

地方創生國家戰略及作法

文／郭翊玉（國家發展委員會副主任委員）

壹、前言

日本政府面對人口減少、高齡人口快速成長的趨勢，如何維持未來全球競爭力為國家發展之隱憂；同時因人口向大都市圈集中，地方圈面臨消失的危機。為實現人口均衡及維持經濟活力，日本政府於 2013 提出國家戰略特別區域，並於 2014 年訂定「城鎮·人·工作創生法」，制定上位政策「城鎮·人·工作創生總合策略」（即日本地方創生策略），以國家整體發展為主軸，指定重點發展區域，且各地方政府依照國家願景，展開地方發展策略；在組織上，建立以專案推動辦公室、特區委員會與審議會議三大組織架構推動；並凝聚國家、地方政府及民間企業之力量全面推動地方創生。

相對於日本，台灣也面對人口減少、高齡、少子化、人口過度集中大都會，以及城鄉發展失衡等現象，希望借鏡日本地方創生經驗，根據地方特色，發展地方產業，讓人口回流，青年返鄉，讓地方創生。行

政院於 108 年 1 月 3 日核定「地方創生國家戰略計畫」（以下簡稱本計畫），定位為國家安全戰略層級的政策，並將 2019 年定為地方創生元年，全面開展各項地方創生工作。

貳、為什麼要做地方創生？

依據國家發展委員會（以下簡稱國發會）2018 年 8 月公布之中華民國人口推估報告顯示，我國人口總數於 2022 年達最高峰，2065 年總人口數推估將減少為 1,735 萬人，相較於 2017 年的 2,357 萬人，人口減少幅度將超過四分之一。在人口結構方面，新生兒出生數將從 2017 年 19 萬人減少為 2065 年的 9 萬人，減少幅度超過五成，老年人口占總人口比率則將由 2017 年的 13.9% 增加為 2065 年的 41.2%，成長超過六成，高齡人口快速成長；青壯年人口則自 2016 年逐年遞減，將影響經濟產業之發展。

此外，在人口分布方面，過去五年人口增加的縣市在本島僅有六個縣市，包括新北市、桃園市、新竹縣、新竹市、台中市及台南市，多集中北部區域及都會區。2017 年六都人口占總人口比率 69.2%，仍持續成長中，至 2065 年將超過七成，區域人口分布不均將更形嚴重，加上青壯勞動力不斷往大都市集中，

造成鄉村產業勞動力不足，城鄉差距日益擴大。（圖 1）

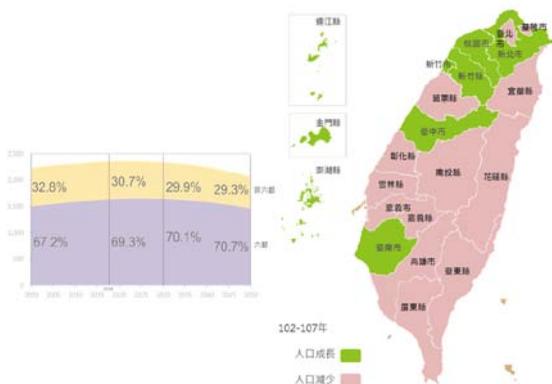


圖 1

以全國 368 鄉鎮市區人口變化率、人口規模、居民收入等分析，我國人口成長至 2050 年總人口變化率為-12.9%，推估並 368 鄉鎮市區中，有超過 256 個鄉鎮市區，人口減少的幅度大於全國平均。其中，若再考量地區居民經濟弱勢情形，以 2017 鄉鎮市區低收入戶及中低收入戶戶數占該鄉鎮市區戶數的比例，若高於全國各鄉鎮市區的中位數（3.5%）者，共有 134 處鄉鎮區，這些地區主要集中於中南部、東部等非六都，土地面積占全國 66.5%，人口數僅占全國 11.6%，倘人口持續減少，未來在地基本生活設施及功能維持困難，需優先推動地方創生。由中央及縣市

政府協助該地區提出地方創生事業提案及推動相關事業工作。（表 1、圖 2）

表 1 地方創生優先推動地區與全國情形比較表

區域類型	行政區數量	2017年人口數	全國占比		低收入戶與中低收入戶戶數占比 ^{註1}
			人口數	面積	
優先推動地區	134	272萬人	11.6%	66.5%	6.6%
全國	368	2,357萬人	100.0%	100.0%	3.5% ^{註2}

