

# 第一章 緒論

傳統上，人們對於地方公共事務的理解，大多以「地方自治」(local self-government)作為論述之焦點。但在全球化(globalization)的潮流趨勢之下，地方政府所面臨的問題，以及需要回應的公共需求，從過去單純的單一行政區域內的問題，如社區發展、社會服務、教育文化、都市發展、公共安全等，演變成複雜多面向的跨部門、跨區域事務，如：河川整治、水資源利用管理、衛生管理、交通運輸、環境保護等。因之，在學理上有關地方政府的研究已逐漸從地方自治走向跨域治理，以致地方政府必須結合各界的力量，以提昇公共服務的品質。

過去文化產業的發展限定在傳統文化產業的保存，諸如古蹟維護、傳統技藝的傳承。現今文化產業發展已走向兩個面向，一方面如前述，文化產業是傳統的、具地方情感的及歷史傳承的；一方面即現今世界各國所致力發展的文化創意產業，文化產業發展的意涵是意象的、美學的及經濟的。

本文將透過對於台中縣市文化產業的結構分析，藉由兩縣市迥異的文化產業發展模式，對於兩縣市文化產業分布及競爭力之個案探討，進行文化產業發展取向之研究。以地方治理（包括公共諮商、民主議決）、地方財政（包括預算決定、財政支援系統）及跨域治理（包括政府間合作關係、公私協力關係）相關理論作為形成文化產業策略的分析架構。

## 第一節 研究動機與目的

### 壹、研究動機

自 1998 年英國提出「創意產業報告」後，文化產業的價值便重新被界定，近年來文化產業所產生的低社會成本與高經濟價值，逐漸影響各國政府對於產業策略之重新設定，且多以文化產業作為新興發展的產業。由於文化產業之特色為異質性及多樣性，可以從經濟的、美學的、社會的、公私部門的協力關係，做多面向的比較研究，而在現代全球化的競爭裡，地方文化產業越趨重要，具有特色及發展潛力的文化產業，正有賴公私部門及住民的通力合作，以達到地域活化的最終目的。

台中縣市地緣相近，但產業型態及都市發展均有顯著之差異，文化產業發展出不同的面向。蓋台中縣文化產業走向地方型文化產業的經營模式，台中市則走向都會型文化產業的發展型態。從地方治理的角度上，兩縣市截然不同的文化產業經營模式，是不是符合政府擔任領航者的角色，亦或只是在政治資源分配下的犧牲品；從地方財政上，公部門在文化產業的投入上，是否符合其經濟效益，其所採行的觀點及作法，是否只是為了爭取多數選票，而竟忽略極大化區域經濟，促使有限資源之達到最適分配；從跨域治理上，台中縣市合併升格為直轄市似乎成型，不同的文化產業型態如何磨合，決策如何形成，以台中市作為核心都市的角度上，如何建構文化產業發展模式是當前重要的課題。本文即希冀從地方治理、地方財政及跨域治理等理論著手，並套入國內外理論與運作模式，冀圖建立一套適用於全國文化產業決策之模式及準則，乃為文之主要動機所在。

## 貳、研究目的

近年來，受到全球化的影響，地方文化產業發展受到各國文化產業之衝擊及競爭，在地方治理及地方財政上更面臨極大的挑戰。在地方治理上，傳統的中央與地方關係亟須有更大的智慧與

勇氣進行變革。因之本文之研究目的包括：

## 一、分析文化產業形成對於都會發展的關連性。

文化產業對於都會發展有其重要的關聯，陳其南認為文化可以成為一個地區經濟發展的基礎結構(infrastructure)。<sup>1</sup>廖桂敏地方文化產業為一種產業發展之形態，此一產業型態強調地理依存性，並以獨特性及在地化之生產型態呈現出，強調產業的文化生活性和精神價值內涵等，具有地方傳統文化歷史根源及地域獨特性的價值，並可透過產業與地方關係的界定，重新發掘地方歷史性基礎及文化特色，以凝聚地方認同意識，而地方居民內發性之參與，則是永續發展地方文化產業之關鍵。<sup>2</sup>

David Harvey 提出文化為都市「財富創造」(wealth creation)策略，認為文化政策為解決都市普遍問題的主要策略；並論述文化本身為一種經濟力量，一種成長產業及財富資源；實質上是超越經濟策略。文化產業對都市再生的重要實質效益為，將郊區中產階級帶回市中心，強化城市的經濟實力。<sup>3</sup>Frank Gaffikin 及 Mike Morrissey 指出文化產業(cultural Industries)近幾年已成為西歐各城市都市再生的主要動力，特別是在經濟重建(economic restructuring)和政治暴力(political violence)上。各城市皆開始檢視其發展國際性的可行性研究，並建構於未來多元文化(multi-cultural future)的基礎上；而此文化的多樣性(diversity)，成為社會經濟發展的基礎。<sup>4</sup>Griffiths 提出當代都市發展策略，主要藉由「意象重建」政策，以強化城市的象徵意象。由上述學者所

<sup>1</sup> 陳其南，2001，〈從全球化看文化產業與地方行政〉，《文化視窗》，第33期，9月號，頁50。

<sup>2</sup> 廖桂敏，〈地方文化產業發展之實踐－以美濃鎮為例〉，碩士論文，國立政治大學公共行政學系，頁27。

<sup>3</sup> 楊敏芝，2002，〈地方文化產業與地域活化互動模式研究－以埔里酒文化產業〉，博士論文，國立台北大學都市計劃研究所，頁21。

<sup>4</sup> 同上註。

提出文化產業所代表之都會發展意涵，本研究將對文化產業之可能改變都會發展之現象將加以探討和分析。<sup>5</sup>

## 二、分析政府形塑文化產業及都會政策的動機。

政府執行政策除實際需求外，尚須考量管理與資源分配的問題。因之，本研究將探討台中縣市政府制定和形成文化產業及都會政策的動機。

## 三、從地方治理角度檢討文化產業及都會發展的管理問題。

David Harvey 指出當代都市制度體制已由管理主義，轉向企業主義的體制，而「城市行銷」(city marketing)和「地方行銷」(place marketing)已成為許多地方強化生產、消費和管理競爭力的主要策略。<sup>6</sup>本研究將究臺中縣（市）文化產業及都會發展所產生之管理問題，詳加檢討和評議。本研究將從地方治理角度對於政府調控的功能及績效予以評估，並對於台中縣市文化產業管理走向進行檢討，以提出合理的管理機制。

## 四、分析以地方財政理論解決文化產業及都會發展的財政問題。

文化產業與都會發展最重要的關鍵即財政資源分配，其形塑過程與地方財政為相輔相成的結構。因之，健全地方財政機制，將可解決文化產業與都會發展的財政問題，然而實際情形如何應加以探討之。

## 五、檢視以跨域理論形塑政府、文化產業及跨域發展關係的動態

---

<sup>5</sup> 同註3。

<sup>6</sup> 同上註。

## 理論模型與實務策略。

Derek Wynne 指出地方政府在以藝術文化為主導之地方環境政策上，應強化公私部門的合作機制，以強化市民榮耀感及認同感(civic pride and identification)，此時提出地方政府如何協助藝術與文化產業的發展，事實上，「跨部門網絡」(cross departmental network)策略在政策執行過程中是重要的，它包含：藝術、博物館、經濟發展、規劃、觀光、休閒、文化服務、教育、財政，以及社會服務部門。<sup>7</sup>本文擬依此思維，分析文化產業之實際經營策略。台中縣市地理位置毗鄰，經濟及就業具相當高的依存性。因此，跨域問題必須在文中加以討論，以此連結台中縣市文化產業。

## 六、試圖建立文化產業及都會發展的管理機制。

本文主要目的在建構台中縣市文化產業策略，並提出健全地方財政及合理資源分配之模式，以建立文化產業及都會發展的管理機制。在全球化的競爭裡，各國紛紛提出文化產業振興方案，若能從地方治理途徑、地方財政途徑及跨域理論途徑，提出解決文化產業結構問題，亦將是本文為文的重點所在之一。

## 第二節 研究方法與架構

### 壹、研究方法

本研究所採用之研究方法，包括有：

#### 一、文獻分析法

---

<sup>7</sup> 同註3。

就國內外相關理論與文獻、政府報告、出版品等文獻資料，將產業與都會發展管理模式進行理論與實務的分析。本研究主要處理文化產業，面對全球化競爭及產業發展所面臨的困境。遂將參考美、歐等國政府管理之經驗及作法，以建構臺灣式的地方文化產業管理模式。

## 二、個案分析法(case study)

針對文化產業及都會發展現況，找尋歐美相關個案作為分析單元，整合國內外相關問題的處理經驗，以供我國之參酌。

## 三、比較研究法(comparative study)

主要為將所蒐集的資料，以系統性的歸類比較，整理出資料的異同。於本論文中，藉由台中縣(市)地理、人文、文化產業、地方政府經濟投入及發展策略，整合其異同之處，並尋求跨域機制加以整合，創造其發展契機。

## 貳、研究架構

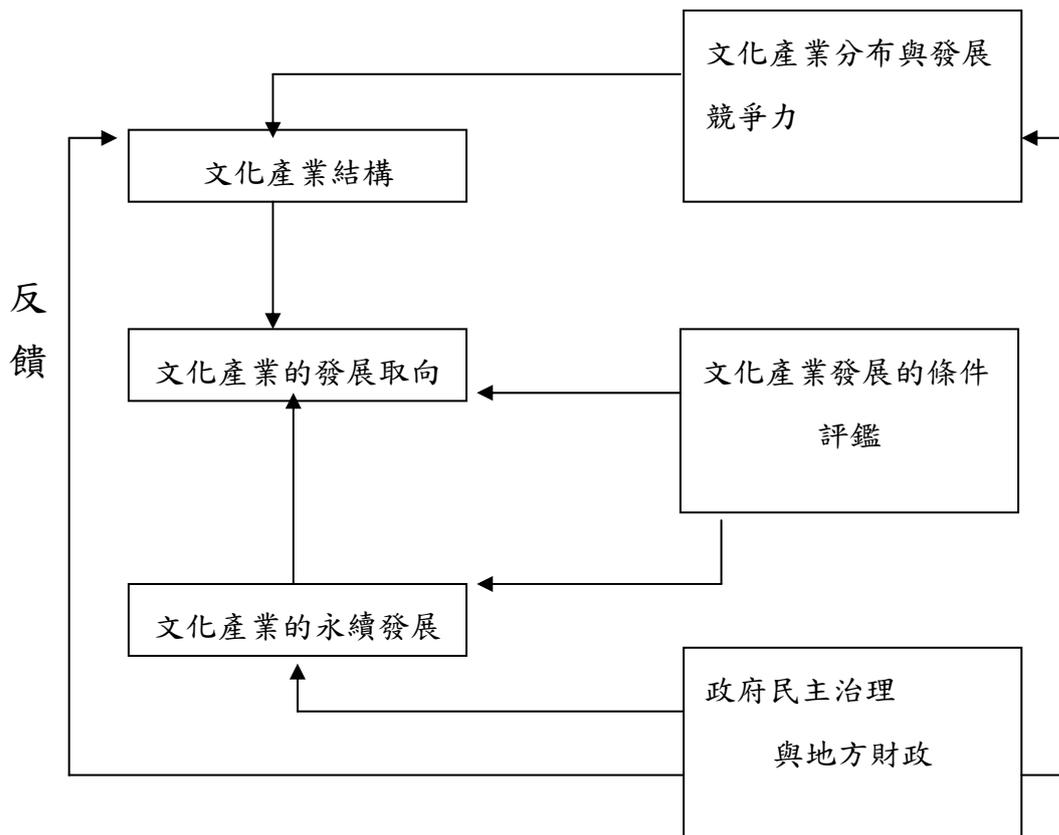


圖 1-1：研究架構

資料來源：作者自繪。

本文係以台中縣市文化產業發展條件及機會作為本文研究架構之基礎資料，再以民主治理與地方財政作為研究架構的動態條件，說明如下：

- 一、以臺中縣市為例，比較地方型文化產業及都會型文化產業的結構，分從政府與民間之動能，所擁有之資源，分析其文化產業結構，並以縣市產業發展策略及財政能力為基礎。
- 二、以臺中縣市為範圍，分析比較兩縣市文化產業分布及其發展競爭力。
- 三、以臺中縣市為範圍，預測兩縣市文化產業的發展取向，此係就文化產業發展的條件，經由評鑑過程，掌握條件之基本面。
- 四、以臺中縣市文化產業永續發展為尋求發展之目標，建構兩縣市文化產業現階段的最大產能值，從而預測文化產業投資的

最大可能性，以預判文化產業榮枯及都會生活品質之發展程度。

- 五、設定兩縣市文化產業之事業經營方法與效能，並確定兩縣市文化產業經營及其市場規模。
- 六、文化產業與地方民主治理的運作關係。
- 七、研擬藉由文化產業達成地域活化之經營模式。
- 八、經由都市治理與地方財政之運作經驗，建構理性的文化產業發展模式，並建立具有發展性及競爭力之文化產業與都會發展之關係。

### 第三節 研究範圍與限制

#### 壹、研究範圍

本文以台中縣市文化產業的發展條件及分布狀況作比較研究。因此本研究從都市治理的角度進行文化產業發展策略之分析。其研究範圍如下：

- 一、本文將說明文化產業的結構問題之診斷與對策，就文化產業定義、形成模式、結構問題加以說明及分析，並融入各國文化產業發展現況，以驗證提出對策之正確性。
- 二、本文將回顧文化產業發展階段，擁有的特質及所造成的現象。從福特主義開始所強調的大量複製的文化，到全球化時代所強調的地方主義；過程中，將檢視各國文化產業的經營模式及策略。
- 三、本文將就台中縣市文化產業現況，就其經濟生態及文化產業結構加以說明及分析。

## 貳、研究限制

本文係就文化產業結構問題進行診斷，採取偏向於質化研究的研究方法，從探討文化產業策略形成的原因，至建構文化產業發展模式，大都採取民主治理及地方財政之相關理論加以論證；至量化研究部分，僅就台中縣市文化產業之基礎資料進行分析，作為本文立論之佐證，此是本文研究上之重要限制所在。

### 第四節 相關文獻探討

本研究雖歷經六年的檢索和解析，但文化產業的研究在台灣畢竟是伊始階段，博碩士固有多篇如表 1-1，但就上揭研究發現四脫離不了制度面的了解，或是形式上有實務面的分析，卻因未能有長期的觀察，以致所發現者不夠深入，所建議者不夠具體。本研究在長達六年的觀察或訪視中，看到台中縣（市）推動文化產業；尤其是文化創意產業，實有其美好的願景。但願景的出現，並不代表即可以實踐，此尚須天時、地利、人和的配合。

此時此刻，提筆探討台中縣（市）的文化產業，心情何其沉重；因為台灣的政治文化及政策取向，正不斷摧毀文化的長城。這是為文之初，沉重至極的流露，不免悲從中來，而不得不擱筆感嘆者！

提及我國文化產業策略，必須先釐清文化產業策略之意義。「文化產業策略」也就是針對文化產業如何形成，如何發展及如何行銷所形成之管理方法。<sup>8</sup>

由於文化產業策略形成的因素包含界定文化產業的範圍、生

---

<sup>8</sup> 參考自司徒達賢，1995，《策略管理》。台北：遠流，頁 1。

產方式、生產環境、行銷方式及資源取得，因此分析方法不宜由單一研究主題進行探討，國內相關博碩士論文多從單一策略形成要素作為研究主題，忽略其他要素之影響層面，亦無法取得動態分析之實證效果，因此本文就整體環境之動態因素作為本文之研究基礎，將文化產業策略形成的各項要素加以討論，冀圖完善文化產業策略形成模式之完整性。

國內對於文化產業之研究頗豐富，多從行銷及消費者心理進行分析，對於公部門的角色分析鮮少從論文研究中得到體現，然而筆者認為文化產業發展的關鍵係在公部門的投入及資源的分配。資源的分配只包含財政及公共財的建立。

表 1-1 國內相關博碩士論文摘要

時間	姓名	學校/ 學位	論文題目	內容探討
民 93	曹毅豪	成大/ 碩士	從財務的觀點探討民間參與文化建設開發策略之研究—以高雄縣大東文化藝術園區為例	以財務的觀點探討民間參與文化建設之課題進行研究，認為公私合夥的機制應該朝向多元化發展，營利性的使用和藝術文化活動彼此能夠共存且互助，如此結合的形象也能同時俾益於政府和民間投資者。
民 92	郭品好	朝陽/ 碩士	地方文化產業行銷機制之研究—以消費者心理向度探討	從消費心理學觀點提出地方文化產業發展行銷策略，其認為不同的消費族群，對於不同特性的文化產業，有其特定的吸引力。

民 94	蕭學謙	佛光/ 碩士	國家創新系統觀點下的台灣文化產業策略—以數位休閒娛樂產業為例	以國家創新系統—Porter 鑽石體系作為分析架構，從「生產因素」、「需求條件」、「相關與支援產業」、「策略、結構與競爭」、「機會」與「政府」六個關鍵構面來分析台灣數位休閒娛樂產業之發展與策略優勢，在各關鍵構面的互動關係下，提出產業發展策略。
民 93	陳玉珊	立德/ 碩士	文化產業學習型市鎮發展之研究—以鶯歌陶瓷文化產業為例	認為透過「文化消費」如文化觀光方式，發展地方獨有特色。為使文化與經濟互動效益最大，此過程不僅應著重文化本身的經濟衍生效果，同時更應厚植文化延續所必要的創作資源，以發展地方的、獨特的文化資源價值。
民 94	林柔妤	中華/ 碩士	地方政府在文化創意產業發展中的角色—以新竹市玻璃工藝為例	探討過去到現在地方政府在整體的文化政策與文化發展中的角色轉變，認為公部門應該擔任引導及協助的角色，資源的分配與執行應扮演更加積極的角色。
民 94	游惠文	台師大/ 碩士	三峽藍染文化產業行銷策略之研究	以教育行銷、體驗行銷，及文化商品行銷為理論基礎。其中以 Schmitt(1999)所提出的「體驗行銷」為理論基礎，

				深入剖析，如何運用感官行銷、情感行銷 、思考行銷、行動行銷及關聯行銷，在眾多消費選擇中，選擇該文化產業。
民 94	方瓊瑤	台大/ 碩士	社區總體營造的政治經濟分析，1965-2005	文化政策向來為政經社會發展中的一環，文化、社會、政治與經濟的展現有其因果關係。社區總體營造政策作為一個國家機關的重要文化政策，必然存在政治權力的運作、經濟結構的轉化，以及民間社會自發性能力等彼此競合。
民 94	李舒歆	銘傳/ 碩士	地方文化產業發展策略研究：以宜蘭縣白米、珍珠、尚德社區再造之地方文化產業為例	以 SWOT 分析法為分析工具，分析歸納出地方文化產業在發展過程中，社區本身之優勢與弱勢條件。
民 94	劉義中	銘傳/ 碩士	全球化趨勢下台灣文化創意產業發展策略之探討	由文化性、地方性、經濟性三個向度，找尋適宜的文化創意產業發展策略。
民 94	曹東月	東吳/ 碩士	地方文化觀光產業發展之研究—以台北市二格山系休閒空間為例	認為自然人文特色、社區總體營造與政府政策，影響了地方文化的發展。而文化本身及觀光產業策略則呈現相互影響的關係。
民 94	劉曉蓉	中山/ 碩士	文化產業發展成創意產業之策略研究—以	認為源自英國的「創意產業」以及社區總體營造下的地方

