發佈：2018-03-29, 週四 17:14
點擊數：14025



一、地方創生是國家級發展戰略議題

台灣人口老化速度已是世界第一，今年65 歲以上高齡人口占比預估將超越14%，而正式進入聯合國世界衛生組織所定義的「高齡社會」，2025~2026年時更將超過20%而邁入「超高齡社會」。同時依人口推估，人口負成長預計將於2021 ~ 2025年間發生，換言之，未來4 ~ 8年後將正式邁入人口減少時代。在人口朝向負成長，以及人口結構呈現高齡少子化的量變與質變之趨勢下，資源相對不豐的鄉鎮地區（包含直轄市中的偏遠或發展沒落地區），未來勢必將面臨更大的地方發展挑戰，相反的，擁有較佳的大眾運輸、醫療、休閒娛樂、社會照顧、教育資源等優勢條件的核心

Phoca PDF

都會區，將繼續吸引人口不斷移入集中，而造成都市過度擁擠、助長房價炒作等負面效應。因此，從整體國土區域平衡發展的角度而言，促進地方創生已是涉及未來國家發展戰略高度的重要政策課題。

行政院長賴清德在主持2017年終記者會時指出，審慎討論行政區重劃、修正財政收支劃分法、推動地方創生將是政府2018年三大施政方向，行政院將正視非直轄市之縣市存在缺人（人口不斷流失）、缺錢的問題，並且擬出有效方法為地方留住青年，此一方向殊值肯定。

二、青年投入在地發展的三波歷程及模式特徵

事實上從1990年代迄今，青年投入在地發展的歷程，大致可分成三個時期。

第一波青年投入在地發展的浪潮始於1990年代，這波投入在地的青年主要以返鄉遊子為主；這一波知識青年返鄉蹲點現象的興起，主要與當時時代背景有關，包括在解嚴之後知識青年對於自我身份認同的重新追尋，以及當時諸如美濃反水庫等社會運動和社會抗爭事件的風起雲湧。由於當時地方產業尚未因為產業外移而遭致嚴重的衝擊，因此社會對於期待青年投入來推動在地產業轉型的危機感和迫切性並不明顯，再加上前述返鄉目的係期待重新建立自我身份和價值認同的主觀意願，因此第一波返鄉青年的地方關懷和參與重心乃偏重於非營利性層面，例如催生地方社群的集體身份認同，以及盤點建立在地歷史文化論述及價值等公共事務。

而政府此時期所相對應的地方發展政策，則是1994年由文建會推出的「社區總體營造」計畫，主要目的是希望透過在全國各地提供多樣性的文化藝術活動，來落實社區意識的培育和社會倫理的

Phoca PDF

重建；由於這項計畫，進一步促使了地方文史工作室、地方藝術團體、社區營造組織的蓬勃發展。當時「社區總體營造」計畫除了促進地方文化參與及社區意識之外，也關注地方文化與產業、觀光相結合，期望能因此達到地方文化保存、民眾文化參與、促進地方繁榮等多重目標。不過由於缺乏在地產業扎根的概念，因此實際執行的推動作法，仍主要以舉辦短期、非持續舉辦之觀光行銷活動為主，更遑論扶植在地青年深根、自主經營之目標。

第二波青年投入在地則具有明顯的「政策誘因驅動」特色。在1999年九二一地震對許多在地產業活動造成巨大破壞，以及地方產業因產業外移加速而面臨轉型困難或凋敝危機等時空背景下，對於建立可持續獲利的在地經濟和在地產業發展，即真正成為社造政策裡的重要一環；也因此，對於社區培力及社區產業的重建，成為了政府推動地方再生的重要工作。在此背景之下，青年投入對於振興在地的意義與作用被賦予了更高的期待和想像，政府部門開始透過系統性的政策，吸引青年回鄉或走入地方，投入在地經濟的發展，包括農村再生計畫提供返鄉青年最低收入保障來召募青年回鄉，勞動部方面則有多元就業方案及培力就業計畫，協助青年投入地方，各縣市政府亦推出多項針對青年回鄉的經濟支持及培力計畫等等。整體較完整的政策套案則是2005年行政院通過的《臺灣健康社區六星計畫》，相較於過去實施的新故鄉社區營造計畫，六星計畫擴大了推動地方再生的面向和範圍，以產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環境景觀、環保生態等六大面向作為社區評量指標，整合政府相關部會既有計畫資源，包含經濟部、內政部、教育部、交通部、農委會、文建會、客委會、環保署、勞委會、青輔會、衛生署、體委會以及原民會等部會，分期分階段予以輔導，協助地方再生發展。

