

東海大學公共事務碩士專班碩士論文

指導教授：紀俊臣博士



地區農會與社區發展—臺中市清水區治理分析

碩士班研究生：顏秋月

中華民國一〇七年七月十日

地區農會與社區發展：  
臺中市清水區治理分析  
研究生：顏秋月

指導教授： 紀 復 臣 (簽章)

審查教授： 陳 秋 政 (簽章)

李 長 晏 (簽章)

紀 復 臣 (簽章)

專班主任： 史 美 強 (簽章)

東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文

中華民國 107 年 6 月 27 日

## 謝 辭

提筆之際，百感交集，心中無限的感恩與感謝，感謝師長、同學、家人及朋友的相挺與鼓勵，讓我在這年過半百之時，還能一圓人生之夢。

論文得以如期完成，首先要感謝的是我的指導教授—紀俊臣老師。從研究題目的啟示到整個實作過程的指導，紀老師總是隨時提供意見與砥礪，才能使這本論文順利完成。在這過程中，承蒙前台中市農業局蔡精強局長熱心指導與不斷提供寶貴意見與資料，讓我受益良多；在論文大綱發表時，感謝宋興洲教授的精闢指點，另外也要感謝受邀接受我訪談並提供寶貴意見的專家們，包括：台中市農會林總幹事、百大清農胡先生、清水區農會蔡前總幹事、清水區農會王秘書、社區營造蔡老師、高東社區發展協會蔡理事長、牛罵頭協會吳理事長等，謝謝！學習過程中因為有您們的協助，本人才得以順利完成。尤其更承蒙陳秋政老師及李長晏老師於百忙之中撥冗詳閱拙作，並於口試時提供寶貴的建議，使得本論文能有較完整且更臻完善的呈現。

最後要感謝一直在我背後默默支持我的家人，尤其更要感謝我摯愛的先生，無論是面臨工作壓力或碰到挫折時，親愛的老公不僅是我的心靈導師，還是最堅強的後盾，在這段刻骨銘心的求學旅途上，每當腸枯思竭、疲憊不堪、心中湧現放棄念頭時，都能給予適時的支持與鼓勵，讓我有信心朝理想邁進，終能順利完成學業，謝謝您！

顏秋月 2018.7 謹致

## 摘要

因農村型社區在農業上面臨巨大的轉變，使其遭遇社會、經濟與人口流失的問題，然地區農會在農村型社區中，因其在社會、經濟、政治、教育等層面，都擁有足夠的資源與著力點，故地區農會的作為與不作為，都對農村型社區有重大影響，故本研究以清水區農會為例，探討地區農會與社區發展中，各行動者間的互動關係，並分析在清水區的社區發展中，清水區農會在協力治理的網絡關係中的角色與貢獻，以期能提出地區農會在社區發展中可以策進的方向為何。

本研究囿於經費、人力、物力及時間、空間因素，無法以全國地區農會及周遭社區做為研究對象。因此，僅就研究者服務單位清水區農會及周遭社區進行研究，並以清水區農會服務項目及在地社區發展為主。本研究以文獻分析法進行資料與相關文獻之收集，並採用半結構式訪談，針對農會內部員工、在地社區發展人士、政府單位、產銷班及一般農民，了解清水區農會在社區發展中的現況、角色與功能及未來發展，收集實地資料。

經過分析文獻資料與訪談內容後，針對地區農會與社區發展的協力治理，提出以下四點建議：

- 一、加強社區發展協力關係中，各個行動者間的連結
- 二、須深入社區，傾聽社區與農民實際的需求
- 三、宜成立專責部門，結合在地特色進行推廣，提高整體地區經濟產值
- 四、宜提升農會員工素質，加強教育訓練

關鍵字：清水區農會、社區發展、協力治理

# 目 錄

第一章 緒 論.....	1
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 研究目的與問題.....	5
第三節 研究方法與架構.....	6
第四節 研究範圍與限制.....	10
第二章 文獻探討.....	11
第一節 理論基礎.....	11
第二節 社區發展.....	24
第三章 地區農會之功能與角色.....	37
第一節 地區農會之功能.....	37
第二節 地區農會之角色.....	43
第四章 臺中市清水區農會在社區發展之角色與貢獻.....	47
第一節 社區發展角色.....	47
第二節 社區發展貢獻.....	53
第五章 結論.....	65
第一節 研究發現.....	65
第二節 研究建議.....	66
參考文獻.....	69

## 表目次

表 1-1 訪談對象整理表.....	7
表 1-2 訪談題綱.....	7
表 2-1 治理概念的三種界定途徑.....	14
表 2-2 統治與治理觀點的對照.....	15
表 2-3 近些年來國內學者對「協力」定義彙整.....	18
表 2-4 協力形式及治理方式.....	21
表 2-5 三種類型治理結構特質之比較.....	22
表 2-6 相關社區定義彙整.....	24
表 2-7 社區總體營造的相關計畫與文化藝術發展.....	33

## 圖目次

圖 1-1 研究流程.....	9
圖 3-1 清水區農會組織系統圖.....	42
圖 4-1 生產面角色運作.....	48
圖 4-2 生活面角色運作.....	49



# 第一章 緒 論

從事地方服務工作，一直以來是個人的人生目標，不論在清水區公所（含鎮公所）以及清水區農會都是一本初衷。此種治理經驗係人生歷程的省思，或許是展望國政之參考架構。

## 第一節 研究背景與動機

### 壹、研究背景

民主的公民社會中包含非營利組織、志願性組織等非政府組織，蘊藏著官僚組織所缺乏的「信任」、「規範」、與「社會網絡」等核心要素，而組織的連結與集體力量是構成社會資本的重要因素(Coleman, 1988)。地區農會就是一個在上述社會資本理論中相當典型的例子，目前在臺灣的地區農會遍佈各鄉（鎮）社區，擁有廣大的會員。根據農會法第一條，農會以保障農民權益、提高農民知識技能，促進農會現代化，增加生產收益，改善農民生活，發展農村經濟為宗旨。

陳莉樺(2015)在其研究論文中提到，各鄉（鎮市區）農會往往是與在地連結的最重要橋樑，農會在臺灣的發展有近百年歷史，是具有政治性、經濟性及社會性的機構，且對地方有深且廣的影響。雖然在組織、信用、政治層面上有存在不少爭議與挑戰，但農會對臺灣農村社會現代化發展之貢獻卻不容忽視；清水區農會自 1916 年由地方仕紳創立「牛罵頭信用組合事務所」，為當時清水鎮第一個自組成立的區域性合作金融組織，經過一在的區域變遷以及 1942 年頒布實施的「臺灣農業會令」，與「清水建築信用購買範例利用組合」及「農業畜產組合」合併，設立「清水街農會」。1946 年，國



民政府通令將農業會劃分為「清水鎮農會」與「清水鎮合作社」，直至 1949 年，因為政府認為這樣的分開經營，會在財務結構與管理監督上造成不便，旋又將「清水鎮農會」與「清水鎮合作社」兩個組織合而為一，改組成為「清水鎮農會」發展至今。在臺中縣（市）合併後，乃再次更名為「清水區農會」。服務項目涵蓋農業金融、農事輔導與農村發展建設等各種農業相關項目。

早年清水區的農特產品以蘆筍、洋菇、香菇為大宗，近些年則是由韭黃成為區內明星農產，可全年生產；目前採產銷一元化模式。農會除成立韭黃處理廠外，以產銷一條龍的方式以及整潔、美觀的精緻包裝，深受許多消費者的喜愛。此外清水也是臺灣良米的重要生產地，近些年農會為提升稻農的生產效能，減輕農村的人力負擔，也在高美區功效倉庫成立「自動化穀物乾燥中心」，協助農民將濕穀乾燥、入庫儲存、減輕農民乾燥稻穀勞力及費用之負擔；而除韭黃、稻米兩項主理農作外，甘薯、蘿蔔、蘿蔔、花生、芝麻等，一樣品質優異，受到民眾喜愛（清水區農會，2016，36-37）。

二十一世紀的臺灣農業，必須綜觀考量農村、農民、消費者權益，並與環境、國際經貿等觀點，行政院農委會於 2006 年研擬「邁進二十一世紀農業新方案」中，提到三項農業發展願景，分別為：以高科技、高效率農業產銷體系，發展農業知識經濟產業的「永續發展的綠色產業」；以農民與農村生活為核心、增強農村社區活力的「尊嚴活力的農民生活」；以維護本土物種多樣性及維持生態系統平衡，達成農業在經濟、社會及生態均衡發展的「萬物共榮的生態環境」等三個發展願景。

林詩穎(2017)提到文建會於 1998 年提出「社區就是人們公共生活的領域，可以小到一座公寓、街區、村落鄰里；也可以是一個鄉（鎮）、縣（市）、直轄市，甚至是社會、國家和全世界」；也認為協力治理能夠落實到最小尺度的社區，而所謂的協力治理 (Collaborative governance) 也就是改變政府部門由上而下的政策執行模式，而發展出更能貼近社區需求、啟發創意、擴大資源投入的政策推動方式。文中也曾提到臺灣在社區協力治理的兩項核心政策，分別為 2010 年的「農村再生條例」以及 1994 年文建會提出的「社區總體營造」政策，且兩項政策與協力治理的特點相符合，如：各主體兼

具有相互依賴、有各自的利益與目標，並為此形塑合作、協力關係，是持續且動態的互動過程。

當前地方農業型社區正面臨到農民高齡化、勞動力不足以及經濟衰退等問題。這些問題須仰賴著地方各項資源，如：農會、社區等組織的結合，穩定且動態的互動協力夥伴關係建構，在未來更是不可或缺的，是以本研究嘗試以協力治理分析清水區農會與各該地方社區的發展關係與效益。

## 貳、研究動機

傳統農村社會網絡是透過農會、產銷班、四健會及農田水利會等農業組織運作；尤其是農會組織系統更是歷史悠久、組織規模龐大。隨著國家經濟發展的進度，在基層農村社會中，農村社會的存在，已經不絕對以農業生產為主，傳統農業生產為導向的組織，在功能上逐漸成為政府政策與資源的橋樑。當前的農村再生條例所規定的在地組織，以目前來看卻是地方的社區發展協會。這些社區發展協會多為在地熱心人所組成：其在組織經營管理、財務、以及及制度上，過去並未有操作如此龐大且繁複的計畫經驗。倘若要創造更積極的農村發展策略，應該有更具備企業精神的社區組織，透過農業及非農活動之連結，系統性開發農業以外之非農產業的可能性。這樣的組織須兼顧社區本身的共同利益，更須具備創造利益之管理知能（王本壯等，2016：207-208）。

誠然，如果是單靠農業生產為運作主體的農村社會網絡，會因為國家總體經濟發展、商業環境等因素，而無法跟上現代社會的腳步；若以社區發展協會為主體，也可能會因為財務、組織運作、制度、熱情消退等因素，產生雷聲大，雨點小的情況，難以凝聚一股更積極、集中、有效率地推動力量。是以嗣後如何透過一個具企業角度的組織連結農業以及非農業的活動，也必須兼顧社區發展的共同利益，亦必須具備能夠創造利益的能力，始可回應大環境的變遷。

除此，在全球化的激烈衝擊下，臺灣鄉村社區現正面臨嚴重發展困境；特別是產業結構轉型所帶來的經濟衰退與失業問題，不僅改變社區居民原有生產模式，也影響

其對土地與家鄉的感情認同，加上現代資訊社會變遷快速，大眾消費文化盛行，導致一般人民的精神生活匱乏與人際關係疏離；再者惡質的憲政民主改革所引發的政黨對立與法治失序，基層社區實務運作無疑存在著重重的問題。現代社會的改變，對農業、鄉村帶來的問題，須從社區層次著手；而其成功的標準不再是最大的經濟成長、強迫性的消費和國際性的競爭，勢必轉化為生態完整、有效決策與社會的和諧凝聚。這些成功標準的改變，必然以個人、社群和社區為主要發生層次，不再僅是由政策的從上而下運作而已（孟祥森，2000：11-12、21-22；轉引自江大樹，2005）。

趙永茂(2009：12-25)說

地方公共事務公私夥伴結構，包括：政策網絡、委託經營管理與服務行動網絡等公共治理社會(society with public governance)的建立，仍有其一定的發展環境與條件，包括：地方自治權力與政府能力的發展狀況，各級政府間府際關係與跨域管理等整合與夥伴型政府的發展條件，民間社會資本，包括：民間資本、組織、技術、公共承諾、知識、人力與物資的發展進程，都關係著公民社會與社會治理結構的成敗。

為能解決以農業為主要樣態，且正面臨巨大轉變的農業、鄉村型社區在社會、經濟、人口流失的問題；又因失序的民主憲政所帶來的政黨對立和產生的政府功能失靈，必須透過地區農會、產銷班、社區發展等各個關係人對社區層次的協力治理，始能維持社會秩序的穩定；而其中地區農會的模式歷史悠久，組織規模又相較龐大，對農產品的產銷都有足夠的著力點，

農會的作為與不作為都會對社區發展有牽一髮而動全身的效果，更值重視。因之，本研究的研究動機如下：

- 一、 了解清水區農會對該區社區發展的現況。
- 二、 了解清水區農會對社區發展缺失的策進作為。
- 三、 分析清水區農會對未來社區發展所可採取的措施。
- 四、 建構農民與農會共生共榮的治理模式。

## 第二節 研究目的與問題

### 壹、研究目的

只要有人們聚集的地方，便會發展出一套在地性的產業運作模式。每項產業皆是當地居民順應社會發展需要，應用而生的結果，彼此間每能有強烈相輔相成的依賴性（陳莉樺，2015）。地區農會常因為政治、組織運作、財務狀況等因素，讓民眾詬病及反感之際，若要發揮地區農會原本在地方所有網絡中所能發揮之原本整合農業、資源的功用，則須藉由地區農會與在地的社區協力治理途徑，以及結合在地特色、社區發展等因素，始可達到整個區域在農業、環境、經濟、社會各層面的蓬勃發展。

綜上所述，本研究的目的如下：

- 一、了解清水區農會周遭農村社區的現況。
- 二、探討清水區農會與周遭社區協力治理的途徑及網絡關係。
- 三、了解並探討清水區農會在社區發展的具體作為與未來方向。

### 貳、研究問題

為因應時代的變遷，地區農會必須開始摸索自己對於社區的影響力。該如何運用在地的優勢，並且尋找未來的方向，而該如何與地方社區一同發展，更是亟需探討和應用、聚焦問題之所在。

因本研究目的而得出下列研究問題：

- 一、清水區農會與周遭社區發展的特色與現狀為何？
- 二、了解清水區農會在社區發展的角色與貢獻為何？
- 三、分析未來清水區農會在社區發展可以策進的方向為何？

希望透過前述各項問題之建立，確立本研究的方向。將透過研究方法以蒐集相關資料，進一步分析問題所在，以取得研究最後的結論與結果。

### 第三節 研究方法與架構

#### 壹、研究方法

研究方法(research method)是指搜集資料以及處理資料的手段，以及其進行的手段（朱宏源，2003）。基於前文所述之研究目的，本研究將以文獻分析法及深度訪談法為主，作為本研究收集資料之工具，屬質性研究。

#### 一、文獻分析法(document analysis)

文獻分析法為本研究主要的研究方法，對前人的相關研究、法令、次級資料等，逕行靜態的文獻搜集。搜集與地區農會、社區發展、協力治理的國內外相關文獻資料，如：碩博士論文、期刊論文、專書、研究報告、相關法令等。文獻分析法，也稱「文件分析法」或「次級資料分析法」，是如何將分散各處的史料，經過分析後歸納在一起；並分析歷史事件淵源、原因、背景、影響及其意義等，以便解釋。蒐集與某項問題有關的期刊、文章、書籍、論文、專書、研究報告、政府出版品及報章雜誌的相關報導等資料，以進行靜態性與比較性的分析研究，從而瞭解問題發生的可能原因、解決過程及可能產生的結果（吳定，2003：198）。

#### 二、深度訪談法

訪談一是研究者「尋訪」、「訪問」被研究者，並且與其「交談」和「詢問」的一種活動。是一種研究途徑，是研究者透過口語談話的方式，從被研究者那裡收集、建構第一手資料的一種活動（陳向明，2002：221）。本研究採取半結構式訪談，即為研究者備有大略的訪談提綱，並根據自己的研究設計對受訪者提出問題，而訪談提綱之作用主要為一種提示，研究者同時在提問時同時鼓勵受訪者提出自己的問題，研究者也可根據訪談的具體情況，對訪談的程序及內容進行調整（陳向明，2002:230）。

