

兩岸土地開發制度與城市競爭力關係之探討

金家禾*

論文收件日期：八十九年十二月十四日

論文接受日期：九十年二月二十五日

摘 要

提升城市競爭力之議題於全球化趨勢下漸受重視，土地開發供應各種都市活動所需用地及空間，故其有可能與城市競爭力間具有密切之關係，甚至是影響競爭力之重要因素，然而土地開發受開發體制之影響與限制，所以城市競爭力與土地開發體制間亦可能具有密切之關係，本文透過對土地開發過程相關制度因素之分析，並對具有跨越海峽兩岸不同制度不同城市土地開發經驗之土地開發業者進行訪談調查，以分析及檢視土地開發與提升城市競爭力間互動之關係，結論為土地開發體制確實影響競爭力之提升，土地開發成效並可作為評定城市競爭力之一項指標。為提升競爭力，城市政府有必要認真地分析與檢討其土地開發體制，並對影響土地開發效率之因素(或障礙根源)，加以調整改善，以促使土地開發之有效進行。

關鍵詞：土地開發、競爭力、土地開發制度

* 國立台北大學地政學系教授。本文初稿發表於2000年9月于四川成都舉辦之「海峽兩岸土地學術研討會」。感謝研討會中評論人及多位與會學者提供之修正意見，並感謝本刊兩位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 the Relationships between Taiwan and China Cities' Land Development System and Competitiveness

Ching, Chia-Ho

Abstract

How to promote a city's competitiveness has become an important issue under the pressure of globalization. As the space needed by various social and economic activities is mainly relied on developers' investment decisions in land development projects, the ability to sustain a city's attractiveness to land developments may demonstrate its competitiveness. Further, the activities or operations of land development within a city are influenced and constrained by the city's institutional configurations. Thus, there may have a strong connection between a city's competitiveness and its institutional elements in property development. This paper examines this possible connection by analyzing and comparing relative institutional elements in the development process in different localities. These elements include: the pattern of property ownership; planning or land use management regulations; the city government's interventions in the property market; and the networks of local property development industry. The comparison is undertaken by a survey of land developers, who have various land developmental experiments in different cities between Taiwan and China where the institutional environments for land development are quite different. The study concludes that a city's institutional configurations in land development are essential elements for promoting its competitiveness, and its attractiveness to land developments can be used as an indicator for its competitiveness. Furthermore, in order to enlarge its competitiveness, there is a need for a city government to examine honestly its land development institutions. Through this effort, the obstacles that constrain the operations of land development can be found out. Further endeavors are required in modifying these institutional deficiencies in order to promote the efficiency of land development and the quality of development outcomes.

Keywords: Land Development; Competitiveness; Land Development Institutions

一、前言

提升城市競爭力之議題於全球化趨勢下漸受重視(Begg, 1999 ; Kantor & David, 1988: 170 ; Stewart, 1996), 有探討競爭促使城市政府導向較佳之組織效率, 並形成較有效率之資源分配者(如Boyne, 1996); 亦有探討影響競爭力之因素, 諸如: 產業結構及相關支援產業、技術水準或研發創新能力、企業精神、政府政策及行動方案、生產成本、基礎設施及實質環境水準等(如Cheshire & Gordon, 1996 ; Castells, 1996: ch.2 ; Peck, 1996 ; Poter, 1998); 此外, 制度組織亦影響競爭力(Amin & Thrift, 1995 ; Castells, 1996: ch.2)。但不論以經濟因素考慮者或以制度組織為考量者皆認同「用地」因素之重要性, 以經濟因素考慮者認為低廉之土地使用成本及完備之基礎設施是競爭力之重要因素, 制度論者則進一步論述制度與政府介入不動產市場之政策影響都市競爭力(Halia, 1999 ; Healey, 1994 ; D'Arcy & Keogh, 1997 ; 1999)。

產業活動與發展所需之生產及營運用地、基礎設施及實質環境等皆需透過土地開發之過程加以提供, 經由土地開發之運作以提供合適之不動產供經濟活動之所需, 並透過不斷之開發以提升建成環境之品質與適用性, 以吸引流動日益快速之投資資金、技術與人才(D'Arcy & Keogh, 1997)。而土地開發之過程又涉及投資開發之決策、土地之取得或整合、開發資金之籌措取得及政府之管制等, 由於不同城市之開發體制及政府管制內涵不同, 此造成土地之開發方式、開發內涵、進度與成本等之差異, 而這些差異將進一步影響產業活動所需用地之取得、使用成本及品質, 由是之故, 土地開發及其開發管制體制與該城市之競爭力間可能存有密切之關聯。

然而, 探討土地開發與城市競爭力間互動關係之研究尚付之闕如, 諸如土地開發之內涵與管制方式是否影響城市之競爭力、如何影響, 及城市競爭力本身是否亦為開發者進行投資開發之考量因素等之細節迄今吾人尚不明瞭。基於此, 本文試圖以競爭力為主軸探討其與土地開發行動與開發制度間之互動關係, 本文結構: 第二節說明實質環境之建構與發展用地(尤其是產業用地)之提供, 是影響競爭力之重要因素, 然而, 都市發展所需用地之提供及實質環境之建構, 是透過土地開發過程所完成, 並受當地土地開發體制所規範與限制, 故於第三節建立一論述架構, 供後續進行分析: 「土地開發影響城市競爭力, 而城市競爭力本身亦可能反過來成為土地開發者是否前往投資開發之決策考量因素, 因而, 土地開發者對不同都市投資優先順序之評定, 亦可視為都市競爭力之指標」, 第四節針對土地開發體制迥異之兩岸城市, 進行土地開發制度之比較分析, 以供第五節對具跨越海峽兩岸不同制度環境進行土地開發經驗之業者訪談調查, 以印證城市競爭力是開發者進行開發投資之重

要考量因素，及驗證土地開發體制確實影響城市競爭力及開發者之投資意願；第六節則為結論與建議。

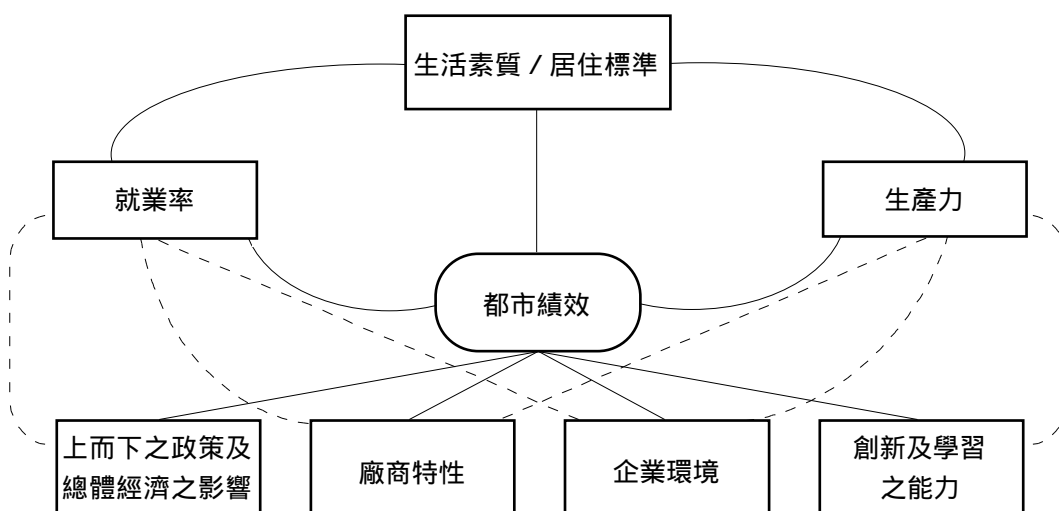
二、實質環境及發展用地與城市競爭力

全球化、資訊技術之進步及快速之產業結構變遷皆使得地域間面臨愈來愈大之競爭壓力(Sassen, 1995 ; Jensen-Butler, Shachar & Weesep, 1997)。Potter (1995, 1996)更認為地域間(如國家間、區域間甚至於都市間)的確進行相互之競爭，競爭之目標在於吸引移動日益便捷之企業投資、觀光客、技術及重要之跨國性活動(如亞運會或奧運會)，競爭之進行除透過生因素成本之競爭外，尚於人力素質、現代化基礎設施、土地及不動產供應、環境品質與生活素質等因素上進行強化或提升，正如Castells (1996: 90)認為面對全球競爭之新經濟體系，國家或地域政府需採取政策以引導朝向強化其境內企業之集體競爭力，以及提升其轄區內生產要素之整體品質。

