

調 查 報 告

壹、案由：據報載：生產氧化鋅之慈陽科技工業股份有限公司(下稱慈陽公司)，疑為規避單一開發案土地面積超過 10 公頃必須辦理環境影響評估(下稱環評)之法令，竟「技巧性」向臺灣糖業股份有限公司(下稱臺糖公司)承租 9.8087 公頃土地向高雄市政府(原高雄縣政府)申請設置產業園區，經該府於民國(下同)100 年 9 月間核准本案，引發當地民眾擔憂環境污染問題。究本案土地釋出、編定過程及環評等作業，相關權責機關有無違失等情。

貳、調查意見：

本案係據報載：生產氧化鋅之慈陽科技工業股份有限公司(下稱慈陽公司)，疑為規避單一開發案土地面積超過 10 公頃必須辦理環境影響評估(下稱環評)之法令，竟「技巧性」向臺灣糖業股份有限公司(下稱臺糖公司)承租 9.8087 公頃土地向高雄市政府(原高雄縣政府)申請設置產業園區，經該府(都市發展局)於民國(下同)100 年 9 月間核准本案，引發當地民眾擔憂環境污染問題。究本案土地釋出、編定過程及環評等作業，相關權責機關有無違失等情。案經本院分別函詢或迭次函請高雄市政府(經濟發展局、都市發展局、環境保護局)、經濟部、經濟部工業局(下稱工業局)、臺糖公司、行政院環境保護署(下稱環保署)、內政部營建署(下稱營建署)等相關主管機關提供相關卷證資料到院。嗣經「高雄市路竹區新園里、下坑里、小下坑里等三里堅決反對—高度環境污染超大型的化學電鍍工廠設立於不適當地方之自救會」、「臺糖新園農場環境自救會(許○源君)」

分別於 101 年 4 月 16 日、6 月 4 日及 8 月 13 日多次陳訴到院略以：「臺糖新園農場開發事宜，高雄市政府相關單位審查作業涉有『化整為零』、『規避環評』……」、「系爭工廠坐落位置非常接近人口密集的高雄市路竹區新園里、下坑里、小下坑里及阿蓮區中路里……該廠高濃度化學物質將造成環境嚴重污染……」。經本院業務處簽請本委員同意併案調查在案。復就各陳訴人前揭指訴重點暨「系爭場址鄰近地區有無適當之既有產業用地可供利用」、「新園農場是否涉有化整為零而欲規避環評疑義，以及其農地釋出有無總量管制機制」、「相關主管機關核准系爭農地變更編定之前，有無徵得農業主管機關同意」等相關疑點再次函詢高雄市政府、經濟部、環保署及行政院農業委員會(下稱農委會)，並約詢經濟部工業局、臺糖公司資產營運處、農委會、農委會農糧署及高雄市政府經濟發展局、都市發展局、環境保護局、農業局等相關主管人員，業已調查竣事。茲臚列調查意見如后：

- 一、慈陽公司向臺糖公司承租土地設置產業園區作為「再製鋅錠」及「氧化鋅」製造工廠，係依據行政院 95 年 10 月間核定之「2015 年經濟發展願景第一階段 3 年衝刺計畫一產業發展套案」之「釋出臺糖公司土地措施」，提送「承租土地申請書」、「可行性規劃報告」及「開發計畫書」，分別經中央、地方相關主管機關核准或備查在案，除有具體事證足認相關行政處分有重大明顯之瑕疵或不法情事外，則該公司已取得信賴之利益，允應依法保護；至系爭土地後續履約管理、工廠登記及環境污染預防、查處等事項，經濟部及高雄市政府自應責無旁貸，督促所屬依法妥處：
 - (一)按行政程序法第 6 條、第 8 條、第 111 條、第 119 條分別規定：「行政行為，非有正當理由，不得為

差別待遇。」、「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」、「行政處分有下列各款情形之一者，無效：……七、其他具有重大明顯之瑕疵者。」、「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。」及中央法規標準法第 18 條規定：「各機關受理人民聲請許可案件適用法規時，除依其性質應適用行為時之法規外，如在處理程序終結前，據以准許之法規有變更者，適用新法規。但舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規。」是各行政機關允應依前開各法律暨相關主管法令等規定受理民眾申請案；倘民眾未有行政程序法第 119 條所指情事，且依規定檢齊相關文件並按程序向主管機關申請，該機關非有正當理由，不得為差別待遇，以保護民眾正當合理之信賴，合先敘明。

(二) 經查，95 年間，經濟部為配合行政院「大投資臺灣計畫」暨同年 10 月 4 日行政院第 3009 次會議通過之「2015 年經濟發展願景第一階段 3 年衝刺計畫」¹——產業發展套案(俗稱大投資大溫暖計畫)」，乃規劃訂定「釋出臺糖公司土地措施」，並於同年 10 月 14 日以經授工字第 09520415572 號函訂定發布「經濟部審查專案投資臺糖土地措施」，以協議出租臺糖公司土地方式提供產業使用。慈陽公司爰於 96 年 4 月 25 日檢具「承租臺糖公司土地申請書(工廠類)」向工業局

