

大學教育的角色：青年培育與地方創生

東海大學亞洲地方創生中心主任 許書銘

人才一直被認為是地方創生不可或缺的關鍵要素，行政院核定的「加速推動地方創生計畫」中，無論是推動設置地方創生青年培力工作站，或是發展及整備地方創生青聚點，都是著眼於透過青年留鄉或返鄉支持系統之建置，以期能厚植青年開創地方創生事業之潛力、提供體驗參訪學習及發展在地知識課程；這也是地方創生 2.0 政策中相當重要的精神。

在地方創生人才培育的機制中，大學至少扮演著兩種角色。首先，大學負擔著地方創生人才的「前育成」的工作，多數在地工作者都是歷經大學教育後才投入地方創生工作；然而，目前多數大學的人才養成機制中並沒有針對地方創生而有特別的設計，無法培養地方創生所需的多元能力。再者，大學也扮演了在地工作者的陪伴、輔導與資源連結的角色，這部分在教育部 106 年啟動「大學社會責任（USR）計畫」後，大學開始和社區有了更多的互動，未來也會是協助地方創生重要的協力者。

本文將從投入地方創生所需具備的多元能力談起，並從大學教育的本質出發，探討大學培育地方創生人才的困境與挑戰，最後並參考日本相關做法及國內大學的推動經驗，提出強化我國地方創生人才培育機制的可能思考方向。

壹、地方創生人才所需具備的多元能力

在日本的經驗中，地方創生的推動者包括計畫主持人或核心幕僚、地方社區領袖、產業的負責人、以及第一線中堅人才，各需要具備不同能力（謝子涵，2019）。前者最需要的是對地方創生的規劃、整合與政策推動能力，通常是地方高階公務人員、大學教師或研究員、民間企業人才擔任，比較不是大學端培力的範圍。實際推動地方創生的其他三類人才，可能需要推動社區營造、觀光推廣、生涯活躍、場域經營、產業活化、文化傳承等不同型態的專案工作，所需的技術能力則包括組織管理、商品設計開發、社區工作、建築、景觀等，多數專案更需要跨領域的整合與協作，也需要瞭解市場行銷、商業模式、創業管理並有能力將各項專業知識轉化與應用。

臺灣的地方創生雖然起步較晚，但從早期的 OTOP 一鄉鎮一特色、社區總體營造、農村再生計畫等相關計畫的推動經驗中，大致也可以歸納出，除了上述各類技術性能力之外，人際性能力可能更為重要，包括如何和在地居民與地方工作者溝通互動、建立關係，在推動各項計畫可能需要的傾聽、協調、同理、激勵能力等，都是重要人際性能力；同時，投入地方創生也必須對社區原有的政治結構、網絡關係甚至派系生態有一定的敏感度。

