

研究論文

鄉村社區賦權問題之探討：以六龜鄉與茂林鄉為例*

王培蓉** 鄭欽龍***

社區參與是鄉村發展計畫的重要手段，但一些開發中國家的研究指出有些社區參與計畫僅滿足社區內權力階層的利益，忽略婦女及窮人的需要及參與機會，反而加劇社區內不同團體在社經層面的差距。基於賦權觀點，本文分析六龜和茂林兩鄉地方領袖與一般居民對社區發展目標和過程的差異。計有 35 人經地位威望法被選為地方領袖，其中大多數是男性地方民選官員與民代。本研究在 2003 年和 2004 年舉辦四場地方發展座談會，並記錄與會者發言意見，研究發現，地方領袖與一般居民對地方發展的目標與方法的看法一致，但在公眾參與的表達態度和技巧上有明顯差別。就一般居民而言，理想的賦權與其實際仍有距離。

關鍵詞：鄉村發展、公眾參與、賦權、資源管理

* 研究承蒙林業試驗所科技計畫「森林生態系經營環境經濟效益與社會人文影響之評估研究」(計畫編號：93 農科-2.3.2.-森-G1(01))提供經費補助，為研究計畫研究成果之一部分，特此致謝。

** 農委會林業試驗所助理研究員

*** 國立台灣大學森林環境暨資源學系教授，通訊作者。

一、前言

一些開發中國家面臨發展困境，失業、貧窮和環境惡化成爲普遍的現象。這些問題不能只依賴政府或國際援助加以解決，而須社區居民自發參與進行改善。近年以分權、多元化、公平與共享的社區參與做爲發展計畫的重要手段，顯示出公共決策轉爲由下而上的過程。雖然社區參與計畫在全世界蓬勃發展，但一些計畫執行時未充分賦權（empowerment），將社區簡單的視爲參與計畫的基本單元，恐怕無法滿足社區全體居民的需要（Guijt and Shah 1998）。社區參與需顧及社區居民內部的異質性，考慮利益、性別及權力的差異，鼓勵不同階層居民表達其基本需求，才能摒除參與障礙。

台灣從早期的社區發展到 1994 年文建會推動社區總體營造，乃至 2002 年林務局執行的社區林業計畫，多數鄉村發展計畫係由政府主導，並提供經費協助執行。近年民間社區組織蓬勃發展，一些鄉村社區在兼顧地方經濟與環境保護的目標下，以生態旅遊做爲社區發展的重點，例如阿里山鄉的山美村、尖石鄉的司馬庫斯以及埔里鎮的桃米生態社區。這些案例都由社區自發性組織執行，有良好績效，值得深入瞭解再予推廣。

本文以高雄縣六龜鄉與茂林鄉社區的休閒農業和生態旅遊發展計畫爲個案，藉由問卷訪談及舉辦地方發展座談會，來觀察社區內意見領袖與一般居民之間以及男性與女性之間在發展議題認知上的差異，並應用地位威望法及邏輯斯模型分析居民選擇地方領袖的差異，以瞭解社區發展過程中居民賦權的狀況，並探討社區內部欲落實賦權的挑戰與可能性。

二、文獻回顧

世界銀行在開發中國家執行發展計畫的經驗甚豐，其定義賦權為：「賦權是窮人的資產與能力的擴大，使他們參與、協商、管理對他們生活有所影響的制度，並負擔相應的責任。」(World Bank 2002)。換言之，世界銀行視賦權為民主化的過程，無權力者可透過賦權而獲得權力，使當地民眾得以參與計畫的決策、執行與監督，充實自身能力，促進計畫執行績效而增加其資產。

公眾參與可讓計畫的權益相關者擁有更多的決策權，促成社會凝聚，使參與者認同計畫目標，降低對立，增加計畫執行效率，因此公眾參與是發展計畫成功關鍵因素 (Ostrom et al. 1993)。另外，透過自發性集體行動、賦權和制度建立過程，社區的參與者可獲得發展計畫的主控權 (Pretty 1997)。但原有社會若未重分配其權力結構，公眾參與有時反而引發內部衝突，使賦權難以達成 (Servaes 1996)。公眾參與可以創造賦權的機會，但不保證能實現賦權 (Crawley 1998)。發展計畫由外來機關規劃或公眾參與被地方菁英壟斷，會使無權力者無法改變其處境 (Bass et al. 1995)。

鄉村社區並非由一群有一致利益的成員組成，而是包含不同階級、地位與性別等的社會階層。依據地緣所界定的社區缺少共同目標，對窮人與無權力者而言，財富與權力比地理範疇更具意義 (Storey 1999)。Westphal (2003) 指出賦權可分成個人、組織與整體社區等不同層面。Bhattacharya and Basnyat (2003) 指出賦權含括個人、社會、政治與經濟等四個面向，因此提出參與計畫之前必須充分了解不同居民認同的目標與利益，才能落實賦權。

賦權強調提供弱勢群體諮詢管道、分析壓迫原因以及尋求解決方案，但有些社區參與計畫未能深刻檢討產生壓迫的原因，僅暫時舒解物質匱乏的表象。這些參與計畫反而混淆賦權的意義，阻礙自主意識的發展。社區成員在性別、階級與經濟地位上的差異使弱勢群體的利益與社區利益不盡相同，而成功的參與計畫必須保障弱勢群體的參與和公平分配利益（Guijt and Shah 1998）。