¹ 計包括五大套案如下：一、產業發展套案。二、金融市場套案。三、產業人力套案。四、公共建設套案。五、社會福利套案。

承租臺糖公司所有坐落於高雄縣路竹鄉新園段2072、2072-1、2073、2075、2075-1等5筆地號計9.8087公頃特定專用區之新園農場土地，申請規劃作為「再製鋅錠」及「氧化鋅」製造工廠使用。工業局嗣以同年5月9日工地字第09600378350號函請「經濟部釋出臺糖公司土地經濟部工作小組」成員及高雄縣政府、臺灣自來水公司第七區管理處、臺灣電力公司等相關機關初審擲還意見後，旋經該局於同年月17日下午2時召開該工作小組第7次會議之紀錄略以：「說明：本案申請需用之臺糖公司土地屬公告範圍，提請審查。結論：1. 考量慈陽公司本投資案係規劃作再製鋅錠及氧化鋅工廠使用，因該公司以往即從事此行業，技術尚屬可行，另工業用氧化鋅可供應國畫陶瓷、橡膠、輪胎、製鞋等之使用，有利相關產業發展，而再製鋅錠係供給製銅廠生產黃銅使用，由於鋅價持續維持高價，未來市場仍有強烈需求，故本投資案計畫經審查具可行性；另基於慈陽公司確有擴廠之必要性，原則上臺糖土地釋出案，仍宜由投資者個別辦理報編開發工業區程序，以符投資時效，惟未來可由臺糖公司及本部工業局協助處理各投資案開發協調作業，並建立溝通平臺，解決開發時遭遇之共同課題，以降低對環境之衝擊及促進土地使用最佳化。是以，本工作小組專案同意辦理慈陽公司協議出租作業。2. 請慈陽公司依本案審查意見綜理表及委員提示相關規定意見表內容，做為後續辦理分區變更及用地使用作業之參考。3. 請臺糖公司於接獲本會議紀錄後1週內主動洽慈陽公司確認相關出租事宜，提送臺糖公司董事會土地及資源、利用小組決議……。」此有經濟部同年月29日經授工字第09620409870號函

檢附之會議紀錄附卷可稽。案經臺糖公司審認符合該公司「土地出租及提供設定地上權要點」之 7. 作業程序：「7.1、本公司土地出租或設定地上權，以公開招標為原則；合於下列各款情形之一者，得逕行以協議方式辦理……7.1.9、配合政府需要經行政院或經濟部召集跨部會審查小組專案核准者……。」規定，遂提經該公司同年 6 月第 27 屆第 13 次董事會核議通過，此觀臺糖公司高雄區處同年 1 月 1 日高橋資字第 0960003588 號及資產營運處同年 2 月 21 日資用字第 0960006632 號等函益明。嗣因慈陽公司承租之系爭土地經原高雄縣政府認屬「疑似文化遺址」範圍，該公司乃於 98 年 8 月 14 日、20 日及 9 月 8 日分別再向工業局申請更換原承租土地，以及將原承租土地東移至新園段 2041-3、2042、2043 及 2116-7 等 4 筆地號約計 9.8087 公頃土地（與原申請面積大致相同），經工業局提請同年 9 月 29 日召開之「釋出臺糖公司土地經濟部工作小組第 30 次會議」之結論略以：「予以備查，另請慈陽公司出具倘因『疑似遺址』課題致滋生任何投資損失，不得向工業局及臺糖公司求償之切結，俾利臺糖公司辦理後續出租事宜」。此有經濟部 98 年 10 月 6 日經授工字第 09820414760 號函附會議紀錄及同年 12 月 12 日同字第 09820414970 號函在卷足憑。經慈陽公司於同年 10 月 12 日立書切結，並經臺糖公司高雄區處考量慈陽公司東移承租之土地南側同段 2041-1（面積約 0.0371 公頃）、2043-1（面積約 0.0056 公頃）等 2 筆地號土地呈現狹長狀，難以規劃使用，爰協調慈陽公司納入其承租範圍，並減少同段 2041-3 地號土地承租面積（東移調整後之總承租面積仍約計 9,8087 公頃），致其承租之土地調整為前述 6 筆地號土地。復經臺糖公司於同年 12

月間提請該公司第 28 屆第 15 次董事會核議通過，以該公司資產營運管理處同年月 17 日資用字第 0980013285 號函請該公司高雄區處通知慈陽公司收到該區處通知後 1 個月內完成地上權協議書簽約作業；逾期撤銷，重新公告受理。慈陽公司旋於 99 年 1 月 25 日與臺糖公司簽訂設定地上權協議書，約定於 102 年 1 月 24 日前完成用地變更及簽定地上權契約。由上足見慈陽公司係經經濟部跨部會工作小組及臺糖公司董事會分別二度審查及核議通過後，始能承租系爭臺糖公司新園農場土地，尚乏具體事證足認有黑箱作業或圖利等情。

(三)次查，慈陽公司與臺糖公司完成簽定設定地上權協議書後，分別於 99 年 4 月 19 日及 11 月 25 日依「產業創新條例」及「區域計畫法」等相關規定，檢具「可行性規劃報告」、「開發計畫書」向原高雄縣政府、內政部營建署(高雄市、縣自 100 年 1 月 1 日合併升格後，改由高雄市政府審查)申請設置產業園區及非都市土地變更編定審議作業。案經原高雄縣政府於同年 10 月 26 日召開可行性規劃報告之審查及開發計畫書之預審會議，並於同年 12 月 1 日、17 日、21 日分別召開「英○、慈陽、天○鋼鐵等三公司報編產業園區可行性規劃報告及開發計畫書聯合審查會議」、「原高雄縣非都市土地開發計畫審查會 99 年第 5 次會議現勘及審查會議」後，復由合併升格後之高雄市政府依據「區域計畫法」、「非都市土地使用管制規則」、「非都市土地開發審議作業規範」及「非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委辦直轄市、縣(市)政府審查作業要點」等相關規定於 100 年 1 月 31 日會請該府工務局、地政局、農業局、水利局及經濟發展局等相關主管人員進行書面審

