

臺灣地方創生政策與人才培育

商雅雯

國立臺灣師範大學博士候選人

國家發展委員會地方創生南區輔導中心專案研究員

一、前言

隨著地方產業沒落、工作機會減少，導致人口嚴重外移到都市，是臺灣偏鄉共同發生的衰退現象。因此政府自 2019 年援引日本為解決人口過度集中東京、地方經濟衰退所推動的地域活性化政策——地方創生（Regional Revitalization），旨在透過發展地方特色產業，振興在地經濟，進而吸引人口回流，形成偏鄉發展良性循環（行政院，2019；微笑臺灣編輯室，2022）。然而地方創生是否符應地方發展需求、能否順利甚至永續推動，人才將是關鍵（許書銘，2021）。

本文透過文獻探討，首先說明臺灣推動地方創生內涵，並依據其政策核心精神與推動策略勾勒所需的人才圖像，再探究現階段人才培育面臨的困難及挑戰，並對產官學協助偏鄉創生人才培育提出改善建議。

二、地方創生政策內涵及人才圖像

國家發展委員會（以下簡稱國發會）2019 年統籌地方創生政策，協調中央各部會及地方單位，協力整合國家資源，以落實「均衡臺灣」為目標；經 2 年經驗累積，於 2021 年發布加速推動地方創生計畫，強化青年返鄉的政策重點（行政院，2019，2021），凸顯人才對實踐地方產業發展的必要性。以下首先針對現行地方創生政策內涵說明，並分析地方創生人才圖像，再檢視栽培人才面臨的困境與挑戰。

（一）地方創生政策內涵

地方創生計畫的形成，係經由地方事業體（包含產官學研社）經盤點地方人、文、地、產、景特色 DNA，再檢視地方發展困境，提出能預期改善區域經濟的創生策略，並具體規劃成事業提案，整合地方政府創生計畫，包含 7 項要素：(1) 整體地方創生 DNA、(2) 整體地方發展困境、(3) 地方發展策略、(4) 地方創生事業提案、(5) 創生願景與預期效益、(6) 地方共識會議，以及(7) 經費需求表。建構完成的地方創生計畫由地方政府提報國發會，視計畫完備程度於輔導會議及「行政院地方創生會報」工作會議討論修正，並確認媒合各方資源，通過「行政院地方創生會報」工作會議者，得向各部會正式申請補助並付諸實踐，流程摘要如圖 1（行政院，2021；國發會，2020；國家發展委員會地方創生南區輔導中心，2022a）。

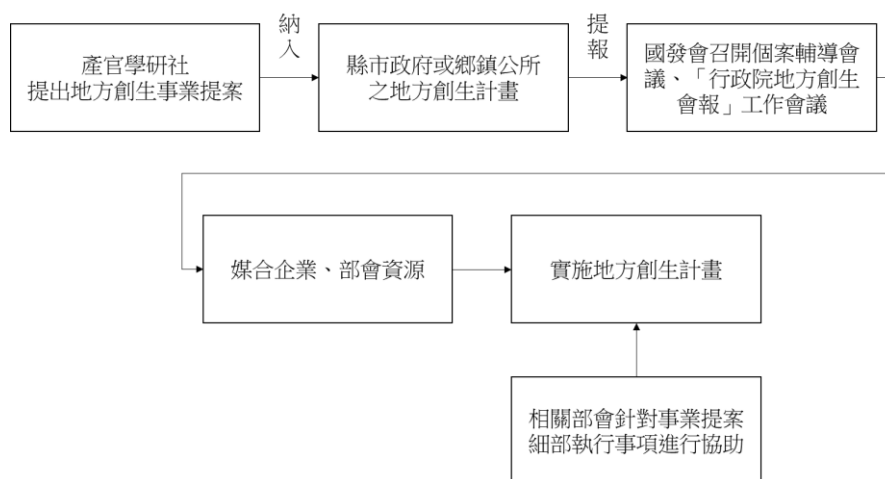


圖 1 地方創生事業提案投資流程

資料來源：研究者整理自國家發展委員會（2020）。

除了地方創生計畫，國發會另透過「公有建築空間整備活化」及「青年培力工作站」兩項補助做為政策支持：前者提供地方事業體創業發展空間，後者則培力課程及諮詢服務予返鄉、留鄉創業發展的青年（行政院，2021）。

