



新瓶裝舊酒？—台灣地方創生的忙與盲

新しい瓶に古い酒を入れる？—台湾の地方創生の「忙」と「盲」
Busyness and Blindness of Local Revitalization in Taiwan

文・圖 | 金惠雯 (社團法人台灣原住民族學院促進會秘書長)

為了面對台灣「總人口減少、人口過度集中大都市，以及城鄉發展失衡等問題」，行政院宣示2019年為「台灣地方創生元年」，各地的地方創生團隊如雨後春筍般逐漸出現，基本上以地方政府為提案單位的地方創生計畫，在教育部的鼓勵之下，大專院校也投入了地方創生提案的行列。依據國家發展委員會網站中大事記所列的審查進度，自2019年4月至2020年8月，共審查了近50個鄉鎮的地方創生計畫，其中原住民族鄉鎮約佔了30%，基本的邏輯是將各鄉鎮提送的計畫，邀請各部會提供資金，希望能夠促進地方產業的發展，進而吸引人口回流，解決發展失衡的問題。



地方創生概念圖，國家發展委員會的地方創生，希望結合人、地、產三個面向與青年創意的合作。(出自國家發展委員會)

從「補助」轉為「投資」

援引自日本的「地方創生」概念，在台灣的鄉村社區或是原住民族部落其實並非新的名詞，也不是新的發展策略。1999年921大地震後的災後重建，即在中部地區開創出了許多新的產業模式，尤其是勞動部長期投入

的就業方案更是地方產業長期且重要的人力來源，像是勞動部在2000年為了復原921震災重建區，由行政院勞工委員會提出「九二一震災就業重建大軍」，讓失業勞工投入家園重建的工作，2001年又將「讓失業者在地永續就業」的概念推動至全國，擴大發展成為更為完備的「多元就業開發方案」，2009年莫拉克風災之後，為能貼近家園、產業、生活及文化重建等之需求，再推出培力就業計畫；2005年以「新故鄉社區營造計畫」為基礎的「六星計畫」在原住民族委員會則是成為推行15年的部落總體營造，其中「發展部落經濟產業」即為主要補助面向之一；2010年發展至今的農村再生計畫，

強調「運用整合性規劃概念，以現有農村社區為中心，強化由下而上的共同參與制度，重視生活、生產、生態三生均衡發展」（引自《農業與農情》249期），即以發展農村在地產業為主要的目標之一。20多年來對社區或部落產業的發展一直都有公部門的資源易挹注，方興未艾的「地方創生」，在語言的使用上將「補助」改為「投資」，補助對象從社區或部落的在地組織或民間團體改為地方政府，轉向以行政區劃的尺度來思考產業發展的模式。

產業資源分配不均

但地方創生能夠讓地方

政府創業嗎？有足夠的拉力能夠讓年青人得以回鄉安身立命嗎？筆者認為從整個機制來說是有困難的。首先，地方產業的尺度如果從鄉村社區／原住民族部落拉大到地方政府（即鄉鎮市區的三級行政區），不易兼顧到不同族群和階段的需求，產業資源容易掌握在優勢群體手上，造成該行政區內的資源分配不均的問題。弱勢的群體即便能夠另闢蹊徑找到產業發展的資源，若與地方政府的地方創生方向不同，可能無法得到地方政府的支持，而不易有發展的空間。

跳脫「補助」的思考

其次，要「投資」地方

20多年來對社區或部落產業的發展一直都有公部門的資源挹注，方興未艾的「地方創生」，在語言的使用上將「補助」改為「投資」，補助對象從社區或部落的在地組織或民間團體改為地方政府，轉向以行政區劃的尺度來思考產業發展的模式。



筆者認為地方創生應該像布農族的八部合音一樣，在不同的音階中找到共同的目標。

政府創業或是發展產業，不應再以各部會計畫「補助」的思考模式，以拼湊的方式提供資金。農村再生計畫或是原住民族委員會的部落總體營造計畫，都是以專案經費的方式提供給受補助的鄉村社區／原住民族部落，並提供一定程度的空間來「創造」，而非將不同部會的補助計畫拼裝後，讓產業工作者要因應不同的補助來源提



