



六縣市農地違章工廠 查處成效與體質診斷

工廠管理輔導法通過之後的民間行動與訪調

目錄

目錄.....	1
.....	2
前言.....	3
第一章、 民間版「農地違章工廠回報系統」與舉報結果.....	5
一、 回報系統成立背景與目標.....	5
二、 舉報案件的資料篩選與統計方法.....	6
三、 從回報系統的檢舉案件， 看六縣市查處成效.....	7
1. 縣市政府回函地球公民， 477 件檢舉案的裁罰情形.....	7
2. 交叉比對縣市政府回函與產發署公開資料， 477 件檢舉案的裁罰情形.....	9
第二章、 農地違章工廠的權責機關與分工.....	12
一、 農地違章工廠各機關權責.....	12
二、 一間工廠如何從農地上長出來.....	15
三、 縣市政府的跨機關分工.....	16
1. 農政單位.....	17
2. 建管單位.....	18
3. 地政/都發單位.....	19
4. 經發單位.....	20
第三章、 縣市政府的執法困境.....	22
一、 地政/都發單位的裁罰速度慢， 一年只會裁罰一次.....	23
二、 農政與地政/都發單位的「複查」工作漏接.....	25
三、 建管單位拆除數量有限， 比例極低.....	28
四、 各機關皆有人力不足的困境.....	32
五、 查處分工缺乏協調監管角色.....	35
六、 查處緩慢和資訊不足讓民眾檢舉意願低落.....	36

第四章、六縣市查處體質診斷與建議.....	38
一、公文回覆良莠不齊.....	38
二、查處成效普遍低落.....	40
三、拆除經費嚴重不足，應落實違規者付費原則.....	41
四、人力不足，大都缺乏明確的分工流程.....	42
致謝名單.....	43
地球公民基金會簡介.....	44

六縣市農地違章工廠〈查處成效與體質診斷〉
-工廠管理輔導法通過之後的民間行動與訪調

行動與調查：吳沅諭、賴沛蓮、黃子芸

審閱：李根政

出版：地球公民基金會，2024年8月。

前言

「違章工廠不得污染、不得新設、不得危害公安」，這是 2019 年蔡英文總統執政時政府向公眾許下的承諾。2019 年主管農地違章工廠的《工廠管理輔導法》（下稱工輔法）再度修法。修法期間，在地球公民基金會與民間團體倡議和行動壓力下，新增了 2016 年 5 月 20 後新增建農地違章工廠即報即拆、既有的中高污工廠不可續留農地、查處資訊公開、工廠須繳納管輔導金和營運管理金並輔導合法、特登工廠有 20 年的落日期限等條文。

《工輔法》經 2020 年修法公告實施後，地球公民將倡議目標放在 2016 年 5 月 20 日之後新增建工廠的即報即拆和農地上中高污染工廠的關廠。我們認為，唯有遏止新增建工廠持續增生和中高污染工廠遷移關廠，才能夠避免農地持續流失與污染，也才能根本終止政府不斷讓違章工廠就地合法化的歷史循環。

2020 年地球公民基金會與 g0v 台灣零時政府社群參與者，共同開發民間版「[農地違章工廠回報系統](#)」，這是台灣民間社會極為少見的結合網路科技，號召自主公民的環保行動。截至 2024 年，蒐集到來自各地居民 3,215 件回報案，經過我們資料比對、篩選出有效檢舉案件，共計向各縣市政府檢舉了 859 件農地違章工廠。

同時，2020 年 10 月起，民間團體透過與洪申翰立委辦公室的合作，召開了數次的「農地工廠跨部會平台會議」，開始與《工輔法》主管機關經濟部產業發展署（當時的經濟部中部辦公室）對話，終於促成產發署定期公開並持續優化「新增建工廠與中高污違章工廠之名單與查處進度」；同時，也促成「跨部會化學物質資訊平台-工廠與農地環境污染資訊應用系統」中放入特定工廠污水排放口點位資訊供民眾查詢、「已核准」的申請納管工廠名單。

在這些基礎上，地球公民基金會根據向各縣市政府檢舉違章工廠的查處回函，以案件數量最多的**彰化縣、台中市、桃園市、台南市、高雄市、屏東縣**等六縣市進行分析；並且進一步比對產發署的「新增建工廠之名單與查處進度」，綜合性的了解這六個縣市政府的查處成效。

在《工輔法》通過之後，中央各部會已有較為積極的作為，但地方政府才是第一線的執法機關，迄今尚未真正落實執法。為了解「農地違章工廠為什麼罰不了，拆不掉？」我們透過訪談縣市政府與農地違章工廠查處有關的各機關公務員，來瞭解查處流程及與其他機關的權責分工，同時也向地方政府索取相關局處的人力與經費資料，分析地方政府處理農地違建的查處效率與量能。

2019 年通過的《工輔法》修法，在 20 年落日條款期限內，農地違章工廠最遲須於 2029 年之前取得「特定工廠登記」；還須在 2039 年之前將土地變更為「特定目的事業用地」，完成就地合法。然而，依據農業部農業及農地資源盤查結果資料，《工輔法》2020 年修法上路至 2023 年，農地上的疑似工廠面積新增了 2,857 公頃，以一間農地違章廠房約 0.25 公頃來推估，約新增了 11,500 間，每年平均新增 3,833 家。。

新增建的農地違章工廠，如果還是罰不了、拆不掉，《工輔法》將再受到挑戰，最糟的情境是，選區民代迫於違章工廠的壓力，亟有可能又再推動修法，要求就地合法，讓歷史的共業不斷延續發生。

因此，徹底了解縣市政府的執法困境，建立相關配套協助，要求地方政府盡速改善至關重要。

本報告試圖拋磚引玉，期待政府、學術界和關心農地與農業發展的各界，共同思考和採取可能的行動。一起守護農地，捍衛糧食安全，建立永續環境。

第一章、民間版「農地違章工廠回報系統」 與舉報結果

一、回報系統成立背景與目標

《工輔法》經過地球公民及友團三年多來倡議，在 2020 年 3 月 20 日上路實施，法案增修了「2016 年 5 月 20 日後新增的違章工廠應即依法停止供電、供水及拆除」。新增建的違章工廠裁罰，倚賴民眾檢舉，但檢舉對於民眾而言卻是危險的事，因為檢舉必須實名，一旦檢舉，可能會面臨因身份洩漏而被報復的風險。

為使民眾安心檢舉，地球公民基金會與「g0v.tw 台灣零時政府」社群參與者，共同開發「農地違章工廠回報系統¹」，讓民眾得以安心地透過這個網站，提供相關違規證據。本會收到民眾的回報資料後，套圖篩選、確認及彙整可舉報案後，以地球公民基金會的名義，向縣市政府發送檢舉公文。

地球公民以「違反《工輔法》第 28 條之 1²」為法律基礎向縣市政府檢舉有違法新增鐵皮廠房情事，同時副本給相關權責機關。截至 2024 年 8 月 7 日，回報系統已經收到 3,215 件回報案，經過我們資料比對、篩選出有效檢舉案件，累積 859 件檢舉公文，有 509 件農地違規廠房被裁罰。地球公民提供匿名檢舉後，分析回報資料，找出疑義之處，進一步向政府要求改善查處成效並建置健全法規。

¹ 農地違章工廠回報系統，<https://about.disfactory.tw/>

² 《工輔法》第 28 條之 1：直轄市、縣（市）主管機關對於中華民國一百零五年五月二十日以後新增之未登記工廠，應即依法停止供電、供水及拆除

二、舉報案件的資料篩選與統計方法

地球公民基金會從 2020 年起向縣市政府檢舉了 859 件，2016 年 5 月 20 日之後新增的農地違章工廠，因為案件回函需要三個月以上，才能收到各個機關的回函和處理進度，因此，本報告的分析個案選用 2020 年至 2023 年間已經檢舉超過三個月以上的 771 個案件。

而 771 件之中，案件數最多的是桃園市、台中市、彰化縣、台南市、高雄市、屏東縣等縣市，計有 531 件，這六個縣市為農地違章工廠的重災區。本報告是以六縣市這 531 個案件為基礎，扣除經政府確認屬於合法使用的案件（有農業使用證明或是已經向產發署申請納管的案件），有效的分析案件共有 477 件。

新北市也是違章工廠的重災區之一，本會總共檢舉了 15 件，不過市政府有展開拆除和清理的動作，像是五股垃圾山整治和塭仔圳的拆除後，少掉大量的違章工廠和廠房，也從新北市國土計畫的內容發現新北市對於農地違章工廠的管理，以都市發展壓力作為排除未登記工廠的治理依據³。由於本報告的目標是要了解縣市政府為什麼執法寬鬆，而新北市政府的違章工廠整頓政策明確、拆除大量農地違章工廠，於是本報告未將新北市列作分析對象。據悉違章工廠有可能外溢到執法相對寬鬆的縣市，故調查的縣市鎖定在其他重災區縣市。

綜合多種法規⁴，一間農地違章工廠廠房會依情境持續加重裁罰，裁罰由輕到重會是：一次罰鍰（6~30 萬）、連續罰鍰（兩次罰鍰以上）、斷水斷電、廠主自行拆除、政府強制拆除。統計 477 件的裁罰情形，是以案件的「最終裁罰」回函為依據，避免重複計算。

³ 地球公民基金會，2023 年 05 月 24 日，違章工廠收攤，玩真的玩假的？農地違章工廠重災區六縣市的未登記工廠管理期中評量，黃子芸，<https://www.cet-taiwan.org/info/story/4306>

⁴ 《農業發展條例》、《區域計畫法》、《都市計畫法》、《建築法》與《工廠管理輔導法》

有關案件裁罰情形的資訊來源有二，一是從本會收到的縣市政府公文回函計（參考表一），但縣市政府不一定都會回函說明裁罰情形，為了讓資料更正確，本報告再交叉比對經濟部產發署網站上公開的違章廠房⁵和違章工廠⁶查處結果資訊（參考表二），其中 477 件中有近 3 成(129 件)的查處結果有在產發署官網公開。

