

「2020 中華民國營建工程學會第十八屆營建產業永續發展研討會」
社區營造與地方創生關係初探-以台南市農村地區為例

謝秋吟

台北科技大學建築與都市設計研究所
研究生

*彭光輝

台北科技大學建築與都市設計研究所
榮譽教授

摘要

回顧台灣過去社區工作政策，自 1994 年推動的「社區總體營造」，而後 2010 年頒行「農村再生條例」，多以社區做為推動核心，乃至 2019 年推動地方創生政策，也是冀望青年返鄉為社區注入新活力，達成城鄉均衡發展的目標。

本研究之目的係以社區營造成果為基礎，探討社區地方創生發展方向之規畫建議。本研究理論探討部分主要以文獻回顧與案例分析作為立論基礎，探討社區營造引導社區地方創生運作的能力及累積。個案研究係以台南市光華社區、紅茄社區與田寮社區三個農村社區為例。

本研究發現，三個案例社區均面臨人口老化、建築物閒置及環境維護管理的問題，社區發展與社區里辦公處二個組織之運作方式皆不如預期方式進行，希望歸納出社區營造所形成的脈絡及運作，建立發展共同意識，從地方產業與地方創生的觀點，探討社區發展如何轉軌到地方創生。

關鍵詞：社區營造、社區總體營造、地方創生、地方產業、地方文化

A Preliminary Study of the Relationship between Community Development and Regional Revitalization - Taking the Rural Community of Tainan City as an Example

Abstract

Looking back on Taiwan's past community work policies, the "integrated community development" was promoted since 1994. Following the "Rural Rejuvenation Act" were promulgated in 2010. Community was mostly the core of the

promotion. And even the promotion of regional revitalization in 2019 was also hoping that the youth returning the township injects new vitality into the community and achieves the goal of balanced urban and rural development.

The purpose of this research is to explore the planning and suggestion of the direction of regional revitalization based on the results of community development. The theoretical discussion part of this research is mainly based on literature review and case analysis to discuss the ability and accumulation of community development guiding regional revitalization and operation. The case study is based on the three rural communities of Guanghua Community, Hongqi Community and Tianliao Community in Tainan City as examples.

This study found that the three case communities are all facing the problems of aging population, unused buildings and environmental maintenance and management. The operation of the community development associations and village offices are not as expected. This study summarized the context and operation of community development, established a common sense of development, and discussed how community development transforms to regional revitalization from the perspective of regional industry and regional revitalization.

Keywords : community development, integrated community development, regional revitalization, regional industry, regional culture

一、前言

台灣社區發展的推動已經有相當長的時間，以鄉村居多，政府試圖解決鄉村人力老化、文化凋零、建設遲緩等長久以來的問題，鼓勵年輕人下鄉當青農，希望為地方注入新觀念的人力資源。台灣的社區營造來自日本造町概念，然而日本造町運動是由地方自發性產生，解決經濟議題較為急切，但台灣的社區營造是由中央政府透過經費補助執行的政策，比較著重於社區共識與認同，而不是地方所在乎的生活及生存問題，以往社區營造所提政策，強調以地方產業作為經濟及文化的連結，透過地方特色產業來發展地方，但較偏向文化性而非以經濟性為目標(張育銓，2017)。

長期以來，社區營造除了民眾的參與普遍不足，依賴政府經費的挹注，引發社區內資源爭奪及惡性競爭，造成社區營造業務成為鄉鎮公所、村里辦公處、社區發展協會及社造團體之間權力及資源的競爭場域(王振寰等，2005；林將財等，2005；張育銓，2017)。甚至有的社區營造，即使舉辦活動也僅是少數固定的人參加，或只能成就在老人關懷及照顧方面，而無助於社區居民人際互動的發展及認同感的提升，因此真正有助社區發展的因子，應是由社區居民的參與、互動、認知及認同，所形成的共同意識，並主動共同來關懷社區。

