

# Emerging Process of Rural-based Innovation System: A Case Study of “Yilan Experience”

## Abstract

Recent studies of “regional-innovation- system” (RIS) are mostly on technology- driven clusters, but few on demand-driven “rural-based RIS”. From the perspectives of value co-creation, there are still few discussed on the rural-based RIS by culture and creative motives. To integrate such theoretical gap, this study grounds on RIS and PPP (public-private-partnership) from qualitative research approach, to interpret the case of Yilan— a rural northeastern county in Taiwan— dealing with poverty and financial burden, held a flagship local festival since 1996-*International Children's Folklore & Folkgame Festival*, to transform its value creation into local economic and social development in the following decades. From the case of Yilan, this study examines the value creation amongst stakeholders from different sectors, and thus induct to the process, approaches, and model of rural-based RIS. Finally, this research elaborates the theories through rural-based RIS, and thus contributes the theoretical and practice implications.

**Keyword:** regional innovation system, public-private-partnership, Yilan.

## 壹、前言

區域創新系統 (Regional Innovation System, RIS) 為探討區域內不同行動者如何藉由該地區的技術、能力、組織、管理等各方面的創新互動，進行資源或知識流動與聯結，建構出富競爭力的產業群聚，形成區域競爭優勢(Saxenian, 1994; Cooke, 1992)。然而，過去大多數的區域創新系統研究聚焦於技術驅動的產業群聚 (clusters) 如何形成 (Lundvall, 1992; Cooke, 1992)，甚少研究從需求導向出發的偏鄉區域創新系統 (rural-based RIS)。尤其是近年來，隨著創意經濟所帶動出的創意城市 (creative cities) 逐漸被各國政府所重視並推廣(Hosper, 2003; Cabrita, & Cabrita, 2010)，此種強調文化與創意所建構而成的區域創新系統尚未有系統性的探討(Lundvall, 1992; Nelson, 1993; Patel, & Pavitt, 1994; Freeman, 1995; Cooke, 1992; Edquist, 1997)。為彌補此一理論缺口，本研究以宜蘭過去 20 年來的區域發展歷程為個案，說明地方政府如何在資源有限的先天不利環境下，善用公私協力夥伴關係 (Public-Private-Partnership, PPP)，以觀光節慶帶動出全新價值主張的偏鄉區域創新系統。

宜蘭在台灣的地理區位與經濟發展係屬於東部的偏鄉，一級產業為主要產業結構。長期以來，在面對台灣城鄉發展不均、財政經費不足等不利條件下，宜蘭在縣政府公部門的主導下，成功地建構出人民的價值共識與地方認同感，一步一腳印地形塑出有別於台灣西部工業發展經濟的成長模式，奠基出以環境、文化與觀光為三大主軸的區域創新系統。其中，又以「宜蘭國際童玩節」(以下簡稱童玩節) 為濫觴。宜蘭從 1996 年舉辦童玩節開始，正式確立了「環境立縣」、「文化立縣」與「觀光立縣」三大價值主張，這影響了往後 20 年的宜蘭區域發展。地方政府藉由此三大價值主張，結合民間的社區總體營造與地方廠商進行價值共創，巧妙構建出「公私協力」(公部門與企業、民間社群的協力)、「上下並進」(政府公部門的政策垂直執行及整合)、「內外交互」(外部意見領袖進入決策圈，凝聚共識)、「相互滲透」(教研機構提供的科研計畫與政府決策執行之交互作用) 等治理創新關係。藉由設計一系列的創新節慶與活動，帶動了宜蘭在環境、文創與觀光等三大產業的發展。一方面，吸引外來觀光客與投資者，創造在地型消費經濟與工作機會；另一方面，也克服了偏鄉的資源貧瘠及稅收不足的先天施政弱勢。

本研究以公私協力夥伴關係為研究視角(Bryson, Crosby, & Middleton, 2006; Cairns, Harris, & Hutchinson, 2010; Mahoney, McGahan, & Pitelis, 2009; Rangan, Samii, & Wassenhove, 2006; Selsky, & Parker, 2005; Swyngedouw, 2005)，探討宜蘭如何利用立縣的三大價值主張，藉由活化資產、轉化資源、創造價值、創新擴散等動態歷程，打造出偏鄉的區域創新系統。換言之，本文主要研究問題為：偏鄉區域創新系統的形成歷程、途徑及機制為何？並以宜蘭為個案進行質性實證研究。

本文分成六個小節。在前言之後的第貳節「文獻回顧」部分，將先回顧區域創新系統與公私協力夥伴關係二大取向的理論；接著，第參節「研究方法」中，將說明本研究的研究方法設計、資料收集過程與資料分析；第肆節「研究發現」中，將歸納宜蘭建構

偏鄉區域創新系統的動態歷程，與如何善用公私協力夥伴的途徑及機制；第五節「討論」部分，藉由宜蘭個案進行偏鄉區域創新系統的理论細緻化（theory elaboration），並提出學理與實務的意涵；最後，第六節「結論」部分，進行本文的總結。

## 貳、文獻回顧

### 一、區域創新系統

「創新系統」概念最初係由 Freeman(1987)觀察日本政治、社會、經濟、科技等整體的有效連結，而帶來高度的經濟發展所提出。日本因為藉由公、私部門及公民團體等各種機構交織成綿密的網絡關係，進行不同組織間的交互活動、開創、引進、修改、和擴散創新科技和產品，有效提高技術研發的效率，以及增加組織間營運的合作效益(Freeman, 1987)。此一概念最初是被應用於「國家創新系統」(National Innovation System, NIS)的分析(Nelson, 1993)。主要聚焦的議題包含如何透過獎勵投資(Lundvall, 1992; Nelson, 1993)、大型產業群聚（如設置科學園區）(Cooke, 1992)與產學合作(Nelson, 1993)等，提升研究發展能力、促進知識交流與各式外溢效果，進而提高生產／研發效率、系統性的組織營運、增加就業機會及提升整體經濟產值(Patel, & Pavitt, 1994; Freeman, 1995; Edquist, 1997)。

隨後，Cooke(1992)修正以國家為分析單位的創新系統，改以區域層次進行分析，提出「區域創新系統」概念。區域創新系統更關注於如何在既定地理範圍內進行社會網絡的組織、規範、價值、制度及交流等，來提升整體的競爭力。特別重視區域內不同利害關係人間的組織特殊性、在地化學習、合作文化，與在地的體制支援以及地方政府獨特的科技與財政政策等(Cooke, 1992)。早期的區域創新系統比較關注於科技驅動與公私部門合作研發的創新系統。例如 Nelson(1993)比較美國與法國的資訊產業，發現前者之所以比較成功，是因為美國的私部門（企業）被公部門（國防部）資助研發，直到企業有獨當一面的競爭力；而且法國政府雖持續給予企業保護與補助，但缺乏美國持續提供教育系統上的技術研發能力，故美國在世界市場的競爭力顯著優於法國。Lundvall(1992)的互動學習則主張：區域創新系統不只是表現在公或私部門研發活動上，也鑲嵌在行動者每日常規（routine）的活動過程中。隨後，Edquist(1997)比較了 Nelson 與 Lundvall 對區域創新系統見解的差異，認為前者所界定的創新實際上是偏向於科技的創造和擴散，而後者則更廣泛地涵蓋了組織和制度創新。

本質上，區域創新系統十分強調不同型態的組織間共創過程（co-creation process）與此一組織互動過程中的交互與學習效果(Antonacopoulou, 2009; Argyris, 2004; Pettigrew, 2003)。例如，Cooke, Uranga 與 Etxebarria(1997)探討產學、產官、產研、和產業間的組織互動、交流（包括正式與非正式）與學習，此種小型區域系統內的交流不僅有助於資訊交換，還有資源和知識的交流與人才外溢作用。因此，區域創新系統也隱含了一種小型社會系統的結構、制度與文化鑲嵌，而這些鑲嵌程度會影響到區域內的整體創新能力(Granovetter, 1985; Zukin, & DiMaggio, 1990; Uzzi, 1996)與價值創造。而此種強

調不同組織間的價值共創訴求，也出現在管理與組織學習領域中，例如產官學研究(Ronde, & Hussler, 2005)。

從組織型態來看跨部門間互動，產官學合作的價值共創型態(Austin, 2010)至少可以包含：(非)營利組織與政府間(Bryson, Crosby, & Stone, 2006; Cooper, Bryer & Meek, 2006)、營利組織間價值共創過程或與顧客的價值共創(Bowman, & Ambosini, 2000; Brouthers, Brouthers, & Wilkerson, 1995; Forsstrom, 2005; Lepak, Smith, & Taylor, 2007; O’Cass & Ngo, 2010; Austin, & Seitanidi, 2012)、非營利組織與營利組織間(Cairns, Harris, & Hutchinson, 2010)等不同合作類型。另外，也有研究是針對不同合作類型的領域內(intra-sector)與領域間(inter-sector)價值共創之相似性與相異性進行調查(e.g., Selsky, & Parker, 2005)。但整體而言，此類型的產官學研究，十分強調行動知識的共同創造(co-create actionable knowledge)(Antonacopoulou, 2009)。

綜觀上述區域創新系統的研究文獻，係將創新視為一種循環性與集體學習的社會過程(Ronde, & Hussler, 2005)。儘管如此，過去的區域創新系統研究大多從資源與系統觀點出發，檢視行動者間的互動與學習；但卻較少從價值共創觀點，來思考如何進行系統內行動者的公私協力夥伴關係。其中，更甚少以地方政府(local government)做為焦點行動者(focal actor)，探討如何藉由公部門力量，來主導並整合科技以外的社會資源來進行區域創新系統的建構。接下來，本文將從地方政府角度出發，介紹公私協力夥伴關係，以及它如何應用於區域創新系統。

