

調查報告

壹、案由：國家發展委員會近年來辦理「加速推動地方創生計畫」，為營造青年留鄉、返鄉創業支援體系，陪伴輔導青年開創地方創生事業，於全臺各地補助建置青年培力工作站所需費用。惟監察委員於111年間赴連江縣巡察發現，離島青年培力工作站常遭遇經營規模不足、營收欠佳，或無法即時獲取所需資源等困境，該會似未能協助整合地方資源，及納入地方政府共同執行，以致成效不彰。為深入瞭解離島青年培力工作站經營所面臨之困境及未來之發展，爰有調查之必要案。

貳、調查意見：

面對我國總人口減少、人口過度集中大都市，以及城鄉發展失衡等問題，行政院成立「地方創生會報」，宣布民國(下同)108年為臺灣地方創生元年，並定位地方創生為國家安全戰略層級的國家政策，指示由國家發展委員會(下稱國發會)統籌及協調整合部會地方創生相關資源。為使部會確實有效將政府資源挹注地方創生事業，讓地方產業能有適當配套基礎建設支持，國發會爰研擬「加速推動地方創生計畫(110年至114年)」(下稱地方創生計畫)，進一步統合跨部會地方創生相關資源，加大地方創生推動力道，以支持地方產業發展，吸引人口回流，達成地方創生目標；經報奉行政院於109年10月5日核定，自110年起5年共編列新臺幣(下同)60億元預算專款專用辦理，期結合新創觀念，復興地方產業，創造就業，促進人口回流地方，達成「均衡臺灣」目標。

國發會為營造青年留鄉、返鄉創業支援體系，陪伴輔導青年開創地方創生事業，依地方創生計畫於全臺各

地推動設置「地方創生青年培力工作站」(下稱青培站)，並補助其所需人事費及業務費，透過提供青年團隊相關資源及行政協助，期青培站能發揮母雞帶小雞的功能，逐步吸引更多有志投入地方創生的青年夥伴，循多元徵案管道與地方政府合作，或透過分區輔導中心進行整合提案，型塑出可自主營運且有助於繁榮地方共好之事業。

惟監察委員於111年間赴連江縣巡察發現，離島地區青培站常遭遇經營規模不足、營收欠佳，或無法即時獲取所需資源等困境，國發會似未能協助整合地方資源，及納入地方政府共同執行，以致成效不彰。為深入瞭解離島青培站經營所面臨之困境及未來之發展，本院爰決定立案進行調查。經調閱國發會、連江縣政府、澎湖縣政府、金門縣政府、南投縣政府等機關卷證資料，並於112年6月29日至7月1日、8月10日至11日、9月27日至28日、11月13日分赴連江縣、澎湖縣、金門縣、南投縣等現地履勘青培站營運狀況，及於112年10月26日詢問國發會國土區域離島發展處業務主管人員，業調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、國發會辦理青培站計畫已歷時2年餘，且補助經費累計達4億餘元之鉅，然該會卻迄未建立相關績效評估機制，無法知悉其已達成及所獲致之效果程度，致使政府資源運用效益混沌未明，實欠允當，亟待改善。
 - (一)據國發會說明，為營造青年留鄉、返鄉創業支援體系，陪伴輔導青年開創地方創生事業，該會自110年起於全臺各地推動設置青培站，補助其所需人事費及業務費，期透過挹注經費予多年在地蹲點經營地方創生之青年，能以母雞帶小雞的形式，逐步吸引青年留鄉或返鄉投入地方創生，並型塑出可自主營運且有助於繁榮地方共好之事業。截至112年底止，青培站計畫已完成3屆徵件，其執行期程及補助額

度，摘述如下：

- 1、第1屆青培站之執行期間自110年6月1日至111年5月31日，最高補助300萬元；倘經評鑑績效良好，得延續補助1年，執行期間自111年6月1日至112年5月31日，補助上限300萬元。
 - 2、自第2屆起，青培站之執行期間調整為當年度1月1日至12月31日。第2屆青培站之執行期間自111年1月1日至111年12月31日，最高補助300萬元；倘經評鑑績效良好，得延續補助1年，執行期間自112年1月1日至112年12月31日，補助上限300萬元。
 - 3、為使第1屆青培站之執行效益得以延續，自第3屆起，將補助計畫分為「一般組」及「進階組」。
 - (1) 一般組：執行期間自112年1月1日至112年12月31日，最高補助300萬元。
 - (2) 進階組：第1屆青培站於112年5月31日計畫執行期間屆滿後，如表現良好，獲進階組之補助資格，則可於112年6月1日接續執行至112年12月31日，並依整年度補助上限300萬元之比例計算，以175萬元為進階組之經費上限。
- (二)又按國發會補助青培站申請須知規定，青培站之工作內容，在一般組部分，係包括人才培育與知識分享、合作共創與發想事業、在地諮詢與網絡連結、綜整地方發展問題，提出建立關係人口之策略及方法、提出移居/返鄉支持系統、友善社會回饋等6大項，青培站每年應舉辦至少6場次與地方創生相關且有助於事業提案主軸深化之交流活動，及協助青年連結地方需求，提出至少2案具可持續自主營運模式之地方創生事業提案；另進階組則包括人才培育與知識分享、合作共創與發想事業、在地諮詢與