（二）地方創生人才圖像

探究地方創生人才培育困境，可分為「培養什麼樣的人」以及「如何培養」兩個向度。

對於「培養什麼樣的人」，願意投入的動機是首要條件，但由前述地方創生政策實務面，振興地方產業需要的不僅是獨自亮眼的產業創生者，而是對地方整體的提升具備願景，並如許書銘（2021）比較專業導向與地方創生人才養成體系，凸顯投入地方創生者，需有更宏觀的視野外，能經過客觀觀察、評估地方真實需求，針對問題構思對策，對此人才圖像，將所學連結地方資源與文化脈絡；同時張若水（2020）以其於第一線推動經驗，又提示地方創生推動者必須具備溝通協調能力，尤其需細膩處理地方人際網絡與政治關係，以利資源重新整合過程共識凝聚，並將衝突減至最低。綜言之，地方創生所需的人才首先應擁有投入地方經營的動機意願，再者能正確運用田野調查等研究能力，分析地方真實困境，並經由共識凝聚，與地方產業事業體合作發展創生計畫，並具備向政府說明、申請補助的文書與核銷等行政能力。

而「如何培養」，首先由來源思考，地方創生人才大致可分為「移居型」及「返／留鄉型」。「移居型」是指非地方出身者，移居地方投入地方創生者，針對此類型人才，大學是全國多數青年移居的第一步，也成為栽培地方創生移居型人才的關鍵場域，如大學即地方產官學研社的串接點，教育部 2019 年透過大學社

會責任（University Social Responsibility, USR）政策，引導大專校院將自身學術研究及教學成果關注於地方永續發展，呼籲大學應將人才培育與在地連結（教育部大學社會責任推動中心，2019）。另一方面「返／留鄉型」分為創業者與在產業二代留鄉者，經由其成長乃至義務教育過程，勢必對家鄉特色產業有所認識，也可預期願意留鄉者，對於家鄉的發展脈絡及真實困境更為熟悉與了解，願景也更為實際（彭仁鴻，2021；游婉琪，2019）。

（三）地方創生人才培育困境與挑戰

那麼培養出前揭理想人才的困境與挑戰為何？以下分別就不同的地方創生參與者角色進行探究。

1. 如何促進返／留鄉者突破現況

地方之所以沒落，可預期的是願意返鄉或留鄉的青年人口相當有限，其主因在於青年對所生長的家鄉未必具備認同與期待，因此在成年後選擇離鄉尋找機會（劉千嘉、林季平，2010），調查顯示離鄉者多是基於陪伴家人及對家鄉的熟悉引起返鄉意願（王胤筠，2019），但返鄉後卻因外地工作經驗而顯得與地方格格不入，甚至有意突破也背負更沉重的人際關係包袱；而留鄉者長期在地，容易陷入既有觀點的框架，不易於以更高的視野觀察地方需求、困境（高宜凡，2019、陳玠廷，2021），顯示在地成長的孩子對地方產業脈絡及需求，以及可發展的特色與潛力未必清楚，因此吸引其返／留鄉創業或繼承意願是培養「返／留鄉型」的關鍵，使有意返／留鄉者突破現況並落實改善的動機並提供行動支持。

2. 如何吸引移居者參與地方改善

至於高等教育機構有機會培養的「移居型」投入者，但以學術研究見長的大學，雖有社會實踐責任，地方創生人才培育仍難以成為校務重要目標（許書銘，2021），而有心落實地方改變實踐的學校，仍面臨挑戰：一則是引起非本地學生對地方的投入並不如預期容易，具多年帶領學生參與地方創生經驗的教授即表示，大多數學生對於地方事務缺乏熱情，一年或一學期的課程難以兼顧引起動機及深入實踐（國家發展委員會地方創生南區輔導中心，2022b），甚至易被指責要求學生學習田野或地方事務有違學生接受高等教育之目標（陳婷玉，2018）；二則是短期的課程往往難以深入其脈絡，當學生依其求學經驗貿然投入地方創生，反而對創生事業推動形成問題（林承毅，2021）。

