・文官制度・　第十四卷第二期
民111年11月　頁95-141

地方政府產業發展能力的挑戰與優化對策

戴元峰[a]、田玉珏[b]

《摘要》

中央政府制定國家發展戰略，推動產業創新政策、發展重點產業，其中有效達成目標的關鍵之一是在於地方政府有能力配合推動地方產業發展。為瞭解 22 個縣市地方政府的產業發展能力，本研究採取探索性研究，探討：地方政府推動產業發展和哪些能力相關？我國地方政府推動產業發展在能力施展上遇到哪些挑戰？有哪些可優化對策？檢視文獻後，本研究整合策略能力、靈活應變能力、資源與管理能力，及政策能力作為地方政府產業發展能力分析架構，透過 22 個縣市中具產業發展推動實務經驗的領導官員的深度訪談資料分析，詳細檢視四種能力在實際過程中遇到的各種挑戰和有效施展的對策。從研究發現來看，優化這些能力有助於地方產業發展的推動，但是地方政府若要有效獨力推動複雜的產業發展工作不易，許多的對策需要中央和外部專家學者的支持，過程中靈活運用各種模式與策略來和內部、外部各方行動者之間互動、協調與合作。中央能夠重視地方的意見或需求，強化溝通鏈結與共同參與，有助於國家重大產業政策的推動成效。未來可針對個別縣市展開個案調查，具體研究不同能力之間的關

投稿日期：111 年 1 月 17 日。
[a] 國家實驗研究院科技政策與資訊中心研究員兼副主任，e-mail: edison101@gmail.com。
[b] 世新大學行政管理學系博士，e-mail: yctien520@gmail.com。

聯情況，也可在四種能力構成的分析架構基礎上，制訂地方政府產業發展能力的評估工具。本研究分析的結果，可提供中央與地方在產業政策推動、文官培訓、府際合作、政策溝通的參考。

[關鍵詞]：產業發展能力、策略能力、靈活應變能力、資源與管理能力、政策能力

壹、前言

國家要有效促進產業發展，不僅仰賴中央政府的支持與企業的努力，地方政府也具有關鍵角色，地方政府如果越有能力銜接中央的產業發展政策，則國家整體的產業發展能量越能得到提升。國家經濟的成長與永續發展是許多國家的重要議程，2015 年 9 月 25 日聯合國（United Nations, UN）舉行永續發展峰會（Sustainable Development Summit），會議發表的綜合報告強調「實現永續發展目標的許多投資將在地方層級以下進行，並由地方當局領導」，可見地方政府在實現各項發展目標的關鍵作用也為國際所認可。我國於 1997 年修改憲法將省虛級化後，中央與地方政府之間的各項事務直接相互聯繫與解決，地方政府地位提升（詹中原、承立平、黃朝盟，2000）。2010 年「產業創新條例」通過以後，各縣市政府得訂定產業發展策略，各中央目的事業主管機關得提供獎勵或補助（劉一郎，2012）。2014 年 6 都形成後，地方政府的影響力更加提升，包括資源配置到轄區內的產業發展與基礎建設，讓中央政府不得不重視地方政府的角色（戴元峰、謝忠安，2017），縣市合併，讓都會治理、跨域治理議題在府際的關係中更為重要（江大樹、張力亞，2016；呂育誠，2011）。

產業發展具複雜性，過程中有其規律、週期、路徑，影響因素來自組織或區域的內部與外部，區域產業的生產、創新、移動、生產要素配置、結構與改變，這些都是產業發展研究與政策的重要議題，而政府在產業發展過程中的角色和介入方式，也受到極大關注。為避免政府失靈（government failure）（McKean, 1965）或

功能失調（dysfunction）（De Jong, 2016），並且有效發揮作用，成功實施各種措施，解決產業發展的問題或達到預期績效等，能力是重要關鍵。Sen（1979）提出的能力途徑（capability approach），以「有價值的功能」和「成就」涵蓋人們好的存在、作為與活動，用於評估個人幸福、社會制度安排、政策設計和社會變革（Robeyns, 2005）。公共行政或管理領域有許多文獻與能力研究有關，例如將個人能力列為影響公部門公務人員工作績效因素之一（張鎧如、陳敦源、簡鈺瑋、李仲彬，2015），對地方政府的能力研究則大多聚焦在治理能力，包括治理能力概念探究（劉坤億，2003）、攸關治理成敗的縣市首長領導力實證探討（江大樹、張力亞，2009）、以都會公共運輸個案探討都會治理能力（李長晏，2017），以及建立地方治理能力的評估、評鑑指標，並提出評估制度的設計或建立輔導機制，評估的面向分為人力資源、財政管理、結果導向、跨域管理（朱景鵬、朱鎮明、魯炳炎，2004），或是將公務人力資源、財務管理列為內部管理構面，經濟、社會、教育等列為業務績效構面（左峻德、黃兆仁，2007）。其他如行政能力、管理能力、政策能力、公共服務能力等，也常見於文獻中。但除了治理能力與產業發展有關（朱鎮明，2010；范淑敏、周志龍，2008；張振松、許聰鑫、莊閔越，2015），是否還有其它能力影響地方政府在產業發展中的功能運作，相關文獻甚少探討。

近年來我國推動地方創生政策、前瞻基礎建設計畫、5+2 產業創新計畫和六大核心戰略產業，這些重大政策分給各部會執行，衍生出各項計畫或方案，其中一部分涉及對地方產業的直接或間接支持，除了委由法人、學研機構、民間企業或團體辦理，在地方落實推動，部分由地方政府提案向部會爭取補助來執行。中央在規劃產業發展政策時，地方政府和議會的推動也是成功的因素之一（劉明德、徐玉珍，2012），地方政府作為地方行政機關與產業發展的主要推動者，對其能力應有更全面的探討。國外研究大多聚焦在國家層次的產業領域或經濟發展的能力，關注地方政府層次的不多，可供參考的完整分析架構闕如，這些能力的實務研究以及對府際溝通意義的討論甚少。為彌補學術研究缺口一窺政府實務運作的挑戰，並且以具體分析結果作為證據強化府際進行產業政策溝通的品質，能在實務上供中央與地方政府在產業政策推動、文官培訓、府際合作、政策溝通上參考，本研究採取探索性研究，探討三個問題：地方政府推動產業發展和哪些能力相關？我國地方政府推動產業發展在能力施展上遇到哪些挑戰？有哪些可優化對策？透過對文獻中與經濟或產

業發展有關的能力概念進行分析，本研究提出一個能力分析框架，然後以22個縣市產經發相關局處具推動產業發展實務經驗的主管級官員的深度訪結果進行資料分析。這些主要掌理工、商、農產業的相關局處鑲嵌在各縣市地方政府的組織結構中，是公部門與地方產業聯繫的樞紐，因此從這些局處推動產業發展時遇到的問題所反映出的能力挑戰，以及得出哪些對策可讓這些能力有更好的展現，對促進地方產業發展是必要的。

以下的結構首先是文獻探討，概述什麼是地方產業與產業發展因素，接著檢視不同的能力定義與內涵，提出地方政府推動產業發展的能力分析架構；其次敘述深度訪談的資料蒐集與分析方法；訪談的發現分成兩部分說明，先以22縣市政府推動產業發展的挑戰呈現各個能力在施展過程中遇到的問題，再以優化地方產業發展能力的對策說明各個能力如何表現得更好或提升；最後總結本研究的結果與建議。

貳、文獻探討

一、地方產業、產業發展因素

「產業」一詞有不同的定義，廣泛而言為國民經濟的各行各業，[1] 依據不同概念有不同的分類單位。[2]「企業」主要指獨立的營利性組織，產業是生產「同一產品」的廠商集合（陳正倉、林惠玲、陳忠榮、莊春發，2016：11）。所有的產業都分布在不同地方行政區內，我國行政區包括6個直轄市及16個縣（市），各縣市有不同的產業數量與結構，構成各地方產業的內容與特色，分布的樣態常使用產業聚落分析來描繪（吳濟華、李亭林、陳協勝、何柏正，2012；陳嘉茹、林勁宏，2020）。

[1] 根據行政院主計總處訂定的《行業標準分類》說明，產業亦稱行業，由各種行業組成，包括從事生產各種有形物品與提供各種服務的經濟活動在內。

[2] 依據《中華民國行業標準分類》總說明，有四種不同的分類概念：1. 以事業單位（Establishment）亦稱工作場所為分類基礎；2. 以工作單位（Operational Unit）為分類基礎；3. 以技術單位（Technical Unit）為分類基礎；4. 以企業單位（Enterprise）為分類基礎。

產業發展主要研究產業結構演變（Syrquin, 1988）、區域分工與產業發展定位（Venables, 1996）、不同發展階段或生命週期變化（Klepper, 1997），以及區位間的流動（Ellison & Glaeser, 1999）。雖然不同經濟學派對於政府是否介入市場經濟以及如何介入有不同立場與主張，實務上，政府會依經濟發展程度，採取各種管制或鼓勵措施，也會適時提供廠商必要的協助，以因應國內外經濟環境的變化。隨著新興先進科技帶動經濟和社會結構發生巨大變化，許多國家不僅以全球格局制定國家整體層次的產業戰略，也關注地方經濟發展和區域競爭力的推動。

影響產業發展的因素，除了資本、人力資源、土地等生產要素投入，還包括創新驅動因素。產業或創業生態系強調整體環境中各項因素的相互關聯，包含價值鏈運作過程中的所有參與者：新創企業、公司、學研機構、服務提供者、政府等，提供產業或新創企業所需的人力資本、資金、技術、聚落、政策、文化、創新、市場等支持（Mason & Brown, 2014; Washington CORE, 2017）。

地方政府可先瞭解哪些產業具潛在利基，並對轄區內產業做定位，及計算成長效果，找出發展的關鍵因素（吳濟華、柯志昌，2013），界定發展方向、擬訂產業策略，透過支持性政策與執行、成立專責機關或單位，及提供資金來促進所轄區域的產業發展。地方產業類型廣泛，管理或服務工作涉及不同局處業務，依22個縣市制定的組織自治條例而定，主要掌理工、商、農產業經濟發展的局處名稱不一致，局處以下二級機關的科、組劃分和業務職掌也依各自需求設立（詳見附錄一）。

二、能力觀點、定義與內涵

聯合國產業發展組織（United Nations Industrial Development Organization, UNIDO）在 2022 年產業發展預測報告中，提出 COVID-19 疫情過後協助產業復甦的措施，其中長期綱要包括加強政府能力（UNIDO, 2021），藉由支持產業政策設計與實施及機構／體制的能力建立，促進包容性和永續性產業發展。地方政府的能力是政策、策略或計劃的能力（Azfar, Kähkönen, Lanyi, Meagher, & Rutherford, 1999）。根據地方政府在產業發展中的角色、經濟或產業發展與能力的關係、地方政府與能力的關係等面向，本研究界定策略能力、靈活應變能力、資源與管理能力及政策能力等四種能力觀點與產業發展成功推動最具相關。以下分別闡述這些能力的定義與內涵。

（一）策略能力：引導朝向環境中的定位或目標的行動

策略攸關組織的競爭力或區域與國家經濟發展目標的達成，策略能力讓組織能夠採取策略行動（Lenz, 1980）。競爭策略根據外部環境和特定的外部力量的資訊收集與分析，確定較佳的定位後行動（Porter, 2008）。產業環境因素與組織的策略能力相互作用，影響策略類型的選擇（Desarbo, Di Benedetto, Song, & Sinha, 2005）。政府施政若能有效整合遠景塑造、資源配置與環境建構等策略施政布局，可增強國家競爭力（柯承恩、戴元峰，2011）；地方的產業策略若能建立在地方的優勢基礎上及有效利用資源發展關鍵產業，可發揮地方經濟潛力，帶動整個地方成長（Rosenfeld, 1995），尤其在高度競爭的產業發展政策上更是關鍵能力。在全球化、科技創新與能源轉型的挑戰下，許多國家制定各種產業發展策略，例如我國推動「5+2」產業創新計畫與地方創生計畫、日本制定「產業聚落政策」、歐盟提出「歐洲2020策略」等。若能將策略與政策制定結合，有助於確定適當的框架和經濟模式，設計有效的產業政策（Humbert, 1994）。