競爭力之提升除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(Hall, 1995)等之作為而達成外，尚包括公平性及分配效果，經濟成長之永續性亦極為重要，否則競爭可能淪為壓低勞力成本、犧牲環境品質及降低公共(福利)服務水準之現象，故需同時關切經濟發展之結構、收益分配及發展之持續性 (Lever & Turok, 1999)。D'Arcy & Keogh (1999)認為都市競爭力係指一都市取得或創造比較利益之能力，以維持比其競爭對手更高且更持久之經濟成長。Amin & Thrift (1995)認為除經濟因素外，都市需有足夠之資源及恆久之學習能力，才能於競爭激烈之國際環境中存活，故強調地方特色之發揮並建立良善制度之重要性，將競爭力之焦點置於社會制度之網絡關係上，重要之因子有如信任、強烈之意識追求產業共同目標、當地制度及機構對企業之支持、具有鼓勵研發創新之傳統及機構、技術及構想之流通等，換言之，競爭重點已跳脫狹隘之經濟成長數據，而在於城市整體之永續成長及吸引力，除需保有及吸引高成長及技術先進之產業外，尚需注重當地是否有滿足產業發展所需之制度及環境等(包括產業網絡及不動產與基礎設施之提供)。Gordon & Cheshire (1998)則認為一特定都市績效之表現為其所得及就業情況優於其他之都市，競爭力是由地域(區域或都市)區位屬性，及其內廠商與經濟組織之強弱程度所交互影響而形成，故競爭包含透過強化及充分利用該地區之特殊屬性，使其有利於其內之許多活動，進而強化其區位利益。因而影響競爭力之因素甚多，Begg (1999)將之整合為四大類：(1)由上而下之政策、產業結構及總體經濟之影

響；(2)設於當地企業(廠商)本身之特性；(3)企業發展環境；(4)創新及學習之能力(見圖一)。

建成環境及發展用地之提供，尤其是產業生產或營運所需使用之空間，亦於提升城市競爭力上扮演重要之角色，一方面用地是生產或營運之立基所在地，是生產要素之一，其價格(或使用成本如租金)之高低，直接影響廠商之生產成本，而其價格之高低則受是否得以適時開發及供給使用所左右；另一方面，競爭力之提升非以低廉要素成本為唯一或主要之考慮因素，追求技術及生產力之提升、與永續之成長才是保有競爭力之本質，故除高素質之人力，及高效率之行政支援與服務與研究發展支援外，優質之生活及生產環境亦甚為重要，而環境之良莠，受區位是否適宜、基礎設施是否充裕高質、設計與空間配置是否良好、及是否有高效率之生產或營運行政服務與管理等因素所左右，這些因素皆與土地開發活動有直接或間接之關聯。再者，創新及學習之能力受地區產業聚集與互動所影響，而此又與空間發展政策及其所延續之土地開發活動(泛指素地之開發利用及已發展用地之再開發利用)有關(Ricci, 1999)。是以，土地開發與城市競爭力間似應具有密切之關聯。但土地開發如何影響競爭力，開發體制又如何規範及引導土地開發行動進而影響競爭力之提升，及土地開發是否亦可作為城市競爭力之指標則尚待深入探討。



圖一 都市競爭力影響因素

資料來源：Begg (1999:802)

三、土地開發與競爭力之互動關係

首先討論土地開發及開發體制足以影響競爭力，因土地開發行動提供城市產業發展及各種活動所需之空間及硬體設施，故完善有效率之土地開發行動，可適時提供城市發展所需之各項高品質空間、設施與環境；不但如此，土地開發非僅僅是被動地反應空間使用者之需求而已，更重要者是一城市之土地開發體制是否有能力迅速地提供適宜且高品質之空間供變動快速之產業與社群發展使用，使該城市得以於競爭激烈之現實環境中，掌握時機吸引資金、高素質人力及生產技術進行投資，此有時尚需依賴具相當彈性之開發體制，及強有力之開發產業網絡之支應，以便能迅速提供投資者特定需求之實質空間 (Peck, 1996)。此外，調整城市內部之實質環境以適應外在變動之挑戰，對競爭力之提昇甚為重要，此調整能力不但影響都市實質發展之型態，更左右該都市是否得以於競爭激烈之國際環境下成功生存，因為，影響城市競爭力者除透過開發之過程提供產業活動所需之空間外，尚有數量龐大之都市建成區，此「現有不動產存量」對城市經濟發展甚為重要 (Fothergill et al, 1987; Perry, 1986)，因為不動產具耐久性，一旦建成，加以改變調整(幾乎需拆除重建)之代價非常高，此高成本便經常成為一種障礙，阻礙建成環境為滿足變動環境下經濟活動對空間使用需求改變所需之調整，進而影響其競爭力及其成長與發展，因此，現有不動產存量是否實質上具滿足經濟活動所需之能力，便成為都市發展之重要議題，不適應現代化使用之建築物被勉強將就使用，可能影響於該建築物勉強營運之廠商失去競爭力，故若一都市無法經由開發或再開發之途徑提升其不動產存量之品質，以滿足經濟發展與結構變動下新興產業及新生產技術之所需，則其勢必失去其競爭力。故於土地開發上一方面除需具有前瞻性，深入研析未來發展之所需後，再決定開發之模式與區位，以免開發完成之不動產不久後便淪於不適用之建成環境，成為城市發展與競爭力提升之障礙物。另一方面，更重要者，該都市之土地開發體制上是否具有良好之機制，促使不合時宜之建成環境，能即時、合理且具彈性地調整，以滿足變動環境下，經濟活動對空間使用需求之變動。

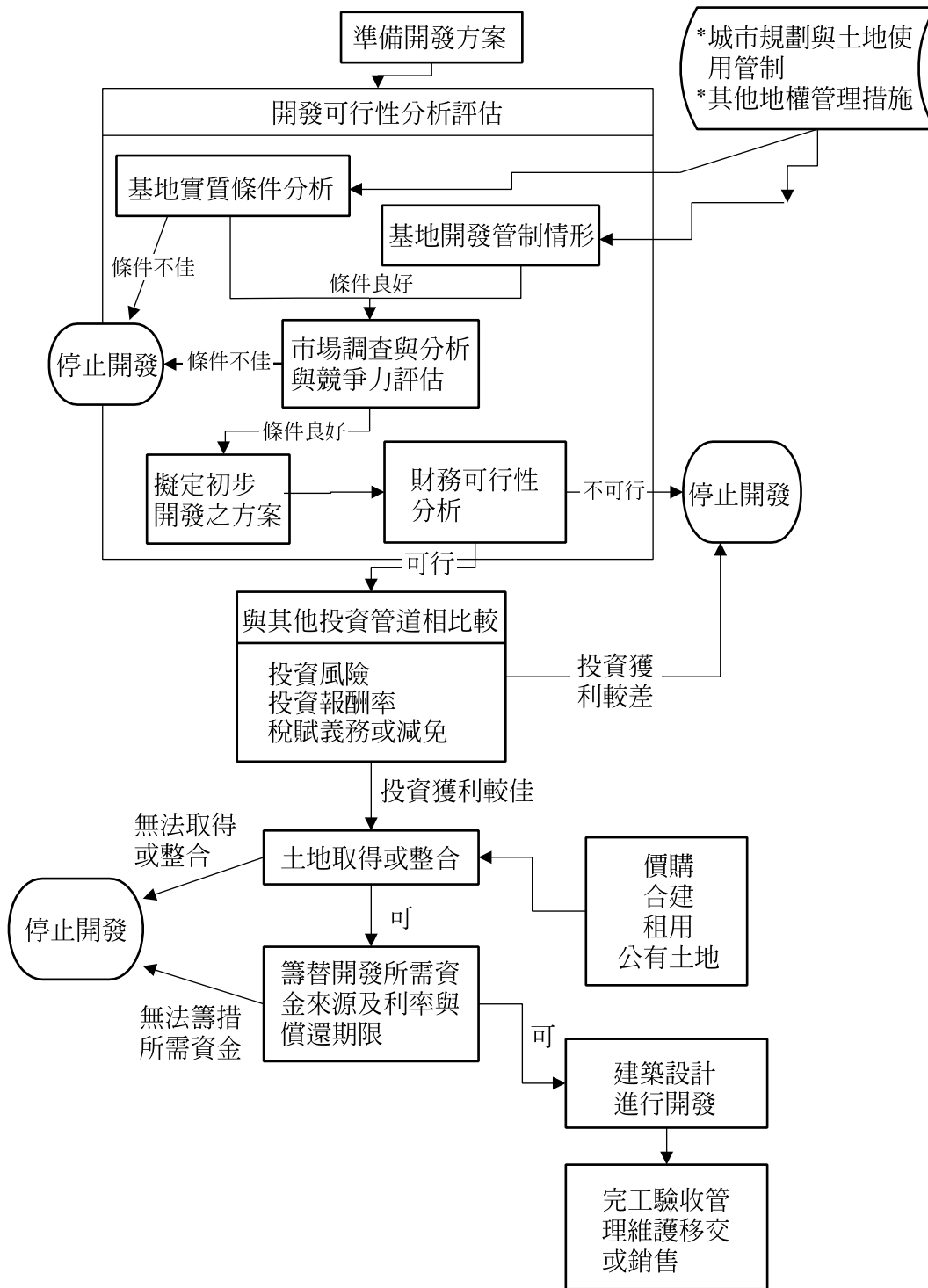
再者，土地開發過程牽涉許多工作內涵，如市場分析與調查、開發之區位、規模與型式等決策、開發組織安排、財務安排、與未來之使用者或可能之使用者間之互動等，此外，尚受政府開發管制、環境保護及建築管理法規、不動產產權制度及使用法律關係及都市發展政策(如都市更新)等之影響。由圖二之開發流程可看出開發所涉及之事務繁多，其決策經開發者綜合考量基地條件、開發管制情形、市場條件及投資報酬率等因素而決定；開發者需有意願購地及整合資金與勞力進行開發，

