

地方創生浪潮中 的農村發展策略轉向*

黃仁志**、柯雅之***

收稿日期：2022 年 2 月 18 日

接受日期：2023 年 5 月 24 日

* DOI:10.6164/JNDS.202312_23(1).0002

** 臺灣大學建築與城鄉研究所博士，財團法人中華經濟研究院國際經濟所輔佐研究員。

E-mail: hjcrdf@gmail.com

*** 臺灣大學建築與城鄉研究所碩士。

E-mail: iducke7@gmail.com

摘 要

農村發展是個隨時代變遷而持續演化的命題，同時也需要在行動策略上不斷調整。農村再生政策的演變，反映臺灣農村發展已從解決農村特定課題，轉變到倡議多元化的發展行動。同樣地，以解決城鄉不均發展、倡議人口回流為主的地方創生政策，也在推動過程中逐漸擴展政策執行機制，試圖為地方創造更多串連內外行動資源的架構。從農村再生到地方創生，顯現出農村發展的政策目標和行動尺度的改變。農村因此面對的新挑戰是，如何在多層級與多元行動者交織的立體化結構中，邁向網絡化發展的行動體系，並突顯經營行動網絡的重要性。

從農村再生與地方創生的執行經驗來看，邁向網絡化發展的轉型過程並非一蹴可及，同時也突顯出新內源式發展論點在方法論層次上所忽略的三個課題，包括：面對多元課題如何進行策略路徑選擇、是否存在推展網絡化行動策略的最適尺度，以及整合行動的組織應該培育那些運作特質。這些課題沒有最佳的單一答案，而是需要從實踐經驗中找到設計解決方案的原則。農村如何重新界定發展的命題，兼顧多元創新和行動整合，仍是未來將持續面對的挑戰。

關鍵詞：農村再生、地方創生、農村發展、新內源式發展、行動網絡

壹、前言：臺灣農村發展政策的變遷脈絡

自行政院國家發展委員會（簡稱國發會）2016 年開始推動「地方創生」政策以來，¹ 什麼是地方創生？又該如何創生？農村再生與地方創生的異同何在？諸如此類的問題已成為臺灣農村社區工作者間的新話題。尋求「創生的方法論」，彷彿成為解決農村與地方發展問題的新救贖之道。以解決地方人口不均問題為核心的地方創生政策，反映出臺灣農村需要以新的發展命題來重構行動策略。

臺灣農村發展策略的演化，是因應各時期的國內外局勢變化而產生治理體制分化過程，並因此在不同時期中強化特定議題對農村發展的主導性（黃仁志，2020）。尤其 1980 年代中後期追求自由化的浪潮，更是為農村發展帶來劇烈的衝擊。從 1984 年行政院提出的「自由化，國際化，制度化」，到後來 2002 年正式加入「全球貿易組織」（World Trade Organization [WTO]），以農業為代價獲取工業部門擴大全球市場機會的策略，持續惡化農工部門與城鄉之間的不均發展。猛烈湧進農村之中的「自由化」，加速各種發展要素流向工業和都市部門。年輕勞動力外流的現象，也使農村被烙上發展動能不足的印記。如何建構農村在地發展動能，取代先前著重農村基礎建設改善的主軸，成為農村發展政策的新焦點。

另一方面，1990 年代中期由執政者所提出的「生命共同體」論述，結合解嚴後的知識份子返鄉運動，演化出各項強調地方集體行動的政策計畫，諸如「新故鄉社區營造」、「地區環境改造計畫」、「形象商圈」與「一鄉一特色」等（李永展，2019）。在這些趨勢匯流下，基於政策

¹ 為因應城鄉不均發展及即將產生的人口負成長現象，國發會自 2016 年即參酌日本推動地方創生的經驗，開始推動「設計翻轉、地方創生」示範計畫。2017 年接續補助 18 個縣市政府選定其轄內鄉鎮作為示範推動案例，並在 2018 年底提出「地方創生國家戰略計畫」，宣告 2019 年作為「地方創生元年」（陳世龍，2018）。

理念並結合在地資源條件和社區能量的行動模式，成為公、私部門共同信仰的地方發展策略。例如自 1995 年開始推動的「建設富麗農漁村」一系列計畫，即是結合社區營造的政策理念所推展的農村發展政策。著重地方基礎調查、採用社區參與式規劃和共同研提發展策略等工作方法，持續為後來的農村發展政策所沿用，並將「凝聚社區共識」視為驅動地方集體行動的根基。建構農村在地發展動能的政治壓力，彷彿在社區營造的「民主化發展」典範中找到緩解的出口（劉立偉，2008）。

然而，此時的農村也開始面臨新一波的發展壓力。特別是 2000 年 1 月修正通過《農業發展條例》，不只擴大開放農地移轉所有權的對象，更引發許多農地自建農舍以求高價出售的現象，造成農地使用的零碎細化（毛育剛，2002：19-22；彭作奎，2000：43-44）。² 開放農地興建農舍不只造成農地炒作問題，更帶來農村仕紳化和農村社會資本流失的危機。在開放資本競逐下，農地價格水漲船高，有心想務農者越來越難以取得合適的農地和住處，造成農村更加留不住人口，加速引爆農村人口流失的危機。

2010 年之後積極推動的農村再生政策，著重以農村地景的多元價值創造經濟效益，並試圖透過帶有強制性的培根機制和政策資源補助制度，為農村重塑集體行動的誘因與動力。農村再生政策推行之後，雖然逐漸擴展產業輔導、生態保育和青年培育等面向，但仍未能克服農村人口流失下的發展疲弱問題，顯見在既有的政策模式之外，仍需有其他的策略機制來回應城鄉不均發展問題。

晚近受到眾多關注的地方創生政策，即改以吸引人口回流作為地

² 2000 年的《農業發展條例》修正，對於農地使用有三大重點變革，包括：開放農地所有權移轉之限制、採行「總量管制」方式釋出農地，以及新購農地得興建農舍，並放寬最小耕地面積。修正後除允許農企業和個別自然人承購農地外，也降低最小可分割面積規定，並允許新購農地興建農舍。這些措施毫無意外地引來以「販售農舍」為主的投機式交易模式（黃仁志，2020：205-206、224-225）。

方發展政策的核心，並強調以跨部會和跨層級的資源整合方式，支持地方所提出的發展計畫。地方創生所指認的地方發展策略，不再以特定資源或單一議題為依歸，而是尋求能同時解決地方多元議題的整合行動。此一邏輯強化「資源與行動整合」的重要性，但也突顯地方發展的議題複雜性與行動難度。而被地方創生政策納為重要資源之一的農村再生政策，亦因此對應調整其政策內涵和執行模式，促使農村發展策略的再次轉向。

從改善農村基礎建設到建構在地發展動能，從凝聚社區共識到拓展行動參與，臺灣的農村發展持續面對新的挑戰，同時也在策略變遷的過程中掙扎與調適。值得追問的是，地方創生浪潮為農村發展帶來哪些新的挑戰？農村發展又該尋求什麼樣的策略典範移轉？本文嘗試從驅動農村發展的動力來源，探討農村再生與地方創生政策如何造就特定的策略路徑和行動模式，並引發農村發展策略的典範移轉需求。為了回應前述所提出的總體層次問題，本研究著重在分析農村再生與地方創生的政策演化與關鍵影響。後文第二部份簡要說明研究方法；第三部份討論新內源式發展理論所提出地方發展策略觀點；第四部份分析各時期農村再生與地方創生政策內涵，以及在執行經驗中所浮現的問題與調整需求；第五部份討論農村邁向新內源式發展策略時較少受到討論的重要課題，最後說明本研究的結論。

貳、研究方法說明

本研究以探討農村再生政策和地方創生政策的執行內容和關鍵影響為主要內容，除針對政策文件進行分析外，亦分別就農村再生輔導計畫執行團隊、農村再生社區工作者，以及通過地方創生計畫提案之縣市政府與鄉鎮市區公所成員進行訪談。

政策文件研究包含行政院農業委員會（簡稱農委會，現為農業部）

和行政院農業委員會水土保持局（簡稱水保局，現為農業部農村發展及水土保持署）推動農村再生的重要政策文件、指導計畫執行之手冊等出版品、政策執行成效的自評說明，³ 以及國發會的地方創生政策計畫和歷次地方創生計畫審查的工作會議記錄等。⁴ 研究過程係先針對各政策文件分析其政策背景、政策目標與執行方式，進而比較不同時期的政策差異，以及各階段的執行成果，並以此為基礎研擬訪談內容。

地方訪談分為兩階段，第一階段於 2019 年進行，以農村再生政策執行經驗為主，訪談對象包含長期執行農村再生輔導計畫之執行團隊（4 位），以及曾獲選為金牌農村的社區工作者（7 個社區共 8 位），合計進行 9 次訪談，受訪對象共計 12 位。訪談結果經彙整出關鍵議題後，舉辦兩場專家座談會（合計 13 人次），邀請部分受訪者及具有農村社

³ 行政院農業委員會已於 2023 年 8 月 1 日正式改組為行政院農業部，轄下各次級機關亦隨之改制，水土保持局改為農村發展及水土保持署。然，本研究所採用之相關資料與政策文件係於改制前所出版和發表，因此各機關名稱上仍維持舊制，以利掌握研究脈絡和資料來源。

⁴ 主要的政策文件包括：

- (1) 行政院農業委員會：《農村再生整體發展計畫暨第一期（101 至 104 年度）實施計畫》（2012）、《農村再生第二期（105 至 108 年度）實施計畫（核定本）》（2015）、《農村再生新農業示範計畫推動作業手冊》（2017）、《農村再生第三期實施計畫（109 至 112 年度）》（2019）。
- (2) 行政院農業委員會水土保持局：《推動農村再生手冊》（2011）、《農村再生計畫撰擬指南》（2015）、《農村再生第一期實施計畫執行成效（101 至 104 年度）》（2021a）、《農村再生第二期實施計畫執行成效（105 至 108 年度）》（2021b）、《農村再生第三期實施計畫（109 年度）執行成效》（2021c）。
- (3) 行政院國家發展委員會：《地方創生國家戰略計畫（核定本）》（2018）和《加速推動地方創生計畫（110 年至 114 年）》（2020）。
- (4) 地方創生計畫審查工作會議記錄包含自 2018 年 5 月 21 日第一次工作會議，至 2021 年 11 月 26 日的第二十二次工作會議之各次會議紀錄，相關文件係取自地方創生入口網（<https://www.twrr.ndc.gov.tw/index>），本研究最後擷取時間為 2022 年 1 月 10 日。

區工作輔導經驗的專家學者，共同針對農村再生計畫的執行問題和調整建議等進行意見交流（見表 2）。第二階段於 2020 年進行，以地方創生執行經驗為主，訪談對象為提案獲通過之縣市政府主辦單位首長（2 個縣市共 2 位），以及鄉鎮市公所首長與主要承辦人員（7 個鄉鎮共 9 位），合計進行 9 次訪談，受訪對象共計 11 位（見表 1）。

表 1 訪談時間、受訪者身分與代號

訪 談 時 間	身 分	代 號
2019/04/09	農再輔導計畫執行單位（北部）	PM01-JY-R
2019/04/24	農再輔導計畫執行單位（南部）	PM02-JU-Z
2019/05/03	農再輔導計畫執行單位（北部）	PM03-DJ-S
2019/05/27	農再輔導計畫執行單位（中部）	PM04-BB-Z
2019/05/23	農再社區工作者（南部）	CL01-TNP-H CL02-TNH-H CL03-TNC-Y
2019/06/12	農再社區工作者（南部）	CL04-KD-Z
2019/06/17	農再社區工作者（北部）	CL05-HN-B CL06-HN-Z
2019/06/27	農再社區工作者（中部）	CL07-JY-D
2019/09/05	農再社區工作者（北部）	CL08-HC-W
2020/06/24	地方創生計畫縣府首長（中部）	GF02-YU-L
2020/08/21	地方創生計畫縣府首長（南部）	GF03-PD-H
2020/06/15	地方創生計畫鄉鎮首長（東部）	GF04-YS-L
2020/06/15	地方創生計畫鄉鎮主辦人（東部）	GF05-HS-Z
2020/06/16	地方創生計畫鄉鎮主辦人（東部）	GF06-TY-Y
2020/06/18	地方創生計畫鄉鎮主辦人（東部）	GF07-HK-L
2020/07/22	地方創生計畫鄉鎮主辦人（中部）	GF08-NP-W
2020/07/29	地方創生計畫鄉鎮主辦人（南部）	GF09-TZ-Z
2020/07/30	地方創生計畫鄉鎮首長（南部）	GF10-TH-W
	地方創生計畫鄉鎮主辦人（南部）	GF11-TH-H
	地方創生計畫社區工作者（南部）	CL09-PY-H

資料來源：本研究繪製。

說明：代號第一層編碼 PM 為農再計畫執行主持人、CL 為社區工作領袖（村長或協會執行長、專案經理）、GF 為公部門單位首長與主要承辦人員。第二層編碼為所屬單位名稱，相同代碼表示隸屬同一單位。第三層編碼為受訪者標示。

表 2 專家座談會成員與討論主題

時 間	出 席 人 員 身 分 與 代 號
2019/10/07	第一場專家座談會 2 位學者 PR01-KR-W、PR02-FJ-W 2 位農再計畫主持人 PM01-JY-R、PM05-RR-C 1 位農再社區工作者：CL06-HN-Z
	討論主題：農再計畫的調整方向與機制建議 (1) 農再計畫應達成什麼樣的目標？ (2) 農再計畫是否應增加教育、醫療照護、移居住宿等主題項目？ (3) 農再計畫如何與其他相關部會計畫搭配進行？
2019/11/27	第二場專家座談會 1 位農委會代表：GF01-RR-C 2 位學者：PR01-KR-W、PR02-FJ-W 3 位農再計畫主持人：PM01-JY-R、PM04-BB-Z、PM06-UR-H 2 位農再社區工作者：CL01-TNP-H、CL06-HN-Z
	討論主題：農再計畫執行體制調整問題 (1) 培根計畫與社區發展計畫提案是否可以分流併行？ (2) 是否應區分為不同發展階段的農村並提供不同的協力措施？ (3) 如何媒合各部門的政策計畫解決農村課題？

