

# 歐盟鄉村競爭力發展策略

王俊豪

摘要：歐盟所提出的鄉村競爭力發展策略，主要在修正傳統強調市場價格競爭力的農業現代化與集約式耕作措施，以及著重政府補助的鄉村社區發展的政策路線。此地域導向的發展措施，為歐盟 LEADER 系列計畫的主要特徵之一，亦普遍為歐盟會員國所採用，如德國的鄉村社區更新、義大利的地區契約與法蘭西的地方契約計畫等。基此，本文從地區資本分析方法、提升地區競爭力之策略類型兩部分，說明歐盟鄉村競爭力的發展策略。

地區競爭力的核心價值為永續性，而探究競爭力的方式，則是將地區放置於全球化的變遷脈絡之中，據以構思鄉村世界的未來發展，故可進一步區分為地區的社會競爭力、經濟競爭力、環境競爭力與全球競爭力四大面向，其發展重心則強調如何將地區資本轉換成上列不同的競爭力。

首先，地區資本的八項資本構成要素，分別為實質資源與管理、文化與地方認同、人力資源、知識技能與技術、地方制度與行政規章、活動與商業公司、市場與外部關係，以及地方意象與認知。有關地區資本的分析步驟，則包括地區資本要素的確認、地區資本的全面性評估，以及描繪地區資本概況的變動情形。

其次，地域導向的鄉村競爭力計畫與地區資本間，具有密不可分的關係。欲將地區資本轉換成提升競爭力的策略，必須由地區資本構成要素來著手，先行針對地區情境進行分類，再進一步研擬適當策略類型。本文茲以地區的經濟競爭力策略為例，單從地區活動與企業公司和地方治理兩項資本要素，將鄉村地區歸納為企業數量多且合作普遍的地區；企業數量多，但彼此分散的地區；企業數量少且分散的地區；企業集中且不平衡發展地區；人口外流嚴重或孤立的地區等五類。

最後，再從發展計畫促進者的觀點而言，前列不同鄉村的地區類型，可配置或採行不同的提振經濟競爭力策略，包括第一類地區的補充性策略與附加行動策略；第二類地區的整合策略、臨界動能策略、多樣化與鞏固策略；第三類地區的復興與再發展策略；第四類地區的再平衡策略；第五類地區的啟動式策略、全面激勵策略與吸引式策略。唯需特別說明是，地區競爭力具有策略多樣性的特徵。因此，地區資本的初步分析，僅能用以決定初始的發展策略，計畫促進者應需再根據地方情境變化與資本要素的特殊性，重新組合前述的微型發展策略，始能發揮地區資本的附加價值。

**關鍵詞：**地區競爭力 (Territorial Competitiveness)、鄉村發展方案 (rural development scenarios)、LEADER 計畫、地區資本 (area's capital)、地區概況 (area's profile)

## 一、前言

地區競爭力的發展策略，並非是全新的概念，歐盟自 1980 年代起，即嘗試以地域取向 (territorial approach) 或地區基礎 (area-based) 作為鄉村發展策略規劃的主要依據。該策略一方面除修正第二次大戰以降，強調市場價格競爭力的農業現代化與集約式耕作，以及著重政府補助 (government subsidy) 的鄉村社區發展路線之外；另一方面，則延續 1991 至 1999 年間的 LEADER I、II 鄉村發展計畫成果，並據以規劃為 2000 至 2006 年的鄉村發展主流計畫- LEADER +。因此，LEADER + 計畫中的「plus」字意，即代表累積先前的 LEADER 歐體倡議計畫的實驗結果與成敗經驗，期許未來歐盟鄉村發展能打破傳統行政區域的施政方式，由各地區本身規劃出量身訂作的地區發展計畫 (territorial project)，透過超越領土界線的跨國合作方式，以提升地區競爭力為作為鄉村發展目標。有關不同歐盟鄉村發展方案 (rural development scenarios) 的政策措施、計畫預期成果與時效之比較，如表一所示。