## 1. 訪談對象

本研究認為在清水區的地區農會與社區發展的協力治理中，有賴各方單位、地方人士以形成夥伴關係之共同治理，而在進行在地發展的同時，單憑農會之力是難以達成的，至感需要與地方政府以及社區發展協會之協力合作，才能達到整個地區在各層面的蓬勃發展。綜上所述，本研究欲訪談的研究對象如表 1-1：

表 1-1 訪談對象整理表

訪談對象	代號	說明
農會	A	指清水區農會內部員工
社區發展人士	B	與清水區內從事社區發展之人士
政府單位	C	區公所與農民、社區發展、產業活動有關之課室
農民	D	包含產銷班、一般農民

## 2. 訪談提綱：

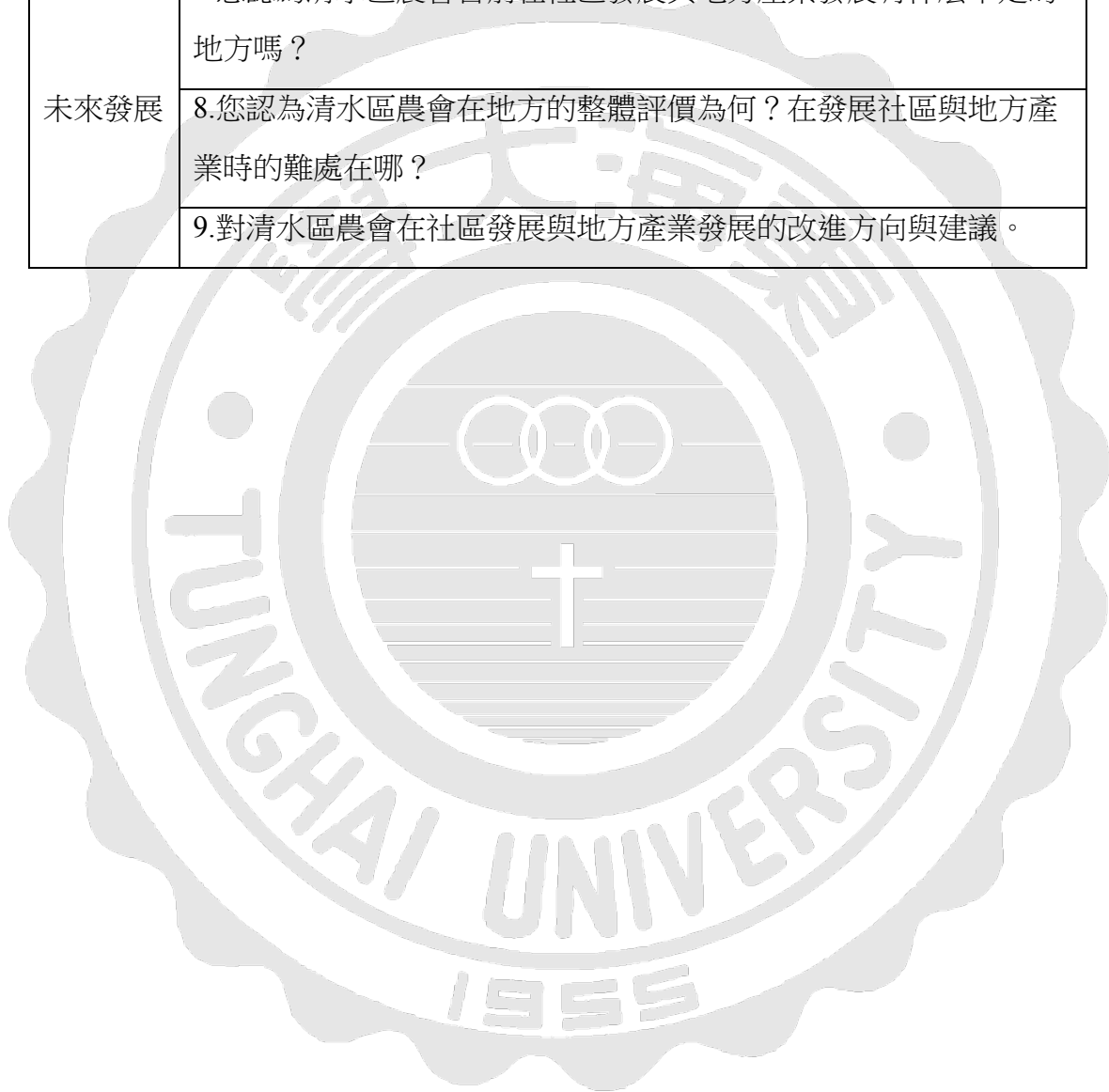
本研究採取半結構式訪談，研究者備有大略的訪談提綱，並且根據研究設計對訪談對象提出問題，提綱作為一種提示，研究者可以根據訪談的具體情況對訪談的程序與內容進行調整（陳向明，2002：230）。訪談提綱如表 1-2：

表 1-2 訪談提綱

訪談面向	訪談題目
發展現況	1.您認為目前清水區的社區發展與地方產業發展的狀況如何？
	2.您認為目前清水區的特色是什麼？可以怎麼運用？
角色與功能	3.您認為清水區農會為地方社區發展中提供什麼的服務與協助？
	4.您覺得清水區農會在社區發展與地方產業發展中，扮演什麼角色？

表 1-2 訪談提綱（續）

	5.您認為清水區農會與社區發展協會、政府單位、農民之間的合作關係與信賴程度如何？
	6.請問您認為清水區農會對社區發展與地方產業發展，有什麼助益？
未來發展	7.您認為清水區農會目前在社區發展與地方產業發展有什麼不足的地方嗎？
	8.您認為清水區農會在地方的整體評價為何？在發展社區與地方產業時的難處在哪？
	9.對清水區農會在社區發展與地方產業發展的改進方向與建議。



## 貳、研究架構

本研究目的是從清水區農會員工以及地方社區發展人士，以了解並分析清水區農會與地區發展的協力治理關係，藉此了解清水區農會在社區發展中的角色與貢獻，並且提出未來可改進的具體措施，俾提供清水區農會作為參考。是以本研究採取質性研究，將以半結構式訪談為主，針對訪談對象採取立意抽樣，並且對訪談內容進行內容分析。

本研究從清水區農會對地區發展的發展現況、角色功能、以及未來發展三個層面進行分析，並設計訪談大綱，於第二章文獻探討中借鏡學術先進針對地區農會、社區發展、協力治理等相關文獻探討後，進行設計訪談大綱的設計，並設計可操作化的訪談題目，對地方政府農業部門、清水區農會幹部、地區發展人士與基層農民進行訪談，收集實地研究資料後，對內容進行分析，並提出結論及建議。

具體流程及架構如圖 1-1 所示：

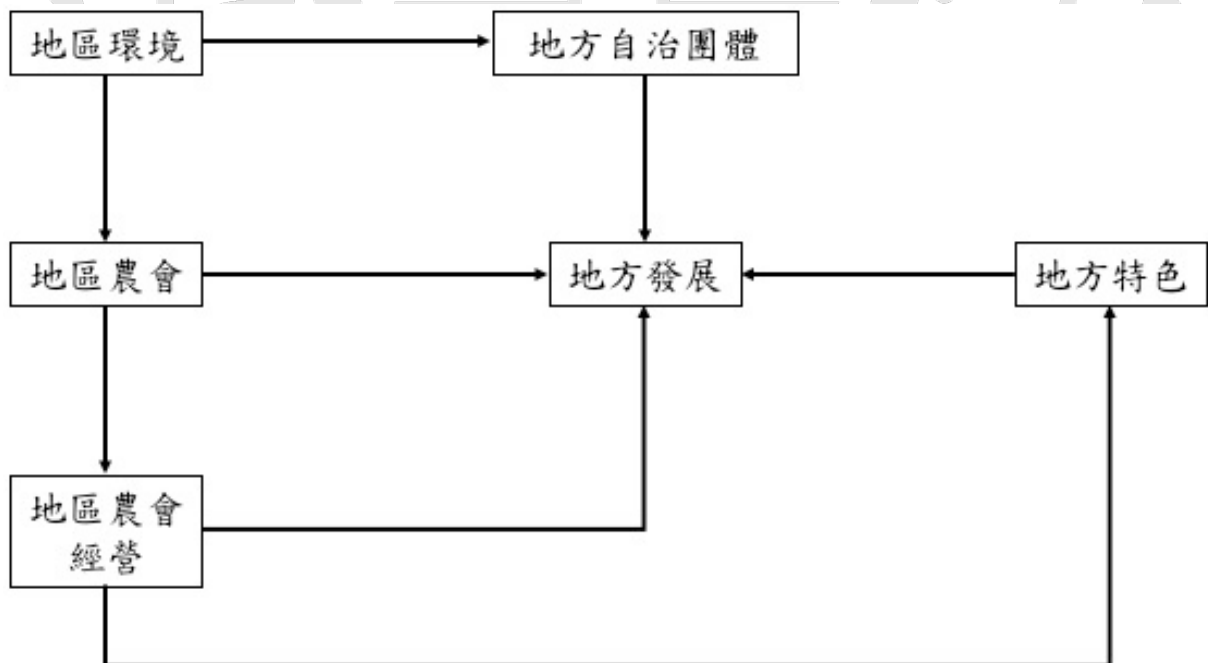


圖 1-1 研究流程

《資料來源：本研究繪製》



## 第四節 研究範圍與限制

### 壹、研究範圍

本研究囿於經費、人力、物力及時間、空間因素，無法以全國地區農會及周遭社區做為研究對象。因此，僅就研究者服務單位清水區農會及周遭社區進行研究，擁有利便之優勢，資料蒐集部分則清水區農會近十年有關農特產品、清水區農會服務項目以及在地社區發展為主；其研究內容以理論及現況兩部分區分，理論部分將先搜集協力治理、地區農會以及社區發展的相關文獻，就協力發展的途徑進行分析；現況面則以目前清水區農會與附近社區發展的模式，就地區農會與社區發展協力治理的途徑，並徵詢員工、在地農民、民意代表及協力治理學者等專業意見，取得研究資料，了解個案在協力治理上的運作情形，並提出後續建議。

### 貳、研究限制

本研究因部分客觀條件，限制研究的範圍以及進行，略加說明如下：

因清水區農會歷史沿革較長，分析及探討的時間區段，將以 1949 年「清水鎮農會」與「清水鎮合作社」，合併成的「清水鎮農會」後，開始至今的沿革，作為主要研究分析的標的；且因地區農會常因為政治、派系、組織狀況等因素，而產生許多運作不順利的情況，固之本研究將以農會所提供的服務以及結合社區發展的產品為主要研究內容，將盡量排除政治、派系、選舉等因素之影響，以求在實務面上客觀的分析。

此外，本研究因涉及農會的發展，是以研究時間長，而且資料收集不易，肇至參考文獻不多，而須由各方的整理中，以了解地區農會的發展。由於地區農會常是促進地方的動力，需要在研究理論上藉著夥伴關係的建構，以形成民主性的地區，而可避免「浪費資源」，所浮現的不良農區現象。

## 第二章 文獻探討

### 第一節 理論基礎

#### 壹、治理模式

當前公共行政的研究，已從政府的統治進入治理典範，強調政府不再是單一行動者，而是跨越政府與社會間、公部門和私部門間的界線，所形成的共管、合產、競合等關係的管理模式；而這種治理模式普遍被認為優於傳統由市場決定或由政府決定的管理模式，甚至這種分權合作、區域網絡、公司協力式的管理型態，已被學者視為是地方政府治理的萬靈丹，可以解決大多數地方政府所面臨的政策課題（張其祿、黃榮護，2002：150；Kooiman，1993：1）。汪正洋（2012）提到在財政與資源困窘的情況下，過往的統治模式已無法因應人民需求，必須仰賴企業或志願性團體的分工，始能提供足夠的公共服務。因此，地方政府必須與其他社會活動主體發展出更活絡的網絡結構。

然而「治理」這個概念充滿爭議，近些年來治理(governance)成為研究公共事務的流行概念，與統治(government)的概念不同。從全球治理的層級來看，國與國間的界線逐漸模糊，國家與國家間，人跟人間的彼此影響日增，到國內中央政府的層次，除水平府際關係改變外，與地方政府的垂直府際關係也有所變化，以致地方政府層級產生的改變就更大。汪正洋（2012）認為不論是全球治理、國際治理、國家治理或是地方治理，大體上都強調分權(decentralization)，因為在治理的概念下，政府的角色已經從領導統治轉變成領航(steering)，負責方向的引導，但涉入決策與執行卻是各團體、社團和不同領域的民眾，民眾是實際的划船人(rowing)。其次是強調合作，彼此間尋求協力的關係；也就是所謂的夥伴關係(partnership)。

在治理的概念中，地方政府必須負擔第一線提供民眾食、衣、住、行、育、樂等

基本服務，是以地方政府乃須透過許多的精心設計，帶動民眾一起參與，在決策與執行的網絡系統中，彼此互動而形成夥伴關係（高永光，2008）。

其中地方治理應該包括以下幾點共同特徵（汪正洋，2012：174-176）：

#### 一、多層次的治理(multi-level governance)

在公共政策的發展上，中央或地方政府不再是地方治理的唯一行動者，其它地方政府、非營利組織、媒體和非組織性公民運動，以及企業等，如在不同的政策議題中，做為更多元的社會行動者，參與各種治理行動；甚且，國際組織、他國之中央或地方政府、跨國企業，以及國際非政府組織、全球傳媒和全球性公民運動等，也會直接或間接涉入地方治理的運作。

#### 二、多元化的治理關係

隨著地方治理走向多層次化，行動者間的治理關係也更形複雜。在地方治理的實務上層級節制、交易契約和社群夥伴等三種治理關係會在行動者之間同時並存運作。

#### 三、資源的相互依賴

在地方治理中的行動者除政府機關，還包括了私部門與志願團體。這些行動者間具有資源互賴的關係，而任何治理結果的產出都須藉由行動者間協商才能始得圓滿完成。

#### 四、政策網絡的管理

地方治理的過程中，會形成一種「自行組織而成的網絡治理」。各類行動者會依不同政策議題、不同的時間而組成不同類型的政策網絡；地方治理即是對這些自組化的政策網絡加以管理。

另外，治理從廣義來說，不但適用於國家的範圍，也適用於跨國界的國際社會。聯合國下設置的「全球治理委員會」(Commission on Global Governance)說明治理具有的四個特徵（Smouts,1998：83~94；引自孫本初，2011：172）

一、治理不是一套規則，或是一種活動，而是一個過程。

- 二、 治理過程的基礎不是控制，而是協調。
- 三、 治理的範圍暨涉及公共部門，亦包含私人部門。
- 四、 治理有賴行動者持續互動而形成一種機制。

也有其他學者提出不同的看法，Rhodes(1996)認為治理不能只侷限於政府的活動，甚至認為治理是一種比政府範圍更廣泛的現象，包括：政府組織與非政府組織，都可以在治理過程中扮演重要角色，並且提出此種治理概念具有以下四種特點：

#### 一、 組織間相互依賴

治理比政府的概念更廣泛，涵蓋非國家的行動者，而國家界線的改變，意味著公部門、私部門，以及志願部門間的界線，已經變得較為模糊。

#### 二、 互動持續

由於需要相互交換資源與協商共同的目標，網絡成員間的互動必須要持續進行。

#### 三、 賽局(Game-Like)互動關係

以信任為基礎，透過網絡參與，協商彼此皆同意的遊戲規則，以約制之。

#### 四、 相當程度自主性

自組式的網絡不須對國家負責，但國家基於主權的立場，仍間接的引導網絡。

申言之，檢視上述全球治理委員會與學者對於治理的界定，顯示治理的範圍已從國家治理的概念，擴展或轉移到社會治理的領域，包括：公部門、私部門，以及志願部門皆參與治理的運作（孫本初：2011：206）。

治理一詞指涉為「政府意義的變遷，涉及一種「新的」統治過程或秩序的「變遷」狀態，或用以統治社會的「新」方法」（Rhodes,1996:652-653；轉引自孫本初，2010：194）依據 Rhodes 的觀察，「治理」一詞至少存在下列數種不同的界定：

