

第四章 願景、目標與戰略

本章依據前文所建議的基本對策，進一步建構中、南部區域產業經濟發展願景、目標以及戰略。

4.1 規劃邏輯及中心思想

區域發展之問題錯綜複雜，尤其與產業經濟有關且產生界面關係時，問題尤難掌握其全貌及本末先後。由於中、南部在台灣內部的區域競爭中較北部係相對處於劣勢，且逐漸更趨向於顯著，故其難度更高。發展面臨瓶頸以及相對落後之地區，在探討未來之發展方向與策略時通常更為困難，不同的看法及主張一定會層出不盡，各有其道理，不易評斷。通常或者會陷入過於理想化、想像過高不能落實之缺失，或者流於過分務實、趨於保守，並未能真正改善所面臨的困境，二者均非所宜。為使下文各項細節的論述能夠掌握重點不致失焦，本節試先就本研究的規劃邏輯及中心思想說明如下，參見圖 4.1-1。

- 一、由於人口集居及各種產業活動實質面均落實在土地上，故可從國土利用觀點出發，引導分析的思路流程。未來國土的使用應逐步有效落實三大功能分區的規劃理念，國土保育地區應以保育及保安為最高指導原則，環境敏感地區應限制開發，農業發展地區應確保重要農業生產環境的完整及地景的維護，而城鄉發展地區則應強調永續的發展及空間的秩序。
- 二、國土保育地區主要為高山地區及沿海地區，這些地區與產業經濟發展有關的課題較為單純容易掌握。在高山方面之主要問題為過去長期以來的超限開發已引發環境生態的諸多後遺症，因此未來諸如高山蔬果可能應該不要再繼續發展，而觀光產業（包括休閒農場）則應加強注意對於環境生態的衝擊。
- 三、沿海地區之國土保育，已產生環境生態問題的地區（如地層下陷地區），當然應該加強環境的復育，不宜再繼續不該有的產業活動，因之就地區競爭力而言，會屬於弱勢地區，在策略上會需要特殊的地區公平性之對策。

- 四、沿海地區之國土保育，必然一定要提到沿海工業區的開發。已開發完成且正常營運中的工業區，現階段只能加強落實環境衝擊的減輕措施，而對於用水等公共設施的提供，則建議其價格一定要反映社會成本且合乎公平原則。對於有環境衝擊的傳統產業，在策略上宜採取階段性的轉型發展之長期構想。而對於開發不理想的工業區，則建議要有壯士斷腕的決心，加速推動轉型發展的具體策略與藍圖。
- 五、沿海地區的大、小港口未來的發展策略亦應予以再檢視。漁港不論其目前漁業的使用情形如何，均可評估是否可朝觀光遊憩的方向逐漸轉型，高雄港的 1-22 碼頭區及安平港之遠洋漁港區目前已有發展觀光的相關計畫，值得務實的推動。而做為對外門戶的高雄貨櫃港及台中港，應該配合其周邊腹地有較大格局的整體規劃，視條件引入相關的產業（如物流業等）。
- 六、農業發展地區可概分為農業生產及休閒農業兩大使用類別，農委會已完成台灣應做為農業生產的優良農地之指認，這些農地有相當多係在彰化、雲林、台南、屏東縣等縣份，這些農業生產的未來發展策略政府已有非常多的成熟計畫。而休閒農業則可採加強體驗經濟的發展策略，農委會的新農業運動已有許多具體構想，東部永續發展綱要計畫中之新莊園經濟發展模式亦可適用於這些地區。
- 七、農地的釋出會需要較細緻的分析與評估，原則上都市計畫範圍內的農地並無保留為農業生產區的必要性，是否可釋出以及如何釋出需要有非常審慎的機制，以免破壞都市計畫的管理機制並引發環境地貌的負面衝擊，此外還有公平性亦為重要課題。
- 八、就本研究而言，較複雜的為城鄉發展地區。城際發展地區涉及現有的人口集居地區、新發展的人口集居地區（如新市鎮、高鐵特定區、科學園區特定區等）、傳統工業區、科學園區、以及新興的許多智慧型園區（如生技園區）。這些大大小小的區塊為未來經濟活動的主要集中點，由於數目非常之多，一定要有邏輯性的分析架構才能思考其發展定位及策略內容。
- 九、西部走廊的空間結構，目前屬於分散式集中之多核分布，都市體系結構並無問題，大小都市人口之序位-規模分布大約呈一直線，並無人口過度集中之現象，如南美國家常出現之所謂首要城市。都市體系空間分布之

相互關聯性反映於人口集居及產業活動，依活動性質及層級，大小都市間的各種關聯性係呈層級結構。是故北、中、南區域之劃分可視為人為之劃分，並不反映區域內各大小都市之間的活動系統之範圍，亦與環境系統的區域管理無關。舉例以明之，中部區域之竹南、頭份，其與北部區域新竹之關係，即較同為中部區域之台中為密切。

十、由於地形的狹長，西部走廊主要之都市發展核心係沿運輸路線大致呈南北向之帶狀分布。就中南部而言，產業園區竹科之竹南、銅鑼基地、中科及后里、虎尾基地、台南、高雄以及推動中之新興產業園區如生物科技園區，再加上高鐵車站之特定區，西部走廊分散式集中帶狀分布之優質產業園區之布局已趨完備，而沿高鐵路線的優質新都市發展區之帶狀佈局亦已形成，這些新興的優質產業及都市區塊勢必成為未來台灣競爭力新機會之所在以及主要產業活動之重點集中地區。在上述大趨勢下，現有都市應加強推動都市之更新，而傳統的工業區則有必要就其發展現況、功能定位及面臨之限制，分別進行應有的轉型，包括與優質產業園區之分工互補整合、產業內容及品質之提升、負面環境影響之改善、乃至用地之解編及再利用。

十一、由空間經濟基本原理以及國外的發展案例，可顯示高科技產業園區的發展具有緊密的產業群聚關係，目前國內科學園區的遍佈並不符合成本效益最大化的原則，此可由中科開始招商後南科台南及高雄園區的招商立即大受影響顯示之，廠商之願意選擇中科係因其較接近竹科。科學園區之向外設置新基地一方面固然是因為原規劃園區用地之受限，實亦受目前政經環境下不得已的地區公平性之政策考量。是故，除非強有力的政府介入（業種乃至廠商的直接引導或地區性的租稅優惠措施），各科學園區基地的發展會依循市場機制而有不同產業群聚、不同發展強度以及期程先後的差異。政府在評估介入之必要性以及介入的手段及程度時，在效率與地區公平之間應有適當的拿捏，不宜過度違反市場機制。其他部會主導的產業園區（如農委會、環保局、文建會等）尤其建議應加強重視市場機制，充分回歸產業面。地區公平考量下的「次佳」選擇或許應該是尚可被接受的，但如果背離市場機制太遠則可行性必然不高而兩頭落空。此可舉設置在花蓮縣鳳林的環保科技園區為例說明之，科技園區的成功，人力資源是基本必要條件，而高科技人力的進駐，周邊的各種生活機能又為必要條件，故在較偏遠縣份發展科技性產業園區原本已非常困難，而欲在較偏遠縣份內之

偏遠地區勢必難上加難，是故由簡單的經驗法則及邏輯可以推論，鳳林環保科技園區的命運不外乎：或者期望落空形成閒置（如過去的光華工業局），或者成爲有環境衝擊難以找到用地的廠商之庇護所。

十二、針對科學園區以及各種新興的產業園區，政府可以協助民間的主要在於軟體面環境的改善、不必要及不合理的限制之鬆綁、產業研發育成環境及產業合作與媒合機制的協助，以及都市環境品質的提升，此外則應加強運輸系統的建設，以降低運輸之成本及時間。

十三、傳統工業區的再檢視爲當前重要課題，目前中、南部之傳統工業區有相當已呈嚴重的閒置現象。最優先考量的策略當然爲能夠與優質產業園區結合，產生產業鏈的整合關係；傳統產業的產品內容可透過知識經濟化、創意設計及行銷提升其附加價格；而有負面環境衝擊的傳統工業區，一方面應加強環境的監控，同時亦應評估採取跨區更新的策略以調整至更適當的區位。至於對於已不適合發展的傳統工業區，則宜評估轉型利用乃至解編其用地的可能性。

十四、因應科技產業發展的時間效率之重要性，以及西部走廊各種新興產業園區空間佈局的成形，加上都市體系之分散式集中多核分布，台灣之國土空間結構應採取所謂「一點多心」(multi center node)的發展策略。所謂「點」係指在全球網絡結構中，台灣應發展成爲一個重要的節點 (node)，以充分與全球化經濟接軌；而所謂「心」即指上文所說明之產業園區及主要都市集居地區，目前在西部走廊係呈南北走向之帶狀多核分布，這些帶狀的大小核心應透過運輸系統及資訊系統緊密的結合在一起。就運輸系統而言，最近通車的高速鐵路將成爲人流的主動脈，其與站區接駁運輸系統的充分整合爲當前重要課題，而爲服務高鐵未設站之地區，高鐵與台鐵及公路客運更進一步之充分整合亦爲重要課題。而就物流而言，則高速公路之去瓶頸化以及實施差別費率以全面提升西部走廊已建構成形的格子型路網的高、快速道路系統之效率，爲重要課題。高速公路系統之主要瓶頸路段中，尙未受到充分正視的爲南末端之未能與高雄港直接連通；國家層級的高速公路與國家的主要國際海港之間未直接連接，大量的貨櫃及重型貨車須在市區道路上流竄，應該不僅只是交通擁擠與交通安全的問題而已，實已影響及產業經濟的競爭力，過去菲利普公司因此而放棄在台設置營運總部即足爲佐證。

