

# 發展亞太製造中心之用地變更 問題與解決途徑

林建元\*

## 摘要

面對競爭日益激烈的全球經濟，支援我國企業發展最根本也是最必要的途徑即為改善國內生產環境，以提昇台灣產業的國際競爭能力。近年來，台灣製造業之發展一直飽受勞力短缺、環保抗爭與土地取得困難等問題之困擾，其中勞工短缺問題因為引進外勞及經濟不景氣之影響，似乎較為緩和，其餘二者則尚待克服。本文將以工業的用地變更問題為討論重點，分別就現行工業用地供給系統的市場反應能力及調節能力以說明民間參與工業園區之規劃與開發成為未來政策方向之必要性。此外，本文並將分析民間開發工業區之用地變更問題並研擬解決途徑以供相關單位推動發展亞太製造中心之參考。

## 壹、前言

一方面受科技與經濟生產因素的影響，例如高速便捷的國際運輸與通訊技術

壹、前言	二、市場調整能力
貳、工業用地的雙元供給體系	肆、民間參與工業園區開發的用地變更課題
參、工業用地市場反應能力與調整能力的 檢討	伍、技術性解決途徑之建議
一、市場反應能力	陸、制度性議題之討論
	柒、結論

\*作者為國立台灣大學建築與城鄉研究所副教授

之快速發展；製程分解與彈性生產技術，以及部份發展較慢國家的大量廉價勞工，使得國際分工日益盛行 [Healey & Ilbery, 1990]；另一方面則因受到政治與市場因素的導引，例如共黨國家之紛紛解體或採取市場經濟，以及世界貿易組織 (WTO) 之成員擴大，全球經濟的時代不但已經來臨，而且國際競爭日趨激烈。面對此一外部環境，未來台灣的經濟應如何發展，亟需以全球競爭的觀點，配合國內環境的發展條件，擬訂國家經濟發展策略。由行政院經濟建設委員會所規劃的亞太營運中心構想，即為因應國內、外環境變遷的產業發展策略 [行政院經建會，1993]。亞太營運中心的發展構想包括有製造、海運、航空、金融、電信、媒體等六種特定中心。其中，發展亞太製造中心的目標，乃是鼓勵企業以台灣為亞太地區高附加價值產品之研發生產及行銷中心。亞太營運中心發展構想提出之後，學術界與社會其他各界曾引起很多的討論，讚賞與批判的聲音都有 [杜震華，1995]。考量台灣本身的發展條件，面對各種不同的營運中心願景，以製造中心一般較為外界看好，畢竟製造業是台灣經濟發展的根基，也是經濟未來再突破的原動力。為了更進一步提升台灣的生產力，加速產業轉型，政府必須積極在現有基礎上改善投資發展環境，推動高科技、高附加價值產業，以維持製造業之永續發展。

土地、勞力與資本在經濟上共稱為生產三要素，自 1980 年代末期以來，台灣地區的製造業發展，分別受到土地取得困難、環境保護抗爭與勞力不足問題等困擾，其中有關勞力的問題由於開放外勞以及經濟不景氣而有暫時紓解現象，土地問題與環境保護問題則並未完全解決。所謂土地取得問題其實包括兩個層面，一個是指無法以適價取得足量的土地所有權問題，另一個層次則是指適當區位的土地無法適時變更土地使用管制類別的問題。本文即係以後者為探討的重點。

任何國家對於土地資源的利用行為都會採取不同方式的管制，例如一般所常見的都市計畫土地使用分區管制就是方式之一種，工業用地當然也在管制範圍之內。此外，每個國家對於工業用地干預程度並不一樣，有的國家除了對工業用地之規劃予以直接控制之外，尚直接參與工業用地之開發，甚至提供配合性之財稅誘因 [Wood & Williams, 1992]。就工業區開發政策而言，為使工業用地之供給更具市場反應能力與調整能力，民間規劃與開發工業園區應成為未來的重要方

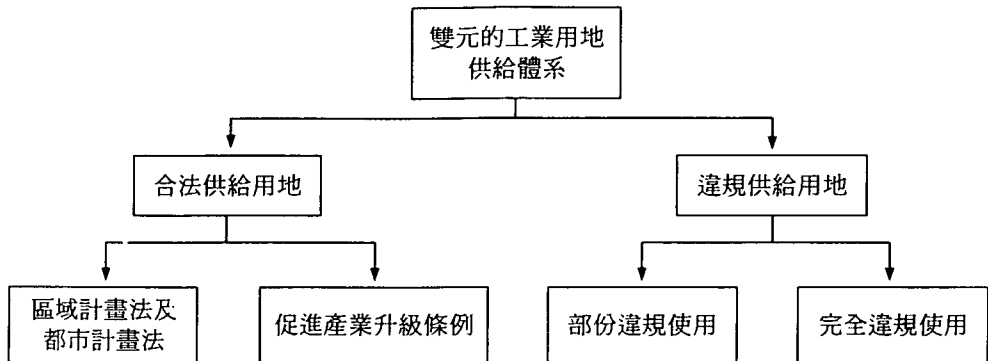
向。然而在現行土地使用規劃與管制體系之下，用地變更並不容易。本文之目的即在於就政府干預工業用地供給市場的觀點，探討民間參與開發工業園區之必要性及其可能遭遇之用地變更問題，並研擬解決途徑，以供相關制度改進之參考，並期能促進亞太製造中心之發展。

