

調 查 報 告

壹、案由：針對經濟部工業局所轄工業區閒置或廢棄情況，本院曾於 89 年間提出調查報告，其後針對工業區土地之開發管理亦提出相關調查意見在案；惟十餘年，各工業區閒置或廢棄情形仍未見改善，新工業區卻又持續開發，究政府相關單位是否善盡規劃與活化之職責，認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

本院前於民國（下同）89 年間針對經濟部工業局（下稱工業局）自 79 年以後開發之工業區，包括斗六擴大工業區、彰濱工業區，以及自 81 年進入所謂「轉型與再發展階段」後所開發之利澤工業區、雲林科技工業區、台南科技工業區及和平工業區等區，均有開發進度落後及土地滯銷情形嚴重等問題，加上待回收成本約 567 億元，倘滯銷情形持續未能改善，增生之利息成本，均將併入未來售價中，致使問題益形嚴重，更增銷售困難等情，提出調查報告，並請行政院檢討並督促所屬切實改進見復。

上開調查意見，嗣經行政院函轉經濟部檢討改進情形到院，其改進措施略謂：調整工業區土地利用及租售政策（包括工業區規劃轉型與用地變更彈性調整、租售並行，降低設廠土地成本、研擬工業區土地降價方案、研析工業區土地採分期付款方式辦理之可行性）及加強促進土地銷售等語。嗣後工業局除再邀請相關單位及專家學者共同成立「工業區閒置土地處理專案小組」，研擬工業區閒置土地分類及處理原則¹，並研擬相關優惠措

¹ 依各工業區實際情形及配合地方政府其他計畫，朝向 3 類土地（已開發完

施包括：由前工業區開發管理基金投資購回部分工業區土地及建築物辦理出租²、「工業區土地租金優惠調整措施(006688 措施)」³、「工業區土地出售優惠方案(789 方案)」⁴、「工業區土地出售精進方案(767 方案)」⁵及「工業區土地市價化優惠方案(市價化)」⁶等相關優惠

成，土地可公告出售者、開發中，土地尚未能提供租售者及已完成編定，土地未取得者)4種處理原則(以土地去化為目標、調整開發時程、停止開發及廢止編定)辦理。

- 2 由前工業區開發管理基金投資 30 億元，於北、中、南區分別擇定中壢標準廠房、雲林科技工業區及臺南科技工業區部分土地或標準廠房辦理出租。該基金於 89 年間購置雲林科技工業區土地 6.69 公頃、中壢工業區標準廠房 32 單元、臺南科技工業區土地 10.06 公頃。截至 99 年底止，中壢工業區標準廠房均已出租，雲林科技工業區尚有 3.63 公頃土地待租售；臺南科技工業區亦有 1.81 公頃土地待租售，合計閒置土地 5.44 公頃，資金積壓約 5 億餘元。
- 3 006688 措施實施期程自 91 年 5 月 1 日起至 93 年底止，嗣延長至 100 年底。其優惠期限為 6 年，承租土地之廠商，前 2 年免租金優惠，第 3、4 年租金按審定租金 6 成計算，第 5、6 年租金按審定租金 8 成計算，第 7 年起回復原審定租金。該措施第 2 年起之租金比照行政院公布之消費者物價指數調整比率調整之。該措施自 91 年 5 月起由前工業區開發管理基金向銀行借款，投資取得工業局及地方政府開發已公告尚未出售之工業區土地或建築物，出租或出售予廠商，其借款額度經行政院核定為 1,300 億元，面積 1,038 公頃，截至 100 年 8 月底止，已由基金投資 898.22 億餘元，取得 734.81 公頃工業區土地(含建築物)，用以出租予廠商，達成率以土地(含建築物)面積計算約 70.55%。
- 4 789 方案係就工業局主導開發之臺南科技、彰濱線西、斗六擴大、雲林科技大北勢、利澤及花蓮和平等工業區已公告未租售之生產事業用地及相關產業用地，檢討相關開發成本及租售現況，訂定優惠售價調降比例，以優惠售價出售供廠商設置使用。實施期程自 97 年 10 月至 99 年 12 月 31 日(100 年以後改採 767 方案，詳後述)。截至 99 年底止，出售土地 19.45 公頃、出售金額 14.55 億元。
- 5 配合 789 方案實施期程於 99 年 12 月底屆滿。為持續促進產業投資，加速土地去化效率，並滿足投資廠商於資金運用上之不同需求，以配合工業區成本檢討作業下，工業局以再加碼優惠之土地價格，研擬 767 方案，實施期程為 100 年公告日至 101 年 12 月 31 日。
- 6 工業局於 98 年 10、11 月間依行政院指示規劃「工業區土地市價化優惠方案」，希冀優惠售價，刺激民間投資，並有效去化工業區土地，案經工業局層報行政院核定「促進投資創造就業工業區土地市價化優惠規劃案」，並考量榮民工程股份有限公司(下稱榮工公司)開發工業區業務並未隨同該公司民營化而移轉，為使本方案單純可行，優先辦理榮工公司受託開發之工業