但不動產具有生產期長及投資資本額高等之特性，開發者需面對高風險及不動產景氣循環之檢驗。此受多項土地開發制度因素所左右，包括：(1)土地規劃及管制、(2)政府介入不動產開發利用之其他措施(如金融管制、公共設施配合興闢提供等、直接介入進行開發、經由開發或建築許可之方式調控開發之數量、運用公有土地調節市場、運用地稅增減或其他獎懲措施鼓勵或抑制開發及使用、提供市場交易訊息、及進行價格或租金之管制與對土地或不動產交易之審核與監控等)、(3)土地所有權型態(註1)、及(4)土地開發相關產業之網絡體系發展情形(如開發者間之合作及競爭關係、與市場調查、行銷、估價、建築設計等專業團體及財務金融機構間之互動關係等)。面對如此複雜之環境，開發者決定投入鉅額資金於某一地區(城市)進行開發前，需先行考量其開發之風險及報酬率，而此考量之背後可能包括比較評估該地區與其他地區之發展潛力及其開發體制上之優勢。

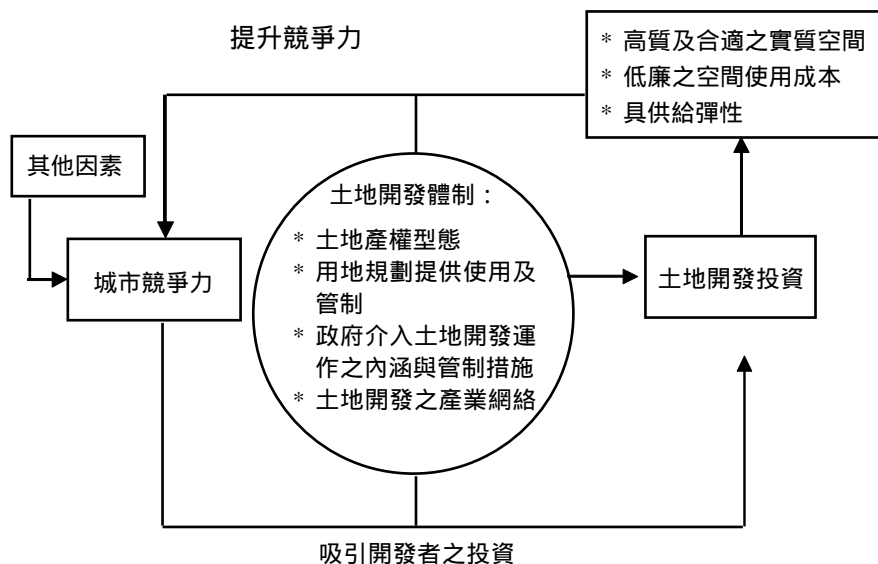
由以上之分析可看出城市競爭力與土地開發間可能具有密切之關聯，其間之關係如圖三所示。為驗證此關係，研究上可針對土地開發者對投資於不同城市所考量之因素進行探究，並分析於不同城市開發之實際運作情形及對城市產業發展環境之影響，一方面了解不同城市之土地開發體制，如何影響土地開發之成果，及其是否影響開發者選擇投資開發地點之決策，而影響該都市本身之競爭力，換言之，城市競爭力之提升需高品質及合適之實質空間、較低廉之土地使用成本、較具彈性之土地供給體制等，若該都市之開發體制能促使提供合適之實質空間、提升產業生產環境及不動產使用效率、並降低不動產使用成本，則可評定其為具提升都市競爭力之土地開發體制。另一方面亦可印證各都市所呈現之整體競爭力是否亦為開發者選擇前往投資開發之重要考慮因素。

研究上因涉及城市競爭及不同城市開發體制因素之比較，僅單純比較台灣內部都市之土地開發投資，並無法顯現與檢驗不同開發體制間所造成之差異及對城市競爭力之影響，於資本流動日趨便捷及國際化與自由化之發展趨勢下，跨越台灣本島以外之土地開發投資行為日益普遍，尤其是台商對中國大陸之土地開發投資，雖於「戒急用忍」之政策下仍時有所聞，故選擇曾跨越兩岸進行土地開發之業者進行訪談調查，並對海峽兩地城市之土地開發體制進行比較與分析，足以深入了解業者於不

註1.Haila (1999)之研究發現「規劃體系」、「土地所有權型態」及「政府介入不動產市場模式」影響都市之發展及其競爭力。其以新加坡及香港為例，說明此兩城市較具競爭力之原因在於：簡單明確之土地所有權及使用權型態，政府持有大量之公有土地及公開透明之土地標售系統，以提供可供開發之土地，使管制土地之供給及調節市場之供需較有效率，並快速地將土地及都市建成空間分派予私部門開發及使用，以便能迅速反應經濟發展變動之需求。



圖二 土地開發流程圖



圖三 城市競爭力與土地開發關聯圖

同體制下進行投資開發抉擇所考量之因素，以說明城市競爭力與土地開發間之關係，並檢驗不同開發體制間之差異對城市競爭力之影響，可符合本研究之目的，依此，本文先比較兩岸土地開發之制度，進而分析其對城市競爭力可能產生之影響。再針對台灣之土地開發業者進行調查，以了解有直接間接參與(或進行)大陸或計畫參與土地開發之業者，於決定進行投資開發之過程中，該地之競爭力是否為其極重要之考量因素，若是，則那些競爭力因素是其所主要考量者；而影響土地開發之體制因素是否亦為其投資開發決策過程中所考量者。

四、兩岸城市土地開發制度之比較

基於競爭力之考量，由圖三之架構，本節針對(1)用地規劃提供使用及使用管制、(2)土地產權制度、(3)政府介入開發運作之內涵與管制措施、(4)土地開發之產業網絡發展情形等四層面，進行兩岸城市土地開發制度之比較，以下即透過對相關之法規政策、運作制度與組織分工等之回顧，進行比較，以分析土地開發與城市競爭力間之相互關係，及城市競爭力如何受土地開發制度之影響。

(一)用地之規劃提供使用及使用管制

大陸方面，因改革開放執行權利下放，使地方政府及企業有較大之權限決定開發案之進行，由於此誘因促使城市政府積極進行開發，開發過程中亦扮演積極主導之任務，大幅釋出土地供開發使用(Lin, 1999 ; Naughon, 1994 ; Oi, 1995 ; Walder, 1995 ; Zhu, 1999)。並透過相關立法，如城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例、外商投資開發經營成片土地暫行管理條例、及各省或城市之土地管理條例或土地使用權出讓和轉讓辦法等，以規範及積極推動土地開發工作。於促進經濟發展及吸引投資為城市施政績效之重要指標下，土地開發一方面提供外來投資者所需之生產營運空間，另一方面土地開發本身亦是主要之吸引投資項目，故土地開發自然成為各城市努力之工作，於土地開發過程中來自地方之阻力甚小，反開發之利益團體(anti-development interest groups)甚至於尚未健全發展，故未形成對城市政府施壓反對開發之勢力(Zhu, 1999)。由此可知，於積極促進經濟發展及吸引投資之情況下，對開發用地之規劃提供及管制之施政作為，多偏向鼓勵及支持開發者之需求，於此方面，大陸城市較具吸引開發投資之競爭力。據 Zhang(1997)之估計，全中國之不動產開發公司超過12400家，平均每年約成長2.4倍，每年投資額達73.2億人民幣及23000平方公里之土地被用來進行不動產開發，城市土地供開發面積之年增率是175%，開發利潤率達140%。由此可見大陸城市相對上，土地提供開發使用上較充裕且較具彈性。

於台灣都市，產業用地主要經由都市計畫程序規劃設置(註2)，開發者於不動產市場上購買或經協議共同開發，取得都市計畫商業區或工業區土地進行開發。此外，尚可依「工商綜合區開發設置管理辦法」之規定，由開發者或產業發展之投資者以提出開發方案申請開發之方式，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。

