108RRE05（委託研究報告）

推動臺中市地方創生策略先驅研究
研究成果報告書

臺中市政府研究發展考核委員會編印

108 年 12 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本機關意見）

108RRE05（委託研究報告）

推動臺中市地方創生策略先驅研究成果報告

受委託單位：國立中興大學

計畫主持人：李長晏

協同主持人：陳建仁、顏聰玲、徐偉傑

研 究 期 程 ：中華民國 **108** 年 **2** 月至 **108** 年 **12** 月

研 究 經 費 ：新臺幣 **120** 萬元

臺中市政府研究發展考核委員會 委託研究

中華民國 **108** 年 **12** 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本機關意見）

目　次

目　次.....I
表　次.....III
圖　次.....V
摘　要.....VII
第一章 緒論.....1
第一節　研究緣起與目的.....1
第二節　研究問題與整體規劃.....4
第三節　理論應用與研究架構.....6
第四節　研究方法.....8
第二章 地方創生政策的價值定位與運作模式.....19
第一節　地方創生政策概念與內涵.....19
第二節　地方創生政策的價值定位.....26
第三節　地方創生的政策整合模式.....27
第四節　日本地方創生推動經驗對臺灣的啟示.....31
第三章 日本地方創生政策架構、推動機制與執行成效.....37
第一節　日本政治經濟脈絡中的地方創生政策.....38
第二節　日本地方創生的政策架構與步驟.....40
第三節　日本地方創生政策的推動機制.....46
第四節　日本地方創生基金的運作方式.....51
第五節　日本地方創生的執行成效與次期規劃.....58
第四章 焦點座談與深度訪談成果分析.....63
第一節　焦點座談內容分析.....63
第二節　深度訪談內容分析.....75
第五章 臺中市推動地方創生政策之策略規劃.....83
第一節　臺中市地方創生政策架構.....83

第二節　臺中市政府地方創生執行實務作為 111
第三節　臺中市政府地方創生的六 P 策略規劃.....120
第六章 結論..... 127
第一節　研究發現 127
第二節　研究建議 144
參考書目..... 159
附錄一 第一場焦點座談逐字稿 163
附錄二 第二場焦點座談逐字稿 173
附錄三 期中審查意見回覆 201
附錄四 期末審查意見回覆 217

表　次

表 1-1　第一場焦點座談流程規劃表 10
表 1-2　第二場焦點座談流程規劃表 12
表 1-3　焦點座談與會者身份代碼對照表 13
表 1-4　訪談提綱面向表 15
表 1-5　深度訪談受訪者身份代碼對照表 16
表 2-1　社區營造與地方創生對照表 20
表 2-2　地方創生與農村再生之差異對照表 21
表 2-3　鄉鎮與都市地方創生比較對照表 26
表 3-1　日本中央部會預定移轉地方一覽 44
表 3-2　地方創生基金的眾籌類型 53
表 3-3　京都市 STARTUP 支援基金的實績 54
表 4-1　臺中市「大學社會責任計畫」執行區域、學校與計畫類型彙整 64
表 4-2　臺中市「大學社會責任計畫」執行區域一覽表 66
表 5-1　國土空間發展策略計畫內容綜整表 90
表 5-2　臺中市各區域發展課題綜整表 93
表 5-3　臺中市空間結構一覽表 97
表 5-4　區塊一地方特色與發展構想一覽表 100
表 5-5　區塊二地方特色與發展構想一覽表 101
表 5-6　區塊三地方特色與發展構想一覽表 102
表 5-7　區塊四地方特色與發展構想一覽表 103
表 5-8　區塊五地方特色與發展構想一覽表 104
表 5-9　區塊六地方特色與發展構想一覽表 105
表 5-10　臺中市三級產業經濟比較表 108
表 5-11　六大觀光區旅遊線規劃表 109
表 5-12　2019 年地方創生事業提案計畫彙整表 114
表 5-13　2019 年地方創生事業提案計畫書評估建議表 115

表 5-14　地方創生事業提案評估之檢核表..... 119
表 6-1　SDG 三大面向與九項步驟一覽表..... 132
表 6-2　2019 年臺中市地方創生計畫提案主軸與發展策略..... 134
表 6-3　臺中市施政發展策略與地方創生提案對應連結表..... 143

圖　次

圖 1-1　整體研究規劃圖 5
圖 1-2　研究架構圖 7
圖 2-1　日本中央與地方的地方創生架構 32
圖 2-2　日本地方創生的四種類型與延伸的評估指標 35
圖 3-1　日本未來人口數目推估圖 38
圖 3-2　日本地方創生的政策架構 41
圖 3-3　安倍經濟學與地方版安倍經濟學 42
圖 3-4　地方再生制度與地域再生計畫 48
圖 3-5　從財政狀況與高齡化率檢視地方創生政策的目標選擇 50
圖 3-6　一般眾籌與故鄉眾籌的區別 52
圖 3-7　MUFG 地方創生基金的機制 55
圖 3-8　四國聯盟地域創生基金的特色 56
圖 3-9　眾籌型社造基金支援事業 57
圖 3-10　地方創生的各年度成效與目標 60
圖 5-1　地方創生五支箭策略示意圖 85
圖 5-2　臺中市特色窗區塊發展定位 99
圖 5-3　臺中市農業產業空間佈建計畫示意圖 107
圖 5-4　臺中市六大發展觀光區塊示意圖 109
圖 5-5　地方創生政策的公私協作模式 113
圖 5-6　臺中市地方創生六項策略概念圖 125
圖 5-7　地方創生產業發展商業模式分析圖 126
圖 6-1　臺中市市場驅動策略之地方創生模式 129
圖 6-2　臺中市政府十二大施政發展策略 140
圖 6-3　臺中版地方創生與國家級地方創生流程圖 144
圖 6-4　國發會地方創生事業提案流程示意圖 147
圖 6-5　國發會地方創生事業提案篩選及媒合流程示意圖 147
圖 6-6　臺中市地方創生提案流程圖 148

圖 6-7　臺中市地方創生事業提案篩選及媒合流程示意圖..... 149
圖 6-8　臺中市地方創生社會責任協作平台組織..... 154
圖 6-9　臺中市地方創生在地聯絡網運作機制..... 156
圖 6-10　地方創生專戶概念圖..... 157

摘　要

一、中文計畫名稱：推動臺中市地方創生策略先驅研究

二、英文計畫名稱：

三、計畫編號：108RRE05

四、執行單位：國立中興大學

五、計畫主持人（包括共同主持人）：李長晏、陳建仁、顏聰玲、徐偉傑

六、執行經費：新臺幣壹佰貳拾萬元

七、執行開始時間：108/02/25

八、執行結束時間：108/12/16

九、報告完成日期：108/12/16

十、報告總頁數：236

十一、使用語文：中文，英文

十二、報告電子檔名稱：108RRE05.DOC

十三、報告電子檔格式：PDF

十四、中文關鍵詞：地方創生、日本地方創生政策、臺中市地方創生綜合戰略、臺中市地方創生在地聯絡網、臺中市地方創生社會責任協作平台

十五、英文關鍵詞：Placemaking or Regional Revitalization , Regional Revitalization in Japan, Taichung City’s Comprehensive Strategy for Regional Revitalization, Taichung City’s Local Networking for Regional Revitalization, Taichung City’s Collaborative Platform on Social Responsibility for Regional Revitalization.

十六、中文摘要：

2019年是臺灣地方創生元年，地方創生是以人為核心來規劃、設計與管理，藉由提振在地產業創新設立或擴增規模，進而帶動地區的全面性發展，期盼藉由人口移居、人力返鄉來留住地方逐漸流失的人

口，以均衡健全臺灣的發展與改善調整社會結構。

本研究計畫旨在借鏡2014年日本推動地方創生經驗，分析日本地方創生、地域再生與地域產業活化等經驗，並藉由分析行政院推動地方創生政策之地方政府角色、如何協助地方發展進行跨域整合，以及診斷臺灣為振興地方經濟與恢復在地活力面臨的困境，進而提出促進臺中市地方創生與在地經濟發展的策略規劃。

在研究方法上，本研究採用焦點團體訪談法和深度訪談法做為資料蒐集的方法，將分析訪談資料與座談所得資料綜整分析，進以詮釋、轉化，並回饋修正研究設計，再透過個案分析，以提出綜合性的結論與建議，達到預期的研究目的。

在研究發現上，本研究歸納出幾點研究發現：1. 地方創生的價值定位；2. 建構市場驅動策略之地方創生模式；3. 日本地方創生推動經驗對台灣的啟示；4. 2019年臺中市地方創生事業提案分析與評估；5. 地方創生提案與市府施政計畫對應連結。

在研究建議上，本研究針對臺中市地方創生策略規劃提出幾點具體政策建議：1.制定「臺中版地方創生綜合戰略」；2. 建置「臺中市地方創生社會責任協作平台」；3. 建立「臺中市地方創生在地聯絡網」；4.資本挹注在地產業建立地方創生專戶；5.打造臺中市地方創生協力隊。

十七、英文摘要：

2019 is Taiwan Regional Revitalization Year, also known as the first year of regional revitalization in Taiwan. Focused on people, the program, design, and the management of Regional revitalization are managed to promote the comprehensive development of a region by boosting the local industry to have innovative establishment or to expand their commercial scale. The project expects to retain the decreasing local population with population immigration and labor returns to balance and strengthen Taiwan’s development, and to improve and adjust the social structure.

Learning from Japan’s experience of pressing ahead regional revitalization in 2014, this research aims to propose a strategic plan of promoting Taichung’s regional revitalization and local economic

development by analyzing the experience of regional revitalization, local regeneration and vitalization in Japan; by scrutinizing the role of local government in the promotion of regional revitalization policy of Executive Yuan and how Executive Yuan assists regions to implement and develop the cross-domain integration, and by diagnosing the difficulties of boosting local economy and recovering the local vitality in Taiwan.

In terms of the research method, this research collected the information via using focus group interview and in-depth interview to analyze, interpret, and transform the materials and information from the interviews and discussion. In addition, the study revised its research design at the same time and analyzed the individual cases to propose an overall conclusion and suggestion to reach the expected research purpose.

Through the research, the study found and generalized five main points of regional revitalization: 1. the value and position of regional revitalization 2. the pattern of constructing market-driven strategy with regional revitalization 3. the inspiration of Japan's experience on regional revitalization to Taiwan 4. the analysis and evaluation on the proposal of 2019 Taichung's regional revitalization 5. the connections between the administrative plan of Taichung city government and the proposals for regional revitalization.

For the research suggestions, this study also gives concrete advice on Taichung's regional revitalization strategy: 1. to formulate a comprehensive strategy of regional revitalization in Taichung 2. to construct a collaborative platform on social responsibility for regional revitalization 3. to set up the local networking for regional revitalization 4. to attract capital infusion into the local industry and establish the deposit of regional revitalization 5. to build up the collaborative team for regional revitalization.

第一章 緒論

第一節 研究緣起與目的

一、研究緣起

2025 年臺灣高齡人口比重將超過 20%，邁入聯合國世界衛生組織所定義的「高齡社會」；在高齡少子化的人口結構趨勢之下，未來勢必將有更多鄉鎮區會面臨發展趨於沒落，同時也意味將有更多人口向都會圈移入集中，造成都市過度擁擠、助長房價炒作等負面效應。

復以產業結構以服務業與製造業為主，使青壯勞動力不斷往都市集中，造成鄉村地區產業因勞動力不足而消退、地方財政困窘、公共設施因規模問題無法新設或產生閒置等，鄉村發展亦趨停滯與衰頹，城鄉差距日益擴大。

面對臺灣人口成長快速減緩、人口結構改變、人口分布集中城市而造成非都市地區日趨空洞化的傾向，區域發展傾斜失衡已逐漸成為國家與社會發展的重大憂患。因此如何維繫鄉村地方生存能量及點燃創新成長動能，帶動地方創生，促進人口及資本的回流，已是國家發展戰略高度的重要政策課題。

國際間亦同樣面臨高度全球化及都市化下的發展均衡問題，而成為未來政府治理重點之一。以日本為例，日本人口總量減少及高齡少子化的問題較早出現，在 2014 年提出可能消失地方城鎮的預測報告，引起日本社會極大關注。為因應鄉村發展面臨勞動人口減少以及地方經濟發展困境等問題，日本政府近年推動「地方創生」等計畫，將「協助鄉鎮自立」正式列為國家首要任務，透過發掘地方文化與特色資源，結合民間創意者與企業的返鄉投入，合力開創地方振興的契機，從而提振地方的生活品質。

行政院基於「均衡臺灣」之施政主軸，推動「地方創生」政策，期以立基地方特色，發展地方產業，帶動人口回流、青年返鄉，並將 108 年訂為臺灣地方創生元年，研訂「地方創生國家戰略計畫」，作為全力推動之依據。

2016 年起國家發展委員會即推動「設計翻轉、地方創生」示範計畫為地方創生全面推動奠基。其核心思維是「透過設計翻轉地方，由

地方自發性思考，帶動產業發展及地方文化提升」。具體做法是補助地方政府設置示範點，藉由盤點並確認地方既有「地、產、人」的資源優勢、在地獨特性、核心價值等，運用設計手法，吸引旅外優秀人才回流，配合統整專業團隊執行在地創生方案，輔以中央及地方協力合作，促使文化、產業、觀光各面向得以永續正面循環發展。但真正要落實永續發展之願景目標並兼顧環境、經濟、社會三大主軸及提高人民生活水準之精神，地方政府在永續發展工作的實踐上，扮演著極為重要的角色。

由於地方階層是環境及資源管理第一線執行之工作者，其執行成效直接影響永續發展目標之落實，因此如何協助地方政府研討及推動實施地方創生計畫，使地方政府在推動地方自治的議題上，能在法令、技術及財務之限制及規範下，就所面臨的環境、社會及經濟等層面做更全面性的思考及規劃，以強化或改善地方政府推動永續發展的治理能力，完成我國目前在推動地方創生工作中最重要的一個部份。

因此本案擬對我國地方創生政策推動過程中地方政府應扮演何種角色與功能，地方政府如何藉由地方創生作為以引導跨局處、跨地域及跨部門的解決地方結構性問題和帶動地方經濟發展，以及透過日本推動地方發展等相關政策經驗的研究分析，為臺中市地方發展把脈，以研提實質有效的臺中市地方發展整合策略之建議，以促進地方人口和就業成長，擁有友善的生活軟、硬體環境，並進一步擁有創新自主發展能量，能夠面對未來國內、外大環境變化的嚴峻挑戰。

二、研究目的

2019 年是臺灣地方創生元年，地方創生是以人為核心來規劃、設計與管理，藉由提振在地產業創新設立或擴增規模，進而帶動地區的全面性發展，期盼藉由人口移居、人力返鄉來留住地方逐漸流失的人口，以均衡健全臺灣的發展與改善調整社會結構。本研究計畫旨在借鏡 2014 年日本推動地方創生經驗，分析日本地方創生、地域再生與地域產業活化等經驗，並藉由分析行政院推動地方創生政策之地方政府角色、如何協助地方發展進行跨域整合，以及診斷臺灣為振興地方經濟與恢復在地活力面臨的困境，聚焦於人口與產業問題的解決，進而提出促進臺中市地方創生與在地經濟發展的策略規劃。

因此本研究將參酌日本地方創生的發展經驗，藉由辦理 2 場次政

策交流焦點座談會議與深度訪談，綜整國發會與中央部會既有地方創生政策及日本地方創生發展經驗，經由彙整在地需求與規劃發展方向，發展出實質有效的臺中市地方發展整合策略並將定位於『地區產業輔導創新轉型』、『吸引往地方流入的人口』等二大議題主軸，並分述如下：

（一） 地區產業輔導創新轉型

「地區產業的轉型發展再造」是國家及地區經濟發展的重要根基，而地區產業的創生則是地區競爭力的具體表現，更是優化地方發展、促進就業，帶動人口回流的關鍵要素。產業發展需要營造良好的投資環境，在基礎建設完善的基盤上，吸引產業投資，形成產業群聚化效應及上、中、下游產業整合鏈結，方能促進產業全面性發展，不僅可以強烈帶動地區性就業機會，讓人口逐漸增加，更能活化各地方經濟活動發展，進而促進地方再生。

因此未來將在國土計畫主軸框架下，充分配合與促進產業發展前提下，希望落實國土成長使用與管理精神，運用前瞻基礎建設經費打好公共建設基礎，以促進地區產業發展、壯大產業規模與產值為目標，才能有效扶植具有國際競爭力的重點產業，帶動持續經濟成長，同時活化臺中各區的地方發展。推動地區產業發展，強化優勢產業，不僅可提升在地就業與促進地方繁榮，並可達到地區經濟均衡發展，提升地區競爭力的目標。

（二） 吸引往地方流入的人口

近年來，臺灣人口萎縮的問題日趨嚴重，尤其中南部地區壯年人口外流，已經成為地區發展待解決的頭號問題。從內政部的人口統計資料可以發現，雖然臺中市和新北市的人口比肩成長，但跟過去比較，臺中市人口在位於原臺中縣的行政區，仍然呈現人口外流與減少趨勢，因此未來地方創生策略將以人才往地方流入為計畫核心，強調人口移居、人力返鄉、留住在地人口等，以健全臺中市各地區的人口社會結構，作為後續補助引導區公所持續推動執行之重點。

第二節 研究問題與整體規劃

一、研究問題

（一）建立地方創生價值定位及政策整合與治理理論應用分析架構

探討地方創生之價值定位、制度設計與互動策略，地方政府的角色功能，以及建立整合地方政府與中央各部會、鄉鎮市區及社區地方創生跨域關係網絡。

（二）分析日本地方創生相關政策架構、推動機制與執行成效

蒐集日本地方創生相關政策之相關資料並進行分析，包括政策目標與演進歷程、實施對象、推動架構、具體實施計畫及配套措施等。分析內容應包含法令、組織、人力、人才、資金等面向，以充分瞭解全盤政策脈絡。

（三）分析臺中市現行地方創生相關政策與事業提案

以臺中市所轄區為分析單元，透過資訊蒐集分析及意見交流，掌握地方發展面臨的關鍵待決課題與後續需求，提出重點地區推動地方創生之主題、方案及執行建議。

（四）研擬臺中市推動地方創生策略規劃

整合國內外資源、地方實際發展需要與研究成果，提出『臺中市推動地方創生策略規劃』。策略計畫內容應至少包含政策架構、政策目標、組織架構、具體策略、實施工具等內容。

二、整體規劃

推動地方創生須從地方深耕經驗出發，梳理臺中市地方發展脈絡與課題，汲取日本地方創生經驗，針對臺中市地區產業輔導創新轉型、吸引往地方流入的人口等二大議題主軸，研擬輔導與實施政策，輔導地區適性發展，方能達到地區均衡發展的目標。

本研究流程從文獻探討分析出發，先進行地方創生相關理論、臺中市地方創生六區公所創生實務問題以及日本地方創生治理經驗的分析，確認研究問題後，研訂研究架構以及研究方法，同時進行分區焦點座談及深度訪談，將分析訪談調查資料與座談所得資料綜整分析，進以詮釋、轉化，並回饋修正研究設計，再透過個案分析，以提出綜合性的結論與建議，達到預期的研究目的，整體研究規劃如圖 1-1。

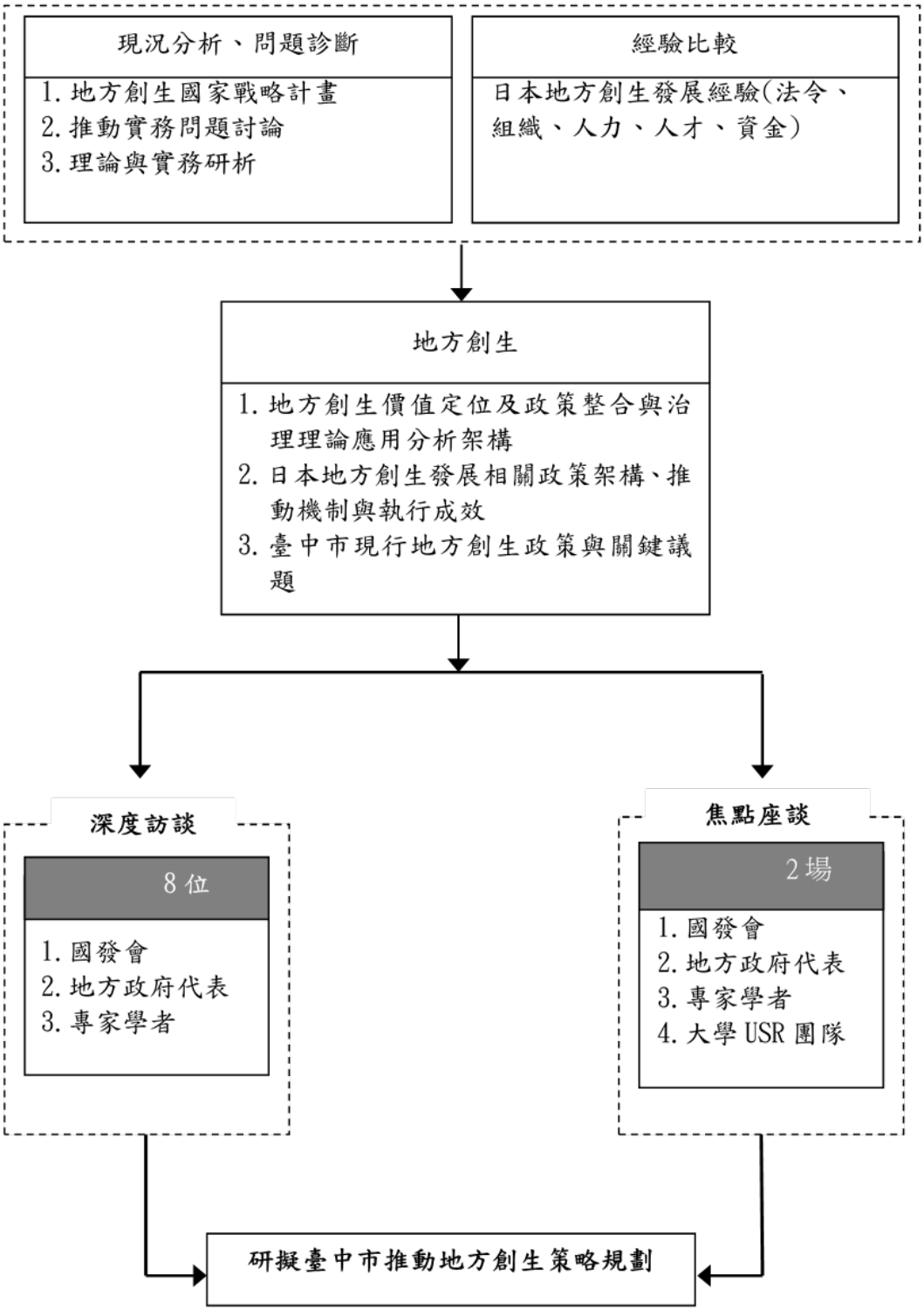


圖 1-1 整體研究規劃圖

資料來源：本研究繪製。

第三節 理論應用與研究架構

一、理論應用

本研究援引 Shuman 所著「The Local Economy Solution」提出促進在地經濟發展的六個 P 模式，作為地方創生策略規劃之依據。Shuman 所提出的 6P 分別是由中央研擬並依循政策架構（Public Policy），地方政府或在地團體也應配合強化規劃能力（Planning）、提升在地購買力(Purchasing)、強化人才媒合機制(People)、建立夥伴關係(Partnership)、資本挹注在地產業(Purse)等 6P 關鍵要素。歸納後續落實地方發展策略計畫的構想，將從培力社區人才開始，引導地區組織整合，建置地方永續經營交流平臺等執行模式著手，扶植地方產業發展或是引入具有國際競爭力之產業，希望藉由中央攜手地方，共同搶救地方消滅的危機，茲分述說明如下：

（一）依循政策架構

包含中央政府與地方政府所擬定的促進產業發展公共政策、法律、規範、實施細則等規定。

（二）強化規劃能力

強化包含商業模式運作的規劃能力與空間規劃能力，因在地人口老化現象且年輕人口外流，更需要積極輔導鄉鎮公所成為地方整合平臺，落實強化自主管理能力，地方整合平臺應以縣政府、鄉鎮公所、村里及社區之三層級進行推動，有助於地方產業、空間、資源的整合串連。但目前以鄉鎮公所層級執行能量最為不足，但也最具有關鍵地位。

（三）提升在地購買力

在地經濟的提升，需要引入產業與商業行為，但商業機能的維持，則需要不斷地強化居民意識，建立購買在地產品的信心，才能使在地創生事業可以持續成長與繁榮，並吸納附近的消費者、企業與政府部門。

（四）強化人才媒合機制

宜強化人才媒合接應之對口，從地方產業發展凝聚方向，以發展需求來找尋人才招募之推動重點，並以此策劃交流、長宿體驗及工作假期等活動，配合相關產業輔導資源結合，使地方人才

媒合得以落實。

（五）建立夥伴關係

振興地方經濟的夥伴關係，主要是希望打破過去在地產業相互競爭的現象，從競爭走向合作，從彼此合作來獲利並共同提振地區的經濟成長，因此建立在地產業夥伴關係，需要以有機鏈結概念建立在地聯絡網，強調地區內生活及產業面向之網絡建構及交流整合，一個「可運作」的在地聯絡網不應只有聯絡網本身的設置，還應包含推動上之相關支援體系，且長期可發展出財務自行運作的機制。

（六）資本挹注在地產業

如何讓中央的補助或地方的資本可以挹注到新創或擴增的在地產業，是極為重要的一環，因為培植地方產業發展需要持續性財務的支持力量，例如透過企業投資故鄉，或是創投資金投資，都是可行的方案。

二、研究架構

本計畫研究方向包括：1、建立地方創生價值定位及政策整合與治理理論應用分析架構；2、分析日本地方發展相關政策架構、推動機制與執行成效；3、分析臺中市現行地方創生相關政策與事業提案；4、研擬臺中市推動地方創生策略規劃。綜合本案主要研究目的，以及研究問題之所需，本研究提出圖 1-2 之研究架構：

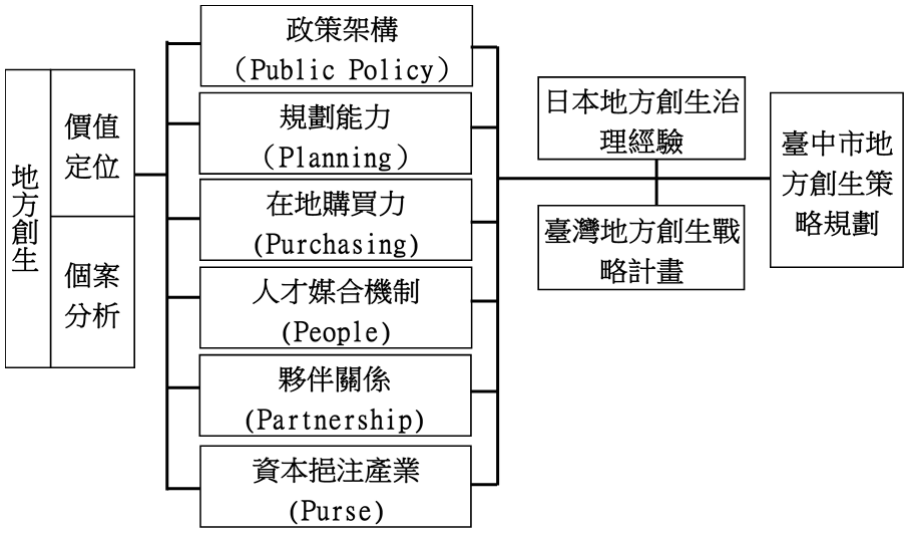


圖 1-2 研究架構圖

資料來源：本研究繪製。

首先，本研究將從實務上的運作概況佐以個案分析探討，以釐清臺灣地方創生所面臨的一般問題與新興治理挑戰；其次，從依循政策架構（Public Policy）、規劃能力（Planning）、在地購買力(Purchasing)、人才媒合機制(People)、夥伴關係(Partnership)以及資本挹注在地產業(Purse)等六面向，對於前述地方創生運作問題進行分析探討，以釐清各要素的關鍵課題；其次，介紹日本地方創生治理經驗並進行比較分析，從其相關政策理念與體制設計和施政措施中，歸納出對臺灣地方創生的相關治理啟示；最後，綜合前述關於臺中市六區(和平、新社、石岡、后里、外埔及大安)事業提案分析論述，同時整合日本經驗的比較分析，提出臺中市地方創生的提升策略。

第四節 研究方法

一、文獻分析

透過文獻資料先行分析日本地方創生施行之概況，並從中發現運行地方創生之核心與方法，如含括其組織、法制與策略，以及實務現況、經驗與相關評估，以作為建構臺中市地方創生的治理雛形。

二、焦點座談法

本研究採用焦點團體訪談法（focus group），邀請中央與縣市政府、相關學者專家，舉辦二場次的「地方創生先驅研究焦點座談會」，期中階段於中興大學舉辦一場以「大學社會責任與地方創生交流」為主題的焦點座談，期末階段再舉行一場以「地方創生企業投資多元路徑之交流」為專題的焦點座談，每場焦點座談與會者約 12 人。就與會者的身份結構而論，焦點座談係以實務運作和實務經驗為探討重點，因此，邀請人士係以市政府各局處、提案區公所、臺中市各大學 USR 團隊為主，同時也將邀請國發會代表，以及學者專家。

本研究施行焦點座談會規劃主題性與層次性的討論綱要，引導與會者表述與分享其實務與專業見解，並嘗試在與會者之間激盪出對話與辯論，目的在瞭解各區之地方創生的規劃概況與整合問題，同時可比較各區之間地方創生議題之差異性與共同性。

（一）第一場臺中市「大學社會責任與地方創生交流」焦點座談會

1、目的

為了強化大專校院與區域城鄉發展鏈結，實踐其社會責任，教育部自 2018 年起，正式透過「大學社會責任計畫」（以下簡稱 USR 計畫）的推動，以在地連結和人才培育為核心，結合地方政府和產業資源，促進在地產業聚落、社區文化的創新發展。臺中市共有 15 所大專校院，分別在 23 個行政區，執行 29 項計畫。

臺中市政府為配合行政院推動地方創生工作，率各縣市之先，委託中興大學進行「推動臺中市地方創生策略先驅研究」，研提地方開展地方創生的可能規劃，並協助各區進行地方創生提案。為了將 USR 計畫執行成果連結或導入地方創生，邀請各校 USR 計畫分享與交流執行成果，俾利深化與擴大臺中市各區域投入創生發展的可能性。

2、日期地點

日期：2019 年 8 月 21 日（週三）下午 1:00-5:00（如表 1-1）

地點：中興大學

3、參與對象與人數

本次交流座談會邀請執行臺中市 USR 計畫的團隊派員參加進行簡報，亦邀請臺中市政府研考會和相關局處、區公所派員與會，進行跨校、跨計畫、跨公部門與大學的多向交流，預計參與人數達 60 人。座談會安排各計畫報告 10 分鐘，簡報內容包括兩大部分：(1)USR 計畫目標、執行方式和執行成果（5 分鐘），以及(2)事業化模式（或事業化的可行設計）（5 分鐘）。即便各計畫暫未將「解決問題的商業模式」納入研究成果，亦可在現有研究或執行基礎上，提出事業化的可行構想，作為各區域發展之規劃參考。

表 1-1 第一場焦點座談流程規劃表

時間	活動內容	備註
12:30-13:00	報到	
13:00-13:10	主席暨貴賓致詞	
13:10-17:00	各校 USR 計畫簡報分成二個主題： 1. USR 計畫目標、執行方式和執行成果 2. 事業化模式（或事業化的可行設計）	**在地關懷** 逢甲大學(B)，中臺灣弱勢與偏鄉行動服務支持系統 東海大學(B)，誠食夥伴·好氣社區 東海大學(C)，青銀共創、樂齡樂活–臺中市西屯區優質高齡支持系統之建立與協作 中臺科技大學(A)，走吧!臺中三十張犁的圳路輕旅行 逢甲大學(B)，導入分散式生質能源系統促進地區之永續循環與社會創生 修平科技大學(C)，具 BLS(Based Location Services，區位基礎的服務)功能的農業創生系統 東海大學(A)，大肚山兒少青跨世代全人培力創能發展計畫 靜宜大學(B)，建構幸福銀髮生態圈 嶺東科技大學(A)，人才留鄉協力隱形冠軍創新價值 朝陽科技大學(B)，新農復穀，助農 STRONG-同耕共讀 **健康促進** 亞洲大學(A)，大學在地攜手共創阿罩霧銀髮風華-遠離失智創新整合照顧行動計畫 **產業鏈結** 中山醫學大學(A)，深耕中小學校園食安計畫 **產業升級** 臺中教育大學(A)，社企加值舊城區再生-產學協作創新育成先期計畫

資料來源：本研究編製。

（二）臺中市「地方創生企業投資多元路徑之交流」焦點座談會

1、目的

為了深入了解與建構更明確的地方創生企業模式，本次焦點座談將特別邀請曾經從事過地方創生的相關經營模式的業界人士，與專家學者以及臺中市地方創生的重點區域的代表共同探討並提出具體且清晰的方向及路徑，作為未來在地方創生的企業模式的重點考量。

2、日期地點

日期：2019 年 9 月 27 日（週五）下午 14:00-16:30（如表 1-2）

地點：中興大學社管大樓 537 會議室

3、參與對象與人數

本次交流座談會邀請曾執行過地方創生的相關業界人士，專家學者、區公所區長與會，進行跨區域、跨公私部門與的多向交流，預計參與人數達 16 人。

座談會安排六區區長承辦單位相關人員，說明該區的地方創生發展現況和面臨問題(6 位，每位 10 分鐘)，業界人士分享過往或目前正在著手的地方創生相關計畫經驗與事業化模式(1 位，10 分鐘)，以及與專家學者(7 位)共同討論未來可實行方向。作為各區域發展之規劃參考，另各場焦點座談之參與者及代碼對照說明詳表 1-3。

表 1-2 第二場焦點座談流程規劃表

時間	活動內容	備註
13:30-14:00	報到	
14:00-14:10	主席暨貴賓致詞	
14:10-17:00	六區區長或承辦人員說明該區問題與發展現況(六位)	石岡區、外埔區、和平區、 東勢區、大安區、新社區
	業界人士分享過往相關地方創生經驗(一位)	○○○(天泰能源集團總經理)
	國發會、業界人士、六區區長或承辦人員與各專家學者綜合座談	○○○(國發會代表) ○○○(彰化師範大學公共事務與公民教育系教授) ○○○(中華大學行管系副教授) ○○○(東海大學企業管理學系副教授) ○○○(國立臺灣海洋大學海洋文化研究所副教授) ○○○(臺北市立大學都會產業經營與行銷學系助理教授) ○○○(國立暨南國際大學公共行政與政策學系助理教授) ○○○(亞洲大學休閒與遊憩管理學系助理教授) ○○○(國立空中大學兼任講師)

資料來源：本研究編製。

表 1-3 焦點座談與會者身份代碼對照表

代碼	身份
F1A1	國發會代表
F1B1	石岡區代表
F1B2	外埔區代表
F1B3	和平區代表
F1B4	東勢區代表
F1B5	大安區代表
F1B6	新社區代表
F1C1	學者專家
F1C2	學者專家
F1C3	學者專家
F1C4	學者專家
F1C5	學者專家
F1C6	學者專家
F1C7	學者專家
F1C8	學者專家
F1D1	業界人士

資料來源：本研究編製。

三、深度訪談法

深度訪談法是一種無結構的、直接的、針對個人的訪問，在一對一的訪問過程中，調查者必須掌握高級技巧訪問被調查者，以揭示對某一問題的潛在動機、信念、態度和感情。個人訪談常採用結構化或半結構化個別深度訪談的方式。深度訪談也是政策研究常用的研究方法之一，訪談對象通常具備與研究主題相關之專業或實務經驗。通常

進行個別深度訪談的原因，並不完全是受測者代表主流意見，實際上是因為他們的經驗與態度能反映研究主題的完整性。所以深度訪談之結果只能作為相關後續研究參考之依據。

深度訪談主要目的在於了解產官學各界及地區代表性人物，共同思索如何藉由地方創生作為以引導中央與地方，以及地方政府跨局處、跨區域、跨領域間的合作與協調，以解決地方結構性問題，發掘地方 DNA 等特色資源，及產業化之可行性，以研訂臺中市推動地方創生策略規劃。本研究預計訪問 8 位機關代表與專家學者，對於地方創生理論與實務面問題、效益進行分析，以深化推動地方創生策略規劃之建議。

（一） 訪談提綱

為蒐集中央政府機關代表、地方政府、代表及專家學者對地方創生模式與運作機制的意見及看法，本研究團隊設計訪談提綱面向詳表 1-4。

表 1-4 訪談提綱面向表

訪談提綱面向	訪談問題
依循政策架構	1. 請問臺中市區域計畫之八大策略分區的定位與發展策略，是否有助引導地方創生跨區、跨域或發展個別特色產業？是否有需要協調之處？ 2. 從局處既有運作模式和業務的角度觀之，您所屬單位如何支援地方創生？ 3. 局處之間是否需要透過協力協作開展支援地方創生？如何進行？
強化規劃能力	4. 在地方創生計畫的形成與提案過程中，區公所或直轄市政府扮演何種角色？ 5. 依據您過去在公部門的服務經驗，對偏鄉發展來說，國發會推動的地方創生政策帶來哪些機會，其推動過程遭逢哪些限制？
提升在地購買力	6. 請問地方應如何行銷在地產品與形象，在提升能見度與知名度外，同時也能增加居民光榮感與地域識別性？
強化人才媒合機制	7. 請問現行是否有相關配套方案鼓勵青年回鄉創業與在地就業？ 8. 請問現行是否有創業輔導機制、支持創意措施、或鼓勵青年創業辦法，鼓勵青年回鄉發展在地特色產業，以推展地方創生政策？
建立夥伴關係	9. 請問地方政府是否有能力媒合企業投資地方創生？應該如何與在地企業溝通，並促使企業願意投資或回饋鄉里？ 10. 請問臺中市能否透過資訊通信與人工智慧科技協助地方產業再生及居民生活品質提升？有哪些工具或配套作法？ 11. 請問中央與地方、部會與部會之間，應該如何加強互信及協力作為以共同推動地方創生政策？ 12. 請問商業界、學術界、民間團體等組織可以透過哪些方式參與地方政府的決策與執行過程？如何藉此促進地方產業發展與形塑在地認同？
資本挹注在地產業	13. 地方創生計畫提出「企業投資故鄉」的作法，並且重視「地方創生事業」的提出。就您的觀察，公部門可以展現何種作為吸引企業投資故鄉，並營造有助於地方創生事業形成的環境？資本運作需要哪些可行配套措施？

資料來源：本研究編製。

（二） 訪談對象選取

本研究針對中央推動機關國家發展委員會擇 1 名代表；地方創生專家學者 4 名代表、地方政府機關代表 3 名進行深度訪談，以了解對推動地方創生運作模式與機制的看法。訪談綱要將於訪談前規劃，並事先告知受訪談對象，訪談人以具有實務訪談之經驗者擔任，訪談時間暫定每位受訪者約 1 小時，以雙方合意且有利討論記錄之適當地點進行。訪談結束後，將訪談相關紀要，建立訪談內容之書面與電子檔，並建立相關訪談摘要稿。同時將 8 位人士之訪談，依各個面向加以整理，進行整合分析與評論，深度訪談受訪者身份及選取理由詳表 1-5。

表 1-5　深度訪談受訪者身份代碼對照表

代碼	屬性	身份	選取理由
A1	中央政府	國發會	負責地方創生規劃與核定
B1	地方政府	研考會	負責市府地方創生執行工作
B2	地方政府	勞工局	負責市府青年就業
B3	地方政府	經發局	負責市府青年創業
B4	地方政府	都發局	負責市府國土規劃、區域計畫
C1	學者專家	佛光大學公事系	專精社區營造
C2	學者專家	暨南大學公行系	專精社區營造大學 USR 推動
C3	學者專家	東海大學企管系	專精商業管理模式
C4	學者專家	彰化師範大學地理系	專精空間規劃與社區營造

資料來源：本研究編製。

四、個案分析法

本研究雖屬先驅研究，但基於協助臺中市政府向國發會提出地方創生事業提案之所需，也盤點各機關及區公所填報之地方特色，召開地方創生說明會邀請國發會引介地方創生戰略計畫、臺中市各局處、各區公所及各大學 USR 團隊參加與會，並設計臺中市地方創生提案流程、地方創生事業計畫提案審核標準、地方創生事業計畫提案撰寫格式提供各區公所參考，此外更針對提案的區公所進行提案計畫書評估，提供具體評估意見給區公所參考修正。

為了具體評估目前地方創生相關問題，除了透過前述焦點座談與深度訪談方法具體瞭解實務與專業人士之相關論述與意見，另外也擇選國發會優先標定之臺中市所屬六區：石岡區、外埔區、和平區、后里區、大安區、新社區比較具代表性與特殊性的創生個案，一方面回應本案研究目標之預期成果，另方面也藉此一個案的特質，檢視地方政府地方創生之 DNA、共識願景之形成與事業提案內容與過程之問題。