查，嗣以該府都市發展局同年 3 月 15 日高市四維都發審字第 1000009787 號函請慈陽公司依該府各單位審查意見修正，並於同年 4 月 1 日邀集前述各單位現勘後，於同年 4 月 15 日提請該市「非都市土地使用分區及使用地變更專責審議小組」100 年第 2 次審查會議審議之結論略以：「請申請人、規劃設計人依與會委員及出席單位之審查意見及建議，加以詳細回應補充說明，並作處理情形回應對照表，亦按各案分別承諾事項辦理及依委員意見修正，經確認委員意見修正無誤後，同意通過……。」此有該府同年 5 月 3 日高市府四維都發審字第 1000045227 號函附會議紀錄附卷足憑。該府嗣將慈陽公司依前述各審查意見修正所提之該計畫書修正本，除以同年 7 月 22 日高市府四維都發審字第 1000078197 號函請前揭會議審查委員複審之外，並以同字第 1000090535 號函請內政部營建署於同年 8 月 24 日以營署綜字第 1000052648 號函復意見略為：「有關貴府檢送之慈陽及天○工業區開發計畫等二案，請本署協助審閱案，本署無意見……。」經確認慈陽公司針對審查委員意見修正、回應及補充說明完竣後，該府先以同年 9 月 28 日高市府四維都發審字第 1000107119 號函核發慈陽公司非都市土地開發許可，並依「產業創新條例」第 33 條第 3 項規定：「興辦產業人依第一項規定所勘選達一定規模之土地(都市計畫範圍外 5 公頃以上)，其面積在一定範圍內(都市計畫範圍外 30 公頃以下)，其依相關法規所提書件，由直轄市、縣(市)主管機關報各法規主管機關核准」，分別以該府同年 11 月 25 日高市府四維經工字第 1000130598 號函同意核定系爭產業園區之設置及同年 12 月 15 日高市府四維經工字第

1000138239 號公告該產業園區範圍圖及土地清冊。該府繼以同年 12 月 16 日同字第 1000139209 號函暨 101 年 2 月 23 日高市府地用字第 1010013295 號分別函請該府地政局及高雄市路竹地政事務所辦理非都市土地使用分區變更及土地變更編定(由特定專用區農牧用地、甲種建築用地變更為工業區丁種建築用地、國土保安用地、水利用地)等事宜。再檢具該產業園區可行性規劃報告及開發計畫書，以高市府四維經工字第 1000134613 號函請經濟部於同年 3 月 3 日以經授工字第 10120403370 號函同意備查後，至同年 4 月 11 日，慈陽公司與臺糖公司完成簽訂設定地上權契約書及辦理公證事宜，並依產業創新條例申請編定產業園區，迄同年 12 月 17 日取得建照執照，目前該府刻正辦理整地排水施工許可證審查作業中(註：截至本院於 102 年 1 月 29 日約詢前，據該府現場勘查發現，基地周圍已設置圍籬，尚未施工)。綜上顯見慈陽公司於系爭土地申請變更編定及設置產業園區，係分別經中央及地方相關主管機關依區域計畫法及產業創新條例等相關規定審查後，核准或備查有案，從而其核准或備查是否無效，尚賴具體事證始足認之。

- (四) 綜上，慈陽公司向臺糖公司承租土地設置產業園區作為「再製鋅錠」及「氧化鋅」製造生產工廠，係依據行政院 95 年 10 月間核定之「2015 年經濟發展願景第一階段 3 年衝刺計畫——產業發展套案」之「釋出臺糖公司土地措施」，按相關法令規定提送「承租土地申請書」、「可行性規劃報告」及「開發計畫書」，分別經經濟部組成之跨部會工作小組及臺糖公司、內政部營建署、原高雄縣政府、高雄市政府等中央、地方相關主管機關分別核准或備查在案，除有具體事證足認相關主管機關及慈陽公司

涉有不法情事，或相關行政處分有重大明顯之瑕疵外，該公司已取得之信賴利益，倘屬合法及正當，允應受保護。

- (五)至系爭土地後續履約管理、工廠登記及環境污染預防、查處等事項，經濟部及高雄市政府除應責無旁貸，督促所屬依法善盡審查、管理及查處等職責之外，並宜將抗爭民眾及環保團體意見納入審慎研議，積極輔導慈陽公司落實環境基本法第4條、第6條：「國民、事業及各級政府應共負環境保護之義務與責任。環境污染者、破壞者應對其所造成之環境危害或環境風險負責……。」、「事業進行活動時，應自規劃階段納入環境保護理念，以生命週期為基礎，促進清潔生產，預防及減少污染，節約資源，回收利用再生資源及其他有益於減低環境負荷之原(材)料及勞務，以達永續發展之目的。事業應有協助政府實施環境保護相關措施之責任。」等相關規定，研提具體綜合環境管理計畫及保護措施，或審酌依公害糾紛處理法第30條第2項規定：「事業得與所在地居民或地方政府簽訂環境保護協定，防止公害之發生」簽訂環境保護協定，據此督促系爭工廠確實執行，以敦親睦鄰，共創經濟與環保等兼籌並顧之永續發展環境，併此敘明。

