

地方創生支持系統之建構發展藍圖

學校(学校) | 國立臺灣海洋大學作者(著者) | 張文哲、歐陽瑞蓮

3752 閱讀數(閱讀)

一、前言

行政院 2019 年 1 月 3 日核定「地方創生國家戰略計畫」（2019 至 2022 年）規劃企業投資故鄉、科技導入、整合部會創生資源、社會參與創生、品牌建立等五大推動戰略，並配合法規調適，根據地方特色，發展地方產業，促使人口回流、青年返鄉，以緩和人口過度集中都市，城鄉發展失衡等問題，達成「均衡臺灣」的目標。

2020 年 10 月 5 日核定「前瞻基礎建設計畫」規劃辦理「加速推動地方創生計畫」，透過補助地方政府及民間團體推動創生事業，建立青年返鄉創生支持系統，以及強化城鎮機能及環境整備之地方基礎建設等，以促進地方產業發展，吸引人口回流，加速達成地方創生目標。

其中，國發會成立北、中、南、東分區地區的輔導中心，落實在地輔導服務，強化經驗學習與交流，引導地方創生之真正的創新與實踐。2022 年 9 月國立臺灣海洋大學（以下簡稱臺海大）有幸承接「地方創生北區輔導中心」，將延續過去執行教育部地方創生的精神。整體計畫預計在 2021 年至 2025 年，每年輔導縣市與鄉鎮市區公所，推動 80 項地方創生事業，吸引 125 位青年留返鄉，目標在 5 年內推動 400 項創生事業，吸引至少 500 位青年留返鄉推動地方創生。

國發會計畫增加青年留鄉或返鄉意願，並促使各部會有效地將政府資源挹注地方創生事業，讓地方產業在獲得適當配套基礎建設支持下，加速推動地方創生，國發會爰納入「前瞻基礎建設計畫」之城鄉建設項下，進一步整合跨部會地方創生相關資源，使整體資源運用效率提高，並連結各部會專業，挹注地方創生輔導能量，加深創生推動力道，以具體行動支持地方產業發展，吸引人口回流，加速達成地方創生目標。

二、發展現況

自 2019 年地方創生元年啟動國內地方創生推動，長期投入社區營造、地方產業、文化觀光等民間團體或小微企業、學校、法人等，結合各政府單位資源投入的推波助瀾，加上媒體的報導，近三年地方創生已成功地引發各界的關注與投入，惟為能持續促進人口返鄉、留鄉或移居，本計畫重新盤點及歸納相關因素如下一



圖：1：影響創生青年留鄉返鄉或移居的因素 資料來源：全國人口資料庫，圖表本計畫自製

（一） 青年留鄉／返鄉／移居的歷程道路

無論是青年，亦或中壯年，返鄉的動機將影響吸引人口回流的關鍵點。本計畫初步歸納青年返鄉經歷的階段，以作為後續落實政策「學習性工作站」幕僚推動時，進一步納入說帖規劃。

（二） 創生動能的強化

如何強化地方創生的動能，讓人口源源不斷的流入，除了核心的地方產業和創生事業的擴大，其它生活、教育和醫療照護系統的完備，也是維持動能的關鍵。

（三） 阻力的降低—環境與支援系統

在青年留返過程中，若能系統性地降低阻力，例如評估期能主動

提供資訊，在適應期中有社群的支持，讓留返人口快速地進入穩定期與發展期，且創造公共參與機會，持續強化城鎮的生活與產業機能，確保留返的成功。

（四）創生的維持與擴散

地方上有成功的創生企業，分享成功的經驗，和地方分享成果，協助更多移居或回鄉的後進，共同創造更多活化地方的事業或活動，活絡地方工作和人的循環，逐步地尋回地方的光榮，而且讓年青人孩子們繼續以地方為榮，召喚更多人回鄉共同努力，而他的成功故事和經驗也會跨越地理空間擴散影響力，激勵更多人移居返鄉留鄉。

三、covid-19 逆全球化、逆都市化與零接觸的省思

（一）市場發展的挑戰與機會

逆全球化，越來越多的學者專家提出，新冠疫情後全球化正在產生倒退的現象，雖全球的貿易受到嚴峻的挑戰，但反面來看在地化的市場產生了契機，例如因臺灣防疫得當，疫情下國內觀光與餐飲市場隨著疫情消退已逐步回升，對於未來的地方深度產業、文化與生態體驗產生新的機會。此外，由於人口集中的都市區是本次疫情的重災區，全球企業遠距上班在此疫情期間已成為常態，國內亦有許多事業及勞動人口將移居鄉村作為選項。

