

# 今是昔非：農民與廠主眼中的農地 工廠合法化

郭駿佳、劉博豪、許壹翔

## 第一章 前言

我國的國土計劃發展甚晚，在區域計畫法於2000年推出以前，土地使用的規劃與限制定於都市計畫法一尊，而計畫區以外的非都市地區則缺乏明確規範，使得土地違規使用現象普遍。

農地工廠為土地違規使用中最具代表性的議題之一，長久以來做為農地污染的元凶而備受爭議。過去，農地工廠的處理方式與違建相同，由地方政府負責強制拆除工作。然而，由於農地工廠所包含的利益關係複雜，地方政府往往不願意插手，加上全國性指導原則的缺乏，使得農地工廠的數量持續增加，農業發展、糧食安全與食安問題持續惡化。

2010年，立法院推動《工廠管理法》修法，首次開始處理農地工廠的整頓事務，在該法的附則中，開放當年以前因違規興建而未申請合法工廠登記的業者補辦「臨時工廠登記」(以下簡稱臨登)。然而，此一政策並未收穫顯著成效，申請「臨登」的業者僅占所有未登記工廠的一小部分，且未登記工廠增長的速度依舊未見減緩。政府為「輔導」未申請的業者，一再延長申請時限，更增進違法業者的僥倖心理。

2019年，臨時工廠登記證即將到期，政策上卻未見輔導臨登業者合法化的實際作為。為統一處理合法化事宜，並擴大輔導範圍，政府因此對《工輔法》進行第二次修法，推動新的「特定工廠登記」政策至今，全台各縣市的申請納管率皆達到九成以上。特登政策與臨登政策的成效何以有如此差異？農民與工廠廠主在特定工廠登記政策推行之後，分別受到什麼樣的影響、他們又是如何回應？特定工廠登記改變了什麼、是否又在未來埋下了不確定的因子？透過田野實地訪談與文獻參照，筆者希望透過本篇報導勾勒出第一線的概況，並針對土地利用進行省思。

## 第二章 農民視角看特登

台中大里文心南路上來去的車輛川流不息，兩側林立著中古汽車行以及家具店。成排的建築間或出現幾條小巷，從巷口望去，是一片油綠的農田。此處是大里區的樹王里，里名源自樹王里與永隆里交界一株八百餘歲的大茄冬樹。茄冬樹高大的身姿，茂密的枝葉，百年來庇蔭著所根植的土地。



（水蕹菜，對水質要求高，圖片取自網路）

烏溪自大里區的南緣流淌而過，城市的延展，使得它所經之處大半已樓房林立，只有幾點綠意退縮到城市以外僅存的角落，然而，這些毅然獨立的角落，依舊免不了人類開發的侵襲。

大里區位於台中市區東南，境內有烏溪的支流旱溪、大里溪、草湖溪等河川流經，過去居民引溪水灌溉，培育作物，以此為生。憑藉著溪水的往來之便，大里的商業逐漸繁盛，更在通往台中市中心的國光路建設完成後加速發展，逐漸成為台中都會區的衛星市鎮。住宅區、商業區、工業區隨著此區的發展一個個出現，並漸次擴張，將農田擠到了大里區的邊緣地帶。

農地的減少，不僅代表土地利用方式的改變，更象徵傳統農業的式微。根據行政院最近一期民國111年的統計資料，主力農家中（無高齡耕作者、年度農業所得20萬以上的農戶）所佔家戶數最多的小型農家（年度農業收入在20~70萬之間的農戶），每年

透過農業獲得的收入約289029元。若與同年的最低薪資比較，以每月26400元計算，即每年316800元，仍較小型農家年平均收入中的農業所得為優渥，顯示大多數農民若沒有政府補助或同時從事其他工作，僅以耕田為業，平均而言難以獲得基本生計保障。

以目前台灣種植面積最大的水稻為例，稻農收入普遍低靡與政府對糧價的控制有密切關係。此外，台灣的水稻耕作以小農經營為主，平均持有的農地面積小，在肥料、農藥、大型農機的雇用等成本疊加下，利潤微薄。

