

社區營造再出發：邁向「價值管理」

Community Renaissance: Towards the Management of Value

魏光莒 (Kuan-Chu Wei) *

摘要

本文藉由與歐洲「慢城運動」的對照分析，探討台灣「社區總體營造」的核心問題與未來發展。研究後發覺，「慢城運動」首重在自律與管理。「慢城」整體而優質的管理能力，足以讓各小城產生出一種獨特而有深度的「城鎮哲學」，以及蓬勃的在地經濟產業。但我們的「社區總體營造」，卻缺乏這種整體而有深度的理念。本文的分析重點，將集中在理解與掌握「慢城」的優質管理理念，尤其是它的「價值管理」的觀念。本文將引用當代管理學者彼得·杜拉克的幾個優質管理原則，來探討「慢城」的管理，包括：一、有系統的放棄；二、掌握整個「經濟鏈」；三、「知識工作者」的管理模式。探討的目的是為了釐清其管理觀念上的內涵與意義，以供我國的社區營造作參考。本文最後一部分，則是根據管理的原則，來分析我國「社造」的執行工具與工作流程，以發現確實不符優質管理的工作項目，到底是哪一部份。

關鍵字：慢城運動、價值管理、城鎮哲學、彼得·杜拉克管理原則、工作分析

* 南華大學建築與景觀學系暨環境藝術研究所副教授。

ABSTRACT

This paper discusses some management issues as involved in the Community Renaissance Movement in Taiwan. However, management is not business management in the conventional sense. Management ideas here serve as effective strategies for local development, both culturally and economically. Some of Peter Drucker's principles on management have been adopted in this study as springboard for discussion, such as "organized abandonment," "economic chains," and "the management of knowledge worker." A movement in Europe which has gained some popularity in recent years, called "Citta Slow," would be cited as an example in the study to illuminate the ways to manage good lifestyle and to higher values in life.

Keywords: Citta Slow, Management of Value, Philosophy of Township, Peter Drucker's Management Principles, Task Analysis

一、歐洲慢城的管理

近年興起的歐洲「慢城運動」(Citta Slow)，橫跨歐洲的主要國家。其中包括德國、英國、法國、葡萄牙、西班牙、奧地利、挪威、瑞士、波蘭、義大利等，大約有四、五十個城鎮已正式加入。「慢城」，主要是一套嚴格自律性的生活規範。想加入慢城聯盟的城鎮，要先申請專家來評估與通盤輔導；過一段時間後，再經過嚴格審核程序之後，才能正式稱為「慢城」。它與台灣的「社區總體營造」，頗有異曲同工之妙。兩者都是在相當於一個「小城」的規模（人口約 50,000 人）之下，進行高度的文化自覺與環境自決的居民運動。但是，由這些慢城的嚴格規範可知，要成為「慢城」並非易事。這套自律性的規範，包括：小城內不可以有車輛進入，只有行人徒步區。城內，不能有大型連鎖店，如麥當勞、星巴克、連鎖超商、大賣場等。城內也沒有霓虹燈。週日作禮拜，全城不營業。還有許多居民共識的規範：如反污染、反噪音，支持綠化，支持小型有機農作、風力發電，以及保存地方特色等等。

顯然「慢城運動」背後，已經隱約發展出來了一種「新城鎮哲學」。「慢城」居民們逐漸發現：回歸歐洲中世紀的生活步調，生活上比較有意義。生活中的事物，也比較有價值感。城內的店舖，多賣著傳統地方特色的東西，如有機香腸、手工巧克力、特色起士等，生意愈來愈好。遠到而來的觀光客，愈來愈多。尤其，整個城鎮不讓車輛進入，原本頗有爭議。但在執行之後，觀光客卻不降反增。而且，慢速的逛街步調，也讓有特色的物件、值得品賞的食品，更容易被發現。這些特色產品，開始有了全面性的生機。這些真實的經驗，終於造就了居民們整體「思維方式」的轉變（他們發現，現代文明對他們而言，不見得最有利）。進而造就了「生活模式」上的全面轉型（想返回中世紀的生活步調）。這個充滿了創意與獨特堅持的「新城鎮哲學」，也是一套成功的產業再生策略。使它們得以在全球化的經濟體系裡，逆勢而上，造就了小城鎮的穩定未來與希望。這套「城鎮哲學」，到底從何而來？簡單說，這一切皆來自居民們對「價值」的真誠態度（尋找有品味、甜蜜的生活），以及對「價值」的積極管理（排除現代文明的快速步調，禁止「大眾化、平庸化、無當地特色」的商品進入等）。

