

# 調查報告

壹、案由：針對農地違章工廠，行政院於106年10月核定「保護農地-拆除農地上新增違規工廠行動方案」(下稱行動方案)，組成中央跨部會專案小組(下稱專案小組)，優先拆除105年5月20日以後農地上新增之違規工廠，執行期間為106年9月至107年8月。據悉，第一波預定拆除對象有17家，迄今尚有2家未完成；另多個民間團體共同發起於106年9月20日、107年4月11日分別檢舉共17家位於彰化縣之疑似違章工廠，彰化縣政府表示第1次舉報的9家已清查完畢，也提報到中央行動方案平台進行討論，但並無指示後續處理方式，而第2次舉報的8家，將回到一般違章處理程序進行查報。現拆除期限8月底已屆，尚有2家違章工廠未拆除之原因為何？對於民眾檢舉之案件，為何部份進入專案小組討論而未處理，其他則由地方政府循一般違章處理程序查報？究提出行動方案後，中央與地方落實執法之情形如何？是否有達到遏止農地上再有新增違規工廠之效？均有深入調查之必要案。

貳、調查意見：

本案經調閱行政院農業委員會(下稱農委會)、行政院環境保護署(下稱環保署)、經濟部、內政部、彰化縣政府、雲林縣政府等機關卷證資料，經於民國(下同)107年11月23日諮詢逢甲大學土地管理學系何彥陞副教授、社團法人彰化縣環境保護聯盟施月英總幹事、台灣環境資訊協會陳瑞賓秘書長及政治大學地政學系戴秀雄

助理教授，再於108年1月9日詢問彰化縣政府賴振溝秘書長率該府建設處劉玉平處長、雲林縣政府建設處李俊興處長等相關主管及承辦人員，已調查完成。調查意見如下：

一、無環安即無農安，無農安即無食安。農地違章工廠問題不可避免對食安造成衝擊。彰化縣素有「臺灣穀倉」之稱，106年農業產值高達282億元，占全臺9.72%；稻米總產量約32.9萬公噸，占全臺18.73%，為確保糧食品質及安全，有關「保護農地-拆除農地地上新增違規工廠行動方案」第1波拆除名單中之彰化縣線西鄉重振段農地新增違章建築2,648平方公尺一案，彰化縣政府未依「保護農地-拆除農地地上新增違規工廠行動方案」時程內執行農地違建拆除，顯有疏失。另民間團體檢舉多筆疑似農地違章工廠，該府理應依法查處並資訊公開，以落實農地農用之用地保護與管理目的。

(一)依據交通部觀光局資料，彰化古稱半縣，幅員完整，地勢平坦開闊，土地肥沃，物產豐饒，素有「臺灣穀倉」之稱，為臺灣開拓較早之地區。依農委會資料，近10年彰化縣的農業產值均為全臺前四名(分別是雲林縣、臺南市、南投縣與彰化縣)；106年的農業產值為28,261,216千元，占全臺農業產值的9.72%。若以106年的稻米產量來看，彰化縣328,688,822公斤，與雲林縣334,218,659公斤合計，占全臺稻米總產量的38%<sup>1</sup>。

表1 彰化縣近10年農業產值及占比

年度	全臺農業產值	彰化縣
----	--------	-----

<sup>1</sup> 依農委會農業統計資料，106年稻米總產量為1,754,049,019公斤，其中雲林縣334,218,659公斤最多，彰化縣328,688,822公斤次之，兩縣稻米總產量合計為662,907,481公斤，占全臺稻米總產量37.79%。

	(千元)	農業產值(千元)	占比(%)
96	168,368,459	17,859,630	10.61
97	179,108,002	19,251,053	10.75
98	178,669,052	19,347,346	10.83
99	188,678,109	20,422,526	10.82
100	209,846,336	22,829,926	10.88
101	222,634,079	25,061,455	11.26
102	230,456,822	24,935,601	10.82
103	246,981,579	25,380,085	10.28
104	247,001,959	25,245,364	10.22
105	268,117,995	27,948,214	10.42
106	290,796,382	28,261,216	9.72

資料來源：農委會農業統計。

(二)關於農地上既存各類型違規使用態樣，甚或污染，嚴重影響農業生產環境，為解決日益嚴重之農地違規使用問題，政府規劃推動農地保護及管理措施，以確保農地農用，經行政院於106年7月20日召集相關部會共同研商保護農地之策進作法，經農委會盤查初估，目前農地違規使用最大宗類型為工廠，全臺約有1萬3千公頃，爰確定應優先就105年5月20日以後農地上新增之違規工廠予以拆除，以宣示政府保護農地之決心，維護農業生產環境，並導正興辦工廠應於合法劃設之工業生產區域設置。復於105年8月23日行政院再次邀集各部會確認策略及手段後，由農委會會商內政部、經濟部等機關擬具「保護農地-拆除農地上新增違規工廠行動方案」於106年10月13日經行政院核定<sup>2</sup>。依「保護農地-拆除農地地上新增違規工

