

## DMO 與個案探討：地方創生的分析

王克殷<sup>1</sup>、李佳容<sup>2</sup>

### 摘要

本文透過探究 DMO（目的地營銷管理組織）的角色及其在地方創生觀光個案所扮演的關鍵角色，來分析當地方創生之模式從日本移植至我國時，應當注意哪些環節。本文發現，日本地方創生小型的個案側重在資源的再造，中型的個案則為業務活動的精進、而大型的個案則透過優化，展現出新的價值，此 3 個個案都設立 DMO 來協助規劃觀光行銷策略並招攬客戶，而貫穿 3 個個案的共通性，則是獲益能力的建構。

因此，我國地方創生若要永續經營，除設立 DMO 機構、確保個案能自給自足（建立獲利模式）之外，在地方創生設立 DMO 機構之初，也必須嘗試招攬跨越公、私部門的人才，這些人員要能理解地方法規、具備協調管理或領導能力。至於在政府制度改革的方面，政府應儘速解決中央與地方政府權限劃分的問題；在公務人員的考績配套方案中，也可以考慮將地方創生的成敗，列入公務人員汰劣獎優的考績項目。如此一來，才能使得地方創生個案具備能夠永續經營的各項元素，而不使地方創生淪為另一個政策名詞。

**關鍵詞：**地方創生、觀光產業、DMO、目的地營銷管理組織、國家發展委員

會

<sup>1</sup> 寰宇新聞台新聞節目中心製作人。

<sup>2</sup> 社團法人翻轉教育與行動學習學會理事長。

## 壹、本土化地方創生的軌跡脈絡

「地方創生」是為解決日益嚴重的鄉村地區年輕人口外流、人口過度往大都會區集中、急速高齡化社會及因為全球化影響下，產業空洞化等問題。根據國家發展委員會（以下簡稱：國發會）的估算，我國 2050 年的總人口數，將從 2015 年的 2,349 萬人減少為 2,078 萬人，人口高齡化的比例，則將從 2015 年的 12% 增加到 2050 年的 36%。<sup>3</sup> 以往的「一鄉一特色」、「社區總體營造」以及「農村再生計畫」似乎已經無法持續改善我國少子化、人口老化以及過度集中大都會區的情況。於是，行政院將 2019 年定為地方創生原年，希望透過地方創生來活化地方，啟動地方自發性去思考未來發展的亮點與機會，藉此來增加地方之觀光收益，活絡地方之發展，甚至可以帶動地方的產業升級。

源於日本的「地方創生」一詞近年成為我國政府施政的參照，行政院國發會 107 年 5 月召開地方創生會報，107 年 12 月推出「地方創生國家戰略計畫」<sup>4</sup>，把全國 134 處鄉鎮區列為地方創生優先推動地區，134 處鄉鎮區為分屬農山漁村、中介城鎮、原鄉，國發會揭櫫的目標是「2022 年地方移入人口等於移出人口，2030 年地方人口能夠回流」，並以總人口數不低於 2 千萬人為遠景，質言之，建構以「人口」為中心的地方發展模式，平衡總人口不足

<sup>3</sup> 陳美伶（2018），「設計翻轉地方創生」－臺灣地方創生的起步。

<sup>4</sup> 國發會網站，[https://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=78EEFC1D5A43877](https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=78EEFC1D5A43877)，瀏覽日期 2020 年 9 月 1 日。

的壓力，拯救偏鄉不致於「消失」，是臺灣版地方創生的上位概念。

為達此一目標，國發會擬定「優化地方產業，鞏固就業機會」、「建設鄉鎮都市，點亮城鎮偏鄉」、「推動地方品牌，擴大國際連結」三大策略，不過在維持成長所必須的產出面向上，國發會以發展地方的特色產品、推廣具地方特色之觀光旅遊行程為主要的成長動力，換言之，強調以觀光活動為主體招攬外地資金，地域性、地方性的觀光業能否聚落化、產業化，進而培養獲利能力，成為地方發展的關鍵。

