

# 從亞洲四小龍到後疫情時代的產業用地政策挑戰： 以編定工業區系統為例

## Industrial Land Policy Challenges in Taiwan: from Four Asian Tigers to Post COVID-19 Era

鄭安廷

An-Ting Cheng<sup>18</sup>

### 摘要

二戰後臺灣採取發展型國家策略，透過集權和由上而下的產業發展模式取得經濟的快速發展。臺灣在九〇年代以前經濟計畫優先於土地計畫，但隨著民主化發展和權力分散，中央政府逐漸失去了產業發展的領導地位，並進一步影響產業用地政策。本文旨於探討台灣在過七十年來因為國內政經情勢演變，不可避免地導致發展型國家的產業用地政策變遷，以及如何相對應進行制度改革。此外，進一步探討近期國際市場重大事件對臺灣產業用地政策以及政府領導力的影響。

本研究透過民主化前後中央政府開發產業園區的能力和產業用地政策之探討，發現中央政府的權力在八〇年代達到頂峰，但隨著政府權力的分散，政府在經濟發展的定位從領導轉為指導。此外，國土計畫法公告實施後，國土計畫便作為部門政策協調的平台以整合經濟計畫與空間計畫。本研究發現，隨著民主化以及政府在經濟發展領導力的降低，發展國家的工業用地政策將不可避免地進行改革。但近期政府回應國際市場重大事件並透過中央決策發展策略性產業的情形，似有回到早期的國家主導年代的跡象，是否成為長期性趨勢將有待觀察。

**關鍵字：**發展型國家、產業用地政策、國土計畫、制度變遷、後疫情時代。

---

<sup>18</sup> 臺北市立大學城市發展學系副教授。Associate Professor, Department of Urban Development, University of Taipei.

## Abstract

In the post-WWII era, great economic success was achieved in countries that adopted developmental state strategy, mainly because of their centralized administrative power back then and top-down industrial development model. However, with democratization taking place, central governments have gradually lost their dominance over industrial development and this further affected their land use policies. In the case of Taiwan, economic plans had precedence over land use plans before the 1990s, and as democratization and decentralization took place, economic plans were no longer the priority. This article aims to explore whether democratization would inevitably lead to a reform to industrial land use policy of developmental states and whether institutional reform would occur in response. Besides, discuss how COVID-19 affected industrial land policy in Taiwan.

This article studied the central government's ability to develop industrial parks and industrial land policy before and after democratization. It was found that the power of the central government was at the peak in the 1980s, and following the decline of the political dominance, and the role of the central government also shifted from leadership to guidance. In response to the shift, Taiwan changed the mechanism of spatial planning embraced its National Spatial Plan as a platform for sectoral policy coordination. In conclusion, this article finds that the industrial land use policy of developmental state will inevitably be reformed as democratization takes place and government's role in economic development became negative, but some signs showed that the role became positive in post COVID-19 era.

**Keywords:** developmental state, industrial land policy, national spatial plan, institutional change, post COVID 19-era.

## 壹、前言

二十世紀下半葉，臺灣採取發展型國家策略達到快速的工業化，並憑藉製造業的貢獻與新加坡、南韓及香港並稱為亞洲四小龍。然而九〇年代後，臺灣社會的民主化、經濟市場的逐漸成熟以及廠商西進等因素，使得國內產業發展力道趨緩，過去以經濟計畫引導土地使用計畫的方式也開始引發社會衝突，這使得中央政府逐漸淡化產業園區開發的主導地位。

然而近年全球產業市場隨著外在國際情勢變化面臨到巨大變動：二〇一八年中美貿易衝突造成亞太地區資源流動與產業斷鏈，臺商開始出現返國投資趨勢；二〇一九年底爆發的新冠肺炎疫情，更驅使全球企業對於生產風險管理及區位的再思考。在過去兩年全球生產供應鏈資源重新分配之下，臺灣因為國際戰略地位改變、輔以民主化環境與公共衛生水準等優勢條件，不少國內外企業已經將投資目光重新聚焦於臺灣。根據行政院投資臺灣事務所資料，從二〇一九年七月一日起截至二〇二〇年九月二十五日，投資臺灣三大方案總投資金額已經達到 1 兆 1181 億，為數可觀的投資項目連帶著衍生出國內產業用地的開發需求，也讓中央政府對於產業用地的開發角色重新受到關切<sup>19</sup>。

作為一個發展型導向的經濟體，長期以來製造業出口是臺灣極為重要的經濟發展動能來源，而相關產業供應鏈及銷售又深受全球化與國際產業分工影響，高度受到整體的外在國際情勢發展牽引(孫明德、陳世憲，2017)；但是在另一方面，既然是土地政策，特別是產業用地政策就不免跟內部的政治與權力關係產生互動。臺灣產業用地政策在一九九〇年代社會邁入民主化轉型過程後，遭遇到了相當大的衝擊，中央政府一改過去三十年主導產業園區開發立場，在應對各方面壓力上左支右絀而無法提出具體有效的用地發展政策，近年的中央政府更是積極解決企業投資五缺問題<sup>20</sup>。這個情形直到二〇一六年國土計畫法公告後，中央產業部門開始調整腳步策略性地進行制度性的建立而有了變化。

臺灣過去七十年來的產業發展可以說就是在外在國際政經情勢的導引下前進；而同時產業用地政策被內在國內政治環境的演變所牽制而調整。外在國際情勢與產業發展對照內在政治轉型與用地開發，形成了臺灣經濟發展的兩個構面，兩個構面與外部以及彼此之間的一連串連動性的關係引發了若干的問題。

