

因錯誤投資而中挫開發計劃的彰濱工業區，目前已形同廢墟一片。偌大的海埔地面上，棄置著鋼筋、破家具以及銅坪網線。前些年，彰濱鹿港區靠海的淺海養殖業者，又回到填土過後的新海灘插種蚵苗、文蛤，然而這些一輩子以海為生的討海人，卻面臨著工業區將重新開拓的陰憂。就像這位臉覆巾帕的老嫗一般，鹿港討海人耽心著：來日工廠林立，他們勢將走離世代靠海維生的家園。



《公害政治》彰濱系列之一

坑陷 的噩夢 六十億資金

彰濱工業區開發失敗史

開發彰濱為重工業區的計劃，始於民國六十五年孫運璿擔任經濟部長；在張光世任內成形，因草率施工而停頓。趙耀東時代曾痛斥主管人員，徐立德上台曾提轉作核五廠或軍用，轉到李達海手中，終於在民國七十四年停止開發。同年，經濟部打出「杜邦到彰濱」牌，兩年後失敗。第六任經濟部長陳履安上台，他又嚷起「科技城到彰濱」。他們為什麼不向人民認錯？他們坑陷了國家資金達六十餘億……。

撰文■王麗美 攝影■蔡明德



當 彰濱工業區開發計劃淩然幻滅的陰影尚未從我們的記憶中全然褪去，這個一度噩夢中的主角卻已在報端出現它復活的跡象：「彰濱將成科技重鎮」；「彰濱可望成為第二科學園區」。三年前還是人人譏責唾罵的彰濱計劃，如今披著科技的外衣借屍還魂，顯得英姿勃發。

黃沙滾滾的重工業台灣

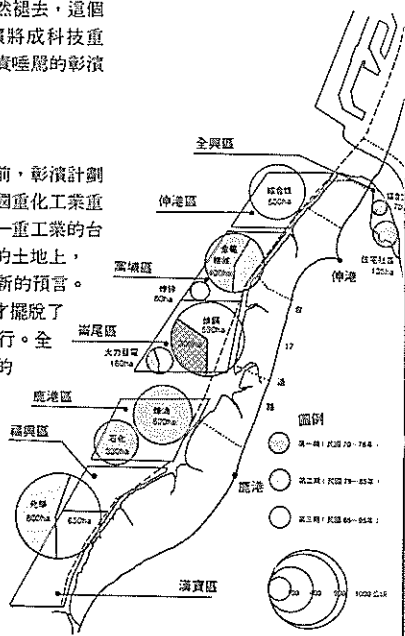
是我們的官員天性樂觀？還是新聞記者的記憶中留不住歷史？十年前，彰濱計劃剛具雛形之初，我們的官員也曾以充滿信心的口吻，把彰濱描繪成我國重工業重鎮的遠景時，新聞媒體也是這般不加質疑地記錄下那些美好的預言——重工業的台灣，島國經濟的壯闊未來。依計劃，應該是廠房林立，一片繁榮景象的土地上，至今依舊是滾滾黃沙。但這一事實，並沒有防礙我們的官員繼續構築新的預言。

政府開發彰濱的構想，最早是在民國六十五年間，當時台灣經濟方才擺脫了一次石油危機的衝擊，景氣大好，而「十大建設」正在轟轟烈烈地進行。全國上下對於「邁向工業化」，充滿了雄心與壯志。此時剛好彰化沿海的大片海埔新生地引起了重視，認為從國土資源充分利用的角度，應該積極加以開發。當時的經濟部長孫運璿和財政部長費驊，均曾數度前往勘察，並感到極大的興趣。

在當時那「經濟掛帥」的情境中，所謂國土的利用與開發，免不了要為經濟開發服務。尤其在發展十大建設的熱情下，加速工業建設的要求，使海埔地的利用方向很快定了位——把彰濱開發為工業區，並且還是重化及污染工業專區！就這樣，彰濱首度決定參加生產的行列，為工業獻身。

