

# 社區營造、地方創生與合作社運動

曾 旭 正

## ◆ 緒言

政府宣示 2019 年為「地方創生元年」，為地方創生政策揭開序幕；而眾所皆知，社區營造政策自 1994 年倡議以來，迄今依然是支持在地耕耘的重要力量。因此有人不解：「既然有社區營造，為何還要推動地方創生？」，兩者的異同實有必要加以釐清。

本文嘗試比較這兩項政策的差異，說明其在當前社會時勢下的獨特角色，進而再就其共同交集，指出「組織運作」的重要性。組織運作乃是各類型團體能否成功的關鍵因素，其組織形態多元，運作方式可發揮的社會成效也各有不同。我們具體主張「合作社」可以成為社區營造與地方創生在組織面的重要解方，對於已累積多年經驗的社區營造而言，它將是轉型與升級的重要工具；對於才起步的地方創生而言，合作社將是一項同時解決動員、民主運作與實務需求的選擇。

## ◆ 從社區營造到地方創生

文建會在 1994 年提出「社區總體營造」的政策宣示，自此在將近三十年間，政府沒有改動政策名稱只有擴大支援的

範疇。甚至在 2002 年游錫堃先生擔任行政院長時提出「挑戰 2008—國家發展重點計畫」，還將社區營造納入其中，提升為國家級計畫。

在社區營造政策的發展歷程中，因應社會變遷曾作大幅度的政策調整。譬如因應 921 大地震之災後重建而發展起來的社區陪伴模式，鼓勵災區的居民團結互助以度過重建的難關，其中災前已有組織的社區可以快速得到公私部門的協助，迅速啟動復原與重建工作；災前未有社造經驗的社區也在分區顧問團的陪伴下，加入社區營造的行列。

921 災後重建計畫可以說是時間向度上對社區政策的考驗，其經驗引發我們對政策有所思考，得到以下幾點看法：

1. 文建會推動的社區營造政策，採用開放社區提案、政府配合協力的模式，經過多年的淬煉，確立了「社區協力政策」的政策類型；
2. 社區的自發性是社區協力政策能否成功的重要條件，所以政策推展自應以支持與提昇社區的自發性為目標；
3. 社區營造政策鼓勵社區不斷創新，因此

在推展過程中累積了諸多社造的行動主題，可作為互相學習的素材。譬如「藝術介入社區」、「文資活化」、「社區產業」、「社區文史」、「社區林業」、「社區照顧」、「綠色療育」、「文資保存」等等，成為後來地方創生政策的基礎；

4. 地方政府配合中央部會推動社區協力計畫，多數縣市的確已建立自身的執行特色，清楚掌握在地的社區組織動向、建立穩定的輔導團隊協力機制等。

相對於前述政策面的發展，民間從事社區營造者又走出何種軌跡呢？大致有六個趨勢：

1. 行動主體除了社區發展協會與基金會，也出現社會企業、合作社等；
2. 社區團體關注的範圍依然局限於生活社區，少有對區域發展的關懷；
3. 社群與社區呈現消長與互相支援的趨勢；
4. 社區營造手法與關注的主題迭有創新，累積了豐富的經驗；
5. 社區營造偏重於第一、三部門，忽略企業力量；
6. 年輕的生力軍投入社區場域者漸多。

這些趨勢一方面透露出社區營造面對社會大環境變化而衍生的自身調整，但也顯現它的挑戰是巨大的，有賴更多政策資源投入。

#### ◆ 地方創生政策接續而起

國家發展委員會自 2016 年即開始研擬「地方創生政策」，主要參考日本經驗而成。日本早在 2009 年即已真實面臨人口問題的挑戰，全國總人口在該年達到頂峰之後即逐年減少。為此學者大野晃在 1991 年提出的「限界集落」概念重新得到重視；2014 年增田廣寬也編著《地方消滅》一書，宣稱到 2040 年日本將有 896 個市町村因為人口過少而消失，聳動的警語引發社會熱烈討論。

