

調 查 報 告

壹、案由：彰化濱海工業區現有多家限制引進之高污染產業進駐；又該工業區之開發 99 年完竣，惟迄今僅完成 45%，開發進度嚴重落後，經濟部工業局等相關機關是否涉有違失乙案。

貳、調查意見：

本案為彰化濱海工業區現有多家限制引進之高污染產業進駐，又該工業區之開發於 99 年即將屆期，惟迄今僅完成 45%，開發進度嚴重落後，經濟部工業局等相關機關是否涉有違失等情。案經本院調查完竣，茲就所涉行政缺失臚列如後：

一、經濟部工業局未妥善評估規劃及經營彰濱工業區，肇致開發時程延宕及土地長期閒置，減損營運效能，核有未當：

(一)按促進產業升級條例第 4 條、第 23 條及第 35 條規定，經濟部工業局為中央工業主管機關，為促進產業升級，得依產業發展需要並配合各地區社會、經濟及實際情形，會商綜合開發計畫及區域計畫主管機關，研訂工業區設置方針，勘選一定地區內土地，報請行政院核定且經經濟部編定為工業區後，並得委託公民營業辦理申請編定、開發、租售及管理業務。又同條例第 51 條及第 54 條規定略以：「工業主管機關開發之工業區，其土地或建築物，由工業主管機關逕行租售，不受土地法第 25 條、國有財產法及地方公有財產管理法令之相關限制。……」「工業主管機關開發之工業區，其土地或建築物之租售價格及區內原有工廠應負擔之開發建設費用，除第 34 條第 1 項規定之配售社區用地外，由各該開發工業區之工業主管機關審定。……」準

此，經濟部工業局於彰濱工業區開發執行階段之法定權責，包括：報編工業區、委託公民營事業辦理工業區開發及租售作業、工業區土地租售及工業區租售價格審定等，合先敘明。

(二)查彰濱工業區係配合國內 60 年代期間經濟蓬勃發展，中部地區工業用地需求激增及台中港開發後之長期工業發展需求，由經濟部工業局報編開發之工業區。該工業區係於 68 年間開始施工，以經濟部名義辦理土地取得，並委由中華工程股份有限公司、榮民工程股份有限公司負責開發資金籌措及施工。嗣因遭逢第 2 次能源危機及全球經濟不景氣影響，致土地需求不振，彰濱工業區乃暫緩施工。至全球經濟復甦，且於 81 年 9 月間通過環境影響評估審查後，該工業區各項開發工作始全面展開至今。據經濟部工業局委託中興工程顧問社於 83 年 3 月間製作之「彰化濱海工業區開發工程綱要計畫」所載，彰濱工業區係採分期分區開發原則，中短期開發時程為 82 至 84 年，中長期開發時程為 85 至 87 年，長期開發時程則為 88 年至 90 年。該工業區目前完成造地面積 2,587 公頃，惟實際已租售地面積僅約 898 公頃，且開發總進度僅為 45%，已逾前揭綱要計畫規劃之長期開發時程，工業局乃於 90 年 2 月間簽報行政院同意延長開發時程至 99 年，併予敘明。

(三)針對彰濱工業區開發進度嚴重落後且土地長期閒置等情，經濟部工業局稱係因台灣經濟環境變遷、亞洲金融風暴、近年大陸對台灣產業之磁吸效應等，造成國內產業投資逐步衰退或外移，造成工業用地供過於求；兼以 92 年起中部科學園區陸續開發，產生排擠效應，致開發在先之彰濱工業區面臨土

地滯銷。另考量開發單位資金繼續投入之相關成本效益仍具不確定性，未來仍需配合土地銷售進度，再決定是否繼續投入資金等。惟查，彰濱工業區原預定 90 年完成開發，經延長 10 年後又將屆期，詎迄今開發總進度仍無具體進展，必然延宕。經濟部工業局依法既為經營管理權責機關，針對上情卻未能確實檢討該工業區以往財務狀況、成本效益、現況及遭遇之困難；復對未來發展方向及整體何去何從，亦未見積極協調開發單位進行整體宏觀之願景規劃及評估，迄無策進計畫作為及具體可行之規劃或執行方案，以為改進，肇致開發時程延宕及土地長期間置，核有未當。

(四)綜上，經濟部工業局未妥善評估規劃及經營管理彰濱工業區，肇致開發時程延宕及土地長期間置，減損營運效能，核有未當。

二、彰濱工業區引進資源回收、處理產業後，污染情事屢有發生，嚴重損及公共利益，惟經濟部工業局之管制輔導措施欠缺實效，復未依法研訂該類產業之相關設廠標準，致未能強化管理及有效遏止二次污染，洵有違失：

