

OAC-114-021 (研究報告)

地方創生對海洋觀光遊憩發展之影響：以屏東縣為例研究
(成果報告)

海洋委員會補助研究

中華民國 114 年 8 月

本研究報告僅供海洋委員會施政參考，並不代表該會政策，該會保留 採用與否之權利

OAC-114-021 (研究報告)

地方創生對海洋觀光遊憩發展之影響：以屏東縣為例研究
(成果報告)

學 校：國立中山大學

指導教授：李予綱

學 生：林新濤

研究期程：中華民國 114 年 4 月至 114 年 8 月

研究經費：新臺幣肆萬壹仟伍佰元

海洋委員會補助研究

中華民國 114 年 8 月

本研究報告僅供海洋委員會施政參考，並不代表該會政策，該會保留 採用與否之權利。

本研究報告絕無侵害他人智慧財產權之情事，如有違背願自負民、刑事責任。

目 次

第一章 前 言	1
第一節 研究緣起	1
第二節 研究背景	3
第三節 研究目的與研究重點	6
第四節 預期目標與政策意涵	9
第二章 問題意識與現況分析	13
第一節 地方創生理論與政策落實間的落差	13
第二節 海洋觀光發展的潛力與困境	17
第三節 區域均衡發展的實踐與挑戰	21
第四節 國際案例比較與借鑒	24
第三章 研究方法與過程	29
第一節 研究策略與理論架構	29
第二節 質資料蒐集設計與實施	33
第三節 資料分析架構與詮釋策略	38
第四節 研究限制與因應策略	41
第四章 研究結果與討論	43
第一節 政策介入與地方發展效應	43
第二節 產業轉型推動策略與成效	49
第三節 人才培力與區域資源整合能力	55
第四節 永續發展實踐的制度與挑戰	61
第五章 結論與建議	67
第一節 研究發現與問題回應	67
第二節 制度意涵與政策建議	74

第三節 研究貢獻與後續展望.....	78
參考文獻	81
一、外文文獻.....	81
二、中文文獻.....	84
附錄	87
附錄 1 112 年各縣市漁戶數及漁戶人口數統計表.....	87
附錄 2 100 年各縣市漁戶數及漁戶人口數統計表.....	88
附錄 3 深度訪談題綱：政策推動者.....	89
附錄 4 深度訪談題綱：地方參與者(A).....	91
附錄 5 深度訪談題綱：地方參與者(B).....	92
附錄 6 深度訪談題綱：學者與專家.....	93
附錄 7 焦點團體座談題綱.....	94
附錄 8 訪談人員表.....	95
附錄 9 深度訪談逐字稿節錄.....	96
附錄 10 焦點團體逐字稿節錄.....	111

表 次

表 1-1 研究問題與研究重點對照表.....	7
表 2-1 海洋觀光發展的機曾與挑戰.....	20
表 2-2 日本地方創生案例比較與啟示.....	26
表 3-1 受訪者與焦點團體參與者分布表.....	34

圖 次

圖 1-1 東港鎮、林邊鄉與佳冬鄉交通位置圖.....	3
圖 1-2 研究背景架構圖.....	5
圖 1-3 本計畫執行期程圖（114 年 3 月—114 年 9 月）.....	11
圖 3-1 研究流程圖.....	30
圖 4-1 觀光設施與交通節點分布圖.....	45
圖 4-2 漁業空間與觀光設施的轉型對比圖.....	49
圖 4-3 人才流動的短期與永續路徑圖.....	59
圖 4-4 永續挑戰區域與政策介入據點對照圖.....	62

地方創生對海洋觀光遊憩發展之影響：以屏東縣為例

摘要

本研究以屏東沿海的東港、林邊與佳冬三地為案例，探討地方創生政策在海洋觀光與區域發展中的作用與挑戰。近年來，中央推動地方創生政策，意圖回應人口外移、產業轉型與永續發展需求，但在地方實踐過程中，常出現短期化、象徵化與制度僵化的困境。本研究透過文獻分析、深度訪談與焦點團體，整合政策推動者、專家學者與地方行動者的多元觀點，並輔以地理資訊繪圖作為輔助呈現，以凸顯研究場域與空間脈絡。

研究結果指出，地方創生主要面臨四項挑戰：其一，政策介入過度語言化與象徵化，導致中央檢核與地方需求之間產生落差；其二，產業轉型呈現漁業與觀光並存的矛盾，缺乏長期規劃與跨域協調；其三，人才培力雖有青年回流與長者傳承的動能，但平台與制度支持不足，造成斷層與流動並存；其四，永續發展實踐受限於短期專案、契約僵化與價值拉鋸，地方回饋難以落實。這些現象顯示，若缺乏制度彈性與跨層級治理，地方創生容易陷入短期循環與依賴模式，難以形成長期發展能量。

本研究相較於過去偏重量化的研究，本研究更著重質性資料與跨角色比較，並檢視社會資本與制度理論在在地脈絡下的適用性與限制；在實務上，提出政策推動應突破KPI 導向、建構跨層級平台、改善地方制度能量，並以文化與生活需求為核心設計配套措施。未來研究則可進一步擴展跨縣市比較、青年返鄉的長期追蹤，以及國際案例對照。整體而言，本研究不僅是一個針對東港、林邊與佳冬三地的地方性分析，更是對臺灣地方創生與永續治理的整體討論的回應，並期望為政策修正、學術深化與地方發展的持續探索提供參考。

關鍵詞：地方創生、永續發展、海洋觀光、產業轉型、人才培力、跨層級治理

第一章 前言

在地方創生政策推動邁入第三階段之際，中央與地方如何協同回應區域轉型需求，已成為當前政策討論與實務操作的重要議題。特別是在海洋觀光與漁村發展交會的場域中，地方創生政策如何調和資源整合、產業轉型與永續發展三者之間的張力，更形塑造複雜且具在地差異的制度實踐場景。本章將說明本研究的問題意識、分析場域、研究目的與重點關注方向，並進一步闡述預期成果與政策意涵，以鋪陳本計畫在理論建構與實務貢獻上的整體架構與策略規劃。

第一節 研究緣起

台灣的傳統漁業近年來面臨諸多挑戰。全球氣候變遷導致漁業資源日益減少，國際漁業管理規範日趨嚴格，加上新一代勞動力對傳統漁業工作意願降低，使得許多倚賴漁業維生的沿海聚落陷入發展困境。根據行政院主計總處（無日期）漁業統計資料顯示，近十年來屏東縣沿近海漁業就業人口持續下滑（不含遠洋漁業從業人員），從民國 100 年的 28,232 人減少至 112 年的 11,297 人，降幅約 6 成人數（附錄 1、附錄 2）。這種下滑趨勢不僅顯示屏東縣的產業型態轉變及人口外移，更威脅著漁村社會的永續發展。

在此背景下，地方創生政策的推出為這些面臨轉型壓力的漁村帶來新的發展契機。行政院（2019）於 108 年核定「地方創生國家戰略計畫」，強調透過發掘地方特色、活化在地資源，來促進地方產業創新與人口回流。這項政策不僅提供轉型所需的資源與制度支持，更重要的是，開啟了漁村社區重新思考發展路徑的可能性。特別是在沿海地區，如何將傳統漁業文化與現代海洋觀光結合，創造新的經濟價值，成為地方創生實踐的重要課題。

屏東沿海的東港鎮、林邊鄉與佳冬鄉作為傳統漁業重鎮，不僅保存豐富的漁業文化資產，也各自發展出獨特的在地特色：東港的漁港文化、林邊的紅樹林生態，以及佳冬的魚塭景觀。然過去這些寶貴的文化與自然資源，往往未能有效轉化為發展動能。透過地方創生政策推動，三地開始嘗試結合傳統資源與海洋觀光，展現出產業轉型的新可能。

研究這三個地區的地方創生實踐具有多重意義。首先，有助於理解政策如何協助傳

統漁村在保存文化特色的同時，推動觀光產業發展。其次，三地經驗也反映了台灣沿海聚落在產業轉型中普遍面對的困境，包括新型人才培育與永續發展模式建構等挑戰。深入研究這些實踐經驗，將可為其他地區提供具參考價值的案例。

更重要的是，本研究亦希望對台灣地方創生政策的完善提出具體建議。當前政策尚處於探索階段，特別是在協助漁業等特殊產業背景地區方面，尚缺乏系統性評估與政策回饋機制。透過分析東港、林邊與佳冬的實踐歷程，不僅可檢視政策成效，更能提出制度優化建議，推動沿海地區的均衡發展。

因此，本研究聚焦於地方創生政策對屏東沿海地區海洋觀光遊憩發展的影響，期望透過系統性分析，為台灣漁村轉型提供新的思考方向，並促進地方治理與政策制度的深化。

第二節 研究背景

在行政院自 108 年啟動「地方創生國家戰略計畫」以來，台灣地方發展政策歷經 2.0 與 3.0 兩階段推動，逐步從試辦邁向制度化實施。地方創生 2.0（110 - 114 年）著重於強化中央與地方資源整合，透過設置分區輔導中心、青年培力工作站、活化公有空間與跨部會協作機制，建構在地支持系統，促進人才培育與產業轉型（行政院，2023）。地方創生 3.0，即《打造永續共好地方創生計畫（2025 - 2028 年）》，則由國發會偕同十個部會共同推動，聚焦「永續、公益、共好」三大核心精神，並以「培力在地青年、擴增多元途徑、完善基礎建設、促進跨域合作、深化國際連結」為五大重點工作方向，回應偏鄉地區的結構性問題與治理挑戰（行政院，2024）。

在此政策脈絡下，屏東沿海地區的東港鎮、林邊鄉與佳冬鄉因地理相鄰、產業條件互補，逐步成為地方創生政策的重要實驗場域。三地藉由台 17 線交通動線串連（見圖 1-1），構成具觀光與文化發展潛力的藍色廊帶，並各自發展具在地特色的創生模式。東港擁有全台最大的黑鮪魚漁獲港與漁業加工產業鏈，並保存深厚的宗教與民俗文化，如東隆宮與迎王祭典。早在政策初期，東港即透過國發會委託執行「設計翻轉」示範案，建構出以「地、產、人」為基礎的發展架構，成為具指標意義的創生案例（楊佳璋，2018）。

圖 1-1 東港鎮、林邊鄉與佳冬鄉交通位置圖



註：作者整理；底圖取自內政部國土測繪圖資服務雲。<https://maps.nlsc.gov.tw/>

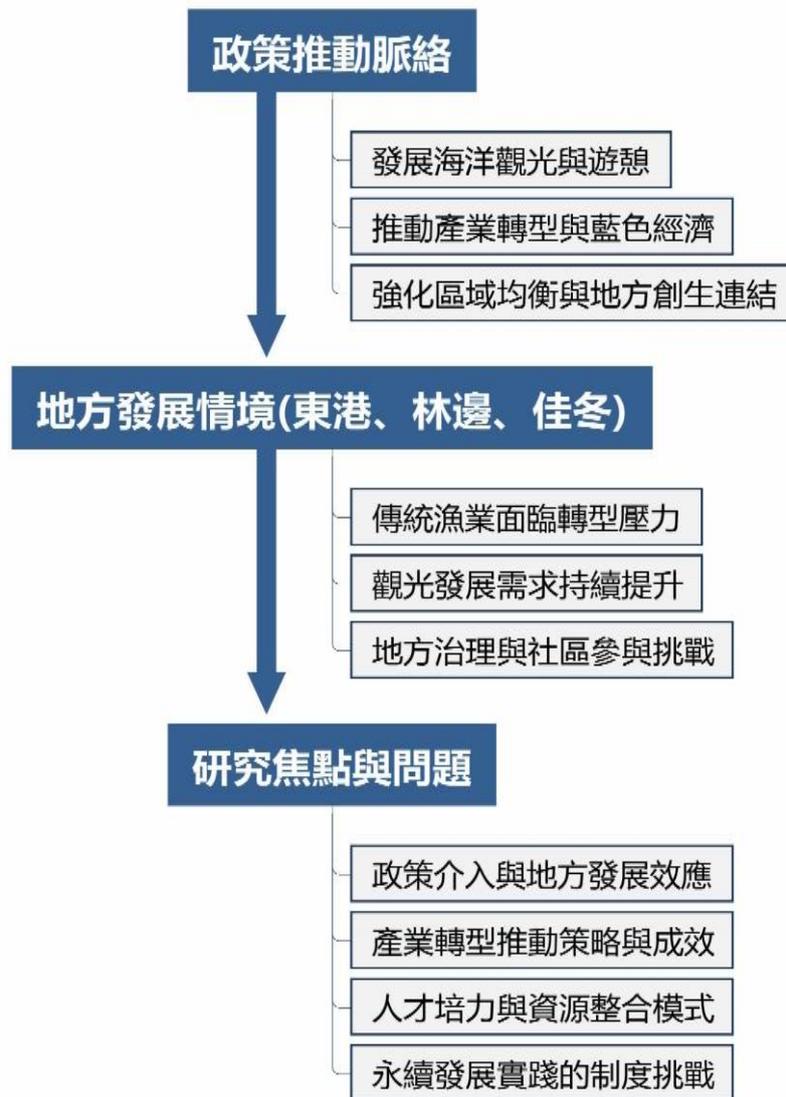
林邊則憑藉紅樹林生態與傳統養殖漁業基礎，吸引返鄉青年組成「大小港邊」團隊，發展出結合食魚教育、生態旅遊與社區共創的永續漁村觀光品牌，帶動地方居民參與與生活文化再造（遠見雜誌，2023）。佳冬則以六堆客家聚落與蓮霧產業為基礎，積極推動農業六級化，建構融合生產、加工、體驗與教學的「透紅佳人夢想樂園」，不僅活化農村空間，也創造在地就業與觀光吸引力（農業部，2024）。

然而，這三地在地方創生實踐過程中亦面臨三項共通挑戰。首先，產業規模普遍偏小，整合與行銷資源有限，加上在地團隊經驗尚淺，導致重複投資與品牌定位模糊（行政院，2023）。其次，青年人口外流與高齡化影響創新動能，使政策資源難以全面落實。對此，地方創生 3.0 提出「青年為種子」的政策理念，透過創業場域、資源媒合與課程培訓等方式，協助青年「留得下、站得穩、走得遠」，進而建立永續商業模式（行政院，2024）。

資源整合困難則是另一挑戰。儘管三地產業各具優勢，卻因缺乏跨區合作機制與行政體系間橫向聯繫，導致創生資源投入出現重疊與分散，難以形成具規模的產業聚落或觀光廊帶（行政院，2024）。此外，如何在觀光發展過程中兼顧生態保育、漁業資源維護與文化資產傳承，也成為永續發展實踐中需面對的複合性課題。

儘管如此，在中央與地方共同推動下，東港、林邊與佳冬已展現強烈的轉型意願與實踐動能。本研究即以此為出發點，探討地方創生政策如何透過制度設計與資源挹注，促進屏東沿海地區建構具韌性與特色的海洋觀光發展模式。同時，亦將剖析政策在產業轉型、人才培育、資源整合與文化永續間的互動機制，期為其他條件相似的沿海地區提供實證基礎與政策建議。為便於理解，本研究將上述政策脈絡、地方挑戰與研究焦點整理為下圖 1-2：

圖 1-2 研究背景架構圖



註：本圖示意本研究所依據之政策推動脈絡、地方發展情境與研究焦點，作為後續研究設計之基礎。

第三節 研究目的與研究重點

自 108 年初行政院啟動地方創生政策以來已逾六年半，全國各地陸續展開實踐並累積初步成效。屏東縣沿海三地雖具備自然與文化優勢，亦在中央資源引導與地方行動帶動下逐步展現轉型動能，然而整體社會與經濟效益仍未完全穩定顯現，顯示出政策輸入與地方條件銜接之間，仍存在挑戰與落差。

本研究聚焦於「地方創生政策如何形塑海洋觀光遊憩發展模式」，並選擇屏東縣東港鎮、林邊鄉與佳冬鄉作為分析場域，透過深度訪談與在地觀察，從個案比較與多重角色視角切入，提出具體且可操作的政策建議與發展路徑，強化制度落實與地方永續發展的連結機制。

一、研究目的

本研究旨在探討地方創生政策於屏東縣海洋觀光遊憩發展中的作用與挑戰，聚焦以下四個面向：

- (一) **觀光導向之發展方向與產業型態分析**：檢視地方創生政策如何影響屏東縣沿海地區（如東港、林邊、佳冬）海洋觀光遊憩的整體發展方向與產業型態轉變。
- (二) **傳統漁業轉型策略之剖析**：分析創生政策介入下，地方在傳統漁業轉型過程中所採取的具體實踐策略與推動成效。
- (三) **人才與資源協作模式之評估**：評估創生政策在培育地方人才、強化區域協作與資源整合等方面的制度設計與運作效果。
- (四) **永續發展導向之政策建議**：提出針對屏東地區永續發展與制度優化的實務建議，協助政策形成具持續性的推動路徑。

二、研究問題

為具體回應上述目的，本研究將圍繞以下四項核心問題展開探討：

- (一) **政策介入與地方發展效應**：地方創生政策如何影響東港、林邊與佳冬等地的海洋觀光發展？制度輸入在地方層級產生了哪些互動經驗與具體變化？
- (二) **產業轉型推動策略與成效**：在傳統漁業面臨轉型壓力的背景下，創生政策如何協

助推動產業轉向觀光導向？其具體策略與執行成效為何？

(三) **人才培力與區域資源整合能力**：創生政策在因應人才流失、強化觀光服務能量與促進跨域合作方面扮演何種角色？是否已建立起有效的整合平台？

(四) **永續發展實踐的制度與挑戰**：在發展觀光產業的同時，創生政策是否能兼顧生態保育、文化保存與產業發展？其在永續實踐中尚存哪些制度性障礙與推動挑戰？

三、研究重點與理論架構

為深入分析上述問題，本研究將聚焦以下四項研究重點，並結合相關理論觀點，建構具在地感與制度分析力的詮釋架構（見表 1-1）。

表 1-1 研究問題與研究重點對照表

研究問題摘要	對應研究重點
創生政策如何促進海洋觀光？	探討屏東三地海洋觀光發展的產業型態與發展方向，並分析其與地方創生政策介入之關聯性
如何協助傳統漁業轉型？	分析地方如何將傳統漁業資源轉化為觀光導向的產品與服務，並創造附加價值
如何培力與整合資源？	評估地方在培育觀光服務人力、強化社區參與與整合跨域資源上的制度設計與實務困境
是否能實踐永續發展？	檢視地方是否能在觀光發展過程中兼顧生態保育與文化保存，並探索其制度挑戰與在地參與機制

註：筆者自行整理

(一) **檢視地方創生政策對產業轉型的影響**：聚焦於傳統漁業逐步式微的背景，探討東港是否建構出穩定的觀光產業鏈？林邊是否成功將生態資源轉化為具有市場潛力的遊憩產品？佳冬是否能將文化資產有效融入觀光體驗中？上述指標將成為評估政策成效的首要觀察點。

(二) **探討政策在培力與人口回流上的功能**：本研究透過深度訪談與場域觀察，分析地方是否建構起創業支持平台、人力培育體系與社區參與機制，並關注創生政策是否有助於人口結構再平衡。本研究針對政策推動者、地方行動者、非參與型居民與學者專家設計訪談題綱，另規劃焦點團體座談，相關題綱詳見附錄 3 至附錄 7。

(三) **分析資源整合與治理創新的制度條件**：研究將從制度互動與跨域協作的角度，剖析三地在創生資源分配、行政聯繫與治理平台建構上的困境與可能。並以創生態系統理論 (Jucevičius & Grumadaitė, 2014) 作為分析基礎，探討多元行動者 (如地方政府、業者、社區與學界) 之間的協作關係與制度調節機制。

(四) **評估環境與文化永續的政策實踐效果**：屏東三地兼具生態與文化資源，研究將引入生態旅遊理論與社區本位觀光模型 (Ross & Wall, 1999; Okazaki, 2008)，評估其在推動環境教育、文化再現與社區參與方面的實踐成效，並剖析是否能突破傳統商品化觀光的單向邏輯。

本研究設計回應了屏東沿海地區在面臨產業轉型與人口失衡下的結構性挑戰，並試圖將地方創生政策置於制度運作與地方實踐的交匯點，強化理論深度與在地脈絡之間的對話基礎。特別關注制度是否能在地方層級穩定運作、社區是否具備參與與承接能力，以及各地是否能建立具有持續性的治理結構。

為強化分析視野與詮釋能力，本文進一步引介內生性發展理論、社會資本理論與創生態系統理論，作為貫穿本研究的核心分析架構，協助辨識地方創生在真實運作過程中所面對的行動邏輯、制度落差與實踐可能。

第四節 預期目標與政策意涵

為呼應前節所提出之四項研究重點，本節進一步說明本研究所期望達成的四項具體成果，並延伸其對中央與地方政策規劃、制度設計與實務操作的潛在貢獻。這些目標分別對應觀光發展策略、產業轉型模式、人才與資源整合機制，以及永續發展實踐，構成本研究從問題意識、研究設計到政策回饋的邏輯環節。

一、強化產業轉型支持機制

本研究首項目標在於評估地方創生政策於傳統漁業轉型為海洋觀光產業過程中的具體作用，特別關注基礎設施建設、觀光產品設計、產業鏈延伸與遊憩模式的建立。研究將辨識具代表性的成功策略與潛在盲點，作為政策資源配置與制度調整的實證依據。對地方政府而言，可據此釐清創生資源應優先投入之項目類型（如漁港空間再利用、生態導覽系統建構、地方品牌建立），以避免資源分散與重複建置；對中央主管機關而言，亦可作為觀光與產業升級鏈結機制之制度設計參考。

二、建立人才資源培育與回流機制

本研究將深入分析地方創生政策是否有效促進青年返鄉、在地就業與創業支持環境的建立。透過訪談與座談調查，探討地方是否具備實質的創業資源、社區支援系統與制度性誘因，使得地方創生不僅是短期的補助專案，而能成為吸引與留住人才的持續機制。此部分亦將連結「社會資本理論」（林南，2001），釐清人才留存不僅依賴硬體設施，更需具備信任網絡、社區認同與參與動能。預期成果將提供地方創生政策 2.0、3.0 階段中有關「人才社區化」與「勞動返鄉誘因設計」之關鍵資料與政策模擬依據。

三、推動資源整合與制度協作模式

針對屏東沿海三地制度互動與跨域合作現況，本研究將進行實證分析。儘管三地產業資源具互補性，實務上卻面臨政策協調不足、橫向連結薄弱等結構性挑戰。研究將運用空間分析與治理模式觀察，提出區域治理平台建構、資源共享機制與政策協調路徑的建議。此部分亦參照「創新生態系統理論」（Jucevičius & Grumadaitė, 2014）中多元行動

者互動的制度設計觀點，強調地方創生需整合學研、產業、社區與公部門之合力。相關成果將有助於中央政策在推動多點協作時掌握地方制度承接能力，並可作為地方政府建立鄉鎮策略聯盟與治理機制的重要參照。

四、評估永續發展策略的制度化的潛力

屏東沿海三地擁有豐富的生態與文化資源，其發展潛力建基於觀光推動與資源保育之間的動態平衡。本研究將探討地方是否能建立具環境承载力之遊憩模式，並評估文化資產如何透過社區參與實現活化，而非淪為觀光消費商品。研究將援用「生態旅遊理論」(Ross & Wall, 1999) 與「社區本位觀光模型」(Okazaki, 2008)，對照地方實務經驗，提出具制度化潛能之政策建議。成果可提供文化部、觀光署等機關規劃海岸型社區觀光時之案例參照與指標設計依據，亦有助於地方辨識自然與文化資源管理風險，發展以社區為主體之永續治理模式。

綜合前述四項預期目標，本研究期能就屏東沿海地區之地方創生實踐提出具操作性且可行之制度建議，並回應政策推動歷程中所面臨之制度落差與在地挑戰。研究以在地視角結合理論框架，深化對地方治理、人才培力與永續發展等政策內涵之理解，進而為後續制度優化提供可檢證之實證依據與行動框架。然地方創生政策在理論設計與制度推動上，與實際地方場域條件之間是否仍存落差？其制度輸入能否轉化為在地可承接之行動策略？為回應此一關懷，第二章將自地方創生之制度脈絡與地方實作條件出發，剖析其於屏東沿海三地推展過程中所面對之治理挑戰與結構限制，藉此建構政策理想與現實落差之對話基礎。同時，為使讀者清楚掌握本計畫自啟動至完成之各階段工作與時序，特製作期程圖（圖 1-1），以視覺化方式呈現從前置作業、中期研究實施、到後期整合與成果定稿的全程安排。

圖 1-3 本計畫執行期程圖（114 年 3 月－114 年 9 月）

工作項目	3 月	4 月	5 月	6 月	7 月	8 月	9 月
前置作業	●						
文獻蒐集與整理		●	●				
研究工具發展與優化			●	●			
深度訪談（A 組／B 組）				●	●		
焦點團體規劃與實施					●	●	
訪談與座談逐字稿整理與主題歸納					●	●	
空間視覺化分析與成果生成					●	●	
成果彙整與初稿撰寫						●	
期末報告編輯與送審（9 月 10 日前）							△

註：「●」代表主要執行月份；「△」表示限期完成的行政作業（報告編輯與送審）

第二章 問題意識與現況分析

為深化理解地方創生政策在屏東沿海地區的實踐樣貌與制度挑戰，本章將從制度設計與地方實踐的雙重視角切入，聚焦以下四個分析層面。第一節回溯地方創生所依循之核心理論與其在政策操作上的落差與扭曲。第二節則轉向海洋觀光作為地方創生實踐的重要場域，梳理其發展潛力與結構困境。第三節進一步延伸至區域層級，探討非都會區面臨的資源落差與治理困難，分析屏東地區發展處境。第四節則以日本為主要比較對象，回顧其制度經驗與地方實作，以作為台灣地方創生推動之參照與反思基礎。透過四節相互補足的觀察視角，建構本研究對政策與地方互動過程中制度落差、能量差異與轉譯實作之整體認識。

第一節 地方創生理論與政策落實間的落差

要理解地方創生政策的推動困境，必須回溯其背後所依循的理論架構。這些理論不僅提供政策設計的邏輯依據，也形塑實務行動的方向與方式。然而，當理論進入特定地方場域時，往往會因地制宜而產生調整與變形。以下將從幾個具代表性的發展理論出發，說明其對屏東沿海創生實踐的意涵與限制，進一步揭示理論落實過程中的現實挑戰。

一、地方創生的理論基礎

地方創生的實踐建構於多項發展理論之上，這些理論共同主張應從地方自身出發，整合在地資源與社會關係，透過創新與協作模式以達成永續發展目標。其中，內生性發展理論強調以地方資源與自主性為核心，形塑由地方主導的經濟結構（Coffey & Polese, 1984; Van der Ploeg & Long, 1994; Ray, 1999），對屏東發展以海洋文化為核心的在地觀光提供重要啟示。此一論述亦與 Barkley（1997）對於農村產業聚落之觀察相符，其指出地方的自然資源與社群協力網絡有助於形構地方經濟的基礎條件。另一方面，張力亞（2022）則指出，臺灣現行的地方創生政策框架雖鼓勵社區參與，但因高度中央集權的制度架構，常限制地方社群於資源整合與政策規劃上的自主性，形成制度性落差。

此外，社會資本理論亦為重要理論基礎，認為社會網絡中的信任與合作可有效提升資源配置效率（林南，2001；Schmid & Robison, 1995）。林南（2001）補充指出，社會資本的基礎並不僅源自制度安排，更根植於地方社群長期累積的文化實踐與集體記憶，透過地方參與與互動來建構共享價值體系。張力亞（2022）亦認為，社會資本應被視為地方創生的核心動能，居民對於空間的認同與情感連結，是地方治理與資源共管得以推動的根本條件。儘管屏東漁村社群具備一定的人際連結基礎，但受限於人口流失與參與動能低落，社區合作的組織動能與信任網絡建構仍需長期耕耘。康廷嶽（2022）談到，臺灣基層社群在制度支持與社會信任之間往往出現落差，使政策執行侷限於活動與補助導向，難以產生深層次的社會連結與治理成效。本研究將深入觀察地方參與條件與社會信任對觀光治理可持續性的影響。

同時，創新生態系統理論提供了理解多元行動者協作的分析框架，主張政府、企業、社區與學術機構需共同建構創新體系（Jucevičius & Grumadaitė, 2014; Oh et al., 2016）。創新體系的建立仰賴制度性平台協調多元行動者，並避免因部門分割與資源爭奪而導致的內部摩擦與失靈（McDonald et al., 2006）。王俊傑等（2022）指出，臺灣地方創生若缺乏明確的產業定位與空間治理架構，將使青年回流與產業接續面臨實質障礙，最終無法建構持續性的在地創新環境。康廷嶽（2022）亦強調，創生政策常因未建立跨層級與跨部門的制度接口，導致資源運作停留於補助執行階段，缺乏深化地方系統運作的能力。本研究特別關注地方創生政策與觀光業者的互動經驗，檢視多元行動者之間的制度接口與協作機制，評估是否具備形成持續性創新生態的條件。

整體而言，內生性發展理論、社會資本理論與創新生態系統理論雖為屏東地方創生提供了具體的概念基礎，實踐層面仍面對資源整合不足、治理協調困難與參與動能不彰等現實挑戰。唯有釐清制度落差並強化在地機制，方能縮短理論與政策實踐之間的落差，使地方創生真正實現制度化與社區化的創生實踐。地方發展應兼顧文化治理與空間認同，避免將文化資源視為單一經濟工具，而忽略其在地社群意義的累積與延續（周志龍，2018）。

二、地方創生的政策脈絡與執行困境

在全球面對人口減少與區域失衡的背景下，日本與台灣先後推動地方創生政策，試圖改變中央集權主導的發展模式，轉向賦權地方主體，以促進文化、經濟與人口的均衡發展。

以日本為例，自 2014 年起，中央設立「まち・ひと・しごと創生本部」，並推動「地方版總合戰略」，期望透過資源整合與跨部門協作，緩解東京地區人口過度集中的問題（吉澤佑葵，2019；中澤高志，2016）。然而，根據 Morikawa（2020）的分析，東京的人口流入趨勢並未顯著改善，反映出地方創生政策雖具制度設計與資源支持，但在實際執行上效果仍有限，且存在象徵性操作與地方能力落差的問題。

在技術與產業政策方面，日本推行的「Technopolis 政策」、「知識集群倡議」等，確實提升了地方的創新潛力，尤其強調高科技導入與知識密集型發展。然而，文獻指出地方品牌建構與資源深耕的過程仍仰賴在地能動性與專業規劃能力，非僅靠中央導入即能成功（Kondo, 2006; Rausch, 2009）。

台灣方面，自 2016 年推動「設計翻轉、地方創生」政策，並於 2019 年提出「地方創生國家戰略計畫」，逐步發展出結合青年返鄉、在地創新與永續經營的政策架構。中央政府投注資源於青年培力工作站、公有空間再生及專案辦公室建置，試圖透過跨部會整合提升政策效能（國發會國土區域離島發展處，2023；行政院，2024）。進入 2.0 階段後，政策進一步導入多元徵案機制與在地陪伴制度，強化青年主體性與地方資源整合的制度平台，並逐步形成地方自提、中央支持的合作模式（行政院，2023）。

然而，政策落實過程中亦面臨諸多挑戰，包括資源分配不均、大都會區高房價對返鄉青年的排擠效應、地方政府治理能力差異以及社區參與動能薄弱等問題（王俊傑等，2022；葉俊沂，2022）。研究指出，都市房價負擔壓縮生活品質，已成為青壯族群遷徙的重要考量，尤其台北市脫北潮與逆都市化趨勢，反映出台灣地方創生欲鼓勵的「返鄉移動」，在結構條件下難以全面落實（康廷岳，2022）。此外，部分政策實作過程中仍偏重基礎建設與硬體成果，未能充分結合文化治理、社會設計與多元參與，使地方發展動能侷限於短期績效評估，而未真正回應在地需求與制度協力的長期機制（張力亞，2018）。

