

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：專題研究)

結合在地整體資源
創造地方就業機會之研究

服務機關：行政院經濟建設委員會

出國人職稱：秘書

姓名：林至美

出國地區：美國

出國期間：92年6月30日至92年8月29日

報告日期：92年11月28日

E0/c09>01990

公務出國報告提要

頁數：19 含附件：否

報告名稱：結合在地整體資源，創造地方就業機會之研究

主辦機關：行政院人事行政局

出國人員：林至美 行政院經濟建設委員會 人力規劃處 簡任秘書

出國類別：研究

出國地區：美國

出國期間：民國 92 年 06 月 30 日-92 年 08 月 29 日

報告日期：民國 92 年 11 月 28 日

分類號/目：E0/綜合（經濟類） E0/綜合（經濟類）

關鍵詞：地方就業機會

內容摘要：在產業結構朝高質化產業發展下，所能提供的就業機會減少，未來惟有發展在地型產業，才能提供永續的就業機會。美國政府為解決失業率及貧窮率較高地區之經濟及就業問題，推動 EZ/EC 方案，主要是透過公、私部門及非營利組織間之彼此合作，研擬一套能全面解決社區問題之策略計畫，並經由共同參與、執行，來振興社區，脫離貧窮與失業。EZ/EC 方案的主要目的就是要透過長期且一連串的經濟與社區改善計畫，創造地方永續性發展，並增加就業機會。我國在促進地方就業機會政策上，多屬較短期之措施，而與 EZ/EC 方案有類似之「新故鄉社區營造計畫」，亦屬中期計畫。美國 EZ/EC 方案有許多與過去方案不同之特色，在創造地方發展與就業機會之規劃與執行上，均有可供我國參考之處。

目 次

目 次	1
壹、研究目的	2
貳、研究過程	3
參、研究內容及心得	6
肆、建議事項	15

結合在地整體資源，創造地方就業機會之研究

壹、研究目的

我國自 89 年開始，失業率急劇攀升，從 2.99% 上升至 91 年之 5.17%。為解決失業問題，政府近幾年陸續推動多項促進就業措施，包括：「照顧服務福利及產業發展方案」、「中長期永續促進就業方案」、「多元就業開發方案」、「職業能力再提升方案」、「公共服務擴大就業計畫」等，期能紓緩失業率之走勢。惟其中除「公共服務擴大就業計畫」因大幅增加地方就業機會，致有相當成效外，失業情勢似很難隨著經濟情勢好轉而明顯改善，與過去失業率是隨著經濟成長率起伏而變動之學理大不相同。究其原因，近年失業率之攀升，除受國際景氣趨緩、國內投資衰退與國內產業結構調整的影響外，尚因產業結構已由勞力密集轉向資本密集與知識密集發展，高質化的產業所能提供就業機會相對較以往以勞力密集為主的產業來得少。因此未來即使經濟景氣好轉，失業情勢恐亦難明顯改善，此即所謂「失業型復甦」的時代來臨。面對此一現象，世界各國均已開始重視在地型產業的發展，因為惟有產業與地方聯結，根植於地方，才能永續發展，也能帶給當地居民就業機會。

協助地方開創在地型產業之另一項重要理由，是為解決中高齡等弱勢勞工之就業困難。由於產業所需工作技能日新月異，部分低教育程度之中高齡失業勞工很難經由就業服務或職業訓練而再被僱用，他們也多不願意遷徙至有工作機會的地方去就業，造成中高齡結構性失業問題特別嚴重，也是未來就業促進政策的一大重點。目前惟有發展屬於地方性且屬勞力密集之在地型產業，所創造的就業機會才能適合遷徙性低的在地中高齡失業勞工。因此如何從國外發展在地型產業以帶動地方就業機會的經驗中，學習一些知能，作為未來在規劃我國相

關政策之參考，亦是本專題研究之主要研究目的。

貳、研究過程

本專題研究計畫係依據「92年度公務人員出國專題研究」規定，赴美國進行為期兩個月的進修計畫。本專題研究計畫，主要分為兩大部分，第一部分為至學術機構進行短期進修，第二部分為觀摩實習行程；其中觀摩實習行程分成二個階段，第一階段安排於短期進修之前，第二階段安排於短期進修之後。相關研究過程說明如下：