<sup>2</sup> 行政院106年10月13日院臺農字第1060029976號函。

廠行動方案」之處理原則，針對105年5月20日後農地上違規工廠建物，拆除作法區分為兩類如下：

- 1、第一類屬施工中之違規案件：依勘查當時情形，確屬施工中之違規案件，不論何種類型，命行為人勒令停工，並應於30日內自行恢復原狀，如未恢復原狀，除得移送檢察機關調查外，由直轄市、縣(市)政府建管單位執行拆除作業。
- 2、第二類屬已完工(含增建)之違規案件：
  - (1) 違規工廠認定標準：係指具備下列條件其中之一，包括：
    - 〈1〉從事與工業生產相關之物品製造、加工、運輸、貯存；
    - 〈2〉廠房達一定面積；
    - 〈3〉生產設備達一定電力容量、熱能；
    - 〈4〉其他依通識判斷認屬具備工廠條件，且未有任何合法申請證明文件或未依相關規定使用，經由專案小組確認具有工廠性質，列為優先處理之對象。
  - (2) 處理方式：依「區域計畫法」、「都市計畫法」、「建築法」、「工廠管理輔導法」等相關規定處以罰鍰且命行為人應於30日內自行恢復原狀，如未恢復原狀，則處以斷水斷電及再次罰鍰，並再命行為人於30日內自行恢復原狀，行為人仍未恢復原狀者，除得移送檢察機關調查外，並由直轄市、縣(市)政府強制拆除。
- 3、配套措施：
  - (1) 由農委會督導當地農田水利會全面禁止搭排。
  - (2) 由經濟部督導台電、自來水公司針對違規案件確認其接電、接水之使用與原申請目的不相符

者，禁止接(供)電、接(供)水。

4、經納入本方案之案件者，其終局即為拆除至恢復原狀，故無涉給予申請補照等合法化問題。

5、執行期間：106年9月至107年8月。

6、執行重點

(1) 由專案小組督導直轄市、縣(市)政府執行。

(2) 建立去年5月20日後違規執行清冊，並予以公開及列管。

(3) 確認各主管機關權責及作業進度。

(4) 直轄市、縣(市)政府執行違規之處罰、拆除作業。

(5) 中央補助拆除經費及協助法制事宜。

(三)經查，彰化縣政府執行「保護農地-拆除農地地上新增違規工廠行動方案」落實情形，該府轄內於線西鄉重振段農地違建2648平方公尺1案於107年12月23日方執行拆除，已逾行動方案107年8月列管時間，該府辦理過程如下：

1、彰化縣政府於106年9月22日以線西鄉重振段903及904地號等2筆土地(特定農業區農牧用地)違規搭建鋼骨廠房等違反非都市土地容許使用(違規面積約為2,648平方公尺)，處梁君以罰鍰新臺幣(下同)8萬元整，並限期於文到3個月內恢復土地容許使用。

2、彰化縣政府於107年1月17日以線西鄉重振段903及904地號等2筆土地違規搭建鋼骨廠房等違反非都市土地容許使用，處梁君以罰鍰8萬元整，並處以斷水、斷電及限期於文到30日內自行拆除恢復原狀(含挖除鋪設水泥之地坪)。

3、梁君於事後向彰化縣政府提出「農作產銷設施—農業生產設施—菇類栽培場」及堆置區、圍牆之

容許使用申請，彰化縣政府於107年1月29日函不同意申請；梁君不服，提起訴願遞經農委會107年4月2日訴願決定駁回；梁君不服，提起行政訴訟經臺中高等行政法院判決駁回。

- 4、彰化縣政府於107年3月2日發函梁君表示前經該府於107年1月18日函附裁處書，裁處梁君行政罰鍰並限期於文到30日內自行拆除恢復原狀（含挖設鋪設水泥之地坪）在案，該裁處書於107年1月24日送達。惟經彰化縣政府107年2月26日現場會勘結果，梁君未依限自行拆除違規鋼骨廠房（違章建築），遂將依區域計畫法第21條第2項規定予以強制拆除。
- 5、彰化縣政府於107年3月28日發函梁君表示線西鄉重振段903及904地號等2筆土地業經該府依區域計畫法完成裁處程序在案；該府於107年2月26日實地勘查發現該2筆土地尚未依限自行拆除建築物，梁君應於107年4月2日上午9時前拆除完畢，屆期未拆除將依法執行強制拆除。
- 6、彰化縣政府於107年10月12日發函梁君表示線西鄉重振段903及904地號等2筆土地因相關行政處分行使行政救濟部分，業已經臺中高等行政法院駁回，爰違反區域計畫法部分，梁君應於107年10月31日前拆除完畢，屆期未拆除將依法執行強制拆除。後經該府107年11月1日現場勘查後仍未自行拆除，該府即於107年12月6日府建使字第1070420424A號函通知拆除，並於107年12月23日完成拆除。

