

《地方創生 2.0》讀書心得

蕭金源*

壹、前言

因應席捲而來的人口危機，日本將地方創生視為國家重要戰略，提出精闢的見解，地方跳脫依附政府，建立自主獨立循環型的經濟模式，吸引青年返鄉，以「地方創生」、「城鎮、居民、工作與創生」為主題，陸續展開一連串長期規劃及各種綜合面向的都市再造計畫。

我國近年亦面臨與日本社會環境等類似問題，國家發展委員會（簡稱國發會）參採日本作法，提出「我國地方創生國家戰略初步構想」，行政院亦成立「地方創生會報」，並由國發會負責統籌及協調整合相關資源，落實推動地方創生，凝聚在地共識，提高與世界接軌，以利他共好的理念，以「均衡臺灣」為目標。其不僅解決未來鄉村永續生存問題，同時也預先解決城市恐面臨高成長再空洞化之問題，即所謂「島內移民，都市減壓」。

《地方創生 2.0》期藉「地方經濟樞紐」讓地方和世界接軌，以地方獨特資源帶出足夠的國際競爭力，安定賺取外匯（人才、資源）的地方據點都市；

* 臺南市下營區公所行政課課長。

「廣域都市圈」的想法則是將國內外各種人才集中到特定城鎮，以提升生產性為目標，打造極高附加價值的都市區。

貳、專書梗概歸納

第 1 章 亟需打造城鄉的新範本—地方創生關鍵在「地方經濟樞紐」

推廣地方創生，最需強調的是「地方經濟樞紐再造城鎮」的重要性，這可讓地方的中核都市作為地方經濟樞紐而達到城鎮再生。若中核都市均改變為「地方經濟樞紐」型態，並發揮防止人口外移的「防堵機能」，就能緩和東京高度集中現象，進而遏止人口減少、高齡少子化等社會問題。

地方經濟樞紐不只能吸引大企業，還有中小企業、新創企業能拓展國際市場，同時也促進人、物、財、資訊、智慧資產活性化。此外，在產業集散地政策上能具體實現地區產業發展及城鎮再生的願景，同時培養部分中堅企業在特定領域中取得世界級領導地位，或讓中小企業成長為一線等級的大企業。

若能打造出極富魅力的地方經濟樞紐，年輕的優秀人才自然就難以外流到其他地區，也愈能吸引都市圈的人才主動前往小城鎮工作，進而等於為地方城鎮打造出一道防止人口外流的壩體。

第 2 章 地方經濟樞紐再生的 7 項處方箋

介紹國內事例作參考的「七項處方箋」，有企業回流策略、增加國際級稀有產業企業、將城鎮再生的劇本形象化、從聚集和遴選中將地域資源做出差別化、追求城鎮的附加價值、突破設定好的重點程序及認真經營無償資源。最後客觀審視每個處方箋的可行性，探討其中「該實現化的課題」，精實地導出「長期經營地方創生」的結論。

第 3 章 以永續性為目標的地方創生

分析地方中樞、中核都市以地方經濟樞紐的概念運行時，該如何進行管理，主要重點為以各自的規劃（地方經濟樞紐政策）成長、發展；以城鎮的主要經濟來源實現永續經營；培養民間企業以獲得相應的產業技能；為當地培養次世代專業人才。

參、專書評論

一、建構自力且高生產性的地方經濟樞紐

世界城市化程度將持續成長，人口持續往都市集中。在總人口數呈正成長的國家，城鄉發展可以相互依存，但缺乏人口紅利的國家，如台、日，城鄉人口隨經濟規模減少，提高不均衡問題的嚴重性，城鄉不均衡

同時伴隨區域不均衡。本書已是詳細分析德、日地方創生作法，兩國雖然政府結構、都市規模、人口集中程度均不同，地方創生差異也不小，但共通點就是建構自力且高生產性的地方經濟樞紐。

二、地方創生是直接和世界接軌的地方經濟樞紐

地方創生的對策傾向不積極對大都市提供資源和勞動力，並以地產地銷的形式鞏固地域經濟圈的結構，且吸引大都市的年輕勞動力前往地方工作，及讓大都市透過販賣相關的商品來賺取外匯。雖然這是明確的方向性，但本書推廣的「地方創生 2.0」卻有不同的看法，其重點主要為：不管大都市還是中小都市，都要有經濟實力能直接和世界各地進行交流。另在對策方面，較不偏重大都市發展，重點放在地方中小都市於對策中的可行性，同時說明中小都市如何才能改變經濟架構，成為可直接和世界接軌的地方經濟樞紐。

