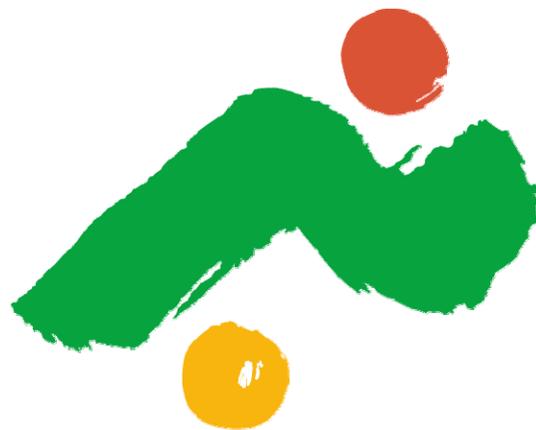


南 投 縣 政 府 1 1 2 年 度 研 究 報 告

農地工廠的過去與未來



服務單位：南投地政事務所

研究人員：邱則烜

中 華 民 國 1 1 2 年 3 月 2 1 日

南投縣政府 112 年度研究報告摘要表

研究報告名稱	農地工廠的過去與未來
研究單位及人員	南投地政事務所 研究人員：邱則烜
研究起迄年月	112 年 1 月至 112 年 3 月
研究緣起與目的	<p>農地工廠的議題，一直都是各方關注的對象，對於在地居民來說，他們是造成汙染惡鄰居，對整體經濟貢獻來說卻有舉足輕重的影響力，有些工廠的產品甚至是享譽國際，成為該產業中的台灣之光。對於這有利有弊的問題，本報告將藉由收集資料之方式來探討目前農地工廠的解決政策和之後可能產生的問題，且以去年較為人知的「納管」為主要討論對象。</p>
研究方法與過程	<p>本研究報告針對目前台灣農地上的違規工廠問題現況作分析，探討造成此問題的因素，透過收集農地工廠政策及歷史的相關資料。</p> <p>農地工廠造成的問題不僅是單純的汙染，亦包含農地可使用量下降、鄰近居民的健康問題、對於納稅的不誠實與汙染後環境的各項回復支出等等。經調查發現，對於造成農地工廠的主要原因為政府的施行政策及工業地昂貴又稀少，因此決定透過最近施行的「納管」作為研究對象，希望能探討該政策對於此問題的解決效果或探討其延伸的其他問題。</p>
研究發現與建議	<p>以「納管」政策為例，探討從納管開始一直到完成工廠登記的整個流程來說，對於農地工廠的處理程度。對大型工廠來說，遷廠的工程浩大，且工業用地難找，能就地合法對於他們來說的確是不錯的選項，但對於中小型的工廠可能撐不到最後的流程，只能以走一步算一步來延後關閉工廠的命運。</p>
選擇獎勵	<input checked="" type="checkbox"/> 行政獎勵 <input type="checkbox"/> 獎勵金

目錄

壹、前言	1
貳、現況分析	1
一、造成農地工廠的因素	1
二、現行政策	1
三、納管情形	2
參、問題討論	3
一、針對政策內容研析	3
二、短期(取得特定工廠登記)V. S. 長期(用地變更)	4
三、目前政策成效	4
肆、解決建議	4
一、納管是否能減少農地工廠數量	4
二、對於無納管的疑似工廠管理	5
三、拆除進度需要再加強	6
伍、結論	7

壹、前言

隨著時代的演進，臺灣已經從最傳統的農業生活轉變成以工商業為主的經濟體系，時常能看到綠油油的稻田中矗立一棟棟的工廠。有關農地工廠的議題前幾年曾經被大家吵得沸沸揚揚，隨著納管申請的大門被關上後，最近這個議題也不再被人們注意了，那麼就用這份報告略微回顧及討論，究竟這個政策是有幫助還是只是在拖延時間。

貳、現況分析

一、造成農地工廠的因素

(一)歷史方面的影響

在1970年代，美國對日本金屬加工製造業進行進口限額的管制，導致許多日本廠商來臺設廠，並以臺灣的加工出口區為國外的生產基地，並放寬可委託區外加工，造成區外的家庭式工廠或違章工廠的出現。

(二)工業土地稀少且昂貴

以新北市為例，原先塭仔圳市地重劃區為農牧用地，卻被違章工廠駐紮於此長達二十多年，以此農地的價格大概10萬到15萬元一坪，但附近的工業區中一坪則要40、50萬起跳，且各地情況大同小異。