二、高雄市政府及內政部營建署分別審查及協助審閱系爭非都市土地特定專用區農牧用地變更為工業區用地案件，未見農業主管機關明確表達「同意」前，即逕行核准及同意，與「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」難以契合，核有欠妥：

- (一)按「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」第2點、第3點、第16點及第17點分別規定：「申請農業用地變更使用，有下列情形之一者

，應徵得農業主管機關同意：……(二)依區域計畫法編定為非都市土地農牧用地、養殖用地、水利用地、林業用地、生態保護用地、國土保安用地變更編定為其他用地別者」、「興辦事業人申請非都市土地農業用地變更使用，應將興辦事業計畫或土地使用計畫送請目的事業主管機關，由目的事業主管機關依據本要點審查分工原則，送各該管農業主管機關徵詢同意。……。」、「申請農業用地變更使用徵詢農業主管機關同意程序，除第 14 點規定者外，依下列規定辦理：(一)非都市土地一般農業區、山坡地保育區、特定專用區範圍內農業用地之申請變更案件，由目的事業主管機關徵詢直轄市或縣(市)農業主管機關審查同意。」、「農業用地變更申請案件，已達應送區域計畫擬定機關審查面積者，其審查程序如下：……(二)區域計畫擬定機關委託直轄市或縣(市)政府代為審議之案件，屬第 16 點規定事項者，由直轄市或縣(市)農業主管機關審查同意。」是慈陽公司承租臺糖公司 9.8037 公頃之系爭特定專用區土地，其中農牧用地達 9.4642 公頃，占 96.53%，申請變更為非農業用地案件，依區域計畫法第 15 條及其施行細則第 16-4 條授權訂定之「非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委辦直轄市縣(市)政府審查作業要點」第 2 點規定：「非都市土地申請開發需辦理使用分區及使用地變更之案件，須依區域計畫法第 15 條之 1 規定經區域計畫擬定機關許可審議，面積規模於 30 公頃以下者，委辦直轄市、縣(市)政府代為許可審議核定……。」，既屬高雄市政府代為審議及核定案件，該府自應徵得該府農業主管機關同意，始能依前開要點：「直轄市、縣(市)政府受理土地開發案件經直轄市、縣(

市)政府專責審議小組審議合於規定者，由直轄市、縣(市)政府核發許可；不合規定者，駁回其申請。」，核發許可，特先敘明。

- (二)經查，原高雄縣政府暨高雄市政府分別於 99 年 12 月 7 日、100 年 1 月 31 日將慈陽公司系爭土地變更編定申請審議案件會請相關主管單位審查，其中原高雄縣政府農業處及高雄市政府農業局之審查意見分別略以：「本案影響農民灌溉用水甚鉅……案涉土地依農地資源配置規劃結果，位於其他作物適宜地區，屬農業發展地區」、「依行政院秘書長 99 年 7 月 27 日院臺農字第 0990101154 號函附紀錄之院長總結第 3 點：『新工業區開發前，請主管機關先行檢討已開發但閒置及完成報編但未開發工業區之利用性，避免重複開發，浪費有限土地資源』及第 4 點略以：『……在發展工商業之同時，兼顧農業發展，並優先開發利用低生產力、荒廢、低價值之土地，以充分提高土地效益，促進國家經濟發展』……。」、「本案土地宜作農業使用，是否有變更成工業區之必要，仍請提區域計畫審議委員會進行決議」，此分別有原高雄縣政府農業處農務科 99 年 12 月 23 日及高雄市政府農業局農務管理科 100 年 3 月 22 日等內部簽呈載明之會辦意見在卷可稽。足證轄管農業主管機關除未明確表達「同意」之外，甚至提出「影響農民灌溉用水甚鉅」、「宜作農業使用」等疑慮及反對意見。經該府於同年 4 月 15 日提請該市「非都市土地使用分區及使用地變更專責審議小組」100 年第 2 次審查會議審議前及審議後，臺灣省高雄農田水利會及蔡○進審查委員復分別明確表示：「旨揭土地投資設廠案之廢污水排經臺糖既有土溝後匯入營前區域排水，再流入二仁溪

。由於本會湖內工作站係引用二仁溪水供灌區內約 1,233 公頃漁塭及農田使用。為維護農業用水安全，保障農民權益，惠請各相關單位於准駁或管理時將此點納入考量。」、「本地區在『原高雄縣農地資源空間規劃』案中，建議保留作為農業發展使用」等語，此分別有該水利會 100 年 4 月 14 日高農水管字第 1000002606 號函及該府 101 年 7 月 10 日高市府經工字第 10132662700 號函檢附之附件資料附卷足憑。該府嗣函請營建署協助審閱無意見後，以同年 9 月 28 日高市府四維都發審字第 1000107119 號函核發慈陽公司許可在案。凡此足證除農業主管機關迄未表達「明確同意」之意見外，審查委員及轄區農田水利會亦多有疑慮，營建署及高雄市政府卻悉未對此等意見明確妥處，即分別審閱無意見及逕行核發許可。

