

臺北市立建國高級中學
第十六屆人文及社會科學專題研究報告

指導老師：邱雯玲

臺灣地方創生相關計畫的空間分布之研究

學生：朱善煜 撰

中華民國一一〇年

目 錄

第一章 緒 論	1
第一節 研究動機	1
第二節 研究目的	1
第三節 名詞釋義	1
第四節 研究方法	2
第五節 研究對象與限制	3
第二章 文獻探討	4
第一節 社區總體營造	4
第二節 農村再生	6
第三節 地方創生	8
第三章 所有部會之地方創生相關計畫	15
第一節 各部會地方創生相關計畫分析	15
第二節 各縣市地方創生相關計畫空間分布	17
第四章 民族部會之地方創生相關計畫	28
第一節 客委會地方創生相關計畫空間分布	28
第二節 原民會地方創生相關計畫空間分布	32
第五章 農委會之地方創生相關計畫	40
第六章 文教科部會之地方創生相關計畫	46
第一節 教育部地方創生相關計畫空間分布	46
第二節 文化部地方創生相關計畫空間分布	53
第七章 經建部會之地方創生相關計畫	62

第一節	經濟部地方創生相關計畫空間分布·····	62
第二節	內政部地方創生相關計畫空間分布·····	67
第三節	交通部地方創生相關計畫空間分布·····	71
第四節	國家通訊委員會（NCC）地方創生相關計畫空間分布·····	75
第八章	結論·····	84
第一節	研究發現·····	84
第二節	研究建議·····	85
參考文獻·····		87

圖目錄

圖（一）地方創生資料庫之各項目·····	2
圖（二）RESAS 頁面·····	10
圖（三）西粟倉村之 DIY 木餐具·····	11
圖（四）地方創生概念示意圖·····	12
圖（五）各部會地方創生相關計畫數量直條圖·····	16
圖（六）農委會及經濟部地方創生相關計畫組成圖·····	16
圖（七）不同縣市地方創生相關計畫數量直條圖·····	18
圖（八）各縣市地方創生相關計畫數量統計地圖·····	19
圖（九）各縣市地方創生優先推動地區鄉鎮數量統計地圖·····	21
圖（十）地方創生相關計畫與優先推動地區散布圖·····	22
圖（十一）臺南市人口密度統計地圖·····	23
圖（十二）高雄市人口密度統計地圖·····	24
圖（十三）各縣市客委會地方創生相關計畫數量直條圖·····	29
圖（十四）各縣市客委會地方創生相關計畫數量統計地圖·····	30
圖（十五）105 年臺灣客家族群分布地圖·····	31
圖（十六）各縣市原民會地方創生相關計畫數量直條圖·····	34
圖（十七）各縣市原民會地方創生相關計畫數量統計地圖·····	35
圖（十八）各縣市原民會地方創生相關計畫與原住民人數散布圖·····	37
圖（十九）各縣市地方創生優先推動地區之原鄉數量統計地圖·····	38
圖（二十）臺灣原住民分布地圖·····	39
圖（二十一）各縣市農委會地方創生相關計畫數量直條圖·····	41
圖（二十二）各縣市農委會地方創生相關計畫數量統計地圖·····	42

圖（二十三）各縣市地方創生優先推動地區之農山漁村統計地圖·····	43
圖（二十四）各縣市教育部地方創生相關計畫數量直條圖·····	47
圖（二十五）各縣市教育部地方創生相關計畫數量統計地圖·····	48
圖（二十六）各縣市 USR 計畫數量直條圖·····	49
圖（二十七）各縣市 USR 計畫數量統計地圖·····	50
圖（二十八）各縣市營造休閒運動環境計畫數量直條圖·····	51
圖（二十九）各縣市營造休閒運動環境計畫統計地圖·····	52
圖（三十）各縣市文化部地方創生相關計畫數量直條圖·····	55
圖（三十一）各縣市文化部地方創生相關計畫數量統計地圖·····	56
圖（三十二）各縣市文化生活圈建設計畫數量直條圖·····	57
圖（三十三）各縣市文化生活圈計畫數量統計地圖·····	58
圖（三十四）各縣市社造三期及村落發展計畫數量直條圖·····	59
圖（三十五）各縣市社造三期及村落發展計畫數量統計地圖·····	60
圖（三十六）各縣市經濟部地方創生相關計畫數量直條圖·····	63
圖（三十七）各縣市經濟部地方創生相關計畫數量統計地圖·····	64
圖（三十八）各縣市 SBIR 計畫數量直條圖·····	65
圖（三十九）各縣市 SBIR 計畫數量統計地圖·····	66
圖（四十）各縣市內政部地方創生相關計畫數量直條圖·····	69
圖（四十一）各縣市內政部地方創生相關計畫數量統計地圖·····	70
圖（四十二）中山溫泉公園再造計畫示意圖·····	71
圖（四十三）各縣市交通部地方創生相關計畫數量直條圖·····	73
圖（四十四）各縣市交通部地方創生相關計畫數量統計地圖·····	74
圖（四十五）各縣市 NCC 地方創生相關計畫數量直條圖·····	77

圖（四十六）各縣市 NCC 地方創生相關計畫數量統計地圖·····	78
圖（四十七）各縣市偏遠地區數量統計地圖·····	80
圖（四十八）各縣市基地台數量直條圖·····	81
圖（四十九）各縣市基地台數量統計地圖·····	82

表目錄

表（一）三政策的差異比較表·····	14
表（二）全國地方創生相關計畫統計表·····	15
表（三）各縣市地方創生相關計畫、人口密度、平均所得統計表·····	17
表（四）全國各縣市平均每人分配地方創生相關計畫與各縣市計畫統計表·····	20
表（五）2020 年 11 月各縣市社會增加率與地方創生相關計畫統計表·····	25
表（六）各縣市平均每戶可支配所得與地方創生相關計畫數量統計表·····	26
表（七）各縣市客委會地方創生相關計畫數量統計表·····	28
表（八）各縣市原民會地方創生相關計畫數量統計表·····	33
表（九）各縣市原住民人數及原民會地方創生相關計畫數量統計表·····	36
表（十）各縣市農委會地方創生相關計畫數量統計表·····	40
表（十一）各縣市教育部地方創生相關計畫數量統計表·····	46
表（十二）各縣市文化部地方創生相關計畫數量統計表·····	54
表（十三）各縣市經濟部地方創生相關計畫數量統計表·····	62
表（十四）各縣市內政部地方創生相關計畫數量統計表·····	68
表（十五）各縣市交通部地方創生相關計畫數量統計表·····	72
表（十六）各縣市 NCC 地方創生相關計畫數量統計表·····	76

第一章 緒論

本研究旨為探討臺灣地方創生相關計畫在空間上的分布情形，並以其討論我國目前地方創生資源分配的合理性，茲將研究動機、研究目的、名詞釋義、研究方法及研究限制分述於下。

第一節 研究動機

國家發展委員會近來針對沒落鄉鎮推動地方創生，其意涵為發掘在地文化底蘊，將其轉化為創造地方生機的產業資本。透過各地區的特色資源，推動地方之創意特色產業發展，使當地永續發展、生生不息(國家發展委員會，2017)。而近年來國發會與財團法人台灣地理資訊中心合作，建置 TESAS（臺灣地方創生資料庫），使用 GIS 技術分析地方的人口、經濟等現況，作為地方創生推動的參考。

在地方創生推動的前期，政府資源挹注扮演了初期推動地方獨立經濟系統的要角，地方創生相關計畫即為國家投入資源的體現。當我們能掌握地方創生相關計畫的分布時，即能檢視目前資源分配的合理性。未來亦能由此檢討其成效與地方能動性¹。因此，了解地方創生相關計畫的空間分布之重要性自是不言而喻。

結合以上敘述，將地方創生相關計畫之資料整理後，是否也能夠發現一些地方創生政策上的問題？地方創生相關計畫之資料透過 GIS 繪製地圖後，可得地方創生相關計畫之分布地圖；將其性質細分，不同部會及不同縣市的地方創生相關計畫在空間上是否有分布的特殊性？是否地方創生資源集中在單一地區？各縣市推動的積極度又有何不同？探討特定種類的地方創生在空間上分布的特殊性，並簡要探討形成原因，最終提出對未來地方創生之建議，為本研究之核心。

總言之，本研究將討論地方創生相關計畫在空間上的分布特殊性，並依據結果對於我國未來地方創生提出建議。

第二節 研究目的

基於上述研究動機，本研究之研究目的如下：

- 一.探討不同縣市之地方創生相關計畫空間分布之差異及原因。
- 二.探討不同部會之地方創生相關計畫空間分布之差異及原因。

第三節 名詞釋義

研究前期需先定義研究標的之性質，即本文所探討之「地方創生相關計畫」為何？詢問 TESAS 之專案負責單位臺灣地理資訊中心（TGIS）TESAS 中的「地方創生相關計畫」之涵義，獲得回覆如下：

¹ 此指地方能夠獨立行動，做出自由選擇的能力。

1. 該項目確實就是「地方創生核定本」中的「部會地方創生相關計畫」。不過這個項目是 TESAS 在發布不久後由國發會長官交辦下來的，主要是長官想看看核定的計畫在各鄉鎮分佈的狀況。這部份其實不屬於一開始資料需求研究階段的盤點範圍。
2. 先釐清一點：據我所知地方創生元年的當時，地方創生還沒有「媒合」這件事。至少不是系統性的媒合。又，所有清單裡的內容都是地方創生計畫接受申請後核定的結果沒錯，並不是混合以往累積下來的有的沒的其他不相干計畫弄出來的清單。

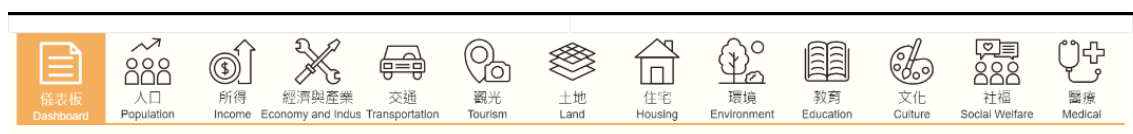
故此處「地方創生相關計畫」指的是國發會「地方創生國家戰略計畫核定本」中附錄二「部會地方創生相關計畫」中的計畫。地方創生中透過國發會地方創生工作會報統籌，其他部會可協助地方創生的既有計畫，即為本文中之地方創生相關計畫。而本研究採用的「地方創生相關計畫」之範疇皆為地方創生接受申請後核定的計畫。本研究將分析自 TESAS 可取得之地方創生相關計畫資料，了解地方創生在臺灣可能的問題。

第四節 研究方法

本研究主要先釐清各項地方創生計畫與地方創生團隊之性質是否符合地方創生之基本精神，再以地方創生資料庫中所提供的數據進行分析，最後得出結論及提出建議。本研究將解讀地方創生資料庫(TESAS)中的「地方創生相關計畫」此一資料，研究地方創生相關計畫及團隊是否有空間上分布的特殊性，將其繪製為直條圖與分布地圖後觀察。繪製直條圖將使用 Excel，而繪製分布地圖將使用 QGIS 3.10.14 版。

臺灣地方創生資料庫—TESAS 系統

日本政府所提出「地方創生三支箭」中，其中第一支箭為成立 RESAS 系統（參見第二章第三節），而臺灣在近年亦跟進；2019 年，財團法人台灣地理資訊中心 (TGIC)，建置了地方創生資料庫(Taiwan Economic Society Analysis System, TESAS)，將全國各種地理資料透過地圖的展示，以視覺化的方式方便產官學研社²掌握地方現況與趨勢。



圖（一）地方創生資料庫之各項目，其中包含人口、所得、經濟與產業等 12 項

資料來源：TESAS

TESAS 系統包含人口、所得、經濟與產業、交通、觀光、土地、住宅、環境、教育、文化、社福、醫療等十二項資料可供查詢。各項資料被列成圖表，顯示在各欄位下，可清晰地瀏覽該地區現況。TESAS 亦可查詢各個點(如地方創生團隊位置)在地圖

² 指公部門、企業、學術單位、法人、社區等。

上的分布及提供面量圖，便於了解數據在空間上的分布。

透過此系統，可作為地方創生中地方現況之參考，亦可得知地方創生在全國各地之相關計畫之進行。不過此系統並未顯示羅列其中的相關計畫判斷依據為何，及不同類型的計畫在空間上的分布有何特性。本研究欲對此加以分析，探討 TESAS 中的地方創生相關計畫是否符合地方創生之基本精神，和不同種類是否有空間上的分布特殊性、是否合理。

第五節 研究對象與限制

本研究研究對象為 2020 年 10 月 28 日自 TESAS 下載的地方創生相關計畫資料。有鑑於本研究能力限制，無法取得全部的部會地方創生相關計畫，本研究只會對自 TESAS 取得的資料進行分析。各部會地方創生相關計畫之資料可能無法完全代表部會所有的計畫，此為本研究不可抗力之處。

第二章 文獻探討

臺灣自 1960 年代以來隨著工業化的腳步，鄉村人口快速向都市移動，使地方呈現高齡化、少子化，失去活力的困境；另一方面，地方原先的產業面臨無人繼承的困境，亦無法持續支撐地方經濟，發展相對落後，與城市的差距逐漸拉大。亦即，地方的文化將瀕臨瓦解，這是一場名為「地方衰敗」的浩劫。隨著解嚴後思潮的轉變，這引起了政府、在地居民、文史工作者等等的重視，政府因而推出許多政策（如社區營造、農村再生、地方創生等），意圖使鄉村回復以往的光景，減低城鄉差距。本章將沿著時間脈絡，探討自 1987 年解嚴以來具代表性的地方政策，並探討政府在這些政策中如何**協助地方，及其投入對地方的意義**。最後回扣至地方創生，政府在整個地方創生的過程中有著什麼樣的定位？扮演著什麼樣的角色？此為本章之探討核心。

第一節 社區總體營造

臺灣第一個以地方為主體的大型政策即為「社區總體營造」，其為保存快速消失的地方獨特文化、改善日漸惡劣的居住環境，及解決地方傳統產業之根本問題，行政院文化建設委員會（以下簡稱文建會）提出了「社區總體營造」，對於後續地方發展有著深遠的影響（文建會，1999）。以下將對於「社區總體營造」進行說明，可刻畫臺灣這二十年多年來的地方自主發展軌跡。

一、社區總體營造的背景與演進

對於臺灣的社區總體營造政策可追溯至 1990 年代，因臺灣社會由傳統農村社會轉型為工商社會時，產生了許多問題：地方獨特性逐漸消失、都市環境中人與人之間的冷漠與疏離、居住空間生活品質惡劣、傳統產業衰敗等等，在 1988 年解嚴後民主化及本土化的浪潮下，公民意識覺醒，這些問題逐漸受到重視。

有鑑於此，文建會主委申學庸於 1994 年 10 月 3 日提出了「以文化建設推動社區總體營造計畫」，欲透過居民由下而上的自主規劃與參與過程，改變現階段令人不滿意的社會現實，以一個小地域、鄰里聚落（社區）為單位，予以全方面的總體改善，將社區營造為一個理想的共同體。自 2003 年行政院長游錫堃提出「新故鄉社區營造計畫」起，至 2005 年謝長廷院長推出「臺灣健康六星社區計畫」，社造精神持續有資源挹注推動（郭祐綸，2019）。歷經超過 20 年之持續推動，目前社區營造已推展至第三期（105~110 年）。

二、社區總體營造的內涵

社區營造始於對社區的觀察與了解，由居民基於對社區的認同感，凝聚共識改善社區的困境。文建會提出的社區總體營造，其三大目標為「造人、造產、造景」，強調社區自主行動，以「民眾參與」、「由下而上」、「居民自主」的精神推動，期能以居民的力量改善社會，實現公民社會的願景（李綺敏，2019）。盧思岳（2005）提及社區主義的核心價值包含以下三點：

- （一）社區為政府施政最基層的單位，強調各社區的主體性、獨立性

(二) 培養社區自我詮釋之意識及解決問題之能力

(三) 強調培力 (empowerment) 人才過程的重要性

此三點皆強調社區總體營造中人或社區公民的重要性，作者認為社區總體營造的根本即為營造人，方能營造生活，進而營造社區獨有的文化。文建會 2004 年出版的文化白皮書可作為以上之印證：「社區總體營造是一種新社會的培力運動，也是一個社會的改造運動。其真正意涵，是運用各種方法與手段，將居住在一個小地域（社區）內的居民凝聚共識，透過大家參與，共同規劃社區的願景，面對社區的問題，也就是希望提升社區中已經逐漸喪失的居民自主能力。」

「社區總體營造」一詞譯自日本的「まちづくり」（造町），此運動最早以振興當地產業，而活絡當地經濟，使衰敗的農村復甦。後來因運動標榜的內容為打造適合居住的環境，運動所涵蓋的內容也擴及整個生活層面，如景觀設計、歷史保存、交通建設、衛生醫療等；範圍亦從農村擴大到都會區，變成了全民運動（劉新圓，2012）。為營造生活，涵蓋食、衣、住、行、育、樂等層面，故稱之為社區總體營造。生活長期累積下即形成文化，故社區總體營造需扣緊在地文化特色，非將每個社區統一實行大同小異的社區建設（盧思岳，2005）。

由以上數點可知，社區總體營造的核心價值在於從營造社區之人開始，後能營造理想的生活，進而塑造各地不同社區獨有的文化，達成營造新社會的目標。陳其南（1995）之言可作為以上社區總體營造內涵之註解：「社區總體營造不只是在營造一個社區，實際上它已經在營造一個新社會，營造一個新文化，營造一個新的『人』。」

三、社區總體營造中的政府角色

在社區總體營造中，政府作為經費的支應單位，其重要性不可忽視。而推行社區發展政策之部會愈來愈多，自 1994 年文建會的「社區總體營造」政策起，至 2005 年行政院推出之「臺灣健康社區六星計畫」，已有 13 部會參與，共 60 子計畫，同時也對社區營造政策做更細緻的分工。各部會善用各自權責鼓勵民眾一同參與社區工作，達到「總體」營造的目的（文化部臺灣社區通，2019）。

「平衡區域發展」為社區總體營造政策脈絡下所被關注的議題，然而這也是政策中最被忽視的一環。政策往往聲明要平衡社區的弱勢，卻持續使明星社區等持續享有領先地位，其主要原因為此類社區能展示政策績效。弱勢社區持續在制度下被排除，結果為「福利優先區」等概念從未真正被落實，「照顧資源缺乏之社區」最終只是點綴性的說明（蕭文高，2006）。為此，作者提出了「建置 GIS 系統」一方案，使民間及政府能夠更加清楚地了解各社區現況。

社區總體營造強調地方由下而上的參與，因而建立起一套獨特的機制—「競爭型計畫補助」，由縣市政府透過社區參與、地方諮商、KPI 機制等進行提案，透過公開報告及專業評選結果，擇優給予差異性補助。然而這造成了參與地方發展的行動者們為爭奪有限的政策資源，尋求「寫手」的幫助，以「好的提案內容」獲得政府資源。其可能產生二個問題：一、社區利益團體間產生矛盾及衝突；二、強調和諧、互助為本質的社區生活，產生分歧甚至決裂（呂依潔，2019）。

由上數點可知，除了主要推動以外，其他部會投入社區發展之作為已行之有年，能使地方發展之計畫關注層面更加全面，在「振興地方」此一牽涉許多層面的問題上尤其重要。然而在政策投入的過程中，常有些地方遭受制度性的忽略，也說明了以 GIS 來了解地方發展不均的重要性。再者，「寫手文化」的氾濫，提供了我們另一個能夠檢視補助金一制度的視角。

小結

社區營造三十年來，各社區陸續產出了成果，為臺灣的公民參與史寫下了嶄新的一頁。在社造中以一個小社區為單位，著眼於重建疏離的人際網絡，且透過通訊軟體使聯繫更加方便，對於營造人的目標又更近了一步。接著營造人後方能營造生活，在營造更好的生活環境時，同時又增進了人與人之間的聯繫，彼此互補。長久推動下來，有了社區意識及一地的文化，對於地方創生有莫大的助益。

第二節 農村再生

在全國之地方創生相關計畫中，農村再生占了所有計畫數量一半以上的比例，顯見農村再生計畫的重要性。其內涵與地方創生亦有一定程度的相似性。本節將對於農村再生計畫之發展及內涵進行說明。

一、農村再生之背景與演進

臺灣近年來隨著都市發展，拉高了城鄉差距。加上農村就業機會減少，造成農村年輕人口外流，從而使農村高齡化、發展相對落後。而農村風貌亦極不協調。為因應以上問題，政府提出《農村再生條例》，編列 10 年的農村再生基金共 1500 億，由農委會水保局主導，協助居民依照自我需求及意願再生家園，以達到保存農村文化、提高農村生活品質、吸引農村子弟回鄉等目的（陳武雄，2009）。

行政院農業委員會於 2008 年起研擬《農村再生條例》，為馬政府競選政見「愛台十二建設」中的其中一項，召開了多場說明會、座談會與媒體報導，以及頻繁下鄉，宣傳農村再生與農村的重要性和正向發展（王志華，2019）。然而此條例研擬時招致了許多批評，如廖本全（2009）提出農村再生計畫過於強調建設，朝野不停提高其預算，只會讓農村再犧牲。儘管如此，2010 年政府仍然正式立法通過《農村再生條例》，並於該年 8 月 4 日公告施行（行政院農委會水土保持局，2011）。

在初期農村再生取得一定成果後，為加速農村再生政策升級，農委會於 2016 年進而推出農村再生 2.0，為落實農業永續利用，打造綠色產業，並強調人是發展成敗之關鍵。不同於先前 2010 年至 2015 年的農村再生計畫一期，農再 2.0 不再由水保局辦理，改為由地方政府主導，藉此發揮中央部會計畫與地方政府政策之統合綜效（臺南市政府農業局，2016）。此外，自 2019 年起，農村再生被列為地方創生之重點計畫之一，因而更加強化農村再生的「產業紮根、跨域整合、多元參與」（農委會，2020）。

由上文可知，農村再生之發展先於地方創生約莫十年，而其根本精神與地方創生相似：打造富裕、與當地有深厚連結，永續發展的新農村，吸引農村子弟回流亦是其

中一個目的；而後的地方創生政策，則更加強調鄉村人口的回流、產業的再升級，對於在地生活品質的提升著墨較少。儘管如此，農村再生與地方創生皆是為了地方的發展，其具有相似的精神，因應國家新需求而修正過的農村再生 2.0，自然也順理成章地成為了地方創生計畫的最大宗。因此，本研究之農村再生研究對象為農村再生二期（即農村再生 2.0）。

二、農村再生內涵

欲探究農村再生之內涵，需自農村再生條例的概念及方法說起。依《推動農村再生手冊》，農村再生條例之根本精神在於社區居民自主性的推動，對於社區有著清楚的願景與共識後，政府再挹注資源，以實施再生計畫（行政院農委會水土保持局，2011）。此體現了由下而上，由地方社區主導的精神，與社區營造、地方創生皆頗為相似。

而農村再生推動有四大方針：「由下而上、計畫導向³、社區自治、軟硬兼顧」。此四點皆強調農村再生中人（居民）的重要性，不只要硬體的建設，居民如何凝聚社區意識，到提出計畫、後續管理等，無不與社區內的居民息息相關。人的重要性可於農村再生的推動順序得證：「農村再生，先做培根，培根做好，根留農村」。農村再生條例中特別明訂，提交農村再生計畫前須先上四階段的培根課程，使農民了解農村社區需要什麼，提高居民意識，方能提出對於農村有益之軟硬體項目。在強調人的方面上，亦與社區營造、地方創生有相同的概念。

三、農村再生中的政府角色

為因應時代變遷中產業的轉型及農村的沒落，農村再生所牽涉的議題更為多元，發展理念與施政方針亦較廣。因此，在農村再生的過程中不可只著重於硬體，應有更多的計畫與之配合，如科技農業、青年返鄉等使農業升級，欲使農村再生需要更多相關領域的配合和整合，此為農村再生需改善之處（林詩穎，2017）。

在《農村再生條例》中，政府編列了 10 年 1500 億，專款專用的農村再生基金。王志華（2019）提及如此龐大的資源挹注下，提升了社區參與的能量、改善了空間環境、造成經濟結構的改變、形塑了農村發展願景等等。而在農村再生培力及參與的過程中，提升了居民「知」的能力，塑造了當地的「人」，恰回應了此政策提出時的方針。吳健弘（2019）也提出了在農村再生中，居民的留鄉意願會隨著政府政策帶動發展而增加，顯見政府資源投入之重要性。不過王志華（2019）亦提出在政府資源挹注下，除了使農村之軟硬體獲得改善，對於農村特色營造上，因彼此相互的模仿、學習，造成農再社區應有的特色逐漸消失，無法有效營造符合當代的特色農村（王志華、吳健弘，2019）。

而蔡旭楓（2018）指出，全國有四千多個農村社區，且每個社區皆需相當多的資源，並不是給予每個社區一、二千萬元即可達到立竿見影的功效。更何況實際補助金費並未如此之多。換言之，政府在投入社區的資源上過於分散。呂詩婷等人（2018）

³ 透過培根計畫，引導社區提出發展願景，進而研擬計畫。（行政院農委會水土保持局，2011）

的研究中則提及，社區提計畫時所遇到的經費限縮問題，導致居民誤以為經費流於少數特定團體，進而降低其參與意願。此故，資源分配不均亦將影響一社區的居民參與意願。

由上數點可知，農村再生因本身關注層面已較社區營造廣（強調農村產業的發展），故更加需要部會整合的力量。而農村再生中之政府資源挹注，著實在硬體建置及人才培力上佔有重要地位。然而這種補助金制度會造成與社區營造相似的「寫手文化」，各社區將無法營造地區特色。資源分配上的問題亦會影響一地農村再生的成功與否，顯見資源分配之均等與否和地方發展有著密切的關係。

小結

在這個時代，臺灣的「地方」面臨著種種經濟、人口上的危機，而農村作為此類衰退最嚴重的地區之一，如何拯救農村已然成為一重要課題。農委會水保局為此大力推動農村再生計畫，以打造富麗新農村為目標，編列龐大基金使農村培力、改善環境狀況，也達成了一定效果。其實行過程與社區營造及地方創生實有異曲同工之妙。

