

臺灣產業與城市發展的挑戰、威脅及因應之道

王文誠

國立台灣師範大學地理學系副教授

摘要

本文旨在探討臺灣產業與城市在發展脈絡中，主要須面對的挑戰、威脅、及可能的因應之道。首先，本文試圖回顧一個區域發展的政策工具－智慧專殊化－以作為借鏡，就這個政策作為區域發展新的典範，以回應全球化下區域發展的挑戰。其次，分析臺灣當前所面對城市與區域發展的威脅，包括當下中央與地方之間權責象限的疆界模糊，及產業轉型與區域分化所引發不均發展的課題。最後，除了建議設立區域政府取代現有縣市的格局之外，建議區域智慧專殊化的可能因應策略，以區域為發展主體、以在地特質為核心的政策，按區域發展路徑，引導研究與創新、及其概念性發展策略。

關鍵詞：智慧專殊化 (smart specialisation)、區域智慧專殊化研究和創新策略 (Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation, RIS3)

一、前言

本文提出一個區域發展的政策性構想，旨在建構在以地方為發展主體智慧專殊化的模式。然而，一個政策構想必須稼接在不同地理差異的社會背景中，所以本文接著從台灣發展脈絡中的問題分析，提出區域智慧專殊化研究和創新策略。所以，本文探討臺灣產業與城市在發展脈絡中，主要須面對的挑戰、威脅及可能的因應之道。檢視臺灣當前城市發展面臨之全球、中央與地方多重尺度之間治理權責象限的疆界模糊、以及產業轉型與區域分化所引發不均發展等問題。作者藉區域發展新政策工具－智慧專殊化，並建議設立區域政府平台及發展區域智慧專殊化政策以取代現有縣市格局，做為未來區域及城鄉發展政策之參考。

二、智慧專殊化

為什麼某些學術思想獲得政策認同，成為區域發展模式的典範，而另外一些被忽略？在過去25年，區域與城市發展領域的一些想法，明顯地獲得政策的共鳴，並在實踐上受到政治官僚和政策制定者的青睞。在政策上所被認定最「成功」的想法，包括部分或全部以下內容：由Giacomo Becattini and Sebastiano Brusco所推廣的「產業地域」¹；Michael Porter所提倡之「產業群聚」²；Richard Florida所聲稱創意階層掛帥的「創意城市」³；Allen Scott及Michael Storper所認為「全球城市區域（global city-region）」等，這些都是在知識型經濟成長和創新軌跡中的區域與城市的發展構想⁴。據此，產業園區、科學園區、創意城市及大都會區域內的產業分工與整合，形成區域發展的成長引擎，雖然也帶來不均發展。最近，大概在2012年起，有個新概念進入到新的政策行列，並且獲得廣泛政治認同：稱之為區域「智慧專殊化（Smart Specialisation）」，或者稱為區域 RIS3（Research and

¹產業地域（industrial districts）的概念見 Becattini（2004）；Becattini, Bellandi, and De Propris（2009）。

²產業群聚（industrial clusters）的概念見 Porter（1990, 2000, 2003）。

³創意城市（creative cities）的概念見 Florida（2002, 2005, 2007）；Allen J. Scott（2008）。

⁴全球城市區域（global city-regions）概念，見 Allen J. Scott（2001）；Allen J. Scott, Agnew, Soja, and Storper（2001）；Storper（2013）。

Innovation Strategies for Smart Specialisation，區域智慧專殊化研究和創新策略）(Foray, 2012)。

孔恩曾經將一個時代思考框架稱為「典範」(Kuhn, 1962)，智慧專殊化某些程度上是一種「典範移轉 (paradigm shift)」，最近在歐洲成為區域發展的新典範。或者說，如同DiMaggio and Powell (1983) 所謂「制度性同構 (institutional isomorphism)」，揭示在某個時候不同制度間，這些對象的屬性、或操作之間存在著關係或相似性。所以，基於典範移轉或制度性同構，智慧專殊化和它的政策和實踐獲得廣大共鳴，本文分析臺灣當前發展的問題，借鏡這個強調「在地的」行動策略，或許可以轉化與統整一些可能在發展上的構想。

RIS3 這個概念建構並提出時，隨即被標榜為是區域發展的「大構想 (big idea)」。歐盟委員會、經濟合作與發展組織 (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) 和世界銀行均支持該構想，並投入資金，具體地執行這個政策。根據圖1. 從 Google Trend中顯示，2004年至今 (2016年2月) 全球對於 'smart specialisation' 這個詞的熱衷乃從2012年3月開始，隨即成為熱門的關注對象，至今方興未艾。