（二）零接觸商機

疫情影響商業模式最明顯的趨勢無論全球或臺灣，莫過於電商與外送平台在這段期間爆炸性的成長，未來地方產業發展對於電商的運用將更勝以往，而如何協助地方事業導入電商經營模式亦是未來輔導的重點。

四、地方創生北區輔導範疇、課題

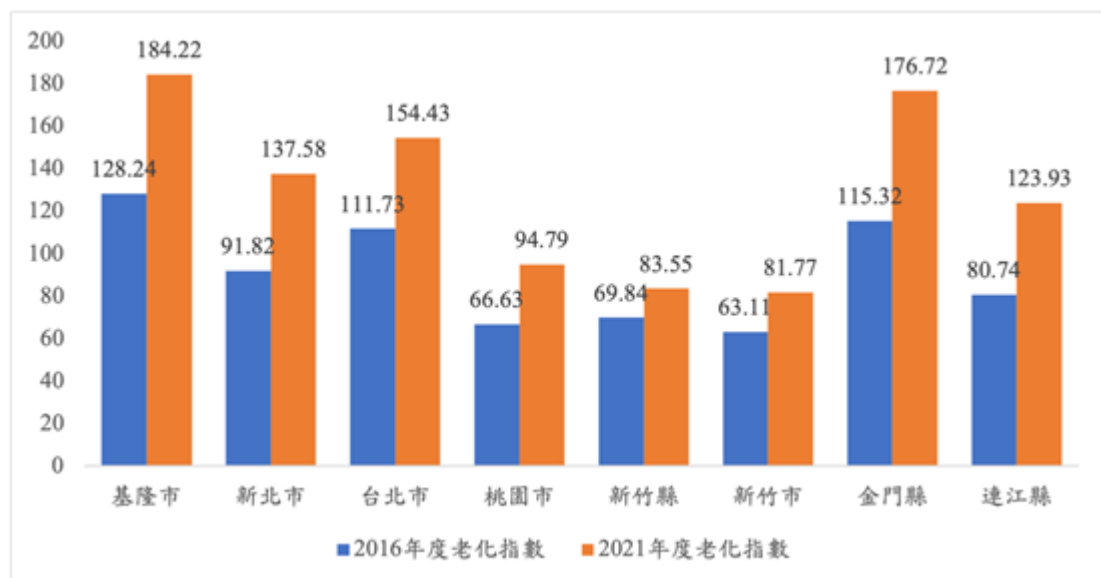
為進一步強化現行地方創生輔導機制，並擴大外部輔導能量，提高諮詢輔導頻率，國發會帶領北、中、南、東各分區輔導中心，整合產、學、研、社，建構

區域型輔導網絡系統，盤點地方推動現況、研析推動課題及具體輔導策略，作為地方團體與地方政府間的溝通橋樑，並協助鄉鎮市區公所及地方團體發想及整合，加速提出地方創生計畫及相關事業提案，同時支援青年工作站運作服務，適時策劃經驗交流學習及推廣活動，帶動地方創生。

臺海大服務範圍涵蓋「臺北市、基隆市、新北市、桃園市、新竹市、新竹縣、金門縣、連江縣」所轄之鄉鎮市區。所涵括區域土地面積占全台的 14.9%，人口占比全台高達 44%，其地理範疇為臺灣政治經濟與產業重點集中地，同時，也是金融業與高科技產業的聚集區域。

根據 2022 年地方創生資料庫顯示北區服務範疇的人口為 10,445,819 人，占全台 44%，但面積僅為全台的 14.9%，為 5,390.2 平方公里，人口密度達到 1937.91 人/平方公里。在過去五年，臺北市及基隆市為人口淨移出區，移出人口分別為 130,183 人及 547 人；其餘四縣市皆為人口淨移入區，其中以桃園區的 113,490 人、新北市 31,155 人、新竹縣 23,756 人及新竹市 10,358 人為主要移入區。對比 2015 年的人口數，可觀察到新北市石門區（-10.11%）、平溪區（-10.17%）、雙溪區（-9.18%）、貢寮區（-9.15%）、金山區（-5.36%）；臺北市萬華區（-6.15%）；新竹縣關西鎮（-7.78%）、橫山鄉（-7.71%）、北埔鄉（-7.26%）；基隆市仁愛區（-6.64%）的人口皆下呈現下將趨勢。

同時，北區老化程度上亦相當嚴重。內政部表示，老化指數是老年人口對幼年人口的比，當老年人口大於幼年人口時，指數便會大於 100。而北區六縣市二離島老化指數如下圖，除桃園及新竹縣市之外，其餘縣市都破百！所以，在人口外移和高齡人口增加的影響下，若無青年人口回鄉及留鄉，容易陷入發展停滯，讓人口外移及高齡化的現象更為嚴重。