鄉鎮市必須克服人口負成長，同時扶植地方產業，先天上的偏鄉有能力負擔這樣的任務嗎？國發會規劃以公部門和私部門協力，讓鄉鎮市「會吃魚也會釣魚」，公部門主要提供專案投創資金和政策性貸款；企業需善盡社會責任，認養地方創生事業，並結合科技導入協助創生事業。政府和企業被納入臺版地方創生的範疇後，地方創生就可以成為本土化的政策工具嗎？其中制度移植上可能的誤解及政策失靈不免令人擔憂。

### 一、扶貧？創業？地方創生「創」了什麼？

丘昌泰教授認為政策可行性包括：經濟或技術可行性、行政或法律可行性、社會或環境可行性以及政治可行性 4 個面向。<sup>5</sup>在經濟及技術可行性方面，臺日的地方創生都強調，導入民間資源及 IT 科技技術、在行

<sup>5</sup> 丘昌泰（2010），公共政策：基礎篇，161-163。

政或法律可行性上，日本在內閣府成立專責單位負責，臺灣則強調跨部會的整合，在政治可行性方面，兩地領導人都直接針對地方創生的重要性發表談話，給予政治指導。

要打遠 134 個優先試辦的鄉鎮區各自的觀光產業，恐怕容易陷入對於地方創生的簡化理解。鍋山徹指出 4 項左右地方創生的判別標準：(一) 自立性；(二) 著眼性；(三) 開放性；(四) 長期性。日本經驗顯示，地方創生能否辦得下去，並非必然觀光業遍地開花。<sup>6</sup>

首先在「自立性」方面，重點必須是在民間主導的前提下展開，一反補助款依賴型的行政模式，民間主導就必須找出關鍵的政策倡議者 (key person)，居民、地方企業和團體必須建立起夥伴關係，創造出專屬該地的一體感。不論中央委辦地方或中央直接輔導，恐怕都不是日本地方創生的模式。鍋山徹氏建議地方要自行建立起獲利模式 (business model)，不限於地方有形或無形的資產，而是由地方的文化、歷史、技術出發，找出再造的價值，用經營的角度找到商業化、市場化的切點，創造出具有經濟效果的地方品牌。由此可見，地方創生有相當成分，要學會在地方「做生意」。

曾於內閣府總務省擔任「地域力創造顧問」的小島慶藏則認為，地方創生的獲利模式稱作「6 次產業」和「8 次」產業，也就是先將地方的

<sup>6</sup> 鍋山徹，(2018)，地方創生の事例とその評価~成功事例と失敗事例を判別する 4 つの要件~

第一級產業，例如農業和水產業，創造出高附加價值，結合製造加工業所代表第二級產業，接著再進一步與第三級產業例如服務業、銷售業、物流業進行連結，這種一級二級三級產業的有效串連，就會產生獲利。<sup>7</sup> 小島慶藏表示，即便單一區域內缺乏高附加價值的商品或服務，也構成問題，只要將其他地域已成形的「6 次產業」，帶入自己的區域，並與自己區域內具有附加價值潛力的資源合併，這兩個程序與前述的「6 次產業」加總，產生專屬於該地區的唯一品牌，就成為「8 次產業」。

「開放性」的主要訴求是吸引外地人才，創造當地可以流通的資產，所以更需要外部人才的涉入，借用他們的經驗以及技術，並善用大眾媒體的功能。「長期性」是要並重短期成果的累積，也意識到成果的展現會長達 3 至 5 年，甚至是 10 年。重點在失敗與成功的碰撞中，努力培養創意。

由此可知，地方創生有營收、獲利的基本命題，並非限定於觀光產業，由日本的案例可知，地方獲利及雇用環境是地方創生工程很重要的工作，但並非唯一的工作，當兩者產生競合，吸引外地人口，留住本地人口的成功案例，即便在獲利能力不明的情況下，仍會被列為地方創生的範本。

<sup>7</sup> 小島慶藏，(2019)，地方創生でリッチになろう!