圖1 Google Trend中 'smart speicalisation' 2004-2016年2月期間熱門度變化圖

資料來源：Google Trend，截取於2016年2月17日。

歐盟委員會特別成立了智慧專殊化平臺 (Smart Specialisation Platform)⁵。該平臺提供了互動式工具，可以幫助識別區域和關鍵功能的智慧專殊化策略 (Smart Specialisation Strategies,

⁵見 <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu>

簡稱S3），如區域間它們的結構相似性，區域標竿（Regional Benchmarking）⁶，透過EYE@RIS3所建構的大數據與其他區域比較，提供發展策略的優先性，以促區域間貿易流動。目前，歐盟委員會和歐盟成員國之間正討論，在「團結基金（Cohesion Funds）」計畫中，具體就區域現有之發展條件，納入智慧專殊化策略。

Foray（2015:11）指出，智慧專殊化的設計考慮以下雙重目的：第一、在科學和技術領域，藉由減少重複的區域投資，以加快個別聚集的過程；第二、鼓勵區域的行動者，特別是地方政府，就生產和刺激新的探索和研究活動，並且這些活動都與現有的生產結構有關，乃至於具有改變這些結構的潛力，以專殊化這個區域，促進地方發展。這兩個目的是智慧專殊化政策與實踐的基本原理。簡單地說，智慧專殊化或RIS3，是透過針對性的研究和創新，以支持經濟發展策略方針，以地方為主，根據路徑依賴（path dependence），其過程涉及發展願景、確定區域最大潛力、多方利害關係人（stakeholders）治理機制、制定策略性優先事項、並使用智慧政策，提高地區知識為基礎的最大發展潛力，無論它是強勢區域、還是弱勢區域，抑或是高科技、還是低科技，發展所謂「產業4.0」或稱之為「第四次工業革命」的智慧科技⁷。

智慧專殊化這個概念主要源自Dominic Foray、以及他所帶領的「知識成長專家小組（the Knowledge for Growth, K4G）」⁸。這個研究團隊以歐洲作為研究架構，開展政策研擬工作，探討為什麼歐洲現在的競爭力落後於美國？特別是，該團隊聚焦在「研究與發展（Research & Development, R&D）強度」、和「新技術傳播」來解釋成長的差異。K4G小組研究發現：第一、歐洲在研究方面的投資過於分散；第二、缺乏統籌研發創新與利害關係人之間的投資；和第三、缺乏臨界規模（critical mass）之群聚效應。K4G明確地指出區域發展的「我也是」

⁶標竿管理指的是將自己企業的表現指標與業界最佳做比較。常見的指標包括品質、時間、花費；Benchmarking 找出業界中最佳的幾個公司或產品，與自己作比較，藉由這個過程，了解目標公司的表現，並且試圖解釋他者成功的原因。

⁷德國在 2011 年提出「產業 4.0（Industry 4.0）」的高科技策略計畫，以及美國「智慧製造領導聯盟」（Smart Manufacturing Leadership Coalition, SMLC）組織所倡議致力於製造業的未來。「產業 4.0」推動以網實製造系統為核心建構「智慧工廠」，藉此維持在全球製造領域的領先優勢。該科技發展著重於智慧工廠，技術策略以物聯網（Internet of Things; IoT）、服聯網（Internet of Services; IoS）和人聯網（Internet of People, IoP）為範疇，發展水平整合價值網路、終端對終端流程整合、垂直整合製造網路、工作站基礎及網實系統（Cyber-Physical System; CPS）等技術，期許維持德國在全球製造產業領域的競爭優勢。

症候群，即各地區所獲得的投資領域太相似、太趕流行，如資訊和通信技術、奈米和生物技術等。他們建議，在每個歐洲地區發展策略與潛力領域，藉由投資研究與創新，指認出不同層面的實力和潛力領域，以支持環境的結構性變化與全球變遷，並促進新經濟活動部門或新產業出現。因此，研究和創新策略應該與區域條件不同，因地制宜；例如，在某些地區，可以導入更有意義基礎研究、與新興技術投資，而在其他區域，則導入更多應用領域或創新實踐。此外，區域應從外向型視角來引導發展策略，即更寬廣之全球視野，以確定該區域利基（niche），並且與其他參與者一同調整政策（Foray, 2012, 2015; Foray & Goenaga, 2013; Foray & Van Ark, 2007）。

這個「我也是」症候群，正是臺灣城市與區域發展困境。臺灣在地方層級除了普遍缺乏研發與創新，在知識落後之外，各縣市政府投入的發展政策規模不同，導致一旦一個地方的發展經驗看似成功之後，就大量地被其他城市或地區複製。缺乏在地研發、缺乏「因地制宜」、缺乏對不同區域的思考，產生城鄉發展「城不城、鄉不鄉」，儘管國家投入以在地為基礎的城鄉發展新風貌計畫，「我也是」症候群蔓延，從不切實際的各式營運中心計畫、各地方政府極力爭取科學園區、過度投資會議中心、漁人碼頭、乃至於新近定位不明的文化創意產業等。「複製」成「我也是」政策，由於大都會所佔有資源規模的優勢，反而擴大了臺灣城市與區域的不均發展。