然而這種制度亦有其問題：一、政策關注問題多元，卻僅有單一部會推動，難以達成其推動地方經濟發展的目的；二、「寫手文化」仍舊氾濫，農村單位因爭奪補助近而互相抄襲，將無法形塑一農村獨有之特色；三、資源分配問題，今資源的投入過於分散，且資源分配不均等亦容易造成內部失和，不利農村再生。在地方發展的過程中，其他部會資源投入協助是極為重要的一環，然而這種資源分配下便可能衍伸許多問題，故對於資源分配進行分析是不可或缺的。

第三節 地方創生

本節將先探討地方創生之發展脈絡，而後聚焦於地方創生本身的定義，最後談及地方創生相關計畫在地方創生中所代表的意義，此為本節之架構。

一、地方創生的背景與演進

「地方創生」最早為在日本實施的一地方活化政策，而臺灣隨後仿效日本，亦提出了「地方創生」，其有先後承接順序之分。以下將分述日本及臺灣的地方創生背景與演進。

（一）日本地方創生之進程

日本於 2014 年通過了《まち・ひと・しごと創生法》，譯為中文為《城鎮、人、工作創生法》，為地方創生的濫觴。而此政策推行後，陸續在某些鄉村取得了顯著成效。以下說明日本地方創生之進程。

2014 年 8 月，增田寬也出版了《地方消滅》一書，主張地方以日本各區域的主要都市為發展重心，吸引沒落的鄉村人口前往都市，使資源集中都市。這樣的觀點被視為忽視了地方的價值及可能性，然而卻精準描述了日本的現況，因而促使了安倍內閣以此基礎推動地方創生。

安倍內閣推動的地方創生主要針對三類問題：勞動力人口的減少、人口過度往都市集中、地方經濟面臨發展困境。此三問題形成了一惡性循環：當地方產業凋敝，青年們無法在家鄉安身立命，即造成推力使青年往大都市集中；而青年在都市有了穩定收入後，才會結婚生子，因而在都市中創造新的生命，卻也使得地方愈來愈缺乏人口。地方缺乏勞動力，商家在地方無法營利，地方的經濟也就會更加衰敗。如此一來，城鄉差距將逐年擴大，地方將會消失。因此地方創生欲打破此循環，提供金錢協助地方發展事業，吸引年輕人回流，進而創造良性循環，重振地方經濟，平衡區域發展。

隨即於 2014 年 9 月，安倍內閣提出地方創生政策，並創置了特別任務編組的「町・人・工作創生總部（まち・ひと・しごと創生本部）」與一個稱為「地方創生大臣」的閣員職位，通過了許多相關法案及預算，並隨即訂定 2015 年為日本的「地方創生元年」。同時透過國會追加預算及發放緊急交付金，陸續在各鄉鎮實行地方創生（張正衡，2017）。

在實務做法的方面，地方基於自身基礎條件研擬創生計畫，再由國家直接補助經費，期待在一段時間後能達到一定的標準（如人口成長率增加若干千分比），並能在未來永續經營。因地方創生目的導向強，故其特別看重關鍵績效指標（Key Performance Indicators；KPI）的制定與達成。王皓平（2018）整理出了五點日本地方創生的目標原則：

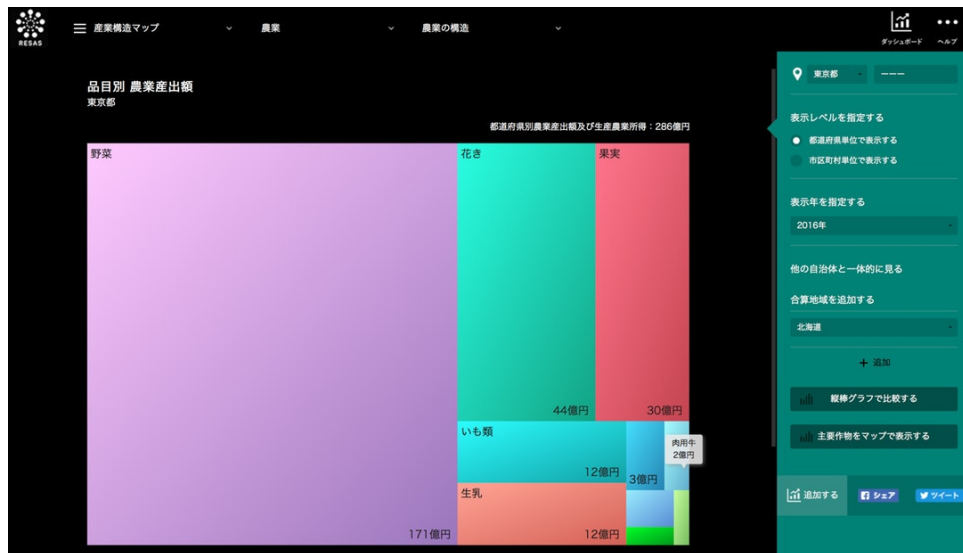
- 1.地方事業內容需有創新性；而未來地方創生事業可自立，不需倚賴政府
- 2.提案由公私團體合作，有民間資金挹注
- 3.提案內容期待有不同公共團體之跨域合作，或多元政策之間互相配合
- 4.地方事業主體須能持續運作，且包含多元利害關係人
- 5.須提出客觀 KPI，如可增加多少職缺、出生多少新生兒等

此囊括了地方創生之客觀目標，可依此一一檢視地方創生事業是否達到以上標準，作為初期計畫評估的依據。

隨後日本提出「地方創生三支箭」⁴為施政方針，其中第一支箭為日本政府成立地方經濟分析系統（Regional Economy Society Analyzing System, RESAS），提供情報資訊及社群服務，包含全日本各地開放資料 API⁵，諸如人口結構、交通、觀光、地方財政等相關資料，並以地圖化方式呈現數據，地方創生相關人士獲取資訊將更為簡單、容易上手（謝子涵，2017）。

⁴ 指 RESAS 地方經濟分析系統、地方創生人才培育、政府財政資源三點目標。

⁵ 即「應用程式介面」(Application Programming Interface)，利於使用者快速存取資料。



圖（二）RESAS 頁面，圖為東京各項農業產出圖

資料來源：RESAS

截至 2017 年，RESAS 總共分為八大類地圖：

- 1.人口地圖
- 2.地區經濟循環地圖
- 3.產業結構地圖
- 4.企業活動地圖（原先在地方政府比較地圖）
- 5.觀光地圖
- 6.社區營造地圖
- 7.勞動/醫療社會福利地圖
- 8.地方財政地圖

而在地方創生實例方面，以岡山縣西粟倉村為例：位處邊隅的農村，不僅成功達成林業六級產業化⁶，更以「地方創業」為號召，十年間有八家公司成立、營業額達八億日圓，更吸引超過一百位的移居者。其透過將當地生產的木材製成許多創意產品外銷（如 DIY 木頭地磚，可自由選擇尺寸及片數後鋪設在地板上，營造個性化空間），成功創造營收，活絡了地方經濟，進而吸引人口移入，創造了良善的社會循環（簡嘉穎，2018）。

⁶ 日本六級產業化政策係以一級產業為基礎，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，發揮 $1 \times 2 \times 3 = 6$ 的統合綜效。



圖（三）西粟倉村地方創生機構「森林學校」所生產的 DIY 木餐具

資料來源：上下游

（二）臺灣地方創生之進程

有鑑於臺灣與日本面臨相似的問題：人口老化、資源分配不均、地方經濟衰退等，2015 年國家發展委員會（簡稱國發會）提出「設計翻轉、地方創生」計畫：盤點各地「地、產、人」的特色資源，以「創意、創新、創業、創生」四概念為基礎，透過整合設計人力資源、盤點區域特色資產、媒合跨界合作平台、創生能量國際化等策略，推動具臺灣特色的地方創生計畫。不過並未取得顯著成效（蔡鳳凰，2018）。

2017 年行政院賴清德院長上任後再次強調地方創生，於行政院 2017 年終記者會上宣示，行政院將在均衡臺灣方面積極推動地方創生政策。隨後在 2018 年 5 月，行政院成立了地方創生會報，由中央部會、地方政府以及關心地方創生領域的民間產業負責人與學者專家組成。並由國發會負責統籌及協調整合部會地方創生相關資源，落實推動地方創生工作。在地方創生會報第一次會議時，確立了 2019 年為臺灣地方創生元年，政府將積極面對人口流失問題。

隨即於 2019 年 1 月，國發會函請各地方創生優先推動地區⁷之公所積極推動地方創生計畫，顯示政府對於地方創生的決心。最新一次地方創生會報工作會議（2020 年 8 月 26 日）中討論了雲林麥寮、南投信義、新北石碇三處之地方創生計畫，其涵蓋眾多內容，舉凡休閒農業、設備建置、產銷履歷、道路改善、文化加值等均視為現今地方創生的一環。

地方創生需要一段時間產出生機結果，並不是有了政策即可快速取得成效（劉昆彥，2019）。鑒於我國甫推動地方創生四、五年，對於現行地方創生體制是否適合仍尚未有定論。未來我國將進一步整合、協調，以發揮互補效益。

小結

由上述可知，日本及臺灣之鄉村皆面臨人口老化、城鄉發展不均等問題，於是皆提出了「地方創生」，拯救面臨消失危機的鄉村。日本地方創生發展時間較長，至今

⁷ <https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?>。

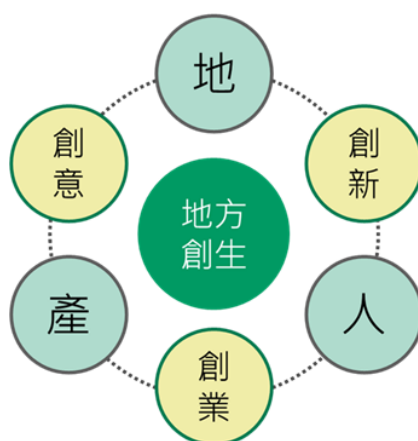
已有一些成果，且系統較為完善；而我國地方創生仍在初始起步階段，難言現行計畫是否成功，今應著重部會的整合、協調，以增加地方創生計畫的效能。

二、地方創生定義

「地方創生」一詞源自日本，為安倍政府提出的地方治理模式，為解決城鄉失衡、地方經濟衰退、人口流失種種問題之策略(林含芸，2020)。其中心思想為結合地方的地理特色及人文風情，進而發展當地特色產業，創造良性經濟循環，挽救地方頹勢（高啟霈，2018）。

我國處境與日本相仿，國發會近期於國內亦積極推動地方創生，訂定 2019 年為「地方創生元年」。地方創生之基本概念，依據國家發展委員會之說明如下：

「藉由盤點各地「地、產、人」的特色資源，以「創意、創新、創業、創生」的策略規劃，開拓地方深具特色的產業資源，引導優質人才專業服務與回饋故鄉，透過地域、產業與優秀人才的多元結合，以設計手法加值運用，將可帶動產業發展及地方文化提升，必能使社區、聚落及偏鄉重新形塑不同以往的風華年代，展現地景美學並塑造地方自明性。」(國家發展委員會，2017)



圖（四）地方創生概念示意圖

資料來源：國發會

行政院將地方創生定義為國家安全戰略層級的政策，以人為本結合地方創生與新創⁸，復興地方產業、創造就業人口，促進人口回流，維持人口於 2000 萬，並達成均衡臺灣的目標（國發會，2019）。

蔡志堅（2018）認為地方創生重點在於打破既有框架，創造一種新的地方生活，透過想像及設計形塑地方吸引力。李永展（2019）指出地方創生須建構在當地的人、地、產上，才能切合地方創生內涵，成功帶動人口回流。徐重仁（2018）提及地方創生要設

⁸ 根據全球最大的企業動態研究公司全球創業觀察（Global Entrepreneurship Monitor, GEM）指出，**新創企業的定義**應是，一個根據合法資源在 42 個月內成立的企業，此企業以獲利與公司成長為主要目標，提供產品或是服務，將理念創造出價值（CLBC，2019）。

計的是新的生活體驗及文化，深化土地與人的關聯，創造「無可取代的地方特色」進而發展正向經濟循環。柳軍亞（2018）認為地方創生需要建立起自行募集資金及控管投資成本效益之能力，不可一味依靠政府補助，而無法產出實質成效。

由上文可知，地方創生的精神皆在於當地有特色的人與地的連結，強調以地方資源進行創新。建立鄉鎮的特色品牌，以開拓全新市場，創造正向獨立經濟循環，才能吸引更多年輕人回鄉，促進經濟發展。最終使地方減少對於都市的依賴，促進城鄉均衡發展及人口回流。

三、地方創生提案與部會相關計畫

依據《地方創生國家戰略計畫》，推動地方創生計畫共分為兩種提案方式：以鄉鎮市區為單元者，採由下而上推動；跨鄉鎮市區者，採由上而下引導。因由下而上的鄉鎮型推動為地方創生提案的主要類型，且跨鄉鎮類型之資料量不足，故本處不討論跨鄉鎮之情形。以下為國發會對於地方創生提案流程之解釋：

「地方政府、學研機構、社區、社團或企業均可自行或合作提出地方創生計畫。由各鄉鎮市區公所收件，彙整地方創生提案及排出優先順序後，送交直轄市、縣市政府審議。必要時得逕送國發會透過行政院地方創生會報會議，協調中央部會或媒合企業提供資源。」

而其中「地方創生會報會議」即為媒合地方創生提案及部會相關計畫的平台。在「地方創生會報會議」，可發現屬於部會創生資源中「財政資源」⁹的地方創生相關計畫在此會議中媒合了地方創生提案，獲得經費支援。如 2021 年 3 月 11 日之「地方創生會報會議」中，針對「臺南市北區地方創生」為例，將其會議決議內容列於下方：（國發會，2021）

（一）「長照創新整合型服務據點」事業提案：依衛福部預審結果，同意匡列補助經費 2,777 萬元，由「加速推動地方創生計畫－地方創生長照衛福據點整備」項下支應。

（二）「勝安社區活動中心長照據點」事業提案：依衛福部預審結果，同意匡列補助經費 2,400 萬元，由「加速推動地方創生計畫－地方創生長照衛福據點整備」項下支應。

（三）「阿嬤妳看市集」事業提案： 1.臺南美國學校舊址人行空間改造：業經內政部核定補助 600 萬元，由「城鎮之心工程計畫」項下支應。2.駐點經營人力：本案所需 3 年總經費 555 萬元，業經勞動部同意支持，由「多元就業開發方案」項下支應。110 年 1 月 5 日核定補助第 1 年 185 萬元，後續第 2 至 3 年每年規劃編列 185 萬元。

由上可見，「地方創生相關計畫」是地方創生獲取政府資金的一重要管道，亦即地方創生相關計畫之分布代表了政府在當地投注資源的多寡。整個地方創生流程的提出即為一申請政府經費的過程。以下研究將以此一概念解釋地方創生相關計畫在全國

⁹ 見「地方創生國家戰略計畫核定本」。

之分布所代表的意義。

小結

地方創生始於日本，目標為一解決「人口問題」之政策。因鄉村人口減少，連帶也會造成生產力的衰退，傳統產業將無以為繼。當產業日漸衰退，人口外流將更形嚴重。地方創生為了解決上述問題，從產業的升級、與當地連結的創新著手，透過企業投資、政府資源投入等手段，創造一個自給自足的經濟體系，當工作機會變多，年輕人能夠在此生活，地方才能再生。

在推動前期之地方創生中，需要資金投入，已衰退的地方方能啟動經濟循環，達到自己自足的理想。因此，地方創生相關計畫（資金）的投入便形塑了地方創生事業的雛形，對於地方創生的重要性可說是不可或缺。故地方創生相關計畫的分布不均，即代表著**資源的不均**，本研究將針對此處深入探討。

總結

在地方發展的脈絡中，先後有社區營造、農村再生、地方創生等三個政策，其比較詳如表（一）。在這三個政策中，關注的重點各有不同，但地方創生為了解決「人口衰退」此一根本的大問題，勢必需要更多部會的投入與協助，方能使地方創生此一政策完備。而涉及如此多部會的運作，使「小行政院」¹⁰國家發展委員會負責統合資源是再適切不過的。

地方創生甫推動不久，其相關研究結果未稱豐富，然可自社區營造、農村再生此二推行較久且規模較大的地方發展政策，一窺制度下可能產生的問題。部會地方創生相關計畫，也就代表了資源的分配，且涉及多部會，資源數量必然龐大，分配問題便顯得極為重要。先前的政策中，政府的資源投入不均、方式造成了許多問題，為避免重蹈覆轍，地方創生相關計畫的空間分布提供了一種新的視角，檢視地方創生發展上潛在的問題，可作為政策改善之參考。

表（一）三政策的差異比較表

	社區營造	農村再生	地方創生
年代	1994 年至今	2010 年至今	2015 年至今
負責單位	文建會→文化部	農委會	國發會
問題意識	1.地方獨特性消失 2.居住品質惡劣 3.傳統產業衰敗	1.城鄉差距擴大 2.農村發展落後 3.農村風貌不協調	1.城鄉失衡 2.人口外流 3.經濟衰退
範圍	小	小	大
附計	2015 年納入 地方創生相關計畫	2015 年納入 地方創生相關計畫	

資料來源：前述文獻探討之整理（筆者整理）

¹⁰ 因國發會的業務範圍涉及跨部會工作，宛若一小內閣，因而有此別稱。

第三章 所有部會之地方創生相關計畫

本研究為探討地方創生之空間分布特性，將自所有部會及個別部會之角度進行分析。以下第三章將先對於全國地方創生相關計畫之部會數量分布進行探討，而後為全國地方創生相關計畫之空間分布。而第四、五、六、七章為個別部會之獨立分析。

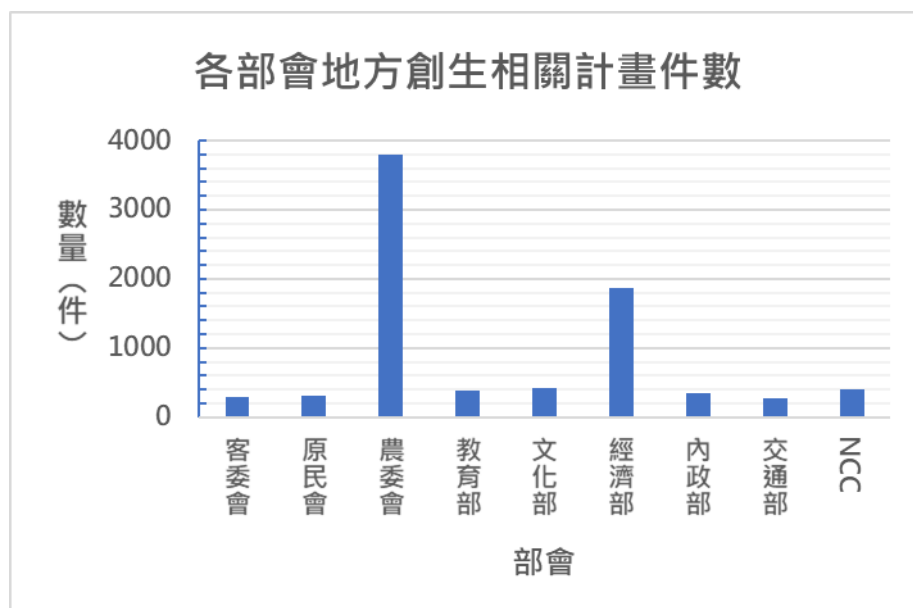
第一節 各部會地方創生相關計畫分析

全國地方創生相關計畫各部會統計表與直條圖如下表（二）、圖（五）：

表（二）全國地方創生相關計畫統計表

部會	計畫總件數	地方創生相關計畫	計畫數量
客委會	287	客家浪漫台三線計畫	32
		客家文化躍升計畫	64
		客家文化生活環境營造計畫	191
原民會	301	原住民族經濟發展四年計畫	38
		原住民部落特色道路改善計畫	194
		部落之心示範點建置補助計畫	4
		服務據點周邊及部落內公共設施改善計畫	65
農委會	3807	農村再生二期	3491
		漁業多元化	316
教育部	383	大學社會責任實踐計畫（USR）	240
		體育署營造休閒運動環境計畫	143
文化部	420	文化生活圈建設計畫	285
		社區營造三期及村落文化發展計畫	135
經濟部	1873	水利署全國水環境改善計畫	78
		105-107 年中央型小型企業創新研發計畫（SBIR）	762
		105-106 年地方型小型企業創新研發計畫（SBIR）	1033
內政部	354	城鎮之心工程計畫	354
交通部	266	跨域亮點及特色加值計畫	266
NCC	394	普及偏鄉寬頻接收基礎建設計畫	394

資料來源：TESAS（筆者整理）



圖（五）各部會地方創生相關計畫數量直條圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）

由圖（五）可得知，農委會之地方創生相關計畫遠高於其他部會（3807 件），經濟部之地方創生相關計畫（1873 件）亦高於除了農委會外的其他部會。僅有此二部會有特別的突出，其他的部會則差異不大。農委會與經濟部之地方創生相關計畫加起來即佔了本研究地方創生相關計畫的 70%，為地方創生中補助計畫佔比最多的兩個部會。

圖（六）農委會及經濟部地方創生相關計畫組成圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）

由上圖可得知，農委會的農村再生計畫數量較經濟部所有計畫數量加總更多，故農村再生計畫幾乎可說是最具影響力的地方創生相關計畫。

農村再生計畫早於 2012 年便已推動，定調為推動農村活化，解決人口不均的政策，與地方創生的理念不謀而合。許多需要地方創生的鄉鎮亦屬於農村，自然地被加入了地方創生相關計畫之中，成為推動上的一大主力計畫。然而地方創生為解決全國性的人口問題，不僅著眼於產業發展，地方如何創造其良好的居住條件也是極其重要的，不可偏廢。故下文中也會對於地方創生的配套計畫加以探討。

第二節 各縣市地方創生相關計畫空間分布

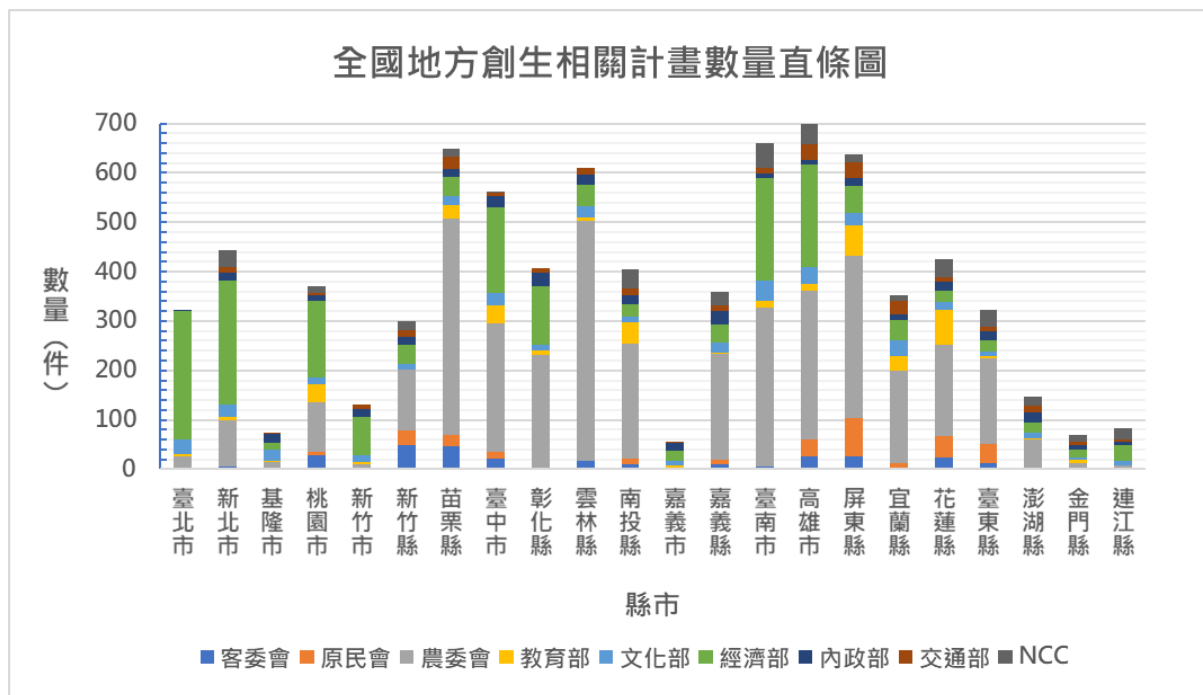
本研究所採用之全國地方創生相關計畫總計有 8085 件。統整中華民國各縣市之地方創生相關計畫數量、人口密度及平均所得，可得表（三）與圖（七）、圖（八）：

表（三）各縣市地方創生相關計畫、人口密度、平均所得統計表

縣市	地方創生相關計畫（件）	2020 年 10 月人口密度（人/平方公里）	平均所得（元）※
臺北市	322	9596.52	1422400
新北市	443	1963.36	1102332
基隆市	73	2771.11	957069
桃園市	371	1855.88	1147356
新竹市	131	4328.20	1277527
新竹縣	300	398.98	1224585
苗栗縣	650	298.46	900087
臺中市	563	1272.09	1082584
彰化縣	408	1180.00	863243
雲林縣	611	524.99	797654
南投縣	405	119.70	794051
嘉義市	55	4435.62	1019459
嘉義縣	359	262.72	734827
臺南市	660	855.93	904114
高雄市	699	937.51	1014869
屏東縣	638	293.15	816584
宜蘭縣	353	211.47	921399
花蓮縣	425	70.13	809661
臺東縣	322	61.30	746775
澎湖縣	146	834.85	867725
金門縣	69	925.91	
連江縣	82	456.56	
全國	8085	651.06	1059731

