



看見精彩農村
發展地方創生



前瞻提升農山漁村 發展進化地方創生

賴麗巧¹



註1：行政院農業委員會企劃處農村再生基金辦公室。

壹、現行制度說明

一、臺灣地方創生政策緣起與整體結構問題

臺灣人口結構已朝少子化及高齡化二個極端發展，107年臺灣正式邁入「高齡社會」，預估115年將成為「超高齡社會」；106年臺灣新出生人口已跌破20萬人，108年出生人數僅有17.8萬人，預估111年起臺灣人口即將呈現負成長。此外，目前六都人口占總人口比率約7成，未來仍有持續成長趨勢，再加上青壯勞動力不斷往大都市集中，造成鄉村產業勞動力不足，城鄉差距日益擴大。為面對我國總人口減少、人口過度集中大都市，以及城鄉發展失衡等問題，行政院成立「地方創生會報」，由中央部會、地方政府及關心地方創生領域的民間產業負責人與學者專家組成，並由國家發展委員會（簡稱國發會）負責統籌及協調整合部會地方創生相關資源，落實推動地方創生工作。

少子化及高齡化席捲重擊農山漁村，以產值整體而論，農業的重要性自50年代以來一再地降低，根據統計資料顯示歷年農業國內生產毛額自56年的20.36%，逐年下降至105年的1.82%。如從經濟部門以商業及傳產製造業看待農業，以都市為核心向外擴張發展思維看待農村，往往忽略農業／農村發展支撐整體社會之經濟、文化、環境價值的貢獻，資本導向經

濟亦往往忽略「人」為產業發展的根本的重要性。農村發展停滯的現象除反映出人力資源的匱乏、流失，包括兼業農占總農業就業人口比重大、農業缺工、從農人口的高齡化等困頓與瓶頸，更凸顯農村長期的結構性問題。根據104年農業統計資料，從農人口的平均年齡為63.52歲。農村人口的衰退與高齡化惡性循環的結果，造成農村產業及農業從業人才斷層及缺工，也使農村社會文化的傳承後繼無人。農業及農村面臨課題之對策已刻不容緩，期能透過地方創生整合農業發展與農村再生相關計畫，匯聚公私部門的能量共同面對問題、解決問題。

二、2019年「地方創生國家戰略計畫」

面對我國總人口減少、人口過度集中大都市，以及城鄉發展失衡等問題，行政院成立「地方創生會報」，宣布108年為臺灣地方創生元年，並定位地方創生為國家安全戰略層級的國家政策，指示由國發會統籌及協調整合部會地方創生相關資源，秉持以人為本精神，結合新創觀念，復興地方產業，創造就業，促進人口回流地方，達成「均衡臺灣」目標。

108年1月3日行政院核定「地方創生國家戰略計畫」後，國發會即偕同相關部會協助縣市政府及鄉鎮市區公所推動地方創生計畫，透過盤點地方DNA，找出自身優勢，發展新經濟、新商業模式，從生產、製造、



加工，到通路、銷售及品牌建立，建構完整生態系，期盼點燃創新成長動能，帶動地方產業發展。

三、110年「加速推動地方創生計畫」

108年起行政院農業委員會（簡稱農委會）配合行政院「行政院地方創生會報」，19次工作會議已協助38個鄉鎮市通過75案，區位分布中南部、東部等非六都農山漁村、原鄉部落，多數提案執行於地方創生優先推動地區，核定經費達2億7,898萬4,000元。110年國發會考量地方創生推動目的，主要係依地方特色發展地方經濟，促進地方就業及緩和人口過度集中六都之趨勢，具有平衡區域發展性質，與行政院「前瞻基礎建設計畫」加強區域均衡之計畫目標相符，可收相輔相成之效，為鼓勵青年留鄉或返鄉，並使部會確實有效地將政府資源挹注地方創生事業，讓地方產業能有適當配套基礎建設支持，加速地方創生推動，爰研擬「加速推動地方創生計畫」，將該計畫納入「前瞻基礎建設計畫」之城鄉建設項下，進一步統合跨部會地方創生相關資源，提高整體資源運用效率，結合部會輔導地方創生能量，加大地方創生推動力道，以支持地方產業發展，吸引人口回流，加速達成地方創生目標。

110年起農委會配合國發會推動「前瞻基礎建設計畫——加速推動地方創生計畫」，以「地方創生農山漁

村發展建設」為發展主軸，「在地青年」為主體，配合青年、青農及地方需求提供相關協助，希望透過「在地青年」扎根地方，由下而上實質面改善地方體質。國發會於地方創生農山漁村發展建設110及111年度分別編列4億元及2億9,000萬元，由農委會推動改善農山漁村設備建置及推動產業行銷，搭配農委會農村再生政策及實施計畫，加速農山漁村產業永續發展，強化以「農村載體」之「產業扎根、跨域整合、多元參與」為建設重點，說明如後：

