

活化社區組織與重振部落產業

郭俊巖、賴秦瑩、王德睦*

一、前言

近四百年來世界各地原住民族不僅受到外來強權勢力的入侵，且還得繼續面對殖民者強制同化（compulsory assimilation）政策及政治經濟被邊緣化和宗教文化被壓制的困境（Lewinski, 2003），從而造成全球各地原住民族變得特別脆弱。然而，即便歷經 1970 年代世界原住民運動、1980 年代國際間原住民族訴求自治運動及 1990 年代國際間日益注重原住民族權益（Engle, 2010），也即便國際組織（如聯合國、國際勞工組織）根據國際法相繼訂出諸多原住民的權利議案，並要求各國政府遵守，以保護原住民族的文化、身分、語言、教育、就業、健康及自然資源；但一般咸認，世界各地主流群體對於原住民族的剝奪、不公正的情況仍沒有消失。時至 21 世紀的今日，全球各地原住民族無論在機會結構（opportunity structures）及各項權益（rights）皆呈現相對弱勢，包括政治、經濟、教育、健康等方面之資源與機會的取得，皆遠不如當地主流社會的一般民眾（Clifford, 2013; Laher & Sing'Oei, 2014）。

與世界其他國家之原住民族的不利處境類似，當前臺灣原住民族不僅在人口比例屬於少數，且在教育、就業、經濟、居住及社會關係的機會亦處於相對劣勢（黃源協，2014）。但千百年來，臺灣原住民族在未遭受外來強權侵入之前，他們世世代代在臺灣島上過著優游自在的傳統營生方式，同時孕育著部落互助共作的社會組織和生計經濟型態，當時生活條件雖稱不上現代意義的豐衣足食，不過卻能與自然環境達成共生共榮的和諧情境。直到四百多年前，歷經諸多外來強權入侵，造成許多原住民的土地被掠奪和家園遭摧

* 郭俊巖，靜宜大學社會工作與兒童少年福利學系教授兼人文暨社會科學院院長；賴秦瑩，國立中正大學社會福利研究所博士；王德睦，國立中正大學社會福利學系教授。



毀，並迫使原住民紛紛放棄廣大土地及自然資源而避難山區（林淑雅，2000；李明政，2003；紀駿傑，2005；謝世忠，1987）；然而，臺灣原住民避居深山部落，並不保證能脫離受壓迫的厄運（如日本皇民化政策、國民政府強制同化政策）。一般來說，即便原住民族長期被區隔在偏遠山區，也即便外來者與部落開始進行不平等的交易，但在現代資本主義入侵前，對多數原住民族而言，他們基本上還能以自族文化的生活模式支配部落自然資源和維持具部落特色的生計經濟型態。

直到 1960 年代，隨著臺灣經濟邁向工業資本主義生產模式及農業式微之後，原鄉青壯勞動人口才紛紛移入西部都市地區謀生；但礙於低學歷和低人力資本，大多只能從事危險、骯髒和辛苦的勞力工作，這類工作的替代性高、風險高，原住民隨時可能因產經結構變遷而失業（李明政，2003；賴秦瑩等，2013）。再者，自 1990 年代起，臺灣產業結構及勞動條件已出現明顯變化，包括國際市場競爭、產業轉型、企業出走及外勞引進等（黃樹民，2010；劉璧榛，2010）。由此，使得原住民在都市的勞力型工作機會相繼流失或被外勞取代，有些失業原住民因而返回原鄉，但囿於原鄉產業低迷不振，回鄉討生活亦相當艱辛。

對此，我國自 1996 年行政院原住民族委員會成立後，為了因應原鄉的就業需求和舒緩人口外流，已較為積極規劃專屬於原住民族的社會政策和原鄉發展計畫。繼而行政院在 2002 年提出「挑戰 2008：國家重點發展計畫」，其中更有專章規劃「原住民新部落運動」、「原住民部落永續發展計畫」等政策項目，並責成原民會規劃執行。近期原民會為了落實《原住民族基本法》，也積極推動原住民部落之教育、文化、就業輔導、衛生福利、基礎建設、經濟產業發展及土地權益等工作計畫，其目標即在活化原鄉產業、創造就業機會和吸引年輕族人回流故鄉服務。若如是，不僅可促成部落產業邁向自主發展，且可讓部落族人優先選擇留在原鄉謀生，而返鄉討生活者亦能找到滿意工作機會和藉此尋回自尊，尤其還可讓參與部落產業活動的族人重新尋回對自族的文化認同（郭俊巖等，2015）。根據研究者觀察，近幾年中臺灣地區的原鄉部落，開始有一些年輕族人返鄉參與社區組織（如社區合作社、社區發展協會），積極開發社區中的「人、文、地、產、景」等資源，並採用社區營造／社區培力（community empowerment）方式推動部落特色產業發展，如推

