

台灣花卉博覽會地方經濟發展推動機制之探討

莊翰華¹

摘 要

本文的研究方法主要採案例分析，以問卷調查、深度訪談為輔；研究目的為檢討花博現有推動模式，對未來推動機制提出建議。本文從地方經濟發展推動機制之內涵、國外內推動經驗借鏡、彰化縣 2004 及 2005 花博推動模式分析等，再對彰化縣公部門(縣政府、鄉鎮市公所)、私部門(民意代表、企業界、民間團體)等進行問卷調查、深度訪談，綜合歸納演繹出「彰化縣地方經濟發展推動機制初步構想」，作為未來地方經濟發展推動機制建構之參考。

關鍵詞：地方經濟發展、推動機制、公私合夥

Operation Mechanism of the Local Economic Development - Case Study of the Taiwan Flower Exhibition

Han-Hwa Juang

ABSTRACT

The textual research method mainly adopts an case-analysis, regarding questionnaire, depth interview as to assist. Study the purpose in order to examine the existing promotion mode of flower exposition, push the mechanism to put forward the suggestion to the future. This text uses as an example from the promotion experience inside the content, abroad of economic development in place promotion mechanism, Chang-hua County 2004 and 2005 flower exposition promotion mode analysis etc., carry on the questionnaire, depth interview to the public agent of Chang-hua County(county government, village city hall), private section(public sentiment representative, enterprise field, civil group)...etc. again, synthesize to induce to deduce" economic development in place promotion mechanism initial speculation of Chang-hua County", the reference of conduct and actions economic development in future place promotion mechanism construction.

Keywords: Local Economic Development, Operation Mechanism, Public-Private Partnership

¹作者為國立彰化師範大學地理學系教授

一、前言

「地方經濟發展」主要藉由地方資源之尋找、共識之凝聚與公私合作，尋求適合地方發展的產業，致力地方經濟成長、生活品質追求、失業問題解決，並著重於地方產業多樣化、人才之培訓，為各國政府對全球化衝擊採行的政策方向。國內對地方經濟發展的相關研究並不多²，切入面為財務面、參與者面、行銷面、發展方式面、組織面等。地方經濟發展的落實有賴於組織的執行、整合，更需要完整的運作機制之建構，始能達到地方經濟發展之目標。

地方經濟發展結合了「地方發展」與「經濟發展」，後者與產業發展密切相關，其成為：全球化衝擊及地方興起、政府角色轉變及公私合夥型態出現、經濟發展認知轉變。地方經濟發展的目標，由強調經濟成長，轉為結合實質建設開發、企業發展與產業多樣化、人力資源教育與培育、地方團體組織教育等，追求地方經濟成長、就業機會創造、失業問題解決、生活品質提昇等(Blakely, 1994)。地方產業的發展，由注重製造業，轉為發展知識經濟型產業(Eisenschitz et al, 1993)。

地方經濟發展為一個過程，在此過程中，地方政府、私部門及地方社群團體等建立合夥關係，共同經營管理地方現有資源以創造工作機會，並刺激地方之經濟(Rogerson, 2002)。地方經濟發展具二個層面的含意：

1. 產業面—透過對地方資源與潛力的分析，制定適合的產業發展方向，藉由地方產業發展與經濟政策的結合，達到地方經濟的成長。
2. 社會面—透過公私部門共同努力，提供較高品質的工作機會、解決失業等社會問題，增加地方經濟的多樣性及生活品質。

地方經濟發展的推動層面由水平業務功能、垂直計畫階層面組合而成。前者為地方經濟發展的內涵，即：吸引力的創造、交通、服務與設備、資訊提供、教育及職業訓練、策略規劃、資源整合與管理等。後者為計畫擬定到執行的階層性結構，即：政策形成、計畫擬定、計畫執行等。居間操作執行的第三者「人」，則涉及參與的組織及參與者間的互動關係。據此，Blakely(1994)、Adams(1994)、Fosler(1991)等三位學者認為地方經濟發展的推動機制應涵蓋三種構面：階層面、組織結構面、參與者互動面。

(一)階層面

計畫層次之概念為「政策—計畫—執行—監督與回饋」。最上層為策略規劃，重點在於協商與資源的整合。中層級為各種功能性的計畫，為資源整合計畫。最下層強調執行力、技術性的實際執行工作，監督階段為衡量計畫成效與計畫修正之重

²李政達(1996)財務面、汪明生(1997)參與面、馬群傑/汪明生(1998)地方行銷、廖淑容/周志龍(2000)發展類型、江彩禎(2002)推動原則等。

要步驟。地方經濟發展為一種「過程導向」之規劃與發展，具階層性上下互動關係，由一連串階層發展與互動過程產生的結果，需要各種不同功能、不同業務、具備不同資源的參與者共同合作方能達成。

(二)組織結構面

地方經濟發展涉及多種由企業部門主導的開發與營利活動，皆立基於某一程度的公部門干預下所訂定之架構。地方經濟發展的參與者角色有四大類型，如圖一。

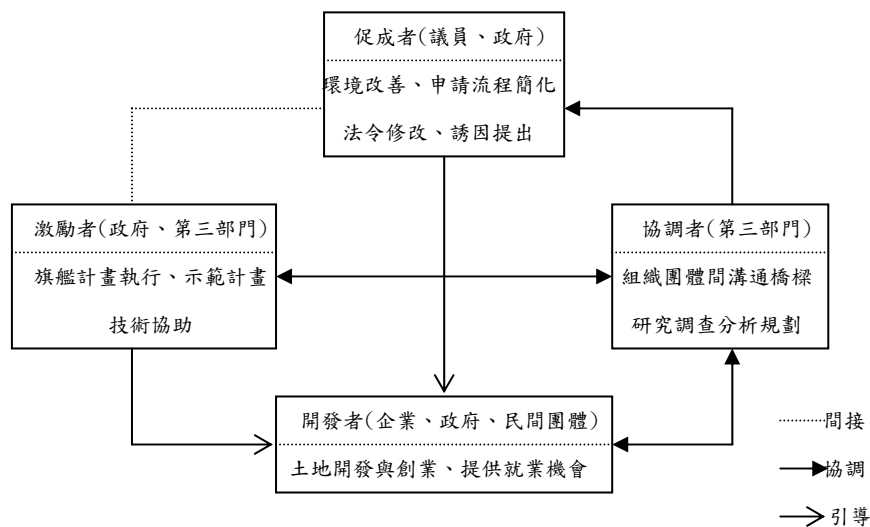
1. 開發者—實現地方經濟發展計畫。政府、地方團體與私人企業皆可擔任此種角色，又以企業組織為多。
2. 協調者—作為溝通橋樑、資料搜集與提供，協助策略形成。較適合由規劃者、民間組織團體及第三部門擔任。
3. 促成者—改善當地投資環境與態度，助長地方對投資開發的吸引力，地方議員是促成者的主要成員。
4. 激勵者—以實際行動吸引投資廠商與開發者進入，政府及第三部門適於擔任。

公部門內經濟發展專責單位的組織架構有下列三種類型，皆有其優缺點，缺點為「協調、整合」上，皆應作進一步調整，以達「協調、互動、整合」之目的。

(1)功能式組織架構—專心致力於議題。但缺乏計畫執行所需資源或部門間合作動力，計畫難以執行。

(2)部門式組織架構—具資源整合優點。然而易導致各功能在目標無法達成共識下降低運作的效果。

(3)首長的幕僚單位—標示首長推動決心，易影響決策。惜易流於泛政治化，無法實際推動，整合困難。



圖一 地方經濟發展的參與者角色關係圖

資料來源：整理自 Blakely(1994)

