地方創生-政府篇

2019-01-18 初版

2019-02-13 二版

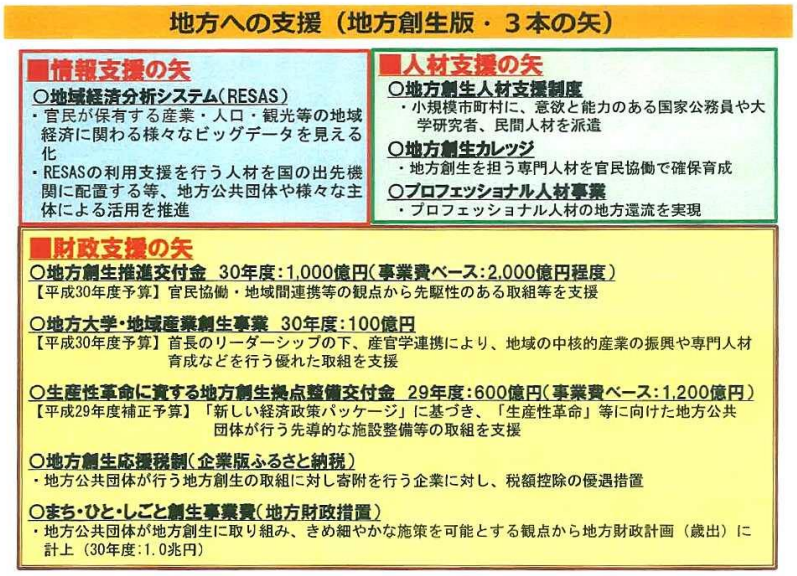
壹、 地方創生概念的起源：

「地方創生」這一名稱發源於日本，其中心思想是「產、地、人」三位一體[1]，一句話來說，就是希望地方能結合地理特色及人文風情，讓各地能發展出最適合自身的產業。

一般認為，地方創生的導火線是 2014 年由增田寬也擔任座長的「日本創成會議・人口減少分科會」所提出的「地方消滅論」[2]。報告中根據目前人口減少的趨勢大膽斷言：2040 年，日本半數以上、894 個市町村即將消失，甚至連縣府所在的青森市、秋田市，東京都的豐島區都在名單之列[3]。

在日本，隨著都市化的進行，人口幾乎都湧向東京、大阪等大都市，留下各地不斷減少的人口及逐步衰退的產業。無獨有偶，國土交通省發表的 2050 年國土計畫也提出類似的結論：接下來四十年內，六成以上的居住地人口將會減少至一半以下，人口增加的只有 2%的大都市圈[4]。為避免情況加劇，自 2009 年起，總務省提出「地域振興協力隊推進綱要」以吸引都市人搬到鄉下去，最後定居下來[5]。

圖為中央對地方支援的三支箭，資料來源：上下游



基於重視發展地方創生的理念，地方消滅論促成**日本政府安倍內閣於 2014 年公布並施行《地方創生法》，與既存的《地域再生法》與《國家戰略特區法》共同構築了地方創生的法律架構**，推動**創生三支箭，情報支援之箭**（建置地域經濟分析系統）、**人才支援之**

---

[1] 引用自 https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/52/article/6556
[2] 引用自 https://www.newsmarket.com.tw/jp-regional/part1-01/
[3] 引用自 https://www.newsmarket.com.tw/jp-regional/part1-01/
[4] 引用自 https://www.newsmarket.com.tw/jp-regional/part1-01/
[5] 引用自 https://www.newsmarket.com.tw/blog/115491/

箭（包括地域活性化傳道師、地方創生守門人、地方創生學院、地方創生實習制度、人才支援地方創生等），以及**財政支援之箭**[6]**；由日本總理擔任地方創生戰略諮詢會議議長**[7]**，設立地方創生總部**，於 2015 年展開為期五年的第一階段計畫。安倍政府的創生三支箭，**每年規劃有 1000 億日圓預算，制定了「國家版綜合戰略」**，在中央強勢主導下，「地方創生」以迅雷不及掩耳的速度，一躍成為優先發展項目。

同時，地方創生的計畫**希望解決東京單一集中情形、扭轉人口移動的問題**，要有效提升出生率，得先從東京過度集中、城鄉發展不均的結構問題下手。創成會議的報告指出東京已成了人口黑洞，不停吞噬來自地方的年輕人，生育率卻是墊底的 1.24(2016 年數據)，地方創生的第二個目標，就是解決東京單一集中的情形。

這其實早已不是新問題，戰後七十年來，產業集中政策與濱海工業區的開發，吸引地方的剩餘勞動人口流向都市，長子繼承家業、老二老三到都市發展，是鄉村常見戲碼。人才、錢財、資源集中的東京成功躋身國際都市之列，2015 年，世界上最大都市圈「東京—橫濱」住了總人口的四分之一，150 家國際大企業中，有 70%本社位於東京，集中度排名世界第一[8]。

反觀地方，早在 60 年代，就已出現聚落與生活機能崩壞的「過疏」危機，停止營業的「鐵捲門商店街」、多年未居住已成危樓的空屋、老朽的橋樑和道路、無人管理的公共設施、廢棄的鐵路和巴士、蔓草叢生的郊山和田野……已成了現代鄉村司空見慣的風景[9]。

