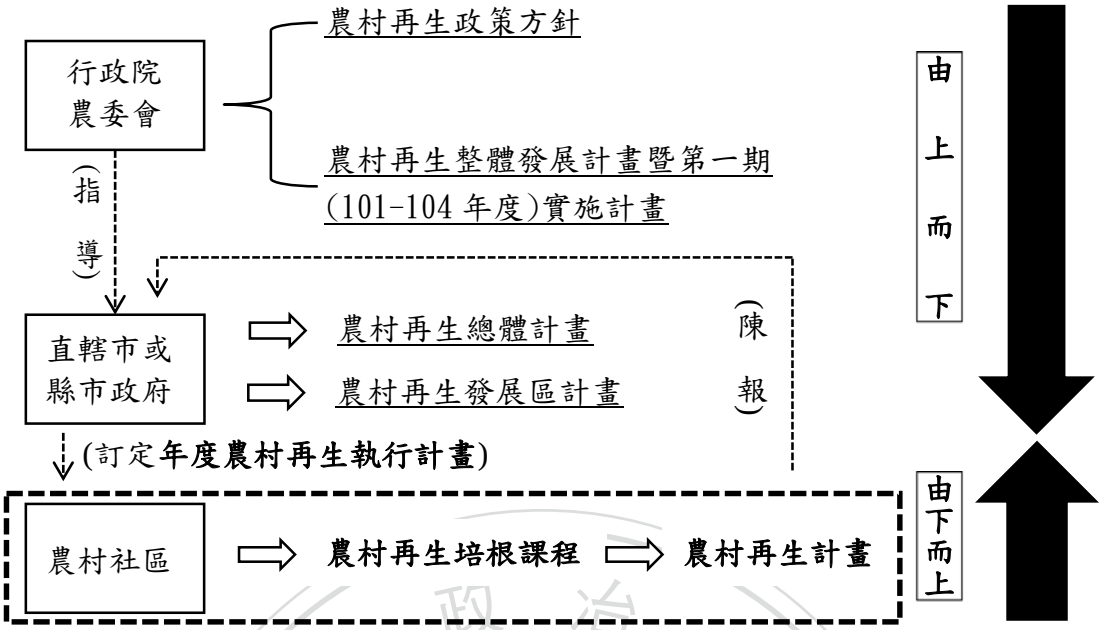

圖 2：《農村再生條例》架構圖

資料來源：本研究繪製

從上述的分析可知，農再條例雖強調社區由下而上的參與，但仍然有一定比例是由上而下的輔導，雖然農村再生的政策涵蓋非常多計畫，但其中最能體現「因應整體農村發展需要，運用整合性規劃概念，以現有農村社區為中心，強化由下而上共同參與，進行農村整體再生活化，並強調共同規劃及建設農村產業、自然生態與生活環境，注重保存與維護農村文化及農村景觀的綠美化」者，即屬由社區提出的「農村再生計畫」，

「農村再生計畫」的運作是整部農村再生中相當重要的環節，不僅代表社區主動提案，也是政府計畫落實的重要管道。農村再生計畫完整的執行過成主要可分為「農村再生培根計畫」的訓練、「農村再生計畫的提出」以及「年度執行農村再生計畫的提出」，此一過程並非絕對必然，依農委會網站資料，目前完成培根計畫四階段者計有 840 個社區，提報農村再生計畫者有 621 個社區，但具體執行年度農再計畫者只有 493 個社區，顯見對於社區來說，受訓完就提出計畫並非絕對的過程，以下即分別就「農村再生培根計畫」及「農村再生計畫」兩者，詳予說明：

一、 農村再生培根計畫

農再條例第 30 條第 4 項規定:「農村社區在地組織及團體依第九條擬訂農村再生計畫前，應先接受農村再生培根計畫之訓練。」農村再生培根計畫分成「關懷班」、「進階班」、「核心班」、「再生班」四個階段，目的是為了農村人才培育，四個班除了主要的目的在於「讓社區居民重新認識社區」,目前台灣的多數農村，年輕人口大量外流，留在農村的多為老年人口，因此就算是住在社區的居民，也並不一定了解社區，年輕人口久久回家一次，或者習慣於每日的生活路徑，或者不方便行走，所以要讓農村居民重新認識社區，是培根計畫很重要的目的。根據課程共分四階段，每個階段有其特色與階段性的目標，分別如下：

(一) 第一階段「關懷班」:

此階段實際上課人數 30 人以上(含)，計 6 小時正式課程，為「識寶」階段，即看別人想自己，讓農村居民知道什麼是農村再生、什麼是培根，並透過國內、國外案例分享，一同分析、瞭解更多農村特色文化與發展經歷。

此階段亦為「政策宣導、理念溝通」階段，建立農村居民初步農村營造與農村再生之概念、社區參與啟動、初步理念溝通。

(二) 第二階段「進階班」:

此階段實際上課人數 25 人以上(含)，含 18 小時正式課程加上 8 小時觀摩研習課程，計 26 小時；為「抓寶」階段，即認識自己；課程重點是讓社區認識自己、瞭解自己，一起找出自己的優、缺點，透過分析工具（如：SWOT－優勢、劣勢、機會、威脅之分析），腦力激盪、共同檢討。

此階段亦為「認識社區、發掘問題」階段，發掘在地議題，了解自己居住社區之資源及在地特色，認識農村營造相關操作策略及方法，並學習其他社區經驗。

(三) 第三階段「核心班」:

此階段實際上課人數 20 人以上(含)，含 24 小時正式課程加上操作雇工購料或活化活動實作課程 12 小時，計 36 小時；為「展寶」階段，即付諸行動；經過前二階段訓練課程，社區對自己深入瞭解，並找出優、劣勢予以分析後，透

過實作課程(如雇工購料或 DIY)；讓社區真正「動」起來，聯手完成第一個共識成果。

此階段亦為「凝聚共識、社區自主」階段，深化在地議題操作，凝聚社區願景，同時擬定相關行動方案，強化農村營造實務操作能力，培養關注並處理社區公共事務能力，強化計畫書寫作及提案能力。

(四) 第四階段「再生班」：

最後階段為「再生班」，實際上課人數 20 人以上(含)，含 12 小時正式課程及操作雇工購料或活化活動實作課程 12 小時，計 24 小時；為「享寶」階段，即永續農村;經過一連串的課程引導,社區居民開始對地方事務產生興趣和熱忱,加上僱工購料或 DIY 的實務操作，最後階段，就是找到共同願景，寫出自己的夢想與未來－「農村再生計畫」。

此階段也就是「社區願景、永續發展」階段，經過前三個階段的課程、專業講師與培訓團隊輔導，檢討並修正社區發展各項相關計畫，建立與專業者或團隊間密切互動關係及對話能力，滾動式的討論農村再生計畫草案內容，具備召開社區會議之能力。

二、 農村再生計劃

農村再生計畫是《農村再生條例》中的重點執行項目，也是條例中由下而上精神的最主要體現，規範在第 9 條至第 15 條，從農再條例中的規定可知，無論是農村再生培根計畫或是農村再生計畫的提出,社區組織都是位社區與政府雙方之間的橋梁(如圖 4)，具有關鍵性的功能，所稱在地組織及團體，指當地基層農會、區漁會、公益社團法人、財團法人及其他依法立案非營利之團體。前項公益社團法人、財團法人及其他依法立案非營利之團體，其會址應設於農村社區範圍內達半年以上。

但李柏諭(2014)在研究農村再生的試辦區[11]後發現，雖然農再條例提供了一

[11] 農委會在 2008 年選定 14 個農村進行試辦，分別為宜蘭縣大進社區；新竹縣南埔社區；苗栗縣象山社區、外獅潭社區及雙潭社區；台中市馬力埔社區；彰化縣平和社區；嘉義縣光榮社區；

個凝聚社區共同體的場域，然而在農村政策長期缺乏民眾參與經驗的環境下，社區組織如何提出符合在地居民認同的治理框架仍是難題。

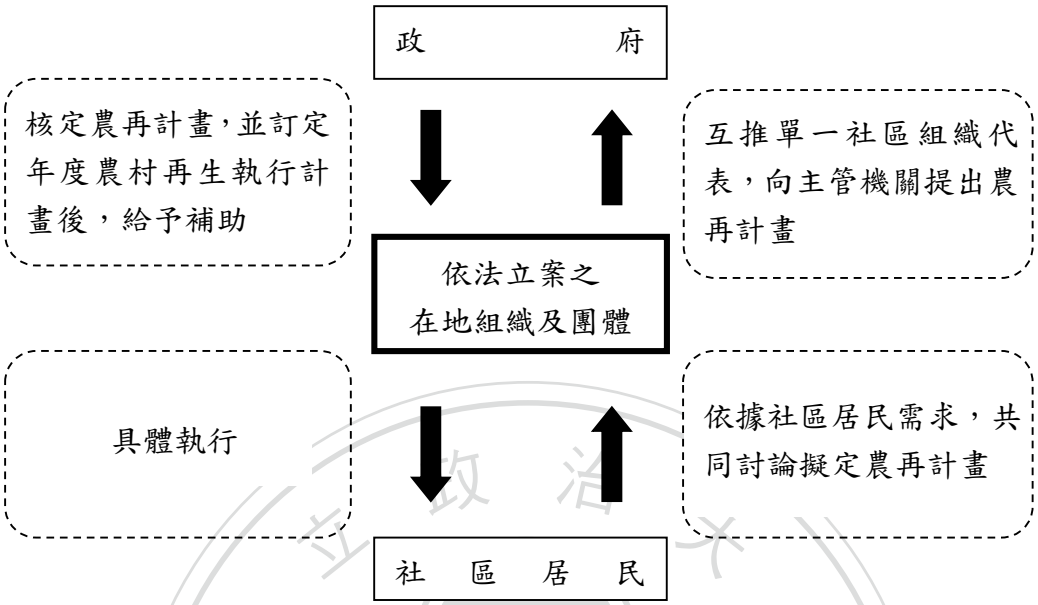

圖 3：社區組織於農再計畫中之定位

資料來源：本研究繪製。

針對農村再生計畫中社區居民的參與機制，康靜華(2013)在分析後認為會有「過度依賴外來者而無法獨立」與「地方有力參與者宰制導致冷漠」兩個問題。首先農村再生培根計畫是政府透過委外團隊辦理，陪同社區進行規劃，因此若培訓過程中仍無法建立未來執行的人力資源，或者地方上缺乏智識人士，都可能在外來團隊離開後無以為繼；再者，即是單一社區組織作為代表的問題，如該單一組織過於強勢，容易引起社區其餘居民的冷漠，則無助於農村再生的執行，或者農村社區中有不同團體所持意見相左，則無法有效溝通，就可能產生阻力。

劉健哲(2001)在實地檢測及評估台中市 6 個推動進行農村再生之社區後，也發現目前的機制會有「人才培育及教育宣導不足」、「居民參與時間有限」等問題，尤其培根計畫是由各個獨立的課程所組成，居民只要參與時數達到要求就能達到下一個階段的訓練課程，課程雖具多樣性，卻普遍缺乏綜合性、整體性農村發展

台南市無米樂社區、汴頭社區；花蓮縣馬太鞍社區、大和社區；台東縣永安社區、萬安社區；

之概念，使居民即使在課程結束後，仍對農村再生之目標與整體概念瞭解不深，缺乏永續發展的觀念，會使參與的社區以短期規劃為主，抱著做多少算多少的消極心態，在政府補助方案結束後，農村再生即無以推動（呂寶華，2013）。

綜合上述，可發現農村再生的過程如缺乏中介性的社區組織，很容易造成農村再生計畫無以為繼，莊翰華與賴秋華(2011)再參考日本與德國農村再生的政策後，亦指出若僅靠公部門的經費補助，並無法支撐全台農村的發展，如何藉由非政府組織或非營利組織來帶動農村的永續發展，顯然是很重要的課題。

第二節 社區營造文獻檢閱

壹、 臺灣社區營造的發展

陳其南(2014:211-219)在社造推動滿 20 周年之際，認為台灣的社造計劃，一開始就較為強調社區原來所欠缺的參與性問題，由於過去台灣戒嚴時代的影響，民眾對於周遭的環境並不習慣表達所想，但從 1970 年代開始，經歷了一連串如鹿港反杜邦等社會運動後，面對人民日益升高的訴求，傳統的社區政策儼然無法解決快速都市化下所產生的空虛、鄉村地區面臨發展落後的困境等，1987 年解嚴後，台灣社會力在威嚴解放後得到蓬勃發展，面對如此的情勢，前總統李登輝先生在 1993 年 5 月 20 日、就職三周年的記者會上提出「生命共同體」的論述，接著在同年的 10 月 22 日，文建會前主委申學庸在國民黨中常會報告時提出「社區共同體」的概念回應。

陳其南在 1994 年上任文建會主委，並提出「社區總體營造」政策，原意是希望藉由文化工作入手，從文化藝術的角度切入社區，凝聚社區意識、改善社區生活環境，是民眾自己結合各界的力量提升自己生活素質的全民運動（文建會，1999）。陳其南以「由下而上、居民參與、社區自主」為原則，其最重要的目的在於「造人」的運動，透過民眾的參與，培養居民的對於社區的意識，強調社區自主與民眾參與的精神，「社區總體營造」在民間發酵，政策上提出了「充實鄉鎮展演計畫」、「輔導美化地方傳統文化建築空間計畫」及「輔導縣市主體展示館之設立及文物館藏充實計畫」與「社區文化發展計畫」等四項核心計畫，其中社

區文化發展計畫以宣導與人才培育為目的，開始了社造的居民參與及意識凝聚之先（施國榮，2002）。

然而，我國社區政策並非自社區總體營造才開始注意，台灣正式以「社區發展」之名稱，由政府推動各項工作，可溯及 1969 年經外交部及經合會得聯合國發展方案(UNDP)之協助，派社區發展顧問來台協助社區發展研究及訓練工作，政府也將原有之「基礎民生建設工作」及「國民義務勞動工作」合併改稱為「社區發展工作」，由社政單位展開(徐震，1982)，隨著時代的變遷與進步，社區發展已經從過去聯合國協助落後的發展中國家脫貧的政策之一，轉變成為先進國家重要的社會政策工具(徐震，2007；吳明儒，2009)。

1955 年聯合國社會事務局出版之「社會進步經由社區發展」一書，社區發展的概念才風行於世，指出社區發展「可以說是一種經由社區人民積極參加與充分發揮其創造力量，以促進社區的經濟、社會進步情況的過程。社區發展為求增進人民福利，必須運用以下缺一不可的兩種力量：第一是社區人民有合作、自治與採用新生活方法的機會與潛能。第二是經由世界合作與各國政府社團的技術與經濟援助以完成之。」社區發展的概念引入台灣後，由於我國當時尚處於戒嚴階段，不允許人民自力組成團體，因此都是由政府指定區域成立理事會，執行政府的政策，而我國早期的社區發展，有認為可視為 1955 到 1957 年間，由農村復興委員會所推動的「基礎民生建設計畫」，其目的在改善面對工業快速發展，相較下顯得生活品質破落衰退的農村，此階段屬於試辦性質，其目的事實上是要尋找台灣農村計畫性變遷的模式(李易駿，2011)。

黃源協、蕭文高及劉素貞(2009) 在檢閱社區發展相關文獻定義後指出，社區發展可視為一個過程，同時也是一個目的；以過程而言，他要透過理性的規劃、行動和評估，並採取集體的行動，以挑戰壓迫和不平等；作為一種目的，他是要促進社會的變遷和社會正義，以提升社區的生活品質。兩者的區別在於「社區發展」是最終目標，目的在改善或提升居民的生活品質，則「社區營造」是過程及策略，目的在促進社區發展（黃源協，2004），若從這點來看，農再條例第 1 條所述的立法意旨：「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。」其實就帶著濃厚的社

區發展意味，為了生活品質，農村社區的居民應和政府一起努力建設社區，並透過由下而上的社區營造方式，亦即陳其南(1995)對社區總體營造工作本質的敘述—「造人」。

社區營造是為了在趨於冷漠與疏離的鄰里中恢復或重建「社區感」，從而進行的一連串持續的過程：無論是社區巡守或環保志工、拜訪耆老、挖掘社區文史特色、進行供餐、空間改造及面對鄰避設施等，都可能是提升社區感的社會工程。當居住在同一地理範圍內的居民，能持續以集體的行動來處理共同面對的社區議題，居民與居民及社區環境間建立起謹蜜的社會聯繫時，此一過程即稱為社區營造。對於學術界而言，社區在治理的行動層面上扮演著主要實踐之角色，已逐漸轉移了「不是政府，就是市場」為治理典範的各種理論概念，成功地在結構制約與個人決策間走出了「第三條路」（the third way）（李柏諭，2010：41-42）。

貳、 社區總體營造與農村再生計畫之差異

本研究焦點為農再計畫，農再計畫既是以社區營造理念，則其與過去的社區營造政策有何差別，由於社區營造的相關政策眾多，因此以「社區總體營造政策」作為代表，並以「文化部社區總體營造獎助須知」做為比較，分析兩者相異之處：

一、範圍不同

社區總體營造所處理之面向要比農村再生還要寬廣，比方說文化的、空間的或社福的，包括「社區影像」、「社區學習」、「社區刊物」等都涵蓋在社區總體營造，基本上都可以發展出相關的計畫，然後得到支持，對比農再計畫則較有侷限性，僅有「整體環境改善及公共設施建設」、「產業活化」、「文化保存與活用」、「生態保育」等四大類，然而對農村要「再生」，則如社區大學性質培養農村社區意識、培立的機構，即無法從中獲取資源。

二、門檻不同

社區總體營造獎補助的對象為「立（備）案之民間團體（不含職業團體、政治團體、寺廟）」，但農再條例中為行政作業之便，明文規定必須是「社區中依法立案之單一組織為代表」，並要通過培根課程的人數門檻，無形中把政策方向導

引到社區發展協會，並把議題侷限在單一社區內，而缺乏全盤思考；則對於關心社區特定議題的公共行動社團而言，由於其追求的立亦並非屬於單一社區，自然較難取得申請農再計劃之資格。

三、預算多寡

農再基金預計 10 年編列 1,500 億，雖其用途並非專供農再計劃使用，但農再計畫得以發包之工程金額可高達幾百萬甚至幾千萬，對比社區總體營造，補助高出許多，容易使得社區過於依賴經費補助，且缺乏思考花錢的必要性及細致程度，且在經費有限的情況下，要推展計畫須與其他組織合作，結合資源，無法單打獨鬥，但農再的金額相對其他計畫都來的高，負責推動的社區組織憑藉資金即可推動，也減少了社區生命共同體的形塑。

表 4：農村再生計畫歷程表

計畫名稱	執行年度	執行經費	後續發展
1.充實鄉鎮展演設施計畫	1995-2001	9 億元	91 年度擴大經費推動一鄉鎮一生活文化館，92 年度更名為「地方文化館」
2.輔導美化地方傳統文化建築空間計畫	1996-1999	3 億 3 千 2 百 60 萬元	於 90 年度與文建會的「美化公共環境計畫」合併為「社區環境改造計畫」，91 年度與「地方文化產業之發展與振興計畫」、「社區文化再造計畫」，統整為「輔導直轄市及縣市政府推動社區總體營造計畫」（簡稱三合一計畫）
3.輔導縣市主題展示館之設立及文物館藏充實計畫	1996-2001	7 億 1 千 8 百 50 萬元	同計畫 1
4.社區文化活動發展計畫	1996-2001	6 億元	更名為「社區文化再造計畫」，91 年度後同計畫 2

資料來源：本研究繪製

國立政治大學 National Chengchi University

第三章 美濃社區營造的發展歷程

本研究以美濃地區作為研究個案，在了解農再計畫對當地影響之前，應先介紹美濃在農再計畫前的社區營造發展歷程；本研究先就美濃地區的地理、人口及文化、產業做一簡介，再以 2000 年 5 月陳水扁宣布緩建美濃水庫，以及 2012 年 4 月開始美濃愛鄉協進會倡議國家自然公園兩個事件作為分水嶺，詳細介紹三個時期的美濃社區營造歷程：

第一節 反水庫運動

1992 年，前經濟部「水資源統一規畫委員會」提出興建美濃水庫的政策，目的是為了解決高雄、台南及屏東等地區長遠的用水需求，同年 12 月 10 日，當年的美濃鎮公所（2010 年改制為高雄市美濃區）舉辦第一次美濃水庫公聽會，但由於程序不公開，並非公正，有黑箱的嫌疑，引起居民一致的反對聲浪。對於美濃興建水庫，引發很多當地居民的擔心，成員鍾秀梅、鍾永豐和李允斐是當時運動的中堅，三人共同組成「第七小組工作室」，聯合地方政府、社團、學者和環保人士等等，邀請水資源會舉辦「美濃水庫公聽會」，結合在地農民、返鄉青年、藝術家、教師、各黨派政治人物或民間團體等等，遠赴台北抗議，並於 1994 年正式立案成立「美濃愛鄉協進會」，何明修(2002)即認為美濃反水庫運動的草根動員早於政治人物，是由知識分子獨立發現，地方自組由下而上方式的運動，主導權由知識分子所掌握，獨立於派系政治之外，是訴求能夠成功的關鍵因素。

