

台北邁向世界都市發展之產業用地政策檢討

金家禾^{1*}

論文接受日期：八十八年六月十八日

摘 要

台北於漸邁向世界都市發展之背景下，其產業結構亦產生明顯變遷，產業未來發展方向成為台北發展之重要課題，而其中產業用地為產業發展之重要因子，本文藉由世界都市理論建立產業用地政策檢討之架構，進行其產業用地政策之檢討，研究發現現行產業用地政策有修正之必要，如此才能協助台北都會區進行產業結構之調整與發展，及促進其世界都市功能之提升。

關鍵詞：全球化、世界都市、生產者服務業、產業用地政策

* 國立台北大學公共事務學院地政系副教授。

聯絡方式：臺北市民生東路三段六十七號，(02)25009158

E-MAIL：ching@mail.ntpu.edu.tw

註1. 感謝本刊匿名審稿人所提供之寶貴建議，使本文之架構及內容更趨完善，惟文中如有任何遺漏或錯誤仍為作者之責。

An examination of Taipei's industrial land policies while developing toward a world city

Chia-Ho Ching

Abstract

Under the context of Taipei developing toward a world city, its economic structure has changed significantly over the past two decades. The direction in economic development is essential for Taipei's future development. Land policy in industrial development, among others, is important element for economic development. Based on World City Theory, this paper formulates a framework for assessing Taipei's industrial land policies. The study reveals that it is necessary to remedy current industrial land policies in order to help Taipei economic restructuring and its future economic development, as well as to promote Taipei's world city functions.

Keywords: Globalization, World Cities, Producer Services, Industrial Land Policy

一、前言

台北都會區^{註3}工商活動一直占全台地區之重要地位，由1996年之工商服務業普查資料顯示，其工商服務業所吸納之就業數及產值約佔全台灣地區之40%，另由台灣國際資訊流動之研究顯示台灣地區76%之國際快遞集中於台北都會區(陳宜靖，1998：84)，可粗略判斷台北不但為台灣對外之門戶，同時顯示台北於台灣日益國際化過程中逐漸具備世界都市之功能(金家禾，1999；夏鑄九1993)，形成台灣巨額對外投資與僑外投資之管控中樞，除與先進工業化國家(尤其是美日)之都市維持一高度互動往來關係外，亦漸於東南亞區域建構其網絡關係。有研究者甚至於將台北視為世界都市之一員(Freidmann, 1986；King, 1990；Reed, 1984；Taylor, 1997)。於漸發展成為世界都市之同時，其經濟結構亦可能深受全球化及其於世界都市體系中所扮演功能之影響而變遷(Sassen, 1994；Freidmann, 1986)，其產業發展政策因而有必要具備全球化向度之考量，產業用地亦為產業發展之一環，是以，於此全球化向度思量下似可建立一研究架構對產業用地政策加以檢討。於此動機下，本文試圖由世界都市理論對世界都市經濟結構變遷之論述，與台北都會區經濟結構及產業空間分佈變遷之實際情況，建立架構檢討台北於漸邁向世界都市發展時產業用地之適宜性。本文結構：先回

註3. 本文以台北市及台北縣為所界定之都會區空間範圍。

顧世界都市產業發展與產業用地政策之相關理論，據以建立對產業用地政策評估檢討之架構，第三部分說明台北都會區產業結構與空間分佈變遷情形，進而對現行產業用地政策工具逐一加以回顧與檢討，最後為結論與建議。

二、文獻回顧

產業用地政策之主要考量因素在於促進經濟發展，而經濟發展有其地區性，故於探討某特定地區產業用地政策之良窳或研擬未來用地政策時，需對該地產業發展及結構變遷之本質，及其與產業用地供給與使用管制體系間之關係深入了解(Pratt and Ball, 1994:11)。產業用地政策為整體土地政策中之一環，尚需考量整體土地政策運作體系與政策工具，現行土地政策工具包括：用地規劃開發、提供使用、使用管制、地價及土地稅制(李承嘉，1998：14)。

世界都市理論以世界經濟再結構觀點探討世界都市之形成及其功能與內部結構之變化，經濟再結構過程中跨國企業被發現扮演重要角色，由於面對其他類似企業之強烈競爭，而將勞力密集之生產行為，移轉至區位優良、交通方便、工資、土地及其他生產要素低廉之地區，而致力於研發、設計、行銷策略、行政管理與掌控之工作(Clark 1996: ch2)，此類具全球向度之生產、銷售及資金掌控功能又呈聚集於少數重要都市之現象，這些都市被稱之為世界都市 (world cities)(Friedmann, 1986；Frost & Spence, 1993；Hall, 1966；Sassen, 1991；Taylor, 1997)，其因吸納全球主要跨國企業、資金供應組織及生產服務組織之指揮控管營運總部，而具相當之能力以掌控世界經濟運作所需之人員、貨品、資金及資訊等之流動，且是將地方資源與經濟活動納入全球體系之中心地點，亦是於全球化過程影響地方經濟發展之媒介地。另一方面其跨國性互動日益頻繁甚至於有超越與國內其他地區互動之趨勢，其內部結構需為適應全球性功能之運作而調整，其產業結構與其空間分佈之變遷因而甚受其於世界經濟體系中所擔任功能所影響(King, 1990；Sassen, 1995)。故經由對世界都市之特性與其發展方向之了解，可說明與解釋其內部結構關係與其變動之源由，如此才能協助都市規劃者或都市發展決策者掌控都市發展之變動方向與所需採行之策略(Smith & Timberlake, 1995: 94)。

提升於世界都市體系中重要性之一般策略有：提升技術及基礎設施（如運輸、通訊設施之建設）、租稅優惠、土地提供使用以爭取跨國企業投資與國際資金之投入，增強其跨國掌控功能。其中最受注意者為促進生產者服務業 (producer services; PS)^{註4}之發展，這是因為PS產業一方面有助於提升當地生產效率與競爭力(Coffey & Bailly, 1992)，另一方面PS產業發展較健全之都市較能吸引跨國企業與國際資金之進駐，再者，跨國企業之進駐又能進一步帶動當地PS產業之發展，進而協助當地生產技術與營運效率之提升，形成經濟發展之良性循環(Thrift, 1989)。世界都市PS產業之

註4.PS產業包含：設計、法律、會計、建築及工程技術服務、管理顧問、經紀、市場調查、資訊服務、廣告企劃、行銷、公關、國貿、運輸、通訊、研究發展、商品經濟、財務、金融、保險及不動產業 (FIRE)等行業(Clark, 1996:86; Drennan, 1992; Friedmann, 1995:31)。

快速發展^{註5}，被印證為協助該提升全球性掌控能力、吸引跨國企業及國際資金之進駐成為促進經濟成長之動力，同時也是產業結構與空間分佈變遷之重要驅動力 (Clark, 1995 ; Harris, 1997 ; King, 1990 ; Machimura, 1998)，且PS呈現聚集於都會中心區發展之特性 (Hall, 1995:25 ; Sassen, 1995: 67)。

