

圖解

地方創生事業
之形成與提案



面對我國總人口數減少、高齡化與少子化、人口過度集中大都會，以及城鄉發展失衡等問題，行政院於二〇一七年十二月的年終記者會宣示「安居樂業」、「生生不息」及「均衡臺灣」等三大施政主軸，其中在「均衡臺灣」方面，則以積極推動「地方創生」政策為主。

二〇一八年，行政院邀集中央部會、地方政府及關心地方創生的民間產業負責人與學者專家等成立「行政院地方創生會報」，二〇一八年五月二十一日行政院賴前院長主持「行政院地方創生會報」第一次會議，指示國發會於年底前提出「地方創生國家戰略計畫」，並宣示二〇一九年為臺灣地方創生元年，全面展開地方創生相關工作。

推動地方創生的行政架構

依照國發會提出的「地方創生國家戰略計畫」。行政院設「行政院地方創生會報」；國發會成立平台，負責統籌、協調整合、相關規劃與執行支援，並作為創生事業提案媒合平台；鄉（鎮、市、區）公所及在地產學研機構、社團等共同負責發掘地 DZVA、凝聚共識、形成遠景、提出創生事業計畫；直轄市、縣（市）政府研擬跨鄉鎮市區的地方

創生事業提案、協助鄉（鎮、市、區）公所的創生事業提案及媒合地方資源等。

在提出「地方創生國家戰略計畫」之後，國發會開始辦理下鄉說明會，鼓勵列為優先推動地區的鄉（鎮、市、區）提報「地方創生事業計畫」，但還是很多人在問，誰可以提「地方創生事業計畫」？怎麼提？提給誰？資源哪裡來？

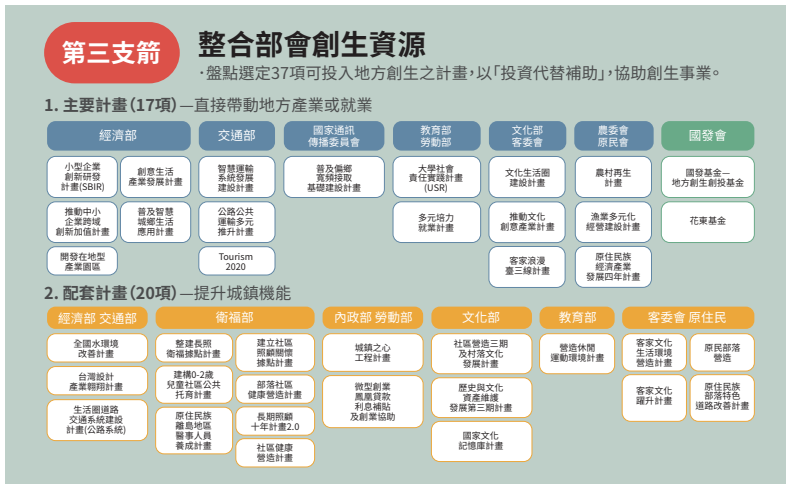
於此，我以圖解搭配說明的方式，把我所理解的地方創生計畫的形成與提案過程寫下來，分享出去，企盼有助於大家認識地方創生這個議題。

政院未單獨編列預算，各部會相關預算提撥10%，國發會統籌整合

推動地方創生的資源哪裡來？是大家都很關切的議題之一。由於行政院在推動地方創生之初即宣布不編列特別預算或設立基金；而在隨後推出的臺版五支箭即把「整合部會創生資源」列為其中的一支箭，按照國發會的說法，國發會將負責統籌及協調相關部會既有與地方創生政策相關的資源，支援地方創生事業提案，一起推動地方創生事業。

截至目前為止，國發會已盤點並選定十一部會共三十七項計畫納入整合(圖一)，投入資源支援地方創生事業提案；據稱國發會將匡列個別計畫經費的百分之十投入作為地方創生事業計畫的資源。換言之，未來，地方政府彙整提報的地方創生事業計畫經行政院核定後，國發會將依地方創生事業計畫的屬性，協調與計畫性質相近的中央部會撥款。

