



高雄市立歷史博物館

KAOSIUNG MUSEUM OF HISTORY

「2022 寫高雄—屬於你我的高雄歷史」

出版及文史調查獎助計畫

研究成果報告書

計畫案名

冷戰加工區首部曲：

美國援助壓力、出口導向工業化與高雄加工出口區的設置
(1958-1966)



執行單位：廖彥豪

結案日期：2023 年 12 月

(研究成果報告書僅供參考，未經作者同意請勿引用)

2022 年「寫高雄—屬於你我的高雄歷史」出版及文史調查獎助計畫

期末結案報告

廖彥豪 陽明交通大學社會與文化研究所博士班

一、台灣高雄加工區檔案調查與蒐集成果簡述：

本計畫以 1958 年國府接受美國貸款援助之高雄港十二年擴建計畫，及同時期在美國援助政策催促壓力，以經建機構部門為主導者推動的加工出口區政策規劃（1958-1966）為研究主軸，計畫執行人廖彥豪在 2022 年度高雄研究計畫獎助下，在 2023 年分別就台北國史館、台北國家圖書館、南港中研院近史所、新莊國家檔案管理局、高雄歷史博物館，及美國國家檔案館二館等檔案管理機構館藏和檔案，進行系統性的調閱與複製本計畫研究主軸之相關檔案，目前已大致完成台灣與美國兩地館藏檔案與報告部分的資料蒐集和初步分析工作，各機構部門檔案蒐集重點與狀況說明如下。

表一：各機構檔案調閱整理概況

數量 部門	數量 (卷)	檔案重要性說明
國史館	40	國史館所館藏關於冷戰時期台灣高雄加工出口區之研議與規劃檔案卷宗，大致可分為兩大類型，其一是以行政院院會議事錄為主軸，記錄了從 1950 年代末到 1960 年代初期政院高層決策關於加工區規劃立法之決策過程。其二是以美援會計畫檔案為主，聚焦在高雄港擴建計畫及其後關於填海造陸新生地利用規劃的相關問題。
近史所	30	近史所所館藏檔案部分，則主要集中在美援會改組為經合會之後檔案，本次蒐集重點以 1960-1970 年代經合會負責關於工業區和加工出口區相關規劃發展之紀錄為主。
檔案管理局	30	檔案管理局在 2023 年陸續入藏和開放關於高雄加工區主題相關檔案，從總統府，台灣省政府，內政部，經

		濟部，經濟部加工區管理處等各機構單位移轉之檔案卷宗，本次主要以高雄加工出口區設置前十年之研議，規劃和發展為主軸，調閱掃描了近 30 個案卷。
美國國家檔案館	10	在美國國家檔案館部分，高雄港擴建計畫和高雄加工區規劃散見在美國駐台大使館和駐華安全分署／發展分署機構檔案內，數量並不多，也缺乏計畫系統性的檔案分類。但本次蒐集仍找到部分高港擴建計畫早期規劃興建階段，美國方面所留下來的相關報告。
國家圖書館	300	國家圖書館部分，主要集中在系統性整理高雄加工出口區有關之期刊、報告，及相關重要人士之回憶錄、訪談及文集。 <u>這部分所掃描整理的大量期刊出版物，未來預計在取得正式授權後和國內大型資料庫平台合作，以無償搜尋下載方式提供各界研究者搜尋利用。</u>
國史館 總統府侍從室檔案	100 (筆)	國史館侍從室檔案，本計畫以先前取得高雄加工區建成初期的職員名錄出版品，搭配高雄港擴建及高雄加工區建設相關單位主管人員名錄，彙整高雄加工區政策規劃與推動相關人員人事資料 100 筆，進行相關專業與背景的分類與分析工作。
國史館 台灣新聞報影像檔案	20 (張)	國史館影像檔案，本計畫以高雄港擴建與高雄加工區為主題，申請複製台灣新聞報影像檔案裡在 1963-1970 年間高雄加工區研議規劃和發展初期相關重要檔案影像，做為後續研究、演講和發表時使用。
高史博 謝惠民先生影像檔案	20 (張)	在高史博影像檔案部分，本計畫以謝惠民先生捐贈高史博之大量照片影像檔案中，與高雄港擴建及高雄加工區初期規劃發展之檔案為主軸，挑選申請了 20 張精彩重要的歷史照片影像，將做為後續研究發表與演講時之利用。

資料來源：計畫執行人根據計畫執行成果狀況製表說明



圖一：計畫執行人廖彥豪於今年拜訪美國國家檔案館二館時拍攝。

計畫執行人廖彥豪也在國科會計畫及高雄研究計畫的經費支持下，於 2023 年 5-7 月之間，拜訪了位於馬里蘭的美國國家檔案館二館（National Archives at College Park），此次檔案調查以系統性釐清美國於冷戰前期（1950-1970）全球與對台經濟援助政策為主軸，計畫執行人系統性的調閱了美國國務院，美國駐台大使館，美國駐台安全分署，美國駐台發展分署，及美國對台其他相關部會的各系列檔案。

計畫執行人也在檔案調閱與掃描時，特別留意有關美國對於高雄港擴建計畫及高雄加工區發展之相關檔案紀錄，因高雄加工區正式落成啟用後，剛好美國經濟援助正式結束，因此雖然高雄前鎮加工區仍接受中美基金補助發展，但美國大使館和發展分署檔案並未留下太多關於協助加工區規劃發展的檔案紀錄，比較多是從美國官員對台灣經濟發展的分析，或是美國官員對台灣經建部門官僚的訪談記錄，留下對於高雄加工區前期規劃發展的評價看法。



圖二、三：楠梓加工區總管理處區史館展示狀況（廖彥豪拍攝）。

計畫執行人廖彥豪除了系統性針對台灣和美國重要檔案機構進行資料調查和蒐集工作外，也在 2023 年 12 月兩次先後參訪考察了位於高雄市的前鎮第一加工區和楠梓第二加工區（總管理處），並於 12 月 8 日參訪楠梓加工區總管理處區史館，了解加工出口區初期創設和長期發展的歷史檔案資料保存和整理狀況，預計後續會再透過其他計畫的提案和資源，進一步推動協助加工區各類檔案資料的調查和保存工作。



二、研究初步成果與各類演講／課程合作

計畫執行人在接受寫高雄研究計畫獎助的支持下，於 2023 年間分別接受台灣與中國四間大學院校歷史與社會系所機構之邀請（台灣：台灣大學地理系、中山大學社會系、清華大學社會系；中國：華東師範大學歷史系），以本次計畫獎助之研究主題－東亞冷戰與台灣加工出口區到校進行演講。除演講活動外，中山大學社會系王梅香與李怡志兩位老師，預計在 2024 年 1 月開設以冷戰時期台灣和墨西哥加工出口區為主題的社會設計密集課程，計畫執行人廖彥豪也受邀擔任協力講師，負責講授高雄加工區規劃發展之歷史，以及和修課學生分享介紹國內外加工區相關檔案資料的分布保存狀況。

計畫執行人除了接受各類演講與合作授課邀請之外，也預計以高雄加工出口區為研究主題，在 2024 年投稿兩篇期刊論文，並於計畫執行人廖彥豪的博士論文及後續參與之研究計畫，持續深耕高雄加工出口區及高雄工業發展之相關研究計畫和歷史檔案調查保存工作。

（一）、預計 2024 年發表之期刊論文：

1、廖彥豪，2024，〈東亞冷戰與台灣加工區：美國援助政策壓力、國家發展路線競爭與高雄加工出口區的設置（1956-1966）〉。（預計投稿 THCI 歷史學報，四萬字）－「本篇論文之初稿為寫高雄計畫之主要成果，詳細初稿內容請參考附件一」

2、廖彥豪，2024，〈加工出口區的「加工出口」：冷戰架構下台美協力體制的國際援助（1969-1989）〉。（與台大地理系特聘教授徐進鈺合寫；擬投稿至 TSSCI 政治科學論叢，四萬字）

（二）、2023 年受邀至各大學相關演講紀錄：

1、2023 年 12 月 華東師大歷史系、冷戰研究中心與台灣研究院合辦－「當代中國與世界」系列講座

講題：東亞冷戰與高雄加工區：美援政策壓力、發展路線競爭與經濟特區的設置（1956-1966）

2、2023 年 12 月 台大地理系、政大國發所與政大台史所合辦－「冷戰下的台灣與世界：地緣政治與國際援助」講座

講題：加工出口區的「加工出口」：冷戰架構下台美協力體制的國際援助（1969-1989）

3、2023 年 7 月 中山社會系與文化研究學會「文化批判論壇在南方」

講題：東亞冷戰與高雄加工區:美國經援政策與國家發展路線競爭(1958-1965)

4、2023 年 1 月 清大社會所「技術史與技術研究」課程

講題：冷戰加工區首部曲：美國援助政策壓力、出口導向工業化與高雄加工出口區的設置（1956-1966）

（三）、協同合作課程開授

1、2024 年 1 月中山大學社會系「社區文創設計－展示冷戰下台灣與墨西哥加工區」課程

授課教師：王梅香（中山大學社會學系副教授）、李怡志（中山大學社會學系講師）

偕同授課教師：宋嘉（美國哥倫比亞大學歷史系博士候選人）、廖彥豪（陽明交通大學社會文化研究所博士候選人）、陳漢聲（走路草農藝團藝術家）、丁昶文（藝術家）



圖四（左）、（右）：計畫執行人廖彥豪於 2023 年 7 月及 12 月，分別接受中山大學社會系及台灣大學地理系邀請專題演講之演講海報。

三、目前構思關於「台灣高雄加工區」後續研究計畫議題簡述

創立於 1966 年的高雄前鎮第一加工出口區，以及隨後在 1960 年代末陸續創設的高雄楠梓第二加工出口區，台中潭子第三加工出口區，作為台灣戰後經濟發展體制轉型與空間計畫實驗的範例，廣受美國及世界其他後進發展國家的重視，這使得高雄加工區成為當時國際外賓來訪和各國經建部門官僚來台考察研究的對象。台灣政府和經濟與外交部門也掌握到此一重要趨勢，將台灣加工區的政策經驗，從國家經濟發展政策實驗轉化為國家外交政策的重要工具，開始在 1970-1990 年代之間，積極援助世界各地區後進發展國家推動經濟發展、加工出口工業化下設立加工出口區（自由工業區）。

計畫執行人廖彥豪與其合作人徐進鈺教授，預計繼續就冷戰時期台灣加工區援外工作繼續深入進行相關研究，除了研究台灣重點援外區域的亞洲和拉丁美洲外，也預計以幾個重點援助國家進行個案研究，深化台灣高雄加工區在世界區域經濟發展歷史過程裡扮演角色的探討和詮釋。



圖六：1972 年越南國家發展部次長阮文安率領考察團來華考察高雄前鎮與楠梓加工出口區，由時任高雄加工出口區管理處長吳梅村陪同參觀加工出口區合影（資料來源：國史館台灣新聞報）。

此外，針對高雄加工區在 1966-1975 年之間的快速驚人發展績效，過去關於加工區第一個十年快速發展的成效，多仍以加工出口區的制度設計和優惠條件，做為當時高雄加工出口區之所以能夠吸引大量僑外投資，擴展國際貿易市場之解釋。計畫執行人廖彥豪預計在其博士論文的最後一章，同樣從東亞冷戰

與地緣政治的結構視角，來重新解釋 1970 年代前後高雄加工出口區的傲人發展成果。



圖七：計畫執行人廖彥豪根據初步研究架構和基礎資料繪製（資料來源：繪製構思－廖彥豪，協助製圖平面設計師－鄭萃文）。

這篇後續的研究會進一步解釋，當時在中國發生的文化大革命對港澳地區的波及，以及同時期東南亞發生的排華運動的背景脈絡，台灣高雄加工區於此時誕生，有著天時、地利、人和的角度，促使台灣成為當時地緣政治經濟資本移動的重要落腳地，同時加上美國與日本等先進國家國際分工的工業投資移轉，促成了高雄加工區在 1960-1970 年代的快速發展歷程。這篇研究會是計畫執行人廖彥豪博士的學位論文其中一章，也預計在研究過程裡另外申請高雄研究相關獎助計畫爭取經費繼續推動後續資料蒐集和研究工作進行。

美國援助政策壓力、國家發展路線競爭與高雄加工出口區的設置

(1956-1966)¹

廖彥豪²

陽明交通大學社會與文化研究所博士生

摘要

本研究作為我們對「冷戰加工區研究」的首部曲，將在「全球冷戰、東亞地緣政治與國際援助」的核心視角和整體關懷下，重新審視 1960-1980 年代，台灣加工出口區在美國全球援助和東亞地緣政治架構下規劃試驗、快速發展與對外擴張的特殊經驗，對冷戰時期美蘇對抗結構下經濟冷戰與資本主義制度的鞏固擴張，及國際援助和雙邊合作關係架構下台灣角色的影響。而從台灣戰後發展經驗來看，高雄前鎮加工區的創設，既是反映台灣從戰爭動員體制的衛戍國家型態，轉型到加速發展與工業化的發展型國家體制的重要標誌，並且高雄加工區的劃設，也同時蘊含了當時經建官僚對於產業政策、空間計畫、區域發展和人力運用等多重政策試驗的意涵，重探台灣加工區的經驗，將有助於我們重新認識與分析冷戰時期的美台雙邊關係與台灣戰後政經發展。

本文聚焦探討台灣加工出口區如何誕生於全球經濟冷戰和東亞地緣政治的變局中，在美國援助政策轉向的壓力，及台灣內部不同部門路線分歧下加工區的規劃和設置經驗。第一部分先討論美國全球和對台援助政策轉向，如何促成 1950 年代末期開始，台灣政府體制和組織權責的轉型與改組，加工區規劃又如何從原先的自由貿易區，蛻變成為「台灣製造」的加工區首創模式，並作為台灣當時推動出口導向工業化的發動機；第二部分落到以高雄港十二年擴建計畫為起始，如何帶動美援機構、台灣經建與軍事部門三方，對高港擴建新生用地和加工區規劃的衝突競爭，而經建部門倡議的高雄加工區方案如何在美國外部援助的壓力和支持下，最後成為台灣政府對高港擴建用地的主要方案；第三部分將以加工區作為特區發展模式的制度實驗作為主軸，來探討高雄加工區設置管理的立法過程及制度設計重點；結論部分，將把台灣加工區的設置和發展經驗，重新放回美國全球援助、東亞地緣政治與經濟冷戰的架構下，延伸探討重訪台灣加工區研究對於開展東亞冷戰與戰後台灣發展研究的問題與路向。

¹ 本文為科技部與高史博補助計劃部分成果，僅為研究初稿，請暫勿引用。

² 聯繫信箱：r96544022@gmail.com。

關鍵字：加工出口區、美國援助、經濟冷戰、地緣政治、美援會、李國鼎

一、問題意識與研究材料：

經濟冷戰與體制轉型架構下的台灣加工出口區

在有關經濟特區與加工出口區在冷戰時期的創設和擴散，已被國際組織和歐美相關研究者指出是理解冷戰時期美蘇經濟冷戰的外交對抗，國際經濟發展模式和地緣政治部署，及特區創設和國家主權調整，與新國際分工經濟發展模式的重要現象。³從國際勞工組織與相關研究者的統計調查來看，冷戰時期全球加工出口區的創設和擴散也存有特別集中於亞洲和拉丁美洲地區國家的現象，近期則有相關研究者指出，冷戰時期加工區的區域擴散和援助輸出現象，是與美國當時的地緣政治與經濟援助戰略，及同時期藉由國際和區域組織的介入支持有直接關係。

著名的經濟人類學者，同時也是研究經濟特區與冷戰關聯的專家 Patrick Neveling 近期的系列研究就清楚的指出，⁴冷戰加工區的國際援助和區域擴散，與美國在 1970 年代推動的反共圍堵政策和新國際分工體系有直接關係，1970 年代初期開始的加工區擴散現象可說是，美國同一時期為回應第三世界國家的不結盟運動（Non-Aligned Movement），及在拉丁美洲世界推動的爭取進步聯盟運動（Alliance for Progress），作為鞏固資本主義集團發展和團結的一個關鍵轉折時代；發展地理學者 Megan Maruschke 的研究也延續 Patrick Neveling 的討論，⁵指出美國與聯合國工業組織在不結盟運動的政策下，推動後進國家以出口導向工業化發展模式，協助其設置加工區發展的情況，並以印度接受援助設置加工區為其主要的研究案例。

在前述冷戰加工區的創設和擴散現象研究討論裡，在 1960 年代中期，在美國援助秩序下，由美國在背後支持和給予實質經濟援助，由台灣政府的美援會、經合會和經濟部負責籌畫的高雄加工出口區（Kaohsiung Export Processing

³ Neveling, P. (2015). Export processing zones, special economic zones and the long march of capitalist development policies during the Cold War. Neveling, P. (2017). The Global Spread of Export Processing Zones, and the 1970s as a Decade of Consolidation. In K. Andersen & S. Muller (Eds.), *Contesting Deregulation: Debates, Practices Developments in the West since the 1970s* (pp. 23-40). New York: Berghahn.

⁴ Neveling, P. (2015). Export processing zones, special economic zones and the long march of capitalist development policies during the Cold War. Neveling, P. (2017). The Global Spread of Export Processing Zones, and the 1970s as a Decade of Consolidation. In K. Andersen & S. Muller (Eds.), *Contesting Deregulation: Debates, Practices Developments in the West since the 1970s* (pp. 23-40). New York: Berghahn.