表一、歐盟鄉村發展方案之比較

方案類型	政策措施	計畫預期結果	時效
集約式農業	由中央決策、進行集約式農業耕作的補助	以部門為基礎來提升農業競爭力，造成鄉村人口外流	中程效果
政府補助	補助農民與其他團體	維持特定的活動與社區，取代先前的提升競爭力措施，造成過度依賴公共資金的補助	短期/立即效果
地區競爭力	地域取向、地區整合、地方行動者的參與、市場與公共援助措施	漸近式活化、鄉村地區重組、採用新的發展功能與要件	長期效果

資料來源：Territorial Competitiveness, 1999: 9.

事實上，歐盟 LEADER 系列計畫所提倡的鄉村發展策略，各會員國亦曾先後提出類似地域導向的發展措施，如德國的鄉村社區更新計畫 (Dorferneuerung)、義大利的地區契約計畫 (contratti d'area)，及法國的地方契約計畫 (les contrats de pays) 等。進言之，從地區競爭力的觀點來推動鄉村發展，其主要的背景因素，在於考量全球化經濟競爭的壓力、消費市場需求的變遷與資訊傳播科技的契機。首先，就農業貿易自由化而言，其結果導致農業不再是鄉村地區經濟活動的主要選項；相對的，長期都市化的結果，則提供鄉村居民新的發

展機會，特別是都市消費者對於鄉村產品與服務的市場動向，轉變為對於優質的地方特產、鄉村住宿、休閒與文化活動之多元需求。最後，新資訊傳播科技的引進，則可克服空間與距離的障礙，改善偏遠地區的資訊可及性，大幅提高鄉村地區成立新型企業的可能性，以及落實從地方、地區、國家到歐盟決策權力下放、建立網絡關係與協力運作（collaboration）的可行性，轉由當地居民與團體自主決定未來的發展藍圖，並充分運用地區資產的資本化（capitalizing），如自然資源、文化遺產、草根性知識技能，來提升鄉村地區的競爭力。基於上述，本文擬從地區資本分析方法、提升地區競爭力之策略類型兩部分，說明歐盟鄉村競爭力的發展策略。

## 二、地區資本分析方法

### 1、地區競爭力的意義與面向

所謂地區競爭力（territorial competitiveness）係指某一地區除具備市場競爭的能力之外，同時還能確保其環境、社會與文化的永續性。換言之，地區競爭力的發展思維，主要係針對既往僅強調市場經濟競爭的傳統競爭力迷思所提出的鄉村發展策略，諸如集約耕作式農場，雖可生產廉價的農產品與原料，但卻必須以瓦解鄉村社會結構與條件與破壞環境資源作為發展的代價。另外，傳統的鄉村發展政策，多以空間地理上的特定行政區域作為規劃與策變的單位，缺乏調整彈性，也易忽略鄉村社會經濟快速變遷的事實，故地區競爭力策略對於小型鄉村地區的認定方式，則開放由上而下式的行政區劃分限制，改以是否擁有相同的實質/地理、經濟、社會、文化或政治特徵作為結盟指標（European Commission Notice, 2000.04.14, in The area-based approach: 5-6），由下而上的交付當地居民自主建構成一同質性單位（Homogeneous unit），並據籌組在地行動團體與研擬地方發展計畫。基此，地區競爭力至少具備四種不同的意涵：首先，必須將所有的地區資源，納入凝聚整體競爭能力的考量之中；其次，必須能容納與包含不同的地方行動者（local players）與機構的參與；第三則是將商業部門的市場機制，整合成地區整體的創新動態（innovation dynamism）之中；最後，則強調不同的行政地理單位的合作，始能將地區連結到上層區域、國家、歐盟層級，甚至是全球的競爭脈絡之內。

地區競爭力係以永續性（sustainability）為核心價值，並將地區競爭力置於全球化的變遷脈絡，構思鄉村世界的未來發展（imagine a future）。故地區競爭力可進一步區分為社會競爭力、經濟競爭力、環境競爭力與全球競爭力四大面向，強調在地行動者與機構（local players and institutions）應擁有聯合行動、連結不同部門、附加價值極大化的集體能力（collective ability），始能推動永續鄉村的整合發展。

