

加工出口區的創設

葛震歐 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

加工出口區的創設

葛震歐 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

加工出口區的創設

72. 11. 0644

中華民國七十二年十一月初版

定價：新臺幣一二〇元

保有版權・翻印必究

著 者 葛 震 歐
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：7681234-2315
郵政劃撥帳戶第100559號

行政院新聞局出版事業登記證局版臺業字第 0130 號

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，為建設新中國揭示了一條正確的道路；其中的民生主義，則為經濟建設提供了指導原則。但非常不幸的，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，終為環境所限，不能有效開發，使經濟迅速成長；反而因戰亂緣故，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）中央政府遷臺以後，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，使臺灣成為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，已被國際間公認為是第二次世界大戰以來最成功的範例

II 加工出口區的創設

之一。這一“經濟奇蹟”的創造，實至為可貴。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、技術密集工業的政策順序發展工業，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；使社會自貧乏轉為豐足，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，不應讓其隨著歲月的消逝而被世人遺忘。

我們中華民族具有悠久的歷史文化，有其極為優越的傳統；但傳統有時也會成為束縛進步的力量。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，用於溝通觀念的時間恆較用於執行計畫的時間為長。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，我國從以農業為主的社會轉變為以工業為主的社會，這實在是一個極為重要的轉捩點或里程碑。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，大部分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，能够產生“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，使更多的人能够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

目 次

提 要	1
第一章 加工出口區的由來	5
第一節 時代背景	5
第二節 構想與立法	7
第三節 疑慮的澄清	11
第二章 加工出口區設立經過	15
第一節 高雄加工出口區的創立	15
第二節 楠梓、臺中加工出口區的增建	21
第三章 加工出口區的特色	27
第一節 事權集中與手續簡化	27
第二節 外匯及貿易管理的放寬	29
第三節 稅捐減免與通關迅速	30

VI 加工出口區的創設

第四節	區內物資流入課稅區的限制	31
第五節	確保外匯收入淨額	33
第四章	其他國家建立加工出口區情形	35
第一節	協助友邦建立加工出口區	35
第二節	韓 國	36
第三節	菲律賓	39
第四節	新加坡	41
第五章	檢討及結論	45
第一節	有關問題平議	45
第二節	加工出口區的貢獻	47
第三節	未來的展望	63
索 引		65

圖表目次

圖 2-1	臺中加工出口區大門鐘塔·····	26-1
圖 2-2	臺中加工出口區重要設施·····	26-2
圖 2-3	財經首長視察高雄港建區土地（民國五十二年九月八日）·····	26-3
圖 2-4	高雄加工出口區標準廠房·····	26-4
圖 2-5	高雄加工出口區重要設施·····	26-5
圖 2-6	楠梓加工出口區重要設施·····	26-6
圖 2-7	楠梓加工出口區儲運中心·····	26-7
表 3-1	加工出口區內設廠與區外設廠的比較·····	28
表 5-1	加工出口區歷年吸引投資金額統計·····	49
表 5-2	加工出口區歷年設立外銷事業統計·····	50
表 5-3	加工出口區投資設廠分類統計·····	51
表 5-4	加工出口區外銷事業資金來源分析·····	52
表 5-5	加工出口區歷年輸出入簽證金額統計·····	53
表 5-6	加工出口區歷年輸出地區統計·····	54
表 5-7	加工出口區歷年產品輸出分類統計·····	55
表 5-8	加工出口區歷年進口物資地區統計·····	56
表 5-9	加工出口區歷年自國內課稅區輸入物資統計·····	56
表 5-10	加工出口區輸出外匯賺取率·····	57
表 5-11	加工出口區內購金額與輸出入金額比率·····	58
表 5-12	加工出口區外銷事業歷年雇用員工人數統計·····	59

Ⅷ 加工出口區的創設

表 5-13 加工出口區外銷事業歷年員工平均薪資統計.....	60
表 5-14 加工出口區各類外銷事業在職員工人數統計.....	60
表 5-15 加工出口區營運績效分析.....	62