三、城市與區域成長與不均發展

城市與區域發展除了面對研發知識落後、智慧技術實踐的缺乏之外，亦必須面對在地政治與經濟的難題。臺灣戰後的產業除了民生及重工業發展之外，Dicken（2003）在《全球變遷》一書中，將臺灣納入全球高科技經濟的地理版圖，特別是新竹到臺北科技走廊，這個全球經濟網絡的節點，將臺灣跟全球電子產業的發展，構成全球生產網絡。廿一世紀初，TFT-LCD及十二吋晶元聚落將臺南、及臺中納入新經濟空間，成為全球經濟功能整合的一環。臺灣似乎已經全球化了，然而，上一節

所提出，臺灣產業發展除了需要面臨區域智慧型知識及創新型技術再升級與再轉型課題之外；這一節本文將討論城市與區域發展主要難題，包括多重尺度治理矛盾關係、及產業轉型與區域分化。

（一）中央與地方間的矛盾關係

全球化時代脈絡下，臺灣在面對中央與地方重多尺度治理，遭遇諸多不尺度之間的矛盾關係。1998年精省之前，省政府做為國家（中央政府）決策的執行單位⁸，某些程度上，地方政府的層級均向上問責（accountabilities）。也就是說，二個直轄市向中央政府問責；而其他一般縣市政府則跟省政府合作，向省政府問責。1998年精省，乃至2010年之後，直轄市從二個擴張為六個，所有縣市均直接遭遇中央政府，形成一個中央、二種（財政）不平等地方層級的格局。一方面中央雖然依法，但是分配給地方財稅不均，另一方面地方向上問責不再、全都直接向選票問責。從選票的脈絡之下，中央與地方之間的區域治理衝突逐漸擴大，甚至地方與地方之間資源不均的矛盾也愈演愈烈。中央、地方與地方之間，產生治理與權責衝突，諸如用水、用電、勞動力、土地使用、環境污染、稅制分配、災難防患、救災及重建等衝擊。爰此，不同尺度本質在當前臺灣城市與區域發展的問題，至少包括：

第一、中央與地方防災、救災權責模糊：近年來面對日趨激烈的氣候變遷、極端氣候、恐怖攻擊、產業或科技發展、乃至金融和經濟風爆等災難威脅，中央與地方針對這些可能的災難，從防災、救災、安置到重建等政治責任與責任政治，總是民眾無法辨識的象限。救災不力是誰的政治責任？例如，豪雨導致濁度太高而停水，豪雨淹水，石化管線氣爆，疾病傳染，土石流埋屋，及災難疏散救人等，究竟是那一個層級政府的責任？然而，地方及中央政府在災難政治中，為了鞏固政權，彼此權力鬥爭，主導媒體論述災難。政治生態往往是中央與地方之間的對抗，相互推諉，民眾卻只能淹沒在多樣尺度政治論述中，治理權責分際無所適從；即，犧牲者是受災百姓，政治責任彷彿是居民全體，無關乎

⁸也就是，中央政府主要是政策發展的決策單位，省政府是掌握執行預算權力的執行單位。

中央或地方。這些事件層出不窮，即使政府再多檢討，結構不變，困境依然。中央與地方權責相符，權力單位需要實質負起責任，實現民主體制下之責任政治的要求。

第二、地方對中央資源的爭奪戰：臺灣當下政治與經濟是「政治分權、經濟集權」的發展態勢，地方政府對於經濟資源爭奪，表現在爭取中央支持該地方「建設」的各類資源中，如財政支持。地方政府汲營於爭取硬體建設、彷彿「爭取」建設就是發展、等同問責選票的地方政治，各縣市重覆地資源投資，消耗與浪費財政。嚴重的問題是，建設往往繞過土地使用適宜性（feasibility）、繞過發展永續性（sustainability），「爭取」成為政治正確的意涵與認知，超過地方發展實質意義。例如，科學園區、經濟特區、鐵路、公路、機場、港口、大學、漁人碼頭、觀光特區、會展中心、文創園區、市地重劃、乃至節慶煙火等，為每一個地方政府，無論是否合適，極力爭取的對象。又如，爭奪設置南部國際機場，儼然是臺南市、高雄市、屏東縣、乃至嘉義縣等政治動員的對象。再如，高雄市、臺南市跨界引水的爭議，顯示資源爭奪之爭，從權力行使、預算支配、設施建設、到環境自然資源，無所不在。