工業用地之供給則尚有其他較多樣化之提供途徑，有由中央政府(國科會)推動開發及管理之科學園區、非都市之丁種建築用地者、有依工業區設置方針由工業主管機關、投資開發工業區之公民營事業、興辦工業人及土地所有權人，勘選一定地區內之土地，擬具可行性規劃報告及依環境影響評估法規定應提送之書件，經提送相關主管機關同意後，經經濟部核定後編定為工業區(於非都市計畫區仍編為丁種

註2. 由於都市計畫區內之土地使用採混合使用之管制方式，故部分商業活動允許設置於住宅區、工業區、倉庫區等。部分製造業活動亦附條件式允許設置於部分住宅區、商業區及風景區等。

建築用地)，再據以開發工業區供設廠使用。此編定開發之工業區得按開發工業區之計畫目的及性質，規劃設廠用地、工業研發事業用地、相關產業用地、社區用地及公共設施用地(促進產業升級條例第29條)。以上多樣化之開發方式有利於以較彈性之方式開發及提供產業所需之用地。

至於土地使用之管制上，都市計畫工業區及商業區、科學園區內之用地、或工商綜合區內之土地開發，其使用別及使用強度皆受土地使用分區管制規則之規範管理。依編定程序開發之工業區，其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，以部分土地規劃為工業研發事業用地、相關產業(供職業訓練、創業輔導、試驗研究、運輸倉儲、專業辦公大樓等使用)、遊憩及環境保護、景觀維護等公共使用，進而依據此規劃內容加以管制其開發及使用。使工業區內之土地使用能達原本工業區開發之目的，提供有利產業發展之優良環境。

此運作制度基本上尚能有計畫地逐年依產業發展之需，開發土地滿足所需，然而近年來因用地不足、地價高、環保意識高漲，台灣產業用地規劃提供使用及開發之數量並未大幅增加，工業用土地面積甚至於減少(見表一所示)，且開發管制嚴格，於產業用地之規劃提供使用上競爭力漸降低。再者，由於產業類別不同，產業用地之供給不能僅以總量之觀點加以檢視，尚需深入考量產業結構之變動，結構變動形成對不同型態之產業用地需求之消長，例如針對台北地區產業結構變遷之分析得知：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；反之，商業及服務業之成長卻極為快速，尤其以台北市內之都會中心區為甚，例如1991-1996都會中心區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，可推論甚少工業用地變更供快速成長之商業服務業使用；更甚者，商業區用地於都會中心之供給不增反減(註3)，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追得上產業結構之調整而符合產業結構變遷之所需，形成不動產存量未符產業發展所需之困境，其結果為：一方面見到荒廢之工廠林立或工業區土地被違規使用(林文玲,1992:26)；另一方面則供快速發展之商業服務業之空間不足，由於不動產之生產期較長，無法及時開發供應，空間不足之結果，可能使建築物以更集約之方式被利用，

註3. 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%

也使不適應現代化使用之建築物將繼續被將就使用，兩種情況皆可能影響廠商之競爭力，換言之，有些都市開發用地之規劃提供使用未能配合產業結構之調整，是其欲提升競爭力所需克服之議題。

(二)土地產權型態

於台灣都市計畫工業區及商業區內之所有用地皆允許自由買賣所有權，任何人(含法人)(註4)皆可自由買賣及持有產業用地，並可加以出租供廠商或經營者使用，

表一 台灣歷年產業用地提供使用面積(單位：公頃)

年期	都市計畫工業區面積	都市計畫商業區面積	丁種建築用地
1980	19,578	5,518	-
1981	19,996	5,632	-
1982	20,479	5,802	-
1983	20,716	5,911	-
1984	22,508	6,093	-
1985	22,526	6,285	-
1986	23,652	6,614	9,493
1987	23,697	6,700	10,780
1988	23,600	6,695	11,081
1989	23,587	6,700	11,248
1990	23,859	6,662	12,216
1991	24,364	6,867	12,019
1992	23,670	6,499	16,415
1993	23,648	6,198	16,392
1994	23,465	6,361	16,261
1995	24,278	6,707	16,366
1996	24,216	7,044	16,931
1997	24,108	7,100	17,661
1998	22,694	7,111	16,969

註：- 丁種建築用地面積於1985年以前未統計

資料來源：都市及區域發展統計彙編(1982-1999)，行政院經建會。

註4. 外國人及外商公司企業取得持有土地尚須受土地法第 18至24條之限制與規範。

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，因而於較無嚴格地權限制之管理體制下，產業用地能較自由地由市場之運作進行交易移轉，但也較容易成為投資炒作之對象。科學園區內之地權管理型態則較為嚴格，除了其用地採只租不售之方式外，尚對欲進入園區內之廠商加以審查篩選，以確保園區內之廠商係屬策略上鼓勵發展之產業類別。此外，更以租地建廠之方式減輕興辦工業人投入於設廠地上之資金壓力。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。「先租後售」之售地作法，更要求承租人於「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。這些機制之設計皆期望可透過地權之限制，使工業用地供工業生產者使用，避免成為投機炒作之商品。綜合以上，可知台灣都市之產業用地，除科學園區及政府策略性開發之工業區較有透過地權管制之方式以防範土地投機炒作外，大致以透過不動產市場運作之方式，由市場決定價格及使用者。但不動產價格(土地)歷經1980年代末之快速增漲，已使土地及不動產維持於相對高價，對企業及生產者而言，此使其生產成本提高，有不利其於國際市場競爭之虞。

其次，於土地所有權制體制下之不動產使用，常發生之狀況為即使不符經濟使用效益仍持續使用，法律對土地所有權之高度保障，非經所有權人之同意，任何公私部門或團體甚難強制其進行改建或變更使用，致使有礙都市調整及提升建成環境品質以適應快速變遷之產業發展所需。加上土地權屬零碎細小，將眾多權屬零碎細小整合成大面積之再發展區，進行更新開發實為不易，以往台灣都市更新之個案有限及更新成效不佳，工業區之更新工作更甚少推行，由許多都市之舊市區經濟發展呈停頓或衰退現象觀察，實與當地不動產存量品質不佳有關，此現象與受限於不動產產權型態有關。自都市更新條例(1998/11/11)及其相關子法陸續完成立法後，於更新之產權整合、更新組織、更新途徑與方式(如採取較能消除土地所有權障礙之權利變換方式)、租稅及容積率獎勵、公共設施優先增建等機制皆已建立之情況下，未來當有利於都市更新之進行，都市計畫工業區或商業區內老舊之建成環境當可陸續進行更新改建，以提升建成環境之存量品質。而早年政府主導開發之工業區亦有必要建立類似之更新機制，一方面推動不適用及實質狀況不佳之廠房拆除重建，另一方面亦需努力增強其基礎設施與周遭景觀環境之品質，以促使建成環境品質之提升，強化都市之競爭力。

於大陸方面，早期對城市之管理理念，認為只有勞力才是產品之創造者 (Rose, 1994)，除非加上勞力，否則土地便無價值，於資本主義制度下，土地之增值是來自對勞力之間接剝削，地主之獲利是此剝削之結果，故終止勞力剝削之道是排除私有土地所有權，使土地無市場交易及價格。反應此概念，將私有地皆納入集體所有或國有，其主要目標不但在排除剝削，同時由國家對土地之使用進行統籌分配，以達土地之有效使用，且經由此過程將土地價格維持為零，則土地投機之情況無從發生。於此概念下，土地資源是由國家以不必花費成本之方式進行土地使用分配，此分配方式被認為是達到土地資源合理分配之最佳方式。此外，土地使用權禁止私自移轉亦是計劃體制運作之必要條件。是以，公有、國家控制土地分配、非屬經濟資產、土地使用免費及使用權不可移轉等皆為 1979 年改革前之土地政策特質。

1979 年以來改革開放之情況下，開始建立制度由合資或外資企業需支付一筆土地使用權之權利金，此金額之計算是依據租期及土地之區位價值而定，但其土地使用權並不能移轉。此後，各地許多城市陸續採行及收取土地使用權出讓金，但土地仍不允許出售。於此運作制度下，發現土地使用權權利金有無法反應土地價值之問題，以致大部分之土地利益被土地使用者取走，而非由國家獲得，為解決此問題，有需漸漸走向市場經濟之議 (Zhang, 1997)。