隨著台灣人口成長呈現快速減緩、地方產業外移，人口往都市集中，已逐漸成為國家及社會發展的隱憂、因此如何維繫農村生存能量及點燃創新成長的動能，帶動地方創生，促進人口及資金回流，成為政府施政方針。為協助地方政府，挖掘在地文化，形塑地方創生的產業，2016年國發會推動「設計翻轉、地方創生」計畫，藉此盤點各地方「地、產、人」的資源，以「創意、創新、創業」的策略規劃，開拓深具地方特色的產業資源，吸引專業人才回饋鄉里，透過地域、產業、人才多元的結合，帶動發展地方產業及提升地方文化，使社區、聚落及偏鄉得以重新形塑不同的風貌並活絡地方經濟。

整體而言，早期的地方發展政策，過於強調以社區居民為主體的社區意識及共同參與為面向，對於人口外移及拓展整合其他社區的議題較無積極性政策。有鑑於此，行政院於2019年推動「地方創生國家戰略計畫」，針對人口失衡及產業轉型問題，提出企業投資故鄉、科技導入、整合部會創生資源、社會參與創生、品牌建立等策略，希冀共同創造屬於地方的新價值，達到永續發展地方經濟的終極目標。

二、文獻回顧

2.1 社區營造

「社區總體營造」(integrated community development) 概念源於英國的社區建築 (community architect)、美國的社區設計 (community design) 與日本的造町(まちづくり)，主要強調社區生命共同體意識、社區參與和社區文化；台灣在1994年文建會向立法院提出「社區總體營造」的理念，以「建立社區文化、凝聚社區共識、建構社區生命共同體的概念，為文化行政的新思維與政策」作為施政目標，而後逐漸擴展為「人、文、地、景、產」五大面向帶動社區發展(曾旭正，2002)。所謂「社區營造」，陳其南在1994年文建會提倡「社區總體營造」的新概念之後，逐漸有「社區營造」一詞。社區營造「就是以社區共同體的意識作為前提和社區的存在為目標，藉由參與公共事務，凝聚社區意識，發展社區工作理論與實務，經由社區的自主能力，建立屬於社區的文化特色、美化空間、提升生活品質，復甦文化產業，進而促使社區再現活力」(文建會，1994；陳亮全，1998)。

2.2 地方創生

「地方創生」概念，源自2014年日本首相安倍晉三為解決日本的社會及產業結構改變的問題，所提出一系列政策的總稱，藉由地方創生，創造鄉鎮的就業機會，讓青年人口回流，進而達到振興地方經濟的目的。在台灣為解決我國總人口減少、人口集中都市的狀態，造成城鄉發展失衡等問題，2019年行政院核定「地方創生國家戰略計畫」推動地方創生政策，由中央部會、地方政府、民間產業、學者與專家組成，並由國發會負責統籌及協調整合部會資源，共同推動地方創生工作，以「設計翻轉，地方創生」計畫，協助地

方政府挖掘在地文化，盤點各地「地、產、人」的特色、以「創意、創新、創業、創生」的策略，強化地方特色，建立地方產業品牌，吸引優質人才，達到發展地方產業經濟為目標(國發會，2019)。

社區營造與地方創生都是強調在地性、民眾的自發性與參與的行動性；但兩者不同之處，則在於問題意識與行動範疇。地方創生首先要處理的問題，是逐漸嚴重的高齡化與人口減少；其關注的範圍比社區營造大，更需要跨領域的人才參與，才能有效減少人口外流問題、吸引年輕人口返鄉或移住的目標(曾旭正，2018)。日本宮崎清教授將「社區營造」針對不同種類的社區議題，分為「人」「文」「地」「景」「產」五大面向，帶動社區的發展活力。