## 二、公私協力夥伴關係

公私協力夥伴關係之提出，最早可追溯到第二次世界大戰以降的英國，而到了 1990 年代在管理學與行政學逐漸成為顯學(丘昌泰, 2007; 陳敦源、張世杰, 2010)。公私協力夥伴關係其目的在於解決政府(公部門)的財政負擔及缺乏效率等僵固性，企圖透過市場經濟「追求最大利潤的效率」進行私有化(privatization)，來企圖打破傳統文官體系—民選政治人物進行政治決策，而文官人員則執行其治理技術—這種「由上而下」的垂直權力科層關係(Nakamura, & Smallwood, 1980; Pierre, & Peters, 2002)。傳統上，此種垂直權力科層關係因為政治決策與行政執行各自分別獨立，故具有分立性優點(Nakamura, & Smallwood, 1980; 丘昌泰, 2007)；但同時也常導致執行效率低落、部門間缺乏彈性及溝通不良等問題。而藉由公私協力夥伴關係的私有化設計，一方面企圖減少政府在經營各公部門的財政負擔，另一方面也希望藉此提高政策執行的效率(Rangan, et al., 2006; Mahoney et al., 2009)。

從學理而言，此種公私協力夥伴關係的路徑(丘昌泰, 2007; 陳敦源、張世杰, 2010; Pierre, & Peters, 2002; Klein, Mahoney et al., 2013)可大略分為三種途徑：

公部門委託私部門經營管理的市場化(marketization)：將公部門或是其政策實施之標的或建設，委託給私部門如公司、企業、財團法人基金會等來經營管理。或藉由將公共資源利用契約方式進行私有化為市場資源配置，並市場交易機制來進行商品與服務的

選擇。這類的途徑依市場化的程度有：BOT (Build-Operate-Transfer, 公部門以契約來將政策實施之標的或建設承包給私部門, 並且由私部門成立且營運, 契約期限屆滿則將之還給公部門)、BTO (Build-Transfer-Operate, 由私部門成立且營運, 雖然公部門以有償或無償方式取得所有權, 但委託私部門來負責經營)、OT (Operate-Transfer, 由公部門成立並委託私部門營運, 契約期限屆滿再將營運權還給公部門)、BOO (Build-Own-Operate, 公部門選定的政策實施之標的或建設, 由私部門投資、成立興建並擁有其所有權) 等。

獨立於公部門與私部門的第三部門 (Third Sectors) 經營管理：相較於第一部門 (Public sector, 公部門)、第二部門 (Private Sector, 私部門), 第三部門則是獨立經營與管理其政策實施之標的或建設。儘管如此, 第三部門的人力及資金運作則可能還是來自公部門或是私部門的支持及挹注。第三部門的定義及範疇係偏向於公共議題或是社會公益面向。例如：推動社會運動的倡議 (advocate)、為特定權益發聲者的利益團體 (lobbyist), 或是強調具有獲利模式的自給性社會企業 (social enterprise)。也因此第三部門在公私協力夥伴關係中擁有更大的彈性空間。一般而言, 第三部門依其與公、私部門間的合作緊密程度, 可以區分為以下幾類：「非政府部門」(Non-Governmental Organizations, NGO)、「半官方機構」(Quasi-Non-Governmental Organizations, QUANGO)、「非營利組織」(Non-Profit Organizations, NPO) 等。

就特定政策或議題而組成的跨部門夥伴關係 (Cross-Sector Partnerships, XSPs)：針對特定政策或議題, 權衡其所涉的多元與複雜程度, 由不同但相關利害關係人 (stakeholders) 所組成的聯盟組織或網絡。藉此種 XSPs 的關係安排, 使得政策資源的整合更為周全且容易, 除了可強化政策執行效率之外, 並可兼顧治理的正當性。藉此種組織設計, 這種跨部門的公私協力夥伴關係, 不單是「由上而下」垂直權力的科層關係, 也包括「由下而上」的草根性審議式民主, 與跨部門 (公部門-私部門-第三部門; 中央政府-地方政府) 間的橫向溝通。對地方政府而言, 常見的 XSPs 包含以下二種型式：(1) 顧問委員會：邀請具備專業知識的專家學者、代表民間的地方仕紳, 組成諮詢性質的顧問委員會, 提供政策決策到執行的參議；(2) 社群組織：公眾透過社群組織如村里鄉鎮辦公室、社區發展協會、社區大學等, 來參與、投入在地事務, 並且具備足備的公共經驗及知識, 來發揮其影響力。

公私協力夥伴關係試圖解決政府 (公部門) 的財政負擔及缺乏效率等問題, 改從採取契約設計來委託給企業 (私部門)、或是交付給第三部門的獨立經營管理。或藉由公、私、第三部門之間的跨部門夥伴關係, 來經營且管理其政策實施之標的或建設 (Selsky, & Parker, 2005; Bryson et al., 2006; Koschmann, & Kuhn & Pfarrer, 2012)。其中最困難的是關於信任的建立 (陳敦源, 張世杰, 2010)。因為公私協力夥伴關係的利害關係人角色錯綜複雜, 需要相當的信任才能維持長期治理的穩定性及延續性。如果利害關係人之間的信任不足, 那麼「囚徒困境」的危機就會產生, 使得公私協力夥伴關係演變成不同部門的利害關係人, 為了競爭資源而做出不利的決策。

近年來，公私協力夥伴關係的研究探討已從原本如何將公部門透過「效率極大化」的市場化工具邏輯，深化到環境永續發展、政策延續性、治理機制正當性、社群治理等等議題(Swyngedouw, 2005; Smith et al., 2005; 陳東升, 2012)。換言之，公私協力夥伴關係的核心關鍵，在於政策資源的配置以及不同部門的利害關係人的部署與設計，同時必須兼顧如何隨著時空結構的變化仍能持續地動態調整(Smith et al., 2005; Selsky, & Parker, 2005; O’Cass, & Ngo, 2010)。然而，對地方政府而言，如何一方面有效率進行資源的配置，另一方面又必須兼顧不同部門或利害關係人的需求，並能維持政策的延續性及治理的正當性，以確保治理範圍內社群的永續發展，不是一件容易的事。一方面地方政府必須透過民主程序，有效溝通不同利害關係人各自所關注的公共領域與私有利益；另一方面，地方政府也要建立現代化的文官體制與穩定的治理團隊，來確保政策執行的效率與延續性。

其中，能否成功推動公私協力夥伴關係的關鍵係取決於公部門、私部門、第三部門之間是否有共同的價值主張或信念(Koschmann et al., 2012; Selsky, & Parker, 2005)。更重要的是，此一共同的價值主張並不是單純來自「由上而下」的權威性指令，最好是源自不同利害關係人自發性地「由下而上」的共同倡議而生。若地方政府想要成功推動特定的區域創新系統，該執政團隊必須先有效地鍵結公私協力夥伴關係，整合不同部門的各方利害關係人，形成彼此共識並提出具規範性質的價值主張。換言之，建立「區域創新系統」之前，必須先建立公私協力夥伴的「價值系統」。

### 三、小結：以價值共創的公私協力夥伴關係來推動偏鄉區域創新系統

回顧上述文獻之後，本文除了發現「偏鄉區域創新系統」的研究可透過「公私協力夥伴關係」途徑來補強外之外；更重要的是，有別於過往的「由上而下」(或科技驅動)思維，「偏鄉區域創新系統」可能必須取決於「由下而上」(或需求驅動)所形成的「價值系統」。此種區域內「由下而上」的價值共創過程，除了激發不同利害關係人的自利動機，同時也大幅降低經濟發展過程中的可能負面影響(社會外部成本)。因為在建構區域創新系統過程中，一方面除了倚賴推動該價值主張的主導群體(例如公部門政府)之外，更是取決接受該價值主張的不同利害關係人或社會群體(Lepak et al., 2007)。而公私協力夥伴關係則在此一價值共創過程中，透過複雜的多邊合作機制，提供創新且適當的效益給該區域內的公眾。<sup>1</sup>

其次，既有文獻也指出公私協力夥伴關係之所以能夠提供創新且適當的效益，原因在於能從治理創新(governance innovation)角度重新設計公共政策(例如：獎勵投資、公共建設的營建、公部門支持創新研發等)，以富創意的公私協力佈署與合作關係安排，處理並面對區域內的資源不足與永續發展等議題(丘昌泰, 2007; 陳敦源、張世杰, 2010; 陳東升, 2012)。Rangan et al. (2006)的研究更指出公私協力夥伴關係成功運作的關鍵在

---

<sup>1</sup>對地方政府而言，此處的效益包含：以消費者身分進入市場所創造的直接消費支出效益，或是間接以納稅人身分繳稅所創造的稅收效益。

於：(1)解決方案與其外部效益；(2)資源整合的互補及重組；(3)顧及不同部門利害關係人之效益。<sup>2</sup>

最後，從外部效益層面來檢視，公私協力夥伴關係藉由價值共創過程，一方面可有效提高組織自利動機，促進生產要素使用效率提升的正面效益；另一方面亦能降低其市場交易的負面影響及套利行為(Lepak et al., 2007)。而私部門的資源及效能也能在公私協力夥伴關係中，藉由公部門的投資與刺激來活化產官學合作的跨領域學習，以及集體資源整合的互補及重組等(March, 1991; Sung-Choon et al., 2007)。因此，藉由公私協力夥伴關係的價值共創，能夠使區域創新系統更有效率地提供公共財，降低外部化成本，增加集體效益。最後，「價值系統」是地方政府利用公私協力夥伴關係實現「區域創新系統」的先決條件。尤其對於缺乏資源及生產要素與研發技術的偏鄉區域（例如：宜蘭），更需要透過此種替代方案來有效鍵結區域內的有限資源及利害關係人。此一從「價值系統」共創到「區域創新系統」形成的歷程、途徑及機制，即為本個案研究重點。