- (三)雖據本院電話洽詢高雄市政府都市發展局表示：「該府農業局基於其農業主管機關立場及本位角色，該審查意見似為該機關制式審查意見，通常未有『同意』及『無意見』等字眼……」，以及該府於本院約詢前查復、約詢時分別表示：「依據本府農業局 100 年 3 月 22 日便簽意見說明六，審查結果核與農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點規定尚無不符……」云云，然行政機關本應依法行政，依行政程序法第 5 條：「行政行為之內容應明確」等相關規定，採取既妥適又明確之行政作為，該府所提前揭便簽內容，既無「農業主管機關明確同意」之文字，甚至審查委員、會辦單位尚有相左意見，豈能未積極審慎妥處而逕行核發許可，洵與「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」規定：「應經農業主管機關審查同意」難以契

合，核該等未臻明確之行政作為，不無含糊因循，殊有欠妥。

三、農業發展條例早於 89 年 1 月 26 日公布施行時，即已於第 10 條明定：「農業用地變更為非農業使用之條件、程序，另以法律定之」，本院於 97 年間專案調查研究後亦曾函請農委會正視，惟該條文公布迄今已近達 13 年，卻迄未見具體立法進度，無異放任國內農地變更浮濫，侵蝕糧源，不無怠失：

(一)農地乃農業得以發揮生產、生態與生活等三生功能之根本基石，允應加強保護與有效運用，囿於其難以回復及不可逆等環境敏感特性，主管機關對於其變更為非農業使用之條件及相關程序自應力求嚴謹與周延。值此全球氣候變遷加劇及糧荒頻傳²之際，各國莫不以維護農業用地，確保糧食安全為主要施政重點之一，我國既已於農業發展條例(下稱農發條例)第 10 條明定：「農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應以不影響農業生產環境之完整，並先徵得主管機關之同意；其變更之條件、程序，另以法律定之。……。」農委會基於中央農業主管機關之職責，自應即早完成立法，據此完備農地變更之相關條件及程序，尤以我國除稻米以外，大部分主糧皆須仰賴進口，穀物自給率亦呈現下降趨勢，且國內糧食重要供需指標均不復以往，而有供給量下跌及糧價上漲之趨勢，為確保國內糧源無缺及國民生計無虞，該會尤應戮力及早達成該條文意旨，特先敘明。

(二)惟查，該條文自 89 年 1 月 26 日公布施行迄今已近達 13 年，期間本院更曾於 97 年間針對「面對全球

² 聯合國及世界展望會不斷提出警訊，全球明年糧食供需恐逼近臨界點，各國應正視糧荒問題，101 年 10 月 18 日。資料來源：商業週刊、天下雜誌、財團法人國際合作發展基金會。

糧荒問題，因應未來糧食需求，我國農糧及農地利用政策之檢討」乙案進行專案調查研究³，多次召集行政院經濟建設委員會、內政部及農委會開會研商後，將多項研究結論及建議函請行政院轉飭農委會對此農地保護及其變更條件之立法問題正視及參處，惟關於農地變更之條件、程序，卻仍僅規範於非屬法律位階，早於 89 年 5 月 3 日訂定發布之「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」，迄未見具體立法進度，農委會不無立法怠惰之失，行政院自難辭監督不周之責。

(三)雖詢據農委會表示略以：「我國土地使用依循內政部制定之管制體系，都市土地依分區性質課予不同管制強度及內涵，非都市土地劃分 10 種分區及 18 種用地別，依分區屬性及編定用地別之指定用途，決定管制內容。由於農業用地亦屬國土之一部分，故涉及用地變更基本原則及審核程序，以內政部區域計畫法、都市計畫法及其相關法規命令，如非都市土地使用管制規則、非都市土地開發審議作業規範等為主要審理依據。」、「基於前項土地變更審查機制行之有年，故農發條例 89 年修正時，立法委員強力要求內政部應將上開涉及農業用地變更使用之相關法規提升為『法律』位階，雖經內政部一再說明農地變更使用審查機制以法律制定，可能有太僵硬，或未能因地因時制宜、無法因應社會經濟快速變遷之疑慮。惟經與立委協商結果，仍採應以法律定之方式……農發條例於 89 年 1 月 16 日修正公布後，本會就上開條例第 10 條訂定農業用地變更法律事宜，曾數次函請內政部辦理，惟經其檢

³ 派查文號：97 年 8 月 26 日(97)院臺調壹字第 0970800191 號函，調查研究委員：劉委員玉山、李委員炳南、楊委員美鈴。

討結果認為與當時國土綜合發展計畫法草案及都市計畫法規範重疊，故認為上開二法，應即為專法而不再另定法律……。」云云，惟農發條例第 10 條既定有明文，農委會既為該條例明定之中央主管機關，自應切實遵守，尚難以「係屬內政部主政權責」、「經內政部檢討後，認不再另制定法律」等語脫責，況且該會倘與內政部協商後，早認為依時空環境之變遷，現行法律已足以規範，尚無另制定法律之必要，自應及早設法修正該條文，卻胥未見該會相關修法之具體作為，該會怠失之責，至為明確。