以社區林業經營為例，1980 年代印度提出聯合森林管理（Joint Forest Management；JFM）制度，將國有林轉向與社區合作經營。印度大規模的 JFM 經驗顯示，參與計畫在不同社會階層引發矛盾與衝突。JFM 試圖讓森林依賴社區（forest-dependent community）的居民實現賦權而有更大自主權使用森林，但因印度社會不同種姓、部落、行業和性別的差異，JFM 事實上並未讓所有居民受益。印度村落的自然資源分配大多由地方富裕的男性仕紳決定，婦女與窮人的利益經常被忽略，JFM 將森林經營權從政府移轉至地方政治經濟菁英反而使賦權狀況更加惡化（Sarin 1998）。Shah（1998）的研究指出，印度 Pinqot 村的森林巡護隊禁止村民任意進入村中造林地，雖然森林保護績效卓著，但婦女卻須費時辛苦步行至遠處林地撿拾家用薪柴。2000 年印度將 JFM 的參與對象擴大至具有投票權的公民，JFM 執行委員會依種姓與族群比例推舉人數，並為保障婦女權益而規定委員會須有至少 1/3 的女性委員及兩名窮人代表，主席或副主席須是女性（Bhattacharya and Basnyat 2003）。

Smith et al.（2003）指出，尼泊爾的種姓制度與財富分配不均讓窮人被疏離於社區林業的經營，僅能分配到甚少的薪柴和現金。Lin（2004）指出，緬甸與菲律賓的發展計畫未有賦權的配套措施，使無地農民和窮人缺少表達意見的管道。另外，美國都市與社區林業計畫的賦

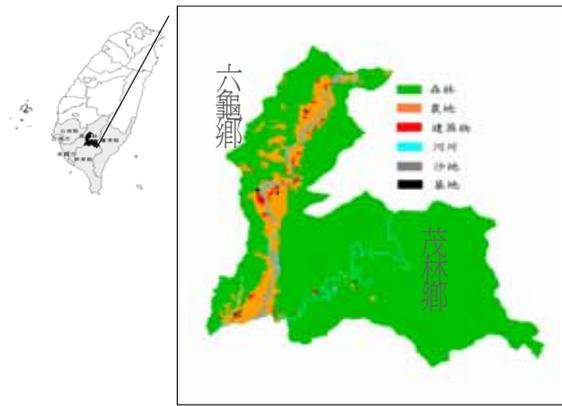
權關注個人與組織的發展，反而忽略社區的集體意識 (Westphal 2003)。

台灣近年漸多關於社區參與資源管理的研究，其中有從制度分析的觀點，如鄭欽龍、古曉燕 (1999) 以及洪廣冀、鄭欽龍 (2001) 等；亦有從國家與地方權力關係來討論，如王培蓉、鄭祈全 (2000)。另外，關於社區內不同社會階層的角色，一些研究指出地方領袖在社區發展與組織動員上的重要性 (Lai 1999；王培蓉、鄭欽龍 2001)。然而，台灣之相關研究較少涉及地方社區權力結構以及社會階層的公平參與。

綜上所述，賦權是公眾參與計畫中極其重要的要素，然而 Kyem (2004) 指出賦權的概念及應用常有混淆與誤用，他整理許多相關文獻後，歸納出賦權與權力分布、權力產生、個人社會資本的建立以及社會變遷等四個面向息息相關。因此，本文將以社區內不同權力位置做為賦權的觀察面向。

(一) 研究方法

本研究旨在探討六龜和茂林鄉村社區內不同社會階層的居民是否能在社區發展計畫中達成賦權。研究資料取自林業試驗所六龜試驗林之森林經營計畫的公眾參與部分。由於當地尚未有具體的休閒農業和生態旅遊發展計畫，社區不同成員對於地方發展的目標和方法的看法不一。然而，從前述相關文獻可知，因個人社會地位與權力位置的差別，有權力者在集體協商中較其他人更易達成其的目標，而偏離社區賦權的期待。本研究首先以問卷訪談方式蒐集民眾對發展計畫之意見進行分析。其次應用地位威望法選出多數居民所公認的地方領袖，再分析這些地方領袖的背景與權位來源。然後，舉辦地方發展座談會蒐集並記錄地方領袖及一般居民對地方發展目標和方法的看法，並分析兩者之間的差異及其在公眾參與的賦權上的意涵。茲將本文的研究問題、研究地區、調查



圖一 六龜和茂林鄉之位置與土地利用圖

方法與研究限制分述於後。

1. 研究問題

本研究首先以地位威望法瞭解哪些人為社區居民公認的為地方領袖以及其權力位階、代表性和支持群的差異，並以此探討地方領袖是否能代表不同社會階層民眾的意見，以及何種層級之地方領袖較能反映出哪些群體的意見。其次，從社區發展計畫座談會的過程，觀察地方領袖與一般民眾在鄉村發展議題上的差異以及在討論當地公眾事務的表達意願和表達能力上的差異，進而探討社區實行發展計畫時落實賦權的可能性。

2. 研究地區概述

本研究在行政院農業委員會林業試驗所的六龜試驗林周圍之高雄縣六龜鄉與茂林鄉進行田野調查。兩鄉的位置可參見圖一。

六龜鄉位於荖濃溪西岸，人口組成包括平埔族、閩南人、客家人與外省退役軍人等，有寶來、荖濃、新發、六龜、興龍、義寶、中興、文武、新興、新威、新寮和天津等 12 村，大多是漢人移入

的山村聚落（六龜鄉公所 1985）。全鄉林地面積佔 56%，農業為主要產業，六成以上人口務農。過去以甘蔗、甘薯和稻米為主要作物，近年作物則以茶葉、蔬菜、蓮霧、芒果等為主（王培蓉 2001）。南橫公路經過本鄉寶來與荖濃村，使當地溫泉產業逐漸發展。茂林國家風景區於 2001 年成立後，積極推廣泛舟活動。溫泉和泛舟為當地熱門觀光活動，但侷限於少數地點，而且投資經營者非本鄉居民，故這些活動對於地方發展的助益有限。

