第三章　願景與目標

本計畫除貫徹中央上位計畫之永續發展政策之外，更從強化地方發展出發，以「地方創生」精神為基點，期望透過由下而上的計畫研擬模式，廣納居民的感受與意見，強化花蓮在地特性、民眾認同感、新創培力及在地產業的推展，以強化在地經濟動能的增長，達到經濟永續的目的；另一方面，本計畫也順應世界潮流，在地廣人稀的花蓮發展「智慧城市」，透過網際網路或科技的推動，彌補偏鄉、原鄉在教育、交通、醫療、資訊及長照先天資源不如城市資源的空缺，期望能建立一符合中央、地方以及花蓮縣民期待的計畫，藉著「花東地區發展條例」的計畫體系帶動政府預算及民間投資。

第三期發展實施方案之發展願景擬針對過去多年努力之成果，進一步深化、加強，故提出以「花蓮創生、5G 智慧家園」為下一階段之願景。

3-1 發展願景

面對全球環境愈加不穩定的變動處境，世界各國正如火如荼設法運用永續發展的觀念應對全球暖化、資源不足的生存課題。花蓮縣同樣面對更多、更巨大的環境變遷及城市競爭的壓力，如人口外流、家戶可支配所得降低、人口社會增加率減少等。

目前行政院積極師法日本安倍內閣的「地方創生」精神，企圖以地方產業及文化創新來緩解城鄉落差、人口減少、經濟動能減弱、文化流失等危機。行政院甚至將 2019 年訂為地方創生元年。

本團隊將配合行政院的政策，第三期規劃以「花蓮創生、5G 智慧家園」為主題，配合縣府全力發展智慧城市之實質需求，融入地方創生的精神(人地產的三方整合)，一來透過智慧節能的規劃建構減碳永續的生態及生活環境（Green），二來透過無所不在的物聯網服務，促進花蓮的在地產業經濟得以提升（Growing），再透過世代間的資源整合與傳承，及利用讓青年返鄉（Generation），藉由藉由縣府的智慧防救災預警應變整合計畫，協助進行資源整合和治理（Governance），成就花蓮成為一個偉大及智慧的城市（Great）。第三期「花蓮縣綜合發展實施方案」將朝著地方創生及上述 5G 的方向，持續打造花蓮成為一個智慧城市。

其中「花蓮創生」包含了人（人文風情）地（地理特色）產（在地產業）三個面向，「地方創生」應該是藉由地方自發性思考，即創生翻轉必須源自在地的「地、產、人」，建構在地永續經營發展的團隊，期待透過地方創生計畫及循序漸進的作業流程，得以整合在地與旅外優質人力、促使在地產業發展、提升地方文化，或是展現地景美學以塑造地方的自明性。

