

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

都會中心專業化與分散化之研究 (III)

A Study of the Specialization and Decentralization in the
Core of Metropolis

計畫類別：☒ 個別型計畫 ☐ 整合型計畫

計畫編號：NSC 89-2415-H-005A-011-SSS

執行期間：88 年 8 月 1 日至 89 年 7 月 31 日止

計畫主持人：金家禾

政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

計畫編號：NSC 89-2415-H-005A-011-sss

執行期間：88 年 8 月 1 日至 89 年 7 月 31 日止

主持人：金家禾

執行單位：國立台北大學地政學系

計劃參與人員：林士群、阮呂琦

執行單位：國立台北大學都研所研究生

一、中英文摘要

都會中心專業化與分散化之研究(III)

都會區之產業結構及其中心區之地位一直是空間結構及規劃者關切之主題，有論者認為郊區之蓬勃發展吸引許多原位於市中心區之產業遷往郊區發展，造成市中心區衰微；但亦有認為分散化未必造成市中心區衰微，而是促使其專業化程度之提昇，使其中心性更形鞏固。本研究以台灣五大都會區(本年度新竹及台南都會區)為對象，運用工商服務業普查資料，結合產業營運場所變遷之抽樣調查，分析都會區產業空間結構之發展，及都會中心經濟地位之變遷，研究發現台南都會區製造業呈分散發展，及除金融、保險及不動產業外其於商業及服務業皆呈聚集於都會中心區發展，但近年來漸呈向外圍擴散發展之現象；新竹都會區則呈現不同之發展模式，除製造業呈聚集於都會中心區發展外，其餘各類產業皆呈現分散化發展，且其高階服務依賴台北都會區之提供。本年度並整合三年度不同都會區之研究成果，分析比較五都會區分散化或專業化程度與模式之異同及形成差異之原因。結論為都台灣五都會區發展模式不同來自於各都會區本身之地理區位、功能分工、產業發展結構、及空間發展政策等條件之不同，且都會中心區未必因郊區之蓬勃發展而衰微。

關鍵詞：都會中心、空間結構、分散化、專業化、高階服務業

A Study of the Specialization and Decentralization in the Core of Metropolis

The evolution of metropolitan economic spatial structure and the role of its central area are always the essential matters concerned by spatial structure researchers and planners. Certain scholars assert that the prosperity of suburbs leads the core to a decline. Other authors, however, have suggested that the growth of suburbs may also be the reflection of a strong metropolitan core whose economic base is in increasing specialization. Under the leadership of the specialized core center, the metropolis is reconsolidating as an integrated spatial unit with highly competitive production networks. This year examines the industrial structure changes and situations of specialization and decentralization in two metropolises -Tainan & Hsinchu. The databases of DGBS's Industrial and Commercial Census, are used in the empirical analysis covers the years of 1981, 1986, 1991 and 1996. Firms surveys by postal questionnaire were also undertaken for those highly dynamic sectors concerning their movements and reasons, their scale, and, the floor areas they occupied etc. The results indicate that Tainan's manufacturing and FIRE (finance, insurance, real estate) sector have presented decentralized development. In Hsinchu, differently, only manufacturing sector aggregates in the core area, other sectors have diffused. This area's high order services (HOS) sector did not develop well, with the situation of depending on Taipei's services.

A comparison of Taiwanese five metropolises is also undertaken, in the differences of development context and the patterns of specialization/ decentralization. The differences resulted from their contexts in geographic locations, functions, industrial structure and spatial development policies.

The study also concludes that the prosperity of suburbs is not necessary leading the core to a decline.

