



編號：(96) 023.114

# 主要國家縮小城鄉差距之產業政策研究

行政院經濟建設委員會

中華民國 96 年 2 月

編號：(96) 023.114  
GPN：1009600556  
ISBN：9789860090208

## 主要國家縮小城鄉差距之產業政策研究

計畫主持人：萬鍾汶

協同主持人：陳吉仲

研究顧問：陸大榮

研究員：洪振義、張嘉玲

委託機關：行政院經濟建設委員會

研究單位：國立中興大學應用經濟學系

本報告內容係研究單位之觀點，不代表委託機關之意見

行政院經濟建設委員會

中華民國 96 年 2 月

# 委託研究計畫執行成果表

(95 會計年度)

編號：(96) 023.114

研究計畫名稱	主要國家縮小城鄉差距之產業政策研究
受託人	國立中興大學應用經濟學系
研究計畫主持人	萬鍾汶
研究期間	自 95 年 7 月 1 日至 96 年 2 月 15 日止
研究經費	新台幣 192 萬元
研究成果	<ol style="list-style-type: none"><li>1.我國城鄉差距的現況與影響城鄉差距之主要因素。</li><li>2.整理並分析主要國家有關「縮小城鄉差距」之產業政策。</li><li>3.整理目前我國各項和「縮小城鄉差距」有關之產業政策及其實施的成效。</li><li>4.依據產、銷、人、發、財、法六大面向，研擬合理完整之「縮小城鄉差距」之產業政策及相關具體配套措施，提供平衡台灣城鄉差距，加速提升國家競爭力之施政參考。</li></ol>

# 主要國家縮小城鄉差距之產業政策研究

## 摘要

本研究之主要研究目的在於研擬我國縮小城鄉差距之產業政策及其因應的具體配套措施，為了達成此目的，必須先針對國內在有關縮小城鄉差距的產業政策做一盤整和分析，接著再將國內有關城鄉差距以統計的方式來呈現。而主要國家（日本、韓國、美國及歐盟）的相關政策優點亦加以整理和比較，以做為研擬國內縮小城鄉差距的參考。最後本研究在考量政府未來中長期的國家發展規劃中，透過基礎建設中的人（人才培育）、財（政府補助）、法（法規配套）和產業政策的產（產業特色）、銷（行銷推廣）、發（創新研發）來研擬相關產業政策及其配套措施。

本研究研擬出縮小我國城鄉差距之產業政策及其配套措施，其中在基礎建設中的策略包含了人（人才培育）、財（政府補助）、法（法規配套）以及資源、環境、土地、交通和資訊通信科技等政策；而在主要產業政策的研擬策略中主要是包含了產（產業特色）、財（政府補助）、銷（行銷推廣）和發（創新研發）等四種。具體而言，在人才培育政策方面包含了培養和提升當地人力的素質以增強其競爭力、促進弱勢者就業計畫、提升弱勢人力資源、提升弱勢者競爭力、促進產學研間人力資源流通運用以及強化大學的社會貢獻度。在政府補助主要是提供地方發展之財政支持，如成立基金並透過補助、優惠貸款等方式，使地方有充裕資金持續發展。在法規配套則是儘速修訂不符現況之法規，增加配套機制，加速縮小城差距政策之成效。在主要產業政策方面，就產業特色而言，其包含了發展地區觀光產業、發展一鄉一特產。再就創新研發而言，其重點在於鼓勵研發與創新變革，透過補助、獎勵及輔導，建設研發創新之基礎，發展新興社區理念。

# **Shortening the gap between rural and urban region: the industrial policy in the main OECD countries**

## **Abstract**

The major purpose of this study is to propose the possible industrial policy to eliminate the gap between the rural and urban area. To do so, the industrial policies from both domestic and major countries including Japan, Korea, European, and U.S. have to be analyzed first. Later, these policy are proposed based on Human (human resource), finance (financial support), law (law and institute), production (industry specialty), development (Innovation, Research and Development), and marketing (promotion and marketing) aspects. ◦

From a long-term point of view to eliminate the gap between the rural and urban areas, base constructions including transportation and information equipment, resource and environmental management, financial foundation need to be built. On other hands, the major industrial policy to eliminate the gap between the rural and urban areas should include finance (financial support), production (industry specialty), development (Innovation, Research and Development), and marketing (promotion and marketing) aspects. Financial foundations as well as tax credit are the important tools to promote local industry development as well as maintain the substantial development. Local industry development on some special products is the key to allow local industry survivals while innovation, research and development could improve their competitive ability. Finally, some special areas including indignity area, agricultural production areas, as well as non-Taiwan island areas needs more government's effort as well as policy intervention to stop the gap between the rural and urban areas.

# 目 錄

中文摘要.....	i
英文摘要.....	ii
目 錄.....	iii
圖目錄.....	ix
表目錄.....	xi
<b>第一章 緒論</b> .....	1
第一節 研究背景與目的.....	1
第二節 研究內容與流程.....	3
一、研究內容.....	3
二、研究流程.....	3
第三節 產業政策的基本概念.....	5
第四節 城鄉差距的定義及產業政策相關文獻查考.....	6
一、城鄉差距的定義.....	6
二、國內文獻整理.....	6
三、國外文獻整理.....	9
第五節 縮小我國城鄉差距之產業政策分析架構.....	15
<b>第二章 台灣城鄉差距問題分析</b> .....	24
第一節 城鄉所得差距之分析.....	24
一、跨國所得分配比較.....	24
二、我國歷年所得之比較.....	25
三、基本消費支出與所得.....	29
四、影響所得之因素分析.....	31
五、農家與非農家之所得比較.....	38
六、所得與消費支出在區域的差異.....	41
第二節 城鄉就業差距之分析.....	44
<b>第三章 日本縮小城鄉差距的產業政策分析</b> .....	50
第一節 日本產業政策變遷.....	50
一、前言.....	50
第二節 日本的案例分析.....	59
一、案例選定.....	59
二、案例分析.....	63

第三節 日本的政策效果分析.....	102
一、「關西文化學術研究都市地域」的經濟成果.....	103
二、「北海道超級產業群聚－振興戰略」的經濟成果.....	103
三、「北海道十勝圈、富良野地域品牌形成政策」的經濟成果.....	104
四、「橫濱市都市活絡化政策」的經濟成果.....	104
五、日本產業政策的特殊性.....	104
<b>第四章 韓國縮小城鄉差距的產業政策分析.....</b>	<b>110</b>
第一節 韓國的經濟發展與產業政策的執行.....	110
一、韓國的地域開發政策.....	111
二、韓國的產業立地政策與產業區域的開發.....	111
三、大規模產業區域的國家支援.....	112
第二節 韓國科學技術政策的形成過程與成效.....	112
一、歷史背景.....	112
二、科學技術政策的歷史與科學技術的基本計畫.....	113
三、科學技術政策的實施體制結構.....	114
第三節 韓國地域科學技術政策的演進.....	115
一、國家均衡發展特別法.....	115
二、地方科學技術振興總合計畫.....	122
第四節 韓國的案例分析.....	124
一、大德研究開發特區.....	124
二、大德研究開發特區之歷史變遷.....	125
三、大德特別措置法.....	129
第五節 落後地區的開發政策.....	134
一、新活力事業政策.....	134
二、地域特化（專業化）發展特區事業.....	135
三、韓國農業新動力－地域農業群聚政策.....	136
第六節 韓國的政策效果分析.....	136
一、全國的經濟變化.....	136
二、地域經濟的變化.....	137
三、韓國產業政策的特殊性.....	138

<b>第五章 歐盟縮小城鄉差距的產業政策分析.....</b>	<b>141</b>
<b>第一節 城鄉政策對歐盟的重要性.....</b>	<b>141</b>
<b>第二節 縮小差距之產業政策：地區政策 (Regional Policy)..</b>	<b>143</b>
<b>第三節 歐盟地區政策之行政機關—地區政策總署.....</b>	<b>143</b>
<b>第四節 縮小城鄉差距之政策工具—結構基金.....</b>	<b>144</b>
<b>第五節 歐盟與各會員國 (地區) 的互動.....</b>	<b>148</b>
<b>第六節 地區政策執行之目標範圍 (2000-2006).....</b>	<b>151</b>
一、Objective 1：協助落後地區發展.....	151
二、Objective 2：協助面對社會—經濟轉型地區的復甦.....	153
三、Objective 3：促進現代化的訓練系統和就業機會.....	156
四、Interreg III：促進區域間的合作.....	156
五、Urban II：城市蕭條地區的改善.....	159
六、Innovative Actions：促進區域的競爭力的創新策略.....	160
七、Transport and the environment in the applicant countries： 新歐盟會員國的交通和環境.....	161
<b>第七節 歐盟的案例分析.....</b>	<b>162</b>
一、愛爾蘭 Longford 鄉村地區之 ICT 產業.....	162
二、法國有效的結構基金管理：預示 (PRESAGE) 電腦管理系統...	164
<b>第八節 2007-2013 年歐盟最新的政策方向.....</b>	<b>166</b>
一、歐盟區域政策未來的四大挑戰.....	166
二、歐盟區域政策未來的優先目標.....	167
三、新政策目標與結構基金.....	168
<b>第九節 歐盟的政策效果分析.....</b>	<b>169</b>
一、整體的就業效果.....	170
二、Objective 1 的就業、GDP 及生產力的效果.....	170
三、歐盟政策的特殊性.....	171
<b>第六章 美國縮小城鄉差距的產業政策分析.....</b>	<b>175</b>
<b>第一節 美國聯邦政府之經濟發展角色與產業策略.....</b>	<b>175</b>
<b>第二節 美國聯邦政府支持產業發展之政策措施.....</b>	<b>177</b>
一、租稅抵減 (tax credit) 措施.....	177
二、科技創新支持政策.....	183
三、聯邦政府對企業信貸支持政策.....	190



第三節 美國區域發展政策.....	193
一、經濟發展局(Economic Development Administration, EDA).....	193
二、其他的地區性發展之政策支持措施.....	198
第四節 美國的案例分析－Vermont 州之產業發展政策.....	198
一、商業暨社區發展局 (ACCD)的任務.....	199
二、Vermont 州之基本發展策略.....	200
三、Vermont 之產業政策.....	200
四、政策成效.....	201
第五節 美國的區域政策效果分析.....	202
一、SBIR 計畫.....	203
二、SBIC 計畫.....	204
三、EDA 支持區域發展的經濟成效.....	205
四、政策執行面.....	205
<b>第七章 我國縮小城鄉差距的產業政策分析.....</b>	<b>208</b>
<b>第一節 我國產業政策的盤整和效果分析.....</b>	<b>208</b>
一、經濟性之政府政策內容.....	218
二、非經濟性之政府政策內容.....	228
三、經濟與非經濟兼具之政府政策內容.....	240
<b>第二節 我國的案例分析.....</b>	<b>242</b>
一、台北市新北投.....	243
二、桃園縣觀音鄉.....	245
三、南投縣信義鄉.....	247
四、花蓮縣光復鄉.....	249
五、屏東縣三地門鄉.....	251
<b>第三節 我國促進地方產業發展之既有政策.....</b>	<b>253</b>
一、產業政策財政/金融工具.....	253
二、特殊地區的產業政策工具.....	261
<b>第四節 我國政策效果評估分析.....</b>	<b>264</b>
一、優點.....	264
二、缺點.....	265
三、交通建設之投資效果.....	265

<b>第八章 研擬縮小我國城鄉差距之產業政策</b> .....	266
<b>第一節 國內外產業政策效果之比較分析</b> .....	266
一、我國產業政策效果.....	266
二、案例國家的產業政策特色與政策效果.....	267
<b>第二節 研擬縮小我國城鄉差距之產業政策</b> .....	278
一、國內外政策之異同性分析.....	278
二、研擬城鄉差距之政策策略架構分析.....	281
<b>第三節 縮小城鄉差距產業政策的配套措施</b> .....	288
一、產業發展.....	288
二、提升就業率.....	289
三、保障受教機會均等.....	290
四、享有公共建設機會均等.....	290
五、特殊地區.....	291
六、強化地方政府的主導性.....	292
七、政策措施之執行管理.....	292
<b>參考文獻</b>	
一、中文部分.....	294
二、外文部分.....	296
三、法規.....	299
四、網址資料.....	300

## 附件

附件一	挑戰2008國家重點發展計畫 整理一覽表.....	306
附件二	我國跨部會合作推動縮減數位落差表.....	308
附件三	我國縮小城鄉差距相關政策.....	310
附件四	我國城鄉教育差距之分析.....	342
附件五	我國城鄉醫療差距之分析.....	346
附件六	歐盟區域政策總署之行政組織圖.....	349
附件七	2000-2006 歐盟縮小城鄉差距政策—Objective 1： 援助落後地區名稱.....	350
附件八	考察報告—美國.....	352
附件九	考察報告—日本.....	359
附件十	考察報告—韓國.....	366
附件十一	考察報告—歐盟.....	371
附件十二	期末審查委員綜合意見與答覆.....	377
附件十三	專家學者座談會綜合意見.....	382
附件十四	歐盟區域總署之政策簡報.....	387
附表 4-1	台灣各縣市學生就讀台大之比率.....	344
附表 4-2	2002 年台灣第一次英語科學力測驗分數分佈.....	345
附表 4-3	台灣國中基本學力測驗分數的城鄉差距.....	345
附表 5-1	台灣醫療院所每萬人口醫事人員數—按縣市別分....	347
附表 5-2	台灣醫療院所每萬人口病床數—按縣市別分.....	348

## 圖目錄

圖 1-1	研究流程圖.....	4
圖 1-2	美國俄亥俄州極郊分佈圖.....	15
圖 1-3	我國 2015 年經濟發展願景第一階段三年衝刺計畫「大投資大溫暖」配套方案及政策目標.....	17
圖 1-4	我國中長期經濟發展和縮小城鄉差距之關聯.....	18
圖 1-5	縮小城鄉差距之策略圖.....	19
圖 1-6	縮小城鄉差距產業政策圖.....	20
圖 1-7	縮小城鄉差距基礎建設.....	21
圖 1-8	縮小城鄉差距主要產業措施.....	22
圖 1-9	縮小城鄉差距主要政策.....	23
圖 3-1	日本產業群聚計畫的產生背景.....	56
圖 3-2	地域經濟振興的產業群聚.....	58
圖 3-3	研究案例的產業政策分類.....	61
圖 3-4	日本振興地方產業政策之組織架構.....	62
圖 3-5	關西文化學術研究都市地域實施體制.....	64
圖 3-6	知識產業群聚創成事業與產業群聚計畫的合作.....	67
圖 3-7	北海道實質經濟成長率 (1992-2003).....	72
圖 3-8	北海道產業結構之變化.....	72
圖 3-9	北海道就業結構的變動 (1991-2001 十年間的變動).....	73
圖 3-10	北海道需求結構的變化.....	73
圖 3-11	北海道「北海道超級產業群聚－振興戰略」的基本概念.....	75
圖 3-12	地域資源活用的地域品牌形成.....	83
圖 3-13	戶塚車站周邊市中心商圈一體化計畫.....	92
圖 3-14	誘導地區建築的限制.....	96
圖 3-15	促進特定地域的支援措施的手續流程.....	98
圖 3-16	活化都市的再生政策.....	100
圖 4-1	韓國國家科學技術委員會與其下組織.....	114
圖 4-2	國家均衡發展委員會與國家科學技術委員會的關係.....	119
圖 4-3	大德研究開發與技術事業化育成架構.....	132
圖 5-1	歐盟縮小城鄉差距的政策之架構.....	148
圖 5-2	歐盟和各國 (地區) 之互動關係.....	149
圖 5-3	歐盟政策 Objective 1 之涵蓋地區.....	152
圖 5-4	歐盟政策 Objective 1 和 Objective 2 之涵蓋區域.....	154

圖 5-5	Longford 縣的地理位置.....	163
圖 6-1	美國 SBIC 計畫流程圖.....	193
圖 6-2	美國產業發展政策架構圖.....	203
圖 7-1	產業政策分析架構圖.....	210
圖 7-2	地方特色暨社區小企業輔導計畫之政策分析.....	212
圖 7-3	地方小鎮振興計畫之政策分析.....	213
圖 7-4	日本地方經濟振興產業政策之政策分析.....	214
圖 8-1	縮小城鄉差距產業政策參考對象.....	280

## 表目錄

表 2-1	不同收入下的世界主要國家所得分配之比較.....	26
表 2-2	不同開發程度下的世界主要國家所得分配之比較.....	27
表 2-3	台灣國內歷年來所得分配的比較.....	28
表 2-4	台灣歷年來之可支配所得和消費支出及儲蓄.....	30
表 2-5	最低所得組之平均所得和基本消費支出之比較.....	31
表 2-6	台灣教育程度和所得之關係.....	33
表 2-7	台灣所得分佈—按戶數五等分位分及經濟戶長性別年齡 組別教育程度別.....	34
表 2-8	戶數五等分位組之平均每戶人口數與就業人數.....	35
表 2-9	所得收入者平均每人可支配所得及中位數所得按職業別 分.....	37
表 2-10	台灣農家與非農家平均每戶及每人可支配所得.....	39
表 2-11	農家平均每戶所得總額按來自農業與非農業分.....	40
表 2-12	台灣各地區之平均每戶家庭之可支配所得和消費支 出.....	42
表 2-13	台灣各地區的消費支出金額和可支配所得比較.....	43
表 2-14	歷年就業者之教育程度.....	45
表 2-15	台灣地區十五歲以上民間人口之教育程度.....	46
表 2-16	歷年來失業者平均失業週數.....	48
表 2-17	不同地區的教育程度別和失業率.....	49
表 3-1	產業群聚計畫與知識產業群聚創成事業地域 (調整前).....	57
表 3-2	各知識產業群聚創成事業地域主要績效 (2006年1月止).....	69
表 3-3	「北海道超級產業群聚」之營業額與就業人數.....	77
表 3-4	北海道地區大學相關新創事業數的變化.....	78
表 3-5	北海道地域新事業支援機關一覽表.....	79
表 3-6	中心商圈候補地區的選定基準.....	89
表 3-7	橫濱市促進特定地域的支援措施條例的支援內容.....	97
表 3-8	日本縮小城鄉差距之策略和其配套措施.....	106
表 4-1	韓國科學技術政策的相關機構的設立與概要.....	115
表 4-2	韓國中央政府與地方政府科學技術關連預算的變化.....	116
表 4-3	韓國地域研究開發人才數.....	117
表 4-4	韓國地域研究機關數.....	117
表 4-5	韓國地域研究開發使用費.....	118

表 4-6	地方自治團體的研究開發預算.....	121
表 4-7	地方科學技術振興事業的投資.....	123
表 4-8	大德研究開發特區內之分類.....	125
表 4-9	大德研究開發特區的主要現況統計.....	127
表 4-10	大德研究開發特區研究機關.....	128
表 4-11	大德研究開發特區研究人員.....	128
表 4-12	大德研究開發特區研究成果.....	129
表 4-13	大德研究開發特區的集聚狀況.....	129
表 4-14	新活力事業的主要內容.....	135
表 4-15	韓國經濟成長率.....	136
表 4-16	韓國國民所得與每人平均所得.....	137
表 4-17	韓國地域別的國內生產毛額.....	137
表 4-18	韓國縮小城鄉差距之策略和其配套措施.....	139
表 5-1	結構基金預算 (2000-2006).....	145
表 5-2	EU-15 結構基金預算分配 (2000-2006).....	146
表 5-3	CEECs 結構基金預算分配 (2000-2006).....	147
表 5-4	新政策目標與結構基金工具.....	168
表 5-5	EU-15 國家的就業率 (1996 年和 2002 年).....	170
表 5-6	Objective 1 地區之就業、GDP、生產力和人口變動 (1994-2001).....	171
表 5-7	歐盟縮小城鄉差距之策略和其配套措施 (2000-2006).....	172
表 6-1	各時代美國的經濟發展思維.....	176
表 6-2	美國一般企業租稅抵減優惠措施.....	180
表 6-3	美國相關科技立法.....	184
表 6-4	美國縮小城鄉差距之策略和其配套措施.....	206
表 7-1	中小企業信保基金承辦貸款保證.....	255
表 7-2	農業信保基金承辦貸款保證.....	259
表 7-3	我國農業信用保證基金與中小企業信用保證基金績效.....	261
表 8-1	我國縮小城鄉差距之策略和其配套措施 (2007-2009).....	276
表 8-2	縮小我國城鄉差距之產業政策研擬.....	282

# 第一章 緒論

## 第一節 研究背景與目的

近年來我國貧富差距呈現擴大的趨勢。根據主計處的資料，在 1970 年代、80 年代及 90 年代的高低所得差距分別為 4.1-4.3 倍、4.55-5.1 倍及 5.2-5.5 倍，但是進入 2000 年代，台灣高低所得差距增加為 6.39 倍，其中所得最低 20% 的家庭年平均收入下降 10.7%，所得最高 20% 的家庭年平均收入上升 2.1%。而就失業而言，台灣在 2002 年加入 WTO 之後，由行政院主計處的「家庭收支調查報告」得知失業者的比例以男性為多；從教育程度方面來分析，失業者是以學歷較低（學歷為國中及以下）的族群為主；大部分的失業者是從事傳統、勞力密集產業，且多居住於鄉村地區，這些現象反映城鄉在就業及失業上的差距。再者資訊科技與網際網路使用的進展，使城鄉間出現數位落差 (digital divide)，而這些貧富差距 (urban-rural inequality) 擴大的現象常被歸為是經濟成長轉型的副產出。

世界先進國家 (如美國、歐盟、日本) 早已面臨類似的問題，各國政府多已採行經濟性或社會福利手段以改善或延緩城鄉貧富差距的惡化。與我國經濟發展模式類似的亞洲國家，如南韓也陷於同樣困境，其政府已擬訂新的產業發展策略及配套的經濟性措施。而目前經濟急速成長的中國，面對其極嚴重的城鄉差距問題，亦使中國政府不得不小心處理，為避免可能引發嚴重的負面影響，而積極提出許多縮小城鄉差距之政策。

18 世紀的產業革命開啟了近代資本主義，歐美各國也紛紛成為先進國家。在市場經濟上先進國家是強者，強者往往主張自由競爭，國家不應介入，一切由市場機制來決定，而主流的經濟理論也是建立在這基礎之上，經濟政策也如此偏向。產業政策 (industrial policy) 是公部門介入產業層次的活動。一直以來經濟優勢者不是那麼的需要被干預，這種意識形態無論是在 Malthus (1798) 的『人口論』或 Darwin (1859) 的『物種起源』書中一覽無遺，引用到經濟領域上，就主張市場機制應和大自然法則一樣，自然選擇或在生存競爭中適者生存。但看在後進國家的眼裡，無疑是坐以待斃，唯有以國家的力量否則不足以對抗先進國家的經濟優勢，這也是為什麼產業政策的在亞洲各國的經濟發展過程中，其重要性遠超過歐美各國的原因。



行政院於 2006 年 7 月底召開台灣經濟永續發展會議，陳總統在會前特別提出「增加投資台灣」、「創造就業機會」、「拉近城鄉距離」、「縮短貧富差距」四項指標來檢驗未來經濟會的成敗。很明顯地，行政院未來的施政計畫和方針一定會繼續朝向加強「台灣本土」和「弱勢關懷」的核心價值的方向努力。為了改善過去幾十年來幾乎完全以經濟發展為導向的政策方針所造成城鄉差距日益擴大的問題，制定一套適合台灣環境的產業政策來改善城鄉差距對執政當局來說應是當務之急。

由於 1990 年代之後，台灣的經濟發展才真正開始脫離發展中國家的模式，對於改善城鄉差距的問題經驗相對非常的有限，雖然近年來政府陸續訂定各種重大政策來改善城鄉差距的擴大，但和其他具有經驗的先進國家的比較起來，我國政府在具體縮小城鄉差距之長期策略方面仍有向這些國家吸取經驗的空間，而在行政層級方面，一個能夠有效整合各部會之最高權力單位以負責整個政策執行及監督成效則是可以思考的方向。

綜上所述，本研究計畫旨在借鏡他國為因應經濟結構轉型，平衡城鄉差距的產業政策，檢討我國產業結構快速升級的衝擊，參考主要先進國家之經驗，據以研提我國因應城鄉差距擴大的產業對策，研究成果將供研擬國家建設計畫及擬定政策之依據。主要研究目的如下：

- 一、探討主要國家為因應經濟結構轉型，縮小城鄉差距所推動之各項政策及其成效。
- 二、探討台灣產業結構快速升級對城鄉差距的衝擊。
- 三、借鏡主要國家經驗，考量我國主客觀條件及環境，研提我國縮小城鄉差距之產業政策及具體配套措施。

## 第二節 研究內容與流程

### 一、研究內容

針對本計畫目的所擬訂之研究內容如下：

(一)彙整主要國家在面臨經濟結構轉型，推動平衡城鄉差距之產業政策。

1.分析先進國家及經濟發展階段與我國相似國家(如美國、日本、歐盟、南韓等)，為促進區域經濟均衡發展與縮小國民生活差距(如數位、知識及所得差距)，所推動之產業策略(含成功與失敗之經驗)。

2.分析各該國推動平衡城鄉差距之產業策略，涵蓋政策目標、配套措施，以及政策推動組織與層級。

(二)探討台灣產業結構快速升級對城鄉差距的衝擊。

1.探討台灣經濟結構快速轉型，產業遷移與就業移動，對國民生活及城鄉差距之衝擊。

2.檢討我國現行產業政策方案，在縮小貧富差距、提高鄉村就業機會，以及改善城鄉風貌等的實施成效。

(三)以系統性觀點研提我國產業政策，兼顧城鄉差距之平衡，並研提相關具體配套措施。

### 二、研究流程

圖 1-1 為本研究的流程圖，首先為研究動機及目的界定，前已述明。第二項重要工作是蒐集有關國內外對縮小城鄉差距的文獻，透過國內外的文獻資料查考，以增進對各國施政背景的了解並有助於未來的政策之效果分析。接著將分別針對我國和國外的縮小城鄉差距之產業政策做一整理，其中我國的產業政策之盤整將包含最近五年的各部會和地方所研擬及實施的產業政策，將這些產業政策的目標、內涵、政策的屬性、執行方式以及其效果做一有系統的整理，此部分的介紹將在後面做一說明。有關國外政策分析的範圍包含了日本、美國及歐盟等國家和地區，透過這些產業政策的整理以做為我國將來擬定相關政策的參考。而於正式提出「縮小城鄉差距」的產業政策之前，本計畫並舉辦一次學者專家座談會進行公開討論以取得共識。

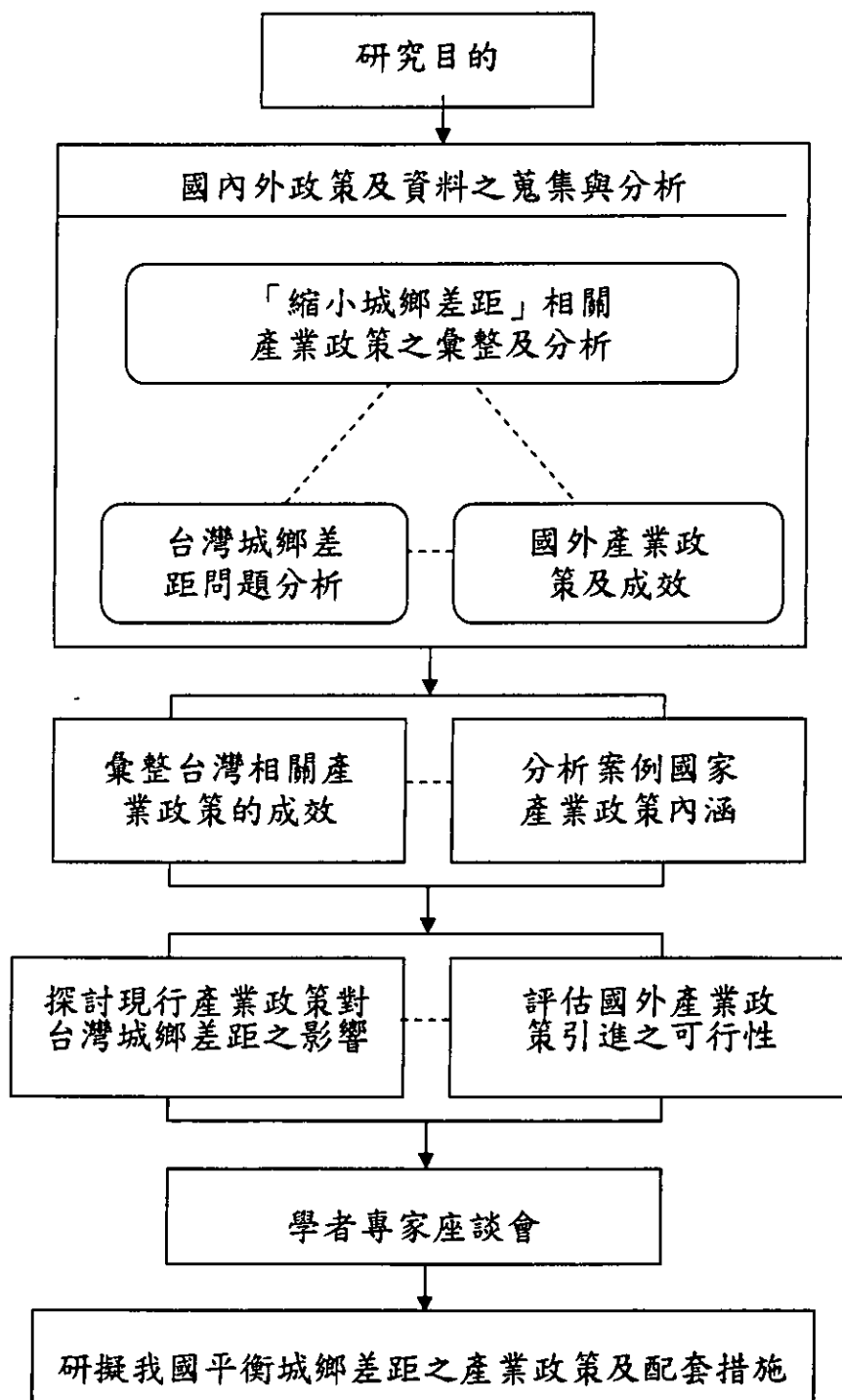


圖 1-1 研究流程圖

### 第三節 產業政策的基本概念

「產業政策」(industrial policy) 這個名詞大約是在 1970 年開始流行於日本，在這之前 industrial policy 的英文幾乎看不到，此也間接透露出歐美與日本在產業競爭力上的落差，因為產業競爭力的不足或者是市場失靈時才有需要產業政策的介入。由於亞洲地區國家經濟實力在經濟發展過程中較弱，無法與歐美競爭，往往需要靠政府政策做為輔助。Komiya (1988) 曾將產業政策分為狹義和廣義的產業政策，就狹義的產業政策而言，其是指「從事產業之間的資源分配，和為了改變各產業之私人企業的經濟活動水準（當產業政策不執行時，其經濟活動水準就不相同）的政府政策。」就廣義的產業政策而言，是透過各產業組織的調整來重新分配產業間的資源，如產業間的基礎建設相關的政策（例如：工業用地、道路港灣、工業用水、電力供給等）。

就 Itoh 等人 (1988) 對產業政策之定義，意指產業政策是政府對國內產業之間的資源分配的介入，或特定產業間的產業組織的介入，進而對國內的經濟福祉產生影響的政策。或者是從政府的角度而言，其產業政策是指基於市場原理，解決公害，貿易摩擦，大規模的研究發展，能源供給不安定性的補助措施，同時也是促進產業的轉變與勞動力的移動，避免社會的衝擊之政策。

現實的產業政策往往是為各式各樣的經濟目的，但其中亦不少是為經濟以外的目的而為。例如，為了特定地域之振興，計畫該區產業之發展；壓制酒類和奢侈品的消費；從安全保障的觀點提升某種財貨的我國自給率等都是屬於經濟以外為目的之產業政策。

綜合上述，本研究的產業政策是指政府擬定相關政策並透過產業間資源的分配，達到國家的經濟性與非經濟性的目標。同時，使得某些私人廠商未來當政府不採行產業政策時，營運仍可繼續運作。簡言之，產業政策是政府為了促進某些產業生產與投資而制定的政策。而產業政策主要的目標在於當經濟體中某些市場失靈時，藉由干預產業或部門來提升經濟福利水準。

不過，在歐美等國家中並未有明確的產業政策之定義，亦即在利用所謂的產業政策來達成某些經濟或非經濟面的目標中大抵是在日本、韓國及台灣來使用。為此，本研究將採取更為廣泛的產業政策之

定義，亦即只要是造成資源的重新分配之政策即可視為本研究之產業政策，以便於將歐美等國納為比較對象。而其所要達成的經濟性和非經濟性之目標則包含了所得、就業、數位化、教育及健康等五大層面，其中可將所得和就業層面視為經濟性的目標，而其他的三項視為非經濟性的目標。因此本研究國內外的相關產業政策對縮小城鄉差距的效果，將以所得及就業兩大層面來檢視。

#### **第四節 城鄉差距的定義及產業政策相關文獻查考**

根據計畫研究內容，本章為彙整主要國家或經濟背景與我國類似國家面臨經濟結構轉型，推動平衡城鄉差距之產業政策。

##### **一、城鄉差距的定義**

根據行政院主計處的城鄉定義，若就業男性中 70% 以上為非農業就業，且其人口密度達每平方公里 300 人以上，或者是人口密度達每平方公里 2,000 以上的行政地區即可稱為都市。除了透過就業人口組成與人口密度劃分之外，客觀上對於經濟活動熱絡的城市與相對發展遲緩的鄉村另外可用本島/離島、農業區/非農業區、原住民/非原住民等觀點來區分城市/鄉村。本研究討論的是廣義的城鄉，只要符合以上分類的其中一種即可。另外本研究的城鄉差距可包含所得與生活支出、就業、健康、教育及數位化等差距，但是本研究只集中在經濟面的差距，亦即分析所得和就業的城鄉差距。

##### **二、國內文獻整理**

台灣自二次大戰後的經濟發展與都市變遷，土地分區管制的制度過於僵化，「都市計畫」與「非都市土地使用計畫」，兩套寬嚴不一，產生了截然不同的劃分問題。因此，城鄉差距之狀況一直是極為嚴重的。1990 年代後，為了因應全球經濟的挑戰，在都市發展策略逐漸步入「都市企業主義」的做法下，城鄉差距問題有加深的趨勢。有鑑於此，主管單位開始研擬有關的城鄉計畫法草案以彌補過去都市計畫法及相關法令的缺失，其亦為國土綜合開發計畫中地方發展策略的指導原則（李永展等人，2005；行政院經建會，1996；內政部營建署，1999）。

廖石 (2002) 提出「城鄉均衡發展」曾經是構成台灣經濟奇蹟的重要部分之一，但是現在大部分鄉村地區，因區域產業變遷速度跟不上全球化經濟成長的腳步，因此面臨了發展上的困境。在全球化的壓力下，城鄉角色與城際競爭，地方企業化經營必須增加發展機會，以提升其競爭優勢。但公、私部門其性質與目的並非全然相同，若無適當之城鄉計畫體系政策配合，僅一味追求發展，則反而更加速導致鄉村經濟的惡化及城鄉的發展失衡等問題。

經由城鄉的供需關係，提出適合城鄉的經濟發展政策，可減少城鄉失調問題。舉例來說，鄉村可為原料的供給者或提供人力資本，再確定產業的分類及城市（鄉鎮）的資源，即進行經濟發展評估。藉由政府做為中間有效的溝通管道，將鄉村產業與城市產業資源適當配置，以帶動區域或城鄉的經濟發展。

近年來，國民所得逐年升高，加上周休二日政策開始實施，國人對於生活品質的提升與自我視野的開拓重視。讓國人對於郊區及休閒農場有不同的需求。在政府極力倡導精緻休閒農業下，目前有不少農場改變傳統單純採果或農耕經營的模式，走向休閒農場。使休閒農業成為鄉村另一個重要的發展目標。2004 年台灣約有 1,100 多處觀光果園、觀光農場與民宿，每年吸引高達近 4,900 萬人次的觀光人潮，經濟產值規模達 45 億元，每年平均創造 18,000 個就業機會。休閒農業是結合生產、生活與生態三生一體的農業，在社會功能方面可縮短城鄉差距，提升農村生活品質。同時，藉由休閒農業的發展，可解決部分農產品運銷問題，亦可維護農村產業與文化，縮小城鄉居民的距離。1990 年起，雖然休閒農業已為重要的農業政策，但一直未有合法的休閒農場。因此，1994 年初農委會將宜蘭縣冬山鄉的中山休閒農業示範區評選為第一個具有國際水準的休閒農業區，並提撥 3,000 萬經費改善當地交通、環境等公共設施。宜蘭縣冬山鄉中山休閒農業示範區，總面積 130 公頃，結合素馨茶、文旦柚農產品行銷、特有的風箏節、稻草藝術以及區內的湖光山色自然景觀、三清宮及史前遺址，形成主題明確的休閒農業區。因此，農地的政策也應要考慮該城鄉環境之互動以及未來的發展。此外，縮小城鄉差距或地方產業的再生，政府扮演一個極為重要的角色，因此對於現行法令執行方面，無法配合實際需求之部分，政府應積極修改與增列 (Huylenbroeck, 1992; 林俊昇等人, 2004; 賴宗裕, 2005)。

城市向來為政治經濟之中心，我國過去施政亦常被指責為「重北輕南」、「重城輕鄉」。相較於城市的豐富資源，農村的硬體及軟體設備落差與規劃缺乏前瞻性，以及不當公共建設使得許多農地無法做更有效的規劃。為了能促成地方經濟的發展，推動地方特色產業，政府在選定發展重點後，配合各部會如經濟部、農委會、文建會等來加以輔導，以槓桿運用中央或地方政府相關機構的力量來促進地方發展，如推出當地名產、特有產出物、工藝產品、農產品或加工品等。然而由於村民參與機制不健全，以致當地居民在農村建設與產業新生相關議題的討論上難以實際參與。而農村建設與產業新生，雖使得許多商機進入農村，但卻僅為少數人受益而真正受益者可能往往非當地居民。此外，由於缺乏整合與城鄉的教育及資訊落後等問題，當地居民難以獲得真正有效資訊，這些都是造成城鄉差距日益擴大的因素（劉健哲與戴介三，2005）。

近年來，台灣經濟景氣低迷，地方經濟出現結構空洞化，加上現今消費習慣及生活型態的不同，反而更突顯出地方弱化與經濟發展不均的問題。因此，商圈發展則更具重要性。過去政府推動「形象商圈」、「商店街」等更新再造計畫，成效顯著；然而現今卻面臨發展瓶頸，其原因為商圈發展缺乏法令規範、誘因及管理制度等系統化機制、政府後續經費支援不足、商圈間競爭激烈、商圈發展受動線規劃限制、商圈輔導工作無法在地生根等。陳雯雅（2006）就上述問題，提出建立整合推動機制與相關平台、重新衡量地方特色，慎選商圈之落點、有效整合各部會輔導之創意新商品、提升商業電子化之應用程度、輔導成立各商圈發展組織，促進良性競爭並建立評估指標，衡量商圈後續發展等建議措施。

雖然政府積極推動產業政策以改善城鄉差距問題。然而，真正影響台灣城鄉間的發展差距的重要因素則是政治問題，如地方派系的等問題（李永展等人，2005；全球經濟變遷，發展型國家，與台灣城鄉規劃之重探）。

綜上所述，目前造成城鄉差距擴大的問題可分為政治與經濟兩方面。在政治上，由於地方派系或政局不穩定等問題，使得現行法令不符合現況，法規修改進度緩慢、配套措施不足，使得政府產業政策無法完全落實。在經濟上，僅一味的追求地方經濟發展，未確立適當的

城鄉計畫與定位，讓當地居民無法成為真正受益者。此外，支援地方發展的經費無法長期支持，亦是縮小城鄉差距之政策無法持續進行之重要因素。

### 三、國外文獻整理

#### (一)日本

近幾年，一些亞洲國家開始推廣「一鄉一特產」(one town one product, OTOP) 的政策措施。此概念最早由日本前大分縣平松 (Hiramatsu) 縣長先生所倡議，基本理念是希望能在當地的知識、技術、經驗與獨創性基礎下，由政府提供當地居民相關的技術與建議，鼓勵地方生產特色產品，讓生產活動更有效率性，產品品質也能提高。

此外，有關日本產業政策的文獻，香西 (1981) 認為復興期的產業政策是使日本邁向正常市場經濟的過度期為目標，其手段是透過政府的融資與補助的方式，對重點產業的介入，以求經濟能夠自立。同時對地方的道路、港灣、鐵路等交通基礎建設的擴展，並可兼顧地區之間經濟均衡發展。但也指出有些沒有達到預期效果及行政官僚的弊害，強調企業家精神在民間產業的重要。関口 (1984) 以資源流動不完全性和產業調整之間的關係分析產業政策的效果。對不景氣的產業與不景氣的地區，透過進口的限制、生產補助款等措施，在地方振興相關政策引導之下，帶動企業的進駐，並擴大就業機會。岩崎 (1972) 則從合併與重整的政策角度來看，認為在資本自由化的時代，企業的規模過小和企業數過多的不適當，應整合企業來面對國際化的到來。如此一來，企業在資金的調度能力上更容易發揮，提高利益。但馬場 (1974) 則認為合併重整效果並不明確。橫倉 (1984) 以中小企業占日本全體的生產、就業的重要性論述政策的必要，說明中小企業與大企業之間生產性與工資的落差。戰後的日本，除了中小企業與大企業之間在生產性與工資的水準產生落差外，城鄉之間亦存在著工資所得的落差，這樣的中小企業與大企業、城市與鄉村之間的「雙重結構」問題一直以來是日本政府要解決的問題，研究指出各種中小企業的產



業政策對地區的公共團體及中小企業團體透過金融、稅制、補助款、情報提供等方式造成明顯的效果。

經濟團體聯合會 (2001) 研究主張地域經濟振興政策強調產業集聚 (cluster) 策略的重要，應對地區創業、設備投資的促進以及研究開發據點來支援，另一方面更應加強人才的養成機能。總務省 (2005) 以地域內發型態的確立，研究地域經濟自立的促進，如何讓落後地區經濟活化起來。在研究當中將產業分為「地域生產地方消費的產業」和「地域內生產地域外消費的產業」，舉實際例子，研究當地農林水產資源、自然資源、人才資源、地方社區發展，使整體地域產業活化機制能夠建立，並獲得具體成效。大熊 (2002) 則針對外在環境的變化與產業的空洞化探討地域經濟，透過範例的分析，以產品製造為對象，提出高等教育、地方金融的重要。別府 (2003) 以產業關聯分析手法探討地方自立的產業政策，從地域經濟供給面的觀點尋找地域經濟自立的方向。結論強調產業集聚機能的再建和中小企業競爭力的強化的政策。金 (1999) 以京都市地區為事例，用「內發的發展理論」分析地域經濟與產業政策的關係。以產業關聯分析的「影響力係數」和「感應度係數」對各產業部門之間做比較，提出都市內發的發展條件。

## (二) 泰國

王素彎 (2005) 探討泰國政府如何自勞動力中以佔最大部分的農業勞動力著手，推動所謂「一鄉一產品」(One Village One Product, OVOP)，改善鄉村地區國民的生活水平。泰國因為文化因素，並不適合傳統的製造業模型—大量生產、產品規格化、壓低成本；但是卻有豐富的文化及穩重的人文氣息。所以泰國政府推行 OVOP，鼓勵地方善用計有的自然與文化特色，生產獨特又具高附加價值的商品。

為提升產品附加價值，泰國政府延請全球的設計大師到泰國為 OVOP 的廠商指導產品的設計，將美麗、流行與生活的概念包裹到 OVOP 商品中，相關的產品設計計畫有「泰國絲織品發展與提倡計畫」、「區域產品設計發展計畫」等。為推廣 OVOP 商品泰國政府架設名為 ThaiTambon Dot Com 的網路 OVOP 商

品交易平台，並且在各國舉辦「Thailand Exhibition」帶領出口商到各國推銷觀摩。

泰國政府在金融方面設立總額 16 億美元「村落基金」，分配給泰國的 7 萬多個村落，作為村民創業貸款的資金來源，並且適時提供民眾產品生產行銷的建議。泰國政府推動 OVOP 計畫有三個基礎點、五個實施方式及三種通路。三個基礎點是指：(1)產品品質符合國際標準，(2)共同討論商品的生產與研發，(3)各地方必須自行提出與眾不同的計畫。

泰國政府執行 OVOP 的五個實施步驟是幫助地方：

1. 規劃長期產業發展策略。
2. 挑選具商品化潛力又富地方特色的產品。
3. 建構可行的行銷策略。
4. 將全國 OVOP 業者分為三類：外銷、內銷、區域銷售。
5. 申請智慧財產權。

而泰國政府為 OVOP 產品開拓三種銷售通路為：

1. 百貨公司的小攤位，業者要自行運銷產品。
2. 購物商場裡的零售店鋪，可以有中間商配銷產品。
3. 自行開立 OVOP 商店。

此計畫推行前 2001 年度的 OVOP 產品銷售額為 2 億 1,500 萬泰銖，2002 年與 2003 年分別約為 240 億泰銖與 330 億泰銖，成果卓著。

### (三)美國

近年來，美國的城鄉發展出現以下幾個趨勢：

#### 1. 極郊 (exurban)

由於許多美國人對鄉村生活的嚮往以及他們不喜歡大都市和其近郊的擁擠和缺乏隱私這類的問題，使得他們移居至離近郊更遠的地區，以尋找一個理想中的鄉村。這種從都市和市郊地區向外遷移的人數增加，再加上每人使用的土地面

積變大以及在市中心的四周形成邊緣城市等因素，導致出現郊區和鄉村之間的差異變得愈來愈不清楚之複雜的新拓居地 (settlement) 型式。於是發展出一種新的既非完全的郊區，亦非完全的鄉村之型式的區域，有時被稱為“極郊”(Bollens, 1992)。

美國俄亥俄州立大學的食品、農業暨環境科學學院的「極郊改變計畫」，分析遍及俄亥俄州的小鎮、地區和極郊/農業用地之經濟、社會、農業和土地使用的改變情形並且將焦點放在俄亥俄州的極郊地區上。該計畫的整體目的是為了針對當地經濟與資源主題進行應用研究，並將這些資料和研究結果散播給當地的政府官員、專業人士和對這些計畫有興趣的居民，用以支持這些人進行規劃和做決定。

其具體的研究目標為：

- (1) 以俄亥俄州當作實驗場所建立極郊的定義；
- (2) 依照它們主要的異同點，發展極郊和農業社區的類型學；
- (3) 分析社區從農村轉變到極郊，再從極郊轉變成近郊的進化歷程和促使這些改變發生的因素，並且利用這些分析結果來追蹤農業和極郊社區未來可能的成長和改變的軌跡；
- (4) 了解這些改變對社區的生活品質的影響，包括傳統產業的經濟存活力、傳統和新商業間的競爭、地方公益、地方意識、社會關係和環境的品質等；
- (5) 找出這些改變對於地方和地區關於成長管理、社區和經濟發展、歷史保存和環境保護的政策涵義。

此外，在地方層級上有著支持極郊社區管理新移入人口成長的需求，同時在區域層級需要找到對於地方之最佳成長型式和成長管理的政策。因此該計畫的額外目標為：

- (1) 散播有關俄亥俄州的極郊與其鄰近地區的經濟、社會、環境、農業和人口統計資料的相關分析結果；
- (2) 提供以研究結果為基礎的教育，讓一般人民和政策制定者，能在地方和地區層級上更好地去管理成長和改變。

極郊 (exurban) 或極郊都市 (exurb) 是一個不同於相對應的市郊之新拓居地模式。極郊座落在比市郊住宅區離城市中心更遠的地方，且是由不同土地使用和人口的混合方式所組成。現有耕作中的農地被摻雜了不同的年份和型式之低密度的住宅區，包括路邊的住家、新的小型住宅區、獨立的莊園和車屋 (mobile home)。此外，極郊包含小的鄉村小鎮和較新的城鎮邊緣 (edge-of-town) 的零售區、商業區和工業區。極郊是一個從傳統農業的農業地區轉變為更加都市化的過渡地區。它們通常會在約 20-30 年的期間轉變成為近郊或周邊城市 (edge city)。

Daniels (1999) 對極郊的描述有下列幾個特徵：

- ① 位於距一個有 50 萬人口的市中心約 10-50 英里，或位於距一個至少 5 萬人口的市中心約 5-30 英里的地方。
- ② 單程上班的通勤時間至少 25 分鐘。
- ③ 包含有長期和新居民混合的社區。
- ④ 農業和林業活躍但社區中的工業則逐漸減少。

美國對極郊的多種不同的定義使分析工作複雜化。因不同的定義可以如何改變決定哪些是構成極郊地區的土地。在此，以俄亥俄州為例檢視圖 1-2。

從圖 1-2 中不難發現，定義的不同導致決定什麼是極郊和它的特徵為何會造成困惑和困難。俄亥俄州計畫主要的目標是利用州內的次郡 (sub-county) 的資料來協助定義什麼是構成俄亥俄州的極郊。這個類型 (typological) 的分析，對幫助了解俄亥俄的人口改變的動態和預測未來新拓居地的模式是很重要的。

導致極郊的發展的因素很多。經濟活動的持續擴散和邊緣城市的“成長”，便於極郊居民能進一步從市中心人口密集地區向都市外移動。科技讓住在極郊地區的居民也可以享有像住在市中心一樣的便利性。舉例來說，化糞池使得住宅區也可以在遠離公共污水系統的地方發展。同時，網際網路提供通信和線上購物機會，因此降低便於通往市中心的重要性。再者，人們對鄉村生活的嚮往以及他們不喜歡像擁擠和缺乏

隱私這類屬於市中心和其近郊的問題，這些因素使得人們移居至離近郊更遠的地區，以尋找一個理想中的鄉村。

由於前述和其他相關因素，目前美國的極郊地區比起大多數都市化的地區，有著更高的成長率。這個相當高的成長對位於同一地區的極郊、都市、近郊和鄉村地區在經濟、環境和社會上都造成顯著的影響。

## 2. 微都會 (micropolitan)

在 2003 年 6 月，美國官方正式指定微都會地區作為一個新的非核心統計區域 (non-core-based statistical areas, non-CBSAs) 系統的一部分，非大都會地區不再是一個無法分辨的夾縫地區。Brown 等人 (2004) 的論文曾比較一組初步的微都會地區與在核心統計區域外，但較為都市化的地區之人口統計和社會經濟特質，以了解關於微都會分類的概念之有效性。除人口統計和經濟資料外，從小都會、微都會以及非核心統計地區之郡的官員中，隨意抽樣之郵寄問卷調查的資料被作為研究之用。分析結果顯示微都會與非核心統計地區有著顯著的差異，證明分辨這兩種形式的非都會化地區的重要性。作為一個中間的類別，微都會地區可提供非都會區在人口外移高峰期的十年週期 (decade-to-decade) 之間人口變動的穩定性；但在非都會人口遷入的高峰期中，對於吸引移民的效力，幾乎與非核心統計地區平分秋色。故就可提供的服務和作為城市中心的功能而言，微都會地區是介於小的都會區和非核心統計地區之間，但與小型都會區更為相似。

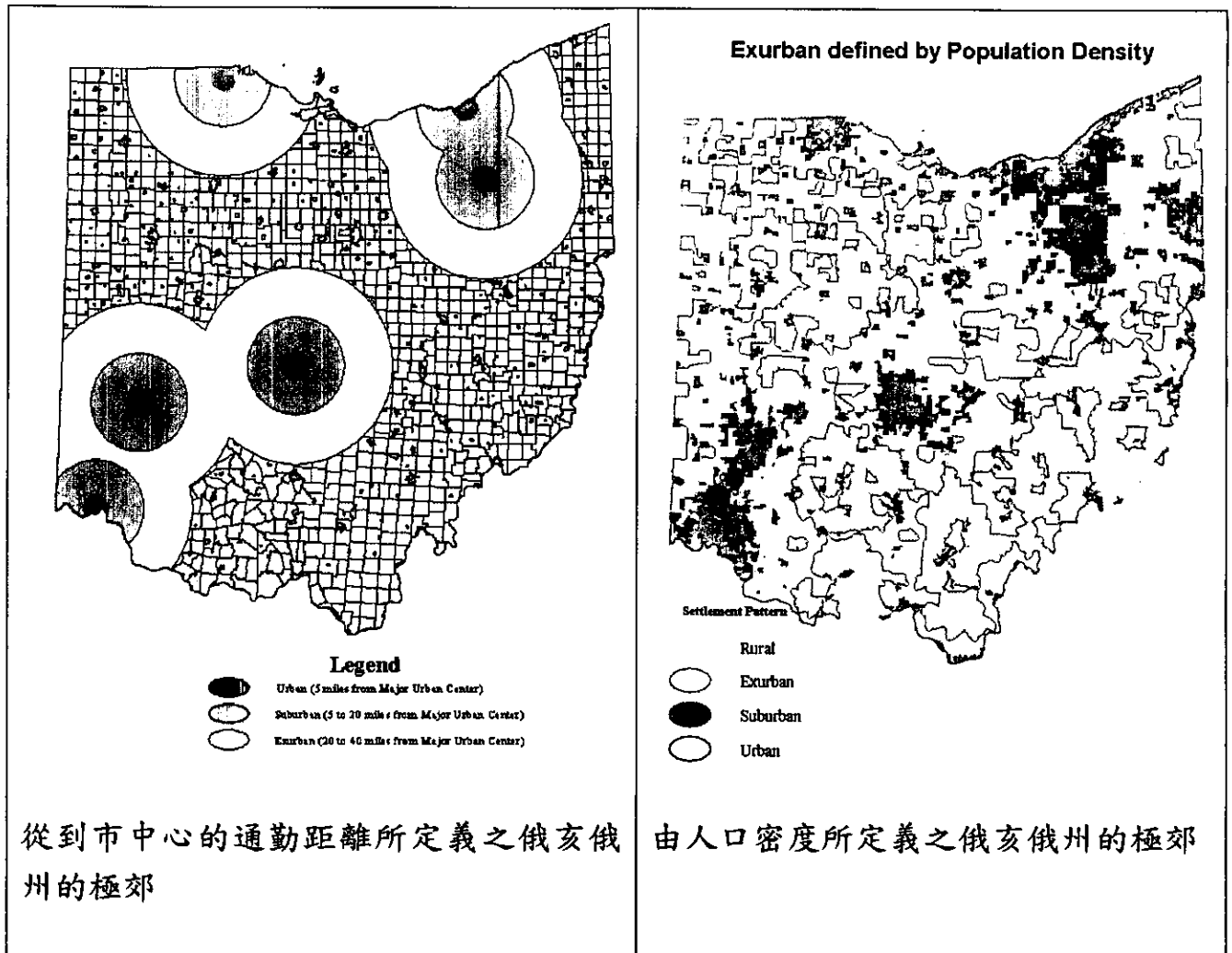


圖 1-2 美國俄亥俄州極郊分佈圖

資料來源：Bollens, S. A., 1992, "American Planning Association", Journal of the American Planning Association. Chicago: Autumn, 58(4): 454-566.

### 第五節 縮小我國城鄉差距之產業政策分析架構

為了系統化呈現縮小我國城鄉差距的產業政策和其具體的配套措施之研擬結果，本研究先設計出這些政策的架構圖，而在本研究的後續章節有陸續介紹主要國家的政策分析和案例分析，其產業政策效果彙整將以這些架構圖來呈現。

行政院所擬訂的國家未來長程目標中，希望 2015 年以邁向「繁榮、公益、永續的美麗台灣」做為國家發展的新願景與努力目標，並以 2015 年為里程碑劃分時點。其中繁榮是指創新繁榮經濟，而具體目標是每人每年國民所得可達 3 萬美元；公益是指國人不分族群、貧富、區位皆可獲得平等的生活尊嚴和必要的安全保障；而永續是指國

人皆能擁有舒適的生活品質和友善的生態環境。此展期目標和本研究之縮小城鄉差距息息相關。

為了達到此三大目標，行政院擬訂 3 個「三年計畫」，分階段循序推動，其中的第一個「三年計畫 (2007-2009)」是以「大投資大溫暖」為主軸，分別有產業發展、金融市場、產業人力、公共建設、社會福利等五大套案，而其具體目標則是「增加投資台灣」、「創造就業機會」、「拉近城鄉距離」、「縮短貧富差距」原則 (參見圖 1-3)。

在政府所擬定的中長期之政策目標中，有三項和本研究的主題有關，分別為「創造就業機會」、「拉近城鄉距離」和「縮短貧富差距」。將這三項目標與本研究的政策目標性質對應，將其依經濟性和非經濟性的目標界定，其中經濟性的目標範圍是所得和就業兩項，而非經濟性的目標範圍是教育和醫療及數位化等三項，即如圖 1-4 所示。而本研究所要研擬的策略來縮小城鄉差距主要是著眼經濟性目標所得和就業。為了達成這些目標，須透過中央部會、地方政府和民間團體等執行層級來共同合作，而其策略則是包含了產 (產業特色)、銷 (行銷推廣)、人 (人才培育)、發 (創新研發)、財 (政府補助)、法 (法規配套) 等面向之策略行動來完成 (如圖 1-5 所示)。而其基本精神在於如何活絡地方的經濟，因此出發點皆須以考量當地特色和背景為基礎來思考。

由於本研究的重點之一是在整理和參考國外的發展經驗，以做為相關策略的研擬，另外在考量未來的策略亦須配合各部會的施政，因此本研究將我國縮小城鄉差距之政策架構設定為圖 1-6 所示。在圖 1-6 中，縮小城鄉差距的產業政策共分成三大項，第一是基礎的建設，第二是主要的產業政策之研擬，第三則是針對偏遠地區的產業政策之研擬。在這三大項產業政策下，各有其策略，其中在基礎建設的政策面向包含了人 (人才培育)、財 (政府補助)、法 (法規配套) 以及資源、環境、土地、交通和資訊通信科技等策略 (圖 1-7)；而在主要產業政策的研擬則分為財 (政府補助)、產 (產業特色)、銷 (行銷推廣) 和發 (創新研發) 等四大面向，各有其策略的行動以及具體的配套措施 (圖 1-8)，最後一項則是針對特殊地區。本文所指的特殊地區包括離島地區 (如澎湖、金門、馬祖、綠島、蘭嶼等)、原住民地區 (如花東) 和農村等地區 (圖 1-9)。

## 2015 年經濟發展願景之政策目標

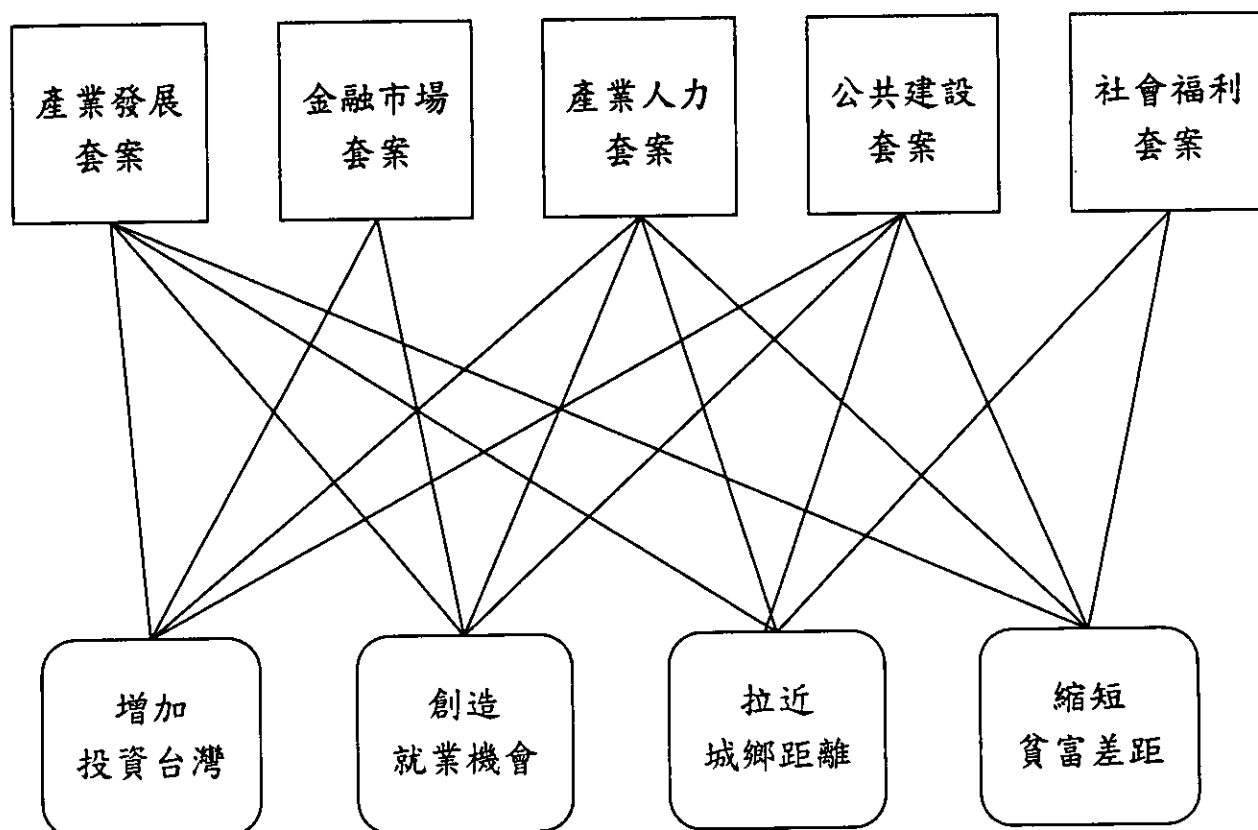


圖 1-3 我國 2015 年經濟發展願景第一階段三年衝刺計畫  
「大投資大溫暖」配套方案及政策目標



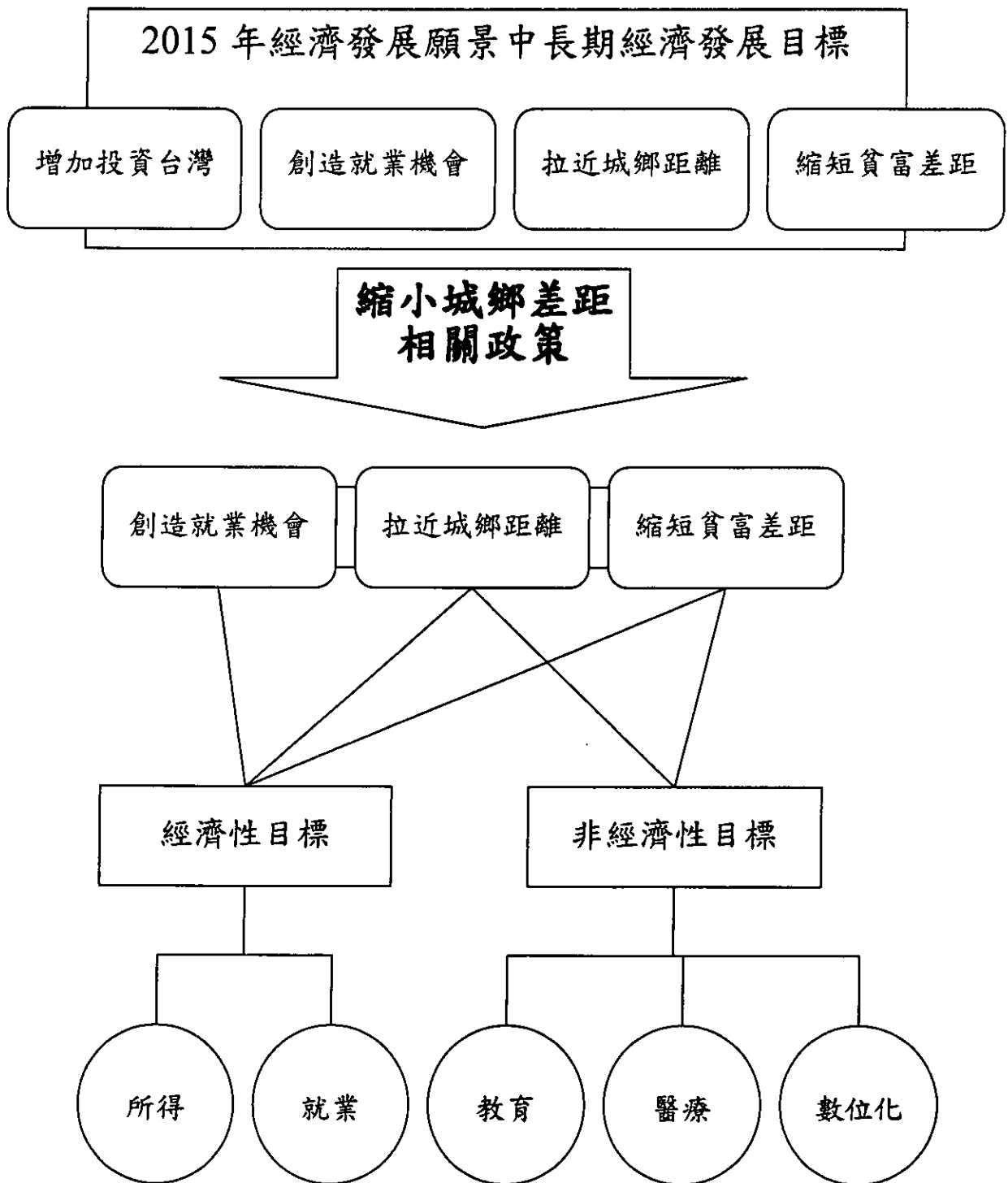


圖 1-4 我國中長期經濟發展和縮小城鄉差距之關聯

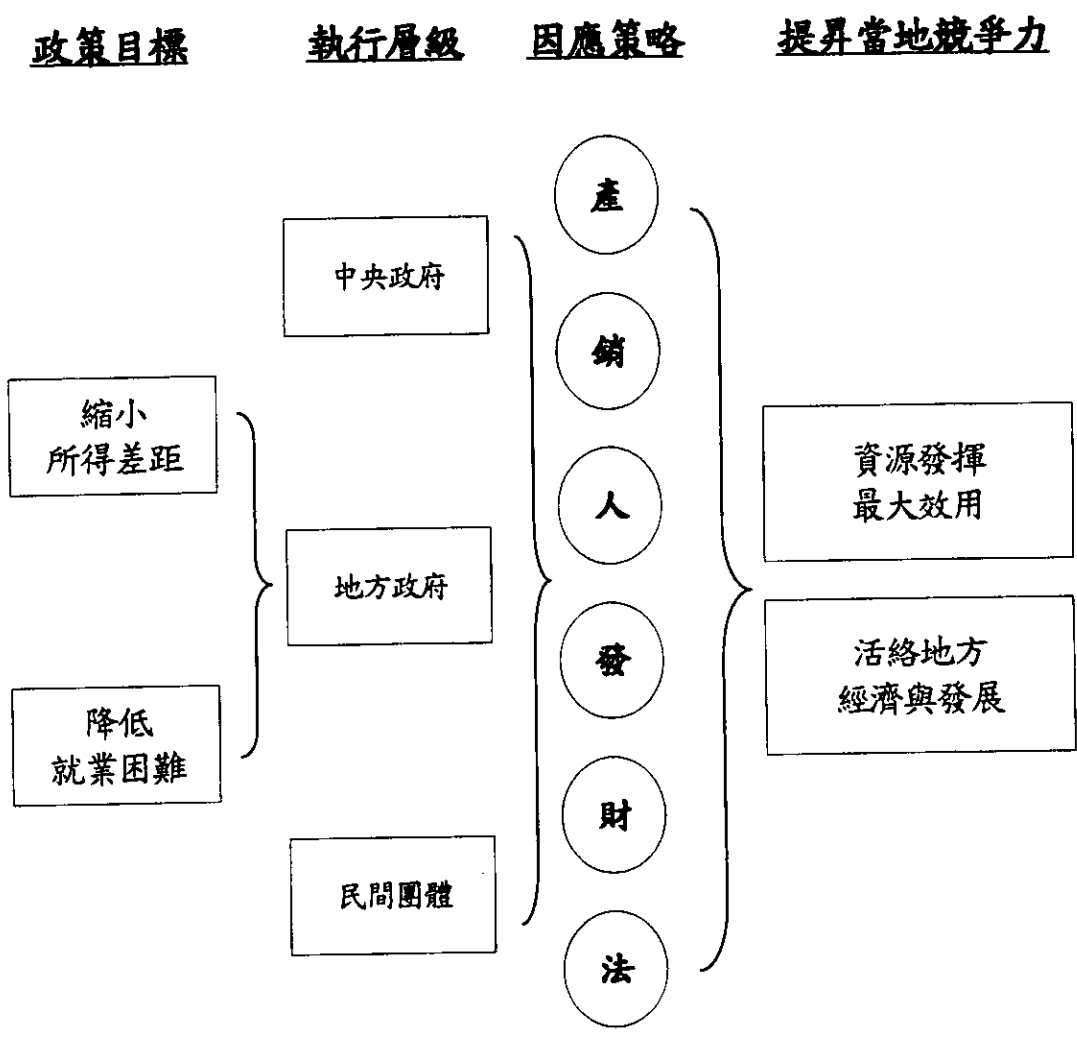


圖1-5 縮小城鄉差距之策略圖

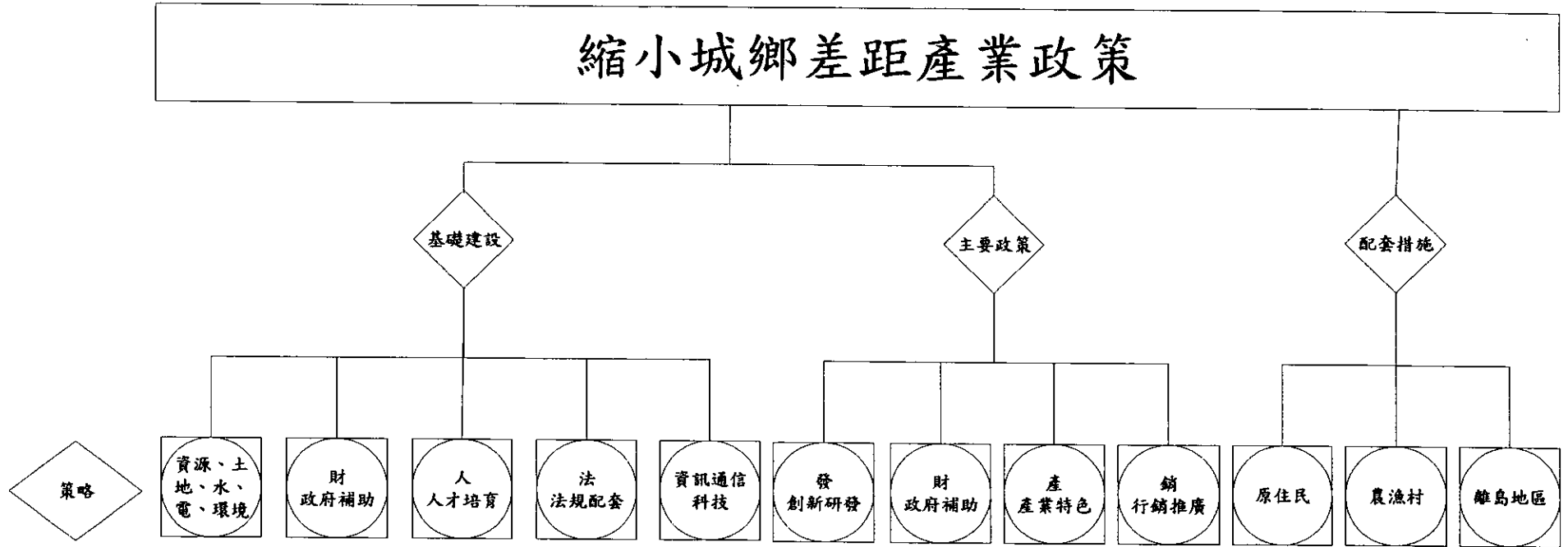


圖 1-6 縮小城鄉差距產業政策圖

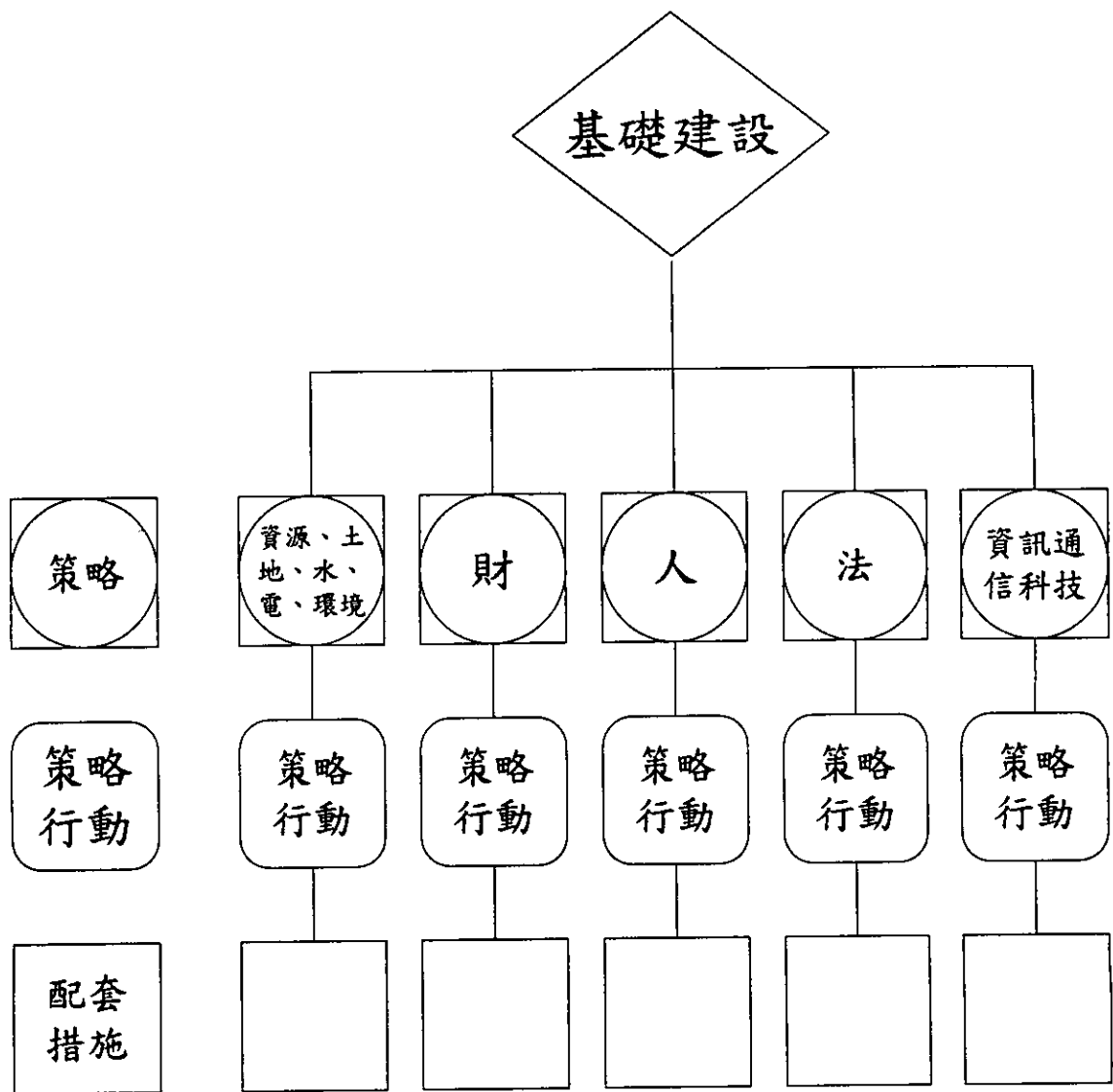


圖 1-7 縮小城鄉差距基礎建設

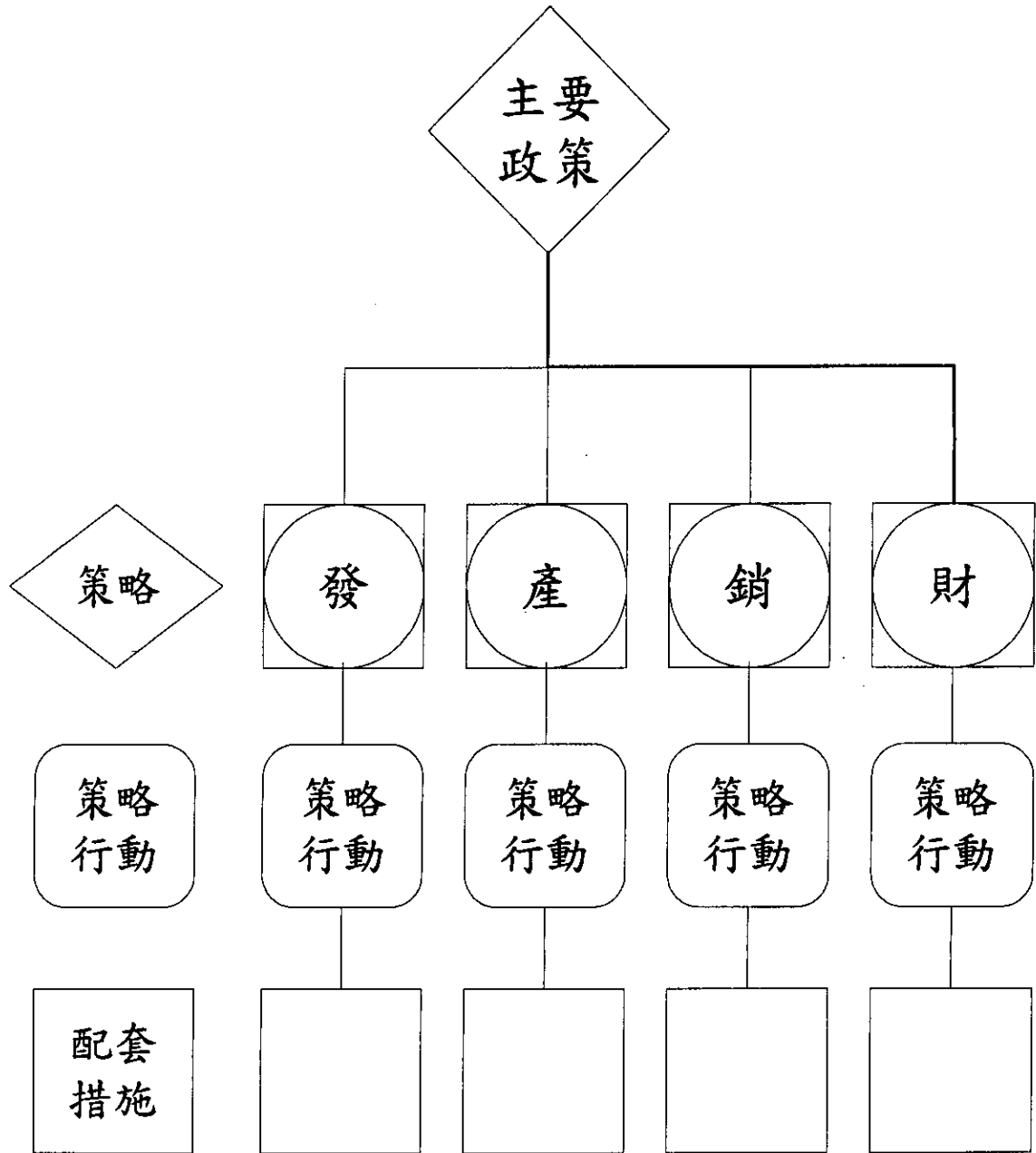


圖 1-8 縮小城鄉差距主要產業措施

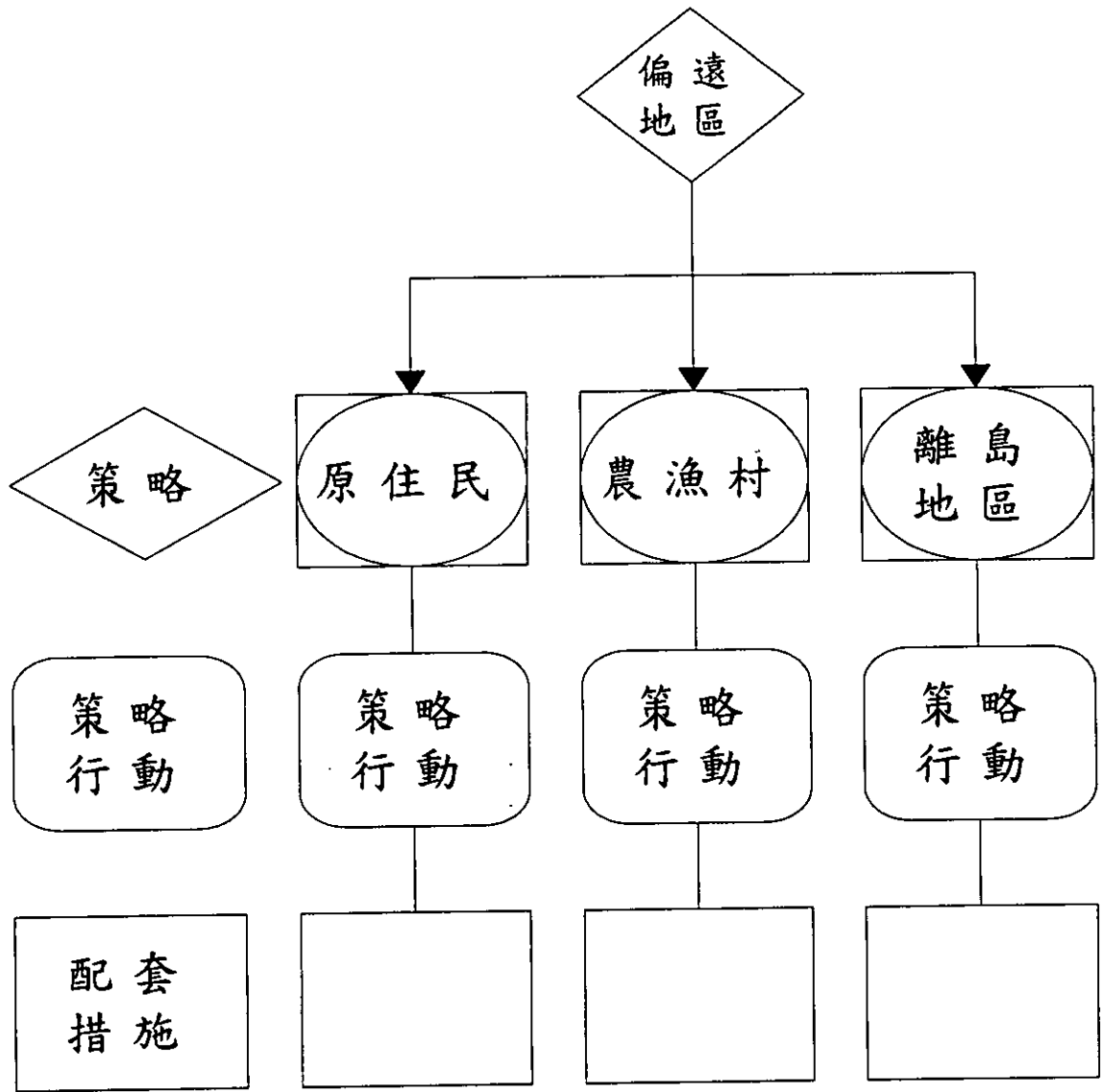


圖 1-9 縮小城鄉差距主要政策

## 第二章 台灣城鄉差距問題分析

為深入了解我國城鄉差距的現況，本研究首先針對城鄉在所得落差的現況以統計的數據加以呈現，其中包括世界主要國家所得分配不均的比較、我國歷年來所得分配不均的變化、我國各縣市（或地區）的所得比較、我國各縣市的消費支出比較、農家與非農家所得差距的比較、各種職業別和教育對所得分配的影響、五個所得級距中就業人數的比較、以及基本的消費支出和最低所得及各縣市所得的比較。這些統計數據皆來自於行政院主計處的家庭收支調查報告，而透過這些統計數據的比較可了解目前台灣各地區、行業在所得上的差距，以及哪些原因造成所得的差距。

### 第一節 城鄉所得差距之分析

#### 一、跨國所得分配比較

本研究首先藉由吉尼係數比較世界各國與台灣所得分配不均等的情況。吉尼係數為國際間計算貧富差距的指標之一，其值介於 0-1 之間，係數愈大表示所得分配愈不平均。另外本文亦利用了所得的五個級距中的最高所得級距和最低所得級距的比例來顯示所得分配不均的現象。行政院主計處 2005 年家庭收支調查報告中，依據世界各國收入高低進行分類（如表 2-1 所示），將台灣歸類於高所得收入國家；在前 15 名高收入國家中，以香港的吉尼係數 0.525 居冠，新加坡 0.481 次之，瑞典的 0.25 則為最低。台灣雖自 1980 至 2005 年間，吉尼係數由 0.277 上升至 0.34，但在高所得收入國家中，名列第 8，屬中間階級。同樣利用五個所得級距中的最高所得和最低所得的比例來看，台灣在所有高收入的國家中亦名列第 8，屬中間階級。

表 2-2 中，將 28 個國家以開發程度進行分類。開發中國家共 17 個，其中以哥倫比亞的吉尼係數為最高 (0.586)，其次為巴西 (0.58)，保加利亞則是 0.292 為最低，而台灣排名 13。另有一個特別的發現，在中收入的國家中，僅有羅馬尼亞、俄羅斯及保加利亞吉尼係數未超過警戒值 (0.4)，其餘的國家皆超過警戒值。由此可見，中收入國家，其所得分配反而較為不平均。(表 2-1)

## 二、我國歷年所得之比較

近年來，台灣產業與勞動結構隨著全球大環境的變遷及社會傳統家庭的解體。造成單親與老人家庭增多等因素，因此產生了所得分配不均的問題。此外，由於台灣的經濟起飛，許多中小企業的成長迅速，因此，吉尼係數隨之而增加，但增加的幅度並沒有急劇跳升的現象。國際間通常以吉尼係數 0.4 作為所得分配之警戒值，至今台灣未曾超過此警戒值，2005 年台灣的吉尼係數為 0.34 (如表 2-3 所示)，亦顯示台灣所得差距尚屬適中。

另一衡量所得分配之指標為「家庭可支配所得」五等分位組，最高 20% 家庭所得為最低 20% 家庭所得之倍數亦隨時間增大。近 40 年中以 2001 年的 6.39 倍為最高，之後逐年下降。主要原因可能為高齡戶多落在最低所得組，在政府提高老年津貼由 3,000-4,000 元，並且將領到退休金的低所得勞工納入，而略為改善其落差。此外，政府對於最低所得家庭之福利支出補助亦增加 9%。因此，總計政府社會福利之所得重分配功能，有效縮減所得差距 1.38 倍。



表 2-1 不同收入下的世界主要國家所得分配之比較

國 名	年 別	所得按戶數五等分位組 之所得分配比(%)		最高所得組 為最低所得 組之倍數 (倍)	吉尼 係數
		最低所得組 (20%)	最高所得組 (20%)		
一、低收入國家地區					
1.越南	2002	7.5	45.4	6.05	0.370
2.印尼	2002	8.4	43.3	5.15	0.343
3.印度	1999	8.9	43.3	4.87	0.325
二、中收入國家地區					
1.哥倫比亞	2003	2.5	62.7	25.08	0.586
2.巴西	2003	2.6	62.1	23.88	0.580
3.墨西哥	2002	4.3	55.1	12.81	0.495
4.馬來西亞	1997	4.4	54.3	12.34	0.492
5.菲律賓	2000	5.4	52.3	9.69	0.461
6.中國大陸	2001	4.7	50.0	10.64	0.447
7.泰國	2002	6.3	49.0	7.78	0.420
8.羅馬尼亞	2003	8.1	39.2	4.84	0.310
9.俄羅斯	2002	8.2	39.3	4.79	0.310
10.保加利亞	2003	8.7	38.3	4.40	0.292
三、高收入國家地區					
1.香港	2001	3.2	56.5	17.66	0.525
2.新加坡	2000	2.4	51.0	20.91	0.481
3.美國	2004	4.7	44.9	9.6	0.400
4.義大利	2000	6.5	42.0	6.46	0.360
5.英國	1999	6.1	44.0	7.21	0.360
6.紐西蘭	1997	6.4	43.8	6.84	0.362
7.南韓	2000	6.2	42.6	6.84	0.352
8.中華民國	1980	8.8	36.8	4.17	0.277
	1995	7.3	39.0	5.34	0.317
	2005	6.7	40.2	6.04	0.340
9.加拿大	2000	7.2	39.9	5.54	0.326
10.盧森堡	2000	8.4	38.9	4.63	0.308
11.日本	1999	8.0	38.9	4.84	0.301
12.德國	2000	8.5	36.9	4.34	0.283
13.芬蘭	2000	9.6	36.7	3.82	0.269
14.挪威	2000	9.6	37.2	3.88	0.258
15.瑞典	2000	9.1	36.6	4.02	0.250

資料來源：行政院主計處家庭收支調查報告。

表 2-2 不同開發程度下的世界主要國家所得分配之比較

國 名	年 別	所得按戶數五等分位組 之所得分配比(%)		最高所得組 為最低所得 組之倍數 (倍)	吉尼 係數
		最低所得組 (20%)	最高所得組 (20%)		
一、開發中國家					
1.哥倫比亞	2003	2.5	62.7	25.08	0.586
2.巴西	2003	2.6	62.1	23.88	0.580
3.香港	2001	3.2	56.5	17.66	0.525
4.墨西哥	2002	4.3	55.1	12.81	0.495
5.馬來西亞	1997	4.4	54.3	12.34	0.492
6.新加坡	2000	2.4	51.0	20.91	0.481
7.菲律賓	2000	5.4	52.3	9.69	0.461
8.中國大陸	2001	4.7	50.0	10.64	0.447
9.泰國	2002	6.3	49.0	7.78	0.420
10.越南	2002	7.5	45.4	6.05	0.370
11.南韓	2000	6.2	42.6	6.84	0.352
12.印尼	2002	8.4	43.3	5.15	0.343
13.中華民國	1980	8.8	36.8	4.17	0.277
	1995	7.3	39.0	5.34	0.317
	2005	6.7	40.2	6.04	0.340
14.印度	1999	8.9	43.3	4.87	0.325
15.羅馬尼亞	2003	8.1	39.2	4.84	0.310
16.俄羅斯	2002	8.2	39.3	4.79	0.310
17.保加利亞	2003	8.7	38.3	4.40	0.292
二、中收入國家地區					
1.美國	2004	4.7	44.9	9.60	0.400
2.紐西蘭	1997	6.4	43.8	6.84	0.362
3.義大利	2000	6.5	42.0	6.46	0.360
4.英國	1999	6.1	44.0	7.21	0.360
5.加拿大	2000	7.2	39.9	5.54	0.326
6.盧森堡	2000	8.4	38.9	4.63	0.308
7.日本	1999	8.0	38.9	4.84	0.301
8.德國	2000	8.5	36.9	4.34	0.283
9.芬蘭	2000	9.6	36.7	3.82	0.269
10.挪威	2000	9.6	37.2	3.88	0.258
11.瑞典	2000	9.1	36.6	4.02	0.250

資料來源：行政院主計處家庭收支調查報告。

表 2-3 台灣國內歷年來所得分配的比較

年別	可支配所得按戶數五等分位組之所得分配比 (%)					第五分位組為 第一分位組之 倍數(倍)	基尼 係數
	1	2	3	4	5		
	最低所得組				最高所得組		
1964	7.71	12.57	16.62	22.03	41.07	5.33	0.321
1968	7.84	12.22	16.25	22.32	41.37	5.28	0.326
1970	8.44	13.27	17.09	22.51	38.69	4.58	0.294
1972	8.60	13.25	17.06	22.48	38.61	4.49	0.291
1974	8.84	13.49	16.99	22.05	38.63	4.37	0.287
1976	8.91	13.64	17.48	22.71	37.26	4.18	0.280
1977	8.96	13.48	17.31	22.57	37.68	4.21	0.284
1978	8.89	13.71	17.53	22.70	37.17	4.18	0.287
1979	8.64	13.68	17.48	22.68	37.52	4.34	0.285
1980	8.82	13.90	17.70	22.78	36.80	4.17	0.277
1981	8.80	13.76	17.62	22.78	37.04	4.21	0.281
1982	8.69	13.80	17.56	22.68	37.27	4.29	0.283
1983	8.61	13.64	17.47	22.73	37.55	4.36	0.287
1984	8.49	13.69	17.62	22.84	37.36	4.40	0.287
1985	8.37	13.59	17.52	22.88	37.64	4.50	0.290
1986	8.30	13.51	17.38	22.65	38.16	4.60	0.296
1987	8.11	13.50	17.53	22.82	38.04	4.69	0.299
1988	7.89	13.43	17.55	22.88	38.25	4.85	0.303
1989	7.70	13.50	17.72	23.07	38.01	4.94	0.303
1990	7.45	13.22	17.51	23.22	38.60	5.18	0.312
1991	7.76	13.25	17.42	22.97	38.60	4.97	0.308
1992	7.37	13.24	17.52	23.21	38.66	5.24	0.312
1993	7.13	13.12	17.65	23.44	38.66	5.42	0.316
1994	7.28	12.97	17.41	23.18	39.16	5.38	0.318
1995	7.30	12.96	17.37	23.38	38.99	5.34	0.317
1996	7.23	13.00	17.50	23.38	38.89	5.38	0.317
1997	7.24	12.91	17.46	23.25	39.14	5.41	0.320
1998	7.12	12.84	17.53	23.24	39.26	5.51	0.324
1999	7.13	12.91	17.51	23.21	39.24	5.50	0.325
2000	7.07	12.82	17.47	23.41	39.23	5.55	0.326
2001	6.43	12.08	17.04	23.33	41.11	6.39	0.350
2002	6.67	12.30	16.99	22.95	41.09	6.16	0.345
2003	6.72	12.37	16.91	23.17	40.83	6.07	0.343
2004	6.67	12.46	17.41	23.25	40.21	6.03	0.338
2005	6.66	12.43	17.42	23.32	40.17	6.04	0.340

資料來源：行政院主計處家庭收支調查報告。

### 三、基本消費支出與所得

一般而言，所得水準愈低，消費傾向愈高，乃因所得水準較低的家庭大部分所得皆用於消費生活必需品，故其消費傾向較高。在戶數五等分組中，最低所得組最有可能發生入不敷出之情況，因此，藉由全台平均每戶與最低所得組之比較，了解台灣城鄉差距之所得分配不均情況。

#### (一)總消費支出與可支配所得

在此部分，可看出全台平均每戶之儲蓄隨時間增加，直到2004年開始有下降的趨勢，但其儲蓄仍有近20萬元之水準，如表2-4所示。然而，在最低所得組中，儲蓄則較不規則，到2001年儲蓄首次出現負值，2002年更上升至負1萬多元，雖然2003、2004年又恢復成為正值，但儲蓄僅為1千多元，而2005年又出現負值。由此可看出，最低所得組的生活遠不如一般民眾，且所得最低組的家庭金額不增反減，亦使貧富差距逐漸拉大。

另一個值得注意的數據是最低所得組的平均所得不到全台平均消費支出的50%，以2005年為例，最低所得組的每戶平均所得297,694元，而全台的每戶平均消費支出為701,076元，兩者相差甚多。行政院主計處所編輯之家庭收支調查報告中，將消費支出分為12類，如食品費、飲料費、菸草、衣著、鞋、襪費用、房地租及水費、燃料和燈光、家具及家庭設備、家事管理、保健和醫療、運輸及通訊、娛樂教育和文化服務及其他雜項支出等12類，在此，將剔除部分非維持基本消費生活之消費支出，如菸草、娛樂等費用，以了解最低所得組之所得是否無法維持其基本生活消費。這裡所定義的基本生活支出包含了食品費、衣著、鞋、襪費用、房地租及水費、燃料和燈光、家具及家庭設備、保健和醫療及娛樂教育和文化服務中的教育與研究費項目，如表2-5所示。1995年、2000年、2005年三年之數據來顯示，最低所得組之可支配所得根本無法足以支付基本生活消費支出，以2005年為例，由全台的平均基本生活消費支出約為494千元，而其平均所得卻只有297千元，而者差距近20萬元。若未來政府擬定相關的縮小城鄉差距之

政策時，其政策目標即應至少要讓最低所得組的平均所得可以滿足所謂的基本生活支出。

表 2-4 台灣歷年來之可支配所得和消費支出及儲蓄

單位：元

年別	全台平均每戶			戶數五等分位最低所得組		
	可支配所得	消費支出	儲蓄	可支配所得 1 (最低所得組)	消費支出 1 (最低所得組)	儲蓄
1976	116,297	95,714	20,899	51,754	48,467	3,287
1977	130,830	104,640	26,473	58,596	52,801	5,795
1978	155,737	122,207	33,919	69,221	62,439	6,782
1979	188,407	147,459	41,565	81,390	75,063	6,327
1980	233,112	179,687	54,204	102,772	93,207	9,565
1981	266,433	199,523	67,846	117,223	105,282	11,941
1982	275,250	210,906	65,719	119,603	110,135	9,468
1983	295,887	226,234	71,459	127,441	119,019	8,422
1984	314,245	243,784	72,673	133,434	126,944	6,490
1985	320,495	246,277	75,749	134,104	126,996	7,108
1986	341,728	258,474	83,254	141,750	132,570	9,180
1987	366,487	275,104	91,382	148,553	134,948	13,605
1988	410,483	302,207	108,276	161,874	148,715	13,159
1989	464,994	336,875	128,119	179,029	163,638	15,391
1990	520,147	370,323	149,824	193,685	177,935	15,750
1991	587,242	411,760	175,482	227,816	202,205	25,611
1992	639,696	445,220	194,476	235,752	211,622	24,130
1993	727,879	504,133	223,747	259,381	238,753	20,628
1994	769,755	545,987	223,768	280,259	255,078	25,181
1995	811,338	591,035	220,303	296,166	270,859	25,307
1996	826,378	614,435	211,943	298,443	285,227	13,216
1997	863,427	634,477	228,951	312,458	292,464	19,994
1998	873,175	646,343	226,831	310,865	288,889	21,976
1999	889,053	655,282	233,770	317,001	290,266	26,735
2000	891,445	662,722	228,723	315,172	300,440	14,732
2001	868,651	657,872	210,779	279,404	283,920	-4,516
2002	875,919	672,619	203,300	292,113	302,415	-10,302
2003	881,662	666,372	215,290	296,297	294,645	1,652
2004	891,249	692,648	198,600	297,305	295,476	1,829
2005	894,574	701,076	193,497	297,694	299,642	-1,948

資料來源：行政院主計處家庭收支調查報告。

表 2-5 最低所得組之平均所得和基本消費支出之比較

單位：新台幣元

	1995 年	2000 年	2005 年
<b>全台平均基本生活消費支出</b>	424,155	470,121	494,488
1.食品費	139,736	149,319	153,072
4.衣著、鞋、襪類	27,213	25,399	23,863
5.房地租及水費	130,722	148,204	144,110
6.燃料和燈光	16,506	18,486	19,455
7.家具及家庭設備	15,823	12,401	12,233
9.保健和醫療	61,271	73,464	93,982
11.娛樂教育和文化服務			
(5)教育與研究費	32,884	42,848	47,772
<b>最低所得組可支配所得</b>	<b>296,166</b>	315,172	297,694
<b>支出與所得之差額</b>	<b>-127,989</b>	-154,949	-196,794
<b>支出佔所得之比例</b>	<b>1.43</b>	1.49	1.66

資料來源：行政院主計處家庭收支調查報告。

#### 四、影響所得之因素分析

影響所得的因素很多，而由文獻可得知影響所得的因素以教育程度為其直接因素。以 2005 年的統計資料可發現，經濟戶長的教育程度愈高，其平均所得愈高，若經濟戶長的教育程度在研究所學歷以上，其平均所得為 92 萬元左右，而大學程度則約為 67 萬元，大專程度則是 62 萬元左右；高中和國中程度則分別為 49 和 44 萬元左右，如表 2-6 所示，此顯示教育程度對所得有正面的影響。

教育程度的高低會影響家庭所得的多寡亦可由表 2-7 的統計數據來觀察。由表 2-7 可發現最高所得組中的教育程度愈高的比例在 1995、2000 及 2005 年的三年統計數據中，皆遠高於最低所得組的比例。舉例而言，在 2005 年時，最高所得組中大學畢業的比例為 36%，但是最低所得組的比例卻只有 4%。此統計數據的含義表示教育程度愈高者的家庭所得愈高，因此提高教育程度將有助於所得的提升，且未來若要縮小城鄉的所得差距，縮小教育程度是一個必須達成的目標。

另一方面，教育程度和所得可能亦存在著互為因果關係，亦即提升教育程度可提高所得，同時，高所得的家庭支付在教育經費支出的比例也較高，因此導致高所得的家庭之子女的教育程度亦比低所得家庭的子女教育程度還高。駱明慶 (2004) 的研究顯示高低所得家庭進入大學就讀之比例差距日益擴大，1979 至 1981 年間，最低所得組與最高所得組的家庭就讀大學人數的比例相差 11.4%。然而，1997 至 1999 年間，此比例之差異擴大至 16.8%。因此，當城鄉差距使教育資源分配不均時，亦會使城鄉差距之所得分配不均問題更加惡化。

影響所得的第二因素是就業人數。由表 2-8，1981 年的數據顯示，最低所得組與最高所得組的每戶就業人口比例差距並不大，分別為 0.4 與 0.47。之後，最低所得組之每戶就業人口比有逐年下降之趨勢，而最高所得組的每戶就業人口比則為上升，至 2005 年，最低所得組得每戶就業人口比下降至 0.29，最高所得組則上升至 0.53，差距擴大。因此，每戶就業人口較低，可能為最低所得組可支配所得較低的原因之一。因此就業問題也可能是造成最低所得組所得較低或下降之原因。此統計數據隱含增加最低所得戶數的就業人數可提升其所得。