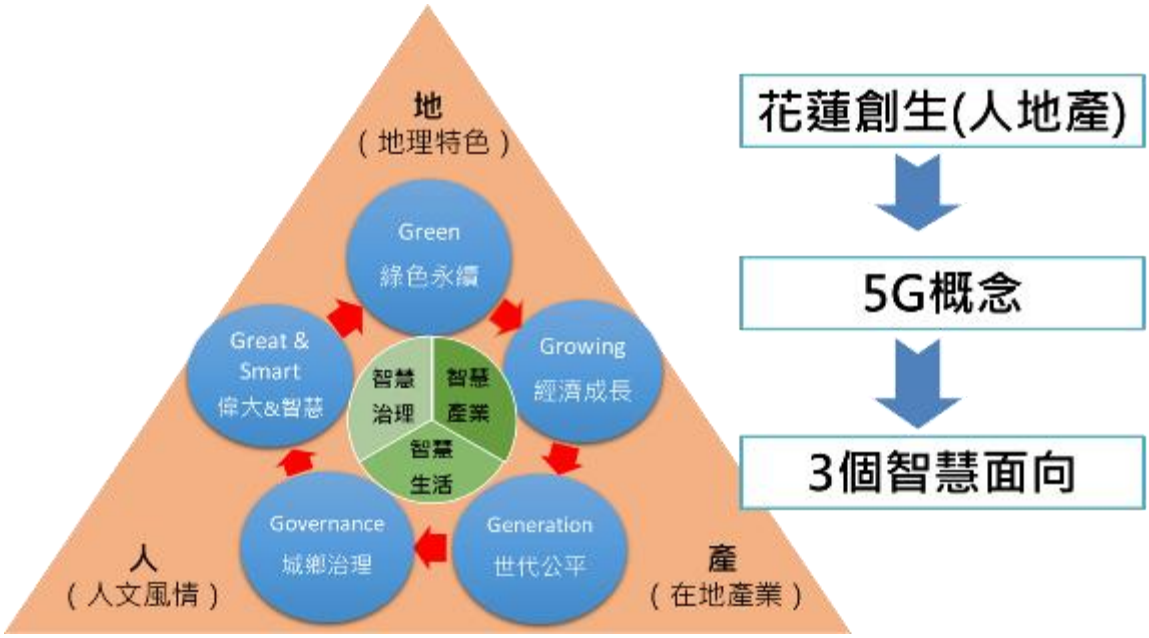


圖 3-1-1 永續發展關鍵課題對應圖

另外「5G 家園概念」中，五 G 分別是指 Green、Growing、Generation、Governance 及 Great and Smart，分別代表了透過智慧節能的規劃建構減碳永續的生態及生活環境（Green）、透過無所不在的物聯網服務，促進花蓮的在地產業經濟得以提升（Growing）、透過世代間的資源整合與傳承，協助青年返鄉就業（Generation）、藉由縣府的智慧防救災預警應變整合計畫，協助進行智慧資源整合和治理（Governance）、成就花蓮成為一個偉大及智慧的城市（Great and Smart）的概念。



資料來源：本計畫繪製

圖 3-1-2 5G 家園概念

3-1-1 地方創生

（一）日本地方創生的緣起與發展

日本近年推估未來人口減少、高齡人口快速增加，國家未來競爭力恐成隱憂，且人口持續往大都市移動，使得城鄉差距日益擴大，地方人口急遽減少，上述種種問題已成為社會各界普遍之擔憂，政府應提出因應政策之聲浪不斷。在迫於民間壓力及 2015 年舉行地方選舉的壓力之下，安倍內閣於 2014 年提出「地方創生」的重要性，將提振地方經濟作為之後日本再興策略的重點政策內容。2015 年由日本開始推動「城鎮、人、工作」之總合戰略，並開始推動地方創生版的三支箭支援體制。日本推動「城鎮、人、工作」之總合戰略及推動 步驟詳見下圖 3-1-2。

為求政策能徹底落實，日本在內閣府設立了地方創生總部，並於每年撥出 1 千億日圓的預算。可以說為求增加人口與就業機會而使地方重生，日本政府下了十足的決心，也因為政府的積極推動的態度，成功的日本地方創生案例可說是俯拾即是，類型也遍及各個產業。

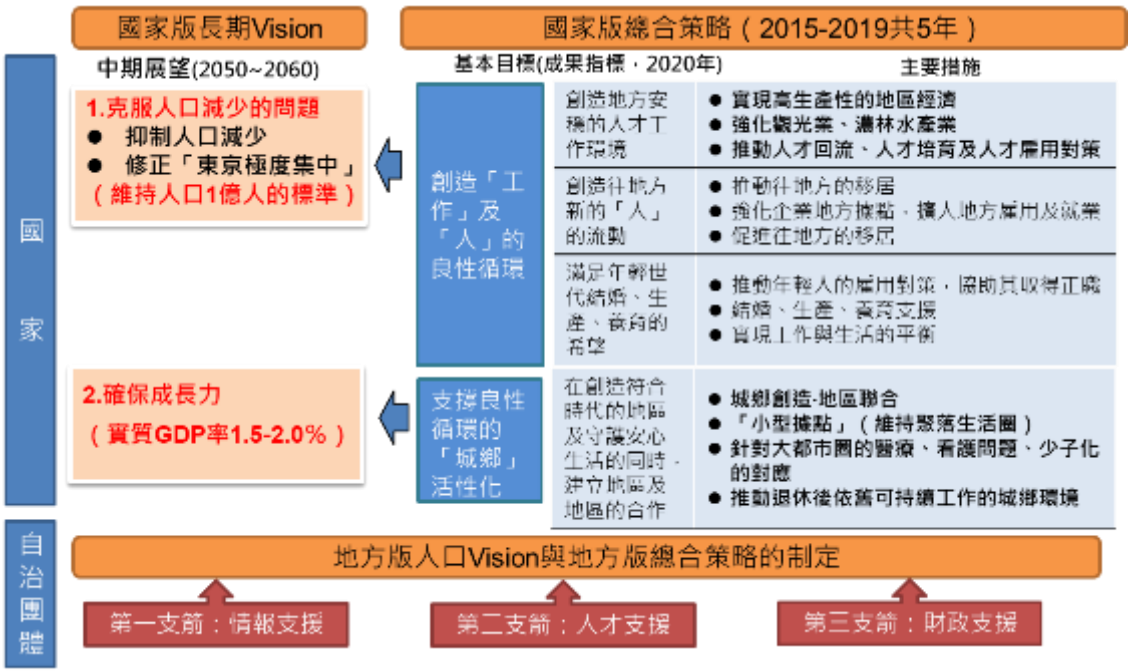


圖 3-1-2 日本推動「城鎮、人、工作」之總合戰略

資料來源：日本內閣府國家戰略特區網站，本團隊彙整編譯

例如北海道地區的十勝客運即因該地的乘客人數在 40 年之間下降至僅剩五分之一，所以透過重行安排路線、加強宣傳無障礙服務、發展一日觀光巴士、產學合作等，為使用者提供了更好的體驗，終於成功阻止了乘客人數的下降。