- 一、作為最小規模國家
- 二、作為公司治理
- 三、作為新公共管理
- 四、作為善治
- 五、作為一種社會—控制系統
- 六、作為自我組織的網絡

而依據Rhodes的六種治理概念，可以進一步統整為三大範疇：

- 一、治理即為新公共管理理念的落實
- 二、治理即為對公、私、志願部門間所形成的網絡關係以進行管理與干預。
- 三、治理即為網絡成員自我管理的機制。

上述三種治理概念，如表2-1所示：

表 2-1 治理概念的三種界定途徑

途徑	治理之意義
新公共管理理念的落實	一種理念 (Idea)，或統治者的信念模式
對公、私、志願部門之間所形成的網絡關係進行管理與干預	對利害關係人之間複雜的關係結構 (Structure) 進行管理
網絡成員自我管理的機制	作為科層、市場之外的第三種替選結構

資料來源：孫本初，2010：455。

治理與統治兩個概念的區別，並不意味要比較兩個概念之優劣，而是區分何者更適合分析當前多元的公共政策及事務，或是政治、經濟與社會之關係，「治理」被視為一種政府與社會互動的過程，藉著透過彼此間協調、互動、協力等關係，以決定社會價值如何被分配、社會政策如何被執行。兩者的比較如表 2-2。

表 2- 2 統治與治理觀點的對照

項目	統治	治理
主體	公部門	公部門、私部門或兩者合作
權力的運作	由上而下	上下互動
特質	強調制度	強調過程
理論觀點	以國家為中心，從政府觀點思考社會政策。	國家與公民社會各自想有自主性，兩者相互依賴與合作。

資料來源：引自孫本初(2011，174)。

林詩穎(2017)在整理許多相關治理理論的文獻後，得出治理有以下幾個特徵：

#### 一、治理可多元應用

包括，政府、私部門、第三部門、居民等，皆可為治理的主體，且認為政府不再是國家唯一的權力中心，而且因為涉及的應用者多元，彼此間呈現出跨越層級的多層次網絡治理結構，跳脫傳統單一上下的政策體系。

#### 二、產生分權的協力網絡

在治理的範疇理，政府逐漸沒有強大且單一的權威，支配所有的政策，因為上述的使用者多元，漸漸產生協力網絡，藉由分權化的政策網絡建構，聚合所有政策的利害關係人或行為者。

#### 三、彈性等於不確定性

因為政策權力的主體，從政府轉變至其他主體，意味著有關經濟和社會問題，且因為治理是一個持續進行的互動過程，並非一套規則或正式的制度。因此，在尋求解決方案的過程中，運用治理工具的話，將存在界限與責任方面的不明確性。

#### 四、權力互賴

在治理中，各主體的協調和合作，以及組織彼此的資源是基礎的工作，各主體間必須交換資源、妥協、談判並共同界定行動目標。

#### 五、重新探討課責的意義與措施

傳統上，課責的觀念包含：政策制定與政府官員依法行政的觀念。然而在治理模

式裡，課責認為市民在行政程序中並非消極的個體，而是扮演積極的角色。

## 六、市民角色的改變

市民已從僅為公共政策的「使用者或選擇者」，轉變成由市民自身提供政策的「生產者與制定者」(Cornwall and Gaventa, 2000)。在這樣的轉變中，市民角色的改變與參與程度變大，意味著不只是協力、協商；也包括在政策制定與資源分配過程中，共同享有責任與權利。

當前公共行政的研究已從政府的統治，進入治理典範，強調政府不再是單一行動者，而是各級政府與社會間、公部門和私部門間的界線，所形成的共管、合產、競合等關係的管理模式(Kooiman, 1993: 1)。這種治理模式普遍被認為優於傳統由市場決定或由政府決定的管理模式，甚至這種分權合作、區域網絡、公私協力式的管理型態，已經被學者視為是地方政府治理的萬靈丹，可以解決大多數地方政府所面臨的政策問題(張其祿、黃榮護, 2002: 150)

由於地方政府身處政府體系接觸環境的第一線，公私部門協力在地方政府的運用尤其重要，當前地方政府面臨到財政困窘、業務負擔日益增加、政策執行不利等問題，如要單靠政府的力量是越加困難，政府若能結合私部門或第三部門的力量，以一種更包容、更合作的治理模式出現，將是地方治理的有效展現(王瑞哲, 2006)。而

綜上所述，治理模式在新公共管理中，已成為顯學，與過往由上而下的權威性不同，治理模式更強調的是參與、協作、互惠的關係。其在整個完備政府功能的過程中，公部門、私部門形成一個自主、相互依賴、持續互動的網絡關係，而就本研究以清水區農會與社區發展來說，農會本身算是半官方角色，而地方社區與公民、非營利組織較為相似，兩者在協力合作中，雖缺乏地方政府角色參與其中，但整體的模式與互動關係與「治理」模式相去不遠。

## 貳、協力治理

協力治理是一種政府與社會互動的新模式，如英國前布萊爾政府所稱的「聯合型政府(join-up-government)」形式，結合顧客、供給者、與生產者三方共同生產(co-producers)的一種策略性夥伴關係(Considine and Lewis, 2003: 引自林培軒: 2015)。然而不論鬆散或較為固定、緊密的組織團體，內部成員的集體行動強調著彼此互動、

建立互信、強調協商合作以及交換資源與資訊的過程。無論是中央、區域或地方層級網絡，共同掌舵、協同管制與協調合作，達成政策的共識與目標（林培軒，2015）

關於「協力」的定義，國內學者所持的觀點、面向與見解各不相同，周書田(2017)整理國內學者對協力的定義後，如表 2-3。





表 2-3 近些年來國內學者對「協力」定義彙整

學者	年代	協力定義
李宗勳	2005	強調公司部門之間一種基於相互認同的目標，而建立在不同行動者之間的動態關係。所謂「動態關係」包括相對自主、公平參與、明確課責、透明程序的相互鑲嵌，與認同允諾的新相互關係；一種需要更多包容適應、欣賞學習與異質交流的資源連結與組織學習的轉換過程。
陳恒鈞	2008	兩個或兩個以上的行為者（可能是個人、團體、組織以及部門），以互信為基礎，組成互動網絡，彼此相互分享資源，並且共同分擔責任。此外，制定一套協議規則，一起共事解決問題，達成共同目標後，可以共享利益。
李長晏 李煥笙	2009	綜合利用資源以解決那些沒有明確由誰負責的問題。其所指涉的組織關係是一種更完整和一致性的互動關係，表現出組織與參與者間更正式且緊密的連結過程。
陳敦源 張世杰	2010	組織（或參與者）間相互依賴程度最高、接觸最頻繁、信任度最高，權利與目標價值是共同分享的互動關係，互動之目的是為形塑共同目標及互相學習改變。
曾冠球	2011	泛指一般民眾或公共及私人機構等多元利害關係人，透過開放、深度與平和溝通與對話之途徑，藉由參與公共事務來建立某種程度之共識，或提供公共服務。

資料來源：引自周書田(2017：14)。

周書田(2017：14-15)提到，協力關係的定義，分為廣義、狹義以及分類的方式，分述如下：

- 一、廣義的定義涵蓋正式與非正式的關係，視之為基於合法的契約關係，或是非正式的相互理解，因而形成的一種合作系統，以利彼此朝向共同

的目標邁進。

二、狹義的定義僅將協力關係視為一種正式的、合法的結構，且此結構具有高度的自主權。此自主權來自於個參與組織願意被協力組織所拘束的意願，並且此結構對於成員的權利義務皆已明確的規範。

三、認為協力的概念是由合作(cooperation)、協調(coordination)與協力(collaboration)三者所組成的一連續集合體；越趨近協力關係則組織之前相互依賴的程度最高、接觸最頻繁、信任度最高，權利與目標價值是共同分享的互動關係，互動之目的是為形塑共同目標及互相學習改變。如此類型，也就越符合公私協力的界定。

王瑞哲(2006)認為，公私部門協力，就是結合公私部門所提供的生產項目，例如生產投入階段的元素，如：資本、物力、財力、勞力、技術、在地知識等元素，協力生產某項公共服務，而這些元素的提供，可能來自公部門或私部門。因此，在提供公共服務的「投入」轉為「產出」過程中，公私部門必須建立互補的夥伴關係。

Langton(1983)則認為公私部門協力關係，意指政府、企業、非營利組織及個別市民的合作與分享彼此的資源，以滿足社群的需求。在此定義中，更包含公民與非營利組織。王瑞哲(2006)認為公私部門協力指的是公私部門互動過程中，公部門、私部門與第三部門（非政府組織、非營利組織或民間團體）藉由達成共同目標的共識，整合各方資源以平等的、分工的、共享互惠的良性態度合作。在此種關係中，公司部門彼此透過雙向溝通參與的方式，共同分攤責任，為社會解決公共問題，並創造永續的利益與福祉。陳敦源及張世杰(2010)從國內外的相關文獻中，歸納出公私協力夥伴最常被強調的定義，是代表跨部門公、私組織間協力的網絡關係的本質，並且指出這種關係的核心要件，有以下三項：平等互惠關係的網絡結構（互惠）、協力過程的互賴關係（互賴）、信任與社會資本的需要（互信）。

吳英明(1996)提到，協力關係(partnership)強調的是參與者或利害關係人間創造共贏賽局的一種組織性關係或支持網絡；合作關係乃指公司部門水平式互動過程中公部

門扮演支援性角色，私部門扮演配合性角色。合夥關係(Partnership)則是指在公私部門互動過程中，公部門與私部門形成平等互惠、共同參與及責任分攤的關係。

林培軒(2015)提到為修正新公共管理治理的不足，「協力治理」的模式遂被發展出來。例如對新公共管理治理實務所強調的民營化與契約外包的批判與省思(Kettl, 2002; Considine and Lewis, 2003)，指出公共治理應包括複雜的網絡內涵，政府與民間企業或契約對象必須共同協調合作。政策過程之參與者不僅是國家、區域與地方各級政府而已，亦包含其他政治、社會各種組織團體。例如各種特殊利益取向的利益團體、私人企業、非營利組織、以及社區公民團體等。實務上，這些紛雜的非政府組織，各有其本身特定的利益，彼此價值與目標亦經常衝突，而協力治理之要旨，就是將眾多價值與利益分歧的行動者納入政策過程，卻又不致於危害治理的效率。

綜上所述，協力治理最不可或缺的就是夥伴關係，而夥伴關係建立的基礎，在「互賴」與「互信」上。廖俊松(2004)認為「互賴」意謂著彼此平等的地位與需要，政府部門不再是命令者，民間部門也並非為受命者。政府與民間部門的互動，是透過正式與非正式的溝通協調管道，來尋求彼此間在資源上的分享與責任的共擔；「互信」代表著相互對等的信任，民間對政府的行為與政府對民間的行動，彼此都抱持著高度的善意且充滿希望；也只有「互賴」與「互信」的關係建立，公私部門間的協力夥伴關係才能穩固與長久。

陳恒鈞(2008:2)認為協力(collaboration)是一個鬆散的概念，但其定義應該為「兩個或兩個以上的行為者(可能是個人、團體、組織以及部門)，以互信為基礎組成互動網絡，彼此能夠相互分享資源，並且共擔責任。此外，制定一套協議規則一起共事解決問題，達成共同目標之後，可以共享利益」。分別述之如下：

- 一、兩個(包含以上)的行為者：協力行動並非單方的行為，而是兩個以上的行為者或利害關係人的互動及處理事務的方式。
- 二、網絡的存在：協力涉及到組距間複雜的互動網絡；網絡中的行為者必須以互信為基礎，彼此經由溝通了解對方，認定對方值得信賴，

可以託付。當雙方具有互信基礎時，才能進行分享資源、共擔責任以及分享利益的後續步驟。

三、 分享資源：當行為者進入協力場域時，必須依據雙方協議的內容，承擔某些義務或投入某些資源；這些資源可能是物質的，如：資金與設備；亦可是非物質的，如：人力、知識與技能。

四、 共擔責任：雙方行為者在協力運作中，對於任務推動的責任，必須由參與者共同承擔，不容有搭便車的情況產生。

五、 分享利益：達成任務目標之後，所產生的效益為協力雙方所共享；只有一方享受成功的果實，並不能稱為協力活動。

由上述可知，協力意涵著參與者間存有不同關係，藉由相互合作的緊密程度及協議內容，可區分出不同的協力類型，形成一種光譜，如表 2-4。

表 2-4 協力形式及治理方式

協力形式	非正式、特殊關係的鬆散網絡	有限度的同意分享資訊	同意採取聯合行動	同意建構正式的管 理機構	參與者同意讓出部分自主權 已建立聯盟	參與者合併成為單一組織
治理形式	透過共同規範、義務、價值和信任進行自我管理	←————→			經由體制外參與者建立聯盟 規範	官僚體制
組織形式	網絡	夥伴關係			聯盟	整併

資料來源：引自陳恒鈞(2008：4)

陳恒鈞(2008)的論述中也提到，協力治理的主要特質包括：

一、將先前獨立運作的行動者，納入一個對共同任務具有承諾的執行結

構中。

二、參與者彼此間係屬合作夥伴關係，而不是授權人與代理人關係。

三、這項關係能否維持，則端賴計畫完整性以及溝通管道是否順暢。

四、參與者對相關業務的處理方式可以自我管理，並經由反思理性 (reflexive rationality) 進行自行監督與評估；同時，調整方式，俾開始政策目標得以達成。

五、這項營運所產生的風險與結果皆由參與者共同承擔。與官僚體制與市場競爭，這兩種途徑分別有相當大的不同。

其三者的結構特質對照如表 2-5。

表 2-5 三種類型治理結構特質之比較

	官僚體制	市場競爭	協力合作
治理方式	命令	契約	合作
國家扮演角色	統治者	公共經理人	授能者
公民扮演角色	被統治者	顧客	夥伴
互動特徵	強制性	回應性	互惠性
偏好選擇方式	公民依賴政府決定	公民自主決定	公民與政府相互協商決定
政策產生執行方式	經由政府組織規劃與執行	政府提供誘因吸引民間參與執行	政府與自發性民間組織協力經營
裁量權授與	授與有限裁量權	授與大量裁量權	授予必要裁量權
主要課責方式	政治課責	契約課責	協議課責
國家意象	超載國家	空洞化國家	擁護國家

資料來源：引自陳恒鈞(2008：8)。

在陳恒鈞(2008)論述中提到，在上述三種模式中，協力治理模式因看似具有優勢，而成為當前主流，但就現實而言，三種治理模式會同時存在，主要原因是因為每種治理模式，在實際執行中總會有較難處理的問題，例如：不具彈性官僚組織所提供的服務成本相對市場高；而市場所提供的服務雖然能滿足選擇需求，但講求利潤，導致喪失公共性。同樣的，協力治理雖然被稱為新公共管理精神的體現，既無官僚氣息，也不以追求功利，但在缺乏信任與社會資本前提下，將會是淪為口號。但任何一種模式都不能妥善規劃社會資源。因此，必須尋求多元的制度設計，以共同治理的精神，使用各種途徑相互運作。



## 第二節 社區發展

陶蕃瀛(1994)認為社區是構成社會環境的重要元素，對個人發展與行為有重大影響，社區是一群人的集體認同標的，若一個地方存在著一群認同社區的人，則是影響這個地理區域空間能否形成好社區的關鍵。社區必須具備下列五類社會功能：

- 一、經濟功能：社區必須在生產、分配與消費活動上，對個人提供協助。
- 二、教育功能：社區必須要相當有效的社會化新生人口與新移入者，使新的社區成員能融入社區既有的文化習慣與生活秩序中。
- 三、社會控制功能：任何社區都會對其成員偏離社區規範的行為加以制裁，以維持社區必要的秩序。
- 四、政治功能：人們在一起共同生活會有許多關係公眾權益的事物或關係，或不特定的事物必須要有合情合理的處理。
- 五、互助功能：共同生活的人們需要相互幫忙是個普遍且永恆存在的社會事實。

然而對於社區的定義，各家學者眾說紛紜，吳秋田(2001)認為社區除空間的概念外，社區意識是一項構成社區非常重要的元素。因此，本研究認為社區的概念包括：三個要素，「一群人」、「一定的地理範圍」、「人的社會性」包括：其社會意識、關係及活動的總稱；同時也整理出在不同觀點對定義的彙整如表 2-6。

表 2-6 相關社區定義彙整

研究領域	定義
社會學觀點	<ol style="list-style-type: none"><li>1.強調社區的社會性、組織性、活動性及發展性。</li><li>2.具有共同關係」社會互動及服務體系的人群。</li><li>3.強調社會互動及組織行動，達成社區發展之社會功能。</li><li>4.因社會服務需要所建立之體系，並具備共同體社會之共同意識。</li><li>5.因社會共識之凝聚可達成社會參與、社會救助與社會連結。</li></ol>