註 1：以 2017 年衛生福利部資料之低收入戶與中低收入戶戶數除以內政部戶政司公布各鄉鎮市區戶數資料。

註 2：全國鄉鎮市區低收入戶與中低收入戶戶數占比之中位數。

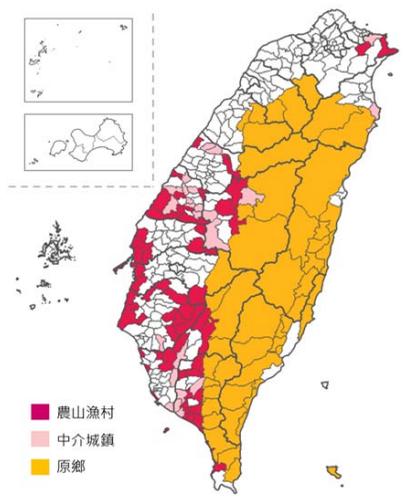


圖 2 地方創生優先推動地區分類圖



地方創生優先推動地區依其資源特性及發展情形，可區分為下列 3 種類型，分別就其課題及對策方向說明如下：

一、農山漁村

本類型主要分布於中南部山區及沿海地區，農漁業雖蘊藏豐富，但人口規模過小且青壯人力不足，致產業發展不易。因此，對策上，應朝輔導青年返鄉創業，藉科技力、設計力及行銷力導入，發展產業六級化，包括一級農漁業生產，二級加工及加值，並透過觀光發展，將特色商品及美好體驗等推廣行銷；因此聯外交通改善也是必要的（詳圖 3）；同時亦應強化高齡照護設施，完善地方基本生活機能，讓人口定住

二、中介城鎮

本類型屬介於都市與農山漁村（或原鄉）間之地方型生活及就學核心，主要零星分布於中南部都市邊緣，惟地方街區老舊沒落，產業提升動能不足。因此，對策上，應朝強化中介服務功能，鏈結都市與農山漁村（或原鄉），活化既有老舊街區，提升地方商業活動機能等方向辦理。

三、原鄉

原鄉地區主要分布於中央山脈及東部地區，土地發展限制多，產業發展受限，青年就業機會不足，公共服務水準不佳。因此，對策上，應朝協助當地就業或創業，媒合專業人才發展產業，強化教育、醫療照護及聯外交通等公共服務或設施等方向辦理。

參、我國地方創生國家戰略計畫

從日本地方創生經驗，以專法、專責組織、戰略特區指定、法規鬆綁、及安倍三箭--情報、人才及財政補助等推動地方創生。臺灣雖與日本同樣面臨類似問題，然臺灣人口密度相對較高，鄉鎮市區間的距離

相對較近，除人口規模與空間尺度不同外，社會經濟情勢與政策法令情形也與日本有所差異。因此，日本的策略及作法，我們仍需因地制宜，予以調適，提出適合國情之國家戰略戰略計畫及作法。尤其是日本地方創生從 2014 年開始，已推動四餘年，我們也看到日本由中央、都道府縣、市町村等全面性的進行綜合性地方創生規劃，並擬定事業計畫，規劃過程耗費 1~2 年，做了 1700 多個創生計畫，許多資源落入規劃工作；以及過多的補助可能造成地方無法自立永續等隱憂等，皆是我們應記取之經驗。以下將依據行政院核定之「地方創生國家戰略計畫」，分別就地方創生目標、發展策略、推動戰略，以及推動做法等予以說明。

一、計畫目標與發展策略

（一）計畫目標

地方創生推動目標，主要係依地方特色，藉科技導入，發展地方經濟，帶動人口成長，促進島內移民，緩和人口過度集中六都之趨勢，達成均衡台灣的目標。因此，本計畫將配合首都圈減壓等相關措施，期望在優先推動地方創生地區的人口，在 2022 年移入人口等於移出地方人口，維持人口，不再外流；進而

在 2030 年地方人口能夠回流。

(二) 發展策略

圖4 地方創生策略

策略		KPI
2019~2022年		
創造 「工作」 及「人」 的良性 循環	<ul style="list-style-type: none"> • 優化地方產業，鞏固就業機會 	① 推升地方生產力 ② 開發特色商品 ③ 培養地方人才 ④ 鼓勵新創事業 創造地方就業機會
支撐良性 循環的 「城鄉」 活性化	<ul style="list-style-type: none"> • 建設鄉鎮都市，點亮城鎮偏鄉 	① 發展街區活化 ② 強化城鄉機能 ③ 促進定住移住 移住地方人口數
	<ul style="list-style-type: none"> • 推動品牌台灣，擴大國際聯結 	① 建立地方品牌 ② 行銷在地產品 ③ 整建觀光亮點 建立地方品牌數量