公部門可運用策略工具、進行策略管理來發展產業合作夥伴之間的關係、與公眾良好互動、提供公共服務（Joyce, 2004），實現公共價值（Alford & Greve, 2017）。但並非所有的公共組織都適合應用策略管理，Hansen 與 Ferlie（2016）認為取決於三個特定條件：行政的自治程度、以績效為基礎的預算、類似市場的競爭，策略的需求來自組織面對外部的競爭，以及競爭環境帶來的機會和挑戰，對於層級節制、中央集權、命令控制的傳統官僚組織而言，不具策略的運作空間。

（二）靈活應變能力：調適與創新的機理

動態能力是任務導向型創新政策的關鍵（Kattel & Takala, 2021）。內部環境與外部環境充滿變化，難以完全預測，因此策略也要能不斷適應和應對動態環境，這需要組織具有靈活與動態的能力，因此組織的靈活性成為重要的策略資產（Volberda & Rutges, 1999）。面對快速的經濟、政治與社會變遷時，政府也需要調整革新（顧忠華，1996）。動態能力探討組織如何改變其現有的操作能力，如何透過改變影響績效（Biesenthal, Gudergan, & Ambrosini, 2019），如何在擾動的環境中做出明智的決策和管理（Pavlou & El Sawy, 2011），可視為組織的「一階」（first-order）功能，透過重新配置調整「零階」（zero-order）的常態操作功能，調整改變組織的策

略、資源或管理運作，不斷適應和應對動態環境。這樣的組織具有靈活敏捷特性，能夠學習與創新（Winter, 2003）。動態的策略觀點，讓組織能透過定位的改變進行策略創新，保持競爭力和永續成長（Kodama, 2018）。

公部門若要發展出新的策略，需要知道如何增進與管理動態能力（Pablo, Reay, Dewald, & Casebeer, 2007; Piening, 2013），透過創新改變，讓體制結構、組織與個人朝向彈性靈活發展（林水波、陳志瑋，2000）。為尋找新一代的創新政策，應對重大社會挑戰，亟需具備公部門動態能力的概念和實踐（Kattel & Mazzucato, 2018）。動態能力透過學習機制而建立，根據實踐中的各種經驗不斷學習而發展。Teece（2007）提出感知機會與威脅、掌握機會，以及管理與重新部署（reconfiguring）三種過程。越來越多的研究探討動態能力的持續和學習與創新之間關聯。動態能力與權變理論觀點[3]相近，可視為「新」權變理論（Neo-contingency theory），強調管理和環境皆朝向調適的動態過程（Medcof, 2000）。由於「動態」在詞義上可能與活動或行動混淆，因此稱為「靈活應變能力」更能表達其內涵。

在地區發展過程中，相關行動者共同參與創新、形成網絡與進行制度變革展現的整體能力，是地區的互動動態能力，這些連結、網絡、集體學習過程，支持人們之間的溝通交流、知識擴散，以及人力移動與資本流動的新觀念（Iammarino, Rodríguez-Pose, & Storper, 2017; Von Tunzelmann, Günther, Wilde, & Jindra, 2010）。具有這些特徵的地區，能夠朝向創新策略新路徑，創造地方活絡增長的新態勢。

（三）資源與管理能力：機關內部有效運作的關鍵

以組織為範圍的能力不同於形成人力資本的個人職能，是具體顯現在組織人員之間活動的關係和樣態，因此是集體層次的能力（Tomer, 1998）。公部門機關作為行政組織，重大議題包括發展、協力、績效等（彭錦鵬，2013），無論是行政學或公共管理學知識，核心即是在於強化公部門組織的運作，能夠善盡國家發展的各項職責。一個政府部門能調動組織各種因素，有效執行各項活動和程序而達到績效，即是有能力的組織，但是這樣的概念過於廣泛，並且會隨組織成立的使命、規模和

---

[3] 權變理論認為，沒有一種最佳的組織或領導方式，某些情況下有效的組織風格在另一些情況下可能不會成功，取決於各種內部、外部約束（Fiedler, 1964; Galbraith, 1973）。

封閉、半開放或開放程度而有不同。

從組織內部觀點來看，一般分成資源和運作管理兩個部分。Rouse 與 Daellenbach（2002）指出，組織內部對資源的獲取、合併、轉換等運作形成組織的知識、慣例、關係結構、文化等社會-技術過程，這些決定能力和核心競爭力。與每個組織職能相關的管理實踐能力將決定組織的能力範圍（Gieske, van Buuren, & Bekkers, 2016）。資源與管理是公部門行政能力和管理能力的基本要素，Painter 與 Pierre（2005: 2）將行政能力定義為「政府管理其人力和物力以實現其目標的能力」。Ingraham、Joyce 與 Donahue（2003）等人定義公部門的管理能力為「政府調集、開發、指導和控制其財務、人力、物力與資訊資源的能力」，領導力可增強管理體系功效（Andrews & Boyne, 2010），文官人力資源體系則有助於政府治理能力強化，提升政府競爭力（施能傑，2006）。

國家將部分權力由中央移轉給地方，讓地方官員可進行當地資源分配，影響發展成果，並以此為基礎予以獎勵。為扮演好地方行政機關角色，履行職責，需要獨特的專業知識、技術、職能，及不同的結構和組織安排（Clark, Huxley, & Mountford, 2010: 13），能夠部署物質與財政資源，進行長期計劃和對績效進行監控（Caiden, 1973），做好基本管理工作，成為有能力承擔產業發展任務、促進經濟繁榮的組織。

（四）政策能力：合理的政策規劃與有效執行

政府通過政策產出公共產品或服務，是公部門重要的能力之一。公共政策是政府機關為解決某項公共問題或滿足某項公眾需求的相關活動（吳定，2013），透過系統性的各項作為來面對問題、處理問題（黃朝盟、黃東益、郭昱瑩，2018：107）。地方政府依據總統治國理念及行政院施政方針訂定各項產業發展施政計畫，需要具備政策能力以做出合理的規劃並有效執行。政策能力有不同的定義，Wu、Ramesh 與 Howlett（2015）提出一個基本框架來建立全面的政策能力定義，包含三個重點，一是涵蓋所有的政策流程，包括議程設定、規劃、決策，執行和評估；二是認識到政府以外的許多組織都參與了政策制定過程並影響政府本身的執行能力；三是不同層次的資源與能力交互作用。連結不同層次不同領域的政策利害關係人來達到政策目標是政策過程重要的行動。

促進產業發展之政策是帶動區域或國家發展的重要基礎，隨著區域產業創新受到關注，政策能力也漸受注意。根據經驗研究指出，政策能力包括正式能力和治理能力，有助於政策措施在促進區域產業新路徑發展發揮重要作用（Martin & Martin, 2017）。歐盟採用「政府和其他公共行動者計劃、制定、實施和評估有目的的集體問題解決方案的能力」作為政策能力定義，進行 9 個歐盟地區產業政策能力的個案研究與比較，提供歐洲製造業未來計畫參考（Eurofound, 2017）。

三、小結

綜合上述文獻後，本研究認為可從組織的內部與外部之區分與關聯、輸入輸出過程、行動者之間相互作用與發展，以及系統適應不同環境或隨時間改變等特徵，將這四種能力觀點整合，形成一個分析框架（如圖 1）。

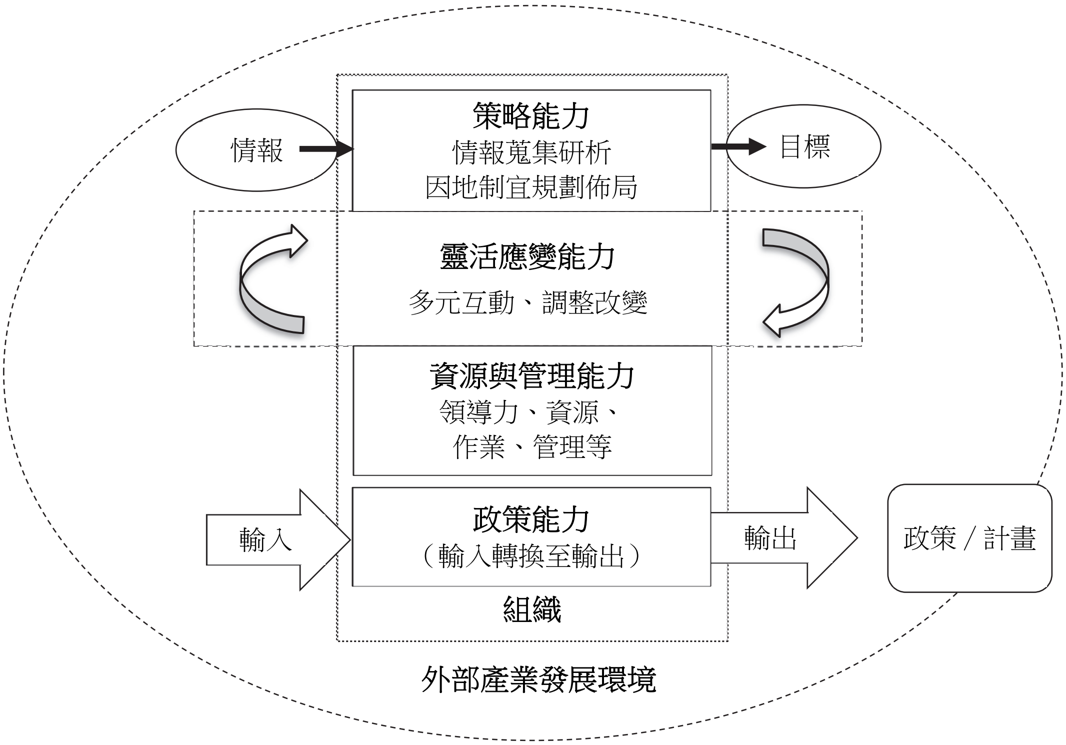

圖 1：產業發展能力分析架構

資料來源：本研究繪製。

四種能力透過組織施展，發揮不同的作用，決定地方產業的發展結果：

（一）策略能力：組織能透過情報蒐集與研析，衡量優勢與弱勢發展條件後，進行因地制宜的規劃和佈局，以實現目標。

（二）靈活應變能力：組織經由感知與學習，一是能夠展開多元樣態的互動，與多方行動者為產業發展及創新共同協力，二是能夠調整改變，更新原有的策略或管理運作。

（三）資源與管理能力：維持地方主責產業發展的組織內部常態運作，反映在可運用的資源及功能運作、管理活動與領導力等要素上；並作為支持其他能力的基礎。

（四）政策能力：組織能夠經由輸入到輸出間的一系列轉換過程，提供公共產品或服務產出，通常以明確的產業發展政策或計畫來解決某項與產業發展相關的共同問題或滿足某項公眾需求。

參、研究方法

為瞭解四種不同能力在我國地方政府產業發展過程中遇到的挑戰，以及可優化這些能力的對策，本研究以2018年經濟部工業局之「產業發展調研及政策建議」研究計畫的訪談資料進行二手資料分析。該訪談以我國22個縣市具產業發展推動實務經驗的主管級官員為對象進行深度訪談，採用較開放的半結構方式，讓受訪者充分表達推動產業發展的經驗與看法。計畫研究人員曾實際參與中央與地方政府之府際合作工作，因此地方的產經發相關局處主管或主管級官員多表示願意受訪及提供資訊，而府際合作過程中累積的許多現場觀察，加上對22個縣市背景資料的掌握，在訪談互動時可提高受訪者客觀真誠回答問題的程度，增加研究的信度。

本研究的訪談資料來自兩個階段。第一階段該計畫研擬訪談大綱並多次召開研究會議，邀請多位專家學者對訪談問題進行檢視與修正，再經由預訪微調題目文字後，正式展開訪談。第二階段是本研究初步分析第一階段訪談結果得出四種不同能力對產業發展工作的意義後，為釐清部分內容，因此另外進行第二階段的補訪（訪談大綱參見附錄二）。兩個階段的訪談題目與各能力的關係對應如表1所示。

