

台灣地方創生政策的成功關鍵要素：區域創新系統的觀點

謝忠安¹

【摘要】

為了因應人口老化、少子化以及城鄉人口分配不均的問題，我國政府學習日本地方創生政策，提出台灣版本的地方創生政策。希望提早提出對策以減緩因人口問題所帶來的國家社會經濟衝擊。然而，地方創生政策的真諦實際是改善偏遠地方的生活機能、增加地方的就業機會以吸引適合生育人口流入，透過人口社會增加以提升地方人口自然增加。其背後原理是整合坐落於地方的產、官、學、研等利害關係人形成地方創新生態系統，並藉此生態系統之力促進地方產業創新升級、成長，並且帶動地方發展。

台灣地方創生希望整合中央政府的資源，透過各種政策的紅利吸引大型企業、大學及法人機構加入，來輔助並扶植地方創生事業體茁壯。然而，在縝密的政策設計背後，其能夠成功的關鍵因素為何是本研究的旨趣所在。而且如此新型態的中央與地方政府合作的政策模式，會產生哪些多層次治理的課題亦是公共行政領域應當正視的。

區域創新系統是指在一定的地理區域範圍內，因為政府政策的制度性安排以及企業的創新作為所產生的相互作用的創新網絡。在此創新網絡中，因為技術的創新帶動產業創新並促進區域發展，形成一個正向循環的創新系統。諸多先進國家藉此理論瞭解產業群聚以及科技園區等區域性發展的成功關鍵所在。因此，本研究希望欲透過區域創新系統理論，解構分析台灣地方創生政策，並進一步從主體、功能及環境要素提出政策優化的建議。同時，藉此提出台灣公共行政應重視的新課題。

¹ 財團法人商業發展研究院地方創生服務組組長

壹、前言

少子化及人口老化儼然成為國際上先進國家 21 世紀以來最嚴峻的挑戰(林幸君等人, 2015), 不僅衝擊著國家生產力外, 同步也在侵蝕著國家內需市場規模, 同時也考驗著社會安全制度(彭杏珠, 2009; 鍾俊文, 2007)。而若將觀察視野拉近到鄉鎮的層級時, 不難發現因為都市化發展的磁吸效應, 鄉村人口逐漸遞減往都市流動, 對於地方的衝擊更是比前述總體人口影響來的迅速。人口流失造成地方經濟體萎縮, 侵蝕著地方財政連帶衝擊著地方發展的能量, 產生人口減少的負向發展循環, 最後發展嚴重的城鄉發展不均現象。

人口減少、城鄉人口分佈不均以及人口老化的問題也困擾著日本, 在 2014 年日本前總務大臣增田寬也的人口調查報告指出, 直至 2040 年全日本 1787 個地方自治體(即地方政府)將有 896 個即將消失, 其中有 523 個消失的可能性極高, 亦即盛名一時的滅村論(邱莉燕, 2019), 極限村落、滅村及地方消滅等辭彙在日本坊間流傳開來, 吸引日本社會高度關注。同年, 日本安倍政府提出地方創生政策因應, 並祭出資訊支援、人才支援以及財務支援等三支箭整合國家資源協助地方創生, 希望藉由國家政策引領下促進地方自治體自發性發展創生事業。

自日本提出地方創生政策後, 我國中央政府遂開始研究日本地方創生政策並於 2016 及 2017 推動「設計翻轉、地方創生」試行。更於 2018 年著手研擬國家層級計畫《地方創生國家戰略計畫》, 並於 2019 年宣布為地方創生元年, 提出企業投資故鄉、科技導入、整合部會創生資源、社會參與創生以及品牌建立等五隻箭, 希望能夠協助地方政府提出適於地方發展的創生事業。

就某種程度上而言, 日本地方創生政策是在建構在國家創新系統(National innovation system: NIS) 驅動區域創新系統(Regional innovation system: RIS), 希望透過中央政府組織以及由上而下的戰略佈局連結由下而上的創新方案, 落實地方創生目標並產生綜效, 實際

帶動區域經濟也吸引人口回流地方，並驅動國家總體經濟與人口成長。² 透過諸多的科技創新、技術轉移、產學合作、稅制政策、獎勵投資政策等中央政策營造趨力，並將各種資源推至地方希望地方的創新系統能夠有效發揮功能以助地方產業創新促進地方創生。

事實上，不論臺灣或日本的地方創生政策均缺乏一套有系統性的理論基礎，致使國發會在推動政策宣傳時成效仍未見效，資源落後的鄉村公務員以及地方民眾甚難理解地方創生能創造甚麼。而在日本，雖然創生事業計畫百花齊放，但諸多地方也存在著事業體永續經營的挑戰，甚難達到人口回流目標的隱憂。³ 究其原由，便是因為地方創生政策是一實務需求趨動的政策，為求迅速見到政策成效，中央整合了諸多資源並動員了許多利害關係人參與其中。但缺乏系統性的理論依據，以及資源與組織間的互動機制，甚難發揮其原本期待的效果。

因此，本研究試圖引介區域創新系統的運作原理替臺灣地方創生政策增強理論基礎，同時在區域創新系統理論基礎下，提出臺灣地方創生政策推動過程應當重視的課題，希望能夠解決上述缺乏理論基礎所帶來的挑戰。

貳、區域創新系統的發展與應用

本文將先介紹何謂區域創新系統，瞭解其學術研究背景以及其應用的範疇。再進一步介紹區域創新系統的架構，瞭解系統內不同元件間的關係與互動機制。最後，討論區域創新系統為何可以用來作為地方創生政策的理論基礎。

一、何謂區域創新系統

區域創新系統是指在明確的地理範圍內，一組公部門與私部門間

² 轉引自會議簡報內容：吳明錡（2018年3月）。地方創生與跨領域人才培育。2018年第三屆全國教育創新工作營，南投縣。

³ 依據日本總務省統計局分析資料顯示，2014-2016年期間東京圈人口淨遷入人數持續遞增，而東京圈、名古屋圈及大阪圈以外的縣市，人口則持續呈現淨遷出。

互動以及相互回饋的區域性網絡，並藉由網絡內基礎建設的優勢進行相互支持、創造、擴散知識並且創新(Braczyk et al., 1998; Cooke et al., 1996; Cooke et al., 1997; Lau & Lo, 2015; Yam et al., 2011)。在區域創新系統中，科技創新及區域創新政策中的區域行動者在營造適當的知識創造與交換脈絡過程中扮演關鍵的角色(Cooke et al., 2004; OECD, 2007)。