## 貳、工業用地的雙元供給體系

就像台灣的雙元金融體系一樣，地下金融與地上金融同樣扮演重要的資金供給管道 [周添城, 1996]，台灣的工業用地也是一個雙元供給體系，違規使用與合法使用同樣扮演重要的工業用地供給。在土地使用管理執法不嚴的情況下，違規土地使用在台灣其實是個很普遍的現象，住宅區作商業、工業區作住宅，農業區作工業以及街頭作攤販等情形隨處可見。許多中小企業的生長過程都是先租農地興建違章工廠，事後申請土地變更，再逐漸往鄰地擴張，違規使用又可分完全違規使用與部份違規使用兩種型態，可惜二者均缺乏適當的統計資料。圖一所示即為雙元的工業用地供給體系，其中合法的供給管道也有二個，一個是循都市計畫法及區域計畫法劃設工業區與丁種建築用地的模式，另一個管道則是循促進產業升級條例報編而由政府或民間參與開發的模式。

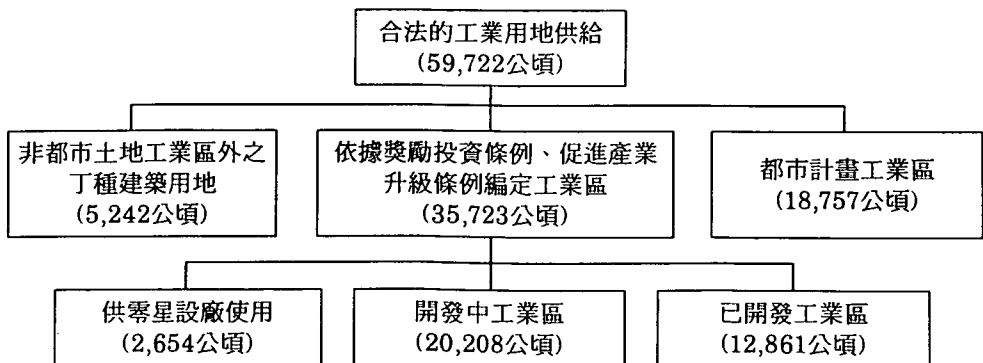
就現行法令規定而言，台灣地區工業用地之供給體系在「台灣地區綜合開發計畫」之指導下，經濟部必須依「促進產業升級條例」制定工業區設置方針，以作為工業區開發總量與區位配置之指導原則。而內政部則依照「台灣地區綜合開發計畫」之構想與指導原則，將台灣地區劃為北、中、南、東四個區域，分別制定區域計畫，其下再分別由各級政府單位制定都市計畫與非都市土地使用編定。都市計畫乃透過土地使用分區管制的手段，劃設工業區，供都市發展之用。非都市土地分區使用編定則係針對都市計畫範圍外之土地，以使用項目為準，編定其使用分區，再透過「非都市土地各種使用地容許使用項目表」及「非都市土地使用分區內各種使用地容許使用項目表」，以查核表中規定之方式對土地使用加以管制。其中，編定為「丁種建築用地」的土地可以供作工業設廠之用。而都市計畫工業區與非都市地區所編定的丁種建築用地，乃共同構成了台灣地區土地使用

計畫體系的兩個法定工業用地供給管道。簡言之，在「台灣地區綜合開發計畫」之指導下，工業用地之供給，基本上係以內政部主管的土地利用計畫體系為靜態的管制基礎，而以經濟部主管的工業區開發體系及國科會主管的科學園區開發為動態的開發手段。〔林建元，1996〕



圖一 雙元的工業用地供給體系

在此一合法供給體系之下，政府依促進產業升級條例編定開發的工業區占了主導的地位。如圖二所示，以民國八十三年底為例，台灣地區的工業用地供給共計劃設了 59,722 公頃，其中都市計畫工業區 18,757 公頃，非都市土地且在工業區外之丁種建築用地為 5,242 公頃，而政府編定開發的工業區為 35,723 公頃，占了全部工業用地供給的約 60%。



圖二 台灣地區合法的工業用地供給(83年底)