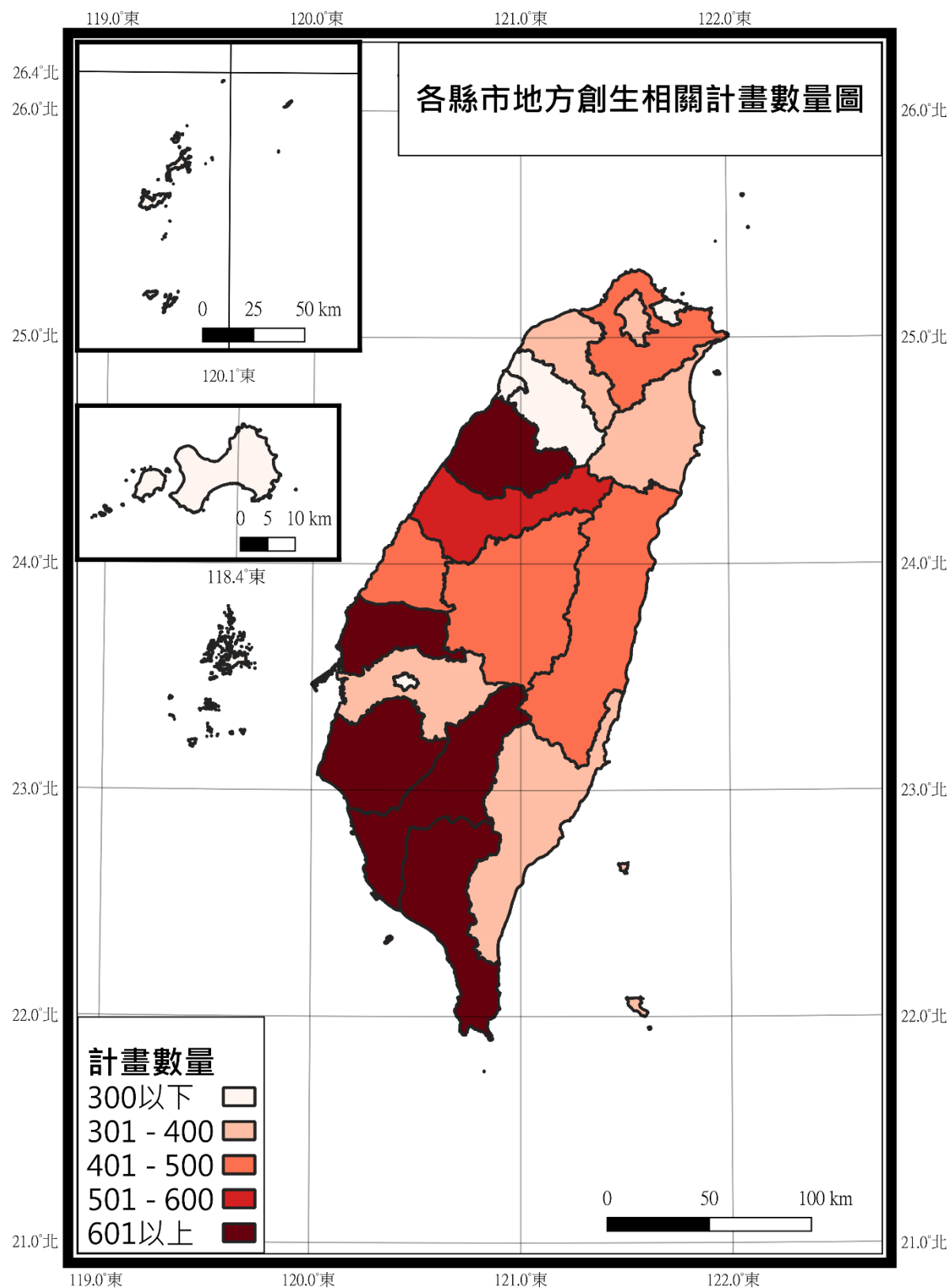
資料來源：TESAS、內政部（筆者整理）

※本研究無法取得我國福建省縣市之平均所得資料，此處僅列出直轄市及臺灣省之平均所得。



圖（七）不同縣市地方創生相關計畫數量直條圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）



圖（八）各縣市地方創生相關計畫數量統計地圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）

圖（八）顯示地方創生相關計畫之數量以高雄市為最（699 件），其次為臺南市（660 件）、苗栗縣（650 件）、屏東縣（638 件）及雲林縣（611 件）。此五縣市之地方創生相關計畫皆高於 600 件，占全國地方創生相關計畫之 40.2%。由林含芸（2020）之文獻可得知，地方的衰退大略有三個面向：城鄉差距、人口外流、經濟衰退等三點。以下將就此三點進行討論。

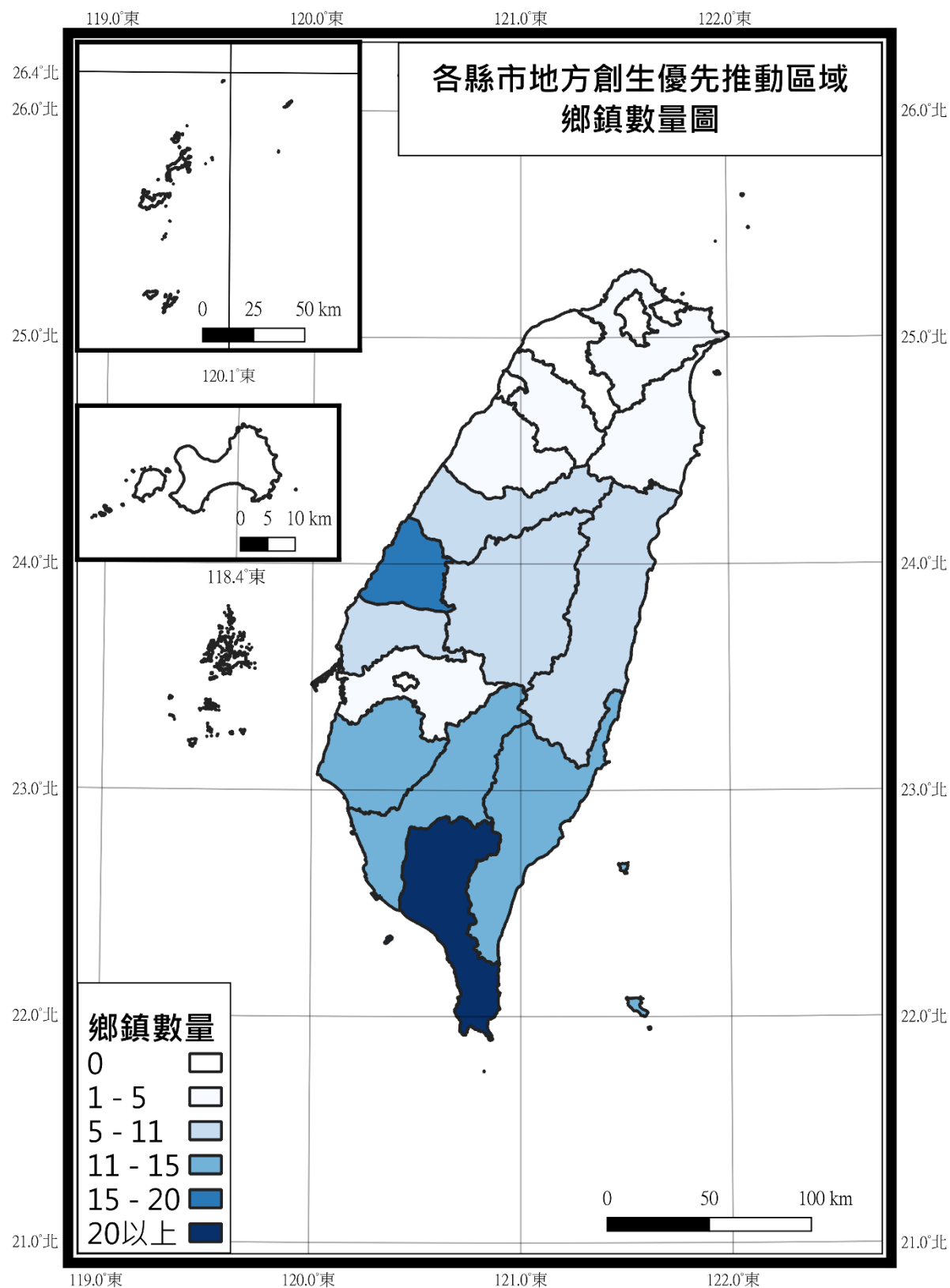
一、城鄉差距

以城鄉差距而言，地方創生欲透過地方產業發展，減緩日漸擴大的城鄉差距；因此，地方創生應著眼於較偏鄉之地區，而非都市地區。觀察全國地方創生相關計畫之前五名，可發現第一名的高雄市與第二名之臺南市皆為直轄市，似乎與地方創生之理念相違背。

表（四）全國各縣市平均每人分配地方創生相關計畫與各縣市計畫統計表

縣市	平均每人分配 地方創生計畫數量（件）	平均計畫 全國排名（名）	地方創生相關計畫（件）	地方創生相關計畫 全國排名（名）
連江縣	0.0062	1	82	19
花蓮縣	0.0033	2	425	8
南投縣	0.0023	3	405	10
宜蘭縣	0.0021	4	353	13
嘉義縣	0.0019	5	359	12
臺東縣	0.0015	6	322	14
澎湖縣	0.0014	7	146	17
苗栗縣	0.0012	8	650	3
彰化縣	0.0010	9	408	9
雲林縣	0.0009	10	611	5
屏東縣	0.0008	11	638	4
新竹縣	0.0005	12	300	16
金門縣	0.0005	13	69	21
桃園市	0.0004	14	371	11
臺南市	0.0004	15	660	2
臺北市	0.0003	16	322	15
新竹市	0.0003	17	131	18
高雄市	0.0003	18	699	1
嘉義市	0.0002	19	55	22
臺中市	0.0002	20	563	6
基隆市	0.0002	21	73	20
新北市	0.0001	22	443	7
全國	0.0003		8085	

資料來源：TESAS（筆者整理）

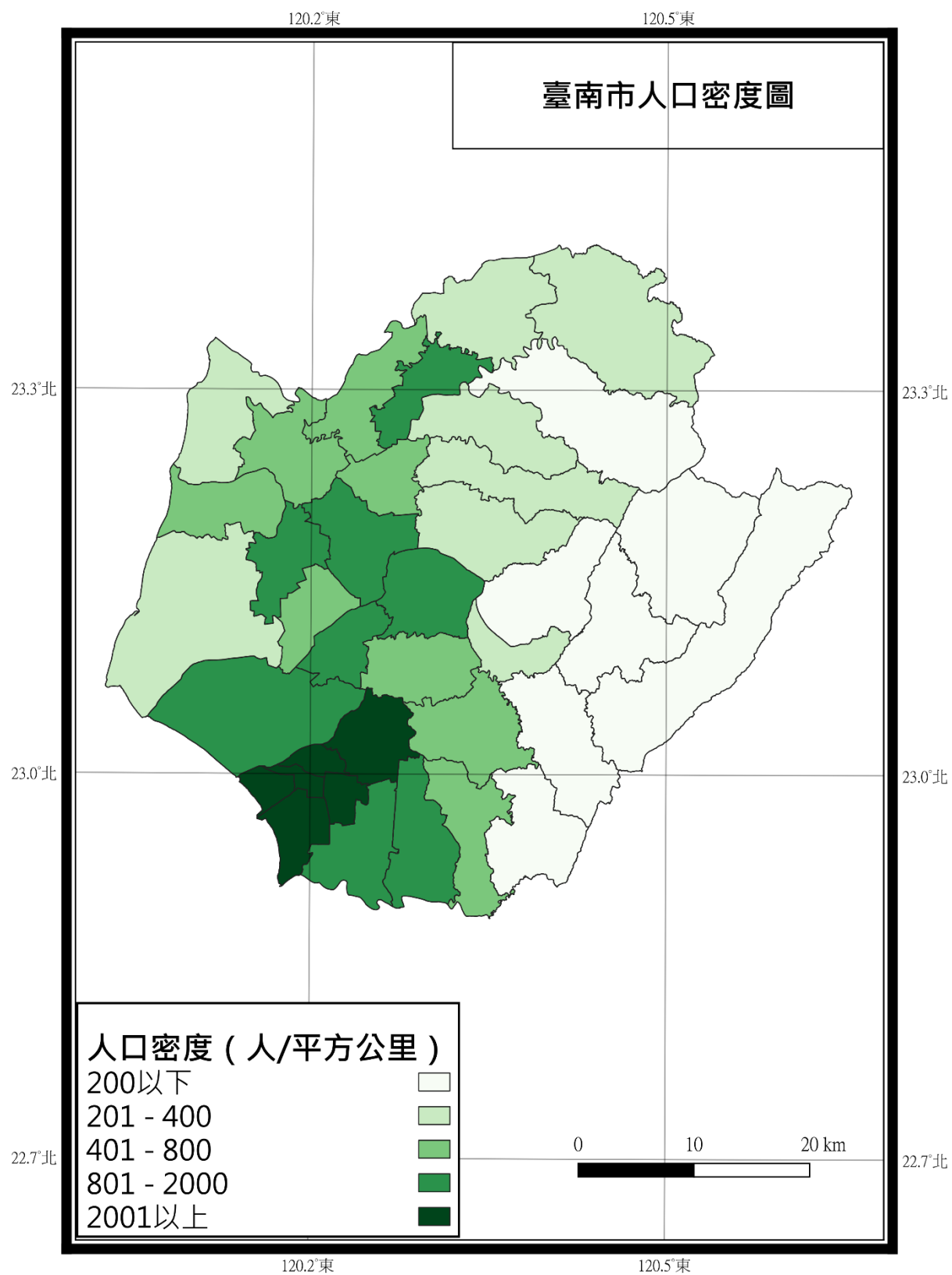


圖（九）各縣市地方創生優先推動地區鄉鎮數量統計地圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）

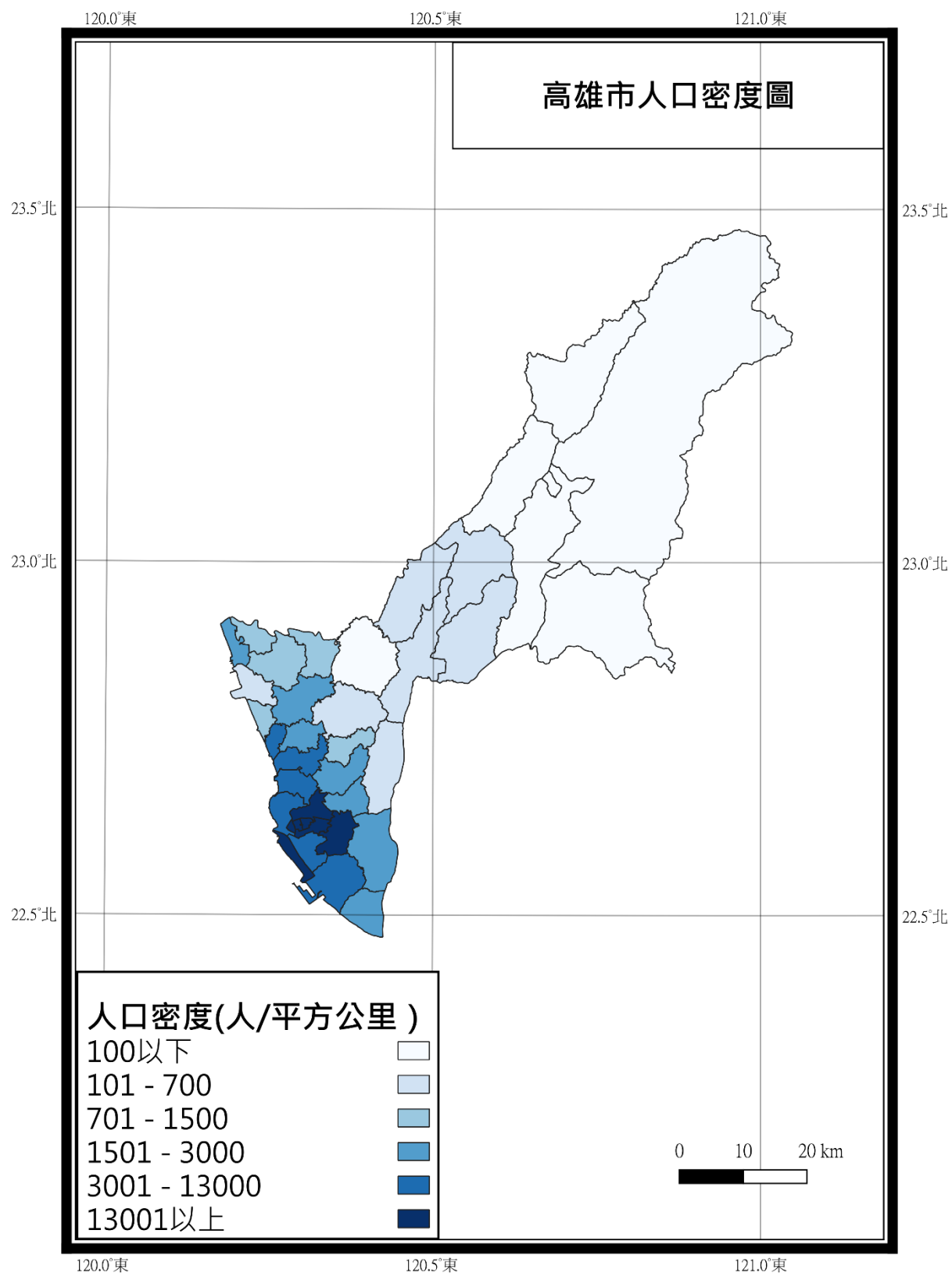
圖（十）地方創生相關計畫與優先推動地區散布圖

資料來源：TESAS、國發會（筆者繪製）



圖（十一）臺南市人口密度統計地圖

資料來源：內政部（筆者繪製）



圖（十二）高雄市人口密度統計地圖

資料來源：內政部（筆者繪製）

由圖（八）與圖（九）兩張地圖比較，可發現地方創生相關計畫之數量與地方創生優先推動地區¹¹分布地區大致相符。而由圖（十）之散佈圖可得知，地方創生相關計畫之數量與地方創生優先推動地區呈現正相關。由此可知，地方創生確實在幫助需要幫助之地區。

然而由表（四）可得知，雖然高雄市與臺南市地方創生相關計畫居全國之最，然而平均每人分配之地方創生相關計畫居全國中後段，不像苗栗縣、屏東縣及雲林縣一般，除以人口數後仍能保持前段。故高雄市與臺南市二直轄市地方創生相關計畫位於全國前段之原因，可能為人口數較多，地方創生相關計畫相對亦多，因而使此二縣市躍居前二名。

另外見圖（十一）、圖（十二），2010 年臺南縣市與高雄縣市皆合併成立新的直轄市，原縣區有許多偏遠鄉鎮皆加入新成立的直轄市中，這些地方亦亟需地方創生，可能從而使臺南市及高雄市的地方創生相關計畫上升許多。見表（四）之嘉義市與嘉義縣，若嘉義縣市合併後，地方創生相關計畫將有 414 件，然而這並不能代表地方創生全集中於嘉義市區。臺南市與高雄市幅員更加遼闊，地方創生相關計畫可能分布不只在市區，但因其為直轄市，於是造成了都市地方創生眾多的錯覺。

總言之，造成臺南市與高雄市二都市地方創生相關計畫數量，為全國前二名之原因可能有二點：人口相對眾多及縣市合併後許多鄉鎮加入。這些因素可能造成地方創生之數量排名看似不符合「減低城鄉差距」此面向之結果。

二、人口外流

表（五）2020 年 11 月各縣市社會增加率與地方創生相關計畫統計表

縣市	社會增加率（‰）	社會增加率 全國排名（名）	地方創生相關計畫（件）	地方創生相關計畫 全國排名（名）
連江縣	0.91	1	82	19
澎湖縣	0.84	2	146	17
新竹縣	0.55	3	300	16
桃園市	0.38	4	371	11
金門縣	0.31	5	69	21
新竹市	0.19	6	131	18
臺中市	0.17	7	563	6
臺東縣	0.17	8	322	14
新北市	0.1	9	443	7
嘉義縣	-0.02	10	359	12
臺南市	-0.06	11	660	2
苗栗縣	-0.17	12	650	3
宜蘭縣	-0.2	13	353	13

¹¹ 指國發會「地方創生核定本」附錄之「地方處生優先推動地區」。

南投縣	-0.2	14	405	10
雲林縣	-0.2	15	611	5
基隆市	-0.21	16	73	20
高雄市	-0.22	17	699	1
屏東縣	-0.29	18	638	4
彰化縣	-0.33	19	408	9
花蓮縣	-0.35	20	425	8
嘉義市	-0.57	21	55	22
臺北市	-0.98	22	322	15
全國	-0.1		8085	

資料來源：TESAS（筆者整理）

見表（五），以人口面而言，依 2020 年 11 月全國社會增加率顯示，此五縣市之社會增加率皆為負數，居全國中後段。此舉符合地方創生之精神：減緩地方的人口外流。地方創生相關計畫正位於人口外流區，對象明確。故人口外流較嚴重的區域，地方創生計畫相對較多，符合地方創生「減緩人口外流」之面向。

三、經濟衰退

表（六）各縣市平均每戶可支配所得與地方創生相關計畫數量統計表

縣市	平均每戶 可支配所得（元）	平均每戶可支配所得 全國排名（名）	地方創生相關計畫（件）	地方創生相關計畫 全國排名（名）
臺北市	1422400	1	322	15
新竹市	1277527	2	131	18
新竹縣	1224585	3	300	16
桃園市	1147356	4	371	11
新北市	1102332	5	443	7
臺中市	1082584	6	563	6
嘉義市	1019459	7	55	22
高雄市	1014869	8	699	1
基隆市	957069	9	73	20
宜蘭縣	921399	10	353	13
臺南市	904114	11	660	2
苗栗縣	900087	12	650	3
澎湖縣	867725	13	146	17
彰化縣	863243	14	408	9
屏東縣	816584	15	638	4
花蓮縣	809661	16	425	8
雲林縣	797654	17	611	5
南投縣	794051	18	405	10

臺東縣	746775	19	322	14
嘉義縣	734827	20	359	12
金門縣			69	21
連江縣			82	19
全國	1059731		8085	

資料來源：TESAS（筆者整理）

見表（六），以經濟面而言，由上表可發現很有趣又矛盾地，在地方創生相關計畫數量前五名之縣市中，計畫愈多者反而平均所得愈高，其似乎違反了地方創生「救窮」的本質。筆者在此簡短分析，在地方創生相關計畫前五名之縣市中，直轄市上榜之原因可能是上文提及的縣市合併。平均可支配所得易受城市中較富有的區影響，而呈顯出較高的數值，實際上貧窮的區仍很多。而高雄市與臺南市之收入只位於第八名與第十一名，亦有可能是縣市合併後，貧窮鄉鎮加入後所帶來的影響。至於為何呈現此趨勢，可能需以全國尺度進行相關性之描繪，此部分有待後人進一步解釋分析。

由以上三個構面進行簡短分析後發現，地方創生相關計畫前五名分布縣市，大致上沒有與地方創生之內涵發生太大牴觸。然而其中仍有許多問題待解釋，如以全國而言是否呈現特殊相關？是否應以地方創生相關計畫之經濟規模或平均每人之地方創生相關計畫數量，而不是件數進行討論等問題有待後人進一步的發現。

以上已以較大尺度探討完所有部會之地方創生相關計畫，而將每個部會分門別類探討，其具有怎麼樣的空間分布，又代表著什麼樣的意義，為下四章探討重點。而以下將部會依照其性質分類，相似的獨立成章：客委會及原民會皆為以特定民族為主體的部會，故歸於第四章「民族部會」；農委會因無相似性質之部會，且其在地方創生相關計畫數量中佔比龐大，足見其重要性，故於第五章獨立成章；教育部及文化部管轄之政務皆以文教為主軸，故歸於第六章「文教部會」；經濟部、內政部、教育部及 NCC 管轄之政務較偏重於民生基礎設施，故歸於第七章「經建部會」，以上為本研究之分章原則。

第四章 民族部會之地方創生相關計畫

第一節 客委會地方創生相關計畫空間分布

本研究採用的客委會地方創生相關計畫總計 287 件，包含「客家浪漫台三線計畫」（32 件）、「客家文化躍升計畫」（64 件）、「客家文化生活環境營造計畫」（191 件）三大項。

