

地方創生條例草案總說明

地方創生政策法制化之芻議

謝志誠 2019 年 5 月

前言

日本政府為了解決都市人口密集和地方村落人口流失的不均衡發展危機，自 2009 年起，就由總務省提出「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。2012 年 12 月，安倍二次執政，為了挽救日本沉寂多年的經濟困局，在安倍經濟學中提出「激勵地方小經濟圈再生」(地方創生)(日語：ちほうそうせい)政策，並決定將地方創生拉高至整體國家戰略層級，以建立「城鎮、人才、工作」三者正向循環發展的地方創生關係為目標。在法律上，先後通過了《町、人才、工作創生法》、《地域再生法》，作為相關政策推動的法源依據。在組織建制上，則於內閣府設立「町、人才、工作創生本部」，由總理大臣擔任本部長，並新設一個「地方創生擔當大臣」職務，主責地方創生政策的全力推動。在政策上，則提出所謂「地方創生版三支箭」：情報支援之箭（建置地域經濟分析系統）、人才支援之箭（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）及財政支援之箭。

台灣與日本一樣面臨總人口減少、高齡化、人口過度集中在大都市及鄉村發展停滯等問題，為了解決我國總人口減少、高齡少子化、人口過度集中在大都市及城鄉發展失衡等問題，2018 年，行政院成立了一個由中央部會、地方政府及關心地方創生領域的民間產業負責人與學者專家組成的「地方創生會報」，並由國發會負責統籌及協調整合部會地方創生相關資源，落實推動地方創生工作。

2018 年 5 月，行政院賴清德院長主持「行政院地方創生會報」，決定將地方創生定位為國家安全戰略層級的國家政策，以積極因應我國總人口減少、高齡少子化、人口過度集中在大都市及城鄉發展失衡等問題，並以促進島內移民及首都圈減壓，達成均衡台灣為目標，進而將 2019 年定為「台灣地方創生元年」。

相對於日本的「三支箭」，國發會亦擬定台灣版的「企業投資故鄉」、「科技導入」、「整合部會資源」、「社會參與創生」、「品牌建立」等五支箭，要來解決台灣所面臨的難題。

至於是否要像日本一樣有專責的單位？或制定地方創生專法？編列實施地方創生

的預算？行政院的態度則欠缺明確（或者說有所保留）。而立法院法制局則於 2018 年 7 月發表《推動地方創生政策研析》報告，該報告認為：「當前是一個資訊傳遞快速、互聯網盛行與電子商務發達的年代，遠離核心都會區但地租負擔較輕鄉鎮地區，或許是適合較不受空間距離影響的新創公司、電商團隊、藝術創作者及文化創意產業紮根發芽的土壤，創造出許多地方創生成功案例的契機。有鑒於此政策縱向涉及地方草根團體、地方政府、中央政府共同推動，橫向關係到跨部會相關資源整合提供，並有結合民間產學研界共同投入之必要，然舉凡各級政府之法定地位與任務、審查決策方式、政策執行手段及相關補助租稅優惠措施，均有賴立法明定，方能克竟其功。...」故建議應朝制定專法之方向推動，較為適宜。

由於，這是台灣繼 1994 年推出「社區總體營造」以來，再度對地方振興與社區發展提出來之政策新方向。是一個可以透過政策推動，把國家資源引導落實到相對弱勢的地方，讓台灣每個角落都能夠獲得合適的創新發展機會，也就是「均衡台灣」的目標，其重要性可以比擬過往「經濟建設計畫」和「社區營造」之歷史貢獻及影響力。為此一立意良善的政策得以永續經營並適時提出檢討修正，地方創生政策法制化確有其必要性，故提出地方創生政策法制化之芻議，並擬具《地方創生條例（草案）》供參

法制化之原則

《地方創生條例（草案）》之擬具原則：

1. 延續地方創生政策推動以來之基礎，降低行政部門之壓力與阻力；並明確中央與地方於地方創生政策之定位與分工：
2. 將地方創生國家戰略計畫定位為地方創生之上位計畫，並為因應社會快速之變遷，明定地方創生國家戰略計畫應定期或不定期作滾動式檢討修正；同時擴大地方創生國家戰略計畫於擬訂及修正階段之公眾參與討論空間。
3. 因應創新思維與操作慣性之磨合需要，透過地方創生國家戰略計畫之擬訂與修正，讓地方創生政策之推動架構、中央部會之定位與分工，財源之編列、資源之整合等等可以更加靈活。

