



從審計觀點探討政府推動地方創生政策潛在問題（上）

地方創生政策的運作是一項須結合各級政府、機關及民間組織等各種資源共同合作的「跨域治理」模式，更涉及原有產業未來經營及國土永續利用的法規鬆綁調適作業。本文藉由審計機關對此屬國家安全戰略層級的政策推動情形進行研析，說明我國地方創生政策及執行概況。

張志乾、游春桃（審計部新北市審計處處長、簡任審計兼科長）

壹、前言

政府審計是政府財政監督體系及公共治理之重要環節。最高審計機關國際準則 ISSAI（International Standards of Supreme Audit Institutions）第 12 號指出，最高審計機關可藉由適當回應民衆的挑戰、不同利害關係人的需求、審計業務執行所產生的風險及所改變的環境等，來展現其攸關性，達成追求公共利益的使命。該準則第 5 項原則：審計機關在規

劃工作計畫時，應對環境改變及潛在風險予以回應；第 6 項原則：審計機關應與利害關係人溝通，以確保其對於審計工作及成果有足夠的瞭解，並在不違反獨立性的情況下，考量利害關係人的意見及觀點；第 7 項原則：審計機關應扮演主動積極的伙伴角色，運用其知識與見解，提供政府部門獨立洞察、促進前瞻及持續改善之可靠來源（下頁圖 1）。審計部在因應公共治理需求及順應國際審計發展思潮下，於民國

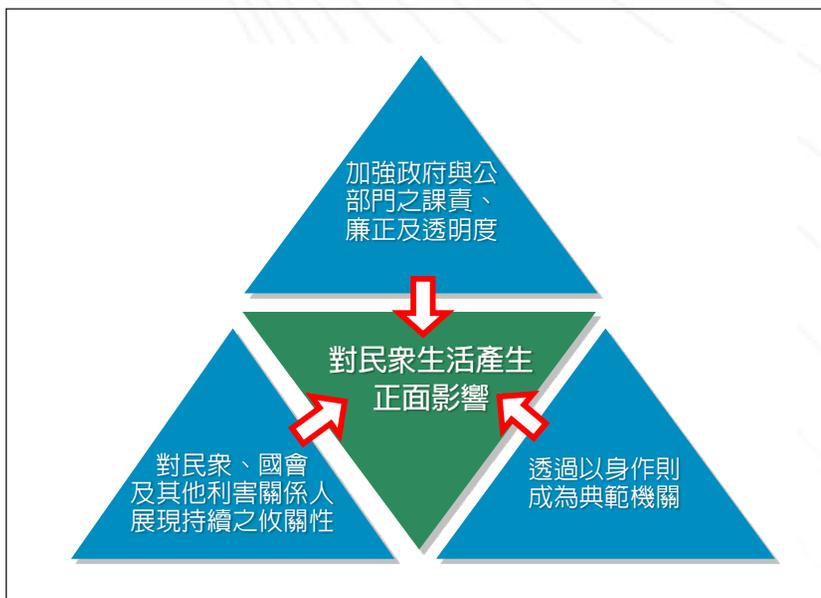
104 年增修審計法第 69 條第 2 項及第 3 項，強化審計機關之角色與功能，由強調傳統合規性財務監督（oversight）者逐漸拓展至考核財務效能時提供具預警之洞察（insight）及前瞻（foresight）性建議意見諮詢顧問角色（下頁圖 2）。本文以蒐集國內外相關文獻，及運用深度訪談、實際參與趨勢論壇¹、就地查核等方法，就我國推動地方創生政策進行研析，期能洞察政府施政作為與成效，據以提出興革建議意見