措施。

惟據工業局統計，截至 100 年 8 月底止，所轄工業區計有 62 區，包括已開發 56 區、開發中 5 區及未開發 1 區。應開發面積為 16,235.57 公頃，其中已開發完成土地面積約 14,385.16 公頃，約占 88.60%；開發中土地面積約 1,001.29 公頃，約占 6.17%；尚未開發土地面積約 841.63 公頃，約占 5.18%。（如表 1）

表 1、工業局所轄工業區開發面積表

單位：公頃、%

類別	應開發	已開發	開發中	未開發
區數	62	56	5	1
面積	16,235.57	1,4385.16	1,001.29	841.63
比例	100%	88.60%	6.17%	5.18%

資料時間：100 年 8 月底止

已開發完成之工業區土地當中，除公設面積約 3,018.14 公頃外，包括設廠用地面積約 10,731.13 公頃（內含已出租、售設廠用地面積約 9,072.86 公頃，佔設廠用地面積比例約 84.54%，已取得尚未公告租售之設廠用地計 1,156.15 公頃及已公告待租售設廠用地計 502.12 公頃，合計佔設廠用地面積比例約 15.45%），以及社區用地計 635.89 公頃（內含已出租、售社區用地面積約 593.15 公頃，佔社區用地面積比例約 93.28%，另已取得尚未公告租售之社區用地計 8.96 公頃及已公告待租售社區用地計 33.78 公頃，合計佔社區用地面積比

區，故其適用範圍僅包括：榮工公司開發之彰化濱海(鹿港區)、台南科技、斗六擴大、花蓮和平及雲林離島(新興區)等 5 處工業區。另配合榮工公司民營化時程，執行期間自 99 年 1 月 1 日至 100 年 12 月 31 日，共計 2 年。市價化方案執行至 100 年 8 月底止，總計標售工業區土地 143.78 公頃、吸引 93 家廠商進駐、得標總額 99.11 億元。

例約 6.72%。) (如表 2)

表 2、工業局所轄工業區土地租售概況表

單位：公頃、%

類別	已公告租售			尚未公告	合計
	已租售	待租售	小計		
設廠用地	9,072.86 (84.54%)	502.12 (4.68%)	9,574.98 (89.23%)	1,156.15 (10.77%)	10,731.13 (100%)
社區用地	593.15 (93.28%)	33.78 (5.31%)	626.93 (98.59%)	8.96 (1.41%)	635.89 (100%)
公設用地	3,018.14				
已開發完成面積	14,385.16				

資料時間：100 年 8 月底止

是以本院前於 89 年間針對工業局所轄工業區閒置或廢棄情況提出調查報告在案，嗣後工業局雖研擬規劃相關土地去化之優惠措施，惟歷經十餘年，各工業區閒置或廢棄情形仍未有效改善；又據審計部函報：工業局辦理所轄工業區之開發及租售管理情形，核有對於工業區土地及廠房滯銷閒置面積龐鉅，雖已推行改善措施，惟未能解決滯銷閒置問題，影響園區開發效能等未盡職責及效能過低情事，以及工業局辦理所轄工業區之開發成本及收入結算、售地附加收入與開發結餘款解繳情形，核有對於所轄工業區開發成本及收入結算作業，欠缺管控及監督機制等未盡職責及效能過低情事等案，亦均併入本案處理，案經調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、政府對於工業用地之規劃及開發，缺乏整體規劃或總量管制，復欠缺跨部會協調機制，造成各類園區間相互競爭及供需失衡，導致國家整體資源配置失當，行政機關遲遲無法整合，研擬有效解決對策，行政院實難辭其咎。

- (一)我國工業用地之供給有多重來源，除都市計畫工業區、非都市地區所編定之丁種建築用地，以及依據獎勵投資條例、促進產業升級條例編定之工業區以外，尚包括加工出口區、科學園區、環保科技園區、農業生物科技園區等四個用地系統。加工出口區於五〇年代開始發展，設立目的乃在促進投資及國際貿易，由行政院依「加工出口區設置管理條例」，選擇適當地區劃定範圍後設置，並由經濟部各加工出口區管理處直接管轄。科學園區則係配合國家科技發展政策，由行政院國家科學委員會透過工業用地編定程序，開發並設置科學工業園區，藉以吸引高科技人才，引進高科技技術，建立高科技產業發展基地，期帶動臺灣產業升級。另外，行政院農業委員會與環保署亦在近年設立農業生物科技園區以及環保科技園區，以帶動臺灣地區產業發展。
- (二)上開工業用地供給來源中，都市計畫工業區面積 22,214.94 公頃、非都市土地丁種建築用地面積 22,008.04 公頃、編定工業區面積 30,472.62 公頃、加工出口區面積 577.15 公頃、科學園區面積 4,733.18 公頃以及環保暨農業生技園區面積 463.00 公頃。其中以編定工業區面積所佔比例最高為 37.87%，依序則為都市計畫工業區及丁種建築用地，所佔比例分為 27.61%、27.35%。（如表 3）