三、推動地方創生，首重找出地方獨特的 DNA

地方應以各自獨有的經濟 DNA，運用當地現有資源從事「再生」，提出從「由上而下」的地方創生構想和戰略，讓各地方從「競爭」與「自立」的思維中設計出「由下而上」式的制度。進而，創造出能引來富強經濟的「地方經濟樞紐」；同時效法日本京都、濱松、四日市、福山及德國的據點都市，讓地方小鎮擁有自立共生型的經濟模式。

四、「自立共生」模式的建立

專書作者洞燭先機將地方與都市「相互依存」翻轉為「自立共生」的角色，提倡「地方經濟樞紐」將地方改造為經濟獨立的國際城市；「廣域都市圈」協助城鎮成為吸引人才的高附加價值都市區之兩項能有助於重現地方繁榮的重要概念，使地方核心城市具有可立足世界的經濟資源、商業中樞及地方性支援功能、獲得外匯產業及服務產業、防止人才外流的優質城市等 4 個資源及機能，進而遏止人口減少及高齡少子化等問題，及維持社會經濟活力。

五、地方資源管理的重要性

對於地方創生，地方資源管理有其重要性，應讓經濟團體轉變為「創造工作機會的組織」，而公營企業則改變為「創造都市基礎的組織」。進一步對地方資源管理的具體手法也提出 3 項建議：鼓勵地域主體積極參與，以 PDCA（規劃、執行、檢核、行動）循環讓經營清晰可見，培養中長期的次世代人才，但究竟如何轉化為具體行動，實在是一大社會工程，並充滿挑戰！

六、期望臺灣的中小都市能和全世界接軌

本書內容雖以日本的問題和經驗為主，日本和臺灣在各方面也有顯

著差異，但對當下正面臨人口衝擊與地方衰落危機的臺灣來說，作者的分析 and 建議極具啟發和參考性。期望臺灣著手地方創生，也冀擁有歷史優勢，能和世界取得聯繫的臺灣中小型都市，都能順利轉變為地方經濟樞紐，以這種經濟型態迎向新的挑戰。

肆、地方創生心得與啟示

一、地方創生的問題明顯地針對人口問題與在地勞動市場的空缺

目前臺灣面臨的問題來看，其中一項就是「人口」，主要有兩個的人口趨勢：人口老化與地方無子化。地方創生要處理的首要問題，是迫在眼前的高齡化與人口減少；地方上新生兒出生率低，地方的薪資低迷，此現象來自城鄉發展不均，其中的原因來自城市裡的機會多。過往人口紅利所創造的經濟增長，將伴隨著這批紅利老化後，形成一段勞動缺口。城鄉發展機會的落差，影響在地勞動人口的變遷。

二、在地化發展的新契機

地方創生以「地方」為主，由當地人帶動地方產業發展，自發性的組織，並提出對當地產業有發展性作法。也就是在地要發展地方經濟樞紐新契機，創造返鄉價值→提升在地賺錢力→喚起在地特色→組建在地聯盟→經營在地品牌。

從政策面來看，地方創生由幾個方面來落實，如優化地方產業、建設鄉政都市、推動品牌、擴大國際連結。這些政策就是「人」的流動趨向及「地方與都市」的再連結。

三、擴大發展模式「廣域都市圈」

鄉鎮城市區分為「地方圈」跟「大都市圈」之方式。《地方創生 2.0》的概念，就是持續發揮大都市與國際市場接軌，接著讓地方圈成為企業戰略的地方樞紐，「廣域都市圈」提升在地功效。若僅透過補助資源的方式，是無法解決在地發展的根本性問題，地區的經濟發展無法持續成長。也就是說，通過在地化戰略性地方，成為市場的關鍵樞紐，讓在地不僅是都市化，更是一種廣域的都市發展。

四、打通在地與市場的交流管道

地方創生的落實，除了來自在地人的危機感意識，讓原本要沒落的地方，重新被賦予新的生命價值。《在地創生 2.0》的實踐方向，就是找出「地方特色，DNA」，可以是製造業、觀光業、服務業等產業的連結，以地方特色 DNA 為核心價值，再來由外部的產業鏈接在一起，並且連接到國際市場。大都市成為連接國際的一個轉接器，藉由在地化特色 DNA 的外銷，產生在地與都市的價值鏈循環。