接著影響所得的可能因素為職業別，表 2-9 是從職業來看所得分配，從事農林漁牧業幾乎都是所有職業類別中，所得為最低。1995 和 2000 年，農林漁牧業之所得約只有一般事務工作人員的一半，高階主管類別的兩成。

表 2-6 台灣教育程度和所得之關係

	平均每人可支配所得						所得收入者中位數可支配所得					
	1995		2000		2005		1995		2000		2005	
	金額 (元) Value (NT\$)	研究所 與其他 教育程 度所得 比	金額 (元) Value (NT\$)	研究所 與其他 教育程 度所得 比	金額 (元) Value (NT\$)	研究所 與其他 教育程 度所得 比	金額 (元) Value (NT\$)	研究所 與其他 教育程 度所得 比	金額 (元) Value (NT\$)	研究所 與其他 教育程 度所得 比	金額 (元) Value (NT\$)	研究所 與其他 教育程 度所得 比
全體所得收入者：	451,574		498,208		513,477		385,741		429,100		423,470	
按教育程度別分：												
1.研究院(所)	943,419	1	1,039,590	1	921,755	1	905,392	1	929,473	1	831,496	1
2.大學教育	748,808	0.79	790,030	0.76	674,554	0.73	652,563	0.72	695,851	0.75	575,575	0.69
3.專科教育	572,925	0.61	612,467	0.59	619,845	0.67	503,889	0.56	532,959	0.57	526,270	0.63
4.高中教育	463,794	0.49	502,345	0.48	490,966	0.53	396,935	0.44	435,000	0.47	417,073	0.50
5.國中教育	406,715	0.43	434,643	0.42	443,357	0.48	366,500	0.40	400,377	0.43	394,230	0.47
6.國小教育	339,394	0.36	326,937	0.31	377,200	0.41	294,818	0.33	291,198	0.31	315,384	0.38
7.補習自修或不識字	163,512	0.17	127,241	0.12	242,665	0.26	121,000	0.13	54,600	0.06	212,995	0.26

資料來源：行政院主計處家庭收支調查報告。



表 2-7 台灣所得分佈－按戶數五等分位分及經濟戶長性別年齡組別教育程度別

單位：戶

	1995 年				2000 年				2005 年			
	1		5		1		5		1		5	
	戶數	教育程度佔全組比例	戶數	教育程度佔全組比例	戶數	教育程度佔全組比例	戶數	教育程度佔全組比例	戶數	教育程度佔全組比例	戶數	教育程度佔全組比例
全體家庭：	1,146,236		1,146,235		1,317,729		1,317,728		1,441,377		1,441,375	
按教育程度別分：												
不識字或自修	213,752	0.19	15,093	0.01	295,509	0.22	8,833	0.01	276,637	0.19	2,913	0.002
國小	484,376	0.42	194,728	0.17	500,936	0.38	164,846	0.13	558,498	0.39	168,876	0.120
國（初）中（初職）	183,593	0.16	122,719	0.11	204,611	0.16	127,281	0.10	223,366	0.15	121,271	0.080
高中	85,460	0.07	107,213	0.09	80,089	0.06	110,602	0.08	90,053	0.06	113,204	0.080
高職	113,160	0.10	184,759	0.16	140,675	0.11	233,960	0.18	173,096	0.12	223,773	0.160
專科	42,631	0.04	208,093	0.18	61,245	0.05	271,296	0.21	68,728	0.05	294,730	0.200
大學以上	23,264	0.02	313,630	0.27	34,664	0.03	400,910	0.30	50,999	0.04	516,608	0.360

資料來源：行政院主計處家庭收支調查報告。

表 2-8 戶數五等分位組之平均每戶人口數與就業人數

單位：人

年別 Year	可支配所得按戶數五等分位組					第五分位組為第一分位組之倍數	最低所得組每戶就業比例	最高所得組每戶就業比例
	1 最低所得組	2	3	4	5 最高所得組			
平均每戶人口數								
1981	3.66	4.65	4.94	5.15	5.61	1.53	0.40	0.47
1982	3.44	4.55	4.89	5.14	5.67	1.65	0.40	0.45
1983	3.47	4.52	4.89	5.13	5.56	1.60	0.38	0.46
1984	3.40	4.52	4.84	5.07	5.59	1.64	0.37	0.46
1985	3.27	4.42	4.74	5.03	5.49	1.68	0.37	0.46
1986	3.09	4.36	4.72	4.98	5.50	1.78	0.37	0.48
1987	2.91	4.26	4.65	4.87	5.38	1.85	0.38	0.49
1988	2.82	4.17	4.53	4.75	5.14	1.82	0.39	0.49
1989	2.79	4.17	4.43	4.75	5.1	1.83	0.39	0.50
1990	2.70	4.09	4.45	4.62	5.09	1.89	0.39	0.51
1991	2.81	4.06	4.34	4.60	5.00	1.78	0.39	0.51
1992	2.63	3.96	4.33	4.58	5.03	1.91	0.40	0.51
1993	2.50	4.01	4.37	4.58	5.03	2.01	0.38	0.52
1994	2.39	3.88	4.31	4.55	4.96	2.08	0.38	0.51
1995	2.32	3.76	4.26	4.48	4.86	2.09	0.37	0.52
1996	2.32	3.65	4.23	4.50	4.91	2.12	0.36	0.52
1997	2.19	3.59	4.15	4.44	4.85	2.21	0.37	0.52
1998	2.13	3.47	4.12	4.38	4.77	2.24	0.34	0.51
1999	1.96	3.31	3.97	4.26	4.66	2.38	0.35	0.52
2000	1.99	3.27	3.89	4.27	4.65	2.34	0.34	0.52
2001	2.01	3.18	3.88	4.24	4.60	2.29	0.33	0.51
2002	2.16	3.32	3.92	4.27	4.57	2.12	0.32	0.51
2003	2.03	3.13	3.84	4.19	4.46	2.20	0.31	0.53
2004	1.96	3.16	3.81	4.14	4.43	2.26	0.31	0.53
2005	1.92	3.02	3.75	4.08	4.35	2.27	0.29	0.53

表 2-8 戶數五等分位組之平均每戶人口數與就業人數 (續)

單位：人

年別 Year	可支配所得按戶數五等分位組					第五分位組為第一分位組之倍數	最低所得組每戶就業比例	最高所得組每戶就業比例
	1 最低所得組	2	3	4	5 最高所得組			
平均每戶就業人數								
1981	1.45	1.68	1.79	2.08	2.61	1.80		
1982	1.36	1.61	1.80	2.07	2.56	1.88		
1983	1.31	1.59	1.79	2.10	2.54	1.94		
1984	1.26	1.6	1.76	2.05	2.57	2.04		
1985	1.21	1.55	1.75	2.02	2.54	2.10		
1986	1.14	1.55	1.79	2.06	2.62	2.30		
1987	1.11	1.53	1.72	2.03	2.61	2.35		
1988	1.09	1.50	1.72	2.06	2.53	2.32		
1989	1.10	1.51	1.71	2.00	2.53	2.30		
1990	1.06	1.46	1.71	2.03	2.59	2.44		
1991	1.10	1.49	1.69	2.01	2.53	2.30		
1992	1.06	1.47	1.69	2.02	2.55	2.41		
1993	0.95	1.46	1.74	2.09	2.61	2.75		
1994	0.91	1.44	1.77	2.1	2.54	2.79		
1995	0.85	1.39	1.73	2.06	2.54	2.99		
1996	0.84	1.39	1.72	2.06	2.55	3.04		
1997	0.80	1.36	1.74	2.05	2.52	3.15		
1998	0.73	1.34	1.68	2.01	2.45	3.36		
1999	0.68	1.27	1.66	1.96	2.44	3.59		
2000	0.68	1.29	1.59	1.94	2.41	3.54		
2001	0.66	1.23	1.62	1.96	2.35	3.56		
2002	0.70	1.25	1.62	1.98	2.32	3.31		
2003	0.62	1.20	1.59	1.94	2.35	3.79		
2004	0.60	1.21	1.59	1.93	2.34	3.90		
2005	0.56	1.18	1.56	1.92	2.31	4.13		

資料來源：行政院主計處家庭收支調查報告。

表 2-9 所得收入者平均每人可支配所得及中位數所得按職業別分

	平均每人可支配所得						所得收入者中位數可支配要素所得					
	1995		2000		2005		1995		2000		2005	
	金額 (元)	年增率 (%)	金額 (元)	年增率 (%)	金額 (元)	年增率 (%)	金額 (元)	年增率 (%)	金額 (元)	年增率 (%)	金額 (元)	年增率 (%)
全體所得收入者：	451,574	5.01	498,208	1.16	513,477	0.66	385,741	4.13	429,100	1.68	423,470	0.29
按職業別分：												
1.民意代表、行政主管、 企業主管及經理人員	994,858	3.37	1,105,023	-3.89	1,052,498	-0.56	858,437	4.10	947,582	-2.19	910,961	-0.19
2.專業人員	790,095	7.72	861,834	-1.46	806,022	-2.57	716,901	8.97	756,666	-3.47	709,591	-3.17
3.技術員及助理專業人員	584,583	7.20	653,946	1.32	631,088	1.09	521,096	6.44	577,231	1.69	544,843	-0.85
4.事務工作人員	420,529	3.99	477,379	3.43	459,505	4.04	377,849	2.98	429,725	3.83	406,766	5.60
5.服務工作人員及售貨員	442,159	5.10	467,852	1.81	479,828	1.89	369,000	2.02	395,970	3.18	387,697	-1.13
6.農林漁牧工作人員	242,237	12.57	237,550	0.67	306,181	-5.16	154,600	6.71	177,200	12.26	242,341	-3.88
6.1.農事畜牧工作者	229,481	14.21	221,616	0.50	290,367	-6.41	142,850	7.84	162,720	9.58	231,637	-4.29
6.2.林漁工作者	395,425	4.10	400,265	-7.68	475,596	7.76	375,200	5.25	360,750	-10.20	447,266	2.40
7/8/9. 技術工、機械設備 操作工、組裝工及體力工	400,049	5.21	435,695	-0.16	432,754	1.14	368,580	3.68	405,005	-0.11	390,471	0.94
7.技術工及有關工作人員	449,232	4.97	481,863	-0.39	482,912	1.13	422,800	3.58	443,000	-2.57	435,758	0.23
8.機械設備操作工及組 裝工	389,388	6.45	432,477	-1.28	429,455	-0.01	353,555	7.04	403,750	0.54	387,355	0.70
9.非技術工及體力工	304,817	2.68	342,863	3.74	348,952	5.36	279,642	2.81	311,289	2.26	314,683	4.25
10.其他	224,768	0.74	239,101	9.79	403,251	1.27	126,000	-11.89	72,500	-3.33	287,546	0

資料來源：行政院主計處家庭收支調查報告。

## 五、農家與非農家之所得比較

台灣目前農業就業人口平均年齡超過五十歲，教育程度在國中以下的占 80%。此外，2002 年加入 WTO 後，對農業更造成一定程度的衝擊。基此，農家與非農家的可支配所得，亦可觀察城鄉差距的變化。

根據行政院主計處的調查發現 (表 2-10)，1964 年時的非農家每戶平均可支配所得約為 29 千元，農家每戶平均近 28 千元，約為非農家的九成七，差距並不大。但可能是農家每戶人口較多，若以每人平均可支配所得來看，則農家所得僅為非農家之七成。2005 年時農家每戶平均可支配所得為非農戶之七成，與 1964 年相較下降兩成多，但農家每戶人口可支配所得仍然可維持為非農家之七成。若深入分析其農家所得來源 (表 2-11)，1964 年時農家來自農業的收入占總所得的六成，但至 2005 年，農業的收入占農家總所得的兩成，這表示，農家來自農業之收入為 18 萬 9 千元，每戶每月所得約 1 萬 5 千左右，實在難以支付一個家庭所需之消費支出。由此可知，城鄉差距的擴大，使得農家無法僅從事農業獲取所需之消費支出，需依賴如政府補助等其他非農業收入。

表 2-10 台灣農家與非農家平均每戶及每人可支配所得

單位：元；%

年別	平均每戶可支配所得			平均每人可支配所得		
	農家 (A)	非農家 (B)	比較 (非農=100) (A)/(B)	農家 (A)	非農家 (B)	比較 (非農=100) (A)/(B)
1964	27,995	28,982	96.59	3,682	5,212	70.64
1968	30,154	42,365	71.18	4,487	7,807	57.47
1970	32,994	49,177	67.09	4,984	8,925	55.84
1971	38,538	53,789	71.65	5,839	9,979	58.51
1972	46,410	61,429	75.55	7,140	11,624	61.42
1973	59,696	77,618	76.91	9,371	15,013	62.42
1974	79,027	101,638	77.75	12,564	19,890	63.17
1975	83,435	110,654	75.40	13,678	21,697	63.04
1976	100,041	121,887	82.08	16,440	24,601	66.83
1977	107,917	138,164	78.11	18,016	29,026	62.07
1978	129,362	163,717	79.02	22,265	35,208	63.24
1979	157,797	198,027	79.68	27,684	42,956	64.45
1980	198,523	243,389	81.57	35,199	52,682	66.81
1981	219,696	279,956	78.48	39,443	61,260	64.39
1982	232,870	287,497	81.00	42,110	63,747	66.06
1983	247,548	309,360	80.02	46,184	68,291	67.63
1984	262,260	327,988	79.96	48,838	72,886	67.01
1985	271,271	333,041	81.45	52,067	75,009	69.41
1986	294,148	353,023	83.32	57,339	80,415	71.30
1987	314,370	378,285	83.10	63,509	88,178	72.02
1988	343,140	424,814	80.77	71,488	101,874	70.17
1989	384,559	481,149	79.93	83,238	115,107	72.31
1990	424,204	539,023	78.70	91,031	131,469	69.24
1991	484,495	606,021	79.95	105,097	148,535	70.76
1992	521,166	662,162	78.71	117,380	163,901	71.62
1993	616,736	747,241	82.54	136,749	185,881	73.57
1994	648,082	789,391	82.10	146,294	199,846	73.20
1995	713,912	826,004	86.43	162,622	213,438	76.19
1996	724,659	839,570	86.31	165,826	217,505	76.24
1997	735,140	880,800	83.46	167,458	233,634	71.68
1998	711,672	892,906	79.70	171,075	240,028	71.27
1999	758,112	905,902	83.69	187,188	253,045	73.97
2000	750,003	909,010	82.51	184,730	255,340	72.35
2001	720,982	886,731	81.31	183,456	250,489	73.24
2002	703,171	895,568	78.52	177,121	248,080	71.40
2003	706,999	899,231	78.62	179,898	257,659	69.82
2004	729,475	905,930	80.52	187,526	261,075	71.83
2005	710,673	910,988	78.01	189,009	268,728	70.33

資料來源：行政院主計處家庭收支調查報告。

表 2-11 農家平均每戶所得總額按來自農業與非農業分

年別	金 額 (元) Values per household (NT\$)			結 構 比 (%) Percent distribution (%)		
	農家平均每 戶所得總額	來 自 農業所得	來 自 非農業所得	合 計	來 自 農業所得	來 自 非農業所得
1964	29,494	19,082	10,412	100.00	64.70	35.30
1968	31,966	16,823	15,143	100.00	52.63	47.37
1970	35,439	17,257	18,182	100.00	48.69	51.31
1971	40,858	18,480	22,378	100.00	45.23	54.77
1972	49,003	20,721	28,282	100.00	42.29	57.71
1973	54,352	24,763	29,589	100.00	45.56	54.44
1974	82,980	39,917	43,063	100.00	48.10	51.90
1975	88,061	39,853	48,208	100.00	45.26	54.74
1976	106,257	41,377	64,880	100.00	38.94	61.06
1977	116,570	40,381	76,189	100.00	34.64	65.36
1978	142,291	40,987	101,304	100.00	28.81	71.19
1979	174,423	44,600	129,823	100.00	25.57	74.43
1980	219,412	54,436	164,976	100.00	24.81	75.19
1981	244,424	64,457	179,967	100.00	26.37	73.63
1982	262,245	73,084	189,161	100.00	27.87	72.13
1983	279,845	71,729	208,116	100.00	25.63	74.37
1984	302,000	74,765	227,235	100.00	24.76	75.24
1985	310,585	76,889	233,696	100.00	24.76	75.24
1986	337,331	78,341	258,990	100.00	23.22	76.78
1987	361,992	87,557	274,435	100.00	24.19	75.81
1988	399,651	96,984	302,667	100.00	24.27	75.73
1989	453,002	99,575	353,427	100.00	21.98	78.02
1990	503,830	101,265	402,563	100.00	20.10	79.90
1991	572,269	122,360	449,909	100.00	21.38	78.62
1992	617,941	124,497	493,444	100.00	20.15	79.85
1993	727,574	134,466	593,108	100.00	18.48	81.52
1994	775,083	154,129	620,954	100.00	19.89	80.11
1995	871,082	172,083	698,999	100.00	19.76	80.24
1996	885,469	176,837	708,633	100.00	19.97	80.03
1997	907,221	154,919	752,302	100.00	17.08	82.92
1998	881,853	148,997	732,856	100.00	16.90	83.10
1999	927,663	169,058	758,604	100.00	18.22	81.78
2000	917,623	161,121	756,502	100.00	17.56	82.44
2001	881,298	163,158	718,140	100.00	18.51	81.49
2002	860,771	176,398	684,373	100.00	20.49	79.51
2003	873,901	172,414	701,487	100.00	19.73	80.27
2004	893,124	187,758	705,366	100.00	21.02	78.98
2005	872,677	168,694	703,983	100.00	19.33	80.67

資料來源：行政院主計處家庭收支調查報告。

## 六、所得與消費支出在區域的差異

為能了解我國區域是否有發展不均衡的情況，將台灣分為北、中、南、東四區進行分析比較，了解是否發展不均衡之情況。首先，以下為北、中、南、東四個區域所包含之縣市。

(一)北台灣：台北、桃園、新竹、苗栗、宜蘭。

(二)中台灣：台中、南投、彰化、雲林。

(三)南台灣：嘉義、台南、高雄、屏東、澎湖。

(四)東台灣：花蓮、台東。

1995年起，北台灣的可支配所得約為中台灣的兩倍，南台灣的1.2倍，與東台灣相較，則高達5-6倍之多，就單看可支配所得，城鄉差距所造成的所得落差極為顯著。然而，北台灣的消費支出亦為中台灣的2倍，南台灣的1.2倍，東台灣的5-6倍(如表2-12所示)。顯示，北台灣可支配所得較高，但由於當地物價亦較高，東台灣其可支配所得較低，但其當地物價也較低。若僅看可支配所得，易產生北中南東四區發展落差造成所得分配不均之錯誤認知，若加入消費支出的部分，亦可發現各區物價亦有落差，顯示所得分配不均之情況並無嚴重惡化。

最後透過城鄉間之比較，了解城鄉所得差距之情況。一般而言，台北市所得最高，因此，以台北市為高所得都市之代表；以苗栗縣、南投縣、雲林縣、屏東縣、台東縣為低所得鄉鎮之代表。

由1995、2000及2005年的資料來觀察(如表2-13所示)，台北市之可支配所得一直高於其他縣市，有逐年增長之趨勢，至2005年台北市之可支配所得超過台東縣的兩倍。然而，就基本消費支出，除南投縣以外，台北市亦高於其他縣市，這表示台北市的物價高出其他縣市許多。城鄉差距所造成的所得落差，若加入當地物價，各縣市間之所得不均情況將縮小。



表 2-12 台灣各地區之平均每戶家庭之可支配所得和消費支出

平均每戶家庭之可支配所得							
年別	北台灣	中台灣	南台灣	東台灣	北/中	北/南	北/東
1995	6,876,256	3,665,119	5,572,049	1,364,911	1.88	1.23	5.04
1997	7,249,803	3,845,178	5,962,755	1,333,951	1.89	1.22	5.43
1998	7,242,321	4,003,287	5,959,113	1,281,116	1.81	1.22	5.65
1999	7,500,698	4,224,238	5,964,706	1,285,491	1.78	1.26	5.83
2000	7,683,712	3,907,192	6,070,704	1,383,175	1.97	1.27	5.56
2001	7,340,851	3,900,669	5,840,102	1,371,656	1.88	1.26	5.35
2002	7,269,548	3,868,507	6,006,799	1,340,659	1.88	1.21	5.42
2003	7,389,708	3,904,829	6,035,401	1,350,554	1.89	1.22	5.47
2004	7,661,859	3,893,356	6,092,838	1,346,529	1.97	1.26	5.69
2005	7,767,869	3,831,480	6,100,054	1,260,176	2.03	1.27	6.16

平均每戶家庭之消費支出							
年別	北台灣	中台灣	南台灣	東台灣	北/中	北/南	北/東
1995	5,020,773	2,525,975	4,051,671	1,001,674	1.99	1.24	5.01
1997	5,329,390	2,788,143	4,334,350	1,056,799	1.91	1.23	5.04
1998	5,427,431	2,844,734	4,413,938	975,136	1.91	1.23	5.57
1999	5,513,552	2,873,019	4,430,328	991,111	1.92	1.25	5.56
2000	5,608,806	2,847,342	4,496,183	1,038,835	1.97	1.25	5.40
2001	5,622,455	2,866,792	4,412,566	1,007,315	1.96	1.27	5.58
2002	5,715,166	2,941,229	4,513,549	987,034	1.94	1.27	5.79
2003	5,675,898	2,986,509	4,477,590	949,794	1.90	1.27	5.98
2004	5,893,502	3,143,718	4,649,407	1,016,831	1.87	1.27	5.80
2005	6,177,987	3,082,339	4,668,406	937,117	2.00	1.32	6.59

資料來源：行政院主計處家庭收支調查報告。

表 2-13 台灣各地區的消費支出金額和可支配所得比較

單位：新台幣元

1995 年						
	台北市	苗栗縣	南投縣	雲林縣	屏東縣	臺東縣
基本消費支出	574,288	357,466	371,022	296,050	354,017	317,857
1.食品費	162,088	105,681	131,147	100,476	126,421	109,144
4.衣著、鞋、襪類	40,742	22,561	23,678	14,801	20,934	21,690
5.房地租及水費	212,774	99,620	92,440	69,152	80,023	92,389
6.燃料和燈光	22,318	14,316	13,646	12,242	14,056	12,269
7.家具及家庭設備	31,033	16,190	8,014	8,629	15,809	11,227
9.保健和醫療	60,472	75,360	73,530	70,683	66,398	52,733
11.娛樂教育和文化服務						
(5)教育與研究費	44,861	23,738	28,567	20,067	30,376	18,405
可支配所得	1,112,806	753,634	715,140	557,314	758,546	646,255
台北市與其他縣市所得比	1	1.48	1.56	2.00	1.47	1.72
台北市與其他縣市支出比	1	1.61	1.55	1.94	1.62	1.81
2000 年						
	台北市	苗栗縣	南投縣	雲林縣	屏東縣	臺東縣
基本消費支出	678,787	398,593	412,336	332,775	353,181	314,696
1.食品費	202,990	114,329	126,004	113,569	117,958	95,429
4.衣著、鞋、襪類	34,686	24,999	20,816	15,779	20,780	16,291
5.房地租及水費	259,307	110,129	118,887	87,394	90,735	95,239
6.燃料和燈光	21,633	18,441	14,798	14,380	12,867	14,429
7.家具及家庭設備	21,668	15,841	10,642	6,879	12,106	8,675
9.保健和醫療	82,003	80,295	85,297	69,212	63,605	65,365
11.娛樂教育和文化服務						
(5)教育與研究費	56,500	34,559	35,894	25,562	35,130	19,267
可支配所得	1,237,777	788,159	729,438	694,363	767,107	641,298
台北市與其他縣市所得比	1	1.57	1.70	1.78	1.61	1.93
台北市與其他縣市支出比	1	1.70	1.65	2.04	1.92	2.16

表 2-13 台灣各地區的消費支出金額和可支配所得比較 (續)

單位：新台幣元

2005 年						
	台北市	苗栗縣	南投縣	雲林縣	屏東縣	臺東縣
基本消費支出	661,134	407,116	434,071	342,009	371,807	288,358
1.食品費	185,485	98,737	129,980	105,503	124,598	79,518
4.衣著、鞋、襪類	26,133	17,562	18,912	15,668	15,005	12,292
5.房地租及水費	262,339	118,775	109,040	81,275	92,644	83,729
6.燃料和燈光	20,395	17,602	16,643	17,441	15,915	15,412
7.家具及家庭設備	18,514	10,982	9,016	7,872	10,140	6,393
9.保健和醫療	97,141	99,717	107,740	86,709	76,007	70,365
11.娛樂教育和文化服務						
(5)教育與研究費	51,126	43,740	42,740	27,542	37,497	20,648
可支配所得	1,236,014	768,863	748,483	648,685	741,094	597,433
台北市與其他縣市所得比	1	1.61	1.65	1.91	1.67	2.07
台北市與其他縣市支出比	1	1.62	1.52	1.93	1.78	2.29

資料來源：行政院主計處家庭收支調查報告。

## 第二節 城鄉就業差距之分析

本節之主要目的在於介紹影響就業水準的因素以及城鄉在就業水準的比較。首先就就業與教育程度的比較而言，透過行政院主計處的台灣地區人力資源調查統計年報之資料顯示，國中以下之教育程度的就業者比率逐年下降，而大專以上則逐年上升，其表示台灣教育之普及率及水準逐年提高，其亦隱含台灣目前對於高學歷之人力有較高的需求 (表 2-14)。

於表 2-15 之資料顯示，2005 年全台教育程度在國中以下有 36.62%，而大專程度以上的則有 30.22%。之中，台北市、台中市、高雄市等都市化較高的城市，國中以下之教育程度比例都低於全國平均，其中又以台北市的 17.67% 最低，而大專程度以上，則以台北市之 52.32% 為最高。然而，雲林縣、嘉義縣與花蓮縣等都市化較低之城市則國中以下教育程度之人口約佔五成，而其大專以上程度僅有兩成左右，其中又以台東縣的 13.47% 為最低。而透過之前分析可知，所得與教育程度成正比，各地教育資源不均所導致之教育落差將間接造成城鄉就業機會之差距，使當地優秀人才外流。

表 2-14 歷年就業者之教育程度

單位：%

年 度	總 計	國中 及 以下	高 中 ( 職 )	大 專 及 以 上
1978	100.00	74.78	16.71	8.51
1979	100.00	73.06	17.99	8.95
1980	100.00	70.07	19.53	10.41
1981	100.00	68.77	20.35	10.88
1982	100.00	67.35	21.51	11.14
1983	100.00	66.09	22.40	11.51
1984	100.00	64.52	23.41	12.06
1985	100.00	63.32	24.19	12.50
1986	100.00	61.58	25.48	12.94
1987	100.00	59.58	26.60	13.82
1988	100.00	57.41	27.87	14.71
1989	100.00	55.74	28.92	15.35
1990	100.00	53.79	29.86	16.35
1991	100.00	52.85	30.48	16.67
1992	100.00	51.14	31.17	17.69
1993	100.00	48.77	32.27	18.96
1994	100.00	47.68	32.73	19.59
1995	100.00	46.21	33.15	20.64
1996	100.00	43.60	34.14	22.27
1997	100.00	42.26	33.89	23.85
1998	100.00	40.50	34.60	24.90
1999	100.00	38.45	35.34	26.20
2000	100.00	37.09	35.56	27.35
2001	100.00	35.36	35.93	28.71
2002	100.00	33.62	36.22	30.16
2003	100.00	32.00	36.47	31.54
2004	100.00	30.40	36.70	32.90
2005	100.00	28.97	36.25	34.78

資料來源：行政院主計處 2005 年人力資源調查統計年報。

表 2-15 台灣地區十五歲以上民間人口之教育程度

單位：%

年 度	總 計	國中 及 以下	高 中 ( 職 )	大 專 及 以 上
臺灣地區	100.00	36.62	33.16	30.22
北部地區	100.00	31.13	33.46	35.41
臺北市	100.00	17.67	30.01	52.32
基隆市	100.00	36.02	37.18	26.80
新竹市	100.00	30.92	31.64	37.44
臺北縣	100.00	35.39	34.18	30.43
宜蘭縣	100.00	49.30	28.71	22.00
桃園縣	100.00	35.22	37.19	27.59
新竹縣	100.00	36.77	36.15	27.08
中部地區	100.00	41.85	32.56	25.58
臺中市	100.00	22.25	34.79	42.96
苗栗縣	100.00	44.83	34.17	21.00
臺中縣	100.00	39.89	35.82	24.29
彰化縣	100.00	47.99	30.63	21.39
南投縣	100.00	48.82	29.75	21.43
雲林縣	100.00	54.05	27.28	18.68
南部地區	100.00	39.23	33.42	27.35
高雄市	100.00	27.22	36.68	36.11
嘉義市	100.00	24.63	34.34	41.04
臺南市	100.00	30.82	32.52	36.66
嘉義縣	100.00	56.64	26.29	17.06
臺南縣	100.00	47.22	30.38	22.41
高雄縣	100.00	42.29	35.37	22.34
屏東縣	100.00	45.23	34.10	20.67
澎湖縣	100.00	44.11	32.15	23.74
東部地區	100.00	50.36	30.86	18.78
臺東縣	100.00	57.57	28.96	13.47
花蓮縣	100.00	45.40	32.17	22.43

資料來源：行政院主計處 2005 年人力資源調查統計年報。

接下來，將探討失業週數與教育程度之間的關係，因社會變遷，使得無論是何種教育程度，其失業週數皆逐年上升之現象。然而表 2-16 之資料顯示，於 1988 年以前，國中以下教育程度之失業週數皆低於全國平均，而至 1998 年以後，則高於全國之平均週數。反觀大專以上之教育程度的失業平均週數，於 1997 年以後由高於全國平均週數轉變為低於平均全國之平均週數。而國中以下與大專以上之平均失業週數最大可落差近四週。

在 2005 年各地區之失業率，並無明顯落差 (如表 2-17 所示)。然而，在台北市等都市化較高的都市，其大專以上教育程度之失業率低於國中以下之教育程度者。相對於花東之都市化程度較低的地方，則大專程度以上之失業率高於國中以下教育程度者，其可能與各地產業結構有關，然而，此情況將會造成擁有高學歷之人才外流，往都市更加集中，擴大城鄉差距之問題。

綜上所述，因各區域會影響教育程度之高低，而教育程度又與就業、失業與所得有一定程度之關聯，故要由此部分改善城鄉差距之問題，仍因從各地教育資源分配著手。

表 2-16 歷年來失業者平均失業週數

年 度	總 計	教 育 程 度		
		國中及以下	高中 (職)	大專及以上
1978	17.28	15.62	18.90	18.19
1979	15.34	14.58	15.82	16.20
1980	14.84	13.96	14.93	16.44
1981	13.70	12.81	14.26	14.41
1982	15.83	14.35	16.08	19.24
1983	17.94	16.47	18.66	19.94
1984	19.02	16.81	20.38	20.56
1985	19.15	17.59	19.83	21.14
1986	20.70	18.61	20.95	24.49
1987	18.97	16.40	19.16	23.31
1988	17.31	16.34	16.88	19.84
1989	15.20	15.28	14.84	15.86
1990	14.82	15.02	14.29	15.59
1991	15.13	15.35	14.37	16.27
1992	15.52	14.24	15.17	17.67
1993	15.15	14.72	14.40	16.69
1994	15.68	15.19	15.01	17.21
1995	17.20	15.98	16.11	20.14
1996	20.45	19.72	19.90	22.17
1997	21.36	20.87	21.17	22.41
1998	21.79	22.55	21.36	21.46
1999	22.52	23.82	21.71	22.01
2000	23.70	23.99	23.51	23.60
2001	26.13	28.22	25.23	24.43
2002	30.26	33.54	29.34	27.39
2003	30.54	32.43	30.09	28.83
2004	29.40	31.13	29.71	27.28
2005	27.59	29.67	27.38	26.20

資料來源：行政院主計處 2005 年人力資源調查統計年報。

表 2-17 不同地區的教育程度別和失業率

單位：%

地區別	總計	國中及以下	高中(職)	大專及以上
臺灣地區	4.13	3.76	4.54	4.01
北部地區	4.1	3.9	4.4	3.8
臺北市	3.9	4.8	4.3	3.5
基隆市	4.3	5.2	3.6	4.7
新竹市	4.2	5.4	4.2	3.6
臺北縣	4.1	3.6	4.3	4.4
宜蘭縣	4.3	4.3	4.3	4.3
桃園縣	4.1	3.6	4.8	3.5
新竹縣	3.9	3.6	5.0	2.7
中部地區	4.2	3.7	4.6	4.2
臺中市	4.2	4.6	4.6	3.8
苗栗縣	4.1	3.8	4.5	4.1
臺中縣	4.2	3.4	4.8	4.2
彰化縣	4.0	3.5	4.3	4.4
南投縣	4.4	4.2	4.6	4.4
雲林縣	4.2	3.6	4.9	4.6
南部地區	4.2	3.6	4.7	4.2
高雄市	4.2	3.7	4.9	3.8
嘉義市	4.1	4.2	5.0	3.4
臺南市	4.1	3.8	4.3	4.1
嘉義縣	4.3	3.4	5.8	4.1
臺南縣	4.1	3.6	4.4	4.5
高雄縣	4.2	3.7	4.4	4.3
屏東縣	4.2	3.4	4.5	4.9
澎湖縣	4.2	3.1	4.6	4.7
東部地區	4.3	4.0	4.3	5.0
臺東縣	4.2	3.8	4.1	5.9
花蓮縣	4.4	4.1	4.5	4.7

資料來源：行政院主計處 2005 年人力資源調查統計年報。



### 第三章 日本縮小城鄉差距的產業政策分析

#### 第一節 日本產業政策變遷

##### 一、前言

研究戰後的日本，如果不談產業政策是無法了解其經濟發展的原因。戰後日本走過了經濟的「復興期」、「高度成長期」、「石油危機」以及「平成不景氣」。不同時期面對的是不同的經濟情勢，所採取的產業政策亦不盡相同，因此日本的產業政策可以說是一種「時代產物」，它背負著時代的任務。但日本從戰後的廢墟當中出發，無論是在總體經濟或企業個體的表現，令世界各國大為驚訝，紛紛引起對日本的研究熱潮，產業政策就是其中之一。歐美國家對東方世界在某些方面還是存在著不解，這也會表現在研究的結果上，有推崇、有責難，也表現出一些情緒的語言。之所以如此，乃因經濟政策的背後往往潛藏著該國的文化，深入對文化的理解不容易，常有誤解，而產業政策常常又是文化的一部分。換言之日本產業政策是「時代產物」，也是「文化產物」。沒有這樣的意識存在是無法正確掌握日本戰後的產業政策所帶來的經濟發展。

本研究將日本地域振興產業政策分為以中央政府為主導的「產業群聚的產業政策」和以地方自治體為主導的「北海道地域」的振興政策兩類來分析。理由乃是中央與地方屬不同行政層級、不同規模（經濟上、區域範圍上）、不同政策內涵所帶來的效果產生很大差異，有分別探討的必要。然而產業群聚為何成為日本振興地域經濟的產業政策？首先來了解日本產業群聚計畫的產生背景。

##### (一)日本戰後—90年代的產業政策

戰後經濟發展之初，地方產生了不是過度的集中，就是過度的稀疏，各地差距的擴大，導致所得成長與就業機會多寡有明顯差距。由於產業的過度集中也帶來了公害問題日趨嚴重。基於此，1950年時制定了「國土總合開發法」，希望全國城鄉能夠均衡發展，之後並以「工場等限制法」（1959年），「工業再配置促進法」（1972年），主要是對過度集中地區的工廠興建加以限制，同時誘導企業將工廠興建到較為偏僻疏散的地區

去。80 年代之後日本產業政策有了轉變，來自國際的壓力，要求日本市場開放，既存產業面臨更大挑戰，產業的調整無法避免，往更高度化的產業發展是必然趨勢，於是在 1983 年制定了尖端科技產業集聚為目的 Technopolis 法 (Technology polis)，5 年之後又成立了結合尖端科技研究所以及軟體業為目的「頭腦立地法」。為了使企業業務也能產生群聚，提升辦公效率，制定集聚業務辦公機能為目的的「地方據點法」(1992 年)。以上的政策對新加入的產業，或是服務業等第 3 級產業引導到日本全國各地，達到移轉—分散—群聚等 3 種效果。

但是 1990 年代初起，日本產業面臨「空洞化」問題。起因於 1985 年五國的財政部長 G5 為了解決貿易逆差的問題，各國達成匯率的水準，即有名的「Plaza accord」。此協議聲明後，短時間日元大幅升值，隨之而來的是泡沫經濟的形成、破滅，以及產業的外移等問題。日本產業群聚計畫因而更加積極，不只是中央提出各種產業政策，地方也打出很多策略方案，如何使地方經濟再生，地域更加活化，因應所面臨的困境。其中為使既存產業群聚地區的活化，制定「特定產業集聚活性化法」(1997)，而「新事業創出促進法」(1998)、「中心市街地活性化法」(1998)以及「地域產業集積活性化法」更是以地方產業自然發展基礎之強化為目的 (參見圖 3-1)。

## (二)2000 年—目前之產業政策

2000 年後，日本經濟產業省 (相當於行政院經濟部)提出「產業群聚計畫」(2001)，全國分為 19 個計畫地區，主要的發展領域有四個方向，分別為「生化科技產業」、「IT 產業」、「情報、生命未來型製品產業」和「環境相關產業」。另一方面與文部省 (相當於行政院教育部)共同推動「知識產業群聚創成事業」(2002 年)，全國則分為 18 個計畫地區 (表 3-1)。「產業群聚計畫」和「知識產業群聚創成事業」都是透過產官學或官學一體的團隊以幫助振興地方的科學技術與產業發展，尋求持續保有國際競爭力的優勢為目的之政策。在地域經濟振興的產業群聚之類型有「3 大都會區再活化型的產業群聚」、「科學技術為中心的產業群聚」、「only one & niche business 的產業群聚」

以及「mini 地域的產業群聚」等四種。日本在 2000 年後之所以極力推動產業群聚的產業政策，是因為產業群聚能夠產生「政策的連鎖加乘效果」、「地域資源充實效果」、「創新創出環境的改善效果」、「創新成果的加大效果」、「經濟成果的加大效果」等效果 (圖 3-2)。

為了加強日本經濟結構的體質，提出第一階段的「骨太方針」(2001)，到 2006 年為止進入第六階段的「骨太方針」。從「經濟財政諮詢會議」與「骨太方針」引導出「關於經濟財政運作和結構改革的基本方針」(2002-2006)、「新產業創造戰略」(2004)、「地域活性化戰略」(2006)。

2006 年 6 月小泉政權提出因應新國際經濟局勢的大型經濟政策—「新經濟成長戰略」。「新經濟成長戰略」是整合正在執行的產業政策和即將推動的產業政策，以因應亞洲地區各國經濟的抬頭和國內人口減少高齡化社會的到來。「新經濟成長戰略」以建立日本成長與亞洲成長的「良性循環」和日本地方的創新與需求的「良性循環」，此兩種之「良性循環」的基礎建立於兩個戰略之下，一為「國際產業戰略」，另一個為「地域活絡化戰略」。

「新經濟成長戰略」並非全新的產業經濟政策，它一方面持續推動過去已在執行的產業政策，另一方面提出因應當今國內外環境的新產業政策。這是包含極為廣泛產業和橫跨中央及地方多部門的新政策，是日本歷經「失落的 10 年」(The Lost Decade) 之後首先提出的大型產業政策。戰後日本的「雁行型態經濟發展」(The Flying-Geese Theory of Economic Development) 模式被視為異於歐、美的資本主義發展過程，創造亞洲唯一的先進國家，「新經濟成長戰略」是否能夠再次形成新的經濟發展模式，引起世界各國的注意。

「新經濟成長戰略」是以「國際競爭力的強化」與「地域經濟的活絡化」兩大主軸的中長期經濟政策，追求的四大目標是：(1)人口減少之下的「新成長」，(2)創新與需求的良性循環，(3)提升製造業與服務產業為經濟成長的雙引擎，(4)透過改革建構希望的未來。

日本希望透過四大目標的達成，以建立「強健的日本經濟」、「勇於抗拒高風險與不確定性的日本經濟」和「有魅力的日本經濟」。

為了「國際競爭力的強化」與「地域經濟的活絡化」分別提出「國際產業戰略」、「地域活絡化戰略」。以下為簡要項目內容：

1. 「國際產業戰略」主要的內容為：

- (1) 與亞洲各國締結 EPA (Economic Partnership Agreement)；
- (2) 致力「研究創新」的加速化，如創新高速公路 (innovation superhighway) 的構想，結合大學、公部門機關、產業界、與政府的合作，強化「由研究到市場，從市場到研究」的雙向互動機制的建立；
- (3) 領先世界的新產業的創出；
- (4) 促進對日的直接投資；
- (5) 內需依賴型產業的國際展開，如「21 世紀新農政 2006」、「觀光立國行動計畫」等；
- (6) 「IT 生產性向上運動」(如『IT 經營力指標』、『IT 戰略的導入之行動指針』、『中小企業投資促進稅制』)。

2. 「地域活絡化戰略」主要的內容為：

(1) 以地域自立發展基礎條件的整建為主的有：

- ① 「產業群聚計畫」第一期 (2001)、第二期 (2006) 的持續推動，全日本整合為 17 企劃計畫案，參加企業約 9,800 家，參加大學約 290 所，預計 5 年內以創造 40,000 件新事業為目標；
- ② 「地域活絡化總合企劃」的推動，5 年內 1,000 個新組合的產生；
- ③ 「地域自立型公部門服務事業」的推展；
- ④ 地域事業經營基礎條件的整建 (如地方統籌分配款制度的調整、地方法人所得課稅的修正)。

(2)以地域中小企業活絡化為主的有：

- ①「地域資源活用企業化計畫」(由地域中小企業活用地域資源，開發與販賣新產品、新服務，建立品牌的支援計畫)；
- ②為重建地域中心的市、街、地商業活絡化，對原有的「中心市街地活絡化法」的修正；
- ③為振興商品製造的中小企業，提出「元氣商品製造中小企業 300 家」的企劃；
- ④「中小企業的再生·再起事業」更進一步的推進；
- ⑤針對女性和高齡者勞動市場的活用—『中小企業白皮書 2006』。以上的措施希望達成對支撐地域經濟與就業的中小企業更有活力。

(3)以地域的服務產業革新為主的有：

- ①由 IT 商業模式的展開促進需要與擴大；
- ②由人才的培育、IT 的活用提升競爭力與生產性；
- ③服務產業統計資料的充實與完整；
- ④因應「生活充實型服務」(如健康、觀光、育兒等)與「事業充實型服務」(如商業支援、流通等)不同類型產業策略的建立。

(4)以地域的橫斷分野為主的有：

- ①【人】—人「財」力的革新：
  - a.「教育、人才培育體制的複線化」的建立；
  - b.「教育的產官學合作」(如文部科學省與經濟產業省推動的「產業群聚政策」)；
  - c.建構「全球化人才戰略」(如亞洲人「財」資金的構想)。
- ②【物】—生產手段與基礎建設的創新：
  - a.對資本財「折舊制度」的重新檢討；
  - b.「產業、物流基礎建設戰略」的整頓 (如「總合物流施政大綱 (2005-2009)」)；
  - c.國際物流競爭力合作夥伴的形成。
- ③【金】—金融的創新：金融可能線的擴大與風險貨幣供給的活絡化。

- a. 「動產、債權擔保融資」的促進；
  - b. 「電子債權法（假稱）」的制定。此兩項為提升地域金融及對金融活動真偽的辨識能力；
  - c. 強化高度金融人才的培育；
  - d. 推動「東亞資產擔保證券市場」；
  - e. 「日本版存託型憑證（JDR：Japan Depository Receipts）」的導入。
- ④【技】—技術的革新：由不同分野的融合、協助加速技術創新。
- a. 促進「異分野產業的融合、協助」；
  - b. 培育出「革新的新事業」；
  - c. 「知財政策」(知識財產權的強化、專利審查迅速化等)；
  - d. 「基準認證政策」(國際標準化、計量標準的整頓等)。
- ⑤【智】—活用【人】、【物】、【金】、【技】，孕育最大成果經營力的強化。
- a. 「知的資產經營」(活用日本特有的優勢，促進經營成效)。
  - b. 建立「產業重整、事業重整制度」，並加以活用。

本研究日本部分就是以「新經濟成長戰略」的「地域經濟的活絡化」為主的「地域活絡化戰略」，同時兼顧國際經濟局勢的變遷，如何提升「國際競爭力的強化」的政策一併納入討論。其中以產業群聚計畫的推動列為「新經濟成長戰略」提升地域經濟的主要政策。幾年來產業群聚政策和其他相關的合作成績可觀，全體參加企業直逼萬家，參加的大學邁向300所。在地域新生債權研究開發事業、新攜手合作支援制度（不同產業間的合作）、大學為主的創新事業三方面，透過產業群聚的相關合作各佔總數的60%、47%以及19%。

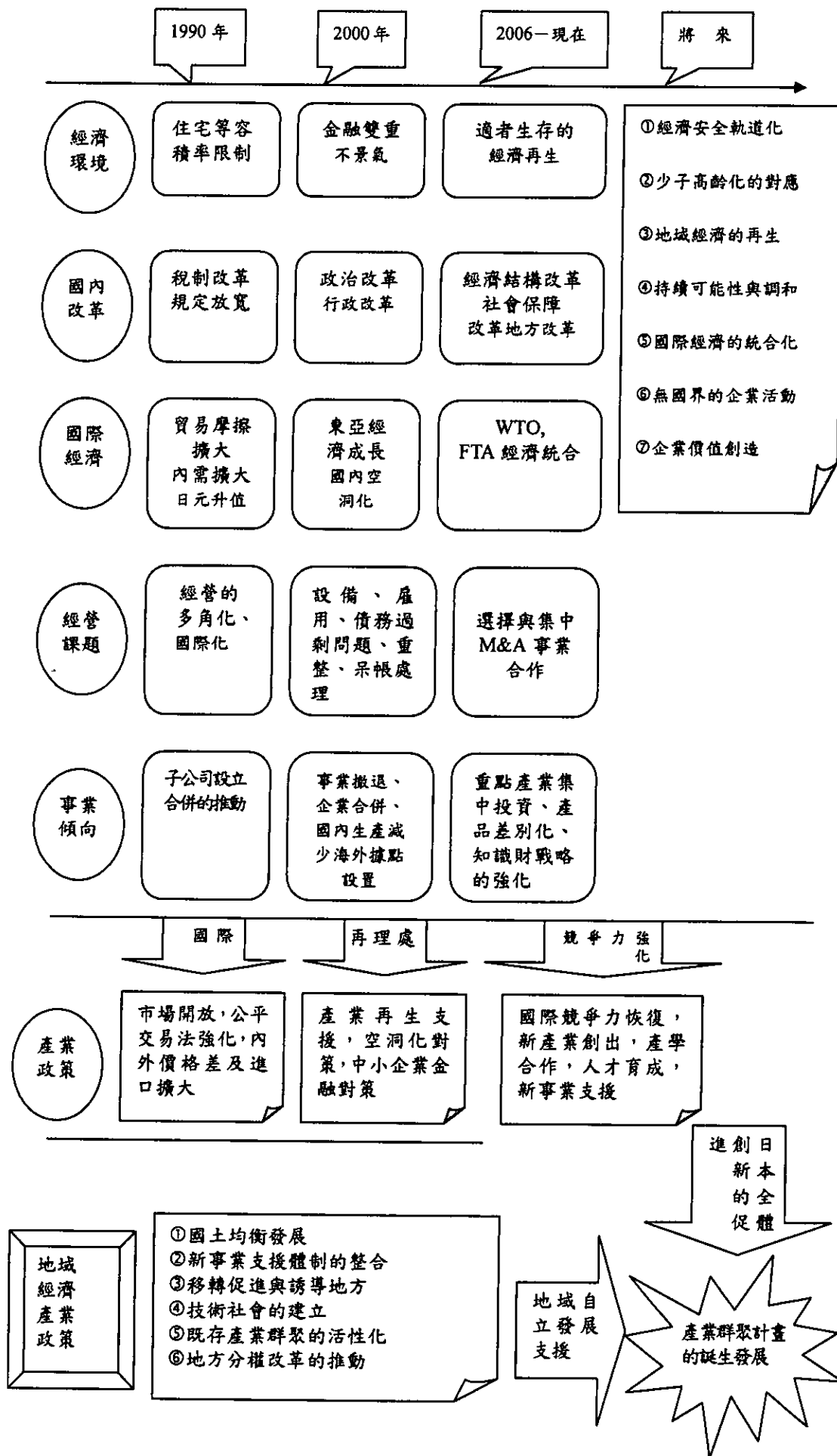


圖 3-1 日本產業群聚計畫的產生背景

表 3-1 產業群聚計畫與知識產業群聚創成事業地域 (調整前)

編號	地域	產業群聚計畫	知識產業群聚創成事業
01	北海道	北海道超級產業群聚一振興戰略	札幌地域
02	東北	情報，生命，未來型製品產業計畫	仙台地域
03	東北	循環型社會對應產業振興計畫	長野、上田地域
04	關東	地域產業活性化計畫	岐阜・大垣地域
05	關東	生化科技事業的育成	愛知・名古屋地域
06	關東	情報事業的育成	浜松地域
07	中部	東海商品創造計畫	關西文化學術研究都市地域
08	中部	東海生化商品創造計畫	大阪北部地域
09	北陸	北陸商品創造計畫	神戶地域
10	近畿	近畿生物關聯產業計畫	德島地域
11	近畿	商品元氣企業支援計畫	高松地域
12	近畿	情報系產業振興計畫	福岡地域
13	近畿	近畿能源、環境高度化推進計畫	北九州學術研究都市地域
14	中國	中國地域機械產業新生計畫	宇部地域
15	中國	循環型產業形成計畫	廣島地域
16	四國	四國高科技地帶計畫	京都地域
17	九州	九州環境、再利用產業交流	金澤地域
18	九州	九州 siricon 群聚計畫	富山・高岡地域
19	沖繩	OKINAWA 型產業振興計畫	
合計	19 地域	2007.01 為止經產省調整 19 個地域 產業聚為 17 個。	18 地域



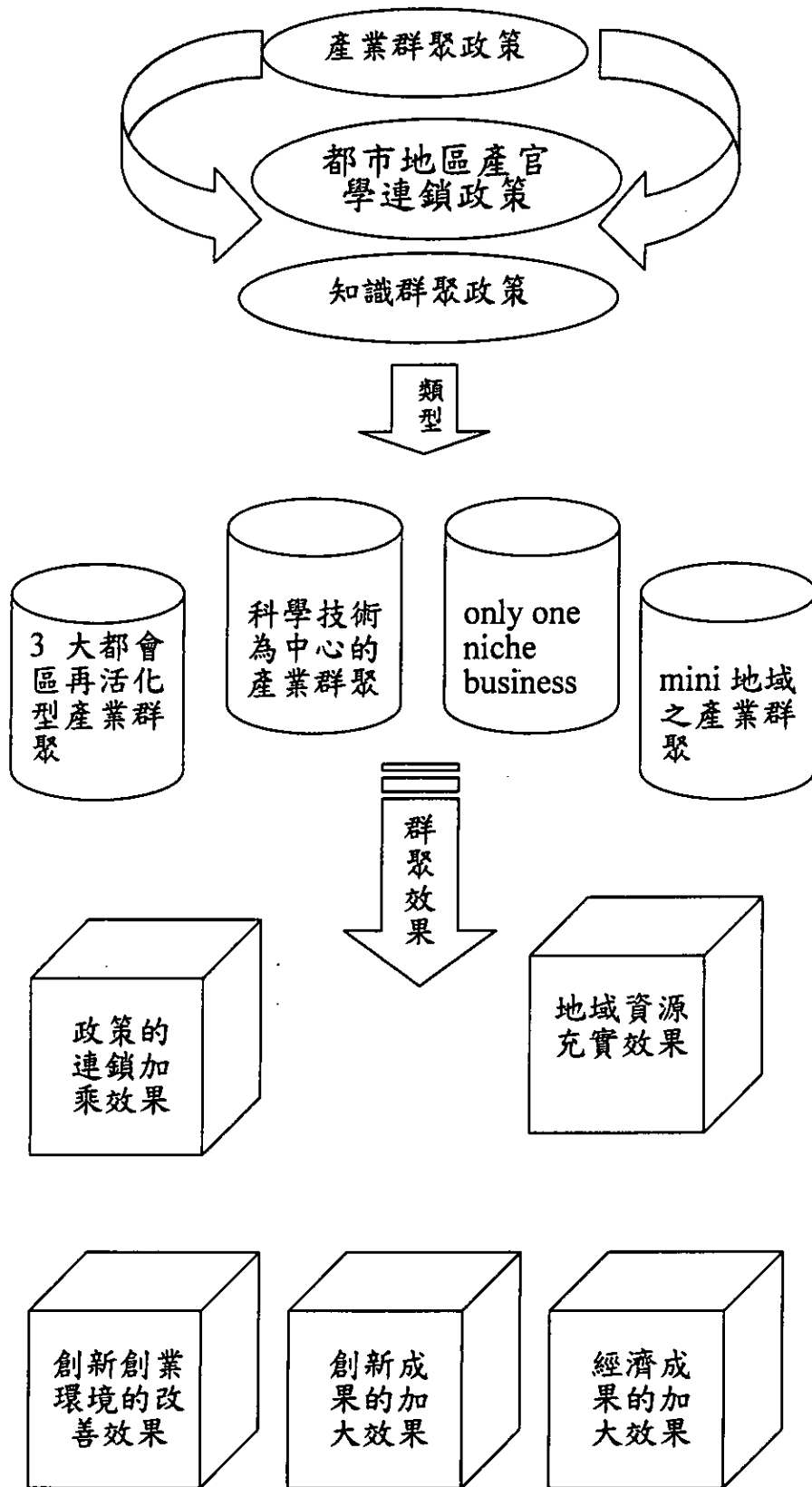


圖 3-2 地域經濟振興的產業群聚

## 第二節 日本的案例分析

### 一、案例選定

本研究的日本振興地方的產業政策之案例分析集中於產業群聚政策，本文選定以文化科學省主導經濟產業省為輔的「關西文化學術研究都市地域」以及以經濟產業省主導的「北海道超級產業群聚—振興戰略」。另外兩個案例則以地方自治體為政策主導，中央及企業團體為輔的合作，一個為「北海道十勝圈、富良野地域品牌形成政策」，第二個為「橫濱市都市活絡化政策」。(圖 3-3)

#### (一)「關西文化學術研究都市地域」

知識產業群聚計畫中的「關西文化學術研究都市地域」是由日本文部科學省為振興地區的文化技術，同時也能帶動區域都市和經濟發展所提出的計畫之一。由關西的京都府、大阪府、奈良縣三地區所組成，具有濃厚的文化氣息，又有大阪地區的近代商業活動的大都市，在中央的主導、地方政府為輔的推動體制下，結合學術與企業的合作。

#### (二)「北海道超級產業群聚—振興戰略」

對照著文部科學省的知識產業群聚計畫，本節的另一個案例是由經濟產業省主導的產業群聚計畫，選擇「北海道超級產業群聚—振興戰略」。北海道地域座落日本國土北方，和本州、四國、九州等地區有不一樣的人文、自然資源以及產業活動。北海道地域的經濟一直以來居於邊陲地帶，和關東、關西地區的經濟力亦存在一些落差，之所以選為本研究的案例是因為處於長期經濟不景氣中，邊陲的北海道地域如何活絡經濟，其基本做法有哪些？這些的了解有助於臺灣處於經濟落後地區未來發展方向的思考。

### (三)「北海道十勝圈、富良野地域品牌形成政策」

「北海道超級產業群聚－振興戰略」的推動主導權在經濟產業省，但是很多地域是由當地內部自動自發而產生的經濟發展，創造出地域的經濟特色。這種「內發型」的發展主要由當地政府的政策支援之下，生產者、企業共同建立地方品牌，進而設計各種商標提高附加價值。本節選擇「北海道十勝圈、富良野地域」，探討品牌的形成過程和地方政府的推動策略。

### (四)「橫濱市都市活絡化政策」

有別於其他案例，橫濱市具有東京的衛星都市之特性，以第二、第三級產業為主的都市，商業活動是市政府推動經濟政策的重心，同時如何兼顧住宅環境品質是都市永續發展不可或缺。為帶動都市經濟發展，橫濱市致力於觀光產業，有效活用地域的優勢，近年的觀光遊客日益增長。透過對橫濱市產業政策推動過程與效果的探討，有助於都市型的地區如何提出有效的產業政策。

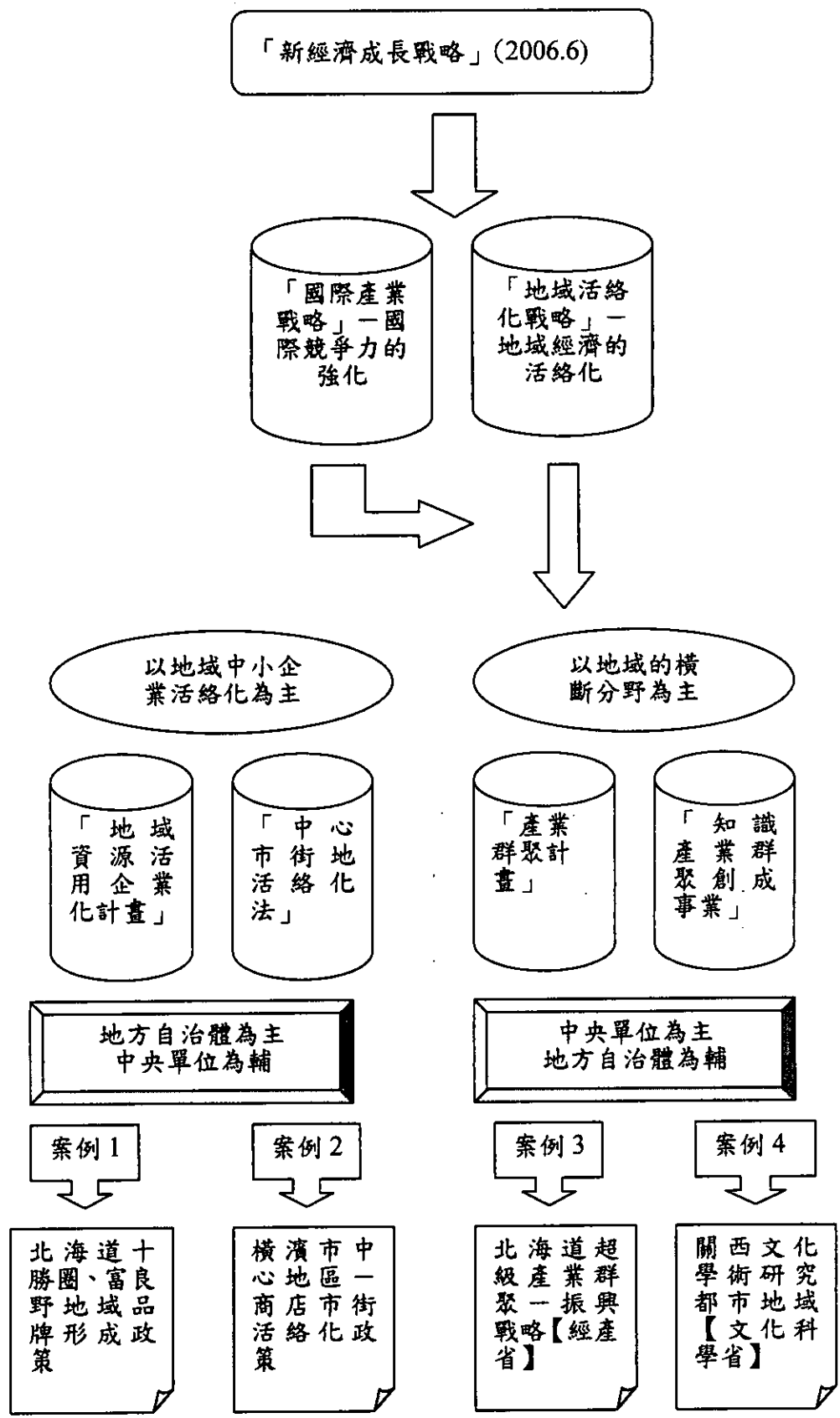


圖 3-3 研究案例的產業政策分類

而研究案例的組織架構如圖 3-4 所示。

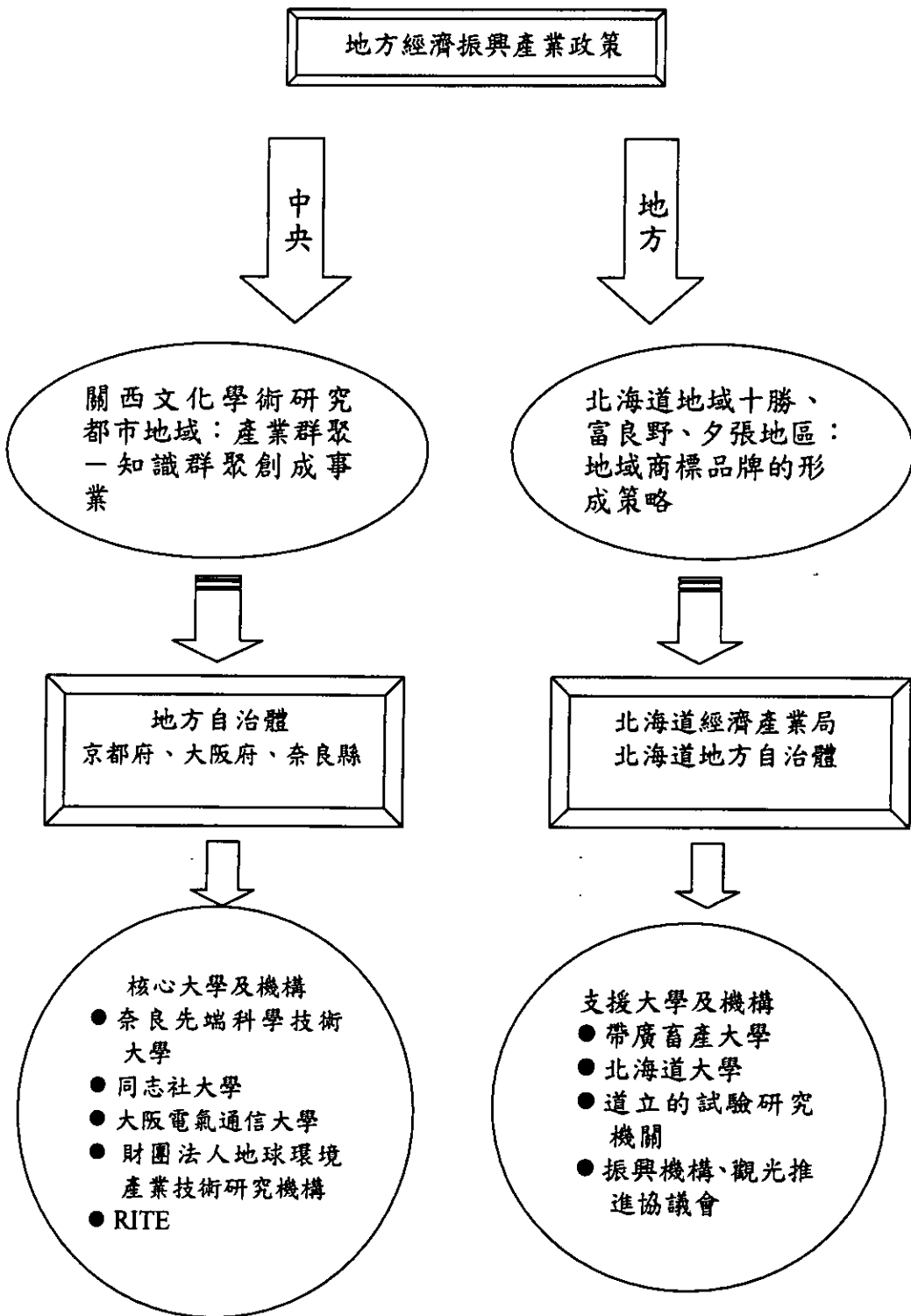


圖 3-4 日本振興地方產業政策之組織架構

## 二、案例分析

### (一)關西地區的產業政策—「關西文化學術研究都市地域」

#### 1.「關西文化學術研究都市地域」的概要

「關西文化學術研究都市地域」是在國家層級的計畫框架下，結合了該地區的大學、研究機構以及附近的企業，形成多樣化的產業群聚。此計畫的實施體制如圖所示，由中央(文部省、科學技術、學術政策局)—地方自治團體(京都府、大阪府、奈良縣)—核心大學(奈良先端科學技術大學、同志社大學、大阪電氣通信大學)從研究方針的提出、調整、統籌、事業統籌、到計畫原案的修正與確認(圖 3-5)。

「關西文化學術研究都市地域」之所以被選為「知識產業群聚創成事業」是因為具有以下幾點特徵：

- (1)研究優勢：本地域具有一流的大學、研究機關，主要大學有奈良先端科學技術大學、同志社大學、大阪電氣通信大學。公家的研究機關有地球環境產業技術研究機關、國際電氣通信基礎技術研究所、日本原子能研究所關西研究所、光量子力學研究中心、情報通信研究機關(京阪奈)情報通信融合研究中心。另一方面民間的研究機關有松下電氣產業、島津製作所、日本電氣等研究所。主要研究為IT、機器人、福利技術、植物生化、環境等先進領域。
- (2)產業化優勢：本地域具有以研究成果創造新產業的能力。創造新產業必須要有企業家群與企業群的存在。本地及周邊有很多的人才與企業家，例如京阪奈事業中心有眾多居住於此。還有很多先端科技事業的中小企業和有關數位家電、製藥、生化關聯產業的大企業集聚於關西附近。
- (3)文化、教育優勢：本地周邊有世界文化遺產，也有很多關於歷史、人文科學的研究所與大學，研究有關IT技術與文化觀光資產的結合。

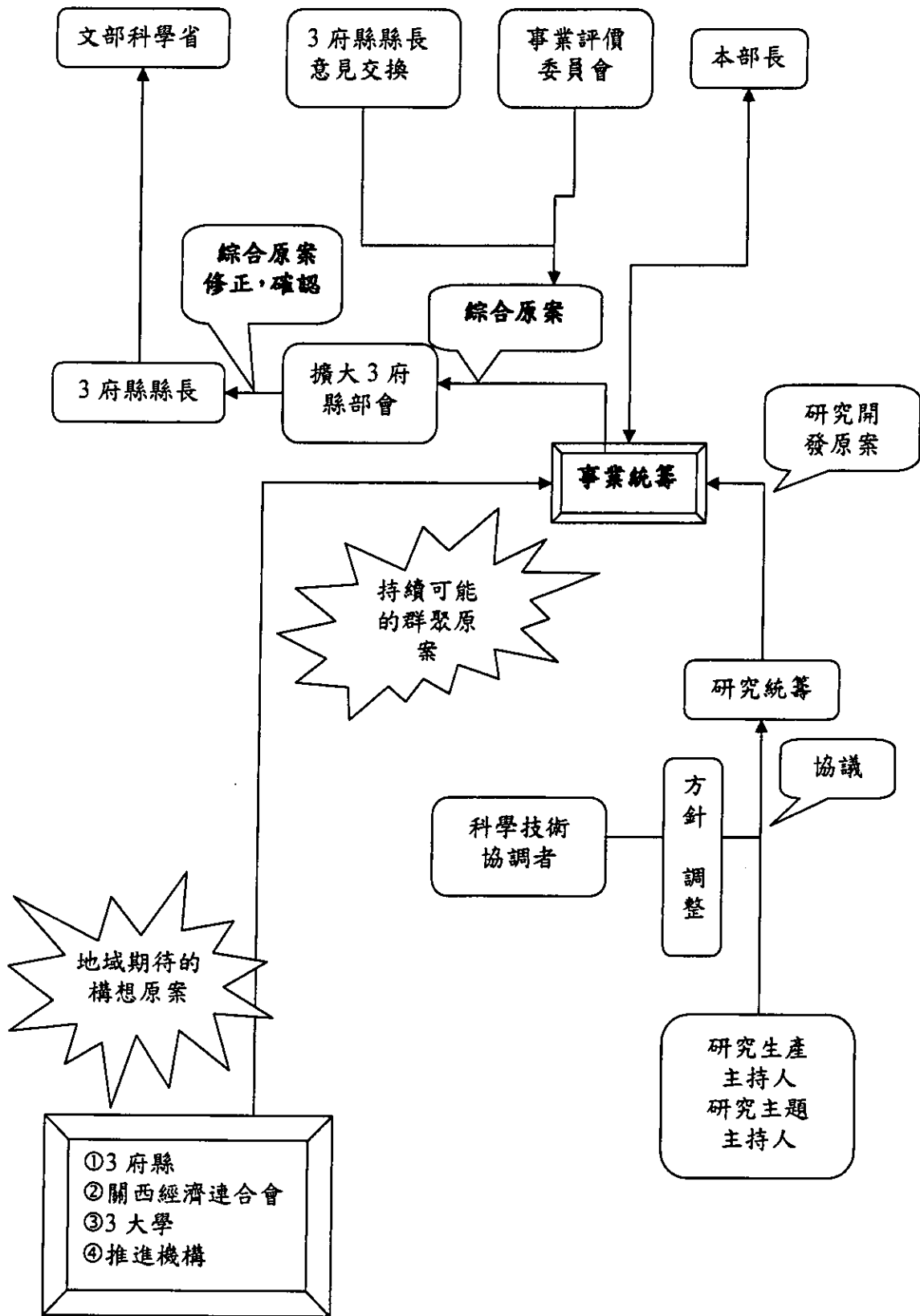


圖 3-5 關西文化學術研究都市地域實施體制

每年對產業群聚的成果做評價，評價項目為：

- (1)技術的評價；
- (2)地域的組成、主體性；
- (3)事業推進體制三部分。

每年由「地域科學技術施策推進委員會」與「專門委員」共同來從事評價，然後提出改善。

「關西文化學術研究都市地域」所要追求的知識產業群聚創成事業是「先端的學術研究都市」、「新產業創造都市」以及「文化創造、交流都市」等未來都市創造為目標。本區域重要機能是以「研究」→「開發」→「培育」→「事業化」→「研究知識再生產的循環」之程序推進。而其構成要件有：

- (1)地域構成相關者對地域群聚的願景共識；
- (2)優秀研究者、企業家、育成家以及企業群的結合與網絡化的形成；
- (3)中央、地方、地域經濟界等強力支持體制。

每年會對「關西文化學術研究都市地域」的產業群聚效果做評鑑，評鑑的實施針對「評鑑方針」、「評價基準」、「評價基準的檢討」以及「中間評價報告書」等，由關西地域科學技術施策委員會（本委員會委員和專門委員）來執行，方式主要為當面聽取、自己評價、外部調查研究等。在研究開發的「評價基準」上，分為S=非常進步；A=順利進步；B=某些程度的進步，但存在一些問題；C=很不進步，且存在很多的問題等4個。另外在地域的戰略的形成、相關組織與本事業的合作、事業推進體制以及自己評價等「評價基準」亦分為S、A、B、C。

「關西文化學術研究都市地域」是以建立「人本」的社會為目標，要達成的必須要素有「生命科學 (life science)」（生命、健康、福祉、環境）、「生計 (living)」（生活、分化、娛樂、家）、「學習 (learning)」（教育、生涯學習、體驗學習）等三個「L」，所以本區域的產業群聚創成事業也以這三個「L」相關技術開發為基礎之社會綜合發展，希望提升生活品質 (QOL)，並且促進地方產業的多元化。目前的研究計劃主要



有「PJT1 奈米綜合解析技術的高度化」、「PJT2 高附加價值蛋白質植物生產技術開發」、「PJT3 融合奈米情報與物質科學的醫療材料技術開發」、「PJT4 環境調和型植物反應爐的開發」、「PJT5 高度 man-machine interface 技術與情報技術群網絡之應用」、「PJT6 提升生活品質 (QOL)之健康·福祉工學技術開發」、「PJT7 具備辨識的 interface 學習技術」、「PJT8 文化資產和 IT 融合研究」等各項計劃。

2. 「關西文化學術研究都市地域」的推動：如圖 3-6 所示。

3. 「關西文化學術研究都市地域」產業群聚產生的波及效果

「關西文化學術研究都市地域」的產業群聚產生的波及效果可從幾個方向來看：

- (1)對關西文化學術研究都市整建的波及效果；
- (2)對地域科學技術政策、產業政策的波及效果；
- (3)對大學產業合作、機能整建的波及效果；
- (4)情報發射效果等。

波及效果詳述如下：

(1)對關西文化學術研究都市整建的波及效果

「關西文化學術研究都市地域」的產業群聚的對都市整建具有巨大效果，目前日本的國土交通省、3 府縣（京都府、大阪府、奈良縣）以及各推進機構共同對本區學術研究都市將來計畫提出構想的檢討，並尋求共識以強化本區域在「新產業創造機能」上的充實。本區域產業群聚的基礎帶來各種技術移轉和新興企業的成立，更加凸顯關西文化學術研究都市地區的「新產業創造都市像」的特色。因此也吸引了企業在本區域的共同研究事業，實現研究開發型中間企業的進駐，「地域集結研究開發計畫案」的陸續的推出，產官學三者一體共同研究計畫案數的增加。

知識產業群聚創成事業與產業群聚計畫的合作

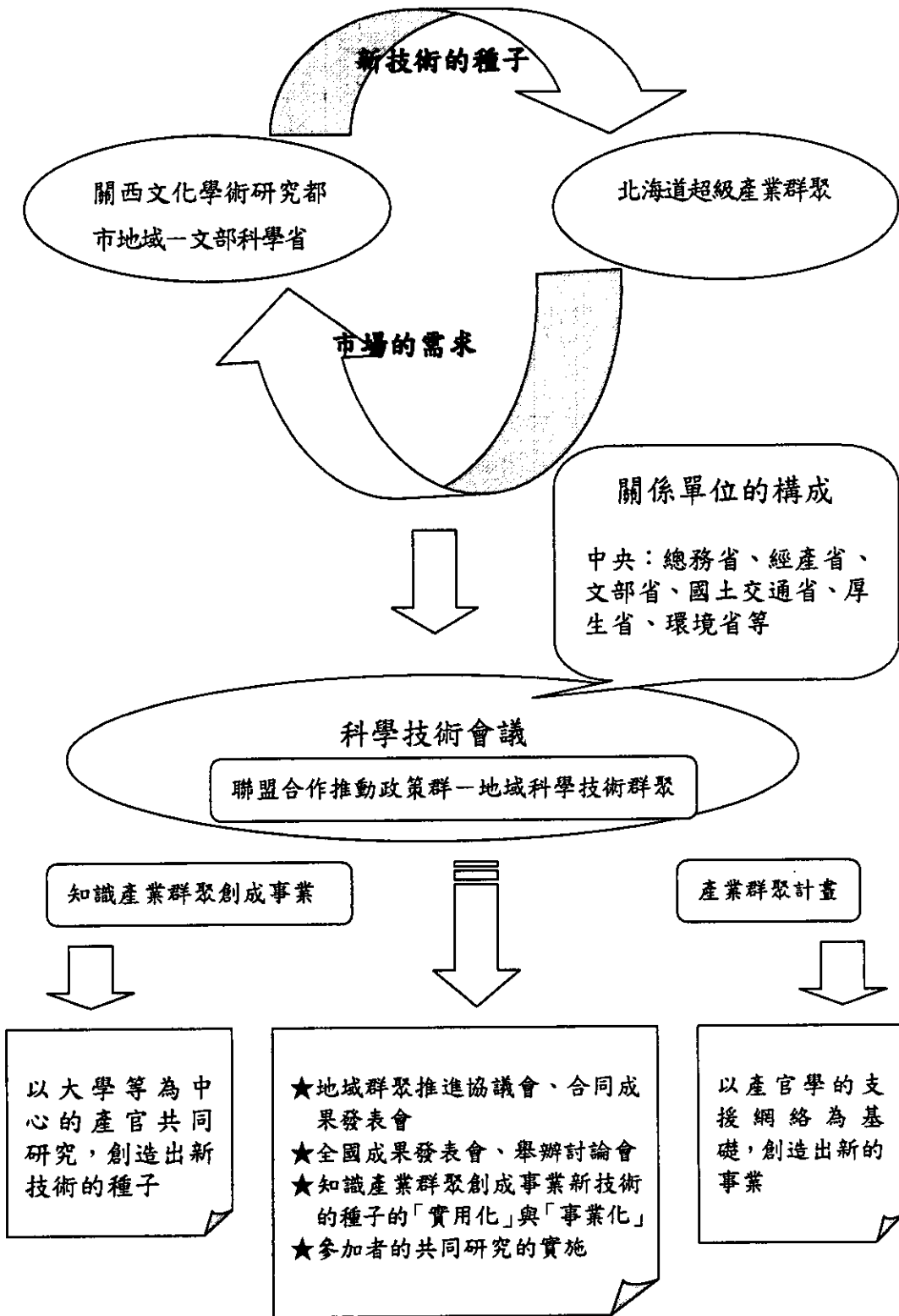


圖 3-6 知識產業群聚創成事業與產業群聚計畫的合作

## (2)對地域科學技術政策、產業政策的波及效果

隨著本區域創成事業研究開發的進展，將各項專利的取得與原創性開發成果轉變為實際應用的可能性之研究。對於加入研發的企業地方自治體也加強於開發補助金制度，促進研究計畫合作與地區間的合作。在京都府也因此創設了「產學官合作研究開發資金支援事業」，制定「學研都市新時代計畫」強化本區域的「知識產業群聚創成事業」。而在大阪府則展開東大阪地域（製造業群聚的地域）和同志社大學、奈良先端科學技術大學院大學合作強化，為「知識產業群聚創成事業」的具體化，與東大阪商工會議所共同協議。奈良縣對促進知識產業群聚研究成果實用化的開發研究企業提供研究開發費，針對「奈良縣中小企業技術開發促進事業」委託調查研究，這對縣的新產業振興政策產生很大影響。

## (3)對大學產業合作、機能整建的波及效果

以往日本大學研究預算的做法是依各部會的競爭制度下分配，但是本區域創成事業研究開發是以研究目標、研究里程碑的明確化以及產業群聚本部的計畫管理體系（研究管理與綜合管理分離制度）集聚各大學研究機構、創成事業關係業者。在奈良先端科學技術大學院大學強化大學的社會貢獻度、智慧財產權的重視、產學合作的強化、人才育成等，強化與社會的關係。

## (4)情報發射效果

關西文化學術研究都市的「知識產業群聚創成事業」的結成引起大眾傳播媒體的注意與關心，強化了本區域創成事業情報發射的力量。2002年開始的「知識產業群聚創成事業」（2006年1月為止）的成果如表3-2所示，成果的項目分為「參加機關、研究人數（大學、公部門、民間企業）」、「論文件數」、「得獎件數」、「專利（國內外）」、「被其他事業體採納數」、「商品化、事業化、企業化件數」、「本事業成果收入」以及「登載傳播媒體數」（報紙、電視、收音機、雜誌等）。

表 3-2 各知識產業群聚創成事業地域主要績效 (2006 年 1 月止)

知識產業 群聚創成 事業地域	參加機關·研究人數				論 文 件 數	得 獎 件 數	專 利		被 其 他 事 業 體 採 納 數	商 品 化 、 事 業 化 、 企 業 化 數	本 事 業 成 果 收 入 ( 千 日 元 )	登載傳播媒體 件數 (件)			
	大 學 公 部 門		民 間 企 業				國 內 提 出 件 數	國 外 提 出 件 數				報 紙	電 視 · 收 音 機	雜 誌	
	人 數	機 關 數	人 數	機 關 數											
開始 2003 年	富山	86	9	63	29	103	4	41	13	2	6	8,200	149	19	55
	愛知	20	6	56	54	433	17	131	16	2	16	149,000	29	2	36
	德島	64	3	28	14	90	3	28	4	6	9	26,271	45	3	39
開始 2002 年	札幌	75	19	36	26	139	21	40	5	9	9	10,000	86	16	70
	仙台	50	13	29	20	189	22	89	9	6	17	46,583	50	9	15
	長野	68	4	33	32	227	12	133	18	4	11	110,600	460	61	78
	濱松	41	8	23	23	122	3	100	20	7	2	23,207	139	27	22
	京都	60	10	60	42	403	20	104	18	23	15	41,875	273	12	78
	關西 文化	90	43	104	64	367	14	156	28	21	28	215,968	169	31	45
	大阪 北部	91	12	27	19	266	14	30	6	14	12	548,930	126	2	14
	神戶	82	13	21	18	228	4	41	5	1	9	150,000	50	3	10
	廣島	79	12	62	29	123	14	40	9	7	13	340,391	193	21	45
	高松	179	6	31	9	35	1	39	7	17	3	—	150	12	19
福岡	56	13	37	23	155	10	21	1	5	1	—	70	3	24	
北九州	95	24	59	30	219	8	90	10	12	7	53,120	140	3	66	
合 計	1,136	197	669	432	3,099	167	1,083	169	136	158	1724,145	2,129	224	616	

資料來源：文部科學省 (2006) 『平成 17 年度知的クラスター創成事業中間評價報告書』。

## (二)北海道地區的產業政策

日本的另外一個案例為北海道地區。北海道經濟處在長期的「平成不景氣」與高失業率之中，加上來自海外的競爭壓力和國內財政惡化，如何突破困境走出低迷的經濟狀態絞盡腦汁。和以往不同，必須擺脫過度依賴中央型的經濟，轉為以民間主導型的經濟。北海道的優勢是具備大自然環境（農林漁牧業）與廣大的土地，同時兼備一次、二次產業的技術與人才，地域內一流大學和試驗研究機關的存在更加鞏固發展的潛力。在這樣的情況下，北海道經濟產業局為振興地域經濟，在

既有的優勢條件基礎上，制定了「商品製造產業活性化」、「地域商標品牌的形成策略」和「觀光新事業創造」為主題的「北海道提升活力計畫」。

在北海道經濟產業局的支援下，「商品製造產業活性化計畫」重點在「niche top 企業的創造」與「促進合作的多元化」。而為了加速地域商標品牌的形成，制定「地域商標品牌的形成策略指針」。依「策略指針」選出有意願的地區和地域結合，對應市場實際狀況，運用「JAPAN 商標品牌育成支援事業」（實施機關：日本商工會議所，全國商工會連合會）、「地域振興活性化事業」（實施機關：北海道經濟產業局）等中小企業支援政策，創造更成功地域商標品牌形成的模型。本研究選擇北海道地域內的十勝、富良野、夕張等地區探討地域商標品牌的形成策略。「觀光新事業創造」對振興北海道經濟極其重要，目前北海道觀光產業單是消費金額就達 1.2 兆日元，其他相關產業的更龐大，被定位為帶來高就業機會的基礎產業。

再者，北海道具具有天然農漁牧資源，以中央為主導的「產業群聚計畫」亦在此展開，行之數年成果豐碩，結合產官學之力量創造新事業，具備帶動北海道地域經濟的潛力，也被視為 2006 年日本政府極力推動「新經濟成長戰略」的一環。本節也將以中央部會與地方自治體共同推動的產業政策—「北海道超級產業群聚—振興戰略」做為案例探討。

一般產業分為「地方生產地方消費的產業」和「地方生產外地消費的產業」兩類，而產業政策的執行單位分為兩部分，一為中央主導的產業政策，另一個為地方主導的振興產業政策。各項分析的過程當中，首先對當地固有資產的掌握，即對該地區的文化、環境資源做存量的分析，之後再以流量的角度分析當地經濟循環結構，以了解當地與外地之間的經濟流動狀況。這樣可以知道地方特性，不同產業也存在不同特性，當然就有不同產業政策。分析具體地方經濟振興產業政策之後，對政策做整體評價，再根據評價之後再對對未來地方經濟振興產業政策提出適當修正的可能性。

## 1.北海道地域經濟現況概要

北海道地域位居日本的北部，居於高緯度，占日本全國面積的 22.1%，人口為全國的 4.5%（2004 年：565 萬人）。產業以農業、酪農業以及觀光業為主，域內總生產額 19.6 兆日元，相當全國的 4.0%。

北海道地域的產業構造特徵和其他地域相較之下，農林水產業、建設業與政府服務的比重較高，製造業的比重較為低，製造業的比重不到全國平均的一半（全國：20.8%，北海道：9.7%）。製造業以民生相關的食品製造業與紙漿業、窯業土石業等基本材料的比率較高，一般機械和加工組裝的運輸機械之比率則較低。

北海道地域的總支出以政府的最終消費支出、公部門的資本形成比重為最高。換言之，北海道的經濟活動對公部門的依賴程度較大。另一方面，北海道地域財貨的調度較依賴域外的供給。近年來在政府的政策推動下，結合地域的特色推動「地域品牌」、「產業群聚」等措施，一來帶動地域經濟的復興，二來帶動產業的活絡化，兩者皆可提高個人的所得，同時亦可增加地方的就業機會。

## 2.北海道經濟的變遷

(1)實質經濟成長率：從 1992-2003 年北海道實質經濟成長率大部分低於全國（圖 3-7），如果以 12 年平均的實質經濟成長率來看，北海道只有 0.77%，較全國的 1.18%為低。

(2)產業結構的變動（圖 3-8）。

(3)就業結構的變動：1993-2004 年北海道地域的就業人數大約增加 3.6 萬人（圖 3-9）。就產業別來看，農業等第一次（1 級）產業的就業人數呈現減少的趨勢，但服務相關的第三次（3 級）產業的就業人數則是遞增加的。

(4)需求結構的變化（圖 3-10）。

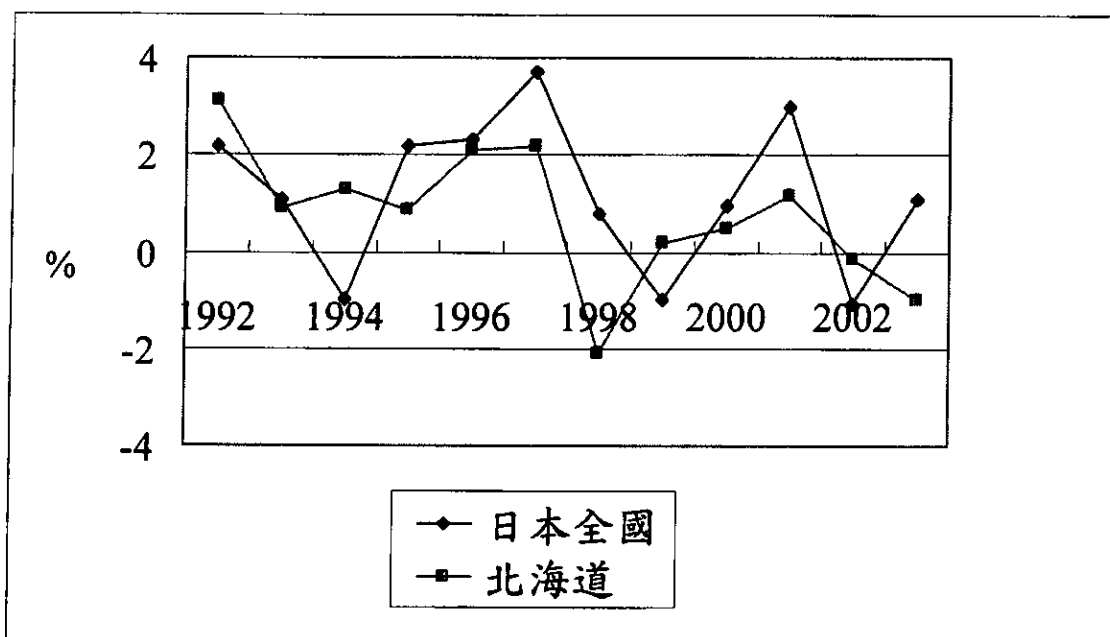


圖 3-7 北海道實質經濟成長率 (1992-2003)

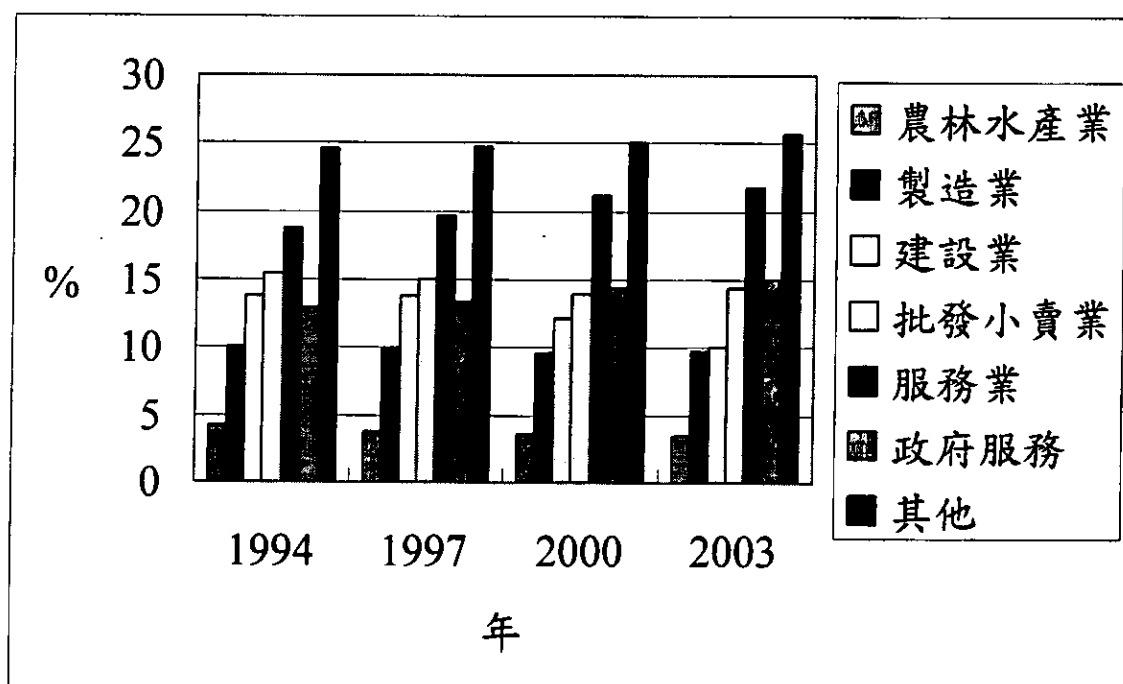


圖 3-8 北海道產業結構之變化

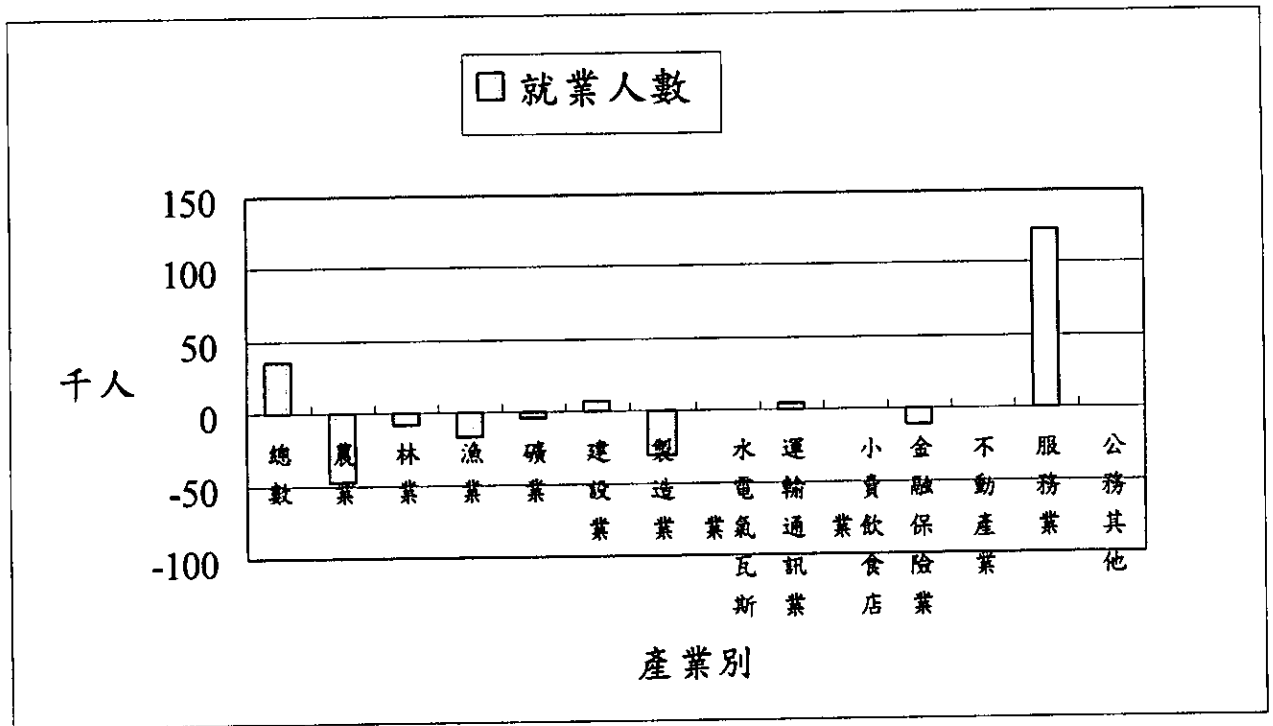


圖 3-9 北海道就業結構的變動 (1991-2001 十年間的變動)

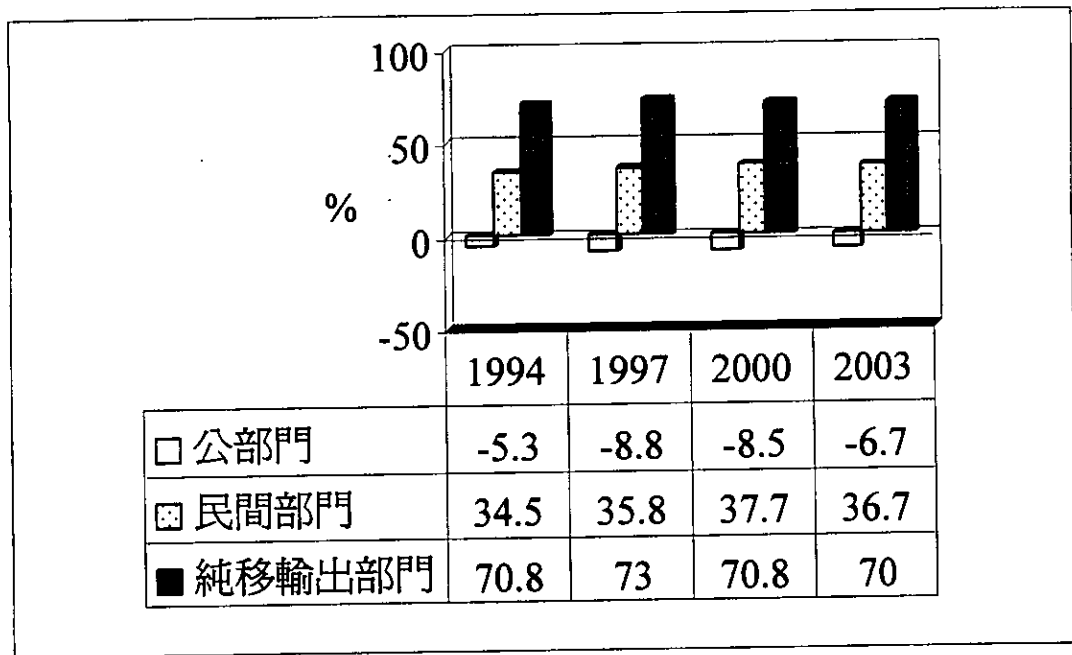


圖 3-10 北海道需求結構的變化



### 3.北海道地域的新產業創出活動 (產業界)

「北海道產業群聚創出活動」的組成：

北海道的產業群聚創出活動是在 1996 年由戶田北海道經濟連合會會長為中心的新產業振興戰略調查開始，是以北歐的產業群聚創造戰略為參考模型。之後，陸續制定了產業發展的願景、基本戰略和各項的活動計畫。1999 年以「北海道科學技術總合振興中心」為據點，啟動了北海道地域的技術振興事業，北海道的產業群聚活動因而有更進一步的發展。

北海道的產業活動的分野以「食」、「住」、「游」為主，而產業群聚活動的模式是產業界調整各企業的新思維，透過合作的大學與國（公）立的試驗研究機構，到 2004 年為止已實施 73 件相關合作的事業。

### 4.北海道振興地域經濟的產業政策

#### (1)中央部會與地方自治體聯手合作的產業政策—「北海道超級產業群聚—振興戰略」

「北海道超級產業群聚」是由日本經濟產業省主導，地方自治體整合學界、研究機構以及企業共同攜手合作的產業政策，希望將來本地域建立自律性的發展基礎。「北海道超級產業群聚」是分佈日本全國各地的產業群聚計畫其中之一。圖 3-11 為「北海道超級產業群聚—振興戰略」的基本概念。

「北海道超級產業群聚—振興戰略」的基本概念，為配合本政策的推動相關單位在法律制度上也做一些調整。例如，公立大學兼任規定的調整（北海道）、融資制度的疏通（札幌市、北海道銀行）、育成事業的建立（札幌市等）、基金設立（北海道新創事業資本【株】、北洋銀行等）、生物產業行政協助會議（C7 北海道）、北海道產業群聚支援金融會議的設置等。

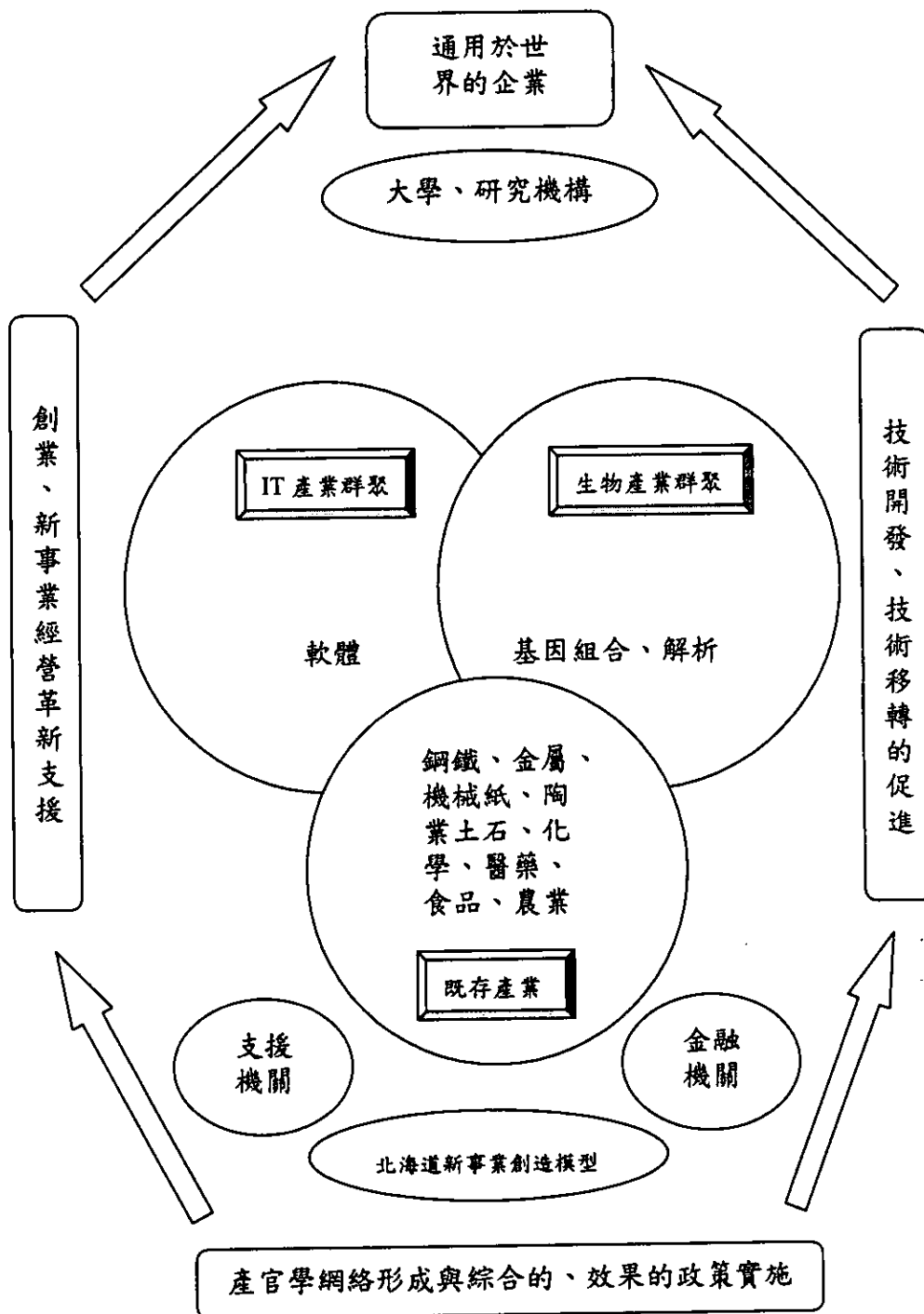


圖 3-11 北海道「北海道超級產業群聚—振興戰略」的基本概念

## (2) 「北海道超級產業群聚—振興戰略」的推動

### ① 事業伙伴的網絡擴大

- a. 舉辦情報產業、生物產業群聚的檢討會議；
- b. 設立北海道 IT 施政推動連絡會議 (DOIT5 會議)；
- c. 擴大情報產業群聚檢討會議的贊助者；
- d. 北海道 IT 推進協會設置；
- f. 尋找生物產業群聚北海道外的事業伙伴；
- g. 舉行生物產業行政協助會議 (C7 北海道)；
- h. 大學為主的生物新事業的網絡建立；
- i. 北海道地區產業群聚金融支援會議建立。