源自人口問題而產生的危機感是日本社會對新政策的強烈支撐，執政的安倍政府遂在 2014 年提出「地方創生政策」，政策建制力道相當強大。在組織上，成立「城鎮·人·工作創生總部」，並指定一政務官擔任「地方創生擔當大臣」（首任為石破茂）。在法令上，配合訂定「城鎮·人·工作創生法」；在行動策略上，公布「町·人·工作創生基本方針」，選定國家戰略特區展開第一期地方創生計畫。

除了中央政府的強力作為，更鼓勵地方訂定綜合戰略計畫和創意行動。譬如中央政府推動「地方創生協力隊計畫」引導都市年輕人口入鄉，改良已執行數年的「故鄉稅」，讓有特色的偏鄉也能得到納稅人的青睞；調整公務員申調的彈性，支持「公務員返鄉」以利於地方創生。在地方政府方面，則以市町為單位，訂定地方

版的地方創生綜合計畫，作為中央政府補助的依據，也成為地方按部就班並整合不同單位齊力推動的藍圖。許多地方政府自發地創造出許多有創意的作法，有學者因此宣稱「地方創生是公務員發揮的時代」。

相較之下，台灣社會在人口達到高峰（2021 年）之前即開始倡議地方創生政策，但官民並沒有明顯的危機意識，以致於在組織、立法、規劃、預算方面並未能有力地開創。沒有專法與專責機構，也不補助鄉鎮公所擬定綜合的戰略計畫，地方政府即使有強烈的危機意識與行動熱情，往往也無法提出周延的地方創生構想，為地方創生的推動埋下若干隱憂。

#### ◆ 地方創生面對的挑戰與關鍵問題

地方創生既然源自人口發展的危機，「關係人口」的創造與維繫遂成為最關鍵的挑戰。處理地方人口的流動主要有三種方向：減少本地人口持續外流、吸引外流人口返鄉、創造新的入住人口。這三個方向都以創造「地方吸引力」為前提，而地方吸引力又以「好的工作機會」為必要條件，若能再加上生活品質、福利措施乃至教育特色等的配合，才足以提升吸引力。

如同社區營造，地方創生也是一項社會工程，因此在處理上述社會議題的同時，也希望摸索政府治理方式、調整社會

組織的運作方式，達到改變社會體質的效果。台灣的地方創生政策如果能善觀情勢，在主題與行動方式上善加規劃，在執行上有所創發，則可以在既有的社區營造基礎上，對台灣社會產生以下幾項正面作用：

1. 促進產官學社建立有效議論、分工、課責的合作機制；
2. 推動社會創新和創造力，累積為社會設計豐厚的底蘊；
3. 地方擁有集體解決問題的能力，自治的條件可以更成熟；
4. 強化鄉鎮公所的規劃與治理能力。

不論社區營造或地方創生都不能停留在願景的想像，需要有具體的行動，更準確地說是「集體的行動」。而集體行動必然由特定的組織來倡議、動員與推展，因此，「結社」成為地方創生的關鍵課題，它的具體內涵包括組織的打造、運作、成長乃至變革。不論採用何種組織，我們要強調：投入地方創生，首要任務就是建立組織（to organize an organization）。

地方創生的組織可以區分為兩層，一是實質投入生活事務的第一線工作組織，不論是生產、銷售、服務、設計、行銷、紀錄，乃至人的照顧、培訓、交流等等，目的都在於打造在地生活的品質，累積在地的吸引力，更重要的是事業本身就提供了有價值的工作機會，有利於創生；

另一是致力於組織連結、經營關係人口、掌握地方創生成效等的平台組織，其目的在於對內積極促進工作組織之間的合作，提高彼此的社會資本，穩定返鄉留鄉的工作條件；對外則努力橋接公共政策與私部門的資源，必要時提高對外的知名度，招徠遊客提高觀光收入。