表 1：各能力項目與訪談題目對照表

	能力項目	第一階段訪談大綱(A) 訪談題目	第二階段訪談大綱(B) 訪談題目
1	策略能力	A1, A7	B1
2	靈活應變能力	A3, A4, A5	B2
3	資源與管理能力	A6, A7	B3
4	政策能力	A2, A7	B4

資料來源：本研究整理。

第一階段訪談自 107 年 5 月至 107 年 8 月，共完成 22 個縣市的訪談。12 個縣市的受訪者為 1 位，10 個縣市 2 位以上。主要受訪者為局處主管或副主管的有 17 個縣市，其餘 5 個縣市為主管。第二階段補訪自 107 年 10 月至 107 年 11 月，僅就補訪需求訪談其中 9 位。受訪者單位職稱與訪談日期參見表 2。

表 2：受訪者名單與日期

縣市	局處單位	代碼[2]	訪談對象職稱	第一階段 訪談日期	第二階段 訪談日期[4]
嘉義縣	經濟發展處	A1	副主管	5 月	10 月
		A2	主管		
桃園市	經濟發展局	B1	主管	5 月	10 月
彰化縣	建設處[1]	C1	主管	5 月	
雲林縣	建設處	D1	主管	5 月	
基隆市	產業發展處	E1	主管	5 月	10 月
新竹縣	國際產業發展處	F1	主管	6 月	10 月
新竹市	產業發展處	G1	主管	6 月	
		G2	主管		
南投縣	建設處	H1	主管	6 月	
苗栗縣	工商發展處	I1	副主管	6 月	
		I2	主管		
臺北市	產業發展局	J1	副主管	6 月	11 月
屏東縣	城鄉發展處	K1	主管	6 月	10 月
		K2	主管		

縣市	局處單位	代碼[2]	訪談對象職稱	第一階段訪談日期	第二階段訪談日期[4]
臺東縣	財政及經濟發展處	L1	主管	6 月	
嘉義市	建設處	M1	副主管	6 月	
		M2	主管		
臺南市	經濟發展局	N1	主管	7 月	10 月
花蓮縣	觀光處	O1	主管	7 月	
新北市	經濟發展局	P1	主管	7 月	11 月
金門縣	建設處	Q1	副主管	7 月	
澎湖縣	建設處	R1	主管	7 月	
		R2	（縣府）副首長[3]		
連江縣	產業發展處	S1	主管	7 月	
臺中市	經濟發展局	T1	主管	8 月	10 月
宜蘭縣	工商旅遊處	U1	主管	8 月	
高雄市	經濟發展局	V1	主管	8 月	

資料來源：本研究整理。

說明：[1] 彰化縣因主管工商業的經濟暨綠能發展處訪談時間無法配合，故由建設處代訪。

[2] 代碼依第一次訪談日期先後順序編列。

[3] 澎湖縣政府副首長特別參與訪談，說明取得澎湖海島嘉年華活動舉辦的過程，以及對地方產業發展的意義。

[4] 第二階段訪談為補訪性質，僅重點訪談部分受訪者。

本研究以訪談錄音轉成的逐字稿資料，採用主題分析法進行編碼與分析，研究人員反覆閱讀訪談內容，並和文獻資料對照，進行編碼分類，尋找與研究問題相關的意義或共同主題，並用適當的語詞來表示這些共同主題的意義（高淑清，2001；Braun & Clarke, 2006），得出最終結果後進行報告撰寫。

肆、22 縣市政府產業發展能力的挑戰

地方政府推動產業發展的各項能力若無法在組織內部與外部的各種具體要素上充分發揮作用，將難以成功實現發展目標。以下從外而內的情境，依序說明各項能力遇到的挑戰或問題現況。

一、缺少策略能力難以回應產業環境的機會與挑戰

產業發展環境的優勢或弱勢根據縣市的自然與基礎環境，及產業結構與規模而定，自然與基礎環境包括地理位置、各類型用地面積、天然資源、人口、水、電、交通、產業聚落等，是影響廠商投資時進行區位選擇的重要考量。優勢者與弱勢者目標不同，策略的選擇與規劃有所不同，但同樣考驗策略能力。

（一）產業環境優勢縣市的策略議題

產業環境相對較優的縣市，包括直轄市、科技重鎮新竹縣市、西部大縣等，交通便利，基礎設施較完善，產業類型多元，聚落明顯，工商家數多，廠商或企業進駐的意願高，在策略上，面對持續擴大廠商家數規模，以及激勵創新改變產業結構二大議題。若要持續擴大規模，引進更多業者進駐設廠或設公司，面臨能否強化現有的產業環境，提供符合廠商需求條件的問題；若要激勵創新，面臨是否有足夠的能量驅動產業結構改變來形成創新格局。

要吸引更多廠商落地，離不開五缺問題的解決，首先因為優勢縣市的發展較好，產業用地取得更加不易，其次也不可忽視缺工問題。臺商回流想要返鄉投資，常找不到適合的工業用地，即使有便宜可用的土地，若交通不便利，也未必會是廠商的選擇。工商家數雖多，但是在大部分仍是傳統產業的情況下，需要規劃讓這些產業升級轉型，也需要提供新創企業孵育的空間，能否爭取到和中央的 5+2 產業創新計畫與數位經濟對接的機會將是重要關鍵。

「環境最大問題就是…地不夠。」（受訪者 T1）

「當然希望群聚啊，不希望跑這麼遠…」（受訪者 G2）

「目前所開出的職缺都遠多於實際來求才的職缺…缺工問題的確存在。」（受訪者 D1）

「產業、製造業的部份怎樣去協助他們做一些智慧化。」（受訪者 P1）

（二）產業環境弱勢縣市的策略議題

產業環境處於弱勢的縣市，苗栗縣與嘉義縣等地處在大都市的夾縫中，廠商關

注低，花東及離島縣市交通較不便利，轄區內多以農漁牧業和觀光業為主，工業家數更少，產業多屬於中小企業。地方產品因缺少工廠登記證而不易對外行銷，只好找外縣市工廠代工，讓機會外流。離島四面環海，漁業曾經興盛，但隨著大環境改變，漁村逐漸沒落，農漁產品製造加工業也日漸面臨轉型挑戰。

「中小企都談不上…」（受訪者 S1）

「產業是很初級的…」（受訪者 L1）

「漁業沒落之後造船業也就沒落了。」（受訪者 R2）

這些縣市的發展相對受限，需要找到振衰起敝、活化地方的策略。然而不少地方工業不具規模，就業機會少，造成年輕人口外流，讓產業發展條件更加不利。

「都是一些傳統產業，而服務業的收入很低，留不住人才。」（受訪者 O1）

（三）產業環境情報調查不完整

地方政府的產業情報力有限，將難以充分落實調查、資訊蒐集與研析工作，而調查的項目與資料如果不夠完整，難以降低政府決策烏雲，容易影響推估的準確性，繼而影響計畫的執行，例如臺灣中小企業約占全體企業 98%，地方眾多小微商家，這些企業或商家的設立、歇業變動，及各家雇用員工的變化等，不易盤點。

「比較難有這種動態的資料…相關資料會不夠完整。」（受訪者 B1）

各地方政府皆定期蒐集與公布縣市統計資料，產經發局處也都逐月逐年整理與公布相關統計報表，但是這些資料的即時性、精確性不一定符合策略規劃所需，也缺少整合研析。員工收集處理資料的專業不足，難產出具參考價值的結果。

「其實有很多資料可以做，但缺少一個比較整合性的。」（受訪者 A1）

「我們自己同仁做問卷調查通常也不得要領，或是花了時間調查，結果東西都沒有用…」（受訪者 A2）

二、應變能力遲滯不利跨機關溝通鏈結的多元變化

利害關係人的治理是產業政策推動過程重要的議題，包括中央部會與地方政府局處之間的垂直關係、地方政府之間的水平關係，還有產官學研之間的互動，這些

不同的關係有不同的型態，構成複雜的多元溝通鏈結情境，如果無彈性的制度、協調不暢、忽視需求，會阻礙產業發展工作的推動，不利共同參與創新。

（一）協調動能不足抑阻中央地方的府際關係

地方與中央之間沒有密切鏈結的問題長久存在，中央若忽視與地方的政策溝通與協調，府際之間缺少合作與共識，可能出現政策銜接困難。

> 「其實地方也有自己的想法要推動，有時候很難跟中央做緊密串連…中央要推的政策不見得地方也有辦法做配合」（受訪者 P1）。
>
> 「可不可以跟地方對接？否則是中央在喊，有些縣市想甩就甩，不甩的不甩。其實中央政策沒有地方配合還是不行」（受訪者 F1）。

府際關係未能協調，一方面是地方對中央的政策不瞭解，另一方面，中央對地方的需求及地方政府的想法不瞭解。

> 「像最近的 AI、科技部的 AI 計畫…就不知道我們是什麼定位？」（受訪者 J1）
>
> 「不接地氣，這個在什麼場合最明顯，在參加中央的區委會、都委會、環評會。」（受訪者 C1）

不少產業發展法規環境與基礎建設能量多屬於中央權限，但是面臨地方企業的卻是地方政府。企業投資面臨五缺問題，地方站在第一線處理，但中央未必清楚地方的實際情況與需求，加上溝通交流機制不足，問題難以獲得根本解決。雖然設有正式的交流機制，但不一定能發揮實質效果。經濟部或是中央主管機關辦理的大型研討會，通常是共通問題的探討或學習，難以充分回應個別縣市的問題。

> 「很多都不是地方政府可以處理，必須由中央來調配。」（受訪者 C1）
>
> 「開完會之後也是不了了之。」（受訪者 P1）
>
> 「都是通識課程…原則性的…比較沒有點到邊，沒有切中我們想要的地方。」（受訪者 A2）

（二）轄區利益優先思維阻礙地方政府之間的跨域合作關係

縣市的跨域合作面臨個別利益與共同利益之間的衝突，合作與競爭之間存在張

力。根據跨域治理概念，跨政府機關的合作能有效促進政策目標達成，但是從實際經驗來看，地方政府之間的合作尚未進入長期穩定模式，合作的區域範圍仍處在變動中，例如北北基與北臺八縣市、高高屏變高屏後來加上臺南與澎湖。雖然肯定跨縣市合作可集合大家力量，但多個縣市表示跨縣市之間合作的項目或機會不多，尤其產業的發展往往存在競爭關係，不僅是私有企業之間，縣市之間也存在競爭，增加合作困難，因此多數時候還是專注自己縣市的事務。

「每個人都想發展他自己的特色，都想要招更多商，如果再整個餅一樣大的話，我招商一定招到別人的。」（受訪者 P1）

「大概交通比較需要…產業合作比較難。」（受訪者 J1）

不同縣市有各自的預算，若涉及經費提撥問題，更要受到來自民意代表的質疑甚至否決，影響跨域合作的進行，例如麥寮港是否轉型一事，雲林縣希望麥寮港可以變成工商綜合港，但臺中立委反對。在維護轄區利益的前提下，有待地方政府繼續尋找可能的跨域合作契機。

「反對最力的是臺中立委，因為環評委員認為如果麥寮港坐大以後，臺中港會萎縮掉。」（受訪者 D1）

（三）單一產官學研互動型態不適合多元地方生態

不同縣市的產業與學研機構的結構和規模不同，研發能量有很大的差異，若中央只採取一種模式運用至地方，難以因應在地產業的多樣化型態與需求。22 個縣市大致可分成三種類型來說明。對東部或離島等縣市而言，縣內較少學研機構，研發能量較為不足，例如臺東只有一所大學，雖有育成中心和研發中心，但設備不足，只能做簡單研發；西部縣市的產業類型較為多樣，轄區內或周邊有較多的產學研機構，帶來較多鏈結與合作機會；6 個直轄市的大專院校和研究機構數量相對較多，產官學研之間累積長期互動的經驗與能量。

中央在地方直接推動許多計畫，大多採用外包給法人的方式來執行，越過地方政府，忽略地方政府在促進產官學研協力合作方面扮演的重要角色。法人如果對地方不夠瞭解，又沒有地方政府協助，執行的效果可能不如預期。