## 二、地方創生該不該是「營利事業」？

值得注意的是，日前國發會副主委游建華表示，2019 年地方創生通過 37 案，並依照通過計畫的需求，匡列預算新臺幣 22 億元<sup>8</sup>，而經費來源方面主要依靠「整合各部會現有預算，但因執行率不一，新年度將調整方式，由國發會從前瞻計畫匡列一筆地方創生預算」。而在地方創生的元年，交通部旋即提出「Tourism 2020—臺灣永續觀光發展方案」<sup>9</sup>，計畫揭示兩大目標：國人國內旅遊收入在 109 年新臺幣 5,150 億元，觀光外匯收入為新臺幣 4,050 億元。

由此可見，儘管地方創生包括多種樣態，在觀光產業上仍被賦予相當的政策任務及獲利能力，所占比重、可能影響的經濟推升、拉抬效應、總體雇用人數以及創稅能力，都是「重中之重」，儘管地方創生的成敗，無法以觀光業的改革成效作為判斷的唯一切入點，但確實會影響地方創生事業的總體印象和必要性。

鍋山徹所稱的著眼性，即是發掘，打造，進而形成地方品牌的過程，無論有形或無形的資產，需考量用什麼樣的方式再造歷史、文化、技術等地方資源，為開創地方資源，一定要有相當的能力，從經營的角度找

<sup>8</sup> 潘姿羽，2020 年 6 月 2 日，「國發會推地方創生加強版 擬匡入前瞻預算推動」，中央社。  
<https://www.cna.com.tw/news/afe/202006020219.aspx>，最後瀏覽時間 2020 年 9 月 1 日。

<sup>9</sup> 交通部觀光局網站，  
<https://admin.taiwan.net.tw/FileUploadCategoryListC003100.aspx?CategoryID=b765214d-ecae-497e-9d5d-7233eafd4df&appname=FileUploadCategory3103>，最後瀏覽時間 2020 年 9 月 1 日。

出營運可能性，以打造「持續性的商業模式，地方品牌，擴大經濟規模」為目標。<sup>10</sup>鍋山徹針對「長期性」的定義，直言就是要設法避免和顧客只有一次性的往來，應建立長期關係。綜合鍋山徹的看法，地方創生無論作為中央的政策工具，或是地方的事業形態，它的永續性和獲益能力，必將會是課責及檢視的重心。

本文不擬窮盡地方創生的樣態和分類，旨在根據地方創生輸出國—日本所展示之資料，探究制度移植上最為便利，並最符合本地需要之案例，特別在社會步入後新冠時代，邊境管制下，外界所預估 8 千億至 1.2 兆的「國旅」境外旅遊規模，多大程度可以在政府所推動的地方創生概念的協助下，有助於本國深化價值及競爭力。

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

## 貳、我國地方創生發展的關鍵問題

倘若要讓地方創生的個案達到永續經營的目標，中央及地方政府、企業以及當地居民的長期投入，便顯得關鍵。但我國推出活絡地方性發展的政策並非第一次，況且在以往的政策中，時常出現缺乏整體規劃方向、配套措施不足或因制度問題，導致計畫達成短期目標卻無法永續經營的情況。以下，是我國在推行地方型計畫時，應該同步檢視其中影響成敗的一些關鍵因素。

<sup>10</sup> 同註 6。

## 一、中央與地方政府的協力問題

許多研究已經顯示，雖然地方創生是為解決「地方的問題」，但是許多地方性的問題，必須透過中央與地方的協力，才能真正解決。然而我國自 2000 年民主化之後，有關地方自治與治理，一直存在一些法制上的問題：<sup>11</sup>

(一) 中央與地方權限劃分問題。目前我國雖然已經通過「財政收支劃分法」，解決中央與地方的財稅劃分問題，但是「中央與地方權限劃分法」，包括如何明確區分中央、地方各自權限，權限爭議的解決機制等目前尚未立法通過。

(二) 「中央—縣市」尚未建立二級制政府垂直權力分配的制度：包含直轄市地位之探討、鄉鎮市自治層級的改變等。

(三) 縣市的跨域合作問題：包含縣市之間如何進行合作的法制化問題，以及縣市之間所謂的府際衝突問題。

此外，尚有過於僵化的經費核銷制度、缺乏誘因的公務人員考績制度以及不同政策與資源之間缺乏有效的對接與整合<sup>12</sup>，這些都是目前我國在推動地方型創新計畫時，經常面臨的問題。