三、從回報系統的檢舉案件，看六縣市查處成效

1. 縣市政府回函地球公民，477 件檢舉案的裁罰情形

地球公民檢舉新增的農地違規工廠的數量中，以彰化縣最多，計有 206 件，台中市次之，計有 94 件，第三是桃園市，計有 77 件，第四是台南市，計有 45 件，屏東縣和高雄市分別為 28 件和 27 件。

根據本會收到的縣市政府回函，往往只有簡略說明「依工廠管理輔導法（或區域計畫法）續處」，也就是說，僅知道有被裁罰，卻不知道是被罰鍰、斷水斷電還是拆除。彰化縣的回函最常出現這種狀況，例如：地政處回函「依法續處」，卻未寫裁罰情形的就有 5 件；經綠處⁷回函「依法續處」，卻未寫裁罰情形的就有 24 件。

在 477 件檢舉案件中，公文回函明確說明裁罰結果，可以得知工廠被裁罰和裁罰情形的案件量共計 51 件，占比為 11%；公文回函說明已有裁罰，但沒有寫裁罰結果的案件計有 87 件，占總檢舉案的 18%。其中最常見經發和地政單位語焉不詳的回文，整體的回函率不到兩成（參考表一）。

⁵ 本報告使用截至 2024 年 2 月的各縣市疑似違反土地使用查處執行情形，<https://www.cto.moea.gov.tw/FactoryMCLA/web/information/list.php?cid=1>

⁶ 本報告使用截至 2024 年 3 月公開的 111、112、113 優先查處名單，<https://www.cto.moea.gov.tw/FactoryMCLA/web/information/list.php?cid=11>、<https://www.cto.moea.gov.tw/FactoryMCLA/web/information/list.php?cid=22>、<https://www.cto.moea.gov.tw/FactoryMCLA/web/information/list.php?cid=23>

⁷ 彰化縣政府的經發單位為經濟暨綠能發展處，簡稱經率處

表一：縣市政府回函地球公民，477 件檢舉案的裁罰情形

縣市	地球公民檢舉新增農地違規工廠的數量	地球公民收到縣市政府回函的裁罰情形								
		罰鍰一次	連續罰鍰	斷水斷電	自行拆除	強制拆除	公文回函明確裁罰結果的案 件量佔檢舉量 占比(件數)	地政回函「依法 續處」卻未 寫裁罰情形	經發回函「依法 續處」卻未 寫裁罰情形	公文回函有裁 罰(有的卻未 寫裁罰結果) 的案量佔總 檢舉案占比(件 數)
桃園市	77	9	0	1	3	8	27%(21)	0	0	27%(21)
台中市	94	4	3	1	1	1	10%(10)	4	0	15%(14)
彰化縣	206	3	0	11	0	0	7%(14)	5	24	21%(43)
台南市	45	0	0	0	1	0	2%(1)	0	2	6% (3)
高雄市	27	0	4	0	0	0	15%(4)	1	0	19% (5)
屏東縣	28	1	0	0	0	0	4% (1)	0	0	4% (1)
總計	477	17	7	13	5	9	11%(51)	10	26	18% (87)

2. 交叉比對縣市政府回函與產發署公開資料， 477 件檢舉案的裁罰情形

為了確認 477 案件的裁處情形，本報告再交叉比對產發署網站上公開的違章廠房和違章工廠查處結果資訊。這些資料統計區分為二類，一為有明確裁罰情形的資料，二為有依法接續裁處但未載明裁罰情形、裁罰次數的資料。

交叉比對 477 件檢舉案中，可得知工廠被裁罰且知道裁罰情形，有 137 件，占比為 29%；而可得知工廠被裁罰，但不一定知道裁罰情形的案件有 180 件，占為 38%。但兩者的占比僅三成到四成。

我們有透過打電話向縣市政府抽問，會發現有些案件政府後續是有罰鍰，但是卻沒有將裁罰的結果回覆給陳情人，所以裁罰的占比可能更高。

不過以現有資料來看，若將「有裁罰案件占總檢舉案的占比」，視作各縣市的「裁罰率」，六縣市的裁罰率都不到一半，台中市已經是六縣市中最好的，約 43%（40 件），再來是彰化縣，約 40%（83 件），然後是桃園市，約 39%（30 件）。而台南市、高雄市和屏東縣，都是三成或低於三成（參考表二）。

表二：交叉比對縣市政府回函與產發署公開資料的 477 件檢舉案裁罰情形

縣市	地球公民檢舉新增農地違規工廠的數量	地球公民收到縣市政府回函與產發署公開的裁罰情形交查比對結果								
		罰鍰一次	連續罰鍰	斷水斷電	自行拆除	強制拆除	產發署網站公開或公文回函有明確裁罰結果的案件量佔檢舉量占比(件數)	縣市政府地政回函「依法續處」但不知裁罰情形：或產發署網站上公開地政「有罰鍰」卻未寫裁罰次數	縣市政府經發回函「依法續處」但不知裁罰情形：或產發署網站上公開經發「有罰鍰」卻未寫裁罰次數	產發署網站或縣市政府公文回函有裁罰(有的卻未知裁罰情形)案件佔總檢舉案的占比(件數)
桃園市	77	11	0	7	6	6	39%(30)	0	0	39%(30)
台中市	94	4	2	14	1	1	23%(22)	18	0	43%(40)
彰化縣	206	4	56	0	1	0	30%(61)	1	21	40%(83)
台南市	45	6	0	3	1	0	22%(10)	0	2	27%(12)
高雄市	27	0	4	3	0	0	26%(7)	1	0	30%(8)
屏東縣	28	0	0	7	0	0	25%(7)	0	0	25%(7)
總計	477	25	62	34	9	7	29%(137)	20	23	38%(180)

綜合以上資訊，發現以下的查處問題：

477 件檢舉案中，僅有 11%（51 件）可從縣市政府的回函知道裁罰情形（如罰鍰次數、斷水斷電或拆除，請參考表一）。

六縣市中，彰化縣是最常回覆「依工廠管理輔導法（或區域計畫法）續處」，但是卻未寫明裁罰情形。彰化縣的公文回覆內容應予以裁罰詳情（參考表一）。

477 件檢舉案中，僅約 18%（87 件）在縣市政府回函呈現有被裁罰，經交叉比對產發署資料後，有 38%（180 件）有被裁罰。不到四成有裁罰，可能是裁罰率真的低落，但也可能是縣市政府沒有回文（參考表二）。

若將「有裁罰案件占總檢舉案的占比」，視作各縣市的「裁罰率」，會發現裁罰率最佳的是台中市，約 43%（40 件），再來是彰化縣，約 40%（83 件），然後是桃園市，約 39%（30 件）。而台南市、高雄市和屏東縣，都是三成或低於三成（參考表二）。

本會是以專職人員檢舉與監督，但對於一般檢舉民眾，看到回文狀態大多是停留在現勘後大門深鎖、倉儲，就無下一步音訊，也不知道最後有沒有真的被裁罰。就算打電話詢問，也會被農政、地政、都發、經發、建管等各局處的分工與推卸責任搞得頭昏轉向，最後也難以監督這些違法廠房連續裁處或確實拆除。

從地球公民舉報的結果，可以看到地方政府查處農地違章工廠，以及對陳情人回應都有極大檢討空間，政府需要針對公務員是否依法行政？為何行政效能低落等課題深切檢討。

第二章、農地違章工廠的權責機關與分工

一、農地違章工廠各機關權責

農地違章工廠涉及中央政府三個部會、縣市政府五個局處，為什麼這麼複雜？如果用「農地違章工廠」這六個字來拆解，分別為「農」「地」「違章」「工廠」四個要件（如圖一），就可以了解農地違章工廠觸及的不同面向和不同機關（如表三）。

「農」指的是農業，工廠在農地上，與農業脫不了關係，農業的部分由「農政單位」（縣市政府的農業局/處及中央的農業部）負責確認農地是否維持農業使用。根據《農業發展條例》第 32 條和第 69 條，雖可確認是否符合農業用途，但無裁罰手段，無法進行罰款或拆除。

「地」指土地使用管理，也就是在各「地目」上可以做什麼使用，法源是《區域計畫法》第 21 條（非都市土地）和《都市計畫法》第 79 條（都市計畫區內），處置方式為要求限期改善，另外可罰鍰、斷水電、拆除...