⁵ Megan Maruschke. (2017). Zones of reterritorialization: India's free trade zones in comparative perspective, 1947 to the 1980s. *Journal of Global History*, 12(3), 410-432. Megan Maruschke. (2019). *Portals of Globalization: Repositioning Mumbai's Ports and Zones, 1833 – 2014*. De Gruyter Oldenbourg

Zone KEPZ) 創設發展，便被公認為冷戰加工區創設和擴散的重要里程碑和參照範例。事實上，在 1970 年代初期，聯合國工業組織 UNIDO 和聯合國發展計畫 UNDP 開始準備推動以加工區促進出口導向發展模式作為後進國家經濟和產業發展的重要特區發展模式時，便曾與台灣政府聯繫，希望選定當時發展成績優異且頗受世界各國矚目的高雄加工區，作為世界加工區援外輸出訓練示範的首次開會地點。

而長期任職高雄加工區管理處擔任副處長，主要負責加工區對內管理制度與援外輸出工作的王達九在其回憶錄也提到，⁶聯合國工業組織當時曾與台灣政府合作，由經濟部和加工區管理處負責，準備在台灣召開第一次世界加工區大會，不管是 Patrick Neveling 的研究，或是當時作為台灣加工區重要技術官僚王達九的回憶錄，都突顯台灣加工出口區在 1960 年代美蘇冷戰對抗時期的全球加工區創設發展歷程，和 1970 年代初期全球加工區援外輸出擴張階段的重要示範意義和特殊位置。

在冷戰時期美蘇經濟冷戰對抗的基本結構下，台灣的高雄加工出口區誕生於美國經濟援助政策轉型秩序下，美國既施加壓力也給予協助，希望台灣能盡快從戰爭動員體制轉向加速發展和工業化體制，以符合其對於東亞地緣政經的整體佈署，並作為美國資本主義陣營和新國際分工體系的重要成員。而台灣加工區創設和發展的成功典範經驗，也使得台灣在美國資本主義陣營的東亞和拉美地緣政治經濟布局的架構裡，從重點受援國轉變成援助協力國，變成是鞏固和維繫美國霸權秩序和後進發展國家聯盟的重要協力角色。

然而，雖然台灣的高雄加工出口區從全球經濟冷戰、東亞地緣政治和台灣發展體制轉型的角度來看，都具有其特殊的重要性和歷史定位，但關於台灣加工出口區如何在經濟冷戰和東亞地緣政治架構下創設和發展的研究其實相當有限，其中關於台灣加工出口區如何在美國援助支持／壓力下，配合台灣國家發展從戰爭動員轉向加速發展體制的誕生過程討論更是缺乏。

關於 1960 年代台灣加工出口區起源的研究解釋，長期以來主要是以被譽為「台灣加工出口區之父」的李國鼎政委，透過他對於歷史記述和口述訪談裡的說法長期被視為主要依據，⁷並搭配加工出口區管理處所出版的相關周年回顧和報告為輔助，形成一套被後來大多數研究者所接受的說法。⁸這些以當事者經建官僚為主述的說法，相對忽視了台灣加工出口區是誕生於全球經濟冷戰和東亞地緣政治結構的基礎條件，並對於美國經濟援助政策在當時台灣發展體制轉型和加工出口區設置過程路線分歧時所扮演的關鍵影響角色予以淡化處理，而主

⁶ 《艱難奮鬥四十年：加工區副處長王達九回憶錄》（台北：自印，1990）。

⁷ 《李國鼎：我的台灣經驗》（台北：遠流，2005），頁 344-363。

⁸ 《加工出口區的創設》（台北：聯經，1983），。《中華民國加工出口區創立與發展》（高雄：經濟部加工出口區管理處，1987）。《台灣加工出口區經濟統理結構的形成與轉型》（台中：東海大學，2002）。

要聚焦於經建官僚在面對美國經濟援助政策調整過程，如何「明智且有效」的透過制定獎勵投資條例和設置加工出口區，促成台灣朝向出口導向工業化轉型的又一次經濟奇蹟。

並且這類從經建官僚觀點出發的國家發展轉型視角，也幾乎刻意忽略和排除當時中華民國政府內部不同部門，對於國家發展體制和加工出口區設置問題的認知歧異和政治衝突，因而無法有效的解釋為何經建官僚原先在 1950 年代中期倡議「全面開放的亞洲自由貿易區」，會在 1960 年代初期轉向為設置「局部試驗性的台灣加工出口區」，並且無法解釋作為東亞發展型國家裡頭，「強國家」和「強勢經建部門」代表的中華民國政府，為何在高雄港第一期擴建計畫和新生用地規劃問題，必須耗費近五年才能確立設置高雄加工區的政策方案。

本研究作為我們對「冷戰加工區研究」的首部曲⁹，將在「全球冷戰、東亞地緣政治與國際援助」的核心視角和整體關懷下，重新審視 1960-1980 年代，台灣加工出口區在美國全球援助政策和東亞地緣政治架構下的規劃試驗、快速發展與對外擴張的特殊經驗，對冷戰時期美蘇對抗結構下經濟冷戰與資本主義制度的鞏固擴張，及國際援助和雙邊合作關係架構下台灣角色的影響。而從台灣戰後發展經驗來看，高雄前鎮加工區的創設，既是反映台灣從戰爭動員體制的衛戍國家型態，轉型到加速發展與工業化的發展型國家體制的重要標誌，並且高雄加工區的劃設，也同時蘊含了產業政策、空間計畫、區域發展和人力運用等多重政策試驗的意涵，重探台灣加工區的經驗，將有助於我們重新認識與分析冷戰時期的美台雙邊關係與台灣戰後政經發展。

本文聚焦探討，台灣加工出口區如何誕生於全球經濟冷戰和東亞地緣政治的變局中，在美國援助政策轉向的壓力，及台灣政府內部不同部門路線分歧下台灣加工出口區的規劃和設置經驗。第一部分會先討論美國全球和對台援助政策轉向，如何促成 1950 年代末期開始，台灣政府發展體制和組織權責的轉型與改組，而加工區規劃又如何從原先的國際貿易港和自由貿易區，蛻變成為「台灣製造」的加工區首創模式，並作為台灣當時推動出口導向工業化的發動機；第二部分具體落到以高雄港十二年擴建計畫為起始，如何帶動美國援助機構、台灣經建部門與軍事部門三方，對高雄港擴建新生用地和加工區規劃的衝突競爭，而經建部門倡議的高雄加工區方案又如何在美國外部援助的壓力和支持下，最後成為台灣政府對高港擴建新生用地的重要方案；第三部分將以加工出口區作為一種特區發展模式的制度實驗作為主軸，來探討高雄加工區設置管理的立法政治過程及制度設計重點；結論部分，將把台灣加工區的設置和發展經

⁹ 我與我的指導老師台大地理系徐進鈺教授對於冷戰時期台灣加工出口區的規劃和發展，已展開一系列的合作計畫，除本文首先探討加工出口區在東亞冷戰的地緣政治結構下的創設和規劃外，另外我們也已著手合作撰寫包括在 1960 年代東亞地緣政治變局與周邊國家內部動亂情況下，高雄加工出口區的飛躍性發展，及隨後第二和第三加工出口區的增設研究。此外，我們也有另外一篇文章，將從全球生產網絡的理論觀點，探討在台灣加工出口區的僑外投資和產業類型，對於台灣在 1960-1970 年代和全球與區域生產網絡的連結影響。

驗，重新放回美國全球援助、東亞地緣政治與經濟冷戰的架構下，延伸探討重訪台灣加工區研究對於開展東亞冷戰與台灣戰後研究的問題與路向。

本研究在科技部多年期計畫¹⁰的支持下，透過我們對台灣及美國政府組織權責與決策體制的基本認識與掌握，就美國與台灣部分的機構檔案進行系統性蒐集和分析研究。本文主要立基於，國史館典藏的行政院議事錄、陳誠與嚴家淦個人檔案，及總統府侍從室檔案，國史館與中研院近史所館藏的美援會和經合會的委員會議紀錄、有關工業投資小組與加工出口區管理處相關檔案卷宗，近史所檔案館典藏外交部國組司相關檔案卷宗。此外，我們也系統性蒐集和掃描了美援會、經合會和加工出口區管理處等核心經建官僚機構所出版的相關期刊、統計和報告，並輔以和加工區規劃發展相關經建與軍事部門官僚的回憶錄與言論集進行比對和研究。

本研究計畫已開始蒐集整理，但尚未充分納入本次論文研究分析範圍內的檔案資料，則包括美國國家檔案館的美國國際發展署對東亞和台灣援助檔案、美國駐台大使館檔案，館藏於台大總圖五樓的李國鼎個人檔案，以及現存於高雄楠梓加工區管理總處的相關報告與檔案。本研究計畫也已規劃在 2023 和 2024 年的暑假和寒假，安排兩次行程赴美國國家檔案館繼續蒐集美國方面檔案資料，更進一步開展冷戰時期加工出口區發展規劃的相關研究課題。



¹⁰ 本研究計畫受到徐進鈺老師接受科技部前後兩個多年期計畫「從國家的特區到特區化國家：東亞特區與邊界研究」、「加工出口區的加工出口：冷戰架構下台美協力體制的國際援助」支持，預計將在後續寫作修改和資料增補後，另行以期刊成果發表。

二、從戰爭動員到加速發展：

發展與工業化的推手－美援會工業投資小組

（一）從戰爭動員體制到加速發展計畫轉軌的外部壓力與內部張力

在 1950 年代自由世界因西歐的經濟復興，才遏止住了「赤色共產主義」在歐洲的浪潮，在 1960 年代，自由世界的命運將決定於尚待開發地區的佔世界人口三分之二的人民，是否能夠成功地提高生活水準，和是否能參與決定他們自己的命運，這就是六十年代對我們的挑戰課題。對於這個挑戰，台灣也必能而且也必須擔當一個重要的角色。我說她必能，因為她有必須的技術和組織，我說她必須，因為她須在中國「竹幕」的這一邊，做一個自由社會的好榜樣，給亞洲其他國家看（美援會投資小組，1960：24-25）。¹¹

美國國際合作總署中國分署長郝樂遜「決定性的六十年代的挑戰」演說詞，1960 年

1950 年代初期爆發的韓戰，促使美國重新檢討東亞地緣政經局勢的發展，及其對在台灣的國民黨政權的政策立場，而隨後美國軍事與經濟援助的重新恢復，也使國民黨在 1950 年代初期得以透過美援的支持，在台灣重新站穩腳步。不過當時的共產黨解放軍還缺乏海軍、空軍的跨海協同作戰的投射能力，相對於共產黨軍隊的綜合實力，國民黨政權的軍事能力在美援的支持下，足以防衛台灣本島安全，而韓戰的爆發，也使當時國府內部正在論辯的防空疏散體制，朝向柔性管制的方向形塑。¹²然而隨著 1954 年第一次台海危機爆發，展現共產黨軍隊武力解放台澎金馬的企圖和行動，並在當時共產黨空軍已有能力巡弋台灣海峽，並在基隆、台北周遭進行偵防工作和發動空襲轟炸的能力，此一重大事件和軍政局勢轉變，促使蔣中正總統指示重新檢討防空疏散體制的管制與落實，由軍系將領出面重新主持台灣民防事務的推動，建立台灣省民防司令部，¹³並制定相關防空疏散計畫和制度，使防空疏散體制往擴大管制的方向推動。

在 1958 年 8 月 23 日在外島金門所爆發的第二次台海危機，卻對於 1950 年代末期以後，國民黨政權和國民政府的軍事反攻大陸政策和防空疏散體制產生重大轉折的影響，並成為後來在 1960 年代，伴隨著美國對外援助政策的轉變，國府總體發展目標開始朝向發展型國家轉型，推動加速經濟發展計劃和快速工業化的濫觴。1958 年發生的第二次台海危機，促成美國國務卿杜勒斯在同年 10

¹¹ 《加速經濟發展計畫》（台北：工業投資小組，1960），頁 24-26。

¹² 廖彥豪，〈「衛戍國家」的空間計畫：國民黨政權存續、防空疏散體制與台灣戰後城鄉發展〉（2018 年 11 月 3-4 日），第六屆華大史學研究生論壇－「歷史上中國與世界的國家治理與社會變遷」，華中師範大學歷史文化學院。

¹³ 〈臺灣省民防司令部沿革史〉，檔案管理局藏，《國防部》，檔號：AA05000000C/0039/12Q05022/1。

月訪台，並就中美共同防禦條約，及美國對台海協防與外島防務的範圍與權責做出再次確認，但美方也明確表示不希望國府藉由武力衝突和挑釁行為，擴大台海之間的武裝衝突，並進而使美國再次捲入國共內戰的擴大區域戰爭，同時美方也希望在台灣的國民政府能夠以防衛性的軍事準備，加強政治建設和經濟發展，作為民主自由集團的亞洲代表，以政治經濟建設的成果反攻大陸。¹⁴

美國方面對台海局勢的研判，及對在台國民黨政權的期待，在經過雙方高層政府代表的多次協商修正後，也取得國府高層的大致同意形成共識，由總統蔣中正與美國國務卿簽署中美聯合公報，除了再次確認與重申美方對台澎金馬的協防工作外，也就國府反攻大陸政策，從以軍事武力反攻為主軸，轉向以政治經濟建設反攻，爭取世界各國輿論、海外華僑同情與中國大陸地區民心為依歸。¹⁵除中美聯合公報達成的共識之外，美國方面也在第二次台海危機前後，陸續提供台灣勝利女神（Nike）和鷹式（Hawk）兩種防空飛彈防禦系統，協助台灣軍方組建訓練防空飛彈部隊，確保台灣對台海和北部地區防空安全的防禦自主性和制空權。¹⁶而在第二次台海危機後，包括中美聯合公報所大致確立的國府將轉向政經反攻大陸政策，及美方陸續提供台灣軍方的防空飛彈防衛武力，都成為接下來台灣在推動加速經濟發展過程，檢討先前各項軍事管制和防空疏散體制的地緣政治與軍事武裝基礎。

美國對台援助的政策基調，從 1954 年的第一次台海危機後已見端倪，美國對台海局勢及在台灣國民黨政權的基本立場，是希望台灣的國府不要輕率的以武力發動反攻大陸的軍事行動，並導致美國被捲入戰爭，並避免將國共內戰再次擴大成東亞區域性的戰爭。在此基調下，美方不斷希望國府能夠以防衛型的軍事動員準備為主軸，以確保台澎金馬地區的安全為目標，逐步降低軍事預算的耗費，裁減軍隊人數，將相關樽節的政府預算及美援經費投入對台灣地區的經濟建設發展。而這項政策基調在 1958 年的第二次台海危機後，透過中美聯合公報獲得進一步確認，並且伴隨美國對第三世界國家援助政策的調整，促使美國進一步強化透過軍事和經濟援助的管道，促成國府從以戰爭動員準備為總體國家發展目標，轉向以加速經濟發展和工業化的道路。

美國方面在 1958-1959 年之間，曾密集派遣副國務卿狄倫、助理國務卿柏森斯、國際合作總署副署長薩西奧和計畫經理卜蘭特來台訪問，預告美國援助政策即將進行調整，¹⁷預告對台美援即將縮減乃至於停止，並藉此再次表達希望

¹⁴ 《加速經濟發展計畫》，頁 13-30。《美國對華政策文件集：第二卷下冊（1949-1972）》（北京：世界知識，2004），頁 698-730。

¹⁵ 《美國對華政策文件集：第二卷下冊（1949-1972）》，頁 698-730。

¹⁶ 〈陸軍飛彈第二營鷹式編訓簡報資料〉，國史館藏，《蔣經國總統文物檔案》，典藏號：005-010202-00143-003。

¹⁷ 〈石叟叢書資料彙編（三）—副總統陳誠與美國戴禮博委員會談紀錄〉，國史館藏，《陳誠副總統文物》，典藏號：008-010110-00004-010。〈石叟叢書續編—談話錄—接見美國國務院遠東局副助理國務卿柏森斯談話紀錄〉，國史館藏，《陳誠副總統文物》，典藏號：008-010109-00007-

國府嚴格控制和降低軍事費用支出，進行財經制度改革，加速推動經濟建設發展，以逐步謀求自主自立的建議和期待。而早在美方透過高層官員訪問正式提出相關降低軍費支出，推動財經制度改革和加速經濟發展等建議前，國府方面以副總統陳誠及其率領的經建官僚團隊也已著手推動相關改革計畫，此時美國方面伴隨著第二次台海危機後的建議與壓力，反而成為陳誠團隊當時進一步援引外力，促成國府內部形成共識，加速推動相關改革政策的重要外部助力。

在美方明確表示經濟援助即將減少，並提前預告終止期限的壓力下，由於美援當時在台灣政府預算和經濟發展的資本形成仍扮演極為關鍵的角色，國府當局為因應美援政策的改變，並同時追求加速經濟發展，追求擴大工業化發展的目標，重新安排資源配置與吸引僑外資本投入便成為當時財經改革的首要課題。而當時以行政院長陳誠、美援會副主委尹仲容、秘書長李國鼎和財政部長嚴家淦為首的經建官僚團隊，在 1959 年下半經過與美國駐台大使莊萊德和中國分署署長郝樂遜的密切協商下，在經建官僚原先規劃的制度改革方案，並配合美國方面提出的建議下，在 1960 年初提出十九點財經改革方案和加速經濟發展計畫，¹⁸以具體的財經改革和國家預算控制作為，因應美援政策的改變，尋求未來在經濟發展的自主性，推動加速經濟發展計畫。而為了擴大吸引僑外投資，就必須有效改善當時台灣的投資生產環境，透過對於各項租稅的減免，對工業投資造成障礙的制度法規改革，解決工業發展投資面對的土地取得和基礎建設規劃問題，便成為落實加速經濟發展和工業化計畫的關鍵。

在 1950 年代末期到 1960 年代初期的歷史情境裡，國民黨政權內部隱然呈現兩種國家目標和發展路線的內部競爭和張力。在因應地緣政治經濟局勢和美國援助政策變動，而主張開始推動加速經濟發展計畫的過程裡，在國府決策高層扮演主導角色者為副總統兼行政院長陳誠，及由美援會副主委尹仲容、經濟部長楊繼曾、財政部長嚴家淦與美援會秘書長兼工業投資小組召集人李國鼎等經建官僚領導建立的政策研議與執行網絡。¹⁹雖然在 1958 年中美聯合公報已宣示以政經反攻為主，軍事反攻為輔的基調轉變，並面對持續來自美國方面制約軍事行動和國防預算成長的明顯壓力，但同一時間的總統蔣中正及其統帥的軍事部門的核心關懷仍以軍事反攻大陸與戰爭動員進行準備，²⁰並先後擬定各項軍事反攻計畫，與美國方面持續交涉，甚至曾一度考慮毀棄中美聯合公報所達

060。〈石叻叢書資料彙編（三）—與美國副國務卿狄倫會談紀錄〉，國史館藏，《陳誠副總統文物》，典藏號：008-010110-00004-055。

¹⁸ 〈經濟發展類—加速經濟發展與努力方向（二）〉，《李國鼎檔案》，台灣大學圖書館館藏。

¹⁹ 《陳誠先生日記（二）》（台北：國史館，2015），頁 900-901、1006、1015、1054、1109。《陳誠先生日記（三）》（台北：國史館，2015），頁 1389、1414-1415、1476、1510。

²⁰ 《蔣中正先生年譜長編（第十一冊）》（台北：國史館，2015），頁 14、22-25、96、129-135。

《蔣中正先生年譜長編（第十二冊）》（台北：國史館，2015），頁 45。《強人眼下的軍隊：1949 年後蔣中正反攻大陸的復國夢與強軍之路》（台北：黎明，2019），頁 85-155。