資料來源：本研究繪製。

說明：代號編碼方式沿用訪談紀錄，另新增 PR 代表學術研究工作者。

各次訪談皆以半結構式訪談方式進行，訪談時間皆在 1.5 小時至 2 小時之間。由研究者先提出訪談大綱，以農村再生或地方創生的執行經驗和政策調整建議為主軸，並開放受訪者提出其他議題與回應的可能性。專家座談會先由研究者進行主題報告，並由與會者針對當次主題進行意見交流和結論彙整。各次訪談和專家會議皆留存錄音檔並做文字紀錄，由研究者依政策推動脈絡詮釋、政策執行機制闡述、政策執行經驗與政策調整建議等類別進行分類彙整，作為研究分析的論證資料。

參、新內源式發展的思維與策略

農村是「以一級產業地景為主要空間意象的特定地區範圍」，並依環境資源的利用模式而形成其特有的社會經濟活動和文化樣態。農村發展既是農村產業經濟的演化，也是農村社會文化生活的變遷。然而，商業資本運作和國家對都市型發展模式的偏好，使城鄉之間形成結構化的不均發展，也對農村發展帶來嚴峻的挑戰。農村發展政策因此必須超越僅關注農業生產的層次，從更廣的條件因素掌握農村發展的動力與阻礙（Marsden, 1995）。

該以什麼模式和策略推動農村發展，向來不乏理論觀點的論辯。從系統動力學的觀點來看，影響農村發展的動力來源可分為三個主要論點，包括「外源式發展」（exogenous development）；「內源式發展」（endogenous development）；以及「新內源式發展」（neo-endogenous development），⁵ 並各有其依循的發展理念與治理策略（Gkartzios & Scott, 2014; High & Nemes, 2007; Lowe et al., 1995）。

一、從外源式發展、內源式發展到新內源式發展

二次大戰後，各國普遍面對社會經濟重建和國際政經關係震盪的變局。如何提升農業經營成效和農村家戶生計收入，藉以維持社會穩定和支持經濟復甦，成為許多國家關切的課題，各國的農村發展因而呈現出以國家干預來促成農業與農村發展的趨勢（Ellis & Biggs 2001;

⁵ 目前國內針對這些地方發展動力論點，多譯為「外生發展」（exogenous development）、「內生發展」（endogenous development），以及「新內生發展」（neo-endogenous development）（如李承嘉，2012：154-162；季美珍，2020；梁炳琨、張長義，2005）。本研究認為，這些論點所強調的是影響地方發展的核心驅動力來源，而非發展的根植誕生之處，因此改譯為「外源式發展」、「內源式發展」與「新內源式發展」，以使其更能貼近理論內涵。

Lea & Chaudhri, 1983)。van Dijk & van der Ploeg (1995) 指出農村發展係與國家的現代化工程緊密相繫，尤其是透過提升農業生產技術與改善農業設施等方式，強化農村整體的自我發展能力。簡言之，戰後在邁向現代化發展的政策意識驅動下，以「整合式農村發展」(Integrated Rural Development [IRD]) 為號召、以國家為主要驅動者的「外源式發展」，成為各國推動農村發展的主要模式。

「外源式發展」的核心在於透過非在地力量所引入的知識、技術和資源，強化地方的發展能量，並引導地方採取特定行動模式來達成發展效益。但另一方面，「外源式發展」也強化非在地力量的影響，尤其是資源供應者的價值觀、效益排序和資源調節能力等，經常具有較高的主導性，使農村成為配合外在「發展議程」(development agenda) 的被治理對象 (Holcombe, 2014)。此外，這種帶有統治意識的外源式發展模式，常僅能依靠統計數據來理解地方，卻無力掌握農村社會經濟網絡的運作特質，使政策推行結果無法完全解決農村在地問題 (Ostrom et al., 1993; Nemes, 2005)。

全球化的衝擊加上對外源式發展的反思，促使地方發展的研究者重新思考，希望能以基於「在地特質」(locality) 或「農村特質」(rurality) 的策略，尋找替代性的發展路徑，並因此催生「內源式發展」論點 (Halfacree, 1993; Newby, 1986; Picchi, 1994; van der Ploeg & van Dijk, 1995)。內源式發展論點認為農村發展應基於在地資源條件和行動意識，將地方視為孕育在地特質的「共同體」(community)，並強調其作為「行動單位」(action unit) 的「代表性」(representative) 和「能動性」(agency)，進而善用農村在社會經濟與文化上所具有的特殊意象和資源條件作為發展策略。「由下而上」(bottom-up) 和「參與」(participation) 成為內源式發展方法論中的關鍵詞彙，而社區夥伴關係、能力建構及居民參與等，也成為建構行動策略的新指南 (Picchi, 1994: 195-196)。

但內源式發展觀點所構思的農村發展策略，也存在「生產主義」(productivism)與「後生產主義」(post-productivism)的路徑差異。對比於生產主義著重以生產在地特有商品和建構商業優勢為主要策略；後生產主義則主張超越純粹的物質生產(Wilson & Rigg, 2003)，特別是擺脫過去以「產量」為核心的經濟邏輯，強調以結合「物質生產」和「服務供應」的方式，重塑農村的產業經濟活動(Wilson, 2001；李承嘉, 2012: 26)。故農村發展關係著地方社群如何在既有的農業生產模式之外找到新出路，自我培訓更多的技能，提升農村的社會服務機能與經濟附加價值(Kayser, 1995; Irwin et al., 2010)。

但在地資源為核心的內源式發展策略，卻也容易鞏固掌握特定資源者的影響力，從而有陷入由特定社群主導的發展路徑鎖定與派系化問題，並深化地方在資源使用分配上的既定偏見(van Dijk & van der Ploeg, 1995: IX; Bruckmeier, 2000: 222-223)。換言之，採用內源式發展模式必須考量導致「菁英政治」(elite politics)的風險，避免發展計畫的內容偏好既有利益結構，甚至對地方弱勢者形成「社會排除」(social exclusion)(Nardone et al., 2010; Shucksmith, 2012; Shucksmith & Chapman, 1998)。此外，過度尊崇在地力量的內源式發展模式，並不保證地方可以找到最適當的發展策略(Vázquez-Barquero & Rodríguez-Cohard, 2016)，反而可能因為阻絕外在力量帶來的多元機會，造成在地發展的停滯不前(Tödtling, 2011)。

無論是外源式發展或內源式發展，資源的供應與分配權力始終是建構發展主導權的關鍵所在。如何超脫由任一方主導發展而導致的危機，改以內外合作互補的方式拓展新的發展路徑，成為新的寄望所在。應此而生的「新內源式發展」(neo-endogenous development)論點，即強調在根基於地方資源條件之際，也能夠善用外來力量所引入的創新發展機會，並在不同的主導權之間為發展建構平衡關係(Bosworth et al., 2020)。Marsden 和 van der Ploeg (2008: vii) 即主張農村發展應建立

在內外交織的網絡關係中，以此面對持續演化的新挑戰。因此，新內源發展模式又常被視為農村發展的「網絡典範」(network paradigm) (Caalders, 2002; Kitchen, 2000; Lee et al., 2005; Marquardt et al., 2012; Murdoch, 2000; Lowe et al., 1995)。

二、新內源式發展的網絡化發展策略

串連與經營地方內外的資源和行動能量，是新內源式發展模式能否產生實際成效的關鍵。從其論點假設來說，新內源式發展論點認為「地方發展」的成果，向來都是「關係地理」(relational geography)的再現，地方資源是在其所鑲嵌的行動關係網絡中獲得可以被加以善用的機會。透過擴展在地的知識能力、串連或引入不同的行動者，可以為地方激發更多元的社會經濟活動樣態，進而創造更多附加價值 (Petrick, 2013; Storper, 1997)。Lowe et al. (1995) 因而強調必須以行動網絡的思維，建構農村內外資源的整合策略，並突顯以交通建設與通訊科技串連農村內外行動者的重要性。

新內源式發展雖然也注重在地資源的重要性，但認為經營行動網絡同等重要。擴展行動網絡會為資源利用帶來新的可能性，包括對在地資源的重新認知，以及對特定資源或資源組合的創新利用機會，而其實踐也需要在地社群的支持與包容 (Dax, 2020; Organisation for Economic Cooperation and Development [OECD], 2019; Ray, 2006)。為使地方能從內外合作關係中獲得創新發展的效益，新內源式發展論點存在三個基本假設：擴展行動網絡有助於解放對地方資源的認知；提升在地資源價值需要以內外串連的行動網絡來實現；以及地方組織必須扮演經營「關係網絡」(relational network) 的角色。

新內源式發展論點指出，應對外在結構變遷所帶來的衝擊，地方需要持續探索新的資源利用策略 (Ray, 2006: 278)。而對慣於既有使用模式的在地社群來說，無論其對資源的認知，或支持資源利用的社

會網絡關係，都已深刻鑲嵌於既有的體系之中，因而不易開展新的使用行為。相對地，外在於地方體系的其他行動者，反而有機會引入新的視角，從不同的經驗與觀點看待地方資源，進而為在地資源利用提出新的可能性（Long, 2015）。因此，當地方社群擴展其行動網絡，連結外在的參與者共同探索發展策略時，有助於解放原有的認知，從中開拓資源的創新利用路徑（Bosworth et al., 2020）。

開拓資源的創新利用，是提升在地資源價值的必要策略，更需要有能實現創新的行動網絡。正如經濟創新研究者所強調，「社會關係網絡」是影響經濟活動成效的重要因素（Fritsch & Kauffeld-Monz, 2010; Gloor et al., 2008; Yokura et al., 2013）。在生產供應面向，資源的創新利用既需要引入對應的知識技術和設施，也需要在地運作機制的配合。同樣地，在市場銷售面向，超越在地需求的創新利用成果，也需要有新的市場消費網絡來將其轉換為經濟收益。透過內外社會網絡的連結合作，可以使原本價值受限的資源利用模式，藉由連結不同的生產體系和銷售對象，拓展產業樣態、提升經濟價值（Irwin et al., 2010; Pretty, 2003）。而內外行動者的連結共創，也有助於分擔資源創新利用的潛在風險，進而提升創新行動的意願（Fleming, 2009; Duxbury & Campbell, 2011; van der Ploeg et al., 2000; Nemes, 2005）。

新內源式發展注重內外合作共創的行動路徑，也為地方發展的行動策略帶來新的挑戰，並使「網絡」的建構與經營成為新的權力競逐場域。一方面，對於外在知識技術和資源挹注的需求，強化地方行動者向外接觸專業機構和投資者的必要性。能否觸及這些網絡、建立與維繫彼此的合作關係，成為地方行動者的挑戰。另一方面，地方既有的社群網絡和資源體系如何與外來行動者合作，同樣需要安排與協調。特別是涉及資源使用權屬、成果利益分配，以及由此衍生的相關問題，常是衝突所在。如果為了追求創新發展而忽略在地社群的想法和意願，也會使內外串連合作的行動難以開展或延續。面對這些問題，

農村發展治理必須更加關注如何為各方參與者建立夥伴關係。能夠促成並經營內外合作共創關係的在地組織，往往就能在新內源式發展的運作體系中掌握更高的主導權。這也使得協助地方建立經營網絡關係的能力，成為新內源式發展或農村發展網絡典範所重視的培力主題（Bosworth et al., 2016; Gegeo, 1998）。

三、新內源式發展導向的政策需求

新內源式發展模式的浮現，雖然是對外源式發展或內源式發展的反思，卻不是對這兩者的全面拒斥。相對地，在外源式發展或內源式發展路徑中具有實質效益的策略，同樣為新內源式發展論者所關切，諸如透過政策制度與誘因機制為地方引入知識技術或新興投資，以及培力在地社群共同參與發展等。但這並非意味支持新內源式發展的政策，僅是過往政策的混合即可。相對地，新內源式發展所提出的新命題，即以內外合作的網絡為地方找到開拓創新價值的行動策略，據以提升地方的自主發展能量，往往涉及諸多面向的相互搭配，更需要不同政策資源的整合運用。

OECD (2006) 出版的「新鄉村典範：政策與治理」(New Rural Paradigm: Policies and Governance) 指出，過去由「農村商品化」(rural commodification) 思維所主導的農村發展策略，已面臨全球化、流通科技與時空壓縮所帶來的衝擊。聚焦於農業或農民社福等單一部門式 (single sector) 的政策計畫，以及基於一體適用的政策框架、以農村平等發展為目標的補貼式政策，早已難以回應農村所面對的挑戰。換言之，當前的農村發展必須面對新的趨勢結構變遷，以跨部門合作的方式，建構新的回應策略。

OECD (2017) 的報告亦指出，邁向新鄉村典範的關鍵，在於如何從支持特定部門發展的策略，轉化為促進各種在地經濟活動的合作互動，並將原先由國家政府主導的決策體制，轉為國家政府與在地社區

平等分擔的模式。換言之，基於新內源式發展論點的農村發展模式，必須納入更廣的行動和決策網絡，並優先考量如何在此一網絡中進行「整合」的問題，包括水平的各種資源應用整合，以及垂直的決策權力整合。這也反映出新內源式發展所需的行動模式，已非以個別部會的政策施行方式所能達成，而是需要有能彈性應用跨部門資源的機制或機構來經營各個行動之間的連結關係（Bosworth et al., 2016）。