(1) 社會競爭力：展現在居民參與的積極投入與有效行動，以共享理念來研擬地方發展計畫，並作為促進不同制度層級的合作基礎。

(2) 環境競爭力：在確保自然資源與文化遺產的保存與活化之前提下，開發地區環境獨特要素的能力。

(3) 經濟競爭力：即地區附加價值 (added value) 的極大化，並以強化不同部門間的連結關係、地方資源的整合、提高地方產品與服務的特殊性，作為創造價值鍊的途徑。

(4) 全球競爭力：確保鄉村地區在全球脈絡內的生存能力 (viability)，亦即地方居民必須擁有全球化的視野，從當地與其他地區的關係中，重新定位地區本身的角色與功能，並透過地方發展計畫的研擬與行動，以獲取未來的競爭利基。

## 2、地區資本的構成要素

地區競爭力發展策略不同於 1990 年代初期盛行的內生型發展策略(endogenous development approach)之處，在於前者除重視居民參與、由下而上決策方式，及地方資源的動員之外，更強調鄉村地區與外在世界 (outside world) 的連動關係，尤其是鄉村地區如何因應全球社會經濟的變遷壓力，諸如自由貿易市場對傳統社會組織與活動的破壞，鄉村社經面臨重組危機與人口持續外流等。前述問題的解決關鍵，就在於如何將地區資本轉換成環境、社會與經濟的競爭力。進言之，所謂地區資本 (area's capital) 泛指地區內所有可構成地方資產的元素，包括有形與無形資本，或可從八項資本構成要素來區分之，分別為實質資源與管理、文化與地方認同、人力資源、知識技能與技術、地方制度與行政規章、活動與商業公司、市場與外部關係，以及地方意象與認知。茲列述如下：