於四國，自 2010 年起每 3 年舉辦一次的瀨戶內藝術祭，以成為世界的「希望之海」為號召，更是早已成為地方創生的典範。藉由舉辦瀨戶內國際藝術祭，構築島內居民與世界各地來訪者交流的橋樑，並為其注入活力。在瀨戶內藝術季期間將會在各島展示美術作品，並舉辦各種藝術、劇團、樂團活動，同時結合當地傳統技藝、祭典，向世界展現瀨戶內海的魅力。

由圖 3-1-3 可得知日本地方創生「城鎮、人、工作」之步驟是五年為一週期，第二年政府提供情報、人才及財政的支援；第三年進行 KPI 的總檢討，並將地方大學的能量一同納入；第四年以地方大學為主導，活動地方生活；第五年完成第一期的綜合檢討，之後再邁向下一期的總合戰略。由此可知政府是扮演支援訊息、人才及財務的角色，而真正在地方推動的仍屬在地力量，特別以地方大學為主力。



圖 3-1-3 日本推動「城鎮、人、工作」之步驟

資料來源：日本內閣府國家戰略特區網站，本計畫彙整編譯

（二）臺灣地方創生的推動

地方創生的目的在於協助地方發揮特色，吸引產業進駐及人口回流，繁榮地方，為地方留下活力，進而促進城鄉及區域均衡適性發展。特別留意的是其高度是超越社區總體營造、文化創意、甚至農村再生的層次，用經濟產業發展的思維結合地方的 DNA 與科技導入，跨域整合，結合學校和志工的力量，帶動人口的成長及生活環境的優化，形塑幸福城鄉的均衡發展面貌。而成功的關鍵：成功的關鍵在於產官學研社各界的全面參與。

行政院 106 年 12 月年終記者會宣示三大施政主軸，其中在「均衡台灣」方面，要根據地方特色，發展地方產業，讓人口回流，青年返鄉，解決人口變化，推動「地方創生」政策。賴清德院長 107 年 5 月 21 日主持行政院第一次「地方創生會報」會議，並宣示 108 年定為台灣地方創生元年。為擘劃地方創生戰略，國發會已召集中央部會、地方政府及企業工商團體代表等召開 20 多場會議，就部會資源整合及地方政府發展需求等進行研商，並聽取民間企業建言，凝具共識。

後行政院依人口變化率、人口規模、居民收入等指標，將 134 處人口外流嚴重及居民經濟相對弱勢的鄉鎮區，列為地方創生優先推動地區。主要集中於非六都，多分布於東部及中南部，土地面積占全國 66.5%，人口數僅占全國 11.6%，基本生活設施及功能維持困難。

表 3-1-1 地方創生優先推動地區

區域類型	行政區數量	2017 年人口數	全國佔比		低收入戶與中低收入戶戶數佔比（註 1）
			人口數	面積	
優先推動地區	134	272 萬人	11.6%	66.5%	6.6%
全國	368	2,357 萬人	100.0%	100.0%	3.5%（註 2）

