

迎接創生元年，
一起來聽聽日本與台灣的經驗。



地方創生 經驗觀察 交流會

地點

中華經濟研究院B003會議廳
台北市大安區長興街75號

2019
01/26
(六)

09:00~09:30

報到

09:30~10:00

開幕致詞

10:00~12:00

日本地方創生經驗觀察報告

張正衡 (台灣大學人類學系 助理教授)

王忠融 (輔仁大學景觀設計系 助理教授)

與談人：陳志仁 (野村總研諮詢顧問股份有限公司 副總經理)

12:00~13:00

午餐

13:00~14:30

台灣的農村發展與創新經驗觀察

鍾怡婷 (中研院社會研究所 博士後研究員)

陳玠廷 (農業政策研究中心 副研究員)

與談人：楊志彬 (全國社區大學促進會秘書長)

14:30~14:50

休息茶敘

14:50~16:20

鄉鎮公所與農會的角色和可能性

吳勁毅 (社團法人台灣城鄉發展學會理事長)

溫仲良 (美濃農村田野學會執行理事)

與談人：國家發展委員會國土處代表 (邀約中)

16:20~17:00

綜合座談：推動地方創生的策略建議

台日

地方創生經驗觀察交流會

指導單位：行政院農委會

主辦單位：財團法人農村發展基金會

協辦單位：財團法人楊懋春貞德紀念基金會



2019 臺日地方創生經驗觀察交流會

◆ 舉辦源起：

地方創生，將是國家未來如何邁向均衡發展的關鍵課題。了解地方特質、理解在地行動經驗、探索地方發展的可能性，是推展地方創生行動的重要準備工作；而從不同的案例觀察收獲進行交流對話，更有助於後續構思行動計畫。財團法人農村發展基金會為深入探討台灣「農村創生」的經驗和需求，目前正進行「農村創生經驗」研究計畫，結合財團法人農業科學研究院農業政策研究中心、社團法人台灣城鄉發展學會等單位，除於 2018 年 9 月中旬組團前往日本參訪「地方創生」經驗，並陸續於各地舉辦「鄉村發展關鍵議題」座談會、「農村創生經驗」交流會。

另一方面，中央研究院目前正進行農委會所委託進行之「台灣農村社會文化調查計畫」，結合人類學、歷史研究、經濟社會學、環境生態調查等跨領域研究者，深入探索並記錄台灣農村的演變樣貌。本次交流會即邀請日本創生經驗參訪團成員、中研院研究團隊、農政中心、城鄉發展學會等單位，以及具有地方經營實務經驗者，共同分享其在台灣與日本的農村行動經驗與觀察收獲，並期以透過彼此的對話交流，深化後續推展台灣農村發展的思維和行動策略。

時 間：2019 年 1 月 26 日

地 點：中華經濟研究院 B 0 0 3 會議廳

主辦單位：財團法人農村發展基金會

合辦單位：財團法人楊懋春貞德紀念基金會

社團法人台灣城鄉發展學會

財團法人農業科技研究院農政中心

聯絡信箱：hjcrdf@gmail.com



◆ 議程

時間	議程
9:00~9:30	報到
9:30~9:45	開幕致詞 財團法人農村發展基金會董事長 謝志誠 立法委員 蔡培慧
9:45~10:30	專題 地方創生國家推動戰略 郭翡玉 (國家發展委員會國土區域離島發展處 處長) 主持人:陳玉華 (台灣大學生物產業傳播暨發展學系 副教授)
10:30~12:00	日本 日本地方創生經驗觀察報告 I 張正衡 (台灣大學人類學系 助理教授) 日本地方創生經驗觀察報告 II 王忠融 (輔仁大學景觀設計系 助理教授) 與談人：陳志仁(野村總研諮詢顧問股份有限公司 副總經理)
12:00~13:00	午餐
13:00~14:30	台灣 主持人：黃琦恩 (社團法人台灣城鄉發展學會執行長) 台灣的農村創新行動經驗觀察 鍾怡婷 (中研院社會研究所 博士後研究員) 台灣鄉村發展關鍵議題觀察報告 陳玠廷 (農業政策研究中心 副研究員) 與談人：楊志彬(全國社區大學促進會秘書長)
14:30~14:50	休息茶敘
14:50~16:20	鄉鎮 主持人：黃仁志 (財團法人農村發展基金會 主任) 鄉鎮公所與農會的角色和可能性：以花東地區的經驗為例 吳勁毅 (社團法人台灣城鄉發展學會理事長) 鄉鎮公所與農會的角色和可能性：以美濃經驗為例 溫仲良 (美濃農村田野學會執行理事)
16:20~17:00	綜合座談：推動地方創生的策略建議

◇ 開幕致詞



財團法人農村發展基金會 謝志誠 董事長

去年九月在蔡培慧委員的發起和台日關係交流協會的協助安排之下，我們到日本東京跟茨城縣參訪日本現在最夯的地方創生政策。出發之前我們約定兩件事，第一件事情是到日本參觀的人回來都必須寫文章，一起刊登在上下游所開闢的專欄。目前已經有七篇文章了，但後續還會有文稿刊登。另一個就是要辦交流會，分享彼此的觀察和見解，這就是今天舉辦交流會的原因。

行政院定 2019 年為台灣地方創生元年，我認為地方創生所關注的鄉鎮發展在台灣並非全無基礎，同時政策的法制化也有其必要性。回台後，日本的參訪經驗讓我回想到 2005 年，謝長廷擔任院長時所力推的六星計畫。當時我也受文建會的委託，協助文建會研擬《社區總體營造條例》，雖然當時有不少學者認為不需要。後來，謝院長的六星計畫在第二年由蘇貞昌院長主政，但因為沒有相關條例作為依據，在推動上有了很大的轉變。

有感於這段歷史，我大概從去年 11 月就認為地方創生政策也有法制化的必要。加

上立法院法制局出了一個報告，慎重建議行政院應該把地方創生政策法制化，所以我就擬了一個地方創生條例，看之後是否有機會提案。但大家都怕，因為行政院在推地方創生的時候，有一個三不原則：不立法、不設專責機構、不編特別預算，或是不設基金。基本上我的地方創生條例，只抵觸一個原則就是不立法，但除此之外，我也不主張要編列基金或是特別預算，而是順著行政院目前已經作的，把它延續下去，讓它法制化。未來誰執政，都應該依法來貫徹這個地方創生政策。

我從日本回來的感觸是，看到日本藉由地方創生政策翻轉中央跟地方的關係，這在台灣也很重要。我覺得這是一個重建地方跟中央誠信關係、翻中央與地方關係的一個重要政策。台灣的社會信任越來越淡薄，如果能藉由地方創生，把中央跟地方所謂的信任關係重建起來，我覺得是功德一件，這也是我們農村發展基金會投入地方創生的主要原因。希望今天的交流會能夠帶給大家豐富的收獲，謝謝。



蔡培慧 立法委員

謝謝董事長、郭處長，和各位前輩今天共同參與。我們那時候之所以到日本去看地方創生，是因為日本在推動地方創生時有非常多基礎資料建置，其中的關鍵在於地方創生一定要解決人口的問題。台灣這幾年看到的是表象，就是長照老年人口多。可是到底是什麼原因形成地方是老年人休息的地方，而忽略創業的機會。所以我覺得地方創生如果沒有工作機會就是假的。沒有工作機會又如何能讓地域人口增加呢？如果沒辦法讓地方人口增加，所有的計畫也都只不過是一本報告書。所以我必須要講，人口是一個關鍵的議題，而這個關鍵議題一定要跟工作機會作連結。但在跟工作機會連結時，往往都會侷限於過去的經驗和想像。並不是說過去的經驗不好，而是我們如何與過去的經驗衝撞、思考、串聯，進而開創不同的經驗。而且這個不同的經驗，不應該只有借鏡學習而已。我也注意到過去幾年的地方工作，很大的一部份是把地方發展落在工程建設的層面上，忽略與生計機會的連結。

以加入 WTO 時的狀況為例，那時覺得所有的東西都可以進口便宜的外國產品，而台灣要著重於發展科技業，所以把農產品引進來，卻也因此忽略了台灣的農產加工，地方的工藝，不管是竹、木、紙也都跟著被忽略了，大概紡織業還留著而已。但現在

我們必須要重新認識，結合地方特色和在地中小企業來共同創造就業機會，是地方創生能否成功的主要力量之一。我們去日本參訪的時候也都注意到，日本是從中央的內務省、專業單位，農林水產省，到省級、縣級、鄉鎮級政府單位一起串聯合作。我另外也注意到有個環節，是我們在地方創生政策架構中忽略的，就是有一個「研習」的機制。這個研習機制不是找大家來上課而已，而是找幾百位老師，把各種專業變成線上課程學習網。有正式的上課，也有網路的學員，是由中央層級所規劃執行的。我那時看它所有的課程，注意到一個現象，就是它有金融的課程，而且是基層金融。那時候我才意識到，其實可以透過地方金融體系的資源調度，去理解地方產業發展的走向。像是農會的信用部，或者銀行的地方分行，去討論它內部貸款和款項進出的內容，這正是台灣所忽略的一個介面。

我剛剛就跟郭處長建議，現在有新任的鄉鎮長跟縣市長，除了到各縣市去辦說明會外，應該針對新任的鄉鎮長作一個地方創生培訓。否則，如果連地方的主事者都不了解地方創生要做什麼的時候，地方創生如何會有實際的成效呢？我覺得專業的協助跟訓練，或是工作坊討論、形成跨地域的連結，這些都很重要。地域的連結不能只是官跟官、民跟民，而是國發會一直在推動的，要跟地方產業連結。

但更重要的是，就算有工作機會，但如何才能真正吸引人回來？這個問題大概有兩個關鍵環節。第一個是基礎設施，這也是未來在推展地方創生工作時應該要思考和規劃的，包括交通、醫療，和教育問題，這三個基本問題沒有解決的話，人還是回不來。我看到很多地方的校長，他會把他的孩子送到市區去念書，因為地方的這些資源都不夠。所以我覺得在思考地方發展落差時，必須要花時間去衡量地方差距。

另一個是人回來是否可以馬上找到跟地方有關的工作，這可能需要一點點時間。所以我想地方創生或許未來可以結合各部會，借用既有的資源來結合地方協力團隊共同推動。假設今天某個鄉鎮公所想要規劃什麼，需要一些人力，就應該有機制可以讓在地的專業的人力形成一個工作團隊。因為人回鄉不能孤單，也不能只做一件事。我

覺得地方連結、滿足基礎生活、基層金融單位的共同參與，可能是後續要加強推動的環結。我自己一直在不同的城鄉之間來回，九二一地震時回到地方，然後又來台北教書，現在又回到南投，必須誠實地說我所觀察到的城鄉落差是越來越大。今天作地方創生，不是為了你跟我，是為了我們建立一個城鄉共好的台灣，而這正需要我們一起努力，謝謝。

◇ 專題演講：地方創生國家推動戰略（略，請參見相關簡報資料）

國家發展委員會國土區域離島發展處 郭翡玉 處長

https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=78EEEF1D5A43877



◇ 問答：

謝志誠董事長：

請教郭處長兩個問題。第一個問題是，整合部會資源並匡列百分之十的部分，未來是由國發會的創生會報核定，然後交由部會撥發資源並由部會負責考核嗎？

郭翡玉處長：

是。百分之十是第一年，未來如果有更多需求，比例會考量逐漸提升。謝董事長的問題是，我們這邊核定之後，等於是在部會那邊就立案成立。比如說我們這邊核定它需要一百萬的經費，我們這邊確定後，一百萬就是一個原則。可是它回過頭去細部的計畫設計和執行就是回到各部會考核控管。計畫核定之後回去作細設，細設完成之後的評估核定可能是九十八萬，到最後部會資源就是九十八萬。過程之中的執行管考，就回歸到部會計畫管考。

謝志誠董事長：

那舉一個當下最顯著的計畫，像文化部的青年文化村落計畫，是個人直接向文化部申請，然後文化部准了之後，這些年輕人就到他想去的地方。如果現在反個方向，由鄉鎮提出需要十個年輕人、想招募十個年輕人，國發會也認為不錯啊，但是到了文化部既有的那套程序，是要個人來申請，那怎麼辦？

郭翡玉處長：

不用。我們就是在爭取那百分之十由我們這邊決定了，他們那邊就不用再審了。在今年年初 1 月 3 日地方創生戰略計畫由行政院核定後，我們就行文給各相關部會，告訴部會以後我們審過、核定的案子，各部會就不要再審了，只要負責後面執行的輔導跟管理。我們只有匡列那百分之十。但因為我們可能不會只用到百分之十，所以整個決策核定層級也拉高。在工作會議要核定時，不會只有國發會負責核定，而是以工作會議平台的方式，文化部和很多部會都在場，還包括地方政府和一些專家學者。當我們都覺得這個計畫該支持，部會在這個機制上也不反對，也許部會因而提供的就不是這百分之十而已，也許還有更多的錢可以來支援，但回去就不用再審了。

謝志誠董事長：

第二個問題就是，關於地方創生事業計畫，簡單講就是以鄉鎮市區為單位，一個鄉鎮市區提出一個地方創生事業計畫，揪團包括當地的 NGO、社區、企業，揪成一個地方創生事業計畫，提到國發會申請，是不是這個意思？

郭翡玉處長：

我們想像的地方創生計畫，以埔里為例，提上來的時候要告訴我們埔里的特色是什麼、DNA 是什麼、現在的人口是怎麼樣、未來的願景希望到哪一年可以達到什麼樣人口願景等等。為了達到人口的願景目標，需要作的不管是怎麼增加就業機會、產業發展，這裡頭就會有很多個事業計畫。除了城鎮的環境，可能還有醫療、教育，每一

項都有很多的計畫。這整包加起來叫做「地方創生計畫」，下面各項的計畫叫做事業計畫。所以一個地方創生計畫下會有很多個地方創生的事業計畫。

剛剛的簡報裡頭，放了三大類創生事業計畫，第一類跟提供就業、經濟有關，第二類是城鎮活化，第三類是未來要行銷或去鏈結，有這三大類的提案計畫，這些都叫做創生事業提案。所以會有很多的創生事業提案。如果我們覺得這些創生事業計畫都很好、都需要作，我們會去逐一地去媒合這些計畫由哪個部會或哪個民間資源來支持的，採取逐一媒合的方式。所以我們的工作平台會議，其實就是大家共識決。

以前就是很多的計畫，個別部會自己決定要給這個地方做什麼事，未來等於是中央部會負責整合，所以我們現在部會是整合的。另外是我們現在要改變政府跟民間的關係，希望政府跟民間是一個夥伴關係。所以我們不是以提案計畫來送審核的角度，而是從服務的角度。民間也可以跟政府部門一起共同來思考地方要怎麼發展、需要提出什麼樣的事業提案。所以，中央跟地方，政府跟民間，都是一種夥伴關係。

謝志誠董事長：

所以未來納到鄉鎮市區的地方創生計畫，就大包裡面的小包是個別的事業計畫，可以由社區和民間來提。只要這個大包整合可以經由大家共識決來納入。這些事業計畫是否不限於剛剛提到的三個主要類別？

郭翡玉處長：

不限，只要能說服大家覺得這個計畫是有意義的、是必要的，對地方未來的發展是好的。我們的工作會議覺得這是可行的就可以。未來我們國發會不會去看你一個個案計畫，因為個別計畫看不到上面的願景或目標。所以未來是整個包裹起來，創生計畫裡會有很多的事業提案。

謝志誠董事長：

所以要不要再通過縣層級的審核？

郭翡玉處長：

不需要。在共識討論的過程之中，我們不只看規劃結果，而是要看規劃過程。過程中要有產官學研社共同參與，其中當然也要有縣府啊，因為有很多計畫還是需要配合款，鄉鎮還是需要縣府來協助，所以縣府也要支持。提上來的時，也要縣府能支持這些計畫。另外是，不一定是只有一個鄉鎮單元，其實我們更鼓勵幾個鄉鎮聯合起來，因為有時候單一鄉鎮的資源特色沒有那麼完整，就需要找其他鄰近的鄉鎮一起集結合作、資源互補，整個會比較完整，未來的成功機率也會比較大。這時，跨鄉鎮的縣市政府的角色就非常重要了，它就需要進來協助作統合工作。

日宏煜教授：

我們現在所有的案子是以提案為基準，由國發會核定。但我以我們 2014 年到 2018 年在日本所作的研究做對照，日本對創生提案賦予很大的開放彈性，六成的案子是提案，四成是委託。我們有沒有開放這樣的空間？就是授權地方政府提出不同的創生構想提案。以德島縣的上勝町為例，他們在公共造產這部分，如果是納入地方創生，全部是以委託而不用提案。就是由町來委託地方裡面，譬如說地方創生協力隊來進行。我們針對這些協力隊隊員作訪談，連續五年觀察他們所做的這些工作。這類的委託，它的 KPI 還是以人口回流。就是當這個公共造產能夠吸引人口回流的時候，拿來跟這個所謂六成的提案的來加以比較，如果這個造產委託的方式，比地方提案能創造更多人回流時，就把經費移到委託的部分。那我們是否能夠擴展這樣的進行方式？

郭翡玉處長：

我認為我們是更開放的，因為並沒有所謂的六、四比。這對我來說也是建議有部分以委託方式進行，但我是將這種模式放在廣義的提案內容中。

日宏煜教授：

因為您剛才提到都是要提案，但應該很明確地把這種執行彈性開展出來。在國發會的計畫架構中，應該明確說其實是可以使用委託的方式進行，要有文字來清楚說明，而不能只說要有提案的這個方式，因為這樣會造成誤解。以我們觀察日本經驗的成果，建議國發會在看政策時，對於日本明確加以文字化的執行機制和政策內涵，都必須要深入加以理解。因此，不只是告訴我們大家去提案，因為提案有太多的方式，而傳統的提案方式只會養出很多寫手，大家都在寫作文比賽，可是重點是在作。

用委託的時候，要中央能明確授權給地方，地方這時才有可能有正當性採取授權的計畫執行方式。現在對於授權委託執行的方式沒有明確的文字化，也就很難反應在創生計畫的設計構想上。如果不明卻說提案內容中可以採用委託進行的策略，地方政府就不可能去採用委託模式。所以，我覺得國發會必須把大方向弄清楚，以及日本地方創生在執行模式上關於委託和提案之間的區別，這樣才可能讓中央與地方有好的合作夥伴關係。要不然中央與地方的關係不可能獲得改善，因為缺乏明確的授權機制。日本的地方創生構想本來就是由上而下的政策，相對的由下而上則是在縣市的地方創生架構裡出現，才有各式各樣的成果。

郭翡玉處長：

我想基本上，我們是很開放的。也許我們用的這個詞彙只有一個「提案」，讓大家有這樣的誤解，或者是讓大家以為我們是限縮，這部份我們會回去檢討，看怎麼樣在下次對外說明的時候更清楚。其實我們真的是有很大的空間，因為基本上不需要設太多的限制。只要地方的人有共識，認為怎麼作是好的，基本上我們都是支持的。

嘉義縣梅山鄉太平村嚴清雅村長：

我從教職退休家鄉十年，參加農村再生計畫，在太平村爭取太平雲梯，去年也成立合作社。自從我們努力農村再生以後，凝聚了地方共識，人口回流將近有 300 人，

包括合作社人員和其他周邊，總體應該有超過 500 個工作機會。

對於地方創生我沒有理論。我是從政府的政策當中，結合地方特色，建立品牌跟合作社。但我也希望，「再生創生」就是減少城鄉差距最好的機會。為什麼我們梅山的社區、鄉公所沒有創生的基地？我想台灣需要一些值得參考的基地和典範，我們社區也歡迎處長來訪。實務應該是最確切的，鄉下其實沒有什麼理論的，但需要有團隊，需要有人志願，結合拾荒的志工，或是產官學研一起來合作。雖然我們社區人口不到兩百人，但我的榮譽村民應該有三百人以上。這樣的一個過程我也願意提供出來，也歡迎處長一起來努力，謝謝。

郭翡玉處長：

謝謝村長。地方創生是來自於日本，但因為國情終究還是不同，很多制度也不同。其實這段時間我們也是試著能走出屬於台灣自己的路，這部分我們會繼續努力。剛剛地這些寶貴建議，我們回去會去了解和研究。總之，公私部門、產官學研社，大家應該是夥伴關係，共同推動地方發展，我想這是最重要的一個目標。謝謝各位。

◇ 日本地方創生經驗觀察報告

主持人：陳玉華 (台灣大學生物產業傳播暨發展學系 副教授)

[日本地方創生經驗觀察報告 I / 張正衡 \(台灣大學人類學系 助理教授\)](#)

[日本地方創生經驗觀察報告 II / 王忠融 \(輔仁大學景觀設計系 助理教授\)](#)

[與談人：陳志仁\(野村總研諮詢顧問股份有限公司 副總經理\)](#)

主持人 陳玉華副教授：

因為前一場次時間有點延宕，所以，我們先讓兩位講者講完之後，再一起公開座談。這個場次是要談對日本地方創生的經驗跟觀察，有兩位非常優秀的講者。第一位講者是台灣大學人類學系的張正衡教授，第二位講者是輔仁大學景觀學系的王忠融教授。兩位事實上對日本的地方創生，還有日本的整個社區發展有非常第一手的經驗資料。我們先讓他們作簡短的報告之後，還會有陳副總經理跟我們一起作公開的座談。我們就先從張正衡教授開始。



台灣大學人類學系 張正衡助理教授：

大家好，我今天主要想跟大家報告的是關於日本地方創生的一些基本的資訊，以及我自己的一些理解。相對比較不會把討論焦點集中在對日本地方創生的批判上，因

為至少要先讓大家知道它大概是怎麼一回事。

日本政府其實是從 2014 年底才開始提出地方創生這個概念，之前沒有這個詞彙。雖然日本之前有各式各樣相關的政策活動或概念，譬如說社造、地域活性化等，可是並沒有真的用「地方創生」這四個漢字，持續地討論關於地方怎麼發展的問題。地方創生的浮現，其實是在安倍政權的第二次內閣時所提出，然後把它變成一個國家級的政策跟戰略。大家都知道有「安倍經濟學」，而對安倍經濟學的批評就是說它不太重視地方，所以地方創生某種程度被視為是安倍要補不足之處，也被稱為「地方版的安倍經濟學」。

它的基本概念其實很簡單：要解決日本整體的人口減少問題、人口過度往東京集中的問題，還有地方的經濟發展問題，進而確保日本整體的經濟成長力。地方創生的作法跟前一時期日本政府比較不一樣的地方，在於國家開始比較具體地支援地方達成目標。在地方創生開始之前，其實日本的地方已經乾涸很久了，來自國家的資源其實相對是比較少的。地方創生另外一個值得注意的地方就是，非常鼓勵在地方層次有不同類型的行動者，能夠相互合作來執行地方創生計畫、完成地方創生目標。不只是我們平常講的產官學，它其實把地方的金融機關、勞動人力，和媒體或文化的發展都納入地方創生的行動者行列。

我們一再講到的日本人口問題，主要問題來源是日本現有人口的年齡結構跟空間分布上的不均問題。從我們去日本參訪時拿到的資料來看，可以看到根據他們在較早期作的估計，可能在 2060 年時人口就會只剩不到八千萬人。日本現在的人口是一億兩千萬左右，所以會少掉三千萬人，這其實是蠻令人驚恐的數字。必須要從非常長期的觀點才能夠看出人口的變化，還有從人口變化推估可能造成的社會經濟影響。雖然沒有辦逆轉人口成長狀況，但他們還是希望能盡可能減緩人口下降的力道和衝擊，讓日本社會比較能承受跟面對。