而且，我們仔細思考即可知：台灣的「社區總體營造」最可以藉鑑「慢城運動」之處，也就是它這套「價值管理」能力與觀念。因為，我們若作一整體的比較，即可發覺「慢城運動」不同在於：1. 他們著重在「自律與管理」，包括生活步調與產業特色的塑造。而非置重心於「打造硬體環境」或增加某些建

設。2. 他們寧願犧牲文明所帶來的快速與便利，以排除平庸大眾文化之入侵。3. 他們的基本對象清楚：坦誠面對「人們」，一切是爲了讓自己幸福，而願作根本性的改變。而不是將對象誤設爲「外在的」實質環境上，或只爲了環境美化或造型化而作考量。總而言之，「慢城」有整體而優質的管理能力，讓小城產生出一種獨特而有深度的「城鎮哲學」。它不僅產生了蓬勃的在地經濟產業，並一舉將其整體生活質感，提升至一種美學的境界。而我們的「社區總體營造」，卻最缺乏這種整體而有深度的理念。因此，本文的分析重點，將集中在理解與掌握「慢城」的優質管理理念，尤其是「價值管理」的觀念。本文將引用當代管理學巨擘彼得·杜拉克的幾個優質管理原則，來探討「慢城」的管理，包括：（一）有系統的放棄；（二）掌握整個「經濟鏈」；（三）「知識工作者」的管理模式。探討的目的是爲了釐清其管理觀念上的內涵與意義，以供我國的社區營造作參考。

二、面對「價值」的管理模式

（一）有系統的放棄（organized abandonment）

「有系統的放棄」（organized abandonment），是一個極爲重要的管理概念。彼得·杜拉克，談 21 世紀管理典範的關鍵原則，其中一項就是「有系統的放棄」（organized abandonment）。他說：「有系統的放棄，...就是要把資源從沒有績效、沒有產出的領域，釋放出來。...（不然）就會把組織裡最珍貴、最有價值的資源，以及最優秀的人才，繼續投注在毫無效果的事情上。」^{（註1）}此乃因爲，「這些奄奄一息的產品、服務或流程，常常需要耗費最多的心力及最大的努力。也牽絆住了生產力最高、最能幹的人。」^{（註2）}簡而言之，當對「價值」作積極管理時，這是它的原則：某項事務，一旦被認爲是價值不高，或與「核心價值」互相抵觸時，將會被「系統性的放棄」。比如「車輛」，在古老的小城裡而言，價值是不是很高？它奔馳的速度，與必須爲它所開闢的寬廣道路，是否與「慢城」裡的傳統生活品味相抵觸？因此，「車輛」就被系統性的放棄了。這正是一種優質管理的能力。

對「慢城」而言，地方上的傳統手工產業，是其主要經濟基礎。符合這種經濟型態的最佳生活模式，正是傳統式的慢速生活步調。如果，只是希望人潮快速的來往，就在小城裡發展現代都市交通；這將涉及到：1. 地方需要準備作長期的道路系統維護與管理，並且要發展現代化交通管理機制、車輛維修設施等等。如此下去，地方上珍貴的人力資源，就會逐漸轉移到其他現代產業或服

務業裡去了。2. 快速道路的開拓，將立即取代小城內街區的重要性。許多車輛只會呼嘯而過，並不會在小城內停留。而且，又會製造噪音、污染與危險。3. 機械化、快速化的生活步調，又會將讓地方上的核心價值逐漸流失。4. 年青人的價值認同，一旦開始喪失之後，地方上又將面臨人才遷徙、外流他方等等困境。這些，顯然都不是有利於地方經濟發展的方向。因此，他們對「車輛」明智地作出了「有系統的放棄」。

（二）掌握整個「經濟鏈」

彼得·杜拉克談到 21 世紀管理典範上的另一原則，是「掌握整個經濟鏈的結構」。所謂「經濟鏈」，就是自產業上游的生產端，到產業下游的銷售市場，整體的經濟活動內環環相扣之鏈結。杜拉克說：「企業家絕對有必要對經濟鏈進行有效管理。不僅需要掌握及管理經濟鏈內的成本，甚至還要掌握並管理其他所有的事物。要把它們當作整個經濟體來管理。」^(註 3) 杜拉克又說：「經濟鏈成本模式，即是要求整個經濟鏈的所有成員，皆採用一致、至少是相容的制度或目標。」^(註 4)