反水庫運動的具體目標雖是阻止美濃水庫的興建，但當時採取的策略是將反對的目標放在所有不當的水庫興建政策，最終在於對台灣水資源運用的檢討，1996 之後，在地社團以水資源的議題重新結合其他活動，台南七股的反濱南運動、屏東的反瑪家水庫，反水庫運動以農村、客家、生態做為訴求，利用生態保育的理念，透過社區營造的方式，愛鄉協進會擴張了反美濃水庫的論述，經鍾怡婷(2003)彙整相關論述後，主要可分為：

一、 生命財產受到威脅：由於當地地質疏鬆的特性，不宜建蓋水壩，而且台灣

位於地震斷層帶，建築水壩恐怕會有崩壞的危機，並且水壩壓頂，會造成當地居民的心理壓力。

二、 客家文化的毀滅：美濃本來就是台灣客家文化聚落的重地，有從日據時代發展出獨有的文化，從菸場、農村聚落和紙傘等，都是相當珍貴的文化傳統，水庫的建築會讓這些寶貴的文化資產，遭到破壞。

三、 自然生態遭到破壞：美濃的黃蝶翠谷和熱帶母樹林生態，都是世界獨特的自然資源，也對台灣生態平衡、多樣性和物種寶庫，提供資源和扮演重要的角色。

四、 南台灣水源問題癥結：南台灣水資源的問題的根源是河川汙染和水質，而非水量不足，而水庫的建蓋，也並非解決問題的根本之道。

五、 國家政治經濟體制：水壩的建造和人類工業化有相當大的關係，無限制的工業化造成水質不佳和缺水問題，而在提起興建水庫的議程中，當時公共政策決策封閉，有黑箱作業不公開之疑慮，並非公正、公開的參與。

美濃反水庫運動從 1992 年開始，引起了第一場關於水庫興建與否的爭辯，反水庫運動到 1999 年是一個關鍵點，1999 年 5 月進行預算的表決，當時水庫興建的預算是有通過，但適逢 2000 年總統大選，競選人陳水扁承諾若選上將於任內不會蓋美濃水庫，在 2000 年陳水扁當選後，美濃反水庫運動的壓力大幅降低，也讓美濃反水庫運動暫時劃下句點。

第二節 社區營造在美濃

文建會所推行的社區總體營造政策始於 1993 年，美濃則在 1997 年時始首次辦理文建會社區總體營造相關作業，承接「高雄縣美濃鎮永安路聚落歷史空間與生活環境美化營造規畫案」，正式納入社區總體營造的實驗地之一，在該計畫中，愛鄉協進會透過居民訪談、社區座談會、社區讀書會、學童老街導覽、提燈籠遊街、夥房搖滾演唱會等方式，促使居民重新正視自己的生活環境及文化資產、搜尋居民的歷史記憶、激發居民對美化空間及未來可能發展之想像、凝聚居民對聚

落之認同情感，並籌設永安聚落解說系統，具體完成永安聚落解說導覽手冊，以及 17 處聚落歷史景點的景觀解說牌（廖桂敏，2003）。

在反水庫運動至社區總體營造之期間，美濃的公共行動社團並非缺席社區營造的工作，而是以自主的方式發展社區運動，例如 1994 年時愛鄉協進會受美濃在地長期經營社區報業的月光山雜誌之邀，歷時兩年餘共同編撰美濃鎮誌，委請同為客家籍、長期關注美濃農業社會的中研院民族所所長徐正光教授擔綱指導，率領美濃學者數十人通力合作，於 1997 年正式出版，「具體地展現出美濃人對美濃這個社區的感情絕不是停留在口號層次上，而是有具體內容的」（趙剛，1997）。

1995 年時，創辦黃蝶祭，除了 2003 年因 SARS 停辦一次，至今已舉辦 20 屆，定期在每年七月定期舉行，是台灣第一個客家生態人文祭典，皆由愛鄉協進會協同其它社區組織、地方居民及學生志工等自力舉辦。黃蝶祭以蝴蝶作為象徵，對黃蝶翠谷表達因建水庫計劃而受到傷害，向自然萬物表達歉意，同時發展關於美濃黃蝶祭志工的培訓，強調「自然即學校、社區即教室」的精神，透過黃蝶祭志工的培訓，和實際親身的實踐，希望美濃的年輕人及外地遊客能夠更認識美濃的地方特色和文化。1998 年愛鄉協進會則受中華民國社區營造學會邀請為十個種籽村之一[12]，與美濃八色鳥協會承接台灣省政府文化處「大家來寫村史：民眾參與式社區史種仔村建立計畫」（社區營造學會與台灣省政府文化處共同推動），在非營利組織及當地文史工作者同心協力下，歷時一年編纂完成「龍肚庄誌」。

嗣 2000 年美濃水庫宣布停建後，公共行動社團重心轉到處理區域性的農村發展議題，鍾理和文教基金會於 2001 年承接高雄縣社區大學的業務，以農村型社區大學作為號召，建立一所立於農村、服務農村的學習基地—「旗美社區大學」。2003 年，南洋台灣姊妹會在美濃成立，延續反水庫時期「外籍新娘識字班」的社會關懷，持續投注社區新移民的服務領域。此外，月光山雜誌、美濃博士學人協會等亦開始設置專職人員。2005 年，美濃愛鄉文教基金會透過客委會的協助，開始進行美濃「文化造鎮」的規劃案，希望透過實質的規劃動作，進行區域發展

[12] 大家來寫村史是結合地方歷史書寫與社區總體營造兩種概念的計畫，參與的尚有花蓮港鳥踏石仔魚村、南投縣日月村、埔里愛蘭台地、台中東海村、苗栗縣獅潭村、新竹縣梅后蔓、新竹縣六家庄、新北市石碇、中和安邦新村等共 10 個種籽村。

構想的整合與行動，提出具體的發展策略與方法。

然而，「在水庫議題暫緩後，有些人認為愛鄉應持續關心水資源議題，有些人應投注心力於農業發展，由於彼此理念不合，幾個年輕人離開愛鄉於美濃菸葉輔導站設立辦公室，2009 年另行成立美濃農村田野學會。這時期的分家是痛苦、衝突的，削弱愛鄉組織力量」（林瑞梅，2012），2005 到 2009 年間，愛鄉組織幾近解體，工作人員流失，只有一人擔任工作人員，維持最低運作。羅桂美(2008)在 2004 年時進入美濃，針對農業與農村深入瞭解了美濃社區營造的經驗，根據其分析結果，當反美濃水庫運動暫緩後，「愛鄉協進會繼續承接文化造鎮、水圳規劃等會實際觸碰到地方工程利益的政府規劃案時，社區內部的既得利益結構與權力矛盾等問題，就無法再用族群認同來模糊掩飾」，顯見美濃的社區營造歷程，在反水庫運動後，轉型成另一種形態。2007 年時任愛鄉協進會總幹事的溫仲良為了協會向政府承接的「下庄水圳親水景觀設計規劃案」，撰文批判縣政府官員放任工程包商不按圖施工，結果造成工程施作品質粗糙爛作，讓當初負責向社區居民溝通遊說讓政府工程進入的協會工作人員，處於「啞巴吃黃蓮」又「無顏面對水圳沿線鄉親」的窘境：

對於美濃的公共環境改善計畫來說，相較於其他被視為冷漠而沒有生氣的鄉鎮，美濃鎮幾乎是政府單位執行政策最便利的地方。因為美濃有活絡的公共活動，有願景、有想像、有創意，有願意付出的社團撰寫提案計畫；有受人敬重的仕紳向中央爭取經費；有理念十足的專業者委身相助；有認同度高的旅外鄉親和中央官員撥款支持。基本上，只要政府單位可以做好行政「該做」的作業（採購、招標、監工），美濃地方所擁有的條件幾乎就可自立完成公共環境的改造。

在美濃公共環境改造計畫的過程，簡單來講，便是地方提出願景、社團撰寫計畫書、有志之士勞累奔走、遊說政府經費支持；然後執行是中央政府撥款、地方政府發包、營造商競標施工；而這一切過程的結果是：政府賺政績、包商賺錢、而當地居民最後下場是承擔粗劣施工被毀壞的生活環境！當初提案協助的社團，則是承擔工程失敗罵名的黑鍋。為什麼？！地方社團的角色銜接社區與政府之間資訊落差的知識服務；因此提案之初，地方社團或

有志之士基於前瞻視野，提出地方發展願景，需要經過與地方居民溝通的過程，然後形成共識才具備向政府提出計畫的條件。可是一旦最後執行的工程結果揭曉一下場一塌糊塗的時候！那麼當初向社區遊說工程願景的社團或有志之士便成為此工程背書之人，承擔低劣施工品質的後果而接受民眾的罵名。此時的政府官員當然只是在辦公室裡踢皮球有之、推託有之、搪塞有之以及飽食有之。

美濃「文化造鎮」的運動最後無疾而終，2009 年溫仲良也因理念不合，離開愛鄉協進會，另成立「美濃農村田野學會」，開始與農會積極合作，成功地推動了「美濃彩繪大地」、「白玉蘿蔔季」、「橙蜜番茄」等農業活動；愛鄉協進會則直到 2010 年由過去培育的回鄉青年擔任總幹事，並招募工作人員後，始恢復正常組織運作。

第三節 國家自然公園與里山倡議[13]

1990 年代初期的反水庫運動，引發地方組織及在地社群發展出以「反水庫」為訴求的社區自主運動，同時試圖以保存農村文化地景與自然生態為觀點，提出黃蝶翠谷生態公園之概念，作為替代水庫的發展構想；2002 年起，美濃地方公共行動社團開始引介社區林業的計畫，試圖藉由與林務單位的伙伴關係建構，鋪陳黃蝶翠谷的保育框架，並於 2004 年成為台灣首個自主進入社區林業第二階段的示範社區，社區林業計劃在山林保育的前提下，促使社區與公部門逐漸凝聚共同管理的構想，更增進了地方公眾參與的意識。

然而，2007 年屏東林管處計畫在雙溪熱帶母樹林區內修築木棧道以供民眾活動使用，但卻未事先充分告知在地居民，加上工程施作方式可能影響園區珍貴樹種的疑慮。在地公共行動社團如美濃愛鄉協進會、旗美社區大學及鍾理和文教基金會…等，於是在林管處所召開的說明會中群起要求停工、重新檢討規劃內容。此事件除了產生公部門與在地公共行動社團的糾紛外，也造成在地居民與在地公

[13] 本節主要整理自曾參與黃蝶翠谷「公眾參與式地理資訊系統」之成員：連美智(2008)、鍾明光(2010)及林書楷(2013)等三人之論述。

共行動社團意見的分歧，例如在地居民批評「谷外人決定谷內事」，影響後續的建設經費爭取。此衝突事件造成公部門與社區雙方關係陷入僵局，黃蝶翠谷發展共識陷入膠著的局面(鍾明光，2010)，社區林業所建立的夥伴關係開始動搖。

隨後，林務局於 2007 年 8 月至隔年 2 月間，委託愛鄉協進會前總幹事鍾明光，及其所參與的台灣地理學會導入「公眾參與式地理資訊系統(Public Participation GIS，PPGIS)」之概念與技術，作為對話平台，協助美濃社區找出符合眾人期待的黃蝶翠谷的發展共識，最後決定以「黃蝶翠谷生態公園」作為未來區域的發展願景(連美智，2008)。

2008 年，林務局委託台灣地理資訊學會進行黃蝶翠谷生態公園之規劃，但礙於法規與執行面上的困難，黃蝶翠谷生態公園遲遲無法落實；2010 年，隨著國家公園法的修正與壽山國家自然公園的正式設立，美濃部分的公共行動社團開始思考，能否藉由營建署的國家自然公園，銜接黃蝶翠谷與周邊社區的發展願景。同年 9 月 2 日，地方成立「美濃國家自然公園推動委員會」，呼籲 2011 年縣市合併後，串聯城鄉生態廊道的規劃，建構城鄉平衡發展的治理目標，並舉辦「美濃國家自然公園研討會」，討論美濃設立國家自然公園的可行性[14]。

2012 年 4 月，為回應公共行動社團對美濃國家自然公園由下而上的期待，高雄市政府都發局委託美濃愛鄉文教基金會執行「美濃國家自然公園規劃案」，希望藉著由下而上的參與過程，進行國家自然公園劃設的可行性評估，並以在地的意見為核心，鋪陳國家自然公園與地方發展的關係；以愛鄉文教基金會為主體的規劃團隊，開始於區內舉辦多場座談會，和更多權益關係人討論交換意見，希冀規劃出詳盡、貼近民意之評估報告。

過程中美濃地方組織集合學界、地方政府、社區居民等權益關係人，試圖從議程中建構自然公園的圖像，甚至以其對應多樣化的鄉村發展議題，祈盼落實 1996 年開始推動的「黃蝶翠谷生態公園」，除了可確保水資源與生態資產的保存與維護外，也能成為外界體驗美濃多元生態與文化的環境教育場域，並更進一步融入美濃客家文化元素，將國家古蹟竹子門發電廠等有形歷史資產、及無形文化

[14] 參考「美濃國家自然公園推動委員會」網站：http://meinongpark.blogspot.tw/

資產納入的想法，乃期許透過國家自然公園機制，逐步落實美濃生態文化城鎮的理想 （美濃國家自然公園推動委員會，2011）。

然而，在美濃國家自然公園規劃的階段中，林務局同時亦展開一系列的自然保留區的可行性評估規劃，故林務局在國家自然公園之參與度是相對較少的，甚至在後期在地公共行動社團決定推廣設立國家自然公園時，林務局曾於 2012 年 7 月發表新聞稿表示「黃蝶翠谷範圍全部都是林務局經管的國有林班地，且地方人士肯定林務單位在地深耕的保育成效，由林務局依森林法劃設『自然保護區』才是正途，管用合一，資源才得以保護。政府相關單位間，不應疊床架屋，浪費國家資源」以示抗議[15]。

除了行政機關間的衝突，國家自然公園的推動也引起美濃地方公共行動社團、社區發展協會以及地方居民不同聲音的討論，由溫仲良所組織的美濃農村田野學會認為國家自然公園的設立將會引入後續營建署的開發力量，社區發展協會及部分居民則認為國家自然公園涵跨的範圍甚大，一旦劃入，將影響社區間的資源開發及日常生活，地方爭議不斷，至今尚未取得共識，然而截至 2013 年 4 月，美濃國家自然公園規劃案已由愛鄉文教基金會完成，移由高雄市政府都市發展局做後續的推動與協商。

接著，為了使國家自然公園的論述能更貼近在地居民，愛鄉協進會在理念上納入「里山倡議(Satoyama Initiative)」的概念，於 2013 年舉辦「從里山倡議看農村與自然的共生對話」研討會、2014 年第 19 屆黃蝶祭以「里山倡議」為策展原則，2015 第 20 屆黃蝶祭也以「回到里山」為活動主題。里山之概念源於日文，指的是人類和自然長久以來互動而形成的生態、棲息地和土地利用的動態景觀，包括社區、森林、農業，亦或是聚落的混合景觀，里山倡議成為 2010 年以來，於國際上公認落實生物多樣性公約(Convention on Biological Diversity, CBD)重要的途徑。目標之一是希望能推動在一個區域，不論是近山的農村，或是人口較為集中的城區，在生活上都能朝向可持續發展的共同目標，美濃是包含近山的農村

[15] 參考農委會林務局網站：
http://dongshih.forest.gov.tw/ct.asp?xItem=60875&ctNode=1787&mp=360

和人口較集中的城區，贊同者希望能將里山倡議的概念帶入美濃，進而促成國家自然公園的設立。

第四節 小結

透過梳理美濃社區發展的軌跡，首先可概略繪製出美濃公共行動社團的關係如圖 4，再者，也可發現「反美濃水庫」運動雖然距離目前已經 20 餘年了，但若要瞭解美濃社區營造的過程，就不可忽視反水庫運動所帶來的影響，反水庫運動對於美濃社區發展的重要性在於兩者，一是在過程中促使了美濃愛鄉協進會的成立，美濃後續許多公共行動社團都可見愛鄉的影子，許多社團重要的幹部也都是從愛鄉陸續出來；二是反水庫自 1992 年開始，並不因為 2000 年陳水扁當選終統宣布停止而消失，在水庫興建受阻後，後續是吉洋人工湖（後更名為高屏大湖）的興建等替代方案，除了對水資源議題的關懷，針對美濃水庫議題並沒有完全撤案，美濃以愛鄉協進會為主的公共行動社團，所要做的就是找出一個層級更高的方案，以撤銷原本美濃水庫的計畫，依循此思維脈絡，後續美濃所推動的許多社區營造，包括黃蝶祭、國家自然公園及最新的里山倡議，都是以這個觀點出發所推展的活動。

在美濃反水庫運動期間，美濃社區營造工作以美濃愛鄉協進會與鍾理和文教基金會等非營利組織為主力，切入社區營造之面向各有所重，如美濃愛鄉協進會以社會科學的研究作為基礎，致力闡述美濃客家文化的構成質素，及其形成的歷史與社會過程，帶動地方從事歷史文化之整理與調查記錄、歷史古蹟保存為重；而鍾理和文教基金會著重在認識鄉土，以及鄉土文學的培育。明顯可以看出在這段時間的社區營造過程中，許多大型的社區營造計畫都是由愛鄉協進會推動或承接政府計劃，社區發展協會或因部分尚未成立，或因資源不足，相對來說在前述計劃中都是被動的角色。

國立政治大學 National Chengchi University

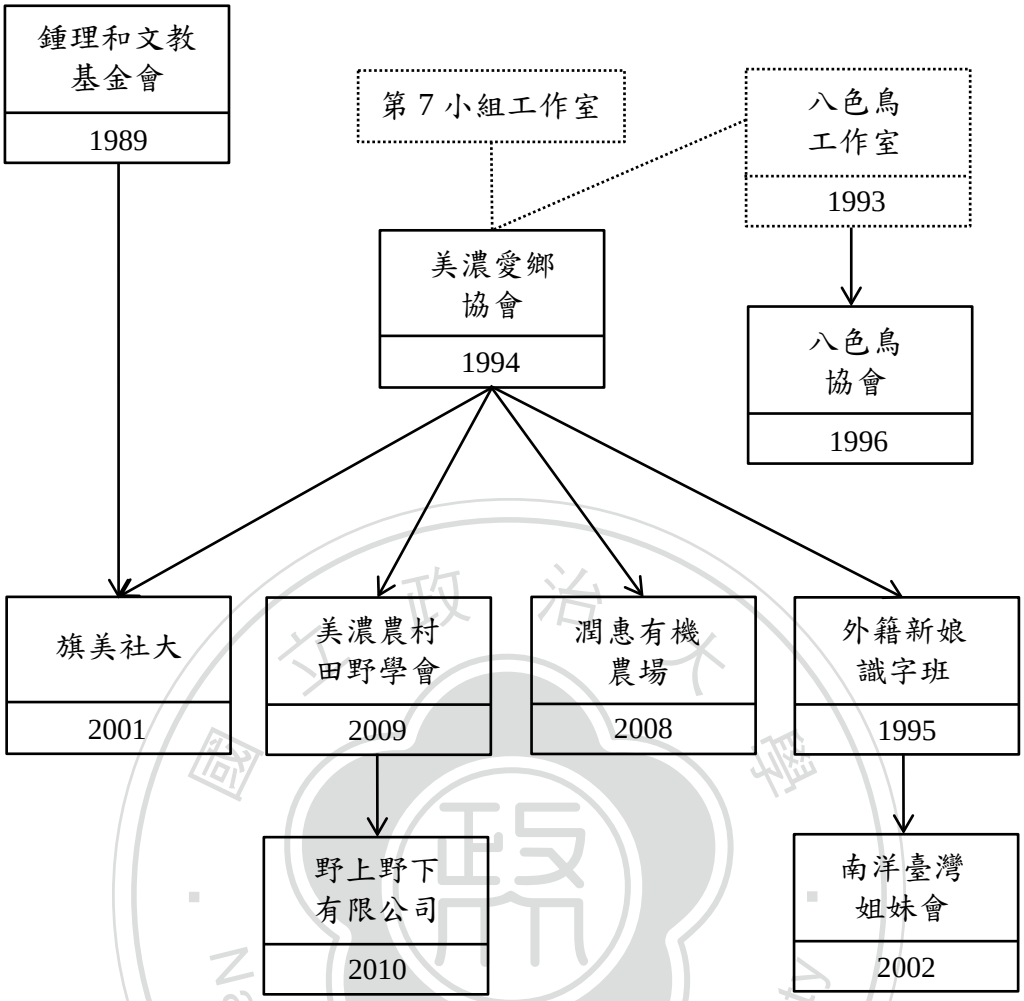

圖 4：美濃公共行動社團發展關係圖

資料來源：本研究自行繪製。

國立政治大學 National Chengchi University

第四章 研究設計

第一節 研究流程

本文之研究流程彙整如圖 6，首先透過檢閱農村再生政策相關的新聞報導、學術期刊及政府數據資料，初步瞭解農再計畫的內容及執行狀況，再就贊成與反對農再政策的雙方意見溯源，確立出以美濃地區作為研究個案之選擇，進一步陳述研究目的、動機與研究問題；接著，藉由文獻回顧釐清農再計畫的緣起及發展，並聚焦在計畫中有關社區營造的面向；再依據研究問題，設計研究題綱並選定社區發展協會、公共行動社團、行政機關及居民等利害關係人進行深度訪談，最後就文獻整理與訪談所得內容著手進行資料的分析及撰寫，以提出結論與建議。

