

地方性、公共性下未竟的社會創新： 前大埔山村社會的衰退與轉型*

余岡祐**

摘要

1994年文建會提出「社區總體營造」政策，成為臺灣社區營造的濫觴。經過了二十餘年發展，中央政府部會與各地方政府陸續啟動相關計畫並挹注資源，支持各類社造組織開展社區經營，希望與在地居民打造適合居住、生活、工作之處。2019年開始的地方創生政策，更將社區營造納入至國土規劃與人口策略的一環。但許多地方依然持續衰退，甚至面臨人口、產業空洞化的「地方消滅」危機。在地方創生如火如荼推行的當下，重新思索地方衰退的核心原因並找出對策，是相當重要且基礎的工作。本文以筆者自2014年在臺南市東山區淺山地區（即「前大埔地區」）至今的行動經驗、田野資料和相關文獻為基礎，探討此山村社會因地理條件、移墾歷史和產業發展所形成的地方性與公共性傳統，以及如何影響在地社群的公共事務參與和主體性。同時在社會環境變化與強勢外來範疇介入下，山村社會逐漸喪失其自主處

* 本文的完成，要感謝國立成功大學「人文創新與社會實踐計畫」第一、二期計畫研究團隊的引領，《新實踐集刊》編輯群和三位匿名審查人的指導，數名社區工作者友人在初稿建構上的建議，以及東山在地社區居民與工作伙伴一路以來的支持。

** 東山窯鄉文史工作室負責人，國立臺灣大學森林環境暨資源研究所研究生，
E-mail: zkjch3612353@gmail.com

理邊界內議題的能力，逐步走向衰退。而社區營造與社會創新看似撐出了新的空間，但主客觀因素導致目前仍無法扭轉地方社會逐漸衰弱的現況。正視地方性與公共性的影響，修改思維與策略，社會創新方有可能成為推動地方轉型的力量。

關鍵詞：地方性、公共性、社區營造、社會創新

一、前言

社區營造是指由下而上的自發草根行動，透過具體行動營造社區感、彰顯社區自主性（曾旭正，2013）。1980年代解嚴後的社運風潮，催生了1990年代的社區營造風潮，一直延續至今。隨著時空的推移，公部門、學界與社區第一線工作者持續地調整政策方針、理論基礎與操作方式，賦予社區營造更為多元的內涵。1994年文建會提出「社區總體營造」，是社區營造首次被含括於官方政策，對應當時解嚴後本土化風潮與承接社會運動的需求，透過生活中的累積，緩慢且深遠地推展公民運動（楊弘任，2014）。1999年九二一大地震、2009年莫拉克風災等重大天然災害的重建當中，社區營造在建構社區韌性與恢復力上發揮重要作用；以工代賑、災區重建和生態旅遊興起，象徵著產業作為地方的重要元素，開始系統性地納入社區工作中。

2010年《農村再生條例》的實施，象徵臺灣農村發展法制化與系統性資源投入，是社區營造的另一重要轉捩點。在農村再生整體發展計畫中，揭櫫了透過「由下而上」、「計畫導向」、「社區自治」、「軟硬兼顧」的主要執行策略，希望能達成「提升農村人口質量」、「創造農村就業機會」、「提高農民所得」、「改善農村整體環境」的目標。為了培育農村專業人才與鼓勵社區居民參與，《農村再生條例》明訂，欲擬訂農村再生計畫的社區組織，需先經過「農村再生培根計畫」（後文簡稱培根計畫）之訓練。目前培根計畫為四階段訓練課程，透過講座、研習營、工作坊、個案討論等多元方式，教導農村營造概念，強化社區居民自學機制，引導農村居民自主營造，提升社區居民自主規劃、建設、領導及永續經營農村等能力（行政院農業委員會，2012）。截至

2021年5月，已有2,649個社區參與過培根計畫，顯示農村再生的廣泛施行規模（農村再生歷程網，2021）。

2019年，農委會訂定了第三期（2020-2023年）農村再生計畫，內容可明顯看出計畫核心已經從注重社區培力轉往產業發展。計畫預期績效的六項指標中，產業發展相關即佔了前四項，分別為吸引青年留農或返鄉、創造就業機會、帶動年度農業及農村休閒旅遊、增加農業及農村經濟產值。執行策略上，則強調農業生產結構調整，鼓勵人才培育、企業化經營、拓展行銷與導入科技應用，並發展具創新意涵的農村產業。同時，計畫中還強調創造社會資本與伙伴關係，以及強化在地知識與農村社會價值（行政院農業委員會，2019）。從中可以看出，雖然社區培力依然在計畫中，但產業發展已經成為帶動地方存續與轉型的重點。同一年也是行政院宣示的「地方創生元年」，為了面對臺灣總人口縮減、人口過度集中於大都市及城鄉發展失衡問題，由國發會領銜推動地方創生。透過企業投資故鄉、科技導入、整合部會創生資源、社會參與創生和品牌建立，試著「優化地方產業，鞏固就業機會」、「建設鄉鎮都市，點亮城鎮偏鄉」、「推動地方品牌，擴大國際連結」，以達成島內移民、均衡臺灣的目的（行政院國家發展委員會，2018）。地方創生特別強調地方工作機會的增長，以及品牌行銷的重要性，象徵發展地方產業成為當今社區營造的主流。

二十餘年來，社區營造已經形成一個完整的生態系，有不同部會計畫的資源挹注，以及為數眾多的個人、非政府組織、企業、學校等單位投入其中。但我們可以見到，除了少數個案，絕大多數農村與小型城鎮的地方社會依舊不見起色，人口仍持續流失，經濟未有好轉。部分看似經濟蓬勃發展的地區，仍然面臨著人口

流失、地方主體性消失、基礎服務不振等問題。像是位於內灣老街的內灣國小，2020年首度沒有任何新生入學即是一例。¹ 為什麼地方會持續衰頹？在全球化、資訊化的強勢影響下，最初以鮮明地方性為基礎的社區營造將何去何從？地方產業轉型是否有辦法解決農村社區當前所面臨的困境？近年來一直是社區營造工作者們所爭論的焦點。

筆者在2014年透過科技部「人文創新與社會實踐計畫」的國立成功大學研究團隊，開始以臺南市東山區淺山地區（本文稱之為前大埔地區）的山村為實踐場域，與外地和在地青年共同成立「山海原設計有限公司」與「東山窯鄉文史工作室」。前者為青年創業平台，試著運用成員們的專長，摸索地方產業創新轉型的方式，以及與地方合作共榮的機制；後者則是社區培力組織，透過持續地文史、產業與生態田野調查，與社區組織共同執行各式計畫，開辦課程培力在地居民，以及舉辦音樂節等公眾活動，整理歸納地方性並深化文化轉譯（cultural translation）相關工作，以作為前大埔地區與外界互動的橋樑。利用實際合作或計畫協助，以及日常當中的談話與觀察，我們建立起對於社區運作、地方性與公共性的認知，從中不停修正行動方案與執行策略，希冀能突破當下前大埔地區面臨的困境，並與在地居民共生共榮。

本文以筆者自2014年至今於前大埔地區的工作經驗與觀察為基礎，² 從前大埔地區的歷史脈絡出發，探討前大埔地方性與公共性傳統的樣貌，又為何在內外部因素交雜下走向衰退，以及過

1 魯鋼駿，2020年8月31日，〈內灣國小首次沒新生 鄉長：人口外流學生數減少〉。中央社，檢自：<https://www.cna.com.tw/news/aloc/202008310111.aspx>