表 2-6 相關社區定義彙整（續）

<p>地理或都市 計畫觀點</p>	<p>1.強調社區的地理性、結構性及空間性等有形的特徵。 2.都市件事與都市發展之基本單位，小至鄰里大至一市鎮。 3.依行政功能將社區視為地域層級之一環。 4.必須具有經濟、政治、教育、衛生、娛樂等功能。</p>
<p>心理學觀點</p>	<p>1.強調社區居民心理層面的互動性以及情感連結。 2.個體具有較接近之心理感受程度。 3.彼此之間得到關懷與溫情、充實感與安全感。 4.可認知心理意識之群屬關係。</p>
<p>宋念謙匯總</p>	<p>1.以地理社區概念為基礎、社會社區概念為方法，心理社區概念為目的。 2.以都市計畫或地理社區之實質概念為研究範圍和限制，並進一步強調社會學及心理學觀點中的居民意識和情感。</p>

資料來源：吳秋田(2001：8)

陶蕃瀛(1994)提到，社區發展工作的目的，是在建立的健全社區，包含；健全社區基建、教育、社會互助、社會參與和社會控制等五個社區基本制度。具體的項目，從實質的公共建設、公共空間的規劃使用，到抽象的公民參與和精神倫理建設等，所有和生活有關的事物都和社區發展有關。

黃源協等(2015)認為社區發展有其過程目標與任務目標：就過程而言，社區發展要透過社區培力以提升社區能力；就任務而言，社區發展欲透過社會公平和正義環境的營造，以提升「社區生活品質」。

陳燕禎(2011)認為社區發展是一種多目標、長遠性、綜融性的社會福利事業，旨在啟動社區民眾自動自發、自助及人助的精神，以改善社區居民之經濟、文化和社會生活環境；而社區工作是全方位的人群服務，其中有三大要素是發展的重要關鍵：

- 一、 社區必須有培養社區領袖接班人的人才培育計畫。
- 二、 社區必須自我開發產業特色，並善用人力資源推動社區工作。



三、社區工作必須以團隊合作模式經營，把握「同業整合，異業結合」的資源連結理念，始能永續經營。

回顧臺灣推動社區發展之工作模式，似乎受政府力量介入方式之影響，而傾向「由上而下」之工作模式，社區民眾參與不足，社區團體組織缺乏整合，社區意識未能建立，使得社區發展功能至今仍難突破現況，以致在整體人力、資源有限之下，政府採取和民間團體建立合作的「夥伴關係」，而為促進社區的生命力和社區發展的永續經營，當務之急在於調整政府以往為民眾規劃，應轉回鼓勵社區，依自己社區的需求進型服務需求規劃，並落實五大理念：(陳燕禎，2011)

- 一、由社區居民當家作主，賦權於民。
- 二、凝聚社區意識，強化社區的組織。
- 三、培育社區居民的工作知能。
- 四、強調公共利益的夥伴關係。
- 五、強調團隊精神及團體合作。

黃源協等(2010)認為社區就地緣觀點而言，使得社區地理範圍與村里相似，對於社區的定義過於狹隘，就事緣觀點而言，社區(communitiy)已將關注的焦點轉移至「特定公共議題」；也就是可以依據社區所關心的議題，例如，文化、生態、環境或教育等議題，可以採取跨社區的合作模式，或者是以夥伴關係共同推動空間或文化方面的建設。就多元觀點而言，除具備地緣與勢緣的特性外，還加入了與外部專業性團體的結合，使外部支援能投入社區的營造，即是由社區、地方與中央政府、以及專業團體的夥伴關係，共同治理於發展社區。黃源協等(2010：16)認為在提升社區發展的建議上，可以區分成政策面與實務面，在政策面上有以下幾點：

#### 一、充權社區居民，強化社區民主

社區居民對社區整體利益的重視度以及對社區事務的決定過程之了解相對偏低，應透過充權的策略，逐步激發社區居民參與社區相關事務，甚至提供給居民更多參與社區重要決策機會。

#### 二、導正「重遠親、輕近鄰」的現象

社區發展必須立基於「社區」與「地方」，始可能為永續社區發展奠定穩固的基礎；故政策的設計，應能逐步導向社區脫離外部資源的依賴，並導引社區逐步著力於發展地方組織或團體的夥伴關係。

三、重視社區發展人文環境的營造，以促進社會資本的累積。

在臺灣社區普遍存在著「重物質、輕人文」的現象下，政策的推動宜避免僅著重於物理環境的營造，亦應兼顧到如何塑造社區重視關懷、學習與參與的人文環境。

黃源協等（2010：17）認為在實務面上，則有以下幾點：

一、強化社區、村里與鄰近組織間的合作契機與夥伴關係

在實務運作上，宜創造讓社區組織良性互動的機會，進而發揮社區網絡的效果。

二、活絡社區人際關係與社會聯繫，重視關係品質以強化社區協力網絡的能量

社區居民之高度和諧與包容的人際關係，以提供社區協力網絡的必要基礎，為此

，除政府部門在政策的制定上宜有激勵措施外，更須創造一個友善的正式或非正式的互動與討論平台，以激發利害關係人參與討論的意願與行動，並藉由專業輔導團隊協助，進一步促使社區之夥伴與協力關係的運作。

三、引爆社區優勢，創造社會資本與社區發展的良性循環

社區可找尋其潛在的優勢，若以其優勢或資產做為介入點，適切的予以引爆和導引或從發展的過程與結果中累積更豐富的社會資本，或從社會資本的累積開創社區發展的能量，形成可以永續發展的良性循環。

然而，不論是社區發展或鄉（鎮）治理，需要借助地方自治的概念，以發揚居民自動自發的精神；巧合的是，地方自治也包含「治理」的概念，如前文所述，「治理」是當今社會科學的熱門議題，強調政府、居民、公益團體或企業的協作與合夥關係，而當政府在公共服務的輸送上，隨著科層控制與市場機制相繼失靈後，治理模式便成為公私部門互動的新選擇，也因為所包含的範圍過於廣泛，除行動者間的互動，也包括個別行動者的自我治理；政府也需要在某些程度上將角色從領導者轉變至監督者或領航者，以調度公益團體或企業的資源。這樣的運作概念，也衍生出「社區治理模式」，社區治理

象徵著地方主導與公民的自我治理，需要喚起居民自我改善的熱情，使居民對自己生活社區的事物取得更多的決策權；也願意負擔起實踐公共政策的主導權責（晏揚清等，2018；黃源協等，2015）。

在程序上，晏揚清等(2018)認為社區發展的程序，應是「由下而上」且全民合作的過程，發展計畫的設定應針對社區內大多數居民的需要，並能解決多數人的共同問題，且應有領導者領導實施。過去數十年來，臺灣地區的交通與信息變遷相當發達，政治與經濟的影響力也深及鄉村，故鄉村社區與大社會的關係變得更加密切，鄉村社區受外界的影響逐漸加深，對外界的依賴度也加深，最明顯的是農業及其他生計的好壞受政府政策及國內外經濟環境條件的影響逐漸增加；近期，農產品的價格受國際貿易條件影響甚至於較受國內經濟市場供需的影響為大。至於台灣鄉村隨著社會趨向工商業化及都市化發展，在鄉村社區中，原本親密的初級人群關係逐漸淡化，代之而起的人群關係是按部就班的非人情的客群關係，這種現象在鄉村中的較大型組織更為多見。

當社區治理結合社區發展途徑，成為追求生活品質的策略時，黃源協等（2015）認為台灣社區治理與社區發展具有以下意涵：

- 一、找出社區的關鍵優勢與劣勢，做為社區治理的切入點，已啟動社區永續發展的軌道，並讓社區治理之「改善分配的效率」的目標得以實現。
- 二、強化社區連結力，並逐步納入社區之各種團體、組織做為社區治理之社區夥伴，以做為社區邁向永續發展的後盾。
- 三、強化社區領導人之催化、激勵、結盟與倡導之技巧，以招募更多積極公民及利害關係人投入社區治理與社區發展。
- 四、以強化社區意識及營造友善、公平與平等參與環境，為社區治理與社區發展的創造有利的條件。
- 五、強化基礎工程的經濟建設，作為強化社區能力的一環，並成為社區治理和社區永續發展的支柱。

在回顧多篇有關社區發展之文獻，可以發現社區發展可以分成幾個階段，李易竣(2016)針對台灣社區發展政策的轉變，以歷史制度論的角度進行分析，發現可分為六個主要的關鍵節點：

- 一、政策出現與歷史根源

台灣社區發展政策內涵來自於基層民生建設，當時將農村復興與經濟生產建設，視為與國防安全同等重要的國家建設，之後在 1952 年於台北市「推動台北市社區發展示範計畫」，將社區發展的理念引入國內，之後更將之引入「民生主義現階段社會政策綱領」，並制定「社會發展工作綱要」；在政策設計上，是以「動員資源」、「配合施政計畫」為原始中心。進而在「八年計畫」規範：「社區劃分，以自然形式及居民生活上的共同需要，為劃分之依據，一村里得劃為兩個社區，一個社區亦得包含二個以上的村里，按住戶計，均以三百五十戶為原則。」說明對當時的政府，社區發展是一種計畫性的施政；而在社區發展推動之初，對政府而言，居民組織的性質，如何運作並不重要，政府部門間的協調合作，與上而下的政策貫徹更為重要。

## 二、1972 年將八年計畫改為十年計畫

八年計畫是社區發展的實際執行依據，1972 年時，將八年計畫改為十年計畫，相較起來，十年計畫著重於社區劃分及變更社區發展的時程。在社區劃分上，十年計畫將社區劃分改變為：「盡量與村里行政區域一致」。

在此節點時，也可首見到基礎工程、生產福利、精神倫理。所謂三大建設的文字出現；但整體上只有在行政措施上有些微調整，但仍維持由上而下、配合政策、權威性制度的性質。

## 三、1981 年訂定第一期後續五年計畫

「十年計畫」於 1981 年執行完畢，並於同年開始後續第一期五年計畫，後續計畫的目標在於「以維護及發揮社去建設成果，舉辦社區文康活動，擴大志願服務，並積極推展精神倫理建設為重點」。在此節點中，主要的改變也在於行政層面，在工作項目部分，依然將社區視為服務輸送單元；在社區組織上，直到 1983 年的社區發展工作綱領，才規範社區居民組織的性質，當中明訂社區理事會為運動機構，期待藉由此社會運動組織來動員組織居民；由上而下的威權動員改為「以文康育樂體育活動來團結民間力量」。

## 四、1991 訂頒「社區發展工作綱要」

1987年解除戒嚴，各項法令配合修改，政府廢止社區發展工作綱領，另訂社區發展工作綱要，最大的改變在於社區組織性質改變，從由上而下、動員是、社會運動性質的社區理事會，改變為人民自願參加，人民團體性質的地方性人民團體。而政府的名義上視社區發展協會為人民團體後，政府也不再主動提供指定工作項目的財源，增強社區財源不足的議題；也因為轉變為人民團體，基層人員對社區組織的輔導失去可依循的模式。對社區組織而言，在經費不足、政府基層人員不願且無能力進行專業輔導，及欠缺強制動員居民依據，使得「社區財源」、「社區能力不足」、「社區輔導」、「居民參與」等問題變得顯著；也因為政策威權消滅，村里長與社區幹部間的對抗也浮上檯面，凸顯「社區劃分」、「地方派系」的議題。

#### 五、1997年提出「福利社區化」方案

1990年代，台灣不但面對內部的政治解嚴，也受到來自各國所興起之社區型施政啟發，政府各部門也開始推行不同功能別的社區型方案，社政部門更期待社區組織可以是社政業務的基層服務輸送窗口。但在基層權力上，社區組織辦理關懷據點的情形，對村里長來說是具有挑戰政治地位的威脅。就制度層面來看，在政黨間、部會間、中央地方間，開始出現施政競爭，雖然在制度上將社區視為政策輸送通路並未改變，但社區發展政策及其制度作用與社會間仍處於失衡狀態。

#### 六、2004年提出社區營造條例

在1990中期之後，新一代的社區工作者在社區總體營造上的努力，凸顯1968年以來社區發展工作的狹隘，因1991年頒布的社區發展工作綱要，僅是在表面上回應社會變遷，相關制度並沒有調整，且承繼歷史遺緒。是故，來自社區總體營造者的努力，由上、強調居民參與制度而非政策輸送或政治動員的「社區營造條例」，於2004年，由行政院向立法院提出；而在完成立法前，行政院也積極推動社區型計畫，提出整合各部會社區型方案的新故鄉社區營造計畫，後續又推出六星計畫。

另外，黃源協(2009)對於社區發展的浮現與轉向，認為有以下階段：

#### 一、社區發展的浮現(1965-1980)

當時光復初期的台灣，在1958年頒布的「推行創建民生建設實驗區工作實施要點」及「基層民生建設實施綱要」時，就已經浮現了社區發展的樣態，實施綱要的工作原則，主要在喚醒民眾「互助」的人類本性，共同改變不良環境，追求理想的生活，建設方針以從經濟發展中促進民生福利，並且以食、衣、住、行、育、樂為實施範圍。而後在1968年，行政院頒布的「社區發展工作綱要」中，提到「有計畫性的動員區域內的人力、物力與財力，並且配合政府部門的各項施政計畫與財力支援，提高區域中人民的生活條件、人民生產效能，改善人民生活環境，建設民生主義新社會」為目標，當中可以發現，一開始的社區發展隱含著社會控制的功能與目的。而台灣省政府於1968年公布「台灣省社區發展八年計畫」，簡稱「八年計畫」，將全省的村里，依其自然形式劃分為4,893個社區，成為社區劃分的開端，工作內容包括三大建設項目：一、完成基礎工程建設，消滅髒亂，美化環境。二、實施生產福利建設，消滅貧窮，改善民生。三、推行精神倫理建設，端正風氣，重建道德。1972年，將基礎工程、精神倫理與生產福利建設的主張，納入，將「台灣省社區發展八年計畫」修訂成「台灣省社區發展十年計畫」，簡稱十年計畫，十年計畫回應了先前八年計畫中三項建設並重的理念，並期望社區能夠因未社區居民的自主參與而活絡。十年計畫中，指出「以民眾為主體，由社區民眾參與，貢獻力量，改善自己的生活」、「各社區應詳加調查居民生活上之需要，針對居民生活上之實際需要，從事各項社區建設工作」、「將服務事項及社區發展之構想，運用各種方法使居民了解，使居民能樂意參加，確實做到勞而無怨」。在1979年台灣省政府社會處的報告中提到，基礎工程建設與生產福利建設，都是屬於建設範疇，很多事務可直接受益，效果立竿見影，而且民眾比較能對這兩項工作感到興趣，進而充分合作，但在充實精神生活、健全身心的精神層面，則還需要有相當的毅力與決心，才能改良其生活習慣與生活觀念。

## 二、社區發展的轉向(1981-1995)

十年計畫結束後，1981年，頒訂的「臺灣省社區發展後續第一期五年計畫」，這個計畫的篇幅與工作項目都有大幅度的縮減，在「基礎工程」、「生產福利」與「精神倫理」的三項建設上，要持續推動，並且以舉辦社區文教康樂活動，擴大社區志願服務等措施，維護及發揮社區建設成果，以改善社會風氣」。可以發現，第一期五年計畫擺脫了過去著重在貧窮落後社區的宣示，並且允許社區自訂工作計畫。而為了回應當時省主席強調「民眾應該參與社會福利工作的事項，擴大民間團體參與市政建設，做出向下紮

根」的主張，時任社會處長趙守博，指出應該在精神倫理建設層面加強，建立社區福利體系。前者的目的著重於改善社會風氣與文化建設的結合，後者則是要彌補逐漸淡薄的家庭福利功能。但這個時候已經可由各個制策行動者的理念中得知，社區發展的目標已經從貧窮問題，轉移至人口老化與社會結構的轉變上，此外，再加上為了配合相關福利立法的實施，這讓社區福利服務體系可以進入政策議程中。1986年，台灣省社區發展後續第二期五年計畫公布，「建立社區福利服務體系」被正式列入計劃的目標。第二期五年計畫，延續了第一期五年計畫的許多重點，也新增許多工作目標，例如，增列「人員訓練」，強調對於社區工作人員與志願工作的培訓工作。然而，當時也正是政府宣布解嚴，面對民間社會福利團體對政府的壓力，政府的施政重心必須移轉至弱勢族群身上，社區發展業務又近一步邊緣化，傳統社區發展的工作內容依然是補助項目之一，但是沒有突破，也不敢隨意廢除，只成為點綴性的業務。在1981年與1986年的社區發展第一期及第二期五年計畫，此兩項計畫結束後，中央政府在1991年頒布社區發展工作綱要，將社區發展改以人民團體的方式運作，後續也持續推動社區發展之相關工作，但主要還是以基礎工程、生產福利及精神倫理三項建設為主。