於 1987 年開始於深圳、上海、天津、廈門、廣州及福州試行，允許土地使用權之移轉，採用招標、公開拍賣及協議之方式出讓土地使用權。招標方式之過程包括許多步驟：1. 土地管理局公告招標須知及相關文件；2. 投標人於期限內提送投標文件及保證金；3. 於事先指定之處公開開標，並依先前決定之審核標準評選投標者之資格；4. 以正式之文件通告投標者審核之資格；5. 得標者與地方政府簽訂土地使用權合同，並取得土地使用權證明書。公開拍賣之過程為事先公告拍賣標的及地點，於拍賣會場上介紹每一筆拍賣標的土地之區位、大小、未來允許之使用別及底標價，由參與拍賣者競價，出價最高者得標取得土地使用權。協議方式之作法，是由土地使用者申請出讓土地使用權，需具備包含城市規劃部門之許可、開發計劃及環境影響評估報告等文件向土地管理局提出申請，土地管理局需於 30 日內決定核准與否，核准後尚需簽訂使用權合同。其中招標及公開拍賣之方式主要是以市場運作之方式決定土地使用權出讓價格(市場價格)及使用者，以協議方式出讓土地使用權則使地方(城市)政府具有政策工具，以透過獎助之方式(收取較低之土地使用權出讓金)吸引其所期望之產業(Zhu, 1994；Zhang, 1997)。1989 年以來大多數之沿海都市皆依循上海或深圳之經驗，訂定類似之土地使用權出讓辦法，於 1990 年中央國務院並發布「中國城鎮土地使用權出讓和轉讓暫行條例」，推行具價格機制之土地市場，

使土地分配過程依循土地(使用權)價格及競爭機制運作。

此種將所有權與使用權分離，所有權仍為國有，允許使用權出讓及於其存續期間內移轉、出租、交換、抵押或贈與，使用權亦可經由續約之方式延長使用權期限，使城市政府可藉由土地使用權之釋出，推動土地開發及產業發展。此外，「城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例」明確區隔兩種土地使用權，第一種之使用權是經由公開市場以商品之方式提供使用，其因有使用期限，住宅使用不超過 70 年，工業、教育及文化等使用者不超過50年，商業使用不超過40年。另一種土地使用權則為經由行政系統處理程序給予使用，且不收取使用費之劃撥制度，此使用權無使用期限之限制，但土地使用者無權處分，並禁止移轉、出租或抵押，至1992年又放寬劃撥之土地使用權可移轉，但需經土地管理部門之批准，並繳交土地使用權出讓金。此兩種同時運行之制度稱之為雙軌制(楊重光，1996: 8)。

於此土地使用權制度下，一方面來自吸引外資促進城市發展之信念，及外資之所以會進入投資是因為其於競爭激烈之產業環境中，需選擇生產成本低廉之地區進行投資生產，故許多地方政府透過壓低土地使用成本，並配合其他獎勵措施，以爭取外來之投資。此種以低價提供土地之方式，基本上可很快地提升該城市之吸引力，並透過當地企業提供土地與外資之合作方式，以培植地方企業之成長，擁有大量低廉之土地可謂是大陸城市較具競爭力之利基。另一方面，大陸商品房之市場尚未健全發展，使得城市土地開發更具吸引力，因為唯有經由將土地轉變為不動產之土地開發過程，才是獲取來自土地利益之主要途徑，故吸引大量之資金投資於土地開發事業上。然而此種以低生產成本之競爭方式，除形成大陸各城市之相互競爭外，亦產生與城市整體綜合發展間之衝突與矛盾(Zhu, 1999)，致使城市規劃部門被責備為經濟發展之障礙，時有所聞(Zhang, 1997)。此與Begg (1999)等人所提倡之都市競爭力因素(見圖一)亦不符，換言之，以低價策略進行競爭，初期有利，但未必有利於城市長遠競爭力之維持與提升。

(三)政府介入土地開發運作之內涵與管制措施

政府介入土地開發之目的主要在於促使土地開發行為能依序達成政府之整體發展目標，除透過土地之規劃及使用管制外，尚有許多方式可介入土地開發之運作：如對交易買賣行為之規範與限制、基礎設施與公共服務之提供、徵收和先買權之運用、提供市場訊息、財政金融手段、減稅或其他優惠獎勵措施及直接介入進行開發等方式(Garba & Al-Mubaiyedh, 1999)。

於大陸之城市方面，改革初期(有些都市現亦如此)，因資金有限，許多建設項

目需借重企業及土地開發者之力完成，形成如Zhu (1999)所稱之地方政府與企業結盟(local government-enterprise coalitions)之發展模式，城市政府為了使土地開發行為能符合及達成都市規劃所訂定之目標，公有制下之土地多被運用為重要之工具來達其目標，一方面，運用低廉之土地，以低於市價甚至於免費之方式給予土地使用權，培植當地之土地開發業者及企業，企業則回饋其獲利之某一比率給予地方政府；土地開發業者，則需擔負部分無利潤之社會福利建設項目或公共設施項目之開闢與提供(如聯外道路、綠地維護等) (Zhu, 1999)，同時亦有攤派費用之規定，依Xu(1996)之調查顯示，廣州市土地開發者需攤派之費用達85項之多，攤派費用約佔總開發費用之25-30%。另一方面，城市政府需說服開發者參與或進行獲利較低、前景較不明或風險較高之土地開發案(如工業區之開發)，為了提高開發者參與開發之意願，常給予地價及稅上之優惠及減免，亦有搭配給予商品房開發權之誘因，以彌補其開發風險 (Zhu, 1999)。

一般而言，除少數大都市外，對基礎設施與公共服務之投資與提供較不足(Thornton, 1995)，而大陸城市基礎設施之品質確影響企業是否前往投資之重要因素(FEER, 1997)，若於基礎設施之興闢上過於仰賴開發者或外來投資者之提供，一方面較無法提供完整有系統之基礎設施，另一方面於競爭激烈之現實情況下，過多之負擔及攤派，又反過來不利吸引開發者進行投資開發。

於台灣，政府介入土地開發之方式及內涵則因不同性質之用地開發而有不同。對都市計畫區內之用地開發，除少數大型開發案外，多任由市場之運作進行，政府除透過規劃程序規範開發使用別及強度外，對其開發及交易過程甚少干預，換言之，只要符合規定(都市計畫分區管制及建築管理相關規定)提出申請，甚少有不允許開發建築使用者，亦未限制或管制產業用地(或不動產)銷售之對象、出售之金額或出租之租金。運用租稅獎勵手段介入開發及市場運作亦不多見，且其動機多以健全都市發展(如減低產業發展對都市生活環境之衝擊)為主，而非以吸引投資及提升競爭力為目標。也甚少直接進入市場藉由直接買賣產業用不動產之方式干預或調整市場：換言之，於不動產飆漲時未採取以較低價釋出公有產業用地之措施壓制地價上漲，反之，於不動產景氣低迷時亦未有收購開發過剩之間置用地或不動產之措施，以防止市場之崩盤而影響企業投資之信心。總之，對都市計畫區內之產業用地大都依循市場機制之運作，介入並不多。

但政府開發之科學工業園區及工業區之作法則不同，科學工業園區之開發及土地出租工作完全由管理局(政府機構)辦理，業者租用之用地不得轉租，對土地租金之標準更明定為申報地價年息百分之十以下，廠商之科學技術對工業發展有特殊貢

獻者，尚可經管理局之認定，減免其承租工業用地五年以內之租金（見科學工業園區土地租賃及建築物租售管理辦法）。以往依獎勵投資條例及促進產業升級條例開發之工業區，政府（如工業局）推動編定開發之工業區佔絕大多數，顯見其積極介入工業用不動產之開發及供給，其主導開發完成之工業區係以開發成本計價之方式出售設廠用地，並規範興辦工業人才具承購及持有工業區用地之措施，這些作法皆可看出政府介入之積極性。再者，工業區管理機構並協助進行交易資訊之傳遞與流動，甚至透過設立網站使欲購工業區土地與廠房者可經由上網獲知訊息，其目的在於使不動產交易更公開透明並減少用地或廠房間置之時間。由此可知於工業發展用地上，政府以往係以較直接之方式介入工業用地之市場。

近年來，除科學園區之開發尚由政府積極介入外，工業發展用地之開發亦漸走向交由民間開發為主導，以較被動反映市場之方式介入，雖可避免因政府之介入而扭曲市場之運作，惟其不具控制或降低不動產持有及使用成本之機能與成效卻不利於提升競爭力。

以提升競爭力之向度考量，尚需注意現有不動產存量是否具滿足經濟活動所需之能力，現有不動產存量則是過去開發行為之成果，但過去之開發決策通常主要是反應當時之市場需求及環境狀況，歷經時間之演變及空間使用者之需求變動，有些現有不動產存量或因建築物型態、或因建築物之空間配置或因建築物內部設置設備過時，或其外觀不佳產生負面之外部效果等，而無法滿足現代化使用之需求，故較優質之不動產存量，需經由開發或再開發之途徑提升其品質，以滿足經濟結構變動下新興產業及新生產技術之所需，以現行介入土地再開發（尤其是產業用地之再開發）之型式，並不具有積極促進或提升優質不動產存量之功能，由對不動產交易及產業用地更新之甚少干預，甚至連違法使用查處成效不佳之情況（台大建築與城鄉研究所、中國土地經濟學會，1999）來研判，介入之方式實無法積極促進不動產存量品質之提高，而達強化城市競爭力之目標。