日本吸引青年返鄉的計畫，可從 2009 年日本總務省提出的**「地域振興協力隊推進綱要」**談起。地方自治體對外招募地方振興隊隊員，在地域可工作 1～3 年，**薪資由政府補助**，除**給予資源外，KPI 並不嚴苛，吸引年輕人從都市回鄉實踐理念、建置商業模式。**

2015 年總務省調查 945 個任期結束的隊員意願，59%受調查者願意繼續留在當地，顯然將人吸引回地方後，當人與人逐漸熟稔，建立關係，自然有留下努力的動力。啟動的端點不是一味鼓勵人才回鄉，而是強化企業在地方設置據點、擴大地方雇用，也讓地方經濟活絡，甚至建立「地方創生學院事業」，授課教導各種難題及解決方法[10]。

日本政府在推動地方創生的同時，為了平衡人口流動，地方創生喊出「東京遷入人口減少 6 萬、遷出人口增加 4 萬[11]」；此外，直接分階段訂立國家戰略特區，例如關西圈、兵庫縣養父市、秋田縣仙北市等，設定不同目標，使不同領域、範疇的人才，到地方發展時有所發揮，並建立地方特色，類型也遍及各個產業。為了媒合城鄉需求，日本中央、地方政府、民間 NPO 都提供了移居支援，除了豐富的情報與專人諮詢，官方更有各種優惠補助、以及移居體驗旅行和試住服務[12]。

例如**北海道**地區的十勝**客運**即因該地的乘客人數在 40 年之間下降至僅剩 1/5，所以

---

[6] 引用自 https://www.newsmarket.com.tw/blog/115491/
[7] 引用自 https://www.storm.mg/article/676790
[8] 引用自 https://www.newsmarket.com.tw/jp-regional/part1-01/
[9] 引用自 https://www.newsmarket.com.tw/jp-regional/part1-01/
[10] 引用自 https://web.cheers.com.tw/issue/2018/gohome/article/15.php
[11] 引用自 https://www.newsmarket.com.tw/jp-regional/part1-01/
[12] 引用自 https://www.newsmarket.com.tw/jp-regional/part1-02/

透過重行安排路線、加強宣傳無障礙服務、發展一日觀光巴士、產學合作等，為使用者提供了更好的體驗，終於成功阻止了乘客人數的下降。而在**九州**則有**鐵路公司**結合各地區的觀光資源，發展出具有特色的 9 種觀光列車。藉由強調設計感與故事，讓這些列車本身成為觀光賣點，大量鐵道迷願意花費更多金錢購買不同的乘坐體驗，其中最奢華的「九州七星」，甚至需要抽籤才坐得到。儘管有明確的政策規劃，但最終活化地域者，仍是「人」[13]。透過業師給予指導，共同摸索合適的經營模式，使理想落地，不至於「打高空」，才能留住人才、活化地方。

另外，地方創業能成功，**公部門態度**也是關鍵。於日本岡山縣英田郡的西粟倉村也同樣推行地方創生，從原本即將被整併的村落——1999 年到 2006 年，在後世稱為「平成大合併」的行政區合併潮流中，日本的市町村數量從 3232 一口氣減少為 1821，僅有少數市町村拒絕合併，**西粟倉村**就是其中之一[14]——到成為創業者趨之若鶩的寶地，公部門的寬容與開放是決定的關鍵。2007 年「雇用對策協議會」成立以來，西粟倉村一直積極招募外部人才。擔任顧問的牧大介表示「不管是多麼天馬行空的計畫，公所總是說『先做做看再說』，並且努力的幫忙找資源、申請國家補助金、出借公有場地。」[15]產業觀光課的井上大輔坦白招認：「坦白說，公所裡面，當初根本沒人覺得真的會有人來。」在保守的鄉下，一旦要開始沒有前例可循的新嘗試，第一個念頭往往就是「不可能」。

但只要有一兩個成功案例，就能改變眾人的想法。

隨著 2006 年木薰誕生、2009 年森林學校設立、2010 年專製高級傢俱的木工房ようび成立，2013 年，村公所試著利用總務省的地域振興協力隊制度，招募「真心想挑戰在西粟倉村創業的人」，竟然真的有人來了。

日本的政策，值得中央、地方與有心返鄉的青年參考。

貳、 台灣的地方創生規劃

台灣從中央推動地方發展行之有年，**從前總統李登輝的「社區總體營造」，到前總統馬英九的《農村再生條例》**。1994 年，文建會（今文化部前身）提出「社區總體營造」的概念，並開始推動相關計劃，為了傳達新理念，便與專業團隊合作舉辦多場政策下鄉座談會。記得有一場在中部某個市鎮舉辦，活動前，我們特別去拜訪當地的里長，請他們幫忙邀請更多社區幹部來參與。里長問：「是什麼樣的活動？」「社區總體營造政策說明會。」里長不解地回說，「『社區…營造』，那你們應該去找營造廠？為什麼找我？」這對話令人印象深刻，那是一個政策名稱拗口、民眾普遍陌生的年代[16]。

同樣的經驗，後來又因「農村再生」而重演了一次。2010 年，政府打算訂定「農村再生修例」，要編列 1500 億元投入各項工作，由於學界與社造團體對於政府提出的政策