為釐清後疫情時代的產業用地政策與中央政府定位，首先需要瞭解台灣身為一個

<sup>19</sup> 資料來源：投資臺灣事務所網站

<https://investtaiwan.nat.gov.tw/showPagecht1135?lang=cht&search=1135> (搜尋時間 109 年 10 月 1 日)。

<sup>20</sup> 資料來源：行政院網站

<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/31d71971-d0d9-4a76-9862-af1922dea3ac> (搜尋時間 109 年 10 月 7 日)。

深受外在條件影響的經濟體，歷經二次戰後世界情勢諸多變化，過去七十年來的產業用地政策是如何演變？再者，臺灣被許多學者定義為發展型導向國家的典型，在此一體制之下中央政府在產業發展用地上所扮演的角色到底是如何？以此為基礎，便可進一步談討，近期國際性的重大事件，例如中美貿易戰及新冠肺炎(Covid-19)疫情，如何影響深受全球政經情勢影響，同時具有產業發展關鍵地位的臺灣政府產業用地政策？

據此，本研究將首先建立臺灣作為發展型國家的背景論述，檢視我國早期的發展型國家策略下的產業發展，再進一步釐清產業用地政策脈絡，以及國土計畫實施後的產業用地政策轉型；探討近期國際市場變動重大事件以及後疫情時代的產業發展課題對我國產業政策之影響，最後回答後疫情時代的產業用地政策方向與中央政府扮演之角色定位。

## 貳、臺灣製造業與發展型國家背景

本文首先針對幫助戰後獲得巨大的經濟模式發展型國家理論作一簡要敘述，並清理產業相關政策與土地使用政策，嘗試將產業用地政策演進劃分為幾個時期，幾個重大轉折點包含於一九六〇年公告奠定中央政府主導的工業區開發系統的獎勵投資條例，以及一九九〇年代遭遇臺灣民主化轉型的過渡時期。然而，產業用地問題與衝突或多或少與產業部門構想與土地使用部門制度落差有相當的關係，而體現在課題上就是產業用地供給系統間差異以及區域計畫到國土計畫的制度變遷脈絡。因此第三個重大轉折點發生於二〇一六年前後，當時因應國土計畫體系變革的產業用地轉型與制度變遷將於下章進一步探討。

### 一、發展型國家理論

二戰後臺灣等亞洲四小龍國家的經濟崛起，很大程度受惠於發展型國家策略，該策略介於英美自由市場模式與社會主義計畫經濟間，以策略性工業驅動經濟發展，以特區形式主導空間規劃。而發展型國家普遍被認為享有高度的國家自主性，專業技術官僚組成國家的決策機器，並將經濟發展作為優先考量，積極干預以促進社會快速工業化，補貼策略性產業，提供企業優惠貸款，以促成新興產業發展(吳德榮，2014)。發展型國家由前導機構與有能力的政府官員主導政策擬定與規劃(王振寰，2003)；市場策略上以引導市場作為方向而非順應市場(Wade, 2003)，並以服從、擴張、強化及管理為原則(Johnson, 1982； Amsden, 1990； Aoki, 1996； Wade, 1990)。其透過國家政策引導私人資本到市場競爭、賦稅政策引導私人資本擴張規模與產能、租稅政策歸訓私人資本，以及引導資源投入特定產業。而國家與私人資本間的關係具有「鑲嵌式的自主性」(Evans, 1995)及「管理的互賴」(Weiss and Hobson, 1995)，不僅透過特殊的制度安排達成公私部門間的合作，並藉由制度設計將官僚組織與私人資本連結，這

樣的國家發展策略深深影響了整個經濟政策，包括了中央集權式的編定工業區系統。

王世杰(2004)更具體指出發展型國家的三大特色：其一，國家強力介入市場，並設置專責機構(如日本的通產省、臺灣的國家發展委員會、新加坡的經濟發展委員會等)制訂發展策略，引導國家經濟發展；其二，採取靈活的產業政策，以各類補助、保護措施扶植策略產業；其三，採行明確的社會政策，進行土地改革，維持社會經濟平等，防止嚴重的政治衝突。

此外，發展型國家理論是國家在特定發展時期與國際市場間交互作用下的產物，即具有時空背景的特殊性，謝宏仁等人(2012)便指出地緣政治對東亞發展型國家的重要性。瞿宛文(2011)探討台灣發展型國家轉型一文，指出任何成功的模式都只適用於一個經濟體的一段時間，伴隨經濟社會的改變促使經濟體被推進到下一階段，以及對應配合的不同政策模式。至於臺灣的轉型是否成功，瞿宛文(2011)基於社會議題不易達成共識、政策目標逐漸遠離整體經濟發展考量、新自由主義未能建立新規範，以及缺乏經濟共同體的群體意識等觀點，認為轉型並未完全成功。

## 二、台灣產業發展脈絡

### (一)奠定中央政府主導工業區開發時期

臺灣的製造業基礎早在日本政府殖民時期便已具備相當水準的基礎建設與工業發展，但在 1949 年中華民國政府遷臺後，臺灣的經濟發展面臨與中國市場切割的困境，以及超過百萬軍民隨臺灣政府遷臺，造成物資的供應緊張。因此 1953-1959 年間遷臺初期，國家對產業發展的採取集中式控制，主要目的是增進國內物資生產、減少進口，以滿足內需的輕工業發展。另一方面，透過土地改革將土地資金轉移到工業資本，對後續工業發展產生正面影響(馬凱，1991)，而 1960 年 12 月所頒布之「獎勵投資條例」，成為臺灣第一個產業用地開發的法源依據。