### ② 建立與關係機關的合作

- a. 公立大學兼職規定的調整 (北海道)；
- b. 聯繫融資制度的創立 (札幌市、金融機構)；
- c. 基金的創立 (金融機構)；
- d. 生物產業高峰會的舉辦；
- f. 知識群聚創成事業的結合 (文部科學省)；
- g. 都市區域產官學合作促進事業 (文部科學省)。

### ③ 據點整建的推動

- a. 札幌市產業振興中心計畫提高企化室。
- b. 岩見澤市新產業支援中心。
- c. 產總研產官學合作中心。
- d. 產總研生物新事業培育中心。
- e. 產總研生物工程研究開發中心。
- f. 北海道大學新一代 post-genom 研究大樓。
- g. 產總研北海道產官學合作大樓。

## (3) 「北海道超級產業群聚—振興戰略」即將達成的成果目標，以下 3 個目標值：

- ① 營業額：4,400 億日元 (情報產業=4,000 億日元，生物產業=400 億日元)；
- ② 新加入股份公司 (公開) 企業：15 家 (情報產業=12 家，生物產業=3 家)；

③個別目標：情報產業營業額超過 10 億日元 60 家企業，  
生物產業的新加入企業數 15 家。

(4)「北海道超級產業群聚－振興戰略」的執行成果

2006 年日本的「新經濟成長戰略」將產業群聚計畫融入在「地域活絡化戰略」之中推動，而「北海道超級產業群聚－振興戰略」計畫分為「北海道 IT 情報產業群聚」和「北海道生物產業群聚」。本地域以生物產業為發展重心，因此和「近畿生物關聯產業計畫」被定位為「生物產業群聚形成促進地域」，知名度大為提高。2001 年成立 3 年後，參加本振興戰略的機關超過 1100 單位，這些機關有產業群聚網絡參加企業 258 家，商社、金融等廣泛商業網絡 126 家、行政機關支援網絡 12 個機關、攜手合作大學、研究機構有 20 所、研究技術開發推動網絡有 243 家等，由北海道經濟產業局（財）北海道科學技術綜合振興中心來統籌這些機關，形成振興策略的聯合網絡。透過相關網絡的建立產生相乘的波及效果。由表 3-3 與表 3-4 可知其執行效果逐年增加。

表 3-3 「北海道超級產業群聚」之營業額與就業人數

單位：億日元；人

年 度	IT 情報產業群聚		生物產業群聚	
	營業額	就業人數	營業額	就業人數
1996	1,877	11,599	—	—
1997	2,014	11,874	—	—
1998	2,294	13,921	—	—
1999	2,495	14,865	10,544	457
2000	2,481	15,786	12,530	510
2001	2,782	16,267	16,599	584
2002	2,886	16,923	19,161	746
2003	2,997	—	23,475	805

資料來源：經濟產業省（2004）「北海道スーパー・クラスター振興戰略Ⅱ」。

表 3-4 北海道地區大學相關新創事業數的變化

單位：個

年份	IT 產業	IT 生物產業	生物產業	其他
1995	4	0	0	0
1996	4	0	1	0
1997	5	0	2	0
1998	5	0	2	0
1999	5	0	3	3
2000	8	0	5	3
2001	12	0	7	4
2002	14	1	11	7
2003	16	3	17	7
2004	16	3	20	7

資料來源：北海道經濟產業局調查資料 (2004 年 3 月)。

### (三)地方自治體的產業政策 (地域支援體制)

為了使北海道經濟更具活絡化與地域經濟能夠自立，轉向新的產業技術開發，並掌握因應市場的多元化，具備經營及技術的支援體制是極其重要的。所以北海道地方自治體制於 2001 年訂定了「北海道新事業創出基本構想」，之後更進一步推動《中小企業事業活動促進法》和「北海道事業環境整建構想」，以求北海道地域在新事業創出支援體制的建構。

在北海道地域的支援體制裡，以「北海道中小企業總合支援中心」為核心的支持機關，並與持有「技術開發支援、技術移轉」、「資金供給」、「經營改善支援」、「通路開拓」、「情報提供」、「人才培育」、「地域諮詢窗口」等的 37 個域內支援機關 (表 3-5)，從研究開發到整體的事業化，建構完整的總合支援體制。其中 13 個支援機關組成了一個「北海道超級群聚振興戰略」做為協助機構，形成一個聯繫網絡，這對北海道的產業群聚計畫的整體推動有具大貢獻。

表 3-5 北海道地域新事業支援機關一覽表

NO.	機關名		支援機能							
			技術開發、技術移轉支援	資金供給	漸進發展資助	經營改善支援	販路開拓	情報供給	人才培育	地域諮詢窗口
1	北海道中小企業總和支援中心	札		○	○	○	○	○	○	
2	北海道立工業試驗場	札	○		○			○	○	
3	北海道立食品加工研究中心	江	○		○			○	○	
4	函館地域產業振興財團 (道南圏地域產業支援中心) (北海道立工業技術中心) (函館市產業支援中心)	函	◎ ○	○	○		○	○	○	○
5	北海道立鄂霍次克圏地域食品加工技術中心	北見	○							
6	北海道立中央農業試驗場	長	○							
7	北海道立中央水產試驗場	余	○							
8	北海道立釧路水產試驗場	釧	○							
9	北海道立林產試驗場	旭	○							
10	北海道北方建築總合研究所	旭	○							
11	道央產業技術振興機構	小	○	○			○	○	○	
12	小牧市科技中心	小	○							
13	旭川產業高度化中心 (道北地域產業支援中心)	旭川	○		○		○	○	○	○
14	北海道科學技術總合振興中心 (北海道產學官協助中心)	札	○		○		○	○		
15	惠庭(株)調查商圈	惠	○		○			○	○	
16	北海道(株)TLO	札	○							
17	中小企業金融公庫札分店	札		○						
18	日本政策投資銀行北海道分店	札		○						
19	國民生活金融公庫札分店	札		○						
20	工商組合中央金庫札分店	札		○						

表 3-5 北海道地域新事業支援機關一覽表 (續)

NO.	機關名		支援機能							
			技術開發、技術移轉支援	資金供給	漸進發展資助	經營改善支援	販路開拓	情報供給	人才培育	地域諮詢窗口
21	旭川生活文化產業振興協會	旭	○							
22	北海道信用保證協會	札		○						
23	北海道卵軟體技術開發機構	札			○				○	
24	札幌產業振興財團	札	○		○					
25	北海道新事業協議會	札			○					
26	北海道工商會議所聯合會	札				○	○			
27	北海道工商會聯合會	札				○	○			
28	北海道中小企業團體中央會	札				○				
29	北海道貿易物產振興會	札	○				○			
30	北海道職業能力開發協會	札							○	
31	中小企業大學校旭川校	旭							○	
32	室蘭科技中心 (道央圏地域產業支援)	室	○							○
33	北見工業技術中心營運協會 (鄂霍次克圏地域產業支援中心)	北								○
34	十勝圏振興機構 (十勝圏地域產業支援中心) (北海道立十勝圏地域食品加工技術中心)	帶	○							○
35	千歲國際商業交流中心	千			○					
36	釧路根市圏產業技術振興中心 (釧路・根室圏地域產業支援中心)	釧	○							○
37	發明協會北海道分部 (北海道知的所有權中心)	札							○ ◎	

針對2級、3級產業為對象，2004年3月提出的「北海道產業活絡化計畫」是以產業之間的聯繫所產生的新事業展開和新產業的創出為目的，希望形成具有競爭力的中小企業之「群聚」，其主要方針內容為：

1. 針對北海道的優勢與具有成長可能性的戰略領域展開集中的結合；
2. 創造帶領產業活絡化的領航者角色的展開計畫；
3. 尋找地域可能性出路的促進協力合作的組合。

北海道依據上述3個基本方針，設定2個基礎產業和5個領導成長產業，對每個產業打出重點課題與展開的具體策略：

1. 基礎產業之分野：

- (1) 「食」產業—北海道地域品牌魅力的提升和戰略市場展開；
- (2) 「觀光」產業—活用地域特性觀光地的建立，領導企業的創出。

2. 領導成長之分野：

- (1) 「IT」產業—活用技術與人才，IT可能性的開拓；
- (2) 「生化」產業—活用與地域資源結合的先端科技，生物化學產業的培育；
- (3) 「住宅」產業—活用高度的北方型住宅技術之新事業展開，並擴大市場；
- (4) 「環境資源再利用」產業—建立與北方大地共生的環境關聯商業；
- (5) 「生活關聯」產業—多元化地域產業的創造。

(四) 地方主導的振興產業政策：地域資源活用的地域品牌形成政策

「十勝地域」與「富良野地域」—地域品牌形成為事例

活用當地資源建立地域品牌以提高附加價值，進而創造新事業，活化地域經濟提供更多的就業機會，增加收入。本節的地方主導的振興產業政策是以「十勝地域」—以「食」為中心的地域品牌形成與「富良野地域」—活用農村景觀的地域品牌形成為事例。



## 1. 十勝地域的振興產業政策推動：以「食」為中心的地域品牌形成

十勝地域是由帶廣市和 19 個鄉鎮所組成的，地域的人口約 36 萬人。十勝地域具有土地肥沃的十勝平原為天然條件，自古以來該區就是以豆類、薯類、芋頭等農作物和酪農業為中心。但是同時亦存在著人口往帶廣市周邊集中的趨勢，造成地域人口分佈不均衡。如何善用地域的優勢條件，帶動整體地域經濟的活化，振興全體產業的發展，乃是十勝地域欲建立地域品牌的主要目的。

十勝品牌的形成主要可由兩個階段來說明。第一階段所建立的是由地域的特定資源所形成的品牌。例如由當地的農產品、加工特產品以及當地的商業特色與觀光地等個別資源所形成的品牌，是屬於同一個地域的特色資源所造成的品牌階段。以第一階段為基礎再發展到第二階段，第二階段是以當地共通的資源（深植於當地自然、歷史、文化、傳統的有形無形的資源）為核心，所建立的品牌形象價值，這個地域品牌象徵具有「地域性」，如果能夠結合另一地域，進而形成地域的群聚（cluster），創造出地域群聚效果，則振興地方經濟會更加有效，如圖 3-12。因此產業群聚的形成往往是建立在地域品牌形成之上，而地域品牌的形成往往又以「一鄉一特產」（日本稱之為「一村一品」）的發展為基礎。十勝地域就是在地方政府主導之下以「一鄉一特產」推向地域品牌的形成，再由中央主導的產業政策塑造地域性的產業群聚，漸進形成。中央主導的產業政策主要的活動內容包括 6 項：

- (1) 在各地域形成產官學間的聯繫關係；
- (2) 活用地域特色的技術開發支援；
- (3) 對弱勢新興企業的基礎建設與機能的強化；
- (4) 透過日本商社等機構的合作開拓銷售通路；
- (5) 與金融機構的合作提供必要資金；
- (6) 高階專業管理人員的才培育。

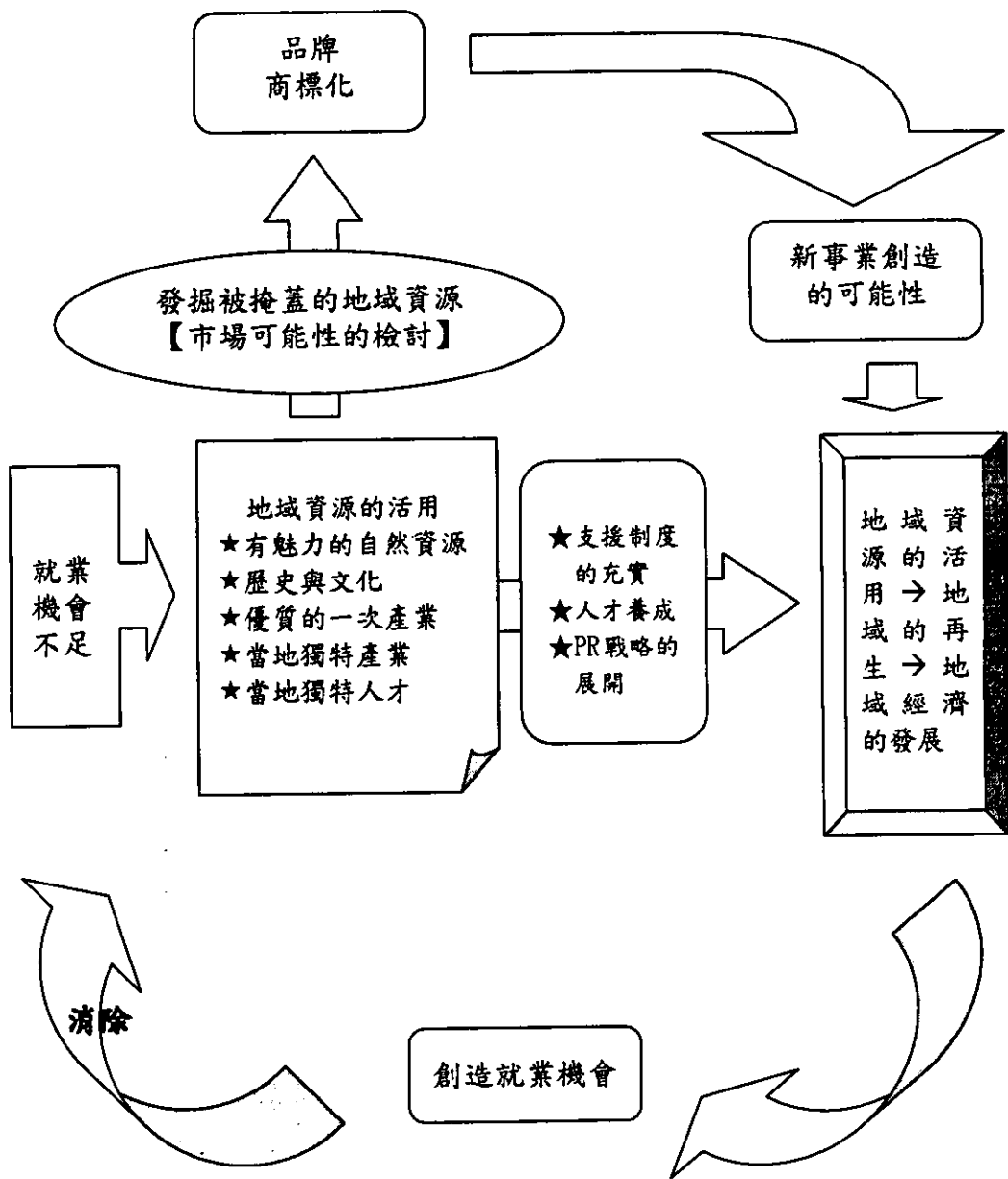


圖 3-12 地域資源活用的地域品牌形成

在十勝地域的品牌形成政策推動上，成立「財團法人十勝圈振興機構」，做為十勝地域的各機構與政策執行的整合機關。其下再成立了「十勝產業振興中心」、「食品加工技術中心」、「地域振興會」和「都市地區產官學連結促進事業—十勝地區」等四個部門做為政策的推動機構。

#### (1) 「十勝產業振興中心」

「十勝產業振興中心」主要從事十勝地域的「研究開發支援事業」、「技術力強化事業」、「經營力強化事業」以及「創業、新事業化支援事業」等工作。「研究開發支援事業」係促進當地的大學所擁有的技術基礎和企業需求的結合，透過產官學的合作連結走向事業化與實用化。「技術力強化事業」是強化大學和公營試驗研究機構之間的聯繫合作，及如何提升企業的技術水準。「經營力強化事業」是舉辦各種研討會、講習會，如何善用企業本身的資源以提升企業經營能力。「創業、新事業化支援事業」則是對新成立的企業或新的事業提供資金、技術的諮詢和援助，創造地域的就業機會，振興活絡地方經濟。

#### (2) 「食品加工技術中心」

「食品加工技術中心」以提高十勝地域食品加工業的技術為目標，來自企業的委託檢驗加工食品，並分析食品成份，活用地域資源，開發新產品因應市場的需求。同時提供關於各種講習會及加工技術的諮詢，並提供相關情報。該中心的主要業務內容分為「試驗研究事業」、「檢查分析事業/指定管理業務」、「技術指導事業」、以及「技術交流事業」等。

#### (3) 「地域振興會」

「地域振興會」的活動內容分為「物產振興事業」與「產業群聚」兩部分。「物產振興事業」是以十勝地域的加工食品的品牌建立為目標，品牌的形象是「安心」、「安全」及「美味」，利用十勝地域的農業王國的

優勢，朝向地域品牌的形成。為達此目標，在當地及日本全國各大都市展示販賣十勝地域的農特產品，並介紹十勝地域的產品以及觀光的各項情報。

#### (4)「都市地區產官學連結促進事業—十勝地區」

「都市地區產官學連結促進事業」是重視地域的特色加以發揮，活用當地大學等學術機構的「智慧」產生新的技術，以新事業的創造和培育出研究開始型的地域產業為目標的政策促進單位。

## 2.富良野地域的振興產業政策推動：活用農村景觀的地域品牌形成

富良野地域是以薰衣草觀光和電視戲劇的背景舞台而知名，吸引來自國內外的遊客，帶來可觀的地方觀光收入。傳統的農業主要生產有洋蔥、胡蘿蔔、西瓜、香瓜、葡萄等作物。富良野地域利用了北海道的日夜溫差的特性，所生產的各種作物品質備受歡迎與好評。

### (1)主要品牌形成案例

- ①「farm 富田」打響薰衣草具有醫療效果的代表案例，同時「farm 富田」標榜回歸田野的觀光之旅，吸引長期居住於都會區的消費者，帶動當地民宿產業的發展。
- ②使用當地生產的葡萄，打出代表品質的「富良 (fura) 的葡萄酒」。
- ③利用當地具有品質口碑的奶油、奶酪製造蛋糕、餅乾等食品，提高知名度與產品的附加價值。

### (2)「富良野美瑛廣域觀光推進協議會」與「物產振興會」的設立

「富良野美瑛廣域觀光推進協議會」是由富良野市、美瑛、上富良野、中富良野、南富良野、占冠村等村莊所組成的。此推進協議會是向日本推銷富良野地域，舉辦地域內的各種活動，也透過日本鐵路、航空公

司的合作，積極提供情報給遊客。「物產振興會」則以推廣富良野地域的農牧產品、加工品為宗旨，同時也是負責提高產品的品質、產品的創新以及產品的行銷以振興地域的組織團體，長久以來已有良好成效。

### (3)富良野市葡萄果樹研究所設立

1972年富良野市政府以振興當地的農業為目的成立「富良野市葡萄果樹研究所」，由富良野市政府直接經營。設立當時即聘請具有實際經驗與績效的葡萄果樹專家，將研究成果免費提供市民，以提升富良野市葡萄的品質，目標設定在高級葡萄酒，建立地區品牌，之後葡萄相關產品也陸續生產。

有了名氣與地域形象，葡萄果樹研究所設計出本地的商標，進而推廣到富良野市其他商品商標的共同使用。富良野市葡萄果樹研究所同時接受外界的參觀，更進一步結合當地餐廳，使用本地素材為號召的地域品牌策略。

富良野市葡萄果樹研究所因電影的關係提高知名度，善加利用本地高品質的產品，積極參與各項全國性、國際性的比賽。以近年來更因網路的發展，將其產品的銷售通路多樣化，建立北海道道內與通訊郵購等方式的推出。

### (4)支撐地域品牌和主要核心企業的培養的地方要素

①由富良野市、北海道、北海道立中央農業試驗所的支援  
富良野市葡萄果樹研究所成立之後，由富良野市、北海道、中央農業試驗所結合為合作團隊，中央農業試驗所對釀造用的葡萄酒的品種改良、釀造試驗等支援。

#### ②富良野品牌的活用與貢獻

由於地域品牌的建立，帶動產品附加價值的提高，增加觀光的人數，進而促進當地的經濟活動。

(五)北海道推動振興地域產業政策之下的經濟的變化 (2005 年資料為基礎)

- 1.北海道地域的實質經濟成長率為 0.77%，連續兩年上升，同時在名目、實質經濟成長率和全國平均值的落差有縮小的趨勢。
- 2.本區的企業所得提高 1.5%。
- 3.本區域第一次、第二次產業成長率分別為 9.5%、0.4%，但是第三次產業下降 4.5%。
- 4.本區非企業財產所得上升 26.0%。
- 5.本區域產品的出口上升 1.6%

(六)橫濱市中心地區—商店市街活絡化政策

橫濱市是日本最大的「政令市」，全市人口大約 350 萬人，以「2 都心、5 副都心、9 地域據點」為主軸所形成的「多心型的都市結構」。「政令市」反應了橫濱市行政層級的特殊性，也凸顯橫濱市的歷史與經濟發展的特殊性。「政令市」是依日本「地方自治法」第 252 條第 19 項所指定人口超過 50 萬人以上之都市，在行政制度與財政制度上和一般都市有所不同，「政令市」是希望能夠如同「都、道、府、縣」大都市一樣具有行政運作，並且能夠提升效率。因為一直以來橫濱市扮演著「自立性高的都市機能」、「與鄰近都市的合作強化」、「支撐廣闊地域都市機能之交通網強化」的都市角色，是首都圈的重要據點都市。

橫濱市的「京濱臨海部」是從日本明治時代後期開始填海造地，現在橫濱的工業骨架是大正時代完成的，之後歷經第一次世界大戰、關東大地震、第二次世界大戰的激烈變化，依然是日本代表的大工業地帶，也牽動著日本經濟的變動。

但是 80 年代日元升值的海外直接投資 (FDI)、90 年代的日本泡沫經濟，隨著產業結構的轉變，企業的內部改造和工廠生產縮小、外移等，橫濱市面臨產業與商業活力下降的挑戰。為此，制定「神奈川京濱臨海部活性化計畫」(2000 年)，基於

「都市再生特別措置法」以「都市基礎整建」與「產業活性化」為兩大支柱提出「京濱臨海部再重整計畫」(2002年)。另一方面，橫濱市在商業振興政策上也針對市中心地區的商圈制定了策略，依「中心市街地活性的基本方針」提出區域性的「中心市街地活性化基本計畫」(2002年)。以提升產業為目的，活用橫濱市的優勢資源，邁向IT產業群聚的形成，橫濱市經濟局擬定「橫濱市IT產業戰略」(2004年)。為讓橫濱都心機能更具完備，居住與就業的確保，依「建築基準法」第49條第1項以及第50條，對特別用途區域以都市計畫所指定的「橫濱都心機能誘導地區」內之建築物的建築及容積率的限制做適度修正，制定了「橫濱都心機能誘導地區建築條例」(2006年)。同年提出「橫濱市雇用創出促進計畫」。

以上是橫濱市在近年來的主要產業政策，在這些政策的推動上有各種法律、制度的相互配合，不管是金融上的提供，或稅制上的優惠，還是土地取得、建築補助等等。因此本節分析雖然以「橫濱市中心地區—商店市街活絡化政策」為中心，但也會論及其他政策對它扮演的角色。就某種程度而言，產業政策是隨時間與環境的變化，在各種政治經濟手段的推動下，所創造出來一種複合體與有機體的方法，非單一的方式可完成的策略。

### 1.橫濱市「中心市街地活性的基本方針」

- (1)集聚商業、業務、居住等多元化的都市機能，重視以都市的繁榮和人與資訊交流的市中心商圈的角色。

因近年來商圈的往外延伸，同時也無法因應多樣化的市場需求，多地區呈現衰退的現象，基於此市中心商圈角色的重新認定，制定橫濱市都市發展的基本計畫是必要的政策。

- (2)考量橫濱地區的均衡發展與350萬人口的便利性，設定出市中心商圈地區活絡化之藍圖。

擁有 350 萬市民的橫濱市，一直以來是朝向「多心型的都市結構」之發展形態，市中心商圈的建立並非以一個地區為限，而是要建立多地區的發展，在這樣的思考之下制定基本計畫。特別是「2 都心、5 副都心、9 地域據點」的市中心商圈地區活絡化之計畫案。

(3)以既定橫濱市的都市形成和未來的都市結構等條件為基礎的基本計畫的制定。

## 2.橫濱市中心商圈候補地區的選定

橫濱市中心商圈候補地區的選定以戶塚車站周邊的地區為例。

(1)中心商圈候補地區的選定基準 (表 3-6)。

表 3-6 中心商圈候補地區的選定基準

選拔條件	發展要件	判斷指標
中心 商 圈 候 補 地 區 的 選 定 基 準	★區域集聚要件： 和其他的地區比較之下，集結具有相當數的商店販賣業者，儼然已形成一定的商圈規模和勞動通勤圈的事實。	☆商業系列用途地區 ☆繁華街道分布 ☆全產業就業人數 ☆商業業務系列設施比率 ☆1970 年 DID 地區(人口集中地區)
	★區域趨勢要件： 依地區的土地利用、商業活動等狀況做為參考判斷，被認定在機能的都市活動之確保、經濟活力之維持產生障礙時，或有此憂慮時之市中心商圈。	☆人口增減類型 ☆第三次產業就業人口 ☆繁華街道營業額增減
	★廣域效果要件： 從該區域的市町村(相當台灣的鄉鎮)及周邊地區的商圈規模、配置、相互關係之現狀等來認定事業一體的推動對地區發展是否有效、是否適當。	☆都心及副都心 ☆商圈地區開發事業 ☆地區據點 ☆整頓、開發及保存方針的再開發促進地區、戰略地區

資料來源：橫濱市 (2003 年)『中心市街地 (戶塚駅周辺地区) 活性化基本計畫』。



(2)戶塚車站周邊的地區之所以被選定的理由是：

①區域集聚要件：

a.本區域的營業額是副都心的第二位。

當時被選定時的營業額規模有 596.6 億日元，加上當時都心地橫濱車站周邊地區及再開發事業的推動，大幅增加賣場的面積。

b.單日車站利用人次是橫濱市的第三位。

本區有 JR 東海道、橫須賀線、湘南新宿線、成田機場特快號以及市營地下鐵等再此停靠，2002 年有 13 萬人/日，2007 年初則有將近 20 萬人/日，僅次於橫濱車站和櫻木町車站。

c.本區為巴士公車路線的起點，也是終點站。

位於戶塚車站東口廣場及西側為起點、終點站巴士公車路線共有 37 個系統，儼然形成橫濱市西南部交通的一大聚結處。

②區域趨勢要件：

a.本區的商店營業額的下降率高居副都心第二位。

戶塚車站周邊的地區也因「平成不景氣」的影響，以 1992 年與 1997 年相比，年商品的營業額的下降率以鶴見車站周邊地區的 12.7% (相當 60.3 億日元) 為最高，本區的下降率為 9.9% (相當 65.2 億日元) 居第二名。

b.位於本區西口的巴士公車總站的遷移，商業環境的變化。

現在的戶塚車站西口無法聯結車站與巴士公車總站，而是以鐵路電車和巴士接泊的方式為主，造成本區呈現「路線型商店街」的形態。但是由於本區因往地下鐵的小田急湘南台車站延伸，創造了巴士使用者對地下鐵的轉換搭乘，加上 2008 年度預定巴士公車

總站的遷移至西側，屆時對通勤、通學的人來說，雖然造成了對 JR 電車、地下鐵的轉運便利，但也產生以往通勤、通學的消費者的遊逛周邊商圈的機會大幅削弱的疑慮。

### ③廣域效果要件：

隨著柏尾塚線的整建，車站東西一體化的促進效果。戶塚車站是橫濱市西南部一大交通的聚結點，其周邊的道路等之都市基礎較為脆弱，有其必要及早建立防災的對策。加上貫穿本地區南北的 JR 線與幹線道路交差，如果只為平面的交通網會阻隔了東西向的交通流暢。像這樣地區的分隔同時也對附近商圈的活動，帶來負面的影響（商圈分為東西兩邊）。為了改善這樣的現象有柏尾塚線的計畫，將都市計畫道路事業化與沿途的市中心商圈再整頓，目標朝向早日完成戶塚車站東西向市中心商圈的一體化的計畫是必要的政策。

### (3)戶塚車站周邊市中心商圈一體化計畫的基本方向

戶塚車站周邊地區的現狀與課題可從「市街道結構」、「土地利用」、「交通基礎」、「商業活動、環境」、「居住環境」以及「地域資源」等六方面來看，同時以這六個方面對照戶塚車站周邊市中心商圈之活化基本方針，整理如下（圖 3-13）。

- ①【基本方針 1】：廣闊交通基礎建設整建廣闊交通基礎建設整建的活化事業有：
  - a. 聯結東西的道路整頓。
  - b. 車站東西側的交通機能的強化。
- ②【基本方針 2】：熱鬧據點與步行空間形成與熱鬧據點與步行空間形成的活化事業有：
  - a. 車站東西步行網絡的形成。
  - b. 多樣的商業、業務機能的強化。
  - c. 創造都市的熱潮。
  - d. 打造商店街與具有特色的商店。

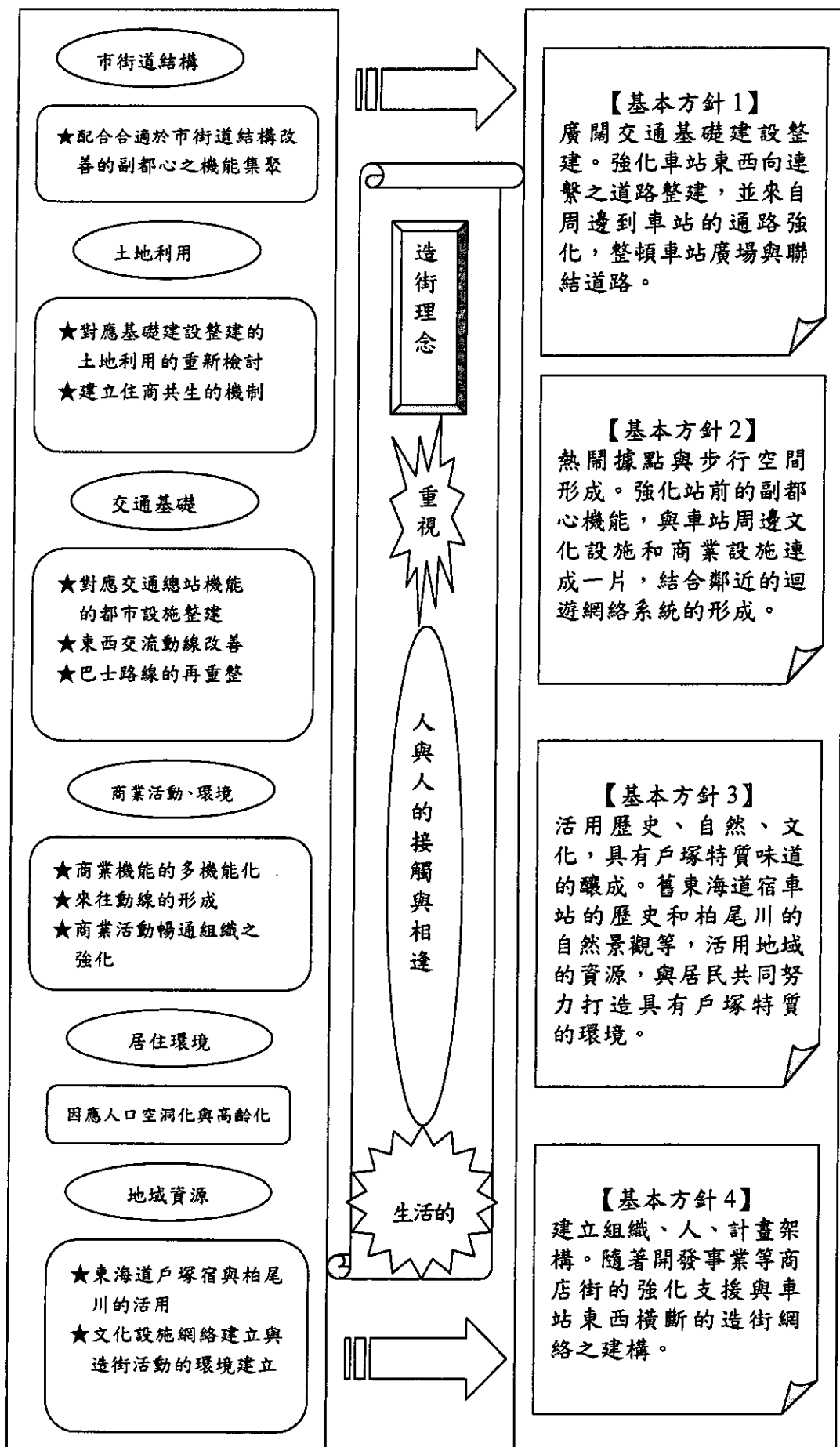


圖 3-13 戶塚車站周邊市中心商圈一體化計畫

③【基本方針3】：活用歷史、自然、文化，具有戶塚特質  
味道的釀成

- a. 歷史象徵為主軸的再生活用。
- b. 水邊景觀為主軸的形成。
- c. 綠道、廣場、綠地的創造。
- d. 市民文化中心的整建與文化關聯設施的網絡的建立。

④【基本方針4】：建立組織、人、計畫架構

- a. 創造地區的橫斷的造街網絡的成立。
- b. 商店街組織的強化支援。

(4)為中心市街地活性化事業的推進方式

①為了推動市街道整建的改善，計畫前期（2003-2007年）是形成市街道整建的基本架構，其基本架構為「戶塚車站西口第1地區第二種市街道再開發事業」和「戶塚車站前地區中央土地區劃整建事業」為主要推動計畫。在後期（2008-2012年）主要以其周邊的都市空間的整建。

②為了活化商業活動的各事業在前期時可透過舉辦行銷推廣活動與研討會，以提高造街活動的氣勢，再依上述的基本架構的推動對應著多變的社會環境，推動對商店街組織之強化，以及對商店街橫斷組織的檢討。在後期則就商店街共同設施整建之檢討，同時以全區域來建構符合期望的文化設施聯結的各項活動。

③為了讓市中心商圈一體化計畫更具效果，和當地的關係者充分情報交換和意見交流，攜手合作建立本區的各项計畫是極為重要的。因此，設置地方相關人士、工商會議所、行政相關部門等共商活化地區之計畫場所，以便建立活化區域的必要組織機構，並提出可行之推進方式。

## (5)主要事業

### ①「戶塚車站西口第1地區第二種市街道再開發事業」

a.事業目的：戶塚車站周邊地區是橫濱市5個副都心中的一個，本事業是提升戶塚車站周邊區域的業務、商業、文化的據點的機能，同時整建可加強戶塚車站的總站機能的大規模複合大樓。

b.事業主體：橫濱市。

c.事業概要：

(a)事業面積：約4.3ha

(b)公共設施：幹線街道(3.4.7號柏尾戶塚線、3.3.19號橫濱伊勢原線與其交通廣場)、其他公共設施(戶塚車站西口自行車停車場，面積約5,700m<sup>2</sup>，可停放約6,000台)。

(c)建築物概要：建築土地面積約20,800m<sup>2</sup>，建築物面積168,000m<sup>2</sup>，主要設施有店鋪、區公所、市民文化廳、民間企業辦公室、停車場等。

### ②「戶塚車站前地區中央土地區劃整建事業」

a.事業目的：本事業是強化本區域成為名副其實橫濱市的副都心的據點，促進擴大都市的活動區域與商業活化為目標，整建柏尾戶塚線與JR線呈現立體交錯的都市計畫道路，消除JR線大切割的交通壅塞，也兼顧沿途商圈市街道的整頓與改善。

b.事業主體：橫濱市

c.事業概要：

(a)實施區域：戶塚町、矢部町、吉田町各一部分，約6.8ha

(b)主要公共設施：街道(都市計畫道路—柏尾戶尾線、戶尾車站前線、上永谷戶尾線；國道1號、區劃道路)、公園(配置於都市計畫道路柏尾戶塚線上部，大約2,200m<sup>2</sup>)、合流式下水道。

d.基礎整建之後的造街：活用沿途地區的基礎建設，就住宅地區的有效利用和搭配形成街道之推進，由土地所有者協議會和市政府共同推動。

### 3.其他政策的配合－活絡經濟的土地政策

討論「橫濱市中心地區－商店市街活絡化政策」基本做法的同時，對其他相關的配套措施所扮演的角色與發揮何等效果的檢討是很重要的。

#### (1)都心機能誘導政策－「橫濱都心機能誘導地區建築條例」

為了讓橫濱市地區的都心機能與居住機能在配置上更合適，也能兼顧集聚都心機能，創造商業的熱潮，活化地區經濟，市政府基於「建築基準法」第49條第1項及第50條，於2006年4月實施「橫濱都心機能誘導地區建築條例」。本條例是針對特別用途地區座落在都市計畫中的橫濱都心機能誘導地區，這些都心機能誘導地區區分為業務、商業專用地區以及住商共存地區，在區域內關於建築物之建築以及建設面積之限制的法律。

①限制內容：在「業務、商業專用地區」限制住宅用地的設立，「住商共存地區」的住宅等（包括住宅、共同住宅、宿舍、寄宿、兼用住宅及自費老人之家）限制容積率在300%以下，高度原則為31m以內。

②限制內容的放寬：「住商共存地區」在市長的許可之下可以將高度與容積率的限制放寬。如果本區有建築物有「誘導用途」的情況下可增加150%的容積率，「住宅等」部分的容積率最高亦可增加150%，加上原有的300%容積率合計為600%（圖3-14）。

#### (2)「相關橫濱市企業立地（設置）等促進特定地域的支援措施條例」

本條例為橫濱市對進駐於本區的特定地域的業者，對滿足一定條件（事業內容、投入資本額等）的事業計畫，實施市稅（固定資產稅、都市計畫稅）的減輕措施和獎助金的提供。

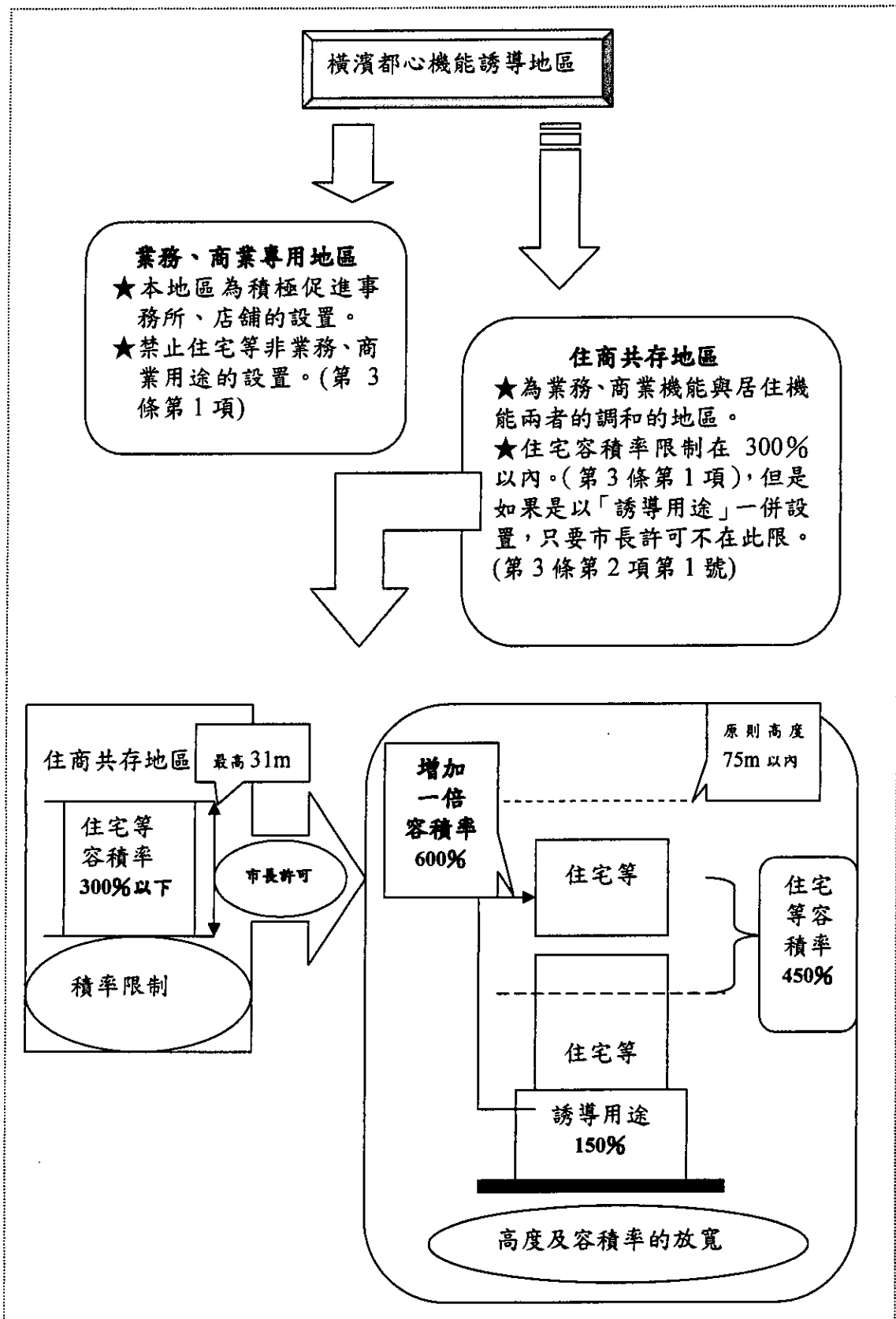


圖 3-14 誘導地區建築的限制

①特定地域：「港未來 21 地域」、「橫濱車站周邊地域」、「關內周邊地域」、「新橫濱都心地域」、「京濱臨海部地域」、「臨海南部工業地域」、「內陸南部工業地域」、「內陸北部工業地域及港北新市區地域」等範圍。

②支援內容：整理如表 3-7 所示。

③期間：以 2004 年 4 月 1 日-2009 年 3 月 31 日之間提出事業計畫書的業者為對象。

④手續的流程：整理如圖 3-15 所示。

表 3-7 橫濱市促進特定地域的支援措施條例的支援內容

對象		支援內容	
選定地域的企業進駐之條件	投入資本額 (固定資產的取得)	市稅稅率的特例	獎助金的提供
中小企業	1 億日元以上 5 億日元以內	固定資產稅、都市計畫稅之稅率為 50% (5 年)。	*
	5 億日元以上	同上	投入資本額的 10%，限度額為 50 億日元【1 個地域 1 個企業】。
大企業	10 億日元以上 50 億日元以內	固定資產稅、都市計畫稅之稅率為 50% (5 年)。	*
	50 億日元以上	同上	投入資本額的 10%，限度額為 50 億日元【1 個地域 1 個企業】。

資料來源：橫濱市まちづくり調整局資料 (2006 年) 整理。



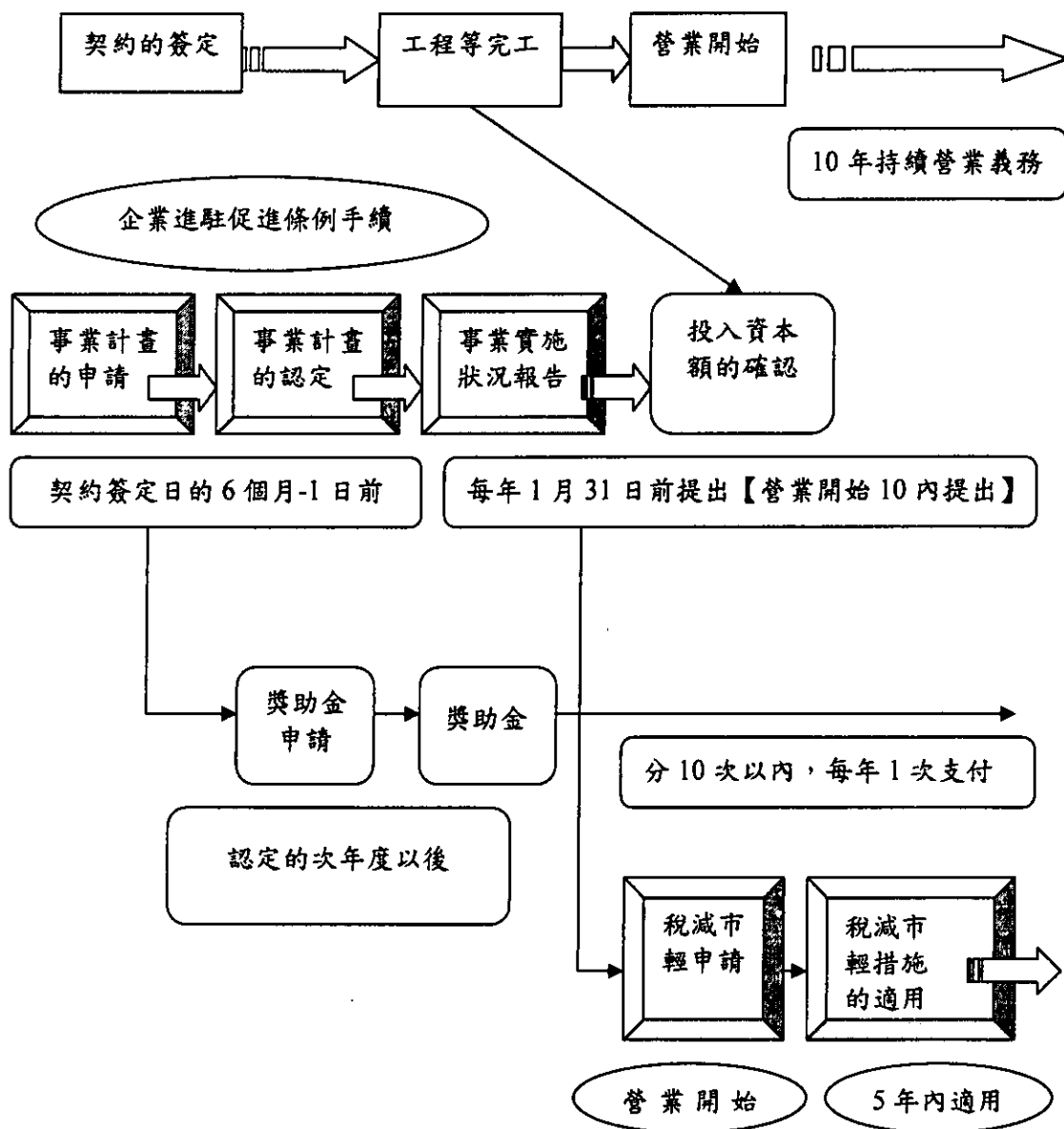


圖 3-15 促進特定地域的支援措施的手續流程

(3)「經營革新計畫」的新事業活動促進政策—「中小企業新事業活動促進法」(「關於中小企業新事業活動促進之法律」)

橫濱市為振興地方經濟提出各項政策，而新事業活動促進政策是其中之一，正式名稱為「關於中小企業新事業活動促進之法律」，一般稱為「中小企業新事業活動促進法」。此法原則上是任何產業的中小企業、團體或合作社為對象，這些業者提出經營革新計畫必須要有 1 年以上的經營業績。本區的新事業活動促進政策是依據「中小企業新事業活動促進法」制定「經營革新計畫」。

- ①「經營革新計畫」的認定基準：為了通過「經營革新計畫」的認可，申請業者需要提出「新事業活動」可帶動營業相當程度的提升，計畫期間可選擇3年、4年、5年。「新事業活動」包含：新商品的開發、生產，新業務開發、提供，商品新的生產或販賣方式的引進，業務新的提供方式引進、其他新的事業活動。
- ②認定基準中的「營業相當程度的提升」：以「附加價值」和「經常利潤」兩種指標。
- a.「附加價值」：
- (a)3年計畫之申請時、3年後的目標成長率9%以上。
  - (b)4年計畫之申請時、4年後的目標成長率12%以上。
  - (c)5年計畫之申請時、5年後的目標成長率15%以上。
- b.「經常利潤」：
- (a)3年計畫之申請時、3年後的目標成長率3%以上。
  - (b)4年計畫之申請時、4年後的目標成長率4%以上。
  - (c)5年計畫之申請時、5年後的目標成長率5%以上。
- ③「經營革新計畫」的支援措施：
- a.政府色彩金融機構的低率融資
- (a)利用「中小企業金融公庫」、「商工中金」、「國民生活金融公庫」的低率融資【利用中小企業金融公庫之「新事業活動促進資金」】時，限度金額：7億2千萬日元（周轉資金為2億5千萬日元），融資時間20年以內。
  - (b)可利用神奈川縣的制度融資內、長期低利的「經濟活化資金」，限度金額：8千萬日元（周轉資金、設備資金），融資時間10年（周轉資金7年）以內。
- b.中小企業信用保險法特例
- (a)普通保證2億日元，無單保保證8,000萬日元（之中無單保無保證人保證1,250萬日元）。
  - (b)就研究開發費用為對象之新事業開拓保證的限度金額通常從2億日元提高到3億日元。

c. 小規模企業等設備引進資金獎助法特例

(a) 依「產業活力再生特別措置法」的適用時，借貸金額 6,000 萬日元 (通常 4,000 萬日元)。

d. 課稅特例

(a) 與設備相關初年度 30% 的特別折舊或取得價格的 7% 的稅額扣除。

(b) 保留金課稅的特例。

e. 中小企業投資養成股份公司法特例

(a) 資本額超過 3 億日元的股份公司可做為「投資養成公司的投資事業」的對象。

f. 專利關係費用的減免制度

g. 高度化融資制度

h. 對經營創新的新商品、新技術開發等的補助

(a) 中小企業新商品開發等支援事業補助款 (經營革新範圍) 的補助率為補助對象經費的 50%，補助款 100-1,000 萬日元。

(4) 活化都市的再生政策—「都市再生整建計畫」的「造市統籌分配款」制度 (圖 3-16)。

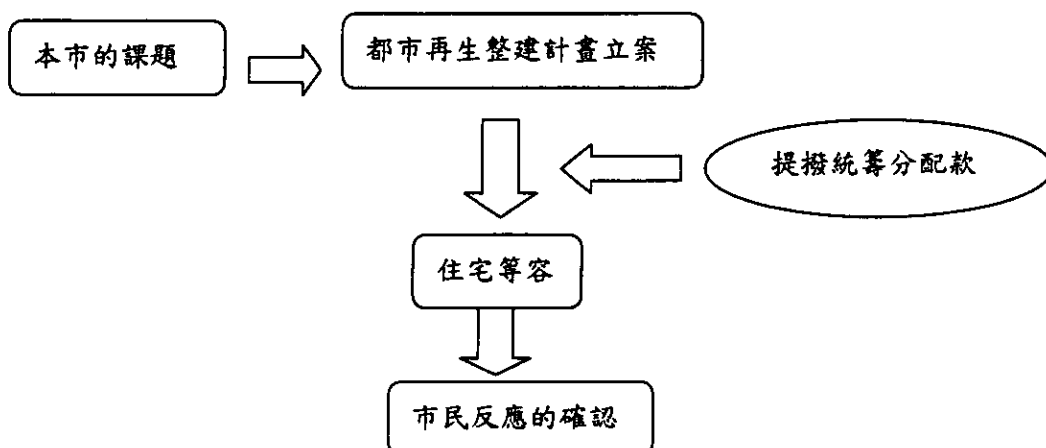


圖 3-16 活化都市的再生政策

- ①「造市統籌分配款」的目的：「造市統籌分配款」制度是以善用地區的歷史、文化與自然環境，凸顯地域主導的特色，創造充滿個性的造市運動，有效地推動全國都市的再生，進而提升地域居民生活的品質與地域經濟、社會的活力。
- ②「造市統籌分配款」制度的概要：補助期間大致為 3-5 年。
- ③「造市統籌分配額」的計算方式：

「造市統籌分配額」一部分由都市再生整建計畫的區域特性來算定，另一部分由統籌分配對象事業來算定。計算方式如下：

$$\text{造市統籌分配限度額} = (1/2) \times \alpha$$

$$\text{條件 1: } \alpha = (4/5) \times (A+B)$$

$$\text{條件 2: (a) } \alpha = (10/9) \times A$$

$$\text{(b) } \alpha = (10/8) \times B$$

A：基礎事業費，B：提案事業費，Z：關聯事業費，  
 $\alpha$ ：限度額事業費。

$$A + B + Z = \text{總事業費}$$

$$A + B = \text{統籌分配對象事業費}$$

$$A + B - \alpha = \text{限度額度外事業費}$$

#### 4.橫濱市推動振興地域產業政策之下的經濟社會的變化

以 2006 年橫濱市總務局發布資料『平成 15 年度橫濱市的市民經濟計算 (橫濱市的市民所得)』和行政營運調整局匯集而成的『平成 17 年國勢調查 (橫濱市部分)』為基礎，檢討橫濱市振興地域產業政策的經濟社會的變化。

##### (1)橫濱市經濟計算 (2004 年)

- ①經濟規模：市內總生產值 (GDP 基礎) 為 12 兆 6814 億日元，橫濱市的行政層級位於「都道府縣」之下的「政令市」，但是市內總生產值位居第 10 名的靜岡縣和第 11

名茨城縣之間，如以 OECD 各國比較相當介於第 24 名的葡萄牙和第 25 名捷克之間。

- ②經濟成長率：橫濱市的名目經濟成長率為 2.6%，實質經濟成長率為 3.0%。經濟成長率為正值已事隔二年了。
- ③市民每人所得：市民每人平均年所得為 320 萬 6,000 日元，和前年度相比提高 2.0%。

#### (2)高齡化的持續進行 (2006 年)

- ①65 歲以上的老年人口比率超過 17.4%，已超過 15 歲以下人口的比率。
- ②30-34 歲的女性未婚率提升到 32.2%，男性未婚率提升到 48.8%。

#### (3)從就業面看人口的變化 (2006 年)

- ①勞動力人口男性持續減少，但女性呈現增加的趨勢。
- ②女性雇用者與臨時雇用兩者皆增加。
- ③週平均就業時間稍微減少，為每週 40.7 小時。
- ④市內的通勤比率擴大，職場與自宅有逐漸接近的趨勢。
- ⑤夜間人口有增加的趨勢，日夜間人口比率 (=日間人口/夜間人口) 為 90.6%。

#### (4)產業就業結構變化 (2006 年)

- ①第 3 次產業 (特別是服務業) 的就業比率高，日本全國平均值為 67.3%，橫濱市為 75.1%。
- ②在事務從業者、專門的技術性的及販賣從業者的比率較高，分別為 24.1%、18.9%、15.8%。

### 第三節 日本的政策效果分析

概觀日本整體產業政策 (第一節) 及四個研究案例 (第二節 1. 「關西文化學術研究都市地域」、2. 「北海道超級產業群聚—振興戰略」、3. 「北海道十勝圈、富良野地域品牌形成政策」、4. 「橫濱市都市活絡化政策」) 之後，本節分別就第二節四個案例執行的經濟成果做分析。

## 一、「關西文化學術研究都市地域」的經濟成果

- (一)本地域的京都、大阪及奈良的實質經濟成長率 2005 年分別為 2.9% (三年連續正成長)，2.3%，1.9%的正成長。
- (二)本地域的居民所得 2005 年大阪為 0.9%，京都為 0.5%的正成長。
- (三)本地域的就業率大阪提升 27.7%，而京都女性有 2%的提高。
- (四)除此之外，「關西文化學術研究都市地域」所帶來的四種效果，雖無法全部量化，但效果有逐漸呈現出來。此四種效果分別為對關西文化學術研究都市整建的波及效果、對地域科學技術政策·產業政策的波及效果、對大學產業合作·機能整建的波及效果、以及情報發射效果。
- (五)「關西文化學術研究都市地域」其他成果可參考表 3-2，分為「參加機關、研究人數 (大學、公部門、民間企業)」、「論文件數」、「得獎件數」、「專利 (國內外)」、「被其他事業體採納數」、「商品化、事業化、企業化件數」、「本事業成果收入」以及「登載傳播媒體數」(報紙、電視、收音機、雜誌等) 等項目。

## 二、「北海道超級產業群聚—振興戰略」的經濟成果

- (一)「北海道超級產業群聚—振興戰略」分為「北海道 IT 情報產業群聚」和「北海道生物產業群聚」兩部分，除了本計畫推動以來參與單位逐年增加外 (參加本振興戰略的機關超過 1,100 單位，這些機關有產業群聚網絡參加企業 258 家，商社、金融等廣泛商業網絡 126 家、行政機關支援網絡 12 個機關、攜手合作大學、研究機構有 20 所、研究技術開發推動網絡有 243 家等，由北海道經濟產業局 (財) 北海道科學技術綜合振興中心來統籌這些機關)，所提高就業人數和營業額皆有很大成效 (參考表 3-3)。
- (二)「北海道 IT 情報產業群聚」和「北海道生物產業群聚」計畫實施之後所帶來的創造新事業企業數有明顯的增加 (參考表 3-4)，創造該地區產業的多元化發展，間接提高所得和就業機會。

### 三、「北海道十勝圈、富良野地域品牌形成政策」的經濟成果

(一)「北海道十勝圈、富良野地域品牌形成政策」是地方自治體的施政配合地域內部所發展的經濟活動。這種地域品牌形成擴展到整個北海道地區，對北海道地區的經濟有巨大貢獻。北海道地域的實質經濟成長率為 0.77%，連續兩年上升，同時在名目、實質經濟成長率和全國平均值的落差有縮小的趨勢。

(二)本區的企業所得提高 1.5%，本區非企業財產所得上升 26.0%。北海道地域產品的出口上升 1.6%，第一次、第二次產業成長率分別為 9.5%、0.4%。

### 四、「橫濱市都市活絡化政策」的經濟成果

(一)從經濟成長率來看橫濱市的名目經濟成長率為 2.6%，實質經濟成長率為 3.0%。而從市民每人的所得統計可知市民每人平均年所得為 320 萬 6,000 日元，和前年度相比提高 2.0%。

(二)就業人口的反應比較不一，勞動力人口男性持續減少，但女性呈現增加的趨勢。主要原因之一是男性勞動者有相當比例往返東京之間，本區的就業機會為女性所吸收。因此女性雇用者與臨時雇用兩者皆增加。

### 五、日本產業政策的特殊性

以上四個事例概觀及分析之後，綜括整理其特殊性如下：

(一)「關西文化學術研究都市地域」：

1.日本文部科學省為振興地區的文化與現代技術的結合，同時也能帶動區域都市和經濟發展所提出的計畫，此計畫可兼顧傳統文化的保存又可將文化推展更具實用性。充分發揮本地區的研究優勢、產業化優勢、文化教育優勢。

2.本政策的推動帶來區域間的都市整建的波及效果；地域科學技術政策、產業政策的波及效果；大學產業合作、機能整建的波及效果；以及情報發射效果等。

## (二)「北海道超級產業群聚—振興戰略」:

- 1.有別於文化科學省的「關西文化學術研究都市地域」，本政策推動了事業伙伴的網絡擴大；建立與關係機關的合作；據點整建，由日本經濟產業省主導，透過地方自治體整合學界、研究機構以及企業，共同攜手合作，希望將來本地域建立自律性的發展基礎。以改變一直以來北海道長久以來過度依賴一次產業的情況，對一次產業的研究開發，並與科學結合創造新產業。
- 2.為使本政策的有效推動，制度的調整與配合為本區的另一彈性作為。因此相關單位在法律制度上也做一些調整。例如，公立大學兼任規定的調整(北海道)、融資制度的疏通(札幌市、北海道銀行)、育成事業的建立(札幌市等)、基金設立(北海道新創事業資本【株】、北洋銀行等)、生物產業行政協助會議(C7北海道)等。這些的配合提高本政策的執行效果。

## (三)「北海道十勝圈、富良野地域品牌形成政策」:

- 1.本政策的基礎為先前的「一鄉一特色」做為起點，是由「內部」自行發展的地方產業，進而建立地域品牌，並延伸其他地區，結合而成。
- 2.十勝地域的振興產業政策推動是以「食」為中心的地域品牌形成，而富良野地域的振興產業政策推動則是活用農村景觀的地域品牌形成，分別運用其地方特色，發展不同產業與建立其品牌。
- 3.地域品牌形成政策更進一步帶動觀光，提供更大的市場，地域間的合作，創造群聚效果，其範圍已不止於十勝圈、富良野地域，擴及北海道地區。

## (四)「橫濱市都市活絡化政策」:

- 1.本政策是結合傳統的歷史都市文化與現代商業發展，如何在「古今」之間更具協調。以廣闊交通基礎建設整建；熱鬧據



點與步行空間形成；活用歷史、自然、文化，具有戶塚特質味道的釀成；建立組織、人、計畫架構等四個方針推動。

2.都市活絡化政策有其他政策的配合，例如活絡經濟的土地政—都心機能誘導政策的「橫濱都心機能誘導地區建築條例」，「相關橫濱市企業立地（設置）等促進特定地域的支援措施條例」，「經營革新計畫」的新事業活動促進政策—「中小企業新事業活動促進法」（「關於中小企業新事業活動促進之法律」）等。

以上日本縮小城鄉差距的作法，其內容分別依產、銷、人、發、財、法六大面向整理如表 3-8。

表 3-8 日本縮小城鄉差距之策略和其配套措施

基礎建設			
	策略	策略行動	配套措施
人— 人才培育	1.「關西文化學術研究都市地域」 2.「北海道超級產業群聚—振興戰略」：強化大學的社會貢獻度、智慧財產權的重視、產學合作的強化、人才育成等，強化與社會的關係。	1.「關西文化學術研究都市地域」：在奈良先端科學技術大學院成立推動據點。 2.「北海道超級產業群聚—振興戰略」： (1)產總研生物新事業培育中心。 (2)產總研生物工程研究開發中心。 (3)北海道大學新一代 post-genom 研究大樓。	知識群聚創成事業的結合（文部科學省）和都市區域產官學合作促進事業（文部科學省）的配合。
財— 財政輔助	1.「關西文化學術研究都市地域」。 2.「北海道超級產業群聚—振興戰略」。 (以上兩項由經濟產業省和文部科學省經費補助。)	(1)聯繫融資制度的創立（札幌市、金融機構）。 (2)基金的創立（金融機構）。 (3)「造市統籌分款」制度。	—

表 3-8 日本縮小城鄉差距之策略和其配套措施 (續)

	3. 「橫濱市都市活絡化政策」則中央和地方共同補助。		
法— 法規配套	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「關西文化學術研究都市地域」：「知識產業群聚創成事業計畫」。</li> <li>2. 「北海道超級產業群聚—振興戰略」：「產業群聚計畫—第 1、2 期」。</li> <li>3. 「北海道十勝圈、富良野地域品牌形成策」：「北海道提升活力計畫」《中小企業事業活動促進法》。</li> <li>4. 「橫濱市都市活絡化政策」：「中心市街地活性化基本方針」。</li> </ol>	—	—
產— 特色產業	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「關西文化學術研究都市地域」—具有濃厚的文化氣息，又有大阪地區的近代商業活動的大都市，在中央的主導、地方政府為輔的推動體制下，結合學術與企業的合作。</li> </ol>	<p>本區域重要機能是以「研究」→「開發」→「培育」→「事業化」→「研究知識再生產的循環」之程序推進。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 事業伙伴的網絡擴大。</li> <li>2. 建立與關係機關的合作。</li> <li>3. 據點整建的推動。</li> </ol>	<p>「地域集結研究開發計畫案」的陸續的推出，產官學三者一體共同研究計畫案數的增加。</p> <p>「北海道新事業創出基本構想」，之後更進一步推動《中小企業事業活動促進法》和</p>

表 3-8 日本縮小城鄉差距之策略和其配套措施 (續)

<p>2. 「北海道超級產業群聚—振興戰略」—具備大自然環境(農林漁牧業)與廣大的土地,同時兼備一次、二次產業的技術與人才,地域內一流大學和試驗研究機關的存在更加鞏固發展的潛力。</p> <p>3. 「北海道十勝圈、富良野地域品牌形成政策」—活用當地資源建立地域品牌以提高附加價值,進而創造新事業,活化地域經濟提供更多的就業會,增加收入。</p> <p>4. 「橫濱市都市活絡化政策」—集聚商業、業務、居住等多元化的都市機能,重視以都市的繁榮和人與資訊交流的市中心商圈的角色。</p>	<p>第一階段所建立的是由地域的特定資源所形成的品牌。</p> <p>第二階段是以當地共通的資源(深植於當地自然、歷史、文化、傳統的有形無形的資源)為核心,所建立的品牌形象價值,這個地域品牌形象具有「地域性」,如果能夠結合另一地域,進而形成地域的群聚(cluster),創造出地域群聚效果。</p> <p>「自立性高的都市機能」、「與鄰近都市的合作強化」、「支撐廣闊地域都市機能之交通網強化」的都市角色,是首都圈的重要據點都市</p>	<p>「北海道事業環境整建構構想」,以求北海道地域在新事業創出支援體制的建構。</p> <p>北海道地域的支援體制裡,以「北海道中小企業總合支援中心」為核心的支持機關,並與持有「技術開發支援、技術移轉」、「資金供給」、「經營改善支援」、「通路開拓」、「情報提供」、「人才培育」、「地域諮詢窗口」等支援機關。</p> <p>①活絡經濟的土地政策。</p> <p>②都心機能誘導政策—「橫濱都心機能誘導地區建築條例」。</p> <p>③「相關橫濱市企業立地(設置)等促進特定地域的支援措施條例」。</p> <p>④「經營革新計畫」的新事業活動促進政策。</p>
--	---	--

表 3-8 日本縮小城鄉差距之策略和其配套措施 (續)

<p>銷— 行銷推廣</p>	<p>「北海道十勝圈、富良野地域品牌形成政策」—透過日本商社等機構的合作開拓銷售通路。</p>	<p>成立「財團法人十勝圈振興機構」，做為十勝地域的各機構與政策執行的整合機關。其下再成立了「十勝產業振興中心」、「食品加工技術中心」、「地域振興會」和「都市地區產官學連結促進事業—十勝地區」等四個部門做為政策的推動機構。</p>	<p>「北海道產業活絡化計畫」是以產業之間的聯繫所產生的新事業展開和新產業的創出為目的，希望形成具有競爭力之中小企業之「群聚」。</p>
<p>發— 研發創新</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「關西文化學術研究都市地域」。</li> <li>2. 「北海道超級產業群聚—振興戰略」。</li> <li>3. 「北海道十勝圈、富良野地域品牌形成政策」。</li> </ol>	<p>本區域創成事業研究的進展，將各項專利的取得與原創性開發成果轉變為實際應用的可能性之研究。</p> <p>「研究開發支援事業」係促進當地的大學所擁有的技術基礎和企業需求的結合，透過產官學的合作連結走向事業化與實用化。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 配合本政策的推動相關單位在法律制度上也做一些調整。例如，公立大學兼任規定的調整（北海道）、融資制度的疏通（札幌市、北海道銀行）、育成事業的建立（札幌市等）、基金設立（北海道新創事業資本【株】、北洋銀行等）。</li> <li>2. 「創業、新事業化支援新事業」則是對新成立的企業或新的事業提供資金、技術的諮詢和援助，創造地域的就業機會，振興活絡地方經濟。</li> </ol>

## 第四章 韓國縮小城鄉差距的產業政策分析

### 第一節 韓國的經濟發展與產業政策的執行

韓國自 1962 年實施「第一次經濟開發五年計畫」，至 1992 年已經執行六次 5 年經濟計畫，30 年間韓國政府強力的介入各產業的發展。但從第七次 5 年經濟計畫之後，金泳三政權在國際強大壓力之下開始著重民間部門的經濟活動，韓國政府對產業的介入已有逐漸減少的趨勢。此外，韓國政府為因應國際金融急速的變化，經濟必須國際化，同時也對國內金融市場的法律規範有所鬆綁，特別在外資的國內金融資本規定上進行開放。

韓國一邊放寬對國內經濟活動的各種限制，輔導財閥走向更「專業化」的改革路線，並在 1996 年加入 OECD，取得邁向先進國家的入門票。但隨著國際收支的失衡，和外資規範的放寬，在依賴外債的情況下，1997 年發生了通貨危機，並發展成全國性的金融危機，也就是亞洲金融風暴的延伸。2000 年後，韓國的產業政策有了變化，特別是在 2003 年盧武鉉政權之下，更加明確重視科學技術政策的推動，打出「第二之科學技術立國」的口號，希望達成「國民所得 2 萬美元時代之產業技術革新」的目標。韓國近代之經濟成長過程歷經多次的困難，政府也分別提出各種政策因應之，一般而言可分為以下四個階段：

- (一)經濟成長基礎的形成期 (第一次~第二次經濟開發 5 年計畫 1962-66, 1967-71)：韓國經濟離陸期；《各別工業開發法》；工業化基礎的行形成；外向的發展化政策；國土建設總合開發計畫 (1963)。
- (二)重化學工業化和產業結構的轉換期 (第三次~第四次經濟開發 5 年計畫 1972-76, 1977-81)：重化學工業化出口政策時期；重複投資；技術密集產業開發；「第一次國土總合開發計畫 (1972-81)」。
- (三)經濟安定和自力經濟的確立期 (第五次~第六次經濟開發 5 年計畫 1982-86, 1987-91)：經濟安定與產業高度化時期；市場開放壓力；民間主導政策；先進國家經濟發展階段的基礎形成；「第二次國土總合開發計畫 (1982-91)」。

(四)高科技產業的技術發展和先進國家經濟結構的建立(「第七次經濟開發5年計畫(1992-96)」和「科學技術基本計畫」,現今):先進的經濟時期;國際收支的失衡;國家均衡發展特別法的制定;「第三次國土總合開發計畫(1992-01)」;地域科學技術政策之推動。

## 一、韓國的地域開發政策

1960年代的韓國農村勞動力過剩與貧困,人口集中於首爾和釜山等大都市,主要的原因乃是隨著韓國經濟的發展,工業區及大都市的就業機會比較多的緣故。韓國在1972年成立《地方工業開發法》,主要的目的是為擴大國家的經濟規模,該法案企圖將特定工業設立於指定的地區,以達全國總合開發的目標。

## 二、韓國的產業立地政策與產業區域的開發

韓國的產業立地政策是根據全國總合開發計畫,由通商產業部(相當於我國的經濟部)的產業配置政策和建設交通部的產業區域開發政策所構成的。通商產業部的產業配置政策首先指定開發區,並提出產業配置的基本計畫,進而確立地域別工業配置的基準。建設交通部的產業區域開發政策則指定工業區域範圍,再決定對工業區域內的道路、用水、港灣等公共設施的費用分擔上給予補助。

韓國地域開發政策的演變過程可分為：

- (一)1960年代：分散人口，振興地方為目的。
- (二)1970年代：生產規模擴大，從輕工業轉向重工業。
- (三)1980年代：政府介入減少的時期，第二次石油危機和韓國維新體制的衰退，對重化學工業作修正。經濟開發則從政府主導型轉向人民主導型的市場經濟原理為主。
- (四)1990年代以後：強化市場主義和放寬法律規定。

### 三、大規模產業區域的國家支援

1970 年代與 1980 年代是韓國對產業基地開發時代。這段期間主要集中在於東南海岸的浦項、蔚山、巨濟、昌原地帶的開發，乃韓國重化工產業的生產基地。另外在韓國內陸地區的龜尾，群山等地域開發為大規模產業區域，透過來自韓國政府的全力支援，建置了東南海岸的工業地帶。1970-80 年代韓國政府的支援金額超過 5,000 億韓元，1990 年代以後更進一步對區域的產業基地建設投資。採行這些政策性的計畫是希望能在建立國內生產體制的同時，也能兼顧帶動韓國農村地域的開發。

## 第二節 韓國科學技術政策的形成過程與成效

### 一、歷史背景

韓國在第二次世界大戰結束之後，彼時國土一分為二。國內的天然資源缺乏，加上南北對立必須支付龐大的軍事費用，對經濟尚未起步的韓國來說極為不利。但在政府的主導之下，纖維、造船、製鐵等各產業引進國外技術，提升韓國的生產能力與品質，經濟也逐漸發展。而這些技術主要來自日本和美國，特別在工業化發展初期，主要是透過日本的技術移轉，造就現代韓國財團的發展基礎，這些財團擔負了近代韓國的出口與經濟成長的重要角色。韓國為了扶助財團的成長，產業政策是以保護國內產業為主，對外國資本的企業有各種的嚴格限制。但也因為一面倒的支援大企業，反而阻礙國內小企業的成長。

1990 年代韓國政府以經濟「全球化」為經濟策略。「全球化」的經濟策略目標是成為亞洲僅次於日本的第二大經濟國家。而科學技術的政策則是計劃在 21 世紀初要達到先進國家 G7 的水準，由政府提出各種相關的經濟政策。

但是 1997 年的亞洲金融風暴使韓國的經濟受到重大打擊，韓國接受了 IMF 的金融支援，並在 IMF 的管理之下公佈了「企業結構調整五大原則」，此原則對韓國五大財團（現代、三星、LG、大宇、SK）作政府的介入推動韓國結構的改革。2003 年韓國總統盧武鉉更加重視科學技術的提升，明示要以科學技術帶動經濟成長與產業發展。

## 二、科學技術政策的歷史與科學技術的基本計畫

韓國在 1966 年成立了韓國科學技術研究院 (KIST)，在新產品、新工程的研究開發和初期國內研究開發上扮演主導的角色。也由於韓國政府的產業誘導政策及技術競爭的激烈，民間企業的研究機關數目從 1971 年的 1 所，增為 1980 年的 54 所，但該時期的企業研究以模仿為主。1980 之後，韓國為了將產業結構轉向「技術密集的產業結構」，對企業的介入有減少的傾向，逐漸轉為市場機制為主的產業政策，從一面倒的財團支援轉換為對「技術密集中小企業的支援」的政策。

1986 年在國際的壓力下，韓國制定了保護智慧財產權的法案—《工業發展法》，也因此禁止對外國製品的模仿法律約束。此智財保護法律雖然打擊了韓國產業，但也使企業培養了技術創新的能力。

1990 年代韓國以追趕先進國家的技術水準為目標，特別是造船、半導體、鋼鐵、汽車的產業，在世界市場上逐漸展現頭角。1999 年科學技術部提出「邁向 2025 年的科學技術發展之長期願景」計畫，這是韓國對科學技術政策的第一階段，之後又制定了「科學技術基本計畫」(2002-2006)。「科學技術基本計畫」的內容主要為開發 6 個領域的發展：IT (Information Technology)、BT (Biotechnology)、NT (Nanotechnology)、ST (Space Technology)、ET (Environment Technology)、CT (Culture Technology)，簡稱為「6T」。

以上「科學技術基本計畫」的 R&D 費用從 2001 年的 15 兆 8,116 億韓幣增加到 5 年後 (2006) 的 24 兆韓幣。另由具體的數據來看，韓國國內的專利件數從 1999 年的 43,314 件增加到 2006 年的 130,000 件，國外取得的專利件數也從 1998 年的 6,642 件增加到 2006 年的 18,000 件；這些指標的大幅成長的同時，韓國每一個人的 GDP 由 9,675 美元提高到 15,000 美元，5 年內成長了 55%。



### 三、科學技術政策的實施體制結構

韓國科學政策的立案主要以「科學技術部」(Ministry of Science & Technology, MOST) 為中心，連繫其他與科技管理相關部會後提出(參見圖 4-1，表 4-1)。除了「科學技術部」外，「產業資源部」、「情報通信部」也取得巨額的 R&D 預算。

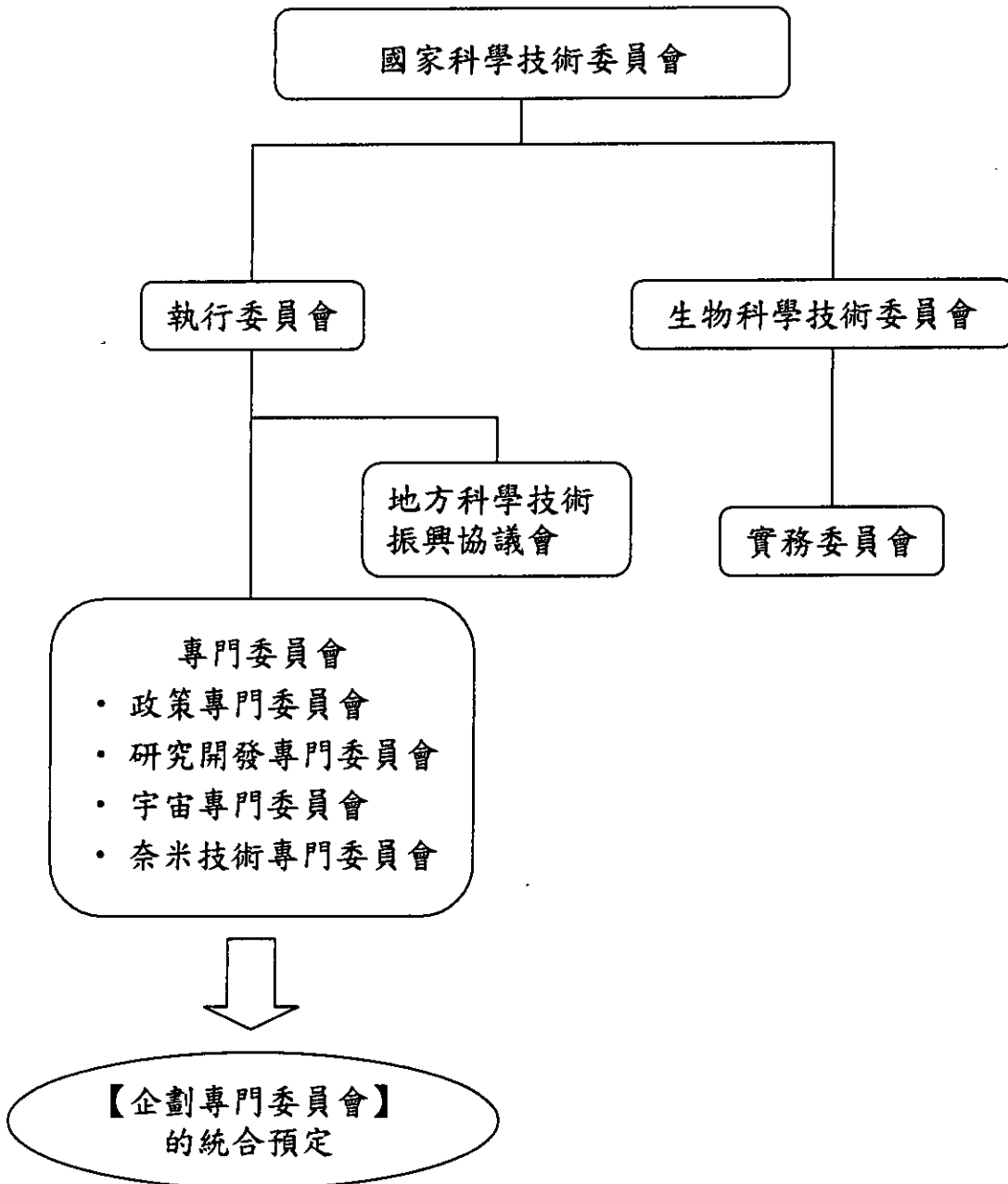


圖 4-1 韓國國家科學技術委員會與其下組織

表 4-1 韓國科學技術政策的相關機構的設立與概要

年 別	主 要 事 件	概 要
1966	韓國科學技術研究院 (KIST) 的設立	韓國最初總合研究機構 (由來自美國政府的援助設立)
1967	科學技術處之設立	以科學技術擔當做為內閣層級的部署是經濟發展中國家之首創
1973	設立國家科學技術諮詢會議	執行長期發展政策、科學技術開發關聯預算、人才開發的調整之機關。
1973	《技術用役振興法》	以國內企業的技術能力提升為目的
1986	《工業發展法》	支援如 R&D 特殊產業之活動
1998	科學技術部之設立	擴大科學技術處
1998-2002	科學技術革新 5 年計畫	1997 年制定的「科學技術革新特別法」為基礎，以國家層級總合的、體系的推動科學技術革新為目的
1999	邁向 2025 年的科學技術發展之長期願景	在 2025 年之前，確保如 G7 水準之科學技術競爭力為目標的科學技術長期計畫
2002-2006	科學技術基本計畫	2001 年制定的「科學技術基本法」為基礎，為實現「邁向 2025 年的科學技術發展之長期願景」第 1 階段之具體政策

### 第三節 韓國地域科學技術政策的演進

#### 一、國家均衡發展特別法

##### (一)立法沿革

韓國政府的基本認知是 21 世紀的趨勢為「知識、情報化社會」的進展是在全球化與在地化同時進行的。進一步來說，科學技術是實現「特化產業的振興」、「地方自治團體的財政收入的增加」、「地域居民福利的提升」的核心要素。但是從表 4-2 之統計數字來對照，則可發現地域的資源分配有明顯的落差。

表 4-2 韓國中央政府與地方政府科學技術關連預算的變化

單位：百萬韓元，%

區分	2000	2000	2002	2003	2004	
中央政府	一般會計預算	88,736,300	99,180,100	109,629,800	118,132,300	120,139,400
	研究開發一般	3,531,300	4,163,500	4,850,100	5,267,800	5,741,800
	比重	4.0%	4.2%	4.4%	4.5%	4.8%
地方政府	地方自治預算	38,363,276	47,346,208	56,997,075	56,081,368	59,660,992
	科學技術預算	285,253	374,851	544,040	651,290	963,212
	比重	0.7%	0.8%	1.0%	1.2%	1.6%

資料來源：地域科學技術指標 2004 年版。

2000 年的科學技術相關預算比率，中央與地方政府分別各佔 4.0% 與 0.7%，到了 2004 年為 4.8% 與 1.6%，相同的落差依然存在。而在「研究開發人才」、「研究機關數」與「使用的研究開發費」上，首都圈和特區的比率也遠超過地方（參見表 4-3、4-4、4-5）。

為了消除地域之間的不均衡、科學技術的進步和地域的創新等目的，同時又可促進「自立型」的地域經濟，韓國制定了《國家均衡發展特別法》。其目的是為樹立「地域革新發展計畫」、「均衡發展特別會計」以及「地域革新協議會」的形成，並由地方自治團體來主導中央政府為支援的推動型態，以圖建構「自立型在地化」制度的基礎。

表 4-3 韓國地域研究開發人才數

單位：人

	公立研究機構		大 學		企 業		合 計	
	2000	2004	2000	2004	2000	2004	2000	2004
首都圈	8,364 (38.8)	9,422 (39.2)	45,018 (44.7)	58,450 (47.9)	81,445 (70.8)	118,528 (71.3)	134,827 (56.8)	186,400 (59.7)
大 田	7,610 (35.3)	8,371 (34.8)	7,928 (7.9)	8,519 (7.0)	6,452 (5.6)	8,464 (5.1)	21,990 (9.3)	25,354 (8.1)
合 計	15,974 (74.1)	17,793 (74.0)	52,946 (52.6)	66,969 (54.9)	87,897 (76.4)	126,992 (76.4)	156,817 (66.1)	211,754 (67.8)
其 他 地 域	5,589 (25.9)	6,264 (26.0)	47,697 (47.4)	54,999 (45.1)	27,129 (23.6)	39,297 (23.6)	80,415 (33.9)	100,560 (32.2)
合 計	21,563 (100.0)	24,057 (100.0)	100,643 (100.0)	121,968 (100.0)	115,026 (100.0)	166,289 (100.0)	237,232 (100.0)	312,314 (100.0.0)

註：括號中數字為百分比。

表 4-4 韓國地域研究機關數

單位：所，%

	公立研究機構		大 學		企 業		合 計	
	2000	2004	2000	2004	2000	2004	2000	2004
首都圈	90 (28.2)	97 (29.6)	135 (43.1)	131 (51.5)	3,039 (70.2)	4,760 (73.3)	3,264 (61.0)	4,988 (65.3)
大 田	22 (52.4)	24 (51.3)	24 (8.3)	25 (6.8)	210 (7.6)	383 (5.1)	256 (14.3)	432 (11.5)
合 計	112 (80.7)	121 (80.9)	159 (51.4)	156 (58.3)	3,249 (77.8)	5,143 (78.4)	3,520 (75.2)	5,420 (76.8)
其 他 地 域	116 (19.3)	125 (19.1)	209 (48.6)	247 (41.7)	1,382 (22.2)	2,296 (21.6)	1,707 (24.8)	2,668 (23.2)
合 計	228 (100.0)	246 (100.0)	368 (100.0)	403 (100.0)	4,631 (100.0)	7,439 (100.0)	5,227 (100.0)	8,088 (100.0.0)

註：括號中數字為百分比。

表 4-5 韓國地域研究開發使用費

單位：1 億韓元

	公立研究機構		大 學		企 業		合 計	
	2000	2004	2000	2004	2000	2004	2000	2004
首都圈	5,738 (28.2)	8,788 (29.6)	6,733 (43.1)	11,332 (51.5)	71,946 (70.2)	124,775 (73.3)	84,416 (61.0)	144,895 (65.3)
大 田	10,653 (52.4)	15,210 (51.3)	1,301 (8.3)	1,491 (6.8)	7,834 (7.6)	8,744 (5.1)	19,789 (14.3)	25,446 (11.5)
合 計	16,391 (80.7)	23,998 (80.9)	8,034 (51.4)	12,823 (58.3)	79,780 (77.8)	133,579 (78.4)	104,205 (75.2)	170,341 (76.8)
其 他 地 域	3,929 (19.3)	5,648 (19.1)	7,585 (48.6)	9,186 (41.7)	22,767 (22.2)	36,679 (21.6)	34,280 (24.8)	51,512 (23.2)
合 計	20,320 (100.0)	29,646 (100.0)	15,619 (100.0)	22,009 (100.0)	102,547 (100.0)	170,198 (100.0)	138,485 (100.0)	221,853 (100.0)

註：括號中數字為百分比。

## (二)《國家均衡發展特別法》之特色

### 1.邁向全國相互發展的「均衡發展策略」的推進

由產、學、研的攜手合作所形成的產業群聚，隨著首都圈以外地區自立力強化的推進，「首都圈計畫管理」所整（有關於地域的創新體系的建構）、第 11 條（有關於地域戰略產業的選定、育成）、第 13 條（地域科學技術的振興）等條文上。

### 2.地域為中心的事業推進

依《國家均衡發展特別法》第 4 條和第 7 條，地方自治團體所策定「地域革新發展計畫」為基礎，考量各地區的地域產業、研究條件以樹立「特性化發展計畫」。此計畫經由地域革新協議會之審議和各地方自治團體的同意，再和中央政府部門別計畫案做調整，在由國務會議之審查而後決議。

3.以安定的且自律的地域發展為目的，並確保財源的特別會計制度的實施

由中央政府所實施的各項計畫為了提供資金的支援，也為保證在計畫期間、規模的效率性和妥當性，於《國家均衡發展特別法》第 30 條有明確規定。同一會計所支援的計畫案分為「地域開發計畫案」與「地域創新計畫案」兩種。前者為開發尚未開發的地區、農業地區、漁業地區、以促進文化、觀光以及情報化的計畫案。後者為確立地區的創新體系，以促進地域戰略產業和大學等的研究開發計畫案。其預算規模 (2005 年) 為 5.5 兆韓元，預計 2009 年增加為 7.5 兆韓元。

(三)國家均衡發展委員會與國家科學技術委員會的關係 (如圖 4-2)

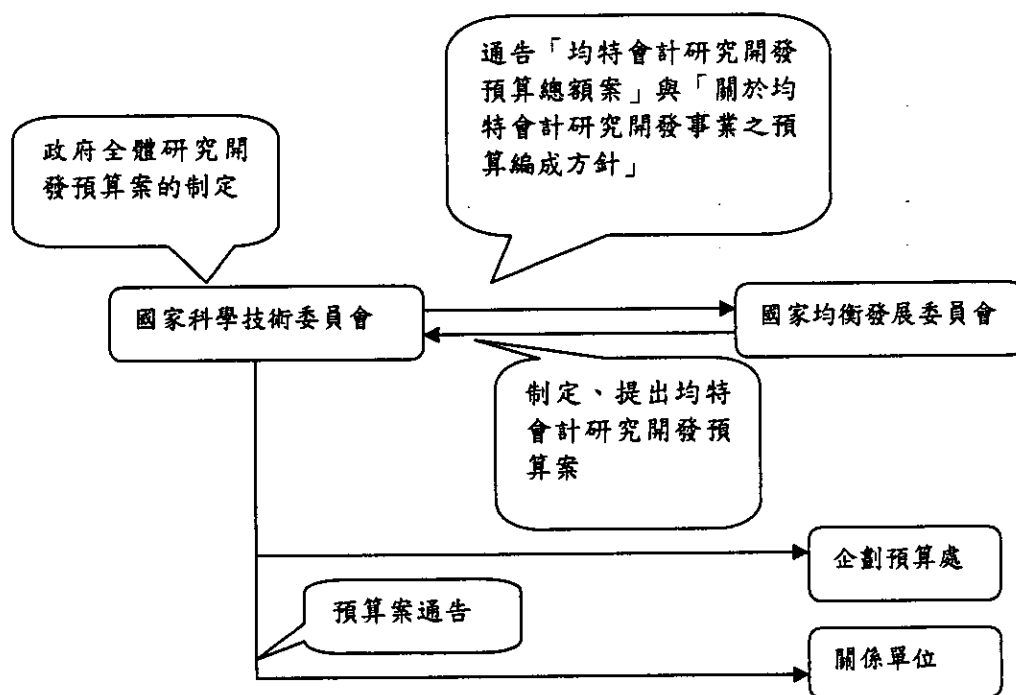


圖 4-2 國家均衡發展委員會與國家科學技術委員會的關係

#### (四)地域科學技術政策地方自治團體的角色

韓國的地域科學技術政策是由中央政府主導執行的，儘管像京畿道和慶尚北道是展開獨自政策的「道」和「廣域市」，但是地方自治團體是站在支援中央政府主導地域研究開發政策的角色。一般上地方自治團體在地域科學技術政策上扮演的角色為：

1. 支援及投資地域之企業、大學、研究機關的技術開發；
2. 為確保地域產業，特別是中小企業的經濟力研究開發投資；
3. 開發及活用地域保有的特定資源，「高附加價值化的研究開發投資」、經濟開發、產業結構的高度化以及技術支援服務的推動等。

實際上對於中央政府的資金在大學、企業等所實施的特定研究開發計畫案是以經費分擔的方式推動，通常參加的大學、企業自己負擔 25%，政府的預算資金負擔其餘的 75%。以這樣的方式推動地域科學技術政策是因為地方自治團體在經費不足的情況下，沒有能力獨自推展研究開發的巨額支出(表 4-6)。

#### (五)《國家均衡發展特別法》下的主要政策

##### 1. 對地方大學的支援強化帶來地方人才的培育

為了地域戰略產業、鄉土以及文化產業的發展所需要的人才，以地方大學為育成場所，2004 年推動由大學、地方自治團體以及企業共同組成的「地方大學革新力強化事業」(New University for Regional Innovation, NURI)。此事業主要目的為提升地方大學競爭力，並促進大學結構的改造，投入資金 2004-2008 年約 1 兆 4,200 億韓元。

##### 2. 除了在首都圈以外地域的政府研究開發投資的擴大

為地域的創新並提升研究開發的能力，擴大對地域人才培育和投入政府研究開發投資。依「第二次地方科學技術振興綜合計畫」，計畫期間除了首都圈，擴大對地域的政府研究開發投資比例，從 73.0%提高為 78.3%。

表 4-6 地方自治團體的研究開發預算

單位：億韓元，%

區分	2005 年			2006 年			2007 年			2005-2007 年		
	國費	地方費	小計	國費	地方費	小計	國費	地方費	小計	國費	地方費	小計
首都	27.0	30.6	28.1	24.2	55.3	35.7	21.7	59.7	35.9	24.0	51.8	33.9
地方	73.0	69.4	71.9	75.8	44.7	64.3	78.3	40.3	64.1	76.0	48.2	66.1
合計	16,517	7,615	24,133	20,385	11,924	32,309	25,380	15,170	40,550	62,283	34,709	96,992
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料來源：文部省（2006）『韓國の地域科学技術政策の動向』。

### 3. 科學技術與地域產業的合作

為了培育由地域戰略和特化技術所形成的「地域特化產業」，強化產、學、研的協力合作的同時，以期達成研究開發特區與地域創新的養成。

(1) 大德研究開發特區的指定與培育（科學技術部）：

大德研究開發特區下一節有詳細說明，請參考。

(2) 產業工業區創新群聚模式的推進（產業資源部）：

① 現況：2005 年 4 月韓國為了培育高附加價值的產業群聚，力求研究開發機能的強化與產、學、研的協力合作之活力，設立了單純生產中心的產業工業區。選定 7 處的模範產業工業區來推動。這 7 處的模範產業工業區分別為龜尾、蔚山、昌原、光州、群山、忠清南道、原州。這些地區產業有高度醫療、數位電子、汽車零件、高度零件材料等。

② 推動狀況：在選定 7 處的模範產業工業區設置了群聚的推進團，任命專家為推進團長。另外建構產、學、研統合情報的網絡（e-群聚），促進專門人才、研究開發設備、技術等的資料庫的共同使用。從 2005 年 1 月起，小型群聚的產、學、研之協議團體總共有 48 個，到了年底專利、技術移轉、行銷、共同技術開發等的支援，也提出 570 件的研究課題。



(3)其他的群聚：還有其他的群聚，例如文化產業群聚、農業產業群聚、生物產業群聚。

①文化產業群聚 (韓國文化觀光部)：2002 年起對文化產業的發展具有希望的地區，集聚文化產業關聯之企業、大學、研究所、新事業投資等單位，以期創造更高的收益。

②農業產業群聚 (農林部)：以圖農業基礎建設、行銷能力的提升和連絡網強化，附和地方特色的條件積極培育農業。

③生物產業群聚 (保健福祉部)：在忠清北道五松地區成立「生命科學區域」，推動韓國國內企業參與、保健研究院等五個國家機關的轉移，建構產、學、研的協助體系，創造出生物產業群聚。

## 二、地方科學技術振興總合計畫

### (一)「地方科學技術振興總合計畫」的制定

關於地方科學技術振興的總合計畫在金大中政權下，於 2000 年制定「第一次地方科學技術振興總合計畫」，為期 2000-2005 年的五年計畫。第一次計畫制定之後，在 2004 年的行政組織改革上，由一般行政層級提升為科學技術部之層級，於 2005 年策定「第二次地方科學技術振興總合計畫」，並向國家科學技術委員會報告。「第二次地方科學技術振興總合計畫」的執行期間為三年 (2005-2007 年)。

### (二)「第一次地方科學技術振興總合計畫」的成效與評價

#### 1.實績：

(1)對地方科學技術振興事業的投資 2000 年為 8,522 億韓元，到了 2004 年增為 19,940 億韓元，有 2.3 倍的成長(表 4-7)。

(2)地方自治團體的預算之中，科學技術關係預算所占的比率 2000 年為 0.7%，2004 年時增為 1.6%。

(3)為建立「地域創新基礎」，以科學技術研究地區為主體的地域創新據點的建立和依地方自治團體所設立的研究所，共同推動地域研究開發中心的擴充。

(4)就各地方自治團體的科學技術擔當組織，在 1999 年擁有科學技術擔當的地方自治團體只有 1 個，但到 2005 年 3 月以有 12 個地方自治團體持有這樣的組織。

表 4-7 地方科學技術振興事業的投資

單位：億韓元

2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	合計
8,522	12,640	12,462	14,595	19,940	68,260

資料來源：依「第二次地方科學技術振興總合計畫」(2004) 書整理而成。

## 2.科學技術部的評價：

前面所言在第 1 期對地方科學技術振興事業的投資從 2000-2004 年增加 2.3 倍，透過對這些地區的科學技術投資，在各地區相關於科學技術基礎的擴大。另外，由於在廣大的地方自治團體的科學技術專門部署之擴建，對於地方自治團體的科學技術行政認識提高，關心亦隨之提升。

### (三)「第二次地方科學技術振興總合計畫」的成效與評價

#### 1.推進方向：

以對「第一次地方科學技術振興總合計畫」的評價為基礎，「第二次地方科學技術振興總合計畫」的創新能力強化所創造的地域經濟力提升、「地方科學技術事業間的合作推動所帶來的研究開發投資效率性提升」、「研究開發結果的技術事業化所帶來的地方新產業創造、地區經濟活性化」等 3 個推動方向。

就財政來源來看，繼「第一次地方科學技術振興總合計畫」、在「第二次地方科學技術振興總合計畫」以地方科學技術振興事業的投資從 2005 年 24,133 億韓元，預定 2007 年提升到 40,550 億韓元。

## 2. 推進方向的課題：

- (1) 制定地方科學技術革新的藍圖；
- (2) 核心人才的培育和產、學、研的協助體制的建立；
- (3) 既存據點的合作體制的建立和地域創新據點的養成；
- (4) 地域科學技術情報體系的統合與合作；
- (5) 確立「地方自治團體主導—中央政府調整」的事業推進體系；
- (6) 促進研究開發結果的成果擴大與技術事業化；
- (7) 地域科學技術文化根基擴大。

## 第四節 韓國的案例分析

### 一、大德研究開發特區

地理範圍：依《關於大德研究開發特區等育成特別法》，大德研究開發特區是被指定的研究開發特區之區域，地理範圍包含了「大田廣域市儒城區、大德區」的 32 法定「洞」。

大德研究開發特區的面積依施行令之規定「法定洞」為基準約 2,130 萬坪，所在地分佈在「大田廣域市儒城區」和「大田廣域市大德區」，再區分為 6 個地區(表 4-8)。

表 4-8 大德研究開發特區內之分類

單位：萬坪

所在地	地區別	面積
大田廣域市儒城區	大德研究工業區【含核能研究所】	840
	國防科學研究所一圓	150
	大德科學技術區	129
	北部綠色地域	753
	其他	163
	【大德科學技術區—大德研究工業區邊界、河川】	
大田廣域市大德區	大田第 3 產業工業區及第 3 產業工業區	95
	合 計	2,130

資料來源：研究開發特區育成綜合計畫。

## 二、大德研究開發特區之歷史變遷

大德研究開發特區的發展歷史可追溯到 1973 年大德研究工業區的建設當時。所以發展至今超過 30 年，這三十幾年的發展可分為 4 個階段，即大德研究時期、研究基礎擴充時期、創新創出時期、產業群聚形成時期。

### (一)大德研究 (1973-1977)

大德研究工業區起於 1973 年，3 年後的 1976 年完成初步的建設。這一時期是為黎明期，政府推動各項基礎建設，本區分為 4 個區域。

### (二)研究基礎擴充時期 (1978-1989)

70 年代末期到 80 年代末期將近 10 年之間，是為「研究基礎」的擴充時期，這一時期被定位成「再改造」(restructuring) 與競爭力強化時期。被稱為「研究基礎擴充時期」的理由是 80 年代以後，政府研究機關遷移到大德研究工業區。例如，生物學研究所和航空宇宙研究所及核能研究所就在這一時期遷入。

### (三)創新創出時期 (1990-1998)

幾乎跨越 90 年代的大德研究工業區可說為創新創出時期。在研究基礎擴充時期政府機關一些單位遷移之後，1992 年由於大田廣域市的基礎建設的整建完成，更加促進企業的研究機關的遷入，政府研究機關集聚於大德研究工業區，使得一些企業界感覺到在大德研究工業區的研究開發充滿機會。結果造成了企業的研究機關群聚效應，現在企業附屬之研究機關有 32 家設置於此。

### (四)產業群聚形成時期 (1999~迄今)

1999 年到現在，稱為「產業群聚形成時期」。產業群聚的形成有 IT 產業、生物工程、核能、太空技術等，在大德研究工業區的這些產業分別持有各別不同性質。2003 年擁有高技術開發的能力的研究學者、技術者湧進大德地區，之後在大德研究工業區即開始呈現出具有新創事業的企業。2004 年以後，指定大德研究工業區為「特區」，為使本區為「創新群聚」的法律也積極研擬，於 2006 年 11 月關於推動大德研究開發特區制定了「研究開發特區育成綜合計畫」。

#### 1.概況：

從表 4-9 的統計數字可大約看大德研究開發特區的成長變化，幾乎每項呈現成長的現象，這些數字成長也反映了本區的效果。

表 4-9 大德研究開發特區的主要現況統計

類別	年別	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
機關數	機關數 (機關)	58	62	70	105	116	204	247	255
研究者	博士 (人)	3,837	3,816	4,014	4,214	4,455	4,742	5,005	5,806
	碩士 (人)	4,707	4,371	4,466	4,606	4,916	5,144	5,466	6,625
	學士以 下(人)	1,625	1,415	1,226	1,254	1,343	1,782	1,997	2,862
	合計	10,169	9,602	9,706	10,074	10,714	11,668	12,468	15,293
研究支 援人才	合計	16,723	14,327	14,444	14,913	15,899	17,526	18,883	22,395
國內 專利	申請 (件)	11,876	15,886	18,606	22,225	25,787	24,331	28,733	35,414
	通過 (件)	4,125	7,097	10,516	12,289	13,783	14,221	16,616	19,787
國內 實用 新案	申請	819	837	873	1,147	1,176	1,026	1,198	1,512
	通過	201	323	480	609	695	778	1,045	1,304
國內 計畫	通過 (件)	8,142	11,497	3,308	14,379	17,382	19,488	22,972	26,767
國際 專利	送審 (件)	2,182	3,710	4,001	5,223	5,819	6,599	9,974	13,296
	通過 (件)	623	1,238	1,547	2,026	2,384	2,687	3,938	5,597
育成 中心	育成 中心	—	1	8	16	18	18	17	18
	進駐企 業(家)	—	140	261	350	371	310	281	287
	人員 (人)	—	893	1,909	2,523	3,306	2,943	2,273	2,601
外國科 學家	(人)	—	—	95	85	124	161	228	252

