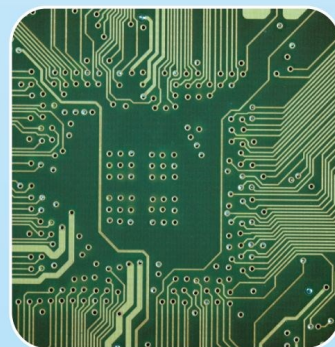


財團
法人

中技社

台灣地方經濟發展及人口回流 政策之挑戰與因應

CTCI FOUNDATION



財團法人中技社(CTCI Foundation)創立於 1959 年 10 月 12 日，以「引進科技新知，培育科技人才，協助國內外經濟建設及增進我國生產事業之生產能力」為宗旨。初期著力於石化廠之設計與監建，1979 年將工程業務外移轉投資成立中鼎工程後，業務轉型朝向裨益產業發展之觸媒研究、污染防治與清潔生產、節能、及環保技術服務與專業諮詢。2006 年本社因應社會環境變遷的需求，在環境與能源業務方面再次轉型為智庫的型態，藉由專題研究、研討會、論壇、座談會等，以及發行相關推廣刊物與科技新知叢書，朝知識創新服務的里程碑邁進，建構資訊交流與政策研議的平台；協助公共政策之規劃研擬，間接促成產業之升級，達成環保節能與經濟繁榮兼籌並顧之目標。

本著創社初衷，為求對我們所處的環境能有更多的貢獻，本社就國內前瞻性與急迫性的能源、環境、產業、社會及經濟等不同議題，邀集國內外專家進行全面的研究探討，為廣為周知，特將各議題研究成果發行專題報告，提供產官學研各界參考。

本專題報告在本社葉惠青顧問指導及前國發會夏家承組長提供諮詢下，與中華經濟研究院第三研究所李永展研究員團隊及農村發展基金會黃仁志組長，共同研討下完成，分析國內人口結構、分布趨勢與政策回顧，並探討國際地方發展政策作法與國內案例執行現況，據以提出對我國政策之改善建議，極具參考價值。

發行人：潘文炎

主編：陳綠蔚、葉惠青

**編撰小組：郭博堯、李永展、黃仁志、林詩穎、陳玉霜、陳潔儀、
黃玠然**

發行單位：財團法人中技社

地址 / 106 台北市敦化南路二段 97 號 8 樓

電話 / 886-2-2704-9805

傳真 / 886-2-2705-5044

網址 / www.ctci.org.tw

本社專題報告內容已同步發行於網站中，歡迎下載參考

ISBN : 978-986-98659-2-0

序

近年來台灣人口衰退與高齡少子化現象逐漸受到關注，國發會估計 2020 年推估死亡人數達 18.1 萬人，大於出生人口 17.8 萬人，自然增加率從此由正轉負，另 2026 年 65 歲以上人口預估將達 20%，成為超高齡社會。此外，台灣都市計畫區約占國土面積之 13%，然而人口占比卻高達 80%，顯見人口分布亦極度不均。在此背景下，不僅嚴重影響我國總體長期發展，許多人口密度較低之地方，其社會行動網絡和生活機能支持系統將可能隨之崩解。

相較台灣，日本更早面臨此現象，許多地方處境已頗為艱困。2014 年日本暢銷書《地方消滅》中指出，在 2040 年前日本將有 896 個市町村（市鎮村）消失（占日本所有行政區域一半），作者呼籲必須立即行動。而在同年日本首相安倍晉三提出「地方創生」計劃，並宣布 2015 年為日本地方創生元年，全力搶救消滅危機。

在台灣政府也感受到此問題嚴重性之情況下，行政院亦參考日本作法，宣布 2019 年為地方創生元年，成立「地方創生會報」，並核定「地方創生國家戰略計畫」，由國發會當主要幕僚，選定全台 368 個鄉鎮區中人口外流嚴重及居民相對弱勢的 134 個鄉鎮區作為優先推動地區，並擬定「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 5 大戰略，以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。

在推動地方創生過程中，是先由鄉鎮市區公所提計畫，經國發會核定後再開始推動，然而實務上，鄉鎮市區對如何提出地方創生計畫並進而達到經濟發展與人口回升，可能受限於人力與資源不足，以及過往並無此種綜合發展規劃之經驗，導致提案能量不足，加上如何與縣市層級協作、是否有足夠經費可支應計畫實施等種種問題，都有可能讓推動之成效大打折扣。爰此，本報告以人口規模與發展脈絡較為相近的日本和歐盟，探討其推動之政策與案例經驗，進而與國內當前所

推動的地方創生政策比較，再輔以國內實務推動之案例，分析當前地方在推動創生計畫的課題與需求，最後提出中央與地方政府之政策建言。

本報告特別感謝本社葉惠青顧問之指導、中經院李永展研究員所率領之團隊及農村發展基金會黃仁志組長之協助探討，也感謝前國發會夏家承組長提供諮詢意見。此外，也感謝多位國內專業學養及經驗俱豐之產官學研界專家學者撥冗參與會議，提供相當有助益之資訊及看法，讓本報告能順利完成。

財團法人中技社 董事長

潘文炎

2019 年 12 月

目錄

序	I
執行摘要	1
第一章 台灣人口變遷、地方發展之經驗與挑戰	5
第一節 台灣經濟社會變遷與人口發展困境	5
第二節 台灣過往地方發展之策略	13
第三節 地方發展之挑戰	20
第二章 中央層級之國內外地方發展策略	23
第一節 日本地方創生政策與案例	23
第二節 歐洲地方發展政策與案例	61
第三節 台灣地方創生政策	68
第四節 日本、歐盟及台灣地方創生策略之分析與比較	83
第三章 台灣地方創生推動經驗：以花蓮為例	87
第一節 花蓮縣總體發展策略的演變和創生需求	87
第二節 光復鄉地方創生推動經驗	103
第三節 花蓮推動地方創生經驗之檢討與建議	115
第四章 台灣地方創生推動經驗：以宜蘭為例	117
第一節 宜蘭縣總體發展策略的演變和創生需求	117
第二節 國發會示範案例介紹：三星鄉與壯圍鄉	125
第三節 蘇澳鎮地方創生推動經驗	128
第四節 宜蘭推動地方創生經驗之檢討與建議	143
第五章 地方創生推動經驗與政策再檢視	149
第一節 「地方創生」整體政策規劃調整之建議	149
第二節 「地方創生」執行策略調整建議	153
第六章 結論與建議	159
第一節 結論	159
第二節 建議	160

執行摘要

一、問題及目標

2019 年為行政院推動的「地方創生元年」，並核定「地方創生國家戰略計畫」，宣告國家潛在的人口失衡危機必須透過國安層級的政策機制來加以解決，參考日本地方創生總合戰略制定目標，包括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，讓地方重獲新的發展動能，避免地方社會行動網絡和生活機能支持系統崩解。

計畫提出以來，地方受限於人力與資源，對如何提出地方創生計畫並進而達到經濟發展與人口回升之能力與經驗不足，因而至今尚難將推動成效回饋以調整政策。本研究以國內外推動地方發展經驗之政策分析，及國內實務推動案例研究為基礎，探討當前地方在推動創生計畫的課題與需求，最後提出中央與地方政府之政策建言。

二、研究範圍及內容

本研究以人口規模與發展脈絡較為相近的日本和歐盟為對象，探討其推動地方創生與地方再發展的政策與案例經驗，進而與國內當前所推動的地方創生政策比較，掌握在概念和機制層次上的差異，再以國內當前積極推動地方創生的縣市鄉鎮案例為主軸，分析其推動的需求、歷程和成果，並搭配專家座談會成果，共同探討國內地方創生政策的實際經驗和調整需求，最後分別從如何強化國家總體政策及地方政府層級提出調整方向及推動策略之建議。

三、研究結論

地方經濟發展與人口能否回流，是兩個相互影響且相輔相成的現象。提振地方經濟有助於人口移住，而人口移住又能擴增在地供需活動的經濟動能，如何創造正向循環，是地方創生最關鍵的課題，日本地方創生計畫推動上都要求設定具體量化目標，以為評核及補助依據，而我國推動上也有參考日本的作法。但由日本及歐盟地方發展經驗，突顯出政府跨層級計畫串聯整合、支持在地行動團體規劃與落實計畫的重要性。關鍵元素在於如何讓政策及計畫的執行機制能回應多元地方特質差異，進而召喚與支持在地的行動力量，開創與推動更積極的地方發展策略。相較國際經驗，我國當前推動機制還有不少可精進之處，尤其日本推動地方創生計畫有相對應之單位、預算及管考機制，我國僅以行政院創生會報為主要之決策協調及鄉鎮提案之審核平台，且國發會為唯一幕僚及推動單位，在政策位階與執行強度皆有所不足情況下，政策推動上難有具體成果及持續推動力道。

推動地方創生，需建立總體推動策略之規劃及具體事務推動之人力、能力與資源；而國內對地方創生也有不同的行動觀點，有人著重從在地出發，也有人強調引進投資；有人認為應該團結周邊區域共同發展，也有人認為應該發展國際連結，引入更多元的力量。如何讓這些不同的各方角色與策略觀點，能夠各自發揮優勢利基，也是未來須思考和面對的課題。

目前政府所設計之推動方式，乃由鄉鎮市區自行提案，但地方長期，受限於人力及經費，不易具備地方整體策略規劃能力，而推動單位國發會，對提案過程種種細節與需求，其受限於業務承辦能量也難適時回應。

從目前已提案通過之鄉鎮市區案例發現，有承續過去培育在地人才的成果共同投入創生規劃、有資源聘僱專業團隊專業協助或是有縣市層級主動協助，才得以提出地方創生計畫提案並通過審核。現行的地方創生推動模式中，並未明確規範縣府角色，造成各鄉鎮必須自求多福，而研提內容亦多無法反映與縣政發展策略之間的接合關係，以及未來如何為創生計畫帶來資源整合應用的綜效。此亦反映出地方創生不該只靠鄉鎮一己之力，應在專業協助和縣市政府資源支持下來進行。

四、改善對策與建言

現階段之政策規劃與執行策略建議調整如下：

(一) 提升地方創生國家戰略計畫位階，專屬預算、專責單位及結合階段目標之管考機制一步到位，以強化推動地方創生之執行力道

日本及歐盟於推動地方創生及鄉村發展計畫皆有相對應的單位、預算等，日本更是立專法推動，於2014年通過「城鄉·人·工作創生法」。在預算方面，日本在2015年起每年編列「日本地方創生交付金」約1,000億日圓獨立預算專款專用，由地方提案申請，另外各部會另編列相關計畫經費。相較我國雖已明訂目標，但在「不立專法、沒有專屬預算、缺乏獨立單位」的三缺情況下推動地方創生，雖透過國發會媒合地方提案與各部會資源，力道仍明顯不足。

在政策位階上，短期建議將「地方創生國家戰略計畫」提升為「地方創生國家政策綱領」，作為未來地方創生政策指導方針及政府施政根基；長遠之計應訂定「地方創生」專法及核定專屬預算。如欲更進一步增加可運用經費，可透過改善稅制以提升地方創生的在地自治資源與能力，如可考慮讓一定比例的綜合所得稅、營業稅等項目，以自由捐贈或是依照戶籍歸屬的方式，成為地方所能獲取的稅收來源。

在專責單位上，國發會為地方創生主要幕僚單位，受限於業務承辦量，無法適時回應各地方輔導、協力工作的需求，建議可參考如日本在內閣官房下設「城

鎮·人·工作創生本部」事務局成立專責單位，此外在政府機關人力有限情況下，亦可先徵選合適的法人單位，設立「地方創生推動辦公室」，協助各地方政府共同推動地方創生，並提供協作媒合機制。

在結合階段目標之管考機制上，我國已參考日本作法制定計畫總目標，但鑒於此國安層級政策之需求，建議應設置明確之短中長期階段目標與包含生育率之KPI指標，且有相對應之管考機制，以確保逐步落實階段性目標並滾動檢討政策執行內容。

(二) 縣市投入跨域協調整合與公所培力，強化鄉鎮市區之地方創生規劃能量

1. 縣市政府積極擔任協調與協力角色，提出縣市層級創生計畫

為讓鄉鎮市區計畫能夠與縣市層級更加契合，並有效解決跨行政區域界之交通規劃及產業專區等問題，縣市需要訂定縣市的創生目標，制定縣市層級的創生計畫，讓所轄鄉鎮市區有所依循。

可依過去縣市制定綜合發展計畫的經驗，結合當前推動的縣市國土計畫及農村再生總體計畫等，深入考慮所轄鄉鎮市區的發展特殊性與創生需求，進而提出能夠兼顧土地使用、農村發展策略，以及解決人口失衡問題的創生計畫。縣市政府可採議題導向提出交通規劃、教育機制調整及產業專區等策略規劃，指導公所之地方創生計畫以及跨域之創生計畫。

2. 協助建構鄉鎮市區公所之規劃地方創生能力及地方資源資料數據化

從既有的國土規劃體系中，鄉鎮市區層級長期缺乏研擬綜合發展計畫的機制與機會，使得鄉鎮市區公所面對各面向問題時，難有統合解決的策略規劃思維及發展構想，加上在尚未有對應之預算及專案支援下，目前鄉鎮市區公所普遍人力與能力不足。故建請鼓勵鄉鎮市區公所以總體規劃思維制訂綜合發展計畫，更全面地思考地方發展所需的各面向工作，為長期的人口居留及地方發展建立更完整的根基，並設立地方創生專屬推動組織，以較充裕的人力應對地方創生推動工作。

此外擬定創生計畫必須先完整掌握資料並加以分析，建議地方政府應建置資料庫，讓鄉鎮市區公所盤點在地各項資訊，並建檔上傳至資料庫或公開於政府平台上，有助於基層新進人員、研究人員及企業單位等，取得相對應資訊及評估投資機會。

3. 因地制宜提出優先推動策略並適時導入科技協助推動

各鄉鎮市區應依據人口資料分析，提出優先協助解決的問題或對應策略，進而讓人口流失與人口結構失衡的地區在這些策略引導下獲得改善，產生策略擴散與區域帶動的效果。建議在老化指數較高的地區鼓勵從事長照事業，優先

輔導願意到這些地區的青壯年取得照護員資格、媒合適當單位共同合作經營照護事業，以及提供優惠貸款或減免初期營業稅等。在年輕人口返鄉地區支持年輕世代找到合適返鄉移居之處，在當地有開創新事業的協力資源。在生活與醫護文教資源不足地區，優先引入結合地方創生的科技導入策略，優先發展智慧遠距醫療及多元教育的應用機制與執行策略，並結合移居者的長照及教育工作。

(三) 加強鼓勵企業投入與自主發展，成為地方創生之真正助力

企業的投資與投入是地方創生成功之關鍵助力。現行「地方創生國家戰略計畫」已將「企業投資故鄉」列為五大戰略之一，鼓勵企業基於故鄉情感，善盡企業社會責任(CSR)，並透過稅賦優惠及法規調適等誘因，鼓勵企業投資故鄉，認養地方創生事業，協助地方產業興起。但目前尚未有企業投資故鄉之氛圍，故建議應即早具體落實稅賦減免、鼓勵企業總部轉設於地方鄉鎮或強化地方營運據點等實務措施，以加強企業協助地方之力道。對於在地事業而言，除了協助尋找創造高附加價值之機會、改善地方就業環境、媒合所需之專業優秀人才等協力外，亦應強調「自主性」，以即使沒有國家的支援地方事業還能繼續的狀態為目標。

財團法人中技社

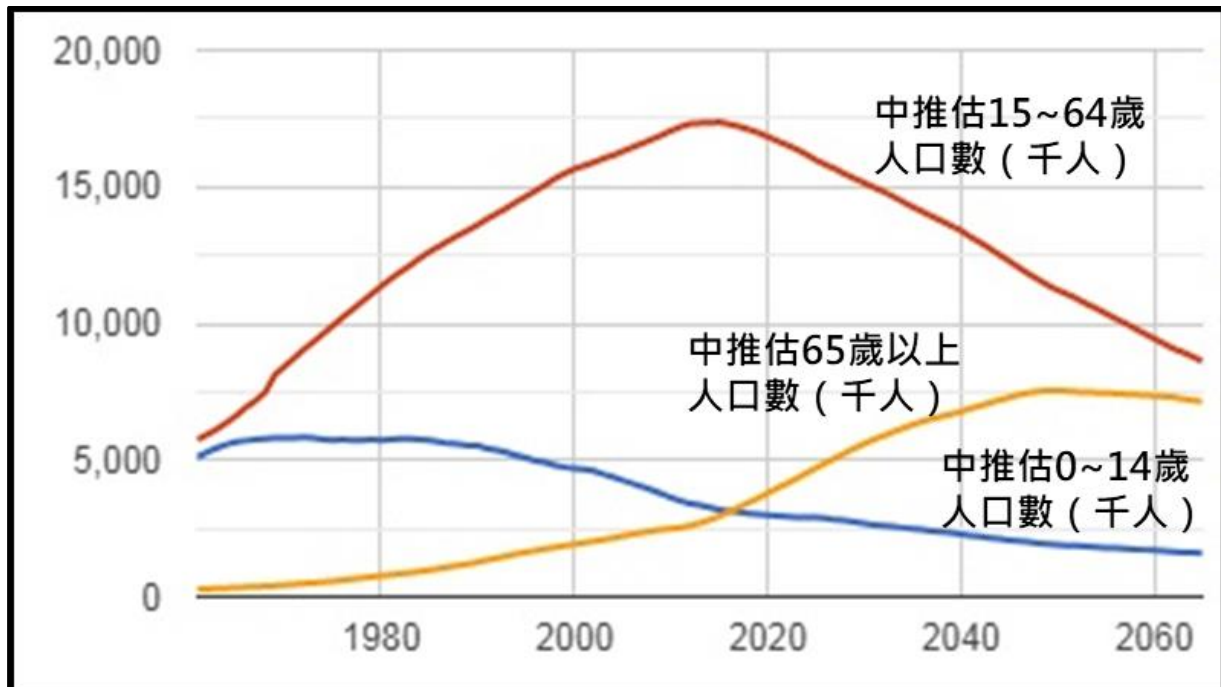
第一章 台灣人口變遷、地方發展之經驗與挑戰

本章以我國目前人口發展歷程及過往台灣國家和地方發展政策進行說明，帶出因產業經濟、社會氛圍及人口發展而面臨的挑戰及困境，如：氣候變遷、高齡社會及少子化等。與此對應地方發展政策、區域治理和推動動機上，如何找出地方特色，創造適地適性發展，進而吸引外部資源及內部機會，藉此滾動式修正操作策略，以滿足地方發展的多元需求。

第一節 台灣經濟社會變遷與人口發展困境

一、人口發展現況與困境

2019 年為行政院推動的「地方創生元年」，也等於正式宣告國家開始正視潛在的人口失衡危機必須透過國安層級的政策機制來加以解決。依據國家發展委員會（以下簡稱國發會）所公布的人口推估數據，我國總人口將於 2020 年至 2027 年間轉為負成長，而 2065 年的總人口將低於 1,800 萬人，人口減少幅度超過既有人口的四分之一。此外，新生兒出生數亦將從 19 萬人大幅減少為 9 萬人，而老年人口占比則增加為四成，青壯年（15-64 歲）的人口總數和佔比亦將明顯降低（圖 1.1），顯示我國未來在人口結構上可能遭遇的嚴重失衡問題（國家發展委員會，2018）。



資料來源：中華民國人口推估查詢系統，<https://pop-proj.ndc.gov.tw/>（搜尋日期：2019/04/12）。

圖 1.1 三階段人口總數演化推估圖(中推估)

除了人口總量變化外，更重要的是人口結構組成的改變，以及其所對應的家戶扶養負擔問題。對比前述幼兒、老年、中壯年三階段人口的變化來看，2016-2017年，我國的扶老比和扶幼比的增減已經出現明顯的交叉。國發會的人口推估結果更預測，未來將更顯著出現扶老比遠高於扶幼比（參見圖 1.2），而在突顯高齡化與少子化同時發生的潛在問題，也將因此惡化整體的社會活動能量。因此，該透過何種政策機制調整人口結構的質量問題，相應成為地方創生的核心目標。

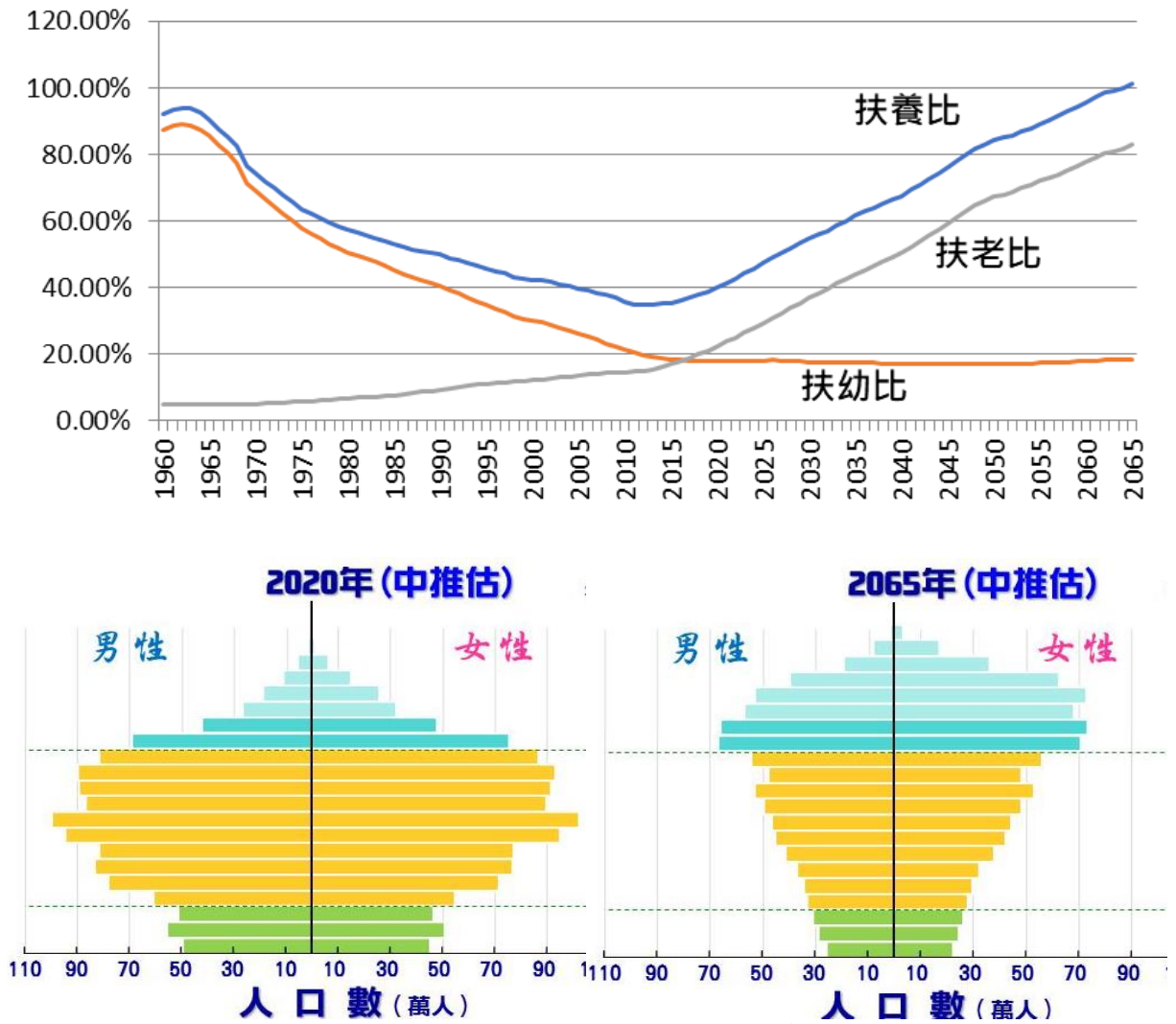


圖 1.2 扶養比、扶幼比、扶老比變化圖

然而，人口問題不只是總體數字的課題，同時也反映於長期區域發展不均的空間結構問題上。2017 年的六都人口占總人口比率已高達 69.2%，2065 年仍將持續維持 70% 以上，顯示區域人口與發展不均情況難以緩解（國家發展委員會，2018）。各縣市人口占比的不均分布，不僅反映出台灣過去城鄉流動的結果，更重

要的是其對地方勞動力與消費規模等經濟活動的影響。以 1974 年、2000 年、2018 年三個時間點加以對比來看，暫且不論離島的特殊脈絡，除了新北市（過去的台北縣）、桃園市（過去的桃園縣）、台中市（過去的台中縣加台中市）和新竹縣市在總人口的占比逐漸增加，其餘縣市皆處於人口占比減少的情況（參見表 1.1），顯示人口的流動具有明顯的目標地導向，但同時也拉大縣市之間在勞動與消費群聚的規模落差。

表 1.1 各縣市人口數佔比變化

單位：%（千人）

縣市名稱	1974	2000	2018
台北縣/新北市	11.06%(1,531)	16.02%(3,567)	16.94%(3,995)
台北市	12.58%(2,003)	11.88%(2,646)	11.31%(2,668)
桃園市/桃園縣	5.24%(834)	7.78%(1,732)	9.41%(2,220)
台中縣	5.29%(842)	8.60%	6.71%(1,494)
台中市	3.31%(527)	(1,369)	4.34%(966)
台南縣	5.89%(937)	9.11%	4.97%(1,107)
台南市	3.22%(512)	(1,449)	3.30%(734)
高雄縣	5.79%(922)	12.90%	5.54%(1,234)
高雄市	6.11%(972)	(1,894)	6.69%(1,490)
基隆市	2.14%(340)	1.74%(388)	1.57%(370)
新竹縣	3.86%(615)	1.97%(439)	2.36%(557)
新竹市	--	1.65%(368)	1.89%(445)
苗栗縣	3.37%(537)	2.51%(559)	2.33%(549)
彰化縣	6.86%(1,092)	5.88%(1,310)	5.42%(1,278)
南投縣	3.25%(517)	2.43%(541)	2.11%(497)
雲林縣	5.02%(800)	3.34%(743)	2.91%(686)
嘉義縣	5.29%(842)	2.52%(562)	2.15%(507)
嘉義市	--	1.19%(266)	1.14%(268)
屏東縣	5.34%(850)	4.07%(907)	3.50%(825)
宜蘭縣	2.67%(424)	2.09%(465)	1.93%(455)
花蓮縣	2.16%(344)	1.59%(353)	1.39%(328)
台東縣	1.82%(289)	1.10%(245)	0.93%(219)
離島(金馬澎)	1.19%(189)	0.67%(150)	1.09%(256)

資料來源：根據主計總處縣市統計資料製表。

註：縣市粗體字代表該縣市人口佔比為遞增。

二、國內總體規劃政策檢視

（一）1950 至 1970 年代

台灣人口與區域雙重失衡的潛在危機，其實深深受到戰後經建政策走向所影

響。回顧 1950 年代後台灣空間與社會經濟關係的變遷歷程，不難感受到台灣在短時間從農業為主邁向工業導向發展的變化，以及與此相應而對地方社會經濟活動產生的衝擊。1969 年，農業成長率出現負成長，而農工產出成長率更出現明顯落差，一級產業部門開始進入「貶值」時代，包括對農業低收入的實質現象與社會形象，都促使政策資源投入存在「產業偏差」(industrial bias) 的現象。

1970 年代後，結合新國際分工的出口導向工業化發展模式，透過經建政策中的加工出口區和產業園區等建設，改變農業發展階段原有的空間階層分工體系。1965 年《加工出口區設置管理條例》公佈施行後，翌年即開放外資進駐。廉價勞動力的招募和雇用，一方面吸引了許多城鄉移民往高雄集中，另一方面也藉由經濟特區的方式，使台灣輕工業產品的出口產業得以快速增長。此外，《獎勵投資條例》也賦予國家強制徵收土地以設立工業區，並放寬土地使用限制，使非都市地區的私人農地得以變更為工業用地。都市周圍地區工業區的興設，同時帶動鄉村工業現象的蔓延，並使農業鄉村與零散的工業廠房交錯並置，成為鄉村剩餘勞動力的去處，共同構成現時代的鄉村經濟樣貌。

檢視該時期前後的國家發展政策，可以清楚看到接合成長極 (growth pole) 構想的區域建設成果，產生顯著的人口磁吸力量。原先以農村作為生產基地、以都市作為消費交易和行政為中心的空間運作模式，開始出現以國際連結點作為地方成長極的策略，並強化國家介入地方的角色。為了建立國際彈性供應競爭力的地方經濟活動，隨著上下游產業鏈廠商的群聚效果，伴隨交通網絡的建置，形成以特定都市為核心的區域性網絡空間。北桃竹、中台中和南高雄，成為三個主要吸引城鄉移民的區域，而與此三區域串連的周邊鄉鎮節點，也得以一併被納入新國際分工的效益分配之中，獲得繁榮的契機。但與此相應，脫落於此三大網絡區域的其他鄉鎮地方，則因此面臨成長動能衰退的挑戰 (周志龍, 2002: 498-500)。

從空間與人口的統計數字上來看，1973 年的都市計畫區數為 171 個，總面積為 1,709 平方公里 (占全台總面積 4.8%)，都市計畫區內人口約 842 萬人 (占總人口 54.2%)。到了 1979 年，都市計畫區數目已突破 300 個，總面積約 2,890 平方公里 (占全台 8%)，都市計畫區人口約 1,175 萬人 (占總人口 67.2%)，且尚未計入城鄉移民中尚未取得戶籍登記者 (參見歷年「都市與區域發展統計彙編」)。都市計畫區快速擴張的趨勢，顯示農地工廠化和住宅化的失控現象，已無法單純由土地制度來加以管控，而需要一個更全面性的發展藍圖，以引導經濟產業發展方向和土地使用、城鄉空間規劃的共同軸線。

反映在國土規劃的層次上，1979 年推展「台灣地區綜合開發計畫」時，其所面對的情境是快速的工業化與都市化進展，導致公共設施的分佈和質量，與實際人口產業活動的密度和區位有明顯落差，不僅出現越來越多的土地使用不當問題，

也造成區域間的發展落差。因此，在該計畫中希冀以理性土地使用分配的方式，來達成均衡發展的目標。為了達成此一宏觀理性的藍圖式目標，計畫中建議針對空間結構調整所採取的主要作法為：依區域特性強化產業分工、由區域中心扮演中樞管理角色以促進都會區健全發展、積極針對臨海地區進行交通產業或觀光發展，並由高速運輸和通信系統等扮演發展的主軸，同時強化國土保育（行政院經濟建設委員會，1978）。

「台灣地區綜合開發計畫」雖然有著藍圖式的理性目標，但實質上則缺乏相對應的推動體制和控制工具，無力對各部門進行指導或協調（夏鑄九、張景森，1993），以致於頒布之後，象徵性的意義大於實質的影響力。在這個情況下，核心都市對周邊腹地的襲捲效果（backwash effect）遠大於其效益擴散效果，進而促成更多的城鄉移民與城市中非正式經濟的快速擴張（林正修，1993）。除了制度面的無力可施之外，更重要的是台灣所面對的國際政經關係也正快速變化。美中正式建交、美台斷交、日本提出「綜合安全保障」政策，企圖連結亞太東協國家以保障日本的經濟發展和國家安全。一連串國際情勢的變化，使台灣必須思考如何強化自身國際經濟角色，以修補國際政治地位衰退問題。

（二）1980 年代

國內外政經情勢的快速變遷，結合產業政策調整和地政制度的修訂，再加上《山坡地開發建築管理辦法》（1983 年）和新區段徵收制度的施行，成為 1980 年代後期影響台灣城鄉關係最劇的主導力量。另一方面，政治上的解嚴和中央與地方雙重民選體制，強化地方首長透過施政策略建立自身政治資本的需求。而過去「台綜開計畫」中那種理念型、藍圖式的規劃方式，更是隨著地方政治重要性的崛起而受到挑戰。從 1984 年開始，各縣市開始陸續制定「縣市綜合發展計畫」，也使縣市層級的施政規劃對地方發展的影響，逐漸超越中央政策的統一規劃佈局。

衡諸 1990 年代前的都市化過程，先是透過公路建設與中小企業分包造成的個別土地轉用，使都市計畫區的劃設產生跳島式蔓延的現象。1990 年代之後，隨著二、三級產業所奠立的產業區域，以及快速道路工程和都會區路網建設，深化三大都會區的經濟與社會影響力，也擴展都市化人口的佔比，使台灣成為以網絡都市為主的空間結構。在產業政策方面，雖然資訊電子產業已成為策略發展的重點，但其他重化工業仍舊被寄予厚望。只是，這些具有高產值但同時也有高環境汙染風險的工業，究竟應設置於何處，引發了一連串的地方社會運動，清楚揭露了產業發展和環境保育、居民健康之間的衝突（夏鑄九、徐進鈺，1997；徐世榮，1995；瞿宛文，2001）。

都市化的影響同時也反映在人口生育的變化上。城鄉移民加快都市型雙薪小家庭成為主要的家戶結構，為兼顧工作與生養下一代而產生的少子女化，也逐漸

隨著家戶生活邁向都市現代化的步伐，形成自我調節的「家庭計畫」。標誌人口自然成長速度的育齡婦女總生育率，從 1950 年代的高峰後逐漸下滑，到 1984 年降到人口替代水準（台灣為生育率 2.1），此後更一路下滑，預告人口減少的時代已悄悄來臨。少子化加上求學時間延長與生涯就業考量等因素，進一步延後結婚年齡，也因而壓縮了生育期（薛承泰，2016：20，27-28）。

（三）1990 年代初期至中期

1990 年代前後的全球產業分工體系，已逐漸邁入下一個結構變化。以彈性生產和勞動力密集為主要競爭力的製造業產業鏈，伴隨著中國大陸的改革開放和招商引資策略，招納原本群聚於台灣各地域的上下游供應鏈漸次「西進」，同時讓過去「大帶小、彈性分包」所構成的地區型產業經濟，開始浮現支解現象。提升在地產業競爭力的策略，越來越強調研發創新的角色。其結果，不只反映為對能扮演學習型創新區域之核心都會區的重視，也相應強化其在國家經建政策上的影響力和區域人口吸納力。過去因製造加工業而獲得再發展契機的「地方」，在喪失產業群聚效益後，反而因便捷的交通路網而產生人口流失更快速的「襲捲效果」（backwash effect），造成地方生產和消費規模不足，更加削弱地方的發展動能（周志龍，2002：503-505）。

在國家發展總目標上，因應 WTO 成立及東亞國家經濟整合所帶來的衝擊，由經建會在 1995 年提出「發展台灣成為亞太營運中心計畫」，成為國土空間架構的最上位目標（行政院經濟建設委員會，1996：2）。在區域層次，延續自「台綜開計畫」的「東、西軸帶」與「北、中、南都會區」仍是主要的劃分原則。但在地方發展層次，則是將原本的 35 個地方生活圈，整併為 20 個生活圈。在「軸帶—都會區—生活圈」的空間架構下，區域之分取代了城鄉之分。但 1996 年提出的「國土綜合開發計畫」，並未個別地針對城市或鄉村賦予其在空間系統上的功能角色，而是在「尊重市場機能，建立有效率的發展機制」的原則下，以供給面的土地使用管制機制的概念來處理首要都市與地方鄉鎮的發展需求和策略。

由於 1990 年代中期面對的是內外政經變化迅速，且中央政策與地方執政相互影響的局勢，中央政府一方面雖仍試圖以統合性的計畫指導地方發展，但在縣市綜合發展計畫所象徵的地方發展主權上，只能透過各種母法與間接性的財政制度發揮有限的影響力。相對的，地方政府則試圖突破中央過於普遍性的法制體系，而冀望於能有回應各地方發展需求差異的彈性制度。儘管如此，國家仍試圖以「亞太營運中心」和產業群聚效果鞏固中央政府的領導角色，但其經由政策施行的空間選擇性效果（spatial selective effect）和產業群聚的區域鎖定效果（lock-in effect），也同時深化既有的區域發展差異。

(四) 1990 年代後期

1990 年代末期延燒至 2000 年初期的「農地自由化」問題論戰，進一步突顯了處於都市化經濟主流下的地方鄉鎮發展問題。特別是在產業的「自由化、國際化」脈絡下，農業價值低落導致的鄉鎮發展困境，引發了農地是否也該「去管制」的論辯；而「農地農有」與「農地農用」之間，則顯現土地資源的持有身分、使用模式，和經濟收益之間的糾結（毛育剛，2002；林英彥，1999；林國慶、邱皓伶，1998；張元旭，1999；彭作奎，2000；黃樹仁，2002）。相對都市經濟越來越強調知識與創新經濟的高投資、高風險、高獲益，地方鄉鎮則更加仰賴都市經濟的擴散效應。這不僅持續惡化城鄉之間的經濟差距，也強化了因資本積累速度差異所造成的區域不對等關係。隨著高鐵營運和快速道路體系的擴展，過去的都市蔓延如今轉變為藉由房地產形式的資本流動，豪宅型農舍不僅浮現為新一波的投資標的，更隨著鄉村仕紳化（gentrification）的方式，打亂了鄉村原有的社會關係。

1990 年代後期，與農地釋出和都市化議題相伴的是科技園區的熱潮，「園區經濟」成為地方政府擴展城市競爭力的熱門工具。另一方面，「在地化」作為全球化的回應，也逐漸透過地方特色化與地方鑲嵌的論述，而形成「全球在地化」（glocalization）的發展策略（李永展，2012；徐偉傑，2003；徐進鈺、鄭陸霖，2001；鄭陸霖，2004），並結合觀光經濟和區域行銷的論述，使地方特色營造成為縣市和鄉鎮層級的施政重點。但經由前兩階段的空間規劃體系重塑和地方分權實踐歷程，區域和生活圈的概念已高度受到縣市尺度的空間計畫所影響。而行政區劃和發展資源權力分配的不對等，更表現在中央政府掌握最後審核和財政補助，卻要求地方政府扮演直接的施政角色，影響地方經濟發展和公共事務的協調能力。

(五) 2010 年代

在這個時勢脈絡下，面對前兩次國土規劃和部門發展計畫之間的脫落差距（姜渝生，2009），2010 年所頒訂的「國土空間發展策略計畫」，「改採策略空間規劃的理念與程序，就關鍵性的國土空間課題，提出原則性、指導性之發展策略方向，並強調跨域、跨部門及多功能整合發展的空間治理策略」。在區域治理的層次上，則特別著重於：(1) 區域合作及城鄉新夥伴之規劃建設機制；(2) 公共建設財源合理分擔及整合應用；(3) 推動區域合作發展規劃輔導弱勢地區發展等行動計畫的落實」（李永展，2012: 51）。整體來看，2010 年的「國土空間發展策略計畫」面對的是由國際（全球化、兩岸關係、區域整合、金融海嘯）、社會（高齡化、少子化、新移民、失業率、貧富差距）、自然（氣候變遷、震災、土石流、水災）、經濟（知識服務創新經濟、網際網路、產業群聚）、治理（土地、預算、組織、法制、設施、資訊）等面向所共同構成的廣泛複雜交錯的課題。

在對外的國際階層，亞太營運中心的影子雖然仍在，但隨著知識創新經濟的

趨勢，則強調統合國內製造、研發、運籌的功能，以建立國際經濟「節點」作為主要目標。而在國內，過去習慣的東、西兩軸，隨著環境保育聲浪的崛起，進一步將中央山脈的保育軸納入，以確定其國家層級的定位。西部軸帶則是規劃以既有的產業群聚優勢，規劃成為創新發展軸，東部則是在認清過去「產業東移」的成效不彰，以及移居東部的風氣漸起，規劃為優質生活產業軸。

在城鄉發展方面，面對全球城市競爭和農村發展的個別脈絡差異，城市與鄉村被賦予具有層級落差的角色定位。在銜接創新經濟策略的「強化吸引投資條件、推動區域產業群聚、建立區域創新系統」目標下，城市的發展定位是藉由成長管理以避免無秩序蔓延帶來的分散發展或內耗，而其相對應所需解決的課題則是如何進行都市更新以接合新的城市競爭模式之所需。此外，城市區域的串聯合作需要新的重大基礎建設規劃佈局，以強化運輸廊帶作為帶動區域網絡功能的角色，進而落實集約發展的可能性。相對的，鄉村的經濟凋敝問題，則是藉由村落社區尺度的整合性規劃與建設，銜接農業、觀光產業和文化產業等各部門的發展策略，成為區域發展中的旅遊之地。

很明顯的，在這種網絡串聯與區域經濟的發展導向下，鄉鎮地方僅是都會生活圈中的腹地，既缺乏如何發展鄉村跨境連結和創新發展的想像，同時也限縮了其自主發展的重新培力機會。亦即，在這個迎合國際區域經濟整合之發展現實的框架下，城鄉反而較諸之前的規劃，出現更為顯著的不對等角色。這種都市偏向的願景，結合現階段農村再生的操作形式，必然使地方在更加嚴峻的都市競爭中，越來越朝向同質化的發展模式，包括越來越相似的發展目標，以及越來越雷同的「地方特色」。「生活空間」與「經濟空間」所造成的現實矛盾，並未獲得根本解決，更直接反映在鄉鎮地方人口流失的發展壓力上。

2016年施行的《國土計畫法》及2018年公告實施的「全國國土計畫」，改以著重國土劃分原則為主軸，將原本的都市土地、國家公園土地及非都市土地，根據土地使用的需求和條件，規劃為國土保育、海洋資源、農業發展、城鄉發展四種地區。根據《國土計畫法》，「全國國土計畫」實施後對土地使用制度有六大變革，包括加強國土保育保安、加強農地維護管理、輔導農地違規工廠轉型、推動鄉村地區整體規劃、強化地方主導空間計畫，和尊重原民傳統文化，期能兼顧國土保育、糧食安全、城鄉發展及地方彈性。此外在「全國國土計畫」公告實施後，直轄市、縣（市）政府應在二年內分別公告實施「直轄市、縣（市）國土計畫」及「國土功能分區」。換言之，2022年，《國土計畫法》、「全國國土計畫」及「直轄市、縣（市）國土計畫」將全面成為引導各地方土地使用和發展策略的根基。

（六）台灣發展路徑變遷所帶來的人口和社會影響

整體來說，戰後的台灣發展，在經濟形式上是由農業邁向製造工業和服務業；

而在主導機制上，則是由發展型國家經建部門統籌的出口導向策略，逐步往創新和學習型的區域發展模式演化。這樣的發展路徑變遷，結合地方選舉、地方自治，和地方財政等相關制度體系的調整，逐漸構建出一個中央和地方雙元體制的社會經濟發展模式，並隨各區域與世界經濟接軌的能力而明顯產生落差。反映在政策資源分配上，農業產值佔國家總體經濟比重大幅降低，以農業經濟活動為主的地方所獲得的資源投資越趨低落。與產業結構變遷所相應的勞動就業人口需求變化，也帶動更多的城鄉移民往首要的都會區移動，以回應經濟結構變遷後的工商部門勞動市場需求。

在人口結構所產生的社會影響遞延上，受到1950-1960年代戰後嬰兒潮蓬勃、1980-1990年代城鄉移民家戶的生育率快速降低的雙重影響，2010年代中期之後，無論城鄉都面對著65歲以上的高齡者人口佔比大幅增加。與此相應，30-40歲中壯年的家戶扶養負擔加重，相形擠壓生育的負擔能力。此一人口結構的變化影響，也在財務分配的層次上產生衝擊。國家所需支應的退休人口年金、退休金，和健保費用將逐漸增加，而隨勞動人口減少所產生的稅收則相對開始減少。在家戶所得支出分配上，家庭照護需求增加明顯壓縮中壯年從事生計收入或社會公共活動的時間。地方在勞動力和活動人力上的雙重減少，反過來增加公部門維繫公共服務活動運作的壓力，也讓民間更加依賴公部門資源的挹注。

從前述的社會經濟和空間政策演化歷程來看，我國鄉鎮地方的社會發展危機，來自前階段人口急遽擴張後所建構的社會互動網絡，隨後在急速的人口外移和高齡、少子化的情況下，產生地方社會行動網絡和生活機能支持系統崩解，從而造成地方日常生活急速面對「失能」的危機與壓力。經濟結構變遷所引發的人口流動，不僅因為都市化的過程埋下台灣區域不均發展現象，也造成都會區中的勞動市場產生惡性競爭、薪資水準跟不上物價與房價上漲幅度，以及青壯年生育意願降低等問題。與此同時，鄉村地方則是因為核心勞動力遷出，以及土地資本隨著農地轉用和炒作而外流，加上高齡少子化的發酵，造成地方家戶的扶養負擔增加。但相對應所需的文教和社福醫療投資，卻又因服務規模不足而造成廢校與廢診，更形惡化地方的生活機能和維生條件。在這樣的結構脈絡下，偏鄉地區的發展動能亟待整體政策上的結構性調整，讓地方重獲新的發展動能。

第二節 台灣過往地方發展之策略

地方發展概念是假設透過地方公民的參與，合作解決目前社區的問題，解決問題的關鍵在於建立強而有力的社區感與合作基礎，而自助乃是社區建立的策略（林萬億，2002），並再加入政府政策與社會工作者幫助，達成社區的共同利益。相關的地方發展策略皆鼓勵居民參與決策，並以自助的力量來增加生活質量。強調民主程序、志願合作、居民自助及教育目標（林勝義，1999）。

台灣的社區尺度地方發展策略的開端為 1994 年之社區總體營造政策，根據中華民國社區營造學會說明，配合社區營造的獨特性，政府部門改變過往由上而下的地方發展治理方式，設計出一套更貼近社區需求、更可有效解決社區問題的政策推動方式。政府部門提示計畫鼓勵方向與重要價值，執行上開放給社區自主提案，進而視其提案之創造性與可行性來決定經費補助的規模。

除了以主體界定地方發展策略的內涵，也可以從經濟產業面分析何謂地方發展策略。Coffey and Polese (1984) 提出地方發展的階段模型：地方創業的出現、本地企業的成功與擴展，展現此區域與其他區域相比，有較優勢產業基礎的區域經濟結構。前述研究也特別強調企業家和人力資本在經濟成長過程中的作用，以及企業擴張的空間效應。

回顧台灣，過去曾推行的地方發展政策與日本地方創生較相近者有社區總體營造、農村再生政策、地方特色產業輔導等主要政策。以下分述國內過去有比較顯著影響的政策計畫。

一、社區總體營造政策

行政院文化建設委員會（今文化部）於 1994 年提出「社區總體營造政策」，政策精神是透過文化、藝術的介入社區，期望可以凝聚社區意識、解決社區問題、改善社區環境。其出現背景之初，並不是為了單純解決社區遇到的單一問題而已，也是為了面對當時社會複雜的各種現象，例如政治、社會、經濟三個面向（于國華，2002）。政治層面包含在 1987 年解嚴後，不同尺度的自由組織政黨開始蓬勃出現，關心社會、土地等相關議題，組織型態的改變也影響了社區與文化發展的模式。經濟層面當時的社會面臨大量農村勞動人口流入都市，導致城鄉的發展與人口變遷產生變化，衍伸出人與人的疏離感、缺乏社區共識等問題。社會層面因為工業社會、全球化的逐步興起，城鄉發展失衡、經濟發展與環境保育的衝突，促使更多民眾開始關心並參與社會活動與社區議題。

由於生存環境、政治環境、社會環境的變化，使民眾開始面臨問題並學習解決問題，激發了民眾對於公共事務的關心，因此，文化建設委員會提出「社區總體營造」的概念，不同於過去政策「由上而下」的決策模式，採用由下而上的方式進行社區發展。在 1994 年至 2000 年執行「社區文化活動發展」、「充實鄉鎮展演設施」、「輔導縣市主題展示館之設立及文物館藏充實」、「輔導美化地方傳統文化建築空間」等四項主要計畫。社區總體營造為台灣以社區為尺度的政策內一個創新出現，不按照過去的傳統社區發展模式，不僅僅關注社區的實質建設發展，更從軟性的文化、人文方面加強社區的意識，增加社區成員的參與感和歸屬感，提升民眾對社區事務的熱忱。質言之，社區總體營造的本質在於營造一個新社會、新文化，也就是「造人」，促使公民社會的形成（陳其南，1995）。

二、新故鄉社區營造計畫

延續社區總體營造政策，於 2002 年接續推行「挑戰 2008：國家發展重點計畫」，「新故鄉社區營造」就是其中一項重要計畫，在滾動式的方式下整合各相關部會與社區營造有關之資源，並延續社區總體營造的精神，補助社區發展。新故鄉社區營造計畫以幫助社區居民創造良好的生活社區為目標，期望可以建立一個擁有特色產業、保存社區人文歷史、符合良好生活條件的永續社區。其計畫目的包括希望可以有效面對新的社會問題、營造多樣各種的新社區風貌、全面架構行政協力機制、善用政策工具建立公私立夥伴關係（吳妹芳，2009）。

接續的新故鄉社區營造第二期計畫希望根據新故鄉社區營造計畫之成果，在政府行政面全面的補助社區發展，例如創建台灣社區通網站、持續積極輔導推動社區總體營造、行政及社區人員的培訓研習等，建立「社區文化產業」發展模式、辦理社區深度之旅、社區營造博覽會及相關論壇座談會等三大方向持續進行。在環境面則是以「綠色生態」、「永續發展」、「在地智慧」作為社區空間行動的重要標竿。在社區文化方面，鼓勵人們創造更細緻、更有文化內涵的社區藝文活動，一方面豐富精神層面的生活，一方面累積社區文化深度（刑瑜，2013）。

刑瑜（2013）認為社區總體營造政策的變遷是以在現行政策基礎上進行修改的「政策接續」為主要模式；而社區總體營造政策的網絡主要是受到政府和重要人士理念的主導。陳明達（2008）以歷史制度論的觀點研究台灣社區總體營造政策變遷，指出政府部門的主導力量、社區政策方案或法規的修訂、資源運用、重要人員、外在環境與其他因素皆會影響台灣社區政策的發展。劉香吟（2004）認為從基層由下而上的決策邏輯來看，新故鄉社區營造的政策是希望由當地居民來形塑需求，並找出參與式設計的在地實踐模式。王本壯（2005）使用行動研究方式研究公眾參與社區總體營造相關計畫執行情形，以推動社區規劃師運作模式為例，提出非政府組織位於政府與民眾間溝通角色的重要性，以及政府、非政府組織、民眾三主體在社區營造過程中皆有不同的任務，唯有三方合作得宜才能促進社區總體營造政策在理想中落實與執行。

三、健康社區六星計畫

根據社區總體營造的精神，行政院於 2005 年核定「台灣健康社區六星計畫推動方案」，以上述的新故鄉社區營造計畫為基礎，持續輔佐社區發展計畫，並透過產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環保生態、環境景觀等六大面向，促進社區多元發展，全面打造健康社區（吳妹芳，2009）。產業發展包括推動產業轉型升級、促進有機農業與綠色消費、發展產業策略聯盟、促進在地就業機會。社福醫療包括發展社區照護服務、強化社區兒童照顧、落實社區健康營造。社區治安包括建立社區安全維護體系、落實社區防災系統、建立家暴防範系統。人文

教育包括培養凝聚社區意識、強化社區組織運作、落實社區終生教育、促進社區青少年發展。環境景觀包括社區風貌營造、社區設施及空間活化。環保生態包括推動清淨家園工作、加強自然生態保育、推動社區零廢棄、強化社區污染防治(行政院文化建設委員會, 2004)。

與之前的社區發展政策例如社區總體營造、新故鄉社區營造不同的部分, 為之前的計畫目標與方向比較著重文化歷史、在地人文為主, 並非全面的、整體的政策內涵。而健康社區六星計畫的特色則希望可以整合各部會、各層級機關的資源, 進行社區發展的總體推動。

健康社區六星計畫除了透過上述六個面向打造社區的總體進步計畫, 並且希望建立可以透過在地居民自主運作、永續經營的社區營造模式, 減少外部人員介入的比例。跟過往的社區發展政策相同的是, 其精神也包括加強民眾參與公共事務之意識、並且一樣使用由下而上的提案方式, 希望可以讓社區健康發展。

四、農村再生計畫

除了文建會所主導的社區營造政策外, 另一個著重由下而上提案方式發展社區的重要政策, 來自農委會體系所推動的「農村再生計畫」。為因應台灣農村長期面臨人口外流與高齡化趨勢、基礎設施不足、發展緩慢、生活環境特色喪失, 以及農村發展嚴重落後等課題, 2008年由農委會以「愛臺十二項建設」中所設定的政策方針, 針對前述農村問題, 推動農村再生計畫, 促進農村活化, 提升農村整體發展(王麗雲, 2012)。農村再生計畫的法源依據, 來自行政院農業委員會水土保持局在2008年所提出的《農村再生條例》, 強調由公部門協助社區團體, 進行由下而上的在地居民自主行動, 以促進農村土地活化吸引年輕農家子弟回鄉, 並且改造農村生活空間, 以提升農村生活品質(莊翰華、賴秋華, 2011)。

2010年《農村再生條例》通過, 其目標為因應整體農村發展, 政府透過農村再生基金補助農村社區, 並且延續過往社區發展政策的方式, 例如由下而上之提案機制, 希望可以讓沒落的農村地區再生活化。農村再生計畫的操作過程首先由欲提案的農村社區組成的在地組織團體, 經過社區會議、討論與共識建立後, 撰寫並提出屬於自己社區、可解決自己社區問題的農村再生計畫。而後計畫由各地縣市政府審查核定, 最終通過行政院農委會審查之再生計畫便可獲取補助經費, 順利執行再生計畫。

因應整體農村發展之需要, 農村再生條例運用整合性規劃概念, 並強化由下而上之共同參與制度, 希望可讓農村再生活化, 並強調農村產業、自然生態與生活環境之共同規劃及建設, 注重農村文化之保存與維護及農村景觀之綠美化。農村再生計畫主要以「由下而上」、「計畫導向」、「社區自主」、「軟硬兼施」為指導

原則，輔導社區居民當家作主，共同參與，透過培根課程，凝聚共識，自主研擬農村再生計畫，打造自己的家園及創造農村再生契機（黃慶新，2015）。

然而，與先前社區發展計畫不同之處，欲提案的農村團體組織人員必須先經過一定的社區發展能力培訓與研習，也就是培根計畫，「農村再生、先做培根、培根做好、根留農村」。自農村再生之培根訓練起，便代表農村社區可以進入農村再生政策的體系內。在擬定計畫的同時，農村社區也需要研擬相對應的社區公約，規範社區的環境、秩序管理等，作為再生計畫相輔相成的執行依據。在政府方面，審查核定經費的標準，可用於再生計畫執行、農村調查分析、農村生產條件及生活機能改善等。

關於人才培育的配套，農村再生條例以「農村再生、先做培根、培根做好、根留農村」為培訓目標，期望能達成「由下而上、計畫導向、社區自治、軟硬兼施」。根據行政院農業委員會水土保持局的網站說明，因臺灣農村特色不同，培根計畫訓練透過為農村社區量身打造的課程設計，課程採循序漸進的方式依序由「關懷班」、「進階班」、「核心班」與「再生班」，完成四階段 92 小時課程，培訓課程利用農村社區農餘時間安排專業講師至社區說明農村再生概念及社區實作技巧，訓練社區在地人力，研提屬於社區自己的農村再生計畫，逐步實現社區未來發展的願景，呈現出社區自己的特色。

換言之，農村再生條例的執行並非是傳統權威式的由上而下執行模式，其將執行層級依據權限劃分為三階段：首先，是由最底層的社區發展協會，之後再共同研擬提出計畫；其次，農村社區的組織代表將提出的計畫呈送至各地的縣市政府，先由其進行審查並作核定；最後，縣市政府依據其所核定的再生計畫呈報至農業主關機關，即行政院農委會做最終的審查，及所需經費的核定，爾後方可進行工程的發包（陳恆鈞、詹茗荏，2013）。然而，農村再生計畫核定的通過並取得經費並不是農村再生政策的唯一目標，而是希望透過農村社區組織團體的公共參與、願景目標討論、因應時空變化的執行計畫變更的過程中，滾動式的推動農村社區的活力與積極度，並非單純的政策執行，而是包含更深層的意義，一個社區可以永續學習與實踐的過程。

五、地方特色暨社區小企業輔導計畫（一鄉鎮一特產 OTOP 及城鄉創生轉型輔導計畫 SBTR）

根據「地方特色暨社區小企業輔導計畫」作業辦法，其輔導對象為有意願且具地方特色之在地社區或組織之廠商。地方特色中所謂的地方範疇是以地理界線的鄉鎮市行政區為主，特色產業的指標包含有歷史性、文化性、獨特性或唯一性的地方產業。推動策略為建立良好企業發展的基礎環境與設備，並且整合小規模的企業有效整合資源；將傳統產品注入創新、現代的元素，將地方特色產業風格

化；行政上也融合政府資源，共同推展輔導工作。工作重點包括強化並輔導相關的產業組織、國內外產品觀摩行銷與網路行銷、產品研發或設計的技術改良、培養優良的產業人才、結合地方資源或特色活動推廣產品等。

一鄉鎮一特產（One Town One Product，簡稱 OTOP）發展便是奠基在地方特色暨社區小企業輔導計畫之上，為了配合時代變遷創造更高附加價值的新型態群聚式經濟體，引進日本率先提出的一鄉鎮一特產概念。在地方找出具有地方特色、辨識度、區別度的產業，可以是加工食品、文化工藝、創意生活、在地美食、休憩服務及節慶民俗六大方向。結合各類人才、在地資源等，推廣地方特色產業至國內外，吸引消費者至各個特色產業體驗其特色（城鄉特色網，2018）。

城鄉創生轉型輔導計畫（SBTR）是依據「前瞻基礎建設-城鄉建設-開發在地型產業園區計畫」下的「推動城鄉特色產業園區發展」子計畫，目的是引導地方的中小企業在產業發展時加入循環經濟、數位經濟及體驗經濟三個概念，希望企業可創造永續經營的模式，並且配合地方發展、場域開發等，發展城鄉特色產業也帶動地方經濟。

六、城鄉新風貌行動方案

行政院經建會於 1997 年提出「創造城鄉新風貌行動方案」，方案目標為希望透過整合各部會工作與資源，有一指導性方案可以創造台灣城鄉的新風貌並且擴大地方環境改造成效。實施的範疇包括「人為環境景觀」、「自然環境景觀」、「生活文化景觀」，透過示範區操作、評選機制、宣導獎勵等，打造台灣具有文化、綠意、美質的新風貌。補助的具體項目包括都市設計、親水建設、街道景觀美化等先期規劃設計。

1999 年因為擴大國內需求方案成立，創造城鄉新風貌方案更擴大編列預算下成立「創造城鄉新風貌計畫」，更積極推廣新風貌政策並且擁有更多補助資源可挹注地方的改善計畫。2001 年行政院核定「創造台灣城鄉風貌示範計畫」，成為中央政府一項中長程實施計畫。2003 年，「創造台灣城鄉風貌示範計畫」再分為「城鎮地貌改造」及「社區風貌營造」二項子計畫。

「均衡城鄉發展推動方案」於 2014 年核定，其方案出現背景為為了面對產業環境轉變、人口遷移等，城鄉發展逐漸失衡的狀態，內政部提出此方案希望可以推動「富麗農村、風情小鎮」示範建設計畫，打造可以吸引人口、就業機會的特色鄉鎮。透過多元面向的補助，例如增進生活機能、加強基礎建設、優化人才培育機制、產業輔導等，利用中央與地方資源的投入，活化鄉鎮的生活和產業機能，吸引民眾可以來到鄉鎮就業、就學、生活定居，達到城鄉均衡發展之目標。

另外一項期望可帶起舊市區或沒落城鎮機能以便維持均衡城鄉發展的政策

為「前瞻基礎建設計畫—城鄉建設」城鎮之心工程，政策目標為希望透過舊市區與城鎮整體景觀總體檢，為其重新定義出一套新生活模式與發展願景。推動策略包括以整體規劃引導地方發展，並且找出地方核心的關鍵場域作為示範區域進行操作。改造項目為配合政策目標達到建構安全居住環境、以人為本的空間建立、營造在地性的魅力小鎮，推動構想有打造綠色韌性城鄉、維護綠色基盤設施、使用低衝擊開發等。

整體來看，過去地方發展政策中，以公共議題為主的計畫，主要係以村里社區尺度為主，希望藉由凝聚在地社區居民共同意識，解決社區問題。但在地方問題和解決策略的概念上，也相對侷限於社區尺度和居民身分，不易拓展與其他社區共同整合和面對人口流失的議題面向。此外，以社區發展協會為主體的推動模式，也對於法規修調和公共資源配置的體系，缺乏更為積極的介入能力。而在鄉鎮市區尺度上，雖有與產業發展和硬體建設改善的相關計畫，但不僅常出現缺乏軟體經營機制地營造，也較少著墨與地方整體建設和返鄉移居人口之間的銜接（參見表 1.2）。這些都是過去相關政策的明顯不足之處，也是後續檢視地方經濟與社會發展政策時，必須加以審酌的重要面向。