另一個是人口分布問題。日本在現代化跟戰後經濟發展過程中，人口高度集中在

三大都市圈，也就是東京、阪神跟名古屋。但現在遇到更大的問題其實是，東京是獨大的，即便是阪神和名古屋，他們的人口還是持續往東京流出的。換言之，東京人口佔全國人口的比例不斷地在上升，已經要接近日本全國人口的三成。也是在這個立論上，在這樣資料的分析跟彙整上，日本政府獲得一個結論是「必須要進行地方創生」。先不管地方創生到底是什麼，但他們覺得必須要作一些事情。因為如果放任這樣的人口發展繼續下去，首先，正如同在台灣也經常聽到的，之後年輕人的負擔會非常大，可能會變成兩個年輕人才能養一個老人。其次，日本國內不同區域，特別是在山區和偏遠地區，交通不便、生活不便的地區與集落村莊城鎮等，這些地方的基本社會生活維持是會出現問題的。第三，不僅是鄉下會受到衝擊，即便是人口最集中的東京，而東京的老人密度也非常高，東京本身就有非常嚴重的人口老化問題。這些問題就包括長照和照護的需求，同時又進一步地衝擊到日本未來的經濟發展跟社會生活。

所以，從 2014 年日本政府開始針對地方創生推動一連串的規劃和法制化。那「地方創生」到底是什麼？它跟之前做過的事情有什麼不一樣？根據日本官方給的說法，第一個是過去在作地域活性化、造町這些事情時，其實並沒有全國性的危機意識。他們頂多就覺得鄉村地方的發展不好，鄉村居民可能會覺得地方需要發展，或是需要強化對自己家鄉的認同與了解。可是，現在他們要面對的問題是一個全國性的問題。如果五十年後日本人口可能變成現在的三分之二，這個衝擊其實是日本全國國民都要一起承擔的。因此，針對人口問題一定要提出對策跟方案。

第二是在進行「地方創生」這件事情時，過去所有針對地方、鄉村發展的各種方案、政策，都是由一個部會、一個部會提出，有各式各樣的政策計畫和申請補助的方案，或是各式各樣的法規設置。日本在作地方創生時就是要去突破這點。所以，他們非常強調透過安倍建立的地方創生本部來推動。這是一個直屬內閣府、直屬總統府的單位，比較有位階跟權力進行跨部會整合。跨部會的整合除了要突破原有的法規或人員隔閡外，也包括整合各自掌握的資料加以運用，使之成為在研擬地方創生相關方案

時的參照材料。第三就是特別強調 KPI，希望能用滾動式檢討的方式，不斷地自我調整務實的目標設定。他們是自我設定目標，不是上面對下面設定目標。

從官方所提供的資料來看，他們其實是用生命階段的方式來解釋地方創生的發展。2014 年到 2015 年時是起步階段，但是每一年都會設定地方創生應該進行什麼樣的新修正。2014 年、2015 年所制定的「國家地方創生總合戰略」，預定在 2019 年要作通盤檢討，重新再提出第二版的總合戰略。也就是說，不太可能期待在一開始設定的各種計畫、目標、做法，可以一直通用下去，而是要在錯誤中學習。這顯現出，一來是他們有一個比較長期的規劃跟視野，這當然跟他們必須要處理人口問題的特性有關。第二是他們也理解在這過程中必然會發生很多失誤或需要調整的地方，所以在規劃時會把彈性跟必要性容納在其中。

從長期願景的部分來看，主要的目標就是維持經濟成長所需要的基本人力。我覺得這件事情其實蠻特別的，因為過去國家非常強調經濟發展面向，而這是第一次這麼大規模地把資源或關注投注在非直接的經濟面向，雖然最終目標有很大一部份也著眼於經濟層面。但至少在地方創生的設計跟執行時，並不只是關注產業發展問題。其實在他們正式提出地方創生之前，有很多制度已經在運行中了。像在地方創生推動中持續被提到的制度或做法，譬如故鄉納稅制度是從 2008 年開始，地域振興協力隊 2009 年開始，這些都是在地方創生之前日本政府就已經開始的制度。

2014 年時，隨著對地方消滅論的討論，使地方創生的整個布局變成水到渠成。地方消滅論在當時是個很大的新聞，日本的重要智庫提出，如果用現有的適合生育年齡的女性人口，以她們的移動跟人口發展趨勢來估算，日本有很多鄉鎮很快就會沒有辦法維持下一個世代在運作社會和經濟活動所需的人力。這個論點在日本推出之後，雖然影響很大、說服力好像也蠻高的，但也有很多學者反對這種論點。

反對論點所持的反對理由，或相應的做法，是依循著「田園回歸」的論點。因為，日本戰後一直有一個比較潛藏的回歸農村風潮，有的學者是從這個角度來看，認為地

方消滅論是一個言過其實的事情。現在在日本也有很多人並不是我們過去所認定都市或鄉村居民二分。現在日本的居住與移動型態有非常多種，除了大家熟知的 I、J、U turn 外，也有很多人是處於一種移動式的生活，有時住這邊、有時住那邊，或固定地到某個鄉下去休假。這種作法在日本越來越多。因此，也有學者認為，現在日本充滿各式各樣的可能性，光以人口結構趨勢就推動地方會消滅、消失，是有點言過其實。

大家或許會覺得，為什麼日本反對派的反應這麼大？難道關注地方不是好事嗎？可能他們之間的矛盾點在於，持批評論點的學者很多都相信「地方創生」論述所引導出來的結果，在某種程度上是要放棄某些地方的發展，然後在不同的區域去維持建立地方的中樞都市。就是說透過放棄某些地方，來達成區域整體的持續活化或維繫社會生活。從目前現有的論述來看，我覺得這些學者對於地方消滅論的批評，其實相對還是比較不夠力的。

從地方消滅論到地方創生論述，其實有一個很重要的特點，就是它是一個非常具有整體性跟全面性的戰略論述。地方創生本部的名字叫做「城鎮、人群跟工作的創生本部」，把這三樣東西視為是在執行時很重要的一個關鍵概念，在做法上也非常強調不只是地方的產業發展，而是怎樣支援年輕人建立家庭、結婚生子，然後育兒。這些都被納入在地方創生的論述中，以此思考怎樣重新架構都市發展。過去都市的發展特質有一種越來越大的趨勢，現在比較強調所謂的 compact city，就是希望能讓都市居民更有效地運用資源，彼此接近以取得生活所需資源，不要太過仰賴遠距通勤的生活形式。

最後，其實地方創生的論述非常務實地看重財源，它並沒有用一種過度浪漫化的方式來討論應該想辦法讓年輕人回歸田園生活這樣就好了，而是很嚴肅地去面對這中間所牽涉到的經濟生計問題。在這個年代，不管哪一國國家，政府財源都不是那麼充裕，要怎樣重新運用有限的資源去進行這麼大的戰略，是一個很需要被仔細討論的事情。也是在這樣的討論上，不管同不同意或喜不喜歡這樣的論述，不得不承認它確實具有一定的整體性跟全面性，使得它不容易被挑戰。

另一個背景脈絡是日本政府從 1969 年地方自治法修正案開始，在地方自治制度上就要求每個鄉鎮市必須要制定鄉鎮市發展的總合計畫，所以他們都會制定一本計畫書。這個計畫書主要由三個部分組成：基本構想、基本計畫、實質計畫。從字面上就可以推敲出來，這其實是一個從概念逐步落實到可具體執行的規劃方式。基本構想通常都是一次涵蓋十年的範圍。只是這樣的做法是不是就讓日本的地方發展就變得很美好，其實也沒有。譬如大家很熟悉的山崎亮就提到他在海士町的經驗，他說其實這個做出來就是放在那邊，平常也不會去翻它。有時候是委託外面的顧問公司寫的，所以也不知道它裡面寫什麼。但也因為有這樣的制度存在，所以在山崎亮進行海士町的經驗中，也是以此出發去思考用全民力量共同參與制定這個總合計畫，藉以發展新的地方生活。山崎亮也認為這在某種程度上是可能的。雖然在 2011 年時，地方政府制定總合計畫的義務被廢除了，但其實到今天為止，還是有非常多地方政府持續在做這件事情。我們可以說這是一種官僚系統的慣性，但也可以說他們還是持續重視這件事情。只是在這個漫長的過程中，有沒有什麼事情是有所改變的呢？

我覺得從全國整體到地方規劃，有個層次出現很關鍵的變化，就是到底計畫要由誰來執行？首先是誰來制定，再來就是誰來執行？如果我們把它分成行政計畫跟公共計畫來看，行政計畫就是由行政機關來執行，而公共計畫就是由民眾參與的方式來執行。我們會看到，這段歷史其實是從過去一路都是由行政機關來主導進行的方式，到最近十幾、二十年，越來越重視民眾參與，或是說地方上不同的行動者如何共同行動。在戰後日本總合開發計畫裡，第一個就是由上而下，由中央官僚制定計畫之後，下面的官僚一路往上抄，最後抄到國家的總計畫，用這種方式把國家發展的精神一路傳遞下去，由下面去執行。這可能造成的問題，相信各位應該都非常能夠想像。但是他們在經歷過這麼久的嘗試後，我們也看到一些改變，特別是他們在第四次跟第五次的全國整合開發計畫時，就開始越來越強調民眾跟資本參與，不再是全由公部門主導的狀況。

這在學理上來說，可能跟日本政府越來越傾向採取新自由主義的態度有關。也就是說，日本政府越來越重視市場力量，越來越希望國家跟政府的規模能夠縮減，因為那是一種沒有經濟效益的做法，然後交給市場來決定。但是到 2008 年時，全國總合開發計畫再也沒有新版，改成「國土形成計畫」，這其實比較接近我們現在也在談的國土計畫，就是把重點放在國土的永續維護跟環境恢復，不是過去那種只注重經濟發展的狀況。

其實在這之前，日本政府有很長一段時間是大幅削減給地方政府的各種資源。地方如果要追求發展，必須自己想辦法自己提案，這在台灣可能大家也很熟悉這種狀況。但日本在提出地方創生之後，至少就我接觸的地方來說，某種程度上雖然覺得國家在撒錢，但也會覺得好像紓解了某種長期以來的資源乾旱。畢竟在過去的十幾年中，日本中央政府給地方政府的支持是越來越少的。

最後提出我現階段比較粗淺的理解來做總結。第一，我並不覺得日本的地方創生是一個全新的東西，也不是一個與過去完全斷裂的事情。這在剛剛所說明的材料應該不難發覺。如果大家到日本去參訪地方創生成功個案時，應該也會發現到，在他們的經驗裡有非常多是過去數十年持續在作的某些事情，一路累積逐步連結起來，最後才會有今天的成果而成為成功案例。第二個是，日本在作地方創生時，某種程度是試圖要去翻轉國家發展動力的方向。過去是國家中央官僚告訴地方要怎麼進行產業發展，但現在越來越希望能引發地方的創意，引發地方企業跟公部門的共同合作。只是這件事情在日本要作起來並不容易，這也是他們要大費周章去做地方創生的原因。換言之，關鍵在於地方翻轉這件事到底由誰來做？如果依照過去的例子，可能是日本的地方公務員，但現在這條路已經證實行不通時，就需要創造各種不同的主體，產官學金勞資之間的連結，集體來作。在日本經常被討論的這些成功個案上，我看到的也是如此。他們做的這些事情經常都不是期待說突然有一個大企業來投資，而是去思考現有的東西可以作什麼。

再來就是他們並不是用一種批判的態度去說都市生活不好，所以應該要保持鄉村生活。其實鄉村民眾也有他們對於生活品質，或是某種消費生活的一些渴望。很多時候他們之所以能做出這些事，就是透過地方民眾對於這種生活風格的渴望，把人帶進來，讓經濟能夠流動。在很多成功案例裡，其實都有特定的人物或機制可以統合不相往來的行動者。這當然不是說我們一定要有那樣的人才可以，但是至少我們也看到，如果能統合原本不相往來的行動者一起合作，就有可能會產生新的力量。很多案例並不是因為有議員在中央為他們爭取什麼大建設，因為他們其實沒有辦法控制國家要怎麼建設地方。但有時候國家做了一些建設時，他們是反過來去利用這些建設來作些什麼。通常能主導這些成功案例的人，他們並不是一個只考慮自己生意或自己產業的人，而是對地方生活有個全面理解，對於地方有什麼樣的人存在、可以怎麼合作，能夠有所掌握。

最後，如果從我自己的學科觀點來看，我覺得這中間有個很重要的事情，也就是在談經濟時不能只談產業，因為從學理上來說，經濟其實是鑲嵌在社會生活之中，經濟跟社會生活其他各面向是連動的。像一開始談到的人口問題，會透過各種方式影響經濟表現。地方創生是我看到第一次有這麼認真、這麼大規模地把經濟和產業以外的事情納入國家發展考量的作法。但日本中央政府也不是不規劃，或只是叫中央官僚去規劃經濟發展，而是希望地方能夠各自發展出中央官僚想都想不到的事情。這當中的關鍵在於不同的人，異質的地方行動者怎樣合作，怎樣共同生活。包括他們跟他們所居住的環境、生物等等，都是必須納入這個共同生活的圈子裡。

在台灣這個問題會變得更加複雜，因為像族群的議題，台灣就比日本複雜得多。這或許是我們必須仔細思考的。最後就是，讓人跟鄉鎮能產生長期的連結。不只是去吸引觀光客來這邊短期造訪，而是怎樣讓他願意定期造訪，或是長期居住，這件事情會是重要關鍵。第二是如何讓經濟的、金融的流動循環，或經濟資源的循環，能夠保持在鄉鎮以內，保持在地方圈子之內，而不是一昧追求讓外面的大公司來設廠、設點，

然後賺到錢就又匯回大都市，匯回公司本部去。其實地方創生所開創的許多事情，都是一些很小且很日常生活層次的規劃，譬如說開一間早餐店，但重要的是如何讓這樣的事情可以被納到一個有彈性的大規劃、大戰略中一起發生的。以上大概是我到目前為止的一些觀察與分享，謝謝大家。

主持人 陳玉華副教授：

接下來是輔仁大學景觀設計系的王忠融教授。我們等兩位都分享完，再請陳副總經理跟我們分享他的觀察，然後再進行公開座談討論。



輔仁大學景觀設計系 王忠融助理教授：

各位好，我目前任職於輔仁大學，也在臉書經營一個專頁：「日本鄉村之味」，有興趣的朋友可以搜尋一下。我跟張正衡老師事前有討論過，他介紹地方創生政策的背景與整體概念，銜接到現在的做法，屬於比較大的層次。我接續正衡老師的內容再繼續介紹下去。我今天的任務主要有兩個，一是介紹日本中央政府的地方創生本部所寫的國家層級的地方創生政策，這個計畫裡面到底在寫什麼。再來就是地方的層級，譬如像鄉鎮公所，地方層級的地方創生政策跟戰略到底要做哪些事情。

我先介紹一下中央層級的地方創生政策。2014 年時，為了與地方創生政策相互配套，制定了一個「地方、人民、工作創生法」，可能不同人所採用的翻譯詞彙會有些不一樣，但總體來說，就是適用在地方、人、跟創生這三個元素來作為一組集合體，希望可以創造地方的就業機會後，吸引人民移居或回到地方去。因為有新人回到地方後，地方就會有更多更好的事情發生。安倍所提出的地方創生政策，希望可以解決四個問題：第一是希望可以創造在地的的工作機會，有可以安心工作的環境。第二是創造很多移居到地方的人流。第三，希望可以為年輕族群實現可以結婚、生小孩、育兒的這些夢想。最後一個是，符合地方營造，維持安心生活，以及維持地方與地方之間的連結。之後依照這四個目標，安倍就把地方創生政策分成待會會介紹的四個大項。

與此同時也檢討過去在施展政策時的問題。第一個就是，很多時候政策都是縱型切割的方式，所以有很多政策投資在同一個地方，造成資源和稅金浪費。第二個是，很多政策是全國統一適用的方式實施，沒有考慮在地特性。第三個，政府所做的政策與計畫並沒有作後續的追蹤檢討，因而變成使用稅金缺乏效率的狀況。再來就是淪為作表面或是只追求短期成果。

安倍在反省這些問題之後，提出推動地方創生政策時要採行的基本原則。第一個是讓地方了解各自的長處、面對各自的問題，所以他們建構與使用 RESAS，利用很多資訊來了解自己的問題跟長處。第二是希望未來這些提案單位能夠自立。第三是希望整合地方不同的資源，結合產官學金勞言師等不同的專業領域一起來施展計畫。「產官學」就是產業、政府、學術單位，金是金融機構，勞是勞工團體，言是地方媒體。最後一個師，就是我們現在所說的會計師、建築師，還有各種有專業執照的專業人員。此外，還有就是希望所有政策都照企業管理的 PDCA 模式來作。剛剛張正衡老師也提到，這次所有計畫都要設定一個 KPI 來檢視效益，或是否有達到原本的目標值。這個 KPI 是由他們自己去設定目標，最後作完以後去檢視他們自己有沒有達成自己設定的目標。

那到底中央部會跟地方部會要做什麼呢？中央部會成立一個專門組織叫作「內閣

府地方創生本部」，這個本部除了整合各部會資源外，也會調派各部會公務人員到這裡共同支持地方創生本部的營運，他們所做的事情就是在提擬國家層級的「地方人民就業創生的總合戰略」。而在地方層級分成兩個層次，一是都道府縣，類似我們的縣市，另一個是市町村，類似我們鄉鎮公所等級。各自去提之後，再把它們整合起來，這是地方級的地方創生總合戰略。總共 47 個都道府縣、1740 個市町村政府都會去做這類提案。從我們上次去訪談的所獲得資料，除了東京外，全日本幾乎都已經完成這些提案。時程上，2014 年提國家級的總合戰略，2015 年提地方級的總合戰略，從 2016 年地方創生就開始正式實施，到現在實施三年。

主要執行內容還是依照工作、人、地方，分成不同工作任務。我大概把這些工作任務分成四項，包括：創造移去地方的人流、實現年輕族群結婚育兒的夢想、創造在地工作機會，以及符合現代的地方營造。但這些工作目標要怎樣回應到 KPI 的設定呢？在人口的部分，日本政府就設定從各地移到東京，或是從東京移到各地的人口數值目標，他們也會從 2016 或 2017 年的數值來加以比較。但遇到 KPI 設定不一定有可參考數值時，他們就會去做問卷統計。例如：覺得可以安心結婚育兒的人所佔的比例、第一個小孩生產之後女性復職的比例、與結婚期望相關的指標，或是夫婦預計育兒數的指標等等。這些數據在國家層級的戰略計畫中，都會有一個設定的目標數值，以目標時間長度的一半來進行滾動檢視，看看目標值的合理性和可達成的機率。而在工作就業的部分也會有對應的目標數值，像是年輕族群的受聘人數、獲得正式聘用的比例，或是女性的就職比例。而在地方市町的層級，日本政府所做的是「立地適正化計畫」。這個部分我等一下會再有比較詳細的說明。

總而言之，我們剛才說的這四大項工作的目標，也是可以把它分成人、工作、跟地方這幾個項目。這裡面還有一些比較細的計畫作法，如果有興趣可以去參考日本政府中央版的地方創生的戰略計畫。

接下來跟大家介紹一下每個項目的細節和執行方式。首先是有關於人的部分，因

為最重要的目標就是希望可以讓人移居回到地方，這要怎麼做呢？首先是讓公部門相關機關單位，像是研究機構或是政府周邊機構，可以從大都市遷到各個地方去。再來是鼓勵企業除了在東京設本部外，也可以到地方去設立分社據點，例如用減稅的方式來鼓勵企業。或是讓員工雖然是在大企業工作，但可以在自己的家鄉或地方執行這些工作。第三是促進在地年輕人的進修和就業機會。為此，日本政府開始限制東京都裡所有大學學生名額不能再成長，並將地方大學設定為「地方知識據點大學」，提升許多在地大學也有能力進行研究，了解在地的的工作條件和生活情況。另外也讓地方大學的學生能夠畢業後留在當地就職，因此也發展出如何讓地方大學與當地就職機會結合的計畫跟做法。除了學齡人口的流動外，還有人口高齡化的問題，所以針對這些高齡者的醫療提升和健康促進活動，也可以跟學校的生涯學習活動相結合。這些都是促進地方人流的一些做法。

但除了這些之外，還有各種不同的行業也都需要有相對應的支援方式。以務農來說，就會有諮詢窗口，讓只要想移居的人都可以到縣市政府的諮詢窗口詢問，之後會提供相關的資源，像是怎樣搬家、有沒有機會體驗試住活動。如果確定要搬過來，縣市政府也會提供農業技術學習管道、協助取得貸款，確保有農地可以用，以及居住空間，甚至順便幫忙介紹一下如何購買農業機械和設備，希望移居者未來可以利用農業在這邊定居。所以，從開始想要搬來，到最後可以在當地自立，這個過程背後有很多地方都需要政府從旁提供協助。

除了針對移居外，也針對很多比較潛在的族群，那些未來有可能會搬到農村跟山村的人，或是對地方有所嚮往的都市人，甚至也針對小朋友族群，像是「山村留學」計畫，讓許多在都市生活而沒有住過山村或農村的小朋友，有一年的時間可以離開家到山村跟農村去留學，學習獨立生活。這個計畫所著眼的是如何讓這些人在農村或山村裡獲得比較屬於當地或比較自然的生活經驗，未來就算這些人長大後還是在都市生活，但他們其實就會更有意願找到機會回到比較小型的市鎮或農村山村裡。

第二大項的工作目標，是希望可以實現年輕族群的結婚育兒夢想。這是定義上比較不容易清楚界定的工作，他們到底要怎麼做呢？日本內閣組成中有一個負責地方少子化問題的大臣，他們最近提出一本「地方少子化對策檢討手冊」，裡面有很多該如何對應少子化問題、增加生產率等等措施的資料，大家可以搜尋看看。再來就是希望可以增加年輕人的工作機會，或是聘用正式職，因為很多年輕人都是屬於臨時雇員，或是只能以約聘方式就業。

而日本政府現在所推動的就是增加工作機會，期望年輕人都可以受聘為正式職位，以及獲得育兒生產的相關資源，像是孕期的醫療諮詢，或是增加育兒機構、開設育兒支援中心，讓年輕夫婦從懷孕、生產，到養育小孩等，都有政府提供相關的支援與協助，並且獲得所需的獎助，讓年輕夫婦可以盡可能地減少生育負擔。同時依照各地方的實際情況進行職場環境改革，例如推廣女性生小以後還可以復職、減少加班，或提供男性育兒有薪假等等相關工作制度措施的改革。