### 三、社區工作的多元發展(1996-2004)

在此時期，社區發展工作面臨重大挑戰與轉變，一方面，因為傳統社區的發展工作已到達一個難以突破的瓶頸，所以不得不在既有的工作項目中，尋求新的出路；而另一方面，在社區工作中，有一股以文化層次為主的風潮，也在政府高層的積極推動下發展出來，這股風潮，被稱之為「社區總體營造」，這股風潮與福利社區化同時成為兩種國內社區工作的主流模式，且讓台灣社區工作逐漸變得多元化。

#### (一) 福利社區化的啟動與擴展

在1994年的社會福利政策綱領，強調建立以社區為基礎的服務輸送模式，而政府於1996年具體制定「推動社會福利社區化實施要點」，強調的「福利社區化」是將社會福利體系與社區發展，兩者結合而成的一種具體措施與工作方法，這個工作方法推動的原則中，包括福利的優先、整體、效率、普及以及團隊，主要目的是要透過家庭還有社區力量，結合內外資源，建立社區福利服務，讓社區內的兒童、少年、婦女、老人、殘障與低收入戶，可以被更加有效的照顧。但隨著經費與資源的難處，導致無法有效的挹注，福利社區化逐漸褪色，但是福利社區化的理念也四處散播、開枝散葉，

在之後的政府政策或立法中也一再的被強調，且零星的方案和計劃，不斷的在各地推展。

## (二) 社區（總體）營造啟動與擴展

社區總體營造的興起，搭上台灣社會鬆綁的局勢，1993年文建會對立法院所進行的報告，開啟社區總體營造的契機，報告的主張是要透過地方文化建設，來培養社區共體的意識，嘗試展開一個屬於全民的文化改造與社會倫理的重建，最終以能夠達到建立國家生命共同體的目標。在1994年，文建會在立法院的施政報告中，正式提出了「社區總體營造」的用語，內容當中，配合了行政院의十二項建設，由文建會提出十二個分項的文化建設計畫，並整合了其中部分項目，以透過文化建設進行「社區總體營造」，內容如表2-7。

表 2-7 社區總體營造的相關計畫與文化藝術發展

核心計畫	輔助計畫	相關計畫
社區文化活動發展計畫		
輔導美化地方傳統文化建築	全國文藝季之策劃與推動	古蹟維護與民俗活動 傳統戲劇保存與推廣 美化生活空間
空間計畫	輔導縣市辦理小型國際文化	
充實鄉鎮展演設施計畫	藝術活動	
輔導縣市主體展示館之設立	加強地方文化藝術發展計畫	
及文物館藏充實計畫		

資料來源：黃源協等(2009)

隨著計劃提出後，社區營造在國內形成一股風潮，許多單位所提出的相關計畫，也都被歸類到社區總體營造的範圍當中，使得社區總體營造的整體計畫中，參雜了各式各樣的理念。而社區總體營造有了多元單位的加入，的確對社區發展帶來了較多的資源，但也產生了焦點模糊的狀況，再加上各縣市政府與民間專業團體的理念與利益間的關係混亂，使得社區總體營造有營造之名，卻無總體之實。在2000年政黨輪替，新的行政團隊上任後，提出「創意心點子計畫」，開始對行政單位之前進行整合工作，同時也鼓勵地方發揮創意，並與民間組織進行結合，提出整合性計畫，再由各單位依照其所能補助項目進行認養，避免社區營造的工作零散、片段化，在2002年「新故鄉社區營造計畫」



的提出將「創意心點子計畫」給取代。「新故鄉社區營造計畫」在策略上以生活社區為單位，其中包括鄉村、部落族群及地方小鎮，並鼓勵居民自主參與，並配合專業者的指導協助，與政府部門的行政經費支援，重建台灣基層社區。

該計畫內涵包括：

1.活化社區營造組織；2.社區營造資源整合；3.原住民新部落運動；4.新客家運動；醫療照顧服務社區化。

#### 四、社區工作的擴展與整合（2005至今）

2005年內閣再度改組，新任閣揆於2月的行政院運會通過台灣新社區六星計畫，將整合相關部會既有資源，分期分階段輔導發展，台灣新社區六星計畫的主要內涵如下：

##### 一、計畫目標

- （一）推動全面性的社區改造運動，透過產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環保生態、環境景觀六大面向的全面提升，打造一個安居樂業「健康社區」。
- （二）建立自主運作且永續經營之社區營造模式，強調貼近社區居民生活、在地人提供在地服務、創造在地就業機會、促進地方經濟發展。
- （三）強化民眾主動參與公共事務之意識，建立由上而下提案機制，厚植族群互信基礎，擴大草根參與層面，營造一個「永續成長、成果共享、責任分擔」的社會環境，讓社區健康發展，台灣安定成長。

##### 二、核心價值

- （一）鼓勵社區自助提案，由社區自我詮釋階段性需求，並據此研提計畫申請政府補助，推動各面向社區工作，最後完成整體發展之終極目標。
- （二）社區定義
  - 1.以部落、村里、社區等地方性組織為核心
  - 2.不排除因特定公共議題，並依一定程序確認，經由居民共識所認定之空間及社群範圍。
  - 3.社區工作除以在地居民為主體以外，鼓勵結合區域性及專業性團體之共同參與及投入，強化社區工作品質與永續推動目標。
- （三）社區主義的核心價值包含三項主要價值觀
  - 1.以社區作為整府最基礎之施政單位，強調社區的主體性及自主性。
  - 2.培養社區自我詮釋之意識及解決問題之能力。

3.培育社區營造人才，強調培力過程的重要性。

就台灣社區工作的未來，有以下建議：

- 一、建立一套以社區價值為核心的社區政策。
- 二、開拓有益於累積社區能力的社區夥伴關係。
- 三、建構社區聯盟的實務運作。
- 四、營造各項社會資本並重的永續社區發展路徑。

由上述幾個時期的社區發展工作內容分析，可以發現社區發展兼具「運動」與「方法」的雙重性。但可以發現從國民政府遷台以來，因應時局，可以區分為動員性，基礎建設、精神建設、福利社區與總體的整合發展，幾個不同的時期，可見社區發展必須適應不同主政者的政治目的，成為遂行政策的工具。





## 第三章 地區農會之功能與角色

### 第一節 地區農會之功能

台灣基層農會，是自1943年普設於市、街、庄，以信用業務為主的產業組合；1944年依據「台灣農會令」與「台灣農業會令施行細則」，將當時農會、畜產會、產業組合等農業團體，合併成「農業會」。而農會的法定任務，在農會法第一條就開宗明義提到，農會以解決農民、農業與農村等三農問題為宗旨，必須賦予農會處理三農問題所辦理多元的工作項目。在農會法字自1974年公布以來，到2001年農會法修法後，所定之農會法定任務計二十一項之多，整理後可以彰顯出該台灣農會乃集政治性、教育性、經濟性與社會性等多元目標功能於一身的農民組織（丁文郁，2016）。

農會在台灣農業發展過程中扮演極重要的角色與地位，長久以來提供農民技術指導、農業資材、農業金融、產品運銷，甚至農民生活物質供應。其業務範圍更是騙及金融、供應、銷售、保險及推廣，各項農業政策，扮演政府與民間之間的橋樑（王瑞哲，2006）。

長期以來我國農業，面臨小農經營、規模太小、農產品價格偏低及農產運銷制度落後等因素影響，始終無法突破農業發展瓶頸。如今在加入WTO後，世界各國的農產品大量進口，衝擊國內市場，加上我國農產品因為政治因素尚未能進入中國的市場，使得農業產銷更具挑戰性。為解決此一困境，勢必要採取有效的解決措施，地方政府與農會間的協力治理的概念便有可以探討的空間。（王瑞哲，2006）

王瑞哲(2006)認為農會不屬於行政體系的範疇，所有農會員工不具有公務員身分，農會財源自籌，主張農會屬私法人性質，農會的任務涵蓋非常廣泛，有營利面和非營利面，以必須從不同的面向來定位農會。農會為一個兼具營利與非營利的組織特性，農會經營金融及供銷經濟事業以求經費來源，而有營利組織的特性，然從農會法第一條與第二條規定，已明示農會是為農村及農民之利益所涉之法人，是以農會也具有非營利組織的公益性質。

王瑞哲(2006)農會在台灣農業發展過程中扮演極重要的角色與地位，長久以來提供農民技術指導、農業資材、農業金融、產品運銷，甚至農民生活物質供應，其業務範圍

更是騙及金融、供應、銷售、保險及推廣，並協助政府推動各項農業政策，扮演政府與民間之間的橋樑。業務範圍更是遍及金融、供應、銷售、保險及推廣，並協助政府推動各項農業政策，扮演政府與民間之間的橋樑。非政府組織與非營利組織的差別乃是非政府組織的精髓在於「GO」的意涵，因為非政府組織的目的是關心公共事務，是要干預公權力的執行，甚至於直接搶奪公權力在自己的手中，非政府組織是社會與經濟發展行動中的一積極行動者，本身具有社會反省性的存在，從這個意義來看，非政府組織是個具有政治社會性格的組織。雖然非政府組織與非營利組織具有大部分的相同點，但非政府組織強調的是具備政府組織一樣的角色與功能，超越「非營利」的工作。我國農會的體制以非政府組織功能表現其實質意涵，農會不但是非營利組織，也是服務型的非政府組織。從過去到現在，農會在鄉村中乃扮演政府的角色，發揮政治、經濟、教育、社會功能，幾乎是農民的人民保母，超越「非營利」的工作，對農村的經濟與社會有很大的貢獻。日治時代經由日本政府統一體制組成農會，主要推行政府的各項政令管理。光復後政府再行改組，採行省、縣（市）、鄉（鎮）農會分級，並沿用至今。具有其所之特質：

#### 一、具備多目標功能

意即兼營業務，農會為各項業務的複合體，會員可以將全部時間和精力從事農務工作，農忙可向農會獲得有關生產技術和生活改進方面一切可能的協助

#### 二、農有農治體制

農會的組織體系，雖由下而上分成鄉（鎮）、縣（市）及省三級機構，但其基層控制功能，則屬於由農民會員所組成的農事小組，用以貫徹農民自有自治的民主制度，具有農有、農治、農享的組織特色。

#### 三、行政夥伴

農會是政府推行農業暨鄉村發展計畫的夥伴。由於農會系統性的組成，故能將政府的一切政策計畫轉達給全體農民。相同的方式，農民可以透過農會，表達其對政府計畫和政策的意見，政府也可以利用農會，使政府明瞭農民的問題和意願。

#### 四、普遍而永久的地方草根性組織

王瑞哲(2006)、陳珏燕(2010)提到農會法第七條規定「各級農會以行政區域為其組織區域，並冠以各該區域之名稱，同一區域內組織一個農會為原則」，使得農會成為地域性色彩濃厚的農民組織。而農會的功能可以從現行農會法第一條「農會以保障農民權

益，教育農民知識，促進農業現代化，增加生產收益，改善農民生活，發展農村經濟為主旨。因之有以下幾個功能：(王瑞哲，2006)

#### 一、經濟性功能

農會四大業務有信用、供銷、保險與推廣，大部分農會認為在實質運作上最重要的兩大業務為信用與供銷，因為必須靠著經濟性業務去支付農會組織的營運，農會方可生存。

#### 二、教育性功能

透過推廣教育的手段，代替政府執行農業技術推廣，以及推動農村現代化，而近些年來農業推廣的意涵，也從農業知識與技術的傳播，擴及到經濟生活改善的輔導、生活技能的訓練與輔導、家政教育工作、參與社區發展工作等非農業生技面與其他層次的生活輔導。

#### 三、社會性功能

農會辦理之業務還具有社會工作與文化性質。例如：辦理保險業務、農村合作與社會服務事業、促進農村文化、醫療衛生等。這些社會性輔導，是依農會宗旨與任務規定而來，向來在農業的業務活動中的比例最少。

#### 四、政治性功能

台灣鄉村社會的農民組織，向來負有經濟、社會、政治等綜合性使命。在國民政府遷臺之後，多數的農業及土地政策，都須透過農會來執行，藉此農會也取得農民信任而掌握大多數農民及選票，；政府也寄望透過農會等組織來穩定農村的政治，因此政治性的功能也較為突出。

王琇婷(2010)在整理有關農會推動農村社區經濟發展的文獻後，發現過去文獻對於農會組織功能有所討論。因此她認為農會組織的功能，不僅在傳統農事業務的推廣、供銷、信用、保險等持續運作，更將觸角延伸至廣大社區經濟發展的議題中。在傳統農業事務上，由於農民在農業機械、農地買賣與農業建設等的特殊需求，是一般銀行所無法達成的。因此，透過各地的農會組織向農會信用部進行生活與生產的融資，滿足農民在經濟上的需求。教育功能部分，農民也可以透過農會組織獲得生產技術教育、

生活教育或是新農業技術知識等。此外農會組織也提供農民子弟教育獎學金、托兒服務以及辦理社會醫療保險等社會性功能。

由於農村社區經濟發展的組織漸趨多樣化，農會組織不僅需要與組織內的部門有所互動與協調，更要處理與其他組織的關係，而基於農會組織的獨特性，其他非政府組織並無權取代農會的推廣功能。因此在以農會為主體、其他組織為輔的推廣體中，農會與其他非政府組織的關係是一種非正式的夥伴關係。政府因應全球環境改變所提出的許多政策，有許多的部分是透過農會組織代為執行。因此，農會與政府的互動也是在農村社區經濟發展過程中需要注意的部分。若從治理觀點看待農會與政府的關係，可以將農會視為第三政府的角色，以協助政府推動農村地區之經濟政策、農村教育政策以及社會政策，並協助農事生產至農民教育等各項社會福利政策的執行。其實因農會組織貼近農村社區的人民，政府的委託也促使農會、政府與農民形成相互依存關係。

農會組織在推動農村社區經濟發展時，因為缺少跨團隊的整合，局限於農會組織間上下或水平的整合。因此需要有全面性的觀點。農會組織的經營，會以有形或是無形的方式帶動，農村社區經濟的發展，因此農村組織介入農村社區經濟發展的重要性越趨重要，也需要對農村社區經濟發展的實際貢獻與策略做全面性及深入的研究。

清水區農會走過近百年的歲月，堪稱「百年老店」，正如前文所述，具有經濟、教育、社會、政治等任務，雖功能多元化，但卻僅是手段，清水區農會的終極目標乃是「保障農民權益、提高農民知識技能、促進農業現代化、增加生產收益、改善農民生活、發展農村經濟」，由農會年度盈餘分配比例，百分之九十以上用於法定公積、公基金、農業推廣訓練、文化福利及互助經費等。

藉此很明顯地看出農會並非營利社團組織，是具有非常獨特屬性的公益團體。清水區農會在組織內部中，設立不同業務的部門，如圖3-1，以完成上述的使命與功能性。

#### 一、信用部

其為農會運作最重要的資金來源之一，本著農業為本、農民為主的理念，以服務會員及非會員，調節生產資金，活絡地方金融、促進農村經濟發展為目的。提供存款業務、放款業務、保管箱業務、代理業務（代售發票、公庫支票退稅、代收稅款、代收各項費

用、代收學雜費)、農業發展基金貸款等業務，以期再存、放款業績上創造盈餘來回饋社會。

## 二、保險部

協助農民申辦農保、健保等保險業務，近些年來更配合政府推廣老農津貼，提供的服務項目，有農民健康保險、全民健康保險、老年農民福利津貼、家畜保險，以及代辦汽機車保險及其產險、人壽保險與各類型投資型保險，促使農民的基本生活獲得保障，並促進農村社會之安定。

## 三、供銷部

供銷部旨在有效提升農會自有產品之市場競爭力，增加農會生產收益，除設置穀物乾燥中心，縮短濕穀入庫處理時效，確保米值鮮度，並加強辦理農畜產品共同運銷，提供農民生產資材，且為解決農村勞力不足，亦提供農友肥料運送到家服務，以提高農民之生產效益。

## 四、推廣部

旨在推廣教育業務，培養在地農業人才，輔導區內農民增進各種農業技術，並開辦農村婦女終身學習課程，以增進農村社會整體之發展。主要業務有農事推廣、家政推廣、四健推廣等。