表 1.2 台灣過去重要的地方發展政策

尺度	時間	政策	政策目標	政策問題
村里社區	1994~	社區總體營造政策	初期係透過文化擾動，凝聚社區居民共同體意識，解決在地社區問題。逐漸擴展為「人、文、地、景、產」五大面向，以此帶動在地社區的發展活力。	以在地居民為主體，沒有對應人口外流問題的意識。 以社區為主體，對於法規和資源體系調整，缺乏更積極的介入能力。
		新故鄉社區營造計畫		
		健康社區六星計畫		
	2010~	農村再生計畫（包含社區林業計畫）	因應整體農村發展之需要，運用整合性規劃概念，促進農村永續發展及活化再生。	執行機制與推動內容，過於強調硬體建設，而資格限定的申請模式，難以協助弱勢農村社區發展，也不易撼動法規和資源體系調整。
地方鄉鎮	1989~	地方特色暨社區小企業輔導計畫 → 一鄉鎮一特產（OTOP） → 城鄉創生轉型輔導計畫（SBTR）	經由產業輔導團隊協助，結合知識經濟，以創新、創意和品牌，提高在地產業附加價值。	僅針對具有在地特色和可培育成功的地方商家加以輔導，著重商業領域的轉型和升級策略，強調獲益提升，但較少著墨與地方整體建設和返鄉移居人口之間的銜接。

尺度	時間	政策	政策目標	政策問題
	1997~	創造城鄉新風貌計畫 → 城鄉風貌整體規劃 → 均衡城鄉發展推動方案 → 城鎮之心工程計畫	以實質工程建設形式，改善地方城鎮的硬體設施，建立地方風貌魅力，進而「強化面對氣候變遷之因應能力」、「以人本精神提升當地公共設施服務品質」、「運用在地歷史人文營造具魅力的城鎮」	著重公共空間與基礎設施的改造，卻少有與地方產業和生活需求形成搭配運作的推動機制，甚至地方硬體設施興建後也會出現閒置狀況。

資料來源：本研究整理製表。

第三節 地方發展之挑戰

從前兩節對於國內發展脈絡與相關重要政策內涵的整理與分析，不難發現區域人口失衡問題來自發展政策的偏向，卻又未能在地方發展政策中獲得重視。人口失衡的問題，同時對地方的經濟面與社會面產生衝擊，包括勞動力與創造力人才外流而難以拓展在地創意產業、在地消費規模不足而無法支持地方商家的營運，以及人口減少造成公共軟硬體設施投資減少，進而形成地方失能等問題。面對此一結構性困境，如何在後續的地方經濟與人口回流政策中加以克服，甚至找到反轉地方困境的策略，也成為眾所關切的問題。

面對總人口減少、高齡社會、人口過度集中大都市及農村發展停滯等問題，行政院於 2017 年 12 月底提出我國的地方創生政策，希冀以此達成「均衡臺灣」的長期發展目標，並由國家發展委員會擔任主要幕僚單位，盤點各部會資源進行政策規劃與執行推動。換言之，當前推動地方創生的根源，乃是因為復甦面臨發展困境之地方符合社會集體利益。從政策論述來說，共通趨勢顯然包括：人口結構邁向高齡社會與少子化加上青壯勞動力外流、基於既有的稅收分配與預算編列原則的資源分配無法解決偏鄉的公共福利需求、交通區位深化地方不均發展的程度，以及地方環境資源利用充滿高度不確定性而無法激勵創業活動與地方投資等。這些議題既是導致地方衰退的因素，也是地方創生政策必須積極解決的範疇，更是未來政策投資的聚焦點。

然而，在實質的推動策略與行動機制設計上，如何理解反轉人口流失和區域不均的槓桿支點，進而以此產生社會經濟的吸引力，帶動人口回流與地方生活條件改善，則是後續策略規劃能否成功的關鍵。在 OECD (2006) 出版的「新鄉村典範：政策與治理」(New Rural Paradigm: Policies and Governance) 中，指出當代由「商品化」思維所主導的地方發展，同時也面臨全球化、流通科技與時空壓縮所帶來的衝擊，聚焦個別單一部門 (single sector) 的政策計畫，早已無法回應地方所面對的挑戰。過去以一體適用的政策框架創造地方平等發展的補貼式策略，

必須改以投資的眼光來重新規劃發展治理模式。特別是在人口外移與在地居民老化、地方教育資源不足、勞動生產力和薪資低落，以及公共設施老舊等多重問題結構下，如何透過投資型的政策來創造地方發展所需的「資產」(asset)、提升地方本身的發展競爭力 (competiveness)，應當是未來規劃地方發展政策的核心思維。

從日常生活尺度來說，要解決地方發展的區位劣勢、公共服務供給低落、和人口結構失衡缺乏支持行動的臨界值等問題，必須回到從多元化的生產和服務活動是相互依存的整體視角來構思解決方案，從中去建構能夠解決問題、滿足需求的行動網絡。在網絡發展概念下，如何借助區域生活圈營造的觀念，讓國家的地方發展政策扮演促進和培力地方行動能力的角色，並讓地方的核心行動者或組織有機會借力使力，連結外部的影響力來帶動地方發展契機，應該視為後續制定發展政策的核心思維。因此，在未來推動地方發展的過程中，如何培力地方、增加對不同價值思維和行動模式的包容力，從中帶來地方資源的增值效益，並創造與外部影響力和資源的連結，支持創新活動作為解決地方需求和引導地方發展突破的策略等，都需要有更細緻縝密的策略佈局和機制設計。

此外，以達成地方均衡發展願景為目標、鼓勵返鄉發展的行動，必須有對應的機制加以引導和媒合，讓地方的社會問題得以轉化為吸引相關人才提供服務的機會，並讓返鄉者得以在返鄉過程獲得對應的調適與探索空間。因此，以投資地方發展為主軸的發展模式中，亦必須強調地方行動團體 (local action group) 的角色，以及透過政策協助地方建立產業與社會創新活動所需的連結網絡。而過去以環境美學視角所進行的地方環境改善行動，則必須進一步以建立和經營資產的角度來重新思考，讓空間的整建與改善計畫，可以與社會創新活動相互結合，產生相互加乘的綜效。

簡言之，當代的地方發展已經不再侷限以補貼政策補足地方的功能性缺失，更重要的如何利用地方特質創造能夠吸引返鄉者的環境和機會。與此對應的治理思維和推動機制，也必須尋求轉型策略。解決地方課題、創造地方發展契機，以及建構地方生活願景，不僅需要有對應的政策計畫來引導，也需要將其與返鄉之路的過程與成果相融合。讓盤點地方課題的過程也是開啟返鄉意願的誘因、透過地方資產的經營與累積成為解決地方問題和帶動地方發展的新契機，讓地方生活願景與返鄉所追求的生活風格相互銜接。如何引導當前的政策計畫進而融入這些原則，並善用國外案例經驗的啟發，檢視國內政策推動機制、資源應用特質，以及研提國內政策的調整建議，值得進一步的研究與分析。

基於前述認知，本研究後文先以人口規模與發展脈絡較為相近的日本和歐盟為對象，探討其推動地方創生與地方再發展的政策與案例經驗，進而與國內當前所推動的地方創生政策比較，掌握在概念和機制層次上的差異。雖韓國與我國發

展亦相近，惟相關人口政策及發展操作等策略數據掌握較不足，故後續章節暫不納入。之後以國內當前積極推動地方創生的縣市鄉鎮案例為主軸，分析其推動的需求、歷程和成果，並搭配專家座談會成果，共同探討國內地方創生政策的實際經驗和調整需求，最後提出本研究的政策調整建議。

第二章 中央層級之國內外地方發展策略

本章以人口規模與發展脈絡較為相近的日本和歐盟為對象，探討其推動地方創生與地方發展的政策與案例經驗，進而與國內當前所推動的地方創生政策比較，掌握在概念和機制層次上的差異。並有機會從中萃取適合我國的發展政策，以更實際且直接的方法，抑制鄉村人口的快速流失。

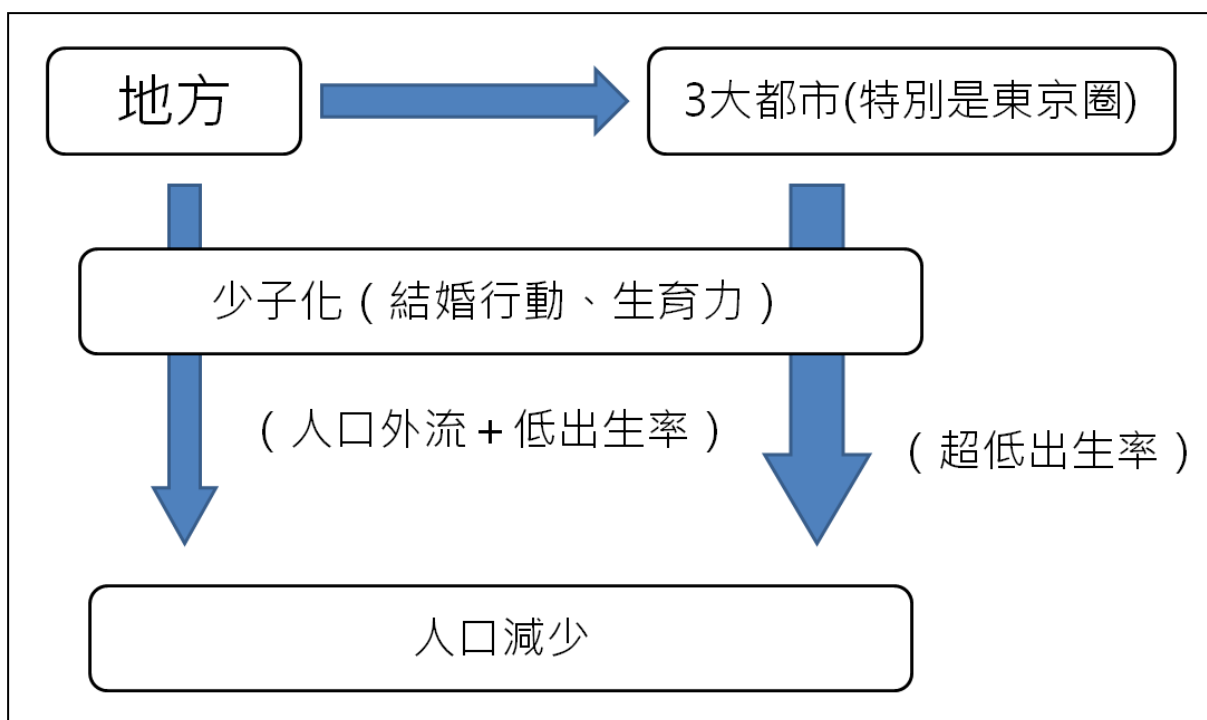
第一節 日本地方創生政策與案例

一、地方創生推動緣起與政策脈絡

日本在 2010 年代前後，即開始面臨嚴重地高齡化與少子化人口問題。這些問題雖然獲得內閣府的高度重視、民眾也感受越來越深，但始終未能激發出積極的應對策略。一直到 2014 年 5 月，在民間組織舉辦的「日本創成會議」中，發表由原總務大臣增田寬也主持的《停止少子化、地方元氣戰略》(ストップ少子化、地方元氣戰略)報告，將少子化問題進一步與地方消滅危機加以結合，才促使日本政府與社會體認到人口增減與地方發展是相互影響的因果，因而對應產生「地方創生」政策。

根據日本政府的人口統計資料，日本總人口在 2008 年達到高峰，約有 1 億 2,800 萬人口，之後則開始減少。若以中推估水準估算，2060 年的總人口會減少至 8,700 萬人，2100 年的總人口數甚至可能降到不足 5,000 萬人。其中，社會遷移所影響的人口空間分布最為嚴重，包含東京都、埼玉縣、千葉縣，和神奈川縣的東京都會圈，是唯一一個人口還呈現成長的都會圈。其他如名古屋和大阪都會圈則開始出現少量的人口外移，除此之外的其他地方，則都已經長期處於人口逐漸外移的狀況(參見圖 2.1)。這些移動多是隨著對高學歷化和就業機會的追求，促使人口從地方流向大都會區。如何減少學齡與青壯年人口從地方流向都會區，也成為地方創生的關鍵挑戰。

日本政府更進一步推估，從 2010 年到 2050 年，將有 20%的地區會變成無居民之地，而有 44%的地方人口會減少一半以上，35%的地方人口減少數處於 0~50% 之間，僅有以東京圈為主的 2%地方是處於人口還會增加。人口往東京單獨集中的現象，不僅帶來東京圈內的生活壓力和都市管理成本上升等問題，也造成地方人口空疏，缺乏運作規模、生活機能失能等課題。



資料來源：田村計（2019）關於日本之地方創生規劃（簡報）。

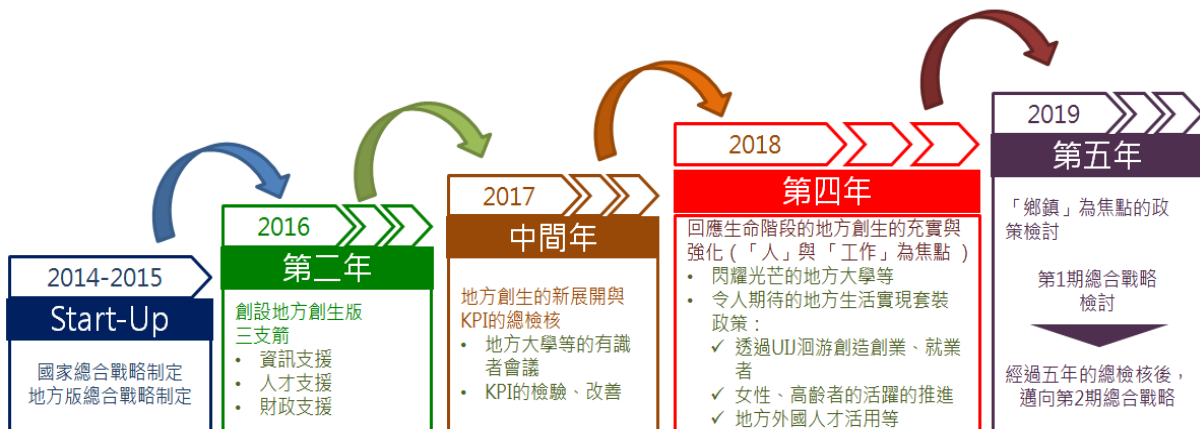
圖 2.1 日本自然與社會人口減少的模式

日本對應地方問題所提出的地方發展政策，並非自地方創生才開始。在歷次的日本國土計畫中，區域平衡和地方發展一直被納為規劃重點項目。為了兼顧國家經濟與地方發展，以首都核心區引領國家產業經濟，再經由中央財政提供地方發展的經費支持，成為歷年來所熟悉的推動模式。但在 2000 年代初，時任首相的小泉純一郎開始大力推動「構造改革」，削減地方政府所長期仰賴的「地方交付金」，導致許多地方公共設施與服務因而停擺，地方人口流失也更加劇烈(張正衡，2017)。安倍晉三在 2012 年上任後，嘗試透過積極的金融政策、靈活的財政政策，和促進民間投資等「安倍經濟學」三支箭來提振日本國力。而在地方發展的層次上，則是因應地方消滅論的熱議而提出以「激勵地方小經濟圈再生」、「解決日本人口危機」等為主軸的「地方創生」政策。

2014 年 9 月，安倍內閣正式提出其「地方創生」政策，並以特別任務編組方式設置「城鎮・人・工作創生總部」(まち・ひと・しごと創生本部)和「地方創生大臣」。儘管當時已經接近年底，但安倍內閣仍以 2015 年為「地方創生元年」作為目標，在國會和行政部門中通過相關法案與計畫，包括制定《城鎮・人・工作創生法》(まち・ひと・しごと創生法)、修訂《地域再生法》，並以追加預算和緊急交付金等方式，在新的會計年度啟動各地的地方創生推動計畫(張正衡，2017)。此外，對應於創生政策推動的需求，內閣也提出「城鎮・人・工作創生長期目標」和「城鎮・人・工作創生總合戰略」，每年並根據執行情形滾動修訂「城鎮・人・工作創生總合戰略」，以之作為指導各地制定地方創生計畫的參照依據

(參見表 2.1)。

從地方創生政策的推動階段來看，2014 年至 2015 年的政策初始期，主要的工作是掌握與分析各地的人口與發展資訊，制定國家總合戰略和地方創生戰略目標。2016 年進一步針對各地在推動上可能遇到的問題，提出人才和財政支援，以及資訊支援，並開始建置與運行區域經濟社會分析資料庫 (Regional Economy and Society Analysis System, RESAS)，構成眾所熟知的地方創生三支箭。2017 年則是首次檢視地方創生政策的推動績效，希望提出更符合實際狀況的績效指標。2018 年，以檢視各市町村的推動成果為基礎，納入提升地方大學角色、規劃移居地方生活的配套政策，以及活用國外人才等策略，擴展地方創生的戰略模式。2019 年為地方創生第一期總合戰略的檢核點，進而重新調整創生政策的戰略目標和推動作法 (參見圖 2.2)。



資料來源：田村計 (2019) 關於日本之地方創生規劃 (簡報)。

圖 2.2 日本推動地方創生的各年度主軸進程

表 2.1 日本推動地方創生大事紀

時間	事件
2014 年 5 月 8 日	日本創成會議「於《停止少子化、地方元氣戰略》報告書中指出 30 年後「可能消失的市鎮」
2014 年 9 月 3 日	設置「城鎮・人・工作創生本部」
2014 年 9 月 29 日	制定《城鎮・人・工作創生法》並修訂《地域再生法》
2014 年 11 月 21 日	通過《城鎮・人・工作創生法》及《地域再生法》修正案
2014 年 12 月 2 日	正式施行《城鎮・人・工作創生法》
2014 年 12 月 19 日	在國家戰略特區諮詢會議提出「地方創生特區」設立方針
2014 年 12 月 27 日	內閣府決議通過「城鎮・人・工作創生長期目標」和「城鎮・人・工作創生總合戰略」
2015 年 1 月 14 日	內閣會議決定 2015 年度的預算案和稅制修改綱要
2015 年 3 月 19 日	指定仙台市、仙北市與愛知市等三個城鎮為「地方創生特區」
2015 年 6 月 19 日	地域再生法部分修訂法案（小據點策略、企業地方據點強化稅制等）通過
2015 年 6 月 30 日	內閣會議通過「城鎮・人・工作創生基本方針 2015」
2015 年 8 月 4 日	城鎮・人・工作創生本部決定「為地方創生創設新的交付金措施」
2015 年 12 月 24 日	內閣會議通過「城鎮・人・工作創生總合戰略（2015 修訂版）」
2016 年 3 月 22 日	城鎮・人・工作創生本部決定「政府相關機關遷移基本方針」
2016 年 4 月 14 日	地域再生法部分修訂法案（地方創生推進交付金、地方創生應援稅制、終身活躍的城鎮）通過
2016 年 6 月 2 日	內閣會議通過「城鎮・人・工作創生基本方針 2016」
2016 年 12 月 22 日	內閣會議通過「城鎮・人・工作創生總合戰略（2016 修訂版）」
2017 年 6 月 9 日	內閣會議通過「城鎮・人・工作創生基本方針 2017」
2017 年 12 月 22 日	內閣會議通過「城鎮・人・工作創生總合戰略（2017 修訂版）」
2018 年 5 月 25 日	通過振興地方推廣大學及建立青年就業機制，促進該地區青年發展和促進青年就學和就業等法律草案，並修訂通過地域再生法部分法案（地方據點強化稅制，地域再生區域自治體的自籌款活化利用制度，商店街活化事業等）
2018 年 6 月 15 日	內閣會議通過「城鎮・人・工作創生基本方針 2018」
2018 年 7 月 12 日	城鎮・人・工作創生本部決定「支持日本中間核心城市的機能強化以導正東京過度集中」

資料來源：本研究翻譯與整理自日本內閣府(2018) 地方創生的推進措施(簡報)。

整體來看，日本推動地方創生的基礎，一方面是正視人口減少所引發的區域和國家總體危機，另一方面是銜接對過去國土總合計畫和地域活化政策不足之處的檢討，期望透過以「人口」為主的軟體機制，解決過去地方發展模式下，居民仍然外流而造成在的社會經濟機能難以維繫的問題。如何透過法規、組織體制，和人地產策略的搭配應用綜效，產生人口回流地方、在地方獲得安居樂業機會，進而提升國家總體生育率，也成為日本地方創生政策的核心目標與挑戰。日本經驗值得加以觀察與分析的重點在於，中央如何協助地方建立並落實能夠吸引人口回流的計畫，以及地方如何思考在地多元課題，規劃出能夠支持人口回流的配套內容。後文分就中央的政策內涵和地方市町村的案例，討論日本地方創生的推動模式和可供參照之處。

二、中央政策架構：法規、總合戰略與創生三支箭

（一）創生法規與總合戰略

法規和總合戰略是日本引導創生政策落實、凝聚中央與地方創生共識、構思合適政策推動機制的根基。相關的實施辦法和戰略目標，都由此而生。因此，要了解日本推動地方創生的經驗，有必要先了解其在中央法規與策略規劃的內涵。

1. 《城鎮·人·工作創生法》

2014年11月28日所通過的《城鎮·人·工作創生法》，分為四章共20條。第一章（第1-7條）界定創生的目標，以及國家和地方自治體的責任義務。第2章（第8條）指出國家制定創生綜合戰略應該涵蓋的內容，第3章（第9-10條）界定地方都道府與市町村制定創生戰略的內容，第4章（第11-20條）則是針對「城鎮·人·工作創生本部」的角色、組織和營運模式等詳加規定（參見圖2.3）。

《城鎮·人·工作創生法》可說是日本制定地方創生推動政策的根基。該法第1條即開宗明義指出，地方創生的目的在「讓人口停止減少」並「矯正人口往東京圈過度集中的現況」。如何協助各地提出以人口議題為核心的創生計畫，成為中央與地方共享的基本認知。以此確立相關地方創生計畫與推動工作的目標，必須以能否增加人口、改變人口外流，作為制定策略計畫和檢核計畫成效的依據。

第2條提出日本推動地方創生的七項基本理念，包括：（1）為了讓國民在個性豐富且有魅力的地方社會過著滋潤而豐富的生活，因應各地方現況進行環境整備；（2）關於經營日常生活、社會生活所需的基礎服務，要以長期的眼光考量需要與供給，衡量居民的可負擔程度，並獲得事業者、地方居民的理解與協力，來確保從現在到未來的供應；（3）結婚與產子持續以個人意願為基礎，營造出有意願結婚、產子、育兒的社會環境；（4）營造工作與生活可以調和的

環境；(5) 透過活用地方特性來鼓勵創業及活化事業活動，創造有魅力的就業機會；(6) 從上述 1 到 5 各事項，因應各地實況、地方公共團體互相連結合作，來確保更有效率及效果的行政營運；(7) 以實現上述為目標，期待國家、地方公共團體及業者互相連結及合作來做為努力方向。

城鎮、人、工作創生法概要

目的（第一條）

確實地面對持續少子高齡化的局面，停止人口下滑的同時，扭轉人口往東京圈集中的現況，確保各個地區都有適於居住的環境，為了讓日本社會在未來持續保有活力，實施城鎮、人、工作創生(註)相關綜合計畫。

(註) 城鎮、人、工作創生：同時進行以下各點。

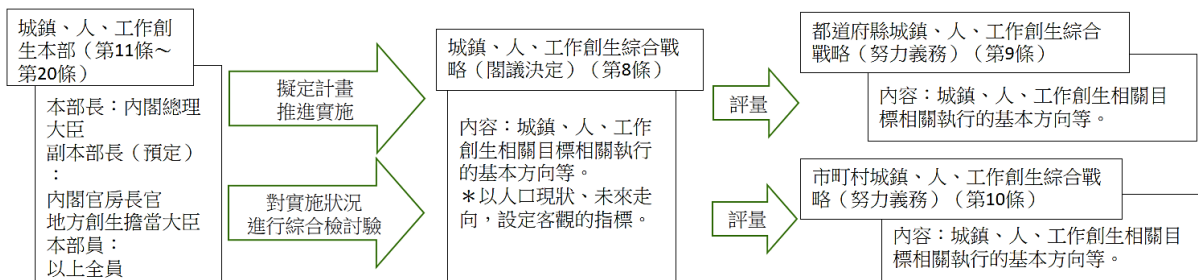
城鎮：創造每一位國民都能懷有夢想和希望、可以安心經營滋潤而豐富生活的地方社會。

人：確保有足夠承擔地方且個性豐富的多樣人才。

工作：創造具有地方魅力的多樣就業機會。

基本理念（第二條）

- 1.各自依照地方現況進行環境整備，讓國民在個性豐富且有魅力的地方社會中，能夠經營滋潤而豐富的生活。
- 2.日常生活、社會生活的基本服務，需要與供給皆需有長期規劃，考慮住民的可負擔程度，取得業者、住民的理解與協力，確保現在、將來的提供狀況。
- 3.結婚、生小孩基本上需根據個人意志，以創造有意願結婚、生小孩、育兒的社會進行環境整備。
- 4.能夠取得工作與生活平衡的環境整備。
- 5.促進可以活化地方特性的創業、活躍事業活動，來創造有魅力的就業機會。
- 6.根據地方現況，以地方公共團體互相合作協力來確保更有效率、效果更好的行政營運。
- 7.促進國家、地方公共團體、業者互相聯合，共同努力。



資料來源：日本內閣府(2018) 地方創生的推進措施(簡報)。財團法人農業科技研究院農業政策研究中心翻譯。

圖 2.3 《城鎮·人·工作創生法》概要內容與架構

第 8-10 條簡略性地提出，都道府和市町村層級的地方創生計畫應該提出的核心內容，並強調其內容應與國家總體創生計畫的目標願景相扣合。佔整體篇幅最大的是第四章（第 11-20 條）創生本部的角色、組織設置和運作方式，包括新創設的創生本部長、副本部長，以及由國務大臣擔任創生本部的工作成員，負責規劃與提出創生的總體目標和分項工作項目與次目標，以及負責定期檢視創生政策的推動成果，並加以修訂創生總合戰略與基本方針等。

2. 「城鎮·人·工作創生總合戰略」

創生總合戰略的內容，在於構思一套希望能夠回應日本長期發展願景（確保 2060 年有 1 億上下人口）的層級策略，並以 2015-2019 作為第一期總合戰略的階段期程（參見表 2.2）。總合戰略的願景目標分為人與地方（市町村）兩大面向。人的部分，包括克服人口減少的問題，數量層次的目標為在 2060 年維持 1 億人口，具體的策略面向則應包括抑制人口減少問題、提升出生率，與改善

人口過度集中在東京首都圈的現象。地方的部分則是以確保經濟成長力為主軸，數量層次的目標為確保 2050 年的實質 GDP 成長率維持在 1.5%~2%，藉以支持地方人口穩定成長和生產力提升等目標。

以前述中長期目標願景為核心，日本創生本部層層推演出其下分項所必須達成的基本目標、重要績效指標，和主要政策。以「創造地方人與工作的美好循環」為原則，基本目標項目包括：創造地方穩定的就業機會、帶動新的人潮流入地方、實現年輕世代結婚育兒的願望。在地方則是「推動地域性的經濟循環，促進城鎮活化」，包括打造與時俱進的城鎮，維護地方環境與安全，促進地方之間的互助合作等。每一項目標又據以訂定相關的分項績效指標與主要政策，作為後續地方制定各自創生計畫，以及中央協調部會計畫投資的方向。

相關的績效指標包括：(1) 創造地方穩定就業：農林水產業的成長與產業化、強化觀光業的地區合作體制、支援助地區中堅企業營業額成長；(2) 帶動新的人潮往地方流動：推動人口移居地方、強化企業的地方據點、活化地方大學以促進地區年輕世代的入學與就業；(3) 滿足年輕世代結婚育兒的希望：提升年輕世代的就業率與經濟穩定度、推動少子化對策、為有需要的孕婦提供對應支持與協助；(4) 營造與時俱進的城鎮並促進地方間合作：營造地區性小型據點、促進能支持定居的中樞生活圈、強化地方既有資產的經營管理等。此一總合戰略，會根據每年的執行情況來檢視目標與績效指標的合理性，並在每年的十二月進行微幅的調整修訂，以使政策資源投入和實際可行性能夠相互接合。

此外，為避免重蹈過去政策常出現的缺乏橫向溝通、過度一致化、欠缺客觀性與計畫深度、以及追求短期性效率等問題，地方創生總合戰略也特別設定「自主性、未來性、地方性、直接性以及重視成果」等五大標準，作為檢核各地創生計畫內容的原則依據。「自主性」的核心精神強調地方創生計畫要對應在地的結構性問題，以即使沒有國家的支援助地方事業還能繼續的狀態為目標。「未來性」則鼓勵地方要帶著夢想來構思支援對策，思考往後如何維持、創造有活力的地方產業。「地方性」強調不要齊頭式的策略複製，而是要支援與各地方的實際狀態相符合的對策。「直接性」指的是善用有限的經費與時間，讓資源應集中用於改變人口流動方向與製造工作機會等方面。「重視成果」則要求明確設立短、中、長期具體數值目標，以客觀的基準檢證和評核結果，作為策略和補助內容調整的依據。

由於地方創生總合戰略的總體思維，在為地方創造人與工作之間的良好循環。因此，如何為地方產業發展提出策略思維，促進地方產業振興作為支持人口回流的基礎，也相應成為整體創生策略設計的關鍵環節。下列分就創生總合戰略中所提出的地方產業發展策略，以及中央如何引導地方規劃地方型的創生總合戰略加以介紹。

表 2.2 地方創生總合戰略之整體概念

地方創生總和戰略的整體內容 (2015-2019 年度)

中長期展望 (2060 年)	基本目標：創造人與工作的美好循環	重要業績評價指標 (KPI)	主要政策
<p>1. 克服人口減少 問題：確保人口在 2060 年維持 1 億人</p> <p>■ 抑制人口減少問題：以實現人民期望的出生率 1.8 為目標</p> <p>■ 改善人口過度集中在東京首都</p> <p>2. 確保成長力：確保 2050 年的實質 GDP 成長率維持在 1.5~2% (實現人口穩)</p>	<p>創造穩定的地方就業</p> <ul style="list-style-type: none"> 年輕人的新就業人數(地方)在 2020 年為止的五年擴展到 30 萬人 年輕世代的勞工就業比例在 2020 年要與整體世代的比例相同 女性就業率在 2020 年達 77% (2016 年為 72.7%) <p>帶動新的人潮流入地方 (現狀：東京首都圈一年湧入 12 萬人)</p> <p>■ 地方與東京圈人口均衡發展(2020 年)</p> <ul style="list-style-type: none"> 地方→東京圈減少轉入 6 萬人 東京圈→地方增加轉出 4 萬人 	<ul style="list-style-type: none"> 農林水產業的成長與產業化：6 級產業市場 10 兆日圓：創造 5 萬就業人口 訪日外國旅客消費金額的目標為 8 兆日圓(2016 年為 3 兆 7,476 億日圓) 協助地方核心企業發展：五年內協助 1000 家企業，營業額成長 3 倍 推動人口移往地方居住：每年協調居住數達 11,000 件 強化企業的地方據點：據點強化件數 7,500 件，雇用人數增加 4 萬人 活化地方大學：地方縣市大學升學的人口比例平均為 36%(2017 年為 32.7%) 	<ul style="list-style-type: none"> 強化地方產業競爭力(跨產業類別) 強化地方產業競爭力(跨領域類別) 地方人才回流、培養在地人才及推動雇用政策 推動人口移居地方城市 強化地方據點，擴大當地人求職方面的採用及就業服務 激發地方大學活力的五年計畫

地方創生總和戰略的整體內容（2015-2019 年度）

中長期展望 (2060 年)	基本目標：創造人與工作的美好循環	重要業績評價指標 (KPI)	主要政策
定成長及生產力提升等目標)	<p>實現年輕市帶結婚育兒的願望</p> <ul style="list-style-type: none"> • 達成一個可以安心結婚育兒的社會環境（認同比率達 4 成以上） • 第一胎生產前後女性就業率達 55%（2015 年 53.1%） • 結婚希望績效指標 80% • 每對夫婦子女數達 2.12，績效指標 95%(2015 年 93%) 	<ul style="list-style-type: none"> • 年輕世代的經濟穩定：年輕人就業率為 70% • 提供需要協助之產婦的服務比率達 100% • 少子化對策：將每週勞動時間超過 60 小時的雇用者比率減少至 5%以下 	<ul style="list-style-type: none"> • 推動年輕人雇用政策 • 提供結婚生產及養育等不同階段的輔助措施 • 推動工作與生活平衡計畫
	<p>推動人與工作的友善循環，促進城鎮活化</p> <p>打造符合時代標準的城市，守護安全的 地方環境，帶動地方間的互助合作</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 地方合作數量等 	<ul style="list-style-type: none"> • 小型據點的形成(提供周邊地區服務網路) • 促進「定居自主生活圈」的行程 • 強化既存資本的管理：中古、翻新市場規模 20 兆日圓（2010 年為 10 兆日圓） 	<ul style="list-style-type: none"> • 協助建立小型據點（多世代交流、多機能型） • 在地方都市建構經濟生活圈(地區合作) • 確保在大都市圈能安心居住的生活品質 • 強化既存資本的管理

資料來源：日本內閣府(2018) 地方創生的推進措施(簡報)。財團法人中華經濟研究院翻譯整理。

(1) 地方創生總合戰略的地方企業轉型發展策略¹

地方創生必須懂得利用既有的利基，並以提升既有發展動能作為驅動力，帶動地方的經濟循環能量。在「地方創生總合戰略」(III-2 政策配套)中，也特別提及振興地方產業創新發展的重要性，將之視為在地方安心就業的基本條件。相關策略模式包括：協助「利基市場頂尖企業」(Niche Market Top, NT) 成長為「全球利基市場的頂尖企業」(Global Niche Market Top, GNT)；協助地方創業發展與地方企業的「二次創業」發展、媒合地方中小企業所需之專業優秀人才、鼓勵大型企業強化地方營運據點、整備 ICT 環境發展地方新興產業，以及改善地方就業環境等。日本政府希望透過這些策略模式，提升地方產業附加價值、創造新產業、促進地方創新，其中尤以創造高附加價值之產業最為重要。地方如能提供「有意義的工作」，就可以更有效地吸引青壯年人口回流。

(2) 「地方版總合戰略制定指南」概要

2015 年 1 月，日本內閣府地方創生推進事務局也提出「地方版總合戰略制定指南」，提供給日本地方政府撰擬「地方版地方創生總合戰略」之參考依據。「地方版總合戰略制定指南」的重點內容包括都道府縣與市町村的角色分工與整合、創生計畫的規劃流程、KPI 設計方式，以及其他有助於地方規劃創生政策的事項。

都道府縣與市町村的角色分工與整合：都道府縣的角色主要在進行廣域性的地方創生政策規劃（如：對地方核心企業的資金協助、促進對內投資、鼓勵企業將總部移轉到地方鄉鎮、都市間交通網絡的建置、建立大學生獎學金制度等），並協助市町村等較小的行政單位研擬符合當地所需的地方創生相關措施（如：設置市町村支援總合窗口等）。而市町村則是進行符合地方居民需求與經濟文化特色的政策規劃（如：創業支援、都市農村交流、小型辦公據點的設置、育兒中心、青年返鄉務農等），並且在觀光與農村交流等層面上推動跨域合作。而都道府縣也必須與所屬市町村進行協調，在取得共識之下研擬廣域性的地方版地方創生戰略。

(二) 地方創生三支箭

面對日本深刻的人口和區域不均發展危機，日本政府期望過層級結構式的政策計畫統合模式，帶動地方都道府縣和市町村共同推動能夠回應地方特殊條件與需求的創生計畫。考量到地方在政策推展能力上可能面臨的問題，內閣府創生本部也特別針對地方在人力、財力，和資訊上的不足之處，提供對應的協力策略，

¹ 本段係參酌財團法人中華經濟研究院（2018）「地方創生示範計畫」委託辦理案服務建議書之相關內容加以簡要整理。

成為日本推動地方創生最重要的三支箭。

1. 人才支援：人力派遣與人才培訓

「人」是地方創生的核心目標，也是推動地方創生的關鍵。為了解決地方在推動創生計畫中所面對的人力與能力不足問題，內閣府創生本部不僅規劃了「地域活性化傳道師」系統，更派遣專業人士支援地方推動創生總合戰略，設置「地方創生學院」以提供有意共同參與創生的各界透過網路進行線上學習，同時也建立「地方創生守門人」制度，擔任地方問題諮詢和提案資源媒合的府際交流窗口。

「地域活化傳道師」的功能在引介專家對為具有企圖心的地區提供指導與建議。但隨著地方創生政策的推行越來越普遍，地域活化傳道師的制度已經結合地方創生人才支援制度的推動，不再單獨運作。「地方創生人才支援」則是針對小規模（10 萬人以下）而又積極發展地方創生的市町村，調派有意願與能力的國家公務員、大學研究人員或民間人才，擔任輔佐市町村長之要職，協助市町村共同制定與推行「城鎮、人、工作創生總合戰略」。調派任職的角色，包括擔任全職的副首長或幹部職員，或是以顧問參與的身分進行兼職協助（參見表 2.3）。

表 2.3 日本地方創生人才支援措施與實績

	調派市町村	調派人才 (國家公務員、 大學研究人員、 民間人才)	調派實績
對象	<ol style="list-style-type: none"> 市町村長須對地方創生有明確的想法，且有意運用人才進行區域改革 制定市町村「城鎮、人、工作創生總合戰略」，且加以實施之市町村 原則上人口須在 10 萬人以下 	<ol style="list-style-type: none"> 須有強烈的地方創生推行意願 須有足夠的能力制定及推行市町村「城鎮、人、工作創生總合戰略」 	<p>2015 年度調派人員 調派至 69 個市町村 國家公務員 42 市町村 民間人才 12 市町村 大學研究員 15 市町村</p> <p>2016 年度調派人員 調派至 58 個市町村 國家公務員 42 市町村 民間人才 13 市町村 大學研究員 3 市町村</p>
職務內容	輔佐市町村長執政，在推動地方創生「城鎮、人、工作創生總合戰略」上擔任核心要角		2017 年度調派人員 調派至 55 個市町村
調派年限	副市町村長、幹部職員（全職）：原則為 2 年 顧問、參與等（兼任）：原則為 1~2 年		國家公務員 44 市町村 民間人才 9 市町村

	調派市町村	調派人才 (國家公務員、 大學研究人員、 民間人才)	調派實績
續任 調派 等	同一市町村可多次調派或多名同時調派(但市町村若至今已有全職調派，則不得再調派全職)	大學研究員 2 市町村 2018 年度調派人員 調派至 42 個市町村 國家公務員 39 市町村 民間人才 2 市町村 大學研究員 1 市町村 至今共調派至 204 個市町村，新調派市町村數之累計：28 個	

資料來源：日本內閣府(2018)地方創生的推進措施(簡報)。

另外，為培訓地方創生人才，亦委由長期研究日本「社會經濟系統」並提供政策建議的「生產性本部」籌劃營運。其目的在透過線上教學，以公私協力方式確保地方創生的專門人才養成。其運作模式是採行「線上課程」的方式，透過開放式課程、課後測驗，和修課學分等方式，提供有心從事地方創生的公私部門人員，取得所需的知識技能和學習證明。

「地方創生守門人」(地方創生コンシェルジュ)的制度則是由中央政府職員擔任各縣市地方創生推動諮詢窗口，協助媒介對應的中央部會與地方政府人員，促進中央與地方的合作關係。當一個地方提案計畫獲得創生本部認可後，承辦窗口會先針對該提案計畫的內容和各部會政策比對，尋求合適的資源進行媒合；如未能獲得合適的資源媒合機會，則會由創生基金來進行補助。

「專業人力資源事業」(プロフェッショナル人材事業)著重在實現專業人才回流地方。日本政府提出「嘗試就業」的政策，對提供與接納人才的企業雙方予以經費補助，減輕企業負擔。此外也推動各項人才媒合活動，並積極改善地方生活、教育環境，以吸引人才定居。具體而言，首先從都市找尋人才緩解地方中小企業短期需求，其次由地方自治體擬定明確人才培育政策、提升地方企業經營魅力，以期在人口流動過程中吸引更多人口定居地方城鎮。

最受矚目的「地域振興協力隊」，則是延續日本總務省在 2009 年予以制度化推動的政策。其核心內容是針對人口流失嚴重的發展不利地區，由總務省提供都道府縣經費，視地方公所的規劃與需求支持其聘用地域振興協力隊成員。這些隊員在一定期間內(1-3 年)必須居住於地方，支援地區振興活動並規劃於該地之定居事宜。獲徵選為協力隊成員者，可獲得由總務省所提供的每年 400 萬日圓經費，包含 200 萬薪資費(為參考日本大學畢業生第一年平均薪資所估算，上限為 250 萬日圓)，以及 200 萬事務費(包括、活動規劃／辦理費、定居

研修費、差旅費、耗材費、行政費)等。若在結束協力隊工作之後願意留在地方創業或繼承事業，則可再另外獲得上限 100 萬日圓的事業補助費。

對地方來說，導入地方振興協力隊的效果，包括：(1) 對地方振興協力隊成員來說，到需要協力的地方發展可以發掘活用才能和創造生存意義的機會；(2) 對地方政府來說，在既有行政體系中無法達成的軟性振興策略，也可以借助這些人員的專才，彈性地補足地方需要卻又缺乏人力的工作；(3) 對鄉鎮地方來說，這些外來的協力隊成員也可以用其生活經驗和專長帶來新的資產利用和發展觀點，而其在地方活動所引發的活力和行動力，也讓地方得以重新看見發展機會。

2. 財務支援：交付金、故鄉稅、稅制優惠

「財政」是推動地方創生行動不可或缺的動力資源，連結地方創生計畫和創生事業的交付金制度，和擴展與民間連結的故鄉稅制度等，是讓地方可以合理取得推動創生戰略和事業所需的財務資源。

根據 2016 年所制定公佈的《地方創生推進交付金制度要綱》，「地方創生推進交付金」是在各部會的「地方創生關聯預算」(各部會與創生活動相關的政策預算)之外，以跨部會政策資源整合運用需求所編列特別預算，結合前述的「地方創生守門人」制度共同運作。其核心理念為「由政府提供相關補助予以支援，進而充實及強化地方創生」，協助地方可以發展出具有自主性和主體性的事業。交付金的應用，係由國家根據地方創生所提出的創生事業，提供 50% 的補助，並由地方自籌對應的 50% 費用，並以創生政策第一期的 5 年(2015-2019)為時間軸，根據每年的執行成效進行檢核和金額調整。

地方交付金的申請機制，是由農林水產大臣、國土交通大臣和環境大臣等共同合作，為地方公共團體(都道府縣和市町村公所皆可提出)申請交付金建置一個統一化的協調窗口。交付金所補助的類型包括兩大類別：(1) 以具有先驅性的對策與案例進行橫向擴展：如就業創生(地區經濟仲介事業)、觀光振興(DMO 事業)、地區商社、全生涯活躍城鎮、孩童農山漁村體驗、工作方式改革、小型據點、商店街活絡等。這類型的事業必須具備下列特質：自立性、公私協力、跨地區合作、跨政策合作、清楚的事業運作主體、兼及地區人才培育措施，以及具有領先的事業特質。(2) 地方生活實現計畫方案(移居、創業、就業支援)：促進東京圈的 UJI 型人口回流²，解決地方人口不足問題。像是因提升地方核心中小企業就業所帶動的人口移居、解決地方社會問題的創業活動、

² UJI 型人口回流，係日本地方創生政策中分析人口移居模式的用詞。U 型人口回流指的是從故鄉移居都市後，又再移居回故鄉的遷居模式。J 型人口回流則是從一處鄉村搬遷到都市後，又再移居到另一處鄉村(非故鄉)的移居模式。I 型人口流動，則是生長於都市的人口移居到鄉村。三種類型的口構成日本遷居鄉村的主要模式，也成為地方在設計移住協力政策時，思考不同支持體系的分類基礎。

原先非就職女性與高齡者的就業支援，以及其他能帶動結婚育兒希望的事業等。

除了中央所提供的地方創生交付金外，自 2018 年也另外設立「地方大學・地域產業創生交付金」，編列 100 億日圓預算，旨在支持都道府縣層次所提出能夠與大學研發合作的地方主軸產業，進而兼及地區大學的發展與為青年創造就業機會。

「地方創生應援稅之故鄉納稅優惠制度」(企業版ふるさと納税)是為了強化地方創生政策實施所需的地方財源。2015 年所提出的「地方創生應援稅—企業版故鄉納稅優惠措施」是一種屬於捐款而非強制性納稅措施。其運作模式是由都會區居民透過故鄉納稅體系指定捐款額度(例如 3 萬日圓)給地方，其中捐款居民負擔一定額度的捐款手續費(2 千日圓)，其餘部分則可取得捐款開立的扣繳證明(3 萬日圓扣除 2 千日圓後的 2 萬 8 千日圓)，在其申報年度繳稅時加以抵扣，從而使地方稅的指定捐贈產生捐款抵稅的效果。為了爭取更多故鄉稅捐贈，地方也會對應提供贈品來回饋給故鄉稅捐贈者，久之也因此形成一種常態運作模式。

2015 年制定並自 2016 年起適用的企業版故鄉納稅制度，則與個人故鄉稅略有不同。企業法人捐款原本可有 30% 的抵稅效果，亦即企業捐贈 100 萬日圓時，可扣抵企業 30 萬日圓稅款。而為了加強企業捐贈地方的意願，企業版故鄉納稅提高兩倍的抵稅效果。即企業指定捐贈 100 萬日圓給地方時，其中有 60 萬可用於抵稅扣除。換言之，企業實質增加的支出僅為 40%，但可換取獲得地方提供 100 萬捐款的回禮，對企業來講比直接繳稅更具效益。

除了企業捐贈故鄉稅外，如何透過財務誘因引導企業實質投資地方，也是地方創生中的重要策略。「地方據點強化稅制」的目標即在鼓勵企業將重要的營運據點(諸如辦公室、研究所、培訓中心、增加租賃場所等)遷移至地方，帶動地方的就業機會與發展能量，並對應提供企業稅制與其他財務上的優惠協助措施。優惠項目包括：辦公室設置減稅(增加折舊認列額度)、就職促進減稅、融資債務擔保、經認可公司可獲得地方稅(營業稅、房地產購置稅和財產稅)的地方免稅或減稅措施，以及可向政府附屬金融機構(日本政策金融公司)取得低息貸款用於實施項目所需的設備資金和營運資金等。

3. 資訊／情報支援：地方經濟社會分析系統(地域經濟分析システム，RESAS)：

為了讓中央與地方政府能基於可評估的各類型數據，規劃出各地合適的創生計畫，使之作為擬定策略和驗證成果的參照，日本政府在 2015 年開始籌建「地方經濟社會分析系統」(Regional Economy Society Analyzing System, RESAS)，以便各界分析應用。RESAS 由內閣府的「城鎮・人・工作創生本部事務局」籌畫建置，初期僅有 25 項資料，主要是串聯中央各部會既有的統計資

料類別，之後逐年擴充。目前在 RESAS 系統中所收錄的資訊項目包括：人口資料、經濟活動資料、產業結構資料、企業活動資料、觀光活動資料，社福服務資料，以及地方財政資料等八大項共 81 種類型的資料（參見表 2.4）。

除了要有資料外，更重要的是掌握對資料分析和應用的方法。為了協助地方在推動創生規劃過程中能夠進一步應用地方經濟與社會資料，進而規劃出「以證據為基礎的決策」，隸屬內閣府的創生本部事務局除了建置和經營 RESAS 外，也特別規劃 RESAS 研究員持續精進數據資料的蒐集應用與呈現方法，並前往各地方公所協助講習和培訓，引導地方掌握 RESAS 的資料內涵和分析應用方法。此外，在地方創生入口網站上也提供各地應用 RESAS 進行地域分析和規劃創生計畫的案例經驗，甚至舉辦 RESAS 資料創新應用競賽活動，啟發各界對於資料應用的創新構想，並從實際運用經驗中持續回饋與改善 RESAS 的內容。

表 2.4 RESAS 資料內容

大項	子資料內容
人口地圖	<ul style="list-style-type: none"> 人口結構 人口增減 人口的自然增減 人口的社會增減 新畢業生的就職就學 未來人口推估 人口網 未來人口網
地域經濟循環地圖	<ul style="list-style-type: none"> 地域經濟循環圖 生產分析 分配分析 支出分析 勞動生產率等趨勢分析
產業結構地圖	<p>整體產業</p> <ul style="list-style-type: none"> 整體產業組成 盈利能力分析 企業家數 事業場所數 員工人數（業務部門） 附加價值金額（公司單位） 勞動生產率（公司單位） <p>製造業</p> <ul style="list-style-type: none"> 製造業的組成結構 製造業的比較 製成品的運費 <p>零售和批發業務（消費）</p> <ul style="list-style-type: none"> 商業的組成結構 商業的比較 年度產品銷售額 <p>農業</p> <ul style="list-style-type: none"> 農業結構 農業產出 農田分析 農民分析 <p>林業</p> <ul style="list-style-type: none"> 林業總收入 森林分析 林業分析 <p>漁業</p> <ul style="list-style-type: none"> 海面捕獲等銷售額 海洋漁船，水產養殖區等的分析 海洋漁夫分析 內陸水域捕撈量等 淺水漁船，養殖區分析 內陸漁民分析

大項	子資料內容	
	<ul style="list-style-type: none"> 消費趨勢 (POS 數據) 流向分析 (POS 數據) 	
企業活動地圖	企業資訊 <ul style="list-style-type: none"> 行業間貿易 企業對企業交易 通過獎勵和撥款 創始比例 管理平均年齡 盈餘公司的利潤率 中小企業比較 	海外交易 <ul style="list-style-type: none"> 海外業務趨勢 進出口交易 企業海外交易價值分析 研發 <ul style="list-style-type: none"> 研發成本比較 專利分布圖
觀光地圖	國內 <ul style="list-style-type: none"> 目的地分析 流向分析 (客人) 住宿 國外 <ul style="list-style-type: none"> 外國人訪問分析 外國人留住分析 外國人網 	國外 <ul style="list-style-type: none"> 外國人到達和離開機場分析 外國人移動相關分析 國外消費比較 (信用卡) 國外消費結構 (信用卡) 國外消費比較 (免稅交易) 國外消費結構 (免稅交易)
城鎮發展地圖	<ul style="list-style-type: none"> 流向分析 (住宅人口) 居住人口比率 通勤學校人口 流動社群網絡 	<ul style="list-style-type: none"> 營業地點趨勢 設施周圍的人口 房地產交易
就業/醫療/福利地圖	<ul style="list-style-type: none"> 人均工資 職位空缺率 求職者 	<ul style="list-style-type: none"> 醫療供需 照護供需
地方財務地圖	<ul style="list-style-type: none"> 地方政府財政狀況比較 人均地方稅 	<ul style="list-style-type: none"> 公司平均繳交的市政稅 人均不動產稅

資料來源：本研究整理。

在 RESAS 所呈現的資料中，特別關鍵之處在於協助地方理解人口流失的原因，以及引導人口回流所需的對應策略。在 RESAS 所提供的地方人口資料中，不僅包含過去到現在的人口結構和數量變化（都道府縣為自 1960 年開始，市町村為 1980 年開始），更有對於各地未來一直到 2045 年的人口推估情形，以便各地了解地方人口所面對的潛在危機。其次，從人口的社會和自然增減情形，以及人口的就業就學狀況，也可以協助地方掌握未來應該針對那些人口、應用哪些趨勢，協助地方解決人口危機。而人口分布圖則可以顯現出分布位置和密度，進而有效地規劃公共設施的分配項目和區位。

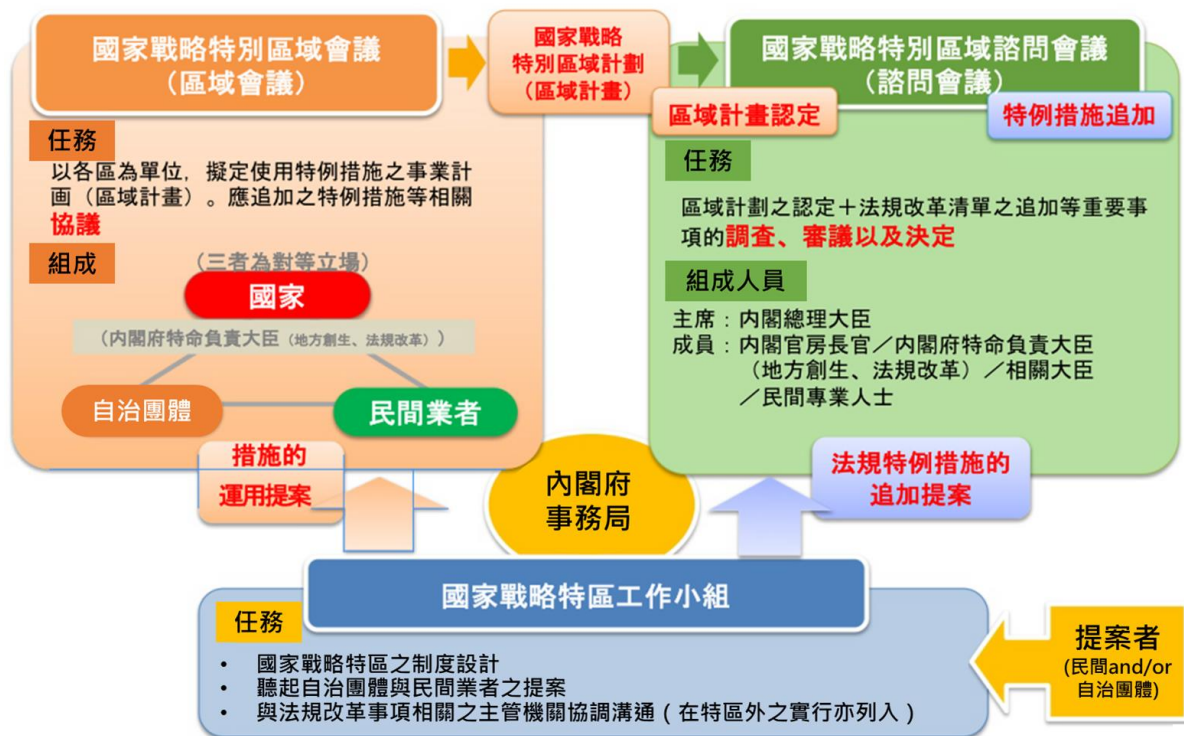
然而，RESAS 並不只侷限於地方問題的分析，更引人注目的是其對於地域

內外活動之間的關聯性，包括地域居住人口的流動數量與方向、國內外觀光旅客在當地的進出和消費狀況、地方企業與地域外企業的連結等。這些資料可以協助地方理解地域的經濟與人口變遷如何與地域外的單位相互牽動，進而在後續的創生計畫中，思考如何引入外界的資源和力量，帶動在地變遷。有了這些地域內外的關聯性資料，地方在擘劃自己的創生計畫時，能更清楚所要面對的人口課題和活動狀況，以及當地可以應用的產業資源和具有潛力的經濟活動項目。這些策略分析往往成為當地研提創生計畫的重要內容，也成為地方和中央共同討論與檢核創生成效的參照基礎。

三、國家戰略特區之劃分與運作

成為國家戰略特別區域是地方追求創生的另一條重要路徑。安倍晉三內閣在2013年提出的「國家戰略特區」模式，強調「由首相主導」，希望透過在指定的區域和產業領域中，經由中央所協調的法規鬆綁和稅收優惠政策，突破地方在發展新興產業所面對的阻礙，進而為地方創造獨特的利基來吸引國內外人才創業與企業投資。「國家戰略特區」強調五大原則：(1) 首相主導：由中央委員會負責統籌運作，將以往未能實現的法規及稅制改革納入特區運作中，並讓特區成為實驗突破場所，使其運作能與國家經濟成長相互連結；(2) 中央地方與民間三方合作：由中央、地方、民間三方溝通，相互合作以提高地方運作體制的改革意願；(3) 明確的目標與區域範圍：各特區的訴求目標與區域範圍，將盡可能以明確且清楚的原則來制定；(4) 可推廣到全國：特區效益將擴散到全國；(5) 儘早實施：為使經濟快速步上軌道，在可能的情況下儘早實施（林美鳳，2018：43-47）。

國家戰略特區的運作分為「區域會議」、「工作小組」、「諮詢會議」三大體系。「區域會議」由國家（以內閣府任命的國家戰略特區擔當大臣為代表）、地方自治團體和民間業者共同組成，針對各區所提出的特殊事業計畫要求，協助對應研擬與特別措施相關的計畫內容。「工作小組」除了在執行層面上，負責國家戰略特區的制度設計，更主責面對來自地方的提案加以協調，以及與法規改革所涉及的相關主管機關進行細節的協調和溝通。「諮詢會議」則是主掌特區計畫的最高決策單位，由總理大臣擔任主席，並由內閣各相關大臣和民間專業人士共同組成，進行各戰略特區的區域計畫認定、追認法規改革清單等事項，加以研議和評估可行性（參見圖 2.4）。



資料來源：田村計(2018) 關於日本之地方創生規劃 (簡報)。

圖 2.4 國家戰略特區的運作體系

從 2014 年起陸續經過三次指定，目前共有 12 處戰略特區，包括：東京圈(東京都、神奈川縣、千葉市、成田市)、關西圈(大阪府、兵庫縣、京都府)、新瀉縣新瀉市、兵庫縣養父市、沖繩縣、福岡縣福岡市(以上為 2014 年 3 月第一波指定區)、北九州市、秋田縣仙北市、仙台市、愛知縣(以上為 2015 年 3 月第二波指定區)、廣島縣、今治市(以上為 2015 年 12 月第三波指定區)等(參見表 2.5)。

為了針對日本地方所面對的不同問題，提供實驗解決方案的空間，在國家戰略特區政策中特別羅列 91 項可在特區中進行實驗改革的項目，分屬都市、創業、觀光、育幼、農業、醫療、外國人才等領域(表 2.6)。申請成為國家戰略特區成功的地方，可以針對上述的類別項目中，進行具有實驗性的事業開發，並以其運作需求來要求相關的法規鬆綁和設定特殊制度等。

表 2.5 日本國家戰略特區

時間	特區	核心主軸	事業內容
2014/3	東京圈 (東京都、神奈川縣、千葉市、成田市)	國際商務環境據點、創新據點(國際競爭力之提升、都市再生、據國際競爭力創新事業之育成、未來技術開發、驗證、多元文化的建構)	<ul style="list-style-type: none"> · 都市計畫法等相關手續的單一窗口 · 區域管理 · 東京開業一站式中心 · 東京遠距辦公推行中心 · 近未來技術實證一站式中心 · 取消外籍醫師之業務禁令 · 區域限定教保員 · 特區民宿 · 都市公園內托兒所 · 新設醫學部 · 農家餐廳 · 在農業領域僱用外籍人士和其他
2014/3	關西圈 (大阪府、兵庫縣、京都府)	醫療創新、具挑戰性人才養成(生命科技領域之國際創新據點、先端研究開發與創出新事業之人才養成)	<ul style="list-style-type: none"> · 保險外病用療養特例 · 病床法規鬆綁 · 解除自 iPS 細胞製造試驗用細胞的禁令 · 創新醫療儀器、醫藥品的開發迅速化 · 利用可搬動 PET 裝置攝影 · 區域限定教保員 · 在農業領域以及家事領域僱用外籍人士 · 古民家飯店 · 特區民宿和其他
2014/3	新瀉縣 新瀉市	大規模農業的改革據點(產官學合作提高農業生產性與高附加價值化等)	<ul style="list-style-type: none"> · 特例農業法人之設立 · 農家餐廳 · 特區民宿 · 農業的信用保證制度適用 · 在農業領域僱用外籍人士和其他
2014/3	兵庫縣 養父市	山區農業改革據點(高齡人才之活用、與民間企業合作活用廢棄耕作地等)	<ul style="list-style-type: none"> · 順利的農地所有權轉移 · 企業的農地取得 · 適用的農業信用保證制度 · 自用車的有償旅客運送 · 遠距服藥指導和其他
2014/3	沖繩縣	國際觀光據點(國際觀光及醫療事業開發)	<ul style="list-style-type: none"> · 在農業領域僱用外籍人士 · 農家餐廳 · 區域限定教保員和其他
2014/3	福岡縣 福岡市	創業的雇用改革據點(外國法人、創新事業的雇用法制商談、新投資及創業之產業競爭力強化與強大雇用、人口)	<ul style="list-style-type: none"> · 創業移民 · 創業移民法人減稅 · 雇用勞動諮詢中心 · 鬆綁航空法高度限制 · 機場交通巴士 · 單元型指定看護