第二章 地方創生政策的價值定位與運作模式

第一節 地方創生政策概念與內涵

有關地方創生政策概念和內涵之釐清，本節從相關措施、概念內涵、及規模尺度等三方面加以論述區分之。

一、地方創生相關措施

地方創生的政策目標在於「創造工作機會、減緩人口（減少）問題、提昇生養後代的條件、為地方創造生機」。而政策方向是要鼓勵與支持關心地方發展的人士以及其自發的行動，包括「動員產官學社各界、共同參詳以建立共識、發想創意行動，並匯聚公私部門的資源」。政府透過推動「地方創生」政策改善城鄉失衡問題方向極為明確；但是，迄今經常被認為其與過去實施的「社區總體營造」、「地方特色產業輔導」、「形象商圈改善」等計畫之發展模式頗為雷同，加上配套措施不夠完整，似乎並未引發地方積極投入參與意願，甚至淪為知易行難地步。

首先「地方創生」究竟跟長期推動的「社區營造」有什麼不同呢？還是「地方創生」是舊瓶新裝的「灑錢/搶錢」計畫呢？曾旭正指出，社區營造最核心的關懷是地方的認同與光榮感，與地方創生最主要的共同點在於強調在地性、自發與集體行動。但地方創生政策更聚焦於人口與產業問題的解決，這種結構性的問題，就必須要有更大尺度範圍的共同行動，至少是一個鄉鎮、城市，或是縣市的層級，同時要廣邀社會各界產官學社的參與，尤其強調引導「企業投資故鄉」、協助地方產業的活化與創新。因此在政策規劃當中，縣市政府與鄉鎮公所都必須提出地方創生計畫，設定清楚的成果目標(KPI)來推動。茲就地方創生與社區營造之區分，詳見表 2-1：

表 2-1 社區營造與地方創生對照表

項目	社區營造	地方創生
相同之處	強調在地、自發與行動。	
相異之處	1.社區營造便是透過種種行動來激發「故鄉之愛」，進而號召居民以實際行動來共同經營社區生活。 2.社區營造政策最初是由中央政府提出，民間社團響應，可惜一直未能建立企業投入社造的機制，以致減少了民間鮮活的資源。	1.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。 2.地方創生政策，應該立基於社區營造的經驗，號召更聚焦的行動來處理階段性的社會課題。

資料來源：本研究編製。

其次，地方創生與農村再生有何不同？第一，就資源投入及其涵意而言，農村再生與地方創生兩個政策的資源都（多）是投入在農村，兩者所被賦予的政策涵意卻不相同。對以農村再生為代表的相關農村發展政策來說，所要解決的問題是農村在現代化過程中所面臨的困境；地方創生在某個程度上來說，也是處理現代化過程中所出現的各種問題，但相較起來它所要面對的就不只是地方層級的困境而已。從臺灣、日本關於地方創生的政策論述來看，基本上都是定調在「國家人口戰略」的層次。

第二，就問題解決的路徑而言，農村再生所關注的問題或解決的方式，多是以凝聚社區內部的共識為核心，在這個基調上透過在地各種資源（如：人文地產景）謀求發展的可能性；相較於此，地方創生比較傾向認為，該地能夠讓地方翻轉免於變成極限村落（或地方崩壞）命運的要素（包括具有創造力的人）已經消失，或是能夠吸引外地人移居的產業型態不曾出現於在地，因此需要重新向外求援、創造。

第三，就產業發展的型態而言，農村再生是由農政部門所啟動的資源投入，產業的創新發展儘管已經踏出跨域整合的重要一步，但在類型和選項上終究還是環繞著以農業為元素的相關產業為主流。地方創生對於要發展何種產業的想法上，只要在不違法的前提下，就存在更多天馬行空的彈性空間。但無論是農村再生或地方創生，對於「何種農村產業的推動，才能讓人安心進鄉／回鄉？」的討論上，有個基本的共識：該產業的創新或推動，是為了讓農村（地方）在保留主體性的前提下，得以永續發展[1]。茲將上述地方創生與農村在生之差異比較詳見表 2-2。

表 2-2 地方創生與農村再生之差異對照表

項目	農村再生	地方創生
資源投入	解決的問題是農村在現代化過程中所面向的困境。	處理現代化過程中所出現的各種問題。
問題解決的路徑	農村再生所關注的問題或解決的方式，多是以凝聚社區內部的共識為核心，在這個基調上透過在地各種資源（如：人文地產景）謀求發展的可能性。	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。
產業發展的型態	農村再生是由農政部門所啟動的資源投入，產業的創新發展儘管已經踏出跨域整合的重要一步，但在類型和選項上終究還是環繞著以農業為元素的相關產業為主流。	地方創生對於要發展何種產業的想法上，只要在不違法的前提下，就存在更多天馬行空的彈性空間。

資料來源：本研究編製。

地方創生涉及宜居性、經濟振興、創新創業、產業競爭力等議題，其政策推動內容與執行方式未必是全新的，就像是地方創生往往被拿來與社區營造、農業再生等計畫相比擬，但是其實行的架構、經濟與

[1]陳玠廷(2019)。地方創生與農村再生有何不同？創造更整體的移居支持系統。https://www.newsmarket.com.tw/blog/117420/

社會利益和可用資源是具有創新性的。另一方面，地方創生的治理系統及其策略的推動，在很大程度上會受到特定環境因素的影響和制約，也需要更完整的政策整合與策略協調。

二、地方創生的概念內涵

根據各國經驗及相關文獻可發現，地方創生的模式有兩種類型：第一是比較趨向由下而上找出地方特色，進而發展出可獲利的地方產業運作模式，並吸引年輕人回鄉參與地方創生事業，進而帶動地方發展。此種模式較接近日本地方創生 1.0 版本。第二則是比較偏向地區振興或再生，比較偏向以中央與地方政府以政策手段引導地方發展，不一定是由地方自發性創業，也許由政府投入資源招商引資，帶動地方繁榮與發展，此種模式較接近日本地方創生 2.0 版本。以下茲就這兩種模式進一步分述之。

（一）地方創生 1.0 版

日本為了根本地解決城鄉失衡的結構性問題，於 2014 年 9 月，日本首相安倍晉三正式提出「地方創生」的政策目標，政策執行主要先讓地方自行規劃發展計畫與目標，再由中央政府提供包含「地方創生交付金」（地方創生分配款）在內的各種財政、人才、資訊等支援，以達因地制宜與地方自主的發展策略，中央提供的這三種支援，又被稱為「安倍地方經濟學的三支箭」。地方創生是近年來日本在地方治理上最大型的策略，其主要在解決日本即將因整體人口減少與鄉村人口流失導致的地方衰退之危機。

綜觀地方創生策略，其主要可以分為三個推動階段。第一階段是「地域資源的魅力向上」(Attraction)：主要是針對各個地區的農產品或觀光資源或傳統文化的優點進行強化發展，藉此提升地域資源的魅力。第二階段的重點是「內外市場的架橋」(Bridge)：亦即，將已經進化過的地域資源，以高評價的方式賣給消費者與市場，進行內外市場的架橋功能（喚起消費）。第三階段的步驟即是「地域全體的承諾的構築」(Engagement)：為了地域資源的永續發展，在這個階段將確立地方自治團體的跨域治理與中央政府的「陪跑型」支援體制，並且構築以地域全體的承諾為主、支持良性循環的體制，地方版的安倍經濟學強調中小企業的角色，以地方經濟圈的發展做為主軸。

為了人才灌注到地方為地方創生注入活力，日本總務省砸下大筆預算並成立「地域活性協力隊（地域おこし協力隊）」讓地方政府公開募集人才。政府提供約 20 萬日幣的月薪，為期 1～3 年，讓這些人力到地方，與地方政府合作以促進當地產業發展、生產並提供觀光宣傳、教育文化等協助。希望透過此方式對地方創生提供人力，也為在都市找不到工作的年輕人提供一個就業機會，並將年輕人口帶回鄉村。[2]

（二）地方創生 2.0 版

有鑒於日本推動上述地方創生政策，對於提振在地經濟發展與刺激人口回流地方效益有限，神尾文彥、松林一裕（2018）提出以「地方經濟樞紐」及「廣域都市圈」重現地方繁榮的地方創生 2.0 主張。所謂地方經濟樞紐，意即能讓地方成為和世界接軌的城市，就是以地方的獨特資源帶出足夠的國際競爭力，並成為能穩定賺取外匯（包含人才、資源）的地方據點城市[3]。

以「地方經濟樞紐再造城鎮」的概念，主要由中央政府培植地方核心城市，達到城鎮再生的功能，當地方經濟樞紐成為擁有和世界接軌的機能(Hub)，便有能力吸引全球利基型大型企業進駐，因產業鏈群聚效益，也會帶動中小企業、新創企業等共同發展來拓展國際市場。同時因應產業發展需要，中央與地方政府共同協力提供完善公共設施、交通設施等基盤建設，整合在地大學、研究機構等研發能量，並提供產業發展所需要之人才與人力，亦即因應產業發展，匯聚人、財、物、資訊、科技應用等資源，在地經濟發展將直接帶動人口流入，因此地方達到創生的目的。

神尾文彥、松林一裕（2018）提出地方經濟樞紐再生的步驟與處方簽如下：

【處方簽 1】

將大企業召回，包含回歸國內或回歸地方，且不要只聚集在東京

[2]品淨，〈日本擋得住人口減少特快車嗎？全民總動員的地方創生計畫〉，http://www.worklifeinjapan.net/2017/04/chihososei.html。

[3]神尾文彥「都市與地方的自立共生模組與地方經濟樞紐的建構」，〈ＮＲＩ緊急提案。地方創生〉Vol.1，2015 年 2 月 18 日。

首都都會圈。

【處方簽 2】

增加 GNT(全球利基型企業)，成為地方經濟發展的引擎動力。

【處方簽 3】

將創生劇本形象化，擬定地方經濟樞紐再生戰略，並以 PDCA 循環(計畫、執行、查核、行動)，回應個別程序並重新評估。

【處方簽 4】

篩選並蓄積地域資源，以求差異化。為了凸顯在地特色，建議發掘具有競爭力的當地產業或地域資源，活用其中的優勢，不至於發展出同質性高的地方經濟，反而形成各地方自我競爭。

【處方簽 5】

追求附加價值，以行銷策略與創造品牌效益，來提升在地產品的附加價值。

【處方簽 6】

鎖定特定部門，使其獲得提升。主要鎖定認同度高，或有特定客群的在地企業產品，以接軌國際市場的概念來行銷宣傳，快速提升地方特產知名度。

【處方簽 7】

在賺取資金上多下點功夫，不能讓地方創生的風潮停下來，重視資訊傳播與高頻率的更新，同時深化中堅企業、中小企業的夥伴關係。

因此要讓地方創生永續經營，需要知名企業、中堅企業、中小企業、觀光產業努力不懈持續發展並維持，地方經濟與產業鏈結關係，是密不可分的成功活化地方發展要素。此外地方創生政策具有下列屬性[4]：

[4]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。2019 年 3 月 3 日 https://www.newsmarket.com.tw/blog/117418/

（一）地方創生的問題意識明顯地針對人口問題

地方創生政策應該立基於社區營造的經驗，號召更聚焦的行動來處理階段性的社會課題。其首要目的是，鼓勵關心地方發展的人士，積極面對地方將因人口老化衝擊而衰落的危機。政策上支持在地的自發行動，鼓勵有志者積極動員產官學界，深刻認識在地，建立共識、發想行動、匯聚公私部門的資源，基本的課題是創造工作機會、改善生養後代所需的條件。

（二）地方創生是更大尺度的社區營造，需要更深廣的社會動員

就社區營造本身的發展脈絡而言，現階段即有數項重大的挑戰等待突破，包括社造行動者關注的範圍應該擴大、應積極引入企業力量、要激勵公所知能等等，而這同時也是地方創生的前提。我們可以說地方創生是更大尺度的社區營造，而過去社區營造缺乏對人口衰減課題的關注，如今正是共同面對此問題的關鍵時刻，需要深廣地動員社會的各個層面，一起動起來。參考社區營造政策的發展經驗，社會動員要從議論開始，議題經過傳播、輿論激盪、行動摸索後，問題與觀念才會深植人心，進而支持更廣闊的行動。地方創生，應是一種以社會動員為基礎的政策，社會沒有充分動員，政策不可能成功。

（三）地方創生是從整體觀思考讓人移居的支持系統

地方創生所應具有的格局和意義在於：從整體觀思考讓人回來與留下的支持系統。亦即，創造工作機會固然是人回得來、能夠安身立命的基礎，但當一個人願意從都市來到農村生活，工作、經濟只是他其中一項很重要的考量，假如他有小孩的話，教育資源會是影響他做決定的因素；假如他想生育小孩的話，醫療資源也會是左右他作決定的因素；甚至，這個地方的交通便不便利、有哪些可以打發時間的休閒場所、老了之後的長照資源充不充足、環境品質好不好都會是需要被考量的重點。而此些讓人移居的支持系統的建置與安排更是地方創生推動成功的關鍵要素之一。

三、地方創生的規模尺度

地方創生的規模尺度若依地區發展、都市化程度不同約略可將創生尺度區分成鄉村與都市地方創生尺度。鄉鎮的地方創生雖是目前政府重視的主流，然而都市中（或都市與鄉鎮的交界）也有許多需要重

新活化的空間，讓可能消失或即將消失的聚落、社區、歷史建物，能延續新的生命。 但難就難在鄉鎮與都市所面對的問題不同，成本結構不同，原生資源不同，無法用鄉鎮的經驗去套都市，更不可能一味用都市經驗去搞鄉鎮。以下茲就鄉鎮與都市地方創生比較詳見表 2-3：

表 2-3 鄉鎮與都市地方創生比較對照表

規模尺度	鄉鎮型態	都市型態
社會性或商業性	鄉鎮空間成本較低，可實踐更深厚的創生概念，惟創業中就有一定程度的商業性操作，不能只提倡理念而缺乏商業邏輯。	都市空間取得成本較高，需有更為商業性的操作氛圍，才能配適相對的土地利用，較為符合經濟效益，也才能獲得長久支持。
創生概念	社會樣貌商業化 例如：天空的院子將竹山在地風貌商業化，融合地方特色，盡全力保有當地人文風情與歷史意義，讓更多人到竹山進行在地體驗。	商業樣貌社會化 例如：審計新村若純粹為商業操作可能近似於貨櫃市集而缺乏特色，因此加入在地文化與文青氛圍，吸引更多青年朋友到訪。
商業模式	1. 自營服務(如：旅館、民宿、特色餐飲) 2. 在地特色產品銷售(如：特色農產) 3. 顧問服務(如：小鎮文創輸出中國)	1. 空間再造招商經營(如：文創園區、綠光計劃、審計新村、光復新村) 2. 聚落策展(如：華山藝文跨界展) 3. 企業 CSR 贊助
問題與風險	1. 人潮與錢潮缺乏，然而成功帶入，又可能破壞當地居民生活樣貌，導致居民搬離，反倒破壞原始人文生態。 2. 青年返鄉後創業不易，在地支援缺乏	1. 空間土地成本高，缺乏好的商業操作，很快無法獲得支持而拆隊，但純商業操作又缺乏特色與社會性支持。 2. 支援比鄉鎮易取得，但市場競爭激烈

資料來源：洪大倫(2019)。2019 是地方創生元年嗎？
https://meet.bnext.com.tw/articles/view/44827

第二節 地方創生政策的價值定位

什麼驅動了地方創生？地方創生政策的推行將帶給地方什麼樣的轉變？這些轉變，對於個別地方自身的意義為何？因此探究地方創

生政策的價值定位，有利於地方意識的凝聚，以打破自我發展的限制與僵固性。更長遠來看，更有助於地方的自我維持與永續成長。

一、地域營造（Place-making）的地方創生

地域營造關注於生活空間的營造及對於「所在地」的連結，亦即建構與培育當地人與所在環境的相互關係，打造共享價值、社區能力、跨領域合作的地方品質。

從話語空間觀點而言，地域營造作為城市設計的框架，使空間的營造更具人文主義和社會元素（引自 Eleonora Redaelli, 2016）。而從創意概念來看，地域營造則是以創新方式思考社區的營造方式。無論是從社會凝聚力還是從經濟發展角度來看，創意的產出都需要影響社區。而且，重要的是要注意到創造力的環境驅動性，每個社區都有不同的表達創造力的方式(引自 Eleonora Redaelli, 2016)。

因此，從地域營造（Place-making）觀點詮釋的地方創生，則較著重於社會途徑，透過人文與社會元素進行空間活化，創造人與地域的和諧共生。其目的並非以解決經濟生產等問題為優先，而較著重於社會面向的生活概念展現，其建構的地域可以是任何需要創新的場域，而非侷限於邊陲或經濟機能蕭條之處。

二、地方振興（Regional Revitalization）的地方創生

地方振興係重新以經濟手段驅動地方產業發展的地方振興模式。以新經濟地理理論來說，當一個市場足以吸引企業進駐，將會帶進就業人口，而新的就業人口則提供了當地新的消費貢獻，而此擴大的消費效果，又會再進一步吸引其他企業進入，因此形成一個產業聚落(Krugman, 1991)。因此在地方如何開發或創造出新經濟循環即為地方創生重要的核心。其可採取的策略可以從三方面思考：一是市場的開發，二是吸引企業，三是基礎設施的整備。而驅動的力量可能來自政府，可能來自私部門。

第三節 地方創生的政策整合模式

一、從地方振興角度而言，有兩種不同的地方創生模式：

（一）政府驅動的地方振興模式

政府驅動模式即由政府部門為地方規劃未來發展與願景，以投資建設帶動地方經濟發展。顏聰玲等(2018)歸納政府扶植地方產業振興與成長，推動所謂的地方創生策略可分為二大類型，分別是由中央或地方政府政策主導產業發展類型與規模，並配套減稅或輔導機制來整合發展產業聚落，即由上而下的產業輔導發展模式；另一類由下而上的模式，則是由地方政府、鄉鎮區、社區主動發掘在地特色，進而形成在地產業。

（二）市場驅動的地方振興模式

市場驅動模式則是由從民間創新帶動政策創新的商業模式，即由業者來提高地方的價值。由業者合作建立組織共同投資地域，若聚集越多魅力商店，當地區吸引力提升，當地的價值將大幅上升，希望進駐的人也會增加，結果是業者賺錢，透過良性循環，使業者回收投資，帶動地方經濟發展(Hitoshi，2017)。例如組成地方創生聯盟或開發團隊等，以民間的力量創造地方創生實踐的方法。

而在此市場驅動的地方振興模式中，行政機關應思考是如何完善基礎公共設施，以共同提升地區的收益性，再將收益部分回饋地方。另一種更為積極的作法，即為「投資」，以實質出資或透過多元方式活化，例如運用以合作或委託方式辦理國有非公用不動產改良利用，並協助推動地區產業與都市發展，創造整體綜效。

二、Kinoshita Hitoshi 提出四種振興區域的模式

在實務運作上，Kinoshita Hitoshi(2017)[5]提出四種振興區域的模式：

（一）社區改造和市場開發

即以當地商人、財產持有者和其他利益相關者對空間閒置或未充分利用的商業地產進行合作開發。

（二）公共空間商業化

[5]引自 Kinoshita Hitoshi,(2017). Amarket-driven model of regional revitalization. https://www.nippon.com/en/in-depth/a03803/a-market-driven-model-of-regional-revitalization.html

放寬有關公共土地使用規定，社區向私人供應商和活動組織開放城市街道和其他公共設施。

（三）區域範圍設施管理

由公部門出面與物業公司簽約，成為全物業管理代理人，以公私部門與非營利組織合作方式，降低商業建築維護成本。

（四）公私合夥模式

委託私人公司以代理人身分管理公共資產，公共資產所有人並就其租賃私部門之所得作為投資報酬，此則類似於 BOT 的概念。

三、木下齊「鄉鎮公司」的模式

另一種模式則類似公司治理概念，日本地方創生業界的新生代木下齊，從創生主體的角度提出「鄉鎮公司」的概念，亦即將鄉鎮當成一間公司來經營，打破沒落鄉鎮的「藉口模式」，從實務累積的模式中統整出 10 條地方創生的鐵則：(1)從小處開始，鎖定目標客群，(2)不依賴補助金，避免惡性循環的悲劇，(3)尋找成為「命運共同體」的夥伴，(4)不需要「全員同意」的決策行動，(5)以「前端營業」先確實回收，創造出二次投資的循環，(6)徹底堅持「獲利率」，提升地方整體的獲利率，(7)別讓「利潤」流出，資金調度留在地方內，讓信用合作社等與地方密切結合的金融機關成為支援者，(8)一開始就設好撤退線，定期檢視，(9)初期不雇用正職，重新檢視工作型態，(10)嚴格執行「金錢」規則，明確集資方式及報酬分配規則。同時也對業者提出，亦即(1)不依賴行政機關，(2)自己付出勞動或資金，(3)這不是「活動」，是「事業」，(4)邏輯性思考，(5)背負風險的覺悟，(6)脫離「大家一起」的毛病，(7)兼顧「樂趣」與「利潤」，(8)記住「投入、運轉、搾取」，(9)以再投資創造地方整體的利潤，(10)放眼十年後等改變鄉鎮的 10 項覺悟，提供了創新創業的實踐基礎。

四、增田寬也「區域永續」的模式

增田寬也(2014)於《地方消滅：地方創生的理論起源》一書中建構地方創生之區域永續的 6 種模式，茲就其內涵分述之：

（一） 招攬產業型

此種模式是藉由招攬(或是原本就擁有)工廠或大規模商業設施，追求財政基礎的穩定化，居住環境得到整備，造成人口遷入，這種模式稱為招攬產業型。這雖然是從以往就存在的模式，但隱藏了深受企業業績和經營所左右的風險。在全球化競爭愈趨激烈的情況下，藉由企業、地方政府、居民密切溝通，執行整合的措施變得相當重要。

（二） 衛星都市型

衛星都市型，是利用大都市及地方主要都市的近郊地利之便，重點性進行居住環境整備，來增加居住人口。這一型在前二十名市區町村內佔最多數，不過位居地方主要都市的周邊都市，今後要繼續維持人口數，與實施和周邊區域一體性的措施是很重要的，因為當地方主要都市沒落，衛星都市也必然會受到影響。此外，由於有同年齡層遷入者占多數的傾向，城市一口氣步入高齡化的風險也值得憂慮。

（三） 學園都市型

學園都市型，是藉由聚集大學及高等專門學校、公私立研究機構，讓年輕人口持續遷入，以維持本地經濟的模式。在歐美，許多有名大學都位於郊區地方，由於學生聚集而形成大學城的例子相當多。這是日本地方創生帶動地區發展的一個重要的模式。

（四） 小巧城市型

這個模式雖然並沒有在年輕女性人口增加率排行榜名列前茅，但小巧城市型的模式，是在預期未來人口會減少的情況下，將以往整個城鎮的機能集約於中心地帶，以期提高身為本地經濟圈的效率。關鍵應在於藉由聚集化提高的都市機能，是否能與「吸引力」成功連結。

（五） 公共財主導型

公共財主導型，是藉由國家計畫級大規模設施的建設，改變區域樣貌，安定財政基礎，來防止人口減少的模式。不過，依據國家財政狀況，今後要跟以往一樣進行開發應該很難。這個模式，不能只仰賴國內資金，應該會需要進化到招覽國際性的計畫。

（六） 關鍵所在的產業開發型

最後是活用區域特色資源產業振興、達到增加雇用機會及居民定居目標的「產業開發型」模式。這個模式可稱為自立型，是每個自治體都希望達成的模式。

第四節 日本地方創生推動經驗對臺灣的啟示

日本的地方創生與其說解決地方消滅的問題，毋寧說是減緩地方消滅的損害。究其原因在於，當代的年輕人不生小孩且移居都市實際上是難以阻止之趨勢，任何一種政府都難以創出無痛育兒且與都市生活條件一般的鄉村生活。非都會區能夠留住人口的希望在於，提供適切的就業機會、高品質的生活環境、以及認同在地魅力等因素。因此，日本地方創生即是在此前提之下，希望透過地方自主自立地規劃適合當地的創生政策，藉此培育生機。地方創生並非靈光一閃的急就章，而是日本自上世紀 1970 年代推動的「地域興し」（地域振興）與「町造り」（社區營造）等一連串政策的聚總匯合。如前所述，地方創生更重視「人」的要素，無論是人口的流出或流入、嬰兒的出生、老人的照顧、就業的機會、居住的品質、年輕女性的比例等，其關心的重點從硬體的地產景，轉移到跟人相關的政策關鍵績效指標。以下，將分別按照中央、直轄市、以及區三個層級，分析日本地方創生對臺灣的啟示。

（一）中央層級

日本針對地方創生，除了制定相關法規與成立地方創生本部之外，更重要的是設置專責的地方創生大臣。中央政府在進行評估各地方自治團體的地方創生政策，主要依據五種原則，即自主性、將來性、地域性、直接性、以及結果重視等。然後，中央再依此決定賦予地方的三支箭，亦即，包括地域經濟分析系統的支援事業在內的資訊支援、提供各種地方創生相關的人才支援、以及包含地方創生交付金（補助款）、企業版故鄉納稅、地方創生據點整備交付金等在內的財政支援（參見圖 2-1）。

相對於臺灣目前的中央層級地方創生推動機制，日本方面的最主要的啟示在於中央業務主管機關的單一窗口化、中央財政支援的單純化、以及對於地方自主的尊重。無論是廣域地方自治體（都道府縣）或是基礎地方自治體（市區町村），兩者皆能清楚中

央的對應窗口為何，也能知道輔助款的整體申請程序，大幅降低了政策的不確定性。與此同時，日本中央政府不斷地推出各種嶄新的創新政策來扶持地方，讓有動機的地方自治體能夠獲得更多的資源與情報。例如：中核中樞都市、近未來技術實證特區、日本版 DMO（觀光地管理法人）等。最後，日本中央政府進行了諸多法規鬆綁以因應地方的創新政策，例如：NPO 法人成立手續的簡化、長照的鬆綁、外國人創業的門檻降低、公務員與民間職員的交流法規、包含容積率在內的建築法規的等。

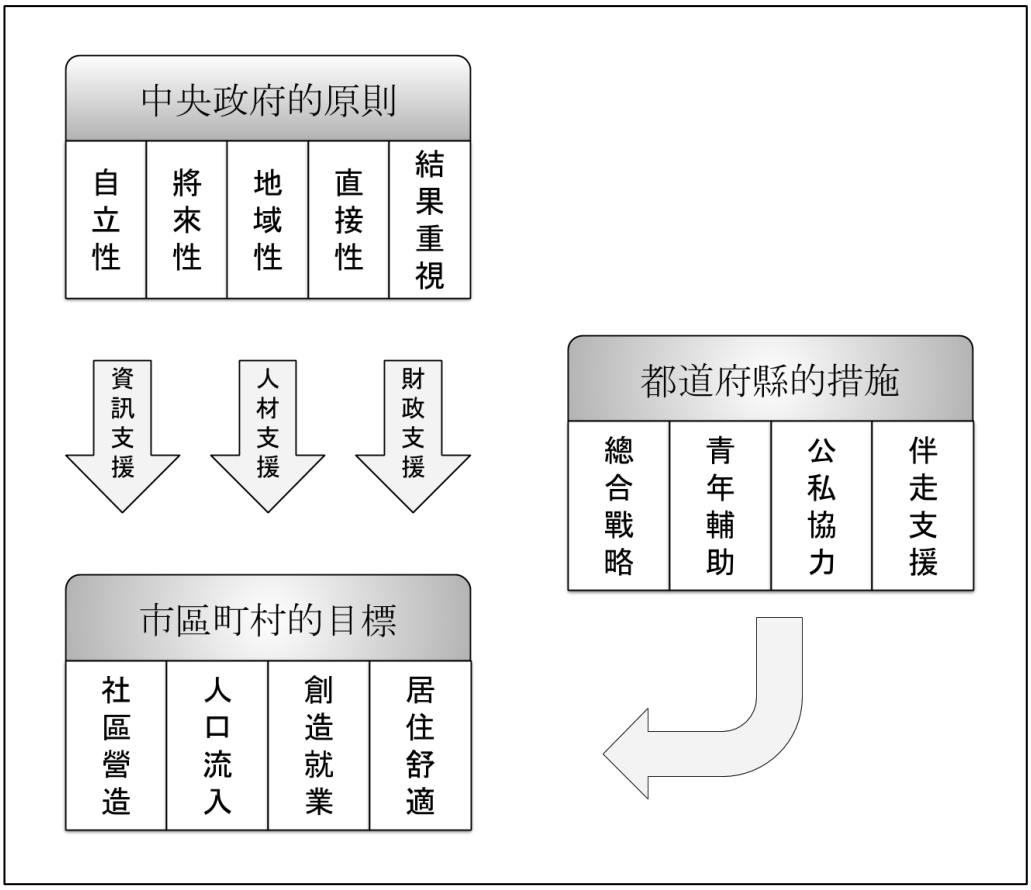


圖 2-1 日本中央與地方的地方創生架構

資料來源：本研究繪製

（二）直轄市層級

日本地方創生主要以基礎地方自治體為主體，但並不意味廣域地方自治體的缺席。以鳥取縣為例，首先，鳥取縣制定了《鳥取縣製造元氣總合戰略》與《鳥取縣人口願景》，以此為最高指導原則，設置「鳥取縣製造元氣推進本部」，著手推動縣內市町村的地方創生政策。在縣政府內，分別以知事、副知事、以及統轄監（跨局處長）為領導，成立跨局處的「横断チーム」（横向團隊）

與「特設チーム」（特別團隊），進行地方創生的議題型協助。在縣級的地方創生相關政策上，鳥取縣先後成立了由年輕公務員組成的「鳥取創生青年特遣隊」、「鳥取創生青年圓桌會議」、與保險業者簽署的「地方創生的全面合作協議」，以及鳥取縣人口的縣級推估分析。在公私協力上，鳥取縣政府一方面與鳥取銀行成立「鳥取地方創生基金」以進行地方活性化與創造就業之用；另一方面，則進行開拓天然獵物(gibier)的通路（三菱東京 UFJ 銀行）、地方振興隊的伴走支援、社區振興隊的活動支援事業（鳥取工商會議所）、挑戰商店的設置（商店街）等輔助政策。

相對於市區町村，臺灣的鄉鎮市區的權能較小，比日本更仰賴上級政府的協助。因此，日本地方創生經驗對於直轄市的啟示主要有三：（一）議題與體制的支援：直轄市有補足區在視野與資源上不足之必要，故須一方面成立是政府內部的跨局處議題小組，作為議題設定與資源扶持之用；另一方面，則有必要進行區的公務員的研修。（二）政策的匯集與匯出：相較於區，直轄市政府更有能力汲取民意與統合民意。地方創生主要還是必須要由地方自主運作，而盡量減少仰賴外力的程度。因此，直轄市政府更有義務協助區公所，進行地域居民的意見交流與需求的回應。（三）設置地方創生基金：臺灣並未像日本進行金融方面法規的鬆綁，以致於地方創生基金相關法制尚未健全。然而，直轄市政府仍可設置類似日本的捐贈型地方創生基金與眾籌型地方創生基金，以協助區在地方創生上的資金籌措。

（三）區層級

在區的層級，上述已有相當多的說明，在此不再贅述，直接探討對臺灣的啟示。本報告書認為，各區必須先端視本身的條件，再推進地方創生事業。正如日本以高齡化率與地方財政為軸，進行四種類型的地方創生，臺灣的區亦應該進行更細部的分類，而非「千城一面」的模仿運動。

對於高齡化率高且財政困窘的鄉鎮市區而言，維持居民日常已是最吃緊的課題，故須著眼於社區營造，並檢視兩種指標：其一為是否能夠維繫當地居民的基本生活；其二則為是否能夠強化與凝聚在地認同，防止人口持續流失。實際上，這一類型的地方政府更需要考量的事情是，地方居民減少連帶影響公務人力的減

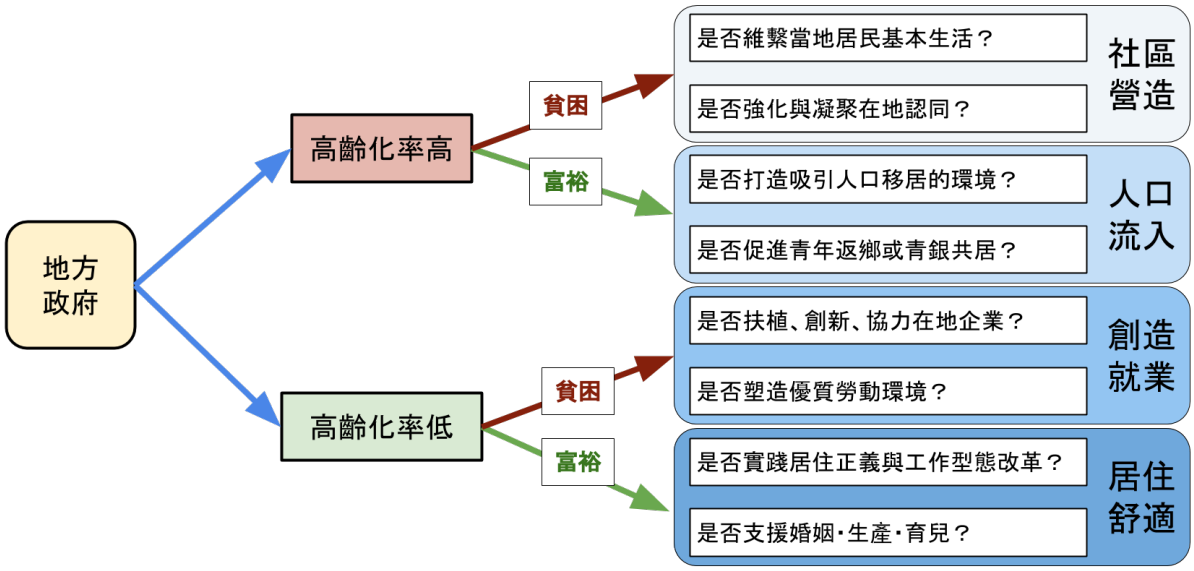
少與行政服務的低下，則有檢視是否設置「行政困難區域」（即該區域不提供行政服務）之需要。

若是高齡化率高，但財政相對豐潤的地方政府的地方創生，則人口流入與移居則成為重要的課題。其指標更著重在於是否能夠打造吸引人口移居的生活環境與是否能夠促進青年返鄉、甚至是考慮青銀共居的政策。也就是說，這類型的地方政府因為財政上的寬裕，所以能夠進行更多減少老齡人口比例的政策，至於推動觀光或是在地認同都非主要考量。

高齡化率低的地方自治體，雖然短期間沒有地方消滅的壓力，但在全國地方創生的競爭之下，為了避免淪為敗北組，也有推動地方創生的需要。財政較為貧困者，防止人口流出是刻不容緩的急務，故必須創造就業機會。故有兩種政策指標值得考慮，其一為是否能夠扶植在地方企業，或是促進其產品創新與公私協力；其二則是是否能夠塑造優質的勞動環境，在提升工資的同時，並保障工作權益與減少工傷事故。

最後一種類型，亦即財政上富裕且高齡人口較少的地方政府，其適合穩健的地方創生政策，逐步提昇居民的生活滿意度與環境舒適度，並透過各種支援措施努力提高出生率。因此，最後一類的地方政府的指標，一方面考量是否實踐居住正義並促進工作型態改革，讓年輕人有較低廉的房子可以居住，且可以舒適地工作而不需過度勞動；另一方面，則是檢視促進婚姻、生產、育兒的成效，打造無憂的生兒育女環境。該地方政府的地方創生政策，比起觀光行銷或是創造就業機會等對外宣傳的方式，更適合打造出對內服務的優質宜居城市（參見圖 2-2）。

圖 2-2 日本地方創生的四種類型與延伸的評估指標



資料來源：作者自行繪製

臺灣在引進日本地方創生的同時，也希望去蕪存菁，故只選擇部分的政策內容。然而，由於臺灣推動時日尚短，無論中央、直轄市、或區的層級，皆有不足之處，有賴臺灣各層級政府相互協力，滾動式檢討，並不怕失敗地前行。

第三章 日本地方創生政策架構、推動機制與執行成效

地方創生是近年來日本在地方治理上最大型的策略，其主要在解決日本即將因整體人口減少與鄉村人口流失導致的地方衰退之危機。地方創生，衍生於「安倍經濟學」的第二支箭，即「喚起民間投資的成長戰略」，故又被稱為「地方版安倍經濟學」(Local Abenomics)。

2014 年，前總務大臣增田寬也透過「日本創成會議」的調查與推估，出版《地方消滅》一書後，日本全國嘩然。這份通稱為「增田報告」的研究尖銳地指出，隨著高齡少子化與都市集中化的劇烈發展，到 2040 年時，日本全國約 1800 的基礎地方自治體當中，將有 896 個市町村面臨滅亡的可能性。增田將在 40 年間 20 到 39 歲女性減半的地方自治體，稱為「消滅可能性都市」。與此同時，增田寬也進一步指出，這些即將滅亡的地方自治體不只分佈於農業地區，甚至連大都會區都同樣存在，並將隨之出現都市海綿化現象。由於增田報告將 896 個「消滅可能性都市」全部實名公布，對日本各地方自治體造成了強烈的衝擊，雖然各界對此論點有各種不同的看法，卻不能忽略東京「都市一極化」對其他地區所帶來的影響。截至 2017 年 1 月 1 日的統計，日本近八年來人口總成長減少，但東京圈卻出現明顯的人口集中，含東京圈、關西圈、名古屋圈，三地區就佔日本總人口比例 50%以上，強烈凸顯出日本都市病、少子化、地方發展收縮等問題。換言之，增田報告的影響在於點醒日本全體國民一個事實──人口減少並非城鄉整體人口等比例降低，而是在相對失衡的狀態下，先從偏鄉開始人口消滅到零（見圖 3-1）。這個無法掩飾的事實，即是日本推動地方創生的重要關鍵。

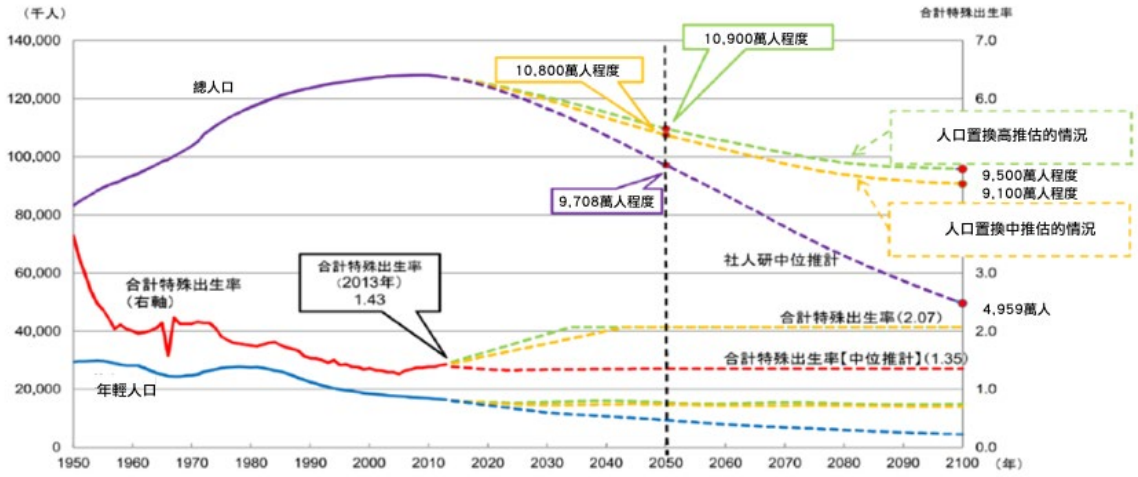


圖 3-1 日本未來人口數目推估圖

資料來源：国土交通省国土政策局，2014，《国土のグランドデザイン 2050 參考資料》

第一節 日本政治經濟脈絡中的地方創生政策

日本自明治維新以來，乃至大戰後的經濟復甦起飛過程中，東京與其他區域的發展落差始終是官僚與知識份子檢討的重要對象，並非當代所獨有。此外，在戰後的數次國土計畫沿革中，區域平衡與地方都市發展一直都被視為規劃的重點項目，而中央對於地方發展的經費支援也構成了這些開發計畫的財政基礎。但是這種中央支援地方的關係，到了前首相小泉純一郎執政後（2001 年），開始出現斷裂。以下茲就以往歷屆政府採取了地方經濟振興政策加以回顧，才能了解地方創生政策形成的原因。

竹下登內閣（1988～1989 年）推出「家鄉創生事業」，向全國的市區町發放了一億日圓資金，用途不限，各地方政府可以動腦筋以各具特色的方式將這筆資金用於當地的經濟振興和城鎮建設上。這種獨特的資金使用方法，成了當時的焦點新聞和人們的熱議話題，然而其後的經濟效果如何，政府卻沒有進行檢驗。