「以整合機制經營行動網絡」的策略轉向，也激發地方探索新的思維觀點，將原先個別議題下的危機轉化促成共創發展的契機，並使在地資源轉換為支持地方發展的資產（Capello, 1996; Nemes, 2005; OECD, 2006）。例如農村人口結構老化雖然造成地方勞動力疲弱，但同時也代表在地醫健服務需求增加。如何善用此一「危機即轉機」，結合社區長照政策和遠距醫療科技，建構可負擔且多元化的創新照護服務體系，創造地方照護就業並滿足長照需求，便是值得加以致力之處（OECD, 2018: 15）。同樣地，因人口流失所遺留的閒置房舍，如能導入科技應用改造為滿足地方生活機能的示範場域，既可提升房舍資產的經濟效益，更可以拓展科技應用的機會。這些將農村在地問題轉化為創新行動的做法，已然成為當前引導農村發展方向的重要思維，不僅可拓展在地社會經濟活動的光譜，更有助於提升農村回應結構變遷的能力（van der Ploeg et al., 2008）。

雖然以公、私合夥創造農村發展資產是個誘人的政策構想，但面對各個地方的資源條件和行動能量差異，仍須避免一體適用的政策導致發展不均更加惡化。OECD (2018) 的報告也指出，新鄉村典範的發展策略必須面對不同農村之間的差異性。特別是城鄉地理區位和公共設施可及性等因素影響下，各地的創新機會和人力資本明顯有所不同，因而在政策介入、社區行動、資產建構和公私合夥等策略應用的組合上也須因應調整。因此，掌握不同類型農村的資源條件差異（如與市場的距離、貿易部門的角色，以及絕對優勢所在）、佈署可協助解

決市場失靈和支持社會創新的投資策略，以及促成公、私部門和非政府組織的投入，並納入不同的行動社群和場域，是規劃農村發展策略時的重要原則。

面對各個農村的差異性，爲了讓發展策略能基於地方特質而形成有效的解決方案，需要有根著於地方的團體或組織承擔在地發展的經營與協調工作，諸如評估發展需求與動能、掌握可用資源的資訊，並協調內外參與者合作行動等。一方面，這意味著國家政策必須有意識地支持在地團體成爲經營行動網絡的單位，並對應提供培力措施和營運資源。另一方面則是激勵地方建立意見溝通與交流合作的平台機制，調解不同行動之間的衝突，維繫長期發展所需的行動網絡。

總體來說，轉向新內源式發展策略是面對地方發展需要網絡支持的現實，以及多元化的在地發展議題需要內外合作的解決方案，因而在行動策略上強調培力地方團體創建地方資產和經營行動網絡的重要性。反映在政策規劃上，如何定義政策目標、設計執行策略和資源分配模式，使政策投資在回應在地需求時，也能協助地方累積地方資產與擴展行動網絡，亦是政策規劃的挑戰。

肆、農村再生與地方創生的政策演化

晚近深刻影響臺灣農村發展的政策，當屬 2000 年代末期隨政權輪替而提出的「農村再生」。2010 年完成《農村再生條例》立法後，農委會隨之公布施行「農村再生整體發展計畫暨第一期實施計畫」，並於 2012 年正式推動，由農委會水土保持局作爲政策主要執行單位。⁶ 農村再

⁶ 1999 年精省之後，原隸屬臺灣省政府的水土保持局即整併爲隸屬行政院農業委員會，而農漁村規劃發展工作也因此從以臺灣省政府爲主管單位改成爲農委會的業務之一。隨著農委會在 2023 年 8 月 1 日改組爲「農業部」，水土保持局也改爲「農村發展及水土保持署」，更加突顯其與農村發展業務的相關性。

生計畫以四年為一期，施行迄今已邁入第三期，各期內容與執行模式亦隨時勢調整，反映出各階段農村發展策略觀點的演化。

另一方面，以 2019 年為元年的地方創生政策，提出以解決人口問題和以鄉鎮市區為尺度的地方發展策略，有別於農村再生的推動模式，卻又將農村再生納為重要的施政資源。此舉不僅促使農村再生執行機制的調整，突顯政策之間存在著重疊與磨合問題，更對農村社區發展的工作者帶來新的衝擊。農村發展工作因此有何改變，需要加以評估和分析。

一、農村再生計畫第一期（2012～2016）

第一期的農村再生計畫（簡稱農再 1.0）界定臺灣農村發展的關鍵問題有六：(1) 農村發展落後且施政資源投入缺乏整體性規劃；(2) 居民共同參與農村規劃建設之理念尚未普遍推廣與深化；(3) 自然生態未受重視使優美的農村風貌與環境漸失；(4) 休閒農業活動推廣有待提升；(5) 農村文化及特色有賴傳承及創新發展並加強人文關懷；以及 (6) 因應全球自由化及氣候變遷而農業產業結構與生產技術亟待調整（行政院農業委員會，2012：2-4）。而推動農村再生計畫的目的在「提升農村人口質量、創造農村就業機會、提高農村居民所得、改善農村整體環境」（行政院農業委員會，2012：5）。

從政策命題來看，農村再生提出之初係以普遍性、概括性的農村印象為基礎，並藉由一體化的農村問題認識論，引導出通則性的解決方案和政策目標。但在政策執行的論述上，卻又強調各農村之間存在發展需求和行動能量的差異，因而著重以培力個別農村的自主行動能力來解決農村發展問題，即「透過培根課程，凝聚共識，自主研擬農村再生計畫，打造自己家園及創造農村再生契機」（簡韋琪，2013：6）。一體化的農村問題界定與差異化的社區行動能量，推導出一種「由上至下設定執行機制，要求經過培力的農村社區由下而上進行提案計畫」

的政策模式。因此，農村再生政策要求社區都必須經過培根課程才進行提案，⁷並藉由標準化的培根課程、⁸制式化的推動流程和格式化的提案內容，^{9,10}確保農村社區的提案計畫能夠回應政策資源分配的規範

⁷ 儘管在農村再生計畫的政策規劃中包含四類，即(1)年度農村再生執行計畫；(2)縣市農村總合發展計畫；(3)社區農村再生專案管理及輔導計畫；以及(4)農村再生培根計畫(行政院農業委員會水土保持局，2011)。但在第一階段的實際執行上，仍以社區尺度的培根計畫和社區提案計畫受到較多關注，年度再生計畫僅是縣市政府彙整轄區內農村社區之提案而成，而縣市農村總合發展計畫則高度仰賴各縣市政府研擬中長期農村總體施政計畫的意願和能力。因此從政策執行比重和社會關注程度來看，第一期農村再生計畫係以培根課程和輔導社區提案為重心。

⁸ 培根課程分為四個階段：關懷班、進階班、核心班與再生班，各階段皆有其開課主題、上課人數和時數的規定，最後想申請農村再生計畫的社區，必須完成四個階段的課程才能獲取提案資格。而能申請參加培根課程的社區，同時必須符合農村再生所認定的「農村」資格，主要為「非都市土地計畫區之農村社區」，以及「都市計畫區或國家公園區域內之農村社區」(行政院農業委員會水土保持局，2011)。

⁹ 依照水保局所出版的「推動農村再生手冊」(行政院農業委員會水土保持局，2011)，想要申請農村再生計畫提案的社區，從召開社區會議的開會通知時間、會議通知內容、會議簽到表、計畫提報申請之公文，以及農再計畫的公開閱覽和審核等程序，都須依照特定的規範進行並有明確範例作為依循。

¹⁰ 依照水保局所提出的「農村再生計畫內容格式」，社區提案時均須針對農村社區基本資料、實施地區現況、農村社區發展願景及課題、整體發展構想、後續管理維護及財務計畫、預期效益等予以說明。其中，整體發展構想又應包含八大項目：農村社區整體環境改善、公共設施建設、個別宅院整建、產業活動、文化保存與活用、生態保育、土地分區規劃即配置公共設施構想和其他農村社區具發展特色之推動項目(行政院農業委員會水土保持局，2011：5-2-5-3)。儘管此一格式包含空間改善和文化保存等項目，但在政策強調以空間活動帶動農村再生的策略思維下，提案內容又以整頓或改善農村社區環境的再生建設為主(柯勇全，2011)。社區提案的再生建設又以11類為主，包括：(1)農村社區內老舊農水路修建；(2)農村社區照顧服務設施；(3)自用自來水處理及水資源再利用設施；(4)水土保持及防災設施；(5)傳統建築、文物、埤塘及生態保育設施；(6)閒置空間再利用、意象塑造、環境綠美化及景觀維護等設施；(7)人行步道、自行車道、社區道路、溝渠及簡易平面停車場；(8)公園、綠地、廣場、運動、文化及景觀休閒設施；(9)污水處理、垃圾清理及資源回收設施；(10)網路及資訊之基礎建設；(11)其他經

和執行要求。

「上完培根要提農再」這件事，具有引導農村朝向某個方向的約束力。……培根非常重要，就是蘿蔔跟木棒的概念。資源很多但不可能雨露均霑，要是有人有積極投入的人才能獲得。

（受訪者 PM04-BB-Z，2019/05/27，當面訪談）

從執行成果來看，農村再生計畫推行之初，因為主政單位的積極推動，以及社區工作者期待藉此帶動社區集體討論和爭取經費，確實引發許多農村社區投入其中。¹¹而「先培根後再生」的流程，則能協助主政單位篩選出符合政策理念且有能力執行農再計畫的社區，並讓社區學習規劃農村發展的內容和爭取資源的提案方式，以便在行政作業和財務核銷上能更順利地與公部門接軌（郭蕙如、鍾怡婷，2021：51），進而轉變為理想中的農村社區。

整體來說，農再 1.0 的執行機制，同時兼含「外源式發展」與「內源式發展」的策略。前者反映在由主政單位以資源補助引導社區採取特定發展路徑（先培根後再生、著重空間環境改善）；後者則是由農再社區依在地資源條件研提計畫內容。但這兩者的混合，並未使農村社

中央主管機關認定者（行政院農業委員會，2012：64）。而提案獲通過後的執行方式，亦隨其建設經費之額度差異而有所不同。在 100 萬元以上的工程分由政府機關發包施工，而 100 萬元以下的工程則是補助提案社區的在地組織或團體，以雇工購料的方式進行施工（行政院農業委員會水土保持局，2011、2021a）。

¹¹ 在水保局所界定的全臺 4,232 個農村社區中，參與第一期農村再生計畫（101 年度至 104 年度）培根課程的社區共有 2,260 社區，而完成所有培根課程獲得提案資格的社區計有 929 個，最後有 625 個社區提出農村再生計畫，通過 484 社區計畫提案（行政院農業委員會水土保持局，2021a）。然而，培根機制係水保局自 2004 年開始推動的農村社區培力計畫，初期以實驗性的示範試點選取 4 個社區進行，2008 年開始擴大至 368 個農村社區，至 2012 年農村再生政策正式施行之前已累計 2,054 社區參與培訓（施君翰等，2016：24），因此第一期所參與或完成農再培根課程的社區中，有不少是水保局自 2004 年開始推動培根計畫後即陸續參與。

區擴展行動網絡和建立自主發展能力，反而更加走向「依附式發展」，由農村社區工作者依循資源供應者的規範走向其所擘劃的農村發展願景。而農再主政單位所偏好的發展模式或建設項目，則是透過培根課程、計畫書審查及財務核銷項目等機制，實質影響社區的提案內容。換言之，農再 1.0 反映出以執行機制篩選和規訓政策合作對象的特質，以此確保達成政策目標（劉健哲、楊育誠，2015）。

對於生活基礎設施的提案，居民跟水保局想的有落差。例如居民認為工程中道路、排水是基本應該改善的部分，但水保局認為應該是做出亮點、吸引人的產業或觀光特色，這就會影響社區最後的提案內容。（受訪者 PM02-JU-Z，2019/04/24，當面訪談）

此外，程序化的農再推行機制，也因各社區的行動能量差異產生不同的影響（梁大慶，2016）。對具有一定行動能量的社區來說，培根再生機制確實攪動居民共同參與討論和行動的機會。但對已經歷前一階段社區營造而具有豐富行動能量的社區，卻反而是增添新的社區行動門檻。而對因人口流失而行動能量薄弱的社區來說，未能動員社區完成培根課程要求，也就等於失去獲取發展資源的機會。

培根確實有讓一些比較不被關注的地區開始活絡，也有機會得到資源。但還是有些成熟的社區，像是 Y 縣的 J 社區、T 社區，T 市的 M 社區和 B 社區等等，已經很成熟了，為什麼還是要進入培根機制才能提農再計畫？（受訪者 PM01-JY-R，2019/04/09，當面訪談）

像 J 縣的 R 鄉和 L 鄉，社區參與少、高齡化較嚴重，因此較缺乏意願上培根課程，再怎麼強迫來上課也沒什麼幫助。這些社區已不是培根機制可以解決的問題。（受訪者 PM02-JU-Z，2019/04/24，當面訪談）

面對仍有許多農村行動能量不足、發展需求不同，如何對應調整培力機制和資源支持項目，擴展農村再生發展的行動路徑，甚至促成不同行動者協助或參與農村發展，是農村再生第二期的主要改革方向。

二、農村再生計畫第二期（2016～2020）

2016 年開始推動「農村再生計畫第二期」（簡稱農再 2.0），重新定義農村發的關鍵課題為四：(1) 農村人力資源不足：人口老化下的田間勞動力不足，以及農業人才培育出現學用落差；(2) 缺乏產業加值策略：傳統產銷價值受限，亟需擴展農村經濟活動；(3) 土地使用亂象頻仍：土地使用型態須兼顧生活與生計需求，並滿足永續發展原則；(4) 農村社區發展議題多元：既有培根輔導機制不勝負荷，需擴展協力網絡（行政院農業委員會，2015：30-32）。

施政需求的改變也反映在執行機制的調整上。農再 2.0 的執行架構有三個重要的變革，一是在政策執行的組織架構上，主政單位從水保局改為農委會企劃處，¹² 並成立「農村再生基金辦公室」，並要求各縣市政府扮演更積極的角色；¹³ 二是結合政權輪替後所提出的「推動農業加值發展創新農業」政策，納入農委會各局處的施政計畫和預算經費，有助於社區提出更多元的計畫執行內容；¹⁴ 三是在培力制度上，

