

淺談地方產業發展基金成立對 台灣地方產業之影響

為促進地方產業長足發展、提高國家經濟成長之基本動能，行政院規劃設置「地方產業發展基金」，在中央部會既有之地方產業推動基礎下，提供地方產業經營所需之財務支援，並進而匯聚政府輔導資源之總體能量，以完整勾勒台灣地方產業從地方級邁向國家級與國際級地方產業之發展願景。

◎ 賴杉桂 (經濟部中小企業處處長)

壹、前言

台灣土地幅員及天然資源相當有限，但豐富的人文及藝術張力，不僅帶動台灣地方產業的快速發展，更成為安定地方住民生活、繁榮地區經濟，促進國家產業發展的主要基盤。為進一步協助台灣地方產業保存在地特色、擴展經濟生機，民國78年起，政府相關部會以協助地方產業發展為主

軸，依其主管之業務範疇，展開各項輔導計畫，為台灣地方產業注入一股創意活力。惟各部會經費撥補之持續性與輔導計畫之推動，各有其政策執行之不同訴求與考量，就地方產業發展之完整性而言，仍不免有未竟之處，輔導綜效之發揮難免備受掣肘。

貳、台灣地區地方產業發展歷程

地方產業多具經營歷史，惟因業種龐雜，產業分布範圍分散且缺乏系統性、整合性發展計畫，因此，早期尚無法以「產業」稱之，至戰後民國四〇年代初期政府積極發展農工產業時期，計畫性整合公部門資源發展農工產業，至此，運用地方資源進行產品生產加工，以勞力密集為主之地方特色產業，始具備產業之雛形；五〇年代前，台灣經濟政策以國內

市場為主，進一步帶動地方特色產業發展；五〇年代中期後，台灣挾質佳價低之勞動力，逐漸成為海外跨國企業生產加工基地，對以中小企業規模組成之地方特色產業，因規模經濟生產效益而逐漸形成產業群聚；七〇年代末，政府為兼顧地方經濟發展與協助地方特色產業永續經營，遂計畫性針對地方特色產業推動產業輔導措施，以提升地方產業競爭力，對於保存地方發展歷史、文化，創造地方產業附加價值，帶動產業國際化乃至於促進國家整體經濟長遠發展著實具有相當助益。

為有效協助與國家經濟產業息息相關的中小企業生存發展，並振興地方經濟，政府各部會多年來積極推動各項相關輔導計畫，並獲得相當程度之實質深化效益，其中經濟部中小企業處自民國78年著手推動「地方特色暨社區小企業輔導計畫」，近20年以來，透過「公私協力」(Public Private

Partnership)合作輔導模式，即由中央政府提供輔導經費，民間管理顧問公司或財團法人、社團法人等非營利性組織負責產業輔導案規劃，並協調地方政府及產業相關公、協會共同配合執行產業輔導計畫，依據全國各縣市地方特色產業特性及需求，挹注其所需之輔導資源，迄今累計輔導之地方特色產業逾120個輔導點，期協助地方產業得以永續經營，並逐步擴大市場由「地產地銷」、「地產內銷」進一步成為「地產外銷」，以推升產業整體發展動能、擴大產業市場規模做為首要施政原則與方向。

參、地方產業發展過程 遭遇之主要障礙

一、產業發展政策缺乏 綜效

地方特色產業的發展雖受中央政府各部會相當重視，但由於各部會多以短期專案執行輔導業務，往往因配合政府政

策調整或預算變動而無法依規劃目標持續推動輔導計畫；另各單位透過計畫特定目的挹注地方產業資源，卻因缺乏資源橫向整合機制，造成資源重複配置，進而減損輔導效益，甚至導致資源運用衝突、排擠效應之產生，而無法充分發揮輔導能量，擴大輔導綜效。

二、輔導資源分配不均

地方產業受限於規模過小、能力不足而無法藉由產業本身能力擴大經營規模，加以地方政府長期以來缺乏自有財源，鮮有餘力與經費以協助地方產業之發展，以致地方產業之發展多僅能依賴中央政府主動挹注之資源；有鑑於此，政府乃持續透過公部門資源，主動對全國各地區地方產業挹注輔導資源，協助地方產業之生存發展。

三、地方產業生產規模 不經濟

地方特色產業具有相當程

度的地域依存性，故其生產與銷售的範圍多以當地以及國內為主，營業規模亦因受限於市場範圍而無法擴大；生產規模不經濟，除對其營業收益產生直接衝擊，更重要的是由於規模小且無組織，產業業者多不具備經營合法地位，因而無法取得政府輔導資源，此將造成產業發展之停滯甚至萎縮，而由於產業前景狀況未明，不但導致地方人才流失，更無法產生吸引外界專業人才投入之意願，對於地方產業及整體地方