(1) 實質資源與管理：特別是自然資源的類型，如當地的土壤、動植物群、水資源與氣候，公共設施與基礎建設、歷史和建築遺跡。

(2) 文化與地方認同：地區居民的共同價值、興趣、態度與認知的類型。

(3) 人力資源：定居當地與外移居民的人口統計特徵與社會結構。

(4) 知識技能與技術：地方固有技術的熟悉程度、研究及發展能力。

(5) 地方制度與行政規章：政治運作規則與居民參與的地方治理機制、地方機構、企業與居民所擁有的財務資源管理，如存款與貸款，以及公私部門共同籌措發展經費的規範。

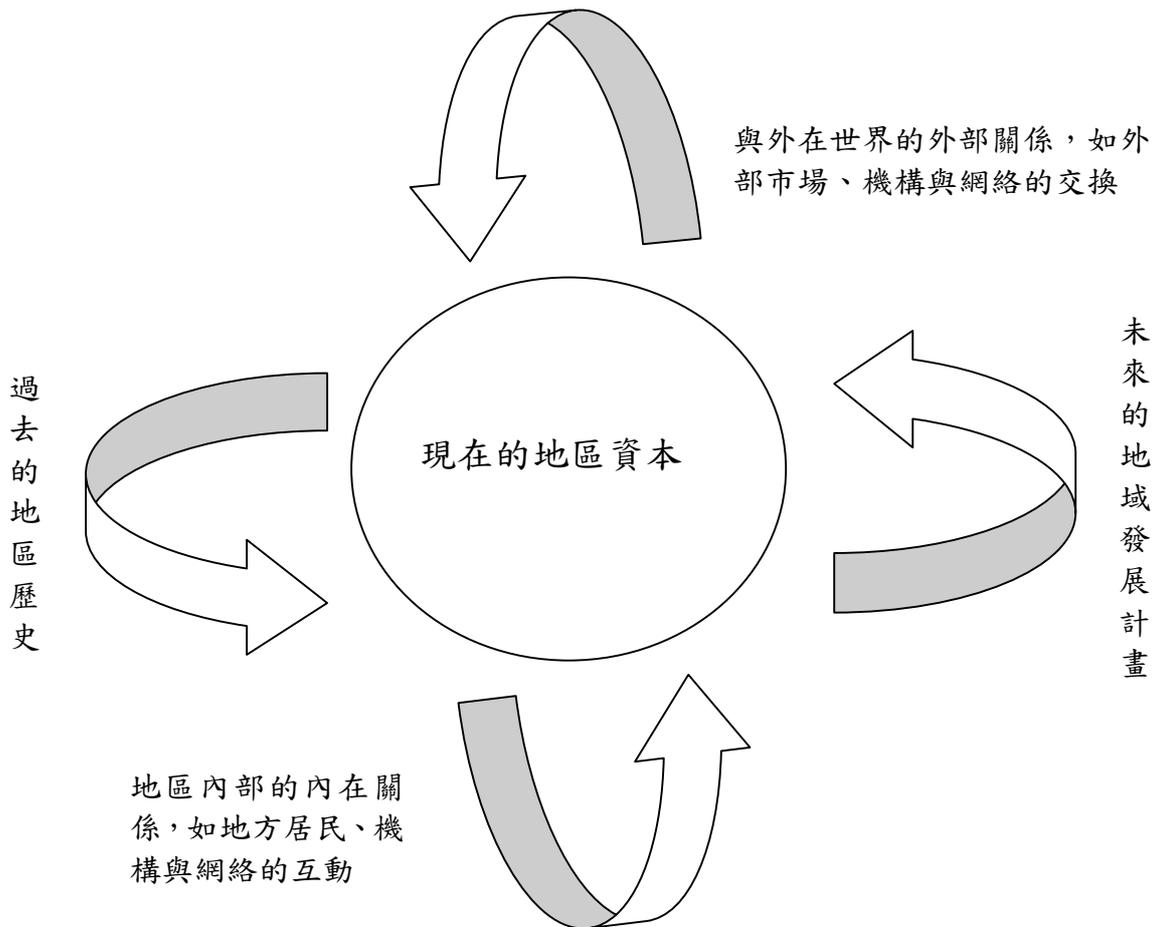
(6) 活動與商業公司：地方企業與經濟活動的地理集中性、不同部門與公司規模的組成結構。

(7) 市場外部關係：當地市場與其他市場的整合、交換和網絡關係。

(8) 地方意象與認知：包括內部居民對地方意象的塑造，外在世界對於地方意象的認知。

特別值得注意的是，地區資本並不是用來盤點地方過去歷史的靜態概念，而是確認地區特徵與發展潛能的動態觀點，地方可藉以構思其未來發展計畫，利用地區資本優勢，如地方活動、景觀、遺產或知識技能，甚至調整其資產組合來提高地區競爭力，如改善市場入口、地區意象或更新治理能力，以吸引民眾消費和企業進駐當地。因此，地區資本與地區發展計畫之間，具有緊密的連結關係。

圖一、二元取向的地區資本分析模式



資料來源： Territorial Competitiveness, 1999: 20.

圖一所揭示的是地區資本二元取向（dual approach）的分析方法，可藉以釐清地區資本構成要素之間的可能消長與動態變化，其中垂直軸代表鄉村地區內部與外在世界的關係，前者的地區內部關係，如地方居民、機構與網絡的互動關係；後者的外部關係，則包括地區與外部市場、機構與網絡的交換關係。相對的，水平軸則是分別由不同的時間點來觀察與描繪地區發展的可能性，其中，從地區的發展歷史，可檢視不同地區資本構成要素的特徵與變化情形，並進一步確認目前地區所擁有的資本數量與品質，最後，則是根據當地居民如何看待其未來的發展方向，並從地方制訂發展計畫來引導地區資本的調整與配置。

