

新北市政府114年度自行研究報告

新北市都市計畫甲乙種工業區總 量管制審議精進之研究

研究機關：新北市政府城鄉發展局

研究人員：羅珮瑜、朱庭慶

研究期程：114年1月1日至114年12月31日

新北市政府114年度自行研究成果摘要表

計 畫 名 稱	新北市都市計畫甲乙種工業區總量管制審議精進之研究
期 程	114年 1月 至 114年 12月
經 費	無
緣 起 與 目 的	<p>新北市工業區過去支撐製造業發展，是城市經濟的重要基盤。然而，面對全球化、技術革新與產業結構快速轉變，傳統製造業逐漸式微，服務業與知識型產業的空間需求大幅提升，促使工業區土地利用型態產生明顯變化。自政府91年修法開放工業區得以容許作一般商業設施使用後，雖提升了土地活化效率，但也衍生房價不成比例增值、交通與公共設施負荷增加、管理不易等外部性問題。</p> <p>為改善此狀況，新北市自113年起預告修正「都市計畫法新北市施行細則」第18條規定，爰為配合修法方向，本研究旨在盤點工業區現況、模擬修法後餘量變化，並分析商業使用造成之溢價，評估總量管制制度之影響與不足，進而提出政策建議。</p>
方 法 與 過 程	<p>本研究採用文獻回顧法與個案分析法，回顧工業區總量管制制度的演變歷程，並進一步模擬修法後總量比例下調對各工業區可能帶來的影響。同時，透過不動產實價登錄案例，試算工業區建物轉作一般商業設施時所產生的溢價幅度，據以探討工業區總量管制機制對工業區土地利用與發展的影響。</p>

<p>研究發現及建議</p>	<p>研究發現，修法後新北市約四分之一都市計畫工業區的非工業使用比例超過上限，主要分布於高度都市化、人口密集地區。這些工業區因生活服務需求強烈，建物轉作一般商業設施具有顯著價格溢價，代表這些工業區土地使用與原有工業定位產生落差，走向商業化與生活化。</p> <p>建議將總量超額之工業區作全面性的通盤檢討，評估該區作工業使用的適宜性，經確認不適合工業發展者應劃定為「優先轉型發展地區」，優先鼓勵區域內建物於都市更新時辦理都市計畫個案變更，並透過容積獎勵引導更合適的土地使用。</p> <p>另建議未來工業區總量管制容許使用時得收取回饋代金，回饋代金應以市場價值估算，以確保公平合理。同時建議增設跨局處聯合審議機制，提升審查效率與整體政策一致性。</p>
<p>備註</p>	

目錄

第一章、緒論	- 1 -
第一節、研究背景	- 1 -
第二節、研究動機與目的	- 2 -
第三節、研究流程	- 3 -
第二章、文獻回顧	- 4 -
第一節、都市計畫工業區總量管制容許使用變革	- 4 -
第二節、新北市都市計畫工業區總量管制制度介紹	- 9 -
第三章、新北市工業區總量管制發展	- 17 -
第一節、新北市都市計畫工業區發展概況	- 17 -
第二節、新北市都市計畫工業區總量管制申請情形	- 20 -
第三節、小結	- 25 -
第四章、研究方法及設計	- 26 -
第一節、研究方法	- 26 -
第二節、研究設計及案例選取	- 27 -
第五章、實證模擬分析	- 28 -
第一節、非作工業使用總量變化模擬	- 28 -
第二節、轉作一般商業使用之房價增值	- 32 -
第六章、結論與建議	- 38 -
第一節、結論	- 38 -
第二節、未來政策建議	- 40 -
參考文獻	- 42 -

圖目錄

圖 1、研究流程圖.....	- 3 -
圖 2、新北市工業區總量管制申請流程圖.....	- 15 -
圖 3、新北市各都市計畫工業區作一般商業設施占比.....	- 21 -
圖 4、新莊都市計畫工業區案例選取示意圖.....	- 33 -
圖 5、土城都市計畫工業區案例選取示意圖.....	- 34 -
圖 6、中和都市計畫工業區案例選取示意圖.....	- 36 -

表目錄

表 1、各直轄市都市計畫法施行細則工業區土地使用規定比較表.....	- 7 -
表 2、新北市工業區作公共服務設施及公用事業設施使用項目及條件.....	- 9 -
表 3、新北市工業區作一般商業設施使用項目及條件.....	- 11 -
表 4、新北市各都市計畫工業區面積統計.....	- 17 -
表 5、新北市各都市計畫工業區總量管制核定案件統計.....	- 20 -
表 6、新北市工業區總量管制申請一般商業設施案件類型統計.....	- 22 -
表 7、新北市各都市計畫工業區申請新建一般商業設施案件統計.....	- 23 -
表 8、新北市各都市計畫工業區申請變更使照作一般商業設施案件統計.....	- 24 -
表 9、修法前已無餘量之工業區.....	- 29 -
表 10、修法後無餘量之工業區.....	- 29 -
表 11、修法後餘量小於500M ² 之工業區.....	- 31 -
表 12、新莊都市計畫工業區不動產交易價格.....	- 33 -
表 13、土城都市計畫工業區不動產交易價格.....	- 35 -
表 14、中和都市計畫工業區不動產交易價格.....	- 36 -
表 15、新莊區、土城區、中和區近年工業區作商業使用溢價幅度.....	- 37 -
表 16、新莊區、土城區、中和區113年不動產交易平均價格(不限於工業區).-	- 37 -

第一章、緒論

第一節、研究背景

工業與都市發展一直存在著緊密的互動關係，工業區不僅是城市經濟發展的引擎，也是就業人口高度集中的場所。然而，隨著全球化、數位化及產業結構快速轉型，傳統工業型態逐漸式微，都市空間需求亦隨之變化。近年來，服務業與知識型產業逐漸取代傳統製造業，對空間的需求不再僅侷限於大空間廠房，而是轉向研發中心、企業總部、展示中心等多功能場域，工業區在都市中的定位與角色，因而必須重新檢視。

為因應工業區土地大量閒置與利用效率低落的問題，中央政府於91年修訂「都市計畫法臺灣省施行細則」第18條，增訂工業區土地可透過「容許使用」方式設置特定設施，藉以替代傳統僵化的分區變更程序，提升土地活化彈性。臺北縣政府（今新北市政府）亦配合中央政策，新訂「臺北縣各都市計畫甲乙種工業區設置工業發展有關設施公共服務設施公用事業設施及一般商業設施土地使用審查要點」，允許工業區內設置公共服務、公用事業與一般商業設施，短期內確實促進了部分工業區土地的利用效率，使產業環境更趨多元化。

然而，工業區轉作一般商業設施雖促進了土地使用，但缺乏完善的回饋制度，部分申請人因容許使用產生顯著房價增值，形成申請人不勞而獲的情況，與社會正義及公平原則相悖。此外，大量非工業使用進駐亦造成交通壅塞、公共設施負荷不足、管理困難等外部性問題，使工業區原本的產業環境及功能定位受到衝擊。

基於上述發展，新北市政府於113年預告修正「都市計畫法新北市施行細則」第18條規定，刪除一般商業設施容許規定，並調降工業區非工業使用總量比例。

第二節、研究動機與目的

隨著產業型態快速變遷，新北市工業區未來在土地利用調整、產業發展需求與公共設施承載量間將面臨複雜的治理挑戰，為配合「都市計畫法新北市施行細則」修法方向，本研究欲重新檢視新北市工業區非作工業使用的總量分布、供需情勢及實價登錄交易行情，提供後續審查要點修正及工業區治理政策之參考。

綜合上述研究動機，本研究旨在評估新北市工業區總量管制的現行運作情形，以及非工業使用總量上限調降後的影響，透過文獻整理、工業區使用現況盤點、餘量模擬與價格溢價分析，期望檢視制度面之不足之處，進一步針對工業區轉型策略、回饋制度調整與土地使用審查流程提出建議。

本篇研究目的如下：

- 一、掌握修法後工業區非作工業使用總量的實際影響，作為未來土地活化、轉型或更新策略之基礎。
- 二、分析工業區建物轉作一般商業設施的溢價效果，提供回饋機制或費率的調整。
- 三、提出工業區土地使用管理與轉型政策建議，維護都市整體環境品質。

第三節、研究流程

本研究首先回顧我國都市計畫工業區總量管制制度之沿革，進一步分析新北市工業區總量管制政策。選取新北市近年核准之總量管制申請案件作為探討案例，檢視工業區申請總量管制作公共服務設施、公用事業設施及一般商業設施對周邊環境所造成之影響。本研究歸納結論並提出具體建議，期能回饋新北市政府，作為未來工業區總量管制審議制度精進之參考。