表 3、工業用地面積統計表

單位：公頃

供給來源	面積	比例
編定工業區	30,472.62	37.87%
加工出口區	577.15	0.72%
科學園區	4,733.18	5.88%
環保暨農業生技園區	463.00	0.57%
都市計畫工業區	22,214.94	27.61%
(非都)丁種建築用地	22,008.04	27.35%
合計	80,468.93	100.00%

資料來源：工業區開發管理 100 年度年報

(三)針對國內工業用地閒置滯銷暨浮濫開發之爭議，本院早於 89 年間即提出「有關機關對工業區之開發缺乏協調機制，致不同工業區間發生排擠效應；工業區設置方針亦長期未予檢討，致工業區之設置失其準據，均有疏失」之調查意見；嗣於 91 年間，復針對「行政院對工業用地之供給欠缺整體規劃，復缺乏協調機制，各機關各行其事，預見能力不足，致整體供需失衡，造成國家資源之配置失當，且價格調整機制不足，核有不當」乙節，依法提案糾正；99 年間再指出「各機關競相開發工業區猶如多頭馬車，各行其政，缺乏整體考量；為避免耗費公帑開發後之園區閒置，今後各類工業園區區位選擇、開發規模、施工時程與招商產業特性等，允應相互協調審慎整合，俾發揮相輔相成之效」；100 年間於糾正行政院歷來對於創造就業之相關議題，缺乏統籌擘畫，亦未賦與各部會應有的責任，顯有不當乙案中，更進一步指出，我國實施近 50 年的獎

勵投資條例及促進產業升級條例皆對大企業有利，使得企業主分得較受雇者為多之報酬。促進產業升級條例以高科技及資本密集產業為主要享受租稅優惠之對象，且因創造較少就業機會的產業，得到的租稅優惠，遠高於創造較多就業機會的產業，讓資源往少數人身上集中。（上開調查報告、糾正文詳見本院公報或本院全球資訊網：<http://www.cy.gov.tw>）

- (四)由於上開各類園區設置之法源依據各異，租售及投資優惠措施差異甚大，導致土地因素不再成為吸引廠商投資設廠之重要因素，加以政府對於設置工業區之態度係採市場導向為主，欠缺整體規劃或總量管制，而各主管機關間對於園區開發及管理又欠缺協調整合，造成各類園區間相互競爭及供需失衡，均加劇園區發展不均衡及工業用地競合現象。惟自89年迄今，歷經十餘載，政府對於工業用地規劃乃至國土規劃，仍缺乏整體規劃或總量管制，復欠缺跨部會協調機制，導致國家整體資源配置失當。

二、本院前於89年間調查發現經濟部工業局所轄工業區，核有開發進度落後及土地滯銷情形嚴重等問題，嗣後雖據該局推行各項優惠措施，惟執行迄今，仍未能有效解決工業區土地滯銷問題。

- (一)本院前於89年間調查發現工業局所轄斗六擴大工業區、彰濱工業區、利澤工業區、雲林科技工業區、台南科技工業區及和平工業區等區，均有開發進度落後及土地滯銷情形嚴重等問題，嗣後雖據該局推行「工業區土地租金優惠整措施(006688措施)」、「工業區土地出售優惠方案(789方案)」、「工業區土地出售精進方案(767方案)」及「工

業區土地市價化優惠方案」等措施（如前述），惟歷經十餘年，該局所轄工業區仍有 1,001 餘公頃土地尚未完成開發、502 公頃之設廠用地已公告租售卻未能去化，更有 1,156 公頃之設廠用地尚未公告租售，執行成效欠佳，仍未能有效解決工業區土地滯銷問題。其中彰濱工業區及雲林離島工業區開發進度仍持續落後（如表 4）；和平、彰濱（線西區及鹿港區）、利澤、臺南科技等工業區分別有 98.5、264.37、35.88、92.9 公頃之設廠用地已公告尚待租售；彰濱（線西區及鹿港區）及雲林離島（新興區）甚至仍分別有 277.42、867.32 公頃之設廠用地尚未公告租售（如表 5），影響園區開發效能。

表 4、89 年調查之工業區迄今開發情形表

類別	工業區別		開發進度 (%)		開發面積 (公頃)				備註
			預定	實際	實際(應)開發	已開發	開發中	未開發	
已開發	斗六擴大		100	100	148.00	148.00			
	和平		100	100	349.29	349.29			註 1
開發中	彰濱	線西區	52.02	46.12	1,046.00	693.54	352.46	0	註 2
		崙尾區	27.10	26.59	1,343.00	151.88	592.12	599	
		鹿港區	100	100	1,189.42	1,151.73	8.06	29.63	
	利澤		82.82	82.17	330.65	330.65	0	0	
	雲林離島 (新興區)		50	22.84	1,239.04	1,239.04	0	0	註 3
	雲科工	大北勢	99.99	99.59	243.04	235.75	7.29	0	註 4
		竹圍子	95.06	95.06	269.03	263.67	5.36	0	
南科工		100	93	706.87	457.87	36.00	213.00	註 5	