## 五、會計部

農會屬於地方行公益社團法人組織，經營這樣一個法人組織，首須依完善之會計制度，本著企業經營管理理念成立會計部，負責農會各項預決算之編造與控制，並彙整年度業務經營績效及計算盈虧，以供執行者評估來年農會之主力經營方向。其工作業務，包含財務審核、財務結構與事業經營績效之研析、工作審核與資產管理等業務。

## 六、會務部

為農會行政管理之重要樞紐，舉凡人士稽核、議會章程等均屬其主力負責要項。在企劃管理方面，進行策劃、監督、輔導、稽核與研發等工作；在會務管理方面，進行議事、選舉、會籍登記與會員福利等業務。此外，還逕行農會內部的財務管理、人事管理與事務管理。

## 七、農業休閒旅遊部



近些年來，臺中市政府積極開發清水高美濕地，鋪造地木棧道，讓遊客近水親水，兼具教育生態、保育觀念，並建構周邊設施，藉著地利之便與順應農業觀光體驗潮流，清水區農會於2015年1月1日，設置農業休閒旅遊部，以期推廣農業生態參觀。

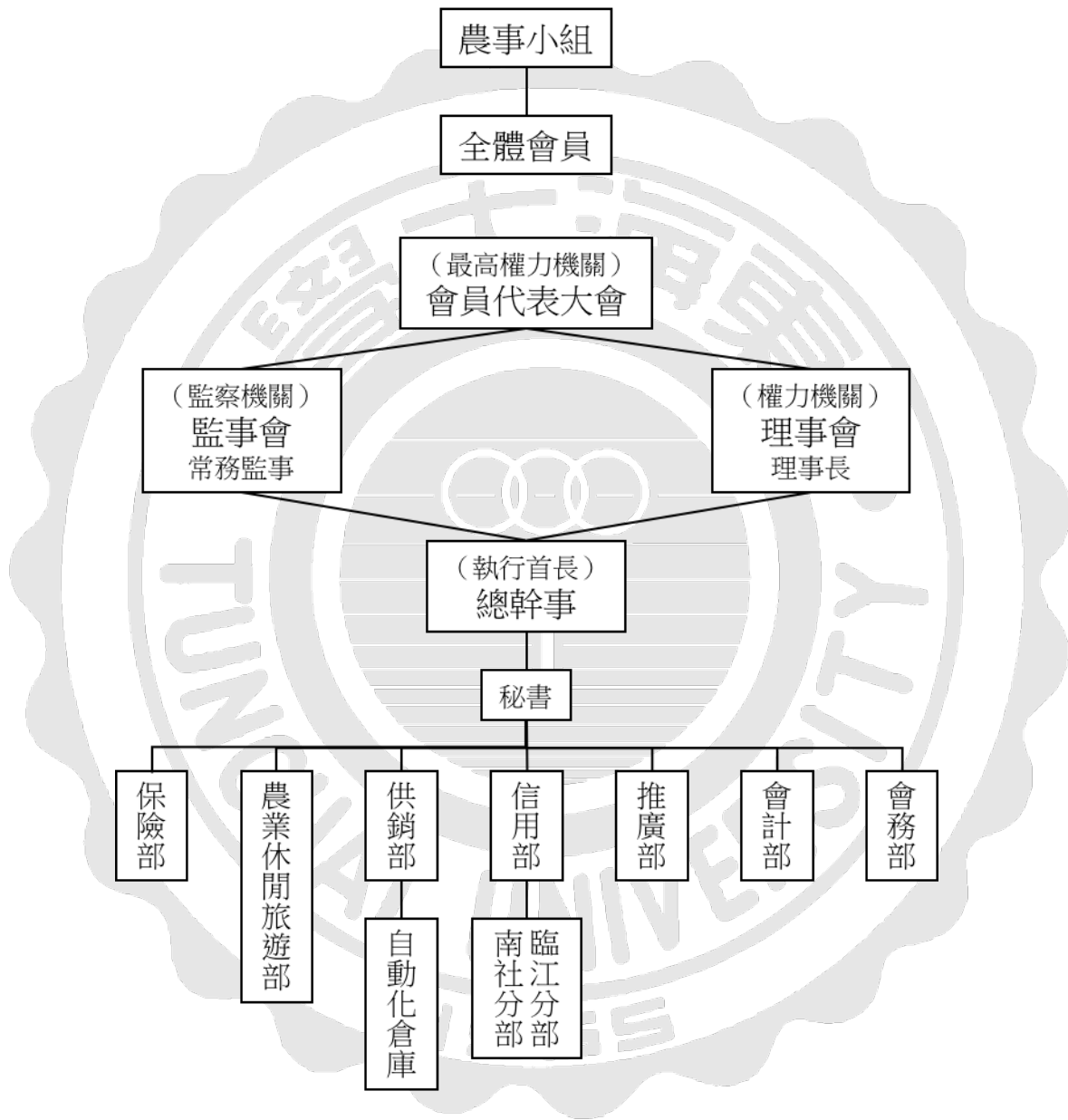


圖 3-1 清水區農會組織系統圖

《資料來源：研究者繪製》

## 第二節 地區農會之角色

王瑞哲(2006)認為農會在產業網絡中扮演「中間轉運者」與「銷售業者」的雙重角色；也是掌握資源與資訊的權力者，具有取得與篩選分配的能力；也是在社會網絡中，最主要的行動者，累積豐富的社會資本。當今新公共管理的概念下，台灣農會被定位為非政府組織，扮演公共服務傳送的功能，與政府所形成的夥伴關係恰好符合治理理論所強調的公私部門合作協力；再者根據內政部公布的「社會團體許可立案作業規定」中，農會被歸類在「經紀業務團體」。因此，就法律面而定，農會被歸類於「第三部門」中。

王瑞哲(2006)認為農會對農村的發展向來具有領頭羊的角色，大致上可分為三個層面；在政治面上，權力的依附、資源的分配，地方勢力的競合是農會一直以來最顯著的功能，然而透過法規的修正、組織的轉型，在政治面上的角色有逐漸降低的趨勢；在經濟面上，農民的存款信貸、保險理財與農會息息相關，農會信用部仍然是組織最重要的收入來源；也是當地農民取得產業發展資金的管道之一。在社會面上，對地方發展以有舉足輕重的地位，因具有產地的地理區位性的緣故，在農產品生產、行銷等各方面的農業經營指導上扮演關鍵角色，成為地區農特產品品牌規劃主導者，且常被視為產地行程與振興地區農業發展的主要推動主體。

農會雖具有一般非營利組織的特色，其實他是同時具有公益、互助、自助特性，又具有既要服務大眾又要利潤、既公既私的「擬公法人的商業性非營利組織」；亦即同時具有公共、盈利、非營利組織的特性（鄭讚源，1998：10）。

王瑞哲(2006)認為地方政府與農會間的協力要素有以下四點：

（一）鄉（鎮市）公所與農會的首長支持、（二）共同的目標、（三）彼此的信任、（四）職責的分工。劉富善（2009）認為，農會是一種農民組織，也是發展歷史悠久，組織龐大，會員人數深入基層的民間團體，農會深入基層農村，以保障農民權益、提高農民知識技能、促進農業現代化、增加生產收益，改善農民生活、發展農村經濟為宗旨，是具有政治性、教育性、經濟性、社會性等四大功能的農民組織。由於政府農業相關部門編制有限，無法在台灣各鄉（鎮）普遍照顧農民，而是以輔導、補助、舉辦教育訓練，以及提供低利政策性貸款等方式，作為支持農會運作的手段，促使農會自然而然的扮演起

政府與農民間的橋樑，協助發展農村經濟。以公共政策角度來看，農會可以說是台灣農業政策的執行代理，與政府形成一種獨特的治理機制，傳遞農業發展所需要的公共服務。

胡忠一(1998)提到農會雖然標榜兼具政治、經濟、教育、社會等多元性功能，但回首過往，當農會推展或開辦事業似乎極少以設計或發動會員運動方式推動。這種現象與合作事業先進國家的合作團體，凡事藉由推展合作運動，經營事業的情形，實在大相逕庭。本來合作組織是以運動為手段，事業經營為目的。有目的的運動，自然產生手段，無目的，擇手段無從而生。換句話說，一直陷於「農家是為農會存在」的矛盾中的台灣農會，由於其運動與事業經營無法與會員的需求密切契合，所以難以產生實質的活力。農會是由會員所組成的組織，又標榜保障農民權益，發展農村經濟，則其事業與活動的決策者，應以農民及地區居民為主體。換句話說，具有會員身分的農民，及地區居民乃是農會經營的主體，因此，會員對於農會的看法及其是否參與農會的營運與活動，乃是農會能否存續發展的根本指標。故農會因活動制度上所獨具的優點，須讓會員成為農會真正的頭家、真正的經營主體，盼能充分發揮農會獨具的經濟事業體與合作運動體的功能，滿足會員的生產與生活所需。

蔡必焜等(2011：28)認為

農會與農村社區農戶之長期互動，可以認定為相當特殊之社區關係，較典型的用語就是人類學與社會學者所稱之主傭關係；意即，具有較高社會經濟地位之保護者，以影響力或資源來使附庸者受益或受到保護，而受益者則以提供勞務、支持或奉獻等方式擁護其地位。這種特殊的社區關係，並非是因為農戶是農會會員之義務使然，而是本質上源於農會長期達成重要之輔助性功能，造成農戶對農會特殊的情感因素，產生深刻之信賴。

王瑞哲(2006)透過（鄉鎮）市文化產業活動，研究地方政府與農會間的關係，發現到鄉（鎮市）公所與農會在「提高地區農產品銷售量，增加農民收益」與「打開知名度、發展地方特色」上，皆具有共同的目標，且鄉（鎮市）公所與農會對彼此間都需要有高度的信任。由於「信任」要素是影響推廣產業文化活動的主要因素，包括：彼此的溝通、資訊的提供、立法及行政人員的了解，目標與立場的互相了解、彼此資源的投入等面向。然而，「地方派系」是影響地方政府與農會間協力關係的因素，如果鄉（鎮市）公所與農會的派系不同，一起舉辦的機會就不大；反之，派系間競爭的情形不激烈的話，就會

有在一起舉辦的機會。因之地方派系為公私部門協力帶來比較不確定的因素。王瑞哲(2006)針對鄉（鎮市）公所與農會間的協力關係，提出以下幾點建議：

#### 一、深化公私部門的協力角色

應該培養全新的心態，鄉（鎮市）公所與農會皆不能以侷限於農會的業務來看待，應該以地方發展的格局來檢視產業文化發展，使得彼此所提供的資源、參與的環節都能有所相連。

#### 二、鄉鎮市產業文化活動應減少地方派系影響

派系對立常因目標、理念、利益的不同而不願合作，縱使鄉（鎮市）公所與農會有實際的派系問題存在，雙方也應該以地方發展為重，尋求最大公約數，讓彼此的利益整合在一起而得以協力舉辦。

#### 三、加強地方政府的協力功能與角色

地方政府在公私部門協力的角色上，應該扮演重要角色，地方政府除經費投注外，更應該站在一個組織專家、提供諮詢的角色，提供指導協助。例如：經驗傳承、提供人才、整合活動，甚至在派系問題發生時，扮演一個溝通協調的角色。

#### 四、加強公司部門協力的增強效果

大部分的產業文化活動成效，多集中在農產品的銷售與地方知名度；相較起來，在文化活動、居民參與、地方發展等卻不受重視，自宜在增加農特產品效益與提高地方知名度的同時，尋求其他方面的目標。

王琇婷（2010）認為地區農會，在角色上依據農會組織推廣、供銷、保險、信用等部門，各該農會組織扮演負責推廣農業知識傳授，教育農民的角色，供銷部辦理農產品共同運銷，避免農民受運銷商壟斷，或是協助採購農具，扮演農民權益的捍衛者，信用部則發揮資金融通的經濟性角色，成為農民經濟的後盾。現今農會組織更積極拓展農村社區發展的議題，在組織策略規劃上，農會與區域組織的結合，使其社區共榮共枯的狀況無法迴避，農會的使命層次，必須由目前普遍認知到互益性濃厚、公益性質較高的層次，提升至「推動鄉村社區發展」的角色。

綜上所述，本研究認為，地區農會基於政治性、社會性、教育性與經濟性功能，在地方與農民的生活有廣泛且深入的影響；同時，對於農村社區來說，地區農會在農業上可以提供技術輔導，建立品牌銷售農特產品。在生活面上也提供存款、放款、借貸等經濟服務。因為上述所說各類型服務，使得農民與農村間的關係相當密切，讓要對進行

政策執行的地方政府，或是要進行盈利或其他行為的其他團體而言，地區農會在整個協力關係中，成為類似「橋樑」、「轉介」、「協助」的被動角色。



## 第四章 臺中市清水區農會在社區發展之角色與貢獻

### 第一節 社區發展角色

本研究在進行受訪時，他們都認為，在社區發展與地方產業發展中，清水區農會扮演著協調、輔導與從中溝通的角色，清水區農會基於農會本身功能及業務，在生產與生活的層面，提供農民必要且需要的協助。受訪者說：

農會在社區發展與地方產業中，比較像是扮演協助、輔導以及從中溝通的角色，例如：信用部提供農民存放款的服務、保險部提供農民保險、供銷部提供農民收割稻穀、肥料、農藥等服務、推廣部則協助農民成立產銷班還有各項政府農業政策推動。因為農會不是公部門，必須自負盈虧、沒辦法給予社區發展協會在經費上的補助，但可以提供人力資源、農業資源，回饋鄉民。(A1)

有兩個部分，一是推廣農業發展，結合社區鼓勵從事農業，二是協助社區農民在行銷推廣在地農產品，並實際解決農民困難。(B1)

清水區農會扮演多功能的角色，角色做為可以分成生產面與生活面，用圖來表示的話，可以這樣呈現：(B2)

生產面角色可以這樣呈現：

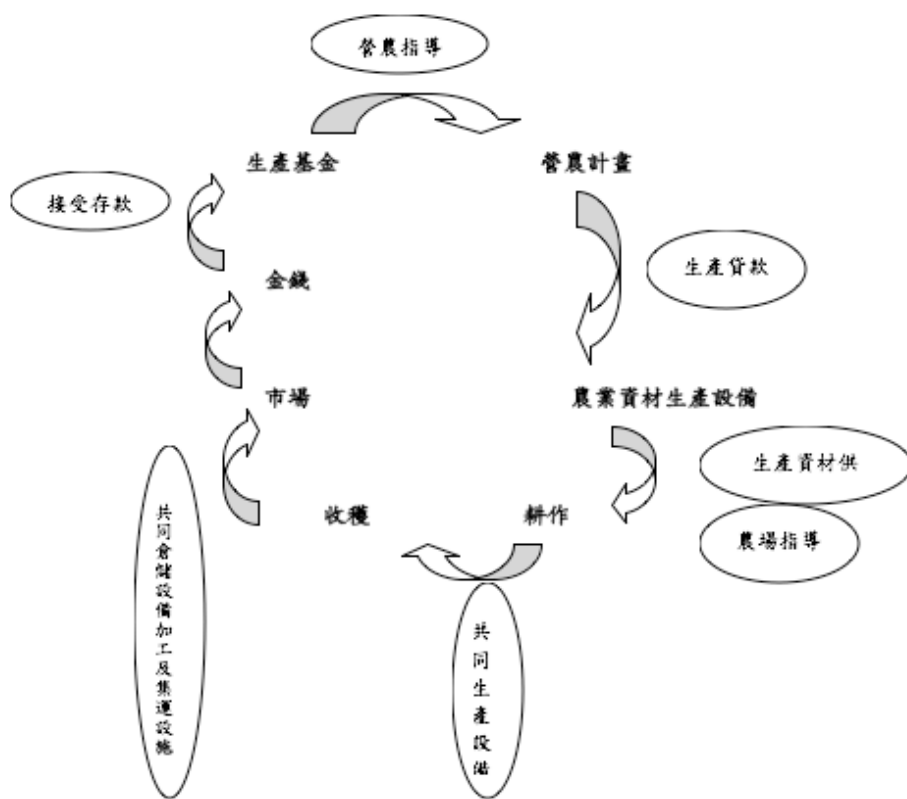


圖 4-1 生產面角色運作

《資料來源：本研究繪製》

生活面角色，則可以這樣呈現：



圖 4-2 生活面角色運作

《資料來源：本研究繪製》

扮演「橋樑」的角色，協調雙方的運作。(D1)

