

專題報告 8

污染工業 東部之癌

產業東移政策的省思



潘 禮 門

出生：民國十九年三月二日

學歷：陸軍官校二十五期、三軍大學參大十九期

經歷：陸軍工兵學校校長、陸軍工兵署署長

台北市工務局局長、內政部營建署署長

現職：公共工程資訊學會理事長

一、均衡發展 政策緣起

台灣在經濟起飛階段，基於運輸、市場及聚集經濟等因素之考量，區域間之成長傾向於不均衡發展。朝向南北兩大區域兩極化發展，過度集中的結果，產生了都會問題、環境惡化及公共設施不足等聚集不經濟現象，東部區域則發展遲緩、人口外流，整體生活水準明顯地低於其它區域，造成國內空間經濟結構之失衡。

空間均衡與空間效率兩者間具有高度替易性，短期發展而言，空間均衡與空間效率間是衝突的，但就長期發展而言，均衡和效率間卻是相輔相成的，因均衡可減少過度聚集之不經濟。而就國家整體發展而言，均衡發展其重要性應高於效率性，產業東移政策實兼具經濟及社會之意義且有其必要性。

政府施政一向極為重視區域均衡發展，在各項國家建設計畫中，都將均衡區域發展列為政策目標。針對東部區域的發展，李總統於七十九年四月巡視東部地區後，提出「產業東移」之政策指示，希望透過產業東移，繁榮東部地區經濟，縮短區域發展差距。

隨後花蓮與台東縣政府分別於七十九年六月及八十二年一月成立「推動產業東移促進委員會」，承辦產業東移地方配合事項，並就地方需求擬定計畫方案及建議意見供上級採納；台灣省政府於八十一年四月成立「台灣省產業東移促進委員會」，負責協調省政府所屬機關推動產業東移相關工作；行政院經建會於八十二年八月成立「促進產業東移專案小組」，負責策略之研擬及有關計畫之協調、輔導及審議；八十三年十一月成立東部聯絡中心，負責資料蒐集與政策宣導，諮詢服務及地方連繫事宜。

二、繁榮東部 重點發展

行政院院會於八十五年四月二十五日通過「現階段促進產業東移行動計畫」。計畫目標、策略及優先發展產業，茲分述如下：

一、目標

希望透過生產環境的建設、生活環境的改善及生態環境的維護，以妥善利用當地資源，兼顧自然環境保育，創造就業機會，並提升東部區域的生活品質，推動東部區域發展。

二、具體的發展策略

- (1)加強東部地區投資建設，包括建設及改善交通、水利防洪及其它產業發展所需之必要公共設施與設備，以改善其發展條件。
- (2)利用東部地區觀光資源，積極發展觀光遊憩事業。
- (3)採重點發展策略，引進適合地方發展產業，如高附加價值、低污染產業，以促進地方發展。
- (4)利用當地資源，配合「和平水泥專業區」，設置發展水泥工業，並重點發展石材及寶石加工業，惟須加強環境保護工作。
- (5)加強自然、人文資源育存，維護資源之永續利用。
- (6)推動地方生活圈建設，改善文化、教育及生活環境，提升國民生活品質。

三、依據目標與策略，東部區域優先發展的產業如下：

- (1)觀光遊憩。
- (2)水泥、石材及寶石加工等工業；惟須加強環境保護工作。
- (3)高附加價值、低污染產業，如生物技術產業。

三、工業開發 衝擊環境

產業東移政策依據其目標、策略訂定之行動計畫，在過去多年來推動的結果，有些則成效良好，有些則因行動計畫選擇不妥或執行上的偏差，導致有所衝突、影響。以下針對行動計畫做一檢討：

一、加強交通建設方面：

- (1)執行東部鐵路改善計畫。
- (2)執行台十一線東部濱海公路改善計畫。
- (3)進行國道東部公路可行性研究。
- (4)進行國道南橫公路路線研選。
- (5)進行中部橫貫快速公路工程規劃及路廊研選。
- (6)進行玉里至長濱段公路環境影響評估。
- (7)研究鐵路局機車廠東移之可行性。
- (8)進行台二十四線公路工程規劃興建。
- (9)進行高雄至中正機場到花蓮接駁作業之先期規劃工作。

上列各項行動計畫如可順利執行完成，屆時可提高東部區域、東部海岸風景區交通可及性，縮短區域內交通時間，提升道路服務等級，縮短各區域與東部之行車時間、疏解交通，帶動產業及觀光遊憩之發展，促進東部地區均衡發展，帶動沿線地區產業之開發，促進沿海、縱谷鄉鎮之發展，繁榮當地創造就業機會，並具國防運輸功能。

