

北臺區域發展願景及策略規劃

財團法人台灣經濟研究院

新興市場發展研究中心、兩岸發展研究中心

2018.4

從全球角度觀之，北臺地區為美洲進入亞洲的第一門戶；以東亞角度觀之，北臺區域是東亞區域的中心點，擁有設備一流的國際機場和港口，交通運輸便利，飛往東京、首爾、北京、上海、香港、新加坡等西太平洋主要城市，平均飛行時間僅需 2.55 小時，是連結歐、美、日及亞太新興市場的重要橋樑。本章第一節將陳述北臺區域整體發展願景；第二節檢視歷年推動之議題與成果；第三節說明共同合作議題推動情形。

第一節 北臺區域整體發展願景

一、北臺輔導計畫思維

知識經濟時代來臨與全球化的經濟發展下，全球化都市概念興起，使得都市經濟的網絡及其相關社會活動已經跨越行政地理界線，形成都會區域共同生活圈。區域治理是先進國家提升總體競爭力與促進社會進步發展的核心課題，各國紛紛施行各項跨域治理政策，例如：英國的跨域治理改革、美國特別區制度、日本廣域行政等，透過跨區域、跨縣市的資源整合或分工合作，已蔚為當前的時代潮流與趨勢。

臺灣位處亞太地區，面臨全球化浪潮下東亞都市圈的發展，以及中國大陸、東協與印度等新興市場經濟崛起的形勢，如今亞太區域經濟整合是必然趨勢，雙邊或多邊跨境經貿合作網絡，帶動各國都市經濟圈發展，也使區域間城市的合作關係更為密切。依據世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）2016-2017 全球競爭力報告，臺灣

在全球 138 個受評國家中，臺灣整體排名第 14 名、亞洲排名第 4 名，落後新加坡、日本、香港等國，仍有成長空間，臺灣相對弱勢的項目為體制、勞動市場效率、技術準備度及商業成熟度。值此之際，臺灣面對全球城市競爭的挑戰，可藉由強化縣市促進區域發展，提升總體競爭力，以城市突圍，提高臺灣在亞太區域事務的參與度及國際能見度。

然而，近二十年來，臺灣城市發展的速度不如東亞或世界其他主要城市；以城市和國家競爭而言，我國和各縣市都面臨強大壓力，而北臺作為臺灣的區域發展重心和龍頭，自當加速發展、急起直追；是故，提出北臺區域未來二十年至三十年城市發展新面貌之規劃與倡議，以供人民對國家及未來城市生活的想像，並成為臺灣城市和區域發展的新願景、新典範，是現階段北臺區域發展平台可以做出貢獻之處。

由宜蘭縣、基隆市、新北市、臺北市、桃園市、新竹縣、新竹市、苗栗縣等八個縣市所組成之北臺區域，由於地理環境、自然資源及產業活動等有其相似之處，加上近年來中央政府所推動的各項經濟及交通建設陸續完工後，已將北臺區域縣市距離大幅拉近，逐漸形成共同生活圈。基隆市長林右昌於 105 年度的北臺首長會議時指出，北臺八縣市人口占全臺一半，從最北的宜居城市宜蘭、首都東側的基隆、首善之居臺北市、全臺最大縣市的新北、全臺工業產值最高的桃園、國家生產重鎮與科學園區廊帶的竹、竹、苗，相關產值和經濟能量應超過全臺六成，北臺的進步與發展，對國家經濟影響至鉅。

北臺區域作為臺灣政治經濟重心，金融資本豐富、生產性服務業快速成長、運輸與資訊網路發達、人才儲量豐富，並具備全球經濟、媒體、金融與法律服務中心的潛力優質因素，有其絕對優勢可為臺灣創造更多區域經濟發展的加乘效益。同時，北臺八縣市歷史文化底蘊悠遠，自然景觀資源豐沛，人文族群發展多元，各有其特色產業及文化，使得北臺區域具備共通及多樣兼具的豐富樣貌。透過交通網絡串連產經文化交流合作及資訊共享，北臺八縣市可互補合作、共榮發展。

臺灣位居亞洲大陸與太平洋間中樞位置，隨著亞太各地區經濟發展繁華興盛，成為亞洲、美洲及大洋洲三大區域的海空運輸必經航道。

而北臺八縣市區內涵蓋桃園及松山兩大機場，建有臺北港、基隆港及蘇澳港，擁有交織完善的海空航運網絡，往西北可通往中國大陸沿海工商大城，往東北可連結日本、韓國及美國西岸之國際都市，向東南通往經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）之潛力國家澳洲與紐西蘭，向西南則連結香港、新加坡及其他東協與南亞新興市場，輔以國內縝密連結的陸地大眾運輸體系，包含桃園機場捷運、臺北捷運網絡及國道運輸網，可將上述國際大都市、工商業大城及新興市場之商機，連結至北臺區域內各大科技園區及工商發展聚落，有助於提升臺灣與亞太區域市場之鏈結度。

綜上所述，北臺區域憑藉優越的地理位置與各具特色的地方產業與人文發展，若能結合我國政府當前新南向政策、五加二產業創新發展規劃與前瞻基礎建設計畫，逐年從產業、交通、教育、文化、觀光、水資源、能源及環保等面向，盤點及檢視各縣市生活圈的發展亮點與弱點，以整體規劃北臺區域各縣市的合作，促進北臺區域各縣市的合作連結與均衡發展，將可打造北臺成為促進臺灣經濟發展，以迎向全球競爭的重要基石。

為協調整合北臺各縣市之合作，「北臺區域發展推動委員會」作為北臺八縣市的合作機制與協調平台，從先期規劃到推動落實，至今已邁入第 14 年，為北臺八縣市共同合作以促進長遠發展奠定深厚基礎。透過八縣市之間就共同關切領域的相互交流資訊來尋找可共同合作之議題，建立夥伴網絡等合作機制，共同向中央提出經費補助計畫及相關法規建議，並持續倡議永續、綠能、智慧、生態等議題，為北臺八縣市的合作逐步取得諸多具體成果。