（四）土地開發產業網絡發展情形

台灣之土地開發產業網絡發展，由於歷經數十年穩定而逐步建立之開發產業，使開發業者之供應商網絡（如建材、開發器具與設施及營建勞工之雇用等）、顧客網絡（客源、銷售管道等）及技術網絡間已建立良好之互信及合作關係，外圍支援之專業團體如不動產市場調查、估價、規劃設計、建築營建、財務管理、廣告銷售、內部裝潢、登記過戶及後續之經營管理等亦皆有完善之發展。即使對外之土地開發投資個案，亦有採行策略聯盟，整合不同開發者所擁有之資源（技術、資金、管理能

力及人力)進行越境投資。

大陸則由於不動產市場發展之歷史較短，土地之開發及開發產品之交易並不似資本主義國家不動產市場之運作，土地開發者對市場顧客(或不動產之實際使用者)之需求，不易取得完整之資訊，供其評選開發投資之區位、產品型態、及規模之決策依據。另一方面，開發過程需許多專業團體之協力合作，如市場調查、估價、規劃設計、建築營建、財務金融、廣告銷售、內部裝潢、登記過戶及後續之經營管理等，這些專業團體於大陸城市地區正處於發展之階段，彼此間之互動關係與信賴機制，正於摸索學習中，除如上海外，其它都市之產業網絡之發展尚不如台灣土地開發產業網絡發展般之成熟，故有關土地開發之市場訊息及專業技術來源，尚多依賴城市政府之大力支援與介入。

綜合以上對海峽兩岸城市土地開發制度面之分析，可知各有其吸引土地開發之優勢與缺失，而分別影響土地開發之投資行為及城市本身之競爭力，對無法吸引資金投入土地開發之城市而言，亦甚難有能力吸引其他產業之投資行為 (Jiang et al, 1998)。至於這些制度面之因素是否確實影響及如何影響土地開發投資者之投資決策，則有待實證調查分析之驗證。

五、開發者訪談調查

為深入了解土地開發與城市競爭力間之互動關係、土地開發是否受開發體制因素之影響，及“土地開發吸引力”是否亦可作為衡量城市競爭力之指標，本文進一步選擇台灣土地開發業者進行問卷調查及後續之訪談，受訪者之選取，為曾出現於台灣房地產新聞報導中有計畫或已前往大陸城市進行不動產開發之業者，選擇這些業者進行調查之理由在於：其有跨越海峽兩岸進行開發投資之實際經驗或開發投資之評估經驗，對兩地城市之土地開發體制及開發過程中所可能遭遇之困難，有深刻之體驗，進行其經驗之調查可顯現與印證上一節兩岸土地開發體制差異之分析，及說明土地開發投資如何受土地開發體制之影響，並可藉由其於開發投資地點評估所考慮之因素中解析土地開發與城市競爭力間之互動關係。

實證研究之進行係先對曾有前往大陸進行土地開發投資計畫之土地開發業者做問卷調查(註5)，共發出53份問卷，以半開放式之問卷進行調查，其內容主要有：

1. 開發業者選擇土地開發投資地點(城市)所考慮之因素有那些？
2. 過去十年內，是否曾經評估過前往中國大陸投資土地開發？若有，想前往投資之主要理由為？曾對那些城市進行投資評估？

3. 是否有開發案經詳細評估後，決定放棄前往開發？其主要理由為何？
4. 是否確參與(不論直接或間接方式)中國大陸土地開發之投資案？
5. 請比較台灣與大陸土地開發體制(包括法令、開發審核、土地取得方式、開發資金取得、產權型態等)上之差異？此體制上之差異是否影響貴公司前往大陸都市參與土地開發投資之決策？那些是其較所注重者？為什麼？
6. 綜合比較海峽兩岸各都市，您認為現階段最具不動產開發投資價值之前三名都市為何(假設於政府開放可赴大陸城市投資之情況下)？理由為何？或所考慮之主要因素為何？

調查結果共回收17份問卷，回收率為32%，由此17份回收之問卷加以分析，顯現開發業者選擇土地開發投資地點(城市)所考慮之因素有：對當地開發程序及政府管制法令之熟識情形、開發用地取得之難易程度及成本高低、開發成本之高低(如建材、營建勞工薪資)、開發投資報酬率及風險、該都市整體及其產業發展前景、當地相關基礎設施之建設情形、獎勵企業發展之措施(如租稅獎勵，有兩受訪者特別強調其所開發之土地係供企業使用之產業用不動產，故其開發決策需考慮當地對其所開發產品使用者之獎勵情形)、開發資金於當地籌募之比例、當地政府對用地之提供與開發管制及審查之情形。由此調查結果顯示，影響開發業者選擇土地開發投資地點之因素，除開發之成本因素外，尚包括開發者對該都市整體競爭力之評定(如該都市整體及其產業發展前景、當地相關基礎設施之建設情形、獎勵企業發展之措施等)，更重要者，開發業者所考慮者為當地政府對開發用地之提供開發，及其管制與審查之情形，顯現土地開發體制確實影響開發投資者之決策。

17份問卷中有15份回答其公司過去十年內，曾經評估過是否前往中國大陸投資土地開發，其主要理由是中國大陸進行改革開放，具有商機，加上土地取得成本低於台灣地區之成本，且有些同業已經前往投資，開發之進展據說頗為順利，故值得評估是否前往中國大陸投資土地開發事業，曾評估是否前往投資開發之城市有上海、杭州、北京、海口、福州、廈門、溫州、武漢、桂林、大連、青島等地，其中以上海、北京為最多。

有6位答卷者勾選，有些開發計畫案經詳細評估後，決定暫緩前往投資開發，依其說明之所以決定暫緩開發之主要理由為：對當地法令制度不熟悉、地權制度及開發規範與管制政策不穩定、當地之不動產市場尚未完備，擔心開發完成後之不動

註5. 於台灣採取「戒急用忍」之政策下，土地開發投資非屬正面列舉之允許項目，前往大陸投資之開發業者多循不報備或透過第三地之間接投資方式。問卷及後續之訪談調查係於2000年元月至四月間進行，並感謝台北市不動產鑑定公會游榮富先生於調查初期之協助。

產銷售不易、風險過高，且台灣政府尚未開放允許前往投資開發。此調查結果顯示除政治因素外，包括地權制度及開發規範與管制在內之土地開發制度因素亦影響土地開發者之投資決策。

至於肯定回答確實曾參與(不論直接或間接方式)於中國大陸城市進行土地開發之投資案者僅8份問卷，5份回答其不曾參與於中國大陸城市進行之任何土地開發投資案，其餘有4份受調者不願證實是否曾參與投資於中國大陸城市進行之土地開發案。

對回答有參與投資土地開發事業者，後續並透過訪談方式請其比較台灣與大陸土地開發體制(包括法令、開發審核、土地取得方式、開發資金取得、產權型態等)上之差異，差異處主要有：(1)土地產權型態不同：大陸與台灣所採取之土地所有權制不同，係採土地國有制，土地開發者能取得者為有使用期限之土地使用權；(2)台灣對土地開發之法令規定較僵化但明確，大陸有些城市之土地開發管制法令有許多模糊地帶，行政人員之裁量權較大，有些城市之攤派費用規定很明確(如上海之大區費用、小區費用)，但有些城市之規定則較不明確；(3)與台灣都市土地相比較，大陸都市土地(使用權)取得方式與管道較多樣，尤其是可與不同之單位洽商取得土地使用權，或合作進行土地開發，由是之故，多位受訪者強調建立管道(甚至需運用關係建立管道)，是於大陸投資土地開發之一項重要工作；(4)進行大陸都市土地開發事業，欲取得融資貸款相對上要比在台灣地區困難；(5)大陸不動產市場尚處於發展初期，開發完成之產品(不動產)，欲於市場上銷售，所面臨之挑戰較大，例如行銷人員及銷售管道不易尋找或建立，客源及潛在購買者之搜尋較不易，開發產品該如何定位與定價，有些都市甚至難尋適當之諮詢人員或相關顧問公司進行協助。

而這些受訪者被問及此體制上之差異是否影響其開發之決策時，除有3位受訪者認為體制上之差異為進行開發前即已有心理準備，開發之前置工作需處理這些差異所可能造成之開發投資風險外，其餘受訪者說明土地開發體制上之差異確實會影響投資開發之決策，除非對當地體制及管理法令相當清楚，並找到合適且可信賴之當地合作者(如國營企業或營建事業)，否則參與開發之風險相當高，事實上此當地合作者因缺乏以往合作經驗所建立之互信基礎，及兩岸體制之差異，並不易尋找，故寧可觀望。

至於那些體制因素之差異為其決定投資開發與否所較注重者，所得到之答案有：開發審核過程複雜、土地使用權(非所有權)取得方式複雜且各方式間之界線未必清楚、當地基礎設施無法配合提供、銷售管道不易建立、且開發融資之取得並不容易。受訪者解釋其理由為：開發審核過程複雜且不容易找到單一對口之單位，例