註 1:2017 年衛福部低收入戶與中低收入戶戶數除以內政部戶政司公布各鄉鎮市區戶數資料

註 2:全國鄉鎮市區低收入戶與中低收入戶戶數佔比的中位數

行政院歸納出三類，地方創生優先推動地區：

1.農山漁村

農漁業蘊藏豐富，青壯人力不足，人口規模過小。輔導青年返鄉創業，發展六級產業化，強化高齡照護設施，完善地方基本生活機能。

2.中介城鎮

屬地方型生活就學核心，產業提升動能不足。強化中介服務功能，鏈結都會與農山漁村，活化舊街區，提升商業活動機能。

3.原鄉

土地發展限制多，青年就業機會不足，公共服務水準不佳。協助就業或創業，媒合專業人才發展產業，強化公共服務設施。

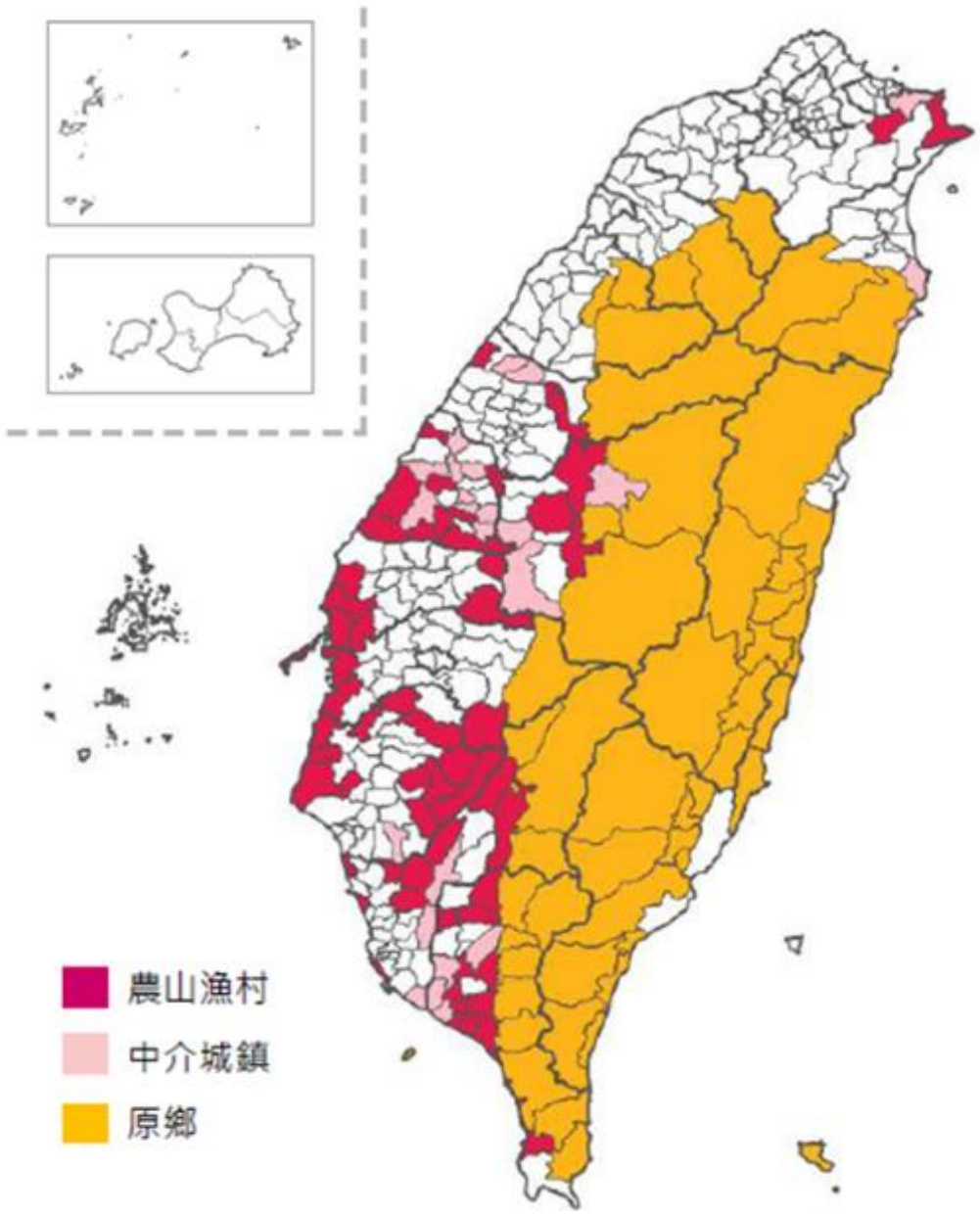


圖 3-1-4 地方創生優先推動地區

資料來源：國發會簡報（107）

由上圖可得知花蓮縣除了新城、花蓮市及吉安外，皆為國發會所列地方創生的優先推動地區。故在三期綜發計畫中列入地方創生實屬有其必要性。

由下圖可之國發會主張地方創生的目的在於都市減壓、均衡台灣，除了喚醒社區意識外，更致力推動「5 支箭」，如企業投資故鄉、科技導入、整合部會創生資源、社會參與創生及品牌建立等，以達到地方創生的目的。