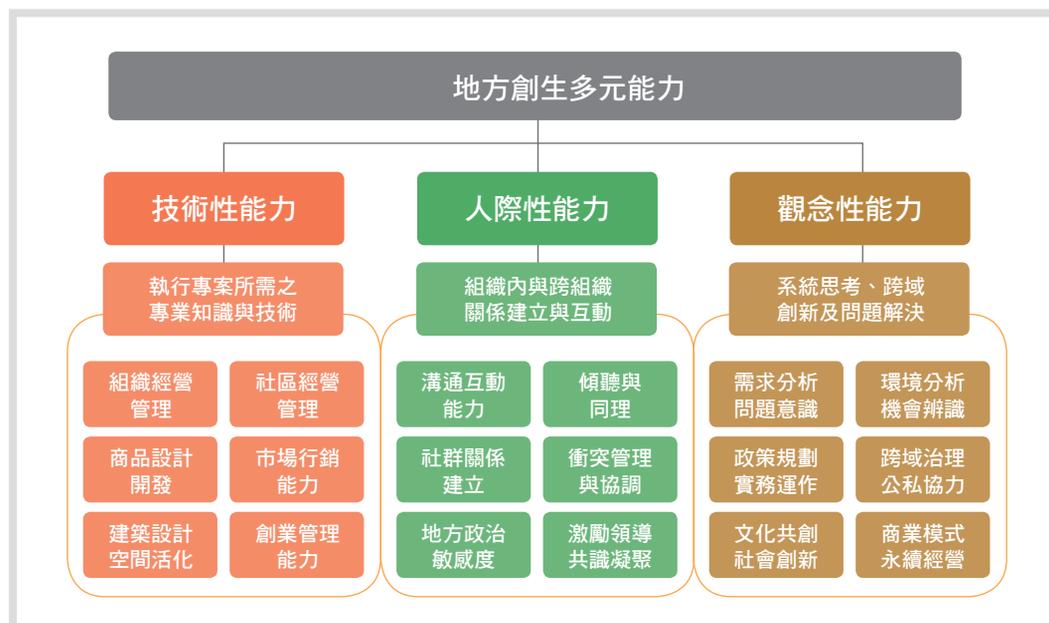


圖 1 地方創生人才的多元能力

而從社區營造到地方創生，由於行動範疇進一步擴大，需要更深更廣的社會動員，也需要有更清楚的問題意識；如何從實際社區耕耘的經驗中，拉高視野看到區域性的議題，是從社區營造轉化到地方創生的必要條件（曾旭正，2019）。除了原有的社區經營之外，地方創生的推動更牽涉中央與地方府際合作、跨域治理以及公私協力等問題。日本地方創生人才培育機制中，也相當強調在地工作者必須對政策規劃、公私協力、地方財政運作的瞭解，以及各項地方創生相關數據的掌握與分析能力。這些能力可歸納為一種觀念性能力，地方創生需要能洞察複雜環境中的系絡並辨識問題，才能建立清楚的問題意識；也要有能力建立整體性、系統性的分析架構，才能提出創新的解決方案並有效的執行，逐步達成地方創生的各項目標。

貳、現有大學教育在地方創生人才培力的困境

大學肩負著培育國家高階人才的責任，一直以來因應社會與產業需求，透過教學與研究的推動持續養成各類人才。然而，當我們面臨社會高齡化、少子化、城鄉發展不均導致等問題，對地方創生人才的需求日趨殷切，現有大學教育是否能扮演更積極的角色？是否能有效培養前述各項地方創生之多元能力？

首先遇到的挑戰，在於對教育目標的認知。對大學來說，地方創生固然重要，但是有多重要？相對於其他類型人才如半導體、法律、雙語或數位人才，是否應該更優先、投入更多資源？以目前來說，地方創生政策剛剛起步，相關需求既不明確也不急迫，多數大學僅會把「地方創生人才培育」當成大學社會責任的一部分，是眾多教育目標之一，但很難當成最優先推動的目標。

再者，目前多數大學人才培育的制度環境，並不利於地方創生人才的培育。雖然教育部希望透過USR計畫，建立大學跨界共創的機制與環境，並透過資訊流通、培力研習、資源串聯等支持系統，形成以公共參與為基礎的創新網絡（吳明錡，2019），但在實際的運作中，在大學推動USR或地方創生的仍會遇到許多與現有體制不相容的情況。例如結合課程把學生帶入社區實作，可能會被質疑是否「利用」學生為社區做事，參與這樣的課程與他們原先對大學教育的期望可能並不相符（陳婷玉，2018）；對教師來說，投入地方創生對於升等或教師評鑑顯然也是無效率的，多數學校仍以研究與論文發表做為教師的主要評量機制；另外，由於過去和地方的連結性不高，實際進入社區時，常常無法真正瞭解地方真正的問題所在，也由於過去缺乏田野經驗，最後

可能沒有解決問題，反倒製造了一堆問題（林承毅，2021）。許多大學嘗試開始解決上述問題，希望能逐步改善推動社會實踐、地方創生的制度環境，但許多結構性的問題仍然盤根錯節，並不是短期內就可以看到成效的。