不過，由於驅動第二波青年投入在地的「政策誘因」，主要係提供薪資或最低收入保障，補助地方團體聘僱投入在地工作的青年，此一方式雖然有助於協助地方組織（尤其是人口老化地區）增

Phoca PDF

補年輕人力，但本質上屬於鞏固既有地方組織能夠存續運作為主，除非地方組織領導人願意給青年更多自主發揮空間，否則青年大多扮演配合執行地方組織領導人的意志，或幫忙地方組織撰寫申請補助計畫書，甚至有些淪為幫忙處理地方組織內部庶務的行政角色。換言之，其補助方式很可能培養出的人才，更多是習於受雇模式的行政型人才，而非具有主動發現和解決地方問題能力等企業家精神的人才。而這樣的人才，一旦階段性的薪資補助政策結束後，要輔導其轉向在地創業時，就會面臨轉型上的調適困難而不易成功。

相對的，始自2010年而於2015年達到高峰的第三波青年投入在地浪潮，其成因則顯得複雜多元，包括參與學運或社會運動的青年轉入地方紮根經營、地方政府積極推動青年創業、都市高房價迫使青年返鄉或移居非都會地區、個人追求新的生活價值及風格、照顧長輩的家庭因素、...等等原因，並不全然與政策誘因有關，許多甚至未申請過政府相關計畫補助，與受到薪資補助等政策誘因而興起的第二波青年投入在地浪潮明顯不同。由於第三波投入在地的青年，多數並非領取政府薪資補助而受雇於地方組織之內，反而以創業型人才居多；這些青年即使是當地出身的子弟，仍多數並非源生於在地既有的社造系統，因此他們對於在地文化或價值的認知、社群網絡關係營造、在地文化事務與產業推動等，無論想法或策略作法上，都與在地既有的社造社群不盡相同。

這批返鄉及移居青年投入在地經濟的經營活動有幾項主要特徵，包括：注重營利與非營利經營目標的平衡、注重跨地域的社群營造多於強調某一個小範圍地區內的社區營造、以較大區域尺度來看待地文化特色營造範圍、注重營造新的在地文化特色或發展既有文化特色的新價值、具備較強的創意及行銷能力（如擅長社群媒體行銷）、具備國際交流能力等等，這些特徵多半與過往在地社造或產業組織的投入模式有所差異。歸納來看，第三波青年投入在地的模式帶有明顯的「跨」特徵，包括跨新舊在地文化的結合、跨地域別的社群關係營造、跨產業的經營活動、跨領域的創

Phoca PDF

意行銷能力及實踐等等，而他們之所以產生「跨」的特徵，主要與他們力求在地生存與發展有關。首先，跨地域別的社群營造有助於他們連結各種可能合作的資源與人脈，同時透過彼此的合作，也有助於開發潛在具相同價值認同的消費客群。其次，跨新舊在地文化的結合、跨產業的經營活動、跨領域的創意行銷能力及實踐等，有助於創造出與既有在地產業活動的差異化經營模式，並進而降低與在地社群的利益衝突與磨擦，同時藉由差異化的經營模式，也能夠讓在地社群看見既有產業新的出路和發展可能性。