			交趾陶為例	「文化產業」雖然名稱相近，但是兩者為不同的發展概念，應當加以釐清，並做系統說明。
民 94	陳姿瑾	文化/ 碩士	公私協力關係推動地方文化產業之研究:以陽明山竹子湖為例	認為文化產業發展從單一部門獨立奮鬥模式轉為公私協力模式，公部門與私部門兩者接之關係不再呈現垂直分割模式轉而為水平融合互動模式，雙方採取互助互惠的合作方式，公部門在推動地方文化產業發展時，扮演輔助性角色，提供行政與硬體方面的實質建設；私部門則扮演主要核心的角色，透過他們生活的方式與型態表現出地方紋理之特色與自明性。
民 95	黃鈺婷	台南 大學/ 碩士	地方文化產業發展與地方認同—以臺南縣新化鎮為例	從居民角度出發，居民對於文化產業的認同度及參與度對於文化產業發展的推動有很深的影響。
民 93	張素華	大葉/ 碩士	以社會資本理論探討地方文化產業化之研究—以台中市「楓樹社區」為例	以社會資本理論之觀點，探討文化產業化之模式；經由紮根理論的三個部驟，首先，在開放性譯碼部份，依內部連繫與外部連繫為依據將訪談逐字稿經過分析之後，一開始共得 105 個語

				<p>幹。其次，在主軸譯碼部份，將開放性譯碼中被分割的資料，再加以類聚起來，將類別和次類別相互關聯。共發展出三項核心概念，分別為「文化呈現」、「文化組織」與「經營策略」</p> <p>，最後，在選擇性譯碼部份，係指有系統的觀察核心概念間的關係，將一組又一組的局部結部片段接合起來，串出一個涵攝程度最大的概念網絡。</p>
民 91	曾維屏	文化/ 碩士	地方文化產業之振興與社區營造—以美濃地區為個案	地方文化產業的發展，主要是仰賴地方文化資源與地方成員機制之間彼此良好互動調節的過程。
民 93	陳健倫	世新/ 碩士	試析市場邏輯下之文化產製與媒體角色—以四個文化行銷個案為例	文化產業應將市場需求與媒體做結合。
民 91	楊敏芝	台北 大學/ 博士	地方文化產業與地域活化互動模式研究—以埔里酒文化產業為例	由文化性角度，地方文化產業根源於特定之地方空間，由歷史文化涵構、生活記憶、傳統文化產物革新等歷史本位中心價值的確立，而賦予地方居民特殊之認同感及歸屬感、心理與美學價值。由地方性的角度探討，

				文化主題活動、文化展演、及獨特之地方產業已藉由地方自主的力量及地方領域空間的自我實踐，成為地方經濟主要資產，而地方經理機制成為主要的推動力量。由文化經濟的角度，文化產業活動與地方生產系統、資金網絡及地方認同感緊密的結合在一起，能提供地方居民經濟及非經濟性的認同價值。
民 93	吳牧學	成功/ 碩士	台灣文化產業特性與產業關聯之研究	從投入產出關係探討文化產業產值及發展。
民 93	廖桂敏	政治/ 碩士	地方文化產業發展之實踐—以美濃鎮為例	認為以經濟發展為前題的文化發展策略，可能對於文化本身具有傷害。
民 93	陳思揚	彰師大/ 碩士	台中市都會型文化產業空間特性變遷及區位選擇之研究	從區位選擇及空間變動，對於文化產業的群聚會產生影響。反映離開聚集中後都會型文化產業的發展特性。
民 95	徐佩瑩	台北藝術大學/ 碩士	都市型文化產業策略發展之個案研究—以台北市文化產業政策為例	當代都市發展必須與文化產業緊密結合，在文化產業社會的座標地圖中，則串連著城市文化及經貿活動，人才間相互群聚與脈落關係；連結在地與全球的社會範型，接合經濟與文化、生產與消

				費的經濟風貌等都市地景。
--	--	--	--	--------------

資料來源：筆者自行整理。

本文將歷年文化產業相關論文整理如表 1-1，說明如下：

### 一、以地方財政作為文化產業發展的基礎條件。

探討文化產業的發展必須從財務的觀點出發，發展規模及策略據此而制定，然而過去的研究多探討私部門或民間所扮演之角色，直接說明公私部門必須協力參與，才能創造文化產業的利基，卻鮮少研究地方財政對於文化產業能產生多少助益，文化產業與地方財政間關係，本文即企圖建立地方財政與文化產業發展的共榮模式，以健全文化產業發展途徑。

### 二、強調以地方政府為主的文化發展策略。

過去部分學者認為地方文化產業的發展，主要是仰賴地方文化資源與地方成員機制之間彼此良好互動調節的過程；本文認為地方政府治理的方式及投入多少資源才是文化產業發展策略是否成功的關鍵，包括軟硬體建設的配合，都必須仰賴地方政府進行規劃及評估，文化產業之中最重要的行動者即地方政府。

### 三、以跨域合作整合可用資源，形成規模經濟，創造經濟產值。

中台灣區域發展係以台中市為核心都市，台中縣市合併又是目前中部發展最重要的課題。過去相關研究並未將文化產業發展納入跨域研究當中，本文認為跨域合作可提升行政效率，整合可用資源，形成規模經濟，創造經濟產值。因此，跨域合作問題的討論也是本文討論的重點之一。

因此，參照以上學位論文，學者們大多將行銷策略及文化產業定義作深入的探討研究，並試圖將文化產業價值從經濟性轉向社會的，人文內涵的模式去思考，建立文化產業永續經營之發展模式。這些珍貴的論文研究成果，實為本文建構的一大資源，尤其行銷策略及文化產業意涵上，更為本文參考與引用的來源。



## 第二章 文化產業的結構問題診斷與對策

### 第一節 相關理論探討

#### 壹、地方治理理論

依據學者 R. A. W Rodes的說法，可以將「政府」(government)到「治理」(governance)視為光譜般的連續體，而治理的概念及意涵遠大於「政府」。以英國為例，1945年工黨政府建立福利國體制與官僚控制模式，這個時期的國家社會互動關係是偏重專業控制、層級節制、集權的模式。至1980年代保守黨執政時期，則是以市場、競爭與企業管理為核心的新公共管理模式為特色，並廣泛使用單一目的公共實體提供服務。<sup>9</sup>

到21世紀，國家與社會互動模式關切的焦點在於：自主且自發形成的組織間的網絡關係，其特性是彼此相互依存、進行資源交換、具有相對於國家的自主性。因此，治理系統涵括政府之外廣泛的行為者，共同履行公共權威。政府逐漸自直接的服務提供中退下來(devolution)，而從更高層次注意管理公共議題的方法與過程，管理與其他政府、私部門及非營利組織的關係。

朱鎮明認為新的治理模式特性概述如下：

#### 一、是一制度化的政策網絡結構

由於政府逐漸沒有足夠的權威來支配所有政策，必須藉由分權化的政策網絡的建構，來統合政策的利害關係人或行為者，如

---

<sup>9</sup> 朱鎮明，2004，《行政暨政策學報》，〈地方政府與地方政府現代化：21世紀英國地方層次的變，第38期，頁33。

主權國家、跨國公司(transnational corporation, TNC)、工會、貿易協會、世界銀行與國際貨幣基金等非政府組織(NGO)、環保與人權等非營利組織(NPO)、媒體、學術界等知識社群等。

## 二、是一民主商議的決策過程

讓所有將受決策影響或管制的行為者，都有機會公開表達意見、反覆討論、彼此爭取支持，建立民主政治與決策所需的正當性。

## 三、是一相互學習的政策過程

參與政策網絡的利害關係人在論壇機制中彼此設定標竿、傾聽難處、相互學習經驗，透過軟性規範(soft rule)與同儕評鑑，學習政策制定的最佳實務經驗。<sup>10</sup>

由於預算赤字、沉重的財政壓力，地方政府面對的各種挑戰，慢慢造成現代地方治理現象。許多城市與地方推動新公共管理或管理主義式的改革，地方政府與私部門彼此形成資源交換且相互依存關係。其次，資訊與通訊科技發展，縮短彼此接收訊息的時間，使得地方政府必須提高回應服務對象的效率及能力，促成電子化政府與民主治理的發展。再者，地方大眾傳播媒體的發達形成對於地方政府的壓力，使人民有更多途徑接觸地方政府的資訊，增加政治知識，促進參與公共事務的能力。最後，地方政府成為全球化下重要的經濟行為者。

學者Bovaird曾針對美國、德國與紐西蘭等國家的地方政府與管理進行跨國研究，他分析地方政府研究有幾個值得注意的趨

---

<sup>10</sup> 同註9，頁34。

勢，其中包括：地方治理的途徑，正逐漸取代地方新公共管理的研究，以及最明顯的趨勢是公共諮商與公民參與地方事務。<sup>11</sup>

地方治理透過網絡的連結代表許多利益與意見正影響地方政府的決策，地方政府必須加以回應、整合與協調。因為地方政府是地方最重要的行為者；其掌握資源，也必須透過與私部門交換資源而相互依存，才能在複雜的政治狀況中提供已經市場化、委外化的福利與服務，因而地方治理可能已經逐漸超越新公共管理的範疇。

上述有關夥伴或協力關係、大眾諮商及公共參與、網絡建構與維繫等概念，特別是在地方政府層次。地方政府在地方政策網絡當中，讓受決策影響者都有表達意見與參與機會，它必須進行協調與互動，這就讓地方治理與民主產生聯繫。進而提升政策的「正當性」(legitimacy)及減少所可能產生的摩擦及衝突，

## 貳、地方財政理論

莊翰華指出地方財政對於地方文化產業與地方發展影響至鉅，而財政是經濟的一種，是政治性公共團體相互間及政治團體與個別經濟相互間的經濟活動。此可由三個面向，說明地方財政收支結構，對於地方文化產業及地方發展的影響：「人口特性」、「經濟產業市場機能」、「生活環境品質」。<sup>12</sup>財政具有公共性，也牽涉到公共財的分配。因此，地方財政與地方文化產業及地方發展具有相互支援及排擠的效果。地方制度法第六十三條及第六十四條分別規定直轄市及縣（市）政府收入來源，在財政收支上各地方政府均有所不足，有賴中央政府補助款之挹注。因此，討論都會

---

<sup>11</sup> 同註9，頁35。

<sup>12</sup> 莊翰華，1997，《都市財政理論與實務》。新竹：建都，頁34-35。

區產業與都會發展，必須說明中央與地方所須扮演之角色與功能，其中包括：縣市（區域）的合作。

馮正民、林楨家提出都市與區域發展的六個基本工作項目：「現況描述與檢討」、「未來發展預測」、「發展目標與策略」、「發展方案規劃」、「方案評估與決策」、「執行與檢討」，作為都會發展決策的重要規劃程序。施鴻志認為政策計畫是規劃程序的重要過程，包含「目標的研擬」、「替選方案的設計」、「影響效果的評議」，政策計畫必須了解人類活動、資源及環境的變遷過程。<sup>13</sup>林錫俊指出美國地方政府為鑑定財政狀況與問題，曾建立財政趨勢監控系統(finance trend monitoring system)以為檢驗的指標及制度。此系統將影響財政的因素，歸納成三大類：「環境因素」、「組織因素」及「財政因素」等。<sup>14</sup>財政趨勢監控系統，不僅可供地方政府進行財政管理及監督；亦可作為觀察地方文化產業與地方發展的動態因素。

日本政府提出「集積效果」帶動地域產業的活性化的結論，其觀察的指標為：「產業板塊的位移」、「人口規模」、「就業人口」、「都會機能」及「地域成長企業的條件」，藉此說明都會區產業與都會發展的互動關係。<sup>15</sup>地方財政對於都會區產業與都會發展影響甚鉅，而財政是經濟的一種，是政治性公共團體相互間及政治團體與個別經濟相互間的經濟活動。

## 參、跨域理論

「跨域治理」(across boundary governance)目的是為解決目前因經濟發展及拜科技所賜，使得原有區域空間型態與規模發生重

<sup>13</sup> 馮正民、林楨家，2000，《都市與區域分析方法》。新竹：建都，頁41。

<sup>14</sup> 林錫俊，2001，《地方財政管理要義》。台北：五南，頁71。

<sup>15</sup> 日本內務府，2002，《日本內閣府政策統括官》。東京：日本內務府，頁119。

組與變化、地方基礎設施規模和社區結構發生重大轉型，進而對原有地方行政管理模式，提出新的要求與挑戰的回應。此種回應凸顯出當今面對公共政策上棘手困難問題(wicked problems)和跨越部門議題(cross-cutting issues)時，跨域治理理念與機制建立之需求性與必要性。

本研究將試著透過分析跨域治理的理論與途徑，並說明跨域治理的概念，結合地方制度法的法制規定，藉由學理及法理的思辯與分析，建構文化產業跨域治理機制，並提出具體可行之建議。根據不同事項特性和主體需求，透過跨域治理概念的運用，以討論文化產業應如何在跨區域事務間，彰顯其價值及產生之功能。

國內學者近年來特別重視跨域治理之研究，如李長晏、詹立煒對跨域治理的定義：<sup>16</sup>

跨域治理係指針對兩個或兩個以上的不同部門、團體或行政區，因彼此之間的業務、功能和疆界相接(interface)及重疊之處而逐漸模糊(blurred)，導致權責不明、無人管理與跨部門(cross-cutting)的問題發生時，藉由公部門、私部門以及非營利組織的結合，透過協力(collaboration)、社群參與(community involvement)、公私合夥(public-private partnership)或契約(compact)等聯合方式，以解決棘手難以處理的問題(wicked problems)。

與其相似的概念有英國的「區域治理」(region governance)或「策略社區」(strategic community)；美國的「都會區治理」(metropolitan governance)以及日本的「廣域行政」等各國的經驗。他們並認為跨域治理形成的原因有一、全球化下的城市變遷。二、

---

<sup>16</sup> 李長晏、詹立煒，2004，〈跨域治理的理論與策略途徑之初探〉，「2004 國際學術研討會」，銘傳大學主辦，台北，頁3。

快速競爭的經濟發展資訊。三、傳遞的便利迅捷。四、生活環境的品質要求。五、公共政策的複雜多變。

此外，以下有三個理論主張，說明跨域治理的需要性：<sup>17</sup>

### 一、傳統改革主義者(traditional reformist)

傳統改革主義者主要從結構途徑去研究區域政府，這涉及整個都市區域的政府變革，企圖去除所有或大部分都會區裡面的小政府，並以單一、全功能、有力的和普及整個都會區政府取而代之。而這種又被稱作合併主義者(consolidator)或大型都會區政府，認為管轄區域的合併有助於政府規模的合理化，使資源不足的地方政府獲得發展，其所採取的方式以市縣合併、兼併和聯盟制為主。

### 二、公共選擇理論(public choice)

此是將政治經濟學運用在都會區政府的研究上，主張多中心或多核心的政治體系，最能回應公民的需求，並認為都會區內若有許多不同的地方政府存在且管轄權彼此重疊，將可透過相互競爭以最有效率、有效能、有回應性地滿足民眾的需求。公共選擇理論在都會治理體制上提供公民或消費者有更多的選擇權，以處理轄區內共同事務。這些體制的選擇，乃鑲嵌於地方政府間的協議、公私夥伴關係、區域聯合會及職能移轉等。

### 三、新區域主義(new regionalism)

---

<sup>17</sup> 陳立剛、李長晏，2003，〈全球化治理：台灣都會治理的困境與體制建構—地方政府跨區域合作探究〉，「兩岸地方政府管理比較研究」研討會，東海大學政治系主辦，台中，頁 151-152。

新區域主義是傳統主義者與公共選擇理論者相互對話下的產物，認為解決都會區問題時競爭與合作兩種體制兼顧運用，如能有效達成治理都會區的效果。其目的是要在地方政府、社區組織、企業組織及非營利組織間，建立起都會區治理策略性夥伴關係(local strategic partnership)。

英國學者 R. A. W. Rhodes 曾經談到治理有七種模式，其中一種即是以「網絡」(network)為核心概念的治理模式。「網絡」概念即是跨域治理理論架構的中心。<sup>18</sup>政策網絡理論(policy network theory)係以政策社群(policy community)和議題網絡(issue network)這兩項作為論述的基礎，指政府機關與各種不同的政策社群對於某些特定的政策議題，所形成的不同政策領域(policy domains)間的互動關係。政府部門間本身會形成政策網絡，而各個政策社群也會形成不同的政策網絡，公私部門結合起來又形成整體的政策網絡。<sup>19</sup>組織理論和公共政策的文獻認為，非正式的關係就如同「網絡」，當形式化的多元程度低於完全整合則稱之為「夥伴關係」。<sup>20</sup>

「協力關係」(collaboration)是跨域治理中重要的一環，構成跨域合作的生產工具。何謂協力？Wood 和 Gary 兩位學者針對協力做了以下的定義：「協力是一種過程，它涵蓋了具有自主性的參與者，彼此的互動透過正式與非正式的協商(negotiation)，共同創造出規則(jointly creating rules)，並結構化地管理他們的關係，以此方式促使參與者在議題中共同決定和執行；而這種過程結合分享規範與共同性利益的互動」。<sup>21</sup>所以會出現協力形式，是因為現

---

<sup>18</sup> 同註 16，頁 6。

<sup>19</sup> 吳定，1998，《公共政策辭典》。台北：五南，頁 146。

<sup>20</sup> Sullivan and Skelcher, 2002, *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Service*. NY: Palgrave Macmillan, p. 42

<sup>21</sup> 同註 16，頁 9。

今的公共議題涉及相當廣泛的層面，常常需要跨越不同的部門，而且也棘手複雜而不易處理。以共識為導向(consensus-driven)的對話，是協力關係中的驅動基礎。為使政策的執行更加順利，其結果能夠更佳良善，在面對多元化的團體、不同的利益，如何使參與者相互對話，以尋求共識便顯得相當重要；尤其是所謂的「整合」(integrate)，參與者會擔心加入之後自主權會消失、正當性被剝奪而本身利益也隨之消失。但協力關係的參與體系是以夥伴(partnership)為前提，對等的方式了解彼此的情況以利之後的對話與合作。但也必須認知到，協力關係並不適用於所有的公共政策議題，一般例行性事務或結構良好(well-structured)的問題或具有急迫性需要獨權專斷的議題，協力關係的型態並不適合。協力關係的形式和治理的規則如圖 2-1 所示：

區域合作形式	非正式策略性夥伴關係	有限協議	共同行動協議	行政契約協議	參與者同意讓渡出部分自主性以建立聯盟	合併
治理工具	自治政府透過相互規範及義務並分享價值與信任	←————→			經由體制外的參與者建立起結盟的規範	科層體制
組織與政策的名詞	網絡	夥伴關係			聯盟形式	整合

圖 2-1：協力的形式與治理的規則

資料來源：Sullivan & Skelcber, 2002, *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Service*. NY: Palgrave Macmillan. Figure 3.1, p.43.