聚焦客委會之地方創生相關計畫於各縣市之分布，可得表（七）與圖（十三）、圖（十四）：

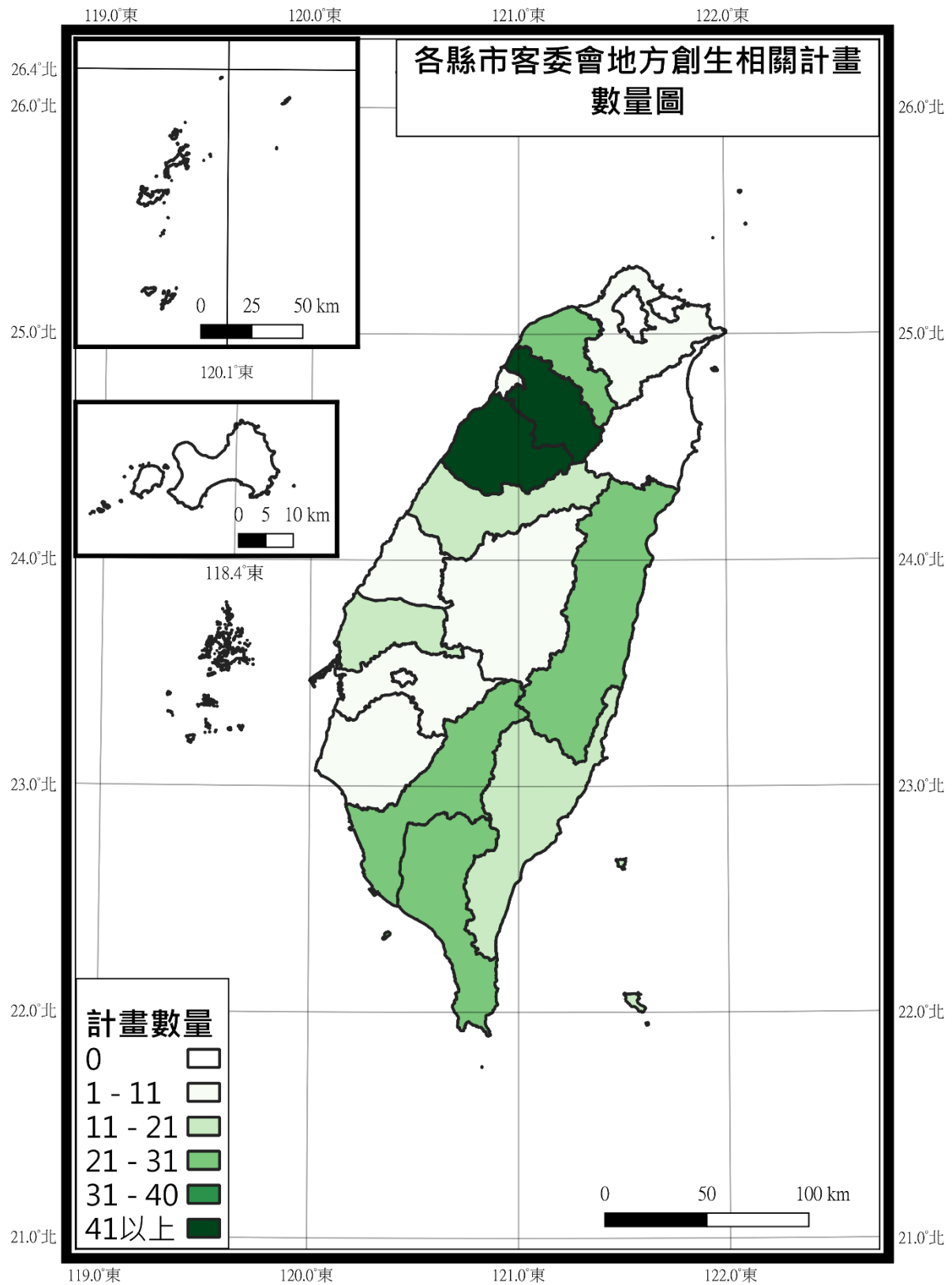
表（七）各縣市客委會地方創生相關計畫數量統計表

	浪漫台三線	客家文化躍升計畫	客家文化生活 環境營造計畫	客委會計畫總件數	總件數排名
新竹縣	8	7	34	49	1
苗栗縣	12	5	29	46	2
桃園市	6	8	15	29	3
高雄市	0	7	20	27	4
屏東縣	0	9	16	25	5
花蓮縣	0	3	21	24	6
臺中市	6	5	10	21	7
雲林縣	0	9	7	16	8
臺東縣	0	7	6	13	9
嘉義縣	0	0	10	10	10
南投縣	0	3	6	9	11
臺南市	0	0	6	6	12
新北市	0	0	5	5	13
新竹市	0	0	3	3	14
彰化縣	0	1	1	2	15
基隆市	0	0	1	1	16
宜蘭縣	0	0	1	1	17
臺北市	0	0	0	0	18
嘉義市	0	0	0	0	19
澎湖縣	0	0	0	0	20
金門縣	0	0	0	0	21
連江縣	0	0	0	0	22
全國總計	32	64	191	287	

資料來源：TESAS（筆者整理）

圖（十三）各縣市客委會地方創生相關計畫數量直條圖

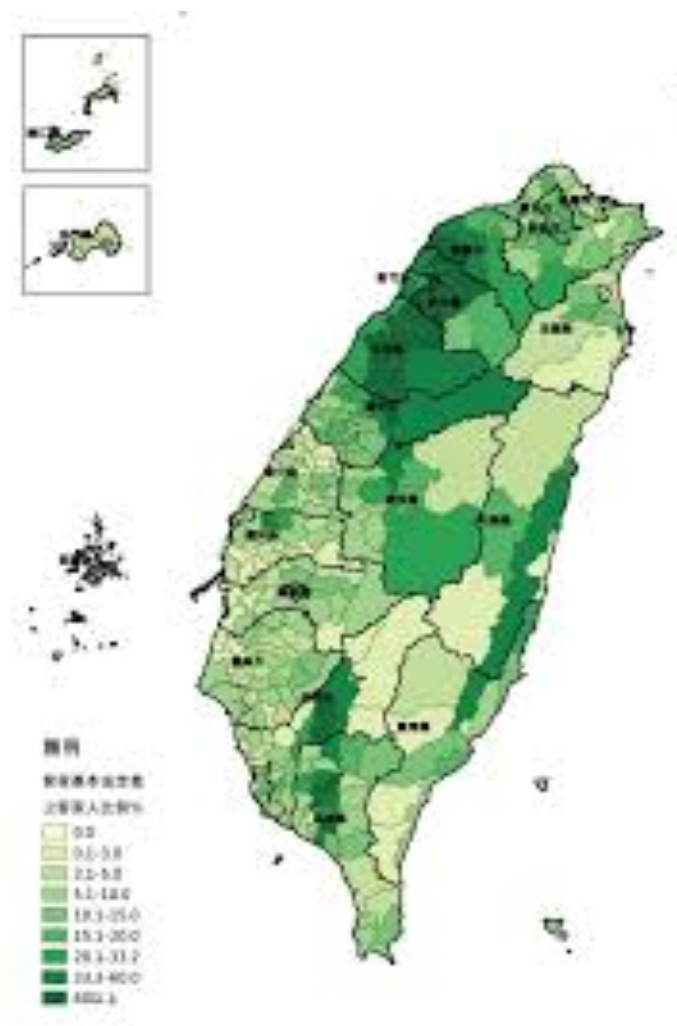
資料來源：TESAS（筆者繪製）



圖（十四）各縣市客委會地方創生相關計畫數量統計地圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）

由表（七）可知客委會之地方創生多分布於新竹縣（49 件）、苗栗縣（46 件）、桃園市（29 件）、高雄市（27 件）、屏東縣（25 件）、花蓮縣（24 件）。而根據圖（十三）、圖（十四）可得知，新竹縣及苗栗縣在全國的客委會地方創生相關計畫中，顯得極為突出，為客委會地方創生相關計畫特別之處。



圖（十五）105 年臺灣客家族群分布地圖

資料來源：客委會

客委會之地方創生相關計畫具有明顯的地區性：聚集於客家人口密集之地區。根據圖（十五），客家族群多分布於桃竹苗、高屏六堆地區及花東縱谷一帶。客委會地方創生相關計畫於桃竹苗、六堆地區與花蓮有較多案例，但臺東縣僅 13 件，甚至低於以閩南人為主的雲林縣（16 件）。臺東縣之地方創生相關計畫數量亦不多（322 件，全國第 15 名），似乎臺東的地方創生風氣相比之下較為薄弱。然而雲林縣人口（677,669 人）為臺東縣人口（266,251 人）的 3 倍左右，臺東縣的客委會地方創生相關計畫數量仍然更加密集。

在客委會之地方創生相關計畫中佔比最高的「客家文化生活環境營造計畫」，其目的在於活絡客庄經濟、鼓勵客庄青年創業，吸引人口回流客庄，再造客庄新生命。

以目的而言，此計畫可說是地方創生的客家版本。因其受眾為客庄，故此計畫分布於客庄是相當合理的。另一方面，此計畫之補助對象主要為各縣市共 22 處之客家文化館，且各縣市目前皆設有客家事務局，顯示各縣市也藉此申請地方創生相關計畫之補助，足見民間與政府對於客家事務的重視。

「客家文化躍升計畫」則是強調客家文化的創新與研究，較少談及產業發展或人口回流等層面，與地方創生政策間的關係相對較疏遠。從分布上來看，此計畫更加集中在客家族群居住地。而雲林縣此計畫較多，可能客家文化在雲林縣相對沒落，抑或是有特殊保存之其他必要性，以致於計畫數目相對而言較多。

「客家浪漫臺三線計畫」相較前二計畫之能見度較高，是前瞻計畫中推動城鄉發展的重點。「客家浪漫臺三線計畫」欲以客家文化創造觀光經濟，順帶創造客家青年就業機會，與地方創生之理念相近，但較注重觀光層面。此計畫之對象為桃竹苗等臺三線沿線客庄，故計畫只有在桃園、新竹、苗栗及臺中有分布，且讓竹苗在客委會地方創生相關計畫數量中，顯得更為突出。

第二節 原民會地方創生相關計畫空間分布

本研究採用的原住民族委員會地方創生相關計畫總計 301 件，包含「原住民族經濟產業發展四年計畫」（38 件）、「原住民族部落特色道路改善計畫」（194 件）、「部落之心示範點建置補助計畫」（4 件）、「服務據點周邊及部落內公共設施改善計畫」（65 件）四大項。

聚焦原民會之地方創生相關計畫於各縣市之分布，可得表（八）與圖（十六）、圖（十七）：

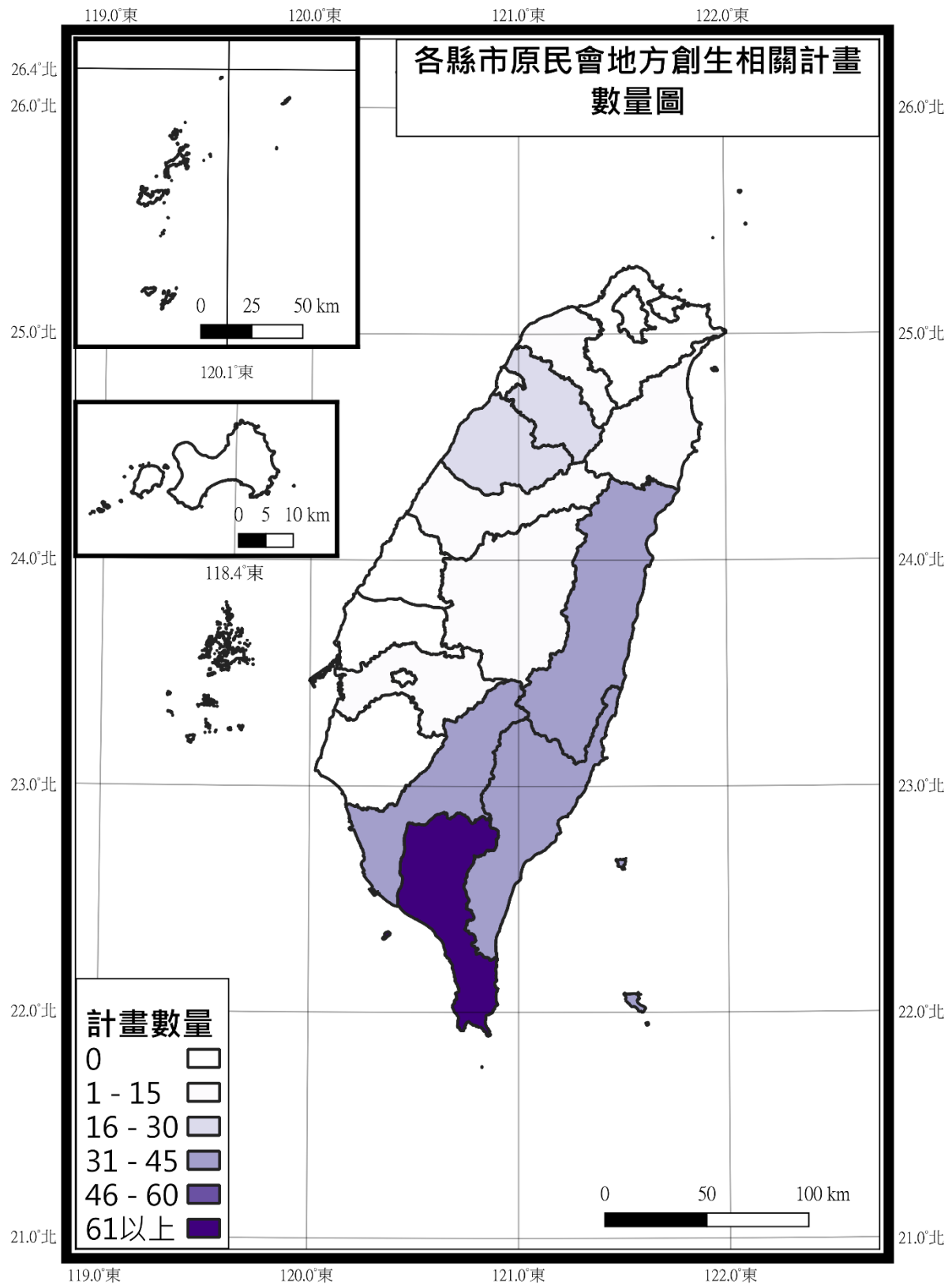
表（八）各縣市原民會地方創生相關計畫數量統計表

	原住民 四年計畫	部落特色 道路改善 計畫	服務據點周邊 及部落 公共設施 改善計畫	部落之心計畫	原民會計畫 總件數	總件數排名
屏東縣	14	51	13	1	79	1
花蓮縣	5	19	18	0	42	2
臺東縣	3	20	13	1	37	3
高雄市	8	18	7	1	34	4
新竹縣	2	26	1	0	29	5
苗栗縣	2	20	2	0	24	6
臺中市	1	12	0	0	13	7
南投縣	1	7	5	0	13	8
宜蘭縣	1	6	4	1	12	9
嘉義縣	1	9	0	0	10	10
桃園市	0	6	1	0	7	11
新北市	0	0	1	0	1	12
臺北市	0	0	0	0	0	13
基隆市	0	0	0	0	0	14
新竹市	0	0	0	0	0	15
彰化縣	0	0	0	0	0	16
雲林縣	0	0	0	0	0	17
嘉義市	0	0	0	0	0	18
臺南市	0	0	0	0	0	19
澎湖縣	0	0	0	0	0	20
金門縣	0	0	0	0	0	21
連江縣	0	0	0	0	0	22
全國總計	38	194	65	4	301	

資料來源：TESAS（筆者整理）

圖（十六）各縣市原民會地方創生相關計畫數量直條圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）



圖（十七）各縣市原民會地方創生相關計畫數量統計地圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）

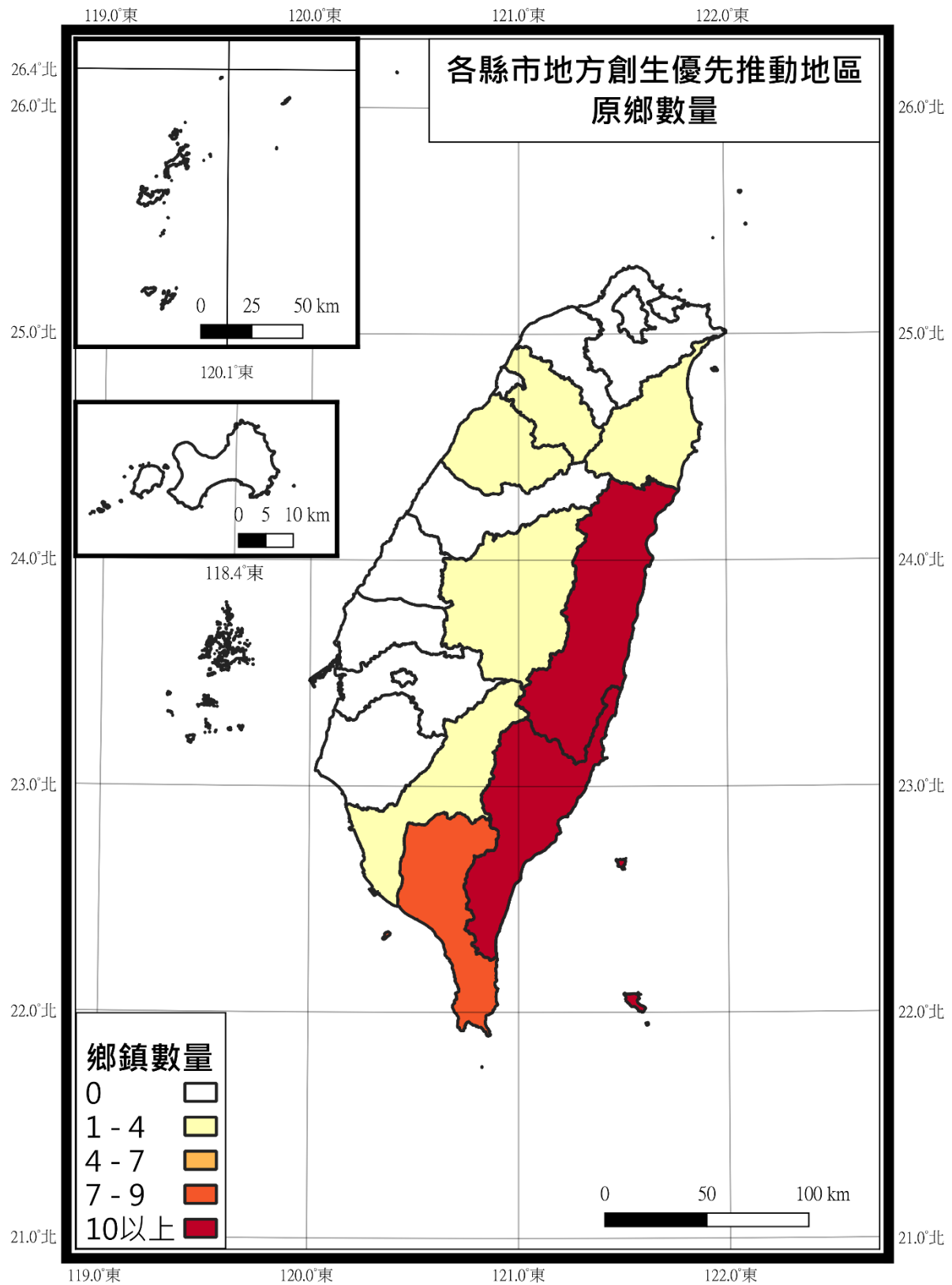
表（九）各縣市原住民人數及原民會地方創生相關計畫數量統計表

縣市	原住民人數	排名（名）	原民會地方創生 相關計畫數量（件）	原民會地方創生 相關計畫數量全國排名（名）
花蓮縣	93,403	1	42	2
臺東縣	78,482	2	37	3
桃園市	77,465	3	7	11
屏東縣	60,424	4	79	1
新北市	57,302	5	1	12
臺中市	35,723	6	13	7
高雄市	35,676	7	34	4
南投縣	29,374	8	13	8
新竹縣	21,941	9	29	5
宜蘭縣	17,611	10	12	9
臺北市	17,142	11	0	13
苗栗縣	11,447	12	24	6
基隆市	9,467	13	0	13
臺南市	8,387	14	0	13
彰化縣	6,017	15	0	13
嘉義縣	5,942	16	10	10
新竹市	4,354	17	0	13
雲林縣	2,625	18	0	13
金門縣	1,162	19	0	13
嘉義市	1,151	20	0	13
澎湖縣	640	21	0	13
連江縣	232	22	0	13
全國	575,967		301	

資料來源：TESAS、原民會（筆者繪製）

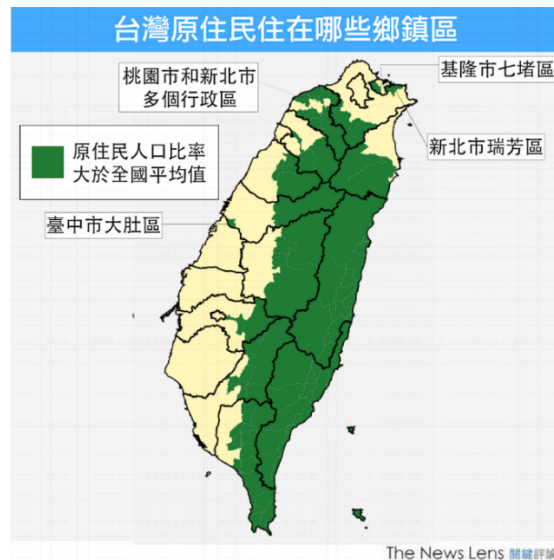
圖（十八）各縣市原民會地方創生相關計畫與原住民人數散布圖

資料來源：TESAS、原民會（筆者繪製）



圖（十九）各縣市地方創生優先推動地區之原鄉數量統計地圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）



圖（二十）臺灣原住民分布地圖

資料來源：關鍵評論網

圖（十六）、圖（十七）顯示屏東縣原民會地方創生相關計畫之數量遠高於其他縣市（79 件），數量第二之花蓮縣（42 件）快兩倍。其餘數量大於 30 件的有臺東縣（37 件）、高雄市（34 件）。對照地方創生優先推動地區之原鄉數量，原鄉分布以臺東縣（13 個）、花蓮縣（10 個）二縣佔最多，屏東縣（9 個）則緊隨於後。

由表（九）、圖（十八）及圖（十九）可得知，原住民人數及原鄉之數量皆與原民會地方創生相關計畫數量呈正向關係。而由圖（二十）可得知，原住民人口在花東二縣的分布尤其明顯，與地方創生優先推動地區的原鄉較為相符。綜合以上，花東理應是原民會地方創生相關計畫最多的地方。然而明顯地，屏東縣之計畫遠高於前二者原住民較多的縣市。

屏東縣之原民會地方創生相關計畫中以「原住民族部落特色道路改善計畫」（51 件）占最多數。原民會對此計畫的核定本¹²中提到，原鄉道路多已年久失修；且原鄉多位於山區，致災風險高且地質脆弱。而臺灣多颱風，每場颱風會造成原鄉約七日交通不便，且復建將造成 1~3 月的交通黑暗期，故需改善道路設施。

2009 年莫拉克風災淹沒了屏東縣三地門鄉與霧台鄉之間的唯一聯絡橋樑——伊拉橋，頓時霧台鄉成為了「山中孤島」，物資及人員均無法進出。屏東縣共有 8 個山地原住民鄉¹³，皆位於中央山脈上，為防止同樣悲劇再度發生於屏東山區，此類計畫數量較多實屬自然。

¹²<http://www.cip.gov.tw/portal/getfile?source=79ADDD9195DB0E52610217BBF0B058FA9DAB2A97BBE1DD0E0C44C38ED9E0AD23D83B37DD95B00A63654B7F7CC85617B07387BA1C70197F43B91B9DF71659F0C&filename=D72583273F4B1D59AE64D65D7BDE5205035B859320609BD0319569DD21016C00F3B5DB7F70D9B8BCEF3398801A45C73C>

¹³ 三地門鄉、霧台鄉、瑪家鄉、泰武鄉、來義鄉、春日鄉、獅子鄉、牡丹鄉。屏東縣之山地鄉數量為全國之最。

第五章 農委會地方創生相關計畫空間分布

本研究採用的農委會地方創生相關計畫總計 3807 件，包含「農村再生二期」（3491 件）、「漁業多元化」（316 件）二大項。

聚焦農委會之地方創生相關計畫於各縣市之分布，可得表（十）與圖（二十一）、圖（二十二）：

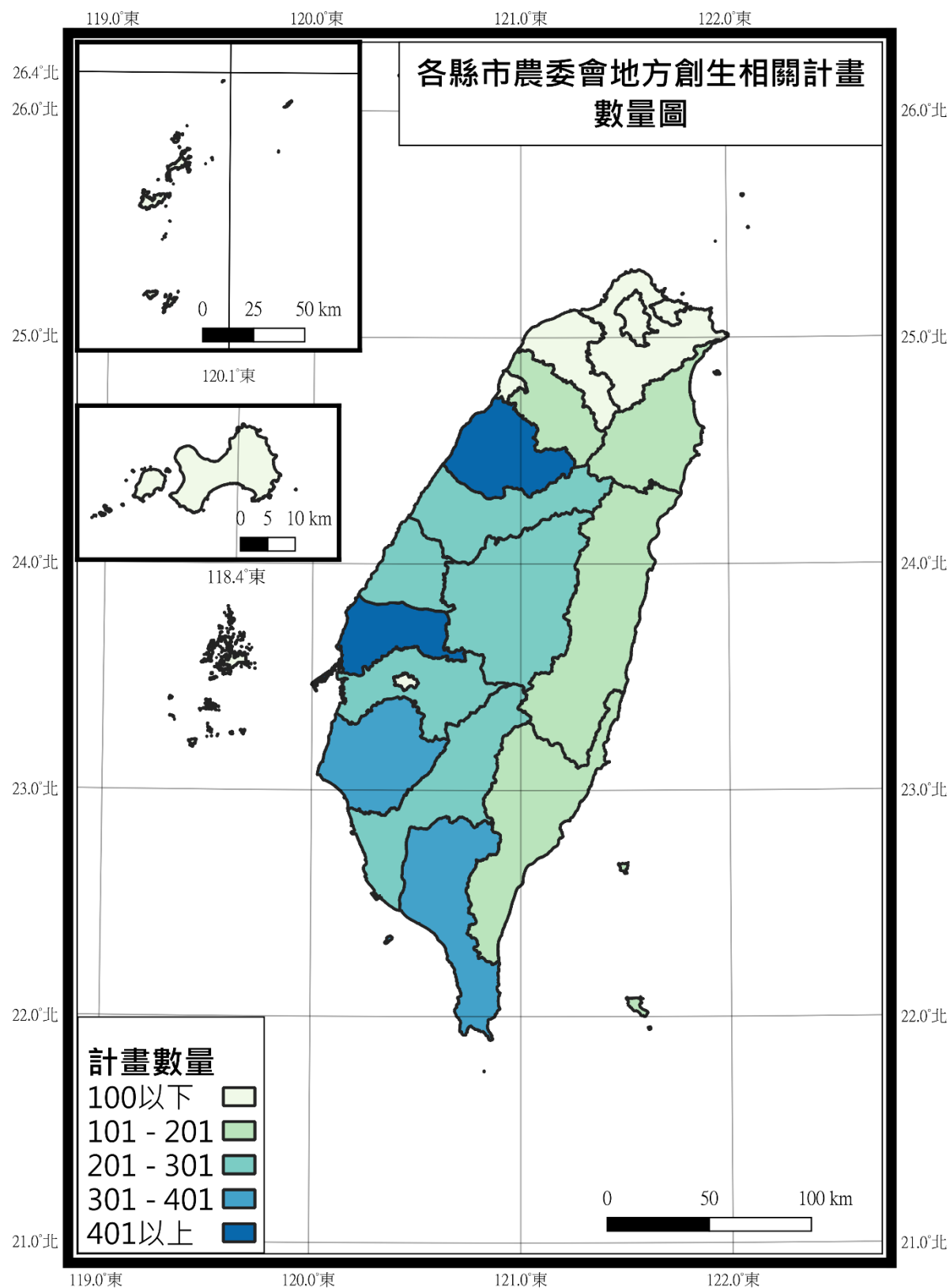
表（十）各縣市農委會地方創生相關計畫數量統計表

	農村再生二期	漁業多元化	農委會計畫總件數	總件數排名
雲林縣	457	29	486	1
苗栗縣	409	29	438	2
屏東縣	300	29	329	3
臺南市	299	23	322	4
高雄市	265	36	301	5
臺中市	255	7	262	6
南投縣	233	0	233	7
彰化縣	217	13	230	8
嘉義縣	200	13	213	9
花蓮縣	182	5	187	10
宜蘭縣	163	23	186	11
臺東縣	152	22	174	12
新竹縣	122	2	124	13
桃園市	85	14	99	14
新北市	79	13	92	15
澎湖縣	28	32	60	16
臺北市	21	6	27	17
基隆市	12	1	13	18
金門縣	0	13	13	19
新竹市	6	1	7	20
連江縣	2	5	7	21
嘉義市	4	0	4	22
全國總計	3491	316	3807	

