

# 地方創生、關係人口與青年返鄉的觀察筆記

財團法人農業科技研究院農業政策研究中心副主任 陳玠廷

## 壹、前言

長年以來，我國的農村隨著不同時期國家發展的需求，肩負了許多重大政策的施行。因此，就農村發展相關政策推動上的路徑而言，大抵上服膺著二戰之後多數發展中國家的模式，視農村／農業為啟動國家經濟發展動能的起始點。然而，當發展（development）被偏狹地理解或認知為經濟成長（economic growth）後，對農村衝擊最大的影響，莫過於當大量的勞動人口往其他產業部門移動後，長年累月直接／間接造就了對農村產業、文化、景觀、生態等面向的負面效應。

有鑑於前述發展困境，農村也是晚近諸多政府部門資源挹注的重要場域，地方創生強調人口戰略與區域平衡的精神，就成了相關領域中最受矚目的政策議題與關鍵字。近年來，我國無論是政策或實務層面上，關於地方創生的投入十分蓬勃，而相關倡議、討論的內容，則多聚焦於怎樣的「人力資源」與「產業活動」，才能夠真實對於地方未來的永續發展有所助益？本文將針對近年來青年返鄉投入地方實務的潮流，以關係人口做為觀察、討論的立論依據。

## 貳、臺日地方創生推動脈絡的差異

人口從農村往都市的移動，是現代社會的兩面刃，既為社會的進步帶來發展的動力，卻也逐漸成為區域發展失衡的濫觴。自 2014 年起，日本、臺灣先後提出地方創生政策做為解決非都市地區發展困境之解方，盼能透過具整體思維觀點的政策推動，解決因為人力流失對地方所致之惡性循環。然而，臺、日兩國雖面臨類似的問題，但雙方社會在政策發展的背景上仍有諸多脈絡上的根本差異。

從政策推動的背景來看，日本社會關於二戰之後區域發展不均的現象，如：人口與資源東京一極集中、偏遠農漁山村人口過疎等，長年存在滾動檢討的傳統。舉例言之，前首相小泉純一郎曾於 2003 年推出「地域再生法」，強調對於人口持續凋零、移

出之發展不利地區，透過產業發展以活化之。然而，類似的政策推動，對於偏遠地方包括：勞動力人口持續減少、人口過度往東京集中、地方經濟不振等長年累積發展的問題，並未有明顯的改善。

而在社會氣氛上，前日本總務大臣——增田寬也在其著作《地方消滅》中，分析日本中央與地方在面對整體人口變遷的局勢中，呈現出唇齒相依的關係，並警示有 896 個市町村面臨地方消滅的危機。地方消滅論述的面世，一方面召喚了日本社會對於行政區大合併<sup>1</sup>的負面情緒；另一方面，理性的資料分析也預言著當地方人口不斷的衰退，某些市町村眼前面臨的人口過疎若沒辦法緩解，該地之人口規模將無法維持基本的公共與生活服務，從而導致教育、醫療、交通等機能的退場，該地方的社會經濟與居民生存所需的基礎，也將隨之瓦解並消失。

簡言之，地方消滅除了造成在地居民與移居外地遊子對故鄉情感的焦慮外，隨著人口減少而縮減的民意代表席次，也都為地方消滅論述帶出日本社會集體的危機感，進而成為前首相安倍晉三於 2014 年提出「地方創生」政策，並於內閣府創置特別任務編組之「町・人・工作創生總部」(まち・ひと・しごと創生本部)的濫觴。

假使說，地方創生是日本面對地方消滅所提出的政策解方；那麼，臺灣社會無論是地理空間格局、戰後國家發展脈絡、地方治理模式都迥異於日本，地方創生的政策推動與關鍵行動者自然也會有所不同。