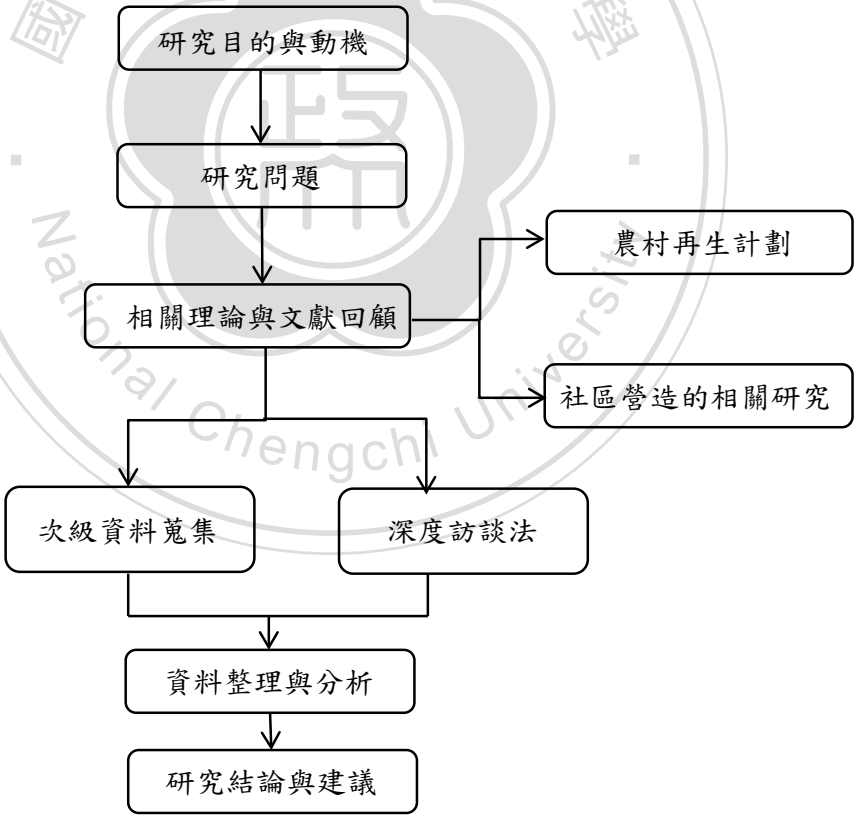

圖 5：研究流程圖

資料來源：本研究繪製

第二節 個案研究

本研究係針對美濃地區農再計畫的推動作深入的個案研究，蘇國賢等人(2013)認為個案研究是研究設計層次上的途徑(approach)而非方法，是「一種以限定的空間與時間為範疇，聚焦於特定完整形貌的事件單元之研究設計」（Ragin, 1992:5; Ragin & Becker, 1992; Gerring, 2007:19；轉引自蘇國賢，2013：243），具有得以掌握研究者與被研究對象間的細緻互動、行動之情境脈絡、事件的發展歷程及易地而處等優勢。本研究以美濃地區作為分析單位，探討當社團組織間對於農再計畫所持意見相左的脈絡下，計畫的執行對於當地社區營造的發展歷程會產生什麼影響，根據研究的目的及問題，著重在對美濃進行深入與近距離的瞭解，強調對個別事務進行細緻描述和動態分析（陳向明，2004）。

第三節 研究方法

為回應本研究的問題意識，本文採質性分析途徑，運用文獻分析法及深度訪談法進行資料蒐集，至詳細的資料蒐集過程與研究問題對應，則待第四節進一步闡述：

壹、 文獻分析法

林淑馨(2010：126)認為藉由文獻分析法廣泛的資料蒐集與閱讀，研究者得以建構出適合研究主題的理論架構基礎，並用以解釋與說研究主題的相關背景。本研究依據文獻的屬性與來源，主要可分成四大類別：首先就「學術文獻」部分，由於與社區營造相關之論述資料量非常龐大，本研究遂先集中以農村再生作為關鍵字，搜尋相關碩博士論文資料庫，瞭解現階段針對農再計畫的研究方向與欠缺之處，再據此進一步蒐集專書與期刊之文章，作為資料的主要來源；再者，由於農再政策的推動曾引起社會爭議，因此「平面媒體報導」有助於釐清農再政策形成過程各階段的重大事件及轉折點，而「政府出版品」中，對於社區營造，包含宣導手冊、檢討報告及國科會計畫等都有相當豐富的資料，透過這部份資料的蒐集，可以瞭解行政機關的執行進度；最後，針對美濃地區農再計畫執行現況，本研究亦會就現階段業已提出農再計畫的社區，就其計畫內容歸納、整理與分析。

貳、深度訪談法

畢恆達(2010)認為訪談是對未知領域的探索，透過互動去創造新的意義，目地在於瞭解受訪者們的信念、態度、價值與夢想等內在價值與真實觀點(江明修，1997)，以期發現事實的真相。本研究以農再計畫在美濃的推動作為個案背景，藉由探討社區中多元利害關係人的觀點，以及彼此的互動影響，探討農再計畫對於當地社區營造發展歷程的影響，在研究對象的選擇上，係先採用目的性抽樣之「效標抽樣」，也就是先設定標準和基本條件後，再選擇所有符合這些標準與條件的對象進行研究（Goetz & LeCompte, 1984:73；轉引自陳向明，2013：145 ）；接著，囿於時間與金錢等限制，再確定透過效標取樣選定的研究對象後，透過滾雪球的方式，透過受訪者介紹或推薦尋找下一個研究對象。基此，本研究之訪談對象依順序排列如表，主要分為社區發展協會（9 位）、公共行動社團（3 位）、青年農民（1 位）及水保局台南分局（1 位）等四類，因匿名原則，僅列出受訪者代號如下：

表 5：深度訪談對象名單

代碼	身分	訪談日期	備註
N1	公共行動社團負責人	2015.9.18	曾針對農再計畫表示反對
C1	社區發展協會理事長	2015.9.18	已符合農再計畫提出資格，但未進一步提出
C2	社區發展協會總幹事	2015.9.19	甫通過農再計畫，尚未執行
C3	社區發展協會理事長	2015.9.20	業已執行農再計畫
C4	社區發展協會理事長	2015.9.20	業已執行農再計畫
C5	社區發展協會總幹事	2015.9.20	業已執行農再計畫，與 C4 受訪者為同一社區
C6	社區發展協會總幹事	2015.9.21	符合農再計畫提出資格，但未進一步提出
N2	公共行動社團負責人	2015.9.21	曾針對農再計畫表示反對
C7	社區發展協會理事長	2015.11.15	曾任 C4 社區之總幹事
F2	青年農民	2015.11.16	現居住之社區，業已執行農再計畫 3 年
G	水土保持局台南分局公務員	2015.11.16	負責農再計畫業務，亦為農再計畫之主管單位負責人
C8	社區發展協會總幹事	2015.11.17	尚在培根計畫階段

表 5：深度訪談對象名單（續）

C9	社區發展協會總幹事	2015.11.17	尚在培根計畫階段
N3	公共行動社團負責人	2015.11.17	曾針對農再計畫表示反對

資料來源：本研究繪製。

說明 1：「N」代表公共行動社團，取 NPO 之字頭；「C」代表社區發展協會，取 Community 之字頭；「G」代表水保局，取 Government 之字頭；「F」為在地農民，取 Farmer 字頭

說明 2：本研究受訪者 N1、N2 與 N3，雖分屬 3 個不同的公共行動社團，但因 3 人皆先後曾經擔任美濃愛鄉協進會的總幹事一職，因此在問題答覆上有時是以愛鄉協進會之角度回答。

在研究訪綱的設計上，本研究依訪談對象的不同準備訪談題綱，透過半開放式的訪談，針對研究問題提問，再依據具體狀況做適當調整；至於研究對象的訪談順序，首先針對就農再條例有深刻批判立場的公共行動社團，深入了解其反對的立場依據、對農在的憂慮為何，據此訪談美濃目前完成培根計畫階段，並提出農再計畫並通過的社區，以初步驗證公共行動社團所憂慮的事情有無在實務上發生；同時，在對於社區立場更為了解後，再訪談公共行動社團，以交互激盪出完整的正反方論述。第二階段的訪談則係針對刻正進行培根訓練的社區，以掌握現階段農再推動的情況及實際執行狀況，並且訪談居住在有施行農再計畫社區的青年農民以及主管單位水保局台南分局，從不同利害關係人的角度建構更為完整的農再計畫執行圖樣。

一、 公共行動社團(N)

美濃在地的社團眾多，本研究根據現有資料及文獻，繪製出以美濃愛鄉協進會作為出發點的組織發展圖，由於本文探討的焦點為農村再生計畫，因此依據曾對農再議題發表論述或表示相關意見者，再依據組織成立歷史、組織宗旨及其在美濃地方上的活躍程度，篩選出美濃愛鄉協進會、旗美社區大學及美濃農村田野學會三個公共行動社團，復因部分當時曾發表論述的人或已離職，因此皆以各團體現任負責人作為訪談對象。

(一) 對於農村再生計畫的看法為何？

(二) 所屬組織過去曾推動的社區營造相關舉措，與農村再生有何不同？

(三) 在社區事務的推動上，與社區發展協會間的關係如何？

(四) 對於美濃逐漸有越來越多社區參與農再計畫，有何看法？

二、 社區發展協會(C)

美濃地區計有 20 個社區，由於各社區發展協會在執行農再計畫的進度不同，分別有「已執行農再年度計畫者」、「已具備資格，但未進一步提出年度執行計畫者」以及「正在接受培根課程者」三者，因此分別列出以下 3 份不同之訪綱：

(一).受訪者 C2、C3、C4、C5（已執行年度農再計畫者）

1. 在農再推動的過程中，有與那些組織有協力合作的情形？

2. 協會在推動農再計畫的過程中，有遇到什麼困難或阻礙？

3. 在農再計畫推動的過程中，有無與地方公共行動組織社團合作的情形？若無，原因為何？

4. 農再計畫與美濃其他社區營造的相關政策有何差別？

5. 對於社區的未來發展有何想法？

(二).受訪者 C1、C6（已具備資格，但未進一步提出年度執行計畫者）

1. 協會在推動農再計畫的過程中，有遇到什麼困難或阻礙？

2. 為何沒有繼續提出農再年度執行計畫？

3. 在社區事務的推動上，有無與地方公共行動組織社團合作的情形？若無，原因為何？

4. 農再計畫與美濃其他社區營造的相關政策有何差別？

5. 對於社區的未來發展有何想法？

國立政治大學 National Chengchi University

(三).受訪者 C7、C8、C9（目前正在接受農再培根課程者）

1. 在農再推動的過程中，有與那些組織有協力合作的情形？

2. 在社區事務的推動上，有無與地方公共行動組織社團合作的情形？若無，原因為何？

3. 現階段農再培根課程中有無遇到困難或阻礙？

4. 對於社區接受培根課程前後有什麼改變？

5. 農再計畫與美濃其他社區營造的相關政策有何差別？

6. 未來農再計畫通過後，對於社區有何規劃與期望？

三、 水保局台南分局(G)

本研究深度訪談之對象原設定以美濃內之社區組織為研究範圍，但在訪談公共行動組織時，各受訪者皆強調一定要將水保局的角色納入，且實際在訪談社區發展協會時，發現言談間也常論及水保局，故將其納入訪談對象，而美濃地區隸屬於水保局台南分局之管轄，其看法可作為官方立場之重要參考依據。其訪談題綱如下：

(一) 對水保局而言，農村再生與過去政府所推動的社區營造兩者間有何異同之處？

(二) 美濃地區主要公共行動組織對於農村再生採取反對之態度，水保局的立場為何？對農再計畫的執行有無影響？

(三) 現階段多由社區發展協會推動農再計畫，在操作上會產生哪些影響？

(四) 農再計畫現階段著重的面向為何？

四、 青年農民(F)

農民或居民對於農再計畫的意見對是很重要的資料來源，本次訪談過程中，無論是社區發展協會或公共行動社團的受訪者，許多本身都具有農民身分，但為避免角色衝突，且考量農再計畫最大的目標在於讓「青年返鄉務農」，因此選擇居住

國立政治大學 National Chengchi University

在已執行三年農再計畫之社區內的青年農民，希望了解其看法。訪綱如下：

(一) 對於農村再生計畫有怎樣的了解？

(二) 您所居住的社區已有推動農再計畫，你感受到社區那些改變？

(三) 平常有與那些社區組織往來？

(四) 以年輕人的角度而言，認為政府投注怎樣的資源可以吸引你回鄉？

(五) 以農民的角度而言，認為政府應該提供怎樣的協助？

第四節 資料蒐集方法

本研究在資料蒐集上，主要採用次級資料分析法與深度訪談法，各資料蒐集方法的搭配運用與研究問題的對照如表。本節將針對資料蒐集方法與研究流程進行討論。

表 5：資料蒐集方法表

研究問題	研究方法	資料來源
1.農再計畫在美濃推動的成效為何？有面臨哪些困境與挑戰？實際運作過程中，是否合乎農村居民由下而上自主規劃的政策理念？	次級資料法	—農村再生相關網站 —社區所提農村再生計畫
	深度訪談法	訪談對象為公共行動社團、社區發展協會、青年農民、水保局
2.從社區總體營造到農村再生計畫，美濃的公共行動社團為何會產生立場的轉變？對於美濃農再計畫的執行網絡產生什麼影響？	深度訪談法	訪談對象為公共行動社團、社區發展協會、水保局
3. 美濃公共行動社團與社區發展協會間的衝突點為何？	深度訪談法	訪談對象為公共行動社團、社區發展協會、青年農民、水保局

資料來源：本研究繪製

以下依表 5 內容，就各研究問題與相關研究方法的搭配說明如下：

首先有關研究問題 1 的部分，本研究先以次級資料法蒐集農村再生相關網站的資料，整理出目前美濃各社區執行農再計畫的項目及經費，再運用深度訪談的方式，瞭解社區發展協會農再計畫推動的成效與面臨的困難，同時檢視過程中是否符合居民自主規劃、由下而上的政策精神。

再者，針對研究問題 2，當農再計畫除去其農地活化等爭議部分，就其本質結構而言，與過去文建會所推動的社區總體營造相當類似，故本研究試圖以深度訪談的方式，瞭解公共行動社團不參與農村再生的原因為何，與社區發展協會或水保局之間的互動關係為何，其態度對於農再計畫的推動網絡會產生如何改變。

研究問題 3 的部分，在農再計畫以前，社區發展協會與公共行動社團間即偶有衝突，農再計劃施行後雙方的相處模式為何？本研究透過訪談公共行動社團、社區發展協會、在地青農以及水保局等利害關係人，以瞭解相關爭點。

國立政治大學
National Chengchi University

第五章 農再計畫在美濃推動之探索與反思

本章以文獻回顧的相關概念，結合所蒐集到的相關資料，回應本文的研究問題，並針對現況進行分析與討論，以勾勒出農再計畫在美濃推行的現況全貌。本章架構與研究問題的對照如下：第一節以社區發展協會作為主體，分析目前美濃的執行現況；第二節則描述農再計畫網絡中，公共行動社團的角色及立場，第三節分析公共行動社團與社區發展協會間的衝突徵點為何，接著統整農再計畫的執行面臨到何種困境，最後以美濃執行農再的經驗，反思農再計劃的適切性。

第一節 農再計畫在美濃推動的現況

美濃參與農再計畫之社區皆由社區發展協會推動，依照完成階段的不同，可分成三個部分：「已執行農再計畫者」、「通過核定，但未進一步提出執行計畫者」及「尚在接受培根計畫課程者」，本節將依序探討執行農再計畫的成果，以及未參與下去的理由，並從目前正在進行中的社區看農再計畫的發展，順著過去、現在到未來的時序發展，呈現農再計畫在美濃執行之成果：

一、 已執行農再計畫之社區

美濃目前已執行農再計畫的社區，計有「獅山社區」與「中圳社區」兩者，「獅山社區」在 2012 年 11 月通過農再計畫審查，是美濃第一個農再計畫核定通過的社區；半年後，「中圳社區」在 2013 年 5 月接著通過，但同時美濃第一批接受農再計畫培根計畫的，並不只有這兩個社區，透過詢問，可以發現當時社區參與的主因多是外力刺激，包括立委的推薦、政府單位基於業績壓力下的探詢，還有其他社區的仿效，

> *「最先開始我們不懂什麼叫農村再生，經過縣政府農業局找到我們來作說明，他說一年最起碼有 1000 萬的計畫可以提，…後來我去參加八八風災之後的活動，到了現場以後，他們的職員問我們有沒有上農村再生培根計畫，我說沒有，他就說趕快報名、趕快報名，回來以後我就報名。」(C7)*

若分析兩社區所屬背景，可發現兩個社區的範圍內都具有豐富的自然、歷史觀光資源，獅山社區內有「百年獅仔頭水圳」及「竹子門發電廠」，中圳社區則有「中正湖」、「人字山」、「客家文物館」等地，且兩者都是美濃目前社區發展協會中，服務項目較為多元且完善的，獅山社區是美濃唯一有辦理老人關懷據點的社區發展協會，中圳社區則是在 2014 年時，承接了高雄市慈善團體聯總會所成立「高雄實物銀行」的分行工作，目前兩個社區都有朝向經營化發展的願景，也可算是美濃運作良好的社區。

「到外面社區交流的時候，外面社區會講，講農再的好處。到外面交流才知道水保局有這個計畫。」(C3)

在參加農再的動機上，龐大的農再基金是社區發展協會申請的主要動機之一，對比平常參與市政府相關計畫所獲補助，農再計畫中所核發的金額明顯高出許多。據統計，自 99 年度到 104 年度間，在有關農村再生的經費補助上，獅山社區已獲得水保局共 3,175,693 元的補助，中圳社區則獲得 2,220,110 元的補助款。

「水溝壞掉、橋快斷掉了，我們可以提計畫，水保局會發包，不然 400 萬你要去跟誰要阿，市政府你跟他要個 30 萬就跟要他的命一樣。」(C7)

在訪談過程中，兩個社區發展協會都表示自申請年度執行計畫以來，所申請到的經費都超過 1 千萬[16]，若先就下表 2 獅山社區部分觀之，其在產業活化部分主要分為「白玉蘿蔔」及「橙蜜香番茄」的農事體驗，這部分由於近幾年來農會推廣成功，無論是農會舉辦、小農個人認股或社區發展協會，此種農事體驗的活動相當普遍，在表 7 中圳社區的部分也可看到相同活動，在性質上與未參與農再社區所舉辦並無太大不同，曾參與過培根計畫的受訪者 C6 即批評道：

「美濃拔蘿蔔的活動很多，可是獨獨農再的最沒有創意，原因是因為他的蘿蔔一行一行給人家認領，可是不收費的，…這樣的農事體驗對社區有什麼幫助，我們要的是永續經營是要收費的，你來就是農會股東會的

[16] 獅山社區部分並未提供「整體環境改善及公共設施建設」項目中政府興建部分之金額，但參照該社區受訪者訪談資料及水保局「支付或接受之補助金額」網頁資料，其政府興建部分金額至少有 840 萬元以上。

方式一樣，一股一股讓大家走一走，順便帶動社區的發展，你才會珍惜他，那如果說你要求的活動性質是這樣，對我們社區有什麼幫助。」(C6)