台灣目前進入地方創生 3.0 階段，雖強調永續、公益與共好價值，惟在面對地方條件落差與基層治理現實時，政策效果仍需回到制度基礎與參與結構中重新檢討。以屏東縣為例，面對人口流失、城鄉落差與資源集中等歷史問題，本研究將以東港、林邊與佳冬三地政策實施經驗為例，深入探討地方如何在中央政策架構下形塑自身的實踐策略與制度回應路徑。

第二節 海洋觀光發展的潛力與困境

隨著全球觀光型態的轉變與永續發展理念的興起，海洋觀光作為兼具環境教育與地方振興功能的重要產業，逐漸受到各國重視。屏東縣作為臺灣南部的臨海縣市，擁有豐富的漁業文化、生態環境與港灣資源，具備發展海洋觀光的良好條件。然而，在海洋觀光實踐過程中，卻仍面臨多重挑戰與結構性困境，亟需透過前人經驗、在地觀察與政策回應三方面共同尋求突破。

一、永續觀光的關鍵觀點與在地挑戰

永續觀光發展強調經濟效益、社會參與與環境保護三者之間的平衡，相關研究亦針對不同情境下的地方條件與治理挑戰提出多項觀點，有助於釐清實務轉譯中的結構瓶頸與潛力可能。本研究擇要節錄若干具代表性的研究成果，作為後續分析屏東地區觀光實踐背景與制度挑戰的參照依據。

首先，在環境教育與文化體驗的層面，Ross 與 Wall (1999) 指出，結合環境教育與文化體驗的觀光行程不僅有助於提升遊客的環保意識，也能促進自然資源與社區資產的保育。陳玉清與林晏州 (2003) 進一步強調，優質解說服務、擁擠感管理與可持續設計是提升遊客滿意度的關鍵條件之一。Fletcher (2009) 則提醒，若觀光活動未能深度融入地方文化脈絡，將容易流於表面形式，進而削弱居民的參與意願與遊客的文化認同感。在屏東地區的實務經驗中，東港曾透過「東港 DNA」計畫導入文化詮釋機制，嘗試以地方敘事整合旅遊體驗，初步展現文化介入對提升整體觀光品質的潛力 (楊佳璋, 2018)。另如「大小港邊」團隊亦從港口生態、廟宇祭典與飲食體驗等面向切入，發展兼具知識性與感官性的觀光敘事模式，展現其在文化導入與觀光融合上的實驗成果 (遠見雜誌, 2023)。然而，實際上無論是導覽制度、社區人力資源或設計能力皆尚未成熟，導致文化轉譯與環境教育功能仍多倚賴地方自發，缺乏制度化支持。本研究將以此為觀察基礎，檢視屏東三地在導覽設計與教育實施策略的制度條件與操作限制，並評估其對永續觀光經營目標的影響程度。

其次，社區參與機制的形成與主導性條件亦為永續觀光能否內化為地方治理模式的關鍵。Okazaki (2008) 與 Prakoso 等 (2020) 指出，在地居民的實質參與與非政府組織的協作介入，有助於提升地方治理效率並擴大社區的發展動能。相關研究亦普遍認為，社會資本與文化資本的累積，是社區型觀光得以穩定運作的關鍵。然而，若是未處理好內部的權力不對稱與商業化趨勢，社區參與反而可能造成文化變質或治理矛盾 (Blackstock, 2005)。雲林口湖地區的研究便指出，在地居民透過「文化記憶地景」建構、藝術策展與空間敘事等方式，積極介入空間再生與觀光發展過程，試圖重塑地方主體性與認同基礎。然而，該研究也發現，公部門主導模式與外部資源介入常導致社區無法實質主導空間治理節奏與政策方向，參與機制形式多於實質 (謝玉玲、李明安，2023)。同樣的，屏東枋山鄉的研究顯示，雖地方居民普遍支持觀光發展，卻多半僅扮演協力或接案角色，欠缺參與政策設計與空間治理的決策地位 (林雅萍、楊文慧，2017)。因此，本研究將特別關注屏東地區社區組織的動員能力、文化詮釋的自主性，以及居民參與觀光決策與治理機制的具體形式與實質回饋機制。

最後，地方因應外部變遷的調適與應變能力，亦構成永續觀光發展的重要支撐條件。Carlson 等 (2012) 指出，地方若能在面對變遷時，同步強化基礎設施、社會網絡與制度支援，將有助於整體韌性的建立與提升。Van Breda (2018) 則認為，建立支持性人際關係與有效政策資源是建構韌性社區的必要條件。Kong 等 (2022) 進一步提出「工程韌性」、「生態韌性」與「演化韌性」三階段應變路徑，用以回應不同類型的風險與衝擊。但在實務操作層面，地方往往因缺乏評估工具與協作資源，而在關鍵時刻無法即時應對，顯示調適機制仍待強化。屏東枋山鄉即為典型案例，其地形限制與人口外移造成基礎建設與制度支援長期不足，然而地方居民對觀光轉型的支持度高，展現出潛力與侷限並存的結構條件 (林雅萍、楊文慧，2017)。至於東港，透過文化行銷、口述歷史與社區導覽的整合應用，初步建立起跨領域合作的嘗試，也展現地方逐步具備面對結構轉變的調適潛能 (楊佳璋，2018)。本研究將以此為出發點，評估屏東三地在基礎設施建構、跨部門協調與社區治理能量等面向的整體韌性表現，進一步檢視其觀光模式能否形成具備延展性與持續性的制度基礎。

二、海洋觀光實踐的潛能與挑戰

海洋觀光常被視為漁村轉型與地方產業升級的策略選項，其發展潛能已在國內外諸多案例中逐漸展現。不過，實際操作過程中也暴露出不少結構性侷限與政策落差，值得從實務觀察中提出反思。

洪富峰（2012）分析高雄興達港的觀光轉型經驗，指出政府雖建構觀光設施與活動空間，但若未能結合地方文化脈絡，常導致空間閒置與社區參與不足。此外，漁港設施的開發若忽略海洋文化的傳承與漁村的日常需求，將可能導致地方知識的斷裂與基層社群的邊緣化，成為「跳躍式轉型」的犧牲者（洪富峰，2012）。

謝玉玲與李明安（2023）以雲林口湖為例，指出當地透過地方文學與小學生書寫重建空間意象，嘗試將「漁電共生」政策與海洋文化資產整合，提升對海岸帶的關注與認同。然而，該轉型歷程仍受到資源分配機制的限制，尤其在公部門主導之下，社區角色定位與文化主體性的建立常處於模糊狀態，難以真正落實地方自主。

屏東縣的案例亦提供具體觀察基礎。例如，枋山鄉近年嘗試導入休閒觀光活動以刺激地方發展，研究指出居民對此類轉型呈現高度支持，尤其是在能結合農漁特產與親水活動的設計下，更具吸引力與市場潛力（林雅萍、楊文慧，2017）。但同時也顯示出若無法提供穩定的基礎建設與環境治理配套，將限制觀光的永續性與地方的實質收益。東港地區則透過文化資產再現與地方品牌重構，強化海洋觀光的文化深度。楊佳璋（2018）指出，藉由在地居民參與「東港 DNA」計畫，不僅提升社區自我認同，更促進公私協力與代間互動，顯示文化導入與產業創新並非對立，而可互為支撐，形成多元轉型路徑。

永續觀光實踐亦強調社區參與的制度化。遠見雜誌（2023）報導「大小港邊」團隊於東港與大鵬灣地區的經驗指出，在居民主導下導入導覽、環境教育與漁村體驗活動，不僅成功吸引青年回流，亦重塑漁村生活的正面形象，進一步促進社區自治與地方能動性。此外，文化創意產業亦被視為觀光轉型的重要驅動因子。曾志隆（2011）指出，苗栗文創策略透過地方品牌塑造與資源整合促進文化產業發展，但同樣面臨人才培育不足與資金取得困難。González 與 Piñero（2020）則強調，以在地文化為核心的創意經濟可

提升觀光吸引力，同時激勵社區參與。多倫多的實證經驗亦展示，若能有效整合文化節點與創意街區規劃，有機會兼顧地方品牌經營與經濟轉型目標。

具體來看，屏東東港地區的地方創生實驗透過設計導入與文化資產再現，逐步建立「地、產、人」的協同機制，不僅推動產業轉型，也強化了在地認同與青年返鄉意願（楊佳璋，2018）。其中，透過設計翻轉與地方品牌打造，東港示範計畫展現了文化價值與經濟價值整合的潛力，也揭示地方創生需依賴橫向連結與跨域治理的必要性。

另一方面，智慧觀光在近年逐漸興起，其透過 ICT 技術應用來強化旅遊體驗、資訊整合與服務客製化。Gretzel 等（2015）與 Azis 等（2020）指出，智慧觀光有助於創造更高效旅遊流程與永續價值，並提升使用者參與感。類似觀察亦可見於屏東大小港邊的實踐案例，當地結合導覽 App、數位故事牆與互動裝置，不僅豐富遊客體驗，也成為推動環境教育與永續旅遊的新工具（遠見雜誌，2023）。然而，實務上仍面臨數據隱私、技術依賴與產品同質化等挑戰，特別是在基礎設施尚未健全與人才不足的地區，過度依賴技術反而可能加劇區域發展落差。海洋觀光發展在屏東沿海地區同時呈現發展契機與治理挑戰，其主要面向可整理如下表 2-1。

表 2-1 海洋觀光發展的機會與挑戰

面向	機會（Opportunities）	挑戰（Challenges）
經濟	吸引觀光人潮，帶動地方經濟與就業	收益集中於少數產業或地點，效益不均
產業	促進餐飲、住宿、文創等產業發展	傳統漁業受衝擊，產業轉型壓力大
社會	增進地方能見度，提升在地文化價值	觀光活動短期化，居民參與與認同有限
環境	帶來資源投入與環境整治動能	交通壅塞、垃圾增加，對生態與生活品質造成壓力

註：本表依據研究資料整理，歸納海洋觀光發展於屏東沿海地區的主要機會與挑戰，用以呈現其發展契機與治理挑戰。

第三節 區域均衡發展的實踐與挑戰

區域均衡發展一直是中央與地方治理中極具爭議性與挑戰性的議題，尤其在台灣地狹人稠、資源集中與歷史發展不均等結構性限制下，呈現出「都市繁榮—鄉鎮邊緣」的長期發展落差。為理解並回應此一問題，相關研究從產業協作、空間資源與制度治理等不同面向提出分析視角。以下將綜整三項具代表性的觀點，作為剖析屏東地區發展潛力與限制的理論背景與實務基礎。

一、學界觀點中的區域均衡發展思維

區域均衡發展向來是地方治理與空間規劃的重要課題，特別是在中央與地方資源分配不均、產業發展差異顯著的情境下，學界對於促進均衡發展的制度策略與治理實踐提出了諸多觀察與建議。在知識鏈結與創新平台的構建上，張書豪與樊晉源(2013)指出，產官學三方若能建立制度化的創新合作平台，將有助於推動地方產業升級與知識轉譯機制的建立，進而提升地方的整體發展能量。杜依芳(2008)以中關村與韓國大德科學城為例，指出制度支持下的研發平台能有效降低企業創新風險，並創造更具動能的區域發展環境。Leckel等(2020)認為，政策靈活性與跨部門的信任機制是縮小區域發展落差的關鍵因素。然而，在偏遠或非都會地區，往往因缺乏研究機構的駐點與資源誘因，導致知識流動中斷與平台運作困難。因此，如何將制度性信任作為資源替代機制之一，以支撐產官學平台的建立與運作，正如Schmid與Robison(1995)所指出，對偏鄉而言具有高度實踐價值。本研究將據此脈絡，觀察屏東是否具備連結產官學合作的平台條件，並進一步分析其制度協作的潛力與限制。

從空間發展策略來看，產業集聚被認為能創造技術外溢、人才交流與規模經濟等正面效應，Barkley與Henry(1997)即指出，集聚可強化地方的創新動能與資源共享能力。以矽谷為例，McDonald等(2006)分析其成功經驗，顯示高度的學研機構與創新企業間協作為其核心基礎。不過，若是區域發展過度依賴單一產業或區位優勢，當面對外部衝擊時將可能導致風險集中與經濟脆弱(Morosini, 2004)。Kong等人(2022)進一步強調，在氣候變遷與都市快速變化的背景下，地方空間策略必須納入系統適應力與演化彈性，

方能避免產業結構僵化與功能單一化的問題。該研究亦提出，產業布局與基礎建設應具備一定的冗餘性與彈性，以強化地方空間系統的恢復與轉化能力。基於此，本研究將審慎評估屏東三地在非都會區的群聚條件是否能支持產業多元化、協作平台建構與長期治理韌性的目標，避免落入發展新型不均結構的陷阱。

空間治理與資源分配的公平性亦為區域均衡發展不可忽視的關鍵議題。空間資源配置經常受到權力結構與治理體制的深層影響，而基礎建設與公共資源的長期不均，正反映出歷史性制度落差與政治結構的傾斜。特別是在偏遠地區，資源的再分配與空間的新佈局，構成對抗空間不正義的核心機制之一（Soja, 2013; Philippopoulos-Mihalopoulos, 2014）。Kong 等（2022）指出，當代城市與區域發展策略應不再侷限於物理建設層次，更需涵納韌性治理思維與制度調適能力，才能有效回應災難、資源壓力與人口外移等多重風險。在此脈絡下，地方政府如何在面對變遷時，透過公共投資與治理安排回應空間正義訴求，已成為區域發展策略的實質挑戰。本研究亦將進一步檢視屏東沿海三地在交通、建設與公部門投資上的空間落差，分析是否存在不對等發展的再製風險，以及空間治理制度如何進行回應與調整，以強化整體區域發展的平衡性與公平性。

二、台灣區域發展的侷限與對策

台灣在行政制度與資源分配方面長期存在結構性問題。黃萬翔（2009）指出，縣市分治導致土地利用、交通規劃與公共建設缺乏整合，影響整體統籌效率，也造成發展進度不一與資源重複配置等現象。尤其在都市化集中的北部與產業轉型中的中南部之間，已形成顯著的區域發展差距。

北部地區因人口過度集中，出現居住品質下降與公共設施超載等問題；中部則因區域產業未能有效聚焦發展，潛在能量長期未被發掘；南部則面臨製造業外移與結構性轉型壓力，亟需尋求新產業路徑與發展模式（黃萬翔，2009）。周志龍（2014）進一步指出，除六都以外的縣市正加速邊緣化，面臨政策資源外移與就業機會流失等多重挑戰。

針對上述困境，中央政府已提出「功能區域」導向的國土發展策略，試圖透過跨縣市整合與資源導向計畫縮小城鄉差距（黃萬翔，2009）。具體措施包括調整公共建設預算

比例、增設弱勢地區補助方案等，以強化非都市地區的基礎設施與社會資源。唯現行治理體制中，地方本位主義與權責歧異仍常使跨域協作面臨阻礙，削弱整體政策的綜效性與持續性（周志龍，2014）。

進一步而言，制度彈性與治理韌性正逐漸成為應對地方轉型的核心能力指標。根據Kong等（2022）之文獻綜述，韌性治理理論強調制度應能適應動態環境變化，具備自我學習、跨部門協調與策略調整能力。特別是在面對氣候風險與結構性失衡的地區發展情境中，單一線性治理模式已難有效因應，必須發展出結合中央指導與地方主動回應的多層次架構。

因此，區域發展政策未來勢必更加關注治理體系的創新與制度彈性，朝向中央引導與地方自主兼容並蓄的方向發展。「多層級治理」（Multi-level Governance）與跨域合作模式，也已逐漸成為提升地方治理能量的重要關鍵（Kong et al., 2022）。尤其面對氣候變遷與全球市場變化所帶來的長期挑戰，如何建立具備調適能力與永續特質的制度架構，將是各級政府需共同面對的核心課題之一。

在此脈絡下，對屏東地區而言，若能在政策誘因、治理資源與產業布局上取得相對對等的支持，不僅有助於突破地方創生實踐所面臨的制度門檻，亦將提升整體制度韌性，進一步實現區域均衡發展的政策願景。

第四節 國際案例比較與借鑒

在面對人口外移、城鄉發展不均與地方治理能力不足等結構性挑戰時，國際間各國已累積豐富的地方創生經驗。從日本的政策演進到歐洲中小城市的地方治理實踐，皆提供台灣政策設計與地方實作上的多重參考。

一、制度構造層—中央與地方的治理配置

日本自 2014 年啟動地方創生政策以來，核心目標在於回應首都圈過度集中與地方人口流失的結構性問題。為此，安倍政府設立「まち・ひと・しごと創生本部」，透過中央主導的制度設計，引導地方制定「地方版綜合戰略」，形成由上而下與由下而上相互交錯的政策框架（謝子涵，2018；神尾文彥，2018）。

此政策架構的特徵為：中央負責提供法制、資源與評核機制，地方則擔負方案擬定與在地執行任務。以 PDCA（Plan-Do-Check-Act）為主軸的目標治理模式，進一步強化政策透明度與責任歸屬，並配套導入 KPI 指標、數據分析平台（如 RESAS）與評鑑制度，形塑出一套制度性規劃工具（謝子涵，2018；陳志仁，2018；康廷嶽，2022）。

然而，中央雖提供財政誘因與制度支撐，如「地方振興綜合補助金」、大學教育改革、政府機關遷移與故鄉納稅制度等，卻未必能有效促進地方的主體能動。不少地區在面對中央設定的高密度政策指標時，傾向採取「配合式執行」路線，缺乏本土發展策略的思辨空間（陳志仁，2018；康廷嶽，2022）。地方多半將重心放在如何取得補助資源，而非針對本地問題進行根本性治理創新，進一步形成所謂「制度依賴性創生」（康廷嶽，2022）。

此外，部分學者指出，日本地方創生政策雖具備制度連貫性與計畫整合功能，但其「中央驅動、地方回應」的體系，往往忽視了地方間在能力、資源與組織動能上的差異。這使得同樣一套制度設計，在不同地區可能出現執行落差與政策不均等現象（Kondo, 2006；謝子涵，2018）。

二、地方實踐層—多元地區的落地行動與政策成果

儘管日本中央對地方創生具有高度制度引導力，然而在具體實踐面向，不同地區展現出因地制宜的多元策略與成果差異。其中，青森縣、鶴岡市與熊本縣南小國町可視為三種典型實踐範式：品牌導向型、產學協作型與社群營造型，分別對應不同的地方條件與發展脈絡。

首先，青森縣在資源匱乏與人口老化的雙重壓力下，積極推動地方農產業與文化資源的結合，藉由「工藝品牌」、「農業品牌」與「觀光行銷」三軸佈局，建立具有地域特色的經濟振興路徑（小磯修二，2018）。其透過與企業合作開發的酒、果品與農產加工品，並搭配文化展演活動與在地品牌包裝，形塑出可持續的地方產業循環系統。此外，青森縣亦導入地方外部人力資源，藉由振興協力隊制度引進規劃與行銷人才，補足地方行政專業不足的缺口（神尾文彥，2018）。

其次，鶴岡市則以高端生技產業為地方創生支柱，其關鍵轉捩點為慶應義塾大學於當地設立生命科學研究所，透過「學研產政」的深度整合，促進地方經濟結構轉型（松原宏，2016）。該市不僅成功吸引國家補助與民間資金，更透過長期技術育成與人才在地化，建立具有永續性的地方創新系統（謝子涵，2018）。此外，鶴岡市藉由將地方創生政策結合在地中小企業與地場產業，突破以往僅依賴觀光與傳統農業的侷限，展現「都市—地方」資源交換的新典範。

第三，熊本縣南小國町雖為僅有 4000 餘人口的小型自治體，卻展現高度社群凝聚與在地自發能力。該地以「生活即觀光」的理念發展農泊（農村住宿體驗），並由居民自行管理行銷平台與旅宿系統，實現社區共治的觀光治理模式（Kondo, 2006；陳志仁，2018）。不同於依賴外來資源的大型都市，南小國町強調在地傳統文化與生活美學的延續，將居民角色轉化為旅遊行程的共同設計者，強化文化價值在地方創生中的核心地位。上述三個地方實踐案例，其核心策略、主要成效與對屏東沿海發展的啟示可整理如下表 2-2，作為後續比較分析的基礎。

表 2-2 日本地方創生案例比較與啟示

層次	案例	政策重點／策略	主要成效	對屏東的啟示
制度構造層	日本 (中央主導)	PDCA 治理模式、KPI 指標、RESAS 平台、補助制度	制度化治理、中央地方目標一致	制度設計可資借鑑，但須避免台灣地方淪為「制度依賴」
地方實踐層	青森縣	農業＋工藝＋觀光的品牌導向型	建立地方品牌、吸引外部人力	屏東可透過在地農漁產品與文化資源結合，發展特色品牌
地方實踐層	鶴岡市	大學研究所帶動，產學研政整合的高端產業策略	經濟轉型成功，建立地方創新系統	屏東可強化產學合作，帶動新產業鏈形成
地方實踐層	熊本縣 南小國町	社群營造、居民自主管理農泊與觀光	強化社區凝聚力與文化價值	屏東可培養居民共治模式，提升文化在地性
比較視角層	日本 vs 台灣	制度移轉的適用性差異	日本地方政府有較強執行與協作能量，台灣常受限人力與制度	台灣需提升地方治理能力，避免「代行政式創生」困境

註：本表依據文獻與案例整理，歸納各國地方創生與海洋觀光發展的主要策略與成效，以比較其對屏東沿海地區的啟示。

三、比較視角層—制度適用與在地條件之落差

日本地方創生制度強調以中央統籌推動下的 PDCA 治理框架與資源再分配邏輯，然該制度在台灣的實際轉化上，面臨明顯的適用性與落差問題。神尾文彥（2018）指出，日本透過「地方版綜合戰略」強化中央—地方目標一致性，並建構包含 KPI 設定、資料分析與行動計畫整合的縝密制度，對地方政府提出清晰治理指標。然而，康廷嶽（2022）與謝子涵（2018）皆認為，台灣現行政策輸出多著重制度表層設計，而未同步建立相對應的在地治理邏輯，使制度導入易流於形式，難以達成地方自我調適與主動創新。

在治理能力層次，台日地方政府於專業技術與跨部門協調能力的落差亦為政策轉譯過程中重要瓶頸。根據陳志仁（2018）分析，日本地方政府多能主動整合外部專家資源、建立跨域合作平台，透過如地方創生協力隊等制度性人力挹注強化執行力。然而台灣地方政府多受限於人力資源貧乏與任務型編制侷限，導致政策雖有明確架構，卻難以落實如地方產業盤點、人才誘引等關鍵工作（謝子涵，2018；康廷嶽，2022）。松原宏（2016）亦提到，創生政策需仰賴在地主體的長期耕耘與制度記憶，而非倉促移植的行政命令。

此外，在社會條件與制度價值層次上，台灣偏鄉地區常面臨人口老化加劇、產業空洞化與居民參與度不足等結構性問題，與日本地方在資本動員與社區能量上的起點差距甚鉅。小磯修二等（2018）指出，青森縣與鶴岡市等案例能成功，是因結合長期投入、文化記憶與科技創新，並非單靠中央制度即可複製。康廷嶽（2022）進一步指出，台灣部分地方即使嘗試制定創生計畫，仍多依賴中央補助導向，缺乏內部反饋機制與可長期運作的在地資源循環體系。

台灣在借鏡日本制度時，若僅採用外在機制與組織架構，卻忽略地方治理能量與社會條件之根本差異，將可能導致「制度轉譯失衡」的困境。正如陳志仁（2018）所言，制度設計的核心不僅在於形式輸入，更應強化在地執行的厚度與回應性，從地方社群的行動脈絡中重新理解制度的操作空間。因此，未來地方創生政策之制度輸入，須同步思考地方治理能力的強化策略，方能避免表面化改革與「代行性創生」的陷阱（康廷嶽，2022）。

四、日本地方創生政策之研究回顧

回顧近年日本地方創生的相關研究，可見學界對中央主導架構、制度工具應用、以及地方執行差異性已有多方論述。首先，關於制度設計面，神尾文彥（2018）指出，中央透過「地方版綜合戰略」、故鄉納稅、以及地方創生交付金等制度配置，建立明確的 KPI 評核體系，期以引導地方政府達成再生目標。此一系統化治理機制亦由謝子涵（2018）與陳志仁（2018）進一步說明其 PDCA 邏輯與資料治理工具（如 RESAS 系統）之輔助功能，強調中央透過法制框架與數據平台促成治理標準化。

然而，不同地方對制度工具的回應存在顯著落差。康廷嶽（2022）認為，制度雖設計嚴謹，實際運作仍須仰賴地方行政文化與治理能量的承接，否則恐落入「制度灌輸式再生」的困境。陳志仁（2018）也指出，部分中小地方政府在規劃能力、跨部門協作與專業人力上相對不足，即使中央資源到位，實質推動仍存困難。此外，松原宏（2016）以青森與鶴岡為例，說明地方須依賴大學機構或在地產業支撐創生策略，否則僅能在部分亮點地區展現短期成效，難以全面擴散。

在地方創生的產業面向上，小磯修二等（2018）強調民間企業參與與地方創投資源整合的關鍵性，特別是在農業加工、觀光與文化創意領域。陳志仁（2018）則點出地方政府雖嘗試以文化資產、傳統節慶或歷史意象活化在地空間，然缺乏長期經營策略與穩定財源支持，導致許多創生事業難以持續。此外，Kondo（2006）則從區域創新角度出發，分析地方產業聚落如何透過大學、企業與政府協作形成創新鏈結，並指出中央若僅提供制度框架，卻未視地方條件進行適配調整，可能加劇地區間發展差距。

從本章四節之文獻回顧與理論梳理可見，地方創生政策雖具有理論支持與中央制度設計基礎，然於地方層級之實踐仍面對多重挑戰。制度設計與地方承接之間，存在治理能力差異、資源分配落差與文化詮釋困境；而海洋觀光發展則凸顯在地生態、文化與社群條件在永續轉型中的關鍵角色。區域治理困境揭示偏遠地區制度韌性與資源再分配機制尚待強化。最後，日本地方創生政策之制度架構與實踐經驗，提供了制度移轉、地方適配與治理學習的重要參照。這些觀察將作為本研究後續訪談分析與政策建議的背景基礎，亦回應第一章所提出之四大研究問題與制度落差關懷。

第三章 研究方法與過程

本章說明本研究之整體設計邏輯、核心研究方法與資料分析程序，目的在於建構一套能夠深入解析地方創生政策於屏東沿海三地（東港、林邊、佳冬）之制度實踐與地方回應的質性研究架構。研究策略以深度訪談與焦點團體為主要資料蒐集工具，輔以地方政策文件、非正式報告與場域觀察筆記，透過角色分組與主題引導，具體掌握不同主體對政策的認知、參與與詮釋歷程。

此外，本研究特別導入地理資訊系統（Geographic Information System, GIS）作為視覺化的詮釋輔助工具，並非用以建構統計模型或進行量化分析，而是為了凸顯訪談內容與田野觀察資料所蘊含的空間意義與敘事情境，強化政策制度與地方實作之間的互動理解。資料分析過程則結合質性導向的主題編碼策略、不同角色間的詮釋視角對照，以及政策文本與地方行動經驗的交叉詮釋，協助建構出涵納多重脈絡與主體位置的分析結構。研究關注的不在於變項之間的因果關係，而是制度語言如何在特定地方條件中被轉譯、協商與實作，進而形塑出各具特色的觀光治理樣貌與社區參與形式。

本章將依序說明研究的理論依據與策略選擇、資料蒐集設計與執行方式、分析架構與技術運用，並指出過程中所面臨的限制與處理方式，以確保整體研究歷程具備方法透明性與論述信效度。

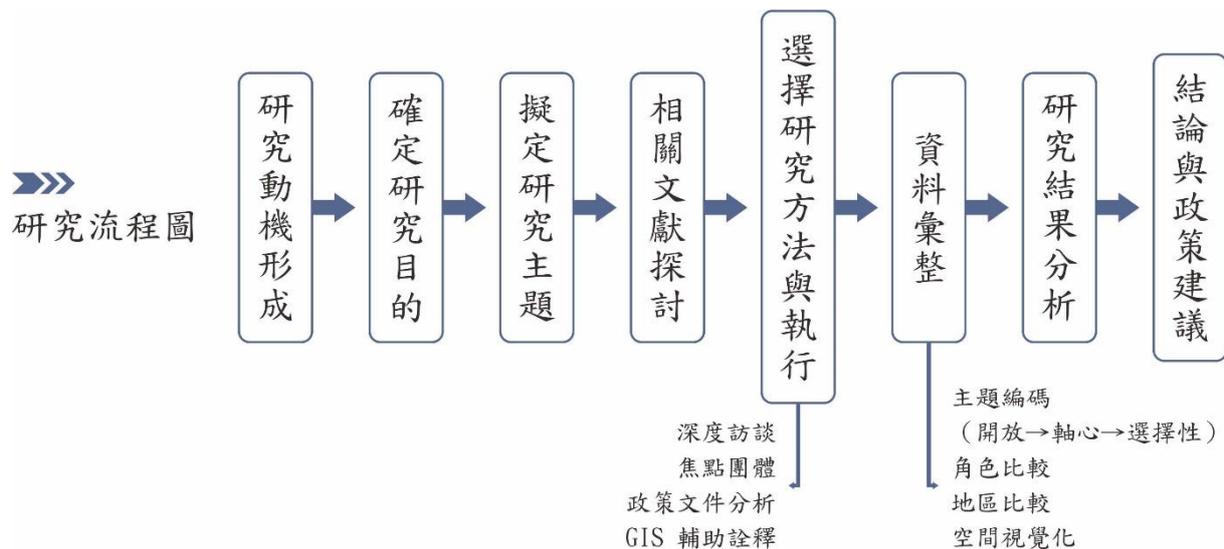
第一節 研究策略與理論架構

本研究旨在剖析地方創生政策對屏東縣東港鎮、林邊鄉與佳冬鄉海洋觀光遊憩發展之影響，並建構一套結合地方條件與制度脈絡的分析框架。由於政策效果往往受到在地治理能力、資源配置狀況與社區參與基礎的共同影響，因此本研究採取質性研究作為主要方法，透過深度訪談、焦點團體與政策文件分析，系統性理解地方主體如何回應政策內容，形成協作結構與應對挑戰，進而掌握政策實踐所引發的多層次變化。

為提升詮釋深度與可信度，研究強調多元資料來源的交互整合，透過訪談逐字稿、座談紀錄與地方政策文件的主題對照，補足單一資料可能產生的片面性，並強化資料詮

釋的一致性。整體研究策略以質性資料為核心，特別著重在地觀點的深描、制度行動的場域觀察，以及文化與空間條件對政策回應的結構性影響。上述研究策略的設計與執行程序，整理如下圖 3-1 所示。

圖 3-1 研究流程圖



註：作者整理；本圖呈現本研究自研究動機到結論建議之完整流程，核心方法包括深度訪談、焦點團體與政策文件分析，並輔以 GIS 作為空間詮釋工具。

一、地方發展條件與制度行動的詮釋觀點

本研究關注地方發展是否能以社區自身的資源、知識與文化為基礎展開，而非依賴外部資源導入導致的錯置現象 (Schmid & Polese, 1984; Van der Ploeg & Long, 1994)。在實地觀察中，也將檢視創生政策是否具備與地方文化邏輯接軌的能力，能否轉化為社區內部的行動資本與持續動能。

社區之間人際信任、參與網絡與合作文化對政策的推動產生深遠影響 (林南, 2001; Schmid & Robison, 1995)。因此，本研究透過受訪者的實際敘述，觀察地方社區參與條件與組織互動情形，分析政策是否促成跨部門互信與公共協商，並評估資源共享機制是否逐步形成。

針對屏東沿海地區的實務情境，本研究亦留意到政策推動過程中不同主體 (如政府、企業、社區、學界) 之間的協同合作是否順暢，以及制度整合過程中是否出現橫向治理的瓶頸 (Jucevičius & Grumadaitė, 2014; Oh et al., 2016)。地方創生在此區域涉及漁業轉