2 下文未有標示資料引用來源的內容，皆為筆者過往田野訪談，以及民俗活動、產業活動、社區營造活動的參與觀察所得。

往與當前不同單位開展的各項行動對地方的影響。藉此討論地方性與公共性在當代社區營造中應該如何審視，並反思當前於農村社區開展的各項計畫對地方社會帶來的轉變與衝擊。

二、何謂地方性？地方性之理論與架構

楊弘任曾歸納出「在地性」(locality, 亦可稱「地方性」)的性質,地方的在地歸屬感(belonging)來自於持續的邊界(boundary)維繫。地方的尺度範圍極廣,大如漢字文化圈、臺灣等國家文化圈,小如東山區、東原里、崎腳聚落等村落社區。當地方的尺度越大,文化區域的灰色地帶越多,越難劃分出明顯的界線;而小尺度的村落社區,其邊界可以透過血緣、地緣、祭祀圈等輕易劃分出來。在邊界之內,會形成「如何做事」的知識與技術實作傳統,以及「如何做人」的倫理與公共參與傳統,即「地方知識」(local knowledge)與「在地範疇」(indigenous category),兩者共同形成強而有力的邊界與歸屬感。「地方知識」由臺灣社會的「大傳統」與「小傳統」交互影響所形成,同時又受到外來現代性所影響。地方知識的小傳統可分為「認知化的常識」與「身體化的技術」兩大類,「認知化的常識」即在地人處理日常事件或人生要事的體系化「常識」,「身體化的技術」常會形成「在地技術場域」並於其中進行師徒制、網絡化、社區化的傳承,其中又可分為具自然性(naturalness)、不規律性(immethodicalness)、可親近性(accessibleness)等性質的「常識準則」,牽涉已特殊脈絡化知識的「在地分類」,和無法標準化、倚靠實作練習來校正傳承的「默會知識」這三種呈現狀態。而「在地範疇」是基於其社會生活所界定出的時間、空間、因果

關係、公共性等感知，所形成對「做人的方式」的判斷。相對於法規、學術理論、公民社會等高「規範性」的外來範疇，「經驗性」通常為在地範疇的基礎（楊弘任，2011）。

不過楊弘任此文雖詳細談及地方社會如何維繫邊界和在地歸屬感，卻並未細緻處理地方社會的「邊界」是如何形成的。血緣、地緣和信仰圈固然是凝聚在地認同的重要因素，但這些因素是如何出現，並讓地方社群透過特定名稱形成在地歸屬感？筆者在前大埔地區駐點研究的觀察，發現這個山村社會基於地理環境特色與移民史，促成在地獨有的血緣、地緣和信仰圈關係，進而形成前大埔地區鮮明的邊界。各社區庄頭除了以自身庄名形成認同之外，源於移民史、地理、信仰圈的「十八重溪內」（簡稱「溪內」）也成為廣泛的在地認同。前大埔居民在日常生活中，會很自然地依情境切換兩種不同的身分。楊弘任在論述地方社會樣貌時，較為強調當中發生的事件，而血緣、地緣、信仰圈等是這些事件發生的舞台；在前大埔地區，這些元素不但會於事件中發揮深刻的影響，甚至成為事件的源頭，這或許是環境不同，進而造就個案間的差異。因此，本文認為在討論地方性與公共性時，除了「地方知識」和「在地範疇」外，也需納入形成邊界的自然、人文與歷史因素，方能正確理解地方的整體樣貌。

三、前大埔地區地方性與公共性傳統

前大埔地區位於臺南市東山區的淺山地帶，面積約 83.95 平方公里，由南溪、水雲、林安、東原、嶺南、高原、青山、南勢共八個行政里所組成。地形主要為沿著前大埔向斜軸發育出的盆地，東側陡峭的阿里山山脈、西烏山嶺山列成為急水溪與曾文溪

流域的分水嶺，擁有豐富的森林與生態資源。於盆地核心地區，自東側發源的十八重溪蜿蜒流過，帶來的沖積物和下切作用形成河階地，較適合農業生產，主要聚落也沿著溪流線性發展。

（一）地方性的起源：清領時期移墾社會

由於距離府城不遠，前大埔地區的移墾歷史相當早。此地區原為洪雅族哆囉囑社的傳統領域，清康熙年間，墾首李貞鎬代番納社餉以取得開墾權利，率領同鄉的潮州籍漢人入山開墾，為紀念原鄉，故將此地命名為「大埔」。後來為了與後山的另一個大埔（今嘉義縣大埔鄉）區別，改名為「前大埔」。雖為潮州客籍拓墾集團，但依照現有資料，墾首李貞鎬很有可能是以客語作為成員選擇標準而非籍貫；跟隨入山的六大家族，祖籍即分屬潮州、汀州與漳州三府。³ 這些家族各據土地開墾，出現不同的發展脈絡。像是瓦厝葉大觀家族，族人在前大埔、府城和廣東原鄉三地活動，利用前大埔的山林資源逐漸發跡，透過經商累積財富而成為前大埔的大地主，並透過科舉提高社會地位，另外還主持建廟等公共事務，曾具有一定影響力，東原聚落附近的「公館坑」即為以前葉家收租的地點。而青山李家，則因參與平定朱一貴事件而取得「義民」身分，以獲得在漢番界線外的開墾權限，並將官方賞賜用於興建崎腳子龍廟。這些家族之間有時不太和睦，曾為爭奪水源起衝突，地方曾有葉家請道士下犁頭符欲消滅整個尤家的傳聞（洪麗完、陳秀卿，2012）。

3 此六大家族分別為崎仔頭李家（福建省汀州府永平縣）、埤角詹家（廣東省潮州府饒平縣）、崎腳尤家（廣東省潮州府饒平縣）、宅仔內陳家（福建省漳州府龍溪縣）、瓦厝葉家（福建省海澄縣）、土地公崎張家（福建省漳州府平和縣）。

由於盆地地形阻隔，前大埔地區與外界聯繫困難，在糧食生產上必須自給自足。拓墾者於河階地開墾旱田或水田，或於山坡地修築梯田，並引溪水或山泉水灌溉，種植稻米、甘藷、樹薯等糧食作物。另外自周邊山林採取藥材、燒製木炭、將野生龍眼烘焙成龍眼乾、挖取竹筍，並將這些產物帶下山交易換取生活用品。隨著聚落發展，山村開始出現販售日用品與交易農產品的商店街與集市，也開始栽植甘蔗製糖，於山坡地種植龍眼、烘焙龍眼乾，並銷售至福建、浙江等地，但種植糧食作物依然為前大埔地區的主要產業（林思婷，2009）。也因此尋找水源和適合開墾的土地成為首要任務。

因為十八重溪的切割，前大埔盆地內的地形相對較為破碎，促使最早移墾的六大家族在不同地區建立聚落，並各自建立廟宇、宗祠為自家信仰核心，⁴埤圳也由村莊自行修建，並未出現設立墾號入股共同開墾的狀況，當中也隱含著各家族因籍貫差異而保持距離。這六大家族發展狀況不一，其中最興旺的葉家，家族成員包括曾出任日治時期前大埔區長的葉沃、戰後臺南縣議員葉崑崇，擁有大片土地與產業，具有相當影響力（戴文鋒編，2010）。即便如此，由於各家族的開墾地區不同，葉家也未能掌控前大埔地區的經濟命脈和取得引領公共事務的權威。而後續移居的家族，有自漳州渡海來臺、從鹽分地帶過來的二次移民、西拉雅族不同部落、日治時期因殖民經濟需求而遷入的中部客家族群等，異質性相當高，基本上也未改變前述的地方格局。清領時期，前大埔地區為政府統治的邊陲地帶，公權力無法彰顯；同時地方上缺乏絕對力量的權威，又不似更接近高山的聚落須合作對