1960 年代中期後臺灣社會轉型為工業化社會，並於 1970 年代完成以重化工業為主的產業結構變動，重化工業占臺灣國民生產毛額比重在 1978 年超過輕工業後，兩者的差距持續擴大(高淑媛，2016)。1980 年代後，由於國內工資成本上漲、能源短缺、環境污染、第二次石油危機等因素，產業內容轉為附加價值高且能源密集度高的策略性工業為主，朝向電子、機械及電機產業發展。

### (二)民主化發展與過渡時期

一九九〇年十二月九日公布「促進產業升級條例」取代「獎勵投資條例」，臺灣製造業發展及政策進入現代階段。根據經濟部工業局統計資料，一九九一至一九九六年間以中資本高技術密集產業為主，一九九六年起則以低資本高技術密集產業成長為重點，二〇〇〇年低資本高技術密集產業的成長率達 57.99%，顯示臺灣近代以技術

密集產業為發展重點。比較獎勵投資條例與促進產業參與條例，許君毅(2004)認為就產業用地的開發方式而言兩者並無太大差異，更間接造成產業用地無法配合產業結構快速轉變而調整；丁萬鳴(1992:105)亦主張兩者本質的一致，並無因社會環境日趨國際化、自由化和制度化，而放棄政府的干預。

發展型國家在一九六〇至八〇年代的時空背景下，透過發展型國家策略確實有效累積財富經濟成長，然而，卻難以複製應用於其他發展中國家。不僅如此，Castells (1992)更認為「東亞發展主義國家機器的成功最後終將導致它自己的消亡」。1987年，臺灣實施新外匯制度，象徵經濟邁向自由化的里程碑，並於同年宣布解嚴<sup>21</sup>。社會的民主化與各種人民團體的勢力興起，造成發展型國家逐漸失去自主性，呈現雖有發展政策但缺乏執行能力，無法繼續過去集權式的產業政策推動。許多學者皆認為一九九三年後的臺灣社會，其權力核心已不再是侍從關係結構，並從威權結構轉型(王世杰，2004；Cheng & Haggard，1992；張茂桂，1990)。

### 三、小結

綜上所述，就臺灣過去的發展脈絡而言，產業用地發展政策從戰後很長一段時間依循發展型國家策略，由上而下的進行產業選擇、區位選定、產業園區規劃以及開發等一系列垂直性整合。只是發展型國家策略有效性的引導端賴強而有力的中央集權及事權統一制度，這樣的政治系統在一九九〇年代受到環境運動以及政治民主化影響而產生了改變，而政治權力在民主化下的分散無可避免地衝擊了原有的產業用地規劃及發展模式。那麼產業用地供給系統原本究竟如何運作？而在臺灣民主化後整體系統究竟受到怎樣的衝擊又產生了什麼樣的改變將於下章節進一步探討。

## 參、產業用地政策演進

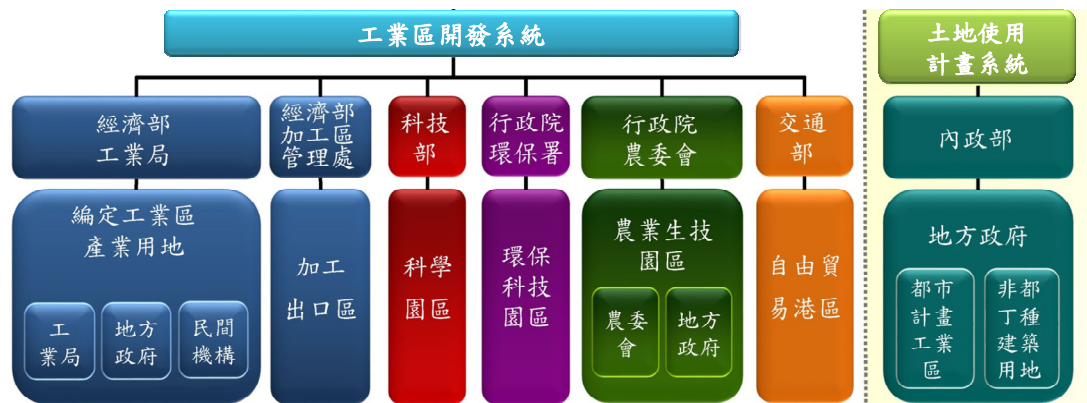
有關戰後臺灣產業政策國內外研究對於產業發展階段演進多有著墨，但相對於產業政策，對於產業用地政策脈絡討論雖若干散落各研究，卻少有完整敘述。這或者因為臺灣在二十世紀末經濟上亮眼成績博得亞洲四小龍美譽，使得產業政策的外在表現容易獲得國際學者的重視外，另一方面用地政策不單單屬於單一部門，其牽涉到相關部門與土地計畫，對於非本土及非土地規劃相關學者而言，在資訊接觸上產生了障礙。然而，要全面了解產業用地政策就必須先釐清臺灣複雜的產業用地供給系統，梳理這個龐雜且交錯的體系，才能瞭解到用地供給的歷史癥結以及政策變遷所帶來的影響與改變，並進一步探討中央產業部門的回應。