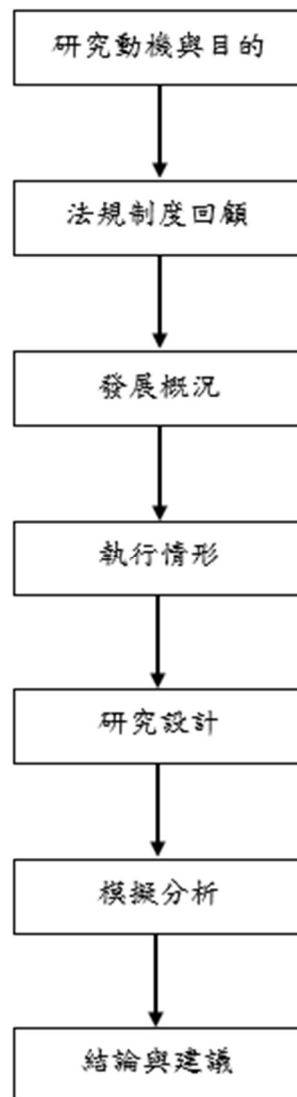


圖 1、研究流程圖

資料來源：本研究繪製

第二章、文獻回顧

第一節、都市計畫工業區總量管制容許使用變革

一、我國工業區土地使用型態轉變

依都市計畫法第3條規定，都市計畫係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃。其中，工業區為促進工業發展而劃定，其土地及建築物，以供工業使用為主；具有危險性及公害之工廠，應特別指定工業區建築之。

為因應經濟發展，台灣過去於都市地區周邊劃設許多工業區，奠定早期台灣經濟發展的基礎，惟隨著全球趨勢的變遷，台灣過去以製造業需求導向的工業用地供給方式已產生變化，工業用地供給朝向密集技術導向的高科技園區的型態發展，高都市化的工業區內一、二級產業與製造活動外遷，造成原有廠房地閒置及低度利用等問題。

二、放寬工業區容許作公共公用事業及商業使用

我國都市計畫工業區由於政策、經濟趨勢的改變，廠商紛紛外移，造成都市工業區土地閒置、利用率低的情形，因此內政部在都市發展的考量下，於民國91年修訂「都市計畫法臺灣省施行細則」第18、19條，放寬允許低污染之甲、乙種工業區容許作公共服務設施公用事業設施及一般商業設施使用，以替代傳統僵化的分區變更程序。在不破壞工業區整體定位的前提下，透過彈性管制，加速土地活化，促進經濟發展，並針對其容許項目之使用土地總面積占該工業區總面積的比例分別訂定上限。其容許使用規定如下：

公共服務設施及公用事業設施：

1. 警察及消防機構。
2. 變電所。
3. 自來水或下水道抽水站。
4. 自來水處理場（廠）或配水設施。
5. 煤氣、天然氣加（整）壓站。
6. 加油站、液化石油氣汽車加氣站。
7. 電信機房。
8. 廢棄物及廢（污）水處理設施或焚化爐。
9. 醫療保健設施：其使用土地總面積不得超過該工業區總面積百分之五。
 - (1) 醫療院所。但不包括傳染病院及精神病院。
 - (2) 衛生所（站）。
10. 社會福利設施：
 - (1) 托兒所、幼稚園。
 - (2) 老人長期照護機構、安養（護）機構。
 - (3) 身心障礙福利機構。
11. 郵局。
12. 客貨運站及其附屬設施。
13. 營建剩餘土石方資源堆置場及其附屬設施。
14. 其他經縣（市）政府審查核准之必要公共服務設施及公用事業。

一般商業設施：

1. 一般零售業及一般服務業。
2. 餐飲業。
3. 一般事務所。
4. 自由職業事務所。
5. 運動休閒設施。
6. 銀行、合作金庫、信用合作社、農、漁會信用部等分支機構。
7. 基地面積超過一公頃，或樓地板面積超過該工業區申請總樓地板面積百分之十五之大型展示中心或商務中心（含餐飲、零售、招待所），其區位、面積、設置內容及公共設施，經縣（市）都市計畫委員會審查通過者。
8. 基地面積在一公頃以上五公頃以下，並面臨十二公尺以上道路之倉儲批發業，其申請開發事業計畫、財務計畫、經營管理計畫，經該縣（市）都市計畫委員會審議通過者。

公共服務設施公用事業設施及一般商業設施之申請，應經縣（市）政府審查核准；縣（市）政府於辦理審查時，得依據地方實際情況，對於各目之使用細目、使用面積、使用條件及有關管理維護事項作要之規定，其使用土地總面積並不得超過該工業區總面積百分之五十。

三、防範都市計畫工業區土地變相使用

近年來都市計畫工業區土地以「一般商業設施」之名義申請卻變相使用情事持續發生，為避免產業用地流失，內政部檢討非工業使用面積比率並於105年修訂「都市計畫法臺灣省施行細則」第18條，刪除一般商業設施容許使用項目，並限縮公共公

用事業設施容許使用項目以及使用面積比例，以避免工業區土地變相使用之情形，桃園市、台中市、台南市等直轄市亦陸續修訂工業區總量管制規定，並刪除一般商業設施申請項目僅保留容許作公共服務設施及公用事業設施使用，惟目前新北市考量工業區仍有支援性商業的需求，故仍容許工業區內作一般商業設施使用至今，中央及各直轄市工業區土地使用分區管制規定綜整如下：

表 1、各直轄市都市計畫法施行細則工業區土地使用規定比較表

法令名稱	土地使用分區管制規定
都市計畫法 臺灣省施行細則 ¹	乙種工業區以供公害輕微之工廠與其必要附屬設施及工業發展有關設施使用為主。但公共服務設施及公用事業設施，不在此限。 公共服務設施及公用事業設施之使用土地總面積，不得超過該工業區總面積百分之二十。
臺北市土地使用分區 管制自治條例 ²	第三種工業區以供外部環境影響程度輕微工業之使用為主，維持稍高之實質工作環境水準，使此類工業對周圍環境之不良影響減至最小，減少居住與工作場所間之距離，並容納支援工業之相關使用項目而劃定之分區。 但職業訓練、創業輔導、試驗研究等與工業發展有關之設施使用，及從事業務產品之研發、設計、修理、國際貿易及與經濟部頒公司行號營業項目同一中類產業之批發業務，經市政府目的事業主管機關核准者；及經主管機關認定屬企業營運總部及其關係企業者，不在此限。
都市計畫法 桃園市施行細則 ³	乙種工業區以供公害輕微之工廠與其必要附屬設施及工業發展有關設施使用為主。但公共服務設施及公用事業設施，不在此限。 公共服務設施及公用事業設施之使用土地總面積，不得超過該工業區總面積百分之二十。

¹ 都市計畫法臺灣省施行細則第18條

² 臺北市土地使用分區管制自治條例第3、36條

³ 都市計畫法桃園市施行細則第17條

<p>都市計畫法 臺中市施行自治條例⁴</p>	<p>乙種工業區以供公害輕微之工廠及其必要附屬設施、工業發展有關設施、公共服務設施及公用事業設施為限。</p> <p>公共服務設施及公用事業設施之使用土地總面積，不得超過各街廓總面積百分之二十。</p>
<p>都市計畫法 臺南市施行細則⁵</p>	<p>乙種工業區以供公害輕微之工廠與其必要附屬設施及工業發展有關設施使用為主。但公共服務設施及公用事業設施，不在此限。</p> <p>公共服務設施及公用事業設施之使用土地總面積，不得超過該工業區總面積百分之三十。</p>
<p>都市計畫法 高雄市施行細則⁶</p>	<p>乙種工業區之土地及建築物，以供公害輕微，以供公害輕微之工業使用為主。</p> <p>乙種工業區之土地及建築物，除作經目的事業主管機關核准之工廠必要附屬設施、工業發展有關設施、公共服務設施及公用事業設施外，不得為其他非工業使用。</p>

資料來源：本研究彙整

⁴ 都市計畫法臺中市施行自治條例第23、24、25條

⁵ 都市計畫法臺南市施行細則第17條

⁶ 都市計畫法高雄市施行細則附表一

第二節、新北市都市計畫工業區總量管制制度介紹

一、容許使用項目及使用條件

新北市都市計畫工業區總量管制制度係依據都市計畫法新北市施行細則第18、19條規定，其中規定：「乙種工業區以供公害輕微之工廠與其必要附屬設施及工業發展有關設施使用為主。但公共服務設施及公用事業設施、一般商業設施，不在此限。……。」。

為落實上述規定，新北市政府就工業區內公共服務設施、公用事業設施及一般商業設施之土地使用審查，訂定「新北市各都市計畫甲乙種工業區設置工業發展有關設施、公共服務設施、公用事業設施及一般商業設施土地使用審查要點」。該要點旨在明確規範甲、乙種工業區內申請設置前述設施之容許使用項目、使用條件及審查程序，以作為土地利用管理與審查作業之依據。