4 像是崎仔頭李家的崎腳子龍廟、埤角詹家的埤角天皇宮、宅仔內陳家的南北大廳、瓦厝葉家的瓦厝寶興宮、土地公崎張家的土地公崎福興宮。

抗原住民，各家族與聚落間因此呈現既合作又對抗的狀態，形成強烈的山頭主義：時為鄰居，也會共同從事抵禦土匪、興修道路等公共事務；但若有紛爭，居民常因此爭執以致老死不相往來，大者甚至形成家族分裂或聚落間的對抗。前文中葉、尤兩家的衝突，以及嶺南陳家分裂為南、北大廳，都是典型的例子。時至今日，這樣的地方性傳統仍持續影響著前大埔地區居民對於公共性的認知，成為在地範疇中隱而未顯的部份。

（二）地方性的定型：從日治時期到解嚴

很長一段時間，前大埔地區是獨立的行政區。清領時期屬於哆囉囑東頂堡，日治初期曾先後為前大埔支廳、前大埔區，直到1920年地方制度改採街庄制，番社區和前大埔區合併為番社庄為止（戴文鋒編，2010）。日治時期的行政區劃變動與經濟轉型，連帶影響前大埔地區的地方性與公共參與。1910年前大埔改良糖廊的設立，日治昭和年間到戰後初期政府推廣香蕉種植，前大埔地區的經濟作物栽培面積因此顯著增長，直到1970年代完全取代糧食作物（林思婷，2009）。從日治初期的1910年代到戰後的1970年代，前大埔地區的經濟支柱為以東原為中心的糖業、以青山為中心的香蕉產業和以水雲為中心的油礦開採，三者的共同特色為由外來資本所控制，並為當時的政權服務。香蕉產業從日治時代的嘉義青果株式會社到戰後的高雄青果運銷合作社，油礦開採從日治時代的日本石油株式會社到戰後的中國石油公司，主導權皆不在地方（戴文鋒編，2010）。前者為了提供殖民母國所需或外銷賺取外匯，後者則為新營工業發展提供能源，所得利潤未能留在地方，更遑論有合理的分配。也因此這兩項產業沒落後，並未留給地方太多的影響。

較不一樣的是糖業，前大埔改良糖廊為私人糖廠，最早由日本人高橋常吉設立，後來經歷多次易手，最終於 1983 年結束營業。歷任經營者中，值得注意的是陳按察、陳澄沂父子，兩人前後經營改良糖廊共 29 年。陳按察出生於番社大客庄的地主家庭，家底殷實且為人深謀遠慮，曾任日治時期番社庄庄長、番社信用組合長，戰後擔任第一屆臺南縣議員與省參議員，並主持火山碧雲寺寺務 20 年，是日治時期番社庄最有影響力的仕紳。其子陳澄沂自日本留學歸國後於庄役所工作，戰後被派任為東山鄉第一任鄉長。對於前大埔山村居民來說，種植甘蔗給改良糖廊收購，相較於種植其它作物能獲得更好的收入，是較佳的營生方式，因此前大埔改良糖廊對前大埔地區經濟與社會穩定至關重要。身為改良糖廊經營者，陳氏父子除了從中累積經濟資本外，日本殖民政府的指定原料區域與保證收購政策更提供施加社會影響力的管道。較為可惜的是因經營不善，陳澄沂於 1963 年失去改良糖廊的所有權，轉由來自臺北的建商甘友諒接手，自此失去對前大埔地區的影響力。總體來說，受制於前大埔地區的地理條件，以及國際情勢與糖價波動，改良糖廊的經營始終不太順遂，後期甚至出現拖欠蔗農款項的狀況，連帶導致經營者信譽和影響力受損（戴文鋒編，2010；吳育臻，2000）。而陳按察畢竟為番社區人，在前大埔地區除改良糖廊外並無經營其它產業，雖有相當影響力並能夠調解紛爭，但未能改變與統合各聚落的互動關係。

日治時期是前大埔地區接受國家強力管制的開端，面對規範性的教育、戶政、警察體系進入，前大埔地區的居民逐漸適應新的社會規範，成為其日常生活經驗性的一部分。1920 年開鑿可以通車的聯外道路，1932 年輕便車通車，改善了前大埔地區的交通。再加上前大埔區與番社區合併，農會、信用組合等農民組織的出現，改變了地方公共事務格局。由於人口與地理環境上的差

異，從日治時期的番社庄到戰後的東山鄉，政治上平原地區的番社區多占優勢。戰後至臺南縣市合併升格前的十位鄉長中，僅有兩位出身於前大埔地區，政治上較為劣勢（戴文鋒編，2010）。淺山區的地理與產業環境與平原區截然不同，加上基礎建設較為落後，致使前大埔各聚落居民必須自行想辦法處理內部事務，而此時拓墾時期留下的山頭主義正好能有效面對這樣的情況。直到1980年代青皮椪柑種植成功，加上臺灣社會轉變使得龍眼乾的需求與價格提高，改善了前大埔地區居民的經濟狀況，也連帶地提升社會與政治影響力。進入2000年代，隨著東山咖啡節開辦和休閒農業發展，前大埔地區開始引領東山鄉的經濟發展，資源逐漸挹注到前大埔地區，同時隨著社區營造的推展，前大埔地區的地方性與公共性樣貌又產生新的變化。

（三）前大埔地區公共性的展現模式

綜觀前兩節所述，前大埔地區因為破碎的地形限制使得聚落分散、交通不便，加上移墾時各家族在籍貫、信仰、發展脈絡和資源爭奪上的落差，同時並未有足夠強力的地方仕紳或外部壓力能夠統合地方，種種因素下依循「差序格局」形成了強烈的自我中心與山頭主義，這樣的地方性成為在地範疇的基調（費孝通，2017）。居民們依照各自的聚落、家族、廟宇或交友圈劃定邊界，對外爭取資源，對內處理邊界內部事務，保持有效的運作。也因此，前大埔地區居民對於公共性的想像認知相當複雜，許多外人看似是公共事務，卻會被居民們劃定進特定邊界內而私有化，變成「他群」（out-group）的事務而漠不關心，或者是「我群」（in-group）的事務而不容其他人干預。最明顯的案例，是A社區因為預定設立垃圾掩埋場而掀起抗爭時，鄰近社區多是持袖手

旁觀的態度；A 社區也幾乎是獨立組織抗爭，對外尋求環保團體或學者聲援，少有結合其它在地社群共同行動。公共性的範圍，也因此受限於「我群」的邊界認定，而無法擴大解釋其內涵與範圍。雖說如此，基於同為「（十八重）溪內人」，居民們仍會有跨聚落或社群的合作，但通常需要有位階更高且讓人信服的權威進行領導。舉例來說，在鄭江漢、陳景陞兩位縣議員爭取下，1952 年開鑿的東原道路，即由洪添龍鄉長為首，成立「東原道路修築服務團」發動民工築路。工程分為十六段，由東山鄉十六村各村長抽籤決定負責路段，以村為單位發動民工築路、婦女煮飯，同時以工程進度舉辦競賽，並發給績效優良的村落獎金與獎狀，最終發動近十八萬人興工並有效率地完成工程。修築聯外道路為溪內八村共同的公共事務，由具有權威的鄉公所進行領導，巧妙運用各村競爭心態的競賽模式，讓此次的動員相當成功（戴文鋒編，2010）。