一、至學術機構進行短期進修：

(一) 進修期間：自 92 年 7 月 7 日至 8 月 15 日止。

(二) 進修地點：美國華盛頓 D.C.之城鄉研究所(Urban Institute)勞工及社會政策中心 (Labor and Social Policy Center)。

(三) 進修方式及內容：

1、由該機構提供研究室，以利進行收集資料、獨立研究。

2、與該機構 Wayne Vroman 教授及 Robert I. Lerman 教授進行討論，交換心得。

3、由於該機構位於 D.C.，因此進修期間除至駐美代表處拜會外，也請該處代為安排拜會一些與本專題研究或就業對策業務有關之政府機關：

(1) 7 月 8 日拜會美國勞工部：由駐美代表處李秘書集國安排及陪同，拜會 Ms. Christina Techico 及 Mr. Kevin Tompson ；前者是負責青少年就業問題，後者是負責勞動投資方案 (WIA)，兩者均提供許多美國青少年就業政策及勞動投資方案相關資料。

(2) 7月23日拜會美國農業部：由駐美代表處劉副組長富善聯絡美國農業部國外服務組 Ms. Anne E. Dawson，請其安排至鄉村社區發展局拜會 Mr. Tedd C. Buelow，以小型座談會方式進行，約有6位農業部官員參加，主要是就有關美國政府如何規劃、推動活力區域（Empowerment Zone）及企業社區（Enterprise Communities）方案，及實地參觀過 Goshen 冠軍社區及 Chesapeake Bay Shore 企業社區的一些疑問，以及整體方案之實施成效，進行討論。

(3) 8月13日參觀位於 D.C. 之 Franklin Street 就業服務站(One-Stop Career Center)，對美國就業輔導與職訓體系實際運作情形進行瞭解。

二、觀摩實習行程：

(一) 第一階段

1、自 92 年 7 月 1 日至 3 日，拜會加州農業部鄉村發展局，由負責社區發展計畫之 Ms. Christina A. Sundstrom 介紹有關加州推動 EZ/EC 方案之現況及所遭遇之困難，並安排至該區實際執行之單位 CSET 民間機構（Community Services & Employment Training, Inc.）參觀訪問，聽取由 Ms. Mary Alice Escarsega-Fechner 準備之簡報，瞭解其運作機制及目前推動情形，並與該組織之多位義工人員進行座談。最後，再參觀執行成效良好之 Goshen 冠軍社區(Champion Communities)。

2、自 92 年 7 月 14 日至 15 日（此行程係由農業部負責 EZ/EC 方案之 Mr. Nathan Carter 推薦安排，由於觀摩實習行程無法再排入，因此係利用短期進修期間額外進行），拜會維吉尼亞州 Northampton County 鄉村發展局 Ms. Leona R. Mapp，請教其

有關維吉尼亞州推動 EZ/EC 方案之現況及所遭遇之困難，並由其陪同拜會方案實際執行機構之民間組織，以及參觀 Chesapeake Bay Shore 企業社區（Enterprise Communities）。

（二）第二階段

1、自 92 年 8 月 18 日至 29 日，至紐約州康乃爾大學收集美國推動活力區域、企業社區方案以及勞動經濟政策相關資訊。主要以 Olin Library 及 Martin P. Catherwood Library 為資料收集地點，Olin Library 屬總圖書館性質，所收藏各類書籍及論文資料相當豐富；Martin P. Catherwood Library 為勞資關係研究所（School of Industrial and Labor Relations）附設圖書館，相關藏書則以勞動經濟政策相關資訊為主。

2、此外，至康乃爾大學之另一項重點為拜會教授學者，請教並討論有關美國活力區域及就業促進政策方面之問題，期間共拜會 5 位康乃爾大學專家學者，分別為：

（1）Donald Tobias：是社區及鄉村發展研究所教授，也是 EZ/EC 方案方面之專家，係由美國農業部 Mr. Tedd C. Buelow 所推薦，因其對整個 EZ/EC 方案相當瞭解，並經常針對該方案接受委託培訓中央及各地方政府官員及執行人員，對 EZ/EC 方案有深入之見解。

（2）Rod Howe：是社區及鄉村發展研究所助理教授，其與 Prof. Donald Tobias 共同致力於社區及鄉村發展研究，惟其領域較偏重在紐約州當地所推動之方案。