(一) 公共服務設施及公用事業設施

公共服務設施及公用事業設施主要用於提供都市基盤設施及社會福利等公共服務，除了宗教設施外，並沒有特別訂定使用面積條件等限制，其設施使用項目及使用條件如下表：

表 2、新北市工業區作公共服務設施及公用事業設施使用項目及條件

使用設施	使用項目	使用面積
警察及消防機構	警察、消防機構	
變電所、輸電線路設施鐵塔（桿、連接站）及其管路	電力相關設施	
自來水或下水道抽水站	自來水處理場、加壓站、配水池、淨水廠、配水設施	
自來水處理場（廠）或配水設施	自來水處理場（廠）或配水設施	

煤氣、天然氣加(整)壓站	煤氣、天然氣加(整)壓站	
加油站、液化石油氣汽車加氣站	加油站：設置汽機車簡易保養設施、停車場、車用液化石油氣、代辦汽車定期檢查 加氣站：簡易保養、洗車	
電信設施	交換機、電池、配線架、運輸設備	
廢棄物及廢(污)水處理設施或焚化爐	廢棄物及廢(污)水處理設施或焚化爐	
土石方資源堆置處理	土石方資源堆置處理場及其附屬設施	
醫療保健設施	醫療機構及護理機構、衛生所(站)及醫事機構	
社會福利設施	兒童及少年福利機構(托嬰中心、早期療育機構)、老人福利機構、住宿式長期照顧機構、社區式長期照顧機構日間照顧服務、團體家屋與身心障礙社會福利設施	
幼兒園或兒童課後照顧服務中心	幼兒園或兒童課後照顧服務中心	
郵局		
汽車駕駛訓練場	汽車駕訓業(含為授與學員相關交通法規以參與筆試所需用之教室)	
客貨運站及其附屬設施	公車汽車客運業、市區汽車客運業、遊覽車客運業、大眾捷運系統運輸業、公路經營業、計程車客運業、計程車客運服務業、小客車租賃業、停車場經營業	
宗教設施	宗教設施	建築物總樓地板面積不得超過 500m ²
電業相關之維修及其服務處所	電業相關之維修及其服務處所	
再生能源發電設備及其輸變電相關設施(不含沼氣發電)	再生能源發電設備及其輸變電相關設施(不含沼氣發電)	
其他經本府審查核准之必要公共服務設施及公用事業		

資料來源：本研究彙整

除警察及消防機構、變電所、輸電線路設施鐵塔(桿、連接站)及其管路、自來水或下水道抽水站、自來

水處理場（廠）或配水設施、電信設施外，其公共服務設施及公用事業設施使用土地總面積，不得超過該工業區總面積百分之二十。

（二）一般商業設施

一般商業設施之設置旨在不影響工業生產主體的前提下，提供必要服務以滿足工業區內工廠、企業及其員工的日常或營運需求，為確保商業設施不會取代之工業生產的主體地位，使用土地總面積上限不得超過該工業區總面積百分之三十，透過申請使用土地總面積及使用樓地板面積限制等規定，將其營運規模限制在一定範圍內，其設施使用項目及使用條件如下表：

表 3、新北市工業區作一般商業設施使用項目及條件

使用設施	使用項目	使用面積	使用條件
一般零售業	零售業、綜合零售業	其使用土地總面積不得超過單一建築基地總面積1/10。	<ol style="list-style-type: none"> 限於使用建築物之第1層及地下1層。 應鄰接寬度8m以上之道路。
一般服務業	攝影業、驗光配鏡服務業、鎖匙業、刻印業、美容美髮服務業、公益彩券經銷業、餐具清洗業、洗衣業農、林、漁、畜牧顧問業、工、礦顧問業、食品顧問業、航空顧問業、紡織顧問業、造船顧問業、投資顧問業、藝術品諮詢顧問業、其他顧問服務業、資訊軟體服務業、資料處理服務業、電子資訊供應服務業、一般廣告服務業、廣告傳單分送業、產品設計業、服飾設計業、景	<ol style="list-style-type: none"> 每層樓地板面積不得小於300m²，並不得隔間。 美容美髮業樓地板面積不得超過500m²。 其使用土地總面積不得超過單一建築基地總面積1/10。 	<ol style="list-style-type: none"> 除公益彩券經銷業限於1樓，其餘不予限制。 應鄰接寬度10m以上之道路。

	<p>觀、室內設計業、花藝設計業、其他設計業、就業服務業、公寓大廈管理服務業、保全業、建築物公共安全檢查業、藥品檢驗業、度量衡器證明業、電信業務門號代辦業、消防安全設備檢修業、用電設備檢測維護業、影印業、打字業、剪報業、理貨包裝業、翻譯業、公證業、管理系統驗證業、排版業、人力派遣業、網路認證服務業、公益彩券代理業、其他工商服務業、市場研究及民意調查業、報紙業、通訊稿業、雜誌(期刊)出版業、圖書出版業、有聲出版業、軟體出版業、其他出版業、旅行業、登山嚮導業、觀光遊樂業、工商徵信服務業、租賃業、管理顧問業、工程技術顧問業及市府核准一般服務業之必要附屬設施。</p>		
<p>餐飲業</p>	<p>餐飲業。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 單層樓地板面積不得小於300m²。 2. 總樓地板面積不得超過1,000m²。 3. 其使用土地總面積不得超過單一建築基地總面積1/10。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 限1、2、頂樓及地下1層。 2. 建物5樓以下或土地面積1公頃以上，第1~5樓供中大型展示中心、商務中心、倉儲批發業之商業使用者，得兼設置餐飲業於5樓以下。 3. 容積樓地板面積未超過300m²以上者，應鄰接寬度8m以上之道路。

			4. 容積樓地板面積超過300m ² 以上者，應鄰接寬度15公尺以上之道路。
一般事務所及自由職業事務所	1. 公司行號營業限作辦公室使用者。 2. 依法免辦營利事業登記之專門職業人員。	1. 每層樓地板面積不得小於300m ² ，並不得隔間。 2. 其使用土地總面積不得超過單一建築基地總面積1/10。	應鄰接寬度10m以上之道路。
運動休閒設施	運動服務業。	1. 每層樓地板面積不得小於300m ² ，並不得隔間。 2. 其使用土地總面積不得超過單一建築基地總面積1/10。	應鄰接寬度10m以上之道路。
銀行、信用合作社、農、漁會信用及保險公司等分支機構		1. 每層樓地板面積不得小於300m ² ，並不得隔間。 2. 其使用土地總面積不得超過單一建築基地總面積1/10。	1. 限1、2、3樓及地下1樓。 2. 應鄰接寬度10m以上之道路。 3. 若無營業櫃檯而係為辦公室使用者，不受前二項條件規定之限制。
大型展示中心或商務中心	大型展示中心或商務中心。		區位、面積、設置內容及公共設施，應經本市都市計畫委員會審查通過
倉儲批發業	批發業。		設置地點應鄰接寬度12m以上道路，且其申請開發事業計畫、財務計畫、經營管理計畫，應經新北市都市計畫委員會審查通過
旅館業及觀光旅館業	一般旅館業、觀光旅館業。	1. 其使用土地總面積不得超過單一建築基地	1. 整棟單戶使用，且不得分戶。 2. 應鄰接寬度10m

		總面積1/10。 2. 空間需符合旅館管理規則規定。	以上之道路。 3. 應繳納代金予市府。
--	--	-------------------------------	------------------------

資料來源：本研究彙整

另新北市於111年12月16日修法，申請一般商業設施建築基地面積達2,000m²以上者，須經本市都市設計及土地使用開發許可審議會審議通過，始得核發建造執照，透過審議機制將一般商業使用衍生之外部成本內部化，除符合各都市計畫規劃原意及土地使用分區管制，亦能提升工業區整體環境品質。

二、審查申請流程

依「新北市政府都市計畫甲乙種工業區設置公共服務設施、公用事業設施及一般商業設施總量管制標準作業程序」，審查申請流程分為4個階段，首先，申請人應準備建築師簽證之使用計畫說明書、所有權人同意書及土地登記謄本等文件提交予新北市政府，市府將查核該申請工業區是否仍有可供申請的總量，並檢核申請書及文件，倘經審查確認合於規定者，應將該申請案於工業區總量管制系統登錄為「暫予登錄」。

申請人自總量暫予登錄之日起，應於3個月內向市府工務局或相關單位申請建築執照或設立許可，並檢送相關證明文件予城鄉發展局後，取得城鄉發展局核發之核備函。若未能於期限內完成，得申請展延，每次以3個月為限，若逾期未依規定辦理、或建築執照、設立許可申請遭駁回，則原核准之總量將失其效力。申請流程圖詳下表。

