

農村再生之核心價值與 農村社區營造



郭瑞坤

國立中山大學公共事務管理研究所副教授·社團法人高雄市公共事務管理學會理事長·社團法人台灣社造聯盟創會理事長

一.前言

農業是臺灣發展的基礎，但受到70年代後的經濟至上與發展主義的政策導向影響下，工商產業以及快速都市化對農村造成的傷害，卻屢見不鮮。不可否認的，不論是從「三生」的生活、生產、生態面向，或是從「三農」的農民、農業、農村面向來看，臺灣的農村確實面臨許多的問題與嚴峻的挑戰：農業產值待提升、生態與生產方式待改善、生活環境窳陋、公共建設品質不佳、農村人口老化、農村文化流失…等，問題多元且結構複雜，需要各界人士關注、投入，更需要政府政策來支援，「農村再生」政策便是政府針對農村發展所規劃之重要政策。

二.農村再生政策特色

2010年，引起社會各界眾多爭議的「農村再生條例」在紛擾中通過，並於同年8月4日由總統公告施行。再生條例內容主要針對農村六大工作進行補助，包含了農村整體環境、公共設施整備、個別宅院整建、農業產業發展、農村文化保存活化、以及生態保育；並由農村組織自主依需求提案。再生條例在推動過程中引發的爭議，除了呈現出社會各界對於農村發展議題的強烈關注外，同時某種程度也代表了政府對改善農村問題的重視程度。

農村再生條例全文共38條，包含了四個章節、分別為總則、農村規劃與再生、農村文化及

特色以及附則，並以「由下到上」、「軟硬兼施」、「計畫導向」、「社區自主」為整體施行指導原則。從社區發展工作推動的角度來看，農村再生條例具有四個「第一」特色：第一個與社區工作相關的法律；第一次以法律來穩定社區工作政策延續性；第一個以法律規範社區工作相關經費（10年編列1500億）；以及第一個明文規定社區需經培力過程才能申請經費的法律。以上特色中可以發現「農村社區」在農村再生政策中的關鍵角色，而農村社區是否具備地方發展的共識、自主經營的能力，是推動農村再生成敗的關鍵。

三.由下到上的農村發展政策視野

1994年開始，「社區總體營造」在文建會的主導與推動下，在全台不論城市或鄉鎮的社區中帶起一陣風潮，也帶動了許多社區的居民逐漸走出家門參與起社區的公共事務。社區營造所謂的「總體」有兩個意涵：一是面對及處理社區「整體」的問題；一是社區居民「共同」的參與。前者是社區營造對外呈現的成果，後者才是社區營造最大的目標，也就是強化社區對地方的認同感與居民間內部網路的連結、培養居民參與公共事務、打造公民社會的核心價值。

農村再生強調的「社區自主」便是基於此一價值。特別是農村長期以來各項公共建設投入經費相較於都市明顯較低，使得公共設施破敗不

符居民需求、環境窳陋影響生活品質、生命財產安全措施不足…等現象普遍存在基層農村社區。因此更需要居民的參與、提出意見、共同討論、凝聚共識、尋求解決方案，再經由政府的資源、專業者的輔導來協助社區確實改善農村社區的問題。換句話說，農村再生所要推動的農村發展工作，從過去由公部門/專業者代替民眾規劃（plan for people）、到推動居民參與式規劃（plan with people），逐漸轉由民眾自主規劃（plan by people），以避免政府資源浪費在社區不必要的事務上，這也是「由下而上」的基本理念。

四. 社區培力（community empowerment）打造社區自主能力

農村社區由於內部社會結構的影響，自主規劃的能力有限，因此如何增進居民參與的能力、基本的視野、規劃的概念，是在推動社區自主規劃前的必要工作。因此，「社區培力」是在推動農村再生之前極為重要的準備基礎。針對此項需求，農村再生政策中以「培根計畫」為推動社區培力主要工作，也做為推動農村自主與農村再生的學習基礎。

「培根計畫」是一套針對社區在地居民共同參與的培訓課程，分為四階段共92小時，由社區依人口條件，邀集一定人數的在地居民共同參

與，並需達到一定人數的成員完成各階段培訓，才具備提出農村再生計畫之資格。而培根計畫執行的設計上具有兩大特點：

一、不同於一般公部門推廣社區營造的培訓課程是採社區菁英幹部集中培訓，造成社區少數幹部不斷接受培訓，但多數居民對社區營造概念仍模糊不清。培根計畫則是以深入社區的方式，由專家學者進入社區進行授課來帶動居民學習，此種方式容易激起居民的好奇、增加參與的機會與意願、打造一個居民參與社區事務的管道。