時間	特區	核心主軸	事業內容
2015/12	北九州 市	減少及高齡化社會 下高齡人口活躍及 長照服務之充實)	<ul style="list-style-type: none"> 年長者職業介紹所 遠距服藥指導 特區民宿和其他
		面對人口減少的高 齡化社會，提出對 應的高齡者活躍與 充實照護活動的對 策。	
2015/3	秋田縣 仙北市	農林及醫療交流的 改革據點及外來技 術活用（國有森林 之農林業振興及高 附加價值商品開 發、活用無人機為 遠距支援及驅散對 農林業有害之野生 動物等)	<ul style="list-style-type: none"> 促進國有林地的活用 迅速的實驗試驗局許可手續 促進「著地型旅行商品」
2015/3	仙台市	社會及創新事業 （援助女性活躍、 社會創業、以 NPO 團體進行地區管理 之社會及創新事 業、受災地復興)	<ul style="list-style-type: none"> NPO 法人設立手續的迅速化 都市公園內托兒所 一般社團等信用保證制度適用 創新醫藥品之開發加速 天使稅制³和其他
2015/3	愛知縣	成長產業、先端技 術開發之中樞據點 （以產業製造業及 中之優點，積極養 成工業人材、次世 代技術實證、一級 產業之綜合制度改 革)	<ul style="list-style-type: none"> 付費道路優惠 公辦民營學校 自動駕駛實證一站式中心 農業領域與家事支援領域僱用外籍 人士 遠端服藥指導和其他
2015/12	廣島縣	國際交流、大數據 活用特區（透過國 際交流獲得高度人 材及創造新商業、 以無人機等蒐集之 大數據為分析創造 出新事業)	<ul style="list-style-type: none"> 「街道車站」民營化 新設獸醫學部 僱用勞動諮詢中心 迅速的實驗試驗局許可手續和其他
2015/12	今治市		

資料來源：本研究整理自田村計（2018）關於日本之地方創生規劃（簡報），及林美鳳（2018）產業創新與管制革新—日本國家戰略特區制度等之啟示。

³ 天使稅制指的是針對創業者在投資新興重要策略性產業時，由政府提供的投資抵減(tax credit)獎勵措施，藉由減免事業營運的相關稅賦，鼓勵創新創業活動。

表 2.6 日本國家戰略特區 法規改革項目

領域	改革內容	預估效益
都市	都市計畫手續的迅速化	貢獻約 8.5 兆日圓規模的專案
創業	鬆綁創業外國人才的入境限制	活用 75 名創業人才
觀光	將古民家排除於旅館業法規範疇外（全國實施）	2016 年度創造約 1 億日圓的市場
	特區民宿的設立	約有 80~90 名業者參加，業績約 4000 個房間數
育幼	取消觀光客取向的汽車共乘事業禁令	養父市優先實施，於今年春季展開事業
	取消都市公園內設置托兒所之禁令（全國實施）	為解決該區約 3 成的待機兒童問題有所貢獻
農業	鬆綁育幼設備相關之各種法規	免除小規模育幼設施的無障礙空間設置、重新檢視採光規定、營業限制之限制區域彈性化
	農業生產法人的必要條件鬆綁（全國實施）	--
	農業的信用保證制度適用（全國實施）	--
	企業取得農地特例	養父市因運用此特例，13 名業者參加約 47ha 的營農，使約 22ha 的耕作放棄地恢復營農
醫療	農家餐廳設置於農地內之特例	開辦的 7 個場所，每年均吸引 3 萬以上人次
	外籍醫師部分解禁、病床法規特例	--
	新設醫學部	--
	取消遠距服藥指導之部分禁令	--
外籍人士	取消選擇性看護（混合看護）禁令等	對於尖端醫療、醫療／看護服務的革新有所貢獻
	農業人才、家事支援人才之入境鬆綁 Cool Japan 外籍人才	以特定技能人才制度決定全國性實施的方向

資料來源：本研究整理自日本內閣府（2018）地方創生的推進措施（簡報）。

四、地方創生推動經驗：以茨城縣和笠間市為例

地方創生需要地方縣市與鄉鎮層級政府體系的共同協力，如何透過日本都道府與市町村層級的創生計畫，搭配創生綜效，同樣值得加以關注。以下內容以茨

城縣和隸屬於茨城縣的笠間市為例，引介其推展創生計畫的策略與內容，呈現地方不同層級政府之間的政策統合和協作關係。

（一）茨城縣地方創生計畫

茨城縣位於東京市的東北側（參見圖 2.5），距離東京約 100 公里，面積約 6,095 平方公里，2017 年的人口約 289 萬人，也是日本第二大的農業縣。因為鄰近東京首都圈，包括透過快速列車直通日本研究開發重鎮筑波，帶動當地的製造業和服務業，也吸引諸多技術研究所在此設立。整體來說，農業、製造業、技術研究等都是茨城縣的重要產業。此外，茨城縣臨海而有自己的貨運港（茨城港、鹿島港），而 2018 年茨城縣也與虎航合作開通直飛台灣的定期航班。交通便利性成為茨城縣發展的重要優勢。



資料來源：本研究繪製。

圖 2.5 茨城縣位置圖

儘管擁有便利的交通條件和農工產業，茨城縣仍然有人口往東京移動的隱憂。如果以日本將「20-39 歲女性人口」在 2010-2040 年推估減少比例高於 50% 作為最可能消滅地方的定義來看，茨城縣所轄市町中有 18 個地方都存在高度危機，甚至有 3 個町被推估為在 2040 年將完全沒有人口。因此，茨城縣政府自 2015 年起也積極推動地方創生事務，希望能夠透過創造友善工作環境，吸引企業前來投資並設立公司，同時透過觀光和農業發展策略，提升當地的農業與觀光產業。

根據茨城縣的統計，自 2011 年的 311 大地震後，茨城縣的人口數即持續減少，包括自然人口和社會人口都處於遞減狀態，一年約減少 9,000 人。若從戶籍轉出入的狀況來看，以 2006 年為例，約有 5,000 人轉籍至東京，且以 20-30 歲的

女性最多，推測可能是前往東京就讀或就業所產生的外移。與此相應，若要降低茨城縣人口外移的趨勢，就必須從類似的特定社群移動原因著手，減少外移並增加移入誘因。

茨城縣因而在 2015 年推出創生綜合戰略（2015-2019），希望能在 2030 年將自然出生率提高至 1.8%，同時透過社會移住政策使茨城在 2060 年達到人口 241 萬人的目標。為達到此一目標，茨城縣以「緩和人口減少趨勢，保持社區活力，維持創造良好循環的模式」為基本原則（參見表 2.7），設定「新富足、新安全、新人力資源開發、新夢想」四大基本目標和方針，並設定 10 年期的量化績效指標。此外，茨城縣也成立自己的「城鎮·人·工作創生本部」，並邀請大學專家、市町村行政人員、民間企業、金融機關合等機構共同合作執行，並由縣府各課室擔當人員負責各相關事業計畫的推動。

在茨城縣利用地方創生交付金所進行的創生事務推動可分為兩部分：(1) 地方創生推動：屬於主動進擊型的發展計畫，由中央補助一半預算，2018 年縣預算約 11 億日圓，針對如機器人開發、醫療照顧、第二故鄉、DMO 觀光區域推動事業、海外投資促進、水鄉筑波自行車道整備等發展計畫，落實其硬體設施和軟體機制；(2) 地方創生據點整備：同樣由中央補助一半預算，2017 年縣預算約 6.7 億日圓，主要用於強化製造業生產及農業技術所需相關技術協力研究的據點設置（參見表 2.8）。

表 2.7 茨城縣創生基本目標

基本目標	目標數值	具體政策
新富足	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 創造新增就業機會雇用創出數 現狀值（2015-2016 累計）：5,163 人→目標值（2015-2019 累計）：13,000 人， 10 年後（2017-2026 累計）：30,000 人 ➢ 人口社會遷移數 現狀值（2015-2017 累計）：+40 人→目標值（2015-2019 累計）：+4,000 人， 10 年後（2015-2026 累計）：+22,000 人 ➢ 生產農業所得（每家農戶銷售） 現狀值（2014）：230 萬日圓→ 目標值（2019）：400 萬日圓， 10 年後（2026）：950 萬日圓 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 利用科學技術發展新興產業，促進中小企業的成長支持 ➢ 創造高質量的工作 ➢ 實現「強大的農林水產業」 ➢ 促進能源措施 ➢ 實現各種工作方式
	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 醫師數 現狀值（2014）：5,188 人→ 目標值（2019）：5,900 人， 10 年後（2026）：6,900 人 ➢ 健康壽命 	

基本目標	目標數值	具體政策
	現狀值(2010): 男性 71.32 歲, 女性 74.62 歲 → 目標值 (2019): 男性 72.58 歲, 女性 75.88 歲, 10 年後 (2026): 男性和女性排名第一	➤ 強化縣內的抗災能力
新人力資源開發	➤ 提升學生的英語能力 現狀值 (2014): 中學生 (3 級) 38.6%, 高中生 (準 2 級) 27.1% → 目標值 (2019): 中學生 54.0%, 高中生 50.0%, 10 年後 (2026): 中高生都達到 70.0% ➤ 國家級電腦程式編寫競賽 (中學生和高中生) 的獲獎團體數量 現狀值 (2016): 1 組 → 目標值 (2019): 4 組 10 年後 (2026): 8 組 ➤ 理想兒童人數與實際兒童人數之間的差異 現狀值(2014): 0.54 人 → 目標值(2019): 減少目前的情況, 10 年後 (2026): 比 2019 年度更少 ➤ 等待保育所的待機兒童 (沒有申請到保育園就讀的孩子) 數 現狀值 (2016): 516 人 → 目標值 (2019): 0 人 10 年後 (2026): 0 人 (待機兒童)	➤ 為下一代提供「人力資源」培訓 ➤ 充實教育環境 ➤ 成為日本可以吸引生產和養育子女的縣 ➤ 營造學習, 文化和體育的環境
新夢想	➤ 在全國宜居城市排名前 100 名內的市町數量 現狀值 (2017): 全國第 5 名 (6 市) → 目標值 (2019): 比現況更好的排名 10 年後 (2026): 全國第 1 名 ➤ 觀光消費金額 現狀值 (2014): 2,260 億日圓 → 目標值 (2019): 3,457 億日圓, 10 年後 (2026): 5,200 億日圓	➤ 吸引力排名第一 ➤ 讓茨城向世界飛躍 ➤ 吸引更多人造訪茨城縣, 推展新觀光創生計畫 ➤ 成功舉辦茨城國家運動會、全國身障者運動會, 東京奧運會和殘奧會 ➤ 吸引遷住者繼續生活共同發展城鎮

資料來源：本研究整理自茨城縣政策企劃部計畫推進課 (2018) 關於「茨城縣城鎮, 人, 工作創生計畫的戰略觀點」(簡報)。

表 2.8 茨城縣申請地方創生交付金活用事業內容

目標面向	事業項目 (總金額)	事業內容
推進 交付 金 項目	新 富 足 機器人和其他下一代 技術推廣項目 (¥82,576,000)	發展機器人產業，支持利用下一代技術的 中小企業技術發展
	全球利基頂級公司開 發推進事業 (¥96,760,000)	支持區域核心公司的醫療保健和護理領域 發展邁向商業化，協助介紹推廣等
	第 2 故鄉茨城推進事 業 (¥134,142,000)	以 IT 公司為主要對象，促進相關事業從業 者移民和跨區域居住，促進 IT 人員的遷移 等
	新 安 全 支援創造生活環境的 項目 (¥61,000,000)	建立能夠支持從事維護、保障生活支持服 務 (如購物支持) 的政策
	為新創企業創造支援 之事業 (¥76,000,000)	開發創業公司的商業理念和支持其邁向商 業化
	新 夢 想 DMO 觀光社區改進 推進事業 (¥160,783,000)	提供促進住宿設施升級、提升國內吸引顧 客之能力等諮詢服務
	訪問茨城·國外誘客 推進事業 (¥132,068,000)	建構並善用海外吸引基地和住宿預訂網站 等，提升對國外觀光客的吸引力
	水鄉筑波的自行車環 境維修事業 (¥78,492,000)	土浦市林納廣場的資訊傳播和推廣當地旅 遊自行車與觀光船運營
	據 點 機 能 強化 生產力提高支援功能 提升項目 (¥190,000,000)	為建構創新技術開發所需的環境，如提升 產品高附加價值和高生產效率，對茨城縣工 業技術創新中心的現有設施進行改造 <維護內容> 製造裝配試驗室、複雜加工技術開發設備、 材料評估試驗室等
	據 點 整 備 交 付 金 農 業 生 產 提 升 農業綜合中心地方創 生據點維修 (¥4,815,510,000)	透過提高本縣農產品的品牌力、生產力、 盈利能力，創造有競爭力的生產區域，實 現「有利可圖的農業」，並保留和提供縣內 原生種的優良原始苗木，建立研究基地， 經由人工智慧分析以在全國內開發新農業 技術 <維護內容> 苗木管理溫室、苗木管理設施 (苗木認證/ 調查/貯藏)、蓮藕貯藏設施、室內/室外人 工氣候室 (草莓栽培)、甘藷栽培設施和長 期貯藏設施

資料來源：本研究整理自茨城縣政策企劃部計畫推進課 (2018) 關於「茨城縣城鎮，人，工作創生計畫
的戰略觀點」(簡報)。

「移住措施」是引導與促成人口移入和留住的重要環節。茨城縣將目標對象區分為三類，提供不同的對應協助措施：(1) 關係性低：針對渴望鄉村生活但未決定移居者，如來茨城縣的觀光客，主要推動觀光資訊情報及宣傳事宜；(2) 關係性中：針對經常參加縣內活動的人，如週末可以來參與農業活動者，提供環境、辦活動希望他們能來多參加農事體驗等活動，或者來這邊試住一下；(3) 關係性高：針對未來有考慮要搬來茨城的人。設置移住諮詢窗口、推動地方協力隊、支援市町村制度等。此外，茨城縣也針對移住者提供相關的協助措施，包括：

1. 茨城故鄉縣民登錄制度（發行縣民證）：邀請非茨城縣民登錄成為縣民，以 email 方式提供茨城最相關的資訊，如折價券、消費資訊、租車折扣等。
2. 資訊宣導及諮詢交流：設立入口網站提供各種移居需求資訊（參見圖 2.6），舉辦茨城生活說明研討會、移居交流博覽會等。



資料來源：<http://iju-ibaraki.jp/>（搜尋日期：2019/05/27）

圖 2.6 茨城縣移住資訊網

3. 針對 IT 企業的移住實驗計畫：活用與東京交通便利性和在地區域資源特色（研發、特色產業、人力資源），獎勵 IT 企業透過開發合宿、社員研修、遠程辦公等活動，進行實驗性的移住推廣。2018 年有 9 個企業，縣內 10 個市町參與此項計畫，共有 541 人日參與移住措施，並有一個企業把辦公室搬到這裡來。
4. 針對自由工作者的計畫 (If design project)：希望能活用這些自由業者的專業，參與地方特殊的工作（如協助開發品牌、觀光再發展企劃等），為地方帶來新的活化效果。
5. 辦理移居經驗交流分享會：邀請 U-turn 者分享他們回到茨城的工作或生活經驗。在移住說明會上也對新歸農或舊農友及有從事農事意願的人，

進行茨城縣農業輔導措施的相關介紹，並由縣廳的農民振興課協助取得耕種地。

6. 於東京都內設置兩處諮詢窗口：提供移居諮詢，特別是針對東京的年輕人，2017年一年有超過1,000件以上的諮詢案件，總共有94人諮詢後搬到茨城。
7. 推動地方協力隊：茨城縣2018年目前有74名協力隊成員，也希望服務結束之後有更多人可以留在地方。縣廳主要僅負責課程培訓及聯繫溝通，提供成員研修機會和支持，人力資源的派用主要仍是由市町村政府執行。
8. 市町村的移住推動措施：移住與市町村是關係最密切的，目前與4個市町村合作成立聯合會，提供服務包含：試住體驗、空屋資訊、整修裝潢協助、至外縣市通學大學生的交通費補助等。

在創生目標的設定上，則是因應各個面向所面對的狀況差異，以較高的目標來自我挑戰。例如農業的部分因為永遠不可能超越北海道，所以就以成為全國第二為目標。而一些比較難達成的部分，或者以全國平均值更高一點，或是將目標設定為既有的兩倍等方式。而在市町村發展的部分，因為茨城縣內沒有特別大的城市，所以就設定成希望未來能有一個超過100萬人口的城市。茨城縣認為，移居茨城縣的優點之一，就是可以透過便捷的交通維持與東京的親族好友之間的交往網絡，所以移居者比較不會產生社會關係斷裂的挫折感。此外，為了擴展茨城縣的在地附加價值，茨城縣亦提出六大觀光策略：

1. 人才養成：派遣觀光大師協助地方提昇觀光水準，並舉辦培養觀光產業能力的訓練活動，並協助當地觀光產業協會培訓事業活動負責專員。
2. 設立觀光目的地經營管理和市場行銷組織（Destination management/marketing organization, DMO）：任務包括設定觀光戰略、設定市場消費能量、創造更多商品、執行推廣行銷等。
3. 營造有魅力的觀光地區：派遣專家提供旅宿旅館的改善諮詢建議，以及活用在地的歷史觀光資源。例如2018年為明治150年，便以此為主題推展歷史、人物、產業等觀光活動。
4. 活用茨城特色吸引國內觀光：以較容易受到各類型客群歡迎的多元體驗型活動為主（如：看日出、看夕陽、看月亮、星星，農業相關如農業體驗、農家民宿等），並增加需要較早或晚上進行的活動類型和數量，提升觀光客的留宿意願和住宿時的活動滿意度。
5. 針對國際觀光強化觀光旅遊資訊，像是特別針對自助旅行者有不一樣的資訊宣傳、推動旅行商品、進行國外觀光客調查等。

6. 其他：提升觀光產業收入、提升地區名特產的品質及知名度、整頓茨城有名的筑波山及霞之浦的旅遊環境等。

除了農業和觀光產業外，工業技術提升也是茨城縣創生計畫的重要事業計畫。「茨城縣產業技術中心」是由茨城縣廳向中央政府所提出的設置計畫，獲得中央政府補助一半，另一半則是以茨城縣所爭取到的地方創生交付金支應。產業技術中心的角色是支援和協助茨城縣所有企業技術及人才研發需求，並與日本其他的研究機關或大學進行共同研究，讓這些產業技術研發成果可以回饋到企業、其他的大學或研究機關。比較知名的成果像是病床偵測器（偵測病人有沒有離開床）、汽車把手仿金屬貼模、優酪乳、笠間燒製品等。目前主要的研究項目包括：雙手腕機器人、學習型產業用機器人、洗衣機微泡（micro-bobble）洗淨技術、納豆賞味期限延長技術、醃漬品香味提昇實驗等。

該中心共設有本所（70位工作人員，機械、金屬、電氣、化學、食品等）及纖維和陶藝2個支所。目前每年大約有25件研發可以進展到商品化販售的階段，而重點工作則包含受企業委託研究、接受企業委託提供諮詢、受企業委託分析檢驗或提供設備使用等。而在農業技術研發方面，主要是提供與食品加工相關的實驗室技術支援，並依諮詢者所需來深化專業應用，而不是強調整合。目前尋求諮詢的對象多以企業為主，而大部分農民都會直接到農業相關機關去詢問，只有遇到加工技術問題才會來這邊詢問。

（二）笠間市地方創生策略

笠間市位於茨城縣正中央，面積約240.4平方公里，主要產業為製造業（特別是醫療器材的製造）、批發零售、社福醫療、建築業，以及開採石材，並因而使陶器燒製的「笠間燒」成為重要文化財。整個笠間市有兩百多家的陶藝店，茨城縣產業技術中心的陶藝支所也設置在笠間市，並成立陶藝大學培養陶藝人才和提供陶藝技術支援。陶藝大學有大師駐點，師資和工作人員的薪水全由政府提供，每年招收10名學生，經選拔進入可獲得兩年免學費的學習，但也有一年期的進階課程。畢業後還可以到「笠間工坊」做創業前為期三年的創業實習，希望能藉由此一模式為笠間市持續培養工藝陶匠。

根據笠間市政府所提供的資訊，目前笠間市人口約有7萬4千多人，幼齡人口佔比為11.6%，勞動人口為57.3%，而65歲以上老年人口約佔31%。以目前的人口結構和人口增減趨勢來估算，未來人口問題將導致稅收減少和地方行政營運等問題。然而，笠間市也不認為在人口減少的趨勢下，有任何計畫可以短期快速增加人口。因此，笠間市在地方創生方面的挑戰，即是如何減少人口流失的速度，並希望透過行政結構改革改變笠間市的行政體制，確保未來的公共服務能夠滿足當地需求。

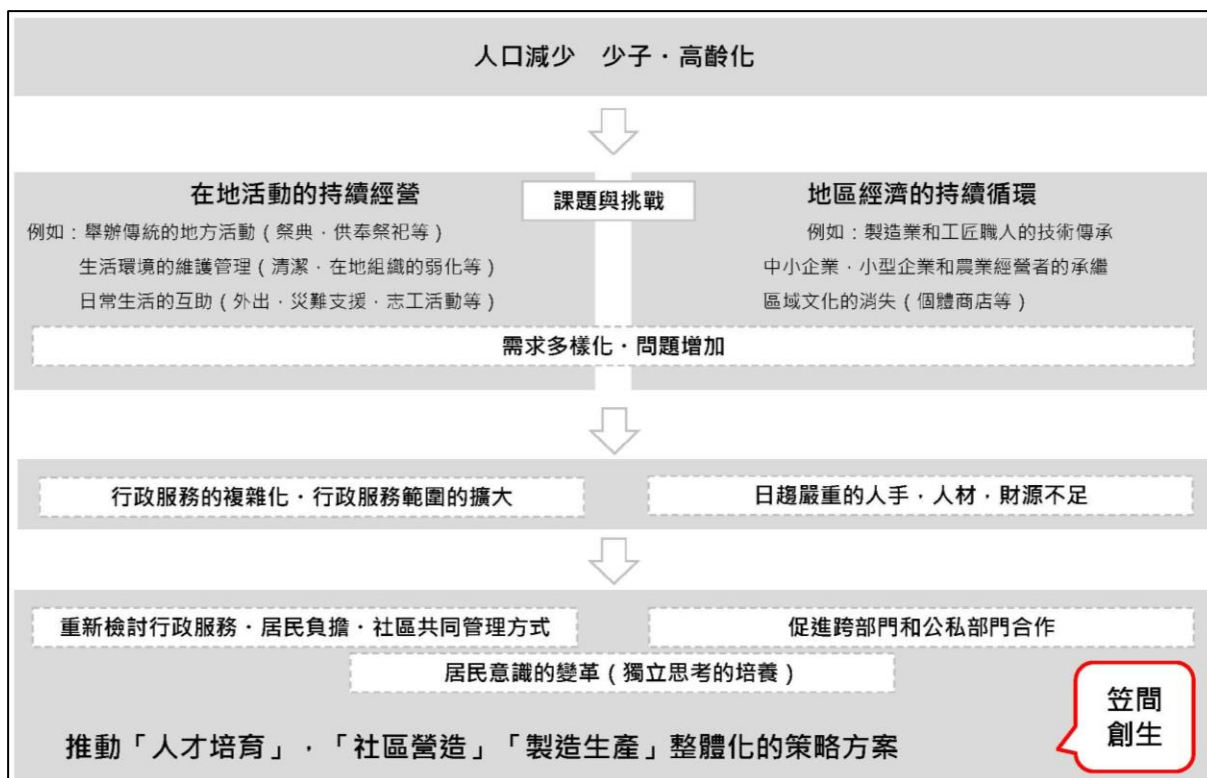
為了策劃笠間市的地方創生計畫，笠間市成立專屬的「創生總部」，由市長擔任總部長，由市政一級主管擔任副總部長，負責整體創生計畫的研擬和推動。另外平行組成「創生專家會議」，由市府外的各界專家共同組成，協助研提與推展創生計畫。為深入分析和綜整地方各項議題，創生總部另設有各議題的研究會，是屬於因應案件推動需求所設置的跨部門組織。創生計畫的內容，則是經過地方多次舉辦的座談會和工作坊之後，由在地市民和企業向笠間市政府提出，再經由創生總部與專家會議予以細緻化，最後綜整成為笠間市的創生綜合戰略（參見圖 2.7）。

如何將地方問題轉換為地方創生契機，是笠間市推動地方創生策略的主要思維。笠間市政府認為人口減少與高齡少子化問題，未來將造成地方活動如何持續經營和如何維繫經濟循環上的挑戰。因此，創生所必須提出的因應策略在於：重新檢討行政服務與公私部門合作的方式，以及帶動居民意識的改變，進而達成「社區營造」、「人才培育」、「製造生產」的整體化策略（參見圖 2.8）。



資料來源：山口伸樹（2019）面對人口減少時代的挑戰（簡報）

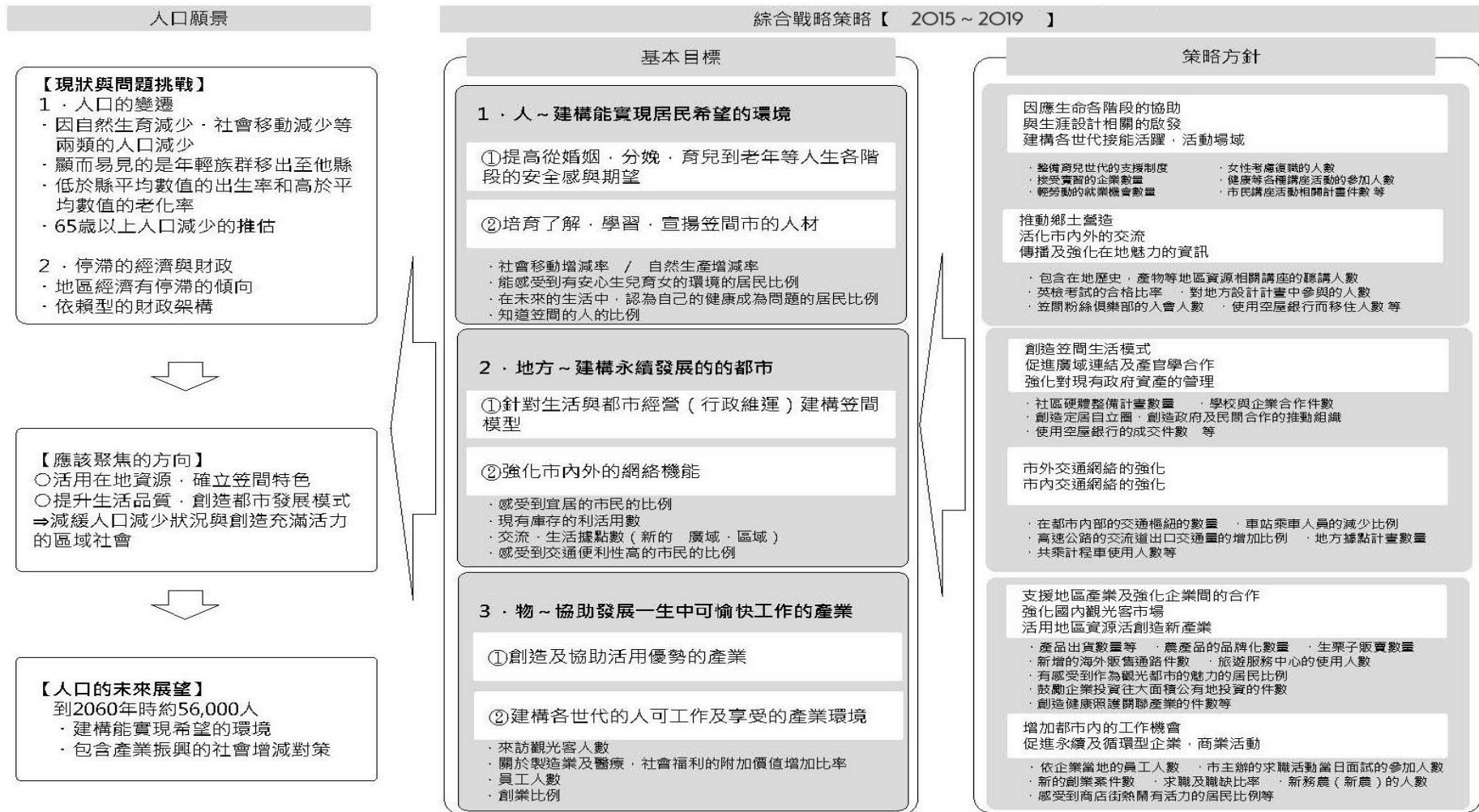
圖 2.7 笠間市地方創生的推動體制



資料來源：山口伸樹（2019）面對人口減少時代的挑戰（簡報）

圖 2.8 笠間市推動地方創生的戰略構想

整體來看，笠間市的地方創生總合戰略係效法內閣府所提出的戰略思維，以人口課題為核心目標，對應笠間市的條件特質提出人、地、物產等面向的基本目標內容，進而規劃其達成目標的策略方針（參見圖 2.9）。核心的人口願景在於「減緩人口減少狀況與創造充滿活力的區域社會」，以此希望到 2060 年時能夠使笠間市的人口維持在約 56,000 人的水準。而笠間市政府認為要達成此一願景，就必須從地方生活環境和產業振興等對策著手，因而提出三大推動目標：(1)「人—建構能實現居民希望的環境」：提高從婚姻、分娩、育兒到老年各階段的生活安全感和期望，以及培育有利於笠間市正向發展的人才；(2)「地方—建構永續發展的都市」：針對生活和都市營運需求建構笠間施政策略，以及強化笠間市內外的網絡機能；(3)「物—協助發展一生中可愉快工作的產業」：創造及協助活用有優勢的產業，以及建構各世代成員都能兼顧工作和享受的經濟環境。



資料來源：山口伸樹 (2019) 面對人口減少時代的挑戰 (簡報)

圖 2.9 笠間市地方創生總合戰略

笠間市當前在地方創生戰略中所推動的事業計畫，可區分為產業、人才，和醫健三大領域六大項計畫，各項計畫又依執行專案的概念劃分出事業項目。簡要分述如下（並參見表 2.9）：

1. 產業

- (1) **營造成為日本第一的栗子產地**：茨城縣的栗子產量是全日本第一，而笠間市又是茨城縣中栗子產量最高縣市。為解決在地栗子的生產和行銷問題，笠間市嘗試活用國家的預算及地方創生支援稅制等措施，提出「活用閒置農地的笠間栗的生產擴大計畫」、「笠間新栗祭典活動」、「栗農家助手活用支援計畫補助金」、「栗生產規模擴大支援計畫補助金」、「栗苗木支援計畫補助金」等五項計畫，並透過成立「笠間市農業公社」和整合相關支援措施，提振笠間的栗子農產業。
- (2) **推展觀光戰略**：如何善用即將到來的 2020 東京奧運和殘奧等國際賽事活動，是笠間市著重的產業機會。笠間市的自我定位是觀光都市，但目前觀光的營運模式和收益效果都還不是很成熟。對此，笠間市政府提出「觀光戰略促進計畫」、「接待國外旅客計畫」，和「笠間觀光導覽計畫」等，以期全面提升笠間觀光發展的能力。此外，笠間市也特別設置「笠間台灣交流事務所」，以「笠間市台灣觀光發展促進協議會」為中心，進行觀光宣傳或吸引遊客等活動，並針對台灣赴日觀光客規劃舒適的遊程。

2. 人才

- (1) **事業傳承的支援**：為推動下個世代可順利承接事業的事業繼承支援制度，笠間市提出「促進工商業的企業繼承」和「農業繼承人的培育支援」兩大創生計畫，並舉辦企業繼承演講、實施個別支援活動、培育農業工作的負責人等活動，以及強化相關的誘因。
- (2) **強化地方企業人才**：為解決未來可能面臨人才不足問題，笠間市提出「實習生促進專案」、「求職面試會」和「針對高中生的就職說明會」，並經營實習媒合促進網站、實施體驗巴士旅行等，以回應在地企業的人員聘雇需求。另外，考量笠間沒有大學，許多高中生畢業後外出求學就留在外地就職。因此，笠間市也特別針對高中生舉辦說明會或有直接聘雇機會的就業面試會，支援相關企業以共同活化市內經濟為目標，聘僱當地年輕人。

3. 醫健

- (1) **強化因應少子・高齡化的醫療・保健・福利合作**：地方醫療保健政策是因應高齡社會的另一項重點措施。笠間市公所除了新成立健康保健課、

在各個車站外做無障礙設施外，也提出四個醫療政策方向，包括：在宅醫療、加強市民健康檢查、醫療資源連結、社會照護連結。其中，2018年4月1日開幕的「地域醫療中心」，是日本第一個結合醫院、看護系統、育兒、健康福祉的社區醫療中心，並與縣立中央醫院合作急診病患轉診系統。另一方面，地域醫療中心每年還會提供18歲以上笠間市民健檢補助，降低長期的醫療資源損耗。

老年人口的健康檢查也是其中一個重點，並在取得當事人的同意後，透過線上個人醫療資訊的整合更新，成為當地醫療照護的大數據資料庫，將高齡人口、獨居者的醫療照護資料整合提供給醫生和消防、急救單位，建立一個以病人為中心的醫療溝通系統。目前笠間市2萬3千高齡人口中，大約有8千份的資料建檔。地域醫療中心因而可利用這些資訊建置醫療資訊交換群組，在高齡病患送醫時即能立即知道病歷。

- (2) 針對懷孕・分娩～育兒期的無縫與無間斷的支援：**面對少子化和家庭型態的多樣化，笠間市強調完備能安心育兒的環境，提供無縫支援，希望以此提升在地生育意願。具體的計畫包括「母子保健專案」、「特定不孕治療費補助專案」、「育兒世代支援中心專案」、「居家育兒支援專案」和「病兒保育專案」等。此外，從2019年10月開始，也將實施幼兒教育免費。

在幼兒照護方面，地域醫療中心也設有育兒保健室，提供出生後6個月到小學六年級的病童照護。若雙親因為工作無法照顧也可以送到醫療中心托護。位於醫療中心旁的衛生所則設有醫療諮詢室，掛號之後會依照病況有不同的專業人士前來提供專業諮詢。中心內還設有媽媽教室，提供營養教學、食育諮詢服務、嬰兒食品教學等資訊諮詢。

除了前述各項創生計畫外，閒置空屋資產的活化再利用，也是推展創生計畫的重要基礎工作。目前笠間市政府也開放民間申請地方創生事業補助計畫。只要計畫審核通過，市政府會透過空屋銀行的體系，結合地方仲介業者協助租金協商和租用手續，幫忙協調年輕人取得老屋的使用權，並針對老屋活化給予修繕和開業補助金。倘若房屋狀況很差，市政府會付補助金給屋主拆除空屋。如果是整修後即可使用，市政府則會提供整修費用的補助。有些屋主不在當地，或是屋況堪用但屋主沒有整修意願，市政府甚至會跟屋主協商買下所有權，整修後再出租或活化利用。

表 2.9 笠間市地方創生事業內容

項目	背景脈絡	事業計畫 (金額)	推動內容
日本第一的栗子產地的推動	笠間市因是全國有名的栗子產地，設有振興栗子的組織，進行產品銷售活動或協助產業計畫等，積極振興栗子的生產。	活用閒置農地的笠間栗的生產擴大計畫 (5,000 千日圓)	借用較沒管理的栗田或休耕地來進行擴大生產，解決閒置農地，依品種，栗子大小等出貨，期望提高販賣價格。
		笠間新栗祭典活動 (8,000 千日圓)	為更近一步發展強化笠間作為全國知名的栗子產地，舉辦加強新栗祭典活動內容，與消費者交流等，深化對栗子有關的理解與關心，確立品牌與地域產業振興。
		栗農家助手活用支援計畫補助金 (1,000 千日圓)	針對農家雇用幫手協助與栗子生產有關的作業，進行補助，期望擴大經營規模與經營的安定化。
		栗生產規模擴大支援計畫補助金 (1,500 千日圓)	補助將栗子種植面積擴大至 10a 以上的農家，期望擴大經營規模與抑制閒置農地。
		栗苗木支援計畫補助金 (2,520 千日圓)	為穩定栗子生產，推動計畫性新種苗木 (40 棵以上) 或品種更新，期望提升品質，振興生產。
		觀光戰略促進計畫 (2,744 千日圓)	培養每個市民都能支援觀光，培養相關意識，推廣演講等宣傳活動。
觀光戰略的推動	國內觀光市場縮小，但外國人旅行的觀光需求則有擴大的傾向。未來將推動納入國際觀光的戰略措施。	接待外國人旅客計畫 (10,002 千日圓)	結合台灣交流事務所的國際推廣活動，並期望與相關團體合作，進行國內外資訊傳播。並且，與「笠間市台灣訪日推進協議會」合作，針對來日觀光客，設定皆能在舒適旅遊的目標。 以台灣交流事務所為主軸的來日觀光等的推動：2018 年 8 月在台北市內設置了「笠間台灣交流事務所」，為了迎接來自台灣的觀光客，以「笠間市台灣觀光發展促進協議會」為中心，進行觀光宣傳活動的準備或吸引訪客。
		笠間觀光導覽計畫 (8,879 千日圓)	為滿足多元化的觀光需求，強化「人才培育」與「資訊發送」，調整「笠間觀光大使」的制度等，創設「笠間觀光導覽計畫」。持續雇用專業人才，培育能執行在地觀光行

項目	背景脈絡	事業計畫 (金額)	推動內容
			銷推廣的人才，並針對旅遊公司進行宣傳講座，由地方的居民自發性的能夠對觀光課進行在地解說的環境塑造為目標。
事業傳承的支援	在地中小企業和農業都面臨缺乏接班人問題。舉辦企業繼承演講，實施個別支援活動，培育農業人的負責人等，強化相關的誘因	促進工商業的企業繼承 (543 千日圓)	完備企業繼承支援制度及以中小企業等的經營者為對象，舉辦企業繼承問題意識啟發的講座，發掘問題與需求，實施針對事業繼承計畫的個別支援等
		農業繼承人的培育支援 (8,528 千元)	(培訓，機械整備等，依樹園地承繼的負責人員的培育) 以確保有新加入的人員及農業後繼者為目標，支援從事務農必要的進修，設施，機械等所需的費用。另外，期望未來的繼承時，也能一併的繼承即將廢園的果樹作物。
強化地方企業人材確保的支援	從業人口總數減少等，憂心將面臨人才不足。為解決此現況，從招募的角度，進行支援企業招募聘雇對策	實習生促進專案 (2,780 千日圓)	創建具有就業意象的實習生媒合網站 針對市內高中，實施具有就業意象的體驗巴士之旅 以大學等為場域，舉辦校內就業博覽會，介紹企業，事業內容，實習等
		求職面試會 (8,52 千日圓)	針對高中，大學畢業生，舉辦面試會，針對參加企業舉辦招募錄取活動
		針對高中生的說明會 (1,872 千日圓)	針對市內外參與就業活動前的高中生，提供市內企業的求職情報
強化因應少子・高齡化的醫療・保健・福利合作	因應地方高齡與少子化，提供促進生育和高齡照顧的先進服務體系	--	開設「笠間地域醫療中心」以強化多種工作的合作，並強化協力制度的機能，推動以地域完成型的保健・醫療・福利的照護。提供諮商、健康體驗，和醫療保健演講等，建構能滿足日常「醫療・健康・社會福利」需求的設施。

項目	背景脈絡	事業計畫 (金額)	推動內容
針對懷孕・分娩～育兒期的無縫、無間斷的支援	面對少子化或家庭型態的多樣化，與地域的連結的淡薄化等問題，也使原有的支援育兒，孕婦或其家族的力量有所不足。因此，應完備能安心育兒的環境，針對照養笠間市的孩子的家庭，提供無縫無間斷的支援。	母子保健專案 (64,993 千日圓)	母子健康手冊，雙親學習，0 歲嬰兒托育，2 歲幼兒親子教室，孕婦，幼兒健診，孕婦與幼兒家訪，3-4 個月大嬰兒及 1 歲幼兒諮詢，1 歲 6 個月幼兒健診，2 歲幼兒牙齒健診，3 歲幼兒健診，成長諮詢，產婦健診等
		特定不孕治療費補助專案 (4,000 千日圓)	特定不孕治療 (體外受精，顯微受精) 的補助 (一次的限定額度為 100,000 日元，根據年齡，有次數限制)，男性不孕治療的補助 (一次的限定額度是 50,000 日元)
		育兒世代支援中心專案 (1,277 千日圓)	掌握孕婦的狀況與支援，高風險產婦的支援，健康諮詢，產後照護計畫，產前產後支援專案
		食育推進專案 (38 千日圓)	在市內保育所 (園)，幼稚園，核可幼兒園，小學等實施食育講座
		居家育兒支援專案 (800 千日圓)	在育兒支援中心等，為讓居家育兒的父母能喘口氣，舉辦媽媽可輕鬆參加，附有托兒服務的講座
		病兒保育專案 (25,953 千日圓)	在市內的民間保育園及認可的幼兒園，實施病後兒保育，身體不適幼兒保育

資料來源：山口伸樹(2019)面對人口減少時代的挑戰(簡報)。

五、日本地方創生推動經驗小結¹

日本地方創生經驗是結合國家總合發展計畫和社會動員模式的發展轉型歷程，最關鍵的驅動力仍是「解決日本的人口減少趨勢」，並期望同時改變長期城鄉不均的發展問題。因此，地方創生是「人口問題」與「地方發展策略」的匯聚點，成功的策略必須同時為解決這兩大問題提出關聯論述。從前述日本地方創生政策和地方推動案例實績來看，日本地方創生經驗的啟示可以分為下列六大面向：

- (1) 中央與地方的分工統合：地方創生是國家總體目標，但需要在地方具體實踐。中央與地方政府之間如何進行分工統合，是地方創生能否產生具體實效的基礎。日本是由中央政府來籌劃與制定總體人口和地方經濟目標，透過制定專法、改變稅制、設置專屬推動機構，為地方提供人才、資訊和財

¹ 本段係參酌財團法人農村發展基金會 (2018) 農村創生經驗工作坊結案報告，並在本研究中予以增補。

務支持等方式，補足地方推動創生工作的資源落差。地方在制定創生政策時，能否有明確的參照原則和諮詢窗口，是引導地方減少與中央政策磨合成本的重要機制。此外，為避免地方提案缺乏整體性、或是地方提案無法獲得合理的資源支持，中央的「城鎮、人、工作本部」便扮演著指導與審核地方提案的單一窗口，引導地方提案計畫的修正，並為地方提案媒合合適的部會計畫資源。

- (2) **主軸策略與輔助（創能）策略**：單有中央政府的法案和計畫，並不足以鼓勵全國地方的參與。其中或有地方能力不足的問題，也有單一計畫難以回應地方發展特質差異的問題。前者促使日本政府提出「地方創生三支箭」的協力體系，增益地方原本所欠缺的資訊情報、人力資源和財務稅收等能力。同時又設立「地方創生學院」和「回歸故鄉支援中心」等單位，藉以持續培力創生人才，並為個別的返鄉移居行動提供媒合和協力機制。在回應地方特殊需求方面，還有「國家戰略特區」的機制，讓受困於當前政策法規而難以實現的發展構想，能夠獲得突破和驗證的機會。整體來說，日本地方創生政策是思考政策計畫推動過程中可能遇到的問題，進而設計出所需的輔助計畫，使其能夠支持主軸計畫推動所需。
- (3) **人流與人才策略**：「人」是「地方創生」中最受關注的課題。為了反轉過去人口由地方外流至大都會區的模式，建構地方拉力與都會區推力的機制就成為首要工作。如何改善地方生活所需的基礎設施、開展更多元的工作機會，以及提供生活體驗和探索的機會，都應該成為地方創生策略中明確的計畫內容。地方人口增減不僅是地方勞動力供給問題，而地方創生更是充滿各種挑戰，需要有不同專長能力共同持續合作進行策略規劃和執行。因此，必須讓人口已經長期外流的地方，能夠適時引入人才來協助地方推展各項策略活動，建立主動經營人才的機制，才能面對未來的創生挑戰。
- (4) **情資應用策略**：掌握明確的資訊，才能夠釐清行動策略的目標和需求。透過 RESAS 系統的建構，讓地方可以了解與其相關的社會經濟資訊，進而從中分析優劣勢、當前與潛在課題、資源價值，以及未來可能規劃的活動項目。由於 RESAS 涉及多項目與不同規模尺度的資料，因此必須由具有跨部會指揮權的內閣層級單位，直接要求各部會資料釋出和接合，才有可能真正達成社會經濟資料的公開和有效應用。此外，RESAS 體系不應只是一個單向的資訊呈現過程，更重要的是逐漸變成一個開放式的協作和應用平台，讓不同的參與者可以持續藉此取得和更新所需資訊，深化創生計畫的策略成效。
- (5) **財務金融策略**：財務是滾動與支持創生行動的基礎。在經費交付使用過程

中，真正的關鍵在於如何避免各項軟體或硬體經費的重複或無效投資。為此，日本政府分別從補助金和稅制面向，提出新的執行措施，並以軟體層面的活動為主，讓硬體建設能夠在國家既有的建設計畫中持續推動，而不是因應地方單點式的需求而相互扞格。換言之，讓地方可以先經由額外的經費挹注啟動轉型發展計畫，並使創生行動能與地方發展收益形成因果關係，藉以達成初期投資和持續經營的效果，是鼓動地方積極從事創生計畫的重要機制。

- (6) **引導地方創新交流的策略**：創新發展是地方創生的核心，有效的策略會強化地方活化與人口回流的效果。如何讓「交流」、「創新」、「增值」等概念能與地方策略相互結合，並透過平台機制來持續經營，而不是複製某種類型的成功模式，則是籌劃地方創生計畫的重要觀念。地方發展是持續滾動和累積的過程，發展出能汲取外來收益和支持在地經濟循環的模式，就是其中一項重要關鍵。更重要的是建立讓人願意持續流入地方的策略架構。因此，日本有許多地方市町村提出「試住／移住」政策，讓這些短期進住者可以從中了解未來移居到當地生活的可能性。

總結來看日本經驗，顯示出「地方創生」是一個全方位的挑戰，無論是從國家整體發展層次來思考人口與城鄉均衡問題，或是從地方層次來規劃生活與產業發展策略，都需要以整合型的策略規劃方式來加以推動。中央必須以協助地方拓展出路的思維，正視地方尋求發展的困境，並透過調節各部會政策資源的推動模式，讓部會計畫之間可以相互銜接、產生綜效。其中，透過專法來指認推行目標和模式，並以專責機構來持續構思和調整推動策略、統籌資源分配以避免惡化既有的城鄉區域不均現象，並且透過主軸計畫與輔助計畫之間的搭配提升地方創生能力，以及促成更公開的資訊溝通，讓地方有明確的窗口可以諮詢創生計畫的推動問題等，都應是國內後續推動創生政策需要加以參酌之處。

而在地方行動的層次上，如何跳脫傳統的硬體投資和複製主流模式，進而面對新的時代趨勢和科技利基，引入具有不同創新觀點的策略行動人才來挖掘地方潛在價值，則是地方在規劃創生計畫時應該建立的新觀念。要達成這個目標，除了要更精確掌握地方環境和市場與科技資訊外，也需要有可以提升地方行動能力的輔導和培力體系，引導地方思考如何將生活改善策略與事業創造計畫連結在一起，進而建立能夠支持在地創新發展的平台機制。為了引入人才、拓展新的發展可能性，就必須正視地方硬體建設之外的軟體措施。諸如讓地方組織主動招募人才、在地方建置協助移居者取得所需資源的策略、經營協助移居者開拓事業的平台機制，以及允許地方透過創新事業解決在地課題的空間等等，都應該被納入未來創生政策的戰略思維中。

第二節 歐洲地方發展政策與案例

本小節將透過簡介歐洲地方發展相關之歐盟或國家層級的策略，包括歐盟鄉村發展政策(以下簡稱 LEADER)、共同農業政策 (Common Agriculture Policy, 以下簡稱 CAP)，梳理歐洲針對地方發展的政策脈絡。

一、 歐盟地方發展推動緣起與政策脈絡

歐盟的共同農業政策 (CAP) 可視為歐盟的第一個針對歐盟會員國所提出的共同政策，其發展背景可以追溯回歐盟成立之初，對農業與地方發展的重視，於 1957 年所簽訂的羅馬協定中，便是與農業、農村發展有關之條例，並且明訂歐盟必須制訂共同的農業政策，推動整體地區的農村發展與農業穩定。因此 CAP 政策的出現，目的為建立屬於歐盟的共同市場，並且透過運輸、管制、補助等等的相關配套措施，維持農業與農村的發展。

回顧 1980 年代歐洲的鄉村發展政策，當時的政策模式主要是由上而下的傳統中央決策，不同部門提供對於不同需求的輔導或施政理念與措施，例如補助農業現代化或集約化。此時由上而下的農村發展政策，政府依舊是屬於上位角色，可能會忽略地方的行動者或關鍵人物，也因此無法培養在地真正能夠發展鄉村的領導者角色或規劃人才等。歐洲委員會基於看到當時的發展政策問題，於 1988 年舉行鄉村世界的未來研討會，該會的結論提出不同於以往的傳統政策模式，用創新的實驗方式來打造歐洲鄉村，使歐洲鄉村具有多樣性的特色。

1990 年代歐盟鄉村發展政策發生了許多變化，例如擴展農業相關就業機會、鄉村地方意識蓬勃等，並於 1999 年簽訂 Agenda 2000，為改革 CAP 的前哨作業，於此時鄉村發展正式納入 CAP 的發展目標，並詳細明列歐盟對鄉村發展的目標，包括維護多樣性、豐富地方認同感等。

後來跟隨全球化的浪潮與追求農業貿易自由化的壓力下，歐盟逐漸縮減共同農業政策的補助制度或相關措施。另外，針對農鄉村發展問題，因為人口分布不均、人口老化等問題，歐盟也逐漸針對鄉村的人口與產業發展進行研擬的發展策略，歐盟的共同農業政策也因此從經濟導向，修正為為了使農鄉村永續發展，除了農業經濟外還從各種不同面向加強推動農鄉村的發展，之後說明的歐盟農村地區發展行動聯合(LEADER)計畫就是其下的具體發展計畫。

二、 農村地區發展行動聯合 (LEADER)

LEADER 的簡稱是源於法語，取其開頭字母，意思是「農村地區發展行動聯合」。LEADER 的宗旨就是透過農村自身的力量，改善農村的生活和問題。配合前述，此政策為一實驗型政策，利用創新、多元的方式，解決農村的發展問題。且除了方法多元外，其牽涉的權利效益人也秉持永續的多方參與原則，不僅是歐

盟組織或是國家政府，私人企業等等也可參與其中，成為新興的政策發展模式。

（一）發展歷程

LEADER 鼓勵農村團體利用新的方法，解決農村的問題例如人口高齡化、就業機會缺乏等等，並鼓勵在地的組織誕生，將組織視為政策和居民之間的溝通者，也是上位政策能夠最好應用於在地的串聯者。LEADER 提供一定的目標和原則，並根據農村的不同情況發想最有效解決對策與方案，解決問題。

LEADER 的出現可以回溯至 1990 年代之前，歐盟農業發展政策還是傳統的由上而下決策模式，此時當地民眾因與政策距離遙遠，其參與度並不是太高。也因此，產生了一些團體組織的興起，期望能跨越民間與政府的距離，形成了最初的地方性行動小組（LAG）。這一工作方式透過了實踐達到了成效，於是在歐盟得到推行，也就是 LEADER 的原始前身。

LEADER 計劃總共分為三代，分別是 1991 年至 1993 年的 LEADER I，1994 年至 1999 年的 LEADER II 和 2000 年至 2006 年的 LEADER+。在這期間，操作的方法和策略也不斷的進行滾動式的修正，參與者從地區政府、民間團體，後來擴展至多元的參與者與團體。LEADER I 可視為最初始的倡導階段，透過選擇試驗示範區的方式，試驗新的由下而上的農村計畫發展方式。LEADER II 則是透過第一期示範區的經驗，將好的經驗方法跨大實施地區，進行 LEADER 的普遍化階段推廣。LEADER+ 則是鞏固階段，全面將 LEADER 理念推廣至所有鄉村地區。

（二）參與國與歐盟之關係

雖然 LEADER 為歐盟體系下之共同農村發展策略之一，但歐盟會員國對於鄉村政策的重視程度、發展程度、投入程度不一，導致歐盟的整體性共同政策策略需要分別針對不同的國家進行不同的農村發展制度的調整。因此，歐盟中參與 LEADER 計畫的會員國，可分為補充型、開創型、平行型、強化型等四類。補充型為對於不適用 LEADER 計畫的地區，將改由會員國的國家基金來負責推動鄉村發展工作，以補充 LEADER 計畫之不足。開創型關係為在 LEADER 計畫實施之前，部分會員國尚沒有鄉村發展政策，LEADER 計畫反而增加其激勵作用，使該國地方發展組織依照 LEADER 的理念來積極推動鄉村發展計畫。平行關係是指會員國已經擁有與 LEADER 精神相同的鄉村發展計畫，但兩者的計畫目標與內涵不盡相同，因此兩者間可相輔相成、平行運作。強化型關係是指會員國已擁有類似 LEADER 的鄉村發展計畫，LEADER 倡議計畫的出現可以再強化既有的鄉村發展政策，或是提供現有政策的新思維方向。

（三）內涵

LEADER+ 是第三代的 LEADER 政策階段，實行期間為 2000 年至 2006 年，

這時期的 LEADER+發展至今，參與的權益關係人已十分多元，允許社會資金注入，也可視為 LEADER 最蓬勃發展並跨大合作場域與關係人的階段。LEADER+計畫提倡原創性與試驗性的前導策略，強調透過創新、有趣多元的構想，改善鄉村問題並提升鄉村的競爭力；另外強調採取由下而上的計畫發展方式，將在地行動團體的角色著重，透過在地行動團體與地方關鍵人、地方行動者的參與，所有與地方有關的權利關係人成為一個可以研擬並實施地方行動計畫的實踐團體。在 LEADER+其間，也加強建立公私部門夥伴關係與鄉村地區網絡關係，使鄉村發展不再受限於各種界線，例如政府部門、地理界線等等，採取整合性發展策略，提出多元解決方案，以符合不同地區的個別情境與需要，以上均為未來歐盟推動鄉村發展的基本原則。

（四）七大策略

LEADER 的名稱「行動聯合」，也可顯示出其主要概念著重在多元化的參與。機及通動跨區域、跨利益、跨領域的聯合互助。LEADER 與傳統農村發展政策的最大不同在於沒有界限的政策內涵與方式，以問題導向關注農村需要怎樣的發展模式與方針。其中有七個主要的策略，透過這些策略為農村地區的問題滾動式的找到創新的解決途徑並執行。

策略一為地方領地式發展戰略，農村發展政策的發展對象需要定義一個有地方認同感、歸屬感、同質性的範圍，此一來根據此領地的基本條件，有助於發展目標的實現。劃設領地的優點另外可以讓其問題導向的發展政策目標更明確、更量身訂做，但此領地除了要有基本的足夠資源、經濟資源之外，更重要的需要具備一個區域發展關鍵人。然領地的劃分並不是一個具體的標準化的範圍界線，而是隨著環境變化、經濟社會變化等而有所改變。這樣的領地劃分策略便是 LEADER 的一個策略方法。

策略二為自下而上的決策模式，凡是所有與鄉村發展有關的參與者，例如居民、企業、NGO 團體等，都應該在發展策略制定開始能夠參與到所有的決策、管理等等過程中。透過之前的 LEADER 實踐經驗可知，這樣自下而上的方式甚至比以往政府由上而下的決策方式能更有效的實施政策。但這樣的自下而上模式，能夠成功的最重要部分是參與者的能力，需要透過知識培訓、人才培養等方式，確認來自鄉村在地的參與者有足夠的經驗與知識能力進入有效的決策過程中。

策略三為地方性行動小組的建立，地方性行動小組是根據合作需要所建立的一個具有地方性的合作夥伴關係。地方性行動小組可以將與鄉村發展有關的權利關係人的人力或經濟資源進行整合，達到有效的合作效果，減少之間的摩擦與衝突。地方性行動小組的主要參與團體案例包括工會、行會、專業協會、當地代表組織等等。

策略四為創新推動，在 LEADER 的宗旨裡，創新的發展模式與解決途徑是很重要的概念，配合前述，創新的發展模式可以由行動小組透過合作經驗與討論，構思創新的發展策略。創新此一策略並不是孤立存在，其理念貫穿整個 LEADER 其他六種方法策略。

策略五為行動聯合，說明所有的發展政策與方式都不是只由一個單一部門參與，必須有多個部門合作參與並相互協調。每個單一部門都有自己的功能與職責，並由協調部門從整體發展與利益而言，分派給予各個部門不同的指導方針。

策略六為網絡化諮詢，透過信息交流和會議分享等形式，打破界線與時間的隔閡，達成跨區域和跨知識的信息彙整和參與平台，便是所謂的網路化。透過網絡化諮詢，可以得到所有參與者的經驗、並且得到有效的方法或創意思維，也可以達成資訊流通的透明度與效率，避免各自為政的情形發生。

策略七為合作，LEADER 的概念中還有一個很重要的跨區域和跨領域的策略，就是合作。譬如成功地區的行動小組可以與另一個地區的行動小組合作，將自己的成功經驗、方法、技術等等引入另一區域。但是所謂的合作並非複製，而是透過自身經驗與專長幫助另外的地區能夠更快速進入軌道發展。

（五）執行步驟

LEADER 的使用有很大的變異性和多樣化，因為其實施方式與目標是根據每個不同地區的特點進行策略規劃，一般操作下 LEADER 的實施過程包含能力建設、整合參與者、領地基地分析、現況盤點、合作夥伴關係確定、地方發展策略準備。能力建設為所有想要走向 LEADER 的地區需要進行的第一件事情，通過人員的培訓和教育學習，使相關的人員和團體組織擁有操作發展策略的技能和知識，也使行動小組可以快速的具備必需能力。經過人員的培訓之後，第二步便需要整合在發展地區中與不同的利害群體中，篩選出願意參與且有能力參與的人員，並為所有參與者建立一個可以合作、討論的透明機制平台，在各方意見與協商下，達成對該地區發展最好的意見與結論。

第三步為分析領地，如上述策略一，領地是一個有地方歸屬感、認同感、同質的範圍，這個區域的確定過程包括分析空間、經濟、資源等等要素，來指認領地的範圍，這便是領地的基地分析。確認過領地範圍後，盤點領地內的現況便是第四步，對該地區的各個相關活動進行分析和評價。經過這一步的盤點，可以更好達到從下而上策略的實施。

第五步為建立了合作夥伴關係，在第四步的現況活動分析階段中，可以發動群眾以及有關的利益團體參與，在這個過程中，相關的利益群體和參與者建立起一定聯繫，並且通過討論和公共參與，形成對地區的願景和共識。這就為建立合

作夥伴關係提供了基礎，多元的利益群體、企業等等互相合作，可以是資金、人才、知識技術等各方面的合作互助，大家的最終目的在於達成地方發展的成功，透過這樣的過程也可促成地方行動小組建立與穩固。

最後一步為準備地方發展策略，因為正式的區域發展戰略是具有法律依據的政策，而在制訂有法律依據的發展戰略之前，必定需要有充分的準備工作。透過上述一系列步驟，參與到地方的領地分析和基地調查，並發動地方行動小組，使得在地方性政策的定製之前，有一個訊息流通、知識流通的過程。在地區發展具體戰略的定製中，透過地方行動小組的相關準備，可以統整對此地區發展有真正效用的建設性意見，作為未來有法律依據的發展政策的基根。

三、歐洲永續都市與城鎮運動 (ESCTC)

另一個歐洲重要的地方發展政策為歐洲永續都市與城鎮運動 (The European Sustainable Cities and Towns Campaign, 簡稱 ESCTC)，此運動是歐洲地區以永續發展為主軸所進行的十年以上的推動計畫。ESCTC 的目標為協助提供歐洲地區的地方政府，推動地方永續發展並使其找出使其能夠有效達成之標的與對策。

(一) 發展歷程

起源於 1992 所提出的「二十一世紀議程」(Agenda 21)，初期，歐洲國家對於二十一世紀議程的反應並不積極，但在之後需達成目標的限期壓力下，歐洲社會與團體便試圖尋求能夠順利達成二十一世紀議程目標的方法。在這樣的背景下，丹麥的阿爾堡市提出一個針對都市環境與永續議題的倡議，而另一方面，歐盟組織也透過環境領域的專家團體合作，積極地投入都市環境與永續議題工作。在 1994 年舉辦了第一屆歐洲永續都市與城鎮會議，透過這個會議的成立，讓歐洲各地的對永續議題關心的團體、專家與民眾，便與地方政府建立起合作溝通的管道及網絡，將永續發展意識擴展成為一項推動歐洲永續都市與城鎮的運動。

(二) 操作工具

ECSCT 可為期望發展都市與城鎮永續發展的地方政府提供一套可有效達成地方永續發展的工具與概念，概念包含地方永續性、地方資源系統、地方目標系統、及地方評估系統四項，說明如下。

地方永續性代表發展地方永續性管理的過程，從經費管理開始，ECSCT 所提出的永續性週期可以指導地方政府完成五項循環性的步驟，包括審視地方現況、目標設定、政治協議、執行與監測、評估與彙報，透過以上的循環步驟審視與永續性相關的政策內容，確保永續性政策的可行性。

地方資源系統提供協助地方政府有效地推行地方永續性之所需的資源與指導，可視為包含現行法規、政策綱領、相關組織資料的彙整資料庫。地方政府可

以從中獲取需要的文件或資訊，節省搜尋時間成本。地方目標系統也是一線上工具，裡面包含 10 套指標，涵蓋十分廣泛的永續性議題，可協助地方政府在達成目標的挑選、設定及監控過程工作。