(一)按為健全工廠管理及輔導，中央主管機關經濟部依其權責應擬訂或訂定工廠設廠標準，若工廠之設備不符所訂設廠標準者，則不得辦理登記或變更登記，為工廠管理輔導法第 1 條、第 3 條、第 4 條及第 15 條所明定。同法第 17 條並明定中央主管機關經濟部基於維護生態環境及公共利益，得採行下列措施：「一、於許可工廠設立或核准登記時附加負擔。二、擇定產品或地區，公告停止受理工廠之新設或既有工廠之擴充。三、擇定產品或地區，公告強制既有工廠之減量生產或停止生產。……」同法施

行細則第 3 條則規定：「本法第 4 條第 1 款第 1 目及第 15 第 5 款所稱設廠標準，指依其他法律規定，應由各該法律之主管機關會同中央工業主管機關，或中央工業主管機關會同各該法律之主管機關，對製造、加工該產品之工廠所訂定之設廠規定。」準此，經濟部依法應會同相關主管機關擬訂或訂定工廠設廠標準，對不符設廠標準之既有廠商，得停止受理其擴充或公告強制其減量或停止生產等，合先敘明。

- (二)查據彰濱工業區環境影響評估報告所載，該工業區規劃引進之產業包括：資本、技術密集、具研究發展性之產業，或無污染、低污染及排放物可有效控制或改善降低之產業等，並訂有 14 類不容許引進之行業類別。惟經濟部工業局為配合政府環保政策，於 90 年間於彰濱工業區內闢設「金屬表面處理專區」及「資源回收專區」，引進電鍍及資源回收處理等特定產業，期能以集中管理方式減少個別業者零星散佈造成環境污染。該局表示：相關業者申請進駐彰濱工業區時，應依據工業區土地或建築物租售辦法、彰濱工業區土地出租售手冊等規定，提送相關申請書件及污染防治說明書等，經審查符合相關設廠及環保法令規定，並簽訂承租購土地承諾書，同意遵守各項有關規定後方可進駐。而電鍍業者進駐雖與所訂 14 項不容許引進之行業有所抵觸，但鑑於斯時彰化地區個別電鍍業者未依法妥善處理電鍍廢水且恣意偷排，造成水體及土壤嚴重污染，經環保署、彰化縣政府及行政院等機關要求，該局乃規劃設置電鍍專區以集中管理，並設置污水處理廠共同處理電鍍廢水，以預防發生污染環境情事，對環境保護而言實有正面效益等，併予敘明。

(三)查彰濱工業區引進資源回收、處理產業，固為配合環保政策之事實需要，惟該類產業進駐後污染情事屢有發生，由彰化縣政府查復彰濱工業區內資源回收、處理業者共計列管 30 家，自 91 年至 96 年間共計裁處 486 件，其中以違反廢棄物清理法及空氣污染防治法為主等實情，可見一斑。且其污染情事已對區內其他產業之經營造成影響，除嚴重損及公共利益外，亦有劣幣逐良幣之虞。經濟部工業局雖稱針對個別污染業者除主動查報通知環保機關取締外，並會主動輔導改善等，惟查工業區內其他廠商針對廢棄物露天堆置或處理過程不當造成臭味溢散、空氣污染等情仍屢有陳情，要求應採取有效作為以遏止污染行為，顯見管制輔導措施仍力有未逮，欠缺實效。對此本院委員詢及資源回收、處理業者進駐工業區時並無具體設廠標準或規範，顯未落實工廠管理輔導法之執行等。該局高惠雪副局長復以：針對該類產業目前尚無相關設廠標準或規範，將會研議修正工廠管理輔導法，並會建議環保單位加強稽查等語。綜上，可徵經濟部工業局迄未依法針對彰濱工業區內資源回收、處理產業研訂相關設廠標準或規範，致未能強化管理及有效遏止二次污染，洵有違失。

三、經濟部工業局未妥適維護管理彰濱工業區整體投資環境，致已完成造地區域塵沙飛揚，形同荒漠，相關行政作為消極不備，亟應檢討改進：

(一)按促進產業升級條例第 4 條及第 63 條規定，中央工業主管機關為經濟部工業局，並應設置管理機構，辦理工業區供公共使用之土地、公共建築物與設施之管理維護及相關服務輔導事宜。又同條例施行細則第 53 條規定略以：「本條例所定之公共設施