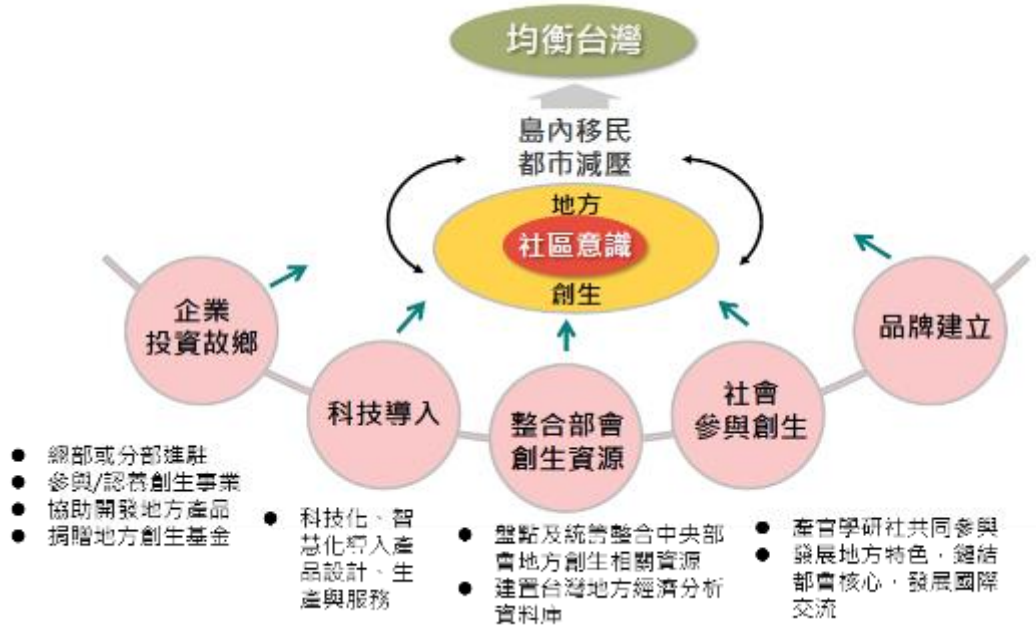


圖 3-1-5 台灣地方創生推動戰略

資料來源：國發會簡報（107）

3-1-2 智慧城市

隨著全球經濟快速發展，人口高度集中於都市，衍生出能源、水資源、交通、防災、治安、衛生、教育、醫療等問題。據統計，1900 年全球城市人口僅 13%，但到了 2050 年，預估將有 70%人口住在城市；未來 20 年將產生 500 個新城市，足見城市的地位愈形重要。

智慧城市需求衍然而生。智慧城市是由規劃管理、基礎建設和市民滿意，串聯成一個相互聯繫的生態圈，未來將推動經濟的可持續增長，成為一個更聰明的城市。

換句話說，智慧城市是指利用各種資訊科技或創新意念，整合都市的組成系統和服務，以提昇資源運用的效率，優化都市管理和服務，以及改善市民生活品質。智慧城市把新一代資訊科技充分運用在都市的各行各業之中的基於知識社會下一代創新（創新 2.0）的都市資訊化進階形態，實現資訊化、工業化與城鎮化

深度融合，有助於緩解「大都市病」，提高城鎮化品質，實現精細化和動態管理，並提升都市管理成效和改善市民生活品質。

另一方面智慧城市通過在人力和社會資本，以及在交通和資訊通訊基礎設定上的投資來推動可持續經濟增長和高生活品質，並且通過參與式的管理對上面的資源及自然資源進行科學的管理。

現在在世界各國皆全力發展智慧城市，在台灣智慧城市的發展也成為各縣市拚政績的顯學，但是各地地理環境、人文條件、經濟背景及發展狀況的差異，並非成功案例即能應用於花蓮。因此計畫依照花蓮縣本身背景進行優劣勢分析，重新擬定發展方向，提供三期花蓮綜發規劃的參考。

