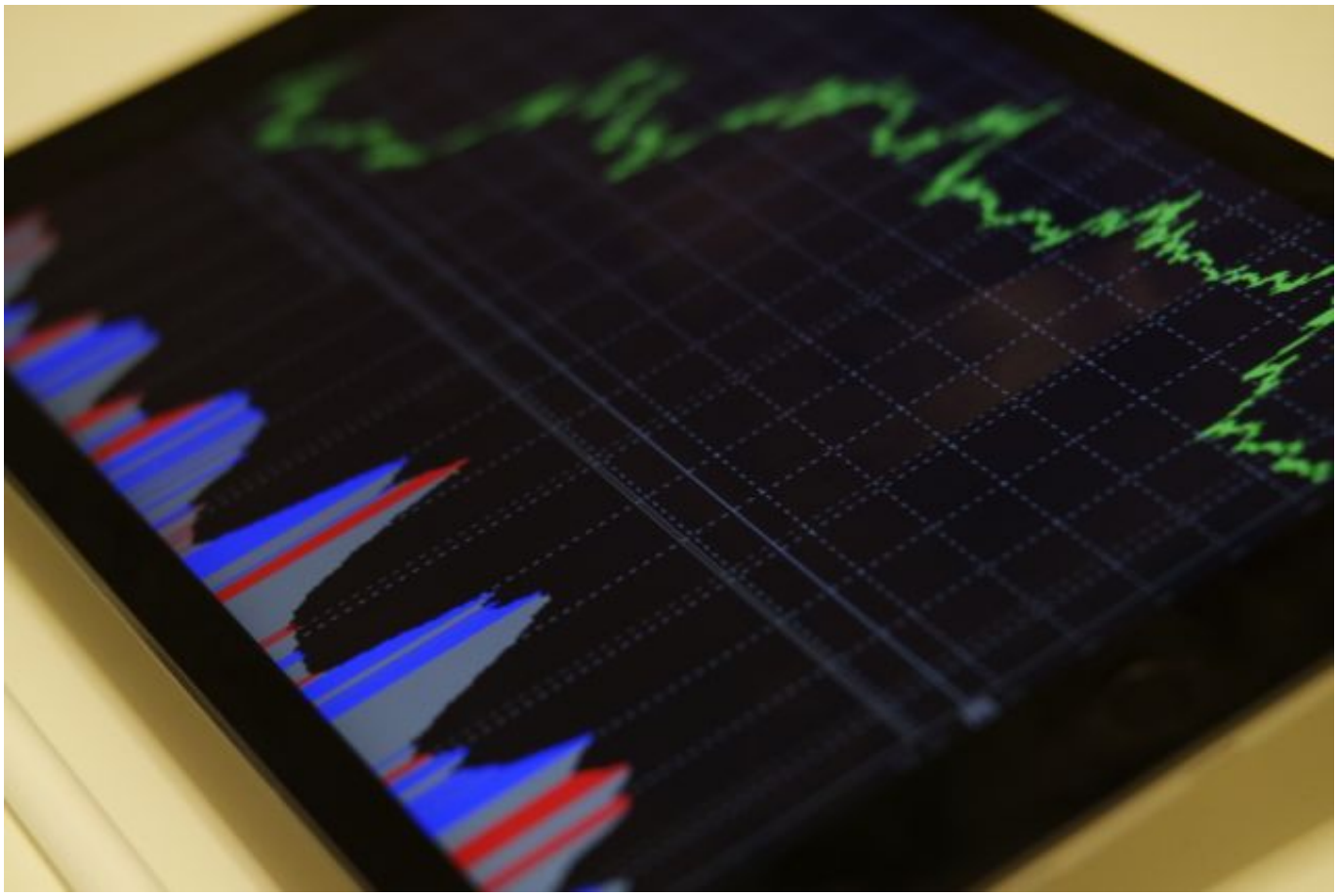
發佈：2020-09-21, 週一 15:24
點擊數：12928



一、政策移植的地方創生政策

為均衡城鄉發展，國家發展委員會（後稱國發會）於2017年度推動「設計翻轉、地方創生」計畫，期望透過設計

翻轉地方，由地方自發性思考，

帶動產業發展及地方文化提升。

2018年12月，國發會更進一步提出「地方創生國家戰略計畫」，相關推動構面及政策工具設計皆較上述的「設計翻轉、地方創生」計畫

Phoca PDF

更為多元；行政院也宣示2019年為我國地方創生元年，地方創生遂成為當前中央及地方政府投注資源、發展地方的重要概念依歸。

「地方創生」一詞係效仿於日本，而我國地方創生的相關政策設計也與日本地方創生政策的精神及內涵具有相當程度的相似性。

首先是地方創生的政策精神，日本於2014年提出的地方創生政策，主要目標是為了有效對應日本人口超高齡化對地方衝擊效應日形急迫的挑戰，以及解決各地方年輕人口不斷湧入大都會地區所造成的城鄉差距或區域失衡發展的問題；相關政策於2015年正式啟動，日本內閣也宣示2015年為日本的地方創生元年。而我國的地方創生政策的精神，如前所述，也是效仿日本。國發會於2018年所提出的「地方創生國家戰略計畫」，所射準的問題意識是為了肆應「我國面臨總人口減少、高齡化及人口過度集中大都市等問題」，因此該計畫的願景與目標定為：

「地方創生推動目的，主要係依地方特色發展地方經濟，緩和人口過度集中六都之趨勢，因此，本計畫將以未來維持總人口數不低於 2,000
萬人為願景，逐步促進島內移民，並配合首都圈減壓，期望 2022
年地方移入人口等於移出人口，2030 年地方人口能夠回流，達成「均衡臺灣」的目標。」

其次，在政策規劃內涵上，日本地方創生政策的核心策略，主要聚焦於經濟層面，意即透過增加地方就業機會來確保人才留駐地方，相關政策措施包括三支箭：