再來是關於地方的部分。我主要會提到兩大概念，一個是「密集城市」(compact city)，另一個是「小規模據點」，比較偏向在農村或山村發生。主要是因為人越來越少，這些日常生活所必要的維持機能可能沒辦法繼續維持下去，所以必須把這些相關的設施集中到某一個城鎮，像是郵局 ATM、超級市場、小型診所或是醫療中心，以及小學等，全部集中到一個地方。圍繞小規模據點周圍的那些村落，則是用循環路線的巴士或共乘交通工具等方式，讓他們共同形成一個小型生活圈。「密集城市」(compact city) 的運作概念跟小規模據點很類似，也是強調資源集中，把很多小型集落、村落用類似串丸子的方式串接起來，以此進行資源重整。要如何進行資源重整呢？就是把這些資源全部整合到鐵路沿線，在車站周圍劃設誘導區域，引導未來是在這些區域內去蓋新的文化教育設施、醫療或照護設施，以及商業設施等等。周邊外圍在形成居住誘導區域，引導居民可以集中居住在這些區域裡，讓它變成比較小型或是比較集中的都市開發的方式。其他包括地方市町和社區營造也都是地方創生計畫中的一部分。

而對於在地產業革新方面，比較類似經濟部在做的事情，像是支援青創事業，或是讓在地企業進行設備與技術的革新、提升等等。再來就是要去做產業鏈或產業群的串聯，或是加以集中強化。還有就是產業的革新或觀光振興，這裡面的東西非常繁多，有興趣的人還是要回到國家級的總合戰略去參考。

其他像是他們去做農產直販所、產業六級化，都市跟農村的交流設施等等，或是進行農業相關資訊的散佈、食農教育、地方振興協力隊等等。協力隊的方式是將人派駐到各個地方去，每年有四百萬的費用，兩百五十萬是薪水，一百五十萬到兩百萬是活動費用。這些從外地來擔任地方振興協力隊的成員，最後大概有六成至七成的人定居下來，許多都有定居的意願。最後還有一個「綠燈籠」，就是地產地銷的餐廳，結合他們所提倡的和食文化，希望能倡議吃在地的米、在地的食材這種概念。

接下來介紹的是地方層級所做的事。我以位在東京東北邊的茨城縣作為例子，特別是裡面的笠間市。笠間市有一邊周圍大概都是山脈，另一邊大概全部都是平原簡單來說，整個面積大約是兩百四十平方公里，大概跟台北市差不多，但是人口只有七萬五千人，是一個比較中型小型的城市。笠間市最有名的特產是陶器「笠間燒」，所以他們為陶器辦了一系列活動，例如「陶炎祭」或陶器市集，或者是為了陶器作了很多的公園和步道。

笠間的人口其實跟全國人口狀況一樣，在 2000 年左右達到最高峰，現在持續往下降，而笠間的年輕人口跟全國平均值相比是少很多的。因為離東京非常近，有很多工業區設在這裡。而在笠間市裡又分為三個地區：笠間、友部跟岩間，這三個區域是最中心的城市。在這裡面的工業區有很多日本的大企業，譬如 Canon 和其相關的供應製造商，或是一些農產品或食品的加工廠，都有在這裡設立工廠。除了陶藝和工業外，還有農產品，像是最常被提到的栗子，也是他們回饋故鄉稅捐贈者的產品。全日本七、八成的栗子都是從笠間生產的。因為有栗子，他們還生產了「栗豚」，就是吃栗子飼料長大的豬，聽說豬肉會有栗子香。另外還有米。笠間燒、栗子、栗豚、米，這四樣是

栗間最有名的產物。

我們去日本參訪時，也有去茨城縣看他們的工業技術中心，就是給茨城縣相關產業研發新技術的中心。像是一些新的自動化機械開發，還有食品實驗室，全都集中在這裡。甚至是協助栗子產品或各種不同食品的加工等，都會由工業技術中心來提供支援。另外像剛剛提到的笠間燒，他們也因而特別開設一個陶藝學校，不管是商業型，或是大量生產型的陶器製作，以及個人的藝術開發型，都可以在陶藝學校獲得訓練，培育學生傳承笠間燒的工藝技術。其他還有像剛提過國家政策裡有很多孕期諮詢、生產醫療協助等，也都會在地方設置相對應的單位，提供從懷孕到育兒的醫療照顧或諮詢與支援。

笠間市在 2015 年時，也被要求寫一個地方版的地方創生總合戰略，所以他們在 2015 年 2 月成立了在地版的地方創生本部，期間開了三次會議，也舉辦好幾次演講，到各個地方去辦說明會跟討論會。整個時間從 2 月開始一直到 10 月，大概花了八個月時間完成笠間的地方創生總合戰略。笠間市的「地方創生總合戰略」，整體實施大概設定在五年之間，因此，從 2015 年到 2019 年是第一個階段。由市長會擔任本部長，由相關的產業界、創生本部，和教育機構合作，也希望可以跟議會和市民一起來作。最重要的是這些計畫裡會設定 KPI，一樣依照企業管理的 PDCA 方式，進行整個計畫體制的確認。核心目標還是減緩人口減少的速度，確認笠間市到底有哪些特色可做為創生資源。而笠間市也會依照中央政府 RESAS 所提供的未來人口預測來規劃。目前大約有七萬五千人，到 2060 年會減少到四萬三千人左右。所以笠間市所提出來的內容，其實也蠻類似中央部會在提的「人和地方」，但把工作的部分換成是「物」，以此進行產業提升。

笠間市的地方創生總合戰略，大概分成人、地方跟物，他們會設定幾個目標、幾個計畫，而計畫裡則有不同的項目和 KPI 設定。例如說人的部分，他們會考量以現在來說要設訂多少，未來要設訂多少。但正如剛才所提到的，很多時候在鄉鎮層級是沒有充分的數據來設定 KPI，所以他們必須要靠當地自己進行的問卷，像是能夠感受到安心

結婚生產育兒的環境，或是否會擔心自己和家族未來的健康問題，這類的資訊都是靠問卷調查的方式來加以確認。但也有些項目是有統計數據的，像是遷入人口的比例，就會以此參考來規劃可設定的 KPI 數值。這些 KPI 的設定都非常保守，例如說蓋新的育兒設施，在五年之內只要蓋一間。或者女性復職的人數，大概是 25 個人。其他部分像是能接受實習的機會、或是參加健康講座的人數，跟企業合作的勞動工作機會，或是社區活動數。這些 KPI 數值的設定都非常保守，或是說非常地務實，都不是那種天花亂墜，但未來實際上做不到的目標。

簡單來說，這是我跟大家分享我觀察日本國家層級跟地方層級在作地方創生戰略裡，到底在作的是什麼方向的內容。大家不難發現，他們有各種不同的層面，也涉及各種不同的專業領域。換言之，這其實是一個非常綜合，而且非常複雜，兼具各種面向的計畫。但在 KPI 的設定上，日本設定的非常保守，不是為了要迎合上級長官用而設定的，而是以可實際作為自我檢視之目標的方式來設定。以上是我的觀察分享，謝謝。

主持人 陳玉華副教授：

現在先請陳副總針對剛剛兩位의分享，提供一些您的看法。



野村總研諮詢顧問股份有限公司 陳志仁副總經理

謝謝主持人，也謝謝兩位演講者。我在此大概簡要回應一些問題。

其實在觀察日本的地方創生時，我覺得有幾件事情可以重新思考。第一，我們跟他們的文化不一樣，我們對於 PDCA 的操作與執行跟他們是完全不同的。對於事情做的不好，他們會調整 KPI 和作法，這是在成功案例中習以為常的狀況。他們常常是挖隧道、挖山洞一挖就十年，挖到對才對。我們常常是今年設的四年 KPI，結果明年就不對，讓人覺得這事情是亂湊一通，文化真的是很大的不同。日本政府也會覺得自己的地方創生作的不好，現在繼續再修正，因為它沒有達成那其中最關鍵的目標，就是讓東京人口減量沒有發生。我們有人說戶口其實是不準的，但是人家就認為在戶口不準的情

況下還是可以做事。他們盤點東京 23 個區域，想辦法讓這邊的企業搬出去，給它稅制的誘因和其他好處，這就是一種 PDCA 的過程。有沒有人因此去批判日本將一億人口定為目標是瘋了？沒有，因為這就是在進行 PDCA。所以，這就是文化不同之處。

第二個，我自己在各地拜訪，以及實際在參與台灣地方輔導時，我就發現中央跟地方的人力跟能力，在分工上是不清楚、不明確的。所以當我們期待去做一些地方創生事情，地方的人力跟能力，就是地方政府有沒有不要用發包的方式來做事的能力，基本上是有能力上的界線。我覺得日本的中央與地方分工，跟我們的狀況是有很大的不同。第三個是日本人口的消費市場，是很典型的消費行為裡面均勻分布的滲透模式。業者要進入日本市場的模式，可以先做 3%，再以 5% 為目標，然後再往上提升到 70%，持續往未來擴展。今天我們的春水堂到福岡去開店，我去看它的店前面人排隊排得很開心，從來沒有看到日本人抱怨說：為什麼春水堂沒有趕快多開幾家店？台灣的市場是蛋塔效應，各位都懂。今天我們規劃 134 個鄉鎮市區應該要提地方創生，但如果這些地方今年沒有提，到了選舉時就會被拿出來責罵說：你們到底在搞什麼鬼？所以我們的蛋塔效應，總覺得要很快速地進入市場。這是我認為第三個文化上的不同。

所以，當日本人說他們自己覺得地方創生不好的東西，我們就自我侷限說在台灣也一定不能作，這不就已經沒有理性思考的空間了。難道只要有任何日本人批判過他們自己在地方創生中做過的事情，說這個不太好我們就一定不能作了嗎？有沒有人敢承擔這個風險，這會是很重要的問題。

我現在身上穿的這件衣服是特別為了今天的活動而穿來，這件衣服是在佐賀買的，就是「佐賀的超級阿嬤」的那個佐賀，位在日本西九州。日本開港後，從長崎進來第一個經過的城鎮就是佐賀，現在只剩 20 萬人，空港照樣開港，台北飛機照樣飛到那裡去。佐賀市中心區離車站大概走路快三、四十分鐘，等於它的舊市區跟火車站離了非常遠，但舊市區有原來的長崎街道，只是地方的居民也發現商業區完全都沒人。難道他們會不緊張嗎？絕對會緊張。市中心店家都空空的，沒人要來這買東西，怎麼可能

不煩惱。所以，當地商圈的人就在找了一個空地，弄了好多貨櫃屋進去，開始賣咖啡，讓一些有的沒的工作開始進來。當地方開始作這些事情時，政府才開始發現到弄這些好像很有趣，就把那條由長崎經佐賀到福岡的貨運道路，把它復舊過來。最有趣的是開始搞了「佐賀七賢人」，找個七個演員演七賢人作旅遊導覽，都穿古裝演了一年，雖然他們都說日語我們也聽不懂，但我們也玩得很高興。

然後，縣長發現這個地方變有趣了，縣長就做了一件事，他去跟荷蘭大使說：我們一開始佐賀有很多東西都是你們這些外國人來我們這弄的，那我們來辦一個「荷蘭之屋」，在那邊弄一個房子，恢復荷蘭人時代的銀行還是什麼的一個老房子，由荷蘭國王直接派一個人去當荷蘭駐佐賀觀光大使，在那裏做設計，還蠻有趣的。講到底，這所有事情的根源，絕對不是因為中央有個地方創生，也不是因為地方有個地方創生，而是因為地方真的活不下去，所以最後有心的人就創造出來各種有趣的事來讓生活得以維持。

我要講的重點是，剛才張老師談到的是從人的角度，但除此之外，我們在看地方創生的時候，也要去看建設，不然會忽略很多。我自己對地方創生的定位是：地方要去做，要去補充中央在地方做不到的事情，這是我認為地方創生最關鍵的事情，就是要去補強中央在地方做不到的事情。我舉剛才張老師前面講的案例背景，日本在 1973 年就決定蓋五條新幹線，那是台灣在民國 62 年老蔣小蔣都還在的時候，它已經決定蓋五條新幹線，規劃到 2022 年長崎要通新幹線。各位現在已經知道可以坐新幹線經過長野去合掌村或金澤。這些是 1973 年它就開始進行的中央基礎建設，所以地方不用煩惱。很多基礎建設的設施，是全國要去做的事情。如果這些沒有作，就只想著把人找回來做創生，會很辛苦。我個人認為，從創生本身來看，應該是中央要先把地方做不到的事情做起來，然後地方才去做創生。我們現在對於中央該為地方做什麼事的討論太少了，都在想地方馬上去做。如果中央該做的事沒做，地方人口或就業增加的事怎麼會發生呢？邏輯上會有這些問題存在，這是我要補強的。

我有幾個具體建議，應該大家要一起來進行，這樣對接下來的地方創生政策推動才能很緊密。第一個是高鐵要環島。如果高鐵願意環島一圈，接下來規劃地方創生的邏輯就會不一樣。我認為 20 年、30 年之後，高鐵一定要環島。而這種事情不是一個地方可以決定，是一個中央要預先做好規劃的事。第二個，我們在這優先推動的 134 個鄉鎮市區，這些地方的網路基地台設施，基本上是真的非常不具經濟效益的，很難要電信公司去裝。因此，這些地方的基地台一定要中央有配合預算，搭建好基本的土木設施，讓電信公司放無線電基地台的射頻就好，這樣才有辦法減少城鄉落差。我自己左鎮的經驗，晚上十點沒有 4G 只有 3G，中華電信也只有 8M ADSL。我去跟校長談，他說學校的網路也不太通。這樣的地方說要叫年輕一代的人搬回去住，就算再會做事也搬不回去。

第三個是地方的馬路品質都不是很好。各位去過日本都知道，那些進行創生的地方，地上馬路的品質跟東京一樣平整。那種品質與要求，真的不能期待地方有能力跟人力去做好維持。另外還有地方的居住安全問題，在 134 個預先推動地區，要有人專職負責，而不是叫各個鄉鎮市區各自提案來解決安全問題。這些東西都是日本中央政府已經先開始著手進行的事情，之後才再來談創生。剛講的這些事，如果不當作前提，其他的創生工作就可能引發懷疑說：這樣做了之後真的會讓人口移進來嗎？

最後要跟各位報告，我認為日本的地方創生其實有三種模式，這三種模式的做法都有值得借鏡之處。這三種模式分別是 100 人的地方、5000 人的地方，和 20 萬人的地方。佐賀是 20 萬人的地方，5000 人的地方就是神山町，也許在座很多人有聽過。最簡單的道理就是他不是以政府的經費來推動。主要的靈魂人物大南先生因為負笈他鄉、留學國外，後來回家鄉繼承事業。他用 5% 的時間在做家裡的事，用 95% 的事情去創生地方，而且是從 20 年前就開始做了。地方如果有像這樣的靈魂人物存在，5000 人的地方才有可能去創生。大南先把外面的人引進來，五、六年之後逐漸影響在地的人，開始認知到還有那些有可能做，可以做。

100 人的做法是什麼，各位知道嗎？100 人的地方創生該怎麼做？我看到 100 人的地方創生案例時其實蠻感動的。我覺得關鍵就是要充滿熱情跟激情，這樣什麼事都有可能發生。100 個人的地方，基本上已經是不得不熱情燃燒起來，因為買日常用品也不可能大家都各自出去買，一定要一起合買。在 100 人的地方，會看到非常令人感動的事情，幾乎接近共產主義了。去那邊也不用做太多東西，那些 KPI 對他們也沒意義。因為他自己就會想求生存。我看到一個大概 40 歲左右的年輕媽媽自己帶著她的女兒，因為老公在大阪工作，她就回去照顧她父母，也在路邊用桶子煮竹筍賣。我看了其實滿感動。

我問她為什麼要回來？各種田間的工作，她都要自己做，施肥、種稻米、開車載肥料。但是至少她知道說，她回去照顧她的父母，她的小孩可以在山間快樂地生活下去，在那放任她跑都不會有事。最關鍵的是什麼？就是農產品的銷售策略。她沒有選擇賣米，但這也反映出剛剛張老師所說的，經濟活動其實是比較後面的議題，不要把經濟活動當作是地方創生的前提，這樣會很難推動。她選擇在那個人口稀少的水源地種米，那個地方的米，也不用品牌，就是生產酒米賣給酒廠釀造大吟釀，這樣而已。透過這樣的案例故事，大家就可以知道這樣的人絕對不是因為要回來種田而在這裡創生，不是為了振興當地的經濟產業活動。她是因為家裡面有父母要照顧，也有一點田，女孩子回到家裡面來，小女孩跟著她回來在這個地方，老公留在城市裡面工作。這樣的創生案例，中央與地方都沒有做任何事，只是因為這些人還願意留在家鄉照父母。

最後再給各位分享一個故事。我這次到玉井遇到一位中國時報的記者，他剛回玉井三個月而已。他爸爸有外勞在照顧，但他也跟著回家去照顧父親，也把他的工作帶回家去做，這就有一個遠距工作的概念。他也告訴我，他其實真正想做的事，是出來改變玉井，帶動當地創生。玉井有三萬多人，屬於第二大類，而玉井的繁榮就有可能提升隔壁鄉鎮的生活機。雖然玉井跟其他市區比又差很多，但它就是一個中介城市。我們該做些什麼事來支持這樣的人回到家鄉照顧家人，同時也能夠在那個地方進行原

本在都市裡工作，讓他有機會在當地貢獻心力。這些所需要的配套措施，絕對不是玉井區公所的地方創生戰略能寫得出來的。因為區公所不可能自己有辦法去改善網路品質不好的問題。這就回來剛剛所說的，我覺得目前地方創生所欠缺的是如何讓中央幫 134 個鄉鎮市區進行共同所需求的公共基礎建設。我們應該把這件事想清楚，至於各地方因地制宜的策略，就由地方自己去嘗試。但如果沒有在這 134 個鄉鎮市區，讓中央共同建設地方時，很會非常可惜，白白浪費了各項政策計畫經費。以上是我聽了前兩位講者對日本的觀察之後，把我自己參與過的經驗，很快地跟各位分享跟交流，謝謝。

主持人 陳玉華副教授：

因為我們時間有限，現場先開放幾個問題，等一下再由各位講者做回應。

中研院社會所 博士後研究員 鍾怡婷：

我想請教的是，剛剛提到高鐵建設的問題，如果日本在 1970 年代就已經完成這樣的計劃，也已經開始做了這麼多的高鐵，但事實上東京一級集中的問題還是出現了，那他們怎麼反思高鐵這種基礎建設？

東華大學社會學系助理教授 蔡侑霖：

我有一些問題就教幾位老師，但或許大家也可以一起想一下。我一直覺得地方創生這個政策事實上已經形成，而且已經推動，目前就是國發會的推動策略需要大家一起來做。但有一些政策所立基的假設，甚至是迷思，好像也沒有被掀開來討論。例如 2011 年林宗弘老師他們在書寫《崩世代》時，就預告了地方人口減少的問題，但更關鍵的重點其實是台灣的財富重分配的問題。很多的地方人口減少和少子化，其實反映出台灣年輕世代所面臨的問題。但這些問題，似乎根本不在當前的政策架構中獲得處理。包括剛才郭處長談要企業去投資地方，她談的是要去修產創條例，但也突顯政策思維的矛盾是為什麼修產創而不是對企業增稅，然後再透過財富重分配來解決問題，現在好像陷在某種迷思裡。

另外，包括張正衡老師在北海道做的研究，也顯示產業好像根本就不是一個太大的重點。這幾年台灣一個比較好的反例也許就是池上，池上米賣到不夠賣，很賺錢，但問題在於是否真能因為產業發展而阻止人口外流、人口減少，好像其實都擋不住，因為池上的人口一直在減少，這就是一個反證。但如果我們看張正衡老師在長萬部的研究，更重要的其實是如何去讓人口進來，讓異質人口共同生活的可能性可以發生。可是，異質人口要進來，其實是立基於日本年金制度的基礎。因為有國家整體的社會保險和社會安全網，才能造就這樣的條件。但這也不是在地方創生的脈絡之中。事實上，整體台灣的發展都是不斷以補破網的方式。只是在目前的脈絡下，我們好像沒有真的回應一些可能更基本、更大的結構性問題。這個是我自己的觀察與質疑，謝謝。

野村總研諮詢顧問股份有限公司 陳志仁副總經理

因為高鐵建設這個問題是我丟出來，所以我稍微嘗試跟各位溝通看看。在我們做政策規劃跟實際進行 PDCA 的過程，明確的資訊是很重要的。請問大家知不知道我們一年的交通建設經費有多少？大概在一千四到一千五百億，十年就 1.5 兆。其實在我來看，我們很多建設都在談分配。但各位其實沒有注意到怎麼分配，而是分配後的結果。因此，對於地方創生現在在談的東西，很容易認為又是挪了一筆錢來做分配而已。但我看的是，除了分配以外，在這之上是不是有些東西不只是從地方去做分配，而是在中央要把某些事情的分配做得更有前瞻性。所以當我們一年有 1.5 兆都投在交通建設時，未來在面對國家建設能不能有更偉大、前瞻的思考。為什麼？因為地方創生目前在政策思維的層級上跟大家預期的有很大的落差。

簡單地講，近來處理的議題是要去處理在分配上面最後一哩所存在的缺口。因為這 134 個優先推動地區是人口減少最嚴重、所得收入平均相對弱勢者比較多的地方，用這種方式來界定。以平溪鄉為例，平溪是一個典型放天燈放到全世界有名，但是人口剩不到三千。所以，我們要的地方創生的結果，其實在國發會所設定的目標中很清楚，就是均勻分布。但國發會要的均勻分布其實是一個資源分配的概念，只是這個分

配能否讓它更有邏輯。所以，我認為它跟大家所期待目標和結果是有所落差，國發會期待的是預算分配的錢，而大家的期待是大尺度的政策效果，這兩個基本上是有落差。

這樣的落差，我覺得無法在現在的層級滿足大家的期待，但不能就不討論，只是這個討論的層級可能已經不只是地方創生政策的層級，而是要回到中央政策的更高層級。簡單來說，我認為我們的地方創生跟日本的地方創生只有四個字一樣。所以，也不用羨慕別人。我們要做的工作，跟他們來比起來，我們所推動的層級跟日本並不同。既然關切的層級不同，也就不要想太多，就把在這個層級的事情做對。當然，我們還是應該回來思考，國發會在這種比較大型屬於國家整體的政策規劃中，四年或五年時間長度的政策規劃時，有沒有方法在更早期就開始去吸納更多人的意見。我想這個可能是未來能夠改善的做法，謝謝。

台灣大學人類學系 張正衡助理教授：

對我來說，這些問題都蠻難回答的。首先，鍾怡婷所提出的問題，就是我們會想要知道，難道建設更便捷的交通運輸路線不是帶來磁吸效應，而且是否真能對地方有所幫助？而日本的例子不就是這樣的反例嗎？基本上我之前讀的書也都是這樣講，所以我也持續這樣思考。不過，我覺得現在在地方創生這件事情，我的立場目前還在一個觀望的態度。回到怡婷的問題，新幹線在日本，包括我自己去居住的那個鄉村的居民，他們絕大部分還是把新幹線當作是一種發展的象徵，對它充滿期待。就是只要新幹線到我們這裡來，現在新幹線也要連到札幌去了。其實他們在北海道那，大部分民眾的輿論都還是支持這些事情，覺得這會帶來希望帶來發展。

我現在採取的立場是，也許我不一定把新幹線這種交通基礎建設視為是必然破壞地方的一種做法。但我覺得只是單純期待有它就會帶來什麼，也是不可能的。包括我的田野報導人他們也是這樣的態度。所以我覺得，地方一直是人跟物在持續互動的過程。當你的環境被國家建設改變之後，會形成一個新文化。