小渕恵三內閣（1999 年）對有 15 歲以下兒童的家庭和 65 歲以上老人，發放了 2 萬日圓的「地區振興券」，試圖以此刺激消費。但是，發放的對象僅限於兒童和老人，所以在家庭支出上沒有產生明顯的變化，為此很少有人認為「地區振興券」對景氣回升帶來了什麼積極影響。

到了前首相小泉純一郎執政後（2001 年）開始大力推動「構造改革」，大幅削減分配給地方政府的分配款（地方交付稅），導致許多地方公共服務的撙節與停擺。這樣的舉措在地方社會（特別是偏鄉）中造成了巨大的衝擊與怨氣，累積到了 2009 年，成為自由民主黨輸掉大選、失去政權的一個關鍵因素。

第 1 次安倍內閣（2007 年）也曾提出了「支援地方振興項目」。對那些在重振地區經濟方面，積極採取少子化解決對策、促進人們在本地定居、幫助年輕人自力謀生的地方政府，國家重點發放部分補貼款項。之後在民主黨的菅直人內閣（2011 年）時期，改設了「地區自主戰略撥款」，將部分政府指定用途的撥款一次性發放給地方政府，由它們自主決定使用。

安倍作為自民黨在三年後（2012）重返執政後的首任首相，必須重新思考取消補助地方財政的政策，重新擬定地方治理手段與策略。可是，安倍也曾是小泉的內閣閣員及其理念支持者，若要重新擁抱中央補助地方發展的政策方向，似乎顯得有點突兀。但就在這時，社會出現了一波關於地方消滅論的爭辯，讓安倍可以順勢改變政策走向。

然而，2014 年 5 月，民間研究機構「日本創生會議人口減少問題研討小組會」（主席為原總務大臣增田寬也）發表了一份調研報告，它根據今後人口減少的趨勢，預測了今後可能消失的地方城鎮，在社會上引起極大關注。該預測把 20～39 歲的女性人口作為決定該地區未來的指標，分別對各個地方城鎮做了推算。

2014 年 9 月 29 日臨時國會開幕，安倍首相在發表施政演說時，將本屆國會定位為「地方創生國會」。其中，他對地方面臨的人口減少、超老齡化等結構性問題表示了憂慮，強調「面向重振地方經濟，以使年輕人對未來充滿憧憬和希望，我們要竭盡全力開一個好頭」，基本的目標，是要「重新啟動地方發展的活力，解決人口減少的問題」。

安倍內閣為了具體推進相關工作，在內閣府創置了負責地方政策的「城鎮、人、工作創生總部」，任命原自民黨幹事長（秘書長）石破茂擔任新設的「地方創生相」一職，配置了包括從各部調用人員在內的共 70 名部下。這個新的組織，將致力於人口向地方的回流工作，在地方創造就業機會，打造能夠滿足年輕一代結婚生子育兒願望的良好環境。

第二節 日本地方創生的政策架構與步驟

早在 1980 年代，日本即已經開始推出一系列活化地方經濟的相關政策，然而效果都不顯著。為了根本地解決這些城鄉失衡的結構性問題，2014 年 9 月，日本首相安倍晉三正式提出「地方創生」的政策目標，在國會通過時限為五年的《まち・ひと・しごと創生法》，並依此成立「まち･ひと･しごと創生本部」(社區·人事·工作創生本部)。創生本部為任務編組，總理親自擔任本部長，並新設「地方創生擔當大臣」一職來擔任副本部長，全體閣員皆是本部員，事務則由內閣官房掌管，藉此展開日本的地方創生的長期戰略。

有別於過去中央主導的決策模式，安倍的地方創生策略是先讓地方自行規劃發展計畫與目標，再由中央政府提供包含「地方創生交付金」(地方創生分配款）在內的各種財政、人才、資訊等支援，以達因地制宜與地方自主的發展策略。中央提供的這三種支援，又被稱為「安倍地方經濟學的三支箭」。這種模式宣示著，只有自己努力並取得成果的地方自治體，才能獲得中央的重點支援。此外，地方創生也引進企業管理模式，讓民眾支持這筆龐大的政府支出[6]。地方創生的口號是「一億總活躍社會」，其具體施政指標是地方經濟達到 GDP600 兆日幣、嬰兒出生率達到 1.8，以及長照工作者零離職率，分別對應地方強韌經濟、育兒支援、社會保障的三個目標，見圖 3-2。

[6]張正衡，〈「地方創生」政策作為日本地方治理新模式〉，https://twstreetcorner.org/2017/03/28/changchengheng/。

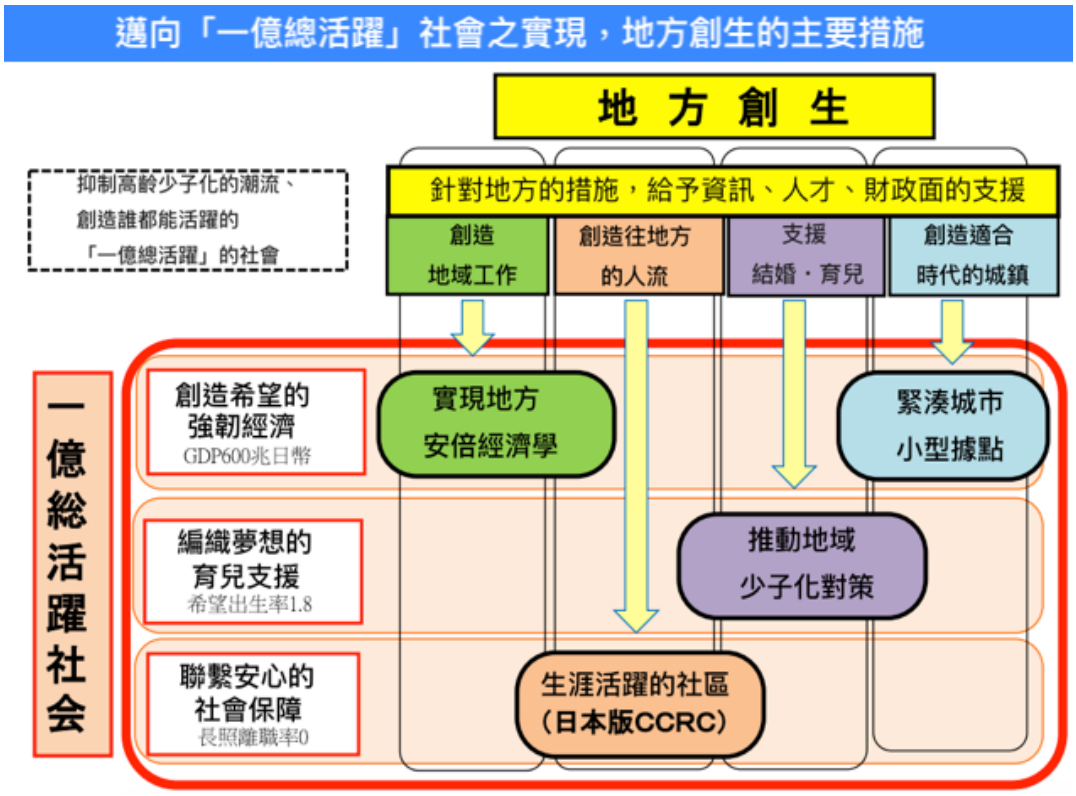


圖 3-2 日本地方創生的政策架構

資料來源：内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局，2016，《地方創生の取組について》，27。

一、地方創生推動三階段

綜觀地方創生策略，其主要可以分為三個推動階段。第一階段是「地域資源的魅力向上」(Attraction)：主要是針對各個地區的農產品或觀光資源或傳統文化的優點進行強化發展，藉此提升地域資源的魅力。例如：日本版的 Fraunhofer 構想、優質地域產品的適當評估、活用 NPO 等。

第二階段的重點是「內外市場的架橋」(Bridge)：亦即，將已經進化過的地域資源，以高評價的方式賣給消費者與市場，進行內外市場的架橋功能（喚起消費）。例如：「地域再興點數制」、派遣「ふるさとプロデューサー」（故鄉製作人）、推動觀光社造、實現「人的良性循環」等。

第三階段的步驟即是「地域全體的承諾的構築」(Engagement)：為了地域資源的永續發展，在這個階段將確立地方自治團體的跨域治理

與中央政府的「陪跑型」支援體制，並且構築以地域全體的承諾為主、支持良性循環的體制。換言之，日本將對於調整地域活性化政策的司令塔的機能重新予以再造與明確化。地方創生即是以上述的三個階段進行，可以發現，過去的安倍經濟學著重全球化的競爭，以大企業為中心；然而，地方版的安倍經濟學則是強調中小企業的角色，以地方經濟圈的發展做為主軸，詳見圖 3-3。

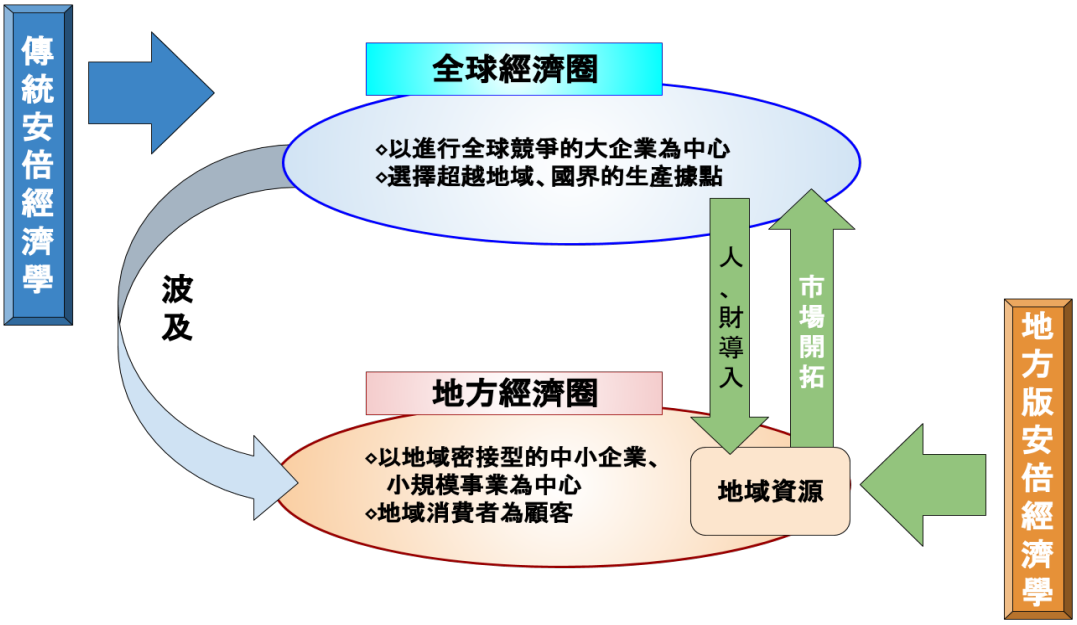


圖 3-3 安倍經濟學與地方版安倍經濟學

資料來源：自由民主党政務調查会，2014，《地域経済の好循環実現のための提言》3。

二、地方創生政策架構

地方創生的政策整體推動主要由一般民眾、地方政府以及民間企業、非營利組織三方共同協力合作。其政策內容包含以下 15 個施政要點：

（一）「地方創生推進交付金」（地方創生推進分配款）

政府對地方自發性與官員連動的先驅性事業進行補助的過程增加相關評估數值目標，並以 KPI（關鍵績效指標）為指數針對項目進行評估與驗證，以調節下年度的補助金額，形成 PDCA(計劃 Plan→執行 Do→檢查 Check→行動 Action)的計畫評估循環。此外，引入民間資金，使其最終形成不依賴政府補助金的自立事業。目前國家總合戰略當中，設定需要 KPI 的項目如次：

1. 6 級產業化市場：目標 10 兆日幣。
2. 農林水產物等的輸出額：目標 1 兆日幣。
3. 訪日外國人旅行消費額：目標 8 兆日幣。
4. 地域的核心企業、核心企業候補的支援：3 年內目標支援 2000 社、雇用 8 萬人。
5. 年間的「地方移居斡旋率」（介紹協調外地人移住本地的比率）：目標 11,000 件。
6. 企業地方據點機能強化件數：目標增加 7500 件，地方僱用人數增加 4 萬人。
7. 地方大學入學率的比例：目標平均 36%。
8. 年輕人就業率：目標 79%。
9. 支援需求高的孕婦的支援實施：目標 100%。
10. 男性育嬰假的取得率：目標 13%。
11. 「小型據點」的形成數：目標 1000 個。
12. 居民的活動組織（地域運營組織）的形成數：目標 3000 團體。
13. 「連携中樞都市圈」（以中心都市為主的跨域治理區）的設置數：目標 30 圈域。
14. 中古屋、新翻屋市場規模：目標 20 兆日幣。

（二）中央行政機關往地方遷移

透過政府機關往地方移轉，以達到地方人口、資源回流的目標。在 2016 年，為了解決東京一極化(人口集中於東京)的問題，第一步從遷移文化廳至京都，以證明其他區域也具有與東京相同便利的資訊及交通。近年來，在地方創生的推動下，雖然不是重要部門，但是陸續有中央部會下放到地方，其預期成果如表 3-1。

表 3-1 日本中央部會預定移轉地方一覽

移轉機關	遷入區域
文化廳、國立文化財機構、國立美術館、日本藝術文化振興會	京都府
消費者廳、內閣消費者委員會、國民生活中心	德島縣
總務省統計局、統計中心	和歌山縣
特許廳、工業所有權情報研修館	大阪府
中小企業廳	大阪府
觀光廳	北海道、兵庫縣
氣象廳	三重縣

資料來源：本研究自行繪製

（三）國家戰略特區

為了強化日本產業的國際競爭力與形成國際經濟活動的據點，地方創生策略將設置推動經濟社會的構造與「規制改革施策」(法規鬆綁政策）的特區。同時，在國家戰略特區當中，地方自治體得設置以地方創生為目的的「地方創生特區」，甚至在遠隔醫療、遠隔教育、自動飛行、自動行走等新技術的領域的技術確保與商品、服務創新的條件之下，設置「近未來技術實證特區」。這些戰略特區主要的規制改革，包含：1. 創業、開業、雇用；2. 醫療；3. 農林水產；4. 保育、教育、社會福利；5. 社區營造等範疇。

（四）總合特區

為了因應產業結構與國際競爭條件的變化，以及高齡少子化的經濟社會情勢的變化，日本政府設置了推動產業國際競爭力的強化與地域活性化的特區。其類型主要可以分為「國際戰略總合特區」與「地域活性化總合特區」兩種。在這些特區當中，得以進行法規上的鬆綁與財政上的優惠措施。

（五）構造改革特區

針對過去的規制造成官方與民間的經濟活動的妨礙，日本政府設置構造改革特區，來實現地域活性化。

（六）地域經濟分析系統的提供

透過國家與民間數據、企業和產業的數據以及國內人口流動等大數據的蒐集整理，建立經濟產業省地域經濟分析系統（Regional Economy Society Analyzing System; RESAS），以提供政府官員以及民間企業驗證、修正乃至重新規劃地方創生的相關政策。

（七）地方創生學院

為了地方版總合戰略事業的發展，而設置必要人才培育的線上講座。其內容包含基礎篇、製作人、以及社區領導的專門篇。

（八）地方創生人才支援制度

利用派遣政府決策顧問、公務人員、學者等至地方，舉行座談會以了解當地的需求，以達到即時反饋並提出相應之道的效果。

（九）地方創生迎賓部

國家針對地方自治團體的地方創生措施而設置的諮詢窗口，這些中央部會的職員都有在地方自治團體工作過的經驗。

（十）專業人才事業

國家設置專業人才的據點，以聯結各地區的企業與都市圈的企業之間的商品開發而需要的各領域的人才，並予以資訊與人力上的支援。

（十一）地域活性化傳道師

為了強化地域的成長力與創造雇用機會所需的人才培育，介紹具有地域產業、農林水產業、觀光等具有特定知識的專門家。

（十二）地域再生制度

透過地方不同的優惠政策、觀光業的發展以及加強基礎建設等方式來活化地方經濟以及增加地方就業機會。

（十三）中心市街地活性化

利用規劃市鎮的中心街驅使地方恢復經濟活力，以適應人口結構、消費習慣等變化，並透過商業街的發展，促進地方經濟、就業、人口的發展。

（十四）都市再生制度

以 21 世紀都市型再生項目以及考慮土地有效利用、環境、國際化等觀點為中心，發展醫療、交通、商業、民生、福利等提供必要服務的緊湊型城市，以提升生產率和城市經營成本下降。

（十五）環境示範都市・環境未來都市

以成立永續發展的低碳城市為目標，實現低碳節能的環境價值、就業及觀光的社會價值與經濟價值的三重價值。

綜觀上述的 15 種施政要點，不難看出地方創生屬於包裹型計畫，其內容是新舊雜陳，既有過去的重新包裝的舊政策，也有創新思維的政策。實際上，創生這個概念從上個世紀末，日本進入高齡化社會以來，即不斷地被推陳出新，日本中央與地方的行政官員絞盡腦汁地試圖挽救偏鄉的人口劇減與經濟衰退。日本推動地方創生的國家中長期政策願景主要可以分為四點：(1) 至 2060 年，日本的人口維持一億人的水準；(2) 國民出生率可以維持 1.8；(3) 減緩「東京一極集中」的現象；(4) 至 2050 年，日本實質 GDP 可以維持 1.5～2%，進而安定人口數量與提高生產力。然而，日本中央政府認為，克服地方的人口減少與經濟衰退，無法透過中央集權的進行劃一主義式統籌規劃，而必須交由地方自治體依據其本身的條件與能力，因地制宜地推動地方創生政策。因此，社區・人事・工作創生本部（「まち・ひと・しごと創生本部」）主要進行總體的戰略規劃與各種對應不同情境的施政要點，至於細部的規劃與各種補助的分配則由地方自治團體自行提出各種申請後，再由中央行政機關把關並予以協助。

第三節 日本地方創生政策的推動機制

在推動地方創生的架構上，在中央層級，主要是由內閣總理大臣領銜的「社區・人事・工作創生本部」進行傘狀的政策統整與進行各類包含財政、人力、以及技術的「三支箭的補助」。而在地方層級，地方創生主要由市町村層級的地方自治體擔任政策推手，都道府縣則是輔助的角色。市町村這些基礎自治體在透過在地的公部門、中小型企業、公民團體、非營利組織、公私立大學等各種組織團體的跨域協調，在凝聚共識的同時，制定地方創生的計劃。根植於市町村層級的地方創生與過去的政府地域振興政策有很大的差異點，亦即除了克服

經濟上的課題之外，其最重要還是解決人口減少與外流的困局，進而期待透過經濟、社會、環境三方面的綜合施政，確立社區、人事、工作的良性循環。市町村在落實在地的政策願景的方面，主要可以歸納出四種：(1) 建構讓人們安心工作的地方就業環境；(2) 建構促使人們由都市向地方回流的環境；(3) 建構讓年輕世代結婚、生產、育兒的環境；(4) 建構適合時代發展、讓人安心生活、以及地方之間彼此合作協力的環境。換言之，日本政府希望透過地方創生的政策推動，在增加國民的生育率，解決高齡少子化與人口減少的問題之外，亦希望阻止地方人口的流失，解決城鄉人口不均衡的現象。

一、各種橫跨部會的援助措施

社區·人事·工作創生本部的推動機制主要採取「地方負責規劃，中央從旁協助」的方式。具體而言，中央政府修改 2005 年即已制定與策定的《地域再生法》與《地域再生基本方針》的政策框架，透過「地方創生推進交付金」（地方創生補助款）、企業版故鄉納稅、地域創生支援利息補給金、促進企業的地方據點強化的課稅特例、地域再生區域管理負擔金制度、商店街活化促進事業的手續與資金調度的特例、小型據點形成的手續與課稅的特例、「生涯活躍社區」形成的手續特例、農耕地轉用的許可的特例等各種橫跨部會的援助措施，協助地方在自主且自立的前提之下進行地域振興。對於地方自治團體而言，地方創生並非另行建構新的體制，而是一如過去基於《地域再生法》制定「地域再生計畫」。所不同者在於，地方私部門、第三部門、以及居民在其中扮演的角色更形重要，而來自中央的經費補助更多（參見圖 3-4）。

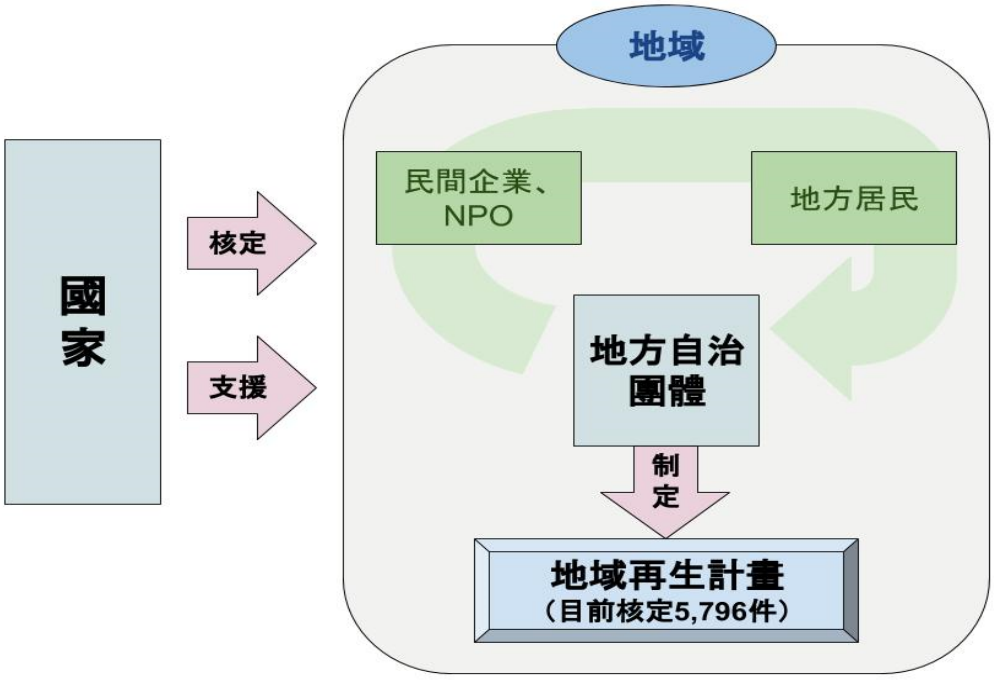


圖 3-4 地方再生制度與地域再生計畫

資料來源：内閣府地方創生推進事務局交付金チーム，2018，《地方創生推進交付金の概要》，p.2。

二、地方振興協力隊[7]

為了解決農村地區人力不足的問題，日本總務省於 2009 年提出「地域振興協力隊推進綱要」（地域おこし協力隊推進要綱），希望為農村地區引入都市的年輕人口，使農村能夠再現活力。依據「地域振興協力隊推進綱要」之規劃，在總務省和國土交通省的資源支持下，由各地方自治體（都道府縣、市町村）對外招募地域振興隊隊員，而對於招募費用，中央政府將以特別交付稅的方式，補助地方，招募一個團體/隊的業務費用上限為 200 萬日元。

在招募程序上，地方自治體先彙整在地問題或地方團體需求後，將在地所需支援項目公布於網頁及相關刊物上，並對外公開招募地域振興協力隊隊員，招募對象主要為對於農村社區營造或發展有興趣的都市年輕人口，但並未排斥中高齡者；惟已設籍當地的居民無法成為協力隊隊員。此計畫期望能以地域振興協力隊的集體行動，協助各個

[7]盧俊偉(2018)。以政策引導青年投入地方創生。https://www.tier.org.tw/comment/pec5010.aspx?GUID=ad4a428c-2424-4ea7-8a1d-61b523791a8b

地方解決在地問題及活絡地方活動，例如：協助地方推廣「在地生產·在地販售」等有關農業六級產業化的活動；協助當地水源保護監測、環境清掃等；協助在地文化藝術傳統節慶或祭典的重新舉辦；協助當地店舖、空屋或商店街的活化利用；協助在地居民社區照護及就醫、生活用品採買協助等；協助當地觀光發展，例如當地觀光廣告、製作觀光相關企劃案、觀光相關資訊協助等等。

而獲選成為地域振興協力隊的隊員，在相關地域的工作可以從事 1 年～3 年，相關薪資及業務執行費用則是由日本的總務省補助，上限為 400 萬日元，其中業務執行費用約占一半，薪資則視人才具備專業技能與否，平均年薪約 200～250 萬日元。另外，為了讓在地域振興隊隊員參與三年之後能繼續留駐地方，這項計畫也提供 100 萬創業基金協助隊員創業。

自 2009 年計畫實施以來，歷年參與隊員數、實施地方自治體數（包含都道府縣、市町村）皆有所成長；隊員數從 2009 年 89 名大幅成長至 2016 年 3,978 名，實施地方自治體數從 31 個成長至 886 個，其中都道府縣從 1 個增加至 11 個（日本全國總計有 47 個都道府縣），市町村也從 30 個增加至 664 個。

參與地域振興隊隊員的人口數組成，39 歲以下合計占 73.9%，年輕人口占絕大多數，顯示該計畫原先所設定的吸引都市年輕人口目標已然奏效。此外，根據 2015 年總務省針對 945 個即將「退休」的地域振興隊隊員進行調查，有 59%受調查者表示願意繼續留駐在同一固地方生活，各性別及年齡別的願意留駐率均高於 50%以上，顯示該計畫原先設定希望青年留駐地方的目標已產生效果。

三、地方創生政策目標的類型

日本大阪大學北村亘教授在 2019 年指出，日本政府推動地方創生政策，必須注意各個地方自治體本身的課題與其對策皆有不同，不能一概而論。北村亘分別以地方自治體的財政狀況的盈虛與高齡化率的高低為經緯，舉出地方創生的政策目標的四種類型：

首先，若該地方政府財政狀況相對貧困，但高齡化率較低的情況，則其主要任務為阻止居民，特別是生產年齡人口的流出，因而地方創生政策為重視「雇用創出」（創造就業）。其次，如果地方自治體本身處於財政狀況相對嚴重，而高齡化率也高的最困難情況，則其僅能致

力於維持居民的日常生活，目標將是重視維持地域社會與社區營造。第三種狀況是，該地的財政狀況相對優渥，但高齡化率比較高，那麼該地方自治體應該要促進區域外的人口流入，也就是說打造一個可以增加居住人口與交流人口的城鎮。最後，如果這個地方自治團體是財政狀況相對優渥，同時高齡化率也低的人生勝利組，則要務為提昇居住人口的滿意度與舒適度，並應努力地透過各種育兒支援政策提高出生率（參見圖 3-5）。

		地方政府的財政狀況	
		貧困	富裕
高齡化率	低	創造就業	居住舒適
	高	社區營造	人口流入

圖 3-5 從財政狀況與高齡化率檢視地方創生的政策目標選擇

資料來源：北村亘，2019，本研究翻譯。

北村亘的地方創生四種類型，主要分別闡釋了地方自治體應依其本身的條件與能力，在創造就業、社區營造、人口流入、居住舒適等目標當中，量身訂製選取適合自己的地方創生政策。從這個角度而言，北村亘認為，日本中央政府確實已經針對這四種可能存在的情況，進行各種政策扶持與配套措施，所慮者在於地方本身是否端視自己的條件，提出切合目標的地方創生申請案。

這四種地方創生類型在日本能夠觀察到相對應的案例。例如：青森縣的田舍館村，其財政力指數 0.27，高齡化率 32%，屬於地方財政狀況相對貧困，但高齡化率較低的類型，該地方自治團體致力於稻田彩繪，每年舉辦「藝術田園展」，致使觀光客超過當地人口 40 倍以上，為創造就業與促進觀光的有名案例。長野縣東御市的財政力指數 0.5，高齡化率 45.2%，屬於地方財政狀況相對富裕，但高齡化率較高的類型，該地進行大力推動「千曲川紅酒谷」，除增加葡萄產值之外，亦促進外地人口的流入。埼玉縣和光市是屬於年輕的衛星都市，財政力指數 1.01，高齡化率 10.8%，屬於地方財政狀況相對富裕，且高齡化率較低的類型，為地方創生最有利的環境，該市乃大力推動「和光版育兒 Navi」，以營造舒適的育兒環境，提升該地的生育率。最後，高

知縣四萬十市位於偏遠山中，財政力指數 0.33，高齡化率 34.1%，該市的大宮地區的大部分居民共同出資，成立雜貨商店，以維持居民的日常生活。上述的四個案例，即是各地方自治團體應衡量其本身的 DNA，選擇有利的地方創生模式之佐證。

第四節 日本地方創生基金的運作方式

伴隨著高齡少子化與都市集中化的腳步，挽救與振興地方業已成為日本當代最嚴峻的課題。2014 年，第二次安倍改造內閣上臺後，即推出地方創生的總合戰略，希冀透過中央與地方、官方與民間、企業與社團的跨域合作方式，在凝聚共識的前提之下，阻止地方的人口流失，並提昇地域的活性化。其中，「日本再興戰略」與「城鎮・人事・工作創生總合戰略」即已意識，光靠官方的資金挹注有其侷限，必須開放企業與民間的投資地方創生事業，並藉此強化地域產業的競爭力與既存資本的管理能力，因而兩個戰略皆提出「ふるさと投資」（故鄉投資）的概念，此即「地方創生ファンド」地方創生基金的由來。

一、地方創生基金主要的精神：「眾籌」

地方創生基金主要的精神在於「眾籌」(crowdfunding)，也就是所謂的群眾募資。一般民間的眾籌，主要由個人或中小企業（資金調度者），透過公共平臺或仲介事業者，向群眾（資金提供者）發起募集資金的集資方式。換言之，眾籌就是藉由網際網路或平臺聯結贊助者與提案者的新型籌集資金的方式。這種新型態的集資方式主要有兩種優點：一方面，眾籌可以讓提案者或企業家獲得不特定多數的小額投資（含回饋或捐贈），免於缺乏啟動資金之苦；另一方面，眾籌也可以分散新事業的風險，並讓新產品或新活動在前期確保市場或營業額。日本政府所提倡的地方創生基金即是基於這種新集資的方式，由地方自治團體與地域金融機關共同合作並分擔角色的同時，將眾籌集資的方式納入推動地方創生事業的體系之中（參見圖 3-6）。亦即，日本政府希望地方創生能夠擺脫過去仰賴中央資金挹注的「吃飯財政模式」，轉而由地方的公部門、私部門、第三部門共同協力的「自行搭伙模式」。

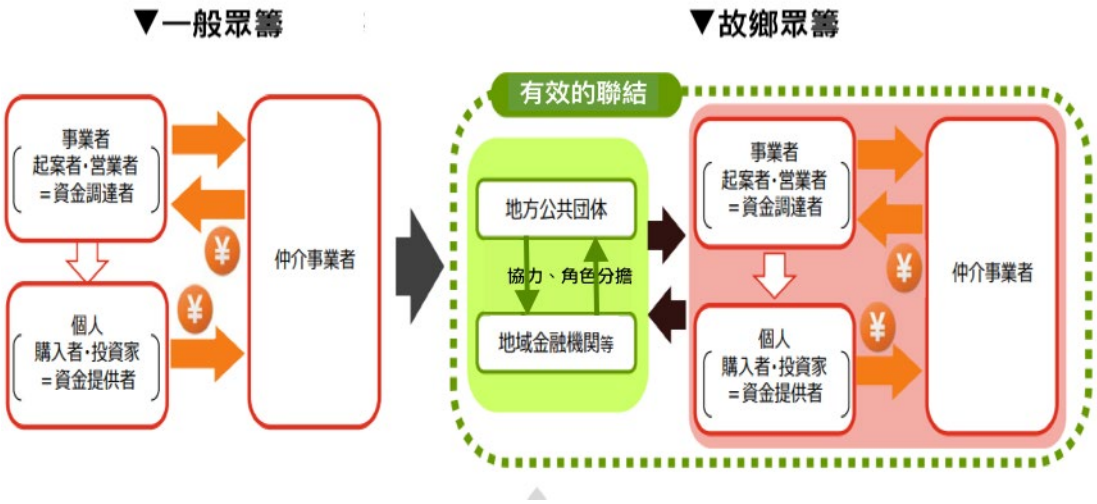


圖 3-6 一般眾籌與故鄉眾籌的區別

資料來源：「ふるさと投資」連絡会議，2015，《「ふるさと投資」の手引き》，內閣府地方創生推進室，p.5。

地方創生基金既然脫胎於眾籌集資的方式，其類型與一般眾籌同樣有多種風貌（參見表 3-2）。日本政府為了推廣故鄉投資與促進地方創生基金的設立，在 2014 年即在內閣府設置「故鄉投資連絡會議」，其處理庶務的事務局由內閣官房與內閣府地方創生推進室擔任。連絡會議的會長為法人團體，由熊本縣擔任第一屆的會長，其成員有地方自治團體、地域金融機構、支援團體（含全國銀行協會、全國地方銀行協會、全國信用金庫協會、日本財團等）、地方媒體、專家學者顧問、以及相關中央部會（金融廳、經濟產業省、國土交通省、農林水產省、內閣官房、內閣府地方創生推進室等）。故鄉投資連絡會議的首要目標在於針對支援活用地域資源與地方品牌等地域創生事業的眾籌集資等的小型投資，並協調地方自治體與地域團體的活動。因此，日本中央政府在地方創生基金所扮演的角色，主要在於推廣概念與媒合地域團體之間的基金設置，更大一部分仰賴地域金融機關與企業的協助與注資。

表 3-2 地方創生基金的眾籌類型

類型	說明
捐贈型(Donations)	資金提供者不求回報
回饋型(Rewards)	資金提供者收取物品或服務
融資型(Lending)	資金提供者將回收本金與利息
投資型基金(Royalty)	依基金配息
投資型股份(Equity)	依股份收紅利

資料來源：本研究自行整理。

二、回饋型地方創生基金

自 2014 年地方消滅論出現後，日本舉國陷入人口驟減的恐慌，因而安倍晉三政府提出了地方創生的概念，提倡建構一個能夠創造希望的強韌經濟（GDP600 兆日幣）、編織夢想的育兒支援（出生率 1.8）、聯繫安心安全的社會保障（長照離職率 0%）的一億人總活躍社會。此即日本地方創生的目的。在地方創生前提之下，日本中央政府準備給予地方「三支箭」，也就是資訊、人才、財政三方面的資源。其中，在財政的資源上，中央部會提供了地方創生相關事業的補助款與企業版故鄉納稅等制度上的支援。除此之外，日本鬆綁了過去的金融檢查系統，也就是過去不被允許的金融商品，從 2017 年起全面鬆綁。所以，現在民間到銀行貸款時，不再只能用不動產擔保，甚至可以用企業未來發展性提案融資。

企業版故鄉納稅則是個人版故鄉納稅的新版本。這個制度乍看頗為複雜，其實簡單來說，就是日本政府指定的企業，得以將營業稅直接交給創業地所在的地方自治體，並享有既有捐贈稅額折抵的兩倍優惠政策。這種節稅的政策，有助於企業願意將營業稅轉給地方自治體。

目前地方創生基金最有名的案例為京都市 STARTUP 支援基金，其正式名稱為京都市 STARTUP 支援投資事業有限責任組合，其成立於 2016 年，期效到 2025 年為止，總資本金 2.6 億日幣。當初，京都市 STARTUP 支援基金設定補助當地企業的金額，大概都是五百萬到一千萬日幣為設定目標。這個基金主要由 FVC（未來創投公司）負責營運，其責任為無限責任。此外，京都信用金庫、京都中央信用金庫、KRP（京都研究園區）則承擔有限責任。另外，京都市與株式會社日

本政策金融公庫是其合作的對象。換言之，京都市的地方創生基金由公部門、地域銀行、私部門、以及民間組織共同決策，並由私人企業的未來創投負責整體的營運。京都市 STARTUP 支援基金主要有四種支援對象：首先，第一種類型是年輕的創業家；第二種類型則為仍處於創業期的新創企業；第三種則是既存企業本身已經是發展新部門的第二創業期，亦可申請補助；最後則為支援地方產業的培育。實際上，京都市 STARTUP 支援基金已經不強調「融資」而是「金援」，其原因在於融資本身有審核與抵押的問題，而地方創生基金則強調評估未來性、人才性、在地性、永續性等性質。這是地方創生基金有別於過往金融機關的角色之所在。

從 2016 年至今，京都市 STARTUP 支援基金成立兩年多，總計支援 12 間企業，為全日本業績之最（參見表 3-3）。大約可以看出，支援對象多以半導體製品、有機農業、高機能蔬菜、郵購網路平臺 APP 或健康管理 APP 等項目，基本上皆非傳統產業，而是與科技創業有關，其內容多為低投入高風險高回報。這與 21 世紀文化創意產業的性質相近。

表 3-3 京都市 STARTUP 支援基金的實績

企業名稱	金額	事業內容
リボンディスプレイジャパン㈱	約 1000 萬	半導體製品（液晶驅動）
㈱坂ノ途中	約 1000 萬	無農藥有機蔬菜網路宅配
㈱恵葉＆菜健康野菜	約 1000 萬	高機能蔬菜栽培工廠設計
ＡＧ㈱	約 1000 萬	電商郵購
㈱Stroly	約 1000 萬	網路地圖平臺
レグセル㈱	約 1000 萬	免疫細胞活用技術開發
㈱ハカルス	約 1000 萬	食物・健康管理 APP 開發
㈱テクサー	約 1000 萬	智慧傳感應用系統產品
Baseconnect㈱	約 1000 萬	企業情報資料庫
福島 SiC 応用技研㈱	約 1000 萬	炭化矽半導體產品開發
㈱Laft	約 1000 萬	學術平臺開發
株式会社バイオーム	約 1000 萬	生物資訊 APP 開發

資料來源：本研究自行整理。

三、融資型地方創生基金

第二種地方創生基金的類型為融資型。日本政府鬆綁這個金融檢查機制後，各種銀行可以有更大的空間進行融資。以日本三菱東京 UFJ 銀行為例，其成立 MUFG 地方創生基金。此基金主要針對民間事業者，在中央補助 1000 億日幣的同時，三菱東京 UFJ 銀行則提供 1000 億日幣的融資額度。這些融資的使用目的為設備資金、營運資金、以及實現事業的建議等。三菱東京 UFJ 銀行並因此成立了 500 人的專家顧問團體，來協助地方創生的實現（參見圖 3-7）。

圖 3-7 MUFG 地方創生基金的機制

資料來源：每日新聞，2016 年 1 月 1 日，
https://mainichi.jp/articles/20160101/k00/00m/020/063000c

四、投資型的地方創生基金

第三種方式是所謂的投資型的地域創生基金。以四國聯盟地域創生基金為例，其由四國地區的四個縣共同組成，其成員包含當地的銀行與金庫。這種類型的地方創生基金本身並不提供融資，而是以買賣為主的自負盈虧的投資組合。四國聯盟地域創生基金的組成，50%是四國本身的企業跟地方創生企業的股票，那另外 50%是海外的債券。購買基金的投資人，有兩種獲利方式，分別為半年期與一年期。這種投資型基金對於投資人而言，並沒有對故鄉或是理念的認同等感情上的因素，完全以理財的角度進行買賣。也就是說，相較於其他類型，投資型的地方創生基金完全是對外開放的投資基金（參見圖 3-8）。

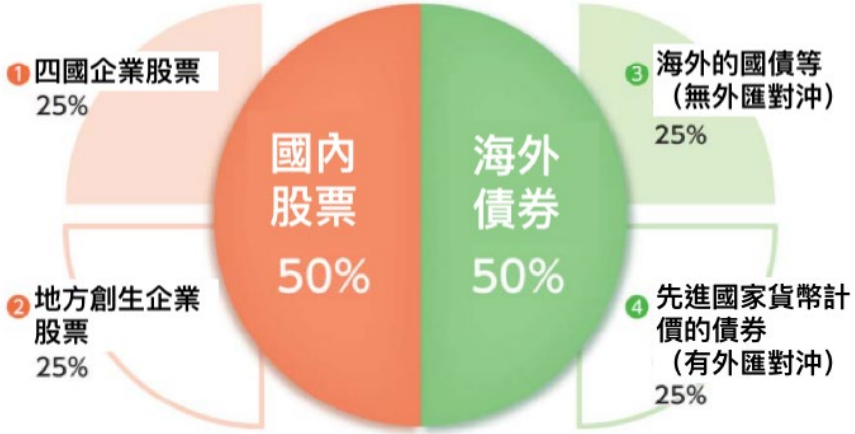


圖 3-8 四國聯盟地域創生基金的特色

資料來源：大和証券投資信託委託株式会社，《四国アライアンス　地域創生ファンド（年 1 回決算型）》，2017，大和証券投資信託委託株式会社，p.3。

五、捐贈型地方創生基金

最後，捐贈型地方創生基金的類型。日本國土交通省在 2018 年推動「社造基金支援事業」，主要由地方金融公司與國土交通省設置的 MINTO 機構共同合作，透過社造基金給予當地的企業進行資金補助，這是一種無償性的融資。「社造基金支援事業」可以分為兩種型態，一種是管理型，另一種是眾籌型（參見圖 3-9）。管理型只有中央與地方的政府組織可以投資，而眾籌型則是每個人皆能投資進去。譬如，某個古蹟要改造為觀光景點，則申請社造基金，進行整修與裝潢後，開始營運。這種社造基金不同於過往的補助，除了來自公部門的資金，尚有民間提供的資金，其運作的邏輯來自於個人對於景觀再造、社區營造、故鄉再生等理念的呼應。這種公益性的地方創生基金，較類似