## 參、工業用地市場反應能力與調整能力的檢討

由於工業用地之供給直接影響產業生產活動的投入，各國基於土地利用、經濟發展、科技發展或是區域均衡發展等不同的政策觀點，各有不同程度與方式的干預，因此也很難說哪一種工業用地供給系統是最理想的模式。就理論上而言，市場的作用即在於允許資源透過交易而能得到最有效的利用，市場機能的充分發揮將有利於資源的利用，使供需雙方都達到效用之擴大。然而基於土地市場本身之限制（如土地之不動性、異質性、使用限制、產權細分、公共設施配合條件等），市場機制並非萬能，而必須有適當的政府介入，當然介入的方式有其一定的政策目的必須達成 [Lin, 1992]。不過無論如何，在私有產權的國家裡，不可能由政府機能完全取代市場機能，政府干預的目的應在於促使市場機能更為健全而有效的發揮。

基此觀點，工業用地供給機能之是否完善可以用“市場反應能力”(market responsiveness) 及“市場調整能力”(market adjustment) 兩個指標來加以評估 [Wood and Williams, 1992]。所謂市場反應能力係指面對市場新增的用地需求，供給面在增加工業用地開發以滿足需求的能力；而市場調整能力則是指將已使用之工業用地提供給新增需求，甚至是變更為其他使用之調整能力。茲就此二向度分別檢討現行的工業用地供給系統如下：

### (一)市場反應能力

工業用地供給系統要具有充分的市場反應能力以適時的在適當區位提供充分且適價適用的用地以滿足需求並不容易，一方面是因為工業用地的需求內容隨著技術進步與產業競爭而不斷的變化調整，另一方面則是用地的供給受政府行政效率（特別是指土地使用管制制度的運作方式）約束而直接影響用地供給系統的反應能力。

如前面圖二所示，我國的工業用地供給乃是一個雙元的供給系統，其中非法供給的部份當然具有高度的反應能力，因為在土地使用管理執法不嚴的情況之下，違規的土地使用改變非常容易而有彈性，但由於缺乏適當的開發管制，其結果就是要由社會全體付出很多的外部環境代價，不是應有的常態。就合法供給的

部份而言，基本上都市計畫工業區與區域計畫非都市土地的變更都是相當僵硬的系統，相對之下，由經濟部主導的工業區編定與開發則是以公權力直接介入的方式，提高工業用地供給系統的市場反應能力。由目前的工業用地供給總量當中，將近 60% 係由政府開發提供來看，顯示目前由政府直接參與工業區編定與開發的方式，對於工業用地的市場反應能力有顯著的影響。

雖然在供給量方面的反應能力因為經濟部工業局的積極介入開發而得以改善，在使用內容的管制上則相對地顯得不足。事實上，近年來隨著環保意識與勞工意識的高漲，產業結構之改變，工業區內之土地使用配置需求也逐漸發生變化。

從地方建設的觀點而言，傳統的工業區規劃，主要係以避免工廠與居住生活互相干擾為著眼點，而致力於工廠的引進。過去工業區的規劃經常忽略了從業人員追求舒適之工作環境的需求，也很少考慮到工業區與地方社會的調和。為因應時代的轉變，工業區的規劃方式必須有所改變。

例如由於作業環境的變化、員工意識與價值觀的多樣性、企業確保人才的困難、以及企業形象的重視等因素，企業越來越注重工廠環境的品質，員工對工作環境的要求也越來越高。位於工業區的廠商，自然期待工業區能提供創造舒適之工廠環境的各項設施，因而對工業區的環境產生較高的需求。此外，隨著產業發展的日漸軟體化及服務化，工業區不應再只作為工業生產所使用，其他如研究機構、軟體業、購物中心、專業學校等，都可考慮設於工業區之內，形成複合型多樣化的產業區。

就現行有關都市計畫工業區或非都市土地丁種建築用地之相關規定來看，工業用地之使用仍難以適應環境變化之要求。目前為彌補此項缺失而參考英國規劃許可制頒訂的「工商綜合區開發設置與管理辦法」以及「智慧型工業園區設置及管理辦法」均為暫時性的應急辦法，提高工業區土地使用內容的市場反應能力仍待制度性的調整 [Lin, 1994]。

## (二) 市場調整能力

嚴格的說，目前工業用地供給的市場調整能力並不理想，舊有工廠用地之轉手再利用或使用內容之轉變均不容易，一方面固然是市場本身特性之限制，另方

面也是因為政府過度干預工業用地市場的結果，茲分別說明如下。

舊有工廠用地之轉手利用主要為透過所謂的中古（二手用地）市場，這是一個並不活躍的市場，願意轉手讓出的土地大都是使用經年，其廠房不一定適合新工廠的需求，而且位於老舊市區，在都市發展潛力的影響下，地價偏高，與郊區的農地或新開發工業用地相較之下，沒有太大吸引力。此外，台灣地區的工廠用地就像許多的住宅用地多為自用住宅（約 80%）一樣，多數企業寧願以購置產權的方式佔有使用工廠，只有少數採取租用的方式。根據 77 年的台灣地區國富調查（工業報告），88.21% 的工廠均以自有廠房方式佔有使用工廠。而 80 年的工商普查資料則顯示自有廠房者佔全部的比例高達 91%。相對於政府不斷的開發新工業區以提供較廉價的工業用地，工業用地之轉手再利用並不具備太大的吸引力。