經濟之長期發展將造成相當程度負面影響。

四、缺乏市場行銷推廣能力

國內地方產業生產產品大都透過地產地銷、地產內銷的方式進行銷售，通常由個別店家在店內陳設，或在市集中擺攤；有些則是透過地方政府或農會辦理之農特產推廣展售會，以及於地方政府辦理縣市主題性活動時，以綜合性商展的型式加以推廣銷售，產品之

銷售活動範圍多侷限於當地，除非消費者親臨現場，一般很少有可以直接接觸到產品的機會，而以此方式進行銷售，將限制直接消費購買量與購買動機，如此自然無法促進產業產值持續擴大與提升。

肆、地方產業發展基金規劃運作方向

一、輔導資源之整合與協調

政府長期以來計畫性輔導地方產業發展，中央各部會本其職司，各依權責輔導轄下所屬地方產業，然基於不同之職責與計畫目的，各部會多各自推動輔導工作，部會間之溝通協調未臻完善，以致輔導資源之運用難免產生配置不當或有所疏漏之情形。為解決資源運用效率問題，「地方產業發展基金」擬整合公部門政策資源，於計畫執行前，即透過政府各部會間（橫向）資源盤點，瞭解並協調輔導資源之配置，



避免資源重置浪費；計畫執行中，藉由中央與地方政府、產業之間（垂直）良好合作與聯繫機制，使資源配置效率最大化。

二、均衡區域資源有效配置

地方產業發展基金本於「促進地方經濟發展，創造在地就業機會」之基金成立目的，針對人口外移嚴重或所得偏低地區，於計畫審核時透過加權計分機制設計，以擴大輔導經費之補助範圍，使輔導資源得以深入資源相對貧瘠之區域；在確保地區產業傳統特色不變前提下，主動型塑並引導其地方特色產業進行商業化轉型，賦予產業活力並提升地方經濟發展價值。

三、協助地方產業解決用地問題並取得輔導資源

為使產業發揮群聚效應，降低資訊不對稱所帶來的產業發展障礙，地方產業發展基金

將協助地方政府配合地方產業發展需要，以「微型園區」的組合式概念，將原本在鄉鎮當中的個別業者，以化零為整的方式加以組合、形成微型園區的群聚式產業，一方面解決業者長期以來合法用地的取得問題，進而協助其具備申請政府輔導資源的資格，另一方面則可促進地方中小型及微型企業運用政府資源以協助其發展之配合意願。

四、發展具國際化潛力之地方特色產業

地方產業發展基金藉由計畫提案審查機制之設計，由各領域專家學者共同發掘並挑選全台各地區具有國際化發展潛力之地方特色產業，進一步藉由「行銷國際化」輔導作為將產業導入國際市場，協助產業提升銷售動能，擴大產品銷售市場範圍，將台灣地方產業的美麗與魅力，推上世界舞台，成為全球市場聚焦的核心。

伍、地方產業發展基金成立對地方與產業發展之影響

「促進地方經濟發展，創造在地就業機會」為地方產業發展基金設置之主要目的，因此，本於均衡城鄉發展原則，務使基金挹注之輔導經費切中地方產業發展所需，透過「地方提出發展計畫，中央給予經費協助」的運作模式，邀集地方政府共同參與產業發展計畫；另一方面，整合中央其他部會擬訂之地方發展計畫，以延伸政府政策深度及輔導廣度，包括青輔會青年創業「滅飛」計畫，運用地方閒置硬體資源，提供青年創業機會與場所，使各地方閒置公共館舍得以有效利用，活化閒置資源；此外，配合客委會針對客家地區具發展潛力之客家特色產業提供之輔導計畫，藉由基金經費補助，促進客家地方經濟繁榮與發展。

目前政府相關部會雖持續針對全台各地區、各類型地方產業投入輔導資源扶植產業發展，但在區域性先天條件限制下，部分地區產經發展仍有失衡現象，復以資源取得之不易，更抑制了地方產業的經營成長與規模擴張、限縮地方就業機會，並造成地方勞動人口持續外移。故本基金設立後，期透過計畫提案審查機制，挹注經費予中央或地方政府所提之地區輔導計畫，以積極促進具特色或潛力之地方產業／產品發展，提高住民所得收入，進而吸引外移人口回流。其中對於「所得偏低、人口外移」之弱勢地區，為增加當地就業機會並提高所得收入，藉由計畫審核機制設計，予以優先加分權利，藉由經費挹注或透過經驗豐富之專業輔導團隊，針對地方所需、提供適當之輔導資源與作為，以發掘地方特色資源，培育地方人才，促進地方產業之永續發展。