最後地方評估系統可以協助地方政府自我檢視政策推廣是否符合「二十一世紀議程」之目標與理念，進行自我評估審視。此評估系統也可透過跟其他使用國家地方政府進行比較與衡量，分析地方政府對於永續性治理的缺點與優點，讓地方政府與其他相關推動團體能因此修正或改善永續發展的政策品質與過程優化。

四、歐洲各國地方發展目標

(一) 德國

德國農村政策的目標在於將農村地區定位為兼具生活、就業、休養與生態功能的平衡空間，其功能則包括糧食生產基地、環境生態保護、開發農村地區特有的財貨與服務、解決農村地區經濟與社會問題、增加農村吸引力(王俊豪, 2004)。

(二) 荷蘭

荷蘭政府配合歐盟共同農業政策的農村發展共識，特別強化農、林業部門、增加農村競爭力，及保護環境與維護歐洲特有的農村資產等，以重點式發展策略來引導地方農村發展，但卻不是中央集權式的要求一致的改變，在尊重地方民意與特色的前提下，透過大量的公共投資，引導農村社區朝向具特色、與自然和諧的情境發展，整體發揮農村地區的經濟、自然、景觀、水資源和環境功能，以達到永續發展。

(三) 英國

英國政府在擬定農業與農村政策時，很明顯的強調著在政策背後的「農村主體性」思考模式。2000 年的英國農村政策白皮書中，也明確描繪這種新世紀農村發展的精神—以建立「生活的、工作的、守護的與生機蓬勃的」農村，作為發展的最終目標。

五、歐洲地方發展案例

(一) 義大利 Zagarolo

位於義大利羅馬近郊的 Zagarolo 小鎮人口約 1.6 萬人，小鎮特產為白酒、農業等，因為觀光客源稀少，導致產業發展困難。為了增加觀光客人流，小鎮運用「分散型旅館」的方式，將觀光旅遊住宿結合產業，成功吸引觀光人潮。

分散型旅館模式來自於九零年代中期的義大利，義大利的狹長地形條件，使各景點的分散度較高，位於山裡較難到達的小鎮便有了觀光交通上的地理劣勢。為了解決此問題發展出分散型旅館的觀光模式，最成功的案例例如以托斯卡尼為

中心的觀光區，特色為可以體驗地產地銷的飲食文化與購物、提倡步行觀光等。分散型旅館的經營方式各有不同，有些是屋主與經營者為同一人、有些是由數名合夥人購買空屋經營、有些則是租房進行經營。「分散型旅館」利用不同地點的空屋打造各式的住宿設施，簡言之，將住宿所需的櫃台、餐廳、娛樂設施、客房等分散在整座小鎮，讓觀光客可以更融入當地小鎮。

但發展分散型旅館的困難點在於，必須使觀光客與小鎮當地居民和平的共存相容。針對觀光帶來的負面外部性例如廢棄物、吵雜等，經營者必須與當地居民建立良好且不相斥的信賴關係，使居民對旅館產業與觀光行為產生共鳴，才能真正不僅達到永續觀光、永續旅遊的目的，也達到藉此復甦小鎮整體再生的目標。

除了觀光發展上的努力，針對小鎮的重點產業：農業，在地人也十分努力。Zagarolo 的特色為每週末舉行的市集，是以義大利品質最高的農夫市集而聞名，在市集上販賣的農產品包括蔬菜、豆類、白酒等，由於這些食材生產規模小，若希望能在都會區的商店販賣在流通和認證上有一定的困難。因此 Zagarolo 的在地對農業發展有心的年輕人在 2015 年組織了農業文化協會，透過租借農地、自產自銷作物、公私協力、教育合作等方式，將農產拿到市集或是直接販賣，希望可以達到農業啟蒙的作用，讓從小鎮的重點產業-農業開始深根，也可藉此凝聚居民的公共意識。

（二）德國魯爾工業區

位於德國西部的魯爾區，於 19 世紀初為德國重工業與煤礦業的中心，1960 年後因為經濟發展的變化，造成煤礦業的產業需求下降，導致大量的人口失業、人口外流、閒置空間增加與城市的萎縮。因此地方政府為了再生魯爾工業區，提出相關的區域更新發展計畫，透過大規模、多元的投資計畫，讓魯爾區的產業從原本的單一性轉變成多元的產業結構 (Walger, 2010)。在人文歷史保留上，聯合國科教文組織將部分地區劃定為工業遺址，限制了閒置空間與廠房的利用與拆除計畫，也因此地方政府也投入不同的支持計畫增加閒置空間轉型的可行性。

在城鎮的整體規劃中，地方政府以生態為主軸，大量規劃綠帶來反轉原先煤礦區的工業地景地貌，希望營造綠地最大化。持續積極保存舊有工業區、廠房等，成為一重要的文化資產，且將休閒娛樂、旅遊觀光結合工業區文化資源，增加觀光旅遊的在地特色與唯一性，例如地方政府提出「進入礦區旅遊大計畫」，從商業展覽、議會舉辦、休閒娛樂、文化活動等面向推出屬於魯爾區專屬的礦區旅遊特色。

在土地規劃方面，德國的「國際建築獎」和「國際花園展」等競賽，也提供魯爾區許多良好的啟發與建議，並在競賽的過程中鼓勵公民參與。針對舊的閒置

廠房，政府以較低的租金甚至無租金的制度，提供新興產業或各別公司的辦公室或廠房，減少新興產業的創業成本。魯爾區的轉型大致可分為兩個階段。首先於60到70年代針對傳統產業部分，透過政策的優惠或補貼鼓勵傳統產業轉型，並且針對基礎建設例如交通、公共設施等積極建設。80年代至今，因為前期的產業轉型成功，魯爾區的經濟狀況逐漸好轉，並且配合綠化的環境規劃準則，例如魯爾區中三分之一的土地為產業用地，其餘做為住宅區和生態區，將原先工業區污染環境的問題有所改善與解決，打造良好適宜的環境。順應區域內民眾活動、工作的行為與內容改變，改變原有建築設施及場地的功能，既保存了在地化的產業文化歷史，保留工業地景，也能有效利用閒置空間與場地，現在整個魯爾工業區已變成了一個工業礦業歷史博物館和觀光休閒區。

第三節 台灣地方創生政策

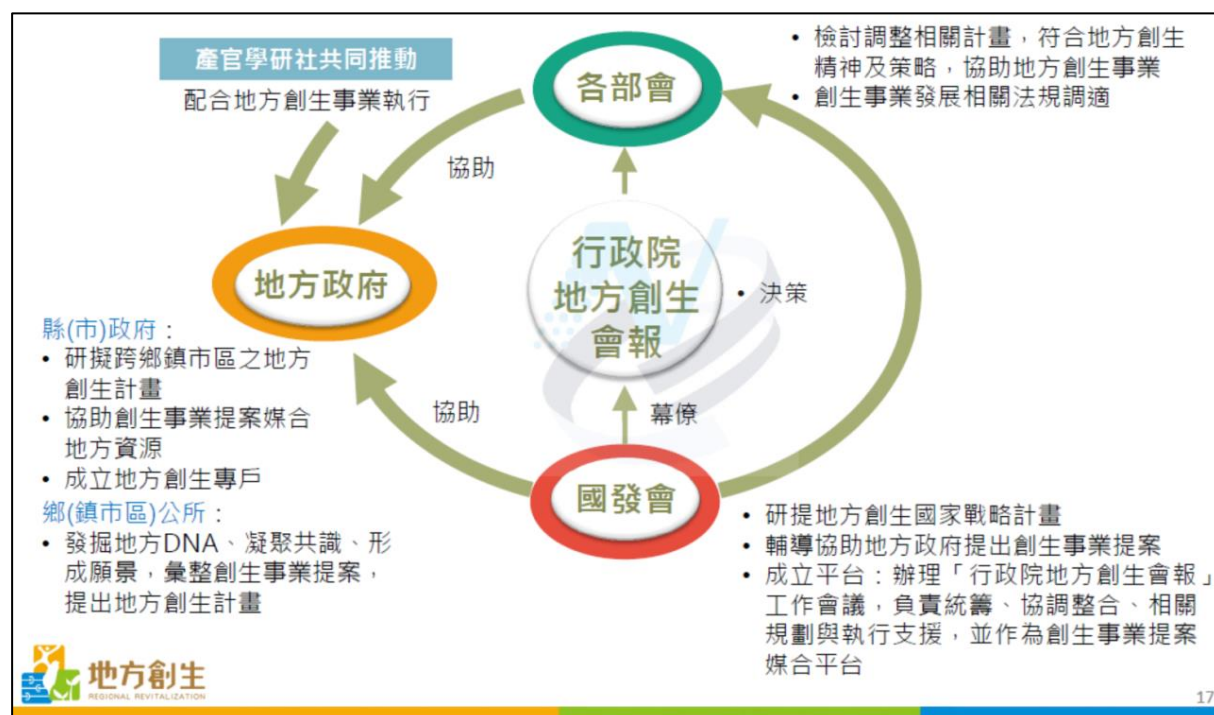
我國當前所提出的「地方創生」政策，係以解決總人口減少、社會人口結構高齡化、人口過度集中大都市等問題為起點，並參酌日本推動地方創生的政策架構與推行經驗，由國家發展委員會作為政策統籌推動單位，建立我國的政策推行架構。從2016年開始，國發會即開始「以設計提升地方發展能力」的方式，嘗試透過為地方引入設計和行銷包裝資源的策略，探索我國地方創生的可能模式。行政院並將2019年定位為「地方創生元年」，把「均衡台灣」視為政策推動目標，並促使國發會提出我國的地方創生戰略計畫。

在當前由行政院所核定的「地方創生國家戰略」中，突顯出為兩大關鍵議題：一是對台灣鄉鎮人口問題的分析，二是地方創生的政策推動模式。在台灣鄉鎮人口分析中，全國總人口減少與鄉鎮人口不斷流出等，是造成鄉鎮人口結構高齡化，以及人口過度集中大都市等問題的關鍵因素。鄉鎮人口外流的情形，又以非六都地區最為嚴重，同時也反映在地方人均產值和平均薪資皆較全國平均低的現象上。未來希望以2030年總生育率達1.4%、總人口數維持不低於2000萬人為願景，作為檢視地方創生推動成效的指標。而在創生策略的推動模式上，則是以空間區位特質為參照點，希望透過以都會發展效益擴散的模式，結合公共設施服務機能的設置效率，逐步將中介城鎮和偏鄉村落納入效益擴散和公共設施服務範圍，進而產生發展帶動效果。

在執行推動機制上，係以成立行政院層級的「地方創生會報」作為決策單位，由國發會擔任研提戰略計畫和統籌協調的幕僚單位。「行政院地方創生會報」係由行政院長擔任召集人，成員包括中央部會、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。國發會則是以幕僚的角色，負責統籌、協調、整合及召開工作會議等相關工作，並作為地方創生事業提案之媒合平臺，媒合企業認養、統籌地方創生專戶投資及分配部會資源。此外，國發會也必須負責相關規劃與執

行支援，包含建置 TESAS、成立地方創生服務隊、輔導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，以及進行年度檢核等相關工作。各相關部會的角色則是檢討調整相關計畫及補助規定，使之能符合地方創生策略與精神，協助進行地方創生相關工作，並配合地方創生事業進行相關法規調適。

這個推動體系突顯出國發會的槓桿支點角色，特別是其如何評估全國地方發展的現況問題、各地創生的需求特質、各部會與創生相關計畫的推動特性，以及在長期國土使用計畫和人口發展目標中，協助縣市和鄉鎮市層級公私部門進行規劃提案和計畫執行等。地方政府則是研擬與落實地方創生計畫的主要單位。直轄市與縣(市)政府的工作在於：研擬跨鄉(鎮市區)之地方創生事業提案、協助創生事業提案媒合地方相關資源，和成立地方創生專戶。而鄉(鎮市區)公所則應發掘地方 DNA，凝聚在地共識，訂定鄉(鎮市區)地方創生願景，並彙整提出地方創生事業提案（參見圖 2.10）。



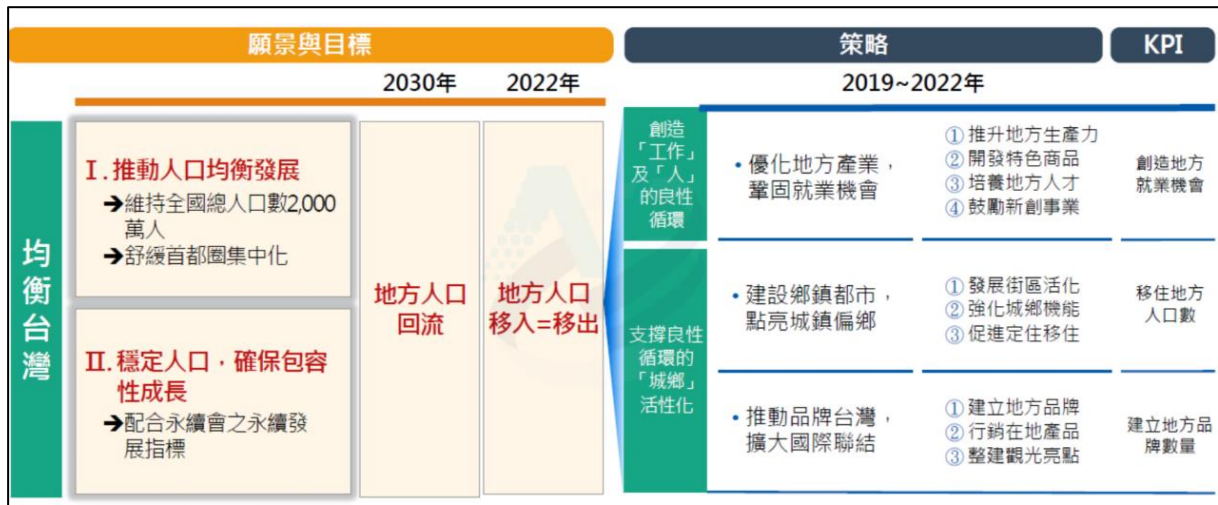
資料來源：國家發展委員會(2019) 地方創生國家戰略計畫(核定本簡報)。

圖 2.10 地方創生推動架構

一、當前地方創生政策的架構內涵

根據行政院在 2019 年 1 月所公布的「地方創生國家戰略計畫」顯示，地方創生政策訂定兩階段的人口願景目標，分別是在 2022 年達成地方人口移入相等於移出數量，以及在 2030 年產生人口回流地方的成效，進而維持全國總人口數在 2,000 萬和紓緩人口集中首都圈問題（參見圖 2.11）。此外，為建立地方創生示範地區，針對地方創生的核心課題提出解決方針（參見表 2.10），國發會亦根據人口變化率、人口規模、居民收入等指標，將農山漁村（62 處）、中介城鎮（24

處)、和原鄉地區(48處)等共計134處列為優先推動地區(參見表2.11)。儘管目前非屬優先地區同樣可以研提創生計畫,但國發會針對優先推動地區設有專屬的承辦窗口,目的在協助這些地區儘早採取創生行動。



資料來源：國家發展委員會(2019) 地方創生國家戰略計畫(核定本簡報)。

圖 2.11 地方創生願景目標

表 2.10 地方創生優先推動地區與策略課題

類別	核心課題	解決方針
農山漁村 (62處)	農漁業蘊藏豐富,青壯人力不足,人口規模過小	輔導青年返鄉創業,發展產業六級化,強化高齡照護設施,完善地方基本生活機能
中介城鎮 (24處)	屬地方型生活就學核心,產業提升動能不足	強化中介服務功能,鏈結都會與農山漁村,活化舊街區,提升商業活動機能
原鄉 (48處)	土地發展限制多,青年就業機會不足,公共服務水準不佳	協助就業或創業,媒合專業人才發展產業,強化公共服務設施

資料來源：國家發展委員會(2019) 地方創生國家戰略計畫(核定本)。

表 2.11 地方創生優先推動地區

縣市	類型	鄉鎮市區	縣市	類型	鄉鎮市區
宜蘭縣	農山漁村	蘇澳鎮	雲林縣	農山漁村	古坑鄉、林內鄉、 台西鄉、四湖鄉、 口湖鄉、水林鄉
	原鄉	大同鄉、南澳鄉			
新北市	農山漁村	平溪區、貢寮區	臺南市	農山漁村	鹽水區、後壁區、 東山區、大內區、 西港區、七股區、 將軍區、北門區、 玉井區、楠西區、 南化區、左鎮區
	中介城鎮	瑞芳區			
桃園市	原鄉	復興區			
新竹縣	原鄉	尖石鄉、五峰鄉			
苗栗縣	原鄉	南庄鄉、獅潭鄉、 泰安鄉		中介城鎮	關廟區
臺中市	農山漁村	新社區、石岡區、 大安區	高雄市	農山漁村	旗津區、燕巢區、 田寮區、阿蓮區、 茄萣區、彌陀區、 六龜區、甲仙區、 內門區
	中介城鎮	后里區、外埔區			
	原鄉	和平區			
南投縣	農山漁村	中寮鄉、國姓鄉、 水里鄉		中介城鎮	林園區、大樹區、 旗山區
	中介城鎮	埔里鎮、竹山鎮、 名間鄉		原鄉	茂林區、桃園區、 那瑪夏區
	原鄉	魚池鄉、信義鄉、 仁愛鄉			
彰化縣	農山漁村	線西鄉、芬園鄉、 埔鹽鄉、二水鄉、 田尾鄉、埤頭鄉、 芳苑鄉、大城鄉、 竹塘鄉、溪州鄉	屏東縣	農山漁村	九如鄉、鹽埔鄉、 高樹鄉、萬巒鄉、 竹田鄉、新埤鄉、 枋寮鄉、崁頂鄉、 林邊鄉、南州鄉、 佳冬鄉、車城鄉、 枋山鄉、琉球鄉
		中介城鎮			
嘉義縣	農山漁村	布袋鎮、東石鄉、 大埔鄉		原鄉	來義鄉、獅子鄉、 牡丹鄉、霧臺鄉、 瑪家鄉、泰武鄉、 春日鄉、滿洲鄉、 三地門鄉
	原鄉	阿里山鄉			
花蓮縣	原鄉	鳳林鎮、玉里鎮、 壽豐鄉、光復鄉、 豐濱鄉、瑞穗鄉、 富里鄉、萬榮鄉、 卓溪鄉、秀林鄉	台東縣	原鄉	大武鄉、長濱鄉、 鹿野鄉、成功鎮、 關山鎮、卑南鄉、 池上鄉、達仁鄉、 延平鄉、海端鄉、 金峰鄉、蘭嶼鄉、 太麻里鄉

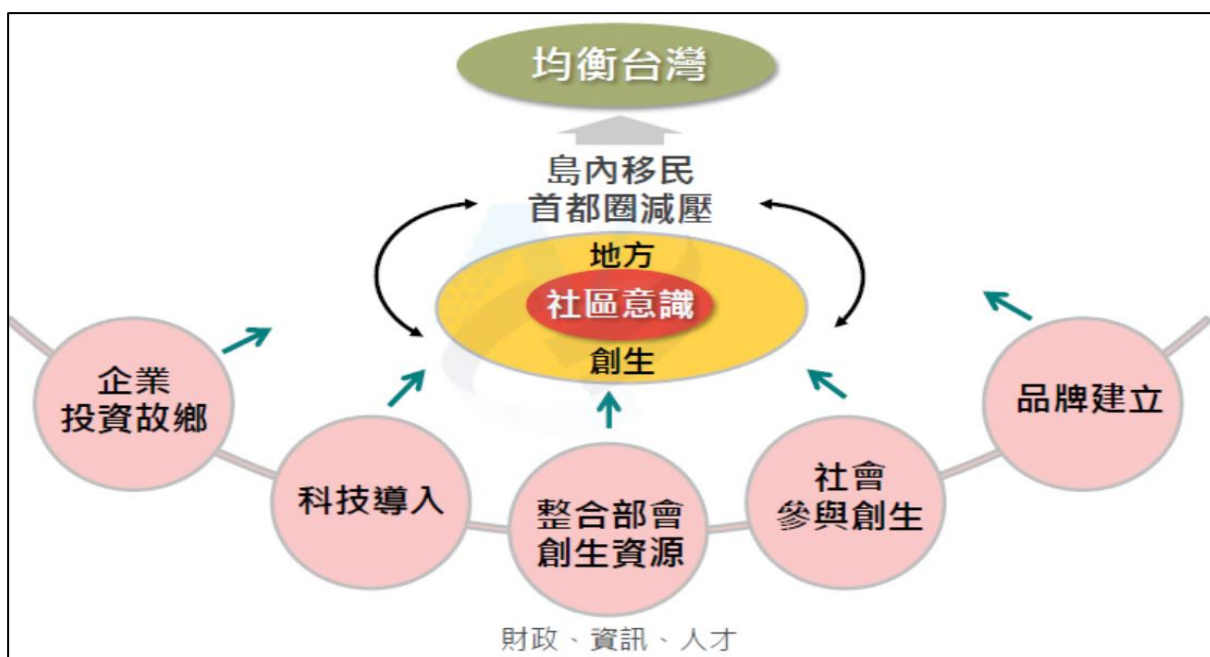
資料來源：本研究整理自行政院(2019) 地方創生國家戰略計畫(核定本)。

為達前述目標，核心的發展策略有三：(1) 優化地方產業，鞏固就業機會：根據地方特色 DNA，開發屬於地方的特色產品，推動地產地銷，提高產品價值，並導入科技，優化地方產業發展，提高生產力與銷售力，以及鼓勵新創事業進駐地方。並培養符合地方產業需求之相關人才，鼓勵在地就業，厚植地方產業技術與人力。；(2) 建設鄉鎮都市，點亮城鎮偏鄉：維繫偏遠弱勢地區之基本生活機能，並強化聯外交通系統等相關基礎設施，使中介城鎮發揮連結都市與農山漁村(或原鄉)功能，進行街區活化，避免地方商圈空洞化，以確保地方產業與都市間之連結，吸引都市人口移住地方，逐步於地方穩定居住。；和(3) 推動地方品牌，擴大國際連結：透過發掘地方特色 DNA，導入設計力，打造地方品牌，發展「地方限定」產品與體驗服務，提高產品自明性與附加價值，並透過科技力行銷在地產品，擴大國內及國際市場之連結；同時，整合地方資源，推廣具地方特色之觀光旅遊行程，吸引國內外觀光客到訪地方，連結國際，進而帶來國際商機，並藉由觀光人流的地方消費，帶動地方產業發展，提高地方收入，促進地方人口成長（行政院，2019）。

二、五大推動策略（地方創生五支箭）

在具體推動策略的層次上，則延續先前的構想草案以企業投資故鄉、科技導入、整合部會創生資源、社會參與創生，和品牌建立等五大行動策略為主軸（參見圖 2.12、表 2.12），並結合台灣社會經濟分析資料庫（TESAS）的建置（於 2019 年 3 月中旬上線開放使用），和公務機關人力資源和人才借調等措施，強化地方提擬地方創生事業的能力。

1. 企業投資故鄉：透過行政協助及稅賦減免等相關措施，鼓勵企業返鄉投資。政府鼓勵企業以認養地方或設置統籌專戶進行投資，並結合部會的地方投資計畫，誘發企業的故鄉情感和企業社會責任，共同協助地方提出創生事業，以期從中媒合企業與地方發展地方事業，或捐贈至地方創生專戶，增加地方發展所需的資源。



資料來源：行政院（2019）地方創生國家戰略計畫(核定本簡報)。

圖 2.12 地方創生推動戰略架構

2. 科技導入：結合晚近的重要新興科技發展趨勢和產業化應用政策，將人工智慧、區塊鏈、雲端技術、大數據，以及建立地方產業生態系等概念導入地方，協助地方應用於品牌建立、行銷、製造、生產、營運管理、遠端工作、智慧交通、遠端醫療、雲端教育、災害應變等工作，進而促使科技化與智慧化技術協助地方發展地方產業、維繫城鎮機能。而在科技基礎環境建構部分，則是納入既有「普及國民寬頻上網環境、普及偏鄉寬頻接取基礎建設計畫、中小企業行動支付普及推升計畫，以及建構民生公共物聯網計畫等。
3. 整合部會創生資源：在國發會所規劃的策略藍圖中，核心的執行概念是以「投資代替補助」，並盤點及整合中央部會 37 項可投入地方創生之相關政策計畫（參見表 2.13），將其區分為兩大部分，一是用於直接帶動地方產業或就業的 17 項主要計畫，二是用於提升城鎮機能的 20 項配套計畫。
4. 社會參與創生：強調地方創生必須透過產官學研社等不同社會角色的共同參與，協助地方發揮地方特色。因此，未來必須鼓動地方各界團體共同參與，尋找地方 DNA、凝聚共識和形成創生願景，進而共同研擬創生事業構想和提案，並依照案件性質綜整部會資源共同投入，以及邀請企業投資。
5. 品牌創生：延續 2015-2016 年所開始推動的「設計翻轉地方創生」，目的在協助地方建立品牌形象和經營品牌行銷，並以創意設計協助地方開發特色產品、規劃在地行銷／推廣「地方限定」產品、加值觀光遊憩，以及進行品牌行銷經營與媒體宣傳和網路／實體行銷通路等。

表 2.12 地方創生五大策略

策略	說明	內容	主辦機關
企業投資故鄉	由行政院地方創生會的工作會議設置媒合平台，透過行政協助及稅賦減免等相關措施，鼓勵企業返鄉投資	鼓勵企業基於故鄉情感，善盡企業社會責任(CSR)，認養地方創生事業，協助地方產業興起。具體做法可由企業以其所擁有的技術、資金、經營管理經驗及能力等，直接認養協助地方事業發展。或是企業將資金捐贈地方創生專戶，間接協助地方事業開發新產品，或發展新事業。透過稅賦優惠及法規調適等誘因，鼓勵企業投資故鄉，認養地方創生事業。	財政部、經濟部、國發會、農委會、內政部、交通部、地方政府
科技導入	將科技化、智慧化技術導入地方，協助地方發展地方產業、維繫城鎮機能	將人工智慧、區塊鏈、雲端技術、大數據、生態系等新興科技化應用概念導入地方，協助地方應用於品牌建立、行銷、製造、生產、營運管理、遠端工作、智慧交通、遠端醫療、雲端教育、災害應變等工作。 在科技基礎環境建構部分，包含既有的普及國民寬頻上網環境、普及偏鄉寬頻接取基礎建設計畫、中小企業行動支付普及推升計畫，以及建構民生公共物聯網計畫。	經濟部、教育部、內政部、環保署、交通部、科技部、農委會、國家通訊傳播委員會
整合部會創生資源	盤點及統籌整合中央部會 37 項可投入地方創生之相關資源，以「投資代替補助」策略協助地方創生事業 提供創生計畫資訊，建置台灣地方社會經濟分析資料庫 (TESAS) 鼓勵公務人員認養故鄉，提供地方人才與人力支援。	財政支援：盤點部會創生資源，包含 17 項主要計畫，用於直接帶動地方產業或就業，以及 20 項配套計畫，用於提升城鎮機能。 資訊支援：建置 TESAS，整合政府各類統計資訊，支援地方創生規劃及成效評估，2019 年 3 月上線開放使用。 人才支援：面對鄉鎮市區公所人才及人力不足，未來鼓勵中央部會公務人員及公私部門退休人員下鄉服務 (採借調方式)、透過大學社會責任計畫(USR)協助訂定創生願景，以及成立地方創生服務隊提供輔導及諮詢。	國發會、行政院人事行政總處，以及政策計畫相關部會
社會參與創生	透過產官學研社等不同社會角色的共同參與，協	鼓動地方各界團體共同參與，尋找地方 DNA、凝聚共識和形成創生願景，進而共同研擬創生事業構想和提案，並依照	教育部

策略	說明	內容	主辦機關
	助地方發揮地方特色，鏈結都會核心，進而展開國際交流	<p>案件性質綜整部會資源共同投入，以及邀請企業投資。</p> <p>地方團體：創生事業的推動者，向鄉鎮公所申請地方創生事業</p> <p>社會大眾：企業或地方團體所擬地方創生事業的徵才對象</p> <p>中央政府：推動地方創生的掌舵者，負責政策擬定、法規調適、人才培訓、投資補助、企業媒合</p> <p>縣市政府：推動地方創生的核心體，協助盤點在地或旅外相關企業，以及鄉鎮擬定鄉鎮級地方創生人口願景及產業發展重點，或提出跨鄉鎮市區域型地方創生事業</p> <p>鄉鎮市區：盤點人、產、物等資源，召開社區座談會，凝聚地方推動地方創生共識，以及提出該鄉鎮之地方創生事業提案</p>	
品牌建立	協助地方建立品牌形象和經營品牌行銷	<p>建立地方品牌形象和品牌識別：盤點地方 DNA、目標市場及產業發展定位、確立品牌設計要素、建立品牌識別系統</p> <p>地方特色產品創意設計開發：既有特色產品(服務)創意設計增值、產品(服務)開發創新、專業人力培訓</p> <p>觀光遊憩增值：推動地方深度體驗旅遊改善地方景觀、營造城鎮魅力</p> <p>品牌行銷經營與媒體宣傳：善用新媒體和虛擬商城等平台來增加曝光機會</p> <p>在地行銷／推廣「地方限定」產品、體驗服務：於地方辦理文化節慶吸引觀光人潮</p> <p>網路／實體行銷通路：運用電子商務拓展行銷通路，參加海外目標市場展覽會</p>	相關部會

資料來源：本研究整理自行政院（2019）地方創生國家戰略計畫（核定本）。

表 2.13 各部會地方創生相關政策計畫

部會	政策計畫
交通部	Tourism 2020-臺灣觀光永續發展方案 智慧運輸系統發展建設計畫 公路公共運輸多元推升計畫 生活圈道路交通系統建設計畫（公路系統）
文化部	文化生活圈建設計畫 推動文化創意產業計畫 社區營造三期及村落文化發展計畫 歷史與文化資產維護發展第三期計畫 國家文化記憶庫計畫
教育部	大學社會責任實踐計畫(USR) 營造休閒運動環境計畫
客委會	客家浪漫台三線計畫 客家文化生活及產業環境營造計畫 客家文化躍升計畫
原住民族委員會	原住民族經濟產業發展計畫 前瞻基礎建設-城鄉建設：原民部落營造 原住民族部落特色道路改善計畫
勞動部	多元就業開發方案及培力就業計畫 微型創業鳳凰貸款
農委會	農村再生第二期實施計畫 漁業多元化經營建設
國家通訊傳播委員會	普及偏鄉寬頻基礎建設計畫
經濟部	小型企業創新研發計畫(SBIR) 全國水環境改善計畫 推動中小企業跨域創新增值計畫 開發在地型產業園區計畫 台灣設計產業翱翔計畫 創意生活產業發展計畫 普及智慧城鄉生活應用計畫
衛福部	長期照顧十年計畫 2.0 整建長照衛福據點計畫 建立社區照顧關懷據點計畫 建構 0-2 歲兒童社區公共托育計畫 原住民族及離島地區醫事人員養成計畫 原住民族及離島地區部落社區健康營造計畫 社區健康營造計畫
內政部	城鎮之心工程計畫

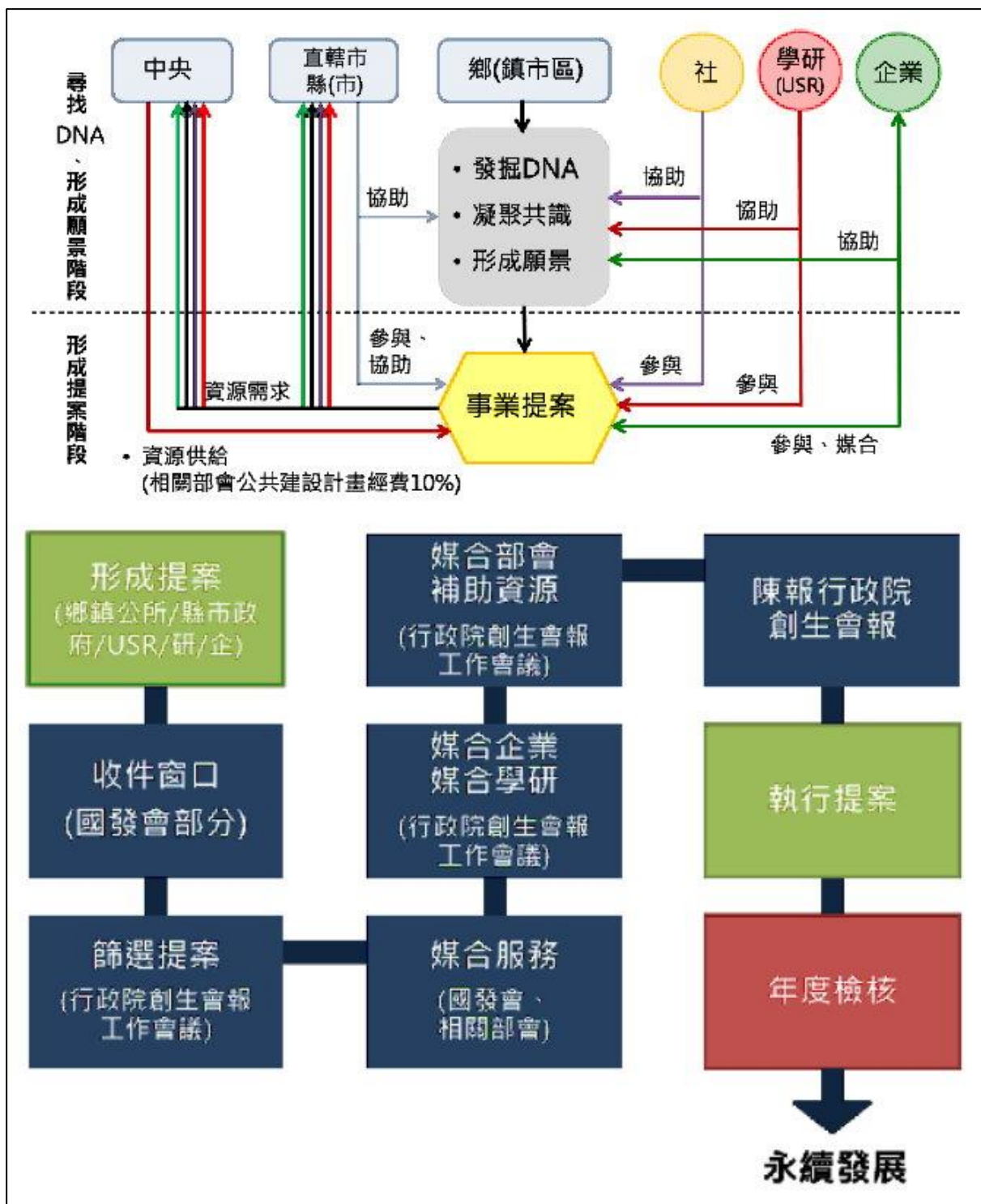
資料來源：本研究整理。

三、提案程序與關鍵績效指標

除了各部會政策計畫資源的整合外，地方如何提出創生計畫，是整個創生政策成敗與否的關鍵。在國發會所提出的創生戰略計畫中，具體的提案方式有二：一是以鄉鎮市區為單元，採由下而上形成和推動提案。二是以跨鄉鎮市區範圍，採由上而下進行區域型或主題型的政策引導。提案流程則採二階段方式進行，第一階段由公所主導，主要為尋找在地 DNA，由公所盤點人、地、產等資源，發掘地方特色，進而透過舉辦地方座談會、共識營或鄉民代表大會等，凝聚在地共識與創生願景。願景須包含地方人口數、就業數、居民收入或學生人數等地方創生 KPI。第二階段為形成提案階段，由產官學研社共同參與提出地方創生事業提案，內容包含事業主題、相關 DNA、利害關係人、事業共識與推動構想、事業對地方創生 KPI 之貢獻，以及所需資源和協助事項。

單一鄉鎮市區的創生計畫，以公所擔任提案收件窗口，並負責彙整與排序，送所屬直轄市或縣市政府審視和協助相關資源，但必要時得逕送國發會透過行政院地方創生會報工作會議，協調中央部會提供媒合或所需資源跨鄉鎮市區的創生計畫，則由直轄市或縣市政府擔任收件窗口，並負責彙整與協助資源挹注，但必要時亦可就事業提案加以排序，提送國發會透過創生會報加以協調媒合或部會資源挹注工作（參見圖 2.13）。

未來衡量地方創生政策的主要績效指標（KPI），強調從地方移住人口、地方就業情形、地方居民收入或地方學生數等面向，引導地方於形成地方創生願景時，視地方發展需要，因地制宜訂定相關地方創生 KPI，並於後續據以滾動檢討地方創生之推動執行情形，以達成計畫願景與目標。此外，為深化地方創生理念，形成地方創生推動共識，政策亦規劃未來將由國發會及行政院人事行政總處共同辦理地方創生相關訓練和宣傳工作，展現地方創生推動成果及提供示範學習（行政院，2019）。



資料來源：行政院（2019）地方創生國家戰略計畫(核定本)

圖 2.13 地方創生事業提案階段與篩選流程

四、地方創生的社會討論和未來行動課題

隨著政治上大張旗鼓地將地方創生視為解決人口與區域失衡的首要政策，並以之作為整合部會計畫資源的核心概念，民間也不乏各種討論地方創生的資訊。這些資訊或有闡述引介日本地方創生政策的脈絡與案例，也有對國內地方「創生」

經驗加以編寫成專題報導，或是對政策提出批判與調整建議的意見。但也引發不少擔憂或焦慮，頻頻質問到底地方創生該怎麼推動？會不會變成「地方創傷」(邱翊，2018)或「鄉痛」(solastalgia)(李永展，2019)？讓更多人了解地方創生的意涵與目標，並且找到推動地方創生的方法，幾乎可說是地方創生元年最大的挑戰與功課。如何掌握概念、反省經驗、釐清異同、建構推動方法，是後續想共同推動地方創生工作者都在關注的事情。

(一) 地方發展政策與地方創生政策的競合關係

地方創生提出以來，直接引發關注的課題在於其與過去各項地方發展政策之間的差異為何？從政策目標和推動機制來看，地方創生誠然提出一個新的對焦主軸，亦即將「人口流失」問題作為地方發展的關鍵目標。而關鍵問題也在於：該以什麼政策計畫組合來回應「人口問題」，以及在創生之外的其他政策需求，又該如何加以納入、調和？從前述第一章的分析內容來看，當前在推動「地方創生」上與過往地方發展政策最直接相關的即是「社區營造」(包括後來的農村再生)和「鄉鎮特色營造」兩大政策脈絡。如何讓這兩大政策與地方創生相互銜接與整合，也是當前在地方實務推動上最重要的挑戰之一。

前國發會副主委，現任南藝大教授曾旭正認為，社區營造跟地方創生之間有其異同之處，雖非一概而論，但也不是對立分隔。因此，當行動所針對的目標對象不同時，雖然在推動方法上有所相似，但聚焦的內容、行動的組合，和最後產出的樣貌會有所差異。

曾旭正於專訪中提到「社區營造跟地方創生精神類似，都強調自發性跟大家一起努力面對問題，但地方創生會著重面對人口流失問題。社區營造尺度也限縮在社區、部落，地方創生則是以生活圈作為整體思考範圍。以提供就業機會來說，如果從一個村落去想可能性不多，但若從生活圈角度去思考，包括教育、生產、環境保護，都有可能增加就業機會。...當你把人留住、吸引人回流當成重要目標，作法就不同」(劉怡馨，2018)。

而在另一篇文章提及「如果你的心量夠大夠強，將社區的範疇擴大，則地方創生與社區營造的意涵其實相同。兩者都強調在地、自發與行動，不同之處僅在於問題意識與行動範疇。地方創生要處理的首要問題，是迫在眼前的高齡化與人口減少；關注的地理範圍也比社區營造大，做法也更跨領域，才能有效減少人口外流、召喚年輕人口返鄉或移住」(曾旭正，2019)。

換言之，地方創生不應該被當作全然與社區營造不同的產物，但也非僅是社區營造的延續。社區營造的歷程與成果，為地方的集體行動建立基礎，成為未來面對地方創生挑戰的能量。如何讓社區營造的經驗與方法，能夠進一步擴展推動

的範疇，特別是在跨越個別社區和原有社區居民的生活需求外，重新界定課題、盤點資源結構、接納新社群的想法和需求等，都是地方公私部門相對較為陌生的領域。

而在鄉鎮特色營造工作方面，過往的政策在硬體層面著重於地景空間的營造，軟體面則主要扣合地方特色產品與商家的輔導和行銷，不僅兩者之間缺乏連結關係，也難有產生抑阻地方人口流失的效果。在硬體設施方面，過往對於地方空間營造的思考主軸，在於如何設施的營建能夠突顯地方特色，或是達成普遍性的在地生活空間機能需求（例如文化展演空間、社區活動空間、對外展示場館等），嘗試透過使用者友善和納入美學設計等，提高地方空間的質感和在地認同。但在這些計畫內容中，卻對支持人口增長所需的空間經營體系（例如居住空間之修繕與媒合、友善托育和高齡照護場所、營運空間與工作場所等），少有對應的推展策略。因此，如何讓未來的地方硬體空間營造政策，能夠與推動地方創生工作所需的經營策略相互結合，例如讓閒置空間成為移居者的居住與工作空間，以及讓新生活機能能夠與空間整備計畫相互連結，將是後續銜接既有政策計畫與地方創生工作的挑戰之一。

（二）「地方創生」還是「地方創傷」？

地方創生推動以來，除了推動方法的討論外，另一項引發社會關注的話題，即在於當前地方創生的推動，會不會在不了解地方脈絡的情況下反而造成「地方創傷」？邱翊（2018）認為「地方創傷」出現在兩大層面。一是團隊經營能力會影響事業活動成敗，卻少有對應的協力措施；二是創生事業的活動內容對於地方的影響，如何融入地方的需求和脈絡結構之中，以及如何獲得地方的接納與創新包容。

在過往所熟悉的政策推動體系下，往往過於著重如何扶植成功的案例並產生擴散複製效果，卻忽略每個地方、每個團隊所必須面對的不同情境樣貌。例如，著重於觀光模式的發展策略，往往直覺式地連結在地特產、老街、市集等元素作為引導產業規劃的核心內涵，卻忽略在地商業活動之間的利益分配和活動協調問題。其結果，雖然能夠一時性地引入客群、創造地方文創商品或在地小旅行等擴散效益，但卻也常產生原有居民敵視外來創業者、租金隨商業活動增加上漲而趕跑創新工作者，以及觀光活動干擾日常生活活動等弊病。或者像是認為新進駐者可以獲得政策資源補貼而提高資產出租價格，使地方創新活動的風險提升，產生趕跑移居創生者的反效果。因此，成功的關鍵不再於創造可複製的模式，而是如何建立能夠支持因地制宜的協力推動策略。

而從更大的區域平衡發展目標來看，過往「營造示範亮點」的策略，經常會從已經具有一定發展動能的地方著手，從而產生「強者更強」的狀況，這也不利

於推動區域均衡策略。尤其「地方創生」相當強調人口流動增長產生的結果，如果過於強調創造區域亮點的績效，而沒有對應強化各地生育率的提升，或是刻意強化發展弱勢區的競爭力，就更可能不利於原本弱勢地區的創生推動。在這種情況下，發展弱勢地區反而會因為創生政策而帶來創傷效果。

其次，由政策資源所資助的地方活動，很容易缺乏對營運成本效益的合適評估，進而在營運上對風險的掌握不足，造成在資源抽離之後無法存續的問題。而在政策資源投入的績效時程預設上，也經常和地方創生工作實質所需的時間步調存在認知落差，以致於需要與地方培養出信任和穩定合作關係的商業模式，往往在被迫急速產生績效下，缺乏試驗調整改善機會，造成各方參與者之間的衝突與爭執。對於想要返鄉的移居者而言，移居創生的過程，不只涉及財務成本，還包括各式各樣的社會成本問題（林奇伯，2018）。因此，在未能建立地方支持系統和創新包容氛圍時，過於著重移居者的產業經濟績效而缺乏對應的協力措施，往往是造成「地方創傷」的原因。

除了產業經濟活動面向外，如何融入在地生活，也是創生能否成功的關鍵挑戰。尤其是在發展創新產業時，如何承擔過程中的風險並在地方存活下來，對於移居者更是最為重要的挑戰。換言之，如何支持「蹲點久居」式的創生工作，需要相關的政策推動計畫都能夠有所認知並作調整，才能讓創生的過程更為細緻地回應在地和移居者之間的調和需求。

（三）其他公部門的對應行動

「地方創生」政策提出之後，各層級公部門對應採取的行動可分為中央部會、縣市政府、鄉鎮公所三個層次。在中央部會的層次，隨著行政院將地方創生列為國家重大政策，而國發會將 37 個政策計畫列為地方創生的資源整合對象，各部會也紛紛研提或調整自己的計畫推動內容，以期能助益於地方創生的推動。其中，經濟部的地方產業輔導體系和文化部的社區營造計畫，即在地方創生政策推出之後，積極地從其原本的執行模式加以調整。例如，經濟部將先前協助中小企業創新發展的輔導體系，調整為「小型企業創新研發計畫（SBIR）」和「推動中小企業城鄉創生轉型輔導計畫」（SBTR），並推出「Next 在地經理人」計畫，作為培育地方創生人才的機制，藉以回應地方對於創新事業擴展資源和地方事業經理人的需求。

文化部的社區營造計畫則是一方面延續對於地方文化共同體的重視，另一方面則開創「青年村落文化行動」的機制，讓年輕世代可以有機會獲得以創意深化和經營地方文化的資源，以及透過「雜學校」和「青村實驗式主題館」等展覽，串聯各地青年的對話與經驗交流。其次，在歷史與文化資產維護方面，文化部也提出「補助私有老建築保存再生計畫」，讓地方私有老建築能夠在免除文化資產的

身分下，經由保存經營計畫銜接移住者經營文創活動的需求。教育部青年發展署則有「青年好政」計畫，鼓勵地方青年團隊舉辦經驗交流和座談討論會，並將地方創生納入課題之一，補助在地青年共同探討地方創生的內涵和行動可能性。

另一個受到地方創生政策影響的計畫為教育部的「大學社會責任實踐計畫(USR)」。為了填補地方在推動創生的專業能力需求，以及引導學院專業力量服務地方需求。然而，由於各個學校的專長領域和地理區位差異，如何引導學校以其專業能力進到需要協助的鄉鎮地方和課題領域，因為缺乏明確的協調互動機制，也讓學校與鄉鎮公所之間不易獲得有效的媒合。在這個情況下，相對有能力和積極度推展創生計畫的鄉鎮公所，成為許多學校爭取合作的對象；而因為動能不足而不知道如何開展創生計畫的鄉鎮公所，卻不一定能獲得學校協助。此外，缺乏地方創生規劃能力的學校，進場後也常只能被動地協助提案文字修飾和提案資料整備，卻不知道該如何動員地方共同參與創生目標的討論和凝聚共識。

而在縣市政府層次，地方創生政策賦予縣市三個任務角色：研擬跨鄉鎮市區的創生事業提案、協助創生事業提案媒合資源，以及成立地方創生專戶。在既有的地方施政體系中，縣市政府主掌各鄉鎮市區的軟硬體發展的策略規劃，而相關的政策資源爭取，也必須以縣市政府作為提案申請和提供政策配合款的單位。此外，從財務資源和人力培訓資源面向來說，鄉鎮也必須大幅仰賴中央或縣市政府的資源挹注，並跟隨上級機關的政策計畫和資源配置來決定地方施政內容。這些施政結構帶來的影響，顯現在鄉鎮市區層級普遍著重於爭取建設經費，相對缺乏規劃長期發展策略的能力。

(四) 未來面對課題

基於此，縣市政府在推動地方創生過程中，顯然可以扮演更積極的角色，並主動協助和培力鄉鎮市區公所制定與推展創生計畫。縣市政府是銜接中央與地方發展的重要層級，縣市政府所研擬的總體發展計畫，往往是鄉鎮市區公所設定在地發展目標與策略的參照點，也有助於減少不同層級發展計畫之間的磨合成本，以及跨鄉鎮市區之間的发展目標衝突等問題。其次，面對鄉鎮市區在制訂創生發展計畫時的能力、資訊，和經驗不足等問題，縣市政府也可以主動提供培力課程和陪伴體系，帶動並強化公所層級人員對創生發展的共同認知、掌握案例經驗，並回饋於創生計畫制訂與創生事務推動能力。

為了回應上述可能發生的問題，以及強化鄉鎮公所的推動創生計畫的能力，目前已有不少縣市政府嘗試建構創生協力機制，並主動提出對應的協助計畫。例如，台中市政府在2019年初提出「地方創生先驅研究計畫」，由專業團隊協助分析台中各區的創生需求和可能策略模式，作為後續全市推展創生政策的基礎。雲林縣政府設立「地方創生專案辦公室」，作為雲林縣各鄉鎮推動創生過程中，協助

整合跨局處資源並提供諮詢輔導的連絡和協力窗口。花蓮縣政府則是透過花蓮縣綜合發展計畫和景觀總顧問等計畫體系，舉辦創生培力課程和提案整合會議等，協助各鄉鎮公所學習國內外案例經驗，並由專家共同針對創生計畫提出建議。台東縣政府延續其自 2016 年開始的「接力挺臺東」計畫，除持續邀請不同領域專家共同檢視臺東的發展潛力與未來展望，更透過「南迴創生論壇」和「臺東設計中心」等機制，為鄉鎮的創生構想引入設計和科技應用輔導資源。創生優先推動地區劃設佔比最高的屏東縣，則是由研考處擔任創生推動與鄉鎮輔導的窗口，並結合縣府各局處的鄉鎮發展推動經驗，嘗試研提縣級的地方創生推動架構和協力機制。

鄉鎮市區層級的行動，是地方創生政策能否順利推展產生實績的關鍵。在地方創生政策的催鼓下，許多鄉鎮市區都將「創生」視為推展地方施政的主軸。然而，由於國發會在地方的政策說明會中，主要是闡述創生政策的總體目標和五大策略，相對在鄉鎮市區如何開始推動創生計畫研擬上，僅有盤點 DNA、討論共識願景、提出創生事業計畫等簡要說法，也造成鄉鎮市區普遍對於「創生」的內涵和行動模式，都有掌握不足的狀況。在這樣的情況下，具備與在地團體共同行動或信任網絡基礎，或是對於特定在地課題具有普遍感受的鄉鎮，相對能夠較快速地採取行動，邀集在地團體共同討論創生計畫。但過去在地方基層行動能量上缺乏經營經驗的鄉鎮市區，則面臨如何開始在地方促成討論、收斂課題、規劃創生計畫等執行程序的難題。

此外，這些鄉鎮市區也多不熟稔公私部門單位的資源整合利用，特別是面對在創生政策中建立先驅經驗而主動提出創生合作意願的各方單位，鄉鎮如何與這些單位建立彼此可以負擔和互補的合作角色和工作分配，同樣也考驗鄉鎮公所的地方治理能力。鄉鎮公所一方面既需要外部專業者和在地團體的共同協助，但另一方面又必須避免外部專業者或在地團體任一方的主導，扭曲或壓抑其他居民的意見。如何在這二者之間取捨，並規劃出可行的創生推動方式，同樣需要更細緻的方法和機制來加以引導與協助。

第四節 日本、歐盟及台灣地方創生策略之分析與比較

根據以上針對日本、歐洲以及台灣的地方創生政策脈絡、內涵與案例分析，以下針對三者在地地方創生政策上的比較進行說明。日本、歐洲以及台灣在推動地方創生政策上，其緣由皆是為了解決偏遠地區、衰弱地區的再生與人口回流、產業復甦，結合國家總合發展計畫和社會動員模式的發展轉型歷程。希望可以解決城鄉人口分布不均、人口老化等社會問題，並針對農業、地方特色產業進行重點輔導。

在政策內涵上，日本透過法規、總合戰略與創生三支箭打造日本的地方創生，是日本引導創生政策落實、凝聚中央與地方創生共識、構思合適政策推動機制的根基。相關的實施辦法和戰略目標，都由此而生。因此，要了解日本推動地方創生的經驗，有必要先了解其在中央法規與策略規劃的內涵。日本的地方創生內涵可分為六大面向：中央與地方的分工統合、主軸策略與輔助（創能）策略、人流與人才策略、情資應用策略、財務金融策略、引導地方創新交流的策略。

歐洲的地方發展政策內涵策略包括以下：為地方領地式發展戰略，農村發展政策的發展對象需要定義一個有地方認同感、歸屬感、同質性的範圍；自下而上的決策模式，凡是所有與鄉村發展有關的參與者，例如居民、企業、NGO 團體等，都應該在發展策略制定開始能夠參與到所有的決策、管理等等過程中；地方性行動小組的建立，地方性行動小組是根據合作需要所建立的一個具有地方性的合作夥伴關係；創新推動，在 LEADER 的宗旨裡，創新的發展模式與解決途徑是很重要的概念；行動聯合，說明所有的發展政策與方式都不是只由一個單一部門參與，必須有多個部門合作參與並相互協調；網絡化諮詢與合作，透過信息交流和會議分享等形式，打破界線與時間的隔閡，達成跨區域和跨知識的信息彙整和參與平台。

台灣的地方創生參酌日本推動地方創生的政策架構與推行經驗，區分為兩大主題進行：其一是對台灣鄉鎮人口問題的分析，其二是地方創生的政策推動模式。前期示範推動計畫為「設計翻轉地方創生」選定屏東東港及離島金門兩處作為第一期示範點。計畫的核心目標，係希望透過導入專業設計能量，為地方創造可供廣泛應用的在地設計元素，進而透過「創新、創意、創業」結合在地「人、地、產」元素，形成地方創生推策略。而後根據人口變化率、人口規模、居民收入等指標，將農山漁村（62 處）、中介城鎮（24 處）、和原鄉地區（48 處）等共計 134 處列為優先推動地區。

在推動策略上，以五支箭作為台灣地方創生之方向：企業投資故鄉、科技導入、整合部會創生資源、社會參與創生，和品牌建立為主軸，並結合台灣社會經濟分析資料庫（TESAS）的建置，和公務機關人力資源和人才借調等措施，強化地方提擬地方創生事業的能力。

從以上分析可比較，三地的地方創生政策中，相同的精神為同樣注重中央政府、地方政府與在地組織的合作模式（詳表 2.14）；同樣注重創意在地方創生中扮演之角色；同樣透過由下而上的發展模式進行地方創生政策。不同的是日本有「地方版總合戰略制定指南」，提供給日本地方政府撰擬「地方版地方創生總合戰略」之參考依據。「地方版總合戰略制定指南」的重點內容包括中央、地方政府的角色分工與整合、創生計畫的規劃流程、KPI 設計方式，以及其他有助於地方規

劃創生政策的事項，此為台灣地方創生可參考之處。

表 2.14 日本、歐盟及臺灣地方創生策略方案比較

政策/項目	國家	日 本	歐 盟	臺 灣	說明欄
1. 任務編組專責單位		○	○	△	以現有行政幕僚單位為主責
2. 制定及修訂專法、稅制		○	X	X	臺灣暫無專法及稅制的擬定
3. 設立獨立預算		○	X	X	歐盟及臺灣暫無獨立預算支持
4. 設立「地方創生特區」/示範區		○	○	○	--
5. 滾動修正及盤點地方需求		○	○	○	--
6. 擬定協/培力機制		○	○	○	--
7. 建立數據分析系統		○	○	○	--
8. 利害／權利關係人		○	○	△	--
9. 網路化諮詢		△	○	△	--
10. 跨區域和跨領域合作		△	○	△	--

備註：○表示符合；△表示部分符合； X 表示暫無相關配套及策略。

第三章 台灣地方創生推動經驗：以花蓮為例

本章以花蓮縣地方創生推動經驗為主，從縣市層級及鄉鎮市層級切入地方的發展過程，並據以提出觀察及建議，提供未來操作之參考。

第一節 花蓮縣總體發展策略的演變和創生需求

一、花蓮的總體發展策略演變

素有太陽的故鄉「後山」之稱的花蓮縣，位於臺灣東部區域，為全台開發相對較遠的區域之一，也因為漢人移墾及地利之故，影響著過去數十年來的發展，這些涵括了空間環境、人文特性、產業發展及基礎建設四大面向的影響，造就了先天上的困境。自 1990 年產業東移政策開始，認為需平衡東西部經濟發展差異，行政院經濟建設委員會（今國發會）遂於 1993 年成立專案小組，研擬出「現階段促進產業東移行動計畫」，奉行政院核定實施。在中央產業東移政策下，花蓮縣政府於 1994 年完成「花蓮縣綜合發展計畫」，以「產業東移」為基礎進行規劃，著重觀光與工業發展議題。在產業東移政策之後，依照現實狀況反應，進一步修正推出「促進東部地區產業發展計畫」，導向觀光遊憩事業為主，由政府主導規劃，鼓勵民間投資等，主要目標訴求為厚植產業發展條件、發展具競爭優勢產業、促進產業升級及創造就業機會等（張美慧，2006）。

依循上述經驗，行政院經濟建設委員會於 2007 年 3 月核定「東部永續發展綱要計畫」，立法院於 2011 年 6 月通過「花東地區發展條例」，隔（2012）年核定「花東地區永續發展策略計畫¹」。該策略計畫指明，花蓮縣政府應依其擬定四年一期的「綜合發展實施方案」，並報經行政院核定後據以執行。2019 年 9 月底已進入第三期（2020-2023 年）之審定階段。以下針對花東地區其他上位計畫說明如表 3.1：

¹ 依據條例第 5 條規定，中央主管機關（行政院）應依據花東地區城鄉發展、自然景觀、生態及文化特色，訂定「花東地區永續發展策略計劃」為上位指導原則。

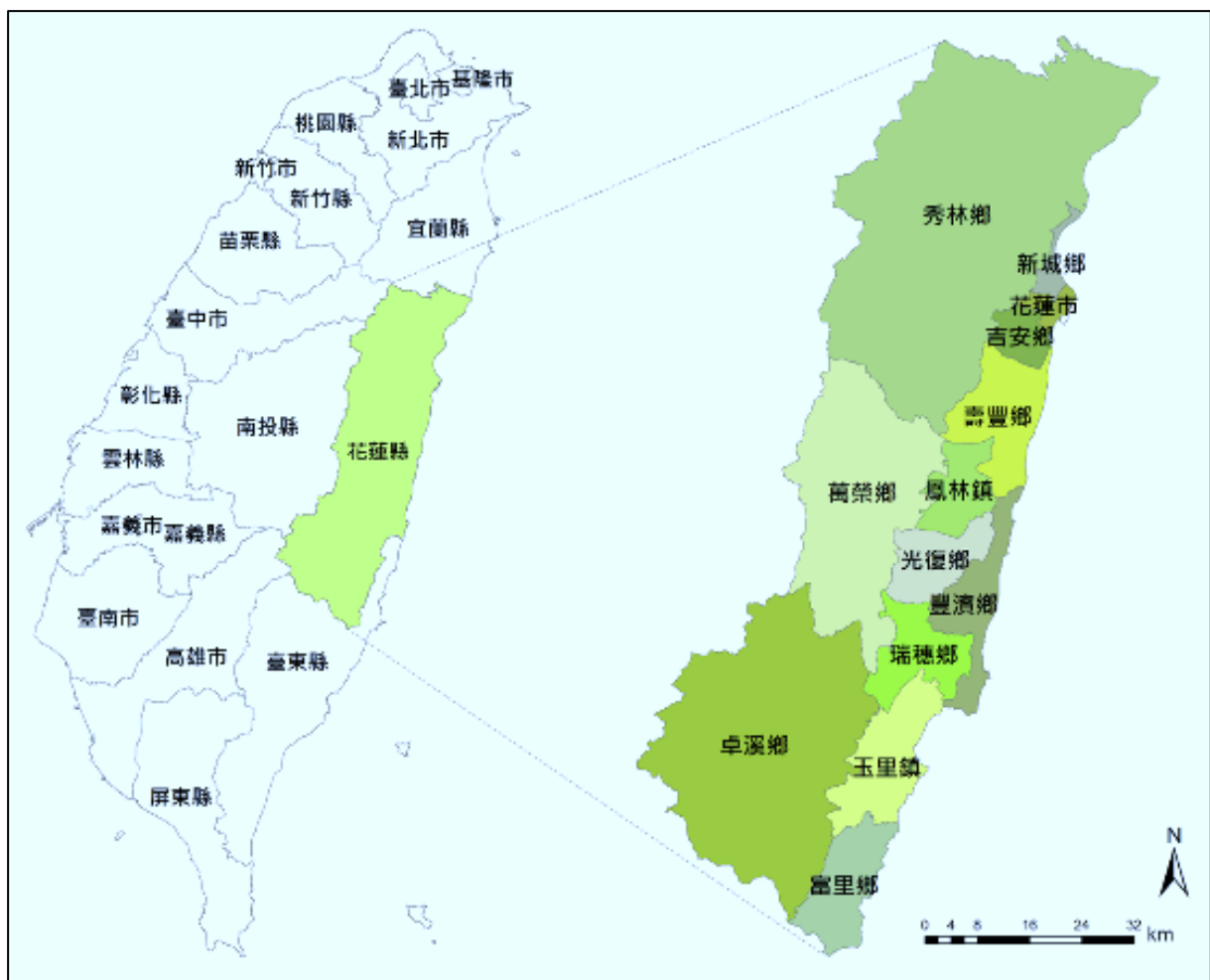


圖 3.1 花蓮縣地理區位

表 3.1 相關計畫彙整表

計畫名稱	內容概述	單位/年代
全國國土計畫	我國國土永續發展須面對環境、經濟及社會三大挑戰，故本計畫以「安全—環境保護，永續國土資源」、「有序—經濟發展，引導城鄉發展」、「和諧—社會公義，落實公平正義」為全國國土空間發展之總目標。計畫內列出花東地區天然水資源開發利用上限水量、花東縱谷災害防災策略、礦業發展對策、東部地區城際運輸發展規劃等。	行政院內政部/民國 107 年
修正全國區域計畫	本修正案重點如下： 檢討修正全國農地需求總量、直轄市、縣市農地宜維護總量及農地使用管制指導原則等相關內容。 訂定區域性部門計畫，包含產業發展、運輸系統、公共設施、觀光遊憩及環境保護設施等。 建立「計畫地區平均容積率」機制，納入既有都市計畫通盤檢討及新訂或擴大都市計畫作業。 檢討環境敏感地區項目及其土地使用指導原則。 其中在都市土地面積、海岸特性現況、住宅供需情形、都市階層劃設、氣候變遷、天然水資源開發利用上限水量、農地資源面積、人口推估、工業專業港、主要旅遊據點等項目皆提到花蓮縣之現況。	行政院內政部/民國 106 年
花東地區永續發展策略計畫	注重自然生態保育、保護特殊景觀環境及維護原住民族文化，以達永續發展。 提供東部區域與西部區域具備均等之發展機會。 發展具東部區域品牌特色之利基產業。 行政院經建會已完成推動計畫，目前正進行永續發展策略計畫及部門中程計畫之研擬。並於 101 年預算中由國庫撥入基金 40 億，其中編列 5 億元作為 101 年補助花東二縣永續發展相關計畫。	行政院/民國 101 年
東部區域計畫(第二次通盤檢討)規劃草案	以民國 110 年為目標年，區域計畫受上位計畫之指導，將其發展構想、政策調合為地方之發展計畫，而各地方發展計畫則由區域計畫引導，故區域計畫在整個計畫體系中居中間協調指導之地位。計畫目標為： (一)永續的生活環境 1.舒適安全的生活空間。 2.精緻的社區文化發展。 3.質量均衡的公共投資。 (二)永續的生產環境 1.環境資源為依附的產業發展模式。	行政院經濟建設委員會/民國 101 年