表 6：獅山社區農再年度執行計畫項目

執行年度	執行類別	執行項目	經費
2013	生態保育	探索獅山-生態環境教育計畫	224,000 元
	產業活化	翠玉白園 樂活農村-生態體驗計畫	200,000 元
	文化保存與活用	緬懷文化- 水圳成年禮暨生態體驗活動	200,000 元
2014	文化保存與活用	那些年我們一起騎筒打仗的日子	90,000 元
	整體環境改善及公共設施及建設(僱工購料)	獅山社區路標指示系統建置	100,000 元
	產業活化	甜甜蜜蜜-白玉傳情	260,000 元
2015	產業活化	農村社區產業行銷推廣 「鄉土情懷~快樂採蜜趣」	170,000 元
	產業活化	「翠玉蘿蔔，農村 LOHAS」	160,000 元
	文化保存與活用	兒時記趣~大家一同來泅水	150,000 元

註：整體環境改善及公共設施及建設(政府興建)部分，因獅山社區發展協會未提供，故未列出。
資料來源：本研究自行參考水土保持局「政府公開資訊-支付或接受之補助」資訊後彙整（最後瀏覽日期：2015 年 12 月 6 日）

另外在「文化保存與活用」的項目上，獅山社區每年都會定期在水圳舉辦泅水活動，最早是在 2010 年時，客委會補助「校友騎竹筒泅水競賽」(美濃吉東國小申請)，並非因為農再計畫推行後才產生的活動，所以從獅山社區所執行的項目分析中，可以看出在產業活化及文化保存部分，與其他未參與計畫的社區並無明顯區別。

表 7：中圳社區農再年度執行計畫項目

執行年度	執行類別	執行項目	經費
2014	整體環境改善及公共設施及建設(政府興建)	人字山野溪護岸工程	1,000,000 元
		月光山護欄新建	2,300,000 元
		入口意象及隧道口鐵馬驛站改善工程	1,000,000 元
	產業活化	農村遊憩體驗營：	150,000 元

執行年度	執行類別	執行項目	經費
		橙蜜濃情粒粒有情	
2015	整體環境改善及公共設施及建設(政府興建)	人字山野溪邊坡防護工程(第二期)	2,000,000 元
		伯公伯婆廟前廣場及圓山街環境改善工程	2,000,000 元
	整體環境改善及公共設施及建設(僱工購料)	中圳社區福美路入口意象重建	325,000 元
		福美路 A 鐵馬驛站	400,000 元
	產業活化	農村遊憩體驗營：田園樂拔蘿蔔	150,000 元

註：整體環境改善及公共設施及建設(政府興建)為中圳社區發展協會提供。
資料來源：本研究自行參考水土保持局「政府公開資訊-支付或接受之補助」資訊後彙整（最後瀏覽日期：2015 年 12 月 6 日）

另一方面，在中圳社區部分，同樣除了農事體驗的項目之外，其餘都是「整體環境改善及公共設施及建設」項目，受訪者 F2 作為當地社區的居民，同時也是農民，即認為農再計畫帶來的建設並沒有太大感受，也沒有對農民生活帶來改善：

「社區很喜歡(農再計畫)是因為可以做硬體，但硬體設施對於農民來說沒有太大的效益，因為做的都是比較 for 觀光客的東西…，因為社區發展協會的成員還比較老一輩的，對他們來說，硬體看的到、觀光客進來看的到。」(F)

但若以社區的立場而言，多數社區都表示農村建設是居民最直接與生命安全相關，且每天都會接觸到的，因此對於社區環境的整建，並不能認為是對農民沒有幫助的：

「農的部分我們沒有經營到是因為我們農會蠻強的，我們在地都知道，績效還不錯，所以這個他做得好的部分，我們是不是把資源做其他部分的經營，你路都那麼不好，里民的生命財產都在這個路上都走到會跌倒，就是因為少了一個護欄。」(C5)

二、 具備資格，但未進一步提出執行計畫的社區

「廣德社區」及「廣林社區」與前述已執行年度執行計畫之社區相同，皆屬美濃第一批參與水保局農再計畫的社區，但特別的是，這兩個社區早於 101 年時即已完成培根四階段課程，並陳報農再計畫，只差召開居民大會即可通過，但直到目前為止兩個社區皆未進一步提出年度執行計畫。經訪談了解，兩個社區所持理由各異，第一個社區仍然希望能通過農再計畫，但擔心提案通過後，社區人力不足，反而無法有效維持：

「現在就考慮說人力上面的不足，因為我接手後，志工方面，就是鄉下來講已經沒有年輕人了，都是 70.80 歲的老人家在那邊，有時候叫他們出來真的於心不忍。」(C1)

第二個社區亦有表示人力上的問題，*「我們本身有志工隊，大概 2.30 個，至少每個月會出巡一次，但我們光維護社區的環境，像撿垃圾阿，光這兩條主要道路的雜草，時間就已經差不多了，那我們另外有做了一些營造點，你要額外找人去維護他，不然就是要找人來認養，當然我們後來有找中央大學一個社團來認養，但這樣還是不夠阿。」(C6)*，但主要的原因則是因為該社區理念目前與愛鄉協進會一致，且雙方現正共同推動「國家自然公園」：

「我們後來就跟愛鄉一起共同去推一件事情，就是推美濃國家自然公園，我們的方向步調跟愛鄉比較類似，因為主要的場景就在我們社區裡面，黃蝶翠谷美濃山系這塊。」(C6)

基於理念與雙方合作關係，主事者決定不繼續推動農再計畫，而是專注在國家自然公園的推動上：

「為什麼會很認同他們(愛鄉協進會)的做法，因為他們是比較落實低碳生態旅遊這塊，可是在美濃有多少社區他會認同這塊，農再推下去的狀況下，會有多少社區把生態看做很重要的一塊，還是農再推下去只是想去發展觀光，你有沒有發現我們台灣的農再推下去，說是要讓農村再生起來，但事實上就是讓每個農村都變成一個觀光區，那如果是這樣的話，難道一定要農再嗎？我們其實也有不同的方式可以推。」(C6)

而 C6 社區原本在農再計畫中所設定的目標，在與愛鄉協進會的合作以及社區裡相關組織的協力下，仍然繼續進行，也並未因此中斷。

「我們社區當初訂的願景第一個就是成立農村地景的博物館，第二個就是成立一個低碳生態旅遊的社區，這個我們持續都有在做，不是我們不推農再我們就沒有做。」(C6)

C6 社區因為區域內有黃蝶翠谷，且社區內有許多致力於社區及農業的社區工作者，儘管沒有繼續推動農再計畫，靠著自己內部的力量及與愛鄉協進會的合作，在社區發展上仍然進行的很好，包括近兩年高雄市政府所舉辦的客家傳統節慶「天穿日」也都是在 C6 社區舉行，同時參與了浩然基金會與台灣農村陣線推動的小農復耕活動，在美濃的生態旅遊上樹立了一定的口碑。

「有時候是為了消耗這個經費，大家忙得人仰馬翻，可是有沒有效果，我在我們社區辦過敲拓覽、粄食的體驗，我們活動辦得很好啊，但這些就是一次性的，然後也不是農村再生這個案子不好，但我們也不是每個案子看到有經費就要去，也要考量我們社區適合的條件，社區在做的時候，大家可以先暫停看看自己的腳步怎麼樣，然後發覺要調整，我們也不會急於說幾年之內要把社區營做的多那個，所以我們這兩年就是把我們社區的腳步放慢，把我們跟國家自然公園做結合，然後現在我們在推里山，就是里山里海的一個生活體驗。」(C6)

「農再真正的意思應該是社區要自力更生，但我們美濃現在哪一個社區可以真的有產業自力更生？沒有啊。我覺得我們走在農再這條路上，還比較低齡摸索階段。像我們後來決定不推農再計畫的，我們也有別的方向去推。」(C6)

C1 社區雖礙於人力不足，沒有進一步推動農再計畫，但近年來朝客家文化積極發展，「*現在人力不足，很少做綠美化了，除非說很需要才會去做這一塊，因為早期老觀念就是說社區就是要做環境營造，現在改變就是說做一些環境傳承的東西。」(C1)*。包括堅持傳承客家八音活動，成立「客家八音團」，並致力於找回舊時社區內舉辦的傳統民俗活動，近來也受邀參與了文化部的「台灣光點計畫」表演，在社區營造面向上，也在人力短缺的情況下仍然找到了出路。

三、 培根計畫中的社區

本文訪談對象正在進行培根四階段課程的社區共有 4 位， 綜合來講，各社區對於農再計畫都抱持很正面的看法，對未來的想像多數為社區環境的美化以及產業活化，希望藉由農再計畫帶動區域內的觀光發展。

「我們這邊的民宿老闆也跟我們談過，他也很希望我們社區動起來，他們生意才會好，否則他們一個禮拜只做兩天的生意，禮拜六晚上根本就不夠，聽他們經營起來的困難度，所以很想說我們社區快點營造，吸引多一點人過來，讓他們可以多做點生意。」(C9)

「我打算在廟前面用玻璃珠的方式做一個惜字亭或客家藍衫或是菸樓」(C2)

「將來我們產業部分會配合燒陶，然後用燒陶的方式去包裝農產品，那這些工作需要培養，需要人力人才，所以每一個階段都要一直上課，上課怎麼辦？我們就要有教室，所以我們教室是不足的，假設我們把二樓再蓋起來的話，然後規劃幾個教室，那我們很多工作都順水推舟了，非常容易做。」(C9)

另外，其中較為特別的是，在本研究的訪談對象中「精功社區」是美濃很特殊的例子，一直以來外界對美濃的觀點多為客家人口高達 9 成的客家聚落，但精功社區卻是由滇緬民族所構成的社區，約有 200 個人，位於美濃最南方，與屏東里港的交界處，美濃在地人多稱呼該社區為「大陳義胞[17]」，但在訪談過程中，經受訪者指正該社區實為「滇緬義胞」。

精功社區最初的居民，是在泰、緬、寮國邊界金三角地區的「雲南人民反共志願軍」，在 1961 年時，奉政府命令及聯合國協助撤退來台，其中有近七百人經退輔會安置於高屏交界荖濃溪畔河床地，設高雄農場為滇緬義胞農墾村，分散成四個村落，精忠、成功隸屬於美濃，信國、定遠兩村則劃入屏東里港鄉管轄；其

[17] 泛指 1955 年在反共抗戰中，由浙江省沿岸的大陳島、漁山列島、披山島、南麂列島撤退來到臺灣的軍民。

中，信國與定遠兩個村落的居民分別為軍官及士官有眷屬的家庭，成功新村與精忠新村（即為精忠社區）為單身及遺眷者居住的村落。

精忠社區在本研究中的特殊性，在於其因文化的不同，與美濃較少往來「*我們這兩個村莊去參與美濃鎮上的活動比較少，然後美濃也不注重我們這一塊，政治人物要票的時候會啦。*」且由於人數較少，過去也不曾參加參與社區營造的相關活動，而因該社區在來臺時是由退輔會所負責，所以許多社區建設像農水路修繕、道路鋪設等問題，在行政職權的權責劃分下顯得非常複雜，導致社區如同三不管地帶：

> *「退輔會那邊自己本身維持就很難了，區公所也管不到，我們這邊選票這麼少，政治人物也不可能把錢放在這裡，所以說農再對我們這種偏遠小社區真的幫助很大。」(C8)*

因此農再計畫的補助對其而言更具相當意義，又因社區內缺乏自然資源，所以對於社區未來的想像是文化保存為主「*想要做的是文化，民族比較特殊，以雲南來講是少數民族*」*(C8)*

五、小結

在本節的分析中，可發現農再計畫本身即為針對農村地區的社區營造，其中可申請的項目雖然包括了「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」等項，但在美濃社區間的落實，絕大比例是用在硬體建設及綠美化，在軟體部分，無論是產業活化或文化活用，都與農再計畫施行前社區本來就在執行的項目沒有太大區別，針對「生態保育」則幾乎沒有社區執行，可推論主管機關水保局雖然一再強調農再計畫是軟硬兼施，但社區仍然將主要心力放在硬體規劃上，軟體部分並無太多創新的想法，多是因襲固有的活動。

第二節 公共行動社團在農再計畫網絡的角色

本節將瞭解公共行動社團對於農再計畫施行 5 年後，對於在地社區執行的狀況，有何新的想法？其在農再計畫執行的網絡中又是扮演什麼角色，會產生如何影響？以回應本研究問題二。

一、 公共行動社團對於「社區總體營造」的回應

愛鄉協進會現任總幹事邱靜慧(2012)曾在其<美濃社會實踐主體性與農業現代化批判：十年在農村的反思(1997-2011)>一文中，論及「水庫規劃過程中違反民主的官僚作風，水庫本身的安全問題，以及對於生態與社會的衝擊被提出討論與批評，成為日後美濃反水庫運動與跑在由國家收編的社區總體營造之先的農村文化工作。」從其認為社區總體營造是由國家收編的農村工作，大體可以看出其對於社區工作的認知，以及反水庫運動遺緒下的榮耀感，受訪者 N1 也表示：

「我們美濃的社區意識在萌芽，然後工作在推展的時候，官方還沒有社區總體營造這個政策，…我為什麼會在意這件事情，因為說實在我看到很多社區發展協會，很多社區組織，他本來沒什麼動，可是他後來開始動，什麼原因？因為社區總體營造開始有經費投入，然後這個相關計畫停止他又復歸寧靜，我覺得真實的社區工作他不應該是這個樣子，所以在這一點上我就會很在意，我基本上不會用社區總體營造來自我定性。」(N1)

「在發展這些所謂的社區營造的事情，比較不是配合政府政策，不是他有了這個政策，因為我們就有這個社區的危機產生，那我們一開始在思考水庫議題的時候，也不是只能說反對，因為大家可能會覺得那你在反發展，所以如果我們不要這個事情，我們可以怎麼樣，透過什麼方式去實踐我們想要的生活，所以就開始在做。只是說後來社區營造這個部分，他當然是作為一個全台灣很普遍開花結果的一種方式，但是美濃開始的歷程並不是因為文建會推了社區營造才開始做，而是因為我們有一個水庫的議題，透過水庫這種公共討論跟集結，開始了很多大家後來看到是

社區營造的事情。」(N2)

從中可見美濃的公共行動社團對社區工作中自發性地強調，對於國家主導的社區營造政策先天上抱有排斥的立場，台灣社區發展協會大幅增加最多的時候在於 1993 年政府大力推廣社區總體營造之際，當時行政系統扶持各地社區成立發展協會，受訪者 N2 即認為農再計畫*「其實也可以想像為什麼大部分是社區發展協會去做這個工作，因為他就是行政系統下來的。」(N2)，在此情形中，社區發展協會*對於「社區」本身懷有多少認同感，即會遭到質疑。

在本次訪談對象中，亦有受訪者先後擔任過不同社區的總幹事，並皆在其任內推動農再計畫，隨後亦在其原本居住地成立了新的社區發展協會，在某種程度上似也驗證了前述受訪者 N1 所說「有資源才開始動」的情形。

「反正我有〇〇社區的，只要改字就好，因為我有寫了那麼多資料，東西都差不多，電腦改一改就好，說真的，你腦筋那麼好，隨便把他變一變就可以把他變過來了，打電腦貼圖不用 5 天。」(C7)

「由下而上要很好的被執行，人是一個最關鍵的因素，有沒有人願意就這些問題做一些考察、花時間好好來討論。」(N1)

二、 公共行動社團對於「農再計畫」的回應

公共行動社團對於政府農再議題的不認同，主要可分為對「農再條例」的反對及「具體執行到社區後」的反對，在農再條例議題的面向上，諸如農村土地活化以及集村農舍的問題：

「我是這樣看農村再生條例，因為他叫農村再生，他不叫農村空間美化，或者是農村空間環境營造，…起先政府編列了 1500 億，分 10 年要去執行，後來立法院又加碼到 2000 億，你在過去 10 年、過去 30 年，基本上你大概找不到一個類似的規模對農村的投入，之前有一些個別的投入，但是很多都是針對所謂生產、行銷，比較農業這件事情，比較不是農村的發展，這樣的投入規模，有專法，然後包括 10 年長遠的經費支持，在我看來，你現在有這樣一個投入，說不定未來 30 年都不會有，所以你把這些情境加總起來，你可以去想一下，你會對這樣的農村再生有怎

麼樣的期待？要處理什麼事情？」(N1)

「當時的宣傳都是在講說引入新的產業，民宿也好，農產品的行銷也好，只要用了這個政策，農村的人就會回來，那現在應該也 5 年了，那時候最大的批判根本應該是農村的根本應該是什麼？就像所謂的農村休閒產業，農村休閒產業不是不能做，而是第一級產業還是要顧及，不是只是談三級產業服務業的事情，那你如果所有人都往三去的時候，那一怎麼辦。比較健康的事應該第一級、第二級產業加工也在，三級產業就是這種帶動的都在，但是他根基是一，一絕對不能丟掉，一如果消失二三也跟著消失，所以他不是一加二加三，而是一乘二乘三，所以一是最基礎的數字。」(N2)

「農再在執行面上的，他其實是在做農村空間改造，這部分其實也是我們常講的，很多社區把他當社區營造，講白了其實就是官方把所有對農村的硬體建設的錢全部集中在一起，有點像是統包的方式，統一由一個單位去執行還有農再條例。」(N3)

所運用政策工具多侷限在硬體方面，實質上並無法適切的改善農村、農業及農民生活的認知：

「對農民來講，最大的問題就是務農可不可以養活自己，養活自己的家庭…所以我會去看農村再生條例的經費有沒有投入到這些部門，比方說像農業生產方式，農地的維護，還有他的產銷系統，但這樣的一個期待，在農村再生條例裡並沒有實現。」(N1)

但就這點而言，也可發現公共行動社團對於農再計畫很多的認知，仍然停留在 99 年時反對農再條例立法過程中的論述，對於農村再生基金 1,500 億都是投入在農村社區中的說法並非正確，在第二章有關農再條例的文獻分析中，已有說明農再計畫僅是農再基金的用途之一，以美濃農會而言，在近期及先後接受了農糧署補助辦理的「103 年有機米產銷經營輔導計畫」、「103 年度蔬菜現代化施設備計畫」、「104 年小地主大佃農農地媒合及監督管理勘查經費暨農地改善補貼」及「104 年南區有機農業生產設備輔導計畫」等，諸如此些項目都是農再基金款項下的支應。同樣的，受訪者 N2 對於農再計畫的認知也存有誤解，*「我們應該*

不具備資格申請農再吧。」(N2)綜合來說，政策目標與其所追尋之使命及價值有無相互契合，是非營利組織決定是否與政府產生連結的重要考量（孫煒，2007：173-174），基於公共行動社團反對農再條例的立場，對於農再計畫實際執行後相關內容的調整改變，公共行動社團也已不再關心，而是採取相對冷漠的立場。

「我們在思考這件事情上面，因為一開始就是批判的立場，所以我們真的連碰都不碰，就像水利署因為有建水庫這個計畫，所以儘管他們中間有一些委託案，就算有透過中間的一個系統去問我們要不要一起去做公民參與，我們是真的碰都不碰，開會可以，但水利署的案子是絕對不會執行，協會的立場是這樣子的，我們反對並不是因為錢，而是一直以來的立場都是這樣子。」(N2)

但亦有公共行動社團因為與當地農會的合作，間接使用了農再基金作為活動金費，雖本質上與農再計畫的使用不同 ，但仍然引起水保局的不滿。

「跟農會的合作來講，我們的需求是活動經費，或是農產品推廣的包裝設計這塊，那這塊其實講白了，農再就是一堆錢阿，有時候他們主動會把錢丟過來阿，就是說他們那邊有一筆什麼活動費，每個單位可以申請 80 萬或是 100 萬，就問我們要不要，如果我們要，我們就把計畫書丟過去，去做簡報，就把錢拿回來做了這樣子。」(N3)

「我們直接跟農會說，你幫我結合社區，因為我認為單一社區產業不夠，我們希望由農會來串連社區的產業，單一產業在社區是不夠強的，所以我們就請農會去行銷白玉蘿蔔，…這筆錢農再基金 100 萬，你一手要資源，一手又罵水保局，我啞巴吃黃蓮。」(G)

但另一方面，對於社區的執行問題，則持續困擾公共行動社團，如同前一節所分析，美濃目前參與農再計畫的社區，無論是已執行或是將要執行，絕大多數都是將重點擺在硬體設施的建設，這一點也印證了公共行動社團普遍最大的擔憂，亦即「農村水泥化」的問題：