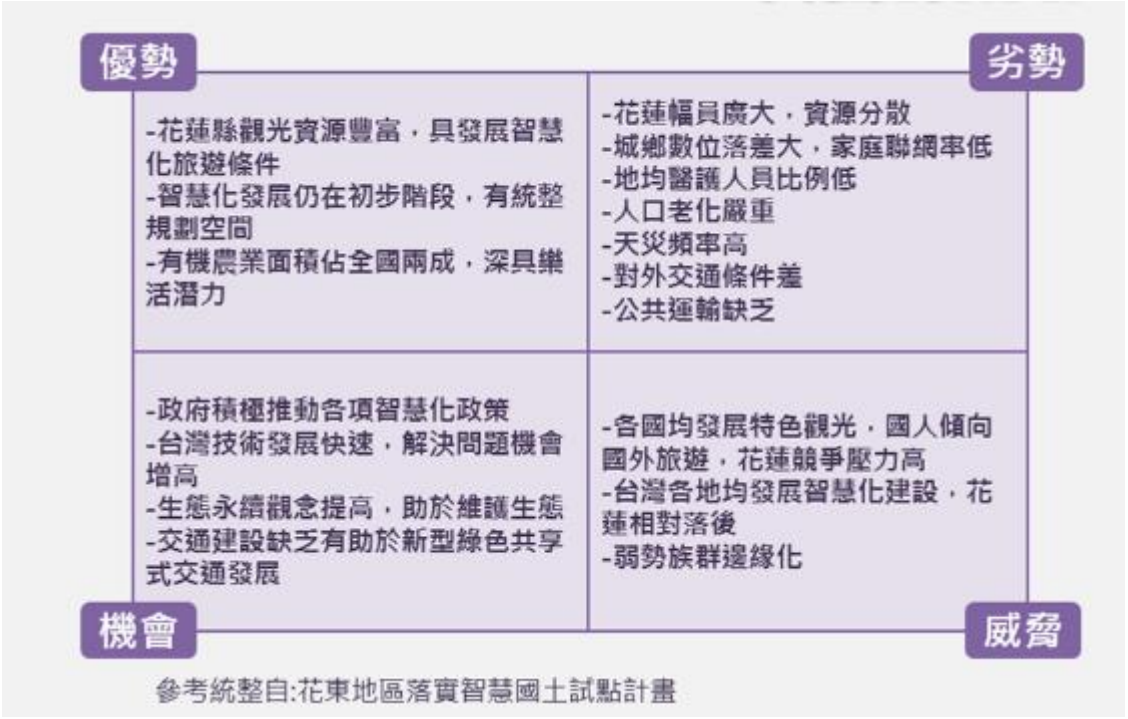


圖 3-1-6 花蓮縣發展智慧城市 SWOT 分析

資料來源: 國發會<103 年度花東地區落實智慧國土試點計畫>、團隊整理

依據上圖 SWOT 的分析及 106 年底盤點花蓮縣府各局處推動智慧城市的需求，三期綜發規劃出三個面向，分別是智慧治理、智慧產業及智慧生活。其各個面項包含不同的主題，智慧治理包含防災應變、警政監控、智慧國土共通性平台；智慧產業包含智慧物流聯盟、觀光產業及青創；智慧生活包含智慧校園、智慧教學、智慧醫療及智慧健康環境。相關面項及策略詳下圖。