為了精確地應用區域經濟研究中不同概念，學者 Isaksen(2001)將區域群聚 (Regional cluster)、區域創新網絡 (Regional innovation network)、區域創新系統 (Regional innovation system) 以及學習型區域 (Learning regions) 作一定義上的區別比較。區域群聚是在一個小地理區域內相同的或鄰近產業部門等相互依賴的企業聚集在一起；區域創新網絡是企業間透過信賴、規範或約定逐漸組織以來的合作關係；區域創新系統是企業與不同組織間為了知識發展與擴散而合作關係；而學習型區域是指鑲嵌於社會及區域結構中更廣泛的大眾組織與公權力所組成的合作關係。簡言之，區域創新系統是指區域內藉由一組網絡關係互動，進行知識交流與擴散觸發科技創新或商業創新，導致區域產業創新，進而帶動區域創新發展(Cooke et al., 1996; De Bruijn and Lagendijk, 2005; Isaksen, 2001)。

為了進一步確認區域創新系統內，利害關係人彼此間的良好互動是有助於區域內行動者，學者 Lau & Lo(2015)試圖證實區域與企業間的影響關係，其結果證實區域創新觀念是有助於企業知識的吸收能力，特別是對於企業的知識轉化能力，並且能進一步提升企業的創新表現。綜上所述區域創新系統的運作建構在幾個基礎上：

1. 區域內的網絡關係是利害關係人彼此間依據信任以及利益互賴關係所建立起來的(Doloreux and Parto, 2004; Isaksen, 2001)
2. 區域內利害關係人的互動內容主要是知識與技術，而創新

的動力來源亦是知識與技術的交流(Cooke et al., 2004; Isaksen, 2001)

3. 區域創新系統是對於區域內利害關係人具有正向循環影響的效果(Lau & Lo, 2015)
4. 區域創新系統的運作是有助於區域內創新行為的產生。

區域創新系統途徑在許多國家與區域已經在政策制定者間密切互動中發展出來，並且廣泛地被應用於作為區域創新政策的設計、執行以及評估架構 (Coenen et al., 2016)，因此區域創新是分析概念也是政策概念(De Bruijn and Lagendijk, 2005)。事實上，區域創新系統在公共行政領域中並不陌生，2003 年期間韓國區域均衡發展設定為國家層級的政策時，區域創新系統被應用於參與式政府以及區域發展策略的概念中(Paik and Ryu, 2006)。可見區域創新系統的研究以相當成熟並且被廣為應用。

二、區域創新系統的架構

區域創新可以被概念化成系統組成(system components)、系統連結(system linkages)及系統邊界(system boundaries)三個部分(Coenen et al., 2016)。系統組成是指在參與創新過程中的公私部門及其行為，系統連結是指地方性創新網絡中成員間的關係，在這網絡關係中存在著相會學習的關係，而系統邊界則是指與其他區域行動者、網絡以及制度間的界限、重疊性及關係。

關於系統組成部分，Cooke(1997)早有界定包含在地的教育與訓練系統、地區性大學、區域性研究機構、地方政府、地方政府的採購行為、地方政府的產業或科技政策、區域性的科技方案等。大致上可以再細分為具體的地方性組織以及地方性機制。前者包含地區大學、研究機構、地方政府以及地方企業，機制面則包含地方性教育與訓練機制、政府採購制度以及產業或科技政策以及中央的區域科技政策等。

一個區域的創新系統，是由生產結構以及制度的基礎設施所組成(吳濟華等人，2012)，前者是科技與經濟間的結構，後者則是指政治與制度間的結構關係。因此，可以將區域創新架構建構如圖 1，包含公司(Firms)、機構(Institutions)、知識基礎設施(Knowledge infrastructure)及創新政策(Policy-oriented regional innovation)四項元素，四項元素彼此之間交互作用產生創新的動力，其交互作用的內涵以知識與技術的交流為主。四項元素分別說明如下(吳濟華等人，2012)：

1. 公司，於區域創新系統中扮演著知識生產與擴散的角色，在網絡中與其他公司及機構互動促成知識的使用、創新、合作以及競爭行為。
2. 機構，泛指政府組織、大學、研究機構等影響科技與知識創造、發展、移轉以及利用的角色。機構對於知識交流與科技創新環境注入一到穩定劑，可以降低創新環境中的不確定性並提供社會互動過程中的規範性結構，並提升區域創新系統的表現。
3. 知識基礎設施，是指支援跟知識交流以及創新作為有關的軟硬體設施，也就是知識交換場域，於系統中扮演著創新支援、知識擴散以及知識生產的支援系統，共有三種類別：
 - (1) 創新支援型：該類型主要目的為支援創新行為，因此此類型基礎設施的結構機能是可以促進科技擴散或是發展成區域性的產業活動，具體設施如科學園區、科技園區等。
 - (2) 知識擴散型：該類型主要目的為促進知識的擴散，因此此類型基礎設施的結構機能是可以促進知識交流，包含政府的科技技術轉移以及創新諮詢機構等，具體設施例如技術轉移中心或技術育成中心等。

(3)知識生產型：該類型主要目的是促進知識與技術的生產或創新，該類型基礎設施主要參與科學和知識的生產、合作、教育訓練以及研發等，具體設施例如大學、研究單位、國家實驗室等。

4. 創新政策，是指區域間一套有系統地連結其他三個元素的規劃，確認並增強整個區域創新系統的學習能力與知識擴散以達創新作為的發生。具體而言，人才培育計畫、技術轉移政策以及產學合作等政策。