(四)另，關於據訴所列地號疑似農地違規使用案件共計17案，案經彰化縣政府查復說明如下表，該府稱：已裁處址揭農地違章建築並列管排拆計10

案。農地違章建築已拆除完畢計1案。限期補辦手續在案計3案。領有建造執照計1案。查無該地號計2案。據上所述，該府函報本院雖已依法進行查處，惟查，下表所列地點「是否結案」一節，對於列管排拆時程、領有合法建照執照外是否新增違章建築、限期補辦手續之後續管理與裁罰或列管排拆、有無拆除經費……等，仍存有疑慮，對此，農委會、內政部、經濟部等主管機關仍應督促所屬，切實查核該府之查報是否屬實，落實追蹤查核，且資訊透明公開，方能取信於民，達到農地農用之保護與管理目的。

表2 彰化縣政府處理受檢舉疑似違章工廠之清查處理情形列表

編號	地點(地籍)		使用分區	使用類別	是否結案	
1	鹿港鎮	檢舉地號	鹿鳴段1475或1476號	特定農業區	農牧用地	列管排拆
		查明後地號	鹿鳴段1641號			
2	鹿港鎮	檢舉地號	鹿鳴段1297號	特定農業區	農牧用地	列管排拆
		查明後地號	鹿鳴段1450號			
3	鹿港鎮	鹿鳴段1352-1號		特定農業區	農牧用地	列管排拆
4	鹿港鎮	檢舉地號	鹿雅段260號	特定農業區	農牧用地	列管排拆
		查明後地號	鹿雅段306號			
5	鹿港鎮	檢舉地號	草港段335號	特定農業區	農牧用地	列管排拆
		查明後地號	草港段280號			
6	鹿港鎮	檢舉地號	鹿草段908號	特定農業區	農牧用地	列管排拆
		查明後地號	鹿草段1191-1號			
7	鹿港鎮	檢舉地號	東昇段1227、1228號	特定農業區	農牧用地	列管排拆
		查明後地號	東昇段104-6、104-7號			
8	鹿港鎮	鹽埔段1219號		一般農業區	甲種建築用地	領有合法建照執照
9	鹿港鎮	鹿安段846號		特定農業區	農牧用地	拆除完畢
10	鹿港鎮	永安段650-1號		特定農業區	農牧用地	查無此地號
11	鹿港鎮	東昇段315號		特定農業區	農牧用地	補辦手續在案
12	鹿港鎮	東昇段537號		特定農業區	農牧用地	補辦手續在案

編號	地點(地籍)		使用分區	使用類別	是否結案	
13	鹿港鎮	東昇段471號		特定農業區	農牧用地	列管排拆
14	埔鹽鄉	光明段2505號		特定農業區	農牧用地	列管排拆
15	埔鹽鄉	檢舉地號	瓦窯段西勢湖小段 10-2號	特定農業區	農牧用地	補辦手續在案
		查明後地號	成功段119、120、 121、122、123號			
16	福興鄉	永豐段1262-2號		特定農業區	農牧用地	列管排拆
17	和美鎮	大雅段932號		特定農業區	農牧用地	查無此地號

資料來源：彰化縣政府。

(五)綜上，無環安即無農安，無農安即無食安。農地違章工廠問題不可避免對食安造成衝擊。彰化縣素有「臺灣穀倉」之稱，106年農業產值高達282億元，占全臺9.72%；稻米總產量約32.9萬公噸，占全臺18.73%，為確保糧食品質及安全，有關「保護農地-拆除農地地上新增違規工廠行動方案」第1波拆除名單中之彰化縣線西鄉重振段農地新增違章建築2,648平方公尺一案，彰化縣政府未依「保護農地-拆除農地地上新增違規工廠行動方案」時程內執行農地違建拆除，顯有疏失。另民間團體檢舉多筆疑似農地違章工廠，該府理應依法查處，落實追蹤查核並資訊公開，以落實農地農用之用地保護與管理目的。

二、農地污染問題勢必影響食安；雲林縣以農業立縣，106年農業產值高達411億元，占全臺14.16%；稻米總產量約33.4萬公噸，占全臺19.05%，為確保糧食品質及安全，有關「保護農地-拆除農地地上新增違規工廠行動方案」第1波拆除名單中之雲林縣西螺鎮埔心段（特定農業區農牧用地）未經許可擅自增建「農舍」221平方公尺一案，雲林縣政府於106年7月6日查報屬施工中違建，惟竟未勒令停工或裁罰，僅要求恢復原



狀亦未追蹤是否已恢復原狀，辦理過程反覆釋示，遲至107年10月31日方以違反區域計畫法裁罰新臺幣6萬元整，該府顯未依「保護農地-拆除農地地上新增違規工廠行動方案」及「雲林縣政府施工中違章建築即報即拆作業規定」辦理，未能落實執行農地管理，確保糧食品質及安全及廢水排放控管之政策目的，辦理過程顯有瑕疵及疏失，亟待檢討改進。