3. 如何改善地方行政單位支持地方創生推動能量

除投入人才限制外，相關研究也指出，地方行政單位對提案與落實計畫的能量不足，其原因在於地方創生通常是附加在觀光、產業等局處內，對執行單位而

言是副業，未必能回應地方團隊及創生投入者對地方發展的熱情，甚至相關業務經常面臨被踢皮球，或承辦人員異動就無人承接等問題（張若水，2020；黃信勳、李睿蓊，2020）。

三、結論與建議

（一）結論

本文首先整理地方創生核心精神與現階段政府所規劃之實施程序，探究地方創生整合的不僅是物力資源，更需集結眾人之力，使各個人才得以發揮所長又不形成彼此的阻礙。相對於地方創生政策發源的日本，臺灣正式推動地方創生時間僅3年，政策本身及配套措施仍逐步建構發展，惟人才培育需要時間投入，本研究綜整研究及實踐經驗，分析地方創生人才培育困境與挑戰包含：(1)如何促進返／留鄉者突破現況、(2)如何吸引移居者參與地方改善，以及(3)如何改善地方行政單位支持地方創生推動能量。

（二）建議

依據前述研究結果，期能提供教育機關、地方產業、地方及中央政府及早思考地方創生人才培育，並配合政策修正納入。

1. 地方創生人才培育融入各階段教學，並提供教師教學所需支持、提高學生創業與社會實踐思維

目前偏遠地區國中小已多將人文地產景等區域特色融入課程教學，但課程目標多以認識職業或結合學科角度為主，未必有助於促進有機會返／留鄉的在地學生真正認同並理解家鄉產業，進而引發未來投入發展的期待，建議學校能與地方產業更深入結合：產業端以培育未來接班人的角度，協助學校實施參訪與體驗課程，學校端則將提高地方認同及增加產業發展或創業思維納入課程與教學，並訂定相符應的課程評估機制。

相對於義務教育階段培養的是「返／留鄉型」地方創生人才，高等教育生源更為廣泛，應著眼於提高外來學生移居並投入改善地方事務的動機，目前大學已逐步將地方創生定位於特定領域可開設的課程內容或實踐項目，但由教師教學經驗遭遇的困難挑戰，顯示師生間共識仍有限，建議大學端可調整課程規劃與設計實施，使教學過程能循序漸進，並將教學內容實施與學生需求及動機結合，如將不同學術傾向或專長的學生組成團隊參與實踐，培養學生理解創生工作需不同人才的團隊合作，同時也幫助學生尋找自身可發揮之優勢。

2. 調整地方創生業務分工模式

在臺灣現行地方創生政策推動，地方政府扮演重要領導、協調及執行角色，負擔相對沉重，建議地方創生業務可細分為行政面與實踐面，以分工合作方式推動地方創生，有助於正確的人才配選，也相對減少一人異動即導致整個鄉市鎮創生計畫停擺的窘境。

3. 中央政府補助納入人才培育機制

中央政府作為政策推動統籌者，除可針對前述建議納入政策配套措施，同時可引導各部會不僅針對地方創生事業內容提供資金協助，更應加強人才培育機制建構與關注，以利培養創生事業推動者獨立運作能力，即使不仰賴政府資源仍能永續經營地方產業。