資料時間：100 年 8 月底止

開發進度以已核定工程為計算基準。

註 1：該面積包含和中區，不含和平港面積。

註 2：彰濱線西區西三區（106 公頃）；崙尾區東區（599 公頃）、西區（97 公頃）；鹿港區西三區（29.63 公頃）檢討暫緩開發之最適規模，依實際需求調整資金投入時程，適時調整工程施作項目。

註 3：雲林離島工業區原編定總面積達 17,203 公頃，規劃包括麥寮、新興、台西、四湖區等四區，暨麥寮、四湖工業專用港。目前麥寮區（2,233 公頃）已售予台塑六輕投產中、麥寮工業港於 90 年 3 月開始營運、新興區（1,239 公頃）完成東二區造地 283 公頃、台西區（1,061 公頃）經濟部 84 年 5 月 17 日經(84)工字第 84460885 號函同意由雲林縣政府自行依規定開發，雲林縣政府爰著手推動台西區之開發工作，辦理甄選受託開發單位，目前尚未開始造地施工、雲林離島工業區四湖區及工業專用港（10,333 公頃）因現階段產業需求不確定，於 94 年 1 月 6 日經行政院台經字第 0930060132 號函原則同意停止開發，視未來產業發展需求再行辦理。

註 4：雲林科技工業區石榴班區（75 公頃）停止開發。

註 5：臺南科技工業區西區（213 公頃）預計廢止編定、四期二區（36 公頃）公共設施未施作，適時調整開發時程。

表 5、89 年調查之工業區迄今土地租售概況表

工業區	已開發面積 (A+G+M)	公設面積 (A)	已開發完成設廠用地面積					已開發完成社區用地面積					
			已公告租售			尚未公告 (F)	合計 (G=E+F)	已公告租售			尚未公告 (L)	合計 (M=K+L)	
			已租售 (C)	待租售 (D)	小計 (E=B+C+D)			已租售 (I)	待租售 (J)	小計 (K=H+I+J)			
斗六擴大	148.00	46.00	90.86	1.14	92.00	0.00	92.00	10.00	0.00	10.00	0.00	10.00	
和平	349.29	146.65	94.59	98.50	193.09	9.55	202.64	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
彰濱	線西區	693.54	52.32	346.65	189.57	536.22	105.00	641.22	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	崙尾區	151.88	0.00	151.88	0.00	151.88	0.00	151.88	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	鹿港區	1151.73	325.93	559.49	74.80	634.29	172.42	806.71	0.43	18.67	19.10	0.00	19.10
利澤	330.65	107.67	165.86 (註 1)	35.88	201.74	0.00	201.74	18.81	2.43	21.24	0.00	21.24	
雲林離島 新興區	1239.04	371.72	0.00	0.00	0.00	867.32 (註 2)	867.32	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
雲科 工	大北勢	235.75	86.94	136.51	5.01	141.52	0.00	141.52	0.00	0.00	0.00	7.29	7.29
	竹圍子	263.67	101.98	142.69	0.00	142.69	0.00	142.69	16.42	2.58	19.01	0.00	19.01
南科工	457.87	154.14	179.41	92.90	272.31	0.00	272.31	31.42	0.00	31.42	0.00	31.42	

資料時間：100 年 8 月底止

註 1：利澤工業區之公設面積尚包括公路總局徵收已出租售設廠用地面積 1.3637 公頃（台 2 線拓寬）。

註 2：目前暫緩公告，俟潛在需求者出現後再公告租售。

(二)又本院前於 89 年調查發現上開工業區，至 89 年 8 月 31 日止，累計投入開發成本約 1,019 億元，因開發進度落後及土地滯銷情形嚴重，待回收成本約 567 億元，致使受託開發單位背負鉅額開發成本。惟至 100 年 8 月底止，上開工業區累計開發成本增至 1,807 億元，增加近 800 億元，惟待回收成本仍高達 340 億元，占累計開發成本比例約 19.00%（其中花蓮和平工業區開發成本待回收比例更高達 40.56%，詳如表 6），若再加計彰濱等持續開發中之工業區（約 1,000 公頃），受託開發單位資金積壓情形將益形嚴重。

表 6、89 年調查之工業區，迄今受託開發單位墊款情形
單位：億元、%

工業區別		累計開發成本	土地租售收入	待回收成本	待回收比例
宜蘭利澤		106.26	120.35	-14.09	-13.26%
彰化濱海		654.42	544.58	109.84	16.78%
雲林科技	大北勢	111.50	110.75	0.75	0.67%
	竹圍子	72.75	70.32	2.43	3.34%
	小計	184.26	181.08	3.18	1.73%
斗六擴大		76.69	72.65	4.04	5.27%
台南科技		513.53	311.96	201.57	39.25%
花蓮和平		88.05	52.34	35.71	40.56%
合計		1,807.46	1,464.03	343.43	19.00%

