



從審計觀點探討政府推動地方創生政策潛在問題（下）

地方創生政策的運作是一項須結合各級政府、機關及民間組織等各種資源共同合作的「跨域治理」模式，更涉及原有產業未來經營及國土永續利用的法規鬆綁調適作業。本文藉由審計機關對此屬國家安全戰略層級的政策推動情形再續進行研析，提出政策推動面臨之潛在問題，以促使行政部門辨識施政風險，提升政府施政效能。

張志乾、游春桃（審計部新北市審計處處長、簡任審計兼科長）

參、審計機關研析政策所發現問題及建議意見

地方創生是一項須全民參與的跨領域工作，成功的關鍵在於產官學研社全面參與，由下而上凝聚成社區共識，並讓企業投資故鄉、學研技術及知識支援、社會參與創生，以及中央地方合作推動地方創生，共同協助地方發揮特色，促進城鄉及區域均衡適性發展。以下就審計機關研析政府推動地

方創生政策面臨之關鍵問題，運用魚骨圖（下頁圖 5）綜整歸納，並研提建議意見如次：

一、無專責單位、專屬預算，且現行相關補助制度規章未因應調整，衍生無效率行政作業，又缺乏相對績效管考機制，不利政策推動

我國在地方創生政策推動上係以行政院創生會報為主要之決策協調及提案媒合平台，國發會為唯一幕僚及推動單

位，並未設置專責單位，亦無專屬預算，預算資源係由中央各部會年度相關計畫補助預算經費預先控留 10% 支應，經國發會媒合成功的地方創生計畫，仍須研擬細部計畫再報經各相關部會審查符合其相關補助規範後，始獲得補助。惟各部會並未針對地方創生政策調整其補助或審查規範，致地方政府向各部會申請補助時，常須配合各部會審核規範再修改調整創生計畫提案內容，衍生無效率行政作業。

