

# 點亮臺灣的起點-地方創生

## 壹、前言

「火車漸漸在起走，再會我的故鄉和親戚，親愛的父母再會吧，到陣的朋友告辭啦，阮欲來去台北打拼，聽人講啥物好空的攏在那…」，林強的這首「向前行」道出了臺灣 70 年代年輕人的夢想和心聲，當時北部工商業發展迅速，經濟蓬勃發展，與中南部農漁業倚賴人力，靠天吃飯成強烈對比，北漂遊子落地生根，成為首善之都的堅強後盾，但也開啟地方勞動力結構老化及人口往都會區外移的危機。

## 一、改變現狀，才能創造新生命

根據國家發展委員會 2016 年公佈的「中華民國人口推估報告」，若總生育率維持現況，2061 年出生數預估較 2016 年(21 萬人)將減少一半以上，65 歲以上老年人口所占比率將由 13.2%增加為 38.9%，15-64 歲工作年齡人口將減少 722 萬人，總人口數減少及人口年齡結構改變，這是少子化所帶來的衝擊，加上都會區的磁吸效應，對地方城鎮的發展更是雪上加霜，惟有發揮既有產業特色，招募企業進駐，創造工作機會，將人留在地方，提供產品和服務，賺取提升基礎建設的資金，吸引更多企業和人才，地方的發展才能永續。

## 二、社區營造 VS 地方創生

在談論「地方創生」這個外來詞之前，「社區營造」早已在臺灣開枝散葉，開花結果，在北投，為了保存日治時代溫泉鄉的特色，由當地國小師生與當地居民發起的古蹟保存運動，公共浴池才得以化身為今日的溫泉博物館；南投的一場百年大震幾乎將桃米里摧毀殆盡，幸而外漂回鄉的青壯年和社區居民在重建中打造出盎然生機，將豐富的生態轉化為觀光資源；臺南後壁土溝里，最後一頭水牛凝聚社區居民共識，更喚來臺南藝術大學研究生讓公共藝術與在地結合，共同營造農村美術館。

社區營造的面向，可以是鄉村型、都會型、原民部落型，無所不在，主題更是包羅萬象，基於文化觀光、生態永續、環境美化、長者關懷、技藝保存，只要能凝聚社區情感，協力完成共同目標。

所以在政府宣布 2019 年為地方創生元年時，仍在網路社群引起「舊瓶新裝」的議論，的確，兩者都在促進地方發展，然而，除了關注的範圍與願景有異外，最大的不同是，地方創生需有系統的發展地方特色產業，而且能透過國際企業與世界連結，賺取外匯與防止人才外流，甚至吸引外來人才進駐，才能解決總人口數減少的這個整體問題。

項目	社區營造	地方創生
內容	透過「由下而上」、「民眾參與」、「社區自主」、「永續發展」的運作原則，凝聚社區居民共識，培育人才，促進社區的發展。	透過地方創生與新創結合，復興地方產業，創造就業人口，促進「人口回流」，並以維持未來「總人口數不低於2千萬人」為願景，逐步促進島內移民及配合首都圈減壓，達成「均衡臺灣」的目標。
相同點		
以在地性、自發性的關注共同議題，並採取行動達成目標。		
相異點		
主管機關	文化部	國家發展委員會
關注範圍	社區	社區、鄉鎮、縣市、國家
願景目標	促進社區發展，共存共榮	減緩少子化與高齡化衝擊

〔筆者參考文化部與國家發展委員會官網自行整理〕

## 貳、專書介紹

地方創生 2.0 這本書是由日本野村綜合研究所(股)公司主席研究員神野文彥與高階專員松林一裕合著，以達成 2060 年日本人口不小於 1 億人，並且讓經濟持續成長為目標，提出相關戰略，可說是臺灣推動地方創生的參考書。

## 一、作者簡介：

作者神野文彥，畢業於慶應義塾大學經濟學院，目前擔任野村綜合研究(股)公司社會主席研究員，也是體制顧問部長兼公共計畫室長，松林一裕自神戶大學工業研究科研究所結業，擔任該公司諮詢事業開發部高階專員，至於野村綜合研究(股)公司在 1965 年設立，是日本著名的研究、管理諮詢機構，研究課題十分廣泛，大至國家戰略、能源對策、金融經濟、產業活動，小到超級市場、出租汽車等，調查對象涵蓋日本及世界主要國家，在臺灣、英、美等多國設有事務所。