<sup>11</sup> 高永光，(2016)，地方政府與制度，355。

<sup>12</sup> 遠見雜誌，2019 年 11 月 8 日，〈資源整合是成功的要件〉 <https://www.gym.com.tw/article/69312>。



目前我國遇到「中央與地方權限」或「縣市跨域合作」之問題時，通常都會被歸為「政治性問題」，因此也採用「政治性」的方式去解決。但透過「政治」解決問題的缺點也在於，若政府與政府之首長黨派相同時，則「凡事都好解決」；反之，當政府與政府之黨派（或同黨但不同派系）不同時，有時會使政策問題陷入政治性的操作，政策的合宜與否，反而成為次要的問題。例如地方政府在申請相關土地權限的開發時，若未受中央機關的核准，無法獲得相對應的支持，就可能使這項計畫胎死腹中。但長遠來看，這些問題，很有可能會影響到地方的發展與產業的革興。換言之，這些在法制上未釐清的問題，可能會給地方創生個案之永續經營，帶來一定的挑戰，尤其是個案之補助，可能會因為地方政府首長換人後，面臨補助經費中斷的問題。

雖然學者們都呼籲，地方自治體的專業能力有限，應該結合中央、地方、學者以及非營利組織的力量，才能達到永續且有成效的成果（林淑馨，2019），但是我國長久以來的中央與地方「不合作」或「權限劃分不清」的問題，仍然很可能會成為地方創生成功與否的一塊絆腳石。

## 二、地方創生所在地，是否有「專責機構」負責推動？

日本政府在推行地方創生發展計畫時，同時也在地方創生的所在地成立目的地營銷管理組織（Destination Management Organisation），簡稱

DMO。<sup>13</sup>DMO 在地方創生計畫中所扮演的角色，即是成為帶領地方整合當地活動與資源並發展出長期運作策略規劃的地方。其實早在 1998 年，學者 Inkson& Kolb 就將 DMO 定義為一個專門協調各部人員、各式原料與現有經費去執行創新『產品』與『服務』銷售的正式實體機構」。而自此之後，DMO 就被廣泛地應用在一個組織的內部與外部發展的宏觀與微觀發展策略，這其中包含組織的運作、產品開發、組織倫理、開放性系統管理、策略管理、創新、領導力開發、治理、組織文化、人力資源管理、變革管理、產品外包、對外溝通與人脈建立及組織學習。<sup>14</sup>

而 DMO 則可能設立於中央或是地方政府，也可能是以非營利或營利組織的形式呈現。常見的有以下幾種：

*NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE*

(一) 國家觀光管理機構 (National Tourism Authorities/Administration, NTAs or Organisation, NTOs) :此機構是位於中央機關的機構，由中央負責統整整體的行政規劃與觀光發展。

(二) 地區或省的目的地管理組織 (Regional, Provincial or State DMOs) :地區包含省、城市、鎮鄉或甚至是離島。當然，各國的城鄉劃分略有不同，但簡而言之，這個組織比較是地方性的。

<sup>13</sup> 例如：日本北海道富良野的「廣域觀光協會」，由地方各行業互助形成，負責協助富良野市區街道活化以及推動觀光，以達到地方創生的工作。

<sup>14</sup> Kaurav, Baber, Chowdhary& Kapadia(2015).Destination performance: Importance of redefining DMOs.

(三) 內部目的地管理組織 (Internal Destination Development, IDD)：此機構的目標是運用上述 DMO 所包含的核心能力 (competency)，並依此去協調地方創生個案中的各個利害關係人 (stakeholders)，藉此解決人力、財務、資源整合、危機處理、旅客服務及研發等地方創生個案在發展時，可能會遇到的各種組織內部問題。

對於任何一個地方創生的個案來說，都必須要有永續經營的願景以及策略目標。以地方創生的觀光產業為例，這些策略包含直接銷售 (direct sales)、合作計畫 (cooperative programs)、銷售亮點 (sales blitzes)、貿易展覽會 (tradeshows)、廣告 (advertising)、熟悉旅遊 (familiarization tours)、觀光出版品與小冊 (publication and brochures)、網路行銷 (web marketing) 及活動與節慶 (events and festivals)。<sup>15</sup>