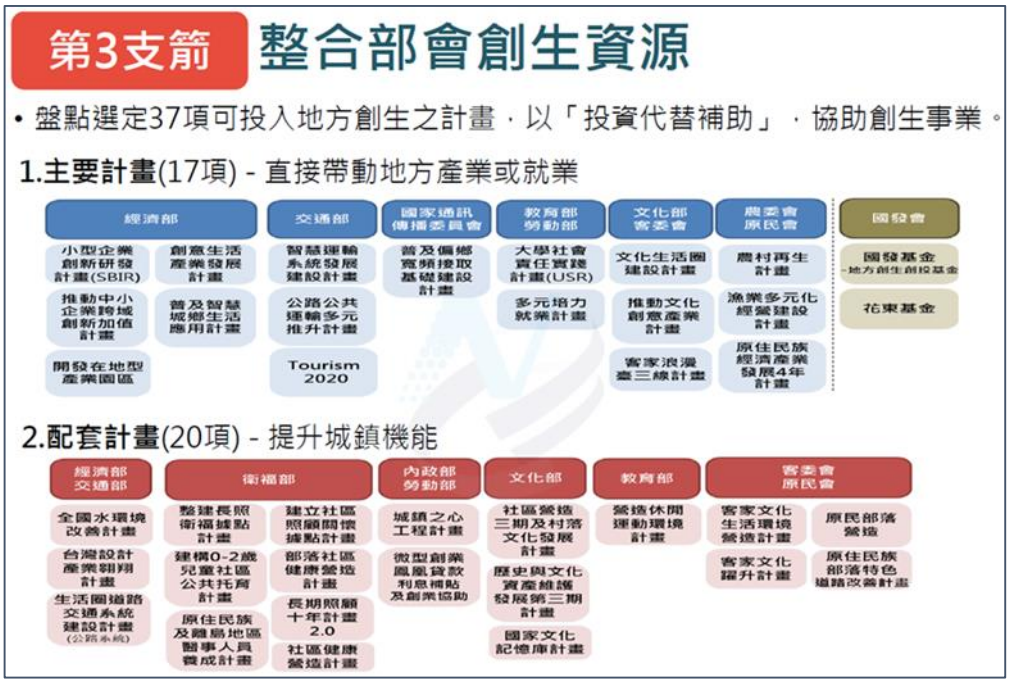
[13] 引用自 https://web.cheers.com.tw/issue/2018/gohome/article/15.php
[14] 引用自 https://www.newsmarket.com.tw/jp-regional/part2-01/
[15] 引用自 https://www.newsmarket.com.tw/jp-regional/part2-04/?fbclid=IwAR34jJ3-2vRGlQke2YuBvzXsCtN4t3U-wrpNsoVjjUH0RPNgBFbOs1FK4Ds
[16] 引用自 https://futurecity.cw.com.tw/article/204

做法頗不以為然，農委會為了向社會釋疑，大幅動員地方農會組織舉辦多場說明會[17]。後續，政府以行政院層級舉辦「設計翻轉・地方創生」計畫與活動，**宣布 2019 年為地方創生元年**，宣示發展地方創生的決心。

國發會主委會陳美伶表示，為達地方創生，將推動包括**企業投資故鄉、科技導入、整合部會創生資源、社會參與創生、品牌建立等「五箭戰略」**，達到島內移民、首都圈減壓的效果，進一步均衡台灣發展。依人口變化率、人口規模、居民收入等指標，將 134 處人口外流嚴重及居民相對弱勢的鄉鎮區，列為地方創生優先推動地區。

在財源部分，將以「投資代替補助」，在人力部分，也將透過借調的方式，讓**中央機關公務人員認養故鄉、到偏鄉服務**。地方創生推動，最主要的價值在協助鄉鎮尋找 DNA。不只是要整合部會資源，也要讓社會參與，結合包括政府、學界、產業、社區社團、法人機構，也就是尋找出 DNA、找到共同創生願景後，由地方主動提出創生事業提案，再依照案件性質綜整部會資源投入，確認創生事業內容後、再邀請企業投資。

圖為「地方創生，國家戰略計畫」投影片，說明整合部會創生資源的架構



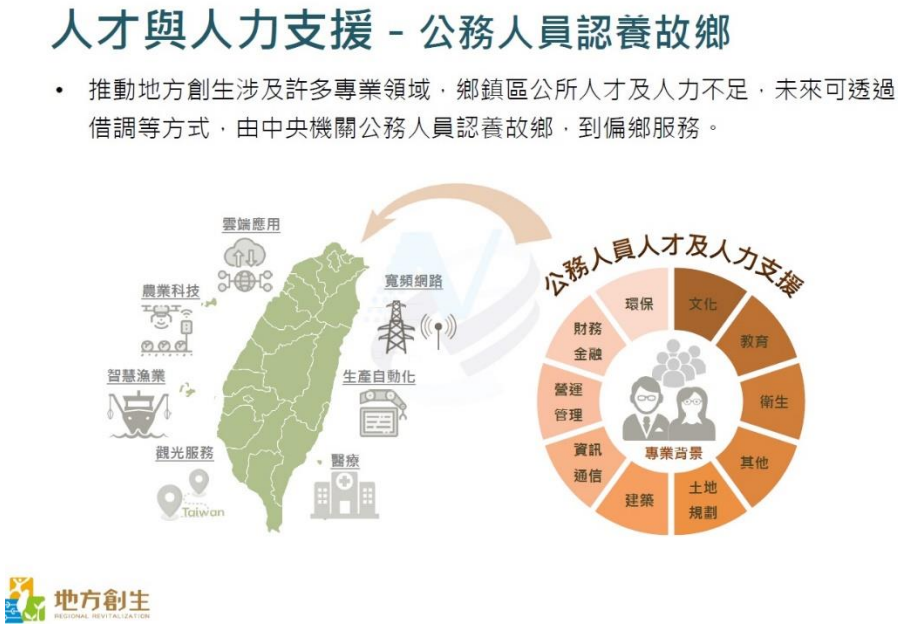
陳美伶表示，財源部分，**明年整合約 1,600 億元運用**，人力部分，推動地方創生涉及許多專業領域，鄉鎮區公所人才及人力不足，未來可以借調的方式把人力從中央送往地方。她說，已經先請人事行政總處調查，初步發現大概有 4,000 名公務員有興趣，願意回鄉支援、甚至到偏鄉服務，「覺得這可行」[18]。