於社會企業的精神，至於投資的標的本身營運的好壞，並非是重要的考量點。

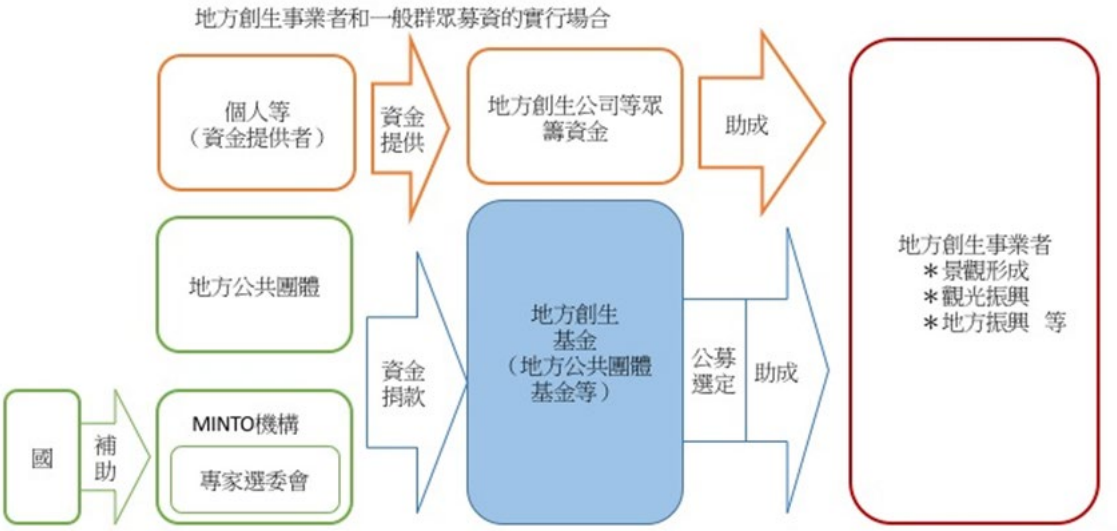


圖 3-9 眾籌型社造基金支援事業

資料來源：本研究自行整理。

日本的地方創生基金，與地方創生事業息息相關，是以企業為單位進行補助，以民間企業為主來進行，要把地方的企業能夠活性化，當然不可能找公務員來做，因為公務員本身他並不是擅長經營事業，公務員擅長的是進行公共事務，他並不是擅長所謂的企業營運的工作，那因為他自己本身跟目的不一樣，所以為了要讓這個地方的企業能夠真正比較好的營運，就必須要商業的企業人才進來，所以這是地方創生基金設計最主要的原因。所以在這樣一個目的之下，也就是說，日本很清楚要做一個事業，必須要把這個管理營運的人跟補助的人要必須區分開來。

綜觀日本地方創生基金，仍有諸多疑問尚待釐清，其主要癥結還是在於市場導向還是政治導向？比方說，譬如有一間企業即將倒閉，而運用地方創生基金進行扶持，但這間企業背後經營者透過政府的基金補助，在獲取現金後惡性倒閉，則這部分後面的政治問題或是經濟問題，殊值探討。其次，地方創生基金守門人的問題。如何避免官商勾結或是五鬼搬運，仍有極大的改善空間。尤其是，管理營運與決定補助的人必須予以分開。最後，地方創生基金支援對象的退場機制的考量。過去，政府補助的建設有其政治目的，只能成功不能失敗。然而，地方創生面對的是地方經濟的整體衰退，應該有部分嘗試錯誤的

改善空間。亦即，地方創生應有即使失敗，亦應予以補助的可能性。

臺灣在推動地方創生的過程當中，地方創生基金並未受到重視，反而改以地方創生專戶進行財政整合。亦即，無論中央政府、地方政府、或是企業，所有的資金都統一放入同一個帳戶進行管理。然而，這種專款專用方式可能會導致地方創生事業的營運被動受控於官方，不利靈活的企業管理的推展。與此同時，地方企業對於支援地方創生事業的方式過於單一，且缺乏相關激勵投資或贈與的配套措施，這有待日後進行思考。

第五節 日本地方創生的執行成效與次期規劃

日本第一期的地方創生政策預計五年，從 2014 年至 2019 年，明年將邁入第二期地方創生政策。

一、2014 至 2017 第一期的地方創生政策

針對地方創生這個課題，日本政府不僅要支出大筆金錢，亦需要培育人才灌注到地方為地方創生注入活力，因此日本總務省砸下大筆預算並成立「地域活性協力隊（地域おこし協力隊）」讓地方政府公開募集人才。政府提供約 20 萬日幣的月薪，為期 1～3 年，讓這些人力到地方，與地方政府合作以促進當地產業發展、生產並提供觀光宣傳、教育文化等協助。希望透過此方式對地方創生提供人力，也為在都市找不到工作的年輕人提供一個就業機會，並將年輕人口帶回鄉村。

然而，政府若長期使用國家預算給予地方創生進行補助，對國家財政是一種負擔；此外，對於地方財政出現赤字的地方政府而言，在經濟狀況不佳的情況下推動地方創生也是另一種負荷，因此日本政府推出「故鄉納稅」的政策，讓民眾透過對地方自治團體「捐款」，除「2,000 日元自付款」外，其餘捐款項將作抵扣該年應繳稅金，並可以獲得捐款對象的回饋禮。其中，「故鄉納稅」的特點在於民眾不一定要捐款給自己的故鄉，而是可以自由選擇捐款的地方自治團體與指定稅金用途，讓地方多一份額外的稅收，也活絡當地產業。此外也讓人民透過捐款的方式參與地方創生的其中一個環節。但「故鄉納稅」並非沒有缺點，其中最大的問題就是造成地方團體之間為了獲得捐款而變相競爭，例如：透過豐厚的回饋禮品來吸引民眾捐款，形成一種「禮品競爭」而不是有利於地方發展的「政策競爭」。此外，有四成

的捐款被使用在回饋禮品上的費用與宣傳費用，造成捐款有一半已經失去原本「振興地方經濟」的美意。

地方創生政策的短期目標是預計在 2020 年達到以下十個目標：

（一）地方年輕人的僱用數：目標 5 年 30 萬人（2015 年 5.9 萬人→2016 年 9.8 萬人）

（二）年輕世代的正式僱用勞工等的比例與其他年代的水準相同（相對於 2014 年 15～34 歲的比例是 92.7%，全部的年代 93.7%→2015 年分別是 93.6%、94.0%）

（三）女性就業率：目標 77%（2014 年 70.8%→2015 年 71.6%）

（四）從地方到東京圈人口移入：目標減少 6 萬人（2014 年增加 1732 人）、從東京圈移入地方：目標增加 4 万人（2014 年減少 11,152 人）→（2015 年，超過 12 萬人的移入）

（五）能夠安心結婚、生產、育兒的社會的實現（從 2013 年度 19.4%的比例邁向 40%以上）

（六）生下第一子前後的女性繼續就業率：55%（2010 年 38%→2015 年 53.1%）

（七）希望結婚實績指標：80%（2010 年 68%）

（八）夫婦預定子女數（平均 2.12 人）的實現率：95%（2010 年、2015 年皆是 93%）

（九）居住在大眾交通便利性高的地區的人口比例：三大都市圈 90.8%（2014 年度 90.5%→2015 年度 90.6%）、地方中核都市圈 81.7%（78.7%→79.1%）、地方都市圈 41.6%（38.6%→38.7%）

（十）地域公共交通網形成計畫的策定總數：100 件（2015 年 11 月 60 件→2016 年 9 月 13 件）

日本的地方創生政策的長期目標則是希望出生率達到 1.8，同時透過改變東京一極集中的趨勢，維持 2050 年的實質 GDP1.5～2%，並在 2060 年仍可確保約 1 億人的人口（參見圖 3-10）。

圖 3-10 地方創生的各年度成效與目標

資料來源：「内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局，2019，《まち・ひと・しごと創生基本方針 2019 について》，内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局，1。本研究翻譯。」

無論如何，面對如地方鄉鎮人口外移的結構性問題，並非透過地方創生的政策就能在短時間內解決。2016 年 NHK 調查地方創生推動的成效，僅有四成地方團體達成目標，其最大問題莫過於計劃設計、執行過於草率。同樣的結果容易導致政策曇花一現，因此政策在制定時不但要因地制宜，更要透過管理系統進行檢視政策推動的成效。雖然日本地方創生具有相關的配套措施，但政策內容若無法有效吸引年輕人回歸鄉村，政策的推動依然治標不治本。

綜觀日本第一期地方創生政策的發展，其大致可以分為策定國家與地方的總合戰略（2014~2015 年）、「安倍地方經濟學的三支箭」（2016 年）、KPI 的總體檢（2017 年）、對應人生舞臺的地方創生的充實與強化（2018 年）、以社區為焦點政策檢討（2019 年）等五個時期。依據地方創生本部的《まち・ひと・しごと創生基本方針 2019》的資料顯示，地方創生政策除了促進就業之外，其他目標的達成度並不高，只能以「減緩地方消滅」作為第一期地方創生政策的結論。在出生率方面，日本史上最低為 2005 年的 1.26，2014 年為 1.42，2015 年一度達到 1.45，但在 2018 年又跌至 1.42。而新生兒則由 2014 年 100.4 萬人降到 2018 年 91.8 萬人。相反地，人口年年減少，高齡者人口的比率年年遞增，2018 年達到 28.1%，為世界之最。除此之外，人口高度集中首都的趨勢依然繼續進行當中，2018 年，東京的移入人口比移出人口多了 13.6 萬人，東京一極集中現象有增無減。值得注意的是，在日本各地出生率低下的當代，唯有東京都的出生率微幅提

升。

在振興經濟方面，日本地方創生則交出了亮麗的成績單。不僅所有的地方自治體的完全失業率獲得改善，有效求職倍率超過一倍，工作時薪也各自有所提升，就業環境持續地優化。唯一值得擔憂的是，地域經濟的活化將可能面臨勞動供給停滯的問題，也就是人手不足的問題。在觀光方面，2018 年外國觀光客超過 3000 萬人，消費金額超過 4.5 兆日幣。與此同時，農林水產物與食品的出口額年年提升，2018 年超過 9000 億日幣，可以說海外的活力間接帶動了日本地方創生。

二、2020 至 2024 第二期的地方創生政策

2020 年至 2024 年為日本第二期地方創生政策的實施年份，又稱為「令和時代的地方創生」。第二期地方創生的目標承襲與檢討第一期的四個目標：「創造地域工作」、「創造往地方的人的流動」、「實現年輕世代的結婚、出生、育兒的夢想」、以及「創造適合時代的地域、與守護安心的生活的同時，地域與地域之間協力」。同時，地方創生本部策定下一期的五個政策原則：「自立性」、「將來性」、「地域性」、「直接性」、以及「結果重視」，其中，仍以「協力」作為重要的考量點。

第二期地方創生的四個目標與前期不同在於，增加了六個新的觀點：（一）強化地方的人與資金的流動；（二）將新時代的趨勢引為助力；（三）人才的培育活用；（四）與民間的協力；（五）打造誰都可以活躍的地域社會；（六）地域經營的觀點進行挑戰。在第二期地方創生戰略當中，Society5.0 是一個重要的關鍵詞。相對於過去歷史上的漁獵、農耕、工業、資訊等四個社會的階段，人類即將步入第五階段的社會，亦即虛擬空間與現實空間高度融合的社會。換言之，透過這種革新的新價值，將可能針對社會系統全體進行最適化的處理，從而解決經濟發展與社會課題的兩立社會。因此，第二期地方創生即是希望透過 AI、大數據、機器人、無人機、虛擬實境、擴增實境等革新的新科技，替代或支援過去人工的作業，從而提升生活品質。以上，即是第二期的地方創生政策的規劃構想。

從日本的例子來看，地方創生計畫若無法提升地方城鎮的區域價值，不論投入多少資金及人力，效果都將是有限的。日本東京大學金井利之更疾呼，地方自治團體應該儘速逃離「地方創生」，以避免淪

為國內人口爭奪戰的犧牲者（山下祐介、金井利之，2015:25）。然而，無論如何，地方消滅已經是個迫在眉前的課題，對於日本而言，在地方創生的政策之外，如何破解人口老化與城鄉差距的難局已是百年大計。因此，我國政府在推動地方創生時必須以日本的經驗作為借鏡，針對地方創生的四種類型予以適當的政策分類，以避免政策無法發揮實質效果，無法有效改善我國城鄉失衡發展的問題。

第四章 焦點座談與深度訪談成果分析

本章主要在呈現焦點座談與深度訪談之研究成果，內容分成兩個部分：一是各場焦點座談之相關成果與綜合分析，另外則是深度訪談的相關成果與綜合分析。其中焦點座談主要係以最新實務發展概況以及地方創生的相關困境和制度問題發掘為目的，深度訪談除了補充焦點座談時未能諮詢之相關專家學者以外，也額外蒐集各方所提出的政策建議與改善方針。

第一節 焦點座談內容分析

本研究舉辦二場分區焦點座談，分別針對本研究計畫之主要課題「大學社會責任與地方創生」與「地方創生企業投資多元路徑之交流」，研擬對應之討論題綱，進而綜合整理各場焦點座談會之相關論述與建議。

第一場座談邀請執行大學社會責任計畫之學校團隊，於 8 月 21 日下午舉辦臺中市「大學社會責任與地方創生」交流座談會。概因教育部自 2018 年起，正式透過「大學社會責任計畫」（以下簡稱 USR 計畫）的推動，以在地連結和人才培育為核心，結合地方政府和產業資源，促進在地產業聚落、社區文化的創新發展。臺中市共有 15 所大專校院，分別在 23 個行政區，執行 29 項計畫（參考表 4-1、4-2），據以強化大專校院與區域城鄉發展鏈結，實踐其社會責任。為了將 USR 計畫執行成果連結或導入地方創生，故舉辦本次交流座談會，邀請各校 USR 計畫分享與交流執行成果，俾利深化與擴大臺中市各區域投入創生發展的可能性。

表 4-1 臺中市「大學社會責任計畫」執行區域、學校與計畫類型彙整

類型	執行區域	執行學校(類型)與計畫名稱
在地關懷	臺中市	中山醫學大學(A)，關懷在地新住民，建立健康新生活
		逢甲大學(B)，中臺灣弱勢與偏鄉行動服務支持系統
		中興大學(B)，浪浪樂活實踐計劃-流浪動物減量與福祉實踐
		東海大學(B)，誠食夥伴•好氣社區
	西屯區	東海大學(C)，青銀共創、樂齡樂活–臺中市西屯區優質高齡支持系統之建立與協作
	中區、西區、東區	臺中教育大學(A)，人文共享•城市想像──中教大「臺中學」之大學社會責任實踐計畫
	北屯區	中臺科技大學(A)，建構臺中大坑食在綠農、食在當地、食在安心及食在樂齡計畫
		中臺科技大學(A)，走吧!臺中三十張犁的圳路輕旅行
	太平區	勤益科技大學(A)，枇杷荔枝共譜太平盛世
	豐原、烏日、南屯區	嶺東科技大學(A)，大臺中地區社區觀光資源整合與行銷
	東勢區	逢甲大學(B)，導入分散式生質能源系統促進地區之永續循環與社會創生
		逢甲大學(A)，循環經濟模式之社會關懷服務
	大甲、霧峰、外埔、大里、太平、后里區、彰化縣埔鹽鄉	修平科技大學(C)，具 BLS(Based Location Services，區位基礎的服務)功能的農業創生系統
	大肚、龍井區	東海大學(A)，大肚山兒少青跨世代全人培力創能發展計畫
	沙鹿、清水、梧棲區	靜宜大學(B)，建構幸福銀髮生態圈

類型	執行區域	執行學校(類型)與計畫名稱
	南屯區、南投縣	嶺東科技大學(A)，人才留鄉協力隱形冠軍創新價值
	偏鄉、特殊學校	臺中教育大學(A)，在地數位小種子手牽手培育計畫
在地關懷健康促進	臺中市	臺灣體育運動大學(A)，連結產官學民網絡，打造運動首都—臺中(II)：舉辦東亞青運的兒童及青少年運動天堂
	北區	中山醫學大學(A)，雙軌並進－建構融入中醫特色之創新社區長照服務模式
	霧峰區	亞洲大學(A)，大學在地攜手共創阿罩霧銀髮風華-遠離失智創新整合照顧行動計畫
	臺中市、雲林北港	中山醫學大學(A)，中醫藥在地化推動計畫
在地關懷產業鏈結	南區、清水區	中山醫學大學(A)，深耕中小學校園食安計畫
產業鏈結	臺中市	弘光科技大學(A)，臺灣化妝品安全管控與產業升級之平臺建置
	新社區	勤益科技大學(A)，新社區香菇產業優化與永續計畫
產業升級	中區、西區	臺中教育大學(A)，社企加值舊城區再生-產學協作創新育成先期計畫
	中區	僑光科技大學(A)，國際友善商圈—繼光商圈發展新意象
環境永續	北區	臺中科技大學(A)，攜手共創一中街永續生活圈
	梧棲區	弘光科技大學(A)，中部沿海區敏感族群環境品質關懷計畫
食品安全長期照顧	臺中市	弘光科技大學(C)，長照弘情-自立樂活攜手「弘」轉人生

資料來源：本研究自行整理。

表 4-2　臺中市「大學社會責任計畫」執行區域一覽表

區域	計畫案數量	區域	計畫案數量	區域	計畫案數量
全區	9*	大里區	1	大肚區	1
中區	3	太平區	2	烏日區	1
東區	1	清水區	2	龍井區	1
西區	2	沙鹿區	1	梧棲區	2
南區	1	大甲區	1	后里區	1
北區	2	大安區	0	霧峰區	2
西屯區	1	外埔區	1	石岡區	0
南屯區	2	神岡區	0	東勢區	2
北屯區	2	大雅區	0	新社區	1
豐原區	1	潭子區	0	和平區	0

*含偏鄉、特殊學校；灰色記號代表臺中市的「地方創生優先推動區」

資料來源：本研究自行整理。

綜整本次交流座談會的討論議題和發言內容，觸及四大面向，包括地方創生元素的掌握、USR 計畫執行成果轉化為商業模式、以及地方創生公私協力思維和策略之建構。以下分項陳述：

一、地方創生的元素

（一）農業偏鄉地區

建議經由社區資源盤點，找出社區特色產業，結合培育在地青農，讓產業永續發展可以帶入創新跟活力。農業廢棄物可以結合當地農會耕休區及農溉社區，讓產品可以入出的比較多元一點。

（二）舊城地區

都市發展有一定的週期，舊城區面臨沒落的窘境，部分原因來自於停車問題或道路系統跟產業型態的轉變，但是舊城區擁有豐沛的元素可以再生或創生，譬如結合主題遊程、特色旅店等。在此過程中，如何獲得當地居民的認同，願意參與再生工作。

二、商業模式的建立

（一）創造營收機制

市府期望 USR 計畫結束後，社區的改變和成效仍能延續，建議學校或許可以考慮成立供餐共食的公司或單位，依其運用創造收入，用以支持系統運作。

（二）與青年創業結合

吸引青年回流是地方創生的重要目標之一，各校 USR 計畫可進一步思考，計畫執行成果內含的產品或服務模式能否具備青年就業或創業的需求，譬如中醫大的青年食安軍、東海大學的共食餐廳等，讓青年走入社會、走向市場，透過市集或其他形式的機制，讓 USR 計畫成為引領和帶動創業青年的學習與實作機會。

三、地方創生的公私協力思維

（一）公私協力思維（公部門視角）

以往政府的建設大部分依循由上往下 top-down 的思維，但是地方創生、USR 則是以由下而上（bottom-up）的策略提出發展構想，後者有助於地方找到具有底蘊、接地氣的發展元素，這類作法可以和公部門的思維相互補充。由此一角度出發，市府推動的觀光行銷整合，能讓遊客接觸深具文化跟底蘊的在地元素。

（二）公私協力思維（大學端視角）

USR 計畫透過大學和在地社會的接觸，找尋問題的解方設計，當縣市政府看到這些來自學界的方案，願意將之融入縣政或市政規劃，或在此前基礎上開展加值設計，將能形塑地方政府的支持系統。意即，地方政府有意識的參考和善用 USR 執行成果，便能造就「政府—社區—大學」的三角鏈結，讓大學扮演解決社區在地問題的智庫與行動者，成為政府地方善治（good governance）的協作力量。與此同時，政府部門亦能提點許多進入和服務在地社區的重點和訣竅，深化其與大學之間的關係。而各大學依其不同專業選擇的投入路徑，就能在此一創生協作系統中，成為彼此相互支援的資源。

（三）創生作為與公部門治理的矛盾關係

創生方案的推動必然配合相當程度的創新，突破既有的框架，重新找到可行的發展模式。此一思維經常造成 USR 計畫的執行忽略了或看輕了市府各局處業務與地方創生的深層內在關係——公部門在「安全、保障」的治理概念上，必須扮演地方創生運作的運作框架。譬如觀光必須透過旅行社、旅館或是搭乘經認證的遊覽車，滿足這些要求會墊高旅遊成本，但卻是遊客安全保障的基礎；再譬如許多 USR 計畫想透過市集舉辦形塑在地產品的商業模式，在學校裡自辦市集並不合法，但只要和經發局合作，市集舉辦就能取得正當性，在臺灣大道或自由路擺攤辦市集，也得經由建設局的核准。諸多地方創生的作為必須體諒公共行政的框架和程序，其目的是為了保障消費者權益和遊客安全。相對的，公部門單位的僵固性若未能突破，亦會導致許多地方創生方案難以推動，造成「地方往生」的困局。

四、地方創生的公私協力策略

（一）地方創生協作平臺

地方發展、高齡化等議題是無法避免的問題，需要結合各方資源，用平臺的觀念加以解決，因而未來若有地方創生的協作機制，建議讓「平臺」扮演重要角色，使其推動更有效率。例如：建置「地方創生社會責任協作平台組織」，整合在地大學社會責任(USR)、企業公司社會責任(CSR)及政府社會責任(GSR)等三方作為，以發揮地方創生實質效益。此外，在資源有限的條件下，投入地方創生或高齡問題解決的經費，與其以「平均分攤」的概念創造雨露均沾的有限效果，倒不如可以建立「地方創生在地聯絡網」運作機制，從「示範點」模式整合資源的投入，創造具體成果，俾利創造觀摩的可能性。

（二）地方創生協作機制

地方創生的執行需要多方資源的挹注，包括來自中央和地方政府的資源，但大學端倘若沒有來自市府的委辦計畫（代表來自公部門的授權），將不利於府內各局處提供協助，或進行跨單位的協調。因而，USR 計畫的執行往往欠缺來自公部門的系統性支援。從市府角度觀之，市政府願意和大學合作，但是公部門有其業務

分工，大學院校不同單位也有各自的專業，如何在地方創生目標的追求上，找尋、鏈結合適的利害關係人，建議可透過市府委外「計畫」的執行，找到合適的對接單位，方能啟動各局處協作、市府與大學合作的機制。意即，USR 計畫的執行成果若要成為城市治理的能量，就需要來自地方政府的加值跟背書。

（三）資訊協作機制

USR 計畫雖屬教育部支持的計畫，但若臺中市政府擁有足夠的相關資訊，將有助於建立地方創生的協作機制，包括各 USR 團隊所欲解決的問題和設計的發展方案，若能與市府各局處業務對接，將能在公私協力的框架下，創造資源投入的最大綜效。

第二場焦點團體座談會，主題為「地方創生企業投資多元路徑之交流」，於 9 月 27 日假中興大學舉辦。會中，除了由六個實際進行地方創生提案的區公所區長或承辦人員報告之外，並邀請 10 位產官學界的專家學者出席討論。

本場次的討論題綱主要有八點：(1) 地方創生的價值定位為何？(2) 在地方創生計畫的形成與提案過程中，中央政府、直轄市政府、區公所及民間組織扮演何種角色？(3) 依據您過去在公部門的服務經驗，對偏鄉發展來說，國發會推動的地方創生政策帶來哪些機會，其推動過程遭逢哪些限制？(4) 在推動地方創生過程中需要建立那些社會支持系統以協助推動？這些社會支持系統與地方政府的關係為何？(5) 地方創生計畫提出「企業投資故鄉」的作法，並且重視「地方創生事業」的提出。就您的觀察，公部門可以展現何種作為吸引企業投資故鄉，並營造有助於地方創生事業形成的環境？(6) 完善地方創生支援生態系，是臺灣發展地方創生在政策上需要關注的焦點。那這個地方創生的支援生態系應該長什麼模樣？(7) 一個成功的地方創生商業模式需要具備那些條件？(8) 地方創生推動成功的關鍵因素有那些？但由於與會貴賓發言踴躍，在充分利用時間的考量之下，本場次主要的討論核心還是圍繞在地方創生的企業投資、跨域合作、成功因素的面向。

F1A2(國發會)是這場次的最先發表意見的貴賓，其以協助提案通過的立場，提醒各區公所撰寫地方創生計畫書的重要事項。主要可以分為兩個層面，在理念的層面上，一方面強調「人」的

因素與計畫書 KPI 的相關性，另一方面則是指出創新品牌的重要性。地方創生與過去社造最大不同在於人，所以 KPI 必須與高齡化、少子化、人口流失、又或是區域平衡有關；創新品牌是形塑地方創生願景的重要資產，因此在地方創生的理念上必須予以重視。在技術的層面上，地方創生計畫書必須同時具有五支箭和一主軸。企業投資故鄉、科技導入、整合部會資源、社會參與創生、以及品牌建立是地方創生的五支箭，鄉鎮市區公所撰寫計畫書時，應盡量涵蓋這五支箭，以為呼應。此外，地方創生計畫書適宜用一個主軸貫穿，避免過多且分散的政策。最後，地方創生的成功關鍵因素在於「人」──人的熱情、人的溝通協調、以及人的素質跟蹲點。

F1D1(天泰能源集團)以在偏鄉架設太陽能光電為例，分享地方創生的經驗。首先提及城鄉差距並非僅是財富或是建設上的不同，地廣人稀才是主要的特徵。在偏鄉行事，必須先付出，才能有收穫。其以台南市七股區頂山國小為例，為了利用這個廢棄的校舍來鋪設太陽能板，天泰最後不得不進行跨業合作，生產的綠電售予國泰金控，然後所得資金則交由黑面琵鷺協會處理，最後形成三贏的局面。從徐總經理的經驗可以得出，企業投資地方創生的幾點啟示：首先，溝通不足：偏鄉的工作需要大量的溝通，有時候往往不是金錢的問題；其次，建築法規闕漏：以新社區的菇舍為例，這些建築物大多沒有使用執照或與現狀不符，導致無法裝設太陽能板，這需要政府的協助；最後，天泰能源集團在偏鄉投資太陽能，導致土地價值上漲，因而引發民怨，這是偏鄉與都市不同的另一個面貌。

F1C1(彰化師範大學公共事務與公民教育系教授)，主要提出五點建議：(1) 人口移動的均衡：國內目前已經呈現六都與非六都的人口斷裂現象，縣區人口不斷地外移，而直轄市人口則有往市郊移動的可能性。(2) 地方創生的再宣傳：若要吸引年輕人回流偏鄉，則必須有潛顯易懂的口號，除增加財富之外，尚能因產業振興而使地方價值提升。(3) 公部門的積極性：公部門的政策宣傳缺乏渲染力，由於未能實際了解青年的意向，且缺乏社會支援系統，導致青年對地方創生無感。(4)中央政府的統整性角色：中央政府是一個統整且蒐集資訊的角色，在規劃上可以多鼓勵跨區的地方創生計畫。此外，直轄市與區公所、民間團體之間的關

係也很重要。(5) 人的問題：仿效日本，直接在中央不會當中設置地方創生部長，作為推動政策與制定法律的核心。

F1C2(中華大學行政管理學系副教授)接著提出三點主張：第一，大學的角色：大學數量多是臺灣的特色，與地方創生有相得益彰的效果。第二，優先性考量：由各個大學的企管系或行管系做為優先選擇，並透社會參與與企業支援，以達到地方創生的目標。與此同時，地方創生既然盈虧自負，大學同樣也應有盈餘的分配。第三，多贏的觀念：地方創生有賴價值的創造與人的正向積極的參與這兩點，不能只看單一面向的指標，應該正面優點表列。F1C2 強調，當某一地方創生政策的「總體效應是大於他的負效果」，即有可行性。

F1C3(東海大學亞洲地方創生中心主任)則先比較分析臺灣與日本公務員對於地方創生政策的心態的差異，後以空氣、陽光、水、還有泥土來闡述地方創生的理念與價值。F1C3 發現臺灣的基層公務員對於地方創生的態度非常消極，與其說是中央政府資源的挹注，毋寧說是額外的業務。這種心態不僅使得大學陪伴（含駐點與蹲點）的軟實力下降，難以累積在地聯結，加上 USR 和地方創生的相關資金的不確定性，更讓創新生態系統難以建立。良好的地方創新生態氣氛，其需要外部的四件事件：首先是泥土。亦即，當地文化、在地農產品。但這種泥土普遍不受鄉鎮市公所的培力，而很多在地文史工作者的東西太偏歷史，難以引起大眾的共鳴。泥土的培力與轉述是一個重要的課題。其次是空氣，也就是社區氛圍或是社區凝聚力，但往往因為地方政治角力而不易產生共識。復次是澆水，援引策略大師 Prahalad 的 N=1,R=G 的創新法則，指出地方創生需要外部資源的聯結，例如：企業的支持。但為了尋求企業的合作，地方則有必要釐清營運模式。最後是陽光，也就是向外延伸的通路，讓地方創生看到希望。

F1C4（臺灣海洋大學海洋文化研究所副教授)則從英國的 groundwork 談起，舉出兩個關鍵點：其一是地方想要什麼？其二是地方有什麼？F1C4 在舉芳苑的離岸風電的案例時，特別強調尋找地方意見領袖的重要性，換言之，溝通交流在偏鄉是重要的一環。此外，保存在地文化資產，可以培養在地人的認同感、驕傲感、乃至於使命感。F1C4 除了針對六區的提案進行分析之外，最後也強調跨域提案的重要，以及提案數目不用太多的意見。

F1C5(臺北市立大學都會產業經營與行銷學系助理教授)則提出了社會性商業模式的地方創生論點。以原鄉的地方創生為例，因為缺乏過去的脈絡與賣點，F1C5 認為原鄉地方創生成功的機率很低。此外，F1C5 也不認同文化特性的商業化模式，其有可能導致文化特性的消失。因此，他提倡以商業模式進行地方創生，也就是社會性商業模式，將商業模式導入社會企業，兼顧盈利與可行性，或可以說是北歐模式。F1C5 所謂地方創生，「應該是兼顧民眾在地發展、工作生活條件，再來還有後代教育的問題，應該要都整合在一起，才可以確切永續發展」。也就是兼顧生活、教育、生產的創生。從日本稻草村的啟示來看，日本青年同樣不返鄉，地方創生的焦點卻是老年人。而若要推動日本模式，則必須要臺灣政府制定專法，才有可能實現。F1C5 進一步指出，非持續性的中央經費補助，可能因為缺串接與串連。因此，地方創生必須要經濟面、文化面、環境權的均衡。最後，F1C5 建議各區公所撰寫地方創生的商業模式時，與進行行銷管理相同地，先找類同點，補足不足後，再找類異點，則可定調商業模式跟行銷策略，最後才是關鍵人物、活動、以及夥伴。

深耕南投多年的 F1C6(暨南國際大學公共行政與政策學系助理教授)，按照八個問題，發表了熱情洋溢的言論，分述如次。(1) 國家政策：地方創生最大的亮點即是提昇鄉鎮市區的能見度，但缺乏相關配套，例如：激勵機制、願景、夥伴、標竿學習對象。(2) 地方創生的持續性：F1C6 憂慮人走政亡，致使地方創生缺乏未來。然而，實際情況是，地方創生如果只是政策計畫，則需要中央補助；但如果是社會現象，則無論錢多錢少，非做不可。(3) 公務人員的在地性：必須激發與培養臺灣公務員服務的熱情與戰鬥力。(4) 有關 KPI：建議不要好高騖遠，年輕人返鄉的 KPI 先求有再求好。(5) 生態系統的持續性：以教育品質為例，偏鄉如何維持？(6) 首長的態度：直轄市長擬定戰略目標與凝聚共識的目標，而區長認真投入。(7) 鄉村價值：偏鄉的地方創生目標未必是變成大都市，要創造鄉村生活的 style。(8) 生存的機會是地方創生最關鍵的兩個考量點：其一，區的整併或跨域協調；其二，open government。地方政府公務員走出辦公室，地方民意與社會力才會進來地方創生，才能形成生命共同體。最後，再次強調大學的陪伴角色與企業的投資潛力，這是吸引年輕人的機會。

F1C7(亞洲大學休閒與遊憩管理學系助理教授)提出了「一個疑問、三個肯定、一個擔心、一個建議」。一個疑問是為何直接用日本的用語？他指出中國是用「鄉村振興」的用語，臺灣其實也應該使用適合民情的用語。三個肯定分別是：肯定我們政府很誠懇、誠心地去面對以往各部門政策失敗的狀態；肯定地方創生完整的五支箭論述；肯定用人口回流來做政策檢視，但希望不要流於追求短期績效。一個擔心是年輕人、外地人到底為什麼要回來？創造就業未必等於人口回流，文化也不應該簡化成商業，與此同時中央政府的跨部會與跨領域的整合能力出問題。一個建議是找尋地方生活發展的價值。F1C7 也同樣認可以鄉鎮公所為主體是正確的方向，但擔心其難以提出一個有說服力的整合性願景，因此主張社區營造與地方創生應該同時並行。F1C7 指出，地方創生「是很有價值的政策也是非要走的政策，雖然我很悲觀」。

F1C8(空中大學講師)為最後一位參與座談的專家學者，其目前也在國發會任職，故其發言兼顧實務與理論。F1C8 的發言主要分成三個部分，第一部分是說明地方創生的價值，她認為除了人口之外，經濟價值與社會價值也是非常重要的。她進一步指出，這種「從產業帶動人口，希望人口回流、地方人口增加」的政策假設與價值的思維方式，不會人走政亡，而是會延續政策的精神。第二部分是地方怎麼做一個好的規劃，除了國發會要求的 DNA 調查、地方創生願景的規劃、事業提案等三個大方向之外，國際聯結與代際聯結也非常重要。區必須嘗試與國際進行聯結、合作，或是透過網路尋求科技的整合協調。而代際聯結即是年輕人返鄉，除了重視經濟價值與社會價值之外，經濟、教育、醫療的城鄉均衡亦是重要的事務。第三個部分是要怎麼樣做一個好的提案，或是說計畫通過後要如何持續執行，這是困難的部分。首先，不能照抄其他地方的地方創生提案，必須因地制宜，才能有自己的特色。此外，各個區公所的提案罕見回饋地方的機制，這是可以加以著墨的地方。

綜觀本場次焦點團體座談會，與會專家學者的意見頗為一致，衝突性較低，而互補性較高，可以歸納幾點如次：

（一）地方創生的價值

地方創生強調「人」的因素與 KPI、著重商業模式、以及永續的發展模式。

（二）政府的角色

中央的角色主要在於政策統整、資源分配、資訊分享、資金挹注等面向，尚需努力的地方在於法制的修改、相關配套措施的補充、以及缺乏設置一個業務主管的專責部長。直轄市的角色，在於策劃全市的戰略目標與整合跨區提案。與會專家學者大多肯定地方創生以鄉鎮市區為單位的規劃，但卻又擔心基礎地方自治的能力與資源不足。

（三）推動的限制

承辦的基層公務員的消極心態被視為最大的問題。公務員能夠走出去，而地方居民進得來，才是地方創生的精神所在。除此之外，經費補助的不確定性、政策延續性、文化商品化、還有偏鄉交流溝通的困難等。

（四）提案的數目

多位專家學者認為一個直轄市的提案不宜太多，大約 3 到 4 個提案即可，同時跨區的提案可以適度增加。

（五）企業的投資

如果能夠完善商業模式與盈利機制，則企業投資並非太大的困難。

（六）成功的關鍵因素

聚焦的主軸、多贏的觀念、文化的轉換、社區的共識、因地制宜、國際聯結、代際聯結等，皆是地方創生成功與否的關鍵。

第二節 深度訪談內容分析

本研究除了透過兩場次焦點團體訪談結果分析之外，也針對深度訪談結果進行綜合分析，歸納出影響地方創生策略規劃的 6P 因素。

一、依循政策架構

有關臺中市區域計畫之八大策略分區的定位與發展策略，是否有助引導地方創生跨區、跨域或發展個別特色產業？針對此一問題，綜合歸納受訪者 A1、B4、C2 及 C4 等的意見：

（一）從最上位視野來看，臺灣整體國家發展如何定位，各生活圈（北中南東、離島），乃至於各縣市的發展定位、功能設定、產業佈局等，都必須要從臺灣國土計畫去思考。同樣的，臺中市如果要認真回應「地方創生」所衍生的城市興衰問題，個人認為應該回到臺中市整體的國土發展計畫進行思考，一則瞭解各區的區位特定，並且從整體觀點思考產業與居住的佈局。二則，從各區域發展特性作為基礎，導入適切的產業輔導，或是生活機能的建設。如此一來才能將城鄉區域發展出一套有機的鏈結系統，而非每個地方都負擔同樣的產業與居住服務，進而造成資源的浪費。

（二）基於資源的侷限性，就整體臺中市的發展而言，未來是否可以生活圈作為基礎，適切進行行政區域的整併，降低生活圈之間的行政藩籬與作業成本，繼而逐步以生活圈打造、提供公共服務的供給區位，減低城鄉發展的差異性。例如：區域醫療醫院、大專院校的合理分布。

（三）地方創生面對的是高齡少子女化的人口減少課題。要如何讓整個城市或區內生活圈的人口減緩其流失的強度。跨局處整合型的回應觀點絕對是必要的。建議市政府可以委請一位副市長領銜一位參議（秘書）專責針對臺中市的整體國土計畫法、各區發展定位、面臨的問題進行綜合性的診斷。並且從跨局處的視野探究減緩各區人口的綜合性國土計畫內容與施政方向。

（四）作法上可以從如何讓人留\居的問題意識出發，綜合性思考各區讓人居留的優勢在哪裡？究竟此區是適合人的生活或是產業就業。同時接續可以在延伸思考相對應的基礎公共設施的

提供與服務水準。具體來說：假如東勢、石岡地區適合農業發展，那他的農業輔導、行銷、貸款與人才培力的支持系統有哪些。並可思考區域內交通運輸、青年居住的房舍、幼童與青年的教育資源與品質、醫療服務提供系統與品質等問題，以上絕對涉及跨局的合作思維與業務合作。

二、強化規劃能力

針對在地方創生計畫的形成與提案過程中，區公所或直轄市政府扮演何種角色？受訪者 C1、C2 及 C3 等三位有共同看法：

（一）在每個地方的地方創生提案之前，首先，直轄市政府必須具備積極主動的態度與作為。因為直轄市與一般縣市不一樣的是，區公所非民選，而是行政的延伸。換言之，臺中市政府在推動各區的地方創生計畫提案時，必須優先從臺中市國土計畫的框架中，清楚理解各區所扮演的角色與服務功能，如此才能從整體城市發展的宏觀思維，瞭解到各區發展之間的有機關連性。

（二）其次，承上直轄市政府可以委由副市長與一位參議或秘書籌組府內地方創生的跨局處協力團隊（例如地方創生推動辦公室），一則整合內部資源與人力，主動協助區公所進入地方進行地方發展議題的發掘、共識的對話，並且提出相對應的政策支援（資源），而非像一般縣市，被動等待鄉鎮市公所的提案。第三，承上，地方創生推動辦公室也可主動邀請臺中市各大專院校進行合作，一方面向各大學簡介各區所需協力的項目，另一方面彙整大學的人力與資源，主動協助媒合大學與各區公所，讓區域內的大學可以發揮市政行動智庫的角色。甚至可以邀請部分對於地方發展有高度實作興趣的大專院校老師，擔任區公所發展的諮詢顧問\榮譽副區長，協助提供地方發展的意見。第四，為提升臺中市政府內各單位（包含區公所）對地方創生發展的認識（此處對於地方創生的認識是指：臺中市整體發展的優勢與困境），進行人力資源的培訓。