在這樣的情況下，為了生計，選擇持續固著於土地的農民們勢必要尋找新的出路。受訪者農民A來自台中霧峰區，白天，戴上工程帽，他是建築工人，在鷹架間揮汗工作；傍晚下工後，換上雨鞋，他成了稻農，騎著機車到夏田與霧峰一帶的水田巡視。由於田地距離水源較遠，在開始放水的那天，他會在田邊等待渠水到來，調整進水口的大小之後，才回到家中，這時往往已經過了午夜了。秧苗播種與稻穗收割，是稻農每期稻作最繁忙的時候。舉凡施肥、噴灑農藥，以及聯絡駕駛大型農業機具的業者等事務，使他總得兩處奔波，像顆陀螺一樣忙得暈頭轉向。他在訪談中談到了稻農若要維持家計，所必須耕種的最小面積：「要四甲至五甲，才會比外面那個上班族好一點點啦，兩三甲還不太理想。」按照他的經驗，每分地（1分=0.1甲）每年平均而言只能夠獲得4000至5000元的利潤，還可能因為產量波動而有所起伏。他目前共耕種耕種三甲的水田（1甲=0.97公頃），承租的農地比例最高，自有地僅佔了一小部分。

像農民A這樣既承租相當規模的農地，又兼有另一職業的個案不在少數，但這並不代表其他型態的農家不存在。行政院將台灣的農業家戶依照收入區分為小型農戶、中型農戶、大型農戶三種；其年度農業收入分別為20~70萬、70~180萬與180萬以上。其中中型與大型農戶多以農業為主業，所耕作的自有與承租土地動輒上看20、30甲，因此年收入得以達到百萬以上。然而，成為大型農戶不僅要持有或租用大片土地，更必須投入鉅額資金購置插秧機、耕耘機、收割機等大型農機，並承擔機具折舊與維修的成本，對於一般農民而言依舊是道難以跨越的門檻，因此仍屬少數。目前在國內約22萬的農業家戶中，大型農家僅有9%，中型農家則約28%，整體仍以過半的小型農家為主。

除了稻作之外，大里樹王里還有一種特色經濟作物——水蕹菜。蕹菜俗名空心菜，而大里地區的蕹菜與常見的旱耕蕹菜不同，當地居民將旱溪上游的山泉水引入田中，並使水位保持在5~10公分深。比起常見的陸耕法，這種水耕法種作出的蕹菜含水量更高，口感也較為清脆。根據109年農林漁牧業普查中大里區的參考資料，水蕹菜農每年每公頃收入可高達44萬。而相較於水稻的每年每公頃12萬，種植蕹菜的獲利顯然更高，有許多當地的稻農轉而向老農承租閒置農地以種植蕹菜，使大里樹王里一帶的耕種面積達到30公頃左右。

然而，在產業結構轉型的趨勢下，由農轉工不僅體現在整體就業人口的變化，也同時促成了地方土地利用的改變。

為什麼很多人不想種田？我說我來蓋，我這裡有三百坪。一間工廠差不多一百坪，我可以蓋三間。一個月這一間五萬塊，三間，你一個月就可以收十五萬。那一年你看一百多萬，我種田種一年也沒有十五萬。

農地工廠業者廠主A由於上一代務農，因此對於農業收入也有所了解。我們可以從他的敘述得知，即便手上只持有300坪的農地（約0.1公頃），但若將土地出租，則一年可獲得約180萬的收入，遠遠超過以十倍大的面積種植水稻或蕹菜的所得。根據111年農業統計資料，臺灣過半的農民所持有農地落在0.1~0.5公頃區間，用以從事農業難以養家餬口，不難想像將農地轉為工業使用的巨額收入差異，何以為龐大的經濟誘因。隨著民國70至80年代台灣工業的蓬勃發展，工業用地需求增加，大量受到廉價農地吸引的業者，與部分選擇自行建廠經營的農地持有者，共同分食這塊大餅。

然而，並非所有的農地都擁有興建廠房的條件。例如位於農田中央的土地，便由於人車出入不便而不受到青睞。同時，也並非所有農民都願意承擔遭到開罰的風險，農民A便在訪談中表現出他的掙扎：

你說蓋工廠，我當然是想蓋，但問題它就是違法的，怕政府給你開罰單。你想一想，我蓋工廠之後每個月來收租金就可以了，不用像現在每天做得要死要活，一個月就可以收個幾萬塊。我種稻子一年也才兩期而已，每期也賺不了多少。如果可以的話，我一定也會跟人借錢來蓋鐵皮屋的，畢竟這對我的幫助比較大。