型、觀光導入與文化資產活化等多重場域，需進一步評估多主體互動所形成的制度空間與調適能力。

二、空間資料應用與 GIS 輔助分析

為補強對政策影響場域差異的掌握與理解，本研究納入地理資訊系統（Geographic Information System, GIS）作為質性資料的視覺輔助工具。不同於傳統量化空間分析，GIS 在此研究中的角色，為支持地方政策現象的空間詮釋與資料整合。具體操作如下：

- （一）**標示與疊合關鍵場域資訊**：建置地方設施據點、交通節點、文化資產與社區空間的地圖圖層，作為三地政策輸入與場域條件的空間參照基底。
- （二）**比對受訪語述與地理位置**：將受訪者提及的場址、問題熱點與日常動線，轉化為語義地圖資料，輔助判讀地方回應差異的地理意涵。
- （三）**檢視政策資源分布與空間落差**：針對基礎設施與公共資源的佈局情形進行初步分析，評估政策在空間公平性與資源可及性上的現況與限制。
- （四）**時序與區域性對照分析**：整合政策施行時序，建構政策節點與地方反應之間的時空互動圖層，作為後續制度協調與調適能力評估的基礎資料。

本研究所應用的 GIS 工具，並非用於建構統計模型，而是作為質性研究中情境理解的視覺平台，協助研究者從空間與時間的角度，識別三地在政策實踐中可能出現的資源集中、政策遺漏與制度協作節點等潛在問題。

三、分析架構設計

基於資料來源與詮釋目的的整合考量，本研究構築三層次分析軸線，試圖掌握政策介入後產業、社會與制度層面可能出現的變化：

- （一）**政策導入與地方回應**：聚焦於地方主體（如村里幹部、觀光業者、返鄉青年）如何詮釋、接受與實踐創生政策，並檢視其是否產生具實質意涵的在地轉化行動。
- （二）**制度落實與協作結構**：觀察三地之間在資源整合、行政協作與組織能力方面的落差與突破，釐清制度性瓶頸、主體間互動困境與跨層級治理挑戰。

(三) 地方發展與永續挑戰：以產業延伸性、文化資產再生、環境保護與人口回流等議題為核心，評估政策在永續發展上的基礎條件與場域限制。

整體而言，本研究以實地訪談、文件分析與空間資料輔助為核心方法，從地方觀點出發，深入了解屏東沿海三地在推動創生政策過程中的實際情況。透過質性資料的整理與空間分布的比對，我們希望掌握政策落實是否真正結合了在地的文化與資源條件，是否建立起有效的行政協作機制，以及社區參與的情況是否充足。這些觀察可協助釐清地方在制度整合與場域轉型中所遭遇的難題，也有助於提出更貼近實際、具體可行的政策建議。

第二節 質資料蒐集設計與實施

為深入探討地方創生政策在屏東東港、林邊與佳冬等地的實施經驗與地方回應，本研究採質性取向進行資料蒐集，核心方法包括深度訪談與焦點團體座談。研究目的在於理解政策推動過程中，不同地方角色對政策的認知、回應與實踐策略，並揭示各地區在制度執行、社區動員與文化詮釋上所呈現的多樣性與張力。

本階段資料蒐集之設計強調「在地觀點的蒐集」與「角色間差異的比較」，而非統計代表性的建立。研究者藉由多角色分組設計與半結構訪綱的情境引導，蒐集具體經驗與觀點差異，進而為後續政策分析與制度建議提供深層敘事與脈絡素材。所有受訪資料均完成逐字稿整理與初步主題分類，將作為後續章節分析與詮釋之核心依據。

一、訪談角色設定與分組邏輯

本研究將深度訪談對象依參與特性與角色屬性分為三大類型，總計蒐集 15 份個別訪談資料，涵蓋政策推動者、地方參與者、學者與專家。此分組不僅反映制度輸出與接受過程中的多元角色，也對應本研究所設定的四項核心研究重點，具體分組如下：

(一) 政策推動者 (代號 A: 1 人): 主要對象為參與政策設計、規劃或執行的政府部門實務人員。透過其觀點，將聚焦於「資源整合與治理協作」與「政策對環境與文化永續的制度設計」兩大面向，分析政策輸入過程中的操作邏輯、部門協調與制度落實瓶頸，特別有助於釐清行政制度與地方需求之間的落差。

(二) 學者專家 (代號 B: 3 人): 主要選擇具地方創生、永續發展或區域治理研究背景之學界人士與專家。其宏觀視角可提供對於三地制度執行成效、資源分布正義與政策架構可行性的整體觀察，特別補強「跨區域資源整合與政策執行系統之運作分析」與「永續政策的長期回應性」兩個研究主軸。

(二) 地方參與者 (代號 C、D: 共 12 人): 此類角色進一步分為兩組，分別從政策實施的第一線經驗與社區回應角度出發，深入對應研究中關於「產業轉型與地方經濟多元化」及「人才回流與地方參與機制」的核心議題。

1. 第一組 (代號 C: 8 人): 屬於政策直接參與者，包括海洋觀光業者、文化推

廣者、地方創生業主等。其訪談資料將有助於掌握創生政策對產業轉型的實質效應、地方經濟結構之變化，以及新商業模式與觀光產品的形成歷程，對應研究重點之一「產業轉型與地方經濟多元化機制」。

2. 第二組（代號 D：4 人）：屬於政策間接參與者，例如文化保存居民、返鄉青年與環境志工等。其敘事有助於揭示文化資產保存的主體認知與實踐方式，觀察人口回流、社區參與與文化永續之間的張力與互動，對應研究重點之二與四：「人才回流與地方參與機制建構」、「文化保存與生態永續實踐之政策效益」。

以上分組邏輯兼顧制度輸出端（政府）、制度接受端（居民與業者）與知識詮釋端（學界），並與本研究設定之四項重點對應，建立多重觀點的交錯與互補，有助於具體分析政策介入下的在地轉譯過程與制度回應樣貌。各類角色分組之具體訪網設計詳見附錄 3 至附錄 7，並另列附錄 8 彙整完整訪談與座談參與者概覽表。另將受訪與焦點團體參與者的角色分布摘要整理如下表 3-1，以便快速掌握資料蒐集設計。

表 3-1 受訪者與焦點團體參與者分布表

類型	代號	深度訪談 (人數)	焦點團體 (人數)	對應研究重點
政策推動者	A	1	—	資源整合與治理協作、制度設計與永續規劃
學者專家	B	3	2	跨區域資源整合、制度評估與永續政策回應性
地方參與者第一類 (直接參與者)	C	8	6	產業轉型與地方經濟多元化
地方參與者第二類 (間接參與者)	D	4	2	人才回流與地方參與機制、文化保存與生態永續

註：本表同時呈現深度訪談與焦點團體的角色分布情形。部分成員在兩類方法中均有參與，故總數不應直接相加。完整受訪者基本資料與背景資訊請參見附錄 8。

二、半結構訪網設計依據

訪談提綱設計採半結構式方式，根據不同角色類型制定若干核心主題，並保留彈性以回應實地訪談情境。主要引導主題如下：

- (一) **政策經驗回顧**：受訪者是否參與創生計畫？參與方式為何？政策介入帶來的第一手觀感與印象。
- (二) **生活變化與社區轉變**：對個人生活、社區關係與地方氛圍有何改變？是否產生新的合作模式、衝突或文化轉譯現象？
- (三) **資源需求與制度限制**：在推動過程中，曾面對何種制度性瓶頸？是否感受到來自政府或外部資源的支持或落差？
- (四) **政策建議與觀點反思**：若未來有相似政策推動，受訪者對制度設計、資源配置與參與機制有何建議？

針對學界訪談者，則特別增加「跨案例比較」與「制度創新潛力」之討論，引導其以宏觀角度剖析屏東三地政策實施之特性與困境。

三、訪談程序與倫理規範

本研究之深度訪談與焦點團體座談皆已於 114 年 7 月至 8 月期間完成執行，整體資料蒐集程序依下列步驟進行，並確保研究倫理原則與受訪者權益獲得完整保障：

- (一) **訪談準備與訪綱優化**：根據既定訪談題綱，先進行內部試寫與模擬演練，並透過實地觀察與先期交流，確認問題設計之語言表達與結構邏輯具可理解性與情境對應性。受訪前亦視個案特性進行彈性微調，以確保各類角色皆能順利進入訪談情境並有效提供觀點。
- (二) **正式訪談安排與實施**：本研究共完成 15 位個別訪談，均採面對面方式進行，每場長度介於 30 至 60 分鐘之間。訪談地點依受訪者方便性選擇，主要為其工作場域、社區空間或中性場地，並確保私密性與開放性兼具，促進受訪者安心分享與主動敘述。
- (三) **錄音、轉錄與確認**：所有訪談皆於受訪者同意下進行全程錄音，研究者同步書面筆記以補足語氣、情緒與脈絡資訊。會後即時完成逐字稿轉錄，並整理重點摘要，經由部分受訪者審閱與回饋修正，以提升資料準確性與語義完整度。
- (四) **資料保存與保密原則**：所有受訪資料僅供本研究分析與成果撰寫使用，並嚴格遵守資料匿名化與去識別化原則，避免外部識別個人身份。資料均儲存於具備密碼

保護之研究者私有設備，不另作他用，亦不對外公開，以確保受訪者隱私與訪談內容機密性。

四、焦點團體設計與執行方式

除個別深度訪談外，本研究亦於研究後期規劃並完成一場焦點團體座談，目的在於蒐集多元角色於同一互動情境下的集體經驗、觀點差異與即時回饋。透過座談形式，可進一步觀察政策執行過程中，不同角色間的理解差異、協作困難與溝通節點，補足個別訪談所無法揭示的集體動態與制度落差感知。

本次焦點團體已於 2025 年 8 月 12 日 16:15 - 17:45，假屏東縣大鵬灣遊客中心（漂浮綠洲咖啡館）順利舉行，共計 10 位與談人參與（焦點座談參與者之基本資料與角色分類，見附錄 8），依角色屬性分為三類：

- （一）**地方參與者（第一類，6 人）**：包含海洋觀光業者、在地導覽人員與創生計畫執行者，具實際參與創生專案與政策執行經驗。
- （二）**地方參與者（第二類，2 人）**：包含返鄉青年與文化保存行動者，對創生政策具觀察視角但參與層次較間接。
- （三）**學者與專家（2 人）**：長期關注地方治理與創生政策實務，具備制度評估與社區動員經驗。

焦點團體討論主要圍繞以下三項主題展開：

1. 地方創生政策對日常生活與產業發展的實質影響（正面與負面並陳）。
2. 社區參與意願、地方溝通機制與制度回饋渠道的運作實況。
3. 對資源配置、公私協作模式與後續制度調整之建議與期待。

本次座談於現場觀察、錄音與書面記錄。座位安排採開放式長方形座談方式，營造平等對話與多元互動的討論氛圍，促進不同角色間觀點的交流與激盪。全程經與會者明確同意後進行錄音，會後完成逐字稿轉寫與主題分類整理，作為第四章質性分析之核心資料來源。

五、研究階段目的說明

本研究於質性資料蒐集階段並不以樣本數的統計代表性為目標，而是著眼於不同角色所承載之制度經驗、文化感知與互動觀點之深度挖掘。透過跨角色的訪談與焦點座談，系統性地蒐集政策實施過程中之在地認知、行動策略與制度回應，進而建構具差異性與情境性的政策敘事。

上述資料將作為後續分析地方創生政策嵌入條件、在地協作模式與制度整合效果之第一手依據，並將結合地理區位、社會結構與產業特性等因素進行脈絡化詮釋，強化分析的層次性與地方適切性。透過角色觀點的交錯對話與敘事比較，進一步揭示政策在不同社會位置中所引發的制度互動與落差現象。

第三節 資料分析架構與詮釋策略

本研究透過深度訪談與焦點座談蒐集之資料，輔以政策文件與現場觀察紀錄，運用系統性質性分析策略，建構出地方創生政策在屏東沿海三地之實施脈絡與制度作用邏輯。分析過程著重於理解行動者觀點間的差異、地方與中央之間的認知落差、以及不同地區面對政策介入時的具體回應。為提升詮釋效度，研究透過主題編碼、角色與區域比較、政策文本對讀與空間視覺化等步驟，整合各類資料來源，形構出多層次分析架構。

一、資料來源構成與整理方式

本研究所依據之資料來源主要包括以下四類：

- (一) **訪談逐字稿**：涵蓋政策推動者、在地業者、居民與學者等多元角色，由研究者逐字轉錄並進行資料清洗，作為主要分析文本。
- (二) **焦點座談紀錄**：包含座談逐字稿、角色互動紀要與現場觀察備註，用以補充不同觀點間的互動脈絡與集體認知建構歷程。
- (三) **政策與地方文件**：涵蓋地方創生相關政策說明書、計畫報告書、鄉鎮發展願景圖與會議紀錄等制度性文本。
- (四) **現場觀察筆記**：於訪談與座談現場所記錄之空間條件、非語言互動、象徵性行動與時間節奏等。

所有資料皆透過 MAXQDA 軟體進行系統管理、標籤分類與主題對應設定，建構編碼資料庫並作為後續交叉分析基礎。

二、主題編碼技術與分析流程

本研究採取紮根理論（Grounded Theory）導向的主題編碼技術，依照開放編碼、軸心編碼與選擇性編碼三階段依序進行：

- (一) **開放編碼**：逐段閱讀訪談與座談文本，標記反覆出現的概念、關鍵詞與描述，如「資源申請困難」、「社區動員疲乏」、「文化保存動機不足」等。
- (二) **軸心編碼**：將開放編碼階段的原始概念歸類為主題軸線，初步包括「制度資源配置」、「社會參與困難」、「文化轉譯機制」與「地方認同建構」等，進行次主題細

分與關聯比對。

- (三) **選擇性編碼**：進行跨文本綜整，建構以「政策介入—地方回應—制度轉譯」為主幹的詮釋架構，對應研究四大主題（產業轉型、人才返鄉、資源整合、文化永續），並逐步形成核心敘事路徑。

上述編碼過程強調資料間的對應關係與論證邏輯，研究將透過交叉比對與持續檢討方式，強化資料詮釋的一致性與穩定性。

三、角色立場與地區異質性比較

本研究關注的不僅是敘事本身，更著重於行動者間的觀點差異與空間條件對地方創生政策實施的影響。因此，進行以下兩組比較策略：

- (一) **角色立場比較**：將資料依據角色屬性分為「政策推動者」「直接參與者」「間接參與者」與「學界觀察者」四類；分析其在制度理解、政策目標評價、參與困難與未來展望等面向的認知差異；特別比較政府部門與在地社群之間在制度語言、操作邏輯與結果判準上的落差。
- (二) **地區異質性比較**：將東港、林邊與佳冬三地的資料分別進行分類與比對；分析不同地區在政策推動階段、社區動員基礎、文化資源特色與治理結構上的差異；探討是否因地制宜地形成各自的制度回應模式與創生實踐邏輯，並評估其延續性與適應性。

此類比較有助於揭示政策實施後在不同場域中所產生的差異化結果，進一步強化本研究對「地方條件差異」的理解，並深化相關理論的建構與應用。

四、空間資料視覺化輔助策略

為強化資料詮釋的空間感與情境脈絡，研究運用地理資訊系統（GIS）進行視覺化輔助分析，作為文字分析的延伸工具。操作面向包括：

- (一) **空間標記與層疊視覺化**：將訪談與座談提及之政策設施（如觀光據點、文化基地、交通節點）進行定位；標示出訪談熱點、社群活動核心與受訪者密集區，以輔助辨識觀點分布趨勢。

(二) 區域落差與視覺對照：疊合地區內可及性差異、資源配置重疊與政策落實強度等空間變項；揭示政策「集中效應」、「制度落差」與「資源遺漏區」的潛在空間分布。

GIS 在本研究中不作為統計推論依據，而作為敘事補強、案例對照與制度解釋之輔助視角，進一步促進政策與空間實踐之間的可視化對話。

五、政策理念與地方理解的落差觀察

本研究關注政策設計者與地方實踐者之間，在理念理解與執行想像上的落差現象。儘管官方在推動地方創生政策時，強調「永續」、「在地參與」與「人才回流」等核心價值，實際執行過程中，這些概念在不同地方社群中往往呈現出多元詮釋與策略性轉化，反映出地方條件對政策內容的再定義與調適行動。

研究透過訪談與座談所蒐集的觀點，整理出行動者對政策理念的三種主要理解模式：其一，將政策視為資源爭取的窗口，重視經費申請與基礎建設導入；其二，視其為制度負擔，反映在行政流程複雜與評鑑壓力增加的回饋中；其三，出現部分主體認為政策有助於地方文化再認識與公共討論機會，並以此展開新的合作實踐。

本研究並不試圖驗證「正確理解」為何，而是透過觀點間的落差比對，揭示制度設計與地方社群之間在語言、操作邏輯與政策期待上的斷層。此分析有助於釐清地方創生政策在執行過程中出現的適應偏差與誤解空間，並為後續制度調整與溝通策略提供參考依據。

第四節 研究限制與因應策略

本研究以質性資料為核心，輔以空間視覺化方式進行分析，重視在地經驗、角色觀點與制度實踐之間的交互對應。為提升資料詮釋的完整性與解釋邏輯的一致性，本節首要說明資料處理與對照的策略，並簡要揭示研究歷程中不可避免的限制條件，以確保分析成果具備可理解性與操作意義。

一、三角驗證與詮釋一致性維持策略

本研究自設計階段即採用三角驗證原則，透過多種資料來源、觀點角色與分析工具進行交互比對。蒐集資料涵蓋深度訪談、焦點座談、地方政策說明與場域觀察紀錄，角色則含括行政人員、產業參與者、居民與學界專家，分析工具則採用 MAXQDA 進行逐字稿編碼，並輔以 GIS 工具進行空間資訊標記與視覺化。

研究將於資料蒐集與分析各階段，皆建構角色分類與主題對應架構，確保觀點在分析邏輯中的位置清晰可辨。資料分析過程中由三位研究人員獨立執行初步分類，再透過交叉檢視進行主題協調與論述調整，避免單一立場偏誤或詮釋過度壓縮。此外，空間資料的加入亦強化觀點出現位置與實際場域條件之間的對照，有助於呈現觀點差異與制度落差的地理面貌。

此一資料整合與觀點對讀機制，強化了研究論述的連貫性，也提升整體詮釋過程的邏輯穩定性，讓來自不同群體的意見得以在場域條件下被具體理解。

二、研究限制與應對

儘管研究策略已盡量完備，研究者在執行過程中仍遭遇以下限制，但皆已依情況採取應對措施：

(一) 角色樣本之取得限制：特定群體（如返鄉青年、文化創業者）因缺乏穩定聯繫窗口與名單，難以安排訪談或對談。為此，研究者主動透過地方協會、社群平台與既有訪談者介紹方式擴展樣本來源，並以焦點座談補足資料厚度。

(二) 訪談過程之主觀性偏誤：部份受訪者對政策內容表達出強烈期待或社會期待反應，可能影響資料的多元性與批判深度。針對此點，研究者於訪談前充分說明中立立

場，並在分析階段強調語境重現與異議觀點的挖掘。

(三) 公開政策資料之時效問題：部分政策文件或統計資料尚未更新或僅提供縣市級資料，難以完全對應到地區操作層次。研究者遂補充使用受訪者提供之在地文宣、非正式報告與現地觀察筆記，作為資料解釋的脈絡支撐。

透過上述處理方式，本研究雖具備一定程度的資源與角色取得限制，仍盡可能維持資料的解釋廣度與詮釋穩定性。

三、研究整合與詮釋一致性

本研究採用多源資料蒐集與分層角色訪談策略，確實面臨資料格式異質、語用差異與觀察尺度不一所產生的整合挑戰。為避免詮釋混淆與分類錯置，研究者於資料建置初期即自建主題對照表與角色屬性矩陣，逐步形成一套具邏輯一致性的分析依據。每一階段的編碼與分類皆反覆對照前述架構，以確保觀點呈現具有系統性與比較性，不致落入重複論述或解釋斷裂的風險。

同時，研究者亦針對具爭議或歧義的觀點，進行多次回讀與語境比對，必要時重新檢視焦點座談與訪談語料，以補強邏輯前後的貫通性與分析結果的再現性。

四、研究侷限與應對思考

研究過程中固然遭遇如角色樣本取得不易、政策資料更新滯後與資料異質性整合等挑戰，但這些限制經由預先規劃、現地回應與彈性補充策略，皆獲得實質緩解。研究者透過逐步建構的編碼系統、跨資料交叉對照與觀點交互印證方式，有效穩定詮釋邏輯並擴充敘事厚度。

整體而言，本研究在資源有限與單人執行的條件下，仍展現出足夠的資料覆蓋力與觀點多樣性。這些處理手法不僅維繫了研究信效度，也提供後續研究與政策實作者一套具場域適應力的參考範式。

第四章 研究結果與討論

本章承接前述政策脈絡與地方現況，透過田野資料的整理，分析地方創生在屏東沿海地區推動的作用與挑戰。討論將聚焦於四個面向：政策介入對地方發展的影響、產業轉型的推動與限制、人才培力與資源協作的條件，以及永續發展的制度困境，藉此揭示政策設計與在地經驗之間的張力，並回應本研究的核心問題。

第一節 政策介入與地方發展效應

在政策介入的層面，受訪者普遍指出中央計畫對地方確實帶來資源與能見度，但同時也形成制度侷限與執行落差。地方發展的推動往往受制於契約規範與 KPI 要求，使得短期成果得以快速展現，卻難以累積長期效益。以下將從不同角色的觀點出發，分析政策介入對地方發展所帶來的影響與矛盾。

一、政策進入的時機、方式與初始認知差異

地方創生與海洋觀光政策自中央推動以來，在屏東東港、林邊與佳冬三地的推動過程，展現出顯著的時序差異、介入方式與在地理解落差。這種差異來自中央制度邏輯與地方現實條件之間的張力，也反映出推動者與被推動者在政策初期的觀點與期待並不一致（康廷嶽，2022；張力亞，2022）。

在政策進入的時機上，三地接收到中央政策訊號的節點並不相同。東港因既有海洋觀光與文化資產基礎，較早成為焦點，包括「東港 DNA」計畫與黑鮪魚文化節（楊佳璋，2018；遠見雜誌，2023）。相對之下，林邊與佳冬則透過民間組織或返鄉青年的自發提案才逐步納入政策網絡。B2 談到：「東港的商業動能跟其他鄉鎮比起來確實強很多。」這顯示東港在政策初期便具備更高制度關注度，而佳冬與林邊則主要依靠在地行動者推動，符合內生性發展理論強調「由地方資源出發」的邏輯。

在進入方式上，台灣延續日本地方創生制度，透過補助、徵案與 KPI 治理機制推動（謝子涵，2018；神尾文彥，2018；康廷嶽，2022）。然而，受訪者意見並不一致。A1 認為：「最大的影響是『觀光被放大了』。」焦點團體 B2 則直言：「現在很多計畫來，就

會先問『欸這邊能不能做觀光？』」雖然確實帶來遊客，但地方也面臨基礎建設不足的壓力。

部分受訪者認為，許多計畫進入地方的方式其實已由中央部會或顧問公司預先設計好，地方只是被要求依期限執行。這與張力亞（2018）對「高度制度化操作」的批評相符。多位受訪者亦談到，地方社群因缺乏行政經驗與書寫能力，即使具備實作經驗，也常被排除在外，正呼應康廷嶽（2022）所指出的「能做卻不會寫、想參與卻進不去」的困境。

中央與地方的認知落差進一步加劇。中央強調數據化與效益導向（行政院，2023），地方則更關注文化與生活。C1 表示：「觀光只是附帶。但現在很多計畫都強調要帶人潮進來。」焦點團體 C7 則從居民角度反映：「黑鮪魚季一到，很多人都跑來，熱鬧得要命，可是過了就…就冷清啊，這樣沒辦法形成產業嘛。」這些不同立場凸顯當制度未能有效嵌入地方語境時，容易引發政策落差與社會摩擦。

對補助制度的態度亦存在分歧。C3 指出：「困難就是太依賴補助，很多觀光活動一旦沒有經費就停下來。」焦點團體 D4 補充：「很多事情都是因為有計畫才做，計畫一結束就停了。」然而，C5 則認為補助在政策初期確實提供了必要的推力，使社群得以嘗試新模式。這些矛盾呼應社會資本理論的觀點：唯有建立信任與合作網絡，政策資源才能轉化為持續動能。

地區推動模式亦有所不同。東港規劃多由外部專業者主導，居民多為被動角色（洪富峰，2012；楊佳璋，2018）。D1 批評：「太依賴『活動』了。」相對的，佳冬則展現返鄉青年以生活經驗推動的模式。C7 分享：

像我經營民宿的時候，我會帶旅客騎腳踏車去看市場、去看舊街道，甚至去拜訪在地的小店，這些都是觀光，但它不是商業化的，而是從我們自己的生活出發。

這顯示東港模式較依賴外部規劃，而佳冬則展現基於生活經驗的自主合作，更符合內生性發展強調的在地驅動力量。

政策進入的時機、方式與認知差異，已在地方創生初期造成挑戰。一方面，政策帶動觀光與新的發展契機；另一方面，若缺乏長期支持，地方往往只能依賴短期補助，難

以累積基礎。焦點團體 D5 建議：「一定要有長期規劃啦，不要一年一年這樣搞。」相關文獻亦提醒，唯有透過制度銜接與經驗傳承設計，避免政策流於短期操作，地方創生才能逐步轉化為持續動能（張力亞，2022；康廷嶽，2022）。

二、場域內部的空間調度與經濟活動變化

地方創生與觀光政策的推動，不僅意味著資源注入與活動辦理，更深層地牽動了場域空間結構與經濟模式的重組。屏東東港、林邊與佳冬在政策介入後，呈現出不同程度的空間調度、景觀再造與商業行為轉型。這些變化在形式上體現了政策成果，但同時也暴露出生活慣習與產業結構間的摩擦（見圖 4-1）。圖 4-1 呈現三地的觀光設施、民宿聚落與交通據點分布，可清楚看出資源集中於東港與大鵬灣核心，其他聚落則相對邊緣化。

圖 4-1 觀光設施與交通節點分布圖



註：本圖呈現東港、林邊、佳冬三地的主要觀光設施、民宿聚落與交通據點，並以線條示意主要交通路線與單車導覽動線。可以看出觀光資源集中於大鵬灣與東港核心，其他地區則多扮演過境角色。資料來源：作者整理；底圖取自內政部國土測繪圖資服務雲。<https://maps.nlsc.gov.tw/>

空間再配置往往從新設施與活動場域開始。以東港為例，創生計畫導入導覽設施、展演空間與藝術牆面，使原本以產業功能為主的街區轉向服務觀光消費（楊佳璋，2018；

遠見雜誌，2023)。部分受訪者指出，地方發展過度依賴大型活動，往往無法持續，與洪富峰（2012）對「觀光空間若未能兼容產業與生活，將造成在地邊緣化」的提醒相符。

在佳冬，返鄉青年的行動則展現了不同的空間利用邏輯。C7 說明，他在經營民宿的過程中，經常結合日常生活經驗帶領旅客認識社區，這類做法雖屬觀光，卻仍保有生活感與地方自主性，更符合內生性發展理論所強調的在地驅動模式。

在經濟活動層面，新型態產業（如文創市集、觀光導覽與體驗服務）逐步取代傳統漁撈與加工。多位受訪者認為地方仍依賴補助與短期計畫，導致缺乏自我循環的能力。相關研究亦指出，中央制度設計偏向成果可視化與量化數據的評估邏輯（謝子涵，2018；張力亞，2022），使地方在推動過程中傾向透過舉辦活動來對應指標，卻難以兼顧在地的持續性。這反映出在經濟轉型過程中，「補助依賴」與「制度導向」之間的兩難。

觀光雖帶來人潮，但也造成居民生活干擾。先前提及的「黑鮪魚季」案例，在經濟面向更具體表現為一種矛盾：一方面增加商業收益，另一方面卻讓居民感受到失落與不便。有受訪者談到，政策推動後地方開始更積極思考如何吸引遊客停留，顯示在地思維受到計畫影響。C6 則指出，許多觀光體驗活動因依賴補助與人力不足而難以持續，即便活動設計有潛力，真正能長期投入並帶領遊客的人並不多。這顯示經濟轉型過程中，參與具有門檻，並非所有居民都能受益。這段經驗凸顯經濟轉型中的包容性挑戰，也呼應了社會資本理論中的「參與階層化」問題。

在觀光動線設計上，制度規劃強調「可閱覽性」與「可控制性」，卻壓縮了地方多樣性。焦點團體 B2 批評：「壓力也很大啊，因為我們的基礎建設沒有那麼快能跟上。」C7 亦指出，旅客湧入市場時，居民日常生活被迫讓位。這些現象顯示當空間被觀光符號化時，地方文化厚度與生活多義性容易遭到壓縮（Blackstock, 2005; Fletcher, 2009）。

地方治理的承載能力也是挑戰。焦點團體 D5 建議：「政府應該幫地方設計一個三年、五年的藍圖嘛，然後給穩定的支持。」A1 與 C3 也強調，若補助依賴無法轉化為制度化支持，空間再造與經濟轉型將難以持續。這與 McDonald 等（2006）對跨部門協作不足的批判相呼應。

屏東三地的空間與經濟變化，確實在短期內提升了吸引力與產業多元性，但也帶來生活干擾與資源分配爭議。若制度創新無法結合既有生活結構，地方創生將可能停留於表層形式，而難以進一步轉化為持續的發展基礎。

三、計畫成果的象徵化呈現與實質落差

在地方創生與海洋觀光的治理實踐中，「象徵化成果」成為一項典型現象。無論是新建設施、亮點活動，抑或媒體行銷案例，這些成果多被包裝為地方已經「成功再生」的政策圖像。然而，多位受訪者指出，許多活動因過度依賴補助而缺乏延續性，計畫一結束便停滯，難以內化為在地能量。這種短期化傾向也呼應了相關研究對制度導向的批評，即中央偏重「可視化」與「量化」成果，使地方常以短期活動回應指標，而忽略長期經營（謝子涵，2018；康廷嶽，2022；張力亞，2018）。

C5 談到：「挑戰就是規模太小…行銷不足，很多活動外地人根本不知道。」這反映地方雖然努力回應制度需求，但成果常流於零碎或短期操作。洪富峰（2012）早在研究興達港案例時便提醒，若設施或活動設計未能嵌入在地生活脈絡，最終只能成為遊客的「背景板」。這樣的觀點亦可與 Fletcher（2009）的「景觀化治理」相呼應，說明當政策成果被符號化時，居民參與與在地經濟反而被邊緣化。焦點團體 C9 批評：

文化喔，我覺得文化是我們最大的資產啦，可是常常就被弄成表演而已啊，像活動裡面上去一下下，秀一段就沒了。真正的文化應該是融入生活嘛，像廟宇活動啊、漁村日常啊，這些才是特色。如果能整理成體驗，變成觀光產品，才有辦法長久，不然就一時的熱鬧。

這段話凸顯了文化在象徵化成果下的「表演化」傾向，也與張力亞（2018）對「制度性操作」的批判相呼應，即地方文化知識淪為短期展示的素材，而難以成為治理主體。

多位受訪者皆提到，許多活動因依賴補助而缺乏持續性，往往在計畫結束後就停滯，難以轉化為在地能量。這種季節性與短期性正是「制度依賴型再生」的典型現象，康廷嶽（2022）稱之為形式主義，而小磯修二等（2018）與 Kondo（2006）則提醒，唯有建立制度記憶與治理厚度，才能避免地方陷於一再重複的展示循環。

另一方面，也有受訪者認為這些象徵性成果仍有其外部價值。焦點團體 C10 表示：「我覺得要走深度旅遊啊，就是不要只是來吃海鮮就走。要讓遊客可以真的了解這裡的文化、歷史，甚至親身參與一些體驗。」這種觀點呼應周志龍（2018）對文化治理的思考，即唯有把政策成果轉化為生活實踐，才能避免短期化並形塑長期的在地能量。

遠見雜誌（2023）對林邊鄉「大小港邊」團隊的報導，也揭示政策亮點展示的雙面性：雖然成功結合觀光與文化教育，但往往被切割為媒體案例，而缺乏制度層面的檢討。Fletcher（2009）與 Blackstock（2005）皆提醒，這種標竿展示與選擇性行銷，容易掩蓋地方的內部矛盾，使政策成果停留於「治理的想像」而非真實能量。