展望當前臺灣經濟發展課題，包含全球數位經濟時代來臨之產業發展與就業衝擊、區域新興市場崛起的跨國產業鏈結與人才流動、兼顧國土規劃及環境友善的永續經濟發展、智慧城市與綠色生活的願景擘劃，以及少子化與人口老化之社會體系因應等，北臺縣市合作平台正值關鍵轉捩點，不僅要落實北臺初創時期推動理念，進一步共同思索發展出一套符合時代發展趨勢的區域合作模式，因應新全球化下區

域治理與發展的共識策略，為提升跨世代對區域議題之參與興趣及熱忱，並嘗試形成各縣市之共識，爭取中央之支持，以促成北臺合作機制，成立專責機構，以深化區域合作強化區域治理。

當前適值行政院提出前瞻基礎建設計畫，以前瞻未來三十年臺灣經濟發展需求，因應國內外新產業、新技術、新生活趨勢之關鍵，促進地方整發展及區域平衡，奠定未來國家發展基礎。延續「北臺區域發展推動委員會」截至目前所累積的平台整合能量及推動經驗，持續接軌中央政策，擘劃未來三十年北臺區域合作平台發展願景，並就落實此發展願景規劃關鍵策略，以跨域合作落實區域治理，解決區域內共同問題，以期形成北臺區域大合作、大發展之倡議，並提出重要政策方向建議，以強化北臺區域合作之力度，為北臺區域發展再創高峰。

蔡總統英文於 2016 年就職演說中闡述其理念，認為產業佈局及國土利用應拋棄零碎規劃與短視近利，必須追求區域的均衡發展，且不僅是需要中央來規劃整合，也需要地方政府充分發揮區域聯合治理的精神。觀察過去數十載臺灣城市發展的速度，比起東亞其他的城市或世界上主要城市國家，仍有很大的進步空間，如何急起直追是非常重要的課題，為使臺灣城市發展有新的面貌，北臺區域發展除了各縣市的內部治理，加強跨縣市合作，更要提出進步式的倡議，透過區域合作平台提供對未來城市生活的想像，成為臺灣城市發展的新典範。北臺區域平台期以此自我期許，實踐蔡英文總統的執政理念，提升平台整合效益，促進平台合作成效，成為我國地方政府區域聯合治理的模範。

二、區域願景規劃之相關上位計畫

北臺整體區域發展願景是依循中央相關政策計畫之發展而成形，從「國土計畫法」、「國土空間發展策略計畫」、「全國區域計畫」、「北臺都會區域計畫 2030」，皆是作為思考北臺區域總體願景之指導原則。

依據 106 年 10 月「全國國土計畫(草案)」所述，「國土計畫法」在民國 105 年 1 月 6 日公布，並於同年 5 月公告施行，主要規範土地利用的基本原則，也因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環境

與人文資產，促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制，並復育環境敏感與國土破壞地區，追求國家永續發展。直轄市、縣市區域計畫應依據該計畫之指導，進行實質土地規劃。而重點概分為六項，包含計畫體系及性質調整、因應全球氣候變遷趨勢，研訂土地使用調整策略、依據全國糧食安全需求，訂定農地需求總量及檢討使用管制規定、建立計畫指導使用機制及簡化審議流程、研訂專案輔導合法化使用、研訂專案輔導合法化原則，並協助未登記工廠土地合理及合法使用、訂定產業、運輸公共設施、觀光遊憩及環境保護等區域性部門計畫，提出部門發展策略。

「國土空間發展策略計畫」則是民國 99 年行政院核定之計畫，由民國 68 年之「臺灣地區綜合開發計畫」、民國 85 年之「國土綜合開發計畫」重新檢討與研擬出的國土空間發展政策方針。其中內容皆提及區域計畫從國家視角整體空間發展之重要性。

所謂區域計畫係指基於地理、人口、資源、經濟活動等相互依賴及共同利益關係，而制定之區域發展計畫。北臺區域為臺灣高度成長的政治、經濟核心區域，其金融資本豐富、生產性服務業持續增長、運輸及資訊網絡發達、人才儲量充沛，且具備全球金融、媒體、法律服務中心的潛力優勢。在全球資源競爭下，惟有強化北臺區域合作，才能與全球的大城市區域匹敵。

依據區域計畫法，中央主管機關曾分別擬定北、中、南、東部區域計畫，主要做為各縣市政府在非都市土地使用管制的上位整體計畫。以北部區域計畫為標的，民國 72 年、84 年分別公告實施「臺灣北部區域計畫」、「北部區域計畫—第一次通盤檢討」，並於民國 94 年研擬「北部區域計畫—第二次通盤檢討(草案)」，後因推動區域計畫體制革新將原本北、中、南、東四部區域計畫整併為「全國區域計畫」而未實施。

民國 72 年的臺灣北部區域計畫包括當時的臺北市、基隆市、新竹市、臺北縣、桃園縣、新竹縣、宜蘭縣等 7 個縣市，依據通勤、購物、活動距離、行政區劃、產業活動、地理環境及發展等因素劃分生活圈。該計畫認為都會化是形成都會區的必要過程，從臺北市與鄰近

市、鄉、鎮之間的各種活動與每日人口交流的旅次相關數據顯示，臺北市顯然已是都會區的中心城市。有關都會區範圍之劃定，則採用都市化程度、社經關係、實質建設整體規劃範圍等指標綜合分析後，以一個小時旅次通勤時間做為界定都會區範圍。而都會區發展課題分別是「防洪計畫之檢討」、「交通運輸系統之建立」、「公共設施之建設」、「公害之防治」及「其他」等五大項。可見跨縣市的區域重大建設計畫是其中考量的重點項目。