計畫名稱	內容概述	單位/年代
花東地區 交通部門 整體施政 中程計畫	<p>2.循環減廢的產業生產方式。</p> <p>3.環境友善的產業生產活動。</p> <p>4.高附加價值產品的產業生產。</p> <p>(三)永續的生態環境</p> <p>1.穩定的環境機能。</p> <p>2.完整連續的生態空間。</p> <p>3.多樣化的生態環境。</p> <p>4.充分的保育措施。</p> <hr/> <p>以「紓解壓力、彌補縫隙」的交通服務政策為基調，以聯外運輸鐵路為主幹、公路為輔助，並以鐵路作為區內幹線服務，透過公路客運、市區公車、計程車及需求反應式公車構成面狀公共運輸服務。</p> <p>在此中程計畫將目標訂為將「臺北與臺東間之鐵路行車時間縮短為 3.5 小時」，長期目標則希望「由台東出發，經電氣化之南迴鐵路至左營轉乘高鐵到臺北，或以電氣化之花東鐵路經北宜直鐵到臺北，均可在 3 小時內抵達」。</p> <p>而在系統整合方面，將強化運輸系統與觀光發展的整合。聯外運輸部分，將搭配郵輪列車、兩鐵(鐵馬、臺鐵)環保專車及自行車補給轉運站，使車站融入地方文化特色，兼具兩鐵共 GO 之機能；區內運輸，將透過東部地區自行車遊憩路網規劃、相關車站動線、旅遊服務設施、景觀等整合規劃，以形成連貫、完整並具特色之東部、完整並具特色之東部自行車路網。</p>	行政院交通部/民國 101 年
產業發展 綱領	<p>促進區域均衡發展，提出農、工、服務業產業結構優化方向與目標，轉型多元產業結構，善盡國際環保節能責任與提升產業附加價值。</p> <p>多元創新原則：應鼓勵技術、服務模式、經營策略與應用創新，提升產業競爭力。</p> <p>(一) 創造就業原則：應重視人力資源與就業創造。</p> <p>(二) 平衡發展原則：應考量區域發展條件與中小企業發展需求。</p> <p>(三) 環境承載原則：應因應氣候變遷與環境資源等議題，考量節能減碳、提升能源效率與環境保護工作；鼓勵現有廠商活化產業用地，提高土地使用效益。</p> <p>(四) 國際參與原則：應秉持市場開放精神，積極推動國際產業合作。</p>	經濟部/民國 100 年

計畫名稱	內容概述	單位/年代
	<p>(五) 公私夥伴原則：應呼應企業需求，同時誘導企業承擔社會責任。</p> <p>(六) 政策穩定原則：應尋求政策協調效率極大化，並改善政策之長期穩定性與可預測性。</p> <p>(七) 財政自償原則：應以財政自償效果為政策工具選取原則。</p>	
<p>經濟部 2020 產業 發展策略</p>	<p>(一) 提升產業軟實力：優化產業結構，推動創新設計。</p> <p>(二) 擴大投資消費力：促進國內投資，增加民間消費力。</p> <p>(三) 型塑資源綠實力：順應綠色成長模式，善盡國際責任。</p> <p>(四) 布局全球拓商機：參與全球經濟整合，提升國際競爭優勢。</p> <p>(五) 創業發展增就業：調整產業與人力結構，以創造就業機會。</p> <p>(六) 打造環境好樂活：追求產業發展對國民生活品質的提升。</p>	<p>經濟部/民國 100 年</p>
<p>台 9 線蘇 花公路山 區路段改 善計畫</p>	<p>蘇花高速公路係屬交通部規劃之環島高速公路之一環，民國 80 年代起即開始推動規劃，97 年 10 月提報台 9 線蘇花公路山區路段改善計畫可行性研究、規劃報告及環評等相關委託預算，奉行政院 97 年 11 月核復原則同意。為回應東部民意「安全回家的路」之訴求，交通部從「社會正義」之觀點切入，並兼顧「環境保護」之理念。計畫改善路段計有：</p> <p>(一)蘇澳-東澳段：道路線形不佳為易肇事路段。將於民國 105 年底前竣工。</p> <p>(二)南澳-和平段：落石坍方阻斷頻繁。預計於民國 106 年底竣工。</p> <p>(三)和中-大清水段：路基狹窄且常落石坍方。預計於民國 106 年底竣工。</p>	<p>交通部公路 總局/民國 99 年</p>
<p>國土空間 發展策略 規劃</p>	<p>確立國土空間發展的 3 個新願景：</p> <p>(一)安全自然生態島。</p> <p>(二)優質生活健康島。</p> <p>(三)知識經濟運籌島。</p> <p>國土空間結構以一點多心的網絡佈局模式，將全國劃分為三軸、河廊、海環等 3 階層，依發展條件不同分為 6 大治理區塊。</p> <p>東部地區屬三軸中強調國土空間獨特性的發展軸。</p>	<p>行政院經濟 建設委員會/ 民國 98 年</p>

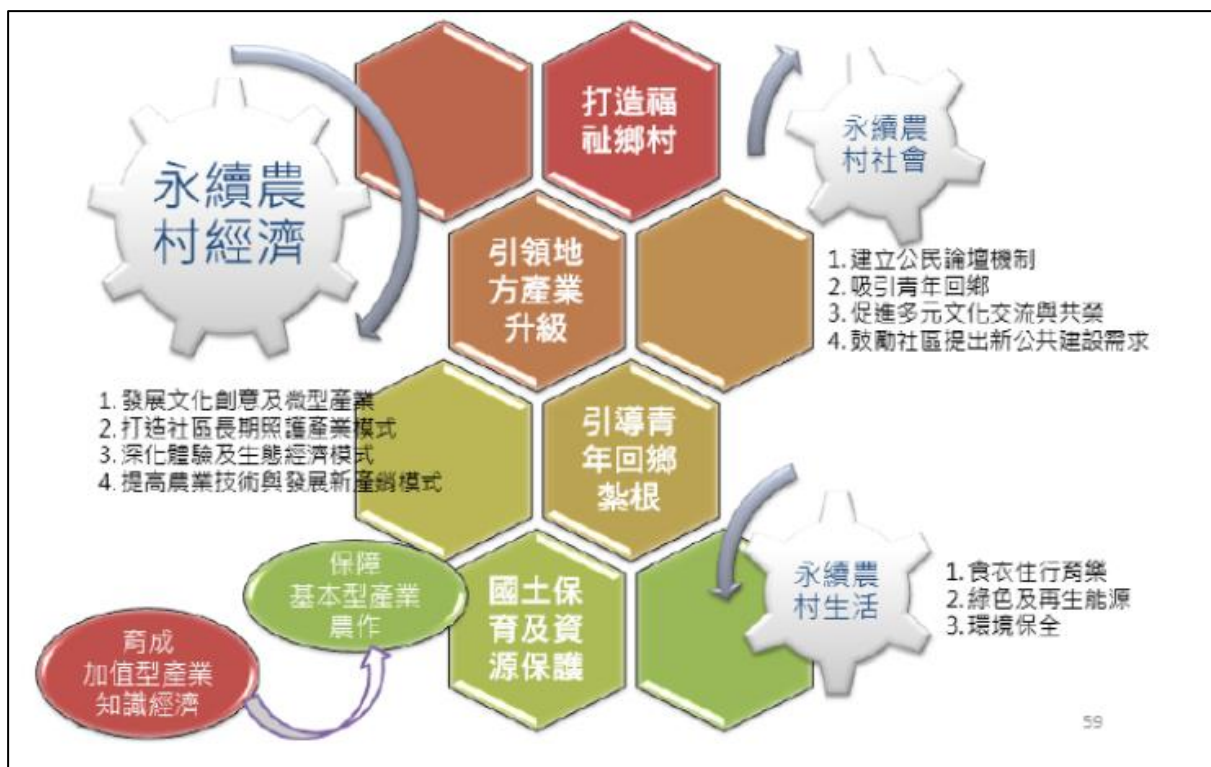
計畫名稱	內容概述	單位/年代
愛台十二建設	<p>愛台十二建設為當前政府施政計畫中實質建設之主軸，經建會已將政府繼續執行中及未來將開始推動的新計畫在愛台十二建設架構下，彙整為施政計畫，其中關係最密切者當為「農村再生」。</p> <p>農村再生計畫包括推動農村再生計畫，建設富麗新農村；加值發展休閒農業；建立老農退休機制，並照顧其生活；調整農民勞動結構，擴大農場經營規模，促進耕地活化。</p> <p>花蓮縣境內之農村可配合再生計畫，強化農村環境改善與活化再生、強化農村人力培育與交流，及推動農村旅遊等。且可配合政策措施解決原住民部落的生活，發展生態旅遊。</p>	<p>行政院經濟建設委員會/ 民國 98 年</p>
產業創新走廊推動方案	<p>東部區域以優質生活及國際級有機觀光休閒產業為發展主軸。主力產業群聚以香精生技、生態科技、醫衛保健科技及養生科技為重點，並在產業聚落空間提出 4 大走廊，包括：太魯閣創新走廊，綠谷創新走廊、東海岸創新走廊及玉里知本創新走廊。</p> <p>設定 2015 年太魯閣創新走廊以觀光、醫衛保健為主要產業。綠谷創新走廊、東海岸創新走廊及玉里知本創新走廊皆以農業及生物科技、觀光為主要產業。</p>	<p>行政院/民國 98 年</p>
台灣地區城際陸路運輸發展策略-東部區域	<p>(一) 東部運輸系統發展模式應別於西部之概念，透過系統整合、需求管理滿足與產業運輸需要的永續模式，採行管理空間與生活運輸需求及低污染運輸方式的深綠模式。</p> <p>(二) 鐵路運輸帶動地區觀光發展，重視綠色人本運輸、公共運輸、海洋運輸等面向，爭取中央資源。計畫中對於蘇花高、蘇花改並無支持看法，但目前中央政府正進行蘇花改設計工作，已確定即將興建。</p>	<p>交通部運輸研究所/民國 97 年</p>
東部永續發展行動計畫	<p>(一) 善用東部優勢資源、追求經濟、社會及環境的永續發展。</p> <p>(二) 三心二軸雙環發展模式。</p> <p>(三) 引進觀光渡假、文化創意、海洋生技、優質生活、有機休閒等東部 5 大利基型產業及推動 10 大主軸之方式，推動永續東部發展。</p> <p>目前已完成第一期計畫，正進入第二期。但由於花東地區發展條例的通過，目前第二期主要執行第一期未完成後續工作。</p>	<p>行政院經濟建設委員會/ 民國 97 年</p>

資料來源：花蓮縣第三期(2020-2023 年)綜合發展實施方案(草案)，頁 4-7；本計畫彙整。

依據土地使用計畫來看，花蓮縣境內共計 19 處都市計畫區，都市計畫總面積約 12,226.52 公頃，約占花蓮縣面積 2.66%。經與環境敏感地區範圍空間幾何套疊，約 11,939.18 公頃，顯示環境敏感地區占都市計畫面積 94.15% 以上。非都市土地面積 715,260.33 公頃，占花蓮縣總面積 96.4%，經與環境敏感地區與非都市土地的空間幾何套疊，約 707,264.03 公頃，約占非都市土地面積 98.88%（營建署，2015）。花蓮縣境內環境敏感地區占比超過 95% 以上，因此，環境敏感地區整體發展的限制直接造成花蓮縣推動地方發展上的最大困境，更造就在產業發展上的限縮及相對性大規模的開發行為，僅以觀光產業為主軸心。因此，如何帶動觀光產業的轉型及發展，勢必是地方創生過程最關鍵課題。

依據「農村再生整體發展計畫」空間發展構想，將東部農村區域定位為「提升農村生活基盤、建構國家農糧專區」。又以 2013 年 7 月核定通過之「花蓮縣農村再生總體計畫」中，總體計畫發展願景「我們的農/鄉村有未來—花蓮好生活」來看，政策內容含括「經濟、生活、社會」三大面向，分別針對衍伸之課題及政策意涵（詳圖 3.2）說明如下：

1. 永續農村經濟：為活絡花蓮產業，鼓勵民間發展文化創意及微型產業，並透過體驗經濟及科技產銷模式，藉此提高產業附加價值。另一層面透過打造社區長期照護產業模式，透過輔導及培訓，增加就業機會的可能，同時積極因應社區高齡化問題。
2. 永續農村生活：順應生活面向之食、衣、住、行、育、樂、能源及環境保育底蘊，提供在地居民有更完善的生活品質，將有助於降低人口外移並提高移入的可能性。
3. 永續農村社會：為創造宜居且多元文化交流環境，人民素養的養成將是重要議題，故除增加資訊流通化及公共設施完整化之外，如何打造回鄉及留鄉渠道，將更有助於區域的平衡發展。



資料來源：花蓮縣農村再生核定本，2012/07。

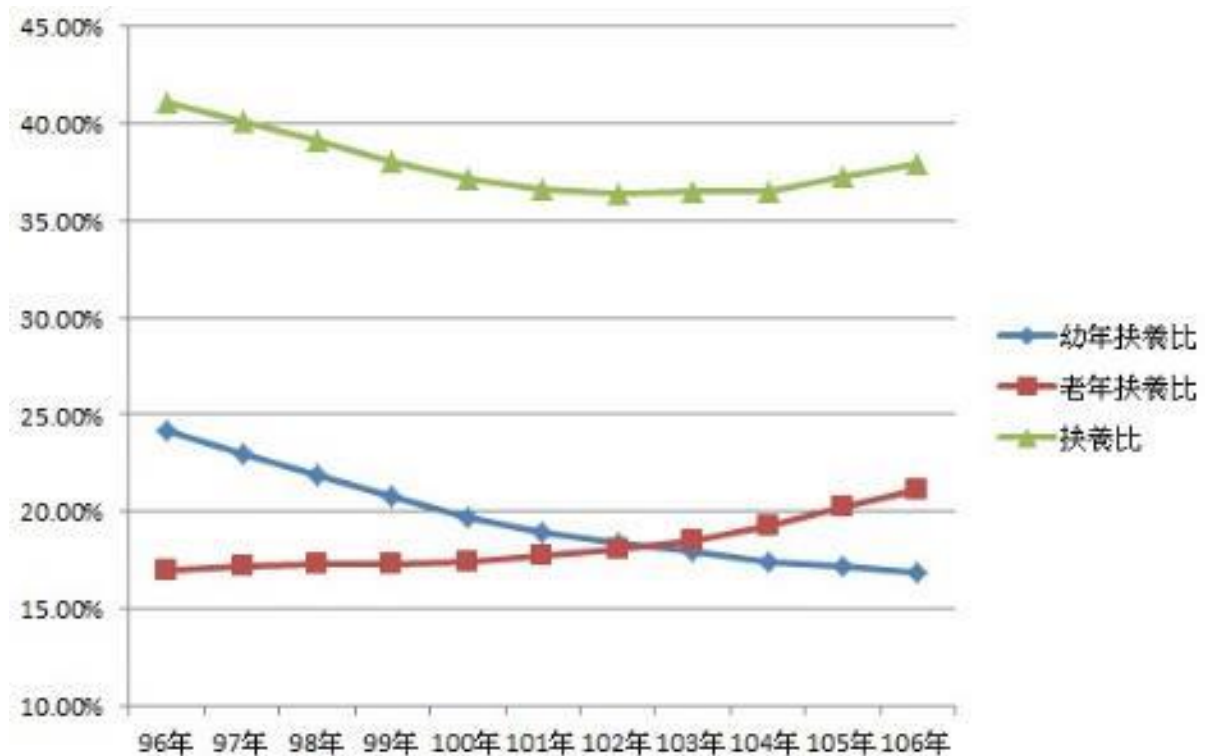
圖 3.2 政策內涵示意圖

晚近指導花蓮整體發展方向最重要且已完成的政策計畫，當屬未來銜接「花蓮縣國土計畫」前置作業的「花蓮縣區域計畫草案」(營建署，2015)。花蓮縣城鄉發展課題含括四大面向，為「缺乏跨域整合機制」、「城鄉發展失序」、「公共設施設置未考量人口結構特性及活動人口量」及「城鄉各區發展課題不一」。農地資源發展課題多為「農地資源利用與保護間之取捨」為主，主要乃因行政院農業委員會在國內糧食安全自給率需達到 40% 的情況下，致使農地使用暫無清楚的區位劃分及定位。交通運輸課題含括「聯外交通困境」、「偏鄉地區公共運輸系統缺乏整合及轄內縱谷與濱海地區交通連結少」、「觀光尖峰引入大量人車問題」、「機場硬體設施載運量能偏弱」等。產業發展課題則以「傳統產業經濟方式轉型」及「觀光資源系統缺乏整合行銷」。上述僅點明未來針對花蓮縣地方創生議題上較為顯著之發展課題，後續將針對城鄉發展、農地資源發展、交通運輸及產業發展課題提出因應策略。

二、花蓮縣創生課題和需求

花蓮縣幼年人口(14歲以下)占總人口比例由2005年至2019年逐年遞減中，現今僅占5.91%，呈負成長；然花蓮縣老年人口(65歲以上)占總人口比例由2005年2019年逐年遞增，約為16%，花蓮縣老年人口比例較全國老人年口高5.7%，顯示花蓮縣少子化與高齡社會情形嚴重。又以2013年往後推估三個世代，花蓮縣人口數變化整體呈現負成長趨勢，依世代生存法推估至2026年，幼年人

扶養比²(或稱依賴比)為重要的人力指標項目，而花蓮縣扶養比截至 2019 年 8 月為 39.33%，顯示青壯年在負擔照護之責任重大。

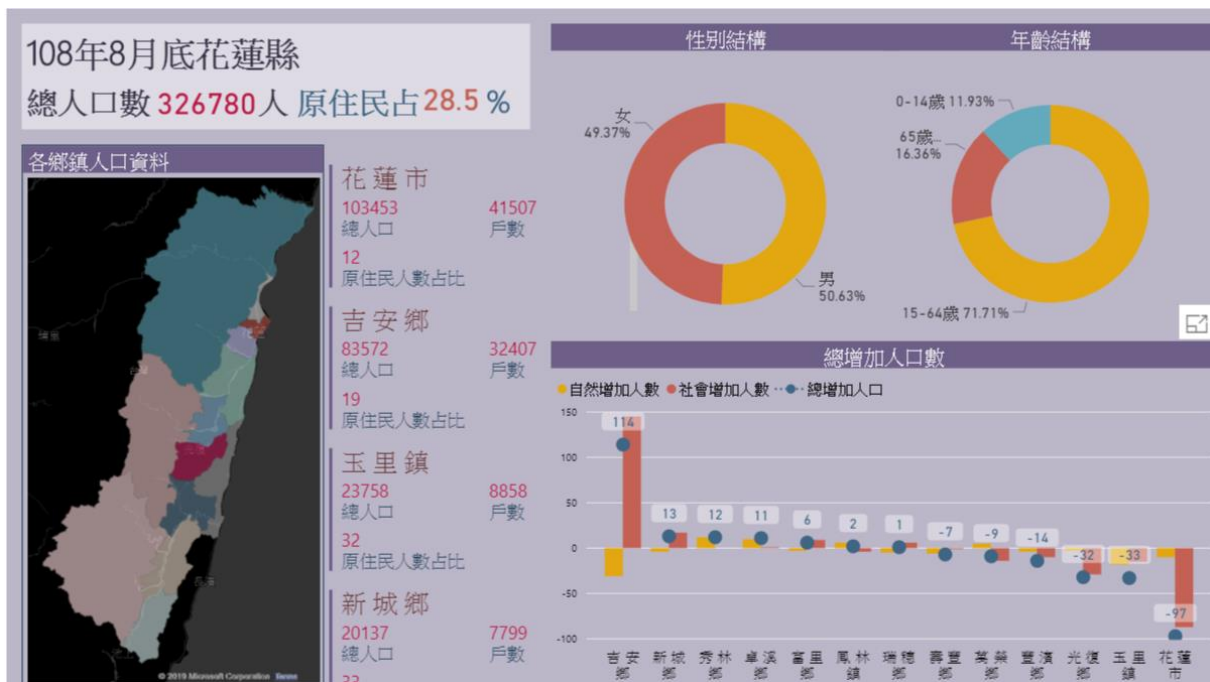


資料來源：花蓮縣政府民政處，107 年 6 月。

圖 3.5 花蓮縣年齡區間人口比例

根據花蓮縣主計處最新統計數據顯示，2019 年 8 月人口總數 326,780 人，相較 2018 年 8 月人口數 329,237 人，人口數減少 7.46‰ (減少 2,457 人)。在社會人口流動上，2018 年遷入人數為 15,270 人 (遷入率 46.38‰)，遷出 15,158 人 (遷出率 46.04‰)，社會增加率 0.34，相較 2017 年 -0.86‰，增加了 1.2‰，顯示花蓮縣愈趨適合移入 (居住) (宜蘭縣政府主計處，2018)，也是未來可關注的現象。

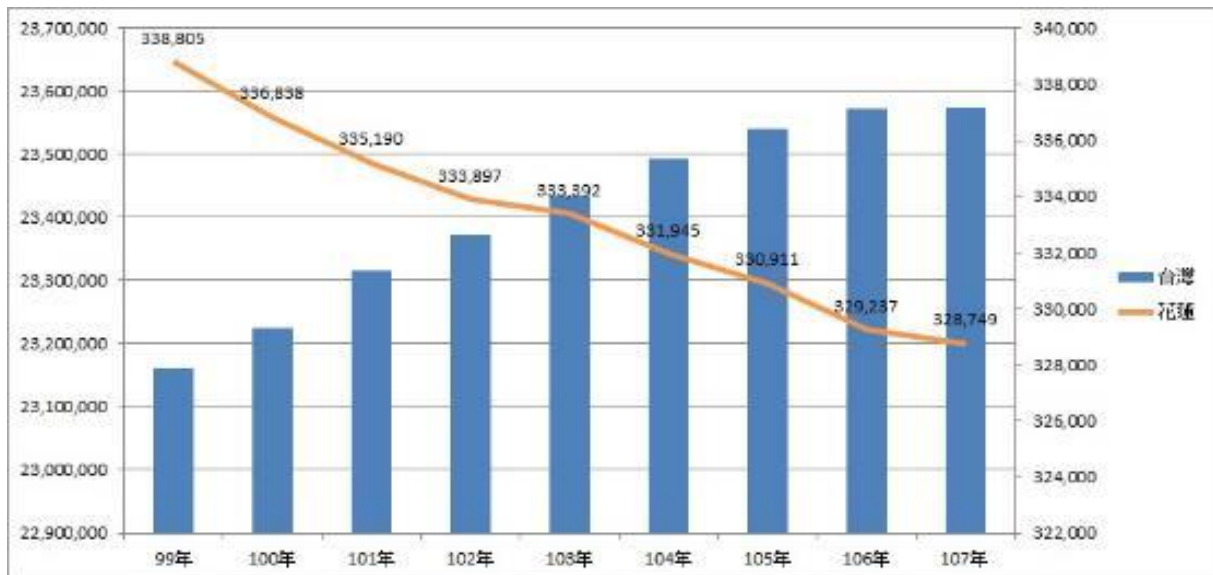
² 係指青壯年人口所需扶養幼年人口與老年人口數之比值，此數值愈高代表負擔愈重。



資料來源：花蓮縣主計處，2019/08。

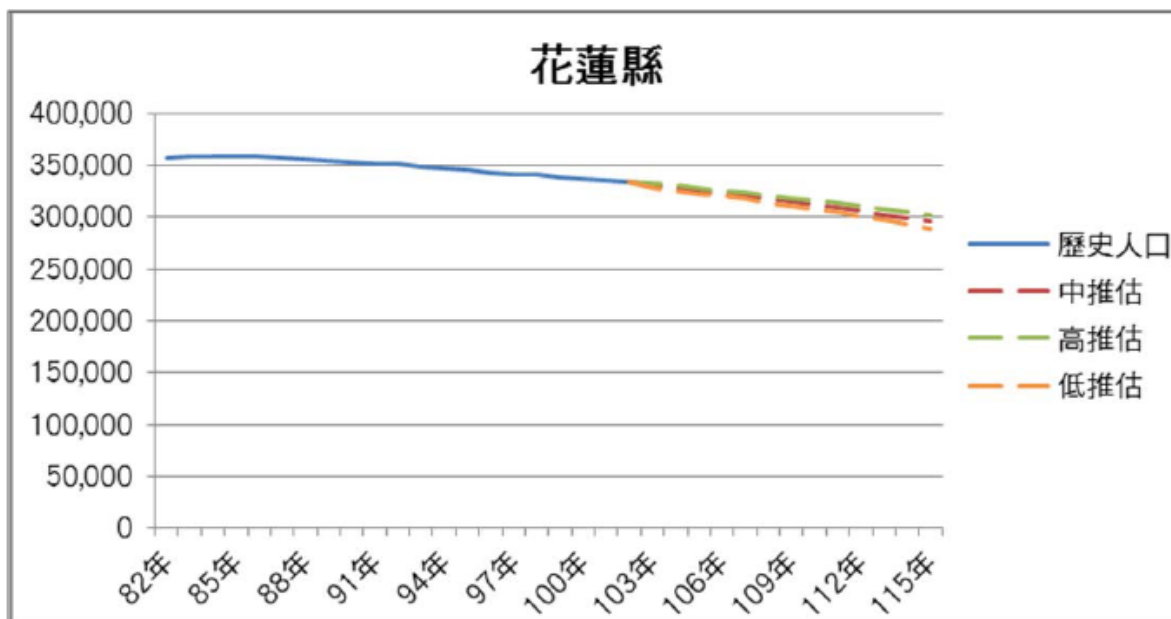
圖 3.6 花蓮縣 2019 年 8 月人口統計數據

從總人口變遷來看，花蓮縣與臺灣其他偏遠地區縣市皆面臨人口外流與高齡化問題。依據花蓮縣政府民政處 2018 年 6 月數據顯示，自 2005 年至 2018 年間，人口平均成長率為-5.34%，13 個鄉鎮市中，人口比例最高位於花蓮市占 32.6%，其次為吉安鄉占 25.38%，人口數以卓溪鄉最少，僅占全縣人口數之 1.86%。人口多集中北部大花蓮地區。



資料來源：內政部戶政司全球資訊網，2017/6。

圖 3.7 全國與花蓮縣人口成長圖



參考資料來源：花蓮縣區域計畫，2015，頁 4-10。

圖 3.8 花蓮縣 2026 年人口推估趨勢圖

就上述人口結構而言，花蓮縣人口逐年遞減、老化速度逐年爬升及幼年人口逐年下降，且人口過度集中於花蓮北部區域，佔比約近 6 成，部分原住民族因傳統居住環境及特性，居住於稀少地區，如卓溪鄉。故未來宜尋找適宜策略，鼓勵青年返鄉、留鄉、外部人口移入及引入大型人力產業鏈等方案，以紓解人口流失及人口分布不均問題。另一層面也須盡早提出高齡者照護機制並加以落實，此為未來推動地方創生議題上重要突破點之一。

就整體花蓮縣產業結構面向而言，自 1990 年開始，產業發展皆圍繞在觀光服務為主軸，其他產業的推展略顯緩慢。惟地理環境特質造就大理石礦藏豐厚，致使石材工業發達，迄今花蓮縣石材加工業仍佔全國 70% 以上出口量。因花蓮縣農地分散且農場規模小，在地農產業主要為小農型態。依 2017 年統計資料顯示，臺灣地區總農牧戶數共有 775,310 戶，農牧戶戶內人口計約 2,777,743 人，近八成分布於中南部地區，東部僅佔 4.22% (計 32,727 戶)；花蓮縣農牧戶數約計 16,734 戶，約 59,999 人。依 2015 年農林漁牧業普查結果數據顯示，農林漁牧業家數 (包含擁有資源但未從業者) 計 1 萬 8,618 家，主要集中於玉里、壽豐及吉安鄉。

表 3.2 花蓮縣農林漁牧普查

	民國 104 年底		民國 99 年底		5 年間比較	
	家數 (家)	占全國該 業別家數 比率(%)	家數 (家)	占全國該 業別家數 比率(%)	增減數 (家)	增減率 (%)
農林漁牧業家數	18,618	2.20	20,289	2.40	-1,671	-8.24
農牧業	16,729	2.14	18,471	2.36	-1,742	-9.43
農事及畜牧服務業	177	4.29	178	3.82	-1	-0.56
林業	4,480	5.12	4,652	5.58	-172	-3.70
漁業	538	1.19	678	1.39	-140	-20.65

註：若同時經營 2 種以上業別，則分別列計各該業別，至各業別加總大於農林漁牧業家數。
資料來源：2015 年農林漁牧業普查，2018/07。

再者，花蓮縣 2010 年及 2015 年不使用化學肥料及合成農藥之稻作栽培面積均為首位，分別占 28.2%及 33.8%，顯示花蓮縣政府自 2004 年起推動自然農法，打造無毒農業之成效顯著，且有機稻米更為全國之冠，其中玉里鎮、富里鄉又為全縣稻米最大產區，顯示花蓮縣之農作生長環境優越，地方農民生態意識高，極具有機農業發展潛力。

表 3.3 花蓮縣農牧業之可耕作面積（按主要利用目的及從業情形）

單位：公頃、%

		總 計		生產 農作物	僅種植 綠肥作物	造林 (6 年以下)	全年未使用及 暫作栽培農作 物以外用途
		面積 (公頃)	百分比				
99 年底{	面積	24,664		16,086	5,493	129	2956
	結構比		100.00	65.22	22.27	0.52	11.98
104 年底{	面積	23,017		19,672	1,143	191	2,011
	結構比		100.00	85.47	4.97	0.83	8.74
	從事農牧業	21,861	100.00	89.98	5.23	0.87	3.91
	未從事農牧業	1,155	100.00	—	—	—	100.00

註：1.生產農作物面積包含生產長、短期作物及開放參觀、採摘（含市民農園）。

2.全年未使用係包含休耕翻土且全年未種植作物，亦未做其他用途者；暫作栽培農作物以外用途包含可耕作地提供休閒農業用地、畜牧用地等用途，隨時可恢復耕作。

資料來源：2015 年農林漁牧業普查，2018/07。

表 3.4 花蓮縣 2015 年底林業土地面積（按經營組織型態）

單位：公頃

	總計	林地面積	林業附屬 用地面積
總計{ 面積	331,353	322,256	9,097
結構比 (%)	100.00	97.25	2.75
林戶	7,052	7,043	9
林場	324,301	315,213	9,089
公營林場	323,925	314,836	9,089
台糖公司	2146	2,146	0
農委會	321,523	312,434	9089
公立學校	116	116	-
縣政府及鄉鎮公所	140	140	-
民營林場	376	376	-

註：104 年納入原住民保留林地。

資料來源：2015 年農林漁牧業普查，2018/07。

表 3.5 花蓮縣農牧業及漁業有銷售服務收入者收入（按經營及組織型態分）

單位：千元

	104 年			99 年		
	全體平均 每家收入	傳統 經營	多元化 經營	全體平均 每家收入	傳統 經營	多元化 經營
農牧業	565	516	2,589	389	344	1,933
農牧戶	519	500	1,332	346	331	870
農牧場	16,994	8,878	32,325	19,679	11,068	28,290
漁業	1,143	1,150	979	759	742	1,151
獨資漁戶	1,082	1,087	979	708	688	1,221
非獨資漁戶	(D)	(D)	—	4,527	6,515	(D)

註：(D)表示不陳示數值，以保護個別資料。

資料來源：2015 年農林漁牧業普查，2018/07。

就上表數據顯示，農牧業有銷售服務收入者平均每家全年銷售收入³為 56 萬 5 千元，5 年間增加 45.24%。而漁業平均收入為 114 萬 3 千元，5 年間增加 50.59%。

整體來說，花蓮縣推動地方創生的挑戰在於如何整合城鄉公共設施（縣級>鄉鎮市級>村里級）及基盤建設（如資訊網路、交通等層面）、城鄉人口分布不均、傳統產業轉型及有機農業行銷推廣等議題；同時結合各鄉鎮市地方特質與需求，共同建立有利於人口定居、宜居和生育的計畫方案。其次，在策略建立上，應擬定縣市層級地方創生發展暨規劃策略，並以北中南三大區域劃設區域層級方針，更需要建置跨鄉鎮（跨域）合作機制，以順應縣市層級發展策略建立鄉鎮發展主軸，尋找自明性。最後，在人口高齡的嚴苛條件下，如何發揮天然環境及產業優勢，仍是需要費心勞力之處。另於管道建立上，應著重於資訊互通、溝通互通之專屬課室（中心／基地），並輔以人員培力機制，將更有助於促成地方創生宗旨。

三、示範案例：鳳林鎮與卓溪鄉山里部落

在地方創生國家計畫中，花蓮縣被劃為優先推動地區的鄉鎮計有 10 處，其分類為原鄉地區，包括鳳林鎮、玉里鎮、壽豐鄉、光復鄉、豐濱鄉、瑞穗鄉、富里鄉、萬榮鄉、卓溪鄉及秀林鄉。截至 2019 年 8 月數據顯示，豐濱鄉目前為花蓮縣人口流失速度第一（人口成長率-3.06%），第二為光復鄉（人口成長率-2.54%），第三為玉里鎮（人口成長率-1.388%）；各鄉鎮在經過幾次培訓課程及輔導諮詢後，正陸續申請相關計畫中，截至 2019 年 9 月底止，花蓮縣光復鄉及壽豐鄉已通過部分計畫。

（一）鳳林鎮創生計畫

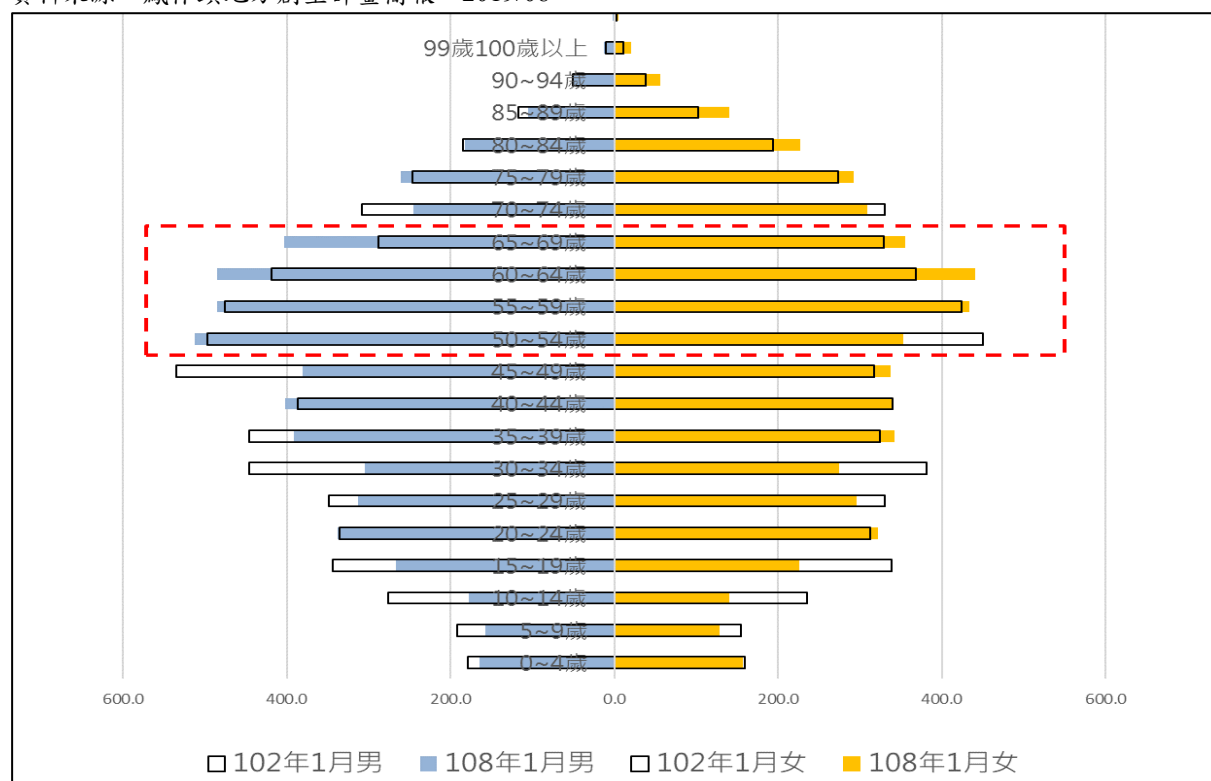
鳳林鎮是以客家人口為主的客庄曼城小鎮，於 2014 年獲得國際慢城組織（Cittaslow International）會員資格，居住者多以務農為生，是有名的「長壽之鎮、校長故鄉」。但也因為長壽，致使年邁長者人口比率高。依 2013-2018 年人口變化數據顯示，遷入與遷出人口變化遠高於出生與死亡人口變化，宜針對此做對策處理，將有效改善人口結構問題。依人口金字塔結構數據顯示，再過 10 年，65 歲以上人口將達 45%，20 年後人口分布將呈現倒三角形分布，宜擬定相關發展策略引入青年族群居住，以紓緩此一現象。

³ 農牧業及漁業全年銷售服務收入包含初級農漁產品及其加工品銷售收入、休閒服務收入，各項收入未扣除成本支出；不含薪資、補助及經營其他事業等非農業所得。

表 3.6 各年度（2013-107 年）人口變化

年度	各年底 人口總數	遷入%	遷出%	出生%	死亡%	人口 變化率%
2013	11397	3.6%	4.1%	0.5%	1.2%	-1.2%
2014	11237	4.4%	4.4%	0.6%	1.4%	-0.9%
2015	11115	3.4%	3.8%	0.6%	1.3%	-1.1%
2016	11004	3.4%	3.6%	0.6%	1.4%	-1.0%
2017	10861	3.5%	4.0%	0.6%	1.4%	-1.3%
2018	10846	4.6%	4.0%	0.6%	1.5%	-0.4%

資料來源：鳳林鎮地方創生計畫簡報，2019/08。



資料來源：鳳林鎮地方創生計畫簡報，2019/08。

圖 3.9 鳳林鎮人口金字塔結構

鳳林鎮人口減少與老化，多數問題在於幼兒教育選擇及就業、置產面向，而人口增加來自於屆退休年齡層的遷入。為了促使人口增長，鳳林鎮操作手法係以【教育】為核心，並以「地方創生基地、留鄉教育、銀髮智慧」為策略，發展慢城品牌，並利用節慶行銷整合鳳林人文、景點、民宿、商家、小農成為鳳林的觀光亮點，以增加地方工作機會、吸引人口移住，這將成為鳳林鎮定調地方創生之目標。

(二) 卓溪鄉山里部落創生計畫

山里部落位於卓溪鄉立山村，至 2017 年 8 月底，山里部落共有 183 戶，以

25-29歲的人口佔較多數，95%以上是賽德克族。實際居住在部落的人口約200人，以60歲以上、19歲以下的人口佔多數，青壯年人口多離開部落至外地謀生。山里部落主要組織有山里社區發展協會、山里部落會議、苦茶油產銷班、山里社區合作社。部落的重要事項，基本上都須經過這四個組織地討論與協調；而以山里社區合作社為對外聯繫代表。

花蓮縣政府於2016-2017年委託東華大學人文創新與社會實踐研究中心執行「花蓮縣設計翻轉地方創生計畫」，經過盤點可落實六級化產業潛力特色部落後，建議以山里部落作為發展示範，因此整合山里社區合作社（在地）、原住民工藝匠師合作社（外來）、東華大學（學術）、卓溪鄉公所、花蓮縣政府（地方政府），共同執行在地創生方案，以「看見山里的彩虹—生活博物館巷弄市集」作為山里部落地方創生規劃之基礎，打造123級產業規劃與環境改善之創生建議。其操作方式雷同於過去藝術家駐村計畫，利用部落內部資源結合外部能量，輔以策展手法，讓整體環境美感提升、文化底蘊級傳統產業被看見，藉此達到觀光人潮，增加部落收益；並有機會透過人潮引入，逐步推出地方文創及農產加工商品等（銷售），為部落青年開闢收入的可能，降低青壯年離開部落。此操作方式亦可作為未來地方創生操作機制上參考範本之一。

第二節 光復鄉地方創生推動經驗

一、光復鄉地方創生的基本條件與需求

（一）生活圈與人口變化

光復鄉（阿美語：Fata'an）位於花蓮縣中段生活圈核心地帶，北臨鳳林鎮，東及東南鄰豐濱鄉，西鄰萬榮鄉，南接瑞穗鄉，在日治時代以製糖為主業，當前境內尚保留許多與糖業相關的建築及文物（如：花蓮觀光糖廠、花糖文物館等），與鳳林鎮同為中花蓮地區的發展核心，全年溫差不大且四季如春，是一個極適合人類居住的生活環境，是本縣三大生活圈衛星都市之一。光復鄉主要有三大聚落，歷史悠久的原住民聚集地馬太鞍與太巴塢，及日本時代所立的大和聚落，鄉內居民漢人與原住民大約各半，原住民則以阿美族為主，約占原住民人口數的9成。土地面積約為157.11平方公里，日前總人口數為12,582人，人口密度約80人/平方公里；65歲以上人口總計4,056人，佔總人口數約32.24%（光復鄉戶政事務所，2019），顯示光復鄉已為超高齡鄉鎮。其次，鄉內全境約有60%左右的山地，餘多為嘉農溪及馬鞍溪之沖積平原，因地理優勢之故，適合動植物生長，又以馬太鞍濕地及平地森林公園最著名，具備發展為生態景觀區之姿。

1. 馬太鞍部落（社區）：位於花蓮馬錫山山腳，因族人以vata'an樹豆為主要糧食，便以樹豆名作為部落名稱，即「馬太鞍」。依據農村再生計畫資料

得知，政府光復後將馬太鞍劃分為十個村，此次僅以大華村、大進村及大全村為範圍，其區域面積 385 公頃，至 2019 年 9 月人口約 2,770 人。土地權屬方面，大進村土地屬台糖所有，餘二村為私人土地，以旱作為主。大全村擁有馬太鞍濕地，為綠網共生生產區，且具備傳統建築及雕刻技藝，是歷史與文化的傳承中心；另馬太鞍園區在公所及光豐農會的合作下，內設有自行車道環線，為芙登溪自行車專用道及馬錫山下自行車道，為觀光熱點之一。大華村為傳統工商業聚落，也是光復鄉公家機關駐地。就上述整體狀況，雖擁有一定天然資源，但在空間整體規劃上，目前暫無持續性亮點，甚為可惜，也許在未來地方創生議題設定上，可著重引入青年團隊經營，重新注入新活力。



資料來源：交通部觀光局花東縱谷國家風景區管理處。

圖 3.10 馬太鞍聚落周邊環境及現況

2. 太巴壠部落：是花蓮縣最大的原住民聚落，聚落於行政區域上包括東富、南富、西富及北富四村，至 2019 年 9 月人口數為 4,096 人。本區地形以平原為主，周圍群山環繞，地勢東南高西北低，標高 104 公尺至 130 公尺之間，為花東縱谷富庶地區之一；主要的河川為麗太溪、瑪達娜溪、利哈岸溪、馬佛溪及巴奴溪；土地使用狀況相對單純，人口依部落所有地呈群居狀態。其社區道路分佈如井字有特定規劃之路線，東西向及南北向路線方向；而產業道路以地形及灌溉需求分配。
3. 大和聚落：範圍以大豐及大富二村為主，至 2019 年 9 月人口數為 833 人。如今的大和地區，依然以花東鐵路為界，鐵路東側的大富村以火車站前的明德街為主要道路，聚落較為集中，沿線有彭記播茶、蔗工的厝、富安宮

等特色據點，寧靜的街道呈現當地的人文氣息。大豐村位於鐵路西側，以尚德街為主要核心聚落，其他多為零散的住戶，整體景觀風貌更為自然。

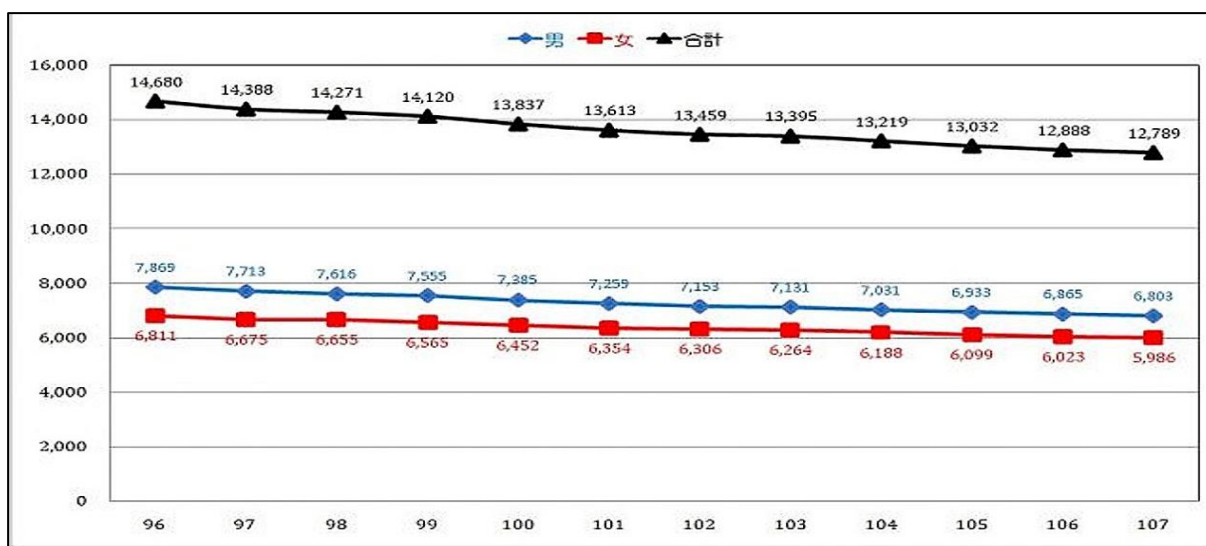


資料來源：花蓮糖廠官網。

圖 3.11 1930 年代大和工場宿舍區

1960 年代以種植甘蔗供應台糖製糖，鼎盛時期甘蔗種植面積達 1,250 公頃以上，現今為平地森林公園；當時有近千人國軍投入協助採收作業，且吸引外部縣市至此從事甘蔗周邊事業，最興盛時期人口數達 7,000 人之多，可想而知當時的人口密集程度及繁榮樣貌，而大富火車站周邊林立的群聚商業區，如戲院、打鐵店及雜貨店等，是當時的重要經濟中心，現今雖已不再製糖，其村落仍保持當時的風貌，是目前台灣少數特有的蔗工村落型態（張樞允，2016）。

依據過去人口統計，光復鄉於 1970 年代人口超過 24,000 人，主因為當時為糖業的極盛時期，又因光復糖廠之故，大量勞力工作者地移入及居住。但隨著製糖業的消逝，蔗工與技術人員紛紛外移，以及近年來少子女化及人口外移，致使人口逐年遞減著。而 2007 年與 2018 年人口金字塔統計結果比較，24 歲以下各年齡層都呈現減少趨勢，其中 10~14 歲減少最多，15~19 歲次之，男女皆然，顯見除少子女化之外，國中及高中階段轉往西部或花蓮市區就讀亦成為該年齡層人口減少重要原因。



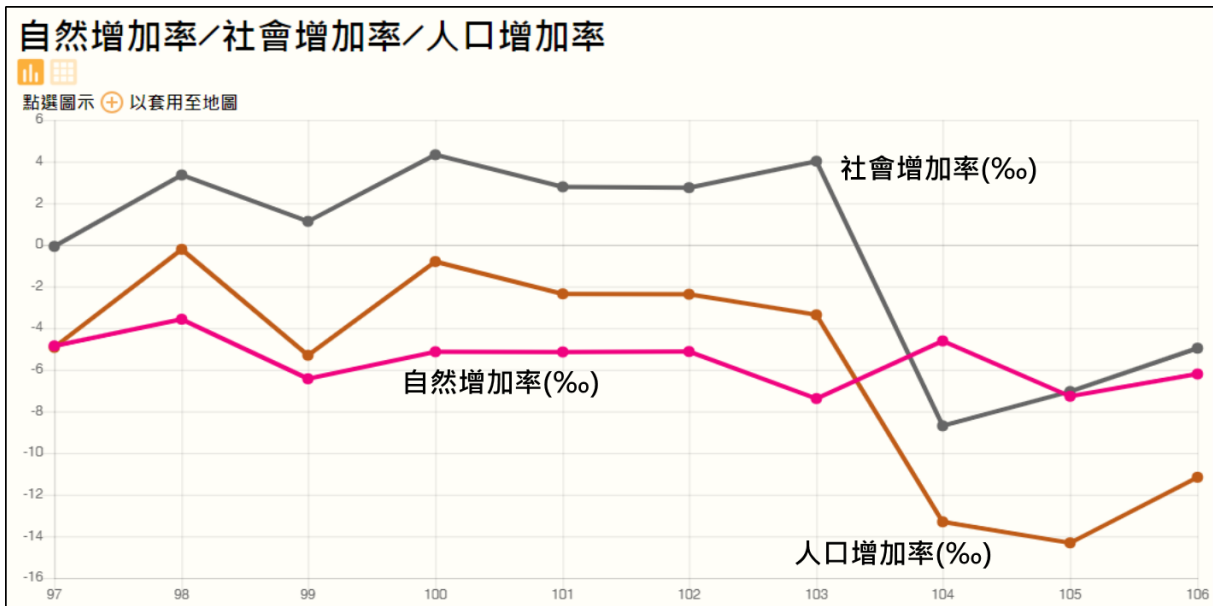
資料來源：光復鄉公所，2019。

圖 3.12 光復鄉 2007-2018 年總人口數及男女人口數變化圖

表 3.7 光復鄉男女人口數變遷

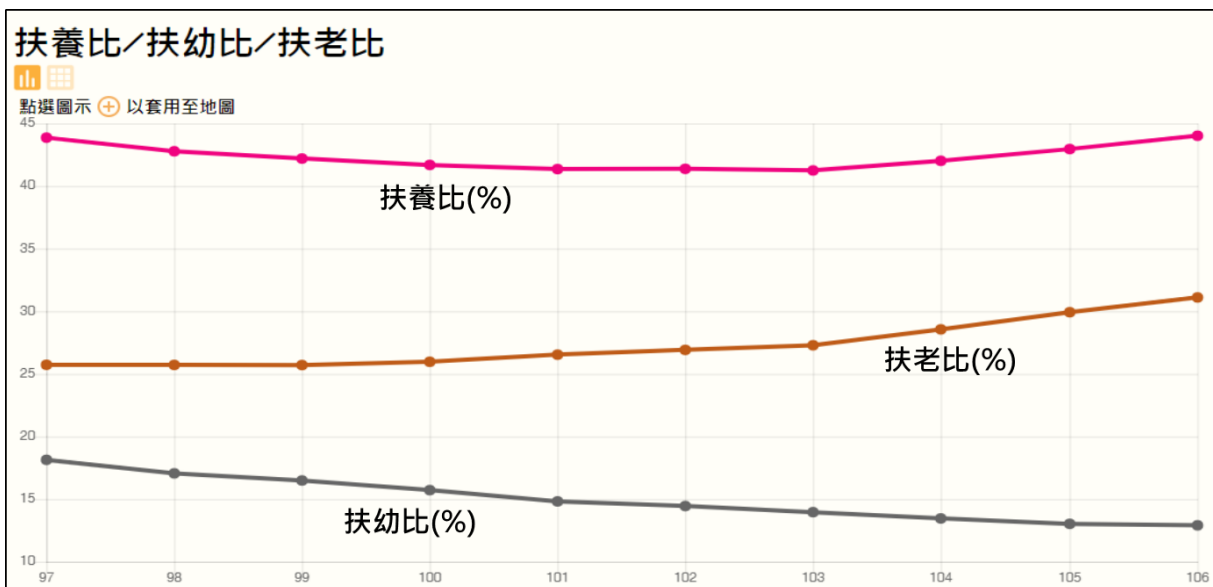
年度	男	增減比例	女	增減比例	男女人口差異	總人口數	增減比例
2002	8,710	--	7,404	--	1,306	16,114	--
2003	8,557	-1.76%	7,268	-1.84%	1,289	15,825	-1.79%
2004	8,392	-1.93%	7,159	-1.50%	1,233	15,551	-1.73%
2005	8,260	-1.57%	7,065	-1.31%	1,195	15,325	-1.45%
2006	8,023	-2.87%	6,907	-2.24%	1,116	14,930	-2.58%
2007	7,869	-1.92%	6,811	-1.39%	1,058	14,680	-1.67%
2008	7,713	-1.98%	6,675	-2.00%	1,038	14,388	-1.99%
2009	7,616	-1.26%	6,655	-0.30%	961	14,271	-0.81%
2010	7,555	-0.80%	6,565	-1.35%	990	14,120	-1.06%
2011	7,385	-2.25%	6,452	-1.72%	933	13,837	-2.00%
2012	7,259	-1.71%	6,354	-1.52%	905	13,613	-1.62%
2013	7,153	-1.46%	6,306	-0.76%	847	13,459	-1.13%
2014	7,131	-0.31%	6,264	-0.67%	867	13,395	-0.48%
2015	7,031	-1.40%	6,188	-1.21%	843	13,219	-1.31%
2016	6,933	-1.39%	6,099	-1.44%	834	13,032	-1.41%
2017	6,865	-0.98%	6,023	-1.25%	842	12,888	-1.10%
2018	6,803	-0.90%	5,986	-0.61%	817	12,789	-0.77%
2019	6,678	-1.84%	5,904	-1.37%	774	12,582	-1.62%

資料來源：本研究以光復鄉戶政事務所人口統計資料製表。



資料來源：光復鄉地方創生事業計畫書，2019/05。

圖 3.13 光復鄉人口增加率變化圖

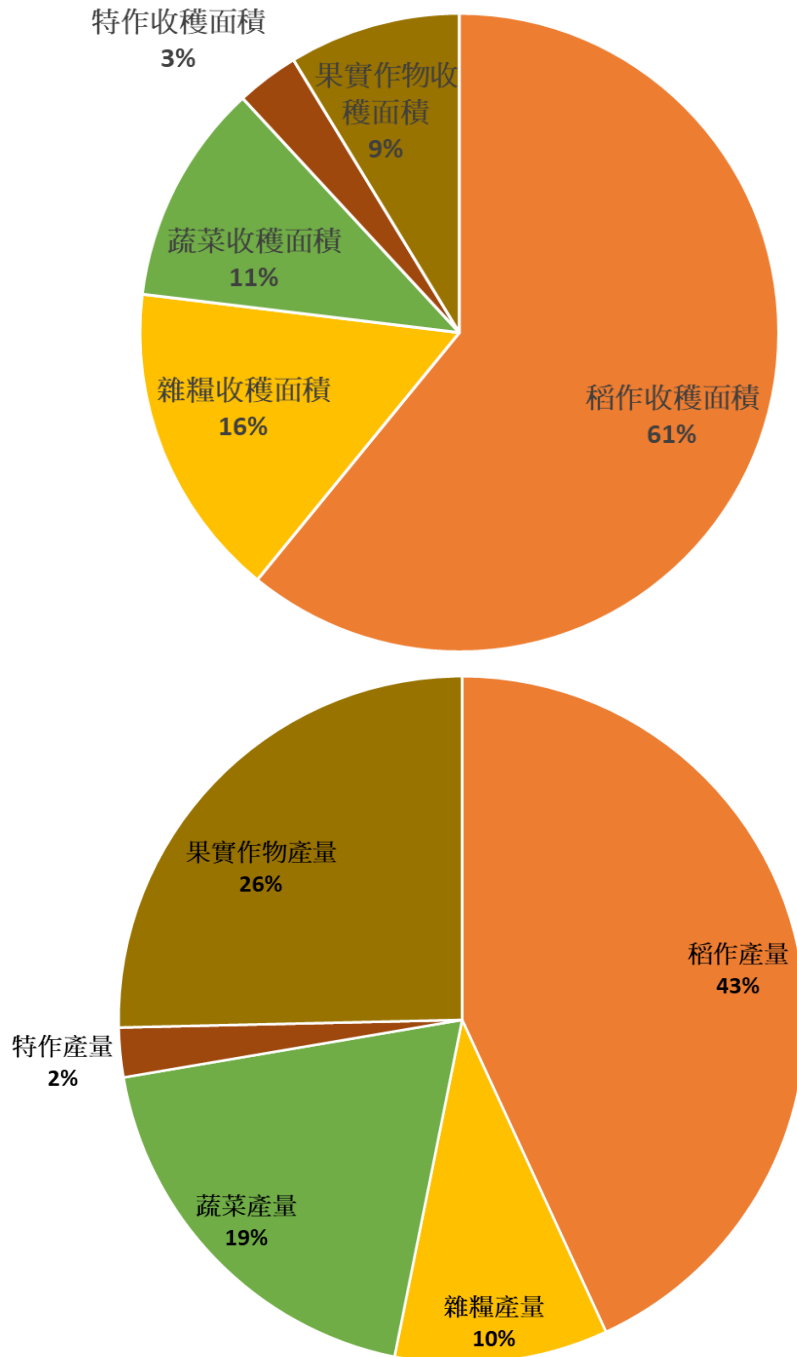


資料來源：光復鄉地方創生事業計畫書，2019/05。

圖 3.14 光復鄉扶養比變化圖

(二) 產業經濟活動變遷

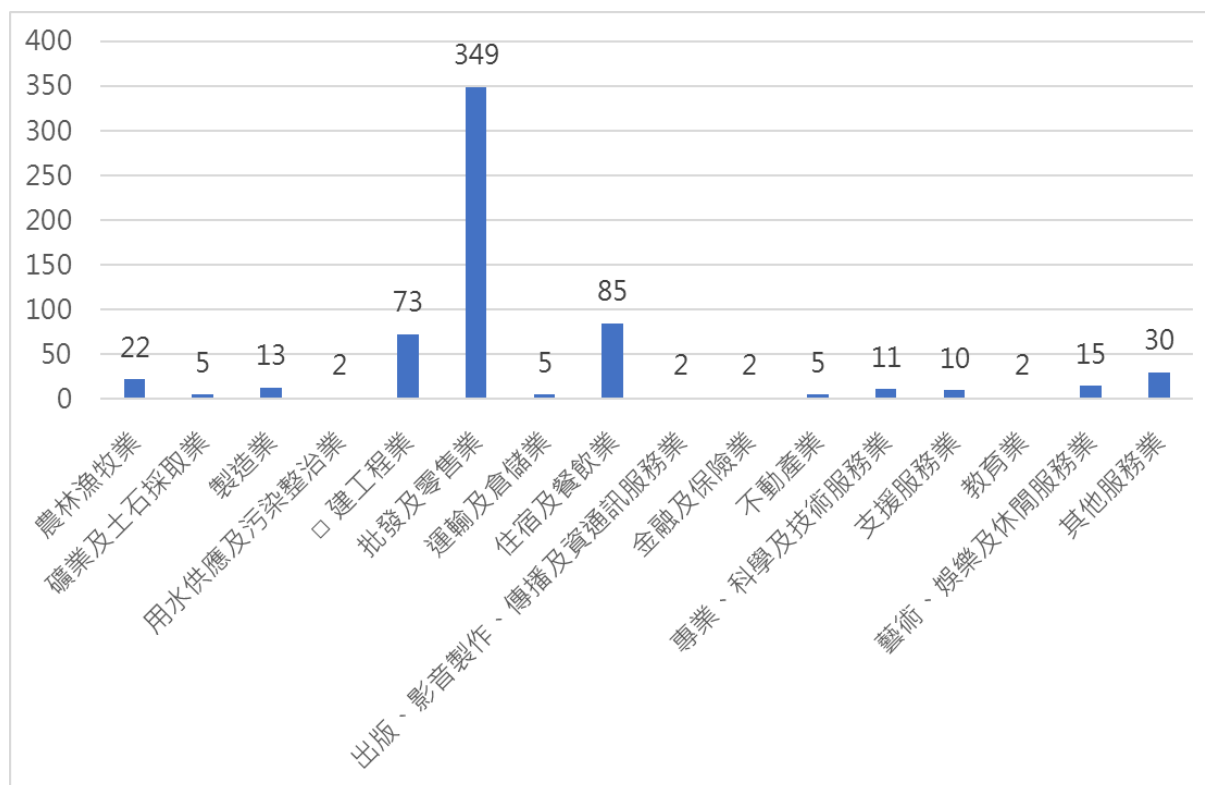
依光復鄉公所官網資料數據顯示，光復鄉耕地面積約 5,072 公頃，以旱田為大宗，佔比約 75%左右，農業人口約佔光復鄉人口數 8 成，屬農業鄉鎮，多以一級產業為主。106 年各類耕作面積及產量比例如圖 3.15 所示。



