發佈：2020-04-28, 週二 17:47
點擊數：15939



壹、議題背景

新冠病毒擴散之際，我國積極推動的「地方創生（place making/local revitalization/regional revitalization）」正式邁入第二年（2020年）。依據「地方創生國家戰略計畫（行政院1080103核定本）」，其政策目標旨在面對國家總人口減少、高齡少子化、都會人口超載、城鄉發展失衡等問題，以「均衡臺灣」作為施政目標，研議「地方創生」政策而積極推動，相關政策重點包括盤點

Phoca PDF

發佈：2020-04-28, 週二 17:47
點擊數：15939

地方特色發展地方產業，致力政策創新引流人口分佈，鼓勵青年返鄉、留鄉、移鄉，以舒緩都會人口壓力及偏鄉人力失衡現象，甚至設定以未來維持總人口數不低於2000萬人，期望2022年地方移入人口等於移出人口，2030年回流地方人口數能夠大於移出等具體目標。

為解決上述問題、達成前述目標、實踐創生願景，整體計畫擬定了「企業投資故鄉、科技導入、整合部會創生資源、社會參與創生、品牌建立」五大推動戰略，並配合法規調適期能落實地方創生政策。分析前述「5加1」推動戰略的內容，要以「整合部會創生資源」最能彰顯上述施政企圖心，而該項策略係由「財政、資訊、人才」三項支援所組成。在「人才支援」部分，主要是鼓勵中央部會公務人員及公私部門退休人員下鄉服務。為此，行政院人事行政總處（以下簡稱人總處）建置了「地方創生人才借調平臺」（詳見圖1），用以協調中央部會公務人員採「借調、交流或支援」等方式認養故鄉、赴地方服務，並鼓勵或媒合公私部門退休人員貢獻經驗，協助地方推動創生相關工作。



Phoca PDF

發佈：2020-04-28, 週二 17:47
點擊數：15939

圖1：地方創生人才借調平臺[1]

貳、議題分析

其實推動地方創生涉及多元政策領域與專業整合，人總處為因應鄉鎮區公所可能面臨人才及人力不足問題，便運用既有的「事求人機關徵才系統」，新增地方創生公務人員借調專區，作為鄉鎮區公所借調人才及公務人員認養故鄉的媒合平臺。而本文以「地方創生也要借力公務人員」為題，是將政策討論的主要範疇設定在為何（Why）需要「借力」公務人員？特別是為何將中央部會公務人員視為主要借調標的？其次是該平臺的預期效果如何（How）能夠順利發揮？讓中央專業文官能夠參與地方創生計畫，滿足第一線對推動人才的需求。

一、先談為何（Why）

討論為何（Why）需要「借力」公務人員參與地方創生計畫的議題時，可能在政策探討之初因認識不足而有標籤化的論述疑慮或無謂聯想，例如中央與地方公務人員有絕對的能力落差。其實我國文官體制只有一套、不分中央與地方，納入任用遷調的人力流動設計，但因為任職機關業務性質、層級差異、領導風格、授權程度、培訓發展的差異下，自然在能力表現、業務專精程度上各有不同。如果以「2019年IMD世界競爭力年報」的評比結果來看，我國整體排名在63個受評比國家中列為第16，但「政府效能」得分卻是在「經濟表現、政府效能、企業效能、基礎建設」四大類評比項目中，表現最佳列名第12。這適度說明以公務人員為主的執行體系，整體而言在跨國比較之下展現了較佳的執行力。

Phoca PDF

但考量地方創生的優先推動場域[2]

位處偏鄉、人口流失問題嚴重、產業經濟發展動能疲弱，加上在政府體制分工屬於第一線的鄉鎮區公所，向來財政自主程度較低，多數無力或無意投資地方公務人員；此外，鄉鎮公所大都對提案型、競爭性的規劃業務較為陌生，也較缺乏與中央各權責機關互動經驗。但相對於前述不足，長期任職於地方的公務人員卻也浸潤於地方治理網絡，能夠清楚掌握地方人文地景產，並對地方DNA盤點與共識型塑，有著地方知識所支撐的優勢。