---

<sup>21</sup> 由於兩岸政治局勢的緊張，臺灣在 1949 年 5 月 19 日到 1987 年 7 月 15 日間實施戒嚴，限制多項人民自由與基本人權。

## 一、產業用地供給系統

臺灣產業用地供給系統主要分為「工業區開發系統」及「土地使用計畫系統」(如圖一)。前者主要起因於發展型國家策略的政策背景，在國家發展主導下造成早期產業用地偏重配合經濟計畫而非接受土地使用計畫指導。而對應於這些經濟計畫的就是工業區開發系統，包含編定工業區、加工出口區、科學工業園區、環保科技園區及農業生技園區等。



圖一 產業用地供給體系示意圖

資料來源：修繪自經濟部簡報資料(2018)

「土地使用計畫系統」涵蓋都市計畫區工業區及非都市計畫區丁種建築用地，主管機關包含內政部及地方政府，其中都市計畫區工業區屬於土地使用計畫先行於產業發展的模式，相對缺乏整體性產業發展計畫；非都市計畫區丁種建築用地則多根據土地使用現況予以劃定，角色上較為被動，性質上缺乏整體性土地使用計畫論述。「工業區開發系統」主要依「原獎勵投資條例」、「原促進產業升級條例」或「產業創新條例」等產業政策所編定之工業區，並以經濟部的編定工業區為大宗，但仍有科技部、環保署、農委會及交通部等多個主管機關。該系統屬於產業發展先行於土地使用計畫的模式，多根據具體的產業發展計畫再由政府或民間勘選一定規模之土地後，予以編定或變更土地使用分區。

簡言之，產業部門及土地部門各自有自己的產業用地開發體系，具體顯現在「工業區開發系統」及「土地使用計畫系統」的差異上。工業區開發系統的特色即先有經濟計畫後，才依循相關規定落入土地使用計畫進行土地使用分區的劃定。另一方面，屬於「土地使用計畫系統」的都市計畫法和區域計畫法則通常只具土地使用計畫，缺乏產業實質發展內容，因此過去在開發產業用地上，土地使用計畫相較經濟計畫處於被動配合的角色。

這個特色來自於在六〇到九〇年代長時間發展型國家的發展策略背景，在中央集權並以促進出口作為主要目標的施政方針下，造就了經濟計畫帶領土地使用的現象。

或者進一步說，在早期並不存在產業「用地」政策，而是由經濟計畫主導，土地使用計畫配合制定或變更。整體土地政策的缺乏，導致產業用地與周邊土地使用長期欠缺調和。工業區開發系統實施至今六十年以來，中央主導的產業園區皆維持相同的開發模式。發展型國家策略下的封閉型開發模式自然有其事權統一、集中管理以及直接對接中央政策優點；但同時也具備較為封閉，無法回應地方整體發展以及欠缺社區連結等制度性缺點。

## 二、從區域計畫到國土計畫

隨著民主化發展導致中央權力分散，以及對環境保護意識的興起，表一顯示經濟部主導之報編工業區在八〇年代後明顯下滑，二〇〇〇年後則幾乎不再有中央主導的報編園區開發，顯示「工業區開發系統」的運作可能不如早期順利。有鑑於此，產業園區與周邊土地利用的適宜性，特別是產業用地與周邊環境的關係逐漸獲得重視，土地、規劃甚至產業研究學者試圖多方探討如何處理產業用地所產生的跨部門利益衝突以及協調(金家禾，1999；麻匡復、邊泰明，2006；陳玟吟，2018)。

但本文依循歷史脈絡，認為關鍵點在於：「臺灣產業園區的發展、產業用地供給系統與土地使用計畫間，在過去將近六十年一直沒有建立起制度性的連結」。而這樣的制度性缺口直到國土計畫法的通過出現契機<sup>22</sup>。

表一 報編工業區歷年編定數量表

時間	編訂工業區		
	園區數	增加園區數	成長率
1961-1970	5	-	-
1971-1980	47	42	840.00%
1981-1990	56	9	19.15%
1991-2000	61	5	8.93%
2001-2010	62	1	1.64%
2011-2018	62	0	0.00%
小計	62	0	0.00%

備註：本表所列編定工業區僅含中央政府報編工業區，不含地方及民間報編工業區。

資料來源：Cheng, A. T. (2018)

國土計畫法自 2016 年 5 月 1 日施行後，逐步擬定全國國土計畫、直轄市、縣(市)國土計畫，當國土功能分區劃設完成後，區域計畫法將走入歷史。國土計畫系統導入成長管理模式以建立各種土地使用間的秩序，正式的從制度性改變我國早期以經濟為

<sup>22</sup> 國土計畫法通國前，國內已透過全國區域計畫落實國土計畫之空間治理概念。



優先的空間規劃模式，產業部門亦呼應國土計畫系統提出產業用地發展總量上限以配合成長管理。此外，依據國土功能分區的土地使用架構，產業用地將被納入「城鄉發展地區」，未來產業用地規劃需將開發期程納入考量，以五年為考量，近五年內有產業發展需求者劃設為城鄉發展地區第二類之三，五年以上產業發展需求者則先維持既有分區，並透過直轄市、縣(市)國土計畫規劃為未來發展地區，建立產業用地開發的空間秩序並與國土計畫各部門取得協調。