條例要點與條文

《地方創生條例（草案）》共六章，十七條條文。其要點如下：

第一章 總則

一、立法目的。(草案第一條)

二、本條例之主管機關。(草案第二條)

三、中央與地方之定位、分工與引進民間活力。(草案第三條)

第二章 優先推動地區及地方創生戰略特區之指定

四、地方創生優先推動地區之指定與公告。(草案第四條)

五、地方創生戰略特區之核定與經營管理。(草案第五條)

第三章 地方創生組織

六、中央地方創生會之設置與任務。(草案第六條)

七、中央地方創生會報之組織與中央地方創生會報工作小組之設置。(草案第七條)

八、地方政府地方創生會之設置與任務。(草案第八條)

第四章 地方創生國家戰略計畫之擬訂、修正及應表明事項

九、將地方創生國家戰略計畫定位為地方創生之上位計畫，並為因應社會快速之變遷，明定地方創生國家戰略計畫應定期或不定期作滾動式檢討修正；同時擴大地方創生國家戰略計畫於擬訂及修正階段之公眾參與討論空間。(草案第九條)

第五章 地方創生之推動、預算編列、協調、整合及研考

十、中央政府相關部會應依地方創生國家戰略計畫擬訂之地方創生整體計畫預定執行機關之定位與分工，擬訂所屬部會行動計畫，並寬列預算支應或補助地方創生之推動。申請補助推動地方創生者、其所需經費，得由中央政府相關部會覈實給予補助。並得同意受補助者以代收代付方式執行。地方創生事業應表明之事項、提案與審核程序等辦法，由中央主管機關定之。(草案第十條)

十一、各相關部會應逐年提出部會行動計畫執行報告，由中央主管機關負責管考，並邀請專家進行期中及期末成果評估，並得視目標達成狀況召開跨部會協調會議，據以修正地方創生國家戰略計畫。(草案第十一條)

第六章 附則

十二、中央主管機關應建構適合推動地方創生政策之法規環境。(草案第十二條)

十三、國民應深刻理解我國總人口減少、高齡少子化，以及城鄉發展失衡等問題，盡力配合各級政府推動之地方創生政策。(草案第十三條)

十四、各級政府為推動地方創生，得要求有關政府機關或民間團體提供資料，必要時得徵詢其意見。(草案第十四條)

十五、政府應提供優惠措施引導企業投入地方創生事業。(草案第十五條)

十六、各執行機關執行本條例規定之事項，得委任或委託其他機關(構)、法人或團體辦理。(草案第十六條)

十七、公開表揚推展地方創生有具體成效或貢獻之機關。(草案第十七條)

十八、本條例自公布日施行。(草案第十八條)

地方創生條例草案

地方創生發展條例	法案名稱
條文	說明
第一章 總則	章名
第一條 為積極因應我國總人口減少、高齡、少子化、人口過度集中大都市及城鄉發展失衡等問題，以啟動地方經濟活力，解決人口減少問題，促進國內移民及首都圈減壓，達成均衡台灣之目標，特制定本法。	立法目的。
第二條 本條例主管機關：在中央為國家發展委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府；在鄉(鎮、市、區)為鄉(鎮、市、區)公所。	本條例之主管機關。
第三條 國家應提供充分資源，寬列預算支應或補助直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市、區)之地方創生事業計畫。或將地方創生相關事項之一部分委託民間經營管理，以達成引進民間活力與企業化經營能力，充分有效	一、中央與地方之定位、分工與間活力之引進及。 二、直轄市、縣(市)政府、鄉(鎮、市、區)公所於執行本條例相關之事項，得委任或委託其他機關(構)、法人或團體辦理。

