

地方創生之基本觀念與發展

口述作者 ■黃信勳 / 法鼓文理學院環境與發展碩士學位學程助理教授
文字整理 ■李睿菁 / 國立政治大學地政學系

「地方創生」一詞源自於日本，係安倍晉三提出的重大政策，用以回應人口集中都會圈以及高齡少子化所衍生的城鄉差距挑戰。為了避免「地方消失」，日本政府開始重視地方創生的理念，並立專法推動，藉由輔助地方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，使年輕人口回流，以改善區域發展不均的現象。

地方創生之意義

在台灣脈絡底下，所謂「地方」，大多指的是鄉村地區，然鄉村在哪裡的界定判準卻模糊不清，在實務上往往以行政區劃分，或用人數作為衡量標準，例如 134 處優先推動區之選定即係以人口流失為基礎。而「創」之定義，可能有兩種詮釋：創意或創新。前者僅需一個理念或想法即可，而後者則帶有實踐和策略的意義在其中，若以後者詮釋之，如何調和創新與傳統，不致成為去脈絡的移植則為關鍵課題。最後則是「生」，主要分為兩方面的解讀：生計或生活，雖然生態亦為現代國

家關注之重點議題，但在地方創生的討論中，較不被觸。而兩者最大之差異在於，生計較注重的係經濟面向，以產業發展為核心；生活所涉及的面向則較多元而廣泛，包含了品質的追求。然而最後在實際推行上面，大多都會聚焦到「生產」面的觀點，反映出地方產業衰退導致人口流失的問題界定邏輯。

台灣地方創生之概念與動機

誠如前述，同日本所經歷的情況，台灣也面臨著「總人口減少、高齡化、人口過度集中大都市以及鄉村發展失衡」等問題。有鑑於此，國家發展委員會（以下簡稱國發會）在前行政院長賴清德的「均衡台灣」施政主軸下，主責推動「地方創生國家戰略計畫」，促進外流人口返鄉或島內移民，緩和人口過度集中六都之趨勢，減輕首都圈壓力，均衡台灣區域發展。

在前揭戰略計畫核定前，國發會自 105 年即已推動「設計翻轉 地方創生」計畫，協助發掘地方之人、地、產及文化資源等 DNA，以「創意+創新+創業」注入地方產業發展動

能，強化地方自明性，俾以吸引人才回流、活化地方產業。及至正式核定，該戰略計畫進一步擬定「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」等五大推動戰略，並配合「法規調適」，執行「優化地方產業，鞏固就業機會」、「建設鄉鎮都市，點亮城鎮偏鄉」及「推動地方品牌，擴大國際連結」之發展策略。

地方創生計畫之推動流程

就台灣地方創生計畫的推動流程來看，可依單一鄉鎮市區或跨鄉鎮市區之別而有所不同。以單一鄉鎮市區而言，發動者係鄉鎮市區公所，其提案後由地方政府審視，最後再交由國發會審議與媒合資源。而對於地方創生實質上的規劃，首要任務便是「尋找地方 DNA」，盤點地方的人、地、產等相關資源，透過前置的調查、了解在地特色與發展潛能，凝聚在地共識，形成願景，再據以研提地方創生事業。

執行面上之困難與問題

地方創生雖立意良善，然我國政府在執行層面，似有再斟酌之處。從預算方面來看，政策的中央主管機關為國發會，但國發會本身並無編列相關預算，而係從其他行政部門如教育部、農委會、交通部、內政部等之預算匡列一成預算，保留予地方創生。因此，鄉鎮市區公所提案經國發會審議同意後，尚須向上

述其他部門依其個別規範進行申請，國發會的統籌整合作用有限。其次，地方創生雖關注「城鄉差距日益擴大」之問題，且該政策係屬國發會之「國土空間規劃與發展」業務項下，但卻完全忽略空間計畫，特別是很多提案均牽涉「土地」問題，缺乏空間計畫實不利政策推行。

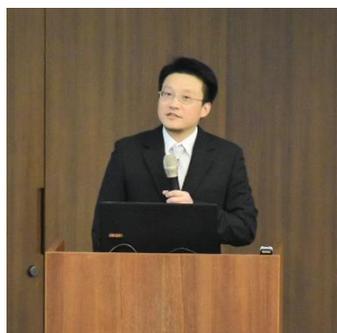
再次，地方創生以「發展地方產業，讓人口回流」為思考邏輯，認為經濟不發達導致缺少就業機會，使得人口外流，最後才產生區域發展不平均之結果。但地方衰頹，人口流失未必是該觀點所能完全概括，例如我國的預算分配原則本係不利於鄉村地區，若未處理該等結構因素，地方創生之成效恐亦將受限。另，倘若希望人口回流，而潛在的回流人口不盡然都是經濟取向者，也有嚮往鄉村生活者，如是，目前的政策便無法照顧到生活取向者。此外，與地方資源分配不足相關的是，公務人員體系有「強」幹「弱」枝之現象（中央部門官員處理、提案能力較強，地方則弱且無效率），作為提案主體的鄉鎮市區公所是否真的擁有足夠的規劃提案能量不無疑義，若不考量此現實，恐有外來協力者反客為主的疑慮。最後，從 108 年 1 月中函知 134 優先推動鄉鎮（說明地方創生計畫內容）後，同年 4 月初「行政院地方創生會報」工作會議便接連密集召開，但如此短促的提案時程，究竟凝聚了多少的

地方共識，令人懷疑。凡此種種，皆是值得政府後續推動上再予考量的部分。

結語

地方創生意欲改善「城鄉發展失衡」之問題，故而強調提升鄉村之競爭力與發展潛能，但溯源其本，鄉村存在的價值意義亦不容被忽視，否則以目前都市計畫地區之計畫人口總數足以胃納全國人口的狀況下，地方創生的必要性即非無疑。鄉村地區具有糧食提供、生態維護、文化傳承、與美學景觀等等諸多價值，若不正視該等價值，而一味地聚焦於經濟與產業發展，恐進一步斲傷鄉村。地方創生之所以值得被提倡，係因地方負擔了國土整體價值之重要一部，鄉村地區（或非都市地區）基於國家永續發展的需要扮演關鍵的角色。也因此，國家政府必須多方考量，擴大「發展」的內涵，避免政策思考過度窄化，創造真正的地方多元價值，裨益整體社會的永續發展。

與區域發展、科技與社會研究。黃信勳博士目前前任職於法鼓文理學院環境與發展碩士學位學程助理教授，並兼任心靈環保研究中心主任。



作者簡介

黃信勳助理教授為國立政治大學地政學系與地政研究所畢業之校友，並為美國德拉

瓦大學能源與環境政策博士，其研究專長為環境政治經濟學、環境政策、能源政策、都市