(四)復經審視國內邇來農地相關變更案件，農業主管機關允屬關鍵之角色，其相關意見理應作為准駁之主要依據，然農業主管機關疑囿於其屬地方首長幕僚或下屬機關，屢屢淪為配合演出或橡皮圖章之角色，縱有異見，亦僅聊備一格，悉未遭重視、採納，致前開作業要點：「經農業主管機關同意」等條文形同具文，此觀慈陽公司於系爭農地變更過程，農業主管機關及農田水利會之意見未被重視等情(已於前述調查意見論述綦詳)，印證甚明。況就本案陳訴人就系爭農地變更缺失指證歷歷等情，以及國內農地變更案件自農發條例公布施行後不斷鬆綁相關規定後漸有浮濫之趨勢，頻頻招致詬病甚至屢遭農民強烈抗爭等情以觀，不無印證農地變更缺乏嚴謹把關機制而肇生之諸多弊病，行政院亟應督促所屬儘速補救相關闕漏與缺失，以確保國內優良農地之保存及永續發展。

四、**臺糖公司土地資產達 5 萬餘公頃，乃國家重要資產及農業命脈，洵不應任由經濟部及該公司僅以產業發展及避免閒置為由，毫無章法之釋出作非農業使用，行**

政院亟應督促所屬作整體性之規劃及永續利用，相關處分作業尤應建立審慎把關及總量管制機制，以維護公共利益：

- (一)按國營事業係以「發達國家資本，促進經濟建設，便利人民生活為目的」，此觀國營事業管理法第2條規定甚明。環境基本法第2條、第16條、第28條及區域計畫法第1條復分別明定：「本法所稱環境，係指影響人類生存與發展之各種天然資源及經過人為影響之自然因素總稱，包括陽光、空氣、水、土壤、陸地、礦產……。」、「各級政府對於土地之開發利用，應以高品質寧適和諧之環境為目標，並基於環境資源總量管制理念，進行合理規劃並推動實施。」、「環境資源為全體國民世代所有……。」、「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，特制定本法。」。是國營事業土地之開發利用及相關處分作業自應以維護公共利益，營造高品質寧適和諧之環境，促進民眾生活便利為宗旨，顯非以促進產業發展及發達私人企業資本為唯一目的；如因其開發利用而引起周遭住民生活之不便或負面影響，自難與國營事業土地開發利用之本旨契合，先予敘明。
- (二)經查，慈陽公司作為興建本案工廠之系爭用地，係屬臺糖公司新園農場土地，據本案相關陳訴人多次檢具陳訴書到院指訴略以：「政府以『產經發展』的旗幟及工業用地取得不易為藉口，『蠶食鯨吞』臺糖公司的土地」、「臺糖優良農地變更為工業區，不僅瓦解地區農村體系，更減少糧食生產……。」、「蓋工廠沒土地？叫政府去找臺糖，一切好商量……。」、「新園農場只是『臺糖農地淪喪』的

一小案例而已……。」、「臺糖農地為何零星開發，『土地變更程序』居民沒有人知情……。」經本院分別向經濟部、臺糖公司、內政部及農委會調閱審核流程之相關公文暨附件資料及書面說明發現，臺糖公司土地資產達 50,755.24 公頃，其中農業用地(含都市土地之農業區及非都市土地之特定農業區、一般農業區、山坡地保育區、特定專用區)達 45,992.82 公頃，占 90.62%，乃屬國家之重要資源及農業命脈，本應基於全民最大之利益，從國土規劃之角度作整體性之審慎規劃與永續利用。惟查，臺糖公司土地釋出作業係經濟部及該公司決定釋出方向後，由該公司公告釋出土地之地點及範圍，並未見嚴謹之審核及總量管制流程，更未見農業主管機關及土地主管機關共同參與最終決策或准駁機制，此除觀經濟部於本院 102 年 1 月 29 日約詢前查復：「由臺糖公司經管土地區處勘選業務無需開發自行使用之離蔗土地或其他閒置土地、以及停閉廠區土地後，函報總管理處，再由總管理處簽陳總經理核定後辦理公告。」、「經查本部當時為即時執行『釋出臺糖土地措施』，未針對臺糖公司公告釋出土地之地點及範圍作專門性之總量控管及限制性規範。後續受理廠商申請後，召開經濟部跨部會審查工作小組，始由農業主管機關、環保主管機關及用地主管機關共同協助，依其主管法規參與決策並給予准駁」等語甚明外，亦可由「農委會對於臺糖公司釋出農地資料毫無掌握，遲至臺糖公司大筆土地已遭浮濫釋出後，迨 101 年 3 月 6 日始惠請臺糖公司提供農業土地清冊」，以及「臺糖公司釋出土地總量超出逾期目標達 3 倍之多」等情，足資佐證，以上分別有農委會 100 年 8 月 11 日農企字第 1000149867 號及 101 年 3 月

6日同字第1010709706號等函載明：「據瞭解，臺糖公司土地仍作農業使用者約僅3萬餘公頃……。」、「依本案所附經濟部101年1月9日研商會議紀錄結論(二)略以：『大面積臺糖土地釋出並宜考量國土長期整體規劃，在發展工業之同時，應兼顧農業發展與糧食安全，並優先開發利用低生產力、荒廢、低價值農地，以充分提高土地效益。』上開會議紀錄中，僅就臺糖土地閒置但尚無使用計畫之土地面積與用地類別予以統計，未能明確臺糖可供利用土地之全貌。為利優良農地保存，仍請臺糖公司提供所有相關供農業使用土地之清冊資料，俾利本會納入全國農地資源調查作業，並提供內政部為土地使用管制之參據。」、臺糖公司98年9月24日資用字第0980010198號函載明：「本公司自95年10月配合行政院大投資臺灣計畫，執行釋出臺糖土地措施，即以最快速度勘選適當用地達28處約1,783公頃，超過經濟部公布之1,000公頃目標，並廣為宣導大投資釋出土地作業，公告面積至98年8月已增為51處3,335.79公頃……。」等語及內政部100年9月9日內授營綜字第10001752492號函，附卷足憑，遑論農地主動勾稽查核機制，肇生優良農地難以確保。