「地政單位/都發單位」（縣市政府是地政局/處、都發局/處、城鄉局/處或建設處等，中央政府是國土署國土計畫組及都市計畫組）會認定現行使用是否符合地目及土地使用管制。雖然可行使的裁罰手段很多也很重，但實際上執行拆除的案例很少。

「違章」指未取得建造執照的建物，根據《建築法》第 86 條，處罰方式包括罰款和拆除。農地違章工廠在不正確的地方建造，無法取得建造及使用執照，也就是所謂的「違建」，建管單位（縣市政府是工務局/處、建管處，中央是內政部國土署建築管理組）認定案件沒有建造及使用執照後，排入拆除名單、排程拆除。

「工廠」依《工輔法》定義，違規工廠可依第 28-1 條要求限期改善，並處以罰款、斷水斷電或拆除，若縣市政府沒有裁罰，可由中央代行斷水斷電。「經發單位」（縣市政府是經發局、建設處、產業發展處、觀光處等，中央則為經濟部產發署）在裁罰疑似農地違章工廠案件前，會確定是否有加工事實（須達一定規模），及是否有「工廠登記」，若無，就依《工輔法》裁罰。

農地違章工廠今註今譯				訂正				
工	ㄍㄨㄥ	違	ㄨㄟ	地	ㄉㄧ	農	ㄋㄨㄥ	語詞
廠	ㄉㄤ	章	ㄓㄨㄥ	<p>地：土地使用分區。 由地政單位負責，認定案件使用是否與土地使用分區不符。</p>			<p>農：農業。 由農政單位負責，認定案件是否為農地上非農業使用。</p>	
<p>工廠：依工輔法認定法律定義的工廠。由經濟發展單位負責，認定案件是否為工廠，且是否有工廠登記。</p>				<p>違章：沒有取得建造執照及使用執照的建物。由建管單位負責，認定是案件是否未取得建造執照及使用執照。</p>			<p>註釋</p>	

©地球公民基金會

圖一：農地違章工廠今註今

表三：處理農地違章廠房的法源與負責機關

法規	中央部會	縣市政府	角色	手段
農發條例第 32 條與 69 條	農業部	農業局/處	農地違建的目的事業主管機關，但無裁罰手段	1.應加強稽查及取締 2.得併同依土地相關法規成立之違規聯合取締小組辦理 3.違反管制規定者，應依區域計畫法或都市計畫法規規定處理
都市計畫法第 79 條	內政部國土署都市計畫組	都發局/處、城鄉局/處、或是建設處下的一個科	裁罰機關	1.處罰鍰 6-30 萬 2.勒令拆除 3.勒令改建 4.停止使用 5.拆除
區域計畫法第 21 條	內政部國土署國土計畫組	地政局/處	裁罰機關	1.處罰鍰 6-30 萬 2.罰款得按次罰 3.停止供水供電 4.封閉 5.強制拆除
建築法第 86 條	內政部國土署建築管理組	工務局/處、建管處、或是都發局下的一個科	裁罰機關	1. 處以建築物造價千分之五十以下罰鍰 2.勒令停工補辦手續 3.必要時得強制拆除其建築物
工廠管理輔導法第 28-1 條	經濟部產發署	經發局/處、經綠處、或是城鄉處下的一個科	當廠房有加工事實時（須達一定規模），經發單位為主辦單位，並有裁罰手段	1.依工輔法罰款 2.依工輔法停止供水供電 3.依建管法拆除

從上述法規會看見不同機關的分工權責，農政單位是處理農地的違規使用的目的事業主管機關，負責加強稽查及取締，而地政/都發單位是執行處罰的角色。不過當農地上的固定場所從物品製造、加工，其廠房達一定面積，或其生產設備達一定電力容量、熱能者，屬於有加工事實的農地違章工廠，就會符合《工輔法》所管理的「工廠」定義，此時的主辦機關會是經發單位。

在廠房拆除前，地政/都發單位都有罰款、連續裁罰、斷水斷電等手段，農地違建若還是沒有恢復原狀，就會交由建管單位執行拆除。盤點這些裁罰手段後，會發現，在拆除前，其實可以執行許多裁罰，而縣市政府是否有真的窮盡所有裁罰手段才進到拆除？這需要進一步研究。

二、一間工廠如何從農地上長出來

違章工廠散佈在農田間，造成農地破碎化、農地污染和消防火災等問題。



圖二：台中市烏日溪南農地違章工廠



圖三：彰化縣和美鎮農地違章工廠

當我們在討論農地違章工廠時，其實農地違章工廠不是無中生有，它是一個漸進式的成長，可以區分為三個階段，第一階段是「**尚未有建物**」，可能農地正在鋪水泥或打地基；第二階段是「**正在蓋建物**」，通常是綁鋼筋、上梁柱、貼鐵皮等；第三階段是「**廠房完成**」，廠房內有加工製造事實者，稱作農地違章工廠。廠房內囤有物品、無加工製造者，稱作農地違章倉儲，如果大門深鎖無法窺知使用、空廠房等，以上三種情境都會被視為農地違章廠房（如表四）。

農地不同階段的違章使用，會涉及不同的機關的分工和查處作為，如現勘、查處、裁罰與複查等。

表四：農地不同階段的違章使用

	第一階段 尚未有建物		第二階段 正在蓋建物			第三階段 廠房完成			
違建階段	農地鋪水泥	農地打地基	綁鋼筋	上樑柱	貼鐵皮	大門深鎖	空廠房	囤放物品	有人加工製造
別稱	整地		興建中建物			—	—	農地違章倉儲	農地違章工廠
						農地違章廠房			



圖四：高雄市大寮區正在興建中的廠房



圖五：台南市歸仁區已經蓋好且大門深鎖的廠房

三、縣市政府的跨機關分工

本會向縣市政府的檢舉，主文為「舉報 x 地號土地疑有違法新增鐵皮廠房情事」，檢舉時會副本公文相關中央機關，如內政部（組改後為國土署）、行政院農委會（組改後為農業部）、經濟部中部辦公室（組改後為產發署工商輔導中心）、立法委員國會辦公室。收到檢舉公文的單位，會再回覆檢舉案的處理狀況。

在縣市政府收到檢舉案後，會回覆公文給本會，本報告就公文內容分析，並向縣市政府承辦人員詢問處理情形。

根據我們訪談詢問六縣市政府的結果，將違章工廠處理分為四個步驟。第一是由農政單位查詢是否屬於農地；第二是由農政單位請鄉鎮公所到現場查看違規的情形並作記錄；第三個步驟則有 A、B、C 三個情境，若是 A 正在興建中的廠房，則會函文給建管單位來至現場貼停工通知單來遏止施工；若是 B 屬於有加工事實的工廠，會再函文移交給經發單位續處，連續開罰、斷電，讓違規工廠變成「非屬工廠」；若是 C 非屬於工廠的違建廠房，則會函文給都發單位作裁罰。第四步驟，則是交給交給建管單位，他們會視違建使用行為的情節輕重來排程拆除（如表五）。

表五：縣市政府查處農地違章工廠的步驟

	第一階段 尚未有建物		第二階段 正在蓋建物			第三階段 廠房完成			
	農地鋪 水泥	農地打 地基	綁鋼 筋	上樑 柱	貼鐵 皮	大門 深鎖	空廠 房	囤放 物品	有人加 工製造
別稱	整地		興建中建物			—	—	農地 違章 倉儲	農地 違章 工廠
						農地違章廠房			

前述僅是縣市政府收受檢舉案件的處理步驟，以下針對各機關內部的工作流程進行討論：

1. 農政單位

農政單位收到案件後，會查詢是否屬於農地，確認現在農地上的整地或建物是否有農業使用證明、或是為了水利保持而動工。同時，也會再請公所到現場勘查並記錄。公所現勘後若發現有違規情形，農政單位會按照該檢舉案的態樣，再將公文函送給不同機關，像是消防、地政、都發、經發、環保、稅務等。尚未有建物的農地違建，如正在鋪水泥或打地基等整地行為，因為尚未有建物，所以無法移給建管單位作裁處，也因為不知道未來的使用行為是什麼，也無法移給地政/都發單位或經發單位，形成一個暫時

無機關治理的狀態，不過該情境也依縣市而不同，有的縣市的地政/都發單位對於農地鋪水泥或打地基也會直接開罰。

農政單位回覆給檢舉人的內容，主要是確認是該檢舉案坐落的土地是否為農地、是否有合法的農業設施使用許可。最常見的回函為三種：1. 屬於農牧用地，請公所查現況與該地的地籍資料，註明違規樣態及違規面積、2. 現況不符農業使用或無使用許可，移請地政/都發、建管單位查處。3. 符合農業使用/有農業設施使用執照在案。

農政單位也不會回覆每個檢舉案給檢舉人，有的縣市的農政單位會直接平行移交給其他機關，而沒有再回函給檢舉人。

2. 建管單位

建管單位可能是收到農政單位函轉的公文，也可能是檢舉人直接舉報。收到案件的建管單位，需先和農政單位確認是否有農業使用證明。之後，建管單位會再確是否有建築執照，若有過期或超過建照範圍的興建，會廢止或撤銷建照。然後案件會移交給查報與拆除大隊，大隊中的查報組會去現場勘查，貼停工通知單，若繼續施工，就再移交給拆除組。

建管單位主要能夠處理的階段，是正在施工中的廠房，像是立柱、綁鋼筋、上採光罩、搭鐵皮、正在加高面積等。而針對正在興建中的廠房，是優先查處案件，收到檢舉案後盡快到現場去貼停工通知單，若沒有恢復原狀，列為排程拆除，按優先順序請怪手拆除或是移送法辦。

通常各縣市優先處理的案件，是正在興建中廠房，和妨害風化或是公共安全的廠房。而優先拆除案件和一般案件的差異，優先拆除案件會以較高的效率去查處，像是台中市，就會盡量在三天內去現場勘查。而一般的案件，像是已經蓋好、無明顯污染或公安風險的農地違章廠房，則是會請公所查驗，公所函送違章建築查報單後依「違章建築處理辦法」辦理，勒令拆除後開始列為排拆對象，而等到真的拆除會需要很長的時間。

各縣市政府違章建築處理策略，大多以既存違章建築拍照存證、新違章建築依序排拆、既存違章建築影響公共安全者則訂定拆除計畫限期除，再同時透過建築物拆除改建（或都市更新）與新使照複查機制，來逐步減少違建數量。

有關回覆給檢舉人的內文，建管單位，如縣市政府的工務局或都發局，主要負責認定是否有建築執照，常見的回文為：1. 請公所查報、2. 開立違章建築認定通知書，屬於新違建，依違章建築處理辦法續辦、3. 已寄出拆除通知單、4. 已開立拆除處分書在案，進行處理、5. 本府建築管理處將續依「違章建築處理要點」規定列管並辦理排拆作業、6. 當事人已自行拆除。