動有機／無毒農業、文化生態旅遊及民宿等，期盼能藉此為部落創造更多商機，吸引更多年輕族人回鄉開創新局，並打造部落生活新型態。然而，即令部落組織有年輕人力注入，為部落產業發展帶來新希望，但目前部落組織礙於資金、技術及法令等條件的限制，使得部落產業組織要達至自主營運，仍相當困難。基於此，本文聚焦探討社區組織推動部落產業發展的現況與限制，並藉此深入了解部落產業發展的問題與需求。¹

二、部落產業組織的概況

近幾年，原鄉部落成立許多社區組織，但能正常運作的組織並不多見。不過吾人也看到，原鄉有少許部落產業組織具備活力，主要是有年輕族人投入部落產業經營（如農產運銷、生態文化旅遊及高山嚮導等），這些年輕族人期盼透過社區營造工作，重新活絡族人的社區參與及找回部落資源共享的社會價值，終而促成部落產業邁向繁榮發展之路。只是目前多數部落組織受限於年輕人力、經營技術及營運資金的不足問題，加上族人參與意願不高，使得多數原鄉部落產業組織面臨慘澹經營的困境。對此，研究者從事田野調查多年，發現部落有些社區發展協會或社區合作社，近年來努力推動部落產業發展，但成效仍有限。就以研究者長期陪伴的兩個合作社來說，他們（信義鄉望美社區合作社及臺中市原住民有機農業生產合作社）在 104 及 105 年度皆獲得原住民族委員會頒發甲等獎項，但這兩個在地組織距離推動部落產業邁向自主發展和實現創造就業機會的目標，仍相當遙遠。即令如此，研究者認為，原鄉社區組織嘗試推動部落產業發展的過程雖然困難，但值得政府大力協助其發展，否則好不容易召集族人所籌設的社區組織又將面臨崩解的命運。

承上所述，舉例來說，九二一大地震後，政府在重災區（山地原鄉）直接或間接輔導成立許多勞動合作社及各類在地社團，而部落族人可透過這些組織向「財團法人九二一重建基金會」申請經費進行各項災後重建工作，但在 2008 年 7 月 1 日結束九二一基金會後，目前部落各類勞動合作社或在地組織

¹ 本文部分資料取自科技部專題研究計畫研究成果，計畫編號：NSC103-2420-H-126-002-MY2、NSC101-2410-H-126-011-。



大多已停止運作。換句話說，九二一重建單位自重建期開始在原鄉輔導成立的在地組織，多數無法扎根部落和發展永續經營策略，導致隨著九二一基金會結束而紛紛停止運作。² 誠如研究者曾與一位部落菁英交換意見，他提到：「以前（九二一）有成立一個合作社，剛開始給我們信義鄉帶來一個希望，結果到最後也是不了了之。現在那個合作社，可能那個名還在，但是那個實際上沒有在營運……像造林的啦！倒了啦！」這種情況值得政府和社會各界多加關注。

再者，近年來公部門補助原鄉各類型在地組織的產業發展計畫，通常期程過短、經費太少，且還需部落組織撰寫計畫書主動提出申請，再經由公部門審核程序通過；一般只有少數社會資本較強和產業發展較佳的部落，有人力及能力撰寫符合公部門需要的計畫書而獲致政府方案補助，對一些較弱勢部落而言，事實上很難有機會得到政府方案補助來從事社區營造工作（賴秦瑩等，2013）。因而當前原鄉的部落產業組織要達到自主發展，以實現在地化就業模式仍相當困難。

雖然近幾年，原民會為了鼓勵原住民創業與重振部落經濟而推出一些部落產業發展計畫，申請單位可編列較多經費，包括針對部落社區組織推動產業發展的「公益彩券回饋金計畫」，以及 104 年開始針對已開辦公司（創新組）與年輕族人預備籌組公司（創業組）的「臺灣原住民族精實創業輔導計畫」，但問題是，這類計畫的通過率相當低，且以一年期居多，以致對於促成部落產業發展的成效也相當有限。一般來說，部落產業要走向自主營運並非三、五年即可達成，也不是政府補助一個三年期計畫就能幫助族人藉此部落產業營生及永續經營。因而政府應該持續性地關注部落產業組織的發展，並長期投入資源及經費進行組織和人力的培力工作，如此，年輕族人才有信心及意願回來投入經營具有願景的部落產業。否則，目前部落長者常說年輕人為何回部落？部落又沒有工作機會，而外面的工作又不是已到走投無路。