茂林鄉位於中央山脈尾端西麓，屬荖濃溪支流濁口溪流域，居民多數屬魯凱族濁口群，少部分為布農族與平地人（茂林鄉公所 1987）。全鄉有茂林、萬山與多納三村，近八成土地屬國有林與保安林，原住民保留地約佔二成，多屬宜林地。居民都有保留地可供耕作。全鄉產業以農、林為主，佔 83%，早期主要作物為稻米、甘藷、小米、玉米、落花生和樹薯，近年則以芒果和蔬菜為主（王培蓉 2001）。茂林鄉遊憩資源豐富，除瀑布、溫泉、峽谷等地質景觀外，又為知名的賞鳥景點，且具豐富的原住民特色。自 1991 年茂林風景區管理所成立後，觀光產業日趨發展，但觀光建設以遊憩行銷為主，未與地方產業密切結合（茂林鄉公所 1999）。茂林鄉在編入茂林國家風景區之後，嚴格管制土地開發，造成國家風景區管理機關與地方居民的嫌隙（王培蓉、鄭欽龍 2001）。茂林鄉與六龜鄉目前均有越冬型紫斑蝶的棲息地，為當地發展生態旅遊的契機。

3. 調查方法

為有效了解個人之不同權力來源及其影響範疇，乃利用地位威望法辨別社區成員的社會位階。研究步驟可分兩部分。第一部分首

先以面訪進行問卷調查，調查項目為受訪人對當地資源管理單位的認知與態度，以及對地方發展目標與方法的看法。其次，運用地位威望法由受訪者列舉出其所認同的當地重要意見領袖或活躍人士，再依被列舉次數確認出重要人物（O'Brien, et al. 1998），進而分辨重要人物的屬性及其權力基礎。詳細問卷內容可見王培蓉（2001）之研究報告。

六龜及茂林兩鄉 2000 年人口分別為 17,311 人及 1,712 人，本研究依據戶口清冊以系統取樣法按清冊順序逢 20 取 1 選出清冊總人數 5% 的受訪者，六龜和茂林兩鄉各有預定受訪人 866 位及 85 位。面訪時間從 2001 年 7 月開始至 8 月止，兩鄉計回收有效問卷數 691 份及 83 份。回收問卷先編碼，再進行描述性統計分析與卡方分析。其次，以地位威望法計算地方領袖的被列舉次數，再依次數高低排列表示重要性順序，並將地方領袖依其屬性分類。最後，應用邏輯斯模型（logistic model）探討地方領袖屬性與受訪人之間的關係，以了解地方領袖的影響範疇。

第二部分則以舉辦座談會蒐集出席者對當地自然資源使用及地方發展的看法與建議。出席者包括地方領袖及一般民眾，地方領袖以前述地位威望法列出名冊，並選出其中 15 名出席座談會。2003 年 7 月各在六龜鄉與茂林鄉舉辦一場地方領袖座談會。一般民眾座談會則依據立意取樣，由村民舉薦農民、婦女與獵人，在 2004 年 12 月間參加座談。本研究從地方領袖及民眾座談會的過程及發言記錄，比較兩者之間的差異。

4. 研究限制

本研究透過賦權的概念，欲分析窮人與弱勢者等社會邊緣人

表一 地位威望法選出之六龜鄉地方領袖列表

代碼	列舉次數	性別	所屬村落	背景	權力來源
L_1	532	男	義寶村	前鄉長	政治_鄉長
L_2	416	男	六龜村	前鄉公所祕書、鄉長候選人	政治_鄉公所祕書
L_3	366	男	六龜村	前鄉長	政治_鄉長
L_4	233	男	義寶村	鄉長	政治_鄉長
L_5	201	男	新威村	前鄉代主席	政治_鄉代
L_6	125	男	文武村	鄉代	政治_鄉代
L_7	94	男	荖濃村	鄉代	政治_鄉代
L_8	74	男	中興村	前鄉代副主席	政治_鄉代
L_9	72	男	六龜村	鄉代	政治_鄉代
L_10	72	男	中興村	鄉代	政治_鄉代
L_11	60	男	六龜村	前任縣議員	政治_縣議員
L_12	37	男	荖濃村	前鄉代主席	政治_鄉代
L_13	37	男	寶來村	寶來村村長	政治_村長
L_14	37	男	新發村	前新發村村長	政治_村長

群。然而就台灣南部六龜與茂林兩山村社區的社會狀況而言，地方型政治人物或社經地位相對較高者，以台灣社會的平均水準並不特別突出，而一般民眾則普遍經濟水準不佳，與最弱勢或邊緣人群的區別並無明顯之區隔。故本研究在此一研究限制之下，將當地民眾分為地方意見領袖與一般民眾兩群，以探討在當地推動社區發展計畫時，能否落實賦權的可行性。

(二) 結果與討論

1. 地方領袖的辨認與其影響範疇

本研究在六龜鄉調查得到 691 份問卷，計有 138 位居民被列舉，其中被列舉一次者有 67 人，二次有 26 人，超過三次有 45 人。本研究以問卷數 691 人的 5%，即被列舉 35 次做為門檻次數，列出六龜鄉 14 名地方領袖。表一為其被列舉的次數、性別、所屬村落、背景以及權力來源。從其背景及權力來源觀之，14 名地方領袖全屬民選的男性地方政治人物，包括鄉長、縣議員、鄉民代表及村長等，

