

第三章 國土計畫法與工廠管理輔導法 對工業不動產市場之影響

李家儂¹、謝翊楷²

壹、前言

臺灣歷經1970年代經濟快速發展階段，促使工廠違規且無規範地興建在農地，迄今已成歷史共業。深究其因始於早期臺灣農地農舍無法自由買賣，直至2000年1月28日農業發展條例大修後，農業發展條例第18條以民國89年1月4日作為分水嶺，將農地分為「老農地」與「新農地」，對於新農地蓋農舍須遵守0.25公頃最小農地面積限制，且須設籍二年才能興建，滿五年才能移轉所有權，但對於老農地則無此限制，故使此類農地成為覬覦的對象。經農委會調查，2017年臺灣農地上非法工廠已超過13萬家，霸占農地面積約1.3萬多公頃，每年新增高達6,000家，扣除不到登記規模的小型業者，目前仍有3.8萬家違章工廠應登記而未登記，此一部分亦是因為政府對於非法工廠無法源依據可加以規範，使業者心存僥倖。時至今日，違法工廠之產業與規模已足以影響廣大民眾生計，遂已成為民生議題。

針對農地上興建違章工廠之問題，經濟部於2010年修改《工廠管理輔導法》（以下簡稱工輔法），首度開放2008年3月14日前已存在的低污染工廠，可補辦臨時工廠登記，並輔導合法，至2017年6月2日期間可免受《區域計畫法》、《都市計畫法》及《建築法》等相關罰則，隨後又於2014年延長臨時工廠登記期限至2020年6月2日，俗稱落日條款。而2019年政院擬修法放寬輔導期和工廠登記，規範於2016年5月20日前既存的低污染未登記工廠，擬修法於十年內取得「特定工廠登記」。已申請臨時工廠登記的業者，則可申請「特定工廠登記」，後續再變更用地成為合法工廠。

¹ 中國文化大學土地資源學系專任教授兼系主任

² 科技部專題研究計畫專任博士級研究員、中國文化大學土地資源學系兼任助理教授

對於農地違章使用，依其性質大致可分為「建築居住型態」（即豪華農舍）與「工廠生產型態」（即工廠），在都市化趨勢發展下，各地區皆面臨產業用地不足的情況，相較於農地上興建居住使用之建築型態所衍生房地投資炒作、獨占所創造之個人利益，農地違章使用興建工廠尚有其實質需求。從各大工業區土地價格觀察，以土地價格相對較低的彰濱工業區為例，每坪約需5萬元，若要取得足以供應工廠規模的土地，所需資金動輒上億元，其他地區工業區地價落於每坪10萬至80萬元，可見深刻影響中小企業發展。亦可發現過去單一的《工廠管理輔導法》加以規範，但仍忽略上述法制面與需求面所面臨的各項課題，而無法得到有效處理。

臺灣土地管理體制產生重大變遷，《國土計畫法》已於2016年5月1日施行，現階段為擬定直轄市（縣）市國土計畫，透過劃設功能分區與級別分類，針對城鄉發展總量可依當地需求重新規劃調配，亦即成為產業用地輸出之契機。除了工輔法優先以聚集低污染違法工廠輔導就地合法化，其直轄市、縣（市）國土計畫，更可重新考量該地區農地違法工廠使用情況，於劃設階段提出增列產業用地，以解決上述產業用地需求問題。

目前占用農地且具高污染的違規工廠，依法規劃強制遷移至合法的產業園區或關廠。對於其他低度污染產業，若違規工廠為農業加工之產業用途，則可設為農業生產產銷園區（需繳納過去違規使用土地回饋金）；若非屬農業產銷，但對臺灣產業具發展價值且形成聚落，則可規劃為城鄉發展區用地，要求建置污水處理設施等保護機制（同樣需繳納過去違規使用土地回饋金），以逐步遏止農地違法使用的趨勢，同時達到活化工業不動產市場及促進產業發展之目標。故國土計畫中新增產業用地及《工廠管理輔導法》，將對工業不動產市場將產生重大影響，值得本研究省思與注意。本文將分別探討《工廠管理輔導法》、《國土計畫法》對工業用地規劃與管理新制，對臺灣工業不動產市場之影響。

貳、《工廠管理輔導法》於農地違規使用之規定

為了管理散落在農地上的違章工廠，經濟部在2010年修改《工廠管理輔導法》，開放2008年3月14日前已存在的低污染工廠可補辦「臨時工廠登記」並輔導合法，另於2014年延長登記期限至2020年6月2日。由於臨時工廠登記成效不彰，立法院於2019年6月27日三讀通過工輔法修正案，以2016年