但是南橫高速公路及中橫快速道路之興闢，將對沿線丘陵及山林地區帶來開發壓力。東部高速公路跨越太魯閣國家公園範圍內，並可能通過多處沿海自然保護區範圍（烏石鼻自然保護區、觀音海岸自然保護區及清水斷崖自然保護區）；南橫高速公路可能跨越大武山自然保護區，而中橫快速道路亦須經過崇山峻嶺，對自然生態及水土保持之影響均大。由於本區

域地域地理環境特殊，各項重大交通建設均可能對自然環境及水土保持構成嚴重的衝擊。

東部高速公路、中部快速道路、南橫高速公路、南迴鐵路及北迴鐵路改善等聯外交通建設、提高聯外交通可及性後，若產業無法有效配合發展，將可能因聯外交通改善，導致區域人口外流之情形加遽，造成區域間發展更加不均衡。

二、開發工業區方面：

- (1)興建馬鞍溪萬榮堤防以備開發，預計占地 1480 公頃之花蓮縣鳳林綜合工業區。
- (2)進行「池上綠藻及農產品加工專業區」預定於 86 公頃之環境影響評估，以備開發該專業區。
- (3)執行花蓮和平水泥工業區設置計畫。
- (4)積極辦理光華工業（石材專業區）第二期 71 公頃售予場商建廠事宜。
- (5)開發利嘉工業區。

開發工業區，儲備工業用地，以供產業東移廠商進駐之需。提供就業機會，提高二、三級產業人口比重，減緩人口外流情形。和平水泥工業區，可提供西部地區水泥原料，對和平地區都市擴展、就業及工商發展潛力之提升將有明顯之裨益。

但是鳳林綜合工業區與池上綠藻及農產品加工專業區，在現今國內投資意願低迷下，能否吸引足夠廠商進駐，尚待考驗。

和平水泥工業區，對於自然生態及景觀資源可能產生負面的威脅，同時工業的污染、運輸均可能對附近地區產生嚴重的環境壓力。

臺灣西部已開發許多工業區，卻因市場機能或法令的因素，以致使用程度低。現在東部擬開發如此多工業區，又投資環境劣於西部，若無法突

破瓶頸，易流於與西部同樣困境。

投資廠商（例如：台泥花蓮美崙廠）假借產業東移、倡導生產技術革新之名，擴大產量，增加污染，亦造成嚴重的環境壓力。

三、加強觀光遊憩資源開發方面：

- (1)執行東部海岸風景特定區建設計畫。
- (2)執行太魯閣國家公園建設計畫。
- (3)執行玉山國家公園建設計畫。
- (4)執行池南、富源、向陽山、知本及卓溪森林遊樂區發展計畫。
- (5)執行「知本綜合遊樂區」開發計畫。
- (6)執行花蓮海洋公園開發計畫。
- (7)執行旅館區開發計畫。
- (8)依「國有非公用土地設定地上權實施要點」，經目的專業主管機關選定擬開發之旅館區或觀光遊憩區，劃定開發範圍，擬妥主計畫者，得由國有財產局公告招標，民間申請投資。民間選定範圍，擬訂開發計畫，報經目的事業主管機關核定者，得比照前項辦理。
- (9)進行「在東部海岸風景特定區內選擇一處約二百公頃範圍，依據『獎勵民間參與交通建設條例』，將其規畫為渡假區，獎勵民間興建旅館及休閒設施」之可行性研究。
- (10)設置花東縱谷國家風景區籌備處，辦理相關規畫工作。

妥善利用東部豐富觀光遊憩資源，整體積極開發建設及有效地經營管理，增加就業機會，提高服務業人口比例，帶動產業及觀光發展，增加地方稅收，塑造地方特色，提供全國民眾休閒旅遊之地點。

各開發計畫硬體建設可能會對自然生態環境造成破壞，大量的旅運人次，將增加當地的交通負荷與環境髒亂。

四、加強教育、文化建設方面：

- (1)籌建國立台灣史前文化博物館及卑南文化公園。
- (2)積極推動東華大學五年系所發展計畫。
- (3)推動知本大學城特定區計畫。

史前文化得以保存、維護，並避免自然、人爲之破壞。

東華大學特定區之設立，除可發揮文教及居住功能外，尚可依附大學之設立發展多項產業及活動，有助於鄰近地區之發展。

大量活動之引進，交通擁擠、垃圾及污水等環境污染、公共設施之配合及地價之提升等問題均可能發生，而造成發展上之凌亂。

本區域擁有保存完整之原住民文化及純樸殷實之民風，在各項重大建設計畫及產業東移政策之主導下，引進大量人口及產業，對本區域之人文產生負面衝突。

五、加強治山防洪方面：

- (1)執行東部地區及蘭陽地區治山防洪計畫。
- (2)執行河堤後續六年計畫。
- (3)執行海堤後續六年計畫。
- (4)執行區域排水工程後續六年計畫。

治山造林、農地水土保持、築防沙土霸、蝕溝控制、野溪治理、崩塌地處理防洪工程，整治河川、海岸侵蝕防治、改善區域排水工程等，將有效保護土地資源，促進土地利用；改善生活環境，促進區域發展；涵養水源，保護水質，促進水資源之永續利用；增加綠資源，維護景觀；保障人民生命財產，確保投資環境安全。