### 3、地區資本的分析流程

有關地區資本的分析步驟，主要有三，分別為確認資本要素、進行全面性的地區資本評估，以及描繪地區資本概況的量變曲線，茲說明如後：

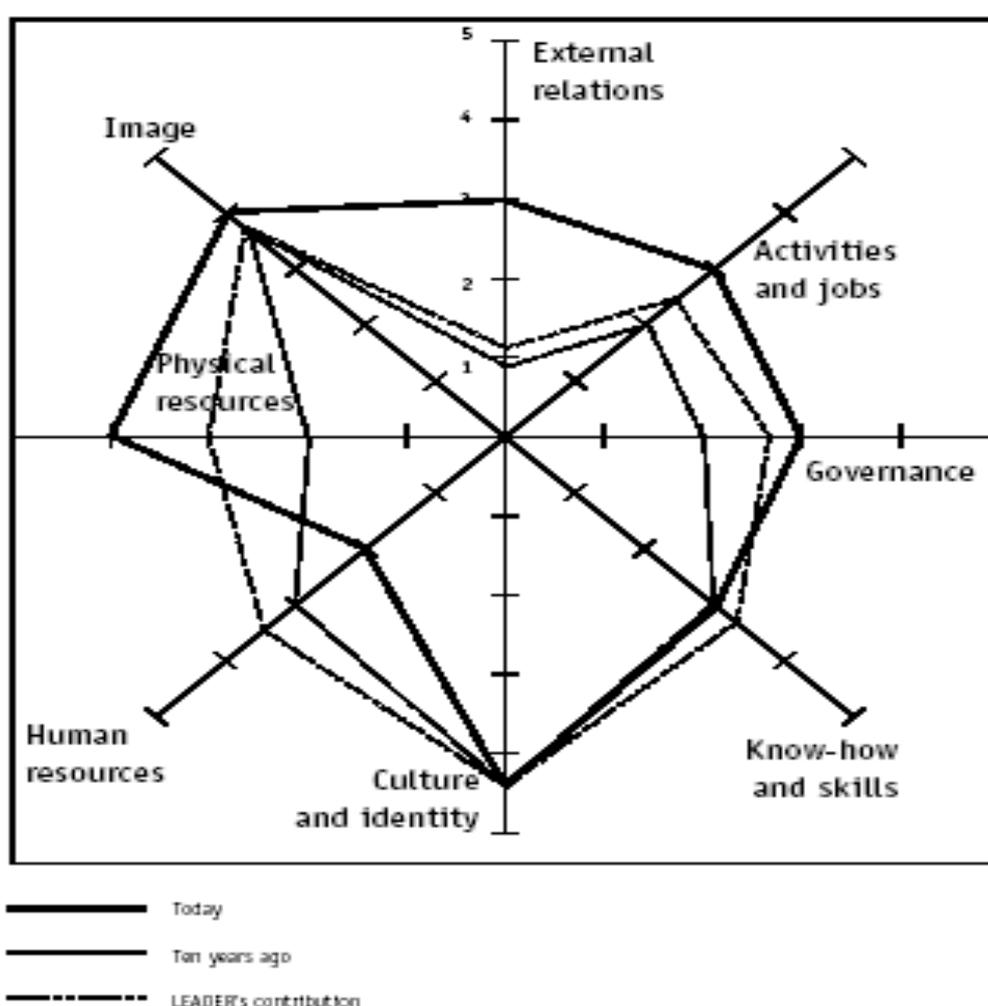
(1) 確認資本要素：在不預設限制的前提下，先由地方居民充分描述其地區內所有可利用的資源，一方面可發掘被忽略或遭閒置的地方資本明細，重新賦予價值，轉換成可供發展的地方資產；另一方面，地區資本的初步分析工作，亦是促進地區發展的激勵工具 (animation tool)，因為可藉由居民對於地區資本的多元性與複雜性之探討，居民間可瞭解、比較與補充他人對地區情境的觀點，故有助於凝聚並提昇的集體意識。