臺灣北部區域計畫—第一次通盤檢討，則是於民國 84 年公告實施，延續前計畫，並依國家建設六年計畫，將原劃設的 7 個生活圈修正為 5 個生活圈。考量臺北市與臺北地區都會化之各市鄉鎮依存關係、通勤、衛生下水道、自來水供水系統、防洪計畫、大眾運輸系統計畫、自動電話區、人口成長率、人口密度、發展現況與問題等因素界定都會區之範圍，檢視內容包含「防洪計畫檢討」、「交通運輸系統之建立」、「公共設施之建設」、「環境品質之維護」及「住宅建設」等。該計畫提出相對性的建設事項，包含防洪計畫的檢討、大眾運輸系統的持續建立，以及以區域性綜合規劃為原則處理都會區垃圾問題等。在住宅建設方面，提出都市應朝多核心發展，並應進行新社區開發計畫，興建中、低收入住宅以抒解都會區內中低價位住宅不足之問題。

而全國區域計畫是民國 102 年底公告實施，103 年底提出修正草案，於 106 年 5 月 16 日公告施行。計畫的目標之一就是要擬定都會區域及特定區域計畫，促進跨域資源整合，依據國土空間發展策略計畫指出，國內目前西部發展情勢，受高鐵行車時間及設站地點影響，國土已明顯朝北、中、南三大城市區域發展，強化以城市區域為範圍的整合治理工作，致力建立城鄉夥伴關係，避免內部零和競爭模式。於土地使用規劃層面上，亦應針對該空間發展趨勢有所因應。其發展策略亦指出，應擬定都會區域計畫內容、協調整合相關部門、研擬部門發展策略，以強化城市區域或都會區域競爭能力。因此，北臺區域下一步應思考如何界定都會區域計畫的範疇及並建構相關後續推動實施機制以做為配套。

另外，內政部營建署城鄉發展分署於民國 97 年提出「北臺都會

區域計畫 2030」規劃草案，是為提升大臺北地區的都市位階，發展成為世界級的大城市都會區，以具有永續產業、宜居環境及高效能基盤設施的國際都會為總願景。其中內容著重規劃宣示區域具有共同願景，促使區域內各縣市朝共同目標邁進，並對於單一縣市內、但對都會整體影響重大、需跨縣市整合的行動策略，加以明確研提。規劃內容係以交通運輸建設為骨幹，串連北臺都會區域的核心區域，建立以大臺北都會區為概念的區域發展模式。以策略性思維，針對人口與住宅、產業發展、運輸設施、公共設施、自然生態地景、觀光發展、成長管理以及都市防災等八大議題進行現況、課題與相關計畫檢視，配合趨勢預測並研議相關策略。

三、從 NT-FACE 到 NT-CORE

從城市行銷的角度而言，北臺區域發展願景是為打造北臺區域在國際之意象，以提升國家的能見度與國際化程度。

以客觀角度說明北臺跨域合作機制的緣由是為強化競爭優勢、帶動地方發展，北臺區域發展推動委員會在民國 100 年時，以成立總顧問團隊的方式協助研擬北臺區域發展之策略目標，分析北臺區域發展相關之上位計畫、國內外政治經濟情勢、北臺區域整體環境進行探究，搭配召開數十場專家會議、縣市會議，以凝聚北臺各縣市政府共識，最後提報副首長會議備案通過，以「NT-FACE」：「友善 (Friendly)、先進 (Advance)、便捷 (Convenient)、低碳 (Eco)」之構想願景，作為指導北臺八縣市跨域合作的核心思想，也作為北臺區域整體發展願景。

(一) Friendly—安全友善的環境

北臺區域是國際人士來臺最頻繁的地區，且依人口成長預測，未來臺灣將有一半以上的人口居住於北臺區域，因此，透過安全友善環境的營造提高北臺區域之國際形象，有其必要性。

安全友善的環境係指北臺區域的宜居性及親善性，強調的是生活環境品質的提升、社會福利機制的完善、生活的安全性、對國際遊客

或外籍人士的立即協助及服務等軟硬體環境品質的提升。

（二）Advance—科技智慧的環境

國際化端視與世界連結的程度，資訊科技之應用為最基礎的環節。北臺區域可謂是臺灣資訊科技重鎮，超過 8 成以上的資訊科技產業集中在此，擁有極大的科研能量。爰此，未來可充分將其應用於跨域空間發展的硬體空間建設，以及服務性的軟體設施建置，打造北臺區域高科技、智慧型的基礎環境，提升生活品質，同時，以完善便捷的資訊網絡與功能整合的資訊平台，跨越城市及國家的地理疆界，提高北臺區域國際化程度。

（三）Convenient—便捷舒適的環境

城市區域的便利性、易達性及連結性決定其發展和成長的潛力，其中交通路網的建置是相當重要的環節。完善的交通路網不僅可強化北臺區域內的空間聯絡關係，也能促進經貿發展，亦有助於帶動國際觀光人流。另一方面，透過智慧化的資訊網路科技媒介，可打破空間的藩籬，營造快捷方便的生活環境。

（四）Eco—低碳永續的環境

追求永續發展已是當前面對全球氣候變遷的國際趨勢。爰此，透過建置綠色交通運輸路網、都市空間綠色基盤建構、區域防災規劃等工作的執行，促使北臺區域可在經濟發展與生活環境營造達到低碳永續之目的。

在民國 102 年之北臺輔導計畫，則點出北臺八縣市可視為一體，可朝向共同願景與指導原則邁進，但各縣市之發展狀況不同，所需處理之議題亦不相同，若研提以空間導向執行關鍵議題，使合作能實際落實於空間層面，帶動整體發展，也較容易形成具體之成效，亦符合縣市對於跨域合作之期待。因此提出以「NT-CORE」為概念之操作構想，希望透過提出區域合作之核心議題，建構出明確之合作方向。

