

疫情中臺灣地方創生的挑戰與前瞻

作者 ■江明修 / 國立政治大學公共行政學系特聘教授兼社會科學學院院長

地方創生的原動力在於「全球化」的興起所致，東西方文明在 500 年前原本是分立的，東方文明的發展，甚至可能更健全一些；然而，因為器物層面的發展，更導致東西文明走向呈現相互交叉形勢。

當代，更因為科技日新月異與交通、資通訊的便利，全球交流已達到前所未有的高峰，在此全球化興起的背景影響下，讓我們可以思考的是「全球在地化」與「在地全球化」的議題。前者指全球性事務配合在地文化來調整，例如知名速食店推出米漢堡，以配合台灣人的飲食習慣；後者是將本土的特色、文化行銷到全球，成為全球化的一種現象，好比珍珠奶茶推行到全球去。

在地文化的發展更已出現很大的差異性，各國亦依自己不同的文化特色，而提出各自發展的目標。以德國為例，提出工業 4.0 的第四次工業革命的願景，日本則是從社會發展的角度，提出超智慧社會 5.0，在這項社會發展的宏圖中，日本以資通訊科技來連結經濟系統與社會系統，以提升國民福祉。不過，反

思台灣在這波疫情衝擊下，亦有人質問：是否準備好迎接新型社會型態，並開始轉型工作了嗎？

在數位轉型時代，大家都需重新定位角色，並建置所需具備的核心能力；另外，搭配靈活的組織結構，才能加強跨領域合作。不過，智慧化的技術或服務通路的佈局，以及具混合性之數位策略的發展，與對員工智慧化技能的提升，均需要系統化地進行研發與培訓。

上述數位轉型的措施，在在都需要政府的支持。在此前提下，吾人可以預料到：下世代資通訊基礎建設、智慧城市建設與資料治理，將擔負主要責任。但是，政府是否已經有足夠的能量與知識，去因應數位轉型的衝擊？是否有足夠推動這些願景的資源與規劃力？

研究方法的轉變與決策的影響力

上述問題恐怕也沒有標準答案，然而，吾人或可從不同方向來思考，亦即從研究方法來切入；從資訊化的概念被提倡以來，社會常以大數據來找尋答案，但以 Nokia 為例，曾是全球手機市場最大的廠牌，正因為迷信大數

據，而作出誤判，以致未能掌握進入智慧型手機市場的契機，最終失掉手機市場的龍頭地位。

畢竟 Nokia 終究是一家民間廠商，對社會、經濟面影響仍屬有限，但整體所涉及的面向，仍可加以體察。相較而言，如果公部門產生政策誤判，其傷害性與負面影響力，就非同小可了，其後果就不是如退出市場般簡單，甚而有可能使人民的權利喪失，更可能無法實現既定國家發展目標。

近年亦有新的研究方法，亦即厚數據，或可作為觀察社會的新視角，儘管此新的研究途徑尚不成熟（的確，Thick Data，直觀上應該譯為厚資料），但是，隨著 Big Data 先被譯成大數據的狀況下，連帶影響後面的概念被其制約。連帶影響到的是政府、甚至是民意代表的問政，無不以大數據做為其施政或問政的佐證資料，並視之為時髦或風潮。簡言之，厚數據從少量較具意義的個案來探討「為什麼」(Why)的問題，或許更是未來思考社會創新議題的更佳路徑。

錯誤的決策可能導致無以彌補的後果，在《國敗論》(Why Nations Fail)一書中，當國家在關鍵時刻選擇錯誤的決策，是可能直接導致該國發展失敗的困境。該書開頭以美、墨兩國邊境小鎮的發展為例，墨西哥正因為歷史上錯誤的制度，導致現在整體國力的發展

不如美國；反之，美國因採取較佳制度，而得以發展成為世界上實力最強大的國家，而其中的關鍵在哪？正是「公民社會」的成熟與否！

公民社會在臺灣的發展

公民社會是國家和家庭之間的一個中介性社團領域，這個領域由國家內相分離的社區與公共組織所構成，它們在與國家的關係上，往往享有自主權，並由社會成員自願、自主的結合而形成，並能夠保護或增進公共利益或價值。

公民社會還會有以下作用：(1)制定有效保護公民免受國家侵犯之法律；(2)公民被允許與鼓勵組織非營利與非政府組織，且足以監督握有行政權力的官員；(3)在不同公民組織間，存有相互制衡，並無絕對的宰制。

所以說，公民社會越虛弱就越容易受國家與市場領域的宰制，這同時也是世界上許多低度開發國家的寫照。由於無法有效制衡國家的決策，特別是國家在關鍵時刻做出的錯誤決策，最終將導致整個國家走向沉淪。

公民社會的能效何在？最佳案例即是臺灣 COVID19 的防疫狀況，因為防疫最困難者，往往在國家在風險和科學證據都尚未能確定前，能夠說服民眾參與疫情的監控和因應措施，同時，也要兼顧到儘量減輕對人民權益和自然生態的侵害。如此唯有當國家將資訊透明化，才能化解民眾對疫情與社會衝擊的疑