(2) 地區資本評估：彙整所有可能的地區資本項目之後，必須進行資源的分類與評估，以確認地區資本不平衡發展 (imbalances) 的情形。至於，地區資本的分類標準，諸如實質資源、人口或生產單位為有形資本 (tangible capital)；而無形資本 (intangible capital) 則為地區認同、意象或知識技能。事實上，根據 LEADER I、II 計畫實施經驗，所歸納出的地區資本八大構成要素，則可作為資本類型劃分的參考標準，分類後再交由在地行動團體針對各類資本要素，給予從「沒有」到「極佳」或 0-5 分的不同評分等級。最後，依照地區資本的評估結果，進一步篩選出可供地區競爭力計畫發展利用的資源要素與存量，諸如環境競爭力所需的資源項目為實質資源、人力資源、市場與外部關係，及地方意象與認知；社會競爭力則著重於人力資源、文化與地方認同、知識技能與技術，以及地方制度與行政規章等要素；而經濟競爭力的以實質資源、知識技能與技術、地方制度與行政規章、活動與企業，以及市場與外部關係為主要的資本要素。

(3) 描繪地區資本概況的量變曲線 (area's profile)：本步驟的分析重點，主要係對地區資本的量變情形，進行跨時間的比較，從地區資本存量的過去歷史、現在情況與未來發展方向，來比較各地區資本要素損益與消長的變化，此方法又稱為變動幾何分析 (variable geometry analysis)，可兼採量化與質性的評估方式。進言之，回顧某一地區過去 20 年的發展歷史，一方面可瞭解已發生的資本改變情況，以及現存或潛在地區資本的不同特徵；另一方面，則可視為研擬地方發展計畫的事前評估工作，用以確認地方發展機會與資本增減或損益情況。其次，在地方資本的損失與獲益 (losses and gains) 方面，前者指地區資本的惡化與負面的演變；後者則是地區資本的正面發展。諸如在知識技能的損益變化，包括傳統技術的流失，或是提高職業訓練水準；而實質資源管理的損益情況，可能涵蓋河川污染、森林濫砍，或是增加基礎設施、傳統建物修復與旅遊推廣計畫。茲以人口大量外流、產業以單一作物農場為主的鄉村地區為例，說明其地區資本損益與創新發展條件之關係，如表二所示。

基此，地區資本量變的描繪，可謂是綜合某一地域過去、現在與未來關係的分析成果，不僅可用以解釋過去的資本情境，比較現有地區資本的不平衡分佈與優劣勢，始能據以規劃地區未來的發展方向。是故，在地居民由下而上提出的地區發展願景，雖然包含想像中的資本要素，但卻是推動地區未來發展的催化劑，因為地方發展計畫的研擬，本身就是未來導向的公共干預措施。圖二為分析十年前、現在與未來的地區資本量變情況，此個案地區雖然面臨與外在世界關係的萎縮，環境資源嚴重耗損的威脅，但是 LEADER 計畫則以提高人力資源素質，及強化在地的知識技能與技術，來提升其地區競爭力。

圖二、地區資本的量變曲線



資料來源： Territorial Competitiveness, 1999: 25.