至於工廠用地轉變為非工業使用方面的市場調整能力也不理想。隨著產業結構的調整與地價之高漲，都會區的許多工廠正逐漸外移到其他地區，尤其是海外地區，許多廢棄工廠若不是閒置，則就是違規作為其他使用（例如五股工業區內的家俱量販與萬客隆之類的批發倉庫）。廢棄工廠用地循正規途徑申請都市計畫變更使用者並不多見（除最近申請開發工商綜合區者外），可能的原因包括審議效率低落，通盤檢討曠日廢時，而且在缺乏足夠誘因的回饋制度之下，市場機能難以有效發揮 [Lin, 1994]。

#### 肆、民間參與工業園區開發的用地變更課題

由前節的分析可知，在層層法令管制且缺乏行政效率之下，台灣地區的工業用地供給系統在市場反應能力與市場調整能力兩方面均有不足，即使透過促進產業升級條例的制定及經濟部工業局之直接參與開發，而使工業用地之供給在面積數量方面得以提高反應能力，但在變更使用內容與區位配置上仍有困難。以用地需求而言，大部份廠商的期望區位多在北部，而正在開發中的工業區則多位於中南部區域。顯示單獨依賴政府的工業區開發並不能有效地健全工業用地市場之發展（除了在促進區域均衡發展的政策上展示了具體的行動之外），解決問題仍有

必要適度的引進民間力量參與工業用地之開發。

民間參與公共建設及公共事業之建設與經營乃世界性的民營化潮流。在民主政治的運作之下，政府課稅的能力愈來愈受限制，社會福利支出要求卻愈來愈多，乃有財政短絀之困難。而另一方面，民間資本卻愈來愈豐富，民間參與公共建設不僅可以彌補政府財政能力之不足，而且可以提高作業效率以及市場之調節能力〔林建元，1996〕。就工業區開發而言，長期以來經濟部工業局均係採用委託民間自籌資金方式參與工業園區開發，未來擴大民間參與規劃與開發的主要功能應在於引進市場的調整能力。

在嚴格管制的合法管道之下，民間參與工業用地之編定與開發畢竟不是一件容易的事。過去民間參與的部份大都是循違規使用的途徑，違規部份政府管制最鬆，因此最具市場之反應能力。在此一管道的紓解之下，過去工業用地之取得問題雖然嚴重卻不明顯。隨著客觀條件的改變，違規使用的管道愈來愈難，嚴重的工業用地取得問題乃在近幾年特別凸顯。造成合法使用愈來愈迫切需要的主要原因分析如下：

#### 1. 違規使用之貸款日益困難

台灣地區的金融體系乃是一個合法銀行與地下金融同樣重要的雙元金融體系。對中小企業而言，在企業需求資金不大且地下金融發達的時候，工廠的土地雖然違規，仍可透過非正式部門取得融資。隨著企業成長，所需資金規模擴大，且地下金融在政府整頓之下，違規使用不但在正常金融體系貸款困難，透過地下金融取得融資也不容易，對於合法廠地之需求乃愈為殷切。

#### 2. 企業引進外資需要合法用地

外商來台灣投資對於土地取得格外感到困難，因為違規使用根本不被母國公司所允許。近年來，隨著國際化腳步的前進，本地企業愈來愈需要與外資企業合作，也感覺到違規使用不但有損企業形象，更不利於外資企業的合作。

#### 3. 都市計畫工業區難以配合設廠需求

都市計畫工業區的使用不需申請土地使用變更之審議，理應最有效率且受



歡迎。但是事實上，由於都市計畫工業區大多地價偏高，土地產權較為複雜，且未經適當整合開發，缺乏適當之污染處理設施，對於大規模廠商之設立非常不利，因此並未受到廠商歡迎。

#### 4. 環境保護設施日益迫切需要

近年來，國人對環境保護的要求日益嚴格，違規使用的土地大多缺乏適當的污染處理設施，不但容易受到取締罰鍰，也容易受到附近居民之抗爭，擴大規模投資環保設施雖可得到稅捐優惠，前提也是要合法用地。相對之下，污染處理設施完整的開發工業區較受歡迎。

除了上述理由而有必要適度協助民間業者突破土地使用變更之困難以投資開發工業區之外，就現階段的政府農地釋出政策而言，也有必要。配合台灣進入WTO，為減輕農業部門受到的衝擊，農地釋出為手段之一。如果農地的釋出能配合工業用地之開發，不但有助於土地之有效利用，更可因為引進投資及就業機會，而有助於產業結構與就業結構之轉型。可見對於民間參與工業區編定開發的用地變更困難，政府適度的協助解決一些法令上不合宜之處，對於民間的參與有著很大的助益〔許松根，1996〕。有關未來民間參與工業園區的開發，以下幾項與用地變更相關的課題必須加以注意並設法解決：

