

台灣土地及農業問題資料

中國地政研究所叢刊 蕭 錚 主編

農村工業區編定與開發之研究

紀聰吉 撰

竹山工業區對附近農場經營結構變動之研究

林思生 撰

成文出版社有限公司印行

中國地政研究所所長 蕭錚主編

臺灣土地及農業問題資料

紀聰吉 撰

農村工業區編定與開發之研究

林思生 撰

竹山工業區對附近

農場經營結構變動之研究

成文出版社有限公司印行

農村工業區編定與開發之研究

「臺灣土地及農業問題資料」總序

蕭行

中國地政研究所曾編行「民國二十年代中國大陸土地問題資料」三百四十四種（精裝二百冊）又製作「民國二十及三十年代土地及經濟農業、水利等問題資料」微片六百餘種，統係由美國資料中心委由臺灣成文出版社發行。自此中國大陸淪陷前之基本經濟資料，可謂齊備。自民國三十九年，中央政府正式遷臺而後，即在臺發動土地改革，以為復興基礎，歷今三十年來經濟發展迅速，蔚為亞洲第二位之經濟大國，其所以致此之由，識者均知其基因；在于善用「地力」與「人力」。即第一級生產層面之基礎純厚，而政策適當也。此三十年來，本所研究員生致力于此層面之探討，其所為之調查、分析、研究，而得有各個問題之結論者，除教授所主領之研究報告另有專篇外，尚有研究論文百數十種。今又編為「臺灣土地及農業問題資料」，仍由成文出版社印行，可視為前述

Hx-6353/0801

大陸資料之續篇，亦即為世人所羨稱之「臺灣土地改革」與「農業發展」之第一手資料也。或亦足為他年復國之印證乎，是為序。

## 前言

本文研究之初，承林師英彥之賜，藉參與其研究計劃之便，赴嘉義縣義竹鄉深入農村實際訪查農村概況，並趁此南下之便，使筆者得分赴義竹、元長、竹山等工業區實地了解農村工業區之設置情形，由衷感激。

本文撰寫期間，蒙吾師殷教授章甫於百忙中撥冗逐字細閱全文，糾正錯誤，提供珍貴意見，以及恩師李教授鴻毅之眷顧，使本文得以順利脫稿，謹此敬致由衷謝忱。

研究期間，承經濟部投資業務處陳慎昌先生、農復會邱茂英博士、經設會吳清輝學長、經濟部工業局第五組徐組長金鐸、張副組長傅宗、吳容明學長、宋清泉學長、潘素禎同學、林耀輝同學、中華工程公司工業區開發處褚明典同學等惠提有關資料，中央圖書館官書股、農復會圖書室借閱統計資料，以及舍弟妹之幫爲繕校，特此一併致謝。

農村工業區牽涉問題廣泛，本文之研究，一限於筆者之才識，復限於時間與財力，論點難免有舛誤之處，尚請高明不吝指正。

## 論文提要

### 一、研究動機、目的：

近年來工商業之得以迅速發展，農業之支持居功厥偉，真正做到所謂「以農業培養工業」之經濟發展方針，相對的，由於工商業之擴張，生產因素受到利潤率之影響，多流向工商企業，致農村經濟呈現蕭條景象，吾人以爲此時亟應「以工業發展農業」，適巧政府提出在農村地區設立工廠之主張，遂引起筆者對本文之研究興趣。

因農村工業區在我國乃係初創，筆者願藉此研究解明下列問題，以供日後設置之參考。(一)設立農村工業區之用意何在？(二)農村工業設置之區位與規模應如何決定？(三)農村工業區之開發機構、開發資金來源、出售地價之決定等問題應如何解決？(四)農村工業區應引進那些工業？應採何種策略引進？(五)農村工業區設立後對附近農場經營可能發生之影響？應採何種措施，以緩和其間之衝突？(六)與農村工業區設置有直接關係之用地征收問題，規定地價問題，耕地使用管制問題等應如何解決？