「有落差，無法接地氣，法人按 KPI 執行，但許多細節是 KPI 沒想到的狀況。」（受訪者 A1）

三、不完備的資源與管理能力侷限作業與服務品質

各縣市產經發相關局處除了辦理例行業務，還包括提供廠商或企業服務。如果領導力未能發揮作用、不瞭解廠商需求，加上現有的預算與人力資源限制，將影響內部行政作業和對廠商的服務。

（一）未能掌握領導力在產業發展過程的核心作用

縣市首長的態度對產業發展方向具決定作用，如果縣市首長的政策主軸不明確，就難以帶動產業發展；不瞭解廠商、不解決產業的問題，產業施政績效就難以達成。地方產業發展的相關工作涉及多個局處的業務，縣市首長如果無法管理內部官僚體系，不處理跨局處之間的協調，各項業務就可能產生衝突。局處主管若無法適時發揮領導作用，也難以帶動局處人員完成任務。

「因為首長一定要落實他的政見。」（受訪者 M1）

「一個地方的上位計畫，沒辦法把主軸拉出來，沒辦法拉出來的時候我們方向就不知道怎麼走。」（受訪者 M1）

「各局處有各自的業務，有各自堅持的地方，有時候業務之間會互相扞格。」（受訪者 G1）

（二）未瞭解廠商需求提供完善產業服務

產業發展的工作複雜，若不瞭解廠商需求，就難以落實產業服務與扶植工作。廠商從投資選地、申請設廠到生產營運，歷經多個行政程序，涉及多個局處業務，例如山坡地要問農業處、建照要問建管處等，而市場變動快速，廠商對時效性非常重視，繁瑣的流程、分散的服務和無效率的行政，降低廠商對地方政府服務水準的評價。

「產業界缺的是時效性，包含從申請過程到設廠，希望地方政府協助。」（受訪者 F1）

（三）受限於難以全面滿足的預算與人力資源

資源的供給與分配歷來是各領域的棘手問題，對預算或人力資源的看法大多會在各縣市的訪談中出現。在預算有限情況下，如果縣市首長不重視產業發展政績，可能造成排擠效應。不同業務功能之間往往彼此競逐，加上人事費等法定支出占有一定比例，也常擠壓產業發展經費。地方自有財源普遍不足，能夠投入產業發展的預算也就相對有限，雖爭取到中央補助計畫，通常仍得編列配合款，有時會影響到原已編定的項目，或配合款比例過高，增加地方政府財政負擔。

「不是說教科文預算要占多少嗎？…結果科技最少，科技是我們經發局，結果都在教育跟文化…那些花下去不會有產值產生，有產值才會有稅收進來。」（受訪者 N1）

「要發展這些高科技的，很多時候有沒有相對應的資源。」（受訪者 P1）

直轄市的正式人力編制較多，但產業類型廣泛、廠商數多，加上產業變化快速，有時感到難以負荷產業的需求。其他縣市業務總量雖然較少，但各科要負擔的業務範圍可能更龐雜，加上人力編制少，影響業務效率。

「有些事情沒有辦法真的很深入，特別是產業這種變化那麼快」（受訪者 J1）。

「這些業務都在我這科，就這幾個人而已，沒辦法去想很多事情，能做的就只是行政服務而已」（受訪者 K2）。

人力有限，影響提案的品質，也影響後續採購、招標，以及外包品質監督。在總額限制下，若要透過機關內部增補人力，未必能夠透過跨職系的流動來獲得。

「看總額不準，還要看職系。因為我們公務人員有職系編定，教育行政不能轉我們，我們也不能做教育。」（受訪者 F1）

地方人才為增加升遷的機會，通常會爭取往中央流動，或是在瞭解公部門的運作後轉到民間企業。雖然可透過約聘僱或臨時人員等非正式人力來處理業務，但這些人的專業能力、相關知識大多無法與正式人力相提並論。

四、既有政策能力難以因應科技劇變與治理挑戰

地方政府進行各項計畫的規劃、執行與評估時，實際遇到的問題反映出政策能力需要提升。近年來與新科技相關的產業快速崛起，政策的腳步如何跟上新形態產業，備受關注。

（一）政策能力問題檢視

中央多以計畫補助方式協助地方，地方政府若不具政策專業，就不易獲得中央資源挹注。若申請時程緊迫，加上規劃經驗不成熟，提出的計畫往往較為粗糙，連帶影響後續的執行與成效。局處內人員的政策知識與經驗不足是基本癥結，產業政策的規劃有時忽略可行性、回應性。

「不管是本職學能或以前學的或經驗，都沒有辦法負荷這些政策或是整個思維。」（受訪者 L1）

「為何產業界都覺得訂出來的政策都是在辦公室想出來的，有沒有想過實務上是否可行，或是產業需要的？」（受訪者 N1）

許多工作或計畫委外，但往往不易落實掌握這些外包案件的成果，遑論追蹤其後續效益。雖有管考制度，該有的流程都有做，然而時間往往都花在填表格。

「不管外包給法人或是學校研究機構單位，沒有仔細去 follow 他的成果，我們會 loss 掉，不知道他做什麼。」（受訪者 V1）

「就程序上都有做，但對於計畫績效的提升好像沒有幫助。」（受訪者 S1）

受限於組織法規與預算，產經發局處多只能辦理例行業務和兩三年期的補助型計畫，導致政策缺少連續性，難以長期規劃，專業團隊或顧問在案子結束後離開，培養出的合作默契中斷。

「每次新的團隊進來要再謀合、認識、信任，信任度就越來越被消耗掉。」（受訪者 G1）

（二）創新科技產業的政策挑戰

地方政府公務人力對了解變動快速的創新科技有挑戰。中央推動產業創新計畫與數位經濟發展方案，但是地方對產業創新的定義和範圍不完全瞭解。地方政府也認識到傳統製造業面臨市場競爭壓力，但如何協助產業升級轉型、中央能否提供政策上的支持，無法充分掌握。

> 「包括 5+N 這個 N 現在到底到哪裡，數位經濟是產業嗎？…所以政策有共識形成嗎？」（受訪者 N1）
>
> 「製造業未來 5 到 10 年若還是傳統方式，可能會在國際競爭力不再占優勢。」（受訪者 F1）

隨著創新科技與不同產業結合，產業類型的界線逐漸模糊，所需的支持與過去不同，對產業發展既是挑戰，也是契機。雖然推動創新科技產業發展逐漸成為各個地方政府努力的主軸，但在各推各的政策情況下，若缺少整合，對產業的未來發展將難以形成綜效。

> 「智慧城市各縣市都在做，很多都有重複。」（受訪者 V1）
>
> 「尤其是那種前瞻先進的產業，工業局在推，縣市政府也在推，怎麼協調？」（受訪者 V1）

伍、地方產業發展能力的優化對策

地方產業發展過程中能力的落差或不完備會帶來各種挑戰，可採取「一階」觀點，透過靈活應變來調整改變，並尋求優化[4]，在給定的限制條件下，選擇可讓能力變得更好、更有效獲得結果的最可行、最合適的應對策略或措施。因此本研究亦從

[4] 優化（optimization），或譯為最佳化／最適化，從不同定義來看（可參考 igi-global.com/dictionary），廣泛解釋為使事物盡可能完善或有效的過程，或最佳、最有效地利用情境或資源的行為，通常是從一組可能的選項找出最佳解決方案。綜合而言：使某事（如設計、系統或決策）盡可能完美、實用或有效的行為、過程或方法。運籌學／作業研究，是以優化為核心的學科。

訪談結果中，綜合整理出成功運作的各項能力在產業發展實際經驗中的表現，或是可行的調整改變對策。

一、因地制宜重視情報蒐集研析的策略能力

不同縣市根據轄區條件與特色而選擇發展目標與行動。要制訂適合地方的策略，應重視情報蒐集研析工作。

（一）因地制宜採取不同發展策略

1. 優勢縣市厚實既有條件開創新機會

具優勢的縣市在擴大廠商家數規模的策略目標方面，持續營造更良好的環境、充實現有條件是基本工作，以吸引更多廠商投資及留住既有優質廠商。五缺問題中，土地不足較棘手，可透過都市計畫的手段，或重新檢視公有地，予以活化利用，也可結合國營企業及民間企業等單位，進行土地整體性的、有規劃性的開發。設置產業專區，可減少廠商區位選擇的成本。有時交給市場機制較能有效解決用地取得問題。為避免受到過時法規的限制，需要法規變革、鬆綁。

「民間還是會想辦法去找，透過市場機制活化。」（受訪者 J1）

「土地審議機制跟審查機制，需要做一個大變革。」（受訪者 F1）

「做 deregulation，把它從輕工業區轉型為科技產業園區。」（受訪者 J1）

「在既有的工業區上，有些容積獎勵。」（受訪者 G1）

面對製造業與農業缺工問題，可先開放一定比例的外籍勞工，再隨著產業活絡發展，逐年減少，也可參考澳洲開放外國人打工度假的模式，從產業的概念，開放農業外勞來臺，解決農業缺工問題。

在激勵創新改變產業結構的策略目標方面，地方政府可利用優勢掌握與中央的 5+2 產業創新計畫和數位經濟對接的機會，爭取重點產業落地，更加提升地方競爭力。目前桃園市有亞洲‧矽谷，智慧機械與國防航太集中在臺中市，臺南市與彰化縣為綠能主要據點。彰化縣具有推動綠能產業的條件，因此爭取到離岸風機開發，不僅創造風機業者與地方業者形成產業鏈、與大學進行人才培育合作的機會，繼而帶動更好的發展，吸引國際大廠投資進駐。

「google 選在彰濱設廠，主要原因就是因為彰化外海未來是很重要的離岸風機發電廠，包括綠電或是一般電價都比國外便宜」（受訪者 D1）。

高雄市在中油五輕關廠之後推動輕材料研發中心，因此朝向循環經濟；新竹縣利用縣內科技業的物聯網與大數據技術朝向智慧製造，並規劃以智慧園區資源輔導中小學，進行程式設計或是創意課程培訓；宜蘭縣朝向新農業發展，導入大數據於整個農業過程。臺北市在知識型產業密集的條件基礎上，持續強化資通訊產業生態並重點發展新興科技。臺南市的醫藥、生物產業基礎良好，生技醫療前景亦可期。

2. 弱勢縣市運用周邊潛力特色行銷

弱勢縣市以活化、振興地方為策略目標。位在產業聚落周邊的縣市首先可利用產業外溢的機會，提供更便利優惠的條件積極吸引廠商進駐。例如苗栗縣隨著竹科逐漸飽和，陸續有企業進駐設廠。嘉義縣近年來持續改善交通與基礎設施，強化與臺中市精密機械社群連通，協助廠商人力媒合，提供獎勵投資優惠，因而逐漸吸引廠商進駐，增加轄區內民眾就業機會。

花東與離島縣市大多是農漁牧業和觀光業，因此找出地方產品和旅遊特色，創造新的價值，並強化行銷，有機會帶動地方發展。把一級在地農漁牧等物產，透過二級工廠加工到與三級觀光服務業結合，使之更精緻化或轉型，逐漸成為趨勢。與大型企業合作，對推展地方特色產品也有很大助益。改變觀念，從消極禁止到積極進行海洋生態資源保護，衍生出不同的產業型態，例如海島生態特色成為觀光吸引力，

「摩斯漢堡的米漢堡是用鹿野的米…魚排也用臺東成功的魚排…」（受訪者 L1）

「我們做成最美的神話之島，從梅花鹿，到藍眼淚、國家濕地…整個生態連線。」（受訪者 S1）

運用數位科技境外行銷與多元支付，藉以增加遊客量。結合景點特色，建立獨特的旅遊體驗，整個地方的相關產業都將受益。例如臺東市結合民間活力，透過創新的熱氣球、衝浪等觀光旅遊活動，增加民眾就業機會，也讓地方的光榮感、幸福感大幅提升。澎湖縣爭取到舉辦世界最美麗海灣嘉年華暨組織世界年會，藉倡導氣