地方創生策略可大分為二大類：為創造地方「工作」與「人」的良性循環，以及支撐良性循環之城鄉活性化策略（詳圖 4）。

1. 優化地方產業，鞏固就業機會

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。

2.建設鄉鎮都市，點亮城鎮偏鄉

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。

3.推動地方品牌，擴大國際連結

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。

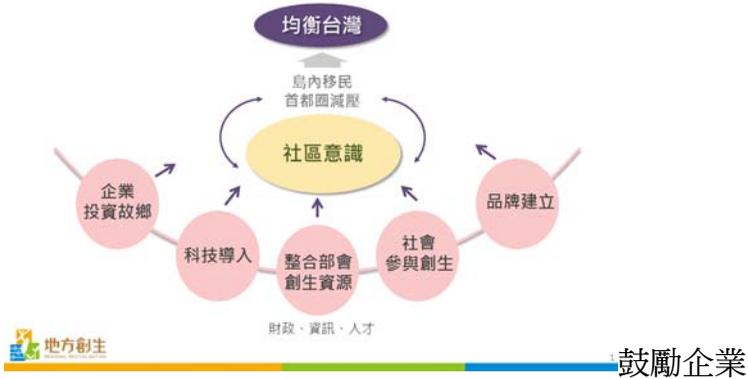
（三）地方創生關鍵績效指標（KPI）

從地方移住人口、地方就業情形、地方居民收入等面向，引導地方於形成地方創生願景，並視地方發展需要，因地制宜訂定相關地方創生 KPI，並於後續據以滾動檢討地方創生之推動執行情形，以達成計畫願景與目標。

二、地方創生推動戰略

為推動地方創生，將透過企業投資故鄉、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（圖 5），並配合法規調適，落實地方創生工作，分述如下：

圖5 推動戰略—地方創生五支箭



第一支箭：企業投資故鄉

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，包括：1.企業透過所擁有的技術、資金、經營管理經驗及能力等，直接認養協助地方事業發展。2.企業將資金捐贈地方創生專戶，間接協助地方事業開發新產品，或發展新事業。



第二支箭:科技導入

(一) 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（AI+IoT）、區塊鏈（Blockchain）、雲端技術（Cloud）、數據（Data）及生態系（Ecosystem）等，協助地方創生：

- 1.發展地方產業：將科技化、智慧化導入生產、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。

- 2.維繫城鎮機能：過去多數偏鄉農山漁村因為區位因素，對外人流物流不易，未來在數位經濟發展下，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。

（二）健全基礎環境建構

為實現數位經濟發展及生活智慧化及便利性，網路基礎建設是必要的前提。需普及偏鄉寬頻建設，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等。相關計畫在政府推動之前瞻基礎建設--數位建設項下積極推動中。

第三支箭：整合部會創生資源

其內容含括了日本安倍政府地方創生三支箭—情

報、人才及財政，統整中央部會的資訊、人才及計畫資源等，及因應地方創生啟動相關法規調適，以支援地方創生之推動。強調的是部會間資源的整合及合作，期許發揮資源整的綜效，並避免資源的重複投資或補助。這是與過去由單一部會主導的計畫，如社區總體營造、及農村再生等的作法不同之處。

（一）財政支援

- 1.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。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。
- 2.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。

3. 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。

（二）資訊支援

為支援地方創生規劃及評估成效，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。

（三）人才支援

成功推動地方創生人才是很關鍵的因素。推動地方創生涉及許多專業領域，大多數鄉（鎮市區）公所人才及人力不足，故將透過下列方式提供人才支援：

1. 鼓勵中央部會公務人員及公私部門退休人員下鄉服務

由行政院人事行政總處建置平臺，協調中央部會公務人員藉由借調、交流或支援等方式認養故鄉

，赴地方服務，並鼓勵或媒合公私部門退休人員貢獻經驗，協助地方推動創生相關工作。

2. 透過大學社會責任計畫（USR）協助訂定創生願景

由教育部透過 USR，以鄉（鎮區）為單元，協助地方創生優先推動地區之鄉（鎮區）公所發掘地方特色 DNA、由下而上凝聚在地共識，及訂定鄉（鎮區）地方創生願景。

3. 成立地方創生輔導團

由國發會結合相關部會、直轄市與縣（市）政府、學研機構、企業及輔導顧問團等共同組成地方創生輔導團，秉持案案服務精神，依地方需求，輔導推動地方創生工作及提供相關諮詢。

（四）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，相關租稅因。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。另企

業參與地方創生事業，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，對於相關增值、服務或其他新創產業使用多有限制，缺乏使用彈性，不利於吸引產業發展，因此將從下列面向檢討調適土地使用法規：

- (1) 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。
- (2) 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。
- (3) 農業或部落旅遊性質與一般觀光旅遊不同，管理密度與強度允應加以區隔，惟實務上農民或部落囿於發展觀光條例規定，無法自行販售及行銷旅遊行程，致發展受限，因此將研議檢討調適發展觀光條例有關