成的政策共識，直接單方面發起軍事反攻計畫。²¹

而同樣是軍伍出身的行政院長陳誠，在當時已體認到如果在沒有美國援助支持配合的前提下，軍事反攻大陸勢必不可行，並且貿然發動反攻大陸與軍事動員計畫，將對財政預算平衡和內部社會穩定造成嚴重衝擊影響，而選擇將國家治理重心放在加速經濟建設發展，²²作為一個相對強勢的行政院長兼美援會主委，在其政策理念與現實認知的驅使，並配合美國援助的外在壓力和支持，就國家發展目標與資源分配與總統蔣中正進行兩種發展路線抗衡的過程裡，為經建官僚在接下來籌畫推動加速經濟發展計劃的工作撐出一定空間與機會。

（二）高雄港擴建與高雄加工區的幕後推手—美援會工業投資小組

在 1958 年經濟安定委員會撤銷後，美援運用委員會隨之改組並強化其作為國府經建決策幕僚之職能，除增設秘書長一職由李國鼎出任外，並強化美援會作為統籌美援計畫的政策研議和計畫申請職權，設置工礦計畫聯繫組和運輸計畫聯繫組，作為與經濟部 and 交通部對口聯繫關於經濟發展、產業政策與交通運輸等重大政策與美援年度計劃的決策協調管道。²³為統籌十九點財經改革計畫後，政府推動加速經濟發展與工業化工作，力圖改善台灣整體投資環境，促進國內工業投資及吸引僑外資來台設廠投資，時任行政院長兼美援會主委陳誠直接指示，在 1959 年底設立了工業投資發展研究小組（下稱工業投資小組），²⁴由秘書長李國鼎擔任召集人，陶聲洋擔任執行秘書，工業投資小組在美援會時期推動經濟發展與工業化工作上扮演主要推動者角色，並主導接下來研議《獎勵投資條例》、《加工出口區設置管理條例》及高雄前鎮加工區的規劃籌建工作。

表 1：1963 年美援會及其附屬機構員額與經費表

單位	員額人數	人事費用	業務費用	經費合計（萬）
美援會	178	1,420	526	1,946
工業投資小組	65	280	505	785
工礦聯繫組	47	296	304	600
運輸聯繫組	15	74	92	166
經濟研究中心	15	84	119	203
合計	320	2,154	1,546	3,700

²¹ 《李國鼎口述歷史：話說台灣經驗》（台北縣：卓越，1993），頁 115、141。《李國鼎：我的台灣經驗》（台北：遠流，2005），頁 124-125。《蔣中正先生年譜長編（第十一冊）》，頁 14、22-25、96、129-135。《蔣中正先生年譜長編（第十二冊）》，頁 45。

²² 《李國鼎口述歷史：話說台灣經驗》，頁 144-145。《李國鼎：我的台灣經驗》，頁 105-107。《陳誠先生日記（二）》，頁 1119。《陳誠先生日記（三）》，頁 1389、1509-1510、1536、1541、1682。

²³ 《李國鼎：我的台灣經驗》，頁 200-203。《王昭明回憶錄》（台北：時報，1995），頁 54-56。

²⁴ 〈美援會成立工業發展投資研究小組〉，檔案管理局藏，《行政院》，檔號：AA00000000A/0048/8-8-1-3/7。

資料來源：〈再任財政部長時：財政相關文件（六）—1963 年度行政院美援運用委員會等單位現有人員及經費表〉，國史館藏，《嚴家淦總統文物》，典藏號：006-010502-00020-032。

從嚴家淦檔案所保存，在 1963 年底美援會再次改組為經合會時的組織架構與經費編制來看（表 1），可以看到由秘書長李國鼎擔任召集人領導的工業投資小組及工礦聯繫組，在當時儼然已成為美援會經建決策事務的主幹，在員額編制上已達美援會五個處室加總的 62%，而在實際業務執行經費上，則更是已遠遠超過美援會本身預算的 150%，而成為美援會幕後推動經濟發展計劃和加速工業化工作的主要推手。

工業投資小組當時負責台灣整體經濟發展與工業投資環境改善工作，工業投資小組當時另外下設投資服務、投資法令、投資研究與公共關係室等四組，在政策制度上的重要工作，包括優先制定《獎勵投資條例》，及全面檢討修訂各項經建發展相關法規，而在招商引資部分，包括分別在美國、歐洲和香港設立投資服務處，並主動協助僑外資處理在台灣工業投資所遭遇各項問題與阻礙²⁵。在當時，台灣準備從戰爭動員體制和農業發展階段，開始要快速轉向經濟發展體制和加速工業化階段，調整動員體制和農業發展時期所建立的土地管制和利用模式和思維，以及建立制度化的工業用地供給和政策，就變成工業投資小組當時重要工作項目之一，工業投資小組在美援會時期便積極協調軍事和農業生產部門，在獲得行政院長陳誠的政治支持下，進行全省軍管土地的總清查和解編，農用土地轉用去管制，及在美國經濟援助的支持下，積極主導規劃示範工業區，以便利國內外工業投資解決工業用地取得困難與供給不足問題。²⁶

而其中配合出口導向外銷工業發展的基隆港和六堵示範工業區，及配合高雄港十二年擴建計畫，研議規劃設立的高雄加工出口區，便是當時經濟部工礦聯繫組和美援會工業投資小組在經費資源和人力有限的情況下，視為重要發展議程的兩項示範性開發計畫。而高雄加工區的規劃設置，又因同時涉及扶植出口導向工業、國際貿易商港轉型、並兼顧區域均衡發展和南部地區人力運用等多層次政策目標的考量，而受到當時的經濟部長楊繼曾及美援會秘書長李國鼎重視，成為當時工礦聯繫組和工業投資小組的重點工作項目。²⁷

從美援會時期到經濟部階段，長期追隨李國鼎的前經建會副主委王昭明便在其回憶錄裡提到，²⁸在 1960 年代的台灣，《獎勵投資條例》和高雄加工區規劃都是當時政府促進經濟發展和出口導向工業化的兩個重點項目，在部會職權上

²⁵ 〈再任財政部長時：美援會資料（三）：行政院美援運用委員會及附屬各計劃職員錄〉，國史館藏，《陳誠副總統文物》，典藏號：006-010507-00004-003。《自由中國工礦建設》（台北：大同，1960），頁 239-240、252-256。

²⁶ 〈行政院美援運用委員會有關資料附件彙輯：有關便利工業用地取得之說明〉，國史館藏，《陳誠副總統文物》，典藏號：008-010503-00002-007。

²⁷ 《李國鼎：我的台灣經驗》，頁 344-363。

²⁸ 《王昭明回憶錄》，頁 76-78。

雖歸屬經濟部管轄範圍，但實際上多由美援會和後來的經合會負責創議和推動工作。而高雄加工區的前置規劃和管理制度，在當時因又密切涉及港務發展和港市關係，工業投資小組召集人李國鼎特別邀請曾在戰後初期擔任過兩任基隆市長的謝貫一擔任工業投資小組首席顧問，專門負責統籌協助全省地方縣市工商業界成立工業策進會，及主導籌畫高雄加工出口區的規劃和設計工作。

表 2：經濟部加工區管理處前三任處長、副處長戰後重要經歷（1965-1983）

編號	加工區正副處長	戰後重要任職經歷
1	謝貫一 （籌備處主任和首任處長 1965／03-1967／04）	<u>基隆市長</u> → <u>美援會工業投資小組首席顧問</u> →經合會投資業務處首席顧問→經合會參事→ <u>經濟部高雄加工區籌備處主任</u> → <u>經濟部加工區首任處長（任內赴美招商病逝）</u>
2	吳梅村 （第二任處長 1967／05-1974／08）	資委會工程師→經安會（工委會）專委→ <u>美援會工業投資小組專委</u> → <u>美援會工業投資小組執行秘書</u> →經合會投資業務處長→ <u>經濟部加工區處長</u> （援助越南加工區籌建團長）→駐美投資貿易處主任→北美事務協調會經濟組長→ <u>經濟部次長</u>
3	胡家爵 （第三任處長 1976／08-1983／04）	<u>基隆港務局工程師</u> → <u>美援會技正</u> →經合會技正→經合會中小企業處副處長→經濟部工業局專門委員→經濟部投審會執行秘書→ <u>經濟部加工區處長</u>
4	羅鵬展 （第一任副處長 1965／03-1967／04）	<u>基隆自來水廠長</u> →台灣省物資局處長→ <u>經濟部工礦聯繫組專門委員</u> →經合會投資業務處技正→ <u>經濟部高雄加工區籌備處副主任</u> → <u>經濟部加工區副處長</u> →經合會都市發展處技正
5	葛震歐 （第二任副處長 1967／05-1974／08；代理處長 1974／08-1976／08）	資委會工程師→ <u>台船公司工務主任</u> → <u>美援會工業投資小組技正</u> →經合會技正→ <u>經濟部加工區副處長／代處長</u> →經濟部投審會執行秘書→經濟部中央標準局長
6	王達九 （第三任副處長 1977／03-1986／10）	<u>基隆港務局工程師</u> →省府交通處科長→經合會國際合作小組技正→經濟部加工區總工程師→經濟部加工區台中分處長→ <u>經濟部加工區副處長</u> （援助拉丁美洲地區國家設置加工區專家／顧問團負責人）

資料來源：筆者綜合國史館侍從室檔案彙整而成。

高雄加工區的創議、規劃和管理，可說是由美援會工業投資小組（及後來改組成立的經合會投資業務處）一手主導的政策產物，²⁹除了工業投資小組召集人李國鼎和執行秘書陶聲洋在 1960 年代中期先後出任經濟部長，統籌前鎮第

²⁹ 《加工出口區的創設》（台北：聯經，1983），頁 15。

一加工區的創設，及規劃增設楠梓第二加工區和潭子第三加工區外。從表 2 來看，加工出口區初期籌設和快速發展階段（1960-1980 年代）的前後三任處長和副處長，也同樣多具有在美援會和經合會的任職經歷，並延攬了具有在 1950 年代基隆港市發展經驗的技術官僚和工程師，組建出一批具有整合工業投資、國際貿易和港務管理等政策專業與工作歷練的核心團隊，在接下來主導台灣加工區的規劃和發展。而其中擔任加工區處長和副處長任期最長的吳梅村和王達九，在 1970 年代開始，也進一步主責台灣對外援助東南亞及拉丁美洲友邦籌設加工出口區的援外顧問團工作，及參與後來 1980 年代新竹工業園區的初期規劃設計。³⁰

（三）從衛戍到發展型國家轉型過程的雙重構造—軍事部門的外溢擴張

1950 年代末期作為台灣從戰爭動員體制轉向加速發展與工業化體制的關鍵時期，雖然在 1960 年代，美援與經建部門透過美國與聯合國經濟援助的支持下不斷改組強化與擴充職能，但由於此時台灣仍處於地緣軍事與政治格局中的戰爭動員與準備狀態，「共產中國」並未放棄以武力解放台灣，在台灣的國民黨政權高層以總統蔣中正為首始終抱持著強烈的國家安全危機意識，也未完全放棄反攻大陸的戰爭動員準備計畫，因此在這個階段，從衛戍國家轉型為發展型國家的過程裡，國家機器內不同部門的發展也呈現其體制轉換期間雙面性構造和內部張力。

這時期國民黨政權的國家機器另外一個顯著特性，就是在最高領導人總統蔣中正的授意選派下，軍事部門的高層菁英，系統性的以退除役方式卸任軍職後，轉任外放到其他重要的省政、交通與港務部門，³¹透過由退除役的高階軍職將領擔任非軍事性重要部門的主管工作，強化最高領導人／三軍統帥對關鍵部門的直接控制領導權，便於平時與戰時的職能管轄與目標轉換，隨時準備配合軍事武力反攻大陸，或是一旦遭受到中共解放軍攻擊的戰爭準備計畫³²。

在台灣戰後的政治治理與經濟發展過程裡，在 1950-1970 年代之間，行政院相關部會有許多組織職能因為戰後遷台時期的縮編裁撤，在尚未重建恢復期職能前，主要是由省政府及所屬相關廳處局代行其治理職能，因此在台灣戰後發展的過程裡，有所謂「一島兩府」的現象存在，台灣省政府的職權與影響力是必須被分析處理的重要因素。台灣省政府在 1957-1972 年之間，曾進入一段長達 15 年的「軍人主席」掌政的時代，由空軍上將周至柔（1957-1962），陸軍上將黃杰（1962-1969）和陸軍上將陳大慶（1969-1972）先後擔任台灣省主席。周至柔在擔任省主席前，擔任總統府國防會議秘書長一職，黃杰與陳大慶在擔任省

³⁰ 《李國鼎：我的台灣經驗》，頁 357。《艱難奮鬥四十年：加工區副處長王達九回憶錄》，頁 117-145、167-180。

³¹ 《海軍人物訪問紀錄：第一篇》（台北：中研院近史所，1998），頁 61-64。

³² 《海軍人物訪問紀錄：第一篇》，頁 61-64。

主席前，則是台灣省警備總司令部前後任的總司令，周至柔在卸任省主席後轉任總統府參軍長，黃杰與陳大慶在卸任省主席後則是同樣轉任國防部長，顯示此一時期，省政與軍政部門人事任命與職權業務上的高度聯繫與重要性。

除了 1950 年代末省政府開始長達 15 年的軍職省主席時期外，省府交通處因其管轄事權直接涉及台灣島內部及對外的公路與鐵路運輸、港灣與海運管理，事涉軍事部門於平時／戰時的軍事佈署、肅共防諜和邊境管理等業務監管和轉換，因此省府交通處從 1960 年代開始的近 30 年內，同樣進入主要皆是由軍職的退役將領擔任處長³³，並主要是由來自專職軍需生產動員，及支援三軍後勤補給運輸的聯合勤務總司令部或陸空軍後勤／供應司令部退役軍職人員出任，以便有效配合軍事部門的軍事佈署、戰時動員和後勤管理作業。

表 3：冷戰時期歷任台灣省政府交通處處長（1950-1990）重要任職經歷

編號	省府交通處處長	戰後重要任職經歷
1	侯家源 (1950-1957)	台灣省政府顧問→台灣省航業公司董事長→省府交通處長（任內病逝）
2	莫衡 (1957)	台灣省鐵路局長→省府交通處長→交通部顧問
3	譚嶽泉 (1957-1962)	台灣省公路局長→省府交通處長→台灣省政府委員→石門水庫管理委員會主委（兼）
4	陳聲簧 (1962-1969)	陸軍供應司令部少將副司令→ <u>聯勤總部運輸署中將署長</u> → <u>陸軍供應司令部中將副司令</u> →省府交通處長→台灣省政府委員→裕民和富民運輸公司董事長（遠東關係企業）
5	陳來甲 (1969-1972)	陸軍供應司令部少將副司令→ <u>聯勤總部中將參謀長</u> →省府交通處長→台灣省政府委員
6*	<u>陳樹曦</u> <u>(1972-1977)</u>	台灣鐵路局副局長→台灣鐵路局局長→省府交通處長→交通部政務次長
7	常撫生 (1977-1980)	空軍總部副中將副參謀長→空軍供應司令部中將司令→ <u>聯勤總部中將參謀長</u> → <u>聯勤總部中將副總司令</u> →台灣省公路局長→省府交通處長→台灣汽車客運公司董事長
8	魏巍 (1980-1984)	<u>陸軍預備第五師少將師長</u> →台灣省政府主任秘書→台灣省政府副秘書長→石門水庫管理局局長→台北市建設局長→台灣省政府副秘書長→省府交通處長→交通部常務次長→
9	林思聰 (1984-1990)	陸軍後勤司令部少將參謀長→ <u>陸軍後勤司令部中將副司令</u> →省府交通處長

³³ 參考表 3，歷任退役軍職將領出身的省交通處處長在軍隊中任職的相關經歷。1960 年代之後僅有陳樹曦並非由軍職將領退除役後轉任。

資料來源：筆者彙整自國史館侍從室檔案。

當時基隆與高雄港務局同樣都隸屬於省交通處管轄，並且高雄左營軍港因作為台灣海軍駐紮的重要軍事基地，高雄港務局長從 1950-1980 年代末期，也有將近長達 30 年的時間（參考表 4），皆由海軍退役的中將及少將長期擔任港務局長一職，並同時肩負高雄港區整體的民防佈署與戰時動員指揮工作。³⁴

在 1958 年接受美國貸款援助正式啟動的高雄港十二年擴建計畫，當時便是屬於省府管轄，並由省交通處指揮督導高港局推動，而 1965 年高雄前鎮第一加工出口區的創設，就是以高港擴建計畫第一期新生地為基地進行開發。從高港擴建計畫到高雄前鎮加工區規劃建設期間（1958-1965），省府部門直接牽涉的三個層級機構主管，從省主席、交通處長和高雄港務局長多是由退除役的高階軍事將領擔任，直接參與和影響高港擴建及加工區創設的相關決策與執行過程。

表 4：冷戰時期歷任高雄港務局長（1949-1988）戰後重要任職經歷

編號	高雄港務局局長	戰後重要任職經歷
1	王國華 (1950-1958)	台灣航業公司總經理→ 高雄港務局局長／高雄港防空處長
2	王天池 (1958-1962)	海軍總部少將副參謀長→海軍總部少將參謀長→ 高雄港務局局長／高雄港民防指揮部指揮官
3	李連輝 (1962-1982)	海軍供應司令部上校司令→海軍總部公工署少將署長→海軍供應司令部少將司令→ 高雄港務局局長／高雄港民防指揮部指揮官 →交通部顧問
4	袁昌炎 (1982-1988)	海軍少校艦長→海軍艦隊訓練司令部上校主任→海軍艦隊指揮部少將司令→海軍總部中將參謀長→ 高雄港務局局長／高雄港民防指揮部指揮官

資料來源：參考國史館侍從室檔案，由筆者製表。

軍事將領出身的省政和交通部門主管的任命，本身就是來自最高領導人總統兼三軍統帥蔣中正基於國防軍事目的，進行武力反攻和戰爭準備的目標設定和人事準備，從軍事將領出身的省政與交通部門菁英本身也跟國防部和三軍司令部等軍事部門有較親近的人事關係和政策立場。但這並不必然意味著從軍事將領出身，退除役轉任省政與交通部門的主管後，必然僅只會從軍事整備和戰爭威脅的考量，全盤反對推動經濟發展和工業化政策，從退除役後實際擔任省政和交通部門主管機關的職權業務與本位立場來看，他們可能會同時受到來自美國經援、地方議會和政商資本的壓力和影響進而修正或調整其立場。