候變遷、環境保護議題帶動地方經濟發展。地方有了發展機會，年輕人就會開始回流，出現新的創業模式。

「年輕人回來了，想法就很多，所以看到不一樣的計畫。」（受訪者 L1）

（二）重視產業環境情報資訊蒐集與研析

為制定適合各縣市的產業發展策略目標和計劃，並定期檢討調整，地方政府有必要重視調查、資訊蒐集與研析的情報力，以證據為基礎來進行策略規劃。各地方政府皆定期蒐集與公布縣市統計資料，產經發相關局處也都逐月或逐年整理並公布相關統計報表，若能進一步統整、研析，萃取數據的意義，有助於策略決策參考。有縣市表示因瞭解中央運作模式，所以可將分析結果做為向中央提案爭取預算的實證依據。

「請法人收集問題、產生題目，再向中央爭取預算、計畫，由下而上處理。」（受訪者 A1）

宜蘭縣委託電子時報，規劃運用人工智慧物聯網（AIOT）建置地方情報平台，不但進行產業資訊情報的分享，也提供地方產業發展重要的支持 。

「希望藉由這樣的平台將資料引進來…產業的發展跟人才培訓都會在我們的平台建置起來。」（受訪者 U1）

臺北市辦理新創協力網絡計畫，透過服務團隊強化資訊蒐集及研析，並建置專屬網站發布產經動態分析，協助掌握產業未來發展趨勢、策略規劃及政策方針的擬定。

「一方面依照我們的主題，他們做一些研究、survey 或蒐集資料，一方面透過核心顧問的方式跟外部產業辦理會議，過程中除了蒐集產業界問題，瞭解產業的趨勢之外，也幫助我們內部同仁去瞭解產業。」（受訪者 J1）

二、合作樣態多元共同靈活應變的能力

在產業發展的治理過程中，府際關係、跨域合作、產官學研之間以多元互動樣態來適應協調、共同創新，也是屬於靈活應變能力展現的場域。

（一）地方政府的能動性與府際關係調整

中央與地方在體制結構框架中互動，中央由上而下，以補助款與行政支持協助地方推動產業政策，地方政府若能由下而上施展其能動性（agency），更有機會爭取中央的資源挹注與合作。例如臺北市在訪談中表示是地方主動尋找、對接中央資源，桃園市表示虎頭山有 1.5 億的建設經費是來自於積極爭取，從什麼都沒有到爭取到前瞻計畫城鄉園區預算，後來成為國發會亞洲．矽谷計畫的基地。臺中市強調地方主動參與和後續交流，讓中央更瞭解地方的發展狀況，因此獲得越來越多的補助。雲林縣表示因為極力爭取，所以獲得中央全額補助臺西綠能專區。

雖然府際之間有正式的協調機制，但進行重大的產業相關政策規劃時，中央需要真正重視地方的意見或需求，以利整合和後續推動階段的配合與支持。加強雙向溝通，相互瞭解看法，形成共識，強化共同參與，可讓府際互動更為順暢。

> 「想想看可以跟地方做怎樣的討論或是結合的可能性。」（受訪者 J1）
>
> 「中央自己在想的時候可以先徵求我們的意見…來說明他們的想法是什麼。」（受訪者 V1）

中央可將地方政府視為發展夥伴，藉由其對在地業者的熟悉，深入瞭解地方產業的詳實情況，還可協助中央與產業串聯。

> 「比方說他們（法人機構）要辦一些活動，可以跟在地 local 的部份率先鏈結…因為我們比較在地性，比較瞭解產業的需求。」（受訪者 M1）

中央提供給地方的政策資訊要充分透明與公開，尤其是審查機制和規則，以減少資訊不對稱帶來的施政阻礙。此外，將不同的補助管道與資源資訊整合在一個平台，並提供一目了然的目錄，可便利地方政府爭取補助，以及運用這些資訊作為與廠商互動的媒介，提供可信的訊息。

（二）地方政府之間的合作試探尋找共同價值

在尚未進入長期穩定模式前，不同縣市之間可透過不同項目進行合作試探，若能發現共同價值、有利彼此的運作方式，跨縣市合作的可能性就越高。地方政府可利用區域合作平台，解決複雜相關的公共問題，提供整合的公共財貨或服務。目前

產業發展跨域合作的具體成果獲得肯定的案例如中彰投苗線上區域平台，共同提供用地服務、產業交流，南投縣認為在此平台基礎上，縣市間可進一步展開更多實體合作，共同發展。國家級的重大活動願意輪流舉辦並且相互支援，可培養縣市之間的合作文化，建立跨域互動的基礎。縣市首長的支持與縣市首長之間的互動情況，是跨域關係能否順利形成的關鍵。若能找出縣市之間可行的共商協議治理模式，有助於跨域合作的進行。

「這些平台能發揮比較大的功能大概是集合大家的力量，發出共同的心聲。也就是同樣的議題可能在好幾個縣市大家一樣面臨到，一起來向中央反映。」（受訪者 I1）

「不管是找地、找人，還有產業交流、用地的需求，我們可以用那個平台區交流。」（受訪者 H1）

「比如說當初爭取燈會，其他縣市說，好，我們全力支持你，我也不跟你搶這個。」（受訪者 K2）

（三）因應地方生態帶動產業創新的產官學研多元互動

地方的產業創新發展，若能連結相關行動者，依地方生態形成不同網絡，進行多元互動，以及相互協調的溝通、學習、擴散知識與人力交流，有助於形成創新新路徑。22 個縣市的產業環境、數量與研發能量不同，創新互動與協調的模式大致可分成三類說明。對東部或離島等縣市而言，縣內較少學研機構，研發能量較為不足，因此策略做法主要是引入外部的研究能量提供協助。例如臺東縣請經濟研究院協助產業盤整分析和研擬推動方向，並請有經驗的顧問公司或研究單位協助前瞻建設的研究計畫。連江縣透過臺北醫學院協助生技產品發展，以及藉助上市上櫃公司開拓特產品市場，也與工業局、經濟部八大財團法人共同合作地方特產品產業化。宜蘭縣委託電子時報研究宜蘭縣長期產業發展定位。花蓮縣政府與經濟部工業局、中華電信公司、遠東集團合作，發展智慧觀光強化導客，以及每年辦理競爭力論壇，委託學界辦理，邀請業界、專家學者參與，「在論壇裡提供看法，這個都非常有用」（受訪者 O1）。

西部一般縣市的產業類型較多樣，轄區內或周邊有較多的產學研機構，地方政府如果掌握鏈結的契機，建立互動機制和合作文化，將可為產業發展開拓出新領

域。例如新竹縣成立「大新竹產業策略聯盟」，結合產官學研，凝聚共識，催生國際 AI 智慧園區，向中央申請前瞻計畫，獲得經濟部補助，示範區未來將導入清大自強基金會、科技部在清大設的智慧製造中心、交大的智慧服務中心，產業進駐後也將進行產學合作。雲林縣藉由達德離岸風機計畫契機，組成產官學平台會議，匯集工業協進會廠商、漁會、縣內三所科技大學，爭取水下工程或後續維運工作等機會，帶動在地產業發展。

「因為離岸風力的建構需要非常多人員，所以學校可以扮演育才的部分。…包括剛剛說的那些水下工程、人力資源等計畫都希望可以留給我們…我們也主動協助達德這邊跟台塑重工有合作計畫。」（受訪者 D1）。

嘉義市以「嘉義產業創新研發中心」為領頭羊，串聯 19 個院校成立產學聯盟小組，提供雲嘉南地區的農業、生技業諮詢輔導，以及協助與各院校的學研能量對接。

「在這個產學聯盟裡面建立了一個機制，就是請各大專院校提供每個學校的能量…每當嘉創中心收到業者的諮詢輔導，就會很清楚的知道，哪個學校可能有關，比方說是齒輪加工部分，就技轉過去。」（受訪者 M1）。

6 個直轄市轄區內的大專院校和研究機構數量相對較多，產官學研之間累積長期互動經驗，各種合作較為成熟、緊密，地方政府的功能因此是在這樣的基礎上，持續強化產官學研的網絡，發揮協調作用讓這些能量更有效施展。以臺北市而言，主要推動的是較具高附加價值或知識型產業，產官學研之間已有各種型態的合作，而為推動生技產業，市府建立交流機制，促進產官學研互動，也與科技部、中央研究院成立跨域平台。新北市產業從傳統工業逐漸轉型，市府與學校、工研院合作組成智慧製造服務團，服務中小企業，不同領域專家學家參與其中，並開始跨各種不同領域，包括智慧商業跟智慧零售。工研院在高雄市成立南臺灣跨領域科技研究中心，與政府單位及學術單位合作在實務上協助產業，中油五輕關廠之後，推動輕材料研發中心。

「把大學研究資源跟官方或法人機構，像金屬中心或工研院、中山大學、臺大、成大都找來，而且是以實務導向而非研究導向」（受訪者 V1）。

臺中市近年來重視研究法人對企業的協助，包括引入商發院設分院、辦公室，媒合 AI 學院，加上工研院機械所跟次級中心從中興新村搬到臺中，增加在地許多創新能量。臺南市透過技術導入、市場開拓、品牌建立三項策略，協助轄區內創新研發成果成為商品化，並整合學界、法人，產業界成立產學聯盟，促進產官學研緊密連結，不僅解決產業界問題，也能形成集體發聲的力量，為地方產業發展爭取更多機會與資源。

> 「市府協助的角色是幫這聯盟籌組起來⋯聯盟法人化的話講話就有聲音...那時候我們籌組生技聯盟，就是向衛福部去反應，後來衛福部包括工業局要廢除 GMP 也都是找聯盟代表去談。」（受訪者 N1）

三、善用領導力、增進服務及協調的資源與管理能力

為讓組織內部的資源與管理能力良好運作，領導力要能發揮核心作用，行政上善盡職責提高服務品質，人力與預算供給的問題可透過替代方案、和中央協調來解決。

（一）發揮領導力核心作用

1. 縣市首長瞭解廠商或企業的需求

從顧客導向的公共服務角度而言，瞭解廠商或企業的需求，有助於產業發展政策的規劃與推動。民選縣市首長能否在合法的範圍內與廠商互動，瞭解不同行業廠商或企業對地方產業發展的需求，協助解決困難，是對外的主要工作，可運用其權力，進行企業參訪、座談，以及建立地方政府與產業間網絡關係。不同縣市的首長和民間廠商或企業互動的風格不同，可從互動的頻率來看出。

> 「市長下鄉的頻率也相當頻繁⋯業者遇到困難透過這種市長參訪活動來反應來解決。」（受訪者 B1）

2. 縣市首長處理跨局處的協調

產業發展工作常涉及不同局處，廠商從建廠到營運涉及各單位，例如地政局管理產業聚落的土地撥用，建管科審查設廠的消防設備，而排水設施要先取得水利會

同意。藉由跨局處的協調機制，可化解局處間分工模糊或意見歧異問題，如果縣市長或副市長重視和親自參與，並採取開放討論的決策風格，以及作出明確裁示，更可促進局處合作。也可透過非例行性方式協調與整合跨局處間的不同意見，甚至更具策略地成立專案團隊來增加溝通頻率、突破本位限制。

「有什麼問題就在那個場合裡面提出來討論，這樣合作自然就沒問題。」（受訪者 E1）

「透過議題設定，打破局處之間的群組，一再的操兵…給他一個任務，透過這任務從各局處挑選人，大家才會慢慢打破局處之間的本質。」（受訪者 T1）

3. 縣市首長向中央爭取預算與為地方產業發聲

具民意基礎的民選縣市首長，為滿足地方發展需求而向中央爭取預算資源，若態度越積極、配合度越高，獲得中央財源挹注的機會也就越大，有利於地方產業發展願景與目標的達成。此外，基於地方選民的託付，也必須扮演地方產業與中央間的溝通橋樑，除了協助中央宣導各項產業政策外，也可將地方需求反應給中央相關權管單位，為地方產業發聲。