另有部分焦點團體受訪者指出，最大的問題在於活動多流於短期計畫，結束後便難以延續，導致地方缺乏累積的制度經驗。這正點出了政策成果雖然能帶來一時的曝光與資源，但若未能轉化為社群的制度記憶，便無法深化為治理能量。

因此，地方創生的象徵化成果，一方面回應了中央制度對「可見性」的期待，另一方面卻造成地方內部的失語與落差。唯有將『活動、報導』轉化為『制度、文化資本與治理能力』，並逐步累積地方的發展厚度，地方創生才可能擺脫制度依賴的困境，實現更長遠的發展。此種落差與互動關係，亦可由圖 4-1 所呈現的政策影響與地方回應循環動態中清楚觀察。

第二節 產業轉型推動策略與成效

在產業轉型的面向，屏東沿海地區的傳統漁業正面臨觀光化與多元化的壓力。受訪者指出，政府雖提供資源以促進轉型，但實際推動過程常出現市場定位模糊、價值鏈斷裂與地方參與不足的情況。本節將透過漁業與觀光產業相關角色的經驗，剖析轉型策略的限制與成效。

一、傳統產業延續與觀光敘事的折衝策略

在地方創生與觀光政策的持續推動下，屏東東港、林邊與佳冬的產業形貌逐漸由漁農導向轉向服務與敘事化經營。面對觀光話語與資源再分配的壓力，地方業者與社群一方面努力維繫傳統產業的延續性，另一方面則嘗試在觀光邏輯與在地價值之間尋找協調空間，形成經濟結構、文化記憶與政策治理的多重折衝。如圖 4-2 所示，傳統農糧作物與養殖魚塭構成產業基底，漁港周邊則出現華僑市場、大鵬灣遊艇碼頭與遊客中心等設施，顯示出空間再利用下的轉型方向。這些並置的產業元素凸顯地方同時承擔「維繫傳統」與「回應觀光」的雙重任務。

圖 4-2 漁業空間與觀光設施的轉型對比圖



註：本圖依據訪談資料與政策文件繪製，示意傳統漁業場域與新興觀光設施的空間對照。資料來源：作者整理；底圖取自內政部國土測繪圖資服務雲。<https://maps.nlsc.gov.tw/>

首先，地方業者普遍意識到僅依賴傳統產業已難以維持經濟規模與青年返鄉誘因。林雅萍與楊文慧（2017）指出，農漁村社群雖對觀光轉型持正向態度，但其基本訴求仍為原有產業的永續與生活模式的延續。在此基礎上，東港與佳冬的行動者多以「文化體驗」與「故事導覽」的方式，將原有產業活動轉化為具觀光價值的再現模式，透過導覽、體驗課程、風味餐桌與手作工藝，重新賦予傳統產業「可展示」「可參與」「可消費」的文化意涵（遠見雜誌，2023）。A1 進一步指出：

政策強調的轉型，很多時候是希望漁業變成觀光的一部分，像是辦活動、推小旅行，這些都跟原本的生產不一樣。

焦點團體 C8 則認為，計畫往往「有計畫就做，沒計畫就停掉」，讓第一線業者不敢長期投入。多位受訪者都表示，觀光轉化雖提升了能見度，但也帶來延續性不足的疑慮。

然而，文化的觀光轉譯並非線性過程，而是一種經常伴隨政治性與文化選擇的行動策略。Fletcher（2009）與 Okazaki（2008）皆指出，觀光活動中的文化敘事多為經過篩選、濃縮與再編的「在地再製品」，其反映的不僅是地方記憶，更是與制度資源接軌的策略性表達。在屏東三地亦可觀察到此現象，例如漁業體驗行程中選擇展示漁港拍賣、魚拓 DIY 與夜訪魚市場等環節，而迴避漁業環境困境或補貼不均等議題。B1 強調：

困難很多。第一，漁民的意願不高，他們很多人還是想專心捕魚，不想應付遊客。

第二，安全問題，像漁港、漁船都有風險。第三，活動缺乏延續性，結束就沒了。

焦點團體 B3 也認為，若能透過市場觀察與船上體驗呈現漁業真實樣貌，才能獲得遊客與在地的共同認同。

此外，地方對觀光敘事的主導權亦存在不對等的結構限制。張力亞（2018）與康廷嶽（2022）指出，台灣地方創生政策常由外部顧問介入地方規劃，雖帶來制度支撐，卻也排擠地方社群的自主詮釋空間。在佳冬，部分青農雖主張以生活節奏為基礎規劃遊程，但仍須配合外部顧問的行銷規劃與成效評估，形成「形式在地化、實質外部化」的張力。焦點團體 C6 談到：

其實我覺得有些地方卡在法規啦。像漁船要合法載人，就一大堆規定，很多人乾脆不做，因為要改裝、要檢查、還要繳一堆費用。這些沒有協助解決的話，大家就不

會想要去轉型啦。

焦點團體 D4 則認為，政府的支持不應僅止於補助，還需要在行銷、產品設計與合法經營等面向提供輔導。在深度訪談時有多位受訪者表示，制度規範雖必要，但過於僵化將使地方失去主導權與長期動能。

從理論層面來看，地方創生中的產業再現策略，可視為「文化資本操作」與「象徵權力協商」的實踐場域（林南，2001；Ray, 1999）。在內生性發展與社會資本理論的架構下，地方必須從文化記憶與產業日常中提煉具有可參與性與可銷售性的資源，並與制度資源相互銜接，以構成具備政策語言的行動正當性（Van der Ploeg & Long, 1994；張書豪與樊晉源，2013）。焦點團體 C7 提醒，漁民若要設計「一天漁夫」等體驗，必須同時考量安全與保險等配套；焦點團體 C9 則主張，轉型應走向多元經營，將捕魚與觀光、餐飲及文化活動結合，才能展現地方特色。B2 與 C7 也共同指出，唯有兼顧真實性、制度支援與安全設計，地方產業轉型才可能長久，並逐步累積成為文化與產業在地延續的永續動能。

二、官方與民間提案機制的制度互動

地方創生政策自推行以來，中央大量仰賴「地方自提」與「公開徵案」等提案機制，企圖透過民間參與來強化地方主體性。然而在實務運作中，制度設計邏輯、申請規則與執行配套的落差，使官方與民間互動成為權力結構與行動邏輯並存的制度場域，既形塑誰能成為政策參與者，也排除了某些地方群體的可見性。焦點團體 B2 說：「嗯…幫助是有啦，可是也有限。……這個收入不穩定，很多人就不敢投入。」A1 補充：「最大的限制就是『不持久』。很多都是因為計畫才去配合，計畫結束之後就回到原點。」

中央制度的競爭式徵案雖標榜公平，卻隱含高度技術性與專業性門檻，要求計畫書寫、行政語言與成果設計能力（謝子涵，2018；張力亞，2018；康廷嶽，2022）。若地方社群無法將生活經驗轉譯為制度可理解的文本，往往被排除在審查體系之外。焦點團體 C6 直言：「我們不懂怎麼行銷，常常就是產品很好，但賣不出去。」部分受訪者談到，缺乏行銷與經營輔導，使地方只能依靠補助，難以形成長期動能。張力亞（2018）批評，

制度化徵案往往迫使地方文化知識被壓縮為「可審查文本」，而失去原本生活脈絡的厚度。康廷嶽（2022）則指出，計畫語言的技術化與格式化，使地方在制度中逐漸失去詮釋主導權。這些批評與受訪者的經驗相呼應，他們談到，若無外部專業或長期累積，地方往往難以通過審查，形成「能做卻不會寫」的困境。

另一方面，政策的 KPI 與短期成果導向，更進一步壓縮了在地行動的節奏。康廷嶽（2022）批評，創生制度過度依賴數據、照片與效益評估，而忽視社群信任與文化厚度的累積。焦點團體 C8 說：

我覺得很多都是「短期的」啦。就是說，有計畫就做，沒計畫就停掉。……這樣怎麼可能永續？所以我們都會覺得怕怕的，不敢真的投入太多。

從官方角度而言，中央與縣市政府雖試圖建構跨部會整合與在地陪伴機制，然執行現場常面臨行政資源有限、協力單位人力短缺與制度碎裂等問題（王俊傑等，2022；行政院，2023）。制度雖設想地方應主動自提、中央予以輔導與支持，但實際上多由地方政府或特定團隊在執行面提供協力。C2 就指出：「很多計畫就是一年一年的案子，做完了就結束」的情況，顯示期程導向壓縮了地方累積能量的可能。

這種制度性互動不僅影響官方與地方的關係，也牽動了地方網絡的再結構。林南（2001）、Schmid 與 Robison（1995）強調，若制度以審查邏輯重組參與秩序，將破壞原有社群信任，反而加劇資源競奪與合作障礙。多位受訪者談到，轉型需要高額投資，若僅依靠自籌，地方往往難以負擔。這些經驗顯示，資金與人力不足的弱勢群體，在制度參與上往往被迫邊緣化。

從創新生態系統理論來看，Jucevičius & Grumadaitė（2014）與 Oh 等（2016）指出，政策若無法有效建立協作平台與資源接口，創新行動將無法擴散，制度亦將淪為權力複製的工具。McDonald 等（2006）亦提醒，地方創新若僅依賴少數行動者的專業能量而無法擴散至整體社群，將導致資源集中與制度排他。焦點團體 C10 則點出：

最大的挑戰就是『後繼無人』啦。年輕人不想做這個工作啊，覺得又辛苦又沒錢。那老人家又不懂怎麼轉型，就變成卡住。

地方創生制度中的提案機制雖建構在民間參與與地方自主的理想之上，但實際運作

中的制度語言、高門檻設定與期程導向，使「誰能參與、誰被看見、誰被代表」在無形中被重新定義。D1 認為，若要避免短期活動化與表層化，制度需調整評估節奏並強化長期配套。唯有透過制度彈性設計與多樣化支持機制，建立可回應在地能量的協作平台與評估架構，創生制度才有機會成為地方治理與產業轉型的正向動力。

三、參與門檻與成功典範的再生產

在屏東地方創生政策的推動過程中，參與資格與典範人物的形成，並非單純由個人條件決定，而是制度設計、治理語言與地方社會結構共同作用的結果。雖然政策強調全民參與與在地主體性，實務上卻呈現高度篩選性與代表性偏誤的格局，部分行動者被塑造造成「成功典範」，而更多潛在參與者則被排除在政策話語之外。這種現象不僅挑戰了地方創生的公平性，也反映了內生性發展理論所強調的地方條件依附與差異化路徑，若制度強行規格化，將削弱地方的多元能動性(康廷嶽, 2022; 張力亞, 2018; Okazaki, 2008)。

首先，參與門檻常來自制度對成果邏輯的要求與行政資源的分配方式。制度偏好可被呈現與操作化的「亮點」，導致地方實踐流於短期計畫導向。C5 指出：「如果只是短期補助，結束就散掉，那就永遠不會成功。」A1、C3 與 D4 都認為，許多行動在補助結束後便無法繼續，缺乏自我循環的能力。顯示當制度以短期補助作為參與依據時，典範的塑造往往流於計畫驅動，卻缺乏長期積累。

其次，法規與風險治理亦提高了地方參與的門檻。多位受訪者談到，若要讓漁船合法載客，必須面對改裝、檢驗、保險與高額設備投資等複雜程序，許多人因此卻步。這些經驗反映出，即使地方具備創新動能，若缺乏制度性配套與互補資源，仍難以跨越合規負擔與風險門檻 (Oh et al., 2016)。

社會資本的分布差異進一步影響了誰能成為「被看見的代表」。D4 直言：「還有就是漁民本身沒有被真正納入，他們只是『被看見』，但沒有參與決策。」在另一場焦點團體中，C9 提出了不同的想法：

可以用合作社的方式啦，就是大家一起來做，不要一個人扛像幾個漁民合起來，弄一艘船專門做觀光，然後大家分紅。這樣風險比較小，也比較有力量去推。

這些觀點與社會資本理論相呼應，說明制度若僅依賴少數具有跨界資源的行動者作為代表，將造成資源與聲音的集中；而透過橋接型組織的方式，則能降低個體面對制度的不對等處境。

此外，人才與能力的缺口同樣被視為重要門檻。C6指出：「限制很多……缺乏專業的人才，能長期帶領的人不多。」部分受訪者認為，地方雖具備產品與文化特色，但因行銷與專業支持不足，往往難以轉化為持續性的發展動能。這些回饋顯示，地方創生的參與條件不僅取決於資金與政策，還涉及能否建立長期經營的人才基礎與制度化支持。

最後，部分「成功典範」人物被制度化包裝為展示案例，不僅固化了制度偏好，也使地方社群產生疏離與不認同。部分受訪者批評，有些活動過於表演化，例如以觀光為導向的「捕魚秀」，在外部看來熱鬧，但在地居民卻感到「很假、不持久」。這種落差說明，當典範人物與活動過度被包裝為展示效果，而缺乏真實的社群參與與長期可持續性，地方創生不僅難以真正促進創新，更可能加深地方內部的疏離與不信任感。

地方創生中的參與門檻與典範再生產，展現出短期化資源、法規負擔、社會資本不均與人才斷層的多重挑戰。若政策繼續以短期補助與符號操作作為核心邏輯，典範將淪為制度再生產的符號，而非地方自主的發展路徑。唯有逐步鬆動制度門檻，並建立長期支持與多元連結，地方行動者才有可能成為創生過程的真正主體。

第三節 人才培力與區域資源整合能力

在人才培力與資源協作方面，受訪者反映政府與地方之間的資訊落差與資源分配不均，導致培力機制與協作網絡難以穩定運作。雖然計畫提供了一定程度的訓練與機會，但在地青年與返鄉者往往仍面臨經濟壓力與能見度不足的困境。本節將比較不同角色的觀點，評估人才與資源協作的可行性與挑戰。

一、返鄉青年與在地長者之間的協作實況

在地方創生的推動過程中，返鄉青年與在地長者的互動，經常被視為能否建構持續性發展模式的關鍵。依據社會資本理論 (Lin, 2001; Schmid & Robison, 1995)，地方治理與合作效能來自於信任網絡與互惠基礎；同時，內生性發展理論強調發展應建立於地方內部的資源整合與能量互補 (Ray, 1999; Van der Ploeg & Long, 1994)。屏東東港、林邊與佳冬的經驗顯示，代間合作具有互補潛力，但也面對價值分歧、權力失衡與資源配置不均等挑戰 (洪富峰, 2012; 楊佳璋, 2018; 林雅萍、楊文慧, 2017; 謝玉玲、李明安, 2023)。

在合作模式上，青年帶回外部技能 (如行銷、設計、導覽)，長者則掌握文化知識、人脈與工法。C4 談到：「合作講很多，但做得不多。……最後常常是各做各的。」B1 也指出，跨部會規則差異導致「資源整合的困難很大」，社區往往在行政往返中消耗大量力氣。這顯示制度限制經常壓縮了代間合作的能量，與康廷嶽 (2022) 對制度偏好的批評相互呼應。

在參與動態上，「回得來」不必然等於「留得下」。A1 指出，地方創生雖吸引部分青年回流，但因收入不穩定與環境不友善，往往難以久留。B2 與 D2 也認為，青年回流的誘因存在，但能否留下，關鍵在於收入穩定與長期支持。焦點團體 C8 補充：「年輕人要嘛就不回來，要嘛就是回來一下子又走了。」這些經驗表明，青年回流與人才培力需要更長期且制度化的設計，否則容易淪為短期現象。

權力與資源的不均，也使代間合作陷入張力。張書豪與樊晉源 (2013) 指出，長者因長期社會資本累積，往往掌握土地、宗教與地方公共資源，青年即使具專業能力，仍

可能陷於「有構想卻無權能」的處境。焦點團體 C5 的經驗尤為典型：

我覺得資源很不平均啦。很多補助都跑到比較有名的地方，像墾丁、小琉球，東港這邊就比較少。然後資源來了以後，也常常是固定幾個人拿走，其他人根本沒機會。這顯示，資源集中效應不僅限制了跨世代合作，也削弱了社群內部的公平感（張力亞，2018）。

或「受訪者普遍認為，若要讓合作持續下去，必須有穩定的平台與中介機制作為支撐。C4 認為，需要一個「長期的平台」，讓地方能持續交流，而非僅為一次性計畫。也有受訪者主張應建立跨部會的窗口，讓地方能單一對接。焦點團體 C10 談到：

政府應該要當「協助者」，不是主導者啦。因為現在很多狀況是，政府來主導一切，大家就配合演出，可是結束就沒了。應該是幫助我們建立能力，像培訓、行銷、法規協助，這些才是我們真的需要的。

焦點團體 D4 則補充，應以「陪伴式輔導」方式，讓地方逐步學會，而非長期依賴外部。

社會資本理論同樣指出，必須兼顧黏著型與橋接型連結，方能減少代間之間的認知差距與不公平感（Lin, 2001; Schmid & Robison, 1995）。內生性發展則強調以「由內而生」的方式，把長者的在地規範與青年外部技能嵌合為制度記憶。換句話說，如果能建立像跨部會窗口、陪伴式輔導或導師制度這樣的平台和中介機制，就能提供長期合作的基礎。在角色分工上，讓青年有更多被看見和參與的機會，同時把長者定位為經驗與知識的傳承者，代間合作才可能從一次性的計畫，慢慢轉變成能持續累積的在地合作模式，而不是停留在表面的互動。

二、制度性資源整合與行動者調適能力

地方創生需要整合中央計畫、縣府政策、學術單位與第三部門等多元資源，但在屏東沿海地區，這些資源的分布與連結多半流於片段化。制度雖提供補助管道與跨部會支持，但地方行動者經常面臨行政限制、人力不足與時程壓力，只能持續調適來應對。這種結構與內生性發展理論強調的「由內而生、資源轉化」目標有所落差（Ray, 1999; Van der Ploeg & Long, 1994），而缺乏橫向串連與在地治理接口的情況，也與康廷嶽（2022）

及張力亞（2018）的批判相符。

首先，中央與縣府之間的連動性不足，使得資源多以短期專案形式進入地方，地方端則需在多個窗口間反覆周旋。受訪者普遍認為，跨部會規則差異與行政流程繁瑣，使社區在推動計畫時耗費大量心力，卻難以真正整合。D1 指出：

資源整合其實是最困難的地方。中央有不同的部會，地方有不同的單位，彼此之間協調不易。加上各自有自己的目標，很難真的放在一起做。很多時候都是『口號大於實際』。

其他受訪者補充，若無「中立平台」或「跨部會窗口」，地方社群往往只能各自為政，難以形成有效合作。

在外部資源介入上，多數受訪者認為短期計畫往往未能回應在地需求。部分受訪者指出，外部專業雖能補足地方在人力與技術上的不足，但若僅止於一次性進場，便難以留下持續效益。焦點團體 C10 認為，政府應該扮演協助者而非主導者，應在培訓、行銷與法規協助等層面提供支持。B3 則強調，培訓不應全依靠外部公司，而應培養地方自己的人才，使專業知識能在地化、長期化。

在資源調適策略方面，部分行動者選擇「結合不同計畫」與「跨社群合作」的方式。C2 舉例，大鵬灣曾將水域遊憩、環境教育與社區導覽結合，但這需要各單位願意坐下來談，並有協調者居中磨合。D5 則批評，「資源協作僅停留在口號」，缺乏統籌者。A1、C8 與 D5 也共同強調，若無中介機制與協調角色，地方難以擺脫資源零散的問題。

至於政府與社群的角色定位，也存在差異。部分受訪者寄望於跨部會平台能整合資源並建立透明對話空間，另一些受訪者則認為社群必須自我組織，不能過度依賴政府。這種分歧反映出地方行動者在「制度平台」與「在地自立」之間的張力。

再者，資源配置的不均衡問題也影響到合作意願。焦點團體 C5 直言：

我覺得資源很不平均啦！很多補助都跑到比較有名的地方，像墾丁、小琉球，東港這邊就比較少。然後資源來了以後，也常常是固定幾個人拿走，其他人根本沒機會。這樣很難形成合作，因為大家會覺得不公平。

這與黃萬翔（2009）與周志龍（2014）的觀察一致，即資源集中雖能短期見效，卻容易

製造不公平感。

屏東沿海地區的經驗顯示，制度性資源整合的挑戰在於如何在「外部介入」與「地方自立」之間取得平衡。一方面，平台化與單一窗口有助於提升協作效率；另一方面，在地自組織與人才培力則能增強吸納與轉化能力。當兩者能夠並行時，地方行動者才可能避免陷於短期依賴，並逐步累積可持續的合作能量。

三、人才流動、學習與知識再生產機制

地方創生的持續推動，取決於人才能否在地長期累積，並透過學習與知識傳遞形成循環 (Ray, 1999; Van der Ploeg & Long, 1994)。屏東沿海地區的實踐經驗顯示，人才培育不只是技術訓練，而是一個涵蓋進入、學習、參與與退出的動態過程 (康廷嶽, 2022; 張力亞, 2018)。不同世代與背景的行動者因資源條件與社群網絡差異，對地方創生的投入呈現高度不穩定，也使知識再生產經常在延續與斷裂之間拉扯 (林南, 2001; Schmid & Robison, 1995)。

在訓練與培力設計上，現行多依循補助專案的短期課程，內容偏重於計畫書寫與成果呈現，與日常治理和文化脈絡之間存在落差 (行政院, 2023; 謝子涵, 2018; 洪富峰, 2012; Kondo, 2006)。多位受訪者指出，外部協助若僅止於一次性課程，地方難以內化知識。焦點團體 B3 認為：「政府應該要有一套培訓，讓在地人可以學會，而不是都靠外面公司。」D4 則補充，最好有長期的指導關係，讓地方能逐步學會，而不是每次都倚賴外部團隊。相對的，焦點團體 B2 提醒：「常常要外面的人來帶。可是外面人來，東西就變得比較表面，不一定懂我們這裡的文化。」這些經驗說明，外部協助與在地延續之間，仍存在落差與矛盾。

知識學習的差異也影響代間合作。依社會資本理論，必須兼顧黏著型與橋接型連結，才能將外部知識轉化為社群共同能力 (林南, 2001; Schmid & Robison, 1995)。焦點團體 C6 提醒：「不是只有年輕人才是人才啦，在地長輩也有很多經驗，他們也可以當導師。」這種「導師化」定位，能把長者的生活知識轉化為青年可運用的行動規則，避免學習停留在短期技巧。另一方面，協作型態也會影響知識的再生產。焦點團體 C7 舉例：

「有時候會跟一些商家合作，像我帶單車團來，就順便去小吃店吃東西。可是那不是商業合作，沒有抽佣，就是互相幫忙。」相對的，C3 則說：

合作其實一直都有，但大多數還是短期的。比如說某個活動需要，就跟別的單位一起合作，但結束之後就沒了。這樣的合作不會累積，下一次又要重新來過。

這些經驗共同指出，唯有在日常生活中持續合作，知識與經驗才能延續，而不會隨著專案結束而中斷。為了整理此一差異，本研究依據訪談資料提出「人才流動的雙路徑循環模型」（見圖 4-3），以呈現短期流失與長期留任兩種發展軌跡。

如圖 4-3 所示，本研究依據訪談資料整理出人才流動的循環模型。在同一循環中，青年可能因補助或舞台進入地方，經過學習與參與後，因收入不足而選擇離開，形成短期流動；也可能透過平台治理、導師制度與社群合作而得以留下，逐步累積知識再生產，形成長期支持與制度記憶。

圖 4-3 人才流動的短期與永續路徑圖



註：本圖由作者依據訪談與焦點團體資料繪製，示意青年進入地方後，在同一循環中可能出現的「短期流失」或「長期留任」兩種結果。

受訪者 A1 指出：

地方創生確實有讓一些年輕人回來，因為看到有資源、有舞台，可以試試看。但很多人回來後發現環境沒有想像中友善。收入不穩定、機會有限，很快就會離開。

B2 也補充：「能不能留下來，是另一回事。因為經濟壓力大，收入不穩定，很難長期經營。」焦點團體 C8 與 C7 則進一步指出，青年要留下來，不僅要顧收入，還要有「被看見」與「成就感」。這些回饋顯示，留才同時仰賴經濟報酬與社群肯定，若缺乏被認可的價值基礎與制度化的信任支持，即便青年因資源進入地方，也難以長期留下 (Okazaki, 2008; McDonald et al., 2006)。

平台與制度記憶則是支撐留才的核心。C3 談到：

要有一個比較長期的平台，或者固定的組織，專門負責協調大家。不然每次都靠熱情去推，很快就會累。

D3 也強調，人才培育要有持續性，而非「上一兩堂課就結束」。這些經驗凸顯，長期平台能將知識沉澱為制度記憶，降低因人事流動與專案時程造成的斷裂風險。

在治理角色上，不同立場亦形成張力。A1 與焦點團體 C10 期待政府建立跨部會窗口，減少社群的協作成本；相對的，D5 則認為社群應該自我組織、互助補位。這反映出地方行動者在「制度平台」與「在地自立」之間的矛盾思考。

屏東案例顯示，青年回流後常因收入與環境不穩而離開；長者則可作為導師，將生活知識轉化為制度記憶；而社群合作與平台治理更是知識再生產的重要基礎。這些經驗表明，地方創生若要在人才面向上形成持續動能，必須在『平台治理』與『社群自組織』之間取得平衡，並透過導師化與社群合作支撐學習循環。如此一來，人才流動才可能由事件驅動的往返，轉變為長期累積與持續再生產的在地路徑。

第四節 永續發展實踐的制度與挑戰

在人才培力與資源協作方面，受訪者反映政府與地方之間的資訊落差與資源分配不均，導致培力機制與協作網絡難以穩定運作。雖然計畫提供了一定程度的訓練與機會，但在地青年與返鄉者往往仍面臨經濟壓力與能見度不足的困境。本節將比較不同角色的觀點，評估人才與資源協作的可行性與挑戰。

一、永續發展在地化的實踐與挑戰

永續發展作為地方創生的重要語彙，政策端往往傾向以「可被檢核的成果」作為治理依據（行政院，2023；謝子涵，2018；神尾文彥，2018）。然而在屏東沿海的實踐經驗中，這種語彙常被轉譯為短期活動與 KPI 邏輯，與社群的日常需求產生落差（康廷嶽，2022；張力亞，2018）。

多位受訪者指出，「短期化」與「碎片化」是最大的問題。A1 談到「很多計畫都是一兩年，做完就結束，沒有後續」，C1 與 C4 也認為地方發展需要長期累積卻被迫在一年期專案中消耗能量。D1 與 D2 進一步補充，若沒有三至五年的延續規劃，人才難以留下，社群也無法建立制度記憶。這些經驗呼應洪富峰（2012）對展示性成果的批評：缺乏長期承接，計畫終將淪為表面熱鬧。

補助依賴則是另一個普遍現象。B1 直言：「沒有補助，很多活動就停了」，C2 與 C5 亦認為過度依賴經費使地方一旦失去資源就陷入停滯。焦點團體 D4 更點出，即使政府認同地方構想，若契約未明文規定，公務員也難以支持。這些反饋顯示制度僵化不僅限制了地方的自主，也壓縮了創新的可能，與 Blackstock（2005）對外部治理符號化的警示一致。

在文化與環境層面，受訪者普遍主張永續不應僅等同於觀光人潮。C3 與 C6 強調「不要為了觀光犧牲環境」，焦點團體 C10 則批評廟會活動「變成表演給遊客看，反而失去原本的味道」。這些聲音凸顯文化資產若僅被包裝為短期展示，將難以形成持久吸引力，也呼應 Kondo（2006）與小磯修二等（2018）對文化延續與深度的強調。然而，受訪者同時提醒，永續並非只在於保存文化與環境。C7 指出：「如果年輕人都走了，只

剩老人，那再多的環境跟文化也守不住」，C8 更直言：「永續一定要跟經濟綁在一起，不然都是空話」。這些經驗呼應 Lin (2001) 與 Schmid & Robison (1995) 的分析：若缺乏穩定收入與持續人力，文化與環境的維繫終究難以承接。

從地方經驗可見，永續發展在地化正面臨三重挑戰：短期化與碎片化、補助依賴與制度僵化、文化環境與經濟的拉鋸。若政策持續以短期專案和量化指標為核心，地方永續將停留於表象，難以深化為治理能力與發展基礎。如圖 4-4 所示，林邊與佳冬的沿海地帶中，部分區段同時面臨養殖魚塭密集、人口結構弱勢與海岸風險高度疊加的問題，顯示為需優先關注的發展挑戰區。然而，現行政策據點多集中於觀光或展示性場域（如大鵬灣、東港碼頭與大小港邊），而非上述挑戰較為突出的區段，反映出制度介入與地方需求之間的空間錯位，顯示地方強調的長期發展基礎未必能在政策資源分配中獲得對應。

圖 4-4 永續挑戰區域與政策介入據點對照圖



註：本圖綜合訪談資料、國土測繪圖資與戶政統計繪製，呈現屏東林邊至佳冬沿海地帶的人口結構弱勢區段與政策介入據點之分布，反映地方發展挑戰與制度資源配置之間的空間落差。資料來源包括：內政部國土測繪圖資服務雲 (<https://maps.nlsc.gov.tw/>)、屏東縣東港與枋寮戶政事務所、枋寮戶政事務所「每月現住人口數統計表－按性別年齡分」資料 (https://www.pthg.gov.tw/DONGGANG-HOUSE/Content_List.aspx?n=137E99C42C9D0310; https://www.pthg.gov.tw/fangliao-house/Content_List.aspx?n=C4ADD367A971FDDE)，由作者依據公開資料與訪談內容整理繪製。

二、短期計畫與永續發展的落差

屏東東港、林邊與佳冬近年透過漁村文化節、農產展售與藝術季等活動快速累積能見度(遠見雜誌, 2023; 楊佳璋, 2018), 但多數屬於短期專案, 使永續推動缺乏延續性。受訪者普遍批評這種「動員—結束—再動員」的循環模式。A1 與 C1 指出, 許多案子「一兩年就結束, 沒有後續」, C4 與 D1 也強調若缺乏三至五年的延續設計, 社群難以累積制度記憶。這些經驗與張書豪與樊晉源(2013)對地方發展延續性的批評相符, 也呼應黃萬翔(2009)對短期導向的反思。

在評估機制上, 多位受訪者認為 KPI 邏輯使永續被簡化為「可被觀看」的成果。焦點團體 C6 批評:「很多評估方式都很奇怪啊, 就是看有多少人來, 有多少人次, 這個根本不代表永續」。C8 也直言:「現在很多還是 KPI 導向啊, 就是要有多少人、多少活動, 可是永續不是這樣算的」。這些聲音與謝子涵(2018)與張力亞(2018)的批判相呼應: 量化檢核雖便於操作, 卻忽略了社群文化與環境的長期承接。

短期專案亦造成人力與組織承接不足。B2 指出「不同地方各做各的, 沒有整合起來」, C1 與 C4 認為週期過短使地方只求快速完成, 結果「很多東西做得很急, 沒有真正留下來」。D3 補充, 外部團隊常隨計畫結束而撤出, 導致在地延續力不足。這些經驗與 Ray(1999)與 Van der Ploeg & Long(1994)的提醒相符: 若無長期制度支撐, 短期動員難以轉化為持續治理能量。

跨區域合作的缺口同樣明顯。B2 認為東港、林邊與佳冬「應該要連在一起, 而不是各自為政」。C2、C5 與 D3 則批評資訊不透明, 導致資源集中於少數人, 使弱勢社群難以參與。這些經驗印證了 McDonald 等(2006)的批判: 若缺乏跨部門平台與協作機制, 地方創新將難以擴散。Oh 等(2016)也指出, 創新生態系統需要跨層級平台, 否則資源容易侷限於少數行動者, 造成排他性。

少數受訪者則提出不同觀點。D4 認為黑鮪魚季等活動「讓大家開始注意到漁業的觀光潛力」, 焦點團體 B3 則表示「有些小旅行是真的把在地的生活帶給遊客, 我們自己也覺得比較自然」。這些意見顯示, 短期活動若能緊密連結在地生活, 仍可能作為永續發展的示範起點, 與 Okazaki(2008)的「社區觀光模式」相符。