資料來源：研究開發特區育成綜合計畫。

## 2.優勢：

- (1)韓國國內數一數二的研究機關集聚地(表 4-10)；
- (2)韓國國內最大研究人員的集聚地(表 4-11)；
- (3)除首都圈以外國內最高技術能力的集聚地:在韓國擁有最多的專利的提出案件，國內外登記的專利超過 25000 件。這些件數超過全體韓國的 10%左右，如表 4-12 所示，專利的領域集中在先端科技。
- (4)韓國國內最高研究開發基礎建設的集聚地:基礎科學支援研究院所建立的研究設備資料庫，在大德研究開發特區的研究設備已有 5,883 件，佔全體的 23.6%。表 4-13 為在大德研究開發特區的集聚狀況，以大型先端研究設備的開始、設置為主。

表 4-10 大德研究開發特區研究機關

區 分	國立研究機關 政府出資研究 機關	政府投資機關 的研究機關	企業附屬研究 機關	大學
全 國	159	27	790	403
大 田	19 (11.9%)	7 (25.9%)	56 (7.1%)	25 (6.2%)
大 德	19 (11.9%)	7 (25.9%)	32 (4.0%)	5 (1.2%)

資料來源：科學技術研究活動調查報告（2005）。

表 4-11 大德研究開發特區研究人員

單位：人，%

區分	合 計	學 位 別		
		博 士	碩 士	大學以下
全 國	209,979	56,572	68,261	85,146
大 田	17,464 (8.3%)	—	—	—
大 德	14,387 (6.8%)	5,806 (10.2%)	6,625 (9.7%)	2,534 (2.9%)

資料來源：科學技術研究活動調查報告（2005）。

表 4-12 大德研究開發特區研究成果

研究領域	代表事例
情報技術領域	國產電子交換機、超高集積半導體、CDMA
生命科學領域	LG 生命科學
核能領域	韓國標準型核能發電 (KNSP)、核燃料國產化
宇宙航空領域	衛星 1、2、3 號，科學觀測火箭科學 1 號

資料來源：研究開發特區育成綜合計畫。

表 4-13 大德研究開發特區的集聚狀況

單位：所，%

全 國	大 德	首 爾	京 畿	釜 山
24,877	5,883(23.6%)	4,925(19.8%)	2,585(10.4%)	1,743 (7.0%)

資料來源：基礎科學支援研究院資料。

### 三、大德特別措置法

#### (一)成立背景

大德研究開發特區在《關於大德研究開發特區等育成特別法》的基礎下建立，本來本區是以從事研究開發為主，起初並非以商業化為目的。韓國政府的認為是國家競爭力根源是建立在科學技術知識創新與活用所帶動的創造力，而且這個時代也來臨了。世界各國順應自己國家的條件推動，韓國則是以「創新群聚政策」做為國家政策的一環來推動，由中央部門層級主導政策的走向，地方自治體的配合。這樣一來可以調整國家的產業結構，又可以促進地方經濟發展。

#### (二)《關於大德研究開發特區等育成特別法》的要點

依《關於大德研究開發特區等育成特別法》，附和一定的條件韓國政府指定地方為「研究開發特區」做為推動「創新群聚政策」，其要點如下：



## 1.從大德帶來研究開發成果的商業化

韓國政府體認以從事研究開發為主的大德研究開發特區無法創造更大效果，於是轉向「研究成果事業化促進」。大德研究開發特區的未來願景是在 2015 年之前希望達到世界超一流的「研究開發特區」。具體來說，深耕於研究開發、事業化、再投資的良性循環結構，並結合世界一流的「研究開發特區」，使研究機能與商業機能的一體化為目標。

## 2.政策的推動主體

先前的政策推動主要是中央政府從政策的企劃、立案到實施，但《關於大德研究開發特區等育成特別法》制定是希望提高效率，設立特殊法人分擔政策的一部分。換言之《關於大德研究開發特區等育成特別法》的制定，將政策的企劃、立案與實施分離，關於企劃、立案的部分由政府部門的科學技術部負責，而實施則由特殊法人擔當。

## 3.中央政府與地方政府的關係

由《關於大德研究開發特區等育成特別法》所設立的特殊法人為推動有效率的政策和政府在推動大德關連的政策時，皆和大田廣域市密切協議，例如，關於大德土地活用、地域發展等政策，即與大田市長和忠清南道縣長協商，以求政策推動的更加順利。而在研究區域內的管理，之前是由中央政府與地方政府共同管理，但是在《關於大德研究開發特區等育成特別法》中，法律的規定則由中央政府統一管理。

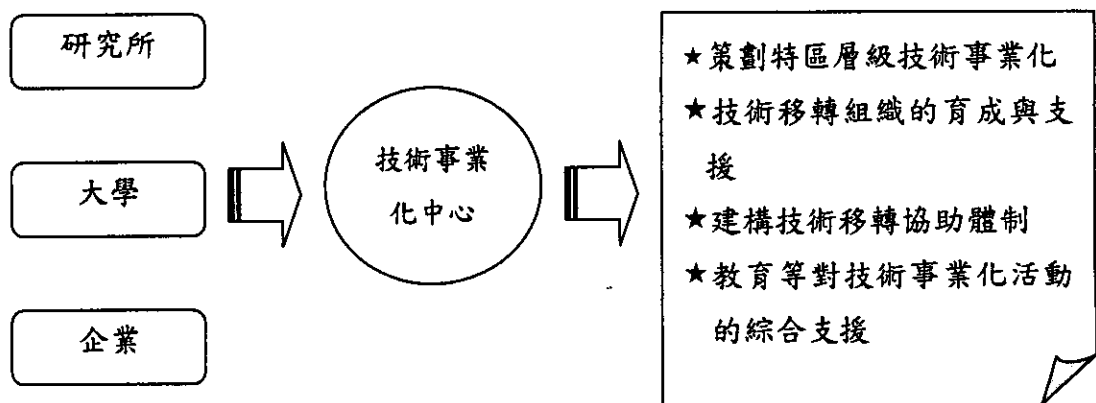
### (三)在特別措置法之下實施的主要計畫

#### 1.研究成果的事業化促進

##### (1)技術事業化的力量強化

以往的大德地區在韓國公部門的研究機關的技術移轉專門人才和移轉成果皆較國外水準低，因此在「研究開發特區育成綜合計畫」為解決問題，提出 3 個推動方案。

- ①「技術事業化中心」的設置、運作，支援綜合技術產業化。
- ②「實務專家育成的教育課程」的開發、運作。
- ③結合技術供給者(大學、國立研究機關等)、技術的需求者(企業等)與技術移轉支援機關建立網絡，明確特區內的技術事業化支援機關角色分擔。



## (2)技術評價及交易的活絡

在特區內存在著多數的技術評價機關，評價結果由於與金融等直接連繫機制的不足，同時技術交易市場不十分發達，於「研究開發特區育成綜合計畫」中提出3項推動方案。

- ①指定「特區專擔技術評價機關」運作技術評價，使評價結果與金融機構直接連繫並支援。
- ②常設「技術中心」和「技術移轉說明會」，促進技術移轉、交易，交易線上設置有技術交易市場，有關技術交易資訊的取得。
- ③就智慧財產權為支援特區內的管理，締結專利廳、地方自治團體、特殊法人。

### (3)公部門之研究成果事業化的促進

特區內的研究成果事業化，由研究員本身帶動的事業化是很少的，主要是集中於技術執照。在引導技術事業化的制度和為了實用化的研究開發、為了商品化的研究開發和事業化連繫的研究支援等，在「研究開發特區育成綜合計畫」中提出3項推動方案（圖4-3）。

#### ①促進「研究所企業」的設立、育成。

依《關於大德研究開發特區等育成特別法》第2條第2號、施行令第3條第2項，「研究所企業」是指「研究開發特區內的國立研究機關及政府出資研究機關為了獨自保有直接事業化的技術，在資本金中出資在20%以上，於特區內所設立的企業」。

#### ②為了強化對事業支援人才的誘因，對於支援政府出資研究機關的研究成果事業化之人才，對應成果的誘因給予各種的獎勵。

#### ③發掘具有優勢的技術分野，為帶領事業化趨勢的研究開發推動「特區研究開發事業」。由既有的研究成果及保有技術活用、合作、組成所創造出新價值的一連串研究開發成果來支援從研究開發的企劃到事業化階段。

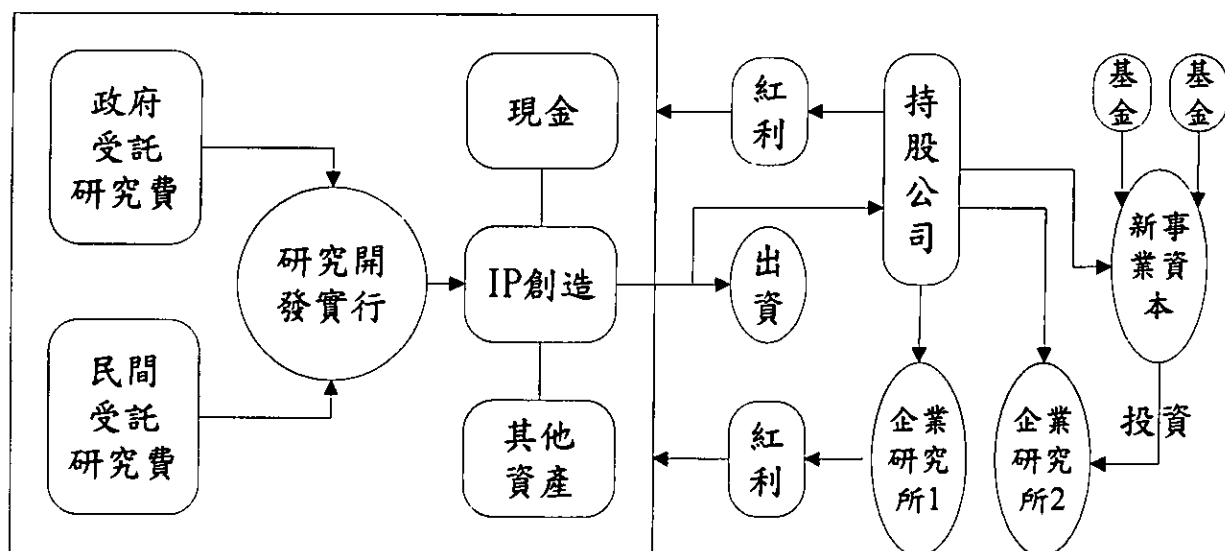


圖 4-3 大德研究開發與技術事業化育成架構

## 2.創造「新事業生態體系」

- (1)育成領導企業與先端技術的供給；
- (2)技術金融的活化；
- (3)企業設置用地及設施的擴充；
- (4)專門人才的育成；
- (5)行銷及經營服務的支援。

## 3.全球化環境的建立

- (1)外國企業經營環境的建立
- (2)外國人居住條件的改善
- (3)全球化網絡的建構
- (4)生活文化基礎建設的擴充

### (四)和域外共享經濟利益與成果的擴大

韓國政府為了國家均衡的發展推動「創新群聚的培育」，而大德研究開發特區是核心，對於資訊和成果擴及全國是可被期待，但是居於本區的成果累積和與其他地區的連繫網絡並不充足，所以在「研究開發特區育成綜合計畫」為解決此問題提出4項策略。

- 1.依「全國創新群聚協議會」強化與其他地區產、官、研的共同研究之活絡、研究技術人才的相互交流、相互合作，加強與其他地區群聚合作。
- 2.經營與其他創新群聚的技術分野別的研究會，促進其他地區的參與。
- 3.建立特區的知識情報活用體系。
- 4.在特區營運的過程當中，所積蓄的組織管理資訊、企業成長階段別支援戰略、代表的模範事例的育成等提出成功的經濟模式。

## 第五節 落後地區的開發政策

韓國為改善落後地區的經濟，提出推進落後地區發展的「新活力事業」與支援基礎自治體的地域特化（有特色的專業化）發展的「地域特化（專業化）發展特區事業」，做為振興地區經濟的施政策略。

### 一、新活力事業政策

韓國提出推進落後地區發展的「新活力事業」是為了強化地域內生的發展力量所設計的開發事業，集結了地域內的大學、企業、研究所、NGO、大眾傳播媒體等之地域革新主體力量。在所選定的地區（基礎自治體單位）除了財政支援之外，地域詢問官選出具有潛力的地區，在每一地區配置一名，提供專業上的建議。

#### (一)地區的選定基準

在對象的選擇基準上，依開地區的人口條件（人口變化比率、人口密度）、產業經濟狀況（所得稅比例的住民稅）、財政條件（財政力指數）等，由行政自治部長官每3年選擇一次。目前韓國的做法是將各地區依以上的選擇基準做順序的排列，全國234個落後地區之中相當於後半段的30%落後地區，6個市、64個郡被選出。在2005年韓國支援了2,000億韓元，平均1個自治團體約20-30億韓元的支援補助。

#### (二)新活力事業的主要內容

在新活力事業上，各種發展類型地區的推動，有鄉土資源開發、地域文化觀光開發、地域形象行銷、教育人才培育、生命健康產業養成等類型（表4-14）。

表 4-14 新活力事業的主要內容

類 型	件數 (件)	事業例【地域名】
有鄉土資源開發	35	蝴蝶昆蟲產業群聚的建構 (咸平郡) 恐龍之國、幸福農業等 (固城郡)
地域文化觀光開發	12	有機農業、綠色產業 (華川郡) 博物館村落養成事業 (寧越郡)
地域形象行銷	7	HAPPY700 品牌強化 (平昌郡)、建立生態健康村的行銷 (鎮安郡)
教育人才培育	5	建立外國語教育特區 (昌寧郡) 國際化教育 (居昌郡)
生命健康產業養成	6	建立生藥草特區 (善郡) 高麗人參藥草的五感體驗型健康事業 (錦山郡)
海洋水產資源開發	5	海洋生物產業競爭力強化 (莞島郡) 綠色產業及特產品品牌化 (鬱陵郡)

資料來源：財團法人自治體國際化協會 (2006)『韓國國家均衡發展政策』。

事實上新活力事業是韓國政府希望能夠透過地域的特化，特別是  
以「農產業」為中心調和經營與技術，建立「系統農業」增加農民所  
得。這樣的認識下，推動新活力事業確保落後地區能夠經濟自立和創  
意性更進一步的提升。

## 二、地域特化 (專業化) 發展特區事業

2004 年韓國制定了「對地域特化發展特區的規範特例法」，為支  
援基礎自治體地域特化發展，於 2005 年指定 41 個特區為韓國的地域  
特化 (專業化) 發展特區。這些特區的優勢有「行政規範的例外適  
用」、「土地利用手續的放寬」、「行政權限的下放」等。被指定的地域  
特化發展特區的類型有「鄉土資源的振興特區」(18 地區)、「觀光、  
休閒、運動公園特區」(7 地區)、「醫療、社會特區」(2 地區)、「產業  
群聚、研究開發特區」(2 地區)、「流通、物流特區」(6 地區)、「教育  
關連特區」(6 地區)。

### 三、韓國農業新動力—地域農業群聚政策

近年來韓國集中於「地域農業群聚」事業的關心，「地域農業群聚」是對一定地域加以特化，關於農產品的生產、流通、加工為中心，建立產、學、官一體的體制，以有機的推動網絡對資源有效充分的利用，革新地區農業以建立「農產業的結合體」。透過「農產業的結合體」的運作，以圖自立自強的地域經濟發展。

韓國農林部 2005 年選定「茶葉群聚」、「環保農業群聚」等 20 個地域農業群聚模範事業，發佈「地域農業群聚模範事業的綜合支援計畫」以 3 年合計 1,200 億韓元支援這些地域農業群聚。「地域農業群聚模範事業的綜合支援計畫」主要目的是透過地域農業的革新，使韓國農業與地域經濟更進一步發展。除了農林部之外，還有財政經濟部的地域特化特區制度、行政自治部的新活力事業等與地域農業群聚模範事業聯繫合作，使地域農業群聚成為地域農業核心成長動力的形成計畫。

## 第六節 韓國的政策效果分析

### 一、全國的經濟變化

以上討論對韓國科學技術政策的推動，特別以《國家均衡發展特別法》和《關於大德研究開發特區等育成特別法》為主，從上述的討論可知改變了韓國整體經濟的發展，產業結構也產生變化，地域的經濟更進一步，生產能力也反應在質與量的提升。表 4-15 韓國在經濟成長率的表現，表 4-16 也可知國民所得的變化。

表 4-15 韓國經濟成長率

單位：%

年	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
成長率	8.5	9.2	7.0	4.7	-6.9	9.5	8.5	3.8	7.0	3.1	4.6

資料來源：韓國統計廳資料。

表 4-16 韓國國民所得與每人平均所得

單位：億美元，美元

年	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
國民所得	4223	5155	5553	5136	3404	4400	5096	4811	5475	6086	6810
每人平均所得	9459	11432	12197	11176	7355	9438	10841	10160	11499	12720	14162

資料來源：韓國統計廳資料。

## 二、地域經濟的變化

從地域的經濟發展的表現來看，如表 4-17 所示，1985-2004 年間韓國地域經濟大幅成長，例如大田廣域市 1990 年的 4,710,815 (百萬韓元)，到 2004 年的 18,611,488 (百萬韓元)，15 年提升為 4 倍的國內生產毛額，首都圈以外的地域之國內生產毛額從 1985 年的 49,884,217 (百萬韓元) 到 2004 年的 411,920,452 (百萬韓元) 的成長。

表 4-17 韓國地域別的國內生產毛額

單位：百萬韓元

地方自治體	1985 年	1990 年	1995 年	2000 年	2003 年	2004 年
釜山廣域市	6,911,082	14,374,455	26,141,248	33,839,838	42,928,672	45,685,372
光州廣域市	—	4,470,393	9,486,168	12,628,813	15,541,210	16,818,931
大田廣域市	—	4,710,815	9,559,536	13,559,020	17,423,899	18,611,488
蔚山廣域市	—	—	—	28,355,275	34,414,225	38,602,119
江原道	3,533,870	6,542,630	12,039,965	16,462,239	20,637,107	21,627,162
忠清北道	3,095,068	5,931,179	14,038,231	19,521,392	23,038,836	24,309,969
忠清南道	5,670,486	7,344,784	17,330,168	28,962,820	38,893,262	42,742,272
全羅北道	3,396,225	6,415,917	14,112,203	18,977,807	22,382,327	24,161,628
全羅南道	6,554,568	9,484,204	20,908,858	26,907,552	34,606,374	37,940,951

資料來源：韓國統計廳資料。



### 三、韓國產業政策的特殊性

以上綜括討論韓國產業政策中的地域科學技術政策與落後地區的開發政策，並分別就「大德研究開發特區」、「新活力事業」與「地域特化(專業化)發展特區事業」實際觀察分析。然就其中的特殊性整理如下：

#### (一)「大德研究開發特區」

- 1.本政策的實施有效帶動科技產業的成長外，也提供了地方科學技術革新的發展藍圖，對現代韓國科技產業之發展影響甚鉅。
- 2.本政策對科技產業核心人才的培育和產、學、研協助體制建立的成果間接提供相關產業發展的資源。
- 3.由於多地域的合作發展，建立既存據點的合作體制和地域創新據點的養成，帶動區域間的整體經濟提升，並牽引著韓國原來較為落後地區的產業再造的可能性。
- 4.本政策所研發的技術成果由地域科學技術情報體系的統合與合作，本著情報資源共享的外部效果，更加對韓國科技產業的創新帶來活水。
- 5.一直以來的韓國產業政策幾乎由中央政府一手主導，但本政策確立「地方自治團體主導—中央政府調整」的事業推進體系，更有效執行政策的推動，不至於過度依賴中央政府所形成僵硬體制。
- 6.本政策將研究成果轉為更具其價值，促進擴大研究開發成果的創造，並將其技術事業化，擴大了韓國地域科學技術文化根基。

#### (二)「新活力事業」

- 1.本政策是將各地區依開發地區的人口條件(人口變化比率、人口密度)、產業經濟狀況(所得稅比例的住民稅)、財政條

件(財政力指數)等基準做順序的排列，全國 234 個落後地區之中相當於後半段的 30% 落後地區，6 個市、64 個郡被選出做為輔導對象，這種政策是由中央政府強力主導縮小地區經濟落差的做法，短期上被視為有效方法。

2. 本政策是韓國政府希望能夠透過地域產業專業化，特別是將傳統農業轉變為「農產業」，進而調和農業經營與技術，並建立「系統農業」增加農民所得。

### (三)「地域特化發展特區事業」與「地域農業群聚政策」

1. 指定 41 個特區為韓國的地域特化發展特區。這些特區適用於「行政規範的例外適用」、「土地利用手續的放寬」、「行政權限的下放」等，靈活的制度配合韓國產業策略的佈局，造就不同類型地區專業化。
2. 對一定地域加以專業化，並農產品的生產、流通、加工為中心，建立產、學、官一體的體制，以有機的推動網絡對資源有效充分的利用，革新地區農業以建立「農產業的結合體」，發展「農業群聚」的目標。

韓國縮小城鄉差距的作法，其內容分別依產、銷、人、發、財、法六大面向整理如下表 4-18。

表 4-18 韓國縮小城鄉差距之策略和其配套措施

基礎建設			
	策略	策略行動	配套措施
人— 人才培育	「大德研究開發特區」—強化與其他地區產、官、研的共同研究之活絡、研究技術人才的相互交流、相互合作，加強與其他地區群聚合作。	1. 專門人才的育成。 2. 建立特區的知識情報活用體系。 3. 為了強化對事業支援人才的誘因，對於支援政府出資研究機關的研究成果事業化之人才，對應成果的誘因給予各種的獎勵。	—

表 4-18 韓國縮小城鄉差距之策略和其配套措施 (續)

財— 財政輔助	「大德研究開發特區」由韓國中央及地方共同補助。	—	—
法— 法規配套	「大德研究開發特區」:《關於大德研究開發特區等育成特別法》。	—	—
產— 特色產業	「大德研究開發特區」—深耕於研究開發、事業化、再投資的良性循環結構,並結合世界一流的「研究開發特區」,使研究機能與商業機能的一體化為目標。	1. 研究成果的事業化促進。 2. 創造「新事業生態體系」。 3. 全球化環境的建立。 4. 和域外共享經濟利益與成果的擴大。	—
銷— 行銷推廣	—	—	—
發— 研發創新	「大德研究開發特區」—是以「創新群聚政策」做為國家政策的一環來推動,由中央部門層級主導政策的走向,地方自治體的配合。	1. 「技術事業化中心」的設置、運作,支援綜合技術產業化。 2. 「實務專家育成的教育課程」的開發、運作。 3. 結合技術供給者(大學、國立研究機關等)、技術的需求者(企業等)與技術移轉支援機關建立網絡,明確特區內的技術事業化支援機關角色分擔。	1. 「第一次地方科學技術振興總合計畫」。 2. 「第二次地方科學技術振興總合計畫」。

## 第五章 歐盟縮小城鄉差距的產業政策分析

從 1952-1996 年為止，歐盟一共經歷了六次歷史性的版圖擴張，每歷經一次擴張，必定使得空間和區域的分散程度越來越大。因此，歐盟國家很早就體認到運用單一共同市場的機制促進歐洲的經濟整合，一定會造成歐盟內區域發展更不平均的結果。最後很可能會因此破壞歐盟達到大同境界 (the cohesion of the EU) 的目標，甚至得不到歐洲人民對歐洲政治和經濟的整合計畫可行性的支持。

因此，在 1975 年，歐洲共同體會員國 (即歐盟的前身，簡稱歐體) 成立了歐洲區域發展基金 (the European Regional Development Fund, ERDF)，目的是協助共同體內落後地區的發展和補償經濟整合的過程對區域發展不平均所帶來的傷害。簡言之，成立歐洲地區發展基金是為了活絡歐洲共同體之區域政策而擬定的。

### 第一節 城鄉政策對歐盟的重要性

追求經濟的競爭力 (economic competitiveness) 和社會大同 (social cohesion) 是歐洲共同體最主要的目標，這兩項宗旨最早被紀錄在 1986 年單一歐洲法案裡，至 1992 年馬斯垂克條約中又被正式重申一次，正式明定為歐盟最主要的兩大目標。但許多經濟專家也指出：利用自由化的手段促進經濟發展，很難同時兼顧經濟成長的目標與達到社會大同的理想。Social Cohesion 意指每個歐盟公民都很滿意自己目前的狀況，社會達到充分就業。雖然歐盟的區域政策最重要的任務是縮小城鄉發展的不平均，但事實上，許多 EU 的政策卻反而造成城鄉的空間和經濟之間的差距越來越大。儘管歐盟不斷地強調社會福利理論之宗旨的重要性，不置可否的是，許多歐盟執委會還是將經濟的競爭力、市場整合和自由化視為政策的主流，換句話說，也就是將經濟競爭力的考量排在最優先的議程。

因此，如何同時兼顧經濟競爭力和社會大同兩大目標 (特別是當經濟成長緩慢或是全球經濟正在復甦的時候)，依然是 EU 政策所面臨主要的挑戰。在 1997 年的阿姆斯特丹條約 (The Treaty of Amsterdam) 甚至增列 (環保) 永續發展 (sustainable development) 為歐盟另一新

目標。無疑的，經濟競爭力和環保永續力之間的衝突與矛盾，將是歐盟要解決的另一個難題。

2004年5月歐盟版圖再一次擴張，從原有15個會員國東擴成為25國。新加入的10個東歐會員國包括波蘭、匈牙利、捷克、斯洛伐克、斯洛維尼亞、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、塞浦路斯及馬爾他，這10個國家簡稱CEECs (Central and Eastern European Countries)。版圖東擴雖然為歐盟帶來無限可能的商機，但新舊會員國經濟情況的巨大落差(新東歐會員國的平均每人國民生產毛額只有舊西歐會員國的30%)，對整個歐盟的區域及農業政策必然造成巨大的衝擊，甚至影響EU財務支援的重新分配例如：結構基金 (Structural Funds) 和農業補貼 (Agricultural subsidies)。

顯然的，新歐盟首先要面對的問題是中東歐國家的經濟重建，為了協助1990年初才剛脫離共產主義的新會員國的經濟發展，歐盟很可能還是會將市場自由化和經濟競爭力列為優先的議程，重建經濟的過程很有可能又造成新歐盟會員國內城鄉發展不平均的傷害。東擴的歐盟將再次面對之前所提之EU所面臨的挑戰：如何同時兼顧經濟競爭力和社會大同兩大目標，恐怕是東擴之後的大歐盟，仍然存在的危機與挑戰。

無論如何，太過強調競爭力的重要性往往犧牲了城鄉的平衡發展，使得落實城鄉均衡發展的福利目標越來越難達成。如上所述，歐盟很早就開始為城鄉差距逐漸惡化的問題做準備，至今雖然還是困難重重，但這並不是就表示歐洲的經驗與做法沒有值得我們參考的地方，相反的，了解歐盟設立地區政策的出發點以及其所面對的困境與挑戰，才能徹底從他國的經驗裡讀出值得我們學習借鏡的重點。

總之，為了要兼顧經濟成長、社會大同與永續發展的目標，平衡地區發展的工作也就愈顯得重要。以下將逐一介紹歐盟2000-2006年城鄉差距的政策、政策之最高行政單位、政策執行的工具、歐盟中央與地方各國的互動、政策執行的目標範圍、並簡單介紹兩個成功的案例以及2000-2006年政策效果分析。最後，我們以歐盟2007-2013年最新的政策方向作為總結。

## 第二節 縮小差距之產業政策：地區政策 (Regional Policy)

如上所述，平衡地區的發展（減少差距）的政策對穩定歐盟具有極為重要的意義，而區域政策基本上就是為了縮小地區差距所制定的政策，因此歐盟將地區政策又稱作 Solidarity Policy，其實是具有縮小差距的含意。事實上，歐盟縮小差距政策的意義除了致力於消除地區間發展的落差外，同時也希望縮小歐盟公民彼此間的落差，使每個住在歐盟土地上的公民都滿意自己目前的生活狀況，社會達到充分就業。換言之，歐盟縮小差距政策的最終目標就是社會大同 (Social Cohesion) 的理想目標。

無論如何，歐盟認為縮減城鄉差距不能只依賴補貼的方式，而是需要一個持續改善落後地區就業和競爭力的政策，歐盟稱為 Cohesion Policy。因此，歐盟地區政策的做法是藉由共同出資的方式，發展資訊社會，加強 Know-how 的轉移，支持教育投資，協助最不繁榮或面臨結構轉型問題地區並改善這些地區的競爭力，以永續發展概念加速地區的經濟繁榮。

2000-2006 年縮小城鄉差距主要政策短期目標是創造工作機會和追求經濟成長。由於此政策的重點在於強調「改善」而非「補貼」落後或鄉村地區之就業和產業競爭力，為了配合本研究計畫之主題，本文因此將地區政策視為歐盟縮小城鄉差距之產業政策。

## 第三節 歐盟地區政策之行政機關—地區政策總署

地區政策總署 (The Regional Policy Directorate-General, PRDG) 是歐盟執委會專門負責協助歐盟落後地區之經濟和社會發展之最高行政單位。歐盟地區政策總署之行政組織架構圖請見附件六。總署主要負責管理三項重要的基金：

- (一) 歐洲區域發展基金 (The European Regional Development Fund, ERDF)：負責經營所有會員國內之財務共同出資項目，此基金的協助對象是針對平均每人 GDP 最低的歐盟地區。

- (二)大同基金 (the Cohesion Fund): 專門負責有關交通運輸及自然環境計畫項目-此基金的協助對象 GDP 低於歐盟之平均 90% 的歐盟會員國。
- (三)預備加入結構政策基金 (the Instrument for Structural Policies for Pre-Accession, ISPA): 專門負責協助歐盟候選國之交通運輸網的建設及改善歐盟候選國之環境的基礎建設 (如道路、學校、通訊機構等)。ISPA 的功能和上述大同基金 (the Cohesion Fund) 的功能類似，只是資助對象不同。

除了上述三項基金之外，總署還統籌負責以下的工作：

- (一) 歐盟重大災害基金 (the European Union Solidarity Fund, EUSF): 對重大災害的發生的區域提供盡速調停及協助；
- (二) 成立偏遠地區的協調小組，任務是去鼓勵實施社區活動補償偏遠落後的地區的措施。

#### 第四節 縮小城鄉差距之政策工具－結構基金

歐盟政策之具體做法是設立結構基金 (Structure fund)，以各地區政府與結構基金共同出資之方式來協助落後地區之基礎建設 (co-financing infrastructure projects)。歐盟結構基金目前由 4 個獨立的子基金共同組成，每一個子基金分別負責不同的主題，簡單說明如下：

- (一) 歐盟地區發展基金 (The European Regional Development Fund, ERDF)－此基金負責基礎建設、工作創造、投資、地方發展計畫以及協助小規模之廠商；
- (二) 歐洲社會基金 (European Social Fund, ESF)－此基金負責協助失業者或貧困的勞動者恢復就業或就業訓練；
- (三) 漁業金融基金 (The Financial Industries for Fisheries Guidance, FIIG)－此基金用來幫助捕魚業變成現代化；
- (四) 歐盟農業輔導部門及保證基金 (The Guidance section of the European Agricultural and guarantee fund, EAGGF)－此基金主要是提供鄉村發展措施的財務上的融通以及援助住在嚴重落後地區的農民 (此項政策不是歐盟的一般農業政策)。

此外，結構基金有以下三項優先協助的目標：

- (一)Objective 1：協助延遲落後的地區趕上發展的進度；
- (二)Objective 2：援助因經濟和社會改變因而面臨結構轉變困難之工業區、鄉村、都市或魚場區域；
- (三)Objective 3：促進現代化的訓練系統和就業機會(Objective 1 裡已經包括這類的措施)。

為了提高三項優先項目的影響力和確保最好可能的結果，歐盟 2000-2006 年期間，有 94% 的結構基金集中分配在這三個優先項目上。此外，如表 5-1 所示，2000-2006 年期間，地區政策總署結構基金分配給 EU 15 國之預算是 213 兆歐元，若再加上給 10 個候選會員國的預備加入援助 (Pre-accession) 的 22 兆歐元以及 2004-2006 年期間援助新會員國改善結構之基金 22 兆歐元，總署之預算總額已高達 257 兆歐元，佔歐盟總預算的 37%。結構基金超過歐盟總預算分配比例 1/3 權重的事實，將歐盟對城鄉差距問題的關切程度表露的一覽無疑。

表 5-1 結構基金預算 (2000-2006)

(billion EUR, commitments in 1999 prices)

	Objective 1	Objective 2	Objective 3	others	Total
EU-15	137,800	22,040	24,050	29,551	213,441
EU+10	13,230	0,120	0,110	8,233	21,693
EU-25	141,030	22,160	24,160	47,784	235,134

資料來源: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/intro/working4\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/intro/working4_en.htm)。

表 5-2 和表 5-3 表示結構基金的預算分配到 EU-15 國及 CEECs 的分佈情況。表的後兩欄，分別表示 Objective 1 和 Objective 2 優先地區的人口數及人口比例。由表 5-2 可看出，EU-15 其三項優先項目地區的預算佔結構基金總支出的比例都相當高，除了丹麥及西班牙低於 80% 以外，其餘的如德國、法國、義大利及英國等都在 90% 以上。從人口數及人口比例來看，經濟發展越落後的國家，Objective 1 和 Objective 2 所在地區之人口比例就越高，例如希臘幾乎所有的人口都居住在符合優先資助區域內，單單是對 Objective 1 地區之資助就已經佔整個希臘結構資金預算的 80% 以上。其餘的如葡萄牙 Objective 1 和 Objective 2 所在地區之人口比例為 66.6%，西班牙為 80.7%。



表 5-2 EU-15 結構基金預算分配 (2000-2006)

(million EUR, commitments in 2004 prices)

	Obj. 1*	Obj. 2	Obj. 3	Others	Total	Obj.1 & 2 地區的人口數 (million)	Obj.1 & 2 人口比例 %
奧地利	288	740	585	395	2008	2.270	28.20
比利時	690	486	817	264	2257	1.269	12.50
丹麥	0	199	397	313	909	0.538	10.20
芬蘭	1008	541	442	313	2304	2.650	51.70
法國	4201	6569	5013	1409	17192	20.412	34.00
德國	22035	3776	5057	1896	32765	24.447	29.80
希臘	23143	0	0	4340	27483	10.476	100.00
愛爾蘭	3409	0	0	767	4177	0.965	26.60
義大利	24424	2749	4129	1404	32707	26.704	46.50
盧森堡	0	44	44	14	103	0.117	28.20
荷蘭	136	861	1866	752	3615	2.324	15.00
葡萄牙	21010	0	0	4129	25139	6.616	66.60
西班牙	42061	2904	2363	14740	62067	32.027	80.70
瑞典	797	431	795	373	2396	1.674	18.90
英國	6902	5068	5046	1193	18209	18.909	32.20
EU-15	150104	24367	26553	32304	233328	149.13	40.30

資料來源: 同表 5-1。

(\*) 包括逐漸淘汰地區之資助

表 5-3 表示 2004 年 5 月後新加入十個會員國結構基金的分佈狀況。不同於 EU-15 國的是 CEECs 的結構基金幾乎集中在資助 Objective 1 優先項目地區，CEECs 另外還獲得大同基金(the Cohesion Fund)的相當金額的資助。如本章第三節所說明，大同基金(the Cohesion Fund)所協助的對象是 GDP 低於歐盟之平均 90% 的會員國，資助的項目是有關交通運輸及自然環境計畫等。除了賽浦路斯外，其餘的 CEECs 國家之 Objective 1 的結構基金加上大同基金(the Cohesion Fund)預算的總和都已超過整個歐盟地區政策總署對該國資助基金的百分之九十以上。其中愛沙尼亞、拉脫維亞及立陶宛所佔之比例幾乎接近百分之九十八的，顯示出歐盟對改善 CEECs 國家的差距問題的態度是相當實際且具體。同表 5-2 的後兩欄，表 5-3 也列出 Objective 1 和 Objective 2 所在地區之人口數及人口比例，除了賽浦路斯外，其餘的國家這兩

項人口的比例或值都非常的高，愛沙尼亞、匈亞利、拉脫維亞、立陶宛、馬爾他、波蘭及斯洛維尼亞等國的人口幾乎全部符合居住在這兩個優先項目的區域中，突顯 EU-15 和 CEECs 的差距相當的大，也如同我們在本章第一節所提到的，東擴歐盟之後首當其衝的挑戰是面對的是 CEECs 國家的經濟重建，無疑的，縮短 EU-15 和 CEECs 之間的差距的問題，也一定是歐盟下一階段 2007-2013 期間區域政策的最大重點之一。

表 5-3 CEECs 結構基金預算分配 (2000-2006)

(million EUR and 2006 prices)

	Obj. 1	Obj. 2	Obj. 3	Cohesion Fund	others	Total	Obj.1 & 2 地區人口數 (million)	Obj.1 & 2 人口比例 %
塞浦路斯	0.00	28.02	21.95	53.94	6.11	113.44	0.212	30.90
捷克	1454.27	71.30	58.79	936.05	100.78	2621.19	9.460	92.00
愛沙尼亞	371.36	0.00	0.00	309.05	14.67	695.06	1.379	100.00
匈亞利	1995.72	0.00	0.00	1112.67	98.97	3207.36	10.238	100.00
拉脫維亞	625.57	0.00	0.00	515.43	23.29	1164.29	2.391	100.00
立陶宛	895.17	0.00	0.00	608.17	34.36	1537.70	3.531	100.00
馬爾他	63.19	0.00	0.00	21.94	3.61	88.74	0.387	100.00
波蘭	8275.81	0.00	0.00	4178.60	355.29	12809.70	38.654	100.00
斯洛伐克	1041.04	37.17	44.94	570.50	63.74	1757.39	4.975	91.90
斯洛維尼亞	237.51	0.00	0.00	188.71	30.09	456.31	1.986	100.00
CEECs	14959.64	136.49	125.68	8495.04	730.91	24451.18	73.195	97.70

資料來源：同表 5-1。

為了配合本計畫目的，本章採取上下分層的介紹方式闡述歐盟縮小城鄉差距的產業政策，首先是概念性的介紹大歐盟架構下的政策目標及具體措施，內容包括歐盟城鄉差距的政策背景、政策最高行政單位及執行政策的方式等。接著則具體的說明歐盟政策執行的情況，主要重點有二：首先介紹歐盟和國家（地區）之間互動關係方式，其次說明歐盟落實城鄉差距政策之措施和實際做法。最後則檢驗政策的實際成效，與歐盟的區域政策目標前後呼應，作一總結。

## 第五節 歐盟與各會員國 (地區) 的互動

由之前的說明已知歐盟主要是藉由「共同出資」之方式來達到改善城鄉差距之目的。換言之，歐盟利用「結構基金」來協助各國及各地區改善其落後地區的發展。為了更清楚地呈現歐盟政策整體的架構，我們用圖 5-1 來說明。

從圖 5-1 中我們可清楚的了解「結構基金」乃是歐盟提供各盟國支援之資金來源；各盟國 (地區) 必須考慮自身的需求及「結構基金」資助的項目向歐盟提出計畫書。本節將各國 (地區) 和歐盟互動的流程簡單歸納成九個步驟，如圖 5-2 所示，九大步驟的內容逐一說明如下：

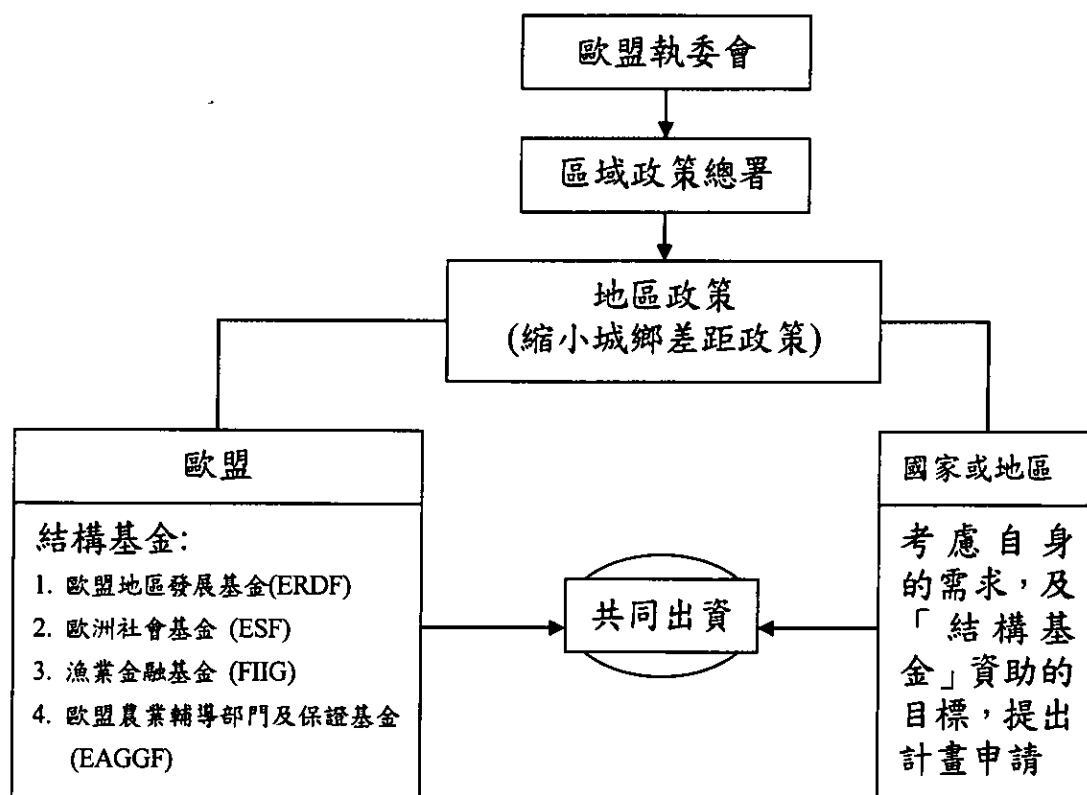


圖 5-1 歐盟縮小城鄉差距的政策之架構

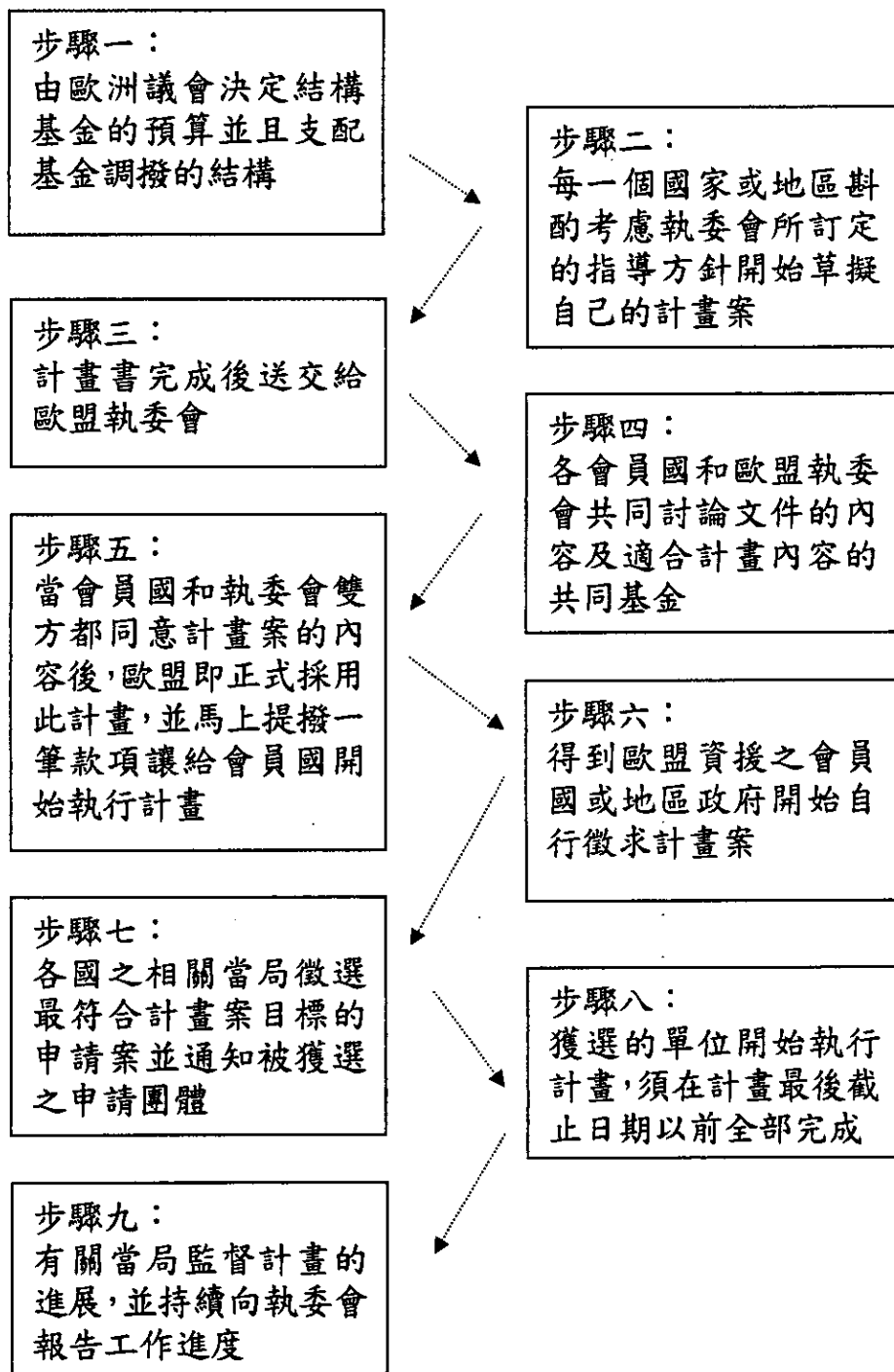


圖 5-2 歐盟和各國 (地區) 之互動關係

- 步驟一：由執委會和歐洲議會協議通過之結構基金的預算並且支配基金調撥的結構（按照國家和優先目標（宗旨）來分配調撥比例）。在國家和歐盟所同意之目標原則下，由歐盟執委會提出確定的共同主題之指導方針，並決定符合基金方式資助的國家和地區。
- 步驟二：每一個國家或地區根據執委會所訂定的指導方針，按照自己本身的需求，草擬自己的計畫案，將有困難或需要援助的地區匯整成冊列入計畫書之內。各國計畫書基本上是由各國的經濟、社會團體及政府機關團體共同參與草擬工作。
- 步驟三：計畫書完成後就提送給歐盟執委會。
- 步驟四：各會員國和執委會共同討論計畫文件的內容及適當的或可執行的共同基金。
- 步驟五：當會員國和執委會雙方都同意文件內所有討論的內容後，歐盟將採用此計畫方案。被歐盟接受採用的計畫案又稱作 Community Support Frameworks (CSFs) 或 Single Programming Documents (SPDs) 及 programmes。計畫案通過後，執委會將馬上提撥一筆款項給會員國開始執行計畫。
- 步驟六：計畫的細節由會員國或地區政府自治決定。換言之，會員國或地區政府得到歐盟通過的計畫案後就開始徵求計畫的申請案（例如：投標基礎設施的建築等）。
- 步驟七：各國或各地區之相關當局選擇最符合計畫案目標的申請案，並通知被選上申請團體。
- 步驟八：被選上的團體便可以開始執行計畫（此團體可以是政府機關或民間機關團體，或來自不同社會和經濟角色的組成之團體）。因為來自執委會的援助計畫進度一開始就已經確定清楚，因此執行的團體必須要在計畫最後截止日期以前全部完成。
- 步驟九：有關當局（財務部、歐盟事務的總理、其他政府機關，如經濟發展投資處等）監督計畫的進展，並持續向執委會報告工作進度和證明資金運用在最有效率的情況（開支的證明）。同時，執委會也會檢視目前的審計控制系統並逐步支付剩下結構基金的餘款。執委會並且分析監督計畫進展的結果指數，並且評估研究和執行交換題材。

## 第六節 地區政策執行之目標範圍 (2000-2006)

了解歐盟和國家(地區)之間的互動後，接下來說明歐盟落實城鄉差距政策之具體目標與範圍。如本章第四節內容中所述，歐盟對於縮小城鄉差距所要資助的地區及項目有很明確的優先目標，除前述提到的三大優先項目，Objective 1、Objective 2 及 Objective 3 之外，另外還有 Interreg III、Urban II、Innovative actions 及 Transport and the environment in the applicant countries 等七大項目。本節將針對 2000-2006 年歐盟「縮小城鄉差距」政策之七個主要項目其內容、定義及實際做法簡單的予以一一介紹。

### 一、Objective 1：協助落後地區發展

根據 Objective 1 的定義，落後地區是指該地區平均每人 GDP 等於或小於歐盟平均之 75% 之國家或地區，涵蓋的地區和國家如圖 5-3 中標示為紅色的部分(包括 20 個歐盟國家)，國家及地區名稱請參照附錄一。圖 5-3 中之粉紅色範圍代表「過渡期協助」區域。制定「過渡期協助」的目的是用來幫助原先為歐盟支援的地區(例如：1994-1999)，但因某一年(例如：2000)開始卻不再是 Objective 1 區域，造成計畫可能必須中斷。為了讓計畫得以繼續完成，歐盟設立「過渡期協助」的支援系統，藉著逐漸減少資助的方式，來協助計畫的執行。這些地區包括：Germany: East Berlin、Belgium: Hainaut、Spain: Cantabria、France: Corsica, and the districts of Valenciennes, Douai and Avesnes、Italy: Molise、Ireland: Southern and Eastern、The Netherlands: Flevoland、Portugal: Lisboa e Vale do Tejo、United Kingdom: Northern Ireland, Highlands and Islands(如圖 5-3，粉紅色標示區域)。

歐盟約有 20 國家的地區、22% 的人口符合 Objective 1 定義的範圍。很明顯的是，符合 Objective 1 定義的這些落後地區其各項經濟指標的狀態都是呈現「紅燈」，如：低度投資、高平均失業率、缺乏服務的企業和個體、基礎建設很差等。事實上，這些 Objective 1 所包括的地區也是歐盟的「結構基金」第一個優先協助的目標(詳見本章第四節)，目的就是為了要促進歐盟落後地區的發展以縮小城鄉發展的落差。從基金資金分配的結構來看，有將近三分之二的結構基金(超過 135 兆歐元)被列為 Objective 1 的資金，由此可見歐盟城鄉發展政策最優先考慮之目標是協助落後地區發展。

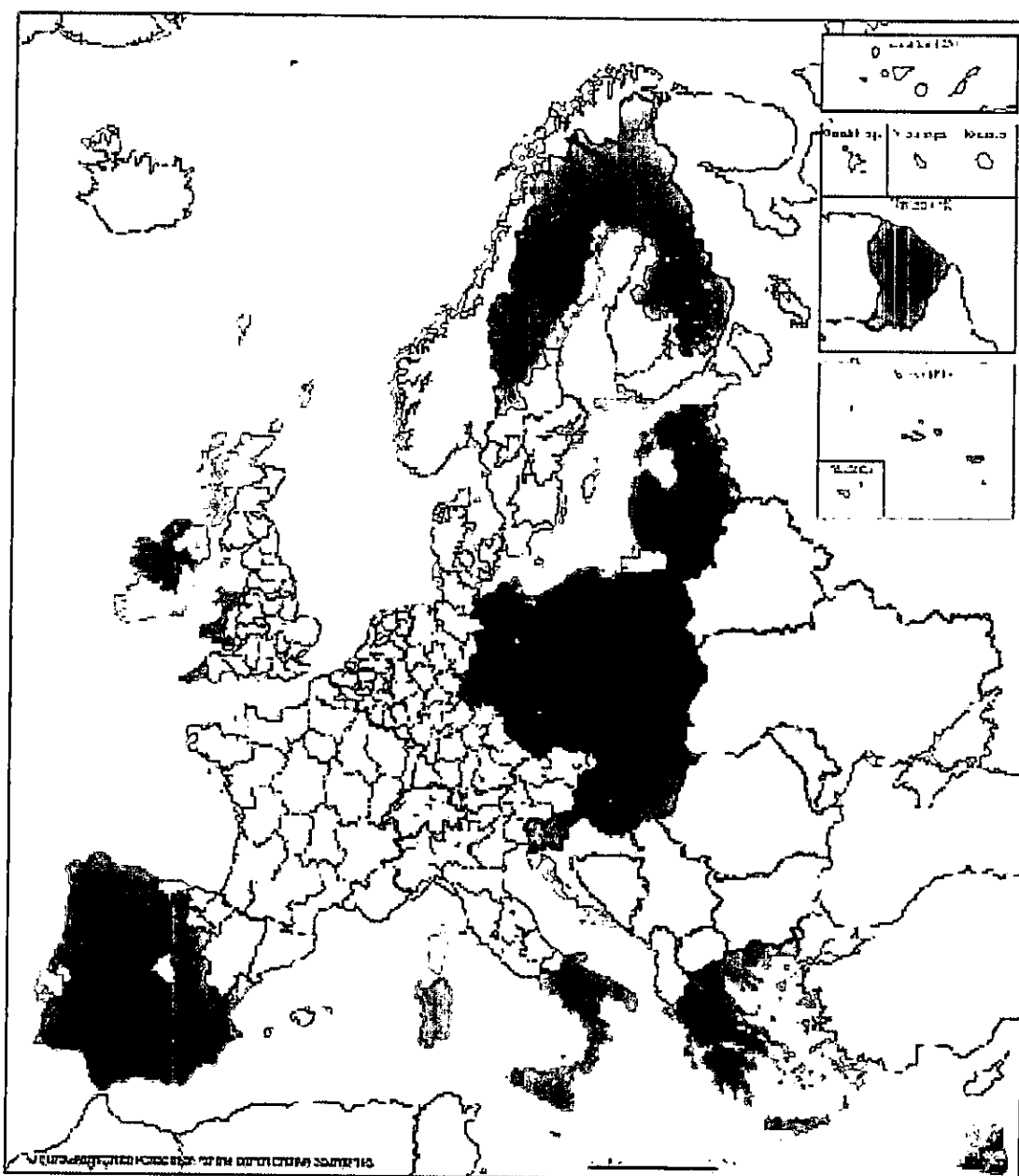


圖 5-3 歐盟政策 Objective 1 之涵蓋地區

- Regions eligible under Objective 1
- Transitional support under Objective 1

資料來源：[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/objective1/map\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/objective1/map_en.htm)

「結構基金」所提供的協助主要是針對該地區所缺乏的基礎建設、人力資源的提升以及鼓勵企業投資等方面，目的是協助這些地區的經濟活動起飛。在 2000-2006 年期間，歐盟「地區政策」共執行了 114 個符合 Objective 1 資助條件的相關計畫，這些計畫的內容摘要大部分都已經公開在歐盟的網站，以供各界查詢。

具體來說，通過歐盟援助之計畫的內容，全部都是促進落後地區之內生經濟成長為主，如以下三大類別：

- 1.基礎建設 (占基金的 28%)—幾乎有一半的基金是用來資援建設交通設施；
- 2.人力資源 (占基金的 30%)—優先制定就業政策、教育和訓練系統；
- 3.幫助生產部門(占基金的 42%)。

## 二、Objective 2：協助面對社會—經濟轉型地區的復甦

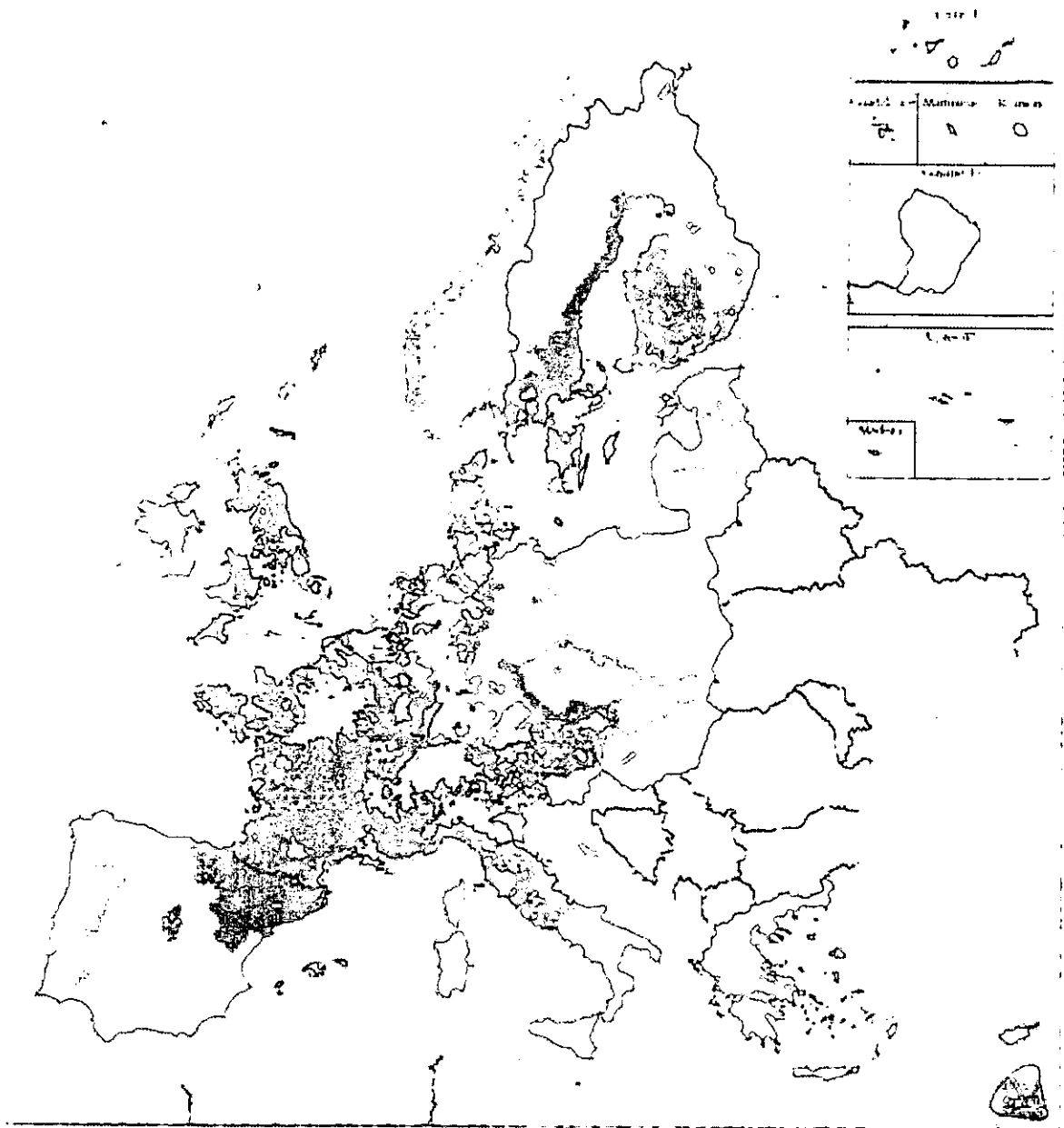
「結構基金」第二個協助的目標是協助面臨結構轉型困難之工業區、鄉村、都市或漁場區域 (更新老舊工業區) 之經濟復甦。雖然這些地區的發展水準已經很接近歐盟的平均水準，但由於社會—經濟的「結構改變」使得這些地區的失業率逐漸變高。由於這些地區涵蓋工業區、鄉村、都市或漁場，因此各地區定義之社會—經濟的「結構改變」的也各有不同，例如：工業區的「結構改變」指的是工業或服務部門的演變；鄉村地區是指傳統活動的衰退；城市地區是危機情況的發生；漁業區是影響漁場活動。

歐盟有 12 個國家的地區，約 18% 的人口符合 Objective 2 條件。其中，涵蓋範圍包括工業區、鄉村、都市或漁場，圖 5-4 中藍色的部分表示受「結構基金」援助之 Objective 2 地區。如前所述，工業區、鄉村、都市或漁場的性質相異，因此適用 Objective 2 的條件也相異，分別說明如下：

(一)工業區的部分 (占結構基金的 8.5%)，必須符合以下三個條件：

1. 失業率高於歐盟平均；
2. 該地區的工作機會隸屬工業部門的比例很高 (高於整個歐盟的平均)；
3. 促進現代化的訓練系統和就業機會 (Objective 1 裡已經包括這類的措施)。





**Structural Funds 2004-2006 : Areas eligible under Objectives 1 and 2.**

**Objective 1**

- Objective 1
- Phasing-out (till 31/12/2005)
- Phasing-out (till 31/12/2006)
- Special Programme

**Objective 2**

- Objective 2
- Objective 2 (partly)
- Phasing-out (till 31/12/2005)
- Phasing-out (partly) (till 31/12/2005)

圖 5-4 歐盟政策 Objective 1 和 Objective 2 之涵蓋區域

資料來源：[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/objective2/map\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/objective2/map_en.htm)。

(二)鄉村的部分 (占 5.2%)，必須符合以下二個條件：

1. 人口密度很低的地區 (每 2km 少於 100 個居民)，或從事農業就業人口比例等於或高於歐盟平均的兩倍；
2. 失業率高於歐盟的平均或該地區人口呈現衰退的現象。

(三)城市的部分 (占 1.9%)，必須符合以下五個條件：

1. 長期失業率高於歐盟的平均；
2. 高貧窮水準；
3. 嚴重的環境問題；
4. 高的犯罪率；
5. 低的教育水準。

(四)漁場 (占 0.3%)：工作的就業比例很高但就業機會顯著減少。

(五)混合地區 (佔 2.1%)。

在 2000-2006 年期間，共有 96 個符合 Objective 2 資助條件的相關計畫。「結構基金」所提供的協助之計畫主要是以創造各式各樣的經濟活動和加強生產環境為主。例如，適應地方企業需要，設立中小企業技術移轉中心 (如：法國 Aquitaine 地區，申請設立技術移轉中心對該地區生產力的調整有長期的影響)。另外，由於環保意識對大部分結構改變區域的重要性增加，為了改善環境，計畫還包括對工業荒地的整理、甚至有一些具創新的改變生產方法的計畫 (Berlin, South Wales and 英國的 East Midlands)、know-how 的移轉、訓練及採用新的科技等等。除此之外，歐盟對於共同出資的計畫採取活動的創新、多樣化合作、嚴格的管制及建立電腦化的監控系統來決定和監控計畫的進行。符合 Objective 2 之計畫內容摘要大部分也已公開在歐盟的網頁，以供各界查詢。

除此之外，歐盟認為 Objective 2 地區未來的政策規劃及方向須考量下面兩部分：

#### (一)工業區的部分

事實上，工業部門和服務部門的工作機會減少（例如：紡織業、汽車業、煤礦業和鋼鐵業等）和 2005 年歐盟貿易自由化的政策，進口紡織品有很大的關係。對於一些地理上較集中的地區，可以朝向發展地方和區域經濟，鼓勵新的機會和對失業者重新給予就業訓練。最後，鼓勵經濟多元化的同時，也要考慮到不同歐盟地區活動的分布狀況。

#### (二)鄉村地區的差異化的部分

1. 就業機會的來源不再只是來自農業，雖然鄉村地區的土地利用還是以農業為主而且農業仍然會是鄉村和環境品質的關鍵決定因素。
2. 鄉村地區的復甦和鄉村地區人口需要視非農業（特別是服務業）的經濟活動的發展而定。
3. 在鄉村經濟的多元化方面，歐盟改善落後地區就業和競爭力的政策 (Cohesion Policy) 必須扮演主要的角色，財務上的援助集中在使農村地區適應新的經濟並且加強鄉村地區的競爭力。

### 三、Objective 3：促進現代化的訓練系統和就業機會

「結構基金」的第三個項目是協助改善地區之現代化訓練系統和就業機會，這部分通常同時包括在 Objective 1 地區，因此不再重述。

### 四、Interreg III：促進區域間的合作

2000-2006 Interreg III 項目的由來主要是延續 1990 年起創立的 Interreg I 及 1994-1999 的 Interreg II 的政策。歐盟最初設立 Interreg 是為了將來要消除歐盟國家之間的邊界而準備，目的是填補 Objective 1 的地區對交通運輸及能源分佈網路連結不足的部分。1994-1999 年 Interreg II 項目結合 Interreg I 的功能並延伸區域的概念，其內容分成三

個層面：(1) Strand A：跨邊界合作、(2) Strand B：跨國合作及(3) Strand C：跨區域合作。Interreg II 主要財務資源來自歐盟地區發展基金(ERDF)，其總預算是3,519兆歐元(以1996年的價格)。延續Interreg II計畫，Interreg III除了包括此三個子層次之外，又另加上兩個主要的計畫ESPON和INTERACT。Interreg III的總預算一共是4,875兆歐元(1999年的價格)，下面就Interreg III三個子層面及兩個計畫的內容簡單的一一介紹：

#### (一)Strand A：跨邊界合作

毗鄰地區之間跨越邊界合作的目的是透過共同的發展戰略發展跨越邊界的社會和經濟中心。優先促進合作項目如下：

- 1.促進跨邊界之都市、鄉村的發展；
- 2.加強企業家精神；
- 3.發展中小企業，包括旅遊部門；
- 4.發展地方就業獨創力；
- 5.協助勞動力的整合；
- 6.鼓勵對人力資源的分享、研究與發展的設施、教育、文化、通信、健康和對人民的保障；
- 7.環保、能源效率的改進以及再生能源的使用；
- 8.運輸、資訊和通訊網路以及服務、水和能源系統的改進；
- 9.增加法律和行政區域的合作；
- 10.增加人和機構之跨邊界合作機會。

#### (二)Strand B：跨國合作

跨國合作是指國家、地區和地方政府之間的合作，目的是經由歐盟區域團體的形成來促進歐盟的整合。優先促進合作項目如下：

- 1.勾劃跨國的區域發展策略藍圖，包括城市及城鎮的合作；
- 2.促進有效率及永續的運輸系統，將資訊社會的目標連在一起。  
目前目標是加強海島或周邊地區之間的聯繫；
- 3.加強環境和自然資源，尤其是特殊水資源的保護。

### (三)Strand C：跨區域合作

兩地區之間的合作目的是為了改善區域發展政策的效率，利用大規模資訊的交換和經驗分享的工具（利用網路）。

### (四)ESPON 計畫：

ESPON (The European Spatial Planning Observatory Network) 是由歐盟及 EU-15 會員國以及其他鄰近的國家共同出資的聯合計畫。ESPON 是一個跨國學院間合作網路，計畫主要集中在國家空間計劃領域的研究，觀察並分析有關歐洲的領土和區域發展的趨勢。ESPON 有五個優先行動計畫權：

1. Priority 1：Thematic projects—針對不同類型或背景的地區或城市的空間發展的研究計畫。
2. Priority 2：Policy impact projects—協調歐盟和會員國之空間發展政策之間的連結的研究計畫。
3. Priority 3：Co-ordinating cross-thematic studies—評估計畫的結果，例如：指標系統、檢視資料、領土的類型及空間發展等。
4. Priority 4：ESPON research briefing and scientific networking—這是一個額外的行動，目的是探討國家與歐盟之研究資源的聯合作用。
5. Priority 5：Technical assistance—此部分是指包括伴隨而來的計畫管理、行政部門、評估和通信等等相關措施。

有關 ESPON 的計畫，盧森堡的秘書處已提供一個整合性的平台以供各界查詢。

### (五)INTERACT 計畫：

INTERACT (INTERREG Animation Cooperation and Transfer) 計畫的成立是希望尋求 INTERREG I 和 INTERREG II 過去的經驗及教訓，藉以加強 2000-2006 年期間 INTERREG III 的執行效率。基本上，INTERACT 主要在於支持那些已正在進行之 Interreg III 的三個子層面的計畫，並提供經驗交換和資訊傳播網，同時對於全國的，地區的或地方的角色也提供有關

INTERACT 活動的一般資訊。整體來說，INTERACT 也有四個優先行動計畫權：

1. Priority 1 : INTERREG management support — 促進經驗和最佳實例的交換。特別是 INTERREG 對計畫管理的改善提供財務管理和計畫執行的援助。
2. Priority 2 : INTERREG Development : local and regional initiatives — 以橫向交互的思考方式來透視 INTERREG III 的三個子層次 (A、B 和 C)，為促進歐盟整體內部的凝聚及聯合的作用。
3. Priority 3 : External co-operation and management of transition in border regions with Accession Countries- 鼓勵和促進 (舊) old-EU 之外部疆界和 (新) New-EU 之內外疆界之協調。
4. Priority 4 : Technical assistance- 包括伴隨而來的計畫管理、行政部門、評估和通信等相關措施。

更多相關 INTERACT 計畫的資訊，可以至 INTERACT 的網站查詢。

## 五、Urban II：城市蕭條地區的改善

由於歐盟認為城市的策略對歐盟「內聚力」和永續發展的目標有很大的影響，因此，城市問題一直是歐盟經濟，社會和領土改變的核心問題。歐盟對於城市重要的議題，可歸納為下面幾點，

1. 城市的貧富差距 (高度繁榮地區 v.s. 非常貧窮的地區)；
2. 城市的嚴重的環境問題；
3. 城市是周圍的郊區和鄉區的發展的經濟中心；
4. 利用大城市的網路系統可激勵中小型城鎮的發展達到更平衡或更多元化。

2000 - 2006 Urban II 主要是延續 1994 - 1999 Urban I 的政策。歐盟設立 Urban I 目的是為了提升城市經濟和社會之生活條件。對於都市落後地區之經濟和社會的重建，2000 - 2006 Urban II 提出一個更明確的創新發展模型，並且希望將資訊和經驗分享擴展到其他歐盟地區正在持續發展的都市。

UrbanII 主要的財務資源來自「歐洲區域發展基金 (ERDF)」，ERDF 提供經費給符合以下相關項目之計畫：

- 1.改善生活條件，例如：舊大樓的更新及創造更多的綠地；
- 2.創造工作機會，例如：環境、文化、服務等方面；
- 3.把社會較低之階層，融入教育和訓練系統；
- 4.發展環保的、親切的大眾運輸系統；
- 5.創造有效率的能量管理系統以及促進再生能源的用；
- 6.使用資訊技術。

一般的情況下，歐洲區域發展基金 (ERDF) 最多提供 50%的資助給核准通過的計畫。但如果計畫通過資助的地區又符合 Objective 1 的定義範圍 (也就是城市的落後發展地區)，歐洲區域發展基金 (ERDF) 最高可能會補助計畫總成本的 75%的經費。另外，Urban II 內容中還有一個特別的主題叫做「歐盟城市發展的經驗交換網」，提供了橫跨整個歐盟城市資訊及經驗交換，所有相關的資訊，都可以直接至“URBACT website”查詢。

值得一提的是，1994-1999 Urban I 歐盟總共資助 118 個城市地區的計畫，投資金額將近達到 9 億歐元 (1999 年的價格)，若把共同出資的部分列入計算，總共 Urban I 投資成本已達到 18 億歐元，幫助了將近 320 萬歐盟居民。歐洲區域發展基金 (ERDF) 對 Urban I 所提供的協助的內容包括了許多的面向，例如，修復過時的基礎設施、提升環境的品質、改進這些城市地區的生活水準等等。查詢歐洲區域發展基金 (ERDF) 投資的成功實例，都可以到歐盟的相關網站，在選擇項目中查詢「都市再生」和「工業轉換」的項目。

## 六、Innovative Actions：促進區域的競爭力的創新策略

2002-2006 年期間，歐盟執委會利用「創新實驗室 (Laboratories for innovation)」這個新的名詞來激勵地區和會員國等利用創新的方法增進區域的競爭力。Innovative Actions 的主要財務資源也是來自「歐洲區域發展基金 (ERDF)」，ERDF 提供經費給符合以下三個相關主題之計畫：

- 1.知識為主的區域經濟和技術研發，包括產業群聚、研究發展計畫、企業的新技術服務等；
- 2.e-EuropeRegio：資訊社會和區域的發展，包括 e-企業 (e-Business，包括 e-電子商務 (e-commerce)、網路服務 (web services))、e 政府 (e-Government，包括對地方管理和公民的服務和申請) 及 e 學習 (e-Learning，包括寬頻遠距工作，遠距離訓練)；
- 3.區域的定位和永續的發展：發展再生能源以及廢物處理，永續的旅遊業和企業創新技術的發展。

這個以創新為主題的創新實驗室計畫已經成功的提供歐盟地區以新行動來促進地區創新的機會，計畫申請者被鼓勵提出一種全方位的創新方法、新產品的設計、新的製程或服務，甚至能夠應用到公共部門和私人部門的新合作形式。那些因創新實驗室計畫的成功的地區將知道如何充分結合當地或地區的企業、大學，研究機構、協會及政府單位等資訊，並知道去收集 know-how、並利用技術外溢的方式給私人及企業部門使用，促進企業開發新產品、改進製程和提高服務效率等等。歐盟藉著 Innovative Actions 改善地區的競爭力及地方的永續發展，以維持歐盟長期的競爭優勢。

如同其他的項目，2000-2006 Innovative Actions 也是延續 1994-1999 Innovative Actions 而來。有關於 1994-1999 Innovative Actions 的項目內容繁多，相關內容都已經公開在歐盟的官方網站。此外，為了促進歐盟區域間的創新活動的經驗分享，歐盟還出版“*Innovative strategies and actions: Results from 15 Years of Regional Experimentation*”，內容提供過去 15 年來歐盟各地區之實際經驗及指南，該文件也已全文公開在歐盟的官方網站，以供各界查詢。

## **七、Transport and the environment in the applicant countries：新歐盟會員國的交通和環境**

如前述，CEECs 國家的平均 GDP 明顯的嚴重落後 (舊) 歐盟會員國家。更精確的說，這 New EU-10 國總計有 1.05 億的歐盟人口，其中超過 9 千 8 百萬人生活在低於平均歐盟之國民生產總值 75% 的水準的地區。不管是質或量的考量，CEECs 國家的 (交通) 基礎建設、或



社會和經濟部門 (包括產業、服務、運輸、環境、農業、技術水準等) ，嚴重落後 (舊) 歐盟會員國家的平均水準。這些國家最嚴重的問題是水污染、廢水處理、廢物管理和大氣污染等問題等，在環境永續方面，距離歐盟的平均標準還相差甚遠。

歐盟是用來協助 CEECs 會員國達到歐盟環境及運輸標準的政策工具，為了改善 CEECs 國家的落差，歐盟平均每年投入 10.4 億 (1999 年價格) 的資金來改善新歐盟會員國的交通和環境。事實上，CEECs 於 2004 年 5 月才正式加入歐盟，但歐盟早就將東擴後的問題規劃在 2000-2006 年的區域政策當中，並具體提撥預算來改善 CEECs 國家的落後問題，我們可從歐盟未雨綢繆的政策方向及規劃，充分了解歐盟實現其歐盟大同世界的野心及目標，歐盟不僅只有紙上談兵的短期規劃，而是有非常明確的共識及長期的眼光，完全根據歐盟最初的目標逐年逐步的改善其政策的缺點及評估成效。下一章節，我們將簡單介紹兩個歐盟案例，最後分析 2000-2006 年歐盟縮小城鄉差距的政策效果。

## 第七節 歐盟的案例分析

本節將介紹兩個歐盟的案例：第一個案例特點是有關「改善落後地區經濟」的案例，介紹愛爾蘭的地方政府如何改善鄉村地區的產業發展。第二個案例特點是有關「行政層級」的案例，介紹法國政府為了改善中央政府監督計畫執行的效率，特別費心設計一套電腦系統來追蹤及控制公共計畫執行的品質和提高評估的效率。

### 一、愛爾蘭 Longford 鄉村地區之 ICT 產業

Longford 縣的地理位置位於愛爾蘭的中部 (如圖 5-5 所示)，居民約 31,000 人口，雖然有道路系統可以通到 Longford 縣，但是該地區卻沒有任何主要的工業或教育機構。照道理說，以這樣的一個條件，Longford 地區根本沒有發展資訊與通訊科技 (Information and Communications Technology, ICT) 產業的潛力。

1990 年初期，愛爾蘭地方政府為了希望改善 Longford 現今的情況，展開了一系列以 ICT 為主題的計畫競選，執行的行動包括將 ICT 的課程有系統的放入學校課程中，1994 年設立“電腦訓練學院”，促進商業中心的發展並架設一臺網路伺服器在該地區的圖書館。但愛爾蘭地方政府也意識到這些活動或措施雖然可以逐漸的幫助當地的居民熟悉這些技術，卻無法真正將 ICT 產業與 Longford 這個地區的活動連結起來，對 Longford 縣的經濟發展並沒有真正的幫助，於是當地政府向歐盟執委會提出「Longford LEADER II」計畫，而且把發展該地區的經濟視為該計畫的優先項目。

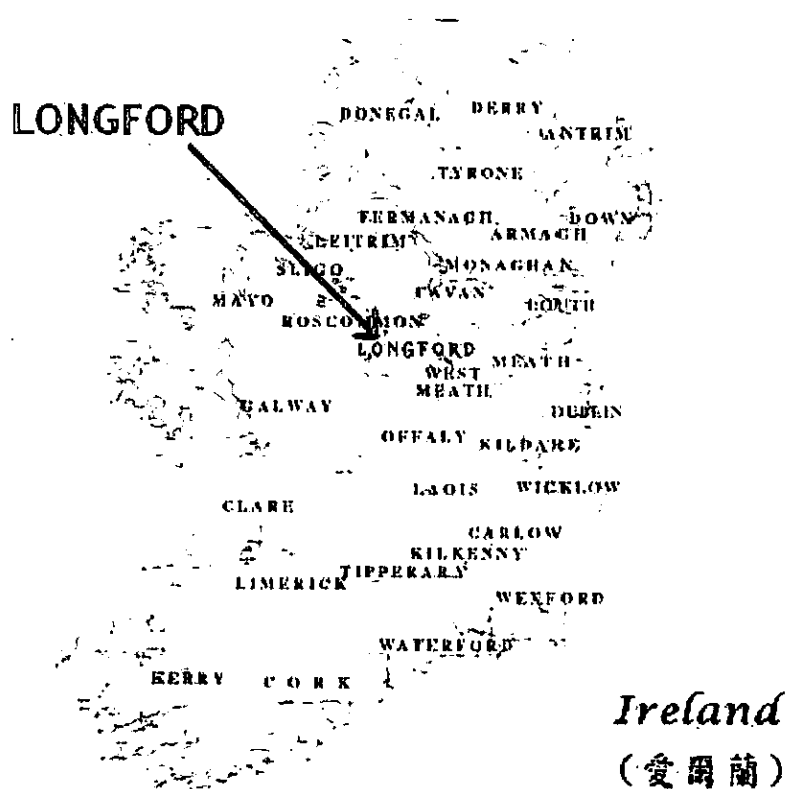


圖 5-5 Longford 縣的地理位置

資料來源: [http://www.12travel.com/goto/ie\\_maps/index.html](http://www.12travel.com/goto/ie_maps/index.html)。

於 1996 年 2 月，「LEADER II」的地方行動小組舉辦了「網際網路會議」，根據該地區的具體條件，提供發展 ICT 機會。這個「網際網路會議」的事件影響後來「網際網路公共合作 (Internet Community Co-operative)」的形成，其目的是利用網際網路來支援鄉村地區，與當地猶太人溝通以及促進鄉村地區對 ICT 的使用。

1997年3月，地方行動工作小組負責確認了建立先進通訊技術的用途的相關具體看法，除了選定18個社會經濟較有利的地區和社區區塊為代表並設定可能使用ICT的五個優先範圍：商業、農業、教育、健康和義工等。同年的調查報告顯示共有259個家庭及77個當地企業受到「Leader II」計畫的協助，並且有初步的結果，這些初步的結果無疑的提供ICT產業在Longford地區發展的策略一些無價的資訊。

調查報告的行動還包括：創立「Longford on line」網際網路和資料庫；對農民網際網路的服務；地方企業的商業資料庫；和移動式的教育訓練，例如：在一個村莊安裝11台電腦，一次六個星期，教導30個人學會基本IT技能，這些類似的活動的推廣也已經進一步被發展及設計在Longford縣另一個「Longford+」計畫內容中。

發展Longford縣的ICT的計畫包括：「Longford IT」、「LEADER II」以及「Longford+」，花費的成本總共為45,970歐元，其中包括歐盟提供36,800歐元的協助（超過總成本的80%）。藉著共通出資「LEADER」計畫方式，愛爾蘭將資訊與通訊科技部門（Information and Communications Technology, ICT）成功注入Longford農村地區，為歐盟協助鄉村地區之科技產業發展及改進鄉村競爭力的成功案例。

## 二、法國有效的結構基金管理：預示（PRESAGE）電腦管理系統

為了確保歐盟執行計畫的透明化及效率，法國利用「PRESAGE (Programme Régional et Européen de Suivi, d'Analyse, de Gestion et d'Evaluation)」電腦系統來幫助追蹤、管理、控制及公共計畫的評估。

在處理龐大的結構基金上，法國的過去是利用電腦工具來監視鄉村地區的基金使用情形，此監視系統至少需要四種以上類型的軟體配合，且綜合資料的分析也通常是依賴經驗，事實上這樣的工具並不可靠而且也沒有提供真正的整合。有鑑於此，法國政府在1998年5月將改善地方監視管理系統列為主要目標，於2000-2006年的計畫期間，希望建構法國地區的單一的監視系統和管理軟體，而這套系統將會被所有歐盟結構基金的管理者強制執行。

於 2000 年，法國提出了具體的「唯一計畫文件 (Single Programming Document, SDP)」，標題為「全國資訊計畫」(Programme National Informatique, PNI)，用全國計畫的形式來提供各地方的技術支援，設計一個適用所有法國地區及所有公共措施的單一管理工具。

PNI 計畫行動編制包括：

1. 計畫實際需要的人力資源；
2. 無形的投資電腦化 (發展、資料的獲取、對歐盟的電子傳輸、輔導員和使用者的訓練以及訓練指南)；
3. 計畫實際需要的有形投資 (包括國家或地方的電腦設備)；
4. 後續工作:維護、執行和評估 (包括、熱線、溝通、期中評估和期末評估)。

這個計畫於 2001 年 3 月被歐盟批准，整個「PRESAGE」的機制提供 24 法國地區的監視、管理和連接地區的經濟發展與評估歐盟相關政策項目，例如: Objectives 1 and Objective 2, INTERREG, LEADER+ 及 Urban 等。

設計「PRESAGE」機制的目的是保證歐盟區域政策計畫高效率的管理以及歐盟和國家的付款情況，此機制有四個主要目標：

1. 讓所有關於 SPDs 管理與執行的資訊都可以與各地區 (國家) 的夥伴分享；
2. 建立基本資料及正在執行計畫之統計評估；
3. 更新全國與歐盟計畫的最新的資訊；
4. 干涉並管理整個計畫援助時間。

為了確保這個系統的執行，共有 37 人被分配到各個地區，每一地區派一個人促進各地區的「PRESAGE」的事宜以及負責協調，其中五人負責行政機關內部的資料處理，兩人負責技術支援，另外有三位技術人員提供熱線的技術援助並維護軟體的正常功能。

目前 PNI 計畫提供「PRESAGE」機制計畫的成本是 3 千 8 百萬歐元，其中有 56% 的經費來自歐盟地區發展基金 (ERDF)。若「PRESAGE」電腦管理系統若能有效的建立起來預期將能夠協助整個歐盟區域政策龐大的財務監控系統的管理以及各地區公共援助項目品質的控制。

## 第八節 2007-2013 年歐盟最新的政策方向

本節最後對歐盟 2007-2013 年最新的政策方向作一簡單的介紹。首先我們先說明擴大的歐盟所帶給歐盟區域政策史無前例的挑戰為何，之後再看看歐盟如何針對新的挑戰調整 2007-2013 年間歐盟區域政策的優先目標。為了呼應本章之前對歐盟政策工具的強調，最後則簡單列出新優先目標與政策工具—結構資基金的關係表。

### 一、歐盟區域政策未來的四大挑戰

#### (一)東擴的歐盟挑戰歐盟社會大同 (Social Cohesion) 目標

今年 (2007 年) 1 月歐盟的版圖再次擴張，從 2004 年的 25 國增加至目前的 27 國，新加入的兩個會員國分別是羅馬尼亞與保加利亞。如同本章第一節所強調的，東擴的歐盟將使歐盟同時兼顧經濟的競爭性和區域發展的平衡性受到史無前例的嚴厲挑戰。擴大後的歐盟已造成整個歐盟平均國民生產總值下降調整 12.5%，面對東歐會員國經濟發展落差，無疑的是歐盟 2007-2013 年期間最大的困難與挑戰。

#### (二)繼續加強歐盟的 Cohesion Policy 的優先目標

為了改進歐盟的經濟競爭力，於 2000 年 3 月在里斯本 (Lisbon) 召開的歐盟會員國的首長會議中宣布歐盟 2010 年的目標：讓歐盟成為世界上最成功及最具知識競爭力的國家，此策略因此稱作「里斯本策略 (Lisbon Strategy)」。2001 年 6 月，在瑞典 Gothenburg 召開的 Gothenburg 會議擴大里斯本策略的範圍，加入環境的保護及永續發展的新重點。儘管其他歐盟增加競爭力的政策，很可能比 Cohesion Policy (也就是一個持續改善落後地區就業和競爭力的政策) 花費更少且相對更容易達到某種程度的利益回饋，但是歐盟還是一致認為 Cohesion Policy 能夠幫助這些利益的散播，最後造福整個歐盟國家 (或區域) 的平衡發展。因此新歐盟政策的挑戰將是融合里斯本和 Gothenburg 的目標使 Cohesion Policy 成為改善歐盟國家 (地區) 發展及競爭力的關鍵驅動器。

### (三)提高品質，維持更加平衡的區域發展

透過歐盟更準確的投資眼光及提供經濟機會幫助歐盟人民發揮自己的能力，鞏固歐盟的經濟成長的潛力，進而增進全歐盟的利益。

### (四)改進 Cohesion Policy 的協調方式

改進或革新 Cohesion Policy 是指加強執行的效率、透明度以及政治責任。歐盟認為制定一項政策最重要的四大重點：(1) 為政策訂定出一個清楚的「策略方法」，(2) 明白的說明政策執行的優先項目，(3) 要保證經濟和社會制度能夠充分協調，(4) 定期舉辦公開的進度檢視報告。無論如何，歐盟也認為，實踐以上的論點同時也需要加強歐盟中央層級以及各國（或地方）政府設立制度的能力，而這個看似不重要的能力也正是決定 Cohesion Policy 是否能夠成功的關鍵。

## 二、歐盟區域政策未來的優先目標

為了讓歐盟區域政策方向更清楚，歐盟 2007-2013 新區域政策將 2000-2006 七個歐盟區域政策目標範圍（見本章第六節），簡化成以下三大優先目標：

- (一)目標一：縮小落後地區差距 (Convergence and competitiveness)  
提供會員國及最落後地區的就業成長及創造工作機；
- (二)目標二：促進地區的競爭力和就業 (Regional competitiveness and employment)；
- (三)目標三：加強歐盟境內的合作 (European territorial cooperation)  
確保歐盟境內的和睦及平衡發展。

### 三、新政策目標與結構基金：

表 5-4 列出 2007-2013 年新政策目標與結構基金的分佈情況。結構基金最大的組成包括歐盟地區發展基金 (ERDF) 及歐洲社會基金 (ESF)，至於漁業金融基金 (FIIG) 與歐盟農業輔導部門及保證基金 (EAGGF) 不再存在於 2007-2013 的結構基金結構中。有關各項結構基金所負責的主題請見本章第四節說明，本章節不再重複敘述。如表 5-4 所述，歐盟地區發展基金 (ERDF) 同時支援三大新政策目標，負責基礎建設、研究發展以及企業投資的支援等。歐洲社會基金 (ESF) 只負責目標一：Convergence 與目標二：Competitiveness 項目的援助，負責職業訓練及就業協助的資助等等。大同基金 (the Cohesion Fund) 只負責目標一：Convergence 項目的援助，支援包括環境及交通基礎建設以及再生能源等。與歐盟地區發展基金 (ERDF) 與歐洲社會基金 (ESF) 明顯不同的地方是，大同基金 (the Cohesion Fund) 只提供相對落後地方的資金協助的服務，也就是平均每人 GNI (GDP) 低於歐盟平均之 90 % 之國家或地區，但歐盟地區發展基金 (ERDF) 與歐洲社會基金 (ESF) 則是服務所有歐盟會員國及地區之基金。

表 5-4 新政策目標與結構基金工具

政策目標	政策工具—結構基金		
Convergence	ERDF	ESF	Cohesion Fund
Cometitiveness	ERDF	ESF	
Cooperation	ERDF		
	基礎建設 研究發展 企業投資	職業訓練 就業協助	環境及交通基礎建設 再生能源
	所有歐盟會員國及地區		平均每人 GNI (GDP) 低於歐盟平均之 90 % 之國家或地區

資料來源: European Commission, Regional Policy Directorate General。

## 第九節 歐盟的政策效果分析

如前所述，我們已經了解為平衡區域發展，歐盟地區政策總署與其歐盟會員國共同配置資源基礎下所制定的各項政策工具與措施。簡言之，依據歐盟執委會 2000-2006 年所訂定的主題及指導方針，各會員國或地區之行政單位同時考量歐盟之優先資助項目以及自身的優先項目後，再向歐盟執委會提出具體之（共同出資）計畫書。根據各地區的經濟、社會和領土的條件不同，結構基金干預或資助的形式也有所不同。由於地區的差異性很大，按照歐盟執委會的指南，地區政策目標與方向的將集中在改善下面三大主軸：

- (一)改善區域的競爭力：結構基金協助廠商擴大或延伸企業的活動，盡而創造就業和增加生產力，結構基金協助的地區必須盡可能的增加該地區的競爭力。
- (二)增加和改善就業：就業問題已經成為歐盟最重要且最關心的社會問題。這也就是為什麼，歐盟必須要在歐洲領土整合過程中，採取相關的行動並建立一套歐洲的就業策略。
- (三)平衡城市和鄉村地區的發展：如本章第一節所述，確保城市和鄉村地區之間的平衡和互補，使每個居住在歐盟領土上的人民都很滿意自己目前的狀況，也就是達到社會大同(Social Cohesion)的境界是歐洲共同體最主要的目標之一。為了達成這個目標，平衡城鄉發展是必要的重要課題。

有關歐盟地區政策執行的績效，歐盟已經有初步的成效，如前一小節所述，結構基金協助的範圍有七大目標，為了簡化分析，我們僅簡單就歐盟整體的就業效果及 Objective 1 地區之就業、GDP、及生產力變化加以分析。根據歐盟最新的官方報告，最新資料只有到 2002 年，本研究的政策效果分析也只估計到 2002 年為止。



## 一、整體的就業效果

表 5-5 表示 1996 和 2002 年 EU-15 國家的就業率的變化，整體來說 EU-15 國的就業率從 1996 年的 59.9% 上升到 2002 年的 64.2%，上升 4.3 個百分比。其他非 EU-15 會員國之業就率也從 1996 年的 61.7% 上升到 2002 年的 65.1%，上升的水準雖然沒有 EU-15 國高，但仍然有 3.4 個百分比的增加率。單單就 EU-15 國來看，1996 至 2002 年就業率上升最快的國家為西班牙 (10.8 %)，其次為愛爾蘭的 10.1%、葡萄牙的 6.3% 及希臘的 2.0%。

表 5-5 EU-15 國家的就業率 (1996 年和 2002 年)

	% of working age population	
	1996	2002
EU-15	59.9	64.2
其他會員國	61.7	65.1
希臘	54.9	56.9
西班牙	47.6	58.4
愛爾蘭	54.9	65.0
葡萄牙	62.3	68.6

資料來源: Eurostat, LFS。

## 二、Objective 1 的就業、GDP 及生產力的效果

表 5-6 表示從 1994 至 2001 年間，EU-15 國家之 Objective 1 地區與 non-Objective 1 地區其 GDP、就業率及生產力的變化情形。整體來說，Objective 1 地區的 GDP 的成長為 3.0%、平均就業成長 1.4%、生產力平均成長 1.6%。相對而言，Objective 1 地區的總人口並沒有增加，因此更突顯該區每人國民生產毛額增加的幅度。如果與 EU15 之 GDP、就業及生產力成長作一比較，Objective 1 地區之 GDP 及生產力都明顯的超過歐盟平均成長值。就業率增加幅度來看，西班牙 Objective 1 地區的就業增加變動幅度最大，2.9%，德國的變動幅度稍微減少 0.3%，義大利稍微增加 0.3%。但若觀察生產力的變化，德國的生產力上升將近 2%，義大利也有 1.6% 的成長但西班牙的 Objective 1 地區的平均生產力只增加 0.5%。

整體而言，不論是就業、GDP 或者是生產力的成長值來觀察，Objective 1 地區似乎都有明顯進步。甚至有些國家的 Objective 1 地區平均生產力成長明顯的比 non-Objective 1 地區高出許多，例如：德國和義大利，顯示歐盟區域政策對平衡區域的發展已開始發揮其實質的效果。由於 2006 年的結果尚未發佈，但從過去的資料可以預期，受到「結構基金」援助地區，若同時有健康和穩定的總體政策互相搭配，其經濟表現將會有明顯的改善。

在此僅就整個歐盟的就業、GDP 及生產力效果簡扼說明，其他各個歐盟會員國之 Objective 1 地區之就業、GDP 及生產力之效果之報告等細部資料，可參考歐盟於 2004 年出版之官方報告：「A New Partnership for Cohesion Convergence Competitiveness Cooperation」及「The Impact of Member State Policies on Cohesion」。

表 5-6 Objective 1 地區之就業、GDP、生產力和人口變動 (1994-2001)

	% of working age population				
	GDP	Employed	GDP/Employed	Population	GDP per head
All Objective 1	3.0	1.4	1.6	0.0	2.8
西班牙 Objective 1	3.4	2.9	0.5	0.4	3.0
西班牙 non-Objective 1	3.6	2.6	1.0	0.4	3.2
德國 Objective 1	1.7	-0.3	2.0	-0.5	2.2
德國 non-Objective 1	1.6	0.8	0.8	0.3	1.3
義大利 Objective 1	1.9	0.3	1.6	0.0	1.9
義大利 non-Objective 1	2.1	1.2	0.9	0.3	1.8
其它 Objective 1	2.4	1.7	0.6	0.1	2.2
EU-15	2.5	1.3	1.2	0.3	2.2

資料來源: Eurostat, Regional accounts and DG REGIO calculations。

### 三、歐盟政策的特殊性

歐盟的區域政策的特色在於著重各區域/會員國間的平衡發展。歐盟區域總署施政首要目標為輔助落後區域的基礎建設，歐盟之如此重視落後地區的基礎建設的原因，本團隊於 2007 年 1 月參訪歐盟區域政策總署時得到以下的答案：

- (一) 歐盟認為使歐盟地區的發展達到平衡的發展，投入基礎建設和利用配套措施振興該地區的就業或經濟力是一樣重要。雖然公共基礎建設的成本相對很高，但是如果只重視短期的經濟效益或就業效果作政策而不改善落後地區的基礎建設，則當落後地區的經濟繁榮之後，該地區的人口最終還是會遷移到有良好基礎建設的大城市。長期來說，若只著重落後地區的經濟發展反而會造成該更嚴重的人口的外移，而無法達到歐盟平衡城鄉差距政策的最終目標。
- (二) 歐盟中央層級認為充足的「財」政是確保政策執行最重要也是最根本的問題，因此對於資金的來源有一套理想及明確的設計。如前所述歐盟設立「結構基金」來解決區域發展最重要的「財政」問題，並隨階段政策調整配合的子基金項目，如在 2000-2006 年期間的四大子基金 (ERD、ESF、FIIG 及 EAGGF)，2007-2013 年計畫期間則剩下兩大子基金 (ERD、ESF)。
- (三) 歐盟藉由中央及地方「共同出資」之方式來達到改善城鄉差距之目的。由各地區 (或各會員國) 自行決定所需要發展的地方特色產業，並向歐盟執委會提出具體之 (共同出資) 計畫書 (地方籌措一部分的資金)。再由中央評估地方所提出的計畫書，依階段性的政策之優先項目條件歐盟結構基金的資助比例。

歐盟縮小城鄉差距的作法，其內容分別依產、銷、人、發、財、法六大面向整理如表 5-7。

表 5-7 歐盟縮小城鄉差距之策略和其配套措施 (2000-2006)

	策 略	策 略 行 動	配 套 措 施	共 同 措 施
產— 特色產業	由各會員國 (地區) 自己決定自身所需要發展的地方特色產業。	各會員國或地區之行政單位考慮自身的優先項目與歐盟之優先資助項目後，向歐盟執委會提出具體之 (共同出資) 計畫書。	計畫通過且符合 Objective 1、Objective 2 和 Objective 3 條件者，可獲得歐盟結構基金的資助。	1. 在歐盟執委會決定結構基金的總預算以及訂定區域政策優先目標下，各會員國或地

表 5-7 歐盟縮小城鄉差距之策略和其配套措施 (2000-2006) (續)

<p>銷— 行銷推廣</p>	<p>1. 將地區政策的概念推廣到區域與區域間的合作。 2. 利用目標 Interreg III 的策略，填補區域政策沒有資助到之 Objective 1 的部分，也就是國與國(地區與地區)的连接。</p>	<p>Interreg III 包括： (1) 跨邊界合作 (2) 跨國合作 (3) 跨區域合作。</p>	<p>包括兩個子計畫： 1. ESPON 計畫：跨國學院間合作網路。 2. INTERACT 計畫：希望藉過去的經驗及教訓，加強 2000-2006 Interreg III 的執行效率。</p>	<p>區根據自身的需求向歐盟提出共同出資計畫書之申請。 2. 歐盟定義優先項目的地區以及各地區符合優先項目的條件提供共同出資的補助。</p>
<p>人— 人才培育</p>	<p>教育人才是歐盟區域政策優先執行項目之一，即為 objective 3。</p>	<p>Objective 3: 實際利用共通出資的方式協助改善落後地區之現代化訓練系統和就業機會。</p>	<p>此行動的資金來源主要是來自「結構基金」的「歐洲區域發展基金(ERDF)」。</p>	
<p>發— 研發創新</p>	<p>1. 為了促進區域的競爭力歐盟提出創新策略的新概念。 2. 創新計畫的內容可以是一種全方位的創新方法、新產品的設計、新的製程或服務，甚至能夠應用到公共部門和私人部門的新</p>	<p>創新行動 (innovative actions)：提供地區以創新行動來促進地區創新的機會，內容包括： 1. 以知識為主的區域經濟和技術研發，包括：產業群聚、研究發展計畫、企業的新技術服務等。 2. e-Europe Regio: 資訊社會和區域的發展，包括</p>	<p>1. 此行動資金來源主要是來自「歐洲區域發展基金(ERDF)」。 2. 利用創新實驗的方式分享區域發展成功的經驗，並將經驗移轉到其他類似條件的地區。</p>	

表 5-7 歐盟縮小城鄉差距之策略和其配套措施 (2000-2006) (續)

	<p>合作形式。</p> <p>3. 由會員國或地區提出創新計畫申請。</p>	<p>:e-企業(e-Business)、e-政府(e-Government)及e學習(e-Learning)。</p> <p>3. 區域的定位和永續的發展，包括：發展再生能源以及廢物處理，永續的旅遊業和企業創新技術的發展。</p>	
財— 財政輔助	<p>優先協助下列三項目標：</p> <p>1. 協助延遲落後的地區。</p> <p>2. 援助經濟和社會結構轉變困難之區域。</p> <p>3. 促進現代化的訓練系統和就業機會。</p>	<p>藉由「共同出資」之方式來達到改善城鄉差距之目的。</p> <p>利用「結構基金」來協助各國及各地區改善其落後地區的發展。</p>	<p>結構基金的內容：</p> <p>1. 歐盟地區發展基金(ERD)。</p> <p>2. 歐洲社會基金(ESF)。</p> <p>3. 漁業金融基金(FIIG)。</p> <p>4. 歐盟農業輔導部門及保證基金(EAGGF)。</p>
法— 法規配套	—	—	<p>在 Interreg III 的策略內容之跨邊界合作裡的優先項目中，包括增加跨邊界法律和行政區域的合作。</p>

## 第六章 美國縮小城鄉差距的產業政策分析

美國向以創業精神 (Entrepreneurship) 為國家最偉大的經濟資產，而願意承擔風險 (risk taking) 的精神為繁榮地區發展之基礎。美國自 1990 年代開始倡導以科技驅動的國家經濟，透過創造新產業及應用科技，促使傳統產業轉型。新世紀以來，美國繼續採取以科技為基礎的經濟發展 (technology-based economic development) 模式來帶動地方、區域及整體國家經濟。其重點為加速建置形成科技經濟的相關要素，包括：(1)智慧性的基礎建設，(2)移轉知識的機制，(3)硬體基礎設施如低成本的寬頻網路，(4)擁有高科技水準的人力，(5)風險資本，(6)高品質的生活，及(7)創業文化。美國已有數以千計的創業帶動整社區與區域整體經濟發展的成功案例。其中最令人稱道的科技產業聚落案例為加州聖地牙哥的生物科技三角 (Biotech Triangle) 及 Route 128 (波士頓地區)。在此全球化的年代，美國認為區域經濟發展成功有兩大關鍵：一是為企業添加能量—聚焦在廠商或個人把市場的新概念轉換成新產品、新服務或新商業模型的能力；另一則是推動、掌握創新一建立區域接受及創造新科技、新機會的能力乃是強化區域競爭優勢的基本商業策略。