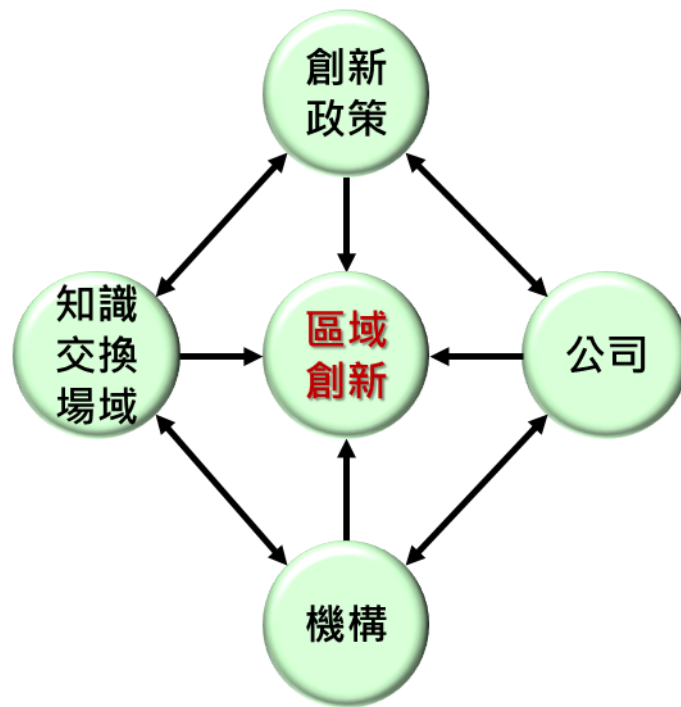


圖 1：區域創新系統架構

資料來源：修改自吳濟華等人(2012)。

區域創新分析架構進一步地將 Coenen 等人(2016)所提的區域創新概念操作化，將系統組成、系統連結以及系統邊界更具體地畫分於公司、機構、知識交換場域以及創新政策四個元素中，關係對應如表 1 所示。

表 1：區域創新概念對照表

區域創新概念元素	區域創新系統架構元素	操作化
----------	------------	-----

系統組成	公司、機構	在地企業、地方政府、地方大學、地方研究機構
系統連結	知識交換場域	科學園區、技術轉移中心、研究單位等提供的創新與知識交流支援
	創新政策	技術轉移、產學合作
系統邊界	區域	地理或社會文化範圍

資料來源：本研究彙整

三、區域創新系統適用於地方創生的理由

雖然區域創新系統在歐盟地區的應用是以國家或地理區域為分析單位，因為行政區畫範圍較大，確實較可能出現系統中所需要的各個要件—政府組織、大學、研究機構以及地方企業。但亦有些研究用來分析國家內部的區域創新能量，學者 Chung(2002)運用區域創新系統理論分析韓國境內大都會以及地方政府(省)間的創新能量與國家創新的關係，以及區域創新系統如何協助國家創新系統的效能。

此外，學者 Chung(2002)研究韓國區域創新與國家創新系統間的關係，提出五點結論：其一，中央政府積極支持是需要的但不應該只限於財政面，區域創新系統的形成與執行面也應該要給予支持；其次，區域創新系統應該以地區大學為核心來建立，因為大學創新的潛力在區域間的分布是相對平均的；第三，公共研究機構(法人)應該要多樣化，而且必須散佈在不同區域裡；第四，發起區域間創新行動者相互學習的政策措施應該由中央政府來發動；最後，基於區域創新的區域發展應該要能促進國家經濟的發展。

區域創新系統之所以適合應用於臺灣地方創生政策上，第一個理由便如 Chung 對於區域創新系統與國家創新系統的關係研究，臺灣地方創生政策事實上也是希望藉由區域創新以達到國家政策目標。再

者，臺灣地方創生政策其推動單位除了單一鄉鎮市以外，亦有跨縣市與跨鄉鎮市的推動單位，某種程度上而言已滿足區域的概念。第三，臺灣地方創生某種程度上而言，亦是希望匯集多元利害關係人的知識與意見，促進知識與技術的創新帶動區域產業的創新發展，與區域創新系統概念相似。

最後，為了避免地方創生政策推動過程遇到公共政策支持創新過程中朝遇到的結構性失靈(Coenen et al., 2016)，台灣地方創生政策更應該借鏡國外區域創新系統的研究成果，所謂的結構性失靈包含：

1. 能力失靈：企業或組織層級缺乏是當的能力與資源，可能會阻礙知識的產生、接受甚至開發。
2. 基礎設施失靈：因為大規模、長期間的水平運作以及最終報酬太少而導致物理及知識性基礎建設的不足。
3. 硬制度性的失靈：例如法律、規範或標準等正式制度面的缺點。
4. 軟制度性的失靈：缺乏如社會規範、價值、文化、企業家精神、信任以及承擔風險等非正式制度，造成合作創新的阻礙。
5. 強網絡失靈：過度緊密網絡關係的密集合作將可能造成短視近利以及缺乏新點子的擴散
6. 弱網絡失靈：與其他行動者過少互動及知識交換將抑制知識來源及相互學習的流程。

參、臺灣地方創生政策

在瞭解區域創新系統的研究應用、理論基礎以及分析架構後，本研究臺灣地方創生政策架構，以及臺灣地方創生推動過程面臨的挑戰。

一、臺灣地方創生政策

臺灣社會認識地方創生的來源大致上可以分為幾個途徑，包含木下齊的《地方創生》、國發會地方創生政策、社區發展領域以及城鄉發展領域。從不同途徑接觸到的地方創生概念會有些微的差異，木下齊的地方創生是屬於商業活動面向，國發會地方創生政策是屬於政府

政策面向社區發展領域是屬於社區營造與社區設計面向，而城鄉發展領域則是會較注重都市與鄉村間的分工與平衡。在日本地方創生的發展亦如此，呈現百花齊放的地方創生計畫，各個地方因為流入的專家與人才相當多元，因此在地方上碰撞出許多不一樣發展模式，而其創生成效如何則必須再多待時間觀察。

臺灣地方創生政策，是行政院國發會委託臺灣野村總研諮詢顧問公司協助執行日本地方創生政策的政策學習與移植，不僅建構臺灣版的地方創生國家戰略計畫，亦學習日本內閣府的作法於臺灣行政院成立地方創生會報，並由國發會主責地方創生政策的推動。⁴ 以下依序簡單介紹臺灣地方創生的願景與目標、推動戰略以及推動架構：

(一)臺灣地方創生願景、目標與策略

如前面所述，地方創生的目標是地方人口止跌回升，希望能夠促進島內移民，達成「均衡臺灣」的政策願景。如圖 2 所示，國發會設定兩大願景「推動人口均衡發展」及「穩定人口，確保包容性成長」前者希望維持全國人口數 2,000 萬人，並且舒緩首都圈人口壓力；後者是促進永續發展。在這兩個願景前提下，分別往前設立了 2030 年以及 2022 年的發展目標，希望能夠於 2022 年達到地方人口社會變遷數等於零，也就是移入人口數等於移出人口數，而在 2030 年能夠達到地方人口止跌反升的目標。