或以前瞻性思維提出預警性意見，促使行政部門辨識施政風險，提升政府施政效能。

貳、我國地方創生政策及執行概況

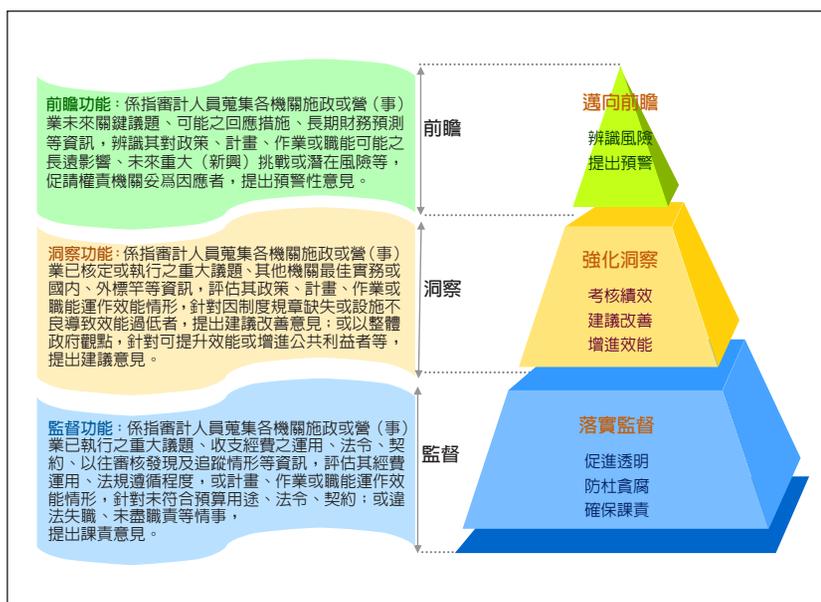
自 1990 年以來，經濟全球化的趨勢改變了世界經濟地理的分布，產業跨國流動，許多工廠因成本考量外遷到開發中國家，導致鄉村地區原有產業消失，在地的的工作機會大幅減少，地方青年人口外流，再加上少子化、高齡化等人口結構問題，造成地方文化流失及城鄉發展失衡問題。過去 20 多年，政府投入許多資源推動「社區總體營造」、「地方特色產業輔導」、「農村再生」、「城鄉風貌」等攸關地方基礎建設及文化發展的政策，皆是基於對「地區」發展的關切，但地方特色未能全面性發展成為可永續經營與變現的產業，仍無法有效解決鄉村人口外流的問題。面對我國總人口減少、人口過度集中大都會，及城鄉發展失衡等問題，國家發展委員會（下稱國發會）借鏡

圖 1 審計機關價值與效益之整體架構



資料來源：中華民國 108 年政府審計年報。

圖 2 審計機關專業成熟度模型



資料來源：中華民國 108 年政府審計年報。

論述》會計 · 審核

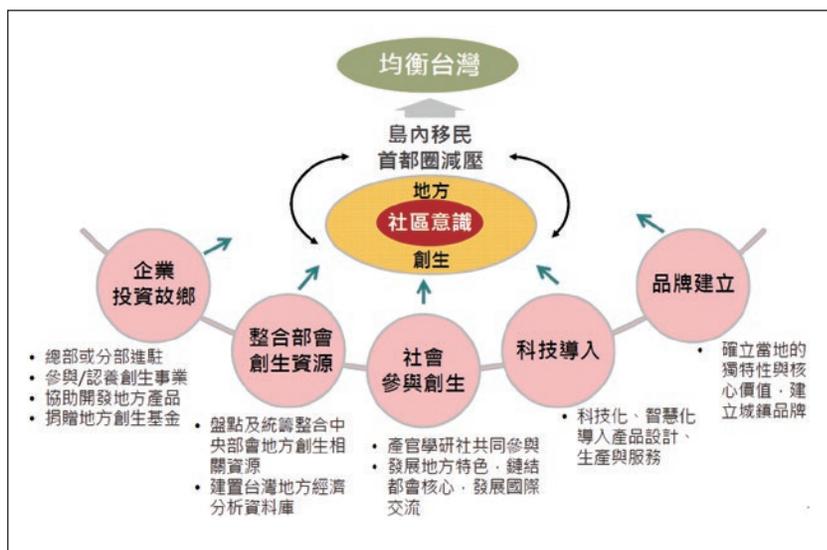
日本經驗及地方創生政策，並整合過去各部會的相關政策，於 107 年 12 月提出「地方創生國家戰略計畫」，將地方創生定位為國家安全戰略層級的國家政策，及宣示 108 年為臺灣地方創生元年，並以「未來我國總人口數不低於 2,000 萬人」為政策願景，透過「企業投資故鄉」、「科技導入」、「整合部會創生資源」、「社會參與創生」及「品牌建立」等五大戰略（圖 3），配合法規調適等，落實地方創生工作，期 2022 年地方移入人口等於移出人口，2030 年地方人口能

回流，讓地方重獲新的發展動能，達成「均衡臺灣」的政策目標。換言之，地方創生政策是強調以「人」的發展為核心，統合過去政府推動攸關地方發展之各項政策計畫，藉由經濟產業發展的思維，結合鄉鎮「地理特色及人文風情」的策略機制，尋求地方最適合發展的「產業」，並導入科技進行跨域整合，優化地方生活環境，進而創造就業機會，讓青年人口回流及促進人口的成長，期能解決地方人口老化、文化保留與產業發展問題。