## 二、章節摘要：

本書分四章，以〔2030 年的地方狀況與地方經濟樞紐的重要性〕為序，擬訂〔亟需打造都市及地方的新範本〕，開出〔地方經濟樞紐再生的 7 項處方箋〕，型塑〔以永續性為目標的地方創生〕，作者在前言也提到日本自 2014 年推行的地方創生戰略尚難以讓人口回流地方，在本書各章中亦會借鏡德國經驗，建構以實現 2060 年的社會長期願景為目標的綜合戰略。

### (一)2030 年的地方狀況與地方經濟樞紐的重要性

作者以日本社會正面臨的少子高齡化所帶來的負面循環〔勞動人口減少-消費能力降低-貧窮率上升-結婚率降低-出生率減少〕，點出都市與地方都必須改變，揚棄既往地方供給人才資源予都市提高生產

力，相互依賴的關係，需與國際接軌，成為自立共生的「廣域都市圈」與「地方經濟樞紐」，以上 2 個新興名詞在本書中出現頻率很高，廣域都市圈指的是將國內外各種人才集中到特定城鎮，以提升生產性為目標，打造出含有極高附加價值的都市區；地方經濟樞紐則是以地方獨特資源帶出足夠的國際競爭力，成為能安定賺取外匯(包含人才、資源)的地方據點都市(引自本書 p. 21-22)。

作者主張建構地方經濟樞紐，就可緩和資源過度集中於大都市，進而解決少子高齡化造成的人口減少現象。筆者認為，均衡地方與都市的發展，確實有助於改善地方因人口結構及勞動力改變而逐步消失的危機，但是各地方間、地方與都市間可能因相互競逐而僅出現有限的島內移民，如在賺取資金的同時，能搭配結婚、生育及長照的社會福利回饋，使老有所終、壯有所用、幼有所長，促使年輕人早結婚、肯生育，才能減緩整體人口減少。

## (二) 打造都市及地方的新範本

作者指出，既往地方圈倚賴政府補助款，難以自立經濟，主張轉型為以製造業為高生產性的型態，開創獨立經濟；都市圈則成為以服務業及金融業為中心的主，形成具備人、物、財、資訊、智慧財產吸引力的廣域都市圈。

在本章節中引述德國前 10 名高生產力、具競爭力的地方經濟樞

紐（如狼堡、因哥爾斯塔特、慕尼黑、什文福、法蘭克福……等），這些都市的共通點，就是各自擁有值得誇耀的產品，且具備以下條件之一：

- 1、擁有 50 萬以上的人口，備有行政中樞、專門服務及金融機能。
- 2、國際企業在當地設有主要活動據點。
- 3、在地產業和學術研究機構合作。
- 4、能吸引外籍觀光客前來消費。

筆者由德國前述 10 個都市中，發現巴伐利亞州佔了 7 成，這個位於德國東南部，面積最大的州，吸引了 BMW、Audi、西門子、英飛凌、Puma、Adidas 等國際企業進駐，成為德國最富有的地區，探索巴州的優勢，在於所擬訂的高科技戰略和相關投資促進政策奏效，以及眾多的大學及研究機構，提供源源不絕的行政、研發與技術人才。

借鏡德國經驗，作者分析在日本實現地方經濟樞紐的條件有：1. 有利於都市建設的國際企業 2. 具有優勢的產業群聚 3. 培養地方特有文化及技術人才的功能，並且能建構出提高生產性、阻止人口減少的對策，以此為範本，達到本書緩和資源過度集中東京，打造出可以集中錢流的都市的目標。