（一）Cooperative system—合作機制

區域平台既有之合作機制主要係分成發展推動組與議題組兩個

層面進行，議題組為獨立運作，平台本身對於議題組執行之成效並無具體的約束功能，容易形成部分議題組弱化的現象，應從輔導的角度建立系統化合作模式，加深合作網絡穩定性。

（二）Opportunity creation—機會創造

除維持既有交流合作外，檢視既有之合作成果與提案內容，釐清出具後續執行可能之計畫，整合成具體之實業計畫。建立以區域平台為窗口，輔導團隊為幕僚的作業機制，嘗試向中央各部會進行更多的對話，走出僅朝單一部會爭取補助之侷限，拓展更多元的合作渠道。

（三）Region integration—區域整合

整合既有的八大議題之合作與分工，建立橫向的議題合作，創造更多對話窗口，在 NT-FACE 的構想下，研擬指標性整合計畫提案，提案之範疇需以跨域為基礎，但並非均以跨八縣市為主軸，部分縣市或相鄰縣市介面間之議題亦可納入處理。

（四）Exchange opinion—意見交流

溝通與協商為區域平台最重要的功能之一，目前平台的運作多侷限在縣市間的交流，除了應強化中央各部會與地方充分互動交流外，應再思考納入產業界及學術界之見解與參與，擴大平台的隱性組成。

四、北臺八縣市與企業、產業推動永續發展合作構想與策略

聯合國世界環境與發展委員會於 1987 年 4 月所發表的「我們共同的未來」中，提到「能滿足當代需求，同時不損及未來世代滿足其本身需求能力之發展」，這不僅是「永續發展」的最佳闡釋，更是臺灣未來發展的重要關鍵。在 104 年度北臺八大縣市於首長會議邀請智慧綠能產業界代表參與，共同簽訂「2015 北臺永續發展合作宣言」，承諾將加速推展各項智慧綠能方案，共同建構便利低碳城市，營造創新永續發展環境，提升北臺綠色競爭力，透過將轄內資源有效整合運用，協助推動「智慧綠能產業」發展，藉以促使「智慧綠能產業」在北臺八縣市內得以擴大產業發展，強化區域產業競爭力。北臺在兼顧

經濟和環境永續發展的利基點，持續投入節能、儲能、創能與智慧系統整合四大主軸的推動。

為延續「2015 北臺永續發展合作宣言」的工作目標，計畫團隊除了在 106 年度的副首長會議中提出北臺共推政府公共設施太陽能發電成果外，本輔導計畫也為創造北臺區域共同前景並打造北臺區域生活圈，進行「2050 年北臺區域合作發展願景」的規劃。

輔導團隊首先針對北臺八縣市發展現況分析，包括：八縣市人口密度、產業聚落等資料，觀察人口趨勢、工商登記、文創產業、觀光遊憩人口、創新產業空間發展區位等資料（詳請參閱附錄二）進行調查，藉以檢視北臺既有優勢、檢討過去存在問題及未來面臨的挑戰，結合我國政府當前新南向政策、五加二產業發展規劃與前瞻基礎建設計畫，規劃北臺產業發展之願景，包含物聯網產業創新及智慧綠能城市等。另外也考量整合基隆海港物流與觀光發展、臺北軟體新創產業、新北綠能與高科技產業、桃園「亞洲•矽谷」物聯網產業、新竹縣市 IC 半導體設計、宜蘭與苗栗綠色農業，搭配北臺各縣市之文化軟實力及多元色彩，諸如台三線客家風情、桃園新住民活力、雙北日治建築或宜蘭早期先民開墾文化等，擘劃北臺成為亞太新興科技都會暨國際休閒漫城之策略願景。

依循 NT-FACE 大方向不變，進行總體檢視後，本團隊建議應將最新科技、願景構想加以整合。分析全球各大研究機構、各大城市積極研議長年的發展願景，並對照東亞周圍城市快速發展說明臺灣區域治理的現況需積極推動縮小城鄉落差，提高臺灣在亞太區域及國際事務的參與度與能見度。北臺區域是臺灣政治經濟中心，金融資本人才儲量豐富，生產性服務業快速增加，運輸與資訊網路發達，自然景觀資源豐沛、人文族群發展多元，是華人文化流行重鎮。相關因此建議以願景傘的概念，涵蓋北臺八縣市、八大議題之相關計畫，進而初擬「智韌創生•新北臺」作為北臺願景，其中之策略執行建議包括：「短期—歷年工作計畫總體檢，協助各議題組進行工作串連；中長期—推動整合型發展計畫」。除了爭取中央資源，也鼓勵 NGO 與在地民眾參與，達至願景目標。

經過多次專家顧問會議意見、與業務單位及各縣市發展推動組代表討論後，考量到北臺各縣市目前刻正發展各自之城市願景，且願景的規劃與推動是長期性工作，願景形塑的過程必須與八縣市的工作連結，需要更多的人文、文化與哲學為根基，並且需要國家、地方、各部門一起合作共同推動。不論是均衡發展、建設北臺一小時生活圈，發展物聯網產業創新，提升生活品質、發展國際休閒漫城，強化循環經濟、建設智慧綠色城市等概念，皆須從長計議。因此，現階段工作建議調整為，在過去的願景目標架構下進行議題合作計畫，推動北臺八縣市執行共同行動計畫，以替代北臺新願景內容。

發展推動組分別於 106 年 6 月 2 日、8 月 11 日工作會議中，針對北臺八縣市主要合作議題進行討論，決議提出三大合作議題，分別是地方創生、食品安全與智慧運籌議題。其中，經副首長會議決議，本屆北臺區域發展推動委員會將召開北臺地方創生工作坊，於首長會議提出在地特色食材營養午餐合作宣言，並將智慧運籌列為北臺區域長期合作之議題領域。

