

工業區的開發

陳聖怡 著

中華民國經濟發展策略叢書

李國鼎主編



中華民國經濟發展策略叢書・李國鼎主編

工業區的開發

陳聖怡著

本書承蒙 中國技術服務社工程教育基金資助，謹誌謝忱。

中華民國經濟發展策略研究計畫執行委員會 謹誌

工業區的開發

71.10.0539

中華民國七十一年十月初版

定價：精裝本新臺幣150.00元
平裝本新臺幣100.00元

保有版權・翻印必究

著 者 陳 聖 怡
發 行 人 王 必 成

出版者 聯經出版事業公司
臺北市忠孝東路四段557號
電話：7601616-2317
郵政劃撥帳戶100557號

行政院新聞局出版事業登記證局版臺業字第 0130 號

• 55009-5 •

序

自十九世紀以來，我國有識之士懷於國勢的積弱和人民生活的困苦，莫不對國家現代化寄以無比的期望，並亟思有所盡力；而國家現代化的最重要條件之一，便是經濟的開發。

國父 孫中山先生的三民主義，爲建設新中國揭示了一條正確的道路；其中的民生主義，則爲經濟建設提供了指導原則。非常不幸的，自辛亥革命、肇建共和以後，中華民國歷經軍閥割據，對日戰爭，以及共匪叛亂的干擾，使國家長期陷於動盪不安之中。其間雖經種種努力，艱苦建設，終爲環境所限，不能有效開發，使經濟迅速成長；反因戰亂緣故，陷國家經濟狀況於日趨惡劣之境。

民國三十八年（西元一九四九年）政府遷臺以後，痛定思痛，毅然決定於面臨匪軍侵襲、國家危急之際，同時進行加速經濟發展的國策，確認“三分軍事、七分政治”的原則，從政治、經濟、文化各方面埋頭建設，使臺灣成爲三民主義的示範地區；以宏揚三民主義的優越性，達到號召大陸同胞共起復國的無形力量。

自民國四十年代至六十年代的二十餘年中，中華民國在臺灣地區的經濟發展，已被國際間公認爲是第二次世界大戰以來最成功的範例

II 工業區的開發

之一。這一“經濟奇蹟”的創造，實至爲可貴。回憶臺灣光復初期，物資極端缺乏，通貨膨脹惡化，由於政府一連串的改革措施，包括與通貨膨脹的搏鬥，土地的改革，鼓勵民營事業發展，按照進口替代工業、加工出口工業、中間原料工業、基本工業、技術密集工業順序發展的工業政策，投資環境的改善與鼓勵，外匯和賦稅制度的興革等等，乃得扭轉局面，使經濟自動盪趨於穩定，在穩定中得到發展；使社會自貧乏轉爲豐足，在豐足中厚植力量。不過，在這一段努力的過程中，並不是一帆風順，中間曾經遭遇數不清的誤解和責難。因此，我們覺得有必要把這一段艱辛歲月中的奮鬥過程，加以整理紀錄，不應讓其隨着歲月的消逝而忘懷。

我們中華民族具有悠久的歷史文化，有其極爲優越的傳統，但傳統有時也會成爲束縛進步的力量。當我們檢討過去二十多年臺灣經濟發展史時，會發現自觀念、制度、方法處處都受到傳統的約束，而利弊互見。在決定經濟發展策略時，最大的困難並不在於新知的吸收、技術的學習、資金的引進；而在於觀念的溝通。在推行經建計畫時，用於執行計畫的時間恆較用於溝通觀念的時間爲少。在這樣一個社會中，從事經濟建設，需要更多的勇氣、決心和魄力，而這種精神條件實在並不易得。

臺灣二十多年的經濟發展，在我國經濟發展過程中，另一值得重視之處，便是在這一段時間中，我國從農業爲主的社會轉變爲工業爲主的社會，這實在是一個極爲重大的轉捩點或里程碑。由於這一轉變，不但使固有的社會經濟結構脫胎換骨，而且也對社會的其他層面，如生活規範、價值標準、道德觀念等等，產生巨大的衝擊作用，有待我們去調整它、引導它，俾使中華文化蘊育新的內涵。