彰濱計劃未作可行性研究

根據政府的決策程序，彰濱的開發屬於「重大經建計劃」，



資料來源
中興工程顧問社
彰濱工業區開發工程計劃

耗費鉅額資金開發完成的彰濱工業區，一旦在面臨投資意願低落而停擺之後，竟出現廢區任意廢置的淒荒景象。人們要問：這難道不是濫用了人民荷包裡的錢嗎？

會牽動既有的區域綜合開發計劃，並影響往後的經濟發展順序。因此，彰濱計劃應先由主管的經濟部提出「可行性研究」及規劃構想，與有關單位磋商，再由行政院經建會召集委員會議審議，協調各單位歧見。等計劃通過之後，再籌劃財源，分期編列預算，這方能開始動工興建。

但是，根據政府一向的決策習慣，一旦計劃的擬議是由上而下進行時，正常的程序便可顛倒其先後，承辦官員多半先假定計劃必然成立，並儘量減少質疑，以便計劃順利推動。彰濱工業區的開發，於民國六十一年由經濟部委託「中興顧問社」規劃。中興顧問社便在未進行「可行性研究」的情況下，逕行進行工業區內規劃，這是彰濱計劃一連串錯誤的開始。

民國六十七年五月二十日，內閣改組。行政院長蔣經國出任第六任總統。經濟部長孫運璿受命組閣，並於六月一日開始視事。在這段應該是「看守內閣」的十日之內，行政院竟正式核定彰化海埔新生地編定為工業區。五月二十五日，經濟部次長張光世召集工業局及中興顧問社開會，並正式向外界宣布彰濱開發計劃的內容：將台中港以南至鹿港沿海一帶海埔新生地共四千三百公頃的土地，闢為工業區。其中並將容納大型工廠、重工業以及污染工業之用。預計開發費用兩百億元新台幣。

張光世擴大計劃

這還只是彰濱工業最初的雛形而已。不到十天，張光世出任經濟部長，使他更有機會全心推動這項代表經濟部未來經濟計劃藍圖的計劃。經濟部在計劃研議和送審過程中，又不斷擴充彰濱的領域，將鹿港以南的福興、漢寶和芳苑也納入開發之列。一年之間，彰濱的構想擴大了將近一倍，達到六千七百公頃，而經費也自然地跟著劇增。首期投資即需三百十五億元，較原先估計的全程費用增加了一百多億元。

當時之所以擬議在彰濱開發工業區，主要理由是：①海埔新生地取得容易，而成本極低；②在海濱建立重工業區，污染排除較為容易；③在中部發展重工業，平衡工業發展集中台灣南北兩端的問題。

在這三項考慮中，第一項因素土地徵收容易，很快就獲得證實。第一期計劃徵收三千公頃土地。所需十億元資金，只在三個月內即已籌妥，不到一年即已完成徵收。民國六十八年五月徵收完畢，經濟部所屬國營事業中華工程公司隨即動工開發，抽砂填海，雄壯地進行他們視為神聖任務的「與海爭地」工程。

問題是，行政院雖然核准彰濱編定為工業區，但整個開發計劃，因為有關單位的異議，遲遲未能通過經建會的審議。但執行單位卻迫不及待地開工，擅自將計劃付諸實施，其所憑藉的又是什麼？

工業局失職官員升官

根據中華工程公司的說法，它是依據經濟部工業局在六十八年一月十二日的一紙交付開發的命令，開始施工。那麼，工業局又憑什麼在審核尚未通過、財務計劃完全闕如的情況下，發出交付開發的命令？工業局失職，至為明顯。可是，後來監察院在調查此案時，不過蜻蜓點水，從經濟部長張光世以降，至工業局長處德麟及負責工業區開發的五組組長陳聖怡，竟無一人須為此負責，陳聖怡目前升為工業局副局長，竟也是彰濱第二科學城的主要推動者之一！