網絡連結、根據前一年度結案報告書所提出關係人口之策略及方法，說明新增關係人口數/青年返鄉數等具體量化數據成果、建構移居/返鄉支持系統、友善社會回饋等6大項，青培站應舉辦至少3場次與地方創生相關且有助於事業提案主軸深化之交流活動、協助青年連結地方需求，與分區輔導中心協力形成2案事業提案，及提出至少1處由移居青年進行活化在地閒置空間與房屋之個案成果。

- (三)依行政院核定之地方創生計畫所載，其執行期程為110年至114年，預計每年輔導縣市政府及鄉鎮市區公所推動80項地方創生事業、吸引125位青年留鄉或返鄉推動地方創生，目標於5年內推動400項地方創生事業、吸引至少500位種子青年留鄉或返鄉推動地方創生。惟由國發會統計資料顯示，已完成執行之3屆青培站，係於全臺各地共補助83處青培站點，補助經費累計4億419萬餘元，截至112年8月止，各站點共舉辦966場次交流活動、完成186案地方創生事業提案，另促成關係人口約11萬人、移居人口501人等，然對於促成多少青年人口留鄉或返鄉創業，及地方創生事業提案能否落實執行並形成可自主營運之商業模式等攸關地方產業發展與人口回流之成果資料，均付諸闕如。經詢據國發會稱，地方創生與傳統公共建設兩者之效益評估概念不同，且青培站計畫係長期之培力工作，受補助青培站也非百分之百成功，故執行成果在現階段尚難以量化，該會預計於112年底以問卷調查方式向青培站蒐集相關成果資料，另該會亦將研議建立青培站之績效評估機制，訂定可量化之績效指標，如促成青年留鄉或返鄉創業人數、青培站自身營業額提升情形、有無吸引投資額、是否建構地方共好圈等，以

呈現計畫之執行成效云云。惟南投縣政府查復本院表示，以轄內青培站-順騎自然有限公司為例，其係協助「有種態度有限公司」、「水泥角生態民宿」、「小布走路民宿」等於南投縣埔里鎮發展，截至112年10月止，共促成20位青年留鄉、返鄉創業等語，顯示非如國發會所陳青培站計畫之執行成果在現階段尚難以量化，而係該會怠於建立績效評估機制而未能辦理相關成果資料之統整作業，核有欠當。

(四)另查國發會所補助「城東大院子文化有限公司」、「小鎮資產管理有限公司」、「微醺農場」、「三小文創有限公司」、「竹冶聯合設計工作室」、「叁捌地方生活文化有限公司」、「蘭城巷弄有限公司」、「古洋樓有限公司」等8個進階組青培站，其執行期間自110年6月至112年12月止已長達2年7個月，該會亦可初步驗證相關執行成果，如促成青年留鄉或返鄉創業人口數、所提出地方創生事業提案之實際運作狀況、移居青年活化在地閒置空間與房屋之情形等，並據以作為後續青培站執行之檢討參考。

(五)綜上，地方創生計畫執行良窳攸關地方產業發展及人口回流地方之成效，而國發會補助建置青培站之目的，亦期透過挹注經費予多年在地蹲點經營地方創生之青年，以母雞帶小雞的形式，逐步吸引青年留鄉或返鄉創業，並型塑可自主營運且有助於繁榮地方共好之事業。按政府預算主要來自人民繳納的稅收，其執行成果即是施政績效具體的表現，惟國發會辦理青培站計畫已歷時2年餘，且花費逾4億元，卻無一績效評估機制可衡量其已達成及所獲致之效果程度，不但易遭訾議為大灑幣計畫，亦使政府資源運用效益混沌未明，核有欠當。國發會允應儘速建立青培站計畫之績效評估機制，俾利外界瞭

