

公務出國報告

(出國類別：短期進修)

100 年赴韓國研習報告



服務機關：國家文官學院

職稱姓名：主任 施秉照

編審 張書銓

專員 卓貽婷

出國地區：韓國

出國期間：100 年 11 月 4 日至 10 日

國家文官學院 100 年度赴韓國研習報告

目 錄

壹、前言	1
貳、研習課程及主題	
一、課程及主題	3
二、本次研習出國人員	4
三、參訪機關（構）簡介	5
（一）仁川自由經濟特區	5
（二）首爾市政府 120 茶山熱線為民服務中心	6
（三）首爾市交通資系統管理中心	7
（四）韓國浦項鋼鐵廠	9
（五）韓國現代汽車	10
（六）首爾市清溪川	12
參、研習內容	
一、韓國文化創意產業之借鏡	13
二、永續發展的城市－韓國清溪川復元計畫對於臺灣都市水岸景觀 與永續發展的啟發	23
三、韓國企業之精神理念－以韓國現代集團為例	40
四、韓國首爾市 120 茶山熱線中心	58
五、從韓國仁川經濟自由特區看臺灣航空城之發展	70
六、韓國產業發展與政府政策	86
肆、感想與建議	112
伍、參考資料	120
陸、附錄－海外研習營照片實錄	127

壹、前言

薦任公務人員晉升簡任官等訓練向為國家文官學院（以下簡稱本學院）的重要訓練之一，為建立結訓學員回流學習之機制，並落實考試院「增進公務人員人文關懷、專業素養與國際觀」之施政綱領，爰自 98 年度起開辦「薦任公務人員晉升簡任官等訓練績優學員海外研習營」活動；98 年度及 99 年度係至新加坡研習，100 年度則前往韓國研習，將國際交流學習觸角向外延伸，期藉由參訪先進國家政府機關與標竿企業，瞭解其整體建設、政策規劃及人才培育之相關策略及措施，以培育具洞察國際發展趨勢、卓越管理及前瞻領導能力之公務人員，進而有助於推動機關業務及提升國家整體競爭優勢。

本次海外研習以「提昇公務管理人才之國際競爭力」為主題，於去（100）年 11 月 4 日至 10 日赴韓國研習 7 天，參訪其中央及地方政府、現代汽車與浦項鋼鐵等國際知名大型企業，實際體驗標竿學習。去年之所以至韓國研習，肇因於時下流行的「韓流」風潮不但席捲了亞洲，甚至刮向了大陸與歐美，「哈韓風」更是流行的代名詞，韓國重視文化創意產業的投資，重視文化創意產業的輸出，重視文化創意產業的發展，在 2010 年韓國並成為全球八大文化強國，何以致之？這正是我們必須正視、探討的課題。

「韓流」不論其戲劇、電視影集、歌唱、舞蹈、彩妝、美容……等，都已經如大軍壓境般地進入了你我的生活當中了，然而究其根源，其原始素材並無特殊過人之處，甚至比不上我國歷朝歷代來的豐富。近年來，韓國為改善經濟困境，與其他國家一樣，將文化創意產業列入國家發展的核心產業與政策，例如重點發展電視、電影、及遊戲產業，每年舉辦世界性電玩遊戲比賽，造成電玩遊戲產業蓬勃發展，連帶周邊產業商品，經濟效應水漲船高，「韓流」一股勢不可擋的潮流，正襲捲全世界，是值得政府對文化創意產業發展學習與借鏡之處。

近年來韓國三星、現代、LG 等集團，在產業發展有了非常成功的斬獲，其各種資通訊產品、汽車等產業早已擠下日本，成為國際一流的大廠，臺灣的 LCD、DRAM 產業更已成為艱困產業。2008 年 9 月發生全球金融風暴時，韓國一度被認為，可能步上冰島後塵，成為第二個破產的國家。但不到一年，局勢就翻轉，韓國竟成為 OECD 30 個會員國中，復甦最快的國家。2010 年，韓國人均國民所得突破 21,640 元美金，同時，南韓的企業靠著南韓政府的支持也逐步發展全球知名的品牌。

李明博大統領執政後，曾提出多項經貿施政措施，以期持續邁向更高的國家發展境界，也期盼能將南韓成為東北亞之經濟中心暨提升國民平均所得為 2 萬美元，作為最大的衝刺與努力的目標。

南韓從外匯存底只有 30 多億美元，到 1,100 多億，世界第五。從失業人口逼近二百萬，6.8%，降到 3.1%，從負成長到經濟成長率居亞洲四小龍之冠，韓國經歷「鐵與血」的改造過程，才能東山再起？當韓國從經濟陰霾中復甦過來的時候，為什麼還能搖身一變，成為文化輸出國？是什麼樣的精神、願景與策略，使一個過去的製造代工國，擁有創造流行的能力？使一個在強鄰夾縫中的小國，站上世界舞台，展現新創實力？團結、強悍、充滿朝氣的韓國，又可以給企圖轉型的臺灣什麼新啟示？

本次研習時間雖短，但希望透過實地參訪進一步瞭解其各項作法，冀能擴大學員的國際視野，深化政策規劃與執行之能力，並提出建言供各界參考。

貳、研習課程及主題

一、課程及主題

日期	相關之 核心課程	課程內容 及 地點	培訓方法
第一天 (11/4)		下午：抵達韓國 晚上：開幕迎賓	
第二天 (11/5)	團隊建立 與領導	上午：企業家精神(演講)	講授法
	多元文化 與發展	下午：韓流—韓國的文化產業	案例分析
	分組研討	晚上：分組研討	學習分享
第三天 (11/6)	人文素養 與社會關懷	上午：前往慶州	體驗學習
		下午：參訪慶州佛國寺等	
	分組研討	晚上：分組研討	學習分享
第四天 (11/7)	績效管理 與評估	上午：浦項鋼鐵	案例分析
		下午：現代汽車公司	
第五天 (11/8)	公共關係 與媒體溝通	上午：市民抱怨管理系統	參觀訪問 標竿學習
	危機管理	下午：首爾市公共運輸系統	
	政策行銷 實務	下午：首爾市政—清溪川整治	
第六天 (11/9)	前瞻思考與 趨勢研判	上午：綠色成長：韓國的願景	講授法
	跨域協調	下午：參訪仁川自由經濟特區	情境化教學
	分組研討	晚上：行動方案工作坊	學習分享
第七天 (11/10)	綜合座談	閉幕式及綜合座談	學習分享
		下午：返回臺灣	

二、本次研習出國人員

序號	姓名	機關名稱	職稱
1	施秉照	國家文官學院中區培訓中心(團長)	主任
2	吳俊賢	行政院衛生署疾病管制局	科長
3	吳淑青	行政院公共工程委員會	科長
4	呂清海	嘉義縣消防局	副局長
5	呂蕙美	交通部運輸研究所	研究員
6	李俊興	行政院國家科學委員會中部科學工業園區管理局	科長
7	沈盈如	臺南市政府稅務局	主任秘書
8	林文誠	財政部國有財產局	科長
9	林彥甫	內政部	科長
10	林國泉	財政部關稅總局	科長
11	邱盛林	高雄榮民總醫院屏東分院	主任
12	侯俊彥	臺南市政府	參議
13	胡志銘	高雄市政府農業局	技正
14	殷世熙	臺南市政府經濟發展局	主任秘書
15	馬中慧	內政部警政署	科長
16	張文玲	臺灣南投地方法院檢察署	統計主任
17	陳文賢	行政院農業委員會畜產試驗所	研究員
18	陳佳慧	臺灣高雄地方法院檢察署	組長
19	陳明照	桃園縣蘆竹鄉戶政事務所	主任
20	陳珮芊	臺北市政府資訊處	主任
21	陳雪娥	交通部	專員
22	陳碧嬌	高雄市政府衛生局	技正
23	舒俞敬	外交部領事事務局	小組長
24	黃荷婷	新北市政府主計處	科長
25	黃瑾瑜	國立虎尾科技大學	秘書
26	趙春富	國立臺灣體育學院	組長
27	劉秀珍	雲林縣斗六地政事務所	主任
28	鄧進權	教育部中部辦公室	督學
29	蕭春櫻	臺中市政府衛生局	簡任技正
30	戴淑蕙	行政院原子能委員會	秘書
31	蘇淑慧	高雄市鳳山區公所	副區長
32	卓貽婷	國家文官學院(隨團工作人員)	專員
33	張書銓	國家文官學院(隨團工作人員)	編審

三、參訪機關（構）簡介

（一）仁川自由經濟特區

仁川是韓國的門戶，其位置與全世界產業核心的中國大陸相接，並具有與首都圈首爾相近的地理優勢，現在仁川正透過仁川國際機場的空運、仁川港的海路及仁川大橋的陸路等基礎設施的建構，打造具陸、海、空等優勢的世界級魅力城市。

韓國中央政府於 2003 年 8 月 11 日成立仁川經濟自由區（Incheon Free Economic Zone, IFEZ）。IFEZ 涵蓋松島、永宗與青羅 3 個地區，面積為 209 平方公里，以成為連結東北亞及世界各地樞紐為開發目標。

IFEZ 區內規劃四大發展主軸，包括：

- 1、尖端技術園區：建構世界一流的資訊產業及生技產業的基礎設施及投資環境，以期引進跨國公司及研發中心。
- 2、國際物流中心：結合仁川國際機場（貨物吞吐量居世界第 2 位）及仁川新港設施，發展陸海空多元聯運物流體系。
- 3、國際商務中心：充分利用中國大陸及北朝鮮之生產基地，吸引跨國企業進駐設立其亞洲總部。
- 4、休閒觀光中心：開發具有國際水準之旅館及休閒設施，並創造無環境公害的旅遊設施。

IFEZ 三地區發展方向：松島（商務，資訊，生技）、永宗（物流，旅遊）、青羅（金融，休閒）。IFEZ 區內將建構三大基礎設施，包括：

- 1、網路化資訊城市：實現網路城市、網路政府、網路辦公室、網路家庭及網路旅遊之理念，並將資訊化城市概念落實於都市計畫，引導建設智慧型城市。
- 2、生態城市：建設水上空間及綠色公園，以創造舒適的城市環境，並達成公園綠化率 36% 之目標（超越新加坡的 23%）。

3、新交通系統：建設捷運、輕軌系統，營造無噪音、無堵塞及無公害之都市環境。

韓國政府估計，仁川自由經濟區在 2020 年前，將吸引 400 家公司進駐，為韓國創造 15%GDP 的產值。依韓國知識經濟部最新統計指出，韓國到 2011 年 11 月 18 日為止，已吸引 100 億美元 FDI（外國直接投資），比去年同期大幅增長 42%。

經濟自由區（Free Economic Zone）是一國為了發展經濟，擴大對外貿易，在國內適當地區專門劃出一定範圍，實行豁免海關管制，減免稅收等特殊優惠政策的地區。

臺灣於 2009 年 1 月 23 日通過「國際機場園區發展條例」，2010 年 5 月 1 日施行，並優先以桃園國際機場為適用之國際機場，全力推動「桃園航空城」計畫，期以國際機場為中心，藉由機場營運與周邊腹地相互配合，滿足機場與地方發展需求，並將企業化精神導入機場經營，提升國際機場營運效率。

「仁川經濟自由區」與「桃園航空城」同樣運用國際機場的空運優勢，強化整體園區的開發，仁川的開發經驗有那些值得借鏡與參考，本報告將透過比較與分析提出對於「桃園航空城」未來開發的建議。

（二）首爾市政府 120 茶山熱線為民服務中心

120 茶山熱線服務中心成立之前，首爾市有 20 個市民服務自動回應熱線，提供 120 項一般性及 121 項有關用水的市政諮詢服務。由於這些服務專線分屬市政相關機關，受話人員屬兼辦性質、未經電話諮詢訓練，且下班後即無人接聽，以致民眾滿意度無法提升。

2006 年 7 月，首爾市新任市長 Oh Se-Hoon（吳世勳）承諾要建立一個「以民為中心」的首爾市政府，針對受話系統複雜、等待時間長、服務時間及服務對象有限等民眾滿意度低的服務專線問題，

提出 2006 年 8 月完成「一站式高效率服務的熱線服務中心計畫」。2007 年 1 月第 1 階段試營運後，首爾市在其後 2 個月內建置完成 120 茶山熱線服務中心（之所以取名「茶山」，係以朝鮮時代大學者丁若鏞別號為名，期待落實其「以民為本、創新、廉潔」的理念）。2008 年起，120 系統逐漸擴充及陸續整併 25 個地區所屬 52 個民眾服務專線，並於 2009 年 9 月，成為全年 24 小時無休的一站式、單一號碼服務窗口—120 茶山熱線服務中心。

由於 120 茶山熱線服務中心規劃透過多元服務系統，為市民解決所有的問題；因此，它不僅在首爾市政府下設 120 茶山熱線服務中心，並建置整合性線上服務中心及提供民眾面對面諮詢服務的茶山廣場，結合市政、緊急救護等公務機關及私人機構、志工等團體，透過聲音、影像、手機簡訊、線上交談及面對面諮詢等方式，為市民提供諮詢、緊急救護及自願服務等市政服務管道，並提供主動關懷及適時更新獨居老人相關市政服務。

（三）首爾市交通資訊系統管理中心

首爾市交通資訊系統管理中心 TOPIS (Transport Operation & Information Service) 為一未來導向、大眾化的交通中心，並整合交通資訊及提供服務。其主要功能包含蒐集及分析即時交通資料、提供民眾最適當的交通資訊，及有效地將大眾運輸分析資料提供予營運業者及政府機構作為決策之依據。

TOPIS 從各個管道多方面地蒐集首爾市的各項交通資料，這些管道包括：公車管理系統、智慧卡系統、違規執法系統、車輛事故處理系統、國家警察局和韓國公務會社等相關單位。蒐集到這些資料之後，透過先進的智慧型運輸系統，將所蒐集分析之資料，藉由各種設備提供予用路者。

BMS 是在公共汽車上安裝 GPS(Global Positioning System, 全

球定位系統)接收器和無線通訊裝置，確實掌握公共汽車的運行情況，為客運業者及首爾市民們提供公共汽車的位置、運行情況、運行間隔以及預計到站時間等信息的公共汽車管理系統。BMS 藉由交通流量、公車路線和瓶頸路段的資訊蒐集來進行整體運輸管理，並且提供即時運輸資訊給乘客、駕駛、客運公司和其他相關單位，BMS 使在公車站等候之乘客知道公車何時到來，也使得公車上的乘客知道下一站的資訊，除此之外，利用公車在營運的即時資訊，BMS 使得公車調度產生最大的效率，使得公車按照班表運行的可能性大為提高，另外由於駕駛過站不停、突然煞車、加速、超車或其他危險的駕駛行為都會被予以警告，故公車的服務變得更佳，並得以確保行車安全。

BMS 整合 ITS 及 GPS 等技術，將所蒐集得到之公車所在位置、排班與間距等相關資訊透過網際網路、手機、PDA 及廣播(ARS)提供給乘客。透過 BMS(公共汽車管理系統)，不但可以使公共汽車的運行更加流暢，搭乘大眾運輸的市民也會增加。此外，也可以減少公共汽車司機們與乘客的抱怨，使得大眾運輸業的經營與管理更加穩定。

TOPIS 交通中心內的違規停車自動取締系統為世界第一套能自動偵測違規停車之系統，此系統能監測到停車和公車專用道之違規，未來亦可用來偵測交通流量及速度。自動交通控制照像系統包含一個移動式影像偵測器，該攝影機會定時旋轉監看特定路段，當偵測到有車輛違規停車，影像偵測器即會加以記錄，中心端並會產生警報訊息，若車輛在 7 分鐘內未開走，系統會提醒工作人員將車牌記錄於系統資料庫，進而寄送罰單予違規者。若此區常有違規停車發生，警察即會加以處理以確保交通順暢。公共汽車在裝有此設備的地方，其行駛速率會提高 15%至 20%，首爾市政府計畫於各地擴充此設備來處理違規停車和公車幹道停車等問題。

(四) 韓國浦項鋼鐵廠

韓國浦項制鐵集團公司（Pohang Iron and Steel Co. Ltd，簡稱 POSCO）原為韓國第一大國營企業製鋼廠，於 1968 年 4 月 1 日成立，以對日請求權資金為基礎，在新日本製鐵等日本企業界的技術合作之下，於 1970 年 4 月，選定韓國東海岸浦項設廠開工。旗下擁有一位居世界第二的年產 1,200 萬噸的浦項鋼廠及擁有一位居世界第一的年產 1,600 萬噸的光陽鋼廠二大工廠，其中浦項鋼廠位於韓國慶尚北道浦項市南區桂通洞 1 番地，佔地 277 萬坪；光陽鋼廠位於金南光陽市金湖洞 700 番地，佔地 307 萬坪。

1970 年初年產 50 萬噸條鋼的韓國，得益於浦項制鐵公司的成立，現在則具有年產 5,000 萬噸條鋼的生產能力，成為世界第六位的鋼鐵大國。浦項制鐵公司在韓國企業中，作為繼三星、現代、LG、SK、現代汽車、韓進之後的第七大企業，自從創立以來，一直承續著黑字經營的傳統，沒有出現過一次赤字，其卓越的創收能力在世界鋼鐵業界出類拔萃。浦項制鐵公司在韓國國內有 13 個子公司，在中國、泰國、越南、緬甸、美國、委內瑞拉、巴西、加拿大、澳大利亞等 9 個國家，設有 34 個鋼鐵廠、原料加工廠、銷售公司等。

1994 年，浦項在美國紐約上市，是全球第二個公開上市的鋼鐵公司。在量的成長達到高峰後，浦項更開始推動質的成長，於 1998 年推動流程創新，透過對整個生產流程的檢視、修正，和 IT 工具的運用，建立以客戶為本位的生產模式；除了內部運用企業資源規劃（ERP）等工具進行流程創新外，對於後端的供應商以及前端的客戶，也都應用 e 化的方式，透過網路完成大部分的交易程序。此外，為了提高競爭力，並加快革新的步伐，浦項從 2000 年開始推動民營化，目前浦項的股東人數達到 13 萬人，而且 70% 的股份由外國股東持有，成為真正的國際化企業。

浦項的成功模式，是在「製鐵報國」的核心價值觀之下，堅持「重視根本和原則」、「以人為本」及「承擔社會責任」等三項關鍵因素，一步步獲得今天的地位。韓國在二次大戰後積極推動產業化。鋼鐵是現代工業的基礎，因此浦項最初的精神就是「製鐵報國」，無論資源有多貧乏、發展有多困難，一定要為韓國建立起具有競爭力的鋼鐵產業。

（五）韓國現代汽車

現代集團擁有 43 家關係企業，15 萬 5 千名員工，年營業額達 512 億美元，除汽車、建設等核心企業，還包括造船、重電機械、電子等關係企業，凡事都親自領軍的鄭周永，在其親督陣下，使現代企業成為南韓股票上市最少，外國資金最低，最具「韓國色彩」的企業團體，在全球分工合作的世代，成為獨立特行的一匹車壇黑馬。

現代汽車隸屬於現代集團，年營業額約 295 億美元，員工約 7 萬 5 千人。鄭周永於 1947 年創立汽車公司，1967 年與美國合作正式成立了現代汽車公司，1968 年公司發布了第一款與福特汽車公司合作開發的車型，但因其質量欠佳，而常被視為低端、不可靠和操控性差之車款。1976 年現代汽車另與日本三菱集團的汽車部門簽訂技術合作，研發「小馬」車款，由於三菱車廠全力支援技術移轉，造型簡潔俐落，首度進軍北美即獲致滿堂采；合作機制創辦人鄭周永領悟到「高品質」才是立於不敗之地的保證，於是不僅大量投資於研發部門，更在三菱汽車的技術支援下，不斷更新各項生產設備，例如最新的電腦操控機器人，符合英國 MIRA、日本 MC 標準的測試儀器一應俱全，使產品在材料、零組件、成車完整的各階段，都經由嚴密的檢測，而獲得一致的高品質。另在蔚山車廠興建長達 20 公里的環狀試車場，隨時瞭解設計中的原型車，以及剛下線的新

車，在各種路況及路面測試的結果，作為立即改善修正的參考。這種種的努力與執著，隨後就得到回饋，之後加拿大建廠締造銷售冠軍，更令世界車壇人士讚歎。

現代汽車堅持要有自主開發的能力，因應汽車產業電子化的趨勢，鄭周永於 1982 年設立現代電子，成為現代汽車現代化的有力後盾。而現在現代車廠則努力朝自製率 95% 的目標挺進，現代車廠生產絕大多數機具，包括電腦硬體設備都是國產品。同時為提高品質，並沒有採行日本式的「即時控制系統」，而是實施高層次的垂直整合方式，目前的年平均產量為 115 萬輛小客車。

現代汽車能在短短的期間內，超越韓國最有歷史及規模的起亞汽車廠，並在世界車壇上揚名立萬，鄭周永獨樹一幟的經營理念——「現場主義」，是最主要的成功關鍵，完全掌握關係企業的即時狀況。在汽車業務上，現代汽車相對來說起步較晚，這一事實有助於理解現代汽車為何有能力在成本方面展開如此猛烈的競爭。在保護主義貿易法的幫助下，現代汽車成為韓國佔據主導地位的汽車廠商。

現代已經在北美、印度、中國、土耳其設立工廠，在北美、日本和歐洲設立了研發中心。在 2006 年的 JD Power and Associates 綜合排名中，現代得到了第三位，僅次於保時捷和 Lexus，超過了其長期競爭對手豐田，目前現代是全球第五大車廠。

（六）首爾市清溪川

清溪川位於首爾舊城的正中央，河水從西向東橫貫城中注入漢江。清溪川總長超過 10 公里，以清溪川為軸線，首爾舊城被分成南北兩個城區，每個城區又被清溪川的支流劃分為幾個區。歷史上，首爾大部分主要街道都是沿著清溪川的主要河道和支流修築的，因此清溪川不僅是首爾行政區劃分的骨架，也是社會各階層聚

居區的分水嶺。也可以說在歷史上，首爾人的生活是以清溪川為中心。

自 1914 年起，首爾南北兩個城區基於交通需要，建有多達 86 座跨河橋樑方便民眾往來。後來由於韓國工業興起，對於道路的需求日益增加，因此於 40 多年前為了改善交通與周遭環境而加以覆蓋，上面有住家、攤販與商店。1970 年代經濟起飛之際，又於其上搭建起雙向四線高架橋，當時被視為現代化象徵，讓韓國人引以為傲。然歷經 20 多年後，交通惡化、環境髒亂、建築結構亦開始老化，使該區日漸蕭條。1991 年韓國土木工程學會費時 1 年對清溪川高架橋進行安全檢查，發現 20% 鋼筋樑柱已腐蝕，嚴重危害行車安全，因此建議全面補強或更新。

2002 年李明博當選為首爾市長，其主要政見即為清溪川整治復育計畫。計畫主要目的為藉由清溪川復元，改善周邊道路交通問題，營造都會自然生態與環境，以期展現城市新風貌，吸引外資進行投資，進而提升首爾城市形象及經濟競爭力。

韓國清溪川之整治費時 2 年 3 個月。2003 年 7 月動工，2005 年 9 月完成，共耗費 3,600 億韓元（約 120 億臺幣），遷移 200 萬人、1,400 個攤販、20 萬戶商店，政府沒有作任何營業、土地、建物補償，沒有動用公基金，也不是以興建、營運、移轉方式，推動民間參與公共工程，歷經一年不斷的與民溝通，共開了 4,300 次說明會，其中，當時的首爾市長李明博與民眾當面溝通多達 743 次，終於完成了號稱韓國 600 年來最艱難的工程。此項工程讓首爾市政府贏得了威尼斯國際雙年展的最佳行政機構獎，2006 年時代周刊亞洲版以“綠色之夢”為封面，報導清溪川為一條改變首爾命運的河川。

參、研習內容

一、韓國文化創意產業之借鏡

(一)前言

1970 年代至 1980 年代，世界經濟以製造業為中心，到了 1990 年代，世界經濟以服務業為中心，在進入 21 世紀之後，全球經濟的發展，一是高科技 IT 產業蓬勃發展，產品多元日新月異，一是文化產業，以知識與創意為核心，兩者緊密結合，相輔相成，改變了現在，更改變了未來，影響未來日益深遠。

文化產業在經濟發展上日趨重要的原因有二，就經濟層面而言，文化產業是投入少，產品附加價值高的產業；其次在國家發展策略層面，文化產業與國家形象關聯性，其重要性不言而喻。因此，許多國家無不將文化產業的發展列為國家發展的戰略性產業，深耕「軟實力」，創造產值難以估計，影響力無遠弗屆。

在開發中國家的強力挑戰之下，以往以大規模製造生產的型態，已逐漸喪失其競爭力，面對高度工業化之後另一個新的局面，我國除了持續保有在高科技領域的競爭優勢外，更須開發出附加價值高的新產業，希望透過人才與資源的整合，以「經濟」為手段的新經濟型態產業於焉生，即所謂的「文創產業」。

文創產業的源頭往往來自該國的文化底蘊，因此凡屬於自己國家或民族的任何事、時、地、物，具有與他人不同之獨特性質者，皆可成為文創產業的發想來源，而這些素材再經篩選、市調、開發、加值、包裝、通路、行銷等，這些我們所熟知的市場經濟手段，即可能成為一項成功的產業。然而真正成為成功產業的原因，其關鍵點在於前述所謂的「市場經濟手段」。例如時下流行的「韓流」風潮，不論其戲劇、電視影

集、歌唱、舞蹈、彩妝、美容等資訊，再再都已經實質的進入了你我的生活當中了，然而究其根源，其原始素材並無特殊過人之處，甚至比不上我國歷朝歷代來的豐富，但事實上，這些韓流風潮不但席捲了亞洲，甚至刮向了大陸與歐美，在 2010 年韓國並成為全球八大文化強國，何以致之？這正是我們必須正視、探討的課題。

(二)韓國文化產業發展概況

過去 10 年來，世界各國積極推動文化創意產業的發展，包括經濟與文化成熟發展的先進文化大國，如英國、美國、日本；或者亟欲突破傳統代工定位、從製造代工（OEM）轉型為設計代工（ODM）的新興亞洲國家，如中國、韓國、泰國，都已意識到文化創意產業帶動國家經濟成長、產業升級的能量，以及在城市行銷上所能創造的高附加價值，並將文化創意產業政策視為國家的重點計畫。

文創業的最高領導單位韓國文化創意產業振興院於 2001 年 8 月正式成立，此時與文化事業有關的機構尚有「放送影像產業振興院」、「韓國遊戲產業開發院」、「文化產業中心」、「韓國軟體振興院」、「數位內容事業團」等。有鑑於事業力量過於分散，為了讓政策的推動更有效率，韓國政府在 2009 年 5 月 7 日將這些機構整合為一，並以「韓國內容產業振興院」為名，繼續推動文化事業。

2001 年韓國將 IT（Information Technology）、BT（Bio-Technology）、NT（Nano-Technology）、CT（Culture Technology）、ET（Environment Technology）、ST（Space Technology）等所謂的 6T 國家策略技術定義為「未來產業」，其中 CT 便是與文創業有關的「文化技術」。2005 年盧武鉉政

府擬定了「文化強國 C-Korea 2010」計畫，希望在 2010 年能成為世界 5 大文化產業強國，也希望藉此可以創造出更多的工作機會，但目標尚未成，年限延至 2013 年。

韓國政府發展文創產業的主力投入，是在教育與培育，關於文化人才的育成，值得關注的是，韓國過去也面對數位產業、遊戲業是否有賭博與適法性的困擾，但是韓國政府正面面對，並重點擢昇其為數位內容產業類，在振興法內也明定其為發展要點，在教育上，有關電玩業以及周邊包括文化商品、影像與漫畫業，皆可以見到政府積極扶持。