2.3 社區營造與地方創生的關係

「社區營造」原在促進社區自主，由於社區經費多數依賴政府補助，倘經費無持續挹注，社區營造的願景無法在短時間內實現，社區居民的參與及熱誠也會消滅，更難動員社區居民採取行動(劉立偉，2008)，文建會1994年推動的「社區營總體營造」政策，企圖藉由文化藝術的角度切入，凝聚社區意識，改善社區生活環境，建立社區文化特色(黃肇新等人，2017；劉立偉，2008)。

「地方創生」其核心是「人、地、產」，以活化地方經濟及振興地方發展，主要目的是建立在地方居民的認同感，藉由歷史、文化，建構出獨特的地方特色，以永續的觀念來發展地方，讓地方居民共同參與擬定發展計畫，將地方規劃成宜居的環境，鼓勵中小企業運用地人才、在地資源，發展出具創意、創新、創業的獨特性商品，或是與當地經濟活動相關及密切之生產，如農業、漁業、畜牧業..等，吸引觀光人潮，活絡區域經濟。

政府早期推動的社區總體營造與近年的地方創生，皆以地方為基礎，由下而上推行，社區營造建立人與人、人與環境、人與歷史、歷史與環境彼此的關係、塑造在地文化，致力營造社區特色，啟動社區內累積的力量及強化社會資本，帶動社區產業及發展地方經濟。是以社區營造改善地方環境之動能及造人運動為基礎，以創意在地生活產業為資源，以發揮地產地消能力為方法，轉軌地方創生「人、地、產」之核心價值。

三、案例分析

為了進一步瞭解社區營造與地方創生間的關聯性，以下將台南市學甲區光華社區、台南市學甲區紅茄社區、台南市鹽水區田寮社區，三個社區案例進行探討。

3.1 光華社區

光華社區，長久以來一直致力於社區美化，自2005年建置環水步道，2006

年陸續將閒置空地綠美化，廣植花木改善社區環境，綠美化成果豐碩、綠覆率高，營造水岸生態與親水環境，儼然成為環境優美鄰里代表，並結合每年舉辦蜀葵花活動，將光華社區營造為「蜀葵花的故鄉」。對於環保議題也相當關注，將綠能節電、珍惜水資源，納入社區發展協會的工作任務，推廣使用省水、省電設備，聘請講師宣導，以生活化方式教育社區居民節能減碳的觀念。2014年與台南地檢署合作，從蜀葵花種植到花季活動期間，由地檢署提供人力協助除草、澆水及施肥工作，讓社會勞動人在社區進行有意義的公益工作，亦能彰顯社會勞動制度價值的典範。(光華社區發展協會，2010)

3.2 紅茄社區

紅茄社區，是典型農業社區，居民以務農為主，輔以漁牧畜產業，1972年台灣省政府農復會，在此設立農牧專業區是紅茄經濟發展高峰，並成立「紅茄農牧區管理委員會」，1995年成立「紅茄社區發展協會」，2009年經歷八八風災，社區遭受嚴重破壞，居民經濟大受打擊後，深感要樂活農村，農村必須提升農漁產業的產銷技術。2009年由社區居民共同參與、調查、整理社區自然、人文等資源，推動「紅茄綠家園生態旅遊」計畫，2009首度舉辦「紅綠綠農村樂活去」西瓜紅腳苓文化節。社區至今仍保留了農民閒暇之餘的活動「放紅腳苓」，於2014年台南市市定為民俗活動，藉由鴿苓競賽過程中，凝聚社區居民的認同感，共同追求社區榮譽，並促進鄰里友誼的交流，且能將「放紅腳苓」無形文化得以保留(紅茄社區發展協會，1995)。

3.3 田寮社區

田寮社區，實際上只有80多戶的社區，以農業及養殖業為主，以打造全台第一條文學步道「台灣詩路」聞名。1998年成立「田寮社區發展協會」，義工人數達40幾人，前後完成台灣詩路三條步道，2004年透過農委會「新故鄉運動」建構台灣詩路導覽活動，主要以台灣文學為主，2005年營造「農漁村生活文物休閒館」延伸周邊空間之景觀，2018年考量當地生態及環境，蓄水池改善為生態池，達到蓄水、防災及景觀結合目標，每年木棉花盛開時舉辦藝文與吟唱活動，是社區共識行動力展現的模範(台南市月津文史發展協會，2012；田寮社區發展協會，1996)。