在推動組織架構上，行

政院成立「行政院地方創生會報」，由中央部會、地方政府及關心地方創生領域的民間產業負責人與學者專家共同組成，負責相關決策，並由國發會擔任幕僚，負責統籌及協調整合部會地方創生相關資源（108 年度計畫預算約 34 億元²），作為事業提案之媒合平台，與建置臺灣地區經濟社會分析資料庫（Taiwan Economic Society Analysis System, 下稱 TESAS）、成立地方創生服務隊、協助地方政府提出地方創生事業提案、辦理相關訓練與宣傳，及進行年度檢核等相關工作。另相關部會則檢討調整相關計畫及補助規定，使之符合地方創生策略與精神，並配合政策進行相關法規調適。在地方政府部分，直轄市與縣（市）政府負責研擬跨鄉（鎮市區）地方創生事業提案，協助提案媒合地方相關資源；成立地方創生專戶等。鄉（鎮市區）公所負責發掘地方 DNA，凝聚在地共識，訂定地方創生願景，彙整提出事業提案（下頁圖 4）。

圖 3 地方創生五大戰略



資料來源：國發會「地方創生國家戰略計畫」簡報。

依地方創生國家戰略計畫所載，希望 134 處優先推動地區於 108 年第 1 季即能提出地方創生事業提案，惟據審計部統計，截至 108 年 10 月底止，僅有 54 個鄉（鎮市區）公所，共研提 381 項事業提案，另由屏東縣政府研提跨區案件 5 項，總計有 386 項事業提案。經國發會成功媒合各部會資源計有 75 項，補助金額 12 億 122 萬餘元，項數媒合成功比例約 19.43%，經費亦僅約占年度預算 36%³。另因 108 年為創生元年，各項事業計畫或處於提案媒合階段，或尚在初步執

行階段，且各項事業計畫成效並非能立竿見影，故地方創生政策目前尚乏執行後之具體效益。又行政院人事行政總處雖於事求人機關徵才系統，新增地方創生公務人員借調專區，惟據國發會表示，中央公務人員回鄉策略，屬媒合鼓勵性質，目前並無媒合成功案件，倘無特殊誘因，此策略要成功推動不容易。

註釋

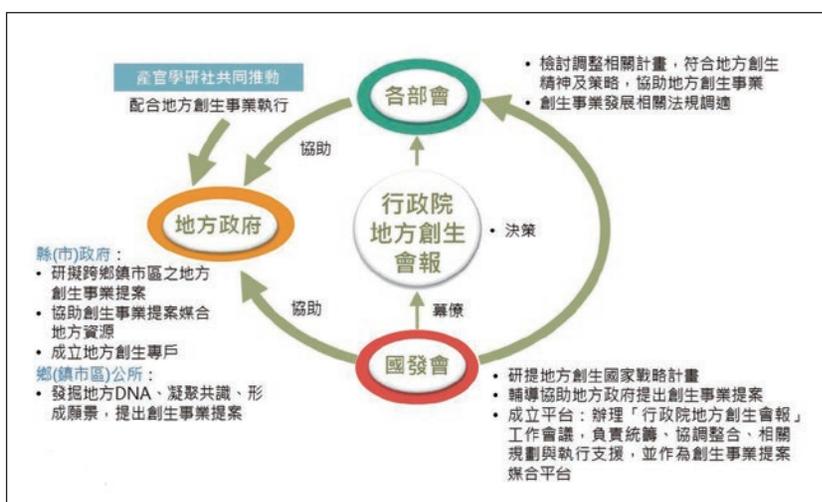
1. 108 年 10 月 3 日國家發展委員會與今周刊舉辦地方創生「打造故鄉執行長」創新趨勢論壇。

2. 陳美伶：城鎮美化只是配套，地方創生核心是 hold 住人，遠見電子報第 466 期。
3. 統計數據資料來源：審計部 108 年度業務擴大檢討會報專題研討「如何加強考核政府推動地方創生計畫執行情形之研究」附表 3、附表 4。

參考文獻

1. 審計部（民 109.4.24），108 年業務擴大檢討會報審計專題研討－如何加強考核政府推動地方創生計畫執行情形之研究。
2. 審計部（民 109），中華民國 108 年政府審計年報。
3. 財團法人中技社（民 108），臺灣地方經濟發展及人口回流政策的挑戰與因應。❖

圖 4 地方創生推動組織及架構圖



資料來源：國發會「地方創生國家戰略計畫」簡報。