各項建設計畫可能會對自然生態環境造成破壞。

六、加強東部電源開發方面：

- (1)民間籌備設立電廠。
- (2)研擬和平溪碧海水力計畫。

提供產業及民生用電來源，妥善利用水資源。

電廠設置可能會引起環境受到干擾。

七、執行石材工業技術開發與輔導計畫

開發 4 項石材工業技術、進行 7 項石材工業技術改進與推廣。

八、其它

(1)推動辦理木瓜溪清流發電廠引水計畫以徹底解決大花蓮地區用水問題，並配合產業東移政策。

(2)研擬馬鞍溪引水工程計畫，以應鳳林綜合工業區之需。

九、配合措施：

(1)提供優惠融資。

(2)協助業者取得土地。

(3)促進休閒農業發展。

(4)加強人才培訓。

四、經濟掛帥 仍陷迷思

產業東移政策推動至今，在石材工業、和平水泥工業區、觀光遊憩產業、生物技術產業專業區、及財稅收支上皆有相當大的進展。在自然資源、交通建設、觀光發展及文化發展上與產業東移政策之關係，已有參與本研討會之專家學者提出精闢的論點，本人茲就整個政策之原則，提出以下之省思與建議：

一、政策方向：

產業東移政策在方向上，似乎太偏重二級產業的建設發展，對於產業東移後會對東部的人文、自然環境造成如何的衝擊，並無相關的評估；東部地區擬規劃許多工業區，但現今台灣西部已開發完成許多的工業區，卻因市場機能或法令的因素，以致使用程度低，東部地區面對西部地區經濟

強大的優勢下，如何從頭做起，不重蹈覆轍，亦相當值得探討。東部地區有其特有的自然、文化背景，亦是台灣地區受污染程度較低的地方，現在要產業東移，我們須付出多大的社會成本，才能獲得名目上的經濟發展？台灣西部已經是一個高度工業化地區，但是自然環境的破壞、污染情形四處可見，居住環境品質差、社會結構改變等，皆是急速工業化所造成的嚴重後果。產業東移亦要在短短幾年間，透過生產環境的建設，來改善生活環境，兼顧自然生態環境的保育與維護，是否真能達成？又均衡區域發展以經濟發展為指標是否正確，亦值得考慮。

產業東移政策，應是以自然生態保育與維護為首要目標，適度的建設生產環境，以不破壞生活環境為原則，並以循序漸進方式加以建設，不可以經濟發展來作為區域均衡發展指標，應考慮地方的特性加以發展。

二、政策內涵：

產業東移的政策行動方案在制定上太過於倉促，在短短的時間內決定了多項的發展與建設方案，缺乏評估、考核的內容。又一個區域發展策略應有時間序列的觀念，要以長、中、短期發展來做一妥善的規劃，現在的行動方案中以一次全面性的發展，缺乏彈性、無法適時修正。

三、現實配合：

台灣法令多如牛毛，政府在政策推動上，經常縛手縛腳，無法突破現況，專責機構成立是必需的，在中央應有較高的層級，而且與地方專責機構應簡化其中的行政手續，以達貫徹之效。區域性的發展應是經常性、持續性、長久性的，在地方尚無法自行編列足夠經費時，中央應要拋棄投資效益的評估，專案專款給予補助，得使建設持續。而對於該地區的居民意向應要納入政策的考量中，畢竟他們才是居住生活在當地的，地方自主權亦是非常重要。現在產業東移政策在推動上，雖然在行政院經建會成立專案小組，然政策涵蓋了各部會單位，無法統一，行動方案大多侷限現有法

令基礎上，困難重重；建設的經費龐大，而且無法預期經濟上的效益，建設經費可否持續的編列，亦是一大問題；對於地方上的發展意願，發展方向，似乎不夠重視。

在中央應成立跨部會專責機構，統一事權，並對下級推動機關直接傳達執行命令，簡化行政手續，貫徹政策之執行；對於政策有阻礙之法令應予以排除，必要時制定特別法專案處理；建設經費來源應要有長期的規劃，編列經常性專款可以持續支持政策推行；對於當地居民與企業集團應加強宣導，進行溝通，減低政策推動上之阻力。

四、原先未可知之因素：

外在環境一直改變，對於政策上亦有相當程度的問題。例如：和平水泥專業區原台泥企業預計投資 870 億元，進行相關開發建設，但因台泥花蓮美崙地區廠房的「汰舊換新」風波，使台泥有意暫停和平水泥專業區的投資，使政策推動上蒙上陰影。對於如何誘導與規範投資廠商，亦是重要的課題。