另一個案例，則是前大埔地區最為重要的民俗盛事——佛祖出巡十八重溪內。東山區的共同信仰，為東山碧軒寺與火山碧雲寺的觀音佛祖，在地人喚作「正二媽」。兩座寺院祀奉的是同一神尊，為火山碧雲寺開山祖師應祥禪師於清嘉慶年間自福建泉州白馬寺渡海攜來。清道光年間，火山碧雲寺遭到兵禍受損，應祥禪師與鄉民將神尊攜帶至番社街上結草廬供奉，後來規模擴大成為東山碧軒寺。每年農曆 12 月 23 日，東山鄉民會扛起神轎徒步上山，帶正二媽回祖寺過年，是為「請佛祖」。農曆正月初九晚上再徒步扛轎下山，將正二媽迎回東山碧軒寺，是為「迎佛祖」。此項民俗延續了一百六十餘年，已經成為東山、白河地區二十個行政里的年度盛事，被文化部登錄為國定重要民俗（戴文鋒編，2010；黃文博，2014）。正二媽在東山區的地方社會與信仰觀中為具有最高神格的神祇，每當新廟宇落成或是整修完畢，會請正

二媽前來做客；如正二媽沒有來，代表此廟宇不受觀音佛祖認可，其神格將受到信眾的質疑。婚宴、新居落成等喜事時，也會邀請正二媽來家裡坐鎮，顯示出東山鄉民對於正二媽的崇敬。

而佛祖出巡十八重溪內，為每年農曆2月2日至2月10日於前大埔地區舉行連續九日的遶境活動，也是窺見上述地方性與公共性具體展現的最佳時刻。首先，九日的遶境活動因每日要演戲酬神，因此劃分為九棚戲。其劃分並非根據八個行政里，而是依照自然村的概念，根據地理位置、各聚落大小、平日的互動關係進行劃分。而遶境路線基本依尋「一年溪頭進、溪尾出，一年溪尾進、溪頭出」的原則，是出自於公平性考量。兩者反映出前大埔地區的地理特質與聚落分布，並展現在地居民對於遶境這類跨地域的公共事務的判斷準則。而在尊重正二媽意次願、進行必要儀式和交接的前提下，各棚戲擁有完整的自主權。舉例來說，有幾棚戲會再細分為三至四股，以三年一輪、四年一輪或三年兩輪的方式輪流遶境與駐駕，這樣做通常是因為組成聚落規模較小且分散，為了財務可負擔性和路線合理性所做的安排。還有丁口錢計算方式，有些棚每年皆收取固定數額，有些棚則會先列預算、確認總丁口數後算出每丁應負擔金額。其它諸如要請轎班還是動員居民扛轎、哪些庄頭廟神祇要共同遶境、共要酬謝幾棚戲、戲種選擇、鑼鼓隊訓練出勤、午晚餐是否需煮大鍋飯、財務管理等，皆由各棚戲自行負責與決定。而各棚戲內的遶境事務，一般由爐主、頭家和社區頭人共同處理。當日遶境結束後，輪值的爐主需在正二媽面前擲筊，依照聖筊多寡依序選出爐主、副爐主、頭家等職位，即為明年遶境的執行幹部。只要有收取丁口錢，無論家戶大小都有擲爐主的資格，在正二媽面前機會均等，是兼顧公平與促進棚內各家戶團結的好方法（黃文博，2014）。

遶境活動中也有連結各棚戲的機制，各棚戲主事者於遶境前會開會討論共同事務。每日早晨，前一棚戲會將正二媽與陪同遶境的孚佑宮純陽祖師和碧蓮寺清水祖師神轎扛至兩棚戲的邊界，點交籤筒、籤詩盒、信徒還願的紅包與金牌等，確認無誤後才由當棚戲將神轎扛走開始遶境。相鄰的幾棚戲也會合作，譬如說支援鑼鼓隊、共同聘請轎班等，以降低成本與行政負擔。遶境結束後，當日輪值的聚落居民會辦桌宴請其它聚落的親朋好友，待其它聚落輪值時則是受邀去作客，促成各聚落居民之間的連結互動。

筆者認為，佛祖出巡十八重溪內是前大埔地區居民自發形成的獨特機制，利用中立且具神格權威的正二媽，促成溪內各聚落的合作並形成溪內人的共同認同，同時提供農業時代鄉民迫切需要的精神慰藉。畢竟身處相同的地理環境、產業與祭祀圈，需要合作的情境遠多於衝突，過多衝突也並不利於各聚落的內部利益。但活動過程中頭戴「東原」、「嶺南」、「坪園」鴨舌帽的在地居民，仍持續展現著各聚落鮮明的邊界與自我認同，並更強化各棚戲內的凝聚力。也因此遶境期間的合作也僅止於這九日與事前籌備，在抽離正二媽的神格權威的狀態下，難以進行文化轉譯並在其它公共事務上再現。

隨著時代變遷，前大埔地區的公共性也因為國家行政體制的介入、資本主義發展、教育普及和科技進步出現變化。從日治時期的農業會，到戰後的農事小組、四健會、義消、里長聯誼會等，國家基於農業發展、民防等需求催生的公共組織或社團，讓在地社群對公共性的認知和公共參與的管道不只侷限在傳統框架。此外，由朋友、同學、工作伙伴等關係所建構的人際網絡，也創造出更多跨域連結。不過，血緣、地緣和祭祀圈創造的在地範疇，在前大埔地區仍和現代社會創造的公共性並行不悖，甚至影響在

地社群對現代社會公共性的詮釋。像是義消、里長聯誼會等組織常是用於爭取自身家族或社區資源的管道，同學等交友圈仍與地緣關係緊密結合等。顯示前大埔地區的公共性雖然更加多元，但基於血緣、地緣和祭祀圈的在地範疇依然發揮相當的影響力。

四、前大埔地區地方性的轉變：地方產業與社區營造

前大埔地區的地方性與居民對公共性的認知，進入 21 世紀以來出現較大的變化。原本在地的經濟支柱——糖業、香蕉與油氣開採，在 1980、90 年代陸續結束，產業轉型為果樹種植為主，此時許多人為了生計而外出就業；同時都市工商業擴張，加上本地教育機構最高僅到國中，高中職以上就必須到外地求學，兩者加乘下使得前大埔地區的人口持續減少。人口減少讓原有地方的公共性運作模式受到挑戰，而產業轉型和社區營造代表外來範疇的進入，使得前大埔地區的地方社會面臨轉變。

（一）產業轉型與公共性認知

1980 年代開始的龍眼、咖啡、青皮椪柑種植，改變了地方的經濟型態與社會互動。前大埔地區種植與利用龍眼已有近兩百年歷史，目前是全臺灣最大的龍眼產區。受制於地形運輸不便，先民們就地取材，挖掘山壁為煙道，取砂岩、卵石、泥土為牆，建造在地人稱「焙灶」的龍眼土窯，將新鮮龍眼經過五至七日的烘焙製成龍眼乾，不僅延長保存期限也方便運輸。1980 年代龍眼樹矮化技術和大果品種的推廣，讓原本多為家庭副業的龍眼轉變為