屏東案例顯示，短期計畫的落差主要在於：動員循環難以積累、KPI 檢核偏離永續核心，以及跨區域合作不足。即使部分行動者認為短期活動能帶來能見度，但若制度仍以短期補助與量化指標為主，地方永續將不斷陷於「有動員、無累積」的困境，難以真正成為治理與發展的基礎。

三、制度性契約與地方實踐的矛盾點

在地方創生的推動過程中，制度性的契約與規範雖確保了行政運作的合規性，但同時製造了與地方實踐的落差。屏東東港、林邊與佳冬的經驗顯示，契約條件、KPI 導向與法令規範，常與社群的日常需求相衝突，使地方行動者難以靈活回應。

多位受訪者一致談到，KPI 邏輯使地方被迫追求人次與場次，而忽略永續價值。焦點團體 C8 直言：「現在很多還是 KPI 導向啊，就是要有多少人、多少活動。可是永續不是這樣算的啊」。焦點團體 C6 也強調：「就是看有多少人來，有多少人次，這個根本不代表永續」。A1、B1 與 C2 同樣認為，「短期數據與媒體曝光」取代了文化承接與生態保育的核心。這些經驗與謝子涵（2018）及張力亞（2018）的批判相呼應：當社群參與被壓縮為可回報的指標時，生活厚度往往被忽略。

在契約層面，受訪者普遍感受到制度僵化的壓力。焦點團體 D4 說明：

就是那個契約啦，政府的計畫都要照契約走，很多很死板。比如說，我們在地有一些想法，可是計畫的規定不允許，公務員也說『我們認同，但沒辦法，因為契約沒寫』。這樣就變成很大的落差啊。

D5 則進一步補充，許多創新的構想「卡在法規跟契約，政府只能照規定走，沒辦法變通」。這些回應顯示，即使公務員本身理解地方需求，也因契約限制而無法採納。相關研究（周志龍，2014；黃萬翔，2009）亦指出，法規僵化會造成『情理法』的落差，使地方治理受限。

另一方面，也有受訪者認為，制度規範仍有其必要性。焦點團體 C9 主張，若能以合作社的方式共同經營觀光，不僅能分擔風險，也能符合規範要求，降低個人負擔。這種想法顯示，地方並非全然排斥規範，而是期待能透過更具彈性的制度設計，把安全與

永續需求一併納入。這樣的觀點與 Fletcher (2009) 的討論相呼應：外部規範雖可能帶來符號化風險，但若與地方組織結合，仍能轉化為支持基礎。

在地方的經驗中，契約規範與在地需求之間的矛盾，進一步削弱了社群對政策的信任。C2 與 D3 皆指出，若中央只依靠契約與數據來評估，地方最終會覺得「只是完成任務」而非真正參與。林南 (2001) 與 Schmid & Robison (1995) 的社會資本理論指出，互信是合作的基礎，若制度只留下冷冰冰的規範，地方合作動能將逐漸消散。而焦點團體 D5 進一步談到：

我覺得這個就是「情理法」的問題啦。很多時候我們在地知道怎麼做比較好，可是卡在法規跟契約，政府就只能照規定走，沒辦法變通。這樣下去，很多永續的東西根本推不動。

A1、C1 與 D1 都主張，契約必須轉向『陪伴』而非『限制』，才能真正讓地方建立制度記憶；C8 與 D5 則強調，若評估指標不回到文化、環境與生活價值，永續就會停留在文件與照片中。不同角色雖有對規範必要性的認同，但也共同揭示：當契約缺乏彈性，政策與地方的差距將持續擴大。如何在『行政合規』與『地方彈性』之間找到平衡，仍是屏東案例最棘手的制度挑戰。

本章從政策介入、產業轉型、人才培力與永續挑戰四個面向，分析屏東沿海地區的地方創生實踐。研究顯示，政策過度依賴成果可視化與績效檢核，往往加深中央與地方之間的落差(圖 4-1)；漁業與觀光的互動並非線性替代，而是矛盾與兼容並存的張力場，使產業轉型缺乏長期支撐(圖 4-2)。

在人才層面，青年回流常因環境不穩而離開，長者與社群則可能透過導師化與平台治理承接知識記憶，形成長期累積的基礎(圖 4-3)。至於永續發展，契約僵化與評估侷限，使行政合規與地方彈性難以調和，導致文化、環境與生活價值難以被納入(圖 4-4)。

這些分析表明，地方創生不是單一路徑，而是政策、產業、人才與制度張力交錯的過程。後續將進一步探討其政策意涵與制度建議。

第五章 結論與建議

本章旨在整合本研究的核心發現，並提出制度與政策層面的建議，同時回顧研究在學術與實務上的貢獻，進一步展望未來可能的研究方向。前四章從問題意識、研究方法到分析結果，分別呈現了地方創生在東港、林邊與佳冬三地的多重樣貌與挑戰。為了回應研究目的與問題，本章首先依循四個研究問題，整理政策介入、產業轉型、人才培力與永續實踐等面向的主要發現；其次，針對制度與政策推動的困境，提出可行的調整方向，特別強調多元參與、跨層級治理與文化生活導向的配套；最後，進一步討論本研究在學術、實務與未來研究上的價值與啟示。透過這些整理，本章不僅為全文做出收斂，也希望為地方創生的後續研究與政策實踐提供參考依據。

第一節 研究發現與問題回應

本節回應本研究所設定的四個核心問題，並整理第四章的主要發現。研究問題涵蓋政策介入與地方發展效應、產業轉型策略與成效、人才培力與資源整合，以及永續發展的制度挑戰。透過田野調查與跨角色觀點的分析，可以看到屏東沿海的地方創生呈現出多重面向交織的樣貌。本節依序對四個研究問題進行整理，最後再進一步提出綜合性的討論，以呈現各面向之間的關聯與結構性張力。

一、政策介入與地方發展效應的檢視

研究問題一聚焦於政策介入與地方發展的互動效應。屏東沿海案例顯示，中央制度與地方社群需求之間存在明顯落差。雖然政策原意在於回應人口流失、產業轉型與區域均衡，但在實務操作中卻往往淪為回應檢核與符號展示，使地方創生的成效停留於表層。

（一）政策語言化與可視化邏輯：在執行過程中，計畫常被轉化為語言與數字的回報：

場次、人次、曝光度、照片檔案。受訪者指出，「做什麼」不如「怎麼回報」重要。這反映出政策首先被理解為「如何符合檢核要求」，而非「如何回應地方需求」。因此，政策呈現出語言化與可視化的治理模式：成果能被中央看見，但未必能轉化為地方發展的能力。

- (二) **象徵化成果與地方落差**：政策的語言化進一步導向象徵化成果。地方政府與中央單位往往藉由活動、典禮與媒體營造政策成功的形象。然而，地方居民經常質疑「熱鬧過後留下了什麼」。例如大型節慶雖能吸引人潮，卻未帶來產業結構的改善。象徵化帶來政治與宣傳效益，卻未能回應居民的日常需求。這種差距使地方社群難以將政策與自身生活連結，甚至感到被忽視。
- (三) **有限回應與依賴循環**：縣府與地方組織在執行時，往往只能在有限資源與時程下完成任務。這使得地方逐漸形成「依賴中央補助再行動」的模式，缺乏自主規劃的空間。受訪者多次提到，缺乏持續的平台與長期支持，計畫結束後的能量難以延續。這使地方陷入「補助來—熱鬧一陣—補助停—歸於沉寂」的循環。
- (四) **中央與地方的矛盾**：在制度邏輯下，縣府常扮演中央政策的「翻譯者」，將上級語言轉化為地方可執行的方案。然而，契約規範與檢核指標的約束，使縣府即使理解地方需求，也難以給予彈性調整。政策因此淪為「上級語言的再生產」，地方自主性不足，最終強化了中央與地方之間的落差。

本研究發現，政策介入在屏東沿海產生了三重效果：語言化（成果被轉化為檢核語言與數字）、象徵化（以活動與媒體營造政策成功）、落差化（中央制度與地方需求的矛盾）。這三者交織，使政策雖然能被「看見」，卻未能被地方真正承接，最終導致發展停留於短期循環與依賴模式之中。

二、產業轉型策略與在地矛盾

研究問題二聚焦於產業轉型的推動策略與其在屏東沿海的實際成效。政策設計將觀光視為傳統漁業之外的重要發展方向，期待透過導入外部資源與活動帶動轉型。然而田野調查顯示，漁業與觀光之間並非線性替代，而是處於並存與拉鋸的狀態。政策所描繪的轉型路徑，與地方社群的生活實際之間存在顯著落差。

- (一) **漁業轉型的困境**：漁業長期是當地居民的生計依靠，也是文化基礎。面對市場價格下跌、捕撈成本升高與人力短缺，漁民普遍感受到經濟壓力。政策雖鼓勵漁村結合體驗與導覽，但多數漁民認為觀光難以替代捕魚收入，且缺乏保險與制度支持。部分村落嘗試經營「漁事體驗」，但多依賴個別熱心者維持，無法形成長期產

業鏈。

(二) 觀光發展的雙重效果：觀光確實為地方帶來人潮與曝光，節慶活動也增加了能見度。然而，這些效果多屬短期，活動結束後遊客快速流失。居民也指出觀光帶來生活不便，例如垃圾、交通壅塞與漁港秩序混亂。同時，觀光收益分配不均，少數業者受益，其他居民卻難以分享到實際好處。觀光因此在地方被認為既是機會，也是負擔。

(三) 產業並存的張力：漁業與觀光之間既有合作也有矛盾。漁民可透過體驗活動讓遊客參與捕撈，但漁港的觀光化又壓縮了作業空間。地方因此陷入「兩難」：漁業優勢逐漸削弱，觀光又缺乏特色與持續性，兩者交織卻未能互補。若缺乏長期規劃，漁業與觀光可能同時弱化，使地方失去核心支撐。

(四) 地方參與的侷限：政策假設地方能自動調整，但實際上參與程度有限。部分漁民對觀光缺乏興趣，居民對短期計畫存疑，回流青年則面臨資金與市場困境。這使得轉型多依賴少數先行者推動，而未形成廣泛社群行動。地方雖然具備潛力，但缺乏資源與制度支持，難以形成持續動能。

屏東沿海的產業轉型並未展現單向升級，而是呈現「並存與拉鋸」的狀態。漁業困境未解，觀光帶來的收益又短暫且分配不均，地方社群參與不足，導致產業轉型缺乏穩定支撐。這意味著產業轉型若缺乏長期制度設計與廣泛動員，最終可能陷入「既無法守舊，也難以創新」的困境。

三、人才培力與資源整合的動能與斷層

研究問題三探討地方創生過程中的人才培力與資源整合。屏東沿海案例顯示，人才被普遍視為地方發展的關鍵資源，但在實際運作中，青年、長者與社群之間的角色分工與支持系統並不平衡，導致地方呈現「有動能卻難以持續」的狀態。

(一) 青年回流的熱情與侷限：許多返鄉青年因情感、家庭或理想投入地方創生，並在計畫補助或活動帶動下展現出高度熱情。他們嘗試導覽、經營文化體驗或推廣永續旅遊，為地方帶來新想法。然而，他們普遍面臨收入不足、資金匱乏與市場開拓困難，難以支撐長期生活。部分人最終因經濟壓力離開，形成短期流動的現象，

使人才無法長期穩定累積。

(二) 長者與在地知識的價值：相較於青年的流動性，地方長者掌握深厚的生活知識與人脈，是重要的資源。部分長者自發擔任導師，協助青年理解產業背景與社群運作。然而，政策規劃往往忽略這股力量，過度集中於「吸引青年」而非「整合世代」。結果是，長者雖能補充經驗，但缺乏制度化安排，導致傳承依舊零散，未能成為系統性的支持機制。

(三) 平台運作的不足：人才培力需要跨角色協調的平台，但屏東案例顯示，多數平台僅存在於專案期間。專案結束後，平台隨之瓦解，人才之間的連結難以維持。地方參與者指出，缺乏固定的協調機制，使不同行動者各自為政，無法形成持續合作。這導致人才經驗難以積累，也使學習過程中斷，無法發展出長期制度記憶。

(四) 社群合作與資源整合的困境：返鄉青年常嘗試與在地店家、文化團體合作，透過串連來推動地方經濟與文化。然而，這些合作經常因外部補助中斷或缺乏穩定市場而無法持續。社群合作因此停留在個別行動，難以轉化為長期累積的能量。地方資源整合的不足，也使許多創新計畫在初期後失去延續性。

屏東沿海的人才培力呈現「動能與斷層並存」的特徵。青年帶來活力與創新，但缺乏長期留在地方的條件；長者能提供知識與人脈，但未被制度性整合；平台治理缺位，導致合作無法持續；社群合作雖有潛力，卻受制於外部條件。這些現象交織，使人才培力難以形成穩固的支撐。若缺乏長期機制與制度化平台，人才流動將持續受限於短期循環，難以轉化為地方永續發展的基礎。

四、永續發展實踐的制度挑戰

研究問題四關注永續發展的實踐與制度面挑戰。屏東沿海案例顯示，永續雖被政策廣泛使用並納入地方創生語境，但在實際執行上，卻常被轉化為短期專案或檢核指標。地方社群對此既有期待，也有強烈質疑，認為政策若持續停留在表層展示，將難以成為推動地方長期發展的基礎。

(一) 短期化與碎片化的限制：多數地方參與者指出，永續計畫往往被設計為一次性或短期型專案，執行時程受到年度預算與績效檢核的制約。結果是，計畫雖能快速

完成，但效益停留在短期活動，例如辦理環境教育課程或季節性展演。當專案結束後，地方缺乏後續資源延續，居民常形容這些計畫「一陣風過去」，無法在地方留下長期影響。

(二) 契約僵化與制度侷限：受訪者普遍提到，契約條件與檢核標準缺乏彈性，使地方執行者難以依在地脈絡調整。例如，計畫規範強調量化成果，要求交出數字或照片，但忽略了社群真正需要的文化價值與環境改善。地方執行單位雖理解問題，卻必須按照契約完成工作，導致「知道怎麼做才有意義，卻不能這麼做」的矛盾。這種情況讓政策與地方之間形成制度落差，也使第一線人員感到無力。

(三) 文化、環境與經濟的拉鋸：在永續實踐上，地方居民對文化保存、環境維護與經濟發展的需求並不一致。部分居民希望強化觀光帶動收入，另一些則擔心觀光破壞環境，或使文化流於表演化。受訪者指出，若缺乏平衡機制，政策常偏向「能被看見的經濟數字」，忽略文化與環境價值。這種拉鋸不僅造成社群內部意見分歧，也讓政策難以兼顧不同需求。

(四) 居民意見未被真正採納：永續相關計畫雖強調「社區參與」，但在地方經驗中，參與多流於形式。居民反映，意見常被收集，卻未能真正影響政策設計。許多人認為「說了也沒用」，逐漸降低參與意願。長期下來，政策雖然標榜「地方共創」，實際卻仍以上對下的方式推動，地方回饋難以落實，進而造成落差與挫折感。

永續發展在制度化過程中面臨三重挑戰：一是短期化與碎片化，使專案難以延續；二是契約僵化，讓執行者缺乏因地制宜的空間；三是文化、環境與經濟之間的拉鋸，造成價值難以平衡。加上地方聲音的有限承接，永續往往淪為文件與展示，而非長期治理的基礎。這些困境表明，若缺乏制度彈性與長期支持，永續發展將停留於表面，難以深化為地方發展的核心能力。

五、跨面向的綜合討論

前四個研究問題分別檢視了政策介入、產業轉型、人才培力與永續實踐，顯示屏東沿海的地方創生並非單一向度的過程，而是一個多層次、交織矛盾的場域。這些面向雖各自獨立分析，但實際上彼此緊密連動，共同形塑了地方發展的現實樣貌。

- (一) **政策與產業的交互影響**：政策的語言化與象徵化，使地方被迫以短期活動回應中央要求，這種模式深刻影響產業轉型的方向。漁業與觀光的並存張力並非單純的產業問題，而是被政策邏輯放大：當補助偏向可視化的觀光活動時，產業自然傾向追求曝光，而不是解決漁業結構困境。這意味著產業轉型不能單獨理解，而必須放在政策設計的框架下來看。
- (二) **人才與產業的互相制約**：人才的流動與培力也直接影響產業轉型。返鄉青年多投入文化或旅遊相關領域，帶來新活力，但因缺乏穩定收入而快速流動，使產業難以累積專業與經驗。同時，長者知識雖能補足，但未被制度化整合，導致產業經驗與新創想法難以有效銜接。產業的侷限因此與人才的不穩定互相制約，形成「想轉型卻缺乏長期支撐」的困境。
- (三) **政策與人才的雙向落差**：政策期待青年回流，卻多以短期補助作為誘因，忽略了青年需要的長期發展條件。結果是青年「被吸引來，又因環境而離開」。地方雖有熱心者與導師角色，但若政策未能提供平台與持續支持，人才就無法留存。這顯示政策與人才之間存在雙向落差：中央設計的舞台與地方實際的需求未能對接，反而使人才流動更加不穩定。
- (四) **永續與產業、人才的矛盾**：永續發展的推動，若僅停留在短期檢核，難以整合產業與人才需求。居民指出，觀光帶來收益，但造成環境壓力；青年願意投入，但難以長期留下。永續因此夾在經濟與生活之間的拉鋸中，既無法完全滿足產業，也無法成為人才留存的誘因。若沒有跨層級的平衡機制，永續將繼續被理解為文件與展示，而非實際的發展策略。
- (五) **治理的核心挑戰**：綜合四個研究問題，可以看出屏東案例的核心挑戰在於治理。政策以檢核與契約為主，產業在並存拉鋸中徘徊，人才有動能卻難以持續，永續則受制於短期化與價值拉鋸。這些問題共同指向一個核心：缺乏能整合政策、產業、人才與永續的治理平台。沒有治理的持續性，地方創生就容易停留在片段努力，而難以形成長期效益。

屏東沿海三地的地方創生展現出多重面向交錯的複雜性。政策、產業、人才與永續彼此影響，形成一種互相制約卻又缺乏整合的結構。這種情況顯示，地方創生並不是單一領域的改變，而是需要跨面向、跨層級的治理思維。唯有在整體脈絡下理解其矛盾與限制，才能為後續的制度意涵與政策建議鋪路。

本節依研究問題逐一整理了屏東沿海地方創生的主要發現：政策介入呈現語言化、象徵化與落差化；產業轉型顯示漁業與觀光的並存拉鋸；人才培力揭露出短期動能與長期斷層並存的矛盾；永續實踐則受到短期化、契約僵化與價值拉鋸的制約。這些面向在地方實踐中相互交織，使地方創生難以僅以單一政策工具或短期計畫來推動，而必須從更整體的治理架構加以理解。這些發現不僅回應了研究問題，也揭示了制度與地方互動中的深層矛盾，為後續提出制度意涵與政策建議奠定基礎。下一節將進一步針對這些挑戰，提出可行的調整方向與建議。

第二節 制度意涵與政策建議

本節旨在回應前一節研究發現所揭示的問題，進一步提出制度與政策面的調整方向。田野資料顯示，地方創生在政策設計與執行過程中，普遍面臨短期化、象徵化與制度僵化等挑戰。這些問題若不加以處理，將持續削弱地方的自主能量，並限制長期發展的可能性。因此，本節從政策推動方式、地方制度面的改善，以及文化與生活導向的配套設計三方面提出建議，期望提供未來政策修正與執行的具體方向。

一、政策推動方式的調整

從屏東沿海的經驗顯示，政策介入雖帶來資源，但其語言化與象徵化的操作，使地方發展停留在表層展示。為了讓地方創生能成為長期而非短期的治理策略，政策推動方式必須進行調整。

- (一) **突破 KPI 導向的限制**：目前的政策強調「可被檢核」與「可被回報」，導致執行者傾向以數字和照片回應，而忽略在地需求。這種方式雖便於中央掌握成果，卻難以反映地方真實狀況。未來的政策推動不應僅依賴量化指標，而需要兼顧質性成果，例如社群合作程度、地方治理能力的提升，以及文化與環境價值的維護。這樣才能避免政策流於表象化，並讓地方行動者感受到努力的價值。
- (二) **強化多元參與機制**：屏東案例顯示，地方居民常覺得自己的聲音未被真正採納。這反映出政策雖標榜「地方共創」，但在實務上仍由上而下推動。未來政策若要提升效能，必須在規劃初期就納入多元參與機制，包括居民、在地組織、青年與長者，讓他們的經驗與需求能影響政策設計，而不僅是被動回應。唯有透過真正的參與，地方社群才會建立信任與投入感，進而減少政策與地方的落差。
- (三) **建構跨層級協作平台**：政策推動過程中，縣府往往成為中央與地方之間的「翻譯者」，必須同時回應檢核要求與地方需求。然而，當中央規範過於僵化，縣府即使理解地方問題，也難以給予彈性處理。這顯示需要一個跨層級協作的平台，讓中央、地方政府與民間行動者能定期對話，並在資源分配與檢核標準上找到平衡。這樣的平台不僅是行政工具，更是治理結構的一部分，有助於減少「上級語言的

再生產」，讓政策更貼近地方。

(四) 提升政策回應的彈性：地方行動者普遍認為，計畫的契約與規範過於死板，導致執行過程缺乏因地制宜的空間。若能在契約中設計彈性調整的條款，允許地方依據實際情況調整方案，將有助於政策的落實。例如在檢核標準中，除了固定的量化數字，還應容許地方提出自訂的質性成果，並透過第三方或專家評估，以確保地方特色與需求被承認。

屏東沿海三地的經驗顯示，政策推動方式若不改變，地方創生將持續陷於「短期化、象徵化與依賴化」的困境。未來政策應朝向突破 KPI 導向、強化多元參與、建構跨層級平台與提升彈性回應的方向發展。唯有如此，政策才不會成為地方的負擔，而能真正成為地方社群累積治理能力與發展厚度的支撐。

二、地方制度面的改善

案例顯示，即便中央政策方向有所調整，若地方制度面缺乏支撐，發展動能仍然難以持續。地方層級在政策落實過程中，扮演的是最直接的執行與協調角色，但其運作卻常受限於人力不足、資源配置不均，以及跨域合作的缺乏。如何改善地方制度面的條件，將直接決定地方創生的深度與持續性。

(一) 人力資源配置的不足：在調查中，縣府與地方執行單位普遍反映人手不足。承辦人員必須同時應付多個計畫，導致工作負擔過重，無暇深入規劃。這種「專案式」的執行結構，使地方單位更像是「計畫代辦者」，而非發展的設計者。若要改善，地方政府需增加專責人力，或建立跨單位的協作機制，以確保承辦人不僅能回應中央檢核，也能投入在地長期發展的規劃。

(二) 跨域治理支持的缺乏：屏東沿海的發展牽涉漁業、觀光、文化與環境等多元領域，但地方制度往往以單一部門邏輯推動，缺乏跨域整合。這導致計畫之間容易重疊或脫節，例如觀光發展與環境保護未能協調，或漁業轉型與文化推廣各自為政。改善之道在於強化跨域治理機制，例如設立專責的跨域平台，由不同部門共同參與並協調資源，使地方發展能更具整合性。

(三) 強化在地社群能量：許多在地行動者雖具備熱情，但缺乏制度支持，難以長期推

動。地方政府若只依賴少數社群或個人，發展容易受限於單點經驗。改善的方向是透過制度設計，將不同規模的社群納入體系，例如提供小型組織培力計畫，協助其提升組織能力與財務管理，使社群不僅能參與，也能逐步成為地方發展的合作者。

(四) 建立知識與經驗的累積機制：現行地方執行模式以短期專案為主，造成知識與經驗無法延續。每個計畫結束後，承辦人員可能調動，相關資料與經驗也隨之流失。改善之道在於建立制度化的知識管理機制，例如地方層級的資料庫與案例庫，確保經驗能被累積並共享。如此一來，後續計畫不必每次從頭開始，而能在既有基礎上逐步深化。

地方制度面的改善是推動地方創生能否持續的關鍵。人力不足、跨域合作缺位、社群支持有限與知識斷層，都是當前主要挑戰。未來地方政府應從制度面著手，建立長期人力與資源配置機制，推動跨域治理平台，培力在地社群，並設立經驗累積系統。唯有如此，地方才能在中央政策的支持下，逐步形成自主發展的能力，而不再陷入短期循環與外部依賴。

三、以文化與生活為核心的配套設計

本研究案例顯示，若地方創生僅依循外部典範或短期補助，發展往往停留在表象。受訪者多次強調，真正能支撐地方的並非單純的設施與活動，而是與日常生活緊密連結的文化與社群價值。因此，未來政策在配套設計上，必須以文化和生活為核心，才能避免僵化複製，並提升持續性。

(一) 避免僵化的模式複製：許多政策嘗試複製其他地區的成功模式，但若缺乏在地調整，就容易與社群脈絡脫節。例如，一些「觀光化」的措施雖帶來短期效益，卻未能融入居民日常，甚至引起排斥。未來配套應避免單純移植，而是透過地方調研與討論，確保措施能呼應社群的特質與需求。

(二) 以社區文化為發展核心：地方居民對文化保存與在地特色有高度重視，無論是祭典、廟宇活動，還是飲食與工藝，都構成社群認同的重要基礎。若政策能將這些元素納入發展核心，不僅能凸顯地方獨特性，也能增進居民參與與認同。相較於

外來輸入的活動，文化導向的配套更能讓居民覺得「這是我們的計畫」，進而提升行動的持續性。

(三) 兼顧生活需求與社會公平：除了文化價值，居民日常生活的需求也應納入配套設計。受訪者指出，若政策僅重視觀光與產業，卻忽視生活條件，往往引發反感。例如交通便利、環境整潔與公共安全，都是居民切身關注的面向。若能兼顧這些需求，政策將更容易獲得支持。同時，必須注意資源分配的公平性，避免補助集中於少數業者，使多數居民感到被排除。

(四) 促進社群互信與合作：文化與生活為核心的配套，不僅是活動設計，更關乎社群內部的互信關係。田野調查顯示，當社群缺乏信任時，即使有外部資源也難以落實。若能在配套中納入合作機制，例如社區共管制度、跨世代共學活動或地方組織的共同治理平台，將有助於培養社群的內生力量，減少對外部資源的依賴。

地方經驗提醒我們，文化與生活才是地方創生能否持續的根基。未來政策的配套設計應避免僵化複製，而要以社區文化為核心，並兼顧居民的生活需求與社會公平。更重要的是，透過強化社群合作，使行動能在生活基礎上持續累積。唯有如此，地方創生才能超越外部輸入或短期展示，真正成為社群自我發展的持續力量。

地方創生的推動效果，取決於制度設計能否貼近在地脈絡，而不僅是補助金額或活動次數。研究發現顯示，政策推動方式需要突破 KPI 導向與僵化契約，並納入多元參與與跨層級協作；地方制度則必須解決人力不足與跨域合作的缺口，同時建立知識與經驗的長期累積機制；在配套設計上，更應以文化與生活為核心，兼顧公平與合作，避免僵化複製。這些方向說明，地方創生的挑戰並非單點修正，而是需要整體制度架構的調整。唯有在中央與地方的互動過程中，逐步形成靈活而具在地性的治理機制，地方才能擺脫短期循環，累積出足以支撐永續發展的能量。

第三節 研究貢獻與後續展望

本研究以地方創生政策在沿海地區的推動為例，結合政策推動者、學者專家與地方行動者的經驗，回應了政策介入、產業轉型、人才培力與永續實踐等核心問題。研究不僅揭示了中央與地方互動的矛盾，也呈現了社群在有限資源下的應對方式。為凸顯研究成果的價值，本節從學術、實務與未來研究三個層面進行歸納，說明本研究能為學界提供的理論與方法啟發，對政策與治理的應用意涵，以及未來研究可延伸的方向。

一、學術貢獻

本研究的學術貢獻主要體現在三個層面。首先，在研究方法上，本研究以質性取徑與跨角色分析為主，透過政策推動者、專家學者與地方行動者等多元觀點的並列比較，呈現不同角色經驗的差異與互動；同時，地理資訊繪圖僅作為輔助工具，用於呈現研究場域與資源分布，使質性資料在呈現上更具空間脈絡。其次，在理論應用上，本研究將地方創生、社會資本與制度相關理論與在地案例進行對話，顯示這些理論雖能提供分析框架，但在具體脈絡下仍需調整與補充，尤其在產業並存與人才流動的議題上，本研究提供了實證上的觀察與延伸。最後，在研究視角上，本研究凸顯質性資料的重要性，透過受訪者的語言與經驗，呈現政策在「被看見」與「被承接」之間的差距，展現出量化數據較難捕捉的地方感受。透過這些面向，本研究不僅回應了地方創生在東港、林邊與佳冬三地的實務議題，也提供了一個兼具田野厚度與理論意涵的案例，可作為後續相關研究的重要參考。

二、實務應用

本研究在實務上的應用主要在於揭示政策推動與地方需求之間的差距，並提供具體可行的改進方向。研究結果顯示，若地方創生持續依賴短期補助與量化檢核，地方行動者往往只能追求表象成果，而難以累積長期發展所需的制度記憶。這提醒政策制定者必須重視在地社群的日常需求與文化基礎，否則再多的計畫也難以持續。在產業轉型層面，漁業與觀光的並存矛盾說明，政策不能只強調單一產業的推進，而是需要跨域整合，協

調產業間的資源與利益；在人力資源上，返鄉青年與地方長者的角色應同時納入制度設計，讓創新與傳承能夠互補，而不是造成世代斷層；在永續發展的推動上，契約與檢核標準必須保留一定彈性，才能讓文化與環境價值得以真正被承認與落實。這些觀察對地方政府與中央機關而言，都具有參考價值，不僅有助於降低資源投入與實際成效之間的落差，也能讓政策更貼近居民的需求，避免地方創生淪為短期化或象徵性的操作。

三、後續研究展望

本研究雖呈現了地方創生在沿海地區的多重挑戰，但在範圍與方法上仍有不足，值得後續研究補充。首先，本研究聚焦於單一縣市的案例，後續若能進行跨縣市比較，將更能揭示不同地區在政策介入、產業結構與社群參與上的差異，進一步建立比較框架。其次，青年返鄉與流動的議題需要更長期的追蹤研究，因為短期觀察無法充分理解其不同生命歷程與社會條件下的持續性與變化；若能進行世代縱貫的追蹤，將有助於掌握地方創生是否能真正形成長期人力資本。再者，國際案例的引入也能拓展研究視野，特別是日本與歐洲地方創生的經驗，能與臺灣的在地實踐進行對照，檢驗制度模仿與在地調整的效果。這些方向不僅能深化地方創生的學術研究，也能為政策設計提供跨地域與跨時間的參考，讓未來的討論更具廣度與深度。

本章透過研究發現、制度建議與研究貢獻三方面，完成了對研究問題的回應與總結。第一節針對四個研究問題，指出政策介入的語言化與象徵化、產業轉型的並存拉鋸、人才培力的動能與斷層，以及永續實踐的短期化與制度僵化，揭示了地方創生在實務推動上的結構性困境。第二節提出制度與政策的調整方向，強調突破 KPI 導向、建構跨層級平台、改善地方制度能量，並以文化與生活需求為核心設計配套措施，以回應地方對長期支持與公平性的期待。第三節則整理了研究的學術與實務貢獻，並提出未來研究可從跨縣市比較、青年追蹤及國際對照等方向加以延伸。本研究不僅針對東港、林邊與佳冬的案例進行分析，更對臺灣地方創生的制度推動與政策設計提供了思考方向。若能在未來持續推動跨層級治理與社群參與，地方創生將能逐步累積為治理能量，並成為臺灣永續發展的重要支柱。

參考文獻

一、外文文獻

- Azis, N., Amin, M., Chan, S., & Aprilia, C. (2020). How smart tourism technologies affect tourist destination loyalty. *Journal of hospitality and tourism technology*, 11(4), 603-625. <https://doi.org/10.1108/JHTT-01-2020-0005>
- Barkley, D. L., & Henry, M. S. (1997). Rural industrial development: To cluster or not to cluster?. *Applied Economic Perspectives and Policy*, 19(2), 308-325.
- Blackstock, K. (2005). A critical look at community based tourism. *Community development journal*, 40(1), 39-49. <https://doi.org/10.1093/cdj/bsi005>
- Carlson, J. L., Haffenden, R. A., Bassett, G. W., Buehring, W. A., Collins III, M. J., Folga, S. M., ... & Whitfield, R. G. (2012). *Resilience: Theory and Application* (No. ANL/DIS-12-1). Argonne National Lab.(ANL), Argonne, IL (United States).
- Coffey, W. J., & Polese, M. (1984). The concept of local development: a stages model of endogenous regional growth. *Papers in Regional Science*, 55(1), 1-12.
- Fletcher, R. (2009). Ecotourism discourse: Challenging the stakeholders theory. *Journal of ecotourism*, 8(3), 269-285. <https://doi.org/10.1080/14724040902767245>
- González, R. C. L., & Piñeiro Antelo, M. D. L. Á. (2020). Fishing tourism as an opportunity for sustainable rural development—The case of Galicia, Spain. *Land*, 9(11), 437. <https://doi.org/10.3390/land9110437>
- Gretzel, U., Sigala, M., Xiang, Z., & Koo, C. (2015). Smart tourism: foundations and developments. *Electronic markets*, 25, 179-188. <https://doi.org/10.1007/s12525-015-0196-8>
- Jucevičius, G., & Grumadaitė, K. (2014). Smart development of innovation ecosystem. *Procedia-social and behavioral sciences*, 156, 125-129.
- Kondo, M. (2006). Regional innovation policy and venturing clusters in Japan. *Asian Journal*

- of Technology Innovation*, 14(2), 167-181.
<https://doi.org/10.1080/19761597.2006.9668623>
- Kong, L., Mu, X., Hu, G., & Zhang, Z. (2022). The application of resilience theory in urban development: a literature review. *Environmental Science and Pollution Research*, 29(33), 49651-49671. <https://doi.org/10.1007/s11356-022-20891-x>
- Leckel, A., Veilleux, S., & Dana, L. P. (2020). Local Open Innovation: A means for public policy to increase collaboration for innovation in SMEs. *Technological Forecasting and Social Change*, 153, 119891. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2019.119891>
- McDonald, F., Tzagdis, D., & Huang, Q. (2006). The development of industrial clusters and public policy. *Entrepreneurship and Regional development*, 18(6), 525-542.
<https://doi.org/10.1080/08985620600884636>
- Morikawa, H. (2020). Regional revitalization policy in Japan and its problems. *Japanese Journal of Human Geography*, 72(3), 299-315. https://doi.org/10.4200/jjhg.72.03_299
- Morosini, P. (2004). Industrial clusters, knowledge integration and performance. *World development*, 32(2), 305-326. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2002.12.001>
- Oh, D. S., Phillips, F., Park, S., & Lee, E. (2016). Innovation ecosystems: A critical examination. *Technovation*, 54, 1-6.
- Okazaki, E. (2008). A community-based tourism model: Its conception and use. *Journal of sustainable tourism*, 16(5), 511-529. <https://doi.org/10.1080/09669580802159594>
- Philippopoulos-Mihalopoulos, A. (2014). *Spatial justice: Body, lawscape, atmosphere*. Routledge.
- Prakoso, A. A., Pradipto, E., Roychansyah, M. S., & Nugraha, B. S. (2020). Community-based tourism: concepts, opportunities and challenges. *Journal of Sustainable Tourism and Entrepreneurship*, 2(2), 95-107. <https://doi.org/10.35912/joste.v2i2.563>
- Rausch, A. S. (2009). Capitalizing on creativity in rural areas: National and local branding in Japan. *Journal of Rural and Community Development*, 4(2).