為解決地方政府間一些共同的事項，如環境的污染及水資源的管轄等問題，英國政府自 1970 年代末期就以發展出一套協力規劃(collaboration planning)的執行策略。這套策略是採用溝通的途徑來設計地方的治理系統和實務運營，將焦點放在協力合作的培

養及共識建立的實務方法；其執行的策略，包括有四項主要因素：1、中央式協調規劃(centrally coordinate planning)；2、授能結構與法律授權(enabling structure and legal mandate)；3、聯合規劃(joint planning)；4、聯合財政(joint finance)。跨域間公共事務處理機制如圖 2-2：

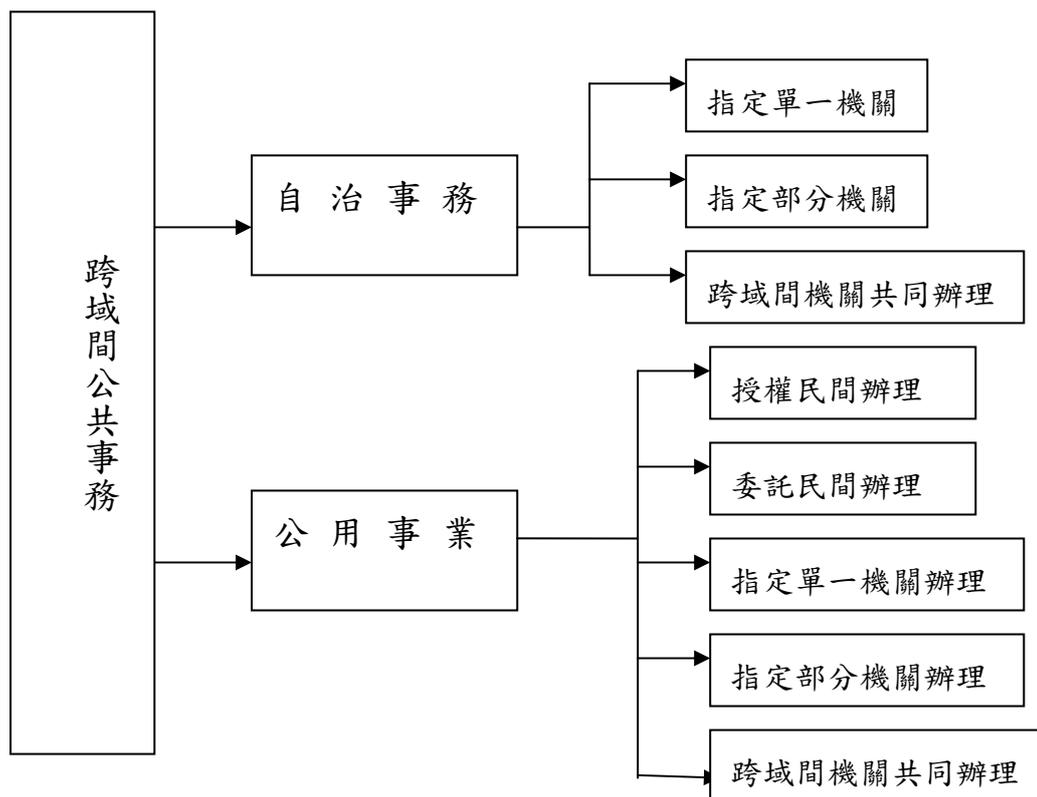


圖 2-2：公共事務處理機制

資料來源：吳介英、紀俊臣，2003，《地方自治團體跨區域事務合作研究》。台北：內政部委託研究，頁 52。

臺灣在辦理跨區域合作的縣市，係依據地方制度法第二十一條之規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治事項如涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地地方自治團體限期辦理」。上開條文，賦予地方自治團體在自治事項中，得以辦理跨區域合作的法源依據，其目的在於共同執行公權力；而地制法第二十四條：「直轄市、

縣（市）、鄉（鎮、市）與其他直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）合辦之事業，經有關直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會通過後，得設組織經營之。前項合辦事業涉及直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會職權事項者，得由有關直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會約定之議會或代表會決定之。」則在使地方自治團體可針對跨區域事務以共同處理或經營跨域之公用事業，以提供跨區域的公共服務。

由於從上述地方制度法的相關條文，僅能被動的給予地方自治團體施行跨區域合作的法源依據而已，對於促進跨域治理的積極性及建設性顯得不足。此外，地方自治團體間還可依照行政程序法第一百三十五條：「公法上法律關係得以契約設定、變更或消滅之」，共同訂定行政機關間辦理有關跨區域合作事項的行政契約，以有效遂行跨區域合作。而這也符合同法第十九條第一款：「行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內相互協助」的立法精神。事實上，影響跨域治理的因素有四點：<sup>22</sup>

## 一、土地管轄權的本位主義引發衝突

各地方政府往往以各別行政區域為施政轄區，以致在業務的推動上常受限於轄區割裂，而未能以區域或都會發展為基礎，造成諸般齟齬及對立的錯亂現象。以台北市和台北縣、桃園縣、基隆市為例來說，其在生活機能上可以說是一體；在此一都會區居住、工作的民眾，生活互動亦十分密切。但因行政區劃的不同，台北市和其他縣市的首長時有矛盾衝突；而許多跨縣市的相關問題，協調工作亦困難重重；甚至是來自如此緊密生活圈的民意代表，也因行政區劃造成的選區利益衝突，彼此嚴重對立。<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> 同註 16，頁 17-19。

<sup>23</sup> 同註 17，頁 149。

## 二、政黨屬性不同造成黨同伐異之爭

我國歷經多次的中央與地方選舉後，儼然形成不同政黨執政的分治政府現象，各政黨間的互動仍處於緊張的磨合期，分屬不同政黨的中央、地方政府或地方政府間，基於政黨屬性或意識形態的不同，常無法有效合作，甚至迭生衝突齟齬，因而錯失共同協力解決區域性問題的機會。<sup>24</sup>

## 三、法令不足進而影響跨區域之合作

我國現行法令中，有關於地方自治團體跨區域合作的相關條文僅有〈地方制度法〉第二十一條與第二十四條簡略提及；行政程序法第十九條第一款和第一百三十五條的條文內容具有類似的概念。換言之，縱然地方自治團體有心辦理跨區域合作事務，但也因受限於目前相關法律的配套措施不夠完備詳盡，成功的案例也不多見，致在實際的執行上依然困難重重。

## 四、參與對象眾多而增加協商的成本

在跨域治理的網絡中，參與者除政府部門（中央、地方）外，還包括私人企業、壓力團體、專業性團體、第三部門的非營利組織，以及廣大的公民。面對為數不少的參與對象，所處理的事務又相當複雜時，曠日費時的折衝協調以及大量產生的資訊，將使得協商的成本不斷增加，而導致治理協商的可能失敗。<sup>25</sup>

該等學者也對於上述四項問題提出相對的解決方法：

### 一、以全局性(holistic)的思維攜手解決問題。

---

<sup>24</sup> 同上註。

<sup>25</sup> 張其祿、黃榮護，2002，〈全球化下的地方政府「治理」：理論挑戰與策略展望〉，《空大行政學報》，第12期，頁154。

全局性的思維意謂著一種共同強化的意義與目標，在相互認同的方式中達成彼此同意的結果。而實際的作為是把政策、管制、服務的提供以及監督整合在一套架構中。

## 二、打造互利的對話平台(dialogue platform)以化解彼此歧見。

以國內目前公共議題都幾乎泛政治化的情形來看，要使政黨間對立的意識形態能夠大和解，無疑是一項「不可能的任務」。但要如何使不同政黨的縣市首長願意攜手跨區域合作，其基礎應建立在互利的前提下；換言之，打造一個互利的對話平台，使區域內的縣市長體認到唯有相互合作才能發揮最大效益。以日前的北台區域縣市論壇就是一個互利的對話平台，雖然台北縣曾因政黨不同而未能參與，但從前述英美等國的實際案例顯示，區域間的合作是地方治理的重要潮流；若因政治因素的考量，而忽略地方的福祉，公民有可能會「用腳來投票」，遷移到對其有利的區域，而使原來的地區逐漸沒落。

## 三、增訂修改法令促進協力合作。

可從四個層面考慮法制上之精進：<sup>26</sup>

### (一) 修正地方制度法

此係就地方制度法第二十一條及第二十四條如有不足之處，增修條文，使跨域合作機制能更法制化及健全化，而日本地方自治法之立法例可資斟酌。

---

<sup>26</sup> 吳介英、紀俊臣，2003，《地方自治團體跨區域事務合作之研究》。台北：內政部委託研究報告，頁 66-67。

## (二) 制定跨域合作專法

由於跨域合作涉及地方自治團體自治權之行使，以及跨域間權力分配及資源共享之權義法律關係，如以修正地方制度法方式，增修條文或增列專章是否即能滿足發展跨域合作之法制上需要，不無質疑之處。是否可在地方制度法授權下，以法律委託方式另定專法，以推展跨域事務之合作，實有審慎考量之空間。

## (三) 訂定跨域合作法規命令

如果認為依法委託下，仍制定跨域合作專法，有違一般授權立法(delegated legislation)之慣例，而主張依其授權，根據行政程序法第一百五十條，訂定法規命令，俾使地方自治團體間，乃至民間團體可資適用，亦是值得思索的法制上努力方向之一。

## (四) 訂定跨域合作行政契約範本

就跨域事務之合作，係至少二以上平行地方自治團體間之合意行為言之，其比較可行之法制作為，似以訂定行政契約為最簡便可行之途徑；復因行政程序法以下，有多達十五條係規範行政契約，似顯示行政契約在法制上已趨向周延化。如能本諸上開條文之規範旨意，訂定行政契約範本，提供跨域事務合作權利主體之參考，相信跨域合作可邁向另一里程。

## 四、建立夥伴關係的績效課責制度

夥伴關係為人所詬病之處，乃是參與者多使得成本增加而且其績效難以測量。因此，本文認為建立一套夥伴關係的課責制度，藉此評量參與者的績效表現，以避免發生搭便車(free rider)的問題發生。蘇格蘭的實際案例可作為我國日後建立夥伴關係的績效課

責制度之參考。其要點如下：<sup>27</sup>

- (一) 檢視夥伴績效評估制度的優點以及潛在的威脅。
- (二) 檢視參與的人員，包含行政部門，應負起夥伴績效的責任。
- (三) 考慮到特殊的議題同樣在夥伴關係的運作中，其結果可能需要花費好幾年才能達成，而且還需要較多的風險處理，間接地連結在投入和某些結果間。
- (四) 對志願部門、私部門和社區團體在夥伴關係的角色加以考慮，若這些組織無法體認夥伴的角色，行政部門須負起相關責任。
- (五) 對結果指標加以認定。

## 第二節 文化產業的形成模式

### 壹、文化產業的定義

文化產業是模糊的概念，而文化產業與文化工業是否具有相同的意義，這方面已有少數學者進行探討。文化工業一詞出自法蘭克福學派阿朵諾的著作，主要是指傳播媒體工業。媒體工業的大眾傳播特性使它具有強大的影響力，社會資訊經過揀選與詮釋使媒體擁有左右時勢的力量。批判它的人認為媒體文化工業使人們失去思考的能力，贊同它的人則讚美媒體文化工業對民主化的貢獻。陳其南則特別區分出文化產業與文化工業的不同，主要是前者強調學習及利益的社區回饋。廣義的文化產業只要是在地歷史文化的發揮與活化所成的產業都可以計算在內，因為即便其利潤未必回饋社區，也有波及效應的可能；但狹義的文化產業如果以操作型定義來看，可以說是：以社區居民為共同承擔、開創、

---

<sup>27</sup> K. Hogg, 2000, "Making a Difference: Effective Implementation of Cross-Cutting Policy," <http://www.scotland.gov.uk/Resoure/Doc/128621/0043026.pdf>。

經營與利益回饋的主體，以社區原有的文史、技術、自然等資源為基礎，經過資源的發現、確認、活用等方法而發展出來的，提供社區生活、生產、生態、生命等社區文化的分享、體驗與學習的產業。這樣的文化產業顯然不同於一般的工業生產，而接近服務業與學習產業，需要服務業原該有的服務熱誠；也需要學習產業必須開發的學習內容。<sup>28</sup>

產業文化化與文化產業化，是 1994 年台灣在推動社區營造之初，就已經提出的想法。產業文化指的是產業所具有的文化；亦即某產業在多年產品生產的歷史過程中，基於對材料選擇與處理的仔細經驗、產品設計製作的創意與品管，而發展出屬於自己特有的文化。其中有許多值得學習的內涵，例如釀酒是一種生產事業，但長久累積下來的經驗知識，使得釀酒也成為珍貴的文化。

至於文化產業則是指運用文化特色的產業；亦即將生活文化、生態文化、生產文化等加以發揮應用而形成的產業。當一部分的產業開始發揮其生產文化內容，並進而以產業文化為主要的傳達資訊時，這些產業也便身成為文化產業。例如：從陶瓷生產製作的歷史中找出文化意涵來，設計成為參觀者所可學習體會的對象，讓窯場成為新型的文化產業。再如埔里桃米里培訓居民成為認證通過的生態導覽解說員，發展生態旅遊產業，也是新型態的文化產業。傳統產業文化內容的發掘與發現，正是一種產業文化化的行動，而產業文化內容的活用，使得產業變身為文化產業，正是一種文化產業化的行動。

## 貳、地方文化產業與文化創意產業定義

---

<sup>28</sup> 黃世輝，2002.12，〈文化產業與居民參與〉，  
<http://home.kimo.com.tw/liutaho/articles/master/huang/2002120201.htm>。

David Thorsby 從學理上認為文化產業具有三大特色：

- (一) 其產業活動會在其生產過程中運用到某種形式的創意。
- (二) 其產業活動被視為與象徵意義的產生與溝通有關。
- (三) 其製成的產品，至少有可能是某種形式的智慧財產權。<sup>29</sup>

根據聯合國教育、科學及文化組織(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO)對於「文化、貿易及全球化」的問題與解答，UNESCO 認為創意是人類文化定位的一個重要部分，可以不同形式表現，透過產業流程與全球分銷去複製、推廣其創意。文化產業包括：書本、雜誌、新聞報紙、音樂錄音、電影及影帶、多媒體產品，以及其他被創造出的新產業，它構成一個國家很重要的經濟資源。<sup>30</sup>

廖桂敏指出「文化產業」一詞加上「地方」，與「地方」緊密的連結後，形成以地方文化為基底的產業發展型態，強調產業發展之地理依存性(geography dependency)，以地域性、地方意象(image of place)為其發展特質，蘊含地方歷史文化的豐贍、集體記憶與共享的價值。<sup>31</sup>劉大和等認為自我群體之敘述，常能提高一個地域的連帶感 (solidarity)，而地方文化產業的發展中對群體自我認同具有重要性，創造出地方居民對自我形象認同，呈現出的是一種情感、價值、偏好認同之文化象徵。<sup>32</sup>楊敏芝將此一價值細分為實質向度認同及意識向度認同二面向：實質向度認同係指認同地方文化產業所衍生之經濟生活、實質環境建設、社會文化生活環境的實質效益；意識向度認同則是指地方文化產業發展後，地方居民對地方是否具有歸屬感、榮耀感，以及本身與兒女是否願

<sup>29</sup> 張維倫譯，David Thorsby 著，2002，《文化經濟學》。台北：劍橋，頁 139-171。

<sup>30</sup> 資料來源：聯合國教科文組織(UNESCO)，2007.5，<http://www.unesco.org/culture/industries/>。

<sup>31</sup> 同註 2，頁 19。

<sup>32</sup> 劉大和，2000，〈文化創意產業界定及其意義〉，《台灣經濟研究月刊》，第 26 卷，第 26 期，頁 143。

意留在家鄉為地方打拼的承繼價值性認同。<sup>33</sup>陳其南認為文化可以成為一個地區經濟發展的基礎結構(infrastructure)。<sup>34</sup>廖桂敏主張地方文化產業為一種產業發展之形態，此一產業型態強調地理依存性，並以獨特性及在地化之生產型態呈現，強調產業的文化生活性和精神價值內涵等，具有地方傳統文化歷史根源及地域獨特性的價值，並可透過產業與地方關係的界定，重新發掘地方歷史性基礎及文化特色，以凝聚地方認同意識，而地方居民內發性之參與，則是永續發展地方文化產業之關鍵。<sup>35</sup>

趨勢大師John Naisbitt提出全球發展趨勢為實踐「思想地方化、行為國際化」典範，並說明全球整合的經濟與技術力量，削弱了國家的地位；可是它也同時強化了對傳統的認同。語言、文化、宗教與種族傳統，均可增進個人的歸屬感；未來新的社群也建立在這類共同的基礎上。<sup>36</sup>Kevin Meethan提出都市空間被重新評價成為商品化的消費空間(commodified as places of consumption)在實質環境和文化、休閒空間上，強化都市景觀品質，藉由意向行銷策略 (image and marketing strategies)，建築景觀及地方特質的象徵及美學價值(symbolic and aesthetic value)重新被評價，成為當地重要的資產，而修護「無形的品質」(intangible qualities)成為重要之包裝商品。在環境品質和文化消費上，重視地方獨特特質(distinctive attributes of places)。<sup>37</sup>Derek Wynne地方政府在以藝術文化為主導之地方環境政策上，應強化公私部門的合作機制，以強化市民榮耀感及認同感(civic pride and identification)，提出地方政府能夠協助藝術與文化產業的發展，「跨部門網絡」(cross

---

<sup>33</sup> 楊敏芝，2002，〈地方文化產業與地域活化互動模式研究—以埔里酒文化產業〉，博士論文，國立台北大學都市計劃研究所，頁 37。

<sup>34</sup> 陳其南，2001，〈從全球化看文化產業與地方行政〉，《文化視窗》，第 33 期，9 月號，頁 50。

<sup>35</sup> 同註 2，頁 27。

<sup>36</sup> 同註 3。

<sup>37</sup> 同上註。

departmental network)策略在政策執行過程中是重要的，它包含藝術、博物館、經濟發展、規劃、觀光、休閒、文化服務、教育、財政，以及社會服務部門。K. Bassett闡述Bristol新的文化政策，文化政策開始走向「重塑意象」(re-imaging)的階段，包括：

(一)新的都市合夥關係型式，建立「地方市場」(place market)的觀念，開始著重於有價值之地方遺產的重建及建構新的後福特主義和消費導向的城市。

(二)都市意象重塑(urban re-imaging)的理念與「文化旗艦開發案」(cultural flagship property)同時並行，以塑造新的都市遠景。