資料時間：100 年 8 月底止

(三)綜上所述，本院前於 89 年間調查發現工業局所轄工業區，均有開發進度落後及土地滯銷情形嚴重等問題，嗣後雖據該局推行各項優惠措施，惟執行迄今，成效欠佳，仍未能有效澈底解決工業區土地滯銷閒置問題。

三、經濟部工業局所轄工業區面臨閒置滯銷問題，且已編定未開發工業區面積龐鉅，復協助地方政府報編工業區，將加劇工業用地閒置情形，影響園區開發及土地資源運用效能。

- (一) 工業局所轄工業區面臨閒置滯銷問題，已如前述。查審計部於抽查前工業區開發管理基金 98 年度期中財務收支，並曾就工業局所轄彰濱等工業區待租售土地面積龐鉅滯銷嚴重，兼以該局協助各地方政府持續開發新工業區，工業用地供需失衡將加劇，影響國家資源有效運用等情，函請工業局檢討現有工業區開發與土地供需等管理機制，積極研謀具體改善措施，據該局查復表示：現已無新報編開發工業區，目前工業區開發皆以需求導向，由興辦工業人或縣市政府考量地方產業需要，自行申請編定開發；又於審查過程中，將針對工業區及地區之用地供需、區位條件及環境課題等進行審查，以避免供需失衡情形。
- (二) 復據經濟部表示，依產業創新條例申請或審查產業園區設置案件時，應先行確認產業需求及鄰近確無適當之既有產業用地可供利用，以避免造成國土資源之浪費。目前政府或民間單位依產業創新條例申請設置產業園區時，均需先行掌握明確之產業需求，並以優先使用既有產業用地為原則，故申請者所提出之申請書件內容須提供需地廠商之名單及需地面積，同時亦應檢核擬設置產業園區之鄰近地區有無適當之既有產業用地可供利用，以有效利用現有產業用地，並避免浪費國土資源等語。
- (三) 惟據工業區開發管理 100 年度年報所示，各地方政府編定中、開發中、已編定未開發之工業區計有 13 區，面積達 1,868.2 公頃（如表 7），其開發完竣

後，勢將釋出大量可供租售之設廠及社區用地，可預見將加劇既有工業用地滯銷閒置情形。政府對於工業區開發態度如以市場需求導向為主，欠缺整體規劃，工業區之設置將失所準據，加以產業創新條例又授權直轄市、縣（市）政府得對於一定規模以內之園區進行核准，授與地方政府核准之權限，美其名可縮短行政作業程序，使園區開發更具有彈性，有助於因應市場需求變遷，惟屆時各機關競相開發工業區將如多頭馬車，各行其政，缺乏整體考量，對於既有工業用地滯銷情形無異更形惡化。

表 7、100 年度地方政府編定工業區情形

單位：公頃

縣市別	鄉鎮市區	名稱	面積	類別
苗栗縣	銅鑼鄉	中平工業區	32.5	編定中
臺中市	南屯區	精密機械科技二期	36.92	已編定未開發
彰化縣	竹塘鄉	彰南產業園區	49.43	開發中
彰化縣	溪洲鄉	彰南產業園區	49.44	開發中
嘉義縣	朴子市	馬稠後	426.00	開發中
嘉義縣	大林鎮	大埔美智慧型	439.00	開發中
臺南市	安南區	臺南新吉	123.63	開發中
臺南市	永康區	永康科技	132.00	開發中
臺南市	新市區	南科液晶電視及產業支援	247.00	開發中
臺南市	七股區	七股科技	142.42	編定中
高雄市	岡山區	岡山本洲擴大	88.36	編定中
高雄市	茄定區	興達港遊艇專業區	46.50	開發中
花蓮縣	吉安鄉	光榮	55.00	已編定未開發
合計		13 區	1,868.2	

資料來源：工業區開發管理 100 年度年報

四、經濟部工業局對於所轄停止開發之工業區，未能檢討其現況及遭遇之困難，並對未來發展方向進行整體規劃及評估，以研議具體可行之規劃或執行方案，致各該工業區迄今仍處於暫時停止開發狀態，限縮土地利用多年，殊值檢討。

(一)工業局為因應我國基礎工業建廠所需，及林園與大社等工業區因污染抗爭所引發之遷廠問題，於 79 年起規劃選定雲林縣西海岸以圍堤填造海埔新生地方式，設置雲林離島式基礎工業區，並報經行政院於 80 年間核准編定，計規劃有麥寮、新興、台西、四湖等四區，暨麥寮、四湖工業專用港，預計引進石化、煉油、煉鋼、電力及相關中下游產業。又工業局為因應國內產業結構轉型及產業技術水準提升之迫切性，選定雲林縣斗六市之北側及西北側，隸屬臺糖虎尾糖廠之大北勢、竹圍子及石榴班農場，於 81 年報經行政院同意報編為工業區。