從創生的角度來看，在地方上遭遇的挑戰可能來自於中央法規限制，例如《發展觀光條例》第27條規定，衍生地方創生個人或團隊發展微旅行、小旅行時，將被視為違法帶團。又比如多元餐飲法規限制了一級產業經營個人或團體，在構思地產地銷的餐飲附加經濟時，可能在場地的土地使用分區、是否領有衛生許可證及排污許可證層面遭遇挑戰。也可能需要熟悉中央政策資源者的引航，整合各部會機關與地方需求，例如已獲通過執行的順利通過「埔里鎮地方創生推動戰略計劃」，內容包括產業發展、生態旅遊、社福照顧、景觀整備、人才培育等17案，獲得中央政府各部會補助1億8,649萬元[3]。

換言之，當「整合部會創生資源」被假定為地方創生成功與否的關鍵後，文官體系自然成為「人才支援」策略的致勝關鍵。雖然形式上我國文官體制不分中央地方，人力可以依體制規定而自由流動；但實質上，中央與地方（特別是鄉鎮市公所）本就少有人力交流，而形成相對穩定、各有擅長的兩股人力資本。再者，地方創生所要解決的問題，必須被理解為「都會-地方」的整體性、結構性問題，而非政策字面所強調的「地方」二字，因此不管對中央所屬機關或直轄市（縣市）政府的公務人員，除了以返鄉服務動之以情，也應以協力合作訴諸以理。

Phoca PDF

二、再談如何（How）

目前該平臺先行開放給地方創生國家戰略計畫所列134處優先推動區之鄉鎮區公所使用，當公所有地方創生事業提案的人才借調需求時，公所人事室可至人總處「人事服務網」所屬「事求人機關徵才系統」，勾選「地方創生借調選項」輸入人才借調資訊後，發布相關借調徵才訊息。相對地，各機關公務同仁則可以到前述系統，查詢相關鄉鎮區公所發布的借調徵才訊息，媒合後按公務人員遷調程序辦理借調。簡言之，中央公務人員借調返鄉不能憑單方意願，還得要鄉鎮區公所有業務需要，且經擬被借調者的本職機關同意後才能辦理。

該平臺所稱借調是依據「行政院限制所屬公務人員借調及兼職要點」（以下簡稱借調及兼職要點）辦理，而非〈公務人員陞遷法〉。因為鄉鎮公所各類職務官職等均較中央機關為低，就算是職務列等最高的鄉鎮公所主任秘書，也僅列薦任八至九職等；相對於此，單以中央四級機關勞動力發展署各分署編制為例，分署秘書都已列薦任八至九職等，更遑論四級機關以上的相近職務列等。換言之，該平臺的借調實務不適用〈公務人員陞遷法〉第4條第1項各款所揭示的陞遷辦理條件--「陞任較高之職務；非主管職務陞任或遷調主管職務；遷調相當之職務」。

反倒是依「借調及兼職要點」第2點第1項規定「所稱借調，指各機關為應人力交流或業務特殊需要，商借其他機關現職人員，以全部時間至本機關擔任特定之職務或工作...」。加上按此要點第10點辦理借調的人力，可以選擇仍在本職機關支薪，無須依「公務人員留職停薪辦法」辦理留職停薪。此外，如果借調的鄉鎮區公所位於「各機關學校公教員工地域加給表」所列各地區，且實際派駐辦公達1個月以上者，就可以依規定支給地域加給。相對於上述稍具鼓勵的規定，借調期間考績、借調年限累計等限制[4]，則有可能影響返鄉服務者意願。