為達到均衡臺灣的願景以及各個年度的目標，學習日本創生政策針對「工作」、「人才」以及「城鄉」三者間的良性循環為方針打造推動的策略，希望於 2019 至 2020 年期間達到創造地方就業機會、移住地方人口數以及建立地方品牌數量等關鍵績效指標(KPI)。希望透過推升地方生產力、開發特色商品、培養地方人才以及鼓勵新創事業等作法創造「工作與人才之間的良性循環」；以及發展街區活化、強化

⁴ 日本內閣府設立推動組織-地方創生會議與街人事創生本部街人事創生本部，亦有翻譯成鄉鎮、人、工作創生本部。

城鄉機能、促進定住移住、建立地方品牌、行銷在地產品以及整建觀光亮點等作法達到「城鄉活性化以支撐上述的良性循環」。前者可謂吸引人才到地方的藥方，後者則是留住人才的帖子，希望藉由兩面向的努力確實達到人口的移居，以實現均衡臺灣。

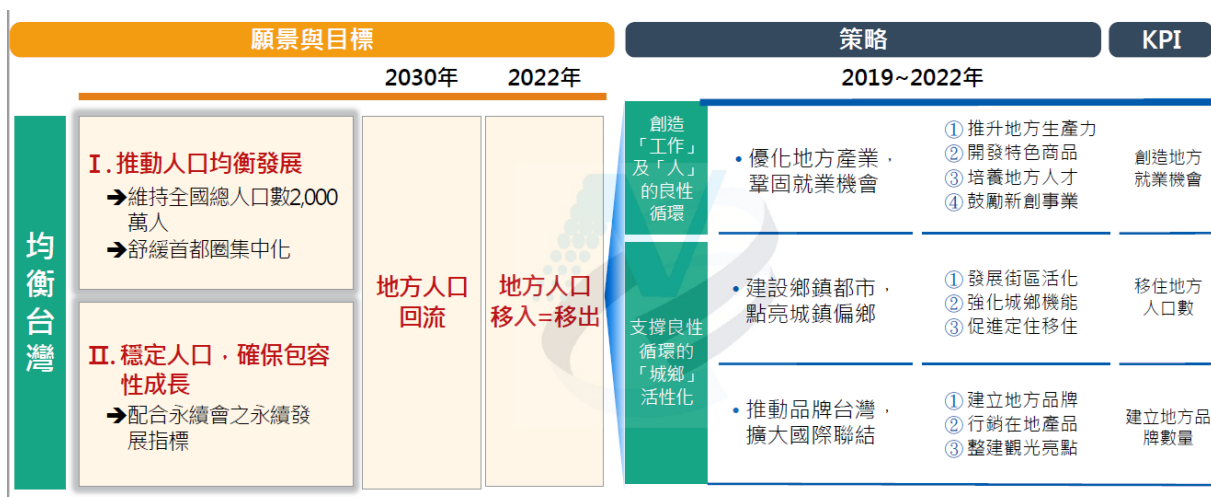


圖 2：台灣地方創生願景與目標

資料來源：國發會(2019a)

(二) 推動策略與戰略

在確立地方創生的願景、目標與策略後，國發會祭出「企業投資故鄉」、「科技導入」、「整合部會創生資源」、「社會參與創生」以及「品牌建立」等五支箭協助凝聚社區意識推動地方創生，以達到島內移民首都圈減壓的目標。因為推動地方創生過程五隻箭是相當重要的工具，也是地方撰寫創生企畫的重要參考項目，有許多計畫的執行內容直接援引五隻箭的內涵做為創生的工作項目，以下簡述五隻箭的意涵。(國發會，2019b)

1. 企業投資故鄉：鼓勵企業基於故鄉情感，善盡企業社會責任，認養地方創生事業，協助地方產業發展；並增加稅賦優惠及法規調適等誘因，吸引企業參與。企業可以透過本身所擁有的技術、資金、經驗等能力直接認養地方創生事業，或透過金捐贈的方式協助。
2. 科技導入：包含結合科技導入協助創生事業以及健全基礎環

境建構兩部分，前者是透過人工智慧、物聯網、區塊鏈、雲端技術以大數據等新興科技的導入，分別發展地方產業以及維繫城鎮的機能，提升產業效率也提升地方居住生活品質。而在健全基礎環境建構部分，則是提升偏鄉寬頻建設、偏鄉中小企業的數位應用能力以及環境資訊與便民服務等。

3. 整合部會創生資源：可分為財政支援、資訊支援以及人才支援等面向。在財政支援方面，選定 11 部會共 37 項計畫納入整合，此外也透過國家發展基金發動投資企業以及推動銀行政策性貸款的作法以滿足地方事業的財政需求，以投資代替補助為原則，支援地方創生事業的推動；在資訊支援方面，建置臺灣地方經濟社會分析資料庫(TEASAS)，以支援地方創生規劃與評估成效；在人才支援方面，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以及成立地方創生服務團隊提供輔導及諮詢等方法引入專業人才支援地方政府擬定創生事業計畫。
4. 社會參與創生：鼓勵並誘導企業、地方政府、地方大學、研究機構、社區、社團以及協會等利害關係人參與。建構讓社會各界資金、知識技術以及人才可以交流的平台，並投入創生事業。
5. 品牌建立：透過政府以及專業人才的協助，依據地方獨特性與核心價值建立地方品牌形象，打造地方城鎮品牌。透過品牌與地方人文、物產及地景等資源的結合，為地方產品、產業與地方魅力加值。