此外，韓國政府亦發下豪語，預計在 2015 年成為全球市場 Top5 的 3D 文創強國。因此，訂定因應 3D 時代來臨的政策，並以「線上數位內容產業發展基本法」為基礎，擬定了「文創業振興法」，於 2010 年 5 月 19 日提交國會通過，並設置「文創業振興委員會」負責一切執行計畫，讓未來的核心政策更具體化、讓文創業的育成與發展更趨制度化。

(三)現階段文化創意產業發展重點及趨勢

觀察近年來，各國公部門推動文化創意產業，主要在因應世界經濟與社會趨勢的變遷，針對重點產業轉型與升級制定策略目標。例如，日本於 20 世紀初面臨經濟泡沫化的危機，從經濟與政治的硬勢力轉而發展文化創意的軟性國力。經過十多年，今天的日本透過動畫、遊戲產業，已在全世界展現了強勁的文化滲透力。另外，2000 年改變了亞洲各國產業經濟版圖的金融風暴，也催化了韓國的內容產業以及泰國的設計生活產業的發展決心，即使是創意產業的發源國英國，其推動創意產業的初衷，也是想藉由創意產業，重塑英國在世界上已逐漸衰微的創新競爭力。

近幾年來，亞洲國家在創意產業的發展上有相當顯要的成果，也展現在優異的外銷成績上，10 年來外銷額成長約 133%，2005 年所占世界創意產業市場比例為 39.4%，直追歐洲國家。其中，印度與中國展現最耀眼的成績：在 1996 年至 2005 年間的創意產品外銷額分別成長 2.33 倍與 2.42 倍。

2005 年，中國創意產業外銷額達 613.6 億美元，為亞洲之冠，除了中國本身創意產業的萌芽，也要歸功於轉口貿易與過境貿易所帶來的優勢。亞洲國家之所以展現驚人的成長能量，說明以中國為首的亞洲發展中國家，近年來由公部門積極推動的創意產業已有顯著的成果。

繼第三波「資訊產業」經濟後，文化創意產業被視為「第四波」經濟動力；特別是金融海嘯後，全球華人的經濟影響力受到矚目，靠的不再只是經濟實力，而是各國文化的創造力，亦即價值觀，是文化特色，也是生活方式的顯現。「創意」是 21 世紀國家發展的動力，「文化」是全球化時代左右競爭力的核心力量，而文化結合創意所衍生的產業－「文化創意產業」，則成為未來左右國家經濟的要素之一，靜靜地牽引著下一個世代的經濟力。尤其在現今電子化的 21 世紀，將文化與數位、網路等高科技結合所衍生的產品種類目不暇給，所創造的經濟效益更是驚人。而韓國，在創造韓流奇蹟與「IT 神話」後，未來的願景便是結合 IT 與 CT，以手機、3D、電腦動畫（CG）等硬體或技術發展文化創業，再創「第二 IT 神話」。

(四)文化創意產業經濟效益

在探討文化創意產業經濟效益前，應先瞭解文化產業之特性，進而分析相關效益及必要性，以下簡要說明如下：

1、文化產業之特性

全球在資訊數位化之前，文化產業以傳統型態的表演藝術、音樂、或電影等產業為主，但是 IT 技術的發達，使得文化產業擴張到數位型態的遊戲、動漫畫等各式各樣的領域，並且讓消費者接受文化產品的速度及範圍越快越廣。除了傳統文化之外，數位型態的文化內容產業，其擴散速度特別快，成功的商品能夠克服異質文化的隔閡，更成為全球化產業。

韓國文化內容振興院在報告書裡表示，文化內容產業是包含技術、文化、管理之複合性產業，為了發展文化創意產業，需要有多樣且具魅力的文化及內容，而為了把這些內容在 on/off line 上呈現，又需要 IT 技術的各種新技術，此外，為了達到商業化的目的，亦不得缺少有效率的管理機構或經營者。文化內容產業所具有之特性如下：

(1)需求之不確定性

在文化商品的創作過程中，需要有創作及相關技術之開發、設計競爭力等，透過多種資源的結合以及極大的開發費用，才能產出文化商品。但相對來講，由於消費者的興趣及消費需求、文化嗜好都不同，因此在消費者對文化商品的需求的方面，相對難以估計。

(2)生產者比較注重商品品質

以往的消費性產品，是由消費者來判斷其產品品質，但相對而言，以創意能量為基礎的文化產品，卻是在生產階段的生產者及相關參與者，比較關心且注重產品品質。

(3)在製作過程中，需要多種多樣的人力以及技術

為了產出文化內容商品，需要充分的文化創意，並且為呈現這些內容，又需有各種高級技術以及設計能力

加以支撐，與其他產業相比，更需要許多不同領域的人力及技術，才能產出其成果。另外，在文化商品的行銷方面，需要除了瞭解經濟面之外，又能夠利用文化差異方面的專門人力。

(4) 具有無限之多樣性

文化商品具有 OSMU (One-Source-Multi-Use) 的特性，因此一個成功的文化商品不只適用在一個領域，而能夠應用在各個領域。如英國的著名小說「哈利波特」，不只在小說的領域，並應用到電影、遊戲、角色人物等各方面的領域。韓國的文創業運用了 OSMU (One source multi-use) 原理並產生窗口效應 (window effect)，亦即用一個素材 (one source) 衍生出多種商品 (multi-use) 並將普及化。以曾在韓國創造最高收視率 (57.8%) 且風靡亞洲的韓劇「大長今」為例，這部戲就是由一個題材 (one source)，衍生出動漫畫、小說、歌曲、食品、主題樂園、個性化商品 (娃娃玩偶)、遊戲、觀光、出版等多元的產品 (multi-use)，僅由一部戲就可以創造這麼多商機，所引發的經濟效益更是無法計算。

(5) 與其他產品相比，文化商品的評估，係以優秀或劣等之垂直的尺度來評估。

(6) 產品上市後，很快決定成敗

此一特性，可說是文化內容產業的優點或缺點，若是成功的企業，能在短期內急速成長，相反的，若是失敗的企業，很可能連再起的機會都沒有，直接退出市場。

(7) 仰賴智慧財產權保護

產品生產後，能夠以媒體的型態保存長久的時間，
又能夠隨時再生，並且由智慧財產權保護其權利。

2、文化產業之經濟效果

根據資誠全球聯盟組織（PricewaterhouseCoopers，PwC）最新發布的全球娛樂及媒體產業 2008 年度至 2012 年度展望報告（Global Entertainment and Media Outlook：2008-2012）中指出：在未來 5 年，娛樂及媒體產業若要繼續追求業務成長，將亟需透過策略聯盟來因應設備、市場及消費者行為的劇烈變化。報告還強調，娛樂及媒體產業仍然以傳統產業獲取利潤為主，而新興科技的運用則是用來鞏固其在消費者市場的地位。同時這份報告亦指出，未來 5 年全球娛樂及媒體產業的總消費支出將以年複合成長率 6.6%（Compound Annual Growth Rate）的速度，從 2007 年的 1.6 兆美元攀升至 2012 年的 2.2 兆美元。

經濟趨勢的變化，使得大量生產大量消費的趨勢面臨極限，而隨著走進知識經濟時代，IT 技術的發達，在各領域實現數位化，而把世界經濟體成為全球化的模式，因此在各方面的競爭更激烈，使得技術發達速度更快，為各個產業帶來革命性的發展。在這樣的情況下，消費者的消費方式不再是以往物質的滿足，而越來越追求文化的消費生活，而日益發達的資訊技術，也成為文化產業的帶動者，促進文化產業的蓬勃發展。2006 年世界文化產業市場規模高達 1 兆 4,283 億美元，而預估每年以 7.5% 的成長率成長，在 2010 年其規模達 1 兆 8,324 億美元，因此在 21 世紀，文化產業正如 70 年代的重工業產業及 90 年代的半導體產業一樣，被視為未來重要新興產業之一，具有創意性的文化內容成為世界經濟成長的新動力，因此在各個國家為促使其蓬勃發展而逐漸展

開文化的世紀。

3、文化產業的必要性

文化透過產業化的過程，提高出版、電影，表演，音樂等文化藝術的大眾化，最後把國民的文化能量極大化。並且，在全球化時代，這些從文化藝術基礎發展的文化產業，提高國家文化的形象，甚至影響企業在國際市場上的銷售。譬如，前幾年開始的韓流風潮，原本從電視節目、音樂表演，開始介紹韓國的文化，使得其他國家開始對韓國的文化產生興趣，並對韓國文化的接受度慢慢提升，進而逐漸影響到韓國的產品銷售。由此可見，文化產業的經濟效果越來越龐大，且其影響範圍也在各種領域呈現。韓國「全國經濟人聯合會」在「為文化產業強國實現的政策課題」這份報告裡，說明了育成文化產業的必要性：

(1) 具創意性的文化內容成為世界經濟成長的新動力經濟成長的動力，從纖維、鋼鐵、化學、電子逐漸移至文化內容。

(2) 文化產業為高附加價值產業：

雖然文化產業的投資風險高，但一旦成功，其收益率就非常高而屬於「High Risk High Return」的產業。成功的內容可在其他應用領域也創造經濟價值，例如迪士尼的卡通角色人物應用在電影、文具、衣服等領域，因此這些「One-Source Multi-Use」的特性，能夠創出高附加價值的成果。英國著名歌劇「歌劇魅影」收益高達新臺幣 1 兆元，且 2002 年日本對美的動漫畫出口額高達 43.5 億美元，遠超過同年鋼鐵出口量的 4 倍。此外，韓國代表性的線上遊戲「天

堂」，在 2002 年銷售額高達 1,548 億韓圓（約合新臺幣 51.6 億元），其淨利為 531 億韓圓（約合新臺幣 17.7 億元）；另外，韓國漫畫「Dooly」，進一步應用到動漫畫、遊戲、教材等領域，每年授權金收入超過 20 億韓圓（約合新臺幣 6,600 萬元）。

(3) 對其他產業的影響力高

文化產業的發展，會在促進數位內容發展的同時，帶動通訊、電子 IT 等相關產業的發展。

(4) 提高國家形象，貢獻於產品出口

優質的文化產業，使得當地國民對異國文化開始產生興趣，並且能夠進一步提升國家的形象以及產品的出口。近幾年在亞洲的韓流風潮，使得在邊緣的韓國文化及文化內容，能夠影響到許多國家。不僅如此，由北韓、工會等因素而形成的負面形象，也因此有了許多改善，並同時促進其他產業的出口以及觀光產業的發展。

(5) 有助於國家均衡發展，解決青年失業率

國家各地區的文化原型—如傳說、傳統、傳承等，可轉型為文化內容，使得各地區文化內容有助於各地區的經濟發展，又能夠使國家經濟均衡發展。例如，電影「魔戒」以及「哈利波特」的素材，都是從神話故事等文化原型開發，進而在全球成功的代表性例子。韓國則規劃將每個文化內容產業分散的各地區發展為產業聚落，其中目前已有春川的動漫畫產業聚落、富川的漫畫產業聚落以及釜山的國際電影節等，皆可視為成功例子。此外，雖然相較於一般其他大企業，文化產業領域的薪資並不算高，然而因文化產業

之前景看好，因此年輕一代的人才仍持續投入文化產業，紓解了青年失業問題。

(五) 結語

在 21 世紀，文化產業正如 70 年代的重工業產業及 90 年代的半導體產業一樣，被視為未來重要新興產業之一，具有創意性的文化內容成為世界經濟成長的新動力，而隨著全球化、知識經濟的發展、IT 技術的發達，文化透過產業化將出版、電影，表演，音樂等文化藝術的大眾化及能量極大化。這些從文化藝術基礎發展的文化產業，提高國家文化的形象，甚至影響企業在國際市場上的銷售。經由本次研習及與韓劇製片人的演講互動，更是讓我們見識到了「Koren Wave-韓流」幕後團隊的經營手法與宏觀的企圖心，實值得我國在推動文化創意產業發展時之參據，未來政府在擬訂相關施政措施或作為時建議可朝下列面向推動發展：

1、以國家發展核心政策推動文化創意產業

建議政府將文化創意產業列入國家發展的核心產業與政策，對於電視、電影、及遊戲產業等重點發展項目，每年舉辦世界級活動，搭配周邊產業商品發展。

2、結合資訊產業優勢，協力推動文化創意產業

目前我國於資通訊產業仍具世界競爭力，建議政府應比較韓國模式，鼓勵或補助資訊產業共同推動，並即早完成電視數位化作業，透過政府與產業間的夥伴關係、產業與產業間的異業協力關係，共同推動，有效整合，相輔相成。

3、積極拓展海外市場，連動文化創意產業的發展

建議對政應在旅遊文宣與文化創意產業進行深度

結合，對於國際得獎或著目的電影、音樂等進行配套文宣，以戲劇帶動觀光，連動帶動國內相關產業之發展，形成良性循環，讓臺灣成為文創產業發展下的度假勝地。

文化創意產業的縝密規劃，不但可將本國的文化進行有效行銷，更可從國外獲取實質的經濟利益，在當前強調「軟實力」發展的今日，透過民間、業界及政府的力量將臺灣由資訊產業代工國逐步推向文化創意產業發展國之路！

二、永續發展的城市—韓國清溪川復元計畫對於臺灣都市水岸景觀與永續發展的啟發

(一)前言

由於現代科技日新月異及全球化與資訊化市場快速發展，使得國界日漸模糊，地區或都市變成國際競爭核心且深深影響了人類的生產、生活與遊戲規則，各個大小城市其經濟活動必須與世界經濟緊密結合，方不至被邊緣化。全球化促使各國際都市必須創造自身獨特的魅力進行都市行銷，並藉以吸引投資，繁榮經濟，提升競爭力。而河川往往是城市發展的經濟命脈，例如：巴黎—賽納河、倫敦—泰晤士河、德國—萊茵河等，2005 年韓國首爾市藉由整治復元清溪川，不僅成功地在都市中恢復了河川風貌，更提升其國際知名度，並促進了首爾經濟的蓬勃發展與商機。清溪川整治的成功案例，正是政府藉由公共建設政策執行，提升都市競爭力與能見度的最佳典範，其中有許多寶貴的經驗歷程，深深值得我國未來推動類似計畫借鏡。

近年來因為國內環保及生態保育意識提升，社會大眾及輿論亦開始重視都會河川整治以及水岸景觀營等議題。包括：臺北都會區的淡水河整治計畫，高雄愛河整治，以及宜蘭冬水河整治等。另外

受到韓國清溪川個案的啟發，也有許多新興計畫正在陸續進行中，例如：新北市的中港大排河廊營造計畫，以及瑠公圳圳道空間再造計畫等等，其目的均為期待藉由河川整治重塑都市風貌，保留自然生態綠帶，提升居民生活品質，並提供廣大市民親水休閒場地，並使都市空間活化發展得以找到新的契機。

(二)他山之石—韓國清溪川復元計畫

韓國清溪川之整治費時 2 年 3 個月。2003 年 7 月動工，2005 年 9 月完成，共耗費 3,600 億韓元（約 120 億臺幣），遷移 200 萬人、1,400 個攤販、20 萬戶商店，政府沒有作任何營業、土地、建物補償，沒有動用公基金，也不是以興建、營運、移轉方式，推動民間參與公共工程，歷經一年不斷的與民溝通，共開了 4,300 次說明會，其中，當時的首爾市長李明博與民眾當面溝通多達 743 次，終於完成了號稱韓國 600 年來最艱難的工程。此項工程讓首爾市政府贏得了威尼斯國際雙年展的最佳行政機構獎，2006 年時代周刊亞洲版以“綠色之夢”為封面，報導清溪川為一條改變首爾命運的河川。

1、韓國清溪川整治計畫緣起

清溪川位於首爾舊城的正中央，河水從西向東橫貫城中注入漢江。清溪川總長超過 10 公里，以清溪川為軸線，首爾舊城被分成南北兩個城區，每個城區又被清溪川的支流劃分為幾個區。歷史上，首爾大部分主要街道都是沿著清溪川的主要河道和支流修築的，因此清溪川不僅是首爾行政區劃分的骨架，也是社會各階層聚居區的分水嶺。也可以說在歷史上，首爾人的生活是以清溪川為中心。自 1914 年起，首爾南北兩個城區基於交通需要，建有多達 86 座跨河橋樑方便民眾往來。後來由於韓國工業興起，對於道路的需求日益增加，因此於 40 多年前為了改善交通與周遭環境而加以覆蓋，上面有住家、攤販與商店。

1970 年代經濟起飛之際，又於其上搭建起雙向四線高架橋，當時被視為現代化象徵，讓韓國人引以為傲。然歷經 20 多年後，交通惡化、環境髒亂、建築結構亦開始老化，使該區日漸蕭條。1991 年韓國土木工程學會費時 1 年對清溪川高架橋進行安全檢查，發現 20% 鋼筋樑柱已腐蝕，嚴重危害行車安全，因此建議全面補強或更新。2002 年李明博當選為首爾市長，其主要政見即為清溪川整治復育計畫。計畫主要目的為藉由清溪川復元，改善周邊道路交通問題，營造都會自然生態與環境，以期展現城市新風貌，吸引外資進行投資，進而提升首爾城市形象及經濟競爭力。

2、清溪川整治復育策略規劃

清溪川整治復育計畫最主要為恢復自然生態，並以歷史、文化、生態為三大訴求。為了使工程能順利進行，首爾市政府廣聽各方意見，充分溝通，對於重要問題擬定對策，務必於期限內完程此項工程。

(1) 廣聽民眾意見、充分溝通

由於清溪川兩岸商店林立，商人高達 20 萬人，當計畫提出時，遭到強烈反對，並對此計畫提出 10 兆韓元補償金要求，反對民眾不斷的示威抗議，造成嚴重衝突。首爾市政府於是組成專案推動小組，成立「商人對策組」，每天進行遊說工作，協商會議高達 4,300 場次，李明博市長直接面對面接觸民眾更高達 743 場次，藉由逐一拜訪建立民眾對他的信任感，但他堅持「不能延遲計畫、不能補償營業損失」二大原則，而對於合理的要求，首爾市政府則盡力協助民眾達成，並且做到「承諾、決不動搖！」，終於說服商家搬遷，期間更建立官網與民眾持續進行溝通。

(2) 水資源規劃

清溪川自古即為乾河，雨季時兼有疏濬功能，但因長年淤積污泥，以致造成河水乾涸斷流，想要恢復自然生態必須尋找水源，因此引進漢江水作為主要水源：

- A、每日引進漢江水98,000噸，經過淨水處理後，引入清溪川河道，再注入漢江。
- B、雨水及地下水提供水源為每日22,000噸。
- C、清溪川周邊大型建築基地中水系統，每日提供12,000噸水，作為枯水期應急備用。

上述水源由清溪川廣場、三角洞、東大門及城北川下流等 4 處，利用瀑布、噴泉等方式流入清溪川，全線雨水、污水分流，以確保戲水民眾之健康。

(3) 交通規劃

清溪川上方原有高架橋為貫穿首爾市中心之交通要道，拆除高架橋對市中心交通將是一大考驗。因此首爾市政府交通策略為建構完整便利交通體系，慢慢改變首爾市民交通習慣，鼓勵搭乘大眾交通運輸系統，執行方法為先行將四線道路封閉改為兩線道，待民眾逐漸習慣高架橋已不如過去便捷而改道或改搭乘大眾交通運輸工具後，才全面封閉路面，進行高架橋拆除工作。

3、 清溪川復育目的

(1) 改造首爾市成為關懷人文，尊重環境的國際化都市

首爾市早期為了工業發展之道路需求，於清溪川加蓋以爭取空間建設道路。隨著經濟發展，民眾生活水平日益提高，對於環境生態保護要求愈來愈高。因此，清溪川復原的主要目的即是提供市區民眾一條乾淨的河流與休憩的空間，並創造首爾市的新風貌。

(2) 歷史文化的保存

透過清溪川復育計畫，協助民眾尋找被遺忘的歷史文化，將

被深埋於鋼筋水泥底下的文物挖掘出來，另展示於清溪川步道旁或重建於原址，妥善保存文物史蹟，供民眾觀賞。

(3) 澈底解決清溪川高架橋危險結構問題

清溪川上之高架橋建於 50、60 年代，其鋼筋腐蝕，結構老化，維修不易。加蓋後的清溪川污染問題更形惡化，封閉空間內的污穢、一氧化碳、沼氣更加速土木結構的腐蝕。為了民眾行的安全，拆除清溪川上的加蓋結構乃勢在必行。

(4) 活化老舊社區，平衡都市發展

1950 年代韓戰結束後，清溪川兩岸湧現大批難民居住於此。1958 年進行覆蓋工程以後，清溪川開始凝聚人氣，然而生活環境品質卻日益惡化，水質污染、沼氣產生，嚴重影響民眾身心健康。因此當清溪川整治復育計畫完成後，將會活化清溪川周邊地區經濟。又配合都市景觀設計，建立優質都市環境，當可吸引資金進入，提升首爾的經濟競爭能力（陳文福等，2007）。

4、清溪川整治復育後的特色

(1) 親水之川

經過整治後的清溪川，其河川兩旁步道提供首爾市民一個親水休憩的地區。

(2) 首爾綠色之川

在污染、吵雜的都市中，亟需綠地來淨化空氣與心靈。復原後的清溪川提供首爾市民一個綠色呼吸之肺，使首爾市的熱島效應大幅降低，復原後的溫度在不同季節比復原前降溫可達 3.6 度至 9.6 度之多。

(3) 首爾文化演進見證之川

首爾市的文化是循著清溪川沿岸而發展的。首爾市的歷史演進與清溪川習習相關，為了加強民眾對於首爾歷史的認知，清溪川之復原工程將不同時期的歷史文化，透過壁畫、建物呈現在市

民眼前。

(4) 防洪交通教育之川

清溪川自始即為首爾市的重要河川，市區洪水可經由清溪川注入漢江，具有防洪功能。另在拆除高架橋過程中，亦保留部分橋墩作為交通教育之用。

(5) 藝術之川

為了使清溪川在自然生態與歷史文化之外，同時兼具人文與藝術氣息，首爾市政府於是邀集當地藝術創作者，在清溪川兩側沿岸步道若干地區，進行藝術創作，以提升人文氣質。

(6) 橋之川

為了聯絡兩岸民眾，清溪川上共有 22 座造型不同的橋樑，每座均有其特色及典故，更有 2 萬名民眾心願磁磚所構成之願望牆。

(7) 活化商業之川

復原之後的清溪川活化了當地的經濟。當初反對最激烈的商人，反而成為受惠最多且最支持本項計畫的民眾。

5、清溪川整治復育計畫成功因素

在「1%的可能：韓國首爾－李明博的夢想」一書中，作者李明博這樣自述：

“回頭去看，這 60 多年來，我從沒有走過舒適安樂的路”，“坦白說，我童年時期的理想就是生活在一個「幸福的世界」。我相信，所謂幸福的世界，就是經濟安樂、社會安定以及透過文化而獲得的快樂”，“最初，當我主張復原清溪川的時候，人們稱之為「夢想計畫」。對於它的可能性，幾乎無人認同，儘管如此，我依然沒有放棄。我的信念非常單純，我相信這是「非做不可的事」，當然還有「做了再說！」的熱情和意志。”

由此可知，清溪川整治復育成功，絕非偶然，最大的動力在於當時首爾市長李明博個人堅強的毅力，以及政府相關單位的全力配合，最難能可貴的是他不怕遊說反對的人，更有能包容不同意見的胸襟，1 次無法說服，那就 10 次、100 次永不放棄的溝通，甚至讓民眾參與清溪川整治規劃案，化阻力為助力，讓清溪川整治復育計畫於短短 2 年 3 個月內完成，創造了韓國的奇蹟，首爾市也因此揚名世界。

臺灣由於都市快速發展及人口集中於都會區，都市需水量因而大增，污水排放量亦不斷增加，造成都市河川污染，自然生態被破壞，然而近年來，隨著環保意識提升，河川的整治亦逐漸受到重視。民眾開始期待藉由都會河川的整治，重塑都市景觀，提供公眾親水休憩空間，在各主要城市均不乏成功的案例。然而韓國清溪川復元計畫，也為尚在進行的公共建設案例，提供了許多值得省思和參考的寶貴經驗。本節謹由新北市政府瑠公圳圳道空間再造計畫出發，嘗試就都會地區進行水岸景觀復育工程時所面臨的問題與挑戰為主題，探討未來政府部門可由韓國清溪川案例學習的政策實踐方向。

(三)後起之秀—臺灣都市內親水設施及河川復育計畫

1、計畫緣起與目的

早在新北市政府升格直轄市以前，歷任縣長即陸續提出整治現有河川及水岸景觀的理念，近幾年著手的主要計畫包括新店碧潭改造、新莊中港大排河廊環境營造計畫，以及位於新店的瑠公圳圳道空間再造計畫等。在這幾年間，隨著新北市日漸都市化及人口大量移入、經濟快速發展，也同時面臨不斷製造污染，並將廢水污水排放於河川的問題。污水廢水的排放除了造成河川水質惡化，更讓居民與河川的距離更為疏離。復因當

時污水下水道工程尚未建置完成，致都市排水溝渠淪為惡臭根源，影響周邊居住環境及工商業發展。

然而隨著市民環保意識的提升，對於居住品質及環境景觀的要求逐漸升高，也開始重視生活品質以及週遭環境保護，人們除了希望居住環境裡能有更多開放空間及綠地之外，亦期待與河川更為接近的親水環境。希望能夠在人口密集的都會中，尋覓往日綠地與田野、自然水域的記憶。然而在現實生活中，隨著過去都市發展歷程所累積的空間擁擠、雜亂、違建等問題，也使得這些想要恢復綠地景觀與河川親水空間的願望，必須付出更高的代價。

2、 瑠公圳圳道空間再造計畫

(1) 見證臺北都會發展的瑠公圳

早期臺北地區的開墾活動中，確保灌溉水源最為重要。清乾隆元年（西元 1736 年）瑠公圳開圳人郭錫瑠為導引新店溪溪水進入農業灌溉用水圳，利用圳頭閘門控制水量，再以開設的圳路輸水至各農田，此圳路由碧潭圳頭經大坪林地區跨越景美溪後流入臺北市，為當時臺北盆地主要的農田水利命脈。為了感念郭錫瑠開鑿水圳的功德，後人便將這段由碧潭圳頭至臺北市松山區一帶的水圳稱為「瑠公圳」。

然而，隨著七十年代起臺北都會地區的快速發展，農田、圳路陸續變更作為商業、住宅或其他用途，圳路的灌溉面積逐年減少，最後於 73 年 1 月結束了圳路所背負的灌溉機能並走入歷史。瑠公圳復因都市的污水下水道及雨水下水道排水系統尚未建置完成，圳路也作為市區排水之用，最後淪為附近商圈、住宅排放污水廢水的臭水溝。

雖然瑠公圳已走入歷史，但對於許多居民而言，瑠公圳不但見證都會發展的軌跡，也曾是伴隨成長的記憶。新北市政府

期望藉瑠公圳圳道景觀工程的規劃與執行，讓居住於瑠公圳周邊地區的地方民眾與社區共同參與，增加市民對於永續發展及環境保護議題的重視，並且透過都市計畫變更及都市更新等配套措施，改善過去雜亂、充滿陳舊違建、廢水管線龐雜的都市景觀，代之以綠意盎然、舒適、樂活的綠地與居住空間，提供居民一個優質美好的親水遊憩空間。

(2) 瑠公圳圳道空間再造工程

瑠公圳的幹、支線遍佈整個大臺北地區，多數已被加覆蓋作為其他用途使用，而新北市從新店溪碧潭圳頭至景美溪圳尾這一段長約 3.8 公里的露天渠道保留較為完整，故以其作為圳道空間再造計畫的範圍。