3. 地政/都發單位

地政/都發單位收到的案件來源有三個，分別是國土監測系統的變異點、人民陳情案和其他機關移交的案件。這些案件都要先經農政單位確認是否有農業使用證明，而地政/都發單位是確認使用行為與違規態樣後，例如倉儲或是車庫，才會裁罰，所以當該案在整地階段或是正在興建中，對於地政和都發而言，因為還不能確定使用行為，所以不裁罰，但該裁罰的判斷基準也會依不同縣市或不同公務員承辦而有些差異。

開罰原則會依據不同的縣市政府自治規則，地政單位會依據各縣市訂定的「[非都市土地違反使用管制罰鍰裁量基準](#)」來開罰，如〈[桃園市非都市土地違反使用管制罰鍰裁量基準](#)⁸〉，而都發單位則是依據都市計畫法第七十九條第一項來訂定的裁罰基準作開罰，例如〈[高雄市政府處理違反都市計畫法第七十九條第一項案件裁罰基準](#)⁹〉。

地政和都發的裁罰流程相同，若是農政單位函文的違規事證確鑿，就會直接進入開罰的流程，但若是事證不清，就會需要再到現場現勘確認（地政單位會有人力現勘，不過都發單位會常會委託地政事務所協助現勘）。違

⁸ 桃園市非都市土地違反使用管制罰鍰裁量基準，
<https://law.tycg.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL000740>

⁹ 高雄市政府處理違反都市計畫法第七十九條第一項案件裁罰基準，<https://reurl.cc/MjRzqv>

規事實確鑿後，要先讓當事人陳述意見，然後罰款，限期三個月到六個月改善。

有關回覆給檢舉人內容，屬於非都市土地的管理範疇為地政局，屬於都市土地的管理範疇為都發局（不同縣市有不同名稱），在確認違規事實後，會讓當事人陳述意見、執行裁罰。依不同階段的回文有：1. 請公所去查，若有違反土管，再依區域計畫法/都市計畫法辦理、2. 疑有違規使用，某日請行為人陳述意見，續依區計法/都市計畫法辦理、3. 已處以罰鍰/於某日已罰了 6 萬元、4. 已連續裁罰 X 次，並移請使用地主管機關（例如本府農業局）和建築主管機關（例如本府都發局）本權責審認是否需要採取停止供水、供電、封閉、強行拆除、沒入或採取其他恢復原狀之措施、5. 已經依法連續開罰，並停止供水供電，針對違建部分再交由建管處和農業局處理。

4. 經發單位

經發單位處理的只有加工事實的廠房，目的要讓工廠停止加工。任何機關若是收到疑似農地違章工廠的檢舉公文，就會直接移給經發單位。經發單位會定期派員至現場勘查，像是台中市有每三周一次的聯合稽查。勘查後會予以罰款和斷水斷電。在訪談各縣市的承辦過程中，各縣市的處置方式都相當一致，而這與產發署有訂定建議「各縣市的違反工廠管理輔導法事件統一處理及裁罰基準」和[未登記工廠停止供電供水作業程序¹⁰](#)，故各縣市經發單位通常以此擬定自治法規或是直接依照產發署的建議裁罰。

針對新增建工廠有著明確的裁罰標準：「新增建工廠限期改善期滿仍不遵行者，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。經勒令停工拒不遵從或工廠經勒令歇業者，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。」針對複查，也有明確規範，經縣市政府勘查屬違章工廠，依《工輔法》第 30 條下達停工處分並於 30 天內複查，仍未停工者依同法執行斷水斷電。

¹⁰ 未登記工廠停止供電供水作業程序，<https://law.moea.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL000980>

六縣市農地違章工廠 | 查處成效與體質診斷

當有加工事實的農地違章工廠停業或斷水斷電後，就會變成無加工事實的農地違章廠房，可能作倉儲或車庫，此時該案件的就會移交給地政/都發單位和農政單位作後續的列管與裁罰。

回覆檢舉人的公文內容常見的回文為：1. 正在辦理中、2. 已納管、3. 未有加工事實，不屬於《工輔法》範疇、4. 空地正在蓋，移給建管或地政/都發單位、5. 無建物、6.大門深鎖、7. 回收業或汽車修配業...，不屬於《工廠管理輔導法》範疇、8. 屬於未登記工廠，將進一步依《工廠管理輔導法》處置。

農地違章工廠涉及中央政府三個部會和縣市政府五個權責機關，農地不同階段的違章使用，又會和不同機關的分工和查處作為有關，地球公民長期追蹤檢舉案件，知道縣市政府的公務人員盡力在執法，但是就我們掌握的查處資料，仍然有執法不彰的情形，需要再探索分工流程問題和查處不力的困境。

第三章、縣市政府的執法困境

從前一章，分為四個步驟來討論各機關處理農地違章工廠的權責分工，而深入實際執行的情境後，需要再加上複查的程序才是完整的查處流程，因此增加為七個步驟，才能夠理解執法不彰、工作漏接的癥結點以及可能的解方。

縣市政府收到檢舉案後，第一步驟會由農政單位負責確認是否有農業使用證明，第二步驟是公所現勘確認違規情形，第三步驟，若是屬於正在興建中，建管單位會拆除，**然而現況僅少數興建中建物被拆除**；若是屬於有加工事實的工廠，經發單位會連續罰鍰、斷水斷電後，讓工廠變成「非屬工廠」，但現況下農政單位或地政/都發單位鮮少繼續接手裁罰；若是非屬工廠，地政單位或都發單位會第一次開罰。

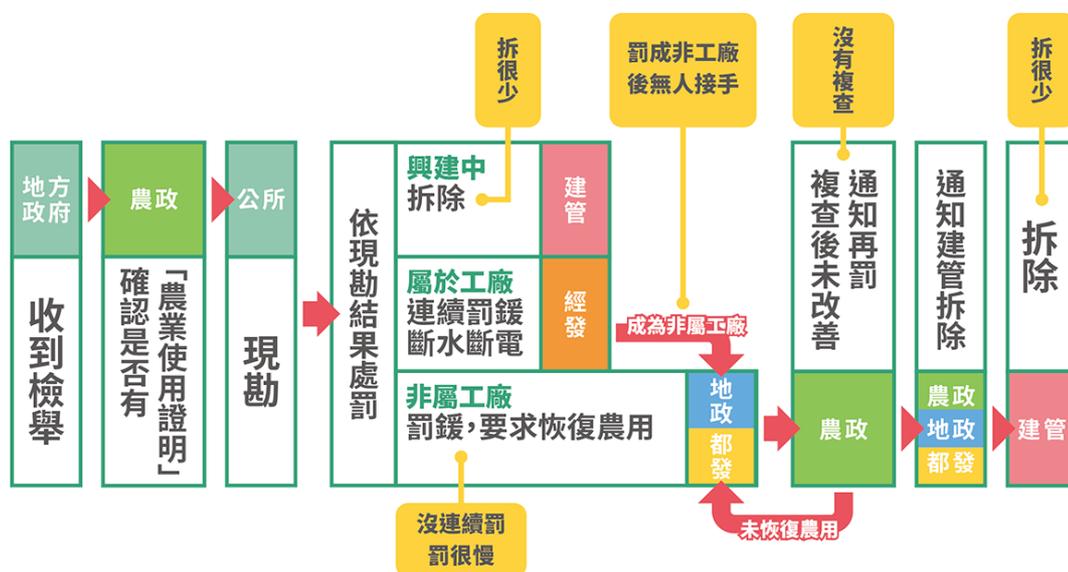
第四步驟，農政單位應該會在限期改善期過後複查，若沒有恢復原狀，就會再行一次查處的行政處分，**然而現況下農政單位沒有複查**。第五步驟，就會交由地政單位或都發單位再一次罰錢或斷水斷電，並限期改善，但**實務上往往沒有連續裁罰，且裁罰速度緩慢**。在廠房沒有拆除前，理論上第四步驟和第五步驟會不斷重複。第六步驟，農政、地政或都發單位會副知建管單位拆除。第七階段，建管單位會將這些已經蓋好的廠房拆除，然而**實務上僅少數拆除**（參考圖六）。

根據本報告的歸納，可以區分為以下六大課題：

1. 地政/都發單位裁罰速度慢，一年只會裁罰一次
2. 農政與地政/都發單位的「複查」工作漏接
3. 建管單位拆除數量有限，比例極低
4. 各機關皆有人力不足的困境
5. 查處分工缺乏協調監管角色
6. 查處緩慢和資訊不足讓民眾檢舉意願低落

違章工廠查處牽涉多單位導致執法不彰

地球公民基金會 製表



圖六：違章工廠查處牽涉多單位導致執法不彰

一、地政/都發單位的裁罰速度慢， 一年只會裁罰一次

繁複的行政程序是執法緩慢的原因之一，首先，農業單位的公務員現勘確認違規事實，接著，地政/都發單位要請地主或行為人陳述意見約 15-30 天，在找出違規行為人就需要花費功夫，例如需要調閱私人契約釐清權利等。之後，視情況再至現場勘查來確認陳述的意見是否屬實，並依據違規面積與情節輕重來確認開罰金額並開罰（參考表六）。上述這些時間大約就花一兩個月以上，甚至會到三個月。

縣市政府會給予行為人三到六個月的限期改善時間，實務上是給六個月。前述的三個月行政流程加上六個月的限期改善期，一個案件的裁罰，可能就長達九個月。在行政程序的結束前，就算民眾再一次檢舉，縣市政府也不會再開罰。縣市政府也會有不成文的規定，因為人力有限，所以原則上同一個案件，一年只會罰一次。