## 二 設置必要性之探討：

本文擬從三個角度來探討農村工業區設置之必要性：(一)就農業部門言，①農村工業區設立後，可增加農村地區之就業機會，藉農外所得之增加，提高農家所得。②農村工業區之設立，可使欲在農村設廠者集中設廠，防止農田之濫用。③由於農村就業機會之增加，可緩和農村青年之外流，避免農村人口弱年化之傾向。④設立農村工業區後，可增加地價稅、房屋稅、營業稅、印花稅、貨物稅、所得稅、契稅；等之收入，促進農村地區之建設。⑤農村地區就業機會增加後，如能輔以適當之配合措施，可藉此逐步擴大農場之經營規模。(二)就工業部門言，①農村工業區之設立，可引導工業之分佈，均衝各地區之經濟發展。②農村地區工資較廉，農村工業區之設置可減低勞力供給成本。③設立農村工業區，可使興辦工業人取得價廉之設廠基地。④避免工廠於農村零星分佈，防止公害之無限蔓延。(三)就都市及其他部門言，農村地區就業機會增加，防止農村人口之大量外流，①可避免都市人口之過分膨脹。②緩和南北旅運上之壓力，③避免因人口遷移，社



會系統迅速變動所發生之不良影響。此外，農村工業區之設立，可合理疏散過分集中之工廠，減少戰時之損失。

### 三、農村工業區之編定：

影響工業區區位之因素有：原料、動力、市場、勞工、交通、服務設施、氣候狀況、水之供應、廢物處理、租稅結構及政府政策等，影響工業區規模之因素有：生產資源之數量、市場對商品之需求、工業區之開發目的、工業集團之種類、集積之利益、開發成本等。

農村工業區之編定在區位上應注意：(一)聯外交通便捷。(二)人口大量外移之縣市優先編定。(三)與區域計劃相配合。(四)配合特殊工業原料之產區。(五)儘量利用不能耕種之土地或低等則農田，重劃過之農地於可能範圍內避免使用之。(六)有充分良好之水源。(七)地勢平坦，易於排水。(八)電力供應方便。(九)遠離國防軍事設施。(十)有相當可供擴充之餘地。至於其規模上應注意：(一)考慮工業區附近適當通勤距離內所能供給之勞力數量。(二)地方資源專業工業區應先考慮原料供應之最大數額。

目前，由政府按法定程序編定之農村工業區有四，即南投縣竹山

工業區、雲林縣元長工業區、嘉義縣義竹工業區、彰化縣埤頭工業區。其中竹山工業區係以製造竹製品爲主之竹器專業工業區，其餘三處係以農產品加工業爲主體之綜合性工業區。

觀諸前述四處農村工業區，就區位言，所分布之鄉鎮多半偏遠而落後，其中尤以元長及義竹兩工業區爲然，選擇此偏遠而落後之鄉鎮爲經濟發展之成長點，因其本身成長潛力薄弱，交通又欠發達，對附近鄉鎮勞力之吸引力量不強，對工廠之引力更弱。是故甚難擔當起帶動區域經濟發展之任務。就規模言，前述四工業區面積多固定在一二十公頃之間，與最經濟之工業區規模（一〇〇—二〇〇公頃）相較實嫌太小，且這些工業區多未能因應當地之勞力及原料供給量決定其規模，筆者認爲嗣後編定農村工業區時，應先確定工業區之性質，如係專業性工業區，其規模之決定應以該項原料之供給量爲依歸。如係純以創造就業機會爲目的之綜合性工業區，其規模應視鄰近地區之勞力供給量而定，絕不可存有「農村工業區以一二十公頃爲宜」之固定規模觀念。