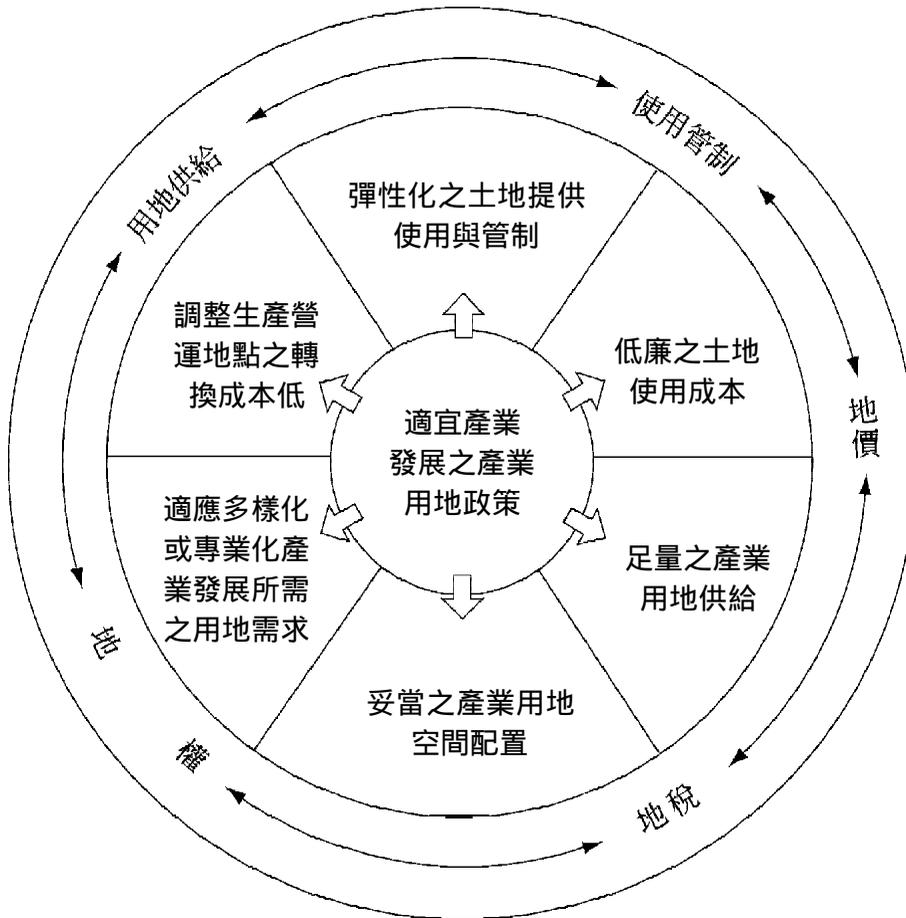
世界都市理論可提供一架構供分析及解釋世界都市(或漸成為世界都市)產業結構及空間分佈之變遷，及提供產業發展策略之依循，並可進而以此為基礎探討應採取之產業用地策略。因產業結構變遷形成新型態生產方式與勞力分工，亦促成新型態之產業空間需求 (Scott, 1988)，土地為生產要素之角色亦產生質變，Harvey(1987)以彈性累積之角度提出轉換危機 (switching crises) 觀念，說明投資者為追求利潤，經常將某一產業及 / 或位於某一地區之投資移轉至另一更具利潤之產業及區域上，其結果一方面為資金移出之產業及區域面臨衰微困境，因而都市及區域間為爭取投資形成高度競爭。而企業基於生產成本及市場占有之考慮，必將隨時調整其生產組織安排與分工，於此考量下企業最佳設置地點為當地具完備之生產網與專業服務網，使其生產組織之重組得以迅速進行，且重組過程所耗費之成本低，換言之，彈性已成為都市競爭力之要件。此外亦與該都市所採取之經濟發展政策(行動)有關(Hall, 1995)，且與所採取政策是否配合產業變遷或影響產品、生產過程及生產要素價格之循環週期有關(Gittell, 1992:21-25)：尤其是在資金及投資流動日速之全球化下，生產要素價格條件較佳(較低廉之勞工與土地成本)之都市較具吸引力(若其他條件近似)。此建議競爭力之提升可經由：降低生產要素成本、協助生產組織調整與減輕其調整成本等之作為而達成，此觀點可運用於產業用地策略之檢討分析上，即協助產業快速調整之能力為評斷用地政策良窳之指標之一。

另一方面，新型態之累積模式又形成交易優於生產之局面，因而有部分資金由製造業生產部門抽離，轉向投資於金融商品及不動產之交易上。產業用地亦漸成為投資炒作之對象，此變遷之主要影響為：產業用不動產既成為投資之標的，因有預期心理，易形成泡沫效果及造成假性需求之現象，供給與實際需求間不均衡之情況便成為常態性之結果，而產業用不動產開發與投資者之利益未必與企業生產者之需求一致，產業用地之開發便存在於高度不確定及高風險之情況下進行，於此變遷下產業用地政策所需考量之向度變得較廣且極度複雜，一方面引導產業發展之政策及產業用地政策必須經常隨環境之變遷而調整，另一方面，研擬妥善之產業用地政策成為政府極大之挑戰與負荷，諸如產業用地之供給與提供使用、產業用地地價、其區位配置及使用管制等之政策工具皆常需隨外在環境之巨變而檢討調整。

綜合上述論述，於變動日益且競爭加速之現實環境下，政府於產業用地之供給與提供使用施政上需考慮如何協助產業得以適應生產模式之變動而具競爭優勢，諸如協助廠商就地重新配置其生產空間，使其生產空間(廠房與辦公空間)滿足其產品創新或生產過程調整之所需，或協助廠商重新調整配置其生產與銷售地點，即遷離已不適宜之生產與銷售地點，而遷往最適宜或更適當之生產與銷售地點，另外，提供產業充裕且低價之產業用地(生產要素之成本)、協助形成健全之產業結構及良

註5. 製造業由以往之大量生產模式轉變成消費者導向之生產模式時，其對行銷、市場調查與研究、管理、設計、電腦軟體等PS業之需求便持續增加(O'Farrell, 1995)。服務之需求越趨多樣化後提供服務之業者便越朝專業化發展(Coffey and Bailly, 1992)。

好之空間分工、及促成多樣化及專業化產業之發展，使產業易於取得眾多所需之 PS 服務，形成聚集經濟或增加研發創新之能力等皆為考量之因素 (Pratt and Ball, 1994:5)。是以，適宜產業發展之用地政策可由圖一中所示之多項準則加以判斷，而土地政策(產業用地政策)工具不外用地提供使用(量、地點及提供使用方式)、使用管制、地權限制、地價及地稅等工具，本文基於此架構，分別對現行台北都會區產業用地之政策工具加以回顧與分析檢討。



圖一 產業用地政策之檢討架構

三、 產業結構與空間分佈變遷

為了解台北都會區產業結構與空間分佈變遷情形，並印證此變遷符合世界都市理論論述，運用 1981、1986、1991 及 1996 年工商服務業普查資料，以各產業歷年所佔比例之變動(表一)、區位商數法(表二)及總管理單位之空間分佈情形(表三)分析台北都會區產業結構與空間分佈之變遷，發現製造業漸撤離都會中心區，同時 PS 業於台北都會區之發展迅速，並以都會中心為主要聚集發展地，此結

表一 台北都會區歷年各產業別所佔之比例

單位：%

衡量指標	年期	製造業	營造業	批發零售 及餐飲業	運輸、倉儲 及通信業	金融保險 不動產業	工商服務 業	社會服務 個人服務業	其他
場所單位數	1981	16.5	2.7	61.4	3.4	1.5	3.5	10.9	0.1
	1986	17.0	2.3	57.2	8.4	1.2	3.7	10.0	0.2
	1991	16.5	3.2	55.3	9.8	1.8	4.7	8.7	0.1
	1996	15.7	4.6	52.0	10.3	3.0	6.0	8.5	0.1
就業員工數	1981	38.0	9.9	28.6	7.7	4.2	2.8	7.3	1.5
	1986	40.0	7.0	29.5	7.8	4.3	3.2	7.2	1.1
	1991	31.3	7.9	33.4	7.5	6.5	4.6	8.1	0.8
	1996	28.5	7.2	34.5	6.7	8.3	5.6	8.6	0.6
樓地板使 用面積	1981	47.7	2.6	25.1	5.0	3.5	1.7	11.9	2.5
	1986	44.3	1.8	23.1	7.7	4.7	2.3	13.8	2.3
	1991	38.0	2.0	27.8	6.4	6.7	2.5	13.8	2.7
	1996	32.9	2.0	25.3	5.5	8.1	2.7	20.5	3.1
生產總額	1981	37.2	15.8	20.1	4.8	12.5	2.5	6.4	0.7
	1986	49.9	6.0	13.9	9.5	10.7	2.3	4.9	3.0
	1991	48.9	6.2	11.4	8.7	14.1	2.3	4.0	4.6
	1996	37.4	7.9	18.4	7.1	17.9	4.0	5.5	1.8

資料來源：1981,1986,1991及1996年之工商服務業普查資料。

註：(%)表示該區場所單位數、員工人數、生產總額、樓地板面積佔該年度台北都會區比例。

表二 1981-96年台北都會區各分區各類產業區位商數值

衡量指標	年期	製造業	營造業	批發零售 及餐飲業	運輸、倉儲 及通信業	金融保險 不動產業	工商服務 業	社會服務 個人服務業
都會中心	1981	0.40	1.34	1.36	1.33	1.58	1.62	1.33
	1986	0.34	1.34	1.45	1.34	1.66	1.76	1.34
	1991	0.30	1.14	1.31	1.28	1.59	1.62	1.25
	1996	0.43	0.93	1.15	1.25	1.55	1.54	1.18
中心都市 其他地區	1981	1.15	0.67	1.02	0.95	0.40	0.40	1.23
	1986	1.12	0.98	0.97	0.91	0.33	0.39	1.27
	1991	0.91	0.99	1.20	0.94	0.34	0.61	1.42
	1996	0.79	1.10	1.22	0.99	0.47	0.61	1.55
衛星市鎮	1981	1.79	0.69	0.52	0.46	0.34	0.29	0.46
	1986	1.72	0.66	0.50	0.60	0.40	0.23	0.52
	1991	1.82	0.97	0.62	0.66	0.44	0.30	0.63
	1996	1.62	1.17	0.82	0.70	0.47	0.44	0.68
都會郊區	1981	1.97	0.36	0.36	0.71	0.18	0.12	0.52
	1986	1.99	0.40	0.28	0.56	0.17	0.09	0.47
	1991	2.35	0.48	0.37	0.58	0.16	0.10	0.46
	1996	2.10	0.87	0.62	0.59	0.26	0.25	0.54