然而，這些最終自願或被迫持續從農的人們，卻在農地被包圍、碎片化的過程中，漸漸發現農地工廠似乎跨過了地景上作物與人造物之間判然分明的界線，侵犯他們賴以維生的資產。

日照與灌溉為農業發展的重要條件，不過農地工廠的出現，卻對它們雙雙造成威脅，損害當地的種作條件，並為農產的安全設下未知數。在日照方面，農地工廠緊鄰農地，龐大的廠房影響了周邊水稻田的光合作用，導致收穫量減少。農地工廠聯外道路上的路燈所造成的影響更為顯著，可能造成同一塊田中的稻作成熟時間不一，使農民必須分批次請合作業者收割，增加額外成本。在灌溉方面，農地工廠設置處原先並未規劃汙水系統，不肖業者或以暴雨及夜色掩人耳目，將未經處理的汙水直接排放至農業灌溉溝渠中；或於廠房內鑿井，將廢水導入地下水層等等。其中電鍍等高汙染產業所產生的重金屬廢水，短期而言造成農作生長不良，損及農民生計，長期而言更對良田造成難以痊癒的傷害。

談起農地汙染事件，十餘年前農地甫整治完畢的情況，依舊在農民A的心中留有深刻的印象：

農地列管的那時候，一大片田地都冷冷清清的，到處都看不到人。為了降低汙染物濃度，底層的土都被翻了上來，田地變得非常鬆軟。改善完畢之後，插秧機要下田，輪子都會陷進土裡，動彈不了，活像隻水鴨子一樣。

2012年夏田的農地汙染事件，承載了長久以來農工混用的矛盾，將衝突推上了高點。台中市政府於前一年11月至12月第二期稻作收割後，在夏田里一帶由大突寮圳灌溉的大突寮段、詹厝園段、中興段、吳厝段等地區，進行每年例行的農地汙染調查。調查結果於隔年1月出爐之後，公告高達28公頃的農地重金屬含量超標，引起各界譁然。當時正是初春時節，新綠的秧苗還來不及在泥土裡站穩腳步，便連根遭到剷除，重金屬超標的農地被插上汙染控制場址的木牌，宛如被棄置的荒地。政府雖有提供休耕農民每期每公頃四萬五千元的補貼，卻仍舊存在像受訪的農民F6一樣的案例，他們即使作為農地的實際耕作者，卻因為不是土地的實際持有者而沒有獲得補助款。在農地進行汙染改善的兩年間，共有四期稻作無法收成，受訪者只能透過副業支撐家計，試圖在進退兩難的泥淖中維持平衡。

廠房所衍生的蔭蔽（如下圖）及稻田通風問題，非經土地與建物的重新規劃，依照現有農業技術，依舊無從解決；不過，灌溉水源的污染則有望透過政府對於工廠放流水的積極管制逐漸改善。然而，2012年的夏田汙染事件，揭示了過往台中縣市政府對於水汙染的管控不力。在台中市政府追查可能汙染源的過程中，鄰近夏田汙染農地周圍的電鍍等高汙染事業業者計91家，然而，大里全區到2011年年底，申請登記在農田灌溉渠合法搭排的業者僅有4家，相差懸殊。



（圖，工廠遮擋農田陽光）

這些位在農業區的91家高汙染業者，違法興建的未登記工廠便有77家，佔了最多數。鑑於工業廠房的蔭蔽效果與污染風險，若以農業發展為首要考量，政府應當令這

些違反土地使用規範的廠房回復農用並遷移至其他地區。然而，從2010年起開始推動的臨時工廠登記，以及2019年起規模更大的特定工廠登記政策，即使在法令上限制了新增未登記工廠的步步進逼，卻也同時給予既存的未登記工廠就地合法的機會。而同樣位於農業區內卻早已取得合法工廠登記的業者，也得以在原址繼續發展。從過往經驗來看，政府對少量的已登記工廠都無法切實管控，此次未登記工廠的大規模盤點，會不會淪為單純的書面作業，令人存疑。而儘管政府投入大量資源處理這些農地工廠，農地上沒有工廠的想望卻未能得到實現，稻穗照舊年年垂頭，田埂旁的鐵皮屋經過幾番整修，卻仍然站在原地，與過去數十年似乎沒有明顯的區別。農業與合法化後的農地工場是否真的能夠在政策的協助下平和共存，將是檢視特定工廠登記政策的重要面向。

不過，在許多農民的心中，農地工廠早已是難以改變的既成事實。對於農地工廠的就地合法，他們僅管難掩失望，仍舊以苦澀的口吻承認水稻產值不如工業的命運，以及農業弱勢的不可避免，如農民F6曾在受訪時說：