國鼎有幸曾經廣泛的參與這一階段的經濟建設，爰發起編纂“中華民國經濟發展策略叢書”，對這一期間臺灣經濟發生重大影響的若干策略，作有系統的追記和評述。這部叢書的執筆者，大部份都是當年實際參與建設工作的人士，他們以可靠的資料加上親身的體驗，追述當年釐訂政策和檢討問題的經過，也是本叢書的一大特色。希望這部叢書的編印，能夠產生“前事不忘、後事之師”的教訓，為國家今後更大的進步，提供參考和激勵的作用；同時也可供其他開發中國家，作為經濟建設的借鏡。從而因經濟狀況的改進，使更多的人能夠改善他們的生活條件，共享時代進步的福祉！

最後要向資助本計畫的“中國技術服務社工程教育基金”，和承擔出版發行工作的“聯經出版事業公司”，致最大的謝忱！

李 國 鼎



陳聖怡先生，安徽省立煌縣人，私立東吳大學法學士。民國五十九年擔任經濟部工業局第五組技正，嗣升任副組長、組長。十餘年來對工業區開發策劃推動、用地勘選編定、開發資金籌措、土地取得、工程規劃施工、出售地價審定、廠商購地建廠計畫、管理基金與維護費用之保管運用等工作，無不親自參與，靖獻頗多。民國六十八年被保舉為全國最優公務人員，獲頒榮譽獎章。

117/04

目次

提 要.....	1
第一章 前 言.....	5
第二章 制定工業用地有關法令.....	15
第一節 獎勵投資條例之制定.....	17
第二節 有關行政命令與措施.....	22
第三章 工業區開發機構.....	27
第一節 策劃推動開發機構.....	27
第二節 開發投資與營造機構.....	29
第三節 規劃設計及施工監督機構.....	32
第四節 協助開發機構.....	34

第四章	工業區開發資金	37
第一節	工業區開發資金來源	37
第二節	工業區開發資金運用分析	38
第三節	工業區開發成本分析	42
第五章	工業區土地之取得	45
第一節	土地取得程序	45
第二節	土地徵收補償	52
第六章	公共設施工程之規劃	59
第一節	工業區之區位與面積	59
第二節	工業區規劃	62
第三節	工程規劃設計與施工	66
第七章	工業區土地之出售	73
第一節	土地售價核定	74
第二節	土地公告出售	75
第三節	土地出售面積及出售率	77
第八章	工業住宅社區	89

第一節	法律依據·····	89
第二節	規劃與配售·····	90
第三節	實施成效·····	97
第九章	工業區廢水處理·····	101
第一節	工業廢水·····	101
第二節	工業廢水之處理·····	103
第三節	工業區廢水處理之檢討·····	105
第十章	工業區之管理·····	109
第一節	工業區管理問題之形成·····	109
第二節	工業區管理之研究·····	110
第三節	工業區管理基金之建立·····	112
第四節	管理機構之設置·····	114
第十一章	工業區開發經過·····	119
第一節	萌芽時期·····	119
第二節	成長時期·····	120
第十二章	檢討與展望·····	129

VII 工業區的開發

第一節 工業區開發成效	129
第二節 工業區問題檢討	134
第三節 工業區發展方向	137
索 引	141

圖 表 目 次

表 1-1	臺灣農業人口與非農業人口比較（民國 35-67 年）	8
表 1-2	臺灣耕地面積與農家戶口比較（民國 35-67 年）	9
表 1-3	臺灣農工業生產指數比較（民國 35-67 年）	10
表 4-1	已開發完成工業區資金來源（民國 68 年底）	38
圖 7-1	歷年公告出售可供建廠土地面積（民國 52-68 年）	78
表 7-1	北部區域工業區土地出售面積及出售率	79
表 7-2	中部區域工業區土地出售面積及出售率	79
表 7-3	南部區域工業區土地出售面積及出售率	80
表 7-4	東部區域工業區土地出售面積及出售率	80
表 7-5	各區域工業區土地出售面積及出售率	81
表 7-6	各類工業區土地出售面積及出售率	83, 84
表 7-7	各類工業區土地出售率	85
表 8-1	各工業住宅社區土地出售面積及出售率（民國 68 年底）	98
圖 11-1	工業區分布	121
表 11-1	工業用地開發及編定面積	122
表 11-2	已開發完成工業區	123, 124, 125
表 11-3	開發中工業區	126
表 11-4	已編定尚未開發工業用地	127
表 11-5	民營企業開發工業區	128
表 11-6	加工出口區開發面積及投資金額	128