- Ray, C. (1999). Endogenous development in the era of reflexive modernity. *Journal of rural studies*, 15(3), 257-267. [https://doi.org/10.1016/S0743-0167\(98\)00072-2](https://doi.org/10.1016/S0743-0167(98)00072-2)
- Ross, S., & Wall, G. (1999). Ecotourism: towards congruence between theory and practice. *Tourism management*, 20(1), 123-132.
- Schmid, A. A., & Robison, L. J. (1995). Applications of social capital theory. *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 27(1), 59-66.
- Soja, E. W. (2013). *Seeking spatial justice* (Vol. 16). U of Minnesota Press.
- Van Breda, A. D. (2018). A critical review of resilience theory and its relevance for social work. *Social work*, 54(1), 1-18. <http://dx.doi.org/10.15270/54-1-611>
- Van der Ploeg, J. D., & Long, A. (1994). Endogenous development: practices and perspectives. In *Born from within. Practice and perspectives of endogenous rural development* (pp. 1-7).
- 小磯修二, 村上裕一, & 山崎幹根. (2018). *地方創生を超えて*. 岩波書店.
- 中澤高志 (2016). 「地方創生」の目的論. *経済地理学年報*, 62(4), 285-305.
- 吉澤佑葵 (2019). 中央政府における「地方創生」の政策過程と政府間関係. *政治経済学研究論集*, 4, 1-20.
- 松原宏 (2016). 地方創生関連政策の策定過程と政策評価に関する覚書き. *経済地理学年報*, 62(4), 346-359.

二、中文文獻

王俊傑、馬士雄、侯世傑(2022)。後疫情時期地方創生安居樂業政策之探討。**發展與前瞻學報**，(35)，67-84。https://doi.org/10.6737/JDP.202203_(35).04

行政院 (2023 年，4 月 27 日)。院會議案-地方創生 2.0 推動情形。**行政院全球資訊網**。
2025 年 5 月 18 日，取自
https://www.ey.gov.tw/Page/448DE008087A1971/896e104b-422c-40f6-af64-60ba2d5f0515

行政院 (2024 年，2 月 20 日)。重要政策-地方創生 3.0。**行政院全球資訊網**。
https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/5a18b6f1-4a49-4c26-a8a2-7f142551c193

行政院 (2019)。地方創生國家戰略計畫 (核定本) (院臺經字第 1070044997 號)。
https://reurl.cc/Qa9go2

行政院主計總處(無日期)。漁業統計。**中華民國統計資訊網**。2025 年 5 月 20 日，取自
https://www.stat.gov.tw/Statistics.aspx?n=3917&CaN=486

杜依芳(2008)。亞洲主要國家各具特色之區域創新體系。**臺灣經濟研究月刊**，31(9)，
60-67。https://doi.org/10.29656/TERM.200809.0011

周志龍(2014)。臺灣區域發展與縣市跨域整合治理之實踐：國土規劃觀點。**公共治理季刊**，2(4)，9-25。https://www.airitilibrary.com/Article/Detail?DocID=23064811-201412-201501120011-201501120011-9-25

林南(2007)。社會資本理論與研究簡介。**社會科學論叢**，1(1)，1-32。
https://doi.org/10.30401/RSS.200704_1(1).0001

林雅萍、楊文慧(2017)。傳統農漁村轉型休閒觀光意願之初探—以枋山鄉為例。**台北海洋科技大學學報**，9(1)，20-35。

洪富峰(2012)。邊陲漁村轉型的衝突—以高雄市興達港為例。**高雄師大學報：人文與藝術類**，(32)，159-176。https://doi.org/10.7060/KNUIJ-ES.201206.0159

神尾文彦(2018)。日本地方創生政策的展望和培育創造價值據點(地方樞紐)的重要性。

台灣經濟論衡，16(4)，20-27。

國發會國土區域離島發展處(2023)。臺日友好交流地方創生心法，展現臺灣在地多元文化魅力—龔主委率領青年培力工作站前進日本。台灣經濟論衡，21(3)，81-84。

康廷嶽(2022)。台灣地方創生學初探。臺灣經濟研究月刊，45(5)，13-22。

[https://doi.org/10.29656/TERM.202205_45\(5\).0003](https://doi.org/10.29656/TERM.202205_45(5).0003)

張力亞(2018)。社會設計的行動與未來：臺灣地方創生制度性操作模式建議。新社會政策，55，22+24-27。

張書豪、樊晉源 (2013)。區域創新系統知識前沿與熱點分析。商略學報，5(4)，269-281。

陳玉清、林晏州(2003)。生態旅遊地遊客選擇行為之研究。戶外遊憩研究，16(3)，23-40。 [https://doi.org/10.6130/JORS.2003.16\(3\)2](https://doi.org/10.6130/JORS.2003.16(3)2)

陳志仁 (2018)。借鏡日本地方創生發展經驗。國土及公共治理季刊，6(2)，18-25。

<https://www.airtilibrary.com/Article/Detail?DocID=P20150327001-201806-201806220008-201806220008-18-25>

曾志隆(2011)。苗栗縣文化創意產業地方發展概況與評析。臺灣經濟研究月刊，34(9)，47-52。 <https://doi.org/10.29656/TERM.201109.0008>

黃萬翔(2009)。從全球競爭觀點看臺灣區域發展與區域合作。研考雙月刊，33(4)，13-23。 <https://doi.org/10.6978/YKSYK.200908.0013>

楊佳璋 (2018)。乘載東港過去與未來的美麗密碼：東港 DNA。國土及公共治理季刊，6(2)，94-97。

https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=0A488E1F34AEF462

葉俊沂(2022)。公有場域活化後之地方創生應用思考。臺灣經濟研究月刊，45(6)，130-136。 [https://doi.org/10.29656/TERM.202206_45\(6\).0016](https://doi.org/10.29656/TERM.202206_45(6).0016)

農業部 (2024 年 6 月 21 日)。[地方創生] 智屏優農以創生創意翻轉在地產業。農業資訊平台。2025 年 5 月 16 日，取自 <https://akmp.cpc.org.tw>

遠見雜誌 (2023 年 9 月 25 日)。回鄉實踐永續旅遊「大小港邊」和社區一家一起讓漁

村變好玩。遠見雜誌。2025年5月17日，取自 <https://www.gvm.com.tw/article/106296>

謝子涵(2018)。借鏡日本地方創生，啟發臺灣未來推動地方創生的新思維。台灣經濟論衡，16(4)，41-55。

謝玉玲、李明安(2023)。環境敘事與漁村轉型策略之探討—以雲林口湖為例。休閒研究，13(1)，80-97。 <https://www.airitilibrary.com/Article/Detail?DocID=20732368-N202311160008-00005>

附錄

附錄 1 112 年各縣市漁戶數及漁戶人口數統計表

2-FISHERMEN HOUSEHOLD AND FISHERMEN POPULATION

Unit : Fisherman Household : Families
Fisherman Population : Persons

單位：漁戶數：戶

漁戶人口數：人

2-漁戶數及漁戶人口數

縣市別 District	漁戶數						漁戶人口數							
	Number of Fishermen Household						Population of Fishermen Household							
	合計	遠洋漁業 Far Sea	近海漁業 Offshore	沿岸漁業 Costal	內陸漁業 Inland	海區養殖 Marine Culture	內陸養殖 Culture	合計	遠洋漁業 Far Sea	近海漁業 Offshore	沿岸漁業 Costal	內陸漁業 Inland	海區養殖 Marine Culture	內陸養殖 Culture
總計 GRAND TOTAL	129,136	5,166	18,469	65,814	4,088	8,186	27,413	324,584	12,484	47,294	170,983	6,650	23,863	63,310
臺灣地區 TAIWAN AREA	122,449	5,139	18,328	60,511	4,087	6,975	27,409	311,004	12,430	46,903	160,263	6,648	21,460	63,300
新北市 NEW TAIPEI CITY	16,601	-	1,834	14,733	-	23	11	37,172	-	2,423	34,699	-	23	27
臺北市 TAIPEI CITY	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
桃園市 TAOYUAN CITY	2,014	-	-	1,860	147	-	7	6,503	-	-	6,214	272	-	17
臺中市 TAICHUNG CITY	2,495	-	48	2,432	-	-	15	3,015	-	54	2,939	-	-	22
臺南市 TAINAN CITY	9,504	4	307	1,040	130	887	7,136	24,067	14	1,168	3,963	409	3,126	15,387
高雄市 KAOHSIUNG CITY	25,957	4,110	5,910	11,505	18	154	4,260	67,428	10,683	15,357	29,881	47	400	11,060
宜蘭縣 ILAN COUNTY	6,670	5	1,407	4,314	138	-	786	26,035	20	3,404	20,068	293	-	2,250
新竹縣 Hsingchu County	3,131	-	34	2,891	16	-	190	4,992	-	34	4,589	36	-	333
苗栗縣 Miaoli County	1,914	-	-	1,914	-	-	-	9,574	-	-	9,574	-	-	-
彰化縣 Changhwa County	4,960	-	43	2,382	57	754	1,724	15,002	-	127	5,905	152	2,828	5,990
南投縣 Nantou County	3,611	-	-	-	3,540	-	71	5,989	-	-	-	5,353	-	636
雲林縣 Yunlin County	11,713	-	1,228	2,279	-	3,960	4,246	30,992	-	3,425	5,811	-	10,279	11,477
嘉義縣 Chiayi County	6,134	-	361	642	7	893	4,231	15,178	-	1,332	2,395	12	3,540	7,899
屏東縣 Pingtung County	6,488	715	413	854	-	3	4,503	12,610	1,313	1,190	2,611	-	40	7,456
臺東縣 Taitung County	3,266	7	1,852	1,324	14	-	69	10,066	15	6,084	3,680	74	-	213
花蓮縣 Hualien County	1,177	-	60	1,049	-	-	68	3,829	-	196	3,412	-	-	221
澎湖縣 Penghu County	12,000	-	2,038	9,726	-	159	77	24,201	-	4,076	19,452	-	457	216
基隆市 Keelung City	3,134	298	1,799	1,037	-	-	-	4,466	385	2,468	1,613	-	-	-
新竹市 Hsinchu City	1,680	-	994	529	-	142	15	9,885	-	5,565	3,457	-	767	96
嘉義市 Chiayi City	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
金門地區 Kinmen Area	6,687	27	141	5,303	1	1,211	4	13,580	54	391	10,720	2	2,403	10
金門縣 Kinmen County	6,373	27	58	5,090	1	1,193	4	12,693	54	118	10,124	2	2,385	10
連江縣 Lianjiang County	314	-	83	213	-	18	-	887	-	273	596	-	18	-

附錄 2 100 年各縣市漁戶數及漁戶人口數統計表

2-FISHERMEN HOUSEHOLD AND FISHERMEN POPULATION

Unit : Fisherman Household : Families

Fisherman Population : Persons

單位：漁戶數：戶

漁戶人口數：人

2.漁戶數及漁戶人口數

縣市別 District	漁戶數						漁戶人口數						
	Number of Fishermen Household						Population of Fishermen Household						
	合計 Total	遠洋漁業 Far Sea	近海漁業 Offshore	沿岸漁業 Coastal	海面養殖 Marine Culture	內陸漁撈 Inland Fishery	合計 Total	遠洋漁業 Far Sea	近海漁業 Offshore	沿岸漁業 Coastal	海面養殖 Marine Culture	內陸漁撈 Inland Fishery	內陸養殖 Inland Culture
總計 GRAND TOTAL	131,078	5,134	22,773	63,822	6,188	5,594	400,515	19,100	69,509	193,234	23,367	10,735	84,570
臺灣地區 TAIWAN AREA	125,385	5,134	22,061	59,447	5,582	5,594	394,182	19,100	67,435	190,156	22,186	10,735	84,570
新北市 NEW TAIPEI CITY	18,541	1	2,809	15,678	39	-	39,942	1	5,538	34,337	39	-	27
臺北市 TAIPEI CITY	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
臺中市 TAICHUNG CITY	1,441	10	497	896	1	1	4,093	25	1,210	2,790	1	2	65
臺南市 TAINAN CITY	11,429	6	613	1,698	1,083	423	37,987	12	1,694	4,402	3,369	1,093	27,417
高雄市 KAOHSIUNG CITY	33,458	3,837	6,055	18,426	145	41	120,951	15,050	20,612	72,016	251	169	12,853
宜蘭縣 ILAN COUNTY	9,095	85	2,766	5,244	-	100	29,383	248	7,498	19,203	-	200	2,234
桃園縣 TAOYUAN COUNTY	1,801	-	357	1,359	-	74	5,820	-	1,419	4,155	-	216	30
新竹縣 Hsinchu County	1,559	-	28	246	-	1,203	4,613	-	85	700	-	3,574	254
苗栗縣 Miaoli County	2,779	-	-	2,779	-	-	9,142	-	-	9,142	-	-	-
彰化縣 CHANGHWA COUNTY	4,975	-	-	1,211	1,095	90	11,719	-	-	3,052	3,229	247	5,191
南投縣 NANTOU COUNTY	3,679	-	-	-	-	3,623	5,235	-	-	-	-	5,149	86
雲林縣 Yunlin County	5,494	-	74	1,277	1,240	-	25,695	-	391	6,650	7,790	-	10,864
嘉義縣 Chiayi County	6,238	-	378	862	1,586	39	18,995	-	1,526	3,037	4,852	85	9,495
屏東縣 Pingtung County	10,142	762	2,424	2,146	2	-	30,549	2,317	7,075	6,180	7	-	14,970
臺東縣 Taitung County	2,618	148	545	1,837	-	88	8,716	370	1,635	6,429	-	-	282
花蓮縣 Hualien County	508	-	123	324	-	61	1,875	-	134	1,531	-	-	210
澎湖縣 Penghu County	8,324	27	3,331	4,824	96	46	21,596	55	8,142	12,308	805	-	286
基隆市 Keelung City	1,154	258	896	-	-	-	4,508	1,022	3,486	-	-	-	-
新竹市 Hsinchu City	2,150	-	1,165	640	295	-	13,363	-	6,990	4,224	1,843	-	306
嘉義市 Chiayi City	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
金門地區 Kinmen Area	5,693	-	712	4,375	606	-	6,333	-	2,074	3,078	1,181	-	-
金門縣 Kinmen County	5,252	-	325	4,321	606	-	4,945	-	757	3,007	1,181	-	-
連江縣 Lianjiang County	441	-	387	54	-	-	1,388	-	1,317	71	-	-	-

附錄 3 深度訪談題綱：政策推動者

本題綱針對縣級或鄉鎮市公部門中，實際參與地方創生計畫規劃、推動與管理之政策推動者。設計目的在於蒐集政策推動經驗與制度運作現況，協助後續研究提出具體建議，幫助政策執行單位優化制度流程、提升地方合作效率。題目設計以經驗分享、支持與改善為主，避免造成批判或責問感。

Q1：想先請教一下，貴單位大概是從什麼時候開始參與或推動地方創生相關計畫的呢？當時主要是基於什麼政策背景或地方需求來啟動的？

目的：釐清計畫啟動脈絡與行政單位的角色定位

可追問：當時是因應中央政策方向，還是地方本身已有轉型需求？是否與特定產業或區域發展有關？

Q2：以您的觀察來看，創生計畫推動以來，地方的觀光或相關產業有沒有一些值得注意的變化？（例如人潮、空間使用、產業活動等）

目的：回顧政策對觀光、空間與產業的具體影響

可追問：有沒有一些變化是特別值得肯定的？或者在實際執行中出現一些預料之外的情況？

Q3：在您的經驗中，哪些社區或地區變化比較明顯？這些變化與政策之間有哪些直接的連結？

目的：聚焦政策對地方空間與社群結構的具體作用

可追問：這些變化是否與資源配置或地區條件有關？

Q4：回顧整體執行過程，您覺得有哪些措施對地方發展幫助比較大？有沒有哪一些部分在推動時比較有挑戰、需要再做一些調整？

目的：收集政策效果的正面案例及後續優化的可能方向

可追問：這些經驗是否能成為未來推動時的改進參考？

Q5：在推動活動或建設時，有沒有曾經借用或重新規劃過當地的公共空間（例如廣場、廟埕、學校等）？一般來說居民或社區對這些安排是怎麼看待的？

目的：了解政策執行中公共空間調度與地方回應情況

可追問：這些安排中，有沒有需要特別溝通協調的地方？

Q6：在計畫設計階段，貴單位有沒有針對居民平常的生活節奏、空間使用習慣做過評估或討論？在實際操作中這部分容易落實嗎？

目的：評估制度在空間規劃中對居民日常需求的整合度

可追問：有沒有專門的協助單位或專家支持這方面的作業？

Q7：目前的創生計畫中，有哪些管道讓居民或社區組織能參與？像是諮詢會議、合作平台、共創流程等？

目的：確認制度設計中是否已提供參與性結構

可追問：您覺得這些機制的運作狀況如何？

Q8：就您的觀察，這些參與或共創流程對於實際決策的影響大嗎？還是通常以提供參考為主？

目的：瞭解居民意見在決策中的實質影響力

可追問：有沒有地方意見成功被採納的例子，能分享一下嗎？

Q9：您覺得在目前的參與機制中，有沒有某些群體（像青年、小型組織、原住民族等）參與起

來比較不容易？可能的原因會是什麼？

目的： 探討參與設計的公平性與包容性

可追問： 是否和資訊傳遞、時間安排或資源取得有關？

Q10： 在執行過程中，有沒有遇到一些制度規定與現場需求不太吻合的情況？（例如審查標準、指標設定、經費報銷程序等）哪些部分最需要花心力去調整？

目的： 收集制度執行中的難點與行政負擔

可追問： 面對這些情況，通常是如何協調處理的？

Q11： 如果未來中央或上級機關要調整創生政策，您覺得最需要優先處理哪些面向，能讓地方執行起來更順利？

目的： 協助建構制度改進的優先順序

可追問： 是否與資源配置、空間治理或參與設計相關？

Q12： 在您參與創生計畫的過程中，有沒有遇過特別複雜、執行難度高、讓您印象深刻的案例？從這個經驗中，有沒有讓您覺得制度設計還能再怎麼改進，會更有幫助？

目的： 捕捉具有啟發性的經驗案例，用於後續改善建議

可追問： 當時是如何協調、處理的？

Q13： 如果有機會參加制度設計的座談會，您希望向中央或政策規劃單位提出哪些建議，能幫助地方單位未來推動得更好？

目的： 彙整未明述的想法，提供制度回饋視角

附錄 4 深度訪談題綱：地方參與者(A)

本題綱設計針對實際參與過地方創生計畫的在地行動者，例如社區發展協會成員、文化組織代表、參與推動創生活動的村里幹部、返鄉青年團隊等。問題設計強調行動經驗、制度互動與空間感知三個面向，並適度引導受訪者從自身經驗反思制度參與的限制與地方主體性的困難。

Q1：想先請教，您是從什麼時候開始參與地方創生相關工作或活動的？當時是什麼契機？後來主要負責哪些方向或任務呢？

目的：釐清行動者參與背景與制度接觸起點

可追問：當時是主動申請還是由誰邀請您參與的？一開始是否知道這是中央推動的政策？

Q2：您自己怎麼理解「地方創生」這個詞？在本地的實際意義是什麼？大家通常把您當成什麼角色？這樣的定位有讓事情比較順利嗎，還是有些困難？

目的：擷取在地語境下對創生政策的主體性理解，補充角色定位與社群位置

Q3：您參加過哪些縣府或相關單位的說明會、計畫會議或其他活動？整體參與經驗如何？

目的：釐清制度接觸經驗與參與初始場景

可追問：這些活動主要是傳達資訊，還是讓大家一起討論？地方意見是否容易被聽見？

Q4：在計畫溝通或執行時，您覺得跟縣府或外部顧問的交流是否順利？有哪些地方容易出現誤解或覺得難以表達？

目的：觀察地方行動者與制度窗口的溝通落差與理解困難

可追問：是因為程序複雜、語言太官方，還是缺少協助或說明？政府的計畫格式、流程是否讓您覺得有壓力或限制了原本的做法？

Q5：在活動過程中，有沒有需要使用公共空間（例如廣場、巷弄、港邊等）的情況？或者原本社區大家常用的地方，因為活動或建設變得不好用了？

目的：空間治理實務的經驗回顧與使用權問題辨識

可追問：有沒有變成觀光設施、需要申請、或不能自由進出的情況？這些改變是否影響了居民平常的使用方式？

Q6：在整個參與過程中，您有沒有實際提出過想法或建議？政府或主持單位會如何回應？有被採納的經驗嗎？還是覺得只是「聽聽而已」？

目的：確認參與是否具有實質影響力，或僅為象徵性過場

Q7：您觀察到哪些人（例如青年、婦女、比較沉默的居民）比較難參與創生活動？又有哪些人比較容易獲得資源或被注意到？

目的：辨識制度參與中的排除結構與資源分配差異

追問：為什麼會出現這種差別？是年齡、性別、關係網絡，還是制度設定造成的？

Q8：如果有機會調整制度，您會建議優先改哪一部分？如申請流程、評分邏輯、資源分配方式。

目的：引導行動者提出優先建議，利於制度設計改進

Q9：在整個參與經驗中，有沒有最困難、最印象深刻或讓您覺得無奈的事情？

目的：捕捉個人經驗的情緒強度與制度反饋現場張力

Q10：如果能直接和政府或政策規劃者談話，您最想說的一句話是什麼？

目的：凝縮地方行動者的制度訴求與主體立場

附錄 5 深度訪談題綱：地方參與者(B)

本題綱針對非參與型居民設計，意指未參與創生政策相關計畫或活動、卻長期生活於研究場域中的地方居民。此類個體雖未涉入制度運作，卻深受空間重構、語言傳播與參與機制所影響，往往能提供制度排除、空間壓縮與語義落差的第一手經驗。每題均設有訪談目的說明與建議追問句，以利訪談者依現場情境靈活應對，並強化資料厚度。

Q1：您大概在這裡生活多久了？這幾年有沒有覺得社區或周邊有哪些變化？

目的：建立地方熟悉度與變化經驗

可追問：是哪一類變化讓您最有感覺？有沒有特別印象深刻的事？

Q2：這些變化當中，您覺得哪些是政府或外來單位帶進來的？大概從什麼時候開始注意到的？

目的：釐清非參與型居民對政策介入的初步感知

可追問：有沒有看過施工、掛布條、有人拍照或辦活動？

Q3：平常您會去哪一些公共空間？最近有什麼變化嗎？有沒有一些以前大家常用的地方，現在不太方便用了？

目的：了解空間使用變化、排除或轉用的過程

可追問：這些改變是為了什麼？對您的生活有什麼影響？您覺得這些改變是為了誰設計的？

Q4：您有聽過「地方創生」這個詞嗎？覺得和您的生活有關嗎？平常辦的活動或建設，您覺得是為誰準備的？有沒有遇過沒有人問過您想法的情況？

目的：測試制度語言可識別性、象徵性參與經驗與忽略感知

可追問：「創生」在您聽起來是什麼意思？通常參加的人是哪些？您有沒有曾經被邀請但覺得不適合去？

Q5：如果您想講講對社區或活動的看法，知道可以找誰嗎？平常是不是只有固定幾個人講話、參加會議？您覺得政府找人是看年紀、背景、還是認識誰？像您這樣的居民，平常會被注意到嗎？

目的：檢視制度接觸管道、參與結構與角色差序性

可追問：有沒有想過要說但不知道怎麼講出去？會不會覺得「反正有人在做，我們不懂也不好亂說」？

Q6：整體來說，這幾年政府做的這些事情，對您的生活是幫助比較多、沒差，還是反而不方便？如果可以直接跟政府說，讓未來的改變更符合居民生活，您會建議什麼？

目的：回收主觀感受與具體建議

可追問：印象最深的一件事情是什麼？那時候感覺怎麼樣？希望政府多問、多聽，還是讓做的事情更貼近日常？

Q7：如果未來有一場大家可以講地方想法的會議，您會想參加嗎？要用什麼方式或氣氛，會讓您比較想講話？

目的：了解提升參與可能性的條件與信任機制

可追問：如果不是正式報告、而是大家聊天的方式，您會比較自在嗎？現場有誰或沒有誰，會影響您開口嗎？

附錄 6 深度訪談題綱：學者與專家

本題綱適用對象為長期關注或參與地方創生、空間治理、社區發展、文化政策等領域之學者、政策顧問、實務專家、評論者或研究型實務者。本類受訪者通常具備制度分析能力、語言意識與實務經驗，適合探討政策語義運作、空間治理邏輯與地方制度適配性等議題。

Q1：就您觀察，地方創生政策在實際推動過程中，與原本政策設計（如目標、方法）之間是否出現落差？主要是在哪些層面？

目的：辨識政策規劃與地方落實的結構差距

可追問：這些落差是否源於地方條件限制、執行資源不足，或是政策本身設計過於理想化？

Q2：您接觸的案例中，是否出現過為了追求短期成果或績效展示，而忽略解決長期問題的情況？

目的：觀察政策執行過程的傾向與現場壓力

可追問：這樣的導向對地方發展會有什麼長遠影響？是否有成功平衡績效與實質需求的經驗？

Q3：您覺得中央在設計政策時，是否充分考量了地方條件的差異？您觀察到哪些地方在執行時特別困難？

目的：探索政策適配性與中央-地方協調問題

可追問：是因為人力資源不足，還是地方社會文化或產業結構不同？

Q4：在地方創生活動中，是否有出現將原有空間重新整理、轉作活動場地或觀光景點的情況？

目的：描繪政策如何改變公共空間與使用權配置

可追問：這些改變有考量到原本居民的使用需求嗎？是否引發過象徵性排斥或使用衝突？

Q5：有時候地方空間改善的外觀和展示性很強，像是為了迎合上級或吸引外地目光。您覺得這種作法會不會影響地方長期發展？

目的：分析空間治理目的與永續性張力

可追問：是否有案例顯示短期美化造成後續維護或功能使用的問題？

Q6：以您觀察，政府設計的參與機制，是否真的讓不同群體能夠一起討論與決策？還是多數情況只是形式上的意見徵詢？

目的：檢視制度參與的深度與角色分佈不均

可追問：通常會邀請哪些團體或人士？是否有嘗試讓平常少發聲的群體參與？

Q7：在目前的地方創生制度中，您認為最容易卡住、最難推進的部分是什麼？

目的：找出制度執行瓶頸與基礎張力

可追問：問題是來自制度設計、資源配置，還是與地方工作文化不協調？

Q8：如果有機會向中央或縣市政策規劃單位提供建議，您會覺得哪些面向應該優先調整？

目的：引導具體制度改進方向與優先順序

可追問：如果只能選一項優先處理，您會建議調整規則、資源配置，還是參與結構？

Q9：是否曾經同時面臨滿足政府規定與讓地方居民理解、參與的挑戰？有沒有印象深刻的經驗？

目的：引導受訪者反思在政策與地方間的知識調適與角色平衡

可追問：當兩邊的語言或需求不一致時，您通常如何協調、轉換溝通方式？

Q10：如果能用一句話給未來創生政策的設計者提供建議，您會說什麼？

目的：凝縮專家觀點，形成具有方向性的政策訊息

可追問：您希望政策制定者多做什麼、少做什麼？有哪些常見的錯誤應該避免？

附錄 7 焦點團體座談題綱

Q1：地方創生政策推動以來的整體變化

自地方創生政策推動以來，東港、林邊、佳冬有哪些明顯變化？這些變化對不同族群（長輩、青年、漁民、觀光業者）帶來什麼不同影響？

Q2：政策支持的優缺點

從各位經驗來看，目前政策在哪些面向最有幫助？哪些地方還需要中央多補強力道？

Q3：產業轉型的實務挑戰

從漁業、加工到觀光發展的轉型過程中，大家遇到的最大挑戰是什麼？政府提供的協助中，哪些最有效？哪些還需要加強？

Q4：未來產業發展重點

目前的產業型態是否已經比較穩定？如果中央要再投入資源，優先補助哪些項目會最有幫助？

Q5：青年返鄉與跨區合作

近年青年返鄉創業的機會如何？三地之間的合作情況如何？要讓這些機會更持續，需要克服哪些困難？

Q6：地方治理與關鍵角色

推動地方創生時，哪些角色最關鍵？如果中央想讓地方治理更順利，制度上還能增加哪些支持？

Q7：永續發展的平衡

在觀光發展過程中，如何同時兼顧產業發展、文化保存與生態保護？有哪些好的經驗值得延續？

Q8：政策優化與資源需求

回顧整體經驗，地方創生對三地最大的幫助和最需要改善的問題各是什麼？如果未來有新政策規劃，最希望中央增加哪些資源或改變哪些制度？

附錄 8 深度訪談與焦點團體參與者概覽表

代號	身份類別	區域	年齡	教育程度	深度訪談	焦點團體
A1	政策推動者	屏東	64	高中	X	
B1	學者與專家	佳冬	57	大專	X	
B2	學者與專家	屏東	46	博士	X	X
B3	學者與專家	高雄	53	博士		X
C1	地方參與者 (一)	屏東	44	碩士	X	
C2	地方參與者 (一)	佳冬	46	大學	X	
C3	地方參與者 (一)	林邊	30	大學	X	
C4	地方參與者 (一)	屏東	42	大學	X	
C5	地方參與者 (一)	屏東	38	大學	X	X
C6	地方參與者 (一)	屏東	24	大學	X	X
C7	地方參與者 (一)	東港	52	大學	X	X
C8	地方參與者 (一)	東港	40	大學	X	X
C9	地方參與者 (一)	林邊	63	高中		X
C10	地方參與者 (一)	林邊	62	高中		X
D1	地方參與者 (二)	佳冬	32	博士	X	
D2	地方參與者 (二)	佳冬	24	大學	X	
D3	地方參與者 (二)	林邊	48	大學	X	
D4	地方參與者 (二)	林邊	54	高中		X
D5	地方參與者 (二)	東港	32	大學	X	X