## 參、研究方法

### 一、詮釋取向的質性研究方法

本研究採用質性研究。利用縱斷面資料的收集與分析(process analysis)，觀察宜蘭過去二十餘年來的區域發展歷程，探究從「價值系統」到「區域創新系統」形成的歷程、途徑及機制。在個案調查過程中，隨著新資料的收集，不斷地修正個案的分析焦點，並做為下一階段資料收集方向的指導，直至理論飽和為止(Eisenhardt, 1989)。此種以「區域」為分析單位的質性研究，較不適合採用實證主義的量化研究，原因在於目前偏鄉型態的區域創新系統的研究尚仍不足，難以採取量化驗證方式來進行。相反地，我們採用詮釋取向的質性研究(Klein & Myers, 1999)，藉由地方政府所主導的公私協力合作過程，具體描繪宜蘭區域創新系統的形成與演化，進行偏鄉區域創新系統的理論細緻化。其目的在於說明公私協力夥伴關係理論如何適用於區域創新系統的建構，並非證明其關係。

### 二、研究個案簡介

有別於台灣西岸追求製造業發展與科學園區所帶動出的科技驅動式經濟成長模式，宜蘭縣政府長期堅持環境的保護與致力於社區總體營造和地方特色的保存經驗，具備相當的參考價值。從宜蘭縣政府出版的《宜蘭縣社會經濟發展史》(石計生, 2000)中，宜蘭發展受限於先天地理上的限制：雪山山脈及中央山脈的隔絕，在交通上並不便利。況且台灣產業發展一直是西部優先於東部，使得宜蘭在區域發展長期位居附屬地位。其產業結構也以初級產業（如：農、林、漁、牧業）為大宗。在 60 年代以降，台灣發展進入現代化的過程，如：大型重工業區的進駐設置等，宜蘭也是缺席。儘管如此，宜蘭雖然在面對城鄉發展的資源不足、財政負擔等問題，但也找到因地制宜的公私協力夥伴關

---

<sup>2</sup> Kivleniece 與 Quelin (2012)的研究也曾提出兩種公私協力夥伴關係構面：自主性 (autonomous) 與整合性 (integrative)；其中，自主性係透過集體行動的有效生產及配置，而整合性則十分需要依賴資源。

係，齊力建構出獨特的「宜蘭經驗」。自 1987 年的反六輕環保運動到 1996 年的宜蘭國際童玩節舉辦以降，地方政府分別提出了「環境立縣」、「文化立縣」及「觀光立縣」等價值主張，之後並成功地轉化為「環境」、「文創」、「觀光」等三大火車頭產業。宜蘭個案提供了一個適切的情境，讓本文得以從公私協力伙伴關係觀點，來探討公部門如何與不同利害關係人進行價值共創的合作歷程，形塑出獨特的偏鄉區域創新系統。<sup>3</sup>

### 三、資料收集與分析

本研究主要調查資料係源自作者所執行的「區域智慧資本三年期學界科專」計畫。此一計畫開始於 2012 年，投入了超過兩年以上的時間，密集調查宜蘭縣政府如何藉由公私協力伙伴關係，整合各方利害關係人、外部資源，形塑出宜蘭人民認同感，最後形成宜蘭寶貴的區域治理創新經驗。研究資料收集一覽表如表 1：

表 1 資料收集歷程一覽表資料

來源／方式	採訪／參與人次	次數
<b>一、初級資料收集</b>		
1、深度訪談		
✓ 宜蘭地方政府公部門訪談(包含建設處、農業處、工商旅遊處、社會處、建設處、文化局、工策會...)	55	8
✓ 地方產業與民間社團訪談(例如：國立傳統藝術中心、休閒觀光協會、地方廠商、社區營造團體等)	12	7
2、參與觀察／會議		
✓ 參與宜蘭縣政府所舉辦的相關工作會議		22
✓ 各式地方節慶(例如：童玩節、綠色博覽會)、討論聚會的參與觀察	8	5
3、團隊參與		
✓ 參與宜蘭縣政府不同局處的工作會議(包含縣長／副縣長主持的工作會報) <sup>4</sup>	56	22
✓ 縣長主持的二天一夜年度共識工作坊		
✓ 參與不同利害關係人的分享聚會(例如：社會大學、休閒農業區、民間組織、非營利協會、蘭友會等)與共創工作坊	95	13
✓ 在地活動陪伴及觀摩(例如：社區總體營造活動)		108
✓ 團隊內部會議(每周一次)		61
<b>二、次級資料收集</b>		

<sup>3</sup>自 1987 年開始的「反六輕」運動，確定了宜蘭縣「環境立縣」的價值主張。但是拒絕了六輕重工業進駐所帶來的環境汙染，則必須從原來農林漁牧的初級產業找尋到升級的契機；1990 年初進一步提出「文化立縣」價值主張來做為替代重工業發展的「地域振興」策略，接著全縣啟動了一連串以文化保存與文化創造為著眼的計畫。包括地景改造、大型文化活動策畫舉辦、推動社區總體營造等，創造出宜蘭民眾高度地方認同與光榮感。成功地利用地方特色形成節慶活動與將農業六級化，打造出宜蘭品牌的觀光休憩產業。

<sup>4</sup>我們除了每個月固定與宜蘭縣政府副縣長及高階主管進行例行性會議外，亦不定期與公部門（縣府各局處人員如計畫處、文化局、環保局、工旅處等）、私部門（地方產業，如中山休閒農業區、穀東俱樂部、觀光工廠等）、第三部門（公私協力委外經營或是非政府組織等，如羅東文化工場、宜蘭行口文創聚落、社區大學等）等等，並且舉辦三次工作坊，邀請宜蘭縣府高階主管及地方產業代表與會。

✓	歷年的施政白皮書與各式縣政報告資料
✓	系統性回顧「宜蘭學」的各式相關研究與報導
✓	關於宜蘭與節慶相關研究的博碩士論文
✓	不同機構執行宜蘭政策規劃案之報告書

來源：本研究整理

為了執行此一學界科專計畫，我們分別從地方特色資產盤點、重點產業的演化歷程與未來想像的生活實驗等面向進行研究。首先，我們閱讀了大量的縣政資料與地方政府不同時期的施政白皮書、不同局處的專案報告，並收集工研院與其他研究機構針對宜蘭縣政府所曾提出的政策建議書。藉由歷史資料的研讀與事件回溯，我們找出宜蘭縣政府如何從三大立縣的價值主張，逐漸落實成為環境、文創、觀光等三大重點產業的推動。並瞭解地方政府如何以公私協力與借力使力方法，形成價值主張與集體行動，共同推動旗艦型節慶（如童玩節與綠色博覽會）；並發現公部門如何逐步帶動出第三部門等民間社團與不同利害關係人主動扮演中介角色，催生出由下而上的地方創新力量。最後，演化出在不同月份與季節，於宜蘭縣內的十二個不同鄉鎮轄區，鄉鎮公區也紛紛舉辦各式的節慶活動與主題觀光。最後，我們確立以此一地方節慶的演化過程，做為本文探討偏鄉區域創新系統的研究主軸。並從個案的調查中，嘗試歸納及整理出價值共價與偏鄉區域創新系統的歷程、途徑及機制。

## 肆、個案研究發現

藉由宜蘭的環境、文化及觀光三大立縣價值主張，轉化為環境、文創、觀光三大地方產業的發展，本文歸納出宜蘭區域創新系統的創新歷程、途徑及機制。其中，宜蘭區域創新的發展歷程，可劃分為四大階段：初始期（1996-2000）、成長期（2000-2005）、擴散期（2005-2010）及整合期（2010-迄今）。其次，在公私協力夥伴關係，我們發現宜蘭的公私協力夥伴關係，係結合政府公部門、企業私部門和公眾社會的第三部門，藉由「公私協力」（公部門與企業、民間社群的協力）、「上下並進」（政府公部門的政策垂直執行及整合）、「內外交互」（外部意見領袖進入決策圈，凝聚共識）、「相互滲透」（教研機構提供的科研計畫與政府決策執行之交互作用）等四大途徑進行多方互動與合作。表 2 報導宜蘭區域創新系統的發展歷程、四大途徑與效益。