（3）Robert S. Smith：是勞資關係研究所教授，也是勞動經濟學專家，與其就目前全球失業問題交換意見。

(4) Gary S. Fields: 是勞資關係研究所教授, 與 Prof. Robert S. Smith 同為勞動經濟學專家, 一起參與前項討論。

(5) Hong Yongmiao: 是經濟學研究所教授, 也是計量經濟學專家, 與其就勞動市場與計量經濟模型相關性進行討論。

參、研究內容及心得

一、美國實施 Empowerment program 之背景

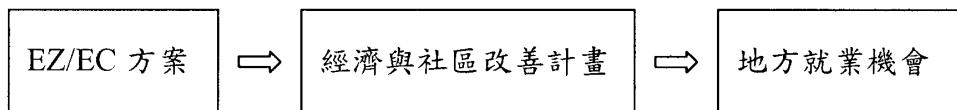
在1996年, 美國鄉村貧窮率是15.9%, 較都市貧窮率13.2%為高, 且近十年來仍維持在這樣的局勢。少數民族的貧窮率為白人的三倍, 貧窮率最高的地區位於南方和西方一些黑人、原住民、以及西班牙裔最集中的鄉村地區。那些失業率偏高之地區除受天然條件如地理因素之影響外, 也與全球化所造成的產業外移有關, 社區普遍之現象為環境髒亂、生活條件低落、居民教育程度偏低、黑人及少數民族人口所占比例高、人口外移現象嚴重、地區經濟發展落後等。

根據美國學者 Michael LeBlanc研究發現, 自1970年代中期以後, 總體經濟的成長對改善貧窮問題不似過去那麼成功。薪資水準的改變對降低貧窮在長期較有效益, 且對黑人家庭不如對白人家庭那麼有幫助。他的研究發現, 減弱了美國過去認為只要經濟成長就能自然而然解決貧窮問題的理念。事實上, 解決貧窮最好、最直接的方法, 是要去消除根生蒂固的社會和地理環境之孤立。要達到如此, 需要的不是只有像過去那樣重視社區內的基礎建設和商業投資就可以, 還應加上透過整合的方法, 建設屬於他們自己的社區。單靠提高薪資水準與所得收入是無法真正解決一個社區的貧窮問題, 還需要改變那些阻礙或限制窮人發展之信念與當地之制度。解決這些缺失的一個方法就是社區活力化。

二、美國之活力區域（Empowerment Zone，簡稱 EZ）、企業社區（Enterprise Communities，簡稱 EC）與更新社區（Renewal Communities，簡稱 RC）方案介紹

美國推動活力區域及企業社區方案（EZ/EC program）是在1993年 Omnibus Budget Reconciliation Act 中所頒布的，其主要之目的是為了協助貧窮率與失業率較高之窮困地區，透過公、私部門及非營利組織間之彼此合作，研擬一套能全面解決社區問題之策略計畫，並經由共同參與、執行，來振興社區，脫離貧窮與失業。EZ/EC方案提供了經濟低迷地區一個成長及復興的契機，它的任務就是要透過長期且一連串的經濟與社區改善計畫，創造地方永續性發展，並增加當地的就業機會。

圖一 EZ/EC方案與地方就業機會



EZ/EC 計畫是從民間開始，因為只有社區的居民最瞭解地方問題所在，由他們與地方及州政府、社區組織、地方企業共同合作提出計畫，並結合公、私資源來實現它。因此，該方案之重點在於使社區達成下列四大指標：

- （一）經濟機會
- （二）永續發展
- （三）社區合作
- （四）改造願景

一旦被指定成為EZ/EC地區後，除可獲得聯邦補助、聯邦賦稅減

免、州政府與地方政府經費投入外，將可優先獲得聯邦或州政府其他方案之機會。根據美國住宅及都市發展部所出版之「聯邦方案指引手冊」，EZ/EC方案是少數幾個聯邦方案中享有所有政府所提供之資源，包括：資金獲得、企業協助、社區建立、消除災害、經濟發展、教育、環境、機會平等、健康、住宅、社會服務及家庭支援、基礎建設、公共安全及預防犯罪、科技協助、工作福利、人力發展等16大類資源。

而EZ與EC兩者主要之差異，在於政府所提供的財政資源水準及型態不同。被指定為EZ的地區，較EC獲得更多由 Social Services Block Grant program (SSBG)所補助的經費。在都市地區的EZ約可獲得1億美元，鄉村地區的EZ約可獲得4千萬美元，而所有的EC則僅獲得295萬美元之補助；此外，在稅捐方面，雖然位於EZ與EC之企業均可發行免稅債券，但只有位於EZ之企業可獲得稅額抵減(如 the Work Opportunity Tax Credit 及 Section 179 Tax Deductions)的利益。