第三、地方區劃過小及權力不對稱：地方行政區域太細碎分裂，導致政府資源（如，流域）整合治理不易、經濟規模不足之困境。地方與地方政府之間為平行單位，各自問責的選票單位，實質合作不易。近來許多跨界治理委員成立，如桃竹苗、中彰投、雲嘉南、或高屏等區域，由於缺乏區域及跨區域實質的制度（區域政府），尤其涉及地方之間的權益關係時，實質合作機制有限，影響地方經濟發展與公共事務調節能力。臺灣雖然在國土計畫系統中有「區域計畫委員會」，但其功能也僅限於被動式地審核土地使用，缺乏極積統籌跨縣市平行單位的規劃功用。爰此，一個較大的區域治理規模，實質制度化的區域政府，有待臺灣行政區域重劃的回應。

第四、全球產業變遷：面對全球化發展的競爭，流動空間轉化地方空間（Castells, 1989, 2000），不同區域在面對不同產業變遷及結構轉型，容或有所交錯，內在本質卻截然有別。對於不斷變動之產

業結構：「在某個時期有意義的區域體，不必然在另一個時期有意義 (Harvey, 2005)」。當勞動條件提昇、環保意識升級、永續發展需要等，區位條件不再，產業不斷地轉型（介入高科技或創新）、移出、或關閉等過程中，需要根據在地本質的路徑依賴，投入研究與創新，以面對並開啟在地發展機會之窗。無論那個選擇因應生產轉型，區域經濟結構必須向外觀看全球化產業發展趨勢，以地方發展路徑為基礎、以知識智慧與研究創新為體，以抵抗「穿越資本與勞動流動的反覆無常」之區域成長與不均發展的問題。

第五、全球城市的節點功能：在經濟發展及空間轉化過程中，全球城市作為區域發展架構，其重要性在於標示出在全球經濟體系中，城市作為全球網絡中的關鍵節點。全球經濟是一個制度性架構及機制浮現，其中包含各種規範標準，讓企業得以在全球各地營運，全球城市提供這個制度與文化。全球城市的功能和特色，正在於提供讓這套制度與文化得以運作的服務。就臺灣脈絡來說，新竹高科技生產空間、加上臺北生產者服務業營運中心，形成節點功能，與全球生產網絡耦合（coupling），成為全球經濟體系。

第六、地方派系與選舉文化：選舉在臺灣各層級政府單位，小至村里單元，往往地方派系透過賂選、經濟侍從或人際關係等各式網絡，掌握局部選票便可以運作政權，侵蝕自治與民主。獨特的地方派系所動員的選舉文化，除了是司法的問題之外，地方派系糾葛民主及侵蝕公民權實踐，某些程度上是臺灣政治文化問題。賂選在愈小的選區愈能發揮作用，較大選區則相對有限。因此，較大區域的行政區劃（如，區域政府）則可能改變政治文化，地方民主相對可能。如此，依附地方政經運作而尋租的派系、資本利益，相對難在較大規模選區下操弄。

第七、族群領域與特性：少數族群資源與權力配置不均，如原住民、農民及移民（與移工）等領域不均發展。農民如何在優良農田的保存，與城市擴張之間的調適；原住民鄉因為行政區劃所引原住民自治的問題；都市原住民如三鶯、溪洲部落居住空間的權力；以及，數以萬計跨國婚姻、移民、及移工權力等，均是不同尺度政治的治理中，需要面對的課題。

從以上的分析，我們需要一個具規模的區域治理的行政格局，即區域化政府。改變問責格局，防災救災的權責關係，規模化的區域管理，以回應全球化經濟發展的需要，每個區域成為全球不同產業網絡中的節點，以消弭負面地方派系的選舉文化，並面對族群領域特性及差異。

（二）產業轉型與區域分化

近年來，臺灣區域成長與不均發展系統，除了上述尺度政治的問題之外，還有產業轉型與區域分化的雙重課題。首先，國家角色在區域產業從重工業、轉型到高科技的空間配置差異，導致了不均地理的發展。由於臺灣能源匱乏，1970年代石油危機，政府為穩定民生物價安定民心，一方面降低關稅、寬鬆貨幣，另一方面刺激內需，推動十項大型基礎建設。其中策略性重工業，包括大造船廠（中國造船公司高雄總廠）、大煉鋼廠（中國鋼鐵公司）、及石油化學工業（中國石油公司高雄煉油總廠）等，均座落高雄，奠定高雄地區長期以來扮演臺灣重工業發展的國家任務，同時提供高雄發展的重要基礎。當1980年代起，臺灣工業開始轉型，從國外引進技術，設立新竹科學工業園區，勞力密集產業轉型為技術與資金密集，創造北臺灣高科技經濟榮景。高科技崛起、創投資本制度引入，伴隨著金融市場熱絡，轉化臺北成為生產者服務業中心，銀行、金融、會計、媒體、電信等服務業聚集。與此同時，高雄仍維持重工業發展，產業未轉型，缺乏知識與創新的投資，甚至進一步擴張石化產業產能，邁向一個重工業污染的都市意象，產業在區域不均轉型，令南北差距成為愈來愈深的鴻溝。