事實上，上述第三波青年投入在地的「跨」模式特徵，對於地方發展而言相當重要；過往推動地方發展的作法，偏重完全由地方成員自行推動，推動模式和操作面向也偏向單一（例如舉辦一次性的觀光行銷活動），而「跨」模式對於地方發展的新意則在於，推動地方發展的成員可能是包括在地與非在地的各方協力者，同時行銷在地特色和價值的策略方式不僅較為多元，同時也非短期一次性的煙火型行銷方式。

三、跨社群營造是國際推動地方創生的主流作法

國外推動地方創生或地域振興的作法，也相當注重跨社群對話和協力關係的營造。例如由歐盟區域發展基金（European Regional Development Fund，ERDF）所資助的地域間合作計畫（Interreg），創始於1990年，迄今已發展至第五代Interreg計畫（Interreg V）。2012年之後的第四代Interreg計畫對於青年在地方發展的角色及影響力，趨向正面積極看待，許多計畫補助的目標都以培育地區中的青年創業者為重點。例如，由義大利執行之「INNOCRAFTS」計畫（藝術及工藝產業相關）和「PLUSTEX」計畫（紡織及成衣產業相關），以及葡萄牙首都里斯本所提出的「Fab Lab LX」跨域創新計畫，由法國里爾市（Lille）和魯貝市（Roubaix）所共同提出的「Maisons de

Phoca PDF

Mode」創作型品牌平台計畫，皆獲得歐洲區域發展基金（Regional Development Fund）的補助。這些計畫內容都與積極培育及引入以青年為經營主體的文化創意產業有關。第四代Interreg計畫的思維已跳脫過往僅注重單一地點的社區行動，轉而強調不同地區之間，甚至是跨國社群之間的社群流動及連結合作對於一個地區發展的正向影響性。而第五代Interreg計畫（2014~2020年）也繼續延續了「跨域社群營造」的主軸，設立了三項促進社群網絡連結的專項方案（networking programmes），包括Urbact III、Interact III、ESPON。Interreg計畫係希望藉由補助誘因機制來搭建促成社群合作對話的平台，將擁有不同資源的社群網絡成功連結起來，並因此產生創意激盪及實質合作開展。

又例如英國，過去創意產業被認為是都會區的產物，鄉村地區難以發展出創意產業，但是英格蘭的東密德蘭鄉村地區卻在青年人口少、新創事業活動少、區內多數是成熟期企業的客觀條件下，成功發展了創意產業。東密德蘭鄉村地區的創意群聚能夠成功崛起的主要因素，在於在地創意產業社群能夠積極營造及參與各種外部社群網絡，包括與都會區及鄰近大學的社群網絡關係強化。綿密的跨地域社群網絡為東密德蘭鄉村地區的創意產業發展帶來了幾項好處，包括創意人才的供給、藉由彼此想法及機會交換以減少孤軍奮鬥、共享資源或技術以降低成本或擴大效益。

亞洲國家中，日本雖然與我國國情不同，但其推動地方振興或創生的作法，向來為我國政策重點學習的對象。其不論是1990年代以來採取的「以文化藝術作為介入，營造藝術社群網絡」的策略，或是2009年日本總務省提出「地域振興協力隊」政策，甚至是首相內閣於2014年提出營造支持都市年輕人口回流地方、地方年輕人口留駐在地的地方創生政策，都是積極營造跨域社群來共同解決地方發展課題的作法。

Phoca PDF

四、「跨」模式背後隱含的限制課題

雖然以「跨」為主要特徵的投入模式和策略有其優點，但不可否認的，也隱含了在地青年經營活動背後面臨的一些課題與限制。例如，目前青年投入在地多採複合經營型態或跨產業領域經營為主，這些業務和產業領域皆有各自所對應的既有法規規範，在地青年要面對的法規遵循和調適成本也因此相對較高，甚至因此限制了他們某些經營活動的開展。以目前青年多數投入如文創旅行、農創、文創餐飲及文創零售等創意生活產業領域為例，包括文創旅行及住宿體驗、農創（農產品加工設計及行銷）、舉辦文創或創意市集等經營，涉及了交通及觀光、農政、衛福、地方政府都市計畫等政策系統的相關權責法規。這些政策課題和法規限制因素不利於在地青年的事業經營。