表 1 專業導向與地方創生人才養成體系之比較

系統類別		專業導向人才養成系統	地方創生人才養成系統
系統構面 投入面 Input	師資	強調學術性專業訓練與養成，且需有足夠研究能力	強調社區參與或田野調查的經驗，有跨領域專長及實務經驗尤佳
	教材	教材發展較為成熟，有完整而嚴謹的理論架構與知識體系	以不同地區實際推動歷程的個案為主，能描述對地方文化、人際網絡、組織運作的內容，並呈現地方的特色與差異性
	設備	不同專業所需設備不同，整體來說對設備需求較高	對設備的需求相對不高
	環境	以校內教室、研究室為主	除了校內，最好能有可以觀察、參與、實作的實際場域或合作社區
過程面 Process	教學方法	專業課程講授為主，輔以個案或分組討論	除課堂講授及個案討論外，尚須結合實地觀察、田野調查及問題導向學習
	課程設計	強調理論的理解，和專業能力的養成	強調理論的應用及跨領域整合，亦須培養社會創新與實踐能力
	學習輔導	著重個人學習缺口的輔導	強調小組共學、在地陪伴與共學共創
	外部連結	部分高階或應用性課程，需要與產業有所連結	基礎課程與進階課程都需要連結社區與場域，部分專案亦須與企業資源共同推動
產出面 Output	就業機會	希望提升畢業後進入產業／企業服務的機會	希望提升畢業後進入偏鄉成功創業，以及進入地方企業、社會企業或非營利組織工作的機會
	薪資水準	希望能提高對產業／企業的貢獻度，而有較高薪資	不特別強調薪資水準，同時考慮生活品質、幸福感與自我實踐
	能力養成	以投入產業／企業所需之各樣專業能力為主	以解決地方真實問題為主，包括各項跨領域專業、人際性能力，以及問題解決、創新創業及社會實踐能力
成效面 Outcome	生涯發展	著重個人在職場的升遷發展	著重個人與地方共生共榮、共同成長
	外溢效益	著重對產業創新與整體經濟發展的可能貢獻	著重外部人口流入、關係人口經營、地方產業發展、文化深耕、社區營造、永續觀光等地方創生相關社會與經濟效益

最後，從大學教育的養成系統來看，培育現有系所專業導向的人才，和問題解決導向、實作導向的地方創生人才，在投入面（input）、過程面（process）、產出面（output）、成效面（outcome）等構面的要求，有著相當大差異。舉「投入面」的例子來說，兩類人才養成所需的師資、教材、設備、環境都有不同，培育地方創生所需的師資需要兼具社區參與或田野調查的經驗，有跨領域專長及實務經驗尤佳，相關師資可能在原有學術訓練之外也需要有不同的養成歷程；在教材端除了需要更多來自不同地區的實際案例，也需要有更多對於地方文化、人際網絡、組織運作的內容，並能呈現出不同地方的特色與差異性。另外，地方創生人才在教學方法、課程設計、學習輔導、外部連結等養成過程，以及對產出面、成效面的目標，也和傳統專業導向人才培育有所不同（參見表 1）。上述養成系統的差異，將導致大學就算有意願投入更多的資源來培育地方創生人才，可能也因兩種人才養成系統的不同，在現有的教學系統中很難培養出未來真正能夠進入偏鄉、投入地方創生的人才。

叁、他山之石——日本在地方創生人才培育的整合規劃與創新做法

在日本推動地方創生的三支箭：情報、人才與財政中，人才培育扮演了關鍵性的角色。由於地方創生的第一線推動者需要能善用客觀的數據資料訂定各項關鍵績效指標與做法、要協助規劃並推動各項戰略戰術，也要能管理各式各樣的產業人才，如此多元能力的養成需要有一套完整的培育機制，並由政府、大學、產業、公益團體間分工並相互支援。

一、全國性人才培育統合機制

在全國性的人才培育機制方面，主要包括了建立「地方創生學校」以及「地域振興協力隊」。日本在地方創生的做法上，考慮得相當慎密，隨著全國性地方創生戰略的確定，各地方政府須對應提出的城鎮・人・工作創生總合戰略，這些策略在推動時所需的人才即是由地方創生學校來負責培訓，而配合地域振興協力隊則作為協助各地方推動地方創生的重要助力。

首先，自 2009 年起，只要符合「過疏地區」標準的市町村，都可以招募「地域振興協力隊」，而從都會地區移居到地方的協力隊隊員，每年有包含 200 萬至 250 萬的年薪，以及最高 200 萬的活動經費，以促進地方活化；任期結束之後，協力隊成員亦

有機會獲得創業基金的補助，在當地創業（蔡奕屏，2021）。此一做法自推動以來，參加地域振興協力隊的人數快速成長，從 2009 年的 89 人到 2020 年的 5556 人（參見表 2）。累計 10 餘年來參與隊員中約有 4 成女性、7 成是 20-30 歲年輕人，並有 6 成左右成員在計畫結束後繼續留在當地工作，留在當地的隊員中有 3 成左右更自行創業，整體看來成效相當不錯（總務省，2021）。許多大學畢業生透過這個制度，來尋找適合自己生活的環境，並發揮自身的才能解決地方發展問題；從另一個角度來說，這個制度本身就是一個讓年輕人實習實作的培訓機制，讓參與者可以快速累積地方創生經驗與能力。另外，地域振興協力隊成員並可透過巡迴性的座談、研習或招募說明會，分享地方創生相關經驗，亦是一種協助培力全國性地方創生人才的有效機制。