從廣義的地方文化產業來看，只要是在地歷史文化的發揮與活化所成的產業都可以算在內，因為即便其利潤未必回饋社區，也有波及效應的可能。但以狹義的地方文化產業來看，則為以社區居民為共同承擔、開創、經營與利益回饋的主體，以社區原有的文史、技術、自然等資源為基礎，經過資源的發現、確認、活用等方法而發展出來的，提供社區生活、生產、生態、生命等社區文化的分享、體驗與學習的產業。黃世輝認為文化產業顯然不同於一般的工業生產，而接近服務業與學習產業，需要服務業原該有的服務熱誠，也需要學習產業必須開發的學習內容。<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> 同註 28。

表2-1 世界各國對文化創意產業的範疇

定義	國家	範疇
創意產業	英國	13類：廣告、建築、藝術及古董市場、工藝、設計、流行設計與時尚、電影與錄影帶、休閒軟體與遊戲、音樂、表演藝術、出版、軟體與電腦服務業、廣播電視
	紐西蘭	9類：廣告、軟體與資訊服務業、出版、廣播電視、建築、設計、時尚設計、音樂與表演藝術、視覺藝術
	香港	13類：廣告、建築、漫畫、設計、時尚設計、出版、電玩、電影、藝術與古董、音樂、表演藝術、軟體與資訊服務業、電視
	澳洲	7大類：製造（出版、印刷等）、批發與銷售（音樂或書籍銷售）、財務資產與商務（建築、廣告及其他商務）、公共管理與國防、社區服務、休閒服務、其他產業
文化產業	芬蘭	9類：文學、塑像、建築、戲劇、舞蹈、影像、電影、工業設計、媒體
	新加坡	三大類：城市觀光旅遊、歷史建築及藝文消費文學
	韓國	17類：影視、廣播、音像、遊戲、動畫、卡通形象、演出、文物、美術、廣告、出版印刷、創意性設計、傳統工藝品、傳統服裝、傳統食品、多媒體影像軟體、網路
	中國	9類：新聞、出版及版權服務、廣播電視及電影、文化藝術、網路文化、文化休閒娛樂、文化產品代理或通路、文化用品社備生產、文化用品設備銷售
	聯合國教科文組織	6類：印刷、出版、多媒體、視聽產品、影視產品、工藝設計
文化創意	台灣	13類：視覺藝術、音樂與表演藝術、文化展演設施、工藝、電影、廣播電視、出版、廣告、設計、品牌時尚設計、建築

產業		設計、創意生活、數位休閒娛樂
感性產業	日本	三大類：內容產業、休閒產業、時尚產業

資料來源：經濟部文化創意產業推動小組，2005，《2004年臺灣文化創意產業發展年報》。台北：經濟部。

文化創意產業可分為兩種，一種是與地方傳統、在地生活息息相關的，可以稱為社區型文化創意產業；而另外一種則是包括了傳播媒體（文化工業）與設計產業等，具有大量生產、傳播特質的通用型文化創意產業。社區型文化產業原本就是社區營造的目標之一，而通用型的文化創意產業則是服務業活化的另類思考。就本文的研究方向而言，台中縣屬於社區型文化產業，台中市的文化產業發展則偏向後者。在地方財政上兩地的支持點也不相同，此可從上述的理論分析兩地所採取的策略，並整理出完整之地域活化公式。

### 第三節 各國文化產業發展

福特主義係指二十世紀出現的一種生產模式：大量生產。歐美之產業革命也自此而生，其生產線的生產模式是反映了泰勒的管理哲學，有時也稱為泰勒主義：一種以科學的方法測量工作方法、順序、時間並應用標準化的概念來提高生產能力。所以生產線在相關配合上也要求部品化、零件標準化、生產動作或操作標準化等等，但提高生產力回饋到提高資薪的同時，也相當程度的去技術化，或減低工人的專業可能性。其與文化產業發展美學的內涵相抵觸，因此也就有新福特主義及後福特主義的產生。

新福特主義則是指將高層次的過程變革和產品更新同低層次的勞動職權結合在一起。這也就是說，為了以更多的品種和更高的質量來抵制規模效益的下降，這種模型試圖以更高層次的靈活性和多樣性來擴展福特主義系統，其典型代表可能是一個由中央控制的、跨國的、由當地管理的系統。

後福特主義是指所有三個因素即產品更新、過程變革和勞動職權都有高層次的取值。同新福特主義相反，後福特主義模式解除了泰勒主義的勞動分工和嚴格的管理控制，注重發展有高度專業技能和充分的職權的勞動力。由福特主義到後福特主義的轉變是：由大量低階勞工轉為高專業技術勞工、大企業轉變為中小企業、壓低生產成本的價格戰轉為創造多元價值的特色戰。<sup>39</sup>

文化產業發展的過程必須不斷創新並保留文化本身的品質跟吸引人的特質，因此產業不僅講求規模化，更要求細緻化的過程。

丹麥文化部與貿易產業部於「丹麥的創意潛力」中曾提到，現在世界各國對文化產業或是創意產業並沒有一致性的定義，但大致擁有以下三個共同特徵：一、所有和文化產業相關的各個企業，其中的生產、購買、販售的商品或服務都和藝術文化領域有著密切的關係。二、所謂的文化產業是涵蓋整個文化的價值鍊的，亦即對所有的文化輸出以及相關的服務或支援皆包括在內。三、文化產業大多是私人企業構成的。丹麥對於文化產業的定義則較著重在私人企業上，因為其文化產業相關的公司通常大部份是遵循市場競爭而運作的公司。

綜觀聯合國教科文組織、英國、丹麥對文化創意產業的定義，可歸納出三項共通的核心構成元素：一、以創意為產品內容；二、

---

<sup>39</sup> 同註 20，頁 51。

利用符號意義創造產品價值；三、受到智慧財產權的保障。

英國發現除了創新之外，利用人的創造力、技能、傳統的文化藝術與其他智能的結合，也能發展出另一種新的產業—創意產業，不但具有高度的經濟效益，也能帶動就業機會，因而最早提出創意產業概念與政策。英國的創意產業由英國首相Tony Blair於1997年籌設「創意產業籌備小組」直接推動，並於1998年提出第一份的「創意產業」報告。英國也是全世界最擅長運用創意產業的國家，2001年在選定的十三個創意產業中，就有高達1,125億英鎊的產值，並創造132萬的就業人口，整理如表2-2。

表 2-2 英國創意產業規模及其就業人數

產業名稱	就業人口	產值(英鎊億元)	出口值(英鎊億元)
軟體與電腦服務業	555,000	364	27.61
出版	141,000	185	16.54
音樂	122,000	46	13.00
電視與廣播	102,000	121	4.40
廣告	93,000	30	7.74
設計	76,000	267	10.00
表演藝術	74,000	5	0.80
電影與錄影帶	45,000	36	6.53
藝術與古董市場	37,000	35	6.29
工藝	24,000	4	0.40
建築	21,000	17	0.68
休閒軟體遊戲	21,000	10	5.03
流行設計與時尚	12,000	6	3.50
總值	1,322,000	1125	102.52

資料來源：經濟部文化創意產業推動小組，2005，《2004年臺灣文化創意產業發展年報》。台北：經濟部。

英國發展文化創意產業也產生相關問題。一、在政策制定上中央與地方欠缺一致性。二、中央及地方缺乏策略性的思考以致其策略未能與其他領域整合。三、缺乏創意產業相關的詳細資訊。四、投資者對創意產業不夠了解。五、中小型業者缺乏商業方面的技巧、接受額外訓練的機會有限。六、地方創意流失或難以維持。然而英國在科技創新之外，另外回頭思考如何利用既有的文化藝術，予以重新包裝，並賦予新的展現型態與內涵，投入文化創意產業資源整合及創意開發已經解決大部分問題，獲致優異成

果。

香港、澳洲、丹麥政府也陸續投入文化產業或創意產業的推動，新加坡也在 1998 年制訂了《創意新加坡計畫》，2002 年又明確提出要把新加坡建設成全球的文化和設計中心、全球的媒體中心。另外，韓國近年來在數位內容、遊戲、影視等相關產業的發展上，也展現傲人的成績，並且引起世界各國的重視，使得文化創意產業儼然成為已開發國家在科技產業之外，另一個新興工業的主軸，文化創意產業的比較如表 2-3。

表 2-3 文化創意產業之國際比較

國家	產值占 GDP 比重	就業人口比重
臺灣 (2003)	2.78	1.75
美國 (2002)	5.98	3.51
英國 (2002)	8.00	6.64
南韓 (2002)	6.57	—
澳洲 (2000)	3.30	3.80
紐西蘭 (2000)	3.10	3.60
香港 (2004)	3.80	5.10

資料來源：經濟部文化創意產業推動小組，2005，《2004 年臺灣文化創意產業發展年報》。台北：經濟部。

台灣在經濟的發展過程中，雖然曾因過去的「製造優勢」，創造了第一次的「經濟奇蹟」，不過隨著數位化、全球化的風起雲湧，資金、人才、資源的全球性流動，已經讓台灣的製造優勢被其他新興開發中國家所取代，尤其邁入知識經濟時代，台灣面臨缺乏特色商品競爭優勢的危機，不得不尋找另一條出路。而整合台灣的智慧與文化魅力，結合新的創意，並將其應用於產品發

展或生活品質與美學中，不啻是台灣許多產業煥發新生機、新潛能與新商機的關鍵策略，既能創造就業機會，促進經濟成長，同時也能平衡台灣過度偏向製造業的產業發展型態。

政府在界定文化創意產業範疇，除了考量符合文化創意產業的定義與精神外，亦加上了產業發展面上的考量依據，其原則為：一、就業人數多或參與人數多；二、產值大或關聯效益高；三、成長潛力大；四、原創性高或創新性高；五、附加價值高。

經濟部、教育部、新聞局及文建會於2003年共同組成跨部會「文化創意產業推動小組」委員會決議，將台灣文化創意產業定義為「源自創意與文化積累，透過智慧財產的形成與運用，具有創造財富與就業機會潛力，並促進整體生活環境提昇的行業」。「文化創意產業發展計畫」的推動，是我國首次將抽象的「文化軟體」視為國家建設的重大工程，期望藉由開拓創意領域，結合人文與產業，創造高附加價值的經濟效益，為台灣帶來新的發展潛能與商機。自2002年執行以來，台灣文化創意產業無論在營業額或就業人數方面，已經分別提高1.28倍、1.14倍，在參加國際競賽獲獎項目上，也有大幅度的提高。因此，若對照原先設定的目標，在2008年台灣文化創意產業應有相當的作為，惟台灣文化多半衍自中國，在中國也發展文化創意產業的競爭下，如何自共同的文化基礎中，發揮創新與融合的創意思維，並加以產業化、優質化，成為台灣在兩岸文化創意產業競爭中勝出的關鍵。

#### 第四節 文化產業結構問題的診斷

台灣文化產業發展近幾年已趨於減縮階段，其因素除外部環境產生變化外，其內部亦產生若干課題，如表2-4。

表2-4 文化產業所處環境之變化與面臨課題

所處環境之變化	面臨課題
1.轉向低度經濟成長	1.地方政府財政狀況惡化
2.全球化的競爭	2.國內外產業競爭增加
3.高齡化社會之來臨	3.無統整性文化產業發展策略
4.消費需求之多樣化與個性化等	4.企劃開發能力與行銷能力之欠缺
5.設備現代化	5.產地個性化特徵之淡化
6.產地外大型廠商參與投資生產	6.當地資本之減縮
7.資源、能源之使用大受限制	7.資源取得不穩定

資料來源：作者自繪。

說明如下：

### 一、 地方財政困難

在經濟趨緩的情況的情況下，地方政府財政困難，對於資源的分配無法顧及文化產業，文化產業必須自給自足，無法均衡發展。

### 二、 國內外競爭增加

由於全球化因素，來自於世界各地的競爭有增無減，而國內因政府積極推動社區總體營造，因此文化產業的競爭在國內也趨於激烈，然而文化產業產值並未因此而增加。

### 三、 無統整全面性發展策略

政府或民間在制定文化產業發展策略時通常只針對個案做通盤考量，而沒有做區域資源整合的工作，諸如交通動線規劃、

媒體宣傳等，往往只是一再浪費資源。

#### 四、企劃開發行銷能力缺乏

台灣對於文化產業的企劃開發行銷能力缺乏，其因素在於其注重於內部的宣傳，而缺乏向國外開拓市場的能力，因此造成無法吸引外來消費，增加其產值。

#### 五、產品特色不足

文化產業之所以可以成為重要的經濟產業，再於其產品本身具有異質性及地方性，而國內模仿的能力很好，卻忽略發展地方產業的獨特性，因此很難吸引到足夠的消費群。

#### 六、地方資本及人力投入減縮

由於看不到發展的前景，資本家及地方居民的投入熱情銳減，沒有資金及人力的投入，文化產業也無發展的空間。

文化產業的發展問題在於地方財政不夠健全，產品本身不夠具吸引力，公私部門配合不足及無統整性發展策略。因此本文將就上述各點提出探討與建議。

### 第五節 文化產業結構問題的因應對策

針對前述文化產業結構問題，中央、地方政府及文化產業相關者都責無旁貸，應分別扮演政策規劃者、經費補助者及執行者的角色，參與文化產業結構的改造。活絡文化產業因應對策如下，如圖2-3：

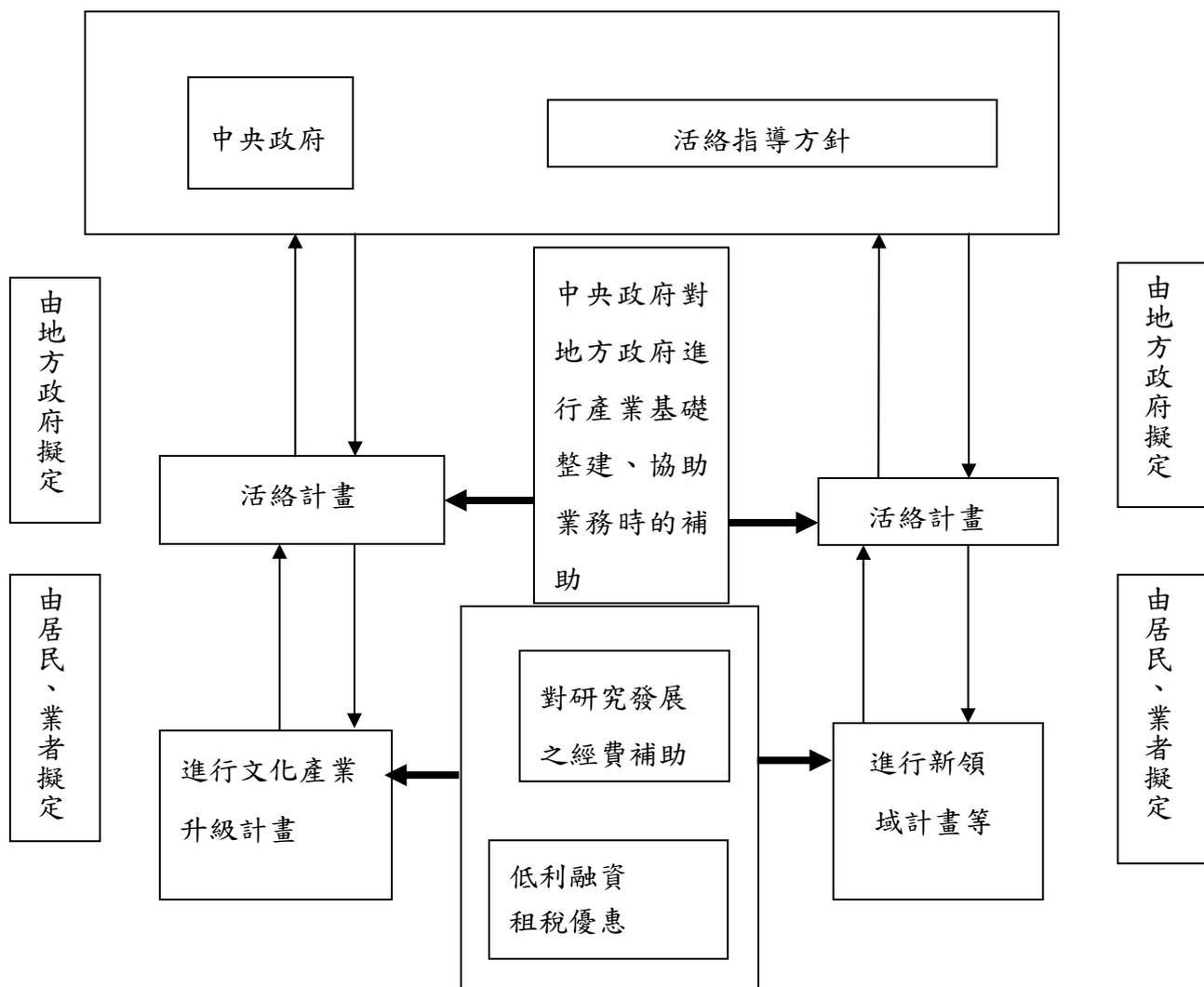


圖 2-3 活絡文化產業架構

資料來源：筆者自繪。

依據文化產業發展現況問題，目前可促進地方文化產業發展的措施分為三大方面：一、培育地區文化創造力；二、促使地方文化產業活絡；三、協助地方文化產業的新生、培育。為配合、推動此三項措施，給予租稅減免、補助款、優惠融資等獎勵。

透過中央財政的補助，地方政府制訂文化產業的活絡計畫，地方提出研究及建議新計畫，使地方能夠藉由積極參與，而投入文化產業的發展。地方政府的職責在於規劃發展策略，藉由文化

產業發展拓展其財政能力，健全其財政體制。



# 第三章 文化產業的經營與發展

## 第一節 台灣文化產業經營策略及實施成效

固然，文化產業理論上可分為地方型文化產業及都市型文化產業，前者係以地方認同及在地情感作為發展的元素，解釋地方文化之來源；即以一地區歷史或文化特色來展現其產業價值，促使消費者進入該區域而達致；後者係以文化創意產業為其發展主要意涵，其認為傳統文化產業在都市並不太適合發展其市場。因此以有特色之文化創意產業來作為都市文化產業發展的類型，實是現今都市發展的重心之一。但此際研究文化產業卻可發現，至少有下列特質，包括：

- 一、臺灣都會區產業以非文化產業為主的榮景已不在。
- 二、文化產業已成為臺灣都會區產業的發展重點，且以文化創意產業為都會區產業的主要產業。
- 三、與服務業結合，且多以配合地區產業為其主要的競爭性產業。
- 四、臺灣都會區產業與其他國家的都會區產業相較，其產業競爭力仍須在包裝及行銷上多所策進。
- 五、文化產業如要在都會區發展上有所貢獻，政府的積極作為，可能是當前最重要的政策作為之一。
- 六、文化產業與觀光產業具有同質性，實是有相當差別，但文化產業卻是觀光旅客最喜愛的造訪對象。就文化產業而言，觀光產業是促其成長的主要因素，此在臺灣亦無例外。