¹² 改制為農業部後，企劃處亦改組為「綜合規劃司」，仍負責農村再生基金辦公室相關業務。

¹³ 農再 1.0 時期，雖然已規劃由縣市政府負責的「年度農村再生執行計畫」和「縣市農村總合發展計畫」，但始終未有積極的成效。農再 2.0 時期，將各縣市農村社區的提案補助經費，與縣市政府的年度執行計畫和農村總合發展計畫連接在一起，由農再基金依縣市政府彙整轄區內農村再生社區提案和總合發展計畫內容給予補助經費，並由縣市政府負責審核和分配社區經費，因而使縣市政府在農村再生計畫中也開始扮演較為積極的角色。

¹⁴ 被納入農再體系新農業發展計畫的局處計畫，包括：水土保持局的農村人力及教育推廣和農村再生跨域發展；農業試驗所的強化農民產業應用與農業生產力結構

不僅放寬申請參加培根課程的社區資格限制，¹⁵ 課程內容也可以因應個別社區需求調整，並在培根體系之外新增以提升產業發展能力為主的「多元增能培訓課程」（行政院農業委員會，2015、2017；陳明賢、劉力嘉，2019）。

對農村社區來說，農再 2.0 的變革雖然讓農村社區有更多元的資源獲取路徑，但也對社區組織經營和產業發展策略帶來明顯的挑戰。社區協會仍是農再體系的關鍵地方組織，但面對著重多元產業發展的新趨勢，突顯出以社區協會組織為運作核心的侷限，特別是社區組織改選的不穩定性、社區組織能負擔的營運項目等問題。這些挑戰促使社區必須思考如何建立其他類型的組織或引入新的人力，尤其是可以

分析；輔導處的青年農民培育及創新農業推廣休閒農業加值發展；農糧署的農糧產業規模化與省工經營、發展特色農糧產業加值鏈、發展健康永續的有機產業計畫、培育農村社區產業經營人才；畜牧處（畜牧司）的農村社區畜牧環境改善及資源利用計畫；漁業署的友善漁業生產環境及漁村產業活動推廣；林務局（現為林業及自然保育署）的山村綠色經濟永續發展計畫，以及內政部土地重劃工程處的農村社區土地重劃等。而為配合各局處的主題政策推動需求，「農再 2.0」亦提出「跨域合作示範計畫」，以由上而下的方式籌劃跨域合作平台和行動主題，農委會部分局（司）處甚至會主動接洽合適的農村社區和學研單位共同合作進行示範計畫（行政院農業委員會，2015）。此外，水保局也提出由青年團隊自提農村行動計畫爭取農再資源的計畫機制，例如「青年回留農村創新研究計畫」（2017 年開始）、「青年回鄉行動獎勵計畫」（2019 年開始）。這兩項計畫的前身為自 2014 年開始推行的「農村再生青年回鄉築夢計畫」，但該計畫主要是配合農村再生計畫的推行，補助已核定農村再生計畫之農村社區組織或團體聘用回鄉青年執行相關工作。該計畫至 2016 年年底停止，並改由「青年回留農村創新研究計畫」接續。

¹⁵ 農再 2.0 時，入門的關懷班放寬可跨社區共同上課，且可視社區情況在一定人數基礎上獨立開班。此外，四階段的培根課程總時數從 92 小時降為 68 小時，並增加自選課程項目和自選課的選課限制。進階班、核心班、再生班三階段，皆開放特定主題的自選課程，由各縣市委託的培根輔導團對與社區討論自選課程內容。在社區計畫的層次上，申請計畫內容也不再硬性規定軟硬體項目之比例，先前要求必須完成培根課程才能提出農再計畫申請的條件，也不再是所有農再計畫資源分配的前提要件（行政院農業委員會水土保持局，2021b）。

經營產業活動的事業體和人才。

農再的對口單位大多是社區發展協會，而社區發展協會有無法經營產業、組織換人政策就中斷等困境。社區發展協會的章程沒有提到產業，因此大多是以關懷照護、社區福利為主。

（受訪者 PM04-BB-Z，2019/05/27，當面訪談）

對於社區產業發展與創新人才的需求，也促使農委會各局處在相關計畫中強調培育青創人才與發展農村創意產業，諸如輔導處（現為農民輔導司）的「青年農民培育及創新農業推廣休閒農業加值發展」、農糧署的「培育農村社區產業經營人才」、畜牧處（現為畜牧司）的「農村社區畜牧環境改善及資源利用計畫」，以及水保局（現為農村發展及水土保持署）的「青年回留農村創新研究計畫」和「大專生洄游農村」等。在這些資源補助下，除了有越來越多社區組織嘗試與學校或專業技術團隊合作開發新產品，也有不少返鄉青年團隊試圖引入不同的資源利用策略，將原本的農業資材轉換為創新產品，或是開發不同的客群市場。諸如苗栗苑裡的蘭草編織、臺南官田的菱殼炭和仕安社區的米萃保養品、臺中后里的梨煙筆、雲林醬油等。這些案例顯示，藉由結合不同類型的行動者，確實有助於解放對在地資源的價值認知，進而開創新的產品。但同時必須考量的是，如何避免追求產業創新營運的結果，與在地原有的經濟活動產生利益衝突問題，或是缺乏後續的完整的協力機制而淪為一時成果。

政府在推青創、青農，其實有待質疑。這些人雖有自我品牌、行銷能力，整合一下現有資源就變成自己的事業，但會變成是在收割地方很多人努力的成果，其他當地人反而可能被排擠掉。（受訪者 PR01-KR-W，2019/10/07，座談會發言）

會來社區的外地年輕人，大多只是為了實踐自己「理想」，但面臨生存基礎的「現實」問題，可能就會回到原本自己生活

的地區，而地方事業也就沒人接手。(受訪者 CL01-TNP-H，2019/11/27，座談會發言)

發展社區產業的挑戰，也反映在跨社區競合和專業人才培育的問題上。爲了回應社區發展產業的技能培訓需求，農再 2.0 的培力課程中也增加與產業相關的課程比重，並由負責承辦的輔導團隊邀請專業師資授課。然而，課程安排也可能爲了配合年度施政主題而強調特定產業活動，造成鼓勵各社區都發展特定產業，卻又忽略課程培訓的人力是否足以承擔產業營運工作等問題。

變成當年提倡什麼主題，大家就一窩蜂只做那個主題。而且農再以單一社區爲單位，社區之間的合作較爲缺乏，有些需要多個村里才能串聯形成的產業鏈，在農再計畫中就比較難被處理到。(受訪者 PM01-JY-R，2019/04/09，當面訪談)

農再 2.0 的目標是產業發展，但用過去的方法號召居民都來上課，動員來的人並不會是具有發展產業能力的人。(受訪者 PM05-RR-C，2019/10/07，座談會發言)

進入農再 2.0 之後就開始進入商業模式的運作，做產業升級、小旅行等，但社區人員並不擅長這方面，經營社區產業時，金流的部分就較難處理。(受訪者 PR01-KR-W，2019/10/07，座談會發言)

此外，隨著更多政策資源被納入農再體系中，社區如何連結合適的計畫資源推展在地發展計畫，也成爲社區行動的新課題（顏愛靜、季美珍，2019）。在政策追求績效指標的情況下，各局處都希望能夠將資源補助給具有執行能力的明星社區，以此創造成果亮點。但對社區來說，各局處的計畫主題、補助項目、核銷方式各有所異，如何衡量社區的發展需求並搭配不同的資源應用或加以取捨，成爲社區組織的考驗。

對於社區來說，可申請資源的部門有客委會、交通部、農委會，而農委會又分水保局、輔導處等等，都做一樣的事、資源重疊，卻要寫好幾個不同的計畫才能申請。(受訪者 GF01-RR-C，2019/11/27，座談會發言)

太多計畫對社區也沒好處，變成社區追著計畫在走，那還不如不要這些計畫。「計畫引導社區前進」這件事，到了現在這個階段也許值得商榷。(受訪者 PM01-JY-R，2019/04/09，當面訪談)

總體來說，農再 2.0 試圖打破原本由上位政策主導的強勢性和侷限性，但社區也因此必須有更強的自主行動能力。雖然透過資源補助所建構的外源式發展干預並未退位，但因可申請的資源變得更多元，也相對強化社區篩選資源應用的主導性。相對地，社區領導者是否有能力提出引領社區發展的策略藍圖、掌握政策資訊並申請到合適的資源，以及協調社區共同採取行動，都是影響社區發展成效的關鍵因素。

社區的管理經營上，目前是協會負責人會挑政府計畫來使用，經費規模以及補助項目適合的才會去申請。最初的主導者已有明確的發展方向定調，帶領大家持續做，因此社區是藉由政府計畫的經費來舉辦自己原本就想做的一些文化調查、農作調查等等。(受訪者 CL05-HN-B，2019/06/17，當面訪談)

農再 2.0 的推行經驗，映照出社區試圖從過去的依附式發展，轉向自主型的新內源式發展模式，以地方行動條件來搭配外在資源應用，完成地方自己偏好的發展計畫。但此一轉型過程也充滿許多挑戰。一方面，政策計畫仍是主要社區獲取資源的主要來源，而使用政策資源所需符合的各種行政規範，卻也減損社區行動的靈活彈性，因而高度考驗社區組織的策略規劃與應變能力。另一方面，多元的行動需求已遠非單一社區組織能夠負荷，但其他浮現中的新興行動者（如返鄉青年或農村移居者）仍處於與社區的磨合過程中，彼此尚未形成穩定

的行動連結和合作信任關係，反而很容易使各個行動計畫之間出現利益衝突問題。如何兼顧策略規劃和多元行動的需求、協調潛在的利益衝突問題，善用外在資源並減少其對在地發展的權威式干預，是農村社區在農再 2.0 時期最重要的挑戰。

除了社區轉型的挑戰，農再 2.0 推動過程中也陸續浮現難以透過農再體系克服的課題，諸如解決少子高齡化所需的人口對策、跨層級且影響繁複的國土計畫，以及氣候變遷下的農村防災與農業調適等。這些課題，結合持續發展社區產業、改善社區的公共服務和生活機能等需求，成為後來構思農村再生第三期計畫的主要內容（台灣農村發展規劃學會，2018；行政院農業委員會企劃處，2019；財團法人成大研究發展基金會，2016）。

三、農村再生計畫第三期（2020～2023）

規劃於 2020 年開始推行的農村再生計畫第三期（簡稱農再 3.0），高度受到 2018 年通過的「地方創生國家戰略計畫」和「全國國土計畫」所影響，¹⁶ 因而在課題界定和執行模式上，都顯示出試圖與前兩項政策接合的跡象，但也因此對農村社區發展帶來更複雜的挑戰。

農再 3.0 將農村發展問題界定為：(1) 忽略農業外溢性價值，農產業成長率停滯；(2) 都市磁吸效應，從農人口的高齡化及缺工；(3) 城鄉落差擴大，生活機能建設落後都市；(4) 自然資源超限利用，破壞農業生產環境和農業地景；(5) 傳統文化及草根之適的農村價值維繫與傳承危機（行政院農業委員會，2019：22-26）。其中 2 至 4 項即是對應著地方創生和國土計畫所意圖解決的農村青壯人口流失和農村土地使

¹⁶ 2018 年公告實施「全國國土計畫」後，各直轄市或縣市政府須在其國土計畫中針對所轄非都市計畫地區研提「鄉村地區整體規劃」，因而促使農再 3.0 亦將協助調整農村土地使用編定納入政策範疇，並在工作項目中也提出「農地資源空間規劃」作為回應。

用亂象等問題。相應在執行策略規劃上，農再 3.0 提出四項主軸作為策劃行動方案的架構，包括：(1)在地經濟與競爭活力；(2)生產環境與生活空間；(3)文化遺產與知識創新；(4)社會資本與夥伴關係，並由此衍生 16 項行動計畫和 31 項工作項目。¹⁷

農再 3.0 所規劃的執行內容，反映出農村發展的課題已遠非個別農村社區組織所能解決，因而必須納入更多元的參與者和行動策略。諸如以農業為主的專業農民、農會、產銷班、農民團體、農企業、以人才培育為主的農業職校與大專院校，以及資訊科技業者、光電業者、非營利組織、鄉鎮公所與規劃顧問公司等，都可以農再 3.0 中找到其可獲得資源補助的工作項目。換言之，農再 3.0 的執行主體大幅跨越以農村社區組織為主的體系，但隨之而來的難題也在於該以什麼機制來串連或整合這些多元行動，使之成為在地共創發展的一環？

我的看法中它（大專生迴流農村）不是成功的，學校的學生回到農村的目的是為了做一些活動，體驗、感受農漁村生活，這和農村需要人來的目的一開始就沒有連接在一起；而就算一開始沒連結，後端也沒有配套措施可以接續，例如怎樣讓這些只來一兩次的年輕人願意留下來。通常讓年輕人會回到產業的，都是有一筆獎助金、一個專案計畫讓他們執行，但目前這些計畫的審視和核定的空間、與實際的物產的串接程度很低。（受訪者 PM03-DJ-S，2019/05/03，當面訪談）

¹⁷ 相關行動方案包括：(1)在地經濟與競爭活力：農業生產結構調整、人力培育與企業化經營、提升農產品的整體行銷策略及開發新通路、ICT 及農業物聯網整合應用。(2)生產環境與生活空間：農業地景的維護與經營、鼓勵友善環境耕作轉型、基礎建設與生活品質的提升、土地使用與產權空間分配的調整。(3)文化遺產與知識創新：農村價值的推廣與再建構、發展具創新意涵的農村產業、強化在地知識與農村社會文化價值、活化農村發展的人力資源。(4)社會資本與夥伴關係：城鄉交流與社會資本的連結、跨域合作與創新網絡的形成、在地夥伴能力的建構與陪伴、公私協力與網絡化機制的建置（行政院農業委員會，2019：31-39）。