(二)嗣工業局為解決工業區土地滯銷問題，邀請行政院經濟建設委員會、主計處及經濟部法規委員會等相關單位及專家學者共同成立「工業區閒置土地處理專案小組」，並研擬工業區閒置土地分類及處理原則(如前述)，其中雲林離島式基礎工業區「四湖區及四湖工業專用港」(10,333 公頃)及雲林科技工業區「石榴班區」(75 公頃)停止開發，並經行政院於 94 年 1 月 6 日函示原則同意。惟工業局後續未妥為研擬處理原則，亦未檢討各該工業區現況及遭遇之困難，暨對未來發展方向進行整體之規劃及評估，以研議具體可行之規劃或執行方案，致各該工業區迄今仍處於暫時停止開發狀態，限縮土地利用多年，影響運用效能；又雲林離島式基礎工業區「四湖區及四湖工業專用港」及雲林科技工業區「

石榴班區」，因停止開發，惟每年尚需辦理環境監測，致截至 99 年底止，產業園區開發管理基金累計代墊之各項費用 22 億餘元，迄未能收回，影響基金資金之運用。

五、工業局及所轄工業區管理機構未積極清查及排除土地被占用情形，核有怠失。

- (一)審計部查核前工業區開發管理基金 96 至 98 年度財務收支及決算，曾就工業局所轄工業區公共設施用地被占用清理成效欠佳，且未據實填報被占用資料等缺失，通知工業局及經濟部檢討妥處，據復：工業局已通知各管理機構積極排除占用情事，及持續清查占用(截至 99 年 6 月，被占用土地 34 筆，面積 25,086.78 平方公尺)。
- (二)次查前述改善措施執行結果，據工業局填報之「國有公用土地被占用情形」等調查表，截至 99 年底止，該局所轄龍德等 17 處工業區，計有 274 筆土地被占用，面積 109,404.77 平方公尺，較 99 年 6 月底之被占用面積 25,086.78 平方公尺，多出 84,317.99 平方公尺，增幅達 336.11%，且其中 222 筆土地尚在辦理清查等相關作業，餘 52 筆土地尚在協調占用者騰空遷讓，或通知目的事業主管機關查報處理，或通知占用機關撥用，顯見各工業區管理機構之清理成效欠佳。
- (三)復查工業局所轄臨海、頭份、美崙、五股及樹林工業區管理機構於 99 年 7 至 10 月間，發現部分土地被占用，惟工業局遲延 2 至 3 個月，始通知占用者限期自行拆除地上物，騰空交還不動產，工業局及所轄工業區管理機構並未積極清查及排除土地被占用情形。

(四)綜上所述，工業局及所轄工業區管理機構未積極清查及排除土地被占用情形，核有怠失。

六、工業局對於所轄工業區之售地附加收入及開發結餘款，未善盡督促受託開發單位儘速解繳基金之責，致基金權益有受損之虞，洵有未當。

(一)依促進產業升級條例（已於 99 年 5 月 12 日廢止）第 55 條及第 56 條規定：「工業主管機關開發之工業區，除配售之社區用地外，其土地或建築物出售時，承購人應按承購價額之百分之一，繳付工業區開發管理基金。前項工業區開發管理基金，工業區屬中央工業主管機關開發者，由經濟部設置；屬地方工業主管機關開發者，由直轄市或縣（市）政府設置。工業區開發管理基金收支保管及運用辦法，分別由行政院、直轄市或縣（市）政府定之。」、「工業區開發管理基金之來源如下：…五、工業區開發完成後之結餘款。…」次依上開條例第 55 條第 3 項授權訂定之「工業區開發管理基金收支保管及運用辦法」第 4 條第 1、5 款亦分別規定：「本基金之來源如下：一、出售工業區土地或建築物時，依本條例第五十五條第一項規定由承購人繳付之款項。…五、工業區開發完成後之結餘款。」

(二)審計部為瞭解工業局所轄工業區歷年售地附加收入情形，前於 99 年 1 月間審核前工業區開發管理基金 98 年度決算時，洽請工業局提供相關資料，惟該局未能適時提供。另審計部於 100 年 1 月間再函請工業局提供自 88 年 7 月 1 日至 99 年底止，售地附加收入列帳情形資料，案經工業局以 100 年 2 月 22 日工會字第 10000239840 號函復辦理情形，惟有調查表空白、填報不全或數據有欠合理等情事

，經審計部以 100 年 3 月 8 日台審部四字第 1000000556 號函、100 年 5 月 17 日台審部四字第 1000001599 號函分別請工業局儘速補正，惟截至 100 年 5 月底止，工業局尚未函復辦理情形，審計部爰依審計法第 69 條規定通知經濟部，並報告本院。