資料來源：1981,1986,1991及1996年之工商服務業普查資料。

註：都會區及其四分區範圍之界定見金家禾(1998:6)。

表三 總管理單位之空間分佈

單位:家數(N)

產業部門	年期	都會中心		中心都市之其他地區		衛星市鎮		都會郊區		總計
		N	%	N	%	N	%	N	%	N
製造業	1981	1751	87.8	94	4.7	113	5.7	36	1.8	1994
	1986	2718	83.4	205	6.3	255	7.8	83	2.6	3261
	1991	1874	69.9	245	9.1	393	14.7	169	6.3	2681
	1996	1201	72.0	143	8.6	211	12.7	113	6.8	1668
運輸倉儲通訊	1981	235	95.9	4	1.6	3	1.2	3	1.2	245
	1986	209	92.1	4	1.8	10	4.4	4	1.8	227
	1991	289	92.9	11	3.5	7	2.3	4	1.3	311
	1996	205	89.9	11	4.8	8	3.5	4	1.8	228
金融保險不動產	1981	73	83.0	1	1.1	4	4.6	10	11.4	88
	1986	75	82.4	1	1.1	6	6.6	9	9.9	91
	1991	129	81.1	7	4.4	12	7.6	11	6.9	159
	1996	210	80.8	12	4.6	19	7.3	19	7.3	260
工商服務	1981	33	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	33
	1986	51	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	51
	1991	130	93.5	3	2.2	6	4.3	0	0.0	139
	1996	147	89.1	8	4.9	9	5.5	1	0.6	165

資料來源：1981,1986,1991及1996年之工商服務業普查資料。

果可說明台北已漸具世界都市之經濟結構，其產業結構與空間分佈變遷亦可能與漸成為世界都市有關。

進而運用Hirschman-Herfindahl多樣化指數(HHI)(見Henderson et al, 1995)衡量與分析產業多樣化與經濟成長間之關連性^{註6}，並比較都會中心區及衛星市鎮PS業發展之多樣化程度，及檢定都會中心區與衛星市鎮間PS業多樣化程度(HHI)是否具有明顯差異，進而比較其與當地(都會區)製造業發展間之關聯程度是否異於衛星市鎮之PS業，以此凸顯兩地區PS業性質與功能之不同，多樣化指標HHI係以行業標準分類之中類^{註7}建立，衛星市鎮及都會中心區HHI之平均數及標準差列於表四，表中顯示都會中心區PS產業之多樣化程度高於衛星市鎮，且PS產業之多樣化程度於1981-1996年間明顯提高。進而針對製造業成長情形與PS業多樣化增加程度間之關係，比較都會中心區與衛星市鎮間之不同^{註8}。再分別計算並比較衛星市鎮及都會中心各區製造業成長率與生產者服務業多樣化增加

註6. i都市k產業之多樣化指數 $HHI_{ik} = \sum_j S_{ij}^2$ (S_{ij}^2 為i都市更細分類產業之j產業佔所有產業總計之比例)， HHI_{ik} 值愈高表示該都市k產業多樣化程度愈低。

註7. 包含國際貿易(F56)、運輸業(G61)、倉儲(G62)、通信(G63)、金融及其輔助業(H65)、證券及期貨業(H66)、保險業(H67)、不動產業(H68)、法律及會計服務業(I71)、建築及工程技術服務業(I72)、商品經紀業(I73)、顧問服務業(I74)、資訊服務業(I75)、廣告業(I76)、設計業(I77)、租賃業(I78)、其他工商服務業(I79)。

註8. 製造業成長情形之衡量分別以就業人數及生產總值之成長加以處理，以1996年之就業人數(生產總值)除以1981年就業人數(生產總值)之log值。多樣化增加程度以1996年HHI除以1981年HHI之log值加以計算。

表四 台北都會中心區與衛星市鎮1981與1996之HHI

	多樣化 指數	平均數	標準差	觀察值
都會中心	HHI ₁₉₈₁	0.248	0.0482	119
	HHI ₁₉₉₆	0.168	0.0309	119
衛星市鎮	HHI ₁₉₈₁	0.333	0.1690	153
	HHI ₁₉₉₆	0.186	0.0624	153

資料來源：1981及1996年之工商服務業普查資料。

程度之相關係數。其結果為：於衛星市鎮，製造業就業人數成長情形與生產者服務業多樣化增加程度兩變數間之相關係數達0.4872；製造業生產總值成長情形與生產者服務業多樣化增加程度兩變數間之相關係數達0.2859；製造業生產總值成長情形與生產者服務業生產總值增加程度兩變數間之相關係數達0.3884。然而於都會中心區之結果卻不相同：三項相關係數均未達0.1，此顯示PS之成長與當地製造業發展間不具關聯性。因而位於都會中心區之PS業與位於衛星市鎮者之間具有性質上之差異，位於衛星市鎮者可能主要以服務當地製造業生產所需為主；而位於都會中心區者其服務對象並非僅限於當地之製造業，可能尚包括台灣地區甚至於國外之顧客，故其成長與當地製造業之成長兩者間之關聯性不大。

為了解台北都會區PS之特殊發展模式，進而針對PS業者採分類隨機抽樣方式，進行問卷調查，以了解^{註9}：

1. 設置時之特性(含員工數、樓地板使用面積、組織型態)；
2. 設置時對地點選擇之考慮因素；
3. 動態遷移情形(遷移之頻率、遷移之地點及遷移之原因)；
4. 是否提供國外服務。