美國推崇創業精神而企業眾多，雖然有許多家知名的國際大企業，但美國小企業 (small firm) 所占比例高達 99.7% (我國中小企業約占 98%)，共雇用逾半數的全國就業人力。美國政府對企業規模的分類主要依據雇用人數而定，並不按照資本額與營業額劃分。其對於小企業的定義為雇用 500 人以內的公司法人，而雇用人數為 20 人以內的稱之為微型企業 (microenterprise)。我國對中小企業 (Small and medium firms) 的定義則是依產業別與資本而定，製造業為雇用 200 人以內、服務業雇用 50 人以內，或資本額 8 千萬元以內者。

### 第一節 美國聯邦政府之經濟發展角色與產業策略

美國主流經濟學派認為政府應當為產業發展創造平等競爭的社經環境。政府的主要角色應是運用財政和貨幣政策以調節經濟，促進經濟穩定發展、抑制通貨膨脹、實現充分就業、保持國際收支平衡、保證金融市場和銀行系統穩定運行、為企業發展提供良好的法律環境等。

表 6-1 彙整近 50 年來美國的主流經濟思維及發展策略，由之得知現階段的邏輯思維乃是要透過創新與創業來驅動區域競爭，主要的策略為促進創業、產業群聚及商業應用研究 (Commercial Research)。

表 6-1 各時代美國的經濟發展思維

	1950s-1980s 壯大產業 (Industrial Recruiting)	1980s 早期-1990s 早期 成本競爭 (Cost Competition)	1990s 早期-現在 區域競爭 (Regional Competition)
驅動力	出口基礎	規模經濟	創新與創業精神
策略	1. 提供廠商財務誘因 2. 工業園區	1. 產業整併與削減成本 2. 解除管制	1. 創業精神 2. 產業群聚 3. 商業應用研究
成功關鍵	1. 政府補貼融資與減稅 2. 產業基礎建設	既有產業的良好體質	各區域特有的資產例如： 1. 人力資本 2. 高等教育 3. 文化設施

資料來源：Mark Drabenstott，2005。

基於各地理區域具有不同的政治優劣勢，面對的挑戰亦有別，地區性的發展計畫不可能也不應一體適用，而需在地的公民營組織來策劃目標與執行方案，因此歷來美國聯邦政府在經濟及社區發展扮演的重要角色僅止於：

- (一) 執行影響國家廣泛經濟目標的政策；
- (二) 管理執行具經濟成效，但是表面上公開的目標非關經濟的計畫或政策 (例如：國防、運輸、環境保護等)；
- (三) 推動以改善州、區域及社區經濟條件為具體目標的計畫。

聯邦政府一般並不制定與運用產業政策以鼓勵或限制競爭性領域的產業發展，只是透過立法在一定權限程度內規範和監管電力、鐵路等自然壟斷性產業的經營行為。雖然以產業政策干預產業發展並非美國經濟界的主流觀念，但歷年來仍有聯邦政府運用目標廣泛的經濟政策扶助和促進特定產業發展的知名案例。如 1980 年代以來，在激烈的國際競爭中，聯邦政府為加強美國產業的競爭力，通過大幅增加

政府研發補助，以租稅抵減 (tax credit) 鼓勵產業界增加研究開發的投入等相關法案，獎勵與積極協助企業創新，提升傳統產業的競爭能力。彼時美國政府體認到，單靠降低工資成本來提高美國產業的競爭力是不切實際的作法，大幅提高勞動生產力才是美國產業發展的根本之道。而生產力的提高，必須靠企業不斷創新來達成。因此，大量增加政府研究開發支出，並鼓勵私人部門加大研發投入，就成為聯邦政府支持產業發展的必然選擇。

事實上，從雷根政府到小布希政府，都存在一個指導性的產業發展策略。雷根政府的「星戰計畫」，在迎合冷戰需要的同時可促進國防工業和一些高科技產業的發展；柯林頓政府推出的「國家資訊基礎設施計畫」，在一定程度上帶動了 1990 年代美國資訊產業，特別是網路產業的迅速發展。而小布希政府 2005 年的能源政策法案《The Energy Policy Act of 2005, EPACT》，規定個人或公司購買省油的混種車或節約能源的電器與產品可獲得租稅抵減，相信會對美國企業的能源技術創新和能源產業發展發揮一定的加速效果 (<http://www.energy.gov/taxbreaks.htm>)。此外，美國國會於 2003 年 5 月通過一項價值高達 3,500 億美元的減稅法案，為投資人、企業和家庭提供減稅優惠，此乃美國史上第三大減稅方案，預計將有 1 億 3 千 6 百萬名納稅人受惠。由此可見，美國聯邦政府越來越重視制定產業發展策略對經濟的帶動作用。

## 第二節 美國聯邦政府支持產業發展之政策措施

美國聯邦政府並未設置專門負責傳統產業轉型升級的部門，政府對產業發展的支持主要是透過各個聯邦政府的部門，分別提供企業租稅優惠、鼓勵研發創新或資金支持等措施。

### 一、租稅抵減 (tax credit) 措施

租稅抵減是美國各級政府普遍採用的稅收優惠政策手段，直接抵免應繳稅額，其與抵稅 (tax deductible) 不同。表 6-2 為目前美國企業可享有的各類租稅抵減措施。而根據不同的政策目標，可將聯邦政府的租稅抵減措施分為鼓勵投資、增加就業、激勵研發、舊社區改造、開發能源和加強環保等六個方面：



## (一)鼓勵投資

1961年起，聯邦為鼓勵企業投資，規定將折舊額再投資可抵減稅賦，之後又規定企業投資可按一定比例抵減稅賦的優惠措施。這項政策幾經變遷，斷斷續續執行到1986年。之後小布希政府2003年推出的減稅政策對擴大企業投資也產生一定程度的影響。例如紐約州製造業在紐約州進行重大投資可獲得投資稅款抵減，可大幅降低應繳稅率，最低可降至3.5%。若干州政府為鼓勵廠商前往低度開發區域投資設廠，制訂額外的獎勵辦法，包括：水、電費優惠、房租補助、地產稅減免，或就業抵減 (Job Credit) 等。

## (二)增加就業

1996年的《小企業就業保障法》授權勞工部 (Department of Labor) 設立工作機會租稅抵減計畫 (Work Opportunity Tax Credit, WOTC)，規定企業每新雇用一個聯邦政府認定的九類人員，即可減免雇主的聯邦所得稅應稅收入，最高額度為每人2,400美元。1997年勞工部設立福利轉就業抵減應稅收入計畫 (Welfare-to-Work Tax Credit, WtWTC)，規定企業每新雇一個長期享受聯邦政府補助的人員，可相應抵減聯邦所得稅應稅收入8,500美元。

工作機會租稅抵減 (WOTC) 提供企業在2006年1月1日前雇用來自目標團體的員工 (通常是來自高失業率地區或是或者是有其他特殊勞動需求的對象)，雇用該員工的第一年工資最高可有40%的“qualified first year wages”租稅抵減。(實施細則請參見美國國家稅務局網址：

<http://www.irs.gov/faqs/faq-kw208.html>)

2002年3月1日小布希總統簽署工作創造暨公會法案《The Job Creation and Worker Assistance Act》。該法案提供許多經濟與租稅的誘因以刺激經濟，並幫助美國自2002年911恐怖攻擊的衝擊中回復。(法案詳情請參見：<http://www.irs.gov/businesses/small/article/0,,id=103633,00.html>)

### (三) 激勵研發

自 1981 年起，聯邦採行鼓勵研究活動租稅抵減優惠措施，凡企業當年研發投入，在前 4 年研發投入平均值基礎上增加達一定比例，即抵免其聯邦所得稅。美國目前有超過 21 個州有其自訂的研發費用抵減所得稅的優惠辦法 ( How the Government Refocused on Innovation and Competitiveness Part II : <http://www.todaysengineer.org/2006/Apr/innovation-pt2.asp> )。例如維吉尼亞州的小企業通過審核的 R & D 費用，其中最多 50% 可以抵減公司的納稅義務；資助維吉尼亞州的大專院校被遴選的研究活動的企業，最多可享有金額 40% 的租稅抵減 (A Joint Study of Research and Development Tax Incentives: <http://www.cit.org/vrtac/vrtacDocs/JointStudyofrdTaxIncentives.pdf> )。

### (四) 舊社區改造

傳統產業地區因企業倒閉或中斷經營，形成大量遺棄的舊廠址。廢舊廠址清理費用高，而且不確定因素多。美國聯邦政府通過抵稅方式鼓勵地方和私人參與廢舊廠房和土地的清理平整。聯邦政府估算在 2001-2005 年間，通過抵減應稅收入的辦法解決舊廠清理問題，誘發 70 億美元的私人投資重建 1,800 個舊廠址。以紐澤西州為例，該州的社區事務局 (Department of Community Affairs) 所屬的社區資源科 (Division of Community Resources)，每年提供總額 1,000 萬美元的稅收抵減額度，因而產生 2,000 萬美元的社區重建投資，預估可為紐澤西州那些亟待重振經濟的地區帶來包括計畫補助、貸款、以及股票投資等，總數超過一億美元的資金。

### (五) 開發能源

太陽能發電和供熱設備可抵減 10% 的應稅收入。風能和生物能發電生產每千瓦小時可抵減應稅收入 0.15 美元。購買和安裝節能設備亦享有抵減優惠。在商用及民用建築中安裝改進能效設備可抵減 20%。購買配備節能設備的新房可抵減 1,000-2,000 美元，其中低於聯邦能耗標準 30% 者可抵 1,000 美元；低於 50% 者可抵 2,000 美元。安裝太陽能熱水系統的可抵

1000 美元，安裝光伏 (photovoltaic, PV) 系統和太陽能熱水系統的可抵 15%，最高抵減額 2,000 美元。據專家估計，2000-2005 年期間，油氣行業的抵減額約 80 億美元，其中非常規生產抵減近 37 億美元；油田環境復原抵減約 28 億美元；油田耗竭等抵減約 17 億美元。2006 年可能再通過的能源法案包括了近 200 億元減稅和生產補貼，預計對核能、小型石油生產企業、清潔煤技術、酒精行業等受益較大。

#### (六)加強環保

美國依空氣清潔法《Clean Air Act》訂有汙染控制設施租稅抵減 Pollution Control Facilities Tax Credit Program (<http://www.deq.state.or.us/msd/taxcredits/txcp.htm>)，對電動車、清潔燃料車及輔助設施的投入可抵減 10% 的應稅收入，最大抵減額為 4,000 美元。每使用 1 加侖酒精燃料可抵減應稅收入 0.54 美元，1 加侖甲醇燃料可抵 0.6 美元。

表 6-2 美國一般企業租稅抵減優惠措施

類型	說明
<b>一、鼓勵投資</b>	
新市場租稅抵減優惠	凡對符合條件之社區發展企業的產權投資可申請此新市場租稅抵減優惠措施 (CDEs)。
特定大型合夥人的一般租稅抵減優惠	<p>為申報營運特定大型合夥人之收入、減免、獲利、損失等之回報資訊。特定大型合夥人 (ELP) 被要求須繳納某些稅，例如依法徵收之投資抵免，但一般而言公司會將其營利或損失轉嫁給它的合夥人。合夥人必須在其所稅申報中納入這些收入或損失。合夥人必須將這些項目列在所得稅中。</p> <p>一般合夥關係中，若分開報稅會產生不同所得稅負債，需在報表中自合夥人中一一分開，明列各合夥人收入、費用、營利、損失的股份或租稅抵減優惠措施。</p> <p>不同於此，ELP 以合夥人層級將各項目合併申報，此規定高於一般合夥關係。</p>

<b>二、增加就業</b>	
工作機會租稅抵減優惠 (WOTC)	工作機會租稅抵減優惠措施給予在報稅期間公司支付給合於特定條件之員工的第一年薪資租稅抵減。公司不論坐落於一個被賦予能力或授權 (empowerment) 的區域、企業社區或重建社區，均可申請租稅抵減優惠。 公司可選擇在到期日三年內申請或不申請工作機會租稅抵減優惠，此申報到期日可以是公司最初的到期日或是修正過後的到期日。
工作福利租稅抵減優惠	工作福利租稅抵減優惠措施給予在報稅期間公司支付給接受長期家庭協助者，給予其第一年薪資的 35% 和第二年薪資的 50% 之抵免。 公司可選擇在到期日三年內申請或不申請工作福利租稅抵減優惠，此申報到期日可以是公司最初的到期日或是修正過後的到期日。
雇主社會保險和醫療保障稅支付於特定雇員費用租稅抵減優惠	公司可選擇在到期日三年內申請或不申請此租稅抵減優惠，此申報到期日可以是公司最初的到期日或是修正過後的到期日。
小雇主退休金計畫開辦費租稅抵減優惠	符合資格的小型雇主在建立或執行特定雇主計畫時所花費之開業成本可申請此租稅抵減優惠措施。此開業費用適用自 2001 年起計算的費用，而其雇主計畫則需自 2001 年後開始執行。
雇主提供育兒設施及服務租稅抵減優惠	雇主提供托嬰照顧之設施與資源、以及開支費用可申請的租稅抵減優惠措施。公司可選擇在到期日三年內申請或不申請此租稅抵減優惠，此申報到期日可以是公司最初的到期日或是修正過後的到期日。
殘障設施優惠	符合資格的小企業均可申請殘障設施租稅抵減優惠措施。
受颶風影響雇主租稅抵減優惠	在受到颶風影響區域從事貿易及生意之符合資格的雇主，為了留住其雇員可申請此租稅抵減優惠措施。
印第安人就業租稅抵減優惠	雇用美國印第安人之符合資格的雇主可申請印第安就業租稅抵減優惠措施。
礦區救難隊訓練租稅抵減優惠	針對招募礦區救難隊之訓練費用。

<b>三、激發投資</b>	
鼓勵研究活動租稅抵減優惠	為鼓勵研究活動之租稅抵減優惠措施。
孤兒藥物租稅抵減優惠	此租稅抵減優惠措施是在報稅期間具有資格的臨床測試 50% 的費用。
<b>四、舊社區改造</b>	
對在社區發展有貢獻的公司租稅抵減優惠	針對為符合條件之社區發展公司 (CDCs) 所付出的貢獻努力。
低收入戶購屋租稅抵減優惠	自 1986 年起新增提供給符合申請資格的低收入戶的建築物均可申請此一優惠方案，一般而言公司可取得 10 年的抵免期間。
<b>五、開發能源</b>	
投資租稅抵減優惠	投資租稅抵減優惠措施包括再造計畫、能源、合於特定條件的先進煤炭計畫和氣化計畫的優惠。
可再生電力生產租稅抵減優惠	在美國銷售的電力、提煉的煤炭或印第安煤炭。以及美國所有之特定設施產出的能源。
非傳統燃料租稅抵減優惠	由公司生產之符合條件的非傳統來源燃料，並賣給非利益關係企業均可申請此租稅抵減優惠措施。 符合資格的燃料包括： 1. 由生質生產之瓦斯； 2. 由煤炭生產之液體、氣體或固態合成燃料； 3. 焦炭或焦炭瓦斯 (若是在 2005 年 12 月 31 日之後售出)； 4. 此焦炭或焦炭氣體不可是由石化產品中提煉出來。
節約能源電器租稅抵減優惠	納稅人在報稅年度內生產之符合條件的節約能源電器，均可申請此租稅抵減優惠措施。
能源節約房舍租稅抵減優惠	符合資格之承包商每售出一戶符合節能規定之房舍可申請租稅抵減優惠。 此租稅抵減優惠措施是根據房舍節能要求。
蒸餾酒租稅抵減優惠	此為蒸餾酒精租稅抵減優惠措施。
使用酒精作為燃料租稅抵減優惠	這租稅抵減優惠措施包括： 1. 酒精混合物租稅抵減優惠； 2. 酒精租稅抵減優惠； 3. 小酒精生產者租稅抵減優惠。

## 六、加強環保

油類回收改進租稅抵減優惠	營運中之礦產權益的所有人能選擇在到期日三年內(除非申請延長)申請或不申請油類回收改進租稅抵減優惠，此申報到期日可以是公司最初的到期日或是修正過後的到期日。
替代機動車租稅抵減優惠	此為針對可折舊資產(用於營業或投資之車輛)之一般企業租稅抵減優惠措施。若非為折舊資產則視為個人租稅抵減優惠措施。
替代燃料車輛換裝燃料物租稅抵減優惠	此為針對折舊資產(用於營業或投資之換裝燃料資產)之一般企業租稅抵減優惠措施。若非為折舊資產則視為個人租稅抵減優惠措施。
生物柴油及可再生柴油燃料租稅抵減優惠	此租稅抵減優惠項目包括： 1. 生物柴油； 2. 可再生柴油； 3. 生物柴油混合物； 4. 可再生柴油混合物； 5. 小型農業生物柴油生產者租稅抵減優惠。
低硫磺柴油生產租稅抵減優惠	符合資格之小型企業提煉商生產之低硫柴油，以每加侖可以有 5 美分之租稅抵減優惠措施，然而此優惠措施金額不可超過提煉商之資本額。

資料來源：<http://www.irs.gov/businesses/small/article/0,,id=99839,00.htm>。

## 二、科技創新支持政策

美國聯邦政府多個部門通過合作、契約、直接撥款等方式向不同產業提供補助，其中主要是研發方面的補助。第二次世界大戰結束後，美國聯邦政府所主導之科技研發計畫對美國整體產業發展及商業活動有重大影響，聯邦實驗室或接受聯邦經費補助進行之研發活動，所產生研發成果涵蓋各領域，亦因而加強了美國企業的競爭力。然而由於法令限制，聯邦實驗室或接受聯邦經費補助所產生之研發成果係歸屬聯邦政府所有；非經繁複程序，第三人不僅無法利用，所取得者亦僅為研發成果之非專屬授權，因而降低私人企業運用此等成果意願，亦造成聯邦實驗室或聯邦政府補助之科技計畫研發成果無法有效供商業化運用。美國國會乃針對不同時期之法制需要，持續新訂或修訂相關科技法案，期能使聯邦政府鉅額經費補助之科技計畫研發成果，有效落實於產業界。

近 20 年來，聯邦政府訂立甚多科技研發管理法案，表 6-3 為 1980-2000 期間通過的科技法案整理。聯邦政府部門的各種補助也被認為是政府對不同產業的補貼。以 1994 年為例，該類補助在聯邦預算列支達 100 多項，支出總額達 750 億美元。相關立法中以 1980 年的科技發展法《Bayh-Dole Act》影響最為深遠。

表 6-3 美國相關科技立法

年別	名稱	法條編號
1980	Stevenson-Wydler Act	P.L.96-480
1980	Bayh-Dole Act (科技發展法)	P.L.96-517
1982	Small Business Innovation Development Act (SBID)	P.L.97-219
1984	National Cooperative Research Act	P.L.98-462
1986	Federal Technology Transfer Act	P.L.99-502
1988	Omnibus Trade and Competitiveness Act	P.L.100-418
1989	National Institute of Standards and Technology Authorization Act	P.L.101-519
1989	National Competitiveness Technology Transfer Act	P.L.101-189
1991	The American Technology Preeminence Act	P.L.102-245
1992	Defense Conversion, Reinvestment and Transition Assistance Act	P.L.101-510
1992	Small Business Technology Transfer Act (SBTT)	P.L.102-564
1993	National Cooperative Research and Production Act	P.L.103-42
1995	National Technology Transfer and Advancement Act	P.L.104-113
2000	Technology Transfer Commercialization Act	P.L.106-404
2000	Technology Transfer Commercialization Act (技術移轉商業化法)	

資料來源：行政院國會圖書館。

<http://npl.ly.gov.tw/do/www/billIntroductionContent?id=20#%AC%FC%B0%EA>。

美國聯邦政府共有 33 個部會機關，其中國防科、衛生署、航太總署、能源部、國家科學基金會、商業部與農業部共 7 個部會的研發預算就占美國聯邦研發總經費的 97%。聯邦政府研發經費中有三分之一用於支應政府研究機構，其餘 45% 交由民間企業、17% 交由大專院校及其他非營利研究機構進行研發。我國經濟部研究報告“美國政府科技政策協助業界之方向與工具”中有詳盡的介紹。

( [http://www.moea.gov.tw/~meco/cord/books/book\\_03/bk003\\_main2-2.htm](http://www.moea.gov.tw/~meco/cord/books/book_03/bk003_main2-2.htm) )

國防部每年的研究開發預算有數百億美元，占聯邦研發總預算的一半以上。2004 年該項預算占 663 億美元，占聯邦研發總預算的 52.2%。下屬國防先進研究專案局 (Defense Advanced Research Projects Agency, DARPA) 掌握 10 幾億美元 (DARPA: <http://www.darpa.mil/>)，支持各種應用研發項目，其中也包括民用項目和軍民兩用項目的研究開發。波音公司、HP 公司、德州儀器公司等大批公司都受到 DARPA 的研發補助。

能源部每年研發資金為 80 多億美元，占聯邦研發總預算近 7%。(DOE: <http://www.energy.gov/>; Office of Science: <http://www.er.doe.gov/>.) 其能源研發計畫每年提供企業 30 多億美元的研發資金。這些資金通過清潔煤技術項目、節能項目、能源供應研發、化石能源、核能供應研究、電力市場、一般科學研究等研發項目計畫提供給美國能源研究機構、大學和企業。

農業部、商務部、環保署、運輸部和其他聯邦部門每年也都掌握數億至數十億元不等的研發預算，用於支持美國的科技和產業發展。

此外，美國商務部為增強企業的競爭力，亦會向一些大企業提供多達上億美元的技術補助，此類的案例甚多，如在 1990-1994 的年中，通用汽車獲技術補助 1.11 億美元；IBM 獲技術補助 5,800 萬美元；AT&T 獲 3,560 萬美元；通用電子 (GE) 獲 2,540 萬美元；杜邦 (Du Pont) 獲 1,520 萬美元；摩托羅拉 (Motorola) 獲 1,510 萬美元；花旗 (CitiBank) 獲 960 萬美元。另外商務部技術局 (Technology Administration) 為促進產業技術進步設立十多個資金支援計畫。1997 年，其先進技術計畫 (Advanced Technology Program) 投入 2.25 億元資金，支援企業進行有關基礎研究和新技術開發。



在美國為發展科技經濟所採行的諸多政策措施中，對於美國的經濟主體—99.7%為小企業，最具創新性的科技政策工具乃是“小企業創新研究計畫”，即慣稱的 SBIR (Small Business Innovation Research Program)，及晚近的“小企業技術移轉”(Small Business Technology Transfer Program) 二項計畫，茲分別介紹如下：

### (一)小企業創新研究計畫 (Small Business Innovation Research Program, SBIR)

#### 1.發起背景

在 1980 年科技基本法《Bayh-Dole Act》立法通過後，1981 年當選的參議員 Rudman 與其法務特助 Lee Mercer (即目前 NASBIC 的總裁)，倡議應由政府直接提供小企業科技研發經費補助，而起草一項新法案—《小企業發展法案，Small Business Innovation Development Act》，獲得美國國會於 1982 年立法通過。SBIR 即依據該法所推行的措施，主要目標在激發民間企業技術創新、強化國內小企業研發配合聯邦政府研究發展之需求、加速研發成果之商業應用化、鼓勵社會與經濟上非強勢之個人與婦女擁有自創之企業。小企業發展法案中明文規定聯邦政府部會每年除科技預算外，至少需編列 1 億美元實施 SBIR 計畫。

#### 2.給小企業的競爭機會

SBIR 計畫專門針對小企業家，乃是基於小企業長期以來一直是美國創新和創新者最蓬勃發展之處。但進行高層次研發工作的風險和費用可能是許多小企業無法負荷的，政府藉預留一定比例之聯邦研發經費給小企業，可保護小企業並且使它們與大企業在同一水平上競爭。因此 SBIR 計畫的最終目的，就是要在一個企業最關鍵的初創階段及發展階段給予必要的計畫補助，藉以鼓勵它將其技術、產品或服務商業化，轉而可刺激美國的經濟發展。

### 3.SBIR 計畫內容

(1)參加 SBIR 的資格—申請者必須符合下列標準：

- ①美國企業及獨立運作；
- ②獲利為目的；
- ③公司規模不超過 500 名員工，但主要研究人員不一定需要是小企業雇用的人員。

(2)SBIR 系統：

每年有 11 個聯邦政府部門和單位被要求為 SBIR 計畫預留該部門固定比例的年度研發經費補助小企業：

- ①農業部 (Department of Agriculture)、
- ②商務部 (Department of Commerce)、
- ③國防部 (Department of Defense)、
- ④教育部 (Department of Education)、
- ⑤能源部 (Department of Energy)、
- ⑥健康與人類服務部 (Department of Health and Human Services)、
- ⑦國土安全部 (Department of Homeland Security)、
- ⑧運輸部 (Department of Transportation)、
- ⑨環境保護部 (Environmental Protection Agency)、
- ⑩航空與太空總署 (National Aeronautics and Space Administration)、
- ⑪國家科學基金會 (National Science Foundation)。

(3)階段性計畫：

上述政府單位可自行指定研發題目並且接受提案。在 SBIR 計畫案提出後，各受理單位根據小企業以及其非營利合作研究機構的資格、創新程度和未來市場潛力決定是否給與補助。獲得補助的小企業開始歸入一個三階段的計畫：

第一期—開始階段：最高補助金額為 100,000 美元，為期大約 6 個月的經費支持，目的在探索一個創意或科技的價值及商業化可行性。

第二期—擴展階段：第一期的成果加以深化研發擴展，最高補助金額為 750,000 美元，為期至多二年。在這期間，研發工作繼續進行，開發者同時開始評估其商業潛力。只有得到第一期計畫補助者才有資格參與第二期的計畫。

第三期—市場化階段：在此期間主要是將第二期的創新從實驗室轉移進入市場。SBIR 對這個階段不給予資金支持。小企業必須向私人企業或其他非 SBIR 的聯邦政府機關尋求補助。

#### 4. 美國小企業局 (Small Business Administration, SBA) 角色：

美國小企業局在 SBIR 計畫中扮演一個協調單位的重要角色，負責指導 11 個提供補助的政府單位落實 SBIR 計畫的執行。SBA 每年評估各部門的進展，並對國會報告其執行情形。SBA 也是 SBIR 的資訊平台，SBA 每季會從所有參與的政府單位收集各單位徵求計畫的資訊並以電子檔形式公告「徵求計畫前公告 (Pre-Solicitation Announcement, PSA)」，PSA 是各單位之研究題目與徵求計畫的申請和截止日期發佈之唯一來源。

#### (二) 小企業技術移轉計畫 (Small Business Technology Transfer Program, 簡稱 STTR)

STTR 計畫始自 1992 年，目的在於擴大聯邦政府創新研發的補助機會。STTR 的重點是要將小企業與國家第一流之非營利研究機構 (主要是大學和一部分國家實驗室) 的合作研究納入補助範圍，以擴大包括政府部門與私人企業之間之共同投資機會。STTR 最重要的角色是促進必要的創新以迎接 21 世紀國家在科學和技術方面所面臨之挑戰。

##### 1. 給小企業的競爭機會

STTR 計畫亦是由其聯邦政府在年度研發經費中預留一定的比例，作為提供給小企業以及其非營利研究機構的夥伴的一個高度競爭型的計畫。一方面可以促進小企業進行高層

次的創新研發工作；另一方面，非營利研究機構在開發高科技創新上扮演重要的角色，但其常常侷限在理論方面的創新而非實用性創新。STTR 即為結合這兩者的長處，將創業技能引進到高科技研究中。因此技術和產品得以從實驗室轉移到市場，小企業則可從商品化中獲利，轉而可刺激美國經濟的發展。

## 2.STTR 計畫內容

(1)參加 STTR 的小企業資格同 SBIR 計畫，對於參與合作研發的非營利研究機構無規模大小的限制。但非營利研究機構必須符合下列條件：

- ①在美國境內
- ②符合下列三個定義之一
  - a. 非營利學院或大學
  - b. 國內非營利研究組織
  - c. 接受聯邦政府補助的研發中心 (Federally funded R&D center, FFRDC)

(2)STTR 系統：

目前共有五個聯邦政府部門和單位被要求為 STTR 計畫預留部分的年度研發經費給小企業以及他們的非營利合作研究機構：

- ①國防部 (Department of Defense)
- ②能源部 (Department of Energy)
- ③健康與人類服務部 (Department of Health and Human Services)
- ④航空與太空總署 (National Aeronautics and Space Administration)
- ⑤國家科學基金會 (National Science Foundation)

這些單位可自行指定其研發題目並且接受提案。

(3)三個階段的計畫：

STTR 參照 SBIR 三階段計畫方式執行，差別僅在於第一階段的期限為一年；第三階段需有外部的研究夥伴參加。

3.SBA 所有的計畫和服務均根據無歧視原則 (nondiscriminatory) 公平地提供給社會大眾。

以上 SBIR 與 STTR 詳細資料可參見：<http://www.sba.gov/SBIR/>。

### (三)SBIR/STTR 案例：The Wyoming SBIR/STTR Initiative (WSSI)

WSSI是跨州的計畫，設計來鼓勵Wyoming的個人與小企業參與SBIR/STTR計畫。The Wyoming Business Council (WBC)由University of Wyoming主持，提供WSSI的參加者可以在前置階段得到重要且可運用的資金。此計畫每年頒發24個5,000美元的獎項，讓準備向SBIR/STTR提出第一期申請的小企業來競爭。所有打算提出第一期SBIR/STTR申請的Wyoming企業或個人都有資格申請。WSSI最初是由the National Science Foundation EPSCoR Program資助，現在已經成為其他州，特別是人口稀少的州看齊的對象。

## 三、聯邦政府對企業信貸支持政策

美國聯邦政府除為產業發展給予租稅優惠及研發補助外，還可向有關產業和企業提供貸款和融資擔保。如商務部經濟發展局就向高失業或低收入的經濟困難地區提供滾動式貸款基金，幫助地區產業的發展。聯邦小企業局 (SBA) 可向美國小企業直接提供貸款和貸款擔保，並提供諮詢和抗災援助 (<http://www.sba.gov/financing/index.html>)。1991-2000 年間，SBA 提供了 946 億美元貸款支援小企業發展，受益者共 43.5 萬個小企業。聯邦住房管理局 (Federal Housing Administration) 和農民住房管理局 (Farmers Home Administration) 則專注於向城鄉中低收入購房者提供低息抵押貸款擔保 (<http://www.rurdev.usda.gov/rd/nofas/index.html>)。

由於聯邦政府貸款為政策性貸款，一般貸款效率較低。根據國會預算辦公室估算，1980 年代，商業貸款的逾期放款率 (Delinquency Rate) 約為 3%，而美國聯邦政府的平均逾期放款率為 8%。小企業局逾期放款率率為 20%以上，農民住房管理局的逾期放款率近 50%。

美國認為創造就業 (job creation) 機會乃是活絡經濟的重要手段，各級政府皆以增加就業為施政目標，也因而發展出各種促進創業以增加就業的方案或計畫。其中促進資本使用能力乃是建立強健的地方與區域創新經濟體的關鍵內容。為了使新科技企業在地方生根茁壯，美國政府對各種不同階層提供充分資金，從天使投資 (Angel investment) 到公共創投資本 (venture capital)，必須是有效又平易可得的。要在當地獲得足夠的資金對新創企業而言是各式各樣的挑戰。這些挑戰源於許多經濟條件如：創投資本在地理上集中、創投金主只投注少數的關鍵產業以及對萌芽前與萌芽階段企業的投資興趣低落。而地方投資人常因欠缺有經驗的企業創辦人為新創 (start-up) 階段的公司企業提供可靠的經營而卻步。故而需要資金的小企業常會因為投資人欠缺審查公司營運的能力，而在融資上受到更多限制。

透過政府直接提供資金以改善地方資本差異的方法包括：

- (一)給提出申請的 R&D 補助款或貸款；
- (二)Funding without taking an equity stake (不要求取得股權的融資)；
- (三)公部門直接投資公司的股權 (taking equity)；
- (四)退休基金 (pension fund) 或者是公共基金投資投創基金；
- (五)廠商直接租稅抵免；
- (六)償債融資 (Debt finance for later life)。

在美國諸多支持企業的財政工具中，最知名的乃是小型企業投資公司計畫 (Small Business Investment Companies Program, SBIC)。1958 年，聯邦政府因考慮大部分的小企業都會有資金缺口，而新創企業常缺乏持久性的資金 (patient capital)，因而設計了 SBIC 計畫，其主要是由政府及銀行成立窗口直接提供資金給私人企業，亦即運用政府的經費來誘發民間投資。SBIC 的執行單位為美國中小企業投資基金協會 (National Association of Small Business Investment Companies, NASBIC)，乃為全球歷史最悠久的創投組織，為美國的小企業提供營運成長資金之需求。

現今美國官方的中小企業投資公司和民間的創業投資公司乃是美國小企業籌資的重要來源之一。每個 SBIC 是由美國小企業署審查、許可和支援成立的專門為中小企業提供融資服務的創業投資公司

(VC)，每個創投的股本至少為 100 萬美元，可按 3:1 或 4:1 的比例從聯邦政府獲得優惠融資（總額不超過 9,000 萬美元），然後以借出或認購債務的形式將資金投放於除地產、信貸領域以外的國內中小企業的建置和技術改造。目前美國的 SBIC 約 400 家，合計擁有資本達 35 億美元（其中政府融資支持為 11 億美元），累計已向 10 多萬個具有較高風險且難以從一般管道獲得資金支援的中小企業提供了 130 多億美元的投資和長期性貸款。SBIC 計畫的執行流程如圖 6-1 所示。2005 年 60% 的 SBIC 是由銀行投資，當年新資助 2,299 個小企業，共投資了 29 億美元。

SBIC 對小企業提供的融資種類分為下列兩種：

- (一) 償債融資 (debt financing) — Debenture program，目的支持小企業因應營運資金週轉的困難。歷來此項措施執行相當的穩定，2005 年共有 128 個 Debenture SBICs，總資本達 49 億美元，當年對小企業的融資總投資額為 11 億美元 (38%)。NABSIC 預期此項財政措施會持續運作。
- (二) 股權支持 (equity financing) — Participating Security program (PS)，以直接投資獲得股權來支持新創企業，此類融資始於 1995 年，2005 年共有 168 個 PS SBICs 共投資了 16 億美元 (55%)。不過，由於此項措施在 1995-2000 間發生重大的投資損失近 20 億美元，並未有效支持新創企業發展，故自 2005 年 SBA 便不再對 PS 類型的 SBIC 授權。而 2006 年初小布希總統下令暫停此項對小企業直接投資的計畫，並認為政府不應直接涉入私人企業的投資活動。故 SBIC 計畫的 PS 措施已形同廢止 (closing)。NASBIC 預測未來 5-10 年內這些 PS SBICs 對美國經濟的影響會漸減。

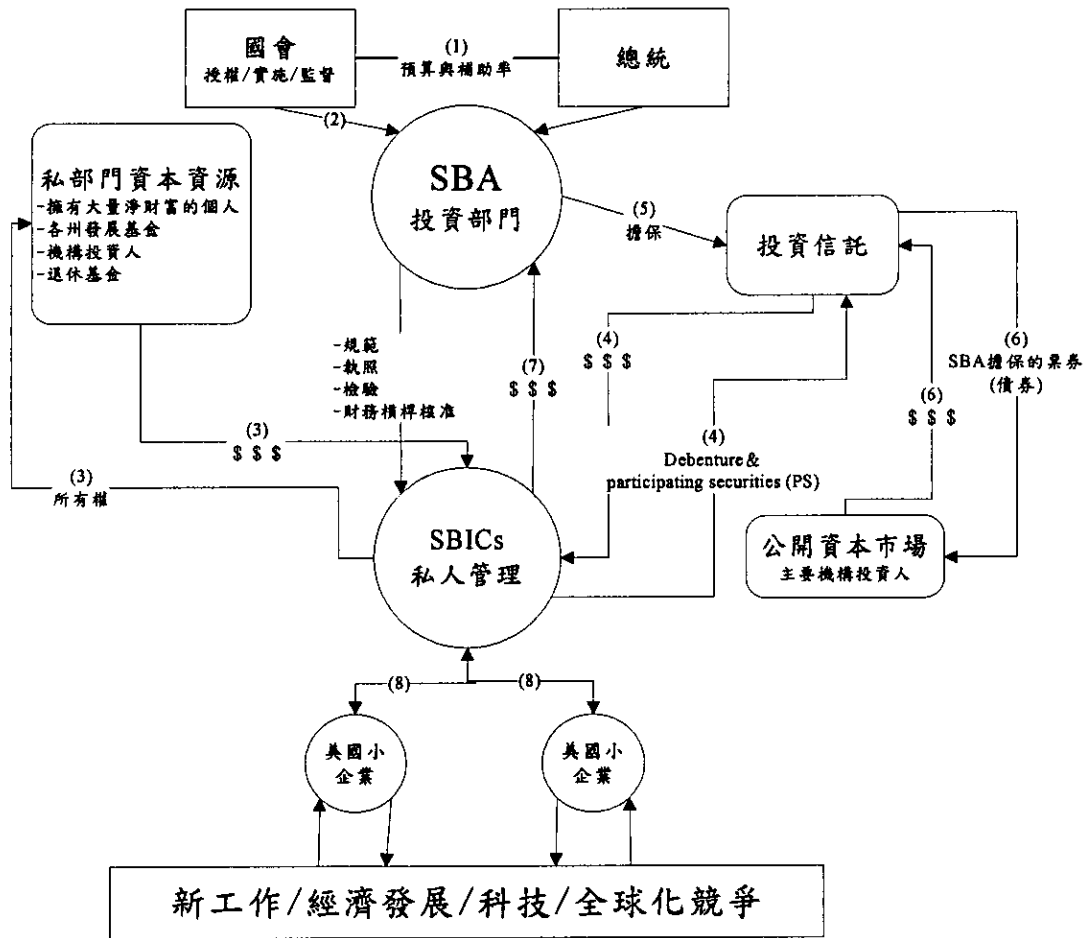


圖 6-1 美國 SBIC 計畫流程圖

資料來源：美國 SBICs Investment in America's Entrepreneurs 2006 Program Guide

### 第三節 美國區域發展政策

#### 一、經濟發展局 (Economic Development Administration, EDA)

美國地幅遼闊，城鄉發展不均長期存在。美國政府於 2006 年評定「貧窮」的標準為：年收入低於 19,157 美元的四口之家，被視為貧窮家庭；年收入低於 9,180 美元的成年工作者可視為美國的窮人。以地區分佈而言，Mississippi、New Mexico 與 Arkansas 是貧窮人口比例最高的三個州。而美國中北部的 Illinois、Michigan、Ohio、Missouri 則是近年來貧窮人口增加最多的地區，2003 年貧窮人口比例逾 10%，比一年前增加約 1%。雖然各州的發展皆由州政府主導，但聯邦政府為促進區域 (Region) 相對性的經濟發展平衡，而由商務部設立經濟發展局 (EDA)，調配中央資源以協助與促進較廣地域內的各地方發展，提升區域整的競爭力。



目前全美共有 6 個區域發展辦公室 (Regional office)，分別為東北部費城區 (PRO)、東南部亞特蘭大區 (ATRO)、中部芝加哥區 (CRO)、南部奧斯汀區 (AURO)、中部丹佛區 (DRO) 及西部西雅圖區 (SRO)。其中以費城的轄區最大 (即本研究考察單位之一)，共包括 16 州。各區域發展辦公室透過投資和貸款方式向高失業地區的地方政府、非營利團體、私人公司提供資本或薪資補助，包括技術支援資金，幫助技術轉化，為地方工業園區和港口等基礎設施建設提供資金支援，實施貿易調整支持計畫，向困難行業和企業提供支持資金，提高競爭力。(關於 EDA 提供的貸款與補助款詳情請參見：<http://www.eda.gov/InvestmentsGrants/Investments.xml>.)

EDA 區域辦公室的角色：①分配地區辦公室之計畫補助金 (Program funds allocated to regional office)，②是州或經濟發展代表簽署合約的聯絡單位 (Agency point of contract is state/economic development representative, EDR)，③專案計畫發展 (Project development)，④初始的計畫推薦 (Initial recommendation)，⑤處理邀請和核可 (Processing invitation and approval)，⑥核可後之計畫管理 (Post-approval management)。但 EDA 官員只負責篩選地方發展計畫構想書，並不會主動告知地方產、官、學界要做什麼或應該做什麼。EDA 與其他聯邦政府單位作法上的差異在於：

1. 實際的協助地方團體提出具體的發展計畫書；
2. 地方發展補助申請沒有受理期限；
3. 補助計畫以高科技為導向，促進當地的技術商品化。

以下乃就區域經濟發展投資計畫的執行內容作一完整介紹：

#### (一) 區域經濟發展投資計畫內容與配套措施

1. EDA 是中央的經費由地方分配控管 (Federal dollars- local control)。EDA 各區域辦公室將每年分得的聯邦預算透過該區制定的綜合性經濟發展策略 (comprehensive economic development strategy/plan, CEDS) 的機制決定各類地方性發展計畫補助額度。計畫選取考量是基於地理平衡分佈的組合，但對於非常窮鄉僻壤地方或弱勢族群 (如印地安人) 社區可予以特別的關注。CEDS 乃針對一地區持續透過民間投資增加就業 (或較高工資) 的規劃過程。

2.投資政策指引 (Investment Policy guidelines) :

- (1)創造與維持就業 (Job creation and retention) ;
- (2)就業素質 (Quality of jobs—high-pay, high-skill) ;
- (3)就業數量 (Quantity of jobs)—EDA 投資基準為增加就業補助成本最高每個工作 5,000 美元。

3. 地方經濟發展專家系統 (Economic Development Representatives system) 之計畫篩選準則 :

- (1)轄域內的發展構想 ;
- (2)高科技 ;
- (3)階段性計畫 ;
- (4)地方性的創新與創業。

4.投資標的投資對象 (申請資格) 包括 :

- (1)經濟發展指定地區 ;
- (2)各州 ;
- (3)地方城鎮政府 ;
- (4)印地安人部落 ;
- (5)大專院校 ;
- (6)非營利組織，如企業育成中心。

個別地方經濟發展計畫投資標的之選取需與該區域的 CEDS 一致。EDA 區域辦公室對申請投資案會以申請者的能力是否符合或超過以下的投資政策條件 (critiria) 來進行競爭性地評估 :

① 需有市場基礎及由結果驅動

投資將會增進該地區的資本化競爭強度，以及提高 EDA 的區域經濟指標 (依平衡計分卡觀念)。

② 有強健的組織化領導力

投資案將會由具有強健的領導力，擁有相關的管理經驗者，以及充足的人力資源參與以確保計畫能成功執行。

③ 提升生產力、創新與創業精神

投資將會懷抱以下原則：創業精神、促進地區群聚以及科技創新者與區域大學對私部門的連結與影響力，以對生產力、創新以及工作創造更好的條件。

④獲得各相關單位的高度承諾

- a. 地方政府或是非營利機構的配合款以及私部門高水準的影響力。
- b. 明晰又統一的領導以及獲得地方政府的支持。
- c. 企業部門、相關區域夥伴以及地方/州/聯邦政府間的強力合作。

5. 競爭性的評選程序 (Competitive Selection Process) :

- (1) 該區的所得水準低於全美平均家庭年所得水準的 80% (mean households income, MHI) 及失業率須高全國 24 個月的平均失業率 1% 以上。
- (2) 每個案子由 5 人 EDR 小組 (包括發展規劃、法律、產業、EDA 官員、天使投資者等) 審查計畫書, 亦可實地勘察投資地點或標的, 需要充分達成共識後, 再給予投資評等, EDA 小組有充分的自主性 (discretionary)。評等分成三級:
  - ① 傑出 (Excellent) — 優先補助;
  - ② 視情況 (Dependent) — 視預算餘額再決定補助與否;
  - ③ 不滿意 (Don't like) — 不補助。

(二) 補助計畫資金的優先事項

1. 支援長期、協調、合作的區域經濟發展做法

- (1) 建立能界定長期經濟成長良機的綜合區域經濟發展策略 (CEDs)。
- (2) 展現跨下列部門的領導者, 提供可驗證的、可以信賴的複數轄區的援助的證據:
  - ① 公部門 (例如市長、市議會、縣執行委員以及資深領導);
  - ② 學術機構 (例如高等教育機構);
  - ③ 非營利組織 (例如商會、發展組織);
  - ④ 私部門 (區域領頭企業、優秀區域產業聯盟)。

2. 創新與競爭援助

- (1) 發展、增加經濟區域中的領頭與新興產業群聚的運行與競爭力;
- (2) 促進從研究機構技術移轉到商業市場;

- (3)強化準備要在全球市場上競爭的地區的基礎建設（例如運輸、通訊及專業化訓練）。

### 3.鼓勵創業精神

- (1)耕耘與區域策略一致的有利企業環境；
- (2)讓經濟區域可以辨認出成長導向的中小企業之創新機會；
- (3)發揚社區及公義基礎的創業計畫，以提升經濟區域的經濟績效。

### 4.提供投資建議的額外思維

- (1)回應突然、嚴重的經濟斷層（例如大量裁員、公司歇業及災難）；
- (2)為處理軍事基地裁併對仰賴基地的區域的經濟衝擊，國防部經濟調整辦公室（Office of Economic Adjustment, OEA）(<http://www.oea.gov/oeaweb.nsf/Home?OpenForm>)推動 BRAC (Base Realignment and Closure)計畫，幫助 BRAC-impacted 社區從經濟仰賴軍事基地轉變成民間導向經濟體；
- (3)提升連結維護歷史及經濟發展，如 Executive Order 13287, Preserve America 的綱要所示；
- (4)Brownfield 指因為都市擴張或是再開發而被放棄、閒置或低度利用的工/商業設施，美國環境保護局（Environment Protection Agency）主導 BrownField 計畫，各州透過租稅抵減、職業訓練、獎勵重整 BrownField 等措施促進舊社區重生。計畫詳見 <http://www.epa.gov/brownfields/index.html>。

### (三)投資設企業置育成中心 (incubator)

EDA 認為地方性的育成中心 (incubator) 乃是有效培育扶植科技企業在地化的機制，美國最早在大學設立的育成中心 (Rensselaer Poly-technology Institute, RPI) 就是由 EDA 費城辦公室補助的，迄今 EDA 仍非常願意地方上或轄區內大學設置育成中心，但設置後便不給予營運經費補助。

## 二、其他的地區性發展之政策支持措施

### (一)對經濟特區發展的支持

為了促進經濟落後地區的產業發展，美國國會立法規定可在國內成立特許區 (Empowerment Zones, EZs) 和創業區 (Enterprise Communities, ECs)，規定特區和創業區的企業享受多種優惠政策，如區內企業可發行免稅債券，債息率可低於市場債券融資成本的 1.5-2.5%。企業為區內居民每新增一個就業崗位便可抵扣聯邦所得稅應稅收入 3,000 美元。對製造設備和機場、港口、城市水電熱系統等基礎設施建設可發行免稅債券融資。聯邦小企業局向區內小企業提供低息貸款。詳情可參見美國住宅與城市發展部 (Department of Housing and Urban Development)：<http://www.hud.gov/economicdevelopment/index.cfm>。

### (二)社區發展基金

根據美國 1994 年瑞戈爾社區發展管理改進法《Riegle Community Development and Regulatory Improvement Act》，聯邦設立了社區發展金融機構 (Community Development Financial Institution, CDFI) (參見 <http://www.ffiec.gov/Riegle.htm>、<http://www.cdfifund.gov/>) 各種社區發展金融機構的創立和發展提供資金，支援它們為經濟困難的社區和低收入者服務。基金成立以來開發了銀行企業獎勵、金融援助、新興市場抵稅和技術援助等若干個服務計畫，向社區發展組織和金融機構提供了 5.34 億美元的資金支持。

## 第四節 美國的案例分析—Vermont 州之產業發展政策

美國現有 50 州，各州政府擁有高度的自主權，依當地條件與州民需求自訂發展目標、施政策略/方針、政策措施/方案。各州的經濟體質不一，強大者如加州，排名全球第六大經濟體；也有相對規模較小、地理上偏遠的小州，如美東新英格蘭區的 Maine、Vermont 等；較貧窮的則是 Mississippi、New Mexico 及 Arkansas 州。這些處於經濟相對弱勢的州政府，亦不斷地努力提升競爭力，縮小與他州間的落

差。本研究乃擇取 Vermont 為參考案例，主要考量為 Vermont 在美國 50 州中是個人力及天然資源相對稀少，地理位置偏遠，但富有發展潛力的小州。

Vermont 州位於美國東北角，首都 Montpelier 市，知名的產業 (legacy industry) 為林業及農業。2005 年該州的人口規模僅 623,050 人，在全美 50 州中排名第 49 名；中位數的家庭所得為每年 45,686 美元，居全美第 23 位；失業率為 3.7% (全美平均失業率為 4.9%)，在全美排名倒數第 16；工資水準為全美平均值的 84%；平均每人年所得為全美平均值之 96.4%。Vermont 州現在約有 35,000 家的企業，其中有 90% 以上為小企業。該州政府近年來非常積極推動商業及社區發展，主要負責規劃的單位為商業暨社區發展局 (Agency of Commerce & Community Development, ACCD)，其整合了四個官方部門 (經濟發展、觀光與行銷、住屋與社區事務、古蹟維護) 及一個媒體 Vermont Life Magazine。預計 2007 年州政府總預算 42 億美元，其中 ACCD 的預算有 3,253 萬美元，占總預算 0.008%。

以下乃根據研究團隊訪問 Vermont 州務卿 Kevin L. Dorn 先生的內容加以整理如下：

### **一、商業暨社區發展局 (ACCD) 的任務**

ACCD 為 Vermont 州長的幕僚單位，負責整合州內資源及規劃整體發展，由州務卿 (Secretary of Vermont) 掌理。ACCD 認為既有的顧客乃是最佳顧客 (The best customer is the existing customer)，故規劃將 90% 的政府資源運用於州內現有的企業身上。而 Vermont 的產業成員大多數為小企業且自有入口有限，因此如何有效運用當地資源以提升 Vermont 州的競爭力乃 ACCD 的重大使命。ACCD 已為整州的長期發展訂定了三大策略。

## 二、Vermont 州之基本發展策略

(一)維持及協助州內既有的企業持續成長 (Keep & grow Vermont's companies)。

策略行動：明訂關鍵產業群聚(key industry clusters)－傳統農業、生物能源、工程、軟體、木製品、金融服務及航太等，發展產業群聚，並以雇用 200 人以上的企業為標的。

(二)吸引能促進當地競爭力的企業移入 (Bring new businesses to Vermont)。

策略行動：1.結合州內各類社群創造更多的共同利益。  
2.以供應鏈關係吸引外來企業與既有企業結合發展地方產業及增進既有企業的競爭力。  
3.傳統產業升級。

(三)建置充裕的可雇用人力 (Build Vermont workforce)。為促進當地企業持續成長，一方面要有效吸引菁英人才移入，另一方面則是要使既有的人力或工作者技能升級。

策略行動：促使企業與大學結為伙伴及成立跨政府部門的人力發展委員會。

## 三、Vermont 之產業政策

(一)主要產業發展措施

由於資源有限，Vermont 州政府並沒有太多可用的政策工具，其主要採取的產業政策措施為：

1.勞工部自 1998 年起採行的聯邦政府的工作機會租稅抵減 (WOTC)，以期增加當地企業的雇用人數/就業機會。其原始的扣抵稅基為淨收入 (profit)，同全美各州，但自 2006 年起改為以薪資 (payroll)為基礎，目前僅少數幾州如此嘗試，但州務卿預期調整過的新措施會更有效增加就業人數。

2. 針對既定的關鍵產業重點的輔導對象稱為“Sweet Spot”，係指雇用 20-200 人及年營收 500-5,000 萬美元的企業，集中各項政府資源助其發展，帶動目標產業。
3. 州政府尚訂有一系列低成本貸款以及融資保證計畫，提供各種規模性質的企業或組織（包括農業、非營利的企業及微型企業）。另有特種貸款給中低收入的州民，以協助其發展自營 (self-employment) 的機會。
4. 輔導優質農產品以共同品牌行銷 (Vermont Seal of Quality and Market Vermont Program)。

## (二) 產業發展配套措施

1. 加強通信的基礎軟體設施：2005 年能夠使用寬頻的州民已達到 84%，預計在 2007 年底可提供 90% 以上的居民使用寬頻。
2. 持續投資交通運輸基礎建設，2006 年共支出 2.65 億美元。
3. 投資設置育成中心，目前 Vermont 共有三個州級的育成中心，分別與州內外的學研機構合作，培育在地優質的新創或轉型的科技企業。亦鼓勵大學或私人企業自行設置育成中心。

## 四、政策成效

就 2006 年來看，Vermont 州的經濟發展政策成效表現不俗，可分下列數點來檢視：

- (一) 執行 WOTC 方案確能促使企業增加目標求職族群的雇用人數，平均每雇用一人可減少雇主 2,400 美元的稅賦。
- (二) 共通過 2,350 項貸款融資案，累計稅額 1.13 億美元。
- (三) 州政府提供 73 件商業融資，總金額 9.44 千萬美元，估計可在未來三年內創造 799 個州內的工作機會。



- (四)2006年新創工作之平均薪資為每小時 22.49 美元，較 2005 年的時薪 19.64 美元高出 2.85 元。
- (五)所有州政府對企業的融資貸款可帶動增加運用額外 5.9 千萬美元價值的資源。
- (六)協助 Vermont 農產品外銷，建立長期國際貿易夥伴，尤其注意亞洲市場。Vermont 州政府目前在台北及上海都有固定的貿易代理商。

### 第五節 美國的區域政策效果分析

理想上政府對市場的干預會造成市場扭曲及無效率，所以政府干預的越少越好。但事實上若將資本供給放任市場自由運作反而易導致無效率，所以需要政府行動。因此美國政策的基底 (bottom - line) 即是提供誘因鼓勵市場行動，或者由政府直接提供資本給有需要的企業。由本章前節介紹可知美國聯邦、區域及州級所採行的區域發展/產業政策，大多著重於創新與競爭的環境建置及資本/資源的運用。美國政策的基本架構與政府層級間之關係可簡化如圖 6-2 所示。由之可體會到中央 (聯邦) 政府層級僅制訂法源，提供廣泛目標性的資源/資金及間接地扶植科技產業化。而各區域/州則自行制訂發展策略，與公平競爭資源的機制來 leverage 在地資源以發揮創新與創業的最佳綜效，建置充裕的人力資源與創業體系，進而形成地方上的產業群聚。而特定產品的開發應用、市場行銷及長期競爭力的建置則由在地的產、官、學界合作自行發展，其中協助企業的各種非營利組織，如企業發展機會協會 (Association for Enterprise Opportunity, AEO) 或準政府機構 (quasi-government agency) 扮演著促進多邊合作重要觸媒的角色。

由圖示亦可得知美國從聯邦、州、區域、城鎮皆以促進人才就業/創業為發展目標。但促進就業並非僅追求增加就業人數的量化結果，更以創造高所得的就業機會及提高既有工作的薪資為目標。各級政府的基本施政觀點一致：由產業/地方自行決定發展方向，政府只扮演協助或支援的角色 (to react, not to dictate)。各級政府以提供各種商業援

助服務、財政支持—企業融資及租稅抵減優惠為主，以鼓勵創業發展，增加就業，甚至鼓勵自營。此外值得一提的是美國區域及州級政府均視「育成中心」為培植企業，發展地方經濟的有效手段，並注重透過各類的產學合作模式促進創新與創業。

以下就美國當前主要政策的施政效果及面臨之問題分析之。

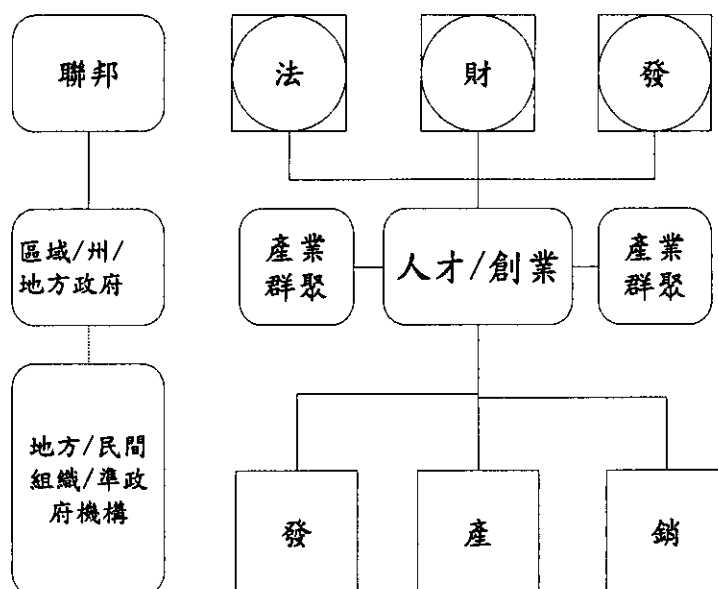


圖6-2 美國產業發展政策架構圖

## 一、SBIR 計畫

SBIR 計畫是鼓勵小企業探其技術潛力並且提供將其商品化以獲致應得利益之動機的一個高度競爭型的計畫。透過將具有一定資格的小企業納入國家的研究與發展競技場中，可以刺激高科技創新以及促使美國發揮創業精神，因為其能滿足特定之研發的需要。實施作為小企業創新發展法案《Small Business Innovation Development Act》的一部分，SBIR 計畫從 1982 年制定與施行以來，已幫助過數以萬計的美國小企業爭取聯邦研究與開發的計畫補助。這些小企業們的貢獻增強了國防、保護環境、提高醫療保健水準以及改進大眾處理資訊和運算數據的能力。

SBIR 計畫於 2000 年已獲美國國會通過再授權 (Reauthorizing Legislation)，同意展延實施至 2008 年。目前聯邦政府有 11 個機構被要求繼續實施 SBIR 計畫，2005 年內共補助了 4,600 個計畫，總預算

經費高達 20 億美元。SBIR 計畫的起草人之一 Lee Mercer (目前的 NASBIC 總裁) 至今仍認為這是一個極有創意扶植一般新創企業研發能力且成本有效 (cost effective) 的政策工具。雖然其當年推動立法時阻礙重重，但因目標界定明確，終獲國會全票通過，現今更成為各國政府參效的典範。

本計劃之前訪問美國小企業署(SBA) 時得知該署的政策分析專家 R. S. Cooper 正從事 SBIR 計畫的跨國比較，以供做未來修訂研發補助政策之參考依據。

## 二、SBIC 計畫

### (一)政府直接投資企業的優缺點

- 1.優點：政府做擔保與租稅抵免皆可能吸引外地的企業遷入當地。但政府直接提供資金比鼓勵自發持久的投資體系融資更快到位，也是許多小企業唯一彌補資金缺口、減低風險吸引額外的私人投資的管道。
- 2.缺點：政府代理人不見得具有足夠的公信力及經驗有效率地與投資人跟企業家一同工作，以及有效率的檢視、挑選有前途的公司。政府提供資金招致人為操弄的可能性，決策者必須了解其所隱含的風險，並為失敗做好準備。創投企業亦可能在更成熟的階段移出當地，亦即該地不會收成到成功茁壯企業的全部經濟貢獻。

### (二)政策觀點

美國的 SBIC 計畫中的股權支持 (equity financing) 措施未必適於他國延用，因為通常政府單位對風險的承受力很弱，而創投具有高風險，政府官員對風險性資產不具信心，且許多國家不允許銀行投資創投。各國政策應先界定明確的政策標的依據，並以提供企業隱性的保證 (implicit guarantee) 為適。若欲支持初創期的企業，也許採延緩課稅(defer tax) 的優惠方式，要較政府直接投資會有更實際的成效，培養出具有競爭力的新企業。

### 三、EDA 支持區域發展的經濟成效

從長期的觀點來看，各區域的發展成效可能是大同小異；但短期而言，基於地理上的差異，各地區必須選取適當的發展模式。區域發展政策的目標不僅是要增加工作的數目，更要設法提升工作者的技能以增加個人及家庭所得，故 EDA 施政的前提假設為若欲增加當地工作者的技能，就需要創造更多的小企業。換個角度來看，EDA 的任務亦是要改善經濟弱勢的地區與族群，由強化自身的經濟能力來提升生活福祉。透過 EDA 各區域發展辦公室對轄區地方性的投資及監督落實執行地方的長期發展計畫，對美國的經濟產生的有形及無形效益皆相當顯著。以下乃 EDA 最近的實蹟：

- (一)EDA 的投資槓桿比重為 1:37，即每一美元的公共支出可增加民間 37 美元的投資，領先所有其他的聯邦經濟發展機關部門的計畫的誘發投資效果。
- (二)2005 年透過 EDA 的投資為全美國誘發了 123,666 個工作機會。且其創造一個就業機會的成本平均僅 2,400 美元/人，低於大多數就業輔導政策措施的成本。
- (三)EDA 整體政策的成效優異，在聯邦政府對所有政府機關的年度 OMB-PART (Performance Assessment Ration Tool) 評鑑中，獲評為第二高分的單位，政策績效甚佳。因此國會於 2004 年已通過再授權實施區域發展經濟政策。事實上，小布希總統任內每年都要求國會提高對 EDA 的年度經費預算。EDA 2005 年及 2006 年之計畫總經費分別為 2.54 億美元及 2.51 億美元，而 2007 年將較 2006 年增加 4.7 千萬美元，故計畫經費近 2.6 億美元。

### 四、政策執行面

- (一)在美國，凡是正式通過立法的政策便會持續編列年度預算以計畫方式來執行。但各項法案通常明訂「成效檢討期限」，據以修訂施政目標與內容，並獲國會通過再授權方可繼續執行。有的法案甚至明訂「落日條款」。

(二)政府經費資源分配採競爭機制，有理想獲得經費的組織/社區/指定特區 (designated district)，需提供具體可行的計畫書經由透明的評審程序決定，主管當局對評審方式擁有高度的自主權 (discretion)。

(三)重視 leverage 資源的經濟綜效 (economic impact)，各地政府對於計畫投資標的資格會依當地現實經濟目的明確設定 (例如 The“ Sweet spot” of Vermont)，並善用當地各類準政府機構 “Quasi-government agency”實際執行，促進當地就業及繁榮商業。

(四)重視施政成效 (outcome)，各級政府單位皆有明訂評估指標/系統(量化為主，質性為輔)，定期評量與呈報(如 SBA 之 Performance and Accountability Report，PAR)。

綜合本章所述，可將美國縮小城鄉差距的政策依產、銷、人、發、財、法做表格分類，如表 6-4 所示。

表 6-4 美國縮小城鄉差距之策略和其配套措施

	策略	策略行動	配套措施
人— 人才培育	培育具有足夠知能參與科技創新企業活動的企業家/經理人/投資人/科技人才。	培育輔導企業家;鼓勵參與科技基礎創業。	產、學、研機構合作設置育成中心，培育優質新創或轉型企業。
財— 財政補助	填補新創企業資金缺口	1.提供新創/經濟不佳地區的小企業各種資金援助，減輕新創企業資金負擔。	聯邦商務部經濟發展局 (EDA)通過投資和貸款方式向高失業地區的地方政府、非營利團體、私人公司提供補助。增加各地就業數目，並設法提升工作者的技能以增加收入。

表 6-4 美國縮小城鄉差距之策略和其配套措施 (續)

		2. 租稅抵減、公部門直接/間接投資、優惠貸款及提供創新企業競爭補助金。	<p>由官方創投公司 (SBIC) 直接提供資金給私人小企業，分為兩種融通企業的模式：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 償債貸款 (Debenture financing)</li> <li>2. 股權支持 (Participating equity)</li> </ol> <p>各州對新創企業提供租稅優惠 (例如減免公司所得稅)。</p> <p>Vermont 州政府訂立低成本貸款以及融資保證計畫，提供各種規模、性質的企業或組織資金援助。</p>
法— 法規配套	訂定利於科技經濟發展環境的法規	訂立與區域經濟發展及科技創新政策方向一致的法規與相關的優惠租稅措施。	<p>聯邦訂立眾多投資租稅抵減以及促進科技創新及經濟發展的法案，以期達到：(1) 鼓勵投資、(2) 增加就業、(3) 激勵研發、(4) 舊社區改造、(5) 開發能源、(6) 加強環保。</p> <p>目前超過 21 州有其自訂的 R&amp;D 抵減所得稅的優惠辦法</p>
產— 特色產業	—	—	—
銷— 行銷推廣	—	—	—
發— 研發創新	鼓勵創新、催化研究成果商品化	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 建立鼓勵小企業投入研發及非營利機構技術轉移的機制。</li> <li>2. 技術商業應用之研發補助。</li> </ol>	<p>SBIR (小企業創新研究計畫)：鼓勵小企業研發創新並商品化的計畫。有 11 個聯邦部門配合補助。</p> <p>STTR (小企業技術轉移計畫)：提供小企業及非營利機構，將創新成果商品化的競爭型計畫。</p> <p>上述 2 計畫由美國小企業局 (SBA) 負責。</p> <p>WSSI 是跨州的計畫，由懷俄明大學主持，提供創立前/新創科技小企業競逐補助金的機會。</p>

## 第七章 我國縮小城鄉差距的產業政策分析

在第二章整理了我國城鄉差距的相關統計數據分析之後，可以了解到我國的城鄉差距問題，尤其是在所得和就業問題上已逐漸的引起重視。本章節則是針對政府在過去縮小城鄉差距的各種政策中，評估其效果，而為了有系統的整理國內外相關產業政策對縮小城鄉差距的影響，本研究設計了兩個政策的分析架構圖（圖 7-1），其重點在於將國內外近年來的主要產業政策中，其政策的目標、內涵、政策的屬性及其執行的層級等，透過此圖形有系統地連結；而國內外的相關產業政策在縮小城鄉差距政策的效果則將透過不同的評估效果指標，如所得的指標、就業的指標、教育的指標、數位化的指標以及健康的指標等加以呈現。

接著本研究將針對一些我國的案例來加以整理，分析這些案例中政府所扮演的角色，並分析其效果，透過這些案例的分析將有助於未來在研擬縮小城鄉差距時的策略之參考。最後再將我國的政策效果做一綜合的陳述。

### 第一節 我國產業政策的盤整和效果分析

為了評估政府在縮小城鄉差距的政策之效果以及盤整近年來的相關之政策，本研究設計了此政策分析架構圖（圖 7-1），以做為第三節的政策效果之分析，而此架構圖共分為三大部分，茲說明如下：

- (一)政策屬性：分成誘發性和強制性兩種政策屬性，所謂誘發性的產業政策，是指政策的研擬雖屬中央，但基本上是這些區域的本身條件不錯才能配合；而強制性的產業政策則是指全面性實施而未考慮各地方之特性的政策。
- (二)執行方式：政策的執行層級可分為三種，一為中央政府，二為地方政府，三為民間團體，但是有些政策的執行可能涵蓋兩個以上的執行層級，如中央政府和民間團體共同去執行某一政策。

(三)政策效果：政策的效果可分為經濟性和非經濟性兩種，其中所得和就業屬經濟性的效果；教育、數位化和健康則屬非經濟性的效果。

上述架構圖可以圖 7-1 來做說明，首先須確定的是政策的名稱，接著是政策的屬性，此可分為誘發性的政策和強制性的政策，基本上，產業政策之擬定較偏向於誘發性的政策，而強制性的政策可能是較偏向於福利政策。接著是執行的方式，由於一個政策的研擬之後，須透過各種行政層級或者是民間團體來完成，因此執行的層級會有中央、地方以及民間團體等三個不同的層級，有時候會是三個層級共同來完成。

最後則是政策的效果評估，為了加以有系統的呈現，本研究將五個相關的指標納入，分別是所得、就業水準、教育、數位化和健康等五大指標。而每一指標可再有其相對應的不同衡量公式，如所得可以基尼係數 (Gini Coefficient) 及家計單位每月糧食支出為計算公式；就業水準將以就業人口數、傳統產業的就業人口數及婦女的就業人口數來衡量公式；教育指標之衡量公式包含了教育經費的分配、師資的人數、國中基本學力測驗的分數等衡量公式；數位化的指標之衡量公式將以上網人口數和寬頻用戶數為之；而健康指標則包含了每萬人口之醫師人數和病床數、醫療支出等為公式。故每項政策效果皆可依施政性質 (經濟性或非經濟性) 以量化指標評量之。

由於每一項政策效果指標有許多不同的衡量公式，為了達到分析我國相關產業政策的效果，因此每一項效果指標中有其合計的效果。由於本研究的研究步驟之一是在盤整我國的相關產業政策對縮小城鄉差距的分析，要明確評估其政策效果並加以量化之工程浩大，因此本研究將政策的評估效果分成三類，第一是正面的效果；第二是負面的效果；第三則是無影響。而前面的正面及負面效果在未來的分析時，將會再加入強中弱等三項不同程度的效果水準。



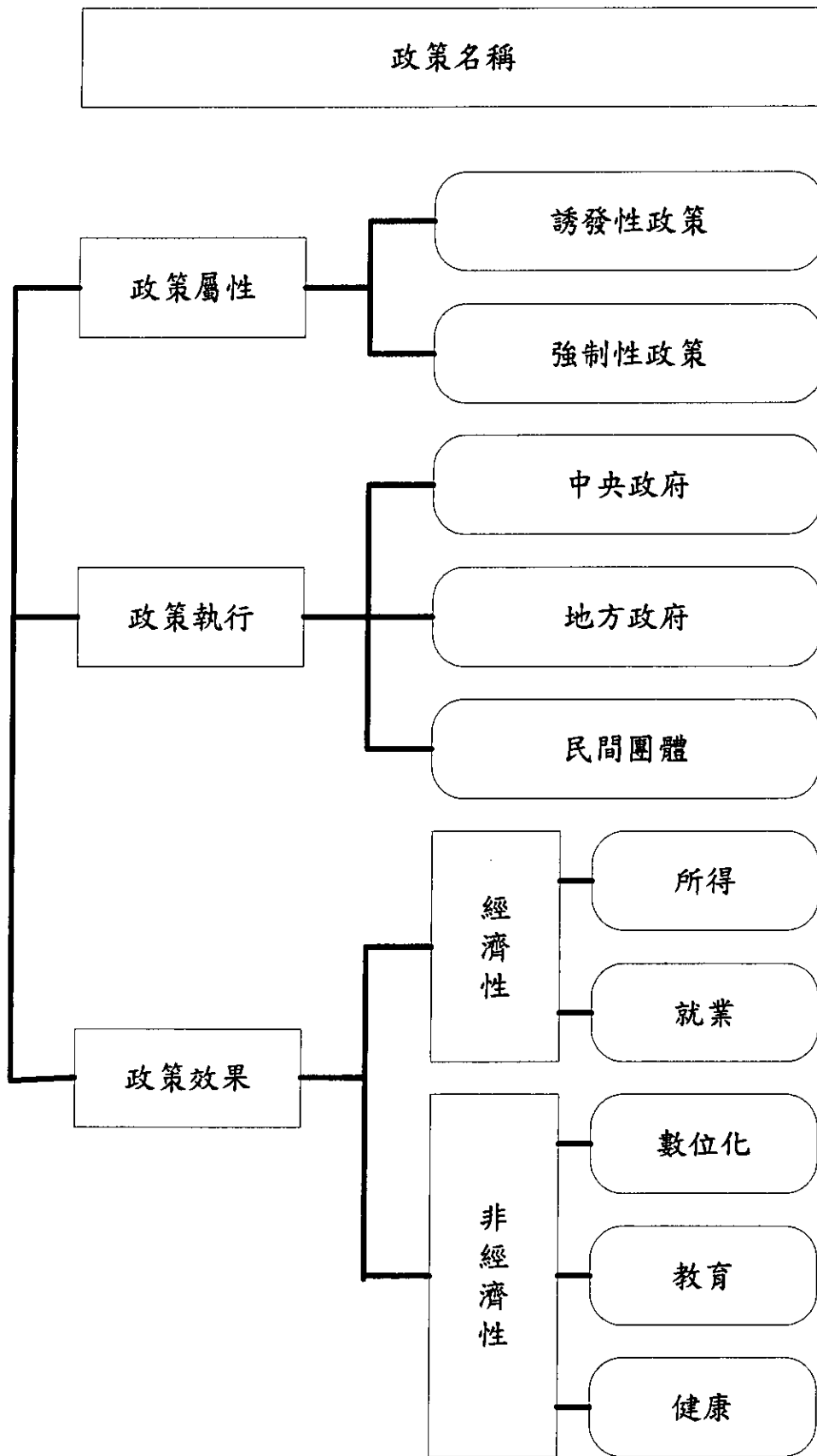


圖 7-1 產業政策分析架構圖

底下是以「地方特色暨社區小企業輔導計畫」和「地方小鎮振興計畫」以及「日本地方經濟振興產業政策」為例，利用前擬的政策分析架構圖來呈現政策效果（請參見圖 7-2、7-3、7-4）。

以我國經濟部中小企業處在 1998 年所推動的「地方特色暨社區小企業輔導」之政策為例介紹如下：

- (一)政策屬性：屬於地方（或區域）自行誘發的產業政策，亦即此政策的研擬雖屬中央，但基本上是這些區域的本身條件不錯才能配合。
- (二)執行方式：此政策的執行是由中央規劃並透過經濟部的中小企業處和當地的社團及民間團體（如新港文教基金會、中華民國都市規劃學會）來共同完成。
- (三)政策目標：是以一個區域或者是一個鄉鎮為目標來進行，希望透過全面性的輔導有效整合在地產業、甚至在不同產業間串聯，以期繁榮地方和活絡在地經濟。因此，此產業政策是在提升區域的所得和就業水準。

地方特色暨社區小企業輔導計畫

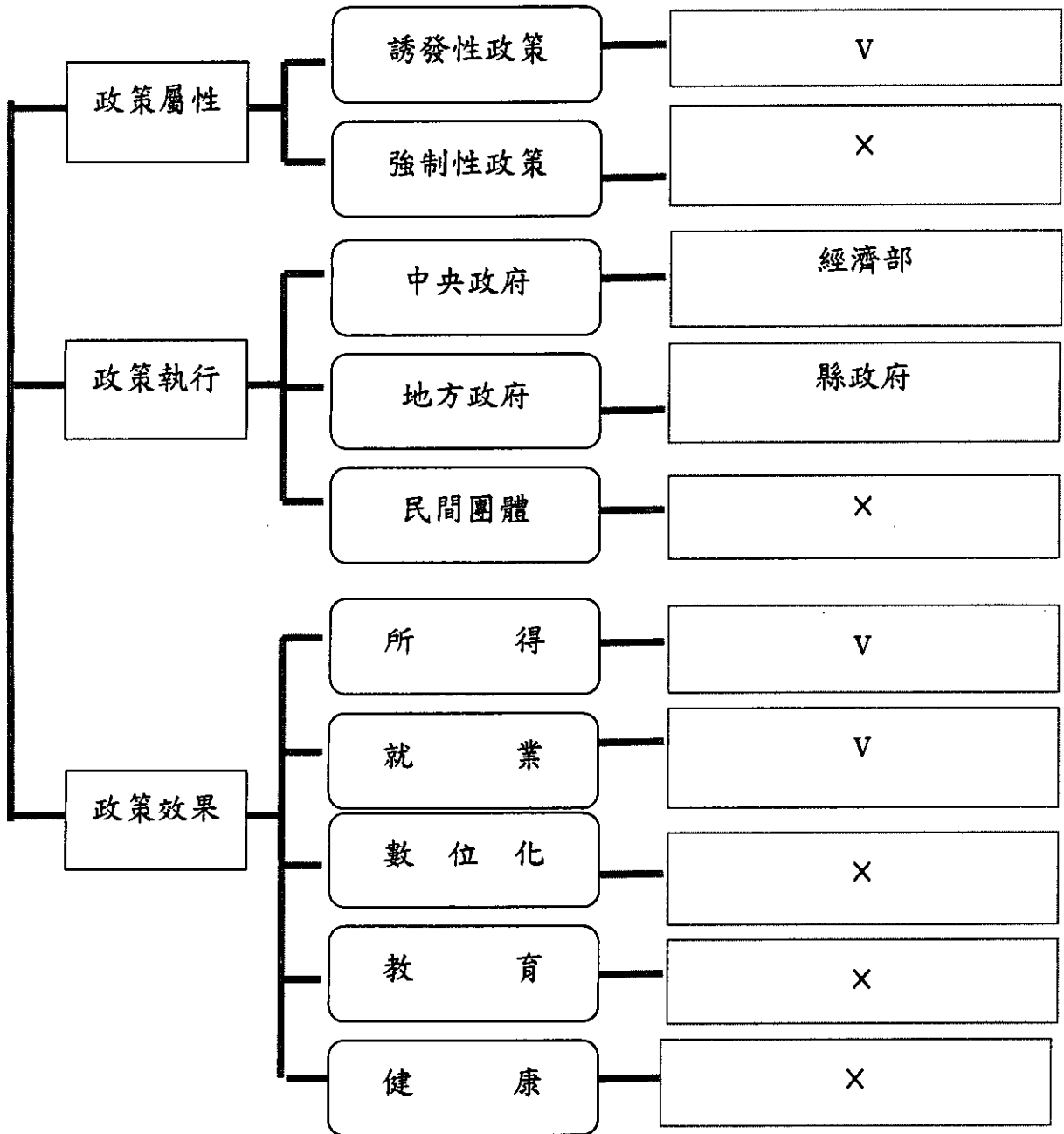


圖 7-2 地方特色暨社區小企業輔導計畫之政策分析

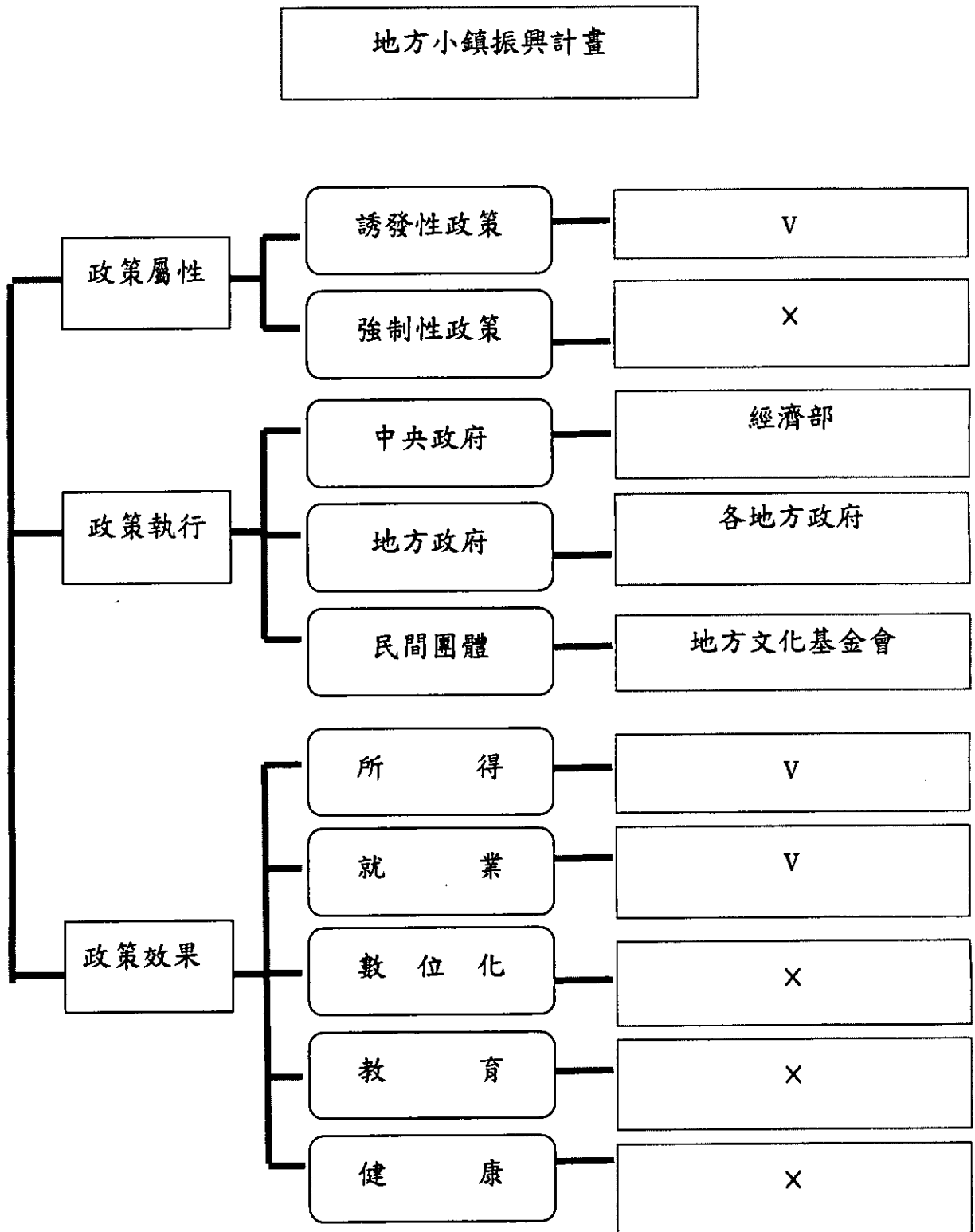


圖 7-3 地方小鎮振興計畫之政策分析

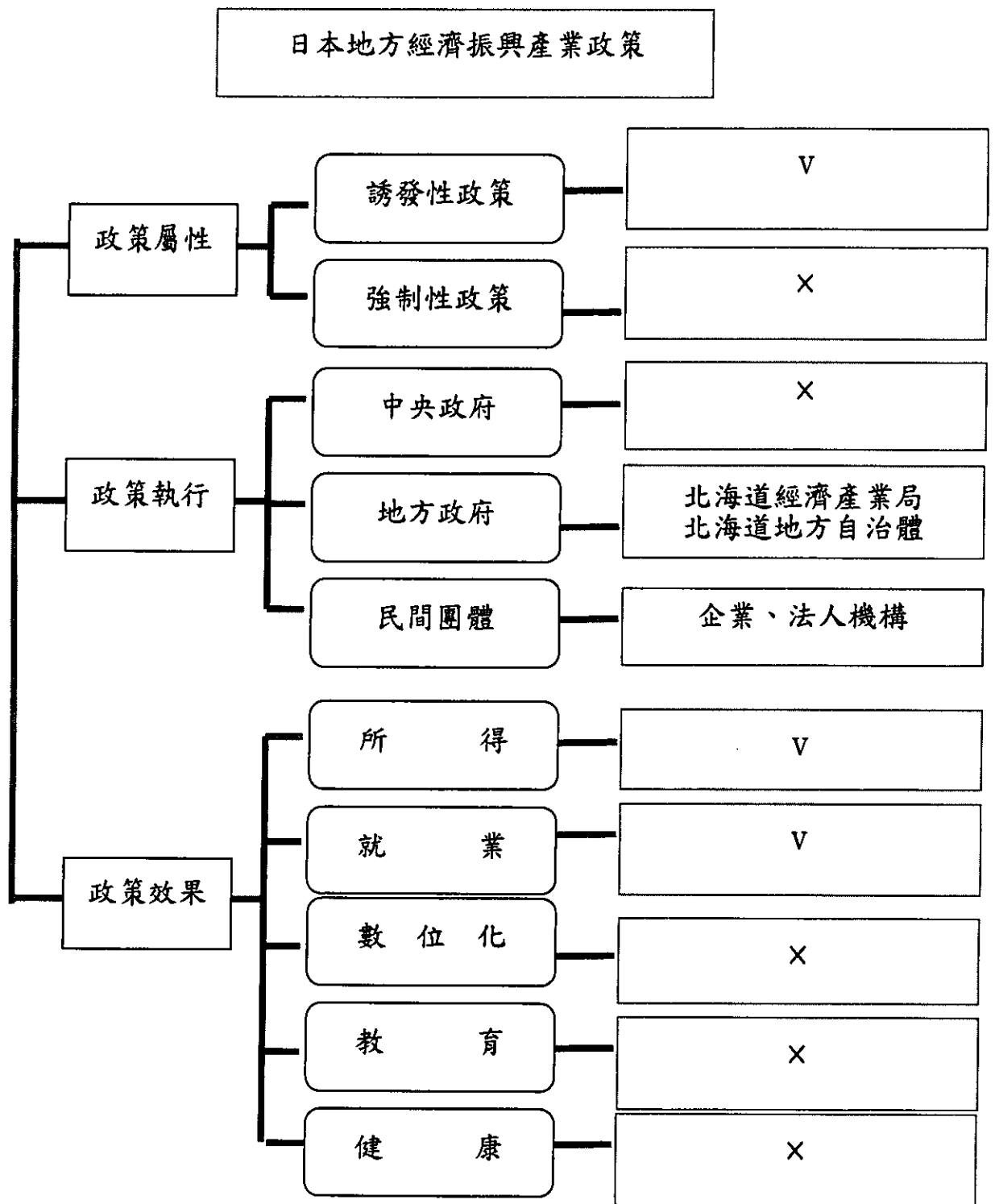


圖 7-4 日本地方經濟振興產業政策之政策分析

首先為配合前述的產業政策之定義，將所有的政策分成三大類，第一類是經濟性的政策，第二類是非經濟性的政策，第三類是同時具有經濟性和非經濟性的政策。本計畫所界定經濟性的政策是指為提升所得和就業水準為目標之政策；非經濟性則是以教育、健康或數位化為目標。

第二個層次所要觀察的是各項特定的產業政策。經本研究歸納，共可分為觀光休閒政策、地方特色產業、社區營造政策、公共投資政策、數位化政策、人文教育政策、新興產業政策、農業政策等八大項，每大項政策皆有對應負責實際政策執行的各個部會。以地方特色產業政策為例，共有經濟部、農委會、文建會及客委會等中央部會擬定相關的政策，而這些政策的施政內容、屬性、執行方式及效果在未來的研究報告中以表格的方式呈現之。

此外，值得一提的是本研究亦將「挑戰 2008 國家重點發展計畫」的相關重大政策整理如附件一，可供為未來有關縮小城鄉差距的政策整理。

經濟性

產業政策

執行層級

政策內涵及配套措施

觀光休閒產業

交通部

\* 觀光客倍增計畫—套裝旅遊行程

勞委會

農委會

\* 發展地方農業產業文化計畫  
\* 發展休閒農業計畫

經濟部

\* 地方工業創新及轉型發展計畫

地方特色政策

經濟部

\* 地方產業永續機制建構計畫  
\* 商店街區再造計畫  
\* 地方特色產業輔導計畫

文建會

\* 充實地方文化館計畫

農委會

\* 發展地方料理特產計畫

客委會

\* 客家文化生活環境營造計畫  
\* 特色文化加值產業發展計畫

原民會

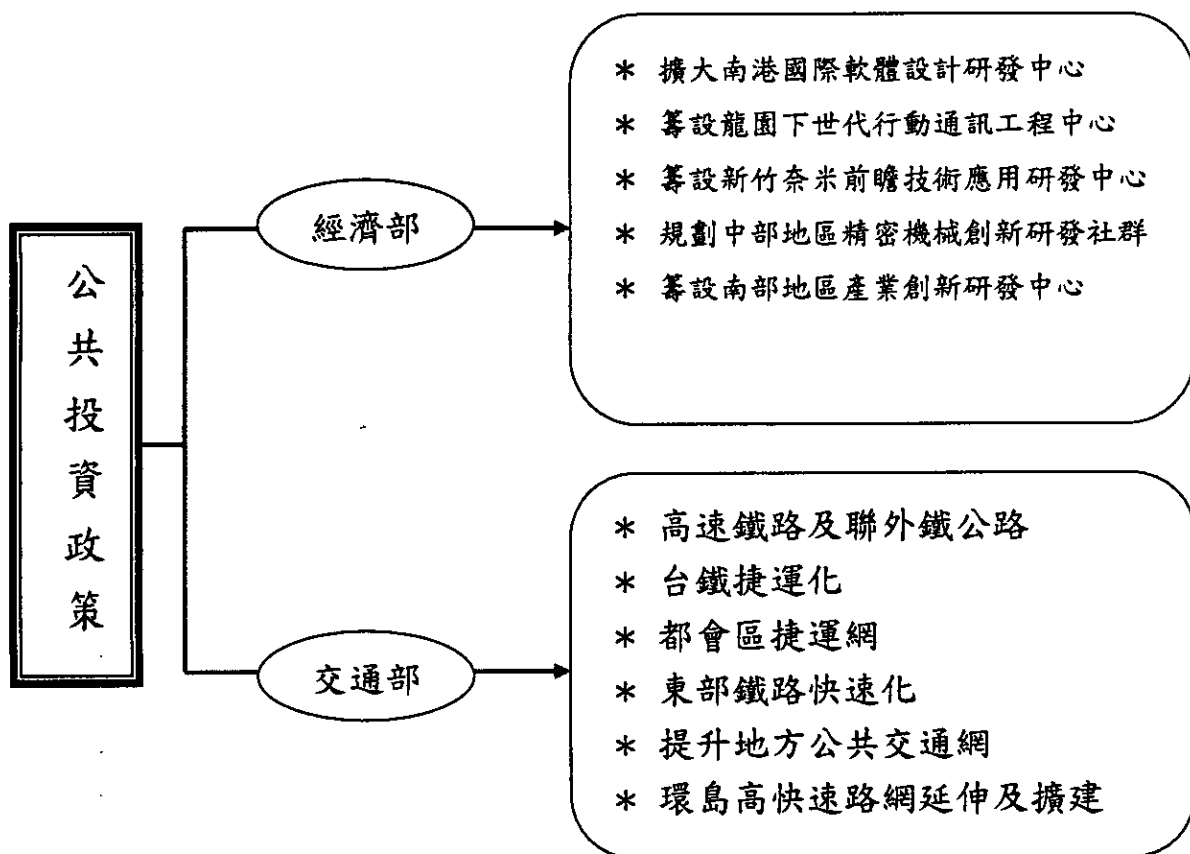
\* 部落產業整合發展計畫

經濟性

產業政策

執行層級

政策內涵及配套措施





## 一、經濟性之政府政策內容

### (一)觀光休閒產業

#### 1.交通部－觀光客倍增計畫之套裝旅遊行程

此為行政院提出之「挑戰 2008：國家發展重點計畫」，其總目標為於 2007 年觀光客倍增至 200 萬人次、來台旅客突破 500 萬人次。為達此目標設計了「整備現有套裝旅遊路線」；「開發新興套裝旅遊路線及新景點」；「建置觀光旅遊服務網」；「國際觀光宣傳推廣」；「發展會議展覽產業」五大方針。此外，亦規劃「環島鐵路觀光旅遊線」，利用完整的鐵路網絡建構鐵路觀光旅遊線，其改善計畫包含增闢環島觀光列車、各停靠站設置旅遊服務中心、建置各車站至景點之旅遊巴士、整建三條臺鐵支線及舊山線、推動古蹟文化及客家美食之旅等。

#### 2.勞委會－多元就業開發方案

2000 年 921 大地震造成災區大量失業，政府為解決就業問題並重建災區，推出短期性的「以工代賑」。2001 年 1 月時因為失業率提高，勞委會參考歐盟發展第三部門就業系統及就業重建大軍的做法，推出「永續就業工程」實行範圍擴及全國，政府單位與民間合作推動兼顧地方文化特色、社區總體營造、環境保護並且足以重振地方經濟的重建計畫。

2002 年 6 月勞委會推出的「多元就業開發方案」，計畫延續「永續就業工程」政府與社區合作的作法，建立民間團體與政府部門合作促進就業關係，由勞委會補助人事費用，鼓勵民間與政府部門規劃具有增進就業效益之計畫，促進失業者參與工作，建立信心與培養再就業能力。進而改善地方整體居住環境與生活條件，並促成區域產業發展，增加在地工作機會。與前案相比，多元就業開發方案導入與企業合作開發就業機會，讓參加民眾除接受技職訓練與工作資歷，另有機會直接被企業雇用。實行至 2004 年核定 3,770 個計畫，提供 42,975 個工作機會，進用 44,156 人。

### 3.農委會－發展地方農業產業文化計畫

為縮小城鄉差距、均衡城鄉文化發展，農委會自 1990 年起辦理農漁村文化發展計畫，結合基層農、漁民組織及地方宗教公益團體參與，配合文化資源與地方產業，興辦必要的軟、硬體建設，透過活動與研習班之舉辦，傳承地方農業產業文化。此外亦成立農業產業文化工作坊並舉辦成果展，以培育專業之工作人員，且讓國人認識台灣農業產業與文化。本計畫工作包含「建立以產業為基礎的農業產業文化體系，開發具高附加價值之產品」、「以不同產業分別作整體性之規劃，建立安全和藝術化的農園，並建立農產品品牌形象，將農產品多元化的應用，介紹到家庭與生活密切結合，同時規劃及設計地方性產業文化活動，帶引民眾走入農村」、「配合休閒農業區的產業特性、自然景觀導入各項具文化、休閒、生態等特性之文化活動」、「加強培育專業人力，舉辦農業產業文化成果發表研討會」。

### 4.農委會－發展休閒農業計畫

為建立優質休閒農業環境，將傳統農業轉型為休閒農業，活絡農村經濟，再次開創農村生命力，此外，亦期盼吸引或留住對於經營休閒農業有想法之優秀人才。農委會依農發條例規定頒行休閒農業輔導管理辦法，透過補助各相關單位整合當地資源，允許具地區農業特色、豐富景觀資源、豐富生態及保存價值之文化資產的農業區得申請設立休閒農業區，推廣農村休閒旅遊商品。休閒農業中的休閒農場土地原則上應完整不得分散，面積不得小於 0.5 公頃，休閒農場內各項設施應以符合休閒農業經營目的，無礙自然文化景觀為原則。休閒農業建築物高度，除眺望設施或配合公共安全與環境保育外，建物高度上限為 10.5 公尺。

發展休閒農業計畫的內容有「整合休閒農漁業資源、補助辦理休閒農業軟、硬體設施」、「輔導建立休閒農業示範區」、「設置休閒農業多功能服務與育成中心」、「輔導休閒農場家經營」、「縣(市)政府規劃有發展休閒農業條件(未劃為休閒農業區)之建設與串聯」。農委會並自 2001 年起架設

「農業易遊網」，蒐集我國農村觀光、住宿、餐飲、農特產品等旅遊情報，整體推銷我國農村特色旅遊與農特產品。

## 5.經濟部—地方工業創新及轉型發展計畫

2003 年經濟部工業局輔導傳統製造業兼營文化體驗觀光的「觀光工廠」計畫，到 2004 年時因計畫反應良好，所以原計畫更名為「地方工業創新及轉型發展計畫」，並建立廠商間異業策略聯盟合作平台，使有興趣的廠商可以尋覓合作機會並分享經驗，2005 年度誘發企業增加投資 4,950 萬元，產值增加約 7,170 萬元。

### (二)地方特色產業

#### 1.經濟部—地方產業永續機制建構計畫

透過各輔導單位地方特色產業成果與資源之整合，秉持產業永續經營之理念，促進產業之行銷推廣且增進地方資訊與資源之流通。在資訊流通部分，建立共用資料庫、在地導覽平台與地方特色產業之電子商務系統。此外，並透過創意競賽鼓勵地方發展創意產業。而在行銷推廣方面，著重行銷通路開發、策略聯盟、與地方特色產品展售中心。並舉辦 OTOP 國際高峰會議，輔導、甄選特色產品推廣至國際世界。目前中小企業處沒有專屬的地方特色產業的行銷網站，而「OTOP 地方特色網」僅限於是地方特色產業與休閒觀光的資訊交流平台，並非網路的交易平台。

#### 2.經濟部—商店街區再造計畫

為幫助各地商店街與傳統商圈的經營模式與提供的商品能夠與時俱進，經濟部商業司自 1994 年起陸續推動「形象商圈區域輔導」、「商店街開發推動」、「商業環境視覺設計」等短期計畫，1999-2003 年間的「改善商業環境五年計畫」，則協助中小零售業形成自發性商業組織，改造沒落的傳統商圈。2002 年「挑戰 2008：國家發展重點計畫」中的「新故鄉社區營造計畫」，繼承「改善商業環境五年計畫」，

自 2004 年起推動「活化地方商業環境中程計畫」，旗下的「商店街區再造計畫」以活化各地衰退的老商圈為目標，目的在以「社區總體營造」之精神，讓社成員共同參與、討論、解決地方事務，規劃更富人文氣息、宜於人居的生活環境；商圈以改善商業環境五年計畫為基礎，強化地方的創新與商業能力，營造永續有活力的新故鄉。「商店街區再造計畫」下面又分「魅力商圈營造計畫(2004)」與「小鎮商街再造計畫(2007)」。

- (1)「魅力商圈營造計畫(2004)」的執行目標有兩類：①都會地區商店街改造，②城鄉經營計畫，包括地方小鎮、離島地區。
- (2)「小鎮商街再造計畫(2007)」為承接「地方小鎮藍圖規劃計畫(2005-2006)」的結果，針對具有發展潛力的小鎮執行小鎮商圈再造。

### 3.經濟部－地方特色產業輔導計畫

經濟部工業局配合國家發展重點計畫所輔導的對象為精緻化、具獨特性、高附加價值的重點新興產業，並幫助提升傳統產業商品與經營素質。2000-2003 年工業局推動離島地方特色產業輔導計畫，提升離島地區特色工業經營與行銷的能力；2002-2003 年針對 921 重建區地方製造業業者辦理「提升傳統工業產品競爭力計畫－地方特色產業輔導計畫」，到 2005 年底兩計畫增加產值共 5,292 萬元。針對我國有地理群聚傾向的產業，推行「地方群聚產業輔導計畫」，其中在 2004-2005 年間辦理的「推動地方工業創新及轉型發展計畫－后里樂器工業輔導計畫」，結合后里地方樂器中小企業，共同打造自有品牌 Saxhome，2004 年刺激投資 800 萬元，增加產值 900 萬元。2005 年「數位內容產業及文化創意產業優惠貸款」通過 91 件申請案，核貸金額約 20 億元。

### 4.文建會－充實地方文化館計畫

其目的為藉建立各鄉鎮文化之據點，以均衡城鄉發展，展現文化活力。透過舉辦藝文活動、培育相關人才、傳承文

化藝術等方式，發揮地方特色文化，且強調創意與永續經營能力。

#### 5.農委會－發展地方料理特產計畫

主要以重新整合豐富之農村資源，並配合新興之農業科技及農地利用型服務業，發展地方特色產業與料理，加強農產品之包裝設計與行銷，建設整合性農漁休閒園區，發揮農業文化之魅力，帶動在地農村經濟，提高農村居民所得。本計畫主要工作項目有「辦理地方料理餐飲競賽與成果展示，加強宣傳，帶動在地消費活動」、「輔導農會協助農家婦女從事田園料理、農產品加工等副業，結合生產原料及手工烹調，形成在地區域性產業供銷鏈，實質增加農家收入，創造就業機會，增加農家收入」、「輔導開發具地方特色創意農特產並且加強產品包裝設計，發展地區農業特產品及其加工品，促使產品多樣化、精緻化，並加強宣傳以發展為地區旅遊伴手產品，增加在地消費」。

#### 6.客委會－客家文化生活環境營造計畫

協助地方政府保存客庄原始生活風貌，強調客家文化與整合運用在地資源。以地方政府為補助對象，內容為改善客家部落之生活環境、保存文化資產、空間資源再利用、特殊景觀資源回復及傳統聚落紋理保存等。

#### 7.客委會－特色文化加值產業發展計畫

補助地方政府及民間團體辦理客家特色文化加值產業發展各項軟/硬體計畫，將產業與客家文化結合，協助客家傳統產業之轉型與創新，鼓勵各類行銷與推廣活動，並建立品牌、促進客家地方產值提升，以創造就業機會，發揚客家文化。

#### 8.原住民族委員會－部落產業整合發展計畫

為發展原住民族經濟產業，營造原住民部落永續發展部落、保存部落文化，原委會提出「加強開發原住民族經、促

進產業發展」計畫，建立中央主導—地方民間協力的技術交流平台、輔導部落產業整合發展、發展原鄉特色產品與觀光產業，推動原住民文化藝術國際交流。為促進原住民部落產業永續發展，「原住民族委員會中程施政計畫(2005-2008)」中的「原住民新部落運動」針對選定的示範部落推行「部落產業整合發展計畫」，建立文化傳承的教育機制，傳統文化與農產品創新行銷的輔導。如文化傳統技藝學程、南島傳奇線上遊戲、有機農產產業聯盟及通路連結、文化多樣性創意行銷網路建置與交流、消費者認知推廣與地點行銷、部落美學轉化暨再發展、開拓工藝產品國際電子商務及建置觀光旅遊設施雙語化等計畫。

### (三)公共投資政策

#### 1.經濟部—擴大南港國際軟體設計研發中心

擴大規劃南港軟體園區，由現有之 2,000 坪的「國際研發中心」至 2,500 坪，並於第二期園區內另規劃 3,000 坪之空間，估計可再進駐 15 家跨國軟體研發廠商，以促進跨國企業帶動我國業者進行國際化設計研發工作。

#### 2.經濟部—籌設龍園下世代行動通訊工程中心

此政策預計於中科院龍園研究園區中成立行動通訊工程中心以整合政府資源，提供廠商研發寬頻無線通訊系統性能驗證與場測服務。初步規劃定位為第三代行動通訊檢測驗證中心，約佔 5,000 坪，經費為 6 億元，並於 93 年底正式運啟用。

#### 3.經濟部—籌設新竹奈米前瞻技術應用中心

有鑒於奈米技術為下一波全球產業革命技術，將於工研院內建造約 1,000 坪之世界級「奈米前瞻技術應用及研發中心」，預計 2003 年底前完成，以培育新興產業。

#### 4.交通部－高速鐵路及聯外鐵公路

為改善台灣西部都市間之交通瓶頸，提升交通運輸品質，促進經濟與城鄉均衡發展，以「永續發展」與「西部運輸走廊一日生活圈」之主要目標，持續推動「台灣南北高速鐵路興建計畫」，此外，亦積極規劃健全之高鐵車站聯外鐵公路網絡，以發揮高速鐵路之快速運輸功能，紓解過境都市之交通壓力，以促進都市發展與土地之有效利用。

