

地方政府產業發展政策工具探討

金屬中心 MII 劉一郎

出版日期：2012.03.08

金融海嘯發生後政府透過各項減稅措施刺激景氣復甦，並持續擴大各項支出協助企業度過營運低潮，其中 2009 年與 2010 年各級政府經濟發展支出為 6,019 億元、5,170 億元，遠高於過去十年平均水準，佔總歲出金額一舉突破 20%。長久以來地方政府經濟發展支出僅佔各級政府總支出 3 成，國內產業政策一向由中央政府主導，地方政府對於地方產業發展僅是配角。2010 年產創條例通過後，直轄市、縣（市）政府得訂定地方產業發展策略，而各中央目的事業主管機關得獎勵或補助，未來國內產業政策從由上而下的單方決策模式轉變為雙向決策，地方獲得中央的資源將增加，尤其是縣市合併後的五都對地方產業影響力與日劇增。地方政府擘劃產業發展藍圖仰賴有效的政策工具推動，檢視目前各項工具推動狀況及建立創新工具是地方政府重要政策議題。

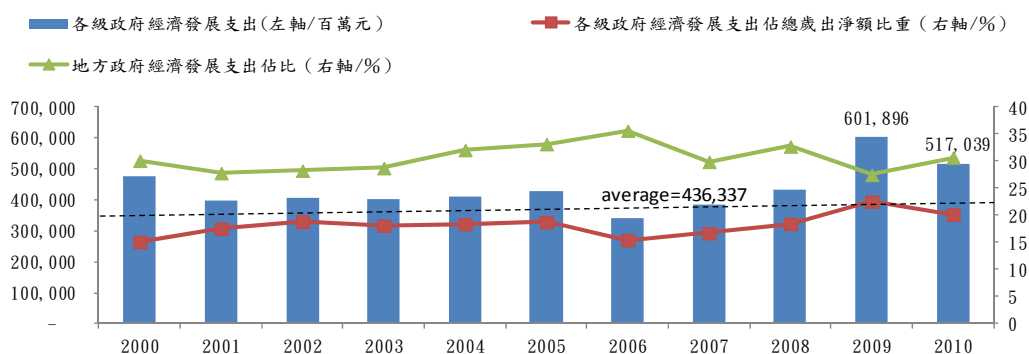


圖 1 歷年各級政府經濟發展支出

資料來源：財政部財政統計資料庫/金屬中心 MII 整理

一、五都產業政策工具運用現況

目前地方政府協助產業發展所運用的政策工具可分成功能別與產業別兩大類，前者從產業營運所涉及投資、研發、製造、行銷及社群網絡等功能層面，提供必要協助，改善區域外部經營環境及企業內部體質；後者針對在地新興產業及特色產業給與策略性支援，以下針對五都目前政策工具投入概況作一概括性整理分析。