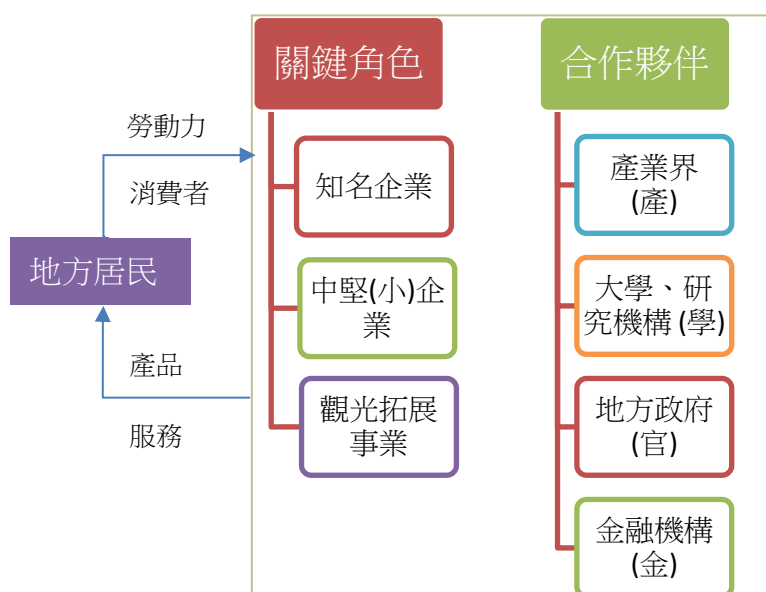
（三）地方經濟樞紐再生的 7 項處方箋：

作者強調，「創生」不是要創造新事物，而是要認清本質特色(DNA)，

運用現有資源，達到 3 項功能：

- 1、能讓地方產生人、物、財交流據點的功能。
- 2、保有在競爭上取得優勢的技術和品牌
- 3、具有觀光功能。

此外，以下附圖的三個關鍵角色及四個合作夥伴也是創生的重要推手，地方居民更是創生不可或缺的要素，不僅為關鍵角色提供勞動力，同時也是關鍵角色提供產品或服務時的消費者。



[筆者參考本書 p. 105-111、p. 132 自行整理]

其次，作者在地方經濟樞紐再生的 3 項步驟裏，開立 7 道處方箋（如下附圖），在召回企業回歸地方，作者坦言是一項困難的任務，因此建議總公司可將部分功能部門分別安插在廣域都市圈和地方經濟樞紐。

找齊關鍵角色	擬訂戰略劇本	個別角色技能提升
<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 召回大企業 <ul style="list-style-type: none"> <li>•將總公司部分功能部門移至地方</li> <li>•地方政府稅制優待，吸引大企業回流</li> </ul> </li> <li><input type="checkbox"/> 增加全球利基型（GNT）企業 <ul style="list-style-type: none"> <li>•在產、學、官、金的支持下，促使中堅、中小企業GNT化</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 將再生劇本形象化 <ul style="list-style-type: none"> <li>•擬訂可以將「地方人口願景」與「地方版綜合戰略」產生關聯性的劇本，並以Plan-Do-Check-Action落實執行</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 篩選並聚積地方資源，以求差異化 <ul style="list-style-type: none"> <li>•發掘具有競爭優勢資源，培養品牌形象</li> </ul> </li> <li><input type="checkbox"/> 追求附加價值 <ul style="list-style-type: none"> <li>•鼓勵中堅、中小企業勇於承擔革新風險(如簡化通路改為產地直銷)，提高收益</li> </ul> </li> <li><input type="checkbox"/> 鎖定特定部門，使其獲利提升 <ul style="list-style-type: none"> <li>•明確鎖定市場及目標客群，善用網路銷售平台</li> </ul> </li> <li><input type="checkbox"/> 在賺取資金上下點功夫 <ul style="list-style-type: none"> <li>•透過宣傳活動，進軍日雕市場設置據點，持續炒熱創生風潮</li> </ul> </li> </ul>

[ 筆者參考本書 p. 112-p. 160 自行整理 ]

#### (四)以永續性為目標的地方創生

少子高齡化帶來的勞動人口減少，改變以往地方圈和大都市圈相互依存模式，作者指出在這樣的條件下建構的地方經濟樞紐需採攻(對外賺取外匯)守(檢討公共設施支出)兼備的經營策略，才能轉換為與廣域都市圈自立共生之道。

最後，作者認為在經濟政策、基礎設施經營的前題下，要將攻勢和守勢結合，就必須要有一個地方資源管理的組織，以德國商會為例，它不僅是都市圈經濟政策的主體，能提升圈內企業對地方建設的參與度，更能進行職業訓練及技術教育，成為培育新創企業、強化研發功