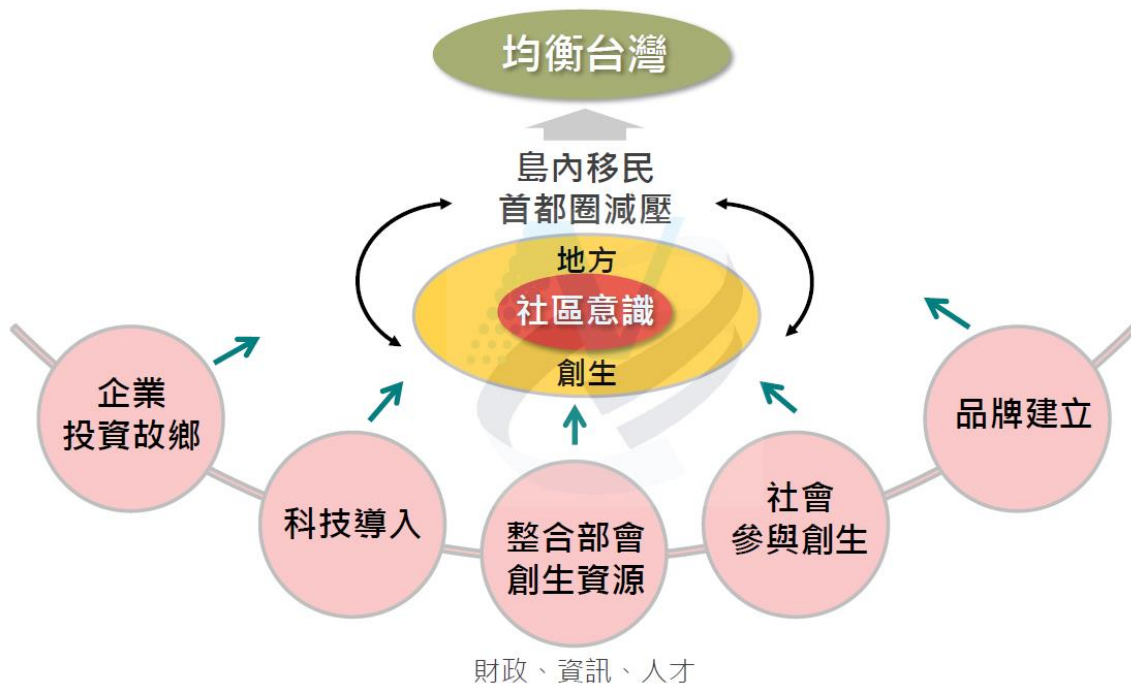


圖 3：臺灣地方創生推動戰略—五隻箭
資料來源：國發會(2019)

(三)推動架構

在地方創生國家戰略計畫的規劃下，台灣地方創生的推動分為兩的部分，第一部分是中央與地方政府府際合作的架構，第二部分是地方政府偕同各個利害關係人，進行公私協力的創生事業規劃與推動部分。

第一部分是屬於中央與地方府際合作的架構，如圖 4 所示，亦即臺灣地方創生政策推動的架構，以行政院地方創生會報為決策核心，國發會擔任幕僚作業趨動各部會的資源與支援，一同協助地方政府提出創生計畫，而產業界、學術界、政府部門、研究機構以及地方社會一同參與協助創生事業的執行。其中，國發會除了研提國家層級的創生戰略計畫外，亦成立平台統籌並整合相關計畫與資源支援創生的推動，同時輔導與協助地方政府提出創生事業提案。而各個部會的角色則是調整相關計畫以及創生事業推動過程所須調整的法規，以配合國發會協助地方創生事業。地方政府則可以分為縣市政府與鄉鎮市區公所兩層級，前者主要角色是研擬跨域型創生計畫、協助創生事業體提

案媒合資源，以及成立地方創生專戶，統籌來自各界的創生投資款項。後者角色則是發掘地方獨有的特色(DNA)、帶領區域內各利害關係人凝聚發展共識並形成地方創生願景，結合創生事業規劃以提出地方創生計畫。

地方創生政策之願景與目標本為均衡臺灣是屬中央層級的政策目標，要達到這樣的目標卻需要各個地方政府協助方能落實，然而地方政府要能實際推動創生事業則非常仰賴中央政府的協助與支援，因此第一部分是屬於府際合作的架構。

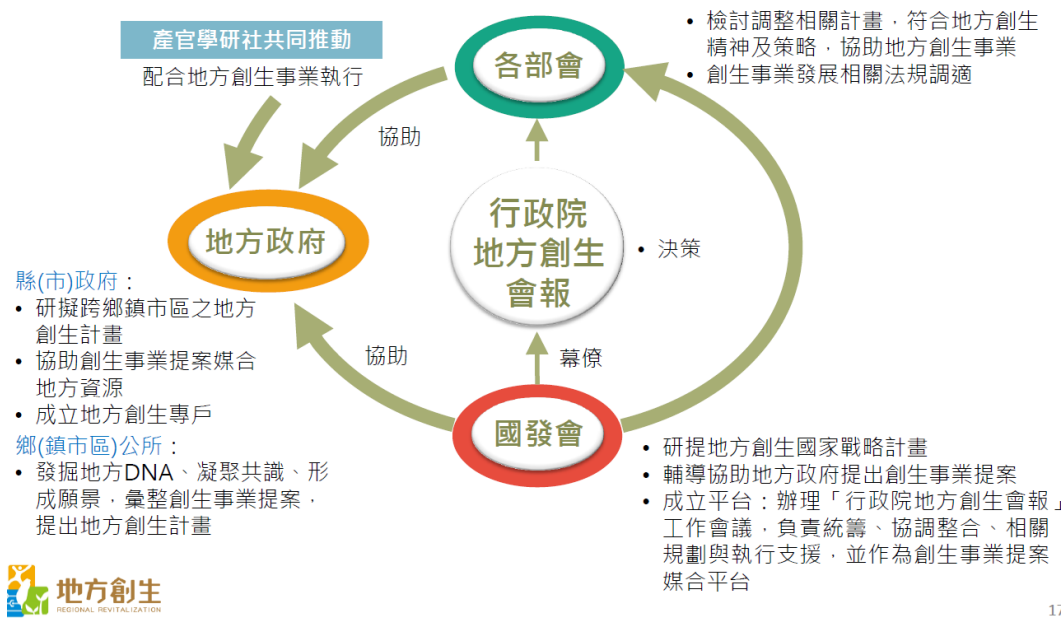


圖 4：臺灣地方創生政策推動架構

資料來源：國發會(2019b)

第二部分則是地方政府偕同利害關係人公私協力，一同規劃與執行地方創生事業提案。如圖 5 所示，提案主體是以鄉(鎮市區)為主軸，尋找社會或社區力量、地方大學或研究機構及在地或外地企業協助發掘事業提案的 DNA，凝聚共識以及形成願景完成事業提案企畫，而過程中縣市政府扮演協助者的角色，協助與輔導地方事業提案企畫的完成。待確認事業提案成功後，企業、學研機構及社區單位依據事業提案內容所需，向縣市政府以及中央機關提請資源需求以落實事業提案內容。