「慢城」最吸引人的一項管理措施，就是它們直接「禁止」大型連鎖店進入城內開店。包括，麥當勞、星巴克、連鎖超商、各式大賣場等等，皆被排拒在外。這樣的做法，其實已符合一種「掌握整個經濟鏈」的優質管理作法。這個作法，直接地鞏固了「特色產業」、也塑造了當地的「特色市場」。並且也保障了這些產業的長期發展。這是因為：手工特色產業，走得是高品質、純手工或純有機的產品。耗時費工的產製過程，將會反映到產品的價位之上。一旦，任由大型連鎖店銷售大量機器生產的物品，或廉價、毫無特色的商品，藉由「低價策略」攻佔當地市場；這會對當地的特色產業，會造成很直接的衝擊。更何況，跨國連鎖企業，如麥當勞、星巴克等，它們有自己強烈的文化特徵與風格，與「慢城」所講究的傳統氛圍與氣質，或與其「慢速生活」的基本訴求，是完全不相容的。

所以，「慢城」的管理觀念是，從頭到尾、從上到下，將整個城鎮的經濟活動當成一「整個經濟體」來思考與管理。這種作法，不僅要確保手工特色產業作為城內主要產業，並且還須進一步掌握並管理其他所有的事物。讓小城內「整體的經濟基調」是一致的，沒有不相容、或惡性內部競爭的狀況出現。

（三）「知識工作者」的管理模式

如前所言，「慢城」的管理模式，有著很明確的任務導向。其著眼點，皆是針對「人」的尊重，皆是為了提升當地人們的「價值感」與「幸福感」而作

出的管理。很有趣的是，這種管理模式，反而是提升當地人們「生產力」的關鍵。彼得·杜拉克談 21 世紀的優質管理典範，一項主要原則就是：藉由「管理模式」的轉變，而「提升生產力」。基本上，他指得是由「勞力工作者」的管理模式，轉變為「知識工作者」的管理模式。「勞力工作者」，是以出賣勞力、以時間賺取費用，即可滿足。但對「知識工作者」而言，他們的工作是一種「任務」導向。對他們而言，工作本身是否有「意義」，才是關鍵。工作性質，如果有他們渴望的尊嚴與價值，他們對工作就會加倍投入、全心工作，「生產力」即會大幅提升。杜拉克舉了一個知名的歷史案例來說明：

福特公司在 1914 年 1 月，一舉把技術工人每天的工資，由八十美分調高到五美元（薪資翻了六倍多）。福特公司這樣做，是因為當時工人的流動率非常高。工廠每年需要進用六萬名工人，才能留住一萬人。因此，勞工的成本非常高。福特公司，不得已而出此策略。但當時幾乎所有人都認為，這會大幅減少公司的利潤。但出乎每個人的意料，實施後的第一年，公司總利潤幾乎加倍。
(註 5)

這是因為，日薪高達五美元，幾乎沒有工人離職。公司留得下優質的人員。省下了不斷聘人的繁複行政流程。並且，很快有一大堆人員想進福特公司工作，公司開始擇優選用。尤其重要的是，在原先的管理模式裡，工作人員被當成是沒有什麼價值的「勞力工作者」。「工作者」被當作「成本」來看待。其工作性質被當成是，低層次的勞動。所以，管理者即盡量「壓低」其薪資成本，以作為管理上的主要任務。如此的管理模式，卻造成工作「生產力」持續低落的狀況。但是，在改換「管理模式」之後，工作人員則被公司當成是擁有技術的「知識工作者」，被當成有價值的「資產」來看待。管理者即以盡量「提升」其資產的「價值」，作為管理上的主要任務。經過「管理模式」的這種轉換，福特工作人員對「自己」也好、對「工作」也好，其「價值感」皆大幅提升了。最後，其整體的「生產力」竟然大幅提升了十倍。因此，彼得·杜拉克在其經典著作“*The Practice of Management*”一書中，語重深長地說道：

二次大戰結束後，在馬歇爾計畫贊助下，歐洲技術人員何管理人員組成了幾百個訪問團到美國來，研究其生產力提升的原因。最初訪問團預期生產力提升的主因，在於所採用的機器、工具或技術。但他們很快發現這幾種元素和美國的高生產力沒有什麼關係。其背後真正的因素，反而是一經理人和員工的基本態度。他們一致的結論是：「生產力是一種態度。」換句話說，員工的工作動機，決定了員工的產出。
(註 6)