表二 六龜鄉不同性別居民對選擇不同權力來源地方領袖之分析

類型\係數	女/男	概似比卡方分析	說明
鄉長/縣議員	0.1724	0.83	女性會選擇鄉長比上不選的機率是男性的118%
鄉代表	0.2172	1.77	女性會選擇鄉代表比上不選的機率是男性的124%
村長	0.1461	0.35	女性會選擇村長比上不選的機率是男性的116%

表三 六龜鄉不同年齡居民對選擇不同權力來源地方領袖之分析

類型\係數	老年/青年	中年/青年	概似比卡方分析	說明
鄉長/縣議員	1.1012	3.3219	107.76***	老年受訪者會選擇鄉長比上不選的機率是青年的300% 中年受訪者會選擇鄉長比上不選的機率是青年的2771%
鄉代表	1.2165	2.3628	83.26***	老年受訪者會選擇鄉代比上不選的機率是青年的338% 中年受訪者會選擇鄉代比上不選的機率是青年的1062%
村長	1.2661	1.5160	8.81**	老年受訪者會選擇村長比上不選的機率是青年的355% 中年受訪者會選擇村長比上不選的機率是青年的455%

因此，本研究未應用邏輯斯模型分析六龜鄉不同性別與年齡的受訪人對選擇地方領袖的差異。各政治人物被列舉的次數與其選區大小有關，鄉長最多，鄉代次之，村長再其次。另以地方領袖所屬村落來看，六龜鄉公所所在的六龜村有 4 人，其周圍的義寶村 2 人、文武村 1 人及中興村 2 人，顯示六龜村居全鄉人際影響力的中心位置。

表二係應用邏輯斯模型分析六龜鄉受訪人的性別對選擇地方領袖的結果，從各類型的女/男係數的比較可見：女性受訪人列舉鄉長或縣議員、鄉民代表與村長為地方領袖的比例均高於男性，但從概似比卡方分析（likelihood ratio chi-square）統計值顯示，性別對

表四 地位威望法選出之茂林鄉地方領袖列表

代碼	列舉次數	性別	所屬村落	背景	權力來源
M_1	43	男	多納村	鄉長	政治_鄉長
M_2	17	男	萬山村	縣議員	政治_縣議員
M_3	16	男	茂林村	茂林村村長	政治_村長
M_4	16	男	多納村	鄉代表	政治_鄉代
M_5	12	男	多納村	多納村村長	政治_村長
M_6	12	男	多納村	社區發展協會理事長	熱心人士
M_7	11	男	多納村	大頭目(酋長)、青年會會長	傳統地位
M_8	10	男	萬山村	多納國小校長	教育
M_9	10	男	多納村	自由業	熱心人士
M_10	10	男	萬山村	鄉代表	政治_鄉代
M_11	9	男	茂林村	國小主任曾任民眾服務站主任	教育
M_12	8	男	多納村	長老教會牧師	宗教
M_13	8	男	多納村	自由業	熱心人士
M_14	8	男	茂林村	鄉代主席；頭目	傳統地位
M_15	8	男	茂林村	鄉代表	政治_鄉代
M_16	6	男	萬山村	萬山村村長	政治_村長
M_17	5	女	多納村	鄉代表；曾任婦女代表	政治_鄉代
M_18	5	女	茂林村	原住民委員會工作站成員	熱心人士
M_19	4	男	多納村	長老教會牧師	宗教
M_20	4	男	茂林村	教師	教育
M_21	4	男	茂林村	長老教會牧師	宗教

選擇不同權力來源的地方領袖的差異並不顯著。

表三亦以邏輯斯模型分析六龜鄉不同年齡受訪人對選擇不同權力來源地方領袖的關係。受訪人以 60 歲以上、30 至 60 歲之間和 30 歲以下分為老、中、青三個年齡層。從此表可見，不同年齡受訪人列舉鄉長或縣議員、鄉代表與村長為地方意見領袖的比例是：中年齡層高於老年齡層，老年齡層高於青年齡層，此差異在統計上均極顯著。尤其中年齡層對選擇鄉長為權力來源遠高於中、青年齡層，其次為鄉代表，而村長的支持程度在不同年齡層的差距則無極大的差距。此項統計顯示出中年齡層對當地最高層級的地方領袖最為支持，而青年則是對不同層級的方領袖均不甚支持。

表五 茂林鄉不同性別居民對選擇不同權力來源地方領袖之分析

類型\係數	女/男	概似比卡方分析	說明
鄉長	-0.5931	1.72	女性會選擇鄉長比上不選的機率是男性的55%
縣議員	-0.5968	1.08	女性會選擇議員比上不選的機率是男性的55%
教育人員	-0.4855	0.79	女性會選擇教育人員比上不選的機率是男性的62%
村長	0.5416	1.37	女性會選擇村長比上不選的機率是男性的172%
鄉代表	0.5142	1.27	女性會選擇鄉代表比上不選的機率是男性的167%
熱心人士	0.1892	0.17	女性會選擇熱心人士比上不選的機率是男性的121%
宗教人士	0.1301	0.05	女性會選擇宗教人物比上不選的機率是男性的114%
傳統耆老	0.1301	0.05	女性會選擇傳統地位比上不選的機會是男性的114%

本研究在茂林鄉調查得到 83 份問卷，計有 84 人被列舉，其中被列舉一次者有 55 人。本研究以 83 人的 5%，即被列舉 4 次做為門檻次數，計列出 21 名地方領袖。表四顯示，其權力來源為鄉代者有 4 人、熱心人士 4 人、宗教界 3 人、村長 3 人、教育界 3 人，傳統地位 2 人，而鄉長與縣議員各 1 人。此 21 名地方領袖的背景可分為政治、教育、宗教、傳統地位及熱心公益人士等五類，其中女性 2 名。較之六龜，茂林的地方領袖在其背景、權力來源及性別上更多樣化。因此，下文將應用邏輯斯模型分析茂林鄉不同性別與年齡的受訪人對選擇地方領袖的差異。