「他們是為了花錢而花錢，通常社區就是做完就算了，他也不管他，有些社區就同樣一塊地，不斷再申請很多計畫，就是今年可能做這個，一

年之後就剷掉，重新再做一次，一直再轉錢進來，簡單來講就是這樣。」(N2)

三、 對主管機關水保局的不信任

造成公共行動社團不參與農再計畫的原因中，很重要的一點在於對主管單位水保局的不認同，而這個不認同，又可拆解成對水保局態度、專業及組織定位的質疑。

「水保局沒有思考過，因為他們就是工程思維，工程動輒百萬千萬甚至上億，他們真的沒有經驗細緻到察覺，比方說這樣的錢對一個社區發展協會來講，他要方方面面去把這個 1000 萬都花到位的時候，妳不要說那樣的社區發展協會，恐怕對一些運作比較上軌道的組織，恐怕都還是一個很大的挑戰。」(N1)

「水保局很強調要社區自己去提產銷組織或者農業生產推廣，但是這不是他們的專長，實際上的作業他們有點使不上力，我們這幾年辦白玉蘿蔔和橙蜜番茄，他們後來也知道這樣有用，所以我們後來白玉蘿蔔季他也是拿農再錢來補助阿，補助以後就說他們有輔導產業，所以這樣子嗎。」(N3)

「早期因為平地不夠開始開發山坡地，所以要開始做一些水土保持，不會大量的沖刷，做一些排水，水土保持局雖然是工程單位，但是從頭到尾都是在農業裡做事，我們幫的是農民，基本上水土保持都是在農業部裡面，農委會裡面，沒有改變過，那怎麼會跟農民沒有關係？」(G)

四、 公共行動社團立場對於「農再計畫」執行網絡所生影響

接續上述說明，當公共行動社團對於農再計畫抱持反對但趨於冷漠的立場時，其對於社區發展協會並沒有採取敵對立場，而是認為雙方「各行其事」雖不認同，但也不干預，但還是秉持著開放的態度：

「當然憂心啊，我並不是反對水保局的錢都不要進來，我不會有這種態度，但我非常在意這個錢進來的過程，會使用在哪裡，我覺得水保局如果願意把由下而上這件事情真的做到位，不是比方說弄了一些遊戲規

則，扶植了一堆跟水保局友好的執行單位、公關公司，然後讓社區提出的計畫大同小異，我覺得即使有前面的那些爭議，至少在目前農村再生未來還有 5 年執行的基礎上，我覺得還是有機會能夠真的去就是某種程度解決農村的困境。」(N1)

亦有認為此部分跟過去政府所推動的社區營造政策其實大同小異，本質上都是由社區申請經費進行空間改造，所以不會因為反對政策而反對社區發展協會：

「你說他們真的是因為認識農再精神什麼的，當然不是阿，對社區來講，就是找到底哪個政府單位有錢給他們就去，所以無可厚非啦。這部分其實就過去傳統的富麗農村，後來叫社區營造，裡面有一些給社區做空間改造的意思差不多，那大部分的社區其實也在玩這塊，美濃這邊也是，對我來講，我們不會因為反對農再而跟美濃申請農再社區會有衝突的原因就在這裡。」(N3)

受訪者 N2 則認為只要社區發展協會沒有進行到破壞環境生態，對於美濃的生態不致產生破壞時，並不會對其加以干涉：

「沒有什麼憂心的，獅山主要用在漂漂水的活動，那個是還好，但是也看到他的侷限。」(N2)

「社區如果本身觀念還沒有建立起來的時候，我們去幫他申請計畫，會發現其實你是讓他拿更多錢去作更多硬體建設而已，我不反對工程，但問題是工程有沒有作在必要的地方，我覺得工程 90%都作在沒有必要的地方，這個部分都是需要觀念。很多社區都是看水保局很多錢才去申請，那這個出發點就不一樣了嗎，所以我們尊重社區的作法，也不會反對，但也不會去當幫兇。」(N3)

「我並不是反對水保局的錢都不要進來，我不會有這種態度，但我非常在意這個錢進來的過程，會使用在哪裡，我覺得水保局真正要做好的是這個，就是把你們說的由下而上這件事情真的做到位，我覺得水保局如果願意在這件事情上，不是比方說弄了一些遊戲規則，扶植了一堆跟水保局友好的執行單位、公關公司，然後讓社區提出的計畫大同小異，要

不是這種計畫的話，我覺得即使有前面的那些爭議，至少在目前農村再生未來還有5 年執行的基礎上，我覺得還是有機會能夠真的去就是某種程度解決農村的困境。」(N1)

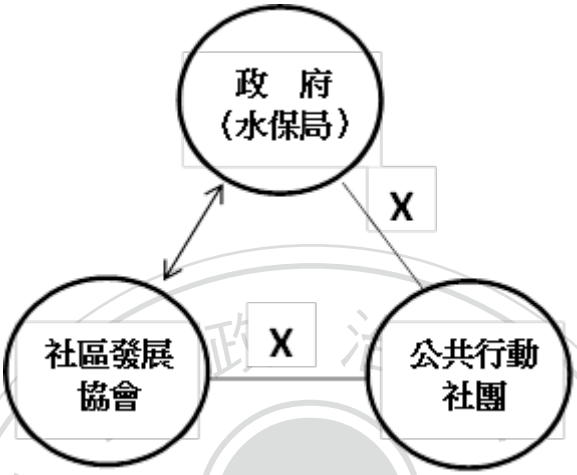

圖 6：美濃農再計畫執行關係圖

資料來源：本研究繪製。

美濃公共行動社團與社區發展協會間，長久以來對於社區發展的走向時有歧異，即使是目前與其共同推動「國家自然公園」的廣林社區，也曾於推動社區林業時期，就黃蝶翠谷內的步道設立與否爆發衝突，在前述野溪整治的例子中，該里並非藉由農再計畫申請經費，而是透過社區自主申請經費，因此性質上是單次性的事件，主導權也偏向施工單位水保局；相對來說，對於已申請農再計畫的社區而言，更可以長期規劃此類硬體工程，潛在衝突更有可能發生。

從這次事件中也可以看出，公共行動社團對於「農村水泥化」仍畫有界限，雖然秉持與社區發展協會就農再計畫的執行各行其事，但一旦其施工計畫涉及團體所關心的範圍時，仍會出面干預，然而此種作法卻也更容易引起與居民間的衝突，受訪者水保局單位人員即認為：

「你沒有辦法去說服居民，反而過來告訴我政府你不能怎麼樣做，…你美濃自己內部的意見，你們自己住在一起，有很多溝通的機會啊，我大不了兩個禮拜去一次美濃，去也是３個小時，２個小時，我還有其他社區要照顧，可是你們２４小時在一起，所以你怎麼會講說你們社區居民

被我們水保局給帶壞了？」(G)

四、小結

總結來說，美濃各社區推動農再計畫的網絡中，多由各自社區為主體，並不會與在地的公共行動社團有協力的情形，而公共行動社團因對於農再議題抱持批判的立場，因此並不會主動涉入與干涉各社區發展協會推動計畫的過程；然而，當社區執行的項目跨越公共行動社團所關切的範圍時，公共行動社團就會涉入其中，然而缺乏事前溝通的過程，也易使衝突爆發。

第三節 美濃公共行動社團與社區發展協會之衝突

有關美濃自反水庫以來所塑造的社區營造經驗，已於本研究第三章中說明，可發現在過去國家政策下的社區營造計畫，多數都由愛鄉發展協會為軸心引導社區發展，包括旗美社區大學、南洋台灣姐妹會等組織，以及後來因理念不同而另外創立的美濃農村田野學會，都可說是源於愛鄉協進會；但在訪談過程中，發現除了受訪者 C6 社區目前因國家自然公園的議題，雙方處於合作協力關係外，其它社區對於愛鄉都抱持負面立場，更有受訪者直言*「愛鄉對美濃沒有多大幫助，我必須要這樣講」(C9)*，歷來社區發展協會與公共行動社團間衝突的情形亦時有耳聞。

農再計畫的推行使社區發展協會成為在地社區營造的要角，並得以分配使用龐大的農再基金預算，在這樣的情況下，社區發展協會與公共行動社團未來的衝突情況可能越趨頻繁，因為在以往社區發展協會缺少資源的情況下，只能等政府決定在某地施工，而後公共行動組織反對時，再以社區居民的角色發聲，但農再計畫賦予了社區展協會主動提案的能力，因此只要社區具備足夠的企劃能力，就可以對社區環境進行改善。本節即試圖分析訪談資料，探討雙方衝突的由來爭點所在，以利後續社區營造政策的推行：

一、 開發與生態的拉扯

自反水庫運動的時候，美濃就有開發與保護生態的爭執，但因反水庫尚涉及生命安全等原因考量，且在當時絕大多數都是反對聲浪，所以並沒有讓美濃陷入

對立的情境當中，但當水庫宣布停建後，面對農業產業環境低落、農村人口外流的情況，觀光導向的發展興起，也凸顯出社區發展協會與公共行動社團間的觀念差異：

「為什麼不把中正湖做一個水舞，做一個很好的休閒區，讓旅遊界來這邊可以感覺到很舒服，每個禮拜六的晚上可以做水舞，才能把人留住阿。」(C7)

「中正湖就是他們（中圳社區）一個很大的資源，可是他們到底怎麼思考發展這個事情，我認為不能單純的投入在綠美化這塊，而是可以透過像歷史故事、水鳥樂園等等。」(N2)

「月光山以前有一個土石流，到現在應該也是穩定了，所以在那邊蓋了一個步道，讓人家走得更舒服，也可以帶進觀光。」(C4)

「我覺得現在美濃有被消費的問題，譬如說月光山，現在不見得大家有去走月光山，但是大家都覺得應該要做一個步道，因為那邊本來有一個古步道到山裡去，可是如果你現在去到現場看到那樣的步道景觀，破壞生態的狀況，每個人都會非常吐血。」(C4)

「明年的計畫主要一個就是我們前面外面的柏油路沒有辦法讓遊覽車進來，所以我們要把外牆打掉，可以讓遊覽車進來然後讓他做迴轉，這個農路修繕的部分也算在農路的部分，這個叫環境改造。」(C5)

「我問你，水保局在美濃做了多少馬路拓寬，沒有一條可以做，只能既有的道路重新鋪設而且，所以沒有一條是重新拓寬的，們頂多做護岸，也許護岸做多一點點，可以把路修復」(G)

需瞭解的是，無論是經濟開發或是生態保育，大體上雙方都是為了美濃的前景發展，其中也牽涉到對於促進觀光的看法差異、利益衝突等，都需要彼此更細緻的規劃及討論。

二、 公益與私益的衝突

在美濃公共行動社團對於農再計畫最大的批判集中在「農村水泥化」，但以

社區發展協會的角度出發，卻是居民每天日常生活的真實需求，在莊翰華(2011)針對農村社區所做調查結果中，也呈現居民對於「加強基礎建設」與「產業活化」是作為重視的。因此，思考如何去達成公共利益跟私人利益的調如是公共行動社團亟需思考的：

「這是農民的需要，他們會反應阿，路高高低低不平，居民當然就會反應阿，那他們有比較好的方式去做嗎？」(C7)

「他也講說竹子種得好好的，為什麼要把它砍掉，竹子這麼美的東西，為什麼一定要砍呢？因為那個竹子每次颱風一來，他就倒阿，因為竹子高了嘛，幾十年這樣，將近百年，他一定會倒，一倒整個路又不通，我們上去就不方便，上面很多住戶阿，然後就開始糟糕了，又不通了，就倒下了，道路就整個都是阻塞。」(C9)

「居民反應會淹水，我們在防災的概念當然是為了居民的安全，可是我不要講什麼組織，說為了生態，每天家裡水淹１０公分有什麼不好？」(G)

「農村再生讓社區有資源，不然平常拿個3 萬5 萬的，很難，還不見得有，農村再生培養社區茁壯，讓我們去動，這本來是你的地，水溝壞成這樣，我們去幫你把它弄好，對農村居民也是一個幫助，柏油路也可以提阿，防土牆也都可以做，寫計畫書很快，給公部門發包的只要寫多長多寬尺寸多少就OK 了。」

「我自己覺得有些社區，基本上還是覺得能夠為社區，這可能跟政治人物選許的時候大量使用這種語言有關，就我對一個地方貢獻的只錶就是我為這個社區爭取到多少經費，這個東西後來我就覺得有點浮濫，因為它變成最簡易的操作和檢驗，可是就反而忽略了我這個社區是不是真的需要這筆錢來做這件事情，或者是我把這筆錢用在這裡，比方說鋪柏油路，水溝加蓋，真的是最好的嗎？還是我其實可以把這個錢，用一個比較麻煩的方式，但是我可以就是更好的回歸到這個地方，改善地方的問題，但是這就比較麻煩，因為你要去做一些調查，你要開社區的說明會，你要去整合眾人的意見，我覺得比較關鍵的是這件事情有沒有發生，這

個其實就是農委會一再宣稱的由下而上嗎。」(N1)

三、 發言權的壟斷

愛鄉協進會從成立之初，成員主要是由當地教師以及返鄉服務的大學生所組成，故在美濃人眼裡，愛鄉協進會與學者專家是畫上等號的，加上愛鄉協進會過去在反水庫運動的成功，成為在很多有關美濃的爭議事件發生時，媒體習慣詢問意見的窗口，但如同受訪者 N3 所說：

「愛鄉很愛在外面的詮釋上面，把自己當成美濃的代言人，這東西其實是讓很多人反感的，…講久了外界看變成說美濃社團的發言都是愛鄉，就會把愛鄉的觀點當作美濃的觀點，但是對其他社區來講，就是壟斷了發言權。」(N3)

「黃蝶祭現在被他們搞得不倫不類，外界看了好像就以為是這樣子，好像什麼都他們說了算一樣。」(C1)

「他們厲害的是，他們會透過網路、媒體去發聲」(G)

四、 政治派系

愛鄉協進會因早期反水庫運動時代，後有成員進入高雄市政府擔任要職，以及目前承接國家自然公園的案子，也是受高雄市政府委託，因此被貼上親民進黨的標籤，當社區將其與政黨劃歸在一起的時候，儘管愛鄉協進會是抱持公益立場推動相關計畫，但在社區的眼中反而變成是在執行政黨主政者的意志：

「愛鄉很多人才，但是愛鄉那塊，他們做的那塊有他們的理念，我們也不能去干涉他們的理念，這邊講就算了，因為實際上派系很嚴重。」*(C2)*

「說實在我們不會找他，我們會自己找資料，或找陪伴團隊，不會去找其他社團，他們那些社團好像做的跟我們不太一樣…以前這種東西都是由上而下，一個壞習慣就是他們都是巴結市議員、立法委員，拿一些來去做，那現在我們社區來做不用巴結，我們就真的看到需要就提計畫。」(C4)

「他們的社團跟我們的性質不一樣，因為愛鄉在做他們自己的，可是他

們活動辦完的目的就是經費，我們協會不一樣，我們協會純粹是以服務社區為目的，把社區搞好，他們是比較屬於私人的方面，性質不完全類似。」(C3)

「那時候其實跟國民黨和民進黨都有接觸，那在政治的轉換之下，這個政策因為民進黨的執政到現在都停擺，這也是一個事實，我覺得不能單純的用黨派化分說你是國民黨的你是民進黨的，因為過去在愛鄉動員反水庫的系統裡面也有國民黨，像立委鍾紹和，那時候也有跟他保持對話關係，因為他也支持反水庫這件事情，所以還是有維持對話的關係，因為這樣才有贏面，在那時候只能跟反對黨結合，去反對這個公共政策不同的時候，因為 1999 的時候是強力動員希望水庫是通過的。」(N2)

五、 資源的分配：

對非營利組織而言，除了會費及捐贈之外，最主要的收入來源來自於向政府提案申請經費，美濃的社區組織眾多，但由於公共行動社團無論在組織建置、承接經驗上的優勢，所以許多政府較為大型的計畫都會由公共行動社團承接，也讓社區覺得公共行動社團似乎囊括了美濃所有的資源，在訪談過程中也都會提到愛鄉協進會是一個很有錢的組織，但反面思考，為何社區不會將愛鄉協進會當作一個資源加以利用，而是會當成競爭對手，則還是歸諸於互不信任、理念不同以及派系不同的問題：

「第一個美濃人才濟濟，團體很多，就是大家都有能力去承攬政府計畫，(八色鳥是著重生態面向-國態鳥盟的棲息地)，但是因為政府的餅就是那麼大，甚至是越來越小，所以可想而知彼此的競爭關係是很激烈的，不過這也是一個可喜的現象，上下游的朋友就有說過你們美濃很好欸，我們以前在中寮要找人吵架都找不到，因為都沒有人，裡面有一些競爭關係；第二個，我比較聽到他們講的就是，哎呀這個案子只有愛鄉能接我們沒有辦法做，因為有些政府的案子，公共服務的系統，使用人民的稅金，可是政府有承攬工作的程序，要有完稅證明，健全的財務，可能組織要正常運作，比如說理監事會事要正常召開的，研究案要能跟學術合作，跟建築相關的可能要跟都計系統或建築系統的合作，這個在很多一

般的社區來講，都很難達到這件事情，所以我覺得這件事是有些差異的，但是反過來問，為什麼他們不會把愛相當作一個資源，反而是把愛鄉當作一個競爭的對象。」(N2)

「里長也有找我們寫計畫阿，不過他們談計畫的方式，我們真的必須花一點時間消化和轉化，比如說河堤要我們寫一個兩億的計畫，就是我覺得錢不是問題，前提是為什麼我們要去這件事情，他們其實很少去思考為什麼要做這一件事情，然後做了之後的影響，然後不作又會怎麼樣，做了之後要怎麼去把後續維護好，他們看到的都是我們要申請一個很大的錢，然後要透過什麼立委什麼議員，去把那個錢爭取下來，然後這樣子我們在地方就可以留名，他跟我談的方式就是愛鄉也可以記一個名字在那邊，大家就會記得你們。」(N2)

但儘管有上述的矛盾根源，美濃作為依農村型社區，受鄰里、宗族、血緣關係影響仍很深厚，且就公共行動團體而言，其業務面向寬廣，並不侷限在農再計畫，因此在其他層面上仍會與社區進行交流。

「我們是旗美社區大學在我們社區開活動中心開班，社大在這邊開班，日文班，結合居民的需求，例如我現在在學日文，每個禮拜一次，旗美社大的學員，這是我們社區媽媽有需要，正他們希望在這邊擴展，正好就符合彼此的需要，但這關係跟農村再生沒有關係。」(C9)

「我們保持一個開放的態度，像我們前任理事長就無償提供給獅山社區做綠美化，都還是有互動啦，只是幫多幫少而已，有時候他們也不見得要我們幫忙阿，說實在的。」(N2)

第四節 推動困境與由下而上的實踐

透過前述對目前美濃社區間執行農再計畫現況，及公共行動社團所採立場之描寫，本節將整理出農再計畫在美濃推動過程中所面臨的困境，根據文獻回顧第 2 章中學者間對農再條例所表示的憂心及訪談內容，發現困境主要分成三大項，並繪製如圖，分別為社區內部因素、社區發展協會的特質以及公共行動社團未參

與，謹說明如下：

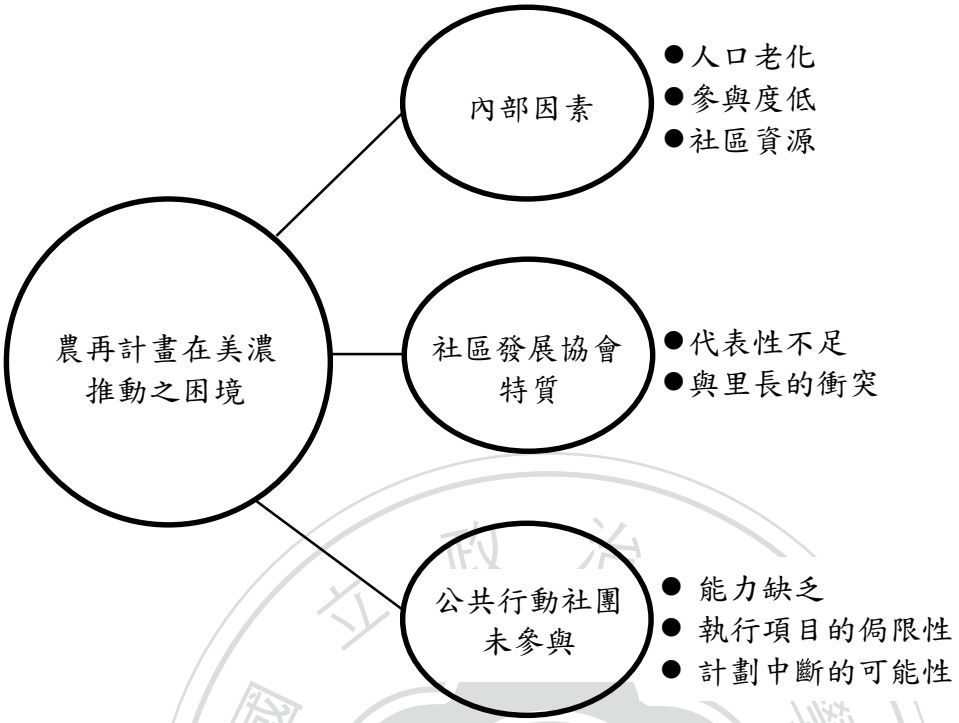

圖 7：美濃農再計劃推動困境圖

資料來源：本研究繪製

一、 社區內部因素

(一) 志工人數不夠

人口老化與參與度低，可總結為志工人數不夠的問題，由於農村型社區普遍面臨人口外流的問題，社區內的人口偏中高齡，而農再計畫中無論是在前置階段所要求的培根課程人數門檻，或是後續執行計畫時所需人力，都需要相當數量的居民參與，以美濃地區而言，許多受訪者都表示整個農再計畫裡最困難之處在於培根課程人數的門檻限制：