##### 1. 編定開發程序的作業簡化

目前工業用地之編定所需的時間一般約為兩年，若再包含開發與銷售作業，則其提供設廠使用的時間往往難以反映市場的最佳時機。編定作業流程需要經過中央及地方各級都市計畫及區域計畫主管機關與環保主管機關之審查，其中包括居民說明會、聽證會等，不僅需時甚長，且作業重複，增加困擾。民間開發即使依都市計畫或非都市土地管制規則之程序申請變更，程序也只有更為繁複，此由工商綜合區之推動經驗可見。如何將編定程序簡化，而仍維持審議功能，以提昇工業用地供給的時效性為一急迫的課題。

##### 2. 工業區基地規模之彈性調整

依「促進產業升級條例施行細則」第四十條之規定，除非是興辦工業人將其位於都市計畫範圍內之原有工廠辦理遷廠，其工業區編定面積標準為十

五公頃之外，其三十公頃最低面積規模的編定要求，隨著產業結構之軟性化而顯得不切實際。而依一般土地開發之規定，基地面積規模至少也需十公頃。高門檻的基地面積要求不僅不能確保公共設施的充分供應，也形成民間進入市場的自然障礙。配合產業生產特性與工業區政策之需要，因地制宜，保持一定的彈性，不但有助於供給管道之暢道，也較能契合實際的需要。

### 3. 土地變更利益回饋方式的合理化

政府以徵收方式取得工業區用地沒有所謂變更回饋問題，然而民間開發在申請土地使用變更時，即需面對此一社會壓力。現行有關農地釋出或其他土地使用變更之審議規範均訂有各種不同的回饋標準，然而運作成果並未盡理想，如何訂定明確而合理的回饋方式，為一重要課題〔楊松齡，1996〕。

### 4. 工業區土地使用機能的彈性化

傳統以來，工業區一直被侷限於製造業的生產基地，由於其污染性質造成其與他種使用共存之困難。事實上，隨著產業結構之改變及污染控制技術之進步，工業區的土地使用衝突不若以前尖銳。國外工業區的規劃開發，現都朝產業園區的方向發展，亦即允許工商乃至住宅社區之混合使用。另一方面，為了充份利用土地資源，及未來產業環境的多元需求，工業區的土地使用種類應考量融入其他機能。以跨國企業的運作為例，缺乏互補性生產服務業的充份支援，如金融服務與運籌管理，即無法適應跨國性的競爭經營方式。

## 伍、技術性解決途徑之建議

面對產業用地變更審議困難重重的狀況，政府近年來確實也進行了不少的努力，除了農地釋出方案之外，尚包括特別為產業用地制訂的「工商綜合區開發設置與管理辦法」及「智慧型工業園區設置管理辦法」。其中特別是智慧型工業園區之開發，凡經審議通過者可獲得經濟部在可行性規劃與環評報告製作費用的貸

款，開發資金的融資，以及行政協助，使能早日完成變更審議〔經濟部，1996〕。由於二者均屬行政命令，所能發揮之作用相當有限，為有效協助民間業者克服用地變更之困難，除了透過立法方式從根本制度加以調整之外，短期內可就現行審議制度進行技術性之改進。有關制度性之調整牽涉較廣，其相關議題留待下節討論，茲就技術性之改進措施建議如下：

#### 1. 縮短審議時程以利商機之掌握

面對日益激烈的市場競爭，商機對於投資者而言，具絕對的重要性，英國即因土地開發許可審議時間過長，導致不但外資不來，連本國資金也大量流到海外，而不得不實施所謂的“簡易分區措施”(Simplified Zoning Scheme)〔林建元，1994〕。值得改進的技術性措施包括：

##### (1) 以授權方式減少審議層級

從垂直的方向來看，在不修法條件下，最可行也最能展現中央政府推動中央政府決心的方式，就是以授權的方式，將智慧型工業園區之土地開發審議授權地方政府自行決定，中央政府只保留“召回權”，就政策上認為不妥或業者提出訴願的個案進行召回審議。

##### (2) 明訂審議內容以便分工合作審議

從水平方向來看，各機關間的依序重複審議最花費時間。既然機關不可能合併，最可行的方式應是適度分工以便同時進行。例如可要求環保署只需針對自然環境保育與污染排放控制加以審議即可，其他屬公共設施配合性等內政部的權責部份則由內政部負責，二者並可考慮辦理聯席審議，以減短時程。

##### (3) 訂定作業時限以提高行政效率

審議時間同時受到行政作業與專業審議作業兩種時間的影響。例如行政院以行政命令方式要求智慧型工業園區之審議應在十個月內完成，固然很多人懷疑能否做到，畢竟決定的權力在於審議委員會的委員，專家委員根本不受行政約束，但是以此要求行政效率之提昇值得肯定。

