

台灣土地及農業問題資料
中國地政研究所叢刊 蕭錚 主編

台灣地區現階段工業區開發之研究

褚明典 撰

台灣工業用地之分析研究

宋清泉 撰

成文出版社有限公司印行

台灣工業用地之分析研究

論文提要

台灣自實施土地改革與經建計劃之後，工業獲得空前之繁榮與發達。又因台灣社會安定，物價平穩，工資低廉，故外資僑商嚮往此一理想之投資環境，紛紛申請來台設廠，但以台灣地狹人稠、人地比例極大，自然資源有限，土地在供需失調情形下，乃有投機壟斷與哄抬地價之現象，復以國內法令予設廠條件諸多限制，致令興辦工業人對「建廠用地」之取得感到無比困擾，外資僑商對此尤覺棘手，甚且有因而放棄在台投資計劃者，影響工業發展至鉅。政府有鑑於此，乃有「獎勵投資條例」、「外國人投資條例」及「華僑回國投資條例」之制訂與「工業用地」之編定，冀求協助興辦工業人解決設廠所遭遇之困難。然自民國五十二年八月間公布全省工業用地迄今，政府限於種種因素而未能有計劃開發工業用地供興辦工業人購租之用，致廠地取得之困難猶未解決，且有因地主之壟斷居奇，待善價而沽而日趨惡化之勢，更因違章工廠之存在與一般工廠之漫佈各處，而有「農工爭地」問題之產生。去夏，筆者參加經合會都市建設及住宅計劃小組之暑期工作，得有機會對這些問題參與研討，遂引發筆者撰寫本文之動機。

本論文側重實務分析而較少理論探討，乃因國內有關此類理論介紹之書籍甚為匱乏之

故。本文參考之資料，有者係筆者至有關單位詢索，有者搜集主管機關之工作報告及報章雜誌之論述，並曾趁假期至高雄加工出口區及六堵示範工業區作實際觀察與訪問。由於台灣工業用地開發之歷史甚短，故本文間亦引用外國實例。

本論文計分五章。第一章為緒論，旨在探討與工業用地關係較密切之工業種類，土地改革對台灣工業成長所發生之直接間接影響，台灣經濟結構之演變經過，及對工業用地與工業區之意義與功能稍予敘述。第二章為工業用地之選定，對影響工業用地選定之種種因素，台灣工業用地之編定機構、程序、經過與結果，及農工爭地之起因，內容與解決對策作一說明。第三章為工業用地之開發，乃本論文之重心所在，主要為研究國內外工業用地之開發機構，開發經營之種類與籌措方式，土地取得之方式及其困難所在，工業用地與社區計劃、都市計劃及區域計劃之密切配合，及工業區之經營與管理等。第四章為個案研究，擇定國內較具成效之六堵示範工業區與高雄加工出口區，對其開發情形加以分析與檢討，以為其他新工業區或加工出口區建設之參考。第五章為結論，綜合台灣工業用地之現存各項問題，略陳管見以對。

本文之能及時撰成，得力於高師啓明之惠賜資料與悉心指導，並蒙周師一變允為從旁輔導及推介前謁經合會投資業務處易組長槐，承其惠借寶貴資料與諸多提示，曷勝感激。

又辛晚教學長、梁義文學長、吳慶玲學長、陳聰敏先生、董清松先生對本文惠助良多，吳惠美同學代為繕寫與校對，備極辛勞，均於此一併致謝。惟筆者淺學菲才，又係初習論文寫作，錯誤、疏漏定所不免，伏祈諸位師長、先進不吝匡正。

第一章 緒 論

第一節 工業之分類

由於各類工業所需土地面積不一，位置選擇亦異，故有必要將工業予以分類。工業之分類大體上有二種不同分法：一是以工廠之生產過程來分類，一是以其所出之產品來分類。（註一）

就第一種分類法而言，通俗分工業為輕工業與重工業二種。所謂輕工業，即指製造過程中不使用固體燃料，不發生噪音、震動、臭味、煙塵，以電動馬達為原動力，且每一馬達不超過十四馬力者均屬之，如皮鞋廠、成衣廠、糖果廠等是。就都市計劃言，此類工業於隣居之健康與安寧並無任何妨礙。原則上可設於任何地區。所謂重工業，則指一般不易遷移之重工廠，其位置通常須就原料及產品之運輸等條件來決定。例如鋼鐵廠、造船廠、兵工廠、火力發電廠等是。