Keywords :

Metropolitan core; Spatial Structure; Specialization; Decentralization; High Order Services (HOS)

二、計畫緣由與目的

都會區之產業結構及都會中心於都會區經濟發展所扮演之角色，一直是空間結構研究者及空間規劃者所關切之重要事務，從早期以聚集經濟、地方化經濟或都市化經濟說明產業之集中；或以地租競標之觀點說明不同產業之區位分布；或中地理論認為中地具有中心性及專業性之機能，且各中地間因其規模、功能及距離之差異，形成階層甚至網狀體系。晚近更發現郊區之蓬勃發展與現代傳播技術進步，造成都會中心區漸失去原本之經濟主導地位，而呈現衰微之現象。然而亦有論者認為此衰微之現象並不必然發生，郊區之成長可能是都市中心地區之衰微指標，但亦可能是都會中心地區產業更趨向專業化之結果，換言之，隨著都會區之發展及其影響範圍之擴大，許多專業性產業傾向聚集於中心區，因而都會郊區之發展是與都會中心區專業化升級同時發生(Coffey and Polese, 1996)。此爭論或因驗證角度之不同及其實證個案都市本身經濟發展狀況之不同。然而，皆僅只於呈現特定都會區之產業發展結構，並無法真正解釋何以有些都會區中心呈現衰微，而其他都會中心則呈蓬勃及專業化之發展。換言之，都會中心之發展與都會區整體產業發展間之互動關係如何？何以都會中心之地位與產業結構會產生變動？如何變動？驅使產業分散化或專業化之原因為何？等之探討，付之闕如。

新興工業國之一的台灣，早於 1960 年代採取出口導向之經濟發展模式時，即已逐步納入國際經濟分工之體系，經濟發展與其結構之變動亦深受國際經濟波動之影響，經濟空間結構亦似隨之變動。就產業空間

分佈而言，則主要集中於台北、新竹、台中、台南及高雄五大都會區，以此五大都會區產業結構發展為研究對象，足以顯現與說明其經濟發展與產業空間結構變遷之互動，而都會中心區為都會經濟空間之主領區，其於都會區經濟發展與變遷過程中所呈現之地位與特徵，值得加以系統之觀察，以尋求證據印證都會區產業空間結構變遷及都會中心專業化之理論，並供研訂都會區空間發展政策之參考。本研究乃於此動機下，具下列研究目的，並以新竹及台南都會區為第三年之研究對象：(1) 檢驗台灣五大都會區是否如歐美許多都會區一樣呈現分散化與專業化之現象。(2) 探討其分散化與專業化之模式及可能之形成原因。(3) 比較台灣五大都會區分散化與專業化程度與模式之異同，並比較各該都會區發展型態及背景條件之異同，藉由顯現造成分散化與專業化原因之異同，分析不同原因與其分散化/專業化發展型態間之因果關係。(4) 以所發現五大都會區分散化與專業化程度與模式之不同，與形成分散化與專業化原因為基礎探討未來都會區之空間發展政策。

三、結果與討論

台南都會區及新竹都會區呈不同之發展情況：

新竹都會區之產業結構以製造業（高科技產業）為主，70 年至 85 年間製造業之產值超過二十倍，同時金融、保險及不動產業、工商服務業及個人與社會服務業呈快速發展現象。即使於其都會中心區，其製造業仍呈成長之趨勢，未見向外圍地區擴散發展之現象，反之，水電燃氣業、營造業、運輸、倉儲及通信業、金融、保險及不動產業、工商服務業、社會服務業、個人服務業等卻有向外圍地區發展擴散之現象。HOS 業主要由都會中心區向新竹市北區、竹北、竹東擴散發展。

台南都會區以往以製造業就業員工數最多，但近年來製造業就業員工數減少，另一方面，批發、零售及餐飲業、金融、保險及不動產業、工商服務業及個人與社

會服務業則成長快速，1996 年已呈現商業服務業之就業員工數高於製造業就業員工數之狀況，產業結構調整之現象明顯，批發、零售及餐飲業、營造業、運輸、倉儲及通信業、工商服務業及個人與社會服務業，雖有較高之比例分布於都會中心區，但近年來亦漸向外分散發展，不但如此，原本分布於衛星市鎮發展者亦呈向其外圍發展之現象。故台南都會區發展之情況為由都會中心區向中心都市之其他地區擴散發展，同時亦發生由衛星市鎮向都會外圍區擴散發展之現象。

