

## 「行政院地方創生會報」第 3 次工作會議紀錄

壹、時間：107 年 10 月 29 日(星期一)中午 12 時

貳、地點：本會第 513 會議室

參、主席：陳主任委員美伶

記錄：劉思蓉

陳世龍

陳玉嬌

### 肆、會議結論

- (一)日本推動地方創生是先立法，並要求都道府縣及市町村共一千多個都要提出創生事業計畫，經過審查通過才能進行，因此從 2014 年迄今沒有一個實際執行的案例可以觀摩，所有的經費都付給顧問公司撰寫規劃報告書，恐怕到實際執行時就沒有經費可用。
- (二)或許特別立法可以包裹性排除一些現有無法因地制宜的規範，但特別立法過程中會有許多利益團體介入，恐使原本立意良善的政策遭到扭曲，故本會將從行政命令鬆綁開始著手。各部會文官都是非常專業的人才，但常常基於本位或防弊而立法，導致後來所有法令卡在一起，使國家喪失競爭力。希望大家跨出部會本位的框架，從政府整體進行思考如何讓台灣轉型升級。
- (三)地方創生是推動區域均衡發展的契機。賴院長提示：各縣市手牽手一起向前走一步，比台北市獨自往前走十步，對台灣發展更好。政府要有企圖心做到這個目標，尤其是數位經濟時代來臨，不需要所有人都擠到台北來上班或開會，大家應審慎看待數位經濟時代來臨後，台灣應該走的道路。

## 伍、討論紀要：

一、報告事項：大學社會責任實踐計畫(USR)目前推動辦理情形(教育部)：簡報內容略。

### 二、討論事項

(一)大學社會責任實踐計畫(USR)如何配合地方創生國家戰略計畫，協助鄉鎮尋找 DNA、凝聚共識及形成創生事業。

主 席：

1. 教育部 USR 計畫重心放在大學社會責任實踐和人才培育上，與地方創生要解決台灣人口外流、發展不均衡等問題的目標仍有落差。地方創生是以產業為核心，讓地方發展自己特色產業，形成生活的基礎，使年輕人回流偏鄉，促進台灣區域均衡發展。
2. 過去太多計畫隨補助經費浮動與消長，並未能達到政策永續發展的目標，因此未來推動地方創生，主要採用鼓勵企業投資的方式。後續本會不額外編列地方創生補助經費，都將運用部會既有之計畫經費。
3. 地方創生和教育部 USR 應該要銜接，研議建立連繫平台。

教育部：

1. 台灣 155 所大專院校位於新竹以北有 71 所，大台中地區(至嘉義)是 38 所，台南以南(含離島)共 39 所，花東有 7 所。本部後續會進行檢核，座落於地方創生優先推動鄉鎮市區之大專校院，將列為重點扶植對象。
2. 針對目前進行之 USR 計畫，本部將進行更細緻地盤點，如果計畫執行地點位於地方創生優先推動鄉鎮市區，本部將主動瞭解其辦理進度及是否有需要協助的地方。
3. 目前 USR 計畫中很多議題即為「在地關懷」，例如大台中地區是工具與精密機械產業聚落，中正大學在該處設有前瞻製

造系統中心，協助業界進行技術研發，並扶植地方中小企業發展，在促進工業 4.0 轉型之間扮演智庫角色，帶動臺灣邁向工業 4.0。

4. 地方創生係結合各部會資源和力量，本部 USR 計畫主要核心是人才培育、協助地方產業升級或解決地方問題，未來大專校院是地方創生參與推動者，但主要的實踐者應為政府與產業，而非大學。後續若國發會成立地方創生輔導團，本部 USR 輔導團將可協助一起進入地方協助地方發展並形成願景，本部 109 年 USR 計畫重新徵件時，將鼓勵大專校院優先與地方創生優先推動鄉鎮合作。