##### (4) 訂定審議作業規範以提昇審議效能

審議作業規範之訂定除可降低開發風險之不確定性之外，亦有助於確保開發計畫內容之品質與開發審議之專業溝通。

## 2. 面積規模彈性化以促進土地有效利用

未來知識導向型的工業園區土地使用型態應不再是大面積低集約度的傳統工業方式，而是小面積高集約度的方式為主，建議措施包括：

### (1) 放寬最小規模限制以降低民間參與門檻

建議比照工商綜合區的規定，工業園區的最小規模為都市地區五公頃及非都市地區十公頃。

### (2) 舊有廠區彈性放寬標準以促進土地再利用

既有的工廠地區如位置優越，基於獎勵土地再利用的考慮，其基地規模受限於發展現況，擴張不易，可考慮予以彈性放寬面積標準。

## 3. 土地彈性使用以形成多功能園區

未來的工業園區開發，尤其是智慧型工業園區之開發，其土地使用計畫之內容比較像目前新竹科學園區之混合土地使用開發模式，而不是目前綜合性工業區依都市計畫工業區實施土地使用管制的模式。短期措施包括：

### (1) 修改促進產業升級條例施行細則

修改並放寬促進產業升級條例施行細則第八十七條。原條文規定，設廠用地除作廠房或相關生產設施使用外，以供辦公室、倉庫、生產實驗、訓練房舍、單身員工宿舍等附屬用途為限。茲建議放寬附屬使用之類別，以使納入眷屬宿舍、休閒設施、購物中心、物流中心及會議展示中心等多樣化設施，採個別許可的方式似乎較為可行。

### (2) 修改都市計畫法施行細則

修改台灣省都市計畫法施行細則有關工業區土地使用的規定，允許整體性開發的工業區得採混合性土地使用。

### (3) 修改工商綜合區開發設置管理辦法

修改工商綜合區開發設置管理辦法第四條及第八條，允許土地使用採立體方式的混合使用，例如工商服務、展覽分區與購物中心採立體使用並無不妥。

### (4) 適度放寬工商登記資格

工業園區內之商業登記，與工廠登記證的要求應依據園區開發型態的不同而予以適度放寬。

#### 4. 降低投資開發風險以增加民間參與之誘因

工業園區之投資開發所需資金龐大，風險愈高，民間意願自然愈低，萬一開發失敗，其實也是社會資源浪費。因此提供更多有用的相關資訊，將可降低投資開發的風險，可行措施包括：

##### (1) 加強事前諮詢功能

許多大型土地開發計畫常在土地購買並已完成規劃之後，才發現或因位於環境敏感地區，或因其他行政理由而遭遇困難。諮詢窗口可考慮以設在經濟部工業局為主，但其他相關單位（環保署、內政部）仍應協助提供資料。

##### (2) 提供市場分析資料

投資人的風險除了開發許可審議結果的不確定性之外，另一主要風險為市場的不確定性。未來經濟部似可進行系列的市場調查與分析，作為投資人之判斷參考。

##### (3) 專業技術諮詢

除了提供行政、市場等資訊之外，亦可建立專業人才庫，當開發人在開發過程中遭遇專業技術之疑問時，可推薦專業人才或專業顧問公司協助問題之處理。

#### 5. 訂定合理的回饋制度以兼顧效率及公平

由於土地稅制的不合理，土地變更形成財團獲取暴利的捷徑，土地無條件的變更使用就可能暗示政府官員圖利財團，開發回饋的要求幾乎已成為必要的配合動作。然而，由於社會性的宣示意義大於經濟上的作用，因此遊戲規則的合理性並不是很明確〔楊松齡，1996〕。未來建議朝以下二個方向改進：

##### (1) 明確界定回饋之性質與內容

土地開發回饋乃土地變更過程中一種平衡社會公平的動作。就理論上而言，開發者之所以需要回饋的理由主要為地主獲取土地使用變更的鉅額價差；土地開發造成公共設施或公共服務的負擔；或是土地開發外部影響造成鄰地使用價值的損失（如石化工廠之不確定性環境風險）。三者各有不同的計算基礎，建議未來開發回饋應就後二者的外部成本課徵開

發影響費，至於第一種的土地變更利益則建議循土地稅制之改良及開發權利金之課徵方式。至於回饋的內容也有必須進一步明確規定。

#### (2) 彈性運用回饋手段

目前的回饋規定係以捐地一定比例的「比例制」方式為主，一向被人批評僵硬不合理且不合因地制宜原則，未來建議參考英國「協議制」規劃利得與美國「公式制」的開發影響費課徵方式加以改良，以便彈性運用回饋手段〔林建元，1993〕。