- (三)嗣據經濟部函復表示，工業局所轄大部分老舊工業區歷往係直接由受託開發單位通知購地人繳入前工業區開發管理基金，未透過開發單位解繳，而開發中工業區售地附加收入歷往係透過開發單位收取後再解繳前工業區開發管理基金。惟為利控管，約自 95 年起亦採行由受託開發單位通知購地人繳入基金帳戶方式辦理。目前工業局刻正全面逐筆清查前工業區開發管理基金帳戶自 88 年至 99 年底售地附加收入列帳情形資料，以釐清是否有尚未解繳、損及基金權益之情事。
- (四)復查前臺中市政府暨臺中縣政府先後於 62 年及 78 年間依獎勵投資條例委託臺灣土地開發信託投資公司開發臺中及大里工業區，依獎勵投資條例施行細則及 88 年 12 月 31 日修正前之促進產業升級條例規定，政府及政府委託開發之工業區土地出售時，由承購人按承購地價繳付之工業區開發管理基金，其保管及運用辦法，由行政院定之；工業區管理機構，由經濟部訂定組織規程組設之，工業區未設置管理機構前，由經濟部會商省（市）政府指定機關管理之。嗣因 88 年 12 月 31 日修正後之促進產業升級條例第 55 條第 2 項規定，工業區開發管理基金，工業區屬中央主管機關開發者，由經濟部設置；屬地方工業主管機關開發者，由直轄市或縣（市）政府設置。肇致自 89 年 1 月起，廠商承購臺

中及大里工業區土地或建築物時所繳交之售地附加收入款項，應繳至經濟部工業區開發管理基金，抑或繳付至地方政府所設置工業區開發管理基金衍生爭議。該爭議案前經審計部於 94 年 1 月起即多次函請工業局查明處理。惟工業局至 97 年 8 月 6 日始基於中央主管機關立場，以工地字第 09700702553 號令，解釋該等工業區收取之工業區開發管理基金仍應解繳至經濟部工業區開發管理基金。嗣後工業局亦未基於維護基金權益之立場積極妥處，致臺中及大里工業區售地附加收入 3,716 萬餘元之歸屬爭議，延宕數年迄未解決。

- (五)另查工業局委託榮工公司於 84 年間開發完成美崙工業區，嗣受託開發單位榮工公司於同年間即將該工業區決算報表函送工業局，並說明美崙工業區開發案尚有結餘款將依規定解繳，惟該局卻指示暫設專戶保管結餘款，未要求該公司將結餘款解繳基金，且後續亦未要求該公司將結餘款繳回基金，迨審計部於 92 年 1 月間函請工業局查明處理，該局始函復將督促受託開發單位解繳美崙工業區結餘款，延宕至 93 年 3 月間榮工公司始解繳基金 2 億餘元結餘款，因其未依規定期限解繳結餘款，該局於 95 年 1 月按臺灣銀行基本放款利率設算利息 1 億 4,248 萬餘元，並於原應給付該公司臺南科技工業區土地價款中，逕予扣除。惟榮工公司以未限解繳美崙工業區開發結餘款，係依工業局指示暫設專戶保管，嗣榮工公司據以向法院訴請工業局返還不當得利，嗣經最高法院判決，工業局必須給付榮工公司 1 億 3,043 億餘元，及自 95 年 1 月 19 日起至清償日按年息百分之五計算之利息，且不得再上訴，肇致該基金須返還榮工公司前扣繳之利息 1 億

3,043 萬餘元，暨增加基金支出 3,039 萬餘元（含裁判費 278 萬餘元、利息 2,760 萬餘元）。是以，工業局對於花蓮美崙工業區開發結餘款，未善盡督促受託開發單位儘速解繳基金之責，致損害基金權益，洵有未當。

七、工業局對所屬工業區開發成本及收入結算，欠缺管控及監督機制，致損害基金權益，殊值檢討。

(一)查經濟部 80 年 8 月 16 日發布施行之工業區委託申請編定開發租售及管理辦法（原名稱：工業區委託開發租售管理辦法）第 14 條規定：「民營事業受託開發工業區期間，其開發資金之調度與使用情形，應依委託開發之工業主管機關製定之制式表格按月報請該工業主管機關備查。前項月報工業主管機關得視需要委託會計師查核，其所需費用應納入工業區開發成本。」、第 14 條之 1 規定：「工業主管機關委託公民營事業開發工業區期間，得視需要委託會計師就開發工業區收支情形辦理查核，其所需費用納入工業區開發成本。」及第 15 條規定：「公民營事業受託開發工業區完成後，依實際支付之開發成本作成結算，依審計法令辦理或由會計師查核簽證後送委託開發之工業主管機關核定。」

(二)據經濟部表示，該部工業局依據前「工業區委託申請編定開發租售及管理辦法」第 15 條規定，自中華工程公司 83 年 6 月 21 日民營化後即定期委託會計師查核各受託開發單位開發成本帳務情形，如成本有需調整事項經研商確認後，即請受託開發單位據以調整帳務，以為工業區開發完成後成本結算之依據。開發成本結算時機依工業局與各受託開發單位歷往實務執行原則，係在受託開發單位收取之地

價收入大於投入之開發成本時進行，工業局於 86 年訂定開發成本之查核結算作業流程，另工業局業以 100 年 8 月 4 日工地字第 10000878680 號函請受託開發單位檢送相關開發成本結算報告至該局，俾利辦理結案等語。