整體而言，產業園區開發模式已有別於臺灣早期典型的發展型國家模式，園區開發不再由經濟單一部門主導，而須透過國土平臺與各部門主管機關協調取得共識後，才得以劃為相關分區。部分學者批評國土計畫阻礙了產業用地發展<sup>23</sup>，然而九〇年代後逐漸壯大環境保護聲量，其實早已對產業發展形成實質性影響，包含國光石化開發案中止、高雄五輕煉油廠停車等，顯見社會輿論壓力對政府造成的影響力。因此回頭檢視早期臺灣經濟計畫與空間計畫間因缺乏制度性連結而造成的社會衝突，國土計畫所扮演的將會是一個供各個部門利益協調並取得共識的平台，進而促進各個部門的發展與價值展現。

### 三、中央產業用地政策之調適

臺灣的產業部門在面臨從發展型國家策略的轉變，將與其他各部門在國土計畫平台協調並取得共識，不再具有經濟優先的領導地位，此一現象可以從中央產業部門的政策調適加以證實。

2019 年，經濟部公布「產業用地政策白皮書」表明部門政策立場與向各界說明產業用地政策，其中產業用地發展原則 2.4.1，明確地將目前的產業用地政策與過去發展型國家策略時期區分，該原則指出「中央政府新闢產業園區以因應國家重大建設需求為原則」，即未來產業園區開發將以地方政府為主力，中央政府除了少數國家重大建設外，不再負責一般性產業用地開發。早期發展型國家策略的主要特色係由國家訂定策略性產業並主導國家產業發展，然而在經濟環境成熟、公民意識抬頭等諸多影響因素下，中央產業主關機關逐漸將權力分散至地方政府，並透過政策文件宣示產業園區的興闢原則，顯示發展型國家策略中權力模式的轉變。

此外，產業用地發展原則更提出諸多新時代產業開發政策方向，主張地方政府應擬定地方產業用地計畫，並將之納入直轄市、縣(市)國土計畫產業部門計畫，未來新園區開發則須符合地方產業用地計畫以取得主管機關推薦，顯現經濟部門與土地部門將展開合作關係。另一方面，由於產業用地開發納入國土計畫系統後，其開發彈性與機動性將受到影響，為確保產業用地供給可以即時因應市場需求，經濟部門與土地部

<sup>23</sup> 學者：國土計畫法「剛性、阻礙進步」(<http://www.yucc.org.tw/news/domestic/20190325-2>)。

門取得共識，建構「產業用地儲備機制」以確保產業用地的穩定供給。

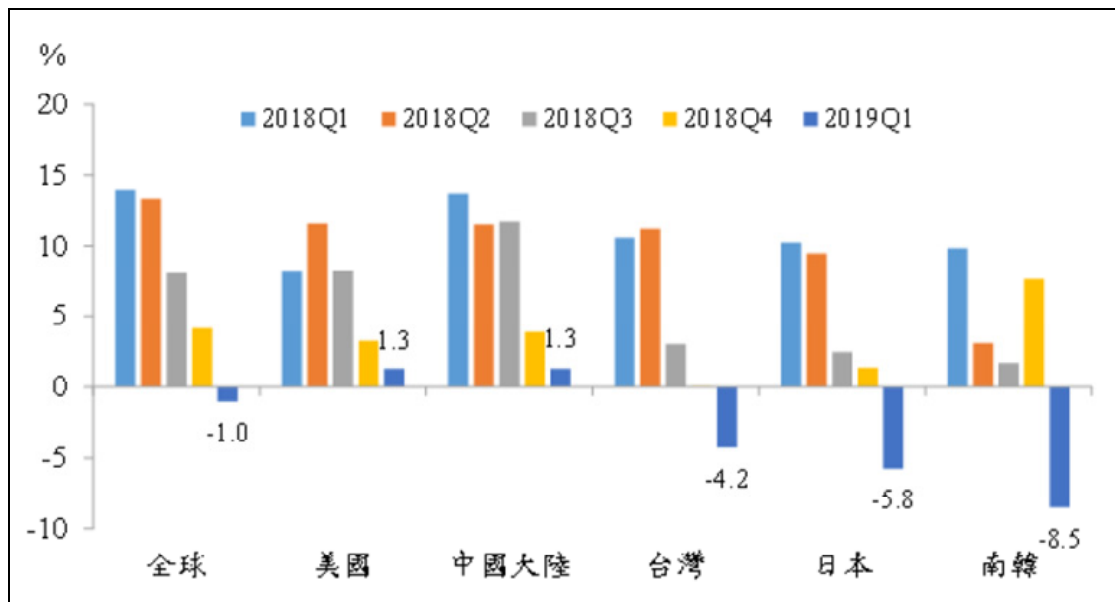
由此可知，臺灣在空間計畫與經濟計畫方面皆提出變革以因應當代社會環境，包含公告實施國土計畫法、產業用地政策白皮書的首度公布。然而，相關變革很快面臨到全球市場資源重新分配與新冠肺炎疫情考驗，相關部門單位與政策該如何以新合作模式因應相關挑戰，將是新制度體系施行以來的重要檢核。

下章將簡述近期國際市場變動重大事件，以探討後疫情時代的產業用地政策與中央政府定位。

#### 肆、國際市場變動重大事件

全球產業市場趨勢瞬息萬變，二〇一八年開始的中美貿易衝突與二〇一九年起新冠肺炎疫情皆促使全球經濟勢力洗牌。從結果而言，中美貿易衝突與新冠肺炎疫情這兩大因素造成產業斷鏈、影響企業的全球布局，並進一步促進新型態工作模式的普及一、國際生產區位移轉