表五係應用邏輯斯模型分析茂林鄉受訪人的性別對選擇地方領袖的結果，從各類型的女/男係數的比較可見：女性受訪人列舉鄉長、縣議員與教育人員為地方領袖的比例稍低於男性；而女性受訪人列舉村長、鄉代表為地方領袖的比例稍高於男性。但概似比卡方分析（likelihood ratio chi-square）統計值顯示，以上性別對選擇不同權力來源的地方領袖的差異均不顯著。

表六 茂林鄉不同年齡居民對選擇不同權力來源地方領袖之分析

類型\係數	老年/青年	中年/青年	概似比 卡方分析	說明
鄉長	-0.4055	-1.9501	13.17***	老年受訪者會選擇鄉長比上不選的機率是中年的467% 中年受訪者會選擇鄉長比上不選的機率是青年的14%
傳統耆老	-21.6592	1.8959	6.45	老年受訪者會選擇傳統地位人士比不選的機率是中年的0% 中年受訪者會選擇傳統地位人士比不選的機率是青年的666%
村長	-1.2809	-0.7932	2.82	老年受訪者會選擇村長比上不選的機率是中年的61% 中年受訪者會選擇村長比上不選的機率是青年的45%
教育人士	-23.7229	-0.0690	2.39	老年受訪者會選擇教育人員比上不選的機率是中年的0% 中年受訪者會選擇教育人員比上不選的機率是青年的93%
宗教人士	-23.4799	-0.2578	1.88	老年受訪者會選擇宗教人士比上不選的機率是中年的0% 中年受訪者會選擇宗教人士比上不選的機率是青年的77%
熱心人士	0.7621	0.6137	1.47	老年受訪者會選擇熱心人士比上不選的機率是中年的116% 中年受訪者會選擇熱心人士比上不選的機率是青年的185%
縣議員	0.7472	0.5931	0.83	老年受訪者會選擇縣議員比上不選的機率是中年的117% 中年受訪者會選擇縣議員比上不選的機率是青年的181%
鄉代表	0.0000	0.1484	0.10	老年受訪者會選擇鄉代比上不選的機率是中年的86% 中年受訪者會選擇鄉代比上不選的機率是青年的116%

表六亦以邏輯斯模型分析茂林鄉不同年齡受訪人對選擇不同權力來源地方領袖的關係。受訪人以 60 歲以上、30 至 60 歲之間和 30 歲以下分爲老、中、青三個年齡層。因老年受訪者僅 4 人，故有部分無法進行統計分析。從此表可見，不同年齡受訪人列舉鄉長爲

地方意見領袖的比例是：老年齡層多於青年齡層，青年齡層多於中年齡層，此差異在統計上極顯著。但對選擇鄉長以外的其他權力來源，從概似比卡方分析顯示不同年齡層之間的差異不顯著。

從兩鄉以地位威望法所選出的地方領袖來看，民選政治人物最容易被「指名道姓」選出來。六龜鄉有 691 名受訪者，至少同時要有 35 人列舉的門檻甚高，可能因選舉動員，鄉長、村長、縣議員、鄉民代表須常接觸民眾，所以被選出的機會大於其他類型的地方菁英。茂林鄉只要同時被 4 名受訪人列舉即可跨過門檻，因此除政治人物外，尚有其他類型的地方領袖可被選出。即使茂林鄉選出的地方菁英比較多元化，但除了選擇鄉長這項與受訪人的年齡有關之外，其他選擇項與受訪人的背景均無關係。

2. 地方領袖與一般居民對地方發展意見之比較

為實際了解個人所掌握之權力、地方發展觀點與意見表達能力，乃於下文分析地方領袖與當地居民對於地方發展意見的差別。地方領袖的名單係依前述地位威望法列舉所得，然後再邀請出席地方發展座談會。六龜鄉與茂林鄉之地方領袖與一般居民間的意見比較結果分述於後。

(1) 六龜鄉的比較結果

本研究於 2003 年在六龜鄉舉辦首次座談會，出席者均係依據地位威望法選出的現任或曾任的民選地方官員或民意代表，職業分別有官員、觀光業者、造林業者、社區工作者及學界人士，共 14 名，皆為男性，年齡界於 40 至 60 歲間。這些地方領袖都有豐富的會議經驗，能即席發言甚久。座談會中時大多各抒己見，互相討論並不多。大體而言，發言次數多寡與其職業類別關係不大，

表七 六龜鄉地方領袖與一般民眾對地方發展意見之比較

	對地方發展的問題與意見		比較
	地方領袖	一般民眾	
經濟 面	1.發展觀光事業	1.生態旅遊設計	： 發展觀光、結合地方農產品行銷與增加就業機會是當地民眾一致的期待。 ： 一般民眾對行銷管道與產品項目有較多細節的討論。
	2.農產品行銷	2.竹炭材推廣、農特產品開發*、網路行銷	
	3.就業問題	3.增加工作機會	
社 會 面	1.擴大民眾參與	社區認養計畫	： 地方領袖對社區意識、發展機會及制度設計等層面極關注。 ： 一般民眾對社區執行計畫等具體工作項目較關心。
	2. 建立社區管理機制		
	3.民眾參與的負面效果		
	4. 建立社區主體性		
生 態 面	1.發掘當地生態資源	1.小花蔓澤蘭危害	： 六龜鄉民多認為當地自然資源豐富，亟具觀光價值。地方領袖較注意發展的原則性問題；一般民眾則較重視個案問題。
	2.環境美化	2.綠化苗木提供	
	3.生態教育	3.攔砂壩設計改善	
	4.造林的生態原則	4.土壤流失與災後復舊*	
政 策 面		1.獎勵造林補助	： 大多數社區負責人對補助辦法深表興趣。
		2.社區林業申請方式*	
		3.社區綠化補助款*	