十五、要成爲全球經濟網絡中的重要節點，人物、物流、金流及資訊流同爲重要，其中金流及資訊流所可能涉及的課題及限制主要在於軟體面（如稅制、外匯），而人流與物流所可能涉及的課題及限制除了軟體面（如碼頭經營策略、兩岸三通等）之外，亦包括硬體之海港與空港建設。談到海港與空港的發展策略，有必要釐清當前存在的若干迷思。先談空港，過去台灣有關空港建設的相關論述，普遍主張台灣應該只需要一個國際機場，此一觀點的成立有一前提條件，即桃園國際機場具有足夠的國際競爭力且有足夠的擴充容量。目前桃園機場在機場設施的評比中屬於中等而已（北跑道屬於第 2 類，南跑道更只屬第 1 類，亞太之若干主要等機場均已爲較高等級之第 3C 級）；而受地形及航管的限制，桃園機場的腹地及容量亦均面臨不易大幅度提升的限制。是故，除非桃園機場的發展限制可以有大局局的突破，欲強化國際空運方面之競爭力，台灣在未來必然會面臨需要尋找另一個新的高規格的國際機場之必要性；而如從桃園機場未來將面臨發展極限的時間點回推，考量新機場從規劃、決策、用地取得、建設到營運所需的時間，即可大致估計應開始認真評估新機場區位的時間點，此一時間點事實上已爲期不遠。此一新機場在北部區域已不可能找到適當的用地，故勢必在中部（諸如清泉岡機場有可能全部改爲民用機場且有足夠的腹地否？或是否有其他適當用地？）或南部（過去曾有提議的新機場用地適當否？或另有更適當的用地？）。上述在闡述，國際機場爲國家對外空運門戶，其發展策略要從國際競爭的戰略觀點去評估，須要對外創造最大運量，而非消極的只關心現有運量之是否能夠應付。

十六、而就海港而言，台灣最重要的海港爲高雄港，台中港、基隆港以及興建中的台北港的條件均無法取代其地位。目前高雄港貨櫃運量的世界排名第六名已將不保，如考量港群化的發展趨勢及對岸港口的崛起，加上台北港的競爭，未來的排名勢必會持續下降。事實上，高雄港的最大問題並非在運量排名的下降，而在於碼頭營運效率的不高，面對無法避免的運量之難以增加甚至會下降，更重要的應在於改變其組織體系（公法人化）及碼頭經營策略，積極的轉型爲物流港，且逐漸進一步轉型爲知識港。過度關心運量的排名會坐失轉型發展的時間。

十七、欲強化對外的門戶，常見的論述係主張集中單點投資較合乎成本效益，更正確的策略應爲整體效益的最大化，即將經濟發展的餅做大（可以 $\max NPV$ ，而非 $\max B/C$ ，大致瞭解其意涵）。台灣之主要空港在桃園，

主要海港在高雄，空運與海運之替代性並不高，故台灣先天上已是南北兩個對外門戶的發展態勢，而台中具有海空雙港、花蓮具有海空雙港，亦均具有對外門戶的發展潛力。故「一點多心」的戰略佈局，其對外門戶並非只限於一個，各國際機場及國際港可分別依區位及腹地條件而發展最適宜的不同功能、範疇及對象的人流與物流國際接軌(以空運面言，諸如州際航線、區域航線、包機、乃至觀光客遊程設計之北進南出或東進西出等)，以使區域經濟發展進而整體經濟發展的餅可以做大。

- 十八、在上述架構下，本研究釐清中、南部城鄉發展地區中各土地區塊的發展現況、發展構想及發展定位，以整體觀點及區域整合觀點評估其適宜性及發展潛力與機會。
- 十九、基於產業經濟的發展潛力有所差異，上述各土地區塊的實際發展在市場機制下必然會有程度與先後的不同。經過各種產業類別及內容的地區發展潛力分析後，可綜整出中、南部區域各鄉鎮市的發展潛力大小及機會之所在，可據以研擬應有之對策及策略。各區塊的發展策略可概分為三大類說明之：第一類為發展潛力較大的地區，所需要的對策可簡稱為全面性的發展策略，意指針對產業內容的發展策略、未必需要地區性的特別考量；第二類為潛力亦可但相對而言區位較為弱勢之地區，其發展策略除了上述之全面性發展策略外，可能還需要地區性的優惠措施；至於不具發展條件的地區，可稱為真正的弱勢或劣勢發展地區，這些地區與其勉強投入公、私部門的資源，亦未必可以產生有效的結果，較合乎成本效益的策略為採取所謂公平性的對策。
- 二十、各區塊的發展策略，本研究在分析評估時除著眼於其本身的資源潛力及區位條件外，亦將加強採取分工整合的觀點，包括全面性的台灣與全球經濟體系的分工整合、台灣內部各區域間的分工整合、區域內各區塊間的分工整合，以使整體競爭力可以更加提高。同時，在分析評估時，top down 以及 bottom up 兩種流程係交互運用回饋整合。

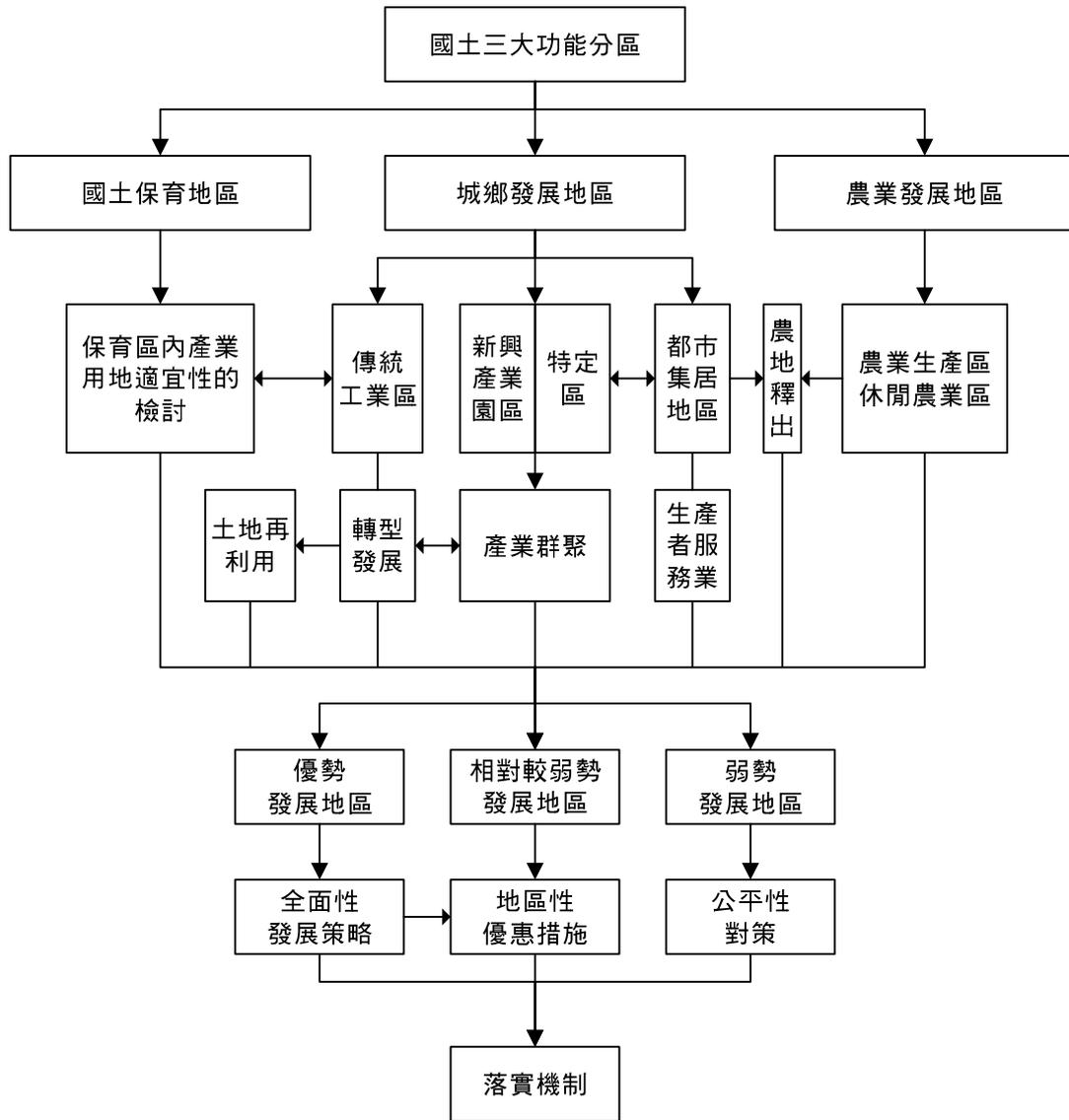


圖 4.1-1 分析作業流程圖

4.2 經濟發展課題與對策

本節試綜整中、南部區域產業經濟發展之主要課題，並提出初步對策以爲後續規劃之依據。

一、中、南部區域全球競爭力持續下滑

《問題》

1. 整體國家競爭力面臨嚴峻挑戰

依據瑞士洛桑管理學院（IMD）整體國家競爭力評比，台灣 2006 年全球競爭力評比排名全球第 18 名，較 2005 年排名退後 7 名；世界經濟

論壇(WEF)2006 年 9 月底出版「2006-2007 全球競爭力報告」(The Global Competitiveness Report 2006-2007)，我國的全球競爭力排名全球第 13，較去年退步 5 名；依據世界經濟論壇 2007.10.31 在日內瓦發佈的「2007--2008 全球競爭力報告」，台灣在 131 個國家中排名第 14，在亞洲地區落在新加坡、日本、南韓、香港之後，首度被主要競爭對手韓國超越，國家競爭力落後的警訊亟需積極正視。