文化產業其經濟策略亦仍須運用4P（價格price、行銷promotion、區域place、產品product），但在策略運用上則須因地制宜。理論上文化產業應有效運用「產業群聚」(industrial cluster)的理論。<sup>40</sup>此理論象徵產業除重視市場結構，內部組織管理與生產

<sup>40</sup> 閻永祺，2004，〈產業群聚與區域產業發展關係之研究—以南部區域為例〉，碩士論文，國立

效率的產業經濟分析外，尚須兼顧空間區位、廠商間的關係、外部環境與產業上下游的整體思考。其係代表對國家、區域或城市經濟體的新方式。質言之，產業群聚的概念，係將該產業的空間向度：空間區位鄰近、產業向度：特定部門集中及功能向度：廠商彼此間的關係等三大向度加以整合。事實上，該產業群聚的特徵，即是將跨現有行政區劃、跨產業及創新作為結合為一體，此應係文化產業之特質。

由此，當可了解文化產業，應以「區域經濟」(regional economy)的特質規劃產業發展。比較可行的經營策略，就是市場的定位，觀光旅客的市場區隔固然重要；產業市場的定位，亦不容忽視。臺灣的文化產業，對於舶來品已有傾向高價位的發展，但本土性產品則除少數產業（如凍頂烏龍茶、竹山孟宗冬筍）外，似都採取低價位的經營策略。就一般民眾而言，似乎低價位容易行銷。但就觀光客而言，降低價位並不討好；甚至是經營交易上的一大敗筆。說明如下：

- 一、文化產業須運用產業群聚理論，以提昇經營成效。
- 二、文化產業須兼顧產業市場區隔與產品市場定位，始能提升經營成效。
- 三、文化產業為經營主幹產品，其在文化創意上尤須多所規劃，始可提昇經營成效。
- 四、在文化創意產業上多行努力，形成市場發展上的新競爭產品。
- 五、以觀光產業為其設計產業的策略性產業，應係比較具有競爭力的產業設計思維。
- 六、文化產業固有採取高價位的傾向，但應顧及觀光旅客的市場區隔，低價位或合理價位，亦是值得設定的價位選擇。<sup>41</sup>

---

成功大學都市計劃學系，頁 16。

<sup>41</sup> 紀俊臣，2006，〈都會區產業與都會發展之關係—以台中都會區為例〉，《都市及區域治理》。

## 第二節 影響地方財政的文化產業與都會發展的遠景

姑以臺灣的經驗而言，臺灣都會區內之地方自治團體，其地方財政就自有財源比例普遍不高，但如地方「在地化」下有其產業特質的競爭力，如金門高粱酒，雖係由離島經營，但因產品特質顯著，以致其實直收益，已成為該縣最重要的自有財源；該自有財源比例，復成為臺灣各地方單位之最大者。此對金門的財政有很顯著貢獻，乃是不爭的事實。<sup>42</sup>

目前臺灣的都會區，其地方財政比較其他非都會區之地方財政為佳，其主要原因為：

- 一、都會區地方有其特定產業，推動區域經濟發展，且各該地方政府經常配合時節，辦理節慶活動多少帶來觀光人潮；而能有效帶動商業活動，對區域經濟發展不無貢獻。
- 二、都會區政府之相關主管單位，已能事先規劃都會區產業的產品設計，且能責成行銷部門大力行銷，此對誘引觀光客之到訪，實有很顯著成效，從而充裕地方財政。
- 三、都會區有許多古蹟等文化資產，地方政府已能重視此等文化財的價值，而活化其使用或再使用，當是鼓勵觀光客重遊的最佳手段。就臺灣公教人員的國民旅遊卡發放政策而言，其能將範圍及於都會區，實有助於都會區營業稅等相關產業稅捐收入之增加，從而亦可提昇地方財政的自有比例。
- 四、都會區人口密度普遍高於非都會區，此在「在地化」經營成效上，已可居於優勢。地方政府如能審慎擴大行銷，將可能積極帶動臺灣地方財政之有效改善。

基於上述原因，文化產業為活絡都會區發展的重要重要產業

---

台北：五南，頁 304。

<sup>42</sup> 同上註，頁 308。

，而都會區財政狀況改善之後，又可以回饋到文化產業的維護與行銷上。因此，文化產業與地方財政實是相輔相成的關係。

台中縣（市）之整體發展方向應是配合兩岸政策逐步開發，打破過去發展的限制，再展現新生命力的成長空間，在整個環境的容受力之下，善用現有的資源、條件，結合地方特有的文化產業特性，以富裕、健康和永續發展為主軸。掌握外在環境的變遷與內部資源的優勢，突破人文、觀光、產業發展的瓶頸，加強改善生活基礎建設並推動永續發展，以提昇縣民生活福祉。此可分為以下幾點說明之：

## 壹、台中都會區角色定位

台中都會區發展未來發展方向，包括：

### 一、因應台灣地區都會區發展重心的移轉，調整現都會區發展角色。

近年來政府為緩和台北、高雄兩都會區兩極化的發展，於台灣中部地區陸續投入台中國際港、縣港合一、清泉崗國際機場逐步推動、中部科學園區、高速鐵路興建、捷運系統...等重大設施之興設；但適逢全球經濟不景氣、海峽兩岸政策之開放推動、大陸市場之競爭...等因素之影響，在開發上仍處於緩慢狀況。因此，如何善用現階段之優勢條件，突破現階段發展困境，調整發展角色，為「台中都會區」發展中的重要課題。

### 二、掌握縣市合併升格之契機、地方發展自主能力的提升，避免台中都會區發展兩極化之擴大。

在實質發展下，台中縣市間已形成一關係密切的都會區，但台中都會區轄內土地包括台中縣市腹地，由於行政主導權的不

一，常造成資源無法整合，缺乏整體規劃，淪為各自發展之窘境，另一方面，現有城鄉聚落快速發展與擴張，城鄉發展特色難以彰顯且缺乏整體規劃，致呈土地使用呈現蛙躍式零亂發展現象。

由於地方自治組織架構的調整與國土開發體制的修正，地方政府將擁有更高的自主權，而不再受限於過去僵化的法令制度，此時若能配合前瞻性的理念，將有助於縣市資源整合、解決地方人事及財政問題，使得資源永續發展之整體規劃及投入資源發揮最大效益。

配合「地方制度法」及「行政區劃法」之增修定，推動縣（市）合併升格或台中縣（市）單獨升格直轄縣，未來台中都會區將成立台灣地區第三個「直轄市」，但就目前縣、市的情況來看，縣市間發展方向卻不同，台中市未來發展仍趨向於商業服務機能較強之城市，台中縣仍為以二級產業為主之農工商縣份，都會關係呈現兩極化發展。

在過去中央政府之都市發展政策，長期以來皆以鞏固現有的都會區中心都市發展區為主之政策下，以過去台北都會區發展為例，長期以來台北縣的外圍鄉鎮被視為台北都會邊陲地區，從1970年代起，為因應台北都會區的擴張蔓延，當時台北縣的邊緣鄉鎮陸續安置了核電廠、水源保護區、水庫、國家公園、區域性垃圾場、污水處理廠、外移的軍事設施...等設施，而台北市則以商業首都都市機能型態發展，形成台北都會區不對稱的兩極化發展關係。

為避免此一前車之鑑，未來台中縣（市）在都會區的發展中，無論是縣市合併或各項社經、文化發展...等方面，皆應站在台中縣與台中市區域發展考量下為整體社會及經濟面規劃，而不應僅是從政治性角度來衡量，以避免台中縣淪為台中都會區發展下之

犧牲角色。

### 三、因應國際情勢的變遷，強化地方文化產業結構的轉型與再造，配合中部科學園區之設立，引進高科技產業，調整產業發展方式。

在全球化趨勢下，近來國際經濟之不景氣，具深厚製造業根基的大台中地區，亦面臨產業效能不佳、產業外移嚴重、土地生產成本提高、產業亟待升級...等關鍵問題。

以台中縣為例，現有的產業中，精密器械、機械設備製造等具有相當的發展潛力，提昇傳統產業層級並與高科技產業結合，是未來台中縣產業發展主要方向，台中縣在過去的發展中一直是以勞力密集產業為大宗，以中小企業為主的產業體質下，而在二級產業方面縣內現有工業發展亟待轉型並朝向科技產業為現階段發展上的重要課題，未來配合中部科學園區之設立，引進高科技產業，同時隨著觀光人口的成長，將帶動現有三級產業的蓬勃發展。因此，現階段必須調整台中都會區產業發展政策與方向。

在全球積極朝向高科技發展的同時，台中縣未來應積極在有的機械產業根基下，配合中部科學園區之設立及縣內產業之轉型，提昇其技術及研能力，轉向電子、通訊與機械等高科技產業發展，將有效促使現有產業的升級與活化，帶動地方經濟產業之發展。

### 四、兩岸政策開放後，「台中都會區」具有優勢之交通條件發展兩岸經貿特區，成為中台灣地區—兩岸經貿的海空門戶。

台中都會區海上運輸有未來兩岸直航後重要的基地台中港，而台中港又是與大陸沿海航線港口區位鄰近，地理位置優越，現有的港灣基礎設施完善，對於發展轉運中心、經貿特區，有不錯

的基礎，未來配合「中部國際機場」之設置，對外空運交通亦逐年改善，將大幅度提昇現有台中縣之競爭力。

海上運輸方面，台中港港大水深，港域遼闊更居台灣各港之冠，目前陸續推動台中港碼頭增建與聯外道路興建、台中港倉儲轉運專區等計畫，港埠基礎設施及規模將更具水準。

台中港擁有廣大腹地，港區內並已劃設多處專業區，港內外尚有大片土地可供相關業者投資開發；同時，台中港位於東亞航運中心的中心點，平均航程最短，對於發展海運轉運中心有良好的競爭優勢。

未來台中都會區積極發展倉儲轉運專區，利用加工出口區做簡易加工、轉運、包裝、倉儲及關聯產業聯合服務，結合經由台中港之近海及遠洋航線，擺脫傳統港口僅具有進出口貨運之單一功能，朝實體運銷中心之新型態港埠營運，發展成為國際港埠貨物運銷中心及國際貿易據點。跟上國際化與自由化的腳步，並結合地方參與支持，台中都會區繁榮美景將指日可待。

目前台中都會區主要交通建設，在公路建設方面上，有中部第二高速公路、東西向快速道路、西部濱海公路、以及台中生活圈道路系統建設計畫，另外，還有台中都會區捷運路網，鐵路立體化，高速鐵路烏日站之設置以及山線鐵路雙軌化之完成，構成一個以台中市為中心的台中都會區交通路網，使整個台中都會區之交通更為完善。

**五、台中都會區「文化產業意象」空間的塑造，擬定城鄉成長管理的發展原則，發揮地方特色的城鄉發展，並藉由九二一災後重建建立城鄉防災系統。**

過去台灣地區長期在偏重發展，而忽略文化產業的政策下，

使得文化產業發展遭受相當大的阻礙。台中縣在台中都會區中所佔的土地、資源面積最大且緊臨都會中心—台中市，扮演都會區休閒的重要角色，為使台中縣在都會區的發展過程中達到經濟發展與環境保護並重的目的，並成為台中都會區綠的空間環境的塑造者，未來對環境資源如水、山坡地、空氣...等自然資源尤應加以保育，避免不當的開發所造成的污染；另在改善污染環境方面，除對各項廢棄物尋求妥善的處理外，污染源的管制仍須加強，以避免環境持續的惡化，未來應落實環境保育，擬定城鄉成長管理的發展原則，強化地域文化認同，發揮地方文化產業特色的城鄉發展。

#### **六、配合兩岸政策開放後，具有優勢之地理位置、交通條件，發展兩岸經貿特區，成為新世紀兩岸營運中心，台中縣為未來都會區發展的主要腹地。**

目前台中都會區的發展仍以台中市為中心，但在配合「國土綜合開發計畫」「均衡發展的都會生活圈」之目標下，未來台中都會區之發展，應朝向平衡。台中都會區位於西部成長管理軸中部都會帶上，一方面加強中心都市提供各項服務的品質與效率，同時也加強與各生活圈之交通運輸網路，使人民能快速便捷在都會帶內享受各項服務，並且適時檢討產業類別、規模及區位關係，調整發展壓力，以達經濟成長與環境品質並重的目標，並能疏解以台中市為中心的發展壓力，以及達到台中縣、市均衡發展之目標。

台中縣位處台中都會區發展主要腹地，區位結構上來看，不僅可支援都市程度已高度深化的台中市，亦可扮演均衡台北、高雄兩大都會區極化發展的角色。因此，未來台中縣在發展上應掌握現有的區位優勢，配合目前政府加強所提出中部區域發展的政策，在現有較佳的基礎（如台中國際港、清泉崗國際機場...等）

上，進一步主動爭取各類重大建設投注在台中縣，加速建構完整台中都會區交通路網，以提升城市競爭力，厚植台中縣成為新世紀兩岸營運中心之各項發展基礎。

#### 七、全球化及加入世界貿易組織時代之來臨，迫使傳統農業生存空間愈加有限，亟待尋求突破、發展綠色休閒精緻農業，提升農業競爭力之發展契機。

隨著全球化及加入世界貿易組織後，將為台中都會區傳統農業帶來衝擊，亟待尋求產業升級、發展綠色休閒精緻農業、提升農業競爭力之發展契機，未來可結合生態、景觀及農產特色，藉休閒觀光為介面，轉型兼營休閒服務業，配合發展農莊民宿文化朝觀光休閒農業發展，以增加產品的附加價值，帶動地區發展，進而增進農民的收益，配合「國內旅遊發展方案」之推動，輔導每一鄉鎮市（區）建設一處「農漁牧休閒度假區」和「推動觀光農園、休閒農場農產休閒之旅」...等措施，以發展休閒農業、積極發展各鄉鎮市（區）農漁牧業特產，健全產銷管道以提昇市場競爭力，朝向觀光休閒化的現代化一級產業。同時，配合農地釋出及農業發展條例之修改，對未來土地使用變更更應妥善考量，以因應加入 WTO 的衝擊及國際經濟環境的變遷，希望藉此提振台中都會區農業產業活力，並創造就業機會。

#### 八、台中都會區具備良好之觀光旅遊發展契機，積極推展觀光事業。

台中都會區擁有多元的自然人文景觀及地域文化提供了豐富的休憩旅遊資源。不論是山線中橫旅遊系統的自然生態觀光、海線的濱海遊憩景點（如大安濱海遊樂區、高美濕地、大甲鎮瀾宮、梧棲觀光漁港...等）或屯區的歷史文物（如霧峰林宅、省諮議會...等）、台中市都市型觀光發展資源...均各具地方特色具備良好之觀

光旅遊發契機，不僅可營造多元精緻的本土文化透過觀光資源完整的規劃，提升觀光遊憩的品質，更可使生態保育、文化古蹟及經濟產業發展三者共存共榮。

隨著國民所得提高與休閒時間的增加，觀光遊憩產業已成為台灣地區發展相當快速的產業之一，台中都會區具有相當優越具豐富的觀光資源擁有極大之山林資源與水資源區內設有許多遊樂休閒設施，加上新觀光景點之開發如月眉大型遊樂區、九二一大地震產生之新的景點...等。未來配合開放大陸地區民眾來台觀光，及將國內旅遊，列為具多方面效益之策略性產業，積極發展國內旅遊，不僅可提高國人生活品質，促進傳統特色之文化產業發展，有助於增加經濟弱勢者（如農民漁民及原住民等）之就業與所得，台中都會區之觀光休閒產業，在台灣市場上仍具有極高的開發潛力。

## 貳、台中縣（市）未來發展目標

展望未來，台中縣（市）在區域發展中的角色應宜配合相關的轉變，重新尋找新的定位。綜合前述分析，針對台中縣未來區域角色發展定位，在考量前述台中縣（市）之發展潛力與限制，整合凌亂的文化產業發展方向與步調，共同描繪台中縣（市）文化產業願景，以區域性的宏觀角度，根據理性的整體規劃分析與研究，協調與統合，同創共存共榮的城鄉整體重建藍圖，長期目標則朝向打造新世紀優質新中—新世紀兩岸營運中心，中台灣人文觀光休閒基地、科技產業縣。

針對台中縣（市）未來區域角色定位，並配合各項發展，在全縣整體發方向上，主要研擬有以下幾點。茲分述如下：

### 一、加強城鄉行銷，再造台中新形象。

推動城鄉行銷，吸引外來資金及人才投入，共同繁榮地方，建立縣民認同，藉由城鄉行銷策略之推動，使台中縣（市）最具有優勢之特色能突破現狀，成為台灣區域最重要的產業、休閒、旅遊、轉運中心。

## 二、產業結構的轉型與再造：配合中部科學園區之設立，引進高科技產業，調整產業發展方式。

台中縣（市）之產業在國際經濟趨勢下，如同國內產業界所面臨的問題一樣，面臨著產業轉型與升級的問題，台中縣現有的產業中，精密器械、機械設備製造等具有相當的發展潛力，提昇傳統產業層級並與高科技產業結合，是未來台中縣產業發展主要方向。台中縣在過去的發展中一直是以勞力密集產業為大宗，以中小企業為主的產業體質下，未來台中縣（市）之產業，為因應國際經濟趨勢的變遷、及配合台中都會區之發展，如何強化地方產業，振興產業發展，並針對產業轉型與升級的需求結合學校、研究單位研究發展能力，提供研發的技術輔導管道，使產業發展具競爭力的高科技產業；同時，對舊有產業提供改進的輔導措施，並積極發展各鄉鎮市農漁牧業特產，健全產銷管道以提昇市場競爭力，朝向觀光休閒化的現代化一級產業。配合農地釋出及農業發展條例之修改，對未來土地使用變更更應妥善考量；以因應加入 WTO 的衝擊及國際經濟環境的變遷；而在二級產業方面縣內現有工業發展亟待轉型並朝向科技產業為現階段發展上的重要課題，未來配合中部科學園區，引進高科技產業，同時隨著觀光人口的成長，將帶動現有三級產業的蓬勃發展。因此，現階段必須調整台中縣產業發展政策與方向。

## 三、配合兩岸政策開放後，具有優勢之地理位置、交通條件發展兩岸經貿特區，成為兩岸台灣中部營運中心。

台中縣（市）除了陸上交通運輸之外，海上運輸亦擁有未來兩岸直航後重要的轉運基地台中港；台中縣為台灣南北交通中點，而台中港又是與大陸東南沿海航線最近之港口，地理位置優越，台中港現有的港灣設施完善，對外交通亦逐年改善，對於發展海運轉運中心，有不錯的基礎；又鄰近台中水湳機場、台中清泉崗機場；未來配合政府政策又將中部地區設置國際機場，將大幅度提昇現有台中縣（市）之競爭力。

台中縣位處台中都會區核心地帶，區位結構上來看，不僅可支援都市程度已高度深化的台中市，亦可扮演均衡台北、高雄兩大會區極化發展的角色；因此，未來台中縣在發展上應掌握現有的區位優勢，配合目前政府加強所提出中部區域發展的政策，在現有較佳的基礎（如台中港、清泉崗機場...等）上，進一步主動爭取各類重大建設投注在台中縣，加速建構完整台中都會區交通路網，以提升城市競爭力，厚植台中縣成為兩岸台灣中部營運中心之各項發展基礎。