**我們是會直接受到工廠影響沒錯，會損失一小部分，說起來沒什麼價值；可是叫工廠搬走，那對他們就會是一大筆損失。政府也要衡量，我是不至於會批評。**

而農民A也相信，比起事後補救，預先進行土地利用規劃才能夠確實避免工廠對農地的危害。然而，於近年來政府依階段實施的國土計劃將過去的農業區、特定農業區劃入農業發展區的範圍之內，並對農地的轉用採取更嚴格的限制。而農民F6所在的霧峰等地區則被劃入農業發展區中限制最嚴的第一類農業用地，其中80%都必須作為農用，且只能夠進行農業中最前端的「產」與「銷」兩個環節。當地居民對於被劃設為農業用地感到不滿，因此於公聽會後，台中市的國土計畫暫緩執行。農民A擔憂這將會造成未來農地價格持續下跌，儘管政策立意良善，但對於農民而言則是「死刑」。

農業歷經了培植工業發展的黃金時代，如今卻遭到工業的反噬；政府試圖從中調停，然而在這條岔路上走了那麼久，原本正確的路途已經難以企及，如今我們只能減少犯更多的錯誤，並避免重蹈覆轍。

### 第三章 廠主視角看特登

於當代大眾視角，農業工廠儼然成為製造污染、破壞農田景觀及損害周遭生活品質的工業遺毒。然而觀之，農地工廠所帶來的並非是徹底的危害。於經濟層面，農地工廠為臺灣經濟騰飛時期之重要推手，在臺灣製造隨處可見的時代中，農地工廠貢

獻了可觀的工業出口產值，並為現今臺灣中小企業為多的經濟結構中不可或缺的原料或加工品供給地；於社會層面，農地工廠是翻轉社會階級的重要媒介，其中不乏農民白手起家翻轉社會階層的例子；於國家層面，農地工廠是分散式工業化於臺灣的重要型態（吳柏樹〈台中的「農地工廠」：延展都市化與分散式工業地理的調控〉），於國安危機當前時可避免工業重鎮受擊後臺灣工業產線完全停擺的局面。

為更了解此臺灣經濟重要一環的真實景況，筆者訪談了三位農地工廠廠主，其中廠主A、B現今的廠房位在大里區樹王里文心南路周遭，廠主C之廠房則位在潭子區。

文心南路周邊原先種植水稻或當地特產——水蕹菜的水田農地，現大多已被磚瓦水泥覆蓋，並搭建起鐵架承租予他人或開展自營事業。因寬闊道路賦予之交通易達性，嗅到商機之業者紛紛於此方土地搭建起鐵架，在此地相繼建立農地工廠。

（文興南路周遭）

廠主A在民國八十年代時成立公司，從事模具產業特殊鋼材的加工及代工環節，過去曾承接Nokia、小海豚手機、康師父等大牌企業的委託。最初因缺乏充足資金，故於自家旁農地搭建簡易工廠，並聘請2名員工，而後於員工及營運規模逐漸擴張，舊有廠房屋積不足以置放機具後，遷廠於文心南路旁的自有農地，工廠曾一度僱用二十多名員工，現工廠共將至十五名，屬於小規模企業。問及當初為何選擇於農地上搭建工廠時，他答道：

**那個時候，你連買機械的錢都沒有，哪有可能說我去買建地來蓋工廠。**

筆者於訪談中得知，前一日廠主A方才取得工廠特登證照。談及當初申請納管時，他連聲嘆道：

**當初（建廠時）水電都是政府給的。現在有人舉報，就說你這個違建，要扣水、繳稅，還要追溯……**

誠然，筆者訪談之廠主及農民皆認為如今農地工廠林立，難以根絕的境況有一部分可歸咎於政府當初對農地工廠是採過度消極放任之態度，且未做好完善規劃。而具體詢問他申請特登的流程本身時，廠主表示由於他委託了民間代辦，因此整體順暢，並未遭遇重大障礙，除了耗時過久這點。問及申辦總耗費時間，他說：

**三年多。這沒什麼，正常啦。他們剛開始辦都是還在學習。**



他表示申辦行政效率確實不足。筆者因此開始探究其原因，可發現其一原因便是行政人員及執行者短缺。根據臺中市政府經發局工業科人員工作內容，負責特定工廠登記相關事務的人員僅有26位，其中大部分為行政人員，僅少部分為第一線工作者（進行現場勘查等業務）。截至特定工廠登記申辦截止時，將近5000家廠房仍處於審查中階段，其一大原因正是因為第一線工作者的短缺。工業科應對方法乃是同其他政府機構合作審查農地工廠，例如委託水利局人員審查工廠污水排放，委託消防人員審查工廠消防設施等，然而成效似乎仍不盡理想。

