

緒論

1990年代起日本的產業群聚政策開始改變，從以往針對特定產業、企業給予直接、間接扶植，改為加速群聚發展來吸引投資、振興地區經濟以達成產業升級與強化競爭力目的；特區制度就是此一政策運用之主要工具。2013年6月，安倍內閣提出之「國家戰略特區」構想也是此一概念下的最新嘗試。

特區構想最早出現在1995年「阪神·淡路大地震」（以下簡稱「阪神地震」）的重建計畫。當時日本一方面處理災民救助、安置，同時更要面對災區經濟「復興」、產業重建等中長期課題。對日本而言，「復興」一詞與 reconstruction、recovery 或中文「重建」的意義略有不同，不僅是重建受損的公共基礎設施、產業，同時也含有振興當地經濟、增加就業及培育戰略產業等長期意義。

1995年1月「阪神地震」災區集中兵庫縣南部沿岸，導致經濟損失高達9.6~9.9兆日圓。特別是縣治及政令都市的神戶市死亡人數與損失金額分占全體71%、69.5%，受災最為嚴重（兵庫縣，2011）。災後兵庫縣與神戶市提出特區構想進行重建，這是日本首次運用政策成功推動群聚發展；同時從中央到地方、民間也藉此認識到運用特區發展群聚之可行性。2002年起，群聚成為國土規劃、產業發展的重要目標後，神戶特區制度也就自然地形成政策原型架構。

2011年3月「東日本大地震」受災範圍由北海道到四國遍及21都道縣；以縣市

計則幾近日本全國二分之一。經濟損失更高達16~25兆日圓，超過「阪神地震」2倍以上；其中以民間企業與農林水產業損失最重；岩手、宮城、福島三縣損失更占八至九成（參見表1）。災後仿效神戶成立特區加速群聚發展的呼聲，迅速成為政府與民間各界的一致共識。日本在2011年7月發表「復興基本方針」，12月制訂《東日本大震災復興特別區域法》（以下簡稱《復興特區法》）、2012年2月成立復興廳，逐步推動復興、重建工作而形成當前政策之最新發展。

一般而言，產業群聚形成與競爭力維持乃在於產官學合作機制、開放性組織環境、企業學習與成長、創新企業育成機制等內外條件是否能夠充分運作與發揮。日本產業群聚政策就是透過政府（中央、地方）的資源提供（補貼、稅制優惠）、放寬管（限）制措施來規劃發展方向與前景，並引導上述條件相互結合與有效運作，使群聚加速發展以帶動地區經濟與產業成長。

本研究藉由特區制度之分析，瞭解日本產業群聚政策的演變與發展，並嘗試評估其效益。以下先就相關文獻與政策演變進行檢討，再就特區與群聚關係、「阪神地震」與「東日本大地震」後之特區制度進行分析，以釐清其構想、目標及措施的內涵與變化。其中，特別著重在：(1)特區與群聚的成功因素；(2)產官學協調機制的運作；(3)特區效益與課題。

文獻探討

最早關注群聚現象的研究可以追溯到

表 1 東日本大地震與阪神地震經濟損失之比較

	東日本大地震		阪神地震	
	日本防災部門估計 (2011年6月)	日本財經部門估計 (2011年3月)	日本國土廳估計 (1995年2月)	日本兵庫縣估計 (1995年4月)
建築、工廠、機械等設施	10兆4,000億	11~20兆	6兆3,000億	5兆8,000億
公共建設(水電、瓦斯、通信設施等)	1兆3,000億	1兆	6,000億	6,000億
社會基礎建設(港灣、道路、機場)	2兆2,000億	2兆	2兆2,000億	2兆2,000億
其他(如農林水產業)	3兆(農林水產業約1兆9,000億)	2兆	5,000億	1兆3,000億(農林水產業約1,000億)
總計	16兆9,000億	16~25兆	9兆6,000億	約9兆9,000億

註：日本東北三縣(岩手、宮城、福島)受損金額約為14~23兆日圓。

資料來源：引自地域の經濟 2011：震災からの復興、地域の再生(頁97)，內閣府政策統括官室，2011。東京：国立印刷局。

十九世紀末 Marshall 的《經濟學原理》(朱志泰譯，2009)。Marshall 由外部經濟觀點，將「生產相近之多數中小企業群聚在特定地區」的產業定義為「地區特化產業」；焦點則在於群聚的持續發展、外部經濟效益及機制運作。Marshall 指出：(1)群聚有助於原料、產品成本與交易費用減少；(2)群聚內形成分工體系能夠提高生產效率、達到規模經濟；(3)群聚提供就業機會吸引專業人才，促進特殊技能勞動市場的形成；(4)群聚得到之專業技能與知識，透過內部交流可以形成共通資產。

相較於 Marshall 外部經濟觀點，Weber 的《工業區位論》(李剛劍、陳志人、張英保譯，2009)從費用、成本與內部經濟角度，提出群聚經濟(agglomeration economy)

概念，將群聚產生歸結於技術、勞動組織、內部經濟效果與成本等因素。Weber 也針對群聚內的成員關係進行檢討，最早提出「接觸利益」概念¹。雖然 Weber 將此一關係、概念侷限於群聚內主要工業與輔助部門在技術、商品銷售及流通領域的部分接觸、交流，並給予諸多限制的作法已與現況不符；不過群聚內的成員關係與「接觸利益」早已成為當前探討群聚發展的重要議題。

1980年代 Krugman 延續 Marshall 的外部經濟觀點，結合規模報酬、非完全競爭產業概念與國貿理論，提出「新經濟地理學」(new economic geography)來探討產業配置及群聚的地理現象。Krugman 指出，國家或地區歷史演化因素(初期發展狀

¹ 嚴格而言，Weber 並未使用過「接觸利益」一詞。不過在進行機械製造業分析時，Weber 檢討群聚內成員接觸、交流，認為接觸利益可以減少成本、費用，促進群聚發生。