表六：農政與地政/都發單位查處農地違章廠房的流程

相比持續裁罰增加違規持有成本來遏止新增的農地違章工廠，公務員寧可

順序	查處內容	工作詳情	分工
1	現勘確認違規事實	初步紀錄違規外觀與行為	農業單位
2	請地主或行為人陳述意見	找出地主或行為人，並寄發通知	地政/都發單位
3	視情況到現場勘查	確認地主或行為人的陳述意見內容是否屬實	地政/都發單位
4	確認裁罰金額	依據違規面積與情節輕重來判定開罰金額	地政/都發單位
5	開罰	按照裁罰基準，案情境處罰緩 6-30 萬、停止供水供電或強制拆除	地政/都發單位
6	要求 3-6 個月限期改善	給予 3-6 個的期限要求地主或行為人改善或恢復原狀	地政/都發單位

花更長的時間確保裁罰的正確度，因為公務員容易被民眾訴願，一旦被訴願，答辯過程又會花去公務員許多時間。

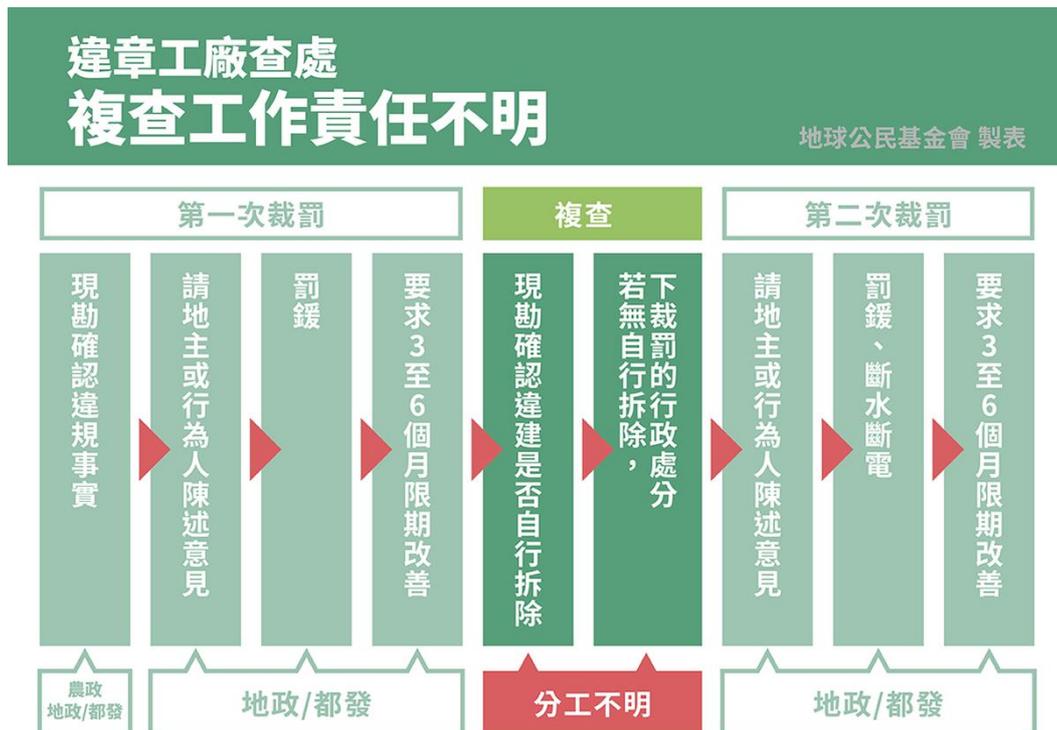
在內政部訴願審議管理系統¹¹裡，查詢有關非都市土地和都市土地違規裁罰案件後，可以看見各式訴願，例如裁罰對象爭議，認為罰錯人；有無改善的認定爭議，拆除違建但仍有水泥鋪面是否屬於改善完成；違規的棚架或牆面屬於前地主，為何現行地主也要被裁罰；未收到陳述意見書，沒有及時陳述意見等。而這些案件也讓公務員執法過程中感到疲憊不堪。

因此建議：地政/都發單位已經知道違規行為人、無農業使用證明等基本資訊後，應加快第二次第三次的裁罰速度，減少限期改善的時間至三個月、持續加高罰鍰金額，以墊高違規成本

¹¹ 內政部訴願審議管理系統，<https://aarc.moi.gov.tw/Decision>

二、農政與地政/都發單位的「複查」工作漏接

一個回合的裁罰，會是確認違規事實、請地主或行為人陳述意見、開罰、要求三到六個月的期限改善。若是改善期屆滿但沒有改善，就要進到下一回合的裁罰。回合與回合間，需要完成「現勘確認地主或行為人是否將違建自行拆除」和「若無自行拆除，下裁罰的行政處分」的複查工作，才能進入下一次的裁罰，但實務上卻因農政單位和地政/都發單位的分工不明而沒有連續裁罰（參考圖七）。



圖七：連續裁罰的流程

農政單位與地政/都發單位的角色認定落差

在與縣市政府的訪談中，發現農政單位和地政/都發單位角色定位不同，導致複查工作漏接。農政單位和地政/都發單位都把自己定位在後勤單位，地政/都發單位認為農政單位是目的事業主管機關，應擔負農地違建的專案負責人，要主動追蹤案件、下裁罰的行政處分，罰到廠房被拆除，而地政/都發單位僅是被動接受農政單位的指示去作裁處，所以複查工作是由農政單位負責。

但相反地，農政單位認為，雖然自己是目的事業主管機關，但並非主辦機關，農政單位僅是後勤單位，協助確認違規情況、是否納管、是否有農業使用證明等，之後就移交給地政/都發單位，地政/都發單位有裁罰工具，要擔負複查與開罰的責任，又因為地政/都發單位對違規行為人要求限期改善，那就要由地政/都發單位繼續複查追蹤。

這樣的角色認定落差，讓地政/都發單位和農政單位皆沒有複查，而產生工作漏接，導致檢舉違規案件僅一次開罰。若有第二次的裁罰，往往是因為民眾又再檢舉一次。從電話訪談中，發現六縣市的地政/都發單位和農政單位都沒有主動複查已裁罰案件。

改善複查工作漏接的方式

此時，確認複查的窗口便非常重要，經過與六縣市公文詢問確認，負責確認「地主或行為人是否將違建自行拆除」的窗口，在非都市土地範圍是農政單位，在都市土地範圍，則是視個案的局處分工情形。除了確認負責窗口，有分工表也很重要。

透過詳細的分工流程表，可以改善分工漏接的問題。有的縣市有跨局處的分工表，例如〈[臺中市政府處理非都市土地違反使用管制案件作業流程圖](#)¹²〉，每一個案件移交的流程都有負責的單位。不過，在有分工流程表的縣市，也不代表就分工順暢，他們仍然面臨因為人力有限而無法落實所有檢舉案連續裁罰的問題，仍然需要協調或督導角色，才能確保工作分工順行。

退一步來看，如今會有工作漏接的問題，是因為裁罰是由兩個單位分工。因為農政單位沒有裁罰工具，必須透過地政/都發單位來協助裁罰。若是農政單位作為農地的目的事業主管機關，同時也有裁罰工具，便可解決裁罰工作漏接問題。本報告也建議《農業發展條例》應該修法，讓農業主管機關有裁罰手段。

¹² 臺中市政府處理非都市土地違反使用管制案件權責劃分及作業程序要點中的附圖表，
<https://lawsearch.taichung.gov.tw/GLRSout/LawContent.aspx?id=GL003234>

因此建議

1. 縣市政府應該要確立負責認定「地主或行為人是否將違建自行拆除」的窗口，如非都市土地是由農業單位來審認，應該要確實執法，避免查處漏接。
2. 所有縣市都要公開違規查處的跨局處的分工流程表，讓執法公務人員有執法依據、避免推卸工作，也讓民眾可以明確知道案件的查處工作是由哪個機關負責。
3. 縣市政府內有分工不清的權責與分工問題，縣市政府應該要有跨局處的檢核和協調。
4. 《農業發展條例》應該修法，讓農業主管機關也有裁罰手段，解決裁罰工作漏接問題。

三、建管單位拆除數量有限，比例極低

建管單位應將違章建築拆除，卻礙於人力和經費有限，僅能優先處理正在興建中或重大公安疑慮的違建，例如賭博或火災風險者。而已經蓋好的農地違章倉儲，若沒有其他公安疑慮，就不是優先拆除的廠房，導致這些案件長年躺在排拆名單，很難被拆除。

拆除速度緩慢

依據農業部農業及農地資源盤查結果資料，《工輔法》2020年修法上路至2023年，農地上的疑似工廠面積新增了2,857公頃，以一間農地違章廠房約0.25公頃來推估，約有11,500間。依據經濟部產發署公開2022~2024年已查處的疑似農地違章工廠的數量約6,251間¹³，但最後只有7間拆除。我們也向內政部索資，發現2021~2023年間，全台拆除正在蓋的農地違章廠房數量約800間，拆除已興建完成的廠房約937間，總計拆除1,737間。若以推估疑似新增農地違章廠房11,500間來看，拆除率大約15%（參考圖八）。



圖八：全台灣疑似農地違章廠房拆除情形

¹³ 本報告使用2022年、2023年、2024年優先查處名單，扣除查處後發現合法或無須裁罰的工廠後，剩下需要被裁罰者的廠房有6,251家。

<https://www.cto.moea.gov.tw/FactoryMCLA/web/information/list.php?cid=11>

<https://www.cto.moea.gov.tw/FactoryMCLA/web/information/list.php?cid=22>

<https://www.cto.moea.gov.tw/FactoryMCLA/web/information/list.php?cid=23>

國土署未公開地政及都發單位所有裁罰情形，大眾無從得知裁罰時間、罰鍰金額、是否斷水電和拆除與拆除進度。從現有公開的資料，拆除率僅 15%，拆除進度遠遠跟不上違章新增建速度，各縣市又以人力不足、拆除經費不足為由，沒有確實拆除農地違章廠房。