(三)復查，經濟部跨部會審查工作小組及臺糖公司於96年間審查慈陽公司等租用系爭新園農場土地之申請案件時，竟未事先主動查明附近工業區或閒置工業用地有無更為適合業者興設廠房之用地，即率予同意，遲至已同意該公司租用系爭土地數年餘，迨系爭土地變更編定程序幾近完成後，始於101年1月12日函請地方主管機關確認查明「產業需求及鄰近確無適當之既有產業用地可供利用」，以上觀

經濟部經授工字第 10020426700 號函之說明三載明略為：「本案本部意見如下：(一)……依產業創新條例設置產業園區，應先行確認產業需求及鄰近確無適當之既有產業用地可供利用。本案屬興辦產業人申請設置產業園區，已符合前述產業需求之要件，至鄰近確無適當之既有產業用地可供利用一節，則請補充說明……。」等語自明。又，經濟部跨部會審查工作小組及臺糖公司就業者承租該公司土地之面積及範圍，亦欠缺調整、增刪機制，任由業者依其商業利益及其指定之地點、面積租予該公司所需土地，不無全然以業者之利益為考量，致業者如欲圖疑規避法令而取巧縮減、分割面積，毫無以附近住民權益及公共利益為著眼點之把關及補救措施。凡此復分別觀相關機關於「釋出臺糖公司土地經濟部工作小組會議」所提初審意見略以：「……所需用地應透過整體規劃開發，配置相關隔離設施或綠地，循序辦理分區變更為工業區及其適當使用地，俾維護鄰近農業生產環境」、「對於臺糖土地之釋出，建議應有整體規劃考量，避免成為零星卻合法之工業區。……」，與農委會於相關會議之發言及查復本院表示：「查臺糖土地係承接日據時期的糖業株式會社土地，最初總面積將近 12 萬公頃，迄今只剩 5 萬公頃餘。由於經濟與產業環境變遷，臺糖土地的利用固需適予調整，惟因欠缺整體規劃及忽視臺糖土地原有之公共性，以致在土地活化使用過程中，造成相當大面積之移用。鑒於臺糖土地多屬優質農地，且區塊集中及保留完整性為臺灣農地所罕見，值此全球暖化嚴重，氣候變遷與能源、及糧食危機加劇之時，臺糖土地之釋出運用應更為審慎……。」、「臺糖土地宜從具有之公共性

及永續發展觀點探討其釋出與管理原則，大面積臺糖土地釋出並宜考量國土長期整體規劃。全球招商所需用地應視產業區位與面積需求，優先盤點現行國(公)有可利用土地面積及出租作法，並由各產業主管機關優先檢討已開發閒置土地以提增利用率」⁴、「臺糖公司土地實為臺灣珍貴之大面積且坵塊完整之農地，已具優良農地之條件。該公司高雄市路竹區新園農場，雖於 96 年之『釋出臺糖公司土地』措施被列為可供釋出之土地，惟倘土地尚未開發利用，現況仍供農業使用，且仍屬完整與生產條件佳之農業區，仍宜予優先保留。」⁴、「臺糖公司土地建議應遵循全國糧食安全會議結論，請內政部優先納入區域計畫辦理分區變更，以避免臺糖供農業使用之土地逐漸流失。」等語，在在突顯臺糖土地之釋出作業欠缺審慎把關及總量管制機制，殊有欠當。以上分別有農委會 101 年 11 月 27 日農企字第 1010129327 號函附說明資料、99 年 8 月 24 日農企字第 0990155380 號函及經濟部 96 年 5 月 29 日經授工字第 09620409870 號函檢附之會議紀錄暨其附件 3、「審查會提示相關規定意見表」附卷足稽。

(四)綜上，為鼓勵產業根留臺灣以促進國內經濟發展，供應產業發展所需用地，臺糖公司既有閒置土地固應活化及有效運用，然該公司土地乃國家重要資產及農業命脈，值此全球氣候變遷加劇及糧荒頻傳⁴之際，洵不應任由經濟部及該公司僅以產業發展及避免閒置為由，毫無章法之釋出作非農業使用，行政院亟應督促所屬作整體性之審慎規劃及合理運用，相關處分作業尤應建立把關及總量管制機制，以

⁴ 聯合國及世界展望會不斷提出警訊，全球明年糧食供需恐逼近臨界點，各國應正視糧荒問題，101 年 10 月 18 日。資料來源：商業週刊、天下雜誌、財團法人國際合作發展基金會。

落實環境基本法第 3 條：「基於國家長期利益，經濟、科技及社會發展均應兼顧環境保護。但經濟、科技及社會發展對環境有嚴重不良影響或有危害之虞者，應環境保護優先」揭櫫之本旨，進而維護優良農地，並確保糧源。

五、慈陽公司於系爭土地申設工廠，縱依申請時相關法令無須辦理環評，然因其土地面積趨近「10 公頃應辦理環評之門檻」而招致規避法令之質疑，致使環保署已匆促修正相關認定標準並公告在案；惟開發行為種類繁雜多端，業者規避取巧之態樣亦日新月異，該署顯不宜待民眾抗爭後，始被動修正，允應落實環評法揭示之預防精神，通盤檢討環評相關法令，以息紛止爭：