2. 國際海空門戶競爭優勢面臨威脅

中、南部地區目前有高雄國際機場與台中國際機場，後者目前僅有少數國際定期航班及國際包機。就 2006 年亞太地區 132 個主要國際機場客運量觀察，高雄國際機場 713 萬人次排名第 37 位，下降 7 名。2006 年亞太地區排名前 10 名機場客運量皆呈成長，但高雄國際機場則逆勢下跌 3.3%；高雄國際機場貨運量 8 萬公噸，在 2006 年亞太地區 132 個主要國際機場中排名第 39 位，貨運量較去年減少 5.5%。

中、南部區域之國際海港以高雄港為首，高雄港 977 萬 TEU 維持第 6 名，惟高雄港與鹿特丹港裝卸量僅相差 8 萬 TEU (2005 年相差 18 萬 TEU)，目前高雄港外部面臨對岸港口之威脅，內部則有台北港之競爭，觀察 2007 年前三季之運量，高雄港世界第六的排名確定將更下降。

3. 國際城市競爭力不足

依據中國社會科學院與美國巴克內爾大學及結合其他各國學者於 2006 年所發佈的《全球城市競爭力報告 (2005-2006)》，針對 100 多個城市進行評比，中南部之城市僅高雄市進榜，在全球 110 個城市中排名第 77 名，台中市則未納入排名中。而有關世界城市的相關專業研究，台灣市只有台北市列名於其中。

《對策》

1. 設定中、南部區域之全球發展定位，依此整備中、南部區域資源，透過分工整合攜手邁向國際
2. 中、南部區域必須有一個相當等級的國際海港與國際空港，以加強與國際接軌，但同時必須確立既有海空港之長期分工與定位，避免因定位不清產生競合零和競爭
3. 以城市網絡的觀點重新界定中南部區域各區塊之關係

二、「量」與「質」的落差持續滾動累積，形成國土北部一極化的態勢，中、南部區域發展面臨邊緣化的危機

《問題》

1.全國產值集中北部區域之趨勢明顯

觀察近二十年來各區域 GDP 份額之變遷可發現產值逐漸向北部區域傾斜的趨勢十分明顯，前文已有所分析。

2.高級製造業與服務業集中於北部

台灣地區較高級的製造業與服務業大多集中於北部區域，以至於中、南部區域產業創新與運籌能力不足，影響其競爭力。

3.中、南部區域物化環境品質不如北部

創新為未來產業競爭力之所繫，而創意人才進駐則是產業創新的根本驅力，中、南部區域不僅都市機能相對而言不如北部，物化環境諸如空氣品質亦較不理想，勢必影響人才的進駐。好山、好水、好空氣，再加上良善的公共設施與都市機能提供，是成就新經濟產業之基本條件。

4.中、南部區域國際接軌能力不足

目前臺灣地區約 80% 以上的空運進出口集中於北部區域，居次的南部區域僅佔約 11% 左右，中部區域更低，可顯示中南部區域國際接軌之不足。

5.人才往北部流動，中、南部區域產業轉型動能不足

依據民國 89 年主計處之戶口及住宅普查資料，臺北縣、臺北市與桃園縣能吸引超過 30,000 人以上大專人才，臺北縣市兩者合計更高達 126,547 人，顯示臺北都會區對高學歷人才具有絕對的吸引力，中、南部之大專畢業生由於適當的就業機會不足，或者從事與所學不符的工作，或者被迫只好遷移至北部，前文已有所說明。

《對策》

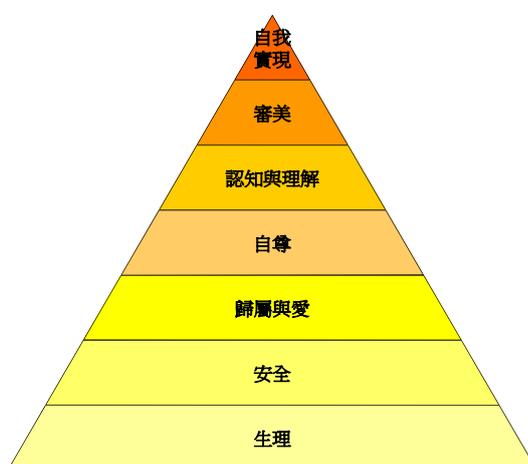
1.釋出有效的誘因引導生產要素流向中、南部區域

中、南部區域既成的區位劣勢需要扭轉，故必須施以具有投資區位引導功能的實質誘因，新興產業、台商回流及外資引入等政府應採取地區性優惠措施（租稅等），才能誘導其進駐中、南部，否則依市場機制會

優先考慮集中於北部。且優惠的方式可考慮因應不同產業而有所差異，但幅度夠大時方具有吸引力。

2. 優化中、南部區域之生活環境，吸引有理想、有創意的人才進駐發展

依據美國心理學家馬斯洛 (Abraham. H. Maslow) 的需求動機理論，人有七種基本的需要，其滿足先後依次排列成一個階層，如圖 4.2-1 所示。動機理論說明人以需求的滿足為其行為背後的動機，當需求被滿足時，人也就處在平衡狀態。故若能設法提供滿足高級人才的生活機能，成長於中、南部的優秀人才可能透過回到中、南貢獻所長而滿足其自我實現；透過滿足居民全方位需求的健康城鄉空間的創造，可以滿足更高級人才與企業之需要，進而吸引其進駐與長期留駐中、南部區域。



資料來源：Theory z，Abraham. H. Maslow

圖 4.2-1 馬斯洛之需求層次理論示意圖

3. 強化整體運輸與通訊網絡基礎建設以提升中、南部區域之區位相對優勢

透過整備實質國際與國內運輸系統與網路通訊基礎設施，強化中、南部區域之區位優勢，有助於強化其產業競爭力。例如，國際海空港之設施水準、聯外運輸服務水準、高鐵車站與台鐵車站之聯外運輸服務系統、階層與分工明確的高快速道路系統與地區幹道系統、適度分離生活運輸與產業運輸等。

三、中、南部區域產業群聚有待再結構

《問題》

1.經濟全球化瓦解了固有的區域分工結構

臺灣產業群集北、中、南區域分工大抵係呈現下、中、上游專業分工的態勢，在整體專業分工的角色上，南部區域扮演上游原料的供給者，南部區域石化與塑膠之產值分別高達全國的 44% 與 43%，顯示塑化相關產業仍為南部區域的重要經濟命脈；而北部區域則是下游產品加值者，北部區域在電資通與金屬機電上的表現具有壓倒性的優勢。北部區域順利納入全球分工體系，解構了過去北、中、南產業分工的架構，嚴重衝擊中、南部產業之中、上游產業，中小企業缺乏全球佈局能力，遂導致其快速式微。

2.生產外移現象

臺灣以強大的「代工能力」創造了經濟奇蹟，而今代工王國的地位已經由中國大陸取而代之。依據經建會「新世紀第二期國家建設計畫」之分析，隨著兩岸產業分工日趨深化，近年來「臺灣接单、中國生產」的模式益趨明顯，臺灣母公司的營業重心逐漸轉移，生產活動逐漸縮減，轉而加強行銷、研發和財務調度等運籌管理業務。據經濟部統計，2000年臺灣赴中國投資的廠商，約 10% 在臺灣已完全不生產，其中尤以皮革毛皮製品業所占比重最高，達 45%；此外，傢俱及裝設品業、木竹製品、橡膠製品等勞力密集型產業，在臺灣已無生產部門所占比重亦達二成左右。至於廠商赴中國投資後，結束在臺灣的生產業務，只保留生產以外其他業務的情形，亦呈現逐年增加趨勢，是故，未來亟需發展新的產業內容與型態以強化臺灣產業的根基。例如臺中縣（市）、彰化縣為中部區域機械、金屬製品、紡織、木竹工業等集中地，在世界分工之潮流下，已有許多廠商赴海外投資設廠，產業出走情形明顯。

3.政府對於未來產業空間群聚的規劃缺乏引導功能與落實工具

經濟部擘劃的「產業全方位躍升」藍圖中，規劃有產業群聚，其內容與佈局主要依據現況產業空間分布固有其務實性，但似乎缺乏引導功能之有效提供，尤其中、南部區域目前產業競爭力不足，仍有賴政策引導與協助。

《對策》

1.採取新格局的產業群聚政策

可評估參考日本產業群聚計畫 (Japan Industrial Cluster Project)，透過形成巨大的 (Mega) 產業群聚發展新興產業。目前日本正在推動產業群聚第二期計畫以支持地區經濟的發展，促進通行全球的新事業展開，鼓勵產業群聚的形成。全國已經有 9,800 家以全球市場為目標的中小企業，以及 290 個大學參與 17 個項目所構成的廣大網路，產業群聚典型的形成流程包括：