EZ/EC方案主辦及管考機關，在鄉村地區由美國農業部鄉村發展(USDA Rural Development)的社區發展局(Office of Community Development)負責；在都市地區則由美國住宅及都市發展部(HUD)負責，而在2000年後所推出之更新社區(Renewal Communities)，則全部由住宅及都市發展部負責。在方案規劃初期，主管機關不但要編製並提供各樣介紹有關活力方案及如何研擬策略計畫程序之刊物，還要在全國各地舉辦多場的研討會，來協助申請者瞭解方案內容並符合申請程序之規定。在選定EZ/EC地區後，主管機關要協助這些社區設計績效評估方法，並由執行單位每年提送執行評估報告，再依評估結果重新調整策略計畫，以確保社區之持續發展(見圖一)。

社區發展過程中，各階段主要之任務包括：

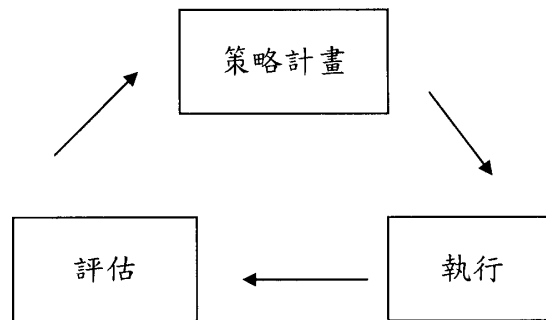
1. 研擬策略計畫階段：願景及價值觀、社區評估、分析資源、排

定問題與機會之優先順序、訂定長期目標、選擇策略。

2. 執行階段：選擇問題、選擇目標、提出績效評估方法、選定評估指標、建立評估基準點、選定執行目標、選定績效評估領主、導者、確認工作計畫、確認資金、確認其他資源。
3. 管考及評估階段：最終結果評估、產出評估、過程評估、財政評估。

為提供最新資訊，美國農業部與住宅及都市發展部均設計內容豐富的網站，（www.ezec.gov , www.hud.gov/offices/cpd/ezec）給相關單位如執行者或新申請者參考。

圖二 社區發展過程



自從1993年Omnibus Budget Reconciliation Act 頒布要推動EZ/EC方案後，柯林頓總統在1994年1月宣布將由各社區採競爭之方式爭取，申請者必須在同年的6月底前提出策略計畫書，主要是讓有意申請者約有半年之時間籌備計畫內容。其後經過審慎的評選後，在1994年12月正式選定9個活力區域及95個企業社區，即後來所稱之第一輪 (round I) 方案；其中有3個EZ及30個EC在鄉村地區，6個EZ及65個EC在都市地區。

在1997年之Taxpayer Relief Act中，再指定20個新的活力區域，其

中有5個在鄉村地區，15個在都市地區；並在1999年之Omnibus Consolidated and Emergency Supplemental Appropriations Act 中，提供對此20個活力區域之補助金，同時額外再指定20個鄉村地區之企業社區，此為第二輪(round II)方案。

在2000年布希政府執政期間，國會通過立法再指定9個新的活力區域及40個更新社區(RC)，採減稅的方式吸引企業投資，繼續追求改善落後社區的經濟發展目標。

雖然EZ/EC方案所追求的是藉由社區經濟發展，帶動就業機會，不過從某個角度來看，EZ/EC方案對社區發展的重要性及涵意，恐怕更甚於經濟發展。因為要申請成為EZ或EC，必須經過激烈之競爭，若沒有多數居民共同參與規劃提出社區長期發展之藍圖及策略性計畫，幾乎是不可能爭取成為EZ或EC。在第一輪競爭中，共有227個社區提出申請，只有104個社區爭取到成為EZ或EC，那些成功者除了條件必須符合外，主要就是充分表現出社區共同努力參與的結果，才得以雀屏中選，獲得支持。不過為了激勵那些有提出計畫卻沒有成功之申請者，美國農業部後來也邀請那些社區，將之指定為冠軍社區(Champion Communities，簡稱CC)，繼續實現他們的計畫。雖然CC不像EZ/EC地區可以獲得龐大的補助經費，但仍能獲得美國農業部所提供特別的財政和技術援助，來執行他們的部分計畫。在1995年至2000年期間，冠軍社區總計投資金額共約4.31億美金，主要用在協助這些社區發展商業和基礎建設，使他們亦可獲得一些改善之機會。