圖：2：北區六縣市二離島近五年老化指數 資料來源：全國人口資料庫，圖表本計畫自製

接著來看，北臺灣的產業發展優勢，包括交通、技術、人才、資金皆是台灣其他各區的領頭羊，以《財政部的營利事業家數及銷售額》綜觀來看北部地區產業，北部於 2020 年的總體銷售額為 27.36 兆元，占全台 62.56%。區內的產業分佈以二級和三級產業為主，各別占 36.3%及 63.6%。

北區涵蓋區域交通網絡發達，擁有桃園及松山兩座國際機場、臺北捷運及桃園機場捷運及兩座主要國際港口基隆港及臺北港；此外在產業園區的帶動下，北區產業以科技與國際商業為主要發展重點。以全台第一座成立的新竹科學園區為例，近年產值均達新台幣 1 兆元以上，進駐廠商達 580 家，就業人數超過 15 萬人。因此，顯見北部在工業及服務業具備關鍵影響力，同時亦驅動臺灣整體經濟發展。

然而，北部雖在產業經濟上有蓬勃的發展，且商業資源與動能位居全國之冠，但由於區內發展變遷快速，使既有的聚落及產業能量，無法跟上新科技及商業模式，導致主要核心城市的周遭鄉鎮市，並未雨露均霑，造成區域內看似資源豐沛，實則呈現分配不均兩極化發展現況。

綜上所述，不論是資源，或是人口成長，北區不盡然為大家普遍印象中的黃金都會、人口淨移入區，仍有需要地方創生團隊投入以活絡發展的區域。因此臺海大將積極面對區域人口議題，找出地方創生的新機會，釐清地方 DNA，守護在地價值，並積極挖掘關係人口，導入開創性事業，透過公私協力的模式發展出積極而有彈性的永續城市。

五、推動策略

在檢視地方創生議題時，可以發現地方創生常發於一個契機，成於一股熱情，「人」往往是驅動這些節點的動能，讓城鄉流動與創生成為常態。因此，「建構支持系統」協助地方單位創造地方創生事業是臺海大一直以來推動地方創生時的核心概念。

依據臺海大今年對於推動地方創生計畫定位願景，參照前述課題對策，立基於理念是「價值共創」，於本計畫中執行與實踐，研擬五項推動策略等，引導各項策略工作展開—

（一）結合聯合國永續發展目標

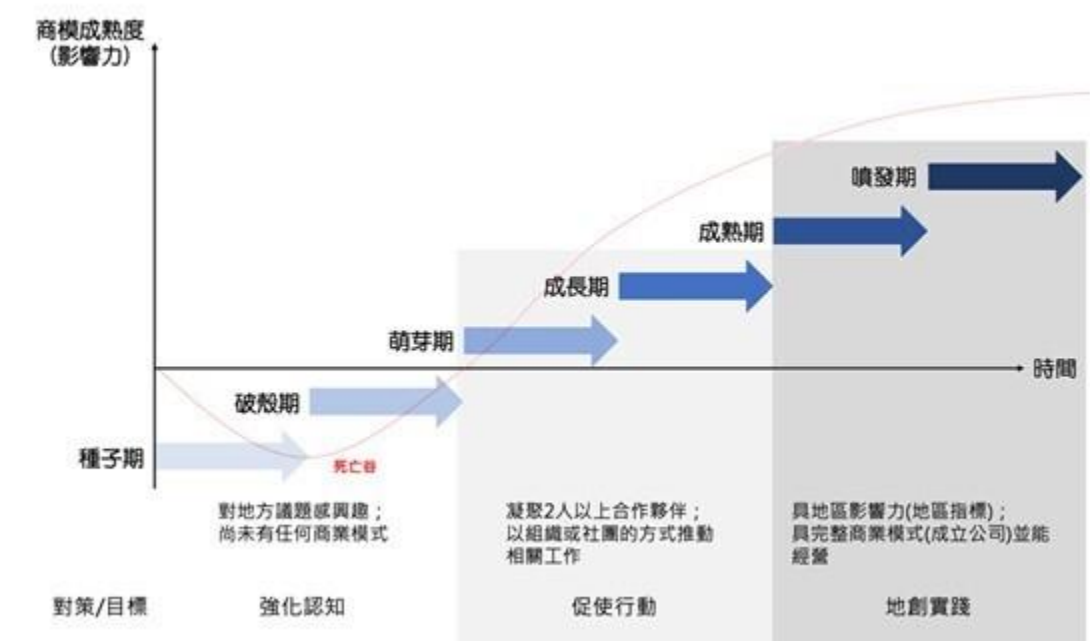
以永續環境（SD，環境、社會、經濟）為範疇，並以聯合國持續倡議行動的 17 項永續發展指標（SDGs），做為社會青年的行動發展標的，結合地方特色 DNA，定義清楚的知識學架構，帶動青年們付諸具體行動，努力推動永續發展為宗旨。