不容否認的是納入整合的三十七項相關計畫已有個別的審查、撥款與考核方式，它們不盡然能夠馬上與百家爭鳴的地方創生事業計畫相銜接，因此透過滾動式的協調修正相關計畫的作業要點(或辦法)勢在必行，相信這會是很沉重的行政負擔。但，按照國發會的講法，這些都不會是問題，國發會會負責協調處理。



圖一. 國發會統籌整合部會創生資源／圖片來源：國發會《地方創生戰略計畫》簡報

與之地方
 展現
 創生
 學習

地方創生事業的形成與提案流程

依據《地方創生戰略計畫》，地方創生事業的提案方式係依地方發展狀況而異：(1)以鄉(鎮、市、區)為單元者，採由下而上；(2)跨鄉(鎮、市、區)範圍者，採由上而下。

第一類：以單一鄉(鎮、市、區)為範圍者

以單一鄉(鎮、市、區)為範圍者：無論是地方政府(直轄市、縣(市)政府)、學研機構、社區、社團或企業等均可自行或合作提出地方創生事業計畫。由鄉(鎮、市、區)公所擔任提案收件窗口，負責彙整轄內符合鄉(鎮、市、區)地方創生願景的事業計畫提案及排出優先順序，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。如圖二。

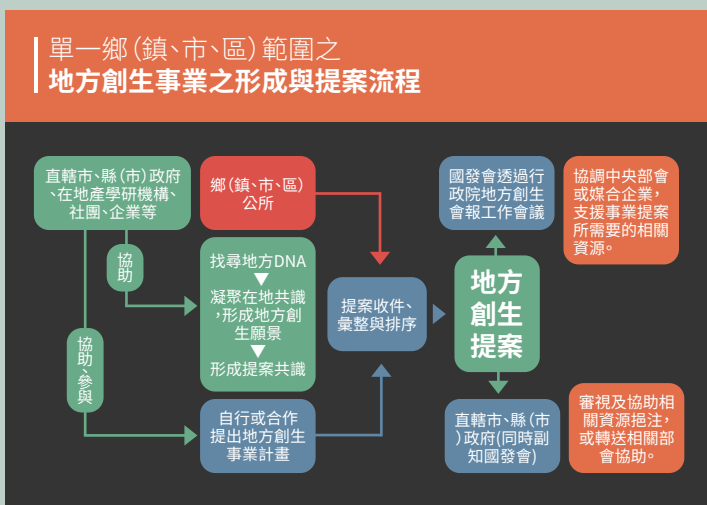
單一鄉(鎮、市、區)的地方創生事業提案流程可分解成五個步驟(如圖二、三)：

步驟一（尋找地方 DNA、凝聚在地共識訂定地方創生願景階段），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，再以「地方座談會、共識營或鄉民代表大會」等方式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 (Key Performance Indicator, 關鍵績效指標)。這個階段發掘的地方特色有正向的，也可能有負向的。正向的特色可以運用或支持地方創生事業！負向的特色可以列為扭轉的標的，並為地方創生遠景！

步驟二（形成提案共識階段），透過第一階段過程，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）。地方創生事業提案形成時要可慮：(1) 怎麼把正向特色融入，發揮或運用正向特色？(2) 可以呼應與落實地方創生願景嗎？(3) 有沒有一併解決或扭轉負向特色的企圖？(4) 可以清楚列出地方創生 KPI 的貢獻程度嗎？