5月20日作為分水嶺，既存低污染工廠需在十年內取得「特定工廠登記」，且於取得合法登記後十年內完成土地變更作業；之後新增的未登記工廠經舉報則予以停止供電、供水及拆除，預計二十年（即落日條款）內輔導合法化，目標讓農地工廠於二年內全面納管不得污染，其相關時程整理如下圖5-3-1所示，從政府處理農地工廠的態度，有條件式合法化勢在必行。

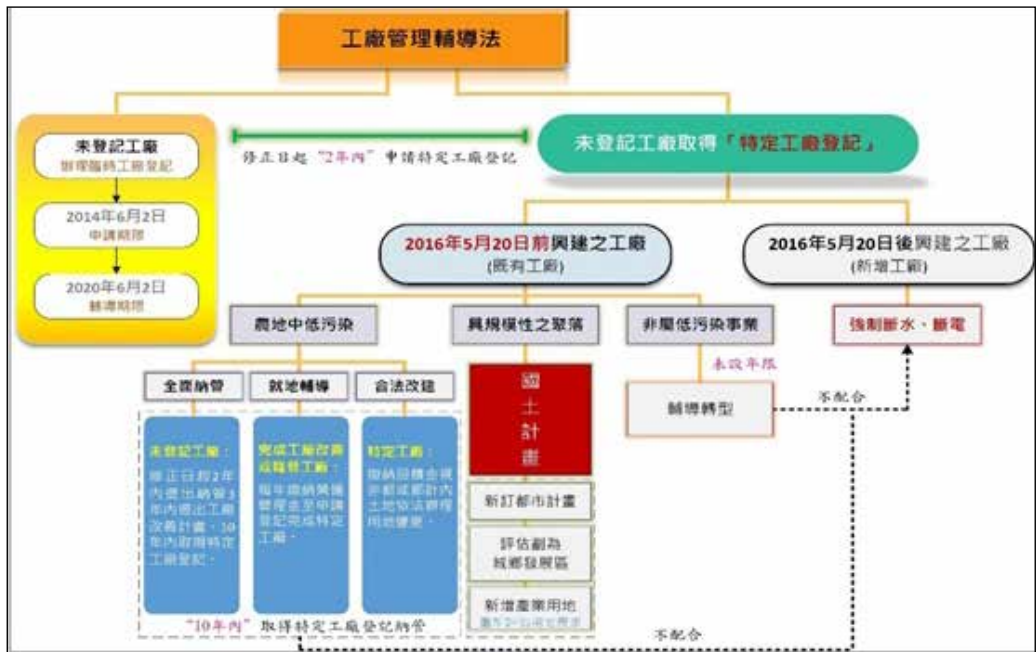


圖5-3-1 工廠管理輔導法於國土計畫之契機

資料來源：本研究繪製

從上圖5-3-1可以看出在全國國土計畫原則指導下，未來可於直轄市、縣（市）國土計畫，對於未登記工廠土地將進行分級分類輔導與合法化，並採用「優先輔導地區指認」、「輔導轉型」或「遷廠之措施」，以及推動「土地合法使用程序」等三大主軸方向進行管理與規範，以此透過劃設功能分區與級別分類的方式，針對城鄉發展總量，重新依當地需求進行規劃調配，亦成為解決前述在地產業用地需求的契機，為充分了解在法制面上的競合關係，其相關規定整理說明如下。

一、優先輔導地區之指認

當前政府部門主要係透過三大策略作為未登記工廠優先輔導，其原則如下：

策略一：特定地區輔導

針對特定存在地區進行輔導，此部分以經濟部公告高雄市41區特定地區為例，共有22區可直接申請用地變更者（截止至2019年4月），其中有4區已通過高雄市政府經濟發展局輔導完成審查、另7區審查進行中、9區將準備提出申請。

策略二：報編產業園區週邊

報編產業園區週邊，主要係以產業特性與發展區為考量，於產業園區附近或未登記工廠群聚地區，透過規劃新設產業園區，以適當比例產業用地，提供未登記工廠進駐，達成改善地區產業環境，強化土地管理成效。

策略三：具產業高潛力發展區

誠如前述臺灣歷經經濟快速發展階段，由於早期對於產業用地的供需缺乏妥善規劃，使之任意發展的結果，現況已形成多處產業聚落，其規模已足以影響廣大民眾生計，故篩選具高潛力之工廠群聚發展區，配合地區產業型態與土地使用分區，訂定合適國土功能分區或預留產業園區開發之儲備土地，如仁武產業園區、國道十號仁武大社沿線兩側、仁武仁心兩側、烏松仁武鳳仁路東側、大發工業區西側台29線沿線、岡山嘉華地區等，以供給產業用地符合地方發展需要，以此從根本問題上解決常年來工廠違規使用的問題。