二、不同於一般常見課堂講授的形式，培根計畫課程進行方式主要採用工作坊（workshop）、動力遊戲、實作操作…等方式來促進居民間的互動與討論；而討論的重點在於社區資源、社區發展問題、未來願景、共同議題與行動方案。此種方式讓培根課程實質上成為社區意見討論的平台，而專家學者亦可適時在旁協助及引導，讓更多的想法與意見被激發、表達並討論。

社區培力是一種社會行動過程，也就是透過個人、組織與社區的參與，運用各種資源，透過共同努力來改變社會條件與政策環境，並經由此一過程來獲得對生活環境的控制能力；從此觀點來看，以培根計畫為基礎的農村再生政策原則上是符合社區培力的概念與作法。



培根計畫課程中常見社區居民小組討論



以活潑的課程操作方式激起社區居民興趣



台南市龍崎區龍興社區
「古農具展示館」展示了社區居民努力蒐集而來的傳統農具，但房舍卻因老舊而岌岌可危。



台南市龍崎區龍興社區
經過居民共同討論規劃與決定施作方式後，運用在地材料，一起動手施作改善。



台南市龍崎區龍興社區
改善後的「古農具展示館」除了能夠提供傳統農村文物良好的保存空間，更因居民一起動手執行的過程，成為共同的在地記憶。

培根計畫此一執行型態常被戲稱為「動員」，但在社區營造的推動過程中，動員並非不可觸碰，而是在合理且有持續成效的原則下可以妥善運用的手段。92小時培根課程的共同參與及討論，推動的是一種「社區共學」的機制、是一種凝聚向心力的過程、更是重建更緊密社會資本的方式；最終的目標在於經由社區居民的參與，形成集體的意識，並以農村再生計畫的提出做為管道與手段，爭取政府的資源及專業者的協助，共同來面對、解決與改善社區的問題。

五.從培根計畫到自主性農村社區營造

農村再生、培根計畫是否等同於社區營造？此問題或許見仁見智，但從兩者同樣立基於由下而上、居民參與、社區自主的精神來看，基本上確實有其共通之處；差別在於農村再生主要以農村為範圍，以農村居民組織為對象。另一方面，農村再生以農村整體環境、公共設施整備、個別宅院整建、農業產業、文化保存、以及生態保育為主要工作標的項目，與其它如文建會、營建

署、環保署…等部會推動單一屬性的社區政策相比，具體來說更有「總體」概念、較有願景與並且具長期與延續效果，而前導的培根計畫，也更有紮根的理念。

但農村再生若要達到社區營造「造人」的目標，仍存在許多問題。農村再生挾帶了大規模的政策資源來推動農村社區的六大工作項目，短期之內吸引了大量的農村社區爭相投入培根計畫培訓工作，儼然成為一波新的農村運動。當補助成為耀眼的誘因，部份社區推動農村再生的動機，容易從「需要」變為「想要」、從對社區公共事務的關心，變為對補助及額外建設的想像，而產生急於提出農再計畫獲取補助的心態；輕則表面上應付各項培訓標準的要求，重則透過管道施予各種壓力，以求取得培訓證書。如此一來，便失去了「居民參與」、「社區自主」等農村再生的理想與社區營造的精神。

另一問題，是行政執行層面上的壓力。農再政策中，是以農村再生為願景、以培根計畫為建立社區自主性的過程、以農村再生計畫為實踐理想的過程與手段；但農村再生因資源龐大、自然承受各界關注與高度的政策執行壓力，加上追求「計畫導向」，而使得執行機關不得不將重點

放在「農村再生計畫」的提出，而不是「培訓過程」與社區自主的成熟度。此種主客體顛倒、手段成為目的、形式至上的現象，長久也將扼傷農村再生的價值與政策的成效。

台灣長久以來少有針對農村振興的政策，農村再生的提出確實有其高度的政策意涵。而農村是否能夠再生，重點不在於社區是否可以提出一本書面的農村再生計畫，而是社區的組織與居民對於現存問題是否理解、思考、討論與行動，這種自發與草根的力量才是再生的關鍵，否則所謂再生都將淪為空談。

在這樣的衝突下，培根計畫如何推動、操作與執行，將成為第一道把關的機制，也考驗著農村再生是否能夠朝向正確的方向前進。因此未來執行上勢必需要加強培根計畫兩大功能：一是引導的功能，也就是培訓重點必須強調操作社區共識的討論與凝聚，並且以活化的課程持續導入社區營造的觀念；一是把關的機制，也就是在培訓制度上需要更加強社區篩選、晉級的評估機制，才能夠讓有限的資源確實的提供給已經準備好的社區，讓更具自主性與草根性的農村社區營造成為十年農村再生政策推動的基石。