表二、地區資本損益與創新發展條件之關係

地區資本要素	資本損失	資本增加	創新的必要條件
實質資源與管理	水源污染、廢水、土壤濫用的污染、建築遺產損壞與不當使用、村落外貌破壞	提撥環境公共基金、歷史建物修繕、提升旅遊目的地美學景觀	河道建設與疏濬的水資源管理措施、村落社區外觀美化
文化與地方認同	代間連帶關係下降、傳統文化事件沒落	以地區認同與共同利益，強化主要產品的集體連結關係	展現傳統文化活力，推廣旅遊商品、提供地方產品集體行動的支持措施
人力資源	人口數量不足、有技能的青年人口外移嚴重、留村人口則缺乏工作機會	鼓勵青年創業	加強青年職業訓練，減緩人口外流；鼓勵青年參與環境維護與開創新活動
知識技能與技術	無法形成新的集體行動者，地方辯論機制不足而導致缺乏政治代表性；缺乏協商制度，造成發展計畫的激增與零散	促進聯合行銷活動、創造地區協商機制與整合規劃結構、新興的婦女與青年組織	提高對維護鄉村的集體警覺性、強化整合規劃倡議、支持成立婦女與青年領袖
地方制度與行政規章	傳統工藝技術的知識下降、無法將舊有的知識技能，轉換成現代化產品	將新科技逐步整合到所有生產過程中；建立研究與發展的連結關係；將地方內涵融入產品與服務的設計之中，如產品包裝	發掘現代科技與傳統工藝技術的發展機會；結合工藝匠師與藝術家，來提升產品設計
活動與商業公司	老年農民缺乏農場繼業者	創造社區與企業的相關服務、提高市場行銷競爭力的服務、開放市場進入機會	協助成立新商業活動與地方事業的支持措施
市場與外部關係	傳統式個人消費活動下降；因競爭壓力增加，導致地方主要產品進入市場的障礙增加	改善進入新市場的機會，如旅遊、網絡；整合行銷與資訊網絡；從品質改善來提高產品的差異性	為優質產品開創新的地方市場，如直銷；透過集體行銷機制，參與歐洲的銷售網來擴增直銷市場範圍
地方意象與認知	建築遺產意象之衰敗、農村缺乏重新發展價值的警覺性	辦理地方展覽會以吸引遊客；增加與提升餐飲、住宿服務	強化地區意象與多樣性、推動地方展覽、宣傳地區旅遊與休閒服務

資料來源：Territorial Competitiveness, 1999:P.28-29。

### 三、提升地區競爭力之策略類型

地域導向的鄉村競爭力計畫與地區資本間，具有密不可分的關係，如何將兩者作緊密的結合，發展出提升競爭力的策略，尚需由地區資本構成要素來著手，先行針對地區情境進行分類，再進一步研擬適當策略類型。以地區的經濟競爭力策略為例，若單從地區活動與企業公司和地方治理兩項資本要素，則可將鄉村地區，歸納為下列五類：

第一類地區：商業公司數量多，且生產、促銷、收集資訊的合作情形普遍。

第二類地區：商業公司數量多、但運作分散、彼此沒有連結、缺乏合作機制、且多數商業活動同屬於單一部門，如農業部門。

第三類：商業公司少數且分散，但是地區內特定的部門、活動、歷史或自然資源要素，可以修復再利用，並可作為促進地方再生（local regeneration）的基礎。

第四類地區：商業公司多集中於特定地段，地區內其他部份，則缺乏啟動或發展的機會，特別需要制度措施來提供進入社會的管道。

第五類地區：該地區遭遇嚴重的鄉村人口外流或孤立等問題，諸如老年經營者居多、農場棄耕、商業活動殘留且面臨關閉的命運。故有必要尋找新資源或新活動，為地區注入新的發展動力。

從發展計畫的促進觀點而言，根據歐盟的 LEADER 計畫經驗，前列不同鄉村的地區類型，可配置或採行不同的提振經濟競爭力策略，包括第一類地區的補充性策略與附加行動策略；第二類地區的整合策略、臨界動能策略、多樣化與鞏固策略；第三類地區的復興與再發展策略；第四類地區的再平衡策略；第五類地區的啟動式策略、全面激勵策略與吸引式策略，茲詳述如後。

1、第一類地區的發展計畫推動者為數眾多，且集體合作與推廣已具成效。

(1) 補充性策略（complementarity strategy）：以無形的軟體投資來推動經濟發展，如提出新計畫與新構想、創新設計、創造優質產品認證標章、網路與訓練等。

(2) 附加行動策略（Fringe-activity strategy）：若該地區主導地方發展過程的力量，經濟力大於 LEADER 計畫的影響力時，則可採用額外或附加的活動，重新調整或補充地區發展的動力，如重新發展被忽略的地區資本要素。

2、第二類地區雖然計畫推動者眾，但卻是各自為政與分散運作，彼此缺乏連結與合作機制。

(1) 整合策略或臨界動能策略（critical mass strategy）：適用於該地區在單一部門之內，擁有數量眾多但零碎分散的小型企業之情形，且缺乏協力合作的傳統或