地方創生不是只能發展觀光。很多西方國家面臨鄉村地區人口外流，產業發展停滯的問題時，採取的方式就是「活化」在地產業，這種活化可以視為一種復甦或轉型，因此必須透過產業升級與創新，才能重拾該產業在全球化趨勢下的競爭力，而要做到如此成果，政府必須不計代價的努力，讓當地產業的技術跟知識能夠同步升級。法國的貝桑松 (Besançon) 就是其中一個例子。貝桑松在 1970 年代因為受到「石英科技」的衝擊，導致當地原本的鐘錶產業因缺乏投資而受到極大的影響。

<sup>15</sup>Prezenza, Sheehan & Ritchie (2005). Towards a model of the roles and activities of destination management organizations.

但如今，貝桑松的工作機會卻比當時還要多，原因就是因為在危機產生時，當地的市政府、省政府，甚至中央政府、企業，都協力投資在創新，同時也嘗試提高員工的能力，在鐘錶製作技術上，要求更高的精細度。最後在國立實驗室與私人企業支持的創新發展中，將此城市轉轉型成為精準微科技的一級城市。<sup>16</sup>

不過由於我國的地方創生推動，實以日本為參考之對象。本文選取 3 個位於日本的個案，分別衡量其知名度、競爭力、和實體效果，來透析地方創生如何被應用於小型、中型、大型的地方觀光。藉此提供我國在地方創生之啟動階段，選擇較能「永續經營」的項目並理解其個別的發展方向，如小型的個案側重資源再造，中型的個案則為業務活動的精進、大型的個案則透過優化，展現出新的價值，而貫穿三者的共通性，是獲益能力的建構。

## 參、日本地方創生之個案原型：「拚觀光」<sup>17</sup>

### 一、京都府北部地域連携都市圏廣域觀光推進事業

京都府北方地區稱作「京都府北部地域」，範圍涵蓋 5 市 2 町共 7 個行政區，境內觀光資源豐富，別稱「海的京都」，行政層級上，和國際知

<sup>16</sup> Emmanuel Macron (2019), 變革的力量, 177-178, 時報出版。

<sup>17</sup> 案例整理自內閣府地方創生推進事務局出版的「地方創生に係る特徴的な取組事例」。

名觀光重鎮京都市相同隸屬於京都府，「京都府北部地域」總面積遠大於京都市，但多數世界文化遺產、祭典、寺廟、史蹟多位於京都市。2017 年京都市觀光客為 5,500 萬人次，創造 1.08 兆日圓觀光消費額，而同年京都府北部地區的觀光人次為 1 千萬人次，觀光消費額約 248.7 億日圓，面對國際觀光熱點的競爭，京都市與「京都府北部地域」形成觀光熱區中與邊陲地帶的對照，前者無法分享京都市的觀光收益，無法受惠於外溢效應，更無法形成有意義的連結，產生嚴重地域間差距。

「海的京都」5 市 2 町還要需要面對自身人口減少，高齡化的推力，以及南方京都市的壓倒性拉力，「海的京都」5 市 2 町過往也曾個別策劃活動，多流於自治體各自辦理，觀光資訊只能在業者間流動，宣傳單位過於分散，也無法有效傳達地方的觀光資訊，缺少共同行動，宣傳效果多侷限在觀光同業，無法開展，市、町間過於分散的宣傳單位也讓地方的魅力無發有效傳達。

「海的京都」觀光資源並非先天不良，日本三景之一的天橋立、伊根船屋都能吸引一定的入境旅客人數，但當地的消費總額卻相當有限，如何擴大消費，轉形為多日周遊型的觀光區域，成為當地最大的挑戰，如何增加入境旅客停留的天數，以填補國內旅客不足的問題，形成當大共同的課題。被迫面對「地方如何獲利」的棘手問題，藉由吸引高消費力的入境旅客，延長停留時間、周遊天數、引發再訪動機，成為首要工