六縣市拆除經費

六縣市編列的違章建築拆除費編列的名目和內涵不太一樣，如在台中市，有關拆除費用的描述是「妨礙公共安全打通騎樓違建、危險房屋、清除路障、巷道打通、施工中違建及搶救災害等拆除業務費用」、在桃園市是「違章建築及違規廣告物拆除執行計畫」、在彰化縣則是「違章拆除業務」，故用來比較拆除經費，存有誤差。且這些經費不是專用於拆除農地違章工廠，實際用來拆除農地違章工廠的占比會更低。

本報告查詢 2021-2024 年間的拆除經費，各縣市的拆除經費資料也散落在不同的預算書內¹⁴。剔除一項特別高或特別低的經費作平均值，以觀察常態的編列金額。直轄市中桃園市最高，大約 2000 萬，再來台中市 1000 萬，高雄市約 620 萬，台南市約 580 萬，縣轄市中，彰化縣約 350 萬，屏東縣最少，只有 50 萬（參考表七）。

¹⁴ 各縣市拆除經費的網路公開資料查詢路徑：

- 桃園市：建管處單位預算書>歲出計畫說明提要與各項費用明細表>都市發展業務-建築管理工作>違章建築及違規廣告物拆除執行計畫。
- 台中市：都發局單位預算書>歲出計畫說明提要與各項費用明細表>建管業務-都市修復>妨礙公共安全打通騎樓違建、危險房屋、清除路障、巷道打通、施工中違建及搶救災害等拆除業務費用。
- 彰化：彰化縣政府單位預算>歲出計畫說明提要與各項費用明細表(資本門，但有時候被放在經常門)>建管行政>建管行政>違章建築處理
- 屏東縣：屏東縣政府單位預算>歲出計畫說明提要與各項費用明細表>建管及都計行政-建管及都計業務>查報拆除相關
- 高雄市：工務局主管法定預算>歲出政事別預算表>違章拆除業務
- 台南市：工務局公務預算與決算書>歲出賸餘數(或減免、註銷數)分析表>使用管理>違章建築除雇工租械經費

表七：2021-2024 六縣市的違章拆除經費

	2021 拆除經費	2022 年拆除經費	2023 年拆除經費	2024 拆除經費	2021-2024 年編列的經費平均(剔除一項特別高額或低額的拆除經費)
桃園市	2,000 萬	2,000 萬	2,000 萬	2,000 萬	2,000 萬
台中市	1,000 萬	1,000 萬	1,000 萬	980 萬	1,000 萬
彰化縣	172 萬	2,540 萬	462 萬	430 萬	約 350 萬
台南市	218 萬	580 萬	580 萬	查無	約 580 萬
高雄市	1309 萬	628 萬	644 萬	599 萬	623 萬
屏東縣	50 萬	50 萬	50 萬	50 萬	50 萬

拆除違建的花費

拆除一間農地上的違建的花費，參考 2016 年台北市訂定的「臺北市違章建築強制拆除收費標準¹⁵」，屬於金屬或鋼鐵棚架搭建的農地違章廠房，一平方公尺的強制拆除費大約會花費 350 元，常見的農地違章廠房面積約 2000 平方公尺，故拆除一間廠房的價格約 70 萬元。

拆除經費除了拆除違章建物之外，也有違規廣告物等，不同案件規模也會讓花費有差異。儘管如此，仍然可以觀察出彰化縣在拆除工作上的失職，從內政部國土管理署違章建築案件統計月報表¹⁶上，彰化縣 2023 年編列 350 萬，但卻只有拆除 29 件，屏東縣僅有 50 萬，卻就拆除 474 件。

¹⁵ 台北市政府違建遭建管處強制拆除將依新收費標準支付代拆除費，https://cmo.gov.taipei/News_Content.aspx?n=2489C7DF2B5C1860&sms=72544237BBE4C5F6&s=C7E285AAED389B2D

¹⁶ 內政部國土管理署違章建築案件統計月報表，<https://reurl.cc/VMLMVA>

強制拆除收費法規

由於經費限制，導致拆除數量有限。而拆除費用應由誰負擔？在立法院「[違章建築強制拆除收費議題之探討¹⁷](#)」文章中就寫道，依據《建築法》第 96 條之 1 第 1 項：「依本法規定強制拆除之建築物均不予補償，其拆除費用由建築物所有人負擔。」，縣市政府強制拆除後可向建築所有人要求拆除費用。

各縣市政府均以須經地方議會通過「違章建築強制拆除收費自治條例」後始有依據執行為由，未依本條項規定要求建築物所有人繳納執行拆除費用。這也導致各縣市僅能用有限的拆除經費，且拆除費用全民買單，違規者無須負擔。願意編列較高的拆除經費的縣市，展現了杜絕違建的誠意，但也讓全民買單高額的違規成本。

不願通過強制拆除收費自治條例的議會，形同助長違規行為，讓縣市政府只能用人民納稅錢編列預算，由於受到和其他預算相互排擠效果，無法編列大額拆除經費，形同默許違規使用行為存在。台灣違建眾多，一旦強制拆除向違規者收費，就會影響到許多選民利益，2019 年桃園市政府曾經想出辦法，限縮拆除對象，減少民意阻礙，擬定僅針對 2016 年 5 月 20 日後新增的農地大型違建物優先拆除的強拆收費自治條例，卻也依舊在議會被擱置。

儘管「違章建築強制拆除收費自治條例」未通過，實務上也有縣市政府向所有人追償拆除費，舉例來說，彰化縣政府拆除喬友大樓，拆除經費初估 2000 多萬，區分所有權人無力負擔，彰化縣政府則強調，逾期未辦理拆除，將依建築法第 81 條強制拆除，以維護公共安全，拆除費用則會向所有權人追償。

台中市政府為跳脫這個困局，2020 年通過「台中市違反土地使用管制代履行拆除執行原則」，向違規者收取拆除費用。所以對縣市政府而言，議會

¹⁷ 立法院，2018 年 10 月 23 日，違章建築強制拆除收費議題之探討，陳宏明，<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=174761>

通過強制拆除收費法規，其實更像是一種執法前的民意背書。但其實以彰化縣和台中市的案例，無須議會通過的強制拆除收費法規，縣市政府就可以向違規者追償強制拆除費用。

違規者付費的強制拆除收費，是違章廠房治理、土地使用分區管制、國土永續使用的關鍵，縣市政府應仿效台中市，直接訂定無須經過議會的「違反土地使用管制代履行拆除執行原則」，以順行強制拆除後的收費，為市民一起遏止違規行為。

因此建議：

桃園市、彰化縣、台南市、高雄市、屏東縣議會應直接訂定無須經過議會的「違反土地使用管制代履行拆除執行原則」。

四、各機關皆有人力不足的困境

六縣市無論是建管、農政、地政/都發和經發單位，在電話訪談過程中，都表示人力不足，導致難以及時現勘與連續裁罰，許多案件連第一次的裁罰都快要難以做到。以本會檢舉的資料來看，現行的裁罰占比約四成（參考表一），假設查處人力和查處效率是等比例的關係的話，至少要擴增 2.5 倍以上的人力才能夠每個案件都查處，但這人力不包含連續裁罰的工作。

經發單位

目前產發署督促地方政府運用每年上億元的「營運管理金與納管輔導金」，加派經發單位人手，近 2 年已增加 93 名兼專職查處人力。而 3 年來，共查處 7,684 間疑似違章工廠，查處率達 88%，並且在產發署網站上逐月公佈各縣市政府查處情形¹⁸。

¹⁸ 113 年優先查處名單，

<https://www.cto.moea.gov.tw/FactoryMCLA/web/information/list.php?cid=23>

地政/都發單位

國土署利用國土永續基金讓縣市政府地政單位加快查處效率，2023年在六個縣市中沒有申請補助的只有彰化縣，桃園市和台中市用來增聘 1 個人力，但剩餘的台南市、高雄市與屏東縣有申請經費，但擔心一年一聘制對約聘人員沒有保障次年的工作機會，故不敢該經費運用在人事費，而是放在差旅費。

縣市政府為因應人力不足的問題，調整了斷水斷電和拆除的條件，在台中市，違規行為被裁罰超過兩次，就會請消防、都發、環保與地政等單位來評分嚴重程度，分數最高的優先作斷水斷電，如農業局的評分會評是否在特農區或是否不可恢復，農業局評分占比的 25%，之後地政局會排序優先斷水斷電名單，請台電斷電。不過在其他縣市，斷水斷電和拆除工作是認定重大危害者或是中央政府交辦的專案，才會作執行。

建管單位

建管單位也面臨人力不足的問題，但相比於其他單位，經費的需求更勝於人力，因為建管單位可以透過外包來拆除廠房，當待拆案件減少，便可大幅度降低重複被檢舉而重複現勘的工作量。

農政單位

農政單位作為農地違建的目的事業主管機關，有責任複查尚未拆除的違建，工作量相當龐大，農政的農發基金應盡可能予以協助，緩解工作量。

以下做法也能緩解人力不足的問題：

(1)查處流程需要再優化來減少人力成本，例如裁罰機關透過 UVA 或官方衛星圖來輔助確認違規建物是否已經恢復原狀來減少現勘的部分工作。

可請「國土利用監測整合作業案」衛星圖資判釋輔助限期改善之現勘作業，針對違規地點(監測之變異點)持續提供查報人員裁處後拍攝之衛星影像，查報人員可參考影像內容判斷違規行為是否已獲得改善。

(2) 縣市政府與中央政府定期溝通，確認彼此擁有的資源和需要協助的地方，例如縣市政府可以使用中央政府某個提供的經費資源改善人力不足的問題。

(3) 透過修法，讓查處工作外包來解決人力不足的問題

因為違規查處業務外包涉及「公權力委託」，依《行政程序法》第 16 條規定，要有法規授權始得為之。而《區域計畫法》、〈非都市土地使用管制規則〉、《都市計畫法》都沒有相關法規的授權，所以難以將查處業務外包。