但從軍事部門出身的機構主管確實相對缺乏配合推動經建計劃與工業建設

³⁴ 《海軍人物訪問紀錄：第一篇》，頁 61-64。

的專業能力和歷練，這確實會造成由退除役軍事將領擔任相關部門主管，在配合協調推動相關經建計劃和土地利用規劃時的難度與阻力，接下來從高雄港擴建計劃到加工區規劃建設階段，我們就可以透過這個代表性的案例，來檢視和討論軍事部門和由軍事將領退除役轉任相關部門主管所帶來的具體影響。

三、美援政策壓力與國府官僚部門的競爭：

高雄港擴建計畫與創設前鎮加工區

（一）美國經濟援外政策下的高雄港擴建計畫

1956年5月經安會工業委員會在擬定第二期四年經濟建設計劃階段時，工委會便曾在經安會委員第77次會議提案，³⁵在推動外銷工業發展的目標下，建議以高雄港區為基地，劃出特定區域，建立加工工廠區，透過減免原料進口與成品出口之稅賦，並藉此降低運輸費用，以較低廉之生產成本和出售價格，提升台灣加工製造業的國際競爭力，藉此吸引華僑及外國人來台投資設廠。該項提案通過經安會會議支持，指定由經安會工委會擔任召集人，組織經濟部、財政部、交通部，及省建設廳、財政廳與交通處等單位，共組專案小組，負責此項計畫的實施方案。

同時在工委會負責草擬的第二期台灣經濟建設四年計劃裡，交通部門計畫部分，³⁶於高雄港區擴建計畫內建設加工工廠區及自由貿易區，藉以吸引外來投資和促進國際貿易的構想，也已正式列入相關政策規劃目標。由工委會草擬的第二期四年經建計劃的交通部門計畫，在港埠擴建計畫部分，已清楚展現了以經安會為首的經建部門，希望透過台灣的三大重要港口（基隆港、高雄港和花蓮港）的擴建和改善計畫，推動從軍事動員（配合）港轉為國際貿易港，藉以加速推動台灣工業建設和國際貿易發展的初步藍圖。

美國在1950年代末期對台灣經濟援助政策的主軸，是以降低台灣軍事預算支出，並箝制台灣以軍事反攻大陸為條件，希望促成台灣推動加速經濟發展和工業化，這便涉及對前一階段戰爭動員體制下對土地與港埠空間利用計畫的去管制過程。以1959年初省交通處和基隆港務局提請交通部核定的花蓮港擴建計畫申請美援補助案為例，³⁷即可看到美援顧問對開放台灣重要港口為國際貿易港的基本立場，美援顧問對花蓮港擴建計畫的技術問題及發展潛力深具信心，但也指出台灣政府如未先將花蓮港指定為國際貿易港，則此擴建計畫將無具體效益可言，並以開放花蓮作為國際貿易港，作為提供擴建貸款計畫的前提條

³⁵ 〈高雄市議會建議高雄港區設立自由貿易區案〉，檔案管理局藏，《行政院》，檔號：AA00000000A/0048/8-5-5-1-6/2。

³⁶ 《中華民國第二期台灣經濟建設四年計畫》（台北：經濟部，1971），頁113-116。

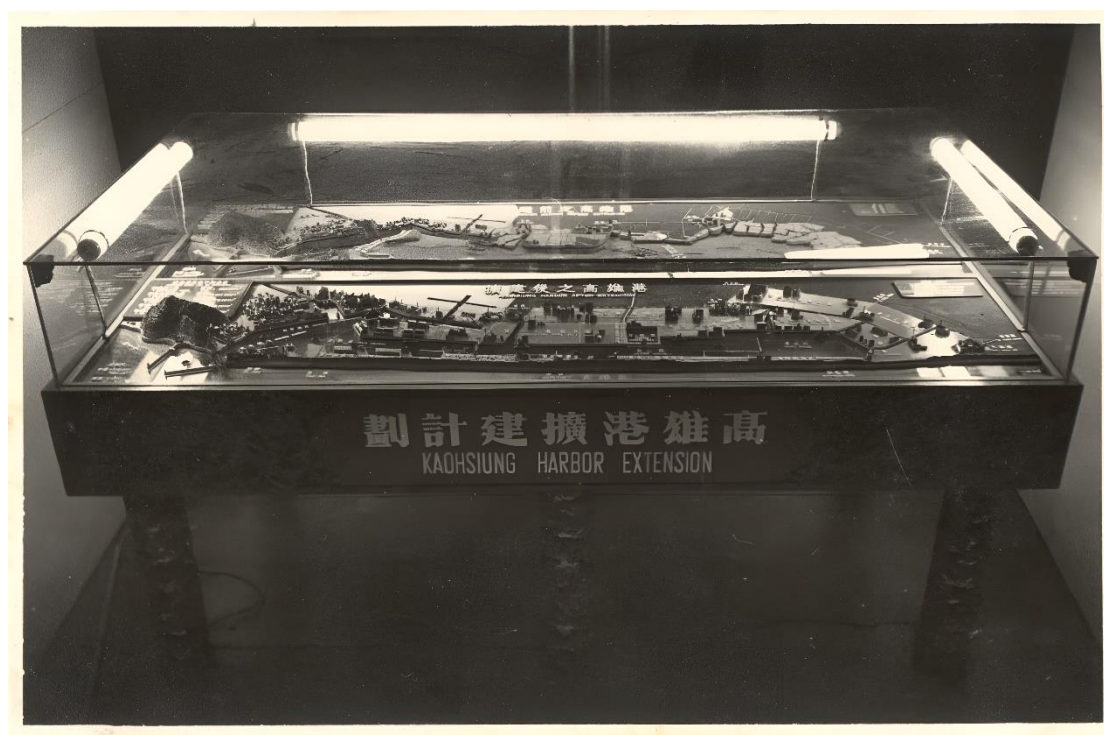
³⁷ 美援會檔案。

件。

花蓮港透過擴建計畫開放為國際貿易港的提案，從 1959 年初提案，一直延宕到 1963 年才正式核定通過，最主要的反對力量，就是來自於國防部門以軍事佈署和防衛安全為考量的反對，³⁸這個體制內抗衡的結構性狀態，也自然反映在同時期研議推動的高雄港擴建計畫及加工區規劃政策。

高雄加工出口區的規劃籌建，從 1956 年工委會時期的最初構想，便是以高港擴建區作為基地，而在 1958 年接受美國援助計畫的「高雄港十二年擴建計畫」及第一期擴建工程填海造陸形成的新生用地，便成為高雄加工區政策規劃的起點。在 1958 年正式啟動的「高雄港十二年擴建計畫」，要同時放在美國全球援助政策及對台灣國家發展路線的政策立場，及台灣當時政經發展階段來看，才能清楚掌握高港擴建計畫和新生用地規劃問題背後所涉及的政策分歧和政治競爭。

圖 1：1961 年「加速經濟發展展覽會」會場的高雄港擴建計畫模型照片



資料來源：〈陳誠副總統數位照片—加速經濟發展展覽會影集〉，國史館藏，《陳誠副總統文物》，典藏號：008-030604-00004-002。

當時從美國對台戰略部署和經濟援助政策立場來看，美方從台灣在十九點財經改革發布前後，便清楚的希望台灣政府方面能夠有效控制國防預算支出，從武力反攻大陸轉向強化自主防衛能力，避免軍事預算持續擴張影響經濟建設

³⁸ 美援會檔案。

計劃，能將多數資源投入加速經濟建設與工業化發展用途。因此不僅針對高雄港，在台灣當時前兩期經建計劃實施以後，內部工商業蓬勃發展，對外貿易運輸需求增加，都使得美國經濟援助政策強化促使台灣政府推動港口解嚴和擴建發展，以推動基隆、高雄和花蓮作為國際貿易港為重要經建與交通政策，美國貸款援助支持的高雄港擴建計劃便是此援助政策脈絡下的產物。

而從台灣內部的港口建設及國際運輸情況來評估，高雄港原本就是台灣三大主要港口裡，天然地形與港灣條件最為優良的海港，又兼以高雄本身潛在的發展腹地範圍大，及原有工商業發達的基礎條件，使得台灣在 1950 年代中期後，因工商業和進出口貿易的急速擴張，亟需擴大對外國際貿易與遠洋航運量能時，高港擴建計劃就在此時成為美國經援部門與台灣經建部門方面有極高共識的經濟援助貸款計劃。³⁹

表 5：「高雄港十二年擴建計畫」各期編列經費與計畫成果

項目 期數	第一期	第二期	第三期	總計
疏濬航道 (公里)	6.39	2.90	0.965	10.255
挖濬土方 (立方公尺)	7,593,210	3,517,790	3,042,000	14,153,000
填築土地 (公頃)	228	159	157	544
興建岸壁 (公尺)	5,922	2,276		8,198
深水碼頭 (公尺)	225			225
繫船棧橋(座)	2			2
經費預算(元)	178,755,000 ⁴⁰	71,090,000	109,690,000	359,535,000

資料來源：《高雄港務局十年來政務輯要（上冊）》（高雄：高港局秘書室，1972），頁 2-9。

根據表 5 來看，「高雄港十二年擴建計畫」分成三期推動，⁴¹擴建計畫使得高雄港整體港域利用面積增加六倍，達到 19 平方公里，並透過挖泥疏濬、擴大航道與深水碼頭的設置，及同時透過挖泥填海造陸的方式，大幅擴大高雄港新生用地的腹地面積達 544 公頃，預計可作為一般工業、加工出口工業、遠洋漁

³⁹ 《台灣高雄港務局運用美援成果檢討》（台北：經合會，1967），頁 1-26。

⁴⁰ 《台灣高雄港務局運用美援成果檢討》，頁 23-26。在高港第一期擴建計畫的經費預算裡，美國貸款援助部分為 157,250,000 元，約佔第一期總經費的 88%，將近達到九成。

⁴¹ 《高雄港務局十年來政務輯要（上冊）》頁 2-9。

業、重化工業和國際運輸貿易等發展用地的利基。

而在三期擴建計畫裡又以第一期擴建計畫所涉及的擴建項目成果最為關鍵，高港擴建新生用地規劃與加工出口區設置相關的部分，主要涉及的是第一期擴建計畫中填海造陸的 228 公頃新生用地規劃管理問題。從表 5 可以看到第一期擴建計畫幾乎全數來自美援貸款的計劃支持，而當時美方要求貸款還款的機制，必須透過填海造陸的新生土地的租用或賣售所得來償還，⁴²這個第一期港區擴建計畫主要由美援貸款支持和償付的歷史背景與制度設計，也成為美援顧問後續介入高港擴建區新生地開發和管理計畫的正當性和壓力來源。

（二）從自由貿易區到加工出口區：經建與軍事部門的內部分歧與衝突

從 1958 年美國援助高港擴建計畫啟動，到 1965 年初立法院審議《加工出口區設置管理條例》通過，高港擴建新生地規劃利用與高雄加工區設置籌建問題前後竟歷經七年之久。在此期間，美國對台援助政策、台灣國家發展目標、國家機器內部的政策路線競爭和經建部門的組織改組，都經過複雜的變動調整及博弈角力過程。既有論述和當事者紀錄，過去主要集中於從行政院長陳誠領導的美援會／經合會與經濟部等經建部門，如何配合 1950 年代末期的加速經濟發展及工業化計畫，在高港擴建計畫的基礎下推動高雄加工出口區的設置。在國家機器內忽視了同時期來自以總統蔣中正所領導的軍事部門的反對力量，及經建部門裡財政部與外貿會不同立場，在國際環境和外部因素部分，則是明顯淡化處理美國經濟援助扮演重要的外部壓力與支持角色，同時也排除了來自省與縣市議會透過監督質詢的催促壓力，及立法院在最後法案審議階段做出的重要修正支持。

本研究嘗試透過各相關機構近年開放更完整的檔案材料，一方面重構高雄港擴建及高雄加工區政策規劃和路線競爭的歷史過程、行動者競合和因果關係，另一方面透過這個歷史重建，進一步複雜化我們對全球冷戰和東亞地緣政治架構下，台灣國家機器在發展路線決策與體制轉型的動態運作過程。在圖 2 裡，在政府部門裡負責推動高雄加工區規劃是以美援會工業投資小組和經濟部工礦計畫聯繫組為核心，在上層得到來自行政院與省政府高層的支持，在執行部分則是有省公共工程局配合推動建設工作。在政府內部明確表態反對高雄加工區建設案者，包括來自經建部門內部，以財政預算收入和戰時管制為由反對的財政部與外貿會，國防部則是從國家安全與軍事佈署的角度，從頭到尾堅持反對立場，這些不同部會基於戰爭動員危機為出發點的反對力量，在當時都受到總統蔣中正並未放棄以武力反攻大陸的戰爭動員發展路線所影響。⁴³

⁴² 美援會檔案。

⁴³ 《蔣中正先生年譜長編（第十一冊）》，頁 14、22-25、96、129-135。《蔣中正先生年譜長編（第十二冊）》，頁 45。《強人眼下的軍隊：1949 年後蔣中正反攻大陸的復國夢與強軍之路》，頁 85-155。

而在政府內部，在省府層級直接負責高雄港擴建計畫及新生地利用規劃工作的省交通處和高港局，立場則是擺盪於消極反對和配合推動之間，交通處與高港局在不同階段對推動加工區政策的曖昧立場，一方面是源自交通處和高港局的主管，在此時多由總統蔣中正與軍職省主席選任高階軍事將領退除役後轉任，配合戰爭動員計劃推動的相關政策工作需要，但交通處和高港局在高港擴建計畫的實際推動工作上，又不可避免的分別受到來自於美援貸款計畫的壓力，以及省與市議會代表地方勢力的監督催促。

圖 2：1960 年代高雄前鎮加工出口區規劃建設階段的行動者網絡分析圖

資料來源：筆者根據本研究分析架構繪製。

工業投資與擴展國際貿易的工作。高港擴建計畫在 1958 年通過開始執行，到 1959 年初填海造陸有初步成效前後，擴港新生地未來的規劃利用問題隨即成為各方關注和爭論的焦點。台灣省議會和高雄市議會便曾在 1958 年底前後經過大會決議正式提案，⁴⁴發函要求省府與中央盡速推動高港擴建區設立自由貿易區的提案，省府方面鑑於此案涉及國家整體政策規劃，同時因應來自地方民意機關建議案，從速推動自由貿易區的訴求壓力，於 1959 年 1 月呈請行政院召集各部會進行協商，⁴⁵正式啟動關於高港擴建計畫與高雄加工區規劃的政策討論。

原先在經安會時期，於高雄港區建設自由貿易區的提案，是決議由經安會工委會擔任召集機構，邀集各部會協商討論，不過由於此時經安會已併入美援會等相關單位，美援會工業投資小組也尚未正式設立，因此在 1959 年這一年，因高港擴建計畫本屬於省交通處與高港局申請計畫的管轄權範圍內，行政院雖指示由經濟部負責召集跨部會協商討論，但卻未協調授權其接手主導籌畫相關工作。⁴⁶因此雖然高港擴建區新生地已進入規劃利用階段，但中央、省府及相關機構對於擴建區新生地利用管轄權與自由貿易區設立與否的政策性問題，並沒有清楚的政策主導機構、協商機制和政策方案共識。

行政院在當時將此案交由經濟部負責研商，經濟部則委由工礦聯繫組負責此案研議規劃，當時李國鼎身兼美援會秘書長和經濟部工礦聯繫組召集人，便運用工礦聯繫組名義，在 1959 年 9 月召集中央與省相關部會進行政策協商。⁴⁷李國鼎以主席身分在會議報告開場時便說明，高港擴建新生用地如何與工業發展和國際貿易相配合是一項重要課題，而高港擴建計畫為美援計畫，美援方面對於擴建區新生地利用問題十分關切，並曾多次致函美援會希望台灣方面盡早做出決定。李國鼎強調工廠特別區或自由貿易區設立問題，⁴⁸不應限於既有加工外銷和外匯貿易的制度性改進而自滿，應在改善工業投資環境和促進國際貿易競爭力的整體體制與政策問題上考量，從吸引工業投資、便利工業生產、加強出口競爭的角度，研議工廠特別區之設立。

由經濟部工礦聯繫組召集各部會協商的專案會議，最後做成建議在高港擴

⁴⁴ 〈高雄市議會建議高雄港區設立自由貿易區案〉，檔案管理局藏，《行政院》。

⁴⁵ 〈高雄市議會建議高雄港區設立自由貿易區案〉，檔案管理局藏，《行政院》。

⁴⁶ 〈高雄市議會建議高雄港區設立自由貿易區案〉，檔案管理局藏，《行政院》。

⁴⁷ 美援會檔案。該次會議由經濟部工礦聯繫組召集，會議名稱為「工礦計畫聯繫組利用高雄港擴建區內設立工廠特別區案」。工礦聯繫組在當時邀集了中央與省府有關機構與會，就政策性問題進行協商，包括經濟部、財政部、外貿會、交通部、關務署、省政府、交通處與高港局等單位。值得注意的是，該次會議工礦聯繫組並未邀請國防部或省警備司令部等軍事部門代表與會表示意見。

⁴⁸ 美援會檔案。在 1959-1962 年之間，在中央與省府相關部門的案卷與會議紀錄裡，有「自由貿易區」和「工廠特別區」交錯使用出現的狀況，但從後來接手主導籌畫的經濟部工礦聯繫組和美援會工業投資小組檔案紀錄裡，最晚在 1961 年初的工礦投資聯席會報裡，經濟部與美援會對高港擴建區建設特區計畫就已偏向是以建立加工工廠的工廠特別區，也就是後來的加工出口區為主要方向。

建區設立工廠特別區的政策建議案，並決定由經濟部、財政部、美援會、外貿會、省交通處和高港局等單位，進一步就行政管理、減免稅則、外匯制度與設立地點等問題研究規劃。工礦聯繫組召集的專案會議決議，雖看似確立政策方向，但其實對相關單位而言並無決策拍板的強制力，從當時相關單位對應否設立工廠特別區的立場來看，⁴⁹財政部主要關心關於工廠設備、原物料進口和加工產品外銷時各項稅賦減免，造成對於當時政府稅收和預算的減損衝擊。外貿會則是從 1958 年第二次台海危機才剛趨於緩和的角度，指認台海仍處於戰時狀態，認為僑外投資對台灣戰爭狀態的投資安全評估，可能會大幅降低投資意願和力道，若遇到戰爭爆發，影響原物料和加工產品之進出口，也將遭受重大損失，不論建設自由貿易區或是工廠特別區的實質效益，不如計畫評估的樂觀。