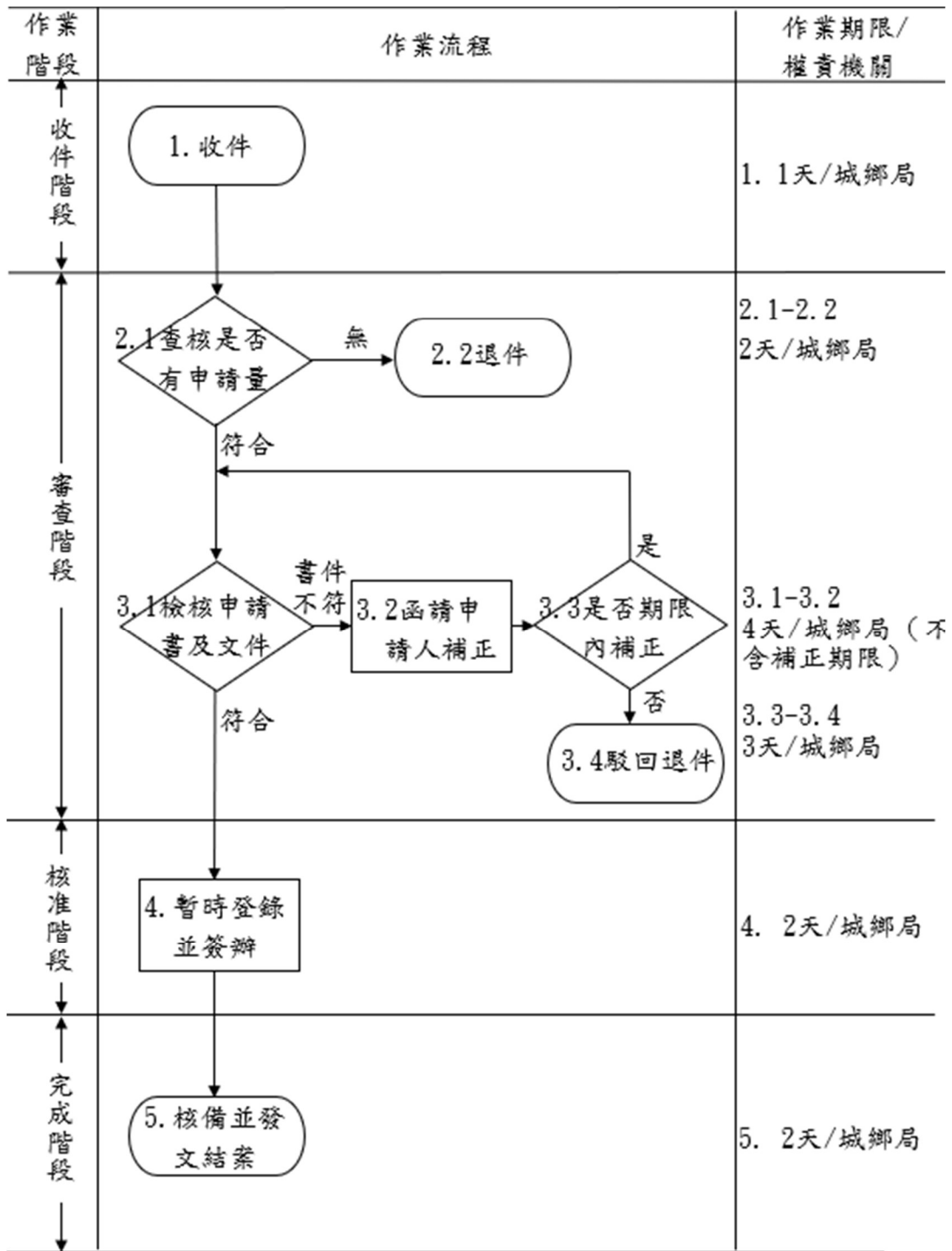


圖 2、新北市工業區總量管制申請流程圖

資料來源：新北市政府城鄉發展局

三、未來修法之改變

新北市政府基於本市工業區之發展脈絡及使用特性，於113年4月25日預告修正「都市計畫法新北市施行細則」第18條規定，刪除都市計畫甲、乙種工業區得設置一般商業設施之相關條文，以回歸工業區之核心功能並強化其土地使用管制。

而為維持工業區內基本生活及服務需求之供給，部分原列為一般商業設施之使用項目（包括一般零售業、餐飲業、運動休閒設施、銀行、信用合作社、農漁會信用部、保險公司、旅館業及觀光旅館業）將調整納入「公共服務設施及公用事業設施」申請範疇，以確保工業區仍具備必要之民生與服務機能。

此外，此次修法將調整工業區內「非工業使用」之總量上限，自原先之50%調降為20%，以有效限制非工業用途之占比及規模，降低不當利用之風險，並避免衍生相關違規情形。

第三章、新北市工業區總量管制發展

第一節、新北市都市計畫工業區發展概況

依新北市區域計畫⁷所示，新北市都市計畫工業區總面積約2,600公頃，占都市發展用地之10.6%，區域內廠家數約16,700家，由下表可知，新北市都市計畫工業區主要分布在樹林、新莊、汐止、林口、三重、中和、土城等都市計畫地區。

表 4、新北市各都市計畫工業區面積統計

計畫區	面積(公頃)	計畫區	面積(公頃)
樹林(含山佳地區)	310.5	蘆洲	20.5
新莊(含塭仔圳地區)	291.8	淡水(含竹圍地區)	19.2
汐止	255.9	深坑	18.6
林口特定區	210.0	三峽	13.3
三重	177.4	八里(含龍形地區)	13.0
中和	159.6	瑞芳	11.0
土城(含頂埔地區)	158.9	三芝	6.2
新店(含安坑地區)	122.3	平溪	5.3
鶯歌(含鳳鳴地區)	102.5	貢寮	3.0
泰山(含塭仔圳地區)	52.5	金山	2.7
板橋	35.1	石碇	0.9
五股	30.4	萬里	0.6

資料來源：本研究彙整

根據新北市政府經濟發展局研究報告⁸，新北市行政區內之工業聚落呈現明顯的產業專業化分工格局。板橋區以成衣及服飾品製造業、紙業以及印刷及資料儲存媒體複製業為主，形成以輕工業及印

⁷ 2017年12月15日發布實施「新北市區域計畫」

⁸ 黃啟南。(2012)。分區產業特色分析模式的建立—以新北市為例，兼論新北市分區產業發展規劃。新北市政府經濟發展局。

刷相關產業鏈結為特色的工業聚落；中和區則以印刷及資料儲存媒體複製業最為集中，反映該地長期以來與出版、文化創意及資訊產業之間的緊密關聯。新莊區、三重區與樹林區則以金屬製品製造業聚集最為顯著，顯示這些地區在都市發展初期多承載傳統加工及五金製造角色，並持續影響當地經濟發展結構。

汐止區、土城區及新店區則吸引電子資訊與半導體等高科技業進駐，產業類型朝向科技化與知識密集化發展。鶯歌區延續歷史陶瓷文化背景，非金屬礦物製品製造業成為主要特色，並逐漸與文化創意、觀光休閒產業結合，形塑地方發展獨特性。淡水區以食品製造業分布較多，並隨人口成長逐步與商業服務功能相互結合。

然而，隨著都市發展結構變遷，原位於市中心的老舊工業區逐漸顯現土地使用不相容的問題。這些工業區多數建置於都市快速成長時期，如今在土地價值上升、環境保護意識高漲及都市經濟結構轉型的多重壓力下，逐漸退出核心地區。尤其位於交通便利、緊鄰臺北市外圍的地段，如中和區、板橋區、新莊區及三重區等地區，許多工業區因產業外移或廠房老化而逐步停工或歇業，導致大量土地閒置。

從空間區位觀察，這些地區往往屬於居住與產業高度混合之地帶，隨著都市人口增加與捷運建設推進，住宅需求逐漸擠壓原有工業空間。沿台65號及台64號快速道路與捷運路廊帶發展的住工混合型態，進一步加劇土地使用衝突，不僅造成居住環境品質低落（如噪音、交通壅塞與空氣污染），亦使工業生產活動面臨限制，降低產業發展效率。

另一方面，隨著全球產業分工改變及部分製造業外移，樹林、土城、汐止與新店等地的工業區亦逐漸朝向轉型發展。捷運建設的推動不僅提升了交通可及性，也改變了土地價值與使用型態，使得這些地區逐步由傳統工業用途轉為以日常生活機能、商業服務及辦公空間為主的複合型發展方向。此種轉型過程雖可提升土地利用效率並改善居民生活便利性，但同時也凸顯出工業區功能模糊化、都

市計畫與實際使用脫節的問題。

綜合上述觀察，新北市的工業區面臨兩大挑戰：

- 一、空間結構不相容：部分老舊工業區與周邊住宅用地重疊，導致環境品質下降與公共設施壓力加大。
- 二、產業發展型態轉型：傳統製造業逐漸式微，高科技與服務型產業進駐，帶動土地使用型態向商業與辦公用途傾斜。