- (一)依據交通部觀光局資料，以農業立縣、橫跨20個鄉鎮的雲林，自然純樸的農村風光與得天獨厚的農產物品，一直以來都是雲林人最引以為傲的資源。依農委會資料，近10年雲林縣的農業產值均位居全臺第一；106年的農業產值為41,178,888千元，占全臺農業產值的14.16%，居次的臺南市農業產值為33,698,590千元，占全臺農業產值的11.59%。若以106年的稻米產量來看，雲林縣334,218,659公斤亦是全臺第一，與居次的彰化縣328,688,822公斤合計，占全臺稻米總產量的38%。

表3 雲林縣近10年農業產值及占比

年度	全臺農業產值 (千元)	雲林縣	
		農業產值(千元)	占比(%)
96	168,368,459	22,197,516	13.18
97	179,108,002	24,826,073	13.86
98	178,669,052	26,349,513	14.75
99	188,678,109	28,196,599	14.94
100	209,846,336	30,821,882	14.69
101	222,634,079	34,758,814	15.61
102	230,456,822	33,418,624	14.50
103	246,981,579	36,024,455	14.59
104	247,001,959	36,067,948	14.60
105	268,117,995	41,476,971	15.47

年度	全臺農業產值 (千元)	雲林縣	
		農業產值(千元)	占比(%)
106	290,796,382	41,178,888	14.16

資料來源：農委會農業統計。

- (二)依「保護農地-拆除農地地上新增違規工廠行動方案」之處理原則，針對105年5月20日後農地上違規工廠建物，拆除作法區如屬第一類屬施工中之違規案件，依勘查當時情形，確屬施工中之違規案件，不論何種類型，命行為人勒令停工，並應於30日內自行恢復原狀，如未恢復原狀，除得移送檢察機關調查外，由直轄市、縣(市)政府建管單位執行拆除作業，如前所述。
- (三)次依雲林縣政府施工中違章建築即報即拆作業規定：「一、雲林縣政府(以下簡稱本府)為維護公共安全並遏止新違章建築之產生，對雲林縣施工中違章建築，採直接立即強制拆除措施，特訂定本作業規定。二、本作業規定所稱施工中之違章建築，指查報時正在施工，其結構體(樑、柱、版及基礎等等)或牆壁尚未完成之建築物，且依法無法補辦建照等手續者。三、該縣各鄉(鎮、市)公所違建查報人員發現或接獲民眾檢舉所轄區域施工中違建，應於7日內查報完畢並依違章建築處理辦法檢送違章建築查報單函報該府。經本府勘查屬實後，應開立違章建築拆除通知書送達違建人勒令停工，並註明應於30日內自行拆除完畢，逾期由本府強制拆除。四、經勒令停工之施工中違章建築，未經許可仍持續施工者，依建築法第93條規定辦理。五、違建人逾期未自行拆除者，由本府排定日期，租僱必要拆除機具、人力

或委由廠商執行強制拆除作業。六、違章建築拆除完竣後，由本府檢附拆除前（中）後照片函送違章建築結案通知書辦理結案。」據此顯見，雲林縣政府對於施工中違章建築採取強硬措施，應於7日內查報完畢，經該府勘查屬實後，應開立違章建築拆除通知書送達違建人勒令停工，並註明應於30日內自行拆除完畢，逾期由該府強制拆除。

(四)經查，「保護農地-拆除農地地上新增違規工廠行動方案」第1波拆除名單中，雲林縣轄內尚有1件位於**雲林縣**西螺鎮埔心段1291-1地號案件尚未拆除完成<sup>3</sup>。對於該案件執行作業、期程規劃等，雲林縣政府說明如下：

- 1、本案於106年7月6日由西螺鎮公所人員查報，雲林縣政府於106年8月29日發文案址所有權人洪君違章建築拆除通知書，內記載「二、台端違章建築，逾期未辦理（建築）執照，依法認定為違章建築。三、本案拆除時間通知書將另行通知」、「上列違章建築逾期未補辦申請建造執照手續，依違章建築處理辦法第5條規定應執行拆除」。惟查，該府並未裁罰，並稱，本案西螺鎮埔心段案件原屬行動方案「第一類屬施工中類型案件」，惟經雲林縣政府於106年8月25日派員現場勘查評估拆除所需經費時，查其主體結構物已完成，認應屬行動方案「第二類屬已完工類型案件<sup>4</sup>」；處理方式應依據區域計畫法或都市計畫

---

<sup>3</sup> 該案件屬施工中類型案件，依前揭行動方案不論何種類型，命行為人勒令停工，並應於30日內自行恢復原狀，如未恢復原狀，除得移送檢察機關調查外，由直轄市、縣(市)政府建管單位執行拆除作業。

<sup>4</sup> 若屬已完工類型案件，依前揭行動方案應處以罰鍰且命行為人恢復原狀；如未自行恢復原狀，應予斷水斷電、處以罰鍰且再命行為人恢復原狀；如仍未自行恢復原狀，則應強制拆除。