（三）至於區公所扮演的角色，則可扮演地方議題、共識凝聚的平台。同時以國發會所做的「地方創生資料庫」，主動蒐集並建置更完整的各區之地方創生相關資料內容。國發會推動地方創生政策的推動，其實擾動臺灣各層級公部門的同仁開始從整體人口的發展觀點，省思各區域的發展問題（如何讓人留下來）。而非僅是表面的看見產業發展、房價上漲等現象。就認為地方是繁榮進步的。

三、提升消費者在地購買力

地方創生產業的運轉，除了製造出產品外，更重要的是能成功地銷售出去，以提升消費者在地的購買力。對於地方特色產業，如何被消費者接受，往往也是最大的考驗，一般多從加強產品設計、注意行銷能力等方面著手，視之為業者的個人問題。但事實上，由於這類產品有其獨特的文化性質，必須在社會上提昇對在地的尊重、對傳統的愛好，才容易形成消費的動機。因此，不管公或私部門，除了努力於創發生產之外，都應該更重視消費條件的改善，培養更多潛在的文化消費群體。

至於如何改善消費條件，培養更多潛在的文化消費群體，以提升消費者在地的購買力，市政府可以連結各區公所，尋找在地具備地方認同的藝術文化工作的關係者（設計類的），針對地方的發展特性進行觀察與理解，繼而設計出不同地方的行銷機制或內容。這些行銷機制包括有：(1) 設計在地生活的實地體驗與故事行銷以促進地方文化產業再振興，吸引消費者的認同與情感連結；(2) 設計地方忠誠卡、地方獎勵卡等集點回饋，採消費者在地購買力集點分級回饋，「集點越多、在地產業或產品回饋越多」。

四、強化人才媒合機制

青年回鄉就業、創業，近年臺灣各級政府業已有許多的計畫方案在安居與樂業兩個層次的問題。歸納受訪者 B2、B3 意見如下：

（一）首先，關於樂業（就業），特別是創業這個部分，臺中市政府目前已經大力著手，例如：設置創業輔導平台等，未來是否可以鏈結地方的大專院校、創投顧問公司等專家，陪伴與協助創意者，同時，地方政府如何鏈結相關銀行，提供相對應的創業基金取得，也是重要的工作。

（二）再者，市政府在協助創業的過程，假如是微型企業，特別是鄉村地區，建議可以建構一套微型企業發展的衡量標準，例如：3 年內成長可否聘用在 5 位在地人就業（全職或兼職），協助地方微型產業融入地方社會文化。亦即希望年輕人在不管是就業或者是創業，留在當地做發展。怎麼樣讓這些農村的生態更健康。但最主要的還是希望當地的企業要多僱用當地的人來做工作。因此僱用人力的僱用數可以視為人口數回流的指標。不過，除了協助青年創業，更重要的是，如何協助既有產業的轉型與發展，提供適切的就業機會，同樣是非常重要的工作項目。

（三）最後，在就業這部分。建議臺中市政府可以整合性彙整臺中市各區域的產業類型與內容，並瞭解其就業需求，儘早協助就讀於臺中市的大專院校、技職學生，認識臺中各產業的內容。

（四）關於安居部分。市政府應該主動思考，依據各區域的產業特質與地方生活資源，思考如何營造讓青年返\留鄉安居的條件，例如：可負擔的居住、具有水準的幼兒與學童教育環境、鄰里關係營造、區域醫療品質，以及長者照顧環境營造、知識學習的機會等，讓青年願意優先安居於此定居發展。

五、建立夥伴關係

為了有效推動地方創生須與在地法人機構、企業公司、社區組織合作形成創生夥伴。因此，地方政府是否有能力媒合企業投資地方創生？應該如何與在地企業溝通，並促使企業願意投資或回饋鄉里？針對此一問題，受訪者 C2 有如下看法：

（一）地方政府媒合企業投資地方的事情，其實各縣市政府都非常熱絡在進行著，特別是招商行動。只是，招來的產業投資，是否適切於各個地方，以致於可以協助地方發展並開展出特色，恐怕需要瞭解相關企業投資的標的是否符合地方的產經環社文特性。

（二）市政府主動連結地方產業與大專院校、技職學校座談，建構定期諮詢會議與聯絡窗口（如有媒合要定期追蹤管考），一則讓大學瞭解產業發展的特性與轉型需求、人才需求，另一

方面則是讓業者瞭解大學人才培力、研發的狀況。企盼透過對接需求，讓臺中市內的大專院校發揮個別所長，協助臺中的產業發展進行研發、培養人才。

（三）其實臺中市政府如果要透過企業協助地方（偏鄉）發展，其實可以主動建構一個以直轄市區域內為範疇的「地產地銷」平台，鼓勵各公司直接採購區域偏鄉的特色產品、開展各項環境教育學習課程，這也是一種方法。

（四）其次，中央與地方、部會與部會之間，應該如何加強互信及協力作為以共同推動地方創生政策？歸納受訪者 C1、C2 及 C3 意見有如下：

（五）目前國發會在推動地方創生，態度上是積極主動的。惟這項政策因為沒有法源依據，後續是否隨著政治的更迭而導致政策計畫變更，是值得關注的課題。基於政策的穩定性，建議行政院仍須積極立專法或是設置專責機構，協助臺灣地方創生的政策、實作經驗的推展。

（六）基於標竿學習、共學共好的原則。建議國發會未來可以將部分標竿的案例彙整出來，提供作為相關鄉鎮市區公所推動地方創生的參考之用。

（七）因臺灣地方創生政策尚屬起步階段，建議國發會可以仿效日本，邀請各部會進行資源與政策功能的盤點，以地方創生的問題作為基礎，羅列各部會政策資源對應的服務項目與職能。接續國發會之跨部會的政策推動框架，各縣市政府也才能對應了界跨局處應該擔負起哪些角色、職能。

再者，商業界、學術界、民間團體等組織可以透過哪些方式參與地方政府的決策與執行過程？如何藉此促進地方產業發展與形塑在地認同？受訪者 C3 建議：「直轄市政府必須由市長邀集各局處設置「直轄市層級的地方創生會報」。並委由副市長及一名參議（秘書）統籌管理、追蹤考核地方創生會報的各項工作事宜。在此地方創生會報基礎上，市政府可以依據生活圈作為基礎籌組各生活圈的地方創生聯繫平台，邀請區域內的工商策進會、商業工會、職業工會、大專院校，與各類政府單位等共同探究地方發展問題，同時策劃各項解決方案、人才培力對接等事宜。」

此外，有受訪者 C2 認為：基層地方政府人員對於地方創生政策概念與作法仍舊侷限於以往的計畫執行思維，且多數基層地方政府的政治領導者對此議題的認知尚處不足。是以，面對基層地方政府執行地方創生事宜的複雜工作，行政院國家發展委員會協力的同仁除本項業務外，尚有其他原本已在執行的核心業務，未來兩項業務之間如何找到平衡點深具考驗，亦或是未來要仿效日本內閣府獨自成立地方創生專責單位，這部分基於培力與協力的觀點，是值得再做考量。

至於，鑑於臺灣社會與高等教育的發展需求，教育部認為：大學功能不應僅侷限於研究學術與培育人才，更要以提升文化、服務社會、促進國家發展作為宗旨，肩負「連結在地」的責任，實踐大學的社會責任（University Social Responsibility, USR）以帶動城鄉發展、促進文化振興、再造社區風華，同時創造在地價值等。這波大學社會責任計畫執行，雖為臺灣基層社會帶來多元創新的人力資源及行動能量，但仍有不少挑戰課題亟待思考，例如：大學如何與基層社會建構協力合作模式，是個別教師的獨自參與，或是以校層級的跨領域資源進行合作？彼此之間合作關係是因應計畫執行所需，還是跳脫計畫框架而產生的長期性夥伴關係？

另一方面，這些鄉鎮區之所以被列為地方創生優先區，其面臨的創生課題含括：基層社區的政經社文現況，更涉及基層地方政府職能不足的嚴峻挑戰。是以，在上述空間結構與治理問題下，大學究竟要採取什麼樣的認知（短期計畫考量、作為校務發展的核心任務）、態度與視野（專家輔導視野、先參與後行動的觀點）、協助哪些事項（地方 DNA 的挖掘、計畫書撰寫與提案、人才培力、地方社群網絡鏈結）、協力方法（駐點、久久來一次）等，與基層地方政府建構良善的培力與協力關係，都是未來大學協力基層地方政府開展地方創生必須關注考量的課題。

六、資本挹注在地產業

地方創生計畫提出「企業投資故鄉」的作法，並且重視「地方創生事業」的提出。就您的觀察，公部門可以展現何種作為吸引企業投資故鄉，並營造有助於地方創生事業形成的環境？資本運作需要哪些可行配套措施？針對此一問題，受訪者 B3 的看法是：

「…這個部分就可以達到老師講的，那我要替企業界說一句實話，

我賺的錢很辛苦，你要我投資地方或是回饋鄉里我很樂意，問題是你能做出一個好的嗎？而不是我拿錢給你就像丟進水裡就沒了，所以那個計畫是很重要的。所以我們要回歸到問題點，就是地方需要什麼，還是說我是政府希望這個地方做什麼，那有這個點之後我們在建構起來之後，再來看哪一個學校、找什麼企業。」

第五章 臺中市推動地方創生政策之策略規劃

本工作項目依據國發會地方發展政策架構，盤點分析臺中市推動中類似之政策或計畫，包含國發會制定之地方創生國家戰略計畫、國土空間發展策略計畫，主要依循中央上位指導計畫之精神，地方政府在實施地方創生政策時，仍須考量臺中市整體空間發展既有藍圖、空間配置策略、產業發展主軸等重要構面，方能有效落實地方創生之精神，帶動臺中市偏鄉行政區之發展，吸引青年回鄉發展在地產業，凸顯在地化特色。

據此，接續上位計畫指導精神，本研究梳理臺中市國土計畫、臺中市區域計畫等重要內容，依據臺中市區域計畫所述，將臺中市區劃為山區、海區、屯區、都等不同區域，並概述各區域發展願景與研提策略，作為各行政區實施地方創生之發展主軸與原則。

第一節 臺中市地方創生政策架構

有關臺中市地方創生政策架構之中央上位計畫暨臺中市重要相關計畫茲摘錄說明如下：

一、地方創生戰略計畫

面對我國總人口減少、高齡少子化、人口過度集中大都會，以及城鄉發展失衡等問題，行政院於 2017 年 12 月之年終記者會宣示「安居樂業」、「生生不息」及「均衡臺灣」等三大施政主軸，其中在「均衡臺灣」方面，要根據地方特色，發展地方產業，讓人口回流，青年返鄉，解決人口變化，積極推動「地方創生」政策。

（一）計畫願景與目標

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

（二）發展策略

1. 優化地方產業，鞏固就業機會：

2. 為創造地方「工作」與「人」的良性循環，讓工作帶動地方人口成長，逐漸繁榮地方，地方創生之推動，應從產業著手鞏固及創造地方就業。因此，須根據地方特色 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，為地方注入活水。同時，應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。

3. 建設鄉鎮都市，點亮城鎮偏鄉：

4. 為維繫偏遠弱勢地區之基本生活機能，對於農山漁村(或原鄉)應提升教育、醫療照護及相關公共服務機能，並強化聯外交通系統等相關基礎設施；此外，為使中介城鎮發揮連結都市與農山漁村(或原鄉)功能，對於中介城鎮應發展街區活化，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。

5. 推動地方品牌，擴大國際連結：

6. 我國地方文化歷史、物產或觀光景點等地方資源各具特色，可透過發掘地方特色 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。

（三）推動戰略

為推動地方創生，該計畫透過企業投資故鄉、科技導入、整合部會創生資源、社會參與創生及品牌建立等五大推動戰略，請參閱圖 5-1 說明，並配合法規調適，落實地方創生工作，將分述如下：

1. 企業投資故鄉：

(1) 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。

(2) 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。

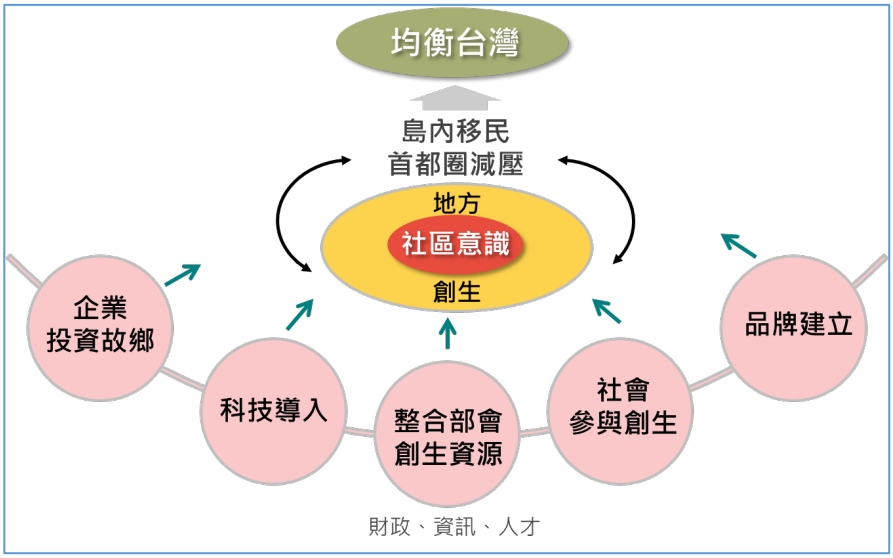


圖 5-1 地方創生五支箭策略示意圖

資料來源：國發會網站

2. 科技導入：

(1) 結合科技導入協助創生事業：

應用科技發展技術，包括人工智慧與物聯網、區塊鏈、雲端技術、數據及生態系等，協助地方創生，包含發展地方產業、維繫城鎮機能，將科技化、智慧化導入地方，從生產、製造、行銷、品牌建立及營運管理等面向，改善地方產業鏈，提高產業生產力及產品附加價值(如透過感測器及環境控制設施，監控農田或漁場，維持農作物或漁獲品質等)，擺脫人力資源日趨減少問題，營造地方產業創新契機。

未來可透過遠端工作、智慧交通、遠端醫療、雲端教育或災害應變等居民生活相關層面之提升，改善城鎮機能，提升地方居住生活品質。

(2) 健全基礎環境建構：

積極普及偏鄉寬頻建設，健全科技導入之基礎環境，落實偏鄉數位人權；提升偏鄉中小企業之數位應用能力，協助偏

鄉中小企業發展行動支付應用，並透過民生公共物聯網之布設，即時提供最新環境資訊與便民服務，營造便利安全偏鄉環境。

3. 整合部會創生資源：中央部會從財政、資訊及人才等面向，支援地方創生之推動。

(1) 財政支援：

為避免部會資源重複投入，爰整合部會相關資源，共同協助推動地方創生事業。由國發會盤點選定 11 部會共 37 項計畫納入整合，共同協助地方創生事業展開，俾帶動地方產業與就業，提升在地城鎮機能；後續將視需要匡列適當比率之計畫經費投入地方創生事業提案，並滾動檢討調整相關計畫項目及內容，以符合地方創生策略與精神。

行政院國家發展基金將透過產業創新轉型基金、投資創業投資事業、創業天使投資方案及各項合作投資專案，提高投資金額比率，加強投資地方創生事業，協助提供所需資金。此外，並將加強與民間合資成立創投基金，共同投資地方創生事業，並與中小企業信用保證基金研議提供信用保證，協助地方創生事業融資。部會透過銀行合作提供政策性貸款，協助地方創生事業落實推動。

為避免過去補助經費停止即計畫結束之情形，本計畫之推動將有異於過去預算補助計畫方式，以「投資代替補助」為原則，支援地方創生事業之推動。

4. 資訊支援：

為支援地方創生規劃及評估成效，將協助各級地方政府推動地方創生事業提案，將建置臺灣地方經濟社會分析資料庫(TESAS)，整合政府與民間各類統計及地圖資訊掌握與追蹤臺灣各地人口流動、經濟發展及地方建設狀況，提供推動地方創生所需相關資訊。

5. 人才支援：

推動地方創生涉及許多專業領域，鄉鎮市區公所人才及人

力不足，透過鼓勵中央部會公務人員及公私部門退休人員下鄉服務、透過大學社會責任計畫(協助訂定創生願景)、成立地方創生服務隊提供輔導及諮詢等方式提供人才支援。

6. 社會參與創生：

透過企業、直轄市與縣市政府、鄉鎮市區公所、學界、教育部 USR、法人機構、社區、社團及協會等產官學研社之共同參與，讓社會各界資金、知識技術及人才共同投入地方創生事業，協助地方發掘在地特色 DNA，凝聚共識，形成地方創生願景，提出地方創生事業提案，推動地方創生相關工作。

7. 品牌建立：

透過政府及相關領域人才協助，以創新觀點與手法，確認當地的獨特性與核心價值，建立地方品牌形象，打造地方城鎮品牌，轉化為創造地方生機的資本，針對地方文化歷史、物產或觀光景點等地方資源及相關產品服務進行特色加值，營造地方魅力，拓展行銷通路，帶動地方整體產業發展。

8. 法規調適：

(1) 提供稅賦及租金優惠，鼓勵企業認養創生事業

為促進區域均衡發展，提高企業捐贈地方創生優先推動地區之誘因，企業捐贈都市與偏遠弱勢地區，相關租稅宜採差別優惠，因此，將研議企業捐贈地方創生優先推動地區，可將捐贈支出認列加成。

為鼓勵企業投資地方創生優先推動地區相關產業，帶動地方人口、就業及經濟成長，將研議修正產業創新條例，針對投資於地方創生優先推動地區之產業，給予投資抵減。

企業參與之地方創生事業，經「行政院地方創生會報」工作會議認定者，可比照「國有出租基地租金率調整方案」有關租金優惠規定辦理。

(2) 調適土地使用及觀光法規，促進地方產業發展

地方創生優先推動地區多屬偏遠弱勢地區，位於農地、山坡地及林地等，土地使用法規限制較多，且農地使用多限於與農業相關之一級生產活動，對於相關加值、服務或其他新創產業使用多有限制，缺乏使用彈性，不利於吸引產業及人口回流，因此將檢討調適土地使用法規如：檢討調適農業用地容許使用項目規定，以配合地方創生事業對於農業六級化或新創產業等發展需求；主動協助地方創生優先推動地區專案調適山坡地或保安林劃設合理性，簡化相關程序，以提高行政效率；檢討調適發展觀光條例有關非旅行業者不得經營旅行業業務之規定，以鼓勵地方創生事業結合農業或部落旅遊。

(3) 活化既有土地及設施，協助展開創生事業

為快速因應地方創生事業之空間使用需求，應研議簡化地方創生事業使用閒置或低度利用既有設施如廢棄學校、閒置辦公廳舍等之相關作業程序，以加速地方創生事業之展開。

二、國土空間發展策略計畫

本計畫主要作為構建我國國土空間發展的總指導，並對於全國各區域與縣市發展，列舉空間定位與發展建議。臺中市未來城市發展規劃與地方創生發展策略，亦須符合國土空間發展策略計畫之指導原則。

為因應國內外時空環境的快速變遷與國家整體發展需要，國家發展委員會繼 1979 年、1996 年先後推出「臺灣地區綜合開發計畫」與「國土綜合開發計畫」，2010 年續提出「國土空間發展策略計畫」，其主要功能定位如下：

（一）國土空間發展基本政策方針與目標

在確立國土保育、環境永續為先的前提下，以建立具國際競爭力核心（Competitiveness Pole）及建設創意環境為目標，並應注意國土發展過程的治理需具備效率、效能及社會包容（Social inclusion）。

（二）課題解決導向之規劃

各部會及地方政府提出為數眾多的施政項目，政府只能仰賴有限的經費及法令，徒法不足以自行，本策略將扮演著驅動的角色。未來並將因應政經時空環境的重大改變，適時檢討與動態調整以符實際需要。

（三）空間資源合理分配之根本

本策略為政府重大建設計畫與資源空間分配之基本依據，政府與民間各部門在擬議、評估與國土發展相關之法案與投資開發建設計畫時，應確實遵循本策略之指導。

鑒於目前法定之區域計畫對於土地使用部分僅作政策性的描述，缺乏實質規劃，對於各縣市、地區之發展定位亦未予明確界定，以致無法將各部門、各縣市地方之空間實質建設、投資開發計畫與區域整體發展產生有效鏈結。因此，各部門計畫在空間資源利用上時有競合或彼此衝突，土地、水、電資源缺乏有效配置，影響計畫執行與效益發揮；而各縣市地方之間對於公共設施與公共服務的提供，因欠缺地區市場規模以及資源互補、合作共享的整體考量，競相投入同類型的公共建設，造成重複投資與設施閒置之資源浪費，國土空間無法有效循序整體發展，因此國土空間發展策略計畫提供了全國國土空間發展的策略目標並說明全國各區域與縣市政府的發展建議，請參閱表 5-1 說明。

表 5-1 國土空間發展策略計畫內容綜整表

項目	計畫內容
願景與目標	國土空間發展策略之總目標為：「塑造創新環境、建構永續社會」，使臺灣成為具備「安全自然生態」、「優質生活健康」、「知識經濟國際運籌」及「節能減碳省水」的國土發展。
空間結構	中部區域定位為「優質文化生活中樞及新興科技走廊國際都會」，以臺中市為核心都市。在直轄市及縣（市）國土計畫中劃設國土保育地區、城鄉發展地區、農業發展地區及海洋資源地區等 4 大功能分區。
對臺中市之發展建議	在空間發展上，藉由高鐵站區、主題計畫園區、海空港區等計畫，發展出數個新的次區域核心，並加強各核心、成長中心之間的運輸服務，強化城市區域內的整體網絡結構，並維持適宜的中小發展規模；在產業政策部分，整合產業群聚，強化科技走廊，連結彰雲濱海地區的基礎產業、中科各期的開發及中興新村高等研究園區等研究資源的進駐，形成中部科技走廊。

資料來源：國土空間發展策略計畫，2010 年。

三、臺中市國土計畫(預計於 2020 年 4 月 30 日前公告實施)

臺中市自 2010 年 12 月 25 日縣市合併後升格為直轄市，現已成為一個人口超過 280.8 萬人(全臺第二、僅次於新北市)、面積超過 2,200 平方公里的大都會，亦為中部區域核心。近年隨著工業發展及高快速公路、高鐵、捷運、科學園區、產業園區及文化、觀光等重大建設開發效益，工商發展成熟且預期城鄉結構即將轉變，為佈局及推動臺中市空間永續發展之契機，面對臺中市近年的城市發展挑戰(包括土地使用、運輸路網、區域防災、氣候變遷、產業群聚與競爭力、文化觀光、歷史紋理等)，應同時從全球化與整體區域發展角度下重新研擬臺中市定位，並結合週邊縣(市)不同特性與資源，進行多元合作及整合互補，訂定空間佈局與發展總量，以尋求中臺區塊達到宜居且具競爭力的城市區域。臺中市國土計畫目標如以下所列：

（一） 依照國土計畫法之規定，遵循全國國土計畫之空間政策，分析區域特性並協調與整合鄰近縣（市)資源，以區域性的整體規劃並考量地方特色，研提大臺中未來整體空間發展策略，以帶領中臺區域創新合作，建構適地適性之發展構想，創造加值互補效用。

（二） 落實地方治理，並盤點各部門建設及發展計畫，健全橫向溝通整合，評估各部門計畫區位及需求合理性，建構整體空間發展構想。

（三） 研擬臺中市適宜土地使用計畫與適宜發展總量，促進資源與產業合理配置，導引空間有次序發展並落實成長管理，並因應經濟及多元社會之發展變遷。

（四） 強化國土保育及國土復育、因應氣候變遷建立調適及防災策略，以完善保育生態環境，復育環境敏感與國土破壞地區，落實國土防災及都市韌性規劃。

（五） 臺中市區域計畫已於 107 年 1 月 19 日公告實施轉軌銜接臺中市國土計畫。

（六） 縫合都市與非都市土地內外空間，並強化非都市土地發展指導與空間規劃管制。

（七） 建立多元民眾參與機制，落實資訊公開，以有效整合各方意見，於計畫研擬過程凝聚市民共識。

四、臺中市區域計畫(2018 年 1 月 19 日公告實施)

臺中市區域計畫係為審視臺中市計畫目標年發展總量及研擬整體空間計畫，以有效控管城鄉發展並帶動區域成長而規劃。臺中直轄市至 2019 年，人口已達 280.8 萬人，面積超過 2,200 平方公里的大都會區域，為臺灣本島中部的核心。其東倚中央山脈（鄰新竹縣、宜蘭縣及花蓮縣）、西鄰臺灣海峽、北接苗栗縣、南臨彰化縣及南投縣，地勢自西向東為海岸、平原、臺地、盆地、丘陵、山地。市界呈東西長（約 99.5 公里）、南北窄（約 49 公里），極東為和平區南湖大山東方，極西為龍井區塗葛堀西方，極南為霧峰區象鼻坑南方，極北為大甲區船頭埔北方。

為吸引旅外優秀人才回流，配合行政院實施地方創生戰略計畫，由中央及地方協力合作，促使文化、產業、觀光各面向得以永續正面循環發展。但真正要落實永續發展之願景目標並兼顧環境、經濟、社會三大主軸及提高人民生活水準之精神，臺中市政府在永續發展工作的實踐上，扮演著極為重要的角色，須確實盤點各區域資源與在地特色，並審視各區域發展之課題與對策，方能有效落實地方創生之精神，讓青年回鄉，遏阻偏鄉人口凋零甚至消滅之危機。

依據臺中市區域計畫分析，在縣市合併以前，原臺中縣因地理位置，約可分為「山、海、屯」三區塊，「山」係指以后里、豐原、潭子、大雅、神岡、石岡、新社、東勢及和平一帶的山城地區，「海」則為清水、梧棲、沙鹿、龍井、大安、大甲及外埔一帶的海線地區，「屯」係指大里、太平、霧峰及烏日一帶，而原臺中市則屬於臺中的發展核心，故稱為「都」。在臺中市行政層級位階提升後，空間結構上從原本的「山・海・屯」思維擴大為「山・海・屯・都」；臺中市作為帶領中臺灣地區全面提昇的成長火車頭，應同時從整體區域發展的角度重新定位，研擬臺中市的空間佈局與可能之發展總量，並營造友善可親的生活環境。

為配合地方創生戰略計畫之落實，在內政部 2017 年 5 月 16 日公告實施「修正全國區域計畫」、2018 年 4 月 30 日公告實施「全國國土計畫」兩者目前全國最上位法定計畫指導下，同時呼應臺中市國土空間發展之規劃精神，分別分析臺中市各區域發展課題、策略定位，結合空間結構發展模式，並針對區域發展六大策略區塊構想帶動產業發展方向，分別說明臺中市實施地方創生政策依循原則與方向。

（一）臺中市區域計畫發展課題與目標分析

1. 臺中市各區域發展課題彙整：

彙整臺中市各區域目前面臨之發展課題，詳見表 5-2。

表 5-2 臺中市各區域發展課題綜整表

類型	課題	說明	因應對策
人口結構	人口成長與結構變遷趨勢下，相關計畫缺乏回應。	經由人口結構分析，顯示扶老比逐年攀升且扶幼比逐年下降，臺中市人口結構呈現高齡少子化趨勢，以東勢區、新社區、石岡區、大安區與和平區等地區高齡化情形最為明顯。	進行各都市計畫通盤檢討或專案通檢，因應高齡化及少子化之趨勢，將部份已無使用需求之公共設施轉型或朝多目標使用。
區域紋理重置	合併升格，卻未臻理想的都會治理。	過去原臺中縣分為「山、海、屯」三大區塊，加入原臺中市之後形成「山、海、屯、都」四大區塊，未來如何重新佈局全市的發展區塊，將成為資源配置，甚至公共建設分派的重要基礎。	藉由空間結構重整契機確立三副都心、一都心之發展佈局，進行都市計畫整併與縫合，消彌邊界地區，土地使用、公共設施與交通系統等落差，俾利資源配置的重新調整。
產業發展	一級產業尚未有整體性區位之指導。	臺中市尚未針對農業發展有整體性區位之引導，造成在開發區位選擇時，農業土地往往是依照開發需求而配合變更，以至於住商及產業型之開發多位於大片農業土地之上，造成農業生產用地面積數量的減少。	指認臺中市非都市土地及都市土地之應維護農地區位，避免應維護農地區位遭受任意轉用。
觀光遊憩	觀光休閒資源缺乏串接且知名度有待提升，無法擴大整體產業規模。	臺中市豐富的文化觀光遊憩資源有待強化，且多屬單點或單一小區之觀光資源，彼此間缺乏有效連結。	推動區域型觀光廊帶，以三副都心一都心為四大不同的特色旅遊廊帶。

資料來源：臺中市區域計畫(2018 年 1 月 19 日公告實施)

2.臺中市整體發展願景及定位：

臺中市未來以「智慧創新」、「宜居城市」、「生活首都」、「生態城鄉」為其城市發展願景，「智慧創新」係以智慧城市（Smart City）、智慧機械、知識經濟為主要發展取向；「宜居城市」則以好品質、友善的生活環境為發展方向；「生活首都」以建構便利的大臺中山手線及公車捷運系統、提供方便的生活機能及創造大量的就業機會為發展導向，「生態城鄉」以因應氣候變遷、海綿城市、集約發展、低碳城市及綠色交通為發展主軸。

臺中市自身之自然環境與社會經濟條件以及面臨之課題等，臺中市於國際階層應扮演東南亞與中國沿海的亞太門戶；在中部區域階層則為中部區域核心；並在「智慧創新」、「宜居城市」、「生活首都」、「生態城鄉」之願景下提出「亞太新門戶、中部智慧環行城市、友善綠色城鄉」之發展定位，依據臺中既有之山、海、屯、都之不同特色，進行因地制宜、具有地方特色之發展策略，而後再據以訂定具體之土地使用指導原則以及各區域空間發展構想。

(1)亞太新門戶：

策略 1：臺中雙港+高鐵門戶，打造臺中國際門戶

- 臺中國際機場與臺中港雙核心，隨著大臺中山手線環狀路網、捷運路網之形成，可有效提升雙港與內部產業之連結能力，並應尋求雙港合作。
- 透過雙港與高鐵站、三副都心串聯，應尋求先「客」後「貨」之發展，再尋求未來地區交通連結提升，雙港設備升級進而帶動雙港區域整體發展之機會。

策略 2：環狀網路交通，串起精機、中科形成科技產業走廊

- 中部地區中山高、中二高、國道四號、國道六號和環狀快速公路及生活圈道路陸續完成後，大眾運輸捷運之建設將使雙港成為臺中產業連結國際之亞太門戶。
- 雙港應設法整合大臺中山手線及其他運輸配套措施，還應落實活化雙港周邊特定　區為多元加工腹地，並配合雙港智慧化物

流配套設備的擴充，亦可搭配中科及中部區域創新產業與服務新經濟體系事業之發展。

策略 3：市港合作、港市合一，尋求合作共創雙贏

- 未來透過市府與港務公司共同出資成立合作平臺模式，共同招商建設港區，攜手促進中部產業發展。
- 仿照高雄港區經驗，將較無使用需求之碼頭開放給臺中市民，做為遊憩及文創產業園區等
- 未來臺中港區朝向遠洋發展，使臺中精密機械、臺中產業出口能直接由臺中港進出口。

(2)中部智慧創意環行城市：

策略 1：大臺中捷運引動發展能量，扮演中部政經要角

- 大臺中產業及城市發展之長遠策略，可透過大臺中捷運連結雙港，打通山海屯的任督二脈，加上公車運輸，作為輔助性服務系統；捷運串起三副都與雙港，包括豐原山城副都心、海線雙港副都心、烏日副都心、臺中國際機場、臺中港、臺中都心及屯區，從生活便利的面向上徹底改變臺中城市的運作。

策略 2：以三副都、一都心為發展成長極，由成長管理邁向集約發展

- 三個副都心，使得臺中市空間結構形成一中心三大塊的區域布局，其用意在於均衡城鄉發展，促進地盡其利、擴大公共設施空間，提升市民生活品質。
- 不同特色與定位之成長極，海線雙港副都心扮演亞太新門戶與新興產業發展之角色；豐原山城副都心為行政副都心及具備山城觀光遊憩特質；烏日副都心扮演中臺灣交通樞紐與臺灣副首都之定位，而臺中主核心及屯區則是扮演主要的都會貿易成長極之角色。

策略 3：中區再生：打造城中城，發展智慧生態城市，活化老舊城區

- 擴大都市核心，將大里、太平、霧峰納入臺中都心進行規劃，並推動大里太平進行廣域都市更新加強公共設施。
- 成立臺中都市再生委員會、制定臺中市都市再生自治條例，劃定舊城區為都市再生區域，並設立「青創銀行」在舊城區中結合青年創意，讓新舊和諧並存為中區注入多元活水。
- 將水湳園區結合北屯、西屯、南屯發展成為市中心新核心，運用資通訊科技打造臺灣智慧城示範區，提供市民自然與科技融合的樂活圈。
- 因應鐵路高架化，推動「臺中綠空鐵道軸線計畫」，強化臺中市因鐵路而發展的歷史自明性，增加市民休憩空間與綠地。

3.臺中市整體發展目標：

(1) 以交通樞紐整合產業走廊帶動整體區域發展

(2) 提升城鄉居住品質營造友善生活環境

(3) 形塑多元魅力城鄉景觀與文化特色

(4) 山河海資源保育與生態綠手指串聯

(5) 安全防災體系因應災害與氣候變遷

(6) 區域合作、跨域整合

（二）臺中市空間結構發展模式

在臺中市區域計畫的發展願景下，確立臺中市四大主要成長定位：「臺中都心+擴大屯區」、「海線雙港副都心」、「豐原山城副都心」及「烏日副都心」；也確定了雙海空經貿港、2 條產業軸帶、4 條山海軸帶之空間發展結構。

然而在上述空間發展結構下，為彰顯地方自明性與落實因地制宜的土地管理策略並考量各行政區之特色、發展機能與生活圈特性等因素，將全市區分為 8 大策略區(以各行政區之地理條件、人文環境及社經特性作為分野，界定長期推動有效治理的空間單元)以作為長期可賴以執行有效治理的空間單元。以下為整體空間結構的簡要說明，此外彙整空間結構一覽說明請詳見下表 5-3 所示：

表 5-3 臺中市空間結構一覽表

都心名稱	八大策略分區	涵括行政區	主要機能
臺中都心+擴大屯區	大里、太平、霧峰策略區	大里、太平、霧峰	水與綠優質居住發展帶、零組件產業基地、農業觀光生態休閒
	原臺中市策略區	臺中市	科技產業走廊、水滴經貿核心、新市政行政核心、舊市區文化核心
烏日副都心	大肚、烏日策略區	大肚、烏日	中臺灣轉運物流門戶、商務會展功能、休閒娛樂中心、健康體驗產業、與水滴經貿連動成為會展雙引擎
豐原山城副都心	后里、豐原、潭子、大雅、神岡策略區	后里、豐原、潭子、大雅、神岡	水岸花都、花博觀光基地、人文宗教風光
	東勢、新社、石岡策略區	東勢、新社、石岡	臺中市後花園、客家小鎮、精緻農業、觀光休閒、台 8 線深山旅遊入口
	和平策略區	和平	深度山林旅遊、原住民部落、上游水庫保護、重要生態棲地
海線雙港副都心	大甲、大安、外埔策略區	大甲、大安、外埔	臺中市前花園、精緻農業休閒帶、糧食保全地帶、低密度鄉村
	清水、梧棲、沙鹿、龍井策略區	清水、梧棲、沙鹿、龍井	海空雙港副都心、海線市鎮中心、濱海產業基地、濕地觀光旅遊軸帶

資料來源：臺中市區域計畫(2018 年 1 月 19 日公告實施)

1. 臺中都心擴及屯區：以原本臺中市與屯區（大里、太平、霧峰）為發展主軸，係臺中市人口最多、發展動能最強之區域。
2. 雙海空經貿港：臺中港與臺中國際機場為臺中市主要對外門戶。
3. 兩條科技產業走廊：科技產業走廊與屯區的產業加值創新走廊，主要以智慧機械、航太產業、科技產業為發展主軸。
4. 三個副都心：以后里、豐原、潭子、大雅、神岡為主的豐原山城副都心、以梧棲、沙鹿、龍井及清水為主的海線雙港副都心、以臺中高鐵站區及其周邊腹地為發展主體的新興烏日副都心。
5. 四條山海軸帶：以臺三線為主的淺山休閒農業軸帶、以臺八線為主的深度山林溫泉體驗軸帶、大甲大安一帶的農業前花園高美濕地軸帶以及大肚溪口生態旅遊軸帶。
6. 八大策略區：以各行政區之地理條件、人文環境及社經特性作為分野，界定長期推動有效治理的空間單元。

五、臺中市「富市臺中、新好生活」之六大策略區塊未來發展分析

臺中市政府《第 3 屆第 2 次定期會市長施政報告》指出，為達成「富市臺中、新好生活」之目標，臺中市政府推動 12 項施政發展策略，包括新國際門戶、交通任意門、幸福宜居城、區塊均特色、健康活力道、清淨新家園、創新創業城、意象新美學、韌性水共生、效能好政府、青秀樂臺中以及思用型教育。其中，政策內容除縱向依類別施政外，本府也重視透過橫向空間分布概念，強化本市區域與區域間之特色發展，以達成政策互補之效。依據今年 9 月臺中市國土計畫草案，臺中空間整體發展共分為中部都會、山城核心及雙港核心，在 3 大核心的基礎下，本府更細分 6 大特色區塊，分別為：「創意時尚中城」、「海港加值觀光」、「鐵騎慢活聖城」、「拔尖創新門戶」、「轉運創新基地」及「里山體驗創活」，透過均衡各區域發展，奠定未來臺中發展定位，也希冀透過大眾交通運輸系統及環狀公路網的整合，盡快建立半小時共享生活服務圈。如下圖 5-2 所示，以下將說明六大策略區塊未來發展方向：(臺中市政府第 3 屆第 2 次定期會市長施政報告書，2019)

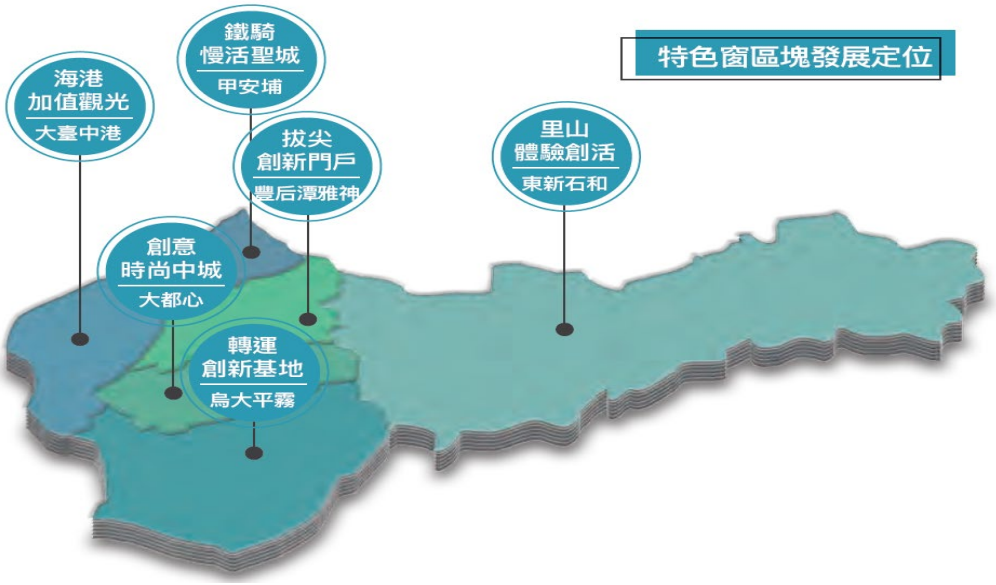


圖 5-2 臺中市特色窗區塊發展定位

資料來源:臺中市政府第 3 屆第 2 次定期會市長施政報告書(2019:49)

（一）區塊一：創意時尚中城－大都心（表 5-4）

表 5-4 區塊一地方特色與發展構想一覽表

地方特色	臺中市都心地帶、水湳經貿園區等極具特色地點。
發展構想	(1) 臺中市都心地帶 此區塊位於臺中市都心地帶，配合鐵路高架化及大臺中軌道交通路網，以新臺中車站之交通節點，結合週邊交通運輸整合性之建設(包含臺中車站、臺中轉運中心干城、北站、南站及未來捷運藍線等)及透過相關重大計畫的投入，改善空間佈局，以打造百年車站新格局，借此帶動臺中車站周邊城中城地區之整體發展。 (2) 水湳經貿園區 臺中市都心地帶另一個重要核心為水湳經貿園區，為加速水湳經貿園區整體發展，本府也針對水湳經貿園區第一種創新研發專用區進行招商，目前針對逢大段第 7、9 地號以設定地上權方式進行招商規劃，期引進國際大廠及本市策略性產業等創新研發產業，投入投資水湳經貿園區，帶動產業發展及就業率。 水湳經貿園區第二種經貿專用區經貿段 6、8 地號，為配合水湳國際會展中業發展，朝引進飯店及購物中心並以設定地上權方式為招商方向，引進優質廠商，並打造具指標性國際觀光旅館設施，打造臺中新地標。