(三)參與者互動面

「合夥」為地方經濟發展的一大特色，不論地區範圍的大小，若將策略規劃整合於地方發展過程中，將大幅提高地方政府(首長)與其他角色間的互動及合作的程

度。地方經濟發展的公私互動類型有：公部門營運式、公部門發起合作式、私部門發起合作式、私人參政式、公部門支持/私部門營運式、私人營運式等六種，各類型互動程度不一。地方經濟發展的推動需經過嚴謹而完善的規劃與管理，以使發展有明確的目標，並獲得地區內各團體對地方產業推動的認同與協力執行。此需求呼應到公私互動上，則應為公、私部門皆有高度的合作意願，透過彼此意見的整合協力，共為地方經濟發展的推動效力。

6 種類型中以「公部門支持/私部門營運式」之互動模式較佳 (Weaver, 1991; Blakely, 1994)，公部門作政策方向的指引，私部門於執行上有很大的裁量空間，適用於強調市場與操作上專業知識與經驗之情況。私部門在經濟發展的執行上較公部門有更多的專業知識與經驗，並較公部門瞭解市場特性與顧客需求；由私部門主導，公部門僅扮演輔助、促進的角色，使發展順利進行。

地方經濟發展推動機制為參與者角色定位、功能職掌、組織型態、參與者間的互動型態等。地方經濟的發展涉及多個單位，需有策略性的整合組織單位，且以正式、常態、委員會制、公私合組之型式為佳。其中，公部門偏向於促進者、激勵者的角色，第三部門偏向於協調者、開發者的角色，私部門則以開發者的角色為主。

彰化縣舉辦的 2004 台灣花卉博覽會，成功的突破百萬人之參觀人數。花博會的高度曝光率，塑造出彰化縣民的尊榮感。花博會公私部門的資源整合，建立起公私合夥運作之基本典範。如何藉助此一模式，進而結(整)合花卉與地方其它資源、地方產業界的力量，共同努力創造就業機會，營造一個良好的投資環境，則須進一步建構一個彰化縣地方經濟的永續發展推動機制。

鑒於此，本文的研究方法主要採案例分析，以問卷調查、深度訪談為輔；研究目的為檢討花博現有推動模式，對未來推動機制提出建議。本文從地方經濟發展推動機制之內涵、國外內推動經驗借鏡、彰化縣 2004 及 2005 花博推動模式分析等，再對彰化縣公部門(縣政府、鄉鎮市公所)、私部門(民意代表、企業界、民間團體)等進行問卷調查、深度訪談，綜合歸納演繹出「彰化縣地方經濟發展推動機制初步構想」，作為未來地方經濟發展推動機制建構之參考。

二、國內外地方經濟發展推動機制分析

地方經濟發展的推動，1970 年代以前強調「市場機制」的新古典經濟學派觀點，隨著全球經濟體系的形成轉為「結構與網絡」觀點取向，近則強調「制度與調節形式」觀點的發展取向。地方經濟發展的模式，依各地域發展資源與條件的不同，有產業基礎、藉不動產引導、文化政策與產業等三種。

1. 科技產業基礎發展模式-美國加州的矽谷地區、英國愛丁堡和劍橋地區、義大利的產業區、台灣新竹科學園區等最為顯著，成功因素為：區位條件(交通可及性、產業聚集經濟、氣候與地價等實質環境條件)、技術人才條件(鄰近專業研究大學、技術人力地區)、知識導向的基礎公共設施等。
2. 不動產開發引導的發展模式-英國倫敦的 Docklands、Salford Quays 和 New-

castle 商業公園(business park)等最為顯著，成功因素為：交通可及性(鄰近都會地區與工作地點)、外部環境(空間意象、居住品質、地價等)、內部空間條件(社區環境、鄰棟間隔、空間大小、房間數、內部格局等)等。

3. 文化政策與產業發展模式-英國 Chester、Glasgow、Liverpool、Newcastle 等最為顯著，成功因素為：具當地特色、聯外交通系統與網絡的建構(交通轉運點、其它景點串連)、社群力量。

在國外案例的借鏡上，以蘇格蘭(含愛丁堡)為研究、分析之對象。近年來，蘇格蘭積極推動觀光產業以促進地方經濟的發展，極具成效且研究豐碩。愛丁堡作為蘇格蘭地方經濟發展之領導示範角色，不斷因應外在環境變化、內部檢討修正，建構出具有「協調、互動、整合」之地方經濟發展推動機制。經由其實施經驗³，作為彰化縣推動機制建構之參考。

(一)蘇格蘭地方經濟發展推動機制

蘇格蘭的地方經濟發展策略強調地方經濟的多樣性，著重創造多樣化的就業機會，且與自然生態、文化、產業相結合。手段運用上，不只運用傳統土地供給、財務誘引方式，還透過蘇格蘭工商委員會(Enterprise)、地方企業公司(local enterprise company)等提供更多元的服務，如：創新的金融服務、職業訓練機會。推動單位走向公私合夥型態，公部門透過各種開發公司、委員會等機構，納入私部門的參與並結合民間資源，共同策劃並推動各項地方開發建設、產業的發展，以帶動地方經濟發展。蘇格蘭地方經濟(觀光)發展推動機制分為三個演變時期：1970 年代以前，由私部門或地方政府自行進行；1970-1980 年代末，創立主管單位「蘇格蘭觀光局」，公部門積極介入惟資源仍分散運用；1987 年至今，成立整合單位「蘇格蘭觀光協調小組」，以較具整合方式推動。

(二)愛丁堡地方經濟發展推動機制

愛丁堡在地方政府與相關單位發展觀光的共識下，發展多元型態以解決愛丁堡觀光發展所面臨的季節性問題。藉由文化觀光、會議與商業型觀光等多元類型，產生地方產業的多樣性，達到地方經濟發展之目標。地方經濟(觀光)發展推動機制分為三個演變時期：1987 年以前，觀光發展分散不具整合；1987 年—2000 年，推出整合性觀光策略計畫；2000 年至今，公私合夥組織整合推動。自「愛丁堡觀光檢視」提出後，國內觀光遊客消費額成長率為 323%(1991 年—2000 年)；「國際會議交流協會」之會議都市評鑑，由世界前 49 名(1992 年)躍升為 12 名(2000 年)。其成效雖源於本身具有的獨特價值與資源，惟不斷自我檢討與創新的推動方式亦是發展成功之主要原因。

綜歸蘇格蘭/愛丁堡地方經濟發展推動機制的特點，有以下七點(表一)：委員會及第三部門組織類型的充分運用，多種準公部門組織執行公共事務之運用；重視執行效率與彈性、階層性的完整；計畫執行成效控管的重視，中央制定政策；地方與區域層級地區觀光委員會合作制定因地制宜的發展策略，中央直接下派單位之運