法、建築法等相關規定處以罰鍰且命行為人於期限內自行恢復原狀，逾期斷水斷電及拆除等執行政程序辦理。雲林縣政府於106年11月3日發函農委會表示，為符合處理程序一致性及公平性，請准予依分類改列入第2波執行名單。

- 2、內政部營建署於106年11月1日發函雲林縣政府，有關行政院核定該院農委會所報「保護農地-拆除農地地上新增違規工廠行動方案」1案，請該府依上開行動方案就業管部分積極辦理，並定期回報辦理情形。
- 3、106年12月20日「雲林縣政府農舍管理稽查紀錄」顯示，本案興建農舍之農業用地供農業生產使用部分是否達該農業用地面積90%：該府稽查單位填寫「否」。非農作之違規情形：「鋪設水泥或級配鋪面、構築圍牆、增建查報屬施工中違建17米\*13米=221平方公尺」，並於農舍是否擅自增建勾選「是」。並於紀錄單後附5張外牆留有鷹架等「施工中」照片。
- 4、雲林縣政府於106年11月21日發函張君表示，其所有位於西螺鎮埔心段1291-1地號農用土地上違章建築，前經該府於106年8月29日函送違章建築拆除通知書在案，請張君於文到30日內自行恢復原狀，逾期由雲林縣政府執行拆除作業。
- 5、雲林縣政府於107年1月16日函農委會略以，該西螺鎮埔心段案件之建築物實屬農舍非工廠，不應列入行動方案第1波名單。農委會於107年1月29日函復雲林縣政府，「旨案經查報屬施工中之違規建物，依現行建築法定相關規定，自得處以勒令停工及強制拆除等行政處分，依該府來函所示，旨案業經該府於106年8月29日及同年11月21

日認定其屬違章建築，處以限期恢復原狀及拆除處分在案，仍請該府據以執行。四、又上開行動方案係屬全國一致性之作法，並無可暫緩拆除之空間，併予敘明。」

- 6、雲林縣政府於107年3月20日函內政部（副知農委會）略以，該西螺鎮埔心段案件之建築物實屬農舍非工廠，不應列入行動方案第1波名單。經內政部107年3月23日函復略以，請雲林縣政府備妥相關說明及資料，報請專案小組會議討論；雲林縣政府表示，業陸續將辦理情形及異議資料陳報專案小組成員，惟至目前並無再接獲專案小組會議之通知。
- 7、雲林縣政府於107年8月15日發函張君表示，其於西螺鎮埔心段1291-1地號非都市土地（面積0.1235公頃，編定為特定農業區農牧用地）有未經許可擅自鋪設水泥鋪面、建構圍牆及增設農舍（17米\*13米=221平方公尺）之情事，涉嫌違反區域計畫案，請張君於文到7日內陳述意見。
- 8、雲林縣政府於107年10月31日發函張君表示，其於西螺鎮埔心段1291-1地號非都市土地未經許可擅自鋪設水泥鋪面、建構圍牆及增設農舍違反區域計畫案，所提陳述意見書並無相關合法證明文件，且經該府農業單位確認未符合農業使用規定，爰處以行政罰鍰6萬元，並限於文到3個月內恢復原編定類別（農牧用地）之合法使用。
- 9、雲林縣政府於107年11月27日發函本院，認為本案違規建物查為農舍建物，與行動方案所稱違規工廠有異，不應列入第1波拆除名單，後續該府將依違章建築處理辦法辦理。

(五)據此顯見，本案雲林縣政府於106年7月6日查報本

案屬施工中違建，106年8月29日發文案址所有權人洪君違章建築拆除通知，惟並未裁罰及追蹤「是否恢復原狀」，後經內政部營建署於106年11月1日發函雲林縣政府請依上開行動方案就業管部分積極辦理，並定期回報辦理情形，以及農委會於107年1月29日函復雲林縣政府，旨案經查報屬「施工中」之違規建物，依現行建築法定相關規定，自得處以勒令停工及強制拆除等行政處分，仍請該府據以執行，並無可暫緩拆除之空間等語。然該府竟仍持續漠視內政部及農委會之意見，未依法裁處，遲至107年10月31日方以違反區域計畫法裁罰6萬元整，顯見該府怠於執行，辦理過程顯有缺失。

- (六)綜上，農地污染問題勢必影響食安；雲林縣以農業立縣，106年農業產值高達411億元，占全臺14.16%；稻米總產量約33.4萬公噸，占全臺19.05%，為確保糧食品質及安全，有關「保護農地-拆除農地地上新增違規工廠行動方案」第1波拆除名單中之雲林縣西螺鎮埔心段（特定農業區農牧用地）未經許可擅自增建「農舍」221平方公尺一案，雲林縣政府於106年7月6日查報屬施工中違建，惟竟未勒令停工或裁罰，僅要求恢復原狀，辦理過程反覆釋示，遲至107年10月31日方以違反區域計畫法裁罰6萬元整，該府顯未依「保護農地-拆除農地地上新增違規工廠行動方案」及「雲林縣政府施工中違章建築即報即拆作業規定」辦理，未能落實執行農地管理，確保糧食品質安全及廢水排放控管之政策目的。該府雖辯稱本案非屬違章「工廠」且已屬「完工」，惟查報當時為「施工中」違建並有稽查紀錄及外牆鷹架照片可稽，