#### 5.交通部－台鐵捷運化

高速鐵路與台鐵之定位，一為負責都市間之長程運輸，一為區域與都會之通勤角色，為因應高鐵開通之後，長途運輸的結構性改變，期待藉由台鐵都會區路段增設通勤車站之方式，增進台鐵都會路段的運輸功能，改善都會區交通壓力。並於台鐵目前運輸容量與限制條件下，辦理北部區域瓶頸路段改善、基隆至屏東間之站場路線改善工程、擴充電力設備，以及增購通勤電聯車等相關計畫。

#### 6.交通部－都會區捷運網

為鼓勵民眾搭乘大眾交通工具，因此發展大眾運輸系統為交通部之既定政策。2005年高鐵通車後，即可與台鐵系統共同建構高服務品質之西部軌道運輸系統。而都市軌道運輸系統，除已通車的台北捷運外，亦積極建構高雄之大眾捷運系統，此外以擴張台北都會捷運路網，以提供「無接縫(Seamless)」之優質軌道運輸系統服務，紓解都會區之交通並減少空氣污染。

#### 7.交通部－東部鐵路快速化

有鑒於「促進區域平衡發展」、「增進東部區域經濟繁榮」之政策考量，交通部持續推動「東部鐵路改善計畫」，且規劃「東部直線鐵路」、「東部鐵路快速化」、「台鐵東線購置城際及區間客車」等計畫，建構東部之軌道運輸網絡，以有效縮減東西部之運輸距離阻隔，以加速人員、貨物流通等方式，帶動蘭陽平原及花東地區之產業，進而促進經濟發展。

## 8.交通部－提升地方公共交通網

主要為促進大眾運輸之永續發展，帶動相關產業發展與就業機會。提升大眾運輸服務品質，培養民眾使用大眾運輸系統之習慣。其計畫內容包含規劃構建大眾運輸接駁轉運中心、設置大眾運輸專用道系統及推動大眾運輸優先通行措施、補助汰換老舊車輛或增購新車、補助裝設 IC 非接觸式電子票證系統、推動汽車客運票證電腦化及票證整合、推動大眾運輸客運節點、候車設施改善計畫、推動客運節點資訊整合及便民行旅資訊查詢示範系統、補助汽車客運路線動態資訊顯示系統或車輛定位即時資訊系統之設置、補貼偏遠（離島）地區、服務性路線營運班次或新闢路線基本服務班次之營運虧損、辦理汽車客運業之營運服務評鑑。

## 9.交通部－環島高快速路網延伸及擴建

隨著中南二高啟用、中山高擴建、國道環支線、西部濱海快速道路與東西向 12 條快速公路的相繼完成，2003 年底以後，都會間之高快速公路系統已大致建構完成，將有 95% 以上之人口可享受快速、便捷的服務，密集度高的快速交通網路可促進產業發展與提升民眾生活品質。公路運輸之願景為西部都市之交通時間為 1 小時，再配合聯繫市鎮間各級公路系統之改善，則同一生活圈內之鄉鎮通車時間可縮減至半小時內。因此於高快速路網延伸及擴建部分，提出了加速高快速公路基本路網建構、改善高速公路交流道聯絡道系統、高速公路整體路網交通管理系統建置、改善地方主要幹道行車效率、蘇花高速公路等六大項高快速路網延伸及擴建計畫，以達成縮減交通時間之公路運輸願景。



非經濟性

產業政策

執行層級

政策內涵及配套措施

人文教育政策

內政部

- \* 社區人力資源開發計畫
- \* 公民社區培力計畫
- \* 設置社區營造資源中心計畫

教育部

- \* 卓越師資獎學金試辦計畫
- \* 全國社區工作教育資源暨社會育成中心服務計畫
- \* 建立社區教育學習體系計畫
- \* 高中職社區化建構適性學習社區推動工作計畫
- \* 發展新移民文化計畫

文建會

- \* 社區藝文深耕計畫
- \* 社區營造人才培育計畫
- \* 行政機制社造化計畫
- \* 新故鄉成果展現計畫

客委會

- \* 客家文化人文環境營造計畫

農委會

- \* 活化鄉村社區組織計畫

青輔會

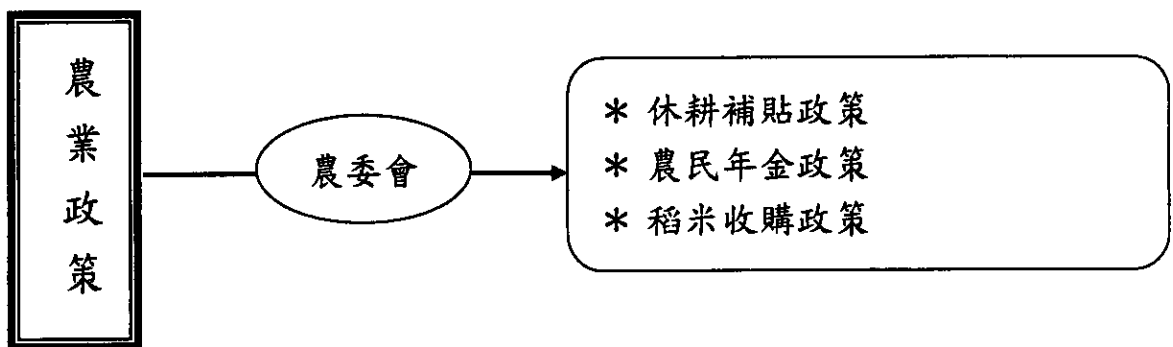
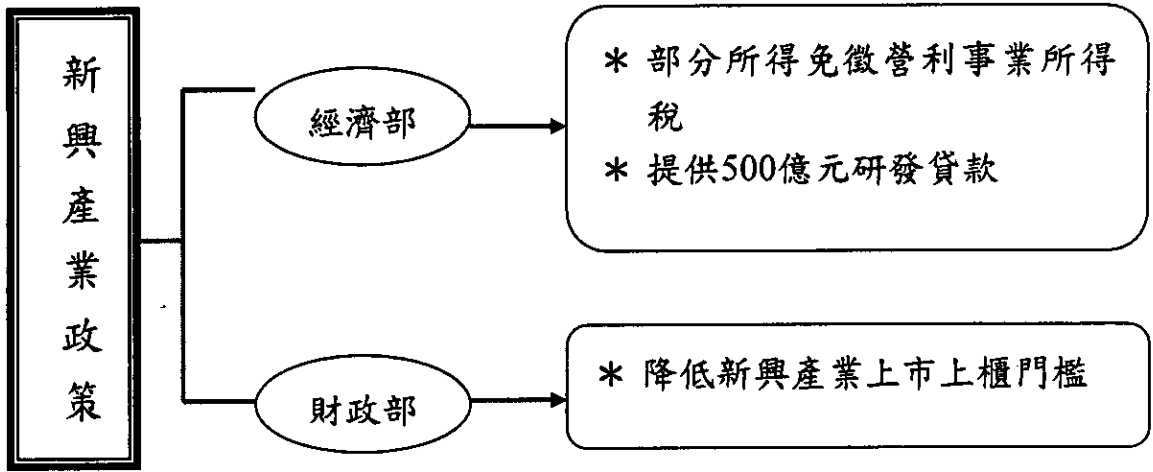
- \* 促進社區青少年發展計畫

非經濟性

產業政策

執行層級

政策內涵及配套措施



## 二、非經濟性之政府政策內容

### (一)數位化政策

#### 1.教育部－資訊教育基礎建設計畫

其政策之重點工作有補助中小學資訊教學軟、硬體設備，以電腦課一人一機為目標；補助中小學連線設備建置及偏遠地區學校通信費用；補助中小學在職教師資訊應用培訓費用；補助設置國中小及高中職資訊教育軟體與教材資源中心；補助資訊推廣重點學校購置二部可移動式電腦費用；推動台灣學術網路(TANet)到中小學，補助各縣市教育網路中心、連線機房及各網路中心設備費、運作維護費及業務推廣費等；補助無障礙電腦工作站供特殊學校使用；補助九所師範學院購置電腦教學設備等。

#### 2.教育部－縮短中小學城鄉數位落差計畫

為使偏鄉地區之學童亦能享用同等的資訊學習資源與機會，避免新時代的「資訊文盲」，教育部自2002年以來，積極地推動「縮減中小學城鄉數位落差」，改善偏遠學校的教師與學童的資訊使用環境，亦提升其於資訊時代之競爭力。之中，離島及偏遠地區教師遠距教學培訓，便善用數位學習可破除時空障礙之優勢、提供邊遠地區與本島教師同等之數位學習機會。而在資訊志工協助推動縮減城鄉數位落差的部分，則結合大專院校、高中職等，協助國中小學推動縮減城鄉數位落差之數位服務。

#### 3.教育部－創造偏遠數位機會計畫

本計畫透過「縮減城鄉數位落差協調中心」，持續提供弱勢團體、原住民族群及偏遠地區之單一窗口服務，並建立縮小數位落差之專業輔導團隊，以「受教育的基本人權，將其擴大延伸為數位基本人權」為選擇數位優先區之觀點，並整合各部會與民間之資源，使其發揮

最大效用，以利達成深耕偏遠地區輔導工作，培植弱勢族群之數位能力、運用數位技術，發展與保存當地文化、協助偏鄉地區民眾提升資訊應用能力之整體效益。

#### 4.內政部－減少知識落差計畫

目前除已在執行中之「輔導或補助少年福利機構充實資訊設備」、「輔導或補助民間績優團體，加強宣導正確使用網路資訊的重要性」、「檢討修訂『內政部推展社會福利服務補助作業要點』」、「辦理婦女生活資訊教育訓練」等。亦將增加「制定優惠獎勵措施、補助身心障礙者使用之電腦輔助器具」、「持續辦理老人資訊教育訓練」、「補助低收入戶學習資訊技能」、「協助縣市政府，建立公用資訊服務站、廣建社區上網服務中心運作機制」等項目。

#### 5.經濟部－社區商業設計輔導計畫

以建立社區的自主運作、打造永續經營之綠色環境為其目標，進而活絡地方經濟，促進產業發展，創造在地就業機會，打造具有活力之健康社區。其根據申請社區所提之商品商業設計計畫書，就其主題、內容、可行性及未來發展等項目，進行結合地方特色之產品包裝設計以提升產品價值與競爭力，帶動在地經濟與開拓社區活力。

#### 6.經濟部－社會媒體行銷計畫

透過提升產業發展、促進地方經濟繁榮，打造一活力健康社區，更進一步達到永續經營的社區營造模式。本計畫將推薦各產業發展所需之媒體行銷的社區產品，以塑造社區相關產品的特色與競爭優勢，並培養社區自主能力、激勵地方政府之創意。

#### 7.經濟部－地方小鎮振興計畫

本計畫之價值在於鼓勵地方小鎮透過居民參與的方式，共同建構小鎮未來的願景並執行相關活動。當地居民自動自發，邀集當地居民、廠商、地方政府與學者等共同組成地

方經營組織，其主要目的為振興地方產業及永續居住。而健全地方小鎮振興之願景包括新價值及新生活品質之建構，因此需逐步完成「共同規劃創新式的經濟發展藍圖」、「建置穩固的地方經營體系、提升生產效能及附加價值」、「創造工作機會，抑止人口外流」等目標。

#### 8.經濟部－縮減產業數位落差之四年計畫

由於個人因地理區隔、族群、經濟、性別等因素使資源取得不平等造成「數位落差」問題，此將削減個人及族群競爭力，影響社會公平，更可能影響國家整體競爭力。在傳統。小規模或偏遠地區之產業面臨資訊的應用能力不足，資訊取得落後，導致產業數位落差擴大。因此本計畫預計於4年裡協助12萬家數位弱勢企業改善其數位運用能力，使其透過資訊科技增進產業競爭優勢。而其效益將有可降低企業營運成本、提升企業經營績效；提升企業整體e化程度等。

#### 9.交通部－減少電信落差推動計畫

其執行項目有「制定優惠措施，鼓勵電信業者建設偏遠地區通訊網路」、「鼓勵電信業者提供低收入戶、殘障人士上網優惠措施」、「請中華電信公司研究整合公用資訊服務站及公共電話設施之可行性，以擴充其用途」。

#### 10.交通部－弱勢族群通信優惠補助計畫

鼓勵業者提供弱勢族群之通信優惠，並了解其需求。此外開放學校與公共圖書館之通訊資源，以照顧弱勢族群的上網權益。並落實電信業者取之社會用之社會的精神，積極辦理社會回饋，照顧弱勢族群。

#### 11.農委會－推動農民終生學習計畫

本計畫以執行項目有「規劃設置農業教育訓練學院」、「修訂「農業推廣實施辦法」、制訂「農業推廣教育訓練實施要點」、「農業推廣訓練實施要點」、「規劃及辦理農漁業教育

訓練與農業經營諮詢服務，培育新進農業經營者及訓練農民網路技能」等。未來亦將增加「策略聯盟民間資源，擴大農會、農民產銷班基礎資訊訓練課程」、「運用網站提供各類農民生活及農民經濟活動相關的資訊，協助農產品、農漁民休閒事業行銷、推廣」等項目。

#### 12. 勞委會－縮減產業勞工數位落差計畫

在職勞工進修訓練部分，針對在職勞工朋友規劃可提升其資訊技能以縮減數位落差之訓練課程。而身心障礙者之數位學習部分，則以無障礙網頁規範為基礎，開發適合無障礙之數位學習平台與教材，以利身心障礙者瀏覽網頁，進而透過網路進行學習。

#### 13. 勞委會－推動勞動階級資訊訓練計畫

為因應產業結構改變，針對傳統產業之升級需求，結合職訓機構、大專院校、專業團體及民間企業，每年規劃培訓1,200位勞動階層之在職人員其知識經濟相關的基礎資訊訓練課程，未來亦將持續並擴大勞工基礎訓練課程。

#### 14. 研考會－偏遠地區政府服務普及計畫

為偏遠地區民眾建立公共資訊服務站與資訊網站，且設置無障礙資訊服務網站以輔導身心障礙等弱勢族群。此外亦定期調查我國數位落差之情況並進行縮小數位落差之情形，並辦理相關的觀摩、推廣活動。此計畫可使偏遠地區民眾透過網路直接查詢政府各項服務資訊，進而提升偏遠地區民眾之生活技能、知識與經濟水準。亦可激勵地方產業透過行銷行銷，促進農產品銷售，提高農民收入與資訊運用能力，且可推廣地方特色，帶動觀光產業與經濟發展。

#### 15. 原民會－共星共碟計畫

由於台灣地形因素，常造成收視不良之情形。由新聞局與原族員會共同推動進行「共星共碟」計畫，

將可大幅改善收視障礙，提供原住民多元接收資訊管道。

#### 16.原民會－推廣原住民接受資訊教育訓練

設置原住民民族教育資源中心以結合民間團體、協會與教會等共同舉辦各項原住民之網路課程訓練與辦理資訊種子師資的培訓計畫，進而規劃與平地學校以遠距教學模式進行學術交流。

#### 17.文建會－減少文化資訊落差推動計畫

本計畫主要以普及文化資訊，提升文化資訊服務品質為主，並協助藝文團體建構藝文網站，以提供藝文資訊之交流且發展網路藝文學習機制，提升人文素養。

#### 18.環保署－二手電腦回收轉贈計畫

為配合行政院推動之縮短城鄉數位落差計畫，環保署委託資策會執行二手電腦回收轉贈作業計畫，期藉由政府與民間單位汰換電腦之機會，重整其回收之二手電腦為再生電腦並免費贈與偏鄉地區之低收入、中小學童等，使偏遠地區的學童亦有電腦可以使用。此舉將可喚起全民對環保之認同與使命感，並落實資源再回收政策的正確觀念，同時又彌補偏遠地區資訊設備不足的問題，縮減城鄉數位落差及提升全民電腦之普及率。

#### 19.資策會－縮減城鄉數位落差計畫

除延續各部會現有的縮減數位落差專案外，亦配合「縮減數位落差協調中心」的協調運作機制，整合各部會資源，且訂定評選弱勢團體、原住民及偏遠地區之數位優先區，讓有限的資源再最好之運用下，速見其成效。訂定志工學習服務機制，讓退休人員、大專青年等，發揮其所長，輔導弱勢團體、原住民與偏遠地區。訂定單位認養評選機制，以結合民間單位及

大專校院的協助縮減數位落差經驗，運用對於地區之熟習性協助計畫之推廣與執行。

## 20.新聞局－縮減數位落差宣傳計畫

電子與平面媒體雙管齊下強化宣導，「縮減數位落差之內容」，並正式該問題。且由行政院科技顧問組提供之研究資料衡量，在宣導前後之數位環境及落差的問題是否有明顯改善。

## (二)人文教育政策

### 1.內政部－社區人力資源開發計畫

本計畫補助的項目包括「社區提案培力」、「社區成長學習活動」、「編印社區刊物」、「充實社區圖書」、「社區媽媽教室活動」等。主要為鼓勵社區舉辦成長學習活動，以促進居民終身學習與凝聚居民之共識與情感，奠定社區發展基礎。並以聯合社區方式提案，促進社區間之交流合作，可使新興社區可吸取績優社區之經驗，學習自我診斷，自主提案。

### 2.內政部－公民社區培力計畫

內政部分年辦理鄉鎮長等社區幹部的社區營造訓練課程，以號召更多的個人與團體投入社區營造行列，加強社區自治、社區凝聚力、社區互助等觀念宣導，亦辦理績優社區觀摩與國外考察，增加社區間的互動學習並吸取國外經驗，檢討社區營造過程中之利弊得失。

### 3.內政部－設置社區營造資源中心計畫

本計畫主要委託民間專業團體設置社區營造資源中心，以累積與發展適用於台灣特有之社區營造的知識與技能，發揮教育培訓社區專業人才，促進發展健全多元社區之功能。其工作項目有「建構社區營造指標研究，協助社區提升營造知識與技能」、「建構社區營造知識成果，提供弱勢社區專



業輔導與諮詢」、「建構社區營造交流平台，促進社區學習觀摩及多元發展」。

#### 4.教育部—卓越師資獎學金試辦計畫

有鑒於 21 世紀國家競爭力取決於國民的個體競爭力，因此必由基礎教育來國民的競爭優勢，故基礎教育之品質將影響整體國家競爭力。師資乃是國民教育之核心，然而現今之師範、教育大學畢業生面臨嶄新的競爭壓力，因此急欲積極轉型與有效變革計畫。故教育部擬辦理卓越師資獎學金試辦計畫，提供獎學金，鼓勵優秀學生參與師資培育，而其受領獎學金之優良師資將參與弱勢學生的學習輔導工作，以回饋社會。

#### 5.教育部—全國社區工作教育資源暨社會育成中心服務計畫

主要工作項目有「設立全國社區育成與認輔中心，整合研究平台」、「設立北、中、南、東分區認輔中心推動認輔制度，長期落實培養專業人才」、「鼓勵各校提出社區實習輔導計畫」、「協助評估六星計畫推動成效」、「彙整社區參與經驗，據以研擬課程設計，並集結出版」，期透過上述工作達到整合我國相關資源，鼓勵大專院校相關科系之師資認輔地方社區與建立實習課程，使社會培力與實習課程得以結合，發揮合作之效果。

#### 6.教育部—建立社區教育學習體系計畫

本計畫目標為調查分析學習需求、建立網路學習平台、建立社區教育體系。主要工作項目為學習需求的調查與分析、成立社區教育學習體系深耕輔導團隊、示範社區教育團隊的遴選與輔導、建立網路學習平台、社區教育學習資源的培力。

#### 7.教育部—高中職社區化建構適性學習社區推動工作計畫

其目的為鼓勵社區，統整教育資源，結合當地產業文化，發揮社區教育功能，積極發展社區特色。其補助計畫項目

，有辦理社區間共同之課程教材研發，與各級學校合作之創意教學活動、網際網路學習、適性輔導活動、社區轉學機制、文化產業結合等相關項目等。

#### 8.教育部－發展新移民文化計畫

有鑒於新移民的逐年上升，因此本項計畫之工作目標包含「建立國人對新移民之同理認識，促進在地國際文化交流與融合」、「建立外籍配偶終身學習體系，提升外籍配偶個人價值，營造其家庭之親子閱讀習慣，俾利於個人、家庭與社會發展」、「促進新臺灣之子雙邊文化認同，從小培養健全文化意識與人格發展」，其透過辦理多元文化交流及教育成果展示活動、建立外籍配偶終身學習體系、了解與傳承外籍配偶母國文化、設置外籍配偶教育專題網站、督導各縣市政府落實對外籍配偶之教育服務來達成計畫目標。

#### 9.文建會－社區藝文深耕計畫

本計畫規劃補助社區等民間立案團體，舉辦推廣社區營造藝文之深耕活動，以凝聚社區向心力，輔導成立社區型藝文團隊，加強培植創作在地文化等地區性之個人與團體，各社區亦依社區自有之藝文資源提出推廣計畫，藉以擴大社區營造工作之累積成果。

#### 10.文建會－社區營造人才培育計畫

辦理各類社區營造之專業人才培訓課程，強化年度社造基層組織，並推動生活六大面向工作，宣導社區總體營造理念，培育相關人才且舉辦座談與研討會等活動，進而激發社區自主與永續經營發展之意志，促進各界多方結盟，增強我國社區之間的經驗交流。本計畫藉由透過民間社團組織負責人、社區工作者、縣市行政承辦人員、基層鄉鎮組織承辦人員、村里組織等社造推動人員，以觀念及案例分享，由生活六大面向養成全民愛鄉之服務精神，營造健康活力之社區理念。

## 11.文建會—行政機制社造化計畫

原由中央部會自行甄選社區，並補助輔導等業務，隨社區營造運動逐漸蓬勃，逐漸回歸至地方政府。而如何有效提升地方行政人員社造知能與承載能力，為社造業務地方化能否落實之關鍵。此外，因全球經濟成長趨緩，面臨有限資源與產業瓶頸，故必須有效運用行政資源，唯有透過地方政府跨局室之合作且有效交換資訊，已提出完善之合作計畫才可延續縣市社區營造工作之蓬勃發展。

## 12.文建會—新故鄉成果展現計畫

當社區居民自社區營造過程累積資源後，應舉辦推廣社區深度文化之相關活動，讓社區居民之經驗得以傳承推廣。此外透過社區古蹟、生態、環境營造過程中，分享案例營造經驗藉與在地鄉土文化。而社區深度文化活動是社區對鄉土關懷之實際活動，主要增進情感交流，將知識經驗傳承給其他社區的居民，亦是終身學習的擴展，其以終生學習學習為主要精神，使各族群文化，更加融合形成生命共同體。

## 13.客委會—客家文化人文環境營造計畫

主要計畫內容有二：第一，村村有藝文團隊，其主要為協助各地具有特色及發展潛能之客家藝文團隊，健全其創作及研究環境以連結客家文化資源、提升其展演水準；第二，客家文化設施活化經營，其為推動客家文化，活絡地方文化活動，有效利用客家文化設施，以提升其功能與使用率，並加強客家文化活動之深度與廣度，促進客家文化之傳承、成長與創新。

## 14.農委會—活化鄉村社區組織計畫

本項計畫包含整合鄉村社區組織及活化鄉村青年組織與活動兩部分。其中，整合鄉村社區組織計畫為輔導補助鄉鎮市農會結合基層農會與社區發展組織，建構學習型社區，將整合社區之資源與人力，利用互助合作之方式解決鄉村社

區營造人才之不足。而在活化鄉村青年組織與活動計畫中，培養人力資源，建立學習型組織，並於各大專院校設置大專四健會，鼓勵大專青年下鄉服務，進而返鄉服務，活化鄉村組織，增加青年志工回饋服務社區之意願。

#### 15.青輔會—促進社區青少年發展計畫

本計畫主要在增進社區青少年之發展，利用現有數位資源與閒置空間設置青少年資訊交流中心，以利青少年了解政府服務資訊及服務，並鼓勵青少年籌組青少年社區協會，推動社區公民審議—「公民對話圈」及「公民共識會議」模式，透過理性對話與溝通，為社區解決問題，進而帶動青少年志工之服務風潮，投入推動社區的改造與發展之活動。

### (三)新興產業政策

#### 1.經濟部—部分所得免徵營利事業所得稅

其目的為鼓勵公司運用全球資源，進行全球化之營運布局，主管機關經濟部工業局，主要內容為在中華民國境內設立達一定規模且具重大經濟效益之營運總部，其「對國外關係企業提供管理服務或研究開發」、「自國外關係企業獲取之權利金」、「投資國外關係企業取得之投資收益及處分利益」等所得，免徵營利事業所得稅。

#### 2.經濟部—提供 500 億元研發貸款

2000 年全國研究發展經費占 GDP 比例 2.05 %，依據第六次全國科技會議決議於 2010 年提高至 3 %，與各先進國家研發投入水準相同。因研發具有高風險、高不確定之特性，故政府研擬鼓勵網際網路、製造業及技術服務業等廠商投入研發所給予的融資優惠，由政府提供廠商研發計畫之低利貸款，其效益為提高產品及服務之附加價值與其競爭力。

### 3.財政部－降低新興產業上市上櫃門檻

財政部證期會已於 2001 年修改生物技術公司股票上市、上櫃條件，將原本訂定之生物技術公司「產品開發成功且具市場性、經取得中央目的事業主管機關出具之評估意見書者」才能申請上市、上櫃條件，放寬為「產品或技術開發成功且具有市場性，經取得前開主管機關出具評估意見者」，就即可申請上市、上櫃，以鼓勵新興產業之發展。

## (四)農業政策

### 1.農委會－休耕補貼政策

其為獎勵農地休耕所給付給農民之補助金，台灣約 24 萬公頃的休耕農地，而政府每年休耕補貼金額約有 120 億元新台幣。

### 2.農委會－農民年金政策

為照顧農漁民老年生活，以發放老農年金作為國民年金制度開辦前之短期過渡措施。長期下，仍應辦理國民年金制度，並將農漁民納入考量，透過給付老年年金之方式照顧農漁民老年生活。老農福利津貼自 2004 年起由每月 3,000 元提高至 4,000 元，並將老年農民福利津貼制度化，使老年農漁民的經濟安全更有保障，而其受益農漁民總人數估計達到 612 多萬人。

### 3.農委會－稻米收購政策

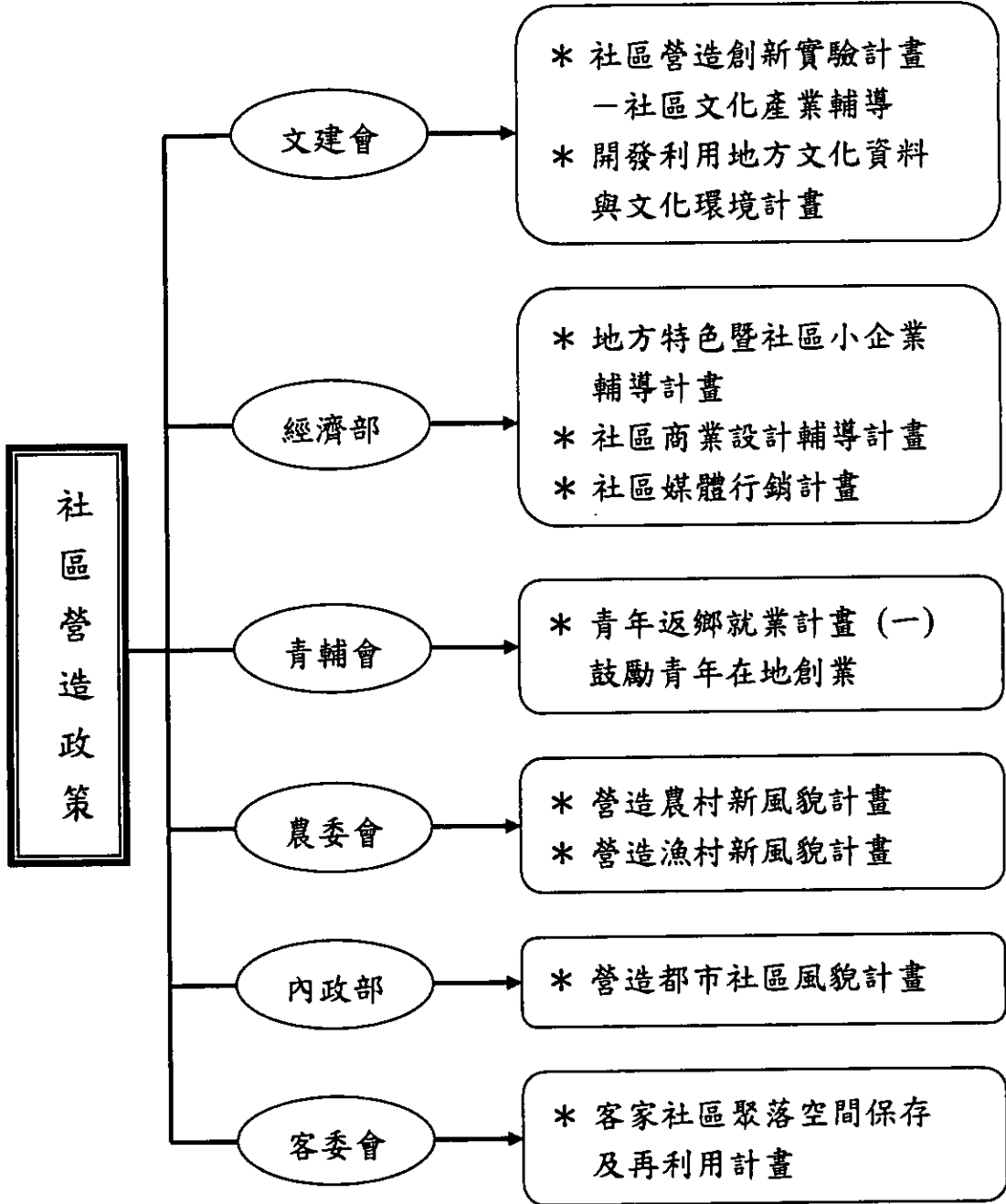
稻米為我國最重要之農作物，也因此政府十分重視稻米產業，為穩定市場糧價與維護稻農收益，故採取稻穀保價收購政策。

經濟性與非經濟性

產業政策

執行層級

政策內涵及配套措施



### 三、經濟與非經濟兼具之政府政策內容

#### (一)社區營造政策

##### 1.文建會－社區營造創新實驗計畫之社區文化產業輔導

本計畫以在地化經驗為基礎，開放社區工作者與行政單位重新詮釋，以鼓勵突破性與創新性的實驗構想。創新主題與執行方式不受限制，透過公開評選後，將提供 1-2 年之經費與行政支援。主要在協助地方政府及社區組織強化本土特色，且擴展國際視野，以確認未來發展之具體方向與重點指標。其計畫包含「未來社區 21 實驗行動計畫」、「社區產業研發及行銷實驗計畫」、「社區產業診斷輔導計畫」。

而文建會將針對十個產業種子點進行評估，並持續協助輔導，期能有效提升社區產業機能，鼓勵人才回流與返鄉服務。

##### 2.文建會－開發利用地方文化資料與文化環境計畫

由社區居民共同參與成立社區文化空間改造工作室(坊)之討論規劃，以引導居民參與社區規劃的過程。且進行社區調查，結合當地文化歷史之資源，建立地方文化特色，營造社區歷史建築、傳統文化空間，發展社區環境美學。

##### 3.經濟部－地方特色暨社區小企業輔導計畫

近年台灣經濟受國際景氣影響，加上其他廉價生產成本之國家競爭，使我國傳統產業面臨嚴重考驗。1989 年起經濟部中小企業處開始推動地方特色產業再造工程，之後各部會相繼配合投入。中小企業處挑選具有文化或產業獨特性、消費性的地區輔導，為協助中小企業有效利用社區在地資源及以特色產業為基礎，結合知識經濟之概念，營造健康活力的地方社區，而訂定本計畫，其欲完成「創造地方居民自主經營綠色環境及知性產業」、「提振地方自主發展意願，形成由下而上的全民參與運動」、「有效促進地方美、感、遊、創產業發展、活化地方特色暨社區產業經濟」、「塑造台灣地方特

色暨社區產業新經濟發展模式」四大目標。此外，亦希望透過本計畫之推動，降低我國之失業率。

我國地方案例中的台北新北投、桃園觀音鄉、花蓮光復鄉 2004 年就有接受中小企業處的輔導。2005 年度「地方特色產業暨社區小企業輔導」累計已輔導 101 件案例，近年擴充計畫服務據點，並且辦理「國外地方特色產業觀摩體驗活動」，提供我國業者與政府機關向國外觀摩的機會。2005 年開辦地方特色產業多元化資訊網站，建立地區資訊資源交流與學習平台；針對資訊流通建立共用資料庫、共用數位導覽平台；協助業者開拓通路。截至 2005 年底維持及創造在地就業人數達 1,450 人次，累計創造產值達 1.3 億元。

#### 4. 經濟部－社區商業設計輔導計畫

如前所述。

#### 5. 經濟部－社區媒體行銷計畫

如前所述。

#### 6. 青輔會－青年返鄉就業輔導計畫（一）之鼓勵青年在地創業

本計畫將為鼓勵青年回鄉創業，活絡地方經濟，以原鄉為主體，台灣在地文化為元素，時尚為指標，讓青年重新感受家鄉土地之生命力，促進青年創造原鄉文化，發展地方特色產業，提高地方就業機會，打造健康社區。

#### 7. 農委會－營造農村新風貌計畫

其以「營造美麗具特色之社區景觀，塑造符合空間美學及生態永續原則之社區環境」、「落實社區居民共同參與社區發展規劃與環境營造」、「鼓勵採用雇工購料方式辦理環境改善」、「透過居民共同討論，執行社區無用設施減量」為計畫目標。



## 8.農委會－營造漁村新風貌計畫

本計畫旨以創造漁村新風貌為精神，透過各項輔助機制之宣導，激勵漁村居民主動參與，並採補助方式鼓勵地方政府與漁會、漁村社區發展協會等立案之社區組織共同合作，以推行「漁村社區總體營造」，改善漁村環境與休閒漁業設施，進而達成改善漁村社區整體景觀風貌之目標。

## 9.內政部－營造都市社區風貌計畫

本計畫秉持城鄉風貌營造精神，藉由輔助機制之提倡，落實地區居民「自行規劃」之主體理念。並以改善都市計畫區域內之社區整體景觀風貌為目標，推動「社區規劃師」駐地輔導機制與結合地區大專院校空間相關科系，達成專業者與社區組織之合作，以「小政府大社區」實施新地區治理，並由行政體制落實專家輔導，協助社區之共同成長。

## 10.客委會－客家社區聚落空間保存及再利用計畫

以立案之民間團體為補助對象，鼓勵客庄在地居民主動保存及活化客家聚落之特有景觀建築，維持部落建築風貌、人文景觀與自然景觀。其欲保存之聚落生活空間，以客庄早期之建造物為主。

## 第二節 我國的案例分析

本節將針對我國透過政策支持的五個經濟上弱勢或是地理弱勢的地區，初步了解產業政策對其縮小城鄉差距的成效。再以前章的政策架構圖與評量工具來將我國現有的政策做一整理，並分為四個層次觀察。此五個案例分別位於北中南東四個地區，囊括原住民、客家等族群，除各有其發展特色之外，其亦有值得效法之卓越成效。五案例將分為背景、計畫名稱與發展面向三部分進行分析，其中背景包含過去及當地優勢；計畫名稱包含計畫之主辦單位及協辦單位；發展面向則包含補助金額、輔導項目、特色、現況與成效證明等內容。

## 一、台北市新北投

新北投位於台北近郊且有豐富之天然資源，於日劇時代其溫泉開發活動便相當盛行。除此之外，亦有藝妓、陪酒女等服務，因此，也使得民眾對於北投有「溫柔鄉」、「風化區」之不佳印象。隨著時間當地之溫泉旅館呈現老舊，加上 1990 年廢娼後明顯沒落。為提振當地溫泉產業，2000 年當地業者與台北市政府開始進行相關工作，積極爭取中小企業處社區暨地方特色產業輔導計畫，加上捷運新北投之通車，重新打造新北投。

### (一)背景

過去	<ol style="list-style-type: none"><li>1.一般民眾存在著『風化區』的不佳印象。</li><li>2. 1990 年廢娼後，明顯沒落。</li><li>3.業者經營心態兩極化導致服務品質不一。</li><li>4.住商混合使用，產生業者與居民之衝突。</li></ol>
當地優勢	<ol style="list-style-type: none"><li>1.擁有豐富的自然資源。</li><li>2.具有濃厚的歷史背景。</li><li>3.當地溫泉開發利用，極早享負盛名。</li></ol>

### (二)計畫名稱

台北市新北投溫泉產業	
主辦單位	經濟部中小企業處
協助單位	<ol style="list-style-type: none"><li>1.臺北市溫泉發展協會</li><li>2.北投區公所</li><li>3.北投文化基金會</li><li>4.社區大學</li><li>5.職訓中心</li></ol>

(三)發展面向

地方特色產業的振興與發展	
補助金額	135 萬元 (2002 年度) 175 萬元 (2003 年度)
特 色	為全台第一舉辦溫泉季之地區
輔導項目	<p>1. 培育並健全組織自主性運作 成立兩年的北投溫泉發展協會，積極推動當地發展工作，多家業者被吸引加入協會，透過協會與當地居民的溝通，以提升效益。</p> <p>2. 提升經營能力 輔導措施包括管理、語言之相關課程舉辦，與地方特色調查分析，以提升業者世界觀與現代的經營理念，吸引外來客源，達到永續經營之願景。</p> <p>3. 產業行銷整合 近年，新北投已排除過去早期的聲光酒色形象，轉型為健康休閒的溫泉渡假聖地。各方面皆具優勢的新北投配合適當的包裝宣傳、商圈資源的整合與行銷手法。其方式包含：定期溫泉專刊的發行、成果專刊的規劃、國際溫泉嘉年華的舉辦，以及結合湯花戀，發行導覽手冊等方式。</p> <p>4. 資源整合運用 業者各自經營未能有效結合整體環境資源，資源整合運可節省業者成本且發揮規模經濟之效益。輔導內容包括：新北投溫泉網站的建構更新，與溫泉相關產品開發等。</p>
現 況	<p>1. 觀光景點：(1)溫泉博物館 (2)普濟寺 (3)地熱谷</p> <p>2. 溫泉飯店：(1)春天酒店 (2)水美溫泉會館</p>
成長證明	<p>1. 營業額由 3 億 1,300 萬至 6 億元 (2002-2004)。</p> <p>2. 就業人數由 450 人增至 560 人 (2002-2004)。</p> <p>3. 地區產值提升 5 千萬元；就業人數提升 40 人。</p>

## 二、桃園縣觀音鄉

過去桃園產業以茶樹及早稻為主，因蓬萊米培植成功而成為北部米倉。然而，隨台灣產業逐漸轉型，農業沒落，大量農地廢耕閒置。為重振當地經濟，在地熱心人士南下吸取白河經驗並出國考察泰國當地蓮花產業，成功將荒廢之農田轉為經濟價值極高之蓮園。

### (一)背景

過去	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.1980 年代以後台灣農業環境逐漸惡劣，農民的生活日益困頓。</li> <li>2.雖配合政府休耕轉作，推廣種植西瓜，仍有眾多休耕農地。</li> <li>3.工商業興起，觀音鄉青壯人口大量外移從事工商業。</li> </ol>
當地優勢	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.桃園縣觀音鄉鄰近桃園國際機場，其交通便利性，可使其為國際觀光客來台的第一站。</li> <li>2.地理位置之優勢可吸引北台灣之民眾前往賞蓮。</li> <li>3.有大面積的休耕農地可進行轉作。</li> <li>4.其地名觀音可與蓮花形成強烈聯想，讓觀音鄉發展賞蓮觀光事業更為名正言順。</li> </ol>

### (二)計畫名稱

桃園縣觀音鄉蓮花休閒產業	
主辦單位	經濟部中小企業處
協助單位	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.桃園縣政府</li> <li>2.桃園縣蓮花推廣協會</li> <li>3.觀音鄉農會</li> <li>4.觀音鄉休閒產業聯誼會</li> <li>5.觀音新屋休閒產業合作交流會</li> <li>6.觀音文化工作陣</li> <li>7.觀音鄉農會</li> <li>8.社團法人中華民國管理科學學會</li> </ol>

(三)發展面向

地方特色產業的振興與發展	
補助金額	59 萬 7 仟元 (91 年度)；172 萬 7 仟元 (92 年度)
特 色	吸取白河與泰國蓮花業者之經驗，加以改善缺失，打響「南白河、北觀音」之名號。
輔導項目	1.推動觀音蓮園組織運作 2.觀音蓮園識別系統應用 3.規劃與執行蓮園經營管理班 4.規劃與執行地方特色產業觀摩活動 5.規劃與執行聯合促銷導覽專案 6.推廣觀音蓮園形象 7.維護聯合網站
現 況	觀光景點： 1.地熱谷吳厝楊家庄休閒農場 2.蓮荷園 3.向陽農場 4.林家古厝蓮園
成長證明	1.營業額由 1 億元至 2 億 4,700 萬元。(2002-2004) 2.就業人數由 25 人增至 72 人。(2002-2004) 3.蓮園栽種面積增加至 60 公頃。 4.蓮園家數增為 35 家。 5.提升參觀人數為 45 萬人次以上，蓮園整體收入成長 20%。

### 三、南投縣信義鄉

1999 年的 921 大地震重創南投縣復興鄉的觀光產業。然而當地除了豐富之自然風情，其亦為台灣梅子的最大產地之一，在不噴灑農藥且有機的環境下培植，始當地梅子的品質極佳。透過行政院農委會及 921 重建委員會之協助，當地居民重建梅酒廠，於 2002 年取得正式執照，成為台灣第一個私人製酒廠。隨著 921 重建委員會功成身退後，則由原委會繼續其重建相關工作。

#### (一)背景

過去	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.921 大地震重創當地產業，致使原住民的失業率更是居高不下。</li> <li>2.當地村落、交通、公共設施受到嚴重損壞，亦有生命及住宅財產之損失。</li> </ol>
當地優勢	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.為台灣梅子的最大產地之一。</li> <li>2.信義鄉農會為加入 WTO 煙酒解禁後，第一個農民團體取得酒的製造許可證。</li> <li>3.以青梅為原料，充分發揮「一鄉一特產」的優勢條件。</li> </ol>

#### (二)計畫名稱

原住民部落永續發展計畫	
主辦單位	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.行政院農業委員會</li> <li>2.行政院原住民委員會</li> </ol>
協助單位	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.南投縣政府</li> <li>2.信義鄉農會</li> </ol>

### (三)發展面向

原住民社區經濟價值呈現與文化發揚	
補助金額	699 萬 8 仟元 (91 年度)；699 萬元 (92 年度)
特 色	為煙酒解禁後，第一個農民團體取得酒的製造許可證。
輔導項目	<ol style="list-style-type: none"><li>1.提升釀酒原料品質，供應優良原料。</li><li>2.輔導設立農村酒莊，提升釀酒技術，創立品牌。</li><li>3.營造具自然環境與農村景觀的酒莊。</li><li>4.塑造具文化風格與特色及有效經營管理與行銷的酒莊。</li></ol>
現 況	觀光景點： <ol style="list-style-type: none"><li>1.信義酒莊</li><li>2.雙龍瀑布</li><li>3.東普溫泉</li><li>4.雙龍休閒農業區</li><li>5.八通關古道</li></ol>
成長證明	<ol style="list-style-type: none"><li>1.梅酒產量逐年成長— 2002 年：11,500 公升 2003 年：50,000 公升 2004 年：80,000 公升 2005 年：78,000 公升</li><li>2.19 個梅產銷班有穩定之銷售管道，透過農會以收於市場之價格收購。(收入提高 40%)</li></ol>

#### 四、花蓮縣光復鄉

馬太鞍濕地為花蓮縣面積最大的生態濕地，而馬太鞍部落可說是全台阿美族部落中最大的社區部落。產業方面以蓮花經濟作物，並結合數家個人木雕工作室，以濃厚的阿美族風格成功打造馬太鞍之獨特形象。

##### (一)背景

過去	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.資訊不發達，鮮少為外人所知。</li> <li>2.過去不當開發，破壞當地自然生態。</li> </ol>
當地優勢	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.馬太鞍具有以華麗豐富著稱的傳統舞蹈，其藉由社區婦女組成舞蹈團，除保存傳統歌舞外，亦創新內容符合時代潮流。</li> <li>2.當地為人文與大自然兼具的生態部落。</li> <li>3.位於中央山脈山腳下的馬太鞍溼地由芙登溪貫穿，生態資源相當豐富，其中最著名的為水生植物。</li> <li>4.satack (很冰涼之意) 環山湧泉為馬太鞍的活古蹟，其具有汲水敬老的文化意義。</li> <li>5.在馬太鞍住的文化中有 82 年歷史極具代表性的馬太鞍古屋。</li> </ol>

##### (二)計畫名稱

花蓮鄉光復村馬太鞍社區觀光產業	
主辦單位	經濟部中小企業處
協助單位	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.行政院原住民族委員會</li> <li>2.行政院文化建設委員會</li> <li>3.花蓮縣光復鄉公所</li> <li>4.花蓮縣光復鄉大馬太鞍社區</li> </ol>



(三)發展面向

原住民社區經濟價值呈現與文化發揚	
補助金額	144 萬元 (91 年度)；166 萬 5 仟元 (92 年度)
特 色	將馬太鞍社區打造為「阿美族文化休閒園區」
輔導項目	<ol style="list-style-type: none"><li>1.原風創業育成<ol style="list-style-type: none"><li>(1)阿美傳統文物展示視覺導覽系統</li><li>(2)傳統技藝展場設計</li></ol></li><li>2.部落文化巡禮<ol style="list-style-type: none"><li>(1)社區導覽活動簡訊</li><li>(2)阿美文化產業輔導成果手冊</li><li>(3)阿美文化巡禮活動</li></ol></li><li>3.企業策略聯盟<ol style="list-style-type: none"><li>(1)簡易會計管理研習</li><li>(2)企業融資貸款研習</li><li>(3)民宿經營法則研習</li><li>(4)成立民宿村策略營運中心</li></ol></li><li>4.有機農業推廣<ol style="list-style-type: none"><li>(1)服務品質提升準則研習</li><li>(2)特色有機農業廣銷</li></ol></li><li>5.共賞蓮(荷)花月<ol style="list-style-type: none"><li>(1)觀光禮儀訓練研習</li></ol></li><li>6.生態教育推廣<ol style="list-style-type: none"><li>(1)生態教育手冊製作</li></ol></li></ol>
現 況	觀光景點： <ol style="list-style-type: none"><li>1.馬太鞍濕地生態園區</li><li>2.光復糖廠</li></ol>
成長證明	<ol style="list-style-type: none"><li>1.營業額由 2 億 5,100 萬增加至 5 億 1,100 萬元，成長幅度達 30.69%。(2002-2004)</li><li>2.就業人數由 25 人增至 60 人，為 55.78%，成長幅度超過五成。(2002-2004)</li><li>3.2002 年接受輔導的家數為 5 家，2004 年家數再增加為 20 家，成長幅度為 33.33%。</li></ol>

## 五、屏東縣三地門鄉

三地門鄉由三地、賽嘉、口社、安坡、馬兒、青山、青葉、大社、德文、達來等十村所組成，為全台最大之山地鄉，而當地居民以排灣及魯凱族之兩原住民族為主要成員。當地除了擁有得天獨厚山林風情，其更有豐富的原住民文化與特色工藝，故經濟部中小企業處之三地門鄉經濟開發輔導計畫以將三地門鄉發展成為一個藝術村為推動方向。此外，由原住民委員會所主導之「原住民部落永續發展計畫」亦投注許多補助，協助當地各社區發展之用，加上交通部之東西向快速道路（台 88 線）之完成，亦帶動三地門鄉之週邊地區的觀光發展，紓解假日壅塞車流。

### (一)背景

過去	因地理位置之關係，使早期便與平地人有所接觸之當地部落傳統文化流失。
當地優勢	1. 得天獨厚之原始山野風情。 2. 豐富的原住民文化與特色工藝。

### (二)計畫名稱

屏東縣三地門鄉工藝特色產業	
主辦單位	經濟部中小企業處
協助單位	1. 三地門鄉公所 2. 有限責任屏東縣山地門鄉文化工藝勞動合作社 3. 樹德科技大學 4. 雲林科技大學設計研究中心

### (三)發展面向

原住民社區經濟價值呈現與文化發揚	
補助金額	374 萬 9 仟元 (91 年度)；127 萬 7 仟元(92 年度)
特 色	將三地門鄉打造成「琉璃珠的故鄉」，並逐步將琉璃珠之藝術推向國際。
輔導項目	1.建置觀光導覽內容與運作模式。 2.提升工藝生產技術與作業管理。 3.工藝商品創意研發。 4.工作室環境情境營造。 5.工藝產業拓展通路與整合行銷。
現 況	觀光景點： 1.工藝之道 2.中山公園 3.頭目的家 4.大律瀑布 5.海神宮 6.賽嘉樂園
成長證明	1.成功將三地門鄉塑造為「琉璃珠的故鄉」，建立優質原鄉工藝形象。 2.當地工藝產業平均營收提高 25%。 3.帶動當地居民就業人數 55 人。

### 第三節 我國促進地方產業發展之既有政策

本章的主要目的之一在於整理我國在縮小城鄉差距的既有產業政策，尤其是在參考第三章至第六章的國外政策效果及其案例而提出我國未來縮小城鄉差距的產業政策時做一比較。如前所述，在研擬縮小城鄉差距的產業政策中，除了基礎的建設之外，有關的產業政策將集中在財政/金額工具、地方特色產業/一鄉一特產、創新研發以及特殊地區等四項。此部分將會在第八章中再加以說明，此章節將針對我國在這四方面的既有政策做一整理，以便在第八章時可做更具體的政策建議。由於前面的兩節已將地方特色產業做說明及整理，底下將針對我國過去在財政/金融工具和特殊地區的相關政策做一整理。

#### 一、產業政策財政/金融工具

我國獎勵投資政策，在二戰後就漸次成形(胡貝蒂，2004)，歷年專為刺激產業發展而設立的有獎勵投資條例(1960-1990)與促進產業升級條例(1991-現在)。我國政府為獎勵企業投資及轉型以帶動產業升級，於《促進產業升級條例》第二章中訂有多項租稅減免辦法，適用於各類產業。但基於各國稅制有別。各國有其擅用的租稅獎勵政策，如美國習用的就業租稅抵減，我國較少採行。

我國為輔助特定產業或族群，中央政府設立數個具專門使用目的的基金，以茲輔助特定目標經濟發展所須的資金補助之用。本節將就產業發展相關的兩個主要基金：中小企業信用保證基金(以下簡稱信保基金)、農業信用保證基金(以下簡稱農信保基金)介紹。

##### (一)中小企業信用保證基金

中小企業在各國都被視為具有帶動經濟發展潛力的要素，對經濟社會具有巨大的正向外部性，所以維持中小企業健全發展是維繫我國社會經濟穩定的重要任務。台灣產業結構九成以上都是中小企業構成，但我國中小企業規模小、相對於大企業財務處於不透明、風險評估困難、缺乏抵押品的劣勢，而不易取得金融機構的融資。當經濟不景氣時，中小企業放款業務

往往會是金融機構優先縮減的對象。我國中小企業信保基金創立於 1974 年，為政府、銀行與民間企業共同捐助的財團法人。基金創始之初共捐輸 3 億 3,000 萬元，當時基金保證金額上限為基金登記額的 10 倍；1979 年改為以基金淨值的 15 倍，1982 年調整到基金淨值的 20 倍。

2007 年 1 月底止，歸屬中小企業基金部分之捐助款累計新台幣 631.90 億元 其中金融機構累計捐獻 103.65 億元，占總額 16.40%；各級政府累計捐獻 528.25 億元，占總額 83.60%，專案基金則累計 28.50 億元。

此基金設置的主要目的為幫助中小企業向金融機構取得資金、提升金融機構對中小企業放款意願，並適時配合政府政策輔導重點產業政策，落實政策所需的融資活動。

信保基金創立之初隸屬財政部管轄，對中小企業融資採金融機構（特別是國營金融機構）為主，信保基金為輔的「融保一條鞭」（左峻德等，2006），優點為同為財政部管轄範圍，所以溝通成本較低。然而財政部負有維持金融安定的任務，所以面對 1990 年代金融風暴與上市上櫃公司出現財務危機風潮時，負責維護金融安定的財政部對風險較高的放款勢必做管制，各金融機構以減少自身壞帳損失為優先考量，在中小企業最需要資金援助時反而緊縮中小企業融資業務。2000 年以來金融業界專注於追求高報酬的消費金融業務，此對我國中小企業融資取得造成不小壓力。

2003 年相關中小企業輔導業務轉由經濟部中小企業處負責，中小企業信保基金改由經濟部管轄。自此中小企業信用保證改成由中小企業信保基金與各金融機構平行合作辦理信保業務的「融—保雙元式」（左峻德等，2006）。如此信保業務脫離過去金融安定導向的模式，經濟部對中小企業的需求有更深刻的認識，可以更切合我國中小企業信保需求。目前中小企業信保基金所有承辦的貸款保證項目依功能歸類為一般業務、促進產業升級、天然災害復舊、協助創業、政策性專案貸款五項，如表 7-1 所示。

表7-1 中小企業信保基金承辦貸款保證

保證項目	保證內容摘要
<b>一般貸款</b>	
<b>一、一般業務</b>	
一般貸款	短/中期週轉融資、購置機器、設備、土地、廠房及營業場所等資本性支出融資。
商業本票保證	由中小企業發行，票券金融公司承銷之商業本票經金融機構予以保證。
外銷貸款	外銷貸款及其出口押匯。
購料週轉融資	為採購物資器材或設備申請融資。
政策性貸款	配合政府單位核定之各項專案貸款要點辦理如中小企業升級、振興傳統產業、中小企業紮根及獎勵觀光產業等貸款。
履約保證	金融機構提供預付款保證、履約保證、押標金保證及進口稅捐記帳保證。
小額簡便貸款	短/中期週轉融資、購置機器、設備或修繕改良等資本性支出融資。
批次保證	短/中期週轉融資、購置機器、設備、土地、廠房及營業場所等資本性支出融資。
協助受卡債影響營運之微型及中小企業主信用保證	依經濟部核定之「協助受卡債影響營運之微型及中小企業主作業要點」辦理之貸款。
<b>二、促進產業升級</b>	
促進產業研究發展貸款	依經濟部「促進產業研究發展貸款辦法」辦理之貸款，研發計畫必要之營運資金及計畫必要且新購之研發設備，電腦軟/硬體設備、智慧財產權。
建構研發環境優惠貸款	依經濟部「建構研發環境優惠貸款要點」辦理之貸款，研發計畫必要之營運資金及計畫研究場所與必要且新購之研發設備，電腦軟硬體設備、智慧財產權。
知識經濟企業融資	三年內曾通過指定的政府機關專案補助計畫、貸款計畫或取得獎項/二年內所開發之技術或產品已取得專利權、著作權、商標權/我國設有研究發展部門並具專職大專學歷以上之研發人員達三人以上的中小企業，短/中期週轉及資本性支出融資。

協助中小企業赴 有邦交國家投資 融資	用於支應投資事業取得土地、廠房、生產機器設備等固定資產所需資本性支出融資。
<b>三、天然災害復舊</b>	
中小企業災害復 舊專案貸款	企業因天然災害欲回覆營業的資本性支出融資、復舊週轉性支出(原物料、商品等) 融資。
<b>四、協助創業</b>	
青年創業貸款	依行政院青年輔導委員會輔導青年創業要點辦理之青年創業貸款。
微型企業創業貸 款	對年滿 45 歲至 65 歲失業創業者營運週轉或資本性支出融資。
<b>政策性專案貸款</b>	
自有品牌推廣海 外市場貸款	依經濟部「自有品牌推廣海外市場貸款要點」辦理，品牌推廣所需之廣告、設計、包裝、行銷委託、顧問諮詢、售後服務之設備投資及其他相關計畫之支出融資。
非中小企業之數 位內容產業及文 化創意產業優惠 貸款	依經濟部工業局訂定之「數位內容產業及文化創意產業優惠貸款要點」辦理之貸款，取得有形/無形資產或營運週轉融資。
921 震災災民重 建家園貸款	對弱勢災民辦理之重建貸款、購屋貸款及修繕貸款。 對都市更新團體依都市更新事業計劃或權利變換計劃辦理之貸款。
就學貸款	對高級中等以上學校在學學生申請學雜費、實習費、書籍費及住宿費等之貸款。
留學生就學貸款	對符合教育部訂定之「補助留學生就學貸款辦法」及「補助留學生就學貸款作業要點」等相關規定之留學生辦理之貸款。
青年海外生活體 驗貸款	對符合行政院青輔會訂定之「青年海外生活體驗專案貸款計畫」及「行政院青輔會青年海外生活體驗專案貸款作業要點」等相關規定之在學青年辦理之貸款。
勞工退休金貸款	符合勞工退休金條例應提繳勞工退休金或提撥勞工退休準備金之企業或事業單位(公營事業除外) 提供之貸款。
火金姑(相對保 證) 專案	營運資金或研究發展計畫資金融資。

資料來源：中小企業信用保證基金SMEG，<http://www.smeg.org.tw/>。

信保基金為因應代償率高以及促進台灣產業鏈企業共生共榮的優質投資環境，並讓加入信保企業的營運與財務管理能力得以提升，期望讓信保基金可以就有限的基金資源，發揮更大的輔助中小企業營運的效益。不過信保基金資金來源主要是由政府出資，因為金融機構對企業徵信不當或是市場普遍性不景氣，導致代償比例偏高，基金虧損由全民買單並不合理；而金融機構程序上拿到基金代償的款項就可打消壞帳，對於追討中小企業積欠的信用擔保貸款欠缺積極誘因。所以信保基金推出兩項新專案：

1. 「火鳳凰專案」：2005年經濟部推動“火鳳凰專案”，以追回的代償款項按一定比例（比一般銀行追討呆帳的獎勵比例略高）作為績效獎金，鼓勵金融機構催收，成效頗佳。2005年度共追回8.6億元代償款，對維持信保基金資金充裕不無小補。
2. 「火金姑專案」：鑒於近年政府財政吃緊，過去企業捐贈情形相對不踴躍，2006年開始向各產業的龍頭企業募集資金（每家5,000萬元），政府提撥同額配合資金，成立專用基金帳戶，由龍頭企業推薦可接受專案信用保證補助的產業鏈上下游公司與相關企業，提供擔保給營運與研發經費融資，而捐款公司可享捐款抵費用的優惠。使基金、龍頭企業、龍頭企業的上下游與相關廠家可攜手合作，各得所需、互蒙其利。目前中華電信與中鋼兩企業有加入火金姑專案，開放相關企業申請。信保基金為構發掘更多有潛力的產業加入「火金姑專案」的行列，也對金融機構提出獎勵機制鼓勵推薦產業參與計畫。

中小企業信保基金自成立到2006年底止輔助超過26萬家中小企業，累計承保件數達315萬件，協助企業取得5兆4,018億元融資，對我國產業發展有一定的貢獻。



## (二) 農業信用保證基金

我國農信保基金創立於1983年，政府為避免農業從業人士/公司/合作組織，因提不出足夠擔保品而無法向金融機構融資，1970年代即著手規劃農業金融制度，解決農業資金需求。農業信用保證基金由政府、各地農漁會及農業行庫捐助成立，截至2005年底，基金收到的捐輸金額達60億8,892萬1千元。2006年起為促進農業發展，依據《農業發展條例》與《農業金融法》，農業金融機構應負責農業發展所需資金供給，農信保基金改由行政院農業委員會主管。農信保基金在2001-2004年間因經濟不景氣與加入WTO衝擊，連續四年虧損，平均每年虧損13.6億元，2005年度因資金運用得宜，盈餘1.9億元，因保證倍數由2001-2004年的60、無限大、90倍降為2005年度的17倍，回到規定的保證倍數20倍。

農信保基金提供實際從事農、林、漁、牧業生產、加工、運銷、倉儲、休閒農(漁)業及農(漁)業發展事業等之個人、團體、獨資、合夥、公司或合作組織，申請經營所需以及農漁家生活所需支出(農舍、設備、租稅、醫療、教育、交通等)貸款保證。基金的業務分為一般農業貸款及政策性專案農業貸款：

1. 一般農業貸款：農家消費貸款、農家小額貸款、農家創業貸款、農業專案貸款、統一農貸、統一漁貸、農漁會會員一般貸款
2. 政策性專案農業貸款：包含農業發展基金貸款、農業天然災害低利貸款、微型企業創業貸款(僅限農漁會送件辦理)、中美基金貸款、開發基金貸款、其他政策性貸款。

目前農信保基金所有承辦的貸款保證項目依功能可歸類為一般業務、改善農民生活、鼓勵創業、政策性專案農業貸款、等四大項，如表 7-2 所示。

表7-2 農業信保基金承辦貸款保證

<b>一般農業貸款</b>	
<b>一、一般業務</b>	
統一農貸	農業生產所需的資本與週轉貸款。
統一漁貸	漁業生產所需的資本與週轉貸款。
農漁會會員一般貸款	
<b>二、改善農民生活</b>	
農家消費貸款	從事農林漁牧產銷相關且年滿 20 歲至 60 足歲之自然人，申請之消費貸款。
農家小額貸款	從事農林漁牧產銷相關且年滿 20 歲至 60 足歲之自然人，用於生活改良及家計週轉的融資。(本貸款不得用於償還其他金融機構債務。)
<b>三、鼓勵創業</b>	
農家創業貸款	年滿 20 歲至 60 足歲之農漁相關企業經營者，創立、籌設企業所需資金的融資。
農業專案貸款	
<b>政策性專案農業貸款</b>	
<b>一、農業發展基金貸款</b>	
農機貸款	用於購置農漁機械或自動化設備、投資改造(改裝)傳統農業設備為自動化設備。
農業科技園區進駐業者優惠貸款	農業科技園區進駐業者興建或購置園區內廠房、設施、設備、溫室、材料及其附屬設施之資本支出及相關經營所須週轉金。
農漁會事業發展貸款	各級農(漁)會促進農(漁)會事業發展、經營管理改善或經農委會核定之促進民間參與公共建設案之資本支出及週轉金。
輔導農糧業經營貸款	農糧產業經營者直接用於達成本貸款目的所需之資本支出及週轉金(不含購買耕地)。
農業產銷班貸款	產銷班班員投資於所經營的農場，或擴大經營業務，發展自動化、資訊化及商品化等，興修農業設施及購買農用資材、生產設備等資本支出或週轉資金(不含購地)。
山坡地保育利用貸款	興、修建或加強各種公共設施所需投資資金或從事水土保持與農業經營所需資本支出或週轉金。
農家綜合貸款	農(漁)民籌措家計、消費、教育等農家生活改善所需資金融資

輔導漁業經營貸款	從事海洋漁業、陸上養殖、休閒漁業所需興修設備、建造、購買、修繕漁船及漁用資材、生產設備及為改善產品產銷衛生環境，增購或改善加工製程及魚貨處理設備之資本支出或運銷所需週轉金。
改善財務貸款	農(漁)民同意本貸款資金全部用於償還既有農漁產銷用途貸款本息者，得以申請融資。
提升畜禽產業經營貸款	畜禽產業經營者、禽畜糞堆肥場、肉品加工業者購買相關生產及經營設備之資本支出及週轉金。
農民經營改善貸款	從事農林漁牧業產銷加工及相關事業，擴充經營所需的資本支出及週轉金。
擴大家庭農場經營規模協助農民購買耕地貸款	購置或交換耕地所需資金；因繼承耕地需現金補償其他繼承人所需之資金。
<b>二、農業天然災害低利貸款</b>	實際從事農、林、漁、牧生產之自然人需用於天然災害復建及復耕計畫書上所指定用途之資金融資。
<b>三、微型企業創業貸款-僅限農漁會送件辦理</b>	中高齡失業者、婦女及青年工作者(年滿45歲以上至65足歲之自然人)創立微型企業(不分行業，員工數未滿5人者)所需之資金融通。
<b>四、中美基金貸款</b>	
輔導木竹材精緻利用生產貸款	登記有案之農場、林產加工廠、林(農)業生產合作社或產品取得CAS優良台灣優良林產品標章驗證之工廠(場)、公司行號，提供購買生產木竹材產品生產加工機器設備、廠房更新及增購木竹材原料等所需資金融資。
輔導休閒農場經營貸款	已取得休閒農場籌設同意文件或取得休閒農場登記許可證之自然人或法人，經營休閒農場所需之資本支出及週轉金。
輔導種苗產業經營發展貸款計劃	領有種苗業登記證之種苗繁殖業者，購置生產設施、設備、種苗資材等的融資。
促進農場經營企業化貸款	依行政院農業委員會修正發布的農場登記規則規定，辦妥農場登記之農場主改善農場產銷環境及設施與擴大農場經營規模，購買農用資材設施等資本支出。
<b>五、開發基金貸款</b>	
開發基金農業自動化機器設備優惠款	對農林漁牧的企業、加工業、農戶、團體提供中長期優惠融資，協助農業自動化機器設備投資。
<b>六、其他政策性貸款</b>	

資料來源：農業信用保證基金，<http://www.acgf.org.tw/>。

我國信保/農信保基金的歷年的總和保證成效整理如表7-3。

表 7-3 我國農業信用保證基金與中小企業信用保證基金績效

單位：新台幣百萬元、件

年度		農業信用保證基金			中小企業信用保證基金		
		2004	2005	2006	2004	2005	2006
承保	件數	10,912	37,415	44,375	265,137	271,401	261,824
	金額	868,493	1,543,810	1,827,758	315,449	333,020	319,604
協助取得融資	金額	1,085,524	1,901,709	2,338,863	516,775	538,947	530,459
業務統計		1983-2007年1月底止			1974-2007年1月底止		
累計承保件數		211,459			3,153,344		
累計承保金額		238,958			3,680,312		
累計協助取得融資金額		190,835			5,401,866		

資料來源：

中小企業信用保證基金網站：<http://www.smeg.org.tw/>

農業信用保證基金網站：<http://www.acgf.org.tw/app/default.asp>

農業金融局：<http://www.boaf.gov.tw/boafwww/index.htm>

註：以上中小企業信保基金數據不含本基金接受委辦之就學貸款、留學貸款與青年海外生活體驗專案貸款在內。

## 二、特殊地區的產業政策工具

除上述的一般性的政策工具外，我國針對特定經濟羸弱地區與弱勢族群另有專門的措施，以期發揮畫龍點睛的效果。我國對原住民族的經濟補助機構始於1976年，現稱原住民族綜合發展基金，負責對原住民族個人與企業提供貸款。離島建設基金於2000年才成立，專對離島（離島係指與台灣本島隔離且屬我國管轄之島嶼）提供補助。另外在農業發展條例中，提供偏遠、離島、地層下陷及公益用途的土地，免繳回饋金的優惠，以刺激該地區釋出低生產力的土地供經濟發展之用。

## (一)離島建設基金

離島建設基金自 2000 年發佈，為推動離島開發建設，健全產業發展，維護自然生態環境，保存文化特色，改善生活品質，增進居民福利而制定。離島建設基金基於離島建設條例規定創立，資金來源主要由中央補助，分 10 年撥款 300 億元設置。

離島建設條例規定離島建設所需經費由中央編列專款預算支應，不足數額由本基金補足。但在中央財源枯竭，緊縮離島政府公共建設資金下，離島政府挪用基金支應公共建設支出，因此 2005 年 7 月為止已撥款的 160 億元多用於無收益性的補助項目。且離島政府申請的建設項目，多為土木工程，有過度開發、破壞當地環境的問題（如 2004 年蘭嶼天池步道及朗島碼頭工程），可見計畫的研提/審核欠缺永續性、整體規劃與環境保護的考量。自 2006 年起離島建設業務由經建會接手，經檢討後離島建設基金由過往的直接撥款改為專案審核貸款或投資的方式補助，補助項目也從非自償性的硬體建設改為自償性硬體建設與文化生態觀光為主。2006 年度的 20.5 億元預算到 10 月底止因執行方式變更，地方政府尚在適應，所以完全沒有執行。

## (二)原住民族綜合發展基金

前身為 1976 年起實施之「台灣省山胞創業貸款」，1994 年更名為「原住民族綜合發展基金」，並擴大執行的地理範圍。主要辦理原住民經濟產業貸款、原住民青年創業貸款等，2001 年起配合「原住民住宅改善第一期四年（2001-2004）計畫」，將原住民建購修繕貸款信用保證等住宅租屋相關業務加到本基金下。本基金資金由中央政府補助，屬行政院原住民族委員會轄下，地方政府配合提供原住民經濟事業的補助以及受理申請貸款、審查、追蹤申請人事業計畫執行成效與繳款情形。本基金目前替下列的貸款提供資金：

- 1.經濟產業貸款：凡實際從事經濟事業之原住民個人、原住民公司行號、原住民組成之合作社及其他相關機構等者。

2. 青年創業貸款：原住民個人或公司行號負責人年齡在 20 歲以上 45 歲以下，並參加政府職業訓練取得結業證書或技術檢定合格證書或相關職業執照者。

貸款申請人應提供十足擔保品；無擔保貸款有連帶保證人，或申請財團法人農信保基金或本基金信用保證。

自 1994-2003 年底止本基金提供融資 39 億 7 千多萬元，貸款戶數共 12,387 戶；自 2000-2001 年底信用保證金額共 6 億 3,000 萬，保證戶數 963 戶，對經濟相對弱勢的原住民族取得資金助益頗大。2005-2008 年原住民族委員會預定推動每年申貸 300 人，四年計 1,200 位原住民。

### (三)免繳農地變更回饋金

為促進農地永續利用，並促進產業發展，1995 年行政院核可「農地釋出方案」，與「都市計畫農業區變更審議規範」、「非都市土地使用管制規則」等配合，推動農地變更使用目的。並於 1997 年修正內容以簡化工作流程、便利民眾申請。考慮加入 WTO 後台灣農業將受鉅大衝擊，政府乃積極輔導農民轉作、農業精緻化、對農地總量加以控制。前期的「農地釋出方案」實施期間的 1995 年 8 月到 2002 年 12 月為止共釋出農地共約 3,800 公頃。為促進土地善加利用，土地有更好的分配，「農地釋出短、中長期政策」於 2003 年 11 月取代「農地釋出方案」繼續以國家糧食安全、國土永續利用、農業/非農業部門均衡發展為目標，管理農地使用的任務。

為配合加入 WTO 後的農業政策調整，農業發展條例 2002 年修訂的版本中第 12 條中規定，農地變更用途應繳交回饋金，唯以下情形得免繳農地變更回饋金：

1. 政府興辦之公共建設及公益性設施。
2. 政府興辦之農村建設及農民福利設施。
3. 興辦之建設、設施位於經濟部公告為嚴重地層下陷地區，或中央主管機關所定偏遠、離島地區。

各相關單位依目的事業法令收到的回饋金應提撥 1/2 給農業發展基金，專供促進農民福利、發展農業之用，並配合 921 震災重建暫行條例 (2000-2006 年 2 月)，鼓勵經濟受創、發展不振的地區將低生產力的農地轉做它用，刺激各地區的經濟發展。

#### 第四節 我國政策效果評估分析

接下來，將檢視政策訂定與執行之優缺點。

##### 一、優點

- (一)目前政府政策以誘發性政策為主，未來可讓在地政府或民眾主動提出的申請，其成效將較強制性政策更明顯。
- (二)評估各地方產業特色與優勢，發展地方特色農產品與觀光產業等可提升所得，同時亦可創造就業機會。例如，原本蕭條的台北市北投區溫泉產業，透過輔導地區產值增加 5,000 萬元與花蓮光復村之馬太鞍社區之就業人數提升 55.78%等，皆是十分成功之案例。
- (三)透過改善所得與增加就業機會等快速又明顯成效之政策，可增加地方政府與民眾之信心，提升民眾參與政府政策之動力。
- (四)地方所得與就業機會的改善，可留住當地人才，更可吸引人才回鄉服務之附加效益。
- (五)除提升在地經濟發展政策外，亦可配合交通建設，將可將其效益大為提升，如台 88 線之完成，紓解三地門鄉假日壅塞車流；雪山隧道的開通，帶動宜蘭地區的發展。

## 二、缺點

- (一)一鄉一特產與觀光等產業政策，將出現彼此模仿或同質性產品的問題，失去各地之獨特性。
- (二)透過教育面縮小城鄉差距之成效較為緩慢，但卻扮演極為重要之角色，因為教育程度與所得之間有緊密之關聯，雖然政府一般教育補助款 2000-2007 年度共增加了 530 億元且配合數位台灣計畫，然而師資與設備之不足與缺乏續修之經費，使得成效不彰。
- (三)隨所得上升，民眾對於健康與醫療品質日益注重，雖然縮小城鄉差距的六星計畫中亦有社福醫療之面向，然而對於實際提升各地醫療水準仍無實際規劃。
- (四)對於目前仍以經濟開發為主要政策，缺乏其他考量，過度開發與大量人潮的湧入，勢必會對當地生態環境造成極大衝擊。
- (五)各部會雖有各自之輔導對象，然而以三地門鄉為例，其同時擁有經濟部中小企業處之經濟開發與原委會之原住民部落永續發展兩輔導計畫，其擁有之資源與經費，可能有重複之問題。

## 三、交通建設之投資效果

交通之便利性的確可帶動一個地方之發展，然而對於是縮小抑或是拉大城鄉差距，仍有待評估。

案例一：雪山隧道之開通，雖然帶動宜蘭當地的觀光產業與宜蘭人回鄉居住，然而，一日生活圈的便利，在另外一方面也使得當地的民宿業者受到不小衝擊。

案例二：目前仍具爭論性的蘇花高速公路，其若興建完成，雖可將一日生活圈延伸至花蓮，然而其勢必亦對當地生態與花蓮民宿造成衝擊。



## 第八章 研擬縮小我國城鄉差距之產業政策

本章主要的重點在於研擬縮小我國城鄉差距的產業發展策略，而為了研擬相關的策略，須兼顧兩個重要的面向，第一是考量到我國未來中長期的經濟發展策略；第二是適度的借鏡國外的經驗。接著再將第三章至第七章的我國外政策之效果做一綜合比較分析，以納入本研究的策略之研擬。另本章節將提出具體的產業策略，以及相關的配套措施之說明。

### 第一節 國內外產業政策效果之比較分析

綜合第三章至第七章各國外在縮小城鄉差距的施政理念相關政策效果，可歸整出各國政策的特色及優點。

#### 一、我國產業政策效果

- (一) 目前政府政策以誘發性政策為主，未來可讓在地政府或民眾主動提出的申請，其成效將較強制性政策更明顯。
- (二) 評估各地方產業特色與優勢，發展地方特色農產品與觀光產業等可提升所得，同時，亦可創造就業機會。例如，原本蕭條的台北市北投區溫泉產業，透過輔導地區產值增加五千萬元與花蓮光復村之馬太鞍社區之就業人數提升 55.78% 等，皆是十分成功之案例。
- (三) 透過改善所得與增加就業機會等快速又明顯成效之政策，可增加地方政府與民眾之信心，提升民眾參與政府政策之動力，以 2005 年產業面向為例，其預計輔導目標為 540 個社區特色產業，實際為 753 個，達成率為 136%，可了解其申請之踴躍。
- (四) 地方所得與就業機會的改善，可留住當地人才，更可吸引人才回鄉服務之附加效益。
- (五) 除提升在地經濟發展政策外，亦可配合交通建設，將其效益大為提升，如台 88 線之完成，紓解屏東縣三地門鄉假日壅塞車流、雪山隧道的開通，帶動宜蘭地區的發展。

## 二、案例國家的產業政策特色與政策效果

### (一)日本

日本的政策效果可分為以下幾個部分來看：

1. 以地域中小企業活絡化為主的政策有：
  - (1) 「地域資源活用企業化計畫」(由地域中小企業活用地域資源，開發與販賣新產品、新服務，建立品牌的支援計畫)。
  - (2) 為重建地域中心的市、街、地商業活絡化，對原有的「中心市街地活絡化法」的修正。
  - (3) 為振興商品製造的中小企業，提出「元氣商品製造中小企業 300 家」的企劃。
  - (4) 「中小企業的再生·再起事業」更進一步的推進。
  - (5) 針對女性和高齡者勞動市場的活用—『中小企業白皮書 2006』。以上的措施希望達成對支撐地域經濟與就業的中小企業更有活力。
  
2. 以地域的服務產業革新為主的有：
  - (1) 由 IT 商業模式的展開促進需要與擴大。
  - (2) 由人才的培育、IT 的活用提升競爭力與生產性。
  - (3) 服務產業統計資料的充實與完整。
  - (4) 「生活充實型服務」(如健康、觀光、育兒等) 與「事業充實型服務」(如商業支援、流通等) 不同類型產業策略的建立。
  
3. 以地域的橫斷分野為主的有：
  - (1) 【人】—人「財」力的革新：
    - ① 「教育、人才培育體制的複線化」的建立。
    - ② 「教育的產官學合作」(如文部科學省與經濟產業省推動的「產業群聚政策」)。
    - ③ 建構「全球化人才戰略」(如亞洲人「財」資金的構想)。

- (2) 【物】—生產手段與基礎建設的創新：
- ①對資本財「折舊制度」的重新檢討。
  - ②「產業、物流基礎建設戰略」的整頓(如「總合物流施政大綱(2005-2009)」)。
  - ③國際物流競爭力合作夥伴的形成。
- (3) 【金】—金融的創新：金融可能線的擴大與風險貨幣供給的活絡化。
- ①「動產、債權擔保融資」的促進。
  - ②「電子債權法(假稱)」的制定。此兩項為提升地域金融及對金融活動真偽的辨識能力。
  - ③強化高度金融人才的培育。
  - ④推動「東亞資產擔保證券市場」。
  - ⑤「日本版存託型憑證(JDR: Japan Depository Receipts)」的導入。
- (4) 【技】—技術的革新：由不同分野的融合、協助加速技術創新。
- ①促進「異分野產業的融合、協助」。
  - ②培育出「革新的新事業」。
  - ③「知財政策」(知識財產權的強化、專利審查迅速化等)。
  - ④「基準認證政策」(國際標準化、計量標準的整頓等)。
- (5) 【智】—活用【人】、【物】、【金】、【技】，孕育最大成果經營力的強化。
- ①「知的資產經營」(活用日本特有的優勢，促進經營成效)。
  - ②建立「產業重整、事業重整制度」，並加以活用。

#### 4. 具體經濟效果

- (1) 「關西文化學術研究都市地域」的經濟成果
- ①本地域的京都、大阪及奈良的實質經濟成長率 2005 年分別為 2.9%(三年連續正成長)、2.3%、1.9%的正成長。

- ②本地域的居民所得 2005 年大阪為 0.9%，京都為 0.5% 的正成長。
- ③本地域的就業率大阪提升 27.7%，而京都女性有 2% 的提高。
- ④除此之外，「關西文化學術研究都市地域」所帶來的四種效果，雖無法全部量化，但效果有逐漸呈現出來。此四種效果分別為對關西文化學術研究都市整建的波及效果、對地域科學技術政策、產業政策的波及效果、對大學產業合作、機能整建的波及效果、以及情報發射效果。
- ⑤「關西文化學術研究都市地域」其他成果可參考表 3-2，分為「參加機關、研究人數(大學、公部門、民間企業)」、「論文件數」、「得獎件數」、「專利(國內外)」、「被其他事業體採納數」、「商品化、事業化、企業化件數」、「本事業成果收入」以及「登載傳播媒體數」(報紙、電視、收音機、雜誌等)等項目。

(2) 「北海道超級產業群聚—振興戰略」的經濟成果

- ①「北海道超級產業群聚—振興戰略」分為「北海道 IT 情報產業群聚」和「北海道生物產業群聚」兩部分，除了本計畫推動以來參與單位逐年增加外(參加本振興戰略的機關超過 1,100 單位，這些機關有產業群聚網絡參加企業 258 家，商社、金融等廣泛商業網絡 126 家、行政機關支援網絡 12 個機關、攜手合作大學、研究機構有 20 所、研究技術開發推動網絡有 243 家等，由北海道經濟產業局(財)北海道科學技術綜合振興中心來統籌這些機關)，所提高就業人數和營業額皆有很大成效(參考表 4-3)。
- ②「北海道 IT 情報產業群聚」和「北海道生物產業群聚」計畫實施之後所帶來的創造新事業企業數有明顯的增加(參考表 4-4)，創造該地區產業的多元化發展，間接提高所得和就業機會。

(3) 「北海道十勝圈、富良野地域品牌形成政策」的經濟成果

- ① 「北海道十勝圈、富良野地域品牌形成政策」是地方自治體的施政配合地域內部所發展的經濟活動。這種地域品牌形成擴展到整個北海道地區，對北海道地區的經濟有巨大貢獻。北海道地域的實質經濟成長率為 0.77%，連續兩年上升，同時在名目、實質經濟成長率和全國平均值落差有縮小的趨勢。
- ② 本區的企業所得提高 1.5%，本區非企業財產所得上升 26.0%。北海道地域產品的出口上升 1.6%，第一次、第二次產業成長率分別為 9.5%、0.4%。

(4) 「橫濱市都市活絡化政策」的經濟成果

- ① 從經濟成長率來看橫濱市的名目經濟成長率為 2.6%，實質經濟成長率為 3.0%。而從市民每人的所得統計可知市民每人平均年所得為 320 萬 6,000 日元，和前年度相比提高 2.0%。
- ② 就業人口的反應比較不一，勞動力人口男性持續減少，但女性呈現增加的趨勢。主要原因之一是男性勞動者有相當比例往返東京之間，本區的就業機會為女性所吸收。因此女性雇用者與臨時雇用兩者皆增加。

(二) 韓國

韓國的政策效果可分為「科技發展促進地域」和「活化落後地域經濟」二大類：

1. 「科技發展促進地域」有：

- (1) 依「全國創新群聚協議會」強化與其他地區產、官、研的共同研究之活絡、研究技術人才的相互交流、相互合作，加強與其他地區群聚合作。
- (2) 經營與其他創新群聚的技術分野別的研究會，促進其他地區的參與。
- (3) 建立特區的知識情報活用體系。
- (4) 在特區營運的過程當中，所積蓄的組織管理資訊、企

業成長階段別支援戰略、代表的模範事例的育成等提出成功的經濟模式。

2. 「活化落後地域經濟」有：

- (1) 以「農產業」為中心調和經營與技術，建立「系統農業」增加農民所得。這樣的認識下，推動新活力事業確保落後地區能夠經濟自立和創意性更進一步的提升。
- (2) 對一定地域加以特化，關於農產品的生產、流通、加工為中心，建立產、學、官一體的體制，以有機的推動網絡對資源有效充分的利用，革新地區農業以建立「農產業的結合體」。透過「農產業的結合體」的運作，以圖自立自強的地域經濟發展。
- (3) 從地域的經濟發展的表現來看，1985-2004年間韓國地域經濟大幅成長，例如大田廣域市1990年的4,710,815(百萬韓元)，到2004年的18,611,488(百萬韓元)，15年提升為4倍的國內生產毛額，首都圈以外的地域之國內生產毛額從1985年的49,884,217(百萬韓元)到2004年的411,920,452(百萬韓元)的成長。

(三) 歐盟

有關歐盟區域政策的優點，簡單歸納成以下五點：

1. 政策目標簡單且具體：

- (1) 改善區域的競爭力
- (2) 增加和改善就業
- (3) 平衡城市和鄉村地區的發展

2. 明確訂定政策執行優先項目：

「2000-2006年階段性計劃」歐盟定義三大優先協助的目標：

- (1) objective 1：協助落後地區的發展。  
定義落後地區為該地區平均每人GDP等於或小於歐盟平均之75%之國家或地區。
- (2) objective 2：協助面對社會—經濟轉型地區的復甦。
- (3) objective 3：促進現代化的訓練系統和就業機會。

「2007-2013 年階段性計畫」歐盟將 2000-2006 的目標範圍簡化成以下三個優先政策目標：

- (1) 縮小落後地區差距 (convergence)
- (2) 促進地區的競爭力和就業 (competitiveness)
- (3) 加強歐盟境內的合作 (cooperation)

3. 資助目標及資金項目定義清楚，有助於效果的評估：

歐盟設立結構基金 (Structure fund)，來協助各國(地區)落後地區之基礎建設計畫 (co-financing infrastructure projects)。為了讓區域政策能夠真正落實在需要發展的地區，歐盟對於資助的目標有明確及清楚的定義。

2000-2006 年歐盟結構基金由 4 個獨立的子基金共同組成，每一個子基金分別負責不同的主題：

- (1) 歐盟地區發展基金 (ERDF)－協助基礎建設
- (2) 歐洲社會基金 (ESF)－協助恢復就業或就業訓練
- (3) 漁業金融基金 (FIIG)－協助捕魚業變成現代化
- (4) 歐盟農業輔導部門及保證基金 (EAGGF)－協助鄉村發展

而新的 2007-2013 年計畫，歐盟結構基金將漁業金融基金 (FIIG)及歐盟農業輔導部門及保證基金 (EAGGF)去掉，只剩下歐盟地區發展基金(ERDF)及歐洲社會基金 (ESF)兩個最重要的基金：

- (1) 歐盟地區發展基金(ERDF)－提供基礎建設、研究發展及企業投資。
- (2) 歐洲社會基金 (ESF)－提供恢復就業或就業訓練。

4. 歐盟政策具有延續性

2007-2013 年歐盟新的區域政策基本上是延續 2000-2006 年的基本精神而訂定，例如：繼續加強歐盟的 Cohesion Policy 的優先目標；提高品質，維持更加平衡的區域發展；改進 Cohesion Policy 的協調方式。

值得一提的是，歐盟不斷改進中央與地方協調方式，所謂改進協調方式是指加強政策執行的效率、透明度以及

政治責任。事實上，歐盟認為政策成功的條件有下面四個重點：

- (1) 為政策訂定出一個清楚的「策略方法」；
- (2) 明白的說明政策執行的優先項目；
- (3) 保證經濟和社會制度能夠充分協調；
- (4) 要定期舉辦公開的檢視報告（計畫）進度。

歐盟甚至還強調，加強中央層級以及各國（或地方）政府設立制度的能力，才是決定歐盟政策目標是能否達成的最重要關鍵。

#### 5. 落後地區的基礎建設與經濟發展並重

歐盟 2000-2006 年期間「結構基金」有 94% 的資金是集中在三個優先項目上，目的是協助這些地區之經濟活動起飛。其中對 Objective 1 所提供最重要的協助是該地區所缺乏的基礎建設。從歐盟大同基金 (cohesion fund) 給予東歐會員國的補助情況，可清楚的了解歐盟對基礎建設的重視程度。

#### (四) 美國

美國自 1990 年代開始發展科技經濟 (technology-based economy)，強調創新與創業來驅動經濟發展，以提高區域競爭力為策略目標。由第六章的研析得知美國主要的政策工具為財政面的租稅抵減、補助科技創新及提供中小企業融資保證，但由產業/地方自行決定發展方向及所需資源，各級政府僅扮演協助或支援的角色（請參考圖 6-2）。其地方發展政策的特色，可歸納為以下四點：

1. 多屬於誘發性政策，採取分權化的模式，中央（聯邦）政府僅制定法源，提供廣泛目標性的資源/資金及間接地扶植科技產業化；而各區域/州則自行制定發展策略，與公平競爭資源的機制來槓桿，用在地資源以發揮創新與創業的最佳綜效。州、區域、城鎮各級政府以提供各種商業援助服務、融資及租稅優惠 (tax credit) 為主，以刺激科技創新企業、產業群聚與在地化人材及特有資本（如文化資本）。



2.美國的核心策略為不斷創造富有競爭力的在地新企業，以活絡商業並增加就業機會。但促進就業並非僅追求增加就業人數的量化結果，更以創造高所得的就業機會及提高既有工作的薪資。

3.力求落實政府資源的經濟影響 (impact)，各級政府財政支持的目的與支持對象具體且明確。各地政府對於投資標的資格依現實經濟目的自行設定 (例如 Vermont 州 “Sweet Spot”)，並擅於結合當地各類輔導企業的非營利組織或準政府組織 (Quasi-government agency) 協助執行各類政策計畫，促進當地就業及繁榮商業。

#### 4.政策執行與管理

(1)美國正式通過立法的政策，聯邦政策便會持續編列年度預算並設計專案 (program) 推動執行。但各項法案通常明訂「成效檢討期限」，據以修訂施政目標與內容。

(2)補助性計畫大多具有以下特性：

①採取競爭機制 (competition)，以從競爭中增進社會資源使用效率；

②以結果驅動(results-driven)；

③技術可能性 (technology-enabled)；

④成本有效性 (cost effective)；

⑤市場導向 (market-oriented)。

(3)重視施政成效，各級政府單位皆有明訂評估指標/系統 (量化為主，質性為輔)，特別是經濟性指標，如投資報酬率、成本有效性等。定期進行評量與檢討。

#### (五)國內外政策及其配套措施之綜合分析

由上述的國內外政策之優點整理，可配合第一章第五節的政策架構圖來加以說明，以表 8-1 為例，在我國過去或者是未來的中長期規劃的縮小城鄉差距政策中，可以基礎建設和產業政策來劃分，而基礎建設的相關政策某種程度是屬於限制型的政策，因為這是每一地區所必須執行的政策，而產業政策的擬定則是以考量地方的特色所擬定，因此是屬於競爭型的政策。在

基礎建設方面(人、財、法)，在人才培育方面，其策略行動包括含了(1)培育當地人才與鼓勵優秀青年回鄉服務，或者是培養和提升當地人力的素質以增強其競爭力，(2)促進弱勢者就業計畫，(3)提升弱勢人力資源，(4)提升弱勢者競爭力，(5)促進產學研間人力資源流通運用。這五項策略行動皆屬中央的執行層級，第一項原本就是政府過去所實施的政策，後面四項則是分別在「大投資和大溫暖」中的策略行動中所整理而得。

因此，根據這些策略行動，就可以擬定一些具體的配套措施，如(1)提升基礎教育品質，鼓勵訓練當地青年配合當地特色創業，(2)結合配套措施訓練農業人員第二專長，(3)結合配套措施輔導原住民就業/創業，(4)培育推廣客家文化之種子教師，(5)學雜費的減免和補助、工讀金的獎勵。同理，可在財(財政補助)和法(法規配套)中整理出其策略行動和相對應的配套措施。

除了基礎建設之外，接下來即是主要政策中的策略行動和配套措施，此再分成四大項，第一是產(產業特色)；第二是銷(行銷推廣)；第三為財(政府補助)；第四則是發(創新研發)。以產業特色為例，其策略行動則有(1)發展地區觀光產業(地方層級)，(2)發展一鄉一特產(地方層級)，(3)扶植客家文化產業(地方層級)，(4)打造原住民地區性產業(地方層級)，(5)「協助弱勢產業」、「輔導地方型產業」、「輔導中小企業」(大投資—中央層級)等策略行動。若以屏東縣三地門鄉為例，則具體的配套措施有建置觀光導覽內容與運作模式；提升工藝生產技術與作業管理；工藝商品創意研發；工作室環境情境營造。

表 8-1 我國縮小城鄉差距之策略和其配套措施 (2007-2009)

基礎建設			
	策略	策略行動	配套措施
人— 人才培育	人才培育及就業水準的提升。	1. 培育當地人才與鼓勵優秀青年回鄉服務，或者是培養和提升當地人力的素質以增強其競爭力(中央及地方層級)。 2. 促進弱勢者就業計畫(大溫暖—中央層級)。 3. 提升弱勢人力資源(大溫暖—中央層級)。 4. 提升弱勢者競爭力(大溫暖—中央層級)。 5. 促進產學研間人力資源流通運用(大投資之產業人力套案—中央層級)。	1. 提升基礎教育品質，鼓勵訓練當地青年配合當地特色創業。 2. 結合配套措施訓練農業人員第二專長。 3. 結合配套措施輔導原住民就業/創業。 4. 培育推廣客家文化之種子教師。 5. 學雜費的減免和補助、工讀金的獎勵(大溫暖)。
法— 法規配套	法規之擬定以配合政策之實施。	建議政府修改不符現況之法規，增加配套機制，加速縮小城差距政策之成效。	修訂政策相關基金之申請補助辦法。
主要政策			
	策略	策略行動	配套措施
產— 特色產業	發展具獨特性之地方特色產業，提升當地競爭力。	1. 發展地區觀光產業(地方層級)。 2. 發展一鄉一特產(地方層級)。 3. 扶植客家文化產業(地方層級)。 4. 打造原住民地區性產業(地方層級)。 5. 協助弱勢產業」、「輔	以三地門鄉為例，配套措施如下：建置觀光導覽內容與運作模式；提升工藝生產技術與作業管理；工藝商品創意研發；工作室環境情境營造。

表 8-1 我國縮小城鄉差距之策略和其配套措施 (2007-2009)(續)

		導地方型產業」、「輔導中小企業」(大投資—中央層級)。	
銷— 行銷推廣	以行銷推廣來達成繁榮地方的特色產業。	以地區為單位來整合各方資源，舉辦推廣活動、配合資訊通路，打開其地方的知名度。	網路行銷網站； 發行旅遊手冊； 結合廠商優惠措施； 協助相關網站架設事宜。
發— 研發創新	研發創新並提升當地產業的產品之附加價值。	鼓勵研發與創新變革，透過補助、獎勵及輔導，建設研發創新之基礎，發展新興社區理念。	成立技術支援機構，配合各地資源進行技術研發並移轉。 鼓勵當地大專院校配合當地特色進行創新研發。
財— 財政補助	融通提升地方產業之資金所需。	提供地方發展之財政支持，如成立特別基金並透過補助、優惠貸款等方式，使地方有充裕資金持續發展。	1. 設立專責的基金會，透過此基金來從事有關縮小城鄉差距的相關產業政策發展之資金來源。 2. 從事相關的縮小城鄉差距之產業應在初期時，考慮租稅減免增加中小企業融資機會。 3. 透過招商吸引財團至當地投資。

## 第二節 研擬縮小我國城鄉差距之產業政策

由前面的國內外之政策策略與綜合比較，本研究將先將國內外的相關的政策之共同優點和相異點做一整理，進而研提出我國未來在縮小城鄉差距的策略及具體的配套措施。

### 一、國內外政策之異同性分析

#### (一)相同點

- 1.促進弱勢（經濟落後或地理偏遠）地區發展為當前各國政府所重視的課題。雖施政的基本理念不同，但共通的觀點皆是要藉由鼓勵在地創業，結合當地既有的資源，來帶動地方特色產業聚落，達到經濟自給自足。
- 2.由訪問案例國家政策規劃者得知，主要國家的縮小城鄉差距的產業政策大多透過各種財政計畫/方案進行資源分配與提供目標使用，誘導地方發展優勢產業，以達成經濟性或者是非經濟性的成果 (outcome)。
- 3.各國產業政策之基本精神在於發展具獨特性之地方特色產業，而政策的擬定者為中央部會，執行的層級則為區域各級政府或者是結合民間社團或是學研單位。
- 4.發展地區基礎建設（或者是基本設施）的策略主要有二：一為提供區域發展商業的資金，一是足夠技能的充裕人力資本。

#### (二)相異點

- 1.每個國家的政策方案會因該地區或者是國家的社經背景(如人口、經濟發展的過程、文化等)之不同而有所不同的政府層級之參與。日本、韓國和台灣等亞洲國家的經濟發展過程較接近，因此有關產業政策的研擬來協助地方產業的發展會較類似；但是歐盟和美國因經濟的發展過程和亞洲國家較不一樣，且美國及歐盟的政府組織層級又和這三國不一樣，因此所擬定的政策策略的政府層級與政策執行亦會有明顯的差異。

- 2.財政輔助的機制各異，歐盟是採基金的方式辦理，美國則以減免稅為主要工具鼓勵企業帶動地方產業的發展。
- 3.各國對縮小城鄉差距所觀察的指標重點有別，若按研究的劃分，共分成經濟性和非經濟性的指標，其中就經濟性的指標又可分成所得和就業水準兩方面。在所得方面，又可分成家庭(或家計)的所得、個人的所得、消費支出或者是其名目的工資；在就業水準方面可分成家庭就業人數、失業率以及高薪工作數目等指標。其中我國所注重的縮小城鄉差距集中於各地之平均家庭所得及其就業人數，而歐盟則是注重在平均每人的 GDP 方面，以及區域的所得國家的平均所得之差異上。美國則注重新創企業家數、就業人數及名目工資的變化。

經由實地考查與分析，本計畫已將當前各主要國家有關於縮小城鄉差距的直接與間接政策做完整的對照比較。案例國家中，日本是運用最多產業政策的國家，我國與韓國亦有不少的產業政策，且我國產業政策的性質內容與日、韓相近。而 2006 年我國行政院新擬定的 2015 年經濟發展遠景三年衝刺計畫中亦增加了有助於改善國內城鄉差距的相關產業政策。因此本研究所研擬的產業政策與配套措施係納入我國已實施中的政策及借鏡各主要國家政策的特色所提出的建議。由圖 8-1 可知本研究參考各國政策重點之所在。

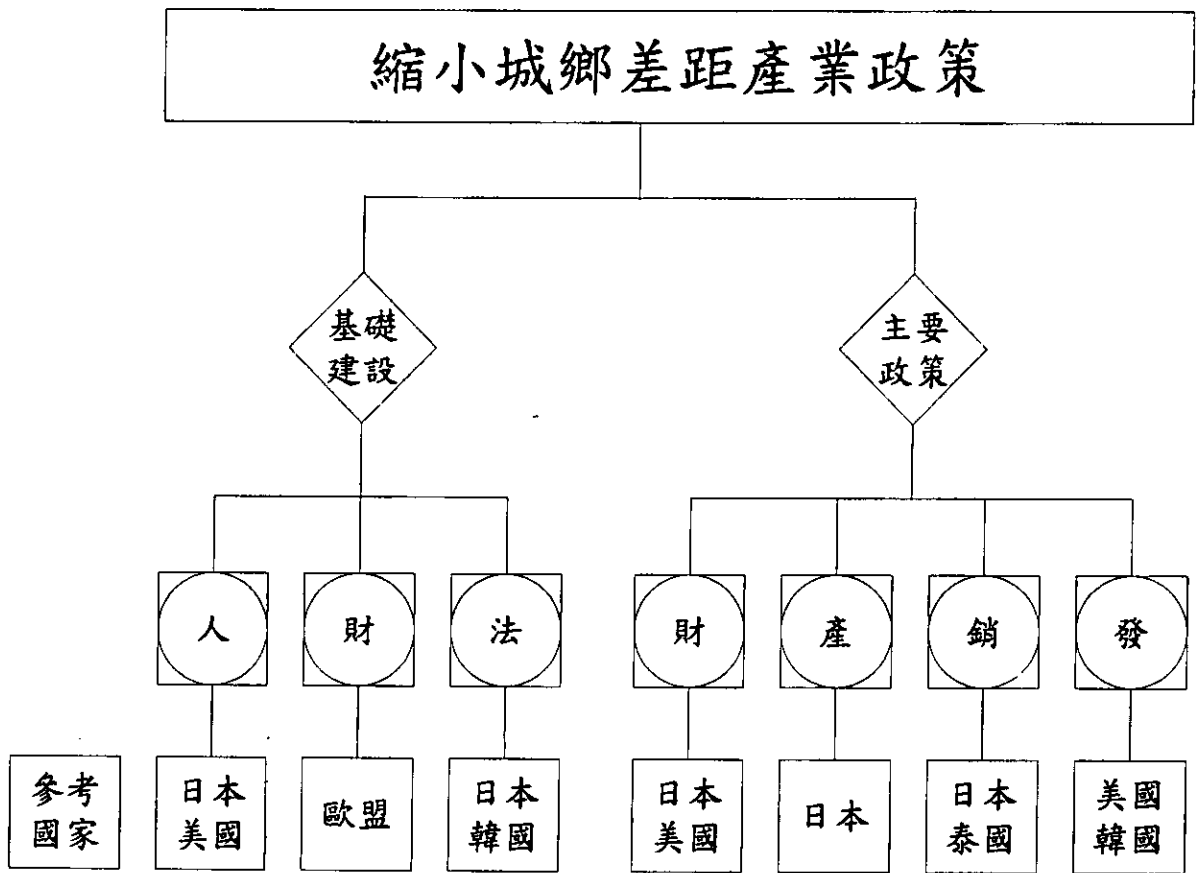


圖 8-1 縮小城鄉差距產業政策參考對象

## 二、研擬城鄉差距之政策策略架構分析

根據第一章第五節設計的縮小城鄉差距的產業政策分析架構圖以及結合第三章至第七章國內外政策優點，本研究所研擬的我國縮小城鄉差距之政策及配套措施如表 8-2 所示。在表 8-2 中共分成兩大類政策，一是所謂的基礎建設，一則是本研究所研提的主要政策。在基礎建設方面，分別就人（人才培育）、財（財政輔助）及法（法規配套）三個面向，根據主要國家的經驗，提出具體相關的策略行動及其配套措施。舉例而言，由歐盟的例子可了解基金的成立對各歐盟的會員國在推動縮小城鄉差距的財政上具有顯著的功能，本研究認為此種財政工具是屬於縮小城鄉差距中非常重要的基礎建設之政策工具。縮小城鄉差距的主要產業政策乃是分為財（財政輔助）、產（特色產業）、銷（行銷推廣）、發（創新研發）等四方面來研提策略行動和具體的配套措施。由於我國政府已將平衡城鄉發展/縮小城鄉差距訂為施政重點，相關的政策延續性及新創性、直接性及間接性兼具，故個別政策的經濟性/非經濟性效果不易評估，但應避免對同一地區多重及過度補助。