事實上，當時行政部門內並不是沒有反對彰濱的聲音。像經建會、交通部及省台中港務局都有異議，這也是彰濱計劃沒能順利通過的主因。但是，異議的單位卻一直將爭論的焦點放在彰濱要不要另闢港口的問題上，以致彰濱應否開發為一個如此大規模的重工業區，以及應該如何開發的問題，始終沒有機會受到充分的討論。

交通部與台中港務局反對彰濱建港，一則是唯恐彰濱港口奪走台中港的利用價

原訂分三期開發完成的彰濱工業區，佔地廣達二十公頃。開發計劃停止後，經濟部及有關單位備受濫用公帑的指責。從去年開始，經濟部再度擬定新的開發計劃。問題是：中央的工業發展決策仍與地方漁業發展的利益，形成矛盾抗爭的對峙局面。



值；二是彰濱築堤造港，將使大肚溪出海口的漂砂迴流至台中港，造成台中港的淤積，而減短其壽命。雖然這些意見不無本位主義的觀點，但他們提出彰濱重建港將造成投資浪費的問題，却頗值得重視。台中港如今的利用效果低於原訂目標，如果彰濱還強行另闢工業港，浪費是必然的。

經建會的反對無力

經建會方面的反對意見，則比較偏重區域整體開發計劃的角度，認為開闢如此大規模的重化工業區，所需要的許多高級人力，也不是彰化地區所能提供，而必須仰賴外來人力。面對這個難題，如無妥善規劃，勢將造成嚴重的社會問題，經建會審核此案的幕僚人員並且主張，重化工業應儘量利用台中港及其臨海工業區預訂開發的一千六百多公頃土地，以避免彰濱另行開發和開港，免得另外投下鉅額資金。至於重化工業區的大規模投資是否合乎我國未來經濟發展方向，則一直未見到討論。從當時的情況看起來，似乎是把彰濱開發工作本身看成經濟發展的目標，而不是以彰濱的開發去配合經濟政策的前瞻性而發展。

儘管經建會在幕僚審議階段中對彰濱計劃頗有意見，但經建會在召集委員會討論此案時，卻未曾直接表明反對的立場。當時經建會主任委員蔣國華並曾在會中贊揚經濟部「及早籌劃開發彰濱，眼光獨到」。經過幾次爭議，經建委員會終於在民國六十八年十二月間作成決議，案中包括四點結論：①彰濱開發有助區域均衡發展，構想正確；②經濟部應將彰濱工業區與台中港臨海工業區一併規劃；③彰濱建港與否，視淤沙問題影響程度如何，再作決定；④開發單位應對人口集中、交通、供水及公共設施，作整體規劃研究。

中華工程無力承擔

看過電影「第三類接觸」的人，大概會對這此空曠的景像似會相識。然而，這可不是電影的虛構場景，這就是開發計劃中途停擺的彰濱工業區，乍看之下，宛似出現在科幻影片的浩劫後的墟址。



劉阿同一家人住在鹿港鎮外的一個小漁村裡，他的祖先世代都靠淺海養殖維生。日子過得儘管清苦，卻擁有一片「海產」。彰濱工業區動土的那一天起，他領得薄薄的一疊收購金額，算是結束了討海生活，也陷入生計窮愁的困境中。彰濱停止開發了，他又回到新生的淺灘上插蚵討生活，這一回他卻得竟日為河川污染所帶來的淺海水質惡化，憂忡不已而徒生興嘆！

這四點結論，其實相當曖昧。它雖贊同彰濱開發工業區的想法，但對規劃問題又有許多條件限制；對於各部會的異議，也並未協調出具體結果。有人認為，根據這四項結論，行政院根本尚未同意彰濱動工。也有人認為，經建會只同意了彰濱有開發的「可行性」，但卻沒有通過經濟部的彰濱開發計劃。不過，行政院的態度如何，此時已不重要，因為施工單位已經在當地工作了超過半年了。