行政院和省府在此時雖對在高港擴建區設立自由貿易區或工廠特別區，都抱持著原則性同意，交由中央與省府相關單位具體協商的態度，但由於經建部門內部對是否設立特區仍有明顯分歧，軍事部門隨即表達明確反對立場，而中央與省府卻未能積極解決相關單位的分歧衝突，政策規劃也缺乏強而有力的主管機構統籌推動，高港擴建區新生用地的管轄與規劃工作，在體制上就仍由省交通處督導高港局負責規劃辦理。

省交通處在 1959 年 11 月，根據先前工礦聯繫組專案決議，已另行研擬高港擴建區設立工廠特別區之預定地點與初步方案，⁵⁰當時規劃選址的預定地，包括前鎮中島區、草衙南部區和旗後港邊區三個地點。但由於中央和省府對於特區設立與否與地點選址問題遲遲未明確定案，高港局在 1959 年 12 月對於高港擴建新生用地規劃問題上，就根據省府委員會議先前確立的重要原則，⁵¹包括高港擴建區土地統一由高港局管理，擴建區土地之規劃和收益，目標是「以港建港，以港養港」，作為償還美援貸款、各期工程經費及後續養護與管理之經費，公有土地不得處分和設定負擔，以出租利用為原則。在同一時間，高港局提出的「高雄港擴建區土地利用初步規劃方案」計劃書裡，⁵²可以看到高港局從港務運輸、重化工業發展和偏向配合戰爭動員準備的角度，著重於商港區、油港區、重工業區和船舶修造區的規劃利用。而在自由貿易區的規劃設立問題部分，高港局明確表示因自由貿易區設立與否原則性問題及時間點未定，原預定地之一前鎮中島區必須於 1960 年開始出租，因此擬規劃於之後擴港計畫第三期填海造陸於高雄港擴建區的東北岸新生地規劃為預定地。

高港局提出的初步規劃案，因未將前鎮中島區保留作為特別工廠區的預定地，而是規劃為商港區及一般工業區，並逕行準備於 1960 年下半年開始出租。

⁴⁹ 美援會檔案。

⁵⁰ 美援會檔案。

⁵¹ 美援會檔案。

⁵² 美援會檔案。

使得美援會與美國援助顧問方面在 1960 年 1-2 月都先後清楚表示不同意見，⁵³明確說明前鎮中島區（特別是臨港地區土地）應預留作為自由貿易區未來規劃預定地，不應出租的意見，並促使高港局修正其規劃方案，並正式以美援會主委兼行政院長陳誠之名義，發函給省交通處和高港局表達意見。高港局在受到來自美援顧問和美援會的壓力後，1960 年 5-6 月間提出擴建區土地利用辦法與規劃方案的修正說明裡，⁵⁴就說明前鎮中島區域的商港區，未來如確定劃為自由貿易區，將可作為加工工廠設置的地點，並在土地租用原則規範，如遇到國家有重大政策或港灣建設之需要，政府得隨時終止租約收回土地利用。

由高港局主導的高港擴建區土地利用放租計畫，從 1960 年 7 月開始開放承租和簽訂租約後，後續在工業投資、租金收取和設廠生產等各類問題上都不斷產生各式爭議，而超過高港局自身能掌握與解決的範圍。高港局因缺乏擬定經濟發展與工業投資計畫的經驗，在吸引工業投資的目標設定上並未有清楚的投資條件和產業類型設定，因此主要吸引的還是以本地投資的鋼鐵工廠、木材廠和化工廠為主，⁵⁵並未符合同時期推動《獎勵投資條例》，希望進一步爭取僑外投資，擴大加工出口工業和國際貿易的總體經濟政策目標。而在工業投資和設廠投資上，因高港局位階較低，職能有限，在配合工業建設生產所需的各項基礎設施，如基本的工業用水、用電，及聯外交通道路等基礎設施，在規劃前置作業上，無法有效協調台電與台鐵等單位配合，⁵⁶基礎建設並未及時到位，因而影響相關工廠的設廠開工。前述的相關問題後續造成擴建區土地放租後，多數工廠未能動土開工，有少部分工廠選擇放棄承租，而有半數承租工廠則是聯名陳情，希望能減免一年租金，在當時造成相當大爭議。⁵⁷

而高港擴建區第一期新生土地未能順利放租開工設廠，直接影響收取土地租金作為償還美援貸款和後續擴建工程建設的經費支持，由高港局主導的高港擴建新生地方租計畫的各項爭議問題，也創造了在 1960 年底之後，美援顧問、經濟部工礦聯繫組和美援會工業投資小組後來逐步介入接手的空間。

美援會工業投資小組在 1959 年 12 月設立後，便和經濟部工礦聯繫組組成以美援會與經濟部兩機構核心成員為主的聯席會報，主要是以配合加速經濟發展計畫和推動工業建設計畫的聯繫協調工作為目標，其中為吸引僑外資來台灣投資設廠，推動特定產業之規劃發展，制度性供給工業用地和劃設工業區也是工礦投資聯席會報的重要工作項目。

從聯席會報的會議紀錄來看，美國援助顧問在 1960 年 10 月便曾向工業投資小組表示，由高港局主導的擴建區工業規劃成績不理想，應盡快變更主管機

⁵³ 美援會檔案。

⁵⁴ 美援會檔案。

⁵⁵ 美援會檔案。

⁵⁶ 美援會檔案。

⁵⁷ 美援會檔案。

關，最好由工業投資小組接辦。⁵⁸在 10 月由高港局召開的中央與省府跨部門會議上，港務局也明確表示願交出主導權，⁵⁹初步決定由中央和省府相關部門組織委員會重新統籌規劃高港擴建區新生地的利用規劃案。美援會隨後在同年 11 月更以兼任主委陳誠，及副主任委員尹仲容之名義先後發函省政府主席周至柔，⁶⁰再次強調高港擴建計畫之成敗關鍵繫於新生土地之出租利用，對於此項綜合性的利用開發計畫，和相關基礎設施之規劃建設，亟待成立一由中央與省府跨部門組成的規劃委員會統籌辦理。

在行政院、省政府和美國援助三方達成共識，高港擴建計畫涉及南部工業區整體發展計畫，高港局層級太低，職能有限無法獨力承擔相關規劃執行作業後，由省府相關廳處配合美援會和經濟部工礦聯繫組為主體的「台灣省南部工業區開發籌畫小組」在 1961 年 6 月正式成立，⁶¹接手高港擴建計畫所衍生的新生地整體利用規劃問題。南部工業區開發小組的設立目標，是希望整體規劃高雄港擴建區工業用地之開發利用，並配合工業建設發展，同步規劃建設各項基礎設施，以及後續工業投資設廠的審議與輔導作業。南部工業區開發小組在基礎設施的工程組方面，由省公工局負責主導，偕同台電和台鐵負責相關工程規劃，而在工業投資審議和輔導部分，則由美援會工業投資小組與經濟部工礦組配合主持相關作業。⁶²

工礦投資聯席會報在 1961 年開始，便全力推動包括六堵示範工業區和高港擴建區工業土地利用的規劃工作，⁶³及同時爭取美國援助，推動全省工業用地勘查和各項基礎設施建設。以高港擴建區為主體的南部工業區開發計畫雖獲得行政院與省政府認可，提高決策層級和納入中央相關部會專責機構協助推動，但在提升層級和納入相關部會意見的過程裡，因為在高港擴建區新生地利用規劃問題上，先前都並未正式邀請中央部會主管空間與土地問題的內政部，及就高雄港作為戰爭動員時期重要軍事備援及物資進出港口的考量，邀請國防部代表出席表示意見。

國防部和內政部在 1962 年初關於高港擴建計畫工業區整體開發和解除防空疏散管制的專案會議上，共同對於高港擴建區工業區過度開發集中問題表達反對意見，形成高雄加工區規劃籌建階段的最後阻力。⁶⁴國防部對高雄港擴建計

⁵⁸ 〈聯席會報紀錄（一）〉（1960 年 10 月 14 日），國史館藏，《行政院經濟建設委員會》，典藏號：040-010500-0030。

⁵⁹ 〈聯席會報紀錄（一）〉（1960 年 10 月 31 日），國史館藏，《行政院經濟建設委員會》。

⁶⁰ 美援會檔案。

⁶¹ 美援會檔案。台灣省南部工業區開發籌畫小組的委員包括：中央層級的行政院美援會、經濟部工礦聯繫組、交通部交通聯繫組，省府層級的建設廳、財政廳、交通處、民政廳地政局、建設廳公工局和交通處高港局，及台電公司和高雄市政府。

⁶² 美援會檔案。

⁶³ 〈聯席會報紀錄（三）〉，國史館藏，《行政院經濟建設委員會》，典藏號：040-010500-0032。

〈聯席會報紀錄（四）〉，國史館藏，《行政院經濟建設委員會》，典藏號：040-010500-0033。

⁶⁴ 美援會檔案。

畫表示同意，但也同時指出高雄港作為台灣南部重要國際進出港口，本已是顯著戰略攻擊目標，一旦戰爭爆發，高雄港遭受空襲轟炸可能性極高，如再將新工業區集中規劃於高雄港區，在戰爭爆發時將造成國家安全與國力重大損失。內政部同樣從防空疏散和禁限建管制的角度，認為新工業區之規劃不應過度集中於高港擴建區。經濟部代表則認為核子戰爭時代，防空問題自是國家安全重點，但應著重於重要國防軍事工業遠離空襲目標，而非任何工業不能聚集在重要城市或港口地區設立，高港擴建區新生地如不能有效作為工業使用，將造成國家經濟發展重大損失。

以國家安全和防空管制為主要考量的國防部和內政部反對意見，成為高港擴建區新生地利用規劃最後階段的主要反對力量，使得加工區的規劃設置再次陷入僵局。從工業投資小組和工礦聯繫組在 1962-1963 年間的聯席會報紀錄可以看到，⁶⁵美援會和經濟部並未因此放棄在高港擴建區設立加工區的計畫，工業投資小組仍一邊進行先期規劃工作，一方面爭取美國援助支持。但由於國防部和內政部的明確反對立場，在當時顯然未獲得行政院積極出面解決部會間爭議，因此工業投資小組和工礦聯繫組在 1962 年 5 月之後，也開始討論，將開發中的基隆六堵示範工業區畫出部分土地做為小型加工出口區的試驗計畫，並在 1963 年初正式研議六堵示範工業區增設加工區計畫，準備配合《獎勵投資條例》修正案增設加工出口區條文的修法，一併送行政院會正式審議討論。

（三）地緣政治與地方政治：來自美國經濟援助與地方議會勢力的壓力和支持

在 1960 年代初期的高港擴建計畫和高雄加工區建設問題上，既有論述和當事者說法，在高港擴建區推動加工區設置的過程和影響問題，都淡化或是排除了對於地緣政治和地方政治因素在不同階段扮演的關鍵外部壓力和支持角色。本段將把作為地緣政經因素的美國援助，及作為對政策監督質詢的省與市議會在地政治壓力獨立出來做進一步討論，透過高雄加工區政策規劃案例，進一步突顯美國援助和議會政治這兩個不同層次的壓力和支持，重新檢視在 1950 年代末期到 1960 年代初期，台灣國家從戰爭動員體制轉向加速經濟發展體制過程裡，地緣政治與地方政治所扮演的關鍵角色。

美國的經濟援外政策在 1950 年代中期後進行結構性的政策調整，包括原先以贈款計畫的形式推動，開始轉向以貸款計畫的形式為主，並鼓勵受援國改善投資環境與對外貿易條件，藉以吸引跨國投資的資本投入。同時對原先的受援同盟國部分，也開始從以美國對口受援國的單向援助關係，開始強調受援國應積極申請聯合國與其他國際組織專案計畫和計畫貸款的重要性。⁶⁶美國同時期

⁶⁵ 〈聯席會報紀錄（四）〉，國史館藏，《行政院經濟建設委員會》，典藏號：040-010500-0033。
〈聯席會報紀錄（六）〉，國史館藏，《行政院經濟建設委員會》，典藏號：040-010500-0035。

⁶⁶ 〈美援趨勢的研討研究專報卷〉，檔案管理局藏，《法務部》，檔號：AA11000000F/0049/108.1/6。〈一九六四年美國援外政策的動向研究專報卷〉，檔案管理局藏，《行政院》，檔號：AA11000000F/0052/108.1/13。

的對台政策也開始定調，以反對國民黨政權軍事武力反攻大陸為主軸，希望牽制台灣政府在國防預算的無限度膨脹，藉以有效地將更多政府預算和美國援助投入推動經濟發展和基礎建設工作。美國援外政策及對台援助政策調整，對台灣政府的政策規劃和發展目標造成雙重壓力，但無形中也成為了對經建部門積極性政策規劃的外部支持力量。

即便在 1950 年代末期，美國經援開始從贈款轉向貸款，並逐年縮減經援金額，並預告美援即將結束，美國經援計畫在當時仍然是台灣政府在推動重大經建計畫和基礎建設的重要經費來源和專業諮詢。⁶⁷以 1950 年代末期分別推動的基隆港、高雄港和花蓮港擴建計畫來說，這個配合經濟建設計畫和擴展對外貿易下建設國際貿易港的整體計畫，就高度仰賴美援計畫的經費支持和技術協助。以高雄港十二年擴建計畫來看，第一期的計畫經費就有高達近九成是來自於美援貸款的支持，⁶⁸並於契約內規範要以擴建區新生地的租用／賣售方式，藉以償還美援貸款，這個擴港計畫美援貸款的契約條件，框定了擴建區新生地的開發利用，必須朝向推動工業建設和國際貿易的生產性利用方式，藉以提高土地的利用價值償還美援貸款，這個契約條件也創造了美國援助顧問，得以偕同美援會工業投資小組共同介入高港擴建區土地利用規劃的正當性和壓力。

高港擴建計畫當時是由省交通處督導高港局辦理，但由於交通處和港務局都缺乏推動經濟發展和工業建設的相關計畫經驗，從 1959-1961 年間，高港擴建區新生地利用的放租計畫實施遭遇很多問題，包括未清楚設定進駐擴建區的產業類型，工業區相關基礎建設並未配合興建，造成租用廠商無法進駐開工，土地租金收益不如預期，影響高港擴建計畫與新生地利用規劃。

在由交通處和港務局主導高港擴建區新生土地利用計畫期間，工業投資小組和工礦聯繫組曾多次在聯席會報指出交通處和高港局在工業建設與土地利用計畫的缺失和阻礙，⁶⁹在當時由台灣政府和美國駐台單位籌組的中美高層財經聯合會報上，⁷⁰美援顧問代表便直言交通處和高港局無法有效推動擴建區新生土地妥善利用，應促使其將工業建設和土地開發的主導權移交給適當的機構辦理，美援顧問隨後也在高港擴建計畫的貸款援助架構下，向省交通處和高港局施加壓力，促使其將主導權移交給由中央與省政府共同組織成立的南部工業區開發小組辦理。其中高港擴建區臨港周邊的前鎮中島區新生用地就變成後來高雄前鎮加工出口區的建設用地，而後在 1964 年中期交由經合會投資業務處和經濟部負責統籌規劃，開始籌建高雄加工區及其相關儲運和附屬基礎設施。

《加工出口區設置管理條例》在 1965 年 1 月通過立法院審議立法後，由經

⁶⁷ 美援會檔案。

⁶⁸ 美援會檔案。

⁶⁹ 〈聯席會報紀錄（三）〉，國史館藏，《行政院經濟建設委員會》。

⁷⁰ 中美高層財經會報。

濟部和經合會正式主導高雄加工區的籌建規劃工作，在前鎮第一加工區籌建和初期發展過程裡，由美國經濟援助和後來由美援相對基金結餘款項成立的中美經濟社會發展基金同樣扮演了重要經費支持的角色。⁷¹

表 6：前鎮（第一）加工區計畫財源分析（1965-1970）

區別	經費來源	1965	1966	1967	1968	1969	1970	合計
高雄 前鎮	中美贈款		11,043	10,586	10,000	9,020	7,500	48,149
	中美貸款		69,380	14,700	44,000	37,000		165,080
	自籌款		53,800	10,950	27,800	52,000	10,000	154,550
	美援贈款	3,000						3,000

資料來源：筆者就前鎮加工區於行政院會議事錄相關年度中美基金方案計畫經費資訊彙整整理。

根據表 6 來看，高雄前鎮加工區在前期的建設和管理上，高度仰賴中美基金的贈款和貸款，從 1965-1970 年籌建及發展初期，有高達近 58% 的經費預算是由中美基金支持。由於高雄前鎮加工區在開發前三年間便迅速發展擴張，中央政府在招商引資的需求，以及來自地方政府和議會的壓力，隨後在 1968-1969 年間，又規劃開發了高雄楠梓（第二）和台中潭子（第三）加工區，第二和第三加工區也分別申請了中美基金的計畫方案，其中第二加工區部分總開發金額為 275102 元（新台幣），其中有 42% 的經費來自於中美基金的贈貸款支持，第三加工區因為是由原興建中的潭子工業區改建而成，因此總開發金額較低，僅有 187163 元（新台幣），有 19% 是來自中美基金的贈貸款支持。

而在地方議會系統反映地方政治壓力影響部分，台灣省議會和高雄市議會在高港擴建計畫第一年結束後，便在 1958 年底前後，分別經過市議會和省議會大會決議，雙路並進建請政府應有效利用高港擴建新生地，在高雄規劃建設亞洲自由貿易區。⁷²市議會與省議會除經由大會形成建議案外，也將此建議案分送省政府、行政院和後來主導加工區政策推動的美援會工業投資小組，既表達意見也施加壓力。在 1960-1961 年間，高港擴建計畫新生地用地規劃問題，還卡在省交通處和高港局主導階段，地方議會仍持續建議省府與中央，應盡速於高港擴建區推動設置自由貿易區或加工出口區，持續給予省府和行政院部會壓力，也從旁給予工業投資小組政策方向上的支持。

在 1962-1963 年之間，因來自軍事與內政部門的積極反對，及財政部門的消極抵抗的多方阻礙之下，美援會工業投資小組在當時曾在內部聯席會報評估規劃建設加工區的替代方案，也就是在由工業投資小組主導的基隆六堵示範工業