作目標。

為達成上述目標，當地成立一個綜合性管理組織，專門經營觀光景  
店，2017 年「海的京都 DMO」成立，以外國入境旅客為對象，創造新  
的觀光需需求，開發新的觀光內容，超越單一自治體、個別地域無法完  
的觀光宣傳，以提升地方發展為宗旨，開發出新的觀光吸引力，戰略化  
推動國際化、全球化的地方觀光景點，觀光消費額希望從 2018 年的 247  
億日圓，在 2025 年增至 331 億日圓。

## 二、美麗伊豆創造中心

伊豆半島面臨的觀光挑戰，並非邊陲地帶的獲利壓力，是如何能讓  
觀光優勢地區，再度增值，增加競爭力，伊豆半島包含 7 個市、6 個町，  
先天具備豐富的溫泉、自然景觀和多樣的食材，本身已是日本境內的觀  
光重鎮，但該地不以現有的優勢自滿，希望要滿足多樣化的需求，擴大  
與國內外觀光景點的競爭優勢，決心以伊豆為品牌形象，再次整合伊豆  
半島各地發展潛力。2017 年整合現有觀光促銷團體，由靜岡縣和伊豆半  
島各自治體聯合設立 DMO 組織。

伊豆半島的廣域 DMO 是以招攬國外旅客，辦理觀光促銷活動為主  
要任務的事業體，重整各地分立的觀光組織，朝向一體化的整合模式，  
特別之處在於，財政方面創立各關係事業的分擔制度，在設立之處就希

望培養自主經營的能力。

2017 年伊豆半島整體的觀光消費額為 3,429 億日圓，觀光客為 4 千 3 百萬人次，DMO 的目標希望在 3 年後能創造 3,867 億日圓的觀光消費，觀光客人數達到 4 千 7 百萬人次。伊豆半島的歷史不只落實在政策和地域的連結，組織本身也形成 DMO 的一的典型，上級自治團體（靜岡縣）和伊豆半島的 7 個市、6 個町同步整合基礎建設，也為共同組織提供人才和財政的支援，納入民間的旅遊業者，開發新的觀光服務和地方觀光商品。當地的大學也肩負起資料蒐集分析的任務，為 DMO 組織提供決策參考，銀行則以顧問的角色，協助旅遊業者擴大業務，支援伊豆半島整體的活化工作。

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

### 三、山陰 DMO

以觀光為主體的地方創生個案，並不限於競爭力的加值，例如「海的京都」所述個案，以及半邊陸地帶的活化，前述美麗伊豆創造中心即屬之，也擴及缺乏觀光潛力的地區，逐步培力，建構成具有一定集客能力的熱門觀光區。

日本西部「中國地區」的鳥取、島根縣即屬於日本全境的觀光「後段班」，日本年平均外國旅客高達 2 千萬人次，鳥取島根兩縣所占比例不及 0.2%，但該區的文化、歷史底蘊，傳統景觀和遺跡，溫泉資源，企業

觀光工廠等，仍被視為具有相當內容的觀光潛力股，並非無法吸引外國旅客。

2014 年設立的山陰 DMO 肩負兩縣的觀光振興，以兩縣一體的模式展觀光景點再造，該 DMO 的首要任務是研究動態調查國外旅客，以此進一步設計周遊行程，延長停留天數。2014 年外國旅客為 8.7 萬人次，目標在 3 年後增長至 13 萬人，6 年後成長至 16 萬人。

山陰 DMO 以觀光團體、旅遊業者、交通業者、金融業者為骨幹，共同負責調查觀光客需求，產出廣域周遊路線，地方政府雖提供一定程度的財務支援，但以財務自主、自負盈虧為前提，地方政府的主要協助在於提供觀光客調查的統計資料，以及有助於開發觀光商品的行銷資料，山陰 DMO 再據此進行獨立調查，提出改善策略並說服相關團體，宣傳觀光活動，落實在當地的旅宿業者和旅行社，最終目標仍是招攬國際旅客。