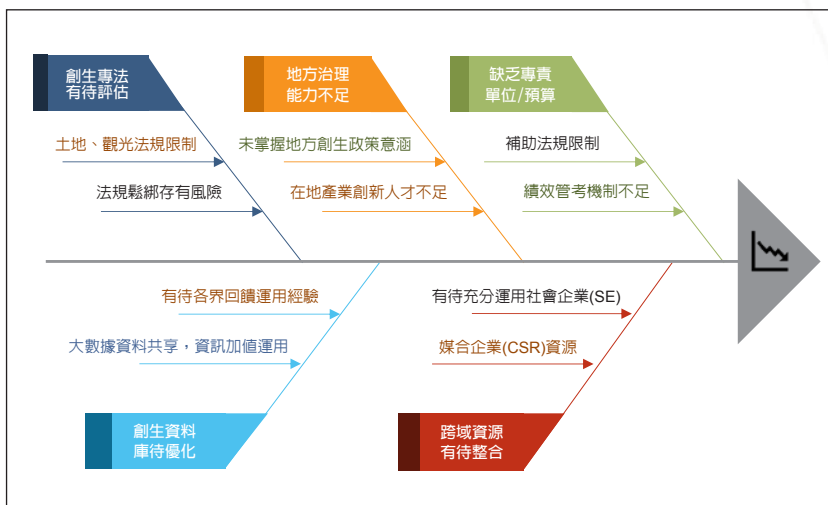
從審計觀點探討政府推動地方創生政策潛在問題（下）

公共政策倘未訂定具體適切衡量及追蹤政策執行成效的機制，在缺乏相關成果數據情形下，不僅難以監測各項計

畫實際成效，亦無法據以妥適調整執行狀況，則政策可能會淪為口號。按「地方創生國家戰略計畫」已明確揭示三項地

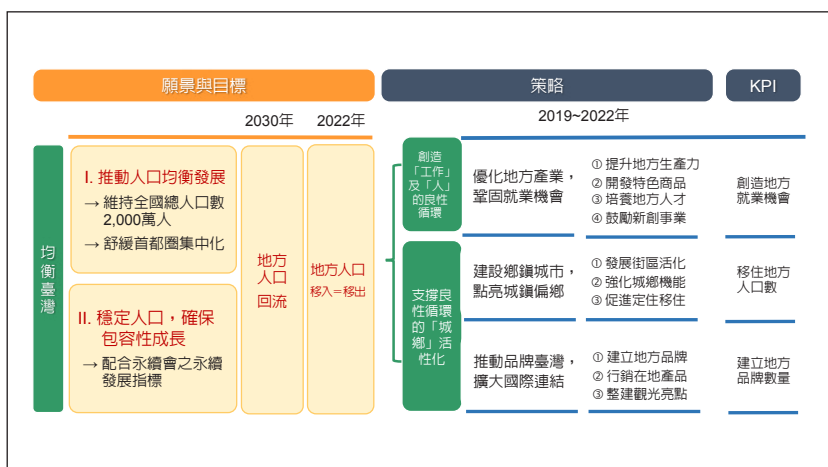
方創生策略 KPI（創造地方就業機會、移住地方人口、建立地方品牌數，圖 6），國發會自應就各地方提出之整體性計畫建立績效管考機制，並引導地方於形成地方創生願景時，視地方發展需要，因地制宜訂定各項計畫相關關鍵績效指標（KPI）。惟國發會認為，地方創生政策未來主要是觀察總體人口變化狀況，且各項事業計畫均須接受各部會管考機制管控，不宜再另訂 KPI，避免疊床架屋，並未要求地方政府提報計畫提案須訂有關鍵績效指標。故目前地方創生政策之推動，僅由補助之部會自行依其管考作業對計畫執行管考，國發會對地方所提之整體提案計畫，並無績效管考機制，此與「地方創生國家戰略計畫」所揭示策略已無法有效連結，實難以監測各項提案計畫實際成效。有待國發會針對地方創生計畫建置績效衡量系統，引導地方提案計畫應訂定短中長程階段性目標及人口成長率等關鍵績效指標（KPI），以利後續追蹤考核各項計畫執行成

圖 5 地方創生計畫面臨之關鍵問題



資料來源：作者自行繪製。

圖 6 地方創生願景與策略



資料來源：國發會「地方創生國家戰略計畫」簡報。



效，並據以滾動檢討地方創生計畫整體推動成效。

綜上，國發會因未實質掌握任何預算資源，僅統籌及協調媒合資源，且欠缺相對績效率管考機制，在政策位階與執行之力道上確有不足，長期觀之，實不利政策推動及展現成效，有待政府研議成立專責單位，有專屬預算，並建置績效率管考機制，以提升政策整體成效。

二、地方政府推動地方創生能量仍未適足，有待加強基層執行人員培力，並強化大學社會責任實踐計畫 (University Social Responsibility, USR) 與政策連結機制，深化合作網絡與人才培育，及妥善運用在地多元化人才與中高齡專業人力資源，提升政策成效

在地的人與產業是地方創生的二大核心，地方創生關鍵元素在於如何讓計畫的執行機制回應地方特色，並召喚與

凝聚在地的行動力量，共同執行計畫，爰此，如何培育產業所需人才，或吸引人力投入地方創生，以協助發掘地方特色 DNA、凝聚地方共識，為政策推動重點。

鄉（鎮市區）公所在地方創生政策推動過程須負責發掘地方特色 DNA，凝聚在地共識，訂定地方創生願景，再以此為基礎，構思提出地方創生事業提案之角色，因而公所是地方創生政策能否產生績效之重要關鍵。惟政策執行以來，受限於公所人力與資源，各界屢有公所是否具備地方治理能力之疑慮，且經審計機關查核結果，多數地方政府業務主管機關未能掌握政策意涵，對地方創生理念認知尚有不足，復因公所面臨人力短缺或未有適宜專業人才，不知如何發掘地方特色 DNA、收斂課題及凝聚在地共識，或與產、學、研、社等政策網絡利害關係人合作研提計畫，仍以往常慣性運作，循往例將計畫委託專業顧問公司辦理，致計畫提案未彰顯地方特色 DNA，或地方共

識不足等情事；另因市（縣）政府跨局處窗口具體功能角色未明，致公所遭遇難題時雖頻向市（縣）政府或中央政府相關統籌單位諮詢，仍無法有效解決。以上均有待政府加強整合宣導地方創生政策理念，強化基層執行人員對地方創生計畫之專業知能，或運用在地多元化人才，加強與在地文化連結，協助發掘地方特色 DNA，並凝聚地方共識，積極支持及深耕在地情感，以利政策推動。