產業評析

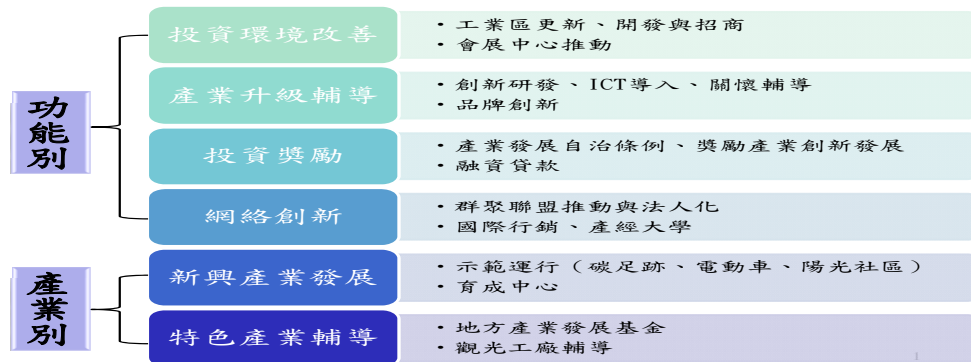


圖 2 五都製造業之政策推動工具

資料來源：五都政府施政計畫報告/五都政府網站/金屬中心 MII 整理

（一） 投資環境改善

投資環境要素包括人才、薪資、土地、交通、稅率與制度，其中人口稠密都會區投資用地取得一直是廠商最關切的議題，也是五都政府產業發展與招商最重要策略工具。在產業區位選擇上，地方政府著眼於群聚發展可匯集更多產業發展能量，進而成爲產業群聚廊帶，將有利於提升區域競爭力並發揮更大綜效。台北市將開發北投士林科技園區，規劃朝生物科技與媒體、資訊、通訊等知識經濟和科技產業發展，與大內湖科技園區、南港軟體園區串聯成臺北科技走廊。新北市規劃自由貿易港區、產業園區等 9 大招商案，招商總面積 51.62 公頃，與既有工業區串聯成產業黃金走廊。台中市開發神岡豐洲科技工業園區、精密機械科技創新園區，並進行大甲幼獅工業區擴編，串聯既有工業區、科學園區建構大臺中科技走廊。台南市以南科爲軸心，結合招商中的柳營、永康科技工業區、樹谷園區形成不同特色產業發展廊帶。高雄市於北高雄規劃本洲工業區擴建與扣件物流園區，將和南科高雄園區、環保科技園區串聯成創新科技走廊。

（二） 產業升級輔導

五都皆以在地學研資源作爲產業升級輔導的後盾，執行推動產業創新輔導、研發能力提升、資通訊導入及品牌行銷能力提升。台南市更進一步成立中小企業服務團，整合中央、地方輔導資源，由各業專家顧問推動產業升級技術輔導，包含產業鑑別、諮詢輔導、臨廠診斷輔導、政府研發補助資源說明等一站式服務，不但對傳統產業提供即時輔導，更可進一步促進產業間的相互合作，構築產業發展的完整平台。

（三） 投資獎勵

在地方財政不寬裕情況下，五都投資獎勵措施除協助中小企業取得金融機構融資之外，目前只有北、高兩都分別訂定「產業發展自治條例」與「獎勵民間投

產業評析

資實施辦法」提供特定產業優惠補貼措施，藉以扶植特定產業。兩都共通作法包括勞工薪資及訓練費用補貼、融資利息補貼、房屋稅及地價稅補貼、房地租金減免等，另外台北市特別針對提出技術開發或創新服務研發計畫的企業給予經費補助。

(四) 網絡創新

國內產官學網絡平台一向是中央主導，由技術法人與學校負責執行，地方政府著墨不深，過去僅以提供經費給學校舉辦產業研討、座談會，亦或補助開設常態產業大學課程等方式進行。近年台南市政府首開先例，積極結合地方產、學、法人研究機構，主導推動紡織、汽機車零件組件、機密機械與模具、生技聯盟、綠色科技五大產業聚落聯盟並加以法人化，對於地方聚落網絡深化極具示範效果。

(五) 新興產業發展

為擘劃台灣未來 10 年產業發展空間，經建會去年在全國各縣市推動「產業有家、家有產業」座談會，五都政府均提出未來發展重點產業與具體發展藍圖。在綠能、電動車、生技等與製造相關領域，台北市聚焦生技產業，運用之政策工具包含獎勵補助、融資貸款，以及建置 BIO-IT 產業創新交流中心，作為產業技術研發、人才培育及育成中心等多功能交流平台；新北市目前積極推動碳足跡盤查認證與電動車先導運行，未來則規劃建置綠能及電動車科技園區、育成中心。台中市為商業都市，策略偏向軟性訴求，將以更完善自行車道路網形塑綠色城市，同時規劃水滸經貿園區做為生技創新研發專用區。台南市綠能、電動車方面以打造太陽能光電城、電動車運行與節能燈具運用示範區帶動相關聯產業為策略主軸，未來研擬的「產業發展自治條例」，也將加入電動車產業之獎勵相關誘因；生技方面則提供研發計畫輔導傳統行業轉型發展醫材，並以產業專區打造產業聚落。高雄市則規劃低碳綠能專區做為政策主軸。

表 1 五都未來發展重點產業

項目	六大新興產業						四大智慧產業	十大重點服務業	其他
	綠色能源	生物科技	文化創意	醫療照護	精緻農業	觀光旅遊			
台北市		*	*			*		美食、會展、都更、國際醫療	金融
新北市	*		*	*		*	綠建築、電動車	都更、流音、數內、美食、國際醫療	
台中市	自行車	*	*		*	*		都更、影視、數內、會展、國際醫療	
台南市	*	*	*		*	*	綠建築、電動車	都更、美食、會展、國際醫療	
高雄市	*		*		*	*		流音、數內、會展、物流	海洋