資料來源：光復鄉地方創生事業計畫書，2019/05。

圖 3.15 光復鄉農業收穫面積及產量比例

另就工商業部分，大華、大安村居民以從事商業為主，台糖公司花蓮糖廠即在大進村內，該廠過去對農村經濟之振興與地方之繁榮發展頗有貢獻。目前登記於光復鄉之公司行號家數計 631 家，其中以批發零售業佔多數，其次為餐飲住宿，如圖 3.16 所示。



資料來源：光復鄉地方創生事業計畫書，2019/05。

圖 3.16 光復鄉光商業各業別年產值

1. 馬太鞍部落（社區）：過去主要以稻米為主要農作，但因稻米收入微薄，地區農會便鼓勵種植經濟價值較高的蓮花，可是因進口蓮子大量傾銷，造成失去優勢，僅具觀賞功能，故近年已漸廢耕；進而轉型發展休閒產業，至今頗受好評。
2. 太巴塢部落：以一級產業（農、牧業）為主，農產品主要以水稻、箭竹筍、紅糯米、山蘇、甜柿等經濟作物為主，具經濟價值之野菜為輔。其中，該部落是唯一紅糯米產地，由於產量較少，光豐農會將紅糯米與其他米種混合，推出「光復好米禮盒」頗受好評；而太巴塢紅糯米生活館在推動勞動部經濟型的多元就業計畫下，結合部落觀光導覽、農事體驗、DIY 體驗、部落農特產品、手工藝品及在地料理美食，提升當地居民就業機會，還讓更多人認識部落、紅糯米，對外展售功能的產地餐桌。另外，花蓮縣積極推動無毒農業，透過輔導的養雞農戶，即在田間種植大面積牧草，以分區輪流放牧方式飼養雞隻，再搭配雞糞及植物製作成有機肥，做為種植牧草

的天然肥料，可說是循環利用最佳案例之一。

3. 大和聚落：過去 20 年投入農村再生，可惜因近年金融海嘯造成經濟環境蕭條，對於從一級產業轉型為休閒農業的大和聚落區而言，受到的衝擊是明顯且劇烈的，過去復甦的生態產業，亦如同糖業走向沒落。

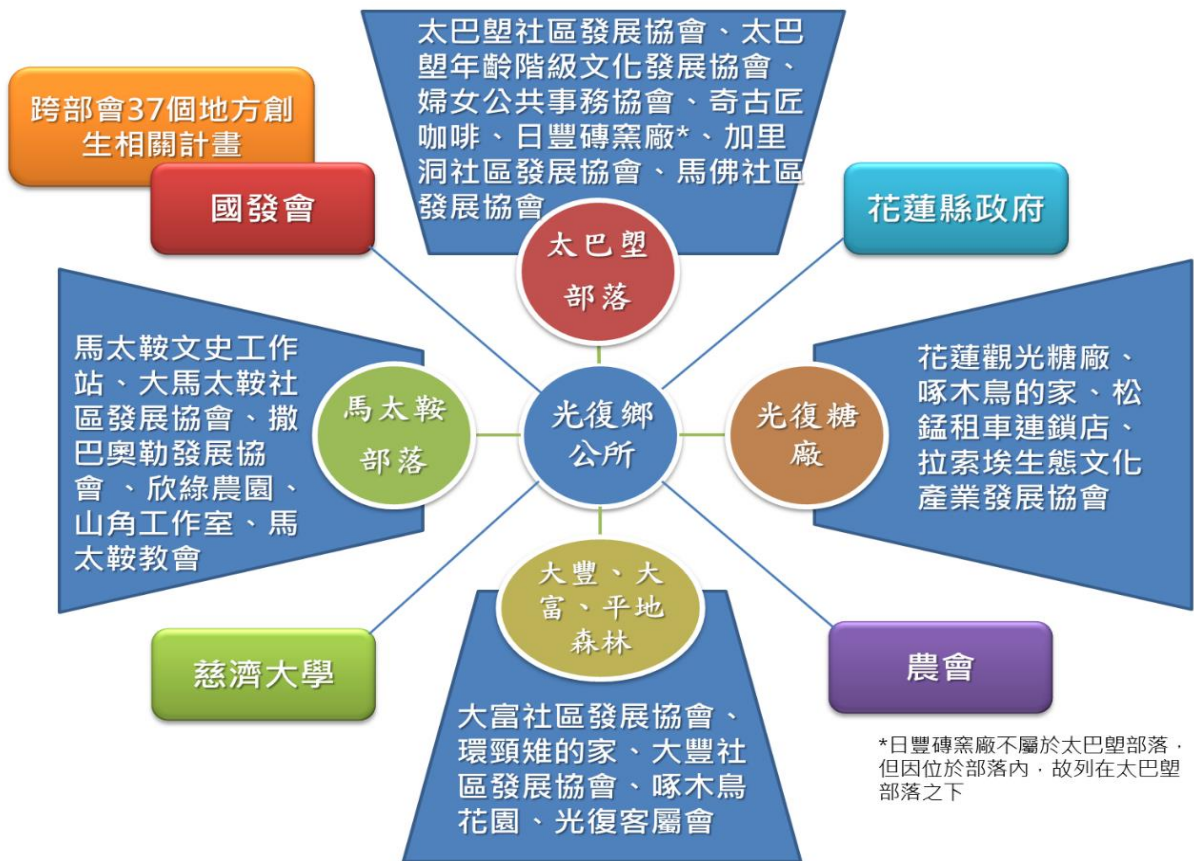
二、縣府層級的光復鄉發展計畫

就目前花蓮縣府開放資訊內容，對於光復鄉整體規劃略顯不足，其主因多半因居住該鄉人口多為原住民族，依據原住民族基本法第 2-1 條「為促進原住民族部落健全自主發展，部落應設部落會議。部落經中央原住民族主管機關核定者，為公法人。」及第 4 條「政府應依原住民族意願，保障原住民族之平等地位及自主發展，實行原住民族自治；其相關事項，另以法律定之。」規定，故縣府基於尊重，讓其發展無硬性規則方式推展。

就目前整體發展面向上而言，大型開發行為暫無可能大肆進入，轉而代之的是以各部落需求而延伸的中型及小型計畫，如：馬太鞍部落道路改善工程、花蓮縣歷史建築光復鄉大豐村古厝（穎川堂）修復與再利用計畫、光復鄉大同引水幹線工程、光復鄉麗太溪及羅莫溪護岸改善工程及光復鄉火車站北側市地重劃作業等；以及相對例行性支援原住民業務推動。有鑑於此，未來如何在創生計畫中，以縣府層級打造光復鄉過往榮景，將勢在必行。

三、光復鄉推動地方創生歷程

光復鄉在林清水鄉長帶領下，共經歷四次重要會議凝聚開展地方創生共識願景，第一場次於 2019 年 3 月 6 日舉辦，邀集鄉內有意願提案的組織，彼此了解並取得參與意願；第二場次於 3 月 20 日舉辦，此次加入在地大學夥伴，即慈濟大學通識教育中心江允智主任及慈大大學社會責任(USR)實踐計畫團隊討論並擬定地方創生與 USR 計畫共同推動策略。初步策略擬定後，於 4 月 9 日辦理共識營，邀請有意願共同投入地方創生事業計畫之利害關係人，以 world coffee 形式盤點地方人、地、產等相關資源，深入討論地方特色及可推展議題；最後由慈濟大學 USR 團隊協助，於 4 月 19 日再次召開構想工作坊，凝聚大家願景並於 5 月初完成創生事業計畫書。



資料來源：光復鄉地方創生事業計畫書，2019/05。

圖 3.17 光復鄉地方創生事業利害關係人

表 3.8 光復鄉地方創生共識營(一)_各類議題及內容

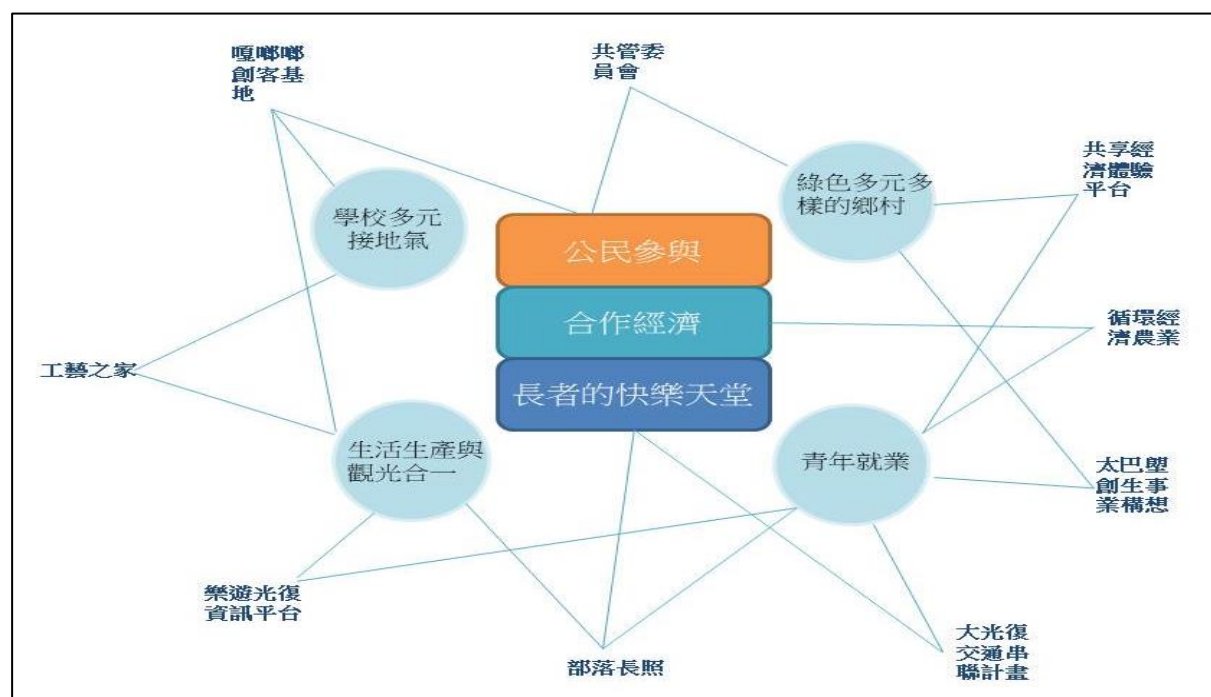
議題類型	討論內容	可解套方式
【人】的方面：因 20-40 歲區間年輕人快速流失，年輕人想回來卻回不來。		
居住	<ul style="list-style-type: none"> 沒有適合居住的空間，特別是外地人，找不到房子住。 	公私有閒置空間多，可透過平台整合（供需媒合）
產業	<ul style="list-style-type: none"> 缺乏以光復鄉為基礎的 123 產業發展系統性規劃。 	建立一套符合地方之產業系統化(縣市>鄉鎮>村里)之規劃策略
資訊	<ul style="list-style-type: none"> 缺乏統一化之索引資訊 	地圖、指標索引功能強化
教育	<ul style="list-style-type: none"> 現有學校教育和在地產業沒有連結 	產業端可主動且積極與在地學校提出合作方案
托嬰托育	<ul style="list-style-type: none"> 托嬰托育機制薄弱 	公托機制檢討及更新
長照	<ul style="list-style-type: none"> 讓長者發揮所長，降低照護、陪伴負擔。 	鼓勵年輕人向長者學習技藝，並落實於產業推展上
【生活及產業面向】部落文化、特色景點及物產等		
部落文化	<ul style="list-style-type: none"> 識別性很高，如何吸引他人關注及喜愛。 	應從部落年輕人開始，讓年輕人認為原生文化的重要，並且喜愛。
特色景點、物產	<ul style="list-style-type: none"> 糖廠來客多半為過客，如何留客是大哉問。 缺發整合性規劃及整合。 	先找出可以留客的特色，為何而留下是很重要的議題。另一個面向可考量成立合作社，以共同經營方式，讓彼此行刑成為夥伴關係。
【環境面向】從友善的文化環境出發		
老房子整修	<ul style="list-style-type: none"> 閒置空間修繕，可做為年輕人居住空間或老人照護場地，如光復外科。 	結合在地大專院校學生群共同集思廣益；前提是需取得土地所有權人同意。
環境清潔	<ul style="list-style-type: none"> 缺乏資金組織環境清潔的團隊 	透過志工招募方式可暫時避開資金不足問題。
跨文化跨族群組織整合	<ul style="list-style-type: none"> 組合一跨文化跨族群組織 	可先邀請鄉內各組織召開區域發展共識會議，充分溝通。
平台	<ul style="list-style-type: none"> 架設觀光平台 設立產銷平台 	
保育	<ul style="list-style-type: none"> 物種消失問題 	保護環境是每個人的本職，可考慮設立村里公約。
交通	<ul style="list-style-type: none"> 光復火車站功能提升 	評估火車站是否具備中區轉運站功能。

資料來源：光復鄉地方創生事業計畫書及本研究改寫。

表 3.9 光復鄉地方創生共識營(二)_2025 年的光復鄉

願景項目	投票結果	決議結果
1. 青年就業、青年返鄉共創共榮、年輕人的創業基地	◆ 綠色多元多樣的鄉村	
2. 開發新品牌與景點、綠色旅遊、綠色多元多樣的鄉村、珍愛原生環境、生態導覽(山林、平地)	◆ 青年就業	
3. 讓老人圓最後的夢、部落互助(老幼共同照顧)、長者的快樂天堂、老幼共食共學、長照(推廣傳統手工藝及老人搭乘便利的社區巴士)、提升老人自我價值	◆ 公民參與	◆ 公民參與
4. 雙美語部落、學校多元接地氣、農田自然學、原住民歷史文化與傳承	◆ 合作經濟	◆ 長者的快樂天堂
5. 週末免費巴士、廁所通用設計、需求反應式公共運輸服務	◆ 長者的快樂天堂	◆ 合作經濟
6. 族群融合相互尊重、光復經濟由中年人承擔、老有所終幼有所長壯有所用、生活生產觀光合一	◆ 學校多元接地氣	
7. 觀光策略聯盟委員會、亮點產業看見光復、假日休閒提升	◆ 生活生產與觀光合一	
8. 合作社經濟、人不要太自私大家都有平台、農產品加工廠、公有碾米廠、有機與無毒品牌		
9. 公民參與(各委員會決策)		

資料來源：光復鄉地方創生事業計畫書及本計畫彙整。



資料來源：光復鄉地方創生事業計畫簡報，2019/05。

圖 3.18 光復鄉地方創生事業發展構想

表 3.10 光復鄉創生事業提案需求

提案名稱	請求協助事項
1. 工藝之家	1. 輔導使其地目、執照合乎規定。 2. 委請廣告廠商、行銷公司協助。
2. 循環經濟農業	1. 計劃核定後成立；執行方式由請鄉公所納編人力，整合農業事業。 2. 各執行項目需同時進行，各項再分執行期程。
3. 共享經濟體驗平台	--
4. 部落長照	1. 輔導使其地目、執照合乎規定。 2. 協調鄉內相關行政部門配合。 3. 協調鄉內相關產業或環境資源。 4. 鼓勵鄉內長照據點相關業務人才進用。
5. 嘎啞啞創客基地-大富國小	--
6. 共管委員會	需國發會擔任大平台會議的協調角色。
7. 太巴塢創生事業構想	1. 酒廠設置經費 2. 投資實業公司股金 3. 協調咖啡種植的台糖平地造林土地 4. 咖啡製成設備與場地 5. 中央廚房設置費_ Mikeriday 部落中央廚房 6. 空屋整建費用_空屋整建 co-working space 7. 確認使用權及整備經費 8. 六位專職人力/四年 9. 借調太巴塢旅北公務員田浩
8. 樂遊光復資訊平台	--
9. 大光復交通串聯計畫	1. 希望國發會能協助兩子項計畫(環鄉純電線能接駁車、觀光自行車系統建置)經費補助。 2. 本計畫擬以三個月為一期滾動式檢討，定期會報成效與困難，並希望相關單位能協助。

資料來源：光復鄉地方創生事業計畫簡報，2019/05。

四、光復鄉地方創生計畫建議內容

經前述資料，光復鄉提出 3 大主題(參見圖 3.18)，涵括 9 項事業計畫(參見表 3.10)，本研究建議 9 項事業計畫之內容，初期可著重於地方內外部資源的掌握、共識的凝聚及品牌的建立，將可更穩定的發展。其次，單點式的工作項目及地方產業的選定宜與在地環境特質相呼應，長遠計應有更整體且具系統的時間規劃，據此累積地方量能。另因光復鄉整體創生計畫內容尚未完全通過，以下僅針對「行

政院地方創生會報」第 6 次工作會議紀錄，對光復鄉提案之建議轉述如下：

1. 請鄉公所重新從地方 DNA 思考盤點及收斂，以人為本，聚焦於可創造就業及帶動人口回流之地方創生事業提案，並請花蓮縣政府協助。
2. 「大光復交通串聯計畫」事業提案之「環鄉綠能巴士」及「觀光自行車系統建置」等兩部分，同意各以 600 萬元為經費額度上限，分別由交通部「公路公共運輸多元推升計畫」及教育部「營造休閒運動環境計畫」項下支應。

第三節 花蓮推動地方創生經驗之檢討與建議

針對花蓮縣「地方創生」計畫的推展，以下針對「縣市」、「鄉鎮市區」及「跨域」三個不同層級角度，簡述其應具備之要件及可推動策略如表 3.11。

表 3.11 分層要件及可推動策略分工之建議

層級	個別要件	相同要件	可推動策略
縣市	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 縣市層級地方創生委員會 ◆ 擬定縣市層級地方創生實施方針 ◆ 全縣資源盤點作業 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 專責(單一)諮詢窗口 ◆ 人員培力 ◆ 資訊技術人才招募 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 以縣市副首長以上擔任委員會召集人，各局處首長擔任當然委員，外部委員至少 6 位以上(需不同專業屬性)，每 6 個月召開 1-2 次會議。 ◆ 全縣資源盤點作業完成後據以擬定以人為本之縣市層級地方創生實施方案，並分階段落實。 ◆ 行政組織的調整，應增設地方創生及資訊專業之部門，將有助於地方創生事業的推展。
鄉鎮市區	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 鄉鎮市區層級地方創生事業小組 ◆ 擬定鄉鎮市區層級地方創生發展策略 ◆ 鄉鎮市區資源盤點作業 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 專責(單一)諮詢窗口 ◆ 人員培力 ◆ 資訊技術人才招募 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 以鄉鎮市區長擔任召集人，主任祕書擔任組長，各課室主管擔任分組組員，每季召開至少 1 次會議，並上呈縣府備查。 ◆ 鄉鎮市區資源盤點作業完成後據以擬定以人為本之縣市層級地方創生發展策略，該策略應召開全鄉鎮市區公聽會。
跨域	<p>由跨域所轄公所結合在地教育單位及跨域組織成立地方創生孵化基地，共同研提合作方案</p>	<p>--</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 成立地方創生孵化基地，該基地應由跨域公所釋出一空間為之。 ◆ 該合作方案須經由地方創生委員會審核，通過後送交國發會審理。

各組任務應以吸引青年回留鄉、移定居及提升人口數為主要目標，次要目標則以復甦產業、文化技藝傳承等，據以帶動地區整體發展。又因花蓮縣整體發展歷程中，全縣尺度多以硬體建設為大宗，較少以軟性文化、產業為主軸，在其未來地方創生計畫推動上，應適時強化硬體建設中缺少之支持資源運作的相關配套，將有助於加乘硬體及基礎建設帶來之生活機能的提升。再者，目前各鄉鎮市皆各自其主的進行地方創生事業計畫的申請，縣府並無明確規範及投入角色設定，造成毗鄰鄉鎮市提案計畫過程，缺乏區域統整規劃及結合關係，故宜運用分層操作方式，讓地方創生事業具備宏觀視野、目標及規劃方案、策略等，如縣級人口創生目標、產業轉型策略、基礎公共設施改善策略，以及各鄉鎮市的未來主要政策投資項目等，以便讓各鄉鎮市在制定創生計畫與構思行動策略對接時有所依循。

雖然地方創生是以鄉鎮市區為單位，但就光復鄉及卓溪鄉山里部落案例來看，其進行模式多以關注在地成員的參與和提案，對於屬於全鄉鎮市區尺度的統合性計畫和特殊關係資產關係結構，沒有合適的提案者來深入構思，此在送審的光復鄉提案計畫之審查結果明顯呈現，故未來宜思考在地人才的培力及心態的調整，此涵括了公私部門人員及有意願投入之社區組織、大專院校等；要讓地方創生事業真的發揮成效進而解決地方的人口與社會經濟等問題，便必須培養地方具有策略規劃、懂得運用各方資源解決課題的能量。在地方提出創生計畫之後，未來如何在執行計畫的過程中，深化公私部門的自主發展能力、強化公私部門間的夥伴關係及跨行政、跨業務上的相互學習和交流，甚至更加重視青銀世代的參與和創新動能，是需要持續的專業陪伴和引導，據此逐步積累地方創生資產。

第四章 台灣地方創生推動經驗：以宜蘭為例

本章以宜蘭縣地方創生推動經驗為主，以縣市層級及鄉鎮市層級切入地方的發展過程，並據以提出觀察及建議，提供未來操作之參考。

第一節 宜蘭縣總體發展策略的演變和創生需求

一、宜蘭的總體發展策略演化

宜蘭長期被視為大台北都會區的「後花園」，而北宜高速公路開通後，更加速台北到宜蘭之間的流動現象。總體來說，晚近宜蘭的地方發展，歷經三個階段變遷的累積，包括：1980年代後一系列的綜合發展規劃、2000年農地開放自由買賣，以及2006年北宜高速公路通車後的影響（宜蘭縣政府，2010）。這些不同階段的發展成果，影響當前宜蘭在推動地方創生時必須面對的課題。

（一）1980年代後綜合發展規劃

1980年代的宜蘭，面對的是縣市發展路線之爭。一方面是台灣整體處於邁向工商服務業轉型的道路上，促動各個縣市紛紛思考以工商資本作為發展驅動力的可能性。宜蘭也因而面臨是否該轉向以工業製造為主的掙扎。1979年在宜蘭縣蘇澳鎮所設立的「龍德工業區」，標誌著主政者對於宜蘭發展工業區的重視。但另一方面，產生汙染的疑慮也引發在地抵抗，更引發宜蘭在地價值的論辯（夏鑄九、徐進鈺，1997）。在當時主政者的決策領導下，並引入國際規劃專家的協助，轉向以生態環境保育和深化在地文化發展為主軸的縣政發展策略。在這個脈絡下，能有助於環境保育和維繫優質生活的觀光產業，也成為宜蘭主要依循的發展策略（沈嘉玲，2002）。

為了因應宜蘭的策略發展需求，宜蘭縣政府在1984年開台灣各縣市之先河，開始研提「宜蘭縣綜合發展計畫」。在1986年所完成的「宜蘭縣綜合發展計畫」（1987年公佈實施）中，確立了「觀光立縣、環保立縣」的發展主軸（宜蘭縣政府，1987）。隨後的歷屆繼任者亦在觀光與環保的基礎上，持續深化文化立縣和科技立縣的可能發展策略（陳碧琳，2015）。然而，無論是哪一種面向的產業活動，透過縣市層級的整體規劃來引導宜蘭縣各鄉鎮的發展策略，已然成為宜蘭縣施政模式的重要傳統。

1994年完成的「新蘭陽計畫：宜蘭縣實質發展整體計畫」和1997年的「宜蘭縣總體規劃」，又被視為宜蘭縣以前瞻性計畫引導總體策略發展的關鍵起點。「新蘭陽計畫」提出「朝向自主性區域發展」的目標，採階段性成長管理的策略，以良好居住、觀光休閒，和文教發展為主，輔以都會農業和產業升級等工作，期望宜蘭吸引和留住優秀人才，並成為具有高級人力的地方。自主性發展的策略分

為三個階段：(1) 第一階段：一個令人嚮往的宜蘭（至少是大台北都會區）；(2) 第二階段：一個擁有高級人力的社會、具發展潛力與環境的宜蘭；(3) 第三階段：一個無污染、現代的高科技產業及國際化文化旅遊的宜蘭。在空間結構發展上，則是結合空間層級和生活圈的概念，將宜蘭市和羅東鎮作為兩大區域生活中心，分別為宜蘭的溪北和溪南地區提供高端的生活與消費機能服務，進而再依各鄉鎮土地可容納的發展規模，依次分派發展的人口與用地目標（宜蘭縣政府，1994）。

委由新加坡駟馬公司與雅思柏事務所規劃的「宜蘭縣總體規劃」（1997年完成），以「在X年達成最終總人口100萬人」的策略觀點來擘劃宜蘭縣的空間發展計畫，同時也引入配合成長管理的整體發展思維。「宜蘭縣總體規劃」提出以2015年、2035年和X年為短、中、長期目標年的規劃發展藍圖，並提出七個主要規劃目標，包括：(1) 滿足縣府需求：提供適當的土地，供給全縣人口住、行、工、商及公共設施的配套需求；(2) 促進經濟增長：改善現有經濟弱點，利用宜蘭縣的優勢策劃經濟發展並逐個實踐；(3) 有效開發資源：全力保護自然人文資源，謹慎、規律且有創意地指導開發；(4) 高效都市運作：提供及配合土地用途和及時完善各種交通系統與公共設施；(5) 提高環境品質：積極保留重要自然景觀與歷史建築，創造花園式的發展區並控制視覺汙染；(6) 優化生活品質：培育豐富且生動的文教運動和娛樂消遣活動，促進人們享受自然；和(7) 獨特都市景觀：追尋合適的功能與生活規劃，創造兼具現代氣息和民族色彩的地方特徵（宜蘭縣政府，1997）。

（二）2000年農地開放自由買賣

2000年農地開放自由買賣，再加上北宜高速公路開通在即，如何預先避免「成長失控」，成為宜蘭總體發展計畫中的關鍵。尤其農地開放自由買賣後，興建農舍所需的農地購買成本相對降低，而宜蘭的「後花園」意象更助長「農舍」作為第二間休閒住宅的投資與消費，連帶使宜蘭沿著北宜高速公路周邊的鄉鎮，如冬山鄉、員山鄉、三星鄉、五結鄉、羅東鎮、礁溪鄉，和頭城鎮等，成為吸引都市不動產投資客的熱門區域（吳彩珠等，2013）。

反映在宜蘭縣發展策略上，在2001年所完成公布的「宜蘭縣綜合發展計畫（第一次修訂）」中即指出，人口規模小、年輕與高教育程度人力外流等不利條件，是宜蘭往後長期發展的關鍵挑戰。對應的策略則是要透過具有地緣認同的人際網絡來加以彌補，進而爭取高科技廠商和高品質學院進駐，創造宜蘭的在地人力資源網絡。有所利基的產業發展項目包括：傳統產業（農漁牧業與食品加工業）升級、生技製藥與健康食品、軟體與網路產業、會議展覽產業等。而在核心的發展策略規劃上，則是基於當時研議中的《國土綜合發展計畫法》並以總體空間發展為主要規劃範圍，提出永續發展的成長管理原則，嘗試將「生態、生產、生活」

(三生)部門計畫與土地使用計畫結合，並以土地使用劃定(分為既定發展區、環境敏感區、潛在發展區等)結合管理農地利用和設立優先發展區等政策，引導和管理各地區的發展內容。策略實施原則係強調以「城鄉規劃單元」和「生活社區(生活圈)」的概念，兼顧集居需求和公共設施服務機能的連結。此外，為顧及縣內各區差異和特殊需求，另外在配套制度上則有「地區提案制度」、「社區規劃隊」和「專業諮詢顧問」等模式，並回應培力地方自主發展的需求(宜蘭縣政府，2001)。

(三) 2006 年北宜高速公路通車

2006 年北宜高速公路開通之後，農地買賣的農舍興建浪潮，以及觀光旅遊活動的增加，成為影響宜蘭縣人口變遷的主要因素。北高宜速公路開通，一方面大幅縮短台北到宜蘭之間的交通距離，強化宜蘭的交通可及性和便利性，從而帶來更多的觀光旅客。但另一方面，交通時間縮短也產生更多的城鄉流動現象，包括期待在宜蘭觀光市場中獲取生計機會的移民、在宜蘭購置房產作為「假日住宅」或「第二住宅」的不在籍短居者，以及往返宜蘭和台北進行通勤就業的人口等。農地流失與農舍興建所帶來的另一個問題，即是在地的務農工作更加不易，同時又缺乏新興的替代產業，反而使當地人口逐漸流失。宜蘭低度用電住宅比例最高的前三名即分別為礁溪鄉(31.95%)、頭城鎮(18.89%)、三星鄉(18.06%)(宜蘭縣政府主計處，2018)。

(四) 宜蘭農村再生總體計畫及所呈現之課題

而從土地使用特質來看，宜蘭縣都市計畫區長期維持在佔全縣面積 3.6%，顯示非都市土地的使用管理和發展，是宜蘭縣政治理的關鍵。而在非都市土地中，與農業生產用途相關的土地亦僅占非都市地區的 12.03%，其他則為林業用地(69%)、農牧用地(15%)，和國土保安用地(9%)⁴。只是在非都市地區的土地使用管理機制不足的情況下，也讓宜蘭的不當開發、風貌破壞、城鄉失衡等問題更加惡化，加速宜蘭縣民的外移，更突顯宜蘭農村所面臨的轉型發展需求(宜蘭縣政府，2010:1)。因此，如何帶動農山漁村和原住民區的轉型發展，幾乎等同宜蘭在尋求地方創生時的關鍵課題。

依據「宜蘭縣農村再生總體計畫」(宜蘭縣政府，2010)，宜蘭全縣性的農村課題包括：(1) 土地：北宜高通車後的空間在結構、城鄉發展失控、農村公共設施配置在合理與合法之間有所落差；(2) 農業：產銷失衡、農村缺乏留住年輕人的產業、糧食安全價值被忽視、休耕政策不利農業發展；(3) 環境：氣候變遷造成災害頻仍、農村用水與污水排放衝突、景觀風貌缺乏經營管理、環境敏感地區

⁴ 參考行政院經濟建設委員會和國家發展委員會所發布之歷年「都市及區域發展統計彙編」。

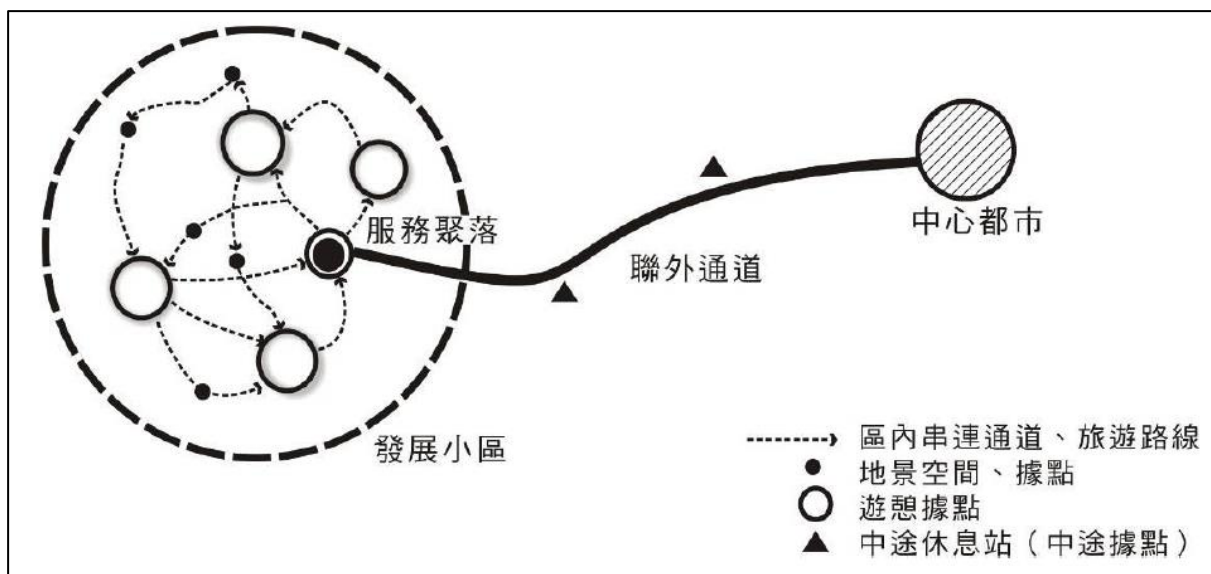
不易維繫產業和居住；(4) 文化及社會服務：人口老化、弱勢社區無法與外部資源銜接、農村社會服務資源沒有整合、傳統農村文化流失、缺乏對新移民的支持服務等（宜蘭縣政府，2010：7）。這些關鍵課題也構成宜蘭縣在尋求轉型發展時必須面對的優弱勢和挑戰，包括：鄰近台北所造成的擴散效益（spread-out effect）與襲捲效應（wash back effect）之拉扯，以及農地農用或轉用所造成的經濟與文化衝突等（參見表 4.1）。

為了回應宜蘭的非都市土地管理和農村發展轉型的需求，「宜蘭縣農村再生總體計畫」提出「主題式機能分區」的策略，在宜蘭四大發展區中納入環境資源管理和再發展主軸，希望以「整合性主題分區」的概念，引導各區形成生活聚落、生產空間、生態環境的整合發展策略。整合性主題分區的規畫是基於城鄉連結互補的構想，在每個城鄉連結區帶中都有一個以上的「發展小區」，提供商業、文教、金融等服務，並透過交通幹道串連各個扮演服務性節點的中心都市。發展小區的角色不僅在滿足商業活動的機能，還可以更積極地配合當地特質，整合區帶內的遊憩據點和服務設施，成為區域資源特色經營管理的核心節點，促成連結效益的擴散（參見圖 4.1）。

表 4.1 宜蘭縣發展的 SWOT 分析

優勢	劣勢
<ul style="list-style-type: none"> 鄰近台北，可運用台北的市場與人才。 具有良好的自然環境、優美的田園風貌與豐富多樣的人文底蘊。 長期致力於社造、傳統文化的保存，至今已累積相當基礎。 	<ul style="list-style-type: none"> 工商業不發達，產業力量不足。 地方政府缺乏強大的財政力量與立法權力。
機會	威脅
<ul style="list-style-type: none"> 符合時代潮流的友善耕作、自然農法、有機農業等新農業思維開始有機會透過新農夫的媒介進入傳統農業。 傳統農村社區的人口結構老化，也可以被視為銀髮產業發展與建構完善社會福利服務的最佳環境，傳統農村文化的式微則提供了文創人才介入農村文化保存與再發展的機會。 低碳、永續、與水共生等永續環境觀念已逐漸普及，加上極端氣候的影響，永續環境的方向已成為時代趨勢。 	<ul style="list-style-type: none"> 宜蘭農舍大量而無序地開發，造成宜蘭可耕作農地大量流失、農村生態環境與景觀風貌的破壞。 大量國外農產品進口台灣市場，造成宜蘭傳統農業的衰退、青壯人口外流、人口結構老化。 快速入侵的都市文化造成宜蘭農村生活型態的劇烈轉變，傳統農村文化的流失。 全球暖化與極端氣候造成宜蘭農村新形態的洪災與土石流現象。

資料來源：宜蘭縣政府（2010），頁 9。



資料來源：宜蘭縣政府（2010），宜蘭農村再生總體計畫。頁 24。

圖 4.1 發展小區的基本空間型態示意

晚近指導宜蘭整體發展方向最重要且已完成的政策計畫，當屬未來銜接「宜蘭縣國土計畫」前置作業的「宜蘭縣區域計畫」（宜蘭縣政府，2015）。該計畫中指出，縣內人口集中少數鄉鎮、農地資源破碎、天然海岸逐漸減少、人為發展邊界與生態敏感地重疊、社會遷徙人口增減呈現負值、人口結構高齡化、第一級產業產值與就業人口比重快速減少、縣內鄉鎮市道路系統紊亂、地區內公共接駁系統不足、農村社區公共設施不足等，是未來宜蘭發展必須面對的關鍵問題。而如何善用工業園區和科技產業轉型趨勢、鄰近台北和花蓮的地理區位優勢，結合人本運輸系統和休閒產業發展策略，建構具有社會和自然生態串聯效益的發展模式，當是宜蘭縣後續研提綜合發展政策時應該多加著墨的主軸策略。基於此，宜蘭縣區域計畫也提出「綠片區、藍手指、南北雙核、軸線多點、四縱六橫」等規劃原則，希望以提升都市強度、改善鄉村公共設施質量等方式，結合新農業、文創產業、綠領經濟、水經濟等產業策略，成為宜蘭縣未來的發展願景。

二、宜蘭的創生課題和需求

從宜蘭縣的總人口變遷來看，儘管在先前各個總體計畫中都將宜蘭人口增加視為未來的趨勢（參見表 4-1-2），但實際的情形卻是人口逐年略為遞減（參見圖 4.2）。總人口數的遞減源於自然人口和社會人口的雙重遞減效應。自 2013 年後，宜蘭縣的自然人口增減轉為負數，2008 年後的歷年社會人口增減亦多為負數。而在社會人口流動方面，2017 年宜蘭的遷入人數為 18,281 人（遷入率 40.00%），遷出人數 18,533 人（遷出率 40.55%），社會人口呈現外流現象，但國際人口淨遷徙率在近 10 年皆為正值（宜蘭縣政府主計處，2018），顯示宜蘭縣具有吸引國際人口遷入的特質，也是未來可以思考的發展方向。

表 4.2 宜蘭縣人口成長趨勢推估

單位：人

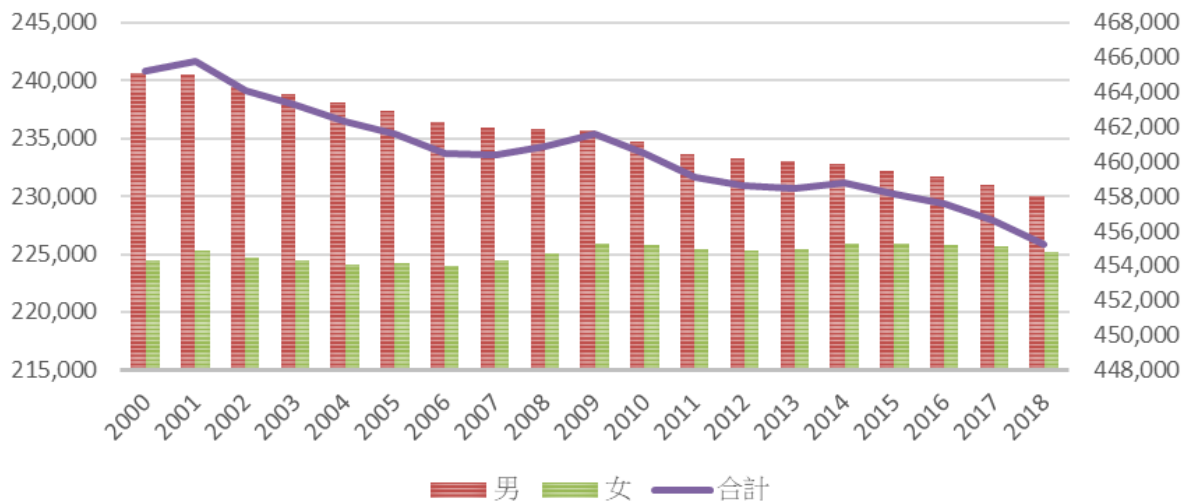
地區	年期	成長趨勢推計 值(一) ^{*註1}	成長趨勢推計 值(二) ^{*註2}	經建會預測結果為基準之 推計值 ^{*註3}			
				高推計	中推計	低推計	
宜蘭縣	2021	479,951	-	471,626	470,320	469,295	
	2031	519,366	-	472,531	470,903	469,355	
主要發展區內之都市計畫區	頭城	2021	23,884	26,995	23,487	23,422	23,371
		2031	25,864	29,519	23,532	23,451	23,374
	宜蘭	2021	120,569	121,295	118,567	118,238	117,981
		2031	130,569	123,911	118,794	118,385	117,966
	羅東	2021	110,162	119,023	108,333	108,032	107,797
		2031	119,298	127,196	108,540	108,166	107,811
	蘇澳	2021	48,535	36,777	44,239	44,116	44,020
		2031	52,560	34,579	44,323	44,171	44,026
	其他發展區之都市計畫區	2021	5,467	6,480	5,377	5,362	5,350
		2031	5,921	6,405	5,387	5,368	5,351

註：1.以近十年宜蘭縣人口樣本數推計宜蘭縣總人口，按比率經空間分派推計各發展區未來人口。

2.以近十年各發展區人口樣本數，分別推計各發展區未來人口。

3.依經建會(2010年至2060年臺灣人口推計)推計結果，按比例經空間分派推計各地區未來人口。

資料來源：宜蘭縣政府(2015)，頁3-2。



單位：人

資料來源：本研究根據宜蘭縣政府主計處公布資料製圖。

圖 4.2 宜蘭縣總人口增減

從總體人口結構的變化來看，幼年人口遞減與老年人口攀升，引發老化指數與扶養比增加，對友善托育體系和醫療照護支出等社會福利需求增加（宜蘭縣政府主計處，2017），這些人口變化的實際情況和相關影響因素，都是宜蘭縣未來尋求創生發展必須積極面對的課題。

在縣內鄉鎮人口分布的差異上，以宜蘭縣政府主計處（2017）所公布的人口分析，各鄉鎮市以宜蘭市 95,907 人最多，約占總人口的 20.96%，其次為羅東鎮 72,485 人，約占總人口的 15.84%，而以南澳鄉 5,938 人最少，約占總人口的 1.30%。而從人口密度來看，羅東鎮的人口密度為每平方公里 6,389.27 人，居全縣之冠，而南澳鄉的人口密度僅為每平方公里 8.02 人，兩者相差約 796.67 倍，分布極為不均。但從人口結構所反映的社會活動力來看，「老化指數」以三星鄉的 211.62% 為最高，南澳鄉的 41.85% 為最低。「扶養比」則是以羅東鎮的 43.32% 為最高，五結鄉的 32.09% 為最低。這些人口現象反映出宜蘭縣的地區人口發展特質有三：總人口較多的老城區，青壯年面臨人口扶養壓力。農舍農地移轉較顯著的地區，同時也是青壯人口外移而老化指數較高的地區。相對地，人口密度較低，發展上也相對脫落的農業和原民鄉，反而因為青壯年人口具有留住原鄉或遷入的機會，老化指數和扶養比都相對較低。未來如何藉由這些原本屬於低密度、發展相對遲緩的鄉鎮地區，重新透過創生發展計畫，以產業轉型和創新升級過程帶動區域發展的動能，值得加以思考。

在宜蘭縣的產業結構方面（參見表 4.3），以 2018 年的統計來看，經濟產值上以二級產業的製造業、營建工程業及三級產業的批發及零售業為主。其中，二級產業的產值佔比，已經較 2010 年前後的 60% 逐漸減少，相對則是三級產業緩步提升。而一級產業並沒有太大的改變。特別是北宜高速公路開通之後，觀光效益顯現在住宿餐飲產業的發展上，也帶動零售批發業者的增加（陳凱俐、李玉玲、林豐政，2008）。這些產業經濟的結構和變動樣貌顯示，目前宜蘭在產業條件上，需要思考面對一級產業的轉型升級和加值策略，二級產業中製造業成長減緩後如何結合新科技應用取得創新發展機會，以及如何在全縣型觀光發展下多元產業參與者整合模式。

整體來說，宜蘭縣推動地方創生的挑戰在於如何整合跨縣級與鄉鎮市層級的產業轉型和基礎設施規劃、降低農地與農舍炒作對地方生活網絡產生的衝擊，進而結合各鄉鎮市的地方特質與發展需求，共同建立有利於人口移居和生育的計畫方案。為了創造縣級與鄉鎮市級的創生策略之間的綜效，除了縣府層級需要對於全縣性的規劃發展，以及對個別鄉鎮市的發展主軸提出更明確的施政策略，也需要在縣府和鄉鎮市層級之間，建構一個規劃與落實發展政策的資訊互通、溝通協調，和人員培力的機制。

表 4.3 宜蘭縣產業結構資料 (2018 年)

產業類別	公司登記 (家)	公司家 數比例	產值 (千元)	產值比例	就業人口 (千人)	就業人口 比例	
一級 產業	農、林、漁、牧 業	800	2.96%	1,090,048	0.38%	15	6.6%
	礦業及土石採 取業	90	0.33%	1,994,751	0.70%		
二級 產業	製造業	2,111	7.82%	97,567,797	34.04%	73	31.8%
	電力及燃氣供 應業	12	0.04%	***	***		
	用水供應及污 染整治業	120	0.44%	1,855,610	0.65%		
	營建工程業	3,253	12.05%	33,262,996	11.61%		
三級 產業	批發及零售業	11,467	42.49%	98,489,013	34.36%	141	61.6%
	運輸及倉儲業	666	2.47%	9,213,730	3.21%		
	住宿及餐飲業	3,751	13.90%	14,161,215	4.94%		
	出版、影音製 作、傳播及資通 訊服務業	160	0.59%	3,945,416	1.38%		
	金融及保險業	215	0.80%	8,298,484	2.90%		
	不動產業	748	2.77%	7,158,483	2.50%		
	專業、科學及技 術服務業	593	2.20%	1,869,640	0.65%		
	支援服務業	592	2.19%	2,369,844	0.83%		
	教育業	36	0.13%	87,349	0.03%		
	醫療保健及社 會工作服務業	37	0.14%	42,063	0.01%		
	藝術、娛樂及休 閒服務業	561	2.08%	1,733,196	0.60%		
	其他服務業	1,777	6.58%	3,461,030	1.21%		

說明：***表示不陳示數值以保護個別資料。

資料來源：本研究整理自財政部財政統計資料庫，就業人口資料取自 107 年度都市及區域發展統計彙編。

第二節 國發會示範案例介紹：三星鄉與壯圍鄉

在地方創生國家計畫中，宜蘭縣被劃為優先推動地區的鄉鎮包括：蘇澳鎮、南澳鄉、大同鄉三處。但除此之外，由國發會所推動的示範計畫中，宜蘭縣的三星鄉也被列為其中之一，而壯圍鄉除了有被國發會所列為示範參考案例的宜蘭斑養殖外，宜蘭縣的景觀總顧問計畫也積極協助壯圍鄉建立創生發展策略，這些案例同樣值得加以參酌。

一、三星鄉創生計畫

三星鄉所面對的創生挑戰，是典型的人口流失與就業機會減少問題。在人口方面，三星鄉自 2015 年起即開始面臨人口總數逐漸減少，同時也表現為勞動人口和幼年人口的減少，以及整體人口結構邁入高齡社會的現象。根據台灣野村總研諮詢顧問股份有限公司所進行的人口推估，如果不採取任何行動，三星鄉的總人口很可能在 2045 年將低於 1.8 萬人，並使鄉內扶養比超過 90%。而在就業人口分佈上，三星鄉的總就業人口佔成年人口比重則從 2000 年左右的八成，逐漸減少到六成，其中又以農漁牧業為主要工作，占總就業人口比重超過七成。因此，如何增加地方工作機會、促進地方移住，成為三星鄉在制定地方創生計畫的重點目標。

在由國發會委託台灣野村總研諮詢顧問股份有限公司協助的「三星鄉地方創生計畫」推動過程中，嘗試以「人、地、產」為主要的討論面向，試圖聚集當地的重要利害關係人，以解決人口流失和就業機會不足問題為目標，歸納和探討相關的資源與可能性。經由與地方關鍵成員的討論與共識會議後，其在地方創生計畫中提出以「增加就業、促進成年人口移住」並以維持總人口 2.1 萬人為三星鄉的地方創生目標。相關的具體策略包括：鼓勵青年進駐三星鄉創業、推動三星鄉農產品加工品牌、串連三星鄉和大同鄉合作發展、推廣健康老齡住宅、強化交通網路與網路品質等。

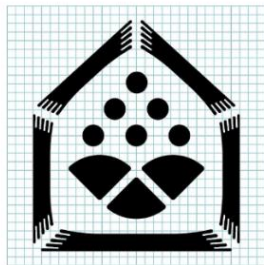
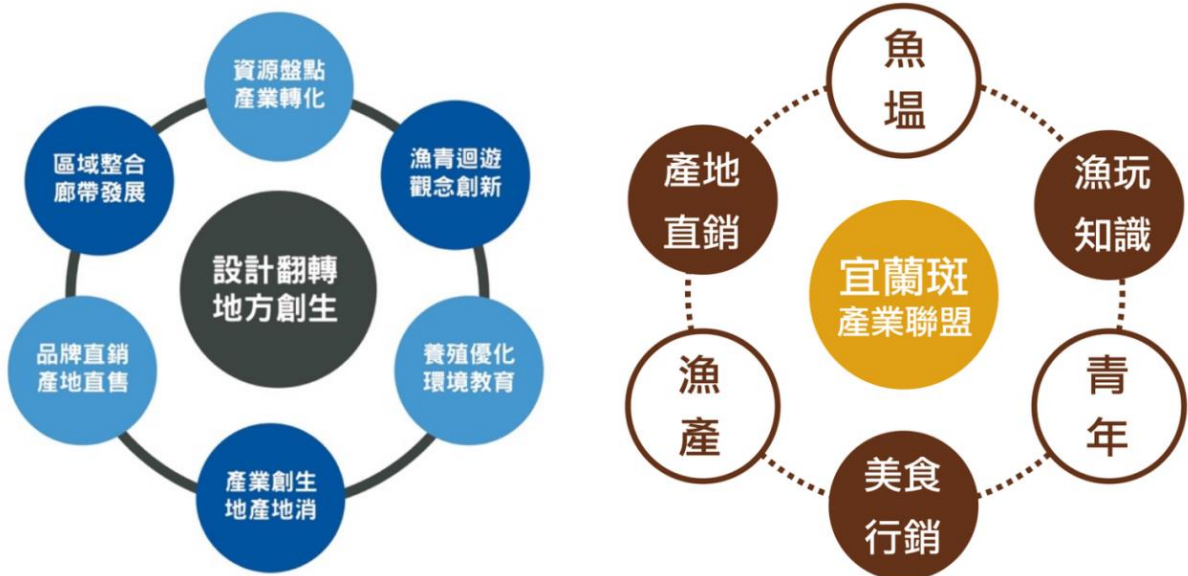
以上述策略為核心，具體所規劃出的創生事業計畫有：宜蘭傳統產業品牌創新商品、三星米甘酒館、三星米供需調節公司、三星鄉福和農事產業科技園區、共享餐廳、長埤湖銀髮樂活村等。三星鄉的地方創生計畫在行政院地方創生會報第 5 次工作會議（2019.05.23）進行第一次討論，並依據各項事業計畫所需的資源和協助內容，分別指示由國發基金、勞動部、財政部、農委會、交通部觀光局等部會以及宜蘭縣政府等單位進行協助。而在行政院地方創生會報第 6 次工作會議（2019.06.25）中，則是通過三星米甘酒館和三星米供需調節公司兩項事業計畫，並由農委會的「農村再生實施計畫」項下，分別提供 500 萬元和 1,000 萬元的經費加以支持。

二、壯圍鄉創生計畫

壯圍鄉的創生工作可分為兩大軸線。一是由宜蘭縣政府於 2017 年爭取行政院國家發展委員會「設計翻轉-地方創生」計畫所執行的「宜蘭閒置魚塭活化發展計畫」，另一則是宜蘭縣政府在景觀總顧問下，結合內政部營建署「城鎮之心工程計畫」資源所進行的「壯圍鄉地景改造發展」。

「宜蘭閒置魚塭活化發展計畫」⁵係以壯圍鄉的廢棄魚塭為主題，透過導入專業設計團隊與在地養殖漁業青年團隊的結合，融合產地旅行的經營概念，擴展連結地方社造工作以及私廚業者等，進行創新營運輔導並協助在地廢棄魚塭轉型。魚塭活化並結合當地的養殖石斑的特質來規劃出特定的設計元素，進而發展出「宜蘭斑」品牌作為當地重新復甦養殖漁業的亮點（參見圖 4.3）。整體來說，宜蘭斑品牌策略的核心，在於「建立『直售所』，推行『地產地消』運動，提倡以『當地生產、當地消費』為目標，幫助漁民把魚貨賣出去。」該項計畫結合新創公司「魚樂天地直售製造鋪」作為商業策略的主要規劃者與執行單位，並分析台灣休閒農漁業的轉型經驗提出七項主要的產業型態模組（產地直售所、體驗場域、生態聚落、行動廚房、食材餐廳、解說教室、職人故事館），以此作為建構在地各區產業定位的基礎（參見圖 4.4）。

⁵ 相關資料參考自：<https://event.businesstoday.com.tw/2018/Creation/taiwan09.html>；<http://www.yilan.today/about-yilan-ban>（搜尋日期：2019/09/18）。



框
宜字是在砧板上放肉塊的象形文字，而「宀」部件是由砧板前端輪廓演變而成，象徵於砧板上分食後共享魚肉之意，而標誌把砧板上的肉換成了石斑魚紋理，象徵共享新鮮魚肉與文化，為標誌的主要理念。



點
龍膽石斑魚身上的特徵—魚身斑點。



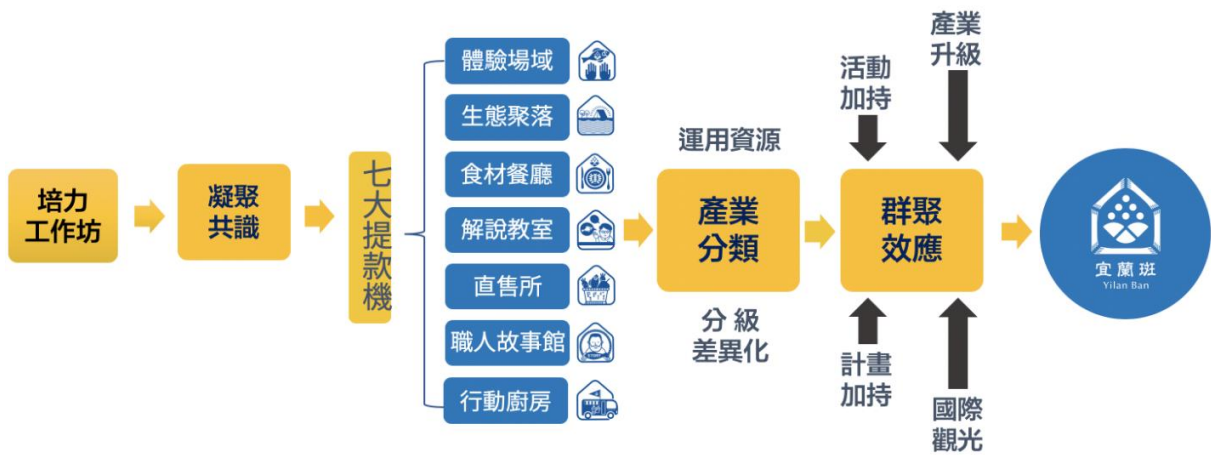
浪
標誌的頭尾皆使用浪意象的紋理，近看是浪，遠看是毛筆筆觸，塑造漢文化的意象。



鱗
取魚身上的鱗片。

資料來源：宜蘭斑網站 <http://www.yilan.today/about-yilan-ban>

圖 4.3 宜蘭斑品牌活動元素



資料來源：宜蘭斑網站 <http://www.yilan.today/about-yilan-ban>

圖 4.4 宜蘭斑品牌產業模組化推動架構

在「設計翻轉-地方創生」計畫執行完畢之後，又申請經濟部「推動中小企業跨域創生態系計畫」，嘗試串連壯圍鄉、五結鄉、蘇澳鎮等宜蘭濱海鄉鎮的特色業者，建構「酷樂食育體驗生態系」，產業策略的核心內容為「發展食學玩買見學體驗模組，建立地方產業體驗服務據點，串連區域食育主題意象，發展宜蘭成為兼具安心食材與知識體驗之酷樂食育體驗區，推廣區域主題特色，帶動區域經濟發展」。

「壯圍鄉地景改造發展」則是以宜蘭縣景觀總顧問為主要的輔導協助單位，透過「國際地景規劃工作坊」和「國際地景藝術創作活動」等機制，以及串聯地景規劃學院和在地社區資源等，希望透過壯圍鄉內的空間地景改造，結合社區營造和農村再生等推動成果，重新為壯圍帶來吸引人潮、支持在地經濟活動的動力。以地景改造帶動在地發展活動中，可歸納出四個重要模式，包括連結國際、連結社區、連結學子、開放機會。

在連結國際的部分，促成國內外專業者的經驗與觀點對話，讓在地元素可以有多元且新穎的呈現方式。連結社區的部分，則是銜接過去推動社區營造和農村再生的經驗與成果，在地景空間改造和社區旅行的安排過程中，也採用在地雇工購料的執行方式，讓在地社區可以透過實質的改造參與過程，累積與凝聚發展的向心力與認知。連結學子是透過與學校系所課程的串連，引入地景規劃領域的學生來補充地方進行空間改造與社區活動的能量，也讓學生藉此有實務學習的機會，甚至在過程中產生畢業後留住當地的契機。開放機會是讓改造後的地景空間能夠納入地方職人、返鄉青年及志工的創新構想與共同參與，策劃活動內容與空間使用模式，進而成為其擴展事業活動的基礎。

壯圍鄉的經驗突顯出，地方創生推動策略和行動參與者是多元的樣貌。主要的行動策略必須具備創造出足以對外產生連結關係的機制和經營平台，並透過對內連結利害關係人的共同參與，以開放和包容的經營管理模式接納更多樣的嘗試機會，從中摸索出在地特殊條件的創新應用模式。未來如何透過這些模式，進一步創造出吸引人口回流與增加的支持體系，則是後續值得加以觀察的焦點。