此外，尙有三點值得吾人在此一提：(一)前述四處，均於倉促間編定，未能深入調查各區附近之社會經濟背景，日後，寧可多費調查時日，不宜因爭取時效，而草率決定。(二)前述四處多係利用高等則水田，日後宜避免之。(三)工業區之開發應與區域計劃配合，以促進區域性之合理成長，四處中除竹山工業區能符合區域計劃之構想外，其餘均非區域計劃中之理想區位，今後這些帶動區域經濟發展之成長點——農村工業區——之選擇，原則上應以區域計劃中擬擴大之獨立市鎮為準，蓋這些市鎮交通較爲發達，現有之各項公共設施較爲齊備，人口亦較集中，發展之潛力較爲雄厚，如予配合農村工業區之設置，藉勞力及原料之吸引產生波及效果，可直接或間接帶動附近鄉鎮之繁榮。

#### 四、農村工業區之開發：

農村工業區開發所涉及的問題甚爲廣泛，筆者擬捨建設工程技術問題，僅就開發機構、開發資金、出售地價等問題加以討論：

(一)開發機構：國內實際參與工業區開發工作之單位有：台灣土地開發信託投資公司、中華工程公司及榮民農墾處，這三個單位之人力

與物力畢竟有限，致使工業區之開發甚緩，欲配合今後工業之發展，吾人以爲前述三個公營事業單位之外，尚可鼓勵民間投資開發或與縣市政府合作之方式開發。其合作之條件，與現時台灣土地開發公司、中華工程公司及榮工處與縣市政府合作開發之條件相同。

民間參與農村工業區之開發，可能遭遇之最大困難是各項公用事業之敷設，如自來水、電力、電訊等系統，往往無法配合工業區之開發進度，阻碍開發工作之進行，吾人以爲其配合辦法應於獎勵投資條例施行細則中予以明定，並切實執行。

(二)開發資金：目前農村工業區之開發，其資金除少數由加速農村建設專款補助及部份週轉金由農復會撥借外，其餘不足之數多來自金融機構之貸款，利率高、期限短，加之開發完成之工業區土地出售進度緩慢，貸款本息之償還，使開發單位甚感困擾。同時，類此開發經費大部分仰賴金融機關貸款之方式，如遇銀根縮緊之際，此項貸款自不易獲得，開發資金無著，豈不令工業區之開發陷於停頓，是故筆者認爲亟應籌措相當數額之農村工業區開發循環基金，此項基金可由加

強農村建設專款中撥列。

(二) 出售地價：農村工業區之開發，是以創造就業機會，繁榮農村經濟爲目的，爲使工廠順利引進農村，達成前述目的，區內土地之售價應以低廉爲宜，亦即於開發成本酌加開發單位合理利潤及工業區開發管理基金外，不應再以其他名義提高售價，至於獎勵投資條例所規定之參照工業區附近地價上漲情形提高售價之方式更不相宜，蓋開發農村工業區並非以營利爲目的，若爲防止興辦工業人假興辦工業之名行土地投機之實，可於法律中明定興辦工業人承購工業區土地，於停辦工業欲轉售土地時，其土地得由政府按原價收回。現行開發完成之農村工業區，土地出售價格係按開發成本加開發單位利潤（五%）與工業區開發管理基金（四%），售價之計算方式尙稱合理。惟用以核算出售地價之可售地面積遠小於實際之可售地面積，動輒相去在一千坪以上，使售價有偏高之嫌。日後應於工程施工釘樁後，即行爲地籍測量，務使前述兩項面積趨於一致，使售價之核算公平合理。

五、農村工業區工廠導入策略：

農村工業區導入之工業種類應以符合下列條件爲宜：(一)能創造較多就業機會者。(二)只需較低技術者。(三)原料可由當地直接生產供應者。(四)公害程度較輕微者。(五)市場廣大者。(六)能引發較多關聯工業者。(七)能配合製業生產者。合乎此諸條件之工業有地方資源型工業、勞力密集型工業。前者如農產加工業，後者如電子業。究竟應如何將這些工業引入農村工業區，吾人以爲似可採取下列鼓勵措施：(一)減免有關稅捐：如營利事業所得稅及營業稅之減免。(二)加強農村之公共設施，如加強產業道路及聯外交通道路之建設，加強金融服務，於農村工業區內設立金融分支機構。(三)對區內工廠提供特別貸款：如購地貸款、建設廠房貸款、業務性貸款等。(四)採退還土地增值稅或補助遷移費方式，鼓勵市區內工廠遷往農村工業區。(五)限制某些工業於繁榮地區設廠。此外，進口機器設備免征關稅及廠房機器予以特別折舊等優惠措施亦可同時考慮。