<p>運用資源，厚植地方創生於民間之目的。</p> <p>直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）應負其責任，擬具地方創生事業計畫，對各該地方創生事項，全力執行。</p> <p>直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所於執行本條例相關之事項，得委任或委託其他機關（構）、法人或團體辦理。</p>	
<p>第二章 優先推動地區及地方創生戰略特區之指定</p>	<p>章名</p>
<p>第四條 中央主管機關應訂定標準，指定符合該標準之鄉（鎮、市、區）為地方創生優先推動地區。</p> <p>前項之標準及地方創生優先推動地區之指定由行政院公告，並刊登政府公報。</p> <p>第一項地方創生優先推動地區之指定應配合地方創生國家戰略計畫之修正檢討之。</p>	<p>一、中央主管機關應訂定標準指定符合該標準之鄉（鎮、市、區）為地方創生優先推動地區。</p> <p>二、中央主管機關訂定之標準及地方創生優先推動地區清單應由行政院公告，並刊登政府公報。</p> <p>三、地方創生優先推動地區之指定應配合地方創生國家戰略計畫之修正檢討之。</p>
<p>第五條 中央主管機關得選擇有必要採行特別措施予以活化之地方創生優先推動地區，報請行政院核定為地方創生戰略特區。</p> <p>地方創生戰略特區之經營管理，得視實際需要，另以法律定之。</p>	<p>一、針對有必要採行特別措施予以活化之地方創生優先推動地區，中央主管機關得報請行政院核定為地方創生戰略特區。</p> <p>二、地方創生戰略特區之經營管理，若涉及法令之鬆綁或排除，得視實際需要，另以法律定之。</p>
<p>第三章 地方創生組織</p>	<p>章名</p>
<p>第六條 行政院設中央地方創生會報，其任務如下：</p> <p>一、核定地方創生國家戰略計畫。</p> <p>二、督導、考核中央及直轄市、縣（市）地方創生相關事項。</p>	<p>行政院設中央地方創生會報。其任務如下：</p> <p>（一）核定地方創生國家戰略計畫。</p> <p>（二）督導、考核中央及直轄市、縣（市）地方創生相關事項。</p>

<p>三、其他依法令所規定事項。</p>	<p>(三) 其他依法令所規定事項。</p>
<p>第七條 中央地方創生會報置召集人、副召集人各一人，分別由行政院院長、副院長兼任；委員若干人，由行政院院長就政務委員、秘書長、有關機關首長、企業人士及具有地方創生經驗之專家、學者派兼或聘兼之。</p> <p>為執行地方創生國家戰略計畫，推動地方創生業務，行政院得設中央地方創生會報工作小組，置專職人員，由中央主管機關就現職人員派兼之，處理地方創生會報幕僚作業；其組織由行政院定之。</p>	<p>一、行政院設中央地方創生會報之組成。</p> <p>二、中央地方創生會報得設中央地方創生會報工作小組，置專職人員，由中央主管機關就現職人員派兼之，處理地方創生會報幕僚作業；其組織由行政院定之。</p>
<p>第八條 轄區內有經指定為地方創生優先推動地區之直轄市、縣（市）政府及經指定為地方創生優先推動地區之鄉（鎮、市）公所得視實際需要，準用第五條之規定設置直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）地方創生會報。其任務及組織得參照第六條及第七條之規定。</p> <p>非屬第一項所定之直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所得參照前項規定辦理。</p>	<p>一、直轄市、縣（市）政府及經指定為地方創生優先推動地區之鄉（鎮、市）公所得視實際需要設置直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）地方創生會報。其任務及組織得參照第六條及第七條之規定。</p> <p>二、非屬第一項所定之直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所得參照前項規定辦理。</p>
<p>第四章 地方創生國家戰略計畫之擬訂、修正及應表明事項</p>	<p>章名</p>
<p>第九條 中央主管機關應擬訂地方創生國家戰略計畫，報請行政院中央地方創生會報核定，其修正亦同。</p> <p>地方創生國家戰略計畫應至少每四年檢討修正一次。必要時，並得適時作滾動式檢討；其程序，依前項規定辦理。</p> <p>地方創生國家戰略計畫擬訂、修</p>	<p>一、將地方創生國家戰略計畫定位為地方創生之上位計畫，由中央主管機關，報請行政院中央地方創生會報核定，其修正亦同</p> <p>二、為因應社會快速之變遷，地方創生國家戰略計畫應定期或不定期作滾動式檢討修正；</p> <p>三、為擴大地方創生國家戰略計畫之公</p>