其次，區域分工加劇導致城市與區域不均發展。企業史學者Chandler（1977）指出，當工商企業在經營和多樣化發展到一定規模，經營管理變得更加專業化時，企業的經營權就會和它的所有權分開。隨著大企業成長對主要經濟部門的支配，它們改變某些部門區位（例如，外移）、乃至整個經濟的基本結構（例如，外包）。1990年代隨著臺灣在傳統或高科技產業的發展成熟，資本擴張的需要，生產資本開始走向

不同的區域分工（Massey, 1979, 1984）。臺灣此時的經濟結構隨著區域分工而變遷，負責營運的「公司」與執行生產的「工廠」開始進行地域分工。工廠仍位於地租較便宜的中南部工業地域；為了接近金融中心，公司或總部漸漸地挪移至臺北。「公司」所在位置為營運中心，主要為白領階級，對區域主要貢獻除了就業提供之外，營運稅金繳納，與會計金融等資本循環；「工廠」則為製造基地，主要提供藍領階級工作，對地區貢獻僅為就業提供，及造成環境的外部不經濟。法令結構中稅制設計，公司繳交營運稅給地方政府，回饋給該地方財政亦高。其結果，一方面公司財稅強化臺北的支配結構，另一方面工廠污染弱化高雄對發展之社會意義結構。

第三，產業與交通條件變遷形構了區域不均發展。在六都成立之後，導致人口及產業的空間分佈一方面向都會區集中，一方面向北部集中，不僅城鄉差距日益擴大，區域差距亦日益擴大。就區域而言，南北的落差不僅存在於人口、產業、所得等層面，事實上已進一步影響及生活模式、價值觀與政治取向的層面。展望未來，姜渝生（2009）指出，南部極可能更加邊緣化，至少從四個方面獲得啟示，不得不加以注意。其一、高鐵通車將臺中納入臺北通勤圈，中部南部相對區位競爭條件產生中長南消的現象。其二、大量新興產業園區及高鐵特定區的劃設，已經減輕北部用地不足的壓力。其三、港群發展趨勢威脅高雄港的發展潛力，長期有可能廈門港成為同一港群的主要港。其四、兩岸直航後臺北至上海的旅運時間與至高雄相近，此亦將影響南部的相對區位條件。在經濟上區域的重新整合後，例如新竹－臺北－上海的整合，反而強過臺北－高雄的經濟功能整合，使得南部更邊緣化。

總之，這些由中央政府主導的（傳統－高科技）產業區位、稅賦、金融、區域分工過程，以及交通條件的變遷與創新，加速臺灣不均發展，形成發展的社會結構，鑲嵌到市民生活網絡中，產生不斷演變的社會－生態系統。

四、邁向智慧專殊化的政策

在「邁向智慧專殊化的政策」，必須面對在地的問題，如先前所述，區域發展的難題彼此交錯，相互關聯。。所以，在提出「智慧專殊化的政策」前，必須要面對：第一、臺灣必須要有個制度化的區域政府，具某種關鍵規模且權責相符的政府。並且，在這個新的區域政府空間單元中，強調內在本質截然有別的發展方式，第二、在一定知識與地方基礎上，成立具體智慧專殊化平臺，以提供區域研究和創新策略。

（一）建立權責相一的制度化區域政府

臺灣設立制度化的區域政府，取代現有的縣市政府，是國土計畫極為重要的一環。也就是姜渝生（2009）精心規劃建議的「區域政府」：包括北臺都會區域、中臺都會區域、南臺都會區域、東部地區、離島地區、及原住民與中央山脈保育區。接著，區域政府則是以因地制宜的發展與治理方式，例如屬原住民與中央山脈保育區的這些地區，除了以生態保育為主之外，各區塊需適地發展，同時應尊重原住民的生態智慧、環境權與生存權。

區域政府設置的目的與功能，首先，建立一個權責相符的政府機構。考量行政轄區人口規模、自然及人文資源之合理配置、災害防救及生態環境之維護、族群特性（含原住民、語言、宗教、風俗習慣等）、鄉土文化發展及社區意識、地方財政、產業發展、交通發展、都會區或生態圈、河川流域、選區劃分或其他政策性考量等變動格局條件因素。