因此，如何透過都市計畫與產業政策調整，使工業區土地利用更符合當前產業發展趨勢，同時兼顧都市環境品質，成為新北市工業區土地再生與都市治理上的重要課題。

第二節、新北市都市計畫工業區總量管制申請情形

新北市111年至113年核定總共219件工業區總量管制案件，以下針對新北市工業區總量管制申請案件類型及分布範圍進行說明：

一、新北市工業區總量管制申請案件分布

表 5、新北市各都市計畫工業區總量管制核定案件統計

計畫區	公共服務設施	一般商業設施	總和
新莊(含塭仔圳地區)	17	36	53
土城(含頂埔地區)	8	29	37
中和	10	21	31
新店	8	17	25
汐止	8	13	21
三重	7	11	18
樹林(含山佳地區)	3	9	12
板橋(含浮洲地區)	1	7	8
泰山(含塭仔圳地區)	0	3	3
八里	2	1	3
淡水(含竹圍地區)	1	1	2
鶯歌(含鳳鳴地區)	0	2	2
蘆洲	1	0	1
五股	0	1	1
三峽	1	0	1
三芝	1	0	1
合計	68	151	219

資料來源：本研究彙整

由上表可知，新北市工業區總量管制申請案件多位在都市發展程度高之老舊工業區（如新莊都市計畫、中和都市計畫、三重都市計畫）及產業外移與轉型地區（如土城都市計畫、新店都市計畫、汐止都市計畫），區域分布呈明顯不均現象。

二、新北市工業區總量管制一般商業設施申請案件類型分布

新北市總量管制申請案件多作為一般商業設施使用，約佔總體申請案7成，其中新莊、土城、中和都市計畫三區近年來申請一般商業設施案件數約佔全市之57%，如再加計新店、汐止都市計畫合計佔全市之20%，新北市上述5個都市計畫地區所收取之容積移轉代金即佔全市之77%，其他如三重、樹林、板橋、泰山、鶯歌都市計畫等地區合計約佔23%，其餘都市計畫地區如蘆洲、三峽、三芝都市計畫等地區皆無申請案件，工業區申請作一般商業設施之案件呈現分布不均的情況。

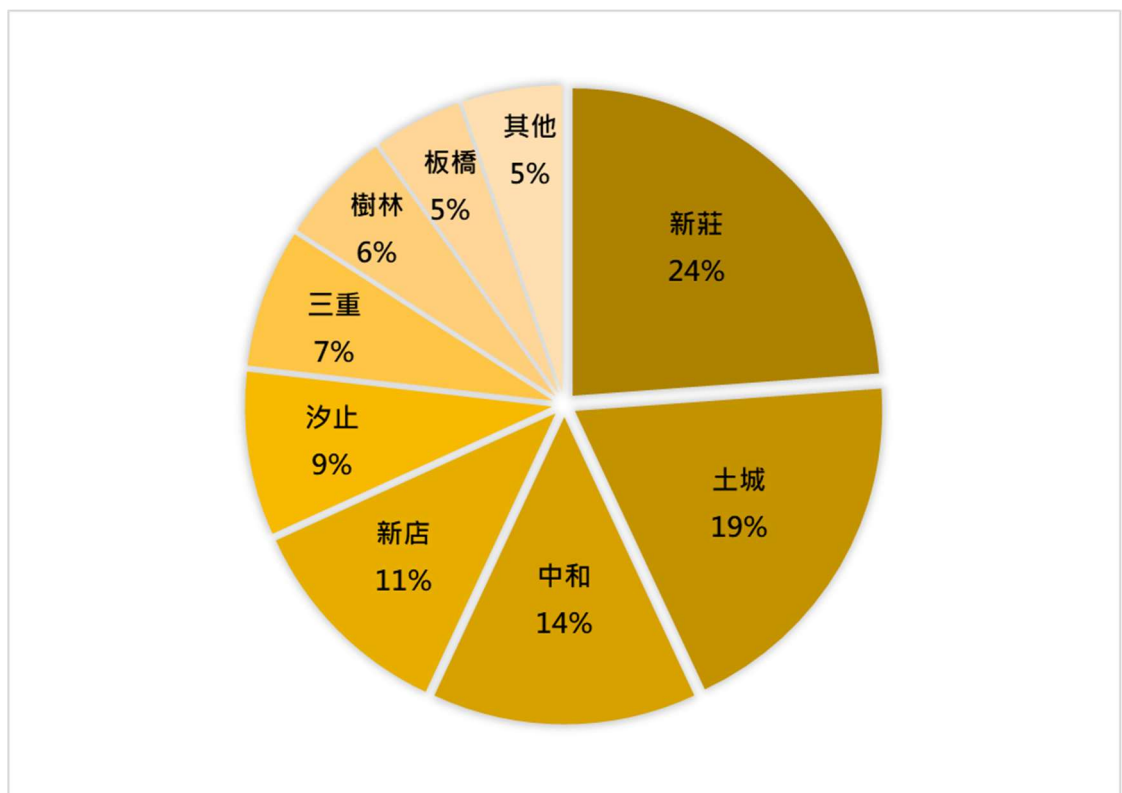


圖 3、新北市各都市計畫工業區作一般商業設施占比

資料來源：本研究繪製

本研究針對申請一般商業設施案件區位類型分布進行分析說明，新北市111年至113年核定之151件一般商業設施案件中，屬於建築新建之案件有74件，為既有建物變更使用執照之案件有77件。

表 6、新北市工業區總量管制申請一般商業設施案件類型統計

案件類型	一般零售業、一般服務業及餐飲業	一般事務所及自由職業服務所	運動休閒設施	銀行、信用合作社、農、漁會信用部及保險公司	總和
新建案件	43	22	0	9	74
變更使照	42	27	2	6	77
合計	85	49	2	15	151

資料來源：本研究彙整

在工業區總量管制申請案件中，新建與變更使用執照之申請案以一般零售業、一般服務業及餐飲業的數量最多；其次則為一般事務所與自由職業服務所。這兩類申請合計約占全部工業區總量管制案件的六成，若僅就一般商業設施申請案件而言，比例更接近九成。

表 7、新北市各都市計畫工業區申請新建一般商業設施案件統計

都市計畫區	一般零售業、 一般服務業及 餐飲業	一般事務所 及自由職業 服務所	運動休閒 設施	銀行、信用合作 社、農、漁會信 用部及保險公司
土城(含頂 埔地區)	11	7	0	3
新莊(含塭仔 圳地區)	8	6	0	4
中和	7	3	0	0
三重	6	1	0	2
樹林(含山佳 地區)	4	1	0	0
汐止	3	2	0	0
板橋(含浮洲 地區)	1	1	0	0
泰山(含塭仔 圳地區)	1	0	0	0
八里	1	0	0	0
鶯歌(含鳳 鳴地區)	1	0	0	0
五股	0	1	0	0
合計	68	151	0	219

資料來源：本研究彙整

進一步觀察區域分布，新建案件主要集中於新莊、土城及中和都市計畫區，而變更使用執照案件則多集中於新莊、新店及中和都市計畫區，顯示特定區域的產業轉型需求與土地使用調整壓力較為顯著。

表 8、新北市各都市計畫工業區申請變更使照作一般商業設施案件統計

都市計畫區	一般零售業、 一般服務業及 餐飲業	一般事務所 及自由職業 服務所	運動休閒 設施	銀行、信用合作 社、農、漁會信 用部及保險公司
新莊(含塭仔 圳地區)	10	7	1	0
新店	11	3	0	3
中和	6	5	0	1
土城(含頂 埔地區)	4	3	0	1
汐止	3	4	0	1
板橋(含浮洲 地區)	2	1	1	1
樹林(含山佳 地區)	3	1	0	0
三重	1	1	0	0
泰山(含塭仔 圳地區)	0	2	0	0
淡水(含竹圍 地區)	2	0	0	0
合計	42	27	2	6

資料來源：本研究彙整

第三節、小結

當前新北市工業區的土地與建物使用情形顯示，除了持續作為傳統工廠及工業設施之外，仍有相當比例的樓地板面積，經由工業區總量管制機制申請，轉用為公共服務設施、公用事業設施及一般商業設施。當中，最常見的類別包括一般零售業、一般服務業與餐飲業。這些用途能滿足區域內之工作人口與周邊居民的日常需求，因而申請量長期居高不下。此外，也有許多空間被規劃為一般事務所或自由職業服務場所。

工業區總量管制申請案件，主要分布於新莊、土城、中和、新店等都市計畫區，這些區域鄰近臺北市，交通便利且因既有工業逐步外移，加上產業轉型需求，使得這些地區逐漸呈現工業、商業與服務並存的混合發展樣貌。

雖然制度最初設計的目的，在於活化工業區土地、減少閒置廠房，透過容許公共及商業用途的導入，提高整體土地利用效率，但實務執行過程中，衍生出不少爭議與弊端。例如：部分不肖建商利用「一般商業設施」名義申請變更，實際卻將空間變相規劃為住宅，再分售給不知情的消費者。這樣的作法不僅違反工業區相關規範，也可能導致都市計畫管制與市場秩序混亂，進而引發公共安全疑慮與公共設施供應不足等問題。

目前法規規定，若工業區內新建基地面積達2,000平方公尺以上，並申請作為「一般商業設施」使用時，必須經過都市設計審議程序，才能進行開發，藉以加強對大型建案的控管，確保其設計品質與周邊環境的相容性。然而針對申請設置「公共服務設施」或「公用事業設施」的案件，現行規範並未納入類似的審議機制。這些申請案多僅接受審查其文件與圖說，缺乏進一步的區位合理性評估與可行性檢核。