註：項目後有*者為女性發言提及的部分

而與個人特質有關。

2004 年舉辦第二次座談會時，共邀請村長、社區發展協會及其他民間團體負責人 25 名，實際出席者 13 人，其中 2 名女性。此次座談會，多數出席者不多言，且需以閩南語方能清楚表達意見，而回應問題的官員及列席者反佔用多數時間說明或宣導業務，以致討論議題被引導成如何爭取政府補助金。兩名女性出席者，一為校長，一為村長，校長表現積極發言踴躍，女村長僅在一次以閩南語簡短發言中提及村內貧窮、特產物與攔砂壩工程等問題。

茲將出席座談會的地方領袖和一般民眾對於六龜鄉發展意見整理分列於表七。

六龜鄉兩次座談會所反映的問題與意見大致相似，但兩次座

表八 茂林鄉地方領袖與一般民眾對地方發展看法之比較

		對地方發展的問題與意見		比較
		地方領袖	一般民眾	
經營面	共管共治		加強雙方交流管道*	地方領袖的提案較抽象，涉及較上位的權力與意識型態；而一般民眾的考慮則較具體，對政府或法令執行的公平正義較多質疑。
	夥伴關係		-	
	自我認同危機		保障原住民傳統生活領域	
	-		法令限制過多	
	-		盜用山林資源之刑期太短	
經濟面	造林工作保障		提供原住民就業機會*	工作機會對不同社會階層俱為重要的議題，特別是女性常在此項目中提出較多的意見與需求。
	晉用當地解說人才		解說人才培訓*	
	產品通路		-	地方領袖較重視解除負面的管制；而一般民眾則希望政府提供較多的資源。
	文化行銷		促進部落E化	
	遊客管理		提供遊憩資源	
	放寬交通管制		開設林道	
技術面	經費補助		-	對技術面的議題，地方領袖較重視普遍性問題；而一般民眾則易接觸到個別特殊的事件。
	苗木提供		綠美化之植栽需求	
	樹種資訊		-	女性對能創造就業與實質收入的項目較感興趣。
	森林外來種管理		-	
	-		副產物加工技術*	
	-		取得漂流木與疏伐木	
	-		取用水申請	

註：項目後有*者為女性發言提及的部分

談的過程與發言涉及層次不同。首次座談發言踴躍，地方領袖主要談論觀念與願景，提及具體事件或對象時，包含歷史脈絡與批判觀點。第二次座談主要討論實務，因當時六龜鄉剛逢七二水災以及外來種為害，故影響地方民眾對座談議題的優先順序。大部分社區負責人甚為沉默，不主動發言。兩次座談的參與者在敘事能力與關切層次明顯不同。六龜鄉的人口組成較為多元，出席座談者多數意見僅反映出個人背景，難以代表整體的意見。至於在表達意見的部分，因女性出席人數甚少，個人特質明顯，也難以代表全體女性意見。

(2) 茂林鄉的比較結果

茂林鄉的座談會在 2003 年舉辦，有 13 名地方領袖出席，其中包括前屆鄉長、鄉代會主席、鄉民代表、牧師、校長與社區發展協會理事長等 8 名，全為男性，其中魯凱族 7 名與布農族 1 名。此次地方領袖座談會發言踴躍，每位出席者發言次數大致相同，且均能使用流暢的漢語。

另外，茂林鄉一般民眾座談會在 2004 年舉辦，邀請對象有耆老、獵人、社區工作者及一般婦女等 20 名，實際出席 16 人，其中女性 6 人。此次座談內容較地方領袖座談會更具體，大多有生活中明確的指稱對象或事件，以求解決實際問題。雖然會中試圖使全體出席者皆有表達意見的機會，但女性及獵人發言不踴躍，甚或不願發言，有 1 人全程未發言，有 8 人只在被問及時發言，其中女性 4 人。另有 4 人積極發言，其中 1 人為女性，以致全程討論受少數人影響。少數部落耆老無法使用漢語表達意見，需翻譯或詮釋。

茲將兩次會議所提出的主要意見列於表八比較。

整體而言，地方領袖與一般民眾對於地方發展的意見稍有差異。地方領袖針對社區參與、就業保障與自然環境保護等均有建言，而一般民眾較關注政府對其實際生活中所發生問題的實質協助。例如，某人保留地遭七二水災的漂流木沖毀，因無漂流木所有權，而不能處理。又如表示：某盜採牛樟菇者僅被判一年徒刑，而私接水源卻被拆除設施以致財產損失不貲，執法不盡公平。可見一般民眾不諳法令，易從個人利益表達其取用自然資源的權益。女性發言多提及培訓解說技能、工藝品製作以及其他教育訓練等項目，顯示增加技能及收入為女性發言的重點，其原因在於當地原住民婦

女多為家庭經濟的主要支持者。相較於一般民眾，地方領袖未特別關切自然資源的使用，但熟諳現行法令。

3. 討論

本研究藉由鄉村社區內不同社會階層對地方發展意見的討論，以探討社區集體行動中的決策主體及賦權問題。理論上，社區中弱勢或邊緣族群是最需要被理解的部分，然而因資料收集的困難，以及社會階層的不易明確辨識，目前僅能初步進行一般民眾與地方領袖的比較。