³整理自Scotland觀光資訊網站、Scotland工商委員會網站、The Scottish Parliament 網頁。

用；協助地方經濟發展工作，組織權責劃分清楚；合夥機制推動，網路技術之運用；產業資訊之提供等。

表一 蘇格蘭/愛丁堡地方經濟發展推動機制表

中央層級	名稱	拜訪蘇格蘭(VisitScotland)		蘇格蘭工商委員會、高地及島嶼工商委員會
	隸屬關係	蘇格蘭行政院下的企業及終身學習部		
	組織類型	公部門、委員會制組織		公部門、委員會制組織
	組織任務	國際及國內蘇格蘭行銷、觀光資訊提供、觀光產業業者之協助、服務品質標準訂定、市場調查		任何與經濟發展相關之事務，舉凡開發案、企業的創業與成長協助、補助金提供、職業訓練等工作
地方層級	名稱	愛丁堡市議會	愛丁堡及洛錫安觀光委員會	蘇格蘭工商委員會愛丁堡及洛錫安分會
	隸屬關係	---	拜訪蘇格蘭	隸屬蘇格蘭工商委員會
	組織類型與性質	公部門	準公部門、委員會制	公部門、委員會制
	組織任務	土地開發許可之掌控、觀光發展基礎建設與道路之提供、部份觀光景點之經營管理	整合觀光資源進行地方觀光行銷與促銷、觀光客服務提供、觀光市場調查分析與市場開發	觀光服務業創業補助及技術輔導、職業訓練、提供相關開發案的經費補助
整合性組織	名稱	愛丁堡觀光行動團體		
	組織類型	第三部門、委員會制		
	組織任務	制定愛丁堡觀光行動計畫、提出觀光發展的優先計畫、監控計畫的執行、提供觀光業者參與決策的機會		
互動關係		在政策方面：透過愛丁堡及洛錫安觀光委員會及愛丁堡觀光行動團體表達觀光業者之意見 在計畫執行方面：參與者互動良好，不同的計畫常會組成不同性質的執行單位，如：信託、開發公司等		

資料來源：本研究整理。

由蘇格蘭/愛丁堡的實施經驗亦顯示：地方經濟要蓬勃發展，必須透過適當的推動機制。觀光發展為地方經濟發展的重要策略，須與地方經濟發展主管單位作密切的合作與分工，透過共同目標之追求，以達到加乘之效果、重視顧客導向的地方經濟發展、藉推動參與者的合作以創造地方經濟發展的競爭優勢。

在國內的地方經濟發展，現今成為各縣市政府近年來施政之重點，一則為地方產業衰退引發結構轉型與新產業引進之考量，一則為地方對各項發展事務決策握有較大權限。惟對地方經濟發展推動尚屬起步階段，常見的發展推動機制之課題整理如下(江彩禎，2002)：

1. 階層性方面-缺乏整合性的地方經濟發展策略或未落實，計畫分頭進行缺乏整合、計畫執行未有監督控管的單位，造成有計畫而無成果、未建構一推動基金之經營管理體制(含來源、運用、審議等)。

2. 參與者業務功能方面-地方政府主管單位角色定位不明(策略提出者、計畫執行者)，影響組織運作成效、幕僚單位及執行單位之權責分派不明確，未提出相應之配套措施。

3. 參與者互動方面-地方經濟發展體制多頭馬車，難以整體呈現、公、私部門間缺乏主動互動與溝通，僅為經費補助、業務委辦、開發審核等，而非夥伴關係、欠缺「以合作取代競爭」之觀念，缺乏全心投入之誘因。

目前地方政府經濟發展推動的運作狀況，可分為：計畫分散運作型、計畫整合運作型。如表二所示。

表二 國內地方經濟發展推動機制類型(現況)表

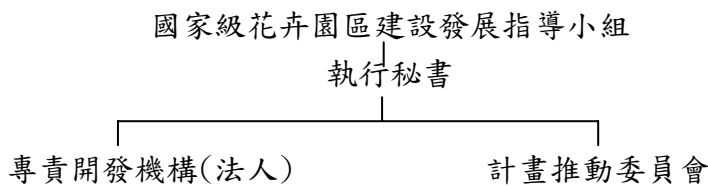
類型	定義	說明
計畫分散運作	各項計畫採取由各業務主管部門自行策劃，並透過臨時性專案會議召開的方式，進行各項計畫的分工與確認。在計畫執行方面，各自獨立運作，由主辦該項計畫的部門全權主導，其它部門則扮演協辦的角色。	對於中央政府經費的補助由各自部門自行去爭取，並由各部門自行編列預算及執行。
計畫整合運作	未成立專責整合組織	未另設機構執行資源整合之工作，但意識到資源整合的必要，將資源整合的工作指派給特定局室，主導地方經濟發展之策略及整合計畫。
	成立專責整合組織	邀集各專家學者、民間團體、縣府內相關局室首長或人員參加，由縣長擔任主任委員，其組織型態為常態或臨時性，於其下可再設推展基金。
		透過臨時專案式的會議或特定局室負責。 委員會分組(資源組、行銷組)，遇特定事務另成立專案小組，由委員會主持並調用相關人力來推動，原業務單位擔任幕僚工作。

資料來源：本研究整理。

三、2004/2005 台灣花卉博覽會推動模式分析

(一)2004 台灣花卉博覽會運作模式

彰化縣「2004 台灣花卉博覽會」的推動模式，依彰化縣政府辦理之「國家級花卉園區初步規劃及可行性評估」(2002)之建議，推動計畫執行的組織，務必合於四項原則：精簡原則、效率原則、參與原則、企業原則等。執行組織架構建議如圖二。



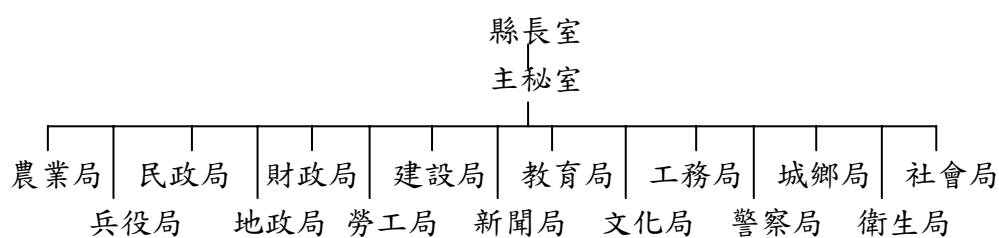
圖二 執行組織架構圖

1. 國家級花卉園區建設發展指導小組-由中央相關部會及相關專家學者組成，其指導任務為：部會協調、國家級花卉園區發展政策之審議、國家級花卉園區建設發展計畫之審議、中央專案補助預算之運用、公共投資建設財源籌措。
2. 國家級花卉園區計畫推動委員會-由縣長指派召集人，地方及行政首長、地

方學術研究機構首長、民意機構、人民團體、公私企業及專家學者等各界人士為組織成員。其主要任務為：擬定國家級花卉園區發展架構及品質管制準則，負責園區重點建設方案之規劃、設計並擬定園區建設實施方案、進行公共投資建設計畫之規劃、擬定獎勵民間投資辦法、建立花卉產業發展與經營管理之管道。

3. 專責開發機構(法人)-以計畫委員會之成員為當然董事，與銀行及專業經理機構共同組成法人性質之專責開發機構，負責園區實質之經營管理。其主要任務為：擬定個案發展計畫、建立民間投資管道，爭取民間投資、協助民間融資貸款、協助取得生產建設所需用地。

從彰化縣「2004 台灣花卉博覽會」的定案、施工、行銷、營運等實際推動過程中，推動機制主要分為二個團隊：彰化縣政府花博籌備團隊、民視花博籌備團隊，組織型態整理如圖。民視花博籌備團隊由民視、UDN 聯合報系、UPTEAM(上集團)李鈞華建築師事務所、TFDA 台灣區花卉發展協會等共同組成，並邀請來自各界專業傑出人士擔任執行顧問。縣政府在園區整地工程及主體建設完成後，將經營部分交由花博營運團隊負責，縣政府則居於督促之立場。