註：作者自行整理。焦點團體於 2025 年 8 月 12 日 16:15 - 17:45，假屏東縣大鵬灣遊客中心舉行。

附錄 9 深度訪談逐字稿節錄

主題一：關於觀光導向之發展方向與產業型態分析

受訪者 A1：

其實最大的影響是「觀光被放大了」。在政策進來以前，大家的想法還停留在傳統產業，觀光只是附屬的。但現在變成觀光好像是一個主要的發展方向，不管是活動也好、計畫也好，都圍繞著觀光來設計。這對地方是一種新的刺激，但同時也會有壓力，因為觀光需要的配套其實很大。

目前多數還是「活動型」的，像是黑鮪魚季、文化節，這些能帶來短期人潮，但過了就沒了。比較少看到從日常生活出發的設計。其實市場、廟宇、巷弄，這些都可以是觀光，但需要有人去包裝跟推動。

我會建議不要只看短期的觀光效益，而是要有系統性的長期規劃。比如把東港定位為大鵬灣的衛星中心，結合周邊資源，這樣不會只是過站，而是能讓遊客停留更久。

受訪者 B1：

我覺得最大的改變是「觀光被當作發展重點」。以前觀光算是附屬產業，現在幾乎所有的計畫都跟觀光有關。不管是小旅行還是節慶活動，都會被包裝成觀光的內容。

挑戰很多。第一，地方的觀光資源有限，不可能一直靠節慶吸引人。第二，觀光和生活常常有衝突，比如遊客太多，居民會覺得不方便。第三，缺乏長期規劃，很多都是一次性活動，沒有形成穩定產業。

我覺得要更重視「文化和生活」這些日常元素，把它們變成觀光的一部分，而不是只靠辦活動。還有就是政府要協助做整合，不要讓大家各自為政。

受訪者 B2：

地方創生確實讓觀光成為焦點。很多計畫都強調觀光價值，像推動深度旅遊、設計小旅行，這些都是以前比較少有的。但我也會擔心，因為太過依賴觀光，可能忽略其他產業的發展。

最大的問題就是「短期化」。很多東西是計畫帶動的，計畫一結束就沒了。另外，地方之間的整合不夠，東港、林邊、佳冬各做各的，很少有跨區域的合作。再來是基礎設施不足，像交通和公共設施還不夠完善。

我覺得要做「區域整合」。把三個地方的資源串起來，做成一條完整的旅遊路線。還有就是要有長期的觀光規劃，而不是只靠一年一年的補助。最後是基礎建設要跟上，不然遊客來了體驗不好，也留不住。

東港的商業動能跟其他鄉鎮比起來確實強很多。它不只是單純一個漁港，它有王爺信仰，有遠洋與近海漁業，還有黑鮪魚文化觀光季。而且當年發展民宿時，它就是國家重點推動區域，所以說，東港在國家投資上一直都是重點中的重點。這種背景，讓它在觀光導向的政策中佔有比較優勢的位置。

是啊，我覺得我們現在的地方創生太觀光化了。都希望帶來人潮、帶來住宿、帶來遊客。但假如我們換一種想像，有沒有可能讓「數位游牧民族」進駐偏鄉？讓他們來這邊寫程式、寫 code？這樣的產業型態過去根本沒被納入地方創生的政策主軸。可是有些產業真的很適合落在偏鄉：沒有污染、是知識經濟、高技術密度、腦礦型發展。這才是真正能創造新型態經濟發展的方向。

對啊，現在願意體驗這種活動的人真的不多了。所以這就需要重新設計，去想怎麼樣讓活動更吸引人。我們之前跟屏東做星空旅遊的時候就參考日本的做法。他們乾脆賣情侶提燈，還搭配手機 App，讓情侶可以在浪漫氛圍中參與。那種感覺真的很夢幻，也比較符合年輕人喜歡的體驗方式。

受訪者 C1：

最大的改變應該是觀光變成一個「必須」的發展方向。以前我們鄉鎮談的比較多還是漁業、農業，觀光只是附帶。但現在很多計畫都強調要帶人潮進來，所以地方開始更積極地去想：怎麼樣讓遊客願意停下來？

怎麼樣讓外地人覺得這裡有特色？這種轉變，算是地方創生帶來最直接的影響。

有啊，就是「過於單一」。大部分人想到我們這裡，還是只會想到吃海鮮，或是來大鵬灣騎車、搭船。這樣的體驗很快就會膩，而且其他地方也能吃到海鮮，所以競爭力不足。地方創生的精神應該是「找出自己的特色」，但我們現在的觀光模式太容易流於形式。

我覺得可以從「生活」跟「文化」的角度切入。例如帶遊客去市場、去廟口，認識我們平常怎麼生活。還有像是我們這裡很多傳統手藝、祭典，這些都是很好的觀光素材。如果能把這些東西轉化成體驗，而不是只有表演或展示，我覺得才有可能讓觀光走得比較長遠。

受訪者 C2：

成果當然有，像是小旅行的發展。以前沒有人會想到要設計一日遊、半日遊的行程，但現在很多在地青年或社區團體都開始嘗試。這不只是單純帶人去景點，而是會設計主題，比如「漁村體驗」、「濕地生態」，甚至還有「廟宇文化」。這些都算是很明顯的改變。

有的，就是「規模太小」。現在的小旅行大多數都靠個人或小團隊去推動，他們可能很用心，但能接待的人數有限，行銷也有限。所以成效沒有辦法擴大。地方創生雖然鼓勵這些嘗試，但如果沒有資源整合，最後可能還是只是零星的案例。

我覺得應該要走「整合路線」。比如說，把幾個小旅行串起來，做成一個區域性的品牌，然後透過網路平台去推廣。這樣才有辦法形成比較完整的觀光產業鏈，不然單點突破的效果有限。

受訪者 C3：

我覺得它的確有帶動一些新的觀光思維。以前大家只想到硬體建設，現在開始有人去設計「體驗」跟「故事」。像是用在地人的角度去介紹海港生活，或者用手作課程讓遊客更有參與感。這些東西比起單純蓋一棟建築物，更能讓人留下印象。

困難就是「太依賴補助」。很多觀光活動一旦沒有經費就停下來，缺乏自我循環的能力。還有一個問題是人力不足，特別是懂得規劃、懂得行銷的人很少。結果常常是點子很好，但沒有辦法落實，或者沒有被看見。

我會建議不要把觀光看成「一次性的活動」，而是要融入地方的日常。比如說，不需要每次都辦大活動，而是把市場導覽、社區走讀變成常態。讓遊客知道，隨時來這裡都能體驗到這些東西。這樣的觀光才比較有持續性。

受訪者 C4：

以前這邊比較少人會特別跑來，都是順道經過。但這幾年有一些計畫進來之後，至少讓大家知道這裡有活動，會特別繞進來看。像是自行車活動、社區走讀，這些都有帶動一些人潮。雖然不算很多，但至少比以前更有人氣。

限制蠻多的。第一是大家的印象還是只有「吃海鮮」，這樣太單一了。第二是基礎設施還是不太夠，比如停車、交通接駁，這些對外地人來說很不方便。第三是活動大多還是短期的，過了就沒了，很難長久。

受訪者 C4：

我覺得可以把「生活」融入觀光。不要只看海鮮，可以讓遊客看到在地的廟宇文化、傳統市場、手工藝。這些都是我們的特色。如果能設計成比較有深度的體驗，可能會比單純吃喝玩樂更有吸引力。

受訪者 C5：

我覺得觀光確實有變得比較多元。以前大家來東港就是為了黑鮪魚季，但現在還會有一些小旅行，比如導覽濕地、認識漁村，這些都是以前沒有的。這代表地方創生有發揮一點效果，至少讓人看到不同的面貌。挑戰就是規模太小。大部分的小旅行或導覽活動都是靠個人或社區小團隊去推動，能量有限。如果人一

多，就應付不來。再來是行銷不足，很多活動外地人根本不知道。這樣的情況下，要擴大就很難。我覺得要往整合的方向去走。不要各自辦自己的，而是把幾個點串起來，做成一個完整的旅遊路線。然後要有品牌，讓外地人一聽就知道「這是某某地方的特色」。如果只有單點，效益有限。

受訪者 C6：

最明顯的就是「體驗」變多了。以前都是看風景、吃東西，現在開始有人設計手作課程、帶人去市場走一圈、參加廟會。這些活動讓外地人覺得比較有意思，不會只有「到此一遊」。

有的，就是缺乏持續性。因為很多是靠補助在辦，沒有補助就辦不下去。還有就是人手不足，願意長期帶團的人很少，結果常常是活動一開始很熱鬧，但沒多久就停掉。

我會希望觀光不要只是為了觀光而觀光，而是跟地方的日常生活連結起來。比如說市場導覽，應該要常態化，不是等有計畫才做。這樣遊客才會覺得，隨時來都能體驗，而不是一年只有一兩次。

受訪者 C7：

地方創生其實讓大家開始用新的角度去看「觀光」，不只是觀光客來這裡玩一下、吃個海鮮就走，而是怎麼樣把「生活」跟「文化」放進去。像我經營民宿的時候，我會帶旅客騎腳踏車去看市場、去看舊街道，甚至去拜訪在地的小店，這些都是觀光，但它不是商業化的，而是從我們自己的生活出發。

差很多。旅行社的做法通常是走馬看花，而且會要求我們業者回扣、壓低價格，最後品質都不好。但我不走這一套，我是用口碑，讓遊客覺得這裡真的有意思、有溫度，才會介紹朋友再來。這樣雖然慢，但能帶來比較長久的效益。

政府的活動大多是一次性的，比如一個節慶、一次展演，辦完就結束了。這樣其實對地方沒有什麼幫助。我會建議要把觀光跟「在地的日常」結合起來，像是市場導覽、單車路線、社區走讀，這些要能常態化，遊客才能隨時來體驗，而不是等有計畫才做。

受訪者 C8：

最大的改變是大家開始注意「深度旅遊」。以前遊客來這裡，大部分就是吃東西、看風景，很快就走了。但現在很多社區或團隊會設計小旅行，讓遊客用半天或一天的時間去慢慢了解這裡。這樣的方式比以前單純的觀光更有意義。

挑戰很多。第一是人力不足，願意帶活動、設計行程的人不多。第二是規模小，很難吸引更多人來參加。第三是行銷有限，常常只有在地人知道，外地人完全不知道有這些活動。

我覺得要有一個「平台」來整合，把這些小旅行串起來，做成一個完整的品牌。這樣才有辦法擴大，不然大家各做各的，力量太分散了。

受訪者 D1：

它讓觀光變得更被重視。以前我們談的比較多是產業、就業，但現在觀光被當作是一個主要的發展方向。像是辦各種活動、推小旅行，這些都讓外地人對我們有更多了解。雖然規模還不大，但至少開始。

我覺得太依賴「活動」了。比如黑鮪魚季、文化節，這些都只能短時間帶來人潮，活動一結束人就沒了。觀光不應該只靠活動，而是要建立一個長期的系統。

我覺得要從「日常」去找切入點。比如說市場、廟宇、社區故事，這些都是平常就存在的東西。只要能把它們設計成體驗，讓遊客隨時來都能參加，而不是等節慶，這樣才有辦法長期發展。

受訪者 D2：

地方創生讓觀光的議題變得比較被看見。以前這裡的觀光就是依賴自然資源跟漁業，但現在有人開始去思考要做「深度旅遊」或「特色旅遊」。像是結合社區導覽、文化體驗，這些都是以前比較少見的。當然，它的規模還不大，但至少是一個新的方向。

困難很多。第一是交通不方便，遊客要進來不容易。第二是規劃太零散，不同社區或團體各自做自己的，沒有整合。第三是宣傳不足，外地人根本不知道有這些東西。這些問題讓觀光很難擴大。

我覺得要建立區域品牌，把這些零散的東西串起來，做成一個完整的路線，甚至是跨鄉鎮的整合。這樣才有辦法形成產業鏈，不然都是各自努力，力量很有限。

受訪者 D3：

最大的改變是大家開始用「體驗」來包裝觀光。以前觀光就是吃、買、看風景，現在會有市場導覽、漁村走讀、文化小旅行。這些讓遊客的參與感比較高，也讓地方有更多故事可以說。

挑戰就是人力不足，能長期規劃和帶領的人不多。還有就是太依賴補助，沒有補助活動就停了。再來就是遊客來源不穩定，有時候很多，有時候很少，很難經營。

我覺得要做「常態化」，不要只靠計畫才有。比如市場導覽、社區走讀，可以固定下來，讓遊客知道隨時來都有。還有就是要做更好的行銷，讓外地人也知道，而不是只有在地人才聽過。

受訪者 D4：

它讓觀光變得多樣化。以前大家只想到黑鮪魚季，現在會有不同的活動，比如單車旅遊、濕地體驗、社區文化走訪。這些都是地方創生帶來的新東西。

限制就是「規模小」跟「缺乏連續性」。很多活動只是短期的，過了就沒有了。還有就是基礎設施不足，比如停車、公共廁所，這些都還不夠。

我覺得要從日常生活去設計觀光，而不是只靠節慶。比如市場、廟宇、社區的故事，這些都可以變成長期的體驗。還有就是政府要協助整合，不要讓各單位各做各的。

受訪者 D5：

我覺得它讓觀光的內容更豐富。以前大家來就是吃海鮮、看風景，現在多了社區小旅行、文化體驗。這些東西讓遊客覺得比較有意思，也能停留比較久。

最大的問題是活動都太短期。很多東西是為了計畫而做，結束就沒了。還有就是缺乏專業人才，會規劃行程、會帶團的人不多。再來是遊客來源有限，很多時候只是曇花一現。

我覺得要有長期規劃，不是只靠一次活動。應該要把地方的文化、日常融入觀光，讓遊客隨時來都有體驗。而且要有一個整合的平台，把不同的社區和業者串起來，這樣才會有規模。

主題二：關於傳統漁業轉型策略之剖析

受訪者 A1：

漁業一定是會被牽動的，因為我們這裡本來就是靠海吃飯。可是問題在於，政策強調的轉型，很多時候是希望漁業變成觀光的一部分，像是辦活動、推小旅行，這些都跟原本的生產不一樣。對漁民來說，有些人覺得很麻煩，不想配合；但也有人覺得這樣可以增加收入。整體來說，漁業確實被「轉化」成觀光的元素。

最大的限制就是「不持久」。很多都是因為計畫才去配合，計畫結束之後就回到原點。另外，漁業本來就有它的風險和專業，外人很難真正參與，所以常常只是「看一看」，沒有辦法深入。這樣就會流於表面。我會建議要跟「食魚教育」或「文化保存」結合，不要只是讓遊客看拍賣或吃海鮮。要讓他們知道魚怎麼來、漁村生活是什麼，這樣才有教育和文化的價值，也比較能永續。

受訪者 B1：

我覺得它讓漁業有機會被看見，但方式很偏向「觀光化」。比如說，漁村被設計成導覽路線，或者魚市場

變成觀光景點。這些都算是一種轉型，但它是不是對漁業本身有幫助，這要打個問號。

困難很多。第一，漁民的意願不高，他們很多人還是想專心捕魚，不想應付遊客。第二，安全問題，像漁港、漁船都有風險。第三，活動缺乏延續性，結束就沒了。

我覺得要結合「教育」跟「飲食文化」。比如帶人去市場看魚，之後安排料理體驗，最後把漁業文化的故事講進去。這樣會比單純看拍賣更有深度。

受訪者 B2：

它確實有讓大家開始去想「除了捕魚還能做什麼」。所以有了漁村小旅行、有了市場導覽，這些都算是一種轉型的嘗試。但我覺得很多東西都還是很零散，沒有形成一個完整的模式。

最大的問題就是「短期」。很多活動是計畫導向，沒有補助就沒有了。另外，漁業本身也不容易打開，因為牽涉到安全、專業，遊客參與有限。所以很難真的變成產業。

我覺得可以把漁業跟「餐飲」跟「教育」結合起來，變成一條完整的體驗路線。比如看市場、去魚塢、吃料理，最後帶加工品回家。這樣才會有附加價值，也比較能長久。

受訪者 C1：

以前大家比較少會去想「漁業怎麼轉型」，大部分還是傳統的捕魚、拍賣。但地方創生之後，開始有人把「吃魚」跟「看魚」包裝成活動。像是黑鮪魚季，不只是拍賣漁獲，而是會讓遊客看到整個流程，還可以去餐廳吃特餐。這就是一種轉型，把原本只屬於漁民的東西，轉化成觀光的內容。

有啊，就是「短期化」。黑鮪魚季過了以後，剩下的時間要怎麼辦？這個問題到現在還沒有解決。很多活動都只是熱鬧一陣子，沒有辦法持續。漁業的轉型應該是要找到一個長期的模式，而不是靠活動去撐。

我覺得可以往教育或是文化體驗發展。像是帶學生來認識漁村，或者做「食魚教育」，讓大家知道怎麼分辨魚種、怎麼料理。這些比較能延伸下去，不會因為一個季節就結束。

受訪者 C2：

林邊的養殖業本來就很有名，像是養蝦養魚，但它的問題是很難跟觀光直接掛鉤。你不可能帶觀光客去魚塢裡泡一整天，那個體驗不會太吸引人。除非你把它轉換成教育型的導覽，比如說小朋友的生態教育課程，或是主打食魚教育，這樣才比較有可能長期經營。佳冬的話，它的漁業比重沒有那麼大，反而是文化資產比較多。所以他們要做的，可能不是把漁業轉型，而是怎麼把文化和在地的產業串起來。

我覺得最主要還是要擺脫那種「一次性」的做法。現在很多計畫就是一年一年的案子，做完了就結束。可是漁業轉型這種事，是需要長期累積的。比如說漁村導覽，你要訓練導覽員、要設計教材、要找到穩定的客群，這不是一年就能完成的。所以我會建議，中央在政策設計的時候，不要只看短期 KPI，要給地方一個長期的發展空間。

受訪者 C3：

我們這邊比較常見的就是把「漁村生活」設計成導覽行程。像是帶人去看拍賣市場，或者去跟漁民聊聊天。這些東西對外地人來說很新鮮，但對我們來說就是日常。這樣的轉換，本身就是一種策略。

限制很大。第一是觀光客不一定買單，因為他們可能比較喜歡熱鬧或有娛樂性的東西，不一定想要聽故事。第二是漁民不一定願意配合，有些人覺得很麻煩。第三就是缺乏延續性，沒有一個組織能長期經營。

我覺得可以跟餐飲結合，變成「吃+體驗」的模式。比如說，早上去魚市場，下午就去餐廳吃用新鮮魚做的料理。這樣才會有完整的體驗，而不是只有單一環節。

受訪者 C4：

以前大家都只是在市場買賣，跟外地人沒有什麼關聯。但現在開始有人把這個過程包裝成體驗。像是帶人去看漁獲拍賣，或者安排遊客跟漁民聊聊，這些以前不會有人去做。這樣的改變，就是把原本內部的產業，轉化成觀光可以接觸的東西。

問題就是短期化。比如黑鮪魚季，只有那一兩個月有聲勢，但過了就沒了。這樣很難真正帶動產業轉型。再來是參與的漁民不多，有些人覺得麻煩，不想配合。

受訪者 C4：

我覺得可以跟餐飲結合，做成「食魚教育」或是「料理體驗」。這樣不只是看魚，而是學怎麼吃、怎麼料理，這樣比較有延續性，也能跟學校或團體合作。

受訪者 C5：

我覺得有一些努力啦，像是把捕魚過程設計成導覽，或者讓遊客參加漁村活動。但說實在的，規模不大，影響有限。因為大部分漁民還是專注在生計，不一定有心力去做觀光。

我覺得政府應該要設計比較長期的計畫，不要一年一年的。因為要訓練導覽員、要設計課程，都需要時間。如果只是短期補助，結束就散掉，那就永遠不會成功。

我會建議要把「漁業」變成「教育資源」。像是小朋友來這裡上課，認識魚種、學習海洋知識。這樣才有可能長久，也比較符合現在講的永續。

受訪者 C6：

我們這邊比較常見的是做「導覽」。比如帶人去魚市場，看怎麼拍賣，然後去吃新鮮的料理。這些東西對外地人來說新鮮，但其實我們平常就是這樣生活。只是現在把它包裝成行程。

限制很多。第一是遊客不一定買單，他們可能更想看表演或熱鬧的東西，不一定想聽漁村的故事。第二是缺乏專業的人才，能長期帶領的人不多。第三是沒有穩定的制度支撐，所以活動常常辦一兩次就沒了。

我覺得要做成「完整體驗」。比如早上去魚市場，下午去上料理課，最後帶一點加工品回家。這樣才會讓遊客覺得有價值，也比較容易留下來。

受訪者 C7：

最直接的就是把「漁業」變成一種體驗。我自己在帶遊客的時候，會安排他們去漁市場，看拍賣，然後再去吃現撈的料理。這些都是我們日常在做的事，但對遊客來說很新鮮。這樣就把漁業從單純的生產，轉變成一種觀光的內容。

有，最大的問題是很多東西都是靠補助。沒有補助就很難持續，因為要花時間、花人力。還有就是漁民的參與度不高，他們很多人只想專心捕魚，不太願意配合帶遊客。這個落差很大。

我覺得可以結合教育，比如做「食魚教育」。不只是吃，而是讓遊客知道魚怎麼來、怎麼分辨、怎麼料理。這樣比較有延續性，也能讓小朋友或家庭客群參與。

受訪者 C8：

它確實讓大家開始去思考「除了捕魚之外還能做什麼」。像是有人會設計「漁村小旅行」，帶遊客看魚塭、看養殖，甚至讓他們體驗撈魚。這些都是新的嘗試。

困難很多。第一是安全問題，像養殖魚塭不是隨便可以進去的，會有風險。第二是漁民不一定願意配合，覺得很麻煩。第三是規模太小，做起來很辛苦，收入也有限。

我覺得要把漁業和餐飲、教育結合，才會比較有長久的可能性。比如說去魚塭參觀之後，再安排料理體驗，最後帶一些加工品回家。這樣是一整套的體驗，比較有價值。

受訪者 D1：

最明顯的就是「觀光化」。像黑鮪魚季，原本只是漁獲拍賣，現在變成一個觀光節慶，大家來看拍賣、來吃魚。這就是一種轉型，把原本內部的產業，變成可以讓遊客參與的活動。

限制就是太短期。黑鮪魚季過了以後，剩下的時間怎麼辦？很多活動就是曇花一現，沒有辦法長期經營。還有就是比較偏向熱鬧的活動，沒有真正把漁業文化留下來。

我覺得要走「教育」跟「文化體驗」的路線。比如說設計課程，讓遊客認識漁業的歷史，了解怎麼吃魚、怎麼料理。這樣比較能長久，也符合永續發展的方向。

受訪者 D2：

最大的改變就是有人開始把漁業當成一種「觀光資源」。以前捕魚就是捕魚，跟觀光沒有關係。現在會有漁村小旅行，帶遊客去看魚市場、體驗漁村生活，甚至參加漁民的活動。這些都是新的嘗試。

困難很多。第一，漁民本身的意願不高，他們覺得帶遊客很麻煩。第二，這些活動缺乏持續性，因為多半是靠補助才辦得起來。第三，安全問題，像漁港、漁船都有風險，不是隨便可以帶人去的。

我覺得可以從「教育」切入。比如設計「食魚教育」或「海洋文化課程」，讓遊客不只是看熱鬧，而是學習知識。這樣會比較有延續性，也比較符合永續。

受訪者 D3：

它讓漁業不只是漁業，而是變成一種可以包裝的體驗。像是帶人去看魚市場拍賣，或是去魚塭參觀，這些都算是一種轉型。

問題是缺乏規模，而且很零散。漁民大多還是以生計為主，不一定願意花時間在這些事情上。再來就是活動的設計不夠專業，有時候只是「看一看」，遊客覺得新鮮，但不會想再來。

我覺得要做「完整體驗」。比如說去魚市場看拍賣，接著去上料理課，最後帶加工品回家。這樣才是一套完整的行程，比較能吸引遊客，也比較有價值。

受訪者 D4：

它讓大家開始注意到漁業的「觀光潛力」。像黑鮪魚季，原本只是漁民的事，現在變成整個地方的活動，很多人來看拍賣、來吃魚。這就是一種轉型。

限制是太短期。黑鮪魚季過了就沒了，其他時間沒有東西。再來是比較偏向熱鬧，沒有把文化留下來。還有就是漁民本身沒有被真正納入，他們只是「被看見」，但沒有參與決策。

受訪者 D4：

我覺得要更注重「文化」和「教育」，而不是只辦活動。比如做海洋教育、漁村文化課程，讓遊客知道漁業的歷史和意義。這樣才有可能長期發展。

受訪者 D5：

最大的影響就是「觀光化」。漁業原本只是產業，現在會設計成導覽或小旅行。像帶人去魚市場、去港口看漁船，這些都是新做法。

問題是「短期」和「缺乏持續性」。因為大多靠補助，結束就沒了。再來是人才不足，缺乏專業導覽員。還有就是遊客的接受度不一定高，有些人覺得這些不有趣。

我覺得要把漁業和其他元素結合，比如餐飲、加工、文化。做成一條完整的路線，不是單一的活動。這樣才會比較吸引人，也比較能永續經營。

主題三：關於人才與資源協作模式之評估

受訪者 A1：

地方創生確實有讓一些年輕人回來，因為看到有資源、有舞台，可以試試看。但問題是，很多人回來後發現環境沒有想像中友善。收入不穩定、機會有限，很快就會離開。所以我覺得，人才有進來，但不一定留得下來。

資源協作一直是很大的問題。各單位各有自己的盤算，社區、業者、公部門，常常各自為政。表面上說要合作，實際上是比誰拿到的資源多。這樣當然不會有真正的協作。

我覺得需要一個「中立的平台」，讓大家有地方可以對話，不是為了某個計畫才臨時湊在一起。而且政府要真的去聽在地人的聲音，而不是只看成果報表。

受訪者 B1：

它讓一些人有機會回來嘗試，比如開小店、設計旅遊路線。但要說真的培養出「專業人才」，還差很多。因為大部分都是憑熱情，沒有完整的支持系統。

資源整合的困難很大。中央部會有各自的規則，地方單位有不同的做法，結果就是卡住。很多時候，一個社區要推事情，會被不同單位來回要求，最後消耗掉很多力氣。

我覺得要有一個跨部會的窗口，地方只要找這個窗口就好，不用到處跑。另外，人才培育要有長期設計，不是上一兩堂課就結束，而是能提供持續支持。

它的確吸引了一些年輕人回來，因為有資源、有舞台。但能不能留下來，是另一回事。因為經濟壓力大，收入不穩定，很難長期經營。最後留下來的，通常是本來就有基礎，或是很有熱情的人。

資源協作一直是難題。各部會各做各的，地方找資源常常很辛苦。還有就是不同社群之間會有矛盾，大家都想要資源，但不一定願意合作。

我覺得應該要有制度化的平台，把中央、地方、社區、業者放在一起，長期溝通，不是只為了計畫才合作。另外，要有更完整的人才培育計畫，讓人可以一步一步累積，而不是一次就要看到成果。

受訪者 C1：

我覺得有一些年輕人確實願意回來嘗試，像是有人開小店、有人辦活動，這些都是以前比較少見的。但是

要說「人才培育」真的有做到嗎？我覺得還沒有。因為這些人回來之後，能不能留下來，還是要看收入能不能穩定。很多人是試個兩三年，覺得賺不到錢，就又離開了。這樣就很可惜，沒有辦法形成長期的動能。合作這件事，講得多，做得少。大家都知道要合作，但真的要把不同單位整合在一起很難。有時候是習慣問題，有時候是資源問題。比如說，學校有自己的想法，公部門有自己的限制，社區又有自己的堅持。結果就是很難坐在一起討論。

我覺得要有一個「穩定的平台」，讓大家有理由、有動機一直聚在一起討論。不然每次都是為了某個案子臨時湊在一起，等案子結束就散掉。這樣沒有延續性，也很難真的做到資源整合。

受訪者 C2：

地方創生這幾年，確實有讓更多年輕人願意出來試試看，像是開工作坊、社區小旅行、設計商品等等。以前這些東西不會有人想到可以在我們這邊做，因為覺得市場太小。但因為有創生計畫，至少讓他們覺得有資源可以支撐，所以比較敢嘗試。

但是要說「人才培育」有沒有真的到位？我覺得還不太夠。因為這些年輕人可能有想法，但要長期留下來，還需要收入穩定、還需要一個比較完整的支持系統。現在很多情況是做個兩三年，覺得撐不下去，就再度離開了。這樣就變成斷斷續續，沒有辦法形成長期的動能。

資源整合這塊，我覺得是地方創生一個很大的挑戰。因為你要協調的不只是公部門，還有社區、學校、商家，甚至還會牽涉到中央不同部會。理論上地方創生就是要整合這些資源，但實際操作起來常常會卡住。舉例來說，有些計畫是農業部門的，有些是文化部門的，有些又是交通部門的，但地方的需求其實是綜合性的，不可能分得那麼清楚。結果我們常常遇到的狀況是：中央的窗口說這不歸他們管，要去找別的單位。最後變成地方自己要想辦法把不同資源拼湊起來。

所以我會覺得，如果中央能夠在制度設計上更整合，比如說設一個跨部會的窗口或平台，讓地方可以比較容易找到對應的人，這樣地方在執行上就會省力很多。

成功的例子是有啦，像之前大鵬灣那邊，他們有把水域遊憩、環境教育、社區導覽結合起來，這就蠻有整合性的。但這需要很多單位願意坐下來談，然後把彼此的資源放在一起。這個過程不容易，需要有人當協調者，也需要有耐心去磨合。

失敗的例子也很多，最常見的就是各做各的。大家名義上都說要合作，但實際上還是各跑各的計畫，最後沒有真正的連結。這跟制度設計有關，也跟地方習慣有關。我覺得未來要更強調協作，就要有一個穩定的平台，讓大家有理由、有動機去坐下來談。

受訪者 C3：

我覺得它確實讓一些人有機會嘗試，不管是年輕人還是社區團體。但問題是，大部分人沒有接受過專業的培訓，所以做起來比較辛苦。有些人有熱情，可是沒有方法，最後還是會放棄。

合作其實一直都有，但大多數還是短期的。比如說某個活動需要，就跟別的單位一起合作，但結束之後就沒了。這樣的合作不會累積，下一次又要重新來過。

我覺得要有一個比較長期的平台，或者是說一個固定的組織，專門負責協調大家。不然每次都靠熱情去推，很快就會累。人才的培育也一樣，不是一次課程就能解決，而是要有持續性的培養。

