

先別看到地方政府就害怕！樂見提升地方治理能力，做伙參與陪伴

文／謝志誠（財團法人農村發展基金會董事長）

為解決總人口減少、高齡化、人口過度集中在大都市及鄉村發展停滯等問題，行政院賴清德院長於 2018 年 5 月 21 日聽取國家發展委員會提出的「我國地方創生國家戰略初步構想」後，表示將全力配合推動「地方創生」來促進島內移民及都市減壓，並將 2019 年定為「台灣地方創生元年」。

優先推動 134 鄉鎮地方創生，山村、原鄉先行

依據行政院於 2018 年 12 月核定的《地方創生國家戰略計畫》，國發會經分析人口變化率、人口規模、居民收入等因素，並考量資源運用優先順序及地區居民經濟弱勢等情形，從前全國 368 處鄉（鎮、市、區）中，擇定其中的 134 處鄉（鎮、市、區）作為地方創生優先推動地區，由中央政府協助該地區提出地方創生事業提案及推動相關事業工作。

這些優先推動地區主要集中於中南部、東部等

非六都，屬於農山漁村類型者有 62 處、屬於中介城鎮類型者有 24 處，屬於原鄉類型者有 48 處，優先推動地區的土地面積占全國 66.5%，人口數占全國 11.6%。

樂見鄉（鎮、市、區）公所角色獲得重視

在地方創生事業提案部分，以鄉（鎮、市、區）為單元者，採由下而上，分成四個階段：

第一階段作業（即「尋找 DNA、願景」階段），由鄉（鎮、市、區）公所主導盤點地方的人、地、產等相關資源，發掘地方特色，再舉辦「地方座談會、共識營或鄉民代表大會」廣邀在地產學研機構、企業、社區與社團等參與，凝聚在地共識（共識須以會議紀錄方式呈現），訂定鄉（鎮、市、區）地方創生願景，願景內容應包含地方人口數、地方就業數、地方居民收入或學生人數等地方創生 KPI。

第二階段（即「廣邀地方政府、在地產學研機構、企業、社區與社團等參與形成提案」階段），透過第一階段的過程，形成能落實願景的地方創生事業提案（地方政府、產學研機構、企業、社區與社團均可自行或合作提出），提案內容主要包含事業主題、事

業的地方 DNA、事業利害關係人、形成事業共識、事業構想（時程、地點及推動方法等）、事業對於地方創生 KPI 的貢獻程度、事業所需資源與協助事項。

第三階段（即「提案收件與彙整」階段），地方政府、產學研機構、企業、社區與社團均可自行或合作提出的地方創生事業計畫，由鄉（鎮、市、區）公所擔任提案收件窗口，彙整轄內符合鄉（鎮、市、區）公所地方創生願景的事業提案並排出優先順序。

第四階段（提案審視與資源挹注），鄉（鎮、市、區）公所將彙整的地方創生事業提案，送直轄市、縣（市）政府（同時副知國發會）審視及協助相關資源挹注，或轉送相關部會協助；必要時，得逕送國發會透過「行政院地方創生會報」工作會議，協調中央部會或媒合企業，支援事業提案所需相關資源。

尋找 DNA：盤點地方資源、發掘地方特色很重要

《地方創生國家戰略計畫》要鄉（鎮、市、區）公所在凝聚共識，訂定鄉（鎮、市、區）地方創生願景形成提案共識前要先尋找地方 DNA，盤點地方

資源，發掘地方特色，可說是抓對藥方。因為地方資源調查是一項很基礎的工作，也是非常困難的工作。地方要談永續發展如果沒能以地方資源為基礎來支撐，談永續發展是很困難的。特別是在人才、技術、土地和資金缺乏的地方，只有靠地方的資源，透過新的詮釋與新的體驗才能有機會將地方資源轉化為社會資本，形成一種新的社會發展模式。因此，要把某一項目列為地方資源或特色之前，一定要好好想一想，它有沒有可能與地方創生遠景融合？或轉化成支持地方創生事業計畫的一部分？

日本地方治理的理念轉變

在國內有人聽到地方 DNA 的尋找、地方創生願景的凝聚、共識會議的召開及地方創生事業計畫的彙整與優先排序建議等等的工作重心皆擺在鄉（鎮、市、區）公所，第一個反應就是搖頭，然後大叫「不妙」！

會有這樣的反應，其實是過去以來對鄉（鎮、市、區）公所累積的「不好」印象而來；過去以來，只要聽到鄉（鎮、市、區）公所，就想當然的把他視為派系把持的黑洞，甚至在政治角力的過程主張要把鄉（鎮、市、區）給廢掉，縣市長選贏了就全拿。

對於政府在地方創生政策中，重視鄉（鎮、市、區）公所的角色；我個人倒是抱持「樂見如此與樂見其成」的態度，並呼籲大家抽離過往對於鄉（鎮、市、區）公所的印象，給鄉（鎮、市、區）公所一個提升地方治理能力，累積城鄉均衡發展的能量。

2018 年 9 月赴日參訪見習日本地方創生政策，就聽到日本在地方治理上的理念轉變：地方政府從公共服務的主要提供者，轉變成公共服務的協調者，強調不同行動者（包括政府、企業及各個社會團體間）在公共服務上的協力關係。而理念轉變的背景是因為隨著人口的減少，地方政府財政預算跟著降低，可以提供的公共服務隨之減少，很多的公共服務便無可避免的會從政府轉到私部門來提供。例如在防災的議題上，就需要依賴企業、社區組織及志工團體等一起來參與協助。