3.4 案例比較說明

本研究將光華社區、紅茄社區、田寮社區，三個社區案例依「人、文、地、景、產」五面向資源整理如下：

表1. 案例五面向資源分析比較表(資料來源:本研究整理)

資源		社區別	光華社區	紅茄社區	田寮社區
人	人才資源	65歲以上人口比 (108年12月止)	18.64%	24.05%	25.51%
		居民需求的滿足	社區發展協會、社區關懷據點	社區發展協會、社區關懷據點	社區發展協會、關懷中心
		人際關係擴展和經營	環保志工、文史解說員、手工研習班	媽媽教室、長青槌球隊	台灣雕產銷班及協辦社區大學、土風舞班、長青會、
文	文化資源	共同歷史文化延續	名人故居、百年古井、白礁亭	農閒民俗活動「紅腳擗苓」	佈防在庄頭的「五營」將軍和神馬皆為紙糊
		藝文活動的經營	舉辦蜀葵花季		舉辦台灣詩吟唱活動
地	自然資源	地理環境的保育	白渚土沉香老樹	紅色茄苳樹遍佈整個聚落	農田水利渠道
		地方特色的發揚			
景	景觀資源	公共空間的營造	健康步道 又稱光華步道	土沉香老樹	茄苳步道、美人樹步道、豔紫荊步道
		獨特景觀的創造		四個鎮煞用土崙	陶版烙詩鑲嵌台灣詩
產	產業資源	在地產業和經濟活動	養殖「臺灣鯛」 俗稱吳郭魚	種植西瓜 畜牧業(養豬)	種植小蕃茄、養殖「臺灣鯛」俗稱吳郭魚
		地產的開發和行銷		舉辦西瓜季	

3.5 研究發現

案例發現，田寮社區、光華社區和紅茄社區同樣面臨因人口組成改變、地方產業結構轉型、生活環境品質僵化等問題，導致人力外移及閒置空間產生，農漁產業附加價值性無法提升。

(1). 人口結構

因都市化的結果，造成社區人口減少、人口老化的問題，三個案例社區顯示出超過65歲人數占社區人口比，分別光華社區18.64%；紅茄社區24.05%；田寮社區25.51%，顯示出人口老化嚴重的情形。

(2). 閒置建築

社區裡還保留許多三合院落，年輕人口移出無人居住、或居住人年邁無力整理、或因共同產權的問題，環境整理平常皆倚賴志工隊人力，這種情況一直以來是推動活化老舊建物、閒置空間再利用的阻礙。

(3).行政組織與社區發展協會的關係

雖然社區發展協會少數幹部積極參與社區公共事務，但皆屬同一批人，缺乏新成員加入，是社區發展的隱憂，加以社區財源依賴政府補助，導致經費取決於地方首長與社區的關係，社區本身自主性減弱，當社區發展協會與里辦公處意見相左時，對社區業務的推動及發展造成影響。

四、結論與建議

4.1 結論

社區營造與地方創生必須以社區價值為核心，例如光華社區之「環境」、紅茄社區之「文化資產」、田寮社區之「人文」，故首先應確立社區價值、其次連結社區、之後產業跟進。

案例一，光華社區緊鄰三級古蹟慈濟宮與葉王交趾陶文化館、虱目魚丸產業，其交通較為便利，也是前往北門等旅遊景點必經之地，其外部資源較具優勢，但由於對蜀葵花季大力推廣及行銷，反而忽略學甲十三庄先民登陸地「白礁亭」，其歷史起源及脈絡。