如開發案往往需與土地管理部門、城市規劃和建設管理部門、房產管理部門及環境保護等相關單位進行交涉，且需經兩級政府之審批；至於土地使用權取得方式複雜且各方式間之界線未必清楚，是因為大陸城市土地僅釋出土地使用權，使用權依不同地區及不同使用別而有不同之使用期限，取得方式有經協議、招標、拍賣或與當地企業合作開發其所管理使用之土地，各種方式之運作過程不同，所決定之土地使用權費用亦不同，即使是區位相鄰近、條件相當之土地可能因取得方式或管道不同，而有極大之成本差異；此外，當地基礎設施不足(如郵電通訊、電力、供水)，當地政府無法保證配合提供，甚至於需由開發者考慮自行投資建設，造成開發者極大之負擔，且於當地取得開發融資及不動產銷售管道亦不容易。有位受訪者(賴經理，2000/4/18訪談)說明就其所知，許多初進入大陸市場，進行不動產投資之台商，多依賴其於台灣所認識之同業廠商或個人引薦，逐步建立於大陸城市之土地開發合作關係。或是於初期採取小額投資他人(亦為台商)主導之土地開發投資案，藉此過程逐漸了解與學習大陸當地之體制與管理法令，並儘可能建立與相關管理機構間之互動關係，及從中尋找可能之當地合作夥伴，如營造工程承建者或不動產產品銷售工作之合作對象。由此可知，大陸不動產產業網絡尚未成熟發展，及台商對其運作制度之不熟悉等皆可能是投資之障礙，而立基於台灣之產業或社會網絡關係，有時卻有助於前往大陸城市投資土地開發之進行。

進一步請受訪者綜合比較海峽兩岸各城市(於假設政府開放可赴大陸城市投資之情況下)，指出其認為現階段最值得進行投資土地開發之前三座城市，並述明其理由，15位受訪者優先選擇投資之城市地區列於表二。由於未能取得各都市吸引土地開發投資額之數據，以精確評估與排序其間競爭力之高低，故僅以極為粗略之方式處理，以表二中第一優先者得點數為3，第二優先者得點數為2，第三優先者得點數為1之評估方式將所列之各城市進行排序列於表三。

選擇台灣都市為其所認為最優先進行土地開發投資地區之受訪者，說明其理由有：(1)對台灣地區之土地開發體制較熟悉、(2)於台灣城市進行開發，所需資金之取得較容易、(3)較容易尋得開發產品之購買者或使用者、(4)考量高科技產業發展所帶動之空間需求，故選擇台灣高科技產業發展較佳之城市進行開發，如特別指明為台北之內湖、南港地區、新竹科學園區附近及因南科之設置未來台南之前景可期。尤其有受訪者指出，近年來台北有些制度上之調整(如工業區內之使用管制放寬)，加上許多基礎設施之陸續興建完工，強化投資之環境品質，對產業之發展較有利，故能吸引土地開發者前往投資。

對於未選擇台灣都市為其所認為之最具有投資潛力(第一優先)之受訪者，本研究

表二 15位受訪開發者投資開發之優先城市

受訪者編號	第一優先城市	第二優先城市	第三優先城市
1	上海	廈門	福州
2	北京	台北(內湖南港)	大連
3	台北	上海	台南
4	新竹	上海	北京
5	台北	新竹	上海
6	上海	台北	福州
7	新竹	上海	杭州
8	台北	上海	大連
9	上海	北京	台北
10	台南	台北	上海
11	上海	台北	北京
12	台北	福州	上海
13	上海	台北	北京
14	上海	台南	台北
15	台北	桃園	新竹

表三 各優先城市之得點數排行

城市名稱	得點數
上海	29
台北	27
新竹	9
北京	8
台南	6
福州	4
廈門	2
桃園	2
大連	2
杭州	1

進一步詢問其原因，主要有：地價太高或用地取得不易、土地變更審核程序冗長且環保意識高、台灣本地土地開發之競爭過於激烈，亦有受訪者說明台灣有些傳統產業因不具競爭力而外移，但部分都市(主要位於台灣中南部地區)之產業結構調整不順，致其產業發展前景不明，影響對開發完成後產品(尤其是產業用不動產)之需求，在不動產市場處於長期不景氣之情況下，吸引投資開發之能力相對較低，反觀大陸都市之地價較低、土地也較容易取得，經濟開放政策下其經濟成長前景較看好，尤其是經濟特區或有些沿海開放城市尚有租稅優惠，更有助於吸引產業投資，產業之成長當然帶動對土地開發之需求，因而較具土地開發投資之潛力。接近台灣本島亦是其區位選擇考慮之因素，例如有受訪者說明之所以認為福州、廈門較具優勢，是因為與臺灣距離較近，將來若開放三通，則其具備區位上之優勢。

由以上對土地開發業者之調查顯示土地開發投資地點之選擇，除受開發者本身對當地土地開發制度及市場熟悉程度之影響外，主要受兩類因素所影響，第一是當地之土地開發體制，此涵蓋範圍甚廣，包括：產權型態、用地規劃提供使用、土地變更審核及使用管制、開發融資、不動產市場發展與運作、產業網絡及相關支援專業行業之發展情形、與政府對基礎設施興建之協助等，此結果可印證前述之觀點：都市競爭力受土地開發之影響，而開發體制又規範及引導土地開發活動進行，故良好之土地開發制度是提升都市競爭力之必要條件(未必為充要條件)；第二類因素則是受開發者對城市發展前景之評估所影響，換言之，城市本身之競爭力是影響開發業者考慮是否前往投資開發之重要因素，由此可進一步推論，如欲進行各城市競爭力之評定，可考慮將該都市所吸引土地開發投資規模(面積或金額)、品質及去化速度列為評估之指標。

六、結論與建議

面對變動加劇之時代，提升競爭力已成為城市發展之重要議題，而土地開發係於推動都市經濟發展及提升競爭力工作上之一項重要因素，並可成為評定城市競爭力之一項指標，因為土地開發直接影響產業發展之用地成本及其產業生產環境之品質，並間接影響其生產之效率及研發創新之能力。然而，土地開發所涉及之範圍甚為複雜，如受產品之市場性所影響外，尚受城市本身之土地開發體制所影響，良好之土地開發體制可促進土地開發之效率與效益，吸引開發資金進入投資，並進而提升建成環境品質，支應產業發展之所需，形成都市發展與競爭力提升之良性循環，

而土地開發體制之因素，例如不動產產權型態、用地規劃提供使用及土地使用管制方式及政府介入開發運作及市場之方式與內涵等對吸引土地開發投資及開發之進行有重要之影響。是以，以提升競爭力之角度而言，惟有透過對土地開發體制之深入探討與了解，才足以了解個別城市發展上所面臨之困境，也惟有透過此過程，才能建立明確而可行之機制，以修正調整其土地開發體制上之種種政策、法令與措施。基於此理念，城市政府有必要針對其內之土地開發體制進行分析與檢討，並與其他競爭都市比較，進而針對影響土地開發效率之因素(或障礙根源)，建立機制甚至調整土地開發體制之部分內涵，以促進土地開發之有效率進行，形成都市發展與競爭力提升之良性循環。

本研究雖以台灣土地開發業者為對象進行調查，或許有樣本數不足及未包括大陸土地開發者觀點之缺陷，無法對兩岸各別城市之競爭力進行分析與評斷(此亦非本文之主要目的)，但調查結果至少可部分凸顯海峽兩岸城市政府於土地開發制度上之差異，及其對吸引土地開發投資及整體城市競爭力所可能造成之影響，甚至於可由提升競爭力之觀點指出土地開發體制上可加強之處，例如對大陸城市政府而言，(1)強化不動產市場機能及建立不動產市場運作之相關輔助機能，(2)明確化及單純化之土地審批作業體制，(3)基礎設施之強化以吸引土地開發投資。對台灣城市政府而言，現行產業用地政策之作為上，雖有其提升競爭力之優點(如漸採取較具彈性之土地開發提供使用方式)，但不利競爭力之處有：(1)土地及不動產產權複雜，有礙提升建成環境之品質；(2)產業用地之規劃提供使用及都市計畫之通盤檢討變更，未能深切結合當地產業結構之變遷，迅速進行調整；(3)政府並無強有力之機能，以積極介入不動產市場，促進建成環境品質之提升；(4)缺乏積極有效之作為解決產業用地之持有及使用成本較高之困境；(5)雖於彈性之用地提供使用上已有改善，但尚未見以結盟之方式，與鄰近地區相互支援，相互使用彼此之資源發展產業，聯合對外提昇競爭力；(6)如何透過彈性之用地提供使用，以積極發展健全且具競爭力之產業生產網，亦需經由創新之作為反映於產業用地之規劃提供使用上；(7)現有之產權制度及土地增值稅制度，並無助於加速產業用地之移轉流通及降低其交易成本，使產業無法迅速因應外在之環境變化而調整，達提高生產效率及降低成本之功效。