資料來源：產業有家、家有產業縣市座談會簡報/金屬中心 MII 整理

產業評析

(六) 特色產業輔導

經濟部中小企業處「地方產業發展基金」是地方推動特色產業主要經費來源，98年起地產基金針對所得偏低及人口外移之鄉鎮，協助其發展特色產業，由地方提出計畫，中央給予經費協助，計畫分成個別鄉鎮單一型、三個鄉鎮以上整合型、跨縣市合作區域型三種，產業涵蓋食品加工、文化工藝、創意生活、田園休閒、節慶活動、創意美食 6 大類。觀光工廠輔導方面，除協助工業局輔導特色廠商轉型為觀光工廠，台南市、新北市及台中市也自編預算投入先期輔導，其中台南市推動觀光工廠輔導暨發展計畫（2012~2015），目標四年內輔導 35 家廠商轉型觀光工廠，成為台南特色聚落。

表 2 五都獲得地方產業發展基金補助概況

項目	98年	99年
台北市	創意設計（整合型）	禮品（整合型）
新北市	藍染、陶藝、紅麩（整合型） 茶（坪林）	農業與藝術（三芝）、洋娃娃（泰山）
台中市	太陽餅（整合型）、文創（整合型） 幸福（整合型）	蜜糖（整合型）、薩克斯風（后里）、芋頭（大甲）、山城觀光（整合型）
台南市	咖啡、蓮花、稻米（整合型）、 觀光休閒（東山）、竹（龍崎）、 美食（整合型）	酪農（柳營）、劍獅（安平） 鹽分觀光（整合型）
高雄市	美食（岡山）、海洋漁業（整合型） 糕餅婚紗（整合型）、功夫菜（內門）	勞動觀光（整合型）、有機樂活（那瑪夏）、荔枝（大樹）、漁業（旗津）、農特產（整合型）、窯業（整合型）

資料來源：地方產業發展基金網站/金屬中心 MII 整理

二、 未來可能作法

(一) 結合法人培育亮點群聚

經濟部歷年來陸續投入經費委託法人輔導地方產業群聚，無論技術、製造、品牌行銷法人已累積許多輔導經驗，也在全國各地播下群聚創新的火種，地方政府於網絡創新或產業廊帶推動上如與法人合作將可發揮綜效。建議地方政府可蒐集法人過去輔導資訊並從中篩選具有潛力群聚與廠商，再結合法人輔導能量共推亮點產業，做為地區群聚創新典範。

(二) 研擬具有區域特色的產業發展自治條例

從區域競爭角度來看，目前台北、高雄兩都投資獎勵條件較優惠，不過其他三都已開始研擬產業發展自治條例，區域競爭更加激烈情況下，投資獎勵的設計必須更細膩才能真正促進地區產業發展，不致落入零和遊戲。譬如以傳統製造業為主的南二都，長期存在藍領技術人才不足問題，產業發展自治條例除給予產業職業訓練補貼外，也可獎勵產業與當地大專院校建教合作，在學期間提供獎助學

產業評析

金或以公費方式吸引在地年輕學子畢業後將所學貢獻鄉梓，不但提早啓動培育在地產業所需設計或研發人員，也可化解傳統產業人才荒。

（三） 擴大地產基金運用範圍

目前地產基金補助對象以農業與服務業為主，事實上偏遠鄉鎮存在許多具有在地特色製造業，譬如高雄燕巢化妝品、旗津遊艇、仁武機車零件、大樹五金回收處理，台南將軍棉被、仁德鋁擠、安平船舶、麻豆皮革，地方政府可深入盤點地方製造業特色，調查有轉型意願的特色製造群聚，運用地產基金協助升級，或在經費許可下市府自行編列預算，與法人學術單位合作認養輔導，擴大區域特色產業輔導範圍。另外，地產基金雖設有跨縣市產業合作機制，但僅有客家文化、東部玉石、原鄉有機農業等少數個案提出申請，未來地產基金應提高誘因提升地方政府合作意願。