表 2 宜蘭區域創新系統之發展歷程

階段	初始期	成長期	擴散期	整合期	
時間	1996-2000	2000-2005	2005-2010	2010-present	
主要施行政策	國際童玩節（觀光）	綠色博覽會（觀光）	宜蘭縣全年地方系列節慶	創意城鄉：宜蘭是一座博物館	
特色盤點（活化）	水源／人情味（友善）	農業／生態環境	各鄉鎮的在地特色	傳統文化／有機生活	
價值轉化（轉化）	親水公園／冬山河：水與人的活動	武荖坑：環境保護教育	宜蘭十二鄉鎮的各式資源（礁溪溫泉／三星蔥...）	蘭陽博物館與地方博物館家族	
價值創造（商業化）	兒童歡樂／友善城市	環境教育／有機生態	各鄉鎮特色的價值主張	宜蘭是一座博物館（生態博物館）	
價值擴散（產業化）	民宿／美食	有機農業／觀光農場／觀光果園	六級化產業（一級農業+二級生產+三級觀光）	文化創意產業	
公私協力夥伴關係途徑	公私協力	由蘭陽文教基金會承辦，統籌縣府相關部門分工。	縣政府及各鄉鎮農會組成的蘭陽農業發展基金會執行。	社區營造組織、觀光工廠等與縣政府政策配合。	博物館家族、觀光工廠及社區營造組織等進行觀光系統的串聯。
	上下並進	文建會輔導縣市辦理小型國際文化藝術活動計畫。	環保及農業議題向行政院農業委員會、交通部觀光局等申請補助。	經濟部推動「一鄉鎮一特色OTOP」計畫，將地方特色轉化為地方產業。	文化部社區總體營造、經濟部中小企業輔導發展，持續推動相關計畫。
	內外交互	進行 8 場意見徵詢座談會，邀請共 132 位；縣政顧問組成創意小組。	縣府首長組成發想會，邀請縣政顧問及地方仕紳進行腦力激盪。	小農工作室如穀東俱樂部、小田田工作室陸續進駐宜蘭。	構思台北-宜蘭的創業長廊，吸引創業人才到宜蘭發展，藝術家進駐閒置空間美化。
	相互滲透	台廣與日本電通技術建議，從博覽會轉為舉辦節慶；政大吳靜吉教授提供法國亞維農藝術節的國際典範。	結合地方大學(例如：宜蘭大學、佛光與淡江大學)，導入創新手法，突顯綠色博覽會特色。	借重在地的社會總體營造組織、社會大學與地方協會，承接鄉鎮活動，借力使力，驅動地方創新。	善用地區以外大學(例如：台大城鄉所／政治大學)與研究機構(例如：工研院)提供地方治理的創新想法，導入學術工作者嘗試政策實踐。
效益（產值）	每年 55 萬到 60 萬人的觀光人數；相關產業 16 億元的營業額，創造周邊約二十倍的可觀經濟效益。	每年吸引 50 萬消費人數，創造十億觀光產值。	初級產業約三億五千元；相關藉由地方社區節慶周邊經濟效益至少達四億。整體的六級化產業，則產值超過十億。	民宿業者多元化經營，增加餐飲與其他的設施，到 2013 年計算，住宿業、餐飲業與其他收入總計超過十億元的產值。	

## 初始期：國際童玩節（1996-2000）

宜蘭國際童玩節在 1996 年第一次辦理，為宜蘭「環境、文化、觀光」三大立縣的價值主張奠定了產業發展的根基。宜蘭國際童玩節這類代表地方的大型旗艦型節慶，源於 1996 年宜蘭舉辦「吳沙開蘭兩百周年」後，地方政府希望藉由舉辦大型地方活動來延續「鄉下人辦喜事」的精神。宜蘭縣政府當時為了徵詢專家學者、地方代表的仕紳，總共召開 8 次意見徵詢座談會，共 132 位專家學者、地方人士與會。最後，游錫堃先生請縣政顧問組成創意小組彙整大規模的意見，收攏成 1994 年的「創意發想的縣政小組」，為「開蘭」紀念活動研議規劃。

原本的紀念活動劃定在冬山河親水公園，以博覽會的構想來宣示三大立縣的價值主張。不過當時中央文建會所推動的「輔導縣市辦理小型國際文化藝術活動計畫」效益有限，台廣胡榮豐董事長及日本電通株式會社豐田年郎副社長，均認為籌備博覽會的時間並不充足、以及在縣政顧問吳靜吉教授邀請縣府決策單位參訪法國亞維儂國際藝術節後，建議將博覽會轉為觀光價值較高、以兒童嘉年華為主題的節慶文化活動。最後，蘭陽舞蹈團的秘克林神父，認為民俗節慶的議題操作性高，故建議以童玩作為節慶主題，並且可以容納民俗藝術、表演藝術等元素，藉此奠定了明確的主題—國際童玩節。同時，童玩節也吸引了在地民間人士的投入，例如：陀螺收藏家黃恆男、鄉土童玩收藏家周麗煌、與注重本土文化的紙風車劇團等紛紛加入。

宜蘭國際童玩節的籌辦，具體展現了宜蘭的公私協力夥伴關係。透過隸屬於宜蘭縣文化中心（2000 年升格為宜蘭縣文化局）旗下的半官方機構「蘭陽文教基金會」來主導此一大型節慶活動。當時擔任蘭陽文教基金會宜蘭國際童玩節的承辦人李靜慧表示：

「童玩節係由隸屬於宜蘭縣文化中心的蘭陽文教基金會來進行設計、策劃、策展與商轉等。當時林德福擔任宜蘭縣文化中心主任，而我[李靜慧]等縣府人員來輪流擔任童玩節總召。雖然蘭陽文教基金會是童玩節的主辦單位，負責童玩節活動內容發想、展覽策劃、團體邀請、門票買賣、場地承租、尋找贊助廠商、園區空間設計、文宣製作及遊樂器材承攬與訂做等，但是縣府各單位如建設局、衛生局、交通局、警察局、農業局與消防局等都扮演了不可或缺的角色，大幅強化活動的行政層面。如此讓童玩節的服務及品牌成功吸引文化觀光消費客群，甚至是帶動三級產業的效益及城市行銷等。而且藉此公私協力來保持治理的彈性，建構三大立縣的價值主張。」

宜蘭童玩節已成為台灣最知名的觀光節慶<sup>5</sup>，每年約吸引 52-55 萬的可觀消費人數，以及帶動周邊的觀光經濟效益。藉由此一代表宜蘭文化的旗艦型節慶，吸引到宜蘭駐留的觀光人潮，首開台灣地方節慶行銷的典範。游錫堃先生在其個人傳記《文化·宜蘭·游錫堃》便曾提及：

<sup>5</sup>《天下》雜誌進行「2014 年金牌服務業」調查，宜蘭童玩節獲得「節慶活動」項目第 1 名。

「宜蘭國際童玩節的成功，不止是本身的成功，也引領宜蘭縣相關的觀光產業的成長，落實了『文化產業化』；因此從童玩節為核心，透過民間跨業交流協會，推出套裝旅遊行程，來嘗試開拓觀光產業的發展。」(陳賡堯，1998)

藉由童玩節的成功經驗，宜蘭縣政府後來摸索出以觀光服務產業來驅動地方經濟發展的可能，取代台灣長期以來藉由建置大型工業區，導入製造工業的發展策略。現任宜蘭文化局局長林秋芳對童玩節所帶動出的整體地方經濟發展有以下的觀察：

「宜蘭國際童玩節主要有三個效益：(1)強化文化藝術，促進文化交流；(2)人才培育，加強在地認同、國際視野、服務能力；文化底蘊等；(3)周邊的觀光效益，包括商家、旅館、民宿、計程車、公共運輸等的經濟產值。因此，童玩節不只是一個大型活動，帶動宜蘭全方位的觀光與服務業興起，豐富文化內涵更是重點，成功創造二十倍的經濟效益。」

因此，宜蘭國際童玩節的服務及品牌，成功地吸引文化觀光消費客群，也帶動相關地方產業，甚至吸引國際團隊進駐及海外觀光客來台的國際行銷效果。也因為童玩節的成功，後來驅動宜蘭縣政府於 2000 年舉辦了另一大型節慶活動——綠色博覽會。

### **成長期：綠色博覽會（2000-2005）**

宜蘭縣政府曾在 1983 年為規劃整體觀光計畫及設置冬山河親水公園，邀請外部專家—台灣大學土木工程研究所都市計劃組(台灣大學建築與城鄉所前身，以下簡稱台大城鄉所)進行城鄉規劃的專業研究；隨後，進而跨海重金邀請日本象設計集團擔任冬山河親水公園的總規劃，以「水態博物園」主題進行造景施工。事實上，宜蘭縣政府本來是以「綠水博覽會」的主題來規劃 1996 年的大型地方活動，只是因為時間並不充裕而轉為舉辦以民俗技藝為主題的「國際童玩節」。童玩節及綠色博覽會的設計師及創意總監呂秉承表示：

「在 2000 年接續舉辦的綠色博覽會，就重新以『綠水博覽會』的主題來規劃。當時擔任宜蘭縣縣長的游錫堃，就已經有春夏秋冬的節慶概念。春為綠色博覽會、夏為國際童玩節。綠色博覽會定調以環境保護、有機生態、永續發展等議題做為每年舉辦的主題，並且決定在宜蘭自然環境保存良好的武荖坑為舉辦地點。」

宜蘭產業發展長期是停留在農林漁牧的初級產業，而綠色博覽會的綠水、環保、農業議題，則加強了環境立縣的價值主張。延續著公私協力夥伴關係的途徑，宜蘭縣政府複製委託半官方的「蘭陽文教基金會」舉辦童玩節的成功經驗，藉由各級農會捐助基金會成立另一個半官方機構—「蘭陽農業發展基金會」，來主導綠色博覽會。經手過國際童玩節與綠色博覽會的幕後推手林德福表示；

「蘭陽農業發展基金會為縣府常設組織，其主要董事為宜蘭鄉鎮農會，而縣政府首長們以董事長、執行長來進行彈性的分工與部署。此外，還由當時擔任縣長游錫堃的仰山文教基金會來邀請地方文化人士，在宜蘭縣史館、公共藝術、宜蘭厝與社造運動等政策過程中，從政策幕僚轉而扮演執行者角色。在進行整體規劃時，持續提供在地觀點，以各種方式來協助推動、進行宜蘭文化基層建設。最後透過綠色博覽會此一大型旗艦節慶活動的舉辦，來達到寓教於樂的綠色環境教育。」