解政府計畫之執行成果，並提升執行效能。

二、國發會以青培站與地方政府之合作、信任程度不一，基於尊重青培站發展策略及地方政府行政方式之立場為由，而將地方政府排除於青培站計畫外。然地方創生乃是為解決在地問題，進而帶動地方產業發展，吸引人口回流地方，地方政府的角色實不可或缺。爰國發會允宜研議如何將青培站計畫鏈結地方政府、民間企業及地方團體等多元夥伴關係，俾利整合中央部會、地方政府與民間之相關資源，以發揮綜效，達成共生、共好之目標。

(一)依地方創生計畫所列各部會工作項目，青培站計畫係由國發會主責辦理；而據該會表示，該計畫於地方政府並無權管機關，其係透過北、中、南、東4區輔導中心彙集並整合地方創生計畫部會之資源及資訊，作為該會、地方政府與地方團體間的合作及溝通橋樑，以有效分享資源、傳遞資訊，為現階段該會提供青培站資源與協助之管道；該會係樂見地方政府投入資源及協助，與青培站共同推動地方創生，然因各地區發展差異及著重面向不同，青培站與地方政府之合作、信任程度不一，該會基於尊重團隊自訂發展策略及地方政府行政方式之立場，鼓勵團隊以邁向自主營運為目標，建立含有在地DNA的創生思維與風貌，期青培站執行過程秉持永續、公益、在地共好的核心理念，經營地方創生事業；惟如團隊在執行過程中遭遇窒礙難行的問題，或需要中央、地方資源之支持，該會於釐清相關需求後，給予必要協助。

(二)惟據連江縣政府說明，青培站計畫由國發會收案、審查，地方政府參與程度低，也較被動，建議可讓地方政府有更多的參與，以即時提供青培站必要協

助；另青培站辦理工作坊等活動，亦可與地方政府共同舉辦，以增加宣傳力道及民眾參與。再者，南投縣政府亦表示，中央相關部會資源豐富且多元，地方政府、國發會與青培站間可建立合作模式，以達成資源共享，促進地方青年事務議題形成；該府於青培站係扮演輔導者之角色，透過公私部門的協助合作，發揮更大的效益，期青培站於地方深耕，藉由經驗的積累與傳承，串聯周邊資源，發揮創意及自主力量，協助在地青年發展。對此，國發會於本院詢問時稱，該會前於推動地方創生1.0政策時，發現有部分青年因派系或理念而與地方政府合不來，且部分地方政府首長未必關心青培站之業務；該會係樂見地方政府投入資源協助青培站，例如屏東縣政府希望可以參與青培站，該會即將之納入等語。

- (三)按地方創生乃是為解決在地問題，進而帶動地方產業發展，吸引人口回流地方，地方政府的角色實不可或缺，才能到位。又以南投縣青培站-順騎自然有限公司為例，轄內之巷弄文旅有限公司係提供青培站相關資源或協助，共同辦理2021、2022埔里農業嘉年華活動；另南投縣政府觀光處於112年亦與青培站合作，在南投縣福興溫泉區設置自行車悠遊驛站，協助其推廣、曝光，即為青培站與在地企業或地方政府成功合作之案例。由上可知，國發會未盤點青培站能與地方政府合作共創之環境條件，亦未探究兩者無法合作之問題癥結點，僅以先前辦理地方創生1.0政策之經驗，即逕認青年與地方政府合不來，或稱地方政府首長未必關心青培站之業務等，而將地方政府排除於青培站計畫外，使地方政府與青培站之合作處於被動，或造成青培站無法即

時獲取所需資源，該會之作法實難謂周妥。

- (四) 綜上，國發會以青培站與地方政府之合作、信任程度不一，基於尊重青培站發展策略及地方政府行政方式之立場為由，而將地方政府排除於青培站計畫外。然地方創生乃是為解決在地問題，進而帶動地方產業發展，吸引人口回流地方，地方政府的角色實不可或缺。爰國發會允宜研議如何將青培站計畫鏈結地方政府、民間企業及地方團體等多元夥伴關係，俾利整合中央部會、地方政府與民間之相關資源，以發揮綜效，達成共生、共好之目標。

三、國發會於青培站計畫執行過程中，允宜深入瞭解各站點之實際需要，並適時滾動檢討調整相關補助機制，以提升執行效能。另，鑑於地方創生計畫將於114年底屆期，國發會對青培站之補助亦隨之告一段落，為使在地青年推動地方創生的效益得以延續、發揮，該會允宜加強蒐集各青培站與地方之反饋意見，納入下一阶段推動地方創生政策轉型之規劃參考，俾使有限的經費能發揮最大的效益，逐步達成地方創生之目標。