國發會國土處：

1. 現有 USR 計畫中位於地方創生優先推動鄉鎮市區者，建請教育部協調學校，配合地方創生政策調整計畫內容，協助地區盤點資源特色及形成共識。
2. 針對尚無 USR 計畫之鄉鎮市區，建請教育部協調 USR 推動中心之各區域輔導團協助規劃。

(二) 研商企業投資故鄉，提供稅賦及租金優惠

財政部(賦稅署)：

1. 現行「所得稅法」第 36 條規定，企業對各級政府之捐贈准予全額列報費用減除，其效果形同中央政府移轉部分收入予地方政府。所得稅是中央稅，具有統收統支的概念，中央依據「財政收支劃分法」規定，以統籌分配方式，支援地方建設，以及均衡地方發展之調濟。倘對於企業捐贈偏鄉支出採加成減除優惠待遇，將使中央政府所得稅稅收減少，扭曲資源的配置。至於營利事業捐贈營利事業，現行規定均不予認列當年度費用。
2. 地方創生主要目的是要輔助 134 個偏鄉，但是未來企業會不

會將捐贈支出真正投入在這些偏鄉，仍要看這些鄉鎮具備之產業條件，以及對該企業營運有無助益。倘企業捐贈偏鄉之支出認列加成，則應設定特別條件，例如：明確捐贈地區、投資金額及比例等，才不會造成資源浪費。

3. 配合促進產業升級條例落日及產業均衡轉型發展需要，自 99 年度起「產業創新條例」就不再提供產業別、地區別及身分別租稅減免，接續之租稅獎勵屬功能性獎勵措施，並配合將營利事業所得稅稅率調降，建立公平、合理、簡化、透明之所得稅環境，減少租稅對企業決策之影響，以提升投資效率。
4. 另外，這 2 項稅賦優惠措施皆涉及修法，時效上會不會有緩不濟急問題，且未來在立法院審議過程中，恐有可能被加碼，導致增加中央政府稅收損失之虞。
5. 依經濟部工業局 96 年度至 99 年度資源貧瘠及發展遲緩地區之投資金額統計表顯示，該等地區固定資產投資之比率並未明顯提升，整體失業率也無明顯改善。綜上，地區別投資抵減租稅優惠並非有效之政策工具，且恐扭曲企業投資及資本流向，形成資源配置無效率，建請併同考量。

財政部(國有財產署)：

考量「國有出租基地租金率調整方案」僅適用於國有土地，且為維企業參與地方創生事業之土地租金優惠之常態性，建議行政院核定之地方創生事業計畫，載明國公有土地租金優惠及折扣數，即可據以折減相關土地租金。

主 席：

1. 不論未來地方創生事業採用何種形式(例如合作社、有限合夥、股份有限公司)，推動企業投資地方創生事業的最主要目的，是希望帶動企業將科技技術、產品設計及品牌行銷專業等帶入地方產業，並不只是要企業捐贈地方政府，設立專

戶的用意只是在缺乏明確投資標的時之暫時舉措。這些地方創生事業著眼創造地方產業鏈、品牌建立，讓地方產業可以永續發展，讓年輕人回鄉工作，不是著眼於營利。

2. 為增加企業捐贈、投資偏鄉之誘因，未來經行政院地方創生會報工作會議認定地方創生事業之支出可否認列費用、捐贈支出之認列可否再給予加計一定成數部分，請財政部研議可行性；另外，企業投資偏鄉新創事業之投資抵稅一節，請財政部配合「產業創新條例」租稅優惠措施將於明年底屆期，一併納入通盤檢討。
3. 未來在地方創生戰略計畫內，將針對國、公有土地租金優惠納入計畫內容；未來地方創生事業個案會有明確的核定程序。