提供農業技術服務、金融貸款服務、行銷通路等協助，讓以農為主的清水社區得以永續經營。(C1)

但社區發展人士(B3)卻認為，在社區發展與地方產業發展中，農會應該是扮演主要的領頭角色，應由農會起頭，才可帶動農民的農業產值與生活品質。

農會是社區農業及產業最重要的推手及火車頭角色，根據在地農地特色及社區資源，以及農會既有組織及資源，主動積極協



助社區推動生活、生態及生產的特色發展。從農作的選種、經營管理方式、品牌行銷，提高農民的農業產值及生活品質，增加農民積極參與農業生產的意願。(B3)

在合作關係與信賴程度部分，普遍受訪者認為在社區發展與地方產業發展中，農會應考量農民的產銷需求，並且提出規劃，向地方政府尋求資源挹注，才能夠永續的經營社區發展，是故，清水區農會、社區發展協會、政府單位與農民間，在社區發展中，屬於同生共榮的互賴關係。

農會與農民是生命共同體關係(community)，農會可以協助農民將生產的農作物結合社區行銷，推動「從產地到餐桌」的食農概念，協助農民將自己生產的農產品透過農夫市集行銷，達成地產地銷的產銷活動，讓消費者在產地直接與農民接觸，直接了解實務的生產過程，更重要是農藥的使用安全，將農民自家的農作物呈現在消費者的面前，將安全健康食物親手賣給消費者，才能達成互信關係。(A1)

以農會為農業產銷平台，藉由農民或社區發展協會等團體的討論與腦力激盪，根據社區產業發展及農民產銷需求，提出清水農業產銷發展藍圖，向政府部分提出發展計畫及農政單位專業的協助等資源。藉由資源及計畫經費挹注，逐年提升農民的收益及產值，讓政府部門、農會及農民等三方因為合作與夥伴關係的建立，不只提升農業產值，彼此也產生高度的信賴感。(B3)

相互協助在地農民，使在地社區發展得以永續經營。(C1)

互依互存。(D1)

然而，進一步詢問，目前農會、地方發展協會、政府單位與農民間的合作關係與信賴程度為何時，研究者發現，訪談內容會因受訪者的身分不同，而有不同的表述。社區發展人士(B1、B2)認為目前農會在與社區發展協會、政府單位以及農民間的信賴關係中，並沒有主動積極的作為，導致彼此間的信賴程度不足。

有待加強，因為從事農業的人數越來越少，農會應該更主動接觸地方社區，並當農民與政府溝通的橋樑，多溝通合作，而非只是在辦公室等著農民來借款或是土地出租而已。(B1) 不足。(B2)

但農會員工(A2)則認為，在社區發展的部分，清水區農會、社區發展協會、政府單位都各有職責，所以合作關係應該是相當良好，此外，農會也會針對社區的居民，進行農業教育推廣，藉以提高農民的收入。所以在這樣的接觸過程中，農會必須得實際了解農民的需求才能夠提出計畫與行動，所以受訪者(A2)對農民與農會間的信賴程度抱持著正面態度。

社區發展整合是全面的，也就是該社區有關機關、團體或政府單位都要聯合進來，並作有規劃的協調，充分的合作，而使得資源的運用不浪費或成效不彰，清水區農會、社區發展協會、政府單位在社區發展推動中各有職責，大家依協調進行負責的工作，應是合作無間。(A2)

清水區農會負責農業推廣教育的部分，主要是社區的居民及其家屬，教育或工作的目的是要經由組織農民，教育農民的過程，來提高農民的經濟收入，提升其生活品質。因此對農民在農業經營上，農產品產銷、居家生活及各種活動等，對各層面有深入了解會提出符合農民實際需要的計畫與活動，所以農會與農民之間信賴程度應是正面的。(A2)

綜上所述，可以得知受訪者認為清水區農會在社區發展中的角色，基於農會本身的宗旨以及資源問題，應是屬於從旁協助、輔導及溝通的角色；但也應該採取更主動積極的作為，更妥善利用農會所具有的資源。在與地方政府、社區發展協會以及農民間的協力關係中，成為主要的帶動者，提高整個社區發展之協力關係中各個該行動者間的緊密度以及運作的能量。但也發現，農會與其他行動者在合作關係上的認定，會

因為受訪者角色的不同，在認知上存在極大的差異。可見在實際運作上，行動者間對於農會角色的期望將存在相當大的落差。



## 第二節 社區發展貢獻

清水區為臺中地區開發極早的城鎮，北倚鰲峰山，臥擁大甲溪，水源清澈，土壤肥沃，在先天上具有極好的環境、地理條件，且文化資產豐富。再加上高美濕地、鰲峰山公園以及廣大的農特產業，眾多資源都使清水區極為亮眼。

清水擁有丘陵、平原與海岸地景特色，自古以來文化及藝文活動非常興盛，在台中海線八區共有 52 處文化資產，清水就獨佔 19 處，從 4500 年的牛罵頭遺址、一百多年的清水國小、國民政府遷台後的眷村文化園區、越戰時期的大楊油庫等分別坐落在清水地區不同的角落，訴說著那個年代的故事，加上國際知名秘境高美濕地及近年興起的鰲峰山公園、廣大的農特產業等資源，都是現在清水極為亮眼的特色資源(B3)

清水依地區性質，可劃分為五區；東為大楊區以鰲峰山為界係-丘陵地帶農產品以旱作為主，主要作物：蘿蔔、甘藷、花生、芝麻、鳳梨。西部平原除清水街區市街型態外，其他如大秀、高美、三田均為散村，平疇沃野、畝畝交錯，農作物以水田為主，主要作物以水稻、蔬果為大宗，是一稻穀盛產地，蔬菜又以韭黃為大宗，也是清水特產。清水以來一直是軍事、文化、經濟、交通之重鎮，在地理上得天獨厚，我們有全國文明評價第一名的清水鰲峰山青子公園；交通上，因天然環境，擁有清泉崗國際機場；靠近海邊，而有國際知名的高美濕地、台中漁港及漁市場；也因為有臺中市藝術館，而有文化鎮的美稱。(A2)

多數受訪者認為，在發展在地特色時，可以多運用清水區得天獨厚的資源，建立品牌，發展觀光文化產業，將農特產品、觀光、文化、休閒等元素作結合，帶動清水區整體產業發展。

有高美濕地、親子鰲峰山公園、臺中市港區藝術中心等景點，可以搭配近年相當重視的休閒親子活動，善加使用當地特色景觀，並且與農會休閒農業結合，相輔相成。(A1)

運用農業環境及農會各項資源特色，可規劃農業休閒旅遊、農業農村體驗，並設觀光工廠展售區內各項農特產品。運用清水旱地作物、水田作物生產出的農產品，加入新元素開發安全、安心之養生食品及健康休閒食品，藉地理環境優勢，連接景點田野景觀，設計出休閒運動方式，並搭配當季當地之農產品，推出特色營養餐飲。(A2)

清水區的人文與生態環境兼具，可以結合農業，發展觀光。(B1)

以高美溼地為中心，發展出觀光與農遊結合的特色產業。(D1)

清水區產業以農業為主，不管是平地或是山區的農作物品質都非常好，平地方面種植水稻來說，可以轉型種植糯米與當地有名小吃「米糕」契作，可強調在地食材，發展當地文化，蔬菜方面以韭黃而言，可輔導轉型非施用農藥的方式種植，達到有機無毒的概念；山區方面種植地瓜為最大宗，落花生、芝麻、玉米、蘿蔔為次要，可開發相關花生油、胡麻油、冰淇淋、蘿蔔乾等加工品或者是健康食品，使農作物的價格提升 2-3 倍。平地與山區的農業發展可與高美濕地及當地美食結合，引進新的技術，讓產品升級、提高產品價值，並且推廣在地食材體驗 DIY，精緻在地產品、設計精美包裝、建立品牌形象，即可達到地方產業發展永續經營的理念。(C1)

另外，社區發展人士(B3)認為清水區的在地產業組織，一直在進行文化產業的策略聯盟，而且取得相當好的成績，不過仍然需要政府單位與農會，做更多資源及軟體服務的投入與農業轉型的輔導。

從 2009 年牛罵頭文化協進會即在地產業組織，即致力於文化產業的策略結盟，共同推動清水地區的觀光文化產業，試著將豐厚的文化資產結合傳統的美食、伴手禮、農特產產業，以創新的行銷方式與旅遊動線規劃，展開第一波的觀光文化產業發展行動，奠下傲人的成績。隨著觀光客快速增加及旅遊方式的瞬息萬變，未來亟需有更多的政府資源及軟體服務的投入，如大眾運輸工具及接駁車的規劃、停車場得闢建、旅遊中心的成立，提供遊客清水旅遊的資訊與服務。此外在地農特產品的發展與行銷，過去很少被提到或討論，主事者清水農會尚未針對清水目前觀光產業發展現況及如何引導農民經營管理的轉型、品種改良、品牌建立等工作，發展友善、無毒、有機及休閒等精緻農業發展，如何將農業生產、加工及休閒產業置入清水的觀光旅遊產業，將會是清水發展地方產業一股新勢力及籌碼，帶動更多的年輕人投入農業生產行列。(B3)

由上述受訪者的回答，可以發現，清水區在進行社區發展與地方產業發展時，可能將觀光、農業、休閒與文化等各方面進行結合，作為主要切入點。而目前清水區的社區發展與地方產業發展的狀況，受訪者 B3 與 C1 提到，清水區產業以農業為主。因此社區發展型態也以農為根本，目前先就在地文化與環境生態資源進行結合，已經在美食小吃、伴手禮與文創產業上，獲有很好的發展。

清水地區自從 1990 年代即展開社區營造工作，在政府部門與民間團體通力合作下，從社區資源發現、社區討論及營造等推

動，立下不錯的基礎，促成清水許多文化資產保存及文化生態據點。從 2009 年開始，特別是在美食小吃、伴手禮及文創產業上，與在地歷史文化及環境生態資源結合發展，至今清水地區已成為台中市重要的觀光大鎮。(B3)

清水區的產業，主要是以農業為主。因此，社區發展的型態也以農為根本，而農產業分為山區與平地兩部分，平地部分也就是靠海地區，主要以種植水稻，次要為蔬菜，如：韭黃、瓜果類等作物，而山區即是大肚山紅土地區，主要為種植地瓜(台農 57 號品種和 74 號)，次要為落花生、芝麻、玉米、蘿蔔等雜糧。(C1)

受訪者 A1、B1、D1 則認為目前社區發展與地方產業發展的現況中，社區的發展與農民還有當地產業間的連結相當薄弱；也就是目前社區發展的現況，並沒有以在地特色作為主要的出發點；相反的，地方產業則是在公共資源的支持下，較為活躍。

清水區的社區發展協會目前比較著重社區長者關懷據點；社區身障關懷據點；社區營造，實際與當地產業發展，並無密切連結。(A1)

有待加強。(B1)

目前社區發展並沒有很活絡，與農民連結不夠。另外地方產業主要為農業和觀光，觀光發展以高美溼地、鰲峰山及大型公共設施支持下較為活躍。(D1)

近一步詢問受訪者，清水區農會對社區發展還有地方產業發展不足的地方，可以發現過去清水區農會對社區發展，缺乏關注與參與，導致沒有辦法將農業在地方產業的優勢與社區發展作結合，使得整體發展的力量分散、各自為政。

社區發展與地方產業兩者間結合度還很不足，地方產業沒能結合社區發展，亟需努力。(A1)

長期以來農會與社區缺乏關注跟參與，加上農業人口老化，產生斷層，關係必須重建。(B1)

農會並沒有實際的連結與深入的耕耘。(B2)

現在產銷失調啊！農民只好自力救濟、消極從事農業生產，在人力與資源匱乏之下，許多不是農地休耕，就是出租成為工業廠房。(B3)

清水目前是台中重要的觀光旅遊大鎮，農會在農業生產及行銷工作未能緊密結合，有點可惜，會是清水農會未來發展及推廣的契機。(B3)

比較不足的地方為較少推廣人文取向的社區發展、住宅環境改善、輔導農民農產品加工等。(C3)

社區發展可再更深入，並找出社區獨特魅力，吸引青年投入，加強向心力。(D1)

普遍受訪者認為，清水區農會可以在幾個方面，提供對社區發展與產業發展的協助，其一為配合多數社區發展協會較為注重的社區關懷據點，提供志工、供餐、健康照護與經費挹注等服務與協助。

多數社區發展協會目前比較著重於社區關懷據點；社區身障關懷據點；社區營造，清水區農會可提供農會志工服務協助，家政媽媽協助料理供餐服務，四健會員可以提供關懷，例如量血壓、打菜等多項服務，回饋社區長者關懷據點；社區身障關懷據點。(A1)

主要是經費挹注，畢竟這是最實際的方式。(B1)



另一方面，則是從農業著手，將各方資源串連，提供農民在農業上的技術服務，以及建立通路，解決農民的銷售問題；更可以辦理家政班、產銷班與志工團，藉由將社區的力量導入農業發展，加強社區與農民間的連結。

只有產銷班。(B2)

目前既有組織與團體更加活化與轉型，就農業的生產、加工、休閒等多元農業發展方向，進行整體規劃與合作，比如農業經營管理的轉型、農特產品建立品牌與行銷、農特產品與社區風味餐的研發、輔導成立合作社等農民組織等方式，共同致力於清水的農業發展。(B3)

農會以推廣農業為主，在地提供的服務與協助很多，如：農業技術服務，尋求農業技術團體(農業改良場、藥毒所等單位)，協助農民種植作物之相關技術；金融服務，如：配合政府開辦低率貸款，讓弱勢農民得以週轉購買種植農作所需之機械或種子等；行銷通路，輔導設立農業產銷班，並協助共同運銷，以「清水區農會」品牌行銷，解決了小規模生產難以銷售的問題，降低了農民各自的銷售的成本，有良好經濟效益及通路穩定。(C1)

辦理家政班和農業志工團，加強社區連結。(D1)

綜上所述，本研究發現，清水區先天便具有優良的條件，在農業、文化、觀光與休閒等各方面，都擁有強力且極具特色的資源，但在農會、社區發展協會、地方政府等各個行動者間的互動關係卻不密切，導致力量分散、各自為政，實為可惜，又因清水區本來就以農為本；再進行社區發展與地方產業發展時，也應該以農作為出發點。相較其他行動者間，清水區農會在使用農業層面的資源時，相較於其他行動者，一定更為簡便，並且影響層面較廣，所以在清水區協力治理中，農會應該將自己的角色轉變為主動的角色，拋磚引玉，進而帶動其他行動者投入。

基本上受訪者皆對清水區農會的評價保持正面的態度，但因為農會並非公家單位，是屬於必須自給自足的法人地位，在面對組織轉行成商業化發展、農村高齡化與婦女化、人力與資金有限等問題，導致投入社區發展的力度尚有不足之處。

**農**會長久以來一直都是大家的『好厝邊』，因為從事農業者越來越高年化，呈現出農業生產危機，農會推廣人力有限，輔導各項農會業務之餘鮮有餘力，當盡最能力輔助社區發展。(A1) 農會宗旨涉及農民、農民與農村（社區）等三農問題之處理，涵蓋層面從人、產業到人文區位主為廣泛，所以實踐宗旨，其任務達 21 項之多，甚為多元，被定義為非營利性組織之公益社團法人，但經營模式又部分為營利事業，且農會營運所需之經費，大部分也是來自營利事業之所得，換個角度說，農會是「自給自足」的單位，有限的營利所得很難撐起社區及地方產業發展的工作，這是農會難處及不足之其一。其二是從事農業的農民，因青少年外流，無形中農村勞力老化、婦女化造成勞力不足，農場採用粗放性副業經營型態，則農會推動組織的產銷班面臨很大考驗，在農業投資報酬率低，農業缺乏適度保護措施造成降低農民從事農業投資意願，今日農業、農村（社區）農民所發生之問題，變為複雜性，並不是農會之能力能解決。其三，長久以來農會諸多管理制度，大多沿襲公務人員的相關之規定，處在經貿自由化的時代裡，政府對農會政策保護藩籬已漸撤除，農會定位之非營利公益團體法人，漸朝商業化發展，與社會企業作生存競爭獲取利潤，實踐公益使命，在體制薄弱的農會更是又一不足之處。(A2)

農會還需要更加努力，因為看不到真正的投入，需要實質的傾聽農民需求。

整體來說還可以啦！但是因為都沒有活動，所以發展起來會比較困難。(B1)