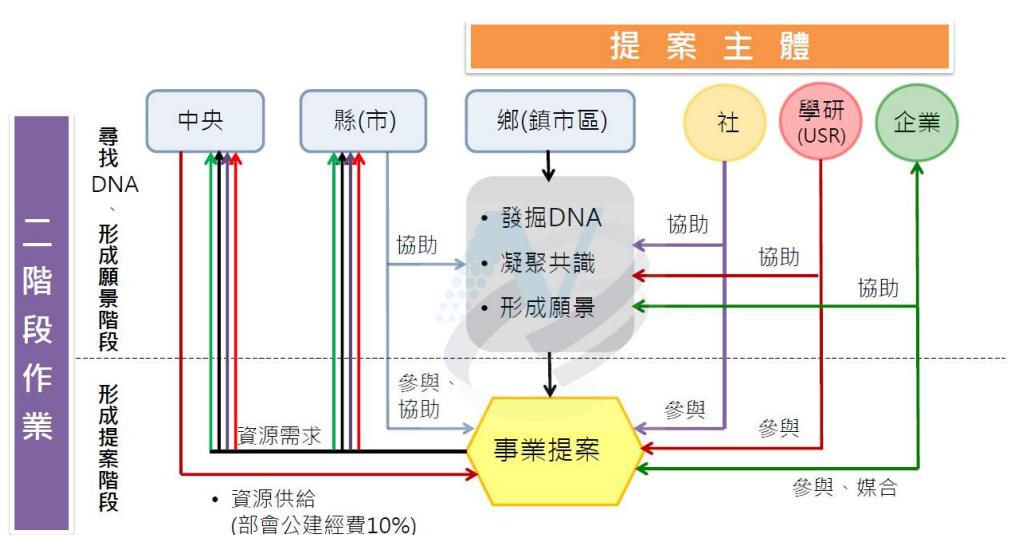


圖 5：地方創生事業提案之形成與執行架構

資料來源：國發會(2019b)

(四) 預期成效

臺灣地方創生政策希望藉由前述兩部分的推動架構下，創造出許多創新的創生事業提案，並藉由落實這些事業提案能完成「優化地方產業，鞏固就業機會」、「建設鄉鎮都市，點亮城鎮偏鄉」及「推動品牌臺灣，擴大國際聯結」三大策略，進而達到創造工作與人才良性循環以及活化支撐良性循環的城鄉之成效。

二、臺灣地方創生面臨的挑戰

從前述臺灣地方創生政策規劃可以瞭解，此國家層級的戰略計畫，是整合中央部會資源協助地方政府結合產官學研等利害關係人，推動創生事業以完成國家層級戰略計畫的目標。目標即是人口移動，而觸產業創新發展、活化鄉鎮資源以即推動地方品牌等均是達到目標的工具即過程。換言之，地方創生政策的真諦即是以中央政府機器為核心，驅動地方政府建構創生生態體系形成能永續經營的有機事業體，以達到活化地方，並完成中央政策目標之設計。

然而，地方創生政策的推動在實際推動過程面臨著以下兩大層面的挑戰，分別是府際合作層面以及協力治理層面。

(一) 府際合作的挑戰

如前面所述，中央政府以國發會為推動核心整合行政院各部會之資源以支援地方政府，大規模地與縣市政府及鄉鎮市公所接觸，驅動各級地方政府提出創生事業提案計畫，以落實地方創生之目標與願景。然而，自凍省以來中央政府甚少有機會與管道直接與地方政府互動與合作(戴元峰與謝忠安，2018)，尤其是鄉鎮市公所。因此，在推動地方創生的過程面臨著下述幾點挑戰：

1. 中央與地方政府的組織互不熟識

以國發會為例，過去國發會最常與地方政府的研考或計畫局處有固定時間的互動，因此對於彼此的組織設計與運作概況有一定程度的瞭解，有助於國發會業務的推動。然而，地方創生的推動過程，在地方政府實際指定窗口各不相同，例如屏東以農業處為整合局處，台南市是以經發局為主、雲林縣是計畫處。除了計畫處以外，其他非研考體系的單位擔綱地方創生的輔導或協助窗口均會產生執行默契上的落差。亦即地方窗口對於地方創生政策的瞭解有限，以即對國發會的組織設計、資源與承辦窗口認識有限等現象，將不利於政策推動。

2. 地方政府對於中央政府的資源不熟識

2019 年度的地方創生政策推動的主要財政支援來源是各個部會的預算、國發基金以及創生專戶。地方政府在籌畫創生事業計畫時必須瞭解各個部會的計畫內容，方能精準提出各計畫所需要的計畫方向。然而，即便是經常執行中央部會委託計畫的研究機關及大學教授，也很少能對各個部會的計畫內容能夠有全面式的認識。

上述兩項均是政策執行過程中，常常面臨的問題，亦是此次地方創生可能面臨的問題。

(二) 地方政府協力治理的挑戰

地方創生事業提案過程，鄉鎮區公所亟需國發會人才支援、地方大學、研究機構等專家以及地方上的社區協會一同參與。共同挖掘地方上獨有的 DNA，公所不僅需要帶領所有利害關係人一同取得共識，

並且依據此 DNA 設計發展願景以及事業執行規劃。每一個過程與步驟，皆挑戰著公所的組織能力。一般而言公所面臨著計畫規劃、網絡關係、專業落差等能力限制，形成地方政府協力治理過程的挑戰。

1. 鄉鎮區公所企畫能力侷限

因為公所組織的設計所限，除了直轄市以外，鄉鎮市公所組織內職等最高即 8 至 9 職等的主任秘書，其餘成員多半是 5 到 7 職等的公務員，缺乏國家層級的計畫提案經驗。因此，在進行 DNA 挖掘或事業提案規劃過程，必須仰賴地方大學或研究機構的援助。

2. 鄉鎮區公所網絡關係有限

許多位處偏遠的鄉鎮，地方上不僅缺乏大學與研究機構等基礎建設，在地企業更是寥寥無幾。因此，在需要大量專業支援的創生計畫推動過程，迫使鄉鎮區公所組織必須尋求過去未曾合作過的對象進行合作，致使規劃與執行過程的默契大打折扣，更有甚者地方政府在事業提案的過程中淪為被動角色。