圖二．單一鄉（鎮、市、區）的地方創生事業提案流程可分解成五個步驟



圖三．單一鄉（鎮、市、區）地方創生事業提案流程

步驟三(提案階段)，地方政府、產學研機構、企業、社區與社團均可依照形成的提案共識，自行或合作提出地方創生事業計畫，送擔任提案收件窗口的鄉(鎮、市、區)公所收件。

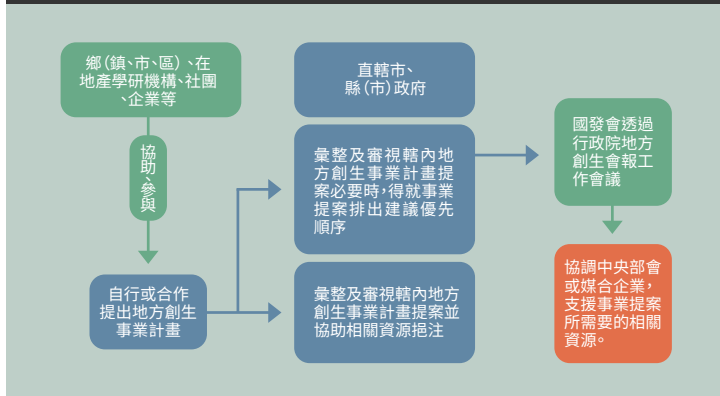
步驟四(提案收件、彙整與排序)，地方政府、產學研機構、企業、社區與社團自行或合作提出的地方創生事業計畫送鄉(鎮、市、區)公所收件後，由鄉(鎮、市、區)公所負責彙整轄區內符合鄉(鎮、市、區)公所地方創生願景的事業提案並排出優先順序。

步驟五(尋求與協調資源挹注)，鄉(鎮、市、區)公所將排序後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，支援事業提案所需的資源與協助。

第二類：跨鄉(鎮、市、區)範圍者

第二類，為跨鄉(鎮、市、區)範圍者，以直轄市、縣(市)政府為提案主體，惟鄉(鎮、

跨鄉(鎮、市、區)範圍之 地方創生事業之形成與提案流程



圖四。跨鄉(鎮、市、區)地方創生事業提案流程

市、區)公所、學研機構、社區、社團或企業等，均可自行或合作提案。由直轄市、縣(市)政府擔任提案收件窗口，負責彙整及審視轄內事業提案，協助相關資源挹注，或轉送相關部會協助；必要時，得就事業提案排出建議優先順序後，提送國發會透過「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與協助。如圖四。

第三類：以中央部會為提案主體，國發會直接擔任提案收件窗口。

從發掘地方 DNA 到提案，環環相扣

《地方創生國家戰略計畫》在地方創生事業計畫提案說明，強調提案第一步驟是「發掘地方 DNA」盤點地方資源、發掘地方特色」，為何「發掘地方 DNA」很重要？它又跟後續的事業計畫有何關聯？因為地方資源調查是一項很基礎的工作，但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。

按照《地方創生國家戰略計畫》的說明，要盤點的對象包括「人」「地」「產」。而盤點出來的結果可能有正向的特色，也可能有負向的特色，這時，鄉（鎮、市、區）範圍內可能的提案者就要集思廣益好好想想，我們是要著手於「強化」正向的特色或扭轉負向的特色，然後訂出目標，擬聚共識訂定遠景及 KPI，然後形成共識安排可以達成遠景的事業計畫，分由個別提案單位單獨或合作提出事業計畫（圖五）。

提案內容包含：(1)我的DNA；(2)形成共識願景過程；(3)利害關係人；(4)創生事業構想(時程、地點、方式)；(5)資源需求與協助；(6)對於地方創生KPI的貢獻程度(圖七)。由於前兩項內容是在廣邀在地產學研機構、企業、社區與社團等參與所得的共識，到底是每一個事業計畫提案都必須記載？還是寫在鄉(鎮、市、區)整體提案的最前面兩個章節，如果有事業計畫提案沒有記載，要怎麼處理？到目前為止，並沒有看到進一步的說明。

【範例】以國發會一再強調的「人口」為例，若經過「人口結構分析」發現該鄉(鎮、市、區)的人口增加率已多年出現負成長的現象，且負成長的原因首歸「人口外移」。若把「人口增加率已多年出現負成長的現象，且負成長的原因首歸「人口外移」」列為人口特色，並把「扭轉人口增加率負成長」和「減緩人口外移」當作目標，即可衡量自己的實力訂定出「願景」：「○年內要終結人口增加率負成長」，並訂出每年可供檢視的「KPI」，最後再安排提出可達成遠景及KPI的事業計畫(圖六)。