辦理過程顯有瑕疵及疏失，亟待檢討改進。

三、工廠管理輔導法自90年3月14日制定公布以來，16年來該法對於農地新增違規工廠無規範即報即拆方式處理，並任由既有違規工廠自行選擇是否接受政府輔導，肇致舊違規工廠問題尚未解決，而農地新增違規工廠卻不斷持續蔓延之亂象。行政院基於保護農地、確保糧食品質及安全，為中止違規工廠持續設立於農業用地而核定之「保護農地-拆除農地地上新增違規工廠行動方案」，可謂是政府至今對於農地新增違規工廠的新嘗試，也是最基本的止血動作。相較於以往部分縣市政府礙於經費或遭致壓力，拆除情形不甚理想，本行動方案首波預定拆除對象共17件，於期程內計拆除16件，拆除達成率94%，跨機關合作仍予肯定。惟，該行動方案對於農地違章建築物之認定程序加入需目的事業主管機關確認是否為「工廠」方列管其違章建築物，新違建若尚未使用，難以認定確是否為工廠用途，易延宕查報時程，造成施工中違建變成已完工違建，執行面存有疏漏。工廠管理輔導法雖已於108年6月27日修法，惟行政院農業委員會、內政部及經濟部仍應全面檢討行動方案執行效率與地方政府執行面之問題，強化查報程序及遏止農地新違建，並落實區域計畫法、建築法等規定，同時也應持續與人民溝通，使人民瞭解政府遏止新違規工廠的決心，以達成維護國人糧食品質及安全之農地農用政策。

(一)依農業發展條例第32條：「直轄市或縣(市)政府對農業用地之違規使用，應加強稽查及取締；並得併同依土地相關法規成立之違規聯合取締小組辦理。為加強農業用地違規使用之稽查，中央主管機關得訂定農業用地違規使用檢舉獎勵辦法。」、第69條：「農業用地違反區域計畫法或都市計畫法

土地使用管制規定者，應依區域計畫法或都市計畫法規定處理。……」，直轄市或縣(市)農業主管機關本應就「農業」用地之違規使用，由農地目的事業主管機關理應加強稽查及取締。

- (二)再依區域計畫法第15條：「區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，應由有關直轄市或縣(市)政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。……」、第21條：「違反第15條第1項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣(市)政府處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。前項情形經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。前二項罰鍰，經限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。」、第22條：「違反前條規定不依限變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀者，除依行政執行法辦理外，並得處六個月以下有期徒刑或拘役。」、建築法第25條：「建築物非經申請直轄市、縣(市)(局)主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。……」、第86條：「違反第二十五條之規定者，依左列規定，分別處罰：一、擅自建造者，處以建築物造價千分之五十以下罰鍰，並勒令停工補辦手續；必要時得強制拆除其建築物。二、擅自使用者，處以建築物造價千分之五十以下罰鍰，並勒令停止使用補辦手續；其有第五十八條情事之一者，並得



封閉其建築物，限期修改或強制拆除之。……」、  
違章建築處理辦法第3條：「違章建築之拆除，由直轄市、縣（市）主管建築機關執行之。直轄市、縣（市）主管建築機關應視實際需要置違章建築查報人員在轄區執行違章建築查報事項。鄉（鎮、市、區）公所指定人員辦理違章建築之查報工作。第一項拆除工作及前項查報工作，直轄市、縣（市）主管建築機關得視實際需要委託辦理。」，據此，直轄市或縣（市）主管機關本應就各項土地使用分區（如農業區等）用地之違規建築與使用，依區域計畫法、建築法、違章建築處理辦法等相關規定裁罰、管理。

- （三）再按工廠管理輔導法第30條：「工廠有下列情形之一者，主管機關應令其停工並限期完成工廠登記，屆期未完成登記仍從事物品之製造、加工者，處行為人新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰；屆期仍不遵行者，得按次連續處行為人新臺幣四萬元以上二十萬元以下罰鍰至停工為止：一、違反第十條第一項規定，未完成工廠登記，擅自從事物品之製造、加工。二、違反第十六條第三項規定，遷移廠址未重新辦理工廠登記而從事物品之製造、加工。三、經依第二十四條規定撤銷工廠登記而仍從事物品之製造、加工。四、經依第二十五條規定廢止工廠登記而仍從事物品之製造、加工。」、第35條：「經勒令停工拒不遵從或工廠經勒令歇業者，主管機關於必要時得通知電業及自來水事業會同到場配合執行停止供電、供水。前項經停止供電、供水者，非俟主管機關出具停止供電、供水原因消滅證明，電業及自來水事業不得恢復供電、供水。」顯見，工廠管理輔導法