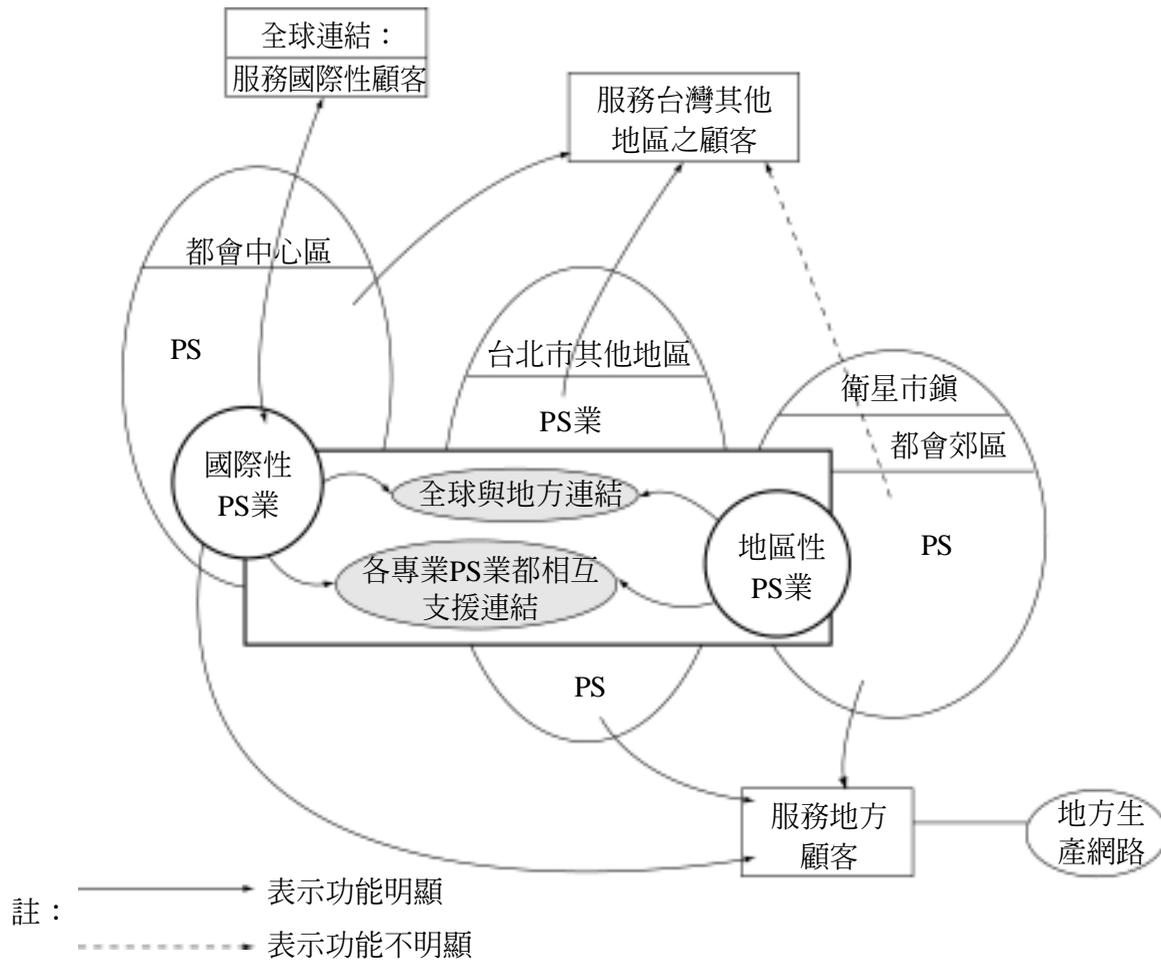
調查結果顯示：

1. 設於都會中心者：有總管理單位及有較大規模者，但尚有許多業者於設立初期多採小規模經營型態，導致日後有遷移之需求，而設於外圍者(衛星市鎮)以中小規模、獨立營運單位為主。
2. 選擇設於都會中心區者，與選擇設於外圍地區者所考慮因素有差異，設於都會中心區者最注重者為聚集經濟及便於取得其他專業行業之支援，而地價(或租金)低及接近聚集於當地之製造業群為設於衛星市鎮者首要之考慮因素。
3. PS遷移率高且不同分區間之互遷日增：1981-86年間遷移者中有78%為於都會中心區內之遷移；但至1992-96年間遷移者僅52%者為於都會中心區內之遷移，跨越分區間之遷移者所佔之比例約達30%(金家禾，1999)，遷移原因主要有：設置時小規模待穩定成長後需另尋營運空間、本身營運組織結構之調整、交通區位條件、接近市場及特定產業、聚集經濟、土地價格或租金成本。

註9. 本調查經費來自國科會專題研究計畫(NSC87-2415-H-005A-015)，特此致謝，詳細分析內容見金家禾(1998;1999)。

4. 以簡單之指標(過去一年是否有提供國外顧客服務或協助國內廠商或投資者處理國外投資之事務)，以區別具國際性屬性及純當地性之業者，發現設置於都會中心區之PS，其服務對象(顧客)包含之範圍較廣，有國外之顧客、有台灣其他地區之顧客、及都會區當地之顧客；而於衛星市鎮者(如位於三重、新莊者)，其服務對象多為當地顧客(聚集於當地之製造業群)為主，故以接近其顧客為主要設置地點之考量，此類PS有時又需取得設置於都會中心區PS業之協助，完成其功能，故此類PS具低階且服務當地之特性，其發展因而深受衛星市鎮當地產業發展(主要為製造業)所影響，換言之，當地製造業之衰微或外移，必造成當地PS業之衰微。此顯示位於都會中心區之PS業與位於衛星市鎮者具營運特性上之差異，但其間卻又形成一相互支援之網絡關係及空間上之分工，PS業於台北都會區空間分佈之特性如圖二所示。

由遷移地點之變動顯示PS業主要以都會中心區為其遷往地點，但至1996年約有10%之遷移者由都會中心區向外圍地區遷移，這些業者表示仍偏好設置於都會中心區，但因租金過高或不易於都會中心區擴充，因而向外遷移，此說明都會中心區產業用地不足有造成部份業者被排擠至外圍地區之現象，此現象可凸顯產業用地政策上之課題，於用地政策上需注重產業結構之變遷及PS業發展



圖二 台北都會區PS業之空間分工

之特性與其對台北發展世界都市功能之重要性，有必要鼓勵此類產業之設置與升級發展。

四、產業用地政策之檢討

自一九九〇年以來產業外移持續為台灣經濟發展之現象，產業用地價格太高是造成此現象原因之一，甚至於製造業辛苦經年之利潤遠不及土地投機者所賺取之暴利(莊素玉，1992:5)，因此產業用地可視為產業發展之關鍵。但造成此現象之癥結為何呢？經濟學原理說明價格高漲來自於供給小於需求，故供給不足可能是癥結，但工業用地實際供製造業生產使用之比例卻不高(調查顯示僅約25%-40%)(林文玲，1992：26；台大建築與城鄉研究所、中國土地經濟學會，1999)，單純以供需原理可能甚難解釋產業用地之現況與困境。除土地已被視為投資交易之商品，而被過度炒作可能扮演重要因素外，主要亦可能與無法適應產業結構變遷有關，都會區產業結構已如前述漸由製造業轉向服務業發展，工業用地需轉換為商業及服務業使用(尤其是生產者服務業)之現象明顯，若此土地使用轉換機制不完備，轉換過程不平順，將影響不同產業間用地供需之不平衡，而不利於產業之發展，是以，對台北都會區產業用地之檢討，便成為推動台北都會區未來發展之重點。依據此理念及圖一之架構以下分別對現行產業政策工具加以檢討。

(一) 用地供給之檢討

產業用地之供給由於主管機關之不同，及使用性質之不同，可分為工業用地及商業服務業用地之供給；另由於位於都市計畫區範圍內或範圍外之不同而有供給體系之不同。商業服務業用地主要由都市計畫區內所規劃劃設之商業區供應(部分商業活動允許設置於住宅區、工業區、倉庫區等)，都市計畫範圍外之非都市土地，大部分之用地不允許供商業服務業使用，僅甲、乙、丙種建築用地允許供商業服務業使用，但只限於供日用品零售及服務業使用，規模不大，因而，商業服務業用地之供應主要係透過都市計畫之規劃加以供應，1994年「工商綜合區開發設置管理辦法」公告以後，才提供另一途徑開發及提供產業用地，以透過開發申請之方式，經取得許可後進行開發，提供土地供輕工業、試驗研究、修理服務、工商服務、運輸倉儲、會議、展覽及購物中心等使用。

至於工業用地之供給則有較多樣化之途徑，有於都市計畫區內劃設之工業區、有透過非都市土地使用管制規則編定之丁種建築用地、亦有經由報核後編定為工業區，再據以開發工業區供設廠使用。工業區內之用地主要以提供製造業設廠使用，但得按開發工業區之計畫目的及性質，以部分土地規劃為相關產業、社區、職業訓練、創業輔導、試驗研究、運輸倉儲、專業辦公大樓、遊憩及環境保護、景觀維護等設施使用(促進產業升級條例第27條)。因而工業區內之用地除供製造業設廠使用外，尚有生產服務性用地、社區用地及公共設施用地。

面對競爭及產業結構變動快速之現實，對產業用地供給使用應考量：(1)是否具有足量之產業用地供給、(2)空間配置是否妥適、(3)產業用地提供使用上是否具足夠之彈性以適應產業結構之變遷與調整。以下即以此為指標進行檢討：

先就產業用地供給量檢討，由前述之分析知製造業於台北都會區之成長漸趨緩甚至於有些地區呈衰微之現象，全都區 1991-1996 製造業場所單位數之成長率僅 1.3%，就業員工數之成長率僅 1.8%，且製造業主要分佈於衛星市鎮；反之，商業及服務業之成長卻極為快速，尤其以都會中心區為甚（例如 1991-1996 其金融保險及不動產業與工商服務業之員工數成長比例分別為 37.1% 及 29.2%），於此產業結構變遷之過程中，產業用地之供給應隨之增減調整，然而檢視都市計畫區內工業區及商業區面積及其增減比例之變動，發現工業區變更為其他分區之面積極為有限，工業用地變更供快速成長之商業服務業使用之時程遲緩；更甚者，商業區用地於都會中心之供給不增反減^{註10}，此一方面顯示產業用地供給與需求間落差之問題確實存在，另一方面也凸顯產業用地供給之調整未能符合產業結構變遷之所需。