用地，以供道路、排水系統、水道、污水下水道系統、中水道系統、堤防、綠帶、防風林、……及其他經中央工業主管機關核定之公共設施使用為限。」準此，經濟部工業局依法應設置彰濱工業區管理機構，並辦理公共設施如道路、排水系統、綠帶及防風林等之管理及維護等，合先敘明。查彰濱工業區內崙尾西區已完成造地 744 公頃，惟迄未進行公共設施建設及防風林植栽，兼以鄰近規劃作為海洋公園現址處海堤亦未構築，強烈海風直接吹襲沙灘地捲起滿天飛沙，使該區終日強風及塵沙飛揚，形同荒漠，迄無廠商進駐。據經濟部工業局復稱：俟有投資開發意願之廠商出現，再配合投入相關基礎及海堤設施建設，以免造成資金積壓及利息累積；惟為顧及工業區整體環境，98 年度已編列預算進行海洋公園規劃現址清沙工程，期使該區域積沙清運後潮水自然湧入形成潮間帶，長時間保持灘地潮溼狀態，以改善該區域塵沙飛揚現象等語。審諸實情，崙尾西區近 750 公頃土地塵沙飛揚現象已存在多年，經濟部工業局本於主管機關職責，自應以有限之經費、人力、物力，費思積極維護管理及改善整體投資環境，以創造吸引廠商進駐契機，方屬妥適。惟該局未思及此，卻以俟有意進駐廠商出現後再進行公共設施建設之心態以對，相關行政作為實消極不備，致該區迄今仍形同荒漠，顯疏於職責。

(二) 又按「彰化濱海工業區景觀管理要點」中關於景觀維護管理之規定為：「基地植栽維護依下列原則管理：(一) 所有植栽應訂定維護計畫並適時進行修剪施肥、澆水、噴藥等措施，以維護植物於最佳生長狀態。(二) 所有植栽生長狀態由本工業區服務中心定期進行勘查。」查彰濱工業區防風林植栽工

程係由中興工程顧問公司規劃設計，受託開發單位（中華工程公司、榮民工程公司）負責工程施工，植栽完成養護3年後再交由彰濱工業區服務中心接管，由該服務中心編列預算執行防風林之管理維護。據經濟部工業局所復：彰濱工業區目前可見之防風林相為22.5公尺、40至60公尺及100至120公尺寬之混合複層林帶，林木生長茂盛，充滿綠意；其中木麻黃平均樹高已逾10公尺，其他樹種亦生長良好且平均存活率達90%以上，生態綠化成果顯著等語，合先敘明。

- (三)查彰濱工業區服務中心係於93年間接管工業區內道路、人行道綠帶及防風林，面積約為173公頃，並自94年起編列預算委外辦理維護管理工作，惟執行項目概為工業區內道路及人行道景觀維護，包括：道路及人行道綠帶之澆水、割草、修剪枝及草花栽植等，對於防風林之維護則僅於94及95年度執行部分防風林之澆水及修枝工作。本院調查委員詢及植栽維護工作實際執行情形，包括：對所有植栽生長狀態是否依前揭規定定期進行勘查，對防風林之具體維護保育措施，對植栽存活率之統計，及對外包維護廠商提報之工作項目及數量如何查驗等，彰濱工業區服務中心侯望英主任僅復以：對於區內面臨道路部分之植栽目前均有編列預算進行疏伐，以維護安全。至於防風林維護保育因該中心人力不足，且涉及林務專業領域，仍待洽請行政院農業委員會、彰化縣政府農業局協助植栽及維護；而目前書面資料僅有外包廠商所提之景觀植栽估價單及工作數量表，尚無其他相關資料可提供等語。衡諸上情，經濟部工業局雖自94年起編列預算委外辦理彰濱工業區內防風林及工業區內道路、人

行道綠帶維護管理工作，惟查多偏重於道路、人行道綠帶景觀維護，對於具防風定沙功能，可減少風、鹽及沙害發生之防風林則缺乏積極具體之植栽及維護管理，兼以無相關定期查核、植栽資料可稽，均徵該局未妥善進行防風林維護管理工作，核有未洽。

- (四) 綜上，經濟部工業局未妥適維護管理彰濱工業區整體投資環境，致已完成造地區域塵沙飛揚，形同荒漠，迄無廠商進駐，相關行政作為消極不備，亟應檢討改進。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、三函請行政院督促所屬確實檢討改進見復。
- 二、調查意見二提案糾正經濟部工業局。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。

調查委員：洪德旋

林鉅銀

尹祚芊

中 華 民 國 9 8 年 1 1 月 1 7 日