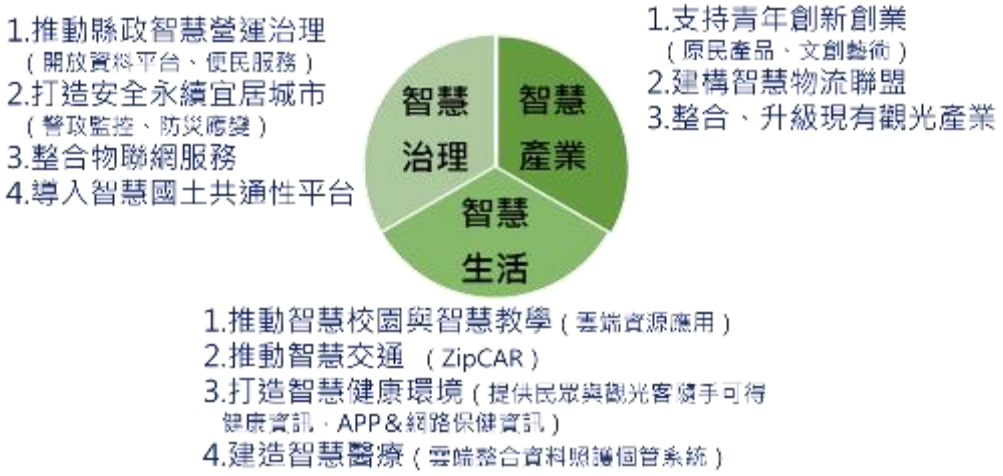


圖 3-1-7 花蓮三期智慧城市的三個面向及策略

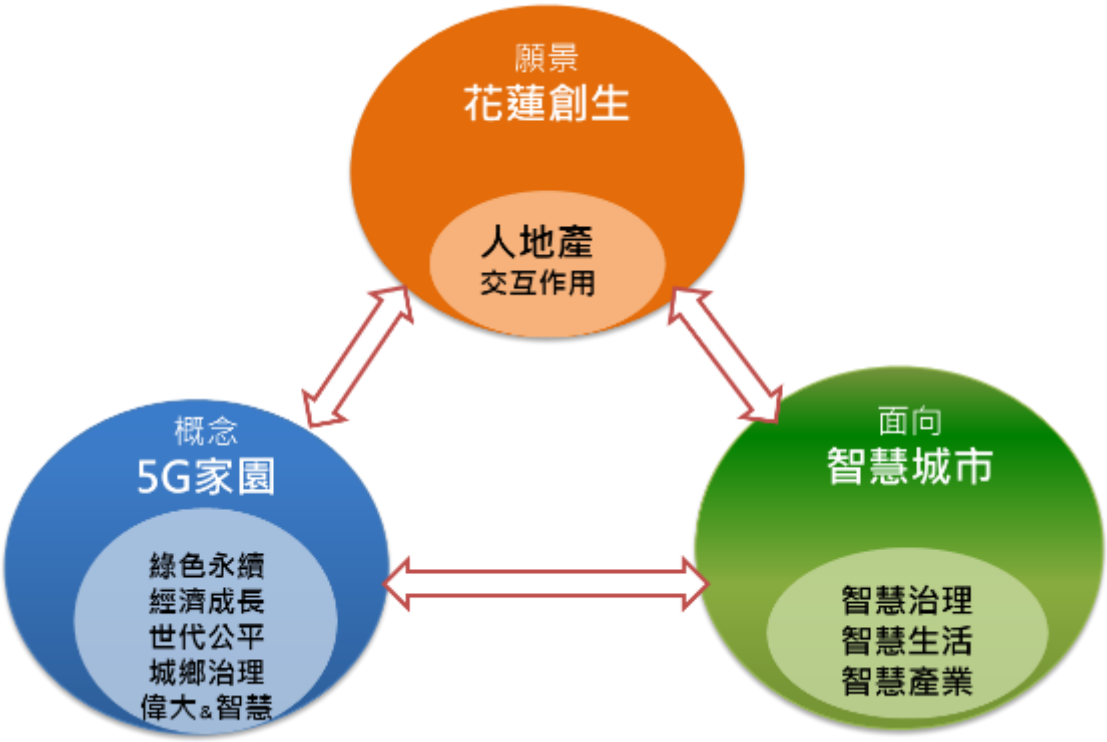


圖 3-1-8 花蓮三期主題「花蓮創生、5G 家園」

3-2 第三期綜合發展實施方案目標

花蓮縣之觀光和永續發展為中央上位計畫的主要目標，配合本計畫願景「花蓮創生」、「5G 家園」概念及「智慧城市」的面向，本方案應基於地區發展特性，並呼應地方創生的三個要項「人地產」，注重「在地培力（人）」、「創新魅力（地）」和「翻轉創生（產）」三大目標，以均衡發展各局處的行動計畫。



圖 3-2-1 花蓮第三期綜合發展實施架構

一、在地培力（人）

(一)厚實地方認同，培育在地產業人才

全球化的發展讓人力資源、企業、資訊、資金、文化超越傳統的國界，在國際間快速的交流與流動。若要在臺灣中尋求獨特的定位，城鎮必須發展地方優勢和自明性，其先決條件就是要能廣用在地人才、強調在地產業、在地培育、在地消費的模式，為地區帶來未來希望且突顯地區獨特魅力。

(二)兼容多元文化，推動原民文化傳承

花蓮縣之多元社會是以四大族群、多元文化為基礎，尊重多樣性、均衡發展、並進行多元族群特色營造，有效分配資源，讓四大族群共存成為花蓮特色，遊客到花蓮更可以感受多元文化融合的精彩與和諧。另一方面，因為原住民有其先天環境的弱勢，更需要縣府積極地推動原民教育，以避免原住民文化日漸蕭條。

二、創新魅力（地）

(一)保育生態棲地，打造低碳故鄉，

花蓮得天獨厚的自然環境是花蓮最大的資產，任何的開發與硬體建設都必須在環境可承受的承載力限制下進行，避免對環境帶來不可逆之永久破壞。

為管制花蓮縣開發強度，必須制定環境承載力及碳足跡的監控與回饋相關計畫；為保護優良的生態環境，必須持續地進行自然生態資源的調查與生物棲地的保育，確保永續環境構面的達成。積極作法上則以推動生物多樣性保育網、落實環境教育等都是花蓮縣必須推動的發展策略。

此外，國際間興起「循環經濟」的概念，以綠色生產、綠色消費、源頭減量、資源回收及再生利用等方式，將資源有效循環利用，盡量減少廢棄物產量至零，塑造低碳城鄉。

(二)強化智慧防災設施，構築安全城鄉

為建立宜居、韌性、能夠因應極端氣候、地震所帶來的衝擊之城鄉環境，除了縣民基本民生所需之橋梁、道路、河川、水源等基礎建設，緊急醫療網絡、治安、防救災避難中心與災害防制的教育設施等都是花蓮縣相當迫切的建設計畫。另一方面，智慧防災設施的更新與操作人員的培訓更是刻不容緩。

(三)整合社福資源，建構智慧醫療

花蓮縣的身心障礙者人數高於全台，如何照顧身障者的福利、維護其權益，花蓮縣府同仁責無旁貸，另花蓮地狹人稀，醫療資源分布嚴重不均，在地的衛生局往往身負重任。隨著偏鄉網路建構的普及，未來將陸續導入科技的應用，如醫療診間、或是個人健康雲端應用等系統，利用智慧醫療補足偏鄉醫療資源不足的問題。

(四)整合多元運具，建構人本運輸

未來花蓮在國際觀光發展及蘇花改通車後，聯外交通的可及性將大幅提升，然而大型交通建設所帶來的影響需要有配套措施因應、避免對地方帶來負面影響。除了建構「一條安全回家的路」之外，建構綠色人本運輸，對居民以及遊客提供低碳友善的運輸服務、滿足縣居民之生活運輸等都必須加以落實；另外偏鄉、原民部落的交通班次稀少，如何在節省成本的前提下顧及偏鄉居民行的權力將是未來縣府的課題。

三、翻轉創生（產）

(一)支持青年創業，提供創業有利環境

在全台地方創生案例如雨後春般冒出的現代，青年回（留）鄉創業已經成為在地經濟活動的利器，青年的活力與創意足以翻轉地方萎靡不振的產業。故如何提供利基吸引在地青年創業已成為各縣市政府無不絞盡腦汁的課題。加強發展花蓮現在地的利基型產業，讓符合地方特色之產業能扎根花蓮。

(二)整合觀光產業，營造深度旅遊條件

觀光業向來為花蓮經濟提升的重點項目，且影響著花蓮住宿業及遊覽車業者的生計，如何營造一個人性化且完善的旅遊行程規劃關係到是否可以將遊客留在花蓮；且花蓮擁有世界級的美景，天然的峽谷及43座的「百岳」，非常適合生態旅遊等深度旅遊的推廣，讓世界看見花蓮成為太平洋左岸的閃亮之星。