面對農村發展的多元議題和行動需求，串連與整合既是確保計畫綜效與合作共創的關鍵，卻也是經營行動網絡的最大挑戰。尤其在農再 3.0 中，一方面各計畫對應著不同單位的政策資源和執行規定，另一方面各個行動有其所需的空間尺度、合作對象和資源需求，很容易因資源競爭和利益重疊而產生衝突。該以何種機制居中協調，是能否達成農再 3.0 政策成效的關鍵。而在政策規劃中，這樣的機制隨著各工作項目所涉及的事務特質、尺度規模和資源條件，分別落在水保局各分局（現為農村發展及水土保持署各分署）、縣市政府主管單位、委辦團隊和社區組織上，¹⁸ 也因此形成依事務區隔的多平台樣貌。儘管農再 3.0 的執行主軸中也強調社會資本與夥伴關係，¹⁹ 但對各項行動計畫之間該如何相互協調，並未有明確的策略規劃和培力措施。

對個別社區來說，串連和整合是農村發展邁入「網絡典範」必須面對的課題。但在各行動者的問題界定、解決方案、行動條件、資源需求互有差異的情況下，僅具部分代表性且仰賴政府資源運作的社區協會，若沒有在組織營運和社會網絡經營上加以改變，也難以承擔此一角色，而多數的社區協會也不易靠自身摸索出轉型策略。相對地，其他類型的行動者，諸如返鄉青年組織或產業型協會，在面對串連內外合作的實際需求下，若能建構行動者溝通協調的機制，反而有機會發展成為在地經營行動網絡的平台。

儘管農再 3.0 的推動成效仍有待觀察，但在地方創生政策的影響

¹⁸ 例如農業機械共享主要以農會和產銷班為主，但農產加值所需的農產品加工設備共享平台則是以各地農改場為主，而青農交流又另有青農聯誼會。營造農村區域發展亮點以水保局各分局為主，農村旅遊推廣分由縣市政府和各休閒農業協會負責，社區工藝開發與技藝保存則以社區協會或社團組織為主。

¹⁹ 農再 3.0 中的第四項行動主軸社會資本與夥伴關係，其中所著重的工作項目包括：城鄉交流與社會資本的連結、跨域合作與創新網絡的形成、在地夥伴能力的建構與陪伴，和公私協力與網絡化機制的建置（行政院農業委員會，2019：38-39）。

下，如何利用農再資源共同解決農村人口流失和農村再發展的問題，已引發社區的諸多關注與討論。隨著地方創生政策將農村再生資源納入其中，並強調以資源整合應用的方式來協調農再資源的分配對象，評估地方創生對農村發展的影響也更為重要。

四、地方創生國家戰略計畫（2019～）

行政院在 2018 年 12 月公布「地方創生國家戰略計畫」，將地方發展問題界定為「總人口減少和高齡少子化趨勢下、人口過度集中大都會而導致城鄉發展失衡」，希望能以促進島內移民、地方人口回流的方式，達成「均衡臺灣」的目標。地方創生因此指涉為地方「創造生計機會與生活條件」，以此增加地方的社會移居人口與自然生育人口。達成此一目標的策略主軸包括：優化地方產業，鞏固就業機會；建設鄉鎮都市，點亮城鎮偏鄉；推動地方品牌，擴大國際連結（行政院國家發展委員會，2018）。

在前述策略主軸下，地方創生的推動方法有三個重要特質。一是劃定 134 個優先推動地區，包含農山漁村、中介城鎮與原鄉三種類型，並分就其核心課題設定對應策略主軸（參見表 3）。優先推動地區的分類，突顯過往城鄉不均發展對不同類型的地方場域造就的影響差異，以及對應需要有不同的解決策略，但也引發劃定標準是否具有政策引導價值的爭議。二是提出「企業投資故鄉、科技導入、整合部會創生資源、社會參與創生及品牌建立」五大推動戰略，並搭配法規調適，支援地方創生提案，而其執行機制能否落實，也成為影響創生政策推動成效的關鍵因素。²⁰ 三是由鄉鎮市區公所作為促成願景共識和整合

²⁰ 地方創生各核心戰略的核心內容分別為：(1) 企業投資故鄉：鼓勵企業基於故鄉情感，善盡企業社會責任（CSR），以企業的技術、資金、經營管理經驗及能力等，由政府媒合企業認養和投資地方事業，或捐贈至地方創生專戶。(2) 科技導入包含兩個主軸，科技應用是將人工智慧、區塊鏈、雲端技術、大數據、生態系等新興

地方提案的主要單位，但在缺乏具體配套協力機制下，公所的整合執行能力上的差異，也直接影響各地推動創生的可能性（行政院國家發展委員會，2018）。²¹ 換言之，地方創生是一個以鄉鎮市區為主要尺度

科技應用導入地方，發展地方產業、維繫城鎮機能。基礎建構則是普及偏鄉寬頻建設，提升偏鄉中小企業之數位應用能力，協助發展行動支付，並透過民生公共物聯網，營造便利安全偏鄉環境。(3) 整合部會創生資源包含財政、資訊、人才三個軸線。財政面納入 37 項部會計畫資源，包含 17 項主要政策計畫資源，用於直接帶動地方產業或就業，以及 20 項配套計畫用於提升城鎮機能。此外，透過各項產業創新投資相關基金，加強投資地方創生事業，並由部會透過銀行合作提供政策性貸款，協助地方創生事業，並以「投資代替補助」為原則，支援地方創生事業之推動。資訊面建立「臺灣地方創生資料庫」(TESAS)，提供各地人地產相關資訊。人才面鼓勵中央部會公務人員及公私部門退休人員下鄉服務、透過大學社會責任計畫(USR)協助訂定創生願景、成立地方創生服務隊提供輔導及諮詢。(4) 社會參與創生：鼓動地方各界團體共同參與，共同投入地方創生事業，協助地方發掘在地特色 DNA，凝聚共識，形成地方創生願景，提出地方創生事業提案，推動地方創生相關工作。(5) 品牌建立：透過政府及相關領域人才協助，以創新觀點與手法，確認當地的獨特性與核心價值，建立地方品牌形象、打造地方城鎮品牌，轉化為創造地方生機的資本。(6) 法規調適：包括提供稅賦及租金優惠，鼓勵企業認養創生事業；調適土地使用及觀光法規，促進地方產業發展，以及活化既有土地及設施，協助展開創生事業（行政院國家發展委員會，2018：6-11）。

²¹ 依據地方創生政策的規劃，地方創生的推行流程，是以鄉鎮市區公所為主要提案整合單位，以「行政院地方創生會報」為最上位的決策機制。先由鄉鎮市區公所邀集轄區內各產官學研社及個別居民等不同成員，經由共同盤點創生課題和資源、界定創生目標後，研提「事業計畫」，並由公所整合各項事業計畫成為「創生計畫」。各鄉鎮市區公所提出的創生計畫，需先經過所屬縣市政府進行初步輔導與審查，由縣市政府相關單位提供計畫修正和資源籌措建議，再送交至國發會召開輔導會議。經輔導會議討論和提出修正建議後，公所再將輔導會議意見帶回與地方提案人進行討論和修正，將內容修改至可與部會計畫規定相符的提案內容，然後再重新呈送國發會審核，最後再經行政院地方創生會報工作會議討論和決議。通過地方創生會報工作會議審核之各項事業計畫，就由各部會與提案者進行後續的資源補助和執行工作。其他較大規模的公共基礎建設，諸如網路佈建、公路建設等，則是搭配縣市政府和主管機關的施政規劃，由部會視情況配合各地創生計畫進行調整執行（黃仁志，2021）。

範圍的發展計畫，並強調以產業經濟和生活機能的整合行動，改善地方安居樂業、生育後代的條件。

表 3 地方創生優先推動地區類型與創生課題

類 別	核 心 課 題	策 略 主 軸
農山漁村 (62 個)	農漁業雖蘊藏豐富，但人口規模過小且青壯人力不足，致產業發展不易。	輔導青年返鄉創業，發展產業六級化，改善聯外交通，強化高齡照護設施，完善地方基本生活機能
中介城鎮 (24 個)	屬地方型生活就學核心，惟地方街區老舊沒落，產業提升動能不足	強化中介服務功能，鏈結都市與農山漁村（或原鄉），活化既有老舊街區，提升地方商業活動機能。
原 鄉 (48 個)	土地發展限制多，產業發展受限，青年就業機會不足，公共服務水準不佳	協助當地就業或創業，媒合專業人才發展產業，強化教育、醫療照護及聯外交通等公共服務或設施。

資料來源：本研究整理自行政院國家發展委員會（2018：3-4）。

地方創生政策的執行模式，與農村再生政策推行之初有著相似之處，包括以普遍化命題界定地方發展問題（如人口流失和不均發展），並以由上而下所規定的程序，要求地方進行由下而上的提案。這樣的機制也突顯出外源式發展的共通特質，即以提供資源為誘因，透過設定共同命題和執程序，引導地方採取特定行動。同樣地，在政策論述和提案機制上，地方創生政策也挪用內源式發展論點中的在地取向，強調應基於地方 DNA 和願景共識，²² 由在地各種行動者研提創生事業計畫來爭取資源補助。而其與農村再生不同之處，在於地方創

²² 依國發會在地方創生元年發函（發文時間為 108 年 1 月 18 日，發文字號：發國字第 1081200099 號）給 134 個優先推動地區的執行說明，地方 DNA 係指各鄉鎮的地、產、人和特色活動，在各鄉鎮市區所提出的地方創生計畫中，必須先載明地方 DNA 的盤點情形，以及舉辦地方座談會或共識營討論後的地方創生願景。但隨著後來「地方創生資料庫」（TESAS）建置後，各地方提案中的地方 DNA 多直接沿用 TESAS 上所呈現的各項統計數據資料。

生並未於執行機制中設立資格篩選機制（如必須完成培根課程才能提案），並改以鄉鎮市區規模來構思發展策略，以及由公部門作為計畫統合單位。此一特質也反映出農再 2.0 推動後期時，地方需要有更多元的行動者，並超越以單一農村社區範圍來思考發展策略的推行經驗。

然而，這樣的機制是否真的能讓地方取得所需資源，是地方創生能否產生實質效益的關鍵。從各公所的推動經驗來看，最重要的環節在於如何彙整地方提案構想並撰寫創生計畫，以及計畫通過後是否能銜接相關部會的資源補助規定而取得經費。但地方推動的經驗也反映出，由於缺乏明確的提案標準，加上地方創生的審查內容與各部會的政策施行構想有落差，在缺乏專業人力的協助下，地方不易獨自完成計畫提案工作，且提案後也常遇到難以與部會資源銜接的問題。

目前我們（P 縣）所提出的 13 項跨域計畫，僅有一項經費已撥款，其他的計畫送到細部計畫時，部會都說已無對應資金或資金已分配完畢，所以無法支應。（受訪者 GF03-PD-H，2020/08/21，當面訪談）

我們（S 鄉）是國發會地方創生的示範點，一開始是由 YT 公司協助，但通過地方創生計畫後，就沒有任何協助了。通過的計畫裡，有涉及土地變更和撥用問題，也有工程規劃和建設經費問題。但地方創生會議後，原本指示協助的部會說這些執行內容不符合他們的規定，要我們依照他們原本的規定另外提出更詳細的計畫再談。我們也不知道該怎麼繼續下去。……變成表面上我們是通過創生計畫了，但實際上沒有辦法做。（受訪者 GF04-YS-L，2020/06/15，當面訪談）

我們（F 鄉）一開始是地方業者××農場主動負責提案，但因為內容主要是那個農場的活動經費需求，跟國發會預期的有落差，所以沒通過。……後來是 CS 中心主動來跟我們說可以協助，所以變成由他們來主推。但是他們找來的提案團隊跟我們並不緊密，在地只有兩個團體參加提案，其中一個

還因為覺得過程太複雜而撤案，所以變成很多都是外來者的提案，主要是想設立農產加工廠或公司。通過的 7 案裡面，目前只有 1 案有資金到位，其他都還沒有下落。而且這些計畫都直接跟各個部會對接，不用經過公所，我們也沒有辦法掌握所有的進展和推動狀況。(受訪者 GF05-HS-Z, 2020/06/15, 當面訪談)

由於地方創生將農村再生納為重要的政策資源之一，地方創生的執行機制也高度影響農村再生的推動模式。為了配合地方創生政策，接受農村再生提案的農委會局處和縣市政府主辦單位，也希望社區提案能夠先通過地方創生的審查，以便兼顧地方創生和農村再生的政策績效。因此，農再 2.0 中由社區協會向縣市政府提出農村再生計畫的機制，到了農再 3.0 時就變成希望提案者能先參加公所的地方創生計畫整合，通過之後再進到農村再生的提案執行流程。這樣的流程也讓農再形成更多層級的檢核機制，各個提案計畫都必須配合兩個政策進行修改。

另一方面，雖然地方創生機制集結跨部會的政策資源，有助於地方同時進行多個議題的綜合改善，但實際執行上亦充滿不確定性因素。各個議題能否相互搭配、共同解決，會受到地方是否有團隊針對特定議題提案、提案內容在部會規則和在地需求之間如何取捨修改，以及執行時間是否能與其他提案相互配合等因素影響。這些不確定性也讓地方在推動創生工作時必須強化策略整合和應變能力，以便應對計畫執行與理想狀態的落差。而在政策構想中負責整合各項計畫的鄉鎮市區公所，是否真有能力進行地方創生的策略規劃與整合，更是影響實際成效的關鍵。

我們(Y鄉)提交給國發會的地方創生計畫，是由主秘結合長期互動的在地青年團成員共同討論出來的。比較細節的申請文件，則是用小額採購方式請公所信任的人幫忙編寫內容，

但仍由主秘掌握內容是否合適，也確保後續計畫進行方式能夠跟我們原先討論時所希望的成效一致。(受訪者 GF06-TY-Y，2020/06/16，當面訪談)

如果沒有 JN 大學具備相當統整能量的專業輔導團隊一起來協助，以我們公所現在各課室不同計畫各自獨立運作的模式，是不可能統籌各計畫進行資源分配。(受訪者 GF08-NP-W，2020/07/22，當面訪談)