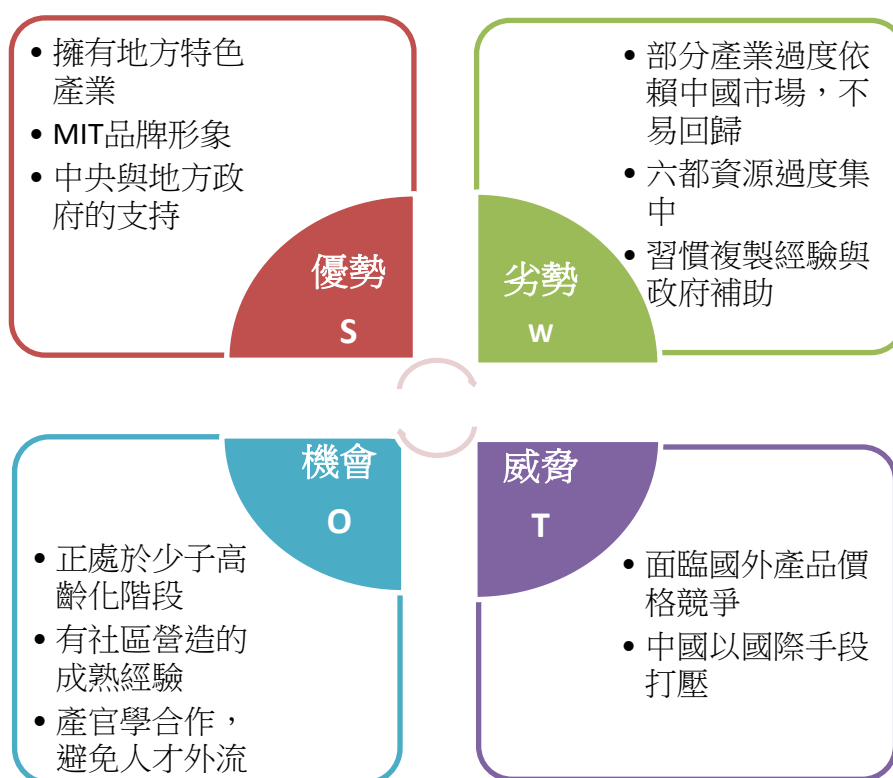


能的組織；此外，公共事業公司的概念，統合數項公共基礎設施的供給，其營運收益可採公共基礎設施事業體間相互補貼，解決地方政府舉債(債留子孫)危機。

參、心得淺見

### 一、最小的無限大

本書運用各項大數據，參考德國經驗，促使日本地方創生再進化，對於剛起步的臺灣，是否應照單全收，以加速推動地方創生，筆者先以內外部環境做優勢(Strength)、劣勢(Weakness)、機會(Opportunity)、威脅(Threat)分析：



[筆者自行繪製]

## (一)在優勢面

### 1、擁有得天獨厚的觀光資源和地方特色產業

臺灣位處東亞島弧之中央位置，橫跨北迴歸線，地形饒富變化，自然生態豐富，蘊育許多特殊的自然景觀，有豐富林相的高山峻嶺，有蔚藍美麗的海洋世界，有各式地形齊備的生態公園，符合地方創生的觀光功能。

在地方特色產業方面，有鶯歌陶瓷、新竹玻璃藝術、三義木雕、埔里茭白筍、田尾公路花園、阿里山高山烏龍茶、關子嶺泥漿溫泉、美濃紙傘、花蓮大理石、臺東洛神花，臺灣由北到南，由西至東，地方早已建立品牌，讓人想到產品就聯想到地名，也符合品牌功能。

### 2、中央與地方政府的支持

為推動地方創生，國家發展委員會建構專家輔導團機制，至地方給予創生事業輔導、諮詢、診斷，並因地方創生涉及許多專業領域，應地方鄉鎮區公所需才恐急，建置地方創生人才借調平臺。

## (二)在劣勢面

### 1、部分產業過度依賴中國市場

根據經濟部統計處〔外銷訂單海外生產實況調查統計〕，2018年接自海外訂單中，在國內生產比率占47.9%，較2017年增加1.1%，為自2015年來首度超越中國大陸生產的46.7%，這當然

有部分產業生產線移回臺灣因素，但也突顯工資成本、市場需求仍是臺商設廠的重要考慮；即便現況如此，為廣納產業加入地方創生團隊，政府仍祭出五大策略，招募海外臺商回臺投資。



[ 摘錄自國家發展委員會/歡迎台商回台投資方案 ]

## 2、六都資源過度集中

由內政部戶政司[ 2020 年 2 月縣市人口性別比例及人口密度統計 ] 顯示，臺灣近七成人口(1,638 萬 4,384 人)集中在六都所在的三成(10,907 平方公里)土地上，人口，交通、基礎建設等資源過度集中大都市圈，盼望人口回流地方實在困難。

## 3、國人習慣複製經驗與政府補助政策

為帶動地方觀光產業，臺灣在 105 年-108 年短短 3 年內，增加 80 座彩繪村、13 座天空步道、4 座玻璃教堂，一窩蜂爭相效仿，爭取政府補助，但相似度高，反而不利於永續發展。

### (三)在機會面

臺灣目前面臨少子高齡化的危機，改變勢在必行，既可汲取日本創生經驗，更有社區營造為基石，受少子化衝擊的大學也正是時候結合創生，與產、官、地方合作，提供必要人才，為未來開拓出路。