二、現行政策

政府現在針對的是符合特定工廠登記辦法第2條的未登記工廠進行就地合法化的輔導，如果不符合納管的規定，會有兩個結果：

(一)時間方面不符合，不可納管

於105年5月19日前已從物品製造工廠才可申請，不符合者將先後以罰鍰、斷水斷電和強制拆除的方式，使工廠回復

成原先樣貌。

(二) 產業類型不符，輔導遷廠

可就地輔導的工廠必須為「低污染事業」，如果為高污染事業則會被輔導遷廠，於期限內無法遷廠完成也會被要求拆除。



圖1、納管流程

(資料來源：高雄市政府經濟發展局，未登記工廠輔導說明會)

違章工廠要合法化，不只工廠合法，連同土地也必須要合法，現行時程來看已經來到第二階段「提出改善計畫」，但上圖只是讓工廠「暫時」合法，但如果要討論到最後的用地編更使土地合法化，將會花費大量時間，所以這次主要的討論方向會是在取得特定工廠登記為原則。

三、納管情形

截至納管期限為止，已有3.3萬家工廠申請納管、7,392家取得特定工廠登記，但在2016年的時候未登記工廠就被推估有12萬家左右，且每年都以6千家往上增加，推算起來現在大

約16萬家左右，那表示不是還有13萬家的工廠並未納入管制將面臨被拆除的命運。

以稅籍資料推估，台灣違章工廠的數量逐年在增加（表1-1）。

西元	民國	每年總家數	每年新增
2001	90.12.31	59,803	—
2002	91.12.31	62,647	2,844
2003	92.12.31	65,780	3,133
2004	93.12.31	69,104	3,324
2005	94.12.31	73,145	4,041
2006	95.12.31	76,540	3,395
2007	96.12.31	79,758	3,218
2008	97.12.31	83,079	3,321
2009	98.12.31	86,292	3,213
2010	99.12.31	90,991	4,699
2011	100.12.31	96,098	5,107
2012	101.12.31	100,839	4,741
2013	102.12.31	106,257	5,418
2014	103.12.31	112,241	5,984
2015	104.12.31	118,592	6,351
2016	105.12.31	124,917	6,325

(資料來源：台灣環境資訊協會)

圖2、推估違章工廠數量

(資料來源：台灣環境資訊協會)

參、問題討論

從現況分析中能發現在台灣工廠與耕作地爭搶發展空間已經不是短時間就造成的，政府提出的這項政策對於這些工廠的確是少數或是唯一一個能成為合法工廠的方式，但從沒有納管的違規工廠還是占大多數，那麼這個政策真的能解決這個燙手的問題嗎？這個部份我們將使用SWOT為分析工具，探討政策內容。

一、針對政策內容研析

在現況分析中有提到現在的納管申請已經到期，也提到能被納管的標準，就時間而言已經來到第二階段的改善計畫，政府主要還是為了能讓農地上的污染減少，將低污染事業工廠納

入管理，將高污染事業移至工業用地上，但依照現況分析中許多工廠都還是不相信政府真的會以公權力介入，決定與政府賭一把。

二、短期(取得特定工廠登記)V. S. 長期(用地變更)

所謂短期就是完成圖1所有流程，取得特定工廠登記證。而長期的定義就是取得特定工廠登記後繼續完成「用地計畫」、「土地變更」、「申請工廠登記」，使土地及工廠都達到合法，但以目前而言主要都是完成到特定工廠而已，因為在申請之後部分需要花費大量的時間和金錢，繁複的步驟工廠本身也無法自行辦理，根據代辦業界的報價，假如全部花費為十份，那完成特定工廠登記只占其中的一份，名單中很多小的食品工廠，他們根本負擔不起，進而產生大部分工廠都不想完成到最後，只想利用特定工廠登記的十年效力，走一步算一步。