廠主B原與親戚共同經營農地工廠，後因意見分歧而將自由之業務分割出去，於中投快速路旁成立新公司。初期員工規模僅3人，後逐漸擴張至8人，其中3名為外籍移工。轉型為高精度洗床產業，其營收蓬勃上升。廠主B為傳統工業進行科技轉型之案例，透過自寫程式並精化製作流程，其工廠現鎖定生產須高精度之大型零件及機具

架構，例如機床主要機身等。問及申請特定工廠登記之最大動機，廠主B回答是因要合法招募外籍移工。廠主B本身較晚申辦納管，問及原因，他表示政策宣布兩年他才對特登政策有足夠了解，他認為政府並未積極進行資訊推播，導致在特登施行初期，許多廠主對其一無所知。

端看政府端，政府於民國109年3月20日開始接受特登納管申請，為期二年。然而臺中市政府推出「特定工廠單一窗口」（如下圖），提供法規諮詢、文書建議、受理廠主換證申請等服務之時，卻已是民國110年12月2日，其餘縣市甚至更晚推出。而在此之前也未有具顯著成效之宣傳手法，欲申辦特登卻不了解相關規範流程之廠主往往只能委託民間代辦，又須花上一筆營運資金。



筆者採訪前任全國特登工廠協會理事長的廠主C，其工廠前身是一間違章工廠，但是曾在民國100年臨時工廠政策框架下取得了臨時合法資格(臨時登記政策為特登的前身，其可使登記者暫時合法的在農地上經營工廠)，在後來也申請了特登，目前已設廠滿20年，從事的是中游的精密加工作業及代工，其主要客戶為台灣中部的下游廠商。筆者希望在廠主C那邊得知一點作為政府與廠主間的橋樑所知的內部消息，就為何政府消極態度背後的故事究竟是什麼展開了追蹤。首先是筆者最關心的農地工廠發展現況。廠主C表示：

發展狀況？其實農地工廠到現在已經都是，因為現在就是即報即拆，已經沒有再蓋新的農地工廠了。所以你說發展？其實農地工廠現在已經沒有再發展了。那你說合法？因為工廠管理輔導法是四年前，通過大概四年了，能勾申請合法的日期也都截止了啦。大概兩年前的三月，將近兩年了啦，3月19號就截止申請了啦。

然而事情貌似有另一個版本。據農委會於106年清查法定農業用地既存工廠占地約1萬4千公頃，108年4月15日農地資源盤查所列「疑似工廠」面積為1萬8,417公頃，大幅增加4千公頃以上，至109年度再增加至1萬9,638公頃。

在新修訂後的《工廠管理輔導法》（以下簡稱工輔法）於2019年正式上路後，違章工廠即面臨「即建即拆」的嚴厲懲罰，原本欲搭建廠房或擴建場地的廠主們因此而退避三舍。而在2016年5月20號（即蔡英文政府就任當日）前即建立的農地工廠可透過申請納管獲得特定工廠登記申請資格，然而筆者發現實際上仍有不少農地工廠並無申請納管，理事長解釋道：

在台中有很多部分都是承租的工廠。因為承租的工廠他申請完之後需要做一些環保還有消防這些，都必須花很多錢，所以很多工廠他是承租的，所以他不想去花這些錢。所以台中幾乎將近一半沒有申請。

仔細探究下，不願接受臨時登記法主要是正面誘因過於薄弱。在當時還沒有特定工廠登記法的背景下，廠主們許多補助及輔導等服務都無法申請，所以政策對於農地工廠來講是相對無感的。而現在一旦獲得特定工廠登記，前時段的疫後振興等補助方案便得以，對這些工廠企業幫助是相當大的。總結來說，促進這些農地工廠去申請登記的主要是因有了工廠登記即可比較容易取得這些政府資源，相反的開罰、付罰款等負面誘因影響比較小。