表 2 日本地域振興協力隊參與人數及團隊數統計

年度	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
成員數	89	257	413	617	978	1,629	2,799	4,090	4,976	5,530	5,503	5,556
團隊數	31	90	147	207	318	444	673	886	997	1,061	1,071	1,065

二、引導大學重新定位，以地方知識據點大學推動地方創生

除了地方創生學校之外，大學在日本的地方創生也扮演了很關鍵的角色，在日本推動地方創生的總體戰略中，大學是「創造往地方的新『人』流」、「創造現代化安居及樂活的城鄉」兩個項目中的主要參與者；日本政府在 2013 年召開的教育再生實行會議中公布了「國立大學改革計畫」，將大學分為世界最頂尖的教學研究據點、全國性的教學研究據點、以及活化地方的中心據點等三類；其中「活化地方的中心據點」具體指明：大學的建構需因應地方需求來培育人才、作為地方社會智庫成為解決各種課題的地方活化機關（張力亞，2020）。

配合大學的重新定位，日本文部科學生接著以資源重新分配的方式，引導國立大學進行目標、制度環境的改革，包括 2013 年提出的「地域知識之據點整備計畫」（COC）、2015 年起推動的「以地方知識據點大學推動地方創生計畫」（COC+）。從 COC 到 COC+，許多大學開始強化與地方的連結，以建立社區發展、培育所需人才和解決當地問題為願景，進行課程改革、累積地方創生所需知識與經驗，讓畢業生有能力解決地方的問題。

以高知大學推動的「城鎮・人・工作創生—高知創新系統」(COC/COC+)來說，一方面成立「地方創生推進士」學程讓更多學生進入社區實習體驗，一方面也強化與在地企業的產學合作關係。之後透過媒合在地企業與地方創生推進士修課學生，除了共同推動各種社會創新之外，也持續提供學生更好的職涯發展。最近幾年高知大學結合自身在森林、農業、海洋、防災等領域的優勢，和在地企業的合作有不少成功案例。另外，高知大學也積極改組相關系所以培養地方創生所需跨領域人才，例如成立了「人文自然科學綜合研究院」，除了大學部之外也開始招收碩博士班學生，各項創生人才培力的配套機制相當健全。

千葉大學的「以連結都市與世界為導向 千葉地方圈之創業人才育成計畫」(COC/COC+)則是設立了「社區創新辦公室」(Community Innovation Office)下轄「社區再生及關懷部」及「地方創新部」來主導及協調校內各學院參與，也派遣教師/研究員擔任城鎮經理(city manager)，類同副町長或顧問，輔佐町長制定地方創生政策，並帶領團隊進入橫芝光町等14個町市，協助地方凝聚共識、連結資源、擬定戰略，並促進在地團體間的合作。另外，針對地方創生主題開設的「社區再生及關懷學」、「地方產業創新學」等學程，希望能培養學生進入社區工作所需情報收集分析力、企劃力、調整力、溝通力、引導力、表達力與組織經營力，課程中包括了進入社區實習的規劃與實作，2020年起並開始積極進行國際接軌，並和東海、政大等多個臺灣的大學合作並共同開設相關課程。

三、大學如何成為完整的地方創生人才教育系統——從COC、COC+到COC+R

2020年起，基於COC、COC+計畫的基礎，日本開始推動「以大學建構地方創生人才教育系統計畫」(COC+R)，始引導大學思考如何能建構完整的地方創生人才養成系統，並強化與職業、創新產業的連結，以促使學生畢業後能夠留在當地，並帶動各項活化地方的創新作為。目前為止共有信州大學、山梨縣立大學、岡山縣立大學、德島大學等四個學校入選COC+R。

以信州大學來說，該校持續投入包括糧食問題、防災、水環境、農村發展等議題，並希望能建構「移動、交流、體驗」之學習環境，培育出能夠在地方生活、觀光、健康產業等方面開創未來的人才。該校COC+R計畫的主要目標，在於「透過教

育提升地方產業人才的就業力」，透過一系列的改革，包括成立了信州職場實驗室，以期能深入瞭解在地企業的人才需求，促成學生與企業對話；結合了長野縣四大工商協會，定期透過問卷調查以掌握在地企業的用人需求，並據以調整課程架構和內容，確保所培育的人才能夠為在地企業所用；每年並持續媒合縣內企業實習機會，鼓勵學生畢業後留在當地就業。