資料來源：TESAS（筆者整理）

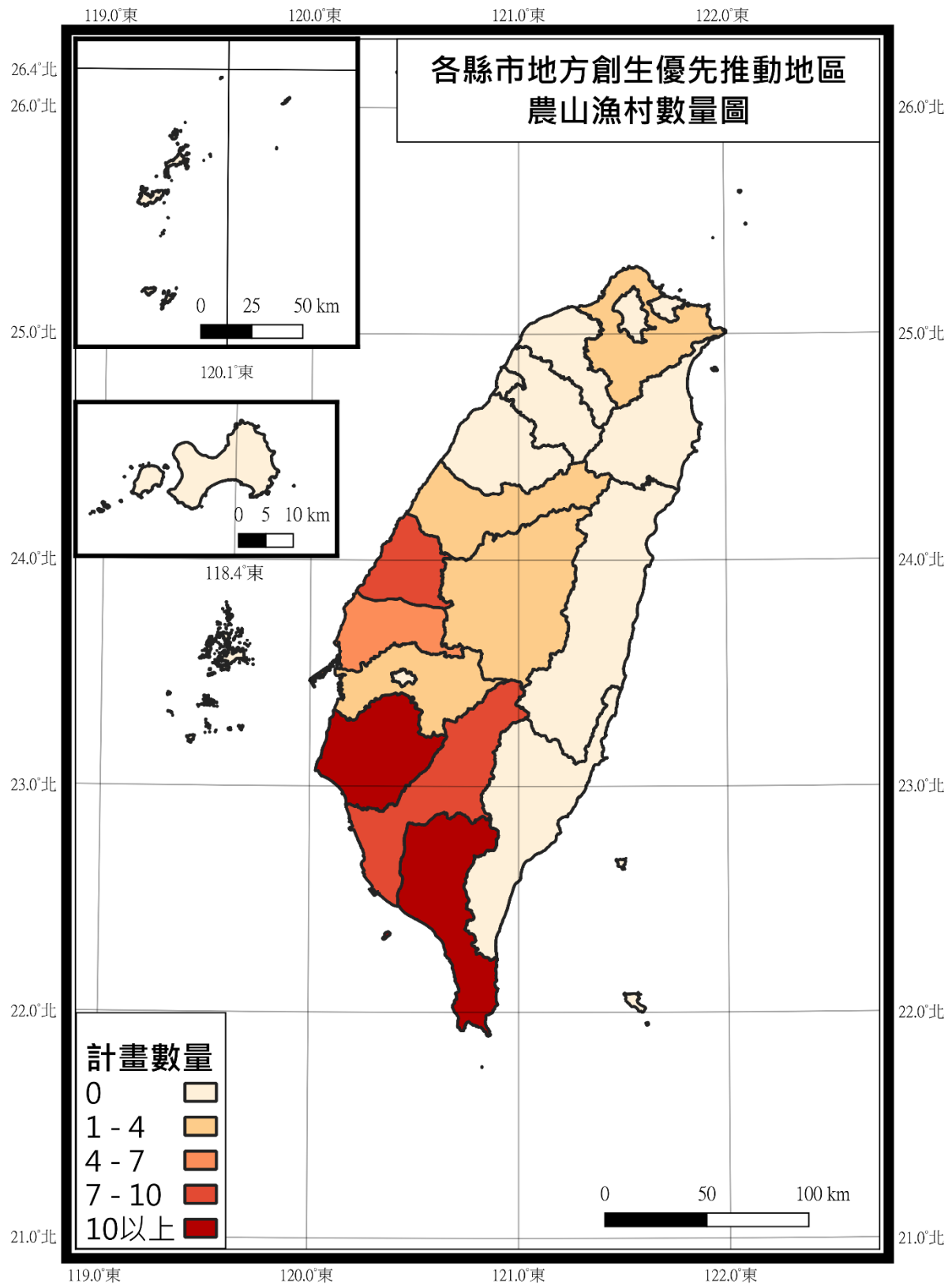
圖（二十一）各縣市農委會地方創生相關計畫數量直條圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）



圖（二十二）各縣市農委會地方創生相關計畫數量統計地圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）



圖（二十三）各縣市地方創生優先推動地區之農山漁村統計地圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）

由圖（二十一）、圖（二十二）可見全國農委會地方創生相關計畫中，雲林縣占最多數（486 件），再來是苗栗縣（438 件）、屏東縣（329 件）、臺南市（322 件）、高雄市（301 件）。而由圖（二十三）可見地方創生優先推動地區中的農山漁村¹⁴，則聚集於彰化以南地區，又以屏東縣（14 個）與臺南市（12 個）特別明顯。計畫排名第一的雲林縣之農山漁村並不特別多（6 個），排名第二的苗栗縣（0 個）更是完全沒有農山漁村。在農委會之地方創生相關計畫中，國發會提出的農山漁村並沒有非常明顯地呈現「農山漁村較多，計畫也較多」的情形。其可能因為雲林縣及苗栗縣本身已是農業大縣，故計畫相對較多。

因農委會之地方創生相關計畫以農村再生計畫為主體（高達 3491 件），故本處將以農村再生的角度切入。農村再生自 2010 年推動以來，編列了 10 年 1500 億的農村再生基金，資助農村進行再生計畫，經費規模十分龐大。因此，由農委會地方創生相關計畫的分布，可檢視其計畫經費流向。在農委會地方創生分布地圖中，可發現離島縣市分布最少，而在臺灣本島上，北部的計畫分配最少。其次，東部的計畫數量較北部多，且各縣市分布平均。而後，南部的計畫數量更多，數量穩定且高。最後，中部的計畫數量最多，尤其以苗栗縣（438 件）與雲林縣（486 件）最為突出，而其他縣市計畫數量相較南部稍少。整體而言，農委會地方創生相關計畫呈顯出明顯的地區性分布。以下將分項討論各地區的分布情形。

（一）臺灣北部（臺北市、新北市、基隆市、桃園市、新竹市、新竹縣）

北部的農委會地方創生相關計畫較少，其中可分為二類討論：面積較小，全境多為核心都市地帶的臺北市、基隆市、新竹市；以及具有廣大鄉村地帶，相對較為外圍的新北市、桃園市、新竹縣（新北市前身為臺北縣、桃園市前身為桃園縣）。在前一類中，原省轄市及直轄市的區域之農村地帶較少，土地利用於工商業較多。而在原縣區的縣市中，郊區、鄉村地帶相對較多，因此其農委會地方創生相關計劃較市區多。

然而對於縣區而言，其農委會地方創生相關計畫與其他縣市相比，仍然是非常少的。而在北部之農山漁村雖不多，但與東部完全沒有農山漁村相比亦是較多的。造成北部之農委會地方創生相關計畫較少之原因，本研究提出以下假設：臺灣長期發展側重北部，於是在部會計畫資源分布過程中為解決此種「南北不均」的問題，遂將資源移轉至中、南、東部等地區，平衡區域發展。地方創生在推動時，「平衡城鄉發展」本身即是其最重要目的之一，於此同時，也是顧及北部縣市郊區農山漁村鄉鎮之發展，達成地方創生之目的。

（二）臺灣中部（苗栗縣、臺中市、彰化縣、南投縣、雲林縣）

中部的農委會地方創生相關計畫分布，可謂全國最突出之區域。臺中市、彰化縣、南投市三縣市之地方創生計畫數量在全國中等之位，數量相差無幾；而苗栗縣、雲林縣二縣市之農委會地方創生相關計畫則遙遙領先全國其他縣市，在表中與地圖中都顯示出明顯的高峰。而將其與農山漁村鄉鎮數量比較，可發現中部的農山漁村平均並不勝過南部。中部數量中等的三縣市的平均稍少於南部三縣市的平均，此便可顯現其

¹⁴ 此處「農山漁村」一詞，專指地方創生政策核定本中「地方創生優先推動地區」所涵括之農山漁村，非泛指農村、山村、漁村。

特點：中部數量中等之三縣市在農委會地方創生相關計畫中，略少於南部之縣市。這也意味著雲林縣、苗栗縣的高峰是極為特別的，代表了其對於計畫補助的積極性。

與北部不同的是，中部特別突出的二縣市在地理環境、產業上，皆未與其他數量中等的三縣市有著顯著差異。以農山漁村而言，此二縣市之農山漁村數量並不多。故使這二縣市特殊的原因不在本身條件或產業問題上。苗栗縣的農委會地方創生相關計畫大多是農村再生，而許多報導提出苗栗縣政府積極推動農村再生（TVBS，2018；自由時報，2019；王勝修，2020），TVBS 更提出「配合農村再生 2.0 之政策轉型，自 106 年起，由縣府辦理輔導農村社區推動年度執行計畫，更是戮力推動屢獲佳績，苗栗縣政府成功協助苗栗地區爭取全國最高農村再生補助經費，累計爭取軟硬體補助款亦為全國最高，共計 15.2 億(佔全國 12.8%)」，足以顯示苗栗縣「爭取」了如此高的經費。因此，本研究推測苗栗縣地方創生呈現高峰的原因是地方政府大力推動所致。

而造成雲林縣之農委會地方創生相關計畫數量居全國之冠之原因，也可能如同苗栗縣一樣，為地方政府大力推動後的結果。雲林本身即以農立縣，為全臺灣最大糧倉、蔬果中心及畜產中心。加上雲林縣政府近年來將農村再生社區創新加值後的產品，成立「雲林良品」之品牌，積極推動農村再生的行銷。雲林縣政府亦在其官網、YouTube 頻道上大力宣傳農村再生，並積極辦理講座活動，鼓勵農村社區多參加農村再生，爭取更多經費（雲林縣政府，2017）。

（三）離島（澎湖縣、金門縣、連江縣）

我國離島三縣中，農委會地方創生相關計畫顯著地比本島的縣市低許多。造成離島縣市之計畫如此低的原因，可能是因為離島縣之人口與本島之縣市相比，有著懸殊的差異，進而造成離島之地方創生相關計畫普遍而言皆較少。特別的是，離島較著重「漁業多元化」政策。以離島四面環海、以海為生的地理環境中，改善漁業產業環境實能為當地大部分之居民帶來不小助益。故「漁業多元化」在離島較多是合理的。

第六章 文教部會之地方創生相關計畫

第一節 教育部地方創生相關計畫空間分布

本研究採用的教育部地方創生相關計畫總計 394 件，包含「大學社會責任實踐計畫（USR）」（240 件）、「體育署營造休閒運動環境計畫」（143 件）二大項。

聚焦教育部之地方創生相關計畫於各縣市之分布，可得表（十一）與圖（二十四）、圖（二十五）：

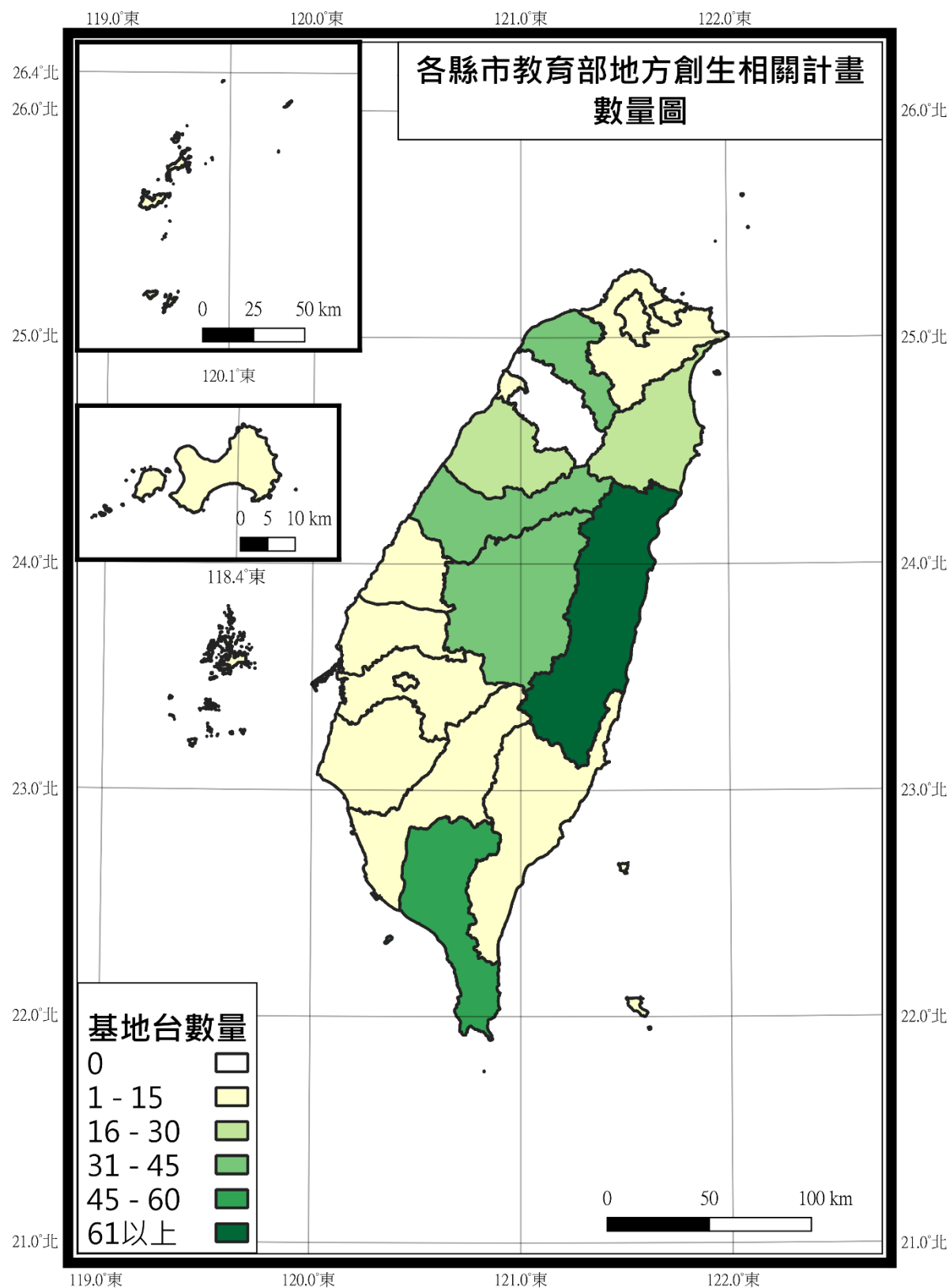
表（十一）各縣市教育部地方創生相關計畫數量統計表

	USR 計畫	營造休閒 運動環境計畫	教育部計畫總件數	總件數排名
花蓮縣	67	2	69	1
屏東縣	51	9	60	2
南投縣	35	8	43	3
桃園市	37	0	37	4
臺中市	0	35	35	5
宜蘭縣	19	10	29	6
苗栗縣	21	6	27	7
臺南市	0	14	14	8
高雄市	4	10	14	8
新北市	0	8	8	10
彰化縣	0	8	8	10
雲林縣	0	7	7	12
金門縣	6	1	7	12
新竹市	0	4	4	14
嘉義市	0	4	4	14
嘉義縣	0	4	4	14
臺東縣	0	4	4	14
臺北市	0	3	3	18
基隆市	0	3	3	18
澎湖縣	0	2	2	20
連江縣	0	1	1	21
新竹縣	0	0	0	22
全國總計	240	143	383	

資料來源：TESAS（筆者整理）

圖（二十四）各縣市教育部地方創生相關計畫數量直條圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）



圖（二十五）各縣市教育部地方創生相關計畫數量統計地圖

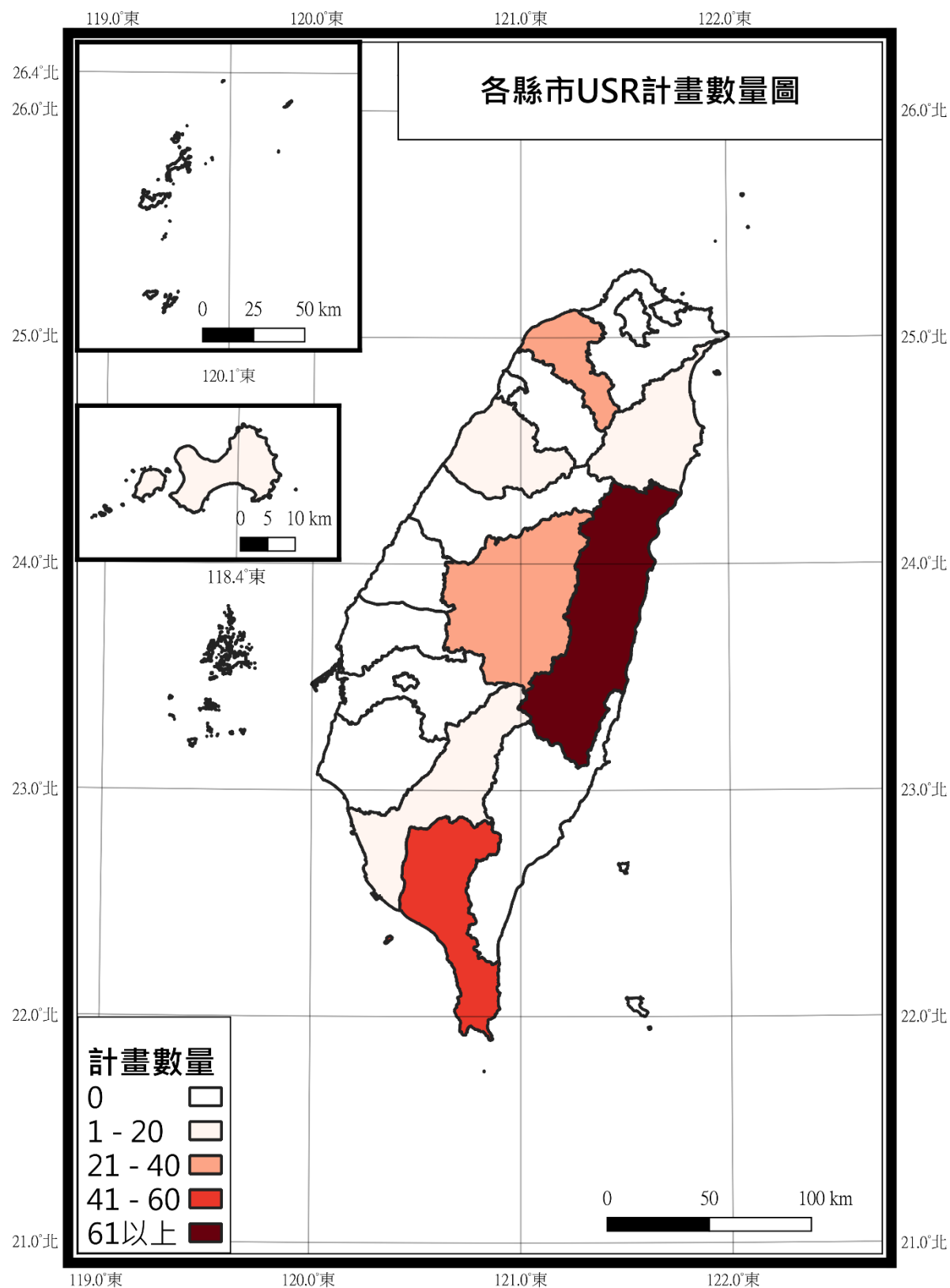
資料來源：TESAS（筆者繪製）

由圖（二十四）可見全國教育部地方創生相關計畫中，花蓮縣（69 件）、屏東縣（60 件）大幅居先，南投縣（43 件）、桃園市（37 件）、臺中市（35 件）則居次。而新竹縣則沒有教育部之地方創生計畫。而由圖（二十五）可見教育部地方創生相關計畫並未呈顯出特殊空間分布。

由圖（二十四）之比例可知，在花蓮縣、屏東縣、南投縣及桃園市的教育部地方創生相關計畫中，大學社會責任實踐計畫（USR）皆占了大半比例（67/69 件、51/60 件、35/43 件、37/37 件）。而臺中市無「USR 計畫」，其 35 件皆為「體育署營造休閒運動環境計畫」。

圖（二十六）各縣市 USR 計畫數量直條圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）

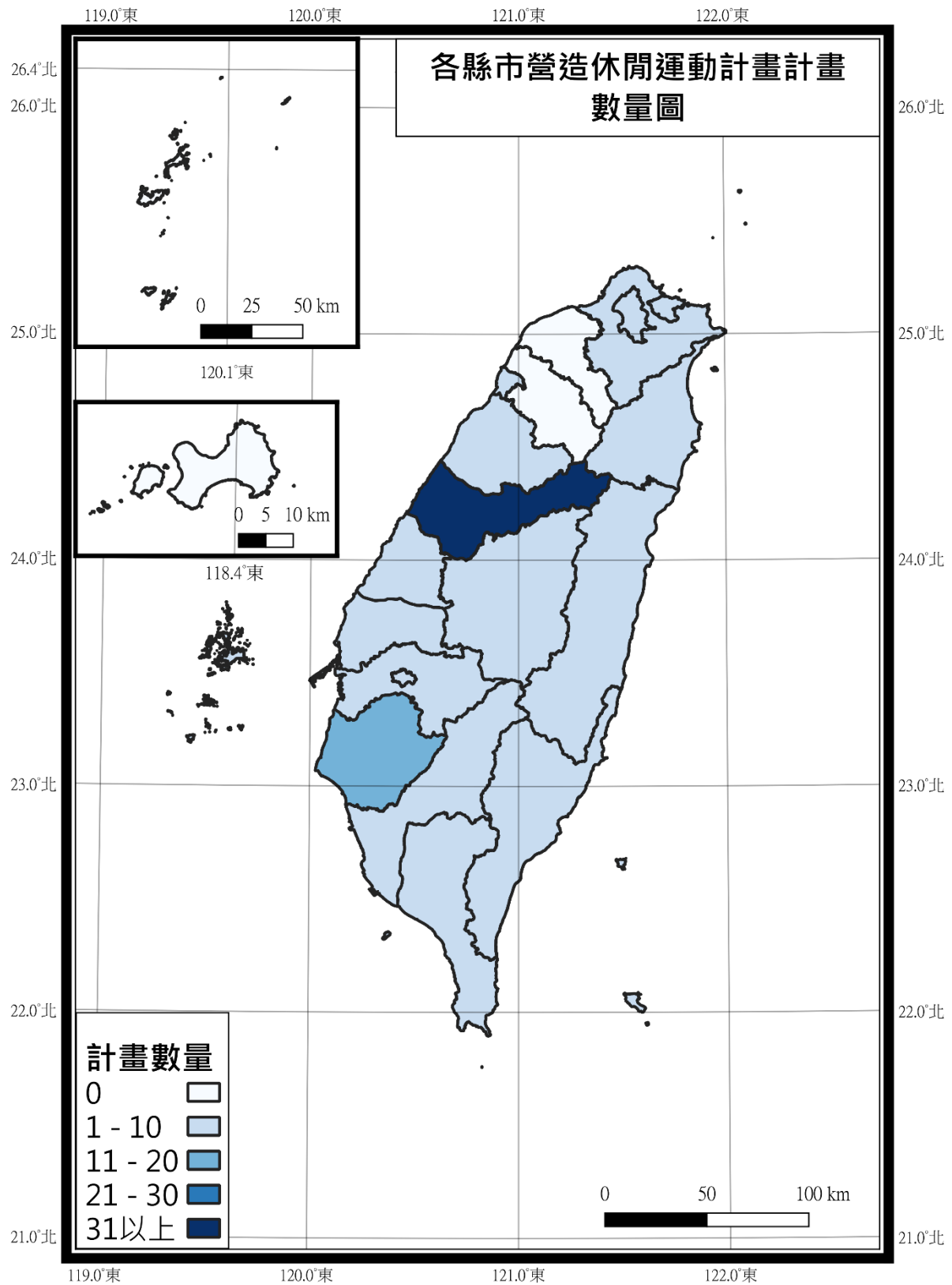


圖（二十七）各縣市 USR 計畫數量統計地圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）

圖（二十八）各縣市營造休閒運動環境計畫數量直條圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）



圖（二十九）各縣市營造休閒運動環境計畫統計地圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）

由圖（二十六）及圖（二十七）可得知，「USR 計畫」分布大多等同於教育部地方創生相關計畫分布，唯西南部一帶許多縣市（中、彰、雲、嘉、南）與臺東縣皆無 USR 計畫。而圖（二十八）及圖（二十九）顯示營造休閒運動環境計畫於西部較多，尤其臺中市遠遠領先其他縣市。

USR 計畫的概念為大學生運用其專業所學，將知識與技能回饋給社區，達到實施社會責任的目的。地方創生中產官學研社中「學」的協助，可輔導地方行銷、教導新技術等，對於地方活化有莫大的助益。然而自圖（二十二）可看出 USR 計畫地理空間上分布極為不均，可能由於大學的分布不均，造成計畫同樣分布不均。

而教育部體育署為保障各族群之平等運動權，並為補足某些地區運動場館不符合國際標準、不及目前運動多元化發展等因素，推動「營造休閒運動環境計畫」，以「營造優質友善運動場館設施」、「營造友善自行車道」及「改善水域運動環境」為三大目標¹⁵。