二、輔導轉型或遷廠之措施

未登記工廠係以朝向輔導轉型或遷廠之措施，未來依據工輔法規進行工廠申請列管後，將針對土地以「產業特性」、「公共安全」、「環境要素」等項目，進行《國土計畫法》內分級分類輔導，其未登記工廠土地使用指導原則如下圖5-3-2所示，除了提供適當產業用地協助輔導廠商進駐之外，也須配合相關規定推動未登記工廠合法化目標。



圖5-3-2 未登記工廠土地使用指導原則之架構

資料來源：本研究繪製

三、推動土地合法使用之程序

基於過去提供未登記工廠補辦臨時工廠登記與公告特定地區等政策，仍無法有效推動及解決農地違法工廠使用的現象，工輔法部分條文已於2019年6月27日修正通過，未來針對輔導未登記工廠合法化及相關規範重點說明整理如下。

(一)「2016年5月20日後」不得新增未登記工廠：

2016年5月20日以後新增之未登記工廠，因其並非受早期時空背景與決策影響下，卻明知不可為而為之，故依法停止供電、供水並拆除。

(二)「2016年5月20日前」既有存在之未登記工廠，依下辦理：

1. 非屬低污染事業

工輔法主要精神乃係以保護土地及維持環境永續發展為目標，有鑑於農

地上之違法工廠使用，對於土地已造成不可逆的影響，若欲使其恢復農地農用亦存在許多問題有待克服，故其輔導合法化的對象僅限於低污染事業者，而針對屬高污染事業則需轉型、遷廠或關廠。

2. 具規模性群聚而形成聚落者

未登記工廠於該地區具規模性群聚且形成聚落者，以《國土計畫法》新訂都市計畫或產業園區開發方式處理，評估劃設為城鄉發展地區。此即是工輔法與《國土計畫法》相互搭配的重要環節，透過各地方政府重新評估與規劃調整，於「直轄市、縣（市）國土計畫」新增產業用地，作為解決用地需求之契機。

3. 農地中低污染零星工廠

(1) 全面納管

未登記工廠應於工輔法修法後二年內申請納管，於三年內提出工廠改善計畫，十年內取得特定工廠登記，並於取得特定工廠登記之前，每年度繳交納管輔導金。

(2) 就地輔導

取得特定工廠登記之廠商，不得將其許可轉供他人使用，並限制不得擴充廠地、廠房或增加非屬低污染性之產業類別及主要產品。

(3) 合法改建

取得特定工廠登記後，需完成回饋金繳納，再依法辦理合法設廠用地變更（都市計畫內之案件，依規定辦理個案變更或通盤檢討），通過土地變更者，即可重新改建或興建廠房。

工輔法歷經多次修法，至今已完成辦理臨時登記約為7,400多家工廠，成功遷廠或就地合法約46家，在職人數多達十萬餘人，對於地目使用也從「一般農業區」農牧用地，變更成「丁種建築用地」。若以平均每家工廠用地為0.1公頃，即增加700多公頃產業用地，遑論尚有3.8萬家違章工廠應登記而未登記，屆時透過「直轄市、縣（市）國土計畫」視在地產業需求調整土地供給，對於產業用地的編列也更趨近現況需求。以都市發展角度，產業用地的增加連帶工作機會與就業人口，若每家工廠員工以10人計算，約可創造38萬個就業機會，亦可預期工業不動產連動影響房地產需求市場。

綜上所述，農地違法工廠起因於過去著重於經濟發展的時空背景，缺乏環境永續發展考量下所衍生的歷史共業，終將透過工輔法與《國土計畫法》

循序漸進的就地合法或拆遷，而隨之產生的外部效益，或將成為土地利用與不動市場發展的新契機。

參、《國土計畫法》新增產業用地之規定

有鑑於在農地上違章工廠使用的問題，正也反映出常年對於國土配置失靈的隱憂，尤其缺乏考量各地方產業用地需求，才導致亂象無法有效遏止。然而，臺灣土地管理體制正面臨重大變遷，已於2016年5月1日施行的《國土計畫法》，其立法目的係為「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」。現階段為擬定直轄市、縣（市）國土計畫，透過劃設功能分區與級別分類，針對城鄉發展總量，分為既有發展地區與未來發展地區。其中「新增產業用地」的計畫內容與劃設方式尤為關鍵，如苗栗縣國土計畫預計新增193.34公頃的未來發展地區、新竹縣預計新增346.59公頃、新北市預計新增1,485公頃、桃園市預計新增4,743公頃、臺中市預計新增1,867公頃、臺南市預計新增1,747公頃、高雄市預計新增646.87公頃等產業用地，即可為農地工廠合法化後的土地需求帶來契機，使地方政府能有效整合。為充分了解國土計畫在法制面上對於產業用地的影響，本文進一步整理其相關規定說明如下。