#### 四、強化邁向國際化的基礎，進行國際化指標系統建立。

為順應國際化的潮流，朝向產業國際化發展趨勢，台中縣必須進行國際化指標系統之建立，並強化邁向國際化的基礎，台中縣（市）未來可在「居民」「學校」「企業、團體」「國際交流團體」「行政部門」...等之密切合作下，加速將台中縣市營塑成新世紀的國際性魅力都會。

強化邁向國際化的基礎包含三個策略層面：

##### （一）人才

培養可擔負國際化時代的人才。例如透過終身學習管道、學校教育、增加接觸國際資訊的機會...等方式，培訓具國際觀或處理應

對能力之縣民。

## (二) 國際連繫基礎

強化本縣與世界接軌之基礎。例如：在國際交流據點上，應加速推動台中港與機場之國際化、資訊通訊基礎之整備、引導民間資金增設國際交流場所（如國際會議場、貿易展示場、商務酒店...）；在生活環境之規劃上，特別考量到國際人士的需求提供其便利、友善、安全與魅力之生活環境（尤其是台中港特定區、科學園帶...等國際人士將先行進駐之地區，更應優先推動）；在軟體上，可輔導成立台中國際交流基金會...等 NPO 組織，以支援及促進國際與台中間之交流。

## (三) 產業

如透過 NPO（如工業策進會、農漁會、外貿協會...等）及區域產業群聚（regional industrial clustering）規劃，加速協助本縣產業振興及走入國際化；觀光上，則特別推動國際觀光活動之導入，例如在重要旅客來源地（中短期內可能是大陸華南、華東、日本）設立觀光推廣辦事處、架設本縣國際觀光網站...等。

六、擬訂創新性的作法，妥善運用開源與節流策略，建立回饋制度並以企業經營方式將資源做有效之利用。

台中縣擁有極大之水資源，未來將擬訂創新性的作法，朝向積極掌握縣內各項資源的經營管理權，建立並落實回饋制度，以企業化經營之精神將各項資源做有效之整合與發揮，進而增加財源繁榮地方。

七、永續利用國土，強調生活、生態、生產並重，建立城鄉防災系統。

台中縣在台中都會區中所佔的土地、資源面積最大，且緊臨都會中心—台中市，扮演都會區休閒的重要角色，為使台中縣在都會區的發展過程中達到經濟發展與環境保護並重的目的，並成為台中都會區綠的空間環境的塑造者，未來對環境資源如水、山坡地、空氣...等自然資源尤應加以保育，避免不當的開發所造成的污染；另在改善污染環境方面，除對各項廢棄物尋求妥善的處理外，污染源的管制仍須加強，以避免環境持續的惡化未來應落實環境保育，擬定城鄉成長管理的發展原則，強化地域文化認同，發揮地方特色的城鄉發展。

#### **八、尊重族群文化自主體，推動文化傳承與融合，塑造多元自主文化生活圈。**

台中縣具有豐富的地方文化，如泰雅族、客定、閩南、大陸...等，擁有未來地方發展不可或缺的文化資產，未來在尊重族群文化自主體的原則下，推動文化傳承與融合，塑造多元自主文化生活圈。

#### **九、配合台灣地區人口邁入老化時代的來臨，廣拓社會醫療資源網路，設置養生福利園區，引進民間資源，適時提供醫療服務及社會福利。**

為因應台灣地區人口邁入老化時代的來臨，應積極利用台中縣（市）好山、好水、氣候良好、區位適當、交通方便之條件，引進民間投資設置養生福利園區，提供老人醫療服務及社會福利，並結合民間資源建置認養制度，優先照顧偏遠山區之需求。

#### **十、活用台中的文化、宗教及生態特色，推動主題活動並配合中央法令之修訂，引進博覽會設置，設置博物館以增加地方觀光資源之多元化。**

台中縣（市）文化產業需結合文化、宗教及生態特色，尤其宗教盛事—大甲鎮瀾宮繞境，近年來雖致力推動行銷包裝，但是其所創造出文化產業產值難以評估，因此宜加強其文化價值深化並向國際推銷這世界著名的宗教文化盛事，增加國際觀光人潮。再者，可藉由爭取舉辦國際博覽會，林建元認為博物館可成為地方認同感、促進文化產業與地方消費的重要手段。<sup>43</sup>將台中縣市觀光資源整合，藉以行銷文化產業的特色與提升國際能見度。

---

<sup>43</sup> 吳俐璇，2002，〈博物館對地方文化產業發展之影響—以鶯歌陶瓷博物館為例〉，碩士論文，國立台灣大學建築與城鄉研究所，頁1。



## 第四章 臺中縣市文化產業的分布

依據文化資產保存法規定，文化資產計有「古蹟」、「歷史建築」、「古物」、「民族藝術」、「民俗及有關文物」、「自然文化景觀」六種。台中縣，背山面海，位居台灣中部，北有大安溪，南有烏溪，中有大甲溪貫穿全境，是一氣候宜人適合各族群在此移墾定居的好地方；文化型態互異的平埔族、原住民族及福佬人、客家人均曾先後至此拓墾定居，不僅豐實了台中縣的人文，亦成為史學家研究台灣開發史及族群遷移至為重要的重鎮。

濃郁的人情、薈萃的文風，可從台中縣的古蹟——大甲貞節牌坊、文昌祠、大肚磺溪書院、霧峰林家花園及富有古建築特色的潭子摘星山莊、神岡鄉大夫第、筱雲山莊等處，窺其風貌；而「大甲東陶藝」、「大甲帽蓆」、和維繫群眾情感及信仰的「大甲媽祖」，則是另一多樣文化面貌的呈現；克勤克儉的客家民族，則在本縣東勢、新社地區，墾植出一水果王國的封號；曾以「珠衣」顯其文化特色泰雅原住民族，則是本縣和平鄉的主流。地靈而人傑的台中縣，因著不同文化面貌的互動，而蘊育出其特色自具的人文景觀。<sup>44</sup>

台中市的文化資產新舊並陳、包羅萬象，其中「古蹟」計有九所；「歷史建築」有十九所；「古物」散在民間收藏家中；「民族藝術」包括傳統美術、音樂、戲劇等；「民俗及有關文物」以文英館與台中市民俗公園典藏的5000餘件台灣民俗文物為最大宗，並散在民間收藏家中；「自然文化景觀」則以大坑風景區、大肚台地為主。<sup>45</sup>

<sup>44</sup> 台中縣文化局網站，〈文化資產課〉，[http://www.tccab.gov.tw/tccab/e\\_assets.asp](http://www.tccab.gov.tw/tccab/e_assets.asp)。

<sup>45</sup> 同上註。

## 第一節 臺中縣市文化產業結構的比較

台中縣市文化產業發展已逐漸走向分化的時代，其發展策略亦有所不同，其目的皆是希望藉由文化產業的復興來帶動地區的繁榮，由最小的資本投入，得到最大的經濟價值。欲達成上述目的，就必須從地方財政與文化產業資源分配加以著手研究。

### 壹、以台中縣市總體經濟發展來看

所稱臺中都會區係指臺中市為核心都市(core city)向南北延伸的都會區域發展，主要行政區域包括臺中市與臺中縣，前者截至今年五月底，人口為1,049,056人，土地面積為163.4256平方公里，人口密度為6,340.89（人/平方公里）；後者人口為1,545,605人，土地面積為2,051.4712平方公里，人口密度為747.48（人/平方公里）。臺中市現劃分為八行政區，而臺中縣現劃分為21鄉（鎮、市）。其主要資料如表所示。僅就上揭資料分析臺中都會區的產業發展。

表4-1 臺中市與臺中縣地理生態資料

	臺中市	臺中縣
人口數	1,049,056（人）	1,545,605（人）
面積數	163.4256（平方公里）	2,051.4712（平方公里）
人口密度	6,340.89（人/平方公里）	747.48（人/平方公里）
行政區劃分	八個行政區	21個行政區
主要經濟資源	土地稅、房屋稅、牌照稅	土地稅、房屋稅、牌照稅
地方建設重點	傾向文化藝術及捷運工程	傾向地方道路維修及文化公共設施之構築
文化產業特性	文化創意產業正在發展中	地方性文化活動較多
觀光產業成效	已成為重要產業	尚待積極開發

--	--	--

資料來源：筆者自行整理。

臺中都會區如以臺中市為核心都市，其經濟生態可做如下的鳥瞰：

### 一、台中市經濟發展由市中心轉向重劃區。

臺中市除北區或北屯區有部分山地外，基本上係一平原地形，且已全部發布都市計畫，商業活動較為集中於市中心區；唯舊市區因房舍老舊，除特種行業仍有其固定市場外，市場景象趨向蕭條。比較繁榮地區有由東向西發展的趨勢；尤其市地重劃後之商業活動非常燦爛。

### 二、台中縣以三核心都市為發展中心。

臺中縣基本上分成三個小核心經濟圈，北區以豐原為經濟核心都市，南區分為大里與太平二經濟核心都市，其經濟已有逐漸取代臺中市的機能。質言之，以往臺中縣民眾經濟生活係以臺中市為門戶，近些年來臺中縣三經濟小核心，業已加強服務業之經營，而使民眾可就地購置民生必需品，不必移駕臺中市購置。

### 三、台中縣經濟活動以山海交通動線作為區分。

台中縣之經濟活動，以交通運輸軸線區分，概可分為海線、山線，海線部分著重於近海魚獲，以及部分農業產品；山線則以農作產業為主，經濟作為主要係一般農產品；尤其茶葉、竹筍。和平鄉係臺中縣最大的山地鄉，其經濟作物國內外馳名；唯因土石流發生頻率太高，在中部橫貫公路停止修復後，幾陷於停擺的

狀態。

#### 四、台中都會區應善用大學院校資源。

臺中都會區因大學院校林立，此對發展文化產業，尤其文化創意產業應有其助益；唯至今政府與大學院校似缺乏文化交流的對話機制，致使跨域合作制度未能儘速成立，更遑論搭起文化產業分工合作的發展模式。

表4-2 自有財源比例

自有財源比例	台中縣	台中市
2001	32.89	68.67
2002	47.14	75.34
2003	52.51	73.12
2004	51.14	77.41
2005	49.93	74.99

資料來源：筆者自行整理。

表4-3 台中縣市九十五年度總預算 (單位千元)

項目	收入	支出	收支餘絀	歲入	歲出	歲入出賸餘或差短
台中縣	44,759,850	44,759,850	0	36,559,850	38,859,850	- 2,300,000
台中市	34,644,149	34,644,149	0	28,167,821	32,269,149	- 4,101,328

資料來源：筆者自行整理。

表4-4 台中縣市九十四年度總預算所列舉債額度占歲出總額比例

(單位千元)

縣市別	歲出	債務之舉借	債務之償還及 自償性債務	舉債額度	舉債額度占歲出總額 %
台中縣	39,979,817	7,149,120	3,700,000	3,449,120	8.63
台中市	32,083,318	6,432,448	2,250,000	4,182,448	13.04

資料來源：筆者自行整理。

由表4-2、表4-3及表4-4中明顯看出，臺中市的自有財源尚能維持在七成二以上（即92年度占73.12%、93年度占77.41%、94年度占74.99%），而臺中縣則起伏不定，且多在五成一以上而已（即92年度占52.51%、93年度占51.14%、94年度占49.93%）。此種財政生態，加上每年預算數或決算數，多維持在臺中市每人27,600元~31,140元、臺中縣每人19,973元~30,152元上下之間，說明預算並不太充裕；如以金門縣每人每年多達135,714元比較，臺中都會區的地方財政實遠不及號稱反共堡壘或兩岸小三通門戶的金門縣。此種地方財政情況，固然係金門縣經營高粱酒之實質獲益，恐非戰之罪。但臺中市及臺中縣既然土地、人口多比金門縣多，且處戰地之後方，其經建投資數十年之久，卻未能建構優質的地方財政，卻是不爭的事實。地方首長應認清事實，並且朝自有財源有效提昇的政策取向，建造落實「財政自主權」的經濟生態環境，始為了解問題，解決問題之地方政務領航者必要作為。

## 壹、以台中縣市文化經費投入來看

從縣市文化局預算及投入經費來看，如表4-5及表4-6：

表 4-5 台中縣市文化局文化經費結構分析

中華民國 93 年

單位：%

縣市別	總計	行政費用	文化活動	文化建築 及設備	其他
臺中縣	100.0	19.7	26.8	53.0	0.5
臺中市	100.0	6.4	6.7	86.4	0.4

資料來源：筆者自行整理。

表 4-6 台中縣市政府文化經費概況

中華民國 93 年

縣市別	縣市總支出 (千元)	文化支出 占縣市總 支出比例 (%)	文化局支 出(廣義) 占縣市總 支出比例 (%)	文化局支 出(狹義) 占縣市總 支出比例 (%)	人均文化 支出(元)
臺中縣	36,720,297	0.94%	0.74%	0.44%	226
臺中市	26,831,248	3.98%	3.98%	3.98%	1,046

資料來源：筆者自行整理。

從台中縣市投入文化經費情形來看，台中市在文化支出部份比例明顯高於台中縣；而用在每人平均的文化支出，台中市更高於台中縣的 5 倍之多。這樣的差異雖在於台中縣市財政基礎不同，台中市財政狀況優於台中縣，但也跟台中縣市文化產業發展模式有直接的相關性。台中市文化創意產業發展蓬勃，產值也高於台中縣甚多，如表 4-7。

表 4-7 台中縣市文化創意產業概況

	91 年		92 年	

	家數	營收總額	家數	營收總額
臺中縣	1,513	7,510,655	1,820	8,867,484
臺中市	3,118	17,203,527	3,237	20,284,627

資料來源：筆者自行整理。

從 91 年、92 年文建會統計來看台中市文化產業家數是台中縣兩倍之多，其產值亦將近相差三倍之多，更有逐年擴大的跡象，這也可從台中縣市文化產業本質可看出端倪。

### 參、SWOT 分析法看台中縣市文化產業發展

在地方財政不甚充裕的情況下，台中縣市文化產業基本上還是有其發展的空間，對於台中縣市文化產業發展似可由表 4-8 SWOT 分析方法，從企業管理的角度來了解其結構問題。利用其面對產業及環境競爭之下的優勢(strength)、劣勢(weakness)、機會(opportunity)、及威脅(threat)來了解台中縣市文化產業結構問題的梗概。說明如下：

表4-8 SWOT分析

優勢(Strength)	劣勢(Weakness)
1.位處南北交通樞紐。 2.同時擁有海空運優勢。 3.良好的氣候與優美的地理環境。 3.教育普及，為人才培育奠定良好基礎。 4.具蓬勃生命力及中小企業精神。	1.內需市場較小。 2.治安狀況不佳。 3.市場區隔未明確化。 4.統計資料不足。 5.市場機制尚未健全。 6.國人對智慧財產權的觀念仍有待加強。

機會(Opportunity)	威脅(Threat)
1.政府政策重視，列入「挑戰 2008：國家發展重點計畫」。 2.地方特色產業、社區總體營造及主題活動蓬勃發展。 3.科技及新媒體的發展帶動新的市場機會。 4.亞洲經濟的崛起，帶動市場需求的提升。	1.區域未加以統合。 2.全球文化大國的強勢拓銷。 3.亞洲鄰近各國如大陸、日本、韓國、澳洲等積極發展文化創意產業。

資料來源：資料來源：筆者自行整理。

## 一、優勢(strengths)

臺中都會區不論何種產業，即使是不太為文化人士支持的性產業(sexual industry)，都具有都會交錯，人員往來頻仍的情形。事實上，臺中都會區的消費人口，不僅不限於臺中縣(市)之潛在消費人口，尚可包括鄰近縣(市)，如：南投、彰化、雲林及苗栗等縣。最近臺中市旗艦店有凌駕臺北市的趨勢，即是臺中市消費人口品味已逐漸提升與先進，不再是落於人後的傳統消費群而已。

如果單就台中縣市文化產業優勢而言，其指標包括：

- 1、位處南北二大交通動脈的中繼站，利用台中縣市作為轉繼站，其消費人口有逐漸擴大的趨勢；即由點、線、面而至生活圈、經濟區域及全國的市場發展，將是服務業易於成功的條件形成。
- 2、中臺灣的區域產業，經由臺中縣市轉運南北及海外，其價格競爭力想非北、高二都會區可比。
- 3、台中縣市文化產業成長尚有很大的發展空間，如能加強計畫性行銷，其銷售績效當可大為提昇。
- 4、中臺灣有三大風景區(阿里山、日月潭)可吸引國外旅臺觀光

客（尤其大陸觀光客）蒞臨觀光。此種消費群之消費能力強，實為臺中都會區最寶貴的文化資產與資源，應善加規劃和利用。

## 二、劣勢(weaknesses)

臺中縣市固因位處交通要衝，而具有發展區域產業的優勢，但亦因位處交通轉運站，而人來人往形形色色，治安亮起紅燈，犯罪率節節升高，中小學生、職業婦女，乃至家庭主婦綁架案件頻繁。此對消費能力強之該等消費群，自有不少的顧慮，而致裹足不前。此外，臺中縣市的幅員廣大，其市場區隔迄未明確化，致使消費者需花費較多的時間去了解文化產業的內涵；亦不利於廣告行銷上的需要。

## 三、機會(opportunities)

臺中縣市的商機正在逐漸浮現，此可由下列說明略知一二：

- 1、政府已宣布自今年六月起，開放第一類大陸觀光客來臺觀光。此類觀光客因受大陸長期宣揚臺灣名勝中，以日月潭及阿里山為最之影響，而以該二大名勝為觀光最重要景點。此二大景點皆可以臺中港、臺中清泉崗國際機場為出入門戶，理論上當有助於臺中縣市文化及觀光產業的發展。
- 2、中臺灣的文化產業一向有其市場定位，如政府相關部門能把握文化產業的特質，妥加整理與行銷，其國際競爭力將可提昇，且可在「全球在地化」(glocalization)的經濟產業考量下，發展有創意的文化產業，而提振臺中都會區的經濟投資意願，並因而形塑有品味的區域產業。
- 3、繼開闢臺中工業區後，政府又在都會區西郊設置臺中科學園區，此不但增加產業的競爭力，且因科技新貴的進出臺中市，而使高品味的旗艦店正如雨後春筍般的出現臺中市街頭，相對的也

刺激台中都會區文化產業的轉型及素質的提昇。

#### 四、威脅(threats)

臺中都會區雖有增加商機的良好機會點，但目前亦存在若干威脅該都會區經濟活動的因子，諸如：

- 1、臺中都會區因未成立區域政府(regional government)或都會政府(metropolitan government)，有關文化產業策略，皆由行政管轄之各該縣（市）政府逕行處理，而無常設的跨域處理機制，以致力量相抵，而未形成具綜效作用的競爭力。此對發展跨域治理的產業活動，自屬不利之舉措。
- 2、臺中縣市治安成效，頗受外界質疑，其主要原因：即在於治安勤務之不夠自動化，而且地方化，各有不同的盤算。終在機關算盡後，面臨防衛互相牽制的窘境。此對臺中縣市而言，嗣後更該注意警勤聯防的必要性，且宜借重民間支援，以使全民併治安成為都會區打擊犯罪的特質。