輔導團隊借鑑國際城市推動地方創生之案例與經驗，原因多是因應城市老化、沒落、人口外移嚴重，北臺 106 年度的工作主軸為地方創生，即希望找出地方特色加以活化與推廣，並結合新科技、文創等概念促進在地產業發展。其次，中長期計畫則在建構北臺多元智慧運籌體系，藉由安全便結的交通路網，促使人才流動，發展在地經濟，讓北臺擁有完善、安全、易行、永續營運的運輸服務。推行策略配合中央前瞻建設的軌道建設，串聯既有軌道建設如台鐵、高鐵、捷運、公路，以及未來的輕軌、無人載具，有助於促進城鄉間人、貨輸送，以加速北臺跨域移動。也將人工智慧、大數據、雲端科技及交通運輸，如軌道或公路進行聯結，透過智慧運籌網絡將北臺資源有效整合運用，作為北臺產業發展、休閒旅遊之基礎。而在食品安全方面則希望運用科技強化北臺食品安全網絡，從食品來源、檢驗機制等資訊建立到提供，擴大縣市間合作效益，透過結合北臺各縣市當令食材，鼓勵校園營養午餐、在地景點餐廳運用地食材，推廣北臺各縣市在地特色料理文化。

總歸來看，北臺八縣市宜以包容、全面的永續性為目標，整合不同部門的政策或議題，將環境與社會目標與經濟能力相結合，以整合的方法解決北臺區域的共同問題，運用民主與公民參與的治理作為發展與進步的模式，確實執行目標，妥善投資，強調環境、社會、經濟三個面向的創新結合，諸如大眾交通、地方與區域產業、資源流動、糧食系統、區域生產力與都市計畫等，藉由多層次治理，有組織、負責的機制，允許不同層級的政府分責執行共同的目標。

(一)從地方創生政策建議縣市未來可共同合作之方向

近年來，日本安倍內閣所推行的「地方創生」政策，其目的是要解決三個困擾日本社會的問題：勞動力人口的減少、人口過度往東京集中、地方經濟面臨發展困境，透過啟動地方經濟活力和解決人口減少問題的綜合戰略計劃，推進吸引年輕人的魅力城鎮建設、提升人口、創造就業機會，希冀透過啟動日本各鄉鎮市的地方產業與永續經營之規劃行動，將「地方創生」付諸實行。

和日本一樣，臺灣面臨了高齡化、少子化，勞動力減少，經濟動力不足的窘境，同時也進而衍生出，城鄉差距，年輕人口外流的問題，且日漸嚴重。我政府希望藉以解決地方所面臨的人口老化、文化保存、觀光產業等問題，也希望能夠呈現每個城市、區域的人文風采、地貌風景、當地物產、歷史特色的正面效益，期許將社會企業與地方創生結合，促使各地方政府，能夠推出具有在地特色，符合地方 DNA 的行動策略，帶動地方經濟，促進產業發展，藉以吸引年輕人回流家鄉，為在地永續發展而努力。

106 年度北臺區域發展推動委員會，亦以「地方創生」為主題辦理八縣市代表共同參與的工作坊，具有重大意義。以北臺灣八縣市為例，以北臺灣八縣市為例，就 2016 年人口密度數據來看，臺北市人口密度最高，約每平方公尺有 9,917 人，其次為新竹市則約有 4,199 人，宜蘭縣最低僅有 213 人。臺北市不僅是我國政經首善之區，中央政府機關所在，進而吸引臺灣各縣市人口往臺北市移動，而新竹市則因轄區範圍較小且受惠於新竹科學園區之故，成為我國人口密度區次

位的都市，至於宜蘭縣，素有臺北後花園，雖然人口密度低，以及少開發，間接吸引許多周邊縣市前往休閒遊憩，成為宜蘭重要的觀光資源。然而，地方創生無法單獨由中央推動，一定要地方政府因地制宜，提出相關計畫，共襄盛舉，才有辦法逐步解決問題。

從相關人口數據來看，人口分布高度集中在臺北市及新北市交界處，諸如臺北市的大同、松山、信義、大安、中正及萬華等區。而新北市的蘆洲、三重、中和、永和、板橋及新莊等區，人口密度超逾2萬人。其他像是臺北市中山區、基隆市仁愛區、桃園市桃園區等人口密度，也都介於1萬人至2萬人之間。從這樣的數據分析來看，其多是以臺北市為中心，往其靠攏。

從近3年(104-106年)青壯人口(20-39歲)人口數統計數據來看，就宜蘭縣而言，蘇澳、羅東、宜蘭市等這三行政區所減少的人數，位居前三名，若就增減幅度來看，則以蘇澳、礁溪以及三星位居前三名。就基隆市而言，以仁愛、中正以及七堵等三個行政區人口減少數，位居前三名，若就增減幅度來看亦同。若就新北市來看，板橋、中和以及三重等所減少的人數，位居前三名，若就增減幅度來看，則以平溪、雙溪以及貢寮地區位居前三。就臺北市來看，士林、大安以及信義區等所減少的人數，位居前三名，若就增減幅度來看，則以大同、萬華以及中正區為主。至於桃園市，在青壯人口述統計上，幾乎全是呈現增加的狀態。新竹縣，則以關西、湖口以及新埔人口減少數最多。若以增減幅度來看則為五峰、關西、橫山。在新竹市方面，幾乎全市三區都呈現減少狀態，依序為北區、東區以及香山區。最後，在苗栗縣方面以頭份、竹南、苑裡等所減少的人數，位居前三名，若以增減幅度來看，則以頭屋、南庄以及通霄為主。