造成此供需落差之可能原因，一方面是因為引導都市發展之都市計畫中雖將促進當地經濟發展視為重要之議題，於土地使用規劃上雖劃設工業區及商業區供產業使用，然而於產業用地之規劃提供使用過程中，往往尚需考慮其他社會（如公平正義、防範土地投機）及環境之目標，當不同目標間發生衝突時，未必以產業發展為主導。此外，都市計畫通盤檢討之時程冗長，使得產業用地變更之時程趕不上產業結構快速變遷之所需，產業用地之供給未能經常隨著產業之發展而調整，亦無產業發展預備地之作法，使得產業研發、生產、行銷及服務等活動進行調整重組時，不易迅速取得所需之用地或產業空間，不是成本過高就是所需耗費時間過長，不利於產業調整及重組，致使產業競爭力降低，逐漸迫使產業外移，前節分析顯現不僅是工廠，企業總部及 PS 產業皆有外移之現象，對 PS 產業設立地點及遷移情況之分析，亦發現 PS 業經營者持續認定都會中心為其產業營運之最佳地點，但都會中心區因產業用地不足，無法吸納所有成長之業者，致使有些急需設於中心區位以遂行其中樞掌控管理功能之業者被排擠於都會中心區之外，此結果可能導致設於非最適地點而造成 PS 業經營效率之降低，甚至於更高層級之業者（如國際性之業者）因難以於最適地點之都會中心區內設置（找不到合適者或租金成本過高）而不願進駐台北都會區，依世界都市理論此類高層級之生產者服務業能促使台北增強其跨國性之經濟掌控能力，及協助其他產業部門革新及提高產能與產值之功能，其不願進駐便無法提升競爭力及發揮推動經濟進一步成長之功能，終將影響到整體產業發展之成效。對那些透過高租金取得都會中心區用地之業者而言亦極為不利，因為需承受高租金成本之困境，依 Gittell(1992)之論述，要素成本提高必降低其競爭力，間接影響其外移之可能性，故無論 PS 產業之營運效率降低或外移皆可能造成兩種結果：一為無法有效提供服務協助其顧客（製造業）提升產品國際競爭能力，二為 PS 產業本身之專業能力無法有效提升，不但其本身國際競爭力降低，更難以有效協助根留台北之企業總部進行其全球運籌帷幄之功能。此兩結果最後將對都會區本身之產業發展，甚至於對全台灣地區之產業發展產生負面之影響。

於空間配置上，前節分析顯示產業發展上呈現業別之空間分工現象，不但如此，以服務製造業為主之生產性服務業（PS 業）亦呈現空間分工之現象，換言之，位於都會中心區之 PS 業，具國際性及區域性服務功能，與位於衛星市鎮者以服務當地之生產部門者為主者，兩者間具營運特性上之差

註10. 由台北市統計要覽粗略顯示都會中心區於 1981 年有 823.9 公頃之都市計畫商業區用地，至 1996 年減少為 694.6 公頃，減少 15.6%。

異，但其間卻又形成一相互支援之網絡關係。以健全經濟發展之角度，都會區空間發展政策需考量：如因都會中心與其他地區間產業之分工，形成對產業用地之需求不同，因而各地之土地使用與管制亦應有功能上之區分，使之成為相互支援輔助之產業空間發展模式，如此才能促使台北都會區形成強有力之生產及服務密集之經濟發展環境，一方面使當地之產業(主要為製造業)得以迅速取得所需之專業服務，研發創新其產品及製程之革新，提升其競爭力；另一方面，又促成跨國性 PS業之發展，提升台北於世界都市體系中之功能與強化其企業對外投資之掌控能力。然而於台北市縣之相關空間發展計畫中甚少有論及此議題者，且未有明確之措施以促成都會中心及其外圍地區之產業及PS產業得以密切分工，相互支援之網絡關係因而亦未能有計畫且有效地加以逐步建立與發展，此不利製造業及PS業未來之發展，且可能影響台北都會區整體經濟發展之競爭力。

至於是否具備足夠之彈性使產業用地提供使用得以適應產業結構之變遷與調整，由都市計畫通盤檢討時程與新產業用地開發審查時間之冗長，及僵化且嚴格之土地使用管制，甚難說明產業用地之提供使用上具足夠之彈性，以配合產業結構之變遷而迅速調整。而公部門開發之工業區內，雖已有提供生產服務性用地之概念，如規劃相關服務產業(如金融服務)、職業訓練、創業輔導、試驗研究、運輸倉儲、專業辦公大樓等用地，以滿足產業發展之所需，但由調查資料顯示(見金家禾,1997:16)，生產服務性用地面積甚少，如林口工業區生產服務性用地規劃面積占全工業區面積之比例僅0.3%、於樹林工業區僅0.09%、於土城工業區生產服務性用地亦僅為0.33%，如此少之生產服務性用地面積顯示，僅提供少數必要(如金融機構之分支單位及倉儲用地)之PS業使用，由工業區之規劃、編定及開發過程檢視，亦甚難發現有具體之作為，充分考量工業區內之產業對 PS業之需求，進而規劃及引進相關之PS業種，並視之為該工業區發展之重要產業。另一方面由生產服務性用地之提供使用方式多以管理機關代管之方式處理(Ibid:20)，此雖反應工業區主管機關對工業區土地管理之制度，但卻顯示生產服務性用地不被視為產業用地，而較偏向以工業區內之「公共設施」性質之用地處理，問題是鈍化屬公務機關之管理機關是否能充分了解工業區內廠商對 PS產業之需求，並積極辦理招商？是否能由積極發展健全之PS產業網，進而協助支援製造業創新、研發之產品及製程及其競爭能力之提升？

(二) 地權之檢討

現行制度對都市計畫區內產業用地地權並無嚴格之限制，換言之，工業區及商業區用地允許自由買賣，私部門開發之工業區及非都市土地之丁種建築用地亦是如此，如此造成產業用地同時為生產要素及為投資交易之標的。工業主管機關開發完成之工業區用地，限於興辦工業人才能租購，且規定在未按照核定計畫完成使用，並取得工廠登記證前，興辦工業人不得以其全部或一部讓售他人使用。若興辦工業人不依核定計畫使用，工業主管機關並可照原購價格強制收回或終止租約收回(促進產業升級條例第37、38條)。「先租後售」之售地制度，亦要求承租人於「核准承租」時先繳納當時據以計算租金之出售價格全部價款之「擔保金」，俟承購人完成使用且取得工廠登記證後，始辦理所有權移轉。期望透過此機制使工業用地供工業生產者使用，引導工業用地較偏向被運用成為生產

之要素，而非為投資交易之商品。

由於對產業用地地權上並無嚴格限制，雖使產業用地之移轉買賣容易，有助於產業之調整，但卻也導致產業用地成為投資交易之標的，視產業用地為生產要素者，希冀產業用地價格愈低愈好；反之，視土地為投資交易之商品者，乃經由土地之取得(未必實際使用)移轉出售之過程中獲取差價(利潤)，當然希望產業用地得以不斷上漲增值，但其結果卻不利產業之發展。地權之不受限制加上產業用地供給失調之情況，產業用地之價格(租金成本)節節上漲便成為必然之結果。此外，由於地權之不受限制，使得都市計畫工業區用地之產權因移轉而逐漸分散零細，不利於工業區整體之開發使用，更難以推動為因應產業結構調整所需進行之使用調整或大面積之更新調整。

唯一具地權限制者為工業主管機關主導開發之工業區用地：採取興辦工業人才具承購及持有工業區用地之地權限制方式，然而此制度之運作上亦有檢討必要：首先是以往之工業區大多以出售之方式提供使用，其原因主要是工業區之開發仰賴開發單位之財務運作，開發單位受囿於資金回收壓力，因此需以售地之方式回收開發所投入之資金。售地需先對土地承購人進行資格審查，符合資格者以審定價格(以成本定價方式為主)買斷，取得完全所有權後建廠使用，此以出售為主要用地提供使用方式便產生下列之結果：(1)加重資金者用地取得負擔，尤其是新成立中小型企業；(2)無限制轉售之規定，易造成土地投機炒作，一但淪為交易之商品而非生產之工具，及成為投機炒作之工具後，便可能造成有意投資於產業生產者無法取得所需之用地，而擁有產業用地者卻不進行生產之現象；(3)無法滿足廠商(尤其是外商)以租用方式取得設廠用地之偏好；(4)產業用地出售私有化後，產權便分散，不利於未來工業區整體之更新轉型。

至於「先租後售」制度之設計係為確保取得用地者係實際進行設廠投資之興辦工業人，然而其本質上仍屬「出售」，其主要目的在於藉由先以出租之名義，將土地交予興辦工業人建廠使用，俟興辦工業人依核定計畫完成建廠使用，才正式辦理土地所有權移轉之出售手續，此作法乃期使以延後土地所有權移轉之時點為手段，迫使已繳納全部土地承購價金之興辦工業人儘速建廠從事生產事業，達工業用地確被需用人取得使用之目標，避免閒置及投機炒作之弊端。然而，此制度之執行造成承購人於正式取得土地所有權之前甚難以該土地辦理抵押貸款，對其資金之運用上造成極大之不便與壓力(陸信雄，1995)。為避免此困境，現行之租售辦法第16條乃放寬為承購人只須完成第一期建廠建蔽率10%以上且取得工廠登記證後，即可辦理所有權移轉登記。如此確有助於辦理抵押貸款減輕資金壓力，然而承購人一旦完成所有權移轉登記後，是否繼續建廠至「完成使用」之程序，或將其購得之工業用地分割轉售達其土地投資炒作之實，便成問題。「強制收買」之機制，雖具嚇阻之作用，可防範土地投機炒作與興辦工業人購得工業區土地及標準廠房後未按照核定計畫完成使用之弊端，然而，執行強制收買之行政成本極高，需進行未依核定計畫完成使用之監督與認定、強制收買之通告、異議處理、強制收買之執行等事宜，且政府又須籌措收買之資金，加上手段過於激烈，易招致抗爭。