「我們市長上任之後，爭取大概將近一百億的預算…絕對有很大的幫助。」（受訪者 G1）

「當初縣長聽到一些問題，所以我們南投縣先開了第一槍，反對一例一休，後來整個去修法。」（受訪者 H1）

4. 局處主管的協調整合與溝通能力

由於受訪者大多是局處主管或副主管，因此訪談時較無直接對局處主管領導力表達看法，但仍可觀察到幾項特點。首先是協調整合能力，尤其是產業園區或專區、工業區的成立，牽涉到土地取得或解編的法規與經費、土地所有權人同意、產業進駐類型與條件等，執行過程有許多的裁量問題和協調溝通由局處主管來處理。

「有時候業務之間會互相扞格，所以溝通上怎麼樣去化解…很多時候你需要親自說明，說明你的難處。」（受訪者 G1）

產經發局處主管面臨的溝通情境還包括促成各方行動者建立鏈結、面對議會中

議員的質疑、對不實資訊的即時澄清。有受訪者提到服務型政府主管除了服務熱忱，也應具備溝通能力。

「現在是服務型政府，那個溝通都是要雙向的，面對很多不實資訊我們要即時澄清，還有很多都是資訊落差。」（受訪者 T1）

（二）瞭解廠商需求建置服務平台提高服務品質

公部門內部的操作與管理反映在許多的行政工作上，其中提供產業完善的服務，是產經發局處的基本職責。為提高服務品質，地方政府可運用各種方式與廠商鏈結，瞭解與回應其需求。正式的做法可辦理定期或不定期的說明會、座談會等，透過會議對話討論，廠商可直接表達需求或意見，地方政府可說明政策法規或實施辦法，回應意見。也可採取一對一洽談方式與廠商溝通，運用調查法瞭解產業界需求，或透過非正式的聯誼方式。

「我們也做了一個調查，調查範圍包括臺灣其他重要生技園區或生技聚落的廠商，瞭解他們需求的空間。」（受訪者 J1）

「一些像是要推動新闢工業區也可以多聽聽業界意見。」（受訪者 D1）

廠商之間會成立社群團體進行合作或結盟，例如廠協會、工協會、商業會等組織，地方政府可透過廠商團體的活動或定期會議宣導政策與聽取意見，藉助聯盟的影響力來推動政策。

「我們要跟產業合作就會先跟協會合作，因為他們有組織，有組織的話，理事長跟理事決議的事項會員比較會遵守，會員之間本身的約束會比我們政府的政策快多了。」（受訪者 O1）

各縣市產經發局處多已設立單一窗口提供廠商整合服務，類似的有招商平台、馬上辦招商中心、一站式服務等，提供快速便利的行政服務。設立專責單位可提供更專業的服務，例如臺北市設創業服務辦公室，新北市設投資障礙排除行動小組、智慧製造服務團，臺中市設經發諮詢委員會。政府應用資通訊科技強化公共服務逐漸成為趨勢。桃園市、臺中市與臺南市在訪談中表示，運用社群軟體 LINE 有助於與產業界充分溝通聯絡、即時交流，是有效溝通、形成共識的服務工具。

「只要有問題，例如假設前兩天發生地震，就在群組裡詢問產業界是否有受損，馬上就得到回應，或是市長說我們要推智慧城市，各位聯盟會員有什麼想法？大家就把意見丟出來。認為確實可行的，我們就會納為政策或是專案計畫項目的參考。」（受訪者 N1）

（三）替代方案及協調解決人力與預算供給

面對人力不足帶來的業務負擔，部分地方政府希望中央能派已接受過訓練的專人，尤其是可與 5+N 產業政策對接的專業人才來協助，或建議中央可從補助計畫撥一部分預算委由地方代辦，依據重點產業獨特性和縣市安排來彈性補充所需人力。若經費充足，地方政府也可透過委外方式處理業務。有受訪者建議可運用所謂的回饋金，成立產發基金，「作為全市的產業政策的研究跟輔導」（受訪者 G1），例如傳統產業的提昇計畫通常不易獲得太多資源，可透過產發基金把產業帶起來。

地方政府的財源除自籌款外，來自中央的撥款是推動各項工作的重要基礎。然而地方接受補助多需編列相對配合款支應，但各縣市財政狀況不同，申請補助計畫的能力也不同，因此希望獲知中央如何配置資源的清楚資訊，尤其是產業創新和前瞻基礎建設的補助原則和標準。此外，中央在規劃重大產業政策時，若能與地方政府共同討論，瞭解如何與地方結合，並進行協調，可避免大家重複做相同的事情，「讓資源有更好的配置」（受訪者 J1）。

四、強化政策專業回應產業趨勢脈動的政策能力

產業面對快速發展的新科技和不斷變動的市場，地方政府也要能夠不斷感知內外環境變化，持續學習以提昇政策專業能力，讓政府的政策能回應產業創新升級轉型的未來趨勢。

（一）交流學習與培訓機制

為提昇產業創新政策專業，有效解決問題，受訪者建議中央辦理交流學習活動，促進縣市間交換經驗與知識、實地參訪成功案例。根據過去的經驗，中央各局處司可辦理專業相關的宣導、講習、訓練、會議等。

「舉辦全國工業行政或商業行政會議，除了透過會議處理各項事宜與協調，也辦理課程、講習、觀摩，進行工廠管理輔導法、工業區開發等專業知識的研討學習等。」（受訪者 A1）

政策能力的提昇也可透過中央的公務人力培訓機制，提供組織學習、經驗觀摩、自我成長等課程，增加產經發局處人員的政策規劃與執行之核心能力。

「產業部門裡面，人力教育訓練其實也是需要中央多一些的協助。」（受訪者 C1）

為了與其他行政職能專業的政策能力區分，培訓單位首先應界定地方政府產業發展相關業務人員應具備的核心政策能力有哪些，才能配置適合的師資與課程、辦理必要的培訓。

（二）外部專家與團隊的支持

許多縣市感到局處內人員的政策專業知識與經驗不足，若要透過組織內部來加強，成效可能不佳，認為較可行的策略是與外部專業知識對話，建立專家諮詢機制，學研機構也可提供許多政策專業協助。若是成立不久的產經發局處，更會覺得外部支持的重要性。

「很多專案計畫都仰賴請這些學術界的專家學者提供相關協助或是提供意見。」（受訪者 C1）

「我們之前沒有這樣的經驗，是新的單位，所以很多事情請經濟部的長官或這些顧問公司來協助我們。」（受訪者 L1）

專業團隊長期陪伴協助，可讓地方產業政策更完善，專業團隊不僅可提供不同的政策思維，對中央的政策方向也較為瞭解，因此能提供更有效的支持，做出政策亮點，地方政府與大專院校和研究機構建立政策上的合作關係，有助於強化政策能力。

「桃園市、臺南市跟臺中市都有一個長期陪伴的團隊在幫忙產業規劃、產業研擬，還有去做企業的陪伴。」（受訪者 K2）

「希望這個團隊可以藉由接觸廠商之後，瞭解本縣的產業。法人跟中央的關係

比較密切，希望他們可以幫我們看看中央現在推的方案是什麼，這邊的產業能不能跟他鏈結過來。」（受訪者 K2）

「企業都有所謂業師的概念…包括我把所有的錢找來，把所有的人組成顧問團，然後做企業、地方創生之類的，整個產業政策擬定。」（受訪者 G1）

（三）科技創新與產業升級轉型的政策規劃

隨著科技創新帶來的智慧化發展，包括人工智慧、物聯網、大數據等，及其他新興科技，引領產業界重大變革。地方政府要能夠回應產業新趨勢，提供政策支持，協助傳統製造業如機械、電子零組件等轉型為數位製造，配套政策包括人才培育、企業教育訓練等。

「如何配合中央的臺灣 AI 行動計畫，如何利用物聯網與大數據和智慧製造，這部分是未來我們要推動的重點。」（受訪者 F1）

「我們最近跟亞馬遜 AWS 合作，成立聯合創新中心，也積極培養相關雲端產業人才…可能會跟一些學校合作，也會開課，協助企業去做這塊。」（受訪者 P1）

科技的創新提供新創產業誕生的契機，地方政府可成立新創團隊，打造新創產業孵化的平台。這種以新科技服務為導向的新創企業，對土地空間的需求有別於製造業。

「透過這個平台，透過技術晶圓投資，可以研發、診斷看看公司，相對衍生出的產業就不下百種，有些可能會寫 APP，有些智慧監控、智慧交通，類似這種創意就會激盪出來。」（受訪者 F1）

「新一代的軟體產業人員不需要這麼大的土地，他們需要的是辦公空間。」（受訪者 G1）

地方政府可透過智慧園區，提供初創企業創業空間以及大廠進駐，促進彼此的連結與合作，營造創新生態。為鼓勵新創產業，可對產業創新投資，或給予研發獎勵補助、青年創業融資，協助新創產業透過不同管道取得創業資金。

「讓有創意、有很好 know how 與想法但沒有資本與研發經費的青年作為創新

基地，另外是產業進駐的大廠，例如說智邦、群聯，未來要做智慧研發的，在我們園區激盪想法跟合作。」（受訪者 F1）

「推薦創櫃版這些辦法…讓這些新創產業可以取得相關資源。」（受訪者 G1）

隨著 5+N 產業創新與數位經濟逐漸展開，建構合適的基礎建設與法規環境十分重要。地方政府如果能夠協助提供創新應用所需的試驗及示範場域，就能爭取到更好的發展機會，例如亞洲．矽谷計畫選擇在桃園高鐵特區設立創新研發中心，綠能科技產業在臺南歸仁區設立沙崙智慧綠能科學城，除了可更強化中央與地方的共同合作關係，也讓地方政府面對創新科技發展引發的新議題，因而激勵地方政府持續提昇政策能力，規劃與執行更完善的創新政策。

「智慧城市專案辦公室有 organize 一個 project，是屬於實驗場域計畫。產業界可以來提案…我們要能夠有一些公共服務可以讓他們去做 test」（受訪者 J1）。

「以亞洲．矽谷來看，很多東西需要有一個可以去應用的場域…(物聯網)要有一個驗證的平台…地方政府要有空間讓你裝一顆這個智慧路燈讓你測試看看…會有智慧交通、智慧醫療、智慧建築…」（受訪者 B1）

五、小結

面對地方政府推動產業發展遇到的挑戰或問題現況，本研究也從訪談中得出的結果符合（圖一）產業發展能力分析架構所陳述，有助於地方政府的產業發展有更好表現的對策，相關內容綜合摘要如表 3 所示。策略能力有助於地方政府朝向環境中的定位或目標的行動，以回應產業環境的機會與挑戰，為能夠提出更有效的產業發展策略，可朝因地制宜與做好情報蒐集研析工作兩個方向予以優化。靈活應變能力影響調適與創新，有利跨機關溝通鏈結的多元變化，優化對策方向包括府際關係調整、跨域合作試探、產官學研多元互動。資源與管理能力是地方政府機關內部有效運作的關鍵，可善用領導力、提高行政服務品質以及資源的替代方案與協調三個方向進行優化。政策能力有助於地方政府能合理的政策規劃與有效執行，優化對策主要有強化政策專業、回應產業趨勢脈動兩個方向。