一、國土功能四大分區劃設條件及土地使用類別

依據《國土計畫法》第3條規定，根據土地特性、國土保育利用及管理層面，將國土功能分區及分類劃設為「國土保育地區」、「海洋資源地區」、「農業發展地區」及「城鄉發展地區」等四大功能分區，以取代舊有的土地使用分區（如下圖5-3-3所示）。另外，於符合《國土計畫法》第20條國土功能分區劃設原則下，考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等各項因素，予以從四大功能分區之下再劃分其必要分類，以利進行適當土地使用管制。

國土保育地區	海洋資源地區	農業發展地區	城鄉發展地區						
第1類 (敏感程度高)	第1類 (具排他性使用)	第1類 (優良農地)	第1類 (都市化程度較高)						
第2類 (敏感程度次高)	第2類 (具相容性使用)	第2類 (一般農地)	第2類 (都市化程度次高)						
第3類 (國家公園)	第3類 (其他)	第3類 (可釋出農地)	第3類 (都市發展備用地)						
取代									
森林區	河川區	國家公園區	山坡地保育區	風景區	特定農業區	一般農業區	工業區	鄉村區	特定專用區

圖5-3-3 以國土功能四大分區取代土地使用分區

資料來源：內政部營建署（2016）

《國土計畫法》規範全國土地，是國土的最高指導原則，以整體的角度，重新思考國土空間規劃及使用，將資源做最適當的配置，未來非都市土地將從目前的11種使用分區及19種使用地，改劃設為「國土保育地區」、「海洋資源地區」、「農業發展地區」及「城鄉發展地區」等四大功能分區。在劃設過程中，除了考量現有土地使用分區和使用地編定外，也將自然資源條件、環境敏感情形、地方發展需要等納入考量，以性質區分使用管制程度，建立國土新秩序（內政部營建署2016）。

二、《國土計畫法》於新增產業用地之執行重點

為利辦理直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂作業，內政部營建署（2019）在規劃手冊中提供計畫辦理程序、注意事項，以及基本規劃項目、內容、分析方法等，做為規劃者及主管機關之參酌。其中也特別強調各直轄市、縣（市）主管機關仍應視其需要及地方特定之差異，彈性調整計畫內容及規劃操作步驟，並按各級國土計畫審議會之意見調整計畫內容，其關於新增產業用地之執行重點概要整理如下：

(一) 導入成長管理概念

依據《國土計畫法施行細則》規定，成長管理計畫應表明下列事項：

1. 直轄市、縣（市）城鄉發展總量及型態。
2. 未來發展地區（含空間範圍示意圖）。
3. 發展優先順序。
4. 其他相關事項。

直轄市、縣（市）成長管理計畫，係指依據全國國土計畫有關成長管理策略之指導，及成長管理所涉經濟發展、氣候變遷及糧食安全等面向，予以明訂其內容，得視其需要包含下表5-3-1所列事項，以利規劃及執行。除下表所列城鄉發展總量及型態、未來發展地區、發展優先順序外，如有其他與成長管理有關事項，得另於其他相關事項下說明。

表5-3-1 成長管理於國土計畫之內容

項目	建議說明內容	其他得視需要補充內容	分析目的
城鄉發展總量及型態	1) 既有城鄉發展地區 2) 新增產業用地 3) 未來發展地區 4) 城鄉發展總量、區位	-	1) 作為後續劃設城鄉發展地區之參酌 2) 作為後續住宅、產業、公共設施部門空間發展計畫規劃區位時之基礎
發展優先順序	城鄉發展空間之優先順序、條件	-	作為後續住宅、產業、公共設施部門空間發展計畫規劃區位時之參考
其他相關事項	未登記工廠管理（清理及輔導）計畫	1) 跨縣市整合規劃 2) 相關政策及行政資源整合對策 3) 提升轉型地區經濟發展機會對策 4) 協助偏遠地區促進社會公平對策 5) 建立具社會公義之土地違規使用處理機制之規劃 6) 環境品質提升及公共設施提供對策	1) 作為上述方案後續執行之依據 2) 作為未來推動跨縣市合作基礎