- (1)實施區域特性、產業資源 (企業、技術、人才、核心人員、區域溝通等) 與市場需求分析，共用區域的願景與成果。
- (2)由企業、大學、研究機構、產業輔導機構等形成「面對面的網絡」。
- (3)經由產學合作、產產合作推動「新的融合」，帶動新事業的誕生、第二創業與創造性事業的誕生，擴大群聚的外圍。
- (4)網絡化的產業群聚進一步促進技術革新，在自發與吸引的雙重效果下帶動人才與企業的群聚，形成良性循環。

2.審視中、南部區域之資源條件以及全球發展需要，擘劃新產業主軸

(1)製造業

- 持續發展全島優勢產業，如 ICT、生醫、精密器械...等。
- 再生能源產業：利用中、南部區域之優勢條件開發再生能源並發展其相關產業，如風能、太陽能等產業鏈；減溫節能產業：利用既有產業技術與基礎發展節能產業，如 LED、冷氣空調變頻、能源服務等產業鏈。

因應新能源時代，再生能源及節能產業為重要的產業內容，其影響將及於建築材料、建築設計、生活模式、運輸工具的使用及空間發展結構。

(2)服務業

- 國際運籌與自由貿易：結合國際海空港發展國際運籌與自由貿易。
- 國際觀光與自由觀光：結合國際海空港發展國際觀光與自由觀光。
- 文化創意：文化創意產業的發展要回歸到產業面，而非傳統文化的

保存。

- 優質生活產業：配合地區優勢發展能優化生活的產業。

(3)新農業

- 農業企業化：善用中、南部區域之農業技術培養具有國際競爭力的農業，並協助農業國際接軌。
- 農業休閒化：善用中、南部區域之農業資源與農場多元化經營經驗，協助將休閒農業推展至國際觀光市場。

3.因應全球經濟趨勢，建置發展新型態產業的環境，以延伸產業價值鏈的長度

觀察歷年之工商統計資料，可以發現「無法歸類」的廠商數所佔之比重越來越高，顯示透過網際網路與生產要素快速流動，各類型生產型態之間發生交互整合的需要，從而發展出各類新型產業，如四方物流（4PL）；整合設計、製造、服務、研發與行銷等跨國新型態企業；跨領域整合的地區獨特產業，例如結合長宿、專業學習課程與國際專業認證考試的套裝式產業等。

4.由政府擔任平台，發展新的產業合作關係

經濟全球化時代，國際產業競爭激烈，中、南部區域以中小企業居多，難以獨立負擔研發創新之風險，因此有必要由政府提供產業合作、產學合作的平台，以強化中小企業之國際競爭力。

5.因應新經濟時代規劃產業新空間

因應新的能源思維、產業型態、網絡關係規劃新的產業空間。例如生態工業區、整合型園區、學園區等等。

四、國土空間規劃與產業重點政策未能具體鏈結，建立特色產業價值鏈尚有努力的空間

《問題》

- 1.由前文基本資料之分析，中、南部區域產業用地之供給與產業重點政策之間的整合性似乎不足，雖然產業政策上有產業群聚的構想，然而實際上多數工業區屬於所謂的「綜合型工業區」；此外，大型產業園區之選址並非完全以產業群聚之觀點切入，導致專業分工整合的群聚網絡關係不夠明確，使得整體產業發展的空間脈絡不夠清晰，用地規劃與實際需要

之間似有相當大的落差。影響所及，除了區域經濟不振之外，用地閒置或未依據其區位價值有效利用的情況甚多，而生產環境與生活環境及生態環境之間的競合仍為當今國土各區域的重要議題。

- 2.策略型產業空間應是產業群聚的核心，然目前科學園區及加工出口區與周邊地區之關係較疏離。
- 3.傳統產業（包括服務業）的升級及附加價值的提升，創意設計及經營為重要策略，中、南部區域缺乏完善的創新資源整合機制，由於知識基礎上的落差，這些企業不易因科學園區或科技園區之設置而受惠。

《對策》

- 1.進行較大格局的產業空間佈局規劃以及理性調整機制，並設法排除政治干擾。
- 2.採取開放型的產業園區規劃理念，降低園區的封閉感；政府主動建立產學、產產合作網絡平台，加強產業之間、產學之媒合。

五、產業空間供需存在落差，空間計畫無法因應市場快速變遷

《問題》

依據區域經濟之市場規則，所有的廠商會聚集到最佳區位，因此，具優勢的地區土地供不應求，優勢不足的地區則門可羅雀；許多優勢不足的地區欲藉由規劃用地的方式吸引廠商進駐，在缺乏配套的情形之下，這些新開發之產業用地容易流為新的閒置空間，例如，台中市與高雄市常有業者探詢需地，外圍的地區如屏東縣則有大量的閒置工業用地（例如屏東工業區等）。此外，重要幹道上兩旁違規工廠多有所見。

《對策》

- 1.強化產業空間引導政策的誘因，如租稅優惠。
- 2.建立產業用地媒合與定期調整機制，以調節市場供需；調整工業用地制度使其更具市場適應力。
- 3.設計一個引導機制（或訂定專法），處理違規工廠問題，透過誘因的提供創造合法化的利益（例如低利貸款、協助辦理設廠程序、協助技術輔導、發展權移轉等），以連續處罰手段加重違規使用成本，透過「推」與「拉」的力量處理違規工廠問題。

六、中小企業與微型產業的協助資源有限

《問題》

1. 佔台灣的總廠商數與總產值比例極高，為過去重要的台灣競爭力之所在。
2. 較有能力的廠商會出走去尋求更低的生產成本與獲利；留下來的廠商中有許多需要協助。
3. 過去產業政策關注科技產業與重點產業，對於中小企業與微型產業的協助不足。政府現有對於產業的貸款等軟體面之協助，大都只針對高科技及重點產業，且有一定的規模條件限制，對於其他產業尤其是微型產業及文化創意產業難以適用。

《對策》

依據 Chris Anderson 「長尾理論 (The long tail theory)」，市場中可以直接得到政府大力協助的企業所佔比例可能並不高，多數企業無法順利獲得政府的協助，而這些「長尾」企業的需求是多樣化的，故建議政府產業政策上「抓大、放小」，除了一直以來的重點產業政策之外，必須設法建立其他日趨多樣化且為數日眾的「長尾」企業協助機制，建議引入民間力量處理中小企業及微型產業的各類服務需求。

七、地區產業發展與人才培育未能緊密結合

《問題》

1. 較落後地區的產業轉型一般會較困難，因為意願較不足能力亦較不足。
2. 觀察中、南部區域高等教育與地區產業發展之關係，可發現二者之間缺乏因果關係，亦即，當地培養的高教人才未必能對地區產業有所貢獻，造成此現象之原因眾多，依據觀察，其中最重要的兩個原因為：1) 當地缺乏適合的就業機會；2) 當地生活機能不足。

《對策》

1. 政府應協助的是媒合工作，除了產學的媒合外，亦應協助大學畢業生自行創業。
2. 逐步提升在地學校的研發能量，透過具體的「學園」空間概念逐漸落實產業、地區發展與高教資源的有效媒合。

八、生產要素流動自由度不足，影響國家與區域產業競爭力

《問題》

- 1.區域經貿壁壘的形成以及國家當前處境特殊，我國在國際間的生產要素流通自由化不足。
- 2.因運輸網絡與數位落差，使得生產要素在國內流通不順暢。

《對策》

將自由貿易港區的觀念延伸至加工出口區、科學園區、農技園區以及工業區等，透過管理技術之精進，突破有形的空間障礙，強化國際與國內經貿網絡。

九、服務業規模不大且層級不高

《問題》

依據前文之分析，可知相對於世界上其他接軌新經濟的國家或臺灣北部區域，中、南部區域服務業產值比重不足且層級偏低。

《對策》

- 1.利用中、南部區域環境特色發展先進型服務業
 - 景觀資源優美地區發展花園式金融服務、觀光醫療、渡假會議
 - 都會區域與港區發展離岸金融
 - 港區發展自由貿易運籌服務與自由觀光服務
 - 學園地區發展知識產業
- 2.提供有利誘因吸引專業技術與研究機構進駐中、南部區域
 - 租稅優惠
 - 專案輔導與優惠融資貸款
 - 協助用地取得與強化高級生活機能

十、都市內的大型產業園區與都市機能競用，導致經濟與環境難以取捨的局面

《問題》

- 1.鄰避性大型工業區影響都市發展，如高雄縣市的石化產業園區、苗栗縣

的頭份工業區等。

- 2.大型產業園區雖創造高產值卻也阻隔都市機能，如高雄市的楠梓加工出口區等。

《對策》

- 1.調整位於市中心區之重化產業區位，透過土地機能調整、產業調整配套與社會面之機制促成空間轉化。
- 2.適度將園區空間與周邊機能相結合，優化園區之環境意象，釋出開放空間聯繫與縫合都市機能。