值得一提的是，DMO 經營者以獵人頭方式採用民間人士，明確規範經營責任，藉由法人化廣泛招聘相關團體、企業參加，收取會費確保財政收入。

## 肆、興辦地方創生的關鍵元素

國發會的「地方創生國家戰略計畫」是以鄉鎮市為開辦地方創生的原始、基本單位，換言之，無論從什麼指標檢驗地方創生個案的成果，各鄉鎮市是否向上提升，是否創造出客觀可供檢驗的具體產出，也應優先於其他層級的地方政府，例如直轄市或縣（市）政府。

本文列舉的 3 個例子，合作模式包括同一自治體內的下級基層政府（海的東京）、基層自治體相互串聯（美麗伊豆創造中心），以及縣及自治體之間（山陰 DMO）。其共同的特性是各自治體之間的水平分工，以及高層級自治體直接涉入的模式兼而有之，最重要的是，要真正發揮實體經濟數字上的微幅成長，各該自治體必須是以「跨域」的模式進行聯盟，如同一方面遵循既有的組織架構，徹底分工，同步與其他組織產生有意義的連結。

本文初步檢視，日本模式的地方創生，毫不避諱創造營收的課題，甚至將能否自主運作，當作永續性的指標，換言之，地方創生必需實質帶來可量化的收益，而地方創生的基礎類型，其中一項可行的項目，就是建構觀光產業的復興和多元化。本文所述之 3 個個案都設立 DMO，規劃行銷策略和招攬客戶的業務，共通點包括開發旅遊商品，拓展海外通路，經營旅客服務中心等，穩固財務層面，例如向地區銀行、業者會員，以及縣市合作提案。最核

心的項目是，DMO 的外部專才，能將當地特色國際化。

因此，對於觀光產業的 DMO 來說，其所應當扮演的角色，應該要有能力進行整體的行銷策略規劃、協助當地開發更佳的产品或服務，同時又兼具能整合當地各個利害關係人不同的需求。就 DMO 本身的經營來說，其所應該招攬的人才，就是跨領域的人才。若是在觀光產業方面，則必須要有觀光產業相關的背景資歷；若是將 DMO 之制度，應用到其他非觀光的地方創生產業，則必須招攬符合該產業專業以及擁有經營管理背景的相關人才。整體而言，無論是哪個產業的 DMO 設立，都必須招攬理解地方治理法規、能夠執行經營與管理策略且富有領導力的人才，可謂跨公、私部門人才的一種綜合型機構。

*NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE*

除此之外，若政府希望地方創生計畫能夠永續經營，在制度面上也必須檢討一些長年的沈痾。例如，過於僵化的經費核銷制度，一直是地方計畫推動者或團體長年以來的「痛」。中央及地方政府相關的會計單位，應該重新檢視在費用報支上，如何讓計畫參與者在符合法規的情況下更靈活應用。甚至，參與計畫的相關公務人員，要有能力「掌握地方特殊狀況，進行靈活的資源調度」。<sup>18</sup>中央與地方政府的各種權限與財稅的劃分，也應朝向法規化處理，減少因為「人為、政黨等因素」而產生的各種問題，最終導致創生個案無疾而終。

<sup>18</sup> 關鍵評論，黃仁志，2019 年 12 月 23 日，〈為何臺灣需要地方創生？「創」之前該先思考的事〉，<https://www.thenewslens.com/article/128921>。



2020 年 8 月天下雜誌報導，「熱血公務員燒廢棄物，燒出臺南小鎮奇蹟」，<sup>19</sup>但我國除需要「熱血」公務員之外，也需要在制度上，給予愛鄉愛土的地方公務人員更完善的獎勵措施。畢竟，地方性的公務人員，一定是居住在該城鎮或鄰近鄉鎮地區，對於當地的情況也最為熟悉。除仰賴公務人員的「熱血」之外，也應該從制度面，啟發更多公務人員願意投入地方創生的行列。例如：將地方創生的成敗，列入公務人員汰劣獎優的考績項目，這是政府在推動中央與地方協力型政策時，值得檢視的方向。