很多時候，我們所面對的狀況是，當我們沒有辦法改變國家的建設，例如很多是透過民主程序，反映出大部分人希望這樣做，那你就只能接受。所以因此進入一種守勢的狀態。反而是如果它發生了，那我們可以怎麼加以善用？包括剛陳副總提到的神山町的案例，某種程度也是這樣子。因為國家的通訊政策的改變，他們有了光纖網路之後，他們所想的是可以如何運用這個新基礎建設去發展我們下一步路，就是讓遠距工作可以發生，讓神山町變成新的遠距工作據點。但這也不見得所有地方都可以這樣做，神山町是搶到了一個先機，而其他地方要去複製他們的模式也未必是一個好的事情。

因此，我覺得我不會那麼樂觀地認為只要有了高鐵環島之後，事情就會解決。但我也不得不承認陳副總說的，我們很難預見未來幾十年的生活是怎麼樣，生活型態還有那時候人的需求是如何。不管在看人口結構，或是看待這些討論時，其實我們面對的是一個很長期的變化。關鍵在於大型建設要怎麼跟小的事務工作配合。我可以理解侑霖提出的質疑，在這點上，台灣跟日本真的非常不一樣。日本在經濟發展上是走在我們前面非常多，就算它經歷失落的二十年，它整體的經濟體質可能還是比台灣好。反映在日本國內的發展跟建設方面，日本在經濟成長過程中也不斷投入資金進行全國各地基礎建設的升級。所以，即便是很多比較窮的地方，他們道路維持或是房舍維持的品質，雖然沒有辦法跟大都市比，但他們累積下來基礎建設品質跟普及率，其實是比我們這邊好很多的。所以，他們已經進入到下一個階段，面對的是這些基礎建設沒有人用怎麼辦？沒有人用又要去維持有什麼意義？房子閒置、學校廢掉，又可以做什麼事情？以及怎樣可以讓地方的生活圈跟社會生活重建起來？這個是日本面對的狀況。

我覺得台灣是非常不一樣的狀況。台灣雖然也有偏鄉的問題，也有人口外流跟老化的問題，但如果跟日本相比，台灣其實是個非常擁擠的地方。像剛剛提到的幾個數據，跟台北市一樣大的地方，日本只有不到十萬人，而在台北市卻擠了兩百多萬人，

雖然台北市是台灣的特例。但像南投市也有十萬人，我講給田野的朋友聽他們都嚇死了，覺得這邊商業一定可以發展得非常好。台灣很多地方都是如此，空間距離或是人口集中度，都跟日本完全不一樣，在歷史發展軌跡上也有很多不一樣的地方，更不要說族群文化的問題。所以我覺得，雖然日本的地方創生可以給台灣非常多啟發，但台灣如果真的要地方創生，或者說有類似的需求與憂心，我們需要發展出來的策略，可能是跟日本非常不一樣的做法。

輔仁大學景觀設計系 王忠融助理教授：

這些問題對我來說都非常困難，我只能用我從以前觀察的經驗來回應。新幹線的維持需要固定的乘客人數。以日本來說，他們過去對於新幹線在二、三十年後的發展想像，就式開通現在札幌、函館這些路，但後來發現這些地方很難維持下去，因為人口使用的比例太低，造成一直處在虧損的狀態。現在新幹線的路線已經達到一個瓶頸了，所以日本未來如果要再繼續發展，就必須思考對新幹線或是大道路，到底可不可以帶來很好的開發的機會？

回應到地方創生，我覺得不管在日本或台灣，很多時候在鐵路或是新幹線的周圍，都出現很多空洞化的狀況。過去的這些空洞化問題，能不能藉由這次的地方創生工作，把資源重新集中和整合，如果可以，其實我覺得是有意義的。我沒有辦法特別直接回答這樣的問題。不過這一次還是給我一些滿新的想法，以及有值得可以學的地方。

第二點的問題層級非常高，我也比較難回應。我想要回應的部分是，先不論這一次國發會所提的政策終或許有很多欠缺的部份，像是日本政府所提的三支箭，它的定位是中央部會提供資源給地方政府，包括情報、預算、人才培訓等等。而國發會的政策架構中就比較缺乏人才培訓的部分，所以回應剛才陳副總經所說的，鄉鎮公所真的沒有能力去回應這些課題，如果中央部會又不提供人才培訓，或是像日本把中央有能力的公務員派駐到地方去支援，那要期待鄉鎮市公所用現行的機制去提創生計畫，是非常不可能的事情。

剛才張正衡老師提到目前日本地方創生中有些需要反思的地方。我換另外一個角度來看，我相信這一次還是有很多可以啟發的部分。這些經驗在台灣到底適不適用，或是好的經驗要怎麼樣轉成在地化，都是需要經過時間來累積。從社區營造的政策經驗來看，後來台灣可以這麼深化社區營造的工作，靠的不是政府單位，而是當時的民間，學界、業界、政界團體，花很多時間把這些經驗帶給大家，開了很多討論會，也開展很多工作機會，由各種專業、學界、業界，一起去推動，才完成社區營造。因為這些努力，所以可以深化台灣 20 年的社區營造工作，我相信地方創生也會是這樣，政府跑在後面，但我們民間和學界必須要跑在前面，繼續往前走下去，謝謝。

主持人 陳玉華副教授：

我也簡短分享我的觀察。事實上，從政府組織角色定位來看，國發會應該要很有統整的能力，但現在看起來它要影響其他部會的能力有點弱化，這才是目前比較大的問題。另外，像剛陳副總經理所講，交通建設費用很多，農村再生基金也很多，如何去把這些資源盤整起來，我覺得在座各位都很有動力跟能力去發聲和嘗試。另外再回應一件事，我們現在一直看日本案例，覺得她們非常好，但其實日本人來台灣看，也覺得台灣非常有動力，尤其是在基層的部分。所以，我們不應該妄自菲薄的，因為我們也有很多做得不錯的地方。如何把這些已有的基礎結合，以由下往上的方式來發動，我覺得可能也是一個機會。

我再稍微利用這個機會做一個介紹。這個場次是楊懋春貞德紀念基金會贊助的一個活動，這個基金會一直長期在獎助碩博士論文，希望大家針對台灣的鄉村發展、農業發展、文化保存進行相關研究。所以如果大家有培養一些新的人力做這相關的論文，不管是在論文計畫的階段，還是已經寫完論文，都歡迎來申請論文獎助。今天的會議非常高興各位參與，有相關的意見都可以持續跟前面三位講者交換一些經驗分享，讓地方創生計畫可以發展的更好，謝謝。

◇ 台灣農村發展關鍵議題

主持人：黃琦恩 (社團法人台灣城鄉發展學會執行長)

台灣的農村創新行動經驗觀察 / 鍾怡婷 (中研院社會研究所 博士後研究員)

台灣鄉村發展關鍵議題觀察報告 / 陳玠廷 (農業政策研究中心 副研究員)

與談人：楊志彬(全國社區大學促進會 秘書長)

主持人黃琦恩 執行長：

這個場次是討論對台灣農業與農村的觀察，分別由中研院社會所的鍾怡婷和農政中心的陳玠廷，以他們過去這段時間進行的研究和討論活動成果，跟大家分享他們的研究所得和觀察。最後再請全國大學促進會的楊志彬秘書長，以他們過去這年承接農委會相關計畫和舉辦討論活動的一些經驗，回應前面兩位講者的內容，進行與談。現在先請鍾怡婷研究員。



中央研究院社會學研究所 鍾怡婷博士後研究員：

因為過去長期對於台灣農村的發展缺乏比較全面性的調查研究，也造成在相關政策的規劃與施展上，缺乏紮實的根據。所以才會有這樣一個想法，在去年時農委會委

託中研院針對這個主題，進行比較全面性的研究。在中研院裡面有社會所、台史所跟歷史語言研究所三個所一起合作。社會所主要針對的主題是人口、社會跟經濟的面向。在這個時代要了解農村，就不能只是像過去一樣，只對農村現況或問題診斷，而要回答新的問題，就是台灣的農村真的沒有活力嗎？台灣的農村真的只能從國外去學習新的東西來複製嗎？我們有沒有辦法找到自己的、地方在地的回應跟動能？這是在我們這個社會所的研究計畫裡所思考的事情。

我今天分享的題目有點不一樣，把創生變成創新。創新到底又是什麼？待會我會來跟大家談談這件事情。在剛剛這麼大的脈絡下，我們在社會所裡面有一個比較專題性的探索調查，就是談台灣農村的社會創新，怎麼用這個概念找到台灣農村的能動性。

首先，我們還是要先看一下，到底台灣農村的現況是什麼樣子。從幾個基本的數據來看，包括台灣的農牧戶戶數、農業就業人口、耕地面積、平均每戶耕地面積，還有農業占總 GDP 的比例等等，很容易會認為發現台灣的農業好像是很沒有國際競爭力、沒有活力的狀況。而以農業為主的農村，恐怕也是因為這樣子，帶來一種衰退、蕭條的現象。我們將台灣農業與農村的發展分為三個階段，從 1950 到 1972 是第一階段，第二個階段是 1973 到 2002，第三個階段是 2003 到 2017 年。第一個階段就是土地改革之後，台灣的農村欣欣向榮，自耕農覺得可以靠農業帶來家庭經濟的翻轉。1972 年是一個分段點，發布了一個新的政策「加速農村建設九大措施」。當時這個政策會提出，也是因為台灣農村的農業經濟開始走下坡了，佔 GDP 比例開始慢慢變少、出口比例也變少，所以政府就推出一個拯救農村的計畫政策。但是，在這之後的三十年，農村或是農業的狀況其實還是一樣處於越來越衰退的情況。

到了最近，農業就業人口大概只佔台灣總就業人口的 5%，農牧戶戶數反而沒有減少這麼多。再來就是平均耕地面積，其實平均每一戶的耕地面積是在變小的。就是平均耕地面積偏小，這是在台灣大家一直覺得存在的問題。如果台日韓這三個國家來比較，我們在 0.5 公頃以下的農戶數，跟 0.5 公頃到 1 公頃，以及 1 公頃到 3 公頃，或者

是更多 3 公頃以上的農牧戶的比例，三個國家比起來可以看得出來，在日本因為這幾年開始做一些集落移農，把要放棄耕作的小耕地集中起來。所以日本在 0.5 公頃以下的農牧戶比台灣跟韓國還要少很多。台灣是 0.5 公頃以下的農牧戶佔得多數，大約有一半。這些都是我們認為台灣的農村、農業基本條件很差的原因，認為小農就沒有競爭力。

也是拜地方創生之賜，大家開始覺得資料建構很重要。我昨天在找一些新的圖，發現主計總處開始也做資料視覺化。可以看到在他們的系統裡面已經可以在農林漁牧普查和幾個主題已經有視覺化的呈現。從圖面資料可以看得出來，台灣的農牧業現在還是以稻作為主，佔了 36.7%，再來是果樹根蔬菜。我們以為水稻產業是很賺錢，可是其實比例是很少的。耕地面積的比例用柱狀圖來看就會看得比較清楚。這顯示出台灣在 1970 年代之後，其實是出現去農化的現象。但這幾年的農業政策是期待吸引新的年輕人回來務農，是想要讓農業重新復甦的政策思維。只是，我們也可以看到在新自由主義底下，農業的 GDP 佔比是一直在下降，現在只佔了 1.72%，農牧戶的戶數也沒有再增加，平均耕地面積也是減少。這些都是這幾年的農業現象與脈絡。

但另一方面，我們也看到農業再復甦的情況其實也有出現。尤其是像這幾年出現一些以企業、法人模式在運作的一種農業體。從 2000 年到 2017 年，以法人組織運作的農業單位，可能是公司或合作社，從 617 個變成 1326 個，同時青年農民也持續增加進到農業部門。我們也觀察到，其實農村每個時期都會有人回鄉去務農，這跟失業率是有一點關係的。我們在田野訪談過程裡也發現，尤其是在 2009 年失業率高達 5% 時，很多人是在這個時間點回來的。在這幾個階段中，農村陸陸續續都有人回到故鄉。那，到底農村是一個要被拯救的地方，還是其實是農村拯救了都市的失業人口？我覺得這是我們翻轉對農村認識的一個起點。

這十年來，開始出現一些規模化經營的情況，慢慢地比 1970 年代還要更好。1970 年時，台大農推系對農家做意見調查，問他們願不願意把土地租給別人，或賣給別人擴大經營規模，那時候大家的意願是很低的。但這幾年擴大規模的情況已經慢慢變得

比較好一點。尤其是到彰化、雲林這幾個地方，都在小地主大佃農的政策下，真的有大佃農可以租到 40 公頃的農地，甚至到 200 公頃的農地去做耕作。原因就是休耕的越來越多，老人願意把土地放出來給他們耕作。

在這個政策下，大專業農的數字其實是持續在增加的。大概在 2015 年時，總共有 973 個農戶的平均每戶耕地面積是 16 公頃，每戶平均收入大約是 300 萬。前陣子農委會主委說農家收入 154 萬，大家都哇哇叫。確實是要哇哇叫，因為這樣子的農戶只有 973 戶。這些大專業農總共耕作的面積是一萬六千多公頃，這裡面還有很多大面積集中的耕作戶。最大的是指耕作超過 30 公頃農地的農戶，大概佔 12%，總共耕作了 44.5% 的面積。這 12% 的大農戶平均耕地面積是 60 公頃。所以，台灣還是有慢慢出現這種大規模經營的現象。但我們要問的就，大規模的經營方式真的可以帶來農村的活力嗎？會不會有別的影響？我舉毛豆產業為例。目前毛豆業者都是成立公司的，這 14 家公司的耕作面積總共是 2,743 公頃，集中在旗山、美濃跟嘉義這幾個地方。這些農戶的平均毛豆耕作農場面積是 200 公頃。這就是台灣的綠金產業。我們可以看到這些大規模的產業，其實它雇用的人數是少的，因為是機械化耕作，可以提供的工作機會是比較少的。這樣來看，大農跟小農的差別會是什麼呢？

我另外以美濃為例，美濃的南邊種毛豆，北邊種很多稻米。稻米在美濃農會的帶領之下走向品牌路線，米也賣得很好。當時農會總幹事就有遇到很多人跟他們建議說，既然米賣得那麼好，不然就農會雇用工人來大面積耕作好了，不需要跟這麼多農民契作。到底跟多少農民契作呢？一共跟 285 個農民契作，而土地坵塊有一千多塊。因此，有人就建議說，比起要管理這麼多的農民，為什麼不採取農會契作？但美濃農會總幹事覺得，如果農會採取契作，是不是這 285 個農民就失業了，他們可能就被迫跟小孩一起移居到城市裡。雖然他們是老人，但他們還是想要住在農村，不想要移到都市跟小孩住。這些故事其實可以讓大家一起思考一個問題，雖然大規模耕作可以帶來經濟效益，但會不會因為大規模耕作導致地區的人口變少，而人口變少之後地方還有活力

嗎？這是我們在探討大規模耕作與小規模耕作的模式中，想要深入思考的問題。

但是我也沒有說，大規模耕作一定不可能帶來農村有活力，池上就是一個很特別的反例。而在這樣的脈絡下，我們想要更深入去問的是，在我們農產品市場已經對國際開放、走向自由貿易，國家保護又一直在撤場的情況下，其實是私人企業在管制我們農產品的品質。而在跨國企業一直進來的情況下，到底台灣的農村與農業是要重建什麼樣的競爭力？是價格的競爭力，還是別的競爭力？如果想要強調的是經濟發展，那有可能兼顧環境跟社會福祉嗎？因此，我們在談台灣農村的活力時，不應該只看經濟發展，而是經濟發展如何兼顧地方的社會福祉和生態環境？這也是呼應張正衡老師所提的，是不是只有一個經濟觀點？還是說不要這麼狹隘地看經濟，而是可以比較寬廣地去看它的定義與範疇。

台灣農村的結構性問題，大家多多少少都有接觸，我就不細講。回來談為什麼我們在這次調查過程中要把社會創新帶進來。這就與剛剛的所討論的，如果我們只是談經濟發展，會不會陷入一元論的發展概念？但我們其實要兼顧的是經濟、社會跟環境這三個面向。如果放寬一點來看，就會看到當代有很多新的發展模式是把社會放在經濟前面的，而台灣農村也開始出現這些現象。這是我們將這個分析框架帶進來的原因。

我舉一個簡單的例子。當我們在農村地區談經濟發展，普遍來講的策略可能是觀光，這也是現在很多的農村要作的。我前陣子聽到邱星歲說，南庄的觀光變成是很多外地人來這裡租房子、作生意，而本地人覺得這些觀光客帶來的是垃圾跟吵雜，所以本地人的店就搬走，把房子出租給外地人來作生意。這樣的地方算是活起來嗎？可能沒有，因為晚上就沒有人，早餐店可能開不起來。這也反映出，觀光導向的經濟發展策略必須考慮如何才能兼顧社會福祉跟環境生態？地方到底是想要和需要什麼樣的觀光？我們在這個計畫裡就想去看看有沒有不同的、另類的觀光模式。

社會創新的概念，簡單來講就是要看它到底跟資本主義經濟有什麼不一樣？首先是為了什麼要做這件事情？在社會創新觀點下的經濟發展目標跟用意到底是什麼？他

們怎麼樣使用生產工具？以及雇主跟勞工的關係到底是傳統還是平等的關係？更重要的是，它們有沒有創造一些社會的、公共的價值？還有就是商業的運作模式是怎麼樣？如何做治理跟決策的？

我們在談另類經濟發展時，其實是把社會創新所談的社會經濟放在核心來思考。這突顯兩個重點，一個是他們營運社會企業或社會創新活動時，是為了自己賺錢，還是為了在地的社會福祉？第二個，他們的治理模式是傳統的老闆跟董事長作決定，還是所有參與這個活動的人都可以一起作決定？這是兩大關鍵點。所以，我們利用這個框架去看台灣農村的活力時，其實要看的是傳統的農業產銷有沒有被改變？這個改變有沒有帶來地方社會的正向發展？有沒有創造公共的價值，還是只是創造了私人口袋的利潤？總結剛剛所講的兩個點就是怎麼把經濟活動社會化？怎麼把經濟活動民主化？這是我們在探討台灣農村社會創新個案時的兩個分析性概念。

去年我去了 13 個農村，我今天把其中五個比較有社會創新的個案跟大家分享。這五個地區有種稻、種竹筍、鳳梨、還有種茶的。我們想要去看的去問的是，稻農跟下游的銷售體系，有沒有重新建立一個新的關係？在建立新的關係時，有沒有帶來公共價值？就是有沒有公基金作回饋？再來就是有什麼共同利用、共同經營、共同分享的集體行動經驗可以分享？最後就是我們也會看他們內部的治理模式有沒有改變？

在這些案例中，池上很特別的是，它們的競爭力來自於地方品牌，以地名作為一個品牌。再來的重點是他們作總量管制，就是池上的土地數量固定，規定每公頃的農地稻米生產只能 7200 公斤，再多的部分糧商就不收購。這當然也可以說是資本主義的操作，就是「限量最貴」的策略。但池上這樣的作法，核心目標是要維持品質。他們每包米上都會有標章，標章是糧商出錢去買，一張兩塊錢，收入是進到鄉公所裡面，一年的收入大概是 300 萬。這個收入除了支應相關支出之外還會有盈餘，盈餘就在鄉公所的支出中作再分配。這個可能就跟剛剛蔡侑霖老師所提到的問題有關，就是經濟收入怎麼作再分配的。

再來就是他們的知識共享，這些稻農不是互相競爭的關係，而是互相提升品質的互惠關係。但可惜的就是在治理模式上，我們看到的還是比較傳統的方式，以糧商跟鄉公所為最主要的決策者，稻農沒有參與到這個決策過程中。

第二個要講的是斗南。我們去訪談時主要是去看他們的烏殼綠竹筍產業。他們的綠竹筍有個產銷班，裡面有安定基金的制度。就是送共同運銷賣出後，有一些比例要回到班裡做公基金，就成為安定基金。安定基金的用途，其實就是在價格下跌時，用來補足賣出價格跟市場最高價之間的落差，藉以穩定共同產銷關係。因為農民的個性是今天拍賣市場價格低，就會轉出售給出價較高的販仔，如果是這樣，產銷班就很容易解體。因此，安定基金的另一個作用，就是維持這個產銷團隊可以好好運作。這種產銷班的制度其實是有點類似合作社的。因為它的機械和設備都有共同利用的性質。只是，他們也會認為這種作法並不叫創新，因為 1980 年代李登輝提出「八萬農業建設大軍」時就有這樣的政策構想，希望產銷班要在共同運銷的金額裡面，有 1% 進到公基金裡面去。所以，這種共同資金的集結或合作行動，以及資材的共同利用，在 1980 年代時就有試著推出，只是最後能堅守的並不多。這是在斗南案例中，也許之後還要再比較深入了解的課題。

最後想跟大家分享的課題是，到底這個動力的來源是什麼？為什麼他們能作出這樣的行動？這個主題可能跟今天大家關心的創生議題比較有關，就是關鍵的行動者是誰、他們有什麼樣的特質？我們可以看到很特別的是，這些人的創新動能來自他們不是傳統的農民。比如說池上的案例，他們是鄉村教師，因此會引進一些新的概念。鄉長是外地人，他是在台北考上公務員後，決定要到東部有火車站的小鄉鎮去工作，所以就選了池上。斗南農會的兩位主要工作人員是本地人，但也都曾經在外地工作過，所以有辦法接受新的概念。這些關鍵行動者的特質就是他們不是傳統的農民，他們可能會有一些新的想法，屬於比較異質的人口，就是跟傳統農村的居民對農村和農業發展有不一樣的想像。

在社會創新裡很重要的就是怎麼樣找到集體創新行動的可能性？現在有很多成功案例是個人層次，但是個人層次怎麼推向比較集體的、公共的價值，就需要去看集體行動的產生，怎樣用集體的方式來滿足地方的需求。所以我們更需要去看行動者是怎麼合作的，而這個合作可能不是單一的橫向合作而已，有時候是垂直上下游的合作，或是整合成為網絡式的合作，內部跟外部的合作。我們想看到的是當代台灣農村是否出現新的合作模式。再來就是從這些個案裡去提煉，找到某個可以對未來有貢獻的內容，像是整體結構的改變跟轉型。

核心的思考還是在於經濟活動除了帶來收入之外，它背後的社會目標有沒有達成？如果不存在社會目標，或者是目標歪了，只想到賺錢而不在乎社會需求，這類的個案可能就是屬於非社會創新的類別。目前來看，經濟活動的民主化是比較難找到的，我想這應該就是在我們自己的文化中比較困難的。這個目標未來可以怎樣達成，也許我們可以從現有的一些成功個案中吸取經驗。

我覺得台灣農村的社會創新，最困難的是怎麼去挑戰私有產權制的問題。這個問題在農村之所特別關鍵的是，因為我們期待是土地的集結，就是土地不要再作零細利用，而是要合作，特別是土地利用的合作。但這會挑戰到農民對於土地所有權的想法，因為他們不願意把使用權放出來，甚至只是破壞田埂，讓土地可以大規模利用。第二個問題是房子，年輕人回鄉居住最開始面對的挑戰是要怎麼租到房子。可是，很多老房子或三合院可能是三百個產權人共有的，所以沒有辦法釋出租用，或是租了也不可能整修利用。這種農村裡的私有產權思維和邏輯怎麼突破，或是現在有沒有特別的案例可以學習的，這也是我們在這計畫裡想要持續關心的。