英國皇家工業人口分布委員會報告（通稱巴洛報告），亦將工業分成下列二種：（註二）

（一）基本工業（Base Industry）——乃一國現代經濟建設之基本工業，其製成品有賴向國內外暢銷，其中有須覓國際市場者。如鋼鐵工業、肥料工業、化學工業及電器工業等

台灣工業用地之分析研究

目 錄

第一章 緒 論	一
第一節 工業之分類	一
第二節 土地改革與台灣工業成長之關係	三
一、對台灣工業發展之直接影響	四
二、對台灣工業發展之間接影響	五
第三節 台灣經濟結構分析	七
第四節 工業用地與工業區	一
一、工業用地與工業區之意義	一
二、工業區之分類	一
三、工業區之功能	二
第二章 工業用地之選定	四
第一節 工業用地選定之條件	四
第二節 台灣工業用地之編定及其檢討	九

一、編定工業用地之原由	一九
二、編定工業用地之程序與機關	一九
三、第一次編定情形與複勘結果	二〇
四、已編定工業用地之調整	二一
五、各縣市工業用地使用現況	二一
六、總檢討結果	二四
第三節 農工爭地	二九
一、農工爭地之起因	二九
二、雙方見解	二九
三、行政院之對策	三二
第三章 工業用地之開發	三三
第一節 工業用地之開發機構	三三
第二節 工業用地取得之方式	三八
第三節 工業用地之開發資金	四〇
一、開發費用之種類	四〇
二、開發資金之來源	四一

第四節 工業用地取得之困難及其對策	四五
第五節 工業用地與都市計劃、社區計劃及區域計劃之配合	五二
一、工業用地與社區計劃之配合	五二
二、工業用地與都市計劃及區域計劃之配合	五四
第六節 工業區之經營與管理	五六
一、工業區經營原則	五六
二、工業區管理原則	五七
三、工業區之管理機構	五八
第四章 個案研究	六二
第一節 六塘示範工業區	六二
一、位置	六二
二、面積	六二
三、交通環境	六二
四、土地來源	六二
五、建設經費來源	六二
六、開發經過	六三

七、在本區設廠之優惠條件·····	六六
八、經濟效益·····	六七
九、檢討·····	六七
第二節 高雄加工出口區·····	六九
一、位置·····	六九
二、面積·····	七〇
三、交通·····	七〇
四、土地來源·····	七〇
五、建設經費·····	七〇
六、開發經過·····	七〇
七、本區准許設立之事業·····	七四
八、本區對投資人所提供之優惠條件·····	七五
九、經濟效益·····	七六
十、檢討·····	七七
第五章 結 論·····	七九

。基本工業又可細分爲下列三類。

1 第一類基本工業：其位置之決定，乃完全受自然因素所支配，如採礦業之接近原料，造船業之靠近海港。但以今日科學之突飛猛進，凡天然阻礙與缺憾已非完全不可克服，故決定此類基本工業之位置，無妨注意該種工業可隨技術之進步程度及經濟起革新而發生之變遷。

2 第二類基本工業：此類工業既非輕工業亦非特殊工業。其位置可隨工業規模之大小與所需馬力之多寡而定，例如：汽車製造廠、紡織廠等，其設立並無絕對須要特別之地區。

3 第三類基本工業：乃極具可移性之工業，最不受天然因素所影響，可在任何地方設立，從而達到工業疏散與就業機會之廣泛分布，如發動機工業即是。

(二) 服務工業 (Service Industry) —— 乃指其產品爲供就地使用之工業，其目的在直接提高人民生活水準，並願及能廣泛增加主婦之就業機會者。

英國市鄉計劃部 (Ministry of Town & Country) 將工業分成三大類：(註三)