海埔地徵收的成本固然低，但是開發的費用卻相當高昂。中華工程公司和榮工處接受了經濟部委託，負責開發。由於以往出售工業區的經驗過於順利，初時，也是雄心勃勃；但開工不久，即遭遇第二次能源危機，使得開發成本不斷膨脹。原本財務結構不具的中華工程，很快就發覺自己無力承擔這樣一個長期投資的財務包袱，而於民國七十年五、六月間悄悄停工。此時投入的資金已經高達四十億元。

可笑的是，當時行政部門不知是執迷不悟，或為了粉飾行藏，竟然還在八月間成立了一個聯合了中央及省十二個單位的「彰濱開發指導小組」，繼續督導彰濱的開發事宜。到了十月，彰化縣籍立委林炳堃才根據當地居民的反映，在立法院提出質詢，促經濟部恢復開工。當時外界尚不知曉中華工程已因開發彰濱導致財務危機；經濟部長張光世答覆質詢，也僅以「因資金短絀，開發進度較緩」輕輕帶過，直到七十二年，方有經濟部官員公開承認彰濱開發失敗，已暫停投資。此時，經濟部長已經易人了。

坑陷國家資金六十餘億

開發彰濱的計劃，從孫運璿擔任經濟部長任內開始擬議；在張光世任內開始成形，以致草率施工而告停頓；轉至趙耀東手中，會痛斥主管人員毫無主見；再到徐立德任內，曾提出轉作棧五廠或國防訓練基地等六個解決方案，結果皆未獲通過，再轉至李遠海手上，終於在民國七十四年五月一日，由經建會決議全面停止開發彰

濱。至此，彰濱計劃所造成的債務——包括四十億元本金及近二十五億元的利息，由國庫分年編列預算撥補，土地則收歸國有。歷經五任經濟部長的彰濱案，從一個懸繫著台灣經濟工業化目標的夢想，變成一個坑陷了六十餘億元資金的噩夢，破敗地落幕。

彰濱的開發，與同期的一些重大經建投資，像鹽寮煉銅廠、華同重車廠等一樣，一開始就犯了好大喜功的毛病，誇張計劃的經濟效益，缺乏謹慎規劃的責任感。此外，又缺乏行政倫理的觀念，以致環環脫節，制度上所設計的程序和監督，根本無法發揮作用。

除了主管單位罔顧程序、擅行下令動工開發外，彰濱工業區的規劃之草率，也令人為經濟部主管人員的粗糙與大膽感到心驚：

經濟部因為先有開發彰濱的構想，後有在彰濱設置重工業區的意圖，其後的思考焦點，就集中在如何引進大型重工廠，以填滿六千多公頃的廣大空間。順著這個理路，經濟部所屬國營事業的投資，自然成為最優先、也最容易掌握的對象。

設廠認捐大會

民國六十八年七月二十三日，張光世召集各國營事業幹部，舉行了一場「彰濱工業區開發簡報座談會」。這項會議後來演變成一場「設廠認捐大會」，中鋼代表趙耀東表示，中鋼要另建一個八百萬噸的大鋼廠，需地一千公頃以上；中油代表李達海表示，中油要建液化天然氣進口港及儲存用地……，這些發言，都被當成設廠承諾。後來經濟部於七十年元月所提出的彰濱初步規劃，即以此次座談會的口頭說明為根據，在工業區中規劃了各廠的預訂所在。

更為大謬不然的是，台電原來計劃在台中港臨海工業區興建火力電廠，經濟部卻以彰濱開發為由，要求台電改遷至彰濱設廠。台電認為彰濱建港與否尚未確定，而電廠需要大量進口煤作為燃料，故未同意變更計劃。孰知，經濟部竟以張光世名義逕自發文台電，指台中火力電廠應設在彰濱崙尾區西南角；未等台電首肯，中華工程已在這塊土地上匆匆開挖，強行造成事實。這就是全國經濟最高主管單位規劃經濟建設大計的品質作風！