第四章、研究方法及設計

第一節、研究方法

本研究以文獻分析法及個案研究法作為研究方法，並分別說明如下：

一、文獻分析法 (Document Analysis)：

文獻分析法是指根據一定的研究目的或課題，透過蒐集有關市場資訊、調查報告、產業動態等文獻資料，從而全面而精準地掌握所要研究問題的一種方法，文獻資料可以是政府部門的報告、工商業界的研究、文件記錄資料庫、企業組織資料、圖書館中的書籍、論文與期刊、報章新聞等等 (Neuman, W. L. , 2000)。本研究藉由收集過去國內文獻及法規，整理工業區總量發顛制度的發展脈絡，了解新北市工業區總量管制的審查流程以及修法背景。

二、個案研究法 (Case Study)：

個案研究法是一種探索性研究，發掘、了解、認清、衡量、分析與驗證所有相關的事實資料，尋找真相並客觀地了解事實 (張紹勳，2000)。

為探討新北市工業區在非工業使用上限調整後之影像，本研究彙整新北市「工業區總量管制申請案件」資料，模擬各工業區調降非工業使用上限後，在既有申請基礎之下，是否將面臨總量不足的情形。

另為探討建物轉作商業使用後之影響，本研究蒐集都市計畫工業區實際交易及不動產估價資料，比較同一建物於「工業使用」與「商業使用」兩種使用情境下的價格變化，以推估工業建物轉作商業使用後所產生之溢價幅度，作為後續政策精進措施的參考依據。

第二節、研究設計及案例選取

一、模擬非工業使用上限調降之案例選取

本研究針對全市131處都市計畫工業區作為研究範圍，盤點各工業區申請案件類型及剩餘總量，模擬非工業使用上限調降後，哪些工業區將面臨「總量不足」或「餘量極低」的情形，提供作為未來土地活化、轉型或更新策略之基礎。

二、工業區建物轉作商業使用後溢價幅度之案例選取

本研究依第三章統計結果，觀察新建案與變更使用執照之一般商業設施申請案件，觀察一般商業設施申請案件（含新建案與變更使用執照）之空間分布。統計顯示，相關申請案件明顯集中於新莊、土城與中和等都市計畫區。

上述區域具備數項共同特質：為新北市人口稠密、兼具工商與住宅需求的核心地帶，分別有新莊頭前、土城暫緩、中和左岸等大型新興重劃區，同時亦包含多處開發歷史悠久的傳統工業區，再加上高速公路、捷運與主要幹道形成的完整交通網絡，使工業區土地兼具製造業與商業服務業需求，因而吸引大量總量管制申請案件集中於此。

綜上，本研究一方面盤點新北市131處工業區現況，模擬修法後總量比例下調所造成的影響；另一方面透過實價登錄資料與不動產估價報告，選定新莊、土城與中和工業區為案例，比較同一建物在工業使用與商業使用下的交易價格，以推估工業建物轉作商業使用後的溢價幅度，作為未來調整回饋機制與完善審查制度之重要參考。

第五章、實證模擬分析

為探究都市計畫法新北市施行細則第18條修法後將對哪些地區造成影響，以及了解工業區建築申請作一般商業設施後對其不動產價值的提升效果，本章節統計新北市各工業區可供非工業使用的面積總量，模擬工業區總量比例下調後，將對哪些地區造成影響。

另本研究利用內政部不動產交易實價查詢服務網，查詢新莊、土城與中和三個都市計畫區近年來工業區建物買賣成交資料，透過實際成交案例了解透過工業區總量管制規定容許作一般商業設施使用後所獲得的房價增值。

第一節、非作工業使用總量變化模擬

未來都市計畫法新北市施行細則修法通過後，為降低工業區過度商業化的風險，刪除一般商業設施項目及總量，僅保留公共服務設施項目，換言之，修法後工業區內可作為非工業使用的土地比例將由50%下調成該工業區土地總面積之20%。

本研究統計新北市各工業區可供非工業使用的面積總量，並模擬下調工業區總量比例後，哪些工業區將可能面臨「總量不足」的風險，作為未來制定工業區土地活化或再開發政策的參考。

一、工業區總量盤點

本研究利用新北市都市開發管理系統中新北市各都市計畫地區內共131處工業區次分區之申請資料，統計已申請作非工業使用的土地占比，以及計算比例50%下調成該工業區土地總面積之20%所剩餘的總量，其分析結果如下：

(一) 修法前即已無餘量工業區：9處

此類工業區至少50%土地面積作為非工業使用，到達目前法規容許上限，代表不論修法與否均已無非工業使用申請餘量，位於八里、三峽、板橋、新店、新莊、樹林等區

域，現況多為大型商業設施或住宅社區，基本上實際作工業使用比例不高。

表 9、修法前已無餘量之工業區

都市計畫區	工業區名稱
八里龍形	八龍工四區(久揚萊茵堡)
三峽	峽工二區(介壽工業區)
板橋	板工七區(板新路、中山路一段路口街廓)
	板工十二區(信義工業區)
	板工十三區(台北遠東通訊園區)
新店	店工八區(家樂福、裕隆城)
	店工十九區(玉上園)
新莊	莊工三區(合鳳段工業區)
樹林	樹工十區(泉世界)

資料來源：本研究彙整

(二) 修法後新增無餘量工業區：22處

當非工業使用上限由50%下修為20%後，有22處工業區將因現有已登錄面積超過新上限而成為無餘量狀態，分別位於三重、土城、中和、汐止、板橋、泰山、淡水、新店、樹林、蘆洲等區域，經查此類型工業區多位於人口密集地區，承擔周邊住宅區之部分商業機能，未來修法後，該工業區將無法新增任何非工業使用之設施，詳見下表。

表 10、修法後無餘量之工業區

都市計畫區	工業區名稱	工業區總面積 (m ²)	已登錄面積 占比	修法後餘量 (m ²)
三重	重工一區	97,537	26%	-5,927
土城	土工一區	55,235	27%	-4,122
土城頂埔	土〔頂〕工三區	29,188	22%	-634

中和	中工一區	1,575,089	26%	-94,366
汐止	汐工市中心地區	312,491	28%	-25,225
板橋	板工四區	15,752	30%	-1,587
	板工六區	15,478	29%	-1,363
	板工十區	46,989	34%	-6,791
	板工十一區	58,479	21%	-866
泰山	泰工四區	47,431	22%	-1,101
淡水	淡工一區	8,708	42%	-1,950
淡水竹圍	淡〔竹〕工一區	12,362	22%	-263
	淡〔竹〕工二區	42,968	27%	-3,094
	淡〔竹〕工三區	77,330	31%	-8,300
新店	店工一區	140,405	24%	-6,108
	店工二區	80,952	30%	-7,903
	店工三區	33,431	24%	-1,403
	店工十二區	59,018	33%	-7,419
樹林	樹工三區	3,579	37%	-624
	樹工十三區	52,109	27%	-3,592
樹林三多	樹〔多〕工四區	139,213	32%	-17,021
蘆洲	蘆工三區	65,028	28%	-5,101

資料來源：本研究彙整

(三) 修法後餘量小於500m²之工業區：5處

另本研究分析修法後，雖尚有餘量可以申請，但剩餘可請餘量小於500m²之工業區，代表修法後雖尚有申請空間，但餘量已不足以支撐具規模的非工業使用設施案件。經統計共有5處，分別位於八里龍形、土城、板橋、新店、樹林等都市計畫地區內，此類工業區多為總面積不大之工業區，詳見表 11。

表 11、修法後餘量小於500m²之工業區

都市計畫區	工業區名稱	工業區總面積 (m ²)	已登錄面積 占比	修法後餘量 (m ²)
八里龍形	八〔龍〕工三區	49,333	19%	301
土城	土工四區	391	10%	39
板橋	板工二區	9,683	15%	491
新店	店工十區	6,805	17%	215
樹林	樹工二區	6,608	13%	464

資料來源：本研究彙整

二、小結

本研究針對新北市各都市計畫地區內共131個工業區次分區進行全面盤點，模擬修法後非工業使用可申請餘量的變化情形，模擬結果顯示，修法後全市將有31處工業區土地建物無法新增作非工業使用，另有5處工業區雖仍保有申請額度，但可申請餘量已小於500m²，實質上難以因應較具規模的開發需求，此36處工業區主要集中於中和、汐止、新店及板橋等高度都市化地區，生活機能成熟、土地混合使用特性明顯。

整體而言，新北市都市計畫地區約四分之一的工業區修法後將無法再新增非工業使用樓地板面積，一方面顯示該工業區內之公共服務與生活支援設施供給已趨充足，但另一方面，若未來出現新的公共服務需求，由於受限於總量管制的限制，將難以提供額外生活服務量能。這也意味著該工業區的空間配置需面臨重新檢討與調整的挑戰。