---

[17] 可參考標題國字肆，P.9

[18] 引用自 https://www.chinatimes.com/newspapers/20181208000956-260202

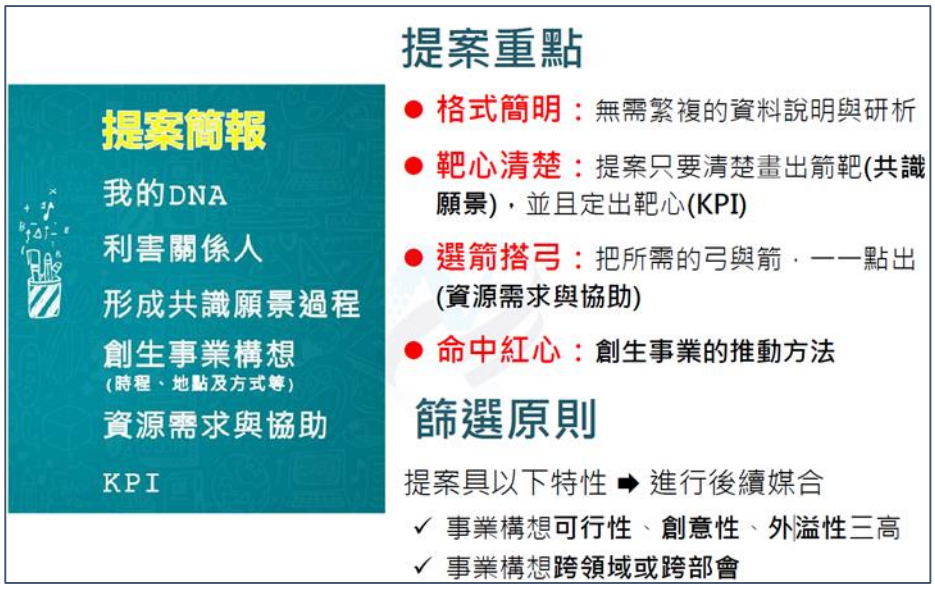
圖為「地方創生，國家戰略計畫」投影片，說明公務人員認養故鄉之構想



陳美伶認為，還可向日本學習土地使用的彈性。她曾前往日本參訪，發現日本改建廢棄國小為道路休息站，合作社改為小賣場等等，帶動觀光，「期望未來要在合理的範圍下，討論土地使用的彈性、繼續法律鬆綁。」

為強化各縣市鄉鎮特色產業發展，吸引更多優質人才，推動地區產業經濟永續發展，提昇生活品質，創建更多地域性的品牌，本計畫透過示範點點之實際操作，盤點地方既有「地、產、人」的資源優勢並確立該地方特有的獨特性與核心價值，設計翻轉地方的產業策略，以「創意+創新+創業」的輔導機制，將地方的「作品、產品、商品」創造兼具「設計力、生產力、行銷力」的關聯效應，並構築出未來可供各縣市依循執行之推動架構。

圖為「地方創生，國家戰略計畫」投影片，說明提案內容與架構



推動架構主要有「**甄選團隊**」、「**產業定位**」、「**目標願景**」、「**實施策略**」、「**推動執行**」**及**「**評估考核**」六大步驟，逐步善用設計手法，規劃旅外優秀人才回流，配合統整專業團隊執行在地創生方案，輔以外部資源投入，中央及地方協力合作，進一步促使文化、產業、觀光各面向得以永續正面循環發展，並以具體可行的實施方案，讓地方產業及人才培育茁壯，創造多元經濟發展 。

賴清德院長針對地方創生的推動，認為：「**生態系的建立**，是地方創生成功的必要條件，如具備相關生活機能環境，包括：教育、交通等；另地方資源包括文化歷史、自然環境等特色，應整合發揮最大效益。

透過**大數據分析**或驗證地方創生是否成功，或缺乏何種關鍵因素，並透過成功的示範點，帶動其他地方，逐步擴大整體成果，以收事半功倍之效。

地方創生 KPI 的選擇，應以**地方人口數、地方居民收入及學校人數等**作為地方創生 KPI，以彰顯地方創生的具體成效。透過銀行合作提供政策性貸款，以協助地方創生事業落實推動。