(3) 瑠公圳圳道改造計畫 SWOT 分析

瑠公圳曾為臺北盆地最重要的農田水利命脈，但現今已淪為排放廢水、污水，違建戶林立雜亂的排水溝。在本計畫範圍內，目前圳道改造計畫面臨問題（劣勢）包括：

A、 佔用及違建嚴重

部分圳道兩側佔用及違建情形嚴重，污水管線外露、雜亂且影響市容景觀，須公權力介入加以排除。人行動線也因佔用及違建情形嚴重，以致無法聯貫。

B、 市場遷移及攤商安置

圳道位於北新路轉入寶安街處，目前為傳統零售市場，部分攤販將其部分攤位架設於圳路上方，污水、廢水直接排入圳道，也有居民於圳道上方加蓋作為庭院或私人停車場。未來圳道工程施工時，勢必影響該市場商業活動及攤商生計，如何協調市場攤商暫時安置或遷移他處等，均有賴市政府跨部門合作並與民眾、攤商取得共識，方能減少阻力。

C、 圳道水源不足

過去二百七十年間，瑠公圳歷經上游水位變化，新店溪沿岸採砂石嚴重，致河床降低水位下降，後期演變為只能靠抽水幫浦取水，復於民國 70 年代起工商業快速成長，亦使此輸水圳道功成身退。目前圳道水源來自已完工圳頭部分每日 3 次抽取自碧潭的水源，下游則因作為市區排水而排入污水、廢水。

D、 維護管理權屬

瑠公圳的圳路土地產權目前仍歸瑠公水利會所有，水利會目前以無償方式提供新店區公所使用，然而多年來圳路兩側住戶為獲得更大使用空間與停車需求，紛紛於圳渠上方加蓋停車場或加建，形成違章建築佔用的情況，瑠公水利會亦無能力排除及維護管理，未來有賴公權力的介入，並結合居民及社區力量與集體共識，共同參與維護圳道景觀。

若瑠公圳圳道空間再造工程能分階段施作完工，未來將面對的挑戰（威脅）則包括：

A、 道路設施需求

本計畫圳道位置緊鄰新店區中心商業區，人口稠密，周邊地區停車空間不足，長期以來居民對於巷道過窄致消防車不易通行等公共安全存有疑慮，故目前新店區公所於捷運大坪林站附近，沿圳道上方加蓋並開闢八米計畫道路，作為通行之用。瑠公圳圳道空間改造計畫不得不在民意壓力與設計理念之間作出妥協，在上述圳道加蓋的計畫道路旁，預留 1.5 米的圳道空間不加蓋，以維持部分露天圳道的可見度。

B、 停車空間需求

由於周邊緊鄰人口稠密市區，周邊停車空間不足，居民將部分圳道加蓋，佔用作為私人停車場使用的情況相當嚴重。為避免工程進行引起民眾反彈，市政府應提出有效解決停車問題的方案。然而在目前周邊多為老舊社區且無停車場空間規劃的現況下，要滿足此民眾需求相對困難。

瑠公圳圳道空間再造計畫，其優勢與未來機會包括：

A、 成為都市親水遊憩新景點：

隨著新北市污水下水道接管完成，廢水、家庭污水將不再排入瑠公圳，未來圳道將引碧潭水源，藉由綠色植栽美化環境，使之成為綠意盎然的親水空間。圳道緊鄰新店區商業活動繁榮地帶，不但可於都會中營造市民休憩新據點，也能像韓國清溪川一樣，有助於調節都會地區溫度，帶給居民更為舒適、健康的生活環境。

B、 結合交通便捷優勢，帶動觀光產業：

瑠公圳圳道空間改造計畫位為新店區，周邊交通動脈包括捷運新店線、快速道路八里新店線、環河快速道路、北二高等，與臺北市及新北市重要交通網絡結合。現有圳道所在的位置為新店區最為繁榮熱鬧的商業、住宅區，包括距離北新路兩側約一百公尺的街道、民權路口、捷運大坪林站等交通要道，未來圳道改造工程完成後，除了營造舒適都會遊憩空間，更帶動周邊商圈發展，提升房地產價值，並與捷運等大眾運輸系統結合，連結新店碧潭、屈尺、烏來等觀光景點，成為兼具商圈、觀光休憩機能的都市綠洲。

C、 為歷史文化加值：

瑠公圳為早期北臺灣農業水利設施，圳道由民間共同集資開設，也是屬於民眾的歷史資產。因此瑠公圳不僅是過去農業發展的軌跡，更因為它曾是居民的共同記憶與生活經驗，也是值得保存的珍貴文化資產，其具歷史意義的故事性，可為地區未來文化創意產業發展增添新的活力及元素。

(4) 計畫目前執行成效

A、 第一段圳頭部分完成，於 99 年 2 月 7 日引水：

瑠公圳第一階段的成功經驗，是繼續推動完成 3.8 公里計畫的重要里程碑，也成為新北市推動境內其它都市水岸改善工程的成功先例。透過空間再造，棧道橋便利了水圳兩岸的社區動線，增加居民互動交流。此外，更運用生態工法實踐於水圳改造過程之中，減少鋼筋水泥用量，增加各式植栽、喬木之栽植，圳道兩側護岸並種植本土植物，有別於清溪川人工色彩極為濃厚的都會河川，創造出生態豐富、映照水色與綠色的美麗水圳。

B、 未來面臨挑戰：

瑠公圳第一段的完成，為後續的水岸改善工程提供了一個成功的典範，也藉由居民參與及體驗，實際感受到環境美化與景觀改造後的實質效益。對於推動接下來下游各段工程而言，必然可以增加助力與信心。然而未來的工作將更具有困難度及挑戰性，第二段圳道兩側目前違建及佔用情形嚴重，有許多是眷村周邊長期居住的老榮民，未來市政府在進行工程同時，必須兼顧弱勢居民的安置與保護及社會公平正義，並兼顧工程推動進度。

(四) 永續發展都市的困境與難題（清溪川個案與臺灣現況的對比及啟發—以瑠公圳為例）

1、計畫成本效益

韓國清溪川復元計畫之構想源於西元 2000 年，2003 年動工至 2005 年完成，歷時 27 個月，其間投入 3.86 億美元經費，河道總長度 5.84 公里，動用 69 萬 4 千名工人，召開 4,200 次會議，每年維護成本約 6.6 至 7.6 百萬美元，充分展現當時首爾市政府的行政效率與魄力，清溪川復元計畫亦成為市長李明博後來問鼎總統寶座的最佳政績宣傳。

依據韓國官方資料，清溪川復元計畫所獲致的主要效益如下：

- (1) 獲得廣大民眾支持及讚揚。
- (2) 對環境品質、市容以及市民生活形態的顯著貢獻。
- (3) 帶動周邊商業、經濟活動，促進遊憩設施設置投資，也成為觀光景點。
- (4) 增設許多人行道空間以及都市綠色空間和小型公園。
- (5) 促進居民參與政府公共事務，對綠色環保議題的關切。
- (6) 計畫背後迅速、效率的管理方式引起全球關注。
- (7) 改變過去以車為主的思維模式，成為以人為主要考量的交通形態。

2、現實與難題

相對於清溪川復元計畫，舉國投入大量的經濟資源及人力、物力成本，臺灣地方政府進行類似清溪川的都市景觀改造計畫時，除了經濟、人力及物力資源的限制外，仍有許多待克服的難題。試就各角度分析如下：

(1) 都會發展成熟度差異

清溪川復元計畫位於首爾市中心，首爾為韓國首府，其經濟資源充裕，都市各項基礎建設已較為成熟完善。復因此計畫為市

長競選重大政見，為了於任期內完成，必須集中經濟資源及人力物力投入計畫，並配合媒體宣傳。因此，無論是計畫推動過程到最後工程完工儀式，政府的行動與階段成果均具有高度話題性及政治宣傳效果。另就計畫最終效益部分，因其位於都會人口稠密的商業地區，其所帶動的後續民間商業投資及附加經濟效益較為顯著。

臺灣地方政府從事相似水岸景觀改造計畫，在經濟資源方面相對不足，主要因為長久以來地方政府囿於財政分配遊戲規則，未能獲得充足的財政資源，以致於仍須繼續投入資源進行都市的基礎建設（例如：污水下水道、捷運、道路交通設施等），例如以新北市板橋區和貢寮區對照，即可知其城鄉發展差距頗大。在一般民眾觀點而言，政府與其將預算投入綠色都市、生態環保等，倒不如確保路燈亮、道路平、水溝通等較為務實。因此在推動此類景觀改造計畫時，必須透過更多的說明會與協議過程，讓民意機關支持預算通過，並且讓當地居民有所期待，相信政府能夠對居住環境作出改變。

(2) 時間壓力與政治考量

在民主社會裡，政府作為最終都必須面臨民眾選票的檢驗。對於政治人物而言，在有限的任期內，是否將有限的經濟及人力物力資源投入清溪川這類型公共建設計畫，必須務實的考量時間、大眾輿論及政治等因素。在韓國清溪川的個案裡，我們看到首爾政府排除萬難，透過數百次的協調會，將高架橋下的商家全數遷移至他處，並展現驚人的效率與速度，在短短的 27 個月內即宣告工程完工，這對於臺灣地方政府推動相似計畫時，必有許多值得學習與借鏡之處。清溪川復元計畫的成功，首先歸功於領導者明確的政策方向與堅定的決心，在民選首長肩負政績期待的現實情況下，政府的行動必須要正確、快速、靈活有效率，才有

可能在任期內交出滿意的成績。

(3) 計畫效益與長期營運管理

清溪川復元計畫完成後，政府每年仍必須投入 6.6 至 7.6 百萬美元的維護成本，換言之，若無法長期持續的維護與管理，這些人工的河道設施即可能因陳舊損壞而荒廢。當然，我們必須瞭解清溪川是與都會地區緊鄰共存的河流，在復元工程的設計上，必須考量地鐵及地下管線等既有設施，因此會引發整體工程過於人工化的評議。另外，在水源的確保方面，必須透過抽取漢江作為水源，未來勢必須要繼續投入長期的經濟成本進行維護。然而也因為該計畫位於市中心，完工後帶動了周邊的商業活動，商家的興起以及遊憩產業投資等，其經濟效益明顯可見。至於在無形效益方面，對於首爾市居民來說，也樂於見到都會水泥叢林中多了藍色河川與綠意，增加了居住的舒適與環境景觀美感。就政治效益而言，當時市長李明博也因清溪川復元計畫的成功打響名號，順利進入青瓦台，其莫大的政治宣導效果更是不言可喻。

在臺灣政府進行這類大型河川整治或景觀改善計畫時，除了以上所述各種風險及時間、資源、政治因素外，其最終效益也常是民意機關或是輿論的話題。當計畫位於人口稠密地區時，常因長期以來都市的發展擴張與空間不足，居民房屋老舊及佔用、違建問題嚴重，以致於推動類似景觀改造計畫時，必須投入更多拆遷補償成本，以及與現有居民協調的時間、人力成本，最終經濟效益尚無法立即且直接的評估。在整體的都市發展理念下，景觀改善計畫應再結合周邊地區居民，投入都市更新及老舊住宅整建等，方能發揮綜效，真正改頭換面，提升都市居住空間的品質並展現整體計畫的效益。然而，這都需要更充裕的時間醞釀，與民意輿論支持的成熟。

另外，在進行類似清溪川這類型水岸景觀改造計畫的維護管

理層面，也必須考量臺灣地區多颱風、暴雨的氣候型態與該都市現有排水設施的現況。若計畫大量採用人工化設計，必須長期仰賴政府投入後續維護營運的人力、物力成本，當遇有風災暴雨時，也可能因為排水設施失不足或失當，導致周邊都會地區增加淹水的風險，或是當風災暴雨過後，這些人工的河道景觀設施必須立即清理維修復舊等，在理性的決策情境下，這些長期維護管理成本都應該同時納入計畫考量。

以瑠公圳為例，為確保瑠公圳未來整治完成後能獲致最大綜效，其親水的供水系統必須永續，有賴於長期水源供應以確保水質活化；另瑠公圳沿岸親水設施、燈光、照明，乃至於未來引水入圳之能源供應等，如能規劃以高科技太陽能發電等環保節能設計，並積極結合大企業贊助與認養，除可節省政府人力、物力的成本支出外，當更能突顯瑠公圳自然環保的整治理念。因此，加強保育瑠公圳上游、新店溪及碧潭圳頭等集水區之水域環境，有效提升其供水能力，確保未來能有充足的水源引水入圳，並加強取締集水區、圳道沿岸及親水步道內若干不符合該地區土地使用之情形（例如：濫墾、濫葬、違建等違規使用），維持河道暢通與良好的排水、疏濬功能，必要時依法徵收私有地等，均是不可避免且要積極面對的課題。

(五) 結語

生活空間與氛圍，影響著每個生活在這片土地上的人、互動著，不僅只是活著，更是相互人、環境、生態與空間之實體與靈魂的交互呼應。

韓國清溪川復原工程案例，不僅只是城市發展的經典之作、韓國首爾的夢想奇蹟，我們從親身實地地踏上清溪川，踏著、走著、感受著，也深深感受到那深藏於心中的感動蠢蠢欲動地萌發著！這

樣的成功典範，發想來自於體察入微的觀察與省思，從安全的考量與喚醒民眾的共同記憶與願景，更深層地結合維繫民生商業、工業與生態間的和諧共榮。每個成功的環節，都是抽象的軟實力，卻是成功的關鍵點。從發想、醞釀，集思廣益用心推敲所有可能發生的事情，並先計算分析、驗證藍圖，在確認可行性後，逐一找出關鍵的問題點、風險因子與反對的力量，動員相關資源提供解決方案，透過不斷地宣傳、溝通，讓反對的人動心、利害關係人能有實質參與感，並堅持所答應的承諾決不動搖。最難能可貴之處在於每一個環節都考量到民眾的生存空間、便利度與安全，並克服採購與工程的困難，以背水一戰的決心與最快的速度讓傷害與不便最小化。

深深的感動縈繞於心，除力求深刻體察民眾的需求、也對於我國生存空間邊緣化的現況，生出務實的危機感與堅強的求存信念，選擇對的事情，並且努力做好，雖千萬人吾往矣！

三、韓國企業之精神理念—以韓國現代集團為例

(一) 前言

南韓自 1997 年年底爆發亞洲金融風暴後，出口成長大幅衰退，外匯存底降至 39 億 4,000 萬美元，失業率高達 8%，韓元亦大幅貶值，當時 1 美元兌換韓元之匯率曾高達 1,800 韓元，不但如此，債信降等，對外債務卻節節攀升，甚至整個國家都有陷入崩潰的危機，南韓政府在不得已的情況之下，乃伸手向國際貨幣基金（IMF）求救，尋求資金援助，在這一段時間，IMF 除提供相當大之資金紓困外，並派遣專人進駐南韓，協助南韓政府實施經濟改革。

南韓的經濟一直都是由數個財閥家族所壟斷，這些財閥都是在韓戰之後建立，在 1997 年發生的金融風暴之後，財團平均債務資產比率達到了 379.8%，原來的 18 個財閥，只餘下 4 個，但他們到現在仍在主導韓國的經濟發展，全國的四大財閥分別為：現代集團、三星集團、大宇集團及樂喜金星集團（樂金集團，LG）。金融危機在南韓政府舉國上下、戮力同心、積極策劃，加上 IMF 的協助，實施企業重整、金融改革、公營事業民營化與勞資關係的和諧等四大革新，故在很短的期間內即擺脫陰霾，重見旭光，並再次邁向穩健與亮麗之經濟成長。

2008 年 9 月再度發生世界金融風暴後，韓國一度被認為，可能步上冰島後塵，成為第二個破產的國家。但不到一年，局勢就翻轉，韓國竟成為 OECD 30 個會員國中，復甦最快。2010 年，韓國人均國民所得突破 21,640 元美金。同時，南韓的企業靠著南韓政府的支持也逐步發展全球知名的品牌。

李明博大統領執政後，曾提出多項經貿施政措施，以期持續邁向更高的國家發展境界，也期盼能將南韓成為東北亞之經濟中心暨提升國民平均所得為 2 萬美元，作為最大的衝刺與努力的目標。

(二) 韓國現代集團經營概念引述

在汽車業務上，現代汽車相對來說起步較晚，這一事實有助於理解現代汽車為何有能力在成本方面展開如此猛烈的競爭。該公司於 1967 年開始汽車生產。在保護主義貿易法的幫助下，現代汽車成為韓國佔據主導地位的汽車廠商，並於 1986 年進入美國市場。上世紀 90 年代末亞洲金融危機期間，現代集團解體，現代汽車獲得了日益疲弱的競爭對手起亞汽車的控制權，並由現代集團創始人之子鄭夢九（Chung Mong-koo）掌舵。

南韓最大的現代集團其主要資金是來自南韓外換銀行（Korea Exchange Bank），它的子公司原本有 63 家，但是經過金大中的結構改革之後，變成只剩下 32 家，並且只有專攻汽車業及建設業；在外部的結構方面，裁減經營不善及虧損連連的產業，由過去的全方位的產業經營型態，轉變成專業性的經營型態；在內部的結構方面，鄭周永的大家族逐漸退出對大企業的決策圈，並也逐漸降低對大企業的股權持有，由過去的家族色彩濃厚的企業型態轉變成專業經理人的企業經營型態。

(三) 韓國現代集團經營概況

現代集團擁有 43 家關係企業，15 萬 5 千名員工，年營業額達 512 億美元（現代汽車為 92 億美元），除汽車、建設等核心企業，還包括造船、重電機械、電子等關係企業，凡事都親自領軍的鄭周永，在其親督陣下，使現代企業成為南韓股票上市最少，外國資金最低，最具「韓國色彩」的企業團體，在全球分工合作的世代，成為獨立特行的一匹車壇黑馬。

現代汽車於 1976 年另與日本三菱集團的汽車部門簽訂技術合作，研發「小馬」車款，由於三菱車廠全力支援技術移轉，造型簡潔俐落，首度進軍北美即獲致滿堂采；合作機制讓鄭周永領悟到「高品

質」才是立於不敗之地的保證，於是不僅大量投資於研發部門，更在三菱汽車的技術支援下，不斷更新各樣生產設備，例如最新的電腦操控機器人，符合英國 MIRA、日本 MC 標準的測試儀器一應俱全，使產品在材料、零組件、成車完整的各階段，都經由嚴密的檢測，而獲得一致的高品質。另在蔚山車廠興建長達 20 公里的環狀試車場，隨時了解設計中的原型車，以及剛下線的新車，在各種路況及路面測試的結果，做為立即改善修正的參考。這種種的努力與執著，隨後就得到回饋，之後加拿大建廠締造銷售冠軍，更令世界車壇人士讚歎。

現代汽車堅持要有自主開發的能力，因應汽車產業電子化的趨勢，鄭周永於 1882 年設立現代電子，成為現代汽車現代化的有力後盾。而現在現代車廠則努力朝自製率 95% 的目標挺進，現代車廠生產絕大多數機具，包括電腦硬體設備都是國產品。同時為提高品質，並沒有採行日本式的「即時控制系統」，而是實施高層次的垂直整合方式，目前的年平均產量為 115 萬輛小客車。

現代汽車能在短短的期間內，超越韓國最有歷史及規模的起亞汽車廠，並在世界車壇上揚名立萬，鄭周永獨樹一幟的經營理念—「現場主義」，是最主要的成功關鍵，他不但要所有的家族 15 個弟弟、8 個兒子及 1 個女婿，全都站在經營的第一線上，他自己更經常與「現場」—生產線保持密切的聯絡，並且啟用了韓國一向不重視的理工學系出身的幹部，這些以「現場」為工作重點的管理者，自然成為鄭周永在各個現場的「感應器」，而完全掌握關係企業的即時狀況。

雖然鄭周永重視企業間的「人和」，但 1987 年 7 月仍然發生罷工風波及勞資糾紛不斷，使得現代集團損失了很多營運的時機和業績，損失金額超過 12 億 5 千萬美元，鄭周永於 1987 指定弟弟鄭世永為現代汽車的接棒者後，即不再過問公司的經營情事。鄭世永承繼兄長那股擇善固執的精神，力行「現場主義」，使得現代汽車在世界車壇的光采依舊，分毫沒有衰減。

1、韓國現代集團環境分析

現代汽車的持續快速增長並沒有保證未來的增長可能會受限於產能擴大的速度，快速的增長還可能產生質量問題，就像豐田最近遇到的一樣。實際上，在美國汽車調查研究諮詢公司 J. D. Power and Associates 剛剛公佈的質量調查報告中，對現代汽車的評價略有下降。在擴大生產的過程中，現代汽車將不得不擺脫傳統的韓國企業文化，向外部人士開放高階管理職位，這對很多公司來說都是一項艱難的過渡。現代汽車一直得益於韓圓兌美元和歐元的低匯率，不過韓圓最近有所升值，從一定程度上削弱了現代汽車的價格優勢。現代汽車還必須停止一味效仿，而是成為一個創新者和領導者。

與此同時，鄭夢九敦促他的團隊研究豐田的方法。一個約 100 人的質量小組擴大到了超過 1,000 人，在組裝綫旁，質量目標的實現情況受到監督並被公佈，努力很快得到了回報。在 J.D. Power and Associates 2004 年的質量研究報告中，現代汽車令汽車業震驚不已，與本田並列第二，僅僅落後於排在第一的豐田。

現代汽車一直是一個「迅速的效仿者」，實際上是在模仿豐田的戰略。韓國汽車會長兼 CEO 鄭夢九說：「迄今為止，現代汽車為滿足顧客作了不少努力，所取得的汽車為現代汽車擠身全球汽車工業領導者奠定堅定了堅實的基礎。2010 年現代汽車將繼續致力於最大程度的滿足全球顧客的需求！」自創業以來，現代汽車將發揮不斷挑戰的激情，憑藉創意性構思，不斷提高企業之未來競爭力。更希望廣大顧客繼續關心和支持，讓現代汽車工業，重新譜寫世界汽車朝向世界一流企業發展的全部過程，現代汽車承諾將以更大的價值回報廣大客戶。簡單的說，From Passion To Power 是現代汽車在激情中孕育更卓越的產能質量和設計款式。

2、韓國現代集團面臨困境與解決方案

大企業工會的勞資合作化發展趨勢，視為企業生存的重要影響因子。韓國的工會運動有其強烈的國族主義內涵以及與公民社會團體緊密的連結與合作關係，在韓國戰鬥性勞工運動的大環境中，要如何「擺平」企業內部的工會組織，使工會願意配合正常的生產活動，是為考驗企業家的管理智慧。現代汽車工會於 1987 年成立，在 1990 年代及 21 世紀頭幾年則幾乎年年保持罷工記錄，是韓國最具有戰鬥精神的工會。2007 年當美、韓自由貿易協定談判期間，即便工會參與了相關的罷工活動，但卻引起現代汽車勞工的反感，認為這是「政治性罷工」。2008 年 6 月現代汽車工會內部的罷工投票中，首次出現反對（罷工）票多於贊成票的狀況，現代汽車工會的基層明確表達出厭惡「政治性罷工」的態度與立場。

現代汽車工會的「內訌」無疑突出了一個大問題：企業工會與兩個「上級」工會——金屬業產業工會與民主勞總——之間的矛盾。當韓國最具戰鬥性的現代汽車工會開始反對政治性罷工，同時對行業別工會表示排斥態度，顯示以階級為基礎的團結落實在行業別基礎確實是困難重重。

現代汽車工會為了就業安全，擔心自己淪為非典型雇用員工，工會自己開始切割出屬於會員的正職勞工以及非典型部門的勞工，進一步惡化了勞工之間的分歧。現代汽車蔚山廠的非典型勞工於 2005 年夏天展開抗爭，目標是爭取成為正職員工，但是當時工會的態度是消極面對，反對停止裝配線的行動，最後資方解雇所有參與抗爭的非典型勞工。2007 年 7 月，最高法院表示非典型勞工如連續雇用滿兩年，企業應將其轉為正職勞工，法院的意見給予非典型勞工組織工會的動力，2010 年 11 月，在現代蔚山廠的非典型勞工再度展開罷工行動，獲得了民主勞總、民主勞動黨與進步新黨的支持，但是現代汽車工會領導則持中立的態度，僅有部分工會代表支

持非典型勞工的行動。非典型勞工的罷工蔓延到全州與蔚山的裝配廠，經過了 25 天的罷工行動，蔚山廠的生產線停擺而遭受重大經濟損失，先前支持的總工會與各政黨也希望罷工能夠收尾，之後罷工於 2010 年 12 月 9 日宣告結束。

韓國現代集團固然面臨困境，然而堅持旺盛的企業經營理念來解決困境，現代集團所稱：「成果屬於昨天，目標屬於明天」，昨天的成績，只是全世界顧客對現代汽車的鼓勵與鞭策；現代汽車將不滿足於今天所取得的成果，將朝著明天的目標闊步前進！因此，現代汽車將克服困境設定以下遠見目標（2011）：

1. 擴大全球生產基地，加速全球經營步伐。
2. 即使在全球經濟危機狀況下，現代汽車依然憑藉卓越的品質和積極的市場經營策略，實現最佳經營環境。
3. 時刻發動最佳創意構思理念。
4. 持續保持全球 Top 10 汽車排名。

(四) 從韓國現代集團經營看韓國國家競爭力

1、1997 年後南韓政府對大企業的結構改革

南韓政府在重化工業期間，這種以大企業為主體的經濟發展模式，的確在 1980 年代促進南韓經濟的快速成長，但是在另一方面，由於大企業占南韓總體經濟產值的比重越來越高，以及大企業內部的股權越來越集中，再加上南韓大企業因為低廉充裕的資金來源，而毫不考慮成本效益的海外投資策略，使得大企業的總體負債比越來越高築，這也充分突顯出南韓經濟在成長背後的結構脆弱性，南韓這種經濟結構的脆弱性，在國際經濟景氣熱絡的時候，也許還可以加以掩飾，但是當經濟景氣亮起紅燈的時候，尤其是金融危機發生時，南韓大企業的收支便無法平衡，形成連鎖的倒閉效應，而 1997 年亞洲金融風暴便是壓倒南韓經濟的最後一根稻草。

1997 年 7 月泰國股匯市場受到國際投機客的襲擊，造成泰銖的

急遽貶值，泰國政府為了維持匯率的穩定，大量投入外匯存底來防守泰銖的底線，但是最終因為外匯存底不足而棄守，泰銖的劇貶造成鄰近東南亞國家貨幣的競相貶值，亞洲金融風暴就此爆發，由於東南亞地區是南韓最主要的出口市場，因此當東南亞國家受到金融風暴的影響而進口銳減之後，連帶著就影響到南韓大企業的出口貿易，在外貿市場收益急遽減少的情況下，使得原本負債比率就相當高的南韓大企業一時無法償還國內銀行的貸款，因此就在 1997 年 10 月，南韓第 8 大企業一起亞集團宣布倒閉重整，同時希望能夠尋求銀行及財團的資金援助，起亞集團的經營危機連帶造成南韓大企業及銀行連鎖倒閉的效應，使得南韓爆發全面性的金融危機，在國內經濟岌岌可危的情況下，當時南韓金泳三政府便尋求國際貨幣基金（IMF）的經濟援助，國際貨幣基金同意對南韓 570 億美元的纾困貸款，但同時也連帶針對南韓的經濟結構提出改革方案，建議從大企業結構的改革來挽救南韓脆弱的經濟體制。

1998 年 2 月金大中總統在金融危機的動盪下宣布就職，他一方面遵循國際貨幣基金的改革方案，另一方面也對南韓的銀行體系、大企業結構及政商關係作全面性的改革，在大企業結構改革方面，金大中為了表示他澈底改造南韓大企業的決心，除了任命索羅斯為南韓非正式經濟顧問之外，也任命反財閥色彩的學界人士為財政經濟院長及金融監督委員會首長，同時宣布即日起允許外國併購南韓本國企業，並允許大企業進行大規模裁員以降低經營成本，金大中的目的是想要以外國資金來沖淡國內大企業由少數人把持的家族色彩；在另一方面，金大中也對外公布在 1998 年 5 月底之前關閉所有出現財務問題的企業，同時在記者會上對外公布南韓 55 家政府認為已經難以存活的企業名單，希望政府當局來加強整頓，在國際貨幣基金的壓力下，金大中宣布一系列改革大企業的決心之後，南韓大企業才真正認為金大中是在玩真的。