⁷¹ 行政院議事錄。

⁷² 〈高雄市議會建議高雄港區設立自由貿易區案〉，檔案管理局藏，《行政院》。

區內，先行撥出 10 公頃土地，作為小型加工出口區的試驗示範地點。

工業投資小組與工礦聯繫組擬以基隆六堵工業區做為建設加工區的替代方案，目前根據檔案所見，主要集中在聯席會報內部討論，並有一份設立加工區的政策規劃說明，擬先以六堵示範工業區為試驗地點⁷³，但並未正式向行政院和省府提案，但高雄市議會在 1963 年 8 月至 1964 年 3 月之間，便屢次向省府提出建議案，⁷⁴除了重申政府應加速推動設置高雄加工區建設，並具體分析加工區建設選址於高雄港優於基隆港的利弊得失，針對性的說明基隆六堵工業區腹地狹小，且遠離基隆港區，陸上運輸拉長，同時會增加運輸成本，並不利於走私防堵，清楚表達反對加工區設置於基隆六堵替代方案構想的可能性，爭取加工區留在高港擴建區。剛接任省主席的黃杰當時便回覆高雄市議會，並副本給高雄港務局，表達省府已確立將於高港擴建區設立加工出口區的政策立場，已請經濟部與美援會盡速配合加工區條例草案研擬進行規劃籌設工作。⁷⁵

而在 1965 年初立法院正式審議通過《加工出口區設置管理條例》案，行政院責成經濟部與經合會加速推動高雄加工區規劃建設工作時，省議會也再次對高雄加工區建設規劃的權責歸屬和管理作業積極介入提出主張。⁷⁶省議會當時由建設委員會的召集人賴森林負責出面，直接行文給經濟部加工區籌備處，要求籌備處人員於同年 8 月向省議會建設委員會成員進行專案簡報，並應擇期帶領省議員實地考察。從高雄、屏東縣市出身的省議員朱萬成和蔡李鶯，並於該次專案會報提出建議案（其他建議要點），⁷⁷認為高雄加工區既衍生自高港擴建計畫，而高港擴建計畫是由省交通處與高港局負責，高雄加工區也落在高港擴建區內，因此省議員主張加工區形式上雖隸屬於經濟部管轄，但實質規劃建設則應該交給省建設廳、交通處和高港局負責推動。⁷⁸（省議員發言紀錄）

從加工區還在高港擴建計畫初期的構想階段，到美援會工業投資小組對選址替代方案的討論，及最後《加工區條例》通過立法，由經濟部與經合會正式推動高雄加工區建設工作時，都可以看到地方議會高度關注中央政府重大經建計畫的推動，並透過大會討論，形成決議，提出建議案，形塑在地政治動員壓力明確向省與中央表達本省地方菁英的利益與訴求。由地方社會直接民選選出的省與縣市議會地方政治菁英，在台灣戰後地方發展和政經決策過程顯然並未完全被排拒在外，議會系統的地方菁英具有敏銳的天線、高度自主性和集體行

⁷³ 〈設立加工出口區簡說〉，中研院近史所藏，《李國鼎檔案》，檔號：b00341002。

⁷⁴ 美援會檔案。〈高雄市議會建議將本省「加工出口區」設置高雄港區案〉，檔案管理局藏，《行政院》，檔號：AA00000000A/0053/8-5-5-1-6/3。

⁷⁵ 美援會檔案。

⁷⁶ 〈加工出口區籌備建成計畫設置簡報說明及考查報告案〉，檔案管理局藏，《經濟部加工出口區管理處》，檔號：A313070000G/0054/7000004/13。

⁷⁷ 〈加工出口區籌備建成計畫設置簡報說明及考查報告案〉，檔案管理局藏，《經濟部加工出口區管理處》。

⁷⁸ 〈加工出口區籌備建成計畫設置簡報說明及考查報告案〉，檔案管理局藏，《經濟部加工出口區管理處》。

動能力，透過議會決議案的形式，形塑政治菁英間的共識，藉此向中央和省府提出政策訴求形成輿論與政治壓力。省議會的相關委員會也透過常規性和中央與省府相關部門的聯席會議，或是針對特定計畫的專案會報和實地考察，直接／間接的參與的台灣戰後經濟發展與空間計畫的重要政策法案的推動工作。

四、經濟特區發展模式的制度實驗：

加工區條例的制度設計與立法過程

（一）部會本位主義僵持下的「行政院草案」

美援會在 1963 年 3 月向行政院會提出《獎勵投資條例》修正案時，⁷⁹便曾設想配合獎投條例修法之便，一併納入設置與管理加工出口區的相關條文辦法，為創設加工區確立法源基礎，以利加速推動籌備工作。在修正案第 21 條條文便規範：「為便利進口原料加工外銷，增加產品之勞務輸出，發展國際貿易，政府應選擇適當地區劃定加工出口區。」並於條文內規範政府得就區內外銷事業使用之機器、設備、原料與半成品免徵進口稅捐，及製成品免徵貨物稅，並已對特殊原因區內產品可許可內銷問題做出相關減免和管制。

在同年 5 月由行政院副院長王雲五負責召集的專案審查會議，⁸⁰達成對於獎投條例修正案的審查結論，已原則性同意設立加工區有助於達成發展加工外銷工業，增加勞務輸出，擴大就業機會和推展國際貿易等複合性政策目標，同意准予籌辦。並明確提出將以高港擴建計畫新生地為試辦地區，但因加工區所涉職權和事務龐雜，行政院專案會議建議設置加工區問題應另案研議立法，並請行政院秘書處召集各部會代表協商草案主要原則後，並指定由經濟部負責召集相關部會再做研究，研擬草案後送院討論。

行政院秘書處在 5 月召集各部會進行協商後，對設立加工區問題達成六項重要立法原則：⁸¹（1）、加工區應為純業務劃分區域；（2）、加工區管理事權宜求統一；（3）、加工區正副產品應一律外銷；（4）、加工區設立工廠應不影響現有國內外銷工廠；（5）、加工區草案宜「注重防弊」；（6）、加工區地點之設置，應以有天然屏障且與區外相隔離者為佳。在行政院秘書處召集跨部會協商確立六項原則後，經濟部便偕同美援會負責針對包括美國、巴拿馬、琉球、西德和墨西哥等國的自由貿易區或自由港的相關法規及案例進行研討，並就台灣當時

⁷⁹ 〈行政院會議議事錄：臺第二〇六冊八〇七至八一〇〉（1963 年 3 月 21 日），國史館藏，《行政院》，典藏號：014-000205-00233-001。

⁸⁰ 〈行政院會議議事錄：臺第二一〇冊八二〇至八二二〉（1963 年 6 月 20 日），國史館藏，《行政院》，典藏號：014-000205-00237-001。

⁸¹ 待確認。

的實際情況，以及跨部會同意原則下研擬草案，⁸²並於 1963 年 8-10 月就經濟部草擬條文進行進一步修正討論，隨後具體研擬提出《加工出口區設置管理條例草案》一種，於同年 11 月正式報請行政院討論審議，⁸³惟因當時碰到行政院長陳誠請辭，內閣局部改組，⁸⁴法案便暫時擱置。

後來針對加工區條例草案內跨部會仍有爭議的相關條文，新上任的行政院長嚴家淦在 1964 年 1 月底便指示由政委陳雪屏召集相關部會首長針對主要爭議條文進行審查整理，並由經合會和政院秘書處負責根據各方意見綜合整理條文。⁸⁵然而從經濟部與經合會在 1964 年 2 月合作向行政院會提出的部會版草案（以下簡稱「經濟部草案」）來看，⁸⁶在相關部會間對設置與管理加工區的政策立場仍有明顯分歧，首先是在加工區隸屬部會問題上，根據行政院秘書處和司法行政部調查局的內部報告分析，⁸⁷財政部認為加工區主要涉及關稅和相關稅務之稽徵和減免，應隸屬於財政部轄下管理，但經濟部及經合會則認為加工區政策主要目標是推動加工出口工業發展，擴大就業機會，並推展國際貿易工作，應該隸屬於經濟部。因兩個部會對主管權屬意見經多次跨部會會議協商後仍爭議未決，在「經濟部草案」內罕見未明文規範加工區應屬於哪一個部會管轄，並特別註明管轄權爭議問題應由行政院會審議後決定。⁸⁸

而在管理處職權整合問題上，「經濟部草案」更加突顯了在各部會意見紛歧的結構下，加工區管理處被賦予職權的薄弱和分散。⁸⁹根據草案之規範，加工區管理處僅能就區內所涉行政管理、設施籌建、公產收益和工業服務具有獨立管轄權，其他各種關於工廠設立登記、物資進出口查驗、外匯管理和產品檢驗發證等事務，都僅能由事業主管機關派員或設置分支機構在區內辦理。「經濟部草案」所賦予加工區管理處之職權，顯然無法有效整合解決從招商引資—設廠生產—物資設備—成品出口等一系列過程的繁雜行政流程與管轄權分散問題，既無法達到經濟部與經合會在推動設置加工區政策說明的目標，也顯然與先前行政院秘書處召集跨部會協商所達成的立法原則相違背。

行政院在加工區隸屬部會問題上，參考當時秘書處與調查局提供建議，⁹⁰

⁸² 經合會參事室編譯，《各國自由貿易區制度及立法簡介》（台北：經合會，1964）。

⁸³ 〈加工出口區設置管理條例草案第 1 卷〉，檔案管理局藏，《行政院》，檔號：AA00000000A/0052/1-1-12-3/81。

⁸⁴ 《陳誠先生日記（三）》，頁 1835-1848。

⁸⁵ 〈加工出口區設置管理條例草案第 1 卷〉，檔案管理局藏，《行政院》。

⁸⁶ 〈行政院會議議事錄：臺第二一八冊八五〇至八五三〉（1964 年 2 月 20 日），國史館藏，《行政院》，典藏號：014-000205-00245-003。

⁸⁷ 〈關於加工出口區設置及管理問題之研究專報卷〉，檔案管理局藏，《法務部》，檔號：AA11000000F/0052/108.1/2。

⁸⁸ 〈行政院會議議事錄：臺第二一八冊八五〇至八五三〉（1964 年 2 月 20 日），國史館藏，《行政院》。

⁸⁹ 〈行政院會議議事錄：臺第二一八冊八五〇至八五三〉（1964 年 2 月 20 日），國史館藏，《行政院》。

⁹⁰ 〈關於加工出口區設置及管理問題之研究專報卷〉，檔案管理局藏，《法務部》。

同意值此美國經濟援助結束，政府推動加速工業化階段，設置加工區積極性的政策目標為推動外銷工業發展與擴展國際貿易，本案應屬於經濟部管轄權範圍，且設置加工區從初始倡議到研議草案，皆由經濟部與經合會負責籌畫，因此在主管部會爭議問題，政院最後選擇支持由經濟部負責辦理。但對於加工區管理處職權統合的關鍵問題上，剛由財政部長升任行政院長的嚴家淦領導的行政院則未能堅持原先在陳誠內閣時確立的立法原則，積極介入裁處相關部會對於設置加工區可能侵奪事權之疑慮和抵抗，選擇仍維持經濟部草案原先達成的跨部會協商相關規定⁹¹，除區內行政管理與工業服務等事項由管理處負責外，其他物資進出口、工業投資與工廠設置、商品檢驗與出口貿易等事務，仍由相關主管機關派員至加工區內協助辦理，至此確立了「行政院草案」對加工區職權仍採取「事權分散」的政策立場。

在 1964 年 5 月行政院會最後通過加工區條例草案時，國防部與會代表仍再次對「是否應在此時此地設置加工區」的政策性問題表達明確反對立場。國防部再次重申台灣地處大陸邊緣，反共復國戰爭隨時可能爆發，此時設置此類自由貿易區或加工出口區，將影響台灣防衛佈署及國家安全，建請行政院應重新考慮是否設置的根本問題。行政院長嚴家淦針對國防部的反對意見，則是內部指示經濟部未來在規劃加工區範圍時，應協調國防部意見，避免影響防衛部署。⁹²

從 1963 年 3 月美援會工業投資小組提案將設置加工區併入獎投條例修正案修法，到 1964 年 2 月由經濟部與經合會共同提出加工區條例草案，設置加工區做為一項嶄新實驗性質的政策方案，雖然國防部門一路堅持反對設置立場，並且在其他相關部會間，對於加工區應由誰管轄，如何管理仍有不同歧見立場，但對於正面臨美國經濟援助明確即將終止，國家積極尋求出口導向工業化轉型之際，此時盡速推動加工區設置在行政院與相關經建部門間已形成明確共識，行政院版的加工區條例草案在 1964 年 5 月通過行政院會（以下簡稱「行政院草案」），並於經濟部會商經合會草擬立案說明報告後，於同年 7 月送立法院進行審議立法。

（二）確立「事權整合」的經濟特區制度架構

「行政院草案」在 1964 年 5 月通過行政院會審議後，於同年 7 月函請立法院討論，⁹³進入立法審議階段。由於此時國民黨是佔據立法院絕對多數席次的執政黨政府，除了在立院系統內，由經濟、財政、司法三個委員會籌組聯席審查會進行先期審查外，同時也由國民黨中央政策委員會負責事先溝通協調黨籍立委，以利「行政院草案」能順利通過立法院會審查，盡速完成立法工作。

⁹¹ 《陳誠先生日記（三）》，頁 1848、1855。

⁹² 〈加工出口區設置管理條例草案第 1 卷〉，檔案管理局藏，《行政院》。

⁹³ 〈加工出口區設置管理條例草案第 1 卷〉，檔案管理局藏，《行政院》。

根據加工區主要推手李國鼎的回憶記述和檔案紀錄來看，⁹⁴國民黨中央政策會雖在行政院提請立法院正式審議前，嘗試先召開行政部門與黨籍立委的黨政關係協調會，嘗試說明經合會力主推動設置加工區的政策目標和急迫性，以期爭取黨籍立委在立法院的多數支持，但顯然當時加工區作為一項新創政策，特別是在稅賦減免和放寬進出口管制的相關制度設計上，引發立委們對於租界或走私問題的疑慮和聯想，因此仍受到許多質疑和挑戰。

此時美國援助又扮演從旁協助的關鍵角色，李國鼎曾多次提到由於美國一向支持設立加工出口區，期盼台灣能在美國經援即將結束之際，有效運用閒置勞動力、推動加工出口工業及擴展國際貿易。因此當時經合會便與中國分署署長白慎士（Howard L. Parsons）會商，美方便支持由美援撥款給經合會，由副主委李國鼎分批邀請立法委員到高雄港區實地考察高港擴建計畫，⁹⁵及高雄加工區籌設狀況，以便立法委員們透過實地訪查和負責機關說明，了解創設加工區政策和推動加速工業化和國際貿易之關聯性，在立法過程給予支持。

圖 3：1964 年 12 月經合會副主委李國鼎邀請立法委員到高雄港擴建區說明加工區計畫照



資料來源：〈臺灣新聞報底片民國五十三年（五）：經合會副主委李國鼎陪同立委南下高雄港擴

⁹⁴ 《中華民國加工出口區創立與發展》（高雄：經濟部加工出口區管理處，1987），頁 7、99。

〈關於擬定加工出口區設置管理條例草案緣由及對黨政關係談話會發言委員所提意見之解答說明〉，中研院近史所，《李國鼎檔案》，檔號：b00341009。

⁹⁵ 〈加工出口區設置管理條例草案第 1 卷〉，檔案管理局藏，《行政院》。《李國鼎：我的台灣經驗》（台北：聯經，2005），頁 349。

建區考察》(1964 年 12 月 12 日)，國史館藏，《台灣新聞報》，典藏號：156-030102-0005-002。

經合會在 1964 年秋天開始，於立法院正式開議審查加工區條例草案前，便分批邀請立法委員到高雄港區進行考察。在經合會邀請立法委員實地考察高雄港區後，李國鼎便以經合會副主委的身分，說明加工區籌備建設預計於 1965 年上半年完成，亟待明確法源以正式推動招商引資等工作，並認為經過實地考察後，多數立委已瞭解行政部門對籌設加工區之目標與準備，函請行政院敦促立法院提前審議加工區條例草案，並希望能於該會期內完成立法工作。⁹⁶由於美國經濟援助方面的支持，並透過實際主導加工區設置籌畫的經合會與經濟部負責安排立委到高雄進行的實地考察與政策遊說，及以經合會與經濟部為首的相關部會首長的列席說明，從立院聯席審查報告到立院會議的重大修正和發言紀錄來看，確實發揮了重要的政策說明與遊說效果⁹⁷。

立院聯席審查委員會報告的審查修正要點⁹⁸，在針對事關加工區創設與運作成敗的加工區事權問題上，聯審會報告也針對第八到第十條條文規範作出重大修正。從「經濟部草案」到「行政院草案」階段，因經濟部／經合會、財政部、外貿會等相關部會對於加工區事權統合問題始終未能達成共識，因此加工區管理處僅具有區內行政管理職權，其他事涉工業投資、工業生產和進出口貿易等事權，都必須由原管轄機關派員或在區內設置分支機構管理，大幅減損設置加工區原先希望達成簡化工業投資和生產貿易的行政程序和時間成本問題。

在「行政院草案」階段，行政院雖決議加工區隸屬經濟部門管轄，確立設置加工區政策，推動加速工業化和拓展國際貿易的積極性政策意涵，但在加工區事權統合問題上，行政院卻未能有效解決部會間的本位主義和職權整合爭論。而在立法院審議階段，聯審會報告對此事權爭議問題作出重大修正：「原草案第七、八兩條，為本草案重要精神所在，規定加工出口區管理處之職掌及其組織成員，審查會以原草案採用組織多元化，事權不能統一，影響行政效率，爰本事權統一，集中辦事，簡化行政手續便利廠商之原則，將第八、第九條加以修正，賦予管理處較大之權力，以其充分發揮其功能。」⁹⁹

表 7：1964 年「行政院草案」與 1965 年立法院正式條例案之修正重點比較

版本 條文	行政院草案 (1964/7)	正式條例案 (1965/1)	修正重點
第三條	本條例所稱外銷事業， 係指經核准在加工出口 區內製造加工或裝配外	本條例所稱外銷事業， 係指經核准在加工出口 區內製造加工或裝配外	修正。 於條文內明確列舉加工區 內配合製造加工及裝配外