對於工廠設立登記與管理係由直轄市或縣(市)相關目的事業主管機關負責查核與管理，必要時得裁罰、斷水斷電等具體措施，屬於建築物「使用行為(用途)」管理。對照於農業發展條例系保護農地「農用使用行為」管理，以及區域計畫法之土地使用分區管理(如農業區)，以及建築法對於土地上之「建築物」擅自建造、擅自使用等違章「建築物管理」與查核，核其程序、目的、方法均有間。

(四)再據108年6月27日工廠管理輔導法第28-2條：「為使未登記工廠全面納管及就地輔導，中央主管機關應會商有關機關訂定執行方案推動之。直轄市、縣(市)主管機關應於本法中華民國108年6月27日修正之條文施行之日起6個月內，就轄區內未登記工廠擬訂管理輔導計畫，報請中央主管機關核定。……為達成未登記工廠全面納管及就地輔導之政策目標，中央主管機關應設工廠管理輔導會報，由相關部會、直轄市、縣(市)政府共同組成，開會時得邀請專家學者及民間團體代表參與，負責推動各項工廠管理輔導工作檢討及改進措施；必要時，得報請行政院協調之。前項工廠管理輔導會報決議之事項，相關部會及直轄市、縣(市)政府應落實執行，中央主管機關應定期追蹤管考，每年公告於網站」，顯見108年6月27日後針對農地違規工廠，中央主管機關應會商有關機關訂定執行方案推動及追蹤考核各縣市執行情形。

(五)經查，行政院核定之「保護農地-拆除農地地上新增違規工廠行動方案」，係為解決農地上既存各類型違規使用態樣，甚或污染，嚴重影響農業生產

環境，為解決日益嚴重之農地違規使用問題，政府為推動農地保護及管理措施，以確保農地農用，故行政院於106年7月20日召集相關部會共同研商保護農地之策進作法，後由農委會盤查初估，目前農地違規使用最大宗類型為工廠，全臺約有1萬3千公頃農地違規使用，後確定應就105年5月20日以後農地上新增之違規工廠予以拆除，以宣示政府保護農地之決心，維護農業生產環境，並導正興辦工廠應於合法劃設之工業生產區域設置。後於106年10月13日經行政院核定<sup>5</sup>。由推估全臺約有1萬3千公頃農地違規使用，顯見相關單位對於農地之保護及管理，於制度面與執行面本就存有若干闕漏，方造成農委會推估全臺約有1萬3千公頃農地違規使用之既成事實難以解決，以及105年5月20日以後農地上新增之違規工廠予以拆除之宣示。

(六)惟查，依「保護農地-拆除農地地上新增違規工廠行動方案」之處理原則，針對105年5月20日後農地上違規工廠建物，截止本院查證結果<sup>6</sup>，該行動方案辦理情形，尚有雲林縣政府農地「新增違建」1件僅勒令停工尚未完成拆除，17件皆未見斷水斷電處分，執行成效如下表：

表4 全國及各縣市就行動方案首波執法清冊所列案件執行情形

縣市別	總件數	勒令停工/罰鍰	斷水斷電	拆除完成	達成率
全國	17	1	-	16	94%
彰化縣	8	-	-	8	100%

<sup>5</sup> 行政院106年10月13日院臺農字第1060029976號函。

<sup>6</sup> 查詢日期：108年6月17日；資料來源：「保護農地-拆除農地上新增違規工廠」行動方案執行進度平台：[https://afcs.nalrcs.org/web/violation\\_panel/](https://afcs.nalrcs.org/web/violation_panel/)（最後更新日期：107年12月14日）。

縣市別	總件數	勒令停工/罰鍰	斷水斷電	拆除完成	達成率
高雄市	5	-	-	5	100%
臺南市	2	-	-	2	100%
嘉義縣	1	-	-	1	100%
雲林縣	1	1	-	-	-

資料來源：行動方案執行進度平台。

(七)再查，該行動方案之拆除作法區分為兩類如下：

- 1、第一類屬施工中之違規案件：依勘查當時情形，確屬施工中之違規案件，不論何種類型，命行為人勒令停工，並應於30日內自行恢復原狀，如未恢復原狀，除得移送檢察機關調查外，由直轄市、縣(市)政府建管單位執行拆除作業。
- 2、第二類屬已完工(含增建)之違規案件：
  - (1) 違規工廠認定標準：係指具備下列條件其中之一，包括：
    - 〈1〉從事與工業生產相關之物品製造、加工、運輸、貯存；
    - 〈2〉廠房達一定面積；
    - 〈3〉生產設備達一定電力容量、熱能；
    - 〈4〉其他依通識判斷認屬具備工廠條件，且未有任何合法申請證明文件或未依相關規定使用，經由專案小組確認具有工廠性質，列為優先處理之對象。
  - (2) 處理方式：依「區域計畫法」、「都市計畫法」、「建築法」、「工廠管理輔導法」等相關規定處以罰鍰且命行為人應於30日內自行恢復原狀，如未恢復原狀，則處以斷水斷電及再次罰鍰，並再命行為人於30日內自行恢復原狀，行為人仍未恢復原狀者，除得移送檢察機關調查外，並由直轄市、縣(市)政府強制拆除。