因應上述強化地方產業人才就業力的目標，在教學設計上，信州大學透過以下三階段的學習歷程，使學生能夠同時自地方端及大學端吸收新知並加以整合，為地方之人才流動建立良性循環：

- 知識強化階段：從資料科學養成分析問題能力、從產業頂尖人士學習創新精神。
- 職涯規劃階段：針對鐵路、公路、地方建設及觀光等地方場域，藉由線上與現實的融合，思考各行業的現況與展望。
- 實踐能力強化階段：實際挑戰職場，進入地方企業進行 PBL 型實習。

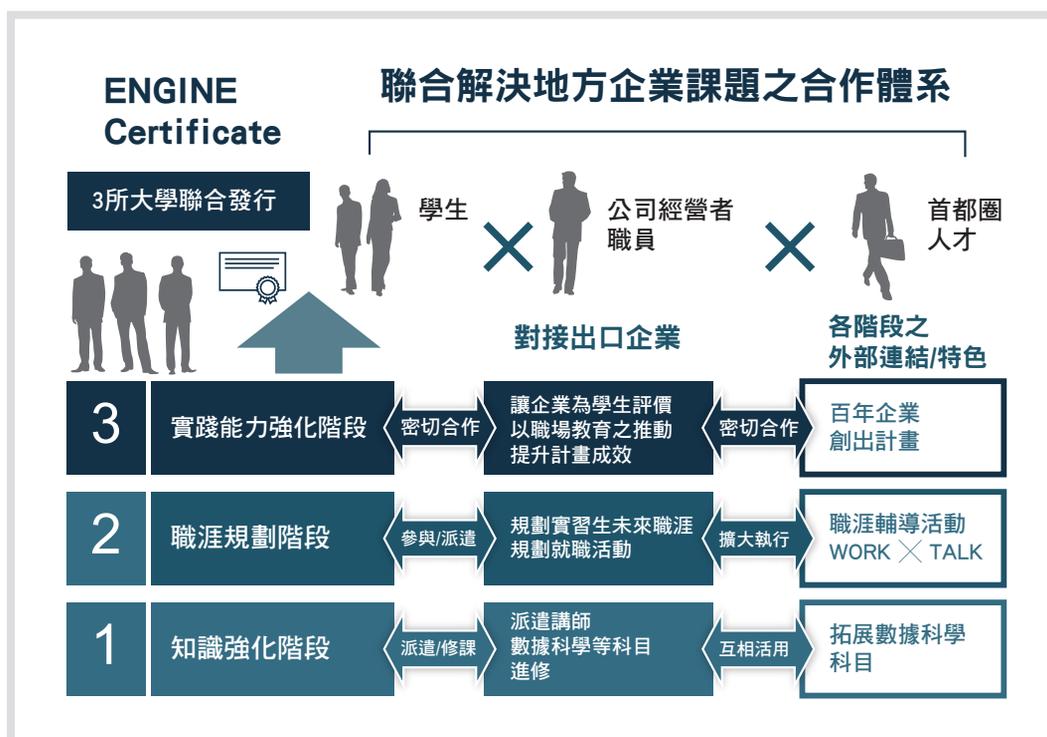


圖 2 信州大學 地方企業問題解決導向協同培力機制

資料來源：引用自 <https://coc-r.jp/gaiyo/engine/>。許書銘譯。

舉例來說，為了協助地方培育精密工業人才，信州大學航太中心與地方企業共同推動一項小型火箭製作計畫，讓參與的研究生與企業能互相交流學習，並透過上述三階段，逐步強化參與學生的知識與能力，也能培育在地企業所需人才（謝子涵，2018）。此外，信州大學 2018 年起推動的「信州 100 年企業創造計畫」，希望引入更多東京地區的專業人才，願意進入地方性公司工作；大學和在地企業一起思考未來新的工作生活型態及所需之工作技能，並共同培力未來所需人才。這項計畫的特色之一，正是建立常態性的教育支持系統，將地方企業面臨的問題帶回大學教育體系中研究，並提出建議做法，以協助在地企業開發創新商業模式，並發展地方品牌。同時，希望透過這個計畫，大學和在地企業共同描繪未來地方的發展願景、建立經常性的連結；以信州大學為中心，結合金澤大學、富山大學所建構的跨區域產官學合作平台，透過彼此的經驗交流與資源分享，更是信州大學培育地方創生人才的最大助力。