當時擔任宜蘭縣長的劉守成也曾表示：「綠色博覽會的目標是永續經營，所以強調高品質卻又低調的做法，希望來參觀綠博的朋友都能感受到豐富的綠水環境，成為宜蘭最佳的宣傳員。」而從宜蘭國際童玩節到接續舉辦的綠色博覽會，綠色博覽會每年春天也成功吸引了 50 萬消費人數來宜蘭，創造超過十億元的觀光產值。此一藉由童玩節與綠色博覽會的大型節慶觀光來帶動地方產業發展的成功經驗，後來產生遍地開花的效果，宜蘭縣境內的十二個鄉鎮紛紛群起效法，加上宜蘭強大的社區總體營造能量與在地居民的認同，奠定了後來宜蘭透過觀光節慶來驅動區域創新系統與產業發展政策。

#### **擴散期：六級化產業（2005-2010）**

除了宜蘭國際童玩節及綠色博覽會等旗鑑標竿級的節慶，孕育了地方節慶產業，也為在地帶來可觀的周邊經濟效益外，宜蘭的節慶產業也朝遍地開花方向發展。例如：由宜蘭縣內的十二鄉鎮與社區所自行主辦的小型節慶。長年投入社區總體營造研究的台北藝術大學于國華教授有以下的觀察：

「社區節慶結合了宜蘭成功的社區總體營造經驗及成果等，參與社區包含頭城下埔、礁溪玉田與二龍、壯圍古結、員山崇德、宜蘭梅洲、五結利澤簡、冬山梅花、三星天送埤、羅東北成、蘇澳白米和南方澳、大同羅松、南澳東岳（五結鴨母節、壯圍哈密瓜節、南澳洋香瓜節、礁溪鄉溫泉蔬菜節、冬山鄉風箏節、三星蔥蒜節）等，形成節慶產業的草根深化及擴散效益。」

藉由舉辦節慶所驅動的區域創新系統，透過地方社區型態的深化及擴散，也讓原本初級產業為主的宜蘭產業環境結合服務業及觀光業，進行「產業六級化」附加價值的提升。產業六級化係指將第一級產業(農漁林牧業)所供應的原物料，進行第二級產業(製造業)的加工，帶動食品產業與製造產業的加值；最後透過第三級產業(服務業)，進行觀光休閒與人文體驗的服務加值，串連所有包含觀光、休閒、飲食、民宿、飯店、零售、購物與會議展覽的整體產業效應。<sup>6</sup>其中，可發動可食風景運動的宜蘭在地人—吳信緯，回顧了宜蘭推動產業六級化的經驗：

---

<sup>6</sup>產業六級化結合宜蘭整體的產業發展，也吸引到許多結合農業、生態、觀光、體驗等議題的工作室進駐，像是穀東俱樂部（賴青松）、與許多新農民組成的兩佰甲工作室（楊文全）、南澳自然田（陳昌江）、有田有米工作室（吳佳玲與謝佳玲），紛紛加入宜蘭小農的行列。

「說到產業的六級化加值，這要回溯到 1989 年，經濟部中小企業處推動的「一鄉鎮一特色」(One Town One Product, OTOP) 計畫，希望將地方社區鄉鎮之特色轉化成當地的產業活動。例如宜蘭三星鄉以蔥蒜為特產，所以就舉辦「三星蔥蒜節」，將公部門(宜蘭文化局、農業處，宜蘭縣鄉鎮公所、農會組織等)、私部門(益得食品、觀光工廠等)、第三部門(社區發展協會、農業產銷班、宜蘭社區大學等)妥善地進行政策資源及人力部署合作。藉此也將宜蘭經驗更深化到地方社區特色的凝聚及行銷」

而根據宜蘭縣農業處及三星地區農會所提供資料，三星蔥的產業六級化產生了一連串的正向效應。例如，在宜蘭地區，每年種植三星蔥的年產值約有三億五千元；而相關的加工產品如蔥油餅，每年至少超過四千萬元以上的零售產值；最後，藉由地方社區節慶(如蔥蒜節)的舉辦，每年吸引遊客超過二十萬人次，周邊經濟效益至少有四億元以上。簡言之，光由三星蔥此一單一作物所發展與延伸出來的初級、二級、三級產業(即產業六級化)，其所創造出來的保守產值至少超過十億元以上。圖 3 是整理出宜蘭境內全年的各式觀光節慶活動，共計 26 項，是全國舉辦節慶最多的區域。

表 3 宜蘭節慶活動演進一覽表

節慶名稱	發起時間	舉辦時間	舉辦鄉鎮地點	節慶概述
礁溪二龍競渡	1965	六月中	礁溪鄉二龍河	競渡是二龍河著名的龍舟活動，起源於噶瑪蘭族的民俗活動。
中元頭城搶孤	1991	八月-九月	頭城	農曆七月中元祭的「搶孤」習俗並非頭城獨有，但兼具宗教民俗、體能競賽則是頭城的一大特色。
壯圍哈密瓜節	1991	六月中	壯圍鄉	以特產哈密瓜為主題，舉辦表演節目與競賽活動。
歡樂宜蘭年	1994	一月底-二月初	羅東文化工廠	將傳統年節氣氛形成節慶活動，往年會由縣長主持大圍爐，與縣民共襄盛舉。
國際童玩藝術節	1996	七月-八月	冬山河親水公園	宜蘭歷年年度盛事，以童玩、戲水等主題的地方大型旗艦節慶。
利澤簡走尪	1996	二月中	五結鄉利澤簡永安宮	「走尪」，永安宮主辦神明繞境巡庄及抬轎過火競賽，避邪趨吉的儀式。
三星蔥蒜節	1996	一月底	三星鄉	以特產三星蔥為主題，舉辦農村體驗DIY、編織稻草人等活動。
七夕宜蘭情人節	1996	八月中	冬山河親水公園	七夕情人節在護城河畔的活動，給情侶浪漫的約會節慶。
南方澳鯖魚祭	1997	九月底	蘇澳鎮	鯖魚是南方澳特產，往年漁民會舉辦鯖魚祭及熱鬧的踩街活動。
二結王公文化節	1997	十二月中	五結鄉二結社區	二結王公「過火」的儀式，祈求消災解厄的傳統儀式。
宜蘭水燈節	1999	八月初	宜蘭市	農曆七月城隍廟前放水燈，以祈求消災解厄、國泰民安、風調雨順、闔家平安。
綠色博覽會	2000	三月-五月	武荖坑風景區	每年春天舉行，以綠水、環保等議題的地方大型旗艦節慶。
亞太傳統藝術節	2000	十月初	傳統藝術中	宜蘭傳統北管戲曲、歌仔戲，與國際表演

			心	藝術團體交流。
蘇澳冷泉文化季	2000	七月中	蘇澳鎮	蘇澳冷泉，舉辦暑假消暑的活動。
亞太傳統藝術節	2000	十月初	傳統藝術中心	宜蘭傳統北管戲曲、歌仔戲，與國際表演藝術團體交流。
冬山茶藝文化節	2001	七月底	冬山鄉	素馨紅茶是冬山特產，往年會舉辦採茶體驗等活動。
冬山稻草藝術節	2001	十月底	冬山鄉	冬山鄉珍珠社區的稻草，藉由農活體驗、趣味競賽，提升參與感。
南澳泰雅守月祭	2002	十月底	南澳鄉	每期糧作收穫後，泰雅族為了感謝族靈、慰勞族人的祭典。
羅東藝穗節	2002	一月底-二月初	羅東鎮	藝術家與民眾製作花車、踩街等嘉年華會。
員山燈節	2002	一月底-二月中	員山鄉	傳統元宵燈節與駐地藝術家合作，提供燈籠創意的元素。
礁溪溫泉節	2003	十二月	礁溪	適合冬天的礁溪溫泉，舉辦表演及彩繪活動。
兒童守護節	2004	八月底	冬山八寶社區	石頭公是宜蘭地方民間信仰，相信兒童到石聖爺廟掛貫能永保安康。
三星銀柳節	2006	十二月中	三星鄉	三星青蔥、銀柳、上將梨、茶葉等農產品都是宜蘭三星鄉的特產，舉辦農村體驗DIY、編織稻草人等活動。
頭城海洋文化季	2007	七月上旬	頭城	頭城是著名海上活動地點，舉辦排球、衝浪、泥漿越野比賽。
國際樂活節	2011	七月-八月	宜蘭市	宜蘭市傳統的歷史文化及創意內容的結合。
宜蘭不老節	2013	十月底	宜蘭市	宜蘭是長者的好所在，期讓長輩們「心境不老，夢想不老，行動不老」，到處趴趴走。

資料來源：本研究自行整理，參考自蘭陽節慶館 (<http://j7.lanyangnet.com.tw/>)、宜蘭縣政府文化局 (<http://www.ilccb.gov.tw/>)、宜蘭縣社區總體營造中心 (<http://community.ilccb.gov.tw>) 等。

### 整合期：創意城鄉：宜蘭是一座博物館（2010-迄今）

從環境、文化、觀光的三大立縣價值，宜蘭一步一腳印地突破了一級與二級產業的限制，並成功發展出有機農業與大型文化節慶等具有環境與文創價值的觀光資源。宜蘭縣政府透過跨單位的整合，地方人士與地方社區的團結合作，以及縣政府與民間團體的合作，盤點既有的特色資產，透過修復或整建、結合地方文史專家，導入私部門組織資源來營運，重新活化這些有形與無形資產，形塑出宜蘭獨特的觀光資源。2010年現任林聰賢縣長上任後，又以環境及文化保護為觀光發展前提下，提出「宜蘭是一座博物館」價值主張，來實現「創意城鄉·幸福宜蘭」美麗願景。長期擔任宜蘭縣政府顧問的吳靜吉教授解釋如何以「宜蘭是一座博物館」來實現宜蘭成為創意城鄉的目標：