十一、農業發展須有明確的引導與協助，以確保糧食、生活環境以及產業發展

《問題》

- 1.中南部的農業亦為主要的產業。
- 2.生質作物之種植與糧食供應之間的競合問題有待進一步釐清。
- 3.農地政策應該更清晰明確，並健全管理機制。

《對策》

- 1.農業方面政府應該努力的方向有二，針對小農化以及農民的高齡化，政府應強化農業組織的力量，鼓勵新佃農，甚至考量展開第三次的農地改革，以企業化及較合乎規模經濟的經營方式，將優秀的農業技術發展出國際品牌，紐西蘭的奇異果可供參考。
- 2.其次則為以體驗經濟及新莊園經濟的理念發展休閒農業，提升農民所得及農村風貌品質。
- 3.這方面政府可協助的除了媒合工作之外，則為貸款的提供。

4.3 願景與目標

為了強化中、南部區域之國際競爭力，必須邁向區域整合的經濟圈架構，而欲進行整合前必須先予妥適分工，本節依據前文之各項分析，在 4.1 節所說明的中心思想架構下，嘗試研擬各空間區塊的產業發展願景、定位與目標如下：

一、核心價值、目標與願景

(一)核心價值：區域經濟圈・在地獨特性・產業網絡

1.區域經濟圈

透過區域內共同的願景與目標，整合區域資源，形成休戚與共的「區域經濟圈」，改善現行各縣市單打獨鬥的競爭局面。

2.在地獨特性

各區塊以既有產業與規劃中擬引進之產業為基本內容，再適度引進適合發展的新業種，形成區域內部基本的分工結構。

3.產業網絡

確立各區塊之基本重點產業之後，透過「產學合作」提升產業附加價值，並透過「產產合作」擴大產業群聚，以促成產學合作與產產合作為基本手段，建構出中、南部區域獨特的產業價值鏈，藉由強化產業網絡關係，培育具有生命力的中、南部區域「有機經濟結構體」。

(二)發展目標：強化國際競爭力・落實社會公義

- 1.強化國際競爭力：透過合作與創新強化區域之競爭力。
- 2.落實社會公義：透過觀照弱勢族群與發展遲緩地區，落實社會公義。

(三)發展願景：合作・創新・品牌・分享

- 1.合作：由政府主動擘劃經濟整合願景，透過專責機構推動產學合作與產產合作，創造總和利益。
- 2.創新：鼓勵創新研發，培養創意設計人才協助產業加速升級。
- 3.品牌：培養行銷能力，創造品牌經濟。
- 4.分享：當企業獲利時，課取收益之部分，專款作為鼓勵後進企業的合作基金，透過分享挹注落實共同願景的能量。

二、未來經濟發展定位

尋求未來產業接軌國際的機會點，走出「量」的迷失，邁向「質」的提升。當「台灣製造」逐漸由過去「廉價劣質品的代名詞」逐漸變成「生產品質保證的象徵」時，意味隨著所得水準的提升，台灣已經邁向「質感

經濟」時代，故思考未來經濟發展定位時，應把握此基本走向。

(一)中部區域

1.國際定位

(1)主題觀光與長宿優選—優質生活／娛樂購物

中台灣的氣候宜人，生活機能與品質普遍優於其他區域，且有多元的農業發展基礎，可以考慮擴大上述優勢，透過都市群的資源整合，發展主題式觀光，如會議觀光、醫療觀光、農業觀光、長宿等，分享全球龐大的觀光市場。

(2)產學聚落典範—科技／研究／傳產／服務

中台灣延續北台的高科技廊帶之氣勢，成功引進國際級旗艦大廠進駐，加以生活環境優越，廠商進駐十分踴躍，成功帶動中、下游廠商。中部科技軸帶由竹科之竹南基地、銅鑼基地往南延伸至中科臺中、后里及虎尾三園區，軸線科技產業之蓬勃發展逐漸可以預期。掌握科技產業之利基，充分整合中部城市圈之產學與產產網絡，可發揮地區經濟之「提綜效果」。利用「產業學園」的空間概念整合科學園區、傳統產業區、待開發的產業用地、農業、服務業以及城鄉發展，並透過產業合作平台與機制的建立，發揮產業互相帶動的效果，以企圖使中台灣可以發展成爲全球產業學園之典範。

(3)品牌農業之鄉--農業科技／國際行銷

充分利用農業科技，建立國際農業品牌，創造農業附加產值。結合創意運用農業技術與農業資源，創造各種品牌農業，成爲全球特定品牌農業的總部；此外，因應優質生活環境與國際觀光休閒所需，結合食品科技、餐飲文化、醫藥技術發展體驗型經濟，例如具有國際魅力的酒鄉、花鄉、米鄉等。

中台灣的氣候宜人，生活機能與品質普遍優於其他區域，且有多元的農業發展基礎，可以考慮擴大上述優勢，一方面透過都市群的資源整合，發展長時主題式度假產業，當逐漸建立起長時度假的國際品牌後，中台灣可以發展長宿產業，分享全球龐大的銀髮市場利益；同時要充分利用農業科技，建立國際農業品牌，創造農業附加價值。

2.島內定位：生活首都--優質生活科技圈

- (1)生活娛樂消費中心：台中市、台中縣
- (2)科技產業群：台中市、苗栗縣、台中縣、雲林縣、彰化縣
- (3)特色農業群：雲林縣、彰化縣、南投縣
- (4)休閒產業群：南投縣、苗栗縣、臺中縣、雲林縣、彰化縣

(二)南部區域

1.國際定位

(1)自由經貿地區—國際樞紐港／產業園區

高鐵建設可能導致北部區域核心擴大，形成區域發展更加失衡，必須強化南部經濟功能，創造台灣南北兩個旗艦都會、核心成長極，以達到區域均衡發展的目的，同時可將台灣整體經濟發展的餅做大。此外，南部地區藉由吸收國際資金、人才、技術等，提升國際交流與支持，亦可降低單一核心在兩岸戰略上的風險。在策略上應克服國際經貿壁壘對台灣的經濟發展的限制，結合國際海空港與開放的投資環境，以具體強化南台灣城市群的全球競爭力。

(2)自由觀光地區—國際觀光港／景觀與文化特色資源

南台灣有高雄國際樞紐港，同時因氣候與地形因素具有生物多樣性，且為開台文化首府之所在。結合國際樞紐港、藍色公路航運、台南府城深刻的文化、歷史資產與高雄都會地區長期的觀光建設投入，整合阿里山、墾丁、大鵬灣等國際級觀光景觀資源，可以發展國際自由觀光，創造國際海洋經濟利益。

(3)熱帶經濟典範—農業生技／觀光／綠色能源

善用南部區域地形與氣候條件，以及台灣既有的科技與農業基礎，發展農業生技、季節性觀光行程以及綠色能源相關產業，發展南部區域特有的熱帶經濟。

2.島內定位：海洋首都--熱帶海洋經濟圈

- (1)國際經貿運籌中心：高雄市
- (2)國際觀光服務中心：台南市
- (3)文化創意中心：嘉義市、高雄市、台南市

(4)綠色能源產業群：台南縣、高雄縣、屏東縣

(5)農產生技產業群：屏東縣、台南縣、嘉義縣、高雄縣

四、各經濟區塊之功能定位

依據願景與既有產業區位分布，可研擬各經濟區塊各級產業的重點內容如表 4.3-1。

表 4.3-1 分工整合下各經濟區塊產業發展定位建議表

經濟區塊	地方政府既有整體發展定位	產業定位建議		
		一級產業	二級產業	三級產業
苗栗縣	文化、福祉、生活城，科技、觀光、產業縣	■ 休閒農漁業	■ 生物科技、光電、通訊 ■ 汽車、生活工藝	■ 觀光服務業 ■ 優質生活產業
台中縣	優質、魅力、新中縣	■ 休閒農業	■ 光電、精密機械、半導體產業 ■ 自行車、機械、食品、紡織	■ 觀光服務業 ■ 優質生活產業 ■ 物流產業
台中市	優質文化生活首都	■ 休閒農業	■ 光電、精密機械、半導體產業	■ 高級消費者與生產者服務業 ■ 觀光服務業 ■ 文化創意與娛樂業 ■ 優質生活產業
彰化縣	打造富麗科技產業縣，建構祥和人文休閒城	■ 休閒農業 ■ 精緻農業 ■ 有機農業	■ 農業生技、綠色能源 ■ 玻璃工業、紡織	■ 觀光服務業 ■ 優質生活產業 ■ 農產運銷
南投縣	跨世紀的台灣中心、國際級觀光藝術文化休閒基地及科技新興縣	■ 休閒農業 ■ 精緻農業 ■ 有機農業	■ 食品飲料、木竹製品 ■ 家具與生活工藝	■ 觀光服務業 ■ 優質生活產業 ■ 農產運銷 ■ 創意生活產業
雲林縣	構建交通、生活網絡，重塑富麗、生態鄉城，營造永續性國際化農工商科技發展環境	■ 休閒農業 ■ 精緻農業 ■ 有機農業	■ 既有的離島基礎型產業 ■ 農產生技	■ 優質生活產業 ■ 農產運銷
嘉義縣	再現「嘉南米倉」的新活力、區域空間土地的再結構、區域新成長中心的建立、建立全縣城鄉發展之成長管理系統	■ 休閒農業 ■ 精緻農業 ■ 有機農業	■ 農業生技 ■ 家具、化學材料	■ 觀光服務業 ■ 優質生活產業 ■ 農產運銷
嘉義市	國際新興藝術城、國家培養藝術人才之新搖籃、區域優質居住休閒都會區、市民榮耀之桃城新故鄉	■ 休閒農業	■ 家具與生活工藝	■ 文化創意產業 ■ 優質生活產業 ■ 文化創意產業
台南縣	從「築巢引鳳」到帶來「鮭魚返鄉」熱潮	■ 休閒農業 ■ 精緻農業 ■ 有機農業	■ 生物科技、光電、電子零組件 ■ 人纖、食品	■ 觀光服務業 ■ 優質生活產業