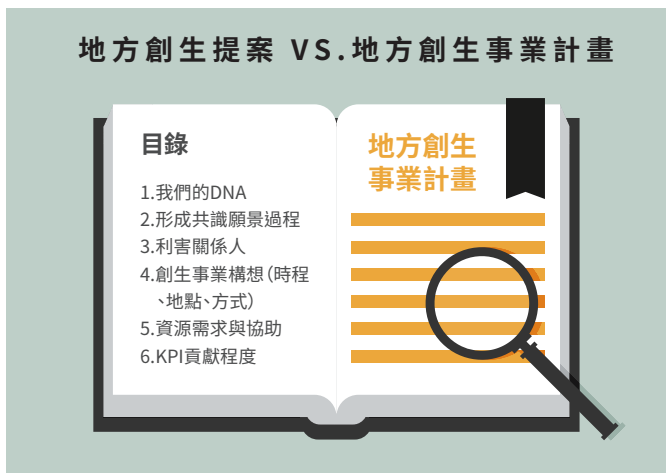
結論，綜合以上說明：

一、鄉（鎮、市、區）公所或直轄市、縣（市）政府扮演重要角色

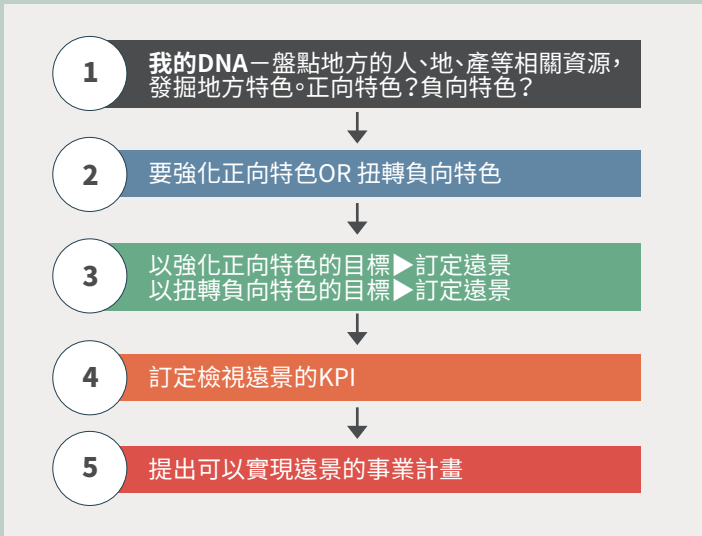
未來在地方創生計畫之形成與提案過程，鄉（鎮、市、區）公所或直轄市、縣（市）政府將扮演非常重要的角色，不僅要主導地方 DNA 的挖掘，也要透過一場又一場的共識會議凝聚在地共識，訂定地方創生願景；更要協調、彙整在地產學研機構、企業、社區與社團提出地方創生事業計畫。

二、檢視地方創生提案是否在意共識過程有無落實

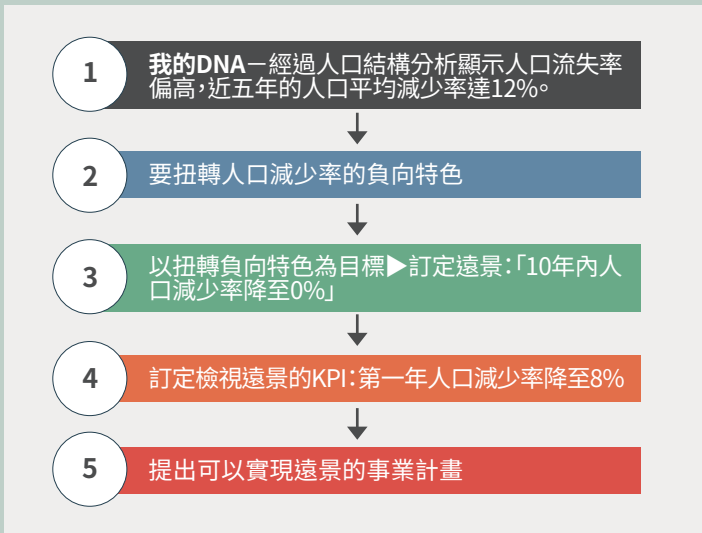
行政院核定的《地方創生國家戰略計畫》非常強調「由下而上」凝聚共識的過程，並要求須以會議紀錄方式呈現。這樣的要求確實非常正確，未來在地方提案送交直轄市、縣（市）政府或國發會審視時，是否列為審視重點？落實對於提案過程的要求？



圖七．地方創生事業提案內容



圖五 . 從發掘地方 DNA 到提案，環環相扣



圖六 . 從發掘地方 DNA 到提案，環環相扣 (範例)