而目前管理非都市土地的[國土計畫土地使用管制規則草案（113 年 4 月 26 日預告版）](#)¹⁹是最進步的法規，在第 25 條已有明定：「直轄市、縣（市）主管機關為辦理土地使用違規查處作業需要，得委託民間團體或個人辦理查處作業。」未來依國土計畫法實施管制後，就有法源可以外包。查處外包的裁罰標準、各縣市的裁罰公平性都需要考量，配套機制都需要再建立。

但是針對農政單位和都市計畫土地的地政/都發單位，都未有查處工作外包的授權條文，建議透過修法，讓農政單位非都市土地和都市土地人力吃緊問題得以緩解。

因此建議：

1. 查處流程需要再優化來減少人力成本，例如裁罰機關透過 UVA 或官方衛星圖來輔助確認違規建物是否已經恢復原狀來減少現勘的部分工作。
2. 縣市政府與中央政府定期溝通，確認彼此擁有的資源和需要協助的地方，例如縣市政府可以使用中央政府某個提供的經費資源改善人力不足的問題。
3. 農政單位和都市計畫土地的地政/都發單位，透過修法，讓有查處工作外包有授權條文，來解決人力不足的問題

¹⁹ 國土計畫土地使用管制專區，
<https://www.nlma.gov.tw/%E6%9C%80%E6%96%B0%E6%B6%88%E6%81%AF/%E6%A5%AD%E5%8B%99%E6%96%B0%E8%A8%8A/36-%E7%B6%9C%E5%90%88%E8%A8%88%E7%95%AB%E7%B5%84/33737-%E5%9C%8B%E5%9C%9F%E8%A8%88%E7%95%AB%E5%9C%9F%E5%9C%B0%E4%BD%BF%E7%94%A8%E7%AE%A1%E5%88%B6%E5%B0%88%E5%8D%80.html>

五、查處分工缺乏協調監管角色

農地違規分成在都市土地和非都市土地的農地，非都市土地占全台 85%，違規使用也主要集中在此。各縣市政府會透過兩種機制來協議查處分工，以確保查處效率，一個是約每半年開會一次的聯合取締小組，另一個是〈處理非都市土地違反使用管制案件權責劃分及作業程序要點〉。

依據〈非都市土地使用管制規則〉，直轄市或縣（市）政府為處理違反土地使用管制之案件，應成立聯合取締小組定期查處。而各縣市會依據〈非都市土地使用管制聯合取締小組設置要點〉來設置，主要處理有爭議違規取締案件的分工查處或裁量基準研議訂定等。大約半年一次或視爭議案件來召開會議，召集人各縣市都有差異，有的是副市長，有的是秘書長。

經詢問各縣市聯合取締小組運作情形，主要是針對有爭議案件的分工或是因爭議案件而須有的制度調整，一般違規案件的查處並不會列入聯合取締小組的議程。當詢問是否有針對查處不力情形作討論時，各縣市都回覆在人力有限下，都已經盡力查處了，所以很難再複查，也沒有再針對查處不力的狀況做討論。

而台中市、台南市和屏東縣有對外公開的〈處理非都市土地違反使用管制案件權責劃分及作業程序要點〉，另外，台中市是六縣市中唯一有清楚的分工流程表。這些公開資訊對於公民監督而言，是很重要的監督依據，可以知道縣市政府會如何處理自己的檢舉案件。而沒有權責劃分及作業程序分工的縣市，有的表示在聯合取締小組已經有明確的分工，所以沒有額外再立要點或是製圖。

但訪談過程中，也聽到，有的時候就算有分工流程，各單位也不一定按照這樣的分工執行。這也讓協調監管的角色顯得格外重要，而詢問各縣市是否有該角色，得到的回應卻是沒有，只有中央作為督導單位。對此，各縣市內部應該要有一協調監管角色來確認查處分工與一般案件的查處進度，而人力不足導致的查處不力，則應透過府內的人力聘用預算來協調增聘。

地球公民呼籲，縣市政府的「非都市土地聯合取締小組」應要扮演協調監管功能，確認查處分工與查處進度，並協調府內的人力聘用預算來補足查處人力。小組召集人也應該督促各局處申請中央有的補助，若是中央補助無法有效解決問題，應積極和中央主管機關溝通。

因此建議：

強化「非都市土地聯合取締小組」協調監督功能，確認查處分工與進度。增加查處預算與人力，解決查處不彰問題。小組也應該督促各局處，若是中央有相關補助查處經費，應盡量申請，若是相關經費無法有效解決問題，應積極和中央主管機關溝通。

六、查處緩慢和資訊不足讓民眾檢舉意願低落

當縣市政府執行量能低落時，檢舉人是協助政府維持土地秩序的重要協力夥伴，政府應該要激勵和協助的檢舉人，但現況下的資訊不足和查處緩慢，都是讓檢舉人更不願意加入檢舉的行列，而這樣的後果，更是讓違規案件的查處陷入了負向循環。

資訊不足

各縣市承辦不一定會清楚回復檢舉人被裁罰的結果，有的縣市承辦甚至會請檢舉人自行到地政司在產發署網站上公開的違反土地使用查處執行情形²⁰查看。本報告比對我們的檢舉案件結果和公開的查處結果，本會的檢舉案中大約只有三成的案件有被公開到產發署網站上，顯示檢舉人可能根本查不到自己的檢舉案結果。

若是倚賴縣市政府的公文回函，各縣市各單位的回文率都差異甚大，但依據行政程序法第 170 條，公務機關是有義務回覆公文。建管單位和經發單位在各縣市的回文率都高的，農政單位僅有高雄市有回文，地政/都發單位

²⁰ 產發署網站公開各縣市疑似違反土地使用查處執行情形
<https://www.cto.moea.gov.tw/FactoryMCLA/web/information/list.php?cid=1>

六縣市農地違章工廠 | 查處成效與體質診斷

各縣市差異甚大，彰化縣高達 64%（131 件），但台南市 0%（0 件）（參考表八）。

從回覆內容可得知裁罰情形的占比，在桃園市最高，有 27%（21 件），再來是高雄市，約 15%（4 件），台中市 10%（10 件），彰化縣 7%（14 件），屏東縣 4%（1 件），台南市則是最低，僅有 2%（1 件）（參考表八）。可推論，若是民眾自行檢舉，縣市政府不會 100%回覆，而且七成以上的機率是不知道裁罰情形。

表八：地球公民檢舉案的回文率與回覆情形

縣市	本會檢舉數	回文率(件數)				回覆內容可知裁罰情形的比例(件數)
		農政	地政/都發	經發	建管	
桃園市	77	0% (0)	19% (15)	16% (12)	21% (16)	27%(21)
台中市	94	0% (0)	23% (22)	47% (44)	57% (54)	10%(10)
彰化縣	206	3% (6)	63% (130)	64% (131)	45% (92)	7%(14)
台南市	45	0% (0)	0% (0)	73% (33)	84% (38)	2%(1)
高雄市	27	52% (14)	41% (11)	19% (5)	22% (6)	15%(4)
屏東縣	28	0% (0)	14% (4)	54% (15)	43% (12)	4% (1)

裁罰速度慢到以為政府沒有處理

縣市政府設定了裁罰天花板，一個檢舉案一年只會被罰一次錢。作為檢舉人，無論怎麼檢舉，工廠卻都不會被拆，地方承辦說，因案件量多，一個違規案件，一年最多只會裁罰一次，就算有十個人檢舉，也只會罰一次。這讓檢舉人，可能同一案一年檢舉數次，卻都是無效的檢舉，但檢舉人卻也不知縣市政府的執行潛規則。

因此本報告建議：

1. 縣市政府有義務將詳細回覆公文給檢舉人，檢舉民眾難以得知是否縣市政府執行查處工作。
2. 各縣市政府應在官網公開所有農地上違章廠房的查處的紀錄，讓公眾知道裁罰狀態，以共同監督和協助檢舉。

第四章、六縣市查處體質診斷與建議

當前，縣市政府在執行查處各類違規案件時，展現出不同的成效與執法風格。為了深入了解這些差異，本研究針對六個縣市政府在農地違章工廠的查處情形，進行了詳細的比較與分析。透過收集各縣市政府在執行查處工作上的數據與案例，試圖發掘影響執法成效的關鍵因素，如資源配置、人力投入、政策執行的嚴謹程度等。期待於各縣市政府可以借鑒其他縣市的治理經驗，提升整體執法效率，並檢討相關政策。

綜合比較結果，本報告發現各縣市政府在執法資源配置、執行力度以及政策推行的透明度方面存在顯著差異。這些差異直接影響了查處工作的整體成效，部分縣市或個別機關的執法成效較好，但大部分縣市與機關都有很大的改善空間。基於這些發現，建議低成效縣市政府針對資源分配與政策執行進行優化，學習較高成效縣市的成功經驗，以提升整體執法效率，進而促進公共利益的更佳保障。本報告以公文回覆情形、查處情形、拆除情形和人力分工四個面向來分析六縣市的查處狀況。

一、公文回覆良莠不齊

在這六個縣市的回文率和回覆內容可知裁罰情形的占比（透明度）比較中，台南市的回文率表現最為突出，經發回文率達到 73%（33 件），建管回文率更是高達 84%（38 件）。然而，儘管台南市的回文率較高，其回覆的透明度卻僅有 2%（1 件），顯示雖然有較多回覆，但其中大部分並未詳述裁罰情形。

彰化縣的回文率整體表現也相對良好，農政、地政/都發及經發回文率分別為 63%（130 件）和 64%（131 件），而建管回文率為 45%（92 件）。但回覆的透明度為 7%（14 件），顯示在有相當比例的回覆中，也僅有少數能清楚顯示裁罰情形。