具有專業生產的價值，種植面積逐步擴大。擁有完整產業鏈，選育與保存二十餘種龍眼品系，獨特的焙灶興建工藝，長期田間實踐下形成的默會知識，這些都讓前大埔地區具備龍眼生產的絕對優勢。2008年，吳寶春師傅以東山的柴燒龍眼乾作為食材，獲得世界麵包大賽亞軍後，連帶使得東山柴燒龍眼乾聲名大噪，並提升使用龍眼木烘焙龍眼乾的產量，讓龍眼產業穩坐前大埔地區的經濟龍頭（王淳熙等，2018）。

龍眼生產多是以家庭為單位進行，其特點為平日田間管理所需人力甚少，但短暫的產季中需要同時兼顧採收、加工與出貨。如採收不及龍眼會「退甘」而影響甜度與品質，同時還可能遇到颱風或夏季強降雨，造成裂果或落果，另外採收下的新鮮龍眼必須在三日內烘焙，否則就會開始腐敗。這些因素使得產季人力需求遽增，且生產模式不易機械化。農業時代稻作與蔗作的「放伴」模式，⁵因為工業化後的人口外流、高齡化和市場機制發達而沒落；今日雖仍能見到鄰居或親戚朋友共同剪粒或相互看顧柴火的場景，但規模相較過往縮減許多。人口縮減導致勞動力於產季變成稀缺資源，使得以工資交換勞動力成為主流模式，甚至得動用人情關係或更高的工資才能請到勞動力，或是得拜託家族青壯年於產季期間請長假回鄉幫忙。專門幫忙剪粒、剝肉的從業者和龍眼烘焙代工業者也應需求而生，將原本個別家戶進行的生產流程如工業流水線般拆分成更小單位外包給其他人。原本在聚落內尚具有一定公共性的農業生產徹底私有化，轉為倚靠金錢和人際網絡串聯的產業鏈，也改變居民對於產業公共性的認知。

5 「放伴」是早期農民相互幫忙的模式，在機械化和專業分工化前的農村相當常見。在前大埔地區，農民們會集體至彼此的農地協助採收，也會一起造屋、籌辦婚喪喜慶。除了將勞動力運用最大化，也是串聯、維繫人際網絡的重要方式。

而咖啡與青皮椪柑的狀況與龍眼有些差異。東山咖啡的栽培歷史可追溯至日治時期，但當時因為加工技術與市場不成熟，使得咖啡園荒廢，咖啡樹也於山區蔓延。後經居民重新發現與栽培，同時受惠於近年休閒農業與臺灣咖啡熱潮，加上臺南縣（市）農業局、觀光旅遊局和西拉雅風景區管理處的資源挹注與推廣，成為前大埔地區的門面作物，連帶催生前大埔地區的觀光產業。與龍眼相同，東山咖啡的採收全憑人工，且採收期同時需要後製處理。雖然因為咖啡分批成熟的特性，使其人力需求不似龍眼那麼緊迫；但不巧的是咖啡產季與青皮椪柑、柳丁重疊，導致必須與其它作物競爭採收人力。至於青皮椪柑，則因為其相對穩定的價格和果實收穫量大的優勢，成為部分農民的種植首選。由於果實較大採收方便，又只需交給運銷合作社或盤商大小分級、出貨，不需後續加工，使得青皮椪柑的農民組織運作上比前兩者好一些。

上述產業狀況，更強化前文提及的前大埔地區地方性與公共性傳統，甚至相互影響。龍眼因為加工用的焙灶多為自家所有，粒徑分級可手動篩選，甚至不分級直接交給盤商處理，這都讓農民們失去共同運銷的理由。由於產品相同，更多時候農民之間是視彼此為競爭對手，而非合作對象。筆者訪談時曾有報導人提及，先前東山農會曾經嘗試推動共同運銷，但因為有農民在出貨時夾帶次級品，導致在拍賣市場失去信用，而以失敗告終，側面表現個人利益置於合作之上的情況。而龍眼除了粒徑大小外，並未根據品系、栽種與加工模式差異形成公認的品質標準，這也造成部分農民間的不信任，像是質疑其他農民有較高的收購價、烘焙乾燥度不足偷重量等。有意思的是，龍眼因為自然或人為因素，而出現以聚落為邊界的技術、品系差異，這反過來加深了聚落邊界

的分野。⁶至於咖啡的後製與品質雖擁有國際公認標準，咖啡農們也會透過國內外的競賽、杯測來佐證自家咖啡豆的品質，但是咖啡是六級化產業，⁷牽涉到咖啡的田間管理、後製方法與控制、沖泡手法、咖啡廳裝潢品味與店家特色等多重因素，使得咖啡莊園各有特色；由於對產業持不同見解，加上同業競爭的心態以及山頭主義的地方性傳統，讓咖啡莊園間的爭執在地方上時有所聞。而咖啡業者通常具有較高的文化資本，擁有較多個人管道解決自身問題，無形間降低與他人合作的意願，也更容易因個人利益出現紛爭。⁸

不過相較於散沙般的龍眼產業，咖啡產業有「東山咖啡產業協會」作為合作與溝通平台；臺灣咖啡產業強烈的政策主導性和持續性的輔導資源，也讓眾咖啡農與業者在對外爭取資源時保持一定程度的合作。如東山咖啡節、關子嶺溫泉季系列活動，以及近期與區公所合作推動「東山咖啡產地認證」，還有主導籌備成立「東山休閒農業區」等皆是實例。然而一旦若共同目標消失或未獲利益，合作關係便很可能無以為繼，甚至合作本身因機制、理念或利益差異成為衝突來源。譬如協會在新聞發布會上展售特定業者的產品，即便是因為他們杯測的分數較高而被選為代表，卻依然會引起非議；另外，有許多咖啡業者參與休閒農業區設立，

6 像是二重溪聚落的龍眼品系為落藤枝，僅適合加工不適合銷售鮮果；二坑埔聚落的農民較有開創性，會嘗試改良龍眼烘焙方式；瓦厝聚落的「土窯巷」則是源自葉家共有產業等。

7 六級化產業：指透過農業生產（一級）、加工製造（二級）、產品與服務販售（三級）相互結合，創造附加價值，提升農民收益與農村產業升級。

8 舉例來說，曾有位咖啡農為了脫手儲存的大量咖啡豆，請市議員協助對外放出東山咖啡銷售困難的訊息，使得使用自家咖啡豆的店家擔心顧客看到消息而質疑售價，所以多有抱怨。

最重要的因素是其於農業用地進行商業行為，為了避免遭到罰鍰才加入合作。至於青皮椪柑，有農民組織打進大型量販通路，取得產銷履歷並修改紙箱設計，改變原先東山青皮椪柑以白河南寮椪柑之名銷售的景況，已經初步看到成效。但這些多是個別農民、盤商或農民組織領導人所為，除特定幾個產銷班外，農民間的實質合作仍然不足。

總體而言，前大埔地區的產業深受地方性與公共性傳統影響，經營上多以家庭為單位進行，農民之間組織與合作上較為貧弱，且常會視彼此為競爭對手。合作社數量少，且大多僅剩下收購農產、傳達政府農業政策與發放補助的功能，半數以上的產銷班是停止運作的狀態；而多元化的銷售途徑，以及資訊時代讓自產自銷更加容易，也是不易進行合作的重要原因。但氣候變遷、新型態病蟲害、產業環境變遷等外部壓力，仍在一定層面上促成農民做出改變；同時在公部門的政策引導，以及個別有心農友出面整合下，前大埔地區農友間漸漸開始摸索出新的合作模式，尤其是青壯年農民更能見到此種趨勢。但要賦予產業議題更多公共性，在前大埔地區仍有相當的困難。