- (一) 據國發會說明，該會依地方創生計畫之方向執行，補助青培站所需之人事費及業務費，並於每年度徵件前就青培站相關執行細節進行滾動檢討調整，修正發布補助申請須知規範；另自111年起，地方創生專案辦公室於期中審查時，提供青培站會計帳務相關輔導、諮詢服務，以完善其帳務及核銷作業；又，為促進青培站間經驗學習及交流，除建立地方創生資訊共享交流平臺外，各分區輔導中心、地方創生專案辦公室亦辦理多場全國性、區域性之交流活動，協助青培站發揮以大帶小、以舊帶新之精神，擴散計畫效益。

- (二) 惟據金門縣政府指出，地方創生資訊共享交流平臺

僅有青培站的執行成果介紹，對於青培站之串聯、發散較為不足，建議增加具即時性、雙向資訊整合功能，以集結不同部會與各市縣青年團隊之相關政策、資訊、經驗及專業知識，俾利查詢使用；另轄內青培站之文創商品未能在坊間主要實體特產店販售，而團隊為小型工作室，不易擴展通路，如在該平臺置入青培站之商品等訊息，則可透過平臺宣傳與推廣，增加商品之能見度。此外，澎湖縣政府表示，國發會自109年起推動地方創生與企業CSR資源媒合活動，南區輔導中心並舉辦「地方創生x企業CSR」Demo Day，讓有想法、有實力的地方創生團隊獲得企業挹注的資源、技術或通路，達到永續經營的目標，惟該媒合活動並未於離島地區辦理，故轄內青培站未獲得民間企業之直接援助。基於多數青培站規模小，且資源少，為使其商業模式能永續經營及創造利潤，除鏈結多元合作伙伴關係，以取得更多資源外，亦需開拓通路，解決產品端的問題。爰國發會允宜於青培站計畫執行過程中深入瞭解各站點之實際需要，並適時滾動檢討調整相關補助機制，以提升執行效能。

- (三)又依國發會說明，「均衡臺灣」的政策目標非一蹴可幾，需要長期投入成本累積耕耘，地方創生這項新興的政策顯學尚未臻成熟，無論產、官、學、研、社都是在推動地方創生的過程中持續學習、累積經驗；相較於日本，臺灣推動地方創生政策係處於起步階段，而地方創生攸關產業發展及人口回流之課題，所使用之政策工具，常需時間驗證，較可能看出些許成果，然青年是國家的未來，相關培育工作仍屬必要投入。惟地方創生計畫將於114年底屆期，國發會對青培站之補助亦隨之告一段落，據澎湖縣

政府表示，為導引資源至弱勢地區，推展地方創生事業，補助青培站之計畫實不宜輕言廢除。經詢據國發會稱，該會刻正規劃下一階段地方創生政策轉型，作為前瞻基礎建設計畫特別預算結束後之銜接計畫，另亦構思如何優化青培站之推動策略，包括：開放聯合提案，形成涵蓋區域更廣的共好圈；發揮以大帶小之精神，由經驗較豐富的青培站引導新成立的青培站推動相關業務；簡化行政程序，以保留青培站團隊之業務執行能量等，均將納入後續銜接計畫辦理等語。

(四) 綜上，國發會於青培站計畫執行過程中，允宜深入瞭解各站點之實際需要，並適時滾動檢討調整相關補助機制，以提升執行效能。另，鑑於地方創生計畫將於114年底屆期，國發會對青培站之補助亦隨之告一段落，為使在地青年推動地方創生的效益得以延續、發揮，該會允宜加強蒐集各青培站與地方之反饋意見，納入下一階段推動地方創生政策轉型之規劃參考，俾使有限的經費能發揮最大的效益，逐步達成地方創生之目標。

四、金門、澎湖、連江等縣地處離島，資源有限，且就業環境單一僵化，青年返鄉除從事觀光業或為公務人員外，幾無其他就業選項；又因受氣候及交通條件影響，有明顯之淡旺季，營業半年休息半年乃係常態，相較本島更不易吸引青年留鄉或返鄉創業。爰國發會除應積極協助解決離島青培站經營上所遭遇之難題外，允宜協助媒合導入相關中央部會如交通部觀光署、文化部之資源，並思索如何使其結合在地DNA及以文化、生態、永續等概念，由點而線而面發展地方產業，進而帶動地方就業，創造地方「工作」與「人」的良性循環，讓青年有能力留鄉或返鄉紮根，並避免青培站淪