地方創生元年的執行經驗顯示，地方發展所涉及的多面向議題，需要有合適的協調機制來包容和整合各項行動計畫。但政策資源整合和地方行動整合各有不同的運作特性，如何在地方創生政策所建構的多層級執行體制中協調政策資源和地方行動的連結關係，顯然需要有更細緻的執行機制(黃仁志，2021)。而對農村社區來說，地方創生的機制讓農村社區中得以出現更多元的行動，但如何串連這些行動，同樣需要有額外的經營和協調措施。

五、加速推動地方創生計畫(2021~2025)

為了解決地方創生事業提案不易與部會資源銜接、地方創生的協力人手不足，以及強化支持青年回鄉或留鄉的措施，國發會在 2020 年 9 月提出「加速推動地方創生計畫(110 年至 114 年)」(簡稱地方創生 2.0)作為接續計畫。地方創生 2.0 提出 11 項重点工作主軸，並由相關部會在其政策計畫中框列一定額度預算用以支應，²³ 其中又特別強調

²³ 包括：(1)辦理地方創生青年培力工作站、空間環境整備及相關輔導(國家發展委員會)；(2)城鄉風貌營造(內政部)；(3)發展及整備地方創生青聚點(教育部)；(4)配合地方創生推動城鄉特色產業發展(經濟部)；(5)觀光旅遊環境營造(交通部)；(6)公共運輸服務升級(交通部)；(7)農山漁村發展建設(農業委員會，現農業部)；(8)長照衛福據點整備(衛生福利部)；(9)文化環境營造(文化部)；(10)

「建置支持青年留鄉或返鄉相關軟硬體」和「強化城鎮機能及環境整備等地方基礎建設」等工作（行政院國家發展委員會，2020）。²⁴

對應在執行機制的調整上，為強化國發會統合政策執行和協助地方提案的能力，地方創生 2.0 也增設「專案辦公室」和四個「分區輔導中心」，²⁵ 以及聚焦在建構青年返鄉支援體系的「青年培力工作站」（行政院國家發展委員會，2020），並以此在原有由鄉鎮市區公所彙整創生提案的路徑外，建構多元徵案流程。在分工機制設計上，青年培力工作站主要是為有意返鄉之青年提供交流和認識地方脈絡的平台，而因此所衍生的提案，或是其他無法被公所納入整合的提案，則可尋求分區輔導中心協助修正計畫並與公所討論納入整合的可能性，或是轉達專案辦公室進行諮詢。此外，在前期執行模式中出現提案內容難與各部會政策規範接合等問題，亦可透過分區輔導中心和專案辦公室代為與部會政策承辦單位溝通討論，以提前確認提案可行性。

從執行結果來看，自 2019 年 4 月的行政院地方創生會報第 4 次工作會議通過第一個地方創生計畫迄 2021 年 12 月底止，共召開 19 次工作會議（第 4 次至第 22 次），通過 16 個縣市合計 61 個鄉鎮市區所提

原民部落營造、原住民族多元產業發展（原住民族委員會）；(11) 推動客庄產業發展等（客家委員會）。其中，「農山漁村發展建設」所包含的提案計畫支持項目，以農村再生第三期中所強調的提升農業競爭力、改善農村環境與空間、提升農村生活品質與經濟多樣性、營造就業與多元化的地方能力等項目為主（行政院國家發展委員會，2020）。

²⁴ 在支持青年留鄉或返鄉方面，具體政策計畫包括由國發會自己主導的「青年培力工作站」，以及由教育部負責的「地方創生青聚點」。在強化城鎮機能方面，主要是將前瞻基礎建設中與城鄉建設相關的政策資源都納入其中。

²⁵ 包括北區輔導中心負責臺北市、新竹縣市、金門縣，由社團法人中華民國全國創新創業總會承辦。中區輔導中心負責臺中市、雲林縣，由逢甲大學 GIS 中心承辦。南區輔導中心負責高雄市、澎湖縣、嘉義縣市、臺南市、屏東縣等，由中山大學社會實踐與發展研究中心承辦。東區輔導中心負責宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣，由雅比斯國際創意策略股份有限公司負責。

之地方創生計畫，總計通過 486 項創生事業提案。其中僅有少數是由民間自行投資（約 2.8%），多數提案仍以爭取部會計畫資源為主，也顯示地方創生對政策資源的高度依賴（參見表 4）。

表 4 地方創生計畫通過情形

年 度	地方創生工作會議 (a)	通過地方創生計畫 之地方政府數 (b)		通 過 創 生 事業提案數	民間自行投 資之計畫數
		縣 市	鄉鎮市區		
2019	第 4 次～第 13 次	10	20+1 跨域	152	2
2020	第 14 次～第 18 次	13	24+1 跨域	162	0
2021	第 19 次～第 22 次	11	18+2 跨域	172	12
總 計	19 次會議	16	61+3 跨域	486	14

資料來源：本研究整理自地方創生資訊共享交流平臺：<https://www.twrr.ndc.gov.tw/index>。

說明：1. 2018 年宣布推行地方創生政策後，即於行政院層級建立「行政院地方創生會報」機制，主責協調行政院各部會配合提供所需計畫資源。2018 年 5 月 21 日召開首次會報會議後，僅於該年召開兩次由行政院長主持之會報會議，其餘皆以工作會議方式，由地方創生政策主要幕僚單位國家發展委員會主任委員擔任會議主席，進行各項地方創生事業計畫之資源協調與裁定工作，並自 2019 年 4 月 2 日的第 4 次工作會議開始審查核定各鄉鎮市區公所所提交的地方創生計畫。

2. 通過地方創生計畫之地方政府數係以個別縣市與鄉鎮市區為單位計算，並扣除重複計算之行政區，而非各年度之數量總和，以呈現地方創生施行後全臺灣各行政區通過地方創生計畫之實際狀況。屏東縣政府於 2019 年與 2020 年皆提出跨域計畫並獲通過，因此總計部分予以扣除。另臺南市新營區於 2019 年及 2020 年皆提出地方創生計畫並獲通過，因此在總計上亦予以扣除。

換言之，地方創生政策中原本設想在鄉鎮尺度上由公所經營在地創生網絡的策略，已逐漸轉變為多元行動者各自尋求與部會資源接合的分散式行動。而這樣的過程也與農再 3.0 推行過程中所遇到的「串連與整合」難題相近，即地方既需要有多元的行動來回應在地的各種課題，但各行動之間又缺乏明確的或制度化的交流和串連合作機制，使地方成為行動的場域，卻又未能組構為「地方發展的共同體」（community of local development）。

伍、農村發展策略轉向的關鍵挑戰

臺灣城鄉不均發展的歷史過程，造成農村經濟資本與社會資本的雙重流失，也導致農村發展自主權的疲弱。任何涉及農村發展的行動策略，都無法避免與國家政策之間的連動關係。爭取國家資源挹注的必要性，也意味著農村發展必然存在著外源式發展論點所指認的干預式發展特質，即高度受到非在地力量的影響，並使資源提供者獲得較高的發展主導性。

然而，農村再生的推行經驗顯示，隨著農村發展所涉及的議題越趨繁複，外源式發展的干預力量已無法回應地方行動所需的靈活與彈性。另一方面，地方創生試圖以跨部門與跨層級體系的施政架構，重新定義發展的目標和行動模式，卻也對農村發展的行動體系帶來更複雜的衝擊。農村因此面對的挑戰，是如何在多層級與多元行動者所交織的立體化網絡結構中，邁向一個以新內源式發展論點為基礎的網絡化發展策略。

新內源式發展的論點指出，建構內外合作的網絡是提升農村發展價值的重要行動策略；而 OECD 的「新鄉村典範」則強調，促進在地各種經濟活動的合作互動，是發揮農村資產效益不可或缺的一環。將內、外資源整合為發展所需的行動網絡，以合作共創營造在地資產，顯然是當前農村發展的關鍵方法論。但網絡化的發展策略並不會自動組構而成，而是需要面對既有的行動慣習和制度框架，拓展行動的機會和可能性，進而重新編織各個行動之間的串連關係。

面對農村發展走向網絡典範的轉型需求，如何在多元課題中經營行動網絡，將是影響地方發展成效的關鍵。但臺灣農村發展的行動經驗也突顯出三個在新內源式發展論點中被忽略或低估的議題，包括：怎麼在多元課題中進行策略路徑選擇、如何界定推動發展策略的最適尺度規模，以及承擔整合行動的組織應該具備什麼樣的運作特質。

一、多元課題中的策略路徑選擇

在農村與地方發展所涉及的多元議題中，界定具有刺激行動、產生漣漪效果的主題項目，可以使資源應用更具效益，但也可能因為決策誤差而導致政策失靈。該先投入什麼主題、回應何種發展願景，往往是個帶有價值偏好且具政治意涵的決策。農再初始之際，將改善農村空間環境界定為可提高農村生活品質，甚至是有助於發展觀光旅遊的核心策略。但實際執行之後卻發現，空間美化僅是發展觀光產業的要素之一，且無力回應農村更深刻的農業產值低落和生活機能不足等問題，因而逐漸改以產業發展為主軸。農再 3.0 時，為配合地方創生而規劃更多元的行動主軸，但也引發孰先孰後，或是該如何相互整合串聯的焦慮。

同樣地，地方創生將人口回流地方、解決城鄉失衡作為願景目標，並設想地方所提出的創生計畫可以達成「產業發展與人口增加」的正向循環。但從行動的策略路徑選擇來看，究竟應該先發展產業來滿足移居者的就業需求，抑或是先改善公共服務和生活機能來吸引有能力的移居者，再由移居者以地方資源來開拓新的產業價值？如果是前者，對應所需的文教醫療機能 and 住宿需求該如何解決？如果是後者，又該如何避免移居者與在地居民產生利益衝突？這之間顯然存在著不同的策略選擇和行動偏好。

地方發展模式向來都不是單一路徑，每一種解決地方問題的行動都可以是帶動創生發展的切入點。但無論是哪一種策略途徑，都需要有意識地處理「生計」與「生活」之間的「對偶關係」(coupling relation)。亦即在推展產業發展策略時，必須同時關注如何為潛在的移居者規劃就業機會和滿足生活機能需求。相對地，著重先引入移居者的策略，也需思考如何讓移居者的知識技能可以解決在地問題，甚至成為移居者創造生計收入的來源，而不是與既有的居民競逐相近的經濟利益。

對地方來說，人力資源是小型經濟生活圈非常重要的資源。如果地方創生無法透過國發會解決制度鬆綁的問題，可能會導致有意願投入地方發展的事業體怯步。……我們（P 縣）在 F 鄉所成立的青年學院，就是運用勞動部的計畫來為地方媒合創業所需要的人才。（受訪者 GF03-PD-H，2020/08/21，當面訪談）

如何在不同的策略模式和配套考量中確立行動方案，高度反映出地方的社會運作特質和對變化衝擊的承受能力。面對多元行動的可能性，相應需有機制協助地方分析方案優缺和評估可行性，同時也需要培養地方處理衝突和承擔策略失敗風險的能力，如此才能讓地方更勇於嘗試過往沒有先例的行動方案。

二、推動發展策略的尺度規模

相比於農村再生以農村社區作為主要行動單位，地方創生則是將可以銜接部會施政需求的行政轄區作為主要尺度。但前者無力回應大規模基礎建設的需求，後者則缺乏應對創新行動的靈活彈性，反映出兩者各有其行動侷限，以及在擘劃發展策略時的尺度難題。

農村與地方發展的多元議題，各自有其運作特質和行動所對應的地理範圍。例如以村里為主的長照體系和社區活動、以流域範圍為主的灌溉水圳管理、跨越村里的文化習俗活動和特色農產品供銷、基於鄉鎮行政轄區的集體住宅興建和文教機構設置，乃至於縣市尺度的公共運輸系統和產業園區開發等。如何從中界定整合各項行動的尺度和主要協調機構，仍是政策制度設計上的一大難題。

社區區分生活領域的範圍界線，並不是村里的行政區劃，而是需要依照交通特性、產業性質區分，從醫療服務到居住需求等議題，都應該依循實際生活領域的範圍來討論。（受訪者 PM06-UR-H，2019/11/27，座談會發言）

然而，每個地方都有其尋求發展時最想解決的關鍵課題。解決關鍵課題的行動需求，正可以作為界定尺度範圍的參照依據。例如以改善公共運輸作為帶動發展的重點策略，就需要以交通路網所涉及的範圍作為規劃解決方案的尺度；而著重以地方特色工藝帶動文化產業發展的策略，則需要將工藝聚落作為協調其他行動的關鍵尺度。值得注意的是，新內源式發展觀點所界定的內、外之分，在面對發展所涉及的尺度議題時，失去其分析上的絕對性定義。小尺度行動的外來干預力量，可能只是大尺度行動時的在地利害關係人。去除這種內、外的絕對之分，有助於在經營行動網絡時創造更平等的溝通與合作關係。而藉由橫跨不同尺度的觀點交流，也能夠為地方資源帶來創新利用的可能性，例如村里尺度的閒置公共空間，可以是鄉鎮尺度的共創場域；而縣市尺度的交通轉運站，可能正是地方特色產品最需要的展售空間。換言之，透過不同尺度所引入資源認知和知識技術合作關係，有助於解放對資源既有用途的認知，從而拓展資源利用的潛在價值。

因此，面對各個地方的發展特質和策略需求差異，重要的不是界定出唯一或最佳的尺度範圍，而是建立可以讓跨尺度議題相互溝通協調的機制。例如由對應關鍵課題的重要團體或組織扮演溝通協調的核心平台，並針對地方發展的其他課題進行橫向的議題串連，進而讓各個行動社群共同擘劃長期的發展策略和合作模式。相對在政策設計上，就必須針對扮演溝通協調平台的組織或機構，提供對應所需的運作資源和培力措施。