通傳會應與交通部共同合作，強化地方網路的佈建，讓農山漁村或原鄉等較偏遠的地區，具備與大都會區相同的網路通訊品質。[19]」

在台灣，農村再生做得好的地方，關鍵在於「人」的整合，有些地方產業必須有**經濟規模**，才能提供達到永續、補足人力薪資，包括勞動部的多元培力發案，部落青年返鄉推動培力計畫，很多都沒有薪水，還得靠務農或靠其他兼職，如果要引入物聯網等科技力導入，相關人力可能需要不同的薪資標準。

台灣的青年回鄉，大多數為「個人選擇」，出於對**地方事務、家鄉情懷等「一個人的決定」**。對照日本透過「地方創生政策」，就不只是從政府端發動，更結合個人、企業、自治團體、地方組織，以政策發動民間資源，建立地方的經濟生態系，逐步吸引異鄉遊子回家工作。

在台灣各地方、各產業，除了由原本社區營造活動所延伸、或由居民自行發起的地方創生案例以外，地方創生一定要聚焦人口問題。接下來，各個地方不論是要做實際資源的動員還是抽象的想像力動員，都要務實地針對人的需求，設法減少年輕人口外流、吸引外地遊子回流，甚至是吸引外鄉人願意來當新住民，才能真正讓地方創發生機。

經過簡單整理，地方創生或許可以歸納為這麼一段話：地方創生的前提是**居民要能看見自己**，對未來發展有危機感，進而有一些雞婆的人願意行動來改變現況，這一群人要能發展出協作的機制，共同努力才能達成地方創生[20]。

如同社區營造所主張的，地方創生的最初前提也是「看見自己」。看見才會引生意識，進而才有內發的可能；但「看見」並不容易，尤其是看見自己。

要看見什麼呢？首先是要看見自己生活的樣子，再進一步，看到自己的處境以及處境

[19] 摘引自國發會：2019 年全面啟動地方創生
[20] 引自 https://futurecity.cw.com.tw/article/204

中的其他內涵。譬如，處境中的其他人，我們彼此共存但其實擁有不一樣的生活，因此必須發展出相互包容的能力。

又譬如看見處境所在的歷史、地理與文化表現，因而能在時空之中定位自身，若能如此，終究必然將體認到地方也在全球化潮流之中，面對資本主義帶來的各種危機，地方創生的前提是一種**對地方的深描能力**。

況且若不能善用各地方的特色，那麼所生產的服務或產品也無法具備高單位的附加價值，現實面上也無法給予投入的人們較好的薪資或是勞動條件。所以，「因地制宜」，不僅是地方創生的發展口號，也是讓其能夠永續經營的核心理念。

在執行地方創生的推動時，台灣也須因地制宜，謹慎思考何謂符合在地發展的創生關懷與行動。

參、學界的隱憂[21]

一、創生行動是土地改革的解藥還是毒藥？

有學者講出對於地方創生的擔憂：如果地方創生不能跳脫台灣土地政策所導致的問題，將無法對國家進行土地正義翻轉，也可能讓「地方創生」變成「地價創升」，成為加速經濟泡沫化的殺手。

傳統上，台灣在「地方」一詞對應的是邊陲之於核心的概念，也就是地方一詞具備相對性，而創生則是透過經濟行為，賦予這些地方能夠產生產能。「地方創生把目的擺在促進平均所得」，日本 AIA 社區營造公司的共同創辦人——木下齊先生具體的定位，這是一場經濟平衡的行動，來解決全球化造成資本瓦解地方產業的壓力，希望翻轉國家非核心區位的經濟。

全球化的影響，透過「以時間消弭空間」的經濟傾向，對於以空間差異來維護各地產業已經逐漸失去其地域保護和壟斷優勢，這個狀態從都市鄰近地區的競爭到和更遙遠的地方競爭，除了擴大分配不均，其實也間接鬆動了地方勢力統治的穩定性。傳統政治以地方的山頭為政治籌碼，再以地方利多加以控制，對於地方的控制對於政權的穩定更加迫切，但地方創生若變成政治控制的行動，可能不是解決分配不均的問題，還可能加速地方與全球資本嫁接。

台灣的土地改革，從 40 年代的「耕者有其田」「公地放領」等政策，一直到近代的「都市更新」和各種土地徵收的策略，卻是不斷出現權威者的黑手影響地方經濟，控制地方政治。從徐世榮教授在土地正義，從他《土地正義：從土地改革到土地徵收，一段被掩蓋、一再上演的歷史》一書的討論中，訴說當年的地方政策，表現上是政府的德政，實際上卻是威權時代的產物，除了造成地方仕紳的快速瓦解，加速統治極權的行動，是一種經濟上需要被轉型正義的過去。

從國土規劃的現象來看，目前台灣地方也大量出現農地被工廠佔據、被違法使用的狀

[21] 引自地方創生，也可能是一門土地壟斷的生意：https://www.thenewslens.com/article/106319

況，加上台灣產業急需轉型和升級，又因為鄉村與都市都面臨高房價、高租金與人民低所得的經濟狀態拉扯，雖不能說地方創生是萬靈丹，但這種國家治理地方的現狀，能否透過地方創生的政策有所改變，也是大家有所期盼的。台灣各地鄉村地區，都面臨政府的開發來促進地方土地的利用，然而這些大型的開發、假經濟真迫遷的行動，經常讓地方產生質變，諸多開發也因為沒有產業軟體的運作，在人才的累積和人民共識的缺乏下，淪於蚊子場館與地方突兀。