圖三 彰化縣政府花博籌備團隊組織架構圖

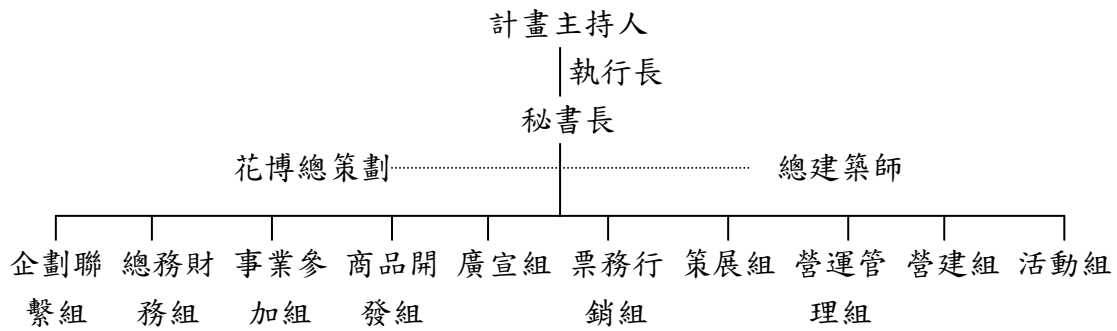
從階層性、組織類型與結構、參與者互動類型等三項分析彰化縣「2004 台灣花卉博覽會」推動的經驗，可知：

1. 階層性-在「政策—計畫—執行—監督與回饋」過程中，最上層的策略規劃(協商與資源整合)在彰化縣「2004 台灣花卉博覽會」推動的經驗中欠缺，中層級的功能性計畫為「國家級花卉園區初步規劃及可行性評估」，最下層的執行/監督與回饋則由農業局(花博小組)及各種會議來負責。
2. 組織類型與結構-彰化縣「2004 台灣花卉博覽會」推動的組織架構較偏於「功能式組織架構」，惟以農業局為專責幕僚單位。縣政府集「開發者、協調者、促成者、激勵者」於一身，花卉博覽會的主體開發則委由廠商(台灣電通、皓宇工程顧問、民視、聯合報系)負責，學者專家的角色近似於促成者(於會議時提供專業意見)。推動參與者角色類型整理如表三。

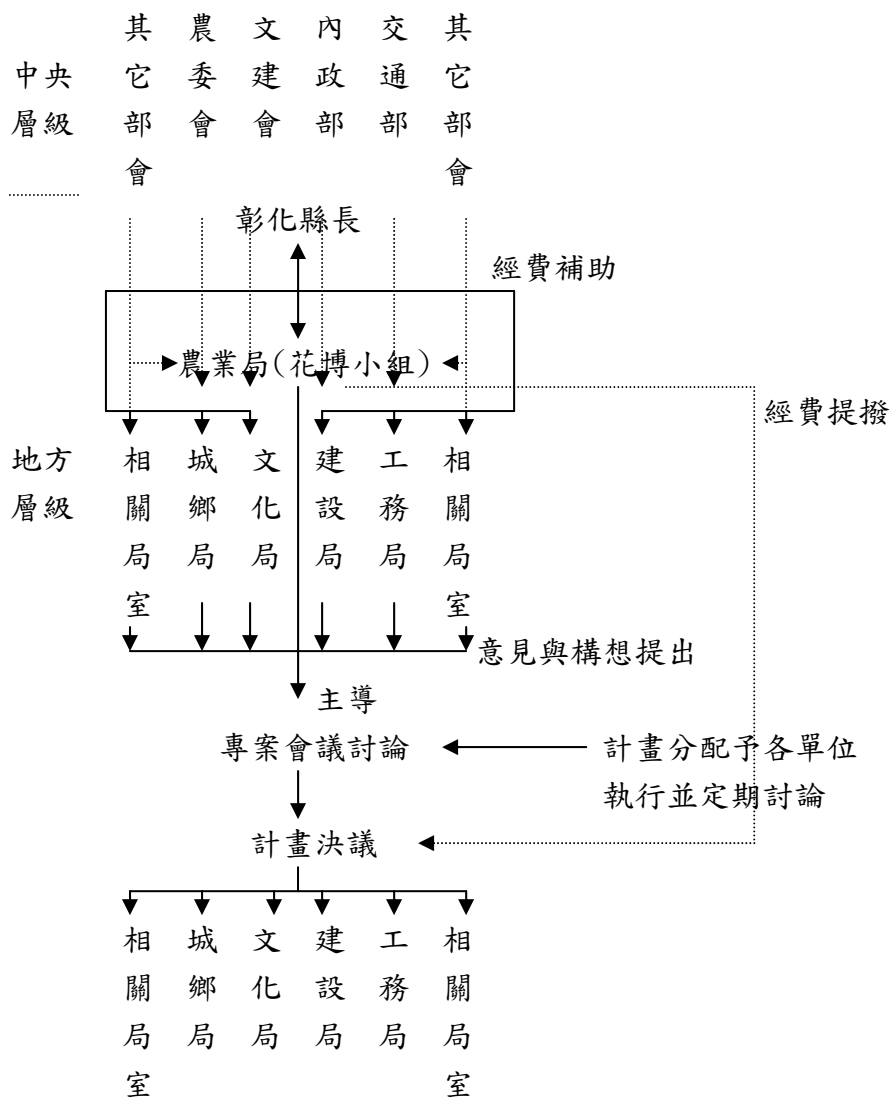
表三 彰化縣「2004 台灣花卉博覽會」推動參與者角色分析表

參與類型/參與者	縣政府	廠商	學者專家
開發者	√(周邊)	√(主體)	
協調者	√		√
促成者	√		

激勵者	√		
-----	---	--	--



圖四 民視花博籌備團隊組織架構圖



圖五 彰化縣政府花博推動運作示意圖

3. 參與者互動類型

彰化縣「2004 台灣花卉博覽會」參與者互動類型近似於「公部門發起合作式」，縣政府透過民視與聯合報系等私部門營運團隊之參與來提昇「2004 台灣花卉

博覽會」舉辦之成效。透過：技術協調會、周邊工作會議、營建小組、營運小組、營運及策略執行推動會議等為協調、統整、溝通之互動平台，各小組原則上每星期召開一次。

表四 彰化縣花博推動機制表

互動會議/組員	縣長室	副縣長室	縣府局室	學者專家	廠商等
技術協調會					√
周邊工作會議			√		
營建小組		√	√	√	√
營運小組		√	√	√	√
營運及策略執行推動會議	√	√			√

註：原則上一個星期開會一次。

綜合以上分析，歸納出彰化縣「2004 台灣花卉博覽會」推動機制如表五，顯現出以下特點：縣政府主導的協調會組織類型之充分運用、重視執行效率與彈性，惟對「參與」、「企業」原則之落實則有待加強、花博舉辦為彰化縣政府地方發展的施政重點，各局室透過共同目標之追求，達到加乘之效果、縣政府組織任務主要為協調、溝通、監督控制等，行銷營運則由民視及聯合報系團隊負責、充分運用網路技術，提供博覽會資訊。

與英國「蘇格蘭/愛丁堡」地方經濟發展推動機制的特點及未來趨勢相比較，有以下異同點：未充分運用委員會及第三部門之組織類型、未充分運用準公部門組織執行縣府公共事務、機制階層性不完整，尤缺策略規畫面、鄉鎮市地方層級與縣政府層級未合作制定因地制宜的發展策略、參與組織權責未劃分清楚、未充分重視顧客導向之地方發展。