### (三) 土地使用相關法令彈性作法

主 席：

1. 農地的策略發展對台灣經濟發展及人口有重要影響，尤其是偏鄉地區，如果單是農業六級化都有眾多的瓶頸關卡需要突破，更何況是其他地方創生事業？農地政策實施多年，但台灣農村人口卻一直流失，建議農委會重新通盤思考農地管理政策方向。
2. 地方創生最後一定會和觀光結合，在數位經濟時代，傳統管理旅行業的方式不再符合時代趨勢，這部分不論在城市或鄉村都聽到很多批評，也造成許多觀光產業淪為地下經濟，地下經濟氾濫亦影響台灣整體稅收。
3. 前陣子去日本參觀地方創生案例，有一個日本的廢棄學校轉型案例令人印象深刻，裡面可以販賣農產品、住宿等，操場變成停車場，委外經營，也不一定是做公共設施使用，當時特地徵詢日本是否需要土地變更，答案是不需要，建議可參

考日本對廢棄學校轉用可以多一點彈性。

行政院農業委員會：

1. 農委會依據農業發展條例第 8 條之 1 第 3 項之授權訂定「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」，以做為農業用地申請農業設施容許使用之執行依據，農業設施係為輔助其坐落農業用地之農業生產或經營，須基於農業生產之事實，且應與該坐落用地之生產使用行為相連結。農業設施容許之範疇，不只包含 1 級農業生產，還有 2 級農產加工運銷設施，以及 3 級休閒農業，可涵蓋農業 6 級化產業，故現行法規是可以適用的。
2. 針對今周刊刊載「宜蘭斑」案例，農委會也很關心並於上週赴現場訪視，與在地青農、顧問交換意見，瞭解問題主要是其租用廢棄漁塭的地主不願意申請農業設施容許使用，建議可依據「休閒農業輔導管理辦法」申請休閒農場之設置。
3. 農業產業六級化與永續經營是本會輔導休閒農業發展之重要目標，目前休閒農場申設規定，在上下游產業聚落化的休閒農業區內，土地申設門檻為 0.5 公頃；休閒農業區外，申請門檻為 1 公頃，且僅要取得土地所有權人同意書或國公有土地同意文件，均可納入併同計算，申設面積門檻不高。另休閒農場內休閒農業設施，除住宿、餐廳等有較大之開發強度需求，需要興辦事業、用地變更，作業程序上會較為複雜外，其他休閒農業設施，只要是在農業生產、農場經營基礎下去發展，申設並不難。
4. 保安林範圍部分：
  - (1) 針對賴院長下鄉時，屏東縣枋山鄉與車城鄉提出之解除保安林問題，本會林務局已進行專案輔導積極協處。其中，枋山鄉業已提出興辦事業計畫，有關保安林部分業已協助修正，至車城鄉雖鄉公所尚未有明確規劃，但本

會林務局亦已主動向屏東縣政府及車城鄉公所說明保安林範圍檢討程序，後續將持續協助地方政府進行保安林範圍檢討相關事宜。

(2) 另針對保安林之經營管理，本會林務局以「公眾參與」及「共好」兩個概念與地方政府及社區進行互動與合作。以漁光島為例，本會林務局與地方政府及社區共同推動生態旅遊、環境教育及步道等公共設施設置，希望在地居民可以透過認識當地資源，同時促進地方經濟發展。此外，本會林務局亦推動林下經濟政策，故保安林內已有蜂箱放置等林下產業，可鼓勵地方產業發展與實際需求。

5. 山坡地範圍部分：依水土保持法第3條第3款規定，山坡地範圍劃定與檢討變更係分別由中央(行政院農業委員會)及直轄市(直轄市政府)主管機關辦理，台灣山坡地範圍於69年2月6日公告劃定，當時囿於人力、科技及時間，山坡地範圍線多以行政區界或水路、道路等天然地界為主，致其內包夾有平坦地形之土地。因此，本會水保局於105年啟動山坡地通盤檢討，初步檢討成果將於107年完成，並於108年啟動審議作業，預計110年完成全部山坡地之通盤檢討作業。各縣市政府如有個案檢討需求，可依「行政院農業委員會山坡地範圍劃定及檢討變更作業要點」規定，隨時提出個案檢討。