提 要

中華民國臺灣地區工業區的開發，從民國四十九年開始，至六十八年底止，二十年來工業區開發經過，可分為兩個時期：第一時期自民國四十九年至五十八年，是為萌芽時期。本時期對工業區之開發，因經驗、技術及資金均感缺乏，完全以試探摸索方式，緩慢進行，十年內策劃開發工業區九處，開發面積 908 公頃，僅佔二十年總開發面積 6 %。第二時期自民國五十九年經濟部工業局成立後，積極策劃推動工業區之開發，至六十八年底止，是為成長時期。本時期對工業區之開發，不論處數或面積，均較前一時期大幅增加，十年內策劃開發工業區多達七十處，開發面積高達 14,093 公頃。

政府為獎勵投資，加速經濟發展，於民國四十九年九月制訂“獎勵投資條例”公布施行；嗣為適應實際需要，復於五十四年一月、五十九年十二月、六十六年七月，多次增列修訂，對工業用地之編定、取得、開發、出售、使用及管理，均有原則性規定，工業區開發乃有法律依據。本條例規定之未詳盡者，則以行政命令發布各項施行細則、處理要點、注意事項、規程、辦法等，以利執行。有關行政命令多達十餘種，為因應經濟發展特殊需要，經多次修正補充，加以整

2 工業區的開發

理，逐漸納入“獎勵投資條例”。政府今後當繼續朝此目標，使法律包容行政命令。

工業區之開發，包括策劃推動、投資、用地取得、工程設計、營造、施工監督、土地出售、管理及維護等，涉及層面頗廣，且多需要專業人員辦理。策劃推動開發機構，早期為行政院美援運用委員會工業發展投資研究小組及臺灣省政府建設廳；民國五十九年經濟部工業局成立後，即承續負起此項工作。投資機構有臺灣土地銀行、臺灣土地開發信託投資公司、中華工程公司、榮民工程處，以及其他各公民營投資及營造機構。土地取得及地上物拆遷補償工作，主要由地方政府地政及建設等單位，派員參加工業區開發小組辦理；各縣市工業策進委員會則為此項開發工作之協辦機構。工程設計及施工監督機構，有臺灣省公共工程局、中興工程顧問社、中華顧問工程司、臺灣土地開發信託投資公司，及其他民營機構。工程營造則由投資機構自辦或招商辦理。土地出售工作由投資開發機構辦理。管理及維護工作，於各工業區設置管理中心或管理站，隸屬於省（市）政府建設廳（局），負責工業區之管理與維護。

工業區開發投資總額，截至民國六十八年底止，共達新臺幣二百二十餘億元，主要資金來源為中美基金貸款、工業區開發基金貸款、銀行貸款及開發機構自籌資金四項；其中銀行貸款佔投資總額78%，中美基金佔11.8%，開發基金佔8.2%，自籌資金佔2%。工業區開發基金為民國五十九年修正“獎勵投資條例”所增訂，為一項循環運用基金，六十五年以後，開發完成之工業區及出售之土地逐漸增加，開發基金開始發揮較大之功能；但金額有限，故所需資金大部份須向銀行貸借，而銀行是否有足夠資金可提供，頗有問題。如何廣籌財

源，尤其是長期低利貸款，爲未來工業區開發之重要課題。

工業用地之取得，異常困難，自“獎勵投資條例”實施以後，乃見改善；工業用地勘選及編定，土地徵收及地上物補償，均可依照各項法令規定辦理。二十年來實施結果，人民權益得到維護，工業用地取得順利完成，實由於政策正確、法令周延、執行單位密切配合與認真推行，工業區開發始有輝煌成就。