「農在最困難就是培根課程，鄉下地方都老人家，你要他 3 個小時 4 個小時那還好，有時候一上就是一整天，有時候都還不是一天而已，一共要 72 小時，都要去拜託他們阿，所以我都會說下午不要太早，讓他們睡個午覺起來再說，你不要 1 點上課，這不可能，最早也要 2 點 2 點半。」(C1)

「上課的人員都是老人家比較多，有時候覺得上這個沒什麼意義，就不會想

來上，那你假如跟他們講說上了有什麼好處，他們也不會覺得跟個人有什麼好處，會想說政府區公所會去弄，我們美濃真的就是很保守，要他們來上課的時候，都會先問有什麼好處。」(C4)

「我們上課的志工年齡都很高，甚至人家說的沒讀書的，所以第一你上課要讓他們懂，然後要讓他們時間在這裡，確實會比較困難。」(C5)

「就居民，因為我們居住點的比較集中啦！一個就．．這個村馬先生在做鄰長麻，那邊成功就是一個鄰，所以兩個人動起來就開始招集其他的，所以社區向心力不錯。」(C8)

另外，相關設施辦完結束後的維護人手，也都考驗社區志工人數的問題，所以各社區志工隊的人數多寡基本上決定了計畫推行的成敗，

「綠美化樹木會成長、雜草會再生，這就需要很多的人力去維護他，我們社區的到底有沒有那麼多人力去維護他，這個就是在做的時候的一個想法，那像農村再生他有很多的計畫，當然計畫在執行的時候是很 OK，但計畫完之後的維護呢？」(C6)

「那在這個課程裡面，他真的有去聽課嗎？還是他是被動員來的，那上課講的東西，跟你後來要做的事情，跟你現在社區所遇到的困境，真的有關嗎？然後在這個課程裡面，他是怎樣的進行方式，我認為這些事情都非常非常的關鍵，事實上政府有很多東西是做表面功夫，一個幌子，我現在非常厭惡這個東西。」(N1)

「由下而上的話，你下基本上是要有一個基礎在，才有可能由下而上，然後在由上而下，在這個過程中，農村的根基都不再的時候，那到底大家討論的能力在哪裡，第一可能根本沒有社區意識，第二其實他們也不具有把一個計劃生成的能力的時候，那到底誰來做這件事情。」(N2)

「你辦了活動，但你這個活動到底辦得好不好，有沒有提升什麼事情，我們應該檢驗的是這個部分，不是說你去仿效社區營造的手法，都有開說明會什麼的，不是程序走完了就是教社區營造，不是這樣子。」

(二) 社區資源影響

社區的資源特色對於社區發展還有未來的想像都互相關聯，例如 C6 社區與愛鄉協進會在國家自然公園的合作，除了雙方觀念的契合之外，國家自然公園的場域主要就在 C6 社區也是主因之一；其他包括歷史資源、自然資源等，都可以是社區發展觀光產業、文化活用很重要的依據，所以社區資源的類型也對農再計劃的推行有一定影響：

「你看看我們這一區，我們的主要特色就農產品，我們每一塊土地都可以種植農產品，但是我們這邊沒有生態，就只有廟，沒有其他東西可以凸顯我們的特色，又沒有山，也沒有好水，當然每一塊土地都是非常好，要種植農產倒是種得很不錯，所以特色大概就是我們的產業，生態幾乎都等於零的，我們就用產業來做。」(C9)

「農再已經把你的社區框起來了，像我們當時上培根就會 Google 地圖出來，給你們看你們社區的未制在哪裡，所以你如果沒有天然資源就很難做，像獅山有水圳就很好做，他們每年活動都辦那個阿，你要做一些步道什麼的，我們這邊也沒有資源。」(C1)

但應注意的是，美濃雖擁有多樣性的資源，但許多社區發展協會對於資源的認知都侷限在硬體資源，就像受訪者 C7 所說*「其實美濃很多河床我們都可以去提，河川局或是水利局不用他們出錢，只要他們同意就可以，對他們有什麼不好，…還有伙房拉皮三合院拉皮，都是農再可以做的阿」*，但硬體資源是一次性的，忽略了在文化資產上的經營，反而加速破壞消耗了社區內的自然資源。

「我覺得任何事情的基礎都在於資源的調查，還有你對資源的核心掌握到多少，然後我覺得很多的社區不是不願意，只是方法上可能比較不知道要怎麼做，然後是有時候在運用資源的時候，反而變成在消費他也不知道。」(N2)

另外，關於社區資源部分也涉及到社區劃分依據的合理性，社區的劃分開端始於 1968 年公布「臺灣省社區發展八年計畫」，將全省 6,215 個村里依自然形勢劃分成為 4,893 個社區，成為現今劃分社區開端，而農再計畫係以社區為提案單位，所以資源較少的社區在計畫推動先天上具有弱勢，

「農再已經把你的社區框起來了，像我們當時上培根就會Google地圖出來，給你們看你們社區的位置在哪裡，所以你如果沒有天然資源就很難做，像獅山有水圳就很好做，他們每年活動都辦那個阿，你要做一些步道什麼的，我們這邊也沒有資源。」(C1)

但地方的發展有其歷史文化脈理，以前提及的美濃「精功社區」為例，其係精忠、成功、定遠與信國社區[18]兩者共同組成，四個村莊同屬一個文化，*「我們同飲食同文化，同生活習慣，飲食吃了幾乎都差不多，也有互相嫁娶的。」(C8)*，但在行政區域劃分下，卻分別屬四個社區，須各別提案，無法有統一的規劃。

二、 社區發展協會特質

(一) 代表性不足

農村社區在地組織及團體召開前項社區居民會議，應於開會七日前將會議通知及農村再生計畫草案，公告於村里辦公室，及社區活動中心或集會地點，並得以其他適當之方式通知社區居民。社區居民會議應有農村再生培根計畫所定該社區應受訓練最低人數二分之一以上結訓人員參與，且其出席成年居民人數應達農村再生培根計畫所定該社區應受訓練最低人數二倍以上。前項結訓人員以接受該社區農村再生培根計畫者為限。

社區發展協會只要有 30 位以上的發起人，並年滿 20 歲以上，即可連署發起方可進行籌組，因此對於社區而言，社區發展協會本就有代表性不足的問題，而在本次訪談中，多數社區在面對設有門檻限制的培根計畫課程時，多是動員志工或是請鄉親情義相挺湊齊人數，既使最後的通過要召開社區居民大會，對於擔任社區發展協會負責人的多是地方頭人，也不會有太大困難，*「四個階段上完後要開一個社區大會，這一定會通過的啦。」(C7)*，如此一來，一個社區的農再計畫內容就變成由社區發展協會決定，更甚者，可能是協會中總幹事或理事長個人的意志來決定社區未來幾年的走向。

「我開了 3 次的鄰長會議，我們有 16 個鄰，請他們提供意見，他們當

[18] 信國社區於 102 年 6 月 17 核定通過農再計畫，定遠自治社區則於 104 年 6 月 12 日通過。

初都覺得我在耍寶，也講不出什麼，現在我計畫已經寫完了，要開社區大會，你們在講五四三的有用嗎，我們開社區大會有前任的里長 3 個來參加，他們知道我寫這塊寫得很痛苦，所以寫完你就舉手就好了，因為你講一句話我改很多，這個計劃要重改，就沒有用了」(C2)

「我們農再會成功，就是因為我們先有很強的志工隊，我們就說請志工來幫忙我們完成這個心願，他們就無怨無悔地說好，上課上到睡覺，老人家他們坐起來很累欸，所以那時候有要求上課一天上四小時就好，這樣他們還可以去務農什麼的。」

(二) 與里長關係失衡

Eisenstadt and Roniger (1984)指出侍從關係並非隨著民主政體、威權政體出現，也不會隨著經濟發展和現代化到來而消失，但卻也很容易的在某種時空環境產生新型態的侍從關係，潛藏在不同社會體系。台灣基層的社區發展，一直以來都受到地方政治結構的影響，尤其鄉村型社區受到村里長與農會系統的影響更是顯著。社區發展協會因經濟補助主要來自地方政府每年編列的預算，並且社區的範圍大多與村里重疊，使得其官方色彩濃厚，易演變成以村里長為主的民政體系與以社區發展協會為主的社政體系之間的拉鋸。這對於鄉村社區推行營造活動帶來許多不確定的因素，黃煌雄、郭石吉、林時機等人(2001)在對社區總體營造政策所提建議時，就提出社區發展協會與村里組織重疊並行，當兩者並非同一人且互動不良時，對立情形不斷發生，阻礙社區發展，康靜華(2013)在針對新北市三芝區的共榮社區農村再生計畫過程所做個案研究中，即指出「為避免傳統政治因素干擾，共榮社區以『關懷社區協會』作為農村再生申請組織」。

蔡育軒、陳怡君及王業立(2007)以地方政治的角度分析社區發展協會與與村里長之間的關係，就本次訪談對象而言，可概分如下：

1. 兩造合一型：村里長和社區發展協會理事長為同一人的情形

   C7 社區、C4 社區（總幹事為里長老婆）。

2. 合作互助型：村里長與理事長並不是同一人，但在各方面的提案或是社區發展業務上，彼此都能合作無間的配合，或是在大部分的業務上都能彼此接受。

「我們這邊的理事長跟里長是兄弟，非常好，不是親兄弟，是像兄弟一樣，感情非常好，所以里長也給我們拉過來上志工班…我們要動工了，要了解工程，里長很配合，我們社區要做什麼動員，他都會過來協助，合作的非常好，非常同調。」(C9)

「我們目前里長跟社區是同一掛的，如果哪天不同掛了，社區不是又走入另一個困境嗎？」(C6)

3. 互不干擾型：村里長與理事長並不是同一人，但在各方面的提案或是社區發展業務上，卻是各做各的。雖然可能偶而會有合作或衝突的情形發生，但在大多數的情況下，雙方均認為彼此業務完全無相關。

「當初計畫寫完，長官來現勘的時候，我都跟里長講說你帶前面，里長帶著長官走到哪裡，我都有寫到計畫裡，我也曾經開玩笑說，我去的調查時候起碼你不要放你的狗出來咬我就好了。」(C2)

4. 衝突對抗型：村里長與理事長視彼此為政治上的競爭對手。在各方面的提案或是社區發展業務上，常處於分庭抗禮的狀態，除了各做各的外，也會對彼此的所作所為瞭若指掌，甚至可能會有試圖破壞對方的行動出現。

「人民團體法就是這樣子的阿，…像我兩屆搞那麼好也不能再當了，那萬一被反對派的人搶去，我當然就不理他。」(C3)

「C1(社區)很可惜，他剩居民會議，他就類似我們的情形，他要改選了，又怕通過以後，有人要去競爭，怕被人家搶去，所以他計畫書還沒送，搞到現在變停在那邊。」(C3)

在里長與協會理事長關係互動不好的社區，農再計畫的推動常因社區理事長的改選而受到干擾，除了怕功勞被後面的搶走外，一方面也是想做為自己往後競選的資源，卻也造成長期規劃的政策會受到任期所影響。

「四階段都上完了，現在我在想不想提了…理事長快屆滿了，他明年 10 月份就滿了，剩不到 1 年，那我想弄得那麼辛苦，不要等我提一個案還沒執行他就下來啦，這樣不合(台語)阿。」(C7)

三、 公共行動社團未參與

(一) 執行項目的侷限性

誠如本章第一節所說，社區發展協會所推動的項目絕大多集中在硬體建設與產業活化，對於「文化保存與活用」或「生態保育」上的著墨甚少，核其原因，主要可分為水保局輔導的能力，以及社區內部的問題，現階段水保局雖然會要求社區要軟硬體併提：

「我們有跟社區講，你要配一件軟體，譬如說雇工購料產業文化，或生態，我會逼著社區說你要運作，所以你沒有提軟體，我們不會讓你提硬體，就不會提發包工程，…這個是內控，我們不會讓社區只會做發包工程，他如果只想做發包工程，那對不起，明年再來。我們會讓組織運作，不能老是只有做工程而已，這些都要跟你講，在我的任內，一個社區我都壓到一年 2 件發包工程，最多 2 年，我就看你的維護管理能力，如果有問題我就請你休息，退場，我沒有讓你退場，就是休息，這點我很堅持。」(G)

「美濃很多阿，像客家歌謠什麼的，都是在消耗經費的。鐘仁振兩個社區也是提客家歌謠，最好消耗經費的阿，講師外聘多少錢就多少錢，成果報告你就送照片出去就好啦，人員大概也有互相支援啦，這些都不會長遠啦。」(C1)

「我那時候接觸到，過來的人是蠻深入的，會去看你這樣東西作好不好，像野溪整治那些，也會提到說能不破壞就不破壞，沒有必要動到工程他們其實不會同意這個案子，最主要是水保局的審核。」(F)

但社區回應的方式就是以每年固定的農事體驗活動以符合要求，與其他未推行農再計畫的社區並沒有差異，實質上發展的主力仍然在硬體建設，以公共行動社團的角度觀察，水保局雖是農委會下的單位，但其職能並無法有效地引導社區

「即使他們後來內部鼓勵說不要提太多工程，不過問題是軟體他們沒有辦法指導，坦白說我也覺得水保局很無辜啦，雖然我也反對也跟他們吵過架，可是問題不是水保局，是當社區提軟體的時候，水保局怎麼輔導

他，你懂我意思嘛，就變這樣的問題，我覺得有點做不來啦。」(N3)

至於社區內部的問題，可能是人口老化、參與性不高、專業人才缺乏或者硬體建設容易獲得注目等原因：

「軟體調查就比較少，因為那有點吃力不討好的動作，除非我要這方面的資料或我對這方面有興趣，不然一般社區不願意花時間在這邊，直接做硬體對他們來說是很輕鬆的事，又可以讓人家看的到成果。」(F)

「再生班，有 25 萬以下補助活化產業的實作課程，辦個客家美食的東西或辦理採木瓜等，一天就可以消耗掉了。」(C7)

但對於農村要長遠發展，要吸引年輕人回鄉或是觀光客遊憩，硬體建設以及千篇一律的農事體驗活動絕對並非主要訴求，如同當時許多批判農再條例的聲音所說，打造一個富麗堂皇確死氣沉沉的農村，並不是「再生」。

對於社區發展協會來說，相關的文史或生態等需長時間投入的調查，在執行能力上是有困難的，效益不成正比外，執行能力上也有困難：

「我把這筆錢用在這裡，比方說鋪柏油路，水溝加蓋，真的是最好的嗎？還是我其實可以把這個錢，用一個比較麻煩的方式，但是我可以就是更好的回歸到這個地方，改善地方的問題，但是這就比較麻煩，因為你要去做一些調查，你要開社區的說明會，你要去整合眾人的意見。」(N1)

但此一部分正好是公共行動社團所擅長的，無論是青年人才或者是論述的能力，在美濃社區發展的歷程中，公共行動社團已有累積完整的人才庫，也有展現其豐富的成果。受訪者 N3 即表示

「剛剛你提這些社區，很多都有找過我阿，就是跟我談希望跟他們合作，幫他們寫計畫阿，還有談到說寫個計畫我給你 10% komisshon (台：回扣)的部分，但彼此出發點就不一樣了，不一樣的時候你去幫他寫計畫書，就是變幫兇。」(N3)

「農再其實水保局提供這部分經費是在農村發展，不是只有做農，農村發展還有分很多細項，農事的部分、農路修繕的部分，這個做了是要給

社區和地方上一個發展性，或許他們以為小部分而已，農的部分我們沒有經營到是因為我們農會蠻強的，我們在地都知道，績效還不錯，所以這個他做得好的部分，我們是不是把資源做其他部分，我們先把里上的部分做一個經營，你路都那麼不好，里民的生命財產都在這個路上都走到會跌倒，就是因為少了一個護欄。」(C5)

四、 小結

農再計畫在美濃的執行過程中，並沒有完整的呈現「由下而上」，從培根課程需「湊滿上課人數」這件事情對於社區發展協會都已是困難時，則社區居民又有多少意見能被彰顯，以本研究訪談的社區發展協會為例，會員人數多在百人以下，但其所屬社區總居民人數多在幾百至千人，如果連課程培訓人數都要透過主事者的「號召」決定，則社區居民對於農再計畫究竟是否知情都顯有疑慮。

多數農村再生計畫的倡議、發想都只集中在社區發展協會內，或者協會的理事長或總幹事個人，最後只要湊足人數舉辦社區居民大會即可過關，整個農再計畫可能只是協會幹部的個人意志，居民大會多淪為橡皮圖章的角色，形成另一種程度上的「由上而下」，非但失去了「由下而上」的政策原意，相較政府過去由上而下的推動社區發展而言，可能更顯得獨斷。

第五節 農再計畫的綜合檢視與討論

本節將藉由美濃執行農再計畫的經驗，及實務運作中所面臨的困境，檢視建構妥協利害關係人的政策方案，降低利害關係人的議價成本，據此提供建議予主管機關、其它地區與非營利組織者作為施政計畫上的參考：

一、 社區培力制度的缺乏

在訪談過程中，社區對於農再的正面態度多數圍繞在一個聲音，就是「農再讓社區變得有能力了」，以前縣市政府沒辦法做、行政機關互推責任的問題，在申請農再計畫後得以靠著自己的力量去執行：

「市政府沒有辦法做的，我們現在有辦法做了，像我們有做一件，市政府 30 年都沒有辦法去完成，山坡地的維護，農再以後我就申請，現在

已經做好了。」(C3)

「農田水利會現在哪還有錢，農水路要等他們修好不知道要等到什麼時候了，現在農再以後我們自己來作就可以啦。」(C5)

「你說退輔會那邊自己本身維持就很難了，還是靠水利會整體的規畫之下，能給我們這些農村在做一個調整，…你靠政治人物，他要看選票，我們這邊選票這麼少，不可能把錢放集中在這裡，所以說農再對我們這種偏遠小社區真的幫助很大，是不是？」(C8)

「(雇工購料）也可以照顧到社區年紀不是很老，又不是很小，很年輕的一個工作，如果他有這個專長的話，他就可以做，對不對，你說政府來發包，或是一些建設經費來做這條路的話，這條路的話大工頭包到工程以後，交給小工頭，小工頭在找零工，妳看，一層都剝削掉，真正弄在這個位置的就很少，是不是？你是不是想想看，農再很大的利處在這裡，對地方對社區來講。」

但若進一步檢視社區的運作情形，實際上社區所提到的農水路、山坡地維護等大型建設都是由水保局發包，社區居民並不會參與其中，對於社區能力的提升有限。且從農再計畫的補助社區中可以發現，參與的社區都是固定幾個社區，對沒有能力的社區來說，水保局並沒有花心力去執行，而是放任他，這樣只是放任弱者恆弱、強者恆強，只是鞏固明星社區，失去社區培力的意義：

「因為你社區都沒有共識，我硬推你有什麼用，那兩千多個就是連上課都不願上，連進入這個平台都不願意進來，我不能硬拉著你非得進來，他不要的資源你跟他硬塞，培根就是一個平台，你連平台都不願意進來，那要怎麼樣？你們自己都不願意自己討論公共設施，產業發展等，那我要幫你什麼？你的左右鄰居都在發展了，你自己不願意，那我不能逼你啊。」(G)

「社區農再透過的是一個平台，在參與學習的過程，居民農民誰參與，我們都歡迎，我從來都不會限制誰去參加，你說理事長把持，那其他人要上課，理事長可以叫他們不要來嗎？不會啊，培根的課就開在那裏，