## 第二節 臺中縣市文化產業的發展模式與都市發展的影響

因應臺中縣市文化產業的結構特質，臺中縣市文化產業未來的發展模式似可由下列途徑策進之：

### 一、整理產業產能與產值

任何產業皆不宜有產量過剩、產品滯銷及產值下跌的情狀一再發生。因之，對於發展文化產業，須委託產業經濟研究機構，詳加評估和分析文化產業的產能與產值。目前尚未看到有臺中縣市之相關權責機關有委託研究報告，是以此際宜進行的作業工

程，就是整理臺中縣市的文化產業產能與產值，以為研擬文化產業計畫之可行策略方案。

## 二、規劃文化產業行銷策略

文化產業固然是在都會區行銷，但行銷的作為已國際化。設若國際化需要龐大資金支付，則其產業行銷，尤其要採用益本比的策略，以效率與效果為評斷的基準。只要有其行銷效果，經費固不惜，但效果卻往往決定行銷命題。

## 三、推動文化產業市場區隔

臺中縣市文化產業發展宜做市場之區隔，台中市有許多老舊市區，其商機已逐漸衰萎。此際恢復舊日繁榮並非易事，但如能由文化創意產業著手，將使市區景象煥然一新，蓋舊市區之發展宜由更新(renew)走向再生(regeneralization)，即就文化創意產業的產值與產能，規劃內銷市場與外銷市場，且將就市區成為內銷市場的專賣區。每一專賣區賦予具有為文化氣息的命名，將可收攬散在各地的消費群。而台中縣即偏重於傳統文化產業的傳承，如每年大甲媽祖遶境活動即吸引近30萬信眾隨行，其對於遶境經過鄉鎮之經濟產能及價值不言可喻。因此，文化產業之市場區隔，應是值得考量的發展策略。

## 四、力行產業品質升級

文化產業固可以「本土化」、「草根化」為其行銷產品之特色，但產品品質的提升，卻是消費行為的偏好所在。過去祇注意「古早味」、「原味」，其實已不見得符合青年消費群喜愛創新、新奇的特質。如果產業品質能注意提升，且以精緻化和大眾化做

區隔，將是今後提升市場佔有率的策略之一。

臺中都會區產業對中部城市的發展，理論上應有以下的影響：

### 一、文化產業可創造都市再生的契機。

如果臺中縣市文化產業能有其獨到的市場競爭力，將可使中部城市由衰退再繁榮；由蕭條再復甦。因之，臺中縣市文化產業的興衰，將嚴重影響中部城市的發展。

### 二、全球在地化使台中縣市更具競爭力

如果臺中縣市文化產業能在「全球在地化」的政策指導下，成為復甦中部城市的一劑藥方，則臺中都會區將可吸引人潮，更會造成人口的社會增加，此對中部都市發展亦有其壓力，但就促進中部地區經濟成長與地方財政的增多，都是其值得鼓勵的措施。

### 三、文化產業因應工業發展可提升生活品質。

如果臺中縣市文化產業能因應科學園區的設立，設定文化產能與產值，此將是都市發展趨向計畫作為發展的典範，應有助於都市環境的淨化，以提昇生活環境品質。

基於上揭學理上的思維和考量，今後臺中縣市文化產業，應依循下列原則，促動都市的合理發展：

#### 一、建構區級政府，以因應文化產業經營需求。

都會化係時代趨勢，文化產業係都市化趨向都會化的必然結

果，相關行政主管機關應研擬建構區域政府或都會政府，以規劃和管理都會區發展問題；尤其是文化產業的經營問題。

## 二、有效的管理作為，以建立文化產業發展準則。

臺中都會區係正在發展中的都會區，基於文化產業的發展考量，應建構外部經濟的產業結構。文化產業儘管多元而分歧，傳統與現代雜處，保守與激進同存，但有計畫的政策指導，有效率的管理經濟作為，都是當前地方政府責無旁貸的行政責任與作為。

## 三、結合大學院校資源，構築文化產業發展藍圖。

臺中市係臺中都會區之核心都市，其都市發展部門應掌握發展契機，藉重大學院校的龐大人力資源，積極建構都會與產業的發展藍圖與願景，以形塑未來的都市發展新氣象。



## 第五章 臺中縣市文化產業發展與健全地方財政的作為課題與因應方案

儘管臺中市自有財源比例略高於臺中縣，但就地方財政之自有財源多在70%以下觀察，其財政危機將隨時發生。因之，如何健全地方財政，就臺中縣市而言，自與其產業發展息息相關。

### 第一節 臺中縣市文化產業的發展預測

台中縣市文化產業從前述分析即可了解台中縣市文化產業走向不同。但是，因應國際及國內文化產業競爭，台中縣必須投入更多發展經費及計畫於文化創意產業發展，方能增加其產品競爭力。台中市則必須加強其行銷，增加其行銷經費，以增加其產品曝光的程度。

台中縣市文化產業榮景何在，關係該地區產業經濟的成長。由前述分析，以了解臺中縣市文化產業的可能發展，固然仍有諸多限制，但臺中縣市文化產業，如由下列途徑發展，則可說是順理成章之事：

#### 壹、藉由跨域合作，完成基礎建設。

儘管臺中縣市文化產業應分為地方型及都市型文化產業，但兩者之間似乎又該緊密結合以達到產能及產值之相乘效果。其採取的策略即是藉由跨域合作，完成臺中縣市文化產業之基礎建設，包括交通動線、未來的捷運建設及廣告行銷策略等。

Okerson認為都會區政府的制度結構必須包括一、一個實踐公民參與地方治理的機制；二、要有一個中介政府單位的制度性建

置以輔助地方政府；三、一個依法行政與傳達公民意識的制度架構，這樣的觀點用來考量建構具有都市治理理念的都文化產業策略，即具啟發性。<sup>46</sup>

## 貳、型塑文化產業為豐富地方財政的基礎。

臺中縣市文化產業若能在劇烈競爭中搶占國內外市場，而使文化產業產能及產值增加，自然是對國家經濟貿易上之貢獻，但其邊際效益即是豐富地方財政的良帖，就稅收而言，臺中市與臺中縣可增加營業稅收入，人潮多了，土地需求增加，地價稅也可望有所收入。因之，在充裕地方財政的考量下，臺中縣市政府宜將文化產業做為產業發展重心，此亦是地方政府較能作為的所在。地方政府應由此拓展產業經營，以型塑文化產業豐富地方財政的基礎。

## 參、適度開放博弈業及性產業，以增加文化產業觀光誘因。

臺中都會區產業當以服務業及民生必需品之產業，較適宜產銷都會化。臺中市五星級飯店，其對觀光旅客之進駐具有誘導及領航的作用。因之，國際觀光旅館業係地方政府首須對話的企業，將其服務品質全面提昇，再設定「觀光博弈業」之經營，其產業服務人口將可大幅增加。此外，對於臺中市名為文化城，卻以「風化城」聞名遐邇。既然如此，劃定「特種行業專業區」或是就現存在的市地重劃新市區及舊市區列為性產業專業區加強管理，並落實侍者證照制度，嚴厲衛生管理及稅收稽徵，應是當前可做且可立竿見影的產業經營。

---

<sup>46</sup> 同註 26，頁 71。

## 肆、建立績效評估機制。

台中縣市文化產業發展大陸宜建立績效評估機制，根據《文化藍皮書2001-2002年：中國文化產業發展報告》其發展兩個績效評估體系似可提供台中縣市作為未來計算及評估文化產業及產值的參考，如表5-1、5-2。

表 5-1 城市文化產業綜合評價指標體系（目標體系）

評價內容	指標名稱	相關指標
總量規模	總產值 增加值 專業人員 年末固定資產淨值	
政府投入	文化事業財政補助 文化事業基建投資額	
發展水平	增加值增長率	基期增加值、報告期 增加值
經濟效益	資金利稅率 百元固定資產實現增 增加值	利稅總額、資產總額 增加值、年均固定資 產原值
市場化程度	城鎮居民文化消費比 重率	人均文化消費支出、 人均總消費支出
對國民經濟貢獻	固定經濟貢獻率	增加值增量、GDP 增 量

資料來源：江藍生、謝繩武編，《2002，2001-2002年：中國文化產業發展報告》，北京：社會科學文獻。

### 一、目標體系體系中指標涵義及說明

## 1、總量指標

總量指標是反映文化產業總產業、總就業和總固定資產存量規模的總體指標。該類指標的重要作用主要表現在兩個方面，首先是該類指標反映了文化產業發展在人、財、物方面的最基本概況，其次該類指標是構成大多數其他評價指標的基礎。在源指標體系中，除作為核心總量指標的增加值外，還包括：總產值、從業人員、年末固定資產淨值、文化事業總收入四個指標。

## 2、政府投入指標

政府投入不僅構成了文化產業發展的原始基礎，而且在將來相當長的時期內，政府投入仍然是促進文化產業發展的重要力量和保障。事物發展的規律使我們堅信，隨著經濟的發展和國力的增強，政府投入仍將不斷加大。為了從流量和存量等不同角度反映政府投入對文化產業的貢獻，我們選定了3個總體指標、2個相對指標和1個平均指標，構成了源體系中的政府投入指標群。它們分別是：文化事業財政補助、文化事業基本建設投資額、年末固定資產原值、文化事業財政補助占全部財政支出的比重、財政補助占總收入比重、人均文化事業財政補助。

## 3、發展水平指標

從一個產業的總體增長率可以直接看出該產業的發展水平及趨勢。另外，由於文化產業的主體行業包含在第三產業內，因此，測量文化產業人員與增加值在第三產業中的構成情況也是了解文化產業發展水平的重要方面。我們這裏選取了增加值年增長率、從業人員在第三產業從業人員中的構成率、增加值在第三產業增加值中的構成率三個指標作為該部分在源體系中的構成。

#### 4、經濟效益指標

經濟效益類指標是反映文化產業生存、發展狀態的關鍵類的指標。經濟效益低下不僅使文化產業的發展前景堪憂，而且其自身的生存也將受到現實的威脅。相反，文化產業則不乏發展動力。我們從眾多經濟效益指標中選取了4個作為原體系指標，它們為：資金利稅率、勞動生產率、百元固定資產實現增加值、增加值率。

#### 5、市場化程度

部分文化事業向產業化的轉型是歷史的必然。文化產業能否走入市場，並在市場環境中成熟起來，是文化產業能否長期健康、穩定發展的關鍵。該部分包括如下三個指標：文化企業從業人員在文化產業中的構成率、城鎮居民文化消費在總支出中的比重、文化事業單位經費自給率。

#### 6、對國民經濟的貢獻指標

就一般意義而言，文化產業在發達國家有較大的發展空間，遠勝於服務業欠發達的第三世界國家，在一些國家，部分文化產業已成為最具經濟活力的產業部門。為客觀、真實地反映中國文化產業在國民經濟體系中的地位，我們特選了三個強度指標組成源體系指標，即國民經濟貢獻率、國民經濟支持率和第三產業就業貢獻率。

表 5-2 文化產業綜合評價指標體系（源體系）

評價內容	指標名稱	相關指標
總量規模	總產值 增加值 專業人員 年末固定資產淨值 文化事業規模	
政府投入	文化事業財政補助收入 文化事業財政補助占全部財政支出的比重 人均文化事業財政補助 文化事業基建投資額 年末固定資產原值 財政補助佔總收入比重	財政補助、全部財政支出 財政補助、人口總數 財政補助、文化事業總收入
發展水平	增加值年增長率 專業人員在第三產業中的構成率 增加值在第三產業的構成率	基期增加值、報告期增加值 專業人員、第三產業專業人員 增加值、第三產業增加值
經濟效益	資金利稅率 勞動生產率 百元固定資產實現增加值 增加值率	利稅總額、資產總額 增加值、專業人員 增加值、年均固定資產原值 增加值、總產值

市場化程度	文化企業專業人員在文化產業中的構成率 城鎮居民文化消費在總支出中的比重 文化事業單位經營自給率	文化企業專業人員、專業人員 人均文化消費支出、人均總支出 自籌經費、文化事業總支出
對國民經濟貢獻	固定經濟貢獻率  國民經濟支持率  第三產業就業貢獻率	增加值增長量、GDP增長量  增加值增長速度、GDP增長速度  專業人員增長量、第三產業人員增長量

資料來源：江藍生、謝繩武編，《2002，2001-2002年：中國文化產業發展報告》，北京：社會科學文獻。

## 二、源指標體系中指標涵義及說明

### 1. 文化產業總產值

指一定時期內文化產業單位全部生產活動的總成果或總規模的貨幣表現。它既包括轉移價值，也包括新增價值。在計算文化產業總產值時，事業單位和企業單位應先分別採用不同方法計算，最後進行加總。

### 2. 文化產業增加值

指一國（或地區）在一定時期內（通常為一年）文化產業單位向社會提供產品或服務而增加的價值總和。該指標反應文化產業部門為社會提供的全部最終成果。對該指標需要說明的有兩

點：一是可能因文化產業統計範圍不同而造成不同期間（或不同地域間）的口徑不一致，在具體運用時應加以說明和調整；二是計算方法因產業單位的經濟性質不同而有所區別，具體表現為事業單位和企業單位各有其不同的計算方法。

### 3. 從業人員

指在文化產業單位或縣以上文化單位辦的非文化產業單位中工作、並取得勞動報酬的全部人員。包括職工、再就業的離退休人員、民辦教師，以及在各單位工作的外方人員和港、澳、台方人員。

### 4. 年末固定資產淨值

指年末固定資產原始價值減去已提取折舊後的餘額，它反映固定資產的現有價值。該指標也成為折餘價值或現值。

### 5. 文化事業總收入

即文化事業單位本年收入合計，該指標包括財政補助收入、上級補助收入、事業收入、經營收入、附屬單位上繳收入和其他收入等6部分。其中：事業收入指事業單位開展專業業務活動及其輔助活動之外開展非獨立核算經營活動取得的收入。

### 6. 文化事業財政補助收入

指事業單位當年從財政部門取得的各類事業經費，包括事業單位收到財政部門指定用途的專項資金，不包括用於基本建設投資的撥款。

## 7. 文化事業財政補助占全部財政支出的比重

指文化事業費占國家財政支出的比重，該指標反映政府財政對文化產業的支持力度。另有文化事業費占文教科衛事業費的比重與該指標用途類似，可作為替代指標使用。

## 8. 人均文化事業財政補助

是文化事業財政補助收入的人均值。該指標可用於地區間財政補助力度的比較。

## 9. 文化事業基建投資額

指每年國家用於文化事業基本建設的投資總額。該指標1953-1980年間系國家預算內投資，1981年以後系國家基本建設投資，包括國家預算內投資、自籌投資和銀行貸款等。該指標注重反映了國家的文化產業基本建設的投入情況。

## 10. 年末固定資產原值

反映文化產業年末全部固定資產按原價計算的合計數。指企業的建造、購置、安裝、改建、擴建、技術改造某項固定資產時所支出的全部貨幣總額的匯總。該指標反應文化產業原建規模的總價值。

## 11. 財政補助佔總收入比重

指文化事業財政補助收入與其總收入的比。該指標反映了財

政補助在文化產業總收入中的重要程度。

## 12 . 增加值年增長率

是指本年度文化產業增加值增長額與上年度文化產業增加值的比率。該指標從總產出的增長速度角度反映了文化產業生產能力的增長水平，是評價文化產業總體發展水平的核心指標。

## 13 . 從業人員在第三產業中的構成率

是指一國（或地區）在一定時期（通常為一年）內，文化產業從業人數在第三產業從業人數中所占的比率。該指標從勞動力資源公布角度反映了文化產業在第三產業中所占的比重，能從就業方面反映文化產業的發展水平以及對社會發展的貢獻。

## 14 . 增加值在第三產業中的構成率

是指一國（或地區）在一定時期內（通常為一年）文化產業部門生產的增加值在第三產業增加值中所占的比率。該指標從生產社會最終產品和勞務的角度反映了文化產業在第三產業中的比重，該指標能從總產出方面反映文化產業的發展水平。

## 15 . 資金利稅率

指文化產業一定時期內已實現的利潤、稅金總額與同期的資產（固定資產淨值和流動資產總合）之比。該指標直接從生產方面體現文化產業整體投入與獲取收益的能力，是評價文化產業經濟效益的核心指標。

## 16 . 勞動生產率

是指按不變價格計算的平均每一個從業人員在單位時間內的產品生產量，單位為元/人。該指標是文化產業單位生產、經營、管理、人員技術的方面的總合表現。是考核、評價文化產業經濟效益的重要指標。

## 17 . 百元固定資產實現增加值

指按不變價格計算的全年文化產業增加值與以百元為單位的年平均固定資產原值之比，單位為元。該指標反映生產用固定資產利用情況，說明每百元的固定資產一年內能獲得的增加值量，是反映在文化產業經濟效益的重要指標。

## 18 . 文化產業增加值率

是指在一定時期內文化產業部門增加值占同期文化產業總產值的比重。該指標從中間消耗方面反映經濟效益水平，有利於與其他產業部門在經濟效益上進行橫向比較。

## 19 . 文化企業從業人員在文化產業中的構成率

指一國（或地區）在一定時期（通常為一定年）內文化企業從業人員在整個文化產業從業人員中所佔的比率。該指標從就業方面反映文化產業的市場化程度。

## 20 . 城鎮居民文化消費占總支出中的比重

指一國（或地區）在一定時期（通常為一定年）內城鎮居民人均用於文化產業和勞務方面消費支出與總人均消費支出的比率。該指標從消費支出角度反映文化產業服務與社會的情況，是評價文化產業市場化程度的重要指標。

## 21．文化事業單位經費自給率

指文化事業單位年自籌經費占全年所花費總支出的比率。該指標顯示文化事業單位經費自給程度，是反映文化事業單位市場化程度的重要指標。

## 22．國民經濟貢獻率

是指文化產業增加值的增長量占國內生產總值同期增長量的比重。該指標直接反映了文化產業增長規模對整個國民經濟的影響程度，是評價其對國民經濟貢獻的核心指標。

## 23．國民經濟支持率

指文化產業以增加值計算的增長速度與國內生產總值同期增長速度的比值。該指標反映了文化產業增長速度對國內生產總值增長速度的相對支持程度。

## 24．第三產業就業貢獻率

指文化產業從業人員增長量占第三產業從業人員增長量的比重。該指標直接反映文化產業在就業方面對第三產業發展做出的貢獻。

城市文化產業綜合評價指標體系是針對文化產業的屬性、特徵而建立的一套描述文化產業整體狀況，客觀反映政府投入力度與市場化程度，從總量、速度、結構、效益、對國民經濟的貢獻等多層面評價文化產業發展狀況的指標體系。該指標體系的建立，將為政府掌握、了解城市文化產業發展狀況，並分析和進行監測具有重要的實用價值。