從空間尺度來說，臺灣城、鄉之間的物理距離比諸於日本要短得多，在城鎮聚落所處之國土空間的條件上，也較日本來的優渥。然而，我們所不能迴避的問題是：在農工資本流通所帶動的發展下，我國農村逐漸成為一個供給、犧牲的角色，進而失去了發展的主體性。另一方面，雖然臺灣的農村也同樣面臨高齡老化、人口減少的危機，但由於城鄉往返的交通較之日本便捷，人口的遞補也預期要比日本來得及時。

因此，以農村為地方創生政策推動或實踐的核心場域，我們對於未來發展的問題思考，就不應只是著眼於人口減少所帶出的地方消滅，而可能要進一步從「地方替代」的角度思考如何預防、縫補地方主體性難以回復的消逝。舉例來說，儘管多數農村面臨著人口衰退、人力資源短缺的問題，但是當前的臺灣社會也開始出現另一個文

---

<sup>1</sup> 如平成 11 年(西元 1999 年)的市町村合併，許多傳統城鎮被合併更名，甚至永久從地圖、行政區上消失。

化現象：以田園風光做為符號建構的農村凝視，開始成為一種嚮往逃離都市、享受異文化之國人的消費商品。於是，部分農村中出現的豪華農舍、外來觀光或移居人口，也對農村包括地景、社會文化等面向帶來改變與衝擊。當然，這些現象的出現不必然全是負面，後文我將進一步從地方 DNA 與關係人口的角度闡述之。

### 叁、地方DNA與關係人口

對臺灣社會而言，人口減少之於地方發展，存在著顯而易見的惡性循環，包括：地方產業（特別是農業）的不振與後繼者難覓的問題、自然資源維護（如里山資本）的困難，以及當教育、公衛、交通等公共服務逐漸退場時，對原本生活就不甚便利的地方居民來說更是雪上加霜，從而導致近年來媒體所報導揭露的類「限界集落」<sup>2</sup>現象。

人口學告訴我們，人口消長的四大動力分別為：出生、死亡（自然成長）、移入與遷出（社會成長），對大多數地方創生的推動來說，主要側重對增進社會成長的關注，這也是臺日雙方在地方創生策略中，著墨最多之處。這意味著，當無論是自然成長或社會成長，人口的流失對於大多數農村來說都是一個幾乎不可逆的現象時，面對地方發展所面臨的急迫困境而言，如何能夠在短時間內獲得人力資源的「即戰力」，才是這一波人口流動迫切需要的策略。

因此，相較於對人口數量的分析，臺灣的農村更迫切面對的發展危機，是除了維繫地方產業、社會文化的人力逐漸凋零外，能為地方發展帶來創造力、活力的人口也因為各式因素的考量難以留下或移入。在日本地方創生推動的經驗中，以第二期「綜合戰略」的四大基本目標為例，就明示了「構築與地方的連結，創造地方的新人口流入」的目標，並以創造與擴大關係人口做為重要的施政措施。

什麼是關係人口呢？意即是以多樣的形式持續與特定地方產生互動關係的一群人，並透過制度性的策略設計，逐步讓外地民眾對故鄉以外的地方產生認同，進而增進移居的意願與行為。因此理想來說，所謂的關係人口，所指涉的除了是原先就投入實踐的工作者、組織，透過長年累月關於地方事務的經營，進而發展出新的價值與連

<sup>2</sup> 「限界集落」來自日文，意指因人口外流導致空洞化、高齡化，65歲以上的人口占半數以上，共同體的機能維持已達到極限狀態的村落。

結；也期待前述的努力能經營出新的利害關係人，進而創造出潛在的移居族群。此外，關係人口的創造與擴大，對於生於斯、長於斯未曾離開地方的居民而言，也盼望能在這些關係人口所帶來的刺激下，重新找到對地方的認同感或是重拾自我實現的機會。這樣的發展，對於雙方來說都具有重要的意義與價值。

這過程必然會面臨的幾個難題，首先，當社會主流的發展意識形態，讓即使成長於農村的人都不再將農村視為職涯或生活的選項時，如何規劃出具體的關係人口建置策略？其次，關係人口的建立策略如何不只是讓人能進得來、留下來，而是能夠真實透過有步驟的經營策略，發展出能夠展現地方之所以為地方的主體性？這些問題，或許得回歸關於地方 DNA 的討論。