資料來源：內政部營建署（2019）

(二)全國國土計畫指導原則

全國國土計畫要求成長管理計畫應有之內容，彙整如下：

1. 應訂定各該直轄市、縣（市）之成長管理計畫，包含城鄉發展總量、區位、優先順序等。
2. 應指認重大建設計畫及其必要範圍，或城鄉發展需求地區。
3. 經認定屬重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，直轄市、縣（市）主管機關應於各該直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討時，檢視開發情形，如未於實施期限內辦理開發者，應配合國土功能分區條件變更為適當國土功能分區分類。

其中，第二項與第三項明文記載，各直轄市、縣（市）政府可依據成長管理理念，指認重大建設計畫及其必要範圍，或城鄉發展需求地區，檢視開發情形，應配合國土功能分區條件變更為適當國土功能分區分類。因此，各地方政府對於低污染未登記工廠且形成聚落者，即可藉由國土計畫重新檢視產業需求進行規劃調配。

(三)相關政策與操作原則

1. 於直轄市、縣（市）國土計畫應述明未來二十年發展需求總量、區位，此即為「未來發展地區」，並應分期分區規劃逐步辦理。
2. 未來發展地區如屬5年內所需開發利用區位，並得於第一版直轄市、縣（市）國土計畫，劃設為城鄉發展地區第2類之3。五年內有具體發展計畫或需求，且符合城鄉發展地區第2類之3劃設條件者，得劃設為城鄉發展地區。前開「五年內有具體發展需求」者，指符合下列情形之一者：
 - (1)未來五年內預計可完成新訂或擴大都市計畫公開展覽程序者。
 - (2)未來五年內預計可完成申請或變更使用許可（開發許可）之縣（市）政府受理申請程序者。
3. 其餘未來發展地區，則先行劃設為城鄉發展地區以外之國土功能分區，如有推動重大建設計畫等需要時，得於直轄市、縣（市）國土計畫所定「一定期限」內，逕依國土功能分區檢討變更程序，將所需範圍檢討變更為城鄉發展地區第2類之3，無須俟下次通盤檢討。
4. 總量如有調整需要者，則應配合直轄市、縣（市）國土計畫每五年一次之通盤檢討機制，依據全國國土計畫有關「城鄉發展總量檢討原則」，檢視

- 原預留未來發展區位之發展現況，重新檢討未來發展總量及區位。
5. 另總量及區位，均應於下次直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討時，視其開發利用情形，再予檢討調整；如第1版直轄市、縣（市）國土計畫劃設為城鄉發展地區第2類之3有尚未開發利用情形，並應檢討變更為城鄉發展地區以外之國土功能分區。
 6. 全國國土計畫之成長管理策略，包含全國供糧食生產之農地總量、城鄉發展總量、成長區位及發展優先順序、環境品質提升及公共設施提供策略、經濟發展機會及社會公平正義改善策略、策略執行工具等，而直轄市、縣（市）成長管理計畫，應有相應配合的具體實施方案。
 7. 「城鄉發展總量」、「各城鄉發展型態分布」、「新增產業用地」、「未來發展地區」、「發展優先順序」等內容，應明確提出具體區位、範圍或面積，並視需要各自呈現位置圖、現況示意圖、土地使用計畫圖等。

(四)城鄉發展總量及地區規劃

1.直轄市、縣（市）城鄉發展總量及型態

城鄉發展總量，應載明細項包含：既有發展地區、未來發展需求地區（包含新增產業用地、新增住商用地及其他發展需求類型用地），其內容綜整如下表5-3-2。

表5-3-2 城鄉發展總量及型態之內容

項目	內容
既有發展地區	(1) 既有都市計畫地區 (2) 既有非都市土地鄉村區、工業區 (3) 既有非都市土地開發許可地區 (4) 其他具城鄉性質之地區 (5) 以上項目之面積、區位
未來發展地區	(1) 新增產業用地：含製造業用地、科學工業園區用地、倉儲用地、輔導未登記工廠用地等 (2) 新增住商用地：含住宅用地、商業用地等 (3) 新增其他發展需要類型用地 (4) 以上項目之面積、區位
城鄉發展總量及區位	計算上述1~2總和面積，並製作區位示意圖