資料來源:臺中市政府第 3 屆第 2 次定期會市長施政報告書(2019:49)

（二）區塊二:海港加值觀光－大臺中港（表 5-5）

表 5-5 區塊二地方特色與發展構想一覽表

地方特色	臺中大肚、龍井、沙鹿、梧棲及清水等行政區。
發展構想	(1) 此區塊位於臺中大肚、龍井、沙鹿、梧棲及清水等行政區，善用雙港獨特優勢推動港市合一、前店後廠，配合自由貿易港區擴大發展,以臺中港(特定區)與臺中國際機場周邊為發展腹地，串聯海空雙港門戶，規劃產業廊道，打造出海空聯運之創新產業區域。 (2) 未來隨著捷運路網之形成，將有效提升雙港與內部產業之連結能力，故可尋求雙港合作，透過雙港與高鐵站之串聯，以先「客」後「貨」之發展，提升地區交通連結，使雙港設備升級，進而帶動雙港區域整體發展之機會。 (3) 結合當地觀光資源，作為遊憩及文創產業園區等，並將臺中港區朝向遠洋發展，使精密機械、產業出口皆能由臺中港直接進出口，打造臺中國際門戶。 (4) (4)積極協助中央推動郵輪觀光並拜會各相關單位，並已針對臺中港郵輪市場研議處理辦法及調整建議，努力成果也逐漸反映。定期航班部分，中遠之星往返臺中廈門每周三 1 航次，海峽號往返臺中平潭每周一、四、日共 3 航次(加班 1 航次)，定期航班 106 年 4 萬 8,000 人次，107 年近 7 萬人次，數字呈現逐年上升趨勢；不定期船班部分，依臺中港務分公司今年 7 月船期預報，今年預計 11 月 4 日有世界號 1 班次、12 月 24 日歌詩達新浪漫號 1 班次靠泊臺中港，提升臺中港觀光旅運量能。

資料來源:臺中市政府第 3 屆第 2 次定期會市長施政報告書(2019:49)

（三）區塊三：鐵騎慢活聖城－甲安埔（表 5-6）

表 5-6 區塊三地方特色與發展構想一覽表

地方特色	臺中大甲、大安及外埔等行政區。
發展構想	(1) 此區塊位於臺中大甲、大安及外埔等行政區，為臺中休閒農業發展及自行車慢活體驗小城，如今年 9 月新完成之「臺中市大安區自行車道路網改善工程」，串連大安區沿海自行車道，並連結沿海的休憩景點，如大安濱海遊憩區、大安港媽祖主題園區、大安紅樹林、龜殼生態公園、大安休閒農場、大安水蓑衣生態教育園區、鷺鷥林、南埔海堤等景點，且向北串連大甲北堤自行車道，向南連結高美自行行車道，完成大臺中環線的一環。 (2) 搭配今年 5 月完成之「甲后線自行車道建置工程」及今年 4 月完成之「大甲鐵砧山挑戰型自行車道」，逐步帶動城市慢活體驗經濟。結合甲安埔休閒農業發展及自行車道，持續進行休閒農業資源及觀光資源之整合，整合各休閒農業區農業資源，一同推動農村小旅行，並向外串聯山城間或山、海、屯區休閒觀光導覽，形成特色農遊軸帶。

資料來源:臺中市政府第 3 屆第 2 次定期會市長施政報告書(2019:49)

（四）區塊四：拔尖創新門戶－豐后潭雅神（表 5-7）

表 5-7 區塊四地方特色與發展構想一覽表

地方特色	科技產業走廊、產業加值創新走廊、拔尖創新門戶等。
發展構想	(1) 此區塊為臺中市既有工業區及推動重點地區所型塑之產業發展軸帶，以臺中精密機械園區、臺中工業區、中部科學園區（臺中及后里基地）、神岡豐洲科技工業園區一期產業園區串聯而成的「科技產業走廊」。 (2) 大里工業區、大里軟體園區、永隆工業區、仁化工業區、太平及大里都市計畫工業區再往北銜接至潭子加工出口區、潭子栗林工業區一帶為主的「產業加值創新走廊」，此二條走廊周邊亦分布大量相關產業鏈上下游廠商，尤其以豐原、潭子、大雅、神岡、大里、太平及霧峰一帶數量最多。 (3) 為配合自由貿易港區及智慧機械產業（工具機、機械設備結合智慧產業）推動等相關政策，於神岡、大雅等地區引進智慧機械、航太相關產業與輔導相關上下游產業之未登記工廠，並劃設擴大神岡都市計畫（產業型）、神岡豐洲科技工業園區二期產業園區、清泉崗門戶地區計畫及精密園區三期，積極在此區塊打造拔尖創新門戶。

資料來源:臺中市政府第 3 屆第 2 次定期會市長施政報告書(2019:49)

（五）區塊五：轉運創新基地－烏大平霧（表 5-8）

表 5-8 區塊五地方特色與發展構想一覽表

地方特色	臺中烏日、大里、太平及霧峰等行政區。
發展構想	(1) 此區塊位於臺中烏日、大里、太平及霧峰等行政區，透過烏日高鐵站為核心，打造高鐵門戶特定區，結合未來大平霧捷運系統以及烏日轉運中心，將打造中臺灣重要的轉運基地。 (2) 大里、太平等地區過去以發展傳統零組件與金屬機械產業為基礎，因應未來產業型態轉變，未來將朝向低污染、低耗水、高附加價值之創新產業發展，故針對大里、太平、烏日及霧峰等地區，除積極輔導傳統產業升級及轉型外，並於該地劃設擴大大里夏田都市計畫(產業型)、新訂塗城都市計畫(產業型)、太平產業園區及潭子聚興產業園區、烏日溪南產業園區等，以優先引進該地區廠商(產業)及未登記工廠進駐使用。未來結合鄰近大專院校資源，往南與霧峰地區串起產學合作網絡，以促進傳統產業升級，打造臺中創新基地。 (3) 突破以往受限於現有各小區都市計畫個別規定，將各整合後之核心朝向分工並進發展，聚集整體發展動能，作為中臺灣向外擴張之發展動能亦推動「烏日大肚地區都市計畫主要計畫」，目前已召開 3 次本市都市計畫委員會專案小組會議，然考量整併效果，將俟烏日都市計畫通盤檢討及高速公路王田交流道附近特定區計畫(高速鐵路臺中車站地區)通盤檢討經內政部都市計畫委員會審竣後再提會討論。

資料來源:臺中市政府第 3 屆第 2 次定期會市長施政報告書(2019:49)

（六）區塊六：里山體驗創活－東新石和（表 5-9）

表 5-9 區塊六地方特色與發展構想一覽表

地方特色	臺中東勢、新社、石岡及和平等行政區等。
發展構想	(1) 此區塊位於臺中東勢、新社、石岡及和平等行政區，為本市自然和諧發展區，強調在環境承載能力內使用資源，以循環精神永續發展，並改善社區復原力。 (3) 尊重當地傳統文化，如推動東勢客家山城文化園區，讓文化、觀光及經濟緊密結合，真正促進在地發展。 (4) 與雪霸國家公園合作，在和平區辦理「108 年度雪霸國家公園園區原住民文化傳承研習暨行銷推廣計畫」，以及「行銷推廣」為主軸，在市區辦理大型行銷推廣活動，透過精彩的樂舞表演、豐富的創意市集、DIY 體驗及抽獎等活動吸引民眾參與，也讓學員在別出心裁的原住民文化盛會中活潑的展現研習成果、推廣作品，期能讓部落原住民的技藝創作、文創商品、產業經營模式更臻純熟，並發揚原住民文化內涵與核心價值。 (5) 配合谷關地區溫泉相關資源興建原住民族部落市集廣場、發展區域特色的「部落見學產業」等，結合文化特色推動地方發展。 (6) 推動東勢客家文化園區、2019 客家桐花祭、2019 臺中巧聖仙師文化祭、2019 臺中紀念原住民族日系列活動、原住民族傳統文化活動、活化原住民綜合服務中心等，保存及推廣多元族群文化，促進臺中市地方文化蓬勃發展。

資料來源:臺中市政府第 3 屆第 2 次定期會市長施政報告書(2019:49)

六、臺中市實施地方創生政策依循原則與方向

依據國發會「地方創生國家戰略計畫」核定本(2018 年 12 月公布)，列出臺中市地方創生優先推動地區，包含新社區、石岡區、大安區、后里區、外埔區及和平區等 6 個行政區，分散於「區塊三：鐵騎慢活聖城－甲安埔」、「區塊四：拔尖創新門戶－豐后潭雅神」、「區塊六：里山體驗創活－東新石和」等三個策略區塊。

這 6 個優先推動區，主要以一級產業為經濟發展重點，未來配合地方創生戰略計畫，將須分區盤點在地特色元素(在地 DNA)，並串聯旅遊路線，發展在地特色小旅行，並建議納入臺中市新農業政策與整體旅遊線發展計畫，方能遏止人口流失的現象，希望喚回在地產業動能，讓地方重現商機與人潮。

（一）推動在地農業發展特色

未來在臺中市「六級農業產業成長發展策略」及建立「三全+三安」之目標架構下，臺中市一級產業成長發展策略說明列述如下：

1. 推動農村再生，促進農村產業塑造農村風貌：

   輔導社區參加培根訓練，審核農村再生計畫，彙整提報已核定農村再生計畫之農村社區所提報的年度農村再生執行計畫，協助爭取農村再生基金補助辦理各項軟硬體建設及辦理農村產業各項活化推廣活動。

2. 臺灣農產貿易物流中心規劃：

   目前規劃案的名稱為「花博外埔園區多元化發展」，內容是朝向農業多元化發展，包括：發展智慧農業、整合農業休閒、加強農產品加工與拓展農產品行銷，創造更多與國內外產業廠商及專家學者交流合作等採購機會，將資源有效整合，並打造出功能完善軟硬體設備符合產業需求之專區，結合產官學的力量為臺灣拓展出最佳世界版圖。

3. 推動有機農業發展區：

   推廣有機農作有成，2000 年以來有機農地從 46 公頃成長至 339 公頃，農業局設置有機集團栽培區，成為全國第一個有機農業培訓及實習教育場所，使臺中市農業更具競爭力。

4. 維護優質農業環境：

另配合 2015 年度農委會辦理之農地資源分類分級檢核及作業機制建立計畫成果，基於產量、產值、生產條件及區位等條件指認可能之特定農業經營區，其類型包括特定農業專業區及休閒農業區；其中，特定農業專業區之可能區位為新社區（果品）、外埔區（稻米）及大甲區（稻米、蔬菜）；另休閒農業區之可能區位包括北屯、太平、大甲、石岡、東勢、新社及和平等行政轄區。

依據 2015 年度行政院農業委員會「農地資源空間規劃成果報告」，先以農地資源分類分級規劃成果為基礎，以適地適種、比較利益法則配合地區農產業發展現況與經驗，由下而上研擬地區農產業空間發展構想，經行政院農業委員會指導及本府農業局工作平臺小組討論後，彙整為本市農產業空間佈建成果。

臺中市政府農業局研訂佈建劃設出稻米作物 2 區（清水梧棲龍井稻米產區、霧峰烏日稻米產區）、蔬菜作物 2 區（甲安埔芋頭產區、潭雅神小麥馬鈴薯產區）、果品作物 2 區（山城果品產區、梨山果品茶葉產區）、花卉作物 1 區（后里花卉產區）、設施農業 1 區（新社香菇產區），合計 8 區，為特色農產發展區（圖 5-3）。

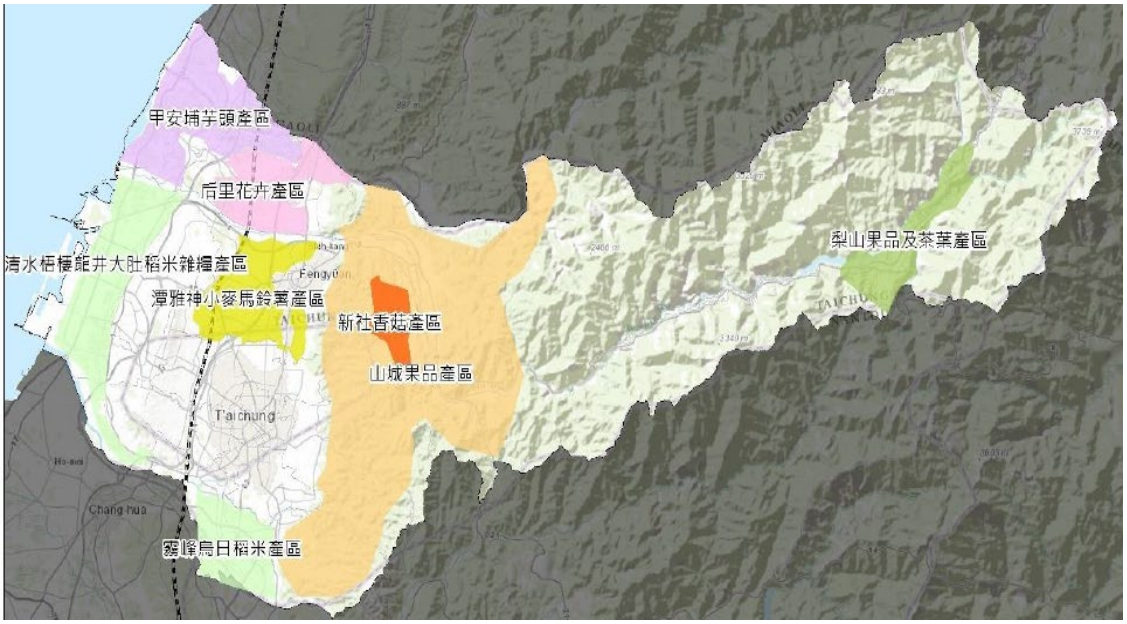


圖 5-3 臺中市農業產業空間佈建計畫示意圖

資料來源：臺中市區域計畫

表 5-10 臺中市三級產業經濟比較表

產業經濟	一級產業	二級產業	三級產業
發展策略	• 推動農村再生，促進農村產業塑造農村風貌 • 保育海洋資源、海岸線、重要河川出海口，成為優質藍帶環境 • 臺灣農產貿易物流中心規劃 • 松柏漁港魚貨多功能集貨場新建工程 • 維護優質農業環境 • 臺中市農產業空間佈建計畫	• 臺中市二級產業布局策略 • 航太產業發展計畫 • 都市計畫工業區開闢或變更之指導策略	• 會展產業（MICE）、物流倉儲運輸產業 • 推動康健體驗產業，而在地文化、時尚流行、夜市美食等 • 時尚潮流之文化創意產業

資料來源:臺中市區域計畫

（二）觀光遊憩

在大臺中 123 政策之宏觀戰略下，臺中市觀光目標為「資源整合，觀光亮點」、「環境整備，優質服務」及「海空併進，國際行銷」3 大目標，積極拓展觀光。目前規劃將 29 個行政區整合成六大觀光發展區塊，發展「宗教、生態、人文、時尚、運動及慢活」之六大主題旅遊線。以當地特色活動及產業為基礎，行銷各區亮點，帶動各區觀光發展，並自點、線、面由下

而上發展觀光，全面均衡及提升六大區塊的旅遊深度及廣度，如圖 5-4。其發展策略如下列所示，各區旅遊線規劃如表 5-11 所述。

1. 推動區域性整體觀光遊憩階層體系系統之建立
2. 加強主題式觀光遊憩資源整合及精緻化
3. 串聯及強化遊憩網絡系統
4. 建構山、海、河、都景觀
5. 宗教臺中旅遊線發展策略
6. 生態臺中旅遊線發展策略
7. 人文臺中旅遊線發展策略
8. 時尚臺中旅遊線發展策略
9. 運動臺中旅遊線發展策略
10. 慢活臺中旅遊線發展策略

表 5-11 六大觀光區旅遊線規劃表

地區	旅遊線規劃
甲、安、埔（大甲、大安、外埔）	宗教臺中旅遊線
清、梧、沙（清水、梧棲、沙鹿）	生態臺中旅遊線
峰、里、平、烏、大、龍 （霧峰、大里、太平、烏日、大肚、龍井）	人文臺中旅遊線
原臺中市區 （東區、西區、南區、北區、中區、南屯區、北屯區、西屯區）	時尚臺中旅遊線
后、豐、潭、雅、神（后里、豐原、潭子、大雅、神岡）	運動臺中旅遊線
石、新、東、和（石岡、新社、東勢、和平）	慢活臺中旅遊線

資料來源：臺中市區域計畫

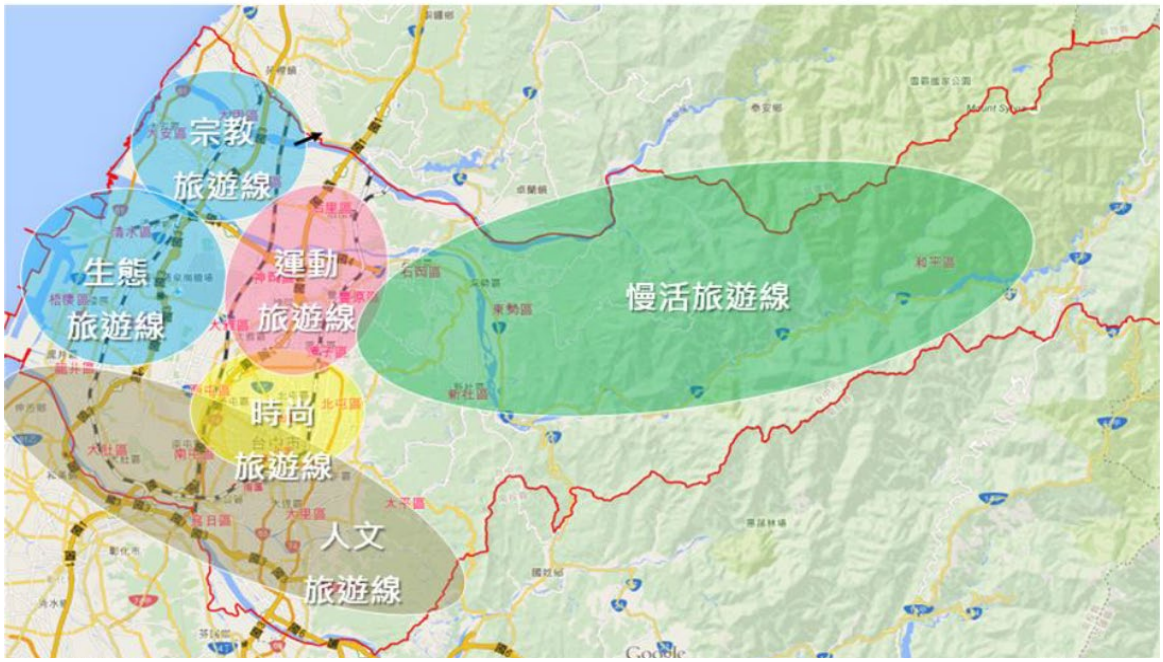


圖 5-4 臺中市六大發展觀光區塊示意圖

資料來源：臺中市區域計畫

（三）推動產業六級化

以一級產業為基礎，結合二級及三級產業分工合作，促進生產、加工、販售等整體性產銷策略發展，對提升農業附加價值、振興農業、促進國產消費進而提升糧食自給率均有重要影響。一級產業須要二級產業大量生產，規模製造的手法，也須要三級產業品牌、行銷的支援，創造一級產業的最大價值，同樣的，二產除了持續提高生產效率、精進產品品質外，也要擴大產品銷售、滿足顧客需求，更要重視生態保育、節能減碳，為地球盡一分心力，以獲利害關係人的認同；三產也不例外，商品力需要生產力、品質力與行銷力的支持，也要感性場域、感人故事與感動服務的加持，才能創造顧客的美好回憶，建立顧客的忠誠度。

第二節 臺中市政府地方創生執行實務作為

一、設定臺中市地方創生提案流程

4 月 26 日臺中市地方創生提案說明會

5 月 10 日各區公所提出參與意願與合作夥伴

6 月 30 日各區公所提出地方創生提案計畫書

7 月上旬成立地方創生跨局處審查小組

7 月中旬各區公所簡報與建議、研考會彙整

7 月下旬各區公所提出修正版提案計畫書

8 月臺中市政府送件

二、建構臺中市地方創生事業計畫提案評估標準

國發會推動的地方創生政策，採行以投資取代補助的制度設計，融入公私協力精神。如圖 5-5 所示，在「盤點地方資源」面向上，地方創生政策與過去社區總體營造相仿——組建地方執行團隊，針對在地人地產等資源進行盤點，發掘地方的 DNA，鏈結相關利害關係人並尋求發展共識，投入解決問題和創造機會，藉以模塑地方發展的特色和亮點。此一階段的觀察指標分別為「在地性」、「共識度」和「完整度」。

然而，與傳統社造最大的差異在於，在盤點地方資源的基礎上，地方創生政策並不仰賴政府補助進行在地特色或亮點的營造，而是從市場視角引進私部門力量，藉由「研提事業構想」，吸引企業投資。該事業構想必須具備足夠的創意和創新設計，方能在不易發展的偏鄉地區打造新型態的事業；與此同時，該事業經營得在不倚賴外援的情況下自給自足，並帶動促進青年返鄉、人口移入或發展觀光的綜效。因而，此一階段的觀察指標分別為企業投入之「協力度」，以及創生事業構想的「可行性」、「創意性」和「外溢性」，而「永續性」指標則是呈現鏈結地方問題解決與機會創造之事業發展策略和願景的明確程度。

當地方創生成功提出可行的事業構想或爭取企業投資，公部門資源（也就是分散在中央 11 個部會的 37 項計畫）的挹注方能發揮槓桿和加值效果，加速地方創生事業的推進，並提供／強化周邊支援環境。此一階段的觀察指標分別是「整合性」和「跨域性」，前者重視地方創生事業的運作如何與中央部會和計畫資源對接，後者強調不同計畫資源之間如何相互協力創造綜效，詳見圖 5-5。

（一）共識度：是否已凝聚在地共識

（二）完整度：在地 DNA 描述清楚

（三）協力度：是否有企業願意投資在地創新事業

（四）創意性：具有創業價值或創新內容

（五）永續性：事業發展願景與發展策略清楚明確

（六）可行性：需要投資金額與項目內容完整

（七）外溢性：促進青年返鄉、人口移入或發展觀光

（八）跨域性：事業內容是否跨領域或跨部會

（九）整合性：是否符合中央 11 個部會、37 項計畫補助或投資方向

（十）在地性：是否組成地方創生執行團隊作為推動地方發展的主體

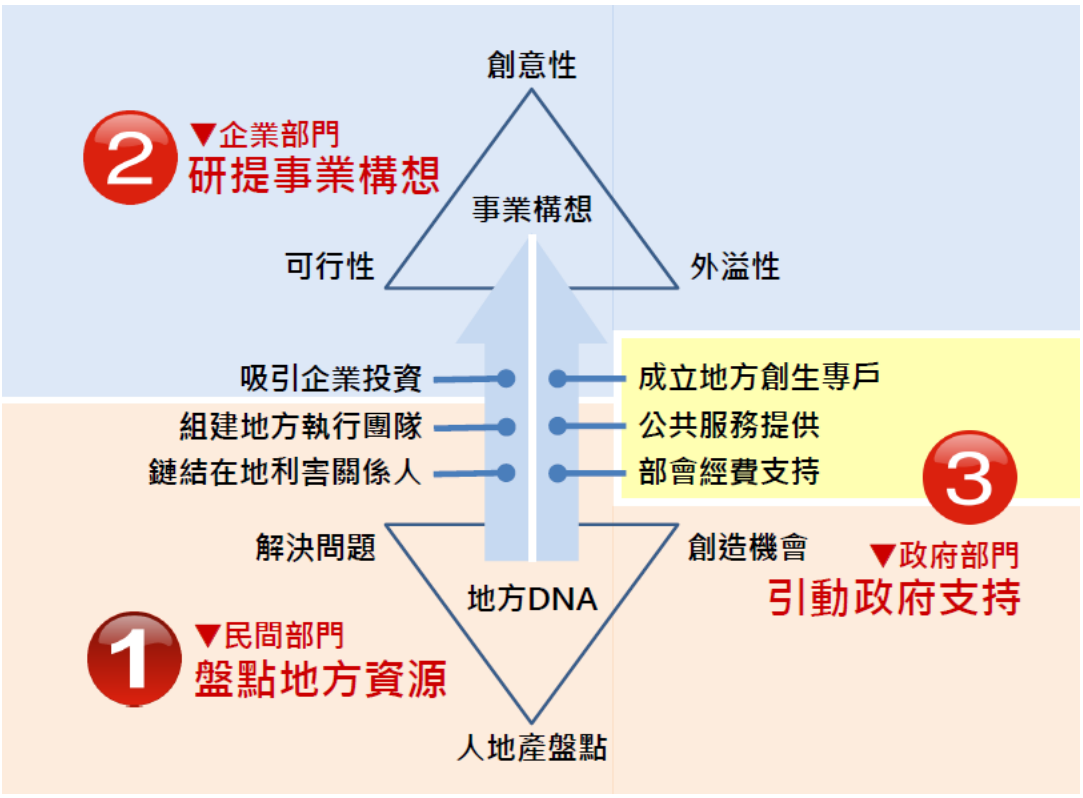


圖 5-5　地方創生政策的公私協作模式

資料來源：本研究自行繪製

三、六區公所地方創生事業提案單位與評估意見

本研究針對國發會地方創生戰略計畫中所標定優先補助之臺中市所屬五個區公所如：新社區、石岡區、后里區、外埔區、大安區，外加和平區等所提出之地方創生事業提案計畫書進行分析評估，提出改進建議，詳見表 5-12 及 5-13。

（一）事業提案單位、規劃單位及計畫書

表 5-12　2019 年地方創生事業提案計畫彙整表

編號	計畫主題	提案單位	提案時間	規劃單位
1	臺中市石岡區 2019-2022 地方創生發展計畫	石岡區公所	108/6/20	弘光科技大學
2	建構石岡智慧醫療養生網-以預防醫學為基礎	石岡區公所	108/6/25	中山醫學大學
3	臺中市外埔區 2019 年地方創生提案計畫書	外埔區公所	108/7/1	修平科技大學
4	縱貫鐵道全通未來產業城-地方創生事業提案計劃書	佳縈建設有限公司	108/7/1	佳縈建設有限公司
5	山水文化蘊和平，地方中央拚創生	和平區公所	108/7/1	中興大學
6	樂齡大安～臺中市大安區地方創生計畫「多元照護與樂齡產業孵化中心」示範方案建置案	大安區公所	108/7/2	亞洲大學
7	臺中市智慧綠色產業樞紐(后里區、外埔區、新社區)2019-2022 地方創生發展計畫	臺中市政府	108/7/15	中興大學
8	文化富興，綠意山城－臺中石岡創生計畫	石岡區公所	108/7/30	勤益科技大學
9	臺中市新社區 2019-2022 地方創生發展計畫提案	新社區公所	108/8/15	中興大學

資料來源：本研究自行整理

（二）地方創生事業提案評估建議

表 5-13 2019 年地方創生事業提案計畫書評估建議表

編號	計畫主題	評估建議
1	臺中市智慧綠色產業樞紐(后里區、外埔區、新社區) 2019-2022 地方創生發展計畫	(1)共識度尚有不足，應切實提出在地需求的共識形成與對策。 (2)提案與后里區、外埔區、新社區的跨域關連性應強化。 (3) 提案內容應補強創造外溢效果的作法。 (4) 提案內容針對企業經營的部分提出規劃尚有不足，特別是營運的部分。 (5) 提案內容宜針對財務分析(也就是成本效益分析)，進行可行性說明。 (6) 提案內容宜就地方創生事業永續性問題加以說明。
2	文化富興，綠意山城－臺中石岡創生計畫	(1) 本計劃針對石岡區面對的現況問題及在地ＤＮＡ已經做了初步盤點。 (2)擬提出的改善方案，類似過去農村再生或社造的提案模式，並未說明目前國發會的地方創生五支箭策略如何應用於振興石岡區經濟與吸引人口回流。 (3) 本計劃未敘明政府部會的資源如何具體投資或補助於本區。 (4)地方事業的經營計畫與財務可行性分析未敘明。 (5)經費需求的編列方式類似過去補助型計畫，應該不符合地方創生計畫的需求。 (6)地方創生的ＫＰＩ指標不明確，且應列明未來四年的ＫＰＩ。

編號	計畫主題	評估建議
3	建構石岡智慧醫療養生網-以預防醫學為基礎	(1)在地問題意識與如何凝聚共識的過程，並未敘明（缺乏召開共識會議的資料）。 (2)石岡區在地ＤＮＡ未敘明，如何以在地特色發展出具有地方特色的在地產業，也未說明。 (3)地方創生事業如何配合國發會五支箭策略，並未敘明。 (4)地方創生事業的營運策略、模式、投資可行性等分析，未敘明。 (5) KPI 仍不夠明確。
4	臺中市石岡區2019-2022 地方創生發展計畫	(1)在地問題意識與如何凝聚共識的過程，並未敘明（缺乏召開共識會議的資料）。 (2)石岡區在地ＤＮＡ未敘明，如何以在地特色發展出具有地方特色的在地產業，也未說明。 (3)在地事業有說明企業如何投資，但投入比例與申請政府補助金額差距甚遠，若具有相當優異的投報率，政府部門為何還需要投入補助經費，經費將如何使用，也未敘明。 (4)在地事業的營運模式不夠明確，財務可行性分析仍待加強。
5	臺中市外埔區2019年地方創生提案計畫書	(1) 本提案撰寫內容明確，在地現況、問題意識、創生事業發展構想、凝聚共識過程，皆明確說明。 (2) 創生事業共 6 項，延伸產業 20 項，建議整合一個地方創生事業，並提出營運計畫書，明確指認政府部會資源可以如何投資或補助，各項需求金額也須臣列及說明。 (3) OT 團隊不確定性太高。 (4)經費表中關於中央補助或自籌的說明不易理解。 (5) 創新性的說明較為不足。 (6)六項計畫營運可行性及財務可行性分析，建議補充說明。

編號	計畫主題	評估建議
6	縱貫鐵道全通未來產業城-地方創生事業提案計劃書	(1)本計畫類似過去政府補助的社造計畫，較不像是地方創生事業提案。 (2)在地共識凝聚的過程尚不足，本案的凝聚共識過程，僅邀請民間組織或企業代表，並未邀集政府部門共同參與討論，凝聚共識過程是否符合地方創生戰略計畫規定，尚待釐清。 (3) 經費不明且缺乏企業投資。 (4) 在地 DNA 的說明太過簡化。 (5) 缺乏區公所與其他官方機構的協助。 (6)地方創生事業如何配合國發會五支箭策略，並未敘明。 (7)地方創生事業的營運策略、模式、投資可行性等分析，未敘明。 (8) KPI 不夠明確。
7	樂齡大安～臺中市大安區地方創生計畫 「多元照護與樂齡產業孵化中心」示範方案建置案	(1) 具備共識形成與在地 DNA 盤點明確，但與本提案事業計畫關聯性仍待說明。 (2)地方創生計畫主要精神係以投資替代補助，因此需說明投資事業計畫的財務可行性，較符合國發會提案要求。 (3)各項提案計畫與各部會計畫對應關係請再補充。 (4) 企業投資的部分可再補充說明。 (5) 宜加入企業營運計畫。
8	山水文化蘊和平，地方中央拚創生	(1)和平區為財政貧困且高齡化嚴重的區域，地方創生建議以「社區營造」為主軸，也就是重視維持地域社會，以防止人口加速流失。送審計畫雖然能夠提供就業機會，但大多以增加觀光客為首要目標，與過去政府補助的社造計畫並無二致，缺乏創新的亮點。 (2)本計畫對於和平區的現況發展與問題意識，有充分說明。

編號	計畫主題	評估建議
		（3）在地 DNA 有明確指認。 （4）凝聚地方共識過程有召開四次共識營，但因未提供會議紀錄，並不確定對於地方事業發展如何達成共識？或是達成哪些共識？ （5）地方創生事業計畫有列舉，但對於營運可行性與財務可行性部分並未說明與分析，對於爭取投資的金額相對於ＫＰＩ訂定，相對過高，執行事業的可行性與效益評估，尚不夠明確。 （6）政府相關部會資源的投資或補助，可以再敘明。
9	臺中市新社區 2019-2022 地方創生發展計畫提案	（1）具備完整的在地資源盤點、共識形成過程及課題說明，都很明確。 （2）第一個願景為人口增加到 25,000，但地方創生事業未能說明增加就業機會與此之關聯性。 （3）臺中市新社區地方創生配套建設，建議附註計畫補助對應相關中央部會計畫名稱。 （4）新社產業平台服務團隊紮根計畫內容龐雜與資源需求不一致，且非事業計畫，建議簡化並釐清相關預算。 （5）抽藤坑職人街欲推動職人駐點，惟較缺乏事業營運的計畫。 （6）白冷圳大地藝術季為策展活動，此一策展活動可否轉換為地方創生事業之型態。 （7）新社區休閒旅遊復甦計畫內容過多，建議整合成以某一地方創生事業為本體。 （8）各項在地事業提案，有載明所需經費，但營運模式與財務可行性、市場競爭力分析，建議可以補充說明。 （9）建議製作簡報檔，摘要說明整個提案。

資料來源：本研究自行整理。

根據上揭評估建議，本研究進一步歸納出地方創生事業提案之檢核表已提供各區未來地方創生事業提案者之參考。

表 5-14 2019 地方創生事業提案評估之檢核表

提案	共識形成不足	跨域關連性低	融入五箭為支策略	部會資源的投資或補助不明確	創新性不足	缺乏財務可行性分析	KPI指標不明確	企業投資不明確	事業永續性不足
智慧綠色產業樞紐	V	V				V		V	V
文化富興，綠意山城			V	V		V	V	V	
建構石岡智慧醫療養生網	V		V			V	V	V	V
臺中市石岡區 2019-2022 地方創生發展計畫	V			V		V		V	V
臺中市外埔區 2019 年地方創生提案計畫書					V	V			
縱貫鐵道全通未來產業城	V	V	V			V	V	V	V
樂齡大安～臺中市大安區地方創生計畫				V		V		V	
山水文化蘊和平，地方中央拚創生	V			V		V			
臺中市新社區 2019-2022 地方創生發展計畫提案				V		V			

資料來源：本研究自行繪製

第三節 臺中市政府地方創生的六P策略規劃

在地企業由新創到茁壯非常不容易，畢竟市場的挑戰是嚴苛的，競爭下的汰舊換新速度也非常快，因此縱使過去由中央與地方政府皆投入不同的計畫資源來培植地方產業發展，臺灣有許多縣市的地方產業地方經濟還是面臨衰退、人力人才不斷外流到大都市甚至國外的現況，因此地方產業的發展不能只靠政府的補助或扶持，最重要還是需要企業與居民積極行動與自我意識覺醒，讓參與改善的鄉鎮欣欣向榮，變得容易居住。地方振興必須視為「地方建設的事業」，事業性非常重要，過去政府常以補助地方辦活動的方式來協助行銷宣傳，但光是活動無法真正達到改變方地方的效果，而為了舉辦活動要求補助金，更非長久之計。地方產業發展並非靈光一閃，除了靠個人或社區大家集思廣益徹底思考，找出地方特色外，更需要長期熱情投入，企業能夠持續發展的條件，如上述的生命週期循環，必要條件是具備「獲利模式」與「專業技術」，長期經營之下，從地方外導入人或財，在地方上交易運轉，若能徹底執行，將此循環擴大，才能夠重建地方發展，建立在地特色產業，發展在地經濟。

為了落實地方創生政策構想，本研究整合日本地方創生戰略及臺灣為振興產業發展、活化地區經濟與農村再生所做的努力，若只有單純發展地方特色產業是否足夠支撐地方經濟發展，或者需要導入新興產業才能夠成為帶動地方產業與經濟發展的引擎？當一個地區同時發展地方特色產業與新興產業時又該如何同時保持平衡發展？為此，本研究引用 Shuman 所著「The Local Economy Solution」提出臺中市地方創生六項策略概念圖如圖 5-7。以下茲就這六項策略在臺中市地方創生的應用分述之：

一、依循政策架構

臺中市地方創生推動所依循的政策架構包含中央政府與地方政府所擬定的促進產業發展公共政策、法律、規範、實施細則等規定，國家發展委員會（以下簡稱國發會）作為行政院會推動地方創生戰略計畫的執行機關，提出了推動方案，主要以均衡臺灣為地方創生願景，努力推動島內移民與都市減壓策略，希望地方政府以喚起社區意識為實施地方創生尺度，並規劃以下五支箭施政方案，希望振興在地經濟，並遏阻地方人口外流減少之情形。對此，臺中市未來在推動地方創生

宜注意區域發展政策的引導：

（一）臺中市如果要認真回應「地方創生」所衍生的城市興衰問題，應該回到臺中市整體的國土發展計畫進行思考，一則瞭解各區的區位特定，並且從整體觀點思考產業與居住的佈局。二則，從各區域發展特性作為基礎，導入適切的產業輔導，或是生活機能的建設。

（二）基於資源的侷限性，就整體臺中市的發展而言，未來是否可以生活圈作為基礎，適切進行行政區域的整併，降低生活圈之間的行政藩籬與作業成本，繼而逐步以生活圈打造、提供公共服務的供給區位，減低城鄉發展的差異性。

（三）地方創生面對的是高齡少子女化的人口減少課題。要如何讓整個城市或區內生活圈的人口減緩其流失的強度。跨局處整合型的回應觀點絕對是必要的。

（四）作法上可以從如何讓人留\居的問題意識出發，綜合性思考各區讓人居留的優勢在哪裡？究竟此區是適合人的生活或是產業就業。同時接續可以在延伸思考相對應的基礎公共設施的提供與服務水準。

二、強化規劃能力

臺中市地方創生規劃能力之強化包含商業模式運作的規劃能力與空間規劃能力，因在地人口老化現象且缺乏年輕人口外流，更需要積極輔導鄉鎮公所成為地方整合平臺，落實強化自主管理能力，地方整合平臺應以縣政府、鄉鎮公所、村里及社區之三層級進行推動，有助於地方產業、空間、資源的整合串連。但目前以鄉鎮公所層級執行能量最為不足，但也最具有關鍵地位。因此，後續相關資源規劃及輔導策略，應首重鼓勵及輔導鄉鎮公所成為具有地方協調能力及行政權能的承載平臺，輔以社區組織之系統盤點及業者系統之串聯，而強化空間規劃能力，可以盤點地方閒置空間，建議從公有空間擴及至私有空間，並配合地方產業及人才媒合之推動，為地方發展整合出完善的規劃藍圖，選擇地方特有的產業與商業發展模式，以差異化競爭力帶動地方整體經濟發展。

（一）臺中市政府在推動各區的地方創生計畫提案時，必須優先從臺中市國土計畫的框架中，清楚理解各區所扮演的角色與服務功能，如此才能從整體城市發展的宏觀思維，瞭解到各區發展之間的有機關連性。

（二）承上直轄市政府可以委由副市長與一位參議或秘書籌組府內地方創生的跨局處協力團隊（例如地方創生推動辦公室），整合內部資源與人力，主動協助區公所進入地方進行地方發展議題的發掘、共識的對話，並且提出相對應的政策支援（資源）。

（三）地方創生推動辦公室也可主動邀請臺中市各大專院校進行合作，一方面向各大學簡介各區所需協力的項目，另一方面彙整大學的人力與資源，主動協助媒合大學與各區公所，讓區域內的大學可以發揮市政行動智庫的角色。

（四）為提升臺中市政府內各單位（包含區公所）對地方創生發展的認識（此處對於地方創生的認識是指：臺中市整體發展的優勢與困境），進行人力資源的培訓。

（五）區公所扮演的角色，則可扮演地方議題、共識凝聚的平台。同時以國發會所做的「地方創生資料庫」，主動蒐集並建置更完整的各區之地方創生相關資料內容。

三、提升在地購買力

臺中市在地經濟的提升，需要引入產業與商業行為，但商業機能的維持，則需要不斷地強化居民意識，建立購買在地產品的信心，才能使在地創生事業可以持續成長與繁榮，並吸納附近的消費者、企業與政府部門。

從嘉義縣產業園區的設置開發招商案例經驗可以發現，產業進駐到偏鄉意願與考慮重要因素，即是擔心消費能力不彰，讓企業很難長遠永續地在地生存營運，因此提升在地購買力也是一個重要發展策略。

另外，臺中市政府可以連結各區公所，尋找在地具備地方認同的藝術文化工作的關係者（設計類的），針對地方的發展特性進行觀察與理解，繼而設計出不同地方的行銷機制或內容。同時間，透過這樣的方式，培力地方行銷團隊的孵化與成長。