文化人類學者如 Arjun Appadurai 常視日常生活實踐、儀式為一種承載地方性、讓地方性具體化，乃至於生產在地人的重要主體。在這一層的意義上，這表示地方之所以可以被稱之為某地方，是因為生活（或廣義認同）某處地方的人，因為某種儀式、產業或實踐所組織。而當整體外部結構與內部的人口組成，改變了傳統地方社會的運作時，無論是關係人口或創新產業模式的建立，能夠補足這個得以形成地方性的實踐或儀式嗎？

因此，在地方創生關於人口戰略的討論中，儘管日本與臺灣都強調對「人—地方—工作」三者關係的再重視，然而假使受限於對本質上應具有差異之城鄉發展理念、意識形態理解上的誤讀或資源挹注的錯置，從而令立意良善的推動讓本就面臨困境的地方社會雪上加霜。因此，對所謂地方 DNA 的探尋，是解決地方發展困境的問題根源；以農村為例，即：農村之所以為農村、地方之所以獨特不可取代的主體性要素為何？而無論是透過關係人口所創造出的人力資源即戰力，或者新型態創新產業模式所帶來的就業機會，若能呼應關於地方 DNA 的討論，方可避免地方創生淪為有形無體的空殼。

## 肆、青年返鄉的力與利

在農村中，農業及其所延伸的產業活動、社會文化及生態環境，是農村得以存續、被指稱空間差異的關鍵；因此，人口、人力資源的短缺，對農村而言是亟待解決的課題。在傳統鄉村社會學的討論裡，農村常以一種透過產業鏈結的集鎮被理解，生活在相同空間的人們，其職業也幾乎是村子裡人們生活所需的百業縮影。這樣的現象

並不常見於當代社會，但卻也未必沒有重新省視的空間，以 2020 年起於全球肆虐的 Covid-19 疫情為例，據報載<sup>3</sup> 受到疫情影響的不只是人類，在綿羊毛的產地西班牙，也因為來自烏拉圭的專業剃羊毛師傅，在去年疫情初期各國封鎖邊境的情況下，沒有辦法入境西班牙，導致在西班牙的羊群多穿了一個半月的毛衣，成為疫情下的另類受害者。

這新聞透露出的訊息是：許多在地技藝原本是跟在地產業緊密連結的，但在現代社會常態的運作機制下，讓它們之間的距離愈來愈遙遠。一場疫情見微知著，讓全球與在地之間的咫尺天涯被有感凸顯出來。人口與人力資源的提升，若能搭配得以凸顯在特特色的技藝與技術，並能夠形成產業模式為前提的復振，這豈不就是地方創生的理想型 (ideal type) 嗎？

在臺灣，鼓勵青年返鄉的政策推動並非最近才開始啟動。遠在民國 60 年代，李登輝前總統在擔任政務委員時，便曾以「八萬農業大軍」為名，嘗試建立以「人」為中心的農業建設體系，希望透過遴選的機制建立起核心農家，並以這些農家做為所有農業措施、政策的目標；爾後，包括民國 90 年推動的「邁進二十一世紀農業新方案」、民國 95 年在「新農業運動」架構下所推行的「農業漂鳥體驗，青年留農築巢」，以及後來農村再生制度的推行，都著眼於解決農村人力短缺對農村社會所將帶來衝擊之隱憂，特別是針對新農、青農等未來農業從業人力的培育。

然而，當無論是居住在農村或是打算離開農村的人，整體對於農村未來的想像與期待是侷限的，一方面認為留在農村並不是一個表彰「進步」的象徵，另一方則把都市生活風格視作農村發展的 role model。也因此，儘管對於農業與農村的發展，已廣泛被視為牽涉多層級 (multilevel)、多元行動者 (multi-actor)、多重面向 (multi-dimensional) 的一個進程，國內相關政策也陸續在各式的論述中引用 OECD 所提出的新典範概念 (如表 1 所示)，然而以農村所需要的人力培育來說，似乎仍侷限於鼓勵一級產業人才的培育與投入。