(一) 輕工業：與通俗分類者同。

(二) 特殊工業：凡有妨礙性之工業均屬之，其又可分爲三小類：

1. 有毒害性工業：如製革工廠、臘燭廠、部份化工廠等，凡產生臭味、烟塵、噪音等者均屬之。

2. 剝掘性工業：如磚瓦廠、水泥廠、玻璃廠。

3. 重工業：如煉鋼廠、造船廠等不易遷移之重工廠。

(一) 一般工業：凡不屬於輕工業或特殊工業者均屬之。如汽車工業、紡織工業等。第二種方法係以產品作為工業分類，我國依國際分類標準，將工業分成四大類：

(一) 礦業：又分煤礦業、石油、天然氣、鹽及其他礦物採取等五類。

(二) 房屋建築業：又分四小類

(三) 公用事業：其中又分電力、煤氣、自來水等三類。

(四) 製造業：共分十九類，每類又分為若干項：

1. 食品 三十項

2. 飲料 四項

3. 菸草 三項

4. 紡織 十六項

5. 鞋帽服飾 二項

6. 木材製品	五項
7. 紙及紙製品	六項
8. 印刷品	一項
9. 皮革	二項
10. 橡膠製品	十四項
11. 化學及其製品	三十一項
12. 非金屬礦物製品	十一項
13. 石油及煤製品	六項
14. 基本金屬	八項
15. 金屬製品	七項
16. 機械	八項
17. 電機及電氣器具	十八項
18. 運輸工具	六項
19. 其他製品	四項

以上四大工業分類中，與工業區設置之關係最爲密切者，自爲製造業。其次爲手工藝

業，運輸業及公用事業。

通常開發工業用地，主要是容納輕工業與一般工業，至於特殊工業，另行考慮其位置。凡有有害性之工業，其排出之氣體或液體有足污染空氣或河流者，或其音響過鉅以及有危險性之工業，均應另擇數處比較偏僻之地區集中設置特殊工業區，而與現有都市及一般新工業區完全隔離。剷掘性工業必須遷就原料產地而決定其位置，在原則上此類工業亦應遠離市區。此類工廠位置之是否適當應在國家經濟與國民健康二者之間予以衡量，而不應僅就本位觀點來決定。重工業之位置考慮，與一般新工業區完全不同，在遷定新工業位置時亦應另行考慮。（註四）

註釋

註一：見高啓明作「同類工業集中設置之研究」戰經合會編印「工業區建設與管理專題研究報告彙編」。

註二：見盧毓駿「工業區位」講稿。

註三：同註一。

註四：同註一。

第二節 土地改革與台灣工業成長之關係

台灣在日據時代，由於實行殖民政策之故，而被列為農業區，故工業毫無基礎可言，又以土地制度不良，大地主制盛行，多數農民均為佃農，生活至為貧苦，故經濟落後，國民生活幾在裹腹水準之下。民國三十四年光復之後，稍為改觀，但以戰後一切凋零，百廢待舉，猶無進步可言。待民國三十八年中央政府遷台之後，為貫徹國父平均地權理想之主張，遂有一連串土地改革之實施，而使台灣之農工業走向現代化，國民生活水準逐年提高。其步驟為：

一、「三七五減租」：民國三十八年，政府鑑於台省租佃制度之不良，因而普行減租政策，規定耕地地租額不得超過主要作物正產品全年收穫總量千分之三百七十五。並規定租約一律以書面為之。而租期限定不得少於六年，且約定地主不得無故終止租約。此一措施，旨在保障貧苦之佃農，使其生活安定且生產增加，而使社會經濟狀況不致日趨低落。且減租以後，以地主之收入減少，如非直接耕作之農民，自不願再向土地投資，或再去購買土地。因購買者減少，地價乃日趨下跌。據中國地政研究所之調查，在台灣施行減租後之三十八年底，與減租前三十七年相比，全省水田地價平均降低一九·四%，旱地降低四二·三%（註一）。社會游資不走向土地則必是向工商業。