由以上分析可知，「管理模式」是否正確，至關重要。「管理」的著眼，若是將人當成是「資產」。則增加這份「資產」的價值，將是最主要的管理任務。以「慢城」的自律規範而言，城內不許有霓虹燈；週日則以專心作禮拜為主，全城不營業。這兩項，表面上都是「有害於」經濟活動的城鎮管理措施。但是，這卻是對傳統信仰生活的尊重（週日進教堂），對居民傳統價值觀的增進（不設霓虹燈）。這兩項措施，卻使「居民們」自身，增加了生活的價值感與方向感，養成了「自尊」與「自我期許」的基本態度。人們的整體「生產力」，也會因而明顯增加。整體經濟活動的「產能」，當然也是「不降反升」。還有，許多居民共識的規範：如反污染、反噪音，支持綠化，支持小型有機農作、風力發電，以及保存地方特色等等—都可以由此看出，它們不見得會損害經濟活動。因為這些措施，可以提升居民的自主性與尊嚴，提升人們的生活「價值感」。其實，這才是提升整體經濟「生產力」的關鍵。這可說是一種優質而有智慧的管理模式。

三、「社造」的工作分析：邁向「價值管理」

管理學的先驅泰勒（Frederick W. Tylor）的「工作分析」（Task Analysis），是二十世紀裡影響深遠的工作管理分析法。泰勒將生產線上需要執行的工作，按部就班地分析其步驟與流程。以便找出：完成此一件工作，真正不可或缺的步驟是什麼。更找出了：很多實際上完全不需要，卻被認為是不可或缺的工作程序有哪些。用這種「工作分析」的方法，最後可以找出「最單純、最簡單、最迅速、且體力和心力負擔最低的方法」，來完成任何一件工作。彼得·杜拉克也承認，泰勒的「工作分析」仍然是很有效的分析法。杜拉克說到，運用此分析法：

結果發現，分析任何一件工作，不管它實施了多少年，我們總會發現有些「傳統工具」，對這件工作而言，是完全錯誤的。比方說，在泰勒研究的第一個例子裡，他發現一個工廠裡用來鏟沙的鏟子，是完全錯誤的—它的形狀不對，大小不對，把手也不對。即使在今天，我們同樣可以發現，外科醫師所用的傳統工具，也是不對的。（註7）

我們若引用泰勒的「工作分析」概念，仔細觀察即可發現：「社造」的整體工作流程，是由一「龐大的行政體制」所管理與掌控。因為，至目前為止，「社造」工作的第一步，即是「地方提案、向中央（文建會）爭取經費」。一

且申請到了任何一份「公款」，負責該款項的審核與監督的流程，也就同時被啓動了。實質上，也就是整套的「國家級法令與管理機制」被啓動了。這種國家級的「管理機制」本身，並非不好。但明顯有「調性不合」的問題。這是因為，「國家級法令與管理機制」所強調的是：全國一體適用、不能有特例，以及標準化的行政流程，包括經費核銷要符合年度會計預算法令等等。這種現代官方的管理典範，其實是一種「標準化」的思維方式，再加上繁雜的行政流程，實在不利於各鄉鎮想要進行的「創意思維」與「特色發展」。瑣碎的建設、平庸的成果，常常就是「社造」的共同宿命。

在另一方面，國家層級的公務標準，常過於呆板與嚴肅。所以，如何正確無誤地「核銷經費」，關係重大。最後常常是，「行政流程」本身是否完善，成爲工作進行時真正的重點。原先設定的「社區營造」理想與使命，反而成爲「次要」之事。換而言之，行政流程上是否有瑕疵，比社造使命是否達成，更爲重要。比如，某項「社造提案」在地方上預計達到的實質效果，是否能夠出現？這筆公共經費的投入地方，最後能否達成原先設定的目標？這些有關「價值」或「意義」的問題，反而無人聞問，不在管理的範圍之內了。整件工作流程，只要當初「核銷無誤」、「順利結案」即可。這正是呈現一種「捨本逐末」，「行政流程完美」高於「工作價值產出」的狀況。

總而言之，國家法令與機制的「管理模式」，在於堅持一體適用、標準化流程，不能有異端或特例。這種「不要出錯」模式：並不適用開創性強、獨特性高的地方文化事務。這種「國家級」的管理模式，作爲社造的「執行工具」，對社造工作而言，其實是一個完全錯誤的工具，因爲：1. 它不適合引導地方、「追求自己特色」；2. 它不利於尊重個別自主性、地方差異性；3. 它不能幫助地方堅持價值，「朝向優質發展」；4. 並且，任何有價值的事物或值得留給後人的東西，它的背後一定有「崇高理想性」，有「真實的熱情」。但是，這種「管理模式」，種種法規限制與冰冷的行政流程，很快地，即將這種理想性與熱情消磨掉了。基於以上四點不利因素，「社區營造」的意義與某種文化原動力，在錯誤的「管理模式」裡，終於快窒息了。