本計畫之目的在於改善運動環境，不過是否有國際標準的多功能運動場館，對於人口回流似乎沒有直觀的結果。木下齊（2016）在《地方創生》一書中提出「地方創生事業內容比起萬能，不如打造特殊化的內容」此一論點。作者舉出岩手縣紫波鎮的「OGAL ARENA」為例，這是一座位於偏遠地區的專業排球練習館，館內設有能檢視發球動作的相機、球場規格以符合國際排球標準的特殊設計強化等，滿足了全國各地從國中生到專業人士的專業練習需求。比起其他使用全國稅金興建的多功能場館，「OGAL ARENA」更能成功吸引人潮。因此對於營造休閒運動環境計畫其目的是否能夠成功吸引人潮，為此計畫存疑之處。

而對於臺中市此計畫特別多之原因，因本計畫據核定本，為「競爭型補助計畫」，若地方政府有意願推動，將優先給予補助。推測臺中市政府較為積極爭取此計畫之經費，故使結果產生顯著的高峰。另外，根據臺灣趨勢研究之「國人運動環境觀感大調查」¹⁶，縣市運動環境觀感評比中顯示，臺中市的運動環境在六都之中皆排名中後，可能使臺中市政府更加積極推動此計畫。

第二節 文化部地方創生相關計畫空間分布

本研究採用的文化部地方創生相關計畫總計 420 件，包含「文化生活圈建設計畫（地方文化館）」（285 件）、「社區營造三期及村落文化發展計畫」（135 件）二大項。

聚焦文化部之地方創生相關計畫於各縣市之分布，可得表（十二）與圖（三十）、圖（三十一）：

¹⁵ 依據前瞻基礎建設一城鄉基礎建設一營造休閒運動環境計畫核定本。

¹⁶ <http://www.twtrend.com/sportsurvey2019/environmentrating.html#q2>。

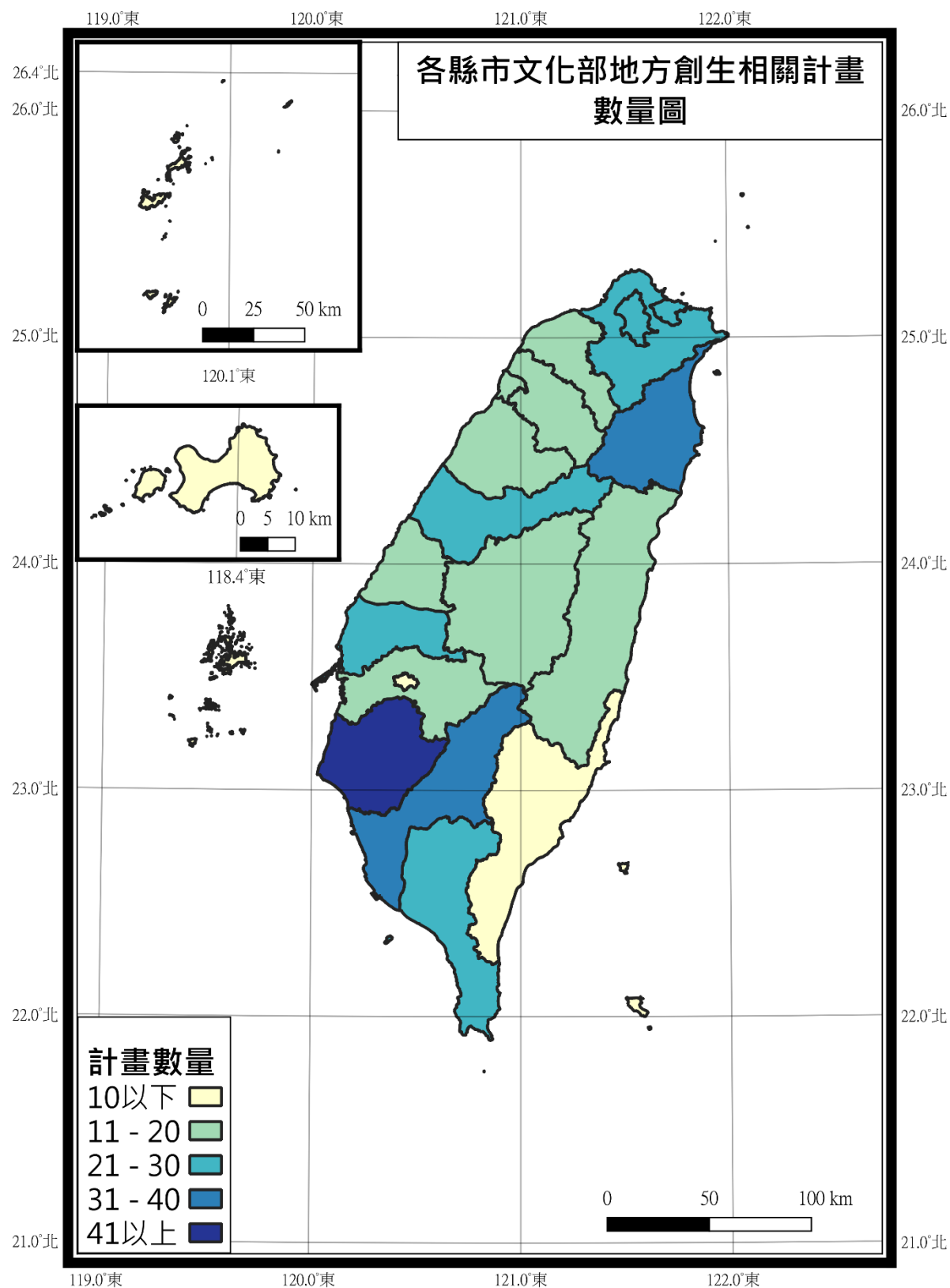
表（十二）各縣市文化部地方創生相關計畫數量統計表

	文化生活圈 建設計畫	社區營造三期	文化部計畫總件數	總件數排名
臺南市	24	17	41	1
高雄市	26	7	33	2
宜蘭縣	22	10	32	3
臺北市	22	9	31	4
屏東縣	15	12	27	5
臺中市	22	5	27	5
新北市	15	10	25	7
雲林縣	18	5	23	8
基隆市	20	2	22	9
嘉義縣	15	4	19	10
苗栗縣	9	9	18	11
花蓮縣	7	10	17	12
新竹市	9	5	14	13
桃園市	11	3	14	13
新竹縣	7	5	12	15
南投縣	7	5	12	15
彰化縣	9	3	12	15
澎湖縣	8	3	11	18
臺東縣	2	8	10	19
連江縣	9	0	9	20
嘉義市	6	2	8	21
金門縣	2	1	3	22
全國總計	285	135	420	

資料來源：TESAS（筆者整理）

圖（三十）各縣市文化部地方創生相關計畫數量直條圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）



圖（三十一）各縣市文化部地方創生相關計畫數量統計地圖

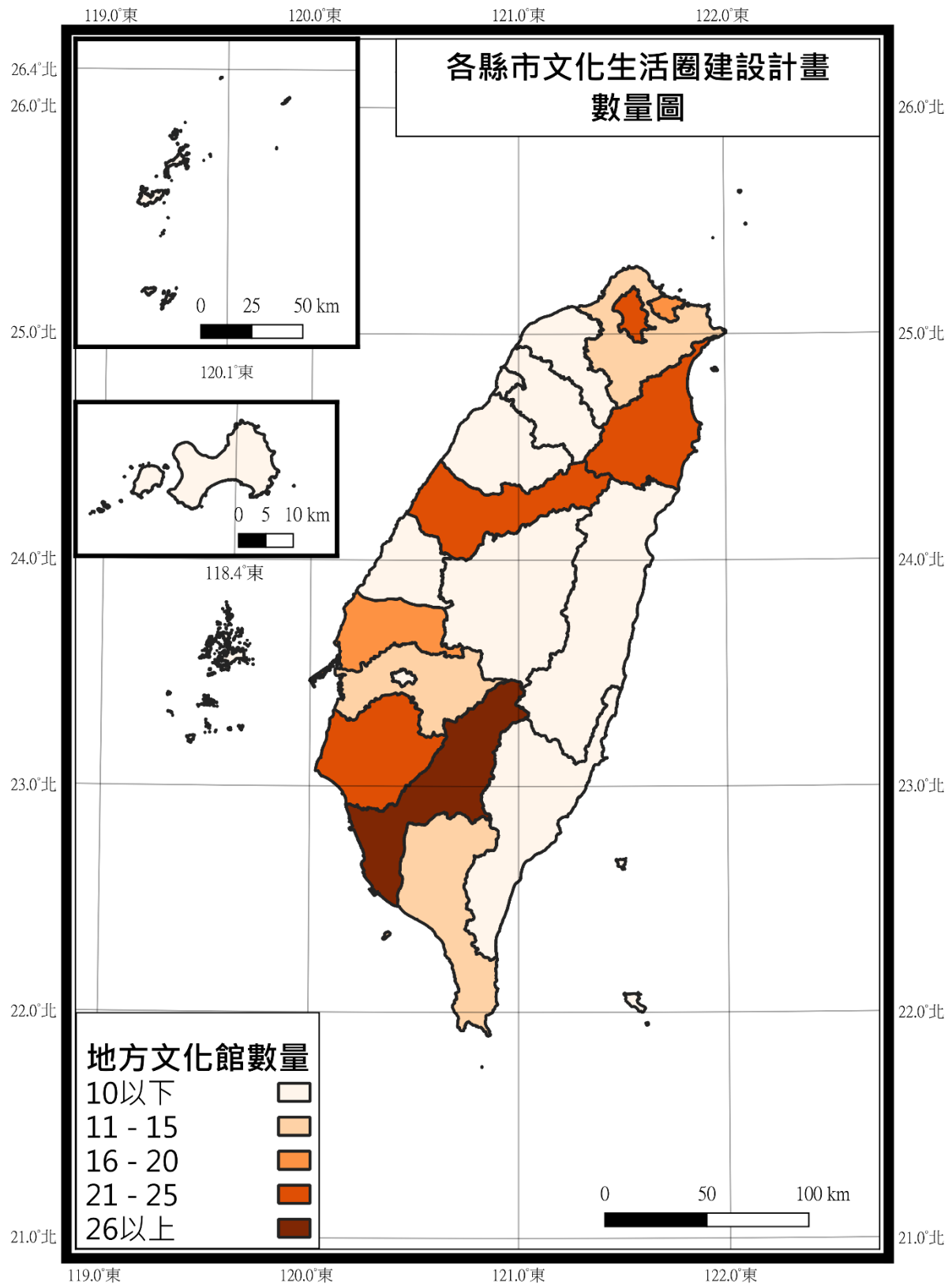
資料來源：TESAS（筆者繪製）

由圖（三十）可見全國文化部地方創生相關計畫中，以臺南市（41 件）居冠，高雄市（33 件）、宜蘭縣（32 件）、臺北市（31 件）尾隨其後，而臺中市與屏東縣（27 件）共居第五名。而由圖（三十一）可見，其分布與其他部會相比較為分散。

文化部地方創生相關計畫以「文化生活圈建設計畫」為多（挹注地方文化館），「社區營造三期及村落文化發展計畫」較少。臺南市則「社區營造三期計畫」與其他縣市相比較多（17 件/全國平均 6 件），使其成為文化部地方創生相關計畫的第一名。而在前五名六縣市中，六都共佔了四名，在各部會地方創生中為較特別的個案。

圖（三十二）各縣市文化生活圈建設計畫數量直條圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）

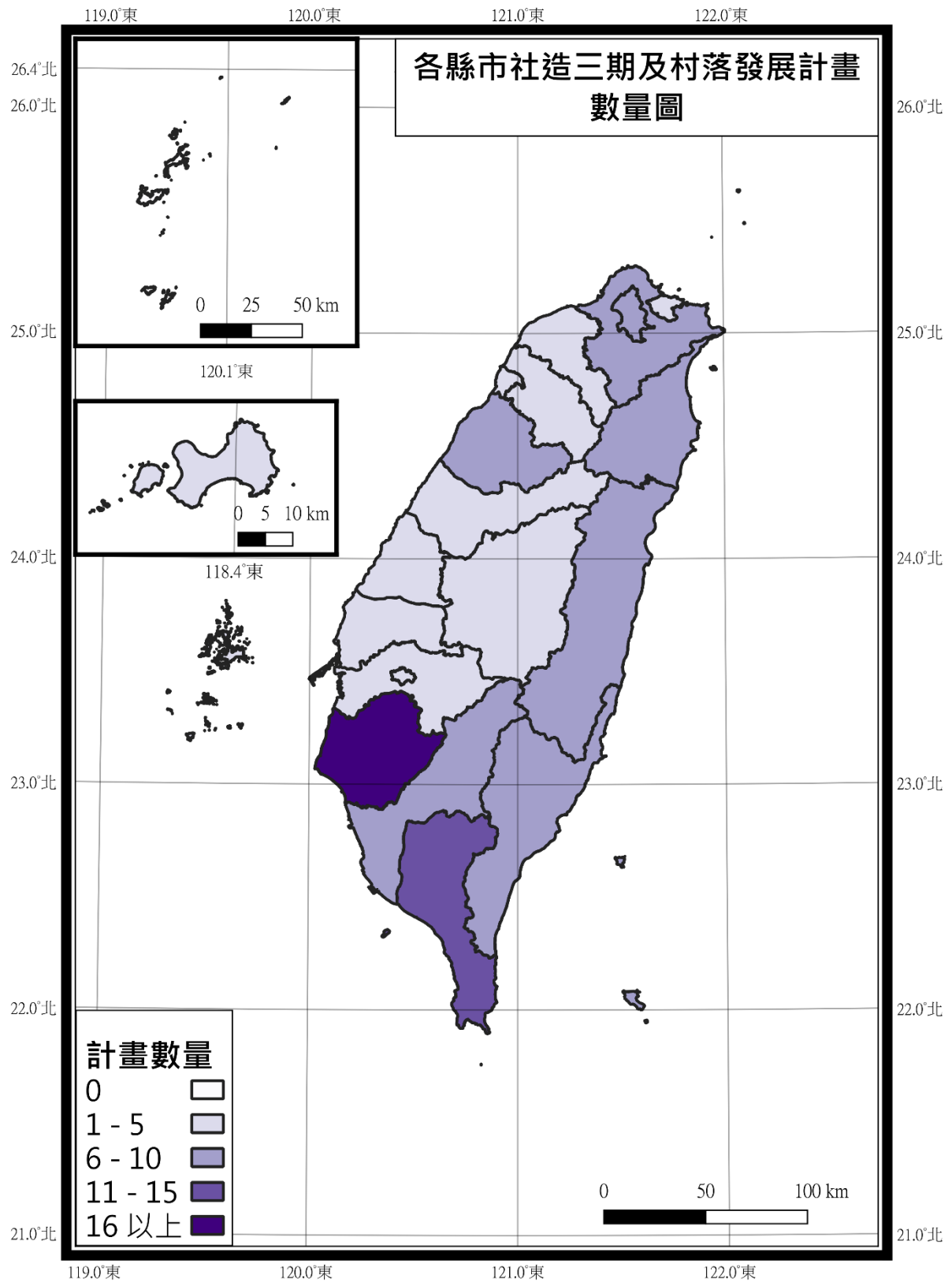


圖（三十三）各縣市文化生活圈計畫數量分布圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）

圖（三十四）各縣市社造三期及村落發展計畫數量直條圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）



圖（三十五）各縣市社造三期及村落發展計畫數量統計地圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）

由圖（三十）、圖（三十一）及圖（三十二）、圖（三十三）相互比對後可得知，「文化生活圈建設計畫」分布與文化部地方創生相關計畫分布大致吻合，北、中、南、高等直轄市仍居前四。而圖（三十）顯示「社區營造三期」在全國均有分布，又以臺南市與屏東縣最多。

「文化生活圈建設計畫」欲藉由保存文化、發展地方知識及重建藝術史等途徑，確保文化的多樣性；並以閒置空間為基礎，完善地方文藝設施，落實文化平權。而本研究「文化生活圈建設計畫」之指標是各縣市地方文化館數量。地方創生立基於當地的獨有文化，面臨逐漸式微的地方文化，適當的保存及展示是必要的。不過此計畫仍存在縣市差異，可能使某些弱勢縣市的地方文化無法被顧及到，而通常這些鄉鎮有許多是正需要地方創生的區域，資源分配不均的問題就更顯得嚴重。

造成此結果的原因可能是以往文化產業的發展偏重都市，邱坤良（2007）曾指出臺北市為全國政經文化重心，而臺南市、高雄市的文化資源又比其他南部縣市佳。區域大城市享有較多資源，便成為區域的文化中心，獲得更多補助。這部分亦待後人進一步深入討論。

社區營造計畫在先前文獻探討已提及過，與地方創生之關係可說是密不可分。「社區營造三期」除了連江縣外在全國皆有分布，且無特殊分布，顯示社區營造經過三十幾年的推動在全國大部分地區皆已出現一些成果。而臺南市的社區營造計畫較多，說明了當地民間團體較為積極或居民社區意識較強。

總而言之，社區總體營造為地方創造了討論空間、凝聚了共識，有了共識推動經濟活動會更加順利，可作為地方創生的基礎。然而徒有共識，而沒有創造經濟活動，便難稱之地方創生。因此不只要由在地出發，也要設定合適的 KPI 推動經濟活動，才能為地方創「生」（蕭惠中，2018）。社區營造與農村再生相比，較少強調經濟層面的發展，且無龐大基金支持，可能是社區營造與農村再生相比，數量相差懸殊的原因。

第七章 經建部會之地方創生相關計畫

第一節 經濟部部地方創生相關計畫空間分布

本研究採用的經濟部地方創生相關計畫總計 1873 件，包含「水利署全國水環境改善計畫」（78 件）、「105~107 年中央型小型企業創新研發計畫（SBIR）」（762 件）、「105~106 年地方型小型企業創新研發計畫（SBIR）」（1033 件）三大項。

聚焦經濟部之地方創生相關計畫於各縣市之分布，可得表（十三）與圖（三十六）、圖（三十七）：

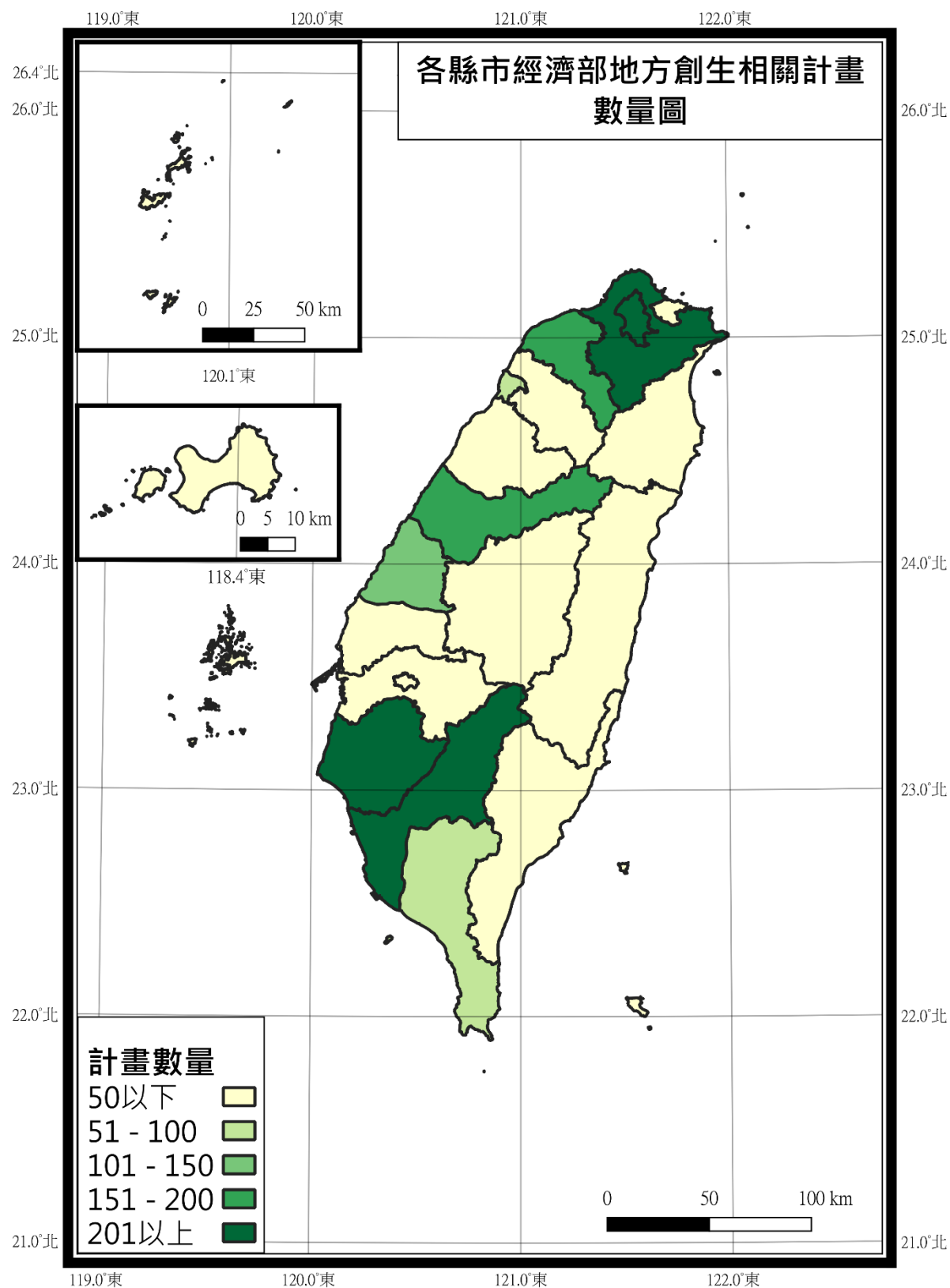
表（十三）各縣市經濟部地方創生相關計畫數量統計表

	105-107年 SBIR中央型	105-106年 SBIR地方型	全國水環境 改善計畫	經濟部計畫總件數	總件數排名
臺北市	256	4	0	260	1
新北市	148	87	17	252	2
高雄市	62	129	17	208	3
臺南市	50	146	10	206	4
臺中市	74	95	4	173	5
桃園市	54	94	6	154	6
彰化縣	25	90	3	118	7
新竹市	19	56	3	78	8
屏東縣	8	41	4	53	9
雲林縣	3	41	0	44	10
宜蘭縣	4	35	2	41	11
苗栗縣	8	28	4	40	12
新竹縣	32	2	3	37	13
嘉義縣	6	29	1	36	14
連江縣	0	31	0	31	15
南投縣	2	20	1	23	16
花蓮縣	1	22	0	23	16
嘉義市	1	21	0	22	18
臺東縣	2	20	0	22	18
澎湖縣	0	22	0	22	18
金門縣	2	11	3	16	21
基隆市	5	9	0	14	22
全國總計	762	1033	78	1873	

資料來源：TESAS（筆者整理）

圖（三十六）各縣市經濟部地方創生相關計畫數量直條圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）



圖（三十七）各縣市經濟部地方創生相關計畫數量統計地圖

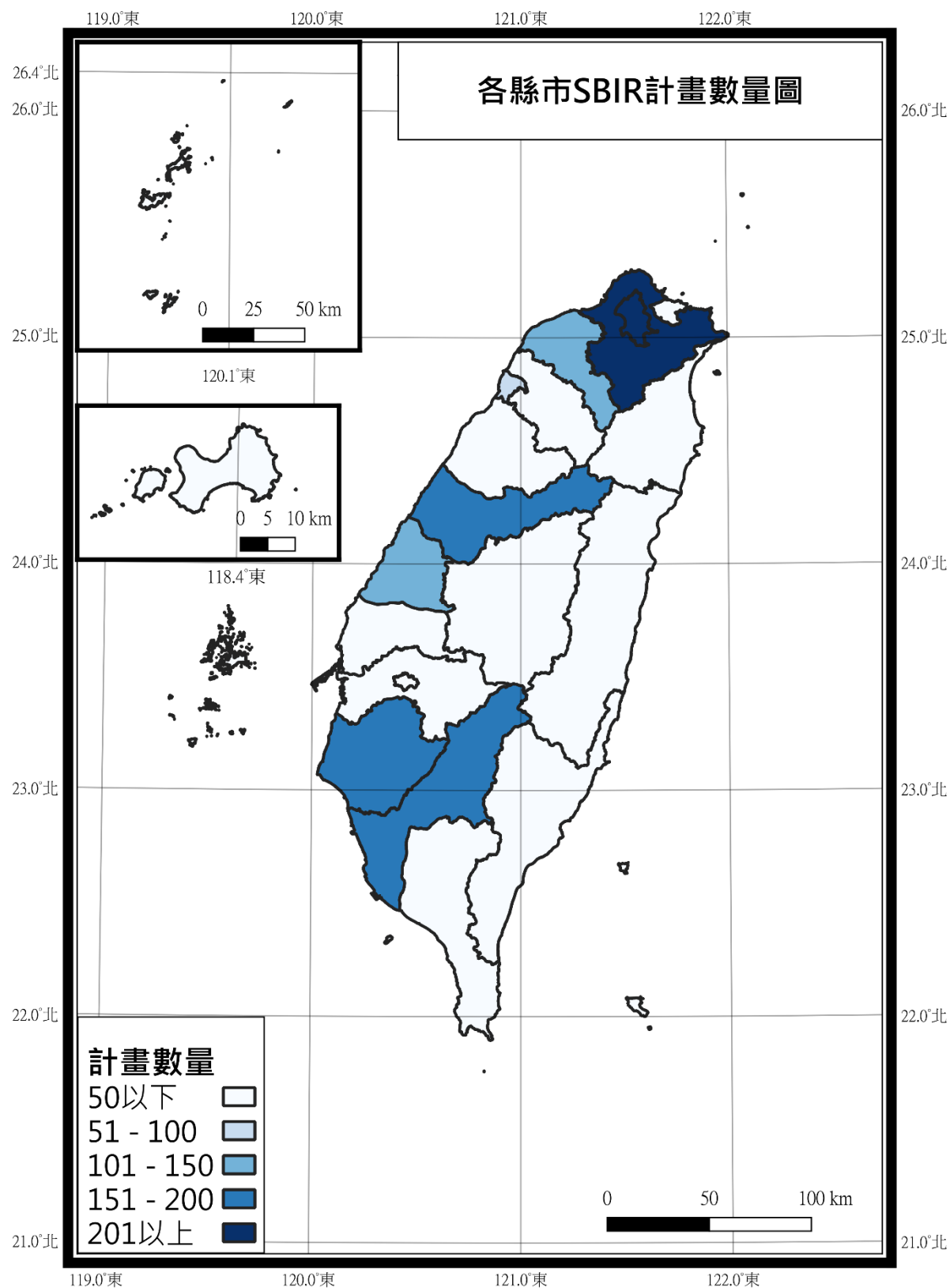
資料來源：TESAS（筆者繪製）

由表（十三）及圖（三十六）、圖（三十七）可得知，臺北市（260 件）、新北市（252 件）遙遙領先其他縣市，高雄市（208 件）、臺南市（206 件）尾隨其後，臺中市（173 件）、桃園市（154 件）則居 150 件以上。六都佔了經濟部地方創生相關計畫的前六名。