3、配套措施：

- (1) 由農委會督導當地農田水利會全面禁止搭排。
- (2) 由經濟部督導台電、自來水公司針對違規案件確認其接電、接水之使用與原申請目的不相符者，禁止接(供)電、接(供)水。

4、經納入本方案之案件者，其終局即為拆除至恢復原狀，故無涉給予申請補照等合法化問題。

5、執行期間：106年9月至107年8月。

6、執行重點

- (1) 由專案小組督導直轄市、縣(市)政府執行。
  - (2) 建立去年5月20日後違規執行清冊，並予以公開及列管。
  - (3) 確認各主管機關權責及作業進度。
  - (4) 直轄市、縣(市)政府執行違規之處罰、拆除作業。
  - (5) 中央補助拆除經費及協助法制事宜。
- (八)上述行動方案，對於第一類屬施工中之違規案件，本就應不分建築類型，如屬農業區「施工中」違建，均應依區域計畫法、建築法等規定查報、拆除，然據雲林縣政府個案執行之闕漏以如前所述，由「施工中」違建已然變成「已完工」違建列管，肇致難以拆除，顯見「施工中」農地新增違建之查報、列管、拆除措施作業顯有草率及未盡周延之處。「施工中」違建由獲知前揭查報訊息後，卻疏未積極監控並督促列管、拆除，肇致錯失即時遏止之契機，損及政府農地保護及管理確保農地農用政策之威信與決心，亟待檢討改進。對於該行動方案就105年5月20日以後農地上新增之違規工廠予以拆除，除宣示政府保護農地之決心，維護農業生產環境，並導正興辦工廠應於合

法劃設之工業生產區域設置外，權責機關當善盡嚴格督導農地農用之職責。

(九)再查，第二類屬已完工(含增建)之違規案件，農地「違建」之查報案件已然違反區域計畫法、建築法等規定，該行動方案竟還要目的事業主管機關再依行動方案之「違規工廠認定標準」認定是否屬「違規工廠」後，方再移送區域計畫法、建築法等主管機關裁罰，既已屬建築物「違建」態樣，還要認定用途系「違規工廠」方列管、排拆？制度面疊床架屋，似未能依權責核處，造成縣市政府反覆釋示，公文往返延誤辦理時效，顯見相關單位對於農地之保護及管理，於制度面與執行面存仍有若干闕漏，方造成農委會推估全臺約有1萬3千公頃農地違規使用之「既成事實」難以解決，嚴重影響農業生產環境，不利政府宣示保護農地之決心，維護農業生產環境等，對於如何導正興辦工廠應於合法劃設之工業生產區域設置等策略與方法，亦有待檢討。

(十)綜上，工廠管理輔導法自90年3月14日制定公布以來，16年來該法對於農地新增違規工廠無規範即報即拆方式處理，並任由既有違規工廠自行選擇是否接受政府輔導，肇致舊有違規工廠問題尚未解決，而農地新增違規工廠卻不斷持續蔓延之亂象。行政院基於保護農地、確保糧食品質及安全，為中止違規工廠持續設立於農業用地而核定之「保護農地-拆除農地地上新增違規工廠行動方案」，可謂是政府至今對於農地新增違規工廠的新嘗試，也是最基本的止血動作。相較於以往部分縣市政府礙於經費或遭致壓力，拆除情形不甚理想，本行動方案首波預定拆除對象共17件，於期

程內計拆除16件，拆除達成率94%，跨機關合作仍予肯定。惟，該行動方案對於農地違章建築物之認定程序加入需目的事業主管機關確認是否為「工廠」方列管其違章建築物，新違建若尚未使用，難以認定確是否為工廠用途，易延宕查報時程，造成施工中違建變成已完工違建，執行面存有疏漏。工廠管理輔導法雖已於108年6月27日修法，惟行政院農業委員會、內政部及經濟部仍應全面檢討行動方案執行效率與地方政府執行面之問題，此外，以該行動方案列管之雲林縣政府辦理情形為例，由106年11月21日要求農地恢復原狀到107年10月31日裁罰6萬元延宕將近1年。又以彰化縣政府為例，由106年9月22日裁罰8萬元到107年12月23日拆除也長達1年以上，實難見遏止效果，顯見地方政府執行效率與法規落實至為關鍵，理應強化查報程序及遏止農地新違建，並落實區域計畫法、建築法等規定，同時也應持續與人民溝通，使人民瞭解政府遏止新違規工廠的決心，以達成維護國人糧食品質及安全之農地農用政策。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請彰化縣政府確實檢討見復。
- 二、調查意見二，函請雲林縣政府確實檢討見復。
- 三、調查意見一至三，函請行政院農業委員會、內政部、經濟部確實督導所屬檢討改進見復。

調查委員：田秋堃

中 華 民 國 1 0 8 年 7 月 3 日