<sup>3</sup> 黃韻玲整理報導，〈理毛專家無法入境 西羊群晚 1 個半月剃毛〉，公視新聞網，2020.7.6。  
網址：<https://news.pts.org.tw/article/485763>，(2021.6.7 瀏覽)。



表 1 OECD 鄉村發展政策典範轉移

	舊典範	新鄉村典範	鄉村政策3.0 新鄉村典範的執行機制
目標	均衡化	競爭力	多面向的福祉，包括： 1.經濟 2.社會 3.環境
政策重點	支持最主要的 單一資源部門	基於競爭力支持多部門	按鄉村地區差異區分的低密度經濟體
政策工具	廠商補貼	投資合適的廠商或社區	整合型的鄉村發展方法： 包括對公共部門、企業和第三部門的支持
關鍵行動者與 利害關係人	1.企業組織 2.國族國家	1.各級政府 2.相關部門 3.地方利害關係人	包括： 1.公部門：各級政府 2.私部門：營利廠商與社會企業 3.第三部門：非政府組織與市民社會
政策方法	單一方向， 由上而下	由下而上，地方策略	具有多面向政策策略的整合性方法

資料來源：OECD (2019), Rural 3.0: People-Oriented Rural Policy, OECD Publishing, Paris.

在這樣的社會背景下，青年返鄉的倡議若要真能成為如前文所述具有彰顯地方DNA的關係人口，以這些目標對象所需求之支持系統的建立，是政策推動的要務之一。如：不同的生命歷程，所需要的支持系統並不一樣。隻身返鄉、已經（準備）成家立業的返鄉有其差異；而農一代、農二代、農三代……面對農村的所求也難以有放諸四海皆準的同一準則。另一方面，從文化或產業技術的傳承來看，留鄉或返鄉者如何與地方上有意願探詢技術傳承的老農、老師傅建立連結，亦需要透過制度性的建立獲得支持。

整體而言，支持系統的建立，是多面向、跨領域的作業。以農業為例，就包含了土地取得、技術、農機、加工、通路等，應針對不同規模、經營型態建置不同需求的支援平台，方可發揮返鄉者對於地方創生的力與利。這樣的發展模式，欣見在2020年國發會關於「加速推動地方創生計畫」中，以地方青年培力工作站的制度規劃，建置得以支持青年留鄉或返鄉之軟硬體設施、協助地方加速落實推動創生的工作。

## 伍、結語

具開放性的農村社區，過去常被視為具有社會安全瓣的社會意義，這一方面固然意味著進入農村的生活門檻不高，但在現實的社會氛圍下如何能「在農村存活下來」，成為農村地方創生的關係與關鍵人口，除了要有長期的規劃與對現況的清晰認識，外部的支持也扮演了重要的角色。

除了本文核心探討的返鄉人口，如 OECD 關於鄉村地區發展典範轉移的論述所呈現，農村在現代社會中愈來愈被視為是個較具有保留、兼容過去傳統價值以及創新變革能力的空間，從而成為目前世界上無論研究或實踐的火熱田野。而在 ICT 技術、交通便利的提升下，許多人甚至選擇過著定期往返於城、鄉的生活型態，這也將近未來地方創生在關於制度設計上，應納入考量的環節。

最後，本文的書寫時值臺灣 Covid-19 疫情進入全國三級警戒的階段，許多在承平時人們習以為常的生活都驟然失序，包括民生物資的取得與運送、城鄉／南北資源的落差等，這些問題都與地方創生所關注的區域、人口均衡發展緊密相關，如何在後疫情時代因應新常態（new normal）的社會運作，亦應當是地方創生所應發揮之超前部署之處了！👊