2、南韓企業集團的轉變

南韓最大的現代集團主要資金是來自南韓外換銀行（Korea Exchange Bank），其子公司原本有 63 家，經過金大中的結構改革之後，變成只剩下 32 家，並且只有專攻汽車業及建設業；其次三星集團的主要資金來自韓一銀行，它的子公司原本有 65 家，但是改革之後剩下 40 家，並專心經營電子業及金融業務；大宇集團資金來自南韓第一銀行，它的子公司原本有 41 家，但是經過結構改革之後，澈底解體變成只剩下 10 家，專心經營重工業；另外 LG 集團也從 53 家裁減為 32 家，專攻家電業；最後 SK 集團接下來則是要對企業股權的結構作改革，以確立大企業經營的透明化。南韓政府規定今後各大企業以家族理事會為中心的經營體制必須要做改變，並將公司的經營權交由專業經理人來營運，同時企業會計年度的報表，也必須要各大企業之間相互公開連結，另外，則是過去由大企業之間向銀行相互貸款保證的慣例，今後也將澈底取消，例如南韓政府便決定取消銀行體系剛通過的大企業之間相互保證貸款 12 兆 7,000 億韓元。

在金大中政府的堅持下，南韓大企業改變過去的所有權（ownership）結構，並採取西方式的企業專業經理人管理方式，以避免像過去公司所有權與經營權均是由特定家族所壟斷，同時也對大企業的治理方式進行改革，以避免政府與大企業之間的利益輸送關係，或是大企業以政治獻金向政府官員關說的弊病。最後則是南韓政府則是提供減稅優惠（tax advantage）給大企業，和其他大企業交換過來的子公司，以避免大企業不斷擴張經營非自己專門的子公司，同時也迫使大企業經營其專門的企業，這樣或許可以大幅改善企業經營不良的狀況，並且避免因為子公司經營不善，反而拖垮原來的母體企業。

以南韓產業結構的改變為例，在半導體產業方面，原本有三星

電子公司、現代電子工業及 LG 半導體，但是經過金大中的結構改革之後，只剩下三星電子公司一家；在石化工業方面，原本有三星石化公司、現代石化公司、漢華石化公司及大林石化公司等四家，但是經過改革之後，只剩下現代石化公司及漢華石化公司兩家；在原本虧損最嚴重的航空業方面，之前有三星航空工業、大宇航空工業及現代飛機製造所，但是南韓政府澈底將其解體，並引進外資重新加以改造；在汽車產業方面，原本有現代汽車公司、起亞汽車公司、大宇汽車公司及三星汽車公司，南韓政府將經營不善的三星汽車併購給法國雷諾公司，大宇汽車併購給美國福特公司，現在只剩下現代汽車及起亞汽車兩家公司。

在家族企業改革方面，以現代集團為例，現代集團在 1997 年之後也紛紛進行股權轉移，本文以 1998 年之後鄭周永家族在現代集團持股比例的轉變為例，鄭周永次男鄭夢九在 1998 年之後對於現代自動車的股權，便從 4% 減少成 3.76%，仁川製鐵的股權從 12.1% 變成 7.8%，現代精工股權從 4.9% 變成 1.1%，最後高麗產業開發股權從 17.9% 減少成 5.4%；五男鄭夢憲對現代建設持股從 5.87% 減少為 2.41%，對現代商船股權從 16.8% 減少成 3.6%，現代電子股權從 14.1% 減少為 3.5%，最後現代重工股權從 22.4% 變為 9.42%。總合來說，在持股減少的情況下，鄭周永家族對現代集團的控制能力便逐漸減弱了。

由以上的分析，我們可以發現在經過金大中的結構改革之後，在外部的結構方面，南韓的大企業逐漸裁減經營不善及虧損連連的產業，由過去的全方位的產業經營型態，轉變成專業性的經營型態；在內部的結構方面，南韓的大家族逐漸退出對大企業的決策圈，並也逐漸降低對大企業的股權持有，由過去的家庭色彩濃厚的企業型態轉變成專業經理人的企業經營型態，這是歷經 1997 年亞洲金融風暴之後，南韓大企業最重要的兩項轉變。

3、改革後政府與大企業間關係的轉變

從南韓在戰後政經體制的發展過程當中，我們可以知道在過去南韓經濟發展的過程當中，政府所扮演的角色相當重要，在外部環境方面，南韓政府不但管制中小企業的發展，以營造一個適合企業發展的經濟環境，同時它也全力發展重化工業政策，以產業政策來配合大企業的持續擴張；在內部環境方面，南韓大企業從政府控制的銀行體系當中，可以獲得鉅額低廉的資金來進行全方位的投資與擴張，同時又利用家族持股及關係企業的相互持股來鞏固企業經營權。1997 年之後金大中對大企業的結構改革也是由政府所主導，南韓政府仍然用管制政策來斬斷大企業與銀行之間的借貸關係，同時也利用強制的手段來要求大企業進行結構縮減及產業經營的分野。在 1997 年之後南韓政府與大企業之間的外部環境關係並沒有產生改變，但是大企業的內部環境卻在政府的改革之下出現巨大的轉變，因此這是一個由政府所主導的結構改革。

南韓政府與大企業在內部環境當中的互動關係包括金融體系與經營方式兩項因素，首先金融體系方面，歷經 1997 年金大中結構改革之後，南韓金融體系出現最大的改變便是金融體系的超政治化，在過去南韓官治金融體系之下，銀行體系背負著提供特定企業融資的重大責任，而大企業也在取得資金容易同時代價低廉的情況之下，進行盲目及無效率的投資，而這也使得南韓在 1997 年金融危機爆發之後，讓銀行體系背負鉅額的不良債權。1998 年金大中就任之後，其首要政策便是要降低銀行體系的壞帳比例，他的具體措施便是要銀行不能以不動產資產來抵賬，以讓存活無望的金融機構退出市場機制；在另一方面，則是對銀行體系實施改組整併，引進體質好的外國銀行來併購壞帳比例高的本國銀行，並適時注入政府的公共資金，來建立一個健全及高效率的金融體制，同時也使得體質好的銀行能夠在自由市場的競爭體制下存活下去。在經營方式方

面，1997 年之後南韓最大的轉變是家族退出企業的經營，在過去由於長期軍人政府的威權統治，使得南韓大企業能夠在政府的包庇之下迅速擴張規模，這些大企業負責人為了避免外部股東佔有太多股權，便實施家族式的經營方式，讓南韓大企業的財務狀況顯得相當不透明化。之後在金大中政府極力的改革之下，南韓財閥的事業版圖出現相當大的轉變，金大中總統擬定了「出資總額限制」的方式，來避免過去家族式企業的經營弊端，在這項法規中規定：一個家族在同一集團的子公司之間的相互持股，不得超過本公司資產額淨值得 25%，假若有超過的部分，則母公司將不得對子公司經營權擁有表決權，同時南韓政府也積極推動企業財務透明化政策，讓大企業能夠步向正常經營，以及專業經理人模式，讓大企業能夠追求高效率及利潤取向的經營模式。同時南韓政府嚴格管制政府與企業之間不當政商關係下的利益輸送，這些措施大大增強南韓政府對大企業的監督與取締能力。

其次是大企業資金來源的多樣化，在過去南韓政府的刻意限制下，大企業的資金大多來自於銀行體系，政府也常常利用銀行利率的高低來控制企業產業的發展方向，但是在 1997 年的結構改革之後，大企業的資金來源不再單從銀行體系去獲取，它也可以到資本市場去發行公司債來募集資金，這項措施讓南韓政府對於大企業的控制力逐漸降低。

第三則是大企業家族色彩的降低，在過去南韓政府刻意扶植與其關係密切的特定家族，來經營政府特許的產業以快速拓展企業規模，這些家族也利用與政府的特殊關係來取得重大的公共建設工程，這讓南韓政治人物與大企業之間的政商關係相當密切，這從金泳三上之後清算盧泰愚與全斗煥，就可以知道南韓政府官員與大企業之間利益輸送關係的嚴重性，但是在歷經結構改革之後，這些家族逐漸從企業經營圈隊淡去，也讓南韓領導者與大企業之間的政商

關係漸漸變得疏遠了。

最後則是大企業股權的分散，在過去南韓大企業常常透過與旗下子公司之間的交叉持股，來掩飾企業本身鉅額的不良債權，同時也進一步鞏固母公司在各項產業的經營權，但是在經過結構改革之後，南韓政府嚴格限制企業之間的交叉持股，尤其是在企業與銀行之間的交叉持股更是嚴厲禁止，這像政策大大增強政府對於大企業的監督能力，以避免發生在 1997 年亞洲金融風暴期間，南韓大企業的連鎖倒閉效應。由以上的分析，我們可以發現在歷經金大中的結構改革之後，南韓政府的主導能力由過去由政府介入轉變成為政府管制，由控制能力轉變為監督能力，這種政府與大企業關係的轉變，不但有效降低南韓政商勾結的比例，同時也增強南韓政府對於大企業的監督能力，此項結構改革完全是由政府所主導的改革政策。

4、韓國現代集團的企業精神理念之核心價值

(1) 韓國人的人格特質

韓國人喜歡快，不喜歡繁瑣；好集體活動以凝聚向心力；好面子，注重長相；個性剛烈，待人熱情，愛開玩笑……，韓國人在世界任何國家似乎都是一個有著鮮明個性的群體，讓人一看便知。他們的穿著打扮、動作表情等，都在強烈的傳達著一個訊息：「我們是韓國人」。在韓國待久了，和韓國人接觸多了，我們會發現除了大家熟知的外在特點外，韓國人的內在性格方面也頗具特色。

韓國擁有全東亞最活躍的市民社會與工會運動，其所關心的議題從 1980 年代的民主化到 1990 年代的反對新自由主義自由化到 21 世紀的反對「韓美自由貿易協定」，顯示韓國的勞工運動的傳統決不囿限於經濟與企業內的議題，涵括政治領域。但韓國的勞工運動具有深刻的國族主義與集體主義內涵，前者表現在反

美—愛國主義的政治認同，後者的結果是開放性的：集體主義究竟是往階級團結的方向，還是企業內勞資合作的方向值得探討。

韓國工運有可能已經進入分裂中的轉型期，大型的、其產品具有外銷優勢的企業工會已經或是開始準備接受全球化下高度競爭的世界秩序，勞動階級的合作與團結讓位給資本家與政府設定的國家發展目標，寄望資本家與政府的發展策略帶來經濟上的利益，且企業管理階層細緻的管理手段已證明可以有效地吸納工會的反對能量，促進企業與工會和平共存共同發展。而非典型勞工則同時面對政府、企業與總工會、企業工會的四方壓力，其實現團結權的阻力大到難以想像，社會三極化發展的趨勢益加強烈，落於底層的基礎迅速擴大，社會矛盾在當下的韓國實比過去都要來得巨大，韓國國族主義成為對內統一、壓制異議聲音的唯一霸權，這也是韓國國族主義在近年間高度發揚重要原因，可歸納以下 4 點：

- A、李明博大統領的總體經濟 747，指的是韓國經濟成長率 7 %，平均國民所得 4 萬美元，冀期擠身世界第 7 大經濟體。
- B、愛國意識強烈，歧視中華傳承文化，國家掌有企業利器，幾乎沒有台商足夠生存空間的國家。
- C、偏跛的觀光及文化交流，臺韓 2003 年雙方互免簽證及 2005 年復航後，雙方互訪人數自 2005 年的 55 萬人增至 2010 年的 62 萬人；若比較於中國大陸的 320 萬人，顯然遜色多多。
- D、處境奇特的旅台華僑，旅韓僑大多於清末民初時遷赴朝鮮半島，人數約為 6 萬人，大都祖籍山東，由於韓國是採單一國籍制，只准許外僑長期居留。因此，「根在中國大陸、國在臺灣、家在韓國」，卻沒有一國承認他們是該國公民的奇特感嘆。

(2) 韓國國族主義中的全球化競爭

韓國擁有全東亞最活躍的市民社會與工會運動，其所關心的議題從 1980 年代的民主化到 1990 年代的反對新自由主義自由化到 21 世紀的反對「韓美自由貿易協定」，顯示韓國的勞工運動的傳統決不囿限於經濟與企業內的議題，直指政治領域。但韓國的勞工運動具有深刻的國族主義與集體主義內涵，前者表現在反美—愛國主義的政治認同，後者的結果是開放性的：集體主義究竟是往階級團結的方向，還是企業內勞資合作的方向？

然而，從韓國大企業工會的發展，尤其是具有戰鬥性抗爭傳統的現代重工與現代汽車工會一前一後邁向勞資合作的方向，一葉可知秋，高度的社會不平等並未激發出工會的不平之鳴，反倒是恐懼心態佔了上風。一方面與資方合作，保障正職勞工的就業安全，但另一方面卻也突出了正職勞工與非典型就業勞工之間的矛盾。換言之，韓國工運有可能已經進入分裂中的轉型期，大型的、其產品具有外銷優勢的企業工會已經或是開始準備接受全球化下高度競爭的世界秩序，勞動階級的合作與團結讓位給資本家與政府設定的國家發展目標，寄望資本家與政府的發展策略帶來經濟上的利益，且企業管理階層細緻的管理手段已證明可以有效地吸納工會的反對能量，促進企業與工會和平共存共同發展。而非典型勞工則同時面對政府、企業與總工會、企業工會的四方壓力，其實現團結權的阻力大到難以想像，社會三極化發展的趨勢益加強烈，落於底層的基礎迅速擴大，社會矛盾在當下的韓國實比過去都要來得巨大，韓國國族主義成為對內統一、壓制異議聲音的唯一霸權，而這也是韓國國族主義在近 10 年間高度發揚，連屈原在網路上都變成韓國人的重要原因。

(3) 政府執政能力對國家競爭力的影響

世界銀行 (World Bank) 公布「2012 年經商環境報告

(Doing Business)」，臺灣在 183 個經濟體中排名第 25，比去年修正後的名次 24 名下滑一名，同時，南韓排名從去年 15 名躍升到今年第 8 名，經商者挑選策略聯盟夥伴，會重視這項指標，對於韓國的進步，臺灣應要警惕。

另外，韓國已和美國、歐洲簽訂自由貿易協定 (FTA)，這是經商環境中很重要的「跨境貿易」，國際企業會因此選擇韓國廠商為策略夥伴，因為可以做國際布局，臺灣雖然與新加坡也在協談中，但步調還是緩慢。臺灣在投資障礙的部份，限制較鄰近國家多，法規鬆綁腳步不夠快，應彙整可鬆綁項目並排出時間表；而臺灣最大問題還是在於土地與人才取得，一方面是從外國引進的人才，一方面是臺灣人才被大量挖角的問題，如何留下人才的問題應迫切提出解決之道。

「未來汽車領導全球企業，將逐步夢想成真」，是韓國現代集團的企業精神理念之核心價值，其中包括：

A、 全球超一流企業遠景：

現代汽車制定了擠身於全球領先企業的目標，將加強全球應急經營體系作為最優先經營課題，朝著全球頂級領先企業的遠景更邁進一步，此外現代汽車將持續加強其歷史的經營哲學「誠信經營」與「重視現場經營」。

B、 品質經營是面向顧客的第一承諾：

最佳品質是面向顧客的最重要承諾，現代汽車確遵這樣的承諾，通過開發和生產無缺陷的“Quality Way”，能確實反應所提供汽車銷售的承諾反應。結果於去 (2011) 年 J. D. Power 全球的評選品牌當中，現代汽車一舉戰勝日本豐田汽車。未來目標是 3 年內將汽車實際品質達到全世界前三名，5 年內將品質認知度提高到全世界前五名，實現 GQ3355 目標，加速品質經營步伐。

C、 滿足顧客最大化需求，提供更加細緻、貼心的服務：

“Before Service”是在顧客的車輛出現問題之前，拜訪顧客，幫助他們解決駕駛和梳頂與車輛有關的所有問題，是售後服務的延伸與擴展，開創汽車行業的先河。此外，現代汽車確定了全球滿意度指數（HGSI），通過綜合指標評價，不斷完善和提高整體服務水準的同時，還制定了優秀經銷商認證體系，保證了全球所有現代汽車經銷商都能以相同標準為全世界的所有顧客提供相同水平的優質服務，現代汽車將通過全球服務支援中心，直接向顧客提供先選技術服務，為顧客診斷車輛和解決問題，最大程度的滿足顧客需求，確保廣泛的顧客滿意度。

（五）結語與建議

透過本次研習活動得知，企業精神政府得以突破當今系絡環境的困境，優質演化逐步型塑新典範（new paradigms），政、經、民即將產生重新定位趨勢。本文對整個「企業精神政府演化過程」作兩方面自我總體審慎檢視分析；並提出「企業精神政府」克服面臨困境的建議與理想願景，作一完整性的總結敘述。

1、橫斷面分析（cross-sectional studies）

從「過程的橫斷面」論述，以瞭解現今企業精神政府的質化變遷與所處環境之間的關係（Baumol，1997），旨在喚醒政府在世界革新潮流趨勢下，能更具回應力、反應力、貫徹力與執行力，並將原有官僚獨霸的職能釋放，使恢復原有的完全自由競爭市場的環境，那麼國家將更具有競爭力；企業家能領悟出原先未查覺的機會，促使著他們的警覺心，並鼓勵他們成為企業精神的策略家（strategist of business）企業精神政府之主要目的乃在藉由企業精神的理念創發更具應變力來調和政府、市場、企業與民眾之間的關係。

在邁向跨世紀的年代，公部門正進行前所未有的廣泛變革，且近年來全球化與國際高科技流通的策動以及資訊的蓬勃發展，改變了傳統的國家疆界觀念與世界新經濟的版圖，世界各民主先進國家政府功能及服務方式已面臨巨大的衝擊與變革，綜合全文論述之主軸內涵為：

- (1) 公、私部門管理精神理念、理論（人性均相同）的轉化是互通的。
- (2) 公、私部門都同樣的在進行急速變革，以因應國際同步的競爭壓力，也是變革的必然趨勢。
- (3) 公部門的管理與效率，直接、間接影響私經濟體系的運作，功能角色也不斷的因運變革。
- (4) 公、私部門的合夥（partnership）關係，形成共創佳績的泉源活水。
- (5) 全球化（無國界：係指資源、運輸、資本、資訊通路的無國界）資訊，促使經濟、人文不斷的調適與因應。
- (6) 隨著資訊的蓬勃發展，國內、國際的分界日益模糊，「國家」、「政府」只是一個功能運用上的「事業單位（business unit）」和「成本中心（cost center）」，達到所謂「標點式的均衡改變」觀點（punctuated equilibrium perspective on change）。

2、縱向性分析（longitudinal studies）：

變革是在於解決實際的問題。在一個民主社會，實務上如果發現了問題，就必須設法加以解決，否則勢將面臨「政治回授（political feedback）」更大的壓力；我們發現當公部門藉由私企業改革的精神理念，引進政府部門後，確實產生了質化變遷企業精神政府新典範的「典範轉移（Paradigm shift）」徵象。

在「全方位理念革新」與「螺旋質化變遷」作自我檢視之日

的，旨在更清楚的看到：政府公部門職能、角色勢將重新定位，市場經濟將更趨活絡，公務員及全民心靈意識亦將隨時代脈動，作根本性的變革，產生了優質遞升的演化現象。

在迎接跨世紀歡喜年（Marching for cross century）的今天，期盼國人共同凝聚共識、攜手合作，共同為我國「政府」下一世紀大工程的功（職）能重新明確的定位，建構出更精湛的「企業精神政府 Entrepreneurship Government」，才是現今公務人員應有的責任和義務；時間不是沒有重量的，我們期盼不斷的精進和持續的努力，將會帶領國家與人民邁向更優質的生活境界，和留給下一代有根的未來。

四、韓國首爾市 120 茶山熱線中心

(一) 前言

隨著全球化、民主化及自由化的發展，政府設官分職的功能性分工服務，已無法滿足民眾多元需求，而強調單一窗口式的整合服務模式—「全觀型政府 (holistic government)」，已然成為政府滿足民眾需求的公共服務新模式。其中，私部門強調服務品質、快速回應並有效地解決顧客問題，以促成融洽的顧客關係與達成顧客滿意的客服中心營運模式，逐漸受到各級政府的重視，於是透過整合各級政府所屬專線電話，提供諮詢、通報、轉介等單一窗口服務的「政府客服中心」乃應運而生。

內政部首開中央各部會之先例，於 2011 年 8 月 1 日推出單一窗口服務熱線「1996 內政服務熱線」，將分階段整併轄下 22 條專線電話；由於中央部會就業管執行政策規劃及相關法令訂頒的業務屬性，與地方政府政策執行為主角色不同，因此，中央部會之單一服務專線目前僅止於政策諮詢性質，而非事務執行的角色，「1996 內政服務熱線」亦僅提供內政諮詢服務。

地方制度法之實施，賦予地方政府較重之治理責任，而地方性事務與民眾日常生活息息相關，地方政府為提高服務效率與品質，紛紛設立「1999」專線電話，期望運用資通訊科技，迅速解決民生相關問題。目前臺北市「1999 臺北市民當家熱線」(2008)、高雄市「高雄 1999 萬事通」(2009)、臺中市「1999 臺中市民一碼通」(2009)、桃園縣「1999 縣民諮詢服務熱線」(2009)、新北市「1999—線民熱線」(2011)、南投縣「1999 客服中心」(2011)、新竹市「1999 便民服務專線」(2011)、金門縣「1999 服務熱線」(2011)、苗栗縣「1999 熱線暨為民服務系統」(2011)、臺東縣「1999 縣民服務專線」(2011)、嘉義市「1999 居嘉生活一線通」(2012)等，都已推行單一專線服務的話務中

心。

綜觀各地方政府話務中心的建置與營運可發現，隨著各縣市人口密度、土地面積、市政規模、財政收支、都市發展狀況等的差異，各縣市 1999 的營運方式及內涵亦有所不同。大部分的 1999 採用委外方式營運，僅有少部分（如金門縣）採用縣府自辦的方式營運；大部分 1999 屬免付費專線電話，少部分（如嘉義市）採用使用者付費原則；有的通話時間無限制（如新北市），有的每通電話通話時間有限制（如臺北市限時 10 分鐘，話務人員會先提醒，時間一到，系統將會自動斷線）；大多數 1999 為提供民眾最即時的服務，採 24 小時服務，少部分縣市（如金門縣）雖非 24 小時服務，但非上班時段仍由縣府值日人員代為接聽、處理及記錄。服務語系方面，以「國、臺、英語」為主，配合通話對象亦有提供「客語」（臺北市、苗栗縣）、「日語」（臺北市）之服務。從統計上來看，各縣市 1999 專線的設立對於民眾對市政滿意度均有正面影響，但 1999 專線從規劃初期的預算編列、規模設定，到過程中的溝通協調、正式上線營運的執行績效，都與地方特色差異、機關單位配合狀況、首長支持程度等因素息息相關，各地方政府是否有設置之必要？是否具實際效益？仍待後續觀察。

由於臺北市與首爾市均是國家政經中心，長年與國際重要城市在國際競爭力等項目上互相較量，且均設有為民服務專線；因此，我們期望透過本次參訪觀察，分析兩市的話務中心特色，政策相同之處、對城市治理之助益、重大差異項目及造成差異的原因等進行探討比較，並提出建言，以期望有助於其他城市政策學習之參考，提供其他城市思考導入話務中心應關注之因地制宜重點，以符合該城市治理之需要。

(二) 首爾市政府 120 茶山熱線服務中心簡介

1、緣由

120 茶山熱線服務中心成立之前，首爾市有 20 個市民服務自動回應熱線，提供 120 項一般性及 121 項有關用水的市政諮詢服務。由於這些服務專線分屬市政相關機關，受話人員屬兼辦性質、未經電話諮詢訓練，且下班後即無人接聽，以致民眾滿意度遲遲無法提升。

2006 年 7 月，首爾市新任市長 Oh Se-Hoon（吳世勳）承諾要建立一個「以民為中心」的首爾市政府，針對受話系統複雜、等待時間長、服務時間及服務對象有限等民眾滿意度低的服務專線問題，提出 2006 年 8 月完成「一站式高效率服務的熱線服務中心計畫」。2007 年 1 月第一階段試營運後，首爾市在其後 2 個月內建置完成 120 茶山熱線服務中心（之所以取名「茶山」，係以朝鮮時代大學者丁若鏞別號為名，期待落實其「以民為本、創新、廉潔」的理念）。2008 年起，120 系統逐漸擴充及陸續整併 25 個地區所屬 52 個民眾服務專線，並於 2009 年 9 月，成為全年 24 小時無休的一站式、單一號碼服務窗口—120 茶山熱線服務中心。

由於 120 茶山熱線服務中心規劃透過多元服務系統，為市民解決所有的問題；因此，它不僅在首爾市政府下設 120 茶山熱線服務中心，並建置整合性線上服務中心及提供民眾面對面諮詢服務的茶山廣場，結合市政、緊急救護等公務機關及私人機構、志工等團體，透過聲音、影像、手機簡訊、線上交談及面對面諮詢等方式，為市民提供諮詢、緊急救護及自願服務等市政服務管道，並提供主動關懷及適時更新獨居老人相關市政服務。

2、服務內容

120 茶山熱線服務中心提供符合民眾需求之人性化服務，其服務項目主要區分為交通、水及垃圾、市政相關事務登記、社會服務、文化體育及旅遊、居住環境及其他商業經濟等七大類，其中以大眾運輸及地理位址等的交通相關資訊位居首位，占 48.4%。2010

年起，120 茶山熱線服務中心更將其服務項目擴大到外語諮詢服務、協助重新開立帳單服務、醫療核對指南，並持續發展其他服務類型。

120 茶山熱線服務中心有別於其他僅提供顧客所需資訊的熱線服務中心，除了擁有一幢總面積達 2,400 平方公尺的獨立辦公大樓及 551 名專職服務人員，透過最先進電腦資訊科技的諮商系統，為首爾市全體市民提供電話諮詢及網際網路申訴受理服務。

自 2008 年 6 月份起，120 茶山熱線服務中心為聾啞人士提供手語及文字簡訊傳送服務。透過視訊電話與手語翻譯、網路簡訊傳送系統，為聾啞人士提供與行政機關間之溝通管道，以解決其日常生活所遇到的問題。2009 年 10 月起，120 茶山熱線服務中心為暫時無法言語表達的市民提供文字簡訊線上傳輸服務，同時也接收最多 1,000 個文字及圖片的手機多媒體簡訊線上傳輸服務，以方便市民陳情（韓國政府用語為「抱怨」）。

2008 年 3 月份起，120 茶山熱線服務中心結合志工為獨居老人提供關懷服務。120 茶山熱線服務中心透過每週 2 至 3 次的去電關懷，讓獨居老人感受到社會溫暖；120 茶山熱線服務中心同時與地方及社區健康中心合作，適時通知獨居老人預約看診時間及社會安全等社會福利措施；在獨居老人生日當天，120 茶山熱線服務中心志工還會前往慶生。

2009 年，120 茶山熱線服務中心為 300 名獨居老人提供電話關懷服務，獲得正面迴響及滿意度的有效提升，120 茶山熱線服務中心與民間組織合作，自 2010 年 1 月 20 日起，將這項服務的觸角延伸到其他 3,000 名獨居老人，首爾市現在已結合非政府組織將此項服務延伸到首爾市所有 65 歲以上的獨居老人。

3、執行情形

120 茶山熱線服務中心雖僅是韓國境內的數個公共熱線服務中

心之一，但由於其服務管道多元及服務範圍極為廣泛而落實，已然使其成為韓國公共熱線服務中心的新典範。

自 2007 年成立營運至 2010 年，每日平均通話已自 2007 年的 1,180 通成長至 2010 年的 3 萬 8,649 通；第一次回復滿意度自 2007 年的 55% 成長至 2010 年的 90.1%；整體服務滿意度也自 2007 年的 41.6% 成長至 2011 年的 95.2%。