自二〇一八年起美國對中國展開貿易戰，針對中國輸入產品加徵關稅後，相關企業轉向自其他國家進口形成轉單效應，受惠國家包含墨西哥、越南、臺灣、法國等數國。且近年中國東南沿海人力成本上漲、對臺商的優惠縮減等因素，使得臺商在中國生產的市場條件變得相對不利，引發廠商回臺潮。短期內亞洲國家雖可於美中貿易衝突中獲益於美國，但受到美國對中國進口縮減影響，整體出口仍呈現衰退情形(如圖二)。不過中央銀行總裁楊金龍認為這波轉單效應至少會持續兩年，顯示這兩年內臺灣在人才與資金回流，以及受惠於轉單效應下，產業發展將有機會轉型突破。



資料來源:中央銀行(2019年)<sup>24</sup>

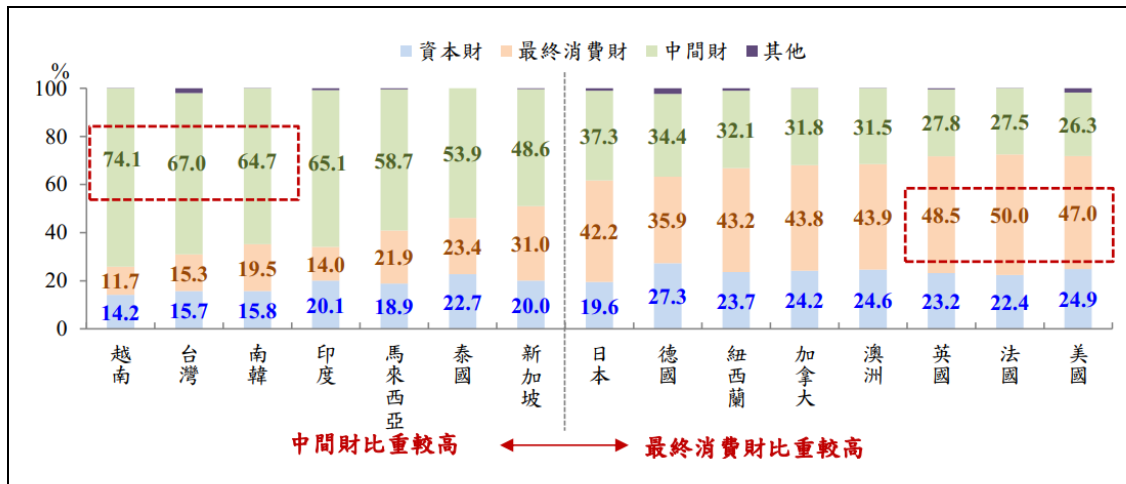
圖二 全球及主要國家出口年增率

<sup>24</sup> 中央銀行 <https://www.cbc.gov.tw/dl-137679-4f559bd84a3343229718c76f56f8d86c.html>()

## 二、產業供應鏈斷鏈

二〇一九年底爆發的全球新冠肺炎疫情，使得多國暫停日常及經濟活動以抑制病毒傳播，衝擊生產、銷售與至全球經濟表現。因肺炎疫情，各國相繼實施封鎖管制措施，以減少區域感染與傳播速度，卻導致供應鏈中斷、油價暴跌，中斷市場交易與生產分工，使全球經濟運行出現危機。而全球供應鏈因缺少中國製造之產品與半產品而出現交貨拖延、供給不足等現象；隨後，臺灣、韓國、日本等亞洲國家也逐步提高防疫管制，使全球高階製造業與資通訊產業的產能銳減。

自中國進口之產品結構而言，圖三顯示歐美國家多為最終消費財、亞洲國家多為中間財，其中臺灣自中國進口產品進七成屬於中間財。由於產業斷鏈對產業發展的影響是長久性的，因此臺灣未來勢必得取得其他生產區位的中間財供應，重建產業供應鏈。



備註:日、韓、泰、美、英、法、加、紐、澳的資料為 2019 年，其餘國家資料為 2018 年數據。

資料來源:中央銀行(2020 年)<sup>25</sup>

圖三 各國自中國進口產品結構

## 三、小結：製造業供應鏈重組

九〇年代起新興東亞國家受惠國際分工深化，成功以出口帶動經濟成長，並助長全球供應鏈之發展。尤其中國在二〇〇一年加入 WTO 後，吸引大量外資直接投資，成為世界工廠，促成東亞供應鏈成形。二〇一一年起中國加大製造業升級、進口替代，促使紅色供應鏈興起；隨著經濟發展，勞動成本快速成長，環保法規趨向嚴謹，稅賦成本上升，臺商等外資企業面臨調整供應鏈的壓力。

二〇一七年起川普政府進一步採積極政策，使臺灣在內的東亞供應鏈面臨重組壓力。二〇一八年以來，美中貿易衝突更加速臺商、跨國企業調整全球布局，例如：擴大投資美國，形成供應鏈短鏈化與在地化、重新調整亞洲各地產能，轉向新南向國家

<sup>25</sup> <https://www.cbc.gov.tw/dl-142017-9122fa3a73dc41ecbd0f1e5d0fcfed25.html>