四、強化人才媒合機制

地方創生之推動宜強化人才媒合接應之對口，從目前城市人口地區移居趨勢及相關人才招募研究經驗發現，潛在有意願移居偏鄉者（或返鄉者）一直有一定比例，而地方引入新產業時，廠商往往反映人才招募困難，重點在於推動人才媒合時，地方應有接應之對口，例如嘉義縣政府為了促進產業人才媒合，特別成立了由官方輔導的人才媒合平臺，彙整產業求才職缺訊息，並藉由各大求才求職網站流通，將人才轉介至地方。因此從地方產業發展凝聚方向，以發展需求來找尋人才招募之推動重點，並以此策劃交流、長宿體驗及工作假期等活動，配合相關產業輔導資源結合，使地方人才媒合得以落實。

（一）關於樂業（就業），特別是創業這個部分，臺中市政府目前已經大力著手，例如：設置創業輔導平台等，未來是否可以鏈結地方的大專院校、創投顧問公司等專家，陪伴與協助創意者，同時，地方政府如何鏈結相關銀行，提供相對應的創業基金取得，也是重要的工作。

（二）市政府在協助創業的過程，假如是微型企業，特別是鄉村地區，建議可以建構一套微型企業發展的衡量標準，例如：3 年內成長可否聘用在 5 位在地人就業（全職或兼職），協助地方微型產業融入地方社會文化。亦即希望年輕人在不管是就業或者是創業，留在當地做發展。

（三）在就業這部分。建議臺中市政府府可以整合性彙整臺中市各區域的產業類型與內容，並瞭解其就業需求，儘早協助就讀於臺中市的大專院校、技職學生，認識臺中各產業的內容。

（四）關於安居部分。市政府應該主動思考，依據各區域的產業特質與地方生活資源，思考如何營造讓青年返\留鄉安居的條件。

五、建立夥伴關係

振興地方經濟的夥伴關係，主要是希望打破過去在地產業相互競爭的現象，從競爭走向合作，從彼此合作來獲利並共同提振地區的經濟成長，因此建立在地產業夥伴關係，需要以有機鏈結概念建立在地聯絡網，強調地區內生活及產業面向之網絡建構及交流整合，一個「可運作」的在地聯絡網不應只有聯絡網本身的設置，還應包含推動上之

相關支援體系，且長期可發展出財務自行運作的機制。

在地聯絡網體系架構之概念，應包含社區行動聯絡網、縣政府或鄉鎮公所行政聯絡網、產業或地方發展聯絡中心跨域協力聯絡網等三大面向，聯絡網乃透過資訊流，進而帶動其他人流、金流與其他回饋機制，執行初期須搭配專業團隊（即專案管理中心）協助推動，建立運作機制、界定聯絡網發布之資訊內容，從資訊發布與交流之過程中發現問題，透過地方聯絡網反應至行政聯絡網，再由後端政府或民間資源投入解決。

（一）招來的產業投資，是否適切於各個地方，以致於可以協助地方發展並開展出特色，恐怕需要瞭解相關企業投資的標的是否符合地方的產經環社文特性。

（二）市政府主動連結地方產業與大專院校、技職學校座談，建構定期諮詢會議與聯絡窗口（如有媒合要定期追蹤管考），一則讓大學瞭解產業發展的特性與轉型需求、人才需求，另一方面則是讓業者瞭解大學人才培力、研發的狀況。

（三）主動建構一個以直轄市區域內為範疇的「地產地銷」平台，鼓勵各公司直接採購區域偏鄉的特色產品、開展各項環境教育學習課程，這也是一種方法。

（四）直轄市政府必須由市長邀集各局處設置「直轄市層級的地方創生會報」。並委由副市長及一名參議（秘書）統籌管理、追蹤考核地方創生會報的各項工作事宜。

（五）基層地方政府人員對於地方創生政策概念與作法仍舊侷限於以往的計畫執行思維，且多數基層地方政府的政治領導者對此議題的認知尚處不足。是以，面對基層地方政府執行地方創生事宜的複雜工作，與基層地方政府建構良善的培力與協力關係，都是未來大學協力基層地方政府開展地方創生必須關注考量的課題。

六、資本挹注在地產業

如何讓中央的補助或地方的資本可以挹注到新創或擴增的在地產業，是極為重要到一環，因為培植地方產業發展需要持續性財務的

支持力量，例如透過企業投資故鄉，或是創投資金投資，都是可行的方案。而資本挹注的對象包括有：青年創業、地方社群組織(係指商圈組織、社區發展協會、文史工作室、基金會、產業組織或其他相關社區組織等民間團體)等。資本挹注的項目則有：補助單位創新研發、補助創新服務模式、補助人力進行社會創新、補助活動內容、補助文化內容相關等。集資方式則有企業投資故鄉、群眾募資、及政府補助。

振興地方帶動創生，不管從日本地方創生經驗或是歸結臺灣過去經濟成長的軌跡，扶植產業發展是政府的責任與治理重要政策性工具，但仍應著重計畫之整合性效益，配合中央補助資源之挹注，也應考量推動地方創生單元平臺之承載能力，以縫補資源缺口之角度來進行推動產業輔導，並以人才流入地方、在地產業扶植、在地聯絡網建置等目的，導引產業推動方向，並強化系統鏈結整合，詳見圖 5-6。

地方創生計畫提出「企業投資故鄉」的作法，並且重視「地方創生事業」的提出。公部門需展現地方創生事業提案是否可行或具有商業永續經營的條件作為吸引企業投資故鄉，並營造有助於地方創生事業形成的環境。

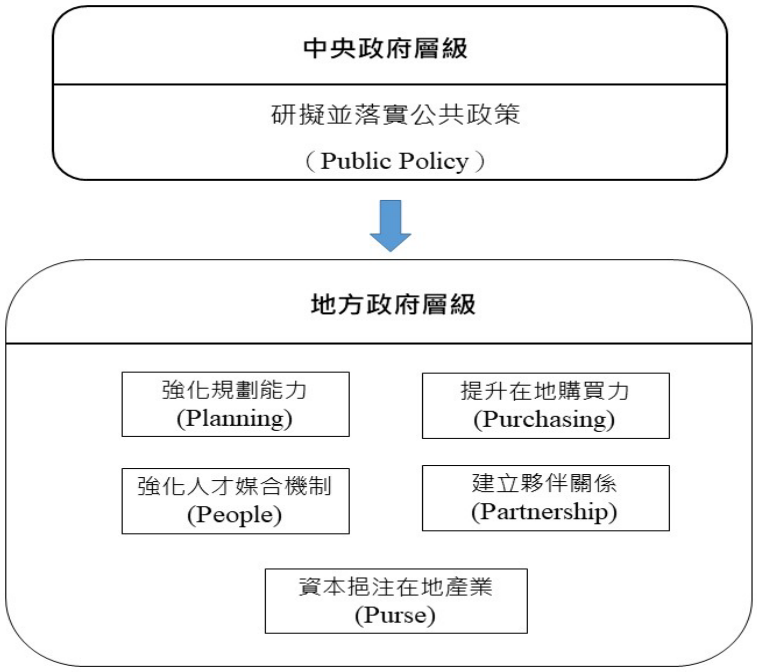


圖 5-6 臺中市地方創生六項策略概念圖

資料來源：本研究繪製。

除了上述六 P 策略規劃之外，臺中市地方創生成功之關鍵在於是否具有永續經營的在地化產業商業發展模式。在地產業有年輕人、有想法、有政府政策的支持，結合在地所挖掘的獨特因素，接下來進入到創業構想與落實的階段，需要的是進行商業模式的評估與分析，確保創業的構想可以落實與運作。在地產業商業發展模式的架構，可以區分為外部性環境與內部經營環境二個面向。前者主要針對總體經營環境做評估，可分為法令可行性分析、市場可行性分析、土地與資產取得可行性分析、環境影響衝擊分析等四大面向。後者產業發展的內部經營環境，主要針對產品規劃與生產管理、行銷管理、人力資源管理、研發與技術管理、財務管理等五大因素做評估，詳見圖 5-7。

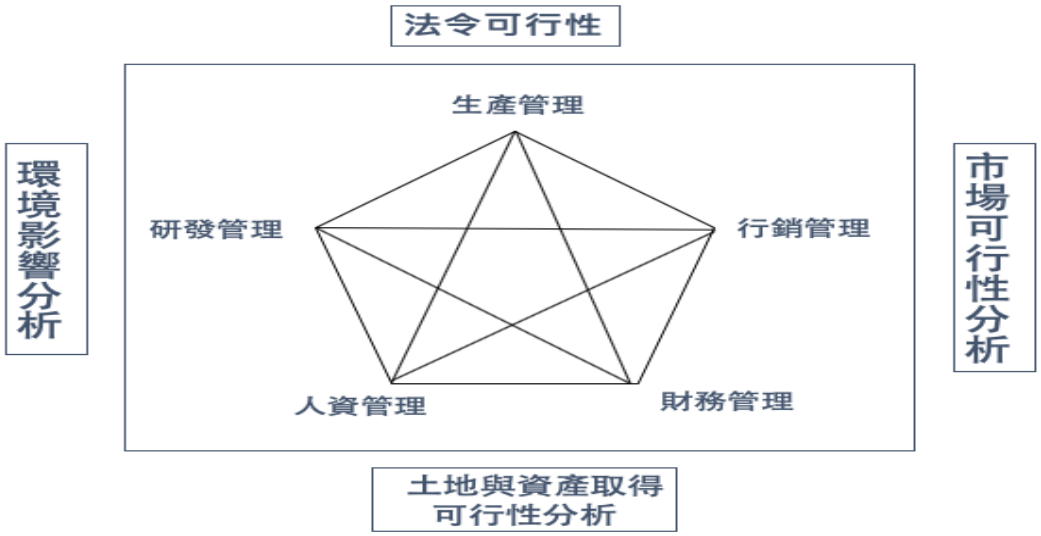


圖 5-7 地方創生產業發展商業模式分析圖

資料來源：本研究繪製。

第六章 結論

第一節 研究發現

一、地方創生的價值定位

地方創生的價值定位究竟為何？根據前述研究可歸納出兩種觀點看法：

（一）地方創生目的是要「創造地方經濟」還是「解決人口外移問題」

第一是地方創生活動的目的是要「創造地方經濟」，還是要解決人口老化、少子化、人口外移的問題？還是重新思考「不要什麼、要什麼？」的問題，不想因為發展經濟，而帶來環境污染；不想只是要遊客來來去去，想要留下他們，在地方共同創造未來。

（二）地方創生應定位為「事業」

第二是地方創生應定位為「事業」，由於地方經濟多仰賴地方商業組織(商店)，其經營者對自己的利益極為保護，甚至以垃圾量判斷其他商家生意是否興隆，故經營者往往對於地方事務呈現事不關己的態度，因此想要借地方創生的方式活化社區經濟，必須想辦法讓地方「經濟團體」願意參與地方創生相關方案，而這關鍵在於是否有「利益」可言。在商言商，所謂辦法就是要讓商業組織有利可圖，在此所提利益並非給予錢財，而是藉由活動、事件讓地方商店動起來，另外，地方創生事業必須靠自己賺錢，不能靠政府補助金，且必須以「民間主導、行政參與」方式進行。

以上兩種對地方創生的價值定位顯然有很大不同，一種是將地方創生視為是社會經濟方案，地方經濟發展僅是為達成地方社會福祉目的的手段；另一種是將地方創生視為是地方經濟振興方案，提升地方經濟發展是地方創生的主要目的。前者主要目標在於解決解決人口老化、少子化、人口外移的問題，不想因為發展經濟，而帶來環境污染；後者則是鼓勵企業投資故鄉創造就業人口。

二、建構市場驅動策略之地方創生模式

地方創生政策從概念性的推動到政策的落實，具有特別需要關注彈性、多元與創新的治理議題，甚至包括更多市場性的觀點。為使多層級政府治理與外界環境之間達成更好的動態平衡，其關鍵在於建立良好的公私協力協調機制。從地方振興(Regional Revitalization)觀點來詮釋地方創生，則較著重於經濟途徑。本研究依據「地方創生國家戰略計畫」以發展地方產業，促進地區人口回流之目標為核心，以促進投資取代補助的政府角色變遷為軸線，擬建立政府-市場協調導向之推動分析架構，即由政府部門以投資性的理念帶動營造建立市場治理機制，再由市場機制主動聯結利害關係人並建構有效經營的商業模式。

而綜觀整體地方創生「地、產、人」的意涵，或應從地方振興的角度出發，以解決臺中市產業、就業等問題為核心，同時以人為核心的觀點，結合地域營造的人文特質，將文化生活、健康、休閒等領域納入，亦即地方創生的產業發展，不能忽略空間的人文生活與規劃。而各個待創生的地方可依地方特性，因地制宜發展適性的創生型態，以及對應的策略、機制。在協力的意識上，則基於共同利益、共同問題、共同需要而逐漸產生地方創生的共同意識與集體行動。

爰此，本文將以政策推動初期規劃、公私協力機制以及市場協調治理觀點，進一步建構以人為核心，透過地方振興與地域營造，建構臺中市公私協力之市場協調策略途徑（如圖 6-1），以期國家戰略層級的地方創生政策得以落實到地方產業發展層級。重點聚焦於中央政府與地方政府的角色，以其可及之政策工具，規劃推動之階段性路徑。

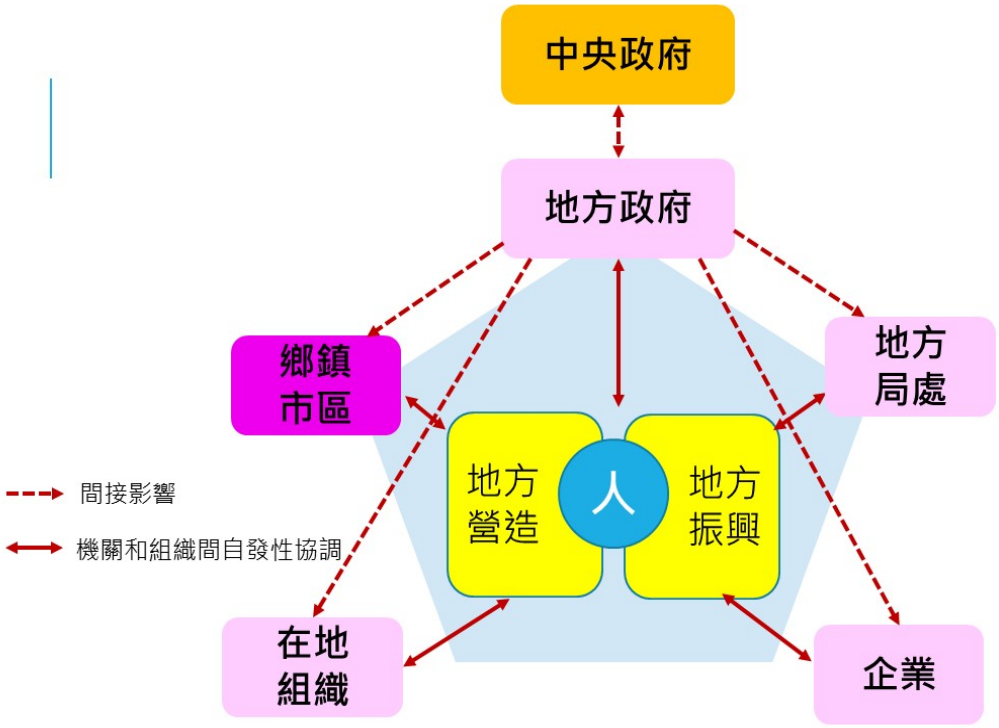


圖 6-1　臺中市市場驅動策略之地方創生模式

資料來源：本研究繪製。

（一）鄉鎮公所盤點 DNA 與定位地方創生價值

由於各地方發展的基本條件不同，在推動地方創生時，首先需要先透過盤點 DNA 了解地方自身的發展機會。而地方創生不只是設計商品，而是設計「生活經驗」、「文化創新」，徐重仁（2018）歸納出地方創生 10 個重要元素：食、住、衣、農、健康、環境、療癒、藝術、遊、集。同時在盤點這些基本元素時，也可評估其未來發展潛力。另一方面亦須盤點當地居民需求，例如資金、土地使用、數位資訊等基礎設施，以及待突破之法規限制。然而地方的資源盤點與地方創生的價值定位是一項耗時且帶有專業敏感性的工作，鄉鎮公所亦可借用專家知識同時檢討地域當地的實力。

整合地方營造與地方振興概念導入商業機能，則可透過(1)產品市場開發，(2)社區改造，(3)公共空間商業化，(4)區域範圍設施管理，(5)公私合夥模式，甚至(6)「鄉鎮公司」的方式共同經營推動。

而對於經濟產業發展潛力較為不足者，可以地方營造的方式，重新塑造地區的宜居性，防止人口外流，甚至著重環境特色元素吸引特定人口移入，例如農山漁村強化高齡照護，吸引退休人口移居。

（二）地方政府雙軌推動地方創生

地方政府各掌握地方整體的計畫資源，因此地方政府亦可盤點地方創生相關資源，主動協助鄉鎮市區公所推動地方創生，以及跨鄉鎮之地方創生提案，特別對轄內非公用土地多元利用部分亦可提出開發之建議，亦協助媒合企業投資，設立地方創生專戶。

短期可就國發會所盤出的 134 處優先推動地區，配合整體施政構想，進行實驗性地方創生規劃，選擇臺中市境內各區可優先推動的示範點，例如新社區、霧峰區或石岡區。

長期推動則可朝向直轄市及縣市政府自訂整體性的地方創生計畫，結合區域發展計畫，以過去區域聯盟合作基礎，同時朝向建立地方經濟樞紐及廣域都市圈的策略，連結國際城市，由地方創生帶動區域創生。

（三）在地組織提供知識協助與領航

在地專業組織，包括在地大學、研究機構、信用合作社等金融組織、農漁會、地方發展協會.....等，基於其在專業領域或地方領域的熟悉性及專業性，對前述地方創生元素的挖掘，及資源的提供與連結具有一定的助益與貢獻。

在地大學可與教育部大學社會責任(USR)計畫鏈結，鼓勵教師帶領學生以跨系科、跨團隊或跨校串聯之結合，或以結合地方政府及產業資源，共同促進在地產業聚落、社區文化創新發展。相關機構亦可透過地方創新提案競賽方式，提供入選的提案者實務營運的場域，帶動資源的投入與創新發展。

（四）企業投入與誘因

市場是一個依據獲利狀況自由進出的場域，企業決定進入市場或投入產業與否必須評估市場利基，因此一個具有獲利性的投資計畫最能吸引企業投入。然而當企業另有其他替代方案時，則

必須建立賦稅、優惠措施等誘因機制，或者以軟性方式訴諸故鄉情感與企業社會責任吸引企業投入在地地方創生事業。

行政院國家發展基金 2019 年 1 月通過地方創生暨社會企業創業投資事業投資作業要點，訂定多項協助地方創生發展資金措施，透過加強投資及提供信用保證等方式，結合民間資源，協助地方創生相關事業發展，即為吸引企業投資增加機會。

另外，臺中市政府可以協助臺中地區中小企業達成永續發展的目標，運用聯合國永續發展目標來引導中小企業參與聯合國永續發展目標(SDGs)的建設，以達到企業的永續經營，及企業社會責任的目標。為了能讓中小企業參與聯合國永續發展目標(SDGs)的建設，可以三大面向與九項步驟協助企業發展與報導 SDGs 之策略與作為的方法。第一步為鑑別 SDGs 的優先順序，以決定公司 SDGs 之行動和報導內容；第二步著眼於如何設定企業目標、選擇揭露內容和分析績效；第三步為企業提供報導和改善 SDGs 績效的相關提示與指引，這套步驟可依特定企業情況調整。透過企業發展與報導 SDGs 之作為，一方面達到企業的永續經營，另一方面引導企業投入地方創生，實踐企業的社會責任。

根據 SDGs 實務指南，我們依循以下九項步驟（表 6-1）篩選出與最攸關的 SDGs，並且針對其設立企業目標、報導與揭露：

表 6-1 SDG 三大面向與九項步驟一覽表

三大面向	九項步驟
鑑別 SDGs 的優先順序	瞭解 SDGs 及其子目標
	依循原則排序 SDGs 子目標
	決定 SDGs 相關報導內容
衡量與績效評估	設定企業目標
	選擇適合的揭露項目
	蒐集與分析數據
報導、整合與行動	報導 SDGs 時考量標竿範例的共通特性
	考量資訊使用者的需求
	報導與行動

資料來源：本研究自行整理。

（五）跨域網絡的結網與運作

在整合中央、地方政府、鄉鎮市區、在地組織及企業等地方創生跨域關係網絡時，可以地方政府創建市場的概念，發展出市場機制，待市場機制成熟時，即可由市場供需機制主動聯結政府部門、企業與在地組織，促成自發性的協調。而政府部門則退回間接影響的角色，真正達到「以投資代替補助」的成效。

（六）跨域策略工具之運用

地方創生策略性工具的運用，則以促進產業及功能間的循環合作、行政間的合作以及空間上的合作為目的。在發展地方產業及維繫城鎮機制之跨界協調合作的基礎工具中，首推科技導入及數位資訊系統的整合。在科技導入部分，依據國家戰略計畫，將整合人工智慧、區塊鏈、雲端技術、大數據、生態系等，投入各領域的地方創生活動。

在理想的實踐上，亦透過資料開放及整合資訊的提供，建立地方資源管理資料庫及平臺，達到地方創生的問題診斷、創意評

估、決策支援、資源適配、合作協力以及各式開發的創意連結，亦整合現有相關「地、產、人」資料庫、資源媒合平臺、智慧決策支援系統，擴大連結與運用。

以地方及都市的尺度重新盤點、詮釋、整合資料，深度了解當前地方、鄰近鄉鎮發展現況、需求，發現特色、優勢及多方合作的機會，串聯地方產業鏈，擴充區域空間發展規劃，建立跨域流通網絡，以及創生成果的呈現，特別是回歸到人口指標的進展上，透過科技力提升區域均衡、產業發展與人口結構調適的機會。

三、2019 年臺中市地方創生事業提案分析與評估

2019 年臺中市地方創生提案共計 8 項，如表 6-2 所示，提案範圍涵蓋新社區、和平區、大安區、外埔區、后里區、石岡區等地方創生優先區，以及中區、西區和東區等非地方創生優先區。初步檢視今年度的提案，除了「縱貫鐵道全通未來產業城」由業者提出，其餘 7 案皆是由大學協助提案，可視為大學社會責任計畫（USR）的延伸。另外，範圍涵蓋后里、外埔、新社區的「臺中市智慧綠色產業樞紐」，以及中區、西區和東區的「縱貫鐵道全通未來產業城」，兩者屬於跨區計畫。

各個地方創生提案對應的在地問題與發展需求不同，提出的計畫主軸與發展策略互異，但綜整其關注議題，大致聚焦於五大焦點，包括(1)文化觀光行銷：鄉土元素發掘、在地故事描繪、人文設計與行銷、觀光工廠；(2)空間利用：閒置場域與老屋活化、新創產業示範基地、特色產業園區；(3)產業發展：樂齡產業（含高齡銀髮族群照顧、多元照護）、醫療保健產業、綠能產業、冷鏈物流產業、創客產業；(4)農業發展：特色餐飲、農產品加工、農特產品行銷、建立地方品牌；以及(5)技術導入：電子商務與通路、智慧醫療、智慧農業、智慧零售、智慧展演、智慧博物館導覽、智慧製造。

表 6-2 2019 年臺中市地方創生計畫提案主軸與發展策略

區域	提案名稱 （提案單位）	地方創生提案主軸／發展策略
石岡區	文化富興，綠意山城－臺中石岡創生計畫 （石岡區公所、勤益科技大學）	• 文化：文化 DNA 建立與 CIS 設計、社區生活設施與環境改善、閒置場域活化、結合地方長照。 • 產業：繪本地圖、打造愛與幸福主題觀光園區、建立地方特色活動、開發電子商務與通路。 • 行銷：地方吉祥物設計與故事創作、建立地方品牌、行銷在地產品與活動、吉祥物周邊開發。
	建構石岡智慧醫療養生網－以預防醫學為基礎 （中山醫學大學）	• 建構石岡智慧醫療養生網為創生計畫主軸（生醫驗證分析平台—健康科技中心）。 • 以預防醫學為基礎的初期創生規劃。 • 說石岡的故事擦亮石岡品牌。 • 提升「石岡居民預防醫學與飲食保健知識力」。 • 提升「石岡地方產業知識力」，建立社區產品品牌。
	臺中市石岡區地方創生發展計畫 （弘光科技大學）	• 活化在地—育兒資源創「新生」之鄉土文化扎根計畫。 • 長照樂活山城磐石基地建置計畫。 • 建構地方農產品小型加工廠。 • 催生地方特色餐飲與民宿—石岡宴、石岡 i 客棧。 • 建立「石岡水果百寶盒」產地到餐桌的品牌形象。
和平區	山水文化蘊和平地方中央拚創生 （和平區公所、中興大學）	• 雪山花園：營造雪山花園成為新創產業示範基地、於桃山社區活動中心設立為地方文化創意產業育成中心。 • 農業暨循環經濟：農特產品地方品牌營造與行銷、於大安溪各部落改建成農特產品市集、於和平農會倉庫設立農特產品加工中心。 • 文化休閒：設立環山原民特色產業園區，以高山農業為規劃發展主軸，結合生態文化旅遊體驗。

區域	提案名稱 （提案單位）	地方創生提案主軸／發展策略
大安區	「多元照護與樂齡產業孵化中心」示範方案建置案 （大安區公所、亞洲大學）	• 創生平台建置控管—多元照護示範方案管理服務平台建置控管計畫科技導入—「智慧雲端醫養管理系統」建置計畫。 • 企業投資故鄉—連鎖「多元照護中心」建置計畫。 • 企業投資故鄉—樂齡產業（樂齡咖啡）孵化計畫。 • 社會參與—樂齡學習系統實施計畫。 • 社會參與—「培訓中心」（志工、照服人員）培訓系統實施計畫。 • 品牌創生—推動品牌大安，打造銀髮樂齡產業。
外埔區	花現外埔，品味甲安溪 （外埔區公所、修平科技大學）	• 觀光工廠：產品銷售、DIY 及展售、酒類行銷展售。 • 綠能產業：太陽光電電力銷售、植物工廠作物銷售。 • 農業科技：種苗培育銷售。 • 農藝照護、智農學習事業：樂齡日照課程、樂齡飲食開發、樂齡智慧溫室、中草藥和新興植物栽種與產品開發、青農培育。 • 冷鏈物流、農產加值事業：農產加工銷售與深度體驗、取貨站行銷、智慧農業觀光與農作體驗、冷鏈物流行銷通路。 • 青銀共創，跨域學習事業：108 課綱學習示範場域、在地認同課程開發、農業文化遊程、青銀共學之食農教育。
后里區 外埔區 新社區	臺中市智慧綠色產業樞紐 （市府研考會、三區區公所、中興大學、CSR 企業團隊）	• 青農創生智慧返鄉平台：打造以資料科學為中心的數位農業經濟。 • 好農友：促進傳統農業結合數位科技，提升農場智能化。 • 在地農會智慧零售：降低在地商家跨足線上經營和線下販賣機之困難。 • 智慧展演：活化地方創意動能，讓在地文化再發光。

區域	提案名稱 （提案單位）	地方創生提案主軸／發展策略
		• 智慧博物館導覽系統，達成民眾自主導覽之目的。 • 智慧製造：導入前瞻科技協助傳產提升產出效率。
中區 西區 東區	縱貫鐵道全通未來產業城 （佳縈建設有限公司）	• 未來產業城：老屋修復、創客產業鏈、藝術與工藝導入、示範屋暨創客研發中心（老屋活化）、國際學術研究中心（研討會）。 • 基本行銷通路：七媽會結合研討會，或宗教民俗文化交流博覽會結合研討會。

資料來源：本研究自行整理。

臺中市的地方創生關鍵議題當中，以國發會所標定的六個區來看，這六個區包括山城、海線或原民區，像是和平區、后里區、新社區、石岡區、大安區、外埔區等，都是跟農村再生、觀光旅遊、客家文化等地方特色發展有關，藉由以客家文化做為發展底蘊，去整合農特產品與觀光產業，進行跨區整合型的山城地方創生。因此在這六個區的基礎上，從客家文化、觀光發展及農特產品等路徑進行，可能是臺中市目前發展地方創生中較為重要的的關鍵議題。另外考量各區的特性不同，當我們檢視出例如和平區、外埔區的特性可能不同的情況下，其策略將根據國發會所提地方創生的事業要有一個提案的內容，其提案的內容包括有：地方創生 DNA、KPI、資源需求、創生事業的推動方法，以及提案審核的重點。這些提案事業會涉及許多公私部門的參與，應賦予更為自主又有彈性創生機制。針對前揭六區公所的事業提案評估意見加以分析可發現幾點事實：

（一）欠缺完整事業計畫

1. 在地 DNA 盤點與聚焦的不足：

計畫內各個提案事業反映了供給端的思維，也就是 USR+CSR 可以做什麼、提供哪些技術和知識，但對於在地真實的需求卻較少著墨。譬如，在地既有的農業產銷模式為何？困境何在？是否

需要或如何需要哪些智慧技術的導入？技術導入的門檻與效益為何？哪些在地農產業者需要這些改變（也就是利害關係人是誰）？彼此之間有無共識？如果欠缺這些需求基礎，恐難以為地方帶來直接而深刻的改變。是以，在地 DNA 盤點與聚焦的共識度不足，應善用「地方創生資料庫(TESAS)」進行在地 DNA 策略分析如：地(歷史、文化、自然及人文資源等)、產(一級、二級、三級產業，並指認特色經濟產業)、人(人口組成及趨勢、年齡、從業人口、分布等)、特色活動等，切實提出在地需求的共識形成與對策。

2. 未配合國發會五支箭策略：

地方創生事業提案內容須符合當地地方創生願景，至少包含事業主題、事業涉及的地方 DNA、事業利害關係人、形成事業共識、事業構想(時程、地點及推動方法等)、所需資源與協助、對地方創生 KPI 之貢獻程度等事項。以「翻轉霧峰地方創生提案計畫」為例，檢視其地方創生提案計畫，因僅有簡報資料，而未提具計畫書，且前述簡報內容過於簡略，主計畫(事業計畫)、子計畫(配套措施)及其所涉之對接部會亦未明確，提案內容缺乏具體執行地點、工作內容、經費估算標準、地方政府配合款、期程、利害關係人及商業模式等敘述，建議宜配合國發會五支箭策略，研擬地方創生計畫書。

3. 設定的 KPI 不恰當：

地方創生最關心的人口問題，比方說人口移入、生育率、青年返鄉人數、或是觀光人數比較少著墨。建議 KPI 應設定與地方移住人口、就業情形、居民收入等面向，提案內容應強化創造外溢效果的作法。

4. 提案的跨域關連性應強化：

以「智慧綠色產業樞紐地方創生提案計畫」為例，該計畫屬橫跨 3 區之事業提案，惟各事業計畫內容實行場域分散且內容各自獨立，感覺起來像是中興大學結合微軟公司提案，跟政府申請補助款，三個行政區是實驗場域。因為是跨區整合，每個區應分擔的工作、權利、義務應有更明確的整合過程和達成哪些共識，

建議可從區域整合之角度思考，通盤考量外埔、后里與新社三區之地方特色與 DNA，並邀集計畫範圍各公所以及當地產、官、學、研、社及當地民眾共同參與，整合凝聚地方共識、願景、事業提案，再提出區域整體性之地方創生事業計畫。

（二）與教育部 USR 之競合

1. 在地特色或建立共識之社區營造計畫：

地方創生是建立在社區營造計畫的基礎上，而透過教育部 USR 計畫的推動更能營造社區認同與共識過程中地方特色的形塑。地方創生事業提案的計畫內容應具有在地特色的事業項目。

2. 經費來源不明：

以「外埔區 2019 年地方創生提案計畫」為例，該案計劃書中僅以表格概括式呈現投資項目與金額，應具體描述事業提案工作項目、各項經費、期程，企業投資公司及經費與需中央政府協助之事項，投資事業資金來源僅說明為地方資金，其出資方未具體說明，另部分資金及所列經費來源不明，宜再明確指出相關部會的資源(11 部會 37 項計畫)。

（三）補強企業投資與社會參與二面向

1. 事業提案無企業投資：

以樂齡大安~臺中市大安區地方創生計畫「多元照護與樂齡產業孵化中心」示範方案建置案為例，該案未就全區整體發展進行考量，僅有單一事業體，且未提出事業主體主辦機關與經營模式，應描述本計畫投資事業體帶動地方產業發展的應用說明，亦未見民間投資。建議提出如何誘發在地企業善盡 CSR、吸引與引導導青年返鄉創業誘因的作法。

2. 地方創生願景共識不足：

舉辦地方座談會或共識營等，並據以訂定地方創生願景，內容至少包含當地地方創生之策略方向、KPI(包含地方人口數、就業數、居民收入等)等。有關共識之凝聚，均應以會議紀錄方式呈

現，並納入計畫附錄。建議加強在地團體、協會、農會、社造組織等參與事業提案。

(四)「加強投資」取代「期待補助」

1. 事業提案未呈現營運模式(Business Model)：

提案內容針對企業經營的部分提出規劃尚有不足，特別是營運的部分。若是以過去政府補助款的觀點來審查，這個案應該是整合的很好；若是以政府投資的觀點來分析，較缺乏的是投報率分析，還有未來和民間共同合作的營運合作模式和財務分配機制分析。以「外埔區 2019 年地方創生提案計畫」為例，宜針對未來成立之地方創生公司的運作方式（含分年分期計畫等）、後續營運主體與經營模式、可行性及創生事業關係人建議應納入調整修正。

3. 無財務可行性分析：

提案內容宜針對財務分析(也就是成本效益分析)，進行可行性說明。以臺中市智慧綠色產業樞紐提案為例，基本上整合中興大學及企業力量，內容也寫得很完整，事業計畫以政府補助為主，企業投資為輔，如果站在政府投資的觀點，較缺乏的是財務分析，就是成本效益分析，列出的 KPI 很明確，但財務是否可行，這部分可能比較容易受到質疑。建議涉及投資回收評估，需有財務可行性分析資料。

提案內容宜就地方創生事業永續性問題加以說明：

在未來地方創生企業開始運作後，其盈虧的問題也沒有提及，包含退場機制，這有永續性的問題。建議建立營運模式，並提供市場、法令、營運規模等可行性分析，以利營。

四、地方創生提案與市府施政計畫對應連結

地方創生提案係由各區公所、在地大學或業者協力，秉持由下而上的思維，勾勒各區可行的發展策略。而市府面對地方創生的態度及其提供的各類政策資源，則可視為公部門投入形構地方創生支持系統的力度。在臺中市政府《第 3 屆第 2 次定期會市長施政報告》（以下簡稱《施政報告》）中，已顯現市府勾勒的地方創生支持藍圖。

《施政報告》指出，為達成「富市臺中、新好生活」之目標，臺中市政府推動 12 項施政發展策略（參考圖 6-2），包括新國際門戶、交通任意門、幸福宜居城、區塊均特色、健康活力道、清淨新家園、創新創業城、意象新美學、韌性水共生、效能好政府、青秀樂臺中以及思用型教育。其中，「幸福移居城」、「區塊均特色」、「創新創業城」、「效能好政府」、「青秀樂臺中」等五項發展策略，對於前述地方創生提案的五大焦點提供有力支持。

圖 6-2　臺中市政府十二大施政發展策略

資料來源：臺中市政府「第 3 屆第 2 次定期會市長施政報告」（2019:5）

（一）「幸福移居城」發展策略

在「建立關懷社會，保障老年生活安康」項目，市府透過社區整體照服體系的佈建，提升長照服務的可近性，並實現在地老化和促進長輩健康與生活品質提升；市府亦鼓勵年輕人加入長照體系，以多元管理辦理照服員的訓練（施政報告，2019:37-40），此一策略有助於樂齡環境的提供和樂齡產業的建構。

（二）「區塊均特色」發展策略

市府依據 2019 年 9 月臺中市國土計畫草案，臺中空間整體發展共分為中部都會、山城核心及雙港核心，在此基礎上可細分為 6 大特色區塊，包括「創意時尚中城」、「海港加值觀光」、「鐵騎慢活聖城」、

「拔尖創新門戶」、「轉運創新基地」以及「里山體驗創活」。各區塊均有其不同的發展特色，俾利創造異質、互補、多元的城市發展格局，可作為鏈結各區推動地方創生的方向和目標。其中，與臺中市六個地方創生優先區有關者，包括「里山體驗創活—東新石和」（含新社、石岡、和平區）、「鐵騎慢活聖城—甲安埔」（含大安、外埔區）以及「拔尖創新門戶—豐后潭雅神」（含后里區），以下分項陳述。

1. 里山體驗創活區塊：里山體驗創活區塊包括東勢、新社、石岡與和平區，後三者皆為地方創生優先區。本區塊位於山城地帶，為臺中市自然和諧發展區，重視在環境承載能力內使用資源，以循環精神進行永續發展，改善和提升社區復原力，並將文化、觀光與經濟緊密結合，尤其可善用當地的客家和原住民文化元素，帶動在地發展。

2. 鐵騎慢活聖城區塊：鐵騎慢活聖城區塊包括大甲、大安、外埔區，後二者被列為地方創生優先區。本區塊的特色為臺中休閒農業發展及自行車慢活體驗小城，2019 年 9 月新完成之大安區自行車道路網改善工程，串連大安區沿海自行車道與沿線各休憩景點，且向北串連大甲北堤自行車道，向南連結高美自行車道。結合甲安埔休閒農業發展和自行車道，市政府將持續進行休閒農業資源與觀光資源之整合，推動農村小旅行，並向外串聯山城形成特色農遊軸帶。

3. 拔尖創新門戶區塊：拔尖創新門戶區塊包含豐原、后里、潭子、大雅和神岡，其中后里被列入地方創生優先區。本區塊是臺中市既有工業區及推動重點地區所形塑的產業發展軸帶，包括「科技產業走廊」，由臺中精密機械園區、臺中工業區、中部科學園區（臺中及后里基地）、神岡豐洲科技工業園區一期產業園區串聯而成，以及「產業加值創新走廊」，包含大里工業區、大里軟體園區、永隆工業區、仁化工業區、太平及大里都市計畫工業區再往北銜接至潭子加工出口區、潭子栗林工業區一帶（施政報告，2019: 49, 52-53, 56-57）。

（三）「創新創業城」發展策略

市府透過「臺中富市 3」經濟策略，結合產業智慧化、六級產業發展、品牌行銷、地方創生、盛典經濟及循環經濟等七大策略主軸，

讓產業轉型升級，使臺中成為就業、樂業、創業宜居城。其中，「發展智慧產業」項目透過機械產業智能升級、智能製造產業人才培育計畫，為資源不足、智慧化程度偏低的中小型製造業導入智慧化能量；另外，在「打造臺中農業品牌價值，發展六級產業」項目，市府推動以初級農產生產為基礎，往加工品、商品、新銷售管道，延伸至休閒農業和體驗經濟，全方位發展地方農業（施政報告，2019:77,81-83），為地方創生投入農產品加工、農特產品行銷、建立地方品牌乃至於鏈結觀光資源提供有利環境。

至於「推動地方創生，促進區域適性發展」項目，市府已完成各區人、地、產等特色和資源盤點，並建置地方創生專家學者資料庫供機關和區公所參考，另於研考會網站建置的「地方創生專區」，提供促進城鄉和區域適性發展的地方創生相關資訊。市府期望藉由協助地方發掘特色文化與特色資源，吸引產業進駐和人口回流，促成城鄉及區域適性發展（施政報告，2019: 89）。

（四）「效能好政府」發展策略

「推動智慧治理，帶動城市發展」項目提及長照服務智慧化，運用智慧科技與長照專業資源結合，或透過智慧派案、建置智慧化社區服務網絡、建立長照知能管理平台等，皆能滿足民眾便利生活（施政報告，2019:122-123）。此一策略為長照服務成本較高的偏鄉地區提供智慧化的解決方案，亦與銀髮長照和多元照護產業彼此支援，適合融入地方創生的發展策略。

（五）「青秀樂臺中」發展策略

由於青年為推動城市發展的重要根基，市府積極提供資源和制度，協助青年在臺中成家立業。「新創再生，大膽追夢」項目透過創業孵化計畫扶植青年創業，打造「育成資源媒合平臺」提供各類創業資源，而一站式的創業服務以及媒合青年企業導師等等政策（施政報告，2019: 130-131），為有心投入地方創生事業的青年提供到位的支持。