本研究研提的產業政策重點，依分析架構中的產、銷、人、發、財、法 6 大策略面向分別說明如下：

### 【產】—地方特色產業

在特色產業方面，本研究特別強調推動並發展地方特色產業的重要性，而具體的做法可參考日本的「地方經濟振興產業政策」與北海道的二個案例，以及國內之前所推動的各項發展地方特性產業之政策方案。

### 【銷】—地方特產網路行銷

目前經濟部中小企業處設有「OTOP 地方特色網」，但功能僅限於是地方特色產業與休閒觀光的資訊交流平台。在既有基礎上，可朝整合性網路行銷發展。甚至可由政府聘請國際公關/行銷公司為台灣地方特產設計品牌與國際行銷。



表 8-2 縮小我國城鄉差距之政策研擬

<b>基礎建設</b>			
	策 略	策 略 行 動	配 套 措 施
人— 人才培育	人才培 育及就 業水準 的提升	1. 培育當地人才與鼓勵優秀青年回鄉服務，或者是培養和提升當地人力的素質以增強其競爭力（中央及地方層級）。 2. 促進產學研間人力資源流通運用（大投資之產業人力套案—中央層級）強化大學的社會貢獻度、智慧財產權的重視、產學合作的強化、人才育成等，強化與社會的關係。	(台灣) 1. 提升基礎教育品質，鼓勵訓練當地青年配合當地特色創業。 2. 結合配套措施訓練農業人員第二專長。 3. 結合配套措施輔導原住民就業/創業。 4. 培育推廣客家文化之種子教師。 5. 學雜費的減免和補助、工讀金的獎勵（大溫暖）。 (日本) 1. 產總研生物新事業培育中心。 2. 產總研生物工程研究開發中心。 3. 北海道大學新一代 post-genom 研究大樓。 4. 專門人才的育成。 (美國) 1. 設置地方性企業育成中心，培育相創企業及輔導既有企業轉型升級，加強產學合作。
財— 財政補助	長期提 供地方 建設所 需資金	1. 中央和地方共同補助設立專屬基金。 2. 各地方擬訂產業發展基礎建設需求計畫。	(歐盟) 1. 設立平衡城鄉基礎軟、硬體建設之共同基金（如歐盟之結構基金）。

表 8-2 縮小我國城鄉差距之政策研擬 (續)

<p>法— 法規配套</p>	<p>法規之 擬定以 配合政 策之實 施</p>	<p>儘速修訂不符現況之法 規，增加配套機制，加速縮 小城差距政策之成效。</p>	<p>1.研擬基金申請補助辦法。 2.修正開放大陸人來台觀光之 配套法規 (日本) 1.「知識產業群聚創成事業計 畫」。 2.「北海道提升活力計畫」。 《中小企業事業活動促進法》 3.「中心市街地活性化的基本 方針」。 (韓國) 1.「產業群聚計畫—第 1、2 期」。 《關於大德研究開發特區等 育成特別法》。</p>
--------------------	--	---	---

主 要 政 策

<p>財— 財政補助</p>	<p>融通提 升地方 產業之 資金所 需</p>	<p>提供地方發展之財政支 持，如成立基金並透過補 助、優惠貸款等方式，使地 方有充裕資金持續發展。</p>	<p>1.專責的基金會，透過此基金 來從事有關縮小城鄉差距的 相關產業政策發展之資金來 源。 2.透過招商吸引財團至當地投 資。 3.「中小企業信用保證基金」 增加特定地區企業信貸優惠 條件。 (日本) 1.聯繫融資制度的創立，產學 金融合作，共同投入高科技 產業。 2.基金的創立 (金融機構)。 3.「造市統籌分配款」制度， 由企業與地方政府共同分擔 都市更新的經費。</p>
--------------------	--	--	--

表 8-2 縮小我國城鄉差距之政策研擬 (續)

			(美國) 透過 SBICs 給予中小企業信貸。
產— 特色產業	發展具 獨特性 之地方 特色產 業,提升 當地競 爭力	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.發展地區觀光產業 (地方層級)。</li> <li>2.發展一鄉一特產 (地方層級)。</li> <li>3.扶植客家文化產業 (地方層級)。</li> <li>4.打造原住民地區性產業 (地方層級)。</li> <li>5.協助弱勢產業、輔導地方型產業、輔導中小企業 (大投資—中央層級)。</li> <li>6.結合學術與企業的合作。</li> <li>7.活用當地資源建立地域品牌以提高附加價值。</li> </ol>	<p>以三地門鄉為例,配套措施如下:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.建置觀光導覽內容與運作模式。</li> <li>2.提升工藝生產技術與作業管理。</li> <li>3.工商品創意研發;工作室環境情境營造。</li> </ol> <p>(日本)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.「地域集結研究開發計畫案」。</li> <li>2.「北海道新事業創出基本構想」、《中小企業事業活動促進法》和「北海道事業環境整建構想」。</li> <li>3.「北海道中小企業總合支援中心」。</li> </ol>
銷— 行銷推廣	以行銷 推廣來 達成繁 榮地方 的特色 產業	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.以地區為單位來整合各方資源,舉辦推廣活動、配合資訊通路,打開其地方的知名度。</li> <li>2.透過外國企業等機構的合作開拓銷售通路。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.網路行銷網站;             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)發行旅遊手冊;發行觀光護照;結合廠商優惠措施。</li> <li>(2)協助相關網站架設事宜。</li> </ol> </li> </ol> <p>(日本)</p> <p>「北海道產業活絡化計畫」行銷當地中小企業食與觀光產業。</p> <p>(泰國)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.建構 OVOP 產品網路交易平台。</li> <li>2.聘請國際設計大師指導 OVOP 商品設計,提升產品附加價值。</li> </ol>

表 8-2 縮小我國城鄉差距之政策研擬 (續)

<p>發一 研發創新</p>	<p>研發創新並提升當地產業之附加價值</p>	<p>1.鼓勵研發與創新變革，透過補助、獎勵及輔導，建設研發創新之基礎，發展新興社區理念。 2.創新群聚政策。</p>	<p>(美國) 1.中小企業創新研究計畫(SBIR)加強對風險性高的初創及發展階段的中小企業研發補助，鼓勵技術、產品或服務商業化。 2.STTR 促進中小企業與學研機構合作研究，加速技術移轉。 (韓國) 成立技術支援機構，配合各地資源進行技術研發並移轉。鼓勵當地大專院校配合當地特色進行創新研發。 1.「技術事業化中心」的設置、運作，支援綜合技術產業化。 2.「實務專家育成的教育課程」的開發、運作。結合技術供給者(大學、國立研究機關等)、技術的需求者(企業等)與技術移轉支援機關建立網絡，明確特區內的技術事業化支援機關角色分擔。 3.「第一次地方科學技術振興總合計畫」。 4.「第二次地方科學技術振興總合計畫」。</p>
--------------------	-------------------------	---	---

## 【人】—設置地方型育成中心

考查各主要國家培植在地(創業家)企業的有效做法，發現有一共同的趨勢，就是產、官、學界越來越重視育成中心的功能。中小企業育成中心為提供個人或企業孕育新產品、新事業、新技術以及企業轉型升級的場所，目的在為新創企業創造一個良好的培育環境，提供創業創新過程所需的各項整合性支援服務，包括創業者所需之早期實驗設施、營運空間、技術支援、行政服務、商業服務，以及資金籌措等創新企業成長所需之協助。其基本目的在於幫助新創事業渡過脆弱的新生期，對培育新興科技事業之績效已獲許多國家肯定，亦有為弱勢社區或族群專設的育成中心。我國育成中心設立相對較於歐、美、日各國雖起步較晚，但已有近百所，且以大學型為主。育成中心數量多寡與當地經濟活絡程度及學研單位多寡有關，企業選擇合作單位地緣關係是很重要的因素。我國的育成中心多分布在北部縣市，宜蘭花蓮屏東三縣市合計只有8家育成中心，離島則僅有澎湖設有澎湖技術學院育成中心。故未來可鼓勵設置地方型或功能型的育成中心來培植在地企業。

## 【發】—實質鼓勵中小企業研發創新

美國以SBIR計畫鼓勵小企業科技創新的模式已陸續被日、韓、台灣等國沿用，不過雖皆稱之為SBIR，但各國的政策精神與執行補助方式與美國原創的SBIR卻有相當地差異。如美國支持從事高風險性的創新研發，SBIR補助並不要求具體成果，共有11個部會執行SBIR，各自訂定補助的研究項目，並由SBA支援；我國的SBIR計畫則集中由經濟部技術處編列預算與執行；而補助標的只限為能如期有研發成果及有具體商品化期程的項目，故實質上並非鼓勵高風險性的研發。我國現階段的SBIR計畫內容應檢討，以發揮鼓勵創新的功效。

## 【財】

### (一)建置平衡城鄉發展專責財源

亞洲諸國的地方發展基金多為配合國家發展，主要運用於扶植特定產業或族群，如日本的OTOP、泰國OVOP政策配套

的「村落基金」(16億美元)。而我國針對有落差的地區、族群、行業亦分別設置了專屬基金(離島基金、原住民基金、農業信用保證基金等)，但常有基金不足或輔助資格不符的現象，資源未能有效利用。

我國已將縮小城鄉差距明訂為長期的政策目標，應及早對此項施政的財源做長期規劃，統籌並彈性運用公共資源，可參考歐盟「結構基金」的做法，將現有的數個基金整合並擴大基金規模，以穩定的財源配合不同階段計畫期間的施政目標。如2000-2006期間，歐盟的結構基金下設四個子基金，分別補助特定的弱勢地區；而為配合2007-2013年期間歐盟的新政策目標，結構基金下僅設置2個子基金。換言之，歐盟的「結構基金」屬於縮小城鄉差距的長期性財政工具，其以「共同出資」的方式補助地方硬體及軟性的基礎建設，可促進落後地區以積極自主的方式提升經濟來改善生活的地區，培養地區競爭力。

## (二)加強協助中小企業取得信貸資金

中小企業為地方產業發展的基礎，但創業/營運資金不足乃是最大的困難。我國金融機構向來對中小企業融資條件嚴苛，要解決中小企業的資金問題，由政府幫助中小企業透過市場取得資金，要比不具自償性的直接資金補助更符合市場機制。目前我國的「中小企業信用保證基金」已設置多年，雖已有相當成效，但尚不如預期(2006年的中小企業信保信用保證利用率為20.77%，比2005年的18.1%要高，但是還有成長空間)。目前信保基金(中小企業與農業信保兩者)是以“一般營運週轉”還有“特定族群優惠”為主，可考慮增設對“特定地區”投資創業貸款給予更優惠的措施。而美國採行多年的小企業信貸融資工具—SBIC計畫行之有年，其中的Debt program由政府為企業提供隱性保證，成效良好，值得我國借鏡，如經評估SBICs可行，將增加我國中小企業的融資管道。

## 【法】—開放大陸人來台觀光

我國政策中強調休閒觀光與地方特色產業，觀光是低污染高附加價值的綠色產業，世界各國(尤其是先進國家)無不重視文化觀光的

發展潛能，如擴大開放大陸人士來台觀光對偏遠地方的經濟應有正面助益。然而除各地要先培養出有深度足以吸引遊人的地方特色外，更需有明確的法源為本。目前大陸人士來台觀光係依循「大陸地區人民來台從事觀光活動許可辦法」，規範大陸人士可申請來台資格與旅遊中的旅行社與觀光客注意事項，目前大陸人士申請來台的資格限制繁雜，政府應在合理範圍內對現有法規作修正，正視大陸人士的龐大經濟潛力。

### 第三節 縮小城鄉差距產業政策的配套措施

依據前述產業政策系統（圖 8-1）的概念，本研究將縮小城鄉差距產業政策之研擬依據 6 個施政策略面向的策略行動和配套措施彙整為表 8-2 並加以說明。本研究進而研提我國縮小城鄉差距的發展面向與相關配套措施，茲說明如下：

#### 一、產業發展

##### （一）集中在地資源輔導地方型產業發展

台灣共有 319 個鄉鎮，各有其特色與優勢，但許多城鎮的特產缺乏行銷及通路，有賴各地方政府再評估、規劃有發展潛力的地方新興特色產業，提供軟、硬性資源，輔導地方產業發展。不過，我國的地方特色產業慣以現有行政區（鄉鎮）劃分，但台灣的行政區相對於國外來說很小，依行政區劃分產業界線不易產生規模經濟，對於“地方”的定義可考慮廣義地域的範疇，放大“地方型”產業的格局，增進在地資源的互補性及可利用性。

##### （二）強化產銷合作

產銷合作是目前政府積極輔導的一種組織形式，惟尚未能普及至所有產業。各主管機關應擬促進凝聚合作共識，鼓勵城鄉各產業能以供應鍊關係為基礎自發性地結合起來，以提升政體地方產業的未來競爭力。

### (三)縮小農業與其他產業差距

台灣於 2002 年加入 WTO 後，台灣的農業逐漸趨於劣勢，應加強提升農產品的附加價值，提升農產品品質。此外，應建立健全的農業資訊系統，完整產量、種植面積、進口量、市價等資料，以作為農民規劃及調整經營策略之參考，並預防供需失衡，縮小農業城鄉差距。

## 二、提升就業率

### (一)創造地方性就業機會

配合勞委會的政策推動「多元就業開發方案」及「多元就業開發方案－民間團體就業擴展計畫」，結合政府與民間資源，創造在地的就業機會，提升失業者的再就業能力，優先雇用，由政府與民間協力創造在地就業機會，培養失業者再就業能力，並紓解其失業帶來的危機與壓力。

### (二)保障弱勢族群的工作機會

1. 對中高齡或婦女二度就業者提供提升職業技能訓練、協助發展第二專長等；
2. 獎勵某些行業優先錄取身心障礙者，以保障其就業機會；
3. 輔導失業或遇職業災害的勞工，提供完整的社會服務。以完善城鄉的就業機制。

### (三)落實農村「漂鳥計畫」

漂鳥計畫是農委會最近推動的重點工作之一，主要是先鼓勵年輕人返鄉體驗農業、並提供課程及資金予以援助，之後再幫他們築巢，使這些年輕人願意留在農村發展。但由於農業發展基金不足，實施有年的專案農業貸款於 95 年 7 月已停止辦理，勢必會減少想從事農業的年輕人回流，因此需設法提供配套的農業優惠融資或貸款補助，以紓解目前農民老齡化漸趨嚴重的問題。



### 三、保障受教機會均等

#### (一)減少教育資源配置不均

台灣北部地區及直轄市的教育經費及師資等教育資源相較於其他縣市較為豐厚，且教育階段愈高，則資源分配不均的情況則愈為嚴重，因此，教育資源分配不均，則是造成城鄉教育落差的重要因素之一，因此，減少教育資源配置不均，則是減少城鄉教育差距的重點。如可利用大學生寒暑期至偏遠地區、原住民或離島地區對弱勢學生進行課業上的輔導，以激發其學習動機。(這一部分在人才培育上未有所著墨)

#### (二)減少城鄉數位落差

目前台灣地區全力推動國中小學「校校有電腦、班班可上網」的資訊教育，但政府機關單位將資訊硬體設備配置到國中小學後，在都市發展地區的學校有足夠的師資可提供學童適當的資訊教育課程，但部分偏遠弱勢地區卻難以獲得基本所需。因此，資訊教育的師資培育及充實設備，應是減少城鄉數位落差的首要目標。此可透過公益團體或大企業支援與成立在地種子師資培育計畫。

#### (三)促進高級中等教育均衡發展

我國自民國 57 年實施義務教育以來，教育無論在質與量的提升上，均有顯著的成效。但由於高級中等教育機構的設置在城鄉上有頗大的差距。建議應在弱勢地區增加設立小型優質的高中，以照顧弱勢城鎮的學生。

### 四、享有公共建設機會均等

#### (一)完善公共設施

長期以來我國政府機關施政一向是重城市、輕鄉村。而城市向為發展經濟的重心，擁有較多的資源，從食、衣、住、行、育、樂的基本生活而言，相較於鄉村地區，都市不僅擁有了大型的百貨公司，擁有便捷大眾運輸工具，連最重要的學校、醫

院等資源不僅更完善，甚至過多而形成浪費。因此政府應加強弱勢地區的規劃建設，以改善弱勢地區人民的生產及生活的環境。以平衡城鄉差距及城市與鄉村的發展。

## (二)改善供應水源

政府自 2002 年以來，開始辦理偏遠地區供水計畫，讓自來水可以普及。此外，對於離島供水問題亦有定案，澎湖已通過興建 3 座海水淡化廠，以解決用水的不足；大、小金門共設置 2 座海水淡化廠；連江縣則設置 3 座海水淡化廠。因此主管機關未來應致力落實計畫的實施，以促進當地供水普及率。

## (三)加強偏遠地區防災

由於偏遠地區人口老化，地域觀念較重，自我保護的心態較強，公共安全觀念較為薄弱（如土石流嚴重地區或澎湖消防水源匱乏等），相關單位應制力於各項防災及國土復育方案的推動，以解決土石流、水患、風災等天然及人為災害所帶的損失，以保障人民生命財產安全。

## 五、特殊地區

我國目前有針對離島及原住民社區之支助政策。為因應未來城鄉差距擴大，可參考歐盟對於協助特殊地區的發展（請參考第五章第六節），其將政策標的分成以下二種情況：

### (一)最落後（或最偏遠）地區：

歐盟協助最落後地區發展，皆是以促進內生經濟成長的方式為主，配套措施主要分為三大類：

- 1.基礎建設—有近半數的基金是用來資援建設交通設施；
- 2.人力資源—優先制定就業政策、教育和訓練系統；
- 3.幫助生產部門。

## (二)經濟結構轉型困難地區：

這些地區涵蓋工業區、鄉村、都市或魚場區域(更新老舊工業區)之經濟復甦。歐盟對經濟結構轉型困難地區所提供的協助主要是以創造多元性的經濟活動和加強生產環境為主，例如，適應地方企業需要，設立中小企業技術移轉中心。另外，由於環保意識對大部分結構改變區域的重要性增加，為了改善環境，輔助措施包括對工業荒地的整理、具創新性的改變生產方法的計畫、訓練及採用新的科技等。

## 六、強化地方政府的主導性

我國的產業發展方向向來是由中央政府主導，看不到地方政府有具體的中長程地方發展理念。地方產業發展的相關計畫多為中央與地方民間團體間的互動，期待中央可以長期以單一計畫輔導，以致常淪為空轉。地方政府應負起開發多元化在地資源的責任，及更靈活的尋求外部資源補助，各地方的特色應由在地者參與策劃，據以訂定地方的長期發展目標及策略方針。

## 七、政策措施之執行管理

我國各類的政策計畫林林總總，每類計畫執行的管考方式不一，但都偏向重視短期產出(output)，往往忽略中長期的成果。各類政策計畫對經費使用的控管皆非常地僵化，不論計畫大小，皆須耗用甚多資源以符合政府的會計/審計制度，故計畫執行的行政成本相當高，往往忽略成本有效性。相較之下，美國各級政府皆非常重視政策工具的績效評估，及講求成本有效性，必須善用納稅人的血汗錢。但對計畫執行的控管，主要是基於信任(trust people)與依紀錄考評(record tracking)，並考量人力精簡，監督計畫執行過程不應太細瑣，也勿要求過多的證明文件，官員會用各種簡易的方式來檢視進度及實質成效，例如查看商圈或開發區停車場的車輛數(Parking lot test)。本研究認為若監督計畫執行的配套措施不朝成本有效及成果導向調整，則再多產業政策措施所能達到的效益難如預期。

本研究並特別對縮小城鄉差距之產業政策提出以下建議：

- (一)參照歐盟的做法，將相關的政策做一明確目標的設定，如所得而言，可訂定政府之施政目標為將城鄉的所得差距縮減至某一比例。
- (二)當執行目標明確之後，接下來為各部會針對其推動的目標來擬定執行的計畫，再根據實際執行成效與政策制定目標的落差進行檢討修正，使各部會在執行面上更具效率及成效。在擬定執行的計畫時，首先要考量的是計畫的執行期間，此計畫的執行期間代表著所謂政府在研擬縮小城鄉差距時的進場和退場機制及其時間，不同的部會因推動的目標以及計畫執行的範圍等而有所不同的期間。最後則是整個計畫的執行成果之衡量，此種預期成果的衡量扮演著非常重要的角色，第一預期成果的衡量可反映出政府的政策之效果，此種效果的評估將反映政策的執行成效以做為未來政策擬定時的參考；第二是政策效果的評估可避免資源的過度投入，若政府的政策投入已達到具體的效果時，或者是達到其政策目標時，此時就應退場，同理，若政策的期預效果未達到時，除了檢討政策的執行方式之外，另外即表示政府應持續的投入。
- (三)除整體目標達成率之外，當鄉鎮或產業透過輔導已可自行發展時，政府之相關輔導工作應逐漸縮減。這樣可避免過去公共資源過度集中於某些明星地區產業之問題，亦可讓已有能力自行發展之地區產業，在自由市場之競爭機制下，更積極提升自我競爭優勢。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 王素彎，2005，地方特色產業輔導未來方向，經濟部中小企業處委託研究計畫報告，經濟部中小企業處。
- 李永展、藍逸之、莊翰華，2005，“全球經濟變遷、發展型國家與台灣城鄉規劃之重探—都市企業主義適用性的地理查探及其治理危機”，地理學報，40: 69-97。
- 李金龍，2005，Taiwan News 財經文化周刊，第 212 期 (王文芬訪問，撰稿)。
- 林俊昇、陳昭郎、王昭正，2004，結合資源與文化的休閒產業，財團法人台灣智庫。
- 紀國鐘，2004，普及政府服務、縮短數位落差，收錄於行政院研考會主編，電子化政府，p323-335，台北市：行政院研究發展考核委員會。
- 陳雅雯，2006，“強化商業基礎建設—形塑商圈強化整體商業發展”，2006 全國商業發展會議，經濟部。
- 項靖，2005，“數位化政府的城鄉差距：以我國鄉鎮市公所為例”，國立政治大學公共行政學報，15: 1-48。
- 黃文樞、趙涵捷、張耀中，2004，偏遠地區設置公共資訊服務站策略規劃，收錄於行政院研考會主編，電子化政府，p403-422，台北市：行政院研究發展考核委員會。
- 廖石，2002，現代城鄉互動體系下台灣鄉村永續發展之研究，台北俊傑出版。
- 劉健哲、戴介三，2005，“城鄉失衡的無奈”，人籟論辨月刊，2005 年 6 月號。
- 賴宗裕，2005，新國土計畫體系下農業發展地區與次分區劃設調整作業模式與模擬計畫，行政院農業委員會委託研究計畫報告。
- 李修瑩，2006，亞洲重要國家產業政策面面觀，拓璞產業研究所出版
- 周志龍，1997，“資本主義全球化過程中的台灣都市及區域發展之結構變遷”，法商學報，33: 1-45。
- 張武昌，2002，國中基本學歷測驗英語科雙峰現象形成原因之探討。
- 張紅宇，2004，“城鄉居民收入差距的平抑機制：工業化中期階段的經濟增長與政府行為選擇”，管理世界，第 4 期。

- 黃重球等人，2005，2005 產業技術白皮書，台北：經濟部技術處。
- 萬鍾汶、陸大榮，2003，農業創新育成中心之組織運作與管理，農委會，92 農科-1.5.1-企-Q1(7)。
- 顏春蘭，1987，台灣農家與非農家福利分配之衡量，國立台灣大學農業經濟研究所，碩士論文。
- 駱明慶，2002，“誰是台大學生？—性別、省籍與城鄉差異”，經濟論文叢刊，30(1): 113-147。
- 駱明慶，2004，“升學機會與家庭背景”，經濟論文叢刊，32(4): 417-445。
- 黃躍雯，2003，“從溫柔鄉到「新」溫柔鄉：新北投休憩空間再發展機制之探究”，台北市社區大學「第一屆台北學學術研討會」。
- 郭奕伶，“一個台灣·兩個世界”，商業周刊，第 800 期。
- 尤元奎、曾志超，2003，台灣社會貧富差距日益擴大之省思，國政研究報告，財團法人國家政策研究基金會。
- 蔡堆，2002，全島運輸骨幹整建計畫，交通部。
- 蘇嘉全，2006，大紀元 (2006.8.21)，中央社記者溫貴香報導。
- 陳吉仲，2006，影響國中基本學力測驗因素分析，國立中興大學應用經濟系。
- 龔明鑫，2004，如何縮減城鄉間教育差距？，青年國是會議會前閱讀資料。
- 國民中學學生基本學力測驗推動工作委員會通訊，第 16 期。台北：國民中學學生基本測驗推動工作委員會。
- 中小企業信用保證基金，2004，推行中小企業信用保政治度三十年。
- 行政院，2006，2015 年三年衝刺計畫第一階段 (2007 -2009)。
- 行政院，2002，挑戰 2008：國家發展重點計畫。
- 行政院主計處，2005，人力資源調查統計年報。
- 行政院主計處，家庭收支調查報告。
- 行政院主計處，2002，我國與主要國家所得分配之比較，93 年度自行研究報告。
- 行政院經建會，1996，國土綜合開發計畫。
- 行政院經建會，2005，國民所得分配問題。

行政院經建會，2005，中華民國 95 年國家建設計畫。

行政院經建會國科會經濟部，2002，『鼓勵產業創新研發』政策說明，落實經發會決議。

內政部營建署，1999，國土綜合發展計畫法【草案】。

經濟部中小企業處，2004，93 年社區暨地方特色產業輔導成果專輯。

經濟部中小企業處，2006，2005 中小企業創新育成年鑑。

經濟部投資業務處，2005，美國投資環境簡介（一）、美國投資環境簡介（二）。

中小企業白皮書，2005，“第七章地方特色產業的發展”，民國 94 年中小企業白皮書，p127-148，經濟部中小企業處。

## 二、外文部分

### (一)日文

小島豪，2003，國際化時代の地域農業振興，日本經濟評論社。

大熊毅，2002，地域經濟の活性化と自立的發展，日本政策投資銀行。

別府孝文，2003，地域自立に向けた地域產業政策，三重銀總研。

金淳植，1999，“京都市域の地域經濟と產業政策”，政策科学。

岩崎晃，1972，“ビック・ビジネスの競争的構造”，經濟評論，21 卷，6 號。

香西泰，1981，高度成長の時代—現代日本經濟史ノート，日本評論社。

馬場正雄，1974，反独占の經濟学，筑摩書房。

經濟団体連合会，2001，地域における產業集積戰略のあり方。

總務省，2005，地域内発型產業の確立による地域經濟の自立促進。

関口末夫、堀内俊洋，1984，貿易と調整援助，小宮隆太郎他編「日本の產業政策」東京大学出版会。

横倉尚，1984，中小企業，小宮隆太郎他編「日本の產業政策」東京大学出版会。

篠原三代平，1990，產業構造論，筑摩書房。

## (二)西文

- Audetsch, D.B., J. Weigand and C. Weigand, 2002, "The Impact of the SBIR on Creating Entrepreneurial Behavior", *Economic Development Quarterly*, 16(1): 32.
- Beladia, H. and C.C. Chao, 2000, "Urban Unemployment, Rural Labor Monophony, and Optimal Policies", *Japan and the World Economy*, 12: 1-9.
- Bennett, J. R. and P. J. A. Robson, 1999, "The Use of External Business Advice by SMEs in Britain", *Entrepreneurship and Regional Development*, 11: 155-180.
- Boarnet, G. M., 2001, "Enterprise Zones and Job Creation: Linking Evaluation and Practice", *Economic Development Quarterly*, 15(3): 242-254.
- Bollens, S. A., 1992, "American Planning Association", *Journal of the American Planning Association*. Chicago: Autumn, 58(4): 454-566.
- Brown, D. L., J. B. Cromartie, and L. J. Kulcsar, 2004, "Micropolitan areas and the measurement of American urbanization", *Population Research and Policy Review*, 23: 399-418.
- European Commission, 2004, "Annual Report of the Cohesion Fund 2004".
- European Commission, 2004, "The Impact of Member State Policies on Cohesion".
- European Commission, 2006, "Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines 2007-2013.
- European Commission, 2006, "A New Partnership for Cohesion Convergence Competitiveness Cooperation: Third Report on Economic and Social Cohesion".
- European Commission Working Document, 2006, "Innovative Strategies and Actions: Results from 15 Years of Regional Experimentation.
- Burrus, W., 2002, "Micro-enterprise Development in the United States: Closing the Gap", *Journal of Micro-finance*, 4(1): 81-98.
- Falcone, T., L. D. Allen and V. Rhetta, 1996, "A Comparison of Rural and Urban Economic Development Programs in Pennsylvania", *Economic Development Review*, 14(2): 63-67.



- Goldstein, D. B., 2005, "Best Practices for Energy Efficiency Incentives and Their Role in Energy Policy", Natural Resources Defense Council.
- Fleisher, B. M. and X. Wang, 2001, "Efficiency Wages and Work Incentives in Urban and Rural China", *Journal of Comparative Economics*, 29: 645-662.
- Fonseca, R., P. Lopez-Garcia and G. A. Pissarides, 2001, "Entrepreneurship, start-up Costs and Employment", *European Economic Review*, 45: 692-705.
- Frey, W. H., 2002, "Three Americans: The Rising Significance of Regions", American Planning Association. *Journal of the American Planning Association*, 68(4): 349-355.
- G. Van Huylenbroeck and L Martens, 1992, "The Average Value Ranking Multi-criteria Method for Project Evaluation in Regional Planning", *European Review of Agricultural Economics*, 19(2): 237-52.
- Global Information, Inc., 2005, "US/Canada Wind Power Markets & Strategies 2005-2010".
- Holden, S. H., D.F. Norris and P.D. Fletcher, 2003, "Electronic Government at the Local Level: Progress to Date and Future Issues", *Public Performance & Management Review*, 26(4): 325-344.
- Ho, S.P.S., 1979, "Decentralized Industrialization and Rural Development: Evidence from Taiwan", *Economic Development and Cultural Change*, 28(1): 77-96.
- INTERREG III B North West Europe, 2006, "The Project Book".
- Itoh, M., M. Okuno, K. Kiyono and K. Suzumura, 1988, "Industrial Policy as a Corrective to Market Failures", *Industrial Policy of Japan*, Academic Press Japan Inc.
- Komiya, R., 1988, "Introduction", *Industrial Policy of Japan*, Academic Press Japan Inc.
- Knight, J., L. Shi and L. Song, 2004, *The Rural-urban Divide and the Evolution of Political Economy in China*.
- Kuznets, P. W., 1988, "An East Asian Model of Economic Development: Japan, Taiwan, and South Korea", *Economic Development and Cultural Change*, 36(3): S11-S43.
- Loughran, T. and P. Schultz, 2005, "Liquidity: Urban versus Rural Firms", *Journal of Financial Economics*, 78: 341-374.

Odagiri, H., 1986, "Industrial Policy in Theory and Reality", from H.W. Jong and W.G. Shephard, *Mainstream in Industrial Organization*, Book 2: 357-412.

OECD, 2003, *Entrepreneurship and Local Economic Development*, OECD, France.

Sahn, D.E. and D.C. Stifel, 2002, *Urban-Rural Inequality in Africa*, Center for the Study of African Economies at the University of Oxford.

Westhead, P., D. Ucbasaran and M. Binks, 2004, "Internationalization Strategies Selected by Established Rural and Urban SMEs", *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 11(1): 8-22.

Xie, D., H. Zou and H. Davoodi, 1999, "Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States", *Journal of Urban Economics*, 45: 228-239.

### 三、法規

內政部，1999，新市鎮產業引進稅捐減免獎勵辦法。

立法院，1973，農業發展條例。

行政院，2001，新興重要策略性產業屬於農業部分獎勵辦法。

行政院農業委員會，1992，休閒農業輔導管理辦法。

立法院，1990，離島建設條例。

內政部，2001，大陸地區人民來台從事觀光活動許可辦法。

### 四、網址資料

1. A Joint Study of Research and Development Tax Incentives, 2000, Commonwealth of Virginia, House Document NO.46:  
<http://www.cit.org/vrtac/vrtacDocs/JointStudyofrdTaxIncentives.pdf#search=%22USA%20Federal%20%22Research%20Tax%20Credit%22%22>.
2. Best Practices on Energy Efficiency Incentives and Their Role in Energy Policy:  
[http://www.efchina.org/documents/1\\_DavidGoldstein\\_CNEN.pdf#search=%22%E7%BE%8E%E5%9C%8B%20energy%20development%20tax%20credit%22](http://www.efchina.org/documents/1_DavidGoldstein_CNEN.pdf#search=%22%E7%BE%8E%E5%9C%8B%20energy%20development%20tax%20credit%22)

3. Brownfield program 相關內容查詢：  
<http://www.epa.gov/brownfields/index.html>
4. Clean Air Act 空氣清潔法相關內容查詢：  
<http://www.epa.gov/oar/caa/contents.htm>
5. DEBRA SCHIFF, 2006, “How the Government Refocused on Innovation and Competitiveness (Part II)”:  
<http://www.todayseengineer.org/2006/Apr/innovation-pt2.asp>
6. Economic Development Administration, 2005, “A Challenge for the 21st Century: The Transformative Impact of Globalization”, Economic Development America, summer 2005:  
[http://www.eda.gov/EDAmerica/Summer2005/Challenge\\_21st\\_Century.html](http://www.eda.gov/EDAmerica/Summer2005/Challenge_21st_Century.html)
7. Economic Development Administration, 2005, “Findings, Guiding Principles, and Recommendations”, Economic Development America:  
<http://www.eda.gov/EDAmerica/Summer2005/Findings.html>
8. European Commission Report, 2004, “A new partnership for cohesion convergence competitiveness cooperation- Third report on economic and social cohesion”, European Commission:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3en.htm)
9. ESPON 計畫相關內容查詢：<http://www.espon.lu>
10. Exurban Change Program 相關內容查詢：<http://exurban.osu.edu/>
11. Innovative Actions 計畫相關內容查詢：  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/innovation/innovating/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/innovation/innovating/index_en.htm)
12. INTERACT 計畫相關內容查詢：<http://www.interact-eu.net>
13. Manufacturing Extension Partnership, MEP:  
<http://www.mep.org/>     <http://www.mep.nist.gov/>
14. Mark Drabenstott, “Review of the Federal Role in Regional Economic Development, a special report, Center for the Study of Rural America”, Federal Reserve Bank of Kansas City, May 2005:  
[http://www.kansascityfed.org/RuralCenter/RuralStudies/FederalReview\\_RegDev\\_605.pdf](http://www.kansascityfed.org/RuralCenter/RuralStudies/FederalReview_RegDev_605.pdf)
15. Objective 1:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/objective1/map\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/objective1/map_en.htm)

16. Objective 1 相關計畫內容摘要：  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/country/prordn/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/index_en.cfm)
17. Objective 1 區域圖：  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/objective2/map\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/objective2/map_en.htm)
18. Objective2:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/objective2/map\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/objective2/map_en.htm)
19. Objective 2 相關計畫內容摘要：  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/country/prordn/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/index_en.cfm)
20. Pollution Control Facilities Tax Credit Program:  
<http://www.deq.state.or.us/msd/taxcredits/txcp.htm>
21. Regional Policy DG:  
[http://ec.europa.eu/dgs/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_en.htm)
22. Regional Policy Support Between 2000 and 2006:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm)
23. Regional Policy-Inforegio:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm)
24. Riegle Community Development and Regulatory Improvement Act: <http://www.ffiec.gov/Riegle.htm>
25. Rural Economic Development Loans and Grants 計畫相關內容查詢：  
<http://www.rurdev.usda.gov/rbs/busp/redl.htm> and  
<http://www.cfda.gov>
26. SBIR and STTR (Small Business Technology Transfer) Programs and Awards: <http://www.sba.gov/SBIR/>
27. Small Business Administration (SBA) 貸款資訊查詢：  
<http://www.sba.gov/financing/index.html>
28. Small Business Investment Companies (SBIC) Program:  
<http://www.sba.gov/INV/>
29. State Science and Technology Institution, August 2006, “A Resource Guide for Technology-based Economic Development”:  
[http://www.ssti.org/Publications/Onlinepubs/resource\\_guide.pdf](http://www.ssti.org/Publications/Onlinepubs/resource_guide.pdf)
30. Structural Funds:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/intro/working4\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/intro/working4_en.htm)
31. 經濟部技術處，2006，“因應高齡社會銀髮族健康照護需求”，經濟部推動 U-Care 旗艦計畫：  
<http://gcis.nat.gov.tw/dispatch.jsp?type=2&sno=1793>

32. 經濟部技術處，2006，“科技化服務業旗艦計畫－銀髮族 U-Care 旗艦計畫”簡報：  
<http://innovation3.tdp.org.tw/include/getfile.php?fid=787&f=950510-銀髮族 U-Care 旗艦計畫公開說明會簡報>
33. 郭美懿，2005，“成立國家創意與設計中心，泰國推展創意產業”，Career 就業情報誌電子報：  
[http://media.career.com.tw/epaper/enews/center\\_news.asp?no3=24577](http://media.career.com.tw/epaper/enews/center_news.asp?no3=24577)
34. 彭漣漪，2006，“建設基金搞破壞 經建會喊卡”，中時電子報：  
<http://news.yam.com/chinatimes/fr/200610/20061009417854.html>
35. 黃淑芳，2006，“經濟部推動 U-Care 計畫 提升銀髮族照護品質”，中央社：  
<http://tw.stock.yahoo.com/xp/20060501/49/I11264699.html>
36. 王克庭，2006，“逾放比降低農信保財務結構改善”，中國時報：  
[http://tw.money.yahoo.com/money\\_news/060213/213/2ukc2.html](http://tw.money.yahoo.com/money_news/060213/213/2ukc2.html)
37. The Job Creation and Worker Assistance Act, 工作創造暨公會法案相關內容查詢：  
<http://www.irs.gov/businesses/small/article/0,,id=103633,00.html>
38. The Neighborhood Revitalization Tax Credit Program (NRTC), 鄰域再生租稅抵減計畫相關內容查詢：  
<http://www.nj.gov/dca/dcr/nrtc/index.shtml>
39. The Wind Energy Production Tax Credit, PTC, 風力能源生產稅抵減法案實施內容查詢：  
<http://www.awea.org/news/news040924wti.html>
40. URBACT: <http://urbact.eu/home>
41. Urban I 計畫相關內容查詢：  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/urban2/urban/initiative/src/frame1.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/urban/initiative/src/frame1.htm)
42. U.S. Federal Loans for business:  
[http://www.totse.com/en/ego/making\\_money/ch15.html](http://www.totse.com/en/ego/making_money/ch15.html)
43. Welfare-to-Work Tax Credit, WtWTC, 福利轉就業抵減應稅收入計畫相關內容查詢：  
<http://www.irs.gov/faqs/faq-kw208.html>
44. Work Opportunity Tax Credit, WOTC, 工作機會抵減所得稅計畫相關內容查詢：  
<http://www.irs.gov/faqs/faq-kw208.html>

45. West, D.M., 2003, Achieving E-Government for All: Highlights from a National Survey:  
<http://www.benton.org/publibrary/egov/access2003.doc>.
46. West, D.M., 2003, "Achieving E-Government for All: Highlights from a National Survey":  
<http://www.benton.org/publibrary/egov/access2003.doc>  
[http://www.grantcoindevelopment.com/current\\_news\\_topmicro.htm](http://www.grantcoindevelopment.com/current_news_topmicro.htm)
47. 行政院經建會住都處，2005，離島建設業務檢討及改進方案：  
[http://www.cepd.gov.tw/business/business\\_sec3.jsp?businessID=1978&parentLinkID=7&linkid=129](http://www.cepd.gov.tw/business/business_sec3.jsp?businessID=1978&parentLinkID=7&linkid=129)
48. 蔡秀婉，2005，“我國農地釋出原則與作法”，農委會：  
<http://www.coa.gov.tw/view.php?showtype=pda&catid=7554>
49. 行政院原住民族委員會，2002，原住民族綜合發展基金貸款業務處理要點：  
<http://www.ji-an.gov.tw/filestore/filedownload/16420266743.doc>
50. 行政院，2015年經濟發展願景三年衝刺計畫：  
<http://www.ey.gov.tw/np.asp?ctNode=445>
51. 行政院主計處，台灣地區家庭收支調查：  
<http://fies2.tpg.gov.tw/order.asp>
52. 主計處，1993，聚居地分類定義：  
<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=953&ctNode=3217>
53. 經濟部，2001，“美國政府科技政策協助業界之方向與工具”：  
[http://www.moea.gov.tw/~meco/cord/books/book\\_03/bk003\\_main2-2.htm](http://www.moea.gov.tw/~meco/cord/books/book_03/bk003_main2-2.htm)
54. 日本經濟產業省，2004，通商白書 2004：  
<http://www.meti.go.jp/report/tsuhaku2004/index.html>
55. 中小企業信用保證基金，2006，中小企業信用保證基金 2005 年年報：  
[http://www.smeg.org.tw/doc/annual\\_report\\_2005\\_general.pdf](http://www.smeg.org.tw/doc/annual_report_2005_general.pdf)
56. 農民住房管理局地利抵押貸款相關內容查詢：  
<http://www.rurdev.usda.gov/rd/nofas/index.html>
57. 紐約州投資環境簡介：  
<http://www.americamember.org/usavip/service/ny.htm>
58. 小布希總統注意到再生能源前景：  
<http://e-info.org.tw/node/3752>.

59. 美國聯邦折舊租稅抵減政策介紹：  
[http://www.pintr.com/report.php?ac=view\\_report&report\\_id=536](http://www.pintr.com/report.php?ac=view_report&report_id=536)
60. 美國聯邦經濟特區介紹：  
<http://www.hud.gov/economicdevelopment/index.cfm>
61. 美國國際商務會員中心 (American Memberships Service Center): <http://www.americamember.org/usavip/service/ny.htm>
62. 社區發展金融機構 (Community Development Financial Institution, CDFI): <http://www.cdfifund.gov/>
63. 美國國防先進研究專案局 (Defense Advanced Research Projects Agency, DARPA): <http://www.darpa.mil/>
64. Vermont 州商業暨社區發展局 (Agency of Commerce and Community Development State of Vermont):  
<http://www.dca.state.vt.us/>
65. 美國環保署愛達荷州環境品質局 (Department of Environmental Quality): <http://www.deq.state.id.us/>
66. 美國勞工部 (Department of Labor): <http://www.dol.gov>
67. 美國勞工部殘障就業保護政策局 (Department of Labor Office of Disability Employment Policy): <http://www.dol.gov/odep>
68. 美國商務部經濟發展局 (Economic Development Administration): <http://www.eda.gov/>
69. 美國能源部 (Department of Energy): <http://www.er.doe.gov/>
70. 美國國家稅務局 (Department of Treasury): <http://www.irs.gov/>
71. 紐澤西州社區事務部 (Department of Community Affairs, State of New Jersey): <http://www.nj.gov/dca/>
72. 美國國防部經濟調整辦公室 (Office of Economic Adjustment, OEA): <http://www.oea.gov/oeaweb.nsf/Home?OpenForm>
73. 美國國防部陸軍工程部隊 (US Army Corps of Engineers):  
<http://www.usace.army.mil/>.
74. 花蓮社區規劃師全球資訊網：  
<http://203.64.157.175/hcp/detailCommunity.asp?cno=10>
75. 農業信用保證基金：<http://www.acgf.org.tw/app/default.asp>
76. 行政院農業委員會農糧署：<http://www.afa.gov.tw/>
77. 行政院主計處：<http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1>

78. 農委會農業金融局：  
<http://www.boaf.gov.tw/boafwww/index.htm>
79. 社團法人中華民國管理科學學會：<http://www.cmsa.org.tw/>
80. 馬太鞍溼地：  
<http://www.dan-studio.com/leisure/hwalin/mataiann.htm>
81. 衛生統計資訊網：<http://www.doh.gov.tw/statistic/>
82. 台灣數位計畫：<http://www.etaiwan.nat.gov.tw/>
83. 台灣社區通：<http://www.hometown.org.tw/index.php>
84. 行政院國家永續發展委員會全球資訊網：  
<http://ivy2.epa.gov.tw/NSDN/ch/NEWS/MAIN032.htm>
85. 縮減數位落差入口網：  
<http://www.digitaldivide.nat.gov.tw/default.asp>
86. 在地網 Local Net：<http://www.localnet.org.tw/spirit/index.jsp>
87. 桃園縣蓮花文化休閒網站：  
<http://lotus.cmsa.org.tw/default01.htm>
88. OTOP 地方特色網：<http://olympus.odyssey.com.tw/otop/>
89. 中小企業信用保證基金 SMEG：<http://www.smeg.org.tw/>
90. 中華民國統計資訊網：  
<http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=13061&ctNode=2314>
91. 中小企業信用保證基金：<http://www.smeg.org.tw/>
92. 桃園縣入口網站：  
[http://www.tycg.gov.tw/cgi-bin/SM\\_theme?page=3effa69c](http://www.tycg.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=3effa69c)
93. 走讀台灣：<http://readtw.ncl.edu.tw:8080/readtw/index.jsp>



附件一 挑戰 2008 國家重點發展計畫 整理一覽表

政策分類	產業政策	政策執行方案和配套措施	主辦機關	政策屬性	政策執行層級	政策效果
非經濟面	E 世代人才培育計畫 (教育部)	營造英語生活環境	研考會	強制性	中央	教育、就業
		強化英語師資	教育部	強制性	中央	教育
		一人一樂器、一校一藝團	教育部	誘發性	中央、地方	教育
		建立農漁民終身學習體系	農委會	誘發性	中央	教育、就業、數位
經濟面 非經濟面	文化創意產業發展計畫 (經濟部)	振興電視產業	新聞局	誘發性	中央	教育、數位
		發展圖文出版產業	新聞局	誘發性	中央、地方、民間	就業
經濟面	觀光客倍增計畫 (交通部)	桃竹苗旅遊線	交通部	誘發性	中央、地方	就業
		雲嘉南濱海旅遊線	交通部	誘發性	中央、地方	就業
		高屏山麓旅遊線	交通部	誘發性	中央、地方	就業
		脊樑山脈旅遊線	交通部	誘發性	中央、地方	教育
		離島旅遊線	交通部、內政部	誘發性	中央、地方	教育、就業
		環島鐵路觀光旅遊線	交通部	誘發性	中央、地方、民間	就業
		國家花卉園區	農委會	誘發性	中央、地方	就業
		安平港歷史風貌園區	農委會	誘發性	中央、地方	教育、就業
		國立故宮博物院中南部分院	國立故宮博物院	強制性	中央、地方	教育
		國家自然步道系統	農委會	強制性	中央、地方	就業
經濟面	全島運輸骨幹整建計畫 (交通部)	建設南北高速鐵路建設計畫	交通部	強制性	中央、民間	就業
		台鐵都會區捷運化桃園段高架化建設計畫	交通部	強制性	中央	就業

政策分類	產業政策	政策執行方案和配套措施	主辦機關	政策屬性	政策執行層級	政策效果
非經濟面	數位台灣計畫 (科技顧問組)	寬頻到府 600 萬用戶	交通部	強制性	中央、民間	數位
		數位學習國家型科技計畫	國科會	強制性	中央	教育、就業、數位
		網路健康服務推動計畫	衛生署	強制性	中央	健康
		創造城鄉數位機會推動計畫	教育部	強制性	中央、民間	教育、就業、數位
		村村有寬頻計畫	交通部	強制性	中央、民間	教育、數位
		弱勢族群通信優惠補助計畫	交通部	強制性	中央、民間	數位
		提升弱勢族群數位運用能力暨充實設備計畫	內政部	強制性	中央、民間	教育、數位
非經濟面	水與綠建設計畫 (經建會)	保育天然林	農委會	強制性	中央	就業
		加強山坡地水土保持計畫	農委會	強制性	中央	就業
非經濟面	新故鄉社區營造計畫 (文建會)	建立社區教育學習體系計畫	教育部	誘發性	中央、民間	教育、數位
		地方小鎮振興計畫	經濟部、文建會	誘發性	中央、地方	就業
		發展休閒農業計畫	農委會	誘發性	中央	就業
		發展地方料理特產計畫	農委會	誘發性	中央、地方	就業、所得
		輔導地方產業文化計畫	農委會	誘發性	中央、地方	教育、所得
		都市社區風貌營造計畫	內政部	誘發性	中央、地方	就業
		充實地方文化館計畫	文建會	強制性	地方、民間	教育、就業
		原住民部落永續發展計畫	原民會	強制性	中央、地方、民間	教育、就業
		蘭嶼社區總體營造計畫	原民會	誘發性	中央、地方、民間	教育、就業

附件二 我國跨部會合作推動縮減數位落差表

執行機關	推動目標	計畫執行	計畫成果
教育部	加強偏遠地區中小學資訊教育	1. 資訊教育基礎建設計畫 (86.07-96.06) 2. 縮短中小學城鄉數位落差計畫 (91.07-96.12)	建立中小學數位學習指標暨城鄉數位落差之現況調查、評估與形成因素分析
內政部	推展社會福利 (身心障礙、婦女、老人、低收入等)	減少知識落差推動計畫 (91.01-91.12)	
經濟部	1. 加速中小企業全面電子化 2. 縮減中小企業產業數位落差	1. 中小企業電子化5年計畫 (91-95) 2. 中小企業知識管理運用計畫 (92-96) 3. 寬頻到中小企業計畫 (92-96) 4. 縮減產業數位落差-縮減數位落差四年計畫 (94-97)	
交通部	1. 建設偏遠地區通訊網路 2. 提供低收入戶、殘障人士上網優惠措施 3. 整合公用資訊服務站及公共電話設施	1. 減少電信落差推動計畫 (91-95) 2. 弱勢族群通信優惠補助計畫 (94-97)	
農委會	1. 加強農民教育訓練 2. 培育新進農業經營者 3. 訓練農民網路技能	推動農民終身學習計畫 (91-95)	

勞委會	1.縮減產業勞工數位落差 2.推廣產業勞工數位學習	1.縮減產業勞工數位落差計畫 (93-97) 2.推動勞動階層資訊訓練計畫 (91-95)	勞工數位落差報告(93,94)
研考會	1.建置偏遠地區之公共資訊服務網站 2.提升偏遠地區民眾知識水平 3.建置身心障礙弱勢族群之服務網站	偏遠地區政府服務普及計畫 (92-96)	1.自九十年起規劃定期的數位落差調查 2.設置縮減數位落差入口網站 3.個人/家戶數位落差調查報告 (93,94)
原民會	1.縮減部落與城市數位落差 2.提升原住民教育水準	1.共星共碟計畫 (94-97) 2.推廣原住民接受資訊教育訓練計畫	
文建會	1.配合減少數位落差政策 2.普及文化資訊及促進文化資訊流通	減少文化資訊落差推動計畫 (91-95)	
資策會	協助偏遠地區創造數位學習的機會	縮減城鄉數位落差計畫 (94-97)	全台第一座「社區數位機會中心」 在南投縣中寮鄉落成
環保署	宣導二手電腦再利用	二手電腦回收轉贈計畫 (94.05-94.12)	
新聞局	1.改善偏遠地區收視死角 2.運用電子及平面媒體之文宣推廣政府「縮減數位落差」政策內容	1.共星共碟計畫 (94-97) 2.縮減數位落差宣導計畫	

## 附件三 我國縮小城鄉差距相關政策

### \*觀光休閒產業

#### 一、交通部：觀光客倍增計畫—套裝旅遊行程

策略：推動產業轉型升級

計畫期程：92-96年

計畫說明：

- (一)建構套裝旅遊路線整備機制：以「顧客導向」之思維，配合減量原則、維護生態、環境優先、國際水準、便利遊客之規劃理念，有效運用資源，改善旅遊線上各項軟硬體設施，建構具國際魅力之套裝旅遊線路。
- (二)本計畫係屬旅遊線規劃建設之整合平台，係屬工程施作計畫且由主管機關自行辦理，非屬社區、商街組織、鄉鎮等補助或委辦計畫補助性質。
- (三)配合六星計畫將獲選社區之推動成果，納入旅遊線計畫，進行宣傳推廣。

#### 二、勞委會：多元就業開發方案

策略：促進在地就業機會

計畫期程：91-97年

計畫說明：

- (一)為建構民間團體與政府部門間促進就業之合作夥伴關係，行政院勞工委員會自90年度推出永續就業工程計畫及多元就業開發方案，由勞委會補助用人費用，鼓勵民間團體及政府部門研提具就業促進效益，並兼具創意性、地方性及發展性之計畫，進用公立就業服務機構之失業者，以引導失業者參與計畫工作，紓緩其失業所帶來的生活壓力，重建工作自信心，培養再就業能力。並透過計畫所執行之工作，改善地方之整體居住環境及生活條件，促成在地產業發展，帶動其他工作機會。
- (二)歷來或核定通過之計畫，其工作主題包羅萬象，可說含括台灣健康社區六星計畫所有面向，舉例如下：

- 1.社會服務：兒童課後輔導照顧、社區保姆與幼兒托育、居家關懷照顧服務、老人關懷服務、老人送餐服務、外籍及大陸配偶關懷協助、身障者照顧協助服務。
- 2.文化產業：文史資料調查收集、文史古蹟導覽、民俗技能傳承、藝文活動推廣。
- 3.觀光休閒：自然生態旅遊與導覽、觀光休憩園區、產品行銷與推廣、餐飲銷售與推廣、環境綠美化。
- 4.環保清潔：廚餘回收運用、生活用品廢棄物回收、廢棄電池回收、二手衣物回收、環境清潔與維護。
- 5.地方產業：地方風味美食、地方農特產品、糕點烘焙、有機蔬果栽培、工藝產品創作。

### **三、農委會：發展地方農業產業文化計畫 策略：推動產業轉型升級**

**計畫期程：92-96年**

**計畫說明：**

- (一)結合地區農業及特有文化資源，辦理各項文化活動及研習班，以傳承延續各地農業產業文化；辦理農業產業文化工作坊及成果展，以培育工作人員專業素質及讓國人深入了解台灣農業產業及其文化，讓台灣農業文化生根。
- (二)本項計畫工作項目如下：
  - 1.建立以產業為基礎的農業產業文化體系，開發具高附加價值之產品。
  - 2.以不同產業分別作整體性之規劃，建立安全和藝術化的農園，並建立農產品品牌形象，將農產品多元化的應用，介紹到家庭與生活密切結合，同時規劃及設計地方性產業文化活動，帶引民眾走入農村。
  - 3.配合休閒農業區的產業特性、自然景觀導入各項具文化、休閒、生態等特性之文化活動。
  - 4.加強培育專業人力，舉辦農業產業文化成果發表研討會。

#### **四、農委會：發展休閒農業計畫**

**策略：推動產業轉型升級**

**計畫期程：94-97年**

**計畫說明：**

(一)本計畫為營造整體優質休閒農業環境，協助農民轉型經營休閒農業，促進農村經濟活絡，期能吸引有經營休閒農業理念與抱負的農家子弟返鄉，再創農村社會之生命力，乃補助直轄市、縣市政府及農民團體等單位，辦理區域休閒農業整合，充實休閒農業區公共設施；整合休閒農場景點，建立套裝農村休閒旅遊商品，並配合產業文化活動及地方料理伴手推展，加強行銷推廣，整體推動轉型經營休閒農業。

(二)本計畫主要工作內容如下：

- 1.整合休閒農漁業資源、補助辦理休閒農業軟、硬體設施。
- 2.輔導建立休閒農業示範區。
- 3.設置休閒農業多功能服務與育成中心。
- 4.輔導休閒農業場家經營。
- 5.縣(市)政府規劃有發展休閒農業條件(未劃為休閒農業區)之建設與串聯。

#### **\*地方特色政策**

##### **一、經濟部：地方產業永續經營機制建構計畫**

**策略：推動產業轉型升級**

**計畫期程：93-96年**

**計畫說明：**

本計畫以整合各輔導單位地方特色產業成果與資源為知識管理目標，建立地區資訊與資源交流、學習之平台，協助產業行銷推廣，創造產業之永續經營。在資訊服務面，發展網站共用資料庫、建立在地共用數位導覽平台、及發展地方特色產業電子商務體系。同時，為激發地方發展獨特的創意產業，辦理地方特色產品創意競賽及協助後續商品通路的開拓。在行銷推廣面，著重行銷通路開發、推動產業同業合作及異業策略聯盟、推動社區及地方特色產業整合行銷及輔導進駐地方特色產品展售中心。在國際行銷方面，舉辦OTOP國際高峰會議、輔導並甄選特色產品進軍國際、輔導特色產品研發開拓通路之聯合展售。

## 二、文 建 會：充實地方文化館計畫

策 略：社區設施及空間活化

計畫期程：91-96 年

計畫說明：

- (一)利用現有閒置空間轉型為鄉鎮文化據點，推展鄉土文史、生態景觀及藝文活動，連成多樣化文化旅遊路線，進行整體經營行銷，建立自給自足、永續經營機制。
- (二)輔導民間文化館展示內容研究、整理及自主性永續經營，以達成城鄉均衡發展、創造城鄉嶄新文化活力。
- (三)賡續協助各地籌設各類文化館，以展現台灣豐富多元文化特色，打造「美感遊創型」文化休閒產業，並為地方帶來就業機會與經濟效益。
- (四)建立在地文化文獻歷史等研究、文物典藏機制、培養地方的藝文人才、並推廣民眾及學子相關在地文化知識。
- (五)強化各縣市政策方針及執行策略，推動「地方文化館計畫」業務地方化，回歸地方自治精神，減輕中央財政負擔。
- (六)建設人性化社區家園，整理出豐富的自然資源、美感的景觀空間、乾淨舒爽的居住環境、有內涵的傳統文化、洋溢魅力的產物與民藝、幽雅精緻的藝術活動。也為下一代創造更美好的居住環境與生活品質。

## 三、農 委 會：發展地方料理特產計畫

策 略：推動產業轉型升級

計畫期程：92-96 年

計畫說明：

- (一)因應我國加入世界貿易組織 (WTO) 對農業與農村產生的衝擊及挑戰，重新整合豐富農村的資源，配合農業新興科技及農地利用型服務業，輔導發展地方特色產業與料理，加強農特產品包裝設計與行銷，結合農漁山村休閒旅遊，建設整合性休閒農漁園區，並發揚農業文化的魅力，帶動農村經濟繁榮，提高農村居民所得。
- (二)本計畫主要的工作項目：
  - 1.辦理地方料理餐飲競賽與成果展示，加強宣傳，帶動在地消費活動。



- 2.輔導農會協助農家婦女從事田園料理、農產品加工等副業，結合生產原料及手工烹調，形成在地區域性產業供銷鏈，實質增加農家收入，創造就業機會，增加農家收入。
- 3.輔導開發具地方特色創意農特產並加強產品包裝設計，發展地區農業特產品及其加工品，促使產品多樣化、精緻化，並加強宣傳以發展為地區旅遊伴手產品，增加在地消費。

#### **四、客委會：客家文化生活環境營造計畫**

**策略：社區設施及空間活化**

**計畫期程：91-96年**

**計畫說明：**

- (一)積極協助地方政府總體規劃客家聚落，保存客庄社區公共生活場域傳統風貌，強化客屬環境文化資產特色及整合運用在地特色資源。
- (二)以地方政府為補助對象，受理轄內研提客家聚落公共生活環境改善措施、文化資產保存計畫、既有空間資源再利用、特殊景觀資源復原及傳統聚落紋理保存等執行方案（包含田野調查、規劃設計及工程施作）。
- (三)藉由地方政府各轄客家文化生活環境營造計畫推動小組及環境景觀監督機制，協助釐清、確立及整合環境資源、訂定發展願景、執行方略暨輔導推動各項核定執行計畫。

#### **五、客委會：特色文化加值產業發展計畫**

**策略：推動產業轉型升級**

**計畫期程：91-96年**

**計畫說明：**

- (一)協助客家地區文化與產業相結合，發展具有客家特色之文化創意產業、綠色休閒產業及其他地方產業，並協助傳統產業之轉型與創新，以創造就業機會，帶動地方經濟發展，發揚客家文化。
- (二)補助地方政府及民間團體辦理客家特色文化加值產業發展各項軟硬體計畫，以健全客家地區特色產業及文化休閒旅遊整體發展之環境，並鼓勵各式產業行銷及推廣活動，協助客家地區產業特色及品牌之建立，並進而促進地方經濟產值的提升。

## **\*社區營造政策**

### **一、文建會：社區營造創新實驗計畫-社區文化產業輔導 策 略：推動產業轉型升級**

**計畫期程：92-97年**

**計畫說明：**

- (一)社區總體營造是長期累積的工作，亦是文化產業建設推廣之基礎工程，為有效整合、發現豐富社區文化資源，加強辦理文化產業推廣等社區特色產業結合理念宣導與操作技術的協助外，並由過去傳承累積成果整合民間專業企業力量，建立文化生活之經濟協力關係，逐步為社區產業內部行政組織人力奠定基礎，藉以提升社區居民專業技能與民間產業繁榮。
- (二)本計畫工作重點包括：輔助地方社區人力推廣文化產業資源與特色、協助社區產業組織動員、傳承研習、資源調查、產品設計研發，促進民眾認識地方文化風貌，宣導「文化產業化，產業文化化」理念，鼓勵民眾關心、整合、運用地方文化產業資源，藉以營造地方文化特色產業，提升價值與競爭力，開拓社區生機與活力間接帶動當地的繁榮。

### **二、文建會：開發利用地方文化資料與文化環境計畫 策 略：社區風貌營造**

**計畫期程：92-97年**

**計畫說明：**

- (一)成立社區文化空間改造工作室(坊)，由社區居民共同參與討論規劃，如委託專業規劃團隊協助，須安排相關人員駐點，以願景工作坊等操作方法，引導社區居民確實參與規劃過程。
- (二)進行社區調查，結合文史資源，建立地方文化特色，推動社區歷史建築、傳統文化空間，週邊環境整備工作，發展社區環境美學。
- (三)申請類別：
  - 1.先期規劃：以「參與式規劃」方式辦理，辦理項目包括：社區資源調查、文化環境評估、居民參與後續維護經營等運作模式，及為達成規劃設計共識之相關活動。

- 2.執行計畫：已作過先期規劃之社區可依規劃結果進行執行計畫，執行項目包括：細部規劃設計、小型空間改造工程及建立永續經營管理機制，可以點工購料或社區居民動手做 (DIY) 方式，逐步改善社區環境，如係發包委外執行，應盡可能採用傳統建築工法及生態工法，並請社區組織或居民代表參與監工監造。

### 三、經濟部：地方特色暨社區小企業輔導計畫

#### 策略：推動產業轉型升級

計畫期程：93-96年

#### 計畫說明：

- (一)台灣經濟近年來受國際景氣影響，加上開發中國家及中國大陸的廉價生產成本競爭，使我國傳統產業面臨極嚴苛的考驗。為協助中小企業利用社區在地資源及特色產業為基礎，配合知識經濟概念為前導，營造活潑多彩的地方社區，創造出高附加價值的新型態群聚式經濟體，特訂定本計畫，其主要完成下列四大目標：
- 1.創造地方居民自主經營綠色環境及知性產業。
  - 2.提振地方自主發展意願，形成由下而上的全民參與運動。
  - 3.有效促進地方美、感、遊、創產業發展、活化地方特色暨社區產業經濟。
  - 4.塑造台灣地方特色暨社區產業新經濟發展模式。
- (二)希望透過本計畫之推動，建構台灣「在地型地方特色產業暨社區小企業」之發展，以降低國內之失業率；即透過具當地特色企業之發掘與帶動，使當地之居民可以在當地就業；而由於「具當地特色企業」可與觀光、文化、生態有效結合，進而形成具實力之地方經濟體。

#### **四、經濟部：社區商業設計輔導計畫**

**策略：推動產業轉型升級**

**計畫期程：95年**

**計畫說明：**

- (一)為建立社區自主運作，永續經營綠色環境，有效促進地方產業發展，活化地方經濟，提高在地就業機會，打造健康社區。
- (二)根據申請社區所提之商品商業設計計畫書，就商品商業設計主題及內容與經濟部商業司輔導計畫作業要點之可行性及未來發展等事項，進行產品包裝設計輔導；藉由執行社區商品商業設計輔導結合地方特色產業資源，提升產品價值與競爭力，開拓社區生機與活力，間接帶動當地的繁榮，營造一個安全的、有教養的、幸福的、樂業的、美麗的且真正能永續的家園。

#### **五、經濟部：社區媒體行銷計畫**

**策略：推動產業轉型升級**

**計畫期程：95年**

**計畫說明：**

為建立社區自主運作，乃藉由透過產業發展面向的提升，有效促進地方產業發展，活化地方經濟，打造一個安居樂業的「健康社區」；更希望能達到塑造永續經營之社區營造模式，強調貼近社區生活、提供在地人在地服務、創造在地就業機會、促進地方經濟發展。讓有心營造自身社區的人，得到行政人的協助，更順暢地實踐心中夢想，營造一個「永續成長、成果共享、責任分擔」的社會環境，讓社區健康發展，台灣安定成長。

本計畫將推薦出各產業發展面向需要媒體協助行銷之社區產品，以形塑社區相關產品的特色及競爭力，並促進地方產業優質化與精緻化，以期達到特色產品之最大的加值效益，培養社區自我詮釋之意識及解決問題之能力，同時激勵地方政府的執行力與創意。

## 六、青輔會：青年返鄉就業計畫 (一) — 鼓勵青年在地創業

策略：促進在地就業機會

計畫期程：例行計畫

計畫說明：

(一)本計畫將以原鄉為主體，台灣在地文化為元素，時尚為指標，讓青年重新感受家鄉土地的生命力，創造魅力四射的原鄉文化，開發地方特色產業，鼓勵青年回鄉創業，活化地方經濟，提高在地就業機會，打造健康社區。

(二)本計畫內容如下：

辦理「原鄉時尚創業計畫競賽活動」，以原鄉點的實地參訪、案例研習、企劃寫作，激盪出創意火花，進行創業計畫競賽，評選優勝隊伍，加入育成機制，協助優勝隊伍將創意商品化，以鼓勵青年回鄉創業。

## 七、農委會：營造農村新風貌計畫

策略：社區風貌營造

計畫期程：94-97年

計畫說明：

(一)計畫目標：

1. 為營造美麗具特色之社區景觀，塑造符合空間美學及生態永續原則之社區環境。
2. 落實社區居民共同參與社區發展規劃與環境營造。
3. 鼓勵採用僱工購料方式辦理環境改善。
4. 透過居民共同討論，執行社區無用設施減量。

(二)計畫補助類型：

1. 「簡易型」：社區各類環境空間之簡易整理、再利用及生態保育等工作，由社區居民自主營造完成環境景觀之改善。
2. 「專案型」：鼓勵一個或若干立案之社區組織，結合具有社造經驗之專業團隊或縣市政府、鄉(鎮、市、區)公所，配合地方或社區之上位發展策略計畫共同提案，並儘可能採用「僱工購料」方式進行社區環境景觀之進階改造，促進社區永續發展。

## **八、農委會：營造漁村新風貌計畫**

**策略：社區風貌營造**

**計畫期程：94-97年**

**計畫說明：**

**(一)計畫概要：**

本計畫係將賡續漁村新風貌計畫精神，經由各項輔助機制的提倡，落實漁村居民自主參與，並採補助地方政府與漁會、漁村社區發展協會等立案之社區組織共同操作模式，推行「漁村社區總體營造」，辦理漁村環境、景觀改善及休閒漁業設施，達漁村社區整體景觀風貌改善之目標。

**(二)計畫工作內容：**

- 1.計畫分以地方自主提案審查方式建立「營造漁村新風貌計畫」辦理機制。
- 2.建立分區輔導及專家派遣機制協助漁村社區總體營造推行。
- 3.鼓勵以「雇工購料」方式執行漁村環境改善工程。

## **九、內政部：營造都市社區風貌計畫**

**策略：社區風貌營造**

**計畫期程：92-97年**

**計畫說明：**

本計畫將賡續城鄉風貌營造精神，經由各項輔助機制的提倡，落實地區居民「自行規劃」之主體角色，並透過政府與第三部門共同操作，發展居民賦權體制。以都市計畫地區內之社區整體景觀風貌改善為目標，推動「社區規劃師」駐地輔導制度與並運用各地區大專院校空間科系相關資源，達成專業者與社區組織結盟，發展社區夥伴關係網絡空間，以「小政府大社區」實施新地區治理，並由行政體制落實專家協助與派遣輔導，協助地域共同學習。

## **十、客委會：客家社區聚落空間保存及再利用計畫**

**策略：社區風貌營造**

**計畫期程：95-96年**

**計畫說明：**

- (一)鼓勵客庄在地住民主動保存及活化客家聚落特有的建築景觀，維持聚落建築風貌、人文景觀與自然景觀之整體協調。

(二)以立案之民間團體為補助對象，由縣市政府彙案受理重點輔導區域內社區聚落生活空間保存及再利用之規劃、設計執行及緊急搶救措施。

(三)95 年度重點輔導區域為桃、竹、苗、高、屏等 5 縣市；至聚落生活空間，則以客庄住民早期因應生活需求所構築之建造物為主，如夥房、菸樓、公廳及祠堂及其他客家傳統建築等。

## **\*公共投資政策**

### **一、經濟部：擴大南港國際軟體設計研發中心**

現狀：園區一期已有 2,000 坪『國際研發中心』，目前有 IBM 及 SONY 等跨國企業進駐。

目標：持續推動跨國企業設立研發中心帶動國內業者進行國際化設計研發工作。

做法：園區一期將再增加 500 坪，園區二期預計於民國 92 年完工，將再規劃 3,000 坪空間。預估可再容納十五家跨國企業進駐。

### **二、經濟部：籌設龍園下世代行動通訊工程中心**

現狀：業界無法獲得適當之寬頻無線通訊系統性能驗證與場測服務。

目標：建立第三代行動通訊檢測驗證中心，提供業界研發寬頻無線通訊系統性能驗證與場測服務。

做法：預計民國 93 年底前，以 6 億元經費完成樓板面積約 5,000 坪之行動通訊工程中心。

### **三、經濟部：籌設新竹奈米前瞻技術應用研發中心**

現狀：工研院過去五年來利用其開放實驗室，引進 148 家廠商，投入研發經費約 260 億元，成功培育 81 家新創公司，其中 21 家進入新竹科學園區設廠，建立了我國產業創新研發環境之典範。

目標：建立世界級『奈米前瞻技術應用及研發中心』，以建構完善之產學研共同實驗室，培育新興產業。

做法：預計民國 92 年底前，以 1.5 億元於工研院內建置完成奈米前瞻技術應用研發中心。

#### **四、經濟部：規劃中部地區精密機械創新研發社群**

現狀：中部地區本為精密機械和工具機廠商之匯集地，工研院機械所中區技術中心、精密機械研究發展中心、自行車工業研究發展中心，已和相關產業發展出機械產業設計研發聚落雛型。

目標：推動中部地區機械產業，由傳統委託製造型態轉型成為創新研發導向。

做法：藉經濟部『產業電子化推動計畫』中電子化研發社群與民間協同設計聯盟活動作法進行推動

#### **五、經濟部：籌設南部地區產業創新研發中心**

現狀：南部地區產業以金屬基本工業、化學材料製造業、石油煉製業、食品業等傳統工業為主。

目標：大幅帶動南部創新研發活動，促成大量新興公司創設並使傳統產業轉型。

做法：預計 93 年底前，於台南科技工業區，以 12 億元經費興建完成 10,000 至 13,000 坪樓板面積之研發中心，並以租金優惠、法人研究機構先行進駐等方式吸引廠商進駐。

#### **六、交通部：高速鐵路及聯外鐵公路**

##### **(一)高速鐵路計畫 (期程：87 年 7 月至 94 年 10 月)**

本計畫係我國最重要之 BOT 案，預定於 94 年 10 月完工通車後，將有效改善台灣地區西部走廊城際間交通瓶頸，屆時台灣南北旅行時間將縮短為 1.5 小時，形成「一日生活圈」。

##### **(二)高鐵車站聯外鐵公路系統 (期程：88 年 7 月至 94 年 6 月)**

本計畫業奉核定辦理高鐵，桃園、新竹、台中、嘉義、台南及高雄等站，共 28 項，聯外道路工程

#### **七、交通部：台鐵捷運化**

台鐵捷運化是指一系列針對臺灣鐵路管理局 (簡稱臺鐵) 路線於都市地帶的短程運輸能力，所進行的改善計畫。之所以會稱為「捷運化」，主要是為了使向來以中、長程運輸為主的臺鐵，能仿效捷運 (城市軌道運輸系統) 的三大短程運輸特點：車站密集、班次密集、票種單純。



## 八、交通部：都會區捷運網

所規劃的計畫當中，已核定的計畫包括：台北都會區大眾捷運系統初期路網、台北都會區大眾捷運系統新莊-蘆洲支線、台北都會區大眾捷運系統南港線東延段計畫、高雄都會區大眾捷運系統紅橘線等捷運系統興設計畫，總計畫金額約新台幣 7,379 億元，興建路線長度 142 公里。

## 九、交通部：東部鐵路快速化

### (一)計畫內容：

- 1.南港至頭城間截彎取直：全長 35 公里，可將原有長達 72 公里之鐵路里程大幅縮短 37 公里。
- 2.路線等級；專用路權、半徑 1,600M 以上、坡度千分之九以下，電化、隧道擴大斷面（標準斷面增加避難維修通道）。
- 3.行車時速：130 km/Hr. (未來仍有改善提升空間)。
- 4.旅運時間：約 17 分鐘。
- 5.主要工程內容：隧道二座（長 18.6 公里與 14.1 公里）、路基橋樑 2 公里、交會車站 1 座、頭城站原地高架。

### (二)預期計畫效益：

- 1.縮短東部幹線軌道運輸時間約 50 分鐘。
- 2.落實政府政策。
- 3.滿足東部民眾需要。
- 4.減輕道路運輸負荷。
- 5.提升鐵路東部幹線之競爭力。

## 十、交通部：提升地方公共交通網

- (一)規劃整合公路、市區客運與軌道運輸服務，預估經費約 0.2 億元。
- (二)規劃構建轉運中心及高乘載優先通行設施，預估經費約 23 億元。
- (三)推動公車限齡汰換及補助增購新車，預估經費約 8 億元。
- (四)提升公共運輸票證及資訊服務效能，預估經費約 8 億元。
- (五)補貼偏遠(離島)服務性路線營運虧損，預估經費約 21 億元。
- (六)健全營運服務評鑑制度，預估經費約 0.12 億元。

## 十一、交通部：環島高快速道路網延伸及擴張

- (一)建構高快速公路基本路網 (期程：91-96 年；經費：4,265 億元)。
- (二)改善高速公路交流道聯絡道系統 (期程：91-96 年；經費：143 億元)。
- (三)建置高快速公路整體路網交通管理系統 (期程：90-97 年；經費：55 億元)。
- (四)改善地方主要幹道行車效率 (期程：91-96 年；經費：493 億元)。
- (五)興建蘇花高快速公路 (期程：91-100 年；經費：300 億元)。

## \*數位化政策

### 一、教育部：資訊教育基礎建設計畫

期 程： 86.07- 90.06

計畫目標：

- (一)充實資訊教學資源
- (二)改善教學模式
- (三)加強人才培訓
- (四)推動調整組織制度
- (五)提升設備
- (六)延伸台灣學術網路
- (七)普及資訊素養

實施策略：

- (一)設立資訊教育軟體與教材資源中心，整合軟體資源。
- (二)擴大辦理金學獎、校園軟體創作等活動，激勵民間及學校主動參與軟體及素材開發。
- (三)加強國小、國中、高中職在職教師資訊應用訓練，使 70%教師具資訊素養。
- (四)補助國小至專科充實及汰換電腦軟硬體設備，達部頒標準，使 100%國小有電腦教室。
- (五)推動高中職、國中小連線台灣學術網路，使 80% 學校連上 TANet。
- (六)加強課程橫向設計，將資訊科技融入各學科教學中。
- (七)國中自 87 年開始實施電腦必修課。
- (八)辦理資訊教育相關推廣活動。

## 二、教育部：縮短中小學城鄉數位落差計畫

### 概要：

提升偏遠地區(含離島、原住民、弱勢族群)中小學學校資訊教學設備基礎建設，改善偏遠地區軟硬體環境、充實身心障礙學生資訊學習輔具與加強教師培訓課程，並辦理推廣宣導活動(鼓勵城鄉學校網路結盟交流、鼓勵認養偏遠地區之資訊服務、辦理利用網路學習內容融入教學及生活等活動)，辦理定期觀摩、訪視活動及年度成果展，同時建置數位化共享資源，縮短數位落差。

期程：92-97年

### 效益：

- (一)普及建置並充實改善中小學校資訊教學整體設施環境，以應用資訊科技加強學習成效達到縮小城鄉差距目標。
- (二)提升教師與學生資訊素養及技能，強化偏遠地區學校資訊應用之質與量，使城鄉地區教學模式同步改善創新。
- (三)提供身心障礙及弱勢族群學校師生良好資訊使用環境，提升資訊學習機會及應用能力。
- (四)充實網路教學內容並建立共享機制，使城鄉學習機會無落差。

## 三、教育部：創造偏遠數位機會計畫

### 概要：

建置縮減數位落差專責單位(協調中心)，整合相關部會原有的縮減數位落差專案，使得任何人都能夠不受教育、經濟、區域、身心等因素限制，打造成一個以當地居民為主的數位學習與數位文化保存的數位機會點，發展社區文化與地方特色產業，並增進城鄉交流以活絡經濟，伸張社會正義與健全e化發展。

期程：94-97年

### 效益：

- (一)建置縮減城鄉數位落差專責單位，以長期投入關注及隨時協調、分工與整合。
- (二)協調各部會之資源並整合民間社團組織之能量，四年內於國內挑選300個數位差地區，建置成為數位機會示範點。
- (三)開設資訊素養(倫理、法律、個人安全等)、電腦基礎訓練、網頁設計、電腦維護、程式設計、電子商務及網站後端管理等課程班，每年預計訓練12,000人次。

- (四)提供無障礙的上網環境，使身心障礙者能便利、即時取得網路資訊及政府線上申辦服務、提升身心障礙者資訊素養及工作能力，增加就業機會、減低身心障礙者上網障礙。提高網路的可用性，創造資訊公平環境、透過無障礙網路教學(e-learning)，達到無障礙學習環境。每年建置公共資訊服務站或社區電腦中心 30 點，提供上網取得應用資源。
- (五)運用數位機會點的建立，協助偏遠地區發展當地文化特色與文化數位典藏，以數位化科技保存文化藝術資源，並促進社區總體營造及偏遠地區永續發展。
- (六)提升低收入戶使用電腦科技之機會與能力、協助弱勢婦女學習電腦新知及網路資訊，拓展知識領域，縮減城鄉與職場、居家知識落差。每年預計培訓 1,600 人次。
- (七)強化公共圖書館人員專業素質與服務績效，每年辦理 30 場次公共圖書館人員訓練。
- (八)培訓原住民部落電腦種子教師、增加原住民部落收視電視戶數、透過資訊科技，行銷原住民部落人文產業、觀光等。每年補助購置衛星碟型天線及電視機上盒原住民地區原住民住戶補助 800 戶。
- (九)帶動全民對環保之認同感與使命感、增進全民有效應用資訊科技，實踐生活環保。二手電腦回收轉贈優先提供偏遠地區之學校、社區、弱勢族(身心障礙、低收入、原住民、中高齡失業人士)使用。94 年預定轉贈再利用之二手電腦為 3 千台，95 年為 5 千台，96 年為 1 萬台，97 年為 1 萬台。
- (十)於偏遠地區示範點建置輔導網站，落實其永續發展理念，四年內預計完成 300 個網站。

#### **四、內政部：減少知識落差計畫**

##### **執行事項：**

- (一)制定優惠獎勵措施，補助身心障礙者使用之電腦輔助器具。
- (二)持續辦理老人資訊教育訓練。
- (三)補助低收入戶學習資訊技能。
- (四)協助縣市政府，建立公用資訊服務站、廣建社區上網服務中心運作機制。

## 五、經濟部：地方小鎮振興計畫

策略：推動產業轉型升級

計畫期程：94-96 年

計畫說明：

地方小鎮振興計畫之價值在於鼓勵地方小鎮透過居民參與的方式，共同描繪小鎮未來居住條件的願景藍圖並展開必要的行動。透過當地居民自發性發起，邀集地方居民、產業團體、行政單位、學識經驗者等共同組成地方經營組織，其以促進地方產業振興及永續居住為主要目的。由於健全地方小鎮振興願景需包括新價值及新生活品質的建構，因此未來將逐步完成下列目標：

- (一)以「社區總體營造」之「地方經營」的概念與精神，共同參與問題的發現及解決對策的擬定，共同規劃創新式的經濟發展藍圖計畫。
- (二)建置穩固的地方經營體系，以落實育成新興地方產業及促進產業轉型，創造提升其生產效能及附加價值的機會。
- (三)凝聚以達成改善生活環境、創造豐富而有魅力工作機會，抑止人口外流，縮小城鄉差距為目標共識。

## 六、經濟部：縮減產業數位落差—四年計畫

概要：

由於地理區隔、族群、經濟狀況、性別，以及技術、知識及能力在使用網際網路等資訊通信科技資源應用上差異而造成「數位落差」，將使得個人由於資源取得的不平等，無法發揮潛能、活絡社會經濟，近則削減個人及族群競爭力，影響社會公平，長遠則影響國家競爭力。我國傳統企業、小規模企業及鄉鎮、偏遠地區企業普遍面臨訊息不足、資訊應用能力低落，無法善加利用資訊等數位機會的不均等問題，導致產業數位落差日益擴大。

期程：94-97 年

效益：

本計畫預計四年協助 25 萬家數位弱勢企業改善基礎數位能力，善用資訊科技爭取業務商機，預期效益與計畫影響如下：

- (一)可降低企業營運成本、提升企業經營績效。
- (二)協助企業爭取網路商機，擴增整體營業額至少 400 億元。
- (三)健全活絡資訊服務產業：帶動相關的軟硬體廠商、網路廠商、

ISP、ASP 與固網業者，至少 73 億以上的商機。

(四)提高我國企業整體 e 化程度，進而提高我國資訊國力全球排名。

#### **七、交通部：減少電信落差推動計畫**

##### **執行事項：**

- (一)制定優惠措施，鼓勵電信業者建設偏遠地區通訊網路。
- (二)鼓勵電信業者提供低收入戶、殘障人士上網優惠措施。
- (三)請中華電信公司研究整合公用資訊服務站及公共電話設施之可行性，以擴充其用途。

#### **八、交通部：弱勢族群通信優惠補助計畫**

##### **概要：**

鼓勵業者提供低收入戶及身心障礙人士之通信優惠措施，並了解弱勢族群之需求。另對學校及公共圖書館之連網通訊資源加強其對民眾開放利用，以照顧弱勢族群之上網權益。近一步善用公益彩券之收益，擴大加強社區中心等處建置社區公共資訊中心，提供免費使用的電腦及網際網路連線服務，以提供弱勢族群更多的通信接取機會。

**期程：**94-97 年

##### **效益：**

縮減特定族群間，因資訊通信資源應用與分配不均而產生之數位落差，避免貧富差距加大，降低社會問題，提升國家競爭力。

#### **九、農委會：推動農民終身學習計畫**

##### **執行事項：**

- (一)策略聯盟民間資源，擴大農會、農民產銷班基礎資訊訓練課程。
- (二)運用網站提供各類農民生活及農民經濟活動相關的資訊，協助農產品、農漁民休閒事業行銷、推廣。

#### **十、勞委會：縮減產業勞工數位落差計畫**

##### **執行事項：**

持續並擴大勞工基礎資訊訓練課程。

### **十一、勞委會：推動勞動階級資訊訓練計畫**

輔導事業機構及結合勞工團體辦訓練時，規定至少四小時資訊教育。

### **十二、研考會：偏遠地區政府服務普及計畫**

#### **概 要：**

為偏遠地區民眾建置公共資訊服務站及資訊服務網站，並為身心障礙弱勢族群輔導建置無障礙資訊服務網站，定期進行我國數位落差現況與消弭數位落差改進情形調查，亦辦理相關之觀摩、推廣活動。

**期 程：**92-96 年

#### **效 益：**

偏遠地區民眾可利用網際網路直接查詢政府各項服務資訊，節省諮詢時間，並節省政府機關答詢人力。同時可於網路上應用遠距服務（如教學、醫療、訊息傳遞等），提升偏遠地區民眾生活技能、知識及經濟水平。進而鼓勵地方產業上網行銷，輔導基層農漁民團體（產銷班、合作社）建立網路行銷機制，協助農產品銷售，提高其收入與資訊應用之能力，並可因地方特色，帶動觀光風潮，創新商機。

### **十三、原民會：共星共碟計畫**

#### **概 要：**

台灣因地形因素，電視轉播站仍有若干死角，造成收視不良情形。為維護民眾收視權益，行政院新聞局與行政院原住民族委員會共同推動進行「共星共碟」計畫，透過衛星傳送五家無線電視台訊號，再由碟型天線接收，突破天然地形造成之死角，大幅改善收視障礙。目前衛星訊號上鏈部分，中華電信公司前已於 92 年 12 月 16 日完成五家無線電視台節目信號上鏈；另 93 年原民會調查約有 39,990 高山原住民戶電視收視不良，原民會已規劃在 93 年補助電視衛星訊號接收器 10,548 戶。

**期 程：**93-97 年

#### **效 益：**

「共星共碟」計畫將可改善偏遠地區無線電視台收視，並可利用衛星傳輸平台，提供原住民多元接收資訊管道。。另新聞局

配合辦理之「改善 62 座電視轉播站微波接收設備案」，將使全國主要之轉播站均能接收衛星訊號，突破以往轉播站之接收死角，並使電視畫質更形清晰。

#### **十四、原民會：推廣原住民接受資訊教育訓練計畫**

##### **執行事項：**

- (一)運用電腦設備及網路，保存並發揚原住民文化。
- (二)結合學校資源培養原住民當地電腦、網路及網頁設計建置維修人員，創造當地就業機會。
- (三)協助原住民運用網路，輔導推銷地方經濟物產，提升原住民生活品質。
- (四)結合民間力量，研究制定補助優惠措施，吸取資源，協助原住民使用網路。

#### **十五、文建會：減少文化資訊落差推動計畫**

##### **執行事項：**

- (一)配合減少數位落差政策，設置文化資訊觸摸式查詢站，提供豐富網路數位化內涵，普及文化資訊。
- (二)辦理線上教學網站，提供文化、藝術及社區總體營造學習課程，提升人文藝術素養。
- (三)協助藝文團體運用網路，建置特色內容網站，行銷創作理念，提升藝文資訊流通與學習之優質化環境。
- (四)辦理資訊教育基礎訓練，提供各地文化機構人員、文化機構義工、藝文團體進修資訊教育之管道。

#### **十六、環保署：二手電腦回收轉贈計畫**

##### **概要：**

將二手電腦回收整理再捐贈，並結合週邊活動，推廣環保與資訊應用的理念、提升弱勢族群資訊科技應用能力，以提高國家競爭力。更透過問卷及培訓機制，確實掌握二手電腦的使用狀況，以發揮資源再利用的價值，同時也積極協助弱勢團體資訊教育品質之提升，期盼 e 化的來臨，能化數位落差為數位契機，為弱勢團體在資訊教育環境中開創擅場。

**期程：94 年 5 月 18 日-12 月 31 日**

**效益：**



- (一)促進政府單位與民間企業關懷弱勢族群，帶動社會關懷風氣。
- (二)促進政府與民間企業關懷弱勢族群與實踐生活環保，激發全民之認同與使命感。
- (三)喚起全民對環保之認同與使命感，落實資源再回收政策。
- (四)提升弱勢族群資訊應用能力，提高國家競爭力。

## 十七、資策會：縮減鄉鎮數位落差計畫

### 概 要：

- (一)各部會除延續現有之縮減數位落差專案外，配合「縮減數位落差協調中心」的協調運作機制，來協調整合各部會資源。
- (二)訂定弱勢團體、原住民及偏遠地區選址機制，評選出合適易展見成效的數位優先區，讓有限的資源做最好的應用。
- (三)訂定志工學習服務機制，使弱勢團體、原住民及偏遠地區的所需的長期輔導人力不虞匱乏，讓退休人員、大專青年、有志之士、替代役男等，能發揮教學相長、終身學習等綜效。
- (四)訂定單位認養評選機制，結合現有協助縮減數位落差之民間單位及大專校院，運用其原本熟悉地區性的經驗，繼續協助計畫的推動與執行。

**期 程：**94-97 年

### 效 益：

- (一)成立縮減數位落差協調中心，四年建置 300 個數位機會示範點，發展偏鄉社區文化與地方特色產業。
- (二)將創造數位機會，使得國人都能夠運用資訊通信科技改善生活品質，伸張社會正義，國家 e 化能夠均衡發展，有助於我國資訊化社會排名提升至世界前五名。

## 十八、新聞局：縮減數位落差宣導計畫

### 執行事項：

- (一)配合數位落差推動政策，使民眾了解政府所為及宣導網站之使用。
- (二)各機關研議相關主題及內容提供新聞局廣為宣導以展現我國推動數位落差成果。

## \*人文教育政策

### 一、內政部：社區人力資源開發計畫

#### 策略：培養凝聚社區意識

計畫期程：92-96年

#### 計畫說明：

- (一)本計畫鼓勵社區透過成長學習活動舉辦，促進居民終身學習、自我成長、社區資訊交流、凝聚居民情感與共識，奠定社區發展基礎。
- (二)本計畫鼓勵新興社區研提相關社區成長學習活動方案，並以聯合社區方式提案，促進社區間的合作，由績優社區、提案經驗成熟的社區帶領經驗不足的社區，學習自我診斷自主提案。
- (三)補助的項目包括：社區提案培力、社區成長學習活動、編印社區刊物、充實社區圖書、社區媽媽教室活動等。

### 二、內政部：公民社區培力計畫

#### 策略：培養凝聚社區意識

計畫期程：92-96年

#### 計畫說明：

- (一)為號召更多的個人與團體投入社區營造的行列，加強社區營造、社區自治、公民社會理念的宣導，內政部將分年分梯次辦理鄉鎮長、村里長、村里幹事、社區幹部的社區營造訓練課程；使其在知識上了解社區自主性、社區凝聚力、公民意識、社區互助的重要，在技術上了解社區組織、社區計畫、社區行動的方式，進而在能力上，配合社區特性承受推動社區自治、安全、環保、文化、產業、福利等多元的營造工作。

(二)採用多元的方式，培力公民社會的精神，提升社區營造的能力與績效。配合社區營造條例的精神選擇實驗社區，認識公民社會的意義精神、程序步驟，形成對公共事務討論與協議的模式。辦理績優社區觀摩，增加社區間的互動學習；辦理國外考察觀摩，吸取國外經驗，促進專業者與公部門行政人員，對社區營造實務的切磋與深化累積。舉辦學術研討會：思辨社區營造進程之利弊得失，社區組織與發展之長期展望，並與國際之全球在地思潮交流，貢獻並啟發參與社區營造之志願團體、專業組織及行政部門計畫與行動之知識。

### **三、內政部：設置社區營造資源中心計畫**

**策略：培養凝聚社區意識**

**計畫期程：92-96年**

**計畫說明：**

(一)委託民間專業團體設置社區營造資源中心，以累積與發展台灣特殊情境的社區營造知識與技能，發揮教育培訓社區工作人才，促進社區健全多元發展之功能。

(二)社區營造資源中心的定位與工作項目：

- 1.研發與培訓的角色：建構社區營造指標研究，協助社區提升營造知識與技能。包括：辦理社造相關專題研究、編寫本土化之社造教材等。
- 2.輔導與諮詢的角色：建構社區營造知識成果，提供弱勢社區專業輔導與諮詢。包括：組織社造輔導團隊，提供諮詢與協力社區組織活化等。
- 3.分享與交流的角色：建構社區營造交流平台，促進社區學習觀摩及多元發展。包括：建立社區營造資訊庫，辦理研習訓練推廣活動等。

### **四、教育部：卓越師資獎學金試辦計畫**

**策略：培養凝聚社區意識**

**計畫期程：95-99年**

**計畫說明：**

二十一世紀是知識經濟社會，國家競爭力取決於國民的個體競爭力；國民的競爭力必須由基礎教育紮根，因此，國民教育的品質關係到整個國家競爭力的提升。師資培育乃是國民教育之核心，師資良窳攸關教育發展，惟能奠定師資培育制度之中堅、專業穩定力量。師範、教育大學對於師資培育、國民教育以及我國歷年的社會經濟發展有著長期貢獻，而今師範、教育大學的畢業生面臨嶄新的競爭壓力，亟待積極之轉型作為與有效之變革策略，擬辦理卓越師資獎學金試辦計畫，提供獎學金，以鼓勵優秀學生參與師資培育，孕育卓越師資表現，惟該受理獎學金之學生，當培養其關懷弱勢、愛護社會情懷，因此，將於受領獎學金之規範要求回饋參與社區弱勢學生之學習輔導工作。(本計畫尚研擬中，俟奉核後方能實施)

#### **五、教育部：全國社區工作教育資源暨社會育成中心服務計畫 策略：培養凝聚社區意識**

**計畫期程：94.09-96.12 年**

**計畫說明：**

(一)依據 94 年 7 月 11 日「行政院社區六星計畫育成及輔導行動方案第一次跨校整合會議」決議辦理。

(二)本計畫目標為：

整合國內社會工作科系老師及實習課程等相關資源，並結合福利機構之專業工作者，鼓勵全國各大專院校社會工作相關學系之老師以在地方式認輔社區，並建立社區實習課程模式，使社區培力與實習課程結合，發揮互蒙其利之效果共同協助推動行政院台灣健康社區六星計畫工作。

(三)主要工作項目：

- 1.設立全國社區育成與認輔中心，整合研究平台。
- 2.設立北、中、南、東分區認輔中心推動認輔制度，長期落實培養專業人才。
- 3.鼓勵各校提出社區實習輔導計畫。
- 4.協助評估六星計畫推動成效。
- 5.彙整社區參與經驗，據以研擬課程設計，並集結出版。

## 六、教育部：建立社區教育體系計畫

策略：落實社區終身學習

計畫期程：93-97年

計畫說明：

(一)依據行政院93年7月13日「挑戰2008：國家發展重點計畫—新故鄉社區營造計畫滾動式檢討報告會議」辦理。

(二)本計畫目標為：

- 1.調查分析學習需求，以發展民眾生活、工作、休閒、成長等所需之課程。
- 2.建立網路學習平台，使民眾能夠在網路輕易學習資訊或進行網路學習。
- 3.建立社區教育體系，積極提升社區教育團隊之人力素質。

(三)主要工作項目有五：

- 1.學習需求的調查與分析。
- 2.成立社區教育學習體系深耕輔導團。
- 3.示範社區教育團隊的遴選與輔導。
- 4.建立網路學習平台。
- 5.社區教育學習資源的培力。

## 七、教育部：高中職社區化建構適性學習社區推動工作計畫

策略：落實社區終身學習

計畫期程：92-97年

計畫說明：

(一)目標：

- 1.檢討適性學習社區之地理範圍。
- 2.促進各適性學習社區教育機會均衡化。
- 3.落實各適性學習社區教育資源均質化。
- 4.推動適性學習社區具創造力特色之永續發展，達成高中職優質化之教育目標。

(二)工作主軸：

- 1.調整適性學習社區之地理範圍。
- 2.強化適性學習社區基礎網絡。
- 3.推動適性學習課程改進。
- 4.落實輔導網絡整合。
- 5.推動社區特色發展。

## 八、教育部：發展新移民文化計畫

策略：落實社區終身學習

計畫期程：93-96年

計畫說明：

(一)本項計畫目標如下：

- 1.建立國人對新移民之同理認識，促進在地國際文化交流與融合。
- 2.建立外籍配偶終身學習體系，提升外籍配偶個人價值，營造其家庭之親子閱讀習慣，俾利於個人、家庭與社會發展。
- 3.促進新臺灣之子雙邊文化認同，從小培養健全文化意識與人格發展。

(二)整體策略如下：

- 1.辦理多元文化交流及教育成果展示活動。
- 2.建立外籍配偶終身學習體系。
- 3.了解與傳承外籍配偶母國文化。
- 4.設置外籍配偶教育專題網站。
- 5.督導各縣市政府落實對外籍配偶之教育服務。

## 九、文建會：社區藝文深耕計畫

策略：培養凝聚社區意識

計畫期程：95-97年

計畫說明：

輔導民間團體社區文化性再造之活動及環境，對於地方社區型意識凝聚與集體行為具實質效益，然社區生活文化具產業、環境、特有鄉土藝術、文史等多重面向，本計畫亦規劃補助社區等民間立案團體，辦理社區營造藝文深耕活動推廣，藉以營造凝聚社區共同記憶，加強結合社區調查成果，輔導社區型藝文團隊成立，加強扶植個人與團體創作在地化工藝藝術、音樂、文學、戲劇、舞蹈等地域性社區藝文深耕活動，各社區可依社區藝文資源提出各層面推動計畫，藉以擴大社造工作累積成果影響。

## 十、文建會：社區營造人才培育計畫

策略：培養凝聚社區意識

計畫期程：92-97年

### **計畫說明：**

- (一)辦理各種社區營造相關人才培育課程，強化年度社造基層組織推動生活六大面向工作，宣導社區總體營造理念，培育社造操作人才、培訓、座談及研討會等相關活動，藉由社區操作、文史、藝文活動企劃及導覽人才培訓養成，建立認證制度，激發社區自主意識，永續經營發展，促進社區與企業、民間組織或藝術團隊多方結盟，串連社區增強國內社區經驗交流研習。
- (二)本計畫推動乃以年度各面向推動民間社團組織負責人、社區工作者、縣市行政承辦人員、基層鄉鎮組織承辦人員、村里組織等社造推動人員，以觀念引導及案例交流，由生活六大面向養成全民愛鄉服務社會精神，營造健康社區新空間。

## **十一、文 建 會：行政機制社造化計畫**

### **策 略：強化社區組織運作**

**計畫期程：92-97 年**

### **計畫說明：**

- (一)鑒於社區營造運動日益蓬勃，有越來越多的社區有意願，也實際投入社區營造工作行列與陣容，因此，將無法延續初期中央部會自行甄選社區，並逕行補助輔導等執行機制，而必須將社區營造業務逐漸回歸以地方政府及社區組織為主體之發展趨勢，然而，如何有效提升地方行政人員社造知能與實際業務承載能力，即成為此波社造業務地方化能否落實推動之關鍵所在。
- (二)另伴隨全球經濟成長趨緩，產業條件陷入瓶頸，政府資源日趨稀少，為求有效運用行政資源，無論中央與地方之政策推動，皆逐漸採取競爭型模式進行推動，如何有效引導社區組織，慎選針對不同營造議題進行長期耕耘，即成為爭取中央部門補助資源之重要關鍵，也因此，地方政府跨局室之間，能否有效進行交換訊息，進以有效規劃整合協作模式，即成為該縣市社區營造工作能否蓬勃發展之重要關鍵所在。

## **十二、文 建 會：新故鄉成果展現計畫**

**策 略：強化社區組織運作**

**計畫期程：92-97 年**

**計畫說明：**

- (一)社區居民由社區營造過程累積資源後，辦理推動社區深度文化之旅相關活動，並進一步讓社區居民經驗傳承推廣。在社區古蹟、生態、環境營造過程中，藉由活動交流認識鄉土在地文化與營造案例經驗分享，培育在地人才、累積教育環境等資源，結合社區營造點及周邊景點，由社區居民充分參與接待規劃，永續經營社區。
- (二)社區深度之旅辦理是生活之旅，是社區對關懷鄉土行動實踐，在增進彼此情感交流，把知識經驗傳承給其他社區的居民，把鄉土文化地景教育下一代。社區辦理體驗之旅並非一般認為之觀光旅遊，而為知性之旅，它是整個社區營造過程展現，也是終身學習的大教育空間跟體驗，以永續生活中學習精神，讓每個在臺灣生長之各族群文化，更加融合形成生命共同體。

## **十三、客 委 會：客家文化人文環境營造計畫**

**策 略：培養凝聚社區意識**

**計畫期程：92-96 年**

**主政單位：客委會企劃處/文教處/台灣客家文化中心籌備處**

**計畫說明：**

- (一)村村有藝文團隊：  
協助各地具有特色及發展潛能之藝文團隊，健全其創作及研究環境、提升其展演水準及企劃管理能力，強化客家藝文團隊體質。結合社區自發力量，連結客家文化資源，提供客家文化、藝術表演團體優質之創作環境及經驗交流機會。
- (二)客家文化設施活化經營：  
為推動客家文化，活絡地方文化活動，促進客家文化設施之有效利用，以提升客家文化設施之功能、增加其使用率、並充實客家文化活動之深度與社區參與之廣度，促進在地文化之傳承累積、成長與創新。



#### **十四、農委會：活化鄉村社區組織計畫**

**策略：強化社區組織運作**

**計畫期程：92-96年**

**計畫說明：**

本項計畫包括：整合鄉村社區組織及活化鄉村青年組織與活動二項計畫。

(一)整合鄉村社區組織計畫係輔導補助鄉鎮市農會結合基層農會組織及社區發展組織，建構學習型社區，透過合作與資源整合，包括人力資源的整合與協助，發現跨區域及跨鄉村的人力需求，並利用相互合作的方式提供協助與滿足，解決鄉村社區營造人才之不足，以組織的動力建立區域合作、整合、觀摩的服務機制與運作規範，並以專家駐村、社區陪跑方式，推動操作性小活動，引導鄉鎮農民組織透過參與式的計畫推動流程，包括召開前置會議、進行鄉鎮踏查與討論、觀摩研習、形成基礎工作團隊、舉行鄉鎮提案會議等，活化鄉村社區組織以產生組織動力，形塑社區運動具體方向，透過村民自主的參與模式，倡導自助及合作精神，面對農村改造課題，共同描繪出鄉村社區發展願景。