其次，合理分配資源建構凝聚政策，減少臺灣縣市過於細碎與破裂之空間治理，以縮短區域之間的差異。同時，可以處理中央地方政治與治理的矛盾，並且回應臺灣選舉文化、選票問責、及族群領域等問題。而且，透過在地區域研究，資源分配機制建立，得以縮小權力不對稱、不同尺度政治間的罅隙，彰顯自治機能，發展地方特色。再者，區域政府妥效運用在地所制訂法令，對於地方事業與公共造產提供環境，訂定區域稅基及土地價格，主動招商協議能力，開源興利、擴大財政基礎及增加稅收。

第三，面對全球產業變遷，必須以全球尺度來看臺灣政策，擴張在地經濟的關鍵規模與後勤系統需求。從總體外向型的視角來引導區域發展策略，確定區域獨特利基，納入區域內在地參與調整政策，同時考量產業轉型與區域分化所導致不均課題，確保整個臺灣的成長。更進一步地，以區域規模作為地緣政治的主體與行動者，強調區域政府主權，則是產業上得以面對兩岸經濟發展的可能辦法。

第四，統整因地制宜政策。在國土計劃政策中，在區域內重視不同區塊，包括：一、相對弱勢地區：本身的資源具有發展條件但相對產業聚集條件不足者（如南部之於北部），可稱為相對弱勢地區，可設計以地區性優惠措施及地區性公共投資等為誘因，引導及強其發展條件；二、絕對弱勢地區：本身的資源條件不足，難以發展或不宜發展者，稱之為絕對弱勢地區，宜設計所得轉移之公平對策，協助其維持應有的合理生活品質，不宜勉強投入不適當且無效的「建設」及投資，並可視潛力所在及環境許可，評估以創新思維為發展獨特資源(姜渝生, 2009)，例如以社區營造為基礎的地質公園。所以，在相對優勢的區域內，應透過提高能源效率，可再生能源，中小企業和研究與創新的競爭力渠道來投資，並克服經濟危機。在相對弱勢地區，導入區域智慧特殊化及RIS3研究與創新策略，同時資金必須得到發展。對於絕對弱勢地區，RIS3結構性資金更有效地利用和管理，加強其能力和創造福祉及其公民權的一個關鍵因素。

(二) 區域智慧特殊化研究和創新策略

RIS3 不等於資金實施業務方案，應該引導和樑接於區域，在區域和私人投資的策略架構。區域智慧特殊化策略需要的是知識、知識、與知識，包括全球知識、地方知識及網絡化知識。從概念上來說，智慧特殊化（或相關概念如群聚）可以看作是更廣泛的區域創新理論，其目的在於理解內生的潛力如何在區域中發展。從更寬廣的層面來看，這些概念在近來的演化經濟地理學典範中討論，涉及區域演化概念，如關聯和非關聯的多樣性、路徑依賴、路徑創造、和閉鎖效應等。這些方法旨在探查區域經濟演化的路徑，如何發展，及對區域產生可能之影響。

所以，智慧專殊化是關於「一個區域經濟體系的能力，透過區域的新機會領域的探索，這些領域的資源配置，在區域集中和聚集，所產生區域之新專長和特色（Foray, 2015, 1）」。至關重要的是，它建立在當地的參與者，包括企業、大學、研究中心、企業協會和其他知識組織，形成「企業家探索團隊（entrepreneurial discovery processes, EDP）」。根據 RIS3 概念，即使沒有政府干預 EDP 仍能夠產生並發揮作用，尤其是在相對劣勢的區域，地方策略往往需要培養智慧專殊化。

臺灣並非只是國土規劃的課題，而是國土規劃後的治理模式，及治理模式的研究與發展，找出地方「利基」，各個區域是否能夠針對本身資源與特色進行營造，根據RIS3的精神，創造以地方為基礎的差異。所以，「縮短城鄉差距」真正意涵必須處於在地特質的釐清；否則，一味縮小城鄉差距，容易掉入單一的區域價值，以進步生活的典範與國家發展的準則，造成鄉村盲目追趕都市文明，反而抹煞原有城鄉文化「差異」的正面意義，不僅讓鄉村文化失去應有的自信，城鄉「差距」反而更加擴大。所以，本文借鏡歐盟委員會正在發展的經驗，試圖透過 RIS3 架構，反思在地智慧轉化為在地知識，作為區域智慧專業特殊的發展利基。

第一、政策內涵：智慧專殊化的理念非常符合區域政府的系統成長策略，同時是目前回應經濟危機的方法。這些措施，包括把重點放在確定的競爭力優勢利基領域（niche area），解決重大社會挑戰（導入需求驅動的層面），創新的夥伴關係，在私人和公共部門之間強調不同的治理方式，不同的社會利害相關者，調整資源和策略之間更大的協調層次。智慧專殊化在優勢地區，以及劣勢地區的發展找到該地方優勢，培養創新潛力，並積累相應策略，抵消區域研發重覆的投入。