布局或擴大回臺投資。美國進口商亦為避免加徵關稅成本而尋找其他進口來源，此舉提高廠商加速移出中國意願，二〇一九年底新冠肺炎疫情爆發影響，因無法取得原物料供應，更進一步迫使企業得建立供應鏈替代方案。

雖然二〇〇九年美國歐巴馬總統即倡議製造業回流，但直到中美貿易戰跟新冠肺炎等重大事件直接衝擊到既有的全球供應鏈，進一步落實了全球製造業供應鏈的重組。全球產業關係的再結構正好提供臺灣當前產業政策再檢視的機會，經濟部門與土地部門間新的權力分配模式如何共同面對挑戰值得關注。

## 伍、結語:演進中的產業用地政策、中央政府角色的再轉變以及後疫情時代產業用地發展

### 一、演進中的發展型國家產業用地政策

誠如本文之探討，我國的產業用地政策從戰後初期的渾沌狀況，到了一九六〇年獎勵投資條例公告之後正式邁入以國家為主導帶領經濟發展，決定產業以及區位的發展型導向國家模式。土地行政部門政策上配合經濟發展計畫，這樣的模式造就了三十年臺灣的高速經濟發展並成就了臺灣作為亞洲四小龍之一的美譽。但是由上而下集權性且單一部門優先的經濟發展模式，在九〇年代民主化後難以順利運行。對環境永續的關懷、對經濟以外多元價值追求以及中央權力的下放地方，種種因素都挑戰了產業部門原有的開發模式。

這過程當中即便經濟部在一九九〇年推出了促進產業升級條例，端看其內容聚焦於產業模式的轉型而並未對應產業用地發展上的困境。這情形即使是到了二〇一〇年公告的產業創新條例，條文中對於產業用地的政策著墨同樣是付之闕如。缺乏產業用地政策使得從九〇年代開始的三十年間，經濟發展部門在失去中央主導的開發權力後，也未能介入或偕同取而代之的地方力量引導產業布局。值得注意的是，這樣的政策真空卻在二〇一六年國土計畫法公告後為了因應新的制度變局，經濟部擬訂公告了產業用地政策白皮書情況有了改變。

然而，隨即面臨到的中美貿易戰以及新冠肺炎疫情帶來意想不到的國際產業供應鏈重組，全球產業關係的再結構將給予臺灣產業定位與政策新的論述。新論述是否有可能進一步促成台灣發展型國家的轉型成功，相關發展值得持續追蹤探討。

### 二、中央政府角色的再轉變

中央政府在產業用地發展中的角色跟產業用地政策的演進互為因果。在六〇年代到九〇年代初期，由於發展型導向的模式明確，中央經濟建設計畫直接指導產業選擇及布局，而經濟部作為經濟發展的主管機關承擔了產業用地從規劃到開發及招商管理

的大部分工作。整體有效且有效率的中央主導在九〇年代後因為前述所提社會多元發展、環境意識抬頭以及地方政治力量興起後受到嚴重挫折。經濟部對於產業用地開發從原有的積極主導逐漸轉向消極性甚至配合地方的需求，反映在整體產業發展上，中央仍試圖指導產業策略發展，卻缺發足夠的資源(產業用地)來支撐。無法進行產業用地主導的經濟部最後也順應國土計畫的制度變遷，在產業用地政策白皮書中定位自己從過去大發展時代的主導者角色到新國土時代的協助者及協調者立場，中間隱含著未來產業用地實際規劃開發權力的地方化。

但跟產業用地政策近期遇到的挑戰的雷同，這一切在過去兩年國際環境情勢下有了重大改變，行政院甚至宣示了要由經濟部推動大規模的產業園區開發，核定「中南部產業園區開發方案」以開發九處位於中南部的產業園區，包含彰化縣、雲林縣、嘉義縣、臺南市、高雄市及屏東縣，總計提供約 800 公頃產業用地<sup>26</sup>。這不但是二十多年來的首例，也引起中央政府在產業用地上是否該再次扮演主導地位的討論。

### 三、後疫情時代產業用地發展

本文主要從產業用地政策的演進以及中央政府在產業用地上所扮演的角色兩個面向交互討論之間的改變與影響。研究發現臺灣的用地政策深受外在國際情勢影響，但具體呈現事實上又和國內政治狀況有密切相關，這在早期發展型導向國家的中央主導模式卻在九〇年代無法順利運行可以得正。同樣在二〇一六年後產業用地政策與中央政府的定位透過公開政策配合國土計畫體系進行轉型的事件中，也可以看出內部政治力量改變了用地政策及中央主管機關的功能。

但接下來所發生的外在變化來得又快又劇烈，中美貿易衝突後引發於中國發展的臺商出走潮，其中較低階的勞力密集產業預計將往東南亞移動，返臺企業將偏向於資本、技術密集等高階產業。受新冠肺炎疫情影響造成製造業生產鏈重整及改變全球分工，國際企業在未來生產區位之選擇，除了納入公共衛生水準外，亦將考量民主化發展的政治及社會條件，此一趨勢將使外商對臺灣投資環境的好感提升。

就整體產業發展來看，中華民國工業區廠商聯合總會認為這波衝擊將有機會為製造業及生技醫療產業帶來發展契機，各國將視生技醫療產業為戰備物資，製造業方面資通訊產業將會是未來發展重點之一，上述產業前景將有可能引發國內產業用地需求。二〇二〇年五月二十日蔡英文總統就職談話也點明後疫情時代我國的產業發展重點，將在 5+2 產業創新的既有基礎上，打造「六大核心戰略產業」，持續發展「國防及戰略產業」與「綠電及再生能源產業」。基於中美貿易衝突提高中國製品稅率，為