最重要的是，如何避免地方創生個案「走上失敗的道路」，讓「地方創生」只是「一鄉一特色」、「社區總體營造」、「農村再生」等計畫的「新名詞」，<sup>20</sup>是中央與地方政府在推動「地方創生」特別要注意的地方，同時也很可能是我國未來 10 至 20 年，地方再造之成敗最關鍵的因素。

國家文官學院

<sup>19</sup> 臺南官田區區長顏能通，在某次偶然機會中，想到也許可以將廢氣的菱角殼再利用。結果在他鏗而不捨嘗試，並找來孔洞材料專家成功大學林弘萍特聘教授義務協助下，順利將菱角殼碳化成菱殼炭。目前官田地區，每年約可生產約 90 噸菱殼炭，菱殼炭能製成吸附異味、水分的吸附包，也能中和水質、過濾污水以及加入植栽裡保濕固碳，保水保肥，其功效類似竹碳。詳見天下雜誌，2020 年 8 月 27 日之報導，〈熱血公務員燒廢棄物，竟燒出臺南小鎮奇蹟〉。

<sup>20</sup> 同註 18。

參考文獻：

一、中文

丘昌泰 (2010)。公共政策：基礎篇。臺北市：巨流。

交通部觀光局，

<https://admin.taiwan.net.tw/FileUploadCategoryListC003100.aspx?CategoryID=b765214d-ecae-497e-9d5d-7233eaafd4df&appname=FileUploadCategory3103>。檢索日期：2020 年 9 月 1 日。

林幼嵐 (譯) (2019)。變革的力量 (原作者：Emmanuel Macron)。臺北市：時報出版 (原著出版年：2016)。

林淑馨 (2019)。地方創生與公私協力。T&D 飛訊，259，1-26。

高永光 (2016)，地方政府與制度，載於陳義彥 (主編)，政治學 (頁 325-358)。臺北市：五南圖書。

國家發展委員會，

[https://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=78EEEF1D5A43877](https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=78EEEF1D5A43877)。檢索日期：2020 年 9 月 1 日。

陳美伶 (2018)，「設計翻轉地方創生」－臺灣地方創生的起步。國土暨公共治理，6 (2)，1-7。

---

黃仁志（2019 年 12 月 23 日），為何台灣需要地方創生？「創」之前該先思

考的事。關鍵評論，取自 <https://www.thenewslens.com/article/128921>

黃倩茹（2019 年 11 月 8 日），資源整合是成功的要件。遠見雜誌，取自

<https://www.gvm.com.tw/article/69312>

潘姿羽（2020 年 6 月 22 日），國發會推地方創生加強版，擬匡入前瞻預算推

動。中央社，取自 <https://newtalk.tw/news/view/2020-06-02/415677>

蔡立勳（2020 年 8 月 27 日）。熱血公務員燒廢棄物，竟燒出臺南小鎮奇蹟。

天下雜誌，取自 <https://www.cw.com.tw/article/5101549>

## 二、外文

小島慶藏（2019）。地方創生でリッチになろう！。中央經濟社。

鍋山徹（2018）。地方創生の事例とその評価~成功事例と失敗事例を判別す

る 4 つの要件~。日経研月報，2018 年 8 月。取自

[https://www.jeri.or.jp/center/pdf/center\\_2018\\_08\\_06.pdf](https://www.jeri.or.jp/center/pdf/center_2018_08_06.pdf)。

內閣府地方創生推進事務局。地方創生に係る特徴的な取組事例。

<http://www.town.bihoro.hokkaido.jp/docs/2016060900011/files/jirei.pdf>。檢索

日期：2020 年 7 月 5 日。

Inkson, K. & Kolb, D. (1998). Management destination. Auckland: Addison

Wesley Longman.

Kaurav, R. P. S., Baber, R., Chowdhary, N., & Kapadia, S. (2015). Destination performance: Importance of redefining DMOs. *Asia-Pacific Journal of Innovation in Hospitality and Tourism*, 4 (1), 125-142.

Presenza, A., Sheehan, L., & Ritchie, J. B. (2005). Towards a model of the roles and activities of destination management organizations. *Journal of Hospitality, Tourism and Leisure Science*, 3 (1), 1-16.



NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

國家文官學院