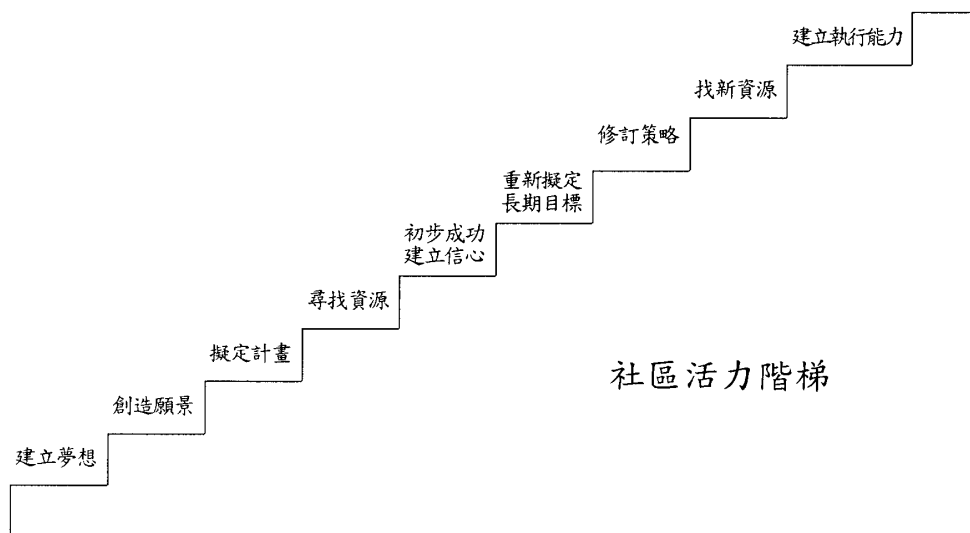
EZ/EC 方案投入之經費除來自政府外，非常鼓勵私人經費的參與投資，希望在10年內可以帶動200億美元的私人投資，並創造7萬2千個工作機會；參與的夥伴包括企業、銀行、非營利組織與社區居民。在經費使用方面，中央給予相當大的彈性與空間，如經費之使用方式、優先順序等，均由社區自己決定。一般而言，鄉村地區的

EZ/EC 一般會先從加強改善公共設施著手，如建置供水系統和污水處理系統，徹底解決生活居住環境，以吸引企業進入投資。

自從國會在 1993 年推動此方案後，已有 38 個活力區域、115 個企業社區、40 個更新社區、以及 120 個冠軍社區被設立。根據估計，目前該方案合計已創造超過 2 萬個工作機會，且政府所投入之經費已相對帶動私人經費的參與投資，平均每補助 1 美元有 18 美元的其他經費投入，顯示 EZ/EC 方案已獲得更多人的支持與參與。

三、EZ/EC 方案之特色

根據美國農業部鄉村發展之社區發展局負責活力方案部門主管 Mr. J. Norman Reid 所發表之一篇文章中指出，社區活力發展的模式是發展鄉村地區的新方法，它提供了許多不同於過去的新做法，其中最重要的一項特色，是它藉由嚴格要求必須符合整體長程規劃的申請程序，賦予每個申請者一個新願景以及內在的激發力，去擺脫社區貧窮。社區活力發展的模式不是一蹴可成的，它須要一連串的步驟去實現夢想，J. Norman Reid 稱之為社區活力階梯模式：



而最能代表社區活力發展的EZ/EC方案，的確也呈現了許多與過去傳統方案不同之特色，包括：

- (一) 涵蓋包羅萬象的社區議題，是許多傳統方案無法一一觸及的，此方案並無標準化之配套措施，乃是隨地區不同而異。
- (二) 聯邦政府與社區建立長期的夥伴關係(大部分為期十年)，使社區有足夠的時間去運用各項相關的計畫及資源，建立永續發展的能力。
- (三) 是一種有策略的計畫，並依社區重要議題之優先順序而訂定。
- (四) 非常強調社區與聯邦政府、州政府、地方政府、私人企業、基金會、非營利組織等機構，共同合作使用資源，以實施社區的策略計畫。
- (五) 強烈要求多數居民共同參與計畫之擬訂、實施以及評估社區執行的努力成果。
- (六) 提供地方自主權決定優先順序，聯邦政府只扮演協助的角色，當地方在實施計畫時，並盡力去維護它的原貌。
- (七) 鼓勵鄰近地區結合有限的時間、才能及資金等資源，共同解決當地的問題，一起獲利。
- (八) 要求社區對每項活動建立績效評估標準，並定期向聯邦政府報告。