慮。

而臺灣的公民社會帶動民眾的自律，加上社會本來就具備良好的衛生習慣，民眾都會自動自發地戴口罩、洗手，這都讓政府的防疫措施得以事半功倍；因此，與其說臺灣政府防疫成果如何成功，倒不如說：穩健的公民社會發展，扮演關鍵角色。不但能防止政府藉緊急事態從中擴權，也回過頭來達成防疫之目的。

當前公民社會發展的問題及其解方

在《下流世代》(99%: Mass Impoverishment and How We Can End It)一書中，揭示年輕世代未來註定會比其父母這一代更貧窮。儘管經濟上的帳面，可以持續發展，但是，發展的紅利並未流向年輕世代，若社會以此模式繼續發展，今日大家所享有的文明，將無法持續到2050年，這是我國目前要面對的一項嚴肅問題，這些問題的本質不僅是世代衝突，更是社會中分配不均、資源壟斷等現象的淵源。

另外，臺灣還有官僚體制下的民主治理缺失，這包含：(1)政策後設價值延續性不足；(2)府際關係連結的斷裂；(3)行政社造化的缺乏；(4)基層組織治理成效不彰。這些問題都是因為我國公民社會，尚未成熟到可以進行有效的公民參與監督。

公共治理研究的典範，歷經傳統公共行政、新公共行政、再到現代的新公共服務，可

見這些概念都與時俱進，假以時日，臺灣的公民社會或許也能隨著公共治理的概念成熟，使社會能夠更進步避免面對代間資源分配上的問題。

此外，臺灣社會相對上有其特別的特徵：例如人情味，《孟子》所提出的五倫：父子有親、君臣有義、夫婦有別、長幼有序、朋友有信，即有其濃厚的人情義理。過去，大陸遊客會以親切的口吻說：「臺灣最美的風景是人。」

然而，不論其初衷為何？這句話套用在臺灣社會中並不違和，而且亦似乎可以呼應到李國鼎所提出的「第六倫」，藉由公民參與來促使社會走向「善治」(good govern)，建立社區意識、消弭疏離感，並增進社會資本，此正是富有人情味的臺灣社會的文化優勢。

社會創新與社會企業的創建

社會創新的概念，源自於為了滿足社會中特定群體的特定需求，於是公民協力、自主的解決方案，均不斷地推陳出新。由於社會的組成非常複雜，故社會創新的展現也相當多元，可以是公民參與的新型態，也可能是民主深化的形式，並賦予弱勢團體參與公共事務的權利與機會。

在滿足社會多元需求的同時，更帶動在地力量的崛起。社會創新有別於政府由上而下的命令貫徹，反而是民間自發且由下而上的延伸，常需要透過社會網絡或聯盟的建立，

以集體力量促成社會改變；比較常見的倡議者有政策倡議聯盟、強而有力的 NGO、社會慈善家和公益基金會等。

在社會創新這麼多的形式中，社會企業是一較能永續發展與實踐的形式之一，它是以「用商業模式來解決社會問題」為本，而創建的公益組織，同時，結合了獲利與公益雙重目標。

從目的論來觀察，一般企業的成立目的，單純就是獲利，而社會企業則如同非營利組織一樣，以解決社會問題的公益目標為優先；從資金來源觀察，非營利組織往往依賴補助與捐款，而社會企業則與一般企業相同，靠企業本身的營利行為來自給自足。理想上，社會企業兼具兩種民間部門的形式及其優勢。

台灣地方創生的挑戰與展望

當然，還有許多不同的方式或組織，可以進行社會創新工作與行動，也就是前面所討論的「地方創生」。在臺灣確有推廣地方創生工作的迫切性，因為臺灣鄉鎮已經出現大量人口流失，連帶延伸出全國性的人口分配不均問題，而且，人口與區域的不平均，也導致整體發展的問題，進而牽連到鄉村人力資源匱乏、缺工與地方產物難以行銷等問題。

雖然，當前台灣的疫情仍然嚴峻，所幸，臺灣有各種針對地方/社區發展議題，進而自發創立的地方創生團體，其領航領袖們並在

2020 年時，舉辦台灣第一屆地方創生年會。

誠然，臺灣的地方與社區有不少有志青年，從社會創新的角度出發，並以建構公民社會為使命，這些公益企業家、志工與所組成的非營利組織，令我們充滿著希望，並見到許多公民社會向上提升的可能契機。

雖然，我們仍注意到有不少應該予以改革的「平庸的邪惡」的地方政客、官僚與相生機制等；但是，臺灣社會仍有許多屬於自身本土浮顯的文化優勢，因而在未來社會創新與地方創生方面，仍有一些可以期待的永續成長空間。我們此刻以心手連結、全民團結、共同克服疫情的歷程，正好是見證台灣地方創生紮根，以及公民社會成長的最美好時刻！



作者簡介

江明修教授為美國南加州大學公共行政學系博士、國立政治大學公共行政學

系特聘教授，目前擔任國立政治大學社會科學學院院長、財團法人第三部門教育基金會董事長，以及苗栗社區大學校長等職。長期致力於公共治理、民主行政、第三部門與社會企業等研究，並對公民社會之學術社群建構與實務發展，不遺餘力。