<sup>26</sup> 資料來源：迎台商回流 台糖釋地增設九產業園區 <https://ctee.com.tw/news/policy/281903.html> (搜尋時間 109 年 10 月 7 日)

我國「資訊及數位相關產業」進一步創造發展契機，且隨著數位轉型各國對於資訊安全亦越加重視，「資安系統與產業鏈」在戰略上有配合發展之必要性。

可以預見的是，政府為因應全球經濟整體趨勢以及國際資源重分配，會要求進一步落實產業用地儲備機制，以確保用地供給穩定。雖然國內產業用地仍有供需失衡、閒置等問題，但外在壓力下必須預留可立即回應市場需求之產業用地，恐對未來經濟發展造成不利影響。面對國際市場的不確定發展，行政院及經濟部傾向直接介入後疫情時代產業園區發展的任務，也就是回到早期的國家主導年代，透過中央決策發展策略性產業，選定策略發展地區促進整體經濟之提升。然而，雖然面臨到國際變局為真，但過去的中央主導模式真的能因應外在情勢的挑戰嗎，在內在民主及開發審議機制與地方權力不變狀況下，由上而下式的產業用地開發模式是否真能順利推動？

對於後疫情時代的產業用地開發改變已經可以從中央政府重新介入策略性產業及開發產業園區的具體行動中看出端倪。然而，究竟這些行動只是一種對外在情勢的短期反應，還是著眼於長期性的政策方向改變，又會不會改變二〇一六年配合國土計畫體系的相關政策立場？由於目前尚未有具體完整政策對外說明，尚無法立作判斷。過去幾十年的經驗驗證了我國的產業政策在外在國際改變下始終維持動態性調整，但是產業用地政策由於牽涉到內部的政治力量拉扯，在內外壓力下必須尋求一定程度的平衡。後疫情時代的產業變局目前是相對明確的，而中央政府的反應也是直接且快速，但中央主導產業發展的模式是否能成功，又能否成為長期性的模式，有賴更多時間的觀察。

## 致謝

本研究感謝科技部「發展型國家空間計畫制度的轉型—制度的襲產與產業用地困境」(MOST 104-2410-H-214-017)經費支持。

## 參考文獻

- 丁萬鳴（1992）。我國獎勵投資政策的政治經濟分析—從「獎勵投資條例」到「促進產業升級條例」。台灣大學三民主義研究所碩士論文。
- 王世杰（2004）。後威權時期臺灣國家社會關係—國家能力與社會自主性。國立政治大學東亞研究所博士論文。
- 王振寰（2003）。全球化與後進國家：兼論東亞的發展路徑與轉型。臺灣社會學刊，第 31 期，頁 1-45。
- 金家禾（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 26 卷第 2 期，頁 95-112。
- 吳德榮（2014）。亞洲經驗的回顧與反思—國家導向型發展理論的再出發。載於羅金義（主編），奇跡之後：東亞世紀的挑戰（第 2-18 頁）。香港：香港城市大學。
- 孫明德、陳世憲（2017）。台灣製造業全球布局趨勢。產業雜誌，第 564 期。
- 高淑媛（2016）。臺灣工業史。臺北：五南。
- 許君毅（2004）。台灣地區工業用地政策與生產效率之研究。國立政治大學地政研究所博士論文。
- 麻匡復、邊泰明（2006）。無須政府的產業群聚？內湖科技園區發展的公共領域與制度變遷。公共行政學報，第 20 期，頁 1-32。
- 陳玟吟（2018）。我國產業用地發展的挑戰與契機。臺灣經濟研究月刊，第 9 期第 41 卷，頁 73-80。
- 張茂桂（1990）。社會運動與政治轉化。台北：國家政策研究中心。
- 經濟部（2019）。產業用地政策白皮書。
- 瞿宛文(2011)。民主化與經濟發展—台灣發展型國家的不成功轉型。台灣社會研究季刊，第 84 期，頁 243-288。
- 謝宏仁、劉書羽、辛年豐(2012)。從中國山寨手機產業看「發展型國家理論」之中央與地方政府關係。東亞研究，第 43 期第 2 卷，頁 59-99。
- Amsden, A. (1990). *Asia's Next Giant : South Korea and Late Industrialization*. NY: Oxford University Press.
- Aoki, M., H. K. Kirn, M. Okuno-Fujiwara. (1996). *The Role of Government in East Asian Economic Development*. Oxford: Clarendon Press.
- Castells, M. (1992). Four Asian Tigers with a Dragon Head: A Comparative Analysis of the State, Economy and Society in the Asian Pacific Rim. In Richard Appelbaum and Jeff Henderson (eds), *States and Development in the Asian Pacific Rim* (pp. 33-70). London: Sage.

- Cheng, A. T. (2018). *The Development of Industrial Land in Taiwan*. Paper presented at the 50th Anniversary of the International Center for Land Policy Studies and Training, Taiwan.
- Cheng, T. J., & Haggard, S. (Eds.). (1992). *Political change in Taiwan*. CO: Lynne Rienner.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Wade, R. (1990). *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asia*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wade, R. (2003). What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of 'development space'. **Review of International Political Economy**, 10 (4), 621-644
- Weiss, L., Hobson, J. (1995). *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*. Cambridge: Polity Press.