為就業服務站之窘境。

- (一)依現行國發會補助青培站申請須知規定，該會對青培站係每年給予最高300萬元之補助。據國發會表示，經瞭解青培站中，離島地區之交通時間與本島偏鄉地區相差不大，部分偏鄉之站點甚需多次轉車才能抵達；另已考量各地區團隊之需求及各站點之差異性，其可自行彈性運用、分配補助經費，爰目前對離島青培站並無增加補助經費之規劃等語。惟經本院赴金門、澎湖、連江等縣與當地青培站座談獲悉，其因位處離島，資源有限，且就業環境單一僵化，青年返鄉除從事觀光業或為公務人員外，幾無其他就業選項；又因受氣候及交通條件影響，有明顯之淡旺季，營業半年休息半年乃係常態，相較本島而言，更不易吸引青年留鄉或返鄉創業。另據連江縣青培站-離島更近村澳試驗所團隊稱，目前係向連江縣政府承租「下屋」空間試做水產、物產的研發、加工製造，除生產製程上所需技術尚待農業部相關單位予以協助外，並期有正式管道可申請小型加工室或工廠登記，以合法進行生產，亦需國發會、該府產業發展處協助與相關中央部會如農業部等協調溝通。再者，金門縣青培站-古洋樓地方創生計畫團隊係指出，因金門國家公園的空間標租案，禁止讓非得標者進行商業登記，故僅能由古洋樓有限公司辦理商業登記，造成金門國家公園的標租空間難以符合工作站設定的共享空間經營模式。此外，澎湖縣青培站-澎湖小魚育成計畫團隊則表示，澎湖縣政府或其他單位因有政府部會提供經費補助而能推出免費遊程，然青培站需維持營運，故所辦理之體驗遊程必須收費，實難與之競爭等，均亟待國發會與相關中央部會及地方政府共同協助

解決青培站經營上所面臨之難題，俾利其永續經營。

(二)又依本院實地履勘離島青培站所見，其計畫主持人多為臺灣本島人口，經營之事業多為旅遊業、餐飲業等，似較缺乏創意；另本島人口前往離島多為打工換宿，僅短暫停留數月，或規劃留居1至2年，並未有長期留鄉之打算，返鄉創業之青年人數亦非常少。此外，金門部分青培站係認金門縣以戰地為名，常使人聯想到的就是貢糖、菜刀、高粱酒，卻對於金門深厚的歷史底蘊及適合居住的自然生態環境沒有概念，金門在國人心目中的形象過於老派、老化，對於欲返鄉或移居的關係人口，無非形成一種阻力，目前團隊欲打破外界對於金門「戰地風情」的刻板印象，呈現出更多除戰地以外的地方特色。惟地方創生計畫係透過盤點地方DNA，找出自身優勢，發展新經濟、新商業模式，從生產、製造、加工，到通路、銷售及品牌建立，建構完整生態系，期點燃創新成長動能，帶動地方產業發展。是以，青培站或不宜一味摒棄舊有的文化，而應思索如何將離島所具有之戰地文化、島嶼特色與海洋資源融入地方創生中，讓青年產生歸屬感；另國發會亦可協助媒合導入相關中央部會如交通部觀光署、文化部之資源，協助離島青培站結合在地DNA及以文化、生態、永續等概念，由點而線而面打造地方特色產業，進而帶動地方就業，創造地方「工作」與「人」的良性循環，讓青年有能力留鄉或返鄉紮根，並避免青培站淪為就業服務站之窘境。

(三)綜上，金門、澎湖、連江等縣地處離島，資源有限，且就業環境單一僵化，青年返鄉除從事觀光業或為公務人員外，幾無其他就業選項；又因受氣候及交

通條件影響，有明顯之淡旺季，營業半年休息半年乃係常態，相較本島更不易吸引青年留鄉或返鄉創業。爰國發會除應積極協助解決離島青培站經營上所遭遇之難題外，允宜協助媒合導入相關中央部會如交通部觀光署、文化部之資源，並思索如何使其結合在地DNA及以文化、生態、永續等概念，由點而線而面發展地方產業，進而帶動地方就業，創造地方「工作」與「人」的良性循環，讓青年有能力留鄉或返鄉紮根，並避免青培站淪為就業服務站之窘境。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，函請國家發展委員會確實檢討改進見復。
- 二、調查意見四，函請國家發展委員會偕同中央相關部會及地方政府確實檢討改進見復。
- 三、本案案由、調查意見及處理辦法上網公布。(不含附表)

調查委員：陳景峻

郭文東

蕭自佑

中 華 民 國 1 1 3 年 4 月 1 6 日