肆、從計畫、系統到平台——我國大學地方創生人才教育的轉化與創新

從臺灣各大學推動 USR 計畫或參與地方創生的經驗來看，多數大學並不缺乏熱情，但受限於自身的定位與目標，並不利於凝聚校內師生共識及整合資源，無法大幅調整原有的人才養成系統，也尚未能完整建立跨界共創的制度環境。此外，如何能夠培養地方創生人才所需的多元能力，特別是人際性能力和觀念性能力，亦是大學在創生人才培育所需面對的挑戰。在這一部分，日本的全國性人才培育統合機制就相當值得參考，包括推動地方創生學校以支援各大學在創生知識能力的建立、透過地域振興協力隊機制以提高畢業生偏鄉就業與創業的機會、或者鼓勵大學調整自我定位等，都將有助於大學參與地方創生人才培育的意願。

配合地方創生 2.0 的推動，並加速帶動在地創生力，大學參與地方創生的角色與做法必須有結構性的調整。從日本高知大學、千葉大學與信州大學的推動模式可以看出，大學首先要改變的是過往執行「計畫」的心態，改採更為長期的觀點，配合大學在社會責任與永續發展方面的自我定位，甚至變成長期校務發展計畫的一部分。配合這樣的改變，在教材開發、課程與學程設計，以及在制度環境層面相關的配套措施，都需要更多的資源投入與長期承諾，並能夠緊密連結周邊社區與地方企業的發展，以

建立兼具大學資源優勢並符合地方發展需求的創生人才教育系統。上述由「計畫」到「系統」的調整，也正是教育部第二期 USR 計畫中期望各大學轉型的方向。

當各個大學自身的教育系統逐步建立後，如何強化各大學之間的經驗交流與資源共享、透過大學連結到合作企業，或進一步連結國際、導入日本地方知識據點大學的經驗，則是大學下一步應該思考的方向。換言之，如果能由連結「系統」進一步變成「平台」，各大學間可以更有效率的根據自身的比較利益與資源優勢，選定最適合的議題，並透過跨域的連結，強化人才培育的效能；此外，亦可透過跨校合作研究的機制的建立，就地方創生各項專業議題加以深入探討，以強化大學價值轉化、價值創造的功能，並在未來地方創生人才培育的百年大計中，扮演關鍵性的角色，並發揮大學的社會影響力。

參考文獻

1. 文部科学省，〈大学による地方創生人材教育プログラム構築事業〉，2020。
網址：<https://coc-r.jp/>（2021.6.24 瀏覽）。
2. 吳明錡，〈大學社會責任之實踐〉，《國土及公共治理季刊》6 卷 1 期（2018.3），頁 62-67。
3. 林承毅，〈「大學社會責任」在地方是真創生，還是來攪和的？〉，關鍵評論，2021.3.15。
網址：<https://www.thenewslens.com/article/148281>（2021.6.24 瀏覽）。
4. 張力亞，〈從日本 COC、COC + 經驗省思大學社會責任計畫在地方創生的作為〉，《T&D 飛訊》272 期（2020），頁 1-22。
5. 陳芬瑜、王忠融，〈令人羨慕的人材培訓！日本地方創生學校，提供紮實訓練課程〉，上下游，2018.11.27。
網址：<https://www.newsmarket.com.tw/blog/114494/>（2021.6.24 瀏覽）。
6. 陳婷玉，〈「大學社造」不該只是扮家家酒！臺灣 USR 的實踐困境〉，獨立評論，2018.9.12。
網址：<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/52/article/7266>（2021.6.24 瀏覽）。

7. 曾旭正，〈地方創生是更大尺度的社區營造，需要更深廣的社會動員〉，上下游，2019.3.3。
網址：<https://www.newsmarket.com.tw/blog/117418>（2021.6.24 瀏覽）。
8. 蔡奕屏，〈流動的地方創生：日本推動「地域振興協力隊」10 年之後，瞄準外籍人士下鄉〉，關鍵評論，2021.2.22。
網址：<https://www.thenewslens.com/article/147349>（2021.6.24 瀏覽）。
9. 總務省，〈地域おこし協力隊の概要〉，2021。
網址：https://www.soumu.go.jp/main_content/000745995.pdf（最後瀏覽時間 2021.6.24）。
10. 謝子涵，〈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 卷 4 期（2018.12），頁 41-55。
11. 謝子涵，〈人才難尋就自己培養，日本政府成立「地方創生大學」〉，關鍵評論，2019.7.29。
網址：<https://www.thenewslens.com/article/122719>（最後瀏覽時間 2021.6.24）。