(二)2005 台灣花卉博覽會運作模式

去(2004)年舉辦的 2004 台灣花卉博覽會，縣政府委由民間業者組成的營運團隊經營，雖然衝出上百萬的入場人潮，但過程中問題不斷，譬如：花材沒取自彰化、票價太高、訂票系統混亂等負面聲音一再傳出，最後甚至在帳目上演出縣政府與營運團隊撕破臉的糾紛，並交由中華民國仲裁協會仲裁，可說是始料未及。有了去年的經驗後，彰化縣政府今年的花神季活動，將擴大在地產業的參與，並強調彰化縣是花神安置在人間的花園，這次活動將由去年的委外辦理改為縣府團隊自行承辦經營。

去年首屆花博會的相關工程，大部分均委由縣內業者承包、提供，惟未對外公開而引起疑慮。今年的花神季活動，在強調「在地化」、「產業化」和「精緻化」的目標下，也將擴大在地產業的參與，以確保地方產業競爭力，並帶動觀光休閒產業。園區花材除海芋等少數本地未生產的花種外，全由縣內業者供應；並邀請社區居民

參與動態展演活動，藉花藝設計、創作比賽凝聚居民向心力。

表五 彰化縣「2004 台灣花卉博覽會」推動機制表

中央 主管 單位	名稱	農業委員會				
	隸屬關係	行政院				
	組織類型	公部門、委員會制組織				
	組織任務	----				
地方 層級	名稱	行銷企劃課	花博小組	廠商(民視、聯合報系團隊)		
	隸屬關係	農業局	農業局	委託關係		
	組織類型	公部門、二級單位	公部門、臨編單位	私部門		
	組織任務	---	---	---		
整合 性組 織	名稱	技術協調會	周邊工作會議	營建小組	營運小組	營運及策略執行推動會議
	組織類型	委員會制	委員會制	委員會制	委員會制	委員會制
	組織任務	廠商間業務協調	縣府內各局室業務協調	縣府與廠商間業務協調、進度監督控管	縣府與廠商間業務協調、進度監督控管	縣府與廠商間業務協調
互動關係		<p>在政策方面：透過「營運及策略執行推動會議」傳達縣府與廠商之意見。</p> <p>在計畫執行方面：縣府內、廠商間、縣府/廠商間透過每星期一次之會議互動良好，惟與其它單位(如：鄉鎮市、第三部門、民間團體、民意代表、學術界等)則互動不佳。</p>				

去年擔負行銷策展重責大任的為台灣電通公司，運用的行銷通路主要為民視、UDN 聯合報系。今年由縣政府自行辦理，運用的行銷通路主要為：全國性記者會、CF 拍攝、地方系統台廣告託播、全國電子媒體跑馬燈方式廣告、網際網路(如：公共網路基金會)、東森多媒體、行政院新聞局地方新聞處等。從彰化縣「2005 台灣花卉博覽會」的定案、施工、行銷、營運等實際推動過程中，推動機制主要為縣政府花博籌備團隊，組織型態整理如圖六。

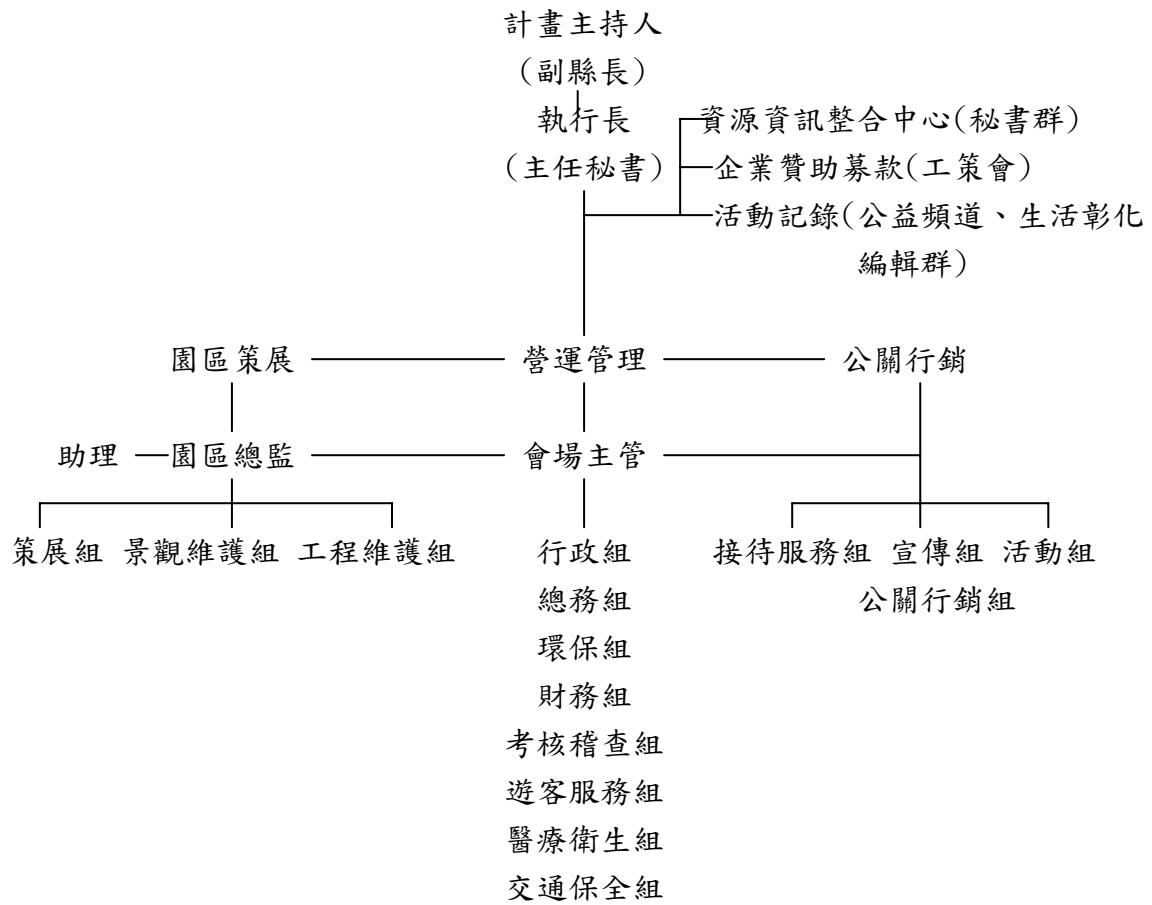
1. 園區策展-策展組(負責：策展營運規劃、藝術策展、紀念品開發、各式表格設計、贊助計畫管理及感謝事宜)、工程養護組(負責：工程維護及修膳、通訊設備維護、園區內指示牌、園區內外道路等)、展館維護暨展品維護組(負責：庭園及花木養護、服務設施養護等)。
2. 營運管理-財務組(負責：票務收支查核、審計稅務單位接待聯繫、出納等)、交通保全組(負責：會場外周邊道路管制、交通指揮、園區外道路指示牌、即時交通資訊提供(交通小組)、會場消防安全(消防小組)、園區外警衛安全、攤販管制(警衛小組)等)、醫療衛生組(負責：緊急醫療、餐飲衛生管理等)、考核稽查組(負責：標案履約管理、服務品質稽查等)、行政組(負責：器材物品採購、背