由於 120 茶山熱線服務中心致力於增進服務品質及生產力，而此努力也讓 120 茶山熱線服務中心自 2007 年至 2010 年間榮獲了 18 項獎狀及證明。

而自 2008 年起，有許多公私立熱線服務中心的相關人員，以及來自發展中與已發展國家的公務員及研究人員都到 120 茶山熱線服務中心做標竿學習。

120 茶山熱線服務中心更承諾 1 年 365 天、1 天 24 小時為 1,000 萬首爾市民解決日常生活中所有大大小小的問題，並透過跨國的經驗與技術分享，朝世界級顧客服務中心邁進，以期成為公務部門服務創新的先鋒。

（三）臺北市政府 1999 臺北市民當家熱線簡介

1、緣由

臺北市政府自 2003 年 9 月起，研擬設置市府話務中心之可行性方案，2004 年起進行 1999 市民熱線規劃與建置事宜（第 1 代話務中心），2005 年 1 月 25 日正式啟用營運。第 1 代話務中心僅提供簡易諮詢，共設置話務席次 31 席，每月計有 5 萬通話務，雖然累積近 10,000 個市政題庫，因第 1 代話務中心屬市府總機性質，話務後送比率低於 3%，民眾知曉率及滿意度亦偏低。

為落實郝市長競選市政白皮書之「提升市民的隨身秘書－市民熱線 1999 之服務」，2006 年 4 月，1999 納入臺北市政府「智慧城

市綱要計畫」推動執行，臺北市政府研究發展考核委員會並遠赴紐約，瞭解負責受理紐約市 800 萬人所提出屬公共管理責任、民眾難以忍受的事務（如鄰居看電視噪音、周邊狗吠擾人、交通號誌失常、檢舉不當停車、垃圾處理等問題）專線電話 311 營運經驗，自 2008 年 7 月推出 1999 市民熱線優化專案，整併 16 條 0800 電話及 2 條專線電話業務，提供 16 項派工業務，強化既有各項服務項目及功能、增加服務人數，讓市民能透過電話就能獲得更便利及整合性之市政服務。

2、服務內容

1999 臺北市民當家熱線定位為提供非緊急案件處理的服務，目前 1999 臺北市民當家熱線服務範圍區分為諮詢服務、轉接服務、告知電話、申訴服務及派工服務等五大類，服務內容包括提供市政諮詢、活動訊息告知、轉接市民來電、告知民眾電話、受理民眾陳情、申訴、檢舉、反映及建議、工程修復案件等，及提供市政宣導外撥服務、自動語音及傳真系統功能等。凡需要後送市政府相關機關處理的案件，1999 臺北市民當家熱線話務人員皆會登錄於資訊系統，以利案件進度及結果查詢。

自 2008 年 7 月 3 日正式啟用優化後的第 2 代市民熱線 1999—「1999 臺北市民當家熱線」，客服席次擴充至 60 席，同年 11 月正式啟動行動電話簡訊結案通知，並設置網路 1999 提供市民常用問答集（FAQ）及申訴案件進度查詢。

2009 年起，臺北市政府 1999 話務中心正式以勞務委外方式辦理；並因應民眾踴躍撥打，話務人員席次再擴充至 80 席，以維持市民熱線之服務品質。

2009 年 1 月 26 日，配合臺北市立動物園大貓熊館（新光特展館）正式對外開放，及每日限額 1 萬 9,200 個參觀團團圓圓之名額數，臺北市民當家熱線特別啟用「1999 轉 8800」之大熊貓參觀餘

額語音查詢服務，提供民眾隨時隨地了解大貓熊館入場名額。

2009 年 3 月，結合衛生局開辦「市民健康照護」12 席遠端值機客服系統，以服務患有高血壓、高血糖市民，並配合各區健康服務中心地段護理師，以電話或訪視主動關懷其健康。

2009 年 10 月 1 日，1999 臺北市民當家熱線改為免付費專線，無論以市話、手機或是網路電話（公共電話及大哥大預付卡除外）撥打「1999 臺北市民當家熱線」，完全免費。同年 11 月 2 日，1999 臺北市民當家熱線手語視訊試辦服務啟用。此外，為嘉惠聽障人士，除導入傳真及簡訊服務外，自 2010 年 6 月 1 日起，提供 Skype 手語視訊服務，讓聽障人士透過家中網路與 1999 臺北市民當家熱線手譯員連線，即時享受與一般市民相同的各項服務。

2010 年 8 月 20 日至 2011 年 4 月 30 日，配合臺北市政府舉辦之「2010 臺北國際花卉博覽會」，1999 臺北市民當家熱線兼為「花博客服中心」，全天候提供各國以及本國旅客參訪臺北花博所需交通旅遊等諮詢服務。

自 2009 年 12 月 14 日起，為有效運用社會資源，滿足更多市民的需求，「1999 臺北市民當家熱線」設有通話時間限制；專人服務最長時間為 10 分鐘，電話轉接最長通話時間為 10 分鐘，並於 2011 年 1 月 12 日召開防制民眾濫用「1999 臺北市民當家熱線」座談會，進行宣導活動。

3、執行情形

優化後的 1999 臺北市民當家熱線，於 2008 年 7 月 3 日正式啟用，除將原先 31 席話務人員席次大幅提升至現有 102 席外，更強化了原有的市政諮詢、轉接電話與申訴（建議）等服務，並整併臺北市政府所屬各機關運作之 16 條 0800 免付費電話及 2 條非 0800 業務專線，整合與民眾生活息息相關的派工案件的受理及流程管控服務，如違規停車處理、人手孔破損處理、路燈故障處理、路樹處

理、市區道路坑洞處理、道路側溝結構及溝蓋損壞、用戶無水漏水報修、場所與設施噪音舉發、污染舉發、大型廢棄物清運聯繫、鄰里無主垃圾清運、雨水下水道側溝清淤、人與動物噪音處理、交通號誌（紅綠燈）不亮申報修復、河濱自行車道破損、交通標誌損壞、傾斜等項目。

自 2008 年 7 月 3 日上線服務至 2011 年 12 月 31 日止，累計已服務約 716 萬通電話，受理約 37 萬件申訴案件與約 86 萬件派工案件，平均每月服務近 17 萬通電話，受理近 1 萬件申訴案件與 2 萬件派工案件。

「1999 臺北市民當家熱線」營運迄今，不但與各地方政府及企業客服中心，相互交換營運管理之建置經驗，並針對各級政府部門對服務熱線之需求及政策規劃過程之考量，進行意見交流及雙向標竿學習。2008 年迄今，接受國內外 65 個機關團體參訪，累計參訪人數達 1,325 人次，有效提升臺北市政建設能見度，而其服務品質不但獲得臺北市民的高度肯定，並榮獲國內外各項獎項，大幅提升臺北市政府便民服務形象。

（四）比較分析

從民主政治的本質和發展來看，全觀型治理需要依賴一個主動積極的公民社會，持續有力的政治和行政參與監督，並須建立在綿密而精細的資訊體系、組織體系和主動的人事行政體系之上。

就此觀點而言，臺北市及首爾市政府均具有全觀治理的能力及要件，展現在為民服務專線之推展上，即有其卓越成效。以下謹從策略、組織、流程及科技等 4 個層面，比較分析 1999 臺北市民當家熱線及 120 茶山熱線之異同。

1、策略

無論是臺北市的 1999 臺北市民當家熱線或是首爾市的 120 茶山熱線，均是植基於「以民為本」之政策理念與目標，結合資通訊

科技系統，跨部門整合現有為民服務專線，達到一站式服務的目的，有效提升為民服務效能。

惟從文獻上來看，首爾市的 120 茶山熱線則是植基於首爾市長吳世勳的競選承諾，強調其政策規劃之原創性。而臺北市的 1999 臺北市民當家熱線則是區分為兩個階段建置。在郝龍斌市長就職前，雖然臺北市政府有提供為民服務之概念，但系統建置僅屬市政府內部總機性質，只能提供簡易的業務諮詢，民眾訴求往往須耗費多時，始能聯絡負責單位處理或獲取答案。面對民眾的抱怨及郝市長擔任市長前的親身經驗，使得郝市長在參選第 13 屆臺北市長時，特別將「提升市民的隨身秘書－市民熱線 1999 之服務」納入競選政見白皮書中。上任後，要求市政府研究發展考核委員會通盤檢討 1999 市民熱線及各機關 0800 專線的營運問題，並遠赴紐約 311 專線取經，藉由資訊處資訊專業的系統建置，始完成 1999 優化專案，進一步整合市府 16 條 0800 免付費電話及 2 條非 0800 為民服務專線電話（污染舉報專線），以達「一個號碼，全面服務」的目標。

2、組織

從組織層面來看，臺北市的 1999 臺北市民當家熱線或是首爾市的 120 茶山熱線均是市政府配合國家政策，考量財力、人力等資源配置，在現有組織架構下規劃完成。

雖然臺北市 1999 臺北市民當家熱線及首爾市 120 茶山熱線均為整合現有為民服務專線成一站式（One-Step Service）服務專線，但 120 茶山熱線係首爾市政府下新設之獨立機構，其與 25 個地區簽訂備忘錄（Memorandum），不但有獨立辦公大樓，與民間系統業者合力開發資訊管理系統，對於人員之招募、聘僱、教育訓練及考核等工作均由 120 茶山熱線中心自行辦理。

1999 臺北市民當家熱線則是由臺北市政府研究發展考核委員會

與資訊處成立跨局處小組共同推動，資訊處負責於市政府資訊軟硬體的建置、擴充及維護，而研究發展考核委員會下設市民服務組，負責後接聽人員及管考事項，中心場址則從市政府的市政大樓搬遷至臺北市災害應變中心；郝市長更將新版的 1999 市民熱線更名為「1999 臺北市民當家熱線」，以強調「市民至上，效率當家」之營運精神。雖然服務的標準作業程序及管考標準均由臺北市政府逐步建立，但是接聽電話人員則是依據政府採購法以評選招標方式辦理外包，以確保話務服務品質。

3、流程

從流程作業來看，臺北市 1999 臺北市民當家熱線及首爾市 120 茶山熱線均透過資通訊系統之建置及標準作業程序之建立，致力於縮短作業流程，提升服務效率及效能。而作業方式除傳統之電話撥接，還擴及視訊電話、網路、手機簡訊、手語視訊、社群網站，必要時還提供與他機關專線介接之服務。此外，因為臺北市及首爾市均屬於國際級城市，配合觀光旅遊之發展，此 2 專線均提供外語服務；由於觀光人口之不同，120 茶山熱線提供中、英、日、越南及蒙古語之服務，而臺北市僅提供英、日語之服務。

此外，120 茶山熱線結合社政相關機關及民間團體對於獨居老人提供主動關懷服務，對於多次答復仍不滿意或無法理性應對市民之例外管理，120 茶山熱線設有專人處理。而 1999 臺北市民當家熱線並未提供主動關懷服務，對於例外管理則是採取單一申訴管道，由市政府相關業務局處自行處理，研究發展考核委員會僅負責事後管考。對於派工後業務單位到達時間之律定及處理情形之回報，以及同步抽樣監聽服務品質，均屬於研究發展考核委員會管考事項，此為 120 茶山熱線所沒有的管考機制。

4、科技

從系統建置來看，臺北市 1999 臺北市民當家熱線及首爾市 120

茶山熱線均能掌握全球資通訊科技發展趨勢，結合民間資訊管理系統業者，共同研發、建置資訊系統及標準作業程序，並整合各類市政資訊系統，而資料庫之資料均由市政相關機關提供；惟 120 茶山熱線之資料庫係強制性地以每月第二個星期四更新為原則，而臺北市 1999 臺北市民當家熱線則由話務中心於每週二上午 10 時前提供各機關建議更新問題清冊，各機關應於收到問題後 6 日內完成資料更新，各機關不定期將最新活動訊息或新聞資訊資料送話務中心，而研究發展考核委員會則每週統計市府各機關資料更新及資訊通報情形，並將統計結果每月提報市政會議。

(五) 結語

由於歷史因素，使得臺北市及首爾市發展成為政治首都，人文薈萃助長經濟、商業、文化等活動蓬勃發展，面對全球化、民主化、自由化及資通訊科技高度發展的政經環境變遷挑戰，臺北市及首爾市成為首當其衝的國際級城市；由市政府一手主導決定城市治理的模式已無法滿足民意需求，透過合作、協商、夥伴關係之運用，以確立認同及公共目標，進而產生提高公共事務管理之效率及效能的全觀式治理模式，已展現在為民服務話務中心的設置及營運。

本次參訪係國家文官學院首次辦理薦任公務人員晉升簡任官等訓練績優學員赴韓國研習，行程安排相當緊湊。雖然無法深入與第一線話務人員接觸，瞭解實際運作情形，但在 120 茶山廣場專責解說人員之簡報及書面資料中，仍可清楚瞭解 120 茶山熱線服務專線的沿革、工作項目及執行情形。

從臺北市 1999 臺北市民當家熱線及首爾市 120 茶山熱線服務專線的比較分析可瞭解，兩個專線之規劃理念都是強調「以民為主」，關照整體民眾需求，運用跨機關整合及公私協力模式，使得政策得以順利推展，實值得各地方政府學習參考。

另一方面，臺北市及首爾市在政策規劃時均考量城市本身地理、人文、歷史等因素，使得 1999 臺北市民當家熱線及 120 茶山熱線之組織規劃及運作模式均展現其城市治理的獨特性。由於成立民眾服務專線所需的人力、財力相當龐大，地方政府在思考導入類似話務中心，實應整體考量民眾需求，地方政府規模、民間資源，採取因地制宜的政策規劃，方能符合民眾需求，有效提升服務效能。

五、從韓國仁川經濟自由特區看臺灣桃園航空城之發展

(一) 前言

1997 年 7 月由泰國開始的亞洲金融風暴，進一步影響了鄰近亞洲國家的貨幣、股票市場和其他的資產價值，韓元也大幅貶值，韓國政府不得不向國際貨幣基金組織（International Monetary Fund，IMF）求援，暫時控制了危機。

經過此一金融危機後，加上韓國的經濟成長率趨於緩慢，70 至 80 年代約 81%，90 年代已降至 3 至 4%，韓國政府認為傳統製造業無法再保證穩定的經濟成長，他們需要發展一個新的政策以引領未來的經濟成長。除此之外，他們相信快速成長的中國在不久的將來對於韓國將造成重大威脅。於是，韓國於 2002 年 12 月 30 日制訂經濟自由區域的有關法律，2003 年 3 月 7 日成立「經濟自由區域委員會」，並於 2003 年 8 月 6 日成立「仁川經濟自由區」，除仁川外，又陸續成立釜山鎮海、光陽灣圈、黃海、大邱慶北、新萬金群山等共計 6 個自由經濟區。

臺灣於 1990 年代推動亞太營運中心（Asia-Pacific Regional Operations Center，APROC），以發展臺灣成為環太平洋地區的經濟樞紐為目標。所謂的「營運中心」是指 6 項專業中心，包括製造中心、海運轉運中心、航空轉運中心、金融中心、電信中心和媒體中心。原本政策上制定推動的時程分為 3 階段，第 1 階段為 1995 年至 1997 年，第 2 階段為 1997 年至 2000 年，第 3 階段則從 2000 年開始；3 階段的目標分別是改善臺灣經濟體質、調整經濟結構，並在 2000 年成為亞太營運中心後繼續鞏固這個地位。但由於 2000 年的政黨輪替和國際情勢的變化，發現亞太營運中心的計畫推動並未如預期中順利。

2011 年 12 月面對當前國際經濟環境的挑戰，為求臺灣經濟脫胎換骨，經濟部提出「自由經濟示範區規劃構想」，為 2020 年加入跨

太平洋夥伴協議（TPP）做好準備。依經濟部規劃，自由經濟示範區將以自由貿易港區為核心，臺灣長期以來自然形成的北中南東 4 個區域，都有很強的發展條件，北部可以桃園航空城為核心，將基隆市、臺北市、新北市、桃園縣、新竹縣、市及苗栗縣納入，形成一個示範區；中部以臺中港自由貿易港區為核心，將臺中市、彰化縣、南投縣及雲林縣納入；南部以高雄港自由貿易港區為核心，將嘉義縣、市、臺南市、高雄市及屏東縣等納入；宜花東則可以花蓮空港及海港為核心，形成一個示範區。

自由經濟示範區以連結現有各類型園區並進行物流、創新研發、投資鬆綁等資源整合，形成一個在法令規定、優惠措施、經貿自由及行政效率等，均優於現有園區之具高度國際競爭力的商務活動網絡，提供更多鬆綁、更高效率、多元整合及創新加值等誘因，未來還要擴展到所在的行政區，並以達成全臺自由貿易島為最終目標。

（二）仁川自由經濟特區介紹

1、概述

仁川是韓國的門戶，其位置與全世界產業核心的中國大陸相接，並具有與首都圈首爾相近的地理優勢，現在仁川正透過仁川國際機場的空運、仁川港的海路及仁川大橋的陸路等基礎設施的建構，打造具陸、海、空等優勢的世界級魅力城市。

韓國政府估計，仁川自由經濟區在 2020 年前，將吸引 4 百家公司進駐，為韓國創造 15%GDP 的價值。韓國知識經濟部 11 月最新統計也指出，韓國到 2011 年 11 月 18 日為止，已吸引 100 億美元 FDI（外國直接投資），比去年同期大幅增長 42%。

（1）韓國中央政府於 2003 年 8 月 11 日成立仁川經濟自由區（Incheon Free Economic Zone, IFEZ）。IFEZ 涵蓋松島、永宗與青羅 3 個地區，面積為 209 平方公里，以成為連結東北亞及世界各地樞紐為

開發目標。

(2) IFEZ 區內規劃四大發展主軸，包括：

- A、尖端技術園區：建構世界一流的資訊產業及生技產業的基礎設施及投資環境，以期引進跨國公司及研發中心。
- B、國際物流中心：結合仁川國際機場（貨物吞吐量居世界第 2 位）及仁川新港設施，發展陸海空多元聯運物流體系。
- C、國際商務中心：充分利用中國大陸及北朝鮮之生產基地，吸引跨國企業進駐設立其亞洲總部。
- D、休閒觀光中心：開發具有國際水準之旅館及休閒設施，並創造無環境公害的旅遊設施。

(3) IFEZ 三地區發展方向：松島（商務，資訊，生技）、永宗（物流，旅遊），青羅（金融，休閒）。

(4) IFEZ 區內將建構三大基礎設施，包括：

- A、網路化資訊城市：實現網路城市、網路政府、網路辦公室、網路家庭及網路旅遊之理念，並將資訊化城市概念落實於都市計畫，引導建設智慧型城市。
- B、生態城市：建設水上空間及綠色公園，以創造舒適的城市環境，並達成公園綠化率 36% 之目標（超越新加坡的 23%）。
- C、新交通系統：建設捷運、輕軌系統，營造無噪音、無堵塞及無公害之都市環境。

2、IFEZ 的優勢

(1) **地理方面**：仁川國際機場位於連接東北亞，東南亞與北美的北太平洋航線及連接歐洲和東北亞的西伯利亞航線的最前方，在距仁川國際機場 3 小時航程內有 61 個人口 100 萬的城市，共計 20 億人口的分布。

(2) **國際商業方面**：建構智慧型的國際商務中心和國際商務區，使投

資東北亞的全球化企業，把製造業的據點放在中國，而物流網路為基礎的東北亞區總部、研發中心、金融中心等則放在仁川。

- (3) 發展潛力方面：比起上海浦東、新加坡、香港等東北亞的主要競爭城市，仁川雖然起步較晚，但具有充分的建設腹地以打造成為具智慧型的新概念城市，所以未來的發展潛力高於其它城市。
- (4) 政策方面：自 2003 年 8 月 11 日成立仁川經濟自由區後即成為韓國的重要政策，同時訂定經濟自由區法，遇到相關困難，以充份協調及明確的政策方向予以支持。

3、IFEZ 展望、目標及策略

(1) 展望及目標

- A、展望：將仁川發展為韓國的經濟首都。
- B、目標：成為「世界三大經濟自由區」。
- C、方法：吸引投資創造工作機會、建構環境友善的綠色城市、改善制度提高競爭力。

(2) 現階段策略

- A. 吸引投資：以辦公大樓為中心吸引個別企業設置總部，以集結人才。
- B. 城市發展：通過中長期資訊產業及金融產業的設置，實現商務中心都市的目標，同時配合辦公大樓竣工改善居住環境。
- C. 制度改革：開放金融投資環境，設置國際金融研修院，提供物流相關金融服務技能（航空物流相關保險等）。

4、IFZ 優惠政策

(1) 稅捐優惠

針對「經濟自由特區」、「外商投資地區」、「自由貿易地區」等區域，給予國稅及地方稅一定期間之減免或優惠。

(2) 行政支援服務：

- A、改善金融環境：在 1 萬美元範圍內，可以使用美元支付交易

貨款；可以任意使用美元、歐元等主要國家貨幣。

B、單一窗口服務：從投資諮詢至正式開業，提供一系列免費行政服務；原須向地方政府申請之許可改由經濟自由區域廳政府核發。

C、協調、調解功能－監察官制度：成立解決及輔導外商企業經營、生活課題之專職部門；設立具商業仲裁功能之社團法人分部，以調解商業糾紛。

(3) 改善生活環境：設立外國學校及醫院，發行英文文件、受理英文請願書，並可同時使用韓語及英語辦理各項事務。

5、投資程序：

IFEZ 通過指定 PM 來支援認證許可與事業計畫的事前審核，從而具備簡化行政程序，縮短事業初期時間周期的優點。

6、IFEZ 現況發展：

仁川經濟自由區計畫至 2020 年人口數為 51 萬 2 千人，計畫將投入達 21 兆 4,573 億韓元的基礎設施費用，目前已即將邁入第 2 階段建設（2010 年至 2014 年），經濟自由區內將不同於其他地區，為企業提供良好的便利條件與特殊制度，使仁川成為東北亞最具有競爭優勢的國際科技、金融、物流中心。

(四) 桃園航空城介紹

1、概述

臺灣正處在物流運籌浪潮的「核心熱區」當中，身為臺灣國家門戶的桃園國際機場，擁有距亞太重要城市平均航程最短的先天優勢，並位於北臺灣樞紐位置，貫穿科技產業、物流、經貿三大軸帶，區位優於韓國仁川機場，並與荷蘭史基浦機場同屬運籌樞紐機

場。因而政府規劃進行「桃園航空城計畫」，將其列為愛臺 12 項建設之國家級旗艦計畫，並將於 2020 年前投資 1.2 兆投資開發相關建設，以達成「1.6.8」—「招商 1.2 兆」、「年產值超過 6 千億」及「提供 8 萬個工作機會」的營運目標，以提升臺灣國際競爭力。

2、範圍與分區

桃園航空城範圍共分為 8 大分區，說明如後：

(1) 自由貿易港區（機場東側）

將現有 45 公頃規模預計約擴張至 290 公頃，以境內關外優惠與高度自主管理精神，鼓勵外商設廠投資。設置倉儲專區、交易中心、物流中心，並引入活動貨物運輸（自動化）倉儲業、貨運承攬業、報關業、快遞業、加工、製造、配銷、發貨、支援通路流通公證及時加值型產業與自由貿易等。

(2) 機場專用區（機場北側）

為因應未來成長所需之發展空間，機場專用區預定擴增至近 2,000 公頃（視交通部機場綱要計畫而定），設置第 3 跑道及第 3 航廈，引入地勤業、航空運運倉儲業、飛機修護保養業、機場內客運及停車租賃業、空廚業管理辦公室等，同步擴建第 3 航廈，設置第 3 跑道，積極迎接亞太航運新高點，晉升亞洲第 1 轉運中心。

(3) 航空產業區（機場南側）

發展規模預計約 750 公頃。以設置航空訓練中心，並引入航空相關產業之維修保養服務、航太科技製造、航空訓練產業、航空物流及服務產業。

(4) 經貿展覽園區（機場西南側）

運用高鐵特定區土地引進金融國貿、工商服務、媒體視訊傳播及觀光旅館等行業進駐。可建置國際會議中心及展覽會館，並引入商務辦公、旅館、購物中心、娛樂設施、商務諮詢、資訊服

務設施、國際金融業等，預計規模約 490 公頃。

(5) 生活機能區（機場周邊）

以交通引導城市發展的方式，建立預計約 685 公頃之生活機能區。提供機場相關產業人口居住優質住宅環境，引入機場關聯從業人員住宅（飯店管理室住宅）、購物商場及餐館、休閒及運動設施、醫療設施、娛樂設施、學校等設施，發展低密度社區住宅，亦可供未來大園、菓林都市計畫內住戶遷移的新選擇。

(6) 濱海遊憩區（機場北側）

以竹圍漁港為核心，預計約 360 公頃，設置觀光碼頭、水上設施、漁業推廣中心，引入觀光旅館、會議設施、度假住宅、商店街、主題餐飲、水療養身衛生設施、室內外水上樂園、遊艇碼頭。

(7) 精緻農業發展區（機場西側）

以總面積預計約 525 公頃，設置農產品交易拍買中心及展售中心，引入有機農業、花卉產業、農產加值業、農業休閒遊憩業、生態農場及民宿等。

(8) 機場相容產業區

以大園及大園（菓林地區）都市計畫區為核心發展面積預計約 1,385 公頃，引入航發研究、科技工業、專業研發訓練、教育訓練、航空服務業及航空運動休閒業及精密機械及先端科技、汽車租賃、停車租賃業等。

3、發展願景、目標及策略

(1) 發展願景

- A、利用桃園國際機場優越地理優勢，以其為引擎，帶動產業發展，提升國家競爭力，成為亞太國際航空重鎮。
- B、成為人流、物流、商流、資金流和資訊流無障礙發展，並交織薈萃成為現代化多功能之桃園國際航空城。

(2) 發展目標

- A、將企業化精神導入機場經營、擴充機場設施能量，改善機場聯外交通，以提升機場運作效率及服務品質。
- B、以機場為核心，吸引國內、外關聯產業之廠商進駐，發揮產業群聚效果，帶動區域產業及經濟繁榮，提升國家競爭力。

(3) 策略

- A、推動國際機場園區發展條例，以企業化、專業國際化組織，活化機場經營。
- B、充分結合機場專用區與自由貿易港區功能，優先辦理國際機場園區綱要計畫。
- C、規劃桃園國際航空城發展，引導逐步推動航空城開發與建設。
- D、整建桃園國際機場第 1 航廈設施，塑造具有國際水準之國家交通門戶。
- E、規劃建構完善的航空城聯外交通建設，充分發揮全球運籌通路之效率。
- F、協助推動航空城國內外招商，促成航太產業群聚，透過領導廠商結合其供應鏈體系，並以兩岸直航為機會爭取國際大廠進駐。

(4) 發展理念：

北臺灣人口占全臺人口比例半數以上，GDP 則占全臺 7 成。桃園航空城位於北臺灣，貫穿 3 大軸帶，包含：科技產業軸帶（北串大臺北科技軟體走廊、南接新竹科學研發製造中心，結合大桃園科技園區之北臺灣科技軸帶中心）、物流轉運軸帶（結合南北兩條雙向高速公路連接全臺物流，並以雙核心海空聯運及北臺灣科技走廊中心理念加以發展，發揮海空複合

運輸功能)及經貿智慧軸帶(連接臺北與桃園兩大經貿中心),預計可成為臺灣新核心,創造最高獲利效益,有利臺灣發展成為亞洲最佳轉運中心。

(5) 周邊交通運輸

面對每年超過 2,000 萬人次的客運量,150 萬公噸的總貨運量,航空城規劃以三環五快道路系統、三鐵五捷運輸系統,支撐桃園航空城人流、物流的快速發展與龐大流量,以形塑亞太第 1 國際轉運中心。周邊交通運輸系統如下:

- A. **三環道路系統**:航空城內之內環、中環及外環道路系統。
- B. **五快道路系統**:國道 1 號、國道 2 號、國道 3 號、西濱快速道路及航空城北側高快速道路。
- C. **三鐵運輸**:高速鐵路、臺鐵及捷運系統。
- D. **五大捷運系統**:桃園藍線、紅線、綠線、橘線及棕線 5 條捷運。

(6) 預期效益

桃園航空城的地利為臨近桃園中壢都會區、北連大臺北都會區及南鄰竹科的新竹次都會區。產業發展上,桃園全縣多年來素以製造產業為重,工商業活動力強、優勢充足及人口眾多。交通上,未來臺北捷運、桃園捷運及機場捷運全線完工,臺北至桃園 35 分鐘可達;加上三鐵共構、臺鐵捷運化與現有臺灣高速鐵路所構成的全臺「一日生活圈」、高鐵苗栗站的落成,再往南 40 餘公里即臺中彰化都會區核心—臺中市;近可聯結北臺灣三大都會區達 938 萬的人口,再利用高鐵的便利性,則將有效串聯臺灣西部走廊,使桃園航空城創造最高獲利效益,使臺灣發展成為亞洲最佳轉運中心。

4、SWOT 分析

數十年前，韓國與臺灣同被稱為亞洲四小龍，經濟的發展快速，民眾生活水準提昇，兩國間經濟生產內容類似，故彼此間的經濟競爭從未暫歇，國與國之間的競爭，除須瞭解本身的強弱項，亦需要探究對方的優劣點，正所謂知己知彼，百戰百勝。目前韓國仁川經濟自由區與臺灣桃園航空城，各項軟硬體正如火如荼開展中，為能有效評估雙方之未來發展優劣點，本報告利用 SWOT 分析法，分析彼此間之 Strengths、Weaknesses、Opportunities 及 Threats，意即優勢、劣勢、機會與威脅。應用此分析主要在考量自己內部條件的優勢和劣勢，是否有利於在國內產業之競爭；機會和威脅是針對自己外部環境進行探索，探討國內產業未來情勢之演變。本報告將韓國仁川特區與臺灣桃園航空城，利用 SWOT 分析彼此間之優劣點。



國家文官學院

桃園航空城 SWOT 分析表

Strength：優勢	Weakness：劣勢
<ul style="list-style-type: none"> ◎航空城位於亞太樞紐位置，人員及貨物到達東南亞較仁川快。 ◎政府將航空城列入愛臺 12 項建設之旗艦計畫，有國家財政支援，無財政困窘之問題，使建設得以如期進行。 ◎航空城可供擴展的腹地大，可供未來營運規模之拓展。 ◎陸路交通，無論是捷運，高鐵或鐵路均相當便利，有利於人員及貨物之流通。 ◎各項租稅優惠稅率為 0%，可吸引各國廠商企業進駐。 	<ul style="list-style-type: none"> ◎原桃園機場第一或第二航廈航，設施老舊，跑道容量有限，無法應付大量航班起降。 ◎電子化技術及設備不足，通關等待時間過長。 ◎外匯管制較為嚴格，無法自由使用美元或歐元等外幣。 ◎宣傳成效不彰，致國內外企業或民眾，對航空城建設計畫內容不甚瞭解。 ◎整個航空城計畫徵收須耗費大量預算，供進行軟硬體建設用，曠日費時。
Opportunity：機會	Threat：威脅
<ul style="list-style-type: none"> ◎大陸觀光人士日益增加，有助航空城業務之推展。 ◎航空城周邊區域，如臺北、宜蘭等旅遊地點，購物商場相當多，生活圈相當便利。 ◎臺灣物價較為低廉且衡定，有助於吸引觀光人潮消費。 	<ul style="list-style-type: none"> ◎大陸及東南亞國家，極力發展機場設施，使航空城之競爭壓力提高。 ◎國內具競爭優勢之公司及人才，部分移往中國大陸，在國內消費的機會減少。 ◎全球金融危機，各國投資保守，減少航空城之國外投資，貨物裝卸量減少。

仁川經濟自由區 SWOT 分析表

Strength：優勢	Weakness：劣勢
<ul style="list-style-type: none"> ◎特區位於東北亞樞紐位置，人員及貨物快速到達日本，中國大陸及俄羅斯等地。 ◎結合仁川機場及仁川新港設施，發展陸海空多元物流體系。 ◎世界一流資訊科技/BT 基礎設施，廣設研發中心，吸引全球資金進駐。 ◎廣設旅遊休閒主題公園、學校醫院等日常生活設施，安定進駐園區人員生活需求。 	<ul style="list-style-type: none"> ◎位於海邊，冬天風沙吹拂，影響投資設備之使用年限，及減少旅遊人潮。 ◎國外進駐廠商之各項減免稅率優惠，不及桃園航空城。
Opportunity：機會	Threat：威脅
<ul style="list-style-type: none"> ◎韓國與大陸相互投資日益增加，有助仁川特區業務之進展。 ◎特區仁川周邊區域，具有相當多樣的海島，有助於特色化休閒旅遊業務之發展。 ◎可直接使用美元或歐元等支付，減少匯率損失，有助於吸引觀光人潮。 	<ul style="list-style-type: none"> ◎特區土地為填海造陸而成，恐有土壤液化或地層下陷之風險。 ◎國內具競爭優勢之公司及人才，部分移往中國大陸，投資於仁川之機會減少。 ◎北韓軍事威脅無所不在，恐影響全球資金之投入仁川特區。 ◎全球金融危機，各國投資保守，減少仁川之國外投資機會。

韓國 2011 年整年的進出口貿易總額已達 1 兆美元，成長的幅度遠高於臺灣，顯示臺灣的貿易困難重重。韓國仁川經濟自由區土地係利用填海造陸而成，所有土地產權均為政府所有，土地取得成本低，遠離民眾居住地，民眾抗爭少，特區軟硬體建設規劃容易。政府對建設計畫之全力宣傳及支持，且有海運航線支援，近中國、日本等國降低運輸成本。電子產品研發能量強，與世界強國競爭，毫不遜色。多樣海島林立，有助於特色化休閒旅遊業務之發展。全民愛國心支持成為世界第一，均有助於仁川經濟自由區之發展。

桃園航空城雖列入愛臺 12 項建設，有國家財政支援，無財政困窘之問題，開發卻涉及土地徵收及可能損害民眾權益，民眾抗爭勢必難免，恐影響建設進程。航空城無港口海運航線支持，恐影響貨物裝載量，降低企業進駐意願。無論傳統產業或電子業，大量進入中國投資，人力及物力流失，使產物空洞化。航空城政府宣傳不力，國內外企業或民眾對航空城建設計畫，究竟是屬於擴大內需建設或國外招商範疇，均瞭解不多，難於進行評估。原桃園機場第一或第二航廈航，設施老舊，航道缺乏，無法應付大量航班起降。中國崛起及東南亞等新興國家，極力發展經濟，提供更優惠之誘因，吸引各國資金投資，相對減少技投資於航空城之機會。

經濟的發展，提高民眾生活水準及福祉，舉世皆然。國定經濟發展的大政方針，並無捷徑可取，需按部就班，實事求是。韓國仁川經濟自由區的發展，從填海造陸開始，即有明確全期建設目標為指導，整個建設流程，乃至完成後之績效，均已列入評估，其成功之機率可明確提高。桃園航空城建設規劃，倉促成軍，恐有考慮不周全之疑慮，完全依賴國家資源支持，恐加重國家財政負擔，可產生之效益，無法有效評估，亦讓航空城建設之成敗，尚在未定之天。

5、心得與建議

以一個非專業的參訪行程，實在不敢說能提出什麼專業之見解，

但以一個行政體系中階主管的觀點，對韓國仁川經濟自由特區與臺灣桃園航空城之發展，就政策、規劃及執行面提出相關心得與建議。

(1) 政策面

無論韓國與臺灣，無不為因應全球經濟自由化，須創造出各經貿區域間產業投資環境之最大便利性（法令鬆綁）、投資障礙排除（單一窗口）、稅賦抵減（三免五減半）及人才培育（研發創新教育）等制度面調整及修正，而其同屬亞洲經濟生活圈，尤以面對大陸市場開放，其龐大之貿易商機因素為最。韓國政府於 2003 年開始成立仁川經濟自由區，以成為連結東北亞及世界各地樞紐為開發目標，包括仁川國際機場和港灣在內的松島，永宗，青羅等 3 個地區，面積高達 209 平方公里（20,900 公頃），目前已進入中程目標階段，並積極朝著「世界 3 大經濟自由區」的目標積極推進。臺灣政府雖早於 1995 年推出亞太營運中心之計畫概念，然因政黨輪替，相關計畫改弦易轍，自由貿易港區計畫未能持續推動。然此時大陸的經濟開放與崛起，耀眼的經濟表現吸引了許多亞洲與非亞洲地區之跨國企業集團，在此拓展海外業務。為搶得先機，不少國家與地區皆積極爭取扮演亞太營運中心的角色（如新加坡、香港、上海浦東新區、日本大阪、澳洲雪梨、及韓國仁川等）。在這些地區中或具有設立亞太營運中心之優厚天然條件，或已擁有成立亞太營運中心之規模，對臺灣推動亞太營運中心之影響已不容忽視。

為急起直追，「國際機場園區發展條例」於 2008 年 1 月經立法院三讀通過，2010 年地方政府（桃園縣政府）籌組成立「航空城公司」，中央政府成立國營「機場公司」，兩岸並於同年簽訂 ECFA（兩岸經濟協議），相關政策儼然成形。但實務上兩岸敵對狀態仍存在，相關政策仍有其審慎思考之空間，政黨間立場不同、人民工作權維護、及弱勢產業之保護等等，故在人才勞工鬆綁限制上，臺灣政府提出三不變政策，即不改變外勞額度、不改變大陸勞工來臺

限制、不改變大陸農產品進口限制等等，是韓國政府不用顧慮的，也相對的在政策制定上，較易於臺灣。但相較於兩韓之軍事衝突，其區域安全不確定性，遠過於臺灣，這影響著國際企業的長期投資意願。

(2) 規劃面

仁川以廣闊之土地開發資源為優勢，填海造陸，並以建構世界一流之資通訊及金融中心為發展主軸，以辦公大樓為中心吸引個別企業設置總部，實現商務中心都市模式，以建構生活網路資訊化、城市生態化及低污染無公害之交通規劃，為其建構發展主軸。桃園開發空間相對較小，但以尋求經營主體（機場公司）法令之鬆綁提升經營效率，並以「荷包蛋理論」進行規劃，機場主計畫區和周邊特區「蛋黃」，由中央政府開發主導，特區外圍「蛋白」，回歸地方政府都市規劃，分享特區溢出的經濟效益。將既有科技產業空間相互接合，發揮群聚效應，帶動區域產業發展，並針對不同元素對應不同產業活動，並明訂四大目標作為規劃重點，包括健全自由貿易港區，打造為東南亞物流中心；營造國際會展都市，打造為東亞會展重鎮；成立花卉農產中心，打造為全球化農產區；健全北桃園旅遊線，打造為臺灣旅遊重鎮。計畫中五大元素為導向，並細分十四大產業，分區發展提振價值，並積極協商發展兩岸經貿關係，建構為亞洲最佳轉運中心。

(3) 執行面

韓國政府自 2003 年規劃開始，逐年投資建設，並積極招商引資，雖歷經政黨輪替及全球金融風暴，其發展腳步均未停過。如果說 20 世紀是國家的競爭，21 世紀就是城市的競賽，南韓與仁川市早就看到這個世界潮流，過去十年來，仁川興建全球首屈一指的國際機場、打造獨樹一格的經濟自由區，還爭取到世界城市博覽會與亞洲運動會等大型國際活動的主辦權。這座城市不僅有成為東北亞經

貿樞紐的夢想，還有逐鹿天下的雄心。仁川近年來積極推動成為航空城、休憩中心以及金融貿易重鎮，城市定位與發展願景非常明確。在仁川，舉目所見盡是投資與建設，民眾掛在嘴邊的不外經貿與商務，整座城市幾乎將資本與高科技的運用以及環保理念的推行，發揮到淋漓盡致的境界。2001 年啟用的仁川國際機場，動線規劃流暢，旅客出入境通關快速，自動處理系統還可在 10 分鐘內將行李處理完畢，還包括機場人員的服務態度、工作效率、環境舒適度，以及洗手間的清潔度，難怪從 2005 至 2010 年連 6 年奪下「全球最佳機場」寶座。而且 2009 年的世界城市博覽會及 2014 年亞洲運動會的主辦權，將為這座城市帶來可觀的經濟收入，促進當地各項發展，並提高仁川的國際知名度，其龐大的經濟效益，及創造出來的就業機會，都是仁川經濟自由區持續推動的原動力。

目前桃園航空城計畫正值開始階段，至於自由經濟示範區和韓國仁川經濟自由特區有何不同，如經濟部施顏祥部長所提，韓國仁川是全新區域，臺灣情況與仁川不同，找不到全新、那麼大的區域規劃，「必須穿著衣服改衣服」，在既有基礎往前推動。但機場若只是安守本分扮演轉運站角色，恐怕無法提昇國家門面及國際競爭力。從國際專業機場評比數據顯示，桃園國際機場在全球 118 個主要機場排名 2007 年 14 名，2008 年掉到 18 名，最新出爐的 2009 年排名，大幅跌落至 27 名，而且前 5 名均位於亞洲，故要突破排名落後窘境，大幅提昇桃園機場國際形象，發展航空城計畫是趨勢也勢在必行。2012 年國內政權已確定延續，相關政策即應延續，其中三環五快道路系統、三鐵五捷運輸系統等建設，將是執政單位下一波迫切執行之目標，否則以現階段而言，所呈現最大的議題可能是炒地皮而已，此對國家發展實無助益。

六、韓國產業發展與政府政策

(一) 前言

目前臺灣與韓國皆躋身於世界開發中國家之林，兩國經濟成長之奇蹟已讓世界矚目。兩國因政治、文化背景相似，又在對經濟開發時機的掌握以及經濟成長的刺激上有著不少共通之處，然而環境及條件的因素也使他們並不全然相同。

就政治方面來看，兩國都曾被日本統治過，但是臺灣利用了日據時代所遺留的農業實力為其後的經濟發展奠定了良好的基礎，韓國則因採取與日對抗之關係，當時的農業開發只是其殖民榨取的工具，並無留任何根基。

另外，臺灣在政府播遷來臺後重組了新的社會架構，而韓國也於韓戰後，有了新的社會變化，兩國為了尋求新局面新氣象都實施了土地改革措施，新的社會階級於是誕生。

除此之外，處於冷戰氣氛之中，西方各國給予兩國大量的經濟援助，讓兩國生產的物資大量輸往西方國家，使兩國經濟迅速起飛。在這種政治環境下，兩國經濟策略之運用是相同的，亦即早期先施行輸入替代政策，待經濟發展步入常軌後，產業政策即以輸出為導向。

然而，兩國在生產體系與制度上則有不同，即韓國著重於以發展大企業來主導生產體系，而臺灣則是以發展中小企業為基礎來帶動產業，使中小企業與上游的大企業緊密結合。

臺灣與韓國分別自 1950 年代與 1960 年代推動經濟發展，在歷經半個世紀的努力，都由落後的農業國家邁向新興工業化國家，創造了「臺灣奇蹟」與「漢江奇蹟」的美譽。在這一段漫長的發展歷程中，臺韓兩國可說競爭激烈、交流密切，而各擅勝場。近十年來，臺韓經貿表現的相對消長變化，2005 年，韓國每人 GDP 突破 16,000 美元，更首次超過臺灣。

而臺灣與韓國同為亞洲四小龍，又臺灣撐過亞洲金融風暴，韓國不敵，且風暴前臺灣的國民所得高於韓國，但為何短短幾年，韓國已超越臺灣了呢？以前常聽「日本能，臺灣為何不能」，現在我們不禁要捫心自問「韓國能，為什麼臺灣不能」？此次有機會至韓國瞭解，本組就所看到的，簡單分析韓國成功的原因，其中政府扮演很重要的角色。

（二）韓國產業發展概況

1、韓國總體經濟環境簡介

韓國的經濟發展過程與臺灣頗為相似，50 年代為經濟重建時期，60 年代為由進口替代轉向出口導向工業化時期，70 年代則為發展資本密集型重工業化時期，80 年代以後則強調「科技立國」，發展技術密集型產業，90 年代以來則特別重視知識與科技的發展。在政府政策的強力主導下，韓國經濟經歷了長期穩定的高度成長，使原本為經濟落後的農業國發展成為新興工業化國家，創造了所謂的「漢江奇跡」，並成為亞洲四小龍之一。

由於韓國的經濟發展原則是先成長後安定，先工業後農業，且由政府全力支援和主導，結果在發展過程中，一些潛在問題逐漸累積，至 1997 年亞洲金融危機爆發後，隨即在韓國引發一連串的衝擊。金融危機時期，韓國經濟發展陷入空前的艱苦狀態，但在政府積極推動結構改革下，迅速走出困境，2001 年受全球經濟不景氣影響，成長受挫，但相較於新加坡與臺灣經濟呈衰退局面，韓國經濟表現相對地沈穩。在經歷金融危機的洗禮後，韓國經濟雖仍存在一些問題，但由於政府積極朝知識經濟轉型，故短期內不至於呈現衰退或停滯局面。克服經濟危機，回復穩定成長，並積極朝知識經濟發展，韓國自 1997 年以來經濟改革與轉型的努力，值得我們學習。

2、韓國產業發展軌跡與特色

韓國的產業政策除促進整體經濟發展外，也針對促進 R&D 和技術的發展制定相關政策。韓國產業政策的發展可分以下幾個階段敘述：

- (1) **第 1 階段**：1961 年以前的進口替代階段。1961 年以前，韓國主要建設一些消費品工業中心，其貿易政策的重點是控制進口，並採取了多重匯率，對私人企業進口貨物的匯率高於官方匯率，並制定了出口補貼制度，以鼓勵產品出口。
- (2) **第 2 階段**：1962 年至 1971 年的起飛階段。1960 年代韓國政府開始一連串的「五年經濟計畫」（Five-Year Economic Development Plan, FYEDP），1962 年開始的第 1 個五年計畫主要是扶植進口替代產業（Import-Substituting Industries），採用了進口限制、租稅優惠以及選擇性的外資引進等策略，韓國積極從國外引進技術，優先發展以出口為導向的勞動密集型產業，同時，韓國還採取了一系列支持出口貿易的政策和支持出口的金融機制，設立了一系列促進出口的機構。1967 年 4 月，在加入關貿總協定（GATT）初期，韓國政府充分利用國內的廉價勞動力和紡織工業的優勢發展出口加工業，使輕紡工業等勞動密集型產業成為出口的主力，為韓國的資本和技術累積了基礎
- (3) **第 3 階段**：1972 年至 1979 年的促進重工業階段。20 世紀 70 年代初期，韓國產業政策轉向重工業和化學工業，其策略是促進中間材料與生產資料的進口替代，並促進資金密集工業的發展，如造船、鋼鐵、汽車、有色金屬與石油化工等。這些工業被稱為戰略工業，國家給予了各種獎勵措施，主要的政策有：一是建立國家投資基金，以優惠利率提供大型投資所需的資金；二是為這些“新生產業”提供保護措施，直到它們在國際上擁有競爭能力為止；三是允許某些工業進行壟斷性生產以克服小規模的國內市場

問題。前五年的計畫扶植了重工業的發展，如鋼鐵、造船、電力等，這時期的產業政策明顯影響整體產業結構，而 1972 年起開始第 3 個五年計畫，此時更進一步的提倡出口，因此開放大型企業組織可成立貿易公司，這些組織透過購併等方式進行多角化經營，使其達規模經濟，此為韓國財團的前身。

(4) **第 4 階段**：1980 年至金融危機前的功能型階段。80 年代的韓國政府進行了謹慎且漸進的經濟改革。在 1985 年底，韓國通過了產業發展法，強調市場的作用，政府的產業政策從產業的傾斜型（重工輕農、重出口輕內需）轉向功能型，雖然韓國延襲日本採用設定某些產業發展的產業政策，但由於財團掌控的大部分的經濟體系，為求國家發展，其產業政策很明顯地保護和鼓勵財團的發展。

(5) **第 5 階段**：金融危機至今的全面改革階段。金融危機後，韓國政府對產業政策進行了反省，對“金融、企業、勞動力市場、公共部門”進行了大幅度改革；全面改革大企業，制定政策推動小企業發展；特別把通過提高企業效益進而提高產品的國際競爭力作為產業政策的中心環節，並通過取消財團間和財團企業間的債務擔保，控制財團企業的過大貸款，進行產業交換建立核心企業以及降低企業負債率等手段對產業結構進行重組。

3、韓國產業發展與政府政策

綜觀韓國產業發展史，我們可以看到，韓國政府在特定的階段採取的都是有選擇性、有重點的產業政策，並從其中歸納出其特色，分述如下：

(1) 以政府為主導的市場經濟體制

政府在區域產業布局中發揮著重要作用，韓國建立的是以政府為主導的市場經濟體制，20 世紀 80 年代以前，韓國在很大程度上依靠國家指導性計畫干預，其產業政策直接由政府部門做出

並執行，而且很明顯的是由國家直接的計畫和優惠政策。80 年代後，韓國才放棄了國家的直接干預，通過法律來確定產業政策。這可說，韓國經濟的快速發展與政府在產業政策、技術創新政策、產業群集政策等方面的推動密不可分。

(2) 推行企業集團化的策略：

韓國是較早注重總體經濟發展的國家之一。為了實現經濟增長目標，70 年代起，政府採取各種財政、信貸、貿易等優惠措施，扶持了一批大型企業集團，減少了資本的分散性和不節約性，提高了資本集中度。韓國經濟的發展、韓國政府主導的市場經濟和所推行的企業集團化策略是密不可分的，大型企業集團的迅速成長使韓國產品增加了國際競爭力，促進了出口，帶動了各個產業部門的發展，促進了韓國經濟的增長。這種由政府主導推行的企業集團化策略適合在比較薄弱的工業基礎上，發揮規模優勢，增強國家競爭力。

(3) 優先發展「戰略產業」的政策：

韓國政府在主導產業的選擇和形成發展上有了決定性的作用，在 60 年代，韓國經濟起飛階段，實行的是「重工輕農、重出口輕內需」的傾斜產業政策；在 1972 年至 1979 年之間，韓國的產業政策傾向於重工業，確定了鋼鐵、纖維、汽車等十大戰略產業，保證了產業結構從輕紡工業向重工業的順利過渡；80 年代後，國際形勢發生了變化，韓國才提出發展技術和知識密集型產業；進入 21 世紀，又把資訊技術產業作為韓國的重點發展產業，並提出了一系列的措施。韓國政府認為在 21 世紀的知識經濟時代，資訊技術將是一個先導產業，是經濟發展的先機。早在 1996 年 6 月，韓國就制定「促進資訊化基本計畫」，1999 年隨著知識經濟日益成為新的發展模式，韓國修改了該計畫，發表了「網路韓國 21 世紀」的計畫，計畫完成超高速通信網的建設，

以全面實現資訊化。目前，半導體、液晶顯示器、手機已成為韓國的主力出口商品。韓國還計畫在日後集中投資開發第 4 代手機通信、資訊保護系統等核心技術，促使資訊技術產業繼續成為推動韓國經濟、創造就業機會的主要動力。

(4) 注重傳統產業的改造升級：

韓國政府注重對傳統產業的改造升級。紡織行業曾經是韓國的戰略產業之一，但從 90 年代初期開始，由於受到中國等亞洲國家產品的激烈競爭，韓國紡織產品在國際市場所占比例開始下降，韓國不少類製品企業紛紛向低生產成本國家和地區轉移生產基地，韓國政府有關部門及紡織企業對該產業進行結構大調整，特別是在產品結構調整上下工夫，組織韓國的化纖、纖維、印染和紡織企業展開共同合作，加強新技術產品的開發，成立了韓國染色技術研究院、韓國纖維開發研究院以及周邊的染色工業園區，形成了從染色、配色到實驗、數位技術開發、集中汙水處理、熱能供應等一系列研製和開發與應用，集產、研、學為一體的高科技研究開發中心和生產中心。據韓國產業資源部統計，自 1997 年至今期間，韓國紡織服裝行業在韓國各主要行業中的出口成績頗佳。類似的傳統產業，韓國正大力進行升級，對於電視產業，韓國正在研製將傳統電視機演變成可處理資訊內容和控制家電的數位家庭中的「生活中心」。

(5) 面對環境變遷適時提出新經濟政策：

為因應全球金融海嘯危機以及全球經濟不景氣，造成出口驟減，國內金融市場不穩定，導致內需市場萎縮等衝擊，韓國政府 2009 年追加政府財政支出 28.4 兆韓元，並在上半年提前執行 60 %之預算達 11 兆 7,000 億韓元，主要政策包括：

A、刺激消費與投資，汽車個別消費稅調降 30%。

B、調降法人稅與所得稅等，減輕企業與家計單位的負擔。

- C、調降基準利率（由 5.25% 降至 2%），與美、日、中等國簽署「貨幣交換（currency swap）」協議，穩定資金市場。
- D、推動「希望勞動」計畫與青年企業實習方案，實施「工作分享（job sharing）」與提供「短期工作機會」等穩定就業措施。
- E、拓展海外市場，擴大出口保險以及出口信用保證規模。李明博政府將簽署自由貿易協定（FTA）視為最主要之對外經貿政策，以強化韓國出口競爭力，其基本策略為：1. 加速推動與已開發國家簽訂 FTA，增進產業競爭力及改善經濟結構；2. 與具成長潛力之新興國家簽訂 FTA；3. 與位居全球各大洲樞紐國家或自然資源豐富國家簽署 FTA。其目標在 2013 年達成所簽署之 FTA 貿易額占對外貿易總額之 50% 以上，優惠關稅的出口比率提高到 70%。目前已簽訂 FTA 的有智利、新加坡、東協、印度、美國、歐盟等，已展開諮商的包括秘魯、加拿大、墨西哥、海灣阿拉伯國家合作委員會（GCC）、澳洲、紐西蘭、哥倫比亞及土耳其等，共同研究包括與日本、中國大陸、中國大陸及日本、南方共同市場、俄羅斯、以色列及南非關稅同盟、越南、中美洲 5 國（巴拿馬、哥斯大黎加、瓜地馬拉、宏都拉斯、多明尼加）。目前韓國與 FTA 簽署國貿易額占整體貿易比重為 14%，與歐盟 FTA 生效後將提升至 25.4%，未來加上美國則達 35.3%，若完成與秘魯、海灣合作理事會（GCC）、土耳其等簽署後可望達 50% 以上。
- F、發展綠能產業，李明博政府上任後更積極推動「綠色新政」，4 年內計畫投資 50 兆韓元，推動整建四大江（漢江、洛東江、錦江及滎山江）、建構綠色交通網、保護森林資源、供應綠色房屋等內容之綠色新政事業，希望以 36 項專

案計畫創造 96 萬個就業機會。同時發展綠色能源產業，選定未來 10 年 17 項新成長動力項目，包括 6 項綠色技術產業、6 項尖端融合產業及 5 項高附加價值服務產業。

(三) 韓國產業發展與政府政策實例探討

1、政府主導推行企業集團化的策略

70 年代起，政府採取各種財政、信貸、貿易等優惠措施，扶持了一批大型企業集團，以國家力量發展大型企業帶動中小企業，減少了資本的分散性和不節約性，提高了資本集中度，並以大企業建立各種制度，來協助中小企業之發展，今以浦項鋼鐵為例詳加介紹如次。