（二）社區營造與公共性認知

前大埔地區的社區營造多是於 2005 年之後開始，各社區成立社區發展協會，加上 2010 年農村再生政策的出現，將前大埔地區的社區營造推到高峰。農村再生的資源挹注，對於長期較缺乏資源的前大埔地區來說有所幫助，但同時也產生相當多的問題。農村再生經費龐大，可以用於工程建設、聘僱青年處理行政業務，還能將工程與規劃設計外包給專業團隊。這些特性切合缺乏專業知識、人員且需要工程建設的社區需求，吸引力相當大，

也因此九個社區協會中有八個曾參與農村再生計畫，比例可謂相當高。不過社區營造與農村再生的進入，不但沒有逐漸弭平各社區、聚落與組織間的邊界，多數以社區組織為單位提案的計畫反而更加強化邊界的形成。

楊弘任曾指出社區營造操作時文化轉譯的重要性，要「相互以自己的語言，說出對方的興趣」，利用專家知識與外來範疇，在邊界內形成新的地方知識與在地範疇（楊弘任，2011）。但社區營造經過二十餘年的演變，慢慢地往專業化靠攏。公部門設立的各式補助計畫，評選標準多為強調計畫書完整性、操作前的可行性評估與預算編列、可量化或質化的預期效益、符合會計部門要求的經費運用，並依照計畫性質導入公部門的政策走向。對於習慣於倚靠經驗性操作的社區組織而言，產生了相當大的鴻溝。在社區內部，面對這些高度規範性的理論、政策、企劃提案、財務要求、增能課程等，多數時候被社區組織與居民根據自身經驗轉譯為「獲得資源的必要手段」，能以最小的成本獲得所要的利益是最為重要的。因此可以看到社區組織以資源、利益為號召，動員參與社區公共事務。社區看似動起來了，但運作模式與思維仍依循著居民對自身、家族或聚落利益的追求。至於民主治理、公民審議、社區型合作社等理論或願景，難以在短期間展現超出既有模式的效益；加上計畫執行時效，以及與輔導團隊的合作深度和時間也都有限制，往往未能轉譯為新的地方知識與在地範疇，而淪為計畫書或課程簡報提及的空洞名詞。一旦外部資源或行政支持消失，參與者覺得自身所獲利益長期低於動員成本，或是社區事務被居民劃定進私領域時，原本動起來的社區就會迅速衰退。此時若社區並未成功利用資源建立人才庫和營運模式，通常意味著社區就此失去動能，且要再次動員的成本與運作的成本將會比從事社區營造前高出許多。而高齡化則使情況更加嚴重，

以前大埔地區來說，老化指數已高達 388.9，高齡人口佔總人口比例已達 26.64%，⁹ 這顯著降低居民參與公共事務的意願與能力，社區頭人退休讓許多事務推動產生傳承困難。現代社會中，政府體系已經主掌大多數公共服務，地方早已發展出結合「自行處理內部問題」和「向農會、區公所、所屬派系民意代表尋求資源或仲裁」的治理模式。因此對於居民們而言，社區營造成為「多出來的工作」，沒有也不會影響日常生活，所以在社區營造的操作上要求盡可能簡易，否則寧可不推動。

這樣的狀況，在前大埔地區的各社區可說是屢見不鮮。像是筆者曾以助理身分參與 A 社區的參與式預算計畫，說明會上社區頭人即開宗明義地說：「現在政府有一筆 30 萬的經費要給社區，我們要決定怎麼使用。」清楚指出「易於使用的經費」是社區的首要考量。在計畫初步執行時，筆者曾和其他研究員與助理一同猜測會出現哪些提案並通過，結果大多數命中，顯示 A 社區只是將參與式預算視為獲取經費的途徑，其中隱含的「民主治理」與「擴大參與」等價值並不在其考量範圍內。後續經費執行大多採外包形式，則是再次印證地方對社區營造資源的看法。另外有一次協助 B 社區發展社區產業，開發品牌並至外地策展，但在社區內部的迴響不佳，許多居民將社區產業視為總幹事的個人事業，被劃分進私領域而無法擴大參與，這樣的狀況也曾在 A 社區發生過。2016 年農村再生 2.0 政策上路，經費額度大幅縮水，且須自行向市政府農業局提案，自此前大埔地區的社區營造工作就開始陷入停滯，除了關懷據點、老人共餐等基本活動外，幾乎沒有其它提案。筆者所屬的工作室當時曾協助多個社區組織申請與執行

9 推算自白河戶政事務所「臺南市東山區人口數按三階段年齡百分比及其扶養比統計表」2020 年度資料。

臺南市文化局、都市發展局等公部門的計畫資源，但後來皆無法延續。理由包括「擔心協會理事反對」、「行政程序太過繁雜」、「簽土地同意書地主會檢視成效」、「接近選舉不希望犯錯」等等，顯示在人力資源缺乏的情況下，比起社區營造帶來的「社會改革」（social reform），邊界維繫（boundary maintenance）是在地社群更為重視的事情。

楊弘任雖然指出邊界內透過文化轉譯同時進行邊界維繫與社會改革，進而形成新地方知識與在地範疇的重要性，但並未詳細處理不同邊界之間，或是在「差序格局」下社區營造會對地方社會產生什麼樣的影響。在前大埔地區，以社區組織為單位提案的社區營造模式，使得各社區、聚落間的關係出現更複雜的變化。C 社區的頭人曾因為 A 社區拿了最高額度的農村再生補助而向筆者抱怨，至於 D 社區的頭人則是對認為作為區域中心的 C 社區占盡好處而有所微詞；最特別的是 E 社區，因為聚落分散導致 F 聚落自行成立協會爭取資源。然後各社區分別利用自身所獲資源開展活動，形成二、三個社區同時期舉辦龍眼節或產業推廣活動的怪現象。這顯示透過較強自我認同的社區聚落為單位開展的社區營造，以爭取邊界內部利益為優先的現實；而公部門的計畫規範設計和績效要求，也在無形中助長了此種態勢。

社區營造、農村再生之於前大埔地區，原本是一個契機，讓地方獲取所需的資源，同時有機會改變在地的公共性傳統，強化社區內部的能動性，並促成跨地域合作；另一方面讓規範性的新理論融合進地方知識傳統，開展新型態的操作模式。可惜的是，到目前為止社區營造像是投入池塘的石頭，曾激起大量漣漪與水花，但終究還是回復原樣。未竟的文化轉譯、湮沒破敗的空間營造設施，反映出前大埔地區在轉型上的困境。但這些努力也並非