最後從創新能動性的來源來看，目前看起來有四類的人是很關鍵的，就是：從城市移到鄉村的人、原先住農村而後外出回鄉的、本來不是務農但想要務農的人，或是農二代的。這裡面還包括他是青年或是退休者，因為也看得到很多退休者回到故鄉後帶來一些新的活力。很重要的是，這些人要產生動能，就必須跟在地社會互動。但也

有住在地方而只做自己的，因為只單純地想享受農村的好山好水而已，跟在地社會沒有產生關聯。這一類在宜蘭或美濃有很多，他們在好山好水的地區建立第二個居所，而這些都市移居者跟在地社會沒有任何關聯，所以也不會產生任何的動能。這些新成員跟在地社會互動後的另一個關鍵是怎麼重建地方意識跟地方認同。有地方意識與認同之後，接下來自己就會去發動、去尋找資源來實踐自己想要作的事情。所以，這些人移居到農村之後能不能鑲嵌在這個地方，是會不會產生動能的關鍵。

以上就是我們從去年 7、8 月開始做農村基本調查之後的一些初步發現，這些都會在今年有更深入的探討和研究，很希望能得到各位的建議跟回應，或者提供相關案例的資訊，謝謝。

主持人黃琦恩 執行長：

謝謝怡婷，接下來請玠廷來分享。玠廷也是我們這次一起去日本參訪的夥伴，他等一下分享還是會回應早上日本政策對我們的啟示，另外也會從過去台灣政策脈絡的變化來分析。



農業政策研究中心 陳玠廷 副研究員

謝謝主持人，大家午安，我是陳玠廷。我今天會從一個比較不一樣的角度來跟大家分享。因為主辦單位要我講創新，包況地方創生、社會創新。所以，我就訂了一個題目叫「太陽底下沒有新鮮事」，談談我過去這一年多來在台灣各地看到的一些狀況。之所以會有的這些分享的材料，主要是因為我工作的關係，因為農再辦和農村發展基金會的支持，去年陸陸續續在台灣各地辦了很多關於鄉村發展、農村發展等等一些議題的座談會，有機會實際到第一線去和大家討論實踐經驗，把他們的經驗做一些收集和歸納。

今年是地方創生元年，所以每到一個地方大家就會開始去談或問什麼叫地方創生？好像突然有一個東西橫空出世，然後大家要去符合這樣的政策。但大家仔細看地方創生的內涵或政策脈絡，就像早上張正衡老師跟大家分享的，即使地方創生在日本算是一個新的政策，但這個政策下的很多政策工具，都是從過去就一直在推動的，都對應的他們想要解決的問題。這些問題都是日本社會長久以來一直在關注，難道這在台灣社會不存在嗎？各位都是關心農村的夥伴，都很清楚不是這樣。

如果我們從政策的角度來去看台灣從二次戰後一路以來對農村政策資源的投入和政策發展的過程，就會發現每過一段時間，就會因應那時候社會的狀況對農村提出實踐的需求，好像是把農村當成一個提款機，或是把農村當作是一個想要去實踐特定國家政策的場域。例如，1950年代後要去餵飽大量增加的人口，必須要透過土地改革、農業推廣、農事技術的提升，去增加產量；到了經濟發展的階段，農村農業變成是提供經濟發展動能的場域。一路到了加入WTO之後，到了社區總體營造重新關注農村在地文化，乃至於到2008年農村再生政策出來、今年創生元年的政策出來，農村其實持續都是很多政策執行的實驗場域。所以，對很多在農村第一線工作的人來說，地方創生所談及的很多概念其實不是新的，是本來就一直有在做，只是到了今天用一個新的地方創生的概念來重新詮釋，而且國發會也有一個政策架構來推動執行。

但從我們談地方創生的人口動力和社會動力觀點來說，農村真的是一個需要被幫助的地方嗎？其實不必然。在我們到地方去跟夥伴座談的過程裡，其實可以發現很多在地就很豐富的動能持續不斷長出來。產銷組織的部份剛剛怡婷有提到，包括農會、很多在進行社會設計和社會創新的團體、鄉鎮公所、農企業等等，而返鄉的也不只青年，還有中壯年、老年、退休的人。這些人進到農村後就是農村很重要的動力來源，也持續不斷在農村裡面擾動。因此，不管是從政策角度或在地動能的角度來看，其實我都不會覺得地方創生是在台灣社會橫空出世的東西，而是長久以來就一直持續累積的過程。在這個過程裡發生什麼事呢？還有什麼有趣的議題可以提出來討論呢？

接下來我會談幾個狀況：第一個就是日本在談地方創生時，其實是有很強烈的危機感，就是限界集落、地方毀滅這樣的危機感。但我們可以問自己一個問題：台灣真的會有限界集落這樣的狀況嗎？國發會提出134個有危險的鄉鎮，可是我覺得我們還是該問問自己，台灣真的有所謂的限界集落嗎？如果有，會是一個怎樣的形式呢？

我們可以想一下，台灣空間的尺度和格局跟日本其實相差很多。在日本從東京機場出來可能坐巴士五、六個小時才會到比較鄉下的地方，沿路上看到的風景都是很類

似的風景。但在台灣，開車半小時就可以從信義計畫區到平溪，從一個很繁榮的地方到一個很偏僻的地方。按照這個空間尺度，我們真的會出現限界集落嗎？再舉一個例子，早上國發會在談地方創生的願景是均衡臺灣、人口均衡分布發展。如果是這樣，那會不會出現一個狀況是「人進來，貨出去，結果地方不見了」。地方不見了不是指這個地方在地圖上不見了，而是因為各式各樣的發展影響，「地方」再也不是原來的地方了。如果是這樣的均衡發展，那還會是我們想要的發展嗎？或是說地方的人真的想要這樣的發展結果嗎？

在這一系列很多政策進到農村的過程裡，農村也成為一個普受關注的空間。越來越多的計畫和實踐活動進到農村，也有各式各樣的行動者來到農村。只是，在這樣的過程中，農村能夠維持發展的主體性嗎？還是會被各式各樣不同的計畫和人所影響，最後導致人進來、貨出去，結果地方不見了？這會不會是台灣版限界集落會出現的狀況？這是在跟地方互動討論的過程中，地方夥伴會提到的一個擔憂。

我另外舉一個例子，我們在鄉村社會學常討論和定義一個概念叫「鄉村性」，簡單來說就是要描述一個鄉村空間，談到我們之所以能夠去描述這個地方叫鄉村，是因為他具備某些特性。在學術討論裡有各式各樣的指標，人口、產業、公共服務距離相關等等的指標，但我們可以用一個很簡單的概念，這是我在新竹苗栗地區辦座談會時一個夥伴跟我提到的，他說：「農村是認識客家庄的好所在，如果農村不見了那麼乘載客家文化的客庄也會不見」。我們從他的憂慮可以問自己一個問題，那「鄉村性」到底是什麼呢？也許可以換個方式想，我們在談鄉村發展時，有哪些元素如果抽離掉了，我們期待和想像中的農村可能就不見了？這些元素可能就是我們必須要重新認識或保存的元素。也許我們可以用這個角度去思考，我們地方創生要保留和創造的到底是哪些東西？

另外回應從今天早上到剛才怡婷的討論中，其實大家都在談一個問題，各式各樣的人要回來農村時，會遇到什麼問題。其實我們在各地區做一些訪談和座談會的過程

中，會發現許多有趣的問題。很多回到農村裡的人，不管是從農也好，或是在這個地方生活，其實心裡的負擔是很大的，是難以承受之重。為什麼會這樣呢？

大家都覺得農村出代誌，有各式各樣的問題，所以會期待有某種萬靈藥、解方，可以解決農村長年的陳疴舊疾。這些進到農村裡的人，其實有一種不能夠接受成功以外成果的壓力，這些壓力也許是政策績效給他的，像是給你一百萬怎麼沒有做出當初在計畫書或合約上所寫的成果？或是滿足地方的人的期待，希望這些人回來能夠幫地方解決很多的問題。整個社會變成一個只許成功不許失敗的氛圍。

有一位訪談的夥伴說，既然是創新，就像創投一樣，就不會是只許成功不許失敗，因為那就是一個投資，沒有一個創投是穩贏不輸的，因為那都是有風險。他就講創新不一定會成功，可是他們回到農村裡，面對既有的人情壓力、世代條件差異等，卻被期待一定要成功，在這種壓力下他還能怎麼發展呢？我們在現場訪談中遇過很多是歸農夢碎的，打算包袱收一收再回到都市去。這種狀況我覺得很值得分析，因為像這種失敗的結果也是一種結果，目前從我們手邊資料來看大概有幾種，像是：對於投入產業所需的各式資本不堪負荷、面臨家裡長輩和在地社群的問題，無法進到農會或在地產銷組織等在地既有的社會團體裡，只能獨立在社區裡面工作。雖然人住在這裡，但實際上心裡和在地的距離是很遙遠的。有時候更嚴重的是和家裡的長輩、父母，在價值觀及溝通上有落差，很多時候也有理想與現實之間的落差。

大家或多或少都知道某些地方看起來像是返鄉、進鄉的聖地，有些人會提到說這些地方感覺起來比較有開放性，進來的門檻也不高，因為有許多都是新進來的人。進來很容易，因為有時候就是一股滿腔的熱血和衝動，就辭職進到農村裡面，門檻很低，但怎麼樣在這個地方活下來，需要有長期的規劃並對現況清晰的認識，才不會回來後不只沒有解決問題，還變成問題的一部分。在這個過程中，很多人會提到，雖然現在社會和政策的氛圍是非常鼓勵年輕人返鄉、進鄉，但我們有沒有想過需要哪些人回來？早上有提到日本的地方協力隊經驗，在日本，其實協力隊是公所自己要去提需求，去

向外部徵才，因此要非常清楚現在地方需要的人才是什麼、想要找什麼樣的人進來。

前面提到，回來住的人在地方生存有很多壓力，即使是已經在地準備安身立命的人，他們也會反應有很多支持系統其實是不足的。譬如說他在地方要爭取一些政策或政府資源時，很多行政窗口沒有統一，每個地方承辦窗口的態度也都不一。也有人提到不同生命狀態回到農村裡所需要的生活支持其實不太一樣。有自己回來的，有回來後打算在當地成家立業結婚生小孩的，或是回來時就帶著妻小一家人回來。他們回來後所需要的支持系統其實非常不一樣。

舉例來說，我們在花蓮富里有一場跟返鄉青年的座談，我們一開頭就問他們怎麼會回來，結果有幾個人就說因為我是長子啊，他們就自嘲說我們有一個「長子俱樂部」，可以互相吐苦水，因為有一些不足為外人道的心理壓力只有自己知道。他們就開始相互洩底，問說誰老婆要生小孩要去哪間醫院，明明在地有在地醫院，但他們就會覺得好像沒保險，所以要往花蓮市區去。從富里到花蓮市區有很遙遠的距離，而環島高鐵也都還沒蓋，在這樣的環境下有各種的壓力，生小孩的壓力、長子回來面對父母的壓力等等。所以，不同的生命歷程所需要的支持系統是很不一樣的，有生活的、情感的、產業面的，面對這些問題所需要的生活技能其實是不一樣的。

還有另一個更有趣的議題，這也是在跟地方夥伴交流時提到的，這一點真的是以前都沒有想過的。他以自身回到農村的經驗告訴我們，其實地方上有很多老農或老師傅也會感到一種焦慮，就是他的技能和農業知識，或是其他的專業技術，找不到傳人。這些人也想去找回來的這些年輕人做世代傳承，但也缺乏這樣的機制。因為我們大部分的資源其實是放在前面所提到的返鄉人身上，沒有考量到另外這群人。那他自己說，他比較幸運的是，剛好有種果樹的老師傅想要把農業技術傳授給他，所以他就找到這樣子的工作。還有另外一個現象是，很多的青農說他也很努力，但覺得自己進步的速度遠遠比不過農地消失的速度，這也是很多在地人的一種焦慮。

簡單來說，這些人需要的支持系統是很多面向且跨領域的。即使單從產業面來說，

就有土地和技術取得，也有農機、加工、通路等問題。但我們有沒有因應這些不同的規模和經營形態的農民，去建置符合他們需求的資源平台呢？如果能夠回應這些人的需求，讓他能夠在這個地方安身立命，也才能有辦法在這個地方活下來。還有，像這些長子俱樂部的成員，他們會覺得傳統上雖然回來以後要融入老人家、融入社區，但他們不見得想在廟口或是榕樹下聚會，只是農村裡到底有什麼空間可以讓這些人有聚集交流的機會呢？他們有這樣的需求，可是目前卻沒有這類的支持系統，還要靠他們自己創造出來，這也是一個問題。

還有一個問題就是「人」，這也跟前面所提到的問題有關。農村是很多人的聚集，但過去很多焦點都擺在從事農業的人，只是在農村裡也有很多非農業的、不是依靠農業生活的。怎麼讓這些彼此之間好像沒有關係的人重新串聯，進而成為發展的動力？還有一個人很誠實地講，他說大家都在鼓勵說要建立夥伴關係，但要建立夥伴關係的前提不是歃血為盟，或是彼此有熱情支持就可以，還是要很現實地去談結盟產生的利益最後要怎麼分配。一開始把話講清楚才是後續合作能否穩定的基礎。也有很多人談到我們的政策，或建議在做這些計畫時要改變談話的對象，不要一直在同溫層裡面談農業，還有很多跨出去的可能性，或許這也是要注意的地方。

最後，我用幾個跟前面所談議題有關的一些日本政策來跟大家分享。日本在談地方創生政策時，還有一個叫做關係人口的討論，談的是跟地方情感連結的強弱關聯性，把它分成幾類不同的人口。跟地方關係最弱的，就是一些可能跟地方毫無相關，或只是看了旅遊頻道報導而來這個地方觀光的這群人。還有一些人是因為有親朋好友住那邊，和這個地方相對就比較親近，最後甚至有一些因而定居在這裡。地方創生就在思考，希望怎樣把這些原本只看美食節目才知道這裡的人，讓他們進一步跟這個地方產生關係，最後定居在這裡。為此，他們進一步針對這些人做一些分類，比方說在地方停留的時間長短，以及參與這個地方經濟活動的連結度強弱。因此，有一類是都沒有關係，住的時間也短，跟地方的關係也弱，到有一類是住在這個地方的時間很長，但

跟地方的連接很弱，像是來買地蓋農舍、蓋別墅，居住的時間可能很長，只是為了滿足自己所追求的生活風格，但其實跟地方的關聯性很弱。另外也有一些人是住在這個地方的時間不長，可是跟社區的連結很高，比方說替代役，或是被派到某個偏鄉學校的老師，只住兩年但跟當地有密集的互動，或是有一些計畫的顧問團隊，為了幫忙寫計畫書去申請政府資源，就會來這邊住個兩個禮拜，又需要感覺跟社區變得很熟。最後，有一些人是住的時間很長，在社區的涉入時間也高。把這些不同的人盤點出來之後，就可以去看要怎麼規劃行動策略了，如何一步步去分析到底是要怎麼樣的人進來，以及有沒有辦法把這些不同的關係人口盤點出來。這只是日本的做法之一。

另外一個就是談六級產業。六級產業的問題在於，雖然我們都知道說初級產業的產品如果透過加工、行銷後，產品的經濟價值會提高，但問題是增加的價值由誰獲得？是農民還是業者？最需要價值的人是農民而不是業者。因此，日本在談六級產業化時，在相應的制度上會有比較新的出資結構設計，類似鼓勵成立公司，政府提供上限 50% 的補助，這是讓生產者農民成為經營主體的一種措施，以合作的型態來推動。另外的 50% 希望農林漁業者，讓他們出資結構比一起合作的業者來得高，這樣可以引導運作的主軸維持在農林水產業，而且最後分潤可以有比較多回饋到農業生產者身上。這是日本在制度上的一個設計。我簡短地從對台灣的一些觀察跟日本政策來分享，我覺得這可以提供我們一些新的想法。謝謝大家。

主持人黃琦恩 執行長：

謝謝玠廷，接下來先請楊志彬秘書長做簡短的股份。



全國社區大學促進會 楊志彬 秘書長：

我想大家今天來參加，很大的動機之一就是先了解地方創生元年。地方創生在這兩年變成很夯的名詞。我去年就開始想，假設社區營造是花了二十年的時間讓大家慢慢熟悉，那地方創生是在什麼樣的文化動力之下，可以在這兩年之內這麼快地被接受，快速地被置入到各式各樣的場域裡。很多人會跟我說，那是因為我的同溫層而讓我有這些錯誤的印象。但即便是在我的同溫層裡，相較於二十年前的社區營造經驗，的確是快了很多。那麼，整個社會的動力到底是在哪裡？今天很多人是因為想要了解地方創生而來，接下來這場重要的論點應該是我們現在以農村、農業思考為本位，包括前兩位所談的農村的社會創新或多元支持系統，這些放在地方創生的政策脈絡之中又會如何變化？最淺的一個層次就是觀察農業的 GDP 和就業人口，在未來地方創生政策推動過程中是否會增加。從剛才的分析可以看到，這幾年大農漸漸集結，影響力正在增加，那地方創生對這些大農的影響又是如何？另一方面，我們寄望的小農和小農帶來的社會創新，在地方創生的推動過程中又可以得到什麼好處？把剛剛玠廷講的再直白一點，我們所希望的價值能不能在地方創生中佔據若干位置？我個人是很好奇的，或

許我們可以在這上面再爬梳一下、蒐集更多數據。

接著是我個人的興趣。我從三年前開始參與農委會對農再的檢討，要轉型成新農再，這三年每年都會在各地辦一些跟青農朋友的座談。我看到國家很努力地想在青農朋友身上做投資，希望未來青農能夠帶動農村和農業的發展。然而，我們很重視以小農為創新群聚帶動的這股力量，和國家主流的政策執行之間，存在著相當高的不信任感，這之中的誤會甚至讓彼此的力量減弱。這個問題如果不處理，我覺得也不是國家之福。所以，在這裡要問的是，「地方創生」作為一個性質模糊的政策，如何減少既有的不信任關係？怎麼做能有助於建立互動的橋樑？第二個是政策如何與以小農為主的創新群聚形成對接關係，這個關係如何有效建立？我們看得到需求和機會，但這件事情到底要如何處理？在座談會的經驗裡，很多小農，不管他是正在苦苦掙扎，或是已經過了幾年稍微穩定的，他們很直接地說國家不管或許是最好的事。這或許是很有智慧的心得，但整體來看我覺得是一個更大的考驗。

我自己在思考這件事時，第一個層次的想法是國家適合做什麼事？今天野村的陳副總經理所提出的觀點，也許跟在座的我們有很多需要再辯論之處，但他提了一個角度倒是蠻好的，就是國家到底做些什麼？上位政策結構的盤點、整體問題的重新確認、中央跟縣市在鄉鎮問題上的施力角色等等，我想這些都是今天國發會的說明中所忽略了他們在國土計畫中所扮演的角色。不該忘記的是，地方創生跟國土計畫是要同時推動的。假設這個問題不處理，我會覺得國發會對於台灣人口數樣的維持目標，就會難以解釋其合理性。到底人口在一千八百萬、兩千萬，或是兩千三百萬，分別對台灣所產生的優缺憾負擔是如何？很多環保團體會說降到一千八百萬或更低對台灣是好事啊！而這樣的人口目標又對 134 個優先區裡頭的人口配置，應該產生什麼指引關係？

八八水災後，對解決國土的脆弱性問題有很多新的想法。但當時遇上原住民運動興起，加上大家沒有想好，所以整個就又放下了。類似像這樣課題，我覺得可以在地方創生政策中做更上位的思考。甚至具體來講，我記得吳勁毅在全國農業會議裡頭曾

經提到六級農業的空間整備，這也不是鄉鎮或縣市層級可以處理的，應該是國家層級先在這上面有一些想法，然後才能再往下推動執行。這兩年我們有切身之痛，可以瞭解一個立意良好的政策如果沒有同步處理治理層次的創新，常常就會打折扣。這幾年有很多 NPO 加入政策推動中，但因為執行機制沒有同步處理和變革，所以大家身上都背負了許多的傷痕。

剛剛聽下來，未來國發會推動地方創生的主體是放在鄉鎮。我想大家應該也很認真地在思考這件事情，因為台灣的政治環境一直是強調地方自治、授權地方，總認為你要給他機會他才能成長。但如果從台灣的派系政治和鄉鎮地方的執政經驗來看，以鄉鎮為主體是不是目前地方創生最好的推動策略？我試著從我參與比較深的社區營造經驗來回顧一下我的理解。台灣從 1994 年開始談社造，如果沒有 1999 年 921 大地震的經驗，台灣的社造或許不是現在我們所認識的社造，說不定十年後就沒了。但 921 大地震打開制度的空間，鬆動了中部的地方派系力量。所以當時台灣很多中央和各地方的人才進到中部災區，開始有機會實驗很多的制度。我們現在或許會覺得社造中心不是一個很進步的制度，但在當時是那樣的機會下，社造中心拿掉的是地方鄉鎮分配資源的能力，因為是從 921 基金會直接到社造中心再到地方。接下來謝長廷時期的六星計畫，完成了中間的部會整合後，開始要處理地方資源的對接，當時就考慮過鄉鎮、鄉鎮的市立圖書館、也短暫考慮過大學，現在的大學 USR 事實上早在六星計畫時就思考過。但這些東西都有地方既有脈絡下的困難處，所以後來就變成地方文化生活圈，以地方文化館為蛋黃的生活圈，只是生活圈是個更模糊的想法。這反映出，從中央社區營造、六星計畫一直到地方社造中心，台灣一直找不到一個基盤適合的對接窗口和治理機制。我們現在也沒有為此特別做過什麼努力，台灣基層政策的民主也沒走到多前進的地方，但現在就要把地方創生這個具有高度複雜性的政策放到地方，由鄉鎮來做計畫整合，這件事情恐怕很令人擔心。再來，如果某個強勢鄉鎮具有非常利益導向的想法，在這其中就會產生很多關係扭曲和政治偏差。

更積極地講，剛剛陳玠廷講到多元的支持系統，這也是我們這兩三年在很多地方跑的時候，發現農委會在所謂農村生計、經濟為主導的青農支持系統外，完全忽略了社會情感、文化的支持系統。需要有這些系統同時發揮作用，才能撐起一個進步的社群群聚。但這類事情鄉鎮公所怎麼做得來？在這件事情上鄉鎮市政府或許不可或缺，可以有一兩個或更多的示範作用，但應該要有雙軌或其他模式來補足推動上可預見的不足。到底有沒有一個能夠治理和經營網絡組織的模式可以來幫忙？我去日本考察的時候，看到很多日本的大學，在以鄉鎮為層級的範疇裡會建立跟創生有關的學習機構。有博士後研究人員駐點結合地方創生工作隊，他在這個地方扮演著在地知識集結以及在地培訓的角色，也對在地的網絡治理和經營有某種支持的作用。