第三節 蘇澳鎮地方創生推動經驗

一、蘇澳鎮地方創生的基本條件與需求

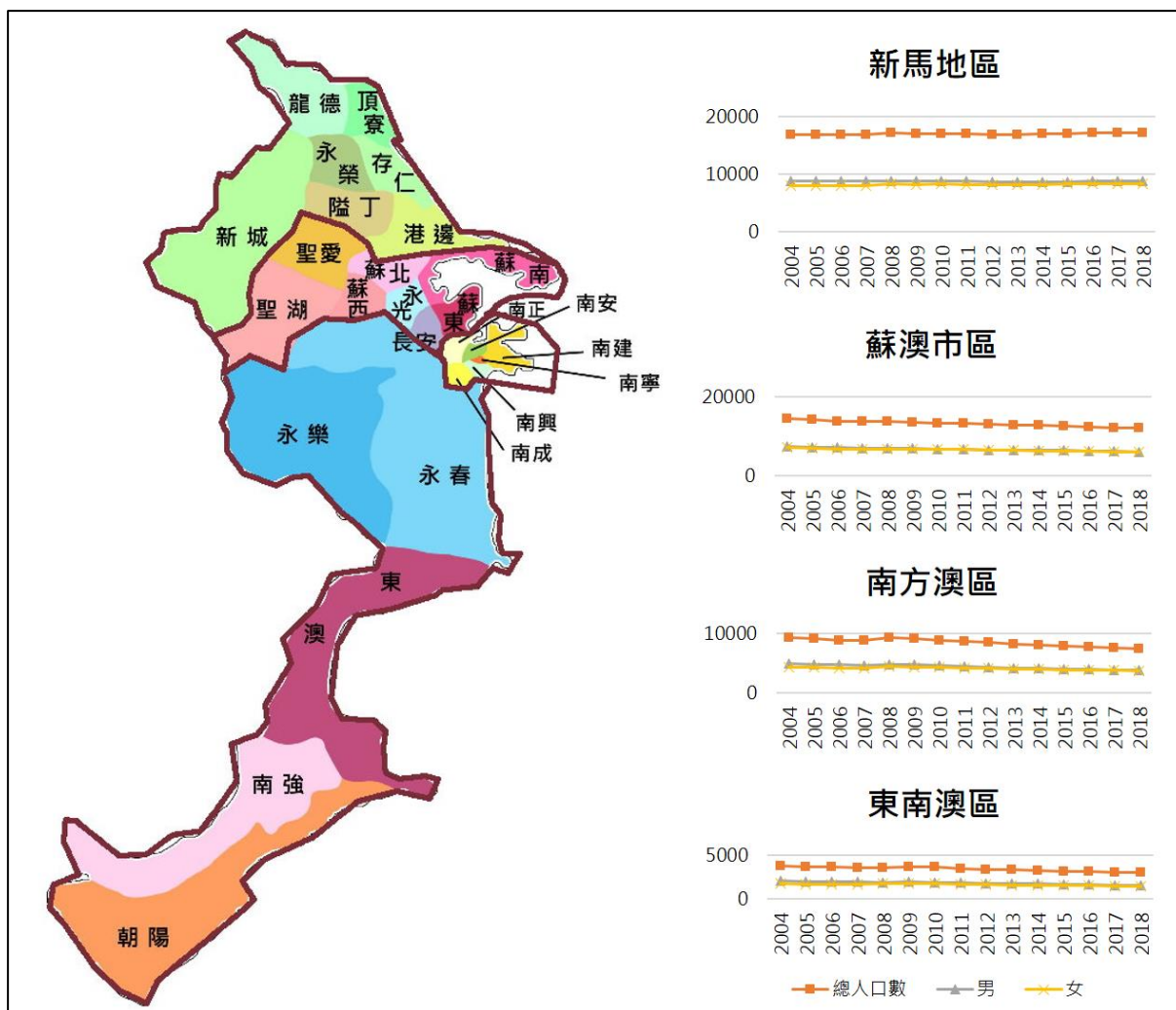
(一) 生活圈與人口變化

蘇澳鎮位於宜蘭縣的東南側，狹長多山丘且臨海的地理條件，使得蘇澳形成四個生活次分區，包括新馬分區、蘇澳分區、南方澳區、東南澳區等（參見圖 4.5）。新馬分區涵蓋龍德、頂寮、存仁、永榮、隘丁、新城、港邊等七個里，2018 年底人口數為 17,113 人，較 2004 年的 16,885 人微幅增加 228 人。新馬分區除有

龍德工業區和觀光工廠等經濟活動，同時也有知名的港邊社區營造經驗和無尾港水鳥保護區等資源。受益於龍德工業區、觀光工廠和新開發住宅區，以及北宜高速公路終點等複合條件，新馬分區是蘇澳鎮僅有的人口增加地區，但同時也因為龍德工業區的營運而出現空氣汙染和生活品質等問題，造成未來人口外移的隱憂。

蘇澳分區包含蘇東、蘇南、蘇北、蘇西、長安、永光、聖愛、聖湖等八個里，2018年底人口數為13,192人，較2004年的15,872人減少2,680人。蘇澳分區是蘇澳鎮的行政中心和交通樞紐，包含蘇澳鎮公所、海事學校、鎮立圖書館、運動公園、火車站等都在此區，並有蘇澳冷泉、阿里史泉、七星嶺、砲台山等縣級的觀光資源。此外，以社區營造成果聞名的白米木屐村和港邊社區也位於此區。然而，從2016蘇澳冷泉園區進行全區整修後，不僅遊客數遽減，也深刻影響在地的觀光產業。而地方缺乏新的經濟模式和居住空間等問題，也造成該區人口的明顯流失。

南方澳區包含南正、南安、南建、南寧、南興、南成、永樂、永春等八個里，2018年底人口數為7,524人，較2004年的9,395人減少1,871人。南方澳漁港是南方澳發展的根基，相關的漁獲捕撈、加工銷售、餐飲、漁船維修等，也是南方澳最重要的經濟活動基礎。而漁村文化與宗教信仰，也是南方澳重要的在地活動，包括媽祖信仰的宗教節慶活動和鯖魚節等，往往吸引許多人潮湧入，但也因此突顯南方澳的交通容量不足等問題。另一方面，過度捕撈和漁產價格不穩定、漁船經營者的世代交替斷層和漁業缺工，以及在地缺乏讓年輕世代獨立成戶的新住宅空間等問題，也表現在人口外流的現象上，迫使南方澳必須尋求新的經濟發展活動。近十年所發展出來的海上運動和海岸觀光休閒等，成為未來尋求地方轉型的關鍵。



資料來源：財團法人農村發展基金會蘇澳鎮地方創生簡報（2019/05/14）。

圖 4.5 蘇澳鎮各次分區之人口增減

東南澳區包含東澳、南強、朝陽等三個里，2018 年底人口數為 1,853 人，較 2004 年的 2,335 人減少 482 人。沿海多丘陵地形和連結宜花交通的特殊區位，使得東南澳區一方面具有豐富的海洋活動潛力，諸如東澳的獨木舟、粉鳥林漁港，和朝陽漁港等，都是極具吸引外界眼光的條件。但另一方面，作為連結宜蘭到花蓮的重要交通路線，各種車流來往也使得這個區域不利於悠緩的觀光步調，更難以透過發展自行車環遊的方式，延長旅客停留當地的時間。目前，茶籽堂與朝陽社區契作發展的苦茶籽和社區事業，以及建構朝陽社區品牌的模式，成為該區域最受矚目的創生行動。

從蘇澳鎮總體的人口結構變化來看，蘇澳鎮的男女人口一直呈現穩定的減少比例，而隨著人口外流的過程，性別之間的人口數則是逐漸拉近（參見表 4.4）。而從分齡結構的人口數變化來看，人口流失主要是幼年人口和青壯年人口的減少，而老年人口則是多留住當地，因而隨著時間呈現人口數增加的現象（參見表 4.5）。這樣的人口結構變化，也使得在地青壯年的扶養比和整體老化指數都提高。青壯

年人口流失同樣影響幼年人口的減少，其結果也將使未來的扶養負擔增加。總體來說，蘇澳的創生計畫必須面對如何留住和吸引青壯人口，並提供友善的育兒環境，提升青壯年的生育意願。

表 4.4 蘇澳鎮男女人口數變遷

年度	男	增減 比例	女	增減 比例	男女人口 數差異	合計	增減 比例
2004	23,233	--	21,254	--	1,979	44,487	--
2005	22,876	-1.54%	21,019	-1.11%	1,857	43,895	-1.33%
2006	22,527	-1.53%	20,692	-1.56%	1,835	43,219	-1.54%
2007	22,263	-1.17%	20,652	-0.19%	1,611	42,915	-0.70%
2008	22,531	1.20%	21,134	2.33%	1,397	43,665	1.75%
2009	22,261	-1.20%	21,044	-0.43%	1,217	43,305	-0.82%
2010	22,041	-0.99%	20,945	-0.47%	1,096	42,986	-0.74%
2011	21,729	-1.42%	20,688	-1.23%	1,041	42,417	-1.32%
2012	21,413	-1.45%	20,442	-1.19%	971	41,855	-1.32%
2013	21,124	-1.35%	20,258	-0.90%	866	41,382	-1.13%
2014	20,938	-0.88%	20,080	-0.88%	858	41,018	-0.88%
2015	20,760	-0.85%	19,966	-0.57%	794	40,726	-0.71%
2016	20,616	-0.69%	19,877	-0.45%	739	40,493	-0.57%
2017	20,373	-1.18%	19,683	-0.98%	690	40,056	-1.08%
2018	20,222	-0.74%	19,460	-1.13%	762	39,682	-0.93%

資料來源：本研究以蘇澳鎮戶政事務所人口統計資料製表。

表 4.5 蘇澳鎮人口結構變遷

性別	年度	幼年人口 0-14 歲		青壯年人口 15-64		老年人口 65 歲以上		扶幼比	扶老比	扶養比	老化 指數	
		人口數	增減 比例	人口數	增減 比例	人口數	增減 比例					
男	2007	3,506	--	15,836	--	2,921	--	22.14%	18.45%	40.58%	83.31%	
	2008	3,357	-4.25%	16,151	1.99%	3,023	3.49%	20.79%	18.72%	39.50%	90.05%	
	2009	3,159	-5.90%	16,081	-0.43%	3,021	-0.07%	19.64%	18.79%	38.43%	95.63%	
	2010	3,018	-4.46%	16,013	-0.42%	3,010	-0.36%	18.85%	18.80%	37.64%	99.73%	
	2011	2,846	-5.70%	15,917	-0.60%	2,966	-1.46%	17.88%	18.63%	36.51%	104.22%	
	2012	2,614	-8.15%	15,800	-0.74%	2,999	1.11%	16.54%	18.98%	35.53%	114.73%	
	2013	2,497	-4.48%	15,616	-1.16%	3,011	0.40%	15.99%	19.28%	35.27%	120.58%	
	2014	2,393	-4.16%	15,479	-0.88%	3,066	1.83%	15.46%	19.81%	35.27%	128.12%	
	2015	2,287	-4.43%	15,330	-0.96%	3,143	2.51%	14.92%	20.50%	35.42%	137.43%	
	2016	2,251	-1.57%	15,160	-1.11%	3,205	1.97%	14.85%	21.14%	35.99%	142.38%	
	2017	2,178	-3.24%	14,902	-1.70%	3,293	2.75%	14.62%	22.10%	36.71%	151.19%	
	2018	2,121	-2.62%	14,696	-1.38%	3,405	3.40%	14.43%	23.17%	37.60%	160.54%	
	女	2007	3,248	--	14,301	--	3,103	--	22.71%	21.70%	44.41%	95.54%
		2008	3,087	-4.96%	14,840	3.77%	3,207	3.35%	20.80%	21.61%	42.41%	103.89%
		2009	2,924	-5.28%	14,837	-0.02%	3,283	2.37%	19.71%	22.13%	41.83%	112.28%
		2010	2,808	-3.97%	14,793	-0.30%	3,344	1.86%	18.98%	22.61%	41.59%	119.09%
		2011	2,656	-5.41%	14,657	-0.92%	3,375	0.93%	18.12%	23.03%	41.15%	127.07%
		2012	2,462	-7.30%	14,590	-0.46%	3,390	0.44%	16.87%	23.24%	40.11%	137.69%
2013		2,317	-5.89%	14,471	-0.82%	3,470	2.36%	16.01%	23.98%	39.99%	149.76%	
2014		2,198	-5.14%	14,368	-0.71%	3,514	1.27%	15.30%	24.46%	39.76%	159.87%	
2015		2,131	-3.05%	14,209	-1.11%	3,626	3.19%	15.00%	25.52%	40.52%	170.15%	
2016		2,077	-2.53%	14,024	-1.30%	3,776	4.14%	14.81%	26.93%	41.74%	181.80%	
2017	2,000	-3.71%	13,782	-1.73%	3,901	3.31%	14.51%	28.31%	42.82%	195.05%		
2018	1,955	-2.25%	13,512	-1.96%	3,993	2.36%	14.47%	29.55%	44.02%	204.25%		

資料來源：本研究以蘇澳鎮戶政事務所人口統計資料製表。

(二) 產業經濟活動變遷⁶

農漁礦業的興衰長期是影響蘇澳社會經濟發展樣貌的基礎。蘇澳的農業受限於多丘陵的地形，耕地面積相對不足且不利於稻作，因而柑橘、茶、竹筍等坡地作物成為早期蘇澳的主要農產品。戰後隨著土地開發和產業結構的變遷，也使得農業人口大幅減少。迄今主要的農耕多位於南邊鄰近南澳鄉的東澳里、南強里、

⁶ 蘇澳產業資料為本研究參考蘇澳鎮誌整理：

<https://www.suao.gov.tw/News.aspx?n=781A7D7D2DB7F569&sms=D7BCA0AAEF37A525> (搜尋日期：2019/09/03)

朝陽里等地。

而在漁業方面，戰後蘇澳港與南方澳港的修建，再加上十大建設時期將蘇澳港列入「十大建設」之一，更鞏固漁產和海洋產業在蘇澳的重要地位。漁產及相關的漁產加工和漁船製造與維修等事業，成為蘇澳最重要的經濟命脈。其中，南方澳的漁獲量在 2000 年前後更佔全宜蘭漁獲量近九成，但也引發是否過度捕撈的反省和疑慮。

礦業是蘇澳經濟活動的另一個重要命脈，包括造成自然湧泉的碳酸泉和製作水泥所用的石灰岩礦產等。碳酸泉的利用包括再製成為碳酸汽水和冷泉，而水泥礦產更是在 1980 年代成為蘇澳在漁業之外最重要的經濟活動，佔臺泥公司全臺灣生產總額的一半以上。但隨著環境問題的衝突日增，臺泥公司將水泥生產事業移至海外，也相對衝擊了蘇澳在地的就業機會。

農漁產加工與礦產的開發利用，成為後來蘇澳發展工業的關鍵根基。而 1970 年代後期陸續成立的龍德（1978 年開發完成）與利澤（1999 年第一期開發完成、2006 年第二期開發完成）兩大工業區，也在 1980 年代後期，或多或少填補蘇澳水泥產業衰退後所需的新經濟活動和就業機會。龍德工業區和利澤工業區的進駐廠商皆以食品製造、機械設備製造和石化製造業為主業類別。

然而，隨著農漁礦業的產值和勞動力需求快速驟減、工業區又集中在新馬分區，觀光服務業與商業貿易活動成為蘇澳經濟發展的重要主軸。而觀光服務業的基礎在於旅客可及性和特色活動兩大條件。1990 年代前，受限於交通可及性不足，外部旅客僅仰賴鐵路運輸抵達蘇澳，且缺乏友善的在地交通系統，因而難以銜接當時宜蘭縣在「環保立縣」與「綠色宜蘭」下所規劃的觀光經濟模式。1990 年代末期，透過「南方澳鯖魚節」、「蘇澳冷泉文化節」和「綠色博覽會」等大型主題活動，才逐漸帶來蘇澳的觀光人潮。但真正影響晚近蘇澳觀光活動發展的主因，仍是來自 2006 年北宜高速公路通車後，因為交通可及性提高，大幅增加可自行駕車或搭乘客運前往蘇澳，和途經蘇澳前往花東地區的觀光旅客。

蘇澳目前重要的觀光資源可分為兩大類別，包括：1.沿海和山陵景觀：如豆腐岬風景遊憩區、內埤灣海濱公園、無尾港水鳥保護區、東澳灣、烏石鼻海岸、武荖坑溪谷風景區、七星嶺、砲台山、獅子公園、粉鳥林漁港；2.人文博物館、廟宇及觀光工廠：如蘇澳冷泉公園與形象商圈、阿里史冷泉、三剛鐵工廠文物館、珊瑚法界博物館、白米木屐博物館、軍人忠靈祠、進安宮、南天宮、宜蘭餅發明館、蠟藝彩繪館、奶茶博物館、安永心食館等。如何利用這些觀光資源，結合在地各級產業的創新轉型升級工作，並提供青壯年人口移住就業的支持體系，是蘇澳構思創生計畫的重要主題。

二、縣府層級的蘇澳鎮發展計畫

台灣向來缺乏鄉鎮層級的整體發展計畫，過去多是在縣市綜合發展計畫中，研提所轄鄉鎮的綱要發展計畫。晚近在 2000 年所研擬的「宜蘭縣綜合發展計畫（第一次修訂）」中，將蘇澳鎮區分為新馬、蘇澳、南方澳、東澳、南澳五個發展次分區，而整體的發展重點包括：(1) 整合全鎮觀光資源，加強相關配套建設，形成一個包括陸上與海上旅遊的整體性觀光遊憩網絡，並以國家級觀光地區為發展目標。(2) 以蘇澳市街區之冷泉資源為發展主題，發展相關軟硬體建設，帶動全鎮觀光產業發展。(3) 配合未來城鄉計畫之實施，針對新城、蘇澳(含南方澳及東澳)、南澳等分區，進行土地使用、生活設施、地景特色、交通動線之整體規劃(宜蘭縣政府，2001)。

在「宜蘭縣願景計畫暨宜蘭縣景觀綱要計畫」(宜蘭縣政府，2014)中，蘇澳鎮範圍內的重點景觀發展策略，包括「七星嶺蘇澳冷泉」和「南方澳」兩大重點景觀地區。前者包含冷泉及蘇澳市街地區、七星嶺步道及古道地區、新馬新興發展區，和無尾港水鳥保護區及無尾港聚落地區等範圍，著重其在蘇花改通車之後所扮演的蘭陽平原南端門戶角色。而在南方澳區域，則是包含蘇花古道及砲台山地區、南方澳漁港及漁村地區等，著重其討海文化和海防重鎮。兩區在景觀發展策略上，都依循計畫所分類的視野景觀、水岸環境、生活文化、冷泉保育維護、植栽綠化、都市農耕的田野地景、道路景觀、低碳示範等面向，提出對應的策略原則來改善該區域的生活環境和景觀品質。

而在「宜蘭縣區域計畫草案」(宜蘭縣政府，2015)中，認為蘇澳鎮所面對的發展課題在於：製造加工業沒落、觀光產業衰退，但蘇澳自由貿易港所引入的電動車和太陽能等能源科技產業，成功帶動利澤及龍德工業區邁向綠色產業轉型，值得將之視為蘇澳後續產業經濟成長發展的契機。基於此，其提出蘇澳鎮的發展願景在於「結合綠領經濟與冷(溫)泉理療養生產業，打造蘇澳成為台灣第一的『低碳養生鎮』」。達成此一願景的策略原則包括：(1) 以綠色產業作為發展蘇澳空間發展的主軸，提高綠領就業人口，並培育地方綠領人才，促使人力回流在地就業。(2) 有效規劃蘇澳冷泉與觀光旅遊資源，整合冷(溫)泉與醫療養生、有機農業、樂活蔬果、海鮮美食等創新的低碳生活旅遊產業，深化在地價值。(3) 將發展綠色產業的經驗落實於社區綠環境改造項目，如：推展社區綠色政策、建構綠色交通網絡、推動低碳建築(社區)示範區等。

目前蘇澳鎮正在推動中的重要施政計畫包括：(1)「蘇南驛站暨生態文化園區整合計畫」：研擬南方澳漁港港區及周邊幹道交通疏導規劃方案，並對地區空間整合運用做有效調整及規劃之建議。(2) 宜蘭縣蘇澳鎮南方澳地區週遭第二期水環境改善計畫：配合前述「蘇南驛站暨生態文化園區整合計畫」：提升污水截流量，

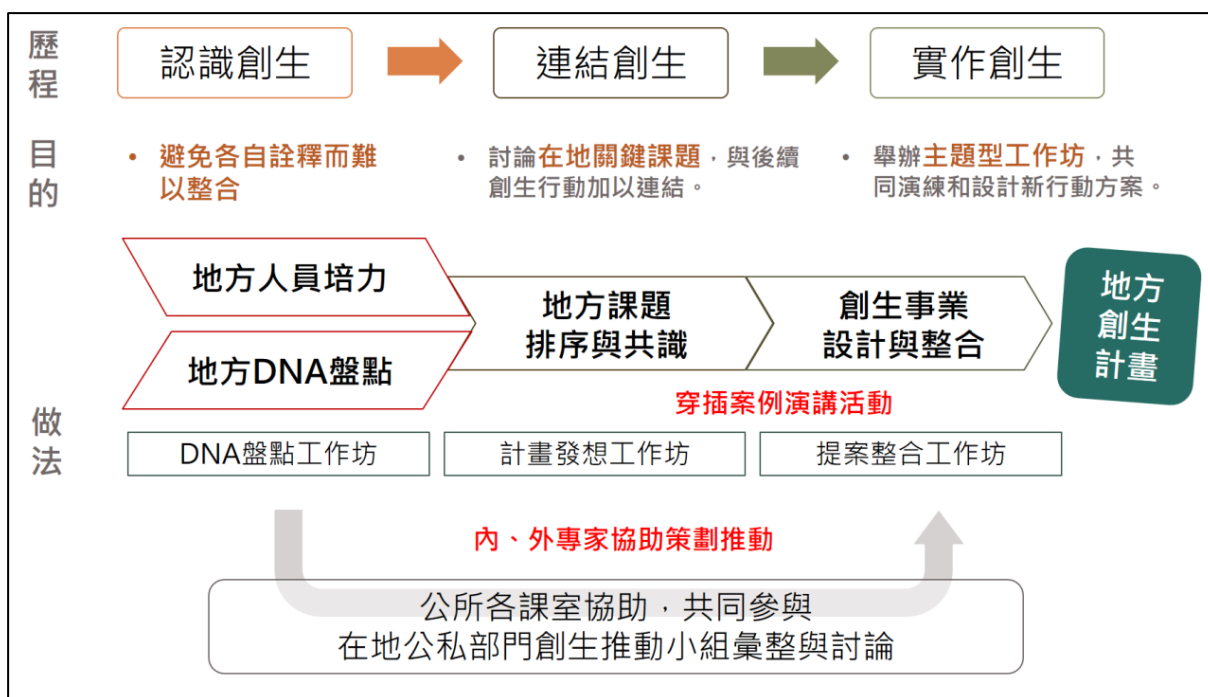
以改善港區環境水體污染；(3)「蘇澳鎮新馬地區第 17 號路(海山西路)拓寬工程」：提升國道五號與蘇花改平面交通路網之連結功能，分擔蘇花改通車後所引入之龐大車流；(4)「第 86 號道路開闢暨中油老舊油槽拆除」：打通南方澳地區交通要道，以期健全區域交通網路及改善南方澳環境景觀及地方發展，預計於 2020 年間完工。(5)「興建全國帆船訓練基地」：爭取前瞻計畫經費，將既有的豆腐岬帆船訓練基地，發展成為國家級的帆船訓練基地。

整體來看蘇澳鎮的發展主軸特性，結合交通建設契機、發展藍（冷泉、漁產、海上活動）綠（生態景觀、低碳綠能、農產作物）色產業，仍是影響蘇澳鎮發展成效的關鍵。未來如何在創生計畫中，善用交通路網的特殊優勢建構移居吸引力，建構青壯年移居蘇澳的友善支持機制，並引導移居者共同帶動蘇澳藍綠色產業的轉型與創新，進而透過在地社福與照護系統的改善，打造讓人願意安身立命的生活空間，應是蘇澳創生的核心願景。

三、蘇澳鎮推動地方創生歷程

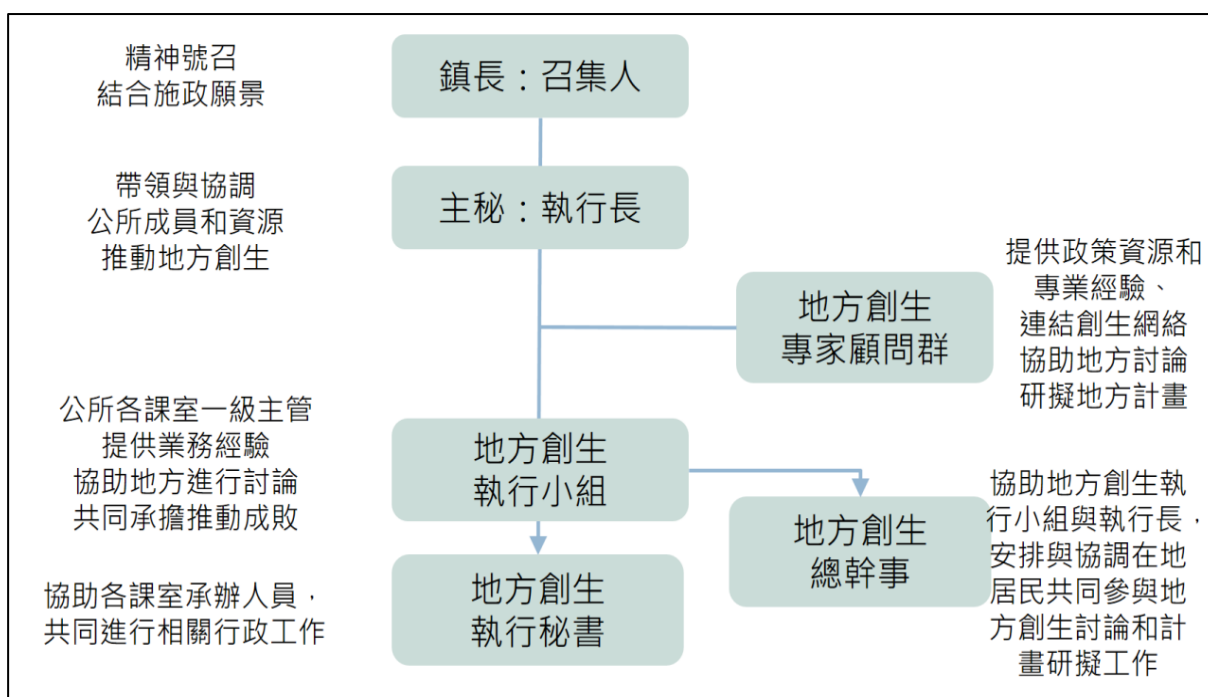
為了推動蘇澳鎮的地方創生工作，鎮公所在 2019 年 2 月組成「地方創生推動委員會」，由鎮長擔任召集人、公所主任秘書為執行長，公所各課室主管為小組委員，成為蘇澳鎮推動與執行地方創生各項工作的核心組織。3 月 6 日舉辦第一場「地方創生座談會」邀集在地農會、漁會、觀光工廠、文史工作者，以及在地各社區發展協會和產業協會組織等單位出席參加，以期建立蘇澳鎮各界對於地方創生的共同認知，並帶動地方對於創生的討論和參與。該場次座談會由財團法人農村發展基金會協助介紹台日地方創生的政策與案例，並由各參加單位提出對於「地方創生」之政策執行內容和鎮公所推動模式之相關問題，進而凝聚對地方創生之意義的共同認知和合作推動觀念。

座談會之後，蘇澳鎮公所陸續又擴展邀集社區營造與在地的社區工作者，討論後續的進行方式。歷經兩次的籌備討論後，研擬出「全鎮尺度的議題工作坊、深入分區議題的座談會，提案工作坊」等三階段的推動歷程（參見圖 4.6）。而整個推動過程中，除了最後能夠集結鎮民的參與提出蘇澳鎮的創生計畫外，更重要的是培力地方的公私部門能夠建立起長期的合作互動機制，也讓地方自治單位可以更在原本的行政事務之外，更了解在地的議題和發展可能性。此外，為了始蘇澳鎮推動地方創生的過程能夠獲得更多專業協力，蘇澳鎮公所也在原有的「地方創生推動委員會」之外增聘創生顧問群，作為執行方式和創生資訊的諮詢對象（參見圖 4.7）。



資料來源：財團法人農村發展基金會蘇澳鎮地方創生簡報（2019/05/14）。

圖 4.6 蘇澳地方創生推動歷程



資料來源：財團法人農村發展基金會蘇澳鎮地方創生推動經驗（2019/08/24）。

圖 4.7 蘇澳推動地方創生組織架構

第一階段的全鎮議題工作坊總共舉辦兩次，由鎮公所主辦透過公文發函方式邀請全鎮各社區發展協會、社團組織，和事業經營者參加。工作坊議程都分為兩階段，第一部份安排專家介紹台日地方創生的推動政策與案例經驗，並邀請蘇澳在地社區工作者或事業經營者，以主題演講的方式分享其在蘇澳的活動經驗和關

鍵議題，藉此讓參加者可以建立對地方創生的共同認知，以及相互交流對於蘇澳的理解。第二部份則是進行依照參加者所居住之次分區進行分組討論會，針對該次分區的「人、文、地、產、景」五大面向進行 SWOT 分析，並由鎮公所課室主管擔任分組討論的桌長，負責引導討論和協助記錄。

藉由這樣的討論，各分區的居民可以相互交流在地的各種資訊情報，以及對於地方生活議題的認知異同，進而使創生議題的內容更具像化。分組討論的成果，除在工作坊最後階段進行摘要報告外，也以文字紀錄的方式在鎮公所的網站上加以公開。而在工作坊結束後，這些討論紀錄則是進一步以關聯圖的方式加以彙整，以此掌握各項議題之間的互動關聯性，期望從中找到創生行動應該關注的課題，以及在策略規劃上應該注意的課題關聯性。另外，在第二次的工作坊中，則是由各分組討論後續進行分區座談會的主要議題和可行的時間地點，以此安排第二階段的分區討論會。

第二階段的分區討論會同樣由蘇澳鎮公所主辦，座談會的時間地點依前一階段的成果為基礎，由鎮公所再與當地社區協會溝通合適的時間地點進行，並由里長和社區協會協助邀集居民參加，鎮公所亦主動邀請地方民意代表共同與會。鎮公所各課室主管則依其在第一階段所負責的分區討論，參與其所負責的分區座談會。第二階段的分區座談議程同樣分為兩部分，第一部分是鎮長說明蘇澳推動地方創生的重要性和目標，以及由課室主管說明第一階段的討論成果。透過這種方式，可以傳達鎮公所推動地方創生的努力，也讓居民對於參與地方創生討論產生信任與信心。第二部分則是進行議題分組討論，依第一階段所彙整的分區重要課題作為分組依據，由該場次參與的創生顧問和課室主管擔任桌長引導居民共同討論，以期透過此一過程掌握議題的複雜度和居民對解決問題的建議方式。此外，在這樣的互動過程中，居民也可以了解鎮公所對於地方議題的施政構想，而公所成員也可以有機會理解居民的生活感受，以及對地方議題解決方式的想法。長期來說，這樣的互動過程，不僅讓後續創生計畫的研提內容可以有所共識，更可以讓公私部門相互摸索如何合作協力推展創生。

除了蘇澳鎮公所舉辦的 10 場分區座談會外，蘇澳鎮的地方青年亦自我組織成在地團隊，並自行尋求資源舉辦 1 場地方創生的討論會，希望能夠以在地青年的角度，探討蘇澳鎮在支持青年返鄉或移居課題上所被忽略的問題，以及未來蘇澳鎮地方創生必須面對的課題和可能策略。第二階段的討論成果，經由會議紀錄整理和顧問會議討論的過程，將討論的成果轉化為各項創生計畫所應關注的主題內容，以之作為第三階段的推動基礎（參見表 4.6）。

在第三階段的推動上，為回應行政院地方創生政策的目標，以及參酌歷次地方創生會報工作會議的創生提案審查通過情形，規劃將蘇澳鎮的創生計畫推動策

略分為兩大部分，一是聚焦於蘇澳鎮的產業轉型發展和青年回流支持機制上，提出六大主題事業項目，包括：農漁業轉型升級事業、海洋活動事業、觀光事業、社福事業、藝文事業，及青創事業和其他整合性事業等（參見表 4.7），邀請蘇澳鎮居民和在地團體針對六大主題進行事業計畫提案。二是蘇澳鎮的基礎建設和生活機能改善措施等，則由蘇澳鎮公所為負責規劃研提，部分結合創生計畫的機制共同爭取資源，其他則是在創生計畫的機制之外，循既有政策補助或競爭型提案的專案執行方式，分別向宜蘭縣政府或中央部會爭取資源。

為了讓地方有意願提出創生事業計畫的民眾與組織，能夠了解蘇澳地方創生計畫的架構，以及讓相關的提案內容能順利與創生計畫加以整合，鎮公所舉辦了蘇澳地方創生提案工作坊。工作坊的內容包括說明蘇澳鎮分區座談會的成果、六大主題事業內容，和提案計畫所應說明的項目內容等，並依六大主題事業進行分組討論，讓有意提案者可以相互說明彼此的提案構想。此外，為協助事業提案者構思與撰寫提案內容，另外也舉辦兩場事業計畫提案諮詢會議，由鎮公所聘任的創生顧問協助提案者釐清事業提案內容和可行性。

表 4.6 蘇澳鎮地方創生分區座談會議題與成果

時間	分區	主要議題	討論成果
2019/6/10	新馬分區 座談會 (一)	<ul style="list-style-type: none"> 無尾港水鳥保護區環境資源保護 幼兒托育、長期照護 工業區空汙問題 	<ul style="list-style-type: none"> (無尾港)環境資源利用的傳承與創新 幼兒托育與銀髮照護體系不足 工廠汙染監測與稽核
2019/6/17	新馬分區 座談會 (二)	<ul style="list-style-type: none"> 觀光工廠結盟與工廠轉型輔導 資源整合、社區與企業互助共榮 	<ul style="list-style-type: none"> 地方資源媒合和展示場地 觀光工廠聯合行銷與異業結合 夜間經濟活化
2019/6/24	東南澳區 座談會 (一)	<ul style="list-style-type: none"> 建立鱈龍魚產業聚落與銀髮族產業 地方土地利用問題 	<ul style="list-style-type: none"> 國有土地權屬造成發展行動受限
2019/6/24	東南澳區 座談會 (二)	<ul style="list-style-type: none"> 建立產業聚落：漁業、有機農業、海上活動 在地資源整合模式 	<ul style="list-style-type: none"> 地區教育資源有身分優先問題 一級產業升級轉型需要品牌策略
2019/7/9	東南澳區 座談會 (三)	<ul style="list-style-type: none"> 粉鳥林漁港建設改造與漁業種苗保育 東澳北溪發展與景觀改善 特色景點空間活動利用 	<ul style="list-style-type: none"> 海洋休閒、礦業、漁業發展 漁港基礎環境改善、滑翔翼基地
2019/7/01	南方澳區 座談會 (一)	<ul style="list-style-type: none"> 特色文創活動 青年回流與文創基地 	<ul style="list-style-type: none"> 文創基地、商業化輔導機制 物產開發與品牌認證增值服務 海濱空間利用與管理與發展海洋活動 發展特色教育資源體系 改善停車與觀光空間、門戶意象 深化在地文化節慶活動與商業結合
2019/7/2	南方澳區 座談會 (二)	<ul style="list-style-type: none"> 海上活動業者之困境 擴展海洋活動產業 	<ul style="list-style-type: none"> 建構返鄉支持和空間媒合協力體系
2019/7/5	蘇澳分區 座談會 (一)	<ul style="list-style-type: none"> 閒置空間再利用 阿里史溪整治及親水遊憩設施整修 	<ul style="list-style-type: none"> 建構返鄉青創支持與空間媒合體系 強化觀光資源的再利用、發展套裝旅遊行程
2019/7/10	蘇澳分區 座談會 (二)	<ul style="list-style-type: none"> 交通系統改善 鎮立運動公園營運 七星嶺步道 	<ul style="list-style-type: none"> 交通系統改善、強化返鄉者的社交生活機能 改善鎮立運動公園的可及性與友善性
2019/7/22	蘇澳分區 座談會 (三)	<ul style="list-style-type: none"> 礦業發展與轉型 創意創業支持機制 生態復育、文化深耕 	<ul style="list-style-type: none"> 山海樂活公路、國際馬拉松 特色教育、礦區工廠美化、礦業轉型

資料來源：財團法人農村發展基金會彙整提供。

表 4.7 蘇澳鎮地方創生主題事業類別

主題事業	內容
1. 冷泉再造計畫	蘇澳市街地區為本鎮行政、文教、商業服務業等服務中心，而位於其中的冷泉更是吸引遊客、維繫蘇澳觀光商業經濟的重要資產。唯過去園區整體規劃和商業擴散效益不足，加上建物年久失修，亟待透過再造計畫重建更佳的軟硬體營運策略，守護冷泉之優質自然資源，並增加民眾親水教育及土地認同之機會，並使之恢復帶動周邊商業服務效益的功能。
2. 蘇澳創生推動輔導機制	為能長期推動蘇澳創生工作，蘇澳需要建置一個支持公民參與及資訊交流的專屬機構，進而凝聚重要權利關係人和關心蘇澳發展的各界成員，基於「人力資本」、「社會資本」和「自然資本」的新經濟發展理論概念，提供策略規劃和行動落實的輔導支持資源，並持續研擬和修訂蘇澳創生願景，探討創生議題，滾動修正蘇澳地方創生策略。
3. 農漁礦業轉型升級事業	農漁礦業是蘇澳的根基，也是創造蘇澳二、三級產業發展的關鍵。從南方澳與東南澳的漁獲和養殖業、水泥礦業，和南澳新興的茶籽油等，都是連結蘇澳居民生計和文化認同的重要產業。然而，這些產業目前也面臨國有土地使用權、農漁業價格降低、從業接班人口日漸減少、缺乏在地加工加值體系等課題。未來需要發展出新興的轉型升級策略、讓蘇澳農漁礦業結合品牌行銷工作、提升附加價值，同時也增加相關的就業機會。
4. 海洋活動事業	蘇澳的臨海峽長地型，提供多元的海洋接觸機會，也創造許多海洋活動的可能性。近年來，陸續有不少海上活動業者在蘇澳創業，帶來蘇澳發展海上活動的契機，但也遇到不少法規與空間利用的問題。未來，如何結合蘇澳近海特質和多元海洋資源，進一步深化蘇澳作為發展海上活動與海洋事業的基地，值得加以重視和共同努力。
5. 觀光事業	結合蘇澳的觀光旅宿餐飲業者、觀光工廠業者、在地文化節慶活動（如媽祖文化節、鯖魚節等）與特色景點（諸如冷泉、阿里史溪、七星山、砲台山、漁港、觀光工廠等）等資源，開發周邊商品和發展多日型的套裝行程，提升蘇澳觀光產業的品質和附加價值，增加觀光事業的發展機會和產業經濟價值。
6. 新創事業	要開發蘇澳的多元特有資產並加以創生應用，需要有支持不同社群進行創新創業的體系，並透過「整合」與「媒合」的活動，讓前面的各項事業能產生相互串連的效果。例如，讓海上活動的開發能與觀光行程加以整合，並將農漁業轉型升級的開發產品成為觀光餐飲的食材與伴手禮等，進而結合在地學校特色教育課程，同樣需要有人來加以經營。

資料來源：財團法人農村發展基金會彙整提供。

為便於提案者知道如何表達提案內容以及後續的提案整合，鎮公所也提供事業計畫撰寫的格式，由提案者提供對應的事業構想與資訊。包括：(1) 想要解決的問題；(2) 解決的模式／未來事業營運的方式；(3) 軟硬體資源需求；(4) 計畫執行期程與經費概估；(5) 事業執行主體；(6) KPI；(7) 可能銜接的部會政策計畫資源；(8) 需要公所或其他政府單位協助的事情等。

蘇澳鎮的創生計畫開放提案規劃以兩周時間進行，然後再由顧問群與鎮公所擔任創生委員的課室主管一起進行提案的分類與整合工作。整合的重點在於如何依循計畫主題與營運內容的相關性，將不同的事業提案內容歸納出可共通的創生價值意識、主軸論述，和事業版圖圖像，進而使地方的事業提案能夠對應到蘇澳推動創生計畫的願景版圖之中。其次，針對各項提案計畫所需要的推動資源，一方面需要協助提案者釐清資源的用途和來源，另一方面則是需要兼以資源統合和分配的立場，將共用的資源需求和個別計畫的資源需求加以釐清，避免重複的資源提案，或是個別所需的特殊資源無法呈現。

蘇澳鎮以 9 月 30 日為提案計畫截止日，總計收到 21 件地方事業提案，包括農漁礦業轉型升級事業 6 件、海洋活動事業 3 件、青創與其他整合性事業 6 件、社福事業 2 件、觀光活動事業 6 件。提案單位多為在地協會和業者等團體組織，而鎮公所亦針對在地青創需求提出一件事業計畫。然而，這些提案內容或有提案完整性案資源需求程度上的差異，而鎮公所在以「不否決任何提案」的立場下，針對這些提案內容規劃出對應的初審原則和後續協助模式。

初審原則包括：(1) 是否符合執行地點的特質條件和需求？(2) 提案內容的完整度？(3) 計畫執行可行性？(4) 預算編列的合理性？而審查結果則採取三大分類：(1) 符合：提案構想完整，微調後由公所整合納入。(2) 待修正：計畫執行的關鍵環節具有不確定性，或是還有須公所另行協助，需要請提案者再與公所討論可行性。(3) 再輔導：計畫內容僅有推動原則、或內容過於龐雜、或提案內容缺乏地方創生連結的公共效益，請提案者再與顧問討論計畫細節。此外，還有一些提案具有重複性，需要請提案者之間進行意見的溝通與整合，避免資源需求浪費或是產生事業活動之間的惡性競爭。

因此，在提案初審之後，鎮公所又舉辦提案輔導與整合會議，邀請相關的事業提案者，針對其事業構想內容進行修正與協調，除協助提案者將事業細節表達的更具體、KPI 設定與創生目標的關聯性更緊密，也讓事業相關者之間能夠找到整合的方式。蘇澳鎮推動地方創生各階段的歷程時間可參見表 4.8。

表 4.8 蘇澳鎮地方創生歷程時間表

	時程	活動
第一階段	2019/3/6	舉辦蘇澳鎮地方創生共識營
	2019/3/26	舉辦蘇澳鎮地方創生顧問會議
	2019/4/2	蘇澳鎮地方創生議題工作坊籌備會
	2019/4/9	舉辦蘇澳鎮地方創生議題工作坊（一）
	2019/4/30	蘇澳鎮地方創生議題工作坊會前會
	2019/5/14	舉辦蘇澳鎮地方創生議題工作坊（二）
第二階段	2019/6/4	蘇澳鎮地方創生分區座談會籌備會
	2019/6/10	蘇澳鎮地方創生新馬分區座談會（一）
	2019/6/17	蘇澳鎮地方創生新馬分區座談會（二）
	2019/6/24	蘇澳鎮地方創生東南澳區座談會（一）、（二）
	2019/7/1	蘇澳鎮地方創生南方澳區座談會（一）
	2019/7/2	蘇澳鎮地方創生南方澳區座談會（二）
	2019/7/5	蘇澳鎮地方創生蘇澳分區座談會（一）
	2019/7/9	蘇澳鎮地方創生東南澳區座談會（三）
	2019/7/10	蘇澳鎮地方創生蘇澳分區座談會（二）
	2019/7/22	蘇澳鎮地方創生蘇澳分區座談會（三）
	2019/8/19	蘇澳鎮地方創生分區座談會成果彙整
第三階段	2019/8/31	青年如何擴大蘇事圈（在地青年自辦地方創生討論會）
	2019/8/27	蘇澳鎮地方創生提案工作坊籌備會
	2019/9/16	蘇澳鎮地方創生提案工作坊
	2019/9/24	蘇澳鎮地方創生提案計畫諮詢會議（一）
	2019/9/27	蘇澳鎮地方創生提案計畫諮詢會議（二）
	2019/9/30	蘇澳鎮地方創生提案計畫收件截止
	2019/10/01	蘇澳鎮地方創生計畫提案初審會議
	2019/10/09	蘇澳鎮地方創生提案計畫整合與再輔導會議
	2019/10/16	蘇澳鎮地方創生提案計畫彙整會議
	2019/10/30	研提蘇澳鎮地方創生計畫

資料來源：財團法人農村發展基金會彙整提供。

四、整合後研提之蘇澳鎮地方創生計畫建議內容

經由提案階段的工作方整合後，蘇澳鎮的創生計畫最後歸結出六大主題，包括：冷泉二期整體改善計畫、產業轉型加值計畫、海洋創生事業計畫、觀光發展計畫、蘇澳創生學院、多元創業基地等。六大主題所涵蓋的 18 項事業計畫，分別由蘇澳鎮在地公私部門共 18 個單位所提出（參見表 4.9），並分別對應蘇澳鎮創生的不同產業面向和創生行動需求。

表 4.9 蘇澳地方創生事業計畫

計畫主題／事業計畫		提案單位
	1. 蘇澳冷泉二期整體改善計畫	蘇澳鎮公所
	2. 蘇澳創生學院暨育成中心	蘇澳鎮公所
產業 轉型 增值 計畫	3. 大南澳區農漁業轉型升級	葉家香食品有限公司
	4. 國產材文創木藝觀光工廠	昆晉實業股份有限公司
	5. 南方澳漁產轉型增值計畫	榮成漁號
海洋 創生 事業 計畫	6. 規劃海洋遊憩活動專區、建置海洋運動推廣基地	水行者運動國際有限公司 蘇澳觀光小鎮發展協會 蘇澳鎮公所
	7. 蘇澳年度海洋運動嘉年華活動	蘇澳觀光小鎮發展協會 蘇澳鎮公所
	8. 岳明國小里海經濟海角實驗室	岳明國小
	9. 無尾港藝術海洋生態村	無尾港文教有限公司
觀光 發展 計畫	10. 蘇澳觀光產業綠色自遊行	台灣名宿管理顧問有限公司
	11. 蘇澳溪流流域休閒事業整合計畫	白米社區合作社
	12. 蘇澳導覽人才培訓計畫	書澳創聚 197
	13. 蘇澳樂活產業雲端創業加速器	佛光大學創新育成中心
多元 創業 基地	14. 零擔倉庫清創複合空間	蘇澳鎮公所
	15. 賴珊瑚製作所：台灣珊瑚品牌	珊瑚法界博物館
	16. 蘇澳女性創業基地：女力原動力	indo 玩皮工坊 利希亞股份有限公司
	17. 樂齡生活事業計畫	宜蘭縣福氣生活照顧關懷協會
	18. 蘇澳青創品牌與新創公司	蘇澳 KPI

資料來源：財團法人農村發展基金會彙整提供。

第四節 宜蘭推動地方創生經驗之檢討與建議

「地方創生」雖然著重於地方的人口問題，但要達成人口發展目標所涉及的議題面向和事務規模，卻往往不只是單一鄉鎮所能解決或承擔，必須以通盤規劃和互助協力的機制才能成就。然而，在現行的推動機制下，因為過於著重鄉鎮的角色而使鄉鎮成為被放大檢視的對象，卻忽略鄉鎮與中央層級所應該提供的對應協力機制。

在宜蘭的發展歷程中，全縣尺度的綜合發展策略對於鄉鎮規劃多關注當地在發展策略上的亮點特質，但對於鄉鎮整體所面對的社會經濟問題卻少有細緻分析。反應在發展策略的規劃上，也因而多強調當地特殊資源的投資建設，因而忽略支持資源營運的相關配套措施。這些問題造成在地方推動創生計畫時，除了既有的投資建設標的外，往往不知道該如何應對其他的在地發展和生活機能改善需求。

由於現行的地方創生推動模式中，並未明確規範縣府在鄉鎮籌措計畫過程中所應扮演的協助角色，造成各鄉鎮必須自求多福地研提自己的創生計畫，而研提的內容亦多無法反映出與縣政發展策略之間的接合關係，以及未來如何透過縣府與公所之間的協力合作，為創生計畫帶來資源整合應用的綜效。例如，宜蘭海域一帶具有許多海上活動的知名景點和資源，諸如頭城海域的衝浪聚落和新近由業者投資的宜花海洋旅遊行程等，都未能在宜蘭沿海鄉鎮所構思的創生計畫中產生出相互串連的發展計畫。其他像是宜蘭全縣的育兒與醫療照護體系、農業品牌和加值發展策略、閒置空間活化策略、在地人力培育和創業協助，以及近期高鐵東延至宜蘭的倡議等，也都需要有全縣尺度的發展構思，讓鄉鎮對應構思出可以與其他鄉鎮分工互補的創生策略，而不是各自提出可能導致鄉鎮之間惡性競爭的同質化策略。這其中的落差，反映的是縣府層級需要在鄉鎮的創生計畫中扮演更積極的角色。

因此，未來宜蘭縣在推動地方創生時，需對應提出全縣尺度的創生計畫，涵蓋縣級人口創生目標、產業轉型策略、基礎公共設施改善策略，以及各鄉鎮市的未來主要政策投資項目等，以便讓各鄉鎮市在制定創生計畫與構思行動策略對接時有所依循。

蘇澳鎮推動地方創生，對鎮公所成員和地方民眾來說，都是非常重要的挑戰。一方面，對比於三星鄉和壯圍鄉兩者皆有專屬計畫和引入專業團隊的協助資源，蘇澳鎮必須從自身的預算和組織網絡中建立起推動團隊。如何找到合適的協助者，共同規劃符合蘇澳鎮特質的推動模式，本身即是一大挑戰。另一方面，由於過去從未進行過的鄉鎮層級的綜合發展計畫，因而缺乏各面向課題的統合盤點和策略規劃基礎。鎮公所如何在地方所關切的諸多議題中，從認識「創生」的內涵、連結各方的討論與行動意願，最後為創生目標言提出整合性計畫，在在考驗鎮公所推動地方創生規劃的決心和執行能力。

前述的蘇澳鎮推動地方創生的三階段歷程中，反映的正是鄉鎮規劃地方創生計畫過程中所需的「培力」、「溝通」，和「整合」需求。尤其當鄉鎮公所成員和地方民眾缺乏深入管道可以了解地方創生的意義與政策內涵時，很容易陷入傳統的「撰寫計畫爭取建設資源」模式。但另一方面，因網路上對地方創生的討論非常紛雜，各自有各自的案例偏好和行動觀點，也造成「該基於何種立場、為何種目標研擬創生計畫」不易凝聚共識，甚至帶來創生詮釋和計畫內容的衝突。因此，為了讓鄉鎮不只研擬出地方創生計畫，而是從中培養出未來鄉鎮永續自治的能力，就必須正視培力鄉鎮進行策略規劃、有效溝通，以及資源分配與整合的需求。

在「培力」的部份，包括對創生的認知理解、對促成各方溝通合作的能力，和學習從願景構想轉化為資源安排與計畫執行的能力。對於過往缺乏鄉鎮尺度綜

合規劃經驗的公部門來說，如何了解政策的脈絡和推動機制，以及接觸相關的國內外案例，並將案例的啟發轉化為在地的策略規劃，涉及鄉鎮公所是否有足夠的關係網絡和專業規劃能力。要掌握這些資訊和能力，往往需要有從事該項工作的專業人員協助，才能使地方有系統地掌握箇中關鍵。

透過創生三階段過程中的各項籌備會和討論會，不只是在促成地方的溝通，更重要的是協助地方的公私部門建構互通訊息的網絡、了解政策規劃的步驟和其意義，以及設計共同參與規劃機制的可能性和效果評估。藉由此一過程，也讓公部門成員跳脫平日慣於行政事務的思維，進而在與民眾共同討論地方議題的過程中，思考地方自治的意義和可能性，甚至從中獲得自主規劃的成就感。這樣的培力成果，將會是在地方創生計畫研提之後，支持地方公部門持續探討在地議題、構思解決方案的根基。

而在地方「溝通」的層次上，過往的鄉鎮公所多處於行政事務辦理的角色，缺乏進行自主發展的策略規劃的要求和經驗；而為了避免擔負計畫決策和執行成敗責任的立場，也很容易造成地方公私部門之間在互動溝通過程中的立場衝突問題。但是藉由鎮公所舉辦開放式的工作坊和討論會，並且賦予鎮公所和地方成員平等參與討論，以及討論成果需要獲得參與者共識的要求，就會促使公所成員必須面對地方民眾所提出之意見的脈絡和緣由，也讓民眾知道公所在地方政策推動上所面對的條件和難處，進而可以相互諒解，建立起合作尋求解決方式的認知。在蘇澳鎮的經驗中，從第一階段的討論會、第二階段的分區座談會，以及第三階段的工作坊和諮詢會議，都設計有公所成員和顧問共同引導的分組座談會，其目的即在創造公所成員和地方民眾平等溝通的機會，並讓持續累積的討論成果可以逐漸變為共識。

在「整合」的部份，不只是計畫內容的整合，更重要的是政策資源應用和各方創生需求的整合。在現行的推動機制中，雖然強調地方各種成員都能夠提出創生事業計畫，並統一由鄉鎮公所彙整，但在缺乏如何進行「整合」的指引和協助下，往往是將各個計畫放在同一份鄉鎮計畫中就完成整合，難以針對各項事業計畫之間的串聯綜效進行陳述與安排。此外，各項事業計畫所需的資源項目或有異同，但也多是各自列出，甚至因此而成為地方將原本在施政計畫中沒有爭取到的資源，共同包裹在創生提案中，以此解決原本的建設資源不足問題。

為了使蘇澳的創生事業計畫能夠真正產生整合的效果，在第三階段的創生提案工作坊中，也依主題事業分組，讓有意提案者可以相互交流彼此的提案內容和發展構想，進而討論相互串聯和資源共享的可能性。另一方面，現身發言的過程會增加後續參與行動的意願和共識認知。透過三階段的討論和共同交流提案內容，鎮民會更能理解未來落實創生計畫的緣由，並在執行過程中發揮監督、事業互補，

或借力使力的效果。而在事業提案之後，則是由鎮公所所創生委員和顧問共同彙整，針對同一主題事業的提案內容加以分析，找出未來在執行上可以彼此相互串連的機制、其對蘇澳鎮整體發展的意義，以及未來在執行上所需的配套措施等。而這樣的過程，也有助於鎮公所成員未來在鎮務推動上，更能了解各方的需求而改變僅是依法行政的角色，進而主動摸索合適的協助和執行方式，形成真正的公私夥伴關係。

只是，這樣的推動模式也有其未盡之處。例如由地方青年所舉辦的地方創生座談，其緣由即是因為認為鎮公所舉辦的創生討論會過於僵化，且未能有效地廣邀蘇澳在地和旅外青年的參與，因而主動爭取資源策劃一場以青年為主的創生討論會，並在會中提出青年所關心的創生課題與解決構想。這也反映出，對比過去社區營造和農村再生等以村里和社區為範圍的在地行動模式，一旦放大到鄉鎮尺度來進行，就必須同時面對鄉鎮公所在舉辦討論會上的經驗不足問題，以及如何廣邀民眾共同參與討論、有效地蒐集和分析回饋資訊等需求。

此外，當在地的的重要組織機構沒有主動參與創生討論的意願時，相形在創生計畫的規劃與執行上，也就會重大的遺漏。像是晚近新設立於蘇澳鎮的安永心食館，雖然是國發會在地方創生政策中列舉企業投資地方的示範案例，但在蘇澳鎮公所推動地方創生的過程之中，卻都未共同參與討論或進行提案，也使其資源難以與地方相關活動產生串聯。而蘇澳高級海事水產職業學校應是蘇澳培養海洋人才的重要單位，但也都未參加蘇澳鎮公所所創生討論活動，致使在海洋人力資源培育的構想上，就會使蘇澳的創生計畫缺少一塊具有高度潛力的重要拼圖。

而從最後研提的「蘇澳鎮地方創生計畫」內容來看，為了回應國發會地方創生著重於產業發展的趨勢，相關的提案也以產業發展為主，並以地方的企業為主要的提案單位。然而，這樣的提案內容卻也反映出創生計畫的不足之處。尤其在目前的進行模式上，多關注在地成員的參與和提案，但對於屬於全鄉鎮尺度的統合性計畫和特殊關係資產，卻沒有合適的提案者來加以深入構思。例如在蘇澳的國際交往關係上，不只與日本的石垣島具有長久的姊妹市關係，而南方澳漁港也有許多外籍漁工，甚至也有不少國際旅客到蘇澳進行海上競賽活動。如能妥善利用這些特殊國際網絡，推展蘇澳的海洋文化國際交流工作，就有機會讓蘇澳成為台灣發展海洋文化與社會經濟活動的重要群聚地。這些不足之處也顯示，在缺乏專業協助的情況下，鄉鎮公所一方面缺乏具有整體性的策略規劃經驗，另一方面又忙於安排在地創生討論，可能因此沒有足夠的心力來將各種創生資產進行充分利用。因此，未來如何在第二階段的創生工作中，以主題型或重點式的推展方法，協助和引導鄉鎮公所進行策略規劃，讓在地的資產發揮創生效益，將是值得持續加以關注之處。

整體來看，蘇澳鎮推動地方創生的經驗顯示，地方創生的首要重點不在於計畫的內涵，而是其計畫研提過程所產生的地方公私部門成員心態改變，以及透過創生討論和提案過程所產生的在地培力和動員效果。要讓創生產生成效進而解決地方的人口與社會經濟問題，不能仰賴一次性地創生計畫，而是必須培養地方具有策略規劃、懂得運用各方資源解決課題的自治能力。在地方提出創生計畫之後，未來如何在執行計畫的過程中，深化公私部門的自主發展能力、強化公私部門間的合夥關係，甚至更加重視青年世代的參與和創新能力，都需要持續的專業陪伴和引導。

第五章 地方創生推動經驗與政策再檢視

本章依據前四章所提之國內外中央政策經驗、縣市操作經驗及鄉鎮市公所面臨之困境等，配合專家學者座談及工作坊等，提出我國地方創生總體政策之宏觀及微觀的建議，以作為未來產官學研社各界執行上之參考方向。

第一節 「地方創生」整體政策規劃調整之建議

一、成立專法、專屬預算、管考機制及政策綱領，落實推動地方創生計畫

地方創生是國家總體目標，但需要在地方具體實踐。日本及歐盟於推動地方創生及鄉村發展計畫皆有相對應的單位、預算及管考機制等。其中，日本是由中央政府來籌劃與制定總體人口和地方經濟目標，透過制定專法、改變稅制、設置專屬推動機構，為地方提供人才、資訊和財務支持等方式，補足地方推動創生工作的資源落差。

與此相較，我國在「不立專法、沒有專屬預算、缺乏獨立單位」的三缺情況下，推動上既無法保障政策的持續性，行動號召上也缺乏對應誘因，更無力處理提案過程所產生的種種細節協調等，建議長遠之計應設立專法，從中規定地方創生的具體推動方式，和各方利害關係人的權責義務關係，並保障符合推動程序者的資源取得，建立各鄉鎮積極推展地方創生工作的誘因。

後續應儘速建立管考機制，針對地方創生執行績效與資源搭配項目逐年滾動檢討，並及早規劃下一期執行架構及方針；此外，建議將「地方創生國家戰略計畫」提升為「地方創生國家政策綱領」，作為未來地方創生政策指導方針及政府施政根基。

另一方面，經濟財源是支持地方持續推動創生工作以達成人口發展目標的關鍵。讓地方可以先經由額外的經費挹注啟動轉型發展計畫，並使創生行動能與地方發展收益形成因果關係，藉以達成初期投資和持續經營的效果，是鼓動地方積極從事創生計畫的重要機制。透過地方經濟活動的發展，回饋於地方公共建設與生活品質的提升，進而使人口回流與成長產生正向循環，才能使地方創生工作更為永續。因此，地方創生應該與地方自治能力和自治資源的提升共同看待。其中，地方自治所涉及的財稅收入調整，是影響地方公部門是否有能力持續推動創生工作的重要因素。

在目前的稅制中，與日常經濟活動相關的稅收，諸如綜合所得稅、營業稅、關稅、貨物稅、菸酒稅、證券期貨交易稅等，都是屬於中央稅，再從所得稅、營業稅、貨物稅和菸酒稅中，以一定比例作為統籌分配稅款，依照特定比例分給直轄市、縣市，和鄉鎮市公所。其他屬於鄉鎮市地方稅的項目則有遺產與贈與稅、

土地稅（包括地價稅、田賦、土地增值稅）、契稅和娛樂稅等。在這樣的稅收分配下，鄉鎮市公所預算多數僅能滿足維持日常業務運作的經常門支出，對於地方公共建設所需的資本門支出，或是各項發展工作的需求，都必須仰賴另案向縣市政府或中央部會提出申請補助才能夠進行。這種模式，也使得創生工作所需的各項經濟活動和建設投資，都必須以符合縣市或部會政策推動需求的方式來申請所需資源，但其資源執行項目卻不一定是地方當前所需或推動創生所需的資源和工作內容。

其次，從地方創生動力與資源循環的觀點來看，如果吸引人口回流地方的關鍵環節在於地方能夠創造產業機會，進而讓產業發展收益回饋於地方公共建設改善和生活品質提升，從而帶動更多人才聚居和產業移入，才能真正產生永續的創生發展效果。因此，讓產業發展的成果，能夠結合稅收機制，支持地方發展經濟活動的動力和取得公共投資所需的經費，將更能有助於地方深入規劃地方發展的策略。在具體的做法上，或可考慮讓一定比例的綜合所得稅、營業稅等項目，以自由捐贈或是依照戶籍歸屬的方式，成為地方所能獲取的稅收來源，進而讓地方能更重視經濟發展與生活品質改善的關聯性與策略重要性，從而成為地方推動創生工作的誘因。透過此一方式，也可以讓地方更重視在地發展的自治能力提升，讓地方首長和公所不只是行政式的地方首長，而是帶領地方發展的專業經理人團隊。

二、落實綜合發展計畫方針，以引導縣市及鄉鎮市總體擘劃地方創生之所需

地方創生是一個全面性與跨層級的統合工作，不只需要中央、縣市、鄉鎮市區各自建立角色，更需要彼此之間能有相互統合的策略協調機制。因此，未來在地方創生工作的推動上，都值得進一步探討不同層級還可以更積極從事的工作。除了整體政策調整外，縣市政府與鄉鎮市區公所同樣也有可以再調整的改善之處。

然而，在既有的國土規劃體系中，僅有縣市層級的發展計畫，鄉鎮市區層級長期缺乏研擬綜合發展計畫的機制與機會，使得鄉鎮市區公所面對的各面向問題，難有統合解決的策略規劃思維和發展構想。換言之，鄉鎮市區層級因為缺乏進行綜合發展計畫的經驗，也使其在推動創生規劃工作時，不僅難以掌握操作方法的設計，也不易釐清創生計畫的界線與範疇。