Phoca PDF

發佈：2020-04-28, 週二 17:47
點擊數：15939

參、政策建議

在討論人才支援策略，動之以情策略縱或有奇效，但協力合作的循證討論更是地方創生應有的理性論述。其實地方創生規模層次不一，共同特徵卻是跨組織協力合作，無論雲林斗六市雲中街生活聚落、新竹關西鎮石店子老街這類的「場域再生」（此時歸屬place making層次），或是慢活大林、官田烏金這類的「鄉鎮再生」（此時歸屬local revitalization層次），還是「三鶯·宴」這類範圍超過單一鄉鎮的「地區／區域再生」（此時歸屬regional revitalization層次），從中都不難發現「政府、企業、民間、大學」的合作足跡。細究政府機關在個別案例的參與，鄉鎮公所基於地方首長的意願與意志，大致能確保一方的協力動能，但來自中央機關的人才支援，因面對前述「地方創生人才借調平臺」的運作設計特點，以及人事法規的既有限制或鼓勵，截至目前仍未見顯著的功效[5]。

因此在前述借調平臺之外，構思其它可行的人才支援設計，便成為推動「整合部會創生資源」的迫切議題。本文認為如果以〈公務人員考績法〉第3條第1項第3款、第12條第1項第2款規定的「專案考績」，以及「行政院與所屬中央及地方各機關學校公務人員獎懲案件處理要點」，還有各縣市「○○○政府及所屬各機關學校公務人員平時獎懲案件處理要點」為基礎，搭配行政院函令所屬各級機關即刻辦理「整合部會創生資源推動專案」，應該就能在中央層級創造績效的實踐需求，但為了避免淪為形式績效的部會競賽，由國家發展委員會所主導的「行政院地方創生會報」工作會議嚴加把關，並且維持或擴大地方創生實務工作者與專家學者的參與規模及程度。

總而言之，人事管理議題若能單純動之以情而達成效果，自然是人人稱羨的理想境界。實際上，

Phoca PDF

多數還是應回歸人性本質來思考必要的配套措施，例如前述借調平臺目前納入的制度鼓勵。簡言之，如果中央政府為推動地方創生射出5支箭，那麼為了達成「整合部會創生資源」所轄的「人才支援」策略目標，就應該「動之以情、訴諸以理、行之以法」三路併進，或能為滿足第一線鄉鎮市創生人才需求另覓出路。

---

*
作者為東海大學行政管理暨政策學系教授兼系主任，曾任「台灣公共行政與公共事務系所聯合會」（TASPAA）會長。

[1]資料來源：2020.03.30
檢索自「行政院人事行政總處」網站，網址為
https://www.dgpa.gov.tw/mp/archive?uid=495&mid=492。

[2]
目前基於人口變化率、人口規模、居民收入等因素的分析結果，並考量資源運用優先順序及地區居民經濟弱勢情形，將134處鄉鎮區（全國計有368
處）列為地方創生優先區，並細分為「62個農山漁村、24個中介城鎮、48
個原鄉」。總計這些優先區的土地面積占全國66.5%，但人口數僅占全國11.6
%，低收與中低收入戶戶數占上述優先區總戶數的6.6%，將近是全國的2倍。

[3]2020.4.10檢索自「暨南大學」網站，網址為https://www.gazette.ncnu.edu.tw/node/277。

[4]
借調期間的平時考核與差假由鄉鎮區公所辦理，並在每年年終或借調期滿歸建時，將前述有關資料送交被借調者本職機
關作為辦理獎懲及考績的依據（借調及兼職要
點第9點第1
項）。除此之外，還設有借調者擬任職務的資格限制，以及借調時間仍須併計於生涯總計最多借調4年的限制（借調及兼職要點第5點）。

[5]2020.04.10
於「事求人機
關徵才系統」勾選「地方創
生借調」為查詢條件，並將查詢時間設為2019年1月1日至2020年4月27日，查詢結果為0筆。

Phoca PDF

發佈：2020-04-28, 週二 17:47
點擊數：15939

作者 陳秋政　為東海大學行政管理暨政策學系教授

Phoca PDF