### (四)在威脅面

東南亞國家協會 10 國(簡稱東協，新加坡、馬來西亞、印尼、泰國、越南、寮國、緬甸、汶萊、柬埔寨)及 5 個自由貿易協議夥伴(中國、日本、韓國、澳洲、紐西蘭)透過區域全面經濟夥伴協定(RCEP)，目標在消除貿易壁壘，暢通成員國交易管道，臺灣在 1993 年間，即開啟南向政策，藉以擺脫對中國的經濟依賴，但卻不斷飽受中國透過外交手段施壓，以致於進展有限。

臺灣未來的人口結構，與日本相似，對於目標願景，有共同的關鍵績效指標(Key Performance Indicator)，都在於減緩人口減少的速度，面積只有日本十分之一的臺灣，面臨的外部威脅遠大於日本，產業外移也相對嚴重，光是創生的第一步「找齊關鍵角色」，要喚回大企業就是一項困難的任務，以日本推動地方創生腳本，在臺灣需再調整，筆者認為中小企業曾是創造臺灣經濟奇蹟的推手，有無限發展的可能，培植地方中小企業為地方創生的關鍵角色，應是首要之務。

## 二、往下扎根. 向上結果

星星之火足以燎原，涓涓滴水可以穿石，社區營造建構的軟實力，已為地方創生奠定厚實的基礎，四項推行原則「由下而上」、「民眾參與」、「社區自主」、「永續發展」亦可延伸至地方創生，在地居民才是創生的主角，政府的角色在媒合產業和大學研究機構的支持，重要的是創生的產業要能接地方之氣，方能永續。

### 三、看見臺灣的希望

遠見雜誌 2018 年 11 月號月刊封面「一杯珍奶，搖出臺灣新經濟奇蹟」，吸睛的標題讓人對臺灣產業燃起無窮希望，版圖遍及世界各大城市，不僅改變西方人的飲茶習慣，更串起上下游五大產業鏈(原物料、包裝材料、食品設備、整店輸出、連鎖加盟)一年 3 千億的商機。

自行車一直是臺灣品牌的代表產業，2018 年產值高達 1,153 億元，其中「電動自行車」產值年增率呼應環保，成長迅速，鑑於未來電動自行車將朝電子與金屬機電產業整合發展，臺灣在兩個既有產業推波助瀾下，有助於推升成為電動自行車生產王國。

### 肆、結語

政府將地方創生定位為國家安全戰略層級的國家政策，以維持「未來」總人口數不低於 2 千萬人為願景，以制定 KPI 的 SMART(「S」-Specific，具體、「M」-Measurable，可衡量、「A」-Attainable，

可實現、「R」-Relevant，相關性、「T」-Time-bound，時限)原則，筆者認為，前四項均能符合，在時限上不妨參考日本以「2060年」不讓人口少於一億人，給予達成績效適度時間壓力，定期檢討，方能確認戰略是否需即時修正。

臺灣，這個總面積3萬6,197平方公里的美麗之島，蘊藏豐富物產資源，更有在各世界競賽中成為臺灣之光的產業人才，1970年代，累積厚實力締造經濟奇蹟，成為亞洲四小龍之首；今日，堪稱是國安危機的少子高齡化已逐漸造成勞動人口結構重大改變，未來更將衝擊產業發展，影響整體經濟；此刻，政府已點燃地方創生的聖火，你我無法置身事外，應思考可以為地方做些什麼，加入創生團隊，共同點亮臺灣。

#### 參考文獻

1. 《咱ㄟ社區》，2014年，經典雜誌/財團法人慈濟傳播人文基金會
2. 《最小的無限大》，2010年，行政院文化建設委員會
3. 《財經》，2017年5月(巴伐利亞州的優勢產業和行業)，原文網址：<https://kknews.cc/zh-tw/finance/3j2r6mo.html>
4. 《科技新報》，2019年11月(臺灣具產業鏈競爭優勢，電動自行車成新藍海)，原文網址：<http://technews.tw/2019/11/04/e-bike-taiwan-supply-chain/>
5. 《遠見》，2018年11月(一杯珍奶，搖出臺灣新經濟奇蹟)，原文網址：<https://event.gvm.com.tw/201811-bubble-tea/>

6.文化部官網-台灣社區通

7.國家發展委員會官網-推動地方創生政策

8.行政院人事行政總處官網-地方創生人才借調專區

9.經濟部統計處官網-外銷訂單海外生產實況調查統計、當前經濟  
情勢概況

10.內政部戶政司官網-縣市人口性別比例及人口密度統計表