「宜蘭是一座(生態)博物館是一個意象，引喻宜蘭人細心地典藏著境內的有形資產、無形文化與地景地物，進行自然的陳列展示。這是借用博物館和自然人文的環境景觀，結合宜蘭的總體營造、文化政策、觀光政策、教育政策，甚至產業發展政策，讓宜蘭成為自然生態與歷史古蹟融合在人民日常生活環境的全面系統。」

宜蘭地方政府十分擅長整合民間與第三部門的社區力量，鏈結人民的認同感與對土地的感情，共同行銷並維護宜蘭的自然環境，將保存的歷史文物與節慶活動等觀光資源進行異質結合，使得地方的人文地景可以得到保存及活化，即能堅持對環境保護與文化保存的價值，又能開發觀光旅遊的經濟價值。而此種有效結合環境、文創與觀光產業的各式民間團體與各級公部門單位的合作，促使資源整合更有效率。曾任國家文化藝術基金會執行長的宜蘭人蘇昭英表示：

「宜蘭保有優質的環境、生態、文化與傳統，同時又保有永續的產業生機與活力。宜蘭試圖挖掘更多的在地創意與智慧，試圖尋找對在地人最有幫助的文化產業、學習產業、環境產業、生態產業和休閒產業發展方向。而宜蘭，始終在為台灣的地方發展尋找新的定位。」

其次，現任宜蘭縣政府環境保護局陳登欽也表示：

「宜蘭的價值主張就是宜蘭施政『心中的一把尺』：從地方政府的決策角度，不只是站在特定廠商或是產業，而是要兼顧到所有的利害關係人。這是宜蘭中心思想的價值判斷，有所接受也就有所犧牲，但是真正重要的就是價值觀，經濟的產值應該是從這創造出來的。」

從宜蘭立縣的價值主張，確立了地方產業的發想，使得宜蘭的觀光產業發展逐漸走向公私部門協力的公民團體集體合作。透過集體討論與決策，形成共識的宜蘭區域創新系統的主要利害關係人包括：(1)不同的私部門，例如：縣內觀光工廠協會、民宿或旅館協會、計程車產業工會、小客車租賃公會，和公車、遊覽車與旅行社等業者；(2)相關的公部門，例如：縣府內部農業、民政、環保、衛生、教育、工商及建設等局處機關；(3)其他民間社團，例如：蘭陽博物館家族、蘭陽舞蹈團、蘭陽戲劇團、仰山文教基金會，及(4)其他社區營造組織等。此種由政府、市場機制、公眾社會之間的價值主張形成共識，以較為彈性的方式協商如何顧及雙方需求，達到促進地方產業發展的目標。並藉由不斷的溝通協調，對稱的訊息傳遞，輔助決策形成到政策執行的過程更加有效益。林聰賢縣長在 2012 年縣長就職一周年即表示：

「宜蘭的核心價值，是建構更優質的公民社會，延續過去重視永續發展的優質傳統，將落實、緊扣在生態(環境)、創意(文化)、友善(觀光)等三大縣政主軸的實現上。而如何活化與使用資產，要有新的思維，將以創意做為所有策略的動機。」

藉由系列文化節慶的成功推動，過去二十年以來，宜蘭的觀光產業有巨大的成長。這樣的成功，不僅帶動了無煙囪工業，也讓宜蘭成為台灣少數能保留傳統文化與農業特色的現代化創意城鄉。根據交通部觀光局統計，自 2006 年雪山隧道開通，宜蘭縣前十大的觀光景點的人數，比前一年同一季平均增加 30%，與同年相比則增加近九十萬的旅客，2007 年更繼續成長至近 388 萬人次。為因應觀光旅客，民宿家數也從 2005 年起就呈現持續攀升的趨勢：2006 年增加 41 間，

住宿人數從 7,671 人增加至 34,367 人，民宿的營業收入提升約 80%。從國際童玩節、綠色博覽會等大型旗艦的地方節慶，到地方社區特色的小型節慶及觀光體驗，已成為宜蘭經驗的行銷及觀光核心。至 2013 年主要觀光景點的旅客，每年已經高達六百萬人次，住宿人數則有四十一萬六千人，促使民宿產業的成長。其中，住宿業、餐飲業與其他收入總計逾數十億元產值。

最後，本研究從宜蘭經驗個案中，歸納及整理出由地方政府觀點出發的區域創新系統的發展歷程。其中可劃分為特色盤點(活化)、價值主張(轉化)、價值創造(商業化)、價值擴散(產業化)與形成產值等五階段(如圖 1)。

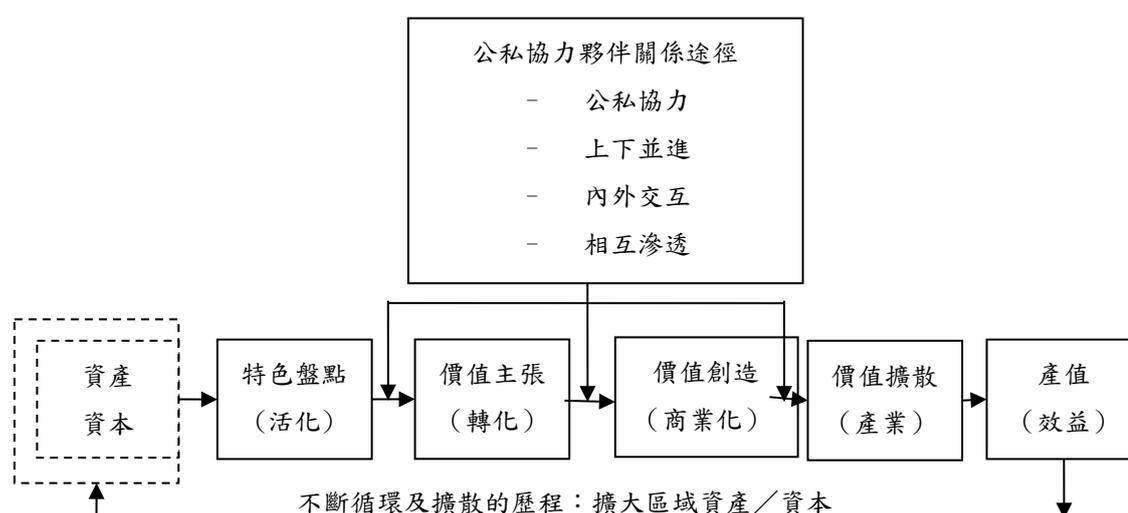


圖 1 區域創新系統模式：地方政府觀點

來源：本研究整理

此一研究架構說明了宜蘭如何從 1996 年開始舉辦國際童玩節做為建構區域創新系統的初始期，之後進入舉辦綠色博覽會的成長期，與四季性地方節慶的擴散期，最後到宜蘭是一座博物館的整合期的區域創新系統循環過程。在此一演變過程中，其核心主軸係從特色盤點出發，轉化為特定的價值主張後，創造出具商業化機會的觀光、文創與環境產業價值。最後，藉由有系統的產業化來進行價值擴散與產值獲取，進而成為區域創新系統。以下分別解釋各個階段內涵。

特色資產盤點（活化）：特色資產意指在特定區域內預期能創造未來效益的全部有形與無形事物，包含有形與無形的公共財產（土地資產、地下資產、天然資產、古蹟遺產、文化資產、聲譽資產...），或有形與無形的私有財產（金融資產、實物資產、人力資產、技術資產）。而如何藉由重組不同的實體資產與無形資源，或引入富創意的外部資源，來活化或提升固定、已有、靜態、長期存在的資產價值，是此一階段的挑戰。例如，宜蘭近幾年的幾米公園，便是將插畫家幾米的旅行作品導入宜蘭火車站附近的閒置空地，活化了該火車站空間的價值，成為宜蘭的熱門景點。

價值主張（轉化）：當固定或靜態的資產透過創新的資源活化後，接下來是藉由鏈結不同部門的利害關係人，以創新的治理設計與創新元素的混搭，創造出全新的價值主張，轉化不同部門的利害關係人之間的關係，形成成員間的正向互動與服務系統。例如，宜蘭童玩節結合了環境、文化及觀光三大價值主張，將上述的冬山親水公園的資產轉化成為節慶活動，找到最適合地方發展的產業生態，轉化成為宜蘭全年節慶觀光的旗鑑指標。

價值創造（商業化）：在價值主張轉化成產業發展的過程，宜蘭地方政府判斷取舍時，會權衡不同利害關係人的得與失，不致偏向單一的考量，例如：大規模的重工業發展。反之，縣府團隊係以兼顧社會公益、環境、社會、人民感受等錯綜複雜的各個環節，進行全面的判準；其中，又特別強調對公平正義的堅持與弱勢扶持與照顧。此種價值主張會指引地方政府去從事或拒絕某些特定行為之準則，或在面臨社會公平正義、經濟利益或生態環境抉擇時的決策依據。並進而透過四大途徑：公私協力、上下並進、內外交互、相互滲透，來創造出符合區域創新系統發展的最大化價值。例如，童玩節即為透過此種商業化的價值創造來確立發展方向。以兒童歡樂與友善城市等主題，進而透過公部門、私部門、第三部門之間的夥伴關係來進行經濟生產及文化論述。

價值擴散（產業化）：藉由持續複製上述的商業化價值創造於不同產業與不同鄉鎮與地區，藉由價值擴散逐漸打造出全新的區域創新系統，進而創造出經濟產值與兼顧社會價值。區域創新系統是創造地方經濟產值與社會幸福感的手段，其真正目的還是要回歸到當地居民的生活滿意、經濟收入、就業機會與所處環境的永續和平衡。故「區域創新系統」成功的前題是：地方政府所推動或訴求的「價值系統」（包含價值主張、價值創造與價值擴散），一定共創出能兼顧大部份利害關係人間的經濟需求，並能平衡人民的公平與正義等社會需求。例如，國際童玩節的文化產業化，創造宜蘭城鄉經驗的典範，不僅吸引國內外的觀光消費人數，也帶動相關產業的產值。近十年以來，再進而拓展為觀光價值較高的節慶產業，持續擴散及深化其觀光效益，變成新的地方資產及資本，同時創造出許多在地的的工作機會與青年回鄉的可能想像。