四、EZ/EC方案之成效

為評估EZ/EC方案之執行成效，美國農業部與住宅及都市發展部分別訂定一套績效管理系統，美國農業部所設計之績效管理系統稱之為Benchmark Management System (BMS)，由執行EZ/EC方案之各機構定期(每年)上網填報執行情形，惟各項目標之擬定及修訂係由執行機構依實際狀況調整，因此能充分呈現社區執行之成效並反映所遭遇之困難，再由農業部與各州地方政府共同協助解決問題。此外，執

行機構亦須每年提出一份書面的評估報告，作為此方案之檢討報告。

根據美國農業部與住宅及都市發展部有關探討EZ/EC方案之執行情形資料，以及在拜會美國農業部官員的訪談中得知，聯邦政府對該方案之實施之成效是相當肯定的。其中他們對位於肯塔基高地活力區域（Kentucky Highlands Empowerment Zone）的執行成效相當自豪，該社區是被列為申請案中最優先的三個建議案之一，肯塔基高地社區之規劃委員會分別以四個主軸－旅遊、基礎設施、經濟機會及生活品質作為規劃重點，成立專案計畫，並透過策略性整合當地的整體資源，成功地創造高經濟成長與就業機會，也成為 EZ/EC方案最成功的案例之一。

不過由於之前曾參訪加州Goshen冠軍社區及維吉尼亞州West Shore企業社區，其結果卻呈現另一種不同之面貌。雖然該二個執行單位非常認真，社區義工亦相當投入，使得社區生活品質在計畫執行的九年間確實大為提升，惟在計畫已執行接近尾聲時，社區在經濟成長與失業率的改善成效上，似乎不如預期理想，貧窮率與失業率仍居高不下，均超過20%以上。由此可知，EZ/EC方案對有些社區仍然未能發揮促進經濟發展與增加就業之功效。

此外，在最後參訪階段與Cornell大學的Donald Tobias教授的訪談中，亦曾請教他對EZ/EC方案整體成效之看法，所得到的答案卻不若農業部官員那麼樂觀。Tobias教授雖然相當肯定藉由此一社區發展的模式，來達到創造地方永續經濟成長與增加就業機會之目標，但對EZ/EC方案實施以來之成效卻持保留態度。根據其瞭解，該方案在規劃的理念上雖然正確，但在推動時遭到政治壓力等不當因素的影響，以致社區評選上有些瑕疵，也影響該方案最後之成果。

五、EZ/EC方案與我國相關方案之比較

為解決當前勞動市場所面臨的地區性失業差異問題，我國曾推出

「政府部門創造就業機會方案」、「永續就業工程」及目前尚在實施之「多元就業開發方案」等促進地方就業政策，希望結合相關部會、各地方政府及民間非營利組織開發地區型工作機會，促進地方發展並協助失業者再就業。惟相關措施因執行期間較短，且與地方社區結合層面過窄，因此所發展的地方產業很難落實生根，也不易達到永續就業之目標。

近期我國為振興經濟與促進產業發展，推動「挑戰二〇〇八：國家發展重點計畫」，其中「新故鄉社區營造計畫」係利用在地資源，引入人才及創意，營造活潑多彩的地方社區，其理念與美國EZ/EC方案有類似之處。「新故鄉社區營造計畫」強調要留住人才，首先需要去營造一個適合人居住的生活環境，包括設施空間、人文傳統、公民參與和溫潤的社區關懷，經由重建地方社會生活的「新故鄉運動」和「新部落運動」，充分實踐以「自主、自豪、同體、同演、同夢」的社區總體營造精神，讓每一個國民、每一家庭、每一個社區，都能夠就自己地方的條件和特色，透過學習和參與，集聚居民的共同意識，結合特有的文化傳統、空間環境、建築設施與各種地方產業，提供各種就業機會，發展地方特色，培養地方的認同感與榮譽感，建立自主性的社區照顧機制。「新故鄉社區營造計畫」是一個總體性的計劃，在策略上是以生活社區為單位，包括鄉村、部落族群及地方小鎮，並以居民自主參與為主，配合專業者的指導協助與政府部門的行政經費支援，全面的重建台灣基層社會，預期由此帶動社區內部包括社會關係、文化藝術、空間設施與經濟產業的整體轉型，提供新的就業機會與生活條件，進而留住或吸引外移人口，振興地方的活力，做為國家重建的基礎。其具體目標包括：