三、承擔整合行動之組織的運作特質

從農村再生到地方創生，「整合」一直是最常被提起又最被低估難度的關鍵詞彙。在農村再生體系中，從一開始整合農村社區居民的意見共識，到後來試圖整合各種行動與資源，反映出整合機制的轉型需求。農再初始之際所著重的社區協會組織，因主政單位的制度設計而

賦予其在改善空間環境議題上的行動代表性。但隨著農再政策擴及產業發展議題，社區協會在商業運作上的能力與角色限制，便使其面臨作為農村發展核心組織的挑戰。

隨著農再 2.0 所倡議的農村發展課題和資源項目越趨增加，如何集結多元的行動者並居中加以協調安排，也逐漸超出社區協會所能負荷的範疇。在這個轉變過程中，掌握政策資訊者往往更能與不同行動者建立連結關係，也使得政策計畫的主政單位承辦人和承接執行計畫的委辦團隊，成為多數行動者仰賴的對象。社區協會能否培養瞭解地方脈絡的專業經理人，承擔爭取政策資源和協調在地多元行動的工作，是社區協會能否持續在地方扮演行動網絡經營者的關鍵。

目前 M 縣的農村社區或休閒農業區算是做得比較好的，關鍵原因是之前的科長現在變秘書，以前是承辦，「懂得人都一直在」。……農村再生計畫的操作執行很需要一個專職人員負責，一方面爭取計畫經費、或是募款，作為資金來源；另一部分也能同時掌握政策消息跟在地狀況，作為之間的溝通互動橋樑。（受訪者 PM04-BB-Z，2019/11/27，座談會發言）

同樣地，地方創生政策推動之初將鄉鎮市區公所界定為在地提案與行動資源的主要整合者，卻忽略不同公所在掌握政策資訊、連結地方團體和規劃創生策略的能力差異。即便是在創生計畫通過審查後，能否協助提案單位對接各部會的資源補助規範，進而完成計畫申請與執行，也會因各公所的資訊掌握、配合款編列和部會溝通能力而影響實際成效。因此，是否有專業團隊持續協助公所掌握相關資訊、引導地方討論、撰寫或修改提案計畫，以及協調地方合作關係等，成為公所能否推動地方創生的關鍵。對此，公所或者仰賴外在專業者的主動協助，或者自行委託聘用團隊負責，亦有縣市政府設立專案辦公室提供協助。

國發會的提案模式由於無案可循，會導致鄉鎮公所不曉得如何提案。為了協助公所可以更有效率和知道提案模式和爭取資源。所以我們（U縣）率先成立專案辦公室，協助縣內各公所進行創生提案工作。而且在縣長的支持下，可以進行府內各局處的資源調度，甚至針對一些財政比較弱的鄉鎮所需要的前瞻建設項目，協商由府內局處在自籌款上提供協助。（受訪者 GF02-YU-L，2020/06/24，當面訪談）

新內源式發展論點中，將串連與整合內外行動網絡視為提升地方發展能量的重要策略。「整合」意味著協調行動安排和促成合作。要能號召不同行動者進行「整合」，除了號召者的品格特質和社會聲譽外，也涉及其能否靈活調度資源，並在各行動者之間建立合作與信任關係。整合與協調的過程，往往需要在實作現場與資訊交流平台上持續互動和協商。因此，有意願承擔整合工作的組織或關鍵人物，必須致力於掌握資訊、理解各個議題運作特質和行動者的利益需求，有策略地在行動者間創造交流與連結機會，並以此建立和維繫行動者之間的信任和合作關係。

陸、研究結論：面對農村發展策略移轉的挑戰

「農村發展」是農村尋求改善社會經濟條件的過程。但該由誰以什麼方式進行何種改善，也會隨著農村所身處的時空脈絡而有所不同。農村再生政策計畫的演化，是從解決農村特定課題（如空間環境、農業加值），到倡議多元課題並行發展（如人才培育、土地管理、生活機能與科技應用等）的轉變過程，相應在策略規劃上，也從培力具有代表性的單一組織，擴展到支持多元行動者的共同參與。同樣地，地方創生推行之初，將發展課題聚焦在地方人口流失問題，並規劃由鄉鎮市區公所扮演整合策略行動的角色。但隨著推動結果所突顯的策略機

制不足問題，也逐漸擴展新的執行途徑，以此回應不同行動者所提出的行動需求。政策內容與執行機制的演化過程，反映出農村與地方發展不再是單一觀點的產物，而是存在多樣化的可能性，同時也需要不同解決方案的相互搭配，才能回應外在結構變遷所帶來的各種衝擊。

從政策執行的影響來看，由國家政策所倡議的發展論述，確實引發農村社區與地方工作者的關切與討論，並試圖透過參與其中而獲取改善農村和地方發展所需的協力資源。儘管在政策論述中寄望以基於地方需求和在地特質來策劃解決方案，但在政策執行架構中所隱含的篩選和規訓機制，以及經由資源補助和計畫審查所形成的權威式干預，卻也讓在地工作者陷入「依附式發展」的困境。如何在依循資源提供者所設定的目標與行動模式中，規劃解決地方問題的行動方案，成為制定發展策略的關鍵難題。但需要加以警惕的是，雖然政策論述上強調地方發展應該善用外在專業資源和內在行動條件的合作綜效，但在實際運作上，卻也可能產生外源式發展的權威式干預和與內源式發展的菁英政治相互結合的風險，導致政策的執行結果只是強化能夠回應政策意圖的特定明星社群，在政策推行中取得更多資源的機會。

除此之外，隨著農村發展的課題增加和行動尺度擴展，如何串連與整合不同行動者的計畫方案，也為農村發展策略帶來新的挑戰。新內源式發展論點指出，擴展行動網絡有助於為在地資源創造新的價值發揮機會，但同時也需要關切經營行動網絡的策略機制，避免只是不同行動軸線的各自發揮，反而引發彼此的利益衝突。因此，我們應該關注各個行動計畫之間的溝通與協調機制，以此確保合作綜效、降低行動衝突。而從農村再生與地方創生的執行經驗來看，邁向新內源式發展的轉型過程並非一蹴可幾，同時也突顯出新內源式發展論點在方法論層次上所忽略的三個課題，包括：面對多元課題如何進行策略路徑選擇、是否存在推展網絡化行動策略的最適尺度，以及整合行動的組織應該培力那些運作特質。

應對這些方法論層次的挑戰，並沒有絕對性的最佳答案，但我們可從行動經驗的剖析中，嘗試找到設計解決方案的原則。例如避免單一化的策略路徑選擇，而是應有意識地處理不同目標之間的串連關係，在回應產業創新發展需求時也建構人才留居的配套措施，或是讓文化保存的成果成為建構在地體驗經濟的元素。而在尺度議題上，則是對應地方關鍵課題的行動規模，以之作為協調不同尺度行動的參照依據。因此，將鄉鎮的公共閒置空間改造為共創場域時，也可以使其成為引入專業醫護科技解決村里長照需求的合作平台。而在最關鍵的策略整合問題上，重要的不是指定特定類型的機構作為整合者，而是培力可能成為整合者的組織，協助其掌握整合在地行動所需的各種資訊，以及學習如何透過各類型的活動來創造不同行動者之間的交流與合作機會。

農村發展是一個隨時代變遷而持續演化的命題，同時也需要在行動策略上不斷調整。從農村再生到地方創生，不只是政策目標和行動尺度的改變，同時也是發展策略的典範移轉。追求地方內外合作和跨部門共同行動的新內源式發展模式，強化農村整合多元行動和經營行動網絡的必要性，卻也反映出策略移轉的過程仍有諸多挑戰尚待克服。在這個發展需求與策略路徑相互催生的轉型過程中，農村如何重新界定發展的命題，在兼顧多元創新和行動整合中，減少對外在資源的依賴、建構發展的主體性，仍是未來將持續面對的挑戰。

參考文獻

一、中文部分

- 毛育剛（2002）。〈台灣農地保護政策之演變〉，《土地問題研究季刊》1(4)：11-23。
- 行政院國家發展委員會（2018）。《地方創生國家戰略計畫（核定本）》。
<https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?icon=.pdf&n=MTA4MDEwM%2BmZouaguOWumi3lnLDmlrnlibXnlJ%2FlnIvIrrbmiLDnlaXoqIjnlaso5qC45a6a5pysKS5wZGY%3D&u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvMC8xMTUwMC9lOTkzMjYyOC1mNzY4LTQ5N2EtODE3OS1iMDA1MjU3MGEwNGYucGRm>。
- 行政院國家發展委員會（2020）。《加速推動地方創生計畫（110 年至 114 年）》。
<https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?icon=.pdf&n=5Yqg6YCf5o6o5YuV5Zyw5pa55Ym155Sf6KiI55Wr6Zmi5qC45a6a5pysLnBkZg%3D%3D&u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvMC8xMTUwMC84NjIxMmE4NS04YjZiLTQ1MzEtOTJhMi1kN2FhMmY1YTA4NTcucGRm>。
- 行政院農業委員會（2012）。《農村再生整體發展計畫暨第一期（101 至 104 年度）實施計畫》。
https://www.nantou.gov.tw/upload/70438_2.PDF。
- 行政院農業委員會（2015）。《農村再生第二期（105 至 108 年度）實施計畫（核定本）》。
<https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvMC8xMjU0OS83ZGE4NDRiOS1mMGI4LTRhNDgtYTcxMC1lZGVjNzVkZjUwZTgucGRm&n=6L6y5aeU5pyD44CM6L6y5p2R5YaN55Sf56ysMuacn%2BWvpuaWveioiOeVq%2BOAjS5wZGY%3D&icon=.pdf>。
- 行政院農業委員會（2017）。《農村再生新農業示範計畫推動作業手冊》。
<https://www.rdf.org.tw/wp-content/uploads/2017/02/1050013171A.pdf>。
- 行政院農業委員會（2019）。《農村再生第三期實施計畫（109 至 112 年

度)》。<https://www.ardswc.gov.tw/Home/ReadFileClick/?id=2740&p=Article&n=93aed99728034b9cad89ba8ff259dfc8.pdf&fn=農村再生第三期（109至112年度）實施計畫>。

行政院農業委員會水土保持局（2011）。《推動農村再生手冊》。https://www.ardswc.gov.tw/Home/Topic/show_detail?id=f7db8a321dee4ec8a819e7846d649895。

行政院農業委員會水土保持局（2015）。《農村再生計畫撰擬指南》。https://agriculture.chcg.gov.tw/dlfile.aspx?file_id=171985&file=2&sid=7。

行政院農業委員會水土保持局（2021a，12月20日）。《農村再生第一期實施計畫執行成效（101至104年度）》。[https://www.ardswc.gov.tw/Home/ReadFileClick/?id=2935&p=Article&n=9f227c82c62244cfb7e3e07f33127a42.pdf&fn=%e7%ac%ac%e4%b8%80%e6%9c%9f%e5%af%a6%e6%96%bd%e8%a8%88%e7%95%ab\(101-104%e5%b9%b4%e5%ba%a6%e6%88%90%e6%9e%9c\)](https://www.ardswc.gov.tw/Home/ReadFileClick/?id=2935&p=Article&n=9f227c82c62244cfb7e3e07f33127a42.pdf&fn=%e7%ac%ac%e4%b8%80%e6%9c%9f%e5%af%a6%e6%96%bd%e8%a8%88%e7%95%ab(101-104%e5%b9%b4%e5%ba%a6%e6%88%90%e6%9e%9c))。

行政院農業委員會水土保持局（2021b，12月20日）。《農村再生第二期實施計畫執行成效（105至108年度）》。[https://www.ardswc.gov.tw/Home/ReadFileClick/?id=2935&p=Article&n=69e7dd07c42e4edf97f021abd889a260.pdf&fn=%e7%ac%ac%e4%ba%8c%e6%9c%9f%e5%af%a6%e6%96%bd%e8%a8%88%e7%95%ab\(105-108%e5%b9%b4%e5%ba%a6%e6%88%90%e6%9e%9c\)](https://www.ardswc.gov.tw/Home/ReadFileClick/?id=2935&p=Article&n=69e7dd07c42e4edf97f021abd889a260.pdf&fn=%e7%ac%ac%e4%ba%8c%e6%9c%9f%e5%af%a6%e6%96%bd%e8%a8%88%e7%95%ab(105-108%e5%b9%b4%e5%ba%a6%e6%88%90%e6%9e%9c))。

行政院農業委員會水土保持局（2021c，12月20日）。《農村再生第三期實施計畫（109年度）執行成效》。[https://www.ardswc.gov.tw/Home/ReadFileClick/?id=2935&p=Article&n=dda82d4339874e23a5e770033a090808.pdf&fn=%e7%ac%ac%e4%b8%89%e6%9c%9f%e5%af%a6%e6%96%bd%e8%a8%88%e7%95%ab\(109_110%e5%b9%b4%e5%ba%a6%e6%88%90%e6%9e%9c\)](https://www.ardswc.gov.tw/Home/ReadFileClick/?id=2935&p=Article&n=dda82d4339874e23a5e770033a090808.pdf&fn=%e7%ac%ac%e4%b8%89%e6%9c%9f%e5%af%a6%e6%96%bd%e8%a8%88%e7%95%ab(109_110%e5%b9%b4%e5%ba%a6%e6%88%90%e6%9e%9c))。