² 不過，九二一重建基金會協助成立的部落社團也有少部分是成功的案例。例如臺中市和平區達觀部落的「社團法人原住民深耕德瑪汶協會」，目前營運相當順利，該機構原初是「九二一重建基金會」委託社團法人中華至善社會服務協會協助培植的成功案例。

三、部落產業的發展困境

原住民部落產業的發展困境有多種原因，如歷史不正義、族群壓迫、社會歧視、文化隔閡及政府法令限制等因素，可說相當複雜。不過，一般認為當代部落產業發展所面臨的挑戰，包括：

(一) 部落產業多數屬於微型產業，市場價格競爭條件相對薄弱

政府理應積極協助部落進行產業連結，建構一個產銷平臺，以降低成本和增加收益。對此，原民會近年力推「原住民族經濟產業發展 4 年（103-106 年）計畫」，有「特色農業」、「文化創意」、「生態旅遊」及「部落溫泉」等四大主軸，於原鄉地區推動共計 22 個產業示範區，期盼能帶動部落產業發展（原住民族委員會，2016a）。但目前這 22 個示範區仍被批評沒有進一步進行異業結盟，以致能發揮的效益較為有限。

(二) 部落產業個體戶依循利益原則各行其事，影響部落產業發展

臺灣原住民族四百年來不斷遭遇外來勢力的殖民、統治、壓迫及同化，導致原住民族的傳統社會組織與集體共享的文化精神大量流失，加上自 1980 年代以降新自由主義（neoliberalism）倡議自由放任及個人主義（原子化個人）深深影響世界各地（黃應貴，2012），而這般個人主義的社會氛圍更對部落組織規範及共作互助的傳統社會價值，構成極大的衝擊。

(三) 部落產業經營及行銷技術不足

長期以來，原住民無論在都市或原鄉大多從事體力工作，即便在原鄉從事餐飲、住宿等服務業也是擔任基層勞力工作居多，這般職場區隔造成原住民部落長期缺乏產業經營人才的培力。正如研究者曾與一位部落菁英交換意見，他表示：「我們不適合（經營產業）啦！我們的學習環境讓我們不適合去爭取機會，因為我們看不懂那些所謂的官場文化跟所謂市場文化的東西」。根據原民會調查顯示，原住民過去曾經有 1% 當老闆，但是到 2006 年已經降低到 0.87，甚至到 2015 年年底已經降低到 0.23（原住民族委員會，2016b）。凡此顯示，原住民在產業經營與行銷技術等方面，在漢人所主導的市場經濟體系底下相對不具備競爭力，以致越來越少原住民有能力經營產業。

(四) 創業資金籌措不易

由於部落原住民普遍經濟條件不佳，而許多山地保留地因沒有辦理重新登記，以致公告地價很低（貸款額度低），較好的一坪約新臺幣 87 元，較差



的一坪約新臺幣 20 元，加之貸款手續複雜和銀行認定原住民信用不佳的刻板印象（郭俊巖，2011；賴秦瑩等，2013），形成部落族人很難籌集創業資金。

（五）部落青壯人口大量外移是造成部落產業空洞化最關鍵因素

近二、三十年來原住民部落青壯年人口大舉外移都會區謀生，不但造成原鄉地區的人口老化，更影響原鄉地區人力資本的流失與素質下降（章英華等，2010），加上政府一向沒有規劃完整配套的原鄉發展計畫進行專業技術的培力，使得原住民部落對於自身擁有的珍貴文化資產或自然資源無力轉換成具經濟價值的部落產業而漸趨沒落。

四、代結語：部落產業發展的出路

承上所述，目前部落產業組織如合作社、社區發展協會常因缺乏資金及技術，使得部落產業經營並不如預期理想，甚而陷入經營危機。依此，本文提出幾項政策性的省思：

（一）增加原民會權責落實部落產業發展計畫

雖然長遠之計，自治可能是原住民族最佳的出路，但這項社會工程，非短期能完成。不過，較可期的是，政府理應將原民會提升為原住民族事務部或至少增加其權能，使中央各部會事涉原住民事務的政策能配合原民會，讓原民會扮演政策統籌規劃與執行的角色，以利落實部落產業發展計畫。