此外，從青壯人口減少的縣市來看，多數市中心所在的行政區，青壯人口減少人數較多，而較屬外圍的行政區其人數減少幅度或者呈現增加的情形。可見，對青壯人口來說，離巒不離城，房價相對低，生活機能相較完善的行政區，是青壯人口移入或是留在原地的重要關鍵。新北市

另根據觀光局國內主要觀光遊憩據點遊客人數統計數據來看，北

臺八縣市轄區內的觀光遊憩人數，近幾年來(2014-2016)呈現下滑現象。以臺北市文山、中山以及信義區位列前三。新北市則以淡水、板橋以及烏來減少幅度最大。桃園市則以大溪、龍潭以及復興位列前三。基隆市則以仁愛以及安樂兩區減少幅度最大。至於新竹縣，減少幅度則以新埔、關西以及北埔為最，其中新埔減少幅度更超過 50%。宜蘭縣，則以五結、蘇澳以及大同減少幅較高。最後苗栗方面，則以銅鑼、三義以及造橋減少幅度最大，且都接近或超過 50%。

但若在新北市貢寮區以及宜蘭縣的草嶺古道系統，其近三年的觀光人口數是增加的。此外，像是在新竹縣峨眉鄉、北埔鄉、竹東鎮與苗栗縣三灣鄉、南庄鄉交接處的獅頭山風景區，他的遊客人數亦是呈現增加狀態，探究其因有二，一為該景點經過政府整理後逕行開放，因此吸引許多遊客基於好其心態參訪，其次該景點有效串連周邊其他景點，行程一個套裝或跨區跨縣市的旅遊行程，始得許多遊客以深度旅遊，體驗在地之美，進而獲得不同迴響。

若就青壯人口以及 65 歲以上老人人口占比總人口數來看。在宜蘭縣，多數行政區維持青壯人口與老年人口約莫 3:1 的比例，但在三星、蘇澳以及壯圍的占比差距較小甚至來到 2:1。在基隆市，多數行政區維持青壯人口與老年人口約莫 2.5:1，但在仁愛、中正以及中山的占比差距較小甚至來到 1.5:1。在新北市，多數行政區維持青壯人口與老年人口約莫 2.5:1，但在偏遠的行政區如平溪、雙溪以及坪林的占比，則呈現老人居多的狀態。在臺北市，多數行政區維持青壯人口與老年人口約莫 2.5:1，但在大安、松山以及中正的占比差距較小甚至來到 1.5:1。在桃園市，多數行政區維持青壯人口與老年人口約莫 3.5:1 的比例，即便較屬偏鄉的新屋、大溪、以及復興其兩者比較並未有明顯差異。在新竹縣，多數行政區維持青壯人口與老年人口約莫 3:1 的比例，但在峨眉、關西以及北埔的占比差距較小，特別是峨眉老年人口較青壯人口多。在新竹市，多數行政區維持青壯人口與老年人口約莫 3:1。在苗栗縣，多數行政區維持青壯人口與老年人口約莫 2.5:1 的比例，但在獅潭、西湖以及三灣的占比差距較小，特別是獅潭老年人口較青壯人口多。

表 1 北臺縣市青壯及老年人口數、觀光客人數行政區比較表

北臺各縣市	近 3 年青年人口流失前三名鄉鎮市區		近 3 年觀光客人數減少最多鄉鎮市區	65 歲以上老人占比最高前三鄉鎮市區
	人數最高三者	比例最高三者		
宜蘭縣	蘇澳鎮 (480 人)	蘇澳鎮 (4.28%)	五結鄉 (33.44%)	三星鄉 (18.45%)
	羅東鎮 (420 人)	礁溪鄉 (2.52%)	蘇澳鎮 (20.98%)	蘇澳鎮 (17.24%)
	宜蘭市 (314 人)	三星鄉 (2.49%)	大同鄉 (8.04%)	頭城鎮 (16.25%)
基隆市	仁愛區 (726 人)	仁愛區 (6.67%)	仁愛區 (41.54%)	仁愛區 (17.46%)
	中正區 (470 人)	中正區 (3.18%)	安樂區 (19.29%)	中正區 (15.42%)
	七堵區 (379 人)	七堵區 (2.37%)		中山區 (14.68%)
新北市	板橋區 (9,234 人)	平溪區 (11.38%)	淡水區 (36.90%)	平溪區 (27.92%)
	中和區 (6,440 人)	雙溪區 (9.81%)	板橋區 (30.09%)	雙溪區 (24.23%)
	三重區 (9,234 人)	貢寮區 (7.29%)	烏來區 (26.70%)	坪林區 (22.94%)
臺北市	士林區 (3,114 人)	大同區 (4.91%)	文山區 (23.35%)	大安區(18.37%)
	大安區 (2,984 人)	萬華區 (4.69%)	中山區 (21.20%)	萬華區 (17.42%)
	信義區 (2,791 人)	中正區 (4.55%)	信義區 (9.55%)	松山區 (17.07%)
桃園市 (屬青壯人口淨流入縣市)	龜山區 (2,962 人)	龜山區 (5.82%)	大溪區 (25.20%)	新屋區 (15.66%)
	中壢區 (2,890 人)	復興鄉 (4.04%)	龍潭區 (15.86%)	大溪區 (12.39%)
	八德區 (2,037 人)	大園區 (3.49%)	復興區 (11.2%)	觀音區 (11.66%)
新竹縣	關西鎮 (336 人)	五峰鄉 (5.19%)	新埔鎮 (54.3%)	峨眉鄉 (25.59%)
	湖口鄉 (329 人)	關西鎮 (4.46%)	關西鎮 (8.09%)	寶山鄉 (20.80%)