第二件事情就是台灣農村陣線在成立一開始就有過的想法，就是有沒有可能將農再基金拿出一部分，以鄉鎮為單位，廣設鄉鎮層級的農村發展工作室，而工作室的任務就是不斷做深入的農村調查和穿針引線的工作，並且持續和各階層的農友對話。如果能同時創設這樣的機制，應該會對以鄉鎮為平台的治理成果有所幫助。換言之，這樣的生態系統應該同時建立，而不是放在既有的鄉鎮系統裡頭。這是我對早上聽到現在所特別關心的事情。如果我們從農村社會創新的需求與條件來看，那或許有些東西會更清楚而不是被混淆。

最後談一下我個人對地方創生的看法。大家經歷了早上的討論，中午吃飯的時候，感覺有不少朋友好像對地方創生完全失去信心。但我自己是這樣看待的，我看到的是社會的情感面。地創生之所以在這兩年被這麼多人重視或注意，代表我們有哪裡缺乏了，所以我們寄望於這個政策。因此，我們要想想這個政策相較於社造或其他政策，有什麼不同之處，以至於大家還有興趣去談。我相信如果今天談的是前瞻計畫政策，應該在場有一半的人都不會來。

我覺得很酷的地方在於是以地方為主體，是很清楚地要想盡各種辦法把一些政策交代給地方的層級，把地方做起來，我覺得這在價值上是更明確的。第二個是他脫離

以社區為單元。我覺得過去的社造太重視社區，讓社區的單元限制了提案的範疇，沒辦法解決太多問題。現在提上來以鄉鎮為單元，或者是以跨鄉鎮為一個單元，這個很 OK，我覺得這也是一種進步。第三個事情是我不排斥以這個政策來面對地方經濟問題。雖然回到農村去需要多元的支持系統，但核心的經濟問題還是要面對。這幾年的農村社會創新中很棒的一件事情，就是找到一些方法可以讓經濟運作起來。如果我們再把它講得更明確一點，這種經濟就是社會經濟，我覺得這樣就更好。

所以對於我來說，地方創生之所以和社造不同，或者說他所承襲的過去 20 幾年累積下來的一些優勢基礎，到了今天變成一個爭奪戰，關鍵在於如何把地方創生盡量往進步的概念挪移。我覺得這些挪移有三軸線，一是社群關係的凝聚，二是地方資源活化，這些都是社造就在處理的事情。第三個是把社會經濟做起來，讓這些東西可以產生正向循環。地方創生或許就是未來的戰場。因此，當我們從這裡回頭來看，傳統的鄉鎮或許不足以承擔這樣的責任，而國家在這個面向上是否還是缺席？或是需要做一些補強？這些就是我的發問，或許待會有機會可以聽聽大家的一些想法，謝謝。

主持人黃琦恩 執行長：

謝謝秘書長，主辦單位說我們這一場到三點，那我們等一下開放大概三個問題然後再請在座三位來做回應，那請問有人要提問嗎？

黃仁志 主任：

我這陣子的觀察是對於「地方創生」這個詞彙，各自想像的內涵和指涉其實非常多樣。但我比較好奇的是，大家所指涉的地方創生，跟過去所談的農村發展政策、地方發展政策這些詞彙，或是政策所指涉的內涵，除了要人回來之外，到底對地方的發展或創生定義之間，有沒有一些比較明顯的差異點可供辨認，或是以此作為未來重新規劃策略的方向指引和基礎？想請教三位與談人的觀察是什麼？或是今天現場來參加的各位也可以幫忙解惑一下。

蔡培慧 立委：

關於名詞的問題可以再加一個，就是什麼是「地方」？我覺得我們長期以來對地方的思考，往往忽略在地方運作的仕紳角色。我講一個例子，大概兩年多前我們整個村作醮，那時候有一個六十幾歲算是我阿姨輩的阿桑跟我說他要去值班，因為在他們的祭祀系統裡面，誰是爐主，誰要做什麼事情，甚至社區的媽媽的想法，像是因為他們覺得那個神壇是不能讓貓狗或其他異物爬上去，所以他們晚上要值班等等，都沒有很直接地對大。這件事情讓我有很深的感觸，就是我們會用公民社會、志工，或是用種種想像去思考地方社會的運作，然後就想要把這個制度套進農村、漁村或是原住民部落裡，卻忽略他原本運作的邏輯。

第二個跟我一開始想做的農業研究有關，就是檳榔的菁仔。因為到今天我們都還在處理農業產銷的問題，盛產的時候價格跌、減產時價格又飆漲。可是菁仔從採購開始就已經規劃旺季時收的是品質比較好的，淡季時是連品質不好的也收。只是他們每個月聚會是不讓我去的，因為他們怕我去做研究會造成政府來查帳。我要說的事情是，這些地方應運而生的組織體系脈絡、宗廟系統、仕紳邏輯，和農業的產銷體系是什麼？我覺得我們也要花時間去了解這些是什麼情況。

陳玠廷 副研究員：

感覺今天大家都喜歡問很大的問題。我還是回到一個想法來談。日本地方創生底下的政策工具，其實是本來就存在的，每個政策工具都有他想要解決的問題，像地方協力隊要解決地方發展時的人力不足問題、六級產業化想要解決傳統農漁山村在經濟活力的不足，因而設計出一些相應的政策工具，這些都一直持續在做。地方創生當然有它出現的背景，但它出來之後並沒有把過去做的這些事情全部都卡掉。像是說從現在開始就把地方協力隊都變成地方創生的工具，這是跟台灣經驗比較不一樣的地方。在台灣可能我們比較習慣是今天有一個新的東西就把前面的否決掉，像是今天是地方創生元年所以就把農村再生都取代掉，用地方創生來做，我們習慣的做法大概是這樣，

而比較不會是從一個大的政策框架底下去盤點哪些政策工具是本來就已經在做的，而與這項政策相符的計畫或相關所需求的做法，我們把它放進這個架構裡面，再重新去思考、滾動檢討讓計畫可以如何去對應到最上位的新政策，這之間還需要的調整是什麼？這是在台灣我們比較不習慣做的事。

在台灣另一個比較常發現的問題是，以農業領域來說，農業的問題非常多，但我們每出現一個新的政策工具時，我們就希望它變成是農業基本法，藉此把我們面對的所有農業問題都解決掉。所以，當年在談農村再生的時候，大家會覺得說農村再生怎麼做這些事情呢？產銷問題也要解決吧？結果農村再生條例就被期待是一個農業基本法。這陣子在談食農教育法時也出現類似的狀況，舉辦各地公聽會時，每個人都把他實際在農業領域遇到的問題提出來，希望食農教育法能幫他解決這個問題。但這樣的期待太強人所難而且不切實際。類似的狀況我覺得也會出現在地方創生，大家就突然覺得地方創生是一帖解決臺灣國家未來發展問題的萬靈丹，做下去之後就像賣藥的在吹噓，不管你有什麼問題吃這帖藥吃下去就會好一樣。這是在思考這個政策時我所觀察到的一個狀況。

至於到底要怎麼解決，我覺得應該還是要回過頭來看我們到底怎麼去思考這件事情。舉一個例子好了，我們在辦座談會時有到東石的嘉義永續發展協會去做訪談，那時候的吳淑芳理事長過去是農業推廣員出身，她跟我們分享過去在農會、在投入 NGO、後來又做農村再生的心路歷程。她得到一個結論是要做這件事情，本來就是要從整體的角度來看，很難去切割說做這件事情只有做共識的凝聚，然後不去談產業，也不是說只談產業而不談硬體建設，她認為這本來就是一個整體的東西。但她在分享的過程中也提到，她當初從一個農事推廣員進到社區發展的過程裡，她其實是被質疑的，被質疑說我們做社造就是要凝聚社區的共識，就是要來做喚醒大家對地方的認同，幹嘛去搞產業呢？這種銅臭味的東西怎麼會進到我們談社區文化的範疇裡呢？但是，如果每個人都只從自己的角度去看這些問題時，就很難從一個比較大的角度去思考。我們

在看日本的地方創生政策，其實要解決地方的問題就不是某一個部會或是某一個單位能做的，它一定是要從整體的角度去看，到底缺什麼、做了這件事情後會不會影響到這邊？只是我們都不習慣用這種角度去思考，都還是從比較本位的立場去看，而且會怕說我做這樣的事情跟你合作，我不是為人做嫁嗎？最後成果都被你收割走了，所以跨部門、跨部會的整合基本上就不可能，最後就各做各的，這大概是一點點心得。

鐘怡婷 博士後研究員：

我從什麼叫地方的問題談起。我覺得這個問題好像很短，但其實非常的複雜。我也覺得現在在談地方創生，其實是一個地方各自表述、每個人都有自己想像的狀態。但我也比較認可鄉鎮是一個要積極去改變的地方單位，因為當鄉鎮具有更好的地方自治能力時，它是一個可以讓鄉鎮社會的財富再分配進到社會福利的關鍵層級。所以，我覺得如何去介入地方的派系運作，甚至是去選鄉長好了，像是池上鄉長，因為跟在地社團有著友好關係，而且也是本地人，本來不是地方派系但卻積極進入到鄉鎮公所體系裡去做改變，我會覺得這也是一個可以去努力的方向。也就是說，即使地方本來就有各式各樣的派系，農村再生或社區營造也建立了新的派系，但不見得要把派系污名化或是把它視為不好的東西，人類社會都有不同的團體，怎麼樣讓這個團體可以合作起來往好的方向去發展，我覺得這是我對鄉鎮所採取比較樂觀的面向。

至於地方創生跟社造、農再，在農村發展這個範疇上有什麼不一樣？我們在台灣很難回答這個問題，可能要請王忠融老師分享日本有什麼不一樣。我自己的期待是，如果我們現在要談一個衰退的地方如何活化，或是在地能動性的議題，我覺得經濟活動的改變是很關鍵的。我們怎麼在創造利潤的同時，讓利潤可以重新再分配到弱勢者身上，我認為這是很關鍵的。再來就是怎樣讓經濟活動過程比較有平等參與的機會，而不是讓老闆或董事長賺錢然後只有他說的算，這是我期待可以有不一樣的地方。換言之，就是怎麼創造一個有社會創新的地方創生。我自己的觀點也沒有認為大農不好，或是小農一定好，台灣本來就是一個多元發展的狀況，只是我們要關心的是它的結果

能否真的創造公共價值，以及過程是不是漸漸具有平等參與的趨勢。或許這樣，台灣本來就存在這類具有社會創新的地方創生模式，就會跟著出現了。

楊志彬 秘書長：

我藉這個機會提一下，如何重建農村裡創新社群跟政府間的信任感，恐怕是一件很重要的事情，而且要很嚴肅地面對它，並且以創新的角度來要求社會溝通工作。社會溝通也可以是一種社會創新，這可以讓地方創生推動時，引入更多現在在農村工作具有最珍貴經驗的人進到這個政策裡。我記得三、四年前，OURs（專業者都市改革組織）曾經找了澳門的一個人來談澳門舊城區再造的社會溝通工作，花了四五年時間，用盡澳門很多的管道和力量去從事社會溝通，我是非常驚豔的。結果怎樣是另當別論，但可以把它當作是一個民主教育的機會。我覺得在台灣有時候太輕忽社會溝通的專業和嚴肅性。

對照來看，我覺得日本地方創生的三支箭裡頭，第一支箭是情報平台，如果我們可以稍微學到位，藉這個機會把現在所做的很多資料，讓這些真實的情況可以互相匯集，讓更多人可以互相參照學習，這件事情很重要。現在很多進到農村的青農朋友和農村創新工作者，事實上都是苦苦掙扎，也有很多人退出。像這樣的情報資訊工作，我認為會帶來更真實的信心。我覺得如果可以做，第一步踏這會比較實在。

以前做社會溝通和學習的專業團隊都來自於都市，像農村再生就是請外面的人進來。但將來在農村裡頭，有沒有可能讓在農村生活的人可以扮演社會溝通的角色。我還是再回到跟玠廷談了兩年的構想，農村工作站的事情有沒有可能在推動地方創生時同時推動，把它當作是鄉鎮層級決策生態系很重要的一環。謝謝！

主持人黃琦恩 執行長：：

謝謝秘書長。我回應一下剛才秘書長一直在講鄉鎮他覺得有點不可能或是怎麼樣的一個狀況，其實我們都不覺得有這麼悲觀。好幾年前，台灣城鄉發展學會已經在花

東推動營建署城鄉發展分署委託我們的一個「花東地區養生休閒及人才東移計畫」，這個計畫在這兩年就是以鄉鎮為一個平台，我們在輔導過程中也是陪伴鄉鎮公所，讓他們學習怎樣在地方跨社區去做串聯，所以其實在部分的鄉鎮裡應該也有一些基礎在。下一場就是對鄉鎮公所及地方農會的一些可能性來做分享，也許可以再就這部分多一些交流。

◇ 鄉鎮公所與農會的角色與可能性

主持人：黃仁志 (財團法人農村發展基金會 主任)

[鄉鎮公所與農會的角色和可能性：以花東地區的經驗為例 /](#)

[吳勁毅 \(社團法人台灣城鄉發展學會理事長 \)](#)

[鄉鎮公所與農會的角色和可能性：以美濃經驗為例 /](#)

[溫仲良 \(美濃農村田野學會執行理事 \)](#)

主持人黃仁志 主任：

經過上午對於國發會地方創生政策的說明、日本地方創生政策經驗的觀察分析，以及對台灣農村發展觀察分析，這個場次主要是聚焦在地方創生很重要的鄉鎮層級，談談鄉鎮究竟可以扮演什麼角色、存在那些可能性。這個場次我們邀請兩位長期深耕地方的講者，一位是吳勁毅理事長，長期從事規劃工作，而從德國取得博士學位回來之後，也一直在花東地區進行相關的地方發展和規劃工作。另一位是返鄉二十餘年的溫仲良，長期在美濃從事地方的農業和農村工作，兩位對於鄉鎮公所和農會可以扮演什麼角色，都有深入的見解。我們先請他們分享，然後再進行最後的綜合座談。先請吳勁毅理事長。



社團法人台灣城鄉發展學會 吳勁毅 理事長：

大家好，我想統計一下，有誰是住在非六都地區的請舉手。好，不到一半。那請問這些居住在非六都地區的朋友們，請問你們現在是否清楚你們縣市裡每一個鄉鎮長名字？剩一位。那再請問你居住地的鄉鎮市公所裡的課長名字，如果你知道的請舉手。沒有。親愛的大家，如果你的日常生活跟這件事情這麼遙遠，我們該怎麼談地方創生中的鄉鎮呢？

我問這個問題的意思是，我自己從 2003 年陳其南當政委開始就不斷的跟他吵，那時候大家知道吳勁毅這個人非常吵，一直吵社區營造的資源一定要透過鄉公所。所以親愛的大家，今天國發會，當年的經建會，推一個地方創生讓鄉鎮提案。對大家而言都覺得國發會瘋了，鄉鎮怎麼提得出來？但對我而言，我等了十幾年，中央政府終於願意去面對，原來鄉鎮很重要這件事終於被看見。在過去多年來，我從 2008 阿扁的年代，在中央部會參與中央政策時就不斷地在談這一點，但獲得的回覆就是鄉鎮什麼事

都不會，鄉鎮的人只會看報紙喝茶，什麼能力都沒有，20 年來什麼都沒有改變。到了今天終於有機會來談這件事情，我覺得應該正向去看待如何提升鄉鎮能力得的方法跟 know-how，而不是花時間在講鄉鎮行或不行，因為那一點都不重要。真正關鍵的是 know-how 是什麼？社區營造二、三十年下來我們也知道他有 know-how，不管喜不喜歡，社區營造是有一套方法論。鄉鎮到底有沒有可能產生這樣的方法論？我覺得今天可以有一些簡單的經驗和想法來跟大家聊這件事。

先不要管地方創生是要做什麼，回到基本的核心是可不可以回來看地方的人口結構。我們參與過各式各樣的計畫，計畫的最後一句話都會說希望創造就業機會、讓青年可以返鄉，但計畫第一頁裡有沒有好好分析過人口結構？我相信大部分都沒有。

我以我自己住的地方為例，因為除了統計數字之外，我住在地方所以能夠在地方的脈動裡頭找到可以回應跟解釋這個結構跟現象的原因。我住的地方大家看風景就知道這就是以農業為主的鄉鎮吧，花蓮的光復鄉除了農業外還能有什麼東西。那我們來看人口結構，以 40 年的時間軸來看人口金字塔，人口年齡結構大致上都差不多，但有一個現象就是十年前的 31 到 40 歲的人，跟 41 到 50 的人口數差不多，但到現在發現 31 到 40 歲的人少了一截，回顧這十年有什麼事情發生？

十年前，大概是民國 97、98 年，開始推小地主大佃農，82 歲到 87 歲，一直往下到 62 到 67 歲這一代的老人家慢慢地離農，把土地租出去，他們就成為小地主。而接手這些土地的是 42 歲到 52 歲的人，成了大佃農。換言之，經過這十年，老人家手上的土地大概都被這個年齡階層的人全接收，底下 30 幾歲的人雖然都在部落裡頭，但卻沒有農地讓他們可以透過農業維生，反映在人口結構上這邊就少了一截。再往下的 16 到 30 歲為什麼人口差不多呢？因為這個年齡層裡雖然還是有人務農，但也有自己沒有地的人。他們做的是光復鄉最大宗的「檳榔砍工」，歷屆檳榔工會的理事長都在光復鄉，現任的縣議長也是光復鄉，我們終於讓光復鄉成為花蓮縣中南區的首都。

我認為說談地方創生得先談人口結構的特性，然後去談要不要解決這個問題。再

以原住民部落為例，原住民向來很在乎傳統文化的傳承，在豐年祭的第一天會在發祥地祭祖完後跳圈圈舞。1996 年的圈圈舞是為了很大一圈，但到 2002、2003 年時，只剩下這麼一小圈，大家就可以感受到人口變動的情形。這一年後部落有非常大的反省跟檢討，覺得快要滅亡了，於是非常努力做文化復興。一直到去年，2018 年，跟我們相似年紀的人接下大會的主幹，非常努力地動員所有旅外的年輕人回來，重新圍成比較大的一圈，甚至比 1996 這群更大。可是，從人口比例來看，有半圈的人，就是所謂的 30 幾歲以下，平常都不在部落。

如果從自己原民的社會結構來看，那這樣文化到底要怎麼傳承？豐年祭的時候把人 call 回來已經非常努力了，但日常的文化傳承要在部落。如果這個年齡層平常都不在怎麼辦？所以回過頭來，這件事情要不要面對跟處理？要！那時我們討論跟決定的過程是這樣思考的，除了農業還是農業，只是要怎麼去回應這件事情？這時候產業六級化的這些事情就會開始被拉進來討論，說假設我們再怎麼樣就是田地要種東西，但希望它的產值有所改變。這個風景裡有 90% 都是水稻，其他的 10% 可能是金針花，藤心、箭筍。如果再去分析，這三類不是水稻的農作物真的能賺到錢嗎？不行，只能賺賺零用錢，沒有辦法養活一家人，所以直接的農業生產就打 X。現在只好思考水稻有沒有進到加工的其他可能性。講到這裡，大家都覺得有些事情會浮上來，就是生產米酒。

這也是拿破崙之村那個偶像劇裡在聊的事情，重點是後面要怎麼規劃啊？難道都是做吟釀。可是二級化這件事情要認真小心，因為它有它的陷阱。它的陷阱是什麼呢？因為吟釀清酒類的製酒，它的稻米不是吃飯的稻米，而是酒米，品種不一樣。換言之，我們平常想產業六級化的時候，通常就以原來基礎的農業出發，思考把一級產業種出來賣不掉的東西進入到二級或三級，但卻沒有好好想過，其實如果二級的設定是要釀酒，那在一級產業的層次就要配合種植適合釀酒的酒米。所以，這必須是以二級生產為導向的一級計畫生產，這才是真正的挑戰。要如何說服原來種水稻的人願意種酒米？酒米怎麼種？品種從哪裡來？要怎麼樣轉過去？這些都會是問題。像我們去參訪的笠

間市，他們都有認養酒米的活動，一公頃的認養價格多少錢，然後秋天的時候酒釀出來分六瓶的吟釀給你。如果沒有這樣，農民也不會想種酒米。這件事情該怎麼討論？

我覺得我們要去理解，其實從人口結構的問題去面對地方創生時，後面會有一個龐大的課題體系，一點都不簡單。但解決地方人口問題不能完全靠成功經驗的複製，而是要回到自己的文化脈絡裡。這就牽涉到早上郭處長講的地方 DNA。在部落原來的傳統就有釀酒和製作酒麴。光復製作酒麴最主要的植物是大葉田香，稍有汙染就長不出來，另外再加入其他植物，把它搗碎加上米粉弄成這些小的綠色酒麴，再經過一到兩天的發酵就變白的，然後就可以去釀酒。這一類都是家庭手工製作，但如果要讓它變成產業，就一定要經過食品檢驗這關。這樣一來，製程還是可以手作嗎？還是酒麴本身可以透過科學方法將它的菌種品系拆出來？這就是要經過討論的。到底要走哪一種路線，還是兩種生產線都要？那下決定的理由是什麼？是基於社會文化傳統還是基於產業跟就業結構呢？

一旦討論到這個層次，討論的內容就會更加複雜。這件事情為什麼重要呢，其實這件事情不是要討論地方創生才開始被注意到，而地方農改場也都有幫忙。比如說小米，大家希望小米酒可以量產，農改場就會很認真地把做台灣小米品系的分解，分出十幾種，告訴地方說台東七號最適合釀酒，於是就有原住民申請農再計畫種了一批的台東七號去釀酒，結果發現完全不會發酵，有人知道為什麼嗎？原因是台東七號這種品系，遇上家族傳統傳下來的酒麴，兩者無法結合發酵。後來就問他原來的小米酒是用什麼品種，他說是原生種，就是各種品系的混合，因為這樣所以混合後的蛋白質跟澱粉含量配這種酒麴剛好。如果特地把這種品系挑出來，然後是用化學發酵方法而不是傳統酒麴，就無法產生效果。所以，雖然農業部門有認真協助，但在這個環節又沒有好好銜接處理，結果就無法成功。所以，地方創生的意思就是要先把整個過程所牽涉的各種環節搞清楚後，再討論我們要選擇哪一條路，這樣才有可能。總之，我們光復鄉就是想往這條路走，能走多遠我也不是那麼有把握，但就試試看。

另一種加工就是啤酒。現在各地開始有很多小廠在做風味啤酒，花蓮也有，叫旦是柚何奈，就是文旦賣不掉只好拿來釀啤酒。他們開始進到一定的生產，也說可以來合作。像光復鄉太巴壠最有名的農產品就是紅糯米，用紅糯米加進去做啤酒，這也是一條出路。但如果地方只能種紅糯米給外面的人做啤酒，那在地就業機會有增加嗎？沒有。所以人口結構分析跟人口結構要面對什麼問題要放在最中間，不要歪掉。在討論發展策略時，我們很容易被其他可能性拉走。有這樣的考慮，所以才會進一步想到可不可以讓啤酒加工廠來光復設立，這樣就業機會才會留在這裡。