你要來聽，要來講，都可以的，所以我重頭到尾培根就是一個平台，當然上課老師會加一些知識跟能力給他們，所以重頭到尾我都說農再他只是是一個平台，歡迎大家都來發聲，一起討論，那個境界是由大家一起拱出來的，而不是透過批判，我個人認為是這樣。」(G)

但在鄉村型社區中，許多社區都是因人口老化，社區沒有年輕人或足夠的志工，才無法參與相關計畫，若主管單位把自己的角色定位在一個「平台」時，並沒有積極的去培力這些社區，而是讓社區自己面對承擔，彷彿這是社區自食其果的後果時，社區很難成長，如黃源協(2004)所說，：「由下而上並不是放任社區自生自滅，而是應在社區能力不足時，透過外力協助其提升能力，這也才是社區營造的意旨」：

「你看他們後來為什麼推不下去，他們理事長 70 幾歲了，每天一個人中午在那邊拔草，沒有人要參與，就當然沒辦法上下去(培根課程)阿。」(C2)

「對看門道的人，你要去看到底有多少社區，有多大的程度，他真的是因為這個計畫從無到有，去變好的，還是你只是其實去給他錦上添花？」(N1)

「綠美化已經很少再碰了，提不是問題，重點是日後維護的問題，他現在最少社區要幫忙維護兩年，都發局會來看，他們會先通知要來看。之前水保局做完以後也有雇工購料，還是一樣做綠美化的部分，25 萬社區自己做，我們當時有點做得太大，後面維護的有點辛苦，慢慢的就不會想碰了，其實認真說起來社區環境應該是里長要維護，社區應該是輔助性質，不然領薪水的沒事，沒領薪水的有事。」(C1)

李承嘉(2012：309-310)認為透過競爭型的計畫，實質資本及社會資本條件高的社區，很容易獲得補助，但如此一來，反而最需要幫助的資本及社會資本條件低的社區，沒辦法受到幫助。吳明儒回顧過去社區評鑑所累積的成果，亦顯示不易在現行的評鑑制度獲得肯定或協助的社區，反而是經濟資源較為匱乏的社區，其居民人力資本與社會網絡亦可能十分限制，「就施政的平衡原則考慮，這些社區宜視為未來的重點輔導社區」。

「我必須談一件事情，我說社區發展協會不是產業單位，所以我常常跟ＮＰＯ講說，好，你說年輕人不會回來，那我告訴你，我請教你一件事情，年輕人可不可以來參與農再？可以，阿你為什麼不鼓勵他們來參與農再？他說他們要種田，沒有辦法，可是年輕人要拿公共的資源，你不參與討論我要怎麼給你資源」(G)

二、 應建立社區組織溝通平台

農再條例第 9 條第 2 項規定：「前項農村再生計畫核定前，對前項社區組織代表有異議或同一農村社區範圍提出二個以上農村再生計畫者，直轄市、縣(市)主管機關應協助整合或由該農村社區居民以多數決方式定之。」但對於農在計畫通過後，社區每年所提出來的年度執行計劃，即直接上陳行政單位進行審查，並沒有以公開方式供人閱覽得知：

「我們社區很早就立案了，不過以前都沒有做社區營造這塊，這兩年才開始有參與美濃、市政府的活動，是因為政府的資源越來越少了，人數也越來少，如果沒有人動起來的話，以後的資源很難達到。」(C8)

「我倒想問他們說，農村再生推了這麼多年，他們為什麼不參與，我認為每個人都應該發言，我去問都會區對農村再生的概念，他也會講一對農村在想法，可是你認為有實務嗎？我不是反對他們…我們會希望你來參與意見，就是說我們絕對希望你來參與意見，你的意見來參與，跟居民來融合，因為這些居民的認知跟這些ＮＰＯ的認知會有落差，阿講一句難聽，不管是在知識水準，在歷經上的想法都會不一樣，因為在政策執行上，每個人都有既定的立場，每個人都有這個既定的立場就很難去打破，你有沒有想過，各退一步。」(G)

「農村再生條例從總統府下做這個政策宣傳的時候，最常被使用的字應該是由下而上，但我覺得很好笑的是，他們一方面獎由下而上，可是另外一方面他對由下而上的遊戲規則，他定的非常嚴謹。…我很快就覺得這個由下而上就是喊個口號，耍個嘴皮子，他一點都沒有誠意。」(N1)

但對於居民或公共行動社團來說，農再計劃只是社區進入政策執行的入場卷，

實際重要的是後續各年度社區所提出的年度執行計劃，現階段的交流溝通管道明顯示不夠的。

「你辦了活動，但你這個活動到底辦得好不好，有沒有提升什麼事情，我們應該檢驗的是這個部分，不是說你去仿效社區營造的手法，都有開說明會什麼的，不是程序走完了就是叫社區營造，不是這樣子。」(N1)

因此主管機關首先應思考如何在年度執行計劃開始前，透過公開的閱覽方式讓社區知情，並主動創造一個讓雙方可以對話的空間，在施工前先達成共識，不僅可以減少因衝突的工程延宕，二來也可以兼顧雙方利益。

三、 思考以社區作為提案單位之適切性

農再計劃現階段操作上有 9 成都是由社區發展協會操作，主要原因，第一是農再條例第 9 條明文規定:「農村社區內之在地組織及團體應依據社區居民需求，以農村社區為計畫範圍，經共同討論後擬訂農村再生計畫，並互推其中依法立案之單一組織或團體為代表（以下簡稱社區組織代表），將該農村再生計畫報直轄市或縣（市）主管機關核定。」可發現水保局在實際操作上仍然將社區發展協會(理事會) 組織視為政府社區業務推動部門眼中唯一的窗口，包括官方文宣品的說明如圖， 與行政流程上的操作都可見一斑。

「現階段以環境綠美化為主，都發局、林務局也有，目前還有水保局。金額的部分，都發局上限 20 萬，林務局上限 8 萬，8 萬如果做到得獎就是 double16 萬，總共 24 萬。」(C5)

以美濃的狀況來說，公共行動社團所著重的議題通常並非以單一社區為主，而是更廣泛的區域性，因此在動員上自然難比社區發展協會；再者，如前述討論，以社區劃分提案單位對於行政機關是相對簡易的作法，但實際上村落的發展，尤其是農村，都有其文化脈理，一個聚落居民共同的生活型態、文化及宗教信仰並不會因為社區的劃分而影響，但以社區作為提案的作法，卻可能割裂聚落的文化脈理，使聚落間的不同社區發展呈現差異。

國立政治大學 National Chengchi University

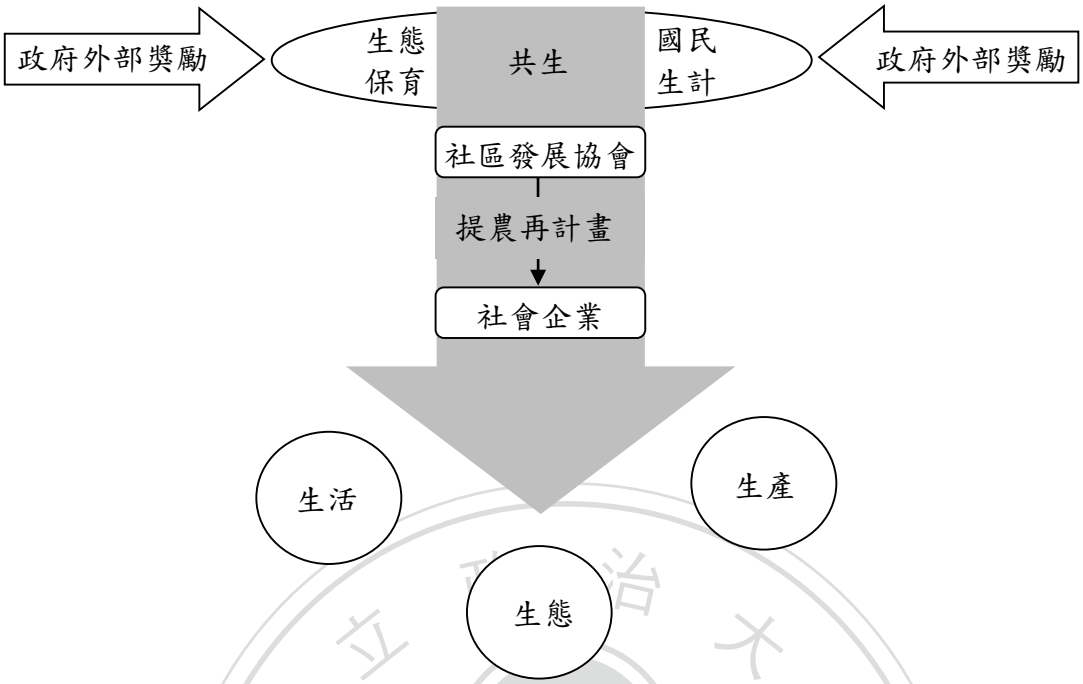

圖 8：農村三體共構圖

資料來源：農村再生社區生態保育作業參考手冊

國立政治大學
National Chengchi University

第六章 結論

本章分為三個部分，首先依照第五章的資料分析與結果，歸納整理成結論，呈現於研究發現中，並且於第二節中提出對美濃社區營造的建議，最後於章末述明研究限制併提出後續研究方向的建議。

第一節 研究發現

壹、 農再執行項目多集中在硬體設施及產業活化，社區能力成長空間有限

觀察美濃目前參與農再計畫的社區，執行項目以「硬體建設」為大宗，其中多數比例都是超過 100 萬的工程，須由水保局發包執行，在能力培養上並無法達成社區充權的目的；另一方面，在「產業活化」與「文化保存與活用」兩大項目中，社區所執行的都是在參與農再計劃之前即有辦理的項目，並非是在農再之後才產生的活動，且對照未參與農再計劃的社區，其活動性質區一樣都是農事體驗活動，並沒有特別突出之處，顯見社區因居民需求及本身觀念所拘，仍帶有觀光發展下的硬體建設思維。

2011 年日本大地震發生後，展開「氣仙沼編織計畫」，讓氣仙沼市產業活化的御手洗小姐曾說：「重建的意義，不只在於硬體設施的復原，而是要讓當地居民都可以安居樂業、重返日常生活」農村再生計畫的成效若分為兩個向度來看，第一個就是由誰執行？執行的項目為何？

政府計劃性的高額補助容易造成社區的慣性依賴，不但無法培養社區能力，反會造成社區發展協會臣服在政府的補助規定之下，失去創新的能力，缺乏自主性，成為跟政府友好的應聲筒，為政府施政計畫妝點門面，而一旦在計畫結束後，缺少經費來源時即無以為繼。在推動社區營造發展走向上，是人民要把「自主性」拿回來，因為過去歷史發展的過程中，長期所造成對國家的依賴與人民的壓抑，已經造成居民對於「公共事務」的參與卻步，更不用說長期地方派系勢力下所造成居民對於「發言權」的陌生。簡而言之，社區在營造過程中，最重要的就是透

過參與社區內人物地產景的塑造，重新建立自己的社區意識，學會自主思考地發聲，並且不用依循政府的意志，是靠自己的力量成長，而現階段農再的項目若只是集中投入於硬體建設與千篇一律的農事體驗活動，在社區內的效應自有侷限，也不易培養居民的社區意識。

貳、 社區發展協會掌握過多權力，由下而上難以落實

農再計畫在美濃目前都由社區發展協會負責推動，然而從培根計畫開始，相關資訊都封閉在社區發展協會內，儘管在最後階段有居民大會，但多數居民並不會知道詳細的計劃內容，只要社區符合應受訓人數門檻，課程就可以召開，形成社區發展協會的少數人可以掌控整個社區的規劃，更甚者，許多參加者都是社區的志工隊，僅是義務性參加幫忙，或是由社區發展協會主事者動員而來，造成協會領導人一人就可以主導整個計畫的進行，顯然並不符合社區營造中參與式規劃的要旨，將形成比傳統政府「由上而下」模式更為集權的模式，居民大會也將淪為橡皮圖章，為計畫背書而已。

參、 美濃社區發展協會與公共行動社團間的衝突將越趨頻繁

現行制度以社區為提案單位，加上龐大的農再經費，將會有越來越多社區發展協會申請農再計畫，而社區發展協會與美濃在地公共行動社團原本在對社區發展的理念、價值觀及組織定性上即有不同，也偶有摩擦，因此當前者透過農再計畫具備自主提案的能力及雄厚的資源時，雙方的衝突只會有增無減。

公共行動社團現階段雖反對農再議題，但並未因此反對推行農再計畫的社區，雙方平時保持「井水不犯河水」的立場，只有當社區規畫建設的區域跨越公共行動社團所關切的事物時，公共行動社團才會出面制止；公共行動組織則因在地的公共行動社團對於農再議題多抱持批判性的立場，基於立場的一致性，並不願參與農再計畫的推行，也不主動干涉社區。但如此一來，公共行動社團平常缺少與社區發展協會互動，卻在社區計劃執行時才阻止的作法，反而更亦使得彼此發生衝突。

肆、 農再計畫對台灣社區營造運動的省思

所謂「社區總體營造」的思想或模式，最核心的部分是在於有關社區的各種

公共事務，都應該由社區居民來共同參與和關心，如果一切事情都由政府部門在主導，而居民只是被動地在接受援助和建設，那就不叫社區營造。因此如何設計出一種機制，讓地方社區居民能夠自主地達到這個目標，即是社區營造專業者及行政部門設計者的責任。

農再計畫的初衷，是希望讓農村社區居民自主打造農村的新風貌，但由公部門所下放的資源，與社區整體發展上的理念是否貼切？對於社區營造的理念如何透過執行創造社區思考性？資源在社區內部有沒有被妥善運作？社區營造既然是一場起於「生命共同體」意識強化的運動，對於外部的取得、資源進入社區的媒介，都只是一種將之整合入社區的手段；每一種參與其中的政策都不是唯一切入社區議題的唯一方式，這些切入點只應視為凝聚居民意識的一種參與模式。

在本研究的過程中，發驗公共行動社團與社區發展協會雖然同在美濃，卻反因農再計畫議題的進入，使各社區組織各行其事，反而使美濃切割成 20 個社區各自發展，即與社區營造的理念背道而馳，如同廖石(2003：110)指出，地方之間應經由「區域合作」，以提昇共同的比較利益，擴張地方發展的潛力，並能夠透過整體區域發展的視野，提昇小型社區的群聚力

第二節 實務建議

「以前是有反水庫的議題，扣著大家，但是現在反水庫的議題基本上已經不是議題的時候，那你還是要回到社區很根本的，就是這個社區怎麼發展的一個問題。」(N2)

對於美濃的社團與居民來說，「讓農村活化再生」的政策目標是重要且有共識的，但對於「如何活化再生」的手段則有不同認知，每個行動者在不同的認知框架下，就會影響對於現象的「問題化」方式，也因此影響其對於政策目的及其力避之認知。

本研究最終目的期盼在於如何讓美濃的社區發展協會與公共行動社團能在社區事務上互相合作，在社區營造的運作場域中，信任無疑是影響成功與否的關鍵因素，受訪者 N3 在訪談最後也提到：*「如果我們跟社區合作一起去推農再的時候，我們寫計畫拿資源，社區動員人力，那一定是無往不利，這個我也知道，*

但是對我來說，我們會希望跟社區有更多陪伴的過程，所謂的陪伴就是跟社區保持一個緊密的溝通和聯繫。」(N3) 對於農再計畫的執行，公共行動組織不應用「井水不犯河水」的態度視之，因為若任由社區在不知情的情況下藉由農再計劃破壞了美濃生態環境，無疑是雙輸的情形。

Putnam (1993)以社區公民參與原則為出發點的社會資本概念，點明了當社會中各類型組織的活躍，並且與政府團體共同作用，造就整體社會的進步。因此社區參與促成社區更緊密的社會凝聚效果及信任關係，這樣的社會關聯內涵，有助整體社會資本質與量的提升。美濃擁有豐富的文化資產，公共行動社團間也互有專長的領域，具備完整的人才庫，例如愛鄉協進會對於環境與農村地景議題多有著墨，在生態與社區的結合上給了鄉村發展一個新的論述，農村田野發展協會近年來與農會積極的合作關係，成功的推廣了橙蜜番茄、白玉蘿蔔等農產品的行銷推廣，現階段也參與高雄市政府的美濃四大分區計畫。

在社區發展上，每個組織都有擅長專注的領域，但相對而言，社區發展協會也能最直接接觸到居民的心聲，如何有效的結合兩邊的資源，減少不必要的爭執成本，本研究提出下列建議：

一、 小農的交工文化

「交工」是換工的意思。美濃過去為了保持菸業一定的品質，在種植、收割、燻烤的時候，所需的勞動力相當龐大以及密集，一戶人家往往無法負擔這麼大的勞動力需求，於是在美濃便發展出來「交工小組」這樣的換工團隊。也就是四到六戶人家，每戶出三個人，舉摘菸為例，今天大家一起收甲的田，明天換收乙的田，這樣一直輪著下去，收到最後一戶人家的田後，再輪回來又從甲的田開始，直到大家的菸田全部收割完畢（洪馨蘭，1999）。這個勞動經驗，在美濃是非常共通的，縱使家裡沒有種菸的人，也可能因為受僱請，所以進到菸田共同參與勞動。

隨著菸業環境沒落，「交工」文化也逐漸消失，但近年來由於橙蜜番茄的推廣成功，陸續越來越多中青世代返回美濃務農，*「一年讓你領 40 萬好了，但在我們美濃這個地方，種橙蜜香半年，你的收入遠遠超過它了，那你要在外面苦哈哈的，還是你甘願回來家鄉這邊種個半年休半年」(C6)*，但因小番茄需要的人力高，

在爭不到工人的情況下，彼此互相幫忙的情形越來越常發生，*「還有一個越來越嚴重就是請不到工，現在都是透過我們自己美濃年青的互相交工的方式，這會慢慢回來，外籍新娘也是一部分的人力，有時候放長假他們的爸媽還會過來幫忙，順便當賺錢」(F2)*，亦即小農之間自主的形成了緊密的網絡關係，共同耕作、共同到農改廠學習、共同思考行銷、共同辦理活動，現階段社區營造所強調的「由下而上」，指涉的就是民間必須具有「內發力」，社區在地必須具有自發且自主的積極性共同參與，而小農的交工文化即具有這樣的內發力；同時，對於社區發展協會與公共行動社團來說，農產品的行銷、體驗也是雙方各自的目標，因此若能將農再計劃的資源投注於小農的網絡，就能使小農作為一個讓社區發展協會與公共行動社團合作的發展平台，也能將居民的聲音適當的導入農再計劃的體制當中。

二、 社會企業與青農的結合

2010 年底，美濃農村田野協會輔導 3 位年輕人，申請行政院青年輔導委員會的青年創業計畫，創立了野上野下文化有限公司，並開設文創商店，結合文創的方式行銷農村，包括發行美濃老街刊物，參與美濃農會白玉蘿蔔節的裝置藝術、橙蜜番茄的包裝設計以及利用在地旅行的方式與小農合作販售商品等，在近年來農會辦理的許多大型活動中，都可見其中不同以往的創意思維。

要使農村再生，讓年輕人返回農村是最重要也不可或缺的元素，以水保局目前所推動的「大專青年迴流」及「農村再生青年返鄉作業計劃」而言，前者只是讓大專青年到農村體驗，即使對農村產生認同，也不一定會回到農村；後者則是藉由補助薪水的方式，讓農村的年輕人留在家鄉工作，雖然把人留下來，但能否進而產生對農村的認同感，尚屬存疑。

社會企業與青農的結合是目前政府所大力推廣，也是美濃目前推動農再計劃的社區發展協會所追求的目標，2015 年 3 月 26 日，行政院在最新公告的施政方針中，針對農村社區再生計畫，也首次納入了「推動社會企業」之發展策略[19]，期望透過將社會企業概念導入社區產業的方式，協助農村社區永續發展(劉力嘉、

[19] 行政院 105 年度施政方針於 104 年 3 月 26 日行政院第 3441 次會議通過。

陳明賢，2015）相較於現階段所採政策舉措，社會企業與青農的結合更能使年輕人留在農村。

因此，若社區發展協會能將農再資源結合地方上的社會企業，不僅能使社區居民親近與了解市場運作，最終振興地方經濟、改善地方的生活環境、充實居民的工作能力，提升居民公共參與的意願，以及強化居民對地方文化產業的認識（邱連枝、官有垣，2009），也能藉由社會企業作為中間人，與公共行動社團協力合作。