中央各部會過去以來輔導

地方產業方向多直接針對產業發展之立即性需求，協助提升其外部競爭力，然由於地方產業發展過程中，經常面臨諸多涉及法令面的問題無法解決，其中最主要的問題即是多屬中小型、微型企業之地方產業業者在合法土地使用權之取得問題，由於無法取得合法土地使用權，因而影響地方產業無法具備申請政府輔導資源的資格與權利；爰此，地方產業發展基金，規劃以「微型園區」組合地方產業業者形成群聚式產業結構，除解決業者長期以來合法用地的取得問題或甚至協助其就地合法，透過園區的包裹結構，使產業得以透過「園區」的角色，取得申請政府輔導資源的資格，以運用政府資源協助產業成長與發展。

陸、地方產業發展基金運作內涵與推動機制

地方產業發展基金為順利

推動並落實輔導機制之運作，規劃設立一由經濟部主責之基金管理會，邀集行政院相關部會及學界代表共同擔任管理會委員，統籌負責基金之管理、運用，以及基金整體運作程序之諮詢與審議；一方面藉由管理會之溝通協調與指導運作，使中央政府部會分別執行之地方產業發展計畫與基金提供之輔導資源得以相輔相成，發揮政策協調平台之功能，以凝聚並整合政府資源，發揮整體輔導綜效。

在基金運作機制方面，運用「經費補助為主，實質輔導為輔」之輔導原則，建構二個層級的運作模式。

透過經費補助與實質輔導雙主軸運作模式，針對（1）直轄市及地方政府；（2）中央政府針對地方產業所需費用及支援相關硬體建設之提案計畫，提供經費補助；如經申請未獲計畫補助經費，但具顯著發展潛力之鄉鎮（市），得由鄉鎮（市）公所向基金管理會成立之

北、中、南、東專業服務團隊提出輔導申請，並由各地服務團隊辦理在地實質輔導、協助鄉鎮市提案或進行地方產業發展藍圖規劃。

在資源管控與配置方面，為避免資源重置或無效率，地方產業發展基金運用「三機關，二階段」審查程序，由基金管理會就申請單位之資格，進行初步審視，確認其資格及相關資料皆符合申請要件後，再透過計畫申請單位之中央目的事業主管機關與基金管理會共同辦理第一階段計畫資源運用審查，以確保申請案之合理性與正當性；第二階段則透過外聘專家學者組成之「計畫審查委員會」進行計畫內容審查，包括書審、複審及決審，藉由專業性合議制評審，以確保計畫內容之嚴謹度、完整性與可行性；俟計畫經核定並撥付補助款後，由基金管理會主責各計畫執行與成效督導，受補助單位配合於計畫執行期中及期末辦理各階段自我管理考

評作業；透過計畫前置之資源審查及執行期間「權責督導，自我管理」管考機制，除作為受補助單位年度績效檢討評估及次年度計畫申請之評核依據外，對於輔導資源進行全方位控管運用，務使輔導資源達到最適配置與運用效率，避免輔導資源之重置與浪費。

柒、結語

地方產業發展基金整合並協調中央各部會相關輔導資源，以經費挹注或實質輔導方式協助地方產業之發展，期透過產、官、學界之協力合作，大幅提升地方產業經營效率，並帶動地方產業研發、創新技能之育成，一方面有助於擴大地方產業規模經濟，發揮產業群聚之綜效，促進民間投資金額增加，另一方面則可進一步吸引地方產業之觀光及體驗人潮，提高地方中小企業收益，增加勞動力就業機會，並改善地方生活品質。透過本基金之

運作，預計將為地方及產業帶來之具體效益包括：

1. 凝聚政府資源、發揮整體綜效，全面促進台灣地方產業從地方級邁向國家級與國際級地方產業發展之整體目標。
2. 以中央補助經費協助地方產業發展，強化中央跨部會及地方政府間合作關係。
3. 以專家團隊認養機制結合在地輔導能量，帶動地方經濟繁榮發展、平衡城鄉差距。
4. 以「微型園區」之組合概念，協助小型及微型企業解決用地問題並具備申請政府輔導資源資格，消弭地方產業長期以來發展不均衡的問題。
5. 活化政府閒置資源，結合地方產業發展，達到「資源再生、創造生機」目標。
6. 結合地方軟硬體建設之具體輔導作為，型塑區域文化、生活、景觀之新貌。❖