表 4.3-1 分工整合下各經濟區塊產業發展定位建議表（續）

經濟 區塊	地方政府既有整體發展定 位	產業定位建議		
		一級產業	二級產業	三級產業
台南 市	文藝復興之都，結合科 技、文化、生態的智慧型 國際新都市	<ul style="list-style-type: none"> ■ 休閒農業 ■ 有機農業 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 鋼鐵與機械 ■ 機電及家電產業 ■ 運輸產業 ■ 電子零組件產業 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 觀光服務業 ■ 文化創意產業 ■ 優質生活產業
高雄 縣	魅力高縣—再造新世紀南 方優質生活圈	<ul style="list-style-type: none"> ■ 休閒農業 ■ 精緻農業 ■ 有機農業 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 光電、生物科技、通訊 ■ 醫療器材、綠色能源 ■ 金屬工業、造船 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 觀光服務業 ■ 優質生活產業
高雄 市	海洋首都	--	<ul style="list-style-type: none"> ■ 綠色能源 ■ 鋼鐵、造船 ■ 生物科技、光電、電子 零組件 ■ 數位內容 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 高級消費者服務業 與生產者服務業 ■ 觀光服務業 ■ 文化創意與娛樂業 ■ 優質生活產業 ■ 國際金融與物流產 業 ■ 運動休閒產業
屏東 縣	科技觀光新世紀，優質生 活好屏東	<ul style="list-style-type: none"> ■ 熱帶農業 ■ 能源作物 ■ 休閒農業 ■ 有機農業 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 農業生技、綠色能源 ■ 車輛、金屬工業 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 觀光服務業 ■ 優質生活產業

4.4 產業發展重點戰略

本節接續前文所說明之目標與願景，就中、南部區域之經濟發展提出七大重點戰略，作為後續更一步策略規劃之基本依據，分別說明如下：

一、規模方面，藉由區域合作形成「經濟圈」以提高國際能見度

整合區域內的城市群，尋求彼此皆有利的方式進行資源整合，以擴大區域發展利基，強化區域競爭力。全球區域整合的典範之一為歐盟，透過歐盟的運作，區域整合已成普世價值也是全球空間發展的潮流，重點在於開始採取行動。當區域內各區塊整體發展定位獲得確認之後，必須進一步建立區域共同願景與目標，此階段的重要工作在於凝聚發展共識。當共識形成之後，各區塊在區域內的發展定位才能明確，而成為地區長期發展的共同目標。確認各區塊之目標後，必須統合邁向目標的步伐，因此必須研擬各階段之發展目標與策略，作為各區發展之基本方針，透過區域內各區塊共用目標的擬定與里程碑的設定，整備各區的發展方向與進程，逐步落實發展願景。

就中部區域而言，可以台中生活首都為核心，整合周邊資源，發展生

活、科技、農業與休閒等四面向的產業群，構成「中部優質生活科技圈」；南部區域則以高雄與台南海洋經濟為核心，重點發展國際運籌、國際觀光、文化創意、農業生技與綠色能源等產業，構成「南部熱帶海洋經濟圈」，參見圖 4.4-1、圖 4.4-2 之示意。

二、資源方面，藉由資源串整創造區域的國際發展格局

(一)區域門戶整備

以發展經濟圈的觀念整備區域對外門戶，厚實海港與空港區域的產業服務機能，透過海空港周邊土地的機能調整，強化區域國際接軌能力。例如，南部區域的高雄港、臨海工業區、周邊零星分布的住宅社區、南星計畫區以及洲際貨櫃中心等構成的南方國際運籌門戶，目前由於分屬不同的事權機關（交通部、經濟部、高雄市政府等），其空間機能並未進行國際格局的整備，導致整個門戶區塊預期的空間機能無法施展，聯外運輸系統效率亦不易提升，有必要採取更大格局的作為進行空間整合，圖 4.4-3、圖 4.4-4 示意可能的空間調整對於空間結構的影響。