資料來源：內政部營建署（2019）

2. 「未來發展地區」之下「新增產業用地」需求型態之定義

其中，於「未來發展地區」係指依據產業、住商或其他城鄉發展需求，推估未來二十年所需使用面積，並依區位適宜性分析後，所指認之發展空間區位，其並不一定直接等於推估面積。對於「新增產業用地」需求型態之定義係指包含：製造業用地、科學工業園區用地、倉儲用地、輔導未登記工廠用地等。

3. 新增產業用地總量計算方式

全國國土計畫就新增產業用地需求量推估，係於民國101年以前開發的產業用地為完全利用之前提下，至民國125年新增產業用地需求為3,311公頃。前開所指需求量係指「增量」，而非「存量」，已包含所需公共設施比例，且不包含：已報編未開闢、閒置或低度利用產業用地；專案核定重大建設計畫、未登記工廠及倉儲物流業；科學工業園區產業用地。其新增產業用地總量計算方式說明如下，本文亦以此作為後續推估計算之依據。

(1) 產業用地推估項目

為利後續直轄市、縣（市）國土計畫之審議作業，就產業用地之推估，建議歸納為以下各類：

- 既有產業用地供給量。
- 未來新增產業用地需求量。
- 科學工業區新增用地需求量。
- 未登記工廠產業用地需求量。
- 其他產業用地需求量。

(2) 未來新增產業用地需求推估方式

經濟部工業局係以未來中長期之總體經濟發展預測，以及「水、電資源」供給條件限制，以時間序列模型推估製造業實質產值、土地使用效率，估算至125年國內因應製造業發展所需增加之產業用地總量面積。考量各地區社經條件各有不一，故對其推估方式不予侷限，惟各直轄市、縣（市）政府主管機關仍應考量水、電資源供應情形等環境容受力條件及經濟循環成長趨勢。對於新增產業用地需求總量，應於「民國101年以前開發的產業用地為完全利用」之前提下推估之。

(3) 新增產業用地發展總量計算方式

新增產業用地之發展總量，應依下列方式計算，此係為在綜合考量產

業發展、環境容受力及敏感條件後設定之供給總量，不一定直接等於需求總量。

- 製造業用地：該類面積不包含科學工業園區、倉儲用地、礦業用地、輔導未登記工廠用地及其他經核定之重大建設計畫用地；直轄市、縣（市）國土計畫內該類面積總和，原則不得超過全國國土計畫規定之3,311公頃，惟得於提出符合當地環境容受力之相關事證情形下（例如：經水利主管機關同意供水之相關文件），並經中央產業主管機關同意情況下，酌予調整。
- 科學工業園區用地：直轄市、縣（市）國土計畫內該類面積總和，原則不得超過全國國土計畫規定之1,000公頃。
- 倉儲用地、輔導未登記工廠用地、其他用地：由直轄市、縣（市）政府按實際需求劃設，並計算面積。

前開推估之新增產業用地總量，如屬五年內有具體開發利用計畫或有可行財務計畫者，始得劃為「城鄉發展地區第2類之3」，且該等面積總量，以不超過3,311公頃為原則；其餘屬中長程計畫者，則納入成長管理計畫之未來發展地區。

(4) 新增產業用地條件限制

增加產業用地，應既有都市計畫之工業區或產業相關分區發展率達80%，各該都市計畫無可釋出農業區（非屬農業發展地區第5類者）者；或位屬高速公路或快速道路交流道、高鐵車站、臺鐵車站五公里範圍內或國際機場、國際港口十公里範圍內，可提供旅運服務或運用其運輸系統滿足需求者。

前開「發展率」以內政部營建署提供之土地覆蓋分析資料進行分析判斷；或以國土利用現況調查圖資，分析「都市計畫工業區或產業相關分區內已建築使用、已開闢公共設施之土地面積」，以此面積占「工業區或產業相關分區總面積」之百分比計算之。

(五) 未登記工廠管理（輔導及清理）計畫研擬

依全國國土計畫指導原則，直轄市、縣（市）政府應掌握未登記工廠資訊，並擬定未登記工廠管理（輔導及清理）計畫，就中、高污染產業或無法輔導廠地合法使用者輔導轉型或遷廠，就屬聚集一定規模以上或在地產業鏈

結程度高之既存未登記工廠聚落者輔導土地合理及合法使用。是以直轄市、縣（市）國土計畫之未登記工廠管理計畫內容應至少包含下列內容：

1. 調查作業

直轄市、縣（市）政府應辦理未登記工廠資訊調查作業，建立未登記工廠數量、區位、面積、產業種類等。

2. 分級分類分期輔導

參考經濟部提供「符合中央產業發展需求，具有優先輔導合法必要者」之產業類別指標，及前開調查結果，予以分級分類分期輔導；對於零星、新增之未登記工廠，優先依法令其變更使用、停止使用或拆除恢復原狀等，以保護農業生產環境完整性及遏止未登記工廠新增情形。