在經濟部地方創生相關計畫中，「全國水環境改造計畫」僅佔其中微量，大部分為「小型企業創新研發計畫（SBIR）」。其中臺北市與新北市以「中央型 SBIR」為多（256/260 件、148/252 件），其他四都則以「地方型 SBIR」為多。

圖（三十八）各縣市 SBIR 計畫數量直條圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）



圖（三十九）各縣市 SBIR 計畫數量統計地圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）

由圖（三十六）、圖（三十七）與圖（三十八）、圖（三十九）比對後可得知，經濟部地方創生相關計畫分布與「SBIR 計畫」分布相當吻合，且「SBIR 計畫」分布亦呈現集中六都的情形，故「SBIR 計畫」之分布可大致代表經濟部地方創生相關計畫之分布。

經濟部為帶動國內中小企業研發活動，協助中小企業活動布局，促進台灣經濟發展，推動「經濟部中小企業處小型企業創新研發計畫（SBIR, Small Business Innovation Research）」¹⁷。而中央型與地方型的補助經費不同，中央型之補助為經濟部主管，能申請 100 萬以上；地方型之補助則為地方縣市政府主管，能申請 100 萬以下。

地方創生有一特點為強調企業支持，企業提供工作機會（產業），創造經濟的循環，同時也落實企業的社會責任。而地方創生更加強調在地企業，其在地方深耕已久，熟稔地方的現況且關注地方的發展，自然能對地方創生有莫大的裨益。而這些參與地方創生企業大多規模不大，屬於中小企業，卻形同地方創生的推動者而存在著。「SBIR 計畫」提供中小企業創新研發的資金，使企業能開創嘗試各種可能，對於地方創生的重要性自是不言而喻。

然而，這樣的資源卻集中於六都，而其他縣市無法得到資源。縱使六都中某些區也瀕臨「地方消滅」危機，其瀕危鄉鎮數量仍然遠比不上東部即將消失的鄉鎮數目¹⁸。由圖（三十四）中可得知，我國除了六都以外，僅新竹市（75 件）與彰化縣（115 件）稍多，其他全部縣市皆低於 62 件。此計畫清楚的說明了地方創生相關計畫中資源分配的不均，若無改善，將會是對地方創生的一大損失。

造成「SBIR 計畫」分配不均，而臺北市居冠之原因為臺灣長期以來的「城鄉發展不均」，使企業過度集中於都市地帶（尤其在北部），而這也是地方創生政策亟欲解決的問題之一。而資訊流動至地方的速度不夠快，導致申請時間已過或根本不知道有此補助，亦可能是其中一原因。政府可能可以透過輔導在地企業等方法改善現況，這部分就有待未來政府後續解決方案。

相比之下影響較小的「全國水環境改善計畫」，為前瞻計畫的一部分，其將水岸結合在地人文特色，建構「文化、綠意、美質」環境，透過水岸營造塑造城鄉新風貌¹⁹。日本即有透過水岸環境實行地方創生的案例，如「Groundwork 三島」透過市民們自發性地整治河川，並培育對於當地水岸及社區營造的解說員，吸引不少遊客及來參訪的地方團體（渡邊豐博，2018）。故此計畫若能成功創造有特色的環境，吸引遊客到訪，創造經濟循環，便能對地方創生有助益。因此計畫對於整體經濟部地方創生相關計畫影響微乎其微，本文在此先不予討論。

第二節 內政部地方創生相關計畫空間分布

本研究採用的內政部地方創生相關計畫總計 354 件，包含「城鎮之心工程計畫」

¹⁷ <https://www.sbir.org.tw/project/introECFA>。

¹⁸ 見「134 個地方創生優先推動鄉鎮市區清單」。

¹⁹ 見「全國水環境改善計畫計畫書核定本」。

（354 件）一大項。

聚焦內政部之地方創生相關計畫於各縣市之分布，可得表（十四）與圖（四十）、圖（四十一）：

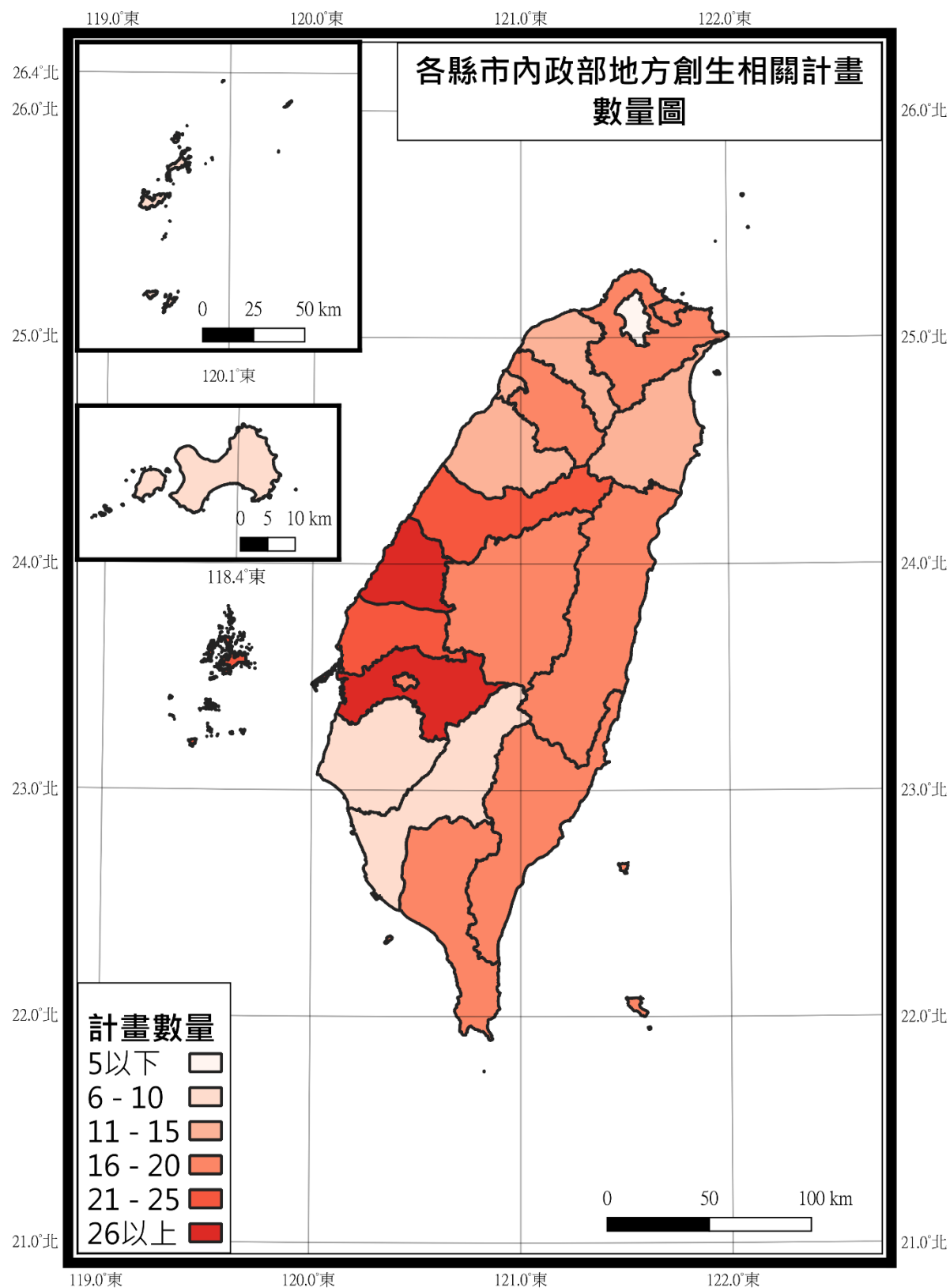
表（十四）各縣市内政部地方創生相關計畫數量統計表

	城鎮之心工程計畫	政部計畫總件數	總件數排名
彰化縣	29	29	1
嘉義縣	29	29	1
臺中市	22	22	3
雲林縣	21	21	4
澎湖縣	21	21	4
臺東縣	20	20	6
南投縣	19	19	7
基隆市	18	18	8
花蓮縣	18	18	8
新竹縣	17	17	10
屏東縣	17	17	10
新北市	16	16	12
嘉義市	16	16	12
新竹市	15	15	14
苗栗縣	14	14	15
桃園市	12	12	16
宜蘭縣	12	12	16
臺南市	10	10	18
高雄市	10	10	18
金門縣	9	9	20
連江縣	8	8	21
臺北市	1	1	22
全國總計	354	354	

資料來源：TESAS（筆者整理）

圖（四十）各縣市内政部地方創生相關計畫數量直條圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）



圖（四十一）各縣市内政部地方創生相關計畫數量統計地圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）

由表（十四）及圖（四十）可得知，彰化縣（29 件）與嘉義縣（29 件）共居第一，臺中市（22 件）、雲林縣（21 件）、澎湖縣（21 件）居其後。此為離島地區首次進入各部會地方創生相關計畫前五名之情形。由圖（四十一）可得知，此計畫特別集中在中部、澎湖一帶。另外，此處內政部地方創生相關計畫即為「城鎮之心工程計畫」。

「城鎮之心工程計畫」屬於前瞻計畫的一部分，為解決鄉鎮之原有核心發展區設施老舊、核心市鎮機能下降等問題，欲對於過往鄉鎮市之核心地區之公共開放空間及服務設施，推動城鎮整體再生工程，打造符合「人本、韌性、魅力」的舊城新風貌。具體案例如金山的「中山溫泉公園再造計畫」，興建湯屋、公共泡腳池等設施，凸顯在地特色。



圖（四十二）中山溫泉公園再造計畫示意圖

資料來源：金山區公所

「城鎮之心工程計畫」與地方創生之性質非常相似，皆是透過創新思維再造，使衰退的地方重新復甦。「城鎮之心計畫」中有一項政策目標即為「營造在地性的魅力小鎮」，完全體現了地方創生的精神。因此，此計畫可說是針對衰退市鎮中心型的地方創生。故此計畫被歸類於地方創生相關計畫是相當合理的。

此計畫之適用範圍為省轄市的舊市區、各縣的鄉鎮市核心地區以及升格為直轄市前原臺北縣、桃園縣、臺中縣、臺南縣及高雄縣等人口在 12 萬人以下之鄉鎮市優先。提案機關則為直轄市及縣市政府。此故，縣市政府對此計畫的積極度會直接影響到計畫的數量。彰化縣政府及嘉義縣政府可能對於此計畫推動較為積極，因此「城鎮之心計畫」的數目較多，此部分有待後人進一步探討。

第三節 交通部地方創生相關計畫空間分布

本研究採用的交通部地方創生相關計畫總計 266 件，包含「跨域亮點及特色加值計畫」（266 件）一大項。

聚焦交通部之地方創生相關計畫於各縣市之分布，可得表（十五）與圖（四十三）、圖（四十四）：

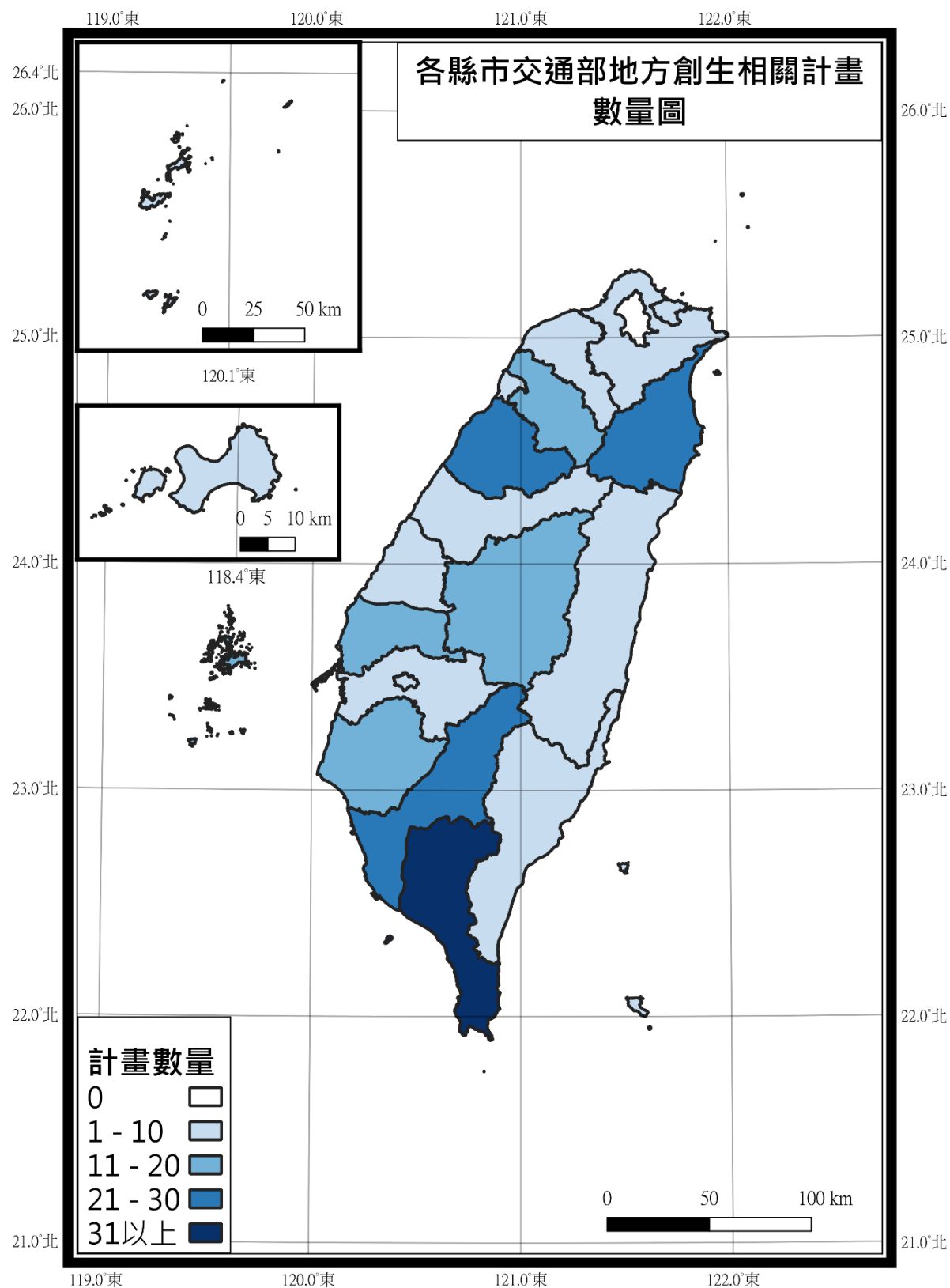
表（十五）各縣市交通部地方創生相關計畫數量統計表

	跨域亮點特色加 計畫	交通部計畫總件數	總件數排名
屏東縣	32	32	1
高雄市	30	30	2
宜蘭縣	29	29	3
苗栗縣	26	26	4
南投縣	15	15	5
雲林縣	14	14	6
新竹縣	13	13	7
臺南市	12	12	8
澎湖縣	12	12	8
新北市	10	10	10
新竹市	10	10	10
嘉義縣	10	10	10
彰化縣	9	9	13
花蓮縣	9	9	13
臺東縣	9	9	13
金門縣	7	7	16
桃園市	6	6	17
臺中市	6	6	17
連江縣	4	4	19
基隆市	2	2	20
嘉義市	1	1	21
臺北市	0	0	22
全國總計	266	266	

資料來源：TESAS（筆者整理）

圖（四十三）各縣市交通部地方創生相關計畫數量直條圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）



圖（四十四）各縣市交通部地方創生相關計畫數量統計地圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）

由表（十五）及圖（四十三）可得知，交通部地方創生相關計畫中以屏東縣最多（32 件），高雄市（30 件）、宜蘭縣（29 件）、苗栗縣（26 件）亦為高峰。南投縣（15 件）計畫數量與前四名相比便顯得稍低。由圖（四十四）可得知，此計畫於高屏地區有明顯的聚集。另外，此處交通部地方創生相關計畫數量即是「跨域亮點及特色加值計畫」。

交通部觀光局為因應臺灣過往觀光建設未能結合在地優勢，導致風貌雷同，以及過度著重於硬體建設等問題，於是提出「跨域亮點及特色加值計畫」，期能打造具當地特色、有國際吸引力的景點。臺灣目前老街變質為只重吃喝，成為「白天的夜市」，文史記憶所剩無幾（羊正鈺，2015）。臺灣各地常出現一些與在地文化無關的景點，缺乏重遊的意願，因而招致許多批評²⁰。若此問題不加以改善，地方創生繼續依循此模式進行，持續創造一些與在地毫無特色的事物，將會重蹈覆轍，地方無法再生。因此跨域亮點及特色加值計畫是必要的，其營造具有當地特色的景點之目標精準地切中了地方創生的內涵。

跨域亮點及特色加值計畫屬於競爭型計畫，地方政府向中央提出計畫書後受觀光局審查，入選的地方政府由觀光局提供經費補助。屏東縣長潘孟安上台後，積極推動觀光政策，如「佳樂水衝浪」、「四重溪溫泉觀光季」、「滿州賞鷹季」、「恆春民謠音樂季」等，全年皆有觀光活動，在遠見雜誌 2020 年「觀光休閒面向縣市施政滿意度」民調中，拿下 81.7%滿意度，為全國最高（徐養齡，2020）。根據以上，屏東縣政府積極推動觀光，可能是其「跨域亮點及特色加值計畫」拿下榜首的原因之一。

第四節 國家通訊委員會（NCC）地方創生相關計畫空間分布

本研究採用的 NCC 地方創生相關計畫總計 394 件，包含「普及偏鄉寬頻接收基礎建設計畫（394 件）」一大項。

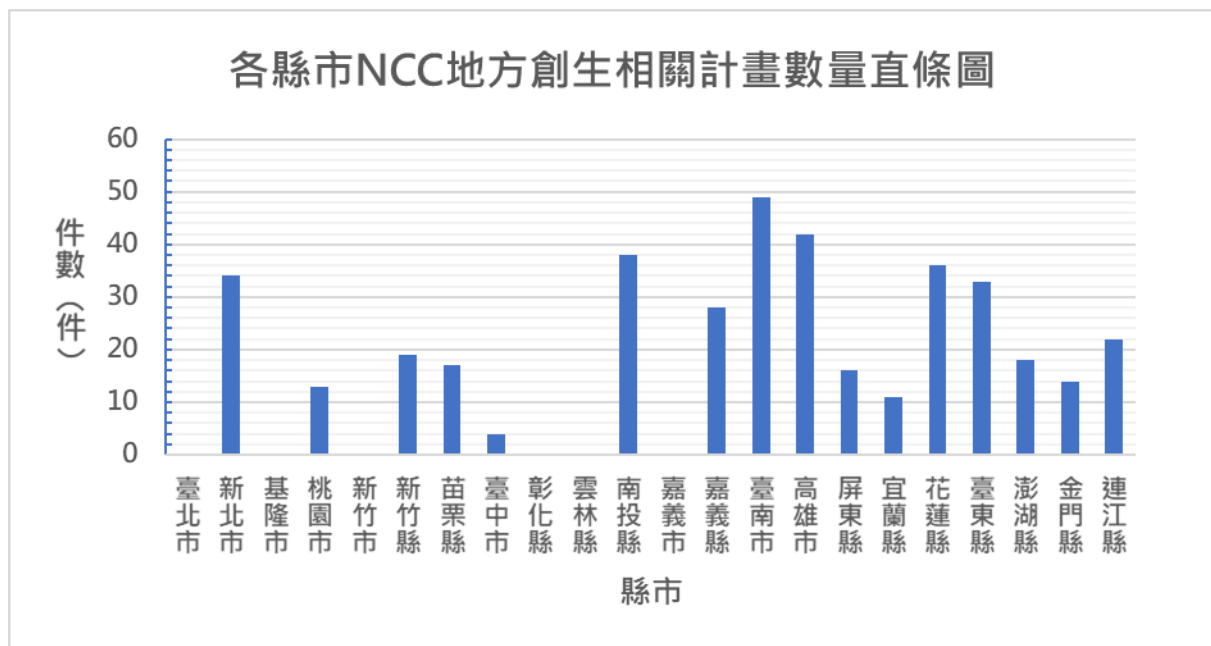
聚焦 NCC 之地方創生相關計畫於各縣市之分布，可得表（十六）與圖（四十五）、圖（四十六）：

²⁰<https://medium.com/@falconTW/%E4%B8%8D%E6%98%AF%E5%8F%AA%E6%9C%89%E5%A2%BE%E4%B8%81%E8%A7%80%E5%85%89%E7%B3%9F%E7%B3%95-%E6%89%80%E6%9C%89%E5%8F%B0%E7%81%A3%E7%9A%84%E8%A7%80%E5%85%89%E6%99%AF%E9%BB%9E%E9%83%BD%E6%9C%89%E9%A1%9E%E4%BC%BC%E7%9A%84%E5%95%8F%E9%A1%8C-ba32dcf94118>

表（十六）各縣市 NCC 地方創生相關計畫數量統計表

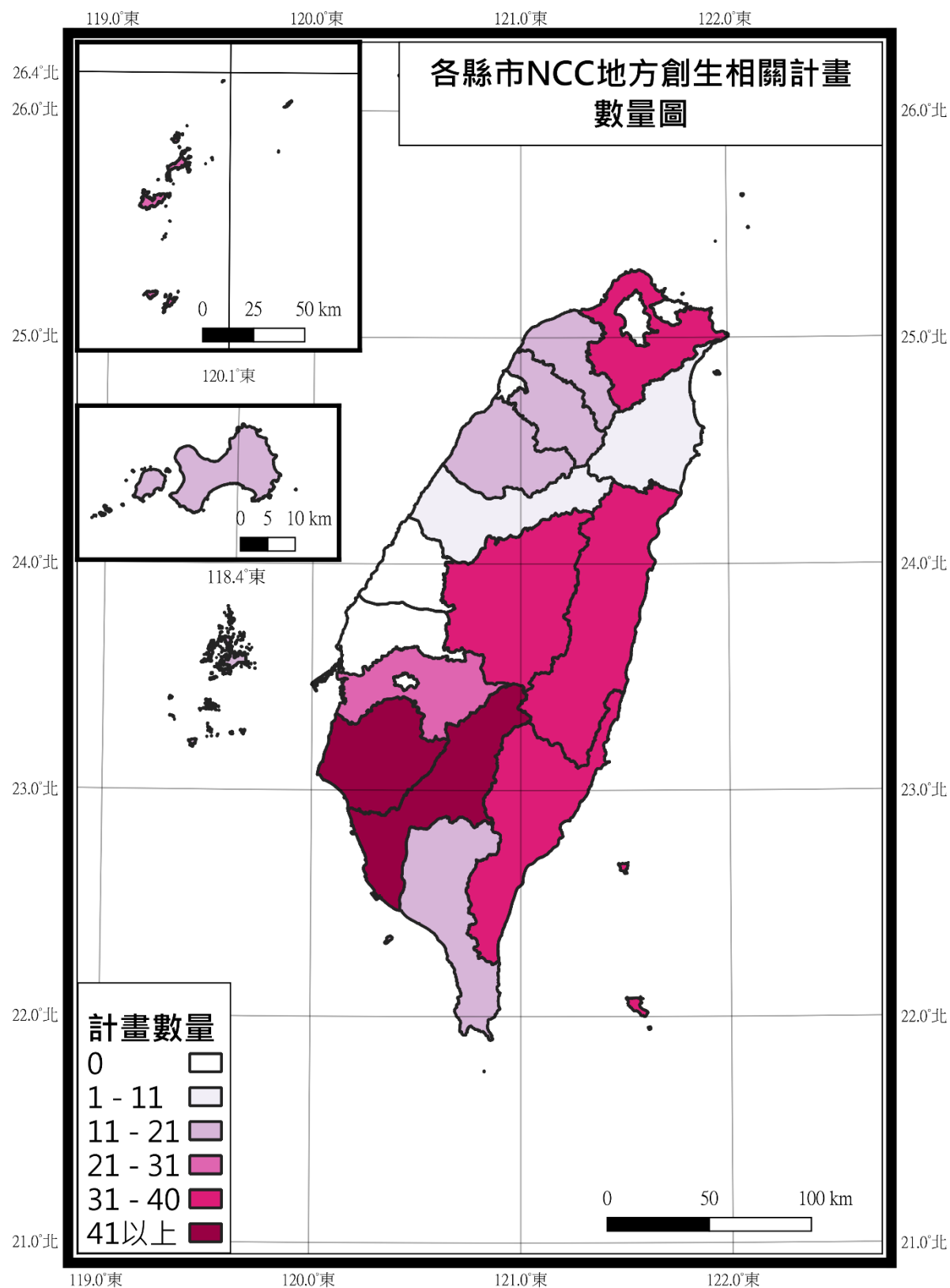
	普及偏 基礎建設計畫	寬頻接取 NCC 計畫總件數	總件數排名
臺南市	49	49	1
高雄市	42	42	2
南投縣	38	38	3
花蓮縣	36	36	4
新北市	34	34	5
臺東縣	33	33	6
嘉義縣	28	28	7
連江縣	22	22	8
新竹縣	19	19	9
澎湖縣	18	18	10
苗栗縣	17	17	11
屏東縣	16	16	12
金門縣	14	14	13
桃園市	13	13	14
宜蘭縣	11	11	15
臺中市	4	4	16
臺北市	0	0	17
基隆市	0	0	17
新竹市	0	0	17
彰化縣	0	0	17
雲林縣	0	0	17
嘉義市	0	0	17
全國總計	394	394	