五、實踐「促進島內移民，達成『均衡臺灣』」的地方創生目標

在高齡少子及城鄉失衡的當下，如何透過「留鄉、返鄉、移鄉」的人口移入，推動「創意、創新、創業」的創生，達到 2022 年地方人口移入等於移出、2030 年地方人口回流、最後實踐「促進島內移民，達成『均衡臺灣』」的地方創生目標，便是大家必須反思的。但如果沒有清楚梳理地方創生意涵，地方創生會不會成為外漂人口回不去的「鄉愁」（nostalgia），而返鄉築巢的人的「鄉痛」（solastalgia）？

六、從「社區營造」到「地方創生」變革

社區營造現階段即有數項重大的挑戰待突破，包括社造行動者關注的範圍應該擴大、應積極引入企業力量、要激勵公所知能等等，而這同時也是地方創生的前提。地方創生是更大尺度的社區營造，過去社區營造缺乏對人口衰減課題的關注，現正是共同面對此問題的關鍵時刻，需要深廣地動員社會的各個層面。

七、日本的「地域振興協力隊」模式值得參考

推動地方創生政策的挑戰有來自政府部門做事的「慣性」，此需要在推動過程中調整與改變；然確定的是實際的計畫形成，必須開放給產、官、學與在地社會公民的參與，此有助於政府自身的改革。同時需要修改的也包括政府相關計畫的績效評量機制，如何兼顧成果評量、可執行

力與彈性，仍是挑戰。至於對年輕人參與地方創生的支持，國發會目前認為日本的「地域振興協力隊」模式值得參考。

伍、借鏡日本、永續臺灣，地方創生推展的檢討與建議

一、臺灣地方創生之迷思

行政院宣示 2019 年為臺灣地方創生元年，國發會亦曾舉辦「推動『設計翻轉・地方創生』計畫說明會」，並就「設計翻轉、地方創生」之想法及策略充分交流討論。惟深究計畫內涵，有 3 項迷思：1、「地方創生」，不該只是「有形商品」的設計；2、不能只是曇花一現；3、不能單打獨鬥，要串連點線面。

政府如擬以「設計」做為解決城鄉失衡、彌補基層軟體文化建設問題的「地方創生」工具，似乎過度將複雜問題簡單化。地方創生以發掘人性及思考如何透過社區設計牽起人際網絡，其目的在於：振興／活絡地方經濟，此不僅牽涉地方資源盤點、商品設計，更涉及基層地方政府的職能、人力資源留／返鄉的友善環境營造，及不同利害關係人間對城鎮發展願景的集體共識、協力合作等課題，進而為地方注入新的發展想像與動能。

二、對於臺灣地方創生制度性操作模式政策建議

振興地方經濟做為目的的地方創生政策，如何擺脫「單純以設計做為思考」，改以「以社區力量做為地方振興」的政策視野，有以下 6 點政策建議：

1. 地方創生場域，應該優先聚焦於「鄉鎮」區域

如同日本，地方進行「創生」，其面臨的是人口高齡化、少子化及整體經濟動能不足等複雜社經問題。如何讓正在凋零的鄉鎮重新啟動發展動能，行政區劃整併僅是一項政策工具，以活絡地方經濟為目的的地方創生才是關鍵。

2. 跨部會專責單位設置與可持續的政策資源投入

面對總體戰略視野的地方創生課題，參酌日本經驗，政策執行實需跨部會專責單位與可持續性的政策資源投入，方能為地方創生注入穩定且堅實的政策支持力道。

3. 以地方區域或社區資源為基礎，策劃總體性的地方創生戰略

臺灣的基層鄉鎮發展，必須根植於地方的人文、歷史、社會及自然環境等資源之上，透過通盤性的地方區域與社區資源調查，將地方不同的資源與議題，如生態環境、地方產業、社會照顧、文化保存、

基礎建設及公共治理等多元課題化整为零進行瞭解。

以命運共同體為出發，透過地方社群之間的公民審議對話，思考與規劃足以引發在地居民的共鳴的總體發展戰略（或願景），方能做為有效活用有限資源的依歸，同時啟動後續更廣泛的集體行動。

4. 提升基層地方政府治理職能的必要性

現階段國發會所提的地方創生，是從縣（市）政府做為行動入口。惟就治理的可近性，基層鄉（鎮、市）公所與社區組織較具地緣緊密性，且設有村（里）幹事制度，協助村（里）辦公處、社區發展協會推動各項社區工作事務。