監察院調查不負責任

彰濱計劃失敗宣告擱置後，全國嘩然，認為應該追究決策錯誤及執行違失之責任。監察院介入調查，却很快就接受了經濟部官員以「景氣問題」來搪塞責任的說法，認為第二次能源危機不是任何人可以預料的因素。二次能源危機後，政府發展重工業的方向將有所轉變。結論是：停止開發彰濱，不是任何個人的責任！

這種認定，其實也是極不負責的作法。彰濱計劃之所以宣告擱置，最直接的原因是開發單位已經爆發財務危機，沒有資金再投入開發，政府發展重工業的方向轉變，只是一個下台解套的藉口，並且技巧地將責任轉嫁給能源危機。如果不是中華工程公司發生財務困難，恐怕這項發展重工業的夢想，至今還在海邊填築堆砌。問題是，彰濱開發的計劃未能翔實評估，沒有財務計劃而貿然妄進，規劃粗糙，而執行大膽急躁，白白浪費了國家數十億資財，怎麼會沒有人應該為此負責？

高玉樹：無人可以諒解的國家浪費

行政院政務委員高玉樹曾在彰濱計劃幻滅之後，為文自辯。根據高玉樹的說法，當年他擔任台中、蘇澳兩港的總督導，經常到中、彰現場視察，並幾次向行政院反映，反對彰濱貿然開發。但是經濟部在院會中發言聲音一向更大，根本一意孤行。高玉樹說，台中港建設第三、四期的建港及臨港工業區工程，因分配不到預算，興建遙遙無期；僅隔一條大肚溪的南邊，竟可動支八十幾億元大款額來填築彰濱，

彰濱不開發了。鹿港沿海一帶的淺海養殖業者又回到海坪上。其實，討海是討海人世代熟悉的謀生行當。當他們既得嘗受污染之苦、且而面臨工業發展所帶來的威脅時，似乎又暴露了經濟發展單位「唯工業發展論」神話的種種謬誤。



「老實說，這是無人可以諒解的國家資財的重複和浪費。」除他而外，政府決策官員中少有人願意重提彰濱的往事，對多數人而言，這是一場不堪回首的噩夢吧。

前人的噩夢，也可以是後人的美夢。彰濱傳到第六位經濟部長手中，似乎又出現了新的遠景。根據工業局對未來彰濱的描繪，煙囪林立的笨重工廠將不復存在，取而代之的，將是一座摩登科學城，一個創造科技與現代科學神奇的地方。然而，夢想的實現，最後總是要回到土地上來，何況，彰濱在歷經一次幻滅的慘痛之後，更須要回到現實裡來，揚棄虛浮負功的作風，根絕一廂情願望式的規劃心態。否則，前人的噩夢重新來過，仍然還可能是一場噩夢。

科技的彰濱

彰濱放棄開發之後，經濟部急於擺脫這個燙手的山芋，一再演出病急亂投醫的醜相。它先是構想作為核五廠用地，也有主張作為軍事訓練基地。之後，又說要建作汽車測試中心、農業專區、電鍍專業區、第四加工出口區、自由貿易區、賭博專業區及供杜邦建二氧化鈦廠……等想法不斷提出，卻無法讓人理解這些構想究竟是根據什麼樣的邏輯所得到的結論。敷衍塞責，「只圖結束掉這個爛攤子」，恐怕還是主要的心態。即便是要把彰濱建為「第二科學城」的想法，也是這種心態下的產物。試問，科技產業有什麼必要集結為「城」？又有什麼理由教我們相信：開闢一個命名為科學城的工業區，科技產業就會主動前來投效？為什麼土地利用，除了投入工業生產就別無他途？未來台灣經濟的發展，難道只服膺「科技就是一切」的單一法則？

是顯預官員和無知官僚，造就了彰濱十年的坎坷與創傷，給人民留下了不愉快的記憶。「重工業的彰濱」如今已灰飛煙滅，「科技的彰濱」正待躍起，往日的污名是能否夠洗刷，當然不是樂觀便得以成事。在期待官員們經得起時間考驗之時，我們並不期待另一個能源危機的來臨。