此外，生產服務性用地及公共設施用地是否可委託第三者或興辦工業人經營管理及維護，土地以何方式交付經營管理者使用等，對工業主管機關及管理中心而言皆甚為困擾。(金家禾,1997: 27)

由以上之分析可知現行地權管制之作法無助於提供低廉產業用地，而產業用地普遍成為投資交易之標的，使產業用地之供給失調，亦不利於產業為適應產業環境變遷需進行之生產營運地點調整。

(三) 使用管制之檢討

產業用地之使用管制，於都市計畫區內係以土地使用分區管制制度為基礎，使用分區管制係配合都市計畫，於計畫區內之各不同地段，依發展之需要，考慮當地情形，劃定不同性質之使用分區，並規範各不同分區內土地及建築物之使用，及如建蔽率、容積率、景觀或防火等事宜，其中各分區土地允許使用之項目，係透過先建立使用分組，然後列出各使用分區允許使用之分組或附條件使用之組別，使用分組是將都市內所有可能之社、經及居住活動，考慮其性質及外部影響性，將其於土地及建築物使用上具相容或相同者加以彙集歸於同一類，透過區隔不相容之土地使用別排除相互干擾或衝突之使用，同時亦允許垂直混合使用（如住商混合），此雖對居住環境品質有不良之影響，但亦可形成較高效率之土地利用、使都市空間較集中、因工作場所與住家接近而減少通勤旅次，且較能保持都市活力（邊泰明，1996：168）。都市計畫區範圍外土地之使用則依非都市土地使用管制規則之規定加以規範：除丁種建築用地允許供工業生產使用，甲、乙、丙種建築用地允許供商業服務業使用，但只限於供日用品零售及服務業使用外，其餘所編定之各種用地原則上不允許供產業使用，另亦可依「工商綜合區開發設置管理辦法」申請進行開發之工商綜合區，其內之用地需依核准之使用別開發使用。於土地使用分區管制之運作下，對產業用地（主要為商業區及工業區）之使用，形成似嚴密之管制體制。

面臨全球化競爭壓力及國際生產分工與生產組織之快速變遷，彈性為競爭力之要件，以便使企業生產組織得以迅速調整重組，且重組成本低，此外，為使一都市具備高度之吸引力，促成高科技之產業及專業服務業得以入內設立，其土地使用分區管制之運作必需確保於當地具有一大環境使得高效率之生產與消費網得以形成及成長，促成更專業化及多樣化之產業發展，以滿足日益變動經濟之需求。於此要求下，分區管制應符合兩要求：第一，能適應彈性生產模式對土地使用需求快速變遷調整之特性，給予產業調整及重組之最大方便性；第二，能協助生產網或專業服務網（如PS業）成長擴充。但檢討現行分區管制之運作卻發現：

第一，僵化之管制與產業結構變遷脫節：使用分組之規定未能迅速隨產業結構之調整而修訂，致無法滿足新產業活動，及產業成長或變遷所需之調整，例如 PS業與策略性科技產業無法進駐地價（或租金）較低廉之都市計畫工業區（台大建築與城鄉研究發展基金會，1996：5-1）；且需進行多角化經營跨組使用、或實施產銷一體者（如結合展示、銷售、倉儲及裝配維修於一體之發展需求），受限於管制規則之規定，無法立足於都市計畫之工業區內，除非違規使用，否則將有礙生產網與專業服務網之成長擴充，最終將影響都市整體經濟之進一步發展；再者，於日益多樣化及複雜化之產業發展趨勢下，正面列舉管制方式不但難以適應與幫助產業複合體之形成與發展，更可能因為新興行業不在正面列舉之列，不允許進駐而阻礙新業種之發展。產業於生存之壓力下，都市計畫工業內土地非供工業生產使用（含閒置及違規供住宅及商業使用）便成為都會區內普遍之現象（見台大建城所 /

中國土地經濟學會，1999及林文玲，1992：26)。

其次，屬於靜態性或被動性之管制方式不具積極促進都市產業發展之功效，亦無法掌握於彈性生產模式下產業組織調整時，主動爭取具優勢或策略性之產業進入都會區。且被動性結合僵化之管制方式，使得不適宜之土地使用甚難變更，一方面由於其被動及靜態之特性，都市計畫主管機關甚少隨時(或經常)主動檢討用地之適用性，另一方面則由於缺乏合理透明化之變更審議機制，使得申請個案變更不易獲得支持，且經常先受質疑是否具土地炒作之動機。此種不易於原有區位上迅速調整其土地使用，加上產業空間供給增加之有限，不利國際競爭激烈情況下之產業發展，亦影響台北於世界都市功能上之發展。

最後，管制規則對商業區土地之開發規模規定甚小，以台北市為例，建築基地平均寬度達五公尺，平均深度達十五公尺(第一種商業區)或十八公尺(其他種商業區)，即可申請建築，此具鼓勵小型商店存在之意義，間接不利於大型商業設施開發之機會，無法形成優良之產業(尤其是PS產業)活動環境，用地不足使得快速成長之PS產業及新興之行業，不是提高其空間使用之成本，便是違規使用，外商欲來台尋求設置據點，也因土地使用分區管制規則之限定，或覓地不易或找不到辦公室設點，但卻看到本地公司違規使用(顏炳立，1996)，於吸引外來投資之成效上較不利，且產業活動環境品質亦難以提昇。

(四) 地價及售價之檢討

現行土地政策上對都市計畫區工業區及商業區土地之地價並無強制之規範或管制之介入工具，主要由市場決定用地之買賣移轉價格或租金，政府雖可運用公有土地之出售或出租加以影響，但其引導地價或租金變動之功效並不明顯。政府開發之工業區其設廠用地之預售價格、出售價格及租金價格由政府審定及調整，租金以不超過審定價格年息12%為限，售價之訂定並非實際反應市價，而是以工業區開發土地取得成本加上工程費用，再加上貸款利息核計。興辦工業人依核定計畫完成使用，並取得工廠登記證後，可將其全部或一部土地及廠房讓售或轉租予他人(仍需為興辦工業人)使用，此時政府便未有價格管制之措施，而任由市場決定工業區土地之買賣移轉價格。第一手取得工業區土地之興辦工業人，因其購入價格係以開發成本計算，而其日後出售價格係市場價格，於地區較佳之區位便可能獲得高額增值利益。

近年來於台灣地區整體房地產不景氣，台北都會區房價及產業空間之價格及租金水準卻相當穩定甚至於上漲，尤其是台北市區商業用地地價及辦公室租金居高不下，其原因大致與下列三項因素有關：(1)商業服務業之快速成長；(2)商業區用地供給量增加有限；(3)分區使用管制又限制成長快速之PS業進駐已漸失去工廠與生產線之都市計畫工業區。依 Gittell(1992)之論述，生產要素成本高(地價及租金高)不利於產業之發展，形成將部分產業向外推擠之現象。此可印證前述許多PS業者以都會中心區為最佳及最期望進駐之地點，但因地價/租金之因素而被迫設於外圍地區之現象。

政府主導開發之工業區，其成本訂價之出售方式與實際地價脫節，此方式雖可能(實際上亦如此)以低於市價之方式協助生產者設廠使用，但卻也創造投機獲利空間，產生等待轉租或出售土地