表 3：四種能力優化對策摘要表

	能力項目	優化對策方向	工作項目
一	策略能力	因地制宜	1. 優勢縣市：厚實既有條件擴大廠商家數規模、爭取重點產業落地激勵創新 2. 弱勢縣市：運用周邊潛力與特色行銷以活化地方
		重視情報蒐集研析	1. 以證據為基礎的策略與提案 2. 建置地方情報平台 3. 由服務團隊協助資訊蒐集研析與專網
二	靈活應變能力	府際關係調整	1. 地方由下而上施展能動性 2. 真正重視地方的意見或需求 3. 雙向溝通形成共識 4. 將地方政府視為發展夥伴 5. 建立補助管道與資源資訊整合平台
		跨域合作試探	1. 利用區域合作平台 2. 國家級重大活動輪流舉辦與支援 3. 縣市首長支持與縣市首長之間關係建立 4. 找出可行的共商協議治理模式
		產官學研多元互動	1. 東部或離島縣市引入外部研究能量提供協助 2. 西部一般縣市建立互動機制和合作文化 3. 直轄市持續強化產官學研網絡發揮協調作用
三	資源與管理能力	善用領導力	1. 瞭解廠商或企業的需求 2. 處理跨局處協調並採取開放討論的決策風格 3. 向中央爭取預算與為地方產業發聲 4. 局處主管的裁量處理與協調溝通
		提高行政服務品質	1. 運用不同方式與廠商鏈結 2. 廠商直接需求或意見表達 3. 透過廠商團體的聯盟影響力來推動政策 4. 設立單一窗口提供整合服務 5. 設立專責單位提供專業服務 6. 善用社群軟體
		資源的替代方案與協調	1. 從補助計畫撥部分預算彈性補充所需人力 2. 經費充足可委外處理 3. 運用回饋金成立產發基金 4. 獲知中央計畫補助原則和標準的清楚資訊 5. 重大政策規劃共同討論與協調
四	政策能力	強化政策專業	1. 中央辦理縣市間交流學習活動 2. 中央公務人力培訓機制提供相關課程 3. 與外部專業知識對話及建立專家諮詢機制 4. 專業團隊長期陪伴協助
		回應產業趨勢脈動	1. 協助傳統製造轉型：人才培育與教育訓練 2. 配合中央的 AI 行動計畫 3. 成立新創團隊 4. 打造新創產業孵化的平台 4. 營造創新生態 5. 協助新創產業取得創業資金 6. 提供創新應用所需的試驗或示範場域

資料來源：本研究整理。

陸、結論與建議

地方政府是否有能力成功推動地方產業發展，影響中央產業創新政策、重點產業發展、地方創生等政策目標的有效達成。本研究以策略能力、靈活應變能力、資源與管理能力、政策能力共同構成地方政府產業發展能力，從22縣市產經發局處的經驗探討四種能力在實際過程中遇到的挑戰和有效施展的對策。從研究發現來看，優化這些能力有助於地方產業發展的推動，但是地方政府雖然是自治團體，若要有效獨力推動複雜的產業發展工作不易，許多的優化對策需要中央和外部各界利害關係人的支持，過程中靈活運用各種模式與策略和內部、外部各方行動者之間互動、協調與合作，讓這些能力發揮更好的作用。中央除了提供地方政府資源來共同推動各項產業創新經濟政策外，也能重視地方產官學研各界的意見或需求，強化政策溝通與共同參與，並提供負責政府產業發展推動的文官人員培訓，提昇其能力，將有助於國家重大產業政策的推動成效，實現國家產業發展成果。

本研究提出的地方政府產業發展能力分析架構，可應用於實務經驗的研究與認識，其中四種能力相互關聯，在組織內部與外部不同情境發揮作用，共同形成產業發展績效結果。未來可針對個別縣市展開個案調查，更詳細探討不同能力之間的系統性互動，以及在此分析架構基礎上，制訂地方政府產業發展能力的評估工具，並檢驗能力與實際績效結果之間的關聯，讓產業發展能力的評估更具可靠性。此外，也有必要透過長期歷程調查來認識與掌握產業發展能力的調適變化趨勢和規律。

無法迴避地，本文因為議題本身的複雜性、資料的不足而有許多限制，包含產業發展能力尚未見學界普遍討論，缺少明確、嚴謹的理論基礎，對四種能力之間的差異與關係猶待釐清與解釋，用於作為證據的經驗來自有限受訪者的敘述，對這些能力概念內涵的解釋與支持仍需充分辯證與檢驗。親至22個縣市地方政府相關局處進行訪談的操作有許多困難，包括成本限制、往復溝通過程，以及縣市資訊蒐集認識工作等。雖然訪談所蒐集到的資料難謂周全，但提供許多與本研究問題相關的實務資訊。訪談也讓產業發展工作主管級官員有機會說明與檢視自身能力狀態，有助於後續能力優化發展。

參考文獻

左峻德、黃兆仁（2007）。**地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究**。行政院研究發展考核委員會委託研究報告，未出版。

江大樹、張力亞（2009）。縣市長的領導力與地方治理：一個標竿學習的實證研究。**臺灣民主季刊**，6（2），61-125。

江大樹、張力亞（2016）。**地方治理：變革、創新與實踐**。臺北：元照。

朱景鵬、朱鎮明、魯炳炎（2004）。**地方政府治理能力評估模式建構之研究**。臺北：行政院研究發展考委員會。

朱鎮明（2010）。競爭型計畫與地方治理能力之提升。**T&D 飛訊**，89，1-30。

李長晏（2017）。**都會治理**。臺北：元照。

吳定（2013）。**公共政策辭典**（4 版）。臺北：五南。

吳濟華、李亭林、陳協勝、何柏正（2012）。**產業群聚與區域創新：聚集經濟理論與實證**。臺北：前程文化。

吳濟華、柯志昌（2013）。高雄市發展成為區域產業營運總部策略研究。**城市學學刊**，4（1），1-43。

呂育誠（2011）。都會治理與府際合作概念的界定與應用。**研習論壇**，123，26-39。

林水波、陳志瑋（2000）。彈性化政府的設計與評估。**人文及社會科學集刊**，12（2），237-280。

施能傑（2006）。文官體系能力與政府競爭力：策略性人力資源管理觀點。**東吳政治學報**，22，1-46。

柯承恩、戴元峰（2011）。論遠景思維與國家「前瞻治理」。**國會月刊**，39（1），23-39。

范淑敏、周志龍（2008）。臺灣的地方發展策略：治理與網絡化。**都市與計劃**，35（2），99-122。

高淑清（2001）。在美華人留學生太太的生活世界：詮釋與反思。**本土心理學研究**，16，225-285。

張振松、許聰鑫、莊閔越（2015）。開啟多贏局面！地方產業共創價值模式。**產業管理評論**，8（1），9-23。

張鎧如、陳敦源、簡鈺瑋、李仲彬（2015）。探索臺灣公務人員工作績效之影響因素：能力、動機與機會的整合觀點。**東吳政治學報**，33（4），1-71。

陳正倉、林惠玲、陳忠榮、莊春發（2016）。**產業經濟學：理論與實際**（3 版）。臺北：雙葉。

陳嘉茹、林勁宏（2020）。**2020 臺灣產業群聚發展地圖**。新竹：工業技術研究院產業科技國際策略發展所。

彭錦鵬（2013）。行政組織與文官制度研究之十年回顧。載於吳玉山、林繼文、冷則剛（編），**政治學的回顧與前瞻**（273-287）。臺北：五南。

黃朝盟、黃東益、郭昱瑩（2018）。**行政學**。臺北：東華。

詹中原、承立平、黃朝盟（2000）。**臺灣省政府功能業務與組織調整初步效益評估**（初版）。臺北：行政院研究發展考核委員會。

劉一郎（2012）。地方政府產業發展政策工具探討。**產業評析**。2020 年 12 月 8 日，取自 https://www.mirdc.org.tw/FileDownLoad/IndustryNews/201261316365058.pdf。

劉坤億（2003）。地方治理與地方政府角色職能的轉變。**空大行政學報**，13，233-267。

劉明德、徐玉珍（2012）。臺灣亟需有遠見的再生能源政策與做法—德國經驗的啟示。**公共行政學報**，43，127-150。

戴元峰、謝忠安（2017）。區域產業發展之契機—中央與地方府際合作的創新模式。**國會季刊**，45（2），40-63。

顧忠華（1996）。社會變遷下政府角色的調整。**研考雙月刊**，20（6），16-21。

Alford, J., & Greve, C. (2017). Strategy in the public and private pectors: Similarities, differences and changes. ***Administrative Sciences***, 7(4), 1-17.

Andrews, R., & Boyne, G. A. (2010). Capacity, leadership, and organizational performance: Testing the black box model of public management. ***Public Administration Review***, 70(3), 443-454.

Azfar, O., Kähkönen, S., Lanyi, A., Meagher, P., & Rutherford D. (1999). ***Decentralization, governance and public services: The impact of institutional arrangements***. IRIS

Working paper No. 255. College Park, MD: IRIS Center, University of Maryland.

Biesenthal, C., Gudergan, S., & Ambrosini, V. (2019). The role of ostensive and performative routine aspects in dynamic capability deployment at different organizational levels. ***Long Range Planning***, 52(3), 350-365.

Braun, V., & Clarke V. (2006). Using thematic analysis in psychology. ***Qualitative Research in Psychology***, 3(2), 77-101.

Caiden, G. E. (1973). Development, administrative capacity and administrative reform. ***International Review of Administrative Sciences***, 39(4), 327-344.

Clark, G., Huxley, J., & Mountford D. (2010). ***Organising local economic development: The role of development agencies and companies, local economic and employment development (LEED)***. Paris: OECD Publishing.

De Jong, J. (2016). ***Dealing with dysfunction: Innovative problem solving in the public sector***. Washington: Brookings Institution Press.

Desarbo, W. S., Di Benedetto, C. A., Song, M., & Sinha, I. (2005). Revisiting the Miles and Snow strategic framework: Uncovering interrelationships between strategic types, capabilities, environmental uncertainty, and firm performance. ***Strategic Management Journal***, 26(1), 47-74.

Ellison G., & Glaeser E. L. (1999). The geographic concentration of industry: Does natural advantage explain agglomeration? ***The American Economic Review***, 89(2), 311-316.

Eurofound (2017). ***Developing regional industrial policy capacity***. Luxembourg: Office of the European Union.

Fiedler, F. E. (1964). A contingency model of leadership effectiveness. In L. Berkowitz (Ed.), ***Advances in Experimental Social Psychology*** (Vol. 1, pp. 149-190). New York: Academic Press.

Galbraith, J. R. (1973). ***Designing complex organizations***. MA: Addison-Wesley.

Gieske, H., van Buuren A., & Bekkers, V. (2016). Conceptualizing public innovative capacity: A framework for assessment. ***The Innovation Journal***, 21(1), 1-25.

Hansen, J. R., & Ferlie, E. (2016). Applying strategic management theories in public sector organizations: Developing a typology. ***Public Management Review***, 18(1), 1-19.

Humbert, M. (1994). Strategic industrial policies in a global industrial system. ***Review of International Political Economy***, 1(3), 445-463.

Iammarino, S., Rodríguez-Pose, A., & Storper, M. (2017). ***Why regional development***

matters for Europe's economic future. Working papers of the Directorate General for Regional and Urban Policy. Brussels: European Commission.

Ingraham, P. W., Joyce, P. G., & Donahue, A. K. (2003). ***Government performance: Why management matters***. Baltimore, MA: Johns Hopkins University.

Joyce, P. (2004). Public sector strategic management: The changes required. ***Strategic Change***, 13(3), 107-110.

Kattel, R., & Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. ***Industrial and Corporate Change***, 27(5), 787-801.

Kattel, R., & Takala, V. (2021). ***Dynamic capabilities in the public sector: The case of the UK's government digital service***. Working paper series of UCL Institute for Innovation and Public Purpose. London: UCL.

Klepper, S. (1997). Industry life cycles. ***Industrial and Corporate Change***, 6(1), 145-182.

Kodama, M. (2018). ***Sustainable growth through strategic innovation: Driving congruence in capabilities.*** Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.

Lenz, R. T. (1980). Strategic capability: A concept and framework for analysis. ***Academy of Management Review***, 5(2), 225-234.

Martin, H., & Martin, R. (2017). Policy capacities for new regional industrial path development–The case of new media and biogas in southern Sweden. ***Environment and Planning C: Politics and Space***, 35(3), 518-536.

Mason, C., & Brown, R. C. (2014). Entrepreneurial ecosystems and growth oriented entrepreneurship. ***Final report to OECD***, ***Paris***, 30(1), 77-102.

McKean, R. N. (1965). The unseen hand in government. ***The American Economic Review***, 55(3), 496-506.

Medcof, J. W. (2000). ***Dynamic capabilities: A Neo-contingency theory?*** Working paper No. 96, Management of Innovation and New Technology Research Centre, Michael G. DeGroote School of Business. Canada: Hamilton.

Pablo, A. L., Reay, T., Dewald, J. R., & Casebeer, A. L. (2007). Identifying, enabling and managing dynamic capabilities in the public sector. ***Journal of management studies***, 44(5), 687-708.