3. 公所與專家間的專業落差

挖掘地方 DNA 並引以為創生事業的主軸是地方創生事業提案的重點，而規劃與執行過程得以援用五隻箭的支援，希望為地方導入許多領域的元素。此執行過程將導致鄉鎮市公所面臨著巨大的挑戰，即是多元的專家湧入地方，操持著陌生的辭彙規畫著家鄉。例如為了引用科技解決生產、加工、經營、行銷等問題，導入了人工智慧、區塊鏈、物聯網等新穎的科技術語；為了推動品牌，導入了設計、市場定位、整體行銷等商業術語；為了推出創新商品，導入了生物科技、包裝設計等術語。不同利害關係者彼此間的對話存在著落差外，對於公所的成員而言亦是一時難以消化的負擔。

4. 地方政治生態的落差

在臺灣地方創生政策的提案作業流程設計中，鄉鎮市公所擔任提案窗口，負責彙整轄區內符合創生願景的事業提案，並做初步建議優

先順序，然後送至縣市政府審視及協助相關資源挹注。該設計於直轄市或省轄市政府中是合理的設計，但是場景轉到鄉鎮市公所中，則面臨著很大的政治生態問題。鄉鎮市公所首長是民選產生，若當鄉鎮市長與縣市首長黨派不同時，鄉鎮市的創生提案是否能順利提案或是是否能得到相等的縣府協助，將產生許多疑慮。

綜上所述各種侷限與落差，即是公所組織所面臨的挑戰，規劃事業提案的團隊成員包含著不熟識各種專業的民眾與公所成員，也存在著對於地方不甚了解的大學教授與研究機構成員，再加上彼此間的亦有可能是陌生狀態的互動關係。彼此間缺乏信任，卻又必須仰賴彼此的協力脈絡，將是地方創生推動過程中另一挑戰。

肆、區域創新架構下地方創生推動的關鍵要素

在瞭解區域創新系統而立論基礎與其應用分析架構，以及台灣地方創生政策後，本研究將接續提出區域創新系統應用於地方創生政策中應該重視的關鍵要素，以及區域創新系統如何降低地方創生正面臨的挑戰所帶來的威脅，並依此建立適用於臺灣地方創生的創生態系統。

一、關鍵要素一：公司、機構、知識交換場域與創新政策是地方創生重要元素。

區域創新系統，是區域內公司與機構在一個創新政策的牽引下進行技術與知識的交流，進而發生產業創新，帶動區域內的社會與經濟發展。台灣地方創生亦是希望透過區域內的社經發展，達到吸引人口回流。因此，臺灣地方創生可以參考區域創新系統的架構與精神，厚實地方創生政策目的與策略間的理論基礎外，更可以提升地方創生推動的效能。

區域創新概念應包含著系統組成、系統連結及系統邊界。而對應於臺灣地方創生政策脈絡中，系統組成則包含縣市政府、鄉鎮市公所、地方民眾、社區協會、地方大學、地方企業以及研究機構等。系統連

結則是彼此透過交流會議、共識營等正式互動行為，拜會訪談等非正式互動行為以及透過 Line 群建構的交流平台等。而系統邊界則是指明確的地理行政區劃範疇以及地方創生政策範圍。

進一步地將區域創新系統架構對應至臺灣地方創生政策脈絡中，則可以更明確的指出地方創生政策應當重視的要素有哪些。如表 2 所示，在地方創生政策脈絡中，公司元素有包含在地企業及外地企業，農村型的鄉村還會有地方合作社及產銷班等地方性組織，而其中最具創新能量應該是外地企業為主。

機構元素則相對複雜，在政府部分除了國發會以外，尚包含縣市政府、鄉鎮市公所。而地方大學並非每個鄉鎮市都有，因此其活動的範圍是以縣市為單位。以雲林縣為例，活躍於當地從事地方創生服務的地方大學包含雲林科技大學、虎尾科技大學、中國醫藥大學以及高雄科技大學等。而研究機構則包含工研院、資策會及商研院等。多元的機構能量在區域內流動，有助於知識與技術的交流與擴散，提高地方創生事業提案的創新可能。

知識交換場域包含創新支援型、知識擴散型以及知識生產型三類，然而與地方大學依樣，絕大部分的鄉鎮市均缺乏知識交換場域元素，不論是創新支援型的科學園區或科技園區，還是知識擴散型的技術轉移中心在鄉鎮市中均較少存在。反而較具移動可行性的知識生產型的研究單位，較可能出現在鄉鎮市中例如農業改良場或是農試所等，但是亦是算是少數。從區域創新系統架構中可以得知，知識交換場域扮演著相當重要的角色，在系統中提供穩定的知識與技術交流甚至移轉的功能，加快產業創新的速度，提升區域創新的效能。同理，如欲強化地方創生事業的效能，必須提升鄉鎮市區內知識交換場域的功能。

最後，地方創生政策以及創新事業提案本身即是區域創新系統概念下的創新政策，國發會發動地方創生政策趨動鄉鎮市提出創新事業提案，雖然都是期望透過產業創新升級以達到人口回流的目的。但地

方創生政策以及創新提案的籌畫一直到執行過程，透過創新事業提案的機制將區域創新系統中各樣元素串聯在一起，逐漸形成一個區域創新生態體系。

表 2：區域創新系統架構下的地方創生脈絡

區域創新系統架構	地方創生政策脈絡
公司	在地企業、外地企業、地方合作社
機構	縣市政府、鄉鎮市公所、地方大學(雲科大、虎科大、嘉義大學、成功大學等)、研究機構(工研院、資策會、商研院等)
知識交換場域	研究單位等
創新政策	地方創生政策、創新事業提案

資料來源：本研究彙整

二、關鍵要素二：知識交流

在這樣的區域創新生態體系中，因為創新事業提案的牽引與驅動下，在地企業扮演著尋找技術與產品創新升級的角色，透過增加利潤空間創造更多的工作機會。因此會在鄉鎮市區域內不斷地與鄉鎮市公所、地方大學以及研究機構等專家進行意見交換以及如何創新升級。而鄉鎮市公所為了追求人口回流的 KPI，則會連結更多的機構資源以協助公司推動創新作為。而此處的資源概念不論是在區域創新系統或是地方創生政策中，均是以知識與技術為主體並非經費或硬體建設等。