本文認為可以先建立績效總指標系統，然後從中挑選發展重點指標。績效總指標系統應包含下列八大項：產業規模指標、政府投入指標、經濟效益指標、研究與發展指標、市場化指標、競爭力指標、人力資源指標、以及消費指標。此一指標系統主要參考大陸的作法，但予以修正。尤其是因為大陸並未注意到創意在文化產業發展的重要性。

如同本文所強調的，文化創意產業必須視為一個由多個環節（包創意形成、生產製造、物流、行銷、消費等）所構成的產業體系。所以，指標的建構必須關照到此一關鍵特質。

建立文化產業績效評估機制是台中縣市現今必須要建立的制度，若能循上述說明建立指標，則文化產業發展當能更加穩固。

## 第二節 臺中縣市文化產業競爭力對健全地方財政的影響

關於臺中縣市文化產業競爭力，相較於其他傳統產業，對於健全地方財政有不同的影響；其他傳統產業以外銷與內銷作為分類，外銷好固然增加國家外匯及國際競爭力，但對於健全地方財政並無實質之效益，而內銷才是有助於地方財政的方式。然而，地方文化產業發展的重點，即在吸引觀光人潮。雖文化創意產業

已拓展至海外市場，但發展文化產業仍有效挹注地方財政。總體觀察臺中縣市產業競爭力，其對地方財政的可能影響如下：

- 一、臺中縣市文化產業競爭力，正擴大其對轄區地方財政之運作之影響力。
- 二、臺中縣市文化產業如無法突破國內外競爭，其營收將難充裕地方財政，蓋目前地方財政之主要財源係土地稅，而非產業營業稅或所得稅。此固係因營業稅及所得稅均已列為國稅，但其自有財源卻已占百分之五十以上，可想見土地稅在地方財政的密切關係。
- 三、臺中縣市文化產業須加強品質的提昇，增加其產品的特色即可辨識性，始可在市場上取得優勢。此說明文化產業的本土化，係創造地方稅的重要途徑。蓋發展文化產業最大的稅收，除營業稅外，就是土地稅的多徵。此外，因土地稅係可轉嫁的稅收，其將增加地租，而有乘數效果的稅收作用。
- 四、臺中縣市如能將部分尚未合法化的產業，經由地方立法程序而合法化，除增加觀光誘因外，對於稅源的穩定，所造成的自有財源之再增加，係一項可以預期的財政收入，宜審慎規劃和考量。

關於臺中縣市的地方財政，究竟應採取何種模式，始可真正發揮健全地方財政的效果，固然尚需更多實徵資料的統計檢驗，但至少運用知識經濟(knowledge economy)理論，才是比較積極的作法。蓋地方政府應有效掌握臺灣住民的「知識能力」，將「知識能力」化為「經濟能力」，此應係「知識經濟」的具體作為。主要作為可分為以下四種方式或途徑：

- 一、根據文化產業特色結合民眾知能。

臺中縣市地方文化產業的特色，應由地方政府主管部門善加整理，並邀請文化產業及區域發展學者專家研議和評析，並經媒體行銷後定稿，然後再結合當地居民的知能，發展地方文化產業，比如：客家居民地區即應將客家文化列為地方文化產業，然後組合當地客家居民推動，並可由行政院客家委員會規劃和支援「開發經費」，此種居民的組訓須依教育知識加以分類，以培養產業發展所需要的人力，並且由縣（市）政府作為整合或育成中心，相信地方文化產業終能落實。

## 二、根據地方人文結合民眾知能。

按發展地方文化產業，必須將地方人文納入地方文化產業內涵的範疇。臺灣的地方人文雖可大分為閩南、客家及原住民，其實可再細分，比如因毗鄰福建的金門，其不但是閩南文化的代表，亦是閩南、東南亞及臺灣三文化的整合，所呈現的人文價值。此固非短短數語可以言狀，但至今似未見政府能結合金門住民推動文化產業。比如目前地方財政最佳的金門縣，該縣政府近些年來，已自發性的推動「金門學」，自係好的開始；如能再將銘傳大學金門校區近五年來所撰寫事涉金門文化的數十篇碩士論文加以彙整，將是非常寶貴的文化資產整理，其對發展金門學之貢獻未可限量。據悉臺北市政府亦有推動「臺北學」的構想，設若市政府能編制專款推動臺北學，其對臺灣與世界文化推動，自有無比的加分與增值效果。因之，臺中縣市應可由此策進。

## 三、根據地方區域結合民眾知能。

臺灣的地理特色，據世界地理學會專家學者來臺考察發現，已具世界級的觀光資源和研究價值，可惜政府未能妥加規劃和行銷，國家風景區主管當局迄未能體察地理價值，而致形同一般山

光水色，這是國家的損失。務望政府主管部門，尤其地方政府能結合地理和環境學者，將各該地方之區位特質整理成體系的自然景觀文獻；然後再就地方住民依其教育程度分批解說和分析，使住民皆能了解區位特色，並能依其興趣再與區位結合的考量，發展事業或承攬志工，這是地方發展的最有效途徑，亦是文化產業在地化的條件塑造。

#### 四、根據地方資源結合民眾知能。

臺灣的區域經濟發展不均，都會產業固造就都會繁榮，但都會繁榮已面臨發展瓶頸時，則要有資源再生的作為。基本上，資源能再生卻無法無中生有；質言之，資源是可以利用，亦可轉型，卻無法突變。就因資源可以再生，因而須多加利用既有的地方資源，將地方資源經由再造的處置過程，形成新的資源；然而須加注意者，即如何促使資源再生。理論上應由當地民眾的知能傾向為首要考量；亦即結合當地民眾的知能，以形塑新資源的再生，將是促使當地經濟繁榮的雙贏策略。地方發展固應有綱要性的設計，但其發展策略基本上係知識經濟理論的應用。知識是力量，就是說知識是發展的資源，臺灣的地方政府應有自助人助的積極觀念和作為，將上述知識經濟的發展策略妥加應用和整合，相信地方經濟應有發展的餘地，則地方繁榮將是可以期待的希望。

# 第六章 結論

## 第一節 研究發現

台中縣（市）對文化產業發展主要係與觀光進行結合，透過對文化產業意像的重塑，而試圖帶動台中縣（市）的觀光熱潮，讓這些文化產業意像的改變透過觀光行銷得以提升台中縣（市）本身的知名度。然而，所謂文化產業發展發展當不以觀光為限，實則應就如何發展及保存文化產業內涵加以考慮者，深切投入文化產業意像再造的行列中，則文化產業發展在都市治理理念的引領之下，必然能有長遠性的發展而獲致預期的結果。

不過，儘管台中縣（市）對於改善文化產業環境著墨甚深，在近年來所進行的文化產業意像改造的過程中，仍然存在若干值得吾人深思的問題。茲將本研究所做的發現說明如次：

### 一、文化產業的改造仍欠缺核心價值與全觀性的區域思維。

由於台中縣（市）位處中台灣區塊的地理中心，這種得天獨厚的優勢實應加以善用，然而每一縣市常因行政轄區所限，各項施政囿於本位主義始終難以建立全觀性的區域思維，台中縣（市）即便有此地緣優勢，然因行政區域所限，區域合作往往無法融入區域中心思維，而讓整體文化產業規劃流於局部化，甚而因為本位主義與權謀性的選舉技術操作，致而無法善用原本的地緣優勢，亦讓文化產業難有全觀性的區域意識，甚者台中縣（市）對於整體文化產業發展也沒有確立明確的核心價值作為引領各項改造措施的主導思維。不僅台中縣（市）必須充分掌握得天獨厚的地理位置優勢；即便在區域發展的規劃作業上更必須要避免受限於本位主義的影響，若是無法確立文化產業的核心價值或未能立

於區域中心的宏觀角度，規劃審議台中縣（市）未來的都市發展；即使將台中縣（市）全境納入區域發展中心的輪廓已然浮現，終將因本位主義，而致劃地自限，喪失都市在國際潮流中的競爭力。

## 二、民眾對文化產業的認同感與參與感仍待強化

從都市治理觀點而言，文化產業發展必須凝聚民眾對文化產業發展走向的共識。因此，民眾對文化產業發展再造規劃方向是否深入瞭解，攸關文化產業發展能否成功；若是僅由政府部門單方面主導，而民眾並未有投入的熱誠文化產業發展的效果勢必大打折扣。對於強化民眾對都市本身的認同感與參與程度均有甚大的助益，對此政府部門顯然不能輕易漠視，故本文認為有關都市民眾對於文化產業發展過程的認同感與參與感，仍然有待強化。

## 三、主導文化產業發展之機關過度分散化

就組織理論而言，機關的水平分化多以事權的性質為標準，對地方自治團體所提供的服務來說，文化產業改造必須具有統合的單位或機關主其事方能發揮事半功倍之效，即使涉及多元領域，必須透過不同單位或機關協調合作始能竟功者，亦有建立核心機關的必要；否則同一領域的事務必因主事機關過度分散而造成資源的閒置與錯置，甚而互相推諉塞責，衍生更大的衝突，此當非市政經營者所樂見。此外，縣市經營者乃整體文化產業發展策略的決策者，面對單位或機關分工有協調不佳的情況，而首長本身又不能澈底授權，加上各項活動主題，常常臨時變更，更會影響推動文化產業發展的成效。

## 四、推動文化產業觀光有流於追求時尚之趨勢

觀光業務向來具有速成性質，蓋觀光業務常透過豐富的硬體建設帶給民眾較多的充實感，是以不僅台中縣（市），我國各縣市推動觀光可謂不遺餘力，甚而成為一種時尚的追求；復以摻雜選舉考量將使觀光的營造流於浮泛，但文化產業意象是否能夠深入人心獲得民眾的認同與肯定，實與便利性有很大的關聯。便利性尚有不足，則冀望發展長遠的觀光利基即相當困難；更無庸論及藉由觀光，而重塑文化產業意象的宏願，事實上，試圖將文化產業融合現代與傳統的產業意象，也會受到一定程度的影響。

## 五、文化產業發展缺少與地方特色的連結性

台中縣（市）近來的文化產業與觀光業務的推動極具關聯性，文化產業的改變，若能藉由觀光帶動熱潮，對於建立民眾對文化產業的認識亦頗有幫助。當然文化產業，應該嘗試建立民眾對文化產業的認同意識；尤其透過某些與地方人文色彩有關的活動來進行更具效果，具有地方特色的創意。這些活動將能結合鄰近都市與地方文化，對於行銷都市觀光景點，相信更能深入，亦可進一步凝聚民眾的文化產業意識。

## 第二節 研究建議

文化產業除政府財政健全及跨域合作具有重要地位外，民間的參與也極為重要，公私部門的合作，將影響文化產業是否能夠永續發展。

由此可見文化產業，包括：有形與無形的因素在內，要重新打造一個全然不同於以往的都市文化產業並非易事，本研究依據前述分析，對有關台中縣市文化產業之策略，嘗試由都市治理觀

點加以檢視，並提出以下幾項建議：

## 一、宜確立文化產業永續發展與知識學習的核心價值。

雖然台中縣（市）近年來大力落實文化產業紮根工程，除以觀光為主的山景與海景，亦有建立潔淨清新市容的都市願景，並透過廣告行銷等作為試圖翻轉都市形象突破既有窠臼，邁向全新之局；然而這些政策始終欠缺明確的文化產業發展理念，做為營造新都市的引導思維，致很難藉此深入人心，獲得多數民眾的認同。因此確立文化產業的核心價值至為重要。本文認為台中縣（市）文化產業發展所要確立的核心價值有二：一為永續發展；另一則為知識學習。前者係源於環境保護概念，試圖重新定位人與環境的互動關係；後者則是輝映前者，為人類文明創造永續不息的生生動力，此種核心價值更是現階段落實都市治理的主軸。

從文化產業有形及無形的維護而言，即充分體現永續發展的精神，然而永續發展必須植入人心，否則僅由公部門單方主導即違反都市治理「多元中心」的精神，所能達到的成效極其有限，而整體山景、海景與古蹟的改造是民眾參與一連串知識學習的過程；尤其古蹟代表先民開墾拓荒的紀錄，累積斯土斯民文化智慧的結晶，透過古蹟的導覽可以穿梭無窮時空，貫穿古往今來，覽觀照字汗青的真實記錄。凡此均是營造知識型都市的良好契機，透過古蹟的認識與瞭解，進而樂於陶融其中，並促進對地方文明的認同，乃形塑都市治理最為關鍵的要素，故知識型都市不會因執政黨派的更迭而有任何改變；學習型都市也不因任何政治權謀的干擾而中斷，故而確立文化產業核心價值，乃建構現今台中縣（市）整體文化產業發展的首要目標。

## 二、文化產業應與地方特色相連結。

台中縣（市）是中部產業發展的重心，可是台中縣（市）卻發展不出其文化產業經營特色或指標性的產業，使得台中縣（市）在西部都市群帶中無法凸顯既有的文化產業特色，即便透過若干強力推銷的產業，仍然無法全然翻轉台中縣（市）原先帶給外界的印象。面對這種情況，有必要思考設計專屬於台中縣（市）的文化產業風格，除輝映外界對台中縣（市）的意象外，對表徵傳統宗教文化的樣式或具有凸顯休閒觀光色彩的自行車文化等，都是值得努力的方向。讓所謂的文化城、自行車故鄉等等聞名遐邇的稱號，得以在地方社群差異化的合作基礎下，進行良性的競爭。由此，都市景觀改造，若能真正與地方長久以來所獨有的特色相連結，甚至以成立非制式化的「區域政府」組織，協調區域資源的再分配，連結中心都市與周邊衛星都市的關係，造就整體都會區的良性競爭，進而透過各縣市難以取代的地方獨特景觀相互合作，即有可能創造出更大的都會區利基。

### 三、文化產業策略必須具有全觀性。

台中縣（市）具有得天獨厚的地理位置優勢，因其恰好位於台灣交通軸線的中心點，不過台中縣（市）似乎並未能善加利用此依地緣優勢。因此，就整個文化產業而論，考量日後高速鐵路所帶來的龐大商機與人潮，台中縣（市）更應積極建設各項公共設施而與交通運輸的發展相互配合；其中主要的思維基礎即必須構建以台中市作為中台灣區塊核心的全觀性角度，以進行整體交通動線的規劃，而實質規劃的首要工作在於解決公共設施用地以及建構道路捷運系統。凡此均與文化產業發展息息相關，當然所謂中台灣納入都市計畫考量，自不代表可以全面發展建築設施，如何了解各縣市的實際需求財政能力以及日後發展的走向，合理進行區域整體建設，避免過去個案式以及零星式的開發，轉而強

調系統性與整體性的宏觀願景，始能建立都市的永續發展空間。果爾，都市文化產業與都會發展之規劃作業關係密切，亦應立於全觀性思維，方可開拓台中縣（市）文化產業發展的永續經營空間。

#### 四、文化產業經營必須融入公私合夥精神。

隨著民主化運動的興起，民眾的需求愈發多元化，面對日益高漲的民意以及受限於公部門有限的人力與物力，所謂不可治理現象早已引然浮現。因此，公共服務無法由政府單方面即可完成，而在新右派思潮與新公共管理思維的引導下，政府對於公共服務的提供也不再是事必躬親；即便近來所提出的新公共服務理念，主要在於重新呼籲重視公共價值，並非試圖再由政府在全盤主導民眾所需的公共服務，是以民間能做，政府即應放手讓民間負擔。對於若干涉及多元領域的事務擊有採取公私合夥的必要，充分透過公部門與私部門力量的整合提供最符合民眾所需的服務品質，此一公私合夥係為降低不可治理性，並且善用民間力量，對於建構公民意識頗有助益。前述不論係宗教民俗、自行車文化等相關活動，亦均是考量與地方文化產業相連結的都市人文，並且使相關的民間產業與地方民眾投入文化產業的經營，試圖透過此種「公私合夥」精神而強化都文化產業的異質性，落實都市治理理念；也展現社區營造所謂「造景」「造人」以及「造文化」的構想，為建立地方良性競爭奠定永續發展的基石。

#### 五、文化產業運作必須爭取民眾參與。

Oakerson認為治理是包括政府內外的人們所進行的工作，然政府僅是治理的必要條件而非充分條件，或許更適合將治理稱之為「共理」(cogovernance)，而治理結構不是政府法令的產品，而是

公民社會的產物民眾參與，治理必須立基於具有共識的規則。Feiock提出對政府的民主性控制需要讓公民了解政府做些什麼以及怎麼樣才能做好的資訊。因此，從這樣的觀點可以瞭解公民參與是治理的核心理念；然而欲期公民參與能夠達到治理的效果，必須在資訊充分的情況下始有可能。若就參與的方式而言，舉凡公民與政府部門人員的接觸、參與政府或其他組織的委員會、從事非正式的公民活動以及參加選舉投票活動均屬之。Oliver 指出參與具有兩種不同的動機，其一為排除自利性考量而為社群奉獻己力；另一則是為防範己身利益受他人所破壞而有參與行為。

然而不論係基於利己或利他的心理動機，參與行為的表現具有客觀的外在型態，代表公民與公部門間的一種溝通方式，公部門對此均應予以重視，所以就文化產業的發展過程而論，舉辦定期民意調查或透過電子化介面，讓民眾表達對都市景觀建設的看法，以建構公部門與民眾間的溝通橋樑，誠屬必要。畢竟，在多元中心的都會區下，已不再強調建立具有主導性的單極中心(monocentrism)組織，故而民眾參與除可強化民意正當性外，透過審議過程所形成的共識，當能進一步形塑民眾對都市的認同感，讓文化產業策略得以順利推動。當然，民眾是否樂意參與和公部門能否提供相關優惠便民措施有關，是否有專案補助的可能性，是否有完整之政策規劃及是否有軟硬體之配合等。唯有諸如上述之優惠方案配合，方能吸引民眾投入及參與文化產業發展。

## 六、宜強化文化產業之統合組織。

雖然政府結構對治理體系而言，屬於並非扮演全然主導的核心角色，然而政府的結構卻強烈影響治理結，故政府結構仍在治理過程中扮演重要的角色。因此，文化產業發展過程中，如何設計具有統合機能的政府結構，對文化產業發展策略能否奏功，相

信會有關鍵性的影響力。因之，都市改造之擘劃理應避免事權過度分歧；當然文化產業發展所涉層面多元複雜，與各個重要單位與機關均有所涉，要全然由單一單位或機關主導殊為不易。然而文化產業發展，既然是都市永續經營的策略，在文化產業發展過程中，建構具有統合機能的組織自是必要。又都會區發展必須考量區域之整體性，故台中市所扮演的區域核心角色即不容輕忽；蓋整體區域建設有賴中台灣區域政府之統合，其後不論觀光、環境保護以及交通建設等，與都市景觀改造有關的各機關單位，均應與其密切配合，始能實踐文化產業發展之願景。