工作組織與平台組織因角色不同，在社會上會以不同的形態存在與運作。工作組織最常以公司、店家、工作室、合作社、社會企業與協會等形態出現，在地方創生的共同脈絡中營運，因對象(顧客)不同、服務方式不同而可能有各種創新。台灣近三年來在政策激勵下，許多年輕人也以小公司或工作室的形態如雨後春筍般快速冒現，儼然形成新時代的創業風潮。

然而值得思考的是，以公司、店家或工作室模式投入地方創生與一般創業有何不同？又與地方創生有何關聯？是否欠缺永續發展的條件？觀察台灣經驗，現有案例往往欠缺共同的依憑(地方創生的共識、得到認同的戰略計畫等)，甚至在營運本身就欠缺公共的想像，與一般的企業或店家無異。

工作組織的問題也突顯了平台組織的重要性。平台組織為新的任務(地方創生)而生，也為地方上已存在的工作組織而生，此外它也應該扮演公私部門之間的串接者。1980年代創建於英國的 Ground

Work(以下簡稱GW)，是以環境營造為主題的非營利組織，即常常在各市鎮中發揮平台角色，是值得參考的作法。

### ◆ 地方創生組織需要納入合作精神

不論工作組織或平台組織，在行動的同時也要經營它們與其他單位間的社群關係、營造好的工作條件、並關注環境永續等的課題，因此其組織方式需要跳脫當前慣行的作法。我們主張參考「民主式經濟」或「合作(團結)經濟」的概念，引入相關原則作為地方創生組織經營的指引。

對比於競爭、切割、私利、獨斷與短線，其對立面是合作、包容、公共利益、民主和永續，很明顯地，後者才是地方創生組織應該擁抱的價值，也正是合作社精神的體現。1844年在英國曼徹斯特成立史上第一家勞動合作社，訂定了「羅虛戴爾原則」作為該合作社運作的基礎。180年來，英國的合作社蓬勃發展，至1995年經由國際合作社聯盟以「羅虛戴爾原則」為本，加以確立為合作社通用的七大原則：1.自願與開放的社員入社；2.民主的社員管控；3.社員經濟的參與；4.自治與自立；5.教育、訓練與宣導；6.社間合作；7.關懷社區。

目前在地方創生第一線的工作組織，有工作室、社會企業、店家，考量其處境和目標，最適合以合作社形式運作，

加上合作社的運作已經十分成熟，英國的經驗也證實合作社可以創造就業、凝聚眾人的心力，實應積極引入台灣。

◆ 結語

從國內外經驗可見，合作社可以在地方創生中扮演多種角色。首先，它可以成為一個集體的經濟實體，創造就業機會，促進地方經濟的發展。其次，它可以成為一個社區服務據點，提供居民生活所需的各種服務，如文化活動、教育培訓、衛生保健、老齡照護等。更重要的，合作社還可以成為地方治理的參與者，促進民主治理的實現。

合作社運動可以提供一個全新的發展模式。它可以從社區營造的角度入手，通過合作組織來促進地方經濟的發展、提高居民的生活品質。它可以接引社區營造組織走上更強的社區經營之路，藉由參與合作社經營，人人更體認民主與平等，讓結社成為下一階段台灣社會的生活常態，合作經濟發揮集體智慧，開創全新的交易型態。地方更多人參與，更多合作事業體，更多想像……自然而然，我們就發展了社區營造，也創發了地方生機。期待地方創生成為社會運動，掀起人們重視故鄉發展的風潮，一起為激發地方生機而努力！

〈本文作者曾旭正係國立臺南藝術大學  
建築藝術研究所教授〉



圖 1 合作的前提是議論形成共識（古坑麻園社區）。



圖 2 以營造平安幸福的社區為目標（古坑心靈生態村）。



圖 3 一起動手營造我們的社區（台南土溝社區）。



圖 4 整建老屋創造公共空間（台南官田大崎）。



圖 5 社區產業是社區營造與創生的交集（台南官田大崎）。



圖 6 合作社的主題多樣。