三、目前政策成效

針對納管到現在所產生的問題作為探討，本分析將利用SWOT進行分析。

優勢(strength)	劣勢(weakness)
<ol style="list-style-type: none"> 1. 提供違規工廠合法機會。 2. 使原先已生成的產業群聚就地發展。 3. 可方便管理及監控。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 工廠周邊農地的抗議。 2. 耕作地減少。 3. 對廠商需要花費時間金錢過多。 4. 中央與地方推動政策競合
機會(opportunity)	威脅(threat)
<ol style="list-style-type: none"> 1. 工業用地價格昂貴，小型工廠負擔不起遷廠費用。 2. 透過產業群聚提供更多就業機會。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 拆除經費過少，廠商不怕。 2. 監督不善，造成更多污染。 3. 宣導不足。

肆、解決建議

一、納管是否能減少農地工廠數量

在探討是否能減少農地工廠的數量前，造成農地工廠的原因會不會有可能是因為原先的政策鬆綁造成現在要再以納管的方式來管制工廠？

有製造業稅籍、無合法廠登的企業每年新設家數

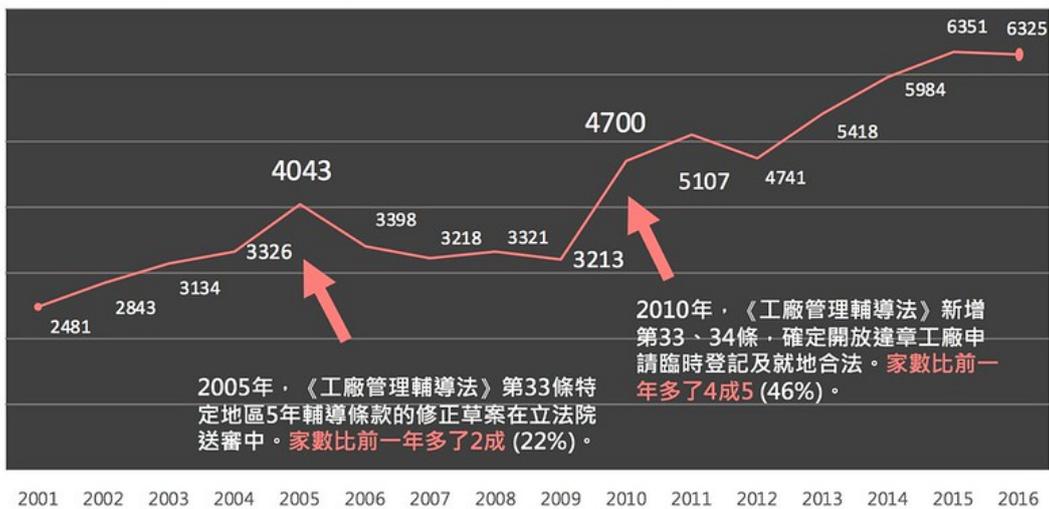


圖3、有稅籍但非法新增工廠數量與年度比較

(資料來源：台灣環境資訊協會)

先前二次也是因為要使農地工廠列入管制，造成新一波農地工廠的數量，業者也直接將《工廠管理輔導法》當作護身符，認為工廠既然能在農地上就合法，而且還有二次的改革，那會不會過幾年又說當初沒有納管的工廠現在能成功逃過被拆除的命運。由此能看出那些不接受納管的業者在等什麼。

二、對於無納管的疑似工廠管理

大家都知道隨著科技的進步，疑似工廠也漸漸無所遁形，透過衛星影像或是航空照片找出疑似工廠，再以位置找出是否設有稅籍的方式很快就能找出非法工廠，內政部國土測繪中心也在國土測繪圖資服務雲上提供疑似違章工廠的圖層讓大家知道目前的查處狀況，以展示未來如果確定要拆除絕對不會找不到工廠拆的決心。