在這個行動過程中為什麼一定要有公所呢？我剛可以這樣快速做人口結構分析，是因為我住在那裡，對這些問題相對熟悉。但如果不是，鄉鎮公所的普查工作就扮演很重要的角色。大家可以看看農林漁牧普查的表格，很多動態變化而沒有登記要求的資訊是無法在普查過程中取得的。像小地主大佃農這件事情，十年內的土地使用有了很重要的改變，但大地主跟小佃農本身有沒有改變？大家可以想想看，當八十幾歲的老農不在了，他兒子繼承租約卻不是單一繼承，原本的單一小地主就變無數小地主，於是大佃農的地主就從「一變一」變成「一對多」。另一方是如果把地租給老大，老二就會來吵架，說為什麼不租給他。這些問題有辦法在農林漁牧普查裡反應嗎？沒辦法反應，因為沒有這個調查欄位。所以，只有在地公所去做才會有。如果跟主計處要農林漁牧普查的原本整個格式，就會發現在村里和鄰以下的各個農林漁牧戶資料欄是空白的，因為他不會給你。所以，假設以部落或村子為範圍作分析時，就只會取得這個村子整體的數字，沒有村裡面到底存在哪些差異的資訊，也就沒有辦法做更深入的分析，這就會突顯出地方鄉鎮的重要性。

為什麼呢？因為農林漁牧普查、工商普查、人口普查，這些調查是誰去做的？所有基礎資料數據都在鄉鎮公所手上。另外，還有分析時所需要的資訊，像是農林漁牧承租人的資料檔、小地主大佃農的檔案、有機農戶檔、承租大小檔，這些大大小小的資訊跟檔案都在公部門手上，有的在縣市政府，有的在鄉公所，有的在農委會。如果

是學術單位要這個資料，就只會收到一張公文上面寫基於個資法而無法提供。但如果是鄉鎮公所行文去要這個資料，就有機會拿到，或是請國發會等行政機關內部的網頁資料系統讓開放權限去調閱資料，讓行政人員有權限去取得開通資料，這才有可能。這就是我覺得為什麼鄉鎮公所很重要的原因，這是非常現實的。

大家覺得做這些人口資料分析是一個很困難的事情嗎？其實不會。我們上周二在花蓮也辦了像今天這樣的一個會議，請在座的陳玉華老師在第二天的工作坊進行人口結構分析的初步教學。因為時間短，就請陳玉華老師現場演示舉例說明。之後現場的實作也產出不少成果。像秀林鄉的朋友就分析初秀林鄉的人口特性是老人很多小孩很多，但中間年齡層的人不見了。他們研判的原因是因為秀林鄉有很多的補助和回饋金，老人福利好、新生兒生育補貼也高，所以老人和小孩都在，但中間的人跑光，因為地方就只有礦業作為主要的產業，養活不了這麼多人。順著這樣的分析，大家覺得礦業是一個沒有未來的產業。這段話聽起來有一點感覺跟進入狀況，但更重要的是這些是來參加工作坊的秀林鄉年輕公務人員站起來報告的。所以，大家不要覺得鄉鎮公所的人沒救，他們都考上公務員，大家都是知識有能力的，只是國家沒有告訴這些人員要往哪個方向和採用什麼方法、步驟。鄉鎮公所還是有機會的。

另外像花蓮市公所的公務員就報告說，花蓮市的男性出生人數從零歲開始都一直都沒有什麼改變，但到三十、四十歲的年齡層少了一截，而女性人口卻沒有改變，他在想說這到底是什麼原因。有可能是男性外出工作，也有可能是花蓮房地產太貴，大家搬去吉安落戶，所以戶籍不在花蓮市，因此花蓮市的男性人口到三、四十歲就少了一截。我的意思是，人口結構作為分析跟觀察地方社會結構特性的工具，可以有效帶動地方行政人員去思考和面對問題，這會是一個方法，這就是我剛說的面對公所的培力、提升公所在地方扮演的角色，但需要有一個 know-how 去啟動和陪伴，人口結構分析就是一個很好的可能性。我們也跟陳玉華老師預約，就是透過縣政府發公文要求公所派人來受訓，讓公所中三個主要進行普查的單位，人口普查的民政科、農林漁牧普

查的農業科、工商普查的建設科，大家一起來受訓。這些工作都無關乎鄉鎮長有沒有興趣推動創生，我們不要一開始就針對鄉長，就算鄉長說好什麼也都不會變，而是要從中間的科長跟承辦人員著手，讓他們有願意透過這樣的方法開始著手改變。

這裡頭的工具有很多，就看各位所處的社會位置是什麼。如果是在學術單位，人口結構分析是可以協助地方去討論的一部分。如果是在縣府以上的單位，公務人員的調訓跟培訓就是一個很重要的方式。如果是地方社團，就是協助他們在做這些工作規劃。像剛太巴壟的案子，其實我必須去設定，假設釀酒是一件重要的事情，他會與哪種類型的返鄉者接合？又該怎麼面對這些返鄉者來光復鄉從事跟投入這些產業？這些人會扮演什麼角色？不能再讓它只是憑靠市場機制、自由出現的事情，更重要的是要積極思考如何讓這些創新事業的上下游連結能夠連回農業。但農業也要改變生產方式，這又關係到要去找誰幫忙和如何做到？作為事業主體的酒廠，是以太巴壟股份有限公司還是合作社的形式？大家怎麼入股？這些都要認真的面對，不然等到發現它是個機會時，有資本的財團就會快速取代。接下來就是公私部門分工問題，思考誰扮演什麼角色。如果需要國家幫忙，那是哪一個部會的哪一項資源透過哪一個系統落到誰身上？這個單位要在裡頭做什麼工作？

以上就是我覺得在鄉鎮層級裡，可以透過這樣的視角往前進一步，而且可以有很多積極作戰的事情。大家不要在國發會的說明完之後就覺得創生是變創傷。當國家揮旗，有條件的人就進到鄉鎮層級去耕耘和往前走，這是我的分享，謝謝大家。

主持人 黃仁志 主任：

謝謝勁毅，那我們把握時間，接下來請仲良。我覺得大家可以從剛剛勁毅的分享裡面理解到，當我們在分析某些行動團體的時候，很容易把它區分成公部門怎樣，私部門怎樣，可是這些裡面的結構其實都還是有鬆動的可能性。當我們認知到有鬆動的可能性時，接下來就可能有新的行動策略出現。



美濃農村田野學會 溫仲良 執行理事

我是來自美濃的溫仲良。剛剛講的是以鄉鎮公所為單位，我被分配的任務是要講農會。但我從剛剛勁毅的分享裡，越聽就越產生更多的疑惑。我就先從這地方開始好了，就是今天談到社區營造到後來的農村再生，我一直有個疑惑，就是所謂的「社區」到底是怎樣的地方？我的問題是，過去我們所談的社區都是以村里為單位，而且執行單位通常都是社區發展協會這樣的角色。早期我對這件事情其實也是非常疑惑，就是為什麼我們談的社區實際上卻是村跟里這樣的單位？如果要與今天所談的鄉鎮作區別，難道就只差在空間大小而已嗎？應該不是吧。我覺得差別應該不是空間大小，但如果不是空間大小，那到底是什麼？像太巴塢就有一個很清楚的族群跟文化邊界在。

我講美濃好的。各位可能對美濃比較認識的歌手叫林生祥，他住的那個聚落我們叫竹頭角莊，在他的歌詞裡面也出現過。竹頭角莊在美濃的開發史上算是第三大莊，這個聚落有非常清楚的空間維度，以地方的三山國王廟為中心，廟前面廣場拉出大概

是兩百公尺左右的一條街，街尾是一個榕樹，就是一個空間的象徵地標，街頭街尾，然後整個聚落就圍著這條軸線這樣長出來。事實上這是一個很清楚的聚落空間，它的紋理也很容易辨視。但是他在行政上是被切成三個里，分別接北、接南跟接東。為什麼呢？因為人數。因為以前在做行政區劃時是照人數比例去劃分，比如說鄉鎮層級應該是多少人。但那個聚落因為有點半大不大，半小不小，剛好就因為人數的考量而被切成三個里。這三個里如果是在農村再生計畫的體系，就變成三個各自都申請農村再生計畫，而在執行農村再生計畫時，這三個里就變成三個社區。但三個社區談的都是同一個空間的事情。這反映出過去我們在理解地方發展時慣常使用的定義會造成什麼問題，特別是以村里去當作社區的概念。

第二個要談的是鄉鎮。還是以美濃來講。如果是以漢人整個開發、入墾的路徑，還有地方的信仰圈來看，整個美濃又可以分成三大區塊，分別是美濃的老街聚落，就是各位如果去美濃會去的那個街區，這裡是最大莊。第二大就是龍廣，龍肚，就是林生祥他們那個聚落。這兩個在清朝是兩條不同的開墾路徑。那第三個是南隆區，在美濃的南邊。南隆區在清朝時還是屬於荖濃溪的洪氾平原，就是河床地，是日本人來了以後在荖濃溪新築一個堤防，才隔出一個一千多公頃的一個新的洪氾平原，後來就變成日本的私人農場，成為一個新的墾區，向桃竹苗招佃過來。這三個區塊都有不同的開發過程，反映在文化上也有各自的信仰和宮廟、伯公團分部，各自構成一個很清楚的聚落範圍。

我家算是美濃的南隆，就是剛剛講的南邊地區。所以如果我要去街區時就會說要去美濃。雖然我自己是美濃人，但實際上我們真的生活在美濃時，並不是把自己當美濃人。我們所說的美濃人是住在市區的那些人才叫美濃人，住在龍肚龍廣這些人要去街區的時候也說要去美濃，而住美濃的人則是說他們要去龍肚。事實上他們有很清楚的一個空間區隔。但這樣的情況就出了一個問題。如果說今天我們要談鄉鎮層級的事務概念時，如果是照開發路徑、開發時間，或是信仰中心的範圍，事實上還可以分成

三大區塊。這三大區塊反映在選舉上也有各自不同的獨立認同，過去縣市還沒合併時還有所謂的鄉鎮長跟鄉民代表、鎮民代表時，都有各自的代表。到現在為止，在整個內部認同上還是有很清楚的一個區界。因此，今天就出現一個問題，如果我們在談地方創生作為一個基本治理單位時，村里或者是鄉、區、鎮這樣的傳統行政劃分，對照地方上實質的地方認同或文化生活圈，其實都很尷尬。目前我是在這個部分很有疑問，不過這只是我剛開始的導言。

我現在要講的是，農會基本上屬於一個多功能組織，多功能組織能在地方其實是具有政治性、社會性，跟教育性。這些都是我們在課本上對農會定義的說法。但簡單來講，我覺得農會在地方上就是政府的白手套組織。我查文獻上面的講法是說目前在我們的法令上是把農會視為所謂「公益社團法人」，有公益兩個字。但很多人對農會的疑問題是：農會是不是 NGO 組織？不是，因為農會不歸人民團體法管，農會自己有農會法跟漁會法分別專管農會和漁會、水利會有水利法管。所以他自己有獨立的法律去作為組織運作的原則。但如果要執行政府計畫，一般可能還得透過政府採購法，而農漁會可以不用，可以直接去執行政府政策和政府預算，不用經過採購法，或不完全經過採購法。在這樣的情況下，很多人就會批評農會就是白手套組織。但問題就來了，說他是白手套也是把白手套汙名化，應該叫黑手套組織。但實際上農會可不可以變成白手套，其實是可以的。

我要講的另一件事情是，如果我是鄉鎮公所執行人口調查或農情調查，像我就曾經在地方幫忙做過農情調查和農村調查，做完才發現如果我拿他的農村調查資訊來作農業計劃性生產規劃的依據，就穩死的，因為那個資訊一點都不可信。即便是農糧署的資料也是地方鄉鎮公所去做農情調查然後報上去的。我舉例美濃是怎麼做的，他們就給美濃區公所一筆錢，要他們負責做農情調查一整年，美濃一整年有三穫，所以如果要做調查，照理來說一年最少要做三次，但其實沒有，都做一次而已。一次也就算了，上面給他多少錢？一個鄉鎮十萬元，十萬元還能怎麼做農情調查呢？

我看他們就是印地籍圖出來，但光是美濃的地籍就有兩萬多筆，地籍圖上密密麻麻的格子，讓調查員騎摩托車出去用看的，看到這裡好像是芭樂園就勾芭樂，有時候還勾錯，因為那個格子密密麻麻的。另外一個問題是公務員的農業知識，我相信很多人不曉得，剛長出來的紅豆跟黃豆從外形上是看不出來的，然後毛豆跟黃豆是同樣的，所以不知道的人就會在調查時把毛豆跟黃豆各自分類。這反映出我們公務員對於作物辨認是很有問題的。在這種的情況下所執行的農情調查，就算說非常有心且認真地去做，做出來的可信度還是很差。這樣的數據資訊如何可信？如果這個農情調查資料是要做產銷計劃性控管時，這種數字怎麼能拿來用？反過來，我那時提了一個作法，就是如果由農會來做呢？鄉鎮農會人員應該對這個會比公所公務員更清楚吧，而且通常農會人員都是在地人，而公務人員會輪調，不見得是在地人。因此，農會在做農情調查時，不管是對地方或是對作物辨認，其實可以比公務人員來的清楚。

基本上我們在教科書上所看到的農會組織編制，正常來講的話是上面有一個會員代表大會，接下來是理監事會跟總幹事，底下有信用、保險、推廣、供銷、會計、會務幾個部門，然後依身分又分為選任人員和總幹事以下的聘用人員。實際上的農會運作則是，在總幹事以下負責實際營運的部門就是所謂的四大股部：信用、保險、推廣、供銷。其中信用跟保險間有業務關係，兩者比較接近。另一個是推廣跟供銷，重點就是推廣供銷，如果兩個部門能夠結合的好，才能夠達到產銷一體化。推廣跟供銷業務如果做得好代表農業可以賺得到錢，農民的生產力夠旺盛，生產力旺盛時才會產生新的投資需求，包括新資材或是新作物管理的資金需求，並反映在信用部的業務上。

因此，農會四大股部非常重要的功能是，它本身就決定整個農村地區的產業活動和需求。但問題也就來了，在農會四大部裡，除了推廣部以外的三大股部都是賺錢的，只有推廣部不賺錢。推廣部的經費是由農會盈餘裡，依法定必須提供 62% 作為推廣經費，成為推廣部的經費來源。很多農會實際上在做年度財務報表時會把盈餘藏起來，所以通常每個農會的盈餘都很低。在這種情況下再提撥 62% 給推廣部，推廣股會有錢嗎？不

會。我看過的農會推廣部，基本款通常都是兩到三個人，就是一個股長，一個農事指導員、一個負責家政四健業務，這樣三個人是基本款。更慘的就是只有一個股長，而且這個股長還是掛名的，還要去供銷部幫忙，推廣部就變成有名無實。

可是，如果推廣部門沒辦法發揮的話，其他部門其實是假的。為什麼？因為對一個農民來講，生產方面的輔導，包括種苗取得、生產過程的技術介入、土地媒合，還有各種政策補助，各種農業政策要靠農會下達到每戶農家時，其實就是靠推廣股人員的功能。但推廣股如果沒辦法發揮功能時，它不會反映在供銷跟信用業務上。所以我們常講，如果要看一個農會有沒有潛力或有沒有希望，一個非常簡單的指標就是看推廣部門的大小。如果農會推廣股很小，只有基本款的三個人，甚至是一個人，就可以知道這個農會未來一定是不可能的。一個真正能發揮地方農業產銷輔導跟供銷功能的農會，它的核心業務一定是放在推廣股。推廣幾乎可說是農會經營組織的火車頭部門。如果推廣部業務非常萎縮時。那農會就只剩下信用部門當唯一賺錢的單位。因為如果推廣部門效用不彰，就不可能會有供銷部，相對的信用部就只做一般的貸放款，甚至去做土木建築融資。鄉村地區哪有什麼土木建築融資？就是炒農舍。如果是這樣的農會業務型態，就可以看出當地的農業開始萎縮凋敝。我常講農會運作本身的好壞，反映的是整個鄉村地區的社會關係跟產業經濟活絡程度。

我現在講農會的選舉。我們過去常講農會選舉在理論上是由地方農民各自推派農民代表，通常這個農民代表是以各村里為單位，每村每里依據他農會會員多寡決定每一里可以有多少農民代表名額，農民代表再選出理監事，理監事再推派出理事長，由理事長聘任總幹事，這就是我們一般理論上所理解的農會選舉架構。但事實上，實際的操作方式是，想要選總幹事跟理事長的兩個人先搭配成一組。總幹事有財政跟人事權而理事長沒有，但理事長有總幹事的聘任權，所以兩個搭配一組。兩個人就講好誰要當理事長，不過往往是總幹事的實際權責比較大。整個選舉要花錢要有糧草，所以想選理事長跟總幹事的人就要先喬好出資的比例要怎麼分，六四或七三，兩個談好之

後就組成打這場選戰的基本糧草。接下來就是開始對理監事的成員組成動員，開始點兵借將，安排整組競選團隊要的構成和理監事名單。理監事名單點出來以後就要點代表名單，

但有些村里的會員數比較少，可能只有兩個名額，有些村里比較大會有三個名額。我以美濃來講，美濃總共有 19 個里、共 45 個代表席，有些里兩席有些三席。如果今天我要贏這場選舉，45 席中最少要達到 23 席，但不可能只寄望這 23 席，最保險至少要贏到 30 席，所以至少要點 30 席出來，而在這 30 席中至少要拿 23 席以上才能把農會拿下。如果說一里是兩席，至少要拿一席；如果是三席就至少要拿兩個，但還是要看現實面，很簡單的就是評估在那個地方的人脈，如果在這邊輸掉就一定要從另外一里去補回一席，要從人脈比較強的地方設法把這席補回來。不管怎說，就是要把 30 席配置在美濃全 19 里裡並找出一個最佳配置方案。等配置出來後就構成競選班底，而糧草也準備好了，這時候才叫準備要打選戰。實際上的選舉是這樣進行的，農會選舉也是這樣操作。

透過這樣的盤點 其實就把一個地方的社會網絡都盤點過一次。假如要選總幹事，那今天 45 席至少要點出 30 席。如果只能拿到 23 席，就必須要考慮要怎麼才能贏，要贏的話就必須一個里一個里挑出來看哪裡比較強，可能要多贏一席；哪裡可能會輸掉，要如何補足輸掉的席次。但這個過程就是在進行鄉村人際關係的盤點，哪邊人脈比較多、哪邊比較弱。一場選舉選下來，不管是哪一組的人馬，至少贏的那一組，代表他其實掌握鄉村地區主要的社會網絡。

2004 年，那時候陳水扁要收掉農會，引起農村地區的不滿。甚至往回看 2002 年的 1123 有十萬農民上街頭。憑什麼農會動員就可以馬上動員十萬人上來？這樣你就知道了。那時候我印象很深，運動界一直在討論，他們在說這不是農民上街頭而是農會上街頭，就是試圖要把農會跟農民分開來。但如果全部都是農會的成員，能夠湊到十萬人嗎？不可能的。所以怎麼農會跟農民有辦法分得開來？而且以剛剛我們談的選舉過

程和選舉策略來講，你覺得農民跟農會有辦法切開來看嗎？不可能。這就是為什麼講現在在地方上沒辦法輕易把農會收掉，因為農會的組織內部經營運作反映出來的就是鄉村產業經濟的形態，農會內部的組織反映出來就是整個鄉村地區的組織，包括人際網路。所以，農會如果要動員農民出來其實是很快的，因為已經在選舉中被組織起來。

講到這邊，我就不用再講特別地方創生了吧。今天我們所談的地方創生，關心的是要怎麼樣透過地方的組織和社會關係去跟產業進行嵌合時，事實上在農業跟農會組織體系中是非常容易找到相對應的人出來做事的。這就是我們這幾年在談一個農會如果要做黑手套很快，因為他如果真的要貪污、形成派系，都會很快。但反過來說，如果農會要當白手套也很快，因為整個組織體系跟動員是非常快的，可以把地方的人、資源，和社會關係都串在一起。

我用剩下的時間簡短地把我準備的簡報帶過。這張是美濃的年度農耕地景，裡面內圈代表美濃水圳，離中心點的高低曲折代表美濃水圳 12 個月份的水量多寡。因為是農業，所以想知道一整年美濃水圳的水量有多少，所以就以整年的水量表為中心，最外圈是月份時間。第二圈是這個地方的習俗 7 月半、重陽節、完福、滿年福這些地方上的文化活動。第三圈是 12 節氣，第四圈是煙葉，是煙葉的生產節奏，最裡面的內圈則是稻作，從國曆 2 月到 4 月、6 月到 8 月，分別構成三個區塊，一期稻作、二期稻作跟冬季裡作。從這個圖切出任何一條半徑，就是那個時間點你在美濃會看到的地景。這張圖只是為了簡單呈現美濃的地景變化。

這也跟我們後來在談如何利用農會當平台去做事情有關。從 2002 年台灣加入 WTO 後，美濃菸葉開始沒落，也成為我們討論地方農業轉型過程的起點。在這過程裡，我們在意的是怎麼從美濃原有的生產結構跟節氣變化，找到對應的調適方法。也就是說我們在談美濃後期的產業轉型過程裡，不是用空降的方式隨便找一個作物來取代，而是從原來地方上的生產節奏去討論農業轉型該如何找到新的產業來嵌入。所以，後來我們就分成精壯農民跟老農，休閒農業跟精緻農業這兩個軸線來做發展。那時候我們

就是從一年三獲的節奏裡，去談新的轉型怎麼照這三個期作去做調整。包括從第一期作強化稻作跟雜糧的生產，到第二期時採取休耕跟避災養地，第三期時才是真的主攻農民收益，像是白玉蘿蔔跟橙蜜香番茄。這就是那時我們在談的整個作法。後來我們又再進行一次模式再調整。包括今天設施栽培後有一些新的做法，這些新的做法是奠立在如何讓經濟農業可以支持青農返鄉，讓青農在達到他們經濟所需的情況下能夠進行精緻農業，同時也針對美濃平原依據四地四落原則分成四大生產專區。我先簡單這樣講，各位如果有疑問的話，等一下用發問方式我再回答。

◇ 綜合座談與問答

主持人 黃仁志主任：

我們今天從國發會介紹政策、日本案例觀察，到對台灣農村農業發展的觀察，再到鄉鎮市公所可能的角色和行動力。我想可能今天來與會的各位或多或少都有一些自己的想法跟觀察可以分享，所以接下來綜合座談的部分有兩個部分可以請大家一起來參與，一個是如果你對剛才兩位分享的鄉鎮市層級公所農會還有甚麼樣子想要進一步瞭解可以提問，或者是您今天有一些什麼樣的觀察特點不管是對於國發會政策的建議，我們儘量努力整理起來然後跟郭處長反應，或是不想理會國發會的那一套，地方直接有怎麼樣行動的可能性，有一些經驗觀察的建議也想要跟我們分享的話也非常歡迎。那大家一邊籌措問題的時候我們一方面張老師，剛才雖然有一些部分已經有回答，但張老師也許有自己的一些想法。