但追本溯源，為何臺灣島內的環境會產生農地工廠？為何廠主們冒著違法的風險也要把自己的資產設立在農地上呢？昂貴的工業區土地地價。廠主C感慨道：

其實全世界裡面，工業用地比住宅用地還貴的，真的只有台灣。

以過去的聚興產業園區（位於台中市潭子區）為例，當時的售價是每坪17萬，且還必須要抽籤，不見得抽得到，以廠主C工廠做為計算樣本的話因其建蔽率為60%。必須要買到1000坪以上，再加上整個廠區建設好的費用大概也要一億多，數字來到了恐怖的3億不等！到了現在已經喊到價格超過25萬以上的困境，廠主們欲在工業區設廠至少要4億的預算。這個費用又是如此的高昂迫使一般的違章工廠廠主打消了遷廠的念頭，不僅如此，廠商們還需抽籤才可競標到區內的用地。

根據農委會的統計，目前台灣的工廠佔用農地的大概是一萬四千多公頃。然而根據工業局的統計，尚未使用的工業用地僅剩六百八十多公頃。因此這些農地工廠完全遷到工業區是不可能的。

嚴重的是，這每坪價格比一般的住宅用地大概大了一倍以上。由於當時長期的規劃供不應求的問題，產生了工廠跑到農地上。可是一般當時要創業的年輕人根本沒有資金，沒有資金的條件下只好往農地上蓋工廠。當時的政府態度睜一隻眼閉一隻眼，民國六、七十年代台灣經濟起飛時為了讓島內繼續此紅景，才有農地工廠的亂象，如今政府官員又互相踢皮球可謂是自食惡果，令人唏噓。

也有經濟上可能的原因，上述所提到，農地工廠其實是台灣經濟史上的常客。當時國民政府為了拼經濟，礙於台灣的可用地過少，因此對於農地上高高築起的這些鐵皮屋工廠們是漠視的，而成效也是很顯然的二級產業的產值逐漸提升。作為在國家藍圖上一直是不可或缺的一部分，長年以來我國二級產業的產值中有不少是由違章工廠貢獻的。

## 第四章 特定工廠登記政策成效分析

### 第一節 特登是否契合國土計畫法初衷

特定工廠登記為目前看來最多工廠響應、政府投入資源最多，且實踐執行最為嚴格的工廠合法化政策，至少就數據而言，申請特定工廠登記之廠主數量遠高於過往臨時工廠登記等政策。然而，有個重要的問題卻懸而待論——特定工廠登記是否有達成《國土計畫法》制定初衷？

欲回答此問題，筆者認為需自其規劃之基本原則論起。根據國土計畫法第六條第五點：「農業發展地區應以確保糧食安全為原則，積極保護重要農業生產環境及基礎設施，並應避免零星發展。」可見農地農用乃是其重要宗旨，然而特定工廠登記使農地工廠就地合法的性質，並不符合此項原則，違章工廠就地合法將使政府即使規劃農業發展地區並將其分級後，其區域內仍無法做到農工徹底分離之窘境。

《國土計畫法》第八條第四項規定，部門計劃必須遵循「全國國土計畫」。但弔詭的問題來了，就農地違章工廠議題來說，「全國國土計畫」內的指導原則都以特別法《工廠管理輔導法》內容來擬訂，造成我們的「全國國土計畫」並非依整體空間發展的均衡與秩序規劃，而是以繼續服務過去經濟發展霸權。——吳沅諭（地球公民基金會研究員）

特定工廠登記將會讓原先的農地轉作工業用途的事實一錘定音，正式宣告一萬多公頃農地的死刑。從另一位面來看，相當面積的工業用地將被釋出，影響臺灣未來土地規劃以及工業用地市場格局，令人懷疑政府制定特登政策之目的是否並非限制工業，維護農業，而是別有居心，欲將農地工廠當前佔有之農地轉為工業用地。

與筆者報導有關的土地管理法有《國土計畫法》、《區域計畫法》、《特別登記法》（以下簡稱《特登法》）、《工廠管理輔導法》（以下簡稱《工輔法》），而

這當中國土計畫法是時間上最晚立法的，並有取代區域計畫法的意義，成為前述法規的最高指導原則。

《區域計畫法》的立法目的為促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展、改善生活環境、增進公共福利。初衷為減少土地使用上的流失及浪費，發揮其最大價值。《區域計畫法》執行時，台灣許多土地是已開發使用的狀態，政府最終只好和土地使用戶們妥協，但也造成了成效不彰的困境。而將在2025年全面實施的《國土計畫法》，和前者不同是以計畫優先於所有一切。