3. 輔導轉型或遷廠原則

就非屬低污染產業或無法輔導廠地合法使用者，產業主管機關以按下列措施優先輔導為原則：

- (1) 輔導轉型：轉導轉型為符合所屬國土功能分區分類下容許使用範疇之產業使用。
- (2) 輔導遷廠：無法輔導其轉型經營者，配合產業主管機關各項土地優惠措施及廠地供給資訊，遷移至合法產業園區（或產業用地）及其他可供設廠土地。

4. 輔導土地合理及合法使用

- (1) 屬聚集達一定規模以上或在地產業鏈結程度高之既存未登記工廠聚落，經產業主管機關認定符合中央或地方產業發展需求、具有優先輔導合法必要者，得輔導土地合理及合法使用。經產業主管機關認定非屬低污染產業者，優先朝輔導遷廠或轉型方式處理。
- (2) 產業主管機關應先查核未登記工廠聚落是否符合產業政策、鄰近產業園區（或產業用地）供給及產業園區規劃配合情形，以及是否符合所訂未登記工廠分級分類輔導措施。
- (3) 以不影響整體農業生產環境為前提，且避免位於符合農業發展地區第1類或國土保育地區第1類劃設條件之區位。如屬上述區位者，優先朝輔導轉型或與所屬國土功能分區分類相容之產業或輔導遷廠方式辦理。

5. 未登記工廠管理（輔導及清理）計畫之內容

於調查作業完成前，得由直轄市、縣（市）產業主管機關就未登記工廠聚集面積達五公頃以上地區，評估其具有產業發展潛力後，於符合中央（或地方）產業發展需求、全國國土計畫未來發展地區之區位原則、城鄉發展地區第2類之3劃設條件下，劃設為城鄉發展地區第2類之3，俾後續輔導其合法使用。其未登記工廠管理（輔導及清理）計畫內容，如下表5-3-3所示。

表5-3-3 未登記工廠管理（輔導及清理）計畫之內容

項目	內容
未登記工廠資訊調查	<ul style="list-style-type: none"> ● 現況說明：如轄區內未登記工廠數量、區位、面積、產業類別、土地使用分區及用地編定、聚集情形、違規情形、產值、是否非屬低污染產業等資訊。 ● 按未登記工廠之產業類別判別是否非屬低污染產業，此應依據未登記工廠補辦臨時工廠登記辦法第4條規定判定，低污染事業指非屬該條文附件所列之行業。 ● 提出未登記工廠分級分類輔導內容，以制定相應的輔導與清理措施。 ● 得以地理資訊系統或資料庫方式呈現。
優先輔導區位指認	<ul style="list-style-type: none"> ● 屬於下列情形之一者，建議列為優先輔導遷廠（轉型）對象、優先輔導土地合法使用地區，說明此地區之區位、面積、範圍、優先處理次序等，並繪製分布區位示意圖。 <ol style="list-style-type: none"> (1) 優先輔導遷廠（轉型）對象。 (2) 非屬低污染產業。 (3) 位於符合農業發展地區第1類或國土保育地區第1類劃設條件之區位。 (4) 優先輔導土地合法使用地區。 (5) 屬聚集達一定規模以上或在地產業鏈結程度高之既存未登記工廠聚落，經產業主管機關認定符合中央或地方產業發展需求、產業政策，具有優先輔導合法必要者；建議以國土利用現況調查、農地資源盤查結果等資料，估算未登記工廠聚集程度，並由產業主管機關依據未登記工廠資訊調查成果及未登記工廠分級分類輔導內容，查核指認優先輔導土地合法使用地區。 (6) 避免位於符合農業發展地區第1類或國土保育地區第1類劃設條件之區位。
輔導遷廠推動措施	<ul style="list-style-type: none"> ● 無法輔導其轉型經營者，配合產業主管機關各項土地優惠措施及廠地供給資訊，遷移至合法產業園區（或產業用地）及其他可供設廠土地。 ● 如為此而有新設產業園區或產業用地之規劃，應依城鄉發展之區位規劃原則，並循「都市計畫檢討、變更或新訂擴大都市計畫」、依本法國土功能分區分類檢討變更、使用許可程序、環境影響評估法、水土保持法及其他法令規定辦理。 ● 指定輔導遷廠地區應依其產業園區性質，指定引進未登記工廠產業類別，並推估容納數量。
輔導轉型推動措施	<ul style="list-style-type: none"> ● 規劃輔導未登記工廠轉型為符合所屬國土功能分區分類下容許使用範疇之產業使用。 ● 提出產業轉型之誘因及輔導措施、適用對象。