(一)按開發行為應否辦理環評之判定，應依環境影響評估法(下稱環評法)第 5 條授權訂定之「開發行為應實施環評細目及範圍認定標準(下稱環評認定標準)」為斷。其中環評認定標準第 33 條後段：「中央主管機關得視需要，另行公告其應實施環評之細目及範圍」，既已授權環保署得視需要新增公告開發行為應實施環評之細目及範圍，該署自應及時充分衡酌產業發展及國人需求，依法積極主動公告，始符合環評法第 1 條：「為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的」揭示之「預防精神」，先予敘明。

(二)據高雄市政府查復，並經經濟部查詢「商工登記資料公示查詢系統」顯示，慈陽公司所營事業包含基本化學製造業、廢棄物清除業、廢棄物處理業、其他非鐵金屬基本工業(鋅錠、錠合金)、鋁鑄造業等，依其本案可行性規劃報告等相關許可文件內容，該公司於系爭土地申請設立工廠之製程如下：將鋼

鐵鍍鋅廠之廢棄回收物——「鍍鋅渣」，經熔煉、氧化製成「氧化鋅」及「再製鋅錠」，產業類別允屬其申請行為時適用之「環評認定標準」第3條規定之附表二第16項、「廢料處理業」範疇，因其申請設置產業園區之面積為9.8087公頃，尚未達同條第1項第3款第11目：「位於非都市土地，申請開發或累積開發面積10公頃以上」規範應實施環評之門檻，慈陽公司斯時爰無須辦理環評，於法尚無不合。然而，因該公司承租土地面積趨近「10公頃應辦理環評之門檻」而招致「規避環評」之質疑，致使臺糖公司及相關主管機關連帶遭致「新園農場未整體開發，疑協助業者『零星承租土地規避法令』」等詬病，引發附近民眾及環保團體強烈抗爭並相繼陳訴到院。

- (三) 經查，除慈陽公司承租臺糖公司新園農場土地規劃設置工廠之外，承租該農場土地且與慈陽公司系爭土地毗鄰之工廠開發案尚有：油○工業股份有限公司規劃從事大型機械製造廠(基地面積約157,157平方公尺)、震○鐵線股份有限公司規劃從事鐵線材(螺絲、鐵釘、鐵網等)製造廠(基地面積約137,511平方公尺)、天○工業股份有限公司規劃從事銅管製品製造廠(基地面積約507平方公尺)、英○工業股份有限公司(基地面積約825平方公尺)規劃從事汽車零組件製造廠。其中油○工業股份有限公司及震○鐵線股份有限公司擬設立之工廠，屬於「環評認定標準」第3條附表二之工廠類別，因其設廠面積皆達10公頃以上，屬於同條第1項第3款第11目規範應實施環評之開發行為，業經該等公司分別已辦理完竣或進入環評程序審查階段中。足見承租臺糖公司新園農場土地之開發案依其設廠業別及承租設廠之面積，分別有「依法實施環評」或

「依法無須實施環評」者，顯非皆承租 10 公頃以下之土地面積而未辦理環評，從而迄乏具體事證遽指臺糖公司或相關主管機關有協助業者「化整為零承租土地而規避法令」等情事。

(四)復經環保署基於上情，考量多家工廠或園區於臺糖土地毗連(鄰)開發，顯對環境有不良影響之虞，宜於開發前充分評估，並有適當之因應措施，以預防或減輕開發產生之不良影響，為避免類似新園農場之上揭案例持續發生，爰依上開環評認定標準第 33 條規定，以 101 年 11 月 13 日環署綜字第 1010102245 號公告補充規定略以：「工廠之設立或園區之開發位於臺糖公司釋出之土地，不分規模大小，均應實施環評，但不溯及過去臺糖公司釋出土地後已經目的事業主管機關許可作為工廠或園區之範圍……。」，足證環保署對於「多家工廠或園區於臺糖土地毗連(鄰)開發，顯對環境有不良影響之虞」等情，既知悉甚篤，卻惜未能及早因應，預防於先，迨該署接獲立法委員質詢及民眾抗爭後，此分別有立法委員林○樺服務處傳真 100 年 5 月 12 日樺立字(100)第 1000524-1(1)號函及民眾陳訴書，附卷足憑，始被動修正上開標準，縱已對爾後申請於臺糖土地設廠之開發行為，建立環評審查機制，不無已強化臺糖土地未來利用行為之把關措施，惟對於慈陽公司於系爭土地開發案洵屬為時已晚，依法律不溯及既往原則，並為維護法治國法律之安定性，除有具體事證足認該公司或相關主管機關涉有不法，致其已取得之利益不值得保護之外，尚難要求該公司補辦環評。

(五)綜上，慈陽公司於系爭土地申設工廠，縱依申請時相關法令規定，尚無須辦理環評，然因其土地面積

趨近「10公頃應辦理環評之門檻」，而招致規避環評之質疑，致使環保署匆促補充修正相關認定標準並公告在案，惟開發行為種類繁雜多端，業者規避取巧之態樣亦日新月異，該署顯不宜凡事皆待民眾抗爭後，始被動補充或修正相關法令，自應落實環評法第1條暨環境基本法第24條揭示之預防精神，通盤檢討環評相關法令之闕漏或不足，以息紛止爭。

調查委員：劉玉山