第二、打破過去卻建構於過去：創新是一個很弔詭的過程，既要打破過去所有的框架與堅固營壘，又必須建構在過去的路徑之上。前者，是創造性的破壞，後者則是強調路徑依賴建構獨特性。智慧專殊化的概念，建構在區域創新策略所積累的知識。除了以上的挑戰之外，由 Foray和他的研究小組在歐洲觀察到一個關鍵問題，同時從業者亦認同這個問題：在許多地區發展過程是由外部顧問，而不是地區利害關係

者所參與、採用和驅動。而在臺灣，目前地方政府工作以委辦事項為大宗，對於地方發展脈絡的理解往往有限，有經驗受託單位，往往把「我也是」的成功經驗，無根地稼接於地方。這樣的結果，往往造成文化吸納上的困難，一個地方的技術、人才、資本或環境條件的不能適應。

此外，太強烈地專注於技術的供應和研發，導致忽略其他創新等重要領域，如需求刺激，市場接近，社會和服務創新，和政策的進一步整合的需要。根據這些發展的缺口，RIS3必須整合的企業家或創業發展角度的治理結構，優先制定和實施策略。在RIS3中，由下而上觀點著重強調，雖然它是一個多重層級的方法，一個再強調處理的區域的所有權；在這個意義上，利害關係人參與的含義，必須超越在其利害關係人只是被諮詢的傳統方式。這意味著傳統權力節點必須重新考慮，甚至擴張，因為它們可能會形成一個關係閉鎖的情況，而模糊未來潛力，這需要公眾的支持和鼓勵。

第三、RIS3六個步驟：建構RIS3方法是強調每個區域之獨特性，而通往 RIS3 的路徑可以由以下六個步驟來進行：

- 步驟1. 區域可用以創新之內涵及潛力分析
- 步驟2. 確認者治理權力之參與與產權
- 步驟3. 詳盡說明整體區域的未來願景
- 步驟4. 優先性的界定
- 步驟5. 鑑別一致性的政策配套、計畫藍圖和行動計畫
- 步驟6. 監測與評估機制的整合

這些步驟包括一個分析、外向型階段，健全和包容的治理結構（本文中強調的區域政治的治理結構），建立一個願景、目標，優先執行，量身打造的執行計畫，能力建構的工具箱，和整合穩固的監測和評價體系。必須強調的是，沒有任何的地區的RIS3是從頭開始開發；所有區域都具有某種制度架構，所有地區都會有其發展經驗，有好有壞，從中學習和出發。

第四、建構S3平臺：歐盟委員會於2011年6月，推出了針對智慧專殊化策略平臺，S3平臺（Strategies for Smart Specialisation Platform）。S3平臺為歐盟成員國和地區設計區域的 RIS3 提供專業意見（並且提供統計資料、大數據等）。該平臺是該委員會的一個內部服務，位於西班牙塞維亞（Seville）歐盟技術預測研究機構（Institute of Prospective Technological Studies, IPTS）。這是由七個研究機構形成的DG聯合研究中心（DG Joint Research Centre, JRC）一部分，它是10位由總部（Directorates General）所組成的核心團隊，及一群由高水準專家和網絡代表所組成的鏡像小組（Mirror Group）所領導與監督。

該平臺位於JRC-IPTS，因為該研究機構從早期階段參與這一 S3 建構過程，並安排工作坊（尤其包含第一次提及「智慧專殊化」的一次工作坊），涉及學術專家和實務工作者開展前期研究，和準備歐盟委員會在該主題的溝通，成為歐盟委員會的區域發展政策。該平臺的工作是根據地區和成員國的需求而開發，在S3平臺協助制定發展政策和方法，並扮演學習型社區的功能。這個平臺是區域和成員國遇見彼此，並促進概念的理解；是學術專家、委員會工作人員和其他人討論，分享經驗，共同開發政策，並協助該區域發展與演進的舞臺。

最後、未來發展：過去幾年「智慧專殊化」作為一種新的地區發展方法，備受關注。除了歐盟委員會、獨立的學者和機構（如世界銀行和OECD）正就這一課題的進行理論及政策研究。OECD即將完成一份關於在歐洲以外的國家參與RIS3為主題的大型計畫。關注條件同時涉及歐盟「團結基金」和RIS3s互為進一步增強的可能性；跡象表明，每一個區域操作計畫，都必須要有RIS3的到位或團隊，才能夠進行評估。與此同時，歐盟幾個採取RIS3s的例子，因為這些仍處於正在發展的過程，政策和做法，在這種情況下，可以說是走在理論之前，各種面向的智慧專殊化的挑戰仍在探索。