<p>正後，報請行政院中央地方創生會核定前，應舉辦聽證會。</p> <p>第一項地方創生國家戰略計畫應表明下列事項，作為相關部會擬訂部會行動計畫，直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所擬訂地方創生事業，推動地方創生之依據：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、地方創生之基本理念。 二、地方創生之目標。 三、地方創生之願景。 四、地方創生之策略、重要措施與重要措施分工。 五、推動組織、架構與權責分工。 六、地方創生整體計畫、預定執行機關之定位與分工。 七、地方創生事業應表明之事項、提案與審核程序。 <p>前項所定地方創生整體計畫，至少應包括下列內容：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、計畫總目標。 二、計畫期程。 三、相關分析及檢討。 四、計畫內容說明。 五、資源配置。 六、預期效益及主要績效指標。 	<p>眾參與討論空間。地方創生國家戰略計畫擬訂、修正後，報請行政院中央地方創生會核定前，應舉辦聽證會。</p> <p>四、因應創新思維與操作慣性之磨合需要，透過地方創生國家戰略計畫之擬訂與修正，讓地方創生政策之推動可以更加靈活。僅於條文明列地方創生國家戰略計畫應表明之事項，並就其中之地方創生整體計畫應明列應包含之內容。</p>
<p>第五章 地方創生之推動、預算編列、協調、整合及研考</p>	<p>章名</p>
<p>第十條 中央政府相關部會應依地方創生國家戰略計畫擬訂地方創生整體計畫之執行機關定位與分工，擬訂所屬部會行動計畫及補助辦法，並寬列預算支應或補助地方創生之推動。</p> <p>前項補助辦法應明定補助項目、</p>	<p>依地方創生國家戰略計畫所擬訂之地方創生整體計畫極其所擬定之執行機關定位與分工，由相關之部會擬訂所屬部會行動計畫及補助辦法，並寬列預算支應或補助地方創生之推動。</p> <p>所擬之補助辦法應明定補助項目、補助</p>

<p>補助對象、補助比率及處理原則。</p> <p>依第一項行動計畫及補助辦法申請補助推動地方創生者、其所需經費，得由中央政府相關部會覈實給予補助。並得同意受補助者設置專帳以代收代付方式執行。</p>	<p>對象、補助比率及處理原則，俾利依循。</p> <p>依第一項行動計畫及補助辦法申請補助推動地方創生者、其所需經費，得由中央政府相關部會覈實給予補助。並得同意受補助者設置專帳以代收代付方式執行。</p>
<p>第十一條 地方創生整體計畫及各相關部會之行動計畫由中央主管機關負責管考，並邀請專家進行期中及期末成果評估，並得視目標達成狀況召開跨部會協調會議，據以修正地方創生國家戰略計畫。</p>	<p>地方創生整體計畫及各相關部會之行動計畫由中央主管機關負責管考，得邀請專家進行期中及期末成果評估，並得視目標達成狀況召開跨部會協調會議，據以修正地方創生國家戰略計畫。</p>
<p>第六章 附則</p>	<p>章名</p>
<p>第十二條 中央主管機關應建構適合推動地方創生政策之法規環境。</p>	<p>關於法規之調適</p>
<p>第十三條 國民應深刻理解我國總人口減少、高齡少子化，以及城鄉發展失衡等問題，盡力配合各級政府推動之地方創生政策。</p>	<p>全民重視地方創生政策之推動。</p>
<p>第十四條 各級政府為推動地方創生，得要求有關政府機關或民間團體提供資料，必要時得徵詢其意見。</p>	<p>有關政府機關或民間團體應提供資料或意見配合地方創生政策之推動。</p>
<p>第十五條 政府應提供優惠措施引導企業投入地方創生事業計畫。</p>	<p>政府應提供優惠措施引導企業投入地方創生事業計畫。</p>
<p>第十六條 推動地方創生有具體成效或貢獻之機關（構）或個人，得由行政院予以獎勵。獎勵方式，以公開表揚或發給獎狀、獎牌為之。</p>	<p>推動地方創生有具體成效或貢獻之機關（構）或個人，得由行政院予以獎勵。</p>
<p>第十七條 本條例自公布日施行。</p>	