（一）推動地方創生場域，聚焦於農村社區產業扎根及區域整合

臺灣農村包括農山漁村與原住民社區，活化工作推動最先面臨人口高齡化、少子化及需加強整體經濟動能等社會經濟結構性問題。為讓這些已經或正在沒落的農村重新啟動發展動能，活絡農村在地經濟為地方創生首要關鍵。以農村再生社區作為觸媒，帶動附近農村成為軸線，以產業扎根、區域整合的方式，增加拉動地方活化的力量。

（二）以農村為載體，推動跨域整合相關單位政策及計畫資源投入

以農村再生計畫為起點，串接各部會相關投入社區之政策及計畫資源，發揮計畫執行綜效並且持續性資源投入，使農村社區其成為地方創生注入政策支持力

道之途徑。因此長期性、系統性整合相關單位是重要且必要的。

(三) 以農村社區資源為基礎，策劃總體性的地方創生戰略

臺灣農村發展為奠定國家發展之基礎，需要上位整體性的戰略思維，農村發展涉及空間環境、經濟、社會及文化多元層面，必須透過通盤性、持續性及整體性的地方區域與社區資源調查，推動具有主體性、前瞻性、系統性、持續性的農村發展論述、策略及行動計畫。展開與地方民眾及社群之間的公民對話、思考與規劃，推動在地居民對地方願景，以有效活用有限資源，啟動後續的集體行動。

(四) 推動全民參與的農村再生計畫，導入地方創生計畫模式

活絡農村經濟不僅是農業發展，而是促使全民成為農村利害關係人，強化城鄉之間的協力合作與相倚關係，共同關注農村發展。農村再生不僅是中央、地方政府、社區及農民團體的參與，尚需非政府及非營利組織結合不同利害關係人多元參與的模式，營造出良性的合作環境帶動農村社區長期發展。同時鼓勵社會企業帶入可循環的資金，將補助計畫轉為以投資概念協助農村利害關係人，透過企業化管理，活化

農村在地資源轉化為在地經濟。農村再生透過導入「地方創生」邏輯，促進人才流入並為地方留下人才。

貳、現況課題分析

一、從「價格」轉化為「價值」

農村發展政策舊觀念注重農產價格平穩及農業收入，為達到目標，政府透過補助業者發展單一向之產業，概念僅是補助生產者組織之經濟事業。新觀念則強調以投資觀點扭轉補助邏輯，新政策強調多元面向及價值之農村發展，擴大公私部門、各界利害關係人參與及實踐在地及區域層級之農村發展。2019年為臺灣地方創生元年，根據地方特色，發展地方經濟打造地方品牌，2021年起積極以年輕人回鄉、企業投資故鄉為主軸，以解決偏鄉人口老化問題。因此，「農村再生」及「地方創生」可望充分合作分進合擊，共同帶動地方發展。