就總管理單位之分布情形檢視，以製造業之總管理單位數較多，但由早期聚集於都會中心區之狀況演變成分散至衛星市鎮及都會外圍區之現象，且整各都會區之總管理單位數呈減少現象，由 1991 年之 273 家減少至 1996 年之 193 家，顯示其有產業外移之現象。其餘產業別之總管理單位數量皆很少，例如其金融、保險及不動產業於 1996 年僅 25 家，工商服務業僅 6 家，且其分布並不集中於都會中心區為主。

此外，總管理單位數量極少是兩都會區之共同特性，其原因在於其總管理單位設置於台北或其他地區，於此兩都會區內僅以設置分支機構之方式營運。HOS 產業國際化之特性於此兩都會區內並亦不如台北都會區明顯。其大部分仍僅為地區性產業，國際性之聯結程度不高。

經由五都會區之產業結構變遷分析、各產業類別之空間分布變遷分析及對 HOS 產業設置地點空間分布及遷移情況之調查分析，可總結說明台灣五大都會區雖然隨著台灣由早期農業社會快速工業化之發展過程，初期皆呈現以製造業聚集發展，但之後隨著產業結構之調整，各都會區產業之聚集及分散模式及其都會中心區專業化之模式並不相同。台北都會區因受台灣整體經濟結構調整、及其位居全台對外門戶及台灣經濟樞紐之左右，加上外在全球化及國際勞力分工之發展趨勢，使之漸具世界都市之功能，以致吸引眾多之生產者服務業之進駐，帶動整體服務業之快速發

展，並於其他世界都市一樣，呈現企業總部、跨國企業區域營運及高階服務業聚集於都會中心地帶之現象。

新竹都會區則因地理條件與台北接近，就近使用台北都會區之各種服務資源，尤其是高階商業及生產者服務業之機構及設施，使其土地及其他資源，集中於政策強力主導發展之新竹科學園區所帶動之高科技產業發展，故高科技產業不但是新竹地區之主領產業，更因科技產業生產網絡發展之特性，仍呈聚集之現象。

其他三都會區則因其產業結構以傳統製造業為主，受國際分工發展模式之影響，及隨著當地空間政策之擴大發展，其產業空間結構之變動較符合 Garreau (1991)、Gordon *et al.* (1986)、Law (1988) Stanback(1991)等人之論述，郊區之蓬勃發展與現代傳播技術進步(減少面對面接觸之需求)，一方面吸引許多原位於都會中心區之產業遷往郊區發展，以便就近服務當地日益增加之人口，及就近取得當地充沛之勞工，另一方面則由於都會中心區高額之擁擠成本、社會衝突與緊張日增或治安不佳等因素，促使產業遷離都會中心區。

是以，本研究之結論較接近 Coffey and Polese (1996)之論述：都會中心區未必因郊區之蓬勃發展而呈現衰微或成長停頓，經濟活動分散化發展與都會中心之衰微既非為顯著之趨勢，亦非為全球一致之現象；反之郊區之成長，正反映一「強而有力」之都會中心於其經濟基礎上正逐漸趨於專業化發展，雖有某種程度的分散化現象，其都會中心則是高層級服務業聚集之處，都會中心並未因分散化而衰微，卻是隨高層級服務功能之專業化而持續成長。而影響都會區產業結構之變動及都會中心區之地位 (即都會區產業聚集或分散發展及都會中心區產業專業化)者則有許多不同之作用力，諸如是否具備世界都市之功能及其於世界都市體系中所扮演之角色(如台北)、彈性生產模式與國際分工之作用力、當地之地理區位條件(如新竹)、當地產業發展結構及空間發展政策、及當地之產業結構與生產網絡。此結論可呼應全球

化或世界都市論者（如 Friedmann, 1986; Thrift, 1989; Sassen, 1994; Clark, 1996）對都市產業發展及其結構變遷之影響之說法。