參考文獻

- 王胤筠（2019）。返鄉創業，暖青世代最「潮」的事。取自<https://www.gvm.com.tw/article/55699>
- 行政院（2019）。地方創生國家戰略計畫【核定本】。取自<https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvMC8xMTUwMC9lMDQyMmI3OC1mNTA4LTQyZTItYmNkMi0wYjhhZDgwZTJhZTYucGRm&n=MTA4MDEwM%2bmZouaguOWumi3lnLDm1rnlibXnlJ%2flnIvrrbmiLDnlaXoqljnlaso5qC45a6a5pysKSjpmYTpjITmqJnoqLvt7LlsYbmnJ8pLnBkZg%3d%3d&icon=..pdf>
- 行政院（2021）。加速推動地方創生計畫（110年至114年）【核定本】。取自<https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvMC8xMTUwMC84NjIxMmE4NS04YjZiLTQ1MzEtOThjMi1kN2FhMmY1YTA4NTcucGRm&n=5Yqg6Ycf5o6o5YuV5Zyw5pa55Ym155Sf6KiI55Wr6Zmi5qC45a6a5pysLnBkZg%3d%3d&icon=..pdf>
- 林承毅（2021，3月）。「大學社會責任」在地方是真創生，還是來攪和的？關鍵評論。取自<https://www.thenewslens.com/article/148281>
- 高宜凡（2019）。為什麼對年輕人來說，返鄉成了最遠的一條路？取自<https://city.gvm.com.tw/article/67326>
- 國家發展委員會（2020）。地方創生事業提案投資流程。取自<https://reurl.cc>

/7p9gNb

- 國家發展委員會地方創生南區輔導中心（2022a）。地方創生計畫情報手冊。高雄市：國立中山大學。
- 國家發展委員會地方創生南區輔導中心（2022b）。「城鄉對流・南區串流」—臺日關係人口與移住推動跨海對談。取自<https://engage.nsysu.edu.tw/news/%e3%80%8c%e5%9f%8e%e9%84%89%e5%b0%8d%e6%b5%81-%e2%80%a2-%e5%8d%97%e5%8d%80%e4%b8%b2%e6%b5%81%e3%80%8d-%e5%8f%b0%e6%97%a5%e9%97%9c%e4%bf%82%e4%ba%ba%e5%8f%a3%e8%88%87%e7%a7%bb%e4%bd%8f%e6%8e%a8/>
- 張若水（2020，11月）。地方政治與地方創生推動的對話。臺灣新社會智庫全球資訊網。取自<http://www.taiwansig.tw/index.php/%E6%94%BF%E7%AD%96%E5%A0%B1%E5%91%8A/%E6%95%99%E8%82%B2%E6%96%87%E5%8C%96/8744-%E5%9C%B0%E6%96%B9%E6%94%BF%E6%B2%BB%E8%88%87%E5%9C%B0%E6%96%B9%E5%89%B5%E7%94%9F%E6%8E%A8%E5%8B%95%E7%9A%84%E5%B0%8D%E8%A9%B1>
- 許書銘（2021）。大學教育的角色：青年培育與地方創生。臺灣經濟論衡，19(2)，36-46。
- 陳玠廷（2021）。地方創生、關係人口與青年返鄉名家觀點的觀察筆記。臺灣經濟論衡，19(2)，47-53。
- 陳婷玉（2018，9月）。「大學社造」不該只是扮家家酒！臺灣USR的實踐困境。獨立評論。取自<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/52/article/7266>
- 彭仁鴻（2021，6月）。城鎮發展新契機：從青年返鄉到地方創生。全球事務與科學發展中心 臺灣研究亮點。取自<https://trh.gase.most.ntnu.edu.tw/tw/article/content/211>
- 游婉琪（2019，9月）。那些在臺灣做地方創生的人們（上）：返鄉、留下、移居，取經日本的地方創生如何落地生根？關鍵評論。取自<https://www.thenewslens.com/article/124476/fullpage>
- 黃信勳、李睿莆（2020）。地方創生之基本觀念與發展。指南新政電子報雙周刊，8，5-7。取自<https://css.nccu.edu.tw/wp-content/uploads/2020/11/%E5%9C%B>

0%E6%96%B9%E5%89%B5%E7%94%9F%E4%B9%8B%E5%9F%BA%E6%9C%AC%E8%A7%80%E5%BF%B5%E8%88%87%E7%99%BC%E5%B1%95.pdf

- 微笑臺灣編輯室（2022，1月）。地方創生是什麼？定義、案例、行動一次掌握。微笑臺灣。取自<https://smiletaiwan.cw.com.tw/article/5145>
- 劉千嘉、林季平（2010）。影響臺灣原住民族遷徙的區位及生命歷程要素。都市與計劃，37(3)，305-342。