展望未來，在網絡化的時代，RIS3更需要形成世界網絡。也就是說，就臺灣發展而言，需要先建立國家級的RIS3、建構S3平臺，協作與調適區域平臺。與此同時，每個區域政府建立地方型的RIS3。然後，再

依每個區域的特性，全球智慧專殊化建構網絡，建立交流平臺，如歐盟委員會、OECD及世界銀行等全球接軌，以面對臺灣產業與城市發展的挑戰。

五、結論與建議

從1890年，Alfrad Marshall 提出聚集經濟(economies of agglomeration) (Marshall 1920)，一個世紀後1990年，Michael Porter提出產業群聚(cluster)的概念以來，試圖在尋找區域發展的引擎。隨著資訊通訊技術 (information and communication technologies, ICTs) 革命，大數據的應用，成長引擎需要與時俱進，與流動俱變。以區域為主體的研究與發展成為發展關鍵，所以本文主張區域的智慧專殊化，成為跨越全球政治經濟尺度的發展實踐單位。

然而，在區域政府制度化的過程中，在現行的六都現實裡，各縣市政府應積極建構RIS3，以回應快速變動的全球化資訊經濟。每個縣市細緻地看待自我發展，從自我的政策脈絡中，打破過去閉鎖的堅固營壘，卻建構於過去發展的資產，建構在過去的路徑之上的創新。成為區域智慧專殊化策略，及策略平臺，設計以自然及人本為核心的發展模式。

參考文獻

1. Becattini, G. (2004). Industrial districts: a new approach to industrial change. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar.
2. Becattini, G., Bellandi, M., & De Propris, L. (2009). A handbook of industrial districts. Cheltenham, UK ; Northampton, MA: Edward Elgar.
3. Castells, M. (1989). The informational city: information technology, economic restructuring, and the urban-regional process. Oxford: Basil Blackwell.

4. Castells, M. (2000). *The Rise of the Network Society* (2nd ed. Vol. I). Oxford: Blackwell.
5. Castells, M. (2004). *The Power of Identity* (2nd ed. Vol. II). Oxford: Blackwell.
6. Dicken, P. (2003). *Global shift: reshaping the global economic map in the 21st century*. London: Sage Publications Ltd.
7. DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
8. Florida, R. (2002). The Economic Geography of Talent. *Annals of the Association of American Geographers*, 92(4), 743-755.
9. Florida, R. (2005). *Cities and the Creative Class*. New York: Routledge.
10. Florida, R. (2007). *The Flight of the Creative Class: the New Global Competition for Talent*. New York: Harper Business.
11. Foray, D. (2012). Smart specialisation: from academic idea to political instrument, the surprising destiny of a concept and the difficulties involved in its implementation. In E. Latoszek, I. E. Kotowska, A. Z. Nowak, & A. Stępnia (Eds.), *European Integration Process in the New Regional and Global Settings* (Vol. 269, pp. 269-284). Warsaw: Uniwersytet Warszawski.
12. Foray, D. (2015). *Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy*. London and New York: Routledge Taylor & Francis Group.
13. Foray, D., & Goenaga, X. (2013). *The goals of smart specialisation*: Publications Office.
14. Foray, D., & Van Ark, B. (2007). Smart specialisation in a truly integrated research area is the key to attracting more R&D to Europe. *Knowledge Economists Policy Brief*, 1, 1-4.
15. Friedmann, J. (1986). The World City Hypothesis. *Development and Change*, 17, 69-83.
16. Kuhn, T. S. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.

17. Porter, M. E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.
18. Porter, M. E. (2000). Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy. *Economic Development Quarterly*, 14(1), 15-34.
19. Porter, M. E. (2003). The Economic Performance of Regions. *Regional Studies*, 37(6), 545-546.
20. Sassen, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo* (1st ed.). Princeton: Princeton University Press.
21. Scott, A. J. (2001). *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford: Oxford University Press.
22. Scott, A. J. (2002). *Global city-regions: trends, theory, policy*. Oxford: Oxford University Press.
23. Scott, A. J. (2008). *Social Economy of the Metropolis: Cognitive-Cultural Capitalism and the Global Resurgence of Cities*. Oxford: Oxford University Press.
24. Scott, A. J., Agnew, J., Soja, E. W., & Storper, M. (2001). *Global City-Regions*. In A. Scott (Ed.), *Global City-Regions*. Oxford: Oxford University Press.
25. Storper, M. (2013). *Keys to the City: How Economics, Institutions, Social Interactions, and Politics shape the Development of City-regions*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
27. 姜渝生 (2009)。〈國土發展新挑戰與新願景〉，《研考雙月刊》，第33卷第4期，第24-43頁。