案例二，紅茄社區位處學甲區北邊，過了八掌溪即為嘉義縣義竹鄉，地處邊陲，早期農委會此設農牧專業養豬區。因經濟變遷與口蹄疫之後，導致許多閒置豬舍。且其西瓜季活動並未在產地舉辦、鵝苓季亦有季節的限制，無法有持續性連結在地生活文化。

案例三，田寮社區，以陶版烙詩鑲嵌在雲牆上，種植木棉、茄苳、美人樹、豔紫荊，設置紅磚步道及休憩涼亭等景觀，美化農田灌溉渠道及興建生態池，創造「台灣詩路」景觀資源。雖定期舉辦藝文活動，但因無產業連結，對社區居民經濟收益有限。

綜合以上，歸納出光華社區、紅茄社區、田寮社區，三個案例從社區營造之「人、文、地、景、產」五面向與地方創生之「人、地、產」之核心價值轉軌因素，如下：

(1).社區關鍵領導人

社區的領導者或人才能夠創新突破、規劃社區願景，建立協作領導力，同時能在公單位、私人企業、專業人士、研究機構之間密切合作，結合各界資源，進而推動社區的改造及發展社區能力，建立永續社區的價值觀。

(2).注入新思維與生活結合，建立地方獨特性

地方特色發展在於創新能力，因應社會、經濟、環境及科技的發展趨勢，活化地方人文創意的構想。

(3).青年返鄉創業意願

農委會推動「農村再生第二期」、「大專生洄游農村競賽」、「百大青農輔導計畫」、「青年共創產業輔導平台」、「農村小舖及植賣所建置示範」等中央政策，地方公所如能掌握地方問題與相關公部門資源調度與運用，將有助青農創業，創造就業機會、提高農村居民所得。

4.2 建議

- (1).運作模式以社區價值導向：光華社區以「蜀葵花」、紅茄社區以「紅腳苓」、田寮社區以「台灣詩路」，為核心的文化內涵，建立文化價值觀。
- (2).鼓勵社區居民共同參與：行銷地方歷史、故事與在地生活體驗，吸引消費者、遊客的認同與情感連結。
- (3).落實地方產業六級化：當地農漁產品，生產、加工、直銷六級化，創造產業經濟利潤目標。

五、參考文獻

- (1) 陳亮全，「近年台灣社區營造之展開」，住宅學報，第九卷第一期，pp. 61-77，2000。
- (2) 張育銓「從台東荖葉探索社區營造之外的農村動力的新可能性」，臺東大學人文學報，7卷1期，ppP47-71，2017。
- (3) 劉立偉。「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，三十五卷4期，pp313-338，2008。
- (4) 陳依靈「社區發展」到「永續社區」之探」，社區發展季刊，158期，pp328-338，2017。
- (5) 李永展，「地方創生與地方發展脈絡」，經濟前瞻期刊，185期，pp49-52，2019。
- (6) 宮崎清(1996)。人心之華(日本社區整體營造的理念與實例)。台灣省手工業研究所,大葉大學宮崎研究所。
- (7) 李碧玲，「民眾參與社區營造對社區意識影響之研究-以台北市芝山岩社區為例」，碩士論文，國立台北科技大學建築與都市設計研究所，2013。
- (8) 台南市鹽水區田寮社區農村再生計畫，台南市月津文史發展協會，2012
- (9) 文化部台灣社區通，<https://communitytaiwan.moc.gov.tw/>，檢索日期 2020.10.15
- (10) 學甲區公所，<https://syuejia.tainan.gov.tw/>，檢索日期 2020.09.04。
- (11) 鹽水區公所，<https://web.tainan.gov.tw/ysdo/>，檢索日期 2020.09.04。
- (12) 地方創生各部會政策計畫資源內容，農村發展基金會，取自 <https://www.rdf.org.tw/?p=4660>，檢索日期 2020.10.16。
- (13) 地方創生國家略計劃，國家發展委員會，取自 <https://www.ndc.gov.tw>，檢索日期 2020.8.05。