(二)活化鄉村青年組織與活動計畫，整合鄉村青少年組織及人力資源，建立學習型組織，培養人力資源。並在各大專院校組織大專四健會，辦理大專青年下鄉服務隊，鼓勵大專青年返鄉，以社區參與模式協助農村社區發展的工作，推動青年參與，建構推動鄉村社區營造之青年組織，活化鄉村組織，創造四健會員及青年志工回饋服務社區之機制。

#### **十五、青輔會：促進社區青少年發展計畫**

**策略：促進社區青/少年發展**

**計畫期程：94-97年**

**計畫說明：**

本計畫旨在促進社區青年及少年（以下略寫為青/少年）發展，利用現有數位機會點或閒置空間擴充或改設成為青/少年資訊及交流中心，建置資訊網站，可以提供政府服務資訊及服務網絡，鼓勵青少/年自主籌組青/少年社區協會，推動社區公

民審議—「公民對話圈」及「公民共識會議」模式，透過理性對話與溝通，為社區公共事務尋求解決方案，共同來推動社區的改造與發展，並進而帶動青/少年志工服務風潮，深化台灣民主。主要工作項目如下：

- (一)利用現有數位機會點或閒置空間擴充或改設為青少年資訊及交流中心，成為青/少年最愛來的地方。
- (二)青/少年資訊及交流中心提供政府服務資訊包括出版品及網站資訊，並作為青/少年聚會交流、對話的開放空間。
- (三)鼓勵青/少年自主成立青/少年社區協會等社區組織，促進青/少年參與社區營造及公共事務。
- (四)鼓勵青/少年組織推動認識社區、強化社區意識、推廣社區審議民主之行動計畫。
- (五)培力社區青/少年公民記者，紀錄及報導社區發展公共事務。
- (六)辦理促進社區公民審議「公民對話圈/公民共識會議」主持人與主辦人訓練，培育社區青/少年主辦及主持的能力。
- (七)辦理促進社區公民審議「公民對話圈/公民共識會議」工作坊，推廣社區民眾了解審議民主的精神。
- (八)辦理促進社區公民審議「公民對話圈/公民共識會議」實作計畫與推廣。
- (九)推動全球青年服務日 (GYSD) 社區青/少年志工計畫，鼓勵青年籌組團隊參與健康社區服務行動，與社區建立夥伴關係，共同營造健康社區。
- (十)針對健康社區不同面向，推動主題服務學習計畫，鼓勵青/少年參與社區產業發展、環境景觀、環保生態等面向之志工服務及學習活動。

## **\*新興產業政策**

### **一、經濟部：部分所得免徵營利事業所得稅**

**目的：**

為鼓勵公司運用全球資源，進行國際營運布局。

**主要內容：**

在中華民國境內設立達一定規模且具重大經濟效益之營運總部，其下列所得，免徵營利事業所得稅：

- (一)對國外關係企業提供管理服務或研究開發之所得。
- (二)自國外關係企業獲取之權利金所得。
- (三)投資國外關係企業取得之投資收益及處分利益。

## **二、經濟部：提供 500 億元研發貸款**

### **目的：**

協助網際網路、製造業及技術服務業廠商取得研究發展費用資金。

### **執行方式：**

由行政院開發基金負責出資500億元，提供廠商研究發展計畫低利貸款，以鼓勵廠商投入研究發展。

## **三、財政部：降低新興產業上市上櫃門檻**

財政部證期會已於 90 年 6 月 20 日修改生物技術公司股票上市、上櫃條件，將原訂之生物技術公司『產品開發成功且具市場性、經取得中央目的事業主管機關出具之評估意見書者』方能申請上市、上櫃條件，放寬為『產品或技術開發成功且具有市場性，經取得前開主管機關出具評估意見者』，即可申請上市、上櫃。

## **\*農業政策**

### **一、農委會：休耕補貼政策**

#### **直接給付：**

- (一)特殊休耕地基礎給付 (污染地等每年可兩期)，金額 27,000 元。
- (二)休耕地翻耕給付 (限第二期作辦理)，金額 34,000 元。(備註：休耕田第二期作可選擇辦理翻耕或種綠肥、含翻耕整地補助費。)
- (三)種植綠肥作物及維護生態給付，金額 45,000 元，含綠肥種子費、翻耕整地費、田間管理及至少一次蟲害防治費用等。

### **二、農委會：農民年金政策**

以「維護農民老年生活，增進農民福祉」為目標。

### 三、農委會；稻米收購政策

糧稻穀收購分為計畫收購與輔導收購，每一期作辦理一次，一年辦理二次。稻穀品質以符合「公糧稻穀驗收標準」為限。每公頃收購數量、價格及經收期限每期作公告之。收購稻穀業務由本會農糧署主管，農糧署各區分署負責執行收購業務，並督導轄區內接受農糧署委託經收公糧稻穀之農會及民營委託倉庫執行受託業務。

#### 附件四 我國城鄉教育差距之分析

接下來，將對於教育與醫療資源兩項非經濟指標進行分析。首先，在教育的部分，駱明慶 (2002) 對台灣最高學府的台灣大學學生分配進行研究，其結果顯示城鄉差距會影響就讀台大的機會。該研究指出 1997-2000 年間，就讀台大的學生中，來自台北市、高雄市、台中市這些都市化較高城市的學生近乎七成 (如附表 4-1 所示)，其中以台北市的 36.38% 最高，而在 18 歲人口中，為台大學生之機率亦是占 3.06% 的台北市為全台最高。來自都會區之明星高中的台大學生則占 8 成，與 1 成不到的低都市化區域呈現懸殊的落差。

此外，隨著全球化的流行，英文成為與世界接軌重要關鍵，然而，偏遠地區較難聘請到優秀英語教師之情況與城鄉教育資源之落差，使得各地區學生學習英文之機會不均等。一般而言，會預期考生之成績呈常態分配，即大部分的考生之分數會落在平均分數之附近。然而，實際資料顯示，在數學與英文兩科會出現雙峰現象，表示考生成績呈現兩極化。張武昌 (2002) 對於國中英文學測的雙峰現象進行分析，發現該現象與城鄉差距關聯性很大。附表 4-2 的數據顯示，與全國平均分數相較，台北市高全國平均 6 分，為全國最高的縣市。而其他都市化較高的地區，如台北縣、桃園區、中投區、台南區、高雄區等地區之分數與全國平均差不多。在花東等較偏遠地區則較全國平均分數低，其中以台東地區相差 7 分最多。若拿台北與台東比較，僅英文單科，即可相差達 13 分之多。若以高低分組人數比例進行比較，其中，高分組之分數在 46-51 分之間，低分組之分數在 14-17 分之間。則此數據以台北市的 0.53 最低，對於平均分數接近全國平均之縣市，其高低分組之比例亦接近全國比例的 1.11，而與全國平均分數落差較大的縣市，其高低分組之比例也加大，其中亦以台東地區的 2.91 最高。綜上所述，城鄉差距使教育資源分配不均衡，而教育資源不均亦可能造成所得之城鄉差距情況加重。

陳吉仲 (2006) 亦研究類似的議題，從全台灣 309 所高級中學學校發出問卷，而此問卷調查的主要目的在於分析影響國中基本學力測驗分數的因素為何，在扣除資料填答不完全與作答有誤者，得有效樣本為 8,864 人。國中基本學力測驗分數的總分是 300 分，在統計中發現總分分數在 0-100 與 100-150 之間的考生比例分別約占 31% 與

19%，而此低分數的考生大部分住在鄉村。以附表 4-3 的統計中可以發現，隨著人口密度愈高，國中的基本學歷測驗分數就愈高。在每平方公里低於 100 人者的地方，考生的平均分數只有 122 分。當人口密度大幅上升到每平方公里 1,400 人以上時（即為大都市），則平均分數為 208 分，此分數可能是屏東地區或者是台東地區的第一志願錄取分數。表 2-16 反映的是台灣當前城鄉教育程度的嚴重差距問題。

附表 4-1 台灣各縣市學生就讀台大之比率

各縣市學生就讀台大之比率 (1997-2000 年)		
縣 市	佔台大學生的比率 (%)	18 歲人口中，成為台大學生的機率 (%)
台北市	36.38	3.06
台北縣	21.30	1.13
高雄市	5.90	0.77
台中市	5.52	1.23
桃園縣	4.82	0.56
台中縣	4.19	0.51
台南市	3.13	0.82
彰化縣	2.75	0.38
台南縣	2.25	0.41
高雄縣	2.19	0.34
嘉義市	1.32	0.98
新竹市	1.28	0.72
基隆市	1.51	0.83
雲林縣	1.26	0.34
宜蘭縣	1.08	0.46
屏東縣	1.03	0.22
南投縣	1.05	0.38
苗栗縣	0.73	0.26
嘉義縣	0.64	0.24
花蓮縣	0.64	0.35
新竹縣	0.61	0.30
台東縣	0.24	0.19
澎湖縣	0.06	0.12
金門縣	0.10	0.37
連江縣	0.00	0.00

資料來源：行政院主計處家庭收支調查報告。

附表 4-2 2002 年台灣第一次英語科學力測驗分數分佈

91 年第一次英語科學力測驗分數分佈 (滿分 60 分)			
區域	平均分數	低分組人數/高分組人數	各縣市與全體平均分數之落差
台北市	36.07	0.53	6.11
台北縣	29.57	1.16	-0.39
宜蘭區	27.88	1.42	-2.08
基隆區	29.11	1.16	-0.85
桃園區	29.74	1.11	-0.22
竹苗區	28.96	1.24	-1.00
中投區	29.91	1.13	-0.05
彰化區	28.19	1.36	-1.77
雲林區	28.36	1.32	-1.60
嘉義區	27.73	1.49	-2.23
台南區	30.34	1.05	0.38
屏東區	26.15	1.76	-3.81
高雄區	30.30	1.08	0.34
花蓮區	24.51	2.44	-5.45
台東區	22.74	2.91	-7.22
澎湖區	25.30	2.13	-4.66
金門區	26.24	1.66	-3.72
馬祖區	27.28	1.25	-2.68
全體	29.96	1.11	0.00

資料來源：行政院主計處家庭收支調查報告。

附表 4-3 台灣國中基本學力測驗分數的城鄉差距

人口密度 (人 / 平方公里)	平均基本學力測驗分數
1~100	122.10
101~200	161.32
201~300	194.21
301~400	204.11
401~500	191.81
501~1400	197.90
1401 以上	208.82

資料來源：行政院主計處家庭收支調查報告。



## 附件五 我國城鄉醫療差距之分析

在醫療資源部分，據研究指出，肝癌和腦中風的病人都會區存活率高於鄉村，除都會區之民眾有較正確的保健知識外，有較好的醫療資源亦是重要因素。當醫療資源不理想時，可能會造成人口外移之情況，在此，透過衛生署對於各縣市醫事人員與病床數之統計數據了解醫療資源城鄉差距的情況。

對於醫事人員僅取醫師、中醫師、牙醫師、藥師、護理師及護士之人數進行統計，依據附表 5-1 的 1995、2000 及 2005 三年之每萬人口醫事人員數據顯示，都市的醫療資源皆比各縣豐富，其中以嘉義市之平均高於全國總平均的兩倍為全國最高，而台北市、高雄市、台中市、台南市等都市，其每萬人口所分配到之醫事人員亦比全國平均值高。在各縣部分，除花蓮縣外，各縣每萬人口醫事人員普遍低於全國平均，其中以金門縣落差最大。歷年來，各縣改善狀況不一，但與全國平均之正負落差並無顯著改變。

再者，觀察各縣市每萬人口之病床數，以 2005 之數據來看 (附表 5-2)，嘉義市之每萬人口病床數為全國最高，而其他縣市與全國平均之落差並不大，該情況與醫事人數相較，分配較均勻，唯台北縣、新竹縣、彰化縣、雲林縣、金門與連江縣其短缺情況較嚴重。

附表 5-1 台灣醫療院所每萬人口醫事人員數—按縣市別分

單位：人

縣市別	1995	各縣市與總計之差額	2000	各縣市與總計之差額	2005	各縣市與總計之差額
總計	48.10	0.00	61.68	0.00	66.45	0.00
台北市	92.62	44.52	110.99	49.31	113.92	47.47
高雄市	69.40	21.30	80.53	18.86	85.86	19.41
台北縣	25.59	-22.51	31.27	-30.40	37.84	-28.61
宜蘭縣	43.44	-4.66	54.47	-7.20	63.11	-3.34
桃園縣	49.83	1.73	71.25	9.57	68.73	2.28
新竹縣	28.01	-22.51	41.41	-20.26	39.40	-27.05
苗栗縣	29.79	-18.31	40.84	-20.83	43.40	-23.05
台中縣	32.91	-15.19	46.08	-15.59	51.60	-14.85
彰化縣	34.23	-13.87	50.74	-10.94	56.31	-10.14
南投縣	31.45	-16.65	45.54	-16.14	47.60	-18.85
雲林縣	27.57	-20.53	33.59	-28.09	39.00	-27.45
嘉義縣	20.29	-27.81	38.31	-23.37	52.93	-13.52
台南縣	32.32	-15.78	47.48	-14.20	56.70	-9.75
高雄縣	44.47	-3.63	53.32	-8.36	64.50	-1.95
屏東縣	37.65	-10.45	56.89	-4.79	57.99	-8.46
台東縣	40.33	-7.77	49.16	-12.51	54.70	-11.75
花蓮縣	54.50	6.40	82.12	20.44	95.05	28.60
澎湖縣	34.54	-13.56	52.40	-9.27	50.49	-15.96
基隆市	51.41	3.31	51.64	-10.03	57.41	-9.04
新竹市	46.47	-1.63	53.09	-8.59	67.37	0.92
台中市	87.59	39.49	110.60	48.93	115.07	48.62
嘉義市	89.78	57.46	125.21	63.54	124.84	58.39
台南市	65.51	17.41	74.17	12.50	74.04	7.59
金門縣	16.45	-31.65	29.72	-31.95	26.47	-39.98
連江縣	37.59	-10.51	75.75	14.07	36.73	-29.72

資料來源：行政院主計處家庭收支調查報告。

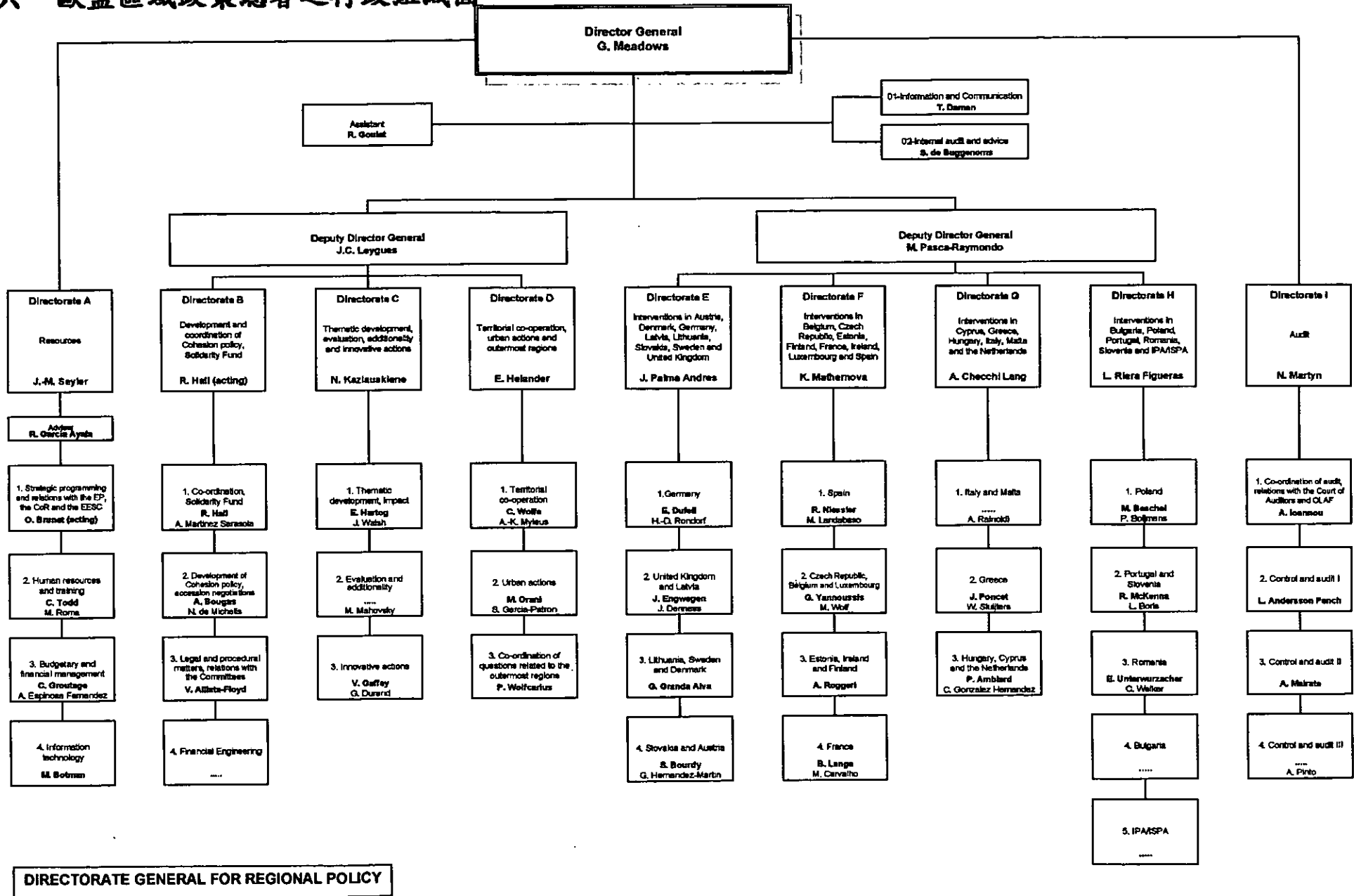
附表 5-2 台灣醫療院所每萬人口病床數—按縣市別分

單位：床

	1995	各縣市與總計之差額	2000	各縣市與總計之差額	2005	各縣市與總計之差額
縣市別						
總計	52.62	0.00	56.78	0.00	64.29	0.00
台北市	74.76	22.14	79.71	22.94	83.48	19.19
高雄市	70.19	17.57	69.73	12.96	80.33	16.04
台北縣	31.06	-21.56	26.44	-30.34	32.68	-31.61
宜蘭縣	82.51	29.89	86.78	30.01	87.85	23.56
桃園縣	64.29	11.67	68.26	11.49	76.40	12.11
新竹縣	28.56	-24.06	43.07	-13.70	47.50	-16.79
苗栗縣	46.94	-5.68	61.01	4.24	60.47	-3.82
台中縣	29.54	-23.08	41.77	-15.00	55.42	-8.87
彰化縣	33.48	-19.14	42.46	-14.31	50.78	-13.51
南投縣	44.87	-7.75	64.67	7.89	58.44	-5.85
雲林縣	28.58	-24.04	34.84	-21.93	41.80	-22.49
嘉義縣	15.87	-36.75	46.68	-10.09	63.70	-0.59
台南縣	32.86	-19.76	46.51	-10.26	59.41	-4.88
高雄縣	45.50	-7.12	50.64	-6.14	65.02	0.73
屏東縣	52.21	-0.41	60.14	3.36	67.34	3.05
台東縣	47.57	-5.05	52.46	-4.31	59.01	-5.28
花蓮縣	225.72	173.10	119.67	62.90	133.34	69.05
澎湖縣	59.27	6.65	51.73	-5.04	57.95	-6.34
基隆市	58.74	6.12	54.99	-1.78	64.82	0.53
新竹市	51.23	-1.39	49.70	-7.08	60.51	-3.78
台中市	64.15	11.53	83.92	27.15	92.55	28.26
嘉義市	133.86	81.24	131.94	75.16	135.66	71.37
台南市	60.31	7.69	70.41	13.64	71.06	6.77
金門縣	54.02	1.40	38.27	-18.51	48.25	-16.04
連江縣	34.15	-18.47	74.26	17.49	42.53	-21.76

資料來源：行政院主計處家庭收支調查報告。

附件六 歐盟區域政策總署之行政組織圖



DIRECTORATE GENERAL FOR REGIONAL POLICY

**附件七 2000-2006 歐盟縮小城鄉差距政策**  
**— Objective 1：援助落後地區名稱**

- The thinly populated regions of Finland and Sweden (fewer than 8 people per sq.km).
- The outermost regions (French Overseas Departments, Canary Islands, Azores and Madeira).
- Germany: Brandenburg, Mecklenburg-Western Pomerania, Saxony, Saxony-Anhalt, Thuringia.
- Greece: East Macedonia, Thrace, Central Macedonia, West Macedonia, Thessaly, Epirus, Ionian Islands, Western Greece, Continental Greece, Peloponnese, Attica, North Aegean, South Aegean, Crete (the whole of the Greek territory).
- Spain: Galicia, Asturias Principality, Castile-Leon, Castile-La Mancha, Extremadura, Valencia, Andalusia, region of Murcia, Ceuta-Melilla, Canary Islands.
- France: Guadeloupe, Martinique, French Guiana, Réunion.
- Italy: Campania, Apulia, Basilicata, Calabria, Sicily, Sardinia.
- Ireland: Border, Midlands and Western.
- Austria: Burgenland.
- Portugal: North, Centre, Alentejo, Algarve, Azores, Madeira.
- Finland: East Finland, Central Finland (in part), North Finland (in part).
- Sweden: North-Central Sweden (in part), Central Norrland (in part), Upper Norrland (in part).

- Czech Republic: Strřední Čechy, Jihozápad, Severozápad, Severovýchod, Jihovýchod, Strřední Morava, Moravskoslezsko.
- Estonia: Eesti.
- Latvia: Latvija.
- Lithuania: Lietuva.
- Hungary: Közép-Magyarország, Közép-Dunántúl, Nyugat-Dunántúl, Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld.
- Malta: Malta.
- Poland: Dolnośląskie, Kujawsko-Pomorskie, Lubelskie, Lubuskie, Łódzkie, Małopolskie, Mazowieckie, Opolskie, Podkarpackie, Podlaskie, Pomorskie, Śląskie, Świętokrzyskie, Warmińsko-Mazurskie, Wielkopolskie, Zachodniopomorskie.
- Slovenia: Slovenija.
- United Kingdom: South Yorkshire, West Wales & The Valleys, Cornwall & the Isles of Scilly, Merseyside .
- Slovakia: Západné Slovensko, Stredné Slovensko, Východné Slovensko.

## 附件八 考察報告—美國

本計畫於95年10月下旬專程赴美國考察目的在於實際了解美國政府與民間對於促進成立及扶植新創企業以增加就業機會，進而帶動經濟發展的模式與方法，從中參考值得借鏡的施政策略與相關措施。

歷年美國改造傳統產業主要是通過優勝劣敗的市場競爭機制以淘汰缺乏競爭力之公司企業的過程來達成。美國秉持的經濟理論多是基於市場公平競爭的理念，主張政府應為不同的產業建構平等競爭的環境，而不主張政府運用特定的產業政策來干預新產業的形成與發展。但實際上，美國政府的經濟政策和資金支持，仍對產業發展發揮了相當作用。就政府層級而言，地方和州政府對傳統產業改造所給予的協助要較聯邦政府為大。因此，本研究計畫除參訪中央機關外，亦拜訪地方之實際執行單位，以充分掌握政策與實務。

### 一、出國人員

- (一)計畫主持人：萬鍾汶（中興大學應經系暨科管所合聘教授）
- (二)計畫研究顧問：陸大榮（中興大學化學系暨科管所合聘教授）

### 二、拜訪單位及人員（職稱）

#### （一）聯邦政府

- 1.美國商業部小企業局 (SBA)
  - (1) Jane Boorman (National Program Director, SCORE)
  - (2) Ronald S. Cooper (Senior Policy Analyst)
- 2.美國商業部經濟發展局 (EDA) 費城辦公室
  - (1) Paul M. Raetsch (Regional Director)
  - (2) Philip J. Saputo (Director, Construction Division)
- 3.美國智財局 (USPTO)
  - (1) James C. Housel (Patent Attorney, Office of International Relations)
  - (2) Jeffrey Siew (Supervisory Patent Examiner)
  - (3) Jasmine C. Chambers (Office of International Relations)

## (二)州級

- 1.佛蒙特州商業暨社區發展局(Agency of Commerce and Community Development, Vermont)  
Kevin Dorn (Secretary of the ACCD)

## (三)民間組織

- 1.小企業投資公司協會總會 (NASBIC)  
Lee W. Mercer (President)
- 2.企業發展機會協會 (AEO)
  - (1) Kevin Kelly (Senior Manager for Policy and Research)
  - (2) Kamasha Hendrickson (Manager, Development and Administration)
  - (3) Brendan O'Connor (Management Associate)
- 3.經濟發展中心 (Center for Economic Growth, CEG), Albany, NY  
Jeffrey Lawrence (Executive Vice President, Technology)

## (四)駐美國台北經濟文化代表處經濟組

- 1.梁國新 (組長)
- 2.劉富善 (副組長)

## 三、拜訪地說明

### (一)美國小企業署 (Small Business Administration, SBA)

美國小企業署成立於1953年，乃為聯邦政府體制內專門輔導、協助並提供融資小型企業的獨立機構。SBA主要是向小企業主提供貸款和發生自然災害(如颶風、洪水)時提供金融援助，以及向婦女和少數族裔經營的企業提供支持的政府機構。透過遍佈在全美50州的各地辦公室，SBA逐漸成為美國龐大經濟活動中一股雄厚的支持力量。從1953年以來已有將近2,000萬家小型企業接受過SBA直接或間接的協助。不管是從融資保



證機構、政府合約的獲取管理、資訊的提供或是實際的聲援，SBA 已很成功地協助小型企業經營者積極地在大經濟圈中做最大的貢獻。1993-2002 的 10 年期間，SBA 已保證了 435,000 筆的小額貸款 (約 946 億美元)，以及釋出約 300 億美元對小型企業的權益投資。SBA 總部設在美國首都華盛頓 Washington D.C.，並在全美 50 州及波多黎各、關島及維京群島等特區設有 10 個分處及 70 個地區辦公室。

## (二)美國商業部經濟發展局 (Economic Development Administration, Department of Commerce, EDA)

美國商業部經濟發展局成立於 1965 年，其使命為聯合各州政府與非營利機構的力量，協助活絡美國境內社區的經濟。但自成立以來受政治因素干擾，其背後奧援斷斷續續，直至 1998 年才正式獲得政府正視認可。布希總統上任後指派 David Sampson 博士協助經濟開發事宜，他重申 EDA 的使命是要透過各種世界級的產能振興方案、規劃、基礎建設研究補助以及策略行動，來建立有利的事業環境，吸引民間投資和創造工作機會，藉此協助全美各地的夥伴創造財富，拋開貧窮。現任局長為商業部副部長 Sandy K. Baruah 先生。

此次拜訪選擇費城辦公室，接洽的人為 Paul M. Raetsch 與 Philip J. Saputo。目前全美共有 6 個 EDA 區域辦公室，EDA 中央的經費由地方分配控管 (Federal dollars- local control)，各區域的 EDA 辦公室將每年分得的聯邦預算透過 CEDS 的機制決定補助的地方性發展計畫額度。計畫選取考量是基於地理平衡分佈的組合，但對於非常窮鄉僻壤可予以特別的關注。本次訪問的費城 EDA 區域辦公室乃是 6 個轄區範圍中最大者 (包括：CT、DE、DC、ME、MD、MA、NH、NJ、NY、PA、PR、RI、VT、VA、VI、WV 等 16 州)，擁有美國 24% 的人口。費城區辦公室年度預算約佔 EDA 總預算 20%，2005 年共投資了 135 個計畫。EDA 區域辦公室以高科技研發設施及促進科技產業在地化為投資重點。區域發展的政策目標不僅是要增加工作的數目，更要設法提升工作者的技能以增加收入，故施政的前提假設是，若欲增加當地工作者的技能，就需要創造更多的小企業。

EDA 投資對象 (申請資格) 包括經濟發展專區 (Economic Development Districts)、州政府 (State governments)、地方政府 (City and local governments)、印第安人部落 (Indian Tribes)、大專院校 (College and university) 及非營利組織 (Nonprofit organizations), 如育成中心 (incubators)。

基於地理上的差異, 各地區採取的發展策略及投資補助機制不一, 但費城區辦公室主任 Paul Raetsch 認為在眾多的地方性投資中, 設置育成中心 (incubator) 乃是有效培育扶植科技企業的工具, 故相當樂意提供建置資金。事實上, 美國最早在大學設立的育成中心 (Rensselaer Poly-technology Institute, RPI) 就是由 EDA 費城辦公室補助, 迄今 EDA 仍非常願意補助地方或大學設置育成中心。

由訪談得知 EDA 與其他聯邦單位作法上的差異在於會實際的協助地方去提出具體的發展計畫書、接受計畫申請沒有期限 (Rolling application) 及以高科技為導向, 促進技術商品化。

政府經費資源分配採競爭機制, 有意想獲得經費的組織/社區/指定特區 (designated district), 需提供具體可行的計畫書經由透明的評審程序決定, 主管當局對評審方式擁有高度的自主權 (discretion)。在促進就業方面, 並非僅追求增加就業人數的量化結果, 更以創造高所得的就業機會及提高既有工作的薪資為目標。區域及州級政府視「企業育成中心」為發展地方經濟的有效手段, 並注重透過產學合作促進創新與創業。

### (三) 美國中小企業投資公司總會 (National Association of Small Business Investment Companies, NASBIC)

美國聯邦政府為誘發民間投資, 於 1958 年便設計了小企業投資公司 (SBIC) 計畫, 以協助有資金缺口, 或缺乏持久性的資金 (patient capital) 的私人企業。

現今 SBIC 和民間的創業投資公司 (VC) 乃是中小企業籌資的重要來源之一。SBIC 是由美國小企業署 (SBA) 局審查、許可和支援成立的專門為中小企業提供融資服務的創業投資公

司，每個創投的股本至少為 100 萬美元，可按 3:1 或 4:1 的比例從聯邦政府獲得優惠融資（總額不超過 9,000 萬美元），然後以借出或認購債務的形式將資金投放於除地產、信貸領域以外的國內中小企業的建置和技術改造。目前美國的中小企業投資公司逾 300 家，合計擁有資本達 35 億美元（其中政府融資支持為 11 億美元），累計已向 10 多萬個具有較高風險且難以從一般管道獲得投資支援的中小企業提供了 130 多億美元的投資和長期貸款。

SBIC 對小企業提供的資金分為債務貸款 (debt financing-debenture program) 及股權融資 (equity financing) 兩類，後者為直接投資新創企業，風險性較高。在 1995-2000 間 SBIC 發生重大的投資損失近 20 億美元，並未支持新創企業發展，故 2006 年初小布希總統下令暫停對小企業直接投資，並認為政府不應直接涉入私人企業的投資活動。NASBIC 總裁 Lee Mercer 預測未來 5-10 年內 SBIC 對美國經濟的影響會漸減少。

#### (四) 企業發展機會協會 (Association for Enterprise Opportunity, AEO)

AEO 成立於 1991 年，當時在加州柏克萊召開會議，超過一百個微型企業的發展組織中共有 150 位實習者與會。他們認可一起學會的機會和價值，由與會的參加者決定 AEO 的使命，並且宣稱要為個體和組織擴展企業機會，以有限的經濟資源和催化作用對產業成長負起責任。同時，AEO 定義出微型企業的發展和以 "microentrepreneur" 描述為擁有一種特殊商業的所有者。現今，微型企業 (microenterprise) 被定義為員工人數為五名及以下，且有美金 35,000 元或以下的創業資本之事業。自 1991 年至 1999 年，AEO 總部設在芝加哥的伊利諾伊。在 90 年代末期，微型企業發展領域確定其需要更強大的宣傳以支持聯邦政府資助微型企業的發展規劃。1999 年，得以進入對政策制訂者更加接近的國會山莊，AEO 橫跨 Potomac River 從華盛頓特區 (Washington, DC.) 移至當前地點 Arlington, Virginia。

AEO 乃全美國唯一的會員制協會，專注於微型企業 (microenterprise)、女性企業及弱勢族群之創業發展，是一個有

效的經濟發展策略和一個強而有力可以降低貧窮的方法。AEO 的使命是要支持強和有效的美國微型企業之主動性發展，協助企業家創立、穩定和擴展其企業體。願景乃期望每位企業家在美國可接觸各種資源和服務，以創造財富、財產和健康社區。AEO 提供會員們一個討論的場所、資訊以及為那些資源有限的族群或社區發聲以提升其商業機會。

現在 AEO 已發展健全，是全國唯一成員皆在微型企業發展的協會。其會員橫跨了美國的 50 個州、哥倫比亞行政特區、波多黎各以及包括所有主要的為提供微型企業服務給弱勢的微型企業家 (microentrepreneurs) 之代理人和機構。這些機構聯手，每年可以幫助超過 30 萬個微型企業家和小企業經營者。AEO 協助會員與提升微型企業發展的方式包括：訓練和教育、政策和宣傳、溝通和/公眾意識。AEO 的成員們提供各種商業援助服務，一般包括以下項目：訓練和技術協助、信用和信貸取得 (Access to Credit)、市場通路、經濟能力和資產發展 (Economic Literacy and Asset Development)。

AEO 多年來推行許多協助創業之相關計畫，其中，於 2003 年推動 CBEP (The Covad Broadband Entrepreneur Program) 計畫，目的協助弱勢族群如行動不便者、中年轉業、婦女族群或是移民美國者以網路平台開拓事業，其提供免費高速網路服務一年，並資助美金 500 元供創業者購買資訊硬體設備，使欲創業卻資金不足者能無負擔的使用網路資訊，輕鬆創業。

AEO 估計，美國目前約有 2,200 萬的微型企業存在。1989 年至 1991 年期間，當時國家失去了 2,065,000 份工作，而微型企業卻增加 2,624,000 個工作。有鑑於此，AEO 規劃了自 2006 年至 2010 年之策略性計畫，其主軸為「領導、合作、創新、願景」。此策略性計畫之各目標包括：(1)強化組織成員和領域，(2)領域之基礎建設，(3)AEO 基礎建設。藉由年度檢視、可能性修正和穩健的實施以確保策略性規劃之有效性。

## (五)經濟發展中心 (Center for Economic Growth, CEG)

經濟發展中心是一個非營利的經濟發展組織，其主要的財務來源為紐約州科學、技術和學術研究辦公室 (New York State Office of Science, Technology and Academic Research, NYSTAR; 紐約州的高科技經濟發展單位)、國家標準和技術研究所 (National Institute of Standards and Technology, NIST)、製造業延伸合作伙伴 (Manufacturing Extension Partnership, MEP) 等機構。經濟發展中心是 NYSTAR®的選定的紐約州首府地區「地方科技開發中心 (Regional Technology Development Center)」。經濟發展中心在全國各地擁有約 350 個製造業引伸合作伙伴，並且直接協助本地公司以增加他們的競爭能力和獲利的能力。關於經濟發展中心能如何幫助公司的細節，請電 518-465-8975 或參閱 [www.ceg.org](http://www.ceg.org) 的網站。

經濟發展中心所提供的服務包括：

1. 技術或製造業所需服務；
2. 公司能力評估；
3. 企業加速器—經濟發展中心的企業加速器是由 Deloitte (<http://www.deloitte.com/dtt>) 公司負責，為在紐約州科技谷 (New York state's Tech Valley) 的科技公司提供特定目標的、高衝擊的企業改善服務；
4. 企業策略規劃；
5. 精實的企業 (Lean enterprise)—增加生產力和收入；
6. 品質管理方案—增加效率和收入；
7. 銷售和新業務發展；
8. 協助建立達成符合安全法令和規章之計畫。

## 附件九 考察報告—日本

本研究團隊為參考日本推動區域產業發展的政策及成效，於 95 年 12 月上旬出訪日本。

### 一、出國人員

- (一)計畫主持人：萬鍾汶 (中興大學應經系暨科管所合聘教授)
- (二)計畫研究員：洪振義 (朝陽科技大學財務金融學系副教授)

### 二、拜訪單位及人員 (職稱)

#### (一)經濟產業省

- 1.經濟產業政策局：高橋睦春 室長
- 2.經濟產業研究所：吉富勝 所長

#### (二)日本銀行

- 1.國際收支統計企劃竹澤秀樹
- 2.篠原壽成總擔當

#### (三)橫濱市政府

- 1.都市整備局大谷康晴科長
- 2.都市經營局後藤勝科長

### 三、拜訪地說明

#### (一)經濟產業省

「地域活絡化戰略」主要的內容為：

#### 1.以地域自立發展基礎條件的整建為主

- (1)「產業群聚計畫」第一期 (2001)、第二期 (2006) 的持續推動，全日本整合為 17 企劃計畫案，參加企業約 9800 家，參加大學約 290 所，預計 5 年內以創造 40000 件新事業為目標。
- (2)「地域活絡化總合企劃」的推動，5 年內 1000 個新組合的產生。
- (3)「地域自立型公部門服務事業」的推展。

(4)地域事業經營基礎條件的整建 (如地方統籌分配款制度的調整、地方法人所得課稅的修正)。

## 2.以地域中小企業活絡化為主

- (1)「地域資源活用企業化計畫」(由地域中小企業活用地域資源，開發與販賣新產品、新服務，建立品牌的支援計畫)
- (2)為重建地域中心的市、街、地商業活絡化，對原有的「中心市街地活絡化法」的修正。
- (3)為振興商品製造的中小企業，提出「元氣商品製造中小企業300家」的企劃。
- (4)「中小企業的再生·再起事業」更進一步的推進。
- (5)針對女性和高齡者勞動市場的活用—『中小企業白皮書2006』。以上的措施希望達成對支撐地域經濟與就業的中小企業更有活力。

## 3.以地域的服務產業革新為主

- (1)由IT商業模式的展開促進需要與擴大。
- (2)由人才的培育、IT的活用提升競爭力與生產性。
- (3)服務產業統計資料的充實與完整。
- (4)因應「生活充實型服務」(如健康、觀光、育兒等)與「事業充實型服務」(如商業支援、流通等)不同類型產業策略的建立。

## 4.以地域的橫斷分野為主

- (1)【人】—人「財」力的革新：①「教育、人才培育體制的複線化」的建立；②「教育的產官學合作」(如文部科學省與經濟產業省推動的「產業群聚政策」)；③建構「全球化人才戰略」(如亞洲人「財」資金的構想)。
- (2)【物】—生產手段與基礎建設的創新：①對資本財「折舊制度」的重新檢討；②「產業、物流基礎建設戰略」的整頓(如「總合物流施政大綱(2005-2009)」)；③國際物流競爭力合作夥伴的形成。
- (3)【技】—技術的革新：由不同分野的融合、協助加速技術創新。①促進「異分野產業的融合、協助」；②培育出「革新的新事業」；③「知財政策」(知識財產權的強化、專利

審查迅速化等)；④「基準認證政策」(國際標準化、計量標準的整頓等)。

- (4)【智】—活用【人】、【物】、【金】、【技】，孕育最大成果經營力的強化。①「知的資產經營」(活用日本特有的優勢，促進經營成效)；②建立「產業重整、事業重整制度」，並加以活用。

## (二)日本銀行

【金】—金融的創新：金融可能線的擴大與風險貨幣供給的活絡化。①「動產、債權擔保融資」的促進；②「電子債權法(假稱)」的制定，此兩項為提升地域金融及對金融活動真偽的辨識能力；③強化高度金融人才的培育；④推動「東亞資產擔保證券市場」；④「日本版存託型憑證(JDR: Japan Depositary Receipts)」的導入。

## (三)橫濱市政府

### 1.橫濱市「中心市街地活性化基本方針」

- (1)集聚商業、業務、居住等多元化的都市機能，重視以都市的繁榮和人與資訊交流的市中心商圈的角色。

因近年來商圈的往外延伸，同時也無法因應多樣化的市場需求，多地區呈現衰退的現象，基於此市中心商圈角色的重新認定，制定橫濱市都市發展的基本計畫是必要的政策。

- (2)考量橫濱地區的均衡發展與350萬人口的便利性，設定出市中心商圈地區活絡化之藍圖。

擁有350萬市民的橫濱市，一直以來是朝向「多心型的都市結構」之發展形態，市中心商圈的建立並非以一個地區為限，而是要建立多地區的發展，在這樣的思考之下制定基本計畫。特別是「2都心·5副都心·9地域據點」的市中心商圈地區活絡化之計畫案。

- (3)以既定橫濱市的都市形成和未來的都市結構等條件為基礎的基本計畫的制定。

### 2.橫濱市中心商圈候補地區的選定

橫濱市中心商圈候補地區的選定以戶塚車站周邊的地區為例。中心商圈候補地區的選定基準(表3-6)。



表 3-6 中心商圈候補地區的選定基準

選拔條件	發展要件	判斷指標
中心 商圈 候補 地區 選定 基準	<p>★區域集聚要件： 和其他的地區比較之下，集結具有相當數的商店販賣業者，儼然已形成一定的商圈規模和勞動通勤圈的事實。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 商業系列用途地區</li> <li>2. 繁華街道分布</li> <li>3. 全產業就業人數</li> <li>4. 商業業務系列設施比率</li> <li>5. 1970年DID地區（人口集中地區）</li> </ol>
	<p>★區域趨勢要件： 依地區的土地利用、商業活動等狀況做為參考判斷，被認定在機能的都市活動之確保、經濟活力之維持產生障礙時，或有此憂慮時之市中心商圈。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 人口增減類型</li> <li>2. 第三次產業就業人口</li> <li>3. 繁華街道營業額增減</li> </ol>
	<p>★廣域效果要件： 從該區域的市町村（相當台灣的鄉鎮）及周邊地區的商圈規模、配置、相互關係之現狀等來認定事業一體的推動對地區發展是否有效、是否適當。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 都心及副都心</li> <li>2. 商圈地區開發事業</li> <li>3. 地區據點</li> <li>4. 整頓、開發及保存方針的再開發促進地區、戰略地區</li> </ol>

資料來源：橫濱市(2003年)『中心市街地（戶塚駅周辺地区）活性化基本計画』。

(1)戶塚車站周邊的地區之所以被選定的理由是：

①區域集聚要件：

a.本區域的營業額是副都心的第二位。當時被選定時的營業額規模有 596.6 億日元，加上當時都心地橫濱車站周邊地區及再開發事業的推動，大幅增加賣場的面積。

- b. 單日車站利用人次是橫濱市的第三位。本區有 JR 東海道、橫須賀線、湘南新宿線、成田機場特快號以及市營地下鐵等在此停靠，2002 年有 13 萬人/日，2007 年初則有將近 20 萬人/日，僅次於橫濱車站和櫻木町車站。
- c. 本區為巴士公車路線的起點，也是終點站。位於戶塚車站東口廣場及西側為起點、終點站巴士公車路線共有 37 個系統，儼然形成橫濱市西南部交通的一大聚結處。

## ② 區域趨勢要件：

- a. 本區的商店營業額的下降率高居副都心第二位。戶塚車站周邊的地區也因「平成不景氣」的影響，以 1992 年與 1997 年相比，年商品的營業額的下降率以鶴見車站周邊地區的 12.7% (相當 60.3 億日元) 為最高，本區的下降率為 9.9% (相當 65.2 億日元) 居第二名。
- b. 位於本區西口的巴士公車總站的遷移，商業環境的變化。

現在的戶塚車站西口無法聯結車站與巴士公車總站，而是以鐵路電車和巴士接泊的方式為主，造成本區呈現「路線型商店街」的形態。但是由於本區因往地下鐵的小田急湘南台車站延伸，創造了巴士使用者對地下鐵的轉換搭乘，加上 2008 年度預定巴士公車總站的遷移至西側，屆時對通勤、通學的人來說，雖然造成了對 JR 電車、地下鐵的轉運便利，但也產生以往通勤、通學的消費者的遊逛周邊商圈的機會大幅消弱的疑慮。

## ③ 廣域效果要件：

隨著柏尾塚線的整建，車站東西一體化的促進效果。戶塚車站是橫濱市西南部一大交通的聚結點，其周邊的道路等之都市基礎較為脆弱，有其必要及早建立防災的對策。加上貫穿本地區南北的 JR 線與幹線道路交差，如果只為平面的交通網會阻隔了東西向的交通流暢。像這樣地區的分隔同時也對附近商圈的活動，帶來負面的影響 (商圈分為東西兩邊)。為了改善這樣的現象有柏尾塚線的計畫，將都市計畫道路事業化與沿途的市中心商圈再整頓，

目標朝向早日完成戶塚車站東西向市中心商圈的一體化的計畫是必要的政策。

## (2) 戶塚車站周邊市中心商圈一體化計畫的基本方向

戶塚車站周邊地區的現狀與課題可從「市街道結構」、「土地利用」、「交通基礎」、「商業活動、環境」、「居住環境」以及「地域資源」等六方面來看，同時以這六個方面對照戶塚車站周邊市中心商圈之活化基本方針，整理如下。(圖 3-13)

### 【基本方針 1】：廣闊交通基礎建設整建

- ① 與廣闊交通基礎建設整建的活化事業有：
- ② 聯結東西的道路整頓。
- ③ 車站東西側的交通機能的強化。

### 【基本方針 2】：熱鬧據點與步行空間形成

- 與熱鬧據點與步行空間形成的活化事業有：
- ① 車站東西步行網絡的形成。
  - ② 多樣的商業、業務機能的強化。
  - ③ 創造都市的熱潮。
  - ④ 打造商店街與具有特色的商店。

### 【基本方針 3】：活用歷史、自然、文化，具有戶塚特質味道的釀成

- ① 歷史象徵為主軸的再生活用。
- ② 水邊景觀為主軸的形成。
- ③ 綠道、廣場、綠地的創造。
- ④ 市民文化中心的整建與文化關聯設施的網絡的建立。

### 【基本方針 4】：建立組織、人、計畫架構

- ① 創造地區的橫斷的造街網絡的成立。
- ② 商店街組織的強化支援。

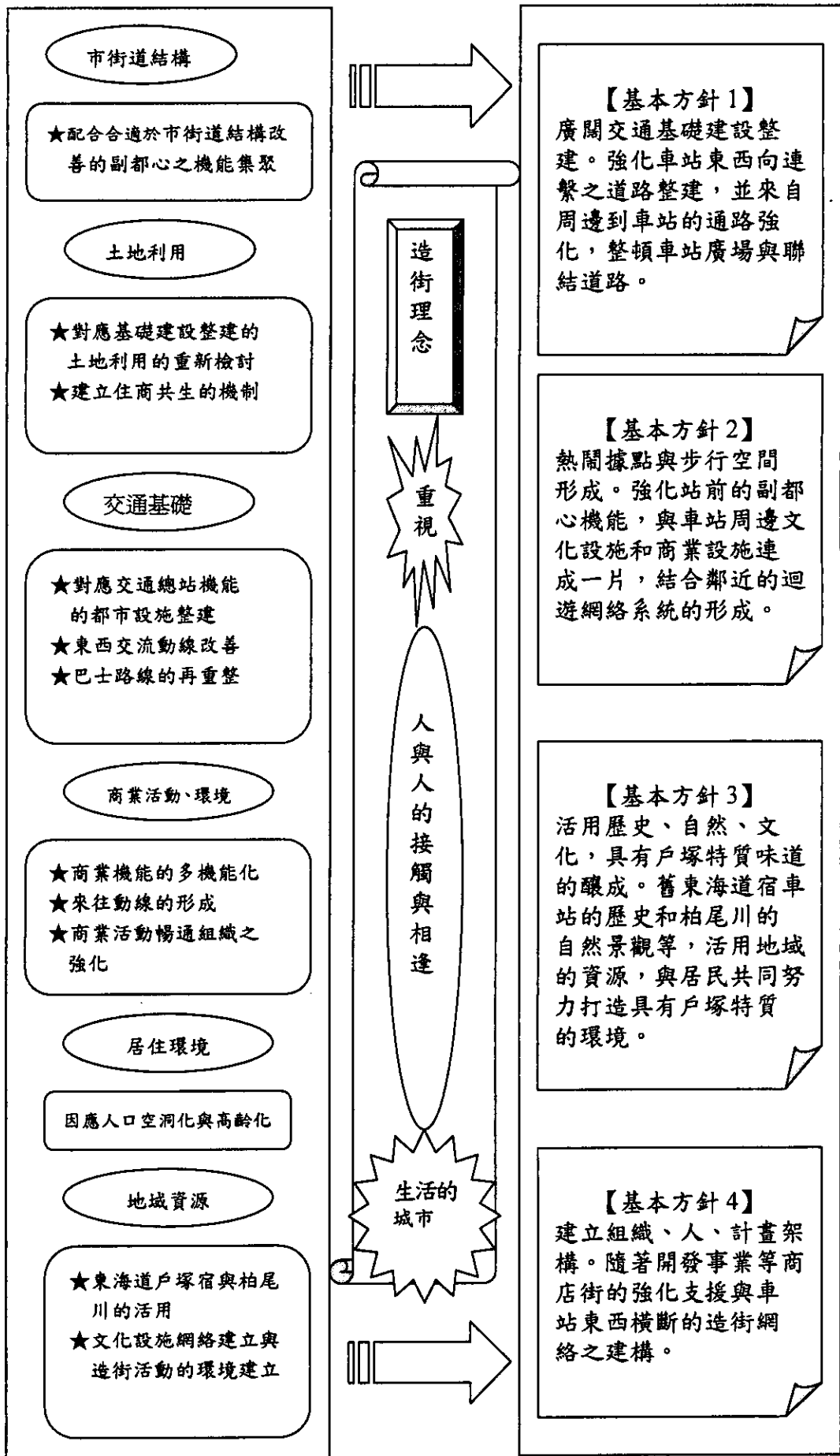


圖 3-13 戶塚車站周邊市中心商圈一體化計畫

## 附件十 考察報告－韓國

本研究團隊為參考韓國推動區域產業發展的政策及成效，於95年12月上旬出訪韓國。

### 一、出國人員

(一)計畫研究員：洪振義 (朝陽科技大學財務金融學系副教授)

### 二、拜訪單位及人員 (職稱)

(一)韓國農村經濟研究院

- 1.崔正燮院長
- 2.金泰坤政策分析首席研究員
- 3.Song, Mi Ryung 資深研究員

(二)世界農政研究院、協成大學、韓國農業部

- 1.世界農政研究院院長李相茂
- 2.協成大學教授李炳璣

(三)韓國農村公社

- 1.農村計劃處李錫注博士
- 2.Um, Dae-Ho 博士

### 三、拜訪地說明

(一)韓國農村經濟研究院

韓國為改善落後地區的經濟，提出推進落後地區發展的「新活力事業」做為振興地區經濟的施政策略。

韓國提出推進落後地區發展的「新活力事業」是為了強化地域內生的發展力量所設計的開發事業，集結了地域內的大學、企業、研究所、NGO、大眾傳播媒體等之地域革新主體力量。在所選定的地區 (基礎自治體單位) 除了財政支援之外，地域詢問官選出具有潛力的地區，在每一地區配置一名，提供專業上的建議。

## 1.地區的選定基準

在對象的選擇基準上，依開地區的人口條件（人口變化比率、人口密度）、產業經濟狀況（所得稅比例的住民稅）、財政條件（財政力指數）等，由行政自治部長官每3年選擇一次。目前韓國的做法是將各地區依以上的選擇基準做順序的排列，全國234個落後地區之中相當於後半段的30%落後地區，6個市、64個郡被選出。在2005年韓國支援了2,000億韓元，平均1個自治團體約20—30億韓元的支援補助。

## 2.新活力事業的主要內容

在新活力事業上，各種發展類型地區的推動，有鄉土資源開發、地域文化觀光開發、地域形象行銷、教育人才培育、生命健康產業養成等類型。

表 4-14 新活力事業的主要內容

類型	件數(件)	事業例【地域名】
有鄉土資源開發	35	蝴蝶昆蟲產業群聚的建構(咸平郡) 恐龍之國、幸福農業等(固城郡)
地域文化觀光開發	12	有機農業、綠色產業(華川郡) 博物館村落養成事業(寧越郡)
地域形象行銷	7	HAPPY700 品牌強化(平昌郡)、建立生態健康村的行銷(鎮安郡)
教育人才培育	5	建立外國語教育特區(昌寧郡) 國際化教育(居昌郡)
生命健康產業養成	6	建立生藥草特區(善郡) 高麗人參藥草的五感體驗型健康事業(錦山郡)
海洋水產資源開發	5	海洋生物產業競爭力強化(莞島郡) 綠色產業及特產品品牌化(鬱陵郡)

資料來源：財團法人自治體國際化協會(2006)『韓國國家均衡發展政策』。

事實上新活力事業是韓國政府希望能夠透過地域的特化，特別是以「農產業」為中心調和經營與技術，建立「系統農業」增加農民所得。這樣的認識下，推動新活力事業確保落後地區能夠經濟自立和創意性更進一步的提升。

## (二)世界農政研究院、協成大學、韓國農業部

韓國的地域科學技術政策是由中央政府主導執行的，儘管像京畿道和慶尚北道是展開獨自政策的「道」和「廣域市」，但是地方自治團體是站在支援中央政府主導地域研究開發政策的角色。一般上地方自治團體在地域科學技術政策上扮演的角色為：

1. 支援及投資地域之企業、大學、研究機關的技術開發。
2. 為確保地域產業，特別是中小企業的經濟力的研究開發投資。
3. 開發及活用地域保有的特定資源，「高附加價值化的研究開發投資」、經濟開發、產業結構的高度化以及技術支援服務的推動等。

實際上對於中央政府的資金在大學、企業等所實施的特定研究開發計畫案是以經費分擔的方式推動，通常參加的大學、企業自己負擔 25%，政府的預算資金負擔其餘的 75%。以這樣的方式推動地域科學技術政策是因為地方自治團體在經費不足的情況下，沒有能力獨自推展研究開發的巨額支出。

### 《國家均衡發展特別法》下的主要政策：

#### 1. 對地方大學的支援強化帶來地方人才的培育

為了地域戰略產業、鄉土以及文化產業的發展所需要的人才，以地方大學為育成場所，2004 年推動由大學、地方自治團體以及企業共同組成的「地方大學革新力強化事業」(NURI: New University for Regional Innovation)。此事業主要目的為提升地方大學競爭力，並促進大學結構的改造，投入資金 2004-2008 年約 1 兆 4,200 億韓元。

#### 2. 除了在首都圈以外地域的政府研究開發投資的擴大

為地域的創新並提升研究開發的能力，擴大對地域人才

培育和投入政府研究開發投資。依「第二次地方科學技術振興綜合計畫」，計畫期間除了首都圈，擴大對地域的政府研究開發投資比例，從 73.0%提高為 78.3%。

表 4-6 地方自治團體的研究開發預算

單位：億韓元，%

區分	2005 年			2006 年			2007 年			2005-2007 年		
	國費	地方費	小計	國費	地方費	小計	國費	地方費	小計	國費	地方費	小計
首都	27.0	30.6	28.1	24.2	55.3	35.7	21.7	59.7	35.9	24.0	51.8	33.9
地方	73.0	69.4	71.9	75.8	44.7	64.3	78.3	40.3	64.1	76.0	48.2	66.1
合計	16,517	7,615	24,133	20,385	11,924	32,309	25,380	15,170	40,550	62,283	34,709	96,992
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料來源：文部省（2006）『韓國の地域科学技術政策の動向』。

還有其他的群聚,例如文化產業群聚、農業產業群聚、生物產業群聚：

- 1.文化產業群聚（韓國文化觀光部）：2002 年起對文化產業的發展具有希望的地區，集聚文化產業關聯之企業、大學、研究所、新事業投資等單位，以期創造更高的收益。
- 2.農業產業群聚（農林部）：以圖農業基礎建設、行銷能力的提升和連絡網強化，附和地方特色的條件積極培育農業。
- 3.生物產業群聚（保健福祉部）：在忠清北道五松地區成立「生命科學區域」，推動韓國國內企業參與、保健研究院等五個國家機關的轉移，建構產、學、研的協助體系，創造出生物產業群聚。

### (三)韓國農村公社

2004 年韓國制定了「對地域特化發展特區的規範特例法」，為支援基礎自治體地域特化發展，於 2005 年指定 41 個特區為韓國的地域特化（專業化）發展特區。這些特區的優勢有「行政規範的例外適用」、「土地利用手續的放寬」、「行政權限的下放」等。被指定的地域特化發展特區的類型有「鄉土資源的振興特區」（18 地區）、「觀光、休閒、運動公園特區」（7 地區）、「醫療、社會特區」（2 地區）、「產業群聚、研究開發特區」（2 地區）、「流通、物流特區」（6 地區）、「教育關連特區」（6 地區）。



## 1. 韓國農業新動力－地域農業群聚政策

近年來韓國集中於「地域農業群聚」事業的關心，「地域農業群聚」是對一定地域加以特化，關於農產品的生產、流通、加工為中心，建立產、學、官一體的體制，以有機的推動網絡對資源有效充分的利用，革新地區農業以建立「農產業的結合體」。透過「農產業的結合體」的運作，以圖自立自強的地域經濟發展。

韓國農林部 2005 年選定「茶葉群聚」、「環保農業群聚」等 20 個地域農業群聚模範事業，發佈「地域農業群聚模範事業的綜合支援計畫」以 3 年合計 1,200 億韓元支援這些地域農業群聚。「地域農業群聚模範事業的綜合支援計畫」主要目的是透過地域農業的革新，使韓國農業與地域經濟更進一步發。

## 附件十一 考察報告—歐盟

為使本計畫內容更為確實完整，本計畫團隊於民國 96 年 1 月下旬遠赴歐盟地區訪談考察。由於訪歐時間及經費的限制，為了符合本計畫研究歐盟地區政策的重點，本研究團隊赴歐之參訪行程以歐盟執委會為主，其他國家（地方）為輔。考察範圍包括比利時、法國及愛爾蘭等國家，參訪單位包括中央層級之歐盟執委會區域政策總署、歐盟 Interreg III-促進區域間合作部門等；以及地方層級之歐盟各國家之協調部門、歐盟各地區之資料庫中心以及國家科學院等單位。

### 一、出國人員

- (一) 計畫主持人：萬鍾汶（中興大學應經系暨科管所合聘教授）
- (二) 計畫研究員：張嘉玲（中興大學應經系助理教授）

### 二、拜訪單位及人員（職稱）

#### (一) 歐盟執委會區域政策總署

(The Regional Policy Directorate-General, RPDG)

##### 1. 資訊與溝通總部 (01-Information and Communication)

(1) Mr. Charles WHITE (Principal Administrator)

##### 2. 創新行動部門 (Unité C3- Innovative Actions)

(1) Mr. Guy Durand (Deputy head of unit)

(2) Mr. Olivier Baudelet (Desk-Officer)

##### 3. 國家層級協調部門—捷克、比利時及盧森堡

(Unité F2- République tchèque, Belgique, Luxembourg)

(1) 比利時瓦隆地區：Mr. Joël-Philippe TILLY (Administrator)

(2) 比利時法蘭德斯地區：Mrs. Angeline De Groote (Regional Desk Vlaanderen)

#### (二) 歐盟 Interreg III：促進區域間合作部門

##### 1. 歐盟北西地區—跨國合作層級

(Interreg III B，該單位於法國 Lille 城市)

Julia Eripret (Project Developer)

### (三) 歐盟各地資料中心 (European Document Center, EDC)

#### 1. 比利時

- (1) 魯汶大學 (EDC 位於 Mgr. Ladeuzeplein, 21, B - 3000 Leuven)
- (2) 新魯汶大學 (EDC 位於 Place des Doyens, 1 (1er étage, Bur., B - 1348 - Louvain-la-Neuve)

#### 2. 法國

- (1) Université de Paris I Pantéon Sorbonne (EDC 位於 12, place du Panthéon, F - 75231 PARIS CEDEX 05)
- (2) Ecole Nationale d'Administration Strasbourg (EDC 位於 1, rue Sainte-Marguerite, F - 67080 STRASBOURG CEDEX)

- #### 3. 訪問學術單位 : Bureau D'économie théorique et appliquée (BETA), Université de STRASBOURG I.
- (1) Jean-Alain Héraud (Professor)

### (四) 我駐外單位

#### 1. 歐盟兼駐比利時代表處經濟組

- (1) 魏可銘 (副代表兼經濟組組長)
- (2) 陳高煌 (秘書)

#### 2. 駐歐盟兼駐比利時代表處科技組

- (1) 許榮富 (組長)

#### 3. 駐愛爾蘭台北經濟文化辦事處

- (1) 高青雲 (代表)
- (2) 李盈興 (秘書)

### (五) 愛爾蘭

#### 1. 愛爾蘭企業 (Enterprise Ireland, EI)

Doreen Mckeown (Manager - Asia Desk)

#### 2. 愛爾蘭科學基金會 (Science Foundation Ireland, SFI)

Mattie McCabe (Director, Secretariat and External Relations)

### 三、拜訪地說明

#### (一) 歐盟執委會區域政策總署

(The Regional Policy Directorate-General, PRDG)

地區政策總署(PRDG)是歐盟執委會地區政策之最高行政機關，有關地區政策總署負責事項及其行政組織已於計畫內容第六章第三節說明，因此不再重複敘述。

為了更清楚說明本計畫團隊參訪歐盟地區政策總署三個單位，讀者可參照附錄一：歐盟地區政策總署之行政組織架構圖，這三個單位分別為：01-資訊與溝通總部 (01-Information and Communication)、C3-創新行動部門 (C3-Innovative Actions) 以及 F2-國家層級協調部門：捷克、比利時及盧森堡 (Unité F2-République tchèque, Belgique, Luxembourg)。

- 1.01—資訊與溝通總部主要負責有關跨邊界、跨國及跨區域的合作。
- 2.C3—創新行動是歐盟地區政策執行之目標範圍之一，也是歐盟促進區域的競爭力的創新策略，有關創新行動的實際內容可參照計畫第陸章第六小節之第六點說明。
- 3.F2—國家層級協調部門負責的國家為：捷克、比利時及盧森堡。特別需要提的是，比利時是採取聯邦政府的形式，目前共分成三個自治區：首都布魯塞爾 (Brussels)、荷語區的法蘭德斯 (Flanders) 以及法語區的瓦隆 (Wallonia)。因此本團隊分別參訪兩個歐盟負責協調比利時的單位層級：法蘭德斯區和瓦隆區的負責人。

#### (二) 歐盟 Interreg III：促進區域間合作部門

歐盟 Interreg III 部門主要是促進歐盟區域間合作，有關歐盟 Interreg III 之內容，請見本計畫之第陸章說明。如第陸章第六小節第四點的介紹 Interreg III 的涵蓋範圍主要有三個層面：(1) Strand A: 跨邊界合作、(2) Strand B: 跨國合作及(3) Strand C: 跨區域合作。

本團隊的對象是負責歐盟北西地區 Interreg III B，也就是推動跨國間合作計畫之單位，Interreg III B 合作計畫優先考慮下面五個主題：城市、交通、水資源管理、文化/古蹟和海/港口等項目。西北地區所涵蓋定義的範圍包括：比利時、德國、法國、愛爾蘭、盧森堡、荷蘭、英國、瑞士等國家。

本研究團隊選擇參訪歐盟北西地區 Interreg III B 的原因之一是因為歐盟 2007-2013 新區域政策已將促進歐盟區域間的合作的項目(尤其在跨國合作方面)列入優先考慮政策目標之一。

### (三) 歐盟各地資料中心 (European Document Center, EDC)

歐盟各地資料庫中心的設計主要是幫助大學和研究所推動歐盟整合發展之教育和研究，並鼓勵大學參與歐盟相關主題的辯論和幫助當地公民了解歐盟的各項政策。歐盟在許多城市或地區陸續的成立歐盟資料庫中心，提供當地的公民查詢歐盟官方出版資料，各地居民皆可以利用距離他們最近之資料庫中心查詢有關歐盟政策之相關資料。

### (四) 我駐外單位

本計畫參訪我駐外單位的主要目的是了解台灣與歐盟國之間相關單位的交流情況，並委託當地駐外單位就近協助聯絡訪談對象及單位。

### (五) 愛爾蘭

本研究團隊此次考察的乃是愛爾蘭政府最新的創新經濟政策與配套的創新組織。

愛爾蘭 (Ireland) 為典型的小國，面積約7萬平方公里，僅有420萬人口，位於東部的都柏林(Dublin)為其首都。愛爾蘭為歐陸邊陲小島，長久以來在經貿上依賴英國，在1973年加入歐洲共同體 (European Community) 之前，算是歐洲最貧窮的國家之一，GDP僅歐洲平均值的57%，然而其政府自1980年代中期開始採行一連串以吸引外資促進商業發展的策略措施後，迄今愛爾蘭以高技術、前瞻性及朝氣蓬勃的年輕社會稱著，不僅GDP

成長率傲視歐洲大國，2006年為歐洲平均GDP之125%，且躋身為歐洲的高科技中心。贏得“Celtic Tiger”封號的愛爾蘭，被視為歐盟共同政策最成功的經濟體，亦為當前全球經濟中耀眼的新星。其經濟發展模型近年更成為各國高級經建決策官員參考的案例。

愛爾蘭政府在90年代中期為加速國家與經濟發展設定的策略為：(1)技術創新，(2)企業發展，(3)國際化，並訂定了相關階段性的科技與企業政策，透過國家資源搭配歐盟Cohesion policy之結構基金，展開了一連串的發展計畫。為推動執行政策及協調各部會以提升產業與科技發展，愛爾蘭政府成立了 Forfas (國家政策與諮詢局，相當於我國經建會)。愛爾蘭政府並設計了一個金三角模型，成立了以下三個單位：

- 1.愛爾蘭科學基金會 (Science Foundation Ireland, SFI)－相當於我國國科會，負責投資科技人才及研發計畫，建置國際級的科技研發能力 (重點為生物科技及資通技術)。
- 2.愛爾蘭企業 (Enterprise Ireland, EI)－負責扶植愛爾蘭小企業 (規模10-250人之企業)，一方面提升各區域的產業競爭力，以求取平衡的經濟成長；一方面加強輔導有高潛力的新創企業 (high potential start up, HPSU)。
- 3.愛爾蘭投資與開發署 (Investment and Development Agency of Ireland, IDA)－負責吸引國際大企業到愛爾蘭直接投資設商業中心，IDA提供稅務優惠，僅課徵12.5%的稅率，遠低於歐洲其他國家。

此次訪問EI的亞洲區經理Ms Doreen Mckeown，了解EI輔導本土小企業的方式及資金支援的機制，以及重點發展的產業為食品、資訊軟體與生物科技。EI目前協助近3,000個小企業開發海外市場及將愛爾蘭的技術外銷，其在亞洲已設有數個據點 (日本、新加坡、上海等，台灣尚未設立)，負責引介愛爾蘭企業進入當地市場。

SFI的訪談對象是Mattie McCabe主任，他透露以愛爾蘭的條件及經濟考量，不宜吸引外資設廠發展製造業，愛爾蘭最好的資源就是「充份受過訓練的科技人才」，故SFI就是要加速建置研發的基礎，及創造合夥的文化，透過國際大學間的交流合作來養成研發人才及科學教師。SFI目前有三個主軸：(1)CSET (Center for Science, Engineering and Technology)，(2)國際合作研究（愛爾蘭與大陸已簽訂合作備忘錄），(3)STAR (Science Teacher Assistant Research)。

過去20年來愛爾蘭的經濟變化充分說明了區域如何透過有利外國直接投資的總體經濟環境來創造財富。愛爾蘭以吸引高科技企業前來投資具有高附加價格的製造業和服務業，促進傳統產業升級或轉型，並順利帶動創新創業的風氣，而在科技人才的養成方面，則藉由提供優渥的研究經費給國際級的學者與愛爾蘭學研機構合作，一方面提升當地的科研水準，一方面可為當地訓練高素質的研發人才。而現今採行的金三角模型，運作相當順利，預期在2007-2013年新階段國家發展計畫 (National Development Plan, NDP) 中扮演更重要的角色。

## 附件十二 期末審查委員綜合意見與答覆

2007年2月8日

	委員意見	計畫團隊回覆
單教授 驥	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 建議深入研析為發展地方特色產業，中央與地方政府制訂政策之分工方式，以供權責機關（部會、縣、鄉鎮）制訂政策參考。</li> <li>2. 應進一步探討外部因素（如開放大陸觀光客等）對城鄉發展及地方特色產業的影響，俾利研提具體活絡地方經濟之產業政策與配套措施。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 謝謝建議，已在第七章及第八章將有關發展地方特色產業及行政層級納入文中。</li> <li>2. 謝謝建議，有關外部因素（如開放大陸觀光客等）對地方特色產業，尤其是觀光休閒產業的影響，是非常值得探討。由於本研究重點在於研擬縮小城鄉差距的產業政策，各種內外環境變化的因素是應儘量考量，因此會將此外在的因素納入第八章在策略研擬時的參考。</li> </ol>
趙教授 義隆	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 為聚焦在研析以縮短城鄉所得及就業差距為主的產業政策，建議將第二章研析廣義城鄉差距（教育、醫療）部分以附錄方式呈現。另 P.51 國內產業政策的盤整，除觀光休閒及地方特色產業的產業政策外，建議亦納入傳統及高科技產業等之產業政策，以豐富本節內容。</li> <li>2. 為了解產業政策對縮短城鄉差距之直接或間接效果，建議深入研析中央與地方所制訂政策之機制與分工等。</li> <li>3. 為了解與我國經濟背景類似的亞洲鄰近國家，面臨經濟結構轉型所推動縮短城鄉差距對策，建議增列泰國經驗。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 謝謝建議，已將第二章的內容做修改，其中只介紹城鄉差距在所得及就業等經濟性的指標之差距，有關教育、醫療及數位化已移至附件。</li> <li>2. 謝謝建議，本研究在參考國外的政策之效果所研擬未來國外可參考的政策工具中，會針對這政策再和我國的中央或者是地方所提之政策做一比較。舉例而言，歐盟的基金之設立和國內的各種不同信用基金已做一比較，請參考第七及第八章。</li> <li>3. 已納入，請參考第七章。</li> <li>4. 已更新台北市新北投案例分析，請參考第七章第的說明。「產銷人發財法」之意涵</li> </ol>



	<p>4.第八章 P.247 因應策略之政策工具，除誘因型政策外，建議納入限制型及競爭型政策等。並就「產銷人發財法」之總體經濟意涵加以敘明。另 P.77 台北市新北投案例分析，宜就最新資訊加以更新。</p>	<p>已在第一及第八章中加以說明。而在政策的研擬時亦將其區分成限制型及競爭型政策等分類，請參考第八章。</p>
<p>林教授 建甫</p>	<p>1.建議第二章深入探討70年代以來我國面臨經濟結構轉型，所推動產業政策(如現行融資保證機制的中小企業信用保證基金、涉及租稅公平的獎勵投資條例、信用貸款層面的數位化貸款、環保及外勞等政策)的實施成效，以利後續研提涉及法律層面之產業政策。</p> <p>2.針對我國目前製造業、高科技產業所面臨問題(如毛巾業污染、紡織業噪音、工業區廠商出走等)，建議深入了解其對台灣地方產業發展及勞動力的衝擊，以利研提強化弱勢族群就業能力之產業政策。</p> <p>3.第八章第三節「研擬縮小我國城鄉差距之策略」除分析國內外政策之異同性外，宜更詳盡歸納分析我國推動縮短城鄉差距的產業政策及改進方向，俾利研擬具創新性及前瞻性的政策建議。</p>	<p>1.謝謝建議，已將中小企業信保基金等政策加入在第七章的第一節。</p> <p>2.有關地方產業經濟和勞動力的衝擊，尤其是不同地區的就業及失業的比較已在第二章的第二節加入。</p> <p>3.謝謝建議，已將國內外的各種政策效果做一比較，其將所要研擬的政策策略集中在財金、地方特色產業、創新研發及特殊地區等四方面來加以說明，請參考第八章。</p>

高副處  
長仙桂

- 1.簡報 P.47 列表比較台灣與歐盟推動平衡城鄉差距產業政策，因二者目標範圍不同(台灣縮小城鄉差距之產業策略不限於大溫暖計畫，歐盟亦不僅於結構基金)，建議該表不納入本研究內文。另簡報 P.56「就業率：可訂定鄉鎮之目標就業率水準」實務上似不可行，建議刪除。
- 2.歐盟體制係屬會員國關係與我國中央與地方政府體制不盡相同，本研究研提政策建議借鏡歐盟經驗時，宜加以考量我國與歐盟體制之差異性。
- 3.P.1「..台灣 2002 年在加入 WTO 之後，失業率普遍是呈上升趨勢。..」、「..反映了我國日趨嚴重的結構性失業的問題。」鑑於台灣表現尚優於多數國家，建議宜以正面方式論述之。
- 4.建議於各章末，就各國為平衡城鄉差距所推動策略之特色與優點，增列歸納性之結論。
- 5.第八章除就政府暨有相關產業政策加以論述外，建議亦就現行產業政策缺點提列改進措施，並參照主要國家經驗，研擬平衡我國城鄉差距之策略。

- 1.同意辦理，此簡報 47 頁的內容並不在報告內容中出現。另亦刪除「就業率：可訂定鄉鎮之目標就業率水準」。
- 2.謝謝建議，在修訂的報告中會特別說明有關政策執行之行政層級。
- 3.謝謝建議，已修改，並會在文中以正面的文字來陳述。
- 4.謝謝建議，已納入此建議，請參考第三章至第七章中，將國內外的政策效果做一整理。
- 5.謝謝建議，已納入此建議，請參考第七章及第八章。舉例而言，歐盟的基金之設立和國內的各種不同信用基金已做一比較。

沈組長 瑞銘	本文中相關專有名詞之中英文並列表述方式，建議首次出現即可（如 P.242 施政成效 outcome 等），再次出現英文部分可省略。	謝謝建議，比較辦理。
蔡組長 瑞娟	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 研究團隊蒐集資料尚屬豐富，建議進一步彙整資料，提升其附加價值。另請依照期中報告會議紀錄，增列泰國縮小城鄉差距所推動產業政策之經驗。</li> <li>2. 建議研究團隊就所提列主要國家政策案例，說明個案選擇原因。</li> <li>3. 建議各章相關文字之敘述宜具一致性，如台灣加入 WTO 之年份等，第八章與第一、二章之說法不同。另文中重要數字宜說明單位，如 P252 論及我國產業政策效果之預計輔導目標為 540，實際為 753 等，不易了解。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 已將國外所蒐集的各種資料及政策工具做完整的整理，並置放在第三至第六章的最後一節。</li> <li>2. 謝謝建議，請參考第三至第六章的說明。</li> <li>3. 謝謝建議，已修改之。</li> </ol>
郎組長 偉芳	簡報 P.13「大投資計畫中金融市場套案計畫」似與本題旨「縮小城鄉差距之產業政策」有所不符，建議省略。	謝謝建議，已刪除。
李專門 委員 振芳	建議宜針對偏遠地區（如農村、離島），研提更具體之地方產業政策建議。	謝謝建議，已加入偏遠地區的分析，請參考第八章。
主席廖 處長耀 宗裁示	1. 建議研究團隊借鏡主要國家平衡城鄉差距之產業政策與經驗，並考量我國現行政策的實施成效（如離島建設基金、「自由貿易港區設置管理	1. 謝謝建議，已依照處長及副處長的裁示，將未來由國外政策的經驗來研擬縮小我國的城鄉差距之產業政策時，會和我國的既有政策做一比

<p>條例」訂定強制雇用原住民勞工比率之限制、發展休閒農業之法規面限制等)，研提我國產業政策與相關具體配套措施，以縮小城鄉差距。</p> <p>2. 第三章「我國縮小城鄉差距的政策效果分析」與現況不盡相符，建議刪除。</p> <p>3. 有關日本、泰國等國推動平衡城鄉差距之產業策略，建議研究團隊參考中華經濟研究院王素彎研究員就 OTOP 地方特色產業之相關研究。</p> <p>4. 請研究單位參酌與會學者、專家及本會同仁建議，修正、調整計畫內容，於本 (96) 年 3 月 8 日 (星期四) 前，將修正報告送本會。</p>	<p>較，舉例而言，歐盟的基金之設立和國內的各種不同信用基金已做一比較。</p> <p>2. 謝謝建議，已比照辦理，並將修訂後的期末報告章節做大幅度的修正。</p> <p>3. 謝謝建議，已將王素彎之研究納入參考。請參考第一章的文獻回顧。</p> <p>4. 比照辦理。</p>
--	---

### 附件十三 專家學者座談會綜合意見

#### 「主要國家縮小城鄉差距之產業政策研究」專家學者座談會

時間：2006年11月7日(星期二)下午3時30分

地點：經建會綜計處B136會議室

主持人：廖處長耀宗、萬教授鍾汶

時間	議程	說明
15:30~15:40	主持人致詞	經建會綜計處 廖處長耀宗 中興大學應經系 萬教授鍾汶
15:40~15:50	研究主題報告	陳副教授吉仲 中興大學 應經系
15:50~17:00	意見交流	與會者

議程大綱：

1. 國內城鄉差距的問題探討。
2. 主要國家(美、日、韓及歐盟)在縮小城鄉差距的政策參考。
3. 討論縮小國內城鄉差距之可能策略。

出席者：

1. 經濟部商業司一高副司長靜遠
2. 經濟部中小企業處產業輔導科一梁科長東波
3. 客家委員會一黃簡任視察順意
4. 中興大學科技法律研究所一高教授玉泉
5. 經建會綜合計劃處一廖處長耀宗、蔡組長瑞娟、吳科員明修
6. 經建會人力規劃處一許科員雲翔
7. 經建會都市及住宅發展處一廖組長弘凱
8. 經建會經濟研究處一黃專員星滿
9. 經建會部門計劃處一廖專員仁哲
10. 中興大學應用經濟學系一萬教授鍾汶、陳副教授吉仲、  
張助理教授嘉玲
11. 朝陽科技大學財務金融學系一洪副教授振義

	專家學者綜合意見
經濟部 商業司 高副司 長靜遠	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 商業司主要從提升商圈魅力與輔導商業設計著手，活化地方產業。</li> <li>2. 傳統市場可以參考日本作法，引進大企業合作，加強與商家溝通。台灣商圈內商家收入普遍不錯，所得差距沒想像的嚴重。</li> <li>3. 我國受商業司輔導的商圈總會與市場總會除拓展人脈外，亦肩負經驗交換的功能。</li> <li>4. 目前受輔導地方由縣市政府公開徵選，申請團隊偏好替己具發展潛力的地方（如三地門鄉、南庄等）申請，行政資源重複投入少數地區。請研究團隊釐清各部會政策重複的情況（如客委會、原民會）。</li> </ol>
中興大 學陳副 教授吉 仲	<p>對城鄉的定義依我國主計處規定。但本研究不採以人口與就業人口比例等絕對定義，而用相對標準的概念：城市與鄉村、本島與離島、平地與山地。</p>
經濟部 中企處 梁科長 東坡	<p>中企處與本計劃相關的業務有：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 地方特色產業：以屏東山地門鄉為例，中企處幫助地方             <ol style="list-style-type: none"> <li>①建立創業信心、②內部人員訓練、③建立行銷通路。</li> </ol>             相關計畫自 1999 年起實施成效不錯。           </li> <li>2. 縮小數位落差：施政目標希望能讓 5 萬家企業能夠             <ol style="list-style-type: none"> <li>①e化、②添購網路設備、③電子商務買賣，降低成本、④了解政府提供哪些資訊。政策資料會提供給研究團隊</li> </ol> </li> <li>3. 韓國遷都成功帶動地方發展，可供研究團隊參考。</li> <li>4. 地方特色產業輔導要強調“地方”與“特色”，依地理特性思考如何做才會有競爭力，並非問要做什麼。</li> <li>5. 提升就業、增加所得即為顧及社會公平。請研究團隊整理各國改善經濟面要素的政策特色。</li> <li>6. 中企處發展地方特色產業，短期是開放公司部門申請文化增值產業輔導，並舉辦特色活動（客家桐花祭、客家博覽會等）帶動人潮；長期著眼培育具行銷商業設計能力的公司，讓消費者持續流入地方。目前本處輔導計畫以第一、二級產業就業人口數占 50% 以上的區域實行。</li> </ol>

<p>客委會 黃簡任 視察順 意</p>	<p>客家特色產業著重於傳統特色、特色產業所形成地區、意象結合(創意)等三個方面，客委會更舉辦相當多的地方特色產業活動(如桐花祭)，皆有不錯的成效，不但活絡地方經濟，更提高就業機會。</p>
<p>經建會 經研處 黃專員 星滿</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 未來為產業價值創造的最重要因素是人才。收入不均會造成教育差距(人力品質落差)，要縮小城鄉差距，必須先由所得差距著手。</li> <li>2. 國家規模越大，城鄉差距會越嚴重，台灣的規模相對小，城鄉差距是否嚴重到現在就要吸引地方就業、改善城鄉差距？</li> <li>3. 日本1980年代起就從行政人事著手，給予地方公務員較中央公務員高的薪資，鼓勵青年回鄉服務，但今天的城鄉差距還是很嚴重。</li> <li>4. 美國對縮小城鄉差距的定義請研究團隊說明。</li> <li>5. 衡量城鄉差距用綜合指標較適合；所得來源是自己賺或被撫養也很重要。</li> </ol>
<p>經建會 人規處 許科員 雲翔</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 蘇閣揆的大溫暖套案中，與本案較有關的有就業與教育兩面向： <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 就業：政府輔助地方推動就業開發方案。</li> <li>(2) 教育：①在原住民學校開辦課後輔導、②選定輔助城市，培育優質高中、③輔助弱勢學生。</li> </ol> </li> <li>2. 本處發現所得差距擴大，資本利得差距是重要原因。</li> <li>3. 美國新興城市的成因是吸引到高科技產業。</li> </ol>
<p>經建會 部計處 廖專員 仁哲</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 鄉鎮可分為就業型、觀光型、退休型等，以退休型城鎮為例，當地勞動所得低但人均財富高、醫療水準高，單以所得分類不能反映城鄉差距。</li> <li>2. 從區域內與區域間人口數分析城鄉差距，可知各區域間差異縮小，但區域內的城鄉差距擴大。應考慮何種空間因素才有城鄉差距的問題，如此各部會資源投入才有依據。</li> <li>3. 德國魯爾工業區改造，由EBA負責統合德國中央部會的組織，推動衰退工業區更新。</li> <li>4. 城鄉發展計畫分成輔助型與發展型，研究團隊撰寫時請注意。</li> </ol>

	<p>5. 農地變更免繳回饋金可視為減稅措施；原民會與客委會都是輔助特定族群發展的單位。</p>
<p>經建會 都住處 廖組長 弘凱</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 離島建設基金對離島的數位、醫療與進口原料補助。</li> <li>2. 工業局有辦理投資落後、離島地區相關政策，成效可向工業局查詢。</li> <li>3. 以購買力衡量城鄉差距，發現都市購買力較低，真正最貧窮地區是在都市。</li> <li>4. 美國區域經濟發展指標有總產值、人均所得與勞動力(workforce)三種衡量面向，本計畫要採行何種標準？</li> <li>5. 各區域都有城與鄉，農業縣市也有城市存在，應明確定義以免認知差異。</li> <li>6. 推動地方產業有兩種方向：(1)迎合特定產業、(2)地方特色經濟產業，本計畫主要針對後者。</li> <li>7. 都住處負責離島建設基金管理；農委會的休閒農業開發農村新價值。</li> </ol>
<p>中興大 學高教 授玉泉</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 請點出台灣城鄉差距現況與嚴重性。</li> <li>2. 處理城鄉差距問題的法源依據，來自憲法保障人民的基本權：工作權與財產權。這兩者的不均源自知識水平不足和資訊落差，嚴重可能會導致社會分裂。</li> <li>3. 回應經研處顧問對區域已經“成長”，而政府應退場的標準的疑問，建議以各國工作權、財產權、所得的平均作為衡量標準。</li> <li>4. 要縮小城鄉差距應健全市場機能，所以為了發展地方經濟而投入大量資源，或投入大量資源以發展地方經濟，兩種思維都應顧及社會公平，以及是否能使全體民眾利益最大，應小心考慮。</li> <li>5. 加入 WTO 後遵守國際貿易協定是必然趨勢，未來政策應密切配合 WTO 規定。</li> <li>6. 本團隊應有在地化研究（不論從質或量的方面），建立台灣偏遠地方的輔導基準與發展方法，一味參考國外不會有結果。</li> </ol>
<p>中興大 學萬教 授鍾汶</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 本研究著眼經濟面的城鄉差距。例如：(1)美國採就業與所得水準、(2)歐盟採相對所得、某地區就業相對國家水準、相對人口數判斷輔導與否。</li> </ol>




	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. 地方發展政策以創造地方就業，活絡經濟為目標，不針對特定產業。</li> <li>3. 縮小城鄉差距政策的成功與否，係由各國自行認定，本研究重點為找出國外有效政策作為政府施政的參考準則。</li> <li>4. 縮小城鄉差距產業政策分析與建議將依“產銷人發財法”六大面向作整理歸納。</li> </ol>
<p>經建會 綜計處 廖處長 耀宗</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 要有效縮小城鄉差距，應以產業政策增加地方營利能力。農業發展條例中免繳回饋金可視為減稅措施。</li> <li>2. 期中報告主要國家內容偏重中央層級，請加強各國地方層級作法，並與各國措施比較。</li> <li>3. 請研究團隊對所謂“城鄉”下定義，例如城市與鄉村、本島與離島、平地與山地等。</li> <li>4. 說明輔導地方產業政策的團隊如何選擇地點。建立地方輔助計畫並非長久補助的概念建立競爭誘因機制，促其計畫結束後能繼續發展，不是補助停止就終止發展計畫。</li> <li>5. 日本新經濟政策中，地方政府提供便宜土地，吸引外地人投資。</li> <li>6. 鄉鎮層級應靈活運用有限的公共資源，地方層級作法可參考日本大分縣。</li> <li>7. 回應人力資源處許先生意見，勞動所得成長不等於資本利得增加，努力才能擁有財富。</li> <li>8. 回應高教授強調市場機制的觀點，過份強調市場會失之公平。</li> <li>9. WTO 禁止國家補助生產但不禁止補助行銷通路，遵守國際規約是趨勢。</li> <li>10. 各部會功能疊床架屋，應整合部會資源，目前政策完全不顧顧客導向，造成政府與民眾雙方資源浪費。本研究應提出產業政策精緻化的作法，並找出國外具創意的政策供參考。</li> </ol>



**Regional Policy  
Cohesion Policy  
Growth and jobs**

Presentation to visitors from Taiwan  
23 Jan. 2007  
charles.white@ec.europa.eu  
[www.europa.eu.int/inforegio](http://www.europa.eu.int/inforegio)



01/01/200318/02/2004 EN


**Six things to remember**

A European Cohesion Policy

Simple message

- This policy works. It has successfully reduced the gaps between the regions in Europe and made a major contribution to growth, jobs and democratic stability
- It has also improved management and governance in the regions: the Open Days gave ample proof
- It is the Community's second biggest budget
- It works by investing: in infrastructure, training, integration, adaptation, innovation and research. Not hand outs.
- Its success is recognised by all candidate countries and by many others (China, S. Africa)
- The Commission does not select the projects

2



01/01/200318/02/2004 EN

**Why Cohesion?**

A European Cohesion Policy


The early days

Article 158 of the Treaty setting up the European Community (now the Single Act) says that in order to strengthen Economic and Social Cohesion the European Community aims at reducing disparities between levels of development of the various regions.

It also refers to reducing the backwardness of the least favoured regions or islands including rural areas.

On this basis the European Regional Development Fund eventually started operations in March 1975, alongside other funds already in existence (ESF, EAGGF).

3



01/01/200318/02/2004 EN

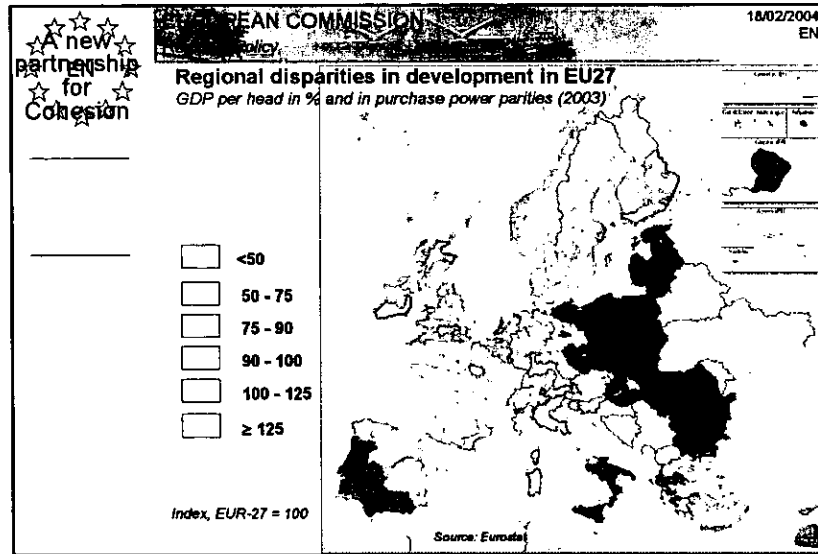
**A short history**

A European Cohesion Policy

The early days

- After a period of differing practices there were three reforms between 1988 and 2000, harmonising rules, simplifying systems and decentralising management
- The fourth reform, for 2007-2013 will enable the structural funds to face up to the future:
- Greater disparities with enlargement
- Achieving growth and sustainable development – the Lisbon and Gothenburg agendas
- Globalisation and restructuring
- Dealing with ageing population, slower growth

4



EUROPEAN COMMISSION  
Policy

01/01/2003 18/02/2004  
EN

A new partnership for Cohesion

**So, what is the position now?**

- Cohesion Policy now includes 2 Structural Funds:
  - ERDF: European Regional Development Fund
  - ESF: European Social Fund
- Cohesion Fund (whole MS with <90% average GNI (GNP) projects in environment and transport)
- the pre accession instruments (IPA)
- Budget of €49.5 billion p.a. fixed, firm and stable
- No longer a connection with EAGGF and FIG

Money

6

EUROPEAN COMMISSION  
Policy

01/01/2003 18/02/2004  
EN

A new partnership for Cohesion

**Priorities of the reform (I)**  
**First objective: Convergence and competitiveness**

Reform of the policy

- Regions less than 75% of EU 25 average GDP/head
- Statistical effect regions (Phasing out): less than 75% of EU 15 GDP/head but more than 75% of EU 25.

Conclusions

- States with less than 90% of EU 25 average GNI/head (Cohesion Fund)
- Special accessibility programme for OMR

7

EUROPEAN COMMISSION  
Policy

01/01/2003 18/02/2004  
EN

A new partnership for Cohesion

**Priorities of the reform (II)**  
**Regional competitiveness and employment**

Reform of the policy

- Cohesion policy at the service of all other regions in the Union – **no community zoning**



Contains two elements:

- **first element: regional competitiveness**
  - innovation and the knowledge society
  - accessibility and services of general interest
  - environment and risk prevention

Conclusions

- would include responsibility for cities delegated to the regions (URBAN+), no community initiative (Lisbon and Gothenburg strategy)
- **second element: employment - based on European Employment Strategy**
  - adaptation, modernisation, anti discrimination

8



01/01/2003 18/02/2004  
EN

## Priorities of the reform (III) European Territorial co-operation

The success of INTERREG, community added value  
Makes possible harmonious and balanced integration of the whole Union



Reform of the policy

- Border regions, including sea borders
- Cross border co-operation (MS to propose changes to the 13 present zones of INTERREG III B)
- Interregional co-operation (also within mainstream)

Conclusions

- External cross-border co-operation – linked to the new European EGTC instrument, including multi-annual programming and just one financial instrument
- Regions for Economic change

9



01/01/2003 18/02/2004  
EN

## Implementation system: evolution not revolution

Reform of the policy

- We keep the principles which made this policy a success: multi-annual programming, partnership, evaluation, co-finance, shared responsibility
- Mainstreaming INTERREG and URBAN
- We lose a number of financial instruments: 3 not 6 and single fund programmes only



Conclusions

some stages of programming (policy document from each MS, operational programmes)

Stages of financial management (priority axes) and controls: introduce proportionality, contracts

- More strategic approach: Political discussion in Council, EP opinion, Commission mandate, annual report presented to spring Council

10





01/01/2003 18/02/2004  
EN

## Why are we so proud of our method?

context

- It is based on what works (evaluation, exchange of best practice, long experience)
- It incorporates the best elements of the Community Initiatives (mainstreaming)
- It applies to all
- Programming (4 stages) brings objectivity
- Partnership (civil society) improves governance
- Decentralised management plus detailed control
- Leverage effect makes EC euro bigger (by unlocking up to 60% public/private contributions)

11





01/01/2003 18/02/2004  
EN

## What about Lisbon?

background

1. The Lisbon Agenda (mark 1) was adopted on 23-24 March 2000 (Gothenburg agenda 01)
2. Aimed to make Europe the most competitive and dynamic economy in the world...
3. Various benchmarks and targets: employment 70% by 2010, R&D 3% of GDP...all missed
4. Reports indicated need for revision and to build in Cohesion Policy

12



01/01/2003 18/02/2004  
EN

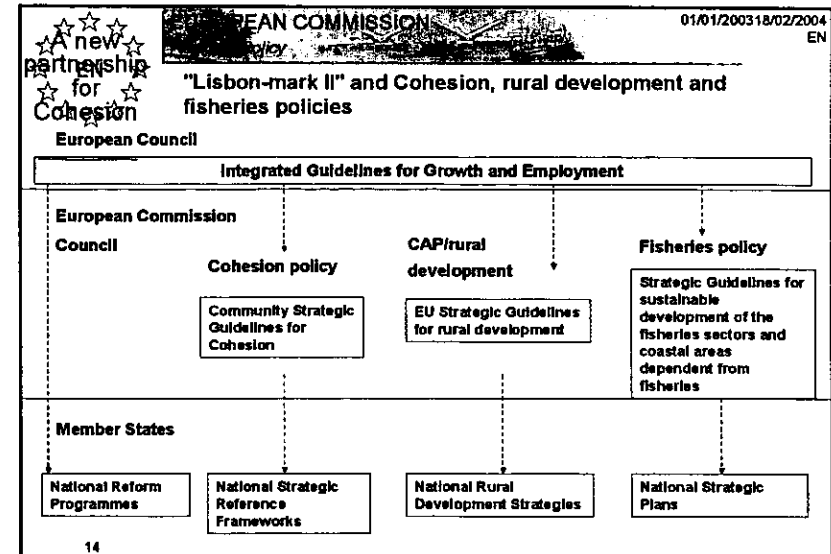
## Priorities of the reform Direct links to the revised Lisbon process



Reform of the policy

Conclusions

- The Structural Funds are now the key instrument to achieve the Lisbon/Growth and Jobs agenda (since Spring Council 05)
- Member States must produce a **National Reform Programme** and come to each Spring Council with a progress report on it.
- They must also produce a **National Strategic Reference Framework**, based on **Community strategic guidelines**, which feeds the progress report.

13





01/01/2003 18/02/2004  
EN



## Priorities of the reform Specific links to the revised Lisbon process

Reform of the policy

Strategic Guidelines

- The **Strategic Guidelines** are produced by DG REGIO as a start to the process and to indicate areas where there are specific implications for growth and jobs.
- They are less directive than in the past. They reflect a shift of Cohesion Policy to economic growth, which has become a central necessity
- They were approved on 6 October

15





01/01/2003 18/02/2004  
EN

## The new Strategic guidelines: building in the (revised) Lisbon agenda (1)

Priorities

- I) Making Europe and its regions a more attractive place to invest and work
  - expand and improve transport infrastructures
  - improve the environmental contribution to growth and jobs
  - address the intensive use of traditional energy sources
- II) Knowledge and innovation for growth
  - increase and improve investment in RTD
  - facilitate innovation and promote entrepreneurship
  - promote the information society for all
  - improve access to finance

16



01/01/2003 18/02/2004  
EN



## The new Strategic guidelines: building in the Lisbon agenda (2)

### III) More and better jobs

- attract and retain more people in employment and modernise social protection systems
- improve adaptability of workers and enterprises and the flexibility of the labour market
- increase investment in human capital through better education and skills
- administrative capacity
- health and the labour force

Priorities



17



01/01/2003 18/02/2004  
EN

## Commission Communication "Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions"

- Purpose: adds an element to the Community Strategic guidelines by clarifying and strengthening the urban dimension.
- That means:
  - building the attractiveness of cities, increasing networking between cities,
  - reinforcing the role of cities as poles of growth, promoting entrepreneurship, innovation and the knowledge economy,
  - supporting SMEs,
  - decreasing disparities between neighbourhoods and social groups and tackling crime and the fear of crime.
- The URBAN Audit: a new report will be available in December 2006 .

18



01/01/2003 18/02/2004  
EN

## Strategic guidelines, programming and follow-up

- 1 **Community's strategic guidelines on cohesion**  
*proposed by the Commission, adopted by the Council, assent by the European Parliament*
- 2 **National Strategic Reference Framework**  
*proposed by the Member State in applying the partnership principle; reflects on the Union's orientations, lays down a national strategy and its programming; finally decided by the Commission*
- 3 **Operational Programmes**  
*one programme by fund and Member State or region, description of priorities, management and financial sources; proposed by Member State or region; finally decided by the Commission*
- 4 **Programme management and project selection**  
*by Member States and regions; "shared management" principle = concertation with the Commission*
- 5 **Strategic follow-up and annual debate**  
*by the European Council in Spring, based on an annual report of the Commission and Member States*

19



01/01/2003 18/02/2004  
EN

## New Instruments in the new period

To establish closer co-operation with International Financial Institutions (IFIs):


- **JASPERS**: a new technical assistance/evaluation partnership with EIB and EBRD for large projects
- **JEREMIE**: finance for business development for micro to medium enterprises through European Investment Fund. Loans for the first time.
- **JESSICA**: financial engineering for sustainable urban development with EIB, CEB and other IFIs

To develop better co-operation between regions

- **European Grouping of Territorial Co-operation (EGTC)**: gives legal basis to implement programmes

Financial aspects

20



**EUROPEAN COMMISSION** 01/01/2003 18/02/2004 EN  
 Policy

## Financial perspectives 2007-2013

The budget discussions were long and intense  
 December summit produced a compromise:  
 (after EP intervention) 1.05% of GNI  
 For Cohesion this means €347 bn, or 0.37% of GNI (at today's prices)  
 81.86% Convergence, (of which 20% CF)  
 15.7% Competitiveness (3.36% phasing in)  
 2.43% Territorial co-operation  
 More flexibility: one size no longer fits all

Financial aspects

21



**EUROPEAN COMMISSION** 01/01/2003 18/02/2004 EN  
 Policy

## Informing the specialists and the wider public

- A new Information and Publicity Regulation (1083/2006 Article 69)
- Strengthened Communication plans directly linked to Annual reports
- Minimum requirements: major publicity effort for the launch of the programme and for results: list of beneficiaries, Euro flags outside MA premises 9 May
- Group of I&P contacts formalised: INFORM

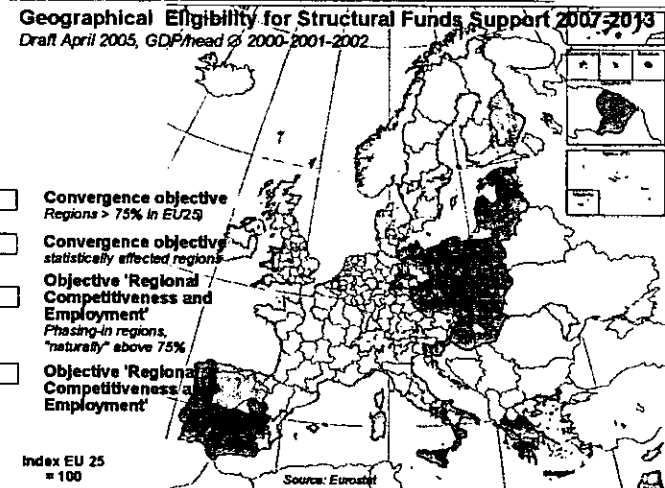
Financial aspects

22


**EUROPEAN COMMISSION** 01/01/2003 18/02/2004 EN  
 Policy

## Geographical Eligibility for Structural Funds Support 2007-2013


Draft April 2005, GDP/head of 2000-2001-2002



- Convergence objective Regions > 75% in EU25
- Convergence objective statistically affected regions
- Objective 'Regional Competitiveness and Employment' Phasing-in regions, "naturally" above 75%
- Objective 'Regional Competitiveness and Employment'

Index EU 25 = 100  
 Source: Eurostat

23


**EUROPEAN COMMISSION** 01/01/2003 18/02/2004 EN  
 Policy

## Now what?

- Will the new MS actually spend what they are given? Beginners are never brilliant...
- What limits to enlargement? (must now await 'institutional reform') We can't stop now if we want to find solutions in Cyprus or the Balkans...
- It is quite likely that the new MS will never, ever have such an opportunity, with such funds again. Let us hope they do not waste it.

Financial aspects

24



## The Open Days

A European  
Cohesion  
Policy

Working with the  
Regions

- There are more than 260 Regional representative offices in Brussels. DG REGIO and the Committee of the Regions have worked with them for years. This year was the third we have jointly organised the Open Days.
- This year 135 regions took part in 14 themed groups.
- More than 600 speakers, 3850 participants registered, some 19000 seminar sessions, 60 local events.
- New this year: the Investors' café, the TV studio and the Open Daily newspaper
- Next year: defined user groups