首先以地位威望法選出之地方領袖，六龜與茂林兩鄉共計 35 人，僅 2 名為女性外，其餘皆為男性，顯示其為男性主導的社會，並且以具有地方從政經驗者為最多。在六龜鄉，除了鄉長、縣議員、鄉代、村長等職位得有普遍的支持，其他非政治界人士較難以被鄉民視為地方領袖。反之，在茂林鄉除政治人士外，宗教、教育、傳統領域以及熱心公益的人士，也被不同類型鄉民視為地方意見領袖。

其次，地方領袖大體均能表達出一般民眾的看法。不論六龜或茂林鄉，觀光旅遊及工作機會等議題同樣都受到各方關切。在表達內容上，六龜與茂林的地方領袖較能掌握抽象層次的觀念與思維，而一般民眾則多從實務或切身經驗來提問。同樣地，地方領袖與一般民眾在語言能力以及發言意願上在亦有差異。地方意見領袖都主動發言，一般民眾並非全都熟用國語發言，而且討論時大多沉默或被動的簡短回應。

此外，兩鄉的人口組成不同，討論方法亦有差異。茂林鄉屬小眾、強人際連帶的密結型社會，發言者與他人的互動程度較高，當

某些人語意不清，其他人多半能及時加以補充或延伸。當討論話題引起大家的興趣時會展開更多的討論。但六龜鄉的幅員較廣、人口組成複雜，致使人際連帶不強，議題討論難以與他人連結，多呈現各自表述的情形。

就女性參與方面，在六龜鄉性別差異對地方領袖選擇並沒有顯著關係，在面對面座談時，也因女性的參與率過低而無從分析。相較之下，茂林鄉的女性就比男性還關心生計需求及現金收益等議題，對貼近日常生活的意見領袖也較有認同感。其原因應為茂林鄉女性多為家庭經濟的主要負責者，故清楚了解生活所需。

由於舉辦團體座談需要時間、經費與人員多方配合，無法經常舉行以茲反覆驗證，且受邀出席代表常無故缺席，因此資料取得甚不容易。此外，部分座談會所邀請之官方列席人員常轉移討論焦點，官方代表在現場似乎可取得更高的權力位置。以上因素都會影響觀測結果與詮釋資料的準確程度。

（三）結論

以社區取代傳統政府職能的公眾參與計畫成為當前鄉村發展的主要方法。本文以賦權的角度，分析六龜鄉與茂林鄉的不同社會階層對地方發展的意見及其參與過程。首先，以地位威望法選出六龜與茂林兩鄉之地方領袖，共計 35 人，其中男性 33 名大多數是地方民選政治人物，此結果顯示透過選舉是成為地方領袖的主要方式。此外，僅有 2 名地方領袖是女性，顯示女性菁英在當地仍屬少數。

對於地方發展的目標與方法，地方領袖與一般民眾的意見大致相同。配合當地景觀資源發展觀光產業及開發新工作機會等議題，在六龜和茂林兩鄉都受到地方領袖與一般民眾的關切。由此可見，透過定期選

舉的頻繁的社會動員，可使以地方民選政治人物為主的地方領袖對於地方發展的意見反映出一般民意，或地方領袖也可引導民意。

從本研究舉辦的四次座談會的過程顯示，地方領袖多能積極主動而且言語流暢的表達抽象觀念和實際問題，而一般民眾則不擅於表達，多數僅被動的回應問題來表示自己的親身經驗和實際面臨的問題。從表達公共事務意見積極與否的態度及論述涉及層面和言語使用的技巧等的不同，反映出地方領袖與一般民眾的社會階層差異。這種差距突顯出台灣在鄉村社會推展公眾參與所面臨的問題，即多數民眾缺乏參與的管道，或縱有參與機會也鮮能充分表達意見，更遑論參與發展計畫的協商、決策與監督，而僅有少數地方政治菁英的參與易使公眾參與受其壟斷。若就世界銀行所定義「賦權是窮人的資產與能力的擴大，使他們參與、協商、管理對他們生活有所影響的制度，並負擔相應的責任」來看，以六龜和茂林兩處台灣鄉村社會的研究發現，縱使地方定期選舉甚為普及，但公眾參與的賦權仍類似開發中國家，以地方菁英為主，而與前述的定義相距仍遠。在推動社區總體營造、生態旅遊、社區林業及資源共管等地方發展計畫時，如何落實賦權，使一般公眾能參與、協商、決定並且監督這些計畫是必須嚴肅以對的問題，也是計畫成敗的關鍵。

參考文獻

- 六龜鄉公所（1985）六龜鄉誌。高雄：六龜鄉公所。
- 王培蓉（2001）六龜試驗林社會人文影響評估計畫。台北：林業試驗所。
- 王培蓉、鄭祈全（2000）森林經營對地方社區發展影響之研究-以高雄縣茂林鄉多納村為例。森林資源保育與經營研討會論文集。台北：林業試驗所。
- 王培蓉、鄭欽龍（2001）社區居民集體行動之研究—以多納村民對森林議題反應之個案分析。國立臺灣大學農學院實驗林研究報告 15（3）：223-235。
- 茂林鄉公所（1987）茂林鄉志。高雄：茂林鄉公所。
- 茂林鄉公所（1999）茂林鄉綜合建設規劃。高雄：茂林鄉公所。
- 洪廣冀、鄭欽龍（2001）地方觀光的发展與困境—新竹司馬庫斯原住民部落的個案研究。中華林學季刊 34（2）：229-239。
- 鄭欽龍、古曉燕（1999）社區林經營與公眾參與。中華林學季刊 32（1）：79-89。
- Bass, S., B. Dalal-Clayton and J. Pretty（1995）“Participation in Strategies for Sustainable Development.” *Environmental Planning Issues* No.7, International Institute for Environment and Development, London.
- Bhattacharya, A. and B. Basnyat（2003）“Empowering people through Joint Forest Management: a study from Madhya Pradesh（India）.” *International Forestry Review* 5（4）：370-378.
- Crawley, H.（1998）“Living up to the empowerment claim? The potential of PRA.” Pp.24-34 in *The Myth of Community: Gender Issues in Participatory Development*, edited by I. Guijt and M. Shah, London：Intermediate Technology Publications.
- Guijt, I. and M. Shah（1998）“Waking up to power, process and conflict.” Pp.1-23 in *The Myth of Community: Gender Issues in Participatory Development*, edited by I. Guijt and M. Shah, London：Intermediate

Technology Publications.