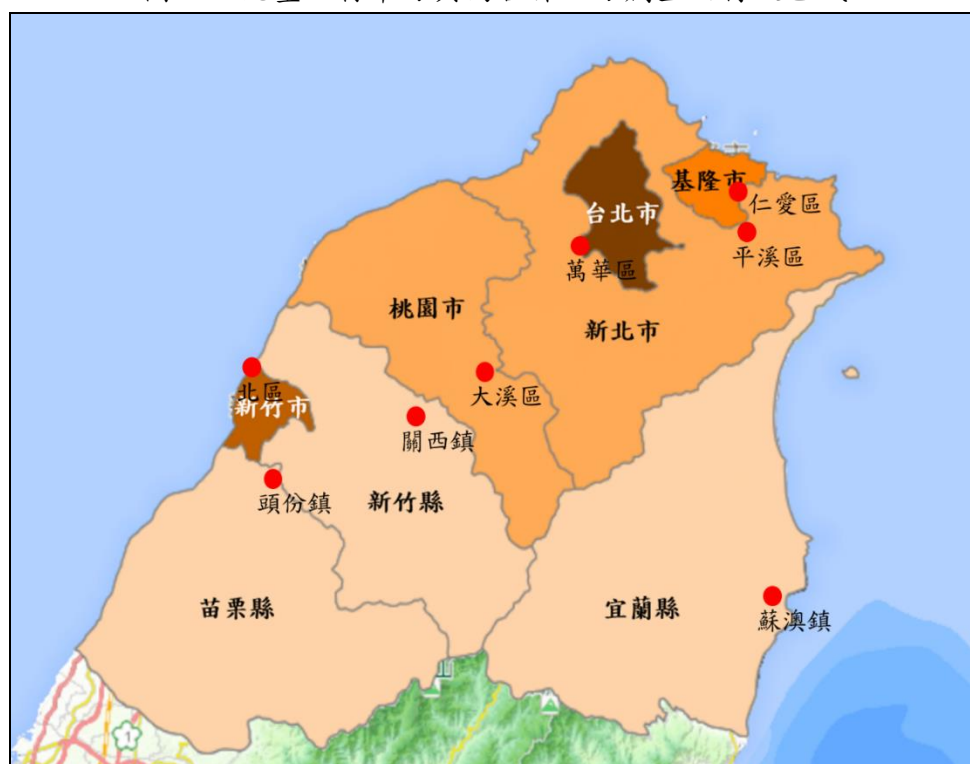
北臺各縣市	近3年青年人口流失前三名鄉鎮市區		近3年觀光客人數減少最多鄉鎮市區	65歲以上老人占比最高前三鄉鎮市區
	人數最高三者	比例最高三者		
	新埔鎮 (311人)	橫山鄉 (3.85%)	新竹縣峨眉鄉、北埔鄉、竹東鎮、苗栗縣三灣鄉、南庄鄉* (2.14%)	北埔鄉 (20.06%)
新竹市	北區 (1,104人)	北區 (2.46%)	東區 (56.17%)	北區 (12.05%)
	東區 (935人)	香山區 (1.67%)		東區 (10.58%)
	香山區 (428人)	東區 (1.57%)		香山區 (10.14%)
苗栗縣	頭份市 (847人)	頭屋鄉 (6.00%)	銅鑼鄉 (70.49%)	獅潭鄉 (26.03%)
	竹南鎮 (766人)	南庄鄉 (5.97%)	三義鄉 (55.59%)	西湖鄉 (22.31%)
	苑裡鎮 (683人)	卓蘭鎮 (5.55%)	造橋鄉 (48.56%)	三灣鄉 (20.71%)

資料來源：本研究整理

值得注意的是，須政府投入資源進行相關「地方創生」工作，就相關數據整理分析後來看，除宜蘭縣蘇澳鎮鄰海外，其餘多鄰近其他周遭北臺縣市的行政區，例如基隆市仁愛區，毗鄰新北市瑞芳區；臺北市萬華區，毗鄰新北市中和區、永和區、三重區以及板橋區等4區；新北市平溪區，毗鄰基隆市暖暖區；桃園市大溪區，毗鄰新北市三峽區；新竹縣關西鎮，毗鄰桃園市龍潭區；新竹市北區，毗鄰新竹縣竹北市；苗栗縣頭份鎮，毗鄰新竹縣寶山及峨眉鄉。由此觀之，由北臺八縣市共同以跨縣市跨鄉鎮市區的方式，共同經營需要政府投入資源處，有助帶動地方經濟活力和解決人口減少問題，進而吸引年輕人回流，建立魅力城鎮、提升人口、創造就業機會。或許中央或是北臺八縣市政府等有關當局，可以思量如何跨區域(縣市行政區)進行合作，例如桃園大溪以及新北三峽，臺北萬華或新北板橋，新北平溪與基隆

暖暖，基隆仁愛與新北瑞芳，新竹關西與桃園龍潭，竹市北區與新竹竹北，苗栗頭份與新竹寶山等具有地緣或是文化契合的區域，由地方政府共同相中央政府申請補助，投入資源推動地方創生工作，以使年輕人口回流或留下年輕人才，促使地方產業發展或帶動觀光人潮，以一個尊重在地特色，體現在地文化的觀點，推動地方創生。

圖 1 北臺八縣市可共同合作地方創生之行政區域



資料來源：本研究整理

北臺區域擁有全臺灣近一半的人口，匯聚了不同的文化，形成多樣的城鄉風貌。為了深度挖掘區域特色與價值，北臺區域發展推動委員會特於 107 年 1 月 25 日於國立海洋科技博物館舉辦北臺地方創生工作坊，期望透過直接對話，傾聽縣市彼此對地方創生的看法，尋求北臺獨特的地方活力。

