

地方創生與農村再生有何不同？ 創造更整體的移居支持系統

文／陳玠廷（財團法人農業科技研究院農業政策研究中心副研究員）

這陣子以來，我最常被問到的一個問題是：究竟行政院推出的「地方創生」與農委會近年推動的「農村再生」有什麼不一樣的地方？在回答這個問題之前，我通常會先拿日本相關政策的發展經驗作為說明的起點。

日本地方創生政策，是奠基於之前的政策工具

雖然對整個日本社會來說，2015 年是他們的地方創生元年，可是對目前我們所要討論的許多政策工具來說，日本的地方創生政策並不是 2015 年才出現的。比方說：故鄉納稅制度是 2008 年所規劃的；地域振興協力隊是從 2009 年就開始施行的；對臺灣民眾最為熟悉的六級產業化政策，則是源自 2010 年所制訂的專法。

不知道列舉上述的例子，會不會讓才讀完第一段的你有一種：喔，所以是換湯不換藥的意思嗎？當然

不是！舉日本的案例有兩個層次的涵義。首先，從總別的角度來談，地方創生有其整體施政的宣示、架構的上位格局，在這個國家層級政策的框架下，各部會針對如何達到地方創生的願景提出能夠解決問題的政策工具。

再者，對日本大多數的政策規劃來說，通常每五年就會有一次滾動檢討與修正的過程，這也就是說即使看起來名稱相同的政策工具，從一開始制訂到地方創生的提出，通常會因應政策的需求而有所調整。

日本設置「地方創生推進交付金」，每年提撥 1000 億日圓預算，鼓勵各自治體展開增加工作機會、扭轉人口流動、聚落活化等新事業，加上各省既有的相關事業，光 2016 年度，地方創生總預算就高達一兆八千多億日圓。



位於高梁市松原町，由當地農民經營的直賣所「やまびこ市場」
(上下游資料照)

台灣「地方創生」與「農村再生」政策的三種關連

前言說完了，但我知道「究竟地方創生與農村再生有什麼不一樣的地方？」並沒有回答完，所以接下來我要提出三個臺灣本土經驗的論述，嘗試回答一下這個最困難的問題。

一、資源投入及其涵義

其實臺灣跟日本面臨的問題很接近，在整個現代化的過程中，農村往往是扮演一個被犧牲，一個顯現高度現代化發展下問題的場域。在這樣的狀態下，如

何活化農村、促進國家區域的均衡發展是晚近二、三十年來持續政策資源挹注的重點，農村再生、地方創生自然也不會脫離這樣的政策脈絡。

但是，儘管兩個政策的資源都（多）是投入在農村，兩者所被賦予的政策涵義卻不相同。對於以農村再生為代表的相關農村發展政策來說，所要解決的問題是農村在現代化過程中所面向的困境。

地方創生在某個程度上來說，也是處理現代化過程中所出現的各種問題，但相較起來它所面對的就不只是地方層級的困境而已。從臺灣、日本關於地方創生的政策論述來看，基本上都是定調在「國家人口戰略」的層次；另一方面，正因為地方創生聚焦於解決人口的問題，因此這個政策大多數的資源是投入在以農村為主的地區，基本上我們也可以看出來這是一個為了紓緩都市壓力的政策。



日本政府撥付經費推動地方創生，圖為農水省舉辦地域振興隊說明會，鼓勵居民移居鄉村，並給予薪水協助初期就業（圖片來源／上下游資料照。攝影／邱劍英）

二、問題解決的路徑

「再生」跟「創生」只差一個字，但就文義上來說還是有些差異。「再生」所面對的情境，比較像是一把火快熄滅了，因此「再生」是我們該用什麼方法讓這把火再次燃起、進而生生不息；而「創生」所要面對的情境則是更惡劣，是這把火根本熄滅了或者是這地方從來沒有這把火；因此「創生」是要如何找到或創造出這個地方所需要的發展元素。

有了這樣的基本理解後，我們再回頭看看一路以

來關於社區總體營造、農村再生所關注的問題或解決的方式，多是以凝聚社區內部的共識為核心，在這個基調上透過在地各種資源（如：人文地產景）謀求發展的可能性；相較於社區總體營造、農村再生，地方創生則比較傾向於認為，能夠讓地方翻轉免於變成限界集落命運的要素（包括具有創造力的人）已經消失，或者是能夠吸引外地人移居的產業型態不曾出現在該地，因此需要重新向外求援或創造。