第二節、轉作一般商業使用之房價增值

根據第三章工業區總量管制案件統計結果，新莊、土城與中和都市計畫區同為人口稠密且新舊並存之地區，區內交通便捷、產業轉型需求高，工業區土地受商業與服務業青睞，因而成為工業區總量管制申請最集中的區域，適合作為本研究分析地區。

本研究利用內政部不動產交易實價查詢服務網，查詢新莊、土城與中和都市計畫區近年來工業區建物買賣成交資料，透過實際成交案例分析工業區經總量管制容許轉為一般商業使用後的地價增值。

一、新莊工業區不動產交易價格分析

新莊區位於臺北盆地西側，為新北市人口與產業高度集中區之一，早期因地勢平坦、交通便利而設有化成、新樹、西盛等多處工業區，聚集金屬製品、紡織與倉儲等產業。近年來，隨著傳統製造業外移及產業結構轉型，部分工業區逐步引入廠辦大樓、研發中心及服務業，政府新設新莊知識產業園區，並受惠於副都心開發與捷運建設，產業空間利用趨向多元化，再加上國道一號串聯台64號、台65號快速道路，吸引企業總部、創新研發和金融科技等領域的企業進駐。

本研究以新莊都市計畫中的化成工業區與新樹工業區為研究範圍，篩選出3個已取得總量管制許可並轉作一般商業設施使用的建案交易案例作為分析樣本，透過這些實際成交數據來探討工業區內一般商業設施與傳統工業廠房在不動產交易價格上的價差程度。

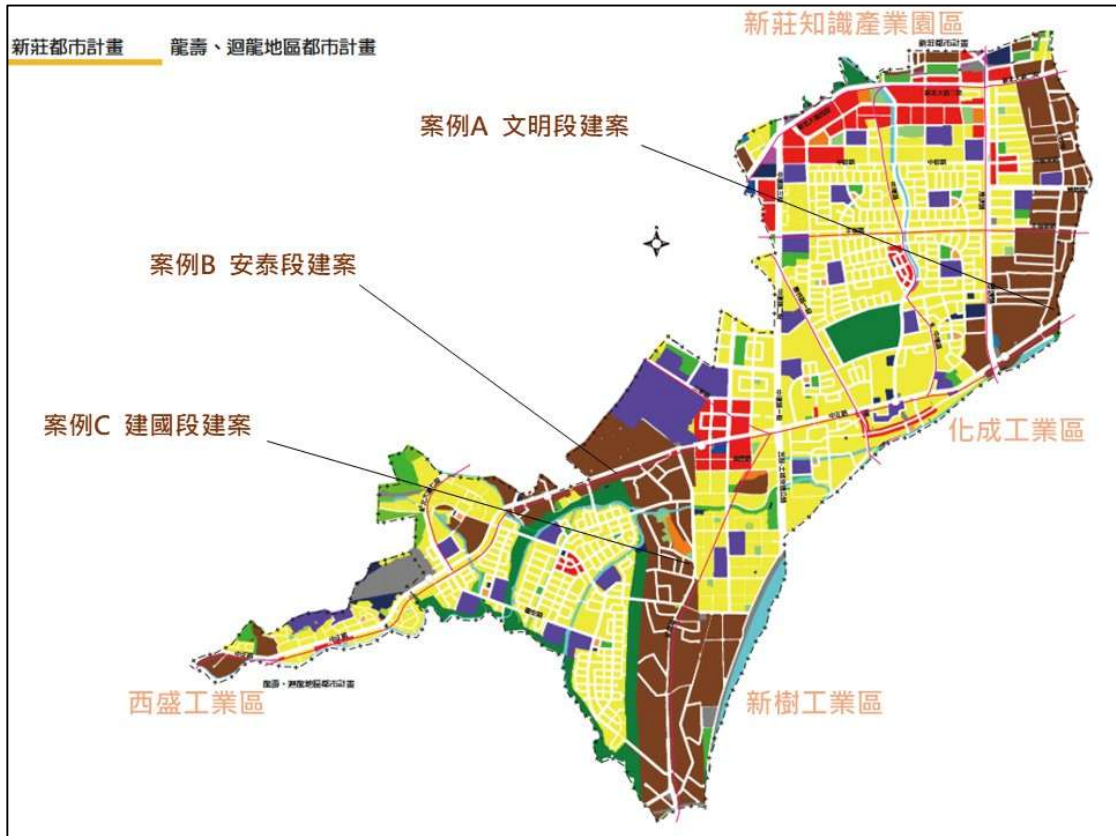


圖 4、新莊都市計畫工業區案例選取示意圖

資料來源：本研究繪製

表 12、新莊都市計畫工業區不動產交易價格

	案例A	案例B	案例C
價格日期	111年1月	114年1月	商業：111年3月 工業：111年4月
商業使用價格 (萬元/坪)	65.4	75	52.57
工業使用價格 (萬元/坪)	39.57	52	37.29
價差比例	65%	44%	41%

資料來源：內政部不動產交易實價查詢服務網、不動產估價報告書⁹

⁹ 案例A依政大不動產估價師聯合事務所111年5月「新北市新莊區文明段91、92地號等2筆土地容移代金不動產估價報告書」估算價格。

由上表111年至114年間新莊工業區不動產交易案例得知，工業區作一般商業設施的房價高於工業廠房的價格，其價差約介於41%~65%區間，商業使用每坪價格較工業使用高出約20萬元。

二、土城工業區不動產交易價格分析

土城區位於臺北盆地西南側，北鄰板橋區、西與樹林區隔大漢溪相望，並以國道三號與台65線快速銜接臺北市與桃園市，為大台北產業南北串聯的重要節點。早期工業區承接臺北市外溢製造業，產業以五金、機械零組件、塑膠與紡織加工為主，近年來吸引資訊電子業陸續進駐，逐漸形成傳統與科技並存的產業格局。

本研究於土城都市計畫工業區中選定3個已獲總量管制核准作為一般商業設施的建案成交案例作為標的，用以比較分析工業區內商業使用與工業使用不動產交易價格之差異程度。



圖 5、土城都市計畫工業區案例選取示意圖

資料來源：本研究繪製

表 13、土城都市計畫工業區不動產交易價格

	案例D	案例E	案例F
價格日期	商業：112年2月 工業：112年7月	114年3月	112年5月
商業使用價格 (萬元/坪)	53.96	57	64.6
工業使用價格 (萬元/坪)	39.92	37.06	39.91
價差比例	35%	54%	62%

資料來源：內政部不動產交易實價查詢服務網、不動產估價報告書¹⁰

根據112年至114年土城工業區不動產市場交易案例顯示，工業區建物若改作一般商業設施使用，其市場價值明顯高於工業廠房用途者，兩者價差區間為35%~62%，商業使用的建物每坪交易價格單價超出工業使用約20萬元。

三、中和工業區不動產交易價格分析

中和區位於臺北盆地西南側，東隔新店溪與臺北市相望，是新北市人口最稠密的行政區之一。中和區的工業區土地主要集中於二八張工業區，產業類型以印刷及資料儲存媒體複製業最為集中；此外，也聚集了成衣加工、塑膠製品、電子零件組裝等中小企業。

近年來，隨者國道三號串連起台64號快速道路，許多知名建商紛紛在該區興建廠辦大樓，吸引許多高科技的電子、電腦、軟體設計廠商入駐。

本研究從中和都市計畫二八張工業區中選定3個取得總量管制許可並已轉為一般商業設施經營的建案交易案例，運用這些

¹⁰ 案例F依陳銘光不動產估價師事務所112年8月「新北市土城區員仁段466地號等9筆容移代金不動產估價報告書」估算價格。

實際成交資料來檢視並量化工業區內一般商業設施使用與傳統工業廠房使用在不動產交易價格方面的差異表現。



圖 6、中和都市計畫工業區案例選取示意圖

資料來源：本研究繪製

表 14、中和都市計畫工業區不動產交易價格

	案例G	案例H	案例I
價格日期	114年4月	商業：112年6月 工業：112年7月	110年10月
商業使用價格 (萬元/坪)	86.49	76.42	81.92
工業使用價格 (萬元/坪)	53	46.77	45.31
價差	63%	63%	81%

資料來源：內政部不動產交易實價查詢服務網

依據112年至114年中和工業區不動產交易數據分析結果，當工業區建物轉作為一般商業設施使用時，其交易價格顯著高於持續作為工業廠房使用者，價格溢價幅度介於63%至81%之間，若以每坪單價計算，商業用途建物較工業用途建物平均高出約30萬元。