情報支援之箭：地域經濟分析系統（Regional Economy Society Analyzing System, RESAS）

Phoca PDF

人才支援之箭：地域活性化傳道師、地方創生守門人、地方創生學院業務、專業人才資源業務、地方創生實習制度、地方創生人才支援（中央公務員支援地方）

財政支援之箭：地方創生關係交付金、企業版故鄉納稅

而我國

「地方創生國家戰略計畫」的推動政策要項為「過企業投資故鄉、科技導入、整合部會創生資源、社會參與創生及品牌建立等五大推動戰略，並配合法規調適，落實地方創生工作。」相關續部做法容或不同，但整體推動策略與日本地方創生政策相似。

整體而言，

從問題建構到政策設計，我國地方創生政策可謂絕大部分參採自日本地方創生政策的精神及規劃內涵，包括政策名稱也同樣延用「地方創生」一詞，因此可說是標準的政策移植（policy transfer）。政策要能成功移植，尤其是跨國移植，通常在「面臨議題或問題、情境（國情）脈絡、政策資源及執行」等各個層面必須具有相似性，並且進行政策方案的模擬評估；也就是除了病徵（面臨議題或問題）必須具有相似性之外，所投入的治療方式或藥方（政策方案及資源）是否符合體質（國情脈絡）也必須進行模擬評估，才能預判所開藥方或治療方式是否可能有效。

以地方創生政策的問題建構與對策設計來說，是將地方的人口老化與地方經濟問題綁在一起，認為發展地方經濟、增加地方就業機會（甚至提升就業薪資成長）就能促進地方人口回流，屆時水到渠成，人口老化問題自然能得到一定程度的紓緩或解決。

Phoca PDF

不過，從政策研究的角度來說，「經濟」確實是人口問題對策的重要一環，但這不表示單靠經濟振興就能完全解決人口問題，這當中還必須考量到生活環境營造和下一代教扶養等關乎年輕人成家立業的各個環節；而各國所提出的人口政策也都是包含就業、教育、照護、休閒娛樂、生活環境等多面向的配套措施。換言之，經濟因素（就業與薪資成長）只是解決人口問題的必要條件之一，並非充分條件（就業與薪資成長後，人口老化比率就會自然下降）。