另大學社會責任的實踐，為世界各國高等教育之趨勢。教育部為強化大專校院與區域城鄉發展之在地連結合作，自 106 年開始推動 USR 計畫，主要核心為人才培育、協助地方產業升級或解決地方問題，與國發會推動地方創生計畫注重在地產業發展及導引人才回流之方向一致。惟教育部推動第一期（107 至 108 年）USR 計畫，核定 220 項計畫，其中屬「產業鏈結」議題且具體可行，可協助在地經濟發展之萌芽型及深耕型計畫有 8 件，僅

占全部USR計畫之3.64%。顯示教育體系人才培育機制與創產業所需人才連結性不足，未來仍有待積極輔導各大專院校，強化USR計畫與地方創生政策之連結機制，透過教育體系培育符合在地特色產業創新人才，投入地方創生計畫。

又據統計分析發現¹，預估至2048年，我國55至64歲人口數皆穩定維持300萬人左右，該區間人口之個人可支配所得自2002年後，與其他年齡層相比，持續維持第二高，且過去25年間，未參與勞動之人力於2018年達到185萬餘人，顯示該年齡層未參與勞動之人口數眾多，在地方創生推動過程實可擔任重要人力資本。有待政府妥善運用已退休中高年齡人力資源，借重其產業專業及工作經驗，為地方創生在地產業投注能量，共同帶動地方產業永續經營發展。

三、法規鬆綁調適，對未來相關產業發展存有不確性風險，有待積極參採

「法規政策影響評估」原則及精神，暨建立政策沙盒（sandbox）²模式，評估制定地方創生專門法之可行性，避免造成國土負擔

自政策推動以來，對於應否借鏡日本制定地方創生專法，成為各界討論焦點，國發會卻均以修法緩不濟急為由，未制定專法。惟偏鄉之土地大多屬農地、山坡地、林地、原住民保留地等，土地使用管制規範較多，且地方創生涉及產業六級化³，多屬辦理偏鄉部落文化或農漁產業體驗、導覽、餐飲、交通、食宿等，因涉及是否符合發展觀光條例所定合法旅行業、公路法、民宿管理辦法以及相關土地管制規定等，使得提案內容不易執行。爰此，為提高企業投資誘因，地方創生政策多以提高企業稅賦及租金優惠、鬆綁土地使用及觀光法規、活化既有土地及設施等法規調適措施，排除投資障礙，配合落實政策。

偏鄉在地創生經營者等非

旅行業者，仍存有以辦理生態、文化體驗或教育研習課程之名義，惟實質係經營「發展觀光條例」所列各項營利收費之旅遊行程或服務之風險。又土地使用管制雖限制地方政府產業推展，但各界亦擔憂倘法規過度鬆綁將影響農漁生態之兩難。茲因農地使用多與農業相關一級產業攸關，放寬農地使用，涉及問題繁雜，如2000年時，政府為提振觀光產業，讓民宿在農地上大規模冒出，最後衍生出土地非法利用、環境污染、未能取得建物或營業執照等議題，至今仍難以全面解套，此例殷鑑未遠，政府不能不重視，尋求解套方式。爰此，在法規鬆綁調適作業上有待政府參採「法規政策影響評估」原則及精神，暨建立政策沙盒（sandbox）模式，透過監控場域實驗回饋，審慎辦理法規鬆綁，避免對原有產業造成負面影響或再次造成國土負擔，並積極評估制定地方創生專門法之可行性，俾利政策長期持續推動。



四、宜積極推廣行銷尋求民間企業資源，媒合企業投資及挹注技術與資金，以利創生產業深耕發展

一項略具成果的新創事業，從投入資源到發展出成熟商業模式，並至可長期穩健的持續經營發展，期間必須背負高財務風險，且非一蹴可及。因此，推動地方創生過程，設計一套制度向企業推廣行銷，鼓勵企業提出振興地方產業的企業社會責任（Corporate Social Responsibility, CSR）投資方案，為地方創生帶來可循環運用的資金，並透過企業管理將地方特色產業資產轉化為利益，做為吸引人才回流地方的誘因，是一項極為關鍵策略。

國發會於 108 年 10 月 3 日辦理「打造故鄉執行長」論壇，與會之業界專家及企業代表指出，我國民間多年來自主推動地方新創事業過程，社會企業（Social Enterprise, SE）扮演了極重要的「陪跑者」角色，能充分理解企業及地方需