四、小結

本研究透過實際不動產交易數據，以新莊、土城及中和都市計畫為研究範圍，探討工業區建物因使用性質差異所產生的市場價值落差。

表 15、新莊區、土城區、中和區近年工業區作商業使用溢價幅度

	新莊區	土城區	中和區
溢價幅度	41%~65%	35%~62%	63%至81%

資料來源：本研究彙整

由分析結果得知，3個都市計畫地區均呈現相同的市場現象：工業區建物轉作一般商業設施使用時具有顯著的價格溢價，其交易價格顯著高於作為工業廠房使用者，最低溢價幅度為35%，最高達81%，中和區溢價幅度最高，新莊區與土城區的溢價程度相當，顯示平均房價愈高之地區，其作商業使用空間價值與工業廠房落差愈大。

表 16、新莊區、土城區、中和區113年不動產交易平均價格(不限於工業區)

	新莊區	土城區	中和區
價格(萬元/坪)	46.4	45.6	53

資料來源：實價登錄資料、永慶房屋集團研究發展中心

第六章、結論與建議

第一節、結論

本研究為了解修法後對於工業區非作工業使用總量的實際影響以及評估修法後回饋機制的調整，盤點新北市各都市計畫區內共131個工業區次分區，模擬修法後非工業使用可申請餘量的變化情形；另以新莊、土城及中和都市計畫為研究範圍，透過實際成交案例了解工業區建物轉作一般商業設施後的溢價幅度。根據前章分析結果，本研究結論如下：

一、未來36處工業區非工業使用新增需求將受限

都市計畫法新北市施行細則第18條修法後，刪除一般商業設施項目30%總量，僅保留公共服務設施及公用事業設施項目20%總量，故工業區能夠作非工業使用的土地總量比例將由原來50%下調至20%。

經本研究分析，目前新北市境內131處都市計畫工業區中，已有9處工業區非作工業使用土地達50%比例上限，顯示該區域工業區已高度「商業化」或「生活化」，工業本質功能受到明顯侵蝕。而修法後，將有31處工業區非作工業使用土地超過20%比例；另有5處工業區於修法後，可申請非作工業使用的土地餘量即將到達20%上限，代表新北市都市計畫有36處亦即超過1/4的工業區，未來倘有新增非工業使用設施需求，將無法依循工業區總量管制規定申請作非工業使用。

二、工業建物轉為一般商業使用有明顯溢價

本研究選取新莊、土城、中和都市計畫等位於都市發展成熟或交通便利地帶的工業區案例進行分析，同棟建物內作工業廠辦與一般商業設施的價差高達35~81%，且平均房價愈高的地區，溢價程度愈大。

當工業建物轉作一般商業設施後，可直接承接鄰近區域龐大

消費需求，租金收益與市場需求遠高於純工業用途。由於商業設施具備更高的人流聚集效益與投資回報，不少建商藉此取得可觀的利益，甚至有可能出現以「一般商業設施」為名，實際上卻轉為住宅用途販售給不知情的消費者。

三、工業區混合使用管制機制的不足

一般商業設施、公共服務設施或公用事業設施集中進駐工業區，可能造成一系列外部性問題；交通需求增加導致道路容量不足，停車空間難以滿足，公共設施承載量也可能出現缺口；而此類設施的進駐，可能與原有工業活動產生衝突，不僅影響工業區的發展方向，更可能加重地方基礎建設與公共設施的壓力，使工業區無法兼顧環境品質與社會效益。

目前「新北市各都市計畫甲乙種工業區設置工業發展有關設施公共服務設施公用事業設施及一般商業設施土地使用審查要點」規定工業區內若為基地面積達2,000 m²以上的新建案，申請總量管制作為一般商業設施使用時，必須先經過都市設計審議程序，始得進行開發，以確保大型商業設施之規模、區位與周邊環境相互契合，然而現行制度並未納入大型「公共服務設施」及「公用事業設施」，且面積小於2,000m²的建築基地，雖規模較小，但缺乏適度的控管及規劃，同樣會累積形成區域性壓力。

第二節、未來政策建議

都市計畫法新北市施行細則第5階段修正案已於113年12月25日新北市政會議通過，並提送內政部都市委員會審議中，在未來修法後非工業使用總量調降的背景下，為兼顧產業發展、土地合理利用及公共利益，本研究基於工業區現況盤點與市場價格分析，提出以下3點工業區空間發展政策與制度建議：

一、劃設優先轉型發展地區，重新定位工業區

針對新北市36處「總量超額或臨界」之工業區，進行全面性檢討，評估其是否仍具備持續作為工業發展的需求，或更適合轉型為商業、住宅或複合使用。若經確認工業發展需求不足，建議將其劃設為「優先轉型發展地區」，由政府提供制度與資源上的協助，鼓勵辦理都市計畫個案變更作業。

在現行容積獎勵上限管制下，研擬相關容積獎勵項目(如：規模獎勵、時程獎勵等)，用以鼓勵土地所有權人在未來都市更新推動過程中，積極辦理都市計畫變更，希望藉此契合都市發展願景，回應地區實際發展需求，進而實現土地利用合理化，並提升整體都市發展效益。

二、導入溢價回饋機制以維持社會公平

對於仍有餘量的工業區，若開發商申請將工業建物轉作一般商業設施，因使用價值提升，往往帶來顯著價格溢價，這部分增值利益，若完全落入私人手中，將違背社會公平原則，其開發利用所增加交通、停車、基礎設施負擔等外部性也不利於公共利益。

因此，建議未來申請工業區總量管制作非工業使用者(部分社會福利設施除外)，應比照目前工業區總量管制申請作旅館需繳交回饋代金之方式，要求業者支付部分溢價金額，其收入將進入「新北市城鄉發展基金」帳戶專門用於改善都市環境及都市機能復甦。

現今旅館回饋代金計算方式係以申請基地面積之17.8%乘以土地公告現值再加4成計算。由於考量容許使用係為土地性質變更的一種，故本研究建議總量管制回饋代金金額計算應以市場價值為基準，並由不動產估價專業單位協助估算，在土地價值增值過程中，確保社會共享其成果，且未來該基地變更為其他使用分區而須回饋時，當初已繳納之回饋代金得予抵扣使用。

三、增設分級聯合審議機制，管控工業區外部性

建議未來將基地面積超過2,000m²之公共服務設施申請案件納入都市設計審議範圍，從區位適宜性、交通影響及公共設施需求等面向進行檢視，確保工業區土地利用之合理性與永續性。

對於基地面積小於2,000m²的新建案及變更使用執照申請案件仍有必要建立相應的審查機制，以確認其籌設程序與區位配置的合宜性，建議可比照「新北市都市計畫公共設施用地多目標使用聯合審查會議」的模式，由市府召集相關局處併同審查，針對設施是否影響原規劃功能、景觀、環境安寧、公共安全、衛生與交通等進行全面檢核，必要時要求申請單位提出改善計畫，經各單位確認後，方可核准發給總量登錄。

期望透過嚴謹的審議評估程序，降低對工業區帶來的負面外部性，同時維持產業、環境與社會利益的整體協調。

參考文獻

一、書籍

1. 張紹勳 (2000)。研究方法。滄海。
2. Neuman, w. l. (2000)。社會研究方法：質化與量化取向 (朱柔若, Trans.)。揚智。

二、研究報告

1. 台灣西堤工程顧問有限公司 (2016)。「研議都市計畫工業區土地活化利用策略」。國家發展委員會委託。
2. 政大不動產估價師聯合事務所 (2022)。「新北市新莊區文明段91、92地號等2筆土地容移代金不動產估價報告書」。新北市政府城鄉發展局委託。
3. 陳銘光不動產估價師事務所 (2023)。「新北市土城區員仁段466地號等9筆容移代金不動產估價報告書」。新北市政府城鄉發展局委託。
4. 黃啟南 (2012)。分區產業特色分析模式的建立—以新北市為例，兼論新北市分區產業發展規劃。新北市政府經濟發展局。

三、學術論文

1. 郭蔡文 (2008)。都市計畫甲乙種工業區容許使用作商業性服務設施管制機制之探討—以桃園縣為例，國立臺北科技大學碩士論文。
2. 劉棕元 (2007)。都市計畫甲乙種工業區容許使用案生活服務設施使用情形之探討—以桃園縣為例，國立臺灣科技大學碩士論文。

四、法規

1. 都市計畫法。
2. 都市計畫法臺灣省施行細則。
3. 都市計畫法新北市施行細則。
4. 都市計畫法桃園市施行細則。
5. 都市計畫法臺南市施行細則。

6. 都市計畫法高雄市施行細則。
7. 都市計畫法臺中市施行自治條例。
8. 新北市區域計畫。
9. 新北市各都市計畫甲乙種工業區設置工業發展有關設施公共服務設施公用事業設施土地使用審查要點。
10. 新北市政府都市計畫甲乙種工業區設置公共服務設施、公用事業設施及一般商業設施總量管制標準作業程序。
11. 臺北市土地使用分區管制自治條例。

五、網路資料

1. 內政部 (2025)。不動產交易實價查詢服務網
<https://lvr.land.moi.gov.tw/>。
2. 國立政治大學不動產研究中心、永慶房產集團 (2025)。政大永慶房價指數。<https://rer.yungching.com.tw/>。