《國土計畫法》性質偏向計畫或是行事準則，其立法目的為因應氣候變遷、確保國土安全、保育自然環境與人文資產、促進資源與產業合理配置、強化國土整合管理機制，並復育環境敏感與國土破壞地區，追求國家永續發展。具體細項則將國土分為四大區，分別是國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區、城鄉發展地區，四大區下又細分了好幾類(如下圖)。此法主要針對對象是大量的非都市用地，其中包含著本報導的主角：農地工廠。

在《區域計畫法》時代下，想要將農地變成其他用地，只要《區域計畫法》上並無明確規定不能這麼做，則須經相關部門之許可同意即可。但是，在《國土計畫法》時代下，則首先要確認的是此塊區域是否在計畫中屬於開放工業使用的類別。如果沒有，就不能轉作其他用途，假設這一個區域未來有計畫要發展成工業區或聚落，也須經國土計畫中定期的通盤檢討，或其他計畫變更方式，先改變功能分區，方可改變此農地的使用。《國土計畫法》是針對土地上雖然「合法但是不合理」的土地使用。某些農地工廠是合法的，但是其存在是不合理的，因為它腳下的土地是可能是優良農業用地。

而《國土計畫法》的罰則也是相當嚴峻的。未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用者會被主管機關處行為人新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰。

## 第二節 特登是否有助於維護臺灣糧食安全？

2022年8月2日晚間10點43分，一架SPAR19專機抵達松了山機場，而從機艙不忙不慌走下來的正是美國第52任眾議院議長(也是美國首位女性眾議院議長)南西·裴洛西。此冒險之舉造成了國際社會的轟動，毫不例外的也包含中國，而隨之而來的是四天的環台軍演，且值得關注的是此次也是共軍首次跨過海峽中線。戰爭的陰霾也隨之籠罩在每個國民心中。糧食安全也隨即成為了熱門議題。

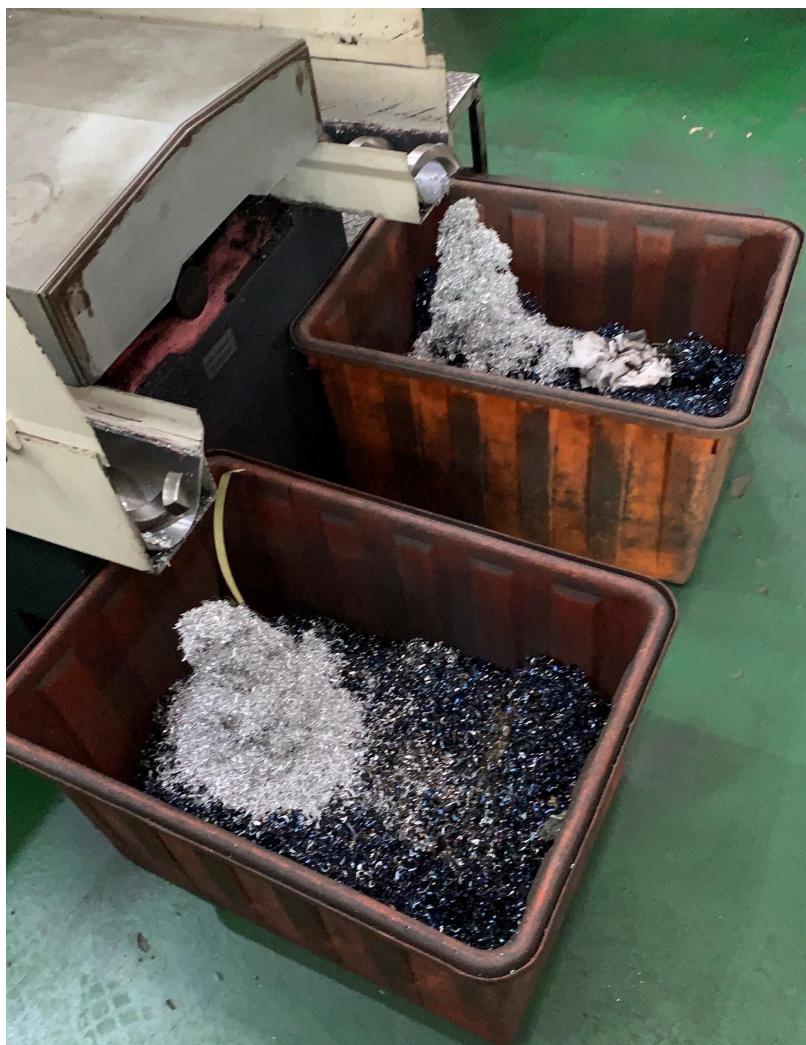
糧食安全為國土計畫法中欲達成的一大重要目標，而農地工廠是為其一大威脅。潛在的水源污染危機、對陽光的遮蔽以及佔用農地等現象無一不對臺灣糧食產量造成負面影響。農委會過往曾設定於2020年我國糧食自給率達到40%之目標，然而時至2022年，我國糧食自給率仍僅有30.7%（農委會《糧食供需年報2022》），自民國84年後再未超過4成。