三、關鍵要素三：社會資本的累積

地方創生政策為鄉鎮市層級帶來許多良性效應但同時也帶來一些衝擊，良性效應則是包含吸引更多專業人士進入區域內關心地方創生提案，而衝擊則是諸多對彼此對地方都陌生的專業人士形成龐大的溝通成本。雖然大學、研究機構以及企業均是帶有尋利的態度進場，但是鄉鎮市公所協助資訊揭露，讓所有利害關係人的動機攤在陽光下將有助於利益的整合以及信任度的建立，長遠而言更能累積社會資本，

有助於區域創新生態體系的形成。

伍、結論與建議

根據上述文獻的回顧與政策剖析，本研究提出四點結論，希望能夠替地方創生及區域創新系統搭橋連結，厚實台灣地方創生政策的理論基礎。

結論一、區域創新系統理論得以適度應用於臺灣地方創生政策

區域創新系統是一個以知識交流與創新擴散概念為基礎的系統，藉由知識的交流促進知識的創新以及擴散，幫助區域內行動者的知識提升，創造更多創新的可能。而地方創生企圖在區域內推動產業創新升級，而其創新升級的過程勢必也需要更多的知識與技術的交流，方能創造出符合地方 DNA 的產品。因此，本研究試圖解構地方創生政策內涵，並藉由區域創新系統架構再重構地方創生的推動脈絡，試以提出可以提升臺灣地方創生成效的關鍵要素。

結論二、區域創新系統理論可以提升臺灣地方創生政策效能

區域創新系統的立論基礎包含：

1. 區域內的網絡關係是利害關係人彼此間依據信任以及利益互賴關係所建立起來的。
2. 區域內利害關係人的互動內容主要是知識與技術，而創新的動力來源亦是知識與技術的交流。
3. 區域創新系統是對於區域內利害關係人具有正向循環影響的效果。
4. 區域創新系統的運作是有助於區域內創新行為的產生。

因此，我們可以期待臺灣地方創生政策導入區域創新系統理論後，將地方創生的利害關係人建築在區域創新系統架構上，是可以預期其創新作為的產生。

結論三、在區域創新系統理論觀點下，臺灣地方創生政策應該重視知識交換場域的功能

由於鄉鎮市曾及缺乏科學園區、科技園區、技術轉移中心、技術育成中心等創新支援及知識擴散型的知識交換場域。然而，知識交換場域的功能在區域創新系統中扮演極重要的角色，是創新知識與技術穩定擴散的主要平台。因此，臺灣地方創生政策應當要重視知識交換場域的功能。

結論四、地方政府應該要凝聚各個利害關係人形成區域創生態體系，透過網路與會議設計，以克服區域內知識交換場域的不足

因為地方創生政策的推動，吸引了地方上產官學研各個領域的專家參與區域內的創生事業提案，如欲有效地經營創生事業。鄉鎮區公所應當將這些專家凝聚成為生態體系。並透過網路社群及正式會議的設計補強知識交換場域的功能，以健全區域創生態架構功能。

陸、参考文献

- Braczyk, H. J., P. Cooke, & M. Heidenreich (1998). *Regional innovation systems*. UCL Press, London.
- Chung, S. (2002). Building a national innovation system through regional innovation systems. *Technovation*, **22**, 485-491.
- Coenen, L., B. Asheim, M. M. Bugge, & S. J. Herstad, (2017). Advancing regional innovation systems: What does evolutionary economic geography bring to the policy table?. *Environment and Planning C: Politics and Space*, **35**(4), 600-620.
- Cooke, P., M. G. Uranga, & G. Etxebarria (1997). Regional innovation system: institutional and organizational dimension. *Research Policy*, **26**(4), 475-491.
- De Bruijn, P., & A. Lagendijk (2005). Regional innovation systems in the Lisbon strategy. *European Planning Studies*, **13**(8), 1153-1172.
- Doloreux D., & S. Parto (2004). Regional innovation systems: A critical synthesis. Maastricht: INTECH United Nations University, Institute for New Technologies.
- Isaksen, A. (2001). Building regional innovation systems: Is endogenous industrial development possible in the global economy? *Canadian Journal of Regional Science*, **24**(1), 101-120.
- Lau, K. W. A., & Lo, W. (2015). Regional innovation system, absorptive capacity an innovation performance: An empirical study. *Technological Forecasting & Social Change*, **92**, 99-114.
- OECD (2007). *OECD reviews of regional innovation: Competitive regional clusters*. OECD, Paris.
- Paik, S. J., & J. S. Ryu (2006). Building regional innovation system – Regional innovation committees in Korea: A case study of

Busan. Retrieved April 20, 2019, from

<http://www.oecd.org/education/imhe/37544219.pdf>

Yam, R. C. M., W. Lo, E. P. Y. Tang, & A. K. W. Lau (2011). Analysis of sources of innovation, technological innovation capabilities and performance: An empirical study of Hong Kong manufacturing industries. *Research Policy*, 40(3), 391-402.

吳濟華、李亭林、陳協勝與何柏正（2012）。**產業群聚與區域創新：聚集經濟理論實證**。新北市：前程文化。

林幸君、李慧琳、許聖民、林國榮、張靜貞與徐世勳（2015）。少子化與高齡化下的臺灣人口預測與經濟分析。**臺灣經濟預測與政策**，46（1），113-156。

邱莉燕（2018年1月30日）。你的家鄉會消失嗎？。**遠見雜誌**，2019年4月20日，取自：

<https://www.gvm.com.tw/article.html?id=55785>

國發會（2019a）。地方創生國家戰略計畫（行政院1080103核定本）。台北：國發會。2019年4月20日，取自：

https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=78EEEF1D5A43877&upn=C4DB8C419A82AA5E

國發會（2019b）。地方創生國家戰略計畫簡報（行政院1080103核定版）。台北：國發會。2019年4月20日，取自：

https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=78EEEF1D5A43877&upn=C4DB8C419A82AA5E

彭杏珠（2009年12月1日）。少子化，少掉的不只是孩子。**遠見雜誌**，2019年4月20日，取自：

<https://www.gvm.com.tw/article.html?id=13592>。

戴元峰、謝忠安（2017）。區域產業發展之契機——中央與地方府際合作的創新模式。**國會季刊**，45(2)，40-63。

鍾俊文 (2015)。人口轉變對總體經濟與金融市場的影響。中央銀行季刊，29 (1)，61-66。