文化，以及缺乏市場協商工具。因此，要提高地區的經濟競爭力，不宜採行擴大規模經濟的方式，應轉而強調維持小型生產者的同時，以集約的激勵與技術援助，鼓勵業者間整合及採取集體行動，以聚集成為有助於發展的臨界動能。

(2) 多樣化與鞏固策略 (diversification and consolidation strategy)：此策略係在同一部門內，引進新的產系列品 (product lines) 來提升其經濟競爭力。換言之，鞏固該產業部門發展的途徑，包括改善產品供給的品質，如以特殊性來推動產品的多樣化；或鼓勵新部門推動前導性的實驗計畫，如引進新產品或新服務項目；或是以補助微型企業或微型活動的方法，創造出有利於鞏固地區經濟活力的小規模商業活動。

3、第三類地區所擁有發展計畫數量不多，但具有可供修復在利用的特殊部門或活動。該地區適合採用復興與再發展策略 (recovery, regeneration and redevelopment strategy)，此亦為 LEADER 計畫中，最常見的發展策略。地區競爭力計畫可針對已經消失或過時淘汰的資源或知識技能，重新發展成具有現代價值與競爭力的產品，如歷史建築物或考古遺產。

4、第四類地區的特徵，為商業公司在社會或地理分佈的不平衡問題，且發展計畫缺乏差異化的支持措施，常發生於易受損的脆弱地區 (vulnerable area) 或是需要發展機會的微型地區 (micro area)，故宜採取再平衡的發展策略 (rebalancing strategy)，提供進入社會的制度管道，如改善行政的、地理的與市場的可及性。

5、第五類地區為鄉村人口嚴重外流或孤立的偏遠地區，其發展策略目標，主要在於恢復地方居民的自信心與信任感，包括對於社區內生資源 (endogenous resource) 的價值，以及自身行動與創新能力的信任。

(1) 啟動式策略 (kick-start strategy)：針對少數具有創新產品或服務的行動者，給予支持措施，以發揮示範效果與乘數效果。

(2) 全面激勵策略 (wide-reaching animation strategy)：本策略著重在提供地區內的協調機制，鼓勵有創意的個人或集體，共同研擬出發展構想與計畫。

(3) 吸引式策略 (Strategies for attracting strategy)：對於人口稀少且缺乏發展倡議的地區，則可透過吸引外來計畫推動者的介入，以重新組合地區內部資源。

#### 四、小結

歐盟 LEADER 系列計畫為提升鄉村競爭力的主流計畫之一，相同的，LEADER 計畫內容的特徵之一，則強調以地區為基礎 (area-based approach) 的規劃方式，如何讓鄉村地區重組與重現固有資本的價值，以因應全球化快速變遷的競爭壓力，可說是目前鄉村地區發展最重要的課題。從鄉村競爭力的策略觀點而言，競爭力的成敗關鍵，如取決於地區的永續性，而地區能否永續發展，則維

繫如何善用鄉村地區本身所擁有的有形與無形資源。本文從地區資本的構成要素、地區資本的分析步驟、地區類型劃分，到不同的競爭力發展策略類型。唯應注意的是，不僅是鄉村地區具有多樣性的特徵，同時地區競爭力也具有策略的多樣性（strategic diversity）。因此，從地區資本分析中所提煉出的初始特徵，僅能作為決定特定發展策略方向，應需再根據前文述及的微型策略、考量地方情境變化與資本要素的特殊性，重新擬訂出組合型策略，始能發揮初始資本的附加價值。

## 參考文獻

1. European Commission Directorate-General Agriculture, 1999, Territorial Competitiveness- Creating a territorial development strategy in light of the LEADER experience.
2. European Communities, 2003, The area-based approach, in: Rural Development in the European Union - Fact Sheet, Chapter III.
3. 歐盟 LEADER+網站, 2004.04, <http://www.leaderplus.nl>
4. 歐盟共同農業政策網站, 2004.04, <http://www.europa.eu.int/comm./archives>