發展地方特色觀光如鄉村生態旅遊除可將對自然環境的衝擊降至最低，同時將經濟收益回饋給居民，不僅維護地方居民的基本生活，亦可防止鄉村人口外流，促進地方永續發展。

同時，地方產業發展需具壟斷性及長久性的特點，凝聚文化資源創造商機。融合地方和社區的產業，可以調整經濟和生活型態的落差，藉由具有地方特色的文化活動，提昇地方和社區的活力和生機。

(三)建構資訊社會，創造數位產業發展

資通訊（ICT）的強化將提升城市競爭力並促進居民生活便利，利用資通訊技術導入觀光、交通、文化等各領域協助城市與鄉鎮發展，提升政府治理效能及資源有效利用。

(四)輔導產業轉型，促進產業再生

產業發展的概念已由傳統的一、二、三級產業衍生為1×2×3的6級產業，若產業之經營模式仍停留在一級產業之型態，生存空間將日益縮減。輔導產業轉型，將一級產業納入二級產業之加工、三級產業之資訊科技及行銷服務，將促使產業再生，再造經濟發展。

3-3 績效指標

「花東地區永續發展策略計畫」中載明本方案應針對關鍵績效指標提出積極管理計畫、指標及目標值，逐年改善。關鍵績效指標內容詳如下表 3-3-1。

表 3-3-1 花蓮縣永續發展關鍵績效指標說明

	績效指標		衡量標準	106 年 基準值	112 年 目標值
共同性指標	在地培力	參與藝文展演活動人次	包括藝文展演活動參與人次(次/年)	14.03（注 1）	15.00
	創新魅力	家戶可支配所得	可支配所得÷總戶數(萬元)	75.24（注 2）	83.0
		新增工作機會	增加之就業人數	-1000	500
		人口社會增加率	(當年月戶籍登記遷入數-遷出數)÷當年中人口數 x1000‰(‰)	-2.29（注 3）	1.00
		零歲之平均餘命	零歲之平均餘命（歲）	76.77（注 4）	77.13
		有機農作物耕種面積	經有機認證通過之農作物耕種面積(公頃)	1632.798（注 5）	1700
		公共運輸使用率	公共運輸旅次/總旅次數(%)	--	7.0
		自然生態景觀及棲地面積	依國家公園法、森林法、文化資產保存法、野生動物保育法及濕地法(草案)等法令劃設之各類自然生態景觀及棲地面積	137,137.18（注 6）	137,137.18
	翻轉創生	觀光旅遊人次	依據交通部觀光局統計之花蓮縣觀光遊憩區遊客人數(萬人)	1,058(註 1)	1,100
個別性指標	在地培力	弱勢家戶服務人次	提供弱勢家戶包含個案、諮商、方案、團體等各項福利服務人次	--	58,000
	創新魅力	自然海岸線長度比例	自然海岸線長度÷海岸線長度 x100%（%）(自然海岸線長度為海岸線長度扣除人工海岸長度，人工海岸係指於海岸地區構築人		

	績效指標		衡量標準	106 年 基準值	112 年 目標值
			工設施者）		
	翻轉創生	補助新創、青創經費	提供花蓮在地包含個人、團體、企業等各項創業所需軟體及硬體經費	--	
		輔導創新團體數量	輔導花蓮在地包含個人、團體及企業等創新團體之數量(累計隊/年)	10	60
		輔導參與創新活動人次	輔導花蓮在地包含個人、團體及企業等創新團體舉辦活動之活動人次(人次/年)	--	500

資料來源：本計畫彙整

註：

1. 依據文化部 2017 年更新之花蓮縣「藝文展演活動出席人次」除以「年中人口數）」，2017 年每人平均參加藝文展演活動次數約為 12.75 次/人)
2. 依 2017 年花蓮縣政府主計處公開資料，106 年花蓮縣重要統計指標分析，花蓮縣家戶可支配所得為 75.24 萬元。
3. 依 2017 年花蓮縣政府主計處公開資料，103 年花蓮縣重要統計指標分析，花蓮縣人口社會增加率為-2.29‰。
4. 行政院主計總處統計資料 2017 年零歲之平均餘命為 76.77 歲。
5. 依據有機栽培農戶數及種植面積概況，106 年度有機農作物耕種面積為 1632.798 公頃。
6. 「自然生態景觀及棲地面積」係依行政院農業委員會所界定之「自然保護區域」，加總位於花蓮縣之「自然保留區(無)」、「野生動物重要棲息環境(計約 44,878.18 公頃)，包含玉里野生動物重要棲息環境(面積 11,414.58 公頃)、水璉野生動物重要棲息環境(面積 339.86 公頃)、丹大野生動物重要棲息環境(面積 33,123.74 公頃)」、「國家公園(計約 92,000 公頃)」及「國家自然公園(無)」、「自然保護區(無)」等項目之面積而得。