二、台灣地方的人口老化現象與就業、薪資成長之關聯實證分析

我們進一步從鄉鎮市區層級的調查統計資料來說明上述道理，實證分析人口老化與就業、薪資成長之間的關係為何。

（一）人口老化與就業、薪資成長的敘述統計交叉分析

首先，我們依內政部戶政司公布的各鄉鎮市區人口統計資料，並且依照聯合國世界衛生組織（WHO）以65歲以上老年人口占總人口比例來定義「高齡化社會（≧7%）、高齡社會（≧14%）、超高齡社會（≧20%）」等分類方式，檢視各縣市之鄉鎮市區的人口結構發展情況。依上述WHO定義，以全國368個鄉鎮市區的整體情勢發展來觀察，近十年間，屬於人口結構老化情況較輕的高齡化社會的鄉鎮市區數量，從2010年216個快速減少至2019年的92個，反之，老化程度較高的高齡社會及超高齡社會，鄉鎮市區數量分別從131個增加至177個，以及從22個大幅增加至100個。此顯示人口結構老化及其衍生的相關挑戰已是攸關當前地方發展及地方治理的一大重要課題。

Phoca PDF

其次，本文進一步檢視各行政區內之就業人數及薪資成長情況，以分析各行政區爭取或吸引年輕人口回流或流入的客觀經濟條件如何。

在就業機會方面，本文運用2011年及2016年工商普查資料，並以場所單位統計之平均每單位從業員工人數為指標，若該指標之五年內平均從業員工人數呈現成長者，即意味該地區創造或吸納就業人力的能力有所增加，若事業經營場所單位數亦有所成長，則代表該地區之就業機會呈現正成長，有利回流或流入年輕人口尋職。

除了就業機會之外，也搭配檢視各行政區之薪資成長情況，若該地區之就業人數呈現成長、但薪資卻呈現下滑，則代表該地區雖有較多就業機會，惟就業品質下滑；同時，若該地區之就業人數、薪資成長均呈現下滑者，則意味該地區就業環境不佳。上述兩種情境皆可能影響年輕人口回流或流入意願；反之，若兩項指標皆呈成長，或者就業機會下滑但薪資成長，此兩種情境則代表擁有吸引年輕人口回流或流入的較佳就業環境或條件。

以上述兩項指標來檢視全國368個鄉鎮市區層級之行政區，在兩項指標分別為縱軸及橫軸所交叉出的資料散佈圖中，可以發現絕大部的鄉鎮市區皆屬於平均每單位從業人數增加、平均從業員工薪資呈現成長之第一象限，擁有吸引年輕人口回流或流入的較佳就業環境或條件。而就業環境屬於不利吸引年輕人口回流或流入的第二、三象限情境，仍有一部分鄉鎮市區落入此兩象限之中。