北臺地方創生工作坊中，除了邀請國家發展委員會曾旭正以及邱俊榮兩位副主委蒞臨指導外，工作坊亦針對五大議題，包括「在地新創及社區企業」、「城市治理課題」、「北臺永續觀光」、「展現在地文化主體性」、「樂齡住居環境」，邀請各縣市代表、民間團體、專家學者共同討論，集思廣益，提出北臺推動地方創生的行動方案，藉由這些

方案的推動，共同努力促進北臺各縣市地方的青年人口增加、觀光客回流，並帶動經濟成長，與地方發展，讓文化、產業、觀光各面向得以永續正面循環發展，從而提振地方生活品質。

依據 106 年 10 月 26 日副首長會議決議，「地方創生」為 106 年度工作主軸，北臺區域發展推動委員會於 107 年 1 月 25 日召開北臺地方創生工作坊，討論北臺推動地方創生合作計畫。輔導團隊也彙整工作坊當日各組討論內容，將工作坊各組結論精緻化、具體化，以展現北臺區域平台共同合作推動地方創生工作計畫之共識，並陳請首長會議形成北臺各縣市共同合作或向中央機關提出建議方案。北臺地方創生建議行動方案彙整如下：

1.北臺可提請中央參採之地方創生方案建議

編號	行動方案建議	建議方案說明	提請參採之中央機關對象
一	從地方(偏鄉)角度思考及規劃,推動地方創生之 KPI 標準	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由北臺八縣市共同討論、研擬適用於偏鄉企業發展的 KPI,使 KPI 符合偏鄉地方創生發展之所需,成為協助偏鄉企業發展的要素,協助新創企業進入偏鄉發展、經營,吸引年輕人將設計導入偏鄉發展,注入偏鄉創新力、生命力。 2. 建議中央針對北臺所提之偏鄉企業發展 KPI 進行諮商,並作為日後輔導偏鄉企業發展之依據。 	國發會 經濟部
二	將「設計概念」導入北臺城市治理,從城市規劃角度推動地方創生	<ol style="list-style-type: none"> 1. 舉辦北臺八縣市聯合設計思考會報,觀摩其他縣市好的案例,提升進步動力,作為日後國土規劃方案之合作基礎。 2. 建議中央提高各縣市景觀總顧問層級並修改相關法規,邀請各縣市景觀總顧問共同參與國土規劃計畫,從地方環境與景觀特色角度構思全國國土規劃方案,以國土規劃 	內政部 營建署

編號	行動方案建議	建議方案說明	提請參採之中央機關對象
		帶動地方創生發展。	
三	建立北臺偏鄉文化廊帶，推廣偏鄉文化特色	<ol style="list-style-type: none"> 1. 北臺縣市合作規劃偏鄉文化廊帶計畫。 2. 建議中央針對跨縣市的偏鄉聚落進行資源整合與重新規劃： <ol style="list-style-type: none"> (1) 從交通上改善偏鄉聚落的地理串連； (2) 從觀光經濟角度整合文化性質相同之聚落，規劃原鄉文化廊帶； (3) 尊重在地人生活習慣與原有文化，突顯在地文化特色。 	文化部 交通部 交通部 觀光局
四	將在地文化創意融入觀光，以帶動地方文創發展	<ol style="list-style-type: none"> 1. 串連北臺文創中心，透過觀光旅遊路線規劃，吸引人潮，以觀光帶動文化創意產業成長。 2. 建議中央總體規劃具有縣市差異性的文創場域，保持在地性，以創意激發在地文化之創新，並規劃全國性文創場域行銷計畫。 	文化部 交通部 觀光局 經濟部
五	中央、地方合作健全老人照護體系，建立國人安樂生活環境	<ol style="list-style-type: none"> 1. 強化老人照顧體系，包括：照顧中心、醫療中心、老人健康資訊雲端科技管理、定期居家健檢與照護服務、提供喘息服務等，使老人與家人擁有安心生活之環境。 2. 請中央加強長照 2.0 機制建立與相關之宣傳活動，由地方政府協助規劃，從偏鄉地區優先執行，早日落實長照 2.0 政策。 	衛福部

2.北臺地方創生共同合作方案建議

編號	行動方案建議	建議方案說明
一	建立北臺青年創業資訊平台，舉辦跨縣市青創媒合聯合活動	<ol style="list-style-type: none"> 1. 於北臺網站系統性呈現北臺八縣市青創發展輔助資源、中央青創輔助資源及相關即時政策資訊，提供青創發展案例與經驗等相關資訊。 2. 北臺共同舉辦青年創業媒合會。
二	串接北臺八縣市觀光特色，透過分眾宣傳，推廣北臺觀光	<ol style="list-style-type: none"> 1. 串聯北臺八縣市觀光特色景點，以慢活觀光、深度旅遊、小旅行規劃設計北臺觀光路線，結合電聯車、公車、自行車等串接北臺鄉鎮景點特色(如：客家擂茶、搗麻糬、漂流木、飾品DIY)。 2. 透過影片(微電影)呈現北臺觀光特色，以旅展、網路、摺頁等進行宣傳，結合 Google Map、QR Code 等科技元素進行行銷。 3. 影片可採「分子聚合」的概念，依照不同國際宣傳對象之國情個性與興趣等，拼貼串連成各類形同品牌的觀光宣傳影片。
三	推動青銀共居計畫，促進世代生活融合	<p>推動青銀共居，解決長輩照護需求、青年居住需求，並讓長輩感受青年活力感染，有助長輩積極面對退休生活。</p> <p>行動方案：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 試點選擇：由北臺各縣市政府先行試點舉辦 2. 媒合雙方需求，並以包租代管方式補助住居津貼(修繕費、租金) 3. 訂定居住公約，舉辦相關活動

編號	行動方案建議	建議方案說明
		促進青銀互動，分享生活經驗 4. 檢討與改善：制定或修改法規、檢視居住環境之不友善處並進行調整、行銷宣導新型態居住體驗。