- 一、在地就業
- 二、服務醫療社區化

三、打造高品質的優質環境

四、確立地方認同與活化文化傳統

雖然「新故鄉社區營造計畫」在透過社區改善計畫，來創造地方永續性發展與增加就業機會的規劃理念上，與美國EZ/EC方案有類似之處，但在實質上，「新故鄉社區營造計畫」似乎較著重文化方面的發展，所涵蓋政策目標的範圍不及EZ/EC方案來得廣。如前所述，EZ/EC方案是少數幾個聯邦方案中享有所有政府所提供之資源，包括：資金獲得、企業協助、社區建立、消除災害、經濟發展、教育、環境、機會平等、健康、住宅、社會服務及家庭支援、基礎建設、公共安全及預防犯罪、科技協助、工作福利、人力發展等16大類資源；其中人力發展項目包括提升就業知能（如社區有免費的電腦學習課程）與提供技能訓練等，以配合社區永續性發展所需之人才。惟我國「新故鄉社區營造計畫」在此一重要環節上似乎著力不深，從其執行的架構上發現其並未納入職訓體系。雖然勞委會職訓體系廣及地方，也發揮相當之功效，但若未能與地方社區發展緊密結合，提升社區居民足夠的技能以配合地方產業發展所需，則產業不易移入或發展，更無法生根留住永續就業機會。而EZ/EC方案的觸角之所以可以如此廣，一方面可能因執行單位多為民間非營利組織等專責機構，他們以專業經營角度提供完備的服務；另一方面，則因許多EZ/EC方案都有社區義工參與，甚至提供屬於個人專業才能的訓練，共同建造社區。

肆、建議事項

雖然EZ/EC方案實施以來，對美國貧窮社區之改造成效，各界評價不一，但該方案在規劃的理念與一些配搭的措施上，卻有許多可學習的地方，也是我國在政策研擬過程中可供參考之處：

一、許多須長期才可達成之政策，若實施期間過短則無法達成效果，

要永續發展並非一蹴可成，要經過長期之規劃，再切割為短期目

標，逐步達成，即所謂階梯式之成長。美國社區要申請成為EZ/EC之必要條件之一，是必須對整體社區需求發展提出長期且全面性的規劃，並為使易於進行執行績效之評估管考，需同時列出二年、五年和十年之目標，並於各階段進行評估，進而修正調整計畫，以達到永續發展之目標。我國在促進地方就業政策上，推出如「永續就業工程」、「多元就業開發方案」等措施，惟其執行期間最長僅以一年為限，因此雖可促進短期就業，卻很難達到永續就業之目標。而與EZ/EC方案規劃理念類似之「新故鄉社區營造計畫」期間雖較長為六年，但應仍屬中期計畫。

二、在地型方案之整體規劃及原則雖可由中央掌控，但各地策略計畫之研擬則須由下而上，即應由地方視實際需求而定，因為只有當地者最瞭解問題所在及解決之方法，由他們主動與地方及中央政府、民間組織等共同合作提出計畫，將能收事半功倍之效。美國EZ/EC方案非常強調夥伴關係，應它認為推動力量必須來自社區才能永續發展，中央雖可提供技術指導，但應給予最大的彈性與空間，使地方有實權可做最適當之分配。所以聯邦政府在第一年就將補助經費全部撥給EZ/EC社區，由他們自行決定經費之使用方式及優先順序，因此在充分授權下，許多EZ/EC社區各自擁有自己的做法，且有相當成功之發展。而聯邦政府之所以可以將資源一次給予的最大原因，是因為除了該方案之補助金外，EZ/EC社區還有許多可優先爭取之資源掌握在聯邦政府手中，透過每年績效評估制度，聯邦政府可以調整其他資源的補助，甚至可以解除EZ/EC社區之指定權。因此，在政策權限的收放上，只要中央能掌控制衡的機制，由地方全權處理運作之方式，不但最有效率，且是中央與地方雙贏之做法。