台中市在地政/都發及經發單位的回文率分別為 23% (22 件) 及 47% (44 件)，建管回文率則高達 57% (54 件)，但回覆的透明度僅為 10% (10 件)，說明儘管有回文，回覆的透明度仍有待提高。

相比之下，桃園市的回文率整體較低，農政回文率為 0% (0 件)，地政/都發、經發及建管回文率分別為 19% (15 件)、16% (12 件) 及 21% (16 件)，且回覆的透明度為 27% (21 件)。這顯示桃園市儘管回文率不高，但在透明度上相對較好。

高雄市在農政的回文率達 52% (14 件)，地政/都發和建管的回文率分別為 41% (11 件) 和 22% (6 件)，而回覆的透明度為 15% (4 件)，顯示在高雄市的回文中，有相當比例能提供清楚的裁罰情形。

屏東縣的回文率較低，農政回文率為 0% (0 件)，地政/都發、經發及建管的回文率分別為 14% (4 件)、54% (15 件) 及 43% (12 件)，回覆的透明度僅有 4% (1 件)，表明回文率和透明度都有提升空間。

總結來看，各縣市的回文率及透明度皆有不同程度的差異，顯示回文率不一定反映透明度，高回文率並不代表回覆內容清晰易懂，這是未來各縣市可著重改善的重點（參考表八）。

建議改善方式：

1. **提高回覆透明度：**地方政府應義務詳細回覆檢舉人，確保檢舉民眾能夠清楚了解查處情況，以確認地方政府是否有效執行查處工作。
2. **公開查處紀錄：**各地方政府應在官網上公開所有農地違章廠房的查處紀錄，讓公眾能夠掌握裁罰狀態，並促進共同監督和協助檢舉。這樣可以提高透明度，讓檢舉人及公眾對查處工作的成效有更清晰的了解。

二、查處成效普遍低落

根據目前的資料，六個縣市在針對農地違章工廠的查處情形上均有明顯不足。從裁罰率來看，整體表現不盡理想。台中市的裁罰率最高，達到 43%（40 件），彰化縣緊隨其後，裁罰率為 40%（83 件），桃園市則以 39%（30 件）排在第三。相比之下，高雄市的裁罰率為 30%（8 件），台南市為 27%（12 件），而屏東縣的裁罰率最低，僅有 25%（7 件）。這顯示六個縣市在實施裁罰的積極性上有所差異，但整體而言，查處率不到四成，尚未能達到有效遏制違規行為的效果（參考表二）。

此外，六個縣市在主動進行連續裁罰方面的表現也不理想。無論是持續進行複查，還是對違規行為進行連續裁罰，這些縣市均未有明顯作為。彰化縣雖然在連續罰鍰案件數量上最多，但這主要是因為民眾的持續檢舉，而非縣政府的主動查處。這樣的情形表明，縣市政府在主動查處違章工廠方面的積極性與執行力仍有很大的提升空間。

整體而言，六個縣市在農地違章工廠的查處與裁罰上表現未盡如人意，顯示出各地政府在執行環保與土地管理法規時的不足。這些問題亟需各縣市政府正視，以提升對農地違章工廠的查處效能。

建議改善方式：

1. 提高裁罰速度與頻率：

應加快裁罰程序，縮短第二次及第三次裁罰的時間，建議將限期改善的時間減少至三個月，並逐步增加裁罰金額，以提高威懾力。

2. 明確責任與複查機制：

確立專責窗口來認定「地主或行為人是否自行拆除違建」，如非都市土地由農業單位負責審認，並確保實地複查。並公開違規查處的跨局處分工流程表，讓執法公務人員清楚自己的責任，避免推卸工作，同時讓民眾了解案件的查處機關。

3. 加強跨局處檢核與整合：

應建立有效的跨局處檢核與整合機制，提升查處效率與準確性。

4. 修法建議：

修訂《農業發展條例》，賦予農業主管機關更多裁罰手段，以解決裁罰工作中的漏接問題，確保違章工廠的處罰能夠全面覆蓋。

三、拆除經費嚴重不足，應落實違規者付費原則

拆除經費與拆除情形緊密扣連，各縣市應編列能遏止違章的預算，直轄市中桃園市最高，大約 2,000 萬，再來台中市 1,000 萬，高雄市約 620 萬，台南市約 580 萬，縣轄市中，彰化縣約 350 萬，屏東縣最少，只有 50 萬（參考表七）。

違規者付費的強制拆除作法，是違章廠房治理、土地使用分區管制、國土永續使用的關鍵，由於「違章建築強制拆除收費自治條例」長期被議會阻擋通過，縣市難以落實違規者付費的拆除，讓拆除費全民買單。但台中市政府於 2020 年不經議會通過「違反土地使用管制代履行拆除執行原則」，來落實違規者付費。縣市政府應仿效台中市，直接訂定無須經過議會的「違反土地使用管制代履行拆除執行原則」，以順行強制拆除後的收費，為市民一起遏止違規行為。

四、人力不足，大都缺乏明確的分工流程

在處理農地違章工廠的工作中，各縣市的分工情形顯示出一定的問題與改善空間。人力不足的問題需要靠縣市政府預算分配或向中央申請補助，以地政單位向國土署國土永續基金申請經費的案例來看，2023年，地政單位中只有彰化縣未申請經費來改善查處效率。其他單位如都發單位、建管單位和農政單位是否有相關經費來提升效率，仍需進一步研究。

所有縣市均設有「非都市土地聯合取締小組」，但這些會議僅針對爭議案件，鮮少檢討查處不力及人力不足問題。台中市、台南市和屏東縣有查處分工權責表或流程圖，值得嘉獎，但其他縣市缺乏公開的分工表或流程圖，需進一步完善。

建議改善方式：

1. 優化查處流程：

透過使用 UVA 或官方衛星圖來輔助確認違規建物是否已經恢復原狀，以減少現勘的工作量，降低人力成本。

2. 加強中央與地方的協調：

定期溝通以確認資源使用和需要協助的領域，例如地方政府可以利用中央政府提供的經費資源來解決人力不足問題。

3. 修法與外包建議：

修訂相關法律，允許農政單位和都市計畫土地的都發單位將查處工作外包，以提升效率。

4. 縣市政府應設立協調監管角色：

強化「非都市土地聯合取締小組」協調監督功能，確認查處分工與進度。對於因人力不足導致的查處不力問題，應協調府內人力聘用預算來增聘人手。小組還應督促各局處申請中央提供的補助，若補助未能有效解決問題，則需積極與中央主管機關溝通，尋求更有效的解決方案。

2019年《工輔法》的修法標誌著台灣在遏止農地違章工廠上的一個重要里程碑，尤其是在新增建農地違章工廠和中高污染工廠的處理上。然而，修法的實際執行面臨諸多挑戰。透過與地方政府的訪談和深入分析，我們發現縣市政府在執法過程中普遍存在著人力不足、分工不明和執法緩慢的問題，導致查處成效不彰。

本報告指出，地政與都發單位的裁罰速度緩慢，加之農政單位與地政/都發單位之間的「複查」工作漏接，導致多數違章工廠得以長期存在。此外，建管單位在拆除違建數量上的有限性，更是加劇了這一問題。在這種情況下，即便《工輔法》在制度上設置了20年的落日條款，如果欠缺有效的執法和配套措施，違章工廠仍可能繼續增生，屆時，民意代表甚至有可能再度推動修法，要求就地合法，延續歷史共業。

因此，本報告強調了**清楚檢舉回文、確立負責複查窗口、明確分工流程、加速裁罰速度、有協調監管角色、修訂查處外包法規、通過違規者付費拆除法規、以及修法賦予農業主管機關裁罰權的重要性**。同時，呼籲中央與地方政府應該加強督導與檢核，確保《工輔法》的實施能真正遏止農地違章工廠的持續增生，保護台灣的農地資源與環境。

這些建議旨在促使政府、學術界以及所有關心農地與農業發展的各界共同思考，並採取具體行動來應對這一重大挑戰。

致謝名單

特別感謝下列單位協助提供資料，讓本報告順利完成。感謝農地違章工廠回報者提供各縣市檢舉案件；g0v 台灣零時政府社群參與者協助建置農地違章工廠回報系統；洪翰立委辦公室協助索資和與公部門對話；經濟部產發署、內政部國土署持續在網站公開查處資料，以及六縣市第一線承辦人員提供案件的處理情形。

地球公民基金會簡介

地球公民是台灣第一個透過大眾募款成立的環保基金會，公正獨立，經費來自大眾捐款，不接受政府資助。我們是一群專業的環境工作者，透過研調，揭露問題並提出解決方案，集結公民力量促成正向改變。以下是我們的工作目標與促成的改變。

2050 淨零排放與非核家園

地球公民長期關注氣候變遷與能源轉型。我們與社會共同促成 2025 年邁向低碳非核的能源轉型，積極推動能源、工業、住商、交通的節能減碳；倡議大型企業要付出相對的減碳與綠電責任，再生能源與生態環境及農漁業融合發展，期能共同促成台灣邁向 2050 淨零排放。

工業污染與產業轉型

地球公民總部位於污染最嚴重的高雄，我們期望打造一個健康的生活環境，永續的經濟模式。多年來，我們促成多項空氣與水污染防治的法規修正與強化。促成中油五輕關廠、大林電廠減少二座燃煤機組；推動空污指標改革、空污總量管制，減少空污季南電北送。

守護山林國土 花東永續

地球公民致力從國土規劃、生態保育、社會文化、產業永續等角度，關注台灣自然資源與國土的永續。多年來，我們守護了上萬公頃的森林，促進林業政策與制度的改革；推動礦業改革，完成礦業修法；整頓農地違章工廠，守護珍貴農地、東部自然海岸、溼地。

請捐款支持地球公民，加入守護台灣的行動！