經濟部(中小企業處)：

1. 全臺面臨農業用地使用限制問題非常多，以嘉義縣政府推動養殖、加工、銷售使用之水產精品養殖園區為例，即需先變更為特定目的事業專用區方能正式動工，從103年迄今年皆在處理用地變更事宜。
2. 針對農業六級化主要面臨之加工問題，農民只好透過申請營

利事業登記或工廠臨時登記方式處理，如能解決用地容許使用問題，對農業推動六級化應有很大幫助。

交通部(觀光局)：

1. 依發展觀光條例第 26、27 條規定，旅行業為特許行業，倘業者辦理農業旅遊涉及安排行程、食宿及交通，建議仍應結合旅行社，俾維護消費者旅遊安全權益及旅遊市場商序。
2. 本部觀光局基於保護消費者立場及推動在地創生等政策需求考量下，針對農創業者、部落文化體驗、推廣社區營造等經營型態，研議修法並定於 107 年 11 月 6 日開會討論。

內政部(營建署)：

1. 都市計畫公共設施用地依都市計畫法第 51 條規定，應按其指定目的使用，如作指定目的用途以外之使用，應依同法第 30 條規定申請核准作多目標使用。本部訂頒之都市計畫公共設施用地多目標使用辦法第 3 條第 5 款已有規定：「公共設施用地多目標使用之用地類別、使用項目及准許條件，依附表之規定。但作下列各款使用者，不受附表之限制...五、閒置或低度利用之公共設施，經直轄市、縣(市)政府都市計畫委員會審議通過者，得作臨時使用。...」是以，個案閒置或低度利用之學校用地如有活化作地方創生事業設施使用需要，得經直轄市、縣(市)都市計畫委員會審議通過，不受該辦法第 3 條附表用地類別、使用項目及准許條件限制。
2. 現行工業區容許使用項目應能滿足大部分地方創生事業之需求，至於不容許部分(如一般商業設施等)可循都市計畫變更方式辦理，另監察院針對乙種工業區土地大幅放寬非工業使用項目，導致工業區之劃設有名無實，造成變相開發及違規使用情事頻傳糾正內政部。又經濟部工業局為避免產業用地流失，建議降低乙種工業區作非工業使用項目及比例，

爰本部甫於 105 年 4 月 25 日修正都市計畫法台灣省施行細則刪除有關工業區作商業使用規定。因此，倘在不知道地方創生事業設施之態樣與數量情況下，貿然放寬工業區得作地方創生事業使用，恐與上開政策方向不同，似有未妥。

3. 另如政策決定於乙種工業區增列地方創生事業為容許使用項目，其餘六都之都市計畫法施行細則或土地使用管制規定亦應併予修正。

內政部(地政司)：

1. 閒置工業用地擬作為地方創生提案基地：因地方創生產業性質多元，含括農業、科技、文化及觀光等類別，倘其性質維持產業相關使用者，得於丁種建築用地上採容許使用辦理；但因性質多元，爰本次會議建議於非都市土地使用管制規則之丁種建築用地容許使用項目增列「地方創生事業設施」，以使非屬產業相關者，得使用丁種建築用地，活化土地利用，本司原則同意，惟仍建議釐清下列事項：
  - (1)地方創生事業設施之性質為何？中央目的事業主管機關為何？是否屬需經目的事業主管機關許可始得使用？
  - (2)於丁種建築用地增列地方創生事業設施，宜請中央使用地主管機關（經濟部工業局）表示意見。
2. 廢棄學校擬作為地方創生提案基地：有關屬 10 公頃以下學校者(會議資料誤繕為 2 公頃)，本次會議建議於非都市土地變更編定執行要點第 8 點增列「配合地方創生事業提案設施」，以供其得作為特定目的事業用地使用，惟應釐清所稱「其他配合地方創生事業提案設施」範疇為何，應由何機關擔任目的事業主管機關，以核定其興辦事業計畫？及「其他配合」定義應予確認，以為後續執行之明確。