- Kyem, P. (2004) "Power, participation and inflexible social institutions: an examination of the challenges to community empowerment in participatory GIS application." *Cartographica* 38 (3/4) :5-17.
- Lai, E. (1999) "Empowering communities through implementing an integrated reconstruction development program in Taiwan: With a Case Study of Bai-Mi Community." *Review of Agricultural Extension Science* 16:83-102.
- Lin, H. (2004) "Community forestry initiatives in Myanmar: an analysis from a social perspective." *International Forestry Review* 6 (2) :79-88.
- O'Brien, D., A. Raedeke and E. Hassinger (1998) "The social networks of leaders in more or less viable communities six years later: a research note." *Rural Sociology* 63 (1) :109-127.
- Ostrom, E., L. Schroeder and S. Wynne (1993) *Institutional Incentive and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*. Boulder: Westview Press.
- Pretty, J. N. (1997) "The sustainable intensification of agriculture: Making the most of the land." *The Land* 1 (1) :45-65.
- Sarin, M.(1998) "Community forest managements: whose participation...?" Pp.121-130 in *The Myth of Community: Gender Issues in Participatory Development*, edited by I. Guijt and M. Shah, London : Intermediate Technology Publications.
- Servaes, J. (1996) "Introduction: Participatory communication and research in development settings." Pp.13-25 in *Participatory Communication for Social Change*. Edited by J. Servaes et al. Thousand Oaks: Sage.
- Shah, M.K. (1998) "'Salt and spices': addressing gender issues in participatory programme implementation in ADRSP, India." Pp.243-253 in *The Myth of Community: Gender Issues in Participatory Development*, edited by I. Guijt and M. Shah, London : Intermediate Technology

Publications..

- Smith, P.D., B. Chhetri and B. Regmi(2003) “Meeting the needs of Nepal's poor: creating local criteria and indicators of community forestry.”
Journal of Forestry 101 (5) :24-30.
- Storey, D. (1999) “Issues of Integration, participation and empowerment in rural development: the case of LEADER in the Republic of Ireland.”
Journal of Rural Studies 15 (3) :307-315.
- Westphal, L. M. (2003) “Urban greening and social benefits: a study of empowerment outcomes.” *Journal of Arboriculture* 29 (3) :137-47.
- World Bank (2002) “What is empowerment?” Pp.89-106 in *Empowerment and Poverty Reduction: a Sourcebook*. Edited by World Bank, Baltimore: World Bank.

初稿收件：2006 年 1 月 16 日 二稿收件：2006 年 3 月 21 日
三稿收件：2006 年 4 月 24 日 決定刊登：2006 年 5 月 23 日

作者簡介：

王培蓉

職稱：行政院農業委員會林業試驗所助理研究員

經歷：國立宜蘭大學自然資源系兼任助理教授（2004-2006）、世界林業中心國際訪問學者（2006/05-2006/10）

專長領域：森林經營學、林業政策、社區林業

重要學術著作：台灣森林與保育專家對於森林經營典範認知之差異（2005，中華林學季刊）、台灣森林經營之學術生產力與關係網絡（2005，林業研究季刊）、森林經營典範轉移對台灣森林科學社群影響之研究（2004，國立台灣大學森林學研究所博士論文）、臺灣民眾對不同森林經營方式的認知與評價之分析（2002，國立臺灣大學實驗林研究報告）

鄭欽龍

職稱：國立台灣大學森林環境暨資源學系教授

經歷：國立台灣大學森林環境暨資源學系主任、中華經濟研究院研究員

專長領域：森林經營學、自然資源經濟學

重要學術著作：台灣人工林疏伐成本之計量分析（2006，中華林學季刊）、南投地區承租造林遞林木伐採成本之分析（2006，中華林學季刊）、台灣森林與保育專家對於森林經營典範認知之差異（2005，中華林學季刊）

A Study on Rural Community Empowerment: The Case of Liukuei and Moulin

Pei-Jung Wang

Taiwan Forestry Research Institute Graduate Institute

Chinlong Zheng

*School of Forestry and Resource Conservation,
National Taiwan University*

Community participation is an important approach for rural development projects; however, some studies in developing countries pointed out that public participation projects might satisfy only those in power and neglected the needs and opportunities of women and the poor. The kind of projects even deepened the socio-economical gap among different groups in a community. Based on the viewpoint of empowerment, the study analyzed the differences of aims and process of public participation between local leaders and residents of Liukuei and Moulin communes. There were 35 local leaders identified by positional-reputation method, and most of them were male and reputed due to their political status. Four local forums on communal development were hold in 2003 and 2004 and the relevant opinions were recorded. From forums, we found that local leaders and residents had consistency of the goal and means of communal development, but they had a significant gap of the attitude and communication skill of implementing public participation between each other. For common residents, there was certain distance from the ideal empowerment

Keywords: rural development, public participation, empowerment, resource management