首先就佔用農地而言，根據《農業委員會109年度單位預算評估報告》，臺灣法定農業用地279.04萬公頃中僅69.22萬公頃土地可供糧食生產，而維持安全存糧所需農地面積卻需74萬至81萬公頃。並根據《農業部民國111年全國農業及農地資源盤查資料》，當前臺灣存在20850公頃疑似工業生產型態之農業用地(較特定工廠登記政策禁止新建農地工廠之民國105年大限時約1.4萬公頃之面積增加超過六千公頃)，直接影響農地農用之原則。而散佈在農間的農地工廠更使農田破碎化，間接不利於政府未來土地規劃政策。

面對著日益升高的地緣政治壓力，我們的政府不論黨派都該謹慎。長期而言，政府應強化糧食安全應變的法源，產業端與社會大眾則是要改變飲食習慣、種植與飼養方式，並維持農地的生產力，提高糧食自給率，也須重視農地工廠占用優良農地的情形，以應對各種動態的變局。

### 第三節 特登是否達成工廠污染防治

根據工廠輔導法規定，工廠不屬中高污染產業為特登申請之必要條件，其更要求更為完備的排污管道及廢棄物處理方案。因本報導所訪之廠房分屬工具加工及模具代工之產業，其產生之廢棄物大致為研磨及切割產生之鐵屑（如下圖）、冷卻液以及工人清洗身體所產生之生活污水，而處理方式分別為：鐵屑，由專業回收公司前來回收；冷卻液，使其自然揮發；而生活污水則需分流排放至下水道中（與農業灌溉渠道分離）。其中較困難的部分為污水之分流處理，因過往政府未妥善規劃農地之排水管線並任農地工廠肆意發展，致使今日尚未通過特定工廠登記之農地工廠周遭農田時刻處於污染風險下之境況。



而就申請工廠特登申辦之前提須是中低汙染之工廠，且在工廠改善計畫中的諸多汙染處理要求，以及對於廠主的訪談而言，特定工廠登記政策應是足以達成農地工廠污染防治之立意。

## 可能的延伸問題

除了使工廠整治非法之部分，政府亦要求廠主須對工廠空間進行於環保上進一步的利用，改善計劃中提出水平投影面積不得少於屋頂水平投影面積的50%太陽光電鋪設規劃，以符合國家再生能源政策。而問題在於，廠主可選擇自行營建或與光電公司簽約，後者將一定期限內之工廠屋頂使用權租予業者鋪設太陽能板。筆者認為，此一政策雖有望改善業者於農田等用地架設太陽能光電板之現象，然亦增添廠主改建工廠之成本，並複雜化未來工廠領域中之各方權利問題。



## 第五章 結論

農地工廠所牽涉的議題複雜，筆者選擇農民與工廠業者兩個首要觀點進行探討。農地工廠的困境不僅來自於農地持有者與工廠業者過去選擇所造成私益與公益的衝突，也在於政府推行國土計畫的態度的堅定與否。農民因為其在土地上的潛在利益(即可自由轉賣給他人)不願被包囊在國土計畫法裡面，工廠業者則是因為國內普遍缺乏可使用地以及工業區價格難以負擔轉而選擇農地上經營。

在此次的特定工廠登記政策指導下，即便中高汙染的工廠不被允許繼續留在農業區內，低汙染的工廠卻得以在原址繼續發展，工業優先的作法犧牲了農業的發展，必須透過完整的汙染防制辦法與定期監管機制，才能夠使農業與工業適切共存，並落實國土計畫永續發展的願景。

同時，農地工廠所意涵的糧食安全等議題所牽涉因子眾多，並非一紙特定工廠登記政策所能完整涵蓋。除了未登記工廠的納管成效外，尚有諸多議題懸而待決，例如高汙染產業工廠之輔導或產業園區之規劃等。若真欲解決農地工廠議題，政府應不畫地自限於當前政策的進度觀察，而須透過其他手段積極面對，甚至於政策上進一步的大破大立，修正以往對農地工廠之放任態度，方能使其避免淪於書面作業，使昔非成為今是。