此種強調「由下而上」的草根治理模式，是宜蘭區域創新的特色。地方政府首先讓民間自主發展各式創意與構想，並將不同利害關係人之意見收攏到決策及執行過程，再由個人形象正面的首長來宣示宜蘭在環境、文化、觀光三大立縣的價值主張，型塑成宜蘭多數居民認同的共識。此種善用公私協力夥伴的決策過程，權衡不同的利害關係人的需求，找到較適宜地方發展的區域創新模式。

## 伍、討論

### 一、理論意涵

## (一) 對區域創新系統文獻的貢獻

以往對區域創新系統的研究(Cooke, et. al, 1997; Granovetter, 1985; Zukin, & DiMaggio, 1990; Uzzi, 1996), 大多從資源與系統的觀點來檢視行動者間的互動與學習; 其研究的客體, 也多为大型產業群聚。相對的, 偏鄉型態的區域創新系統之研究較為缺乏。宜蘭受限於地理先天的限制, 一直被認為是缺乏資源的偏鄉, 這正提供本研究一個適切的情境來探討偏鄉區域創新系統。

從宜蘭經驗所歸納的歷程、途徑及機制中, 我們發現藉由宜蘭國際童玩節的舉辦, 不僅展現宜蘭的環境、文化、觀光三大立縣價值, 也藉此促進地方產業發展。藉由宜蘭童玩節等地方節慶活動, 一方面能夠驅動相關的產業效益及地方社區的節慶等經濟活動, 另一方面也可進行城市行銷, 吸引潛在的資源及利害關係人加入該區域系統之中。這呼應了 Lepak et al. (2007)研究認為價值共創過程, 可以激活既有的區域社群網絡, 也可以吸引潛在的區域社群網絡, 進行廣泛的交流與互動。

此外, 有別於以往多以「科技驅動」為發展途徑的區域創新系統研究, 宜蘭為偏鄉型態的區域創新系統, 更加強調「由下而上」來尋求共同的價值主張。因此, 創新區域系統的形成會因為不同區域的發展與情境而有所差異, 造成區域創新系統的內涵有所不同。在宜蘭經驗的個案中, 此種強調文化、環境與觀光的價值主張, 比較適合透過展演形式的經濟活動來宣示。故藉由童玩節與綠色博覽會此類的節慶活動, 能夠恰如其分地展示出宜蘭的三大立縣價值。這樣的區域創新系統設計, 一方面能夠從既有的農業與文化資產中找到產業轉型的契機, 創造出十分強調體驗的第三級觀光產業與產業六級化, 透過消費需求反向來提升地方建設與服務系統。另一方面, 藉由各式多元的節慶活動, 帶動日漸增加的觀光客與消費流量, 吸引無烟囪「綠色工業」(觀光產業)的外部資金、人才與 know-how 的流入。藉此, 鏈結潛在的資產及利害關係人的效益, 為偏鄉區域創新系統吸引更多的資源, 促進經濟活動、工作機會與各式衍生效益。上述這些發現, 均是過去強調由科技主導的區域創新系統所忽略的內涵。

## (二) 對公私協力夥伴文獻的貢獻

公私協力夥伴關係的研究(丘昌泰, 2007; 陳敦源、張世杰, 2010; Pierre, & Peters, 2002; Klein, Mahoney et al., 2013), 主要在於試圖解決政府失能、市場失靈的問題。為了實現公共政策議題治理的正當性及政策的周延性, 藉由公部門、私部門、第三部門之間的協調合作, 這有賴於公私協力夥伴關係是否能產生共同的價值主張(Koschmann et al., 2012; Selsky, & Parker, 2005)。尤其是在資源缺乏情況下, 更需要不同利害關係人能夠有相近的價值系統, 較能促進跨部門間的公私協力夥伴關係。

在這樣價值共創過程中，宜蘭長期所強調的公私協力夥伴關係，提供學理一個觀察的機會。本個案的研究發現呼應了過去理論上所主張的，透過投資、獎勵等手段來激發產官學等部門間的知識學習與資源整合(March, 1991; Sung-Choon et al., 2007)。其次，雖然公私協力夥伴關係強調的是多部門之間的共創過程，但是公部門文官體系的穩定性及延續性是可否有效執行與永續經營的關鍵。如果執政團隊更換過於頻繁，將造政策執行的穩定及延續性不易維持，容易導致公私協力夥伴關係推動上的困難（丘昌泰，2007；陳敦源、張世杰，2010；Pierre, & Peters, 2002）。宜蘭長期保持穩定的執政團隊，有效地延續施政理念，透過持續強化價值共創過程，建立不同利害關係人的價值共識與地方認同，是得以成功推動公私協力夥伴關係的底層原因。最後，本研究從宜蘭經驗當中不同部門間的創意跟彈性的夥伴關係，突顯了由地方政府所主導的動態、彈性、因地制宜、永續發展之治理模式的重要性；當然，宜蘭的區域創新經驗也提供公部門私有化到市場與產業形成過程的一個有趣本土案例(Swyngedouw, 2005; Smith et al., 2005; 陳東升，2012)。

## 二、實務意涵

過去二十餘年來的公私協力夥伴關係，建構出宜蘭獨特的偏鄉區域創新模式。地方政府透過由下而上的價值共創過程，修補政府、市場與社會之間在經濟與社會發展過程中的可能失衡，並藉此動態平衡經濟成長與永續發展。本研究提出以下兩點實務意涵。

首先，宜蘭縣政府循著「由下而上」管道進行傾聽，理解不同的利害關係人的聲音與需求，同時利用「公私協力」（公部門與企業、民間社群的協力）、「上下並進」（政府公部門的政策垂直執行及整合）、「內外交互」（外部意見領袖進入決策圈，凝聚共識）、「相互滲透」（教研機構提供的科研計畫與政府決策執行之交互作用）找到最適合地方發展的創新決策模式。這不僅可以成為公私協力夥伴的學術研究，也適合做為台灣其他縣市政府與地方鄉鎮治理參考的區域創新實務範例。台灣自從於 2010 年將五個縣市改制成為直轄市後，許多非直轄市的地方政府紛紛面臨城鄉發展不均與地方財政經費不足之困境。宜蘭藉由公私協力的合作歷程，能將一個原本位於台灣東北部的貧瘠之地，建設為一個能兼顧環境永續與經濟成長的模範縣市，並普遍獲得在地人民的高度支持與幸福滿意度。<sup>7</sup>其中的治理機制與區域創新發展歷程，十分值得其他縣市的學習與反思。例如，同為農業大縣的雲林縣，即借鏡宜蘭綠色博覽會的成功，於 2013 年開始舉辦「農業博覽會」；透過類似宜蘭經驗—結合在地資源，轉化為觀光產值，當年成功帶動了超過 60 萬遊客的入園人數。

---

<sup>7</sup>2014 年天下雜誌所進行的縣市長施政滿意度調查，宜蘭縣獲得全國第一名。而 2014 年由經濟日報所進行的縣市幸福指數大調查，宜蘭縣幸福指數為全國第七名；其中，在宜蘭人民的主觀幸福感調查中，環境品質滿意度為全台第一，居住條件滿意度則為全台第三。

其次，宜蘭區域創新系統經驗對中國現正大力推動的「城鎮化」(urbanization)政策亦有重要的意涵。城鎮化意指將人口由鄉下農村有計畫地向城市聚集，藉由擴大城市與人口的規模，進行一系列的經濟與社會變化與改革。事實上，城鎮化背後隨含著巨大的經濟結構、社會結構和空間結構的變遷。從經濟結構變遷看，城鎮化過程將會引導農業活動逐步向非農業活動轉化(二級與三級產業)，產業結構勢必改變；從社會結構變遷看，城鎮化是農村人口逐步轉變為城鎮人口，以及城市文化和價值觀念向農村擴散的過程；從空間結構變遷看，城鎮化是各種生產要素和產業活動向大型城鎮地區聚集，以及聚集後的再分散過程。中國大陸之所以會有城鎮化政策出現，係由於過去長期實施特殊的城鄉二元制度，阻止農村人口向城市流動，才造成現今日城鎮化的議題。然而，城鎮化一定是中國地方政府的最佳選擇方案嗎？有無可能學習宜蘭拒絕六輕與重工業的寶貴經驗，保留農漁林牧業的第一級產業發展，但啟動偏鄉區域創新系統，結合第二級與第三級產業進行產業六級化發展？有無可能在保留鄉村生活風貌與最小的社會變化下，同時提升中國偏鄉的經濟生產力並滿足人民的社會需求？

事實上，中國未來在執行城鎮化與人口遷移過程中，地方政府除了要考慮城鎮化的發展好處，更要思考可能為此付出的社會、經濟、環境與文化等方面的有形與無形代價。而宜蘭的偏鄉區域創新經驗，似乎值得中國各地方政府的借鏡。宜蘭過去拒絕六輕工業的進駐，改將在地農村與傳統文化特色進行資產盤點與活化，由地方政府提出具體的價值主張，以公私協力夥伴關係進行價值的共創與擴散，成功推動了宜蘭的「無煙囪工業」與產業六級化。此種「由下而上」的偏鄉區域創新推動經驗，值得長期習慣以行政手段進行「由上而下」統治的中國大陸之參考。