工業區開發工程規劃、設計及施工監督，係屬專業技術工作，大部份委由工程顧問機構辦理。規劃時對工業區區位自然條件及社會經濟條件須加以調查研究，然後對引進工業種類及所需各項公共設施加以預測，擬定土地使用模式及道路運輸系統。工程設計包括排水、給水、污水、道路、電力、電信等，重點在工程設計標準，施工監督重點在控制工程品質。

工業區土地之出售，先由主管機關核定售價，開發單位依法辦理公告出售。自民國五十二年六堵示範工業區開發完成，以迄六十八年底，共開發完成工業區四十二處，開發土地面積7,145公頃，其中可出售面積6,090公頃，已出售面積4,434公頃，遍佈全省各地，多已建廠生產。

依據“獎勵投資條例”規定，工業區內得設置工業住宅社區。初期設置之目的，僅爲安置區內原有之被拆遷戶，規模甚小。民國六十六年修正“獎勵投資條例”，增列得配售予區內被徵土地之原土地所有權人及耕地承租人。民國六十八年訂定“工業住宅社區土地處理要點”，更擴及區內工作員工。截至民國六十八年底止，已開發完成之工業住宅社區共有十四處，住宅淨面積共計260公頃，頗具成效。

工業區開發完成建廠生產後，必然有大量廢水排出，形成水污染

4 工業區的開發

問題。爲防止廢水之污染，政府曾公布“水污染防治法”、“工廠礦場放流水標準”、“工業區污水下水道系統管理辦法”，規定廢水於排放前須經過適當處理，以免發生公害。截至民國六十八年底止，工業區已興建完成污水處理廠者，計有十一處；依其操作及營運情形檢討，無論就設計、執行、管理、操作，尤其人員等方面，均尙待改進與加強。

民國六十一年依照“獎勵投資條例”規定，公布“工業區管理機構組織規程”；截至六十八年底止，開發完成之各工業區分別成立管理中心或管理站三十三個單位，污水處理廠十處，一方面使工業區維持最佳之工作環境，一方面爲區內廠商提供最佳之服務。

工業區開發，經過二十年艱辛歷程，遠至山區海濱，遍及全省各地；其間自法令規章之擬訂、開發計畫之策劃推動、用地勘選編定與取得、資金之籌措、開發工程規劃設計與施工、工業區土地出售與管理，均須由有關單位協調辦理，而各工業區情況不同，各項作業程序亦頗繁雜，特將臺灣地區工業區開發情形，按地區分別繪圖列表，提供參閱。

工業區開發成效，包括創造就業機會、均衡區域發展、有效利用土地、增加政府稅收、加速經濟發展、增進地方繁榮、提高國民所得、便利投資設廠、吸引僑外資金、便利工廠輔導與管理、改善區域性公共設施；但同時亦引發若干不良問題，如導致人口集中、形成交通瓶頸、地價暴漲、引發公害等。本書針對實際情形加以檢討，對於今後發展方面，認爲應擴大開發執行決策機構、擬定短程與長程開發計畫、配合區域性開發需求、開發東部工業區、加速水源覓尋與開發、加強公害防治。

第一章 前 言

中華民國臺灣地區已被世人公認為投資環境最佳地區之一，除因政治安定、國民工作勤奮、物價工資穩定及投資手續簡便外，近十年來政府大量開發工業區，提供公共設施完善而地價合理之建廠用地，而取得廠地手續又極捷便，亦為吸引投資之主要原因。

截至民國六十八年底止，臺灣地區已開發完成工業區，計有四十二處，面積7,145公頃；開發中十九處，面積6,019公頃。其開發過程係集合各方面力量，投入大量人力、物力與財力，經配合客觀環境變遷，持續不斷努力，修改法令規章，改變作業方式，方獲致如此成果。今後為適應經濟發展需要，並配合區域計畫之實施，就現有開發工作基礎，繼續策劃推動工業區開發，當為政府各級工業主管機構及各有關單位之共同職責。

回顧民國三十八年，中央政府遷臺以後，為貫徹 國父平均地權之理想，乃施行一連串土地改革。民國三十八年，政府鑑於租佃制度不良，因而實行“三七五減租”政策，保障貧苦佃農，使其生活安定，生產增加。減租以後，地主收入減少，如非直接耕作之農民，自不願再向土地投資或購買土地，農地地價因此降低。民國四十年，政府將