地方創生的政策雖然不是直接針對土地進行規範，但卻也是希望透過地方經濟的影響，而產生人口質與量的改變，換句話說，地方創生某種層面上，也是在突破國土規劃、都市計畫土地徵收的問題，在沒有產業下進行土地開發所帶來的空泛。

經濟是地方創生的出口，房地產可能是經濟的出口，但經濟層面就是地方創生的全部嗎？進一步和木下齊先生的日本經驗對談後，他強調他們是一個地方創生公司，從日本很多地方輔導和推動創生後的地方，人口接而回流。但人口回來後，經濟和生意變好，卻產生租金變貴、地價上漲的狀況，回來的人口可能讓一些老產業或者是具備文化的單位，由於帶入人潮但本身卻沒有成長，經營更困難。這些狀況也出現在台灣許多地方的老街上，具備特色的老產業都因為夜市化而被淘汰。「這也是沒辦法的事！」木下齊先生說，而這樣的狀況代表這些產業是有經營問題的，且終究可能被淘汰或者遷到其他二線街區，代表著本身不具有經濟的競爭能力。

一線的店面，在地方創生後，帶動的街道與商圈，雖然擾動了地方產業經濟，出現了特色和人潮，但後續馬上出現大量連鎖店面來此投資，讓地方原本的產權擁有者，繼續提升租金，保持地方的價值，同時也是保持地方既有經濟勢力，這些都是日本當前的狀況。

二、地方創生可能還是一門土地壟斷的生意

若地方創生強調**經濟市場的自然淘汰**，不可否認，就有可能**否定文化、老產業、零售等比較親近地方生活**，但這些卻可能不敵營造，跨國、大型企業以嫁接方式進行營業的連鎖經營。從世界知名地理學家 David Harvey 在《地租的藝術：全球化、壟斷與文化的商品化》一文中談到，全球化的資本，都在和地方的資本進行壟斷地租（monopoly rent）的交戰，一切地租都是私人所有權對地球任何部分之壟斷力量的報償，而全球企業與大財團，不斷的希望透過地方文化來提升其產品的在地性，傳統建築、產業特色就變成他滲透的重點。當人潮回到了這條街上，這些創生後的地方產業，文化性、獨特性、真實性逐一被打破時，讓創生後的地方將是這些寄宿者的一級戰場。

回到台灣正在投入地方營造的朋友身上，假如你在地方創生的行動中，沒有可以期待提升的地產，那你開創和發展這條老街、商店街或農田，就等於是協助你的屋主，提升他的屋子和街道價值，創造「地租」高漲。木下齊先生的答案也跟上述一樣，他說在日本，也產生這樣的狀況，所以也需要針對屋主遊說希望他付出投資和減少收益，甚至希望贊助空閒的房地產、付出心力以提升自己的地租。但想想台灣，我們要怎樣找尋這樣的房東，又怎樣能有願意出手的政府，在房地產中鼓勵公共性的回饋。

三、「經濟發展」與「有尊嚴的生活」同樣重要

日本地方創生，已經走了近 10 年歷史，補助案的踴躍和靠補助案生活的狀況，已經是公開的秘密，透過木下齊先生出的一些書本和文章，其實說了很多，台灣人情面子下重要且普遍存在但卻不願說出的心底話。但日本地方創生的討論，還需要看見他們在基礎建設的墊高、文化發展的全面、社會性的基本盤，是跟台灣不太一樣的，透過實務行動和對話，建構出本土的經驗和價值，也是台灣需要進一步努力的。

從木下齊先生的觀點，他認為地方創生是非常右派的思維。告訴大家地方創生就是影響人口收入的平均行動，似乎透露著，「經濟有沒有存活，才是地方創生的重點」，但以台灣經驗來說，或許更強調「**人在地方能夠有尊嚴生活**」，更能夠回應目前在地方經營上的窘境。

肆、摘引 6 月 23 日「窯鄉講堂」邀請國發會的曾旭正副主委，說明地方創生概念側記[22]：

本次邀請國家發展委員會的曾旭正副主委，說明地方創生概念打算：「創造工作機會、減緩人口（減少）問題、提昇生養後代的條件、為地方創造生機」。而政策方向是要鼓勵與支持關心地方發展的人士以及其自發的行動，包括「動員產官學社各界、共同參詳以建立共識、發想創意行動，並匯聚公私部門的資源」。

曾副座花了許多時間分析當前台灣社會發展遭遇到的困難與挑戰。他指出消費模式、家庭組織型態、社會網絡建構模式的顯著改變，使得二戰後主流的「大量生產、大量消費」經濟模式面臨困境，也造成生養下一代與照顧長者的責任無人承擔。其中台灣人口發展的問題已經到了迫在眉睫的程度，預估 2024 年，也就是六年後，台灣會達到人口最高峰 2370 萬；接著進入人口負成長時代，預計約 35 年後，台灣人口數將少於 2000 萬。同時 10 年後台灣將進入超高齡社會，老年人口數為總人口的兩成以上。此外，區域發展不均——尤其是城鄉之間發展差距、都市至上主義與鄉村缺乏自信的問題，亦亟需面對。