資料來源：計算自工商普查資料

Phoca PDF

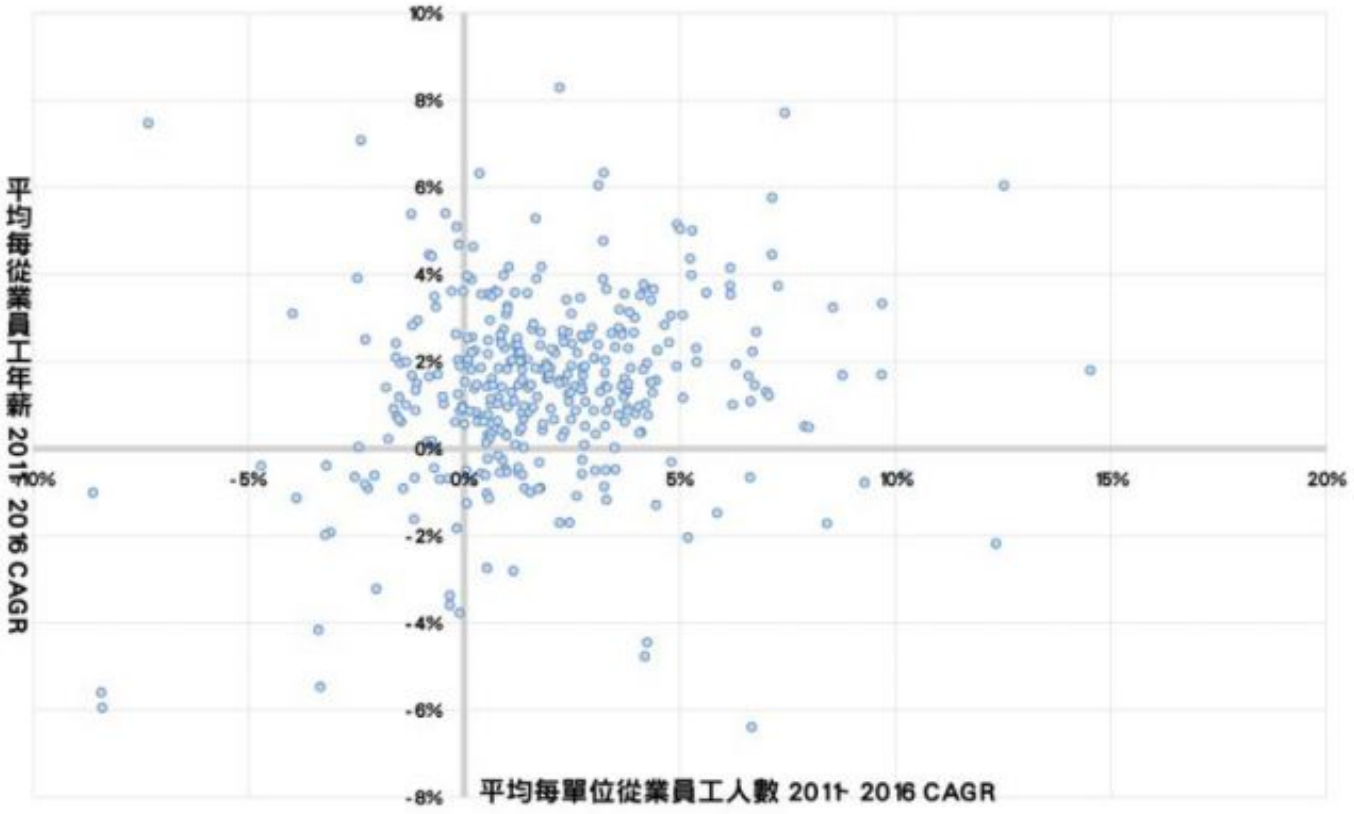


圖1、2011~2016年各行政區之就業及薪資成長情況

我們進一步以人口老化情況最為嚴重的前十名鄉鎮市區，交叉分析檢視其就業及薪資成長情況。

以2019年人口結構老化程度前十名的鄉鎮市區來觀察，此十個行政區的高齡人口比重於2011~2016年皆呈現提升，人口老化程度皆有所增加；惟同一期間，地區內事業經營場所單位數、平均每單位從業員工人數、平均每從業員工薪資等三項指標均呈現成長者，仍有平溪區、田寮區、鹿草鄉等三個行政區；就業環境次佳（場所單位數成長、平均從業人數下滑、平均薪資成長）者，仍有獅潭鄉、雙溪區等兩個行政區

Phoca PDF

。在上述十個2019年全國人口結構老化較為嚴重的行政區中，有五個是屬於就業環境條件不錯的行政區。由此敘述統計的交叉分析，我們可以得到一個初步觀察：即便就業機會及薪資條件皆呈現成長，並不必然能帶來改善人口結構老化的效果。