## 陸、制度性議題之討論

都市計畫的制訂與土地開發之審議都是政府行使公權力而對土地使用行為的一種干預，因此政府基本行政體制的健全與否將直接影響土地開發審議制度之運作效率與品質。除非進行制度性的改革，否則前節所建議之各種改進措施所能發生的功效極為有限。茲就若干相關的制度性議題討論如下：

### 1. 行政組織系統的調整

就土地開發審議而言，由於四級政府的設計，加上行政效率不彰，使得土地使用變更申請之審議程序冗長而費時。前節雖然建議採取授權地方政府處理的方式，但能授權到什麼程度實在是政治性的考量多於技術性的考量。觀之國外政府改造的發展趨勢，多是以二級政府作為調整目標，透過組織的扁平化以提昇行政效率並裁減不必要的機關。另外就是機關之間的水平整合問題，以英、美等國為例，土地開發之審議多是都市計畫與環境影響評估同屬一個審議委員會的作業，很少像我國目前都計審議、環評審議與水土保持審議平行作業的方式。雖然技術上可以透過單一窗口或聯合審議的方法克服，但能否有效，或即使短期有效但能維持多久，都是值得懷疑的問題。未來如果能夠就行政組織體系進行根本的改革與調整，對於整體審議制度之合理化應有直接助益。

### 2. 土地增值稅與地價稅的改良

與國外相較之下，台灣地區的地價水準偏高已影響到國內生產的對外競爭

能力。然而地價水準乃總體不動產市場運作的結果，人多地少固然是台灣地價偏高的基本原因之一，不當的土地稅制與缺乏健全的其他投資管道，使不動產成為台灣人民最重要的資產持有與累積方式，也間接助長了地價上升，解決地價偏高問題，光靠政府開發工業區並非長久之計，改良土地稅制與健全各種投資管道更為有效且必要。理論上，提高土地增值稅與地價稅的負擔，將提高土地持有成本及降低土地交易的獲利機會，進而有抑制土地投機炒作的功能。惟從二次土改的未竟全功可見此項制度之改革，雖屬猛藥卻是不易實施，顯然需要相當的政治決心與智慧。

### 3. 中央與地方財源的重新劃分

配合行政組織體制朝向地方分權方式的調整，同時也應提昇地方政府的財政自主性。理論上，產業的投資應可為地方提供就業機會，增加地方之財政收入，尤其是低污染與高附加價值的產業，在國外多是受到地方政府的歡迎，而台灣的地方政府卻是冷漠以對，缺乏主動協助排除障礙的意願。其主要原因之一即是在現行稅制之下，企業投資的利益並未直接反映到地方政府的稅收，地方的收入主要來自中央及省的補助，因此也就沒有誘因去歡迎企業到地方投資。顯然的，中央與地方財政收支的重新劃分頗為必要。

### 4. 國土開發體制之確立

名義上，行政院經建會已經擬訂了國土綜合開發計畫；實際上，由於缺乏法定地位，乃無法發揮規範或指揮的效果。未來無論最高層的國土計畫是要以文字性的政策原則為主，抑或是以藍圖式的空間配置圖為主，都有必要早日確立法定地位，作為中央政府協調環保、經濟、土地與其他部門競合關係的溝通基礎。

除了國土綜開計畫到底是政策性的指導原則（英國模式）還是空間配置藍圖（日本模式）的爭議亟待確定之外，現行的土地分區使用管制方式如何過渡到經建會所建議的發展許可制也都是調整現行土地使用規劃與開發審議制度所必須考慮的課題。

### 5. 權責對稱制度之建立

土地開發審議制度之建立不是一個單純的專業問題，它是一個政治性的藝術。就專業的觀點來看，可否開發的相關規定愈明確，則愈能減少行政人員的裁量空間，但同時也使得開發審議的內容愈沒有彈性。反過來說，如果要讓土地開發審議無論在土地使用內容或回饋內容上有更大的彈性，則必須增加決策人員的行政裁量權力，當然在司法與行政監督不周的狀況下，極有可能造成審議決策人員的濫權，這真是一個兩難的課題。英國的 Booth [1996] 專門研究土地開發審議制度，認為解決這種“確定性”與“彈性”兩難的制度設計問題，沒有萬靈藥，只有透過制衡制度的改良，即行政、司法與立法三者的制衡。顯然地，就台灣目前的情況而言，為了增加審議彈性而增加審議決策人員的裁量權之同時，也必須加強司法制度之改良，才能建立權責對稱的審議制度。