資料來源：TESAS（筆者整理）



圖（四十五）各縣市 NCC 地方創生相關計畫數量直條圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）



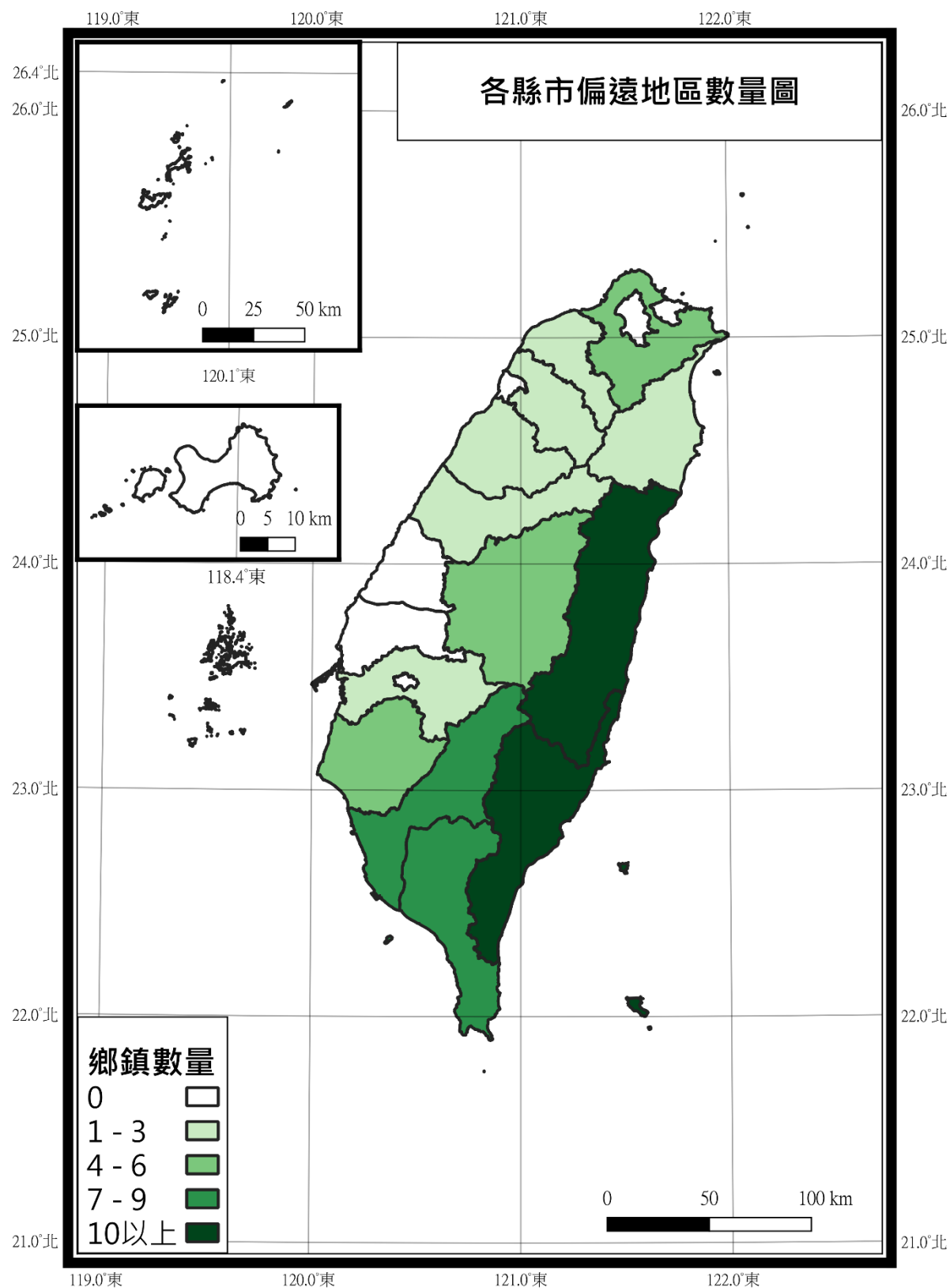
圖（四十六）各縣市 NCC 地方創生相關計畫數量統計地圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）

由表（十六）及圖（四十五）可見全國 NCC 地方創生相關計畫中，以臺南市居冠（49 件），高雄市（42 件）、南投縣（38 件）、花蓮縣（36 件）、新北市（34 件）尾隨其後。值得注意的是，由圖（四十六）可見全國有 6 縣市無 NCC 之地方創生相關計畫，分別是臺北市、基隆市、新竹市、彰化縣、雲林縣、嘉義縣。

此處 NCC 之地方創生相關計畫即為「普及偏鄉寬頻接收基礎建設計畫」。此計畫依 NCC（2017）之說明如下：「國家通訊傳播委員會為鼓勵業者從事偏鄉寬頻基礎建設，提供偏鄉民眾高速寬頻及優質服務，按前瞻基礎建設特別預算「普及偏鄉寬頻接取環境-普及偏鄉寬頻接取基礎建設」計畫，以補助方式推動 Gbps 等級服務到鄉、100Mbps 等級服務到村、擴展 Wi-Fi 熱點頻寬及強化偏鄉行動寬頻基地臺建置……」。而此計畫中的偏遠地區依《電信普及服務管理辦法》，指「人口密度低於全國平均人口密度五分之一之鄉（鎮、市、區），或距離直轄市、縣（市）政府所在地七．五公里以上之離島。」

全國偏遠地區鄉鎮市區數於各縣市分布如下：



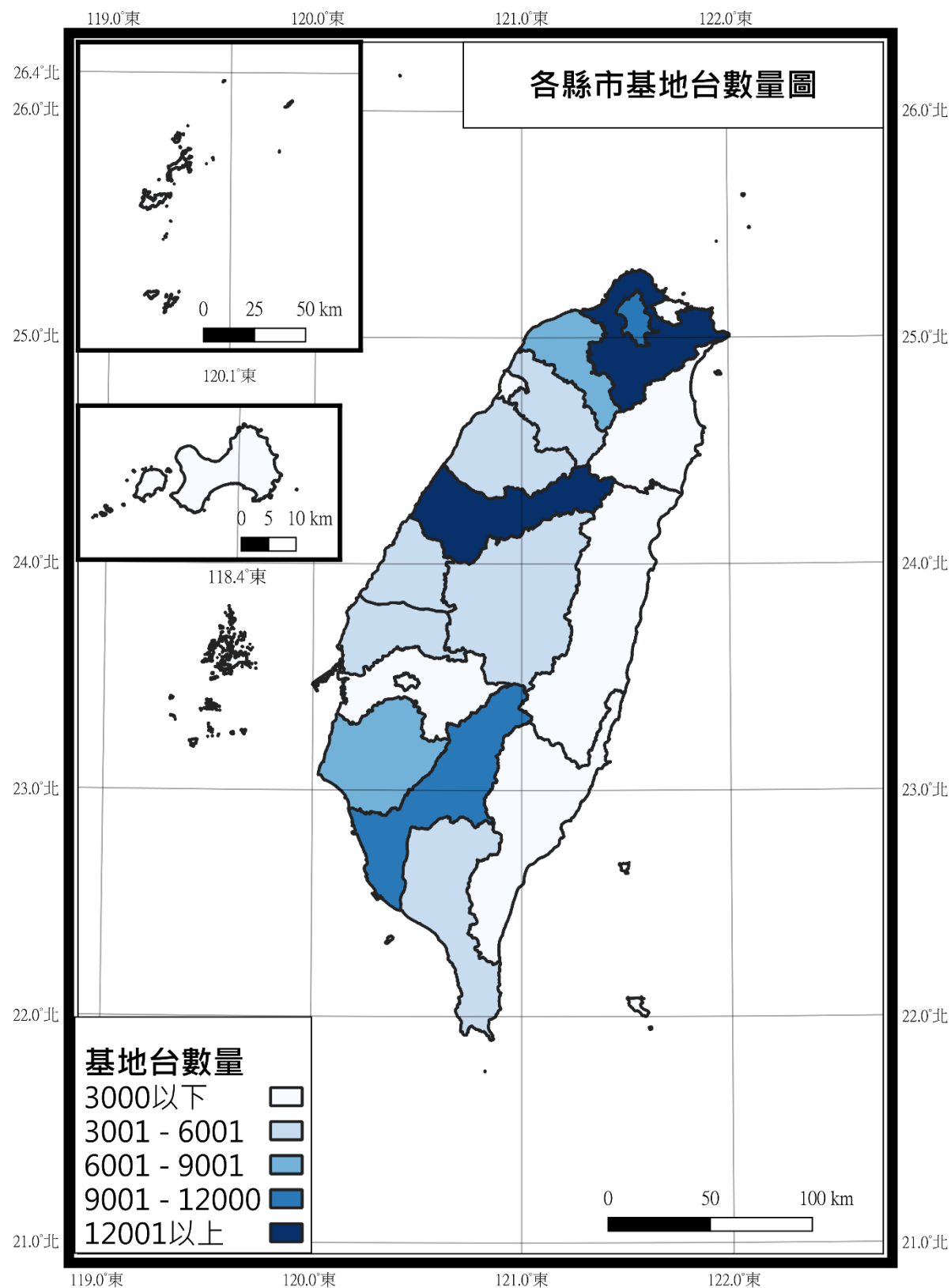
圖（四十七）各縣市偏遠地區數量統計地圖

資料來源：內政部（筆者繪製）

由圖（四十七）可見，NCC 地方創生相關計畫分布與偏遠地區鄉鎮市區數量分布極為類似，而離島亦有被列在本計畫範圍中。然而，NCC 對於偏遠地區的定義備受質疑，黃揚明（2018）提到，民進黨立委李麗芬先前即質疑 NCC 主管的《電信普及服務管理辦法》偏遠地區之算法僅依人口定義，未將基地台因素列入，可能導致某些實質上是「電信偏鄉」的地區無法享受電信普及。這也導致了彰化縣及雲林縣無任何偏鄉，高雄市旗津區卻被列入偏遠地區的奇特情形。

圖（四十八）各縣市基地台數量直條圖

資料來源：NCC（筆者繪製）



圖（四十九）各縣市基地台數量統計地圖

資料來源：TESAS（筆者繪製）

圖（四十八）與圖（四十九）為 2021 年 1 月 30 日統計之全國各縣市基地台數量。由圖中可得知，彰化縣（5211 個）與雲林縣（3418 個）的基地台數量在全國而言其實不算多；而基隆市也面臨同樣的問題，基地台數量不到 2000 個（1462 個）。而造成此現象的原因，極有可能為 NCC 主管之法規《電信普及服務管理辦法》依人口比例分配所造成之限制。

地方創生中，人口回流的一大條件即為地方的基礎配套設施需完善。網路為現代生活不可或缺的一部分，若限制上述縣市之計畫補助，不僅鄉內的互相聯絡不方便，亦會降低人口回流之意願，對於地方創生的推動是相當不利的。若讓某些特定縣市無法獲得資源，則是一種變相的歧視。此為筆者認為地方創生政策推動需改善的部分之一。

第八章 結論

第一節 研究發現

一、所有部會地方創生相關計畫

以全國之尺度來看，我國之地方創生相關計畫在中南部有明顯的分布，尤其以南部地區為最。此現象符合國發會所提出的地方創生優先推動地區數量分布。而臺東縣雖然優先推動地區多，然而臺東人口較少，推測因此使臺東縣之地方創生相關計畫呈現較少的趨勢。

計畫前五名中前二名為高雄市、臺南市二直轄市，看似與地方創生針對鄉村的方針相違，本研究提出此現象可能之二個原因：一為高雄市、臺南市之人口數較多，計畫較周圍縣市多是合理的。二為此二直轄市均在 2010 年縣市合併，原縣區有許多鄉村地區一併成為直轄市，因而造成直轄市之地方創生相關計畫眾多之錯覺。

二、民族部會地方創生相關計畫

我國目前行政院以特定民族為主體之部會有客家委員會、原住民族委員會兩個部會。以客委會而言，地方創生相關計畫之分布符合當前客家人口之分布，臺東縣則可能因為人少而導致計畫不多，但整體而言仍是較密集的。而原民會之地方創生相關計畫分布，則大致符合原住民人口及原鄉分布，惟屏東縣出現了顯著高峰。總而言之，民族部會之地方創生相關計畫符合特定人口之分布。

屏東縣在原民會地方創生相關計畫居高峰，與「原住民族部落特色道路改善計畫」有著莫大關聯，屏東縣此計畫高達 51 件，遠高於其他縣市原民會地方創生相關計畫之總數。本研究推測屏東之「原住民族部落特色道路改善計畫」特別高之原因，乃莫拉克風災後，伊拉橋被沖垮，從而造成霧台鄉各部落無法對外聯絡。因此，地方將更加重視原鄉地區之道路建設。

三、農委會地方創生相關計畫

農委會之地方創生相關計畫，即佔所有地方創生相關計畫數量之 47%，顯見本部會之重要性。在農委會地方創生相關計畫中，農村再生為其最主要的計畫，同時也是地方創生政策出現先前即存在的地方活化政策之一，為與地方創生整體概念最為切合之一政策；且先前農委會為此計畫所編列之基金（農再基金）龐大，故有更多的資金資助地方創生。此政策著實與地方創生密不可分。

在農委會地方創生相關計畫的空間分布上，可發現其呈現明顯的區域分布：離島最少、北部略多、東部中等、南部平均而多、中部苗雲二縣表現極為突出。以農山漁村之數量檢視農委會地方創生相關計畫，可發現農山漁村多集中於南部，而苗栗縣甚至沒有農山漁村之分布。本研究提出苗栗縣與雲林縣地方創生相關計畫較多的原因，可能是地方政府大力推動後的結果。另外，對於農委會地方創生相關計畫於北部較少之現象，本研究認為此與各縣市產業特性之外，或恐是資源不平等所造成之現象。

四、文教科部會地方創生相關計畫

行政院之部會中，教育部與文化部所負責之政務相近，故將其歸於同一類討論。文教科部會之地方創生相關計畫分布較為分散，無呈現特殊的空間分布。教育部之地方創生相關計畫較為特別，「USR 計畫」與「營造休閒運動環境計畫」之比例在各縣市均不相同，如桃園市僅有「USR 計畫」，而臺中市僅有「營造休閒運動環境計畫」。且臺中市之「營造休閒運動環境計畫」在全國此計畫中呈現顯著高峰，推測此與臺中市「縣市運動環境觀感評比」中排名較低，進而使臺中市政府積極推動。

而文化部之地方創生相關計畫中，「社區營造三期與村落文化發展計畫」作為地方創生政策推動前之拯救地方衰退之計畫，並未如農村再生一般，於地方創生相關計畫中呈現高峰。本研究推測其原因可能為，社區營造並未如農村再生強調地方的經濟衰退，而以社區意識為核心。地方創生強調建立一個能夠賺錢的地方經濟體系，與農村再生之問題意識較為相近，故農村再生計畫所佔的比例亦相對較高。再者，農委會編列了 1500 億的農村再生基金，如此龐大的基金可支應多項地方創生提案，而社區營造中並未有這筆基金，故此可能為社區營造計畫與農村再生計畫數量落差如此懸殊之原因。

五、經建部會地方創生相關計畫

本處經濟部、內政部、交通部及國家通訊委員會（NCC）所負責之政務皆為基礎之經建計畫，故將其歸於同一類討論。經建部會之地方創生相關計畫中，各個部會皆有明顯的空間分布：經濟部集中於六都，內政部集中於中部與澎湖，交通部集中於高屏，NCC 集中於南部。

經濟部之地方創生相關計畫中，資源皆集中於六都，本研究推測為臺灣長年以來城鄉發展不均，造成經濟部地方創生相關計畫集中於六都，而經濟部之地方創生計畫數量僅次於農委會，影響極大，故重新檢視此資源之分配有其必要性。內政部地方創生相關計畫則因為優先推動地區為舊市鎮，且為地方政府提案，故有此分布可能可以反映地方政府的積極度。交通部地方創生相關計畫集中於高屏之原因，則可能源於地方政府之積極推動，屏東縣即為一例。

特別的是，NCC 之地方創生相關計畫中於彰化、雲林二縣皆無地方創生相關計畫，源於此地無偏遠地區，故無法適用 NCC 之地方創生相關計畫。這源於法規的問題，若政府未修訂法規之限制，可能使真正需要資源挹注的「電信偏鄉」無法得到應有的幫助，此為地方創生中亟需改善之處。

第二節 研究建議

本研究定位為一發現問題之研究，整理臺灣之地方創生相關計畫之空間分布情形，並簡要探討其形成之原因及是否符合地方創生之基本精神。然而因地方創生相關計畫所涉及之部會繁多，本研究無法針對單一部會之現象深入探討其空間分布形成之準確原因，建議往後研究可針對單一部會之地方創生相關計畫進行分析，以釐清各部會之地方創生相關計畫個別所代表之意義。

再者，本研究發現政府在地方創生中，扮演了極其重要的角色，無論是中央國發會、地方創生相關部會，到縣市政府、鄉鎮公所，無一不對地方創生之提案有著重要影響。然而本研究並未對地方創生機制細節深入探討，對於地方創生政策運行中之詳細流程亦有待釐清，建議未來可將各級政府推動地方創生之過程清楚地描述，方可詮釋臺灣地方創生中政府的定位。

最後，臺灣地方創生相關計畫這種補助金制度是否真的對地方創生有助益？還是到頭來各鄉鎮只是爭相搶奪政府資源，然後將其花光後地方仍然人口持續外流？又或者是地方團體過度依賴政府補助金，無法靠自己的力量賺錢支持事業，補助金一退出地方事業也跟著垮台，反而造成更大的「地方創傷」？這些問題目前仍是地方創生在推動時各界爭論的焦點。地方創生方興未艾，而地方創生相關計畫到底能不能真正的創造賺錢的體系使地方再生，還是將重蹈過去的經驗，只能留予時間證明。但不可否認的是，臺灣地方面臨的人口、經濟、社會問題仍嚴峻，衰退的鄉鎮需要各界的關心與支持，才有可能「創生」，迎接光明的未來。

參考文獻

壹、學位論文及期刊

王志華（2019）。農村再生政策下社區的學習、行動與社會網絡-以雲林縣的農村再生社區為例。國立雲林科技大學設計學研究所博士論文，雲林。

木下齊（2018）。地方創生：觀光、特產、地方品牌的 28 則生存智慧。新北市：遠足文化。

行政院農委會水土保持局（2011）。推動農村再生手冊。南投。

吳健弘（2019）。臺灣農漁社區的現況與未來發展：以農村再生執行計畫個案社區為例。文藻外語大學國際事業暨跨文化管理研究所碩士論文，高雄。

呂依潔（2019）。臺灣地方創生之政策形構—新北市三峽個案研究。國立台北大學都市計畫研究所碩士論文，新北。

李永展（2019）。因應「城鎮收縮」的地方創生。經濟前瞻，183，41-45。

李宜芳（2020）。從地方創生計畫探討日本如何將人才與教育結合。銘傳大學應用日語學系，149。

李綺敏（2019）。桃園市中聖里社區營造推動社區學習之研究。國立師範大學社會教育學系社會教育與文化行政碩士學位在職專班碩士論文，臺北。

林含芸（2020）。台灣與日本地方創生的異同一以「新北市平溪天燈節」和「瀨戶內海國際藝術季」的發展與環境影響為探討中心一。銘傳大學應用日語學系，157。

林詩穎（2017）。以協力治理角度比較台灣社區協力政策執行—以社區總體營造與農村再生為例。國立成功大學都市計畫研究所碩士論文，臺南。

林慧蘭（2019）。社會資本、社區治理與社區營造：臺南市金華社區之發展。國立成功大學政治學系政治經濟學碩士在職專班碩士論文，臺南。

柳軍亞（2018）。臺灣社會企業的美麗與哀愁－以地方創生發展地方產業為例。國立台灣大學社會科學院碩士論文，臺北市。

侯惠香（2019）。社區總體營造、文化創意產業與地方創生發展之研究—以竹田鄉為例。國立屏東大學文化創意產業學系碩士論文，屏東。

徐重仁（2018）。地方創生，再造幸福社會。國土及公共治理季刊，6（2），68-77。

陳子淳、黃書禮、黃莉芬（1993）。地理資訊系統疊圖分析在都市及區域規劃之應用。都市與計畫，20（2），171-193。

陳其南（1995）。社區總體營造的意義。載於文建會策劃，「文化・產業」研討會暨社區總體營造中日交流展論文集，5。

陳武雄（2009）。通過農村再生條例不能拖。農政與農情，202，6-9。

陳璦瑋（2019年5月）。臺灣「寮」地名的空間分布特性與意涵。載於吳根明，張義東（主編），南臺灣社會發展學術研討會論文集（70-82頁）。屏東：國立屏東大學。

郭紹汶（2019）。運用地理資訊系統分析緊急性設施與需求點之安全距離－以台北市為例。天主教輔仁大學統計資訊學系碩士論文，未出版，新北。

蔡旭楓（2018）。探究農村再生與環境教育對農村永續發展的影響－以臺南市新光、天埔、無米樂社區為例。國立臺南大學環境與生態學院碩士論文，臺南。

蔡志堅（2018）。地方創生之設計力實踐。國土及公共治理季刊，6（2），68-77。

蔡鳳凰（2018）。借鏡日本經驗發展我國地方特色產業。經濟前瞻，177，107-113。

劉宜君（2015）。桃園市文化創意產業之初探性研究：地理資訊系統之途徑。國家與社會，17，105-152。

劉昆彥（2020）。地方創生成功關鍵的因素探討－以台南市無米樂社區為例。碩士論文。國立澎湖科技大學。

鄧如廷（2020）。實效社區治理模式之探討－以利澤社區執行農村再生計畫為例。臺北市立大學社會暨公共事務學系公共事務學碩士論文，臺北。

蕭文高（2006）。臺灣社區工作的政策典範與治理－社區照顧關懷據點的省思。國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系博士論文，南投。

魏凱旋、賴美蓉（2019年1月）。苗栗縣鄉村空間分布之特性探討。載於中華民國都市計畫學會.中華民國區域科學學會.中華民國地區發展學會.中華民國住宅學會.中華城市管理學會（主編），聯合年會暨論文研討會論文集. 2018：城鄉規劃的過去、現在與未來（29-39頁）。臺北市：臺北科大規劃與數位都市研究室。

貳、網路資料

王秀禾（2020）。彰縣埔鹽大有社區「金碳稻」獲選為金馬57貴賓專屬禮品。取自 <https://www.storm.mg/localarticle/3125881>

王皓平（2018）。日本推動地方創生的緣由與實務作法。取自 <https://localtw.org/how-japan-push-placemaking-a-practical-view/>

王勝修（2020）。苗栗縣政府積極推動農村再生計畫 十年有成。取自 <https://turnnewsapp.com/ct/eventct/211596.html>

羊正鈺（2015）。「全台老街都賣一樣的小吃…」還有誰在乎地方人文？。取自 <https://www.thenewslens.com/article/24350>

自由時報（2019）。苗栗農村共躍進 再生成果好耀眼。取自 <https://market.ltn.com.tw/article/7581>

行政院農業委員會（2020）。農村再生創造臺灣的新價值。取自 <https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2506098>

高啟霽（2018）。什麼是「地方創生」？這項解藥，能讓寶島不淪為又窮又老的鬼島。取自 <https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/52/article/6556>

張正衡（2017）。「地方創生」政策作為日本地方治理新模式。取自 <https://twstreetcorner.org/2017/03/28/changchengheng/>

張如枚（2019）。金碳稻的故鄉 讓人驚嘆的大有社區。取自 https://ms-community.azurewebsites.net/community_20191121/

郭祐綸（2019）。從「社區營造」走向「地方創生」。取自 <https://mymkc.com/article/content/23214>

渡邊豐博（2018）。《地方創生的挑戰》：「水之都・三島」原風貌的再生與復甦。取自 <https://www.thenewslens.com/article/108172>

黃揚明（2018）。【誰是偏鄉】NCC 定義高市旗津是偏鄉 彰雲無偏鄉。取自 <https://www.mirrormedia.mg/story/20180425inv017/>

雲林縣政府（2017）。106 年農村再生計畫說明會。取自 https://www.yunlin.gov.tw/News_Content.aspx?n=1244&s=223561

廖本全（2009）。誰來看守臺灣農村？評農村再生（再犧牲）條例。取自 <https://e-info.org.tw/node/40687>

臺南市政府農業局（2016）。農村再生 2.0 之變革。取自 https://agron.tainan.gov.tw/News_Content.aspx?n=1262&s=151526

蕭惠中（2018）。「地方創生」跟「社區營造」有何不同？是舊瓶新裝的撒錢計畫嗎？。取自 <https://www.thenewslens.com/article/102651>

謝子涵（2017）。台灣人才外流嚴重何解？日本「地方創生三支箭」的啟發。取自 <https://www.thenewslens.com/article/84545>。

謝志誠（2019）。鄉村與地方創生 08／【圖解】台灣地方創生計畫之形成與提案。取自 <https://www.newsmarket.com.tw/blog/116858/>

謝志誠（2019）。134 個地方創生優先推動鄉鎮市區清單。取自 <https://www.rdf.org.tw/?p=3485>

簡嘉穎（2018）。成立「森林學校」，接下來是「向認識的人買木材」的時代。取自
<https://www.newsmarket.com.tw/jp-regional/part2-02/>

TVBS（2018）。苗栗縣農村再生成果豐碩 縣長邀全國一起來苗栗玩。取自
<https://news.tvbs.com.tw/life/1004546>