心服裝管理、每日便當統計與發放、園區巡邏及保安全管理、舞台場地管理、器材及物品管理(組務小組)、全區定點服務人力調派、志工調派運用規劃、人員教育訓練、園區識別證管理(人力資源小組)、賣場管理、自動販賣機管理、花市攤商管理(商品販售小組)、遊園車管理、接駁交通車、停車場管理、小火車營運(園區交通服務小組)、垃圾水肥清運處理、園區清潔維護(環保小組)等。

3. 公關行銷-活動組(負責：專案活動外之表演活動策劃執行、表演團體聯繫接待、吉祥物造勢遊行等)、公關行銷組(負責：公關票務地方首長及民代聯繫服務、突發狀況之處置、參觀來賓抱怨處理及各項聯繫工作、民眾抱怨處理等)、宣傳組(負責：廣宣製作、邀請函、LED 即時資訊管理、活動全紀錄採集(宣傳企劃小組)、記者媒體室管理、每日新聞發佈、媒體採訪安排(媒體接待小組)、導覽 DM、旅遊路線規劃及推廣等)、接待服務組(負責：貴賓接待安排、巡場服務、外國團體接待、外語接待服務(貴賓接待小組)、貴賓室管理及服務(茶點、禮品、清潔等)、簡報室管理及服務(貴賓室管理小組)、招商服務及接待(招商服務小組)等)、遊客服務組(負責：導覽人員訓練管理、導覽手冊管理、遊客諮詢中心(遊客資訊服務及與縣府服務台連線)、用品租借(輪椅、嬰兒車、寄物櫃等)、廣播服務、民眾反應資訊彙整、寵物收容管理等。

從階層性、組織類型與結構、參與者互動類型等三項分析彰化縣「2005 台灣花卉博覽會」推動的經驗，可知：

1. 階層性-在「政策—計畫—執行—監督與回饋」過程中，最上層的策略規劃(協商與資源整合)在彰化縣「2005 台灣花卉博覽會」推動經驗中，在執行長下設「資源資訊整合中心」、「企業贊助募款」、「活動記錄」等；中層級的功能性計畫為縣政府自擬的「花神祭 2005 台灣花卉博覽會彰化溪州花博公園」，最下層的執行/監督與回饋則由農業局為主的「花博營運管理中心」及各種會議來負責。
2. 組織類型與結構-彰化縣「2005 台灣花卉博覽會」推動的組織架構仍較偏於「功能式組織架構」，惟以農業局為專責幕僚單位。縣政府集「開發者、協調者、促成者、激勵者」於一身，花卉博覽會的主體開發仍由縣政府本身負責，學者專家的角色整體而言則較欠缺。推動參與者角色類型整理如下表六。
3. 參與者互動類型-彰化縣「2005 台灣花卉博覽會」參與者互動類型近似於「公部門營運式」，縣政府自行舉辦。透過：園區策展督辦、公關行銷督辦、營運管理督辦等推動會議，為協調、統整、溝通之互動平台，各組原則上每星期召開一次。



圖六 花神季運作組織圖

表六 彰化縣「2005 台灣花卉博覽會」推動參與者角色分析表

參與類型/參與者	縣政府	廠商	學者專家
開發者	✓	✓(施作)	
協調者	✓		
促成者	✓		
激勵者	✓		
不明顯			✓

表七 彰化縣花博推動機制表

互動會議 /參與者	縣政府					廠商
	縣長	副縣長	主任秘書	機要秘書	各局室	
園區策展組		✓				✓
營運管理組	✓	✓	✓		✓	
公關行銷組				✓	✓	

註：原則上一個星期開會一次。

綜合以上分析，歸納出彰化縣「2005 台灣花卉博覽會」推動機制如表八，其顯現出以下特點：縣政府主導的協調會組織類型之充分運用、重視執行效率，惟對「參與」、「企業」原則之落實則仍有待加強、花博舉辦為彰化縣政府地方發展的施政重點，各局室透過共同目標之追求，達到加乘之效果、縣政府組織任務主要為協調、溝通、監督控制、行銷營運等、更加充分運用網路技術，提供博覽會資訊，惟平面/電視媒體較少運用。

表八 彰化縣「2005 台灣花卉博覽會」推動機制表

中央 主管 單位	名稱	農業委員會		
	隸屬關係	行政院		
	組織類型	公部門、委員會制組織		
	組織任務			
地方 層級	名稱	花博營運管理中心		
	隸屬關係	縣政府		
	組織類型	公部門、臨編單位		
	組織任務	園區策展、營運管理、公關行銷		
整合 性組 織	名稱	園區策展會議	營運管理會議	公關行銷會議
	組織類型	首長制	委員會制	委員會制
	組織任務	縣府與廠商間業務 協調、進度監督控 管	縣府內各局室業務 協調	縣府內各局室業務 協調
互動關係	在政策方面：透過「園區策展推動會議」傳達縣府之意見。 在計畫執行方面：縣府內、縣府/廠商間透過每星期一次之會議互動良好，惟與其它單位(如：鄉鎮市、第三部門、民間團體、民意代表、學術界等)則互動不佳。			

四、彰化縣地方經濟發展推動機制初構

2004 台灣花卉博覽會辦理過程中，彰化縣政府傾全力籌劃、推動，惟來自基層不滿的聲音卻一直未間斷，包括田尾、溪州一帶花卉業者，當地的公所，甚至傳出不配合的反彈情緒。地方對於花卉博覽會的進度、規劃等細節一無所知，有如霧裡看花，愈看愈花，進而產生誤解與對立，因此阻礙花博會的推動成效。

2004 台灣花卉博覽會由於係委外經營，營運規模需達到 2 億 5 千萬元，當然營運單位勢必有成本考量，吸引人潮才有商機，但遊客一多，就會衝擊展覽品質，如果無法同時維持品質，自然會有抱怨。2004 台灣花卉博覽會的籌辦，在縣政府呈現兩種現象，一種是報喜不報憂，只說花博一定成功、有意義、是了不起的效率與魄力；另一種則是冷眼壁上觀，抱持事不關己的態度，這才是縣府團隊內部的隱憂。花卉博覽會舉辦期間，會場突發狀況的就近協調/處理，營運團隊與縣府間的聯繫工作，有說已委託民間負責，縣政府無需再涉入；也有說縣府農業局是主辦單位，

又有花博小組，其它單位無需再涉入，反應兩極。

為了解台灣花卉博覽會推動機制的成效，本部分進一步從「產、官、民」⁴界的向度切入，主要採用問卷郵寄調查與深度訪談⁵方式，得知其對彰化縣地方經濟發展推動機制建構之看法。調查的消極目的在於促使產官民界認知彰化縣地方經濟發展之「存在」，並願意參與為創造永續的地方經濟發展盡一番心力。積極目的則在於瞭解產官民界對推動機制的參與對象、參與者角色、參與者任務、互動型態等之看法，以為地方經濟發展推動機制建構之參考。調查方式由研究者將調查問卷直接郵寄給受訪者，受訪者填寫完後再寄回給研究者。縣政府則委請該府研考室林主任代為發放與回收，再由研究者取回。