目前在「地方創生國家戰略計畫」中，縣市政府在創生推動架構上所扮演的角色有三：研提跨鄉鎮市區的地方創生事業提案、協助創生事業提案媒合地方資源，以及成立地方創生專戶。而鄉鎮市區公所的角色，則是專注於發掘地方DNA、凝聚共識、形成願景、提出創生事業提案。但除了跨鄉鎮市區計畫提案之外，縣市可以更積極地制定縣市層級的創生計畫，建構出核心的發展架構和執行

計畫，以及訂定縣市的創生目標，才能讓所轄鄉鎮市區能夠有所依循，而不是個別的單兵作戰。

以日本的經驗為例，都道府層級的創生計畫與市町村的創生計畫，兩者並行不悖，且往往是相輔相成的關係。當都道府層級能夠研提出其創生目標與推動策略時，市町村將更能準確地研定其對應的創生目標和策略主軸，並且在推行上掌握何種策略資源能夠連結上級都道府的創生工作而取得，而那些具有獨特性的創生計畫則須考慮以其他方式取得所需資源。相對地，面對所轄市町村所研提的創生計畫，都道府也可以加以統合出共同的需求和個別特殊需求，進而以此擘劃都道府層級的協助推動架構和資源分配模式。

此外，從縣市政府與鄉鎮市區公所具有的不同行政管轄權來說，有些在鄉鎮市區公所無法推動的創生工作，便需要由縣市政府來協助和研提。像是區域性的交通規劃、教育制度調整與新設教育機構，以及劃設產業專區等，都是屬於縣市的治理管轄權範圍，卻又高度影響鄉鎮市區創生計畫的推動可行性。因此，當縣市能夠研提出具有全縣市整體性的創生計畫時，將能使鄉鎮市區公所在制定創生計畫時，更能掌握可與上位政策相互銜接的主軸策略。

因此，對照台灣當前鄉鎮市區在推動地方創生時所遇到的課題範疇界定問題，未來實有需要協助鄉鎮市區層級，從規劃制訂鄉鎮市區綜合發展計畫的工作開始奠立基礎，引導鄉鎮市區公所更全面地思考發展所需的各面向工作，也為長期的人口居留發展建立更完整的根基。然而，面對當前鄉鎮市區必須在沒有綜合發展計畫為基礎的情況下，如何為鄉鎮市區建構創生計畫的推動方法，同樣值得關注。

而縣市政府的創生計畫工作，可以過去縣市制定綜合發展計畫的經驗為基礎，結合當前所推動的縣市國土計畫和農村再生總體計畫等，深入考慮所轄鄉鎮市區的發展特殊性與創生需求，進而提出能夠兼顧土地使用、農村發展策略，以及解決人口失衡問題的創生計畫。此外，面對鄉鎮市區在研提創生計畫過程中，往往不知道該如何進行策略規劃，抑或缺乏對所屬縣市的整體發展構想的理解，縣市政府亦可以主動舉辦創生規劃人才培訓活動，協助鄉鎮市區培養出具有策略規劃與政策推動的人手，同時也創造縣市與鄉鎮市區交流創生構想與政策資訊的機會。

三、地方創生目標政策應納入生育率及改善對策

「人口」數量與年齡層結構問題，是制定與推動地方創生政策的基礎，也是評估政策成效的關鍵指標。在現行的「地方創生國家戰略計畫」中，將解決「總人口數減少」和「區域人口分布不均」視為政策的關注焦點，而在對應的政策目標上，則是訂定三大指標：未來維持總人口數不低於2,000萬人、2022年地方移入人口等於移出人口，以及2030年地方人口能夠回流。反映在發展策略上，則是

提出：優化地方產業，鞏固就業機會；建設鄉鎮都市，點亮城鎮偏鄉；推動地方品牌，擴大國際連結等三大策略。這些策略也突顯出地方創生政策中試圖透過重新建構地方吸引力，進而吸引人口回流地方的宗旨。

但人口增減問題同時受到自然增減和社會增減的影響。目前的政策目標與執行內容，主要著墨於人口流動所產生的區域性社會增減效果上，對於各地方和總體的自然人口增減，卻沒有顯著的對策加以因應。其結果，很可能是各地的人口確實產生流動效應，但卻無法解決總人口數下降和人口年齡結構愈趨高齡化的衝擊，甚至反而因此淪為地方爭取設籍人口的惡性競爭。因此，要面對地方創生的長期願景目標，就必須同時兼顧自然人口與社會人口增長的策略，避免「人回到地方卻還是不想生育下一代」的困境。

當前我國在改善生育率問題上，主要政策推動依據為 2018 年制定完成的「我國少子女化對策計畫（107 年—111 年）」，涉及的相關部會包括教育部、衛生福利部、勞動部、內政部、財政部、經濟部、科技部、交通部、人事行政總處、國家發展委員會等。該計畫指出，影響生育率的主因包括：晚婚及不婚影響生育人數、育齡婦女生育年齡延後影響生育胎次、育兒成本高而造成家庭負擔沉重，以及婦女難兼顧家庭與就業而影響生育意願和勞動參與率等。為解決這些問題而規劃的重要策略包括：建構托育管理制度實施計畫、5 歲幼兒免學費教育計畫、育嬰留職停薪、鼓勵雇主營造友善職場環境、幼兒學前特別扣除額、父母未就業家庭育兒津貼、完善生養環境方案，以及擴大幼兒教保公共化計畫、建構安心懷孕及生育環境，以及前瞻基礎建設計畫中的 0-2 歲兒童社區公共托育和校園社區化改造等。

然而，目前這些改善生育率的政策計畫，一方面僅著重於生養費用的減少，而減少的額度又僅佔實際養育的一小部份，無法替代因為育兒停職而產生的機會成本，因此也難以產生正面的鼓勵效應。另一方面，養育下一代所需的不只是財務資源上的協助與支持，更重要的是社會對於「陪伴子女」的期待提高，因而使父母也往往被迫面臨就業競爭力提升和陪伴子女的兩難取捨。尤其在缺乏能夠協助父母提升陪伴子女之品質的措施下，父母必須花費更多心力來為子女安排合適的養育活動與環境，也減少父母想多生養子女的意願。

因此，未來地方創生政策執行時，必須思考如何進一步針對地方人口特質，營造讓人回到地方之後也會想在地方養育子女的條件，才能真正解決長期總人口數減少與人口結構失衡的問題。為了達成此一目標，無論是中央或地方在制定創生計畫時，都需要針對養育子女的課題進行深入的討論。包括如何協助地方建構友善的親子環境空間、如何讓產業項目和就業方式能協助父母兼顧家庭收入和陪伴子女的安排，以及如何讓不同世代之間的互動有助於在地的共生、傳承，與創

新等，都需要在地方創生計畫中提出具體的對應策略。

第二節 「地方創生」執行策略調整建議

一、成立專屬辦公室以協助輔導工作及促進多方協作媒合

「地方創生」是全國跨中央與地方層級的宏觀政策，同時有「總體戰略規劃」和「具體推動事務安排」的需求，也涉及許多跨領域和跨部會的協調工作。建立對應的策略規劃體系和事務協助體系，兩者實則缺一不可。

日本為推動地方創生政策，除另新設「地方創生大臣」主責推動外，更對應設立「城鎮·人·工作創生本部」和「城鎮·人·工作創生事務局」。前者負責整體推動方式的策略規劃，包括總體社會經濟和區域人口的評估分析、各種相關政策資源和法規調整的研析模擬，以及地方創生新推動策略的開發與安排。而事務局則是對應構思與執行需求，協助創生本部各項推動策略的落實和細節安排，以及回應地方進行創生計畫工作時的各種協助需求，包括協助人力的媒合、政策整合應用的諮詢，以及財務資源的調度安排等。而從地方推動案例來看，日本都道府和市町村等地方層級的政府，為了研提當地的地方創生計畫和實際執行計畫，也成立自己的創生推動委員會和對應窗口，讓創生議題的研析規劃和落實推動都能夠有專責的單位來深入構思、仔細執行。

相對地，歐盟推動 LEADER 和智慧永續城市的機制，則是一個在層級結構上更為複雜的體系。一方面是在跨國家的歐盟層級，設有專屬的推動委員會，負責針對不同的國家進行發展制度調整，從中設計出不同類型的推動機制與資源補助模式。另一方面則是銜接各國在地方與農村發展上的政策和執行需求，於鼓勵地方行動團體（LAGs）之外也強調地方政府的角色，希望能透過申請補助的分類提案設計機制，支持歐盟境內不同類型的發展需求。在這個過程中，除了歐盟的資源外，各國自身的地方與鄉村發展政策，以及如何協助地方建立和串連在地行動團體，找到共同認可的推動目標與方向，便成為計畫能否推動和落實的關鍵。為此，歐盟委員會和各國政府也陸續開發各種工具系統，諸如資源系統、永續管理系統、評估系統，以此幫助地方在進行發展提案與執行時能夠有所依循。

目前我國在推動地方創生政策上，係以行政院地方創生會報為主要的決策協調和提案審核平台，並以國家發展委員會為主要的智庫幕僚和推動單位。相關的政策規劃、提案預審、地方協助等，都是在國發會既有的組織編制中推動。國發會的組織編制與人力、財務資源是否足以因應各縣市與鄉鎮市推動地方創生計畫的協助需求，高度影響地方創生推動的實質樣貌與進展。目前在國發會的協助體系中，雖然設有縣市專屬聯絡窗口和輔導團，並設立 TESAS 作為地方社會經濟資訊整合資料庫，但上述三項所能夠提供的協助內容又相當有限，同時也受限於

承辦人員是否能在原有所屬業務外兼顧地方創生新業務。

另一方面，從花蓮與宜蘭的推動經驗來看，目前各地方在研提創生計畫時，有專案計畫資源的情況下，鄉鎮市公所可以獲取專業團隊的進場協助，也有專屬的團隊人力來研提與深化計畫構想，相對能較快看到計畫研提或執行的成果。但在缺乏政策能提供專案計畫資源的情況下，地方必須因應自身的策略規劃能力和社會網絡關係，自行尋找協力對象來共同完成。其中，從掌握地方創生的價值內涵與政策內容、國內外的案例資訊、地方溝通意見的蒐集與轉化為創生計畫提案、創生計畫提案內的呈現與撰寫方式，以及如何評估合適的提案對應政策計畫資源等，都存在資訊不完整與執行情況不穩定的問題。然而，這部份卻未能在國發會所提供的協力體系中獲得對應的協助，其結果是地方必須花費更多心力來往返釐清資訊與可行方法，而缺乏管道與人手的地方政府，可能就更無力推動當地的地方創生工作。

地方創生需要人才與人力協助之處，並不僅止於創生事業計畫提案或是日常公務人力的安排，更重要的是能夠協助縣市政府或鄉鎮市區公所進行具有整體性和宏觀視野的創生策略規劃與落實。在這方面，若能避免身分上的限定，而是讓具有相關能力和意願的社會各界人才，也成為協助鄉鎮市區公所推動地方創生工作的協力人力資源，將可以擴展與加速地方創生工作的推動。

但目前專家輔導機制方面，由國發會所設立的專家輔導團，係邀集科技導入、創意加值、農漁業生產研發、行銷通路、觀光旅遊、事業經營管理等領域的53位專家組成，其角色是視地方創生事業計畫的提案需求，由輔導團專家依其專長，至地方協助創生事業診斷、指導，與諮詢輔導等工作。在運作的時間程序上，則是地方必須先完成「DNA盤點、召開共識會議、建立願景」後，於創生事業提案階段或創生計畫通過之後的執行階段，才能提出協助請求。此外，申請輔導團專家協助的單位，也僅能由縣市政府或鄉鎮市公所發函國發會商請派員協助。另一方面，涉及地方自治相關法令、土地取得、各部會申請補助程序等，都不屬於輔導團專家的協助範圍，也無法提出專業人力協助的請求。

因此，未來在既有的政策推動體系之外，必須思考設立地方創生專屬推動組織的可能性與必要性，以較為充裕的人手來對應各地方政府在推動創生工作上的協助需求，並持續監管分析地方創生推動的各項成效、深化創生策略的研發、創生人才培育，以及法規與政策資源執行調整等工作。在具體的策略上，則可參考過去推動社區營造時的做法，在原主管單位為文建會（今文化部）之外，設立新故鄉推動辦公室，專責處理社區總體營造跨部會事務。未來可於國發會所管轄之財團法人中設立「地方創生專屬推動辦公室」，協助各地方政府掌握創生政策的內涵與推動所需資源，進而深化地方創生計畫與在地創生需求的關聯性與可行性。

另一方面，國發會建立更多元的「創生協力夥伴」平台機制，讓願意協助地方進行創生工作的各界，可以列出其專長和願意協助的區域與內容，而鄉鎮市區公所也有機會提出其所需要協助的內容和專業人才，並透過此一平台機制媒合兩者之間的能力與需求。而完成媒合的專業人才與鄉鎮市區公所，可以進一步以聘僱協力顧問或專案團隊的方式，讓這些成員進到地方共同協助鄉鎮盤點地方特質、引導地方討論事業計畫內容，進而協助其提擬創生事業。

二、建構地方創生推動的優先情境策略並導入科技智慧系統

地方創生反映的是區域不均下的發展落差，而各地條件的差異也形成其在創生推動工作上的需求和難易。儘管在「地方創生國家戰略計畫」中，設有「優先推動地區」的機制，但在政策推動執行上，除了界定三大類型的發展方向、設有聯繫專屬窗口和符合申請創生人力借調的資格外，卻未能為這些地區提供專屬的優先措施，而外界也不清楚優先推動的需求和示範效益，反而白白浪費此一機制。相對地，如能從優先推動地區的情境特性中，找到應該優先協助解決的問題或對應策略，進而讓人口流失與人口結構失衡的地區在這些策略引導下獲得改善，便有可能產生策略擴散與區域帶動的效果。因此，如何從各地區的人口問題分析中，建構地方創生的優先推動策略，亦是後續在政策調整上可以多加著墨思考之處。

從人口分析來看，目前在地方創生上需求較為急迫的鄉鎮，多出現青壯人口外移、整體年齡結構的老化指數較高的現象。而這些地區，也存在不易創造多元就業機會的狀況。因此，未來如能夠針對這類型地區，為鼓勵從事「長照事業」建立優先輔導和優惠辦法的策略，便可以透過讓回流人口從事在地照護工作的方式，支持移居者減少生計風險，同時也符合在地需求。具體的策略包括：優先輔導願意回到這些地方的青壯年取得照護員資格、協助其媒合有資格開辦長照據點的單位共同合作在當地經營照護事業，以及為當地開辦長照事業提供優惠貸款或減免初期營業稅等。

另一方面，部份鄉鎮雖然總人口數處於減少，但是隨著社會對返鄉返農活動的浪潮興起，也有不少地方已經陸續出現有年青世代積極想回到地方尋求安居的企圖和意願。如何支持這些年青世代找到合適的返鄉移居之處，甚至在當地有開創新事業的協力資源，將更能鼓勵青年世代的返鄉移居行動，從而為當地帶來創新群聚效應。具體的模式包括規劃與營運地方型的青創據點、協助地方舉辦青創投資和技術媒合活動，並讓地方青創工作者可以參與在地的文化節慶活動規劃，讓其創意成果能夠成為引導地方活動創新的一環，並在活動籌辦中獲得地方肯定與信任關件等。

此外，生活與醫療文教機能是否具有一定品質，也是影響移居者是否選擇久居當地的重要考量。但人口流失度高且地理區位的偏鄉，往往面對著醫療與教育

資源不足的困境，從而更加惡化人口流失的現象。在這個情況下，要求先有大規模的公共投資來補足當地的生活和醫療文教條件，從公共建設投資的成本效益來看，顯然不易實現。但相對地，如何結合地方創生的科技導入策略，優先為這些偏鄉地區建立發展智慧遠距醫療和智慧多元教育的應用機制與執行策略，便可產生兼顧機能改善和開創事業機會的效益。在智慧遠距醫療的推動上，可以結合健康感測器、巡迴醫療車等既有的軟硬體機制，彌補當地醫療資源的不足。而在智慧教育的開發上，面對在地師資不足問題，則可讓偏鄉學校與都市學校或各種教育機構發展合作關係，透過網路進行雙邊即時課程，強化偏鄉地區接觸多元課程的管道。

智慧醫療與智慧教育的策略，同時亦可結合前述的鼓勵移居者從事長照和教育工作等策略，從中培育移居者成為管理智慧醫療設施、醫療數據、智慧教學設備管理、智慧課程開發等工作的從業者，進而增加移居者的就業機會、為其建立合適的在地身分與角色。

在科技導入的主題上，同樣需要為科技應用與地方需求創造相互接合的機會。而在新興科技產業的發展過程中，驗證場域是支持科技應用雛型邁向實證應用與商業化階段的重要元素。特別是在科技應用領域的擴展上，需要許多能讓科技特質與場域特質進行共同調整的機會，如何讓地方創生的過程，也能成為新興科技進行科技與商業模式驗證的場域，並讓地方因此獲得更多元的生計創業機會，值得深入探討。未來可以利用既有的地方產業和文化空間，例如經濟部所屬的產業創新中心和產業研發中心，以及文化部和各縣市所轄的文化產業園區等，使之成為引介地方課題和新興科技工作者互動的場域，讓地方問題可以透過盤點具體呈現給新興科技業者，以及將新科技的應用特質介紹給地方，進而促成彼此的相互激盪和合作，共同擘劃出新科技導入地方的多重可能性。

三、地方資源盤點資料數據化（資料庫）將更有助於內外部能量的有效投入

從「地方創生國家戰略計畫」中對鄉鎮市區推動創生計畫的流程來看，以鄉鎮市區公所為主體的創生計畫，包含形成願景和形成提案兩大階段。在形成願景階段，著重的是透過民眾參與和地方特質條件分析的過程，挖掘 DNA、凝聚共識，以期能形成共通願景。而在形成提案階段，則是透過各界的參與和媒合，規劃出在地所需的創生事業計畫，進而向上呈送縣市政府與國發會，申請合適的資源補助。

但在此一過程中，鄉鎮市區公所也因為過去缺乏進行策略規劃的經驗與專業人力，因而浮現三個重要且有待操作方法指引的關鍵課題。包括：(1) 如何與地方民眾建立對「地方創生」的共同認知；(2) 如何協助公所承辦人員將討論會成果轉化為可用於事業計畫的資料，以及(3) 進行創生事業計畫研擬時，如何考量

既有部會計畫資源的規範，進行計畫整合以求爭取到合適的政策推動資源。

要與地方民眾建立對「地方創生」的共同認知，必須要有合適的資訊和意見交流過程。先前由國發會在各地舉辦的政策說明會，主要著重於我國的人口潛在問題、地方創生的政策內容，以及推動地方創生的簡要歷程，很容易被地方理解為只是另一個爭取資源的程序機制。但對地方而言，如何釐清推動地方創生的意義、能否透過案例啟發行動方向，進而號召出在地動員的共同行動能量，才是後續能否引發和支持創生行動的關鍵。當前鄉鎮市區在開始推動創生時，往往不知道該如何與地方民眾介紹「地方創生」的概念意涵和推動「地方創生」的目標與意義，因而也多必須借助有在進行地方創生研究的專家，提供與分享其對地方創生的理解和案例，進而連結到該鄉鎮市區的特質和需求。因此，未來如何透過專業人力媒合的機制，讓鄉鎮市區在開啟或持續進行地方創生討論時，知道可以向那些對象尋求協助，將有助地方創生更容易開啟創生工作。

其次是如何協助公所承辦人員將各次討論會的成果加以轉化為可用於創生提案的資料。創生需要在地共同討論與行動，但該以何種方式整理討論成果，進而將這些成果資料轉換為事業計畫的主軸，卻也是鄉鎮市區公所人員並不熟悉的環節。尤其當創生的討論往往指涉概念性的發展內容，例如發展觀光、友善移居者、改善生育教養環境、提升文教醫療品質等，相對也就不容易針對在地的特質條件和需求研提實際的行動內容。因此，未來需要協助舉辦創生討論的團隊或人員掌握如何引導討論內容，並且將討論內容透過分類與關連性整理的模式等技能，藉此釐清在地的創生課題和需求，才能有助於讓創生討論成果變成指引創生事業計畫的基礎。

除此之外，資訊掌握關係著政策計畫設計與推展的評估判斷與成效。目前與地方創生緊密相關的各類型資訊，雖然有國發會委託建置的 TESAS 系統，但就資料的豐富度和可應用性，都仍嫌薄弱。例如人口資料僅有單一年度的資訊，缺乏歷年的變化和對未來的評估，也使創生工作者不易理解該面對那些人口變化趨勢的挑戰或預作準備。而在產業經濟活動上，則是受限於既有官方統計資料公布模式，僅在六都中有各區的產業資料細項，在非六都的鄉鎮市區中，都無法掌握該鄉鎮市區的產業活動結構，也造成事業計畫的設計和可行性評估缺乏可靠的判斷基礎。而移居人口所在乎的閒置空間取得，包括私有可租用的房舍或是公有的可活化空間，同樣缺乏相關資訊，因而也不易據以研提適切的空間資產活用策略。這些資訊，未來如何透過資料庫體系的累積更加完備與詳細，也需要在政策上多加著墨。具體可行的措施之一，即是要求各鄉鎮市區公所在未來的創生計畫中，也將在地各項資訊盤點與上傳資料庫納入為創生工作之中，並由中央依循統計調查體系或是補助資源來進行，方能使長期的創生工作有更完備且紮實的基礎。

第六章 結論與建議

地方的經濟發展與人口回流，是兩個相互影響且相輔相成的現象。提振地方經濟有助於人口移住，而人口移住又能擴增在地供需活動的經濟動能，如何創造這樣的正向循環，成為地方創生最關鍵的課題。解決地方經濟與人口問題，不僅需要資源，也需要動機和誘因，更需要有採取行動的能力。該投入哪些資源、創造何種誘因、培養哪些行動能力，則是政策擘劃時必須深入思考的主題。而地方發展亦涉及多面向議題與跨部會政策，各項施政目標和資源分配模式各有所異，如何整合這些資源共同推動，更是政策規劃上必須面對的難題。

第一節 結論

我國區域發展不均與各地方人口結構失衡的特質，並不在於其已經出現結構上的嚴重性，而是未來可能發生的快速性。根據薛承泰（2016）的分析，西方先進國家和日本等國，在人口年齡結構上的變化，是長期逐漸累積的現象。雖然過程中逐步採取許多措施，但目前仍持續面對高齡與少子化的問題。只是歷年來所採取的政策，也讓這些國家有逐步調適的機會，因而緩解其對整體社會經濟發展的衝擊。但相對地，台灣從具備人口紅利過渡到人口失衡所歷經的時間遠較前述國家來得短，對於人口結構變化將會產生何種衝擊，相關的評估和預防措施也都尚未準備周全。因此，未來將會需要從更多課題共同推動，才能夠在較短的時間內產出對應的周全策略。

行政院宣示 2019 年為我國的「地方創生元年」，雖然以解決區域不均和人口結構失衡為目標，但要達成此一目標所要克服的挑戰卻是非常多樣。從導致區域不均的結構歷程來看，從以農養工到以都會區為主的國家發展模式，確實使得許多非工商業地區產生人口外流和社會服務機能降低的問題，從而導致在地的經濟生產消費活動不易回到地域經濟的正向循環。其次，從國土規劃、社區營造，和城鄉特色營造等政策來看，不僅生活圈概念的規劃策略逐漸式微，而鄉鎮尺度的自治能力亦缺乏明確且可累積的培力機制，也難與社區營造和農村再生的成果相互串聯，更不利於鄉鎮自治發展能力的提升。因此，如何透過地方創生的推展過程，同時也提升鄉鎮市區層級的自治發展能力，建構出從全國、縣市、鄉鎮市區、村里社區的跨尺度整合策略，亦應該在政策推展架構中深入思考。

整體來看，日本與歐盟的案例經驗，突顯出跨層級創生發展計畫串聯整合、支持在地行動團體（即利害關係人）規劃與落實發展計畫的重要性。關鍵元素則在於如何讓政策計畫的執行機制能夠回應多元的地方特質差異，進而召喚與支持在地的行動力量，以及持續研發地方發展策略。又以，如何建立新的觀念以跳脫傳統框架及複製主流模式、導入科技運用及掌握生活產業市場，並輔以公私協力

之有效溝通平台機制與有效執行之短中長程策略，將是我國推動地方創生過程的重要思維。當跨層級的行動者都願意為所屬區域提出發展構想並相互溝通交流，並且合作讓推動發展的機制更細緻而友善，就能夠讓願意投入發展行動的人，從中找到合適的行動策略，促成發展的成效。相較於日本和歐盟的推展經驗，我國當前在地方創生計畫中所提出的推動機制，顯然還有不少可以加以精進之處。

另一方面，國內對地方創生的討論也反映出，不同角色立場所關注的地方創生課題不同，也有不同的地方創生協力需求。移居創業者關注開創事業的機會與案例經驗、在地協會關注如何能改善在地的生活機能與環境品質、區域規劃工作者關注在鄉鎮市區層級制定創生計畫的能力和方式、鄉鎮市區公所則關注促成民眾提案與整合爭取資源的機制。而從地方創生的動力學來說，有人著重從在地出發，也有人強調引進投資；有人認為應該團結周邊區域共同發展，也有人認為應該發展國際連結，引入更多元的力量。如何讓這些不同的各方角色與策略觀點，能夠各自發揮優勢利基、進而共同討論、彼此串聯，同樣也是未來推動地方創生工作必須謹慎思考和面對的課題。

儘管如此，過去推動縣市綜合發展計畫、社區營造、農村再生、一鄉鎮一特色等政策所累積的經驗與專業人力，也確實累積不少推展地方創生的能量。從國發會所發布的新聞和地方創生會報會議紀錄來看，截至 2019 年 9 月底止，已有 14 個提案通過行政院地方創生會報審查，包括：宜蘭縣三星鄉；台東縣延平鄉、鹿野鄉、池上鄉、關山鎮；花蓮縣光復鄉、壽豐鄉；屏東縣全縣型「智慧優農」計畫、牡丹鄉、泰武鄉；南投縣埔里鎮、魚池鄉；雲林縣口湖鄉；台南市官田區等。然而，這些已經提案通過的鄉鎮市區，或是承續先前培育在地人才的成果共同投入創生規劃中；或是有對應資源聘僱專業團隊進場協助地方討論與提案；或是有縣市政府層級的資源主動協助所轄鄉鎮市區進行創生規劃，因而能夠在地方創生元年聚集在地討論，研提出地方創生計畫提案。

然而，這些案例也反映出，地方創生不該任由各鄉鎮市區自求多福，在有專業協助和縣市政府資源支持下，地方才能夠更快凝聚出推展地方創生的動力，並針對當地需求研提創生計畫。

第二節 建議

行政院將 2019 年宣告為「地方創生元年」，期望透過國安層級的政策機制來解決潛在的人口失衡危機。政策提出以來，無論在公部門或民間團體都引發熱烈討論；但具體該如何進行，有何成功經驗可以參照，並且回饋政策推行機制的調整，亦是各界關注所在。

面對台灣未來推動地方創生的政策機制需求，本研究引介日本與歐盟的推行

經驗，並與國內的地方創生政策架構與實際推行案例相互比較，探討當前地方在推行地方創生計畫的課題與需求，彙整出政策及策略建議如下：

一、成立專法、專屬預算及政策綱領，落實推動地方創生計畫

1. 「地方創生」是全國跨中央與地方層級的宏觀政策，同時有「總體戰略規劃」和「具體推動事務安排」的需求，也涉及許多跨領域和跨部會的協調工作。基於此，日本及歐盟於推動地方創生及鄉村發展計畫皆有相對應的單位、預算等，日本更是立專法推動，且編列「日本地方創生交付金」約1,000億日圓預算(2016年)專款專用，由地方提案申請。
2. 目前我國在推動地方創生政策上，係以行政院地方創生會報為主要的決策協調和提案審核平台，並以國發會作為主要的幕僚單位。但在「不立專法、沒有專屬預算、缺乏獨立單位」的三缺情況下，推動上既無法保障政策的持續性，行動號召上也缺乏對應誘因。此外，在各項機制安排、細節規劃、地方輔導等工作上，都受限於國發會承辦人員的業務承辦量所限，也未能回應各地方需要更細緻輔導工作的需求。
3. 應建立管考機制，針對地方創生執行績效與資源搭配項目逐年滾動檢討，並及早規劃下一期執行架構及方針；此外，建議將「地方創生國家戰略計畫」提升為「地方創生國家政策綱領」，作為未來地方創生政策指導方針及政府施政根基。
4. 長遠之計建議設立專法，並透過改善稅制以提升地方創生的在地自治資源與能力，如可考慮讓一定比例的綜合所得稅、營業稅等項目，以自由捐贈或是依照戶籍歸屬的方式，成為地方所能獲取的稅收來源，吸引人口回流並增加就業機會，讓產業發展收益回饋於地方公共建設改善和生活品質提升。

二、成立專責單位、專屬辦公室及管考機制，輔導及促進多方協作媒合

1. 地方創生需要人才與人力協助之處，在於協助縣市政府或鄉鎮市區公所進行具有整體性和宏觀視野的創生策略規劃與落實。若能讓具有相關能力和意願的社會各界人才，也成為協助鄉鎮市區公所推動地方創生工作的協力人力資源，將可以擴展與加速地方創生工作的推動。
2. 建議未來在既有的政策推動體系之外，必須思考設立地方創生專屬推動組織的可能性與必要性，以較為充裕的人手來對應各地方政府在推動創生工作上的協助需求，並持續監管分析地方創生推動的各項成效、深化創生策略的研發、創生人才培育，以及法規與政策資源執行調整等工作。
3. 此外，「企業投資」和「科技導入」兩大策略地應用，也同樣需要在企業、

科技專家及地方之間建構相互媒合的平台機制。具體做法可以利用既有的地方產業和文化空間，使之成為引介地方課題，以及地方和企業及科技工作者互動的場域，為雙方創造與地方接觸與溝通合作可能性的機會。

4. 短期可於國發會所管轄之財團法人中設立「地方創生專屬推動辦公室」，長期建議成立專責單位，可參考日本「城鎮・人・工作創生本部」及「城鎮・人・工作創生事務局」的作法，以協助各地方政府掌握創生政策的內涵與推動所需資源，進而深化地方創生計畫與在地創生需求的關聯性與可行性。此外，建議將「地方創生國家戰略計畫」提升為「地方創生政策綱領」，可參考「中華民國永續發展政策綱領」及「國家氣候變遷調適政策綱領」。

三、縣市政府應扮演更積極的角色，提出縣市層級的創生計畫

1. 我國因行政區域界線清楚，各鄉鎮市區公所研提之地方創生計畫甚少有跨越行政區域界。因此，縣市需要制定縣市層級的創生計畫，提出打破行政界線進行綜合發展規劃，建構出核心的發展架構和執行計畫，以及訂定縣市的創生目標，才能讓所轄鄉鎮市區能夠有所依循。
2. 縣市政府的創生計畫工作，可以過去縣市制定綜合發展計畫經驗為基礎，結合當前推動的縣市國土計畫及農村再生總體計畫等，深入考慮所轄鄉鎮市區的發展特殊性與創生需求，進而提出能夠兼顧土地使用、農村發展策略，以及解決人口失衡問題的創生計畫。
3. 除了跨鄉鎮市區計畫提案外，有些在鄉鎮市區公所無法推動的創生工作，像是區域性的交通規劃、教育制度調整與新設教育機構，以及劃設產業專區等，都是屬於縣市的治理管轄權範圍，便需要由縣市政府來協助和研提。
4. 縣市政府亦可以主動舉辦創生規劃人才培訓活動，協助鄉鎮市區培養出具有策略規劃與政策推動的人手，同時也創造縣市與鄉鎮市區交流創生構想與政策資訊的機會。

四、建構鄉鎮市區公所擘劃地方創生之能力

1. 在既有的國土規劃體系中，鄉鎮市區層級長期缺乏研擬綜合發展計畫的機制與機會，使得鄉鎮市區公所面對各面向問題時，難有統合解決的策略規劃思維及發展構想。因此，應鼓勵鄉鎮市區公所採取總體規劃手法制訂綜合發展計畫，以引導鄉鎮市區公所更全面地思考地方發展所需的各面向工作，也為長期的人口居留及地方發展建立更完整的根基。
2. 建議未來可思考設立鄉鎮市區層級的地方創生專屬推動組織，以較為充裕的人手來對應地方在推動創生工作上的協助需求，並持續監管分析地方創

生推動的各項成效、深化創生策略的研發、創生人才培育等工作。

五、地方資源盤點資料數據化（資料庫），減少資訊落差

1. 多年來，政府機關／機構各類研究計畫、採購案等內容多數未公開於政府平台上，建議應逐步落實政府資訊公開、透明之原則，將有助於基層新進人員、研究人員及企業單位等，取得相對應資訊及評估投資機會。
2. 為使創生工作所需的資料累積更加完備與詳細，後續可要求各鄉鎮市區公所將在地各項資訊盤點與上傳資料庫納為創生工作，並由中央依循統計調查體系或是補助資源來進行，使長期的創生工作有更完備且紮實的基礎。
3. 此舉對於生活、工作於在地的居民、非營利組織等內部人員而言，不需擔憂因人力更迭、資料遺失等造成資訊斷裂、青黃不接等狀況，故鄉鎮市區公所在地各項資訊盤點與上傳資料庫應納為創生工作重要的一環。

六、因地制宜提出優先推動之策略並適時導入科技協助推動

1. 地方創生首重人口問題。因此，應從各地區的人口問題分析中，提出應優先協助解決的問題或對應策略，進而讓人口流失與人口結構失衡的地區在這些策略引導下獲得改善，產生策略擴散與區域帶動的效果。
2. 建議在老化指數較高地區：鼓勵從事「長照事業」，讓回流人口從事在地照護工作的方式，建立優先輔導和優惠辦法的策略。在陸續出現有年青世代返鄉地區：規劃與營運地方型的青創據點、協助地方舉辦青創投資和技術媒合活動。在生活與醫護文教機能不足地區：結合地方創生的科技導入策略，優先為這些偏鄉地區建立發展智慧遠距醫療和智慧多元教育的應用機制與執行策略。

七、地方創生提案應納入生育率改善對策

1. 現行的「地方創生國家戰略計畫」中，訂定未來維持總人口數不低於 2,000 萬人、2022 年地方移入人口等於移出人口，以及 2030 年地方人口能夠回流。然而在計畫中，並沒有納入對於各地方和總體的自然人口增減之指標，亦沒有顯著的對策加以因應。
2. 然而生育率綜合反應該地區之經濟發展狀況、結婚率、育齡婦女數、懷孕及教育基礎建設與制度之指標，故建議地方研提創生計畫時，必須思考如何進一步針對地方人口特質，營造讓人回到地方之後也會想在地方養育子女的條件，才能真正解決長期總人口數減少與人口結構失衡的問題。
3. 具體的作法可要求地方在創生計畫中，針對下列問題提出實際策略，包括：如何協助地方建構友善的親子環境空間、如何讓產業項目和就業方式能協

助父母兼顧家庭收入和陪伴子女的安排，以及如何讓不同世代之間的互動有助於在地的共生、傳承與創新等。

八、讓企業成為地方創生之真正助力

1. 地方創生能否成功，企業的投資與在地興起是關鍵助力。現行「地方創生國家戰略計畫」亦將「企業投資故鄉」列為五大戰略之一，鼓勵企業基於故鄉情感，善盡企業社會責任(CSR)，並透過稅賦優惠及法規調適等誘因，鼓勵企業投資故鄉，認養地方創生事業，協助地方產業興起。
2. 日本在「地方創生總合戰略」(III-2 政策配套)中，也特別提及振興地方產業創新發展的重要性，將之視為在地方安心就業的基本條件。相關策略模式包括：協助「利基市場頂尖企業」(Niche Market Top, NT)成長為「全球利基市場的頂尖企業」(Global Niche Market Top, GNT)；協助地方創業發展與地方企業的「二次創業」發展、媒合地方中小企業所需之專業優秀人才、鼓勵大型企業強化地方營運據點、整備 ICT 環境發展地方新興產業，以及改善地方就業環境等。日本政府希望透過這些策略模式，提升地方產業附加價值、創造新產業、促進地方創新，其中尤以創造高附加價值之產業最為重要。地方如能提供「有意義的工作」，就可以更有效地吸引青壯年人口回流。
3. 然而國內目前尚未有企業投資故鄉之氛圍，建議應製造相關話題帶動成為風潮，並即早具體落實稅賦減免等鼓勵措施，此外亦可鼓勵企業總部轉設於地方鄉鎮或強化地方營運據點等，以加強企業協助地方之力道。對於在地事業而言，除了可參考上述日本作法振興地方產業創新發展，亦應強調「自主性」，以即使沒有國家的支援地方事業還能繼續的狀態為目標。

參考文獻

- 于國華(2002)「社區總體營造」理念的探討：全球化趨勢下的一種地方文化運動，國立台北藝術大學傳統藝術研究所碩士論文。
- 山口伸樹(2019)面對人口減少時代的挑戰(簡報)。財團法人農村發展基金會，笠間市地方創生經驗交流會，2019/4/18，臺北市：臺北市長官邸咖啡。
- 毛育剛(2002)台灣農地保護政策之演變。土地問題研究季刊，第1卷第4期：11-23。
- 孔洞(2015)歐盟鄉村發展的一個成功策略：LEADER。
<https://kknews.cc/zh-tw/agriculture/l884k8b.html> (搜尋日期：2019/06/02)。
- 王俊豪(2004)歐盟鄉村發展政之演變與展望。行政院農委會。
- 日本內閣府(2018)地方創生的推進措施(簡報)。
- 田村計(2019)關於日本之地方創生規劃(簡報)。中衛中心，臺日地方創生高峰會，2019/3/22，臺北市：華山文化創意產業園區。
- 行政院(2019)地方創生國家戰略計畫(核定本)。
- 行政院文化建設委員會(2004)94-95年台灣健康社區六星計畫總說明。
- 行政院經濟建設委員會(1978)臺灣地區綜合開發計畫。台北：行政院經濟建設委員會。
- 行政院經濟建設委員會(1996)國土綜合開發計畫(簡介)。台北：行政院經濟建設委員會。
- 行政院經濟建設委員會(2007)全球永續都市專案調查計畫。
- 李永展(2012)永續國土。區域治理。社區營造：理論與實踐。台北市：詹氏書局。
- 李永展(2019)地方創生，是「鄉愁」還是「鄉痛」？
<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/255> (搜尋日期：2019/06/20)。
- 吳彩珠、林峰田、林森田、許元綸(2013)宜蘭農地宅舍分布型態之變遷與其影響因素之探討。都市與計劃，第40卷第1期：31-57。
- 吳妹芳(2009)社區總體營造對地方發展之影響—以台東縣池上鄉福原、萬安社區為例。國立台東大學區域政策與發展研究所公共事務管理在職專班碩士論文。
- 沈嘉玲(2002)宜蘭的「落後」與發展：地方自主觀點的反思。世新大學社會發展研究所碩士論文
- 邢瑜(2013)政策變遷對社區意涵的影響：台灣一九九四至二〇一二年的社區總體營造政策，中國行政評論，第19卷第4期：1-23。

- 周志龍 (2002) 全球化、國土策略與台灣都市系統變遷。都市與計劃，第 29 卷第 4 期，491-512。
- 林正修 (1993) 台灣戰後城鄉關係之政治分析 (1945~1992)。國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 林奇伯 (2018) 激活經濟！地方創生元年。
<https://event.businesstoday.com.tw/2018/Creation/1138-1.html> (搜尋日期：2019/03/22)。
- 林英彥 (1999) 農地自由化有待商榷。經濟前瞻，第 62 期：25-30。
- 林美鳳 (2018) 產業創新與管制革新一日本國家戰略特區制度等之啟示。科技法律透析，第 30 卷第 4 期：39-69。
- 林國慶、邱皓伶 (1998) 農地釋出方案執行成效分析。台灣土地金融季刊，第 35 卷第 1 期：1-21。
- 宜蘭縣政府 (1987) 宜蘭縣綜合發展計畫。宜蘭縣：宜蘭縣政府。
- 宜蘭縣政府 (1994) 2001 新蘭陽計畫：宜蘭縣實質發展整體計畫。宜蘭縣：宜蘭縣政府。
- 宜蘭縣政府 (1997) 宜蘭縣總體規劃報告書。宜蘭縣：宜蘭縣政府。
- 宜蘭縣政府 (2001) 宜蘭縣總體空間發展綱要計畫簡介。宜蘭縣：宜蘭縣政府。
- 宜蘭縣政府 (2010) 宜蘭農村再生總體計畫。宜蘭縣：宜蘭縣政府。
- 宜蘭縣政府 (2014) 宜蘭縣願景計畫暨宜蘭縣景觀綱要計畫。宜蘭縣：宜蘭縣政府。
- 宜蘭縣政府 (2015) 宜蘭縣區域計畫規劃草案成果報告書。宜蘭縣：宜蘭縣政府。
- 宜蘭縣政府主計處 (2017) 宜蘭縣人口分析。宜蘭縣：宜蘭縣政府。
- 宜蘭縣政府主計處 (2018) 107 年宜蘭縣政府縣政統計通報：宜蘭縣人口流動狀況。宜蘭縣：宜蘭縣政府。
- 宜蘭縣政府主計處 (2019) 108 年宜蘭縣政府縣政統計通報：宜蘭縣低度使用住宅概況。宜蘭縣：宜蘭縣政府。
- 松永安光等 (2018) 地方創生最前線：全球 8 個靠新創企業、觀光食文化，和里山永續打開新路的實驗基地 (林詠純譯)。台北：行人出版社。
- 邱翊 (2018) 別把地方「創生」，變成地方「創傷」。
<https://smiletaiwan.cw.com.tw/article/1758> (搜尋日期：2019/06/04)。
- 城鄉特色網，經濟部中小企業處，https://www.otop.tw/otop/about_otop (搜尋日期：2019/06/26)。

- 姜渝生 (2009) 國土發展新挑戰與新願景 研考雙月刊, 33(4), 24-43.
- 夏鑄九、徐進鈺 (1997) 台灣的石化工業與地域性比較研究。台灣社會研究, 第 26 期: 129-166。
- 夏鑄九、張景森 (1993) 台灣地區國土規劃歷史的回顧與檢討。收錄於財團法人張榮發基金會國家政策研究中心台灣空間發展挑戰組 (編), 國土規劃的挑戰 (第二版)。台北: 業強。頁 9-27
- 徐世榮 (1995) 試論科技在地方環保抗爭運動中所扮演的角色—以後勁反五輕抗爭為例。台灣社會研究, 第 18 期: 125-152。
- 徐偉傑 (2003) 全球在地化: 理解全球化的一條路徑。思與言, 第 41 卷第 1 期: 1-18。
- 徐進鈺、鄭陸霖 (2001) 全球在地化的地理學: 跨界組織場域的統理。都市與計劃, 第 28 卷第 4 期, 391-411。
- 茨城縣政策企劃部計畫推進課 (2018) 關於「茨城縣城鎮, 人, 工作創生計畫」的戰略觀點」(簡報)。
- 財團法人中華經濟研究院 (2018) 「地方創生示範計畫」委託辦理案服務建議書。
- 財團法人農村發展基金會 (2018) 農村創生經驗工作坊結案報告。臺北市: 財團法人農村發展基金會。
- 國家發展委員會 (2017) 「設計翻轉地方創生」計畫規劃作業指引。行政院國家發展委員會。
- 國家發展委員會 (2018) 中華民國人口推估 (2018 至 2065 年)。台北: 國家發展委員會。
- 國家發展委員會 (2019) 地方創生國家戰略計畫 (核定本簡報)。行政院國家發展委員會。
- 陳世龍 (2018) 「設計翻轉 地方創生」計畫願景目標及推動情形。國土及公共治理季刊, 第 6 卷第 2 期: 8-17。
- 陳其南 (1995) 社區總體營造與文化產業發展。台灣手工藝, 第 55 期: 4-9。
- 陳恆鈞、詹茗荏 (2013) 臺灣農地政策變遷之探討: 關鍵時刻觀點。政治學報, 第 55 期: 53-84。
- 陳凱俐、李玉玲、林豐政 (2008) 北宜高速公路通車前後經濟效益之差異性分析—以宜蘭縣休閒農業為例。宜蘭大學生物資源學刊, 第 4 期第 1 卷: 79-90。
- 陳碧琳 (2015) 空間生產與抵抗: 1980 年代之後宜蘭空間飛地化與在地化。中原大學設計學博士學位學程博士論文。
- 張元旭 (1999) 農地釋出政策對國土規劃與使用管制之影響。人與地, 第 184

期：15-16。

張正衡 (2017)「地方創生」政策作為日本地方治理新模式。線上搜尋自 <https://twstreetcorner.org/2017/03/28/changchengheng/> (搜尋日期：2019/03/22)。

彭作奎 (2000) 農業發展與農地政策。月旦法學雜誌，第 58 期：34-46。

曾旭正 (2019) 地方創生是更大尺度的社區營造，需要更深廣的社會動員。
<https://www.newsmarket.com.tw/blog/117418/> (搜尋日期：2019/05/04)。

黃樹仁 (2002) 心牢：農地農用意識形態與臺灣城鄉發展。臺北市：巨流。

楊佳璋 (2018) 乘載東港過去與未來的美麗密碼：東港 DNA。國土及公共治理季刊，第 6 卷第 2 期：94-103。

劉立偉(2008) 社區營造的反思：城鄉差異的考量、都市發展的觀點、以及由下而上的理念探討。都市與計劃，第 35 卷第 4 期：313-338。

鄭陸霖 (2004) 全球在地化的多重軌跡—台北市異國餐飲的時空構成。東吳社會學報，第 17 期：1-41。

魅力城鄉主題網，

http://trp.cpami.gov.tw/ch/AllInOne_Show.aspx?path=312&guid=99b1dfdd-dfab-4e72-8e6f-6f89c0c5d4b0&lang=zh-tw (搜尋日期：2019/06/26) 內政部營建署。

劉怡馨 (2018)【專訪】走出台灣的地方創生之路！國發會副主委曾旭正：讓年輕人回流鄉村。<https://www.newsmarket.com.tw/blog/111449/> (搜尋日期：2019/04/02)。

薛承泰 (2016) 臺灣人口大震盪。臺北市：遠見天下文化。

瞿宛文 (2001) 全球化與自由化之後的臺灣石化業。台灣社會研究，第 44 期：13-47。

OECD. (2006). The New Rural Paradim: Policies and Governance. Paris: OECD.

Walgern, Heinrich. (2010) Denkmalpflege und Tourismus. Industriekultur im Ruhrgebiet. In:Denkmal-Kultur im Rheinland. Festschrift für Udo Mainzer zum 65. Geburtstag.Stevens, Ulrich. Worms: Werner, p. 73-82.

附錄：各縣市地方創生計畫通過項目彙整

截至 108 年 10 月 22 日第 12 次「行政院地方創生會報」工作會議記錄各縣市政府通過項目，彙整如下表：

縣市	鄉鎮市區	項次	通過事業計畫	經費來源及窗口	通過時機
宜蘭	三星鄉	1	共享餐廳	國發基金、勞動部、財政部	第 5 次會議 (108.05.23)
		2	宜蘭傳統產業品牌創新商品	國發基金、國發會	
		3	三星鄉福和農事產業科技園區	國發會	
		4	長埤湖銀髮樂活村	國發會、衛生福利部、國軍退除役官兵輔導委員會等	
		5	幾米藝術 X 天送埤森林鐵道	農委會	
		6	長埤湖風景區停車場整建	交通部觀光局、宜蘭縣政府	
		7	三星米甘酒館	農委會（農村再生實施計畫）	
		8	三星米供需調節公司		
臺東	池上鄉	1	建構池上鄉地方特色農產品直銷中心	農委會農糧署等	第 8 次會議 (108.08.19)
		2	農業 X 生技源天然黑纖米 TM 製品加工廠	國發基金	
		3	高值米生態系統示範平台	經濟部「智慧城市鄉生活應用發展計畫-創新服務類計畫」	
	關山鎮	1	科技導入關山米產業計畫	農委會（農村再生實施計畫）	
		2	多元族群米食餐飲創生育成計畫		
		3	老屋創生再利用計畫	文化部「歷史與文化資產維護發展計畫」	
		4	智慧關山鄉游趣創新服務	經濟部「智慧城市鄉生活應用發展	

縣市	鄉鎮市區	項次	通過事業計畫	經費來源及窗口	通過時機
				計畫-創新服務類計畫」	
		5	關山露營產業發展計畫	臺東縣政府	
	鹿野鄉	1	熱氣球產業關聯景點整備計畫		
		2	農村產業創生會館暨週邊商街環境提升改善	農委會（農村再生實施計畫）	
		1	山林生態體驗行銷計畫		第 6 次會議
	延平鄉	2	開發在地經濟作物與推廣輔導計畫		(108.06.25)
		3	山林生態探索教育訓練中心建置計畫	花東地區永續發展基金	
		4	紅烏龍茶莊 AOC 認證推動及技術升級計畫	農委會	
		1	斜槓精實創業	經濟部「創意生活產業發展計畫」、勞動部「培力就業計畫」	
		2	農產加工技術培訓	農委會	
		3	莊園手釀創生平台		
	壽豐鄉	4	EMBA 花蓮放牧蛋小農聯盟	國發基金	第 9 次會議
		5	農產加工廠	農委會（農村再生實施計畫）	(108.08.30)
		6	農產品直販所	國發基金	
花蓮		7	寬頻基礎建設	中華電信、通傳會「前瞻基礎設計計畫—普及偏鄉寬頻接取基礎建設」	
		1	環鄉綠能巴士	交通部「公路公共運輸多元推升計畫」	第 6 次會議
	光復鄉	2	觀光自行車系統建置	教育部「營造休閒運動環境計畫」	(108.06.25)
屏東	全縣型計畫	1	「智屏優農」跨鄉鎮地方創生計畫	屏東縣政府	第 7 次會議 (108.08.15)

縣市	鄉鎮市區	項次	通過事業計畫	經費來源及窗口	通過時機
		2	農業 Global GAP 生產聯盟	國發會	
		3	農漁區塊鏈溯源平台	經濟部「智慧城市鄉生活應用發展計畫-創新服務類計畫」	
		4	農業國際化標準包裝加工聚落--公設民營冷鏈分級包裝場	行政院工程會「閒置公共設施活化補助經費審議執行及考核要點」、農委會「輔導設置大型蔬果理集貨包裝場」	
		5	農業國際化標準包裝加工聚落--外銷農產品蒸熱設施	屏東縣政府、農委會	
		6	農業國際化標準包裝加工聚落--生技創新附加價值產品研發	農委會「農業科技專案計畫或產學合作計畫」、教育部「大學社會責任實踐計畫(USR)」	
		7	漁業生產聯盟--海岸/沿岸環境資源永續發展調查	海委會「促進地方政府推動海洋事務補助計畫」	
		8	漁業生產聯盟--三區聯合海水供應系統水源設置及水源規劃設計	農委會「漁業多元化經營建設計畫」	
		9	漁業國際化冷鏈物流加工聚落建置計畫		
		10	農漁六級化經營內外拓銷計畫--「國際拓銷」及「國內推廣拓銷」	屏東縣政府、農委會	
		11	農漁六級化經營內外拓銷計畫--農漁六級化產銷供應鏈資訊平台	經濟部「智慧城市鄉生活應用發展計畫-創新服務類計畫」	

縣市	鄉鎮市區	項次	通過事業計畫	經費來源及窗口	通過時機
		12	農漁六級化經營內外拓銷計畫--合作松(含知識平台)與全縣推廣	屏東縣政府	
		13	興建「國際級加工廠」、「水產國際化運轉加工廠(二級)」及「水產循環經濟實習加工廠」	國發基金	
	牡丹鄉	1	部落旅遊事業計畫	農委會(農村再生實施計畫)	第6次會議 (108.06.25)
		2	農業生產事業計畫	文化部「文化生活圈建設計畫」	
		3	公營景點事業計畫		
		1	泰武咖啡生產合作社(下稱合作社)轉型成立新創公司	國發基金	
		2	地方咖啡產業發展事業提案--後製技術優化部分	經濟部工業局「協助傳統產業技術開發計畫(CITD)」	
		3	地方咖啡產業發展事業提案--循環經濟創造	經濟部中小企業處「小型企業創新研發計畫(SBIR)」	
	泰武鄉	4	地方觀光產業發展事業提案	交通部觀光局、屏東縣政府	第7次會議 (108.08.15)
		5	地方品牌形象事業提案	農委會「農村再生實施計畫」	
		6	地方基礎建設事業提案--通訊加強	國家通訊傳播委員會「基礎寬頻-普及偏鄉寬頻接入基礎建設計畫」	
		7	地方基礎建設事業提案---交通道路改善	原住民族委員會「原住民族部落特色道路改善計畫」	
		8	地方基礎建設事業提案-普及農作灌溉及農路設施改善	農田水利處、水土保持局臺南分局	

縣市	鄉鎮市區	項次	通過事業計畫	經費來源及窗口	通過時機
枋寮鄉		1	養殖產業智慧應用計畫	農委會漁業署「嫁接產銷履歷系統之水質監測計畫」	第 12 次會議 (108.10.22)
		2	特色創新產品開發與枋寮品牌設計計畫	教育部「大學社會責任實踐計畫」	
		3	農漁村五感體驗觀光產業計畫	農委會「農村再生實施計畫」	
		4	驛站便當、風味餐開發、設計與品牌行銷計畫		
		5	F3 藝文特區活化計畫	文化部於「文化生 活圈建設計畫」	
		6	枋寮站前商街環境提升改善計畫	內政部「城鎮之心 工程計畫」	
		7	智慧綠能公共運輸計畫	交通部「公路公共運輸多元推升計畫(106-109年)」之「基礎公共運輸營運服務(幸福巴士服務)」及「構建候車亭或站牌」	
南投	埔里鎮	1	亞太科技生態農業中心	農委會學界科專計畫、國發基金天使創投資金	第 9 次會議 (108.08.30)
		2	生態共和好埔里	國發基金天使創投資金	
		3	打造醫養護合一的 Long Stay 生活產業	民間投資自辦	
		4	族群特色料理的傳承與研發	文化部「推動文化創意產業計畫」	
		5	埔里多功能花卉及農特產品展售中心活化-秋季展售活動(短期)	農委會農糧署	

縣市	鄉鎮市區	項次	通過事業計畫	經費來源及窗口	通過時機
		6	外語指示路牌與智慧化系統建置	交通部觀光局、經濟部智慧城鄉計畫	
		7	打造埔里入口門戶意象、綜合球場旁公園景觀改造計畫及長壽公園景觀改造計畫	內政部「城鎮之心工程計畫」	
		8	兒童探索教育公園	教育部「多元特色遊戲場示範計畫」、教育部體育署	
		9	埔里觀光與生活圈 BUS 接駁系統	交通部「公路公共運輸多元推升計畫」	
		10	杷城疏洪道親水空間整治計畫	經濟部「全國水環境改善計畫」	
		11	觀音瀑布步道修建工程及蜻蛉濕地公園	農委會林務局	
		12	水上瀑布賞蕨觀瀑步道	交通部觀光局	
		13	建置 0-2 歲托育資源中心	衛福部「建構 0-2 歲兒童社區公共托育計畫-托育資源中心」	
		14	大學與在地產業連結課程	教育部「大學社會責任實踐計畫」	
		15	駐村藝術家	文化部「藝術村營運扶助計畫」	
		1	優良茶葉區塊鏈溯源平台及智慧零售 O2O 代幣經濟計畫	經濟部「智慧城鄉生活應用發展計畫」	
		2	2019 日月潭紅茶文化季	農委會水保局	第 10 次會議 (108.09.02)
	魚池鄉	3	魚池鄉金龍山觀光發展規劃評估案	交通部觀光局	
		4	農村環境營造及體驗(含澀水、五城村、東光村、巴斯朗古道、頭社社區等)	農委會「農村再生實施計畫」	

縣市	鄉鎮市區	項次	通過事業計畫	經費來源及窗口	通過時機		
		5	魚池鄉五城村至水社村自行車道規劃	教育部「營造休閒運動環境計畫」			
		6	魚池國小風雨球場新建工程	教育部體育署			
		7	多元公共運輸推升計畫	交通部「公路公共運輸多元推升計畫」			
		8	文化地景暨語言導覽指示系統建置服務	原民會、交通部觀光局			
		雲林	口湖鄉	1	ASC 整合 BAP 最佳水產養殖認證	農委會漁業署	
				2	跟著海風趣旅行』亮點串聯道路改善計畫	農委會「農村再生實施計畫」	
				3	南口湖穩定養殖區生產環境細部規劃	農委會「漁業多元化經營建設計畫」	
				4	雲林縣植梧滯洪池水岸環境改善工程	經濟部「全國水環境改善計畫」	
5	口湖鄉植梧城鎮之心人文景觀再造計畫			內政部「城鎮之心工程計畫」			
6	口湖過港巷弄長照站-老幼共托			衛福部「公共服務據點整備之整建長照衛福據點計畫」			
7	台灣鯛科技漁民創生			國發基金			
	古坑鄉	1	台灣咖啡專業綠能處理場示範廠	國發基金			
		2	古坑麻園有機農業園區評估暨整體規劃	農委會農糧署	第 11 次會議		
		3	深入古坑好生活計畫	農委會「農村社區企業經營輔導計畫」	(108.10.09)		
		4	帶動古坑好咖啡計畫				
彰化	大城鄉	1	發展六級農遊體驗	農委會「農村再生實施計畫」	第 11 次會議		
		2	建立在地農產品牌及研發特色農產品				
		3	整建大城鄉遊憩景點，營造單車漫遊環境	內政部「城鎮之心工程計畫」	(108.10.09)		

縣市	鄉鎮市區	項次	通過事業計畫	經費來源及窗口	通過時機
臺南	官田區	1	大隆田地景改造計畫	內政部「城鎮之心工程計畫」	第 10 次會議 (108.09.02)
		2	崑山 USR-以人才培育為底蘊創生新官田	教育部「第二期大學社會責任實踐計畫」	
		3	菱殼炭行銷推廣計畫 菱殼炭創新研發計畫 菱殼炭應用材料研發計畫 農場模式革新-能源牧場實驗計畫 官田烏金菱碳生活工場	國發基金	
新北	平溪區	1	國際祈福小鎮-國際祈福小鎮	文化部「文化生活圈建設計畫」	第 11 次會議 (108.10.09)
		2	國際祈福小鎮-整合行銷推廣	交通部 109 年度「小鎮漫遊年行銷推廣計畫」	
		3	國際祈福小鎮-平溪沿線旅遊景點整合	交通部「公路公共運輸多元推升計畫」	
		4	國際礦鄉特色產業園區-國際礦鄉特色產業園區建置	國發基金	
		5	國際礦鄉特色產業園區-礦業影像紀錄與文史調查、地方文化館設施強化	衛福部「公共服務據點整備之整建長照衛福據點計畫」	
		6	國際礦鄉特色產業園區-地方特色餐飲	農委會「農村再生實施計畫」	
		7	銀髮照護	衛福部「公共服務據點整備之整建長照衛福據點計畫」	
		8	藝文教育紮根	文化部「文化生活圈建設計畫」	
		9	平溪 i 管家平台-平溪 i 管家平台建置與維運	經濟部「小型企業研發計畫 (SBIR)」	

縣市	鄉鎮市區	項次	通過事業計畫	經費來源及窗口	通過時機
		10	平溪 i 管家平台-諮詢團隊進駐與服務	勞動部「多元培力就業計畫」	

資料來源：本團隊彙整自國發會--推動地方創生政策--相關會議及函文
https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=0F14F7A22826FA06 行政院地方創生會報歷次工作會議紀錄。

國家圖書館出版品預行編目(CIP)資料

台灣地方經濟發展及人口回流政策之挑戰與因應

/ 陳綠蔚，葉惠青主編；-- 初版. -- 臺北市：

中技社, 民 108.12 181 面；21×29.7 公分

ISBN 978-986-98659-2-0 (平裝)

1. 區域開發 2. 經濟發展 3. 人口政策 4. 臺灣

552.33

108023066

著作權聲明©財團法人中技社

本出版品的著作權屬於財團法人中技社(或其授權人)所享有，您得依著作權法規
定引用本出版品內容，或於教育或非營利目的之範圍內利用本出版品全部或部分
內容，惟須註明出處、作者。財團法人中技社感謝您提供給我們任何以本出版品作
為資料來源出版的相關出版品。

未取得財團法人中技社書面同意，禁止改作、使用或轉售本手冊於任何其他商業
用途。

免責聲明

本出版品並不代表財團法人中技社之立場、觀點或政策，僅為智庫研究成果之發
表。財團法人中技社並不擔保本出版品內容之正確性、完整性、及時性或其他任
何具體效益，您同意如因本出版品內容而為任何決策，相關風險及責任由您自行
承擔，並不對財團法人中技社為任何主張。



財團 中技社
法人

CTCI FOUNDATION

106 台北市敦化南路2段97號8樓

Tel : 02-2704-9805~7 Fax : 02-2705-5044

<http://www.ctci.org.tw>



使用再生紙印製