表1、2019年老化程度前十名行政區之就業及薪資成長情況

2019年老化程度排名	縣市	行政區	65歲以上老年人口占比		生產及就業指標2011~2016 CAGR		
			2011年	2016年	場所單位家數成長率	從業員工人數成長率	平均每從業員工年薪成長率
1	新北市	平溪區	26.0%	27.9%	6.1%	4.9%	5.1%
2	高雄市	田寮區	24.7%	27.1%	4.4%	4.8%	3.1%
3	臺南市	左鎮區	23.6%	26.6%	-0.5%	-1.2%	-1.6%
4	苗栗縣	獅潭鄉	25.2%	26.0%	2.7%	-2.5%	3.9%
5	臺南市	龍崎區	23.4%	25.2%	-2.0%	-8.6%	-1.0%
6	新北市	雙溪區	22.7%	24.2%	2.3%	-0.4%	5.4%
7	嘉義縣	鹿草鄉	21.7%	24.3%	1.1%	0.6%	2.2%
8	新竹縣	峨眉鄉	23.8%	25.6%	1.2%	-0.1%	-3.8%
9	嘉義縣	六腳鄉	22.3%	24.9%	0.5%	-3.3%	-5.5%
10	臺南市	大內區	20.3%	23.4%	0.8%	-0.7%	0.0%

資料來源：計算自內政部戶政司人口統計、工商普查等資料

（二）人口老化與就業、薪資成長的實證分析

為了進一步實證上述敘述統計的交叉分析結果，同時考量到人口變化若受到就業、薪資的影響應非短期可蹴，為了提高統計的穩健性（robust），我們不以單一年度資料為分析範圍，而是利用包括橫斷面與時間序列的追蹤資料（panel data），包含全國368個鄉鎮市區的2006年、2011年

Phoca PDF

、2016年近三次的工商普查（每

五年調查一次）及戶政人口統計[1]

的從業員工人數、平均每從業員工年薪、人口老化比率等調查結果。

由於資料為每五年度之調查統計數據，因此我們加入時間虛擬變數來控制時間的影響，另外再加入行政區虛擬變數來控制區域效果，以固定效果模型來檢視人口老化比率（被解釋變數，Y）與就業、薪資表現（解釋變數，Xe、Xs）的相關性：

$$Y_{it} = ß_{0i} + ß_1 Xe_{it} + ß_2 Xs_{it} + ß_3 D_{it} + ß_4 D_r + \square_t$$

上述迴歸式中，i表示鄉鎮市區，t表示時間；Y_{it}

表示某i鄉鎮市區第t年的人口老化比率，Xe_{it}

表示某i鄉鎮市區第t年的就業人數（從業

員工人數），Xs_{it}

表示某i鄉鎮市區第t年的薪資表現

（平均每從業員工年薪），D_t為時間虛擬變數，D_r為區域虛擬變數，$?_{it}$表示誤差項。

因篇幅限制，本文暫不呈現基本敘述統計分析，而直接呈現固定效果模型實證結果。實證結果顯示，就業人數與人口老化比率之間不具顯著相關性，薪資表現與人口老化比率則為顯著負相關，意味著對於降低人口老化比率而言，「薪資成長」的效果會比「創造就業機會」要好；惟「薪資」對於人口老化比率的影響係數甚小（-0.00001795

），與人口老化比率之間的變動關係並不明顯，不過這也可能是因為樣本資料只有十年，若樣本

Phoca PDF

選取時間拉長（人口結構改變通常也需較長時間），也許影響效果會更強。

表2、鄉鎮市區人口老化比率迴歸模型估計結果

固定效果模型	係數	標準差	t- value	Pr(>ltl)
常數項	0.0806	0.0092	8.7239	0.0000***
就業人數（X_{eit}）	0.00000006	0.00000006	1.0477	0.2951
平均年薪（X_{sit}）	-0.00001795	0.00000767	-2.3402	0.0195**
R^2	0.9780			
R^2-adj	0.9669			

註1：樣本數為3,311筆。

註2：***為 P-value小於0.01之顯著水準、**為P-value小於0.05之顯著水準、*為P-value小於0.1之顯著水準。

三、問題與對策之間的關聯性應予釐清

上述追蹤資料實證結果顯示，若要降低地方的人口老化比率，以促進「薪資成長」的政策效果會比「創造就業機會」的政策方案要好，這也意味著政策該促進的是能帶來薪資成長的產業活動，而非能創造更多就業機會（可能包含低薪就業機會）的產業投資。