一無所獲，經過社區營造洗禮的前大埔地區，居民對於公共性的想像確實有所轉變，漸能接受部分地方議題與外部團體進場操作的公共性，這讓後進的社造工作者出現更多的可能性。

五、社會創新行動與前大埔地區公共性

前文大致梳理前大埔地區的地方性和公共性傳統，並闡述產業與社區營造的變化是如何影響地方性與公共性。近年來，陸續有外部團隊進入前大埔地區，試著用不同於過往的操作模式與理論來推動地方議題與實踐工作。2014年，科技部「人文創新與社會實踐計畫」的國立成功大學團隊（以下簡稱成大人社團隊）進入到前大埔地區，開展一系列以友善農業為核心的社會創新行動。成大人社團隊進入前大埔地區的時間，正好是農村再生資源投入展現成果，能動性最強的時期。而成大人社團隊看到慣行農法對在地農耕環境的傷害，希望透過友善農業推廣社群「共學共作」，厚植農業生產的社會與生態資本。有鑑於單一社區有意往友善農業轉型者有限，加上前大埔地區擁有共通的農作物種類與生產技術，為了擴大參與，成大人社團隊組織「W農團」，以此作為推動友善農業的平台。透過舉辦課程，邀請相關專家學者或農民來教授友善農業的各項技巧，同時讓前大埔地區有興趣從事友善農業的農友能夠相互交流，是為「共學」。另外，利用互訪參與者農園並交流田間管理技巧，共同製作土壤益生菌液肥等有機資材，於舉辦體驗活動或採收時相互支援勞動力，是為「共作」。W農團的最終目標是希望在共學共作的基礎上建構新型態的「放伴」模式，擴大友善農業的參與農友人數與耕作土地面

積；並成立共同品牌，利用社群支援農業（Community-Supported Agriculture, CSA）提供友善農業從農者穩定的經濟保障與社會連結，最終提升前大埔地區農業生產的經濟、社會與生態效益（蕭惠中，2018）。

在行動開展的前四年，W 農團取得相當的成果，成功組成二十餘人的小型社群，並擁有良好的組織能動性，在友善農法的試驗上也有一定進展。基於健康、生態友善、打入另類消費市場等高度規範性的議題，青壯年世代能夠與自身求學或都市工作經驗結合，進而接受並賦予其公共性；同時也印證規範性議題有機會突破地理邊界，開展更多跨域合作和社會創新的可能性。可惜的是，最終 W 農團的運作遇到嚴重瓶頸，目前等同於停止運作。究其原因，成大人社團隊退出、制度不完備、組織成員思維轉變與衝突是最重要的因素。成大人社團隊一直試著要將 W 農團的行政運作知識與權限轉移給參與的青農，但青農基於個人因素不願意接手；當有農友想要主導組織運作時，由於 W 農團已經產生初步的經濟效益，此時產業的在地範疇即開始運作，其他成員會質疑其公共性，認為是為了自家利益而出來主導組織。而 W 農團自始至終並未有出現一套具約束力的章程來規範組織運作，使得前述「人治」的疑慮無法消除，也降低朝下個階段性任務邁進的能力。最後，成員們的參與動機多是基於「農法學習交流」和「獲得可能的經濟利益」，多年運作下前者隨著課程與實踐內容逐漸飽和，獲得有用知識與技術的邊際效益持續降低；後者則因產業整合與轉型尚不成熟，大多肩負家計的成員們難以再等待，兩者交織下顯著降低成員的參與意願。曾有農友向筆者透露農法大多已經知曉，是為了維繫社群連結才持續參與的；也有農友對於其他成員的理念與操作路線有所質疑，認為對方作為組織

成員是不適合的。也因此，當相對中立且主導組織營運的成人社團隊撤出後，前述的問題和矛盾爆發，最終導致 W 農團實質停止運作，剩下少部分成員仍在持續交流與工作協力。

而筆者與數位成大學生共同成立的東山窯鄉文史工作室，則是直接駐點於前大埔地區的實體空間，並與有意願行動的各社區組織和個人開展各式計畫與合作。基於前大埔地區常住人口不多且高齡化，工作室希望強化各社區的能動性，並以龍眼產業文化和觀音佛祖信仰圈為號召，以促成區域內各社區組織的合作與社會創新。但前述的在地範疇、貧弱的公共參與，讓相關事務推動困難重重。經常是工作室主動發起計畫或議題，社區組織則處於被動合作的位置；若社區意願過於低落，往往會讓合作計畫胎死腹中。其中也出現一些有意思的轉變與現象，2017 年工作室與 C 社區合作舉辦「原山生活節」，將原本社區發展協會的中秋聯誼晚會搬到街道上，封街辦桌並加入音樂表演、老相片展覽和天文推廣活動。此活動打破了原本社區組織頭人認為「中秋聯誼晚會是舉辦給協會會員」的想法，模糊化社區發展協會的邊界，並取得不錯的成效，開啟更廣泛的公共性想像。2019 年工作室為了東山區地方創生提案，陸續拜訪數個在地組織尋求加入提案小組，但成效不彰。絕大多數的組織的回應是「既有計畫資源已經足夠，不需要參與」，或者是對地方創生計畫本身不信任而拒絕參與，但仍有青農與店家第二代願意加入。以上案例顯示，前大埔地區的公共性仍然有擴大解釋與突破的可能，但受制於在地社群經驗性和自身利益考量，若想要達成地方創生所希望的高度橫向整合與創新，現階段仍是不可行的。由於工作室成員多來自外地，某些層面上可以避開在地範疇對公共性的檢視而獲得較大自由度；雖然如此，面對根深柢固的各種邊界，資源與成績有限的團隊仍很難有所作為。

而公部門導入具社會創新特色的政策時，面臨基於在地居民生命經驗的地方性與公共性時，也時常出現碰壁的情況。2018年，臺南市政府文化局想將龍眼焙灶列為文化景觀，委託國立臺北大學團隊進行先期調查與社區輔導。在說明會與共識會議上，社區頭人和居民的發言與疑問，大多圍繞著個人或社區的產業發展。對居民來說，龍眼焙灶是私人擁有的生產工具；將焙灶登錄成文化資產並賦予公共性，完全超出個人知識與經驗判斷的範疇，更不用提後續景觀保存、文化觀光等概念如何實踐，最終的結果也是無疾而終。倘若計畫內容過於脫離地方社群經驗，或想直接打破個人與社區邊界的規範性理論與操作，通常會如同此例一般得不到迴響。這也讓在前大埔地區的社會創新行動，需要更長的時間與轉譯才有機會出現成效。但社造工作者的經濟考量，以及公部門計畫通常僅有一年不到的執行期限，讓計畫與人員在地方來來去去，文化轉譯工作無法持續地進行。而地方在重複動員且未出現明顯成效下產生疲乏，也累積對外部團隊與資源的不信任。邊界內有限的動員能力和資源是否經得起這樣的消耗，值得外部來的社造工作者審慎思考與選擇行動模式。

六、結論

地方為何動不起來並逐步走向衰退？這是社造工作者們一直以來在思考與爭辯的問題。在前大埔地區，地理條件和移墾歷史造就以個人、家族、聚落為中心的諸多邊界；為了爭取與維護邊界內的利益，形成強烈的自我中心與山頭主義。而以家庭為核心的產業經營模式，以及以社區組織為單位提案的社區營造，在無形中加深了邊界的存在。過往此種運行模式相當有效，至今在社

區發展協會的例行活動、民俗信仰活動、選舉動員中也仍然維持著相同的運作方式；但當前大埔地區邁向高齡化，原本人口就不多的各聚落更是人丁單薄，邊界維繫與運作出現危機。此時於邊界內創新，打破邊界尋求更多橫向串聯，或是緊抓既有資源保守運用都是可行選項。很顯然絕大多數前大埔地區居民選擇保守以對，但長期下來反而讓地方的能動性更為衰弱。面對新型態、高度專業化的地方議題，前大埔地區已經無法像過往一樣，倚靠個別聚落社區的能量來解決問題。由於過往跨界的公共參與層面較為狹隘，致使社區組織與居民在尋找議題解決方法時仍不易突破框架，到最後放棄主體性並由公部門接手提供服務，被動接受動員成為常見的選擇。

