

地方創生是更大尺度的社區營造，需要更深廣的社會動員

文／曾旭正（國立臺南藝術大學建築藝術研究所教授）

地方創生政策正如火如荼地展開，面對此熱潮，許多人的第一個問題都是：「地方創生與社區營造有什麼不同？既然還有社區營造政策，為何還要地方創生政策？」

回答這個問題，我總說，如果你的心量夠大夠強，將社區的範疇擴大，則地方創生與社區營造的意涵其實相同。兩者都強調在地、自發與行動，不同之處僅在於問題意識與行動範疇。地方創生要處理的首要問題，是迫在眼前的高齡化與人口減少；關注的地理範圍也比社區營造大，作法也更跨領域，才能有效地減少人口外流、召喚年輕人口返鄉或移住。



台灣農村高齡化嚴重，需帶入更多新生力量（上下游資料照）

地方創生的問題意識明顯地針對人口問題

經過二十多年的發展，社區營造已在台灣成為普通名詞，大家認知的社區營造便是透過種種行動來激發「故鄉之愛」，進而號召居民以實際行動來共同經營社區生活。

小至部落、大至城市、國家，都可以是一個「社區」，一種「共同體」，在第一線的社區營造者可以擴大其心量，關注更大的課題、更廣的地理範圍。但對於政策制定者而言，如何擬訂政策、透過什麼的鼓勵機制，則是必須要面對的挑戰，地方創生政策也是如此。

如今的地方創生政策，應該立基於社區營造的經驗，號召更聚焦的行動來處理階段性的社會課題。其首要目的是鼓勵關心地方發展的人們，積極面對地方將因人口老化衝擊而衰落的危機。政策上支持在地的自發行動，鼓勵有志者積極動員產官學界，深刻認識在地，建立共識、發想行動、匯聚公私部門的資源，基本的課題則是創造工作機會、改善生養後代所需的條件。

社區營造的六個趨勢觀察

要思考如何在社區營造的基礎上開展地方創生，應該先掌握社區營造的歷史與發展趨勢。1994 年政府提出「社區營造政策」，一般人也將此視為「社區營造」的起點；事實上，在那之前雖然沒有這個用詞，但已有社區營造的先行者。譬如，1988 年的新港文教基金會，1990 年的滬尾文史工作室都已陸續成立，成為社區營造的典範。之後廿多年間，在政策鼓勵下，社區營造大幅開展，各種型態的社造組織如雨後春筍。這段摸索歷程是展望下一階段挑戰，極具參考價值的社會資產，縱觀二十多年的經驗，我們觀察到幾項趨勢：

1.社區營造的行動主體其類型出現變化

初期常見的社造行動者是文史工作室與向官方立案的社區發展協會。近幾年則出現較多的基金會、社區合作社與社會企業等等，使社造工作更多元，行動更有彈性，他們將可以成為下一波地方創生的生力軍。

2.關注大範圍的社區團體幾乎沒有增加

多數社區的行動範圍是村落，但是社造愈成功的社區，反而因為認同度過高，行動也不自覺受部落主義所限，不利區域發展。這也使得廿多年來，突破單一村里限制，關注鄉（鎮、市、區）、縣市或更大範圍的社區團體（如宜蘭的仰山基金會、台南的古都保存再生基金會、雲林的螺陽基金會等）少有增長。

如何在擁有深刻的社區耕耘經驗後，拉高視野看到區域性的課題，再藉由組織合作凝聚行動，是下一階段社區營造要面對的挑戰，也是它與地方創生接合的必要條件。



古都保存再生基金會藉由活動帶入更多年輕人認識並參與地方
(圖片來源／古都保存再生基金會臉書)

3. 社群與社區消長與互動是重要課題

眾所皆知，「community」一詞有「社區」與「社群」兩種意涵。營造社區的行動者，其實不限於在地居民，透由網路號召來的社群，也能在特定議題上成為重要助力。譬如，台南土溝號召青春熱血投入藝術營造、竹山小鎮號召國際人才「專業換宿」、屏東南端的社區也招募大專生進入陪伴社區等。網路時代，社會關係趨向多元化，如何創意運用社群力量經營在地，是社造走向地方創生的必經之路。