台灣五大都會區產業空間結構變遷至少呈現三種不同之發展型態，可供印證理論上之爭議，亦可供其他地區分析之參考。對未來空間發展政策亦具有相當之涵義，換言之，於研擬未來都會區或區域之產業發展政策及相對應之空間發展政策時，規劃人員及決策者需特別關注當地現有之產業結構及空間分布情形，並深入探究此結構及空間分布情形，受到各不同之作用力時可能產生之衝擊情形。進而探討：(1)造成都會中心區衰微之可能原因(可能是都市發展政策之不當，也可能是全球化所引發之經濟結構變動所使然)；(2)這些因素可否加以消除因而防止都會中心區進一步之衰微；(3)中心都市之發展對策應為何。或者是如於台北都會區所呈現者，於整體都會區成長之現象下，都會中心區仍呈現成長，而分散化是都會中心區無能力吸收成長之結果(如基礎設施不足或可供使用之產業用地或樓地板空間不足)，使得高產值之產業於都市階層之頂級透過地租競標之方式取得所需之用地，而將其他行業“擠”往外圍地區之情形，則中心都市與其外圍地區便需密切分工配合，以合作之方式促進各類產業於最適地點發展。

四、計畫成果自評

本研究較屬了解發展現況之基礎研究，其成果一方面可供規劃者了解台灣各都會區之產業結構變遷情形與造成此變遷之背景因素，另一方面亦可印證理論所述之產業空間發展型態。

惟本研究有其限制：第一，於產業空間變遷分析中是以設立分支單位之方式擴展至外圍地區之方式，探究產業分散化現象，然分支單位可能包括跨國企業之分支單位與本地廠商之分支單位兩者，兩者性質截然不同，跨國企業分支單位具專業性及中心性等特質，理論上多以都會中心為

其設立地點；反之，本地廠商面對競爭激烈之壓力，需增加分支據點於人口產業密集之衛星市鎮地區以爭取顧客；但本研究分析資料來源之工商服務業普查資料並未作此區隔，致無法對此加以區別分析。

再者，本研究僅以各分析區於各時期之相對消長情形，證明分散化現象之存在，但無法顯示於衛星市鎮及都會郊區之成長量究是來自當地自發性之成長，或來自都會區以外地區之遷入者（如外商企業設立之分公司或分支機構），亦或是真正由都會中心遷出者，雖後續採用抽樣問卷調查方式針對 HOS 產業研究，但因受限於研究經費，一方面無法進行普查亦無法取得大樣本進行分析，另一方面無法詳細調查瞭解其他各產業空間變遷之屬性及其造成變遷之原因。

五、主要參考文獻：

- Cervero, R.(1989) *America's Suburban Centers*, M.A. Unwin Hyman.
- Clark, D. (1996) *Urban World/Global City*, London: Routledge.
- Coffy, W.J. & M. Polese, R.D. (1996) "Examining the Thesis of Central Business District Decline: Evidence from the Montreal Metropolitan", *Environment and Planning A*, 28, 1795-1814.
- Friedmann, J. (1986) "The World Cities Hypothesis", *Development and Change* 17: 69-74.
- Garreau, J. (1991) *Edge City*, New York: Doubleday.
- Gordon, P., Richardson, H. and Wong, H. (1986) "The Distribution of Population and Employment in a Polycentric City: the Case of Los Angeles", *Environment and Planning A*, 18, 161-173.
- King, A.D. (1990) *Urbanism, Colonialism and the World-Economy, Cultural and Spatial Foundations of the World Urban System*. London: Routledge.
- Law, C.M. (1988) *The Uncertain Future of the Urban Core*, London: Routledge.
- 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* (pp219-43), London: MIT Press.

Sassen, S. (1991) *The Global City*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

--- (1994) *Cities in a World Economy*, London: Pine Forge Press.

Stanback, T.M. (1991) *The New Suburbanization*, Co: Westview Press.

Taylor, P.J. (1997) “Hierarchical Tendencies amongst World Cities: a global research proposal” *Cities* **14**(6) 323-332.

Thrift, N.J. (1989) “ The Geography of International Economic Disorder”. In *A World in Crisis?* 2nd edn. Eds. R.J. Johnston and P.J. Taylor, Oxford: Basil Blackwell, 16-68.