張正衡助理教授：：

剛剛我聽到一堆什麼是什麼的問題，社區、地方、創生。其實我自己的論文處理的就是什麼是社區，所以雖然現在在鄉村社會學的重鎮，我覺得還是可以說明一下我的想法。在過去的學術討論裡，其實已經有很多理論試圖去回答什麼是社區，但這些理論後來都陸續在歷史洪流裡面被淘汰，因為他們可能可以滿足這些理論家當時所處時代的社區樣貌，但沒辦法面對下一個世代的社區生活形態，他們的理論就被認為是脫節了。我現在不去回顧那些理論，而是拿我自己透過研究去做出來的成果來回答。我覺得當代社區已經是一個透過實作而生的東西，就是要透過特定的時間跟具體的作為所產生，不是像過去所想像的有一個固定的範圍，在一個固定的地點可以劃出一個特定的界限，只要在這個界限裡面就是社區。這樣的社區就算以前存在，現在也已經不在了。像剛剛聽到仲良講的那個困惑，或是他看到那個跟現實狀況的落差，那也是很多時候我們在講以行政區域劃分時，跟當地人的一些常識性理解，某種程度上到底是否相合。如果是，大家好像勉勉強強也可以接受這樣的社區劃分；但如果光是照鄉

鎮市里這樣的社區劃分，在某些層面會遇到非常大的困難。就像剛仲良提到的這樣的例子，就會非常清楚地呈現。

這讓我想到剛楊志彬老師提的，過去的社造非常被社區這個概念侷限。我覺得這某種程度上可能是因為我們在做社造時，還是很習慣把某一塊地方，或是特定行政區域認為就是一個社區。但這表示住在這裡的人就自然會形成一個社區嗎？其實不見得。所以，如果是以這種認定方式執行下去，可能之後會遇到更多的問題。我認為社區是什麼這件事情，不要把它當成一個既定的東西，而是需要透過實際的觀察跟經驗去理解，可能我們就會看到一個不一樣的社區。像仲良剛已經給了非常好的說明案例。也是在仲良所描繪的美濃圖像裡，比起一些抽象的概念來說更有感。我覺得那是很實際地呈現農會的運作如何聯繫到農民社群，以及他們每個人之間的人際關係網絡。這件事情會發生在一個非常特別的制度中，不管是政治制度、金融制度，或是產業的產銷系統。我覺得這些東西跟當地的生態自然環境，共同構成這個地方的一些具體樣態，但這樣的樣態反過來也對當地的社區生活造成一些結構限制，讓當地的人要去連接行動發展時，沒有辦法完全忽視這些既有的社區地方結構，而只能是在那當中去實踐與社區的連接。

最後講到什麼是創生。剛剛陳玉華老師一直提醒我，其實日本地方創生擺明就是以鄉鎮為單位來做這件事情，這當然跟他們的行政系統有關。一個重要的事就是在 2003 年到 2005 年時，日本進行行政區大合併，叫平成大合併，一口氣把 4000 多個鄉鎮市合併到剩下 1000 多個，這是一個非常大的變革。這當中當然出現非常大的衝突。我自己去做田野的地方原本是要合併，他們後來就不願意合併，因為會牽涉到主導權的問題，還有三個村合併成一個村後，要用誰的名字？也因為這樣，最後有的地方成，有的地方不成，它需要很多的妥協跟政治協商。所以，當日本發生過這樣的事後，他們行政系統裡面的各種人員，地方公務員跟地方的連結，很有可能就被這樣的變動所鬆動，進行某種程度的重組。更不用說日本的公務體系其實有非常多輪調，或是中央派

到地方去歷練的事情。這跟我們要講創生有什麼關係？我覺得創生，除了剛楊志彬老師講的社會經濟，我覺得創生某種程度上更抽象一點的是要試圖去解決問題跟改變結構。日本在某種程度上也是可以這麼說，其實是要去改變那個治理的結構。就像我剛試圖呈現的，本來的治理結構是一個由上而下的層層往下領導的做法，現在他們希望能把地方的聲音跟能動性都拉進去新的治理系統裡，但不太可能一蹴可及。可是如果他們現在在做的每件事，我們都能以這個角度來看到不同的意義，就不只是發展產業而已。我覺得地方創生對台灣有什麼意義的話，除了我們期待很久的以地方為主體外，從勁毅跟仲良的所提出的例子裡，好像也看到某種可能性。剛楊志彬老師提到社造十幾年來的努力，最後已經走到希望能夠去處理治理創新或是行政社造化的問題，我覺得地方創生也有類似的潛力在，甚至比起社造可能又在某些方面開出了不同的面向，包括經濟和產業的面向。

最後跟大家分享一個在討論社區時一個蠻有名的社會學家，叫 Richard Sennett，他最近寫了一本書叫做 *Together*。這本書其實是在講合作是什麼，他講了很多各式各樣的社區組織和社會運動等等，但他也在裡面提到一個論點，他說他在觀察這些案例過程中發現其實有兩種不一樣的合作行動和對話邏輯，一種是辯證 (Dialectic)，另一種是對話 (Dialogic)。他覺得很多社會運動者或社區工作者，有時候非常執著於 dialectic，就是要透過西方哲學的辯證關係，不斷去吵出什麼是最好的價值，然後就是要往最好的價值去發展。可是在另一派的社區運動者中，雖然他們也許懷抱著類似或是相同的價值，但他們每天在做的事情並不是去教育社區裡的人說什麼才是對的、才是好的，而是不斷跟他們聊天，跟他們一起執行各式各樣的工作，完成各式各樣的任務。因為在這個過程中，他們的信任、凝聚力、連結才會形成，然後社區才會形成。當社區形成時，他們才有機會去幫助彼此或是完成一個更大的目標。

我在這邊看到其實是今天早上也有提到的，地方創生其實要面對的是怎麼樣可以讓異質的行動者相互連接，就像剛剛仲良講的，如果你遇到農會就說反正農會就是什

麼手套，所以我不跟他同流合污，或者說公務員就是怎麼樣，所以沒有合作的空間，那其實我們有可能是陷在辯證邏輯裡。如何讓我們進到一個對話關係，透過對話最後形成社區或是合作關係，讓雙方都有可能改變而不是只有單方面的改變，這也許是我目前覺得特別可以提出來跟大家分享的觀點。

溫仲良：

首先回應剛剛講社區的部分。我舉一個我們在賣美濃米的例子來說。我們歷經好一段波折之後，終於說服農會開始有自信推出自己的品牌，就是用「美濃米」這樣的概念去做所謂的自營糧。因為過去美濃送很多都是公糧，剛開始推美濃米品牌的時候就發生一件事情，甚至到現在很多人也在問為什麼不太買得到美濃米，因為我們沒有往外賣，大部分都還是美濃人自己買來吃。可能頂多就是到高雄、台南這樣一個範圍而已。雖然我們有一些鋪貨的點，但實際上不太鋪得出去，因為農會發現利潤實在太低，不到一成，在這麼低的情況下，如果我們運輸距離拉太遠時，利潤就會被吃掉。所以完全沒辦法，賣不出去，大多只能在美濃本身，頂多拉到高雄或屏東去賣。但我們後來發現有一件事變成我們一個新的網絡。但大家要記得，我說這些事情是在回應社區那個概念。

我後來發現一件事情，我發現美濃人很愛開同鄉會。連接美濃的高速公路很發達，美濃到屏東才 45 分鐘，到鳳山 50 分鐘，但美濃在屏東跟鳳山都有一個同鄉會。美濃在外有八大同鄉會，台北、桃園、新竹這就不用講，連進到高雄鳳山跟屏東都有同鄉會，開車才 40 分鐘距離的地方就有同鄉會。如果是屏東或鳳山同鄉會要聚會吃飯，從他家開去餐廳時間可能已經開回美濃。我後來發現這些同鄉會成員回來的時候，他們吃到好吃的美濃米時，每次回來都會自己買米回去吃。就是說很多旅外的美濃人，他假日回美濃時有很重要的一個任務就是回來買米，他可能住台中、新竹、高雄或屏東，但回來美濃買米回去吃。除了買，有時候可能順便也會送一下鄰居或是同事，鄰居或同事覺得好吃時會要他下次幫我買兩包，就開始變成團購。

有一個畫面我沒有拍到照片有點可惜。比如說像過年、掃墓、中秋、端午節這種大節日，回來的人多，有時候遇到連假回來的人更多。這些人最後一天下午的場景很有趣，表現在美濃超市前面的生意之興隆，每一部車開進去就把車堵在超市門口正前方，後車廂打開人就衝進去開始搬米出來，大概一、二十包，一包兩公斤，一、二十包也是一、二十公斤，就很重，就趕快跑，搬好多包回來放在後車廂裡。他說買回去除了自己吃外還有些朋友要團購。這幾年美濃農會超市旁邊大概只有一百公尺左右開了一家全聯，開幕的時候我就跟總幹事在討論這件事情，就說超市要不要轉型，因為全聯在那邊開嘛，我覺得超市有可能會倒掉。後來發現沒有，是什麼把他撐下來？米。美濃超市光是賣米一個月營業額快百萬，這也構成另一種社區網絡關係。這個社區在哪裡？在全台灣，全部都叫美濃，透過賣米這件事情做一個連接。

剛講到平成大合併，美濃其實也發生過。在高雄縣市合併時，曾經一度傳出高雄內的各區也要做合併。那時候準備好是九萬人做為一個單位要做新的區域合併。我們所謂的高雄東九區，就是東邊的九個鄉鎮叫做東九區，人口最多就是旗山跟美濃，那個時候美濃四萬三，旗山四萬二，旗山剛好少了快一千人，那要怎麼整併呢？後來有一個講法說，因為整併牽扯到名稱問題，所以最簡單的原則就是哪一區人口數多，整併後就叫什麼區，而剛好美濃比旗山多一千人。那時我印象很深刻，我在旗山吃早餐，在桌上看到一張夾報傳單，很醒目而且是 B3 這麼大，寫「小林滅村，旗山滅鎮」。因為人數關係，整併後旗山就會變成美濃區，他們不服氣，因為旗山是閩南人。

還有一個就是公務員的部分，我剛說公所的公務員在農情調查時的狀況，但我們後來發現其實公所也很支持，他們自己也發展出一個用 PDA 的方式，上面其實就有地籍圖，他那時有拿給我看，我說這就非常方便啊，我出去用 PDA 點就可以了。我就說那借我來讓我幫你處理可不可以？不可以。為什麼？因為那是公家資源，拿給我會有所謂個資的問題。但這種狀況就很扯，因為他們又委託我們幫他們做調查，然後又硬是要我們去印圖紙那種幾萬筆的，拿著圖紙的地籍圖一個一個去對每一塊地的作物，而

他們手上有 PDA 卻不釋放出來使用。

我舉這個例子的意思是，鄉鎮公所如果很清楚自己的角色，以及可以運用的資源，可以有一個清楚的邊界來與民間部門產生合作，就會產生更好的成效。我們談的農會就是民間部門，做農情調查的部分相對來講，我相信農會比公所更厲害。可是一些好的資源跟工具都在官方這邊，尤其是制度。所以，如果官方可以把政策工具跟制度先建構好，然後由民間來去做具體執行跟落實，我覺得應該是可以事半功倍的。

吳勁毅理事長：

我覺得農村發展基金會今年年終可以試著辦一個全台灣鄉鎮人口結構分析競賽，這時候就會發現到底哪些單位可以弄到哪些資料，這些資料怎樣被運用。然後大家就會驚艷說：哇！居然可以做出這樣的東西，跟著就會去群起效尤。

楊有騰：

大家好，我之前在高雄做過一陣子的政治工作。我要問的問題比較偏向我們如何面對外部政治環境的影響，這會否影響到農村工作者如何把鄉鎮公所或農會當作一個合作對象的看法。最近有個新聞說韓國瑜有個貨櫃出去，讓兩千萬的農產品從高雄賣出去，大家都很高興。但這件事情只是一個沒有很符合市場理性的一個朝貢貿易的當代再現而已，是用政治忠誠去交換中共的一些統戰成果和甜頭。就高雄來講，過去 20 年是在民進黨執政的環境之下，雖然說農會長期是屬於比較泛藍的組織系統，但因為他在民進黨執政環境下，必須跟民進黨的立委和首長合作。以美濃為例，這次韓國瑜在美濃得大概 61% 的票，代表我們用很快速的方式去換取一個經濟的甜頭，有一個暴發戶心態在。而這樣的號召其實是成功的，而且有打到美濃人的心裡面。以仲良所舉的美濃米為例，美濃農會好不容易有一個美濃米的品牌成果，形成一個比較健康的產銷供需跟品牌，但在很多美濃人心中，還是期待透過韓總的管道大發利市的號召來賺錢。

我想問的就是，在外部政治環境的改變下，可以預見接下來會有更多兩千萬、四

千萬、六千萬的貨櫃，跟著泛藍的首長們一起到中國發展，換取更多的經濟利益跟統戰效果，而農會系統本來就是比較泛藍的組織。在這樣外部政治環境跟鄉鎮市公所的政治意識形態轉換下，要和農會或鄉鎮公所合作的策略是否需要什麼轉變？或是說，對我們現在的生產體系，像美濃從煙葉種植輪作轉型而來的多元種植模式，會不會有什麼影響？還有一個現在比較健康的，以小農為主體來跟很多農戶契作生產的模式，會不會有什麼改變？

溫仲良：

我舉我們最近在談兩個單的例子來說。一個是我們跟福和生鮮這個台灣現在最大的蔬果截切廠談合作。福和生鮮就是供應 7-11 裡面那種小包裝水果的廠商。我們最近在跟他談美濃橙蜜番茄有沒有辦法經過他們的系統進到 7-11 裡面去。另外一個就是韓國瑜當選後開始有外銷單進來，就是大陸單。內部都很清楚，大陸單其實就是政治單，政治情勢如果好，單就多；政治形勢如果不好，可能就會抽單。而且因為是政治單，所以重點就是要「有去」，至於去什麼東西其實她們不太管，檢驗很鬆。我們現在的做法就是，以台灣的水果質量來講，我們的產量就是相對少，因為都是小農，而且也因為這樣，要做統一的分級跟品管其實難度更高，所以要做外銷的量其實很有限。我所謂的外銷是指相對產地外，而不是國際唷。做外銷我們寧可是做國內物流，因為國內物流相對來說是看得到比較長久的行銷管道。政治單對我們來說就是去化那種多出來的部分，目前我們的做法是這樣。對我們來講，我們著重的是跟國內物流去建構穩定的通路。

這邊還可以再講一件事。大概快十年前，我曾跟農會的理事長和總幹事去日本，那時候剛開放香蕉可以做自由的進出口買賣，而不像過去只有青果社。開放以後我們跑去日本直接跟商社接洽，想要在美濃直接做香蕉出口。有個小插曲是，大家知道台灣香蕉比較有名就是旗山蕉吧，其實不對。其實我們出的旗山蕉裡面是旗山種的根本占不到一半，另外有一半以上都是美濃跟六龜各個地方送過去的，只是說因為在旗山

在那邊做共選共計、貼他們的標籤，所以出去全部都叫旗山蕉。但事實上有很大比例都在美濃跟六龜這邊種。所以我很清楚，美濃蕉其實就是旗山蕉。基於這樣，我們就想自己跑去日本直接跟商社談。過程細節我就不多講。

那時候商社只給我們一個條件，他們也講得很大氣，我們後來發現其實談外銷沒那麼難，我們前一天晚上還在飯店裡面研究隔天怎麼跟他們談判，搞到半夜還在想我明天要怎麼跟他們講？價格區塊定在多少？外銷的契約價那時候定一個範圍是最低 15 塊、最高 20 塊，如果談到 15 塊以上就有 60 分。結果隔天早上去一坐下，他們攤開就跟我們講我們台灣蕉產地的苗多少錢，到土地的資本投入跟資材有多少，講到最後就直接說我們的成本其實是多少，然後告訴我們說，給我們二點五成的利潤，買一斤 17 塊，剛好落在我們價格區塊中點。我們半句話都還沒講他們都講好了，我就猶豫了，到底要答應還是不答應。另一方面他又繼續講，他也很大氣，他說我們能送得了多少香蕉他都收，但品質要符合他們的指標。品質規格的部分我們都知道，但他們還有一個條件就是要穩定，就是如果一個月可以給他們十個貨櫃，這 1 到 12 月就全都要十個貨櫃，不要說香蕉多的時候一次給 30 個貨櫃，島內香蕉貴的時候就給我 2 個貨櫃，他不要這樣。他也說如果沒辦法，從一個貨櫃開始也可以，一個月給一個就好。我也猶豫啊，因為我就是想要出口我們盛產的香蕉，但我根本沒想到我們香蕉貴的時候怎麼辦，因為貴的時候我在島內就賣掉了，根本不成問題，但對他們來講那是他們的問題。他們不要貨源不穩定的情形，就要我們保證。那時變成是我們沒辦法保證。

我舉這個例子來講，就是我們在外銷的過程裡，我發現大家說是難在防疫跟品質分級，但坦白說那個標準在台灣不是做不到，難是難在因為我們是小農，要維持穩定的出貨量跟品質下，要怎麼整合小農去搭配這樣的出口，那個才是難。講了老半天，我後來發現做外銷的問題還是在產地。那次後來是有出了幾個貨櫃，但後來我們也沒有做成，我們做不到一整年固定量給他。那時候我也反省到一件事情，其實問題在我們產地，而不是在進口國那邊。

吳勁毅：

我可以花一點時間補充一下。其實農業跟政治關係這件事，也是這兩年才慢慢為全民所關注，以前都沒有人知道到底發生什麼事。舉例來說，前陣子大家說臺東的釋迦滯銷，可是大家知道這幾年發生什麼事情嗎？從過去開放陸客進來的那個階段，泛藍的縣市就跟大陸有自己的通路了，台東也建了。所以大家會發現，現在晚上坐南迴鐵路的時候，太麻里那個地區燈火通明，就是因為大陸的釋迦通路打通之後所有人都去種釋迦了，在那邊燈火通明都沒有問題，大家都很開心。甚至幾年前在台東路邊發現要買釋迦也沒有以前那麼多。

大家如果還記得的話，前三年颱風，當時整個倒的死的最多的是荖葉，死的很慘。當時的農委會，就是立法委員剛上任的那個時間點，農委會就說反正荖葉跟檳榔不列為補助跟輔導的對象，就不給他給錢，希望你轉作釋迦，所以颱風倒掉的這群荖葉有三成變成釋迦，結果後來收成了就變成現在滯銷。這件事情跟原來和中國談的通路關係有改變嗎？沒有改變，而是荖葉轉過來導致生產量增加了，卻就被操作說是因為小英如何、兩岸關係如何。現在的農業政策，其實在政治方面的考量跟敏感度上，真的不能是農政單位自己一廂情願地想，因為會牽動所有的選舉。

剛剛提到地方創生，其實我們在花蓮進行討論的過程中，有很多環節的生產調度和整合也非常需要透過地方創生來做。如果這次過年來花蓮，可以去瑞穗看一下那個很特別的春天酒店，平均房價是全臺灣最高，villa 一個晚上要 48 萬。他現在過年期間全滿了，要訂也訂不到，就過去瞻仰一下拍個照，還蠻漂亮的。但它的廚房因此出了一個問題，這麼多人他需要菜，那這麼貴的飯店第一件事情要打的就是吃在地。他就問農會問公所有沒有菜？結果沒有。大家聽過瑞穗有什麼菜嗎？瑞穗還是有十幾戶小農種菜，就種溫室的有機玉米很好吃。但他們要每個月 20 公斤，大家就開始抓頭，生產不出來，而且變成是飯店的採購自己要對到地方上的個別農民。形成一個以飯店採

購為中心的計畫生產體系，這無法對起來啊。所以，飯店如果現在持續經營，他未來對蔬菜的需求會是一個很重要的產業機會，對地方就業跟轉型都有幫助。但請問誰要當那個計畫生產的頭？農會跟公所都說不要，這件事情誰做？

禮拜一我跟公所的承辦開會時就問他們有沒有興趣做這個頭，負責跟飯店之間談一個蔬菜計畫生產的網絡，跟替代選擇的網絡，不然到最後所有吃東西一定都是從西部來，因為花蓮沒有辦法有這麼多的蔬菜品項能穩定供應。這些都是已經到地方去摸索的時候才發現可以做的事情超多。但這些事情誰來做比較有可能，農會和公所我覺得都是有機會的。

日宏煜教授：

我想就順著勁毅跟仲良講的事情，分享一下在日本地方創生觀察到的事情。第一個是安倍為什麼在 2014 年時就這麼有把握可以在 2015 年宣布說是他們地方創生元年，其實這有一個很重要的關鍵，就是他做全國的消費調查。全國的消費調查橫跨的時間從明治時期一直到 2005 年，中間跨了 150 年，是一個長時間的調查。台灣有翻譯一本書叫「第四消費」，其實就是他們的調查報告後總結出來的結果。他們發現到 2005 年的時候，因為在歷經日本的經濟泡沫化後，在地消費的意識提高，所以很有把握說做地方創生的很大一部分是要透過國內的銷路來提升，這就展現在他的農會 JA 系統裡面。他們管貨的方式還有分區喔，有進口區，還有屬於自己縣內的區域，把它分得很清楚。不管到那裡都可以看到，其實很多民眾跟在地人選擇他的縣裡或附近的町所生產的食物。所以日本在做地方創生的時候，是基於國內已經浮現這種消費型態，已經做過很細緻的調查，這是台灣必須考量的。

我們現在也在推地方創生，但對國內的消費行為模式是不是已經有做過系統性的調查呢？日治時期其實幫台灣做過七次的國勢調查，但光復之後好像就沒有聽過我們的政府在台灣做過比較大規模的國勢調查。國勢調查報告書裡面有包括那個時候整個民眾的消費。日本是針對國民消費習慣，從明治時期一直到 2005 年做了系統性的調查，

而安倍採用這樣的資料才能很有把握在 2014 年宣佈 2015 是地方創生元年。

另一個就是 JA，就是農協扮演著很重要的角色。日本地方創生經濟體最典型的成功的是在高知縣的馬路村，整村大概不到兩千人，但它是一個柚子村，他的 JA 裡面聘僱了在地的一些年輕人，不管是 IU-turn 總共有 60 位，不到兩千個人的村子聘了 60 位員工。其中大概有 30 幾位是負責推廣，而因此發展出來的柚子相關產品是柚子醬，而且自己還經營一個旅館。從這個案例，可以看到農會確實可以扮演很多角色，只要她願意去做。但我們地方上的農民常常在笑說，我們農會的主要工作是什麼？賣農藥。最大宗是在賣農藥而不是賣農產品，這就是我們在觀察日本農會跟台灣農會體系，在地方創生上所做的事情很不一樣。

我覺得台灣除了看政府外，應該到 JA 的體系去看一看，到底日本農會在地方創生中扮演什麼角色。如果國發會這邊要延續去看這些政策發展，我覺得應該要去看比較成功的案例，他們怎麼去整合農會系統跟在地生產的農民。舉個例子，日本在無毒跟有機的產品之間有很大的拉扯，他們中間怎麼去做整合，可以在同農會裡的架子去上架，而且讓消費者可以辨認這是有機產品，另一個是無毒產品，我想農會對這些都扮演很重要的角色。另外一個大家比較熟知的例子是德島縣的上勝町，他們賣葉子有一部分也是透過農會幫他們做全國配送行銷。台灣的農會系統雖然有自己的政治文化特性，但日本怎麼整合到讓它變成是地方創生事業體的一部分，未來其實是值得我們去研究跟關注的課題。

黃仁志主任：

如果現場沒有其他夥伴想要進一步提問，那我們今天的交流會就到此結束。另外也先跟大家報告，農村發展基金會今年還會再辦兩場交流會，相關的主題可能會設定在「合作經濟」跟「新興科技應用」，具體的規劃到時我們會公佈在網站跟臉書上，謝謝大家今天來參加。