(1) 浦項鋼鐵的發展歷程

韓國浦項制鐵集團公司（Pohang Iron and Steel Co. Ltd，簡稱 POSCO）原為韓國第一大國營企業製鋼廠，於 1968 年 4 月 1 日成立，以對日請求權資金為基礎，在新日本製鐵等日本企業界的技術合作之下，於 1970 年 4 月，選定韓國東海岸浦項設廠開工。旗下擁有一位居世界第二的年產 1,200 萬噸的浦項鋼廠及擁有一位居世界第一的年產 1,600 萬噸的光陽鋼廠二大工廠，其中浦項鋼廠位於韓國慶尚北道浦項市，佔地 277 萬坪；光陽鋼廠位於金南光陽市，佔地 307 萬坪。

1970 年初年產 50 萬噸條鋼的韓國，得益於浦項制鐵公司的成立，現在則具有年產 5,000 萬噸條鋼的生產能力，成為世界第 6 位的鋼鐵大國。浦項制鐵公司在韓國企業中，作為繼三星、現代、LG、SK、現代汽車、韓進之後的第七大企業，自從創立以來，一直承續著黑字經營的傳統，沒有出現過一次赤字，其卓越的創收能力在世界鋼鐵業界出類拔萃。浦項制鐵公司在韓國國內有 13 個子公司，在中國、泰國、越南、緬甸、美國、委內瑞拉、巴西、加拿大、澳大利亞等 9 個國家，設有 34 個鋼鐵

廠、原料加工廠、銷售公司等。

1994 年，浦項在美國紐約上市，是全球第二個公開上市的鋼鐵公司。在量的成長達到高峰後，浦項更開始推動質的成長，於 1998 年推動流程創新，透過對整個生產流程的檢視、修正，和 IT 工具的運用，建立以客戶為本位的生產模式；除了內部運用企業資源規劃（ERP）等工具進行流程創新外，對於後端的供應商以及前端的客戶，也都應用 e 化的方式，透過網路完成大部分的交易程序。此外，為了提高競爭力，並加快革新的步伐，浦項從 2000 年開始推動民營化，目前浦項的股東人數達到 13 萬人，而且 70% 的股份由外國股東持有，成為真正的國際化企業。

浦項的成功模式，是在「製鐵報國」的核心價值觀之下，堅持「重視根本和原則」、「以人為本」及「承擔社會責任」等 3 項關鍵因素，一步步獲得今天的地位。韓國在二次大戰後積極推動產業化。鋼鐵是現代工業的基礎，因此浦項最初的精神就是「製鐵報國」，無論資源有多貧乏、發展有多困難，一定要為韓國建立起具有競爭力的鋼鐵產業。

（2）浦項鋼鐵的產業政策

POSCO 經營理念----「資源有限，創意無限」

A、建立綠色鋼鐵企業

浦項公司努力使煉鋼廠在不破壞環境的情況下，確定外洩物和廢液能在完善的控制程序下降低並清除污染，而在 1999 年開始主動建立企業的煉鋼廠清潔與綠化，重視環境設備的提升，並增加工作環境內與週遭的綠化，除持續採用清潔的生產程序、燃料、原料於運作過程，並於 2002 年投入 176.6 兆韓圓，提升污染控制設備，未來更預計投資 510 兆韓圓，來確定煉鋼廠是最清潔且達到綠化的工業。

B、使次產品成為資源

在 2002 年持續建設創新應用程序於次產品，推動非常可觀的 97% 回收率，目前已完成 100% 的熔渣回收率，75% 次產品流向於某些原料的應用如接合劑和路基原料，在一年中回收 570 萬噸的小顆粒熔爐渣（接合劑的替代物），相當清除 455 萬噸的二氧化碳液，另外回收無法使用的熱氣轉移到地方上的熱氣系統，並減少額外的 6 萬 6 千噸的二氧化碳產生。

C、營運政策：

目標是維持和增強為世界鋼鐵製造業的一員，在面對全球生產能力過剩與全球鋼鐵需求減少的情況下，致力於：

- a、維持國內關鍵性產品的市場領導地位。
- b、維持堅強的海外顧客群，利用外幣的靈活性，提供對抗國內市場需求薄弱的時刻。
- c、選擇性的進行在其他國家的投資，如大陸。
- d、注重提升顧客的滿意度，引進新的企業程序而帶來較好的標準，並提供較高的顧客服務品質。
- e、增加較高的銷售利潤與較高的附加價值產品。
- f、進行重要研究，建立領導技術和提升產品品質，並建立與提高公司的設備。
- g、維持審慎的財務管理政策。
- h、發展電子商業系統，提高利潤、運作效能與顧客滿意度。
- i、建立特殊任務的次委員會、實施審計委員會，以改善公司管理與外在董事的關係。
- j、選擇性的尋求工業成長機會之產業，如生物科技、資訊技術等產業。

(3) 浦項鋼鐵的永續發展

A、研究發展

POSCO 成為世界第三大鋼鐵企業，其發展的原動力中，最為核心的要素就是果斷的技術開發投資和堅持不懈的研究活動。POSCO 自成立後即設立了技術研究院，每年並以銷售額的 1.7% 投入研究開發。1986 年成立了國內首設之研究中心大學——浦項科技大學，為 POSCO 提供更高層次的研究發展機會；1987 年設立浦項產業科學研究院；1994 年設立社內技術研究所，將生產現場、研究所和大學的研究機能結合，形成了 POSCO 獨有的技術開發體系，促使研究開發成果豐碩，例如正在進行的熔融還原製鐵法、新鑄造技術等革新技術和新鋼種的研發，以及以新材料開發為主的尖端情報通信技術的研究開發。

B、經營管理

(a) 推行 6-Sigma 作為企業文化

在 90 年代資訊科技與網際網路風起雲湧之際，以熱軋、冷軋、厚板、線材、矽鋼片和不鏽鋼為主要產品的 POSCO，如何以低成本、高品質、並且快速交貨來滿足市場客戶之需求，並維持高市場佔有率與利潤率呢？這個答案就是 POSCO 認知到「六個標準差」(6-Sigma) 品質水準是創造競爭優勢的關鑰，這是一種以 80 年代強調「策略管理面」與「人性意識面」的全面品質管理為基礎，統合統計品管方法，將品質推上低於百萬分之 3.4 不良率的目標，也就是讓理想中之「零缺點」目標能過經由有效的科學方法控制，而獲得實現。POSCO 除了於 1999 年通過 PI (Process Innovation)，縮短製程的改革，公司內的所有業務程序完全按照以顧客為中心的原則進行了再設計，通過建構數字化經營體制，提升業務速度和效率。並導入 e-business，大幅縮短了貿易過程，並提高貿易透明性，以快速交貨來滿足市場客

戶之需求。POSCO 不以此為滿足，另外一方面繼續推動第二階段的 PI 革新，全面推展 6-Sigma 施行，以因應外在環境變化，以 6-Sigma 的世界級品質水準，來創造 POSCO 企業競爭優勢。

(b) 推動程序創新，提昇品質水準

POSPIA 整合資訊系統給予 POSCO 成功不可缺少的世界級的重機器與軟件，6-Sigma 目前正對公司人員從事相同的工作，逐漸灌輸持續創新有價值資產的文化，以保持公司持續成長並準備迎接好與壞的時機。公司著重雙方面工廠與商業的程序，第一目標是提高公司的生產力，並開始與 6-Sigma 教育訓練、實習機會、創造一個有益個人建設且投入的工作環境。第二目標是設立一個工作過程根本改變的平台，如申請 6-Sigma 證書和統計學的方法，重新策劃現實世界工作與解決問題的程序，最後目標是設立一個持續改進過程的方向、增強顧客滿意度。

C、電子商務創新

2000 年 8 月 30 日加入電子商業革命，並開始公司的 Steel-N.com B2B 電子商業活動，其主要產品為熱軋、厚板、冷軋和其他產品，Steel-N.com 縮短後勤供應鏈，因而避免了中盤商售價差額，並節省最後消費者的費用，但最主要的受益者是以前無法直接向公司訂貨的少數顧客，這些顧客現在已能輕易地經由網路向公司購買所需產品，亦使得這些顧客與公司減少過多的庫存量和其他費用，另外的主要利益是網路購物開始洋溢著非合乎規定產品折扣、抬高真實的銷售價格。

D、員工教育訓練

POSCO 本著「企業以人為本」的精神，在建設的過程中，透過人員的選拔和海外研修，來培養能夠對 POSCO 的未

來負起責任的專門人才，一直是捨得大力投資。POSCO 深信員工的訓練與發展價值，除了員工的密集訓練課程外，更重視個人領導事業發展課程，使員工在他選擇扮演角色或擔任工作崗位能充分發揮他的技能，成為 POSCO 成功的有力支柱。2002 年 POSCO 對公司內所有主要部門開設一門管理成功計畫的課程，並建立一個個人競爭發展團隊來檢視明日領導人的訓練。2003 年並開辦「e 化領導學院」，為期一年，訓練員工幹部對事業發展課程，為培養全球化人才全力投入。

為了因應終生職業時代，員工從進入公司到離開公司，POSCO 根據不同的年齡設置了 Life Plan 方案，並建構了包括自願取得專業資格證照等以自我為主導的學習體系。另外，為了趕上 e 化時代，在所有領域擴大了網路線上教育課程。

E、製程改善

POSCO 的 FINEX 製鐵程序相對於依鼓風熱氣流的熔爐常規程序所使用的直接轉化細鐵礦和非焦炭煤塊，FINEX 提煉降低了處理生產熔金屬的品質，這是一套有利於生態的過程設計且符合提升 21 世紀嚴格的環境控制規章。

FINEX 程序排除了需要燒結物與焦煤設備規定，以進行使用傳統鼓風熱氣流熔爐處理原料加工，且令人印象深刻的是降低外洩物散發也著手投資成本。

2、注重傳統產業的改造升級

加強傳統產業升級輔導以提升國際競爭力，並結合戰略性產業之發展，以汽車產業為例。韓國知識經濟部為協助韓國汽車業整合，並加強韓國汽車零配件國際競爭力，頃發表「提昇汽車零配件國際競爭力對策」，該對策主要方向包括建立汽車零配件園區、建構韓中日三國汽車零配件巡迴集貨體制（Milk Run）、設立韓國全球汽車零配件供應中心、推動韓美政府間合作管道並與 EU 企業擴

大共同研究範圍、因應全球需求推動技術開發、引進產地證明支援體系及建構全球汽車零配件供應體系等。

有關策略皆以建立韓國為亞洲或全球之汽車零配件供應中心為目標，在建立汽車零配件園區（Auto-parts Park（APP））方面，具體方向為提供汽車零配件企業與海外成車企業間商機平台，即汽車零配件企業可透過 APP 獲得海外市場資訊及可與海外成車企業作直接接觸機會；目前的計畫為於今（2011）年在美國芝加哥、德國法蘭克福先行設置，爾後在底特律、多倫多、巴黎、漢堡、北京及印度等 7 至 10 個地區陸續設立。

在建構韓、中、日全球汽車巡迴集貨體制（Milk Run）方面，乃在運用韓、中、日三國的地理接近性，為提高海外供應力而設立。該體制為將中國大陸與日本的成車企業在汽車渡輪（car ferry）上加掛拖車（trailer）後入境後，巡迴於韓國國內各汽車零配件企業並集貨後回掛返國，目前從韓國到日本的汽車零配件出口需時約 1 個月，但如運用本體制，有關出口天數可縮短至 4 天左右。

至於「全球汽車零配件供應中心」即勸請韓國 GM, RENAULT SAMSUNG, SSANG YONG（Mahindra）等國際知名公司在該中心內安排承辦人，將韓國零配件推薦予全球各大成車公司之採購部門，並吸引國際成車企業向韓國零配件企業介紹採購政策、安排配對商等活動，咸信該對策能提高韓國汽車零組件之國際競爭力，值得我相關業者注意。

3、積極協助中小企業開發國際市場

韓國貿易協會（KITA）在其最近發表之「2011 年中小企業支持計畫」中表示，為配合實現韓國對外貿易總額於 2011 年達 1 兆美元的目標，將加強協助中小企業對外活動如下：

- （1）加強「貿易支援服務」：將擴大該會在 2010 年設立「綜合貿易諮詢支援團（Trade SOS）」服務範圍，有關服務除提供市場開

發、簽署合作契約、清算及貿易糾紛等諮詢服務外，還包括外語翻譯、原產地證明、國際專利申請、會計等專業服務；另擴大資金支援（含貿易基金 200 億韓元、融資規模 2,000 億韓元）。

- (2) **協助中小企業擴大出口**：規劃於今年 4 月在日本東京，10 月在大阪，印度舉行「韓國商品展」，向海外買主宣傳韓國中小企業的優良產品；並將依產業，組成 20 多個訪問團，分別於 3 月、7 月到中國開拓內需市場，另亦規劃於年中派遣貿易訪問團赴臺交流。有關活動該會將設立韓國館宣傳商品外，並支援推廣攤位租賃費與裝備費。
- (3) **協助中小企業開發先進國家市場**：韓國於 2010 年 11 月辦理 G20 高峰會後，帶來相當提高國家形象機會，該會將乘勢協助中小企向 WALMART、P&G、NESTLE 等先進市場之大型買主宣傳並創造採購機會，為此乃設立 20 億韓元基金，與韓國專利廳共同補助國際專利申請費用，每家公司最多可獲 5 案補助機會。另，為加強中小企業之品牌設計能力，運用已退休的設計、廣告專家，協助創造具競爭力新品牌。
- (4) **加強多樣化服務**：為運用韓東協 FTA 商機，派遣東協貿易訪問團赴印尼、越南、緬甸等國拓銷，另在韓•歐盟 FTA 生效後，派遣歐盟貿易訪問團到歐盟地區。為落實服務乃設立「FTA 虛擬辦公室」，使中小企業能在網上運用產地管理系統和 FTA 關稅與進口限制資訊。
- (5) **以會展產業帶動相關產業發展**

近年來韓國為積極發展會展產業，已投入大量預算擴建展場，預計 2011 年 9 月 Kintex 2 館將如期完成，屆時 Kintex 展場面積將由目前之 53,000 平方米擴大到 100,000 平方米，可望擴大韓國在大型國際展場之競爭力。

另將於 2011 及 2012 年擴建完成的尚有位於釜山的 BEXCO

(由 26,000 平方米擴至 46,000 平方分米) 及大邱的 EXCO (由 11,000 平方米至 34,000 平方米)。茲將發展會展產業主體展覽空間之建構與展覽類別及政府相關措施分述如下：

- A、目前韓國 12 個主要展場合計面積為 177,490 平方米，預計至 2012 年將擴大至 259,576 平方米，而展場面積超過 10,000 平方米者有 KINTEX、COEX、BEXCO 及 EXCO 等 4 個。
- B、目前韓國較具規模之國際展包括首爾汽車展、韓國醫療機器展、首爾工具機械展、韓國電子展、首爾國際食品展等大展，韓國政府計畫至 2012 年底集中培養出 1 至 2 個國際大展，使目表該展達到世界級大展目標，也希望至 2015 年將海外參觀人數由 2009 年的 56 萬名提高至 100 萬名，並期望透過會展產業創造出 600 億韓元的出口效果。屆時韓國會展產業占 GDP 的比重將由 2008 年的 0.18% 提高至 0.28%。
- C、除規劃集中培養國際性大展外，也將依地區特質開發具地區特性之展覽會如下：
 - a、海洋觀光、體育：釜山及慶尚南道。
 - b、環境能源、纖維時尚：大邱及慶尚北道。
 - c、文化觀光、石油化學、光產業：全羅道。
 - d、物流、IT／電子、汽車：仁川、京畿道。
- D、而加強培訓會展人才也是韓國發展會展產業之主要策略之一，如由韓國會展產業協會 (AKEI) 主導之海外研習活動，每年皆派員赴海外各相關機構及展場研習，交換會展心得，今年亦將在員由外貿協會培訓中心安排至南港中心見習，以促進交流與臺韓合作機會。
- E、2011 上半年韓國共舉辦 204 次展覽會

依據韓國會展產業協會 (AKEI) 統計，2011 上半年韓國全國 12 個展場共辦理 204 次展覽會，大致與 2010 年同期

的 203 次相當，其中「幼兒教育」、「結婚博覽會」等新興國內展有增加趨勢。

在 12 個展場中，就展覽數量分析，Coex 以 70 個展名列第一（占總展覽次數之 34.4%，以下同）、期次為 KINTEX 之 23 個展（11.3%）、再其次為 BEXCO 之 21 個展（10.3%），Coex（首爾市）、Kintex（京畿道）、BEXCO（釜山）、EXCO（大邱）及 SETEC（首爾市）五個展場所舉辦之展覽即 74.5%，顯示展覽集中化現象。

F、就展覽內容分析，以文化／藝術／傳播之展次為最多，占總展覽次數之 21.6%、其次為教育／出版之 10.8%、第三位為農水產品／食品飲料相關展覽，占 8.8%。Kintex 在 2011 年上半年辦理的展覽中，以環境、能源相關展覽為最多，達 5 個展，其次為一般機械之 4 個展，1 個首爾食品展。

4、面對環境變遷，有計畫扶植新興產業發展

（1）加強開發六大新興產業

韓國知識經濟部已於 2011 年 3 月規劃六大新興產業發展技術，並從 2012 年開始的 5 至 7 年內由韓國政府與民間機構共同支援該六大新興產業領先技術的人力擴充及研究開發。該六大新興產業領先技術為軟性顯示器（Flexible Display）、腦神經與 IT 融合之 NeuroTool、多功能小型模具核反應爐（Nuclear Reactor）、深海資源生產用海洋整廠設備、印刷電子用超精密連續生產系統及多功能石墨烯素材及部品等。其中韓國政府將集中投資之軟性顯示器產業或將創造新的面板市場，並擴大韓國面板市場規模及競爭力，該計畫希望於 2025 年時投資額達 23 兆 6 千億韓元（約 219 億美元），營業額達 82 兆韓元（約 781 億美元）、出口額達 560 億美元及創造 8 萬 4,000 名勞動機會。

(2) 推動綠色科技產業

A、推動過程：

- (a) 綠色成長韓國總統李明博於 2008 年 8 月 15 日慶祝韓國建國 60 週年（光復節 63 週年）典禮演講中表示：「韓國為履行 2013 年之減碳義務，因應世界氣候，迎接新能源時代，冀以低碳綠色成長動力為主軸，創造全新之發展韓國經濟。」宣布韓國綠色成長動力為綠色技術及清淨技術，以增加就業機會及溫室瓦斯減量，維持韓國之永續發展暨環境保護模式，以期再創漢江奇蹟，達成自力開發能源比率提升至 18% 之目標，冀於 2050 年增加至 50%，另再生能源之使用比率亦能在 2030 年時提升至 11%（2008 年時為 2%）。韓國為擬訂綠色成長政策於該年成立「綠色成長委員會」及「綠色成長企劃團」，擬訂「綠色成長國家略策及 5 年計畫」，並於 2009 年 12 月 29 日制定「低碳綠色成長基本法」。
- (b) 韓國繼 2008 年 8 月 15 日宣示「綠色成長」後，韓國政府於 2009 年 1 月 6 日召開之「國務會議」公布「綠色 New Deal 計畫」，規劃自 2009 年起至 2012 年逐步投入 50 兆 492 億韓元（約 1 兆 3,350 億新臺幣），系統推動綠色新政，並分別由企劃財政部、教育科學技術部、行政安全部、文化體育觀光部、知識經濟部、環境部、國土海洋部、國務總理室、消防防災廳及山林廳等行政機關辦理 36 項專案計畫，以期創造 100 萬人之就業機會，以克服世界經濟危機之挑戰。

B、主要策略

韓國為開發潛在經濟發展動力及創造就業，推動綠色新政之主要策略為：

- a、將低碳、親環境、能源節約等綠色成長略策與創新就業政策連結。

- b、有系統整頓重複產業及發展方向不明確之產業，俾利產業將有限資源發揮最大之效益，同時發展綠色經濟及保護自然生態。
 - c、確實分工及執行，發揮政策應有之效益：
 - (a) 設立「綠色成長委員會」(www.greengrowth.go.kr) 及企劃團：訂定政策、擬訂策略、設定目標及研考成效。
 - (b) 企劃財政部：協調相關部會重疊業務，決定推動專案計畫優先順序、分配預算及建立輔導體制。
 - (c) 各部會：發掘綠色 New Deal 計畫議題及執行指定辦理計畫。
 - d、建置評估推動綠色成長成效機制
 - (a) 韓國為監督及協調各部會共同辦理綠色成長及綠色 New Deal 計畫，成立「綠色成長委員會」，並視實際需要不定期召集各部會報告及檢視各部會辦理情形，自 2009 年 2 月 16 日召開第 1 次會議。
 - (b) 統計資料以評估績效：韓國綠色成長委員會為瞭解綠色產品申請技術認證情形及貿易情形，委請韓國環境產業技術院製作統計資料。
- C、預期效益：
- a、環保效益：(a) 有助建構能源節約、資源回收及清淨能源開發等能源節約型之產業。(b) 建築綠色交通網路、供應清潔用水等提高生活品質及便利之產業。(c) 減碳、確保水資源、等有助地區未來發展及維護未來世帶安全之具前瞻且具防範未然之產業。
 - b、產業效益：可藉由綠色經濟，促進經濟成長及創造就業之產業。(a) 結合綠色成長略策及擴大就業政策，適時提供財政支援，形塑整體套案，有系統整合綠色產業及加強產業

間之關連性，防止產業之重複投資。(b)帶動投資及改善制度，創造就業機會：包括推動 36 項專案計畫（9 項核心計畫，27 項配套型專案計畫）於 2009 年~2012 年期間挹注 50 兆韓元資金，創造 96 萬個工作機會。並於 2009 年~2012 年藉由推動四大江整治計畫、山林生化等計畫，創造 10 萬個青年（15 歲至 29 歲）工作機會。

D、韓國推動綠色產品與綠色服務具體作法

a、立法定義綠色商品範圍：

韓國「低碳綠色成長基本法」第 2 條將「綠色產品」定義為投入能源及資源生產釋放最少溫室瓦斯氣體及污染物質之產品。另韓國「親環境商品購買促進法」將親環境產品定義，較相同用途之其他商品節約能源及減少污染且已申請「環保標章」、「節能標章」及「GR 標章」（優良再生製品）等綠色商品。此外韓國「消費者保護院」發行之「綠色商品 Guide」介紹綠色商品係指在製造、使用及廢棄之商品較其他商品節省能源、資源、減少排放對空氣、水質、土壤污染之物質，且可減少排放不利人體及生態之物質及防止噪音、減震之商品。

b、綠色認證：

韓國為釐清輔導綠色商品之對象、範圍及鼓勵企業投資綠色技術，提升綠色成長實效，以及便於政府優先採購，實施綠色認證制度，截至 2011 年 8 月 23 日止，計已有 434 項產品取得綠色認證。

c、綠色採購（綠色貿易）

(a)韓國為減少資源浪費及防止環境污染於 2009 年 5 月 8 日製訂「親環境商品購買促進法」，規定全國 819 個各級政府機關及公共機關須訂定採購親環境商品及定期報告購買情形，

委請韓國環境產業技術院於 2011 年 2 月 1 日改版「綠色市場網站」(<http://shop.ecoi.go.kr>)，俾供各界採購申獲環境標章及優良再生製品 (GR) 標章之產品。

- (b) 韓國調達廳於 2011 年 7 月 4 日依「綠色製品公共採購促進購買要領」第 7 條之規定公告「公共部門採購最低綠色基準製品」(第 2011-37 號) 規定委託該廳物品採購須符合環保基準 (大氣電力、能源效率、可回收產品及符合有害物質排放標準) 之規定，始能簽約，另供應商提供之商品須符合「公共部門採購最低綠色基準製品」所列 50 項產品規定之最低綠色基準規定，始可參與多家供應契約。

(四) 結語—他山之石，可以攻錯

1、 韓國為什麼能？

(1) 韓國政府的遠見

為面對 1997 年亞洲金融危機，韓國曾積極調整企業經營模式，推動產業結構調整和產業升級，並獲成功。而當蔓延全球的國際金融危機爆發後，韓國再次推出新政，以求把握未來產業發展方向，贏得市場先機。1997 年亞洲金融危機促進韓國企業改善自身經營模式，並促進了整體產業的升級。在克服危機過程中，韓國企業調整結構，增加經營透明性，並引入國際標準等，從根本上改變經營模式。另外，韓國政府為了克服危機，積極扶植以網路技術為代表的 IT 產業，支援發展高新技術企業，使之成為韓國經濟新的增長動力。2009 年初，世界經濟雖然還不是很景氣，但韓國企業得益於技術研發的領先優勢，進一步擴大與其他國家企業之間的差距，但韓國政府和企業並不安於現狀，正在積極推進對下一代 LCD 以及 LED 面板的投資和研發，以求在產業升級過程中再次贏得先機。為尋求新的經濟發展模式，韓國政府早在

2008 年 8 月就提出了“低碳素綠色成長國家發展”計畫。根據該計畫，韓國 2020 年將實現溫室氣體實際排放量比 2005 年減少約 4%。為此，韓國還在 2010 年 1 月份正式推動《綠色成長基本法》，並制定相關具體政策。綠色成長政策將促進韓國企業提高環境競爭力，綠色產業也將成為繼 IT 產業之後，成為韓國經濟的新成長點。

(2) 韓國企業集團（財團）的支持

A、企業集團的影響力

大部分的韓國奇蹟都是由韓國大型企業集團所創造。美國加州大學伯克萊分校教授巴瑞·易臣格瑞（Barry Eichengreen）認為，這些企業是韓國經濟中科技最先進、商業化最革新的企業，而這些大企業又支撐起韓國超過一半的 GDP 及出口成長。

B、企業集團的恢復力

目前韓國的企業集團都具有較強的恢復能力，在 1997-98 年亞洲金融危機時，一些企業集團的負債權益比飆升至 500%，這些企業中有一半破產，同時也被普遍認為拖垮經濟的也是企業集團，而今，那些經歷考驗的企業集團已經重新恢復並且保持較低的負債率。

(3) 韓國人民勤奮及人才培育

韓國的經濟轉型成功可歸功於教育和辛勤勞動，他們每年的工作時間為 2,200 小時，是荷蘭和德國的一倍半，韓國人面對經濟衰退所做出的反應是更加努力工作。哈佛大學理查·弗裏曼（Richard Freeman）估計，在 2009 年到 2010 年經濟恢復期間，韓國製造業的工作時數增長量為全球第二，僅次於臺灣。另外韓國對於高等教育的經費挹助占 GDP 的比重極高，而這種高教育程度的勞動力品質是很難忽視的。

同時，韓國知識經濟部為培養全球貿易人才，規劃在未來 5 年內，以畢業生和即將畢業生為對象，每年選拔 1,000 名到海外企業實習。其中 300 名為培訓貿易人才、400 名為整廠輸出人才、300 名為海外展覽業務人才。在整廠輸出項目，實習生將派往在中東等地已實地經營整廠輸出業務之韓國企業實習，培養就業準備能力，實習期間為 3 個月。在海外展覽業務項目，實習生將派往參加海外展覽之企業和主管海外展覽業務主管機關，學習相關技術和未來就業之必要業務能力，實習期間為 2 個月。實整廠輸出和海外展覽業務為本次計畫新增項目。實習生在海外企業（特別是在韓國主力產業）實習，可強化實務經驗和業務能力，有利青年未來投入就業市場。「全球貿易人才海外實習計畫」對實習生來說，提供一個摸索未來人生道路之機會。對企業來說，可建立人力資源儲備資料庫。韓國知識經濟部盼透過該計畫，增進產學合作、創造青年人力資源市場並擴展韓國未來貿易規模。

2、省思—我們能嗎？

綜觀韓國有選擇性、有重點的產業政策，固然創造了「漢江奇蹟」，2011 年友善投資環境排名亦大幅躍升為世界第八，但大力扶植財團亦造成貧富不均、資源分配排擠效應，有值得我們借鏡及引為殷鑑之處。