921 重建經驗：勇於任事的地方政府重建腳步快

作者曾擔任財團法人 921 震災重建基金會執行長，投入 921 災後重建期間深刻體會第一線地方政府—鄉（鎮）公所角色的重要性，以災後產業振興為例，921 基金會曾提供資源鼓勵災區鄉（鎮）公所提出產

業振興計畫，以宣傳地方產業特色，活絡地方生氣。其中，令人印象深刻的是魚池鄉公所，自鄉長以下全體公所員工總動員，結合在地志工，從活動規劃、文宣設計到場地布置，包括舉辦阿薩姆紅茶文化季、規劃阿薩姆紅茶廣場、爭取金控公司認養，以及和台中市太陽餅的異業結合（太陽餅王子迎娶紅茶公主）等等。一連串的行動讓日月潭紅茶從谷底翻身，甚至成為市場焦點，魚池鄉長、公所同仁及在地志工的努力投入功不可沒。





魚池鄉公所把舉辦過阿薩姆文化季的場地在春節前用來行銷魚池三寶之虎頭蘭、香菇（場地坐落在埔里往日月潭的公路旁，吸引春節期間前往日月潭的旅客）

再以災後「以地易地」為例，當年政府為解決斷層帶土地的重建問題，避免民眾在斷層帶上建築房屋，造成生命財產的損失，提出「以地易地」的構想，並落實到《921 震災重建暫行條例》，且擴及到超過五人以上死亡的集合住宅社區。雖然，共有四個「以地易地」計畫達到土地交換的目的，但確實能在土地交換後最先完成重建家園者，則屬「東勢鎮東勢王朝一期」。過程中，地方政府勇於擔當，在地方協調後，迅速提報代表會同意提供公所所有的停車場用地作

為「以地易地」標的。然後加速完成「東勢都市計畫變更」，成為重建得以成功的關鍵。遺憾的是，勇於任事的內政部、台中縣政府及台中縣東勢鎮公所竟然遭到監察院的糾正。



東勢王朝一期以地易地完成更新重建

人才支援，大學投入，重點在「陪伴」

相對於日本地方創生三支箭，國發會為推動地方創生，也提出「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」等五大推動戰略，即所謂的「台版地方創生五支箭」。其中，在「整合部會創生資源」人才支援部分，則提

出「由教育部透過 USR，以鄉（鎮、市、區）為單元，協助地方創生優先推動地區的鄉（鎮、市、區）公所發掘地方特色」。

教育部也在 2019 年 1 月 4 日發布新聞稿，鼓勵各校以「地方創生國家戰略計畫」的 134 個優先推動鄉（鎮、市、區）為實踐場域，協助發掘未來發展的地方特色，結合學校能量強化在地連結合作，參與推動地方創生。學校可協助優先推動鄉（鎮、市、區）提案，並將提案內容融於地方創生類 USR 計畫。倘該鄉鎮提案經國發會通過補助，則教育部將加碼補助學校的 USR 計畫，協助學校投入地方創生。

鼓勵大學以「地方創生國家戰略計畫」優先推動地方創生的 134 個鄉（鎮、市、區）為實踐場域，協助鄉（鎮、市、區）公所提案，就人才支援的角度來看確實是好事一樁；由於行政院核定的《地方創生國家戰略計畫》除了強調提案過程，共識的凝聚外，也提到地方政府、產學研機構、企業、社區與社團都可自行或合作提出地方創生事業計畫；因此，以大學所擁有的能量來看，其可以發揮的地方是跳脫提案者的身分，站在較高的位子，陪伴大家攜手走過提案的過程。是在凝聚過程，帶動參與的地方政府、產學研機

構、企業、社區與社團一同進行地方創生的各種討論。
。千萬千萬別淪為「捉刀代筆服務」式的協助。

如果能藉由人才支援與大學的投入陪伴，扶持地方治理能力，學習如何整合各界，累積均衡城鄉發展能量，則這波地方創生政策就是一種功德！

陪伴，已從花東開始

包括財團法人農業科技研究院農業政策研究中心、台灣城鄉發展學會、財團法人農村發展基金會與台灣大學生物產業傳播暨發展學系、台灣大學人類學系、輔仁大學景觀設計系等單位在內幾位關心地方創生政策的朋友，從 2018 年 9 月赴日參訪進行地方創生相關政策的見學請益後，即密切注意台灣地方創生政策的推動。

除了出版這本書之外，也在 2019 年 1 月在花蓮縣舉辦第一場工作坊，安排七個場次的演說，由國發會副主委郭翥玉開場介紹地方創生國家戰略計畫與推動作業方式，再分別由張正衡、王忠融等介紹日本地方創生案例，最後由陳玉華教授介紹「如何做鄉鎮人口結構分析」。介紹人口結構分析後，即分組進行自己鄉鎮的人口結構分析，並提出問題點與嘗試分析原

因。主辦的台灣城鄉發展學會特別把當日的課程影音上網供參。內容如下：

- 第一講「地方創生國家戰略計劃與推動作業方式」，郭翊玉副主委主講。
- 第二講「日本地方創生政策的觀察」，張正衡教授主講。
- 第三講「關東茨城縣笠間市案例」，王忠融教授主講。
- 第四講「四國德島縣神山町案例」，黃仁志主任主講。
- 第五講「北海道東川町案例」，謝子涵研究員主講。
- 第六講「地域振興協力隊」，陳玠廷副研究員主講。
- 第七講「如何做鄉鎮人口結構分析」，陳玉華教授主講。

我們這個團隊以不介入或參與地方創生事業提案為前提，純義務陪伴列為優先推動的 134 個鄉（鎮、市、區），有需要者可直接與我們聯絡安排會面。