調查對象的抽樣原則：樣本的代表性、問卷回收的可能性、分析的需要等。從中華電信 92 年度出版的「彰化縣電話號碼簿分類部(工商消費版)中選出「企業界、民間團體、其它單位」之調查對象。問卷調查對象分為：政府部門(縣府各局室主管 13 份、鄉鎮公所主管 26 份)、民意代表 7 份、企業界 12 份、民間團體 11 份、其它 9 份等，共 78 份。總共回收 28 份，總回收率為 36%，以縣府最高(100%)、鄉鎮市公所居次(35%)、民間團體/中央附屬單位再居次(27%/22%)，民意代表僅 1 份，企業界為零。受訪者中 75%為男性，25%為女性。46%為 50-59 歲，32%為 40-49 歲，餘分為 30-39 歲及 60 歲以上。71%為大專程度，餘分為高中及研究所以上。47%為縣府單位主管，32%為鄉鎮公所，11%為民間團體，4%分為中央附屬單位及民意代表。

問卷調查內容除了受訪者屬性(性別、年齡、教育程度、業別)外，主要包括：現況認知度(策略、行動方案、整合度、監督管控度、推動基金、單位推動角色、單位權責分派)、花博經驗認知度(單位參與程度、單位與縣府互動程度、單位與縣府權責劃分、單位扮演角色)、機制認知度(主要目標顧客、公私互動類型、組織架構、機制類型、發展模式、策略、行動方案、參與者、組織類型、單位扮演角色)。

受訪者認為彰化縣地方經濟發展之必要性及急迫性皆相當高，在「推動基金之建構」一項皆持積極且正面的態度，惟對「整合度」應再加把勁。縣政府在彰化縣地方經濟發展扮演的角色、權責分派較為清楚，其它單位則不清楚。受訪者屬性(縣府、非縣府)對現況發展的認知度呈現頗大的差異，顯示「公私溝通度」有加強的空間存在。

對 2004 台灣花卉博覽會辦理過程中，參與度最高為縣政府，傳播界次之，兩者的互動度亦最高、權責劃分程度最清楚。縣政府為開發者/政策制定者，民間團體為促成者，傳播界為激勵者/監督與考核/行動執行者，民意代表為監督與考核者。

彰化縣在地方經濟發展推動機制建構中，主要目標顧客應為**全台地區居民**，次要目標顧客為縣境內縣民。公私互動類型以「**公部門支持/私部門營運**」為最佳，其次為「公部門發起合作」。組織架構以「**功能式**」為最佳，首長的幕僚單位次之。組織類型以「**成立專責整合組織**」為最佳，指派特定局室負責次之。發展模式以「**文化政策與產業**」為最佳，科技產業基礎次之。發展策略以「**延伸觀光季節**」為最佳，

⁴鑒於彰化地區學術界參與地方經濟發展者並不踴躍，故未予列入。

⁵訪談對象為實際參與之縣府課長、課員等五位。

發展包裝促銷觀光產品次之。行動方案以「服務(基礎設施改善)」為最佳，新景點、促銷次之。推動機制之主要參與者以「縣政府」為最佳，鄉鎮市公所、民間團體次之。推動組織類型為「組織結構(正式)」、「營利、公共性(常態)」、「組織存續時間(常態)」、「決策人數(委員會)」、「組織目標達成(實作)」等。縣政府扮演所有的角色：開發者、協調者、促成者、激勵者，鄉鎮市公所/縣藉中央民代/地方企業等為促成者。縣政府應扮演著政策制定/計畫研擬者的角色，鄉鎮市公所為行動執行者，縣議員/縣政府為監督與考核者。

花博會不只是縣府團隊的花博會，而是要鼓勵全縣民眾參與，尤其是當地業者與公所、農會。畢竟，花博會也是彰化縣民的花博會，如果能讓地方參與，以社區總體營造的精神全力動員，成效一定更好。比較 2004 與 2005 台灣花卉博覽會推動機制之主要差異，在於：專家學者角色之推動角色於 2004 較 2005 涉入為深、2004 政策互動為三角互動，2005 為單方傳遞、2004 較 2005 執行互動為多元、2004 從成本考量，不重地方意見。2005 公開簽約，保障在地花草、2004 較短視不重地方經營，2005 較看長遠較重地方經營、較偏於表面之展覽，深層化與落實化均仍待加強。

根據 2004 與 2005 台灣花卉博覽會推動機制之經驗，結合本研究之問卷調查與深度訪談之結果，對彰化縣未來地方經濟發展推動機制建議如表九。

五、結語

從 2004 與 2005 台灣花卉博覽會推動的經驗(表九)，並參酌蘇格蘭/愛丁堡的實施經驗(表一)、推動計畫執行組織原則(圖一)、國內發展推動機制課題(表二)等，對未來彰化縣地方經濟發展之推動機制，歸納出以下五點建議：

1. 公私合夥或企業原則若為應走方向，則 2005 台灣花卉博覽會似乎走回頭路。
在公私之間如何創造多贏，在 2004 與 2005 台灣花卉博覽會的運作模式似可再偏 2004 模式些較宜。
2. 互動階層應再多元化與多樣化，參與的程度應可再深層化，權責的劃分可再明確化與正式化。
3. 參與面向或因已有辦理經驗、或因追求短期的效率，2005 較 2004 台灣花卉博覽會參與面向更為狹隘，就長遠而言似可改善。
4. 顧客之概念仍未落實於兩次的台灣花卉博覽會，仍為生產者導向之思維。
2005 台灣花卉博覽會顯得更加用心與熟稔，惟主題訴求仍未特別強調，如何與目標顧客之需求相結合仍需努力。
5. 創意之深層化在兩次的台灣花卉博覽會皆未能充份顯現，「花卉」如何與彰化縣「日常生活」結合仍須再努力，如：設立花卉博物館、花卉進修學院、花卉創意產業研討會、花卉特刊、花卉異業整合等。

表九 彰化縣地方經濟發展推動機制建議表

比較項目	2004 台灣花卉博覽會	2005 台灣花卉博覽會	未來推動機制建議
推動團隊	民視團隊、縣府團隊	縣府團隊	專責整合組織
組織架構	功能式組織架構	功能式組織架構	功能式
推動角色	縣政府(開發者、協調者、促成者、激勵者)、民視團隊(主體開發)	縣政府(開發者、協調者、促成者、激勵者、主體開發)	縣政府扮演所有的角色、公所/民代/地方企業為促成者
參與者互動類型	公部門發起合作式	公部門營運式	公部門支持/私部門營運
推動機制	公私合夥	公部門自行辦理	縣政府
政策互動	透過「營運及策略執行推動會議」傳達縣府與廠商之意見	透過「園區策展推動會議」傳達縣府之意見	正式組織結構
執行互動	縣府內、廠商間、縣府/廠商間透過每星期一次之會議	縣府內、縣府/廠商間透過每星期一次之會議	組織存續時間(常態)、決策人數(委員會)
第三部門互動	不佳	較好	營利、公共性(常態)
地方互動	不佳	較好	組織目標達成(實作)
媒體的運用	較重平面與電視之宣傳	較重網路與電子通訊媒體之宣傳	營利、公共性(常態)
顧客導向度	不強	不強	全台地區居民
深化與廣化	不強	較強	推動基金之建構、文化政策與產業、延伸觀光季節、服務(基礎設施改善)

附錄 問卷調查表

「彰化縣地方經濟發展推動機制建構」問卷調查表

一、受訪者屬性

1. 性別：男女
2. 年齡：12-1920-2930-3940-4950-5960 歲以上
3. 教育程度：國小(含以下)國中高中(職)大專研究所以上
4. 業別：中央單位縣政府鄉鎮市公所民意代表大專院校企業
民間團體其它___