但他也指出新的社會形態亦有新的機會，包括網路的發達改變了結社方式與交易行為，以及戰後嬰兒潮世代退休回鄉所代表的資源。他也發現新一代的年輕人更願意合作與分享，創新創業的領域例如共享經濟，是值得更多人投入的工作。至於「地方創生」究竟跟台灣長期推動的「社區營造」有什麼不同呢？還是「地方創生」是舊瓶新裝的「灑錢/搶錢」計畫呢？曾副座指出，社區營造最核心的關懷是地方的認同與光榮感，與地方創生最主要的共同點在於強調在地性、自發與集體行動。但地方創生政策更聚焦於人口與產業問題的解決，這種結構性的問題，就必須要有更大尺度範圍的共同行動，至少是一個鄉鎮、城市，或是縣市的層級，同時要廣邀社會各界產官學社的參與，尤其強調引導「企業投資故鄉」、協助地方產業的活化與創新。因此在政策規劃當中，縣市政府與鄉鎮公所都必須提出地方創生計畫，設定**清楚的成果目標**(KPI)來推動。

曾副座也分享本月來訪台灣的日本「地方創生達人」木下齊先生，所提出的一些發人深省的看法。其中之一是認為「政府補助金是毒藥」，因為會帶來缺乏成本效益概念的方案，造成方案本身無法自主永續經營，因此強調由民間主導、創造利潤、對市場的理解，

[22] 摘引自地方為什麼要創生：曾旭正演講側記：https://www.hisp.ntu.edu.tw/report_paper?id=238

以及提前確立可行的商轉模式，是地方創生成功的關鍵。曾副座認同民間是地方創生最重要的主體，但是政府依然扮演重要的角色，有責任去創造有利於民間參與地方創生的環境條件。他提到公部門應該多進行跨局處的討論，聚焦實際的問題、提出解決方案，例如針對如何吸引人才進鄉的議題，可以思考地方公部門或企業提供機會讓外來人口短期進駐與參與事業，創造機會讓人認識地方以及在地產業，進而將人留下來。

「當然大家能不來拿政府的補助金是最好！」曾副座笑著說。

討論互動的時間現場相當熱烈，第一個發言的是成大都市計畫學系的黃偉茹老師。她認為地方創生政策關切人口與產業，而這些都離不開國土計畫對於都市與鄉村的整體規劃。以鄉村而言，農業是主要的產業，但是在國土的規劃上，各縣市政府都聚焦於都市計畫，不太討論鄉村，甚至將農地的劃設視為負資產，皆不利於鄉村與農業的發展。此外，產業往往發展成跨縣市的產業鍊，需要以區域的角度來切入。黃老師並提到歐盟的區域發展基金，近期聚焦於如何將基金利用在連結鄉村與都市，也就是建立鄉村與都市的關係上，而非僅個別處理都市或鄉村自身的議題，值得台灣參考。

新營社大的張文彬主任則提出其長期在地方參與社區工作的觀察與質疑。首先他認為，近年來第一線的社造界也有認真面對地方事業經營的課題，然而社造工作在本質上跟拼經濟的商業邏輯還是不同，政策上應該要釐清這個問題、做更細緻的設計。張主任也指出，很多產業創新的思維裡缺乏對於在地產業的理解，只是硬將主流的概念套入。以新營爭取設立的「創新創業育成中心」為例，他發現政府的規劃是要發展 AI、大數據這類產業，並沒有顧慮到新營所在的區域是嘉南平原農業產區的核心地帶。張主任直言，今天曾副座很清楚點出，新的時代、新的社會形態必須要提出新的作法，但「政府部門的政策有因應這個新趨勢嗎？有改變它的作法嗎？」他與不少在地工作者都希望這個新的育成中心，能夠以地方創生為基本精神來運作。

目前投入大新營週邊區域市議員選舉的李宗翰，以一個在地青年政治工作者的觀察角度指出，大部分農村的實況是沒什麼年輕人，但也有看到一些有想法與理想的年輕人在農村社區裡奮鬥，他期許中央應該要好好思考如何為這些熱血青年提供一個支持的體系，讓他們能夠真的在農村裡建立生存之道 。另一位地方工作者關注的是長照領域，他發現當前長照 2.0 的政策有一個現象，就是主管機關跟目前國發會一樣，強調這是一個滾動式調整的政策，但是「政策老是在滾動」，造成第一線工作者相當大的困擾，他希望地方創生政策不要重蹈覆轍。同時他也提到政府推動這類實驗型的計畫，究竟應該如何去合理評量成效與訂定 KPI，也是必須要面對的問題。