### 三、研究限制與未來研究方向

本研究最大的研究限制為外部效度不足。從理論的角度，偏鄉區域創新系統目前的研究文獻尚不充足，也缺乏個案或實證研究；並且在不同的情境與制度中，公私協力夥伴關係也會有個案屬性的獨特性。這使得本文所提出的區域創新系統研究發現有一定的侷限性，故在理論一般化程度為本文最大限制。其次，本研究因為研究範圍為宜蘭區域，並且採歷程研究，但尚有許多利害關係人間的細緻互動，並未能深入的探討與報導。本研究雖然費時兩年時間進行調查、並歸納出公私協力夥伴關係對區域創新系統演化歷程與途徑的影響。但是更詳細的互動過程，尤其是各鄉鎮、社區裡不同利害關係人間的公私協力夥伴關係並未在本研究中呈現。以鄉鎮或社區做為區域創新系統的分析單位，以進行更深入與細膩的觀察與調查，是未來值得研究的方向。

## 陸、結論

以價值系統來驅動區域創新系統，強調的是利用價值共創來鏈結不同部門與利害關係人間的公私協力夥伴關係，以達成區域系統內的經濟目標與社會目的。不同區域因為地理、文化、機構與環境條件的差異性，其區域創新系統在細緻之處將有所不同。故地方政府必須要有因地制宜的配套措施才能發揮最大的創新綜效，才能為經濟成長及社會發展找到較為適合的治理方向。本研究所探討的宜蘭地方政府如何透過文化節慶活動來宣示並驅動其三大立縣價值主張，逐漸建構出獨特的偏鄉區域創新系統，並轉化成符合該區域發展的產業活動，創造出兼顧經濟成長與社會幸福的正向循環發展。

宜蘭經驗，正書寫著有別於台灣科技發展的偏鄉區域創新故事。

### 參考文獻

- 石計生（2000），宜蘭縣社會經濟發展史。宜蘭：宜蘭縣政府。
- 丘昌泰（2007），地方政府管理研究。臺北：韋伯文化。
- 陳東升（2012），「社會治理與社會創新」，台灣社會學刊，第 49 卷，頁 1-40。
- 陳敦源、張世杰（2010），「公私協力夥伴關係的弔詭」，文官制度季刊，第 2 卷第 3 期，頁 17-71。
- 交通部觀光局（2013），雪山隧道成立前後民宿數量與經營人數統計。
- 交通部觀光局（2013），宜蘭縣觀光景點遊客人次統計。
- 交通部觀光局（2013），宜蘭縣觀光景點遊客人次統計。
- 交通部國道新建工程局（2010），國道 5 號南港蘇澳段通車前後調查分析計畫。
- 交通部運輸研究所與鼎漢國際工程顧問公司（2009），宜蘭縣綠色交通整體公路公共運輸發展計畫案。
- 主計處（2013），人力資源統計年報。
- 農業委員會（2012），農業統計年報。
- 宜蘭縣政府主計處（2013），統計季報。
- 宜蘭縣政府主計處（2013），童玩節等節慶統計資料。
- 宜蘭縣政府文化局（2013），宜蘭國際童玩節結案報告。
- Antonacopoulou, P. (2009). "Impact and scholarship: Unlearning and practicing to co-create actionable knowledge," *Management Learning*, 40(4), pp. 421-430.
- Argyris, C. (2004). "Actionable knowledge." In H. Tsoukas & C. Knudsen (Eds.), *The Oxford Handbook of Organization Theory: Meta Theoretical Perspectives* (pp. 423-452), Oxford: Oxford University Press.
- Austin, J. E., & Seitanidi, M. M. (2012). "Collaborative value creation: A review of partnering between nonprofits and businesses: Part I. Value creation spectrum

- and collaboration stages,” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 4(6), pp. 929-968.
- Bowman, C., & Ambrosini, V. (2000). “Value creation versus value capture: towards a coherent definition of value in strategy,” *British Journal of Management*, 11(1), pp. 1-15.
- Brouthers, K. D., Brouthers, L. E., & Wilkerson, T. (1995). “Strategic alliances: Choose your partners,” *Long Range Planning*, 28(3), pp.18-25.
- Bryson, J. M., Crosby, L. E., & Middleton, S. M. (2006). “The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature,” *Public Administration Review*, 66, pp. 44-55.
- Cabrita, M. R., & Cabrita, C. (2010). “The Role of Creative Industries in Stimulating Intellectual Capital in Cities and Regions,” *Proceedings of the European Conference on Intellectual Capital*, pp.171-179.
- Cairns, B., Harris, M., & Hutchinson, R. (2010). *Collaboration in the voluntary sector: A meta-analysis*. London: Institute for Voluntary Action Research.
- Cooke, P. (1992). “Regional innovation systems: competitive regulation in the new Europe,” *GeoForum*, 23, pp.365-382.
- Cooke, P., Gomez Uranga, M., & Etxebarria, G. (1997). “Regional innovation systems: Institutional and organisational dimensions,” *Research policy*, 26(4), pp. 475-491.
- Cooper, T. L., Bryer, T. A., & Meek, J. W. (2006). “Citizen-centered collaboration public management,” *Public Administration Review*, 66, pp. 76-88.
- Edquist, C., & Johnson, B. (1997). *Institutions and organizations in systems of innovation: Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organizations*. London: Pinter A Cassell.
- Eisenhardt, K. M. (1989). “Building theories from case study research,” *Academy of Management Journal*, 14(4), pp. 532-550.
- Forsström, B. (2005). *Value co-creation in industrial buyer-seller partnerships-creating and exploiting interdependencies: an empirical case study*. Åbo: Åbo Akademi University Press.
- Freeman, C. (1995). “The national system of innovation in historical perspective,” *Cambridge Journal of Economics*, 19, pp. 5-24.
- Freeman, C. (1987). *Technology policy and economic performance: lessons from Japan*. London: Pinter Publishers.
- Granovetter, M. (1985). “Economic action and social structure: the problem of embeddedness,” *American Journal of Sociology*, 91(3), pp.481-510.

- Hospers, G.J. (2003). "Creative cities in Europe: urban competitiveness in the knowledge economy," *Inter-economics: Review of European Economic Policy*, 38(5), pp. 260-269.
- Kivleniece, I., & Quelin, B. V. (2012). "Creating and capturing value in public-private ties: a private actor's perspective," *Academy of Management Review*, 37(2), pp. 272-299.
- Klein, P., Mahoney, J., McGahan, A., & Pitelis, C. (2013). "Capabilities and Strategic Entrepreneurship in Public Organizations," *Strategic Entrepreneurship Journal*, 7, pp. 70-91.
- Klein, H. K., and Myers, M. D. (1999). "A Set of Principles for Conducting and Evaluating Interpretative Field Studies in Information Systems," *MIS Quarterly*, 23(1), pp. 67-94.
- Koschmann, M. A., Kuhn, T. R., & Pfarrer, M. D. (2012). "A communicative framework of value in cross-sector partnerships," *Academy of Management Review*, 37(3), pp. 332-354.
- Lepak, D. P., Smith, K. G., & Taylor, M. S. (2007). "Value creation and value capture: a multilevel perspective," *Academy of management review*, 32(1), pp.180-194.
- Lundvall, B. Å. (1992). *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive learning*. London: Pinter press.
- March, J. G. (1991). "Exploration and exploitation in organizational learning," *Organization science*, 2(1), pp. 71-87.
- Mahoney, J. T., McGahan, A. M. & Pitelis, C. N. (2009). "Perspective-The interdependence of private and public interests," *Organization Science*, 20(6), pp. 1034-1052.
- Mahoney, J. T., McGahan, A. M., & Pitelis, C. N. (2013). "Capabilities and Strategic Entrepreneurship in Public Organizations," *Strategic Entrepreneurship Journal*, 7, pp. 70-91.
- Nakamura, R. & Smallwood, F. (1980). *The politics of policy implementation*. New York: St. Martin's Press.
- Nelson, R. R. (1993). *National Innovation Systems: A Comparative Study*. Oxford: Oxford University Press.
- Ngo, L. V., & O'Cass, A. (2010). "Value creation architecture and engineering: A business model encompassing the firm-customer dyad," *European Business Review*, 22(5), pp. 496-514.
- Patel, P., & K. Pavitt. (1994). *The Nature and Economic Importance of National Innovation Systems*. STI Review 14.

- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). "Governance without government? Rethinking public administration." *Journal of public administration research and theory*, 8(2), pp. 223-243.
- Rangan, S., Samii, R., & Van Wassenhove L. N., (2006). "Constructive partnerships: when alliances between private firms and public actors can enable creative strategies," *Academy of Management Review*. 31(3), pp. 738-751.
- Ronde, P., & Hussler, C. (2005). "Innovation in regions: what does really matter?" *Research Policy*, 34(8), pp. 1150-1172.
- Saxenian, A. (1994). *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Cambridge: Harvard University Press.
- Selsky, J., & Parker, B. (2005). "Cross-sector partnerships to address social issues: Challenges to theory and practice," *Journal of Management*, 31(6), pp. 849-873.
- Smith, A., Stirling, A., & Berkhout F., (2005). "The Governance of Sustainable Socio-technical Transitions," *Research Policy*, 34, pp.1491-1510.
- Swyngedouw, E. (2005). "Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state. " *Urban studies*, 42(11), pp. 1991-2006.
- Uzzi, B. (1997). "Social structure and competition in interfirm networks: The paradox of embeddedness," *Administrative Science Quarterly*, 42(1), pp. 35-67.
- Zukin, S., & DiMaggio, P. (Eds.). (1990). *Structures of capital: The social organization of the economy*. CUP Archive.