三、產業發展的型態

不管是再生或創生政策，都是要透過創造出產業的就業機會，進而讓人能夠進入且在農村留下來嗎？那兩者間的異同又如何呢？

在農村再生政策的投入經驗中，我們可以很明顯地看到這個政策持續轉變的斧鑿痕跡，特別是農村創新產業推動上的努力。但這裡頭還是存在二個問題：一，在人口組成上，以農產業為就業選擇的人口慢慢變少；二，產業的創新發展雖然已踏出跨域整合的一步，但在類型和選項上終究還是環繞著以農業為主要元素的相關產業。

相對的，地方創生對於要發展何種產業？只要在不違法，就存在著更多天馬行空的彈性空間。

例如日本有位協力隊的隊員—平井健太將在地的吉野杉與木工技術組合，利用杉木開發新的家具設計，也藉由產業的發展順利在當地獨立生活，該項家具更贏得旭川家具設計比賽的「銅牌獎」，他也媒合了村內外的木材委託加工，同時指導與村子締結合作關係的大阪工業大學學生進行木材加工。



但無論是農村再生或地方創生，對於「何種農村產業的推動，才能讓人安心進鄉／回鄉？」的討論，則有個基本的共識：該產業的創新或推動，是為了讓農村（地方）在保留主體性的前提下，得以永續發展

。否則，僅著眼於創造就業機會讓農村的人口提高，廣徵農地讓工業進駐會是大家想看到的方案嗎？應該不是，也不會是大家所樂見的吧！

地方創生，從整體觀思考讓人移居的支持系統

談完了三個關於農村再生與地方創生在概念上的異同後，筆者認為，地方創生所應具有的格局和意義在於：從整體觀思考讓人回來與留下的支持系統。亦即，創造工作機會固然是人回得來、能夠安身立命的基礎，但當一個人願意從都市來到農村生活，工作、經濟只是他其中一項很重要的考量，如果他有小孩的話，教育資源會是影響他作決定的因素；假如他想生育小孩的話，則醫療資源也會是左右他作決定的因素；甚至，這個地方的交通便不便利、有哪些可以打發時間的休閒場所、老了之後的長照資源充不充足、環境品質好不好...都會是需要被考量的重點。

而這些支持系統的建立，都不可能靠著單一部會的努力就能夠達成，只有透過更上位層級的政策規劃框架，適度搭配對應的政策工具，才是王道。



日本移居政策吸引不少都市夫妻回流鄉村（上下游資料照）

日本設定 KPI：一年只要五對夫妻移居，覺得匪夷所思嗎？

也因為地方創生是一個具有整體觀格局的政策大傘，我們才可以進一步理解在日本的一些地方創生總合戰略中，有些 KPI 的制定看起來會那麼令臺灣人咋舌，比方說：增加五對夫妻的移居。從數字上來說，五對夫妻很少，或許從資源的投入來說也會給人不符比例的感覺。但只要仔細去探究一下當中所呈現的價值和意義，就會有不一樣的體會。

首先，讓我們設身處地想一下如果你是其中一對想要移居到農村的夫妻，你所考量的影響因子有哪些

呢？是不是就是前文所提到的教育資源、醫療資源、就業選擇...等等，所以當提出要吸引外地的夫妻產生移居的誘因時，該地方政府實際上所要準備的前置作業，其實比第一眼看到 KPI 時所反射的感受還要多的，不是嗎？

此外，當有外地的夫妻願意移居到某個農村後，這件事所會帶來的價值或效益有哪些呢？他們有可能會在這個地方生育後代，提升這個地方的人口；他們的日常所需，會創造這個地方的經濟流動；更重要的是，他們會為這個地方創造新的「關係人口」（註），他們居住在外地的親朋好友將有機會藉著他們移居的緣故，來到這個地方拜訪、旅遊、消費...甚至移居。

所以，當某個地方政府提出五對夫妻移居的 KPI 時？我們還會認為匪夷所思嗎？