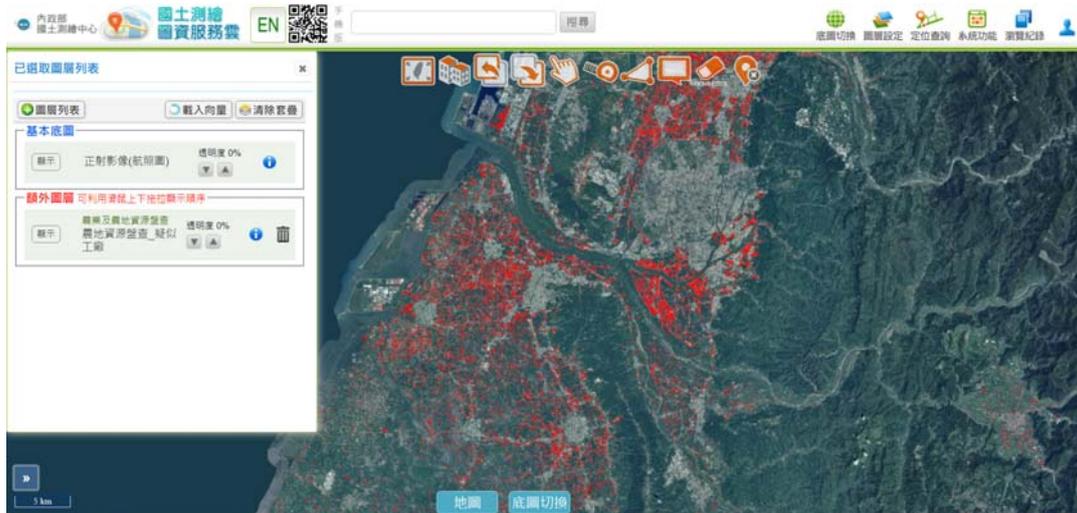


圖3、疑似工廠圖層

(資料來源：國土測繪圖資服務雲)

三、拆除進度需要再加強

圖3為彰化縣的疑似工廠圖層，能看得出有多少間的工廠都以違法的形式矗立在農地之上，不只彰化縣，連臺中市、嘉義縣和高雄市在違規工廠數量存在的縣市也是名列前茅。雖然現在施政方針為優先拆除105年後增加的違章工廠，但還是要依照當年度各縣府的總預算去實施，造成拆除工廠的速度跟不上新工廠增加的速度。

依上述資料分析，以問題討論之SWOT表格相關與其他資料彙整，本計畫提出以下的發展策略，提供後續方案。

	優勢(strength)	劣勢(weakness)
機會(opportunity)	進攻策略：結合當地原先的產業為核心，擴展出更大的產業區，提供更多就業機會	轉型策略：扶植小型工廠轉型為友善環境的觀光工廠
威脅(threat)	補強策略：加強已納管工廠附近環境監控，並提供檢舉電話及若違規的附加條件	防禦策略：中央可考慮成立專案小組，統籌各部會及地方間的問題

伍、結論

農地工廠形成的因素並非單一，而是由政府政策的實施、大環境經濟的影響又或是歷史背景等因素所形成的複雜結果，因此其所造成的問題並非立即能夠解決。這次探討之方向是以在現有政策上作討論與改進，以增加政策之可行性。

因此，從現行政策來說除了加強違章工廠會被拆除的危機感，也要增加讓業者不敢在農地工廠上面興建工廠的處罰。另外，在許多報導中都提到，在農地工廠生產的產品很多都是另類的台灣之光，以前他們沒有錢買工業地，現在是有錢買不到足夠的工業地，且他們有些不屬於低污染事業，在沒有新的用地前，將面臨輔導關閉的下場。這個議題牽涉的層面極廣，也是希望能讓更多人了解這個議題共同提出意見來使這個問題被圓滿解決。

資料來源：

1. 大紀元新聞網/徐翠玲，農地違章年增上千件 環團：縣市查處量能不到1成
2. TEIA 台灣環境資訊協會，2022，全台 6 千家合法中違章工廠評比，台中、彰化最多，6 成是污染源事業
3. 農委會、內政部、經濟部、法務部、環境保護署、主計總處，2017，保護農地-拆除農地上新增違規工廠行動方案核訂本
4. 聯合新聞網/鍾泓良，2022，工輔法納管大限已過 全台估 2,000 家工廠未登記
5. 地球公民基金會/吳其融，2020，全台有多少家違章工廠？
6. 地球公民基金會/吳其融，2020，「歷史共業」是怎麼造成？
7. 環境資訊中心/劉庭莉，2022，彰化水五金違章劃田園聚落特定區 都委會認未完善將現勘
8. 高雄市政府經濟發展局，未登記工廠輔導說明會
9. 工商時報/工商時報數位編輯，2022，319 大限搬遷潮工業地需求更緊俏
10. 大紀元新聞網/謝五男，2020，藉口沒預算拆除 彰縣農地違建工廠名列全台第一
11. 地球公民基金會/鍾豐駿，2017，違章工廠恐年增 5 千 5 百家 政府輔導緩不濟急
12. 天下雜誌/呂國禎、鄧凱元，2016，農地上的世界冠軍，卻是違章工廠！