提 要

加工出口區 (Export Processing Zone) 是我國首創的制度。民國五十五年十二月，我國在高雄港設立高雄加工出口區，成為全世界第一個加工出口區。設立以後，成績斐然，引起世界各國的注意，尤其是一些開發中國家，紛紛派員前來觀摩學習，或要求我國協助在其國內作同類型的區域規畫。

高雄加工出口區成立後，不及兩年，即已超越原定計畫目標，區內幾已無發展餘地，而申請投資者仍紛至沓來。政府乃於民國五十八年繼續籌建楠梓及臺中兩個加工出口區，以因應投資者的需要。

加工出口區既不同於自由貿易區，亦不同於一般工業區，而是兼具兩者之長的綜合體。若就免徵關稅與畫定隔離區域而言，它與自由貿易區完全相同；但自由貿易區卻不像它有統一的區域規畫與完整的工業設施。若就規畫與設施而言，它又與一般工業區相似；但一般工業區既不能免徵關稅，亦不與外界隔離。加工出口區兼具兩者的優點，為其最基本的特色。

本書第一章“加工出口區的由來”，首先略述當時的時代背景，藉使讀者明瞭我國當年何以會產生加工出口區的構想；進而說明構想

2 加工出口區的創設

成熟與完成立法的經過，並連帶敘述在立法過程中各方的疑慮及政府負責官員如何予以澄清，以使讀者了解創新之不易。

第二章“加工出口區設立經過”，敘述高雄、楠梓及臺中三個加工出口區的設立經過，包括地點的選定、經費的籌措、人才的遴用、廠區的規畫及營運目標的訂定等；特別強調建區當年國庫捉襟見肘，無從指撥專款支援，以及中美基金對整個計畫所作的貢獻。

加工出口區自設立以來，以總面積不及二百公頃的土地，容納工廠七百餘家，吸引投資金額超過兩億美元，年外銷額逾七億美元，容納就業人數亦超過七萬人，能具有如此成績，自非具有相當吸引投資的特色不可。本書第三章“加工出口區的特色”，列舉區內管理方面各項特點，一一加以說明；但亦指出“區內物資流入課稅區的限制”及“確保外匯收入淨額”兩項特點，藉使讀者明瞭區內事業並非享有“特權”，若干方面雖較區外事業享有較多的便利，而在若干方面亦較區外事業受到較嚴格的限制。

民國六十四年十月間，亞洲生產力組織（Asian Productivity Organization）曾在漢城舉辦一次“加工出口區研討會”（Symposium on Export Processing Zone）。會中曾就當時世界各地區三十八個國家籌建加工出口區情形進行檢討。在此三十八個國家中，曾要求我國派遣專家協助調查、規畫與建設，或曾派員來我國接受訓練或見習者，竟達十五國之多。本書第四章“其他國家建立加工出口區情形”，首先簡述我國協助其他友邦建立加工出口區的經過，其次特別敘述模倣我國較有成就的韓國與菲律賓的建區情形，並與我國作一比較。

新加坡雖無加工出口區的設置，但對從事加工外銷者所提供的獎勵條件，與我國加工出口區所能提供者相較，似有過之而無不及，值

得我國借鏡。故本書第四章中特闢一節，予以介紹，並與我國比較。

本書最後一章“檢討及結論”，除列舉加工出口區的貢獻暨對少數仍有疑慮的問題，予以客觀與公平的解釋外，在結論中特別強調：加工出口區僅為一個開發中國家基於某一特殊時期的特殊需要而創造的產物，不能期望它一成不變地長期發揮效用。如今以勞力密集為主的加工工業，在我國即將成為過去，政府目前所極力倡導者，乃是以技術密集及資本密集為主的高級工業；但在當前情勢下，我國既尚不能成立真正的自由貿易區，則加工出口區的型態自仍有其存在的價值，問題僅在如何改進其內涵，使能因應時代的要求而已。

第一章 加工出口區的由來

第一節 時代背景

“加工出口區”爲我國所首創。民國五十五年十二月，我國在香港設立第一個加工出口區，亦即全世界第一個加工出口區。在此以前，世界各國祇有“自由貿易區”或“工業區”等概念。及至我國設立加工出口區以後，成績斐然，引起世界各國的注意；尤其一些開發中國家，如越南、韓國、菲律賓、賴比瑞亞等，紛紛派員前來我國觀摩學習，或要求我國協助在其國內作同類型的區域規畫。