原農協同組合，整合地方產業必須突破行政區劃的思維，從文化的角度去思考，圖為原促會整合農民的分區組合圖。

台灣以「產、地、人」三位一體來發展地方特色產業，就應該從人的角度去思考可能發展的模式。



台灣的多元文化有目共睹，地方創生既然是以「產、地、人」三位一體來發展

供不同形式的結案要求，可以想見這樣的地方創生在應付這些要求之後，容易被扼殺創意的發展空間。

最後，以地方政府為主體的地方創生，在行政機關官僚體制以及選舉文化的影響下，除了決策機制容易過於冗長且流於僵化，在首長選舉之後是否能夠持續同樣的產業方向，更是地方創生能否成功的主要影響因素之一。以南韓的槐山郡（Geosan County）為例，他們自1980年代即開始致力發展為有機專區，政府投資各種加工設備，與農民合作共同生產，即使歷經政治更迭，這個「地方創生」能夠發展近40年的時間，使得槐山郡能夠在2015年取得辦理全球有機農業博覽會的機會，向世界展示他們的產業成果。

重新思考地方創生

因此，筆者認為台灣的地方創生必須在尺度上重新思考，才能走出具有台灣特色的發展模式。首先是時間尺度，產業的發展並不是三五年就可以看到成效，同時過程中都需要有資金持續地投入來達到擴大再生產的目的，如果用「補助」的概念就不易長期挹注資源，因此如果在時間尺度上可以拉長到10年以上，並且用企業經營的角度去思考「投資」，除了政府之外，也應結合銀行的投入，才能讓地方創生有足夠的時間長成有能力的模樣。

其次是空間的尺度，台灣的多元文化有目共睹，地方創生既然是以「產、地、人」三位一體來發展地方特色產業，就應該從人的角度去思考可能的發展模式。從原住民族



南韓的槐山郡政府設定有機農業為主要目標，建立共同的加工廠為小農服務，此為槐山郡的果汁加工廠。



泰國的有機農業先驅說：「我只想要快樂的生活」，地方創生的結果應是安居樂業，而非只追求物質上的成就。

的角度而言，各族群因為行政區劃而被切割成許多區塊，使得同一族群卻有不同的發展模式與資源，難以形成原住民族群的產業，因此應該跳脫行政區劃的思維，鼓勵民間自行組織與整合，以「文化」為前提來促成族群內部的合作，才能解決前面提到的內部不平等發展的問題，並且讓原住民族青年的回流可以與原住民族的文化傳承對應，這樣的地方創生才更具有文化意涵。

最後則是組織的尺度，地方政府的行政系統並不適合地方創生的需求，公務員也不會是地方創生的主力，地方創生既以創業或轉型為核心，需要的是組織上的彈性與創意，應該由地方政府提供資源，邀集地方人士共組地方創生委員會，進而形成執行的組織，將行政官僚會造成的影響降到最低，才

能確保地方創生能夠有永續發展的機會。

由下而上的整合

台灣自1990年代開始推動社區總體營造，逐漸形成公民意識，台灣的民間組織因此活躍地開展創意，並在地方產業上開花結果，如達娜伊谷生態公園、司馬庫斯的生態旅遊等，這些其實都是地方創生的最佳案例，並且都能達到「產、地、人」三位一體目標。台灣的地方創生若能擺脫行政本位的思維，由下而上的讓民間自行整合，先「遍地開花」再來「合縱連橫」，從文化面或是地方產業的上中下游進行協力與整合，才

能避免地方創生會步上「一鄉鎮一特色」的後塵，即因為要顧及行政區內各群體的需求而必須全部都投資，以達到資源分配的目的，反而失去了特色。

突破盲點 趨向成熟

地方創生這個「新瓶」，如果還是援用過去發展地方產業的「舊酒」配方，而無法突破結構（配方）上的盲點，恐怕也只會是白忙一場，因為太多既存的「地方」問題，反而會成為青年回鄉的阻力，如果能讓地方創生突破這些盲點，在這些新思維、新作法的衝擊下，質變產生量變，或許也能對「地方」產生更好的影響，讓地方創生除了是改善城鄉不均衡發展的藥方之外，也能讓台灣的地方社會成為更成熟的公民社會。◆



金惠雯

台北市人，1975年生。現為清華大學社會學研究所博士生，及台灣大學生物傳播產業暨發展學系博士候選人。曾任台灣立報原住民版主編、社團法人台灣社區重建協會執行長。現任社團法人台灣原住民族學院促進會秘書長。