二、「公地放領」：民國四十年，政府將台灣光復後接收日本之公有土地十萬餘甲分期放領爲農民所有，其放領地價爲各該地全年正產物收穫量兩倍半，按實物計算，由農民分十年償還。此一措施不但爲實施耕者有其田樹立楷模，且可防止地價之上漲。蓋減租之後，佃農收入增加，稍有積蓄則向地主購買土地，地主趁機哄抬地價，而使佃戶無力承購。但政府將公有土地放領與佃農之後，以政府放領條件甚爲寬厚，打擊地主之投機，使地價不致高抬。

三、耕者有其田：民國四十二年，政府爲貫徹扶植自耕農政策，遂有「實施耕者有其田條例」之制訂以爲台灣實施耕者有其田之法律依據。其辦法乃將地主出租之農田，除准予地主保留三甲，暫維生活，以便從容轉業外，餘者均經政府征收，由現耕之佃農或雇農承領。其地價仍依各地正產物收穫量兩倍半計，用實物交付，並由台灣土地銀行發行實物土地債券，利息四釐，分十年償付。政府征收地主土地，給予七成土地債券搭發三成公營事業股票，債券及股票皆可在市面自由流通。此一措施，使地爲民所有、所耕，成果爲民所享，而達成平均地權「地盡其利」與「民廣其生」之理想。

這一連串之土地改革措施，不但解決台灣之土地權分配問題，同時亦解決利用問題；不但農業獲得復蘇，工業也因之成長；不但台灣之經濟結構有所改變，且使國民生活水準

大爲提高。土地改革影響於台灣者，乃係多重的，茲舉其對台灣工業成長所發生之影響列述如下：

一、對台灣工業發展之直接影響：

台灣經三七五減租，公地放領及實施耕者有其田等一連串土地改革之後，對於工業發展最基本之影響，乃使凍結於土地之資金轉而流向於工業。土地改革一方面使地主可擁有之土地面積限於三甲之內，因此地主之資金已不可能再從事於土地之投機囤積，而須另謀出路，此乃促成農村資金之流向工業部門。另一重要因素爲政府辦理土地征收放領，對於地主地價及附帶征收之房屋、菓樹、茶樹等之補償費，除搭配四家公營事業之股票外，雖出諸發行土地債券之方式，然以債券每年到期可十足兌付，由此而產生之巨額現金，總數每年約達五億三千八百餘萬元，其中大部必然脫離農村而爲工業生產所吸收。

土地改革導使土地資金之轉向工業，最顯著之事實莫過於政府將台灣水泥、台灣紙業、台灣農林、及台灣工礦等四大規模之公營企業公司移轉民營。此四大公司之資產總值爲新台幣九億七千萬元。而以搭配股票償還地價方式由地主手中轉移至這四家公司者則達六億六千萬元。政府由於出售此四大公司而收回之價款，亦復投資於其他工業，成爲多重之投資循環，此可自各業固定資本形成毛額之百分比變遷中看出土地改革所予之影響，以民

國四十二年實施耕者有其田時為準，農業投資佔固定資本形成毛額總數之百分之廿五以上，以後逐年下降，迄今維持百分之十七至十八之間。工業投資所佔比例變動趨勢則正與農業投資相反。民國四十二年以前僅佔百分之廿五左右，四十三年即升至百分之卅三，四十六年以後更提高至百分之四十以上。此乃土地改革不但將凍結於土地之資金以予解凍，而且由於不合理地租之不再存在，誘致農村閒置資本尋求工業生產之利潤。

另由公民營工業結構之重大變化亦可證明土地改革對工業所產生之影響。台灣光復後，原日人經營之大企業均由政府接收，故當時公營企業產值，在工業總產值之中佔絕大之比例。民國四十四年台泥等四大公司移交民營後，私人企業產值在工業總產值中所占之比例即上升至四九·九%。其後，由於農村資金之受到鼓勵相繼轉向工業投資，一切新興工業之建立，都由私人資本扮演重要之角色，私人企業之發展較公營企業為快，民國四十七年，私人企業之產值已占工業總產值五一·八%，凌駕公營企業之上，民國五十五年再升至六八·二%，公營企業僅佔三一·八%而已。此可謂土地改革所給予之直接影響。（註二）。

二、對台灣工業發展之間接影響

(一)農民購買力之提高：土地改革除直接促使地主將其凍結於土地之資金轉向工業投資