- (三)復據工業局統計所轄工業區開發成本及收入結算辦理情形，至 99 年 12 月止，已開發完成之 56 處工業區中，已完成結算者計有 38 處、結算中者計有 13 處、待結算者計有 3 處、另有 3 處因年代久遠資料不可考（如表 8）。惟上開結算中及待結算等工業區自開發完成迄今多數已歷 20 年餘，延宕數年仍未全數完成財務結算，顯見工業局對所屬工業區開發成本及收入結算，欠缺管控及監督機制，殊值檢討。

表 8、已開發完成工業區尚未完竣結算作業一覽表

結算情形	工業區別	原開發機關	開發期程
結算中	五股	臺北縣政府	71.6-76.2
	中(內)壠	工業局	62.7-65.12
	觀音	工業局	69.6-79.12
	新竹	工業局	63.10-72.6
	大里	臺中縣政府	78.12-81.6
	臺中	臺中市政府	62.7-76.12
	鳳山	工業局	62.4-63.6
	林園	工業局	62.10-64.12
	大發	工業局	64.10-67.6
	內埔	工業局	69.10-73.2
	屏南	工業局	68.8-76.11
	光華	工業局	78.2-81.10
	和平	工業局	81-97
待結算	南港軟體(二期)	工業局	85.1-92.7
	斗六擴大	工業局	79.6-86.7
	臨海	工業局	61.1-66.12
年代久遠 資料不可考	大園	臺灣省政府	65.1-72.2
	頭份	臺灣省政府	57.1-65.2
	台中港關連	臺灣省政府	64.7-69.4

資料來源：工業局 100 年 6 月 15 日工會字第 10000513850 號函

八、花蓮和平工業區之未來展望與我國水泥政策息息相關，水泥產業雖有高耗能、高污染之爭議，惟其亦屬民生、國防工業不可或缺之資源，是以如何有效解決該工業區廠商進駐意願不高、土地租售欠佳之情形，政府允宜儘速檢討相關產業政策，並與地方政府積極協商，謀求共識。

- (一)花蓮和平工業區原為因應臺灣西部地區石灰石礦源日漸枯竭，並配合水泥產業東移政策，暨應東部地區工業發展之需要，經工業局前於 73 年間勘選花蓮縣秀林鄉和平地區設置水泥工業專區，嗣於 81 年間經行政院核定編定為工業區。後因政策變更如西部礦源延長使用、開放水泥進口等原因，致廠商退地，僅餘臺泥公司於工業區內設廠生產；而後變更為綜合工業區，部分用地售予和平電力公司設立電廠。該工業區規劃闢設水泥專業區供水泥業者投資設廠，並闢設一般工業區以配合當地一般工業及石材業者設廠需求，並設有專用港，可將採礦、生產及運輸工作緊密結合。
- (二)該工業區目前已開發完成，取得可供租售之設廠用地計 202.64 公頃，惟至 100 年 8 月底止，僅出租售 94.59 公頃，尚有 98.50 公頃待租售，並另有 9.55 公頃土地尚未公告租售，待租售率僅約 53.32% ($(98.5+9.55)/202.64$)。揆其租售情形欠佳之原因，包括政策變更致廠商退地、審定售價因資本利息化高於市場行情、產業環境及交通便利性較西部地區為差等因素。據履勘時工業局表示，近期陸續均有廠商依 006688 措施、市價化方案申請租購，似還有潛在需求者，爰仍將持續強化土地利用；為加強和中區土地利用，應重新檢視地方產業發展性質，結合文化創意或觀光產業，以素地進行出售，期許廠商進駐開發；交通部刻正辦理蘇花改興建，其中和平段為優先興建路段，該局將配合完工期程，加強宣導及引進地方產業進駐等語，並有重新檢討水泥政策，土地轉作其他用途之芻議。
- (三)按水泥產業為國家基礎工業之一，更是民生、國防工業之基本建材與不可或缺之材料，故其與公共工

程建設、營建業景氣榮枯關係密切。早期國內房地產市場景氣，以及公共建設大力推動，水泥需求殷切，惟我國已步入開發國家之列，公共建設再難見倍數成長，然水泥熟料之生產又須連續燒製，屬連續性製程產業，停窯後再生產不利產業成本控制，以致於近年來水泥產品有供過於求，反映在出口數量逐年增加之趨勢。再加上花蓮縣政府目前全力發展觀光產業政策，是以如何有效解決和平工業區廠商進駐意願不高、土地租售欠佳之情形，政府允宜儘速檢討相關產業政策，並與地方政府謀求共識。

(四)綜上所述，和平工業區之未來展望與我國水泥政策息息相關，水泥產業雖有高耗能、高污染之爭議，惟其亦屬民生、國防工業不可或缺之資源，是以如何有效解決該工業區廠商進駐意願不高、土地租售欠佳之情形，政府允宜儘速檢討相關產業政策，並與地方政府積極協商，謀求共識。

調查委員：周陽山

李炳南

馬以工

中 華 民 國 1 0 1 年 3 月 2 0 日