#### 六 農業工業區與農業發展之配合：

農村工業區之設置確能如「加強農村建設重要措施」原文中所言

，可增加農民之兼業機會，提高農家所得，但農民兼業現象之普遍化，對農業之發展究竟是利？抑是弊？根據農復會余玉賢先生之調查，農民兼業將使農場經營效率減低，影響農業之發展。當此之際，農村工區之設置，除應注意提高農民所得之「救農」目的外，尚應採配合措施，促使「離農」，藉此擴大農場面積，促進專業化經營。至於其配合措施，吾人以爲可採下列方式爲之：（一）鼓勵農民以出售耕地之方式離農：此者，政府可以租稅減免之間接方式爲之，亦可以直接參與之方式爲之，所謂直接參與之方式，是政府於開發農村工業區後，保留一部份股權，用以交換過小農或兼業農之耕地，轉放領與專業農戶，採此方式尚有許多細節問題必須考慮：①農民意願問題，②資金籌措問題，③農地折價問題，④專業農戶之選定問題，⑤地價攤還問題，⑥執行主體問題等，針對這些問題，擬訂妥善處理辦法後，再選一處農村工業區予以試辦，成效良好再行推展。（二）鼓勵小農或兼業農以出租或委託經營之方式離農，欲採此法，必須修正現行法令之耕地租佃條件，並對委託經營當事人間之權利義務及糾紛之處理，於農業發展

條例中明確規定，以便日後之推展。

七、農村工業區設置有關問題之檢討：

(一) 用地征收問題：農村工業區之開發，土地之取得是一重大關鍵，有關工業用地征收之法令，厥為土地法及獎勵投資條例，此二法對征收程序及補償標準之規定不盡相同。同時，獎勵投資條例與其施行細則，母子法間之規定亦互相矛盾，殊有統一之必要，以便日後之執行。

(二) 規定地價問題：工業用地一經編定即規定地價，而用地外則不予規定，此局部規定地價之方式，發生下列不良後果：① 用地內土地出售須課土地增值稅，用地外土地無此負擔，是故用地內土地所有權人為獲取與用地外類似土地等額之實際地價收入，必以高價出售，使增值稅轉嫁於買受人。更由土地所有權人需索高價，使與辦工業人多轉向購買一般農地設廠，造成良田之濫用現象。② 工業用地一經決定開發，即採征收方式取得土地，如原係供農業使用者，每公頃補償地價最高約為三十萬元左右。當開發完成後，工業區隣近地價，必趨上漲，如以每坪三百元計，每公頃將達九十餘萬元，區內外地價相去達六



十萬元以上，此無異於犧牲區內土地所有人之利益，以造成區外土地所有人之好處，顯失公平原則。欲解決前述二問題，全面規定地價實爲當務之急。

(三) 隣地使用管制問題：工業區開發後，工廠之引進，間接引起對相隣土地之需要，由於缺乏適當之管制，零亂發展勢所難免，未雨綢繆之計，應先就隣近地區土地予以適當之規劃，使能合理而有秩序之發展。

#### 八 結論：

自政府公佈「加強農村建設重要措施」以來，各項建設大力推展，且成效斐然，惟獨農村工業區之開發成效不彰，是有應予停辦之議，筆者對此不以爲然，由前述之分析，無論從農業、工業或都市及其他部門探討，從經濟或社會角度觀察，農村工業區自有其存在之必要性，其成效不彰，乃因近年世界普遍經濟不景氣使然，是故，不可因一時土地之滯銷而遽以停辦。

農村工業區之設置所涉及者，並非單純的農業問題，亦非純粹的