之弊端，使投機炒作者於景氣時，有暴利可圖（經濟部，1995：3-2）。然而，儘管工業區土地售價低於市價，但跨國比較地價水準，卻又比鄰近競爭國家高，使得地價政策陷於究竟需以促進產業發展或維持社會公平正義之兩難困境中。若售價太低時，將招社會公平正義之質疑，且亦可能使產業用地淪為投資交易之商品，形成生產者集中精力於競相取得產業用地然後等待高價出售，以賺取土地增值價差，而非注重於從事生產效率之提升，或以土地資產為財務運作工具，掩蓋彌補本業經營不佳之困境，而逃避研發創新力爭上游之壓力，如此不利於產業競爭力之提升；另一方面，若以市價作為售價，則又因台北地區整體地價水準偏高（相對於競爭之地區），如此雖符合社會公平正義原則，但必將因地價過高，而使產業因成本之提高而降低競爭力，致使廠商不願於當地進行投資生產。除非整體土地政策得以達成降低都會區之整體地價水準，才能於產業用地上訂定既符合社會公平正義原則，又能提供產業低廉具競爭力之生產用地價格。若整體土地政策無法達成此目標，則產業用地政策將始終陷於無法保持或提高產業競爭力而使之外移，或不符合社會公平正義原則及土地投機炒作之困境與責難中。因而產業用地政策尚需有健全之整體土地政策作為後盾，而不能獨立於土地政策之外。

(五) 土地增值稅之檢討

於平均地權架構下，認為土地稅制應以杜絕土地成為投機炒作標的為目標，土地增值稅是其重要工具。其基本精神在於：即使土地所有人未對其所持有之土地進行投資改良，土地價值仍會因社經環境之變動而「自然」增值，此自然增值並非土地所有人投施勞力或資本而得，是一種不勞利得，不應由土地所有人所享有，而應由產生此增值之社會大眾所共享，以符合社會公平正義之原則。但土地於移轉時，其增值由土地所有權人所取得，因而即應課徵土地增值稅，將屬於社會改良價值（自然增值）之部份稅去。

增值稅制度雖有其政策目的，但其運作卻影響產業之發展：先就其課稅時機加以檢視：以土地進行移轉時稅去其已實現之增值利益，對已結束生產營運者稅去不勞利得，並不影響產業發展，且尚符公平正義原則。然而，對非打算結束生產營運之廠商（如因產業發展環境變遷需遷移至更適宜地點者、或因生產組織重組需調整生產營運地點者）而言，便可能有所影響，為避免對此類廠商造成不良之影響，制度上設計了重購退稅之機制，依土地稅法及促進產業升級條例規定，興辦工業人申請重購退稅之條件有四：(1)因公司合併而出售原供該事業直接使用之工廠用地；(2)須另於都市計畫工業區或政府編定之工業用地內購地建廠；(3)其新購土地地價，超過原出售土地地價扣除繳納土地增值稅後之餘額；(4)限於二年內為之。

此重購退稅之設計是否真能協助生產廠商進行生產營運之調整，以適應外在經濟環境之變遷而提升其競爭力，實需進行檢討：首先為促進產業升級及鼓勵民間進行工業區開發，「促進產業升級條例」已將興辦工業人等列入工業區編定及開發主體之範圍內，使興辦工業人能依其產業之需求，自覓適當區位及規模之土地進行開發建廠，使興辦工業人之設廠地點更具彈性，以適應其面對國際競爭壓力下之需求。然而，雖一方面鼓勵興辦工業人自行開發工業區，但另一方面卻未將此自行開發之工業區列入申請重購退稅之對象。

其次，重購退稅稅基計算方式之合適性亦有探討之必要，現行稅制以當時土地移轉現值為計算標準，但此計算標準對工業興辦人欲自行報編開發工業區者而言產生不利現象，因現行重購退稅之考量主要是以取得都市計畫工業區或已完成報編開發之工業區為基準，此類地區內之地價（課稅稅基）均已包含開發成本在內，較易達到申請重購退稅標準；但興辦工業人欲自行報編開發工業區者，在未完成工業區編定及開發程序前所購入土地之地價，並未包含其開發成本，地價必定較低，公告現值亦偏低，若以此地價為重購退稅之計算標準，除非面積擴大甚多，否則甚難達退稅之標準，不利產業進行其生產營運地點之調整。

第三，規定申請重購退稅期限為土地移轉之前、後二年內，但興辦工業人自行報編開發工業區所需時程甚長，工業區之報編工作分為許多階段進行，其中環境影響評估所費時程頗長，加上現地勘選、可行性分析等其他工作項目，往往須花費二年以上時間，若再加上開發工程，少則四年。故於申請重購退稅之二年期限內，並無法完成工業區編定程序，致使興辦工業人需先完成工業區編定後才能出售原廠地，或者需先完成工業區編定後，才能購買新編之工業用地，如此才能確保符合申退土地增值稅之規定條件，但此時用地已完成編定程序，地價必大幅上漲，產生土地取得不易或成本高漲之情形，造成提高產業調整其生產營運地點之成本。

最後，重購退稅之作法與鼓勵產業調整生產組織與生產地點，以促進產業發展之理念間有落差：土地增值稅課徵之著眼點在於賦稅之公平性與抑制土地投機行為，重購退稅雖認同遷廠者並非為土地投機者，而給予退稅之優惠，但其範圍僅限於都市計畫之工業區及政府報編之工業區，則意味僅有此兩處才是產業最適宜之生產地點，因而萬能之政府需擔負經常不斷尋求產業生產之適宜地點並進行報編足夠之工業用地，否則便無法達成鼓勵產業調整生產組織與生產地點以促進產業發展之目標。企業透過遷廠以提高生產效率與競爭力之重點在於尋求適當地點購地、開發及興建廠房後遷廠，並將舊廠房土地出售（出售舊廠房土地之行動可於購地前、購地後開發前、開發時、興建廠房時或遷廠後），此為一系列之行動，其中有任何一環節不順利皆會影響到企業資金之活用及其調整生產組織與生產地點之行為，故就產業發展之立場而言，若認定遷廠行動非屬土地投機之行為，且為提升競爭力，鼓勵因應結構及競爭環境變遷進行必要調整措施，則應以此調整（遷廠或遷移營運地點）之一系列行動為著眼點，設計較完善之重購退稅制度，使企業廠商於調整過程中得以順利完成土地增值稅之申退，如此才能有效鼓勵企業透過調整以提高生產效率與競爭力。

五、結論與建議

由世界都市功能及其產業結構變遷為主軸分別對現行台北都會區產業用地之提供使用、使用管制、地權限制、地價及地稅等加以檢討，發現目前產業用地政策無法協助台北都會區進行產業結構之調整，亦無助於PS業之發展，如此不但無法提升其產業之國際競爭力，更有礙於提升台北之世界都市功能，然而，此產業用地政策與產業發展脫節之問題並不能單純地以「產業供需失調」視之，因其背後涉及諸多複雜之因素：如與整體土地政策之銜接配合、都會區產業結構變動、都會中心區

與其周圍衛星市鎮間形成空間分工之生產網絡關係、及台北於邁向世界都市發展所可能扮演角色與功能等，這些複雜之因素皆需深入研析與掌握，並加上都市政府對整體產業未來發展之遠景及其本身資源條件之考量，才足以建構一合乎台北都會區產業發展所需之產業用地政策。

面對全球化力量及世局變化快速之現實下，居台灣中樞地位之台北未來應如何發展以帶領國際政治地位尚薄弱之台灣，得以於另一條路徑-經濟發展上展現其活力，以彌補其國際政治地位薄弱之不足，達與全球聯結互動甚至於發揮其國際之影響力，為應關注之議題。本文立基於此理念探討與解釋過去台北都會區之產業因漸邁向世界都市發展，而產生結構及空間分佈之變遷，並深思於面對全球化發展及此產業結構變遷之情況下，產業用地政策所面臨之困境與課題，進而建構適應未來迎向全球化發展之產業用地政策之建議：

首先是由產業結構變遷檢視可知台北都會中心區(甚至於台北市)內之都市計畫工業區已漸蛻去其單純製造業發展之功能，同時其商業及服務業(尤其是PS業)如同許多世界都市一樣正快速成長，若能妥善研擬都市發展及都市經濟發展政策，逐步引導台北都會區成為一甚具競爭力之生產、研究與發展空間，以供日益多樣化及生產網絡化之產業發展，使產業外移不致造成經濟衰微，而是成為其經濟實力與影響力擴展之結果，從而提升台北於世界都市體系中之地位與影響力。於此發展架構下需先對都市發展與產業發展政策有一明確之整合，進一步設計整體都會區產業用地之政策。一方面協助不具競爭力或不適宜於原區位生產之產業調整其生產空間地點，並釋放出其原有之產業用地供其他產業使用，另一方面使較具競爭力之產業得以容易取得所需之產業用地。