土溝美術館以在地素材加入年輕元素創作（圖片來源／土溝美術館網站）

4. 區營造手法與關注主題迭有創新

近十年來，許多社區開始歡迎藝術與社會企業進駐，投入老屋修建與街區再生，推動老人福祉需求。產業上，也有愈來愈多社區經營民宿、生態旅遊、伴手禮開發、餐飲改良等。然而，這些發展能否增加就業、留下人才或吸引人才返鄉，是社造者應該聚焦的重點，才能回應地方創生的挑戰。

5. 社區營造偏重於第一、三部門，忽略企業力量

||地方創生是更大尺度的社區營造，需要更深廣的社會動員|| 6

社區營造政策最初是由中央政府提出，民間社團響應，可惜一直未能建立企業投入社造的機制，以致減少了民間鮮活的資源。此外，在三級政府中，也一向偏重縣市政府，較少培力鄉鎮區公所，以致與在地最接近的自治體反而最疏離，十分可惜。未來應多邀請在地企業加入、激勵基層的公所達成「行政社造化」的目標。

6.年輕的生力軍投入社區營造，的確帶出不同的氛圍

近年來，青農返鄉、青創團隊落腳小鎮、新二代接手老店等，確實有增加的趨勢。他們普遍具有新知識與新技能，加上網路聯結的便利，跨專業合作成為日常。觀察這新的一代從事社區營造，其心態比較輕鬆，手法也比較自在，值得支持與鼓勵。他們的經驗是推動地方創生的重要參考，本身也會是地方創生的重要力量。

地方創生是更大尺度的社區營造，需要更深廣的社會動員

基於上述觀察分析，就社區營造本身的發展脈絡而言，現階段即有數項重大的挑戰等待突破，包括社造行動者關注的範圍應該擴大、應積極引入企業力量、要

激勵公所知能等等，而這同時也是地方創生的前提。我們可以說地方創生是更大尺度的社區營造，而過去社區營造缺乏對人口衰減課題的關注，如今正是共同面對此問題的關鍵時刻，需要深廣地動員社會的各個層面，一起動起來。

參考社區營造政策的發展經驗，社會動員要從議論開始，議題經過傳播、輿論激盪、行動摸索後，問題與觀念才會深植人心，進而支持更廣闊的行動。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！地方創生，應是一種以社會動員為基礎的政策，社會沒有充分動員，政策不可能成功。

地方創生政策正如火如荼展開，面對此熱潮，許多人的第一個問題都是：「地方創生與社區營造有什麼不同？既然還有社區營造政策，為何還要地方創生政策？」回答這個問題，我總說，如果你的心量夠大夠強，將社區的範疇擴大，則地方創生與社區營造的意涵其實相同。兩者都強調在地、自發與行動，不同之處僅在於問題意識與行動範疇。地方創生要處理的首要問題，是迫在眼前的高齡化與人口減少；關注的地理範圍也比社區營造大，做法也更跨領域，才能有效減少人口外流、召喚年輕人口返鄉或移住。

地方創生的問題意識明顯地針對人口問題

經過二十多年的發展，社區營造已在台灣成為普通名詞，大家認知的社區營造便是透過種種行動來激發「故鄉之愛」，進而號召居民以實際行動來共同經營社區生活。小至部落、大至城市、國家，都可以是一個「社區」、一種「共同體」，在第一線的社區營造者可以擴大其心量，關注更大的課題、更廣的地理範圍。但對於政策制定者，如何擬定政策、透過什麼機制鼓勵，則是必需面對的挑戰，地方創生政策亦然。

如今的地方創生政策，應該立基於社區營造的經驗，號召更聚焦的行動來處理階段性的社會課題。其首要目的是，鼓勵關心地方發展的人士，積極面對地方將因人口老化衝擊而衰落的危機。政策上支持在地的自發行動，鼓勵有志者積積動員產官學界，深刻認識在地，建立共識、發想行動、匯聚公私部門的資源，基本的課題是創造工作機會、改善生養後代所需的條件。