求，讓企業 CSR 資源運用及地方的需求皆可以獲得滿足。換言之，若能充分運用社會企業協助引導民間企業投入更多技術、資金挹注於地方創生事業，將地方品牌與企業鏈結推向市場，對政府推動地方創生政策必有所助益。惟據國發會表示，目前尚乏運用民間社會企業推動的構想環境，有待政府掌握及發掘各地方創生事業發想之重要參與者，積極整合各機關資源，並結合已知之民間夥伴協助推廣行銷，媒合已知潛在具投資意願之在地企業或社會企業，以利累積相關資金及技術資源，建立支持創生事業永續經營之社會網絡。

五、地方創生資料庫尚待優化，有待蒐集各界推動經驗，結合大數據分析工具進行資料探勘，擴大資訊加值應用功能，持續優化資料庫建置效益

國發會為協助各界規劃地方創生提案及評估成效，建置 TESAS 地方創生資料庫，雖

已彙集政府有關人口、所得、經濟與產業、交通、觀光、土地、住宅、環境、教育、文化、社福、醫療等資料，供各市縣政府運用推動地方創生計畫，惟資料僅以市縣為單位呈現，無法提供各行政區細目資料狀況，不符合創生計畫提案係以區域為單位之需求，且缺乏歷年資料，無法呈現變動趨勢，另 USR 為地方創生推動重要一環，惟相關資訊未與 TESAS 相互鍵結，影響資料提供等，均有待國發會持續蒐集各界回饋運用經驗，據以作為優化資料庫系統功能之參考，並進一步以 TESAS 大數據資料為基底，透過資源開放、共享及資料探勘，以跨域合作的整個政府觀點，跨單位共同協商，整合各地區優勢資源；或加強透過與民間團體及社區民眾共同舉辦研討會、政策黑客松（Hackathon）等學習與推廣活動，增加民眾參與討論機會，以利結合產官學各界意見，讓各界資金、知識技術及人才共同投入地方創生事業，協助地方發揮特色，達成地方創生計

畫永續目標。

肆、結語

地方創生不僅是人口政策，亦是經濟產業政策。我國 20 多年來以社區營造精神所發展的諸多政策，皆是基於對「地區」發展的關切，另諸多企業長期善盡社會責任，對地方發展投入資源，已為地方創生政策奠定良好的基礎，而國發會推動國家等級的地方創生戰略計畫，宣示發展地方創生的決心，最大的成就是讓地方創生成為顯學，成為全民運動。然而地方創生工作的運作是一項結合各級政府、機關及民間社會團體組織等各種資源共同合作的「跨域治理」模式，政策的推動是否得以突破過往各計畫執行遭遇的問題，並持續對人予以賦能與運用現有在地多元人才，及落實「整個政府」精神協力合作，將是未來地方創生政策之重點所在。我國在政策推動上，國發會為唯一之幕僚及推動單位，惟無實質掌握預算資源，且無任何績效管考機制，長期觀之，不利政策

推動及展現成效。再者，面臨法規鬆綁調適議題，在落實區域平衡發展時，亦應顧及國土永續發展環境。本文以審計機關觀點，促使政府洞察推動地方創生政策潛在問題及風險，據以提出興革建議意見或以前瞻性思維提出預警性意見，敦請政府檢討改善或預為因應，以提升政府施政效能，實質改善人民生活，實現審計機關「對民眾生活產生正面影響」之目標。

註釋

1. 臺灣野村總研諮詢顧問公司陳副總經理志仁提供。
2. 「政策沙盒模式」意指在一個風險規模可控的環境下，針對特定業務、或遊走在法規模糊地帶者，在主管機關監理之下的一個實驗場所，讓業者盡情測試創新的產品、服務乃至於商業模式，並暫時享有法規的豁免與指導，並與監管者高度互動、密切協作，共同解決在測試過程中所發現或產生的監理與法制面議題。
3. 六級產業化是日本東京大學教授今村奈良教授於 1996 年提出的農業經營的新形態。係指農業生

產（一級）X 食品加工（二級）X 流通、販售、觀光的複合化（三級）的產業發展模式，產生相乘綜效（ $1 \times 2 \times 3 = 6$ ），同步發展不以偏重哪一段。

參考文獻

1. 審計部（民 109.4.24），108 年業務擴大檢討會報審計專題研討－如何加強考核政府推動地方創生計畫執行情形之研究。
2. 審計部（民 109），中華民國 108 年政府審計年報。
3. 財團法人中技社（民 108），臺灣地方經濟發展及人口回流政策的挑戰與因應。❖