此外，為適應資訊化經濟之發展，及網絡社會之來臨(Castells, 1996)，城市政府尚需建立機制及策略，以引導及協助土地開發者應用資訊技術及網際網路來提高工作效率，以提高生產力、產品品質及生產成本，諸如應用資訊技術及網路來(1)搜

集市場資訊，如市場供需情形、同業動向及銷售情形、政府政策與法令等；(2)與協力廠商及策略聯盟廠商間之聯繫與資訊交換；(3)協助分析及規劃設計；(4)透過模擬開發完全後之視覺景觀、周邊環境、地景、公共設施及建築物內部空間感等，形成新創意之行銷手法與技術；(5)進行開發時程進度之管控及營建建材進貨管理，以減少建材之堆積，甚至於達零建材堆積之管理目標；(6)進行開發財務管理，及現金流量之管控，消除資金缺口或減少閒置資金。

總之，城市競爭力之提升需要有一品質良好之建成環境作後盾，而優質之建成環境則有賴於健全之土地開發制度，以孕育與引導土地之開發行為及強化其對外部情勢變動之調適能力，是以，健全之土地開發制度是提升競爭力之必要條件。然而制度之調整，並不易於短期內完成，但地域競爭為又必然之趨勢，提升競爭力之作為上，終究需觸及制度上之調整，施政上應透過體制及政策之分析與研擬，對產權型態、土地提供使用及使用管制方式、與對不動產市場運作介入方式之調整等研究各種可能之方向與模式，以提升建成環境之品質、降低產業用地之成本、具彈性之土地供給與管制、及加速產業用地之移轉流通及降低其交易成本，達提升當地競爭力之目標。建議地域(如都市)政府先由了解當地產業發展之現況及其對產業用地之需求起始，逐步建立提升競爭力之可能措施(項目)，並定期檢討各項作為於競爭力提升上所發揮之成效，尤其需檢討評估當地政府於推動或促進提升競爭力之組織能力。

本研究之限制在於：兩岸經貿交流之不平衡，研究上只能了解台灣土地開發業者於進行兩岸土地開發上之活動，並比較於兩岸都市進行土地開發之難易程度，無法由大陸開發業者之觀點，了解與比較於兩岸都市進行土地開發之差異。且台灣政府當局尚未明確開放開發業者赴大陸進行不動產投資開發，訪談對象及樣本受到限制，以致無法進行大樣本且較嚴謹之調查研究。故本文僅是一起始小文，以說明土地開發制度與城市競爭力間具有相互影響之關係，希望以此文喚起研究者對土地開發制度之重視，後續研究可針對以各城市所吸引之土地開發投資量(如投資金額、土地開發面積、樓地板面積、甚至細至所取得之使用執照面積)為基礎，進行較嚴謹之研究，建立指標後，對各城市競爭力進行評比與排序，並以此結果與運用其他競爭力衡量指標(如GDP、生產力或生產總值之提升等)所得之競爭力排序結果相比對，以印證此以土地開發為基礎所建立競爭力衡量指標之適用性。甚至於可組成較龐大之研究團隊，對亞太地區或更大範圍內都市土地開發與其競爭力關係之研究。

參考文獻

- 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》。
- 林文玲，(1992)，左擁資金右抱土地，《天下編輯 - 土地財團選舉》，頁20-32，台北：天下雜誌。
- 楊重光，(1996)，城市土地管理與可持續發展，《中國大地出版社》，北京。
- Amin, A. & Thrift, N.(1995) "Globalisation, Institutional Thickness and the Local Economy" in P. Healey et. al. (Eds) *Managing Cities: the New Urban Context*, London: John Wiley & Sons.
- Begg, I. (1999) "Cities and Competitiveness" *Urban Studies* **36(5-6)**:795-809.
- Boyne, G.A. (1996) "Competition and Local Government: A Public Choice Perspective" *Urban Studies* **33(4-5)**:703-721.
- Castells, M. (1996) *The Rise of the Network Society*, Oxford: Blackwell.
- Cheshire, P.C., Gordon, I.R. (1996) "Territorial Competition and the Predictability of Collective Action" *International Journal of Urban and Regional Research* **20**:383-399.
- D'Arcy, E., Keogh, G. (1997) "Towards a Property Market Paradigm of Urban Change" *Environment Planning A*. **29**:685-706.
- (1999) "The Property Market and Urban Competition: A Review" *Urban Studies* **36(5-6)**:917-928.
- Far Eastern Economic Review* (FEER) (1997) "Market Potential, Investment Climate", August (insert).
- Fothergill, S., Monk, S. and Perry, M. (1987) *Property and Industrial Development*, London: Hutchinson.
- Garba, S.B & Al-Mubaiyedh, S. (1999) "An Assessment Framework for Public Urban Land Management" *Land Use Policy* **16**:269-279.
- Gordon, I.R. & Cheshire, P.C. (1998) *Locational advantage and the lessons of territorial competition in Europe*. Paper prepared for the *International Workshop on "Theories of Regional Economic Renewal and Growth"*, Uddevalla, Sweden, 14-16, June. (引自Begg, 1999)
- Halia, A. (1999) "City Building in the East and West" *Cities* **16(4)**:259-267.

- Hall, P. (1995) "Towards a General Urban Theory" in Brotchie, J. et. al. (Eds) *Cities in Competition*, Melbourne: Longman Australia.
- Healey, P. (1994) "Urban Policy and Property Development: the Institutional Relations of Real-Estate Development in an old Industrial Region" *Environment and Planning A*, **26**:177-198.
- Jensen-Butler, C., Shachar, A. and Weese, J. (Eds) (1997) *European Cities in Competition* Aldershot: Avebury.
- Jiang, D., Chen, J.J. and Isaac, D. (1998) "The Effect of Foreign Investment on the Real Estate Industry in China" *Urban Studies* **35(11)**:2101-2110.
- Kantor, P., David, S. (1988) *The Dependent City*, London: Glenview.
- Lever, W.F, Turok, I. (1999) "Competitive Cities: Introduction to the Review" *Urban Studies* **36(5-6)**:791-793.
- Lin, G.C.S. (1999) "State Policy and Spatial Restructuring in Post-reform China, 1978-95" *International Journal of Urban And Regional Research* **23(4)**:671-696.
- Naughton, B. (1994) "Chinese Institutional Innovation and Privatization from Below" *American Economic Review* **84(2)**:266-70.
- Oi, J. (1995) "The Role of the Local State in China's Transitional Economy" *China Quarterly* **144**:1132-49.
- Peck, F.W. (1996) "Regional Development and the Production of Space: the role of infrastructure in the attraction of new inward investment" *Environment and Planning A*, **28**:327-339.
- Perry, M. (1986) *Small Factories and Economic Development* Aldershot: Gower.
- Poter, M. (1995) "The Competitive Advantage of the Inner City" *Harvard Business Review* **73(May-June)**: 55-71.
- Poter, M. (1998) *The Competitive Advantage of Nations*, London: Macmillan.
- Ricci, L.A. (1999) "Economic Geography and Comparative Advantage: Agglomeration versus Specialization" *European Economic Review* **43**:357-377.
- Rose, J. (1994) "The Role of Philosophy and Politics in Urban Development and Control" in *Land Management: New Directions* Eds Chiddick, D. and Millington, A. New York: A.E. and F.N. Spon, pp.13.
- Sassen, S. (1995) "Urban Impacts of Economic Globalisation" in *Cities in Competition*, Eds Brotchie, J. et al Australia: Longman Australia, pp.37-57.

- Stewart, M.(1996) " Competition and Competitiveness in Urban Policy " *Public Money and Management* **16**:21-26.
- Thornton, E.(1995) " Asian Infrastructure: Big, Bigger and Biggest " *Far Eastern Economic Review* 6 April, pp.37-44.
- Walder, A.G. (1995) " Local Governments as Industrial Firms: an organizational analysis of China's transitional economy " *American Journal of Sociology* **101(2)**:263-301.
- Xu, S.Q.(1996) " Guangzhou Developers Appeal for Slimming " *Chinese and Foreign Real Estate Times* **21**:6-13(in Chineses).
- Zhang, X.Q.(1997) " Urban Land Reform in China " *Land Use Policy*, **14(3)**:187-199.
- Zhu, J. (1994) " Changing Land Policy and its Impacts on Local Growth: the Experience of the Shenzhen special economic zone, China, in the 1980s " *Urban Studies* **31(10)**: 1611-23.
- (1999) " Local Growth Coalition: the context and implications of China's gradualist urban land reforms " *International Journal of Urban and Regional Research* **23(3)**: 534-48.