⁹⁶ 〈加工出口區設置管理條例草案第 1 卷〉，檔案管理局藏，《行政院》。

⁹⁷ 《高雄加工出口區的成長》(高雄：經濟部加工出口區管理處，1966)，頁 3-4。

⁹⁸ 《立法院公報—第 34 會期第 14 期》(台北：立法院秘書處，1965)，頁 8-29。

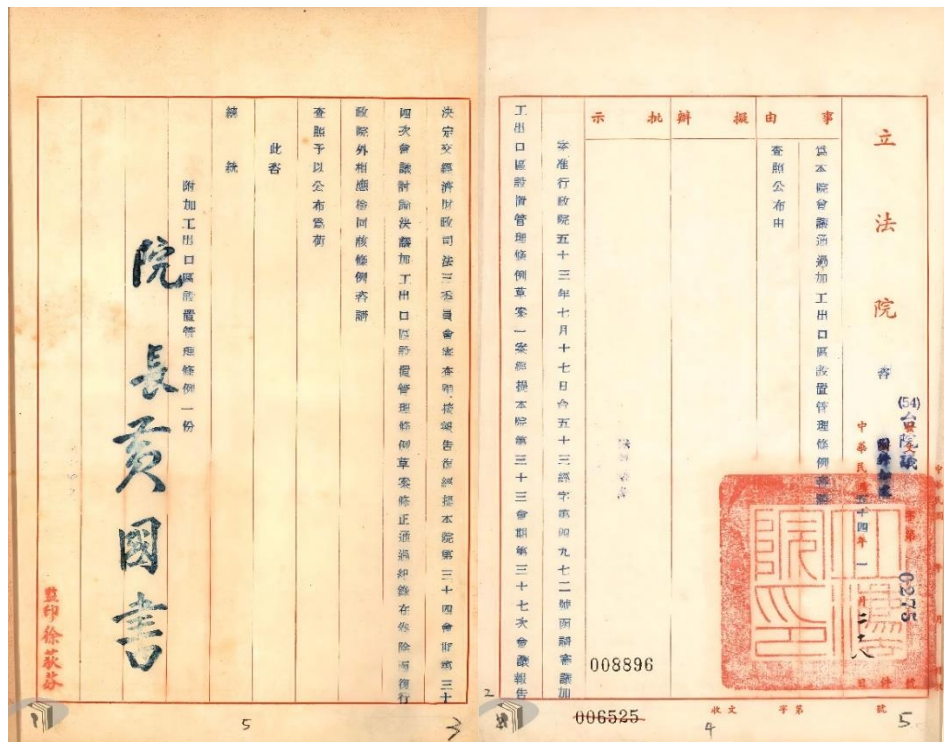
⁹⁹ 《立法院公報—第 34 會期第 14 期》，頁 8-29。

	銷產品，或為同區內其他事業產銷過程中 <u>提供服務之事業。</u>	銷產品，及為區內上述事業在產銷過程中 <u>必須之倉儲、運輸、裝卸、包裝、修配等事業。</u>	銷等關聯事業類型，避免條文定義模糊，造成實際關聯產業進駐區內設廠之困難。
第四條	外銷事業以具備左列條件者為限： 四、 <u>其經營情況</u> 無危害區內公共安全或衛生之虞者。 五、外銷事業之負責人或工廠主持人，合於審定標準者。	外銷事業以具備左列條件者為限： 四、 <u>其產製過程中</u> 不危害區內公共安全或衛生之虞者。	修正與刪除。 刪除對於投資廠商之負責人或是工廠主持人等缺乏明確審查標準的「空白授權」審核機制，確立主要以投資外銷事業的產製過程及與國內產業之關聯為主要審查標準。
第五條	外銷事業之產品，不得內銷， <u>但國內不能生產，或產量不足，而有進口需要</u> ，經外匯貿易主管機關核准者，不在此限。 依前項但書核准內銷之產品，於進口時應依法課稅。	外銷事業之產品，不得內銷， <u>但國內課稅區不能生產，而有進口需要</u> ，經外匯貿易主管機關核准者，不在此限。 依前項但書核准內銷之產品，於進口時應依法課稅。	修正。 刪除「或產量不足」等字眼，確立外銷事業產品，僅能在國內課稅區無法生產之情況下，經外貿機關核准後內銷。 以明確化「外銷產品允許內銷之例外情況」的授權範圍，並適度保障國內廠商之權益。
第六條	外銷事業之廢品、下腳，處理辦法 <u>由主管機關另訂之。</u>	外銷事業之廢品、下腳，處理辦法 <u>由經濟部定之。</u>	修正。 清楚明定加工區之主管機關為經濟部。
第七條	加工出口區應設置加工出口區管理處，隸屬經濟部， <u>其組織規程另訂之。</u>	加工出口區應設置加工出口區管理處，隸屬經濟部， <u>其組織另以法律定之。</u>	修正。 強化確立經濟部加工區管理處作為中央法定三級機關組織的法律定位。
第八和第九條	加工區管理處執掌事項： 1. 加工出口行政管理、 2. 設施籌建、3. 公產收益、4. 工業服務。 由其他目的事業主管機關分支機構辦理事項： 1. 稅務稽徵、2. 進出口	加工區管理處執掌事項： 1. 加工出口行政管理、 2. 設施籌建、3. 公產收益、 <u>4. 工商登記與建照核發、5. 工廠設置及勞動檢查、6. 產品驗證、7. 進出口簽證、8. 外匯管理、9. 防止走私、10.</u>	大幅修正。 原先之行政院草案版本，加工區管理處僅能掌管區內行政管理與服務收益等事項，其他涉及各部會主管機關權責事務，皆須另與其他機關連繫協調處理，使得加工出口所涉各項業務職權高度分散。

	驗關稽查、3. 防止走私、4. 郵電業務、5. 進出口簽證、6. 外匯管理、7. 產品驗證、8. 工廠設置及勞動檢查、9. 授信業務。	工業服務。 由其他目的事業主管機關分支機構辦理事項： 1. 稅務稽徵、2. 進出口驗關稽查、3. 郵電業務、4. 授信業務。	立法院審議過程，決議統合強化加工區管理處權責，僅有少數事權仍由事業主管機關於區內設立分支單位，但明確規範其須受管理處指揮督導辦理。
原草案第十條	海關得於必要時，派遣專門人員對加工出口區內進出口物資抽查點驗。	本條刪除。	刪除。 與第八和第九條條文規範重複，避免管理處所涉事權分散，影響行政效率。
第十三條（原草案十四條）	外銷事業由國外輸入之自用機器設備、原料及半製品，免徵進口稅捐。但不得以任何方式輸入國內課稅區域。 外銷事業在加工出口區生產之成品，免徵貨物稅。	外銷事業由國外輸入之自用機器設備、原料及半製品，免徵進口稅捐。但不得以任何方式輸入國內課稅區域。 外銷事業在加工出口區生產之成品， <u>及使用之原料或半製品</u> ，免徵貨物稅。	修正。 擴大免徵貨物稅的適用範圍，以利增加對廠商誘因，吸引僑外投資，並便利廠商加工出口外銷產品之原物料之採購生產。

資料來源：筆者自製。比對法案研議立法期間的行政院議事錄、立法院會關係文書、立法院會審查和發言記錄，及 1965 年正式條例案後彙整而成。

圖 4：1965 年 1 月立法院審議通過《加工區設置管理條例》案公文



資料來源：〈經濟部加工出口區設置管理條例〉（1965 年 1 月 28 日），檔案管理局藏，《總統府》，檔號：A200000000A/0054/2081702/0038。

聯席審查會報告基於設置管理加工區的積極性政策目的外，除了大幅修正了「行政院草案」階段對於加工區管理處事權分散的根本問題外，同時也一併修正了相關條文，包括明確化配合製造加工與裝配外銷相關產業在區內設置（第三條），刪除對於投資廠商和工廠負責人等不必要空白授權的審查規範（第四條），及擴大對於加工區內生產所需之原料物資與半成品之貨物稅減免（第十三條），以期給與加工區管理處更大的權力和優惠，藉以擴大號召和吸引力，吸引更多海內外企業到加工區進行投資設廠。行政院提出的《加工區設置管理條例草案》在經過立法院聯席審查委員會審查，及立法院會審議討論後，於 1965 年 1 月正式修正通過，並由總統令發布實施。¹⁰⁰

（三）高雄前鎮加工區：成功發展經驗的島內擴散和援外輸出

在 1965 年 1 月底加工區條例通過立法之際，對於後來前鎮加工區籌建和初期發展階段另一項關鍵的轉折，是行政院在此時發布內閣小幅改組訊息，決定由經合會副主委李國鼎同時兼任經濟部長。¹⁰¹李國鼎作為自 1950 年代末從美援會工業投資小組階段便長期力主推動設置加工區的主要推手，在此時除了以副主委身分實際負責主持經合會工作外，也得以透過兼任經濟部長，在正式法源

¹⁰⁰ 〈經濟部加工出口區設置管理條例〉，檔案管理局藏，《總統府》。

¹⁰¹ 《中華民國加工出口區創立與發展》（高雄：經濟部加工出口區管理處，1987），頁 7。

授權架構下取得繼續推進加工區籌設規劃的職權。

表 8：1965 年經濟部加工區籌備小組主要成員及歷任重要職務經歷

姓名	職位（負責業務）	時任單位	歷任重要職務
李國鼎	經濟部長兼經合會副主委 （協調院際及跨部會事務）	經濟部／經合會	美援會秘書長、工業投資小組召集人、經合會副主委、經濟部長、財政部長、政務委員
陶聲洋	經合會秘書長 （協調跨部會事務）	經合會	美援會副秘書長、工業投資小組執行秘書、經合會秘書長、經濟部長、政務委員
謝貫一	經合會參事兼籌備小組主任 （統籌設區籌備業務）	經合會	基隆市長、工業投資小組首席顧問、經合會參事、經濟部加工區首任處長
羅鵬展	經合會專委兼籌備小組副主任 （組織規程與全區規劃）	經合會	經濟部工礦聯繫組專委、經合會專委、經濟部加工區副處長、經合會都市發展處技正
吳梅村	經合會投資業務處處長 （投資貿易聯繫服務）	經合會	工業投資小組專委、工業投資小組執行秘書、經合會投資業務處處長、經濟部加工區處長、駐美投資貿易處主任、經濟部次長
武冠雄	經合會投資業務處副處長 （投資貿易聯繫服務）	經合會	經濟部工礦聯繫組專委（借調工業投資小組）、經合會投資業務處副處長、經濟部商業司長、中華民國對外貿易發展協會秘書長
王覺民	經合會專門委員 （外銷及貿易法規）	經合會	美援會專門委員、經濟部投資業務處處長、經濟部中小企業處處長、經濟部工業局長
蔡中曾	經合會參事 （加工區相關法規審議）	經合會	外貿會專門委員、工業投資小組專門委員
劉敏誠	經合會技正 （外銷及貿易法規）	經合會	經濟部工礦技術室技正（借調工業投資小組）、經合會投資業務處處長、中國信託公司副總
張祖璿	建設廳公共工程局總工程司	建設廳	建設廳公共工程局長、經合

	(基礎建設與工程業務)		會都市計畫小組執行秘書、 經設會都市發展處長、經建 會副秘書長
--	-------------	--	---------------------------------------

資料來源：小組成員資訊援引自《中華民國加工出口區創立與發展》，頁 113。其他欄位資訊為筆者綜合國史館侍從室檔案彙整而成。

經濟部長兼經合會副主委李國鼎在就任新職後，隨即在 1965 年 1 月以經合會班底組織加工區籌備小組（參考表 8），派任從美援會工業投資小組時期便實際負責高港擴建計畫與加工區籌設工作的謝貫一擔任籌備小組主任，長期在工業投資小組負責工業區規劃及基礎建設業務的羅鵬展擔任副主任，並委請經合會內，從美援會工業投資小組時期便長期負責推動外銷貿易與工業投資服務工作的重要成員，共同參與高雄加工出口區的組織規程、相關法規與實地籌建的相關籌備工作。經濟部也在 3 月初正式派任謝貫一為籌備處主任，並設立在經合會投資業務處內辦事，借調經合會投資業務處及其他會內同仁協助推動籌備工作。¹⁰²從加工區籌備小組、加工區籌備處的成員組成結構，或是同時期行政院會議事錄和經合會會議紀錄來看，籌設加工區雖在制度上隸屬於經濟部職權，但不論是從籌備小組成員或是實際籌備工作推動，核心班底仍是以美援會工業投資小組和後來的經合會投資業務處主事者為主要成員來推動。

加工區籌備處於成立之初，便同時負責草擬高雄加工出口區綱要計畫，規劃高雄加工區整體區內土地利用及基礎設施建設。¹⁰³此外也配合經濟部與經合會，一方面研議加工區條例實行細則草案，並同時籌畫加工區管理處組織條例草案送行政院審議。在先期招商引資部分，加工區籌備處也會同相關部會開會審查，擬定外銷事業種類優先設廠清單，並於加工區內廠房與公共設施初步完成後，於 1965 年 7 月正式接受國內外廠商工業投資申請案，高雄前鎮加工出口區於 1966 年 9 月正式建設完成。¹⁰⁴

圖 5：1966 年 9 月高雄前鎮加工出口區建成典禮照

¹⁰² 《中華民國加工出口區創立與發展》，頁 113-114。《高雄加工出口區的成長》，頁 5。

¹⁰³ 〈加工出口區設置籌備歷程及美援貸款案〉，檔案管理局藏，《經濟部加工出口區管理處》，檔號：A313070000G/0054/6000005/2。

¹⁰⁴ 《中華民國加工出口區創立與發展》，頁 148-151。



資料來源：〈臺灣新生報底片民國五十五年（二十六）：高雄加工出口區建成典禮照片集〉（1966年12月3日），國史館藏，《台灣新生報》，典藏號：150-030500-0026-040。

前鎮加工出口區在設置初期有四大政策目標，包括吸引工業投資，拓展國際貿易，增加就業機會，促進技術升級。¹⁰⁵先從其中兩項容易量化說明的政策指標來看，在吸引工業投資的目標設定上，原先預計是要吸引1800萬元美金的工業投資，在增加就業機會部分，則是希望能夠雇用15000名員工。從表9和表10來看，高雄前鎮加工區在設立第二年時即已將近達到最初設定目標（表格統計尚未包含當年度預核投資計畫預計投資金額與雇用員工），總共吸引了2586萬美金的工業投資，而在雇用員工部分也已經近一萬兩千名左右。在1970年時，在工業投資金額和雇用員工數部分，就已經達到原先設定目標的兩倍以上數值。

表9：加工區外銷事業累計家數與投資金額統計（1966-1971） 單位（美元）

分區 年度	高雄前鎮區		高雄楠梓區		台中潭子區		合計	
	家數	金額	家數	金額	家數	金額	家數	金額
1966	51	10,476,525					51	10,476,525
1967	109	15,573,072					109	15,573,072
1968	128	25,867,829					128	25,867,829
1969	161	36,441,179					161	36,441,179
1970	162	40,916,407	9	7,175,000	12	7,165,000	183	55,256,407
1971	161	46,195,908	18	9,882,602	13	7,100,000	192	63,178,510

¹⁰⁵ 《中華民國加工出口區創立與發展》，頁160-161。

資料來源：《中華民國加工出口區創立與發展》，頁 160-161。

表 10：加工區外銷事業歷年平均雇用員工數統計（1967-1971）

年度 \ 分區	高雄前鎮區	高雄楠梓區	台中潭子區	合計	與前一年度 增減人數與幅度
1967	4,600			4,600	
1968	11,961			11,961	7,361 (160%)
1969	23,388			23,388	11,427 (95.5%)
1970	35,332			35,332	11,944 (51%)
1971	40,716	1,947	1,393	44,056	8,724 (24.6%)

資料來源：《中華民國加工出口區創立與發展》，頁 160-161。

當時高雄前鎮加工區作為第一個加工區的飛躍性發展和成功，也促使政府部門對增設加工區具有信心，同時由前鎮加工區所帶動的吸引僑外投資、便利加工生產和擴展出口外銷的示範性作用，也促使僑外投資和本地廠商更進一步要求推動增設加工出口區，並提出各類產業的工業投資設廠計劃。不過由於當時前鎮加工區預先核定的投資計畫與土地利用已接近飽和，經合會與經濟部高雄加工區管理處在 1968 年 7 月經過評估，便決定在楠梓地區增設第二加工出口區，並由經濟部在同年 10 月經報請行政院核定辦理。¹⁰⁶

然而因為楠梓加工區規模較大，且從無到有，包括財源規劃、土地取得和基礎建設的完成都需要較長時間，顯然無法及時因應當時申請到加工區設廠投資的迫切需要。因此在 1969 年下半年間，經合會便將原已規劃建設台中潭子工業區，在經過和經濟部協商同意後，報請行政院會同意，將潭子工業區改設為潭子加工出口區。¹⁰⁷爾後，高雄楠梓第二加工區和台中潭子第三加工區陸續在 1970 年間籌建完成，並開始接受僑外資與本地企業投資設廠申請，連同高雄前鎮第一加工區，大致確立了台灣在冷戰時期（1970-1980 年代間），島內三個主要加工出口區的地理格局。同時台灣加工區的成功發展經驗，在當時不僅獲得聯合國工業組織和亞經會的注意和參考，¹⁰⁸同時也成為東亞和拉丁美洲後進國家友邦借鏡的對象，加工區的援外輸出也成為台灣政府在 1970 年代之後經濟援助外交的重點項目。¹⁰⁹

¹⁰⁶ 〈行政院會議議事錄：臺第三一七冊一一二七至一一二八〉（1969 年 7 月 10 日），國史館藏，《行政院》，典藏號：014-000205-00344-002。

¹⁰⁷ 〈行政院會議議事錄：臺第三二二冊一一三七至一一三九〉（1969 年 9 月 18 日），國史館藏，《行政院》，典藏號：014-000205-00349-002。

¹⁰⁸ 《艱難奮鬥四十年：加工區副處長王達九回憶錄》（台北：自印，1990），頁 107-109。

¹⁰⁹ 《艱難奮鬥四十年：加工區副處長王達九回憶錄》，頁 117-145、183-240。《四海行蹤路迢迢：加工區處長余光亞回憶錄》（台北：秀威，2007），頁 164-170、201-208。《中華民國加工出口區創立與發展》，頁 75-84。

五、結論：東亞冷戰下的高雄、高雄港與高雄加工區

（一）高雄加工區作為方法：把東亞冷戰與地緣政治找回來

1966 年建成的高雄前鎮加工區，是東亞冷戰、地緣政治與台灣國家發展體制轉型的試驗指標和產物。前鎮加工區是從 1950 年代末期開始，伴隨著美國全球與對台援助政策雙重轉型壓力下，促使台灣的國民黨政權，從戰爭動員轉向加速發展體制過程中，由經建部門推動全島工業化和國際貿易港建設，以高雄港擴建和南部工業區整體規劃下，後續推動加工出口產業、拓展國際貿易和平衡區域發展的啟動引擎。透過研究規劃前鎮加工區的重要案例，我們得以把東亞冷戰、地緣政治和國家發展體制的路線競爭的複層因素，重新擺置回研究和分析台灣戰後經濟發展和工業化的視野和框架。

