

臺灣地方創生的三個關鍵

文／陳玠廷（財團法人農業科技研究院農業政策研究中心
中心副研究員）

今年是臺灣地方創生元年，在幾次參與座談會、說明會的過程中，我發現許多人對於這個政策呈現既熟悉又陌生的狀態。一方面，這個來自日本政策的譯介，近年來透過各式各樣的形式出現在我們生活中；然而，多數人對於臺灣版地方創生的理解、期待和想像，似乎和現實的狀態存在著落差。舉例而言，許多民間組織相當踴躍地期待著提案公告的到來，但誰有資格提案呢？卻沒幾個人搞得清楚。關於這個部分，農村發展基金會謝志誠董事長已經寫了專文介紹：【**圖解**】台灣地方創生事業之形成與提案，在此就不狗尾續貂。本文我將會從幾個臺日政策比對的角度提出討論，盼能拋磚引玉引發問題解決導向的效果。

一、提案單位的賦權（empower）機制何在？

眾所周知，地方政府（市町村）是日本地方創生提案的基本單位，很多人會理所當然地認為，人家基層公務體系就是強阿！真的是這樣嗎？之前去日本生產性本部參訪時，接觸了一個叫做地方創生 college

的培訓平台，該平台自 2016 年開始，已經開發一百多個跟地方創生有關的課程。不管任何人，都可以在網路上學習到與地方創生相關的理論與分析技能。這些課程可以分為基礎課程和專業課程，在基礎課程裡面可以學到包括：地方創生概論、地方創生案例分析；而在專業課程中，可以學到比較進階的規劃課程，諸如：觀光產業、社區發展和藝術進駐…等。



在這個主要為了公務員培力所設計的學習系統中，又可以分成線上的 e-learning 還有下線後的討論與實作課程。就學習的效果而言，通過預習地方創生 college 的課程可以提高參加下線後學習的知識基礎，而下線後的討論與實作則可幫助更加深入學習者所處地域面臨的課題，幫助這些公務員提出更有實踐可

能、更具專業性的方案。

在臺灣很多人往往對於地方創生政策是由地方政府規劃、執行有負面的意見，卻不見提出具體的解決策略。舉例來說，如果說對於地方基本人口結構的分析是擬訂地方創生戰略的第一步，這對地方公所的職員來說會很難嗎？事實上，沒學過的最難！但是只要稍微透過基本的教育訓練，完成地方人口金字塔並略作分析，這真的不會是件要人命的差事！

另一方面，以地方創生 college 為例，或許也會有人擔心要是真的建立了這樣的課程平台，在臺灣會不會淪為 XX 學習時數這樣行禮如儀的形式，時間到了就打開網頁讓它跑個三、四小時呢？在日本，這個課程平台完全沒有任何的強制性。據了解，有兩成的是公務員是以自主學習為動機，所以註冊的學員大部分還是以有學習興趣的人為主。此外，在每個課程結束的時候會有一個小測驗；如果學習者沒有認真上線學習的話，就很難通過考試、拿不到學習證明書或資格認定。

有人也會有這樣的擔心：尚未具備提案能力的地方政府，突然倉促被賦予這麼重大的任務，是否又會間接提升顧問公司的業績？從日本的經驗來說，地方

創生總合計畫分成基本構想、基本計畫與實施計畫。基本構想的部分主要是由市民去發想、決議出來的；基本計畫和實施計畫是由各縣市政府去指定。基本構想所要討論的內容包括各個地方創生的利害關係人各自需要扮演什麼角色？縣市政府要做什麼角色？市民團體要做什麼角色？那為什麼基本計畫跟實施計畫要由縣市政府來作呢？因為裡面有包含很多很複雜的經費運用與編定。

因此，容或顧問公司在提案的過程還是會扮演一個重要的角色，對於地方基層公務員的培力仍是一個重要的基本功，對臺灣社會而言，這個機制在哪呢？

二、實現願景的基礎工程？

談到日本地方創生的支持系統，很多人會直覺聯想到強大的資訊平台：RESAS。這是一個從 2015 年就開始設置的資訊彙整平台，被視為地方創生資料利用的「入口」，將地區經濟有關的多樣資料（包括官方與民間），以視覺化的方式整理成容易理解的地圖或圖表，讓政策制訂者不再是透過直覺或經驗判斷，而是朝向以資料為基礎制訂政策（Evidence-Based Policy Making）。