(1)借鏡之處：

- A、政府扶植產業重點眼光犀利，對全球產業發展趨勢掌握精準，顯見公部門人才培育延攬有其獨到之處，建議政府對文官培訓加強世界觀及語文能力。
- B、會展招商及觀光攬客等重點形象明確，臺灣幅員狹小，各縣市政府爭相複製結果，反易造成形象重複缺乏特色，建議政府加強跨域協調，創造產業及地區均衡多贏。

C、政府政策執行力風行草偃，改革手段大立大破，快速協商簽定 FTA，經濟版圖不斷擴大，建議政府在政策執行上，應有其穩定性，不應有因政黨輪替而有停擺或大轉彎之現象，對於易引發爭議的公共政策（例如 ECFA），更應透過公聽會及多元參與化解，讓政策不致落為僅是個空架子。

(2)引為殷鑑之處：

A、大力扶植財團造成財團勢力龐大，不僅左右政經，亦迫使就業者非擠進財團方可確保經濟生活無虞之畸形現象，易造成人才極度菁英主義產生社會對立。建議政府重視產業發展後之社會公平正義，亦應責成企業善盡社會道德責任。

B、政府全力衝刺經濟，強勢貶值幣值，讓大財團得以維持競爭力，但卻造成通貨膨脹、物價上揚，高物價、高房價讓人民苦不堪言，造成富國家窮人民。建議政府在追求整體經濟與產業發展之餘，更要建立公平正義的社會，邁向經濟成長與社會福利並重的國度。

3、我們一定能

A、充滿生命力的中小企業：中小企業一直是臺灣經濟轉型過程中不可或缺的要角，尤其臺灣中小企業多元且具實力，更擁有創意豐富的人才，這些默默為臺灣經濟努力的中小企業，靠著合作、創意、品質，仍是有可能在未來迅速彈升。

B、多元又自由的社會：雖然臺灣在四小龍中的經濟表現敬陪末座，但臺灣社會卻又是不可諱言的自由民主，這是臺灣與其他四小龍相比，最令人稱羨之處。

C、創新導向經濟：近年政府積極整合創意資源，營造開放、多元價值的創新環境，確保臺灣國際競爭優勢條件，使創新成為經濟持續成長的動力。根據世界經濟論壇（WEF）2011 年 9 月出版「2011-2012 年全球競爭力報告」，我國經濟發展已

由「效率驅動往創新驅動轉型」階段，晉升為「創新驅動」階段，顯示臺灣已成功轉型邁向創新導向經濟。

4、我們可以更好

- A、多元化的產業結構：相較於韓國的大公司有鋼鐵、汽車、電子、重工業、造船等，臺灣長期以來的大公司卻都在電子資訊產業，多樣化的產業結構讓韓國面臨各先進國家更具競爭力，更能分散風險。
- B、投資研發技術：我們應該致力投資研發讓產品更具品質與設計，以提高技術門檻，形成競爭障礙，並且創造品牌，否則代工不僅易受品牌廠左右，更易被剝削收益。
- C、政府政策領航創新：政府審酌國際新興產業發展趨勢及國內產業結構轉型需要，積極從制度面鼓勵創新活動，強化創新在生產、就業及投資的角色。例如：99 年 5 月公布產業創新條例，從過去產業別及租稅優惠為主的獎勵方式，轉為注重環境面的建構及多元政策工具的運用，誘發更多的產業創新；100 年 5 月頒布「產業發展綱領」，將多元創新的精神，具體運用於引導未來產業發展方向。相關法規的建制將可發揮激勵企業創新能力，厚植經濟成長動能的功效。

5、總結

大國思維正在國際間醞釀，韓國總統李明博已大聲喊出 2012 年搶進世界三大遊戲強國，2015 五年成為全球四大綠能汽車及五大再生能源強國，2018 年擠進世界三大機器人與五大生命工程強國，2020 年則要躍登宇宙強國。

從歷史軌跡看出韓國經濟發展中，政府主導的產業政策完全落實，有計畫且有魄力的以政府為主體的主導產業發展是成功的，其成功的關鍵是以政府為主導，鼓勵民間參與，並發揮整合的力量，達到一加一大於二的整合力量。

韓國以政府為主導的市場經濟，推行企業集團化以帶動中小企業發展，扶植傳統產業升級，並以政府力量協助中小企業開發國際市場，適時地提出新興產業發展方案，顯出韓國政府是有系統與有效力的整合國家與民間資源，這不但要有高瞻遠矚的領導人，更要有很強的執行團隊，最重要的是要有民間企業的認同與全力支持，從這裡可看出韓國人團結的民族意識及積極的處事態度。

反觀臺灣，以中小企業為主的產業結構，更需要強而有力的政府產業政策的協助，雖然長期的政治競合下，可說是原地踏步十年，但以臺灣中小企業高可塑性、完整結構的產業鏈，逐漸成熟的民主政治，這需要一些想像力，但絕非遙不可及。

衡諸國際局勢與國家現況，臺灣應有認知，朝向柔性實力積極發展，並推動在地特色觀光產業，藉由吸引全球觀光客蜂擁來臺，以發展地發特色產業並結合高科技產業，發展新興產業，以整合取代競合，進而融合，雖然韓國可以有經濟強國夢，但臺灣更該有永續繁榮的大國思維，這是讓臺灣永續發展的漫長之路，希望政府能整合民間力量，從參與到整合進而達到融合，不論臺灣或大陸，應是一個經濟共同體，這樣是對臺灣最有利的。

肆、感想與建議

從本次參訪研習及回國後蒐集相關資料，我們有以下心得與建議：

一、韓流－韓國文化創意產業之借鏡

韓國在文化創意產業的發展策略有幾項值得借鏡之處：

(一) 全球化的意產業發展政策

韓國文化創意產業發展的策略目標是全球化，「以文化為內容，科技為媒介，並藉全球化進行擴散」。「韓流」所創造的經濟產值，與三星、LG、現代等三大韓國品牌等量齊觀，也因為韓流文化的熱潮流行，大大促進韓國觀光產業的發展，產生巨大的經濟效應。

(二) 國際化的行銷：

藉由各項活動的舉辦強力推展及行銷韓國文化，例如舉辦漢城奧運會成功的行銷，讓全世界都看見韓國文化的內涵。韓劇外銷成功，帶動文化創意產業的發展。韓國政府以戲劇帶動觀光，積極行銷韓國的觀光文化產業，「大長今」讓濟州島風華再現，「冬季戀歌」讓南怡島成為戀人的度假勝地。韓國電視劇的製作費，每集高達新臺幣 500 萬元，大手筆的製作費及對各項文化歷史背景的考究調查，韓國文化產業發展的精緻與用心，令人感到敬佩。

(三) 文化創意產業列為國家發展核心政策

韓國重視文化創意產業的投資，重視文化創意產業的輸出，重視文化創意產業的發展，是值得政府對文化創意產業發展學習與借鏡之處。韓國政府強力輔導拍攝製作膾炙人口的電視劇，如「大長今」、「我的野蠻女友」、「生死諜變」等，從文化流行潮流，逐步納入國家文化產業的軌道，並透過各種資源的整合，形成一種新的文化戰略產業

二、清溪川整治—積極與民溝通

以韓國為鏡：在參加韓國現代經濟研究院課程，並實地走訪韓國清溪川之後，對於未來都市景觀的發展與計畫推動，我們有了更深刻的體會，並相信仍有許多值得努力與發展的方向。

（一）引進企業服務精神，充分與民溝通

公共設施用地的取得為政府公共建設棘手問題。尤其必須徵收私有土地，往往引起巨大抗爭。韓國清溪川整治計畫，也遇到相同問題，然而當時的首爾市長李明博不畏艱難，以誠意與民溝通，並堅定「不延遲計畫、不補償營業損失」的原則，對清溪川整治計畫提出願景，做到「承諾、決不動搖」，終於說服民眾並使反對者轉為支持者，結果證明清溪川整治復元計畫不但繁榮首爾經濟，更使首爾在世界能見度大為提高。

韓國整治清溪川成功最主要關鍵為「充分與民溝通」。當時首爾市長李明博出身現代集團，由於他秉持企業不屈不撓之服務精神，讓首爾市政府公務員放下身段，摒除官僚心態，誠意與民溝通，終於圓滿達成任務，此為最值得我們學習與借鏡之處。

（二）政績行銷擴大效益

韓國清溪川之成果，透過如：網路命名新建橋樑、願望牆引導市民參與等有效之行銷，讓民眾參與收廣告之效，清溪川已成為韓國展現國家行政競爭力的重要地標，每年並吸引大量觀光客促進經濟發展，更促成李明博先生順利當選總統。我國常有許多建設缺乏後續發展計畫，常在風光完工典禮過後，因缺乏適當管理及行銷，辛苦之建設成果卻無法達成預期之績效。

（三）改變習慣解決交通問題

當首爾決定拆除高架橋時，取而代之的不是更多的道路建設，而是整合大眾交通工具，經由整合大眾捷運系統，同時教育

民眾解決交通問題。並於實際拆除高架橋前，逐步調整交通管制措施，讓民眾逐步適應後才進行實際拆除作業，避免施工造成之困擾。

臺北市與新北市早已屬於同一共同生活圈，如何將兩市的大眾運輸工具加以有效整合，實為當今解決交通問題之最佳答案。除了建設如三環三線等大型交通建設外，如能參考首爾市的交通運輸資訊整合中心之作法，將捷運、火車、公車等加以整合，配合路口監視系統，由監控中心人員隨時監控交通流量，並配合發布訊息給社會大眾參考，避開擁塞路段。甚而經由隨時舉發交通違規行為，避免因民眾違規停車造成交通阻塞。

三、韓國現代汽車—勇敢作夢，築夢踏實

(一) 現代汽車，讓您的夢想成真

現代汽車於 1967 年開始生產汽車。在汽車業務上，其起步比國內裕隆汽車更晚，其生產的汽車曾因其質量欠佳，而常被視為低端、不可靠和操控性差的產品。但從 1998 年開始，現代汽車誓言，要成為全球前十大車廠。隨即在車輛的品質、設計、製造和長期研究等方面投入巨資，更在美國提出了 10 年或 10 萬公里的保修。

在 2006 年的 JD Power and Associates 綜合排名中，現代得到了第 3 位，僅次於保時捷和 Lexus，超過了其長期競爭對手豐田。2009 年時，現代汽車更成為韓國最大、世界第四的汽車製造商。「現代汽車，讓您的夢想成真」、「現代汽車，開創屬於您的新生活模式」、「現代汽車向您銷售的是幸福」，其勇於作夢，築夢踏實的執著，是其成功的關鍵。

(二) 重視品牌形象與知名度：

「追求完美、幾近苛求」使得世界名車所必須的條件，變得更加嚴謹苛求，現代汽車不斷透過研發，「哪怕是小小的向前邁進一小步，也要要求最高」，致力於提高其產品品質與形象，超越單純製造汽車，致力於創造世界人類夢寐以求的品質和設計，終擠身於世界大廠之列。現代汽車自 2000 年開始與 UEFA（歐洲足球聯盟）以及 FIFA（世界足球聯盟）連結，大幅提升品牌知名度和品牌形象，推出「現代汽車世界盃高爾夫球錦標賽」等世界盃銷售活動，也在世界各地蓬勃展開社會公益活動，不僅提升了現代汽車的產品價值，更提升了韓國的國家形象。

（三）潛力是決定勝負的關鍵：

現代汽車從原本一味效仿競爭者的追隨者，一躍而成為汽車產業的創新者和領導者。其提高品牌價值與形象的方法，是讓顧客確信明天的可能性，通過參加世界著名車展，提前展示汽車的未來面貌，或以環保概念車，向全球展示了現代汽車的領先技術和設計水準。現代汽車以「藍驅動“Blue Drive”」為中心的環境經營，大力著手於環保汽車研發，贏得世界全人類的矚目、認同與讚許，創造汽車移動研究的未來價值，即在於全力環境經營，符合人性的地球保護與社會的合諧價值。

四、關於市民熱線之建置

無論是臺北市的 1999 臺北市民當家熱線或是首爾市的 120 茶山熱線，均具有整體考量民眾需求、跨機關整合模式的運用及善用豐沛的民間資通訊資源等共同特色，方得以順利建置及營運，並獲得民眾及國內外相關獎項之肯定，二者間有其共同特色及個別差異。在市政推動上，仍須考量市政府內外環境及資源，而做出相應的政策規劃、執行與評估，各地方政府建置市民熱線時，仍應參考學習運用下列三

大特色，以提升地方政府治理效能。

(一) 整體民眾之需求

同屬於國際型都會城市的臺北市及首爾市市民，對於市政服務的需求，有其共通之處，例如市政諮詢、市民抱怨、陳情之處理等，所以市政府運用全球化的資通訊科技，發展出其具有在地化特色的服務專線—1999 臺北市民當家熱線及 120 茶山熱線。

1999 臺北市民當家熱線及 120 茶山熱線的共同特色在於以整體為民服務需求為出發點，以創造出更便捷、有效率獲取市政諮詢與服務、提升市政行政效率、增加民眾通報市政問題等服務效益。

(二) 整合模式之運用

過去強調機關特性及功能的公共行政運作模式，已無法因應社會之多元發展及民眾對於市政服務品質及效率、效能的要求，因此，整合模式的運用已成為專線話務中心的特色。無論是 1999 臺北市民當家熱線分階段將 18 個機關民眾服務專線的整合，亦或是 120 茶山熱線分階段整併 16 個組織、25 個地區的 69 個民眾服務專線，均需要強而有力的領導者及確實有效的執行團隊始能破除機關本位、整合人力資源，迅速有效地建置，提供市民高效率及效能之服務。

(三) 在地化的服務

面對全球化趨勢，仍須要有在地化的視野，將最新資通訊科技運用於公共服務領域，以貼近市民需求，讓民眾有感覺、受感動。雖然臺北市及首爾市都同樣強調為民服務，講求服務品質及效率，但是其所屬的為民服務專線仍保有其城市特色的在地化服務與因地制宜的組織規劃及政策執行。

建議地方政府在評估導入類似話務中心時，應深入瞭解內外環境，特別是政府財政困難的今日，公共政策的推動更必須要因地制宜，兼具在地特色、有效運用資源配置，才能符合在地民眾需求，提升民眾對施政的滿意度。

五、關於經濟特區－桃園航空城

(一) 城市的競賽

韓國政府自 2003 年規劃開始，逐年投資建設，並積極招商引資，雖歷經政黨輪替及全球金融風暴，其發展腳步均未停過。如果說 20 世紀是國家的競爭，21 世紀就是城市的競賽，南韓與仁川市早就看到這個世界潮流，過去十年來，仁川興建全球首屈一指的國際機場、打造獨樹一格的經濟自由區，還爭取到世界城市博覽會與亞洲運動會等大型國際活動的主辦權。這座城市不僅有成為東北亞經貿樞紐的夢想，還有逐鹿天下的雄心。仁川近年來積極推動成為航空城、休憩中心以及金融貿易重鎮，城市定位與發展願景非常明確。在仁川，舉目所見盡是投資與建設，民眾掛在嘴邊的不外經貿與商務，整座城市幾乎將資本與高科技的運用以及環保理念的推行，發揮到淋漓盡致的境界。

(二) 感動的服務

2001 年啟用的仁川國際機場，動線規劃流暢，旅客出入境通關快速，自動處理系統還可在 10 分鐘內將行李處理完畢，還包括機場人員的服務態度、工作效率、環境舒適度，以及洗手間的清潔度，難怪從 2005 至 2010 年連 6 年奪下「全球最佳機場」寶座。而且 2009 年的世界城市博覽會及 2014 年亞洲運動會的主辦權，將為這座城市帶來可觀的經濟收入，促進當地各項發展，並提高仁川的國際知名度，其龐大的經濟效益，及創造

出來的就業機會，都是仁川經濟自由區持續推動的原動力。

(三) 提昇國家戰略計畫

韓國仁川是全新區域規劃開發，臺灣情況與仁川不同，桃園航空城計畫，找不到全新、那麼大的區域規劃，「必須穿著衣服改衣服」，在既有基礎往前推動，機場若只安守本分扮演轉運站角色，恐怕無法提昇國家門面及國際競爭力。從國際專業機場評比數據顯示，桃園國際機場在全球 118 個主要機場排名 2007 年 14 名，2008 年掉到 18 名，最新出爐的 2009 年排名，大幅跌落至 27 名，而且前 5 名均位於亞洲，故要突破排名落後窘境，大幅提昇桃園機場國際形象，發展航空城計畫是趨勢也勢在必行。三環五快道路系統、三鐵五捷運輸系統等建設，將是執政單位下一波迫切執行之目標，否則以現階段而言，所呈現最大的議題可能是炒地皮而已，對國家發展實無助益。

六、關於國家產業發展政策

綜觀韓國選擇重點的產業政策，固然創造了「漢江奇蹟」，2011 年友善投資環境排名亦大幅躍升為世界第八，但大力扶植財團亦造成貧富不均、資源分配排擠效應，有值得我們借鏡及引為殷鑑之處。

(一) 借鏡之處

- 1、政府扶植產業重點眼光犀利，對全球產業發展趨勢掌握精準，顯見公部門人才培育延攬有其獨到處，建議政府對文官培訓加強世界觀及語文能力。
- 2、會展招商及觀光攬客等重點形象明確，臺灣幅員狹小，各縣市政府爭相複製結果，反易造成形象重複缺乏特色，建議政府加強跨域協調，創造產業及地區均衡多贏。

- 3、政府政策執行力風行草偃，改革手段大立大破，快速協商簽定 FTA，經濟版圖不斷擴大，建議政府在政策執行上，應有其穩定性，不應有因政黨輪替而有停擺或大轉彎之現象，對於易引發爭議的公共政策（例如 ECFA），更應透過公聽會及多元參與化解，讓政策不致落為僅是個空架子。

(二) 引為殷鑑之處：

- 1、大力扶植財團造成財團勢力龐大，不僅左右政經，亦迫使就業者非擠進財團方可確保經濟生活無虞之畸形現象，易造成人才極度菁英主義產生社會對立。建議政府重視產業發展後之社會公平正義，亦應責成企業善盡社會道德責任。
- 2、政府全力衝刺經濟，強勢貶值幣值，讓大財團得以維持競爭力，但卻造成通貨膨脹、物價上揚，高物價、高房價讓人民苦不堪言，造成富國家窮人民。建議政府在追求整體經濟與產業發展之餘，更要建立公平正義的社會，邁向經濟成長與社會福利並重的國度。



國家文官學院

伍、參考資料

一、中文部分

- (一) 工商時報社論，2009 年 12 月 2 日〈失落的 10 年臺韓實力差很大〉。
- (二) 仁川自由經濟區網站 <http://www.ifez.go.kr/>。
- (三) 行政院公共工程委員會（2006），「95 年度韓國考察報告」案。
- (四) 交通部民用航空局網站 <http://www.caa.gov.tw/>。
- (五) 交通部運輸研究所（2009），「出席交通資訊應用與推動之相關研討會議出國報告」案。
- (六) 朱宗慶（2010）文化創意產業之展望。
- (七) 行政院（2011），吳院長聽取經濟部「自由經濟示範區規劃構想」報告案。
- (八) 李錫津（2008），淺談城市治理的脈絡。地方行政研習中心研習論壇月刊，第 74 期，頁 28-31，南投。
- (九) 李寶鑾等（2011），首爾－創新服務與永續經營。臺北市政府公務人員訓練處「99 年度創意提案會報－首爾標竿學習心得發表會」，2011 年 12 月 8 日，臺北市。茶山熱線服務中心（2011），茶山熱線服務中心簡介。首爾市 120 茶山熱線服務中心印製，韓國首爾市。
- (十) 李明博，2006，1%的可能 韓國首爾：李明博的夢想奇蹟，達觀出版事業有限公司。朱俊德，2009，提升都市意象塑造途徑之探析，城市發展，第 8 期，p112~p134。
- (十一) 「李明博政府國際貿易領域成果與課題」，韓國企劃財政部首爾臺貿中心，2011 年 4 月。
- (十二) 李雪莉，〈韓國有夢，所以躍升〉，《天下雜誌》2004 年 12 月 15 日，第 313 期，《中國時報》，2006 年 11 月 16 日，第 A3 版。
- (十三) 首爾市政府網站 <http://tchinese.seoul.go.kr/>，摘於 2012 年 2 月 1 日。
- (十四) 茶山熱線服務中心全球資訊網 <http://www.google.com/search?hl=zh->

tw&q=%E5%85%A8%E8%A7%80%E6%B2%BB%E7%90%86，

摘於 2012 年 2 月 1 日。

- (十五)「從四小龍到新四強—引領亞洲世紀的四大明星」，天下雜誌，2011 年 12 月。
- (十六)夏學理（2003）文化創意產業—我們曾經這樣走過。
- (十七)陳文福等，2007，淺談韓國清溪川復育計畫，中興工程，第 94 期，p117~p122。
- (十八)陳明照，2009，《政府再造—新公共管理的理論與實踐》，臺北：五南圖書公司印行。
- (十九)陳炳宏，2008，臺北縣新莊市中港大排水岸城鄉個案分析：公民參與觀點，國立政治大學。
- (二十)陳梅英，自由時報，2011 年 10 月 21 日《經商環境排名 退一名韓進十大》。
- (二十一) 葉華容，2011.12.臺灣人被簽 ECFA 騙很大 南韓對中國出口實力未因 ECFA 而動搖，中華經濟研究院第二所。
- (二十二) 新北市「1999-線民熱線」全球資訊網
http://www.rde.ntpc.gov.tw/web66/_file/1397/upload/1999web/，
摘於 2012 年 2 月 1 日。
- (二十三) 新華社，2010 年 6 月 27 日，韓美決定推遲移交戰時作戰指揮權。
- (二十四) 高龍秀，2008 年 4 月 17 日，全球政治評論 第 22 期，頁 158-159。
- (二十五) 現代汽車公司 From...To...2010，現代汽車公司編印。
- (二十六) 〈亞洲金融風暴與南韓經濟發展〉，1997 年 12 月 25 日，《國際經濟情勢週報》第 1216 期。
- (二十七) 鐘惠玲，中時電子報，2011 年 10 月 21 日《世界銀行報告》經商環境 臺排 25 名韓躍升第 8。

- (二十八) 楊志誠 (2009) , 政策規劃、執行與評估。 <http://web.ed.ntnu.edu.tw/~minfei/.../content/20090310-3.pdf> , 摘於 2012 年 1 月 5 日。
- (二十九) 楊瑪利, 2002 年 8 月 1 日, 〈短短五年的時間, 一個國家可以產生多大的改變? 韓國, 提供了一個新的觀察典範〉《天下雜誌》第 256 期。
- (三十) 高雄市「高雄 1999 萬事通」 <http://work1999.kcg.gov.tw/> , 摘於 2012 年 2 月 1 日。
- (三十一) 彭錦鵬 (2005) , 全觀型治理: 理論與制度化策略。政治科學論叢第 23 期, 2005 年 3 月, 頁 61~100, 臺北市。
- (三十二) 程曦資訊整合股份有限公司 (2009) , 內政部服務專線電話整體規劃及推動策略之評估建議報告書, 臺北市。
http://www.moi.gov.tw/files/news_file/內政部專線電話整體規劃及推動策略之評估建議報告書.pdf , 摘於 2012 年 1 月 16 日。
- (三十三) 資誠全球聯盟組織 (Price water house Coopers, PwC) <http://www.pwc.com/> 。
- (三十四) 謝龍生等, 2008, 韓國清溪川參訪紀要, 國研科技, 第 18 期, p84~p89。
- (三十五) 謝世傑, 洪信彰, 2007, 考察韓國首爾清溪川整治復育經驗及省思, 水利, 第 17 期, p12~p17。
- (三十六) 桃園縣政府 (2011) , 「桃園航空城招商手冊」。
- (三十七) 桃園縣政府 (2011) , 「桃園航空城發展計畫」簡報。
- (三十八) 桃園縣政府 (2011) , 「桃園航空城投資諮詢手冊」。
- (三十九) 桃園航空城網站 <http://aerotropolis.tycg.gov.tw/> 。
- (四十) 臺北市政府 (2008) , 臺北市政府推動智慧城市建設綱要計畫 (96-99 年) , 臺北市政府編, 臺北市。
- (四十一) 臺北市政府 (2011) , 1999 臺北市民當家熱線: 市政服務創新

整合專案，臺北市政府編，臺北市。

- (四十二) 臺北市政府，1999 臺北市民當家熱線服務網，<http://1999.taipei.gov.tw/>，摘於 2012 年 2 月 1 日。
- (四十三) 「臺韓比一比—十年軌跡 臺灣輸在哪」，天下雜誌，2010 年 6 月。
- (四十四) 臺灣經濟研究院（2010），臺北市政府 1999 市民熱線服務效益之評估，臺北市政專題研究報告第 368 輯，臺北市。
- (四十五) 韓保中（2009），全觀型治理之研究。國立政治大學公共行政學系公共行政學報，第 31 期，頁 1-48，臺北市。
- (四十六) 韓國文化內容振興院（2004），韓中日文化內容產業競爭力分析。
- (四十七) 韓國文化觀光政策研究院（2006），OECD 主要國家之文化競爭力分析。
- (四十八) 韓國文化內容振興院（2008），建構文化內容人力養成中長期綜合政策方案。
- (四十九) 韓國文化內容振興院，<http://www.kocca.kr/sub/kocca/ko/KOMain.jsp>。
- (五十) 韓國觀光公社網站 <http://big5chinese.visitkorea.or.kr/>。
- (五十一) 「韓國國務總理鄭雲燦之經濟政策思想與主張」，中華經濟研究院 WTO 電子報，2010。
- (五十二) 韓國投資環境簡介，經濟部投資業務處，2007 年 4 月。
- (五十三) 韓國旅遊官方網站：http://big5chinese.visitkorea.or.kr/cht/SI/SI_CH_2_14.jsp?cid=301795。

二、外文部分

- (一) Chungin Kim (2007), "A study on the development plan of Incheon free economic zone, Korea : besed on a comparison to a free economic zone in

- Pudong, China” .
- (二) Canada-Korea - Free Trade Agreement Negotiations. Foreign Affairs and International Trade Canada. 5 January 2009.3.5.
- (三) Drucker P. F. (1985) “Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles” NY: Harper Collins.
- (四) Drucker P. F. (1999) “Management Challengea for the 21st Century” Copyright by Peter F. Drucker.
- (五) External Trade - Trade Issues - South Korea. European Commission. 2009.3.5.
- (六) Fair Trade Commission of Korea. [http : //www.ftc.go.kr/eng/](http://www.ftc.go.kr/eng/).
- (七) Jin-Wook Choi, “Regulatory forbearance and Financial Crisis in South Korea,” Asian Survey, Vol.37, No.2 (2002), pp.255-258.
- (八) John K. Fairbank, Edwin O. Reischauer & Albert M. Craig. East Asia: Tradition & Transformation. Houghton Mifflin Company, Boston. 1978. ISBN 039525812X.
- (九) King P. J. (1998) “Policy Entrepreneurs: Catalysts in the Policy Innovation Process” Unpublished PH.D. Dissertation, University of Minnesota.
- (十) Lewis E. (1980) “Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Political Power”, Indiana University Press.
- (十一) Lewis, E., (1984), “Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Political Power”, Bloomington: Indiana University Press.
- (十二) Nahm, Andrew, 2008.12. A History of the Korean People: Korea, Tradition & Transformation. Hollym International Corporation, 1988, ISBN 1-56591-070-2.
- (十三) The Asian Financial Crisis (River Edge, N. J.: World Scientific ,

1999 , Jwa, pp.38-44.

(十四) The Economist Intelligence Unit. [http : //www.eiu.com/index.asp](http://www.eiu.com/index.asp).

(十五) Van de Ven A. H. Angle H.L. and Poole M. S. (1989) “Research on the Management of Innovation”, Cambridge: Ballinger.

(十六) Waldo Dwight (1980) “The Entreprise of Public Administration: A Summary View”, New York: Chandler and Sharp.



國家文官學院



國家文官學院