二、從「產業」為主到以「人」為本

地方創生政策構思初期「找出產業DNA」或多憑刻板印象，但現在推動地方創生要靠數據，檢視

人口是否增加與均衡分布、農產業是否成長與加值，透過客觀數字科學化分析讓地方勾勒出清楚的問題意識，



並且找出「以人為本」核心對策及「在地青年」實質參與作法，此為「農村再生」及「地方創生」加速推動政策之共同重點。

三、從「點」到「面」的創新、擴散、共振

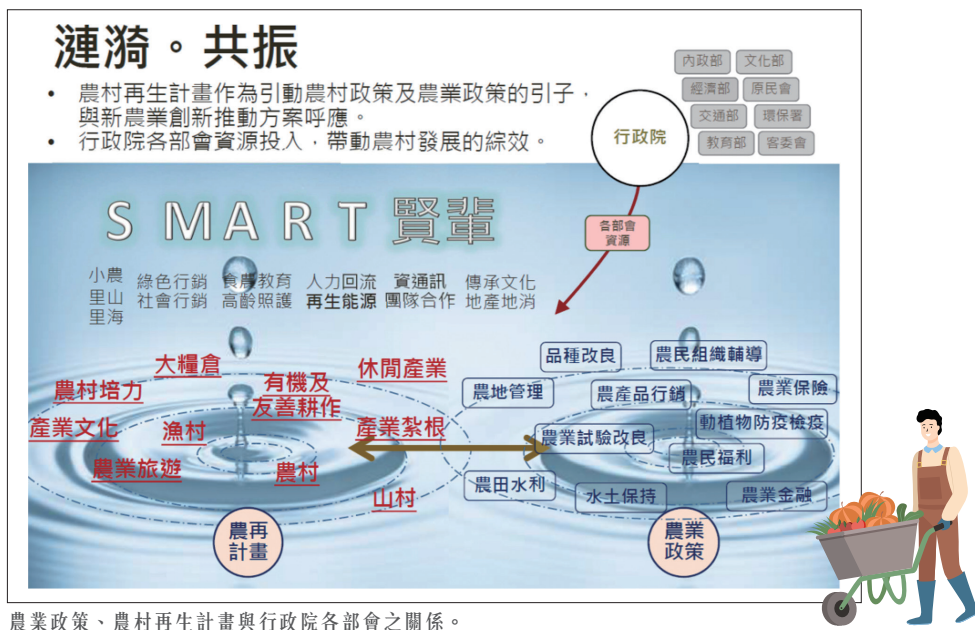
農村的新價值，不是透過價格，是經過詮釋在地農業經營模式，融合農村社區空間生活及文化傳承的智慧結晶，充滿外溢性價值，是永續性的明智利用。農委會持續推動具在地特色之農業及農村政策，以農村社區為立足點，橫向跨域整合農業政策及農再計畫，垂直串接地方創生與部會資源。由部會合作提升地方創生產業實力，公私共同攜手打造安全農業、幸福農民、富裕農村三生共構的永續鄉村。

參、未來對策及精進作為

農委會持續積極參與推動地方創生政策，長期性的工作將從改善農村整體環境、提升產業價值鏈、實踐農村里山生態、活化人文資產以及創造農村就業機會等面向，落實執行讓人民深刻有感。未來將分為3大面向持續推動：

一、產官學研政策前導，青年培力世代共好

今(110)年臺灣地方創生邁入第3年，政府對於地方創生的推動以「在地青年」為主體，配合青年及地方需求提供相關協助，希望透過青年長期耕耘，在地扎根，真正改善地方體質。因此，各部會對於相關補助計畫KPI之設定，



不宜求速效，避免以短時間內達到相當產值作為地方創生追求重點，其補助對象須結合「在地團體」，促進在地 DNA 發揚光大。農委會亦將結合產官學研合力推動農業政策及農再計畫，配合地方創生相關青年培力工作。

二、投資取代補助，政府協助降低風險

地方創生目前機制多以補助計畫為主，回歸至各部會對應計畫時或囿於（捐）補助基準等相關規定，較未具彈性，且推動初期尚難窺見及管考綜合績效。地方創生資金宜由國發會統籌，以投資角度整合，再建議由各部會，就符合政府政策及產業趨勢具發展潛力、新創前瞻方案之個人、人民團體及組織或企業，先行遴選育成輔導，並透過競爭型評選機制，再向國發會爭取資源挹注，計畫通過後再整合輔導後續執行與協助其發展，才能實質驅動世代傳承、帶領地方產業升級轉型，創造就業機會並擾動促進農村人口回流。

三、農業實力提升，農山漁村創生再進化

農委會 107 年 9 月舉行第 6 次全國農業會議就農村議題總結報告，擘劃未來我國相關農村政策施行願景，亦宣示農委會保存、維護臺灣饒富生機與文化底蘊之農村環境永續發展之決心；更特別提出，重視傳統農村社會文化及農業知識記錄與傳承，以協助建置創新治理

模式，推廣、發揮區域擴散效應，並協助建置跨域整合的農村發展模式之重要結論。該結論契合地方創生推動，且對應農業及農山漁村所遭遇問題，農委會將善用農村在地特色與價值，轉換成就業機會、創造在地的經濟循環，進而促進人口的「留」與「流」。透過農村再生結合產業發展機制，積極運用跨域合作平臺結合相關部會、非政府及非營利組織、社會企業等的各領域專業，評估農村產業價值鏈的定位與方向，協助特色化與加值化，期能跳脫既有框架，積極協助地方創生。

肆、結語

「農村再生」與「地方創生」的核心課題皆是以人為本，以「青年人」為核心出發，期待「農村再生」與「地方創生」相輔相成，落實至「人—自然—社會文化」和諧共融，引導人口移居至宜居農村的永續發展，導入科技、社會創新的輔助，依據不同的經營規模發展提振經濟、環境友善、維繫農村文化之六級產業化與農村創新事業，提升農村韌性。農村再生持續善用農村的綠色資源與人力資源，以農村為品牌，實現農村永續發展願景：人力回歸、產業活化及社區振興。期許透過共同努力，再次讓農村廣袤田野間迴盪、充實孩子們追逐的歡笑聲，稻花香裡說豐年，聽取蛙聲一片，再現農村——臺灣最美麗的風景。