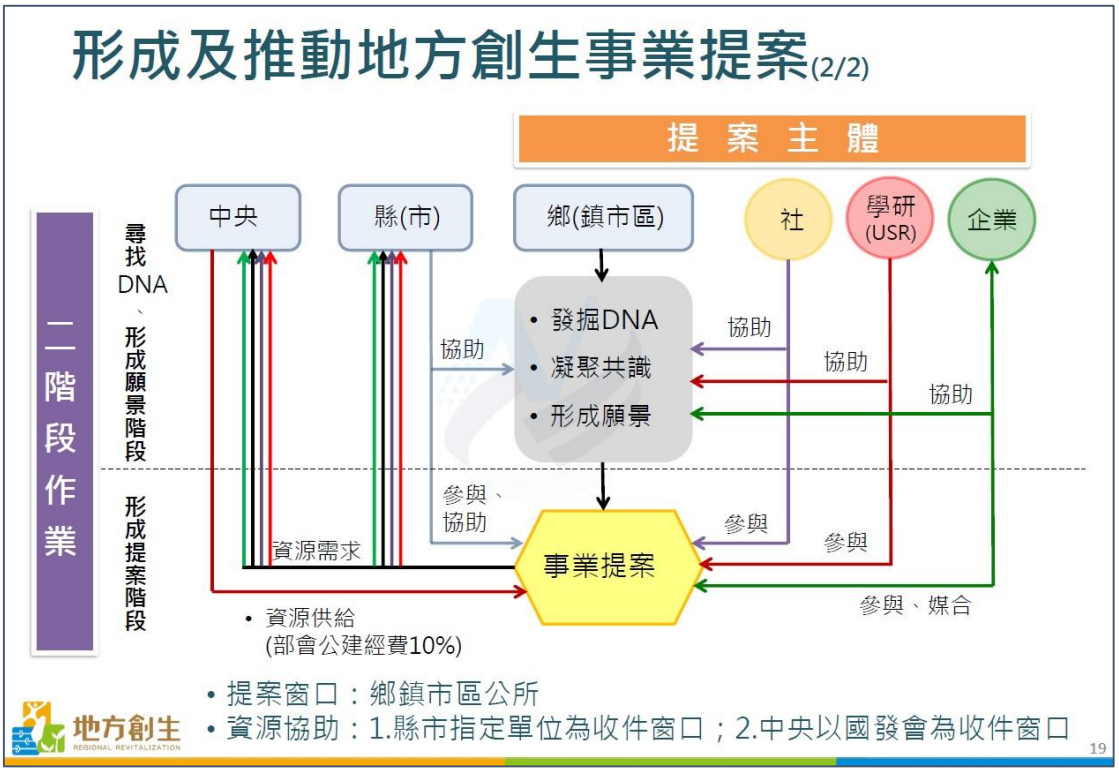
一位目前在某社區發展協會擔任多元就業方案專案經理的年輕人，則分享他對於各種政策投入社區的實地觀察與反省。他認為如果「社區是準備好的」，類似多元就業這類的政府資源投入社區，就會有相當的幫助。但是大部分的情形是，社區並沒有足夠的人才來回應政府各種計畫的期待與任務，而政府單位也為了預算執行與績效，將未準備好的社區推入執行計畫的火坑。此外，不合理的計畫 KPI，也造成執行人員的疲於奔命與無力感。他另外也觀察到不少大學教師帶著「大學社會責任」的計畫進入社區，但實質上只有「擾動」社區、造成困擾，對社區沒有實質幫助。

最後發言的是一位出身台南的實業家，他這些年有心於回饋地方社會，在台南舊中區地帶集結了一群有想法的朋友，準備要投入地方創生事業，他希望未來能夠跟公部門合作一起來推動。此外他過去投入不少心力在原住民的社區，他指出原住民族是台灣重要的族群、需要國發會更多的關注，不能只是把相關預算撥給原民會，更要設計一些配套制度，在第一線提供實質的協助，尤其應該思考如何引導優秀的年輕原住民回鄉發揮所長。

曾副主委也針對這些相關問題與評論進行回應。首先他強調地方創生僅是地方發展相關政策的其中一部份，其他包括國土計畫與經濟部的產業政策等，事實上都扮演重要角色。他同意目前的國土計畫，沒有規劃出具體的空間發展架構作為實際產業發展的依循，這部份政府相關單位正在研擬探討中。其次，政府如何介入市場產業鍊需要個案討論，例如要創造在地農業與食物供應的產業鍊，政府若能規範公部門的食材採購必須在地化，就可能創造新的在地就業機會。

另外，曾副座同意推動地方創生政策的挑戰有一部分來自政府部門做事的「慣性」，這需要慢慢地在推動過程中調整與改變；可以確定的是，實際的計畫形成，必須開放給產、官、學與在地社會的公民一起參與，這有助於政府自身的改革。他同意需要修改的也包括政府相關計畫的績效評量機制，如何兼顧成果評量、可執行力與彈性，仍是挑戰。至於對年輕人參與地方創生的支持，國發會目前認為日本的「地域振興協力隊」模式值得參考，未來有可能也會在台灣推動。

參考：USR 與地方創生的關係(引自行政院地方創生會報第二次會議 PPT)



資料來源

一、【投書】什麼是「地方創生」？這項解藥，能讓寶島不淪為又窮又老的鬼島

二、政院高喊「地方創生元年」！立委質疑 KPI 模糊不清　文創恐淪文化創傷

三、地方為什麼要創生：曾旭正演講側記

四、木下齊臺北演講側記Ⅰ：地方創生教育篇

五、借鏡日本地方創生：不是一味鼓勵人才回鄉，要先強化企業「地方設點」

六、曾旭正專欄｜成功推動「2019 地方創生元年」的三種前提

七、觀念平台－地方創生政策應避免從零開始

八、地方創生，也可能是一門土地壟斷的生意

九、賴揆：地方創生借重設計包裝 發揮在地產業加乘效果

十、國發會 5 箭啟動地方創生

十一、　地方創生-國家戰略計畫資料

十二、　國家發展委員會推動「設計翻轉、地方創生」示範計畫

十三、　01 何謂地方創生？日本移居地方熱潮興起

十四、　01 每個地方都有絕對不能捨棄的東西，西粟倉村的「百年森林構想」