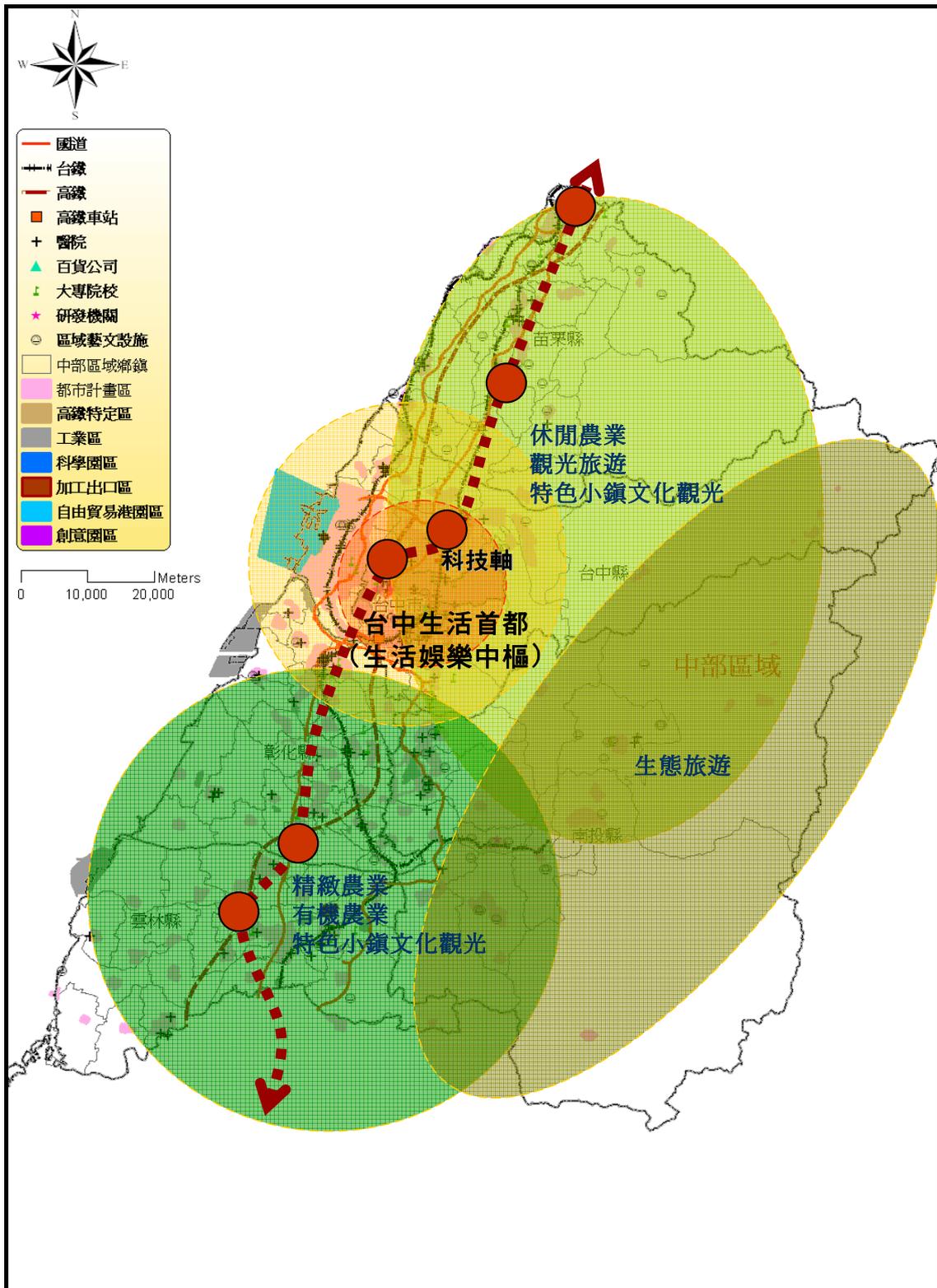


圖 4.4-1 「中部優質生活科技圈」資源結構示意圖

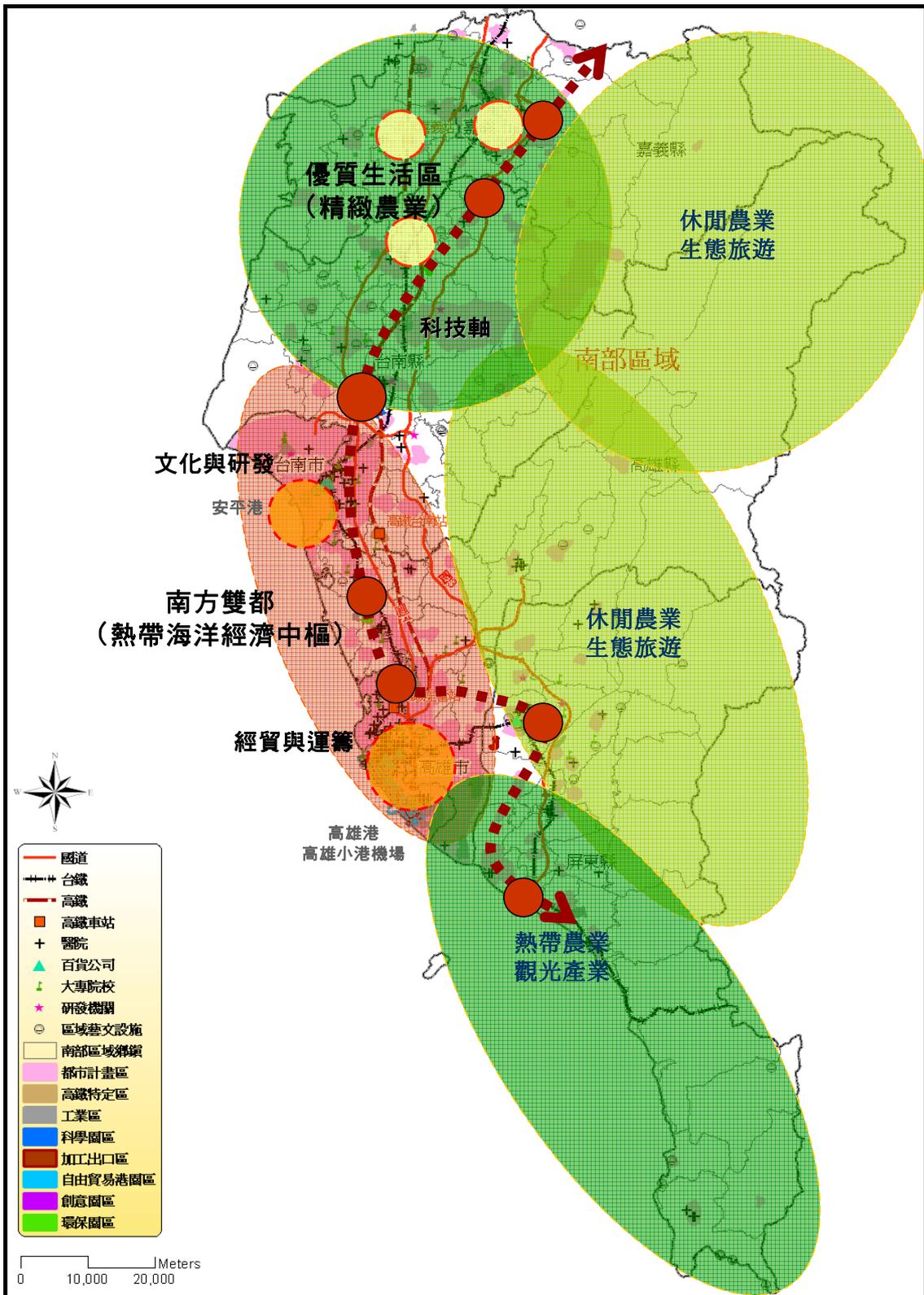


圖 4.4-2 「南部熱帶海洋經濟圈」資源結構示意圖

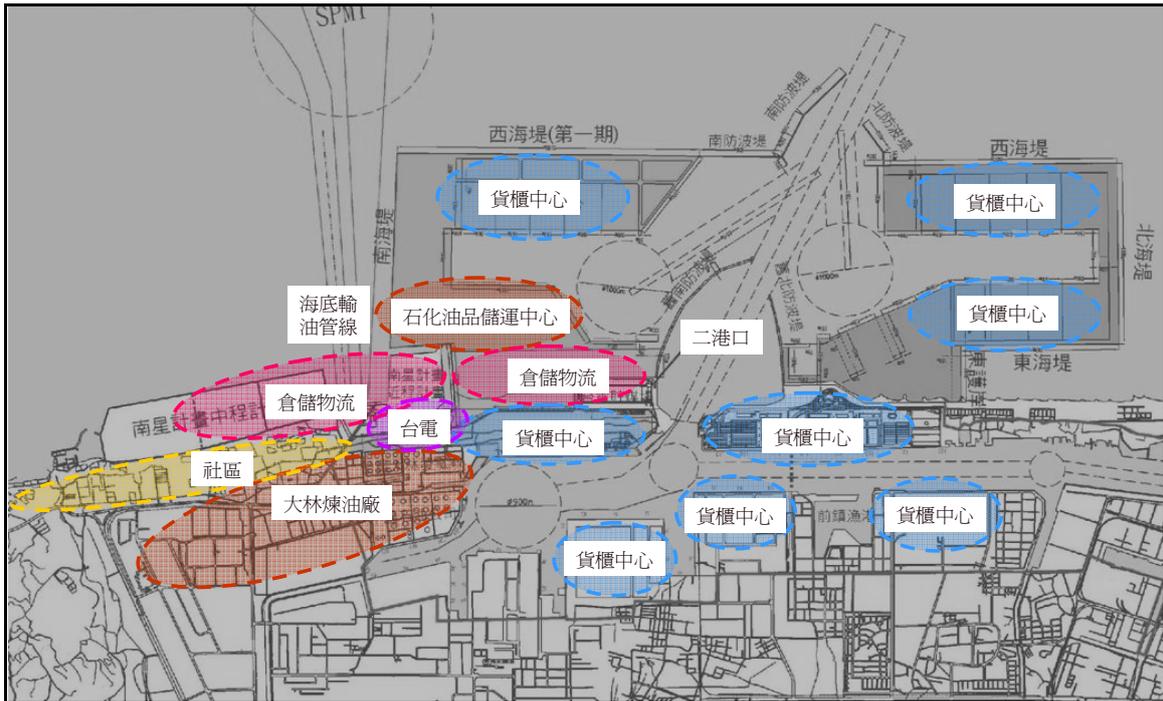


圖 4.4-3 南部國際運籌門戶周邊地區空間結構（調整前）示意圖

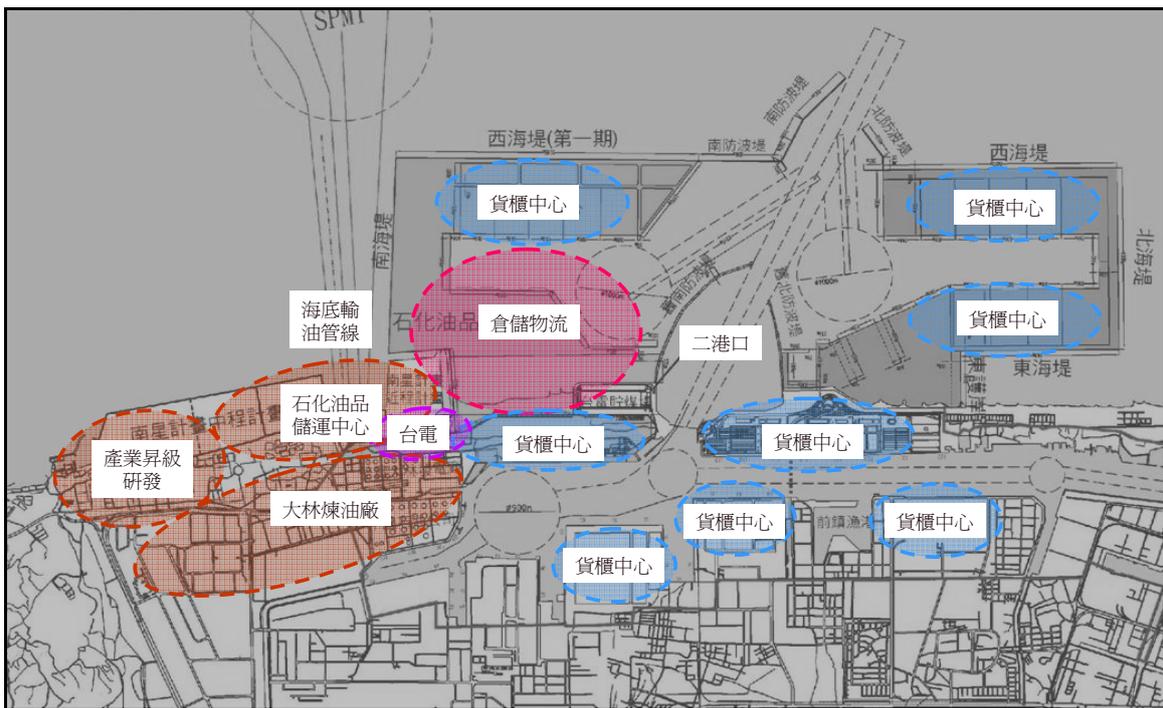


圖 4.4-4 南部國際運籌門戶周邊地區空間結構（調整後）示意圖

(二)觀光資源整合

以國際旅客需求為本，透過區域遊憩資源整合設計出多元體驗的國際觀光遊程，同時強化各資源點之間的運輸服務、膳宿招待環境、購物、景

觀設計等，分享全球觀光市場，例如結合雲嘉南濱海國家風景區、玉山國家公園、希拉雅國家風景區、茂林國家風景區、墾丁國家公園、以及南高都會型觀光資源、特色小鎮與農漁村等，形成南台灣多日遊國際行程；結合台中市的生活文化與購物娛樂景點、苗栗地區的休閒農場、日月潭、雪霸國家公園等形成中台灣渡假行程等。

三、網絡方面，善用關鍵節點與產業聚落延展產業價值鏈

(一)透過管理技術提升與發展服務業延展國際節點的優勢

透過建構經濟網絡啓動經濟核心的帶動效果。例如，強化自由貿易港區的機能，並透過運輸系統與科技管理技術將實質的自由貿易活動延伸至周邊的科學園區、加工出口區以及其他產業活動區域；自由觀光港區之理念亦同，透過簡化簽證與科技監管技術的提升延伸自由觀光的範圍。