第三節 研究限制與後續研究建議

一、 研究限制

(一) 未能深入了解美濃的派系生態

派系生態在農村型社區中往往有很深的影響力，尤其在訪談過程中可以感受到美濃因選舉而造成派系之間壁壘分明情形嚴重，但由於本研究將焦點集中在農再計畫進入美濃後，對社區組織間的攪動情況，因此並未針對美濃的派系生態進行了解。

(二) 未訪談其他農再計畫中的參與者

本研究在訪談對象上，係以美濃地區的社區發展協會與公共行動社團為主，並輔以直接受到影響的在地居民及主管機關水保局的觀點，試圖建構農再計畫在美濃推展的全貌，但對於其他農再計畫執行上間接相關的參與者，例如農會、區公所及培根計畫的輔導團隊等，因時間人力考量，並無納入研究中，可能因此缺少了部分觀點。

二、 後續研究建議

本研究是以農再計畫在美濃地區推動的情形做為研究個案，而因美濃推動農再計畫的社區組織都是社區發展協會，因此面向較為單一，建議後續研究可以針對由非社區發展協會的社區組織所推動的農再計畫作探討，並加以比較分析不同社區組織性質所推動的農再計畫，在執行項目、面向上是否有所差異。

國立政治大學 National Chengchi University

參考文獻

一、 中文部分

王南雁(2013)。**台灣以地方第三部門主導之社區型藝術活動運作探討—以美濃黃蝶祭為例。**東海大學美術研究所藝術策劃與評論組碩士論文，未出版，台中市。

王本壯(2005)。公眾參與社區總體營造相關計畫執行之行動研究—以苗栗縣推動社區規畫師運作模式為例。**公共行政學報，(17)**，1-35。

何明修(2003)。自主與依賴：比較反核四運動與反美濃水庫運動中的政治交換模式。台灣社會學刊，30，1-49。

江明修、蔡金火、梅高文(1998)。再造公共性政府。**中國行政評論**，7(4)，1-54。

江明修、陳定銘(2001)。非營利組織與公民社會建構：以社區大學運動為例。**中大社會文化學報**，12，15-43。

李柏諭(2010)。**社區如何動起來？推動台灣農村社區再生計畫的新治理邏輯（第2 年）**。行政院科技部補助專題研究計畫成果報告（編號：MOST 101-2410-H-845-014-MY2）。臺北市：行政院科技部。

李柏諭 (2010) 。實效社區治理模式的重組與實踐：以社區大學為例。**東吳政治學報，28**(1)，33-87。

林瑞梅(2012)。**青春作伴好還鄉：美濃後生社區實踐經驗。**國立台灣師範大學客家文化研究所碩士論文，未出版，高雄市。

林將財、呂溪木、詹益彰等 (2005)。**推動社區總體營造工作之成效與檢討專案調查研究**。台北市：秀威資訊科技股份有限公司。

林岩(2009)。**農村再生條例草案與農村改建條例草案之比較研究**。國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文，未出版，臺北市。

林書楷(2013)。**PPGIS 促進溝通之成效-美濃國家自然公園案例分析。**臺灣大學地理環境資源學研究所碩士論文，未出版，台北市。

林明禎(2011)。中介團體：台灣社區發展運作難題與另類選擇。**社會政策與社會工作學刊。15**(1)，137-166。

洪馨蘭(2002)。**文化產業再現過程的拉扯焦慮：以美濃為例**。論文發表於行政院客家委員會、國立清華大學主辦之「客家公共政策研討會」，新竹市。

洪馨蘭(2008)。批判、詮釋與再現：客家研究與美濃社會運動的對話。載於張維安、徐正光、羅列師（主編），**多元族群與客家：臺灣客家運動 20 年**（頁183-203）。台北：台灣客家研究學會。

徐震(2004)。臺灣社區發展與社區營造的異同－論社區工作中微視與鉅視面的兩條路線。**社區發展季刊**，107，22-31。

蔡培慧(2008)。油菜花田背後—農業結構與糧食安全。**新使者雜誌，(120)**，19-22。

藍逸之(2006)。城鄉發展或是農業發展的鄉村？由台灣城鄉特性初探國土計畫法下鄉村區的調整方向。**土地問題研究季刊，5**(2)，30-41。

張正揚(2010)。**小農的地方知識與變遷適應：旗美社區大學「有機」實踐之敘事分析**。國立高雄師範大學客家文化研究所碩士論文，未出版，高雄市。

鍾怡婷(2003)。**美濃反水庫運動與公共政策互動之研究**。國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，未出版，高雄市。

鍾怡婷(2011)。**農村再生條例關注行動中的象徵鬥爭。思與言，49**(4)，139-160。

賴雨陽(2011)。以社區圖像編織美麗國家：臺灣社區工作的回顧與前瞻。**社區發展季刊**，133，445-461。

鍾明光(2010)。**利用行動者網絡理論檢視公眾參與地理資訊系統-以美濃黃蝶翠谷為案例**。臺灣大學地理環境資源學研究所碩士論文，未出版，台北市。

盧春霖(2004)。**社區政治：村里、社區發展協會與自發性組織在社區營造上的衝突與合作**。國立中正大學政治學研究所碩士論文，未出版，嘉義市。

楊弘任(2007)。**社區如何動起來？：黑珍珠之鄉的派系、在地師傅與社區總體營造**。新北市：遠足文化。

顧忠華(2000)。台灣非營利組織的公共性與自主性。**台灣社會學研究**，4，145-189。

曾旭正(2013)。**台灣的社區營造(新版)**。新北市：遠足文化。

畢恆達(2010)。**教授為什麼沒告訴我（2010 全見版）**。新北市：小畢空間出版社。

胡幕倩（2009 年，2 月 5 日）。單靠硬體建設，農村難再生。**立報**。2015 年 5 月 30 日，取自 http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-16331

孫煒(2007)。台灣第三部門與政府互動的政策分析：新治理的觀點。載於丘昌泰

（主編），**非營利部門研究：治理、部門互動與社會創新**（頁 165-186）。台北：智勝出版。

康靜華(2013)。**臺灣農村再生機制之研究—以農村發展模式為核心**。國立臺北大學不動產與城鄉環境學系碩士論文，未出版，臺北市。

梁祖彬(1996)。社區工作的工作概念。載於甘炳光（主編），**社區工作—理論與實踐**（頁 33-54）。台北：五南。

黃源協(2009)。**邁向永續社區：社會資本、社區營造與社區發展之研究**。行政院國家科學委員會補助專題研究計畫（編號：NSC 96-2412-H-260-003-SS2）。臺北市：行政院國家科學委員會。

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，(52)**，87-129。

廖本全(2009)。誰來看守台灣農村？—評農村再生（再犧牲）條例。**看守台灣季刊，11**（1），55-61。

劉立偉(2008)。社區營造的反思：城鄉差異的考量，都市發展的觀點，以及由下而上的理念探討。**都市與計畫，35**(4)，313-338。

劉建哲(2012)。**農村再生與鄉村永續發展之研究-農村再生由下而上村民參與機制之研究(I)**。（編號：NSC101-2621-M468-002）。臺北市：行政院國家科學委員會。

劉力嘉、陳明賢(2014)。農村社區產業導入社會企業的新作為。**農政與農情，273**，26-29。

蔡建福(2008)。農村再生條例與台灣農村的再生。**農訓雜誌，(11)**，24-36。

陳欽春(2000)。社區主義在當代治理模式中的定位與展望。**中國行政評論，10**(l)，183 -213。

陳其南(2014)。社造思想的一些理論性的回顧。載於，落地生根：台灣社區營造的理論與實踐（頁 211-220）。台北：正港資訊文化有限公司。

羅桂美(2008)。**當代農村政經結構下美濃有機米產銷班的實踐與困境**。世新大學社會發展研究所碩士論文，未出版，台北市。

台灣農村陣線(2011)，取自：http://www.taiwanruralfront.org/。

美濃愛鄉協進會大事紀(2013)，取自：http://mpa.artlife.tw/mall/help_info-1_6-3.html。

美濃國家自然公園委員會(2014)，取自：http://meinongpark.blogspot.tw/。

趙剛(1998)。鎮誌作為一種社會運動：我讀美濃鎮誌的感想，取自 http://bbs.nsysu.edu.tw/txtVersion/treasure/tmm/M.872870915.A/M.872871525.A/M.886268602.A.html。

溫仲良(2007)。令人匪夷所思的公共工程，取自 http://blog.yam.com/kueihsienl/article/11155489

二、英文部分

Bevir, M. and Rhodes R. A. W. (2008). “Decentred Theory, Change and Network Governance.” In Sorensen E.and Torfing J. (Ed.), Theory of democratic network governance. Basingstoke: Palgrave.

Eisenstadt, S. N., & Roniger, L. (1984). *Patrons, clients and friends: Interpersonal relations and the structure of trust in society*. Cambridge University Press.

Etzioni, Amitai. (1993). The spirit of community: Right, responsibilities, and the communitarian agenda. New York: Crown Publishers.

Garson, G.D. and William, J.O. (1982). Public Administration: Concepts, readings, skills. Allyn and Bacon.

Lisk, F. (ed.) (1985). Popular Participation in Planning for Basic Needs. Gower Publishing Company.

Milofsky, Carl(1987).Voluntary Agencies and the Personal Social Services, in Powell, W. W.(eds.),*The Nonprofit Sector: A Research Handbook. New Haven*: Yale University.

Mishler(1986), Elliot G. Research Interviewing: Context and Narrative, Cambridge, MA:Harvard University Press.O'Hara, Sabine U.（1998）, Economics, ethics and sustainability:redefining connections, International Journal of Social Economics, 25（1）, 43-62.

Marwell, N.P.(2004). Privatizing the welfare state: Nonprofit community-based organizations as political actors. American Sociological Review, 69(2), 265-291.

Murdoch, J. (2000). Networks – a new paradigm of rural development?. Journal of Rural Studies, 16, 407-419.

Putnam, R. D. (1993). The Prosperous Community: Social Capital and Public Life, *The American Prospect*, 4 (1 3): 35-42.

Percy-Smith, J. (1996). Needs assessments in public policy. Open University Press.

Shaffer, C. R. and K. Anundsem (1993). *Creating Community Anywhere* New York: Tarcherl Perigree.

Taylor, M. (2007). “Community participation in the real world: Opportunities and pitfalls in new governance spaces.” Urban Studies, 44(2), 297–317.

國立政治大學
National Chengchi University

附錄一農村再生條例

第一章　總　　則

第一條　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，特制定本條例。

第二條　本條例所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

第三條　本條例用詞，定義如下：

一、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。
二、農村再生計畫：指由農村社區內之在地組織及團體，依據社區居民需要所研提之農村永續發展及活化再生計畫。
三、農村再生發展區：指直轄市或縣(市)主管機關依農村發展需要，擬訂計畫報經中央主管機關核定實施土地活化管理之區域。

第四條　農村活化再生之推動，應依下列原則辦理：

一、以現有農村社區整體建設為主，個別宅院整建為輔。
二、實施結合農業生產、產業文化、自然生態及閒置空間再利用，整體規劃建設。
三、創造集村居住誘因，建設兼具現代生活品質及傳統特質之農村。

第五條　中央主管機關應統籌農村規劃及建設相關資源，配合區域性農業發展政策，整合政府各部門在農村社區實施之各項建設及計畫。

第六條　中央主管機關應擬訂農村再生之政策方針，報行政院核定；修正時亦同。

第七條　中央主管機關為推動農村永續發展及活化再生相關事項，應設置農村再生基金新臺幣一千五百億元，並於本條例施行後十年內分年編列預算。

農村再生基金之來源如下：

一、前項分年編列預算之撥入。
二、受贈收入。
三、基金孳息。
四、其他收入。
農村再生基金之用途如下：
一、辦理農村再生計畫之整體環境改善、公共設施建設、個別宅院整建、產業活化、文化保存與活用及生態保育支出。
二、辦理農村活化再生之政策方針、農村再生總體計畫、年度農村再生執行計畫或農村再生發展區計畫擬訂、審核之業務支出。
三、補助具有歷史文化價值建築物或能與鄰近環境景觀融合之特色建築物及其空間之維護或修繕。
四、具有保存價值之農村文物、文化資產及產業文化所需保存、推廣、應用及宣傳等支出。
五、辦理農村調查及分析、農村基礎生產條件及個別農村生活機能之改善、規劃及建設等支出。
六、推動休閒農業及農村旅遊相關支出。
七、辦理農村社區之規劃、建設、領導、永續經營等人力培育及農村活化再生宣導等支出。
八、管理及總務支出。
九、其他有關農村活化再生業務支出。

第二章　農村規劃及再生

第八條　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。

前項農村再生總體計畫之擬訂，應辦理公開閱覽，必要時得舉行聽證會。

第九條　農村社區內之在地組織及團體應依據社區居民需求，以農村社區為計畫範圍，經共同討論後擬訂農村再生計畫，並互推其中依法立案之單一組織或團體為代表（以下簡稱社區組織代表），將該農村再生計畫報直轄市或縣（市）主管機關核定。
前項農村再生計畫核定前，對前項社區組織代表有異議或同一農村社區範圍提出二個以上農村再生計畫者，直轄市、縣（市）主管機關應協助整合或由該農村社區居民以多數決方式定之。
第一項農村再生計畫，應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。

第十條　直轄市或縣（市）主管機關受理前條第一項之申請後，應以公開方式供民眾閱覽並提供意見；民眾提供之意見應納入核定之參考。

前項申請核定之程序、公開閱覽時間與地點、異議處理、審核程序、實施方法、管理與維護、監督方式、補助基準及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。

依前條及前項核定之農村再生計畫(以下簡稱已核定之農村再生計畫）定有第二十條之社區公約者，主管機關應優先補助。

第十一條　直轄市或縣（市）主管機關應依第八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。

前項補助，不含土地取得費用。

第十二條　主管機關得對第九條第三項所定農村社區整體環境改善及公共設施建設予以補助；其種類如下：

一、農村社區內老舊農水路修建。
二、農村社區照顧服務設施。
三、自用自來水處理及水資源再利用設施。
四、水土保持及防災設施。
五、傳統建築、文物、埤塘及生態保育設施。
六、閒置空間再利用、意象塑造、環境綠美化及景觀維護等設施。
七、人行步道、自行車道、社區道路、溝渠及簡易平面停車場。
八、公園、綠地、廣場、運動、文化及景觀休閒設施。
九、污水處理、垃圾清理及資源回收設施。
十、網路及資訊之基礎建設。
十一、其他經中央主管機關認定者。

第十三條　主管機關得對第九條第三項所定個別宅院整建予以補助;其補助應符合下列原則：

一、興建或修繕宅院，應以合法建築物為限。
二、申請補助項目，以能增進農村社區整體景觀者為限。但住宅本體內部設施之修繕，不予補助。
三、以減少水泥設施，實施生態工程者，優先補助。

四、選用綠建築或符合低碳精神設計，且具地方特色之建築圖樣進行興建者，優先補助。

五、依法規應保護、禁止或限制建築地區之宅院拆除遷居農村社區者，優先補助。

六、零星農舍拆除遷居農村社區者，優先補助。

前項所定個別宅院整建補助之申請資格、應檢具之書件、辦理程序、補助基準、審核條件與程序、查核機制及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。

第十四條　主管機關得對第九條第三項所定產業活化予以補助；其補助應以農業相關者為限。

第十五條　直轄市或縣（市）主管機關就實施農村再生計畫之地區，得依土地使用性質與農村再生計畫，擬訂農村再生發展區計畫，進行分區規劃及配置公共設施。

第十六條　直轄市或縣（市）主管機關擬訂前條農村再生發展區計畫，應舉辦公聽會。但經設籍該農村再生發展區計畫範圍內二分之一以上成年居民要求辦理聽證者，應辦理聽證。公聽會相關意見或聽證紀錄，應併同計畫書圖，報中央主管機關核定。

前項農村再生發展區計畫之擬訂與變更程序、公聽會辦理程序、公開閱覽時間與地點、應檢具之書件、規模、條件、審查、核定及其他應遵行事項之準則，由中央主管機關定之。

第十七條　農村再生發展區內土地使用，應配合農村再生發展區計畫內容實施管理。

前項農村再生發展區範圍內之土地容許使用項目、認定基準、土地使用強度、建築風貌、管理監督方式、審核程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商中央地政及營建主管機關定之。

第十八條　各級主管機關應配合農村社區整體發展需要，鼓勵於農村社區廣植林木，建設具生態及緩衝功能之綠帶。

第十九條　農村社區範圍內各級政府管有之公有土地及農會、漁會、農田水利會、國營事業之土地，得配合農村再生計畫，實施空間活化再利用。

第二十條　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。

第二十一條　前條社區公約應依下列規定辦理後，報直轄市或縣（市）主管機關備查；社區公約變更時，亦同：

一、公共設施：經所涉公共設施所有權人，或其代表人或管理人全體同意。

二、建築物：經所涉建築物所有權人全體同意。

三、景觀：經所涉土地所有權人全體同意。

前項土地或建築物所有權之繼受人，應於繼受前，向社區組織代表請求閱覽或影印社區公約，並應於繼受後遵守前項社區公約之一切權利義務事項。

第一項社區公約之訂定與變更程序、範本、公開閱覽之時間與地點、會議決議方式、異議處理、報備查程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。

第二十二條　社區公約經備查後，違反社區公約者，社區組織代表應先予勸導，其涉及相關法規規定者，並得請求有關機關依各該法規規定處置。

第二十三條　中央主管機關對農村社區之建設，應建立督導制度；並得對農村建前項獎勵辦法，由中央主管機關定之。

第二十四條　中央主管機關應對現有農村進行全面調查及分析，並對農村生活品質訂定評定指標。

中央主管機關得依前項調查及分析，進行農村基礎生產條件與個別農村生活機能之改善、規劃及建設。

第三章　農村文化及特色

第二十五條　直轄市或縣（市）主管機關得對具有歷史文化價值建築物或能與鄰近環境景觀融合之特色建築物及其空間，補助其維護或修繕經費。

第二十六條　直轄市或縣(市)主管機關應對轄區內之農村社區，進行農村文物、文化資產及產業文化調查；對具有保存價值者，應妥為保存、推廣、應用及宣傳。

第二十七條　各級主管機關依據各地區農業特色、景觀資源、農村發展特色及生態與文化資產，推動休閒農業及農村旅遊。

國立政治大學 National Chengchi University

第二十八條　各級主管機關應針對農村社區建設、文化資產、產業文化及景觀生態特色，製作適合社會大眾及各級學校之宣導資料，並積極補助相關宣導、教育活動。

第二十九條　直轄市或縣（市）主管機關得對農村社區內所屬學校之閒置空間，提出再利用計畫，並辦理城市與農村交流及農村體驗活動。

第三十條　各級主管機關應加強農村社區之規劃、建設、領導、永續經營等人力培育及農村活化再生之宣導。

中央主管機關應訂定年度農村再生培根計畫，並督導直轄市或縣(市)主管機關依該計畫實施培訓。

各級主管機關實施前項年度農村再生培根計畫，應以農村社區為單元，針對個別農村特性及需求，分階段開設培訓課程，並加強農村專業人力培育。

農村社區在地組織及團體依第九條擬訂農村再生計畫前，應先接受農村再生培根計畫之訓練。

第三十一條　直轄市或縣（市）主管機關應配合農村再生計畫之推動，輔導在地組織之運作，並建立獎勵及績效評鑑制度。

第四章　附　　則

第三十二條　都市計畫或國家公園區域內之農民集居聚落，經該直轄市或縣(市)政府同意，並報中央主管機關會商各該目的事業主管機關認有農村活化再生需要者，準用第九條至第十四條及第十八條至第二十二條規定辦理。所需經費得由農村再生基金支應。

第三十三條　都市計畫或國家公園區域內，辦理農村活化再生之地區，其土地使用管制仍依都市計畫法或國家公園法及其相關法令辦理。

第三十四條　已核定之農村再生計畫之農村社區，因重大天然災害受有損害者，直轄市或縣（市）主管機關為協助農村社區重建工作，得逕為調整年度農村再生執行計畫，並報中央主管機關備查，不受第十一條第一項規定之限制。

第三十五條　直轄市或縣（市）主管機關對農村社區內有妨礙整體景觀、衛生或土地利用之窳陋地區，其土地所有權人或建築物所有權人有住所不詳或行蹤不明，經直轄市或縣（市）主管機關於村（里）辦公處所及其

他適當處所公告三個月，期滿無人異議者，得逕為實施環境綠美化、建築物之維護或修繕。

第三十六條　為維護農村居住品質及生產安全，對具危害性之農業生產廢棄物或對農村發展不利之土地利用行為，應依土地管理及環境保護相關法律予以限制。

第三十七條　本條例施行細則，由中央主管機關定之。

第三十八條　本條例自公布日施行。

國立政治大學
National Chengchi University