（二）成立原住民銀行協助族人籌措創業資金

目前原住民族內部期盼（新）政府能扶助成立「原住民銀行」或設置原住民部落經濟發展基金（300 億元），依原住民條件及實際需求提供手續簡便的低率微型貸款，以協助部落族人順利籌集農耕經費及創業資金。

（三）以產學合作模式培力部落產業組織經營能力

政府相關部門應該委託學術界及實務專家團隊，直接參與部落產業組織（如合作社、在地社團）相關活動，以擴大產學合作基礎，如此，才有可能協助部落產業組織規劃一套完整的產銷執行方略。換言之，藉由專業團隊實地輔導與技術指導，才有助於部落產業組織提升經營管理、市場行銷和資源連結的技術及能力。正如研究者 103 年度科技部專題研究計畫之受訪者表示：「交給大學也可以啊，讓大學來輔導，讓它一步一步的打好基礎，我是覺得這個很重要啦！」；「當然我們有一些硬體設備是沒錯，但是在軟體上也是

要受教育，現在我是覺得說像跟學校合作也是滿重要的」。最後猶需一提的是，部落產業組織通常需要長期的專業陪伴與培力，才能見到邁向自主發展的曙光，但政府部門向來只求立竿見影的表面成果，因而許多未能達到政府績效指標要求的部落產業發展方案及專題研究計畫，常中途被取消經費補助而功虧一簣，殊為可惜。

參考文獻

- 李明政(2003)。《文化福利權》，臺北：松慧。
- 林淑雅(2000)。〈多元民族國家的原住民族基本權〉，《律師雜誌》，第247期，頁11-22。
- 紀駿傑(2005)。〈原住民研究與原漢關係：後殖民觀點之回顧〉，《國家政策季刊》，第4卷第3期，頁5-28。
- 原住民族委員會(2016a)。《族人有話說！原住民族產業發展座談會，原民會夷將主委聆聽都會區原住民族意見(2016/7/16新聞稿)》。(http://www.apc.gov.tw/portal/docDetail.html?CID=35AE118732EB6BAF&DID=0C3331F0EBD318C27D8862727C729FF6)
- 原住民族委員會(2016b)。《104年第四季原住民族就業狀況調查報告》。
- 章英華、林季平、劉千嘉(2010)。〈臺灣原住民的遷移及社會經濟地位之變遷與現況〉，載於黃樹民、章英華編著，《臺灣原住民政策變遷與社會發展》，臺北：中央研究院民族學研究所，頁51-120。
- 郭俊巖(2011)。〈全球化下低教育原住民回鄉就業的漫漫長路：社區菁英的角度〉，《臺灣教育社會學研究》，第11卷第1期，頁1-40。
- 郭俊巖、賴秦瑩、王德睦(2015)。〈臺灣原住民部落合作事業的限制與可能：以信義鄉為例〉，《社會政策與社會工作學刊》，第19卷第2期，頁145-183。
- 黃源協(2014)。《原住民族社會福利：問題分析與體系建構》，臺北：雙葉。
- 黃樹民(2010)。〈全球化與臺灣原住民基本政策之變遷與現況〉，載於黃樹民、章英華編著，《臺灣原住民政策變遷與社會發展》，臺北：中央研究院民族學研究所，頁15-50。
- 黃應貴(2012)。《「文明」之路(三卷)》，臺北：中央研究院民族學研究所。
- 劉璧榛(2010)。〈文化產業、文化振興與文化公民權：原住民族文化政策的變遷與論辯〉，載於黃樹民、章英華編著，《臺灣原住民政策變遷與社會發展》，臺北：中央研究院民族學研究所，頁405-459。
- 賴秦瑩、吳惠如、郭俊巖、王德睦(2013)。〈臺灣原鄉弱勢教育與教育福利議題之初探：原住民校長的角度〉，《社會政策與社會工作學刊》，第17卷第2期，頁213-258。
- 謝世忠(1987)。《認同的污名：臺灣原住民的族群變遷》，臺北：自立晚報。
- Clifford, J. (2013). *Returns: Becoming Indigenous in the Twenty-First Century*. Cambridge: Harvard University Press.



- Engle, K. (2010). *The Elusive Promise of Indigenous Development: Rights, Culture, Strategy*. Durham and London: Duke University Press.
- Laher, R. & Sing'Oei, K. (2014). Introduction. In R. Laher & K. Sing'Oei (eds). *Indigenous Peoples in Africa: Contestations, Empowerment, and Group Rights* (pp. 1-6). South Africa: Africa Institute of South Africa.
- Lewinski, S. von (2003). *Indigenous Heritage and Intellectual Property: Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore*. New York: Kluwer Law International.