社區營造的六個趨勢觀察

要思考如何在社區營造的基礎上開展地方創生，應該先掌握社區營造的歷史與發展趨勢。1994 年政

府提出「社區營造政策」，一般人也將此視為「社區營造」的起點；事實上，在那之前便已有社區營造的先行者，雖然沒有這個用詞。譬如 1988 年新港文教基金會，1990 年滬尾文史工作室皆已陸續成立，成為社區營造的典範。之後廿多年間，在政策鼓勵下，社區營造大幅開展，各種型態的社造組織如雨後春筍。這段摸索歷程是展望下一階段挑戰，極具參考價值的社會資產，縱觀二十多年的經驗我們觀察到幾項趨勢：

1. 社區營造的行動主體其類型出現變化。

初期常見的社造行動者是文史工作室與向官方立案的社區發展協會。近幾年則出現較多基金會、社區合作社與社會企業等，使社造工作更多元，行動上更有彈性，他們將可以成為下一波地方創生的生力軍。

2. 關注大範圍的社區團體幾乎沒有增加。

多數社區的行動範圍是村落，但是社造愈成功的社區，反而因為認同度過高，行動也不自覺受部落主義所限，不利區域發展。這也使得廿多年來，突破單一村里限制，關注鄉鎮區、縣市或更大範圍的社區團體（如宜蘭的仰山基金會、台南的古都保存再生基金

||地方創生是更大尺度的社區營造，需要更深廣的社會動員||

會、雲林的螺陽基金會等)少有增長。如何在擁有深刻的社區耕耘經驗後，拉高視野看到區域性的課題，再藉由組織合作凝聚行動，是下一階段社區營造要面對的挑戰，也是它與地方創生接合的必要條件。

3. 社群與社區消長與互動是重要課題。

眾所皆知，「community」一詞有「社區」與「社群」兩種意涵。營造社區的行動者，其實不限於在地居民，透由網路號召來的社群，也能在特定議題上成為重要助力。譬如，台南土溝號召青春熱血投入藝術營造、竹山小鎮號召國際人才「專業換宿」、屏東南端的社區也招募大專生進入陪伴社區等。網路時代，社會關係趨向多元化，如何創意運用社群力量經營在地，是社造走向地方創生的必經之路。

4. 社區營造手法與關注主題迭有創新

近十年來，許多社區開始歡迎藝術與社會企業進駐，投入老屋修建與街區再生，推動老人福祉需求。產業上，也有愈來愈多社區經營民宿、生態旅遊、伴手禮開發、餐飲改良等。然而，這些發展能否增加就業、留下人才或吸引人才返鄉，是社造者應該聚焦的重點，才能回應地方創生的挑戰。

5. 社區營造偏重於第一、三部門，忽略企業

力量。

社區營造政策最初是由中央政府提出，民間社團響應，可惜一直未能建立企業投入社造的機制，以致減少了民間鮮活的資源。此外，在三級政府中，也一向偏重縣市政府，較少培力鄉鎮區公所，以致與在地最接近的自治體反而最疏離，十分可惜。未來應多邀請在地企業加入、激勵基層的公所達成「行政社造化」的目標。

6.年輕的生力軍投入社區營造，的確帶出不同的氛圍

近年來，青農返鄉、青創團隊落腳小鎮、新二代接手老店等，確實有增加的趨勢。他們普遍具有新知識與新技能，加上網路聯結的便利，跨專業合作成為日常。觀察這新的一代從事社區營造，他們的心態比較輕鬆，手法也比較自在，值得支持與鼓勵。他們的經驗是推動地方創生的重要參考，本身也會是地方創生的重要力量。

地方創生是更大尺度的社區營造，需要更深廣的社會動員

基於上述觀察分析，就社區營造本身的發展脈絡

||地方創生是更大尺度的社區營造，需要更深廣的社會動員||

而言，現階段即有數項重大的挑戰等待突破，包括社造行動者關注的範圍應該擴大、應積極引入企業力量、要激勵公所知能等等，而這同時也是地方創生的前提。我們可以說地方創生是更大尺度的社區營造，而過去社區營造缺乏對人口衰減課題的關注，如今正是共同面對此問題的關鍵時刻，需要深廣地動員社會的各個層面，一起動起來。

參考社區營造政策的發展經驗，社會動員要從議論開始，議題經過傳播、輿論激盪、行動摸索後，問題與觀念才會深植人心，進而支持更廣闊的行動。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，一起來為激發地方生機而努力！地方創生，應是一種以社會動員為基礎的政策，社會沒有充分動員，地方創生政策不可能成功。