另外，本分析結果以十年為觀察期，實證發現雖然薪資成長可能有助降低人口老化比率，但是影響係數相當小，這意味著即便以促進「薪資成長」的政策，投入至少十年以上的長期政策資源，

Phoca PDF

能產生降低人口老化的效果也並不大。

此分析結果並非否定經濟因素（就業、薪資）對於解決人口問題的助益，而是在於釐清經濟因素並非解決人口老化問題的唯一解方，地方創生政策目標不宜把兩者完全掛鉤，或者不宜把解決人口問題的期待，完全鎖定在振興地方經濟的單一藥方上。

就問題建構與對策設計來說，政策研擬之前必須先釐清要解決的問題是什麼，若欲解決地方人口老化問題，就必須考量吸引年輕人口回流、甚至成家立業所需的經濟、生活、社會交往等各面向支持措施，不宜僅偏重於經濟單一因素；甚至可以進一步選幾個人口老化較為嚴重的地方，來試驗、實施人口對策的多元配套措施。

反過來說，若政策目標是想振興地方經濟，那麼就不宜過高期待它可以解決各種問題（包括人口老化問題），而是應該單純就經濟面向來進行合理的政策目標規劃，這是值得未來地方創生政策思考的地方。

四、政策資源有限，活化地方經濟的對策設計必須要有資料力作為基礎

人口問題在政策研究上是相對複雜的一項議題，因為它不只涉及「究竟該刺激人口成長或者該做好因應人口減少的調適」的上位思考，同時也涉及了年輕人口是否願意結婚、生育的複雜主客觀因素，政策設計需要更全方位的思考及規劃，同時需要不同政策系統和權責部會的協調合作，需要一定的政策共識凝聚、較高的政治領導力和政策發酵時間，方有機會逐步解決。

Phoca PDF

承上，政策若欲聚焦於振興地方經濟，那麼目前地方創生所投入的各項振興措施也值得拿出來重新檢視，並探討是否能有更佳的對策或做法。

以資料力為例，相關調查統計資料應該要發揮兩項功能，一是要能夠支援地方產業／企業經營所需，協助在地事業領先研判商機所在，另一項要發揮的功能則是要有效協助政策資源投入配置之決策，尤其資源是有限的，政策資源投放更應重視成本效益分析。然而，目前有關地方經濟活動的調查統計資料，大多屬於總體性或各產業部門的個別統計數據，偏向於靜態資料性質，較缺乏動態、彼此連動的產業關聯圖像的掌握。

目前各縣市對於所屬境內的產業活動，以及產業跨區之間的關聯關係，並沒有一個完整的地方產業關聯調查資料可供參考。如果能夠進行全國在地經濟的產業關聯活動調查，則在地事業經營者就可以清楚知道，哪些產業經營活動會如何連動影響所屬產業的景氣表現，並可以此作為領先指標參考，協助企業預先進行相關經營及布局安排。另外，對於政策規劃和資源投放而言，若能有上述在地產業關聯資料作為決策依據，政策制定者就能清楚掌握在地產業部門於該縣市境內以及跨縣市之間的關聯性為何，並從中了解哪些產業對於在地經濟活動的帶動／波及效果最大。在這個基礎上，就有機會將有限的政策資源，做最有效益的投放，甚至可以依跨區的產業關聯性，安排跨縣市之間的產業合作行動，為在地經濟創造最大的波及效益，為在地事業經營者撐開最大的市場空間。此值得未來地方創生政策進一步思考。

[1]受限於內政部戶政統計網站已無公布2006年鄉鎮市區人口資料，本研究以2007年的人口資料為替代變數，在假設人口數測度誤差(measurement error)與薪資與就業人數無相關性的假設下，將不影響模型參數估計的一致性。

Phoca PDF

發佈：2020-09-21, 週一 15:24
點擊數：12928

作者 盧俊偉 台灣經濟研究院研究員

Phoca PDF