清水農會在金融服務及蔬菜專業區的經營推廣，如水稻、韭黃、西瓜等產銷都有不錯的成績及評價，在大秀區及三田區分別成立南社辦事處及臨江辦事處，以及在高美地區成立稻穀、肥料倉庫。但是清水地區在農業發展，面臨都工商業快速發展，人口外流嚴重，投入農業生產人力不足，加上農地耕種面積較屬小規模經營，經營成較高，都不利於整體的農業發展。

(B3)

整體評價很好，但現今社會中要以務農來生存是相當不易的，導致務農年齡層偏高，年輕人不願意從事農業為目前發展社區與地方產業的主要難處。(C1)

評價很高。農會非公家單位，縣市合併後，需仰賴市府，無法斷能力。(D1)

如上所述，可以發現清水區農會，在協助社區發展與地方產業發展上，有因為組織、資源等問題，形成許多執行上的難處。而應該如何在社區發展和地方產業發展上，可以採取何種作為，在社區發展層面，受訪者認為應該要多與社區做連結，藉由推廣部的服務，配合政府的政策，照顧好農村中老年人的生活；對社區生活空間，進行整頓與再規劃，呈現新的風貌。

在社區發展部分，我覺得應該要多跟社區做連結，落實經營(B2)配合政府政策協助老人服務，透過家政班協助，提供午餐、照顧長輩，可讓年輕人放心工作。推廣以地方特色「高美濕地」與當地產業結合，創造在地農產品的價值，留住年輕人。(C1)加強社區景觀營造，創造地方特色。(D1)

農村普遍存在高齡化，後繼不足、農田荒蕪、景觀凋敝的現象。臺灣 50 歲以上，有錢、有閒、知識水平高、懂的生活的「熟年」世代在近幾年內將逐漸退休，我們可仿效日本的做法，結合產、官、學界的專業，協助地方從居住空間的新規劃及周邊

條件的整備及利用，運用「農地銀行」平臺，搭建回農村潮流，自我追求所好，挑戰自給自足的農業生活，讓農村重現新景觀，活絡農村經濟，展現農村新風貌。(A2)

在地方產業面，受訪者則認為，應該要在農民的生計與未來多加關注，可以將農特產品與地方特色進行結合，藉由設立關於旅遊或休閒產業的專責部門，對農特產品進行多元化的開發，並與休閒觀光產業做結合，提升整體地區的經濟產值。

**多**多實際幫助產業的發展，除了經費的挹注，更要釋出利多給社區民眾及推廣農業教育，雖然我知道農會不是官方組織，不過農會建立以久，需要的是一種類似企業責任的使命感，而非純粹營利，重新坐下來溝通，定義合作關係，慢慢培養，創造雙贏。(B1)

地方產業的話就要更用心在農民的生計與未來。(B2)

我覺得可以針對清水地區現有的觀光旅遊資源或機構團體、產業進行策略聯盟及整合平台，結合清水地區農特產品產銷及農業多元經營模式，一起推動清水地區的觀光休閒產業。透過農會既有組織，輔導農民成立合作社或產銷班等組織，協助農民整合耕種面積，農產品品種改良、品牌建立與行銷推廣、農業經營管理轉型，發展多元的農業發展。推動清水的農業休閒旅遊產業：成立假日農民市集、到農村住一晚、農村旅遊與體驗、社區風味餐研發經營、農產品加工等多元農業，加入清水的觀光旅遊的行列。(B3)

輔導農產品製成加工產品，研發不同口味產品，提升農產品價值，使得年輕人願意回來清水。配合政府政策協助老人服務，透過家政班協助，提供午餐、照顧長輩，可讓年輕人放心工作。推廣以地方特色「高美濕地」與當地產業結合，創造在地農產品的價值，留住年輕人。(C3)

加強地方產業特色，開發具代表性農產品。吸引青年返鄉，注入更多新力量。發展觀光農遊一條龍。(D1)

因應消費者意識之抬頭，消費者選購農產品在意它的安全、衛生，很重視農藥殘留及生產環境受污染，為確保農產品優質與安全，應積極輔導農民生產朝「農產品產銷履歷制度」來推展，使農產品自生產、加工、包裝、流通至販售之過程，有可追溯的完整資訊，讓消費者所購農產品覺得是安全、安心、可信賴的。加強農產品在地消費：因飲食配合在地氣候、節令最合宜，而且在地自產的蔬果最為新鮮，也符合消費者養生之道，同時也支持了在地農業經濟。(A2)

此外，在農會內部，農會員工(A2)認為應該順應著時代的快速變遷，應該要全面提升農會員工的素質，不停地進行教育訓練，不論是在專業領域部分，或者是服務品質，都是可以持續改進的方向，藉由樹立清水區農會良好的形象，凝聚清水區的向心力。

提升農會聘任員工素質及能力；業務發展創新之執行與推動，能否達到預期成效，工作人員素質提升是必要的，所以員工要不斷給予教育、訓練，特別是較專業業務領域，要其用心、創新、持續吸收新知識，才能達到成效。本於服務精神，應在本會之各辦公場所，改善服務臺功能，設置舒適座椅、備置茶水、給予方便的停車空間，營造人性化洽談業務環境，讓農民有賓至如歸的感覺，農會標榜的「農會是你的好厝邊」更應發揮的淋漓盡致，使其有更強的向心力。(A2)

綜上所述，將受訪者對清水區農會的訪談資料，分為角色與貢獻兩層面探討。在角色面，可以發現在清水區協力治理中，清水區農會的角色，與其他行動者相比，應是屬於從旁協助、輔導及溝通的角色，但因為清水區農會自身在農業上擁有較多可利

用的資源，又因為清水區農會本身提供的服務與農民的生活有密切關聯。這些優勢提供清水區農會在帶動社區發展時，相較其他行動者有更多的便利性，因之，清水區農會將可以提高更多的主動性，以帶動整體清水區的協力關係。

在貢獻面，多數受訪者對清水區農會的評價皆保持正面的態度，但因為農會自身有組織、財力、人力之難處，導致受訪者認為清水區農會並無與社區和地方產業能有更深入的連結；即便當地的產業組織進行的文化產業策略聯盟取得了相當好的成績，但依然需要農會與政府單位提供更多的資源與投入，而清水區先天的優良條件，也因為各行動者間連結薄弱的因素，導致力量分散。受訪者也認為應該從農業為出發點，將觀光、農業、休閒、文化等元素進行整合。





## 第五章 結論

行將完成碩士學業，邁向新的里程碑，回顧兩年所學的研究和分析，終致完成碩士論文。

### 第一節 研究發現

#### 一、清水區農會之角色

經由訪談資料的歸納，發現受訪者認為清水區農會目前扮演著協調、輔導與從中溝通的角色，並且在生產與生活兩方面，提供農民必要的協助。就在社區發展層面，清水區農會應該扮演領頭羊的角色。因為清水區以農為本，農會在農業的各個層面可以利用的資源相較其他行動者來說，擁有較多的可利用的資源與切入點。農會應該衡量農民的需求，以進行規劃，向地方政府尋求資源挹注。

受訪者認為清水區農會、地方發展協會、政府單位與農民間的合作關係，應該是同生共榮的互賴關係，但進一步詢問各行動者間的信賴程度時，卻因為受訪者的身分不同，有不同的表述。社區發展人士認為清水區農會在這樣的互賴關係中，並沒有主動積極的作為。因此，信賴程度不足；農會員工認為，清水區農會、社區發展協會、政府單位，在社區發展上，各自都擁有自身職責，且農會也必須針對農民的需求，才可進行農業教育的輔導，所以合作關係應是相當良好。本研究發現在角色與合作關係上，受訪者對於各個行動者應有的動作與職責皆有不同的認知，導致針對清水區農會的期望，在認知上存在著些許落差。

#### 二、清水區農會之貢獻

清水區是臺中地區開發極早的城鎮，在先天上擁有極好的地理條件，因此在文化、農業、觀光上都具有很好的資源。其在進行社區發展時，可以多運用這些得天獨厚的



資源，建立品牌，發展觀光文化產業；將農特產品、觀光、文化、休閒等元素結合，且清水區的在地產業組織，一直都在進行文化產業的策略聯盟，但缺乏政府單位與農會的資源與服務的投入，顯現出目前清水區的社區發展，農民、清水區農會、政府部門與社區發展協會之間的連結相當薄弱。過去清水區農會對社區發展缺乏關注與參與，使得目前尚無法將農業與地方產業的優勢，與社區發展作結合，類似各自為政的型態，但對於清水區農會而言，農會是屬於必須自給自足的法人角色，在面對目前組織轉型成商業化發展時，因為在組織、人力、資金等層面資源有限，也使得農會無法投入太多的力度到社區發展，但受訪者對清水區農會皆抱持著正面的評價。

## 第二節 研究建議

本節依據研究發現及訪談結果，針對清水區農會與社區發展之建議如下：

### 一、加強社區發展協力關係中，各個行動者間的連結

在清水區農會與社區發展的協力關係中，行動者與行動者間的關係薄弱，在協力治理中，行動者間的連結欲信賴程度，決定社區發展成果的關鍵。目前清水區社區發展的結構，呈現行動者彼此各自運作，互不相干的狀態，雖在各自的業務上有彼此涵蓋，但彼此間卻缺乏主動積極的合作，導致力量分散，整體社區發展的步調無法因應現在快速變遷的社會，需要與協力關係中的行動者保持密切且高度信任的關係，在面對農村高齡化、人口流失、農產品激烈競爭等問題。

### 二、須深入社區，傾聽社區與農民實際的需求

雖清水區農會有推廣部，提供家政推廣與四健推廣等服務，但從受訪者的回應，可以發現在社區發展層面，清水區農會並沒有從整體社區發展的角度切入，使得社區發展協會與清水區農會在社區發展上的連結相當薄弱。可以透過會議、談話與實地走訪，深入了解社區需求之後。由清水區農會進行資源的串連與服務的規劃，藉由辦理

家政班與志工團等作為，將社區的力與與農民的力量進行結合。

### 三、宜成立專責部門，結合在地特色進行推廣，提高整體地區經濟產值

在當今社會，將務農作為生存手段極為不易。這導致農村年齡層偏高，若是以農業為出發點，將清水區所擁有的觀光、休閒、文化與農業等特色進行結合，開發出多元、新穎並具有經濟產值的產品，如：觀光行程、農民生活體驗、精緻農業等，提高清水區的經濟產值，吸引年輕人返巢，活絡農村社區的生態。

### 四、宜提升農會員工素質，加強教育訓練

因時代變遷快速，農會應該也要規劃與推行創新業務，才能因應瞬息萬變的社會環境，在能力培養上，除原本在農業上的專業知識、行政能力與業務能力之外，更應該加強農會員工在企劃、創新、整合等方面的知能，才可透過農會的改變，進而帶動與連結清水區內各個行動者一同合作，改善清水區整體發展。



## 參考文獻

### 壹、中文部分

#### 一、專書

- 王本壯、李永展、邱勇嘉、周芳怡、林崇傑、柯勇全、孫瑜、張筑雯、黃世輝、曾旭正、劉鎮輝、藍忻怡（2016）。**社區X營造：政策規劃與理論實踐**。臺北。唐山。
- 王佳煌、潘中道、郭俊賢、黃瑋瑩、邱怡微 譯(2003)。**當代社會研究法：質化與量化途徑**（W. Lawrence Neuman 原著）。臺北：學富文化。
- 朱宏源（2003）。**撰寫博碩士論文實戰手冊**，臺北：正中。
- 吳定（2003）。**政策管理**。臺北：聯經出版。
- 吳英明（1996）。**公私部門協力關係之研究：兼論公私部門聯合開發與都市發展**。高雄：麗文。
- 汪正洋（2012）。**圖解公共政策**。臺北。五南。
- 孫本初（2010）。**公共管理**。智勝文化：台北。
- 孫本初（2011）。**新公共管理-四版**。臺北：一品。
- 清水區農會（2016）。**百年清水 榮耀特輯**。臺中：清水區農會。
- 陳向明（2002）。**社會科學質的研究**。臺北：五南。
- 陶蕃瀛（1994）。**社區組織與社區發展實務**。台北：五南。

#### 二、期刊論文

- 丁文郁（2016）。從農會法修法論台灣農會組織與制度之變革。**農民組織學刊**，**20**，1-34。
- 江大樹（2005）。臺灣鄉村型社區的發展困境與政策創新：「桃米生態村」的社區重建經驗啓示。**臺灣的社區與組織**，103-129。
- 李易竣（2016）。轉變中的社區發展：台灣社區發展政策之歷史制度論分析。**社會政策與社會工作學刊**，**20(2)**，175-226。
- 胡忠一（1998）。農會組織自我革新之道。**農業推廣學報**，**14**，89-135。

- 晏揚清、慎思齊、張志雄（2018）。台灣社區發展與鄉鎮治理。《華人經濟研究》，16(1)，23-34。
- 高永光（2008）。地方治理與地方民主。《研習論壇精選【第二輯】—公共治理之新視野》，1-11。
- 張其祿、黃榮護（2002）。全球化下的地方政府「治理」：理論挑戰與策略展望。《空大行政學報》，12，147-168。
- 陳敦源、張世杰（2010）。公私協力夥伴關係的弔詭。《文官制度季刊》，2(3)，17-71。
- 陳燕禎（2011）。社區治理發展模式之比較分析：以全國三個優等社區為例。《社區、文化與產業》，15-46。
- 陳恆鈞（2008）。協力治理模式之初探。《T&D 飛訊》，69，1-16。
- 黃源協、莊俐昕、劉素珍（2015）。社區能力與社區生活品質之研究：對社區治理與社區發展的意涵。《公共行政學報》，49，1-35。
- 黃源協、劉素珍、莊俐昕、林信廷（2010）。社區社會資本與社區發展關聯性之研究。《公共行政學報》，32，29-75。
- 黃源協、蕭文高、劉素珍（2009）。從「社區發展」到「永續社區」—台灣社區工作的檢視與省思。《台大社工學刊》，19，87-132。
- 廖俊松（2004）。社區營造與社區參與：金鈴園與邵社的觀察與學習。《社區發展季刊》，107，133-145。
- 趙永茂（2008）。臺灣地方治理的發展策略與方向。地方治理與地方民主。《研習論壇精選【第二輯】—公共治理之新視野》，12-25。
- 劉富善（2009）。台灣農會對台灣農業發展之貢獻。《台灣農業探索》，5，7-10。
- 蔡必焜、陳美芬、官俊榮（2011）。農會推動農村社區發展之人力資源提升策略。《台灣農會學報》，12(1)，27-44。

### 三、學位論文

王琇婷（2010）。**推動農村社區經濟發展組織的研究－農會、合作社與非營利組織之比較研究**。國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系碩士論文，未出版，南投縣。

王瑞哲（2006）。**地方政府與農會協力關係之研究－以臺南縣鄉鎮市產業文化活動為例**。國立中正大學政治學系暨研究所碩士論文，未出版，嘉義縣。

吳秋田（2001）。**社區居民之意識與產業文化活度認同度關係之研究－以白河蓮花節為例**。國立中山大學公共事務管理研究所碩士在職專班碩士論文，未出版，高雄市。

周書田（2017）。**協力治理觀點下的原住民族地區資源共同管理－以南投信義鄉雙龍部落為例**。國立暨南大學公共行政與政策學系碩士在職專班碩士論文，未出版，南投縣。

林詩穎（2017）。**以協力治理角度比較臺灣社區協力政策執行－以社區總體營造與農村再生政策為例**。國立成功大學都市計畫研究所碩士論文，未出版，臺南市。

陳珏燕（2010）。**農會與政治－以台中線海線二鄉鎮農會為例**。東海大學政治學系碩士論文，未出版，台中。

陳莉樺（2015）。**客庄特色產業網絡治理研究－以苗栗縣公館鄉農會為例**。國立中央大學客家語文暨社會科學學系客家政治經濟碩士班碩士論文，未出版，桃園市。

### 四、研討會論文

鄭讚源（1998）。**績效與模糊：從非營利銜之的關點談農會角色與經營管理**。農會經營策略與管理變革學術研討會。嘉義縣。

## 貳、英文部分

### 一、專書

Kooiman, Jan. 1993. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.

### 二、期刊論文

Coleman, J.S. (1988). Social Spatial in the Creation of Human Capital. *American Journal of sociology*, Vol.94, 95-120.

Langton, S. 1983 . “Public-Private Partnership :Hope or Hoax ?” *National Civic Review* Vol.72(No.5), 145-157.

Rhodes,R.A.W.(1996).The new governance: Governing without government.*Political Studies*, Vol.44(No.4), 652-667.