社區營造與社會創新的介入，為地方開展了更多可能性，但同時也造成更多問題。社區組織除了得面對行政區域內的各種邊界的磨合與限制，基於經驗性的操作在與公部門的政策、行政規範對接時，往往力不從心。而部分外部團隊忽略地方性與公共性傳統，希冀將高度規範性的理論或策略套入的操作，常會招致地方的反彈或敷衍應對；如果給予過多承諾卻沒有實現，對於重視人際關係的地方社會更是大忌。這些不適當的做法，連帶降低地方社會對社會創新、社區營造的信任，導致後進的社造工作者需要花費更多力氣來修復社會關係，才有機會推動邊界內的社會創新。

筆者認為，正因為邊界如此鮮明，文化轉譯才更顯得重要。自日治時期開始，國家體制的深入與教育普及，讓前大埔地區對於如公民社會、合作經濟等高規範性的外來範疇，一定程度上是能夠理解與接受的，經驗性與規範性並非站在對立面。也因此社造工作者所帶來的知識、理論並非成功的關鍵，理解地方性與公共性傳統，找尋出將外來範疇拼接至地方知識與在地範疇的方法，才有機會鬆動邊界，形成新的跨域合作與運作機制。這過程

中，如果在地擁有具足夠影響力且認識外來範疇、知識的人來領導社會創新，一般會有較好的效果；而外部團隊因為不受既有邊界的限制，會有更多操作上的靈活度，但同時需花更多力氣融入地方知識與在地範疇。對短期計畫性的工作者來說，要做好文化轉譯有相當的困難，但具備相關的認知並融入操作中，有助於降低負面效應的出現。對駐點工作者來說，頻繁的溝通與對在地脈絡的掌握，並以此隨時修正操作細節，而非被計畫束縛，較可能成功地將外來範疇、知識拼接至在地範疇。各類社區發展計畫開展前，若能先理解地方狀態和評估計畫施行的影響，而非為了績效而急於施行，也能減少計畫成效不彰的狀況。官方如能提供政策或資源，支持具文化轉譯和持續行動能力的地方團體或基層行政機關，串聯個別計畫成果與持續進行轉譯工作，可以更有效地促成地方社會轉型。舉例來說，屏東縣林邊鄉於莫拉克風災後推行「養水種電」計畫，基於林仔邊自然文史保育協會的長期扎根和屏東縣政府的全力支持，經過上百場的大小會議，以及在地社群、地方政府、業者間的頻繁溝通，最終得以順利推行，成為再生能源發展的楷模（林淑惠，2017）。而金山的八煙聚落則是未能統整在地社群即受到外來範疇的強力衝擊，讓原本構想美好的水梯田復耕計畫出現變數，最後以衝突和封村收場。¹⁰ 同為社會創新，轉譯方式和實踐路徑的差異，造成完全不同的結果。前大埔地區的地方社會仍在持續變動，未來會如何轉變還在未定之數。但透過持續性的文化轉譯，在不同邊界裡創造新的地方知識與在地範疇，方有機會扭轉或延緩地方消滅的趨勢，產生可長可久的社會創新模式。

10 葉冠妤，2016年11月12日，〈八煙聚落今起封村 千人湧入〉。自由時報，檢自：
<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1884496>

參考書目

- 王淳熙等，2018，《臺南東山龍眼土窯文化景觀登錄先期調查研究計畫》。臺南文化資產管理處委託研究計畫報告。
- 行政院國家發展委員會，2018，《地方創生國家戰略計畫（核定本）》。行政院國家發展委員會。
- 行政院農委會水土保持局，2021，「農村再生歷程網」。取用日期：2021年6月5日，檢自：<https://ep.swcb.gov.tw/ep/Default.aspx>
- 行政院農業委員會，2012，《農村再生整體發展計畫暨第一期（101至104年度）實施計畫》。行政院農業委員會。
- 行政院農業委員會，2019，《農村再生第三期（109至112年度）實施計畫》。行政院農業委員會。
- 吳育臻，2000，《日治時代改良糖廍的發展及其對地方的影響——以前大埔改良糖廍為例》。收錄於顏尚文、李若文主編，《南臺灣鄉土文化學術研討會論文集》，頁1-23。嘉義：國立中正大學歷史學系。
- 林思婷，2009，《東山鄉山村生計活動的轉型》。嘉義：國立嘉義大學地理學系碩士論文。
- 林淑惠，2017，《因應氣候變遷的在地協力調適行動——以屏東養水種電及光采濕地的推動經驗為例（2010-2019）》。臺南：國立成功大學建築學系博士論文。
- 洪麗完、陳秀卿，2012，《族群與聚落——臺灣中、南部大埔漢人移墾活動之比較研究（1700-1900）》。客家委員會委託研究計畫報告。

- 曾旭正，2013，《台灣的社區營造》。新北：遠足文化。
- 費孝通，2017，《鄉土中國》。香港：香港中和出版。
- 黃文博，2014，《東山碧軒寺迎佛祖暨遶境》。臺南：臺南市政府文化局。
- 楊弘任，2011，〈何謂在地性？：從地方知識與在地範疇出發〉，《思與言》49(4)：5-29。
- 楊弘任，2014，《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（增訂版）》。新北：群學出版。
- 葉冠妤，2016年11月12日，〈八煙聚落今起封村 千人湧入〉。自由時報，檢自：<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1884496>
- 臺南市白河戶政事務所，2021，「臺南市東山區人口數按三階段年齡百分比及其扶養比統計表」。取用日期：2021年6月5日，檢自：<https://web.tainan.gov.tw/baiheagr/cp.aspx?n=17975>
- 魯鋼駿，2020年8月31日，〈內灣國小首次沒新生 鄉長：人口外流學生數減少〉。中央社，檢自：<https://www.cna.com.tw/news/aloc/202008310111.aspx>
- 蕭惠中，2018，〈農耕實踐的永續轉型：成大團隊與東山小農的經驗〉。收錄於蔡瑞明主編，《新實踐與地方社會》，頁275-314。臺北：人文創新與社會實踐計畫辦公室。
- 戴文鋒編，2010，《東山鄉志》。臺南：臺南市東山區公所。

Unfinished Social Innovation in a Context of Locality and Publicity: The Decline and Transition of Low Elevation Mountain Communities in Qiandapu, Tainan

Gang-You She*

Abstract

In 1994, the Taiwan government launched a program to promote community empowerment in the countryside, providing resources and knowledge to help rural communities become more sustainable and livable. However, despite the efforts of the government and community workers, many rural places continue to decline and lose their unique features. To address causes of rural communities' decline, it is important to understand how to effectively promote social innovation. This paper is based on fieldwork and participation in community empowerment projects in low elevation mountain communities in Dongshan District in Tainan City (Qiandapu) to investigate why this region continues to decline despite community empowerment projects. Because of geographical conditions, ethnic identities and a history of immigration, local society created the tradition of publicity and locality that, influences how community members participate in public affairs and subjectivity. At the same time, broad changes in Taiwanese society and the influx of external categories have weakened the community's ability to solve problems, leading to a loss of energy in local society and community

* Graduate Student, School of Forestry and Resource Conservation, National Taiwan University.
E-mail: zkjch3612353@gmail.com

decline. Although community empowerment and social innovation have created new possibilities in Qiandapu in recent years, the situation of local society still cannot be transformed because of both subjective and objective factors. Taking tradition of locality and publicity seriously can help social innovation projects rethink their approaches in order to more effectively promote the transformation of local societies.

Keywords: Locality, Publicity, Community Empowerment, Social Innovation