受訪者 C4：

有一些年輕人確實願意回來，像是有人開店、有人辦活動，這些是以前比較少見的。但要說真的培養出一批人才嗎？我覺得還沒有。因為這些人能不能留下來，還是要看收入穩不穩定。很多人試兩三年覺得不行，就走了。

合作講很多，但做得不多。大家都知道要合作，可是要真的把不同單位拉在一起很難。社區有自己的堅持，學校有自己的規矩，公部門有制度上的限制。最後常常是各做各的。

我覺得要有一個「長期的平台」。不是為了一次計畫湊在一起，而是有一個固定的空間或組織，大家可以持續交流，這樣才有可能真的合作。

受訪者 C5：

我覺得至少讓一些年輕人有勇氣回來試試看，這是正面的。但問題是，他們回來之後能不能留下來，是另一回事。如果環境沒有辦法讓他們養家活口，他們最後還是會離開。

資源整合是一個大問題。中央有很多不同的部會，地方有不同的單位，理論上應該要整合，但實際上常常是「各跑各的」。地方要申請資源，常常被踢來踢去，這個部會說不是他們管的，要去找另一個。最後還是地方自己去拼湊。

我覺得應該要有一個跨部會的窗口，專門處理地方創生，讓地方比較容易找到人。現在這樣東一個西一個，真的太累了。

受訪者 C6：

我覺得是有一點幫助啦，至少有人願意試試看，不管是青年還是社區。但問題是大部分人沒有受過專業訓練，有熱情但沒有方法，所以做得很辛苦。很多最後還是放棄了。

合作大多數是短期的。比如某個活動需要，就跟別的單位合作，活動結束就沒了。這樣不會累積，下一次又要重新開始。

我覺得要有一個比較固定的組織，專門負責協調，這樣才不會每次都靠個人熱情去推。人才的培育也要有持續性，不是上一兩次課程就夠了。

受訪者 C7：

地方創生確實讓一些年輕人有理由回來，比如開咖啡店、做小旅行、經營民宿。但問題是，很多人撐不久。因為要在這裡生活下去，需要穩定的收入，可是觀光本身很不穩定，加上缺乏制度上的支持，所以很多人試兩三年就放棄。

合作常常流於形式。大家都說要合作，但實際上很難整合，因為每個單位都有自己的想法跟規則。像我在帶遊客的時候，想要串連不同商家，但很多商家會先想到利益分配，要抽成、要回扣，這樣就破壞了合作的初衷。我比較希望是「互相介紹」，靠口碑來形成連結，而不是計算誰賺多少。

我覺得要有一個中立的平台，讓願意的人可以長期聚在一起討論，不是為了某個案子才臨時合作。還有就是，政府在推計畫的時候，要聽一線人的意見，而不是只看 KPI。這樣才有可能形成真正的資源整合。

受訪者 C8：

它至少讓年輕人覺得有機會可以嘗試。不管是設計小旅行，還是開一些特色店，這些以前在地方比較少

見。但要說真的培養出穩定的人才，我覺得還不夠。因為這些人需要長期支持，不然最後還是離開。資源協作是地方創生的一大挑戰。因為很多資源在不同部會手上，地方要用的時候常常被踢來踢去。社區和公部門之間也有落差，公部門會要求符合規定，但社區的人比較重視實際需要。結果常常就是卡在中間。

我覺得要設立一個跨部會的窗口，讓地方有一個單一的聯繫點，不要東找一個、西找一個。另外也需要有人長期扮演協調者，讓社區、政府、學校、業者能夠坐下來談，這樣才有可能真正整合。

受訪者 D1：

我覺得有讓一些人願意出來嘗試，但要說真的培養出「專業人才」，還沒有。因為很多是靠熱情在支撐，沒有完整的培育制度。最後能留下來的人不多。

資源整合其實是最困難的地方。中央有不同的部會，地方有不同的單位，彼此之間協調不易。加上各自有自己的目標，很難真的放在一起做。很多時候都是「口號大於實際」。

我覺得要建立一個穩定的平台，讓不同單位有機會長期交流，而不是只為了計畫才碰面。另外，培育人才的部分，應該要有系統化的設計，不只是上一兩堂課就結束，而是要有持續性的支持。

受訪者 D2：

它讓一些年輕人有機會回來嘗試。有人回來開店，有人經營小旅行，這些在以前比較少見。但問題是，他們能不能留下來，還要看收入是否穩定。很多人嘗試兩三年覺得不行就又離開了。

資源協作的問題很大。中央有很多部會，地方有不同單位，彼此常常各做各的。地方要找資源，常常被來回推，沒有一個窗口能整合。這樣對在地來說很累。

我覺得要有一個專門的跨部會窗口，讓地方比較容易找到資源。另外要有長期的平台，不是為了計畫才臨時湊在一起，而是可以持續交流。

受訪者 D3：

它至少讓一些人願意嘗試，但要說真的培育出「專業人才」，還不夠。因為大部分是靠熱情在支撐，沒有完整的訓練制度。最後能留下來的人不多。

協作大多是短期的。比如某個計畫需要，大家就合作一下，但結束就沒了。沒有一個長期的平台來累積經驗。

我覺得要設立固定的組織，專門負責協調資源，讓不同單位能長期合作。另外，人才培育要有持續性，不是上一兩堂課就結束，而是要有完整的培育過程。

受訪者 D4：

它確實讓一些年輕人願意回來，這是一個好的開始。但問題是，大多數人沒有穩定收入，最後撐不久就離開了。要真的培養出能留下來的人才，還需要更多支持。

資源整合是個大問題。不同部門有不同的規則，社區有自己的想法，最後常常各做各的。缺乏一個統籌的平台，所以很難真正形成合力。

我覺得要有一個長期性的「交流平台」，讓大家不是只為了計畫才合作，而是能夠持續討論。政府也要聽地方的聲音，而不是只看成果。

受訪者 D5：

它讓一些人有意氣回來，但要真的養成穩定的人才，還差很多。因為現在缺乏系統性的支持，大部分是個人努力，最後很多人覺得太辛苦就離開。

資源協作常常只停留在口號。大家都說要整合，但實際上沒有一個人或單位來統籌。不同單位各有自己的立場，結果就很難合作。

我覺得要有專門的協調機制，把中央、地方、社區、業者都拉在一起。而且人才培育要有制度，不只是靠熱情。要有長期課程和後續支持，這樣才有可能真正留下人。

主題四：關於人才與資源協作模式之評估

受訪者 A1：

最大的問題就是「短期」。很多計畫都是一兩年，做完就結束，沒有後續。地方需要的是長期的支持，不是一次性的活動。還有就是太重視表面成果，像人數多少、媒體曝光多少，但沒有真正留下來的東西。

我覺得政府應該要設計比較長期的計畫，至少三到五年，這樣地方才有時間累積。另外，政策要更重視「文化保存」和「生態保育」，不要只看觀光。因為如果資源被用光了，觀光也不會長久。

我會說：「永續不是辦活動，而是陪地方走長遠的路。」

受訪者 B1：

挑戰就是「太依賴補助」。沒有補助，很多活動就停了。這樣不可能永續。真正的永續應該是地方自己能夠運作，而不是一直靠外部的錢。

第一，政策要有長期性，不要一年換一次方向。第二，制度要有彈性，不同地方狀況不同，不能用同一套標準。第三，要重視文化和環境，不要只是追求人潮。

我會說：「永續不是靠補助，而是靠地方自己建立能力。」

受訪者 B2：

最大的挑戰就是「短期化」跟「碎片化」。很多計畫是一年一年的，做完就結束。還有就是不同地方各做各的，沒有整合起來。這樣很難形成長期的效益。

我覺得要有比較長期的設計，比如三到五年的計畫，讓地方可以慢慢累積。還有就是要有跨區域的整合，東港、林邊、佳冬應該要連在一起，而不是各自為政。最後是要重視「環境」跟「文化」，這些才是觀光永續的基礎。

我會說：「永續要靠長期規劃和區域整合，不是短期的熱鬧。」

受訪者 C1：

最大的問題就是太短期。很多案子都是一年一年的，做完就結束，沒有後續。地方的發展本來就需要長期累積，尤其是觀光和產業轉型，不可能一年就看到成果。結果就是常常只求快，做一些表面的東西，沒有真正留下來。

我覺得中央應該要設定比較長期的目標，比如三年或五年，不要一年換一次方向。還有就是資訊要更公開透明，讓地方知道有哪些資源、可以找誰。現在常常是有能力的人就知道怎麼申請，沒資源的人就什麼都

沒辦法。這樣對永續發展不公平。

我會說：「請不要只看眼前的成果，要有耐心陪地方走長期的路。」

受訪者 C2：

我覺得還不夠。現在很多做法還是太依賴計畫跟補助，缺乏自我循環的能力。只要沒有經費，活動就停下來。這樣不可能永續。

第一是政策要有穩定性，不要一下這個、一下那個。第二是資訊要公開，讓更多人可以參與，而不是只有少數人。第三是要有制度上的彈性，不同地方的情況差很多，不能用一套標準去規範全部。不然最後就是流於形式，大家只是在完成任務。

可能，但很難。因為地方資源有限，如果中央沒有長期支持，很難靠地方自己去支撐。我覺得要有中央和地方一起合作，才有可能真的做到永續。

受訪者 C3：

我覺得最需要注意的是「不要為了觀光犧牲環境」。像有些活動，人很多，垃圾也多，最後是地方居民在收拾。這樣不可能永續。所以我覺得觀光發展一定要跟環境教育、跟社區參與結合，不然只是消耗。

我會建議要把「保育」跟「文化」放在同一個位置上。不要只想要賺觀光財，而是要想怎麼樣把文化留下來、把環境保護好。這樣才會有吸引力，遊客才會覺得值得再來。

我會說：「不要為了短期的利益，把長期的根基破壞掉。」

受訪者 C4：

最大的問題就是太短期了。很多計畫都是一年一年的，結束就沒了。地方的發展需要長期累積，不可能一年就看到成果。結果就是很多東西做得很急，做一些表面的東西，沒有真正留下來。

我覺得中央應該要給地方比較長的時間，不要一年換一次方向。還有就是資訊要更透明，讓大家知道有哪些資源。現在很多時候是有門路的人知道怎麼申請，沒有門路的人什麼都不知道。這樣不公平。

我會說：「不要只看短期成果，要有耐心陪地方走長期的路。」

受訪者 C5：

我覺得還不夠。現在很多東西還是太依賴補助，缺乏自我循環的能力。只要沒有經費，活動就停下來。這樣不可能永續。

第一是政策要穩定，不要一下子換方向。第二是資訊要公開透明，讓更多人能參與，而不是只有少數人。第三是制度要有彈性，不同地方情況差很多，不可能用一套標準去規範全部。

有可能，但很難。因為地方的資源有限，如果沒有中央的支持，很難靠自己長期撐下去。我覺得還是要中央跟地方一起合作，才有可能真的做到永續。

受訪者 C6：

最需要注意的是「不要為了觀光犧牲環境」。有些活動人很多，垃圾也很多，最後是居民在收拾。這樣不可能永續。所以觀光發展一定要跟環境教育、社區參與結合，不然只是消耗。

我覺得要把「保育」和「文化」放在同一個位置，不要只想賺觀光財。要想的是怎麼把文化留下來、怎麼把環境保護好。這樣才會有吸引力，遊客才會想再來。

我會說：「不要為了短期利益，把長期的根基破壞掉。」

受訪者 C7：

最大的問題就是「短期導向」。很多計畫是為了應付 KPI，做一些漂亮的成果，但計畫結束之後就沒了。

對我們這些在地經營的人來說，這樣根本不算永續，因為觀光的根基沒有建立起來。

我覺得政府應該要更重視「常態化」的東西，而不是活動。比如單車導覽、市場走讀、社區走訪，這些都可以成為長期的體驗，不需要靠一次性的補助。還有就是要讓真正有在做的人，有被看見的機會，而不是永遠都是那些大團體在拿資源。

我會說：「不要為了短期的活動而忽略了真正的永續基礎。」

受訪者 C8：

我覺得還差得遠。很多東西太依賴補助，沒有補助就停下來。真正的永續應該是地方能自己運作，而不是永遠靠外部資源。

第一，政策要長期穩定，不要每年換方向。第二，資訊要公開透明，讓不同人都能參與。第三，制度要有彈性，因為每個地方情況不一樣，不能用一個標準硬套。

就是不要把資源用光。比如環境保育、文化保存，這些都是基礎。如果只顧著吸引遊客，不去顧慮環境跟文化，那觀光很快就會失去價值。

受訪者 D1：

最大的挑戰是缺乏長期性啦。很多活動辦完就結束，沒有留下任何東西。這樣無法永續，因為地方需要的是持續性的投入。

我覺得要有比較長期的計畫設計，比如三年、五年的，而不是一年一年。這樣地方才有辦法規劃，人才也才會願意留下來。另外，中央跟地方要有更好的合作，而不是單方面要求成果。

我會說：「永續不是口號，而是要有耐心陪地方走長遠的路。」

受訪者 D2：

最大的挑戰就是時間太短。很多計畫是一年一年的，結束就沒有了。地方需要長期的耕耘，不是一次活動就能解決的。還有就是太依賴補助，沒有補助就停下來，這樣不可能永續。

我覺得中央應該要有比較長期的規劃，不要一年換一次方向。資訊也要公開透明，讓更多人知道有什麼資源可以用。另外，制度要有彈性，因為每個地方的狀況不同，不能用同一套標準。

我會說：「地方創生要真正做到永續，就要有長期視野，而不是短期成果。」

受訪者 D3：

還不夠。現在很多東西都太依賴補助，缺乏自我循環能力。只要經費結束，活動就停下來。這樣不可能永續。

第一，政策要長期穩定，不要每年換主題。第二，制度要更有彈性，不同地方情況差很多，不能用一套標準去套。第三，政府要真正聽地方的聲音，而不是只看表面成果。

在地可以努力，但沒有中央的支持還是不夠。地方的資源有限，要做到真正永續，還是要中央和地方合作才行。

受訪者 D4：

問題就是「短期化」和「依賴補助」。很多活動辦完就結束，沒有留下任何東西。真正的永續應該是地方能自己運作，而不是永遠靠外部資源。

我覺得政策要設計比較長期的計畫，比如三年或五年，不是每年都要重來。還有就是要把「文化」和「環境」放在核心，不要只顧觀光和人潮。

我會說：「永續不是喊口號，而是要有耐心和長期的支持。」

受訪者 D5：

最大的問題是活動太短期，缺乏延續性。很多計畫結束就停下來，地方沒有真正累積。還有就是太依賴補助，沒有補助什麼都做不下去。

我覺得要有長期的規劃，至少三到五年，讓地方可以慢慢累積。還有就是要把「環境保護」和「文化保存」放在觀光發展裡面，而不是只追求人潮。

我會說：「不要只看眼前的成果，要看長期的價值。」

附錄 10 焦點團體逐字稿節錄

主題一：關於觀光導向之發展方向與產業型態分析

焦點團體 B2：

嗯…我覺得最大的改變就是觀光被放到前面啦。以前我們比較少把觀光當主角嘛，大家都還是說這裡是捕魚、種田的地方這樣，可是現在很多計畫來，就會先問「欸這邊能不能做觀光？」…這樣當然是有讓遊客多啦，可是壓力也很大啊，因為我們的基礎建設沒有那麼快能跟上。

我覺得觀光的關鍵是「品牌」啦。你看像小琉球、墾丁，人家一講大家都知道是什麼樣子，可是我們這邊，講東港、林邊、佳冬，好像沒有共通的印象。我們明明有漁業文化、有農村風景啊，如果能把它塑造成一個品牌，外地人一聽就能想到，這樣就比較容易吸引人。

焦點團體 B3：

現在喔，我覺得還是很季節性啦。就是說黑鮪魚季一到，很多人都跑來，熱鬧得要命，可是過了就…就冷清啊。這樣沒辦法形成產業嘛。其實我們日常的東西很多欸，像市場啊、廟宇啊、老街什麼的，都很有趣，可是都還沒有人去把它做成長期的產品。

現在太多地方都在發展觀光了，結果看起來都差不多。我覺得我們要避免那種「單一化」，要走出自己的特色，不要只是去模仿別人。屏東沿海這幾個地方應該要找到共同的定位啦。

焦點團體 C5：

挑戰喔…太多了啦。第一就是交通很不方便啊，外地人要來很辛苦。第二就是缺乏整合，大家都各自做自己的，沒有一個平台可以把這些東西串起來。第三就是行銷不足，根本就沒人知道我們這裡有什麼。這些都讓觀光很難做大啦。

焦點團體 C6：

我覺得要有一個「區域品牌」啦，不要只是單點在做。像東港、林邊、佳冬可以串起來嘛，設計成一個旅遊線路。然後要有長期的行銷，不是只有活動的時候才推廣。再來就是基礎設施啊，像停車場、廁所，這些一定要改善，不然很難啦。

焦點團體 C7：

有啊，當然有啊。尤其是人潮多的時候，像那個黑鮪魚季，一堆人跑來，市場裡面塞爆，我們自己人要去買菜都很不方便。還有車子，亂停，交通很糟糕。居民就會覺得，啊觀光好像只是帶來麻煩，不是真的幫助。

品牌喔，那個要長期經營啦，不是辦幾次活動就有的。一定要把文化、產業、生活都整合進去。像食魚教育、宗教文化、在地小吃，這些元素都要加進來，才會有一個完整的形象啦。

焦點團體 C8：

我覺得要找到一個平衡啦，不能只是人多就好。交通一定要管制啊，停車要規劃嘛，市場是不是可以有分流的设计？再來就是，讓居民一起參與，變成導覽啊、或是旅遊小旅行的夥伴，這樣大家比較會接受，不然都是外面人進來辦活動，在地人覺得沒份。

我覺得現在的觀光跟地方創生幾乎是綁在一起啦，什麼計畫最後都會扯到觀光。這個有好有壞啊，好處是能吸引外地人，可是壞處就是其他產業被忽略掉，像農業、漁業，反而比較沒人要看重。

焦點團體 C9：

文化喔，我覺得文化是我們最大的資產啦，可是常常就被弄成表演而已啊，像活動裡面上去一下下，秀一

段就沒了。真正的文化應該是融入生活嘛，像廟宇活動啊、漁村日常啊，這些才是特色。如果能整理成體驗，變成觀光產品，才有辦法長久，不然就一時的熱鬧。

焦點團體 C10：

我覺得要走深度旅遊啊，就是不要只是來吃海鮮就走。要讓遊客可以真的了解這裡的文化、歷史，甚至親身參與一些體驗，像漁村生活啊、廟會啊之類的。這樣才會有回流，才會真的帶動地方啦。

焦點團體 D4：

制度問題喔，我覺得就是那個「計畫導向」啦。很多事情都是因為有計畫才做，計畫一結束就停了，這樣怎麼可能長期？還有就是各單位各管各的，沒有整合。常常就是同樣的活動，在不同地方重複辦，錢花掉啦，資源也浪費掉。

焦點團體 D5：

我覺得一定要有長期規劃啦，不要一年一年這樣搞。政府應該幫地方設計一個三年、五年的藍圖嘛，然後給穩定的支持。還要有一個整合的平台，把不同單位的資源都拉在一起，這樣才不會重複、才有效率。

我想再強調一個啦，就是觀光如果要成功，一定要讓我們在地人覺得「有感」啦。年輕人要有工作嘛，店家要有收入嘛，這樣大家才會支持。不然只是遊客來拍拍照、買一點小吃就走，對地方來說幫助真的不大。

主題二：關於傳統漁業轉型策略之剖析

焦點團體 B2：

嗯…幫助是有啦，可是也有限。就是說，政府會希望我們把漁業轉成觀光，比如說弄體驗漁村、帶遊客出海這樣。但實際上，我們本來就是靠捕魚在過生活的，要突然轉很難啊。而且遊客不是每天都有，這個收入不穩定，很多人就不敢投入。

焦點團體 B3：

有啊，像有些小旅行，它是真的把在地的生活帶給遊客，比如帶他們去市場，看我們怎麼挑魚，或是去船上看看，但不一定要出海捕魚。這些比較貼近現實的體驗，遊客也喜歡，而且我們自己也覺得比較自然，不會覺得是硬弄出來的。

焦點團體 C5：

其實應該是「漁業加值」啦，不是完全丟掉漁業去做觀光。比如我們的魚貨，可以做成加工品，或者搭配教育、導覽去賣。像「食魚教育」，讓小朋友來認識漁業，順便推銷我們的產品。這樣比較有辦法長久，不然單靠觀光很冒險。

焦點團體 C6：

困難很多啦，第一個是人手不夠，年輕人不願意回來嘛。第二個就是制度限制，像漁船要載遊客，法規很嚴格，要改裝、要檢驗，很麻煩。第三就是市場推廣，我們不懂怎麼行銷，常常就是產品很好，但賣不出去。

其實我覺得有些地方卡在法規啦。像漁船要合法載人，就一大堆規定，很多人乾脆不做，因為要改裝、要檢查、還要繳一堆費用。這些沒有協助解決的話，大家就不會想要去轉型啦。

焦點團體 C7：

我覺得不能只想著觀光啦，要先顧好本業。像我們漁民，最懂的是捕魚，那能不能讓遊客來體驗「一天漁夫」？可是這個要設計，不是隨便帶出去就好。安全啊、保險啊，這些都要考慮。不然一出事，反而更麻

煩。

我還是覺得啦，漁業要轉型，一定要顧到我們的安全啊。像帶遊客出海，大家都覺得很浪漫，可是那是大海欸，不是遊樂場。要有保險，要有設備，不然一出事，後果很嚴重。現在很多人就卡在這裡，不敢真的做。

焦點團體 C8：

我覺得很多都是「短期的」啦。就是說，有計畫就做，沒計畫就停掉。像有時候政府會補助你弄體驗活動，可是計畫結束就沒有人要辦了。這樣怎麼可能永續？所以我們都會覺得怕怕的，不敢真的投入太多。還有就是錢的問題啦。我們本來就不是很有錢，政府說要轉型，可是那個投資很大，要買設備、要改船，這些錢誰來出？如果只是靠我們自己，根本負擔不起啊。

焦點團體 C9：

我覺得應該是「多元經營」啦，不要只靠單一的方式。比如說，捕魚還是要繼續，可是可以加上觀光，或者加上餐飲，像把魚直接做成料理，給遊客現場吃。再來就是跟文化結合，像帶遊客去看漁村的祭典，這樣才會有特色。

我覺得可以用合作社的方式啦，就是大家一起來做，不要一個人扛。像幾個漁民合起來，弄一艘船專門做觀光，然後大家分紅。這樣風險比較小，也比較有力量去推。

焦點團體 C10：

最大的挑戰就是「後繼無人」啦。年輕人不想做這個工作啊，覺得又辛苦又沒錢。那老人家又不懂怎麼轉型，就變成卡住。還有就是行銷能力不夠，我們不會用網路，不知道怎麼跟外面接軌。

焦點團體 D4：

政府喔，應該要提供比較「配套」的輔導啦。不是說丟個補助就算了。應該要教我們怎麼行銷、怎麼設計產品，還有怎麼合法經營。現在就是法規一堆限制，可是又沒有協助我們去解決，大家就很難做。

對啊，而且還要有人教我們怎麼去做觀光啦。我們懂捕魚，可是我們不懂怎麼跟遊客互動，也不會去設計體驗行程。這些應該要有專業的人來幫忙，不然我們只會越做越累。

焦點團體 D5：

我是覺得要很小心啦。因為漁業它本身就是我們的生活啊，如果只為了觀光去改，反而會失去原本的價值。像有些地方弄成表演性的捕魚秀，遊客是覺得好看，可是我們看起來就覺得很假啊，不是真正的漁業。要推轉型可以，可是一定要保留真實的樣貌，不然以後年輕人連什麼是真的捕魚方式都不知道了。

主題三：關於人才與資源協作模式之評估

焦點團體 B2：

說真的啊，就是人才很缺啦。年輕人不想回來，覺得在地沒發展嘛。然後我們這些留下來的，多半也不是專業做觀光的。結果就是活動辦起來很累，常常要外面的人來帶。可是外面人來，東西就變得比較表面，不一定懂我們這裡的文化。

我覺得人才這個部分，要考慮到「留才」啦。不是只有培訓而已，你培訓完他還是跑掉啊，那有什麼用？所以要有產業可以支撐，讓他有收入，有發展的舞台，這樣才會留下來。

焦點團體 B3：

我覺得要培養在地的啦，最好是年輕人。像小旅行的導覽、解說，這些其實在地人最適合，因為熟嘛。但

問題是，沒有人教我們要怎麼設計行程、怎麼帶活動。政府應該要有一套培訓，讓在地人可以學會，而不是都靠外面公司。

焦點團體 C5：

我覺得資源很不平均啦！很多補助都跑到比較有名的地方，像墾丁、小琉球，東港這邊就比較少。然後資源來了以後，也常常是固定幾個人拿走，其他人根本沒機會。這樣很難形成合作，因為大家會覺得不公平。

焦點團體 C6：

我覺得應該要有一個「平台」，讓不同的人都可以參與，不是只有固定幾個團體在做。像青農啦、漁民啦、商家啦，都要能加入。這樣大家比較願意合作，不然就是一言堂，其他人都在旁邊看熱鬧。

對啊，還有一點就是，不是只有年輕人才是人才啦，其實我們在地一些長輩也有很多經驗，他們也可以是導師，帶年輕人。我覺得應該要有跨世代的合作，不然年輕人回來也撐不久。

焦點團體 C7：

有啦，有時候會跟一些商家合作，像我帶單車團來，就順便去小吃店吃東西。可是那個不是商業的合作啦，沒有抽佣，純粹就是互相幫忙。因為要是真的用旅行社的模式，壓力很大，大家都在算錢，最後反而合作不下去。我覺得我們要的比較像「社群式」的合作。

其實要讓年輕人回來，不只是錢的問題啦，也是成就感的問題。就是他要覺得自己做的事情有人看見，有價值，不然他做一做覺得沒意思，很快又走了。像我們有時候帶導覽，遊客給回饋，年輕人就覺得很有成就，這個很重要。

焦點團體 C8：

年輕人要嘛就不回來，要嘛就是回來一下子又走了。因為沒有舞台啊，做一做也沒什麼成就感。我覺得要讓他們有「被看見」的機會，比如可以主持導覽、帶活動，或者在社區裡面有角色。還有收入也要顧，不然誰要留下來？

我覺得啦，還要有「不同角色」的空間。不是每個人都要去當導覽員，有的人可以做行銷，有的人可以做企劃，有的人可以做接待。這樣大家比較容易找到自己的位置，不然如果只有一種角色，很快就流失了。

焦點團體 C9：

現在幾乎沒有啦。就是大家都顧自己的地方，偶爾政府要辦什麼計畫，才會勉強串一下。可是那種都很短期，計畫結束就各自回去。要是真的跨區合作，應該是有一個穩定的平台，然後有持續的交流。這個現在還沒有。

還有就是，我們現在都太依賴計畫了，沒有一個穩定的平台。像有的平台如果能固定辦一些培訓，或者是定期讓大家聚在一起交流，這樣才會有長期的力量，不然每次都是零零散散的，很難累積。

焦點團體 C10：

政府應該要當「協助者」，不是主導者啦。因為現在很多狀況是，政府來主導一切，大家就配合演出，可是結束就沒了。應該是幫助我們建立能力，像培訓、行銷、法規協助，這些才是我們真的需要的。

焦點團體 D4：

我覺得外面專業還是需要啦，因為我們有些東西真的不會，比如怎麼行銷啊、怎麼做包裝啊，可是問題是他們來做一做就走了，沒有留下來。所以最好是可以有那種「陪伴式」的輔導，就是一步一步帶我們，讓我們自己學會，而不是永遠要靠他們。

焦點團體 D5：

其實社群很重要啦，因為靠政府是不可能每次都到位嘛。我們自己如果可以組織起來，互相幫忙，力量就很大。只是現在大家心態上還是各做各的，缺乏一個可以把人聚起來的機制。

對啦，我也覺得政府應該不要什麼都要控制，而是要幫我們搭平台，讓我們去合作。因為人才、資源這些東西，不可能靠一個人或一個團體就做到，一定要靠大家一起啦。

主題四：關於永續發展導向之政策建議

焦點團體 B2：

有啊，當然有啊。人一出，垃圾也多嘛，像黑鮪魚季的時候，垃圾桶都滿出來，海邊也是一堆垃圾。然後交通亂七八糟，居民就會抱怨啊。可是觀光又是大家想要的，這就很矛盾。

還有一點啦，就是現在都太短期了。比如說，一個計畫可能只有一年，做完就沒了。可是永續要十年、二十年去累積。你一年要怎麼看成效？所以根本就沒有辦法真的去落實。

焦點團體 B3：

我覺得要做「分流」啦，不要全部集中在一個時間點。比如說活動辦在不同地方，不要只辦在市場周邊。還有就是教育啦，要讓遊客知道怎麼跟地方相處，不是來這邊亂丟垃圾、亂停車。

焦點團體 C5：

我覺得要用「生活化」的方式啦。不要只是做給遊客看，而是讓我們自己的生活也變得更好。比如說市場環境整潔，對我們自己也好啊。還有漁業轉型，不要只是觀光，要把資源利用好，這樣才不會浪費。

焦點團體 C6：

政策應該要長期啦，不是說一兩年就結束。因為永續這種東西，本來就要長時間經營。像現在很多計畫就是短期衝一波，辦完就沒了，根本沒辦法永續。我覺得應該要有一個十年的藍圖，這樣才是真的。

對啊，而且很多評估方式都很奇怪啊。就是看有多少人來，有多少人次，這個根本不代表永續。應該是看環境有沒有被保護下來，文化有沒有繼續傳承，這些才是重點。

焦點團體 C7：

我覺得要回到「在地生活」啦。因為如果只是觀光為了賺錢，那個很快就會壞掉。要想的是，怎麼讓我們自己的生活變得更好，然後遊客來也能感受到。比如單車旅遊這個，既環保，也能讓遊客慢慢去看地方，這就是比較永續的方式啦。

我覺得永續也要顧到「人」啦，不只是環境。因為如果年輕人都走了，只剩老人，那再多的環境跟文化也守不住啊。所以政策應該要想辦法讓不同年齡層都能在這裡生活下去，這樣才是真的永續。

焦點團體 C8：

沒有啦，現在很多還是 KPI 導向啊，就是要有多少人、多少活動。可是永續不是這樣算的啊。應該是看

對環境有沒有影響少一點、社區有沒有得到好處。這些都沒有在評估裡面啊。

對啊，像我們很多返鄉青年啊，他們是很有熱情，可是如果沒收入，很快就撐不下去。所以永續一定要跟經濟綁在一起，不然都是空話。

焦點團體 C9：

我覺得要把「社區」放進去啦。因為社區才是最清楚在地狀況的人。要是政策只是外面的人來設計，怎麼可能永續？一定要讓社區參與，大家一起討論，這樣才會真的長久。

還有一點，我覺得要避免「短期活動」。很多時候是辦一個季節性的活動，很熱鬧，可是結束就沒了。那對地方沒有長期的幫助。應該要設計可以常態化的東西，讓居民也能參與，這樣才會留下來。

焦點團體 C10：

文化是很重要啦，可是現在都變成商業化的工具。像廟會，有時候辦成表演給遊客看，結果反而失去原本的味道。這樣對文化來說是傷害啊。永續的做法，應該是讓文化保持原樣，遊客來體驗，不是為了觀光去改變文化。

焦點團體 D4：

就是那個契約啦，政府的計畫都要照契約走，很多很死板。比如說，我們在地有一些想法，可是計畫的規定不允許，公務員也說「我們認同，但沒辦法，因為契約沒寫」。這樣就變成很大的落差啊。

焦點團體 D5：

我覺得這個就是「情理法」的問題啦。很多時候我們在地知道怎麼做比較好，可是卡在法規跟契約，政府就只能照規定走，沒辦法變通。這樣下去，很多永續的東西根本推不動。

我最後補充一個啦，就是政府要多聽一線人的聲音。我們在地人最知道什麼可以做、什麼不行做。可是常常政策設計好以後才來叫我們配合，根本沒有用。我覺得要把在地的經驗納進去，這樣才有可能真的做到永續。