在談論地方創生的同時，除藉由計畫引導不同利害關係人進行地方創生合作，位於基層的鄉（鎮）公所之組織人力培養，與權、錢職能健全化，仍須積極提出對策。

5. 設計雙軌的地方創生提案計畫，導入以非營利組織為主導的地方創生計畫模式

活絡地方經濟，除了公部門人力與政策資源，尚需不同利害關係人。在推動臺灣的地方創生計畫同時，如能透過示範性計畫，鼓勵長期投入地方區域性社區或城鎮發展的非營利組織，結合地方不同利害關係人開展「以非營利組織為主導，公部門參與的地方創生計畫」，不

僅可開展多元化臺灣地方創生模式，更可為政府部門計畫執行營造出良性的競爭環境。

6. 以永續發展為本，企業管理為用，不依賴政府補助的地方投資模式

日本因應地方創生，中央與地方政府不約而同擴增地方振興補助金項目，在推動地方創生的過程，除整備與投入政府政策資源，設計一套制度鼓勵企業提出振興地方經濟的企業社會責任投資方案，孵化地方型的社會企業，不僅可為地方創生帶來可循環資金，亦能透過企業管理的邏輯，將地方特色資產轉化為利益，做為地方留才的誘因。

陸、結論——地方創生在地實踐：宜居與永續

臺灣地方創生其實要解決是兩個基本問題：宜居與永續。如陶淵明之桃花源，宜居：不分老少都跟隨自然韻律，過著健康快樂的生活；永續：自給自足，均衡發展。不論哪個區域，以人為中心思考，宜居目標都很類似：均衡飲食、充足運動與休閒、良好睡眠及個體從自我認同、實現、成長、創生與傳承等不同人生階段發展任務的完成。

實施地方創生須有清楚目標：妥善盤點在地（也許結合鄰近社區）資源及 DNA，創造能促成態度與行為改變，達到與維護上述狀態的產業與基礎公共建設。最重要的是能永續發展，不過度依賴外部資源。即便是城鄉或繁華

的都會區。

一般認知傳統的郊區與偏鄉也許更有機會變得宜居，只是以往我們都以城市為參照點，覺得郊區與偏鄉不如城市都會區。若以促成某些目標狀態來重新檢視在地資源，將發現郊區與偏鄉其實充滿機會。

一個城鄉必須真正宜居且能永續維持，才能逆轉人口流出趨勢，要從傳統「別人有，我也要有」的框架轉變為「我有什麼是別人沒有且能解決重要問題的資源」來思考，才能扣緊問題，設計翻轉才有價值，地方創生也終將實現。爰此，讓地方重現生機，共築「老者安之、朋友信之、少者懷之」幸福場域。

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

國家文官學院

參考文獻

中衛發展中心（2019）。**地方創生 WAY**。臺北：中衛發展中心。

王本壯等著（2014）。**落地生根：臺灣社區營造的理論與實踐**。臺北市：唐山出版社。

王榆琮（譯）（2018）。**地方創生 2.0**（原作者：神尾文彥、松林一裕）。臺北市：時報文化。

李永展（2019）。地方創生，是「鄉愁」還是「鄉痛」？【獨立評論@天下】。

取自：<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/255/article/8151>

洪大倫（2017）。從竹山小鎮看「地方創生」核心：不用人潮引錢潮【數位時代】。取自：<https://www.bnext.com.tw/article/47065/tourism-placemaking-chushan>

洪震宇（2019）。**風土經濟學：地方創生的 21 堂風土設計課**。臺北：遠流。

徐重仁（2018）。墾丁不如沖繩？地方創生救觀光。**天下雜誌**，640。

國家發展委員會（2017）。「設計翻轉、地方創生」計畫規劃作業指引。國家發展委員會，15。

張力亞（2014）。社會設計的行動與未來：日本「地方創生」經驗教了臺灣什

麼？【新社會政策雜誌】。

郭翡玉、韓孟志（2016）。國發會推動「設計翻轉、地方創生」理念，鼓勵地方政府參與【國發會新聞稿】。

楊弘任（2014）。社區如何動起來？：黑珍珠之鄉的派系、在地師傅與社區總體營造(增訂版)。臺北市：群學。

經典雜誌編著（2014）。咱ㄟ社區：永續臺灣的美好力量。臺北：經典雜誌。

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

國家文官學院