#### 6. 專業分析與民主決策的整合方式

土地開發之審議難免遭遇專業性的課題，例如環境衝擊程度之分析與判斷，公共設施配置之適當性，水土保持之有效性等，因此目前負責土地審議變更的都市計畫委員會或區域計畫委員會均會聘請所謂的學者專家委員。而環境影響評估法更明確規定環評委員會的委員應有三分之二以上為專家學者代表。到底委員的決定係屬專業的考量還是公共利益的權衡並不清楚，而且委員會的委員也不必為所作的決定負責。在這種權責不清，專業與政治界限不明的制度之下，不但審議沒有效率，審議結果沒人負責，審議的品質也難以提昇。面對日益複雜的土地開發審議問題，如何在制度上進行改革，提昇專業審議與民主決策之整合效能，乃一大挑戰。

## 柒、結論

面對全球經濟競爭日益激烈的局面，政府對於加強企業的國際競爭優勢具有相當的影響〔波特，1996〕。行政院所提出的亞太營運中心發展構想固然受到不少質疑，但也得到不少的肯定。質疑者多認為台灣的發展條件並不充分，肯定者則多認為這種目標導向的發展策略雖無法保證達成目標，卻有助於藉此機會檢



視國家的發展障礙並加以突破。就發展亞太製造中心而言，良好工業用地之提供扮演重要的角色。目前經濟部所推動的智慧型工業園區即為發展手段之一。基本上，智慧型工業園區之開發乃在配合知識導向型產業生產活動的需求，其作法不只是環境品質的提昇，在整體工業用地供給制度上也將轉為以民間投資開發為主的市場導向。期能透過整體工業區供給體制的改良及個別工業區環境品質的提昇，促成智慧型工業園區網路的形成。

本文透過市場反應能力 (market responsiveness) 及市場調整能力 (market adjustment) 二個向度，分別就現行的工業用地供給制度加以檢討，說明了現行工業用地供給系統在使用內容之反應能力與既有工業用地之調整能力之不足。協助民間參與工業園區之編定與開發不但符合世界潮流，也是健全我國工業用地供給體系，提昇國家競爭力以發展亞太製造中心所必須採取的方向。

為協助民間克服工業區編定開發的土地變更審議困難，本文分別提出了一些技術上的改進措施建議與制度性議題的討論。或許這些建議並不完整，議題的討論也沒有完整的答案，惟拋磚引玉仍然期望本文的探討有助於未來相關人員之政策擬定或相關課題之進一步研究。

## 參考文獻

### 一、中文部份

1. 行政院經建會 (1993)，振興經濟方案-促進民間投資行動計畫。
2. 杜震華 (1995)，亞太營運中心的理論與實際，華泰書局。
3. 波特，(李明軒，邱如美譯)，1996，國家競爭優勢，天下文化。
4. 林建元 (1993)，開發許可制之改進及影響費課徵方式之研究，內政部營建署
5. 林建元 (1994)，台北縣工商綜合區設置策略之研究，台北縣政府。
6. 林建元 (1996)，智慧型工業園區開發推動策略之研究，經濟部工業局。
7. 周添城 (1996)，區域主義下的台灣經濟，正中書局。
8. 許松根 (1996)，農地釋出與工業用地政策，行政院經濟建設委員會
9. 楊松齡 (1996)，土地使用變更利益回饋制度之研究，行政院經濟建設委員會
10. 經濟部 (1996)，智慧型工業園區設置及管理辦法。

### 二、英文部份

1. Booth, Philip (1996), *Controlling Development*, UCL Press.
2. Chapman, Keith and Walker, David F. (1991), *Industrial Location* (2nd edition), Basil Blackwell.
3. Healey, Michael J. and Ilbery, Brian W. (1990), *Location and Change*, Oxford University Press.
4. Lin, Chien-yuan (1992), Policy Analysis of Industrial Park Development in Taiwan, *Asian Geographer*, Vol.11, No.11&12, pp.41-58.
5. Lin, Chien-yuan (1994), "Dynamic Approach to Solve Industrial Land Supply Problem", *Proceedings of the 1994 International Industrial Park Development Policy and Planning*, Taipei, Taiwan, pp.VIII.3-13.
6. Wood, Barry and Williams, Richard (1992), *Industrial Property Markets in Western Europe*, E&FN spon.

# Problems and Solutions of Land Use Rezoning for the Development of Regional Manufacturing Center in Asia-Pacific

Chien-yuan Lin

## Abstract

Facing to the challenge of competitive global economy, improvement of domestic production environment should be the most direct and fundamental approach to enhance the competitive advantages of domestic enterprises in the global market. In the recent years, the manufacturing industries in Taiwan have suffered from the difficulties of labor shortage, environmental disputes and land acquisition. Although the labor shortage is eased by the employment of foreign labors and the economic recession, the other two problems are not much improved. In this paper, the discussion will focus on the land use rezoning problem of industrial property development, the policy implication and importance of private sector in the future planning and development of industrial parks will be argued in terms of market responsiveness of market adjustment capability. In addition, the land use rezoning difficulties faced to the private development of industrial parks will be analyzed. It is hoped that the potential solutions proposed in this paper could help related agencies to promote the development of Taiwan as a regional manufacturing center in the Asia-Pacific area.