表 6-3 臺中市施政發展策略與地方創生提案對應連結表

施政發展策略	對應連結	地方創生提案的五大焦點
幸福移居城	此一策略有助於樂齡環境的提供和樂齡產業的建構。	產業發展： 樂齡產業(含高齡銀髮族群照顧、多元照護)、醫療保健產業、綠能產業、冷鏈物流產業、創客產業。
區塊均特色	臺中空間整體發展共分為中部都會、山城核心及雙港核心，在此基礎上可細分為 6 大特色區塊，各區塊均有其不同的發展特色，俾利創造異質、互補、多元的城市發展格局，可作為鏈結各區推動地方創生的方向和目標。	文化觀光行銷： 鄉土元素發掘、在地故事描繪、人文設計與行銷、觀光工廠。
		空間利用： 閒置場域與老屋活化、新創產業示範基地、特色產業園區。
創新創業城	為資源不足、智慧化程度偏低的中小型製造業導入智慧化能量。	技術導入： 電子商務與通路、智慧醫療、智慧農業、智慧零售、智慧展演、智慧博物館導覽、智慧製造。
	為地方創生投入農產品加工、農特產品行銷、建立地方品牌乃至於鏈結觀光資源提供有利環境。	農業發展： 特色餐飲、農產品加工、農特產品行銷、建立地方品牌。
效能好政府	此一策略為長照服務成本較高的偏鄉地區提供智慧化的解決方案，亦與銀髮長照和多元照護產業彼此支援，適合融入地方創生的發展策略。	產業發展： 樂齡產業(含高齡銀髮族群照顧、多元照護)、醫療保健產業、綠能產業、冷鏈物流產業、創客產業。
青秀樂臺中	為有心投入地方創生事業的青年提供到位的支持。	空間利用： 閒置場域與老屋活化、新創產業示範基地、特色產業園區。

資料來源：本研究自行整理。

第二節 研究建議

一、制定「臺中版地方創生綜合戰略」

若要實現臺中市的地方創生，則有需要推出由一部由臺中市政府負責起草、依據臺中市各區的實情量身訂製、映射臺中市政府各項施政計畫、且專屬於臺中在地的「地方創生綜合戰略」(如圖 6-3 所示)，以承接中央政府與區公所之間的樞紐作用。

在這一部「臺中版地方創生綜合戰略」當中，主要內容為人口願景、基本目標、具體的施政與地區策略、輔助區公所的政策與資助、推動地方創生事業的體制、績效評估方式等項目。「臺中版地方創生綜合戰略」的功能可以從兩個面向來分析，一方面，協助各區公所盤點地方資源與挖掘地方特色，並架橋臺中市政府的施政計畫與區公所的地方創生事業規劃，避免行政資源的重複浪費；另一方面，其有助於化解國家級地方創生不穩定的政治因素，形塑臺中市特有的地域振興風貌與財政挹注模式，進而使得地方創生能夠具備可持續性。

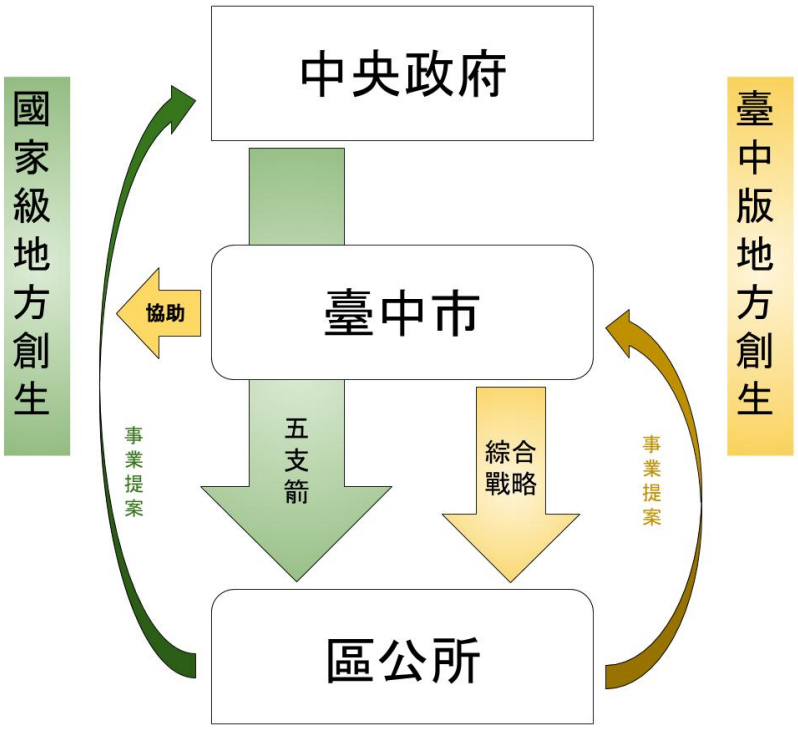


圖 6-3　臺中版地方創生與國家級地方創生流程圖

資料來源：本研究自行繪製

（一）師法日本都道府縣層級的總合戰略方法

本計劃透過分析日本都道府縣層級的「地方創生總合戰略」，發現主要包括五項重要內容。

1. 綜觀《鳥取縣製造元氣總合戰略》、《宮城縣地方創生總合戰略》、《熊本縣社區・人事・工作創生綜合戰略》、《北海道地方創生總合戰略》及其他相關資料顯示，「地方創生總合戰略」首要之務為確立人口相關的願景，例如：北海道的人口願景即是，針對原本預測 2010 年的 550 萬減少到 2040 年的 419 萬人口的課題，希望透過地方創生，提高生育率與防止人口移出，2040 年的人口減緩維持為 458 萬之目標。

2. 為了達成人口願景，制定該都道府縣專有的地方創生基本目標，例如：熊本縣的四個基本目標為創造支持熊本發展的產業與有魅力的就業、創造往熊本的人口流入並抑制人才的流出、實現縣民的結婚・生產・育兒的希望、創造讓縣民能夠自誇且繼續安心生活的地域。

3. 各個都道府縣的地方創生的基本目標之達成，有賴具體的施政方向與地區策略，例如：宮城縣總共列舉 19 項具體的施政方向，包含 ICT 的利用與活用、地方大學等的活性化、分散型能源的推動與關聯產業的培育、山中地域的小據點或緊湊都市的形成、實現工作與生活的調和（工作型態改革）、農林水產業等的成長產業化等。

4. 都道府縣針對其轄境內的市町村的地方創生，設置各種輔助與資助的政策，例如：鳥取縣即主張，透過縣與市町村的提攜與合作，促進地方創生的相乘效果，具體的政策則有「鳥取創生青年特遣隊」、「鳥取創生青年圓桌會議」、「地方創生的全面合作協議」，「鳥取地方創生基金」、地方振興隊的伴走支援、社區振興隊的活動支援事業、挑戰商店的設置等項目。

5. 設置地方創生的單一窗口，亦即推動與估評地方創生事業的體制。鳥取縣的總合戰略主要由「鳥取創生團隊擴大會議」負責制定並進行績效評估，其成員為市町村、產業界、高等教育機關、金融機關、勞工團體、以及報導機關等組成，此會議並依

據各圈域設置分會，以對應跨域事業，而實際的公務則由鳥取縣政府令和新時代創造本部新時代創造課執行。

綜上所述，臺中市實有必要製作屬於己身的「臺中版地方創生綜合戰略」，藉此讓各區公所能夠更務實地進行地方創生的規劃。藉由「臺中版地方創生綜合戰略」的製作，統合市政府內部的跨局處議題小組，作為議題設定與資源扶持之用並同時進行區的公務員的研修。「臺中版地方創生綜合戰略」完成之後，臺中市必須進一步建立地方創生的單一窗口，讓臺中版地方創生的政策決定過程更為通暢。此時，臺中市的地方創生負責單位即可選擇二至三個區，進行「地方創生示範區」的試點計劃，以作為臺中市各區的標竿學習之對象。與此同時，「地方創生社會責任協作平台」、「地方創生在地聯絡網」、「地方創生專戶」、「地域振興協力隊」等工作項目陸續展開。

（二）檢視直轄市在現行地方創生政策中的角色

針對「臺中版地方創生綜合戰略」進行運作模式設計之前，必須先行掌握直轄市政府在現行地方創生政策中的角色扮演。檢視地方創生事業提案流程，如圖 6-4 所示，市府的角色是協助鄉（鎮市區）發掘 DNA、凝聚共識和形成願景，繼之協助和參與事業提案。而地方創生事業提案篩選及媒合流程則指出（如圖 6-5 所示），市府的任務著重於提案形成階段，和鄉鎮公所、USR、研究機構和企業單位合作，至於相關部會資源的補助、企業、學研和相關服務的媒合，則於國發會和相關部會層級進行。臺中市政府為了在提案形成階段給予各區協助和支持，於 4 月份舉辦地方創生提案說明會，邀請有意提案的區公所參加，而後於 5 月份請區公所提出參與意願與合作夥伴，以了解和掌握各提案的核心合作單位。在各區於 6 月底提交地方創生提案計畫書之後，市府在 7 月成立地方創生跨局處審查小組，擇期聽取各區簡報並給予意見。各區參酌意見完成提案修訂後，最後於 8 月份將提案送交國發會。

「地方創生國家戰略計畫（核定本）」針對地方創生推動組織與架構提供具體說明，鄉（鎮市區）公所負責的任務項目包括：(1)發掘地方 DNA，凝聚在地共識，訂定鄉（鎮市區）地方創生願景；以及(2)彙整提出地方創生事業提案。而直轄市與縣市政府則負責(1)研擬跨鄉（鎮市區）之地方創生事業提案；(2)協助創生事業提案媒合地方相

關資源；以及(3)成立地方創生專戶。

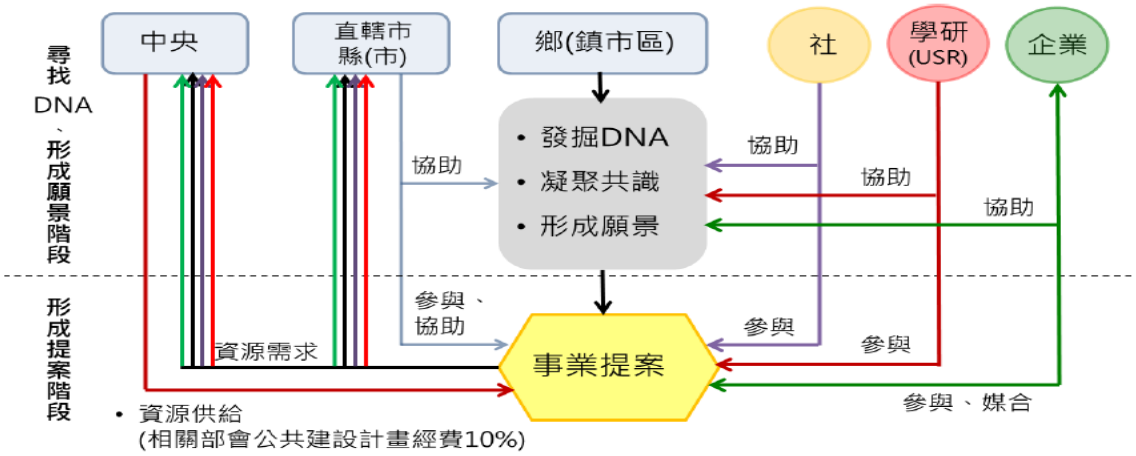


圖 6-4 國發會地方創生事業提案流程示意圖

資料來源：地方創生國家戰略計畫（核定本）（2018: 13）

圖 6-5 國發會地方創生事業提案篩選及媒合流程示意圖

資料來源：地方創生國家戰略計畫（核定本）（2018: 15）

對臺中市政府來說，為創生事業「媒合地方相關資源」並非一項獨立的工作任務，而是在既有施政發展策略中開展的創生佈局。換言之，當國發會整合部會資源（即中央層級資源）投入支援鄉鎮市區進行地方創生，臺中市政府作為施政主體，亦需統籌各局處支持地方發展乃至於地方創生之政策和計畫（即地方層級資源），方能建構有利在地發展的社會與經濟資源移轉機制。臺中市地方創生內部提案流程如圖 6-6 所示。

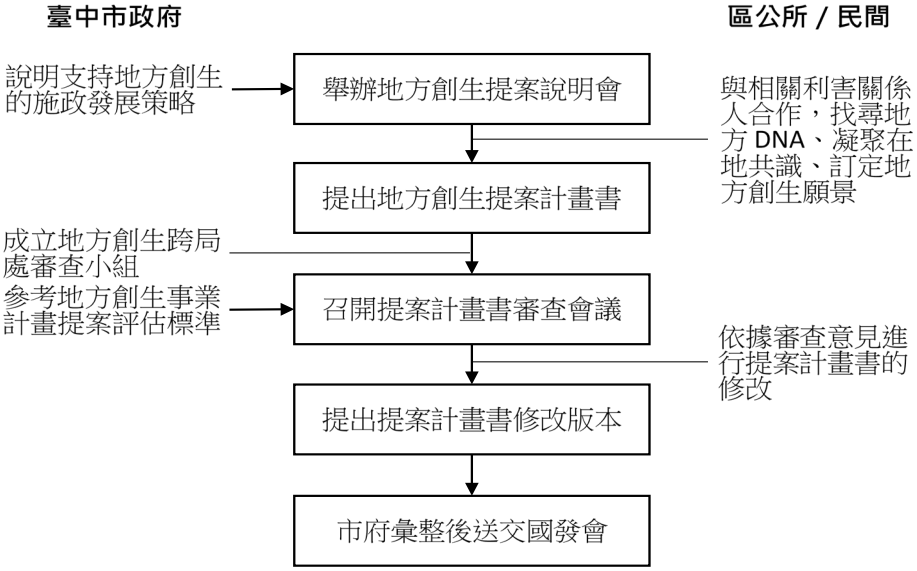


圖 6-6 臺中市地方創生提案流程圖

資料來源：本研究團隊自行整理。

臺中市政府已於「第 3 屆第 2 次定期會市長施政報告」中，明確勾勒臺中市政府 12 大施政發展策略，包括新國際門戶、交通任意門、幸福宜居城、區塊均特色、健康活力道、清淨新家園、創新創業城、意象新美學、韌性水共生、效能好政府、青秀樂臺中以及思用型教育。這些策略為臺中市 29 個條件不同的行政區提供具有前瞻性的發展支持，當若干行政區個別或聯合提出創生方案，若能與施政發展策略鏈結，並統籌來自大學和企業端的能量，市府將能成為地方創生的有力後盾。

（三）成立專案管理平台執行地方創生綜合戰略

基於前述目標，本研究建議臺中市政府率全國之先，在「臺中版

地方創生綜合戰略」框架下，成立「地方創生專案管理平台」，作為地方創生的單一窗口與協作整合單位，統籌地方政府、大學、企業、地方發展的各類資源（參考圖 6-7）。其操作模式可透過「解方導向產官學合作案」，由市府委辦、企業出資、大學執行，其協作內容如下：市府針對事關地方發展或重要市政相關課題以計畫案形式委外辦理，而計畫經費（部分）由創生專戶資金提供，各大學可依其專業進行投標和執行，所得成果匯入創生智庫，支持地方創生發展。

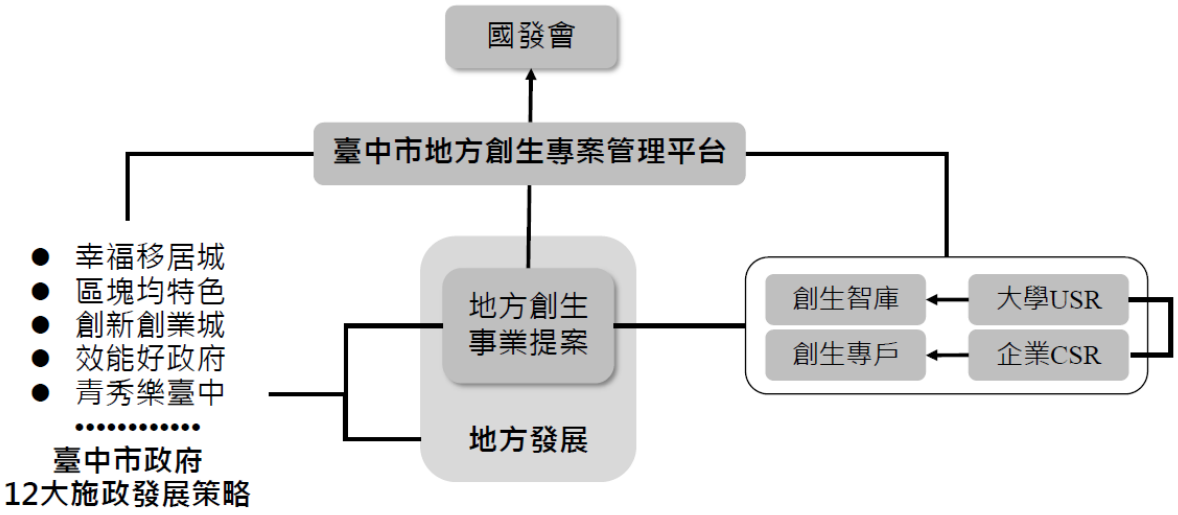


圖 6-7　臺中市地方創生事業提案篩選及媒合流程示意圖

資料來源：本研究自行繪製

對市府而言，12 大施政發展策略分別從不同面向帶動各區發展，部分策略亦對地方創生事業提案形成有力支持，透過成立「臺中市地方創生專案管理平台」，可以有效整合市府不同局處、政策提供之地方創生資源和支援，猶如國發會協調各中央部會提供創生資源之角色，讓有意投入地方創生的區域明確對接市府政策。再者，專管平台亦串鏈大學 USR 計畫執行成果，積累成為地方創生的智庫，各區相關執行經驗與創新案例將定期公開，以促進相互學習。至於地方創生專戶的成立，則透過誘因機制的建立，吸引企業 CSR 資源投入。簡言之，依據公私協力的精神，讓市府的政策與計畫、大學的智識與創新、企

業的資金與技術能在地方創生的框架下，彼此相互奧援成為對方的槓桿，此一設計將有助於形構以市政發展為主體的創生支持系統。

對大學來說，USR 計畫不必然是由教育部推動，市府可以在促進地方發展或解決在地問題的目標上，依「市府出題、大學解題」或「地方出題、大學解題」模式，統籌辦理與推動市政層級的大學社會責任計畫。各大學將課程學習的知識應用於解決真實問題，既能擴增學習跨學門的知識系統，亦能減少學用落差，若干課題亦能與來自企業的專業合作，據以提升大學生的即戰力。

對企業來說，將資金投入「創生專戶」具有兩大用途，其一是指定投入特定鄉鎮市區的地方創生事業，其二為支持大學 USR 計畫，或提供專業人力或技術與大學師生協作，共同推動在地問題的解方設計，兩者皆是企業社會責任（CSR）的具體展現。當企業投入履踐社會責任的資源，用以創造新的發展機會（經濟面），或解決在地問題（社會面），此舉亦為企業經營打造更友善、更具競爭力的環境。為了爭取和吸引企業願意出資、出智協助地方發展和大學的社會實踐，參與企業可在一定範圍內減少相關稅金繳交，或取得市府提供的相關輔導資源，唯此一誘因機制尚需現行租稅制度或市府政策略做調整，方能創造資源移轉的動力。

總而言之，從社會作為一個整體（society as a whole）的角度出發，地方創生雖以創生事業發展為核心，表面上是「經濟力」的展現，但其推動過程實應以公私協力精神進行設計，透過公部門資源的整合（即「政策力」），進行社會資源有效移轉（即「社會力」），方能建構出可持續運作的在地經濟社會發展新模式。

（四）提出關鍵性地方創生的操作方式

1. 地方共識會議：

地方創生提案的必要條件是「地方創生共識會議」，臺中市各區未來地方創生計畫的發展需要堆疊在地方創生共識會議之上，透過共識會議的操作，讓在地民眾了解地方創生計畫的發展方向，經過實際的操作，了解地方創生共識會議事實上必須共識的內容包含：公所的發展方向、在地產業的方展方向、各項資源的投入方向三項。

首先由公所將未來幾年的發展重點進行說明，因為這個部分是

鄉鎮市區長就任的時候已經訂立的發展方向，多數的官方資源也會投入其中，必須先讓參與者先了解；接著是在地產業與居民的發展優勢、特色、未來發展方向的說明；緊接著是鄉鎮周圍的資源投入狀況，包含周圍風景區單位、大學、外界公司、其他部會等等的資源導入。

在完成各方表述之後進行發展方向的制定，將相關連的領域融合，減少多頭馬車的發展方式，這樣才有辦法將資源集中火力運用在共同發展的方向上。

2. 配置計畫來源：

地方創生的資源不是國發會自有的經費，而是從各部會現行計劃之中預算編列 10%作為地方創生計畫使用，因此地方創生計畫提案的是一個架構型的提案，類似粽子頭的概念，當鄉鎮市區的地方創生計畫通過後，國發會將會協助計畫內所提及的相關計畫過關。

各部會有哪些政策資源與地方創生行動相關，各項政策計畫的推動目標、申請方法、補助內容等，直接關係著地方如何思考哪些創生工作有機會獲得部會資源補助，又該如何加以爭取和配置。對於有心想協助公所籌劃創生計畫的專家顧問來說，如能充分掌握這些計畫資源的內涵，也才可以協助公所共同思考可能的行動方案。

因此臺中市各區在提事業提案時，需知悉地方創生計畫的來源非常多元，應依據單位需要協助的部份進行申請，包含了補助單位創新研發、補助創新服務模式、補助人力進行社會創新、補助活動內容、補助文化內容相關，比較常見的是經濟部的 SBIR、SIIR 計畫，當然如果鄉鎮市區內有想要創業的年輕人，就可以適用 SBIR 海選計畫，勞動部多元培力就業計畫則適合社區或非盈利機構進行社會創新發展，另外如果鄉鎮區域內有風景區管理單位或其他政府單位，都有可能有相對應的計畫可以申請，因此地方創生計畫的提案，需要了解政府計劃來源才能有效的評估如何進行計畫的提案。

3.在地大學協力：

地方創生計畫主要希望，透過計畫內容協助鄉鎮市區引入青年人力，目前臺灣最多青年人力的單位就是大學，近幾年來臺中市境內已有許多大學都持續進行 USR-大學社會責任計劃，依據大學本

身的專業結合各區地方特色行程計畫內容，透過課程的方式讓學生實際參與在地的產業發展。

這部分對於在地社區與產業來說，青年人的加入是非常重要的，因此鄉鎮市區在進行共識會議的時候，也可以針對鄉鎮內的需求，例如：形象設計、觀光服務設計、食品加工、醫療保健...等等需求進行盤點，然後在周圍鄰近的大學裡面尋求相關的資源協助，但是要特別強調，大學的協力並不是免費的勞力提供，專業有價化才能夠讓年輕人看到在鄉鎮市區發展的可能性。

4.引導企業投資：

臺中市政府可以結合中、大企業的力量，讓大企業為復甦地方善盡企業的社會責任，以協助推動地方創生。學習日本不少大企業將活絡地方作為企業的 CSR(Corporate Social Responsibility，社會企業責任)經驗，像是日本電信電話株式会社 NTT 也利用 ICT 資訊及通訊科技，支援在地育兒、教育、老人照護、觀光等。ANA 航空的機上餐也推出日本各地的鄉土料理，讓國內外乘客感受日本豐富的食文化，也擴大地方特色產品銷售市場。麒麟啤酒配合在地飲食、風土與口味，研發出 47 都道府縣的在地啤酒。這些都是中、大企業可以為地方產業做出貢獻的作法。

5.智慧科技導入：

為改善都市與鄉鎮的生活機能，提高宜居性，各國城市開始朝智慧化發展。運用資通訊技術與數據資料，發展多樣化的創新應用，除了滿足消費者智慧生活所需，也關注鄉鎮發展，協助改善農業生產力不足、高齡照護缺口、觀光競爭力疲軟等。其中，針對地方產業發展，日本更提出「地方創生」（Placemaking）概念，希望透過結合當地自然與人文特色，發展符合在地需求及區域特色的產業（林俊秀，2019：28）。

臺中市政府可以運用公私協力模式（Public-Private-Partnership），邀請地方產業共同參與，配合國家發展委員會地方創生戰略計畫，促成地方與產業互利合作。如鼓勵各區公所提供場域，吸引業者前來試驗解決方案及服務，同時改善當地發展所面臨之挑戰，一方面扶持廠商發展物聯網解決方案，另一方面協助產業深耕當地，創造

地方就業機會、減緩移出人口、吸引觀光人潮等，有效運用在地既有「地、產、人」資源優勢，確立地方獨有的核心價值，以區域特色為產業發展驅動力，達到地方創生（林俊秀，2019：40）。

因此，藉由地方出題的方式，讓偏鄉、農業大鎮、原鄉等縣市能各自針對在地發展提出需求，邀請產業導入科技解決在地問題。如臺中市「里山體驗創活—東新石和」區塊因務農人口老化，產業發展面臨斷層，廠商導入智慧休閒農業解決方案，協助在地農業與當地觀光資源整合，作為地方農業升級之典範。而以原鄉著名的臺東縣，面臨嚴重地人口外移，廠商協助在地觀光局開發原鄉文創智慧平台，輔導在地原住民發展文創產業，共同打造觀光商機，吸引青年返鄉工作。

二、建置「臺中市地方創生社會責任協作平台組織」

近年來，社會責任（Social Responsibility）已成為各個社會部門關注和投入資源的標的。「地方社群」和「大學」均為城市發展的要角，分別以不同方法履行其社會責任。為擴大資源投入和產出的綜效，並將地方社群和大學的能量有效導入地方創生範疇，在社會責任框架下開展產（地方社群、企業或協會）、官（臺中市政府）、學（大學）的協作，成立「地方創生社會責任協作平台」(詳見圖 6-8)，共同投入解決在地問題並創造社會價值。

此一協作平台的建置可以發揮三大作用，其一是創造大學與地方社群對話與合作機制，透過課程開設為地方培育人才；其二是地方政府蒐集地方發展課題，透過大學所辦理的相關活動，促進地方政府與在地居民溝通，如何解決在地發展的困境；其三則是透過大學與地方政府對話，了解在地人文、產業發展需求，藉由地方學課程推動，讓青年認識地方，留在地就業。換言之，大學應如何扮演地方智庫，鏈接地方政府，帶動振興經濟，吸引青年留鄉、返鄉創業與就業，以及地方人才培育之相關經驗與制度設計，串接政府與產業，推動創新創業培育人才，橋接未來社會與產業需求之政策參考。透過建置城市治理社會責任協作平台，系統性的導引 USR 和 CSR 的資源和能量，與臺中市政府共同打造城市治理的新模式。

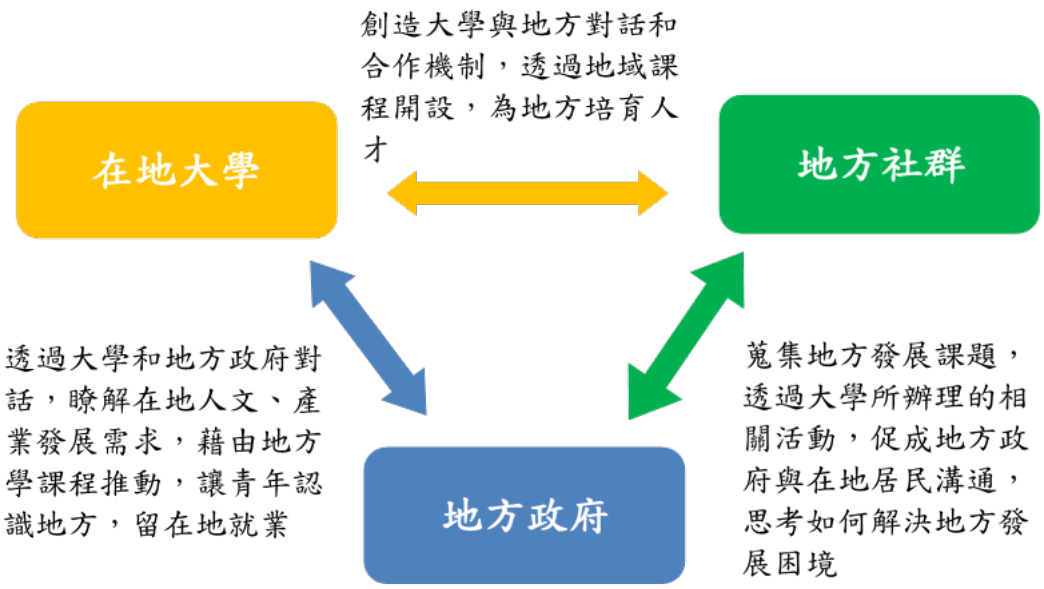


圖 6-8 臺中市地方創生社會責任協作平台組織

資料來源：本研究自行繪製

三、建立「臺中市地方創生在地聯絡網運作機制」

在地聯絡網以有機鏈結概念建立，地方政府及社區組織作為地區產業發展及人才媒合的對內／對外交流及推動平臺，強調地區內生活及產業面向之網絡建構及交流整合。一個「可運作」的在地聯絡網不應只有聯絡網本身的設置，還應包含推動上之相關支援體系，且長期可發展出財務自行運作的機制。

在地聯絡網體系運作架構，應包含「社區—行動聯絡網」、「縣政府／鄉鎮公所—行政聯絡網」及「產業／地方發展聯絡中心—跨域協力聯絡網」三大面向（如圖 6-9），聯絡網乃透過資訊流，進而帶動其他人流、金流與其他回饋機制，執行之初須搭配專業團隊（即專案管理中心）協助推動，建立運作機制、界定聯絡網發布之資訊內容，從資訊發布與交流之過程中發現問題，透過地方聯絡網反應至行政聯絡網，再由後端政府或民間資源投入解決。

（一） 社區（行動聯絡網）：人才交流的實際場域，以既有承載能量為基礎，推動及串聯在地的人、事、物，強化人才進駐的基礎條件，建構出聯絡網最小單元的基礎平臺，著重於社會支持、居民共識凝聚等發展。

（二） 鄉鎮公所（行政聯絡網）：地方執行窗口及社區整合平臺，扮演鄉村發展整合事務運作及諮詢溝通平臺的角色，對內協調各社區生活、產業發展及空間活化；對外進行行銷推廣、人才招募（返鄉）等相關生活、就業、創業等支援功能。

（三） 縣市政府（行政聯絡網）：為吸引人才移居或返鄉，主動推動相關活化策略。並為未來補助作業執行的地方窗口，透過縣市政府內各局處的資源整合及全面性的評估，協助相關提案並進行初審作業。

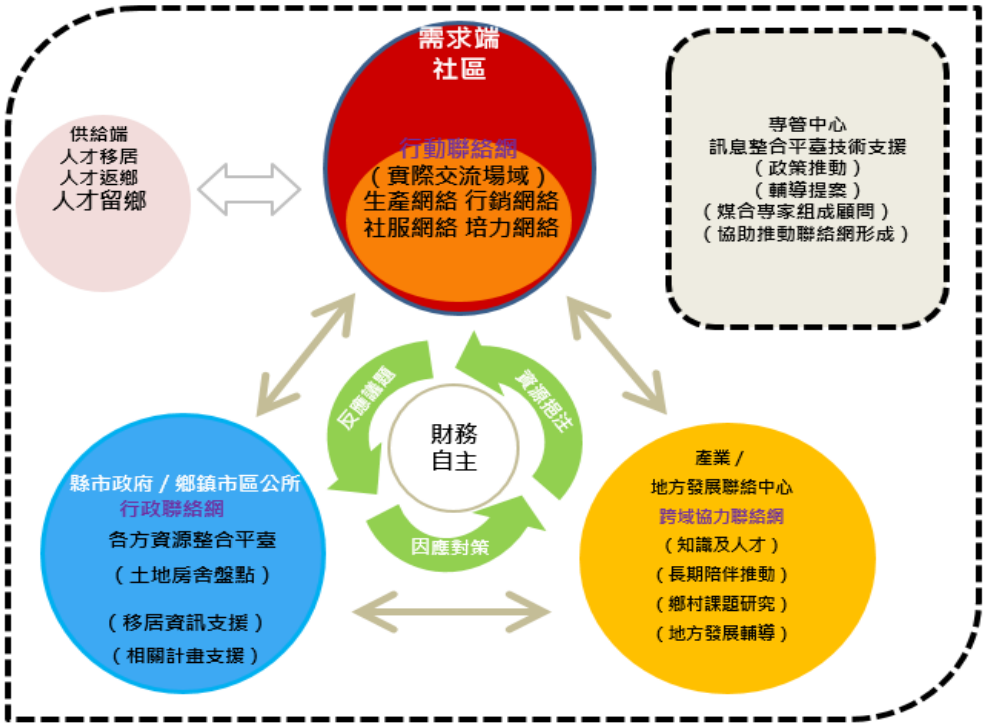
（四） 產業／地方發展聯絡中心（跨域協力聯絡網）：由在地大學或技研單位推動相關產業及人力培育機制，提供地方長期陪伴及人才挹注。

（五） 專管中心：協助在地聯絡網的建置推動，階段性針對在地聯絡網政策性及整合性之推動項目進行輔導，並推動示範計畫，以培訓地方自主管理能量。

從地方發展而言，此一在地聯絡網體系即是地方整合平臺應以市政府、區公所、村里及社區之三層級進行推動，有助於地方產業、空間、資源的整合串連，其中區公所層級目前執行能量最為不足，但也最具有關鍵地位。

因此，後續相關資源規劃及輔導策略，應首重鼓勵及輔導區公所成為具有地方協調能力及行政權能的承載平臺，輔以社區組織之系統盤點及業者系統之串聯，期能落實地方整合之目標。

圖 6-9 臺中市地方創生在地聯絡網運作機制



資料來源：本研究自行繪製

四、資本挹注在地產業建立地方創生專戶

不同於日本的發展策略，「地方創生」的基調是由地方自行設定發展計畫與目標，而由國家來支援地方進行。支援的方式主要是透過提供「地方創生交付金」給申請的地方團體，給予他們發展地方產業時的具體援助。同時利用「地方創生」跨部會的性質，整合不同行政主管部門的資源來發展複合式的產業（例如，結合農林水產省的農村發展與厚生勞動省的高齡者照護預算，共同發展長照園區等）。最後，在地方層次則鼓勵「產官學金勞言」的多行動主體之間的合作提案，也就是要讓在地的產業、政府、學界、金融、勞工與媒體都共同投入「地方創生」事業的行列，請詳見圖 6-10。

反觀，臺灣在推動地方創生的過程當中，地方創生基金並未受到重視，反而改以地方創生專戶進行財政整合。亦即，無論中央政府、地方政府、或是企業，所有的資金都統一放入同一個帳戶進行管理。然而，這種專款專用方式可能會導致地方創生事業的營運被動受控於官方，不利靈活的企業管理的推展。與此同時，地方企業對於支援地

方創生事業的方式過於單一，且缺乏相關激勵投資或贈與的配套措施，這有待日後進行思考。

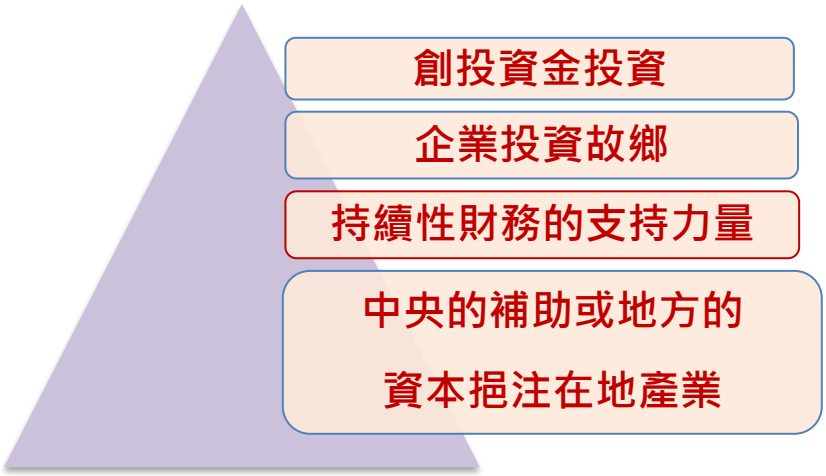


圖 6-10 地方創生專戶概念圖

資料來源：本研究自行繪製

五、打造臺中市地方創生協力隊

目前我國雖然農村再生和社造等相關計畫也有補助地方團體聘僱投入在地工作之青年的薪資，但本質上是在鞏固既有地方組織，受僱青年多扮演配合執行地方領導人的意志或幫忙撰寫補助計畫書的行政角色，並非如日本的作法般，由地方開問題需求清單、由有意願和能力的青年扮演提供解決方案者的互動模式，同時，對於後續留駐青年的創業誘因，我國也未似日本有相關政策銜接連結。雖然我國與日本國情不盡相同，但日本地域振興隊的政策設計原則，應仍值得政府參考，並據以進一步調整現行相關政策措施。

從營造跨域社群的角度，參考日本設立地域振興協力隊的作法，與其現在讓不同局處依其本位政策思考，在各區點火發動地方創生工作（甚至不同局處在同一個地方重複點火），不如由市政府在地方組建一支「臺中市地方創生協力隊」，號召青年加入。由市政府統籌整合目前散在農業局、文化局、教育局、經發局等不同局處的相關政策，依不同青年投入在地的生命歷程和所需協助，重新配置相關資源，同時，政策之間必須有所連貫，支持青年調查在地問題和需求的田野行

動的補助政策，必須與後續創業或支持青年參與地方事業經營（非創業）的政策有所扣連，否則個別措施就容易淪為孤島式政策。同時，建議配套建立「地方創生協力隊」與市長（主責地方創生之研考會）的直接報告和討論機制，即時反映及全盤檢視不同地方面臨哪些共通的法規或制度難題，並積極進行相關法規調適評估。

參考書目

1. 內政部(2019)，人口統計資料，
https://www.ris.gov.tw/app/portal/346

2. 國家發展委員會，重大政策專區。

3. 衛生福利部，長照政策專區。

4. 衛生福利部，幼兒政策。

5. 經濟部，政策措施，產業發展。

6. 內政部，人口政策白皮書，2012。

7. 環境保護署，107 年度施政計畫，2017。

8. 內政部營建署，106 年度施政目標與重點。

9. 經建會，國土空間發展策略計畫，2010。

10. 國家發展委員會，國土及公共治理季刊 NO.8，2014

11. 國家發展委員會，國土及公共治理季刊第二卷第四期，
2014.12。

12. 日經中文網，〈日本人口連 8 年減加速向東京集中〉，

http://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/25923-2017-07-06-09-33-51.html。

13. 国土交通省国土政策局，2014，《国土のグランドデザイン 2050 参考資料》，4。

14. 張正衡，〈「地方創生」政策作為日本地方治理新模式〉，

https://twstreetcorner.org/2017/03/28/changchengheng/。

15. 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局，2016，《地方創生の取組について》。

16. 内閣府地方創生推進事務局，《内閣府地方創生推進事務局資料》，2017。

17. 《まち・ひと・しごと創生基本方針 2017（概要版）～地方創

生の新展開に向けて～》

18. 自由民主党政務調査会，2014，《地域経済の好循環実現のための提言》，3。

19. 本下齊(2017)，地方創生：小型城鎮、商店街、返鄉青年的創業10 鐵則，不二家出版：遠足文化發行。

20. 木下齊(2018)，地方創生-觀光、各產、地方品牌 28 則生存智慧，譯自地方創生大全，不二家出版。

21. 神尾文彥、松林一裕(2018)，地方創生 2.0，時報文化：臺北。

22. 謝子涵，〈向日本借鏡：「地方創生」的美夢與幻滅〉，https://www.thenewslens.com/article/81482。

23. 周雪君，〈日本終於踏出糾正「東京一極化」第一步文化廳遷古城京都冀正興地方經濟〉，https://www.thenewslens.com/article/38737。

24. 地方消滅撼動國本日前總務大臣對臺提建言，中央通訊社，2018/12/09 https://www.cna.com.tw/news/ahel/201812090034.aspx

25. 行政院(2018)，地方創生國家戰略計畫。

26. 徐重仁(2018)，地方創生，再造幸福社會，國土及公共治理季刊，第 6 卷，第 2 期。

27. 增田寬也(2014)，地方消滅，中公新書出版。

28. 聚落、住民與工作創生總合戰略(2017 修訂版)(まち・ひと・しごと創生総合戦略，引自國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心「科技發展觀察平臺」https://outlook.stpi.narl.org.tw/index/detail?id=86038

29. 顏聰玲、張志銘、李長晏(2018)，在地經濟與地方創生商業發展策略模式規劃，發表於國立中興大學 2018 第十屆公共治理國際學術研討會。

30. 李長晏、陳恒鈞、曾淑娟(2019)，臺中市推動地方創生之策略與途徑，發表於 2019 回顧與前瞻：地方制度法施行 20 週年國際學術

研討會

31. 臺中市政府，臺中市區域計畫 2017 年 12 月

32. 陳建元(2015)，臺中市產業發展策略計畫。臺中市政府研考會。

33. 林俊秀（2019）。政府部門以科技力導入推動地方創生的具體做法。Taiwan Economic Forum, Vol.16,No.4,頁 28-40。

34. Eleonora Redaelli(2016),Creative placemaking and the NEA: unpacking amulti-level governance, Policy Studies,Vol.37,No.4,387–402.

35.Kinoshita Hitoshi,(2017).Amarket-driven model of regional revitalization. https://www.nippon.com/en/in-depth/a03803/a-market-driven-model-of-regional-revitalization.html

36.Krugman, P.(1991),Increasing Returns and Economic Geography. The Journal of Political Economy 99:483-499.

37.Michael H. Shuman，The Local Economy Solution，Chelsea Green Publishing, 2015.5 First Ed.