（二）提供地方知識學基礎教材

將臺海大執行教育部地方創生推動兩年的經驗（2020~2022 年），整理成系統性的課程與教材，針對地方夥伴，以工作坊方式帶領，從理論到實踐的操作，

強化地方團隊對家鄉及土地的認同，並針對地方需求，提出可執行與推動的方案，進入地方翻轉地方新認知。

（三）建構地方人實踐能力指標



圖： 3：地方創生團隊發展進程

圖：3：地方創生チームの発展プロセス

臺海大推動地方創生以來，觀察地方團隊的發展是有不同進程的，所以要建立支持系統，必須對應地方團隊的成長歷程給予協助。所以，今年我們界定地方團隊發出了六個發展層級，從種子萌芽到最後成為可立定地方的企業。針對這六個階段，臺海大會引進不同專業顧問與單位，為讓地方創生團隊可以依循自身的現況，分析優劣勢進而強化自身發展，並補足不足之處，陪伴地方團隊能走過死亡谷，破繭而出成為地方重要的創生支點，撐起北區各地地方創生發展。同時導入 SDGS、ESG、CSR，讓永續與社會責任能夠扎實地與地方團隊精神合而為一。整體執行方針說明如下表一說明。

表 1：地方團隊的發展階段

創生團隊發展階段	影響力/ 商模成熟度	建立目標	培育能力	輔導方式	成效驗證 (KPI)
種子期 破殼期	對於相關議題 有興趣/ 未有任何商業 模式	認知	盤點力	課程	盤點地方公開資訊 (能提出地方 DNA 盤點報告)
			踏查力	工作坊	踏查驗證地方資訊 (能提出地方 DNA 驗證報告)
			創新力	座談、 發表會	發想地方發展思維 (能提出地發發展創新構想)
萌芽期 成長期	凝聚 2 人以上 合作夥伴/ 以組織或社團 的方式推動相 關工作	行動	企劃力	課程	企劃地方行動方案 (能提出行動方案企畫書)
			溝通力	工作坊	串接組合地方人力 (能串連組合執行團隊)
			行動力	訪視 陪伴	推動實際執行方案 (能實際推動一個行動方案 /拍攝影片)
成熟期 噴發期	具地區影響力 (地區指標)/ 具完整商業模 式(成立公司) 並能經營	實踐	統整力	課程、 工作坊	統整串接地方資源 (能串接各方軟硬體資源 /資源整合)
			實踐力	工作坊、 訪視	推動落實社會倡議 (能實際推動一個地方議題)
			反思力	座談 發表會	滾動修正執行策略 (能自我反思， 提出改善精進策略)

(四) 創造地方意見領袖影響力

本計畫欲引進專業團隊與系統性培力課程，培養地方關係人口成為「KOL 地方關鍵意見領袖」。除了「行動力」之外，臺海大期望創造地方人們的「影響力」，透過前述工作坊的帶領挖深地方議題後，以主題的定調方式，讓夥伴定期在社交平台上露出自己的倡議媒材，藉此透過個人的性格魅力或議題的吸引力，累積出一定的影響力。

六、小結

臺海大為深化地方創生輔導與區域連結，因此規劃擬整合產學研社，強化前端在地發展人才的價值培育，加深地方事務關係人口觸及率。建立在地產業 DNA 為發展主軸，提供青年回返留鄉工作站串連資源，進而推動體驗參訪學習、專家陪伴輔導及發展地方創生知識學；另為觸動全齡人口對地方的認同，針對在

地需求、未來展望，以行動實踐、在地扎根，串聯區域型組織共同參與，並協助地方團隊彼此交流活動，使地方移居返鄉等關係人口從體驗在地、理念共識建立，並實際參與地方事務發展，點燃創新成長動能。

未來，臺海大在推動地方創生執行上，短期策略將更強化如何整合北區整體豐沛的產業資源以及商業能量，結合各領域專長等創新輔導資源團隊，共同投入輔導地方創生團隊，強化其經營模式、點亮品牌實力、導入科技新創。中期目標是以強化地方創生的鏈結關係為核心，發展地方創生亮點（生態系）為產業創價亮點、結合產官學研社等專業觀點，建置深化社區營造推動地方創生輔導原型。長期目標將以地方創生亮點帶動鄰近聚落繁榮、以區域輔導原型（強化在地培能等推動模式）擴散應用點亮繁星，並以建構地方創生商業模式，齊力推動地方品牌創新發展，具體落實地方創生永續發展。