五、解決對策需要系統性的政策思維

要解開上述限制課題，需要系統性的整體政策配套方能以對。以日本推動地方創生為例，雖然2009年實施迄今的「地域振興協力隊」政策立意極佳，但畢竟是屬於個別式、針對吸引青年投入地方給予薪資補助誘因的政策，但是影響青年返鄉或移居地方的決策考量因素很多，包括地方有沒有未來發展性、生活條件是否符合期待等等，而且通常也必須將家人期望需求等家庭因素考量在內，因此必須在各個面向都要有更為全面而完整的政策支持系統，才能真正順利協助青年投入及留駐在地。因此，在安倍第二次執政之後，決定將地方創生拉高至整體國家戰略層級，在內閣府設立「町、人才、工作創生本部」，由總理大臣親自擔任本部長，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。地方創生政策則以活絡在地經濟、增加就業機會為重點，營造支持都市年輕人口回流並留駐地方的整體友善環境，以微型地方、區域及跨域等多元空

Phoca PDF

間尺度為發展單元，希望建立「地域、人才、工作」三者正向循環發展的地方創生關係，以全力解決日本未來可能因超高齡化而陷入國土區域發展失衡的問題。

在人口老化的趨勢下，要推動地方創生，青年將是重要主力。儘管日本與我國國情及地方發展脈絡不同，但其作法仍具參考性，以下提出幾點淺見以為拋磚引玉。

第一，從營造跨域社群的角度，參考日本設立地方振興協力隊的作法，與其現在讓不同部會依其本位政策思考，在各地點火發動地方創生工作（甚至不同部會在同一個地方重複點火），不如由行政院在全國組建一支「地方創生協力隊」，號召青年加入。由行政院統籌整合目前散在農委會、文化部、教育部、經濟部等不同部會的相關政策，依不同青年投入在地的生命歷程和所需協助，重新配置相關資源，同時，政策之間必須有所連貫，支持青年調查在地問題和需求的田野行動的補助政策，必須與後續創業或支持青年參與地方事業經營（非創業）的政策有所扣連，否則個別措施就容易淪為孤島式政策。同時，建議配套建立「地方創生協力隊」與行政院（主責地方創生之政務委員）的直接報告和討論機制，即時反映及全盤檢視不同地方面臨哪些共通的全國性法規或制度難題，並積極進行相關法規調適評估。

第二，如果我們最終是想讓青年能夠透過在地創業或投入經營活動而永續留駐在地，在一開始設計支援青年回流地方的政策機制上，就應把地方組織、職訓機構、創業育成及孵化器一起拉進來，由地方組織提出在地問題和解決需求，由職訓機構提供青年基礎及專業進階能力的培養，由創業育成及孵化器負責協助青年針對地方問題需求構思社會創新之創業或事業經營方案（不一定都要求創業，也可以是協助地方既有事業的經營），由政府提供青年一段期間的行動計畫補助。如此，既避免青年不了解地方脈絡或不接地氣，而誤以都會想法來看待地方的錯誤想像，同時也避

Phoca PDF

免青年在一股腦熱情的衝動之下，卻忘了從業技能的基本功培養以及預先構想未來如何在地永續經營的重要性。

參考文獻

盧俊偉(2017)，「第三波「青年返鄉」的崛起與告終？」，天下獨立評論專欄，https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/388/article/5974。

盧俊偉(2018)，「日本經驗這樣做：也來組建一支全國性的「地方創生隊」吧！」，天下獨立評論專欄，https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/388/article/6557。

作者 盧俊偉 為台灣經濟研究院研究二所副研究員

Phoca PDF

發佈：2018-03-29, 週四 17:14
點擊數：14025

Phoca PDF