行政院農業委員會企劃處（2019）。〈未來在農村：從地方創生國家戰略計畫與農村再生 2.0 出發〉，《台灣經濟論衡》17(4)：12-21。

台灣農村發展規劃學會（2018）。《農村再生 2.0 發展關鍵面向議題與改善策略－以臺中、南投分局所轄範圍為例》（行政院農業委員會

- 水土保持局委託研究計畫 SWCB-107-186)。行政院農業委員會水土保持局。
- 李永展 (2019)。〈地方創生與地方發展脈絡〉，《經濟前瞻》(185): 49-52。
- 李承嘉 (2012)。《農地與農村發展政策：新農業體制下的轉向》。五南書局。
- 季美珍 (2020)。〈新內生發展與在地行動之研究：以宜蘭縣三興社區發展協會為例〉，《土地經濟年刊》(31): 136-175。
- 柯勇全 (2011)。〈農村再生政策之案例分析〉，《興大農業》(77): 9-15。
- 施君翰、呂友銘、詹秉豐、高偉傑、曾宗德、朱達仁 (2016)。〈臺灣農村再生社區參與歷程及觀光環境空間關聯變遷分析〉，《休憩管理研究》3(2): 21-36。
- 梁大慶 (2016)。〈社區組織運作能力與發展之研究－以雲林縣社區組織參與農村再生過程為例〉，《農民組織學刊》20: 35-70。
- 梁炳琨、張長義 (2005)。〈原住民族部落觀光的文化經濟與社會資本：以山美社區為例〉，《地理學報》(39): 31-51。
- 財團法人成大研究發展基金會 (2016)。《農村再生與農村人口結構之關聯性研究》(行政院農業委員會水土保持局委託研究計畫 SWCB-105-106)。行政院農業委員會水土保持局。
- 郭蕙如、鍾怡婷 (2021)。〈社區特質與鄉村發展政策資源分配的關聯：以《農村再生計畫》為例〉，《臺灣鄉村研究》(16): 47-85。
- 陳世龍 (2018)。〈「設計翻轉 地方創生」計畫願景目標及推動情形〉，《國土及公共治理季刊》6(2): 8-17。
- 陳明賢、劉力嘉 (2019)。〈農村再生創新機、翻轉地方新價值〉，《主計月刊》(761): 44-50。
- 彭作奎 (2000)。〈農業發展與農地政策〉，《月旦法學雜誌》(58): 34-46。
- 黃仁志 (2020)。《1970 年代後的臺灣農村發展體制》〔未出版之博士論文〕。臺灣大學建築與城鄉研究所。
- 黃仁志 (2021, 10 月 29 日)。〈地方創生政策體制運作的難題：以蘇

澳鎮的經驗為例》，「2021 文化、社會與地方創生國際研討會：理論與實踐」學術研討會〔口頭發表〕。高雄，台灣。

劉立偉（2008）。〈社區營造的反思：城鄉差異的考量、都市發展的觀點、以及由下而上的理念探討〉，《都市與計劃》35(4)：313-338。

劉健哲、楊育誠（2015）。〈農村再生與村民參與之政策分析〉，《農業政策評論》1(1)：27-34。

簡韋琪（2013）。〈農村再生－推動農村再生〉，《農政與農情》(249)：6-8。

顏愛靜、季美珍（2019）。〈原住民部落推展農村再生計畫的集體行動－以花蓮縣光復鄉阿美族南富社區為例〉，《台灣土地研究》22(2)：135-169。

二、英文部分

Bosworth, G., Annibal, I., Carroll, T., Price, L., Sellick, J., & Shepherd, J. (2016). Empowering local action through neo-endogenous development: the case of LEADER in England. *Sociologia Ruralis* 56(3): 427-449.

Bosworth, G., Price, L., Hakulinen, V., & Marango, S. (2020). Rural Social Innovation and Neo-endogenous Rural Development. In E. Cejudo, & F. A. Navarro (Eds.), *Neoendogenous Development in European Rural Areas: Results and Lessons* (pp. 21-32). Springer International Publishing.

Bruckmeier, K. (2000). LEADER in Germany and the discourse of autonomous regional development. *Sociologia Ruralis* 40(2): 219-227.

Caalders, J. (2002). *Rural Tourism Development: A Network Perspective*. Wageningen Universiteit.

Capello, R. (1996). Industrial enterprises and economic space: the network paradigm. *European Planning Studies* 4(4): 485-498.

Dax, T. (2020). Neoendogenous rural development in Mountain Areas. In E. Cejudo, & F. A. Navarro (Eds.), *Neoendogenous Development in European Rural Areas: Results and Lessons* (pp. 3-19). Springer International Publishing.

Duxbury, N., & Campbell, H. (2011). Developing and revitalizing rural

- communities through arts and culture. *Small Cities Imprint* 3(1): 111-122.
- Ellis, F., & Biggs, S. (2001). Evolving themes in rural development 1950s-2000s. *Development Policy Review* 19(4): 437-448.
- Fleming, R. C. (2009). Creative economic development, sustainability, and exclusion in rural areas. *The Geographical Review* 99(1): 61-80.
- Fritsch, M., & Kauffeld-Monz, M. (2010). The impact of network structure on knowledge transfer: an application of social network analysis in the context of regional innovation networks. *The Annals of Regional Science* 44(1): 21-38.
- Gegeo, D. W. (1998). Indigenous knowledge and empowerment: rural development examined from within. *The Contemporary Pacific* 10(2): 289-315.
- Gkartzios, M., & Scott, M. (2014). Placing housing in rural development: exogenous, endogenous and neo-endogenous approaches. *Sociologia Ruralis* 54(3): 241-265.
- Gloor, P. A., Paasivaara, M., Schoder, D., & Willems, P. (2008). Finding collaborative innovation networks through correlating performance with social network structure. *International Journal of Production Research* 46(5): 1357-1371.
- Halfacree, K. H. (1993). Locality and social representation: space, discourse and alternative definitions of the rural. *Journal of Rural Studies* 9(1): 23-37.
- High, C., & Nemes, G. (2007). Social learning in LEADER: exogenous, endogenous and hybrid evaluation in rural development. *Sociologia Ruralis* 47(2): 103-119.
- Holcombe, S. H. (2014). Donors and exogenous versus endogenous development. *Development in Practice* 24(5-6): 750-763.
- Irwin, E. G., Isserman, A. M., Kilkenny, M., & Partridge, M. D. (2010). A century of research on rural development and regional issues. *American Journal of Agricultural Economics* 92(2): 522-553.
- Kayser, B. (1995). The future of the countryside. In J. D. van der Ploeg, & G. van Dijk (Eds.), *Beyond Modernization: The Impact of Endogenous Rural Development* (pp. 179-192). Van Gorcum.

- Kitchen, L. (2000). Environmental policy and the differentiation of rural space: an actor-network perspective. *Journal of Environmental Policy and Planning* 2(2): 135-147.
- Lea, D. A. M., & Chaudhri, D. P. (1983). The nature, problems and approaches to rural development. In D. A. M. Lea, & D. P. Chaudhri (Eds.), *Rural Development and the State: Contradictions and Dilemmas in Developing Countries* (pp. 1-37). Methuen.
- Lee, J., Árnason, A., Nightingale, A., & Shucksmith, M. (2005). Networking: social capital and identities in European rural development. *Sociologia Ruralis* 45(4): 269-283.
- Long, N. (2015). Activities, actants and actors: theoretical perspectives on development practice and practitioners. In P. Milone, F. Ventura, & J. Ye (Eds.), *Constructing a New Framework for Rural Development* (pp. 31-58). Emerald Group Publish Limited.
- Lowe, P., Murdoch, J., & Ward, N. (1995). Network in rural development: beyond exogenous and endogenous models. In J. D. van der Ploeg, & G. van Dijk (Eds.), *Beyond Modernization: The Impact of Endogenous Rural Development* (pp. 87-106). Van Gorcum.
- Marsden, T. (1995). Beyond agriculture? regulating the new rural spaces. *Journal of Rural Studies* 11(3): 285-296.
- Marsden, T., & van der Ploeg, J. D. (2008). Preface: exploring the rural web. In J. D. van der Ploeg, & T. Marsden (Eds.), *Unfolding Webs: the Dynamics of Regional Rural Development, European Perspectives on Rural Development* (pp. vii-ix). Van Gorcum.
- Marquardt, D., Möllers, J., & Buchenrieder, G. (2012). Social networks and rural development: LEADER in Romania. *Sociologia Ruralis* 52(4): 398-431.
- Murdoch, J. (2000). Networks- a new paradigm of rural development. *Journal of Rural Studies* 16(4): 407-419.
- Nardone, G., Sisto, R., & Lopolito, A. (2010). Social capital in the LEADER initiative: a methodological approach. *Journal of Rural Studies* 26(1): 63-72.
- Nemes, G. (2005). *Integrated Rural Development- The concept and its*

- Operation* (KTI/IE Discussion Papers 2005/6). Institute of Economics Hungarian Academy of Sciences.
- Newby, H. (1986). Locality and rurality: the restructuring of rural social relations. *Regional Studies* 20(3): 209-215.
- Organisation for Economic Cooperation and Development. (2006). *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*. OECD.
- Organisation for Economic Cooperation and Development. (2017, October 2). New Rural Policy: Linking up for Growth. <https://www.oecd.org/rural/rural-development-conference/documents/New-Rural-Policy.pdf>.
- Organisation for Economic Cooperation and Development. (2018, August 14). *Rural Policy 3.0.: A Framework for Rural Development*. <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Rural-3.0-Policy-Note.pdf>.
- Organisation for Economic Cooperation and Development. (2019, October 2). *Principles on Urban Policy and on Rural Policy*. <https://www.oecd.org/fr/regional/oecd-principles-rural-policies.htm>.
- Ostrom, E., Schroeder, L. D., & Wynne, S. G. (1993). *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*. Westview Press.
- Petrack, M. (2013). Reversing the rural race to the bottom: an evolutionary model of neo-endogenous rural development. *European Review of Agricultural Economics* 40(4): 707-735.
- Picchi, A. (1994). The relations between central and local powers as context for endogenous development. In J. D. van der Ploeg, & A. Long (Eds.), *Born from Within: Practice and perspectives of endogenous rural development* (pp. 195-203). Van Gorcum.
- Pretty, J. (2003). *Social Capital and Connectedness: Issues and Implications for Agriculture, Rural Development and Natural Resource Management in ACP Countries* (CTA Working Document No. 8032). Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation.
- Ray, C. (2006). Neo-endogenous rural development in the EU. In P. Cloke, T. Marsden, & P. Mooney (Eds.), *Handbooks of Rural Studies* (pp. 278-291). SAGE.
- Shucksmith, M. (2012). Class, power and inequality in rural areas: beyond

- social exclusion? *Sociologia Ruralis* 52(4): 377-397.
- Shucksmith, M., & Chapman, P. (1998). Rural development and social exclusion. *Sociologia Ruralis* 38(2): 225-242.
- Storper, M. (1997). *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. The Guilford Press.
- Tödtling, F. (2011). Endogenous approaches to local and regional development policy. In A. Pike, A. Rodriguez-Pose, & J. Tomaney (Eds.), *Handbook of Local and Regional Development* (pp. 338-343). Routledge.
- van Dijk, G. & van der Ploeg, J. D. (1995). Is there anything beyond modernization? In J. D. van der Ploeg, & G. van Dijk (Eds.), *Beyond Modernization: The Impact of Endogenous Rural Development* (pp. VII-XIII). Van Gorcum.
- van der Ploeg, J. D., van Broekhuizen, R., Brunori, G., Sonnino, R., Knickel, K., Tisenkopfs, T., & Oostindie, H. (2008). Towards a framework for understanding regional rural development. In J. D. van der Ploeg, & T. Marsden (Eds.), *Unfolding Webs: the Dynamics of Regional Rural Development, European Perspectives on Rural Development* (pp. 1-28). Van Gorcum.
- van der Ploeg, J. D. & van Dijk, G. (1995). *Beyond Modernization: The Impact of Endogenous Rural Development*. Van Gorcum.
- van der Ploeg, J. D., Renting, H., Brunori, G., Knickel, K., Mannion, J., Marsden, T., de Roest, K., Sevilla-Guzmán, E., & Ventura, F. (2000). Rural development: from practices and policies towards theory. *Sociologia Ruralis* 40(4): 391-408.
- Vázquez-Barquero, A., & Rodríguez-Cohard, J. C. (2016). Endogenous development and institutions: challenges for local development initiatives. *Environment and Planning C: Government and Policy* 34(6): 1135-1153.
- Wilson, G. A. (2001). From Productivism to Post-Productivism... and Back again? Exploring the (Un) changed Natural and Mental Landscapes of European Agriculture. *Transactions of the Institute of British Geographers* 26(1): 77-102.

- Wilson, G. A., & Rigg, J. (2003). 'Post-productivist' agricultural regimes and the south: discordant concepts? *Progress In Human Geography* 27(6): 681-707.
- Yokura, Y., Matsubara, H., & Sternberg, R. (2013). R&D networks and regional innovation: a social network analysis of joint research projects in Japan. *Area* 45(4): 493-503.

The Transformation of Rural Development Strategies in the Tide of Regional Revitalization

Jen-Chih Huang & Ya-Chih Ko***

Abstract

The rural regeneration policy has stepped into the third stage since its augment. Its evolution reflects that the rural development in Taiwan has shifted from addressing specific problems to advocating diversified actions. Similarly, the regional revitalization policy, which takes the population issue as its prime target, also expands its implementation scheme from a single approach to multiple channels. The evolvement of both policies shows that the exogenous intervention posed by the governments is unable to meet the flexibility of local development. However, on the other side, the three-dimensional policy structure constructed by both policies still throws challenges to rural development.

The strategy to connect and manage the collaboration network for rural development is critical to the neo-endogenous development model but never easy. Yet the experience in Taiwan reflects three questions unanswered by the neo-endogenous development theory: First, how should we design a strategic plan to respond to the diversified issues.

* Ph.D., Graduate Institute of Building and Planning, National Taiwan University. Assistant Researcher, International Division, Chung-Hua Institution for Economic Research.
Email: hjcrdf@gmail.com

** Master, Graduate Institute of Building and Planning, National Taiwan University.
Email: iducke7@gmail.com

Secondly, which scale could play the integration game. And thirdly, what capabilities are necessary for managing the collaboration network. There would be different answers to these questions according to the local context. Evaluating the possible strategies to organize the collaboration network and support innovative initiatives could help the rural community with future challenges.

Keywords: Rural Regeneration, Regional Revitalization, Rural Redevelopment, Neo-Endogenous Development, Collaboration Network