美國援助政策轉型的雙重外部壓力，是促使在台灣的國民黨政權內部，以蔣中正為首的軍事部門受到部分箝制，以陳誠、尹仲容、嚴家淦和李國鼎為核心的經建部門獲得有限支持，得以重新檢視和放寬前一階段的防空疏散體制管制，逐步推動「發展的空間計劃」的結構性動力。美援縮減乃至於逐步終止的壓力，伴隨著美國希望台灣加速推動工業化和擴展國際貿易的政策目標，具體落實到以檢討「重要港口的空間解嚴」問題為指向，援助建設台灣的國際貿易港為主要計劃，1958 年在美國援助下啟動的高雄港十二年擴建計劃，成為經建部門後續推動落實加工區規劃建設的現實基礎。爾後在推動加工區規劃建設的不同階段，面對關於管轄權（省交通處及港務局）、政策方針（國防部與內政部）和制度設計（立法院）等不同面向的阻礙和問題時，美國援助居中穿梭支持都扮演關鍵角色。

1950 年代末期以降，台灣從戰爭動員轉向加速發展體制的轉軌過程裡，國家內部存在兩個集團對於國家發展與政策路線的競爭，以武力反攻大陸為目標，由總統兼三軍統帥的蔣中正領導的軍事部門，以及由副總統兼行政院長陳誠統率積極推動加速經濟發展和工業化的經建部門。圖 2 系統性的分析，呈現在高港擴建和加工區規劃過程裡，中華民國政府內部兩個集團發展路線的競爭。由於軍事部門和經建部門對於當時國家總體目標和地緣政治局勢的設定和認識差異，直接影響其對於國家資源和空間土地的利用配置，及其對於是否在高港擴建區新生用地設立加工區的政策立場，在當時不只是以反攻大陸為目標的國防部，和主管防空疏散問題的內政部表示反對，屬於經建部門的財政部和外貿會，也分別從戰爭威脅和動員管制的視角，以財政收入縮減和實際效益有限為由表達保守態度。

做為推動高港擴建和加工區規劃的幕後推手—美援會工業投資小組和經濟部工礦聯繫組，在推動高雄加工區規劃的過程裡，顯然並沒有因為美國方面始終表達贊成和催促立場，及獲得作為經建部門領導者陳誠院長的支持，就一路

並未遭受到阻礙和反對聲浪延宕得以順利推動。推動加工區規劃歷史過程的重重困難和波折，一方面突顯做為主要推動者－經建部門實踐其政策規劃的堅定意志和斡旋能力，也提醒了在美國援助、地緣政治和國家部門路線競爭外其他因素存在和解釋的重要性。

議會系統在過往相關研究的主流說法裡，在中央層級的立法院往往被視為黨機器和政務部門的橡皮圖章，省與地方議會則是作為國民黨政權部分開放與消解台灣地方政治抵抗的壓力閥，對於國家決策和經建計劃沒有太多監督和介入的實質影響。

本文關於高雄加工區的研議規劃案例，讓我們得以重新檢視探討議會系統在台灣戰後國家發展和經濟計劃的積極角色，在加工區研議規劃階段，台灣省議會和高雄市議會持續不斷的透過大會決議和政治動員，提出從速建設高雄加工區的倡議，藉以推動高雄與南部區域工業化和經濟發展，這對由軍職將領退役轉任省政府、交通處和高港局的各級主管形成重要壓力，促使其積極要求行政院與經建部門推動高雄加工區規劃，回應來自議會系統與地方政治動員的民意監督和社會壓力，這也成為經建部門面對其他部會反對阻礙時的支持力量。在 1962-1963 年間，因來自國防部和內政部的反對壓力，工業投資小組曾研擬將加工區改在基隆六堵工業區試驗的替代方案時，來自高雄市和省議會高度動員的政治反彈，也使得省府和行政院方面加速推動加工區的政策方向，並確立以高港擴建區為加工區的設置地點。

立法院在高雄加工區的推動和發展裡，則扮演了另外一個層面的關鍵影響。在戰後國民黨政權作為執政黨，在立法院擁有絕對多數的壓倒性席次，但經建部門提出的重要法案，卻往往不能如臂使指，不必然通過黨中常會和行政院會後，就可以在立法院速審速決、照案通過。加工區的審議立法就是一個重要的參考範例，在行政院會階段，加工區草案的核心爭議條文主要在於管轄權隸屬和事權統一問題上，當時新任的行政院長嚴家淦雖拍板決定由經濟部負責規劃管轄高雄加工區，但在跨部會事權整合的關鍵問題上，卻無法抵抗來自各部會的反彈壓力，而違反行政院會（陳誠內閣時期）先前通過加工區設立政策時特別強調的事權統一原則。

經濟部與經合會在 1964 年 5 月行政院會通過加工區條例草案後，開始透過黨務系統和黨籍立委進行溝通說明，但設立加工區涉及稅賦減免，邊境開放和特殊優待等敏感問題，引發黨籍立委對於租界再現、偷渡走私和邊境管理等問題的疑慮，使得行政院草案在立院審議階段初期受到許多質疑挑戰。但經合會在得到國際開發署中國分署的經費支持下，由主管機構負責人分批邀請立委到高港擴建區實地考察，現場說明推動高雄港擴建和加工區發展計劃的重要性，這個階段經建機構與美援方面合作採取的政策／政治溝通策略發生重要作用，說服了立法院的重要成員，立院聯席審查會隨後不但從速審查行政院草案，更

對行政院會階段決策者都未能解決關於加工區管理處的事權分散問題做出重大修正，確立了加工區事權整合和未來發展的重要制度基礎。

議會系統的立法院、省議會和高雄市議會的高度參與和介入，先後在政策研議、選址定案和制度設計層面都發揮了重要且不可替代的關鍵作用，也展現了威權時期議會系統對於政府決策施政監督制衡的積極角色和正面影響。

（二）做為南部區域工業發展核心的高雄港擴建與台灣加工區

以 1958 年的高雄港十二年擴建計劃為起點，高港擴建填海造陸的新生用地（參考表 5）不僅成為前鎮加工區規劃的基地，以高港新生地為腹地隨後啟動的是對於以高雄做為南部工業區發展核心的整體開發計劃。前鎮加工區在 1966 年的設立及快速發展的成功經驗，也進一步加速帶動高雄港周邊加工出口、港務運輸、重化工業及基礎建設的發展，在 1960 年代中期前後陸續推動的幾項重要建設計劃，像是小港國際機場建設計畫，高雄港第二港口擴建計劃，楠梓加工出口區建設計劃等，都進一步奠立後來高雄做為南部工業與國際港市發展的基礎。

對岸的中華人民共和國政權在同時期正在發動文化大革命，影響所及並牽動其領域邊陲的香港及澳門引發騷動，澳、港在 1966 年和 1967 年前後發生澳門事件和六七暴動，這一波以文化大革命為起始點，對中共政權當時在福建、廣東沿海的僑外資政策造成重大衝擊，不但造成香港和澳門經濟社會的動亂，也連帶影響僑外資本投資香港的信心和意願。同一時間，東南亞周邊相關國家也發生程度不一的排華政治運動，這一連串從中國本土到東南亞國家內部政治社會的動亂，引起的是新一波地緣政治經濟秩序和跨國工商資本與生產鏈的結構重整動力。

1966 年高雄前鎮加工區的規劃建設，孕育誕生於 1960 年代初期美國援助政策調整、東亞地緣政治變局及台灣國家發展體制轉型的特殊歷史機遇，爾後前鎮加工區建立後的快速發展，及 1969 年楠梓第二加工區的規劃設立，也和 1960 年代中期以後東亞地緣政治經濟的結構變局和秩序重整緊密相連。以高雄港擴建和高雄加工區為核心的區域發展計劃，從台灣內部區域經濟平衡發展的空間策略布局，到東亞地緣政治經濟發展的秩序架構重整，把高雄港市重新擺置回東亞冷戰與台灣戰後的歷史發展脈絡裡，未來都還有相當豐富的研究潛力和問題亟待挖掘探討。



徵引書目

一、檔案

國史館藏檔案

《行政院檔案》

「行政院會議議事錄：臺第二〇六冊八〇七至八一〇」，典藏號 014-000205-00233-001。

「行政院會議議事錄：臺第二一〇冊八二〇至八二二」，典藏號 014-000205-00237-001。

「行政院會議議事錄：臺第二一八冊八五〇至八五三」，典藏號 014-000205-00245-003。

「行政院會議議事錄：臺第三一七冊一一二七至一一二八」，典藏號 014-000205-00344-002。

「行政院會議議事錄：臺第三二二冊一一三七至一一三九」，典藏號 014-000205-00349-002。

《行政院經濟建設委員會檔案》

- 「一九五九年度高雄港擴建案」，典藏號 040-010405-0012。
- 「一九五八年度高雄港擴建案」，典藏號 040-010405-0011。
- 「一九六〇年度高雄港擴建案」，典藏號 40-010405-0014。
- 「一九六一年度高雄港擴建案（一）」，典藏號 040-010405-0015。
- 「一九六一年度高雄港擴建案（二）」，典藏號 040-010405-0016。
- 「一九六二年度高雄港擴建案（一）」，典藏號 040-010405-0017。
- 「一九六二年度高雄港擴建案（二）」，典藏號 040-010405-0017。
- 「一九六三年度高雄港擴建案」，典藏號 040-010405-0019。
- 「一九六四年度高雄港擴建案」，典藏號 040-010405-0020。
- 「高港擴建計畫案」，典藏號 040-010600-0012。
- 「高雄港工廠特別區」，典藏號 040-010500-0006。
- 「高雄港擴建（一）」，典藏號 040-010500-0003。
- 「高雄港擴建（二）」，典藏號 040-010500-0004。
- 「高雄港擴建區土地出租及工業管理」，典藏號 040-010500-0005。
- 「高雄港擴建區土地利用」，典藏號 040-010405-0013。
- 「臺灣省南部工業區開發籌劃小組會議」，典藏號 040-010600-0007。
- 「聯席會報紀錄（一）」，典藏號 040-010500-0030。
- 「聯席會報紀錄（三）」，典藏號 040-010500-0032。
- 「聯席會報紀錄（六）」，典藏號 040-010500-0034。
- 「聯席會報紀錄（四）」，典藏號 040-010500-0033。

《軍事委員會委員長侍從室》

- 「王天池」，典藏號 129-210000-0382。
- 「王國華」，典藏號 129-200000-2852。
- 「王達九」，典藏號 129-220000-2069。
- 「王達九」，典藏號 129-230000-3310。
- 「王覺民」，典藏號 129-240000-0625。
- 「吳梅村」，典藏號 129-220000-2207。
- 「李國鼎」，典藏號 129-210000-2669。
- 「李連墀」，典藏號 129-220000-3944。
- 「周至柔」，典藏號 129-210000-2021。
- 「林思聰」，典藏號 129-200000-1390。
- 「武冠雄」，典藏號 129-230000-4361。
- 「侯家源」，典藏號 129-020000-0934。
- 「胡家爵」，典藏號 129-220000-2090。
- 「袁昌炎」，典藏號 129-250000-0958。

- 「常撫生」，典藏號 129-210000-3005。
「張祖璿」，典藏號 129-240000-2353。
「莫衡」，典藏號 129-200000-3429。
「陳大慶」，典藏號 129-200000-3844。
「陳來甲」，典藏號 129-220000-4756。
「陳樹曦」，典藏號 129-220000-4153。
「陳聲簣」，典藏號 129-210000-4431。
「陶聲洋」，典藏號 129-220000-1574。
「黃杰」，典藏號 129-190000-0535。
「葛震歐」，典藏號 129-220000-0783。
「劉敏誠」，典藏號 129-220000-1445。
「蔡中曾」，典藏號 129-250000-1969。
「謝貫一」，典藏號 129-200000-4016。
「魏巍」，典藏號 129-210000-2928。
「羅鵬展」，典藏號 129-200000-3882。
「譚嶽泉」，典藏號 129-210000-1803。

《陳誠副總統文物檔案》

- 「陳誠副總統數位照片—加速經濟發展展覽會影集」，典藏號 008-030604-00004-002。
「石叻叢書資料彙編（三）—陳誠與美國戴禮博委員會談紀錄」，典藏號 008-010110-00004-010。
「石叻叢書續編—談話錄—陳誠接見美國國務院遠東局副助理國務卿柏森斯談話紀錄」，典藏號 008-010109-00007-060。
「石叻叢書資料彙編（三）—與美國副國務卿狄倫會談紀錄」，典藏號 008-010110-00004-055。
「行政院美援運用委員會有關資料附件彙輯：有關便利工業用地取得之說明」，典藏號 008-010503-00002-007。

《嚴家淦總統文物檔案》

- 「一九六三年度行政院美援運用委員會等單位現有人員及經費表」，典藏號 006-010502-00020-032。
「再任財政部長時：美援會資料（三）：行政院美援運用委員會及附屬各計劃職員錄」，典藏號 006-010507-00004-003。

《蔣經國總統文物檔案》

- 「陸軍飛彈第二營鷹式編訓簡報資料」，典藏號 005-010202-00143-003。

《台灣新聞報檔案》

- 「臺灣新聞報底片民國五十三年（五）：經合會副主委李國鼎陪同立委南下高雄港擴建區考察」，典藏號 156-030102-0005-002。

《台灣新生報檔案》

「臺灣新生報底片民國五十五年（二十六）：高雄加工出口區建成典禮照片集」，典藏號 150-030500-0026-040。

檔案管理局館藏檔案

《行政院檔案》

「高雄市議會建議高雄港區設立自由貿易區案」，檔號 AA00000000A/0048/8-5-5-1-6/2。

「一九六四年美國援外政策的動向研究專報卷」，檔號 AA11000000F/0052/108.1/13。

「高雄市議會建議將本省「加工出口區」設置高雄港區案」，檔號 AA00000000A/0053/8-5-5-1-6/3。

「加工出口區設置管理條例草案第 1 卷」，檔號 AA00000000A/0052/1-1-12-3/81。

「美援會成立工業發展投資研究小組」，檔號 AA00000000A/0048/8-8-1-3/7。

《經濟部加工出口區管理處檔案》

「加工出口區籌備建成計畫設置簡報說明及考查報告案」，檔號 A313070000G/0054/7000004/13。

「加工出口區設置籌備歷程及美援貸款案」，檔號 A313070000G/0054/6000005/2。

《國防部檔案》

「臺灣省民防司令部沿革史」，檔號 AA05000000C/0039/12Q05022/1。

「高雄港民防指揮部沿革史」，檔號 AA05000000C/0039/12Q01009/1。

《總統府》

「經濟部加工出口區設置管理條例」，檔號 A200000000A/0054/2081702/0038。

《法務部檔案》

「美援趨勢的研討研究專報卷」，檔號 AA11000000F/0049/108.1/6。

「關於加工出口區設置及管理問題之研究專報卷」，檔號 AA11000000F/0052/108.1/2。

中研院近史所檔案館藏檔案

《李國鼎檔案》

「關於擬定加工出口區設置管理條例草案緣由及對黨政關係談話會發言委員所提意見之解答說明」，檔號 b00341009。

「設立加工出口區簡說」，檔號 b00341002。

台大圖書館特藏檔案

《李國鼎檔案》

「經濟發展類—加速經濟發展與努力方向（二）」。

政府公報資訊網

《立法院公報》

「第34會期第14期」。

二、史料彙編

高港局秘書室，《高雄港務局十年來政務輯要（上冊）》，高雄：高港局秘書室，1972。

陶文釗主編，《美國對華政策文件集：第二卷上冊（1949-1972）》，北京：世界知識，2004。

陶文釗主編，《美國對華政策文件集：第二卷下冊（1949-1972）》，北京：世界知識，2004。

陶文釗主編，《美國對華政策文件集：第三卷上冊（1949-1972）》，北京：世界知識，2004。

熊啟放編著，《自由中國工礦建設》，台北：大同，1960。

三、官方報告

工業投資小組編譯，《加速經濟發展計畫》，台北：工業投資小組，1960。

經合會，《台灣高雄港務局運用美援成果檢討》，台北：經合會，1967。

經合會參事室編譯，《各國自由貿易區制度及立法簡介》，台北：經合會，1964。

經濟部加工出口區管理處，《中華民國加工出口區創立與發展》，高雄：經濟部加工出口區管理處，1987。

經濟部加工出口區管理處，《高雄加工出口區的成長》，高雄：經濟部加工出口區管理處，1966。

經濟部編印，《中華民國第二期台灣經濟建設四年計畫》，台北：經濟部，1971。

四、日記、年譜、回憶錄、訪談

王昭明，《王昭明回憶錄》，台北：時報，1995。

王達九，《艱難奮鬥四十年》，台北：自印，1990。

余光亞，《四海行蹤路迢迢》，台北：秀威，2007。

呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編（第十一冊）》，台北：國史館，2015。

呂芳上主編，《蔣中正先生年譜長編（第十二冊）》，台北：國史館，2015。

李國鼎口述，劉素芬編著，《李國鼎：我的台灣經驗》，台北：遠流，2005。
康綠島，《李國鼎口述歷史：話說台灣經驗》，台北縣：卓越，1993。
張力訪問記錄，《海軍人物訪問紀錄：第一篇》，台北：中研院近史所，1998。
陳誠，林秋敏等編校，《陳誠先生日記（二）》，台北：國史館，2015。
陳誠，林秋敏等編校，《陳誠先生日記（三）》，台北：國史館，2015。

五、專著

Bruce A. Elleman，吳潤璿譯，《看不見的屏障：決定台灣命運的第七艦隊》，台北：八旗，2017。
方俊吉，《開創台灣經濟奇蹟的先鋒：高雄加工出口區之創設與初期之發展（1966-1986）》，高雄：高雄市文獻會，2002。
李國鼎、陳木在，《我國經濟發展策略總論（上、下冊）》，台北：聯經，1987。
林孝庭，《台海、冷戰、蔣介石：1949-1988 解密檔案消失中的台灣史》，台北：聯經，2015。
柴漢熙，《強人眼下的軍隊：1949 年後蔣中正反攻大陸的復國夢與強軍之路》，台北：黎明，2019。
葛震歐，《加工出口區的創設》，台北：聯經，1983。

六、論文及專文

陳美智，〈台灣加工出口區經濟統理結構的形成與轉型〉，台中：東海大學社會系博士論文，2002。