當然，令人最無奈的是，在國家挹注了幾百億的經費之後，我們方知「社造」根本無需如此操作。正如彼得·杜拉克一句管理學的名言所說：“There is nothing so useless as doing efficiently that which should not be done at all.”（很有效率的去作一件根本不需要去作的事—再沒有比這個更浪擲效能的事了。）台灣的「社區總體營造」，到底該何去何從，確實該重新思考。在此，謹提供兩項考量，作爲本文的結語：

(一) 我們細看「慢城運動」即知，基本上「慢城」的主要工作，是一種「理念」的建構與認同。它的工作屬性，是一種「價值管理」的工作。它並不是一件需要龐大經費的「硬體」營造與建構的工作。而且，很多工作項目也是「系統性的放棄」而已（而非有計畫的增建）。我們的「社造」工作，似乎也該開始轉型：1. 開始放置重心在居民之間的「理念溝通、觀念管理」的工作上。而這項工作，在平常時候、在常態性的地方聚會場合裡，就可進行之。並不需要另籌經費、也不需要核銷經費，就可以有著非常高的執行效率。2. 「社造」所依靠的，是足以作出「觀念突破」的能力。一旦，觀念上有了真實的突破，並且建立起了深切的共識，則愛鄉愛家的民眾們，自會燃起熱情、追求理想。他們將會自動自發地投入「城鄉工作」。這項工作，並不需要外來的龐大建設經費，才能啟動。也不需要動用龐大的國家層級行政管理流程，耗時費事。3. 如此而來，中央所挹注在地方的經費，即可由耗費龐大、效果不佳的硬體建設裡抽身出來，轉而成爲一份真正有效的在地資源。但是，其前提是，一定要突破中央會計年度的框架與限制，以便將經費資源，長期留置在地方、慢慢累積爲一份真實有效的「地方文化基金」，認真培養地方文化經營與管理的人才，並長期從事地方上「價值管理」與執行的工作。

(二) 「社造」本來就有著特殊的工作屬性。在此項工作裡，中央與地方兩端，應該建立起一種「工作夥伴」的關係，互相尊重。中央應以「包容」的原則，讓更優質的、更有創意的地方自治，成爲一種可能。畢竟，若以整體來考量，地方的特殊需求，地方的特殊人文價值，本來就應該高於中央法令的層次。這是因爲，中央法令之著眼點通常在於：提供全國人民相關權益的最基本保障（它只是一種「最低平均值」的概念）。因此，爲了營造有利契機，以利各鄉鎮進行「創意思維」與「特色發展」，我國必須認真思考：考慮採用「互動式」的行政管理方式，以「價值創造」爲任務導向，以「專案特准」爲方法。譬如，地方上的提案，中央法令也要配合修改。必要時，亦可適度擱置「一體適用」卻「阻礙發展地方特色」之中央法令；甚至包括，建築法令、文化資產法令、土地使用法令等。期望由此而全面促成：能夠按照地方上特有的「文化邏輯」，來發展地方；能夠喚醒地方上特有的「價值與理想」，來管理地方。

註釋

註 1：彼得·杜拉克，典範轉移：杜拉克看未來管理，Peter F. Drucker, Management Challenges for the 21th Century, (台北：天下文化出版，

- 2000), 96。
- 註 2 : 同上, 97。
- 註 3 : 同上, 151。
- 註 4 : 同上, 152。
- 註 5 : 同上, 198-199。
- 註 6 : 彼得·杜拉克, 管理聖經, 齊若蘭 譯, Peter F. Drucker, *The Practice of Management*, (台北: 遠流出版, 2004), 348。
- 註 7 : 杜拉克, 典範轉移: 杜拉克看未來管理, 183。

參考書目

1. 彼得·杜拉克 (Peter F. Drucker) 著, 劉毓玲 譯, 2000, 《典範轉移: 杜拉克看未來管理》(Management Challenges for the 21th Century), 臺北: 天下文化出版。
2. 彼得·杜拉克 (Peter F. Drucker) 著, 齊若蘭 譯, 2004, 《管理聖經》(The Practice of Management), 臺北: 遠流出版。
3. Jim Collins 著, 齊若蘭 譯, 2002, 《從 A 到 A+》(Good to Great: Why Some Companies Make the Leap and Others Don't), 遠流出版社。
4. W. Chan Kim, 2005, 《藍海策略》(Renee Mauborgne, Blue Ocean Strategy: How to Create Uncontested Market Space and Make the Competition Irrelevant), 天下文化出版。
5. David Throsby 著, 張維倫等譯, 2003, 《文化經濟學》(Economics and Culture), 臺北: 典藏出版社。
6. 文建會網路學院智庫編輯, 2003, 《社區總體營造》, 行政院文化建設委員會發行。