時值臺灣版地方經濟社會分析系統（TESAS）上線在即，許多人或許會期待這個系統可以如同 RESAS 一般的強大，但我必須說：羅馬不是一天造成的。即便是威猛如 RESAS，它也是存在著從 2015 年設置以來，資料庫從 25 個逐漸成長到 81 個的發展歷程。我們應該抱持著先求有再求好的態度，而不是揠苗助長或是一開始就全盤否定。

不過，從日本 RESAS 建置的案例中，其實給了我們一個重要的啟示：資料用時方恨少！有時候並不是 TESAS 不夠給力，而是連基礎的資料都沒有，要如何去建置資訊分析平台？

這些重要的資訊包括在三浦展《第 4 消費時代》中，透過各階段國情調查、國民生活社會調查、人口動態統計…等，分析出不同階段的消費社會狀態，以此作為擬訂相關策略的基本依據。



類似的支持系統，也出現在當日本社會透過各式 UIJ-turn 機制，想方法讓不同形式的都市人進入／回到農村或偏遠地域時，他們要住在哪兒的問題解決上。在下圖所呈現的國土交通省調查中，即提供了日本國內不同屋舍使用狀況以及空屋的種類、現況及其變遷情形。在詳實的數據支持下，才有可能清楚地提出吸引外地人移居的居住條件，也才有可能在面對有可能到來，以共享為核心理念的第 4 消費社會時，規劃出以「共住」為發展策略的共享經濟！

空屋 (Akiya) 種類與數量概況

以總務省2013年「住宅、土地統計調查」

空屋總數示例：

1983-2013年20年間，空屋總數
由約448萬戶增加至約820萬戶

依空屋種類，除卻了銷售市場上的租賃住宅、待售住宅，

其他空屋(長期無人居、

勢必面臨毀壞的住宅)

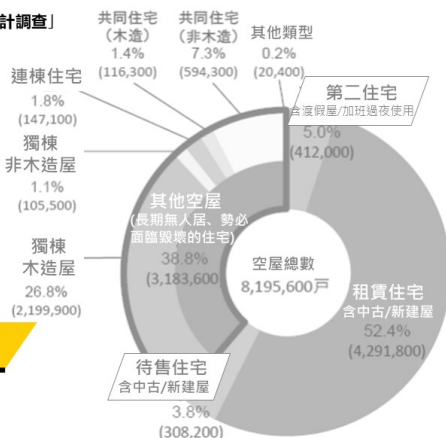
在此20年間增加了2.1倍、

增長為約318萬戶，

其中又以

獨棟木造屋數量最多

#1



在臺灣，地方創生所需要面對的支持系統挑戰，當然不會僅止於資訊平台、open data 闕如的困境。舉例來說，當一對新婚夫婦帶著小孩滿懷熱血準備回到農村工作安居，即便是找到了具吸引力的產業機會與居住條件，然而一但得開始面對子女的教育問題時，相關的資源是否會影響他們留下或離開的關鍵要素？此時，我們真的準備好支持的基礎工程嗎？

三、如何制訂玩真的的 KPI？能被主／會計接受嗎？

在日本地方創生的策略規劃中，有幾個為人所津津樂道的作法，包括制定務實的 KPI、透過 PDCA（

plan-do-check-action) 滾動檢討／改進所提出的行動策略、以 outcome 取代 output，檢討僵化的量化指標…等。

假使說，我們都同意地方創生所要解決的問題是積累已久的沉痾舊疾，並且接受這些問題的解決難以上是立竿見影、藥到病除的萬靈丹。那麼，我們得問幾個關鍵的問題：我們是否有空間提出看起來與補助經費不符比例的績效指標？比方說三年增加五對移居夫婦？我們是否能夠接受看起來並不是成功的計畫執行成果，比方說三年只增加了一對移居夫婦？

或許，我們都背過「失敗為成功之母」這句格言，然而當看起來不甚完美的結果出現時，提案單位如果是以減價驗收作為下場，我們該如何期待具有創新但存在風險的行動策略？