二、現況認知度

1. 您認為彰化縣的地方經濟發展「策略」很清楚清楚無意見不清楚
很不清楚
2. 您認為彰化縣的地方經濟發展「行動方案」很清楚清楚無意見
不清楚很不清楚
3. 您認為彰化縣的地方經濟發展「整合度」很高高無意見不高
很低
4. 您認為彰化縣的地方經濟發展「計畫執行」之「監督控管度」很高高
無意見不高很低
5. 您認為彰化縣的地方經濟發展是否須建構「推動基金」很需要需要
無意見不需要很不需要
6. 您認為彰化縣「各單位」的地方經濟發展「推動角色」扮演清晰度

單位/角色	很清楚	清楚	無意見	不清楚	很不清楚
縣政府					
鄉鎮市公所					
民意代表					
大專院校					
地方企業					
民間團體					
傳播界					
整體					

7. 您認為彰化縣「各單位」的地方經濟發展「權責分派」清晰度

單位/角色	很清楚	清楚	無意見	不清楚	很不清楚
縣政府					
鄉鎮市公所					
民意代表					
大專院校					
地方企業					

民間團體					
傳播界					
整體					

8. 您認為彰化縣的地方經濟發展「公私溝通度」很高高無意見不高
很不高

9. 您認為彰化縣的現有地方經濟發展「推動機制」很清楚清楚無意見
不清楚很不清楚

三、花博經驗認知度

1. 就您瞭解，縣府舉辦花卉博覽會過程中，下列「各單位」參與的程度？

單位/參與度	很高	高	無意見	不高	很不高
縣政府					
鄉鎮市公所					
民意代表					
大專院校					
地方企業					
民間團體					
傳播界					

2. 就您瞭解，縣府舉辦花卉博覽會過程中，下列「各單位」與縣府互動程度？

單位/互動度	很高	高	無意見	不高	很不高
鄉鎮市公所					
民意代表					
大專院校					
地方企業					
民間團體					
傳播界					

3. 就您瞭解，縣府舉辦花卉博覽會過程中，下列「各單位」與縣府權責劃分程度？

單位/權責度	很清楚	清楚	無意見	不清楚	很不清楚
鄉鎮市公所					
民意代表					
大專院校					
地方企業					
民間團體					
傳播界					

4. 就您瞭解，縣府舉辦花卉博覽會過程中，下列「各單位」參與扮演的角色？

單位/角色	開發者	協調者	促成者	激勵者	什麼都不是
鄉鎮市公所					
民意代表					

大專院校					
地方企業					
民間團體					
傳播界					

5.就您瞭解，縣府舉辦花卉博覽會程序中，下列「各單位」參與扮演的角色？

單位/角色	政策制定	計畫研擬	行動執行	監督與考核	什麼都不是
鄉鎮市公所					
民意代表					
大專院校					
地方企業					
民間團體					
傳播界					

四、機制認知度

- 1.您認為彰化縣的地方經濟發展之「主要目標顧客」應為縣境內縣民中部六縣市居民全台地區居民國外居民其他_____
- 2.您認為彰化縣地方經濟發展的「公私互動」類型應以何者為最佳？公部門營運式公部門發起合作式私部門發起合作式私人參政式公部門支持/私部門營運式私人營運式
- 3.您認為彰化縣地方經濟發展的「縣政府組織架構」應以何者為最佳？功能式部門式首長的幕僚單位其他_____
- 4.您認為彰化縣地方經濟發展機制的「類型」應以何者為最佳？計畫分散運作指派特定局室負責資源整合成立專責整合組織其他_____
- 5.您認為彰化縣的地方經濟發展模式應以何者為最佳？科技產業基礎不動產開發引導文化政策與產業其他_____
- 6.您認為彰化縣的地方經濟發展「策略」應以何者為最優先？延伸觀光季節增加停留消費開發潛在市場發展包裝促銷觀光產品其他_____
- 7.您認為彰化縣的地方經濟發展「行動方案」應以何者為最優先？新景點新活動促銷服務(基礎設施改善)職訓其他_____
- 8.您認為彰化縣的地方經濟發展「推動機制」之主要參與者應為中央單位縣內中央單位縣政府鄉鎮市公所縣籍中央民代縣議員鄉鎮市民代表縣境大專院校民間團體私人企業其他_____
- 9.您認為彰化縣的地方經濟發展「推動組織類型」應以何者為最佳？

類型	組織結構		營利、公共性			組織存續時間		決策人數		組織目標達成	
	正式	企業	常態	機動	公部門	常態	機動	首長制	委員制	實作	幕僚
認知											

10.您認為下列彰化縣「各單位」在地方經濟發展參與過程中，主要應扮演何種角色(打√，數字(5、4、3、2、1)為重要高低度)？

角色	開發者	協調者	促成者	激勵者
----	-----	-----	-----	-----

各單位	5	4	3	2	1	5	4	3	2	1	5	4	3	2	1	5	4	3	2	1
縣政府																				
鄉鎮市公所																				
縣籍中央民代																				
縣議員																				
鄉鎮市民代表																				
縣境大專院校																				
地方企業																				
民間團體																				
傳播界																				
縣民																				
其他：																				
其他：																				

11. 您認為下列彰化縣「各單位」在地方經濟發展階層中，應扮演主要角色(打√，數字(5、4、3、2、1)為重要高低度)？

角色 各單位	政策制定					計畫研擬					行動執行					監督與考核				
	5	4	3	2	1	5	4	3	2	1	5	4	3	2	1	5	4	3	2	1
縣政府																				
鄉鎮市公所																				
縣籍中央民代																				
縣議員																				
鄉鎮市民代表																				
縣境大專院校																				
地方企業																				
民間團體																				
傳播界																				
縣民																				
其他：																				
其他：																				

12. 您認為彰化縣地方經濟發展「推動機制」之建立 很必要 必要 無意見
 不必要 很不必要

～ 謝謝您的協助與幫忙 ～

參考文獻

- 江彩禎，地方經濟發展推動機制之探討-以推動觀光發展為例，成大研碩論，2002
汪明生，地區行銷策略對吸引白領人口之實証研究-以高雄、台北都會區為例，政大公共行政學報，pp. 582-318，1997

- 李政達，外人直接投資配合中央財政補助以促進地方經濟發展與財政健全之可行性研究，*經濟情勢暨評論*(2/3)，pp. 143-148，1996
- 馬群傑、汪明生，地方經濟發展與地區行銷-以高雄為例，*台灣土地金融季刊* (35/3)，pp. 97-110，1998
- 彰化縣政府，國家級花卉園區初步規劃及可行性評估，2002
- 廖淑容、周志龍，台灣地方經濟發展制度架構之芻議-以北部沿海若干鄉鎮為例，*建築與規劃學報*(1/2)，pp. 13-34，2000
- Scotland 觀光資訊網站、Scotland 工商委員會網站、The Scottish Parliament 網頁
- Adams, C.D., *Urban planning and the development process*, London:UCL, 1994
- Blakely, E.J., *Planning local economic development - theory and practice*, Sage publication, Inc. 2 edition, 1994
- Eisenschitz, A. ; Gough, J., *The politics of local economic policy: the problems and possibilities of local initiatives*, London: the Macmillan Press LTD, 1993
- Fosler, R. S., *Local economic development: strategies for a changing economy*, 1991
- Rogerson, C.M., *Tourism-Led local economic development: the south African Experience*, *urban forum*(13/1), pp.95-119, 2002
- Weaver, R. R., *Organizing and staffing local economic development*, in Fosler, R.S. ed. *Local economic*, 1991