三、永續就業機會必須根植於社區發展，若社區交通不便、居住環境

髒亂、生活品質低落、居民教育水準低，可用之勞工不足等，是無法留住當地企業甚至吸引小企業進來投資，結果即使有減稅等誘因，不見得可以相對吸引企業設廠投資，或待投資誘因消失就可能遷廠外移。因此一些鄉村地區的EZ/EC，會先從加強改善公共設施著手，如建設供水和污水處理系統，以吸引企業進入投資。所以雖然美國EZ/EC方案所追求的是藉由社區經濟發展，帶動就業機會，不過在本質上是先從改善整體社區環境著手，並重視與企業間之互動關係。EZ/EC方案必須涵蓋私人企業之參與，許多執行單位每週固定與企業舉行座談，建立溝通管道，除可瞭解企業本身之需求外，也提供居民至企業工作之機會。

四、在知識經濟時代，雖然必須發展資本密集且競爭力高之新興科技產業，以帶動整個國家經濟成長，但對一些地理條件較差或偏僻之地區，無法有大企業的投資，仍可著眼於吸引小企業或勞力密集之服務產業投資，以爭取較多之就業機會。EZ/EC方案中，非常積極鼓勵小企業的發展，或協助失業者設立小企業，其採取的獎勵方式包括：對小企業提供低利貸款；成立小企業信用保證基金；對小企業支付員工的工資給予租稅減免；開辦小企業主訓練班；對小企業提供經營諮商服務等。

五、EZ/EC方案雖由社區居民結合地方政府與社區組織共同提出，但執行單位可由社區委託專責機構統籌運作執行，如非營利組織，其優點是這些專責機構是以經營者的角色來執行計畫，並以專業提供服務。此外，許多EZ/EC方案執行單位非常鼓勵社區義工參與，共同推動計畫。不過由於我國所謂第三部門或非營利組織尚未健全發展，因此很難擔當如此重任，而我國義工參與情形亦不如國外普遍，因此有能力接受委託執行此種長期計畫之專責機構非常少。未來應設法繼續加強培養我國第三部門或非營利組織，

使其有能力扮演協助地方整合資源的角色，相信將對我國地方發展將甚有助益。

- 六、EZ/EC方案除了從社區需求的發展藍圖來開發工作機會外，為改善失業者就業能力，也同時提供職業訓練與就業服務，尤其相當重視對青少年之服務，並積極訓練青少年成為未來社區領袖，因為青少年是社區未來之根基，只有強化他們的人力資本和就業技能，未來社區才有希望。
- 七、EZ/EC方案政府雖補助相當之經費，但並非是經費唯一的來源，該方案投入之經費除來自政府外，非常鼓勵私人經費的參與投資；社區必須開發其他經費來源，才能持續不斷發展，也能獲得更多人的參與。根據美國農業部所發表之「鄉村活力發展社區五年評估報告」（2000年8月）中指出，第一輪EZ/EC方案社區本身所爭取之經費與政府補助之經費為7.7：1，第二輪EZ/EC方案在第一年更高達70：1，即政府補助1美元，社區另外再尋得70美元之財源支持。我國政府在協助地方發展上，地方民眾都有一種錯誤的觀念，認為這是政府的責任，因此常常過度依賴政府提供資源，才願意進行社區改善，殊不知發展社區是大家共同的責任，政府雖有責任協助規劃，但畢竟資源是有限的，惟有社區居民、地方組織和當地企業意識到其實社區改善後，自身的受益最大，大家都肯投入金錢及心力，才能凝聚一股自發力，爭取成功。
- 八、EZ/EC方案所涉及之層面雖廣及教育、環境、健康、住宅、經濟發展、資金獲得、企業協助、社區建立、消除災害、社會服務、基礎建設、公共安全、科技協助、工作福利、人力發展等，仍由單一主管機關負責統籌規劃、管考作業及所有相關諮詢協助，因此地方執行單位只要對應單一窗口，在計畫執行效率上明顯增加。我國許多方案因涉及部會眾多，相關業務均由主管部會分別

負責，即使有統籌規劃之主管單位，但在對應地方的窗口上仍是相關部會各自主政，地方不易瞭解方案全貌，執行成效也因分開評估，不易呈現整體效益。

九、EZ/EC方案並非對所有的社區進行補助，相反地它是集中資源去支援少數認真提出計畫之地區，除可鼓勵社區居民主動團結爭取蛻變之契機，改變過去地方被動之角色，並可因執行者之積極配合態度，大大提高方案成功之機會。