(二)強化產業群聚並延伸產業價值鏈

產業的群聚可以強化競爭能量，目前中部已形成「工具機產業群聚」，南部則已形成「鋼鐵機電產業群聚」，兩個產業群聚各有不同的特色。政府除了加強對既有產業群聚之服務外，對於即將形成的新群聚，例如中科、南科等數個重大產業投資等，應透過實質的運輸系統、以及非實質的資訊交流、建立產學合作平台、以及發展提高產業附加價值的服務業（如生產者服務業與創意產業等），強化各基地對於周邊地區經濟與生活品質的提升效果，創造產業群聚，同時透過異業整合延伸產業價值鏈。

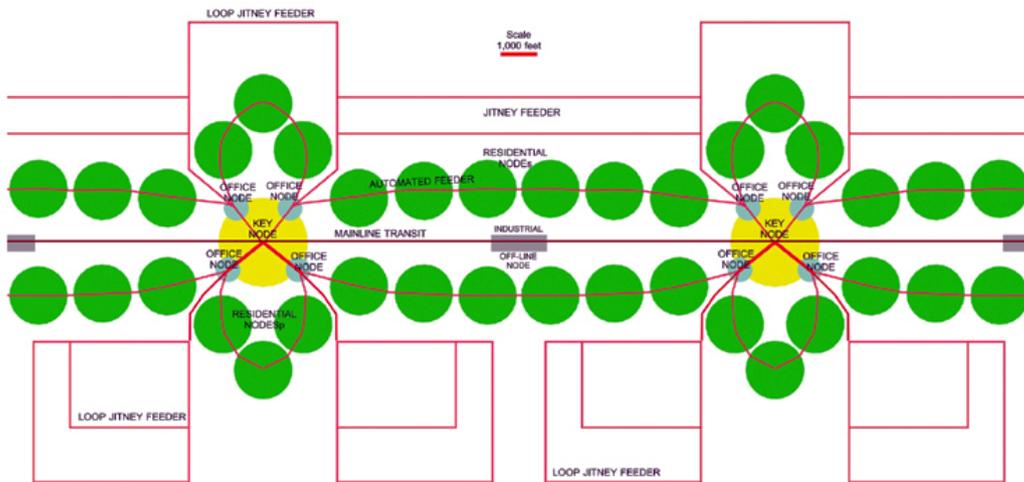
四、分工方面，落實重疊式區域空間網絡佈局，促進各區塊優勢互補

(一)確認區域空間發展整體架構與秩序

全球化時代生產要素之流動甚為迅速，經濟發展不能以縣市各自為政的方式處理，透過區域分工整合可以建構出一個較強大的經濟體系以因應全球經濟變局，避免被邊緣化與孤立，因此，必須尋求一個合理的區域分工架構。

- 1.南部區域的空間整合主要為嘉義、南南與高高屏的整合模式；中部區域除了北與苗栗、南與雲林的整合外，亦包括山線地區與海線地區的整合，都需要思考互利的整合模式。
- 2.以分散式集中的多核心概念，沿運輸系統尤其是大眾運輸系統進行都市體系的發展；邊界的概念就各城鄉人口集居地區而言在於防止人口的蔓

延，就都會區域而言，則在強化區域治理的功能及效率，參見圖 4.4-5。



資料來源：RUFO GUERRESCHI, Polycentric Linear City: by Rufo guerreschi a prototype for a transit-based human settlement

圖 4.4-5 沿著大眾運輸線的線型多核心空間結構示意圖

(三)重大基礎設施之協調與建設

- 1.公共設施的地區分布及重大建設的地區分布可透過運輸及資訊網路，進行適度的地區分布之公平考量，以避免優勢地區的「全得」及弱勢地區的「全無」。
- 2.地區齊頭式的平等可能導致不必要的投資。公共設施的分布須兼顧效率及公平兩項準則，所以各種公共設施的地區分布會呈現層級（hierarchy）的結構。目前過度強調齊頭的公平出現了太多的閒置空間及無車道路。

五、計畫方面，以整合型產業計畫創造跨部門利益，提高公共投資總效益

茲就值得進一步評估的跨部門空間相關整合套案提出若干看法以供參考：

(一)運輸、能源、產業與社區開發整合套案

發展綠色能源產業並鼓勵綠色運輸與綠色社區，透過擴大綠色運具與綠色社區的內需市場，鼓勵綠色能源相關產業的發展，可以收環境保護、產業轉型以及優化環境之多重效果。例如，屏東地區可以採取鼓勵種植生質作物、引進綠色能源技術、提供綠色運具、開發綠色能源示範社區的配套型計畫。

(二)社區（再）開發、產業昇級與優化生活環境套案

透過跨部門整合計畫，達到優化環境與產業調整的雙重目的。例如，透過土地交換或發展權交換的手段，將不適合都市中心區發展的勞力密集製造業調整至需要就業機會的地區，同時將產業騰空土地再發展，平價提供給受產業衝擊地區之居民，透過這樣的方式解決產業與都市發展之間的衝突，例如，高雄煉油廠之遷廠問題可思考透過類似的模式達到產業與都市共贏的目標。

(三)地區產業與觀光發展整合套案

創意發展地區產業，引入體驗經濟理念，促進地區產業活化。例如引進藝術家與創意者進駐閒置工業區進行再利用、結合旅遊打工發展休閒農業、辦理國際型活動行銷地區產業等。

(四)產業、教育與社區整合套案

充分整合產業與生活機能以善用高等教育資源。例如，促進高等教育、地區產業與生活機能三者之整合，於高等教育設施周邊地區引進相關之產業活動，並配合產業屬性提供人才所需之生活機能，透過三者之整合強化地區經濟之知識基礎，活化地區經濟，例如可逐漸發展台中學園區、高雄學園區、及台南學園區。

六、制度方面，調整資源利用與分配模式，確保公共投資的有效性

(一)農地管理與利用合理化

1.農地分類並嘗試採「發展權移轉」活化農地管理

都市內的農地可朝開放空間及釋出的方向思考，不同地區之對策將因個案條件不同而有所差異，而大面積的都市優良農地（如台南市安南區）可能仍具有繼續作為生產用地的價值。沿聯外道路的兩側農地，常為違規使用且破壞環境品質的集中地區，或許可考慮透過「發展權移轉」納入管理，例如以農地作價交換工業區土地納入工業區體系加以管理，或是依據需要透過發展權移轉的方式將該類發展集中規劃設置，以防止違規使用破壞整體景觀。過去有關「發展權」之研究甚多，目前不易落實，必須先完成應有的法令調整。

2.農地使用權區段整合，農地企業化經營

可考慮透過「農地使用權整合」克服農地細分所導致農業難以企業化以及農民老化無力耕作的問題，由具備農業經營知識之團隊投資經營農民之農地，以提高農業競爭力，地主與經營者共同可分享經營成果。

(二)調整制度以促進資源有效利用

1.擴大稅基，促進資源合理利用

設法擴大稅基以促進資源合理化，亦可能同時達到稅賦的更公平化。

2.減少管制，健全市場運作

對於運作相當成熟的市場應減少管制並解除不合理的限制，使市場運作自由化。例如，適度降低遺產稅，使國人所有的國際資金可以回流；減少對於自由貿易港區與國際金融之管制，適度維護其運作私密性，以促進物流與金流之流動，同時配合發展國際物流、國際金融相關技術與管理知識，以強化國際競爭力。

3.檢討補貼策略，使發揮應有的政策引導功能

(1)強化政策引導功能

對於已然健全的市場，逐漸減少補貼；儘量將補貼等政策工具用於政府欲引導的政策，如鼓勵綠色能源、公共運輸、以及區域之均衡發展。

(2)資源的公平與效率

避免維持表象平等而耗用太多資源，尋求有效率的資源配置方式，對於資源弱方採取必要的補救機制；補貼政策應屬短期政策工具，必須建置明確的檢討機制。

七、建構跨域治理機制，促進公共投資的效率

(一)共識基礎：建立區域共同目標與願景

(二)資源分配依據

區域內各縣市藉由經認可「區域長程發展計畫」與「區域中程實施方案」兩個層級的計畫凝聚資源分配共識，前者屬二十年的區域長期發展策略規劃，僅決定個案計畫是否納入，不涉及個案計畫之細節；後者為四年為期的實施方案，納入實施方案之計畫為四年內區域內實際推動之跨縣市計畫，四年實施方案可採定期檢討的方式確保其可行性。

(三)治理組織與事權

成立區域級的規劃組織機構，協助跨縣市資源分配，基本上由政策委員會與技術委員會組成，前者為中央機關代表、民意代表、非政府組織代表以及縣市政府之代表組成，負責審議與表決；後者為專業人員組成，負責計畫與方案之擬定與技術評估作業。可以考慮透過現有跨縣市管理或服務機關調整組織因應之，例如以行政院中部、南部聯合服務中心為基礎調整擴充機能等。

(四)建立標準運作模式

建立一套合理的區域資源分配標準作業程序，初步想法如下：

- 1.透過公眾參與的過程擬訂區域長程發展計畫與中程實施方案。
- 2.縣市政府每年依據中程實施方案提案。
- 3.由區域規劃組織進行技術評估與初審。
- 4.進行公開說明會與徵詢意見。
- 5.修正提案內容後向中央提出年度預算申請。
- 6.中央召開協商會議與年度經費定案。