Painter, M., & Pierre, J. (Eds.) (2005). ***Challenges to state policy capacity: Global trends and comparative perspectives***.New York : Palgrave Macmillan.

Pavlou, P. A., & El Sawy, O. A. (2011). Understanding the elusive black box of dynamic capabilities. ***Decision Sciences***, 42(1), 239-273.

Piening, E. P. (2013). Dynamic capabilities in public organizations: A literature review and research agenda. ***Public Management Review***, 15(2), 209-245.

Porter, M. E. (2008). ***On competition***. Boston, MA: Harvard Business Press.

Robeyns, I. (2005). The capability approach: A theoretical survey. ***Journal of Human Development***, 6(1), 93-117.

Rosenfeld, S. A. (1995). ***Industrial-strength strategies: Regional business clusters and public policy***. Washington, DC: Aspen Institute.

Rouse, M. J., & Daellenbach, U. S. (2002). More thinking on research methods for the resource-based perspective. ***Strategic Management Journal***, 23(10), 963-967.

Sen, A. (1979). Equality of what? The Tanner lecture on human values, delivered at Stanford University, (May 22), Stanford.

Syrquin, M. (1988). Patterns of structural change. In H. Chenery & T. N. Srinivasan (Eds.), ***Handbook of Development Economics*** (Vol. 1, pp. 203-273), UK: Elsevier.

Teece, D. J. (2007). Explicating dynamic capabilities: The nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. ***Strategic Management Journal***, 28(13), 1319-1350.

Tomer, J. F. (1998). Organizational capital and joining-up: linking the individual to the organization and to society. ***Human Relations***, 51(6), 825-846.

United Nations Industrial Development Organization [UNIDO] (2021). ***Industrial development report 2022: The future of industrialization in a post-pandemic world***. Vienna: UNIDO.

Venables, A. J. (1996). Equilibrium locations of vertically linked industries. ***International Economic Review***, 37(2), 341-359.

Volberda, H. W., & Rutges, A. (1999). FARSYS: A knowledge-based system for managing strategic change. ***Decision Support Systems***, 26(2), 99-123.

Von Tunzelmann, N., Günther, J., Wilde, K., & Jindra, B. (2010). Interactive Dynamic Capabilities and Regenerating the East German Innovation System. ***Contributions to Political Economy***, 29(1), 87-110.

Washington CORE (2017). ***Entrepreneurial ecosystems and their service of women entrepreneurs***. Research report for The National Women’s Business Council. Washington, DC.

Winter, S. G. (2003). Understanding dynamic capabilities. ***Strategic Management Journal***, 24(10), 991-995.

Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. ***Policy and Society***, 34(3-4), 165-171.

附錄一、22 縣市產經發主要局處名稱與二級機關編制情況

縣市	局處名稱	二級機關（科、處）
臺北市	產業發展局	綜合企劃科、工商服務科、公用事業科、農業發展科、科技產業服務中心、市場處、商業處、動物保護處
新北市	經濟發展局	工商企劃科、招商科、工商登記科、公司登記科、工業發展科、商業發展科、綠色產業科、市場處
桃園市	經濟發展局	綜合企劃科、招商科、商業發展科、工業行政科、公用事業科、市場科、開發管理科、商業行政科
臺中市	經濟發展局	工業科、商業科、商業及青年發展科、市場管理科、公用事業科、工商登記科
臺南市	經濟發展局	工商行政科、商業科、產業發展科、工業區科、投資商務科、能源科、市場處
高雄市	經濟發展局	產業服務科、工業輔導科、商業行政科、公用事業科、招商處、市場管理處
基隆市	產業發展處	工商管理科、市場及商業發展科、工業發展科、青年及綜合規劃科、農漁管理科、大地及農漁工程科、海洋及農漁發展科、動物保護防疫所
新竹市	產業發展處	工商科、市場管理科、農林畜牧科、漁業科、生態保育科
新竹縣	國際產業發展處	工商發展科、經貿事務科、都市設計審議科、城鄉發展科、公用事業科
苗栗縣	工商發展處	建築管理科、使用管理科、工商科、都市計畫科、公用事業科、產業發展科
彰化縣	經濟暨綠能發展處	更新發展科、建築管理科、使用管理科、城鄉計畫科
南投縣	建設處	工商管理科、都市計畫科、城鄉發展科、建築管理科、營繕工程科、產業發展科
雲林縣	建設處	工商發展科、工商行政科、建築管理科、使用管理及國宅科
嘉義縣	經濟發展處	工商管理科、城鄉規劃科、建築管理科、開發科、產業發展科
嘉義市	建設處	工商科、市場管理科、農林畜牧科、公園管理科
屏東縣	城鄉發展處	工商科、建築管理科、城鄉規劃科、都市計畫科、公安使用科
宜蘭縣	工商旅遊處	工商科、遊憩規劃科、觀光行銷科、遊憩管理科
花蓮縣	觀光處	觀光產業科、觀光行銷科、觀光企劃科、工業管理科、商業管理科、資訊科
臺東縣	財政及經濟發展處	工商管理科、產業發展科、財產管理及開發科、菸酒管理科、財務管理科、庫款支付科
澎湖縣	建設處	工商發展科、城鄉發展科、建築管理科
金門縣	建設處	工商發展科、農林科、漁牧科、都市計畫科、建築管理科、城鄉發展科
連江縣	產業發展處	產業科、工商科、農林科、漁牧科

附錄二、區域產業發展需求調查及產業政策研究（產業發展能力）深度訪談大綱

一、第一階段訪談大綱（A）

A1. 貴機關目前推動的重點產業計畫有哪些初步成果？有哪些計畫或方案是貴府的施政推動重點？

A2. 貴機關目前執行的重點產業政策在規劃過程是否納入企業意見參與？透過哪些方式讓企業參與？目前這些政策（提供的產業支持與服務）是否符合企業需求？

A3. 貴機關推動的產業計畫中，中央是否已經回應與支持？具體支持的做法有哪些？已進入的執行階段，請您介紹。

A4. 貴機關在（本期）問卷肆之二回答最需要與中央政府進行鏈結溝通的項目為：______________，是否請詳細說明為什麼最需要對這些項目進行鏈結溝通？

二、請問　貴機關目前最需要與中央政府進行鏈結溝通的項目有哪些？（可複選）

1.□ 5+N 產業政策方向與策略的說明與認識
2.□ 產業發展政策的共識形成
3.□ 產業發展各項需求的表達與對話
4.□ 重點產業政策發展的知識與經驗交流
5.□ 重點產業政策業務專責人員的溝通聯繫
6.□ 重點產業發展資源分配的協調
7.□ 重點產業發展法規與制度鬆綁建議的對話
8.□ 重點產業發展資訊的交流共享
9.□ 區域重點產業合作的協調整合
10.□ 重點產業政策人力的跨機關借調支援
11.□ 其他（____________________________）

A5. 貴機關在（本期）問卷肆之三回答有參與的中央地方鏈結溝通機制或活動為：______________，認為其中________項目對於縣市重點產業政策規劃與執行不是非常有幫助，是否請詳細說明？對於目前的鏈結機制有哪些進一步的強

化建議？

三、請問　貴機關目前是否有參與下列機制或活動？根據參與經驗，這些機制或活動是否有助於所屬縣市重點產業政策規劃與執行？

項　目	參與狀況與評估（以 0～10 分來評估，0 分表示非常沒有幫助，10 分表示非常有幫助）
中央政策主管會報（聯席會議）	□無　□有，幫助程度：____分
中央層級跨縣市區域合作協調會議	□無　□有，幫助程度：____分
中央補助計畫資源整合線上平台	□無　□有，幫助程度：____分
中央到地方舉行的個別縣市政策座談	□無　□有，幫助程度：____分
區域產業高峰論壇	□無　□有，幫助程度：____分
區域合作（治理）平台	□無　□有，幫助程度：____分
中央與地方之間人力交流	□無　□有，幫助程度：____分
地方政府局處間人力交流	□無　□有，幫助程度：____分
產官學團隊	□無　□有，幫助程度：____分
通過專案辦公室進行業務溝通	□無　□有，幫助程度：____分
共同辦理產業發展相關創新培力活動	□無　□有，幫助程度：____分
地方政府成立政策諮詢委員會或組織	□無　□有，幫助程度：____分
其他：________________	□無　□有，幫助程度：____分

A6. 貴機關目前推動重點產業發展相關政策時，有哪些項目有其他局處的合作？能否請您舉例說明與其他局處合作推動的情況？

A7. 貴機關進行重點產業相關政策各項活動時，問卷參之一回答前三項較弱勢的條件為：＿＿＿＿＿＿，是否請詳細說明這些弱勢項目目前的情況，對於重點產業相關政策過程的運作有哪些不利影響？有哪些辦法可以強化這些條件？

請問 貴機關在進行產業政策規劃方案/專案/計畫的各階段活動時，有哪些優勢條件和弱勢條件？

編號	條 件 項 目
1	人力編制
2	預算編列
3	組織分工與權責劃分
4	產業政策規劃經驗的累積
5	政策規劃作業
6	資訊科技應用
7	策略研擬能力
8	首長態度
9	主管領導能力
10	人員工作動機
11	機關內人員之間的溝通交流與資訊共享
12	跨機關之間的溝通與鏈結能力
13	組織績效管理
14	當地產業環境(條件)
15	其他：________________

（一）目前最具優勢的前三項條件？請填寫編號，依優勢程度由高至低排序【例如： (8)、(5)、(9)】　①______、②______、③______

（二）目前較弱勢的前三項條件？請填寫編號，依弱勢程度由高至低排序【例如： (6)、(3)、(7)】　①______、②______、③______

A8. 除了剛才提到的以外，貴機關推動重點產業政策還遇到哪些困難或障礙，可否進一步說明主要的困難或障礙？以及是否研擬相關對策？ 有哪些需要中央機關來協助？

二、第二階段補訪大綱（B）

B1. 您在上次在訪談中提到_________________（策略能力方面的問題/看法/建議），能否請您進一步說明？

B2. 您在上次在訪談中提到_________________（靈活應變力方面的問題/看法/建議），能否請您進一步說明？

B3. 您在上次在訪談中提到_________________（資源與管理能力方面的問題/看法/建議），能否請您進一步說明？

B4. 您在上次在訪談中提到_________________（政策能力方面的問題/看法/建議），能否請您進一步說明？

Challenges and Optimization Strategies of Industrial Development Capabilities for Local Governments

Yuan-Fung Dai[a], Yu-Chueh Tien[b]

Abstract

The central government formulates national development strategies, promotes industrial innovation policies, and develops critical industries. The key to effectively achieving goals is the local governments' capabilities to promote the development of local industries. This study adopts exploratory research to investigate the practical experience of local governments in promoting industrial development. The research questions include: What kind of capabilities are related to the promotion of industrial development by local governments? What challenges did local governments face in developing such capabilities? Which strategies can optimize them? Based on the literature, the author proposes that strategic capability, dynamic capability, resources and management capability, and policy capability constitute the industrial development capability of local governments. The semi-structured in-depth interview method was used to interview local officials with practical experience. This research finds that optimizing these capabilities can help drive local industry development. However, it is not easy for local governments to effectively promote complex industrial development alone.

[a] Paper correspondent: Research Fellow & Deputy Director General, Science & Technology Policy Research and Information Center, National Applied Research Laboratories.

[b] Ph.D., Public Policy and Management, Shih Hsin University.

Many efforts require the support of the central government and external experts and scholars, and various models and strategies are used flexibly to interact, coordinate, and cooperate with internal and external actors. When the central government can pay attention to local opinions or needs, strengthening linkages, and joint participation, it will help promote critical national industrial policies. In the future, case studies can be used to explore the relationship between different capabilities, and based on the four capabilities, the capabilities evaluation and development tools can be made. The analysis results can provide reference to the central and local governments in industrial policy promotion, civil service training, intergovernmental cooperation, and policy communication.

Keywords: industrial development capability, strategic capability, dynamic capability, resource and management capability, policy capability