第二對於都會中心區產業已外移之工業用地之處理上，應避免閒置之工業用地成為等待變更為高價用地，以獲取暴利之投機工具，或於變更使用上陷於爭議與時程冗長之漩渦中。而應結合產業結構之變遷，同時檢討土地使用變更之制度，及土地使用管制方式，使產業用地之使用得以迅速且具彈性地配合產業結構調整之所需，為達此，有必要採行較創新性之產業用地政策工具，諸如由產業發展者(廠商)研提產業發展計畫(包含發展之產業別、該產業現行及未來發展之前景、設於台北都會區之競爭優勢、所需相關配合或支援之產業)及用地需求計畫，經政府審核後，或允許部分用地變更供其他別使用，或允許非屬製造業但與區內製造業相關之行業進駐工業區使用，以強化工業區之產業多樣性，提升其內產業營運效率與競爭力。

其次，對於工業區用地因原有廠商外移所閒置之工業區用地，應有妥善之再利用計畫，於都會區中心區或可檢討調整供高層級PS業發展使用或調整供高科技新興產業使用；而對於外圍地區之閒置工業區用地，可由政府強力介入改善舊有之工業廠房使之成為較低廉且較具彈性之生產場所，提供中小型新興產業設置使用，或由政府徵收取得，作為產業預備地，透過公告徵求開發使用者之方式，由需用地之產業或企業研提使用及引進產業業種之計畫，經審核通過後，售予或租予產業用地需用者使用。如此，一方面可防範產業用地成為投機炒作之工具，另一方面使之回歸為生產要素，且為低廉之生產要素，而提升都會區產業之競爭力。

第四，空間發展政策上需特別重視台北市縣間空間分工之發展現況及其效益，空間發展策略上需重新檢討及整合彼此之都市計畫與土地使用管制政策，以市縣合作之模式，引導及促進產業分工及PS業複合體(服務網)之健全發展，以提升都會區整體經濟發展競爭力，及強化台北之世界都市功

能。

第五，建立視生產者服務業為極重要產業之共識，其對製造業產品製程水準提升有極高之貢獻，實不應將之排斥於工業區之外，而需以積極鼓(獎)勵之方式，吸引對都會區整體產業發展有明顯貢獻之產業進駐並協助其發展，如使PS產業得以取得低廉之土地且就近提供製造業所需之服務，而提升其專業水準及國際競爭力。於此方面應改變現行分區管制中工業區及商業區二分法之觀念，而需允許PS產業及多角化經營需跨組使用之行業、或實施產銷一體之產業設置於工業區內發展，如此一方面可迅速解決工廠外移所間置之工業區用地，及PS產業因難以取得都會中心區產業用地而被排擠至外圍地區之雙重困境。

最後，土地增值稅重購退稅之作法，亦應檢討調整，以較偏向鼓勵企業為適應經濟環境變遷及提升其競爭力之需求，而迅速調整其生產營運組織及地點之角度進行重構退稅制度之調整，如將自行報編開發之工業區列入可申請重購退稅之對象，並降低申請重購退稅之標準，將開發成本列入及放寬兩年之限制，而改以經核可之遷廠計畫中所列之時程為基準。如此才能降低企業調整其生產營運組織及地點之成本，使之有意願進行調整，而達提升營運效率及競爭力之成效。

參考文獻

- 台大建築與城鄉研究發展基金會(1996)《台北市工業發展目標、策略暨科技性產業空間規劃之研究》，台北市政府都市發展局委託研究。
- 台大建築與城鄉研究所、中國土地經濟學會(1999)《台北縣都市計畫工業區土地使用現況調查》，台北縣政府委託研究。
- 李承嘉(1998)《台灣戰後(1949-1997)土地政策分析》，中國地政研究所，台北。
- 林文玲(1992)〈左擁資金右抱土地〉，《天下編輯，土地財團選舉》，台北：天下雜誌，第20-32頁。
- 金家禾(1997)《工業區土地提供使用方式之研究》，經濟部工業局委託研究。
- (1998)《都會中心專業化與分散化之研究(I)-台北都會區》，國科會專題研究計畫(NSC87-2415-H-005A-015)。
- (1999)〈邁向世界都市之台北都會區產業結構與空間分佈變遷〉，《都市與計劃》，第二十六卷，第二期，第95-112頁。
- 莊素玉(1992)〈重整崩潰的土地體系〉，《天下編輯，土地財團選舉》，台北：天下雜誌，第4-19頁。
- 陳宜靖(1998)《台灣主要都市全球城際資訊網路之研究》，中興大學都市計劃研究所碩士論文。
- 夏鑄九(1993)〈全球再結構過程中台灣地域空間結構變遷〉夏鑄九(編著)《空間，歷史與社會》，台北：台灣社會研究叢刊，第281-304頁。
- 陸信雄(1995)〈工業區土地先租後售作業之檢討〉《工業簡訊》，第25卷，第3期，第42-46頁。
- 經濟部(1995)《工業區開發與管理研討會議程資料》1999/12/8，台北：中華經濟研究院。
- 顏炳立(1996)〈外商來台起步難？談台北市對外專門服務的加強及如何吸引外商在台北設點〉，《台

- 北國際化圓桌會議系列之二》，台北市，1996/1/13。
- 邊泰明(1996)《永續發展城市之發展目標及策略之研擬—經濟產業部門》，台北市政府都市發展局委託研究。
- Clark, D. (1996) *Urban World/Global City*, London: Routledge.
- Coffey, W.J. and Bailly, A.S. (1992) "Producer Service and System of Flexible Production", *Urban Studies*, **29(6)**:857-68.
- Drennan, M. (1992) "Gateway Cities: the metropolitan sources of US producer service exports", *Urban Studies*, **29(2)**:217-35.
- Friedmann, J. (1986) "The World Cities Hypothesis", *Development and Change*, **17**:69-74.
- (1995) "Where we Stand: a decade of world city research" in Knox, P.L. and Taylor, P. (eds) *World Cities in a World-system*. Cambridge: Cambridge University Press, 21-47.
- Frost, M. and Spence, N. (1993) "Global City Characteristics and Central London's Employment", *Urban Studies*, **30(3)**:547-58.
- Gittell, R. (1992) *Renewing Cities*, New Jersey: Princeton University Press.
- Hall, P. (1966)(3rd edn 1984) *The World Cities*, London: Weidenfeld & Nicholson.
- (1995) "Towards a General Urban Theory" in Brotchie, J. et. al (eds) *Cities in Competition*, Melbourne: Longman Australia.
- Harris, N. (1997). "Cities in a Global Economy: structural change and policy reactions", *Urban Studies*, **34(10)**:1693-703.
- Harvey, D. (1987) "Flexible Accumulation through Urbanism: reflections on post-modernism in the American city", *Antipode* **19**:260-86.
- Henderson, V., Kuncoro, A. and Turner, M. (1995) "Industrial Development in Cities", *Journal of Political Economy* **103(5)**:1067-90.
- King, A.D. (1990) *Urbanism, Colonialism and the World-Economy, Cultural and Spatial Foundations of the World Urban System*. London: Routledge.
- Machimura, T. (1998) "Symbolic use of Globalization in Urban Politics in Tokyo", *Journal of International Urban and Regional Studies*, **22(2)**:183-94.
- Michalak, W.E. and Fairbairn, K.J. (1993) "The location of Producer Services in Edmonton", *The Canadian Geographer* **37(1)**:2-16.
- O'Farrell, P. (1995) "Manufacturing Demand for Business Services", *Cambridge Journal of Economics*, **19**:523-543.
- Pratt, A. and Ball R. (1994) "Industrial Property, Policy and Economic Development" in Ball, R. and Pratt, A. (eds) *Industrial Property Policy and Economic Development*, London: Routledge, 1-19.
- Reed, H.C. (1984) "Appraising Corporate Investment Policy: a financial center theory of foreign direct investment" in Kindleberger, C.P. and Audretsch, D.B. (Eds) *The Multinational Corporation in the*

- 1980s. London: MIT Press, 219-43.
- Sassen, S. (1991) *The Global City: London, New York, Tokyo*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- (1994) *Cities in a World Economy*, London: Pine Forge Press.
- (1995) "On Concentration and Centrality in the Global City" in Knox, P.L. and Taylor, P. (Eds) *World Cities in a World System*. (pp63-78), Cambridge: Cambridge University Press.
- Scott, A. (1988) *New Industrial Spaces*, London: Pion.
- Smith, D.A. and Timberlake M. (1995) "Conceptualising and Mapping the Structure of the World Systems City System". *Urban Studies*, **32(2)**:287-302.
- Taylor, P.J. (1997) "Hierarchical Tendencies amongst World Cities: a global research proposal". *Cities* **14(6)**:323-32.
- Thrift, N.J. (1989) "The Geography of International Economic Disorder". In Johnston, R.J. and Taylor, P. (Eds), *A World in Crisis?* (pp.16-68), Oxford: Basil Blackwell.