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。

第四支箭：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。

第五支箭：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。

三、推動組織與架構

地方創生推動有賴中央與地方政府、政府與民間，透過有效率的運作平台及機制，攜手合作，推動架構詳圖 6。



1. 成立行政院地方創生會報，整合部會資源。由院長擔任召集人，成員由中央部會、地方政府及關心地方創生領域的民間產業負責人與學者專家共同組成。負責地方創生相關決策，得視需要隨時召開會議。國發會擔任「行政院地方創生會報」幕僚。辦理「行政院地方創生會報

」工作會議，負責統籌、協調、整合及召開工作會議等相關工作，並作為地方創生事業提案之媒合平臺，媒合企業認養、統籌地方創生專戶投資及分配部會資源。並負責相關規劃與執行支援工作。

2. 相關部會配合地方創生事業進行相關法規調適，並配合檢討調整相關計畫及補助規定，符合地方創生策略與精神，並協助進行地方創生相關工作。
3. 地方政府，直轄市與縣（市）政府負責研擬跨鄉（鎮市區）之地方創生事業提案。協助鄉鎮創生事業提案規劃及媒合地方相關資源。鄉（鎮市區）公所負責發掘地方 DNA，凝聚在地共識，訂定鄉（鎮市區）地方創生願景，及彙整提出地方創生事業提案。

四、地方創生計畫提案方式與流程

（一）地方創生提案方式

依地方發展狀況，採由下而上或由上而下方式辦理。以鄉（鎮市區）為單元，原則上採由下而上方式提案。惟因單一鄉鎮資源的豐富度尚有不足者，基於資源互補、發展潛能合作、公共服務設施規模等角度

，鼓勵以跨鄉（鎮市區）區域範圍，提出地方創生事業提案，共同合作展開地方創生事業。例如以南投埔里（中介城鎮）為核心，可聯合國姓、魚池、仁愛等周邊鄉鎮共同推動地方創生事業。採由上而下之政策引導方式辦理。另亦可視中央或地方政策需要及地方資源特性（如地方文化歷史、物產或觀光景點等），提出特定主題之地方創生事業提案（如浪漫臺三線、水產養殖等）。

（二）提案作業流程

採二階段作業方式辦理，藉由程序及書圖簡化，來提高時效及節省資源，提案流程詳圖 7。

1. 第一階段作業-尋找 DNA、願景階段（公所主導，產官學研社共同參與）

尋找地方 DNA：盤點地方的人、地、產等相關資源，發掘地方特色。訂定地方創生願景：透過地方座談會、共識營或鄉民代表大會等任何形式的廣泛參與，由下而上凝聚在地共識（共識須以會議紀錄方式呈現），訂定鄉（鎮市區）地方創生願景，願景內容包含地方人口數、地方就業數、地方居民收入或學生人數等地方創生 KPI。

2. 第二階段作業-形成提案階段（產官學研社共同參與）

透過第一階段過程，形成能落實願景之地方創生事業提案，提案內容主要包含事業主題、事業的地方 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）、事業對於地方創生 KPI 之貢獻程度、事業所需資源與協助事項。

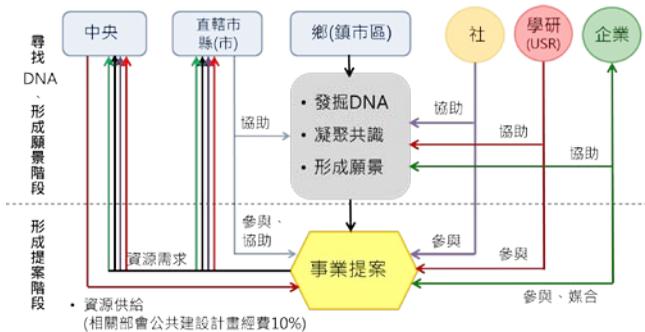


圖 7 地方創生事業提案流程示意圖

五、訓練及宣傳

為深化地方創生理念，形成地方創生推動共識，將由國發會及行政院人事行政總處共同辦理地方創生相關訓練，並進行相關宣傳工作，展現地方創生推動成果及提供示範學習。

六、推動時程

地方創生的推動刻不容緩，國發會已於 2018 年 9 月初函請縣市政府及鄉（鎮區）公所啟動地方創生作業，希望於 2019 年第 1 季即能提出地方創生事業提案，與中央攜手共創地方活力生機。地方創生的推動需要中央與地方、政府與民間長期合作共同執行，非短期即有成效，初期將以 4 年為 1 期逐年推動，逐年檢核地方創生事業推動狀況，滾動檢討各項資源及相關措施。