加工出口區既不同於自由貿易區，亦不同於一般工業區，而是兼具自由貿易區與工業區兩者之長的綜合體。若就免徵關稅和畫定隔離區域而言，它與自由貿易區完全相同；但自由貿易區卻不如它有統一的規畫與完整的工業設施。若就統一的規畫與完整的工業設施而言，它又與一般工業區相似；但一般工業區既不能免徵關稅，亦不必與外界隔離。加工出口區兼具兩者的優點，爲其最基本的特質。

我國當年何以有設置加工出口區的構想？談及此一問題，不能不約略回顧當時的時代背景。

我國自民國四十二年政府制定“第一期經濟建設四年計畫”，積極發展工業、獎勵投資以後，工業生產指數雖逐年提高，但進出口規模始終不大，進出口貨品結構亦嫌單純，長期處於貿易逆差狀態。而在此時期，人口增加甚速，就業的需要日增，經濟發展所創造的新就業機會，不足以應付新增人口的就業需要（民國五十三年失業人口占勞動力的比率為 6.4%）。照此趨勢，如不迅速創造更多的就業機會，可能導致嚴重的社會不安。此外，舉國上下在經濟上倚爲長城的美援，又將於民國五十二年終止，而當時平均國民所得不高，國民儲蓄率亦低，勢非有效吸收外資，大力拓展外銷，不足以談進一步的經濟發展。

臺灣地區天然資源貧乏，原有工業基礎薄弱，唯一可恃者即爲素質優秀且爲數充沛的人力。在此條件限制下，欲求迅速發展，而又能創造更多的就業機會，唯一有效之途徑，即爲發展勞力密集且產品又能出口的加工工業。

當時香港的基本條件尤遜於臺灣，但其工業發展的情形遠較臺灣快速；而香港工業中的絕大部分即屬於加工工業。民國五十二年香港的出口總金額達六億七千餘萬美元，其中加工品部分占百分之八十以上；同年我國加工業產品的出口，則僅有一億美元左右。

我國財經當局分析香港加工工業超越我國的原因，主要在於其機器設備、原料、半成品等的進口一律免稅，不但財務的負擔輕，產品的成本低，且節省納稅查驗等手續，進出口極爲便利；此外其資金的流動亦無任何限制，故投資環境較當時我國爲佳。

政府爲改善我國投資環境，曾於民國四十九年訂頒“獎勵投資條例”，對人民投資興辦生產事業雖多方予以鼓勵，但對機器設備的進

口仍未能完全豁免關稅，僅予以提供擔保分期繳納的便利。對加工外銷產品所需原料，原則上雖可免徵進口關稅；但仍應於進口時提供擔保，先行記帳，於產品出口後再行辦理沖退稅手續。因此，廠商在提供擔保與辦理沖退稅手續上，仍須耗費相當的人力、費用與時間，增加不少成本，以致影響其產品在國際市場上的競銷能力。

政府亦未嘗不了解此項辦法的缺點，但外銷與內銷不易分開，一體免稅又為當時財政情況所不許，於是遂有畫出特定區域，專供外銷加工工業使用的構想。

第二節 構想與立法

遠在民國四十五年，高雄港開闢新生地時，當時的行政院經濟安定委員會即有在該新生地上畫出特定區域，設立加工外銷工廠的構想；其後因經濟安定委員會撤銷，此項構想遂未能有進一步的研究與實現。

民國四十八年，行政院美援運用委員會工業發展投資研究小組成立，重行就畫出特定區域、發展工業的問題，特別以香港的工業快速發展為借鏡，作多方面的檢討研究。研究結果認為香港本身為一自由港，實為成功的主要因素。因此，又有在臺灣擇一港口開放為自由港，或設置自由貿易區之議。

但無論自由港或自由貿易區，以臺灣的現況，設置均有困難。蓋所謂自由港或自由貿易區，必須具有以下之特色：(1)物資進出自由；(2)貨幣進出自由；以及(3)人員進出自由。此外，尚須有較大的腹地，以便對產品有消化與儲存的功能。臺灣為一海島，幅員有限，缺乏消