項目	內容
輔導土地合法使用推動措施	<ul style="list-style-type: none"> ●就優先輔導土地合法使用地區，應基於安全性、公平性、合理性等原則，循都市計畫檢討、變更或新訂擴大都市計畫、依本法國土功能分區分類檢討變更、使用許可程序、環境影響評估法、水土保持法及其他法令規定辦理。 ●提出土地合法使用之誘因及輔導措施（如補辦工廠登記、環境保護、消防、水利、水土保持等環境改善協助、諮詢輔導機制等）、適用對象。
國土功能分區及管制措施	<ul style="list-style-type: none"> ●應依國土計畫法及相關子法、全國國土計畫規定，將優先輔導土地合法使用地區評估劃設（檢討變更）為適當之國土功能分區分類。 ●得研擬土地使用管制指導原則，以為後續輔導土地合法化之依循。

資料來源：內政部營建署（2019）

(六)執行現況

目前國土計畫執行現況除臺北市與嘉義市、宜蘭市等地，全區皆屬都市計畫區得免擬國土計畫之外，其餘縣市皆已進入審議階段（如下表5-3-4所示）。進一步從各直轄市、縣（市）國土計畫審議會皆得此一結論：即全國新增產業用地3,311公頃僅限依《產業創新條例》、《加工出口區設置管理條例》規定報編之園區，並以製造業為限；換言之，科學園區、物流園區、農業科技園區、都市計畫工業區及未登記工廠群聚地區皆不屬全國3,311公頃之範疇，其地方政府依《產業創新條例》報編之產業園區如位於都市計畫區者，不納入3,311公頃總量中。故各地方政府應以此原則予以區隔城鄉發展地區第2類之3之類型。然目前臺灣地區各直轄市、縣（市）國土計畫內容中，各地方對於未來發展地區其新增產業用地需求，如新北市預計新增1,489公頃、桃園市預計新增730公頃、臺中市預計新增395公頃、臺南市預計新增1,584公頃、高雄市預計新增324公頃等產業用地等，總計共新增約9,790公頃產業用地，整理如下表5-3-5所示。由各地方對於未來產業用地的新增，亦可見日後連帶臺灣地區工業不動產市場的需求影響。

表5-3-4 臺灣地區各直轄市、縣（市）國土計畫執行現況

縣市	說明會	期中階段	期末報告	草案	公開展覽	審議
新北市	✓	✓	✓	✓	✓	✓
桃園市	✓	✓	✓	✓	✓	✓
臺中市	✓	✓	✓	✓	✓	✓
臺南市	✓	✓	✓	✓	✓	✓
高雄市	✓	✓	✓	✓	✓	✓
花蓮縣	✓	✓	✓	✓	✓	✓
基隆市	✓	✓	✓	✓	✓	✓
新竹市	✓	✓	✓	✓	✓	✓
新竹縣	✓	✓	✓	✓	✓	✓
苗栗縣	✓	✓	×	✓	✓	✓
彰化縣	✓	✓	✓	✓	✓	✓
南投縣	✓	✓	✓	✓	✓	✓
宜蘭縣	✓	✓	✓	✓	✓	✓
雲林縣	✓	✓	✓	✓	✓	✓
嘉義縣	✓	✓	✓	✓	✓	✓
屏東縣	✓	✓	✓	✓	✓	✓
臺東縣	✓	✓	✓	✓	✓	✓

資料來源：作者整理

表5-3-5 目前各直轄市、縣（市）國土計畫（審議版）之用地編定情況

未來發展地區 城2-3劃設	新增 產業用地	未登記工廠 優先輔導區	新增 住商用地	新增 其他用地	合計 (公頃)
新北市	1,488.87	791	239	237	2,755.87
桃園市	730	2,793	0	14,390	17,913.00
臺中市	395.46	1,052.41	21.38	0	1,469.25
臺南市	1,584	502	0	5,794	7,880.00
高雄市	323.88	321.46	153.46	1,053.76	1,852.56
基隆市	0	0.27	0	9.37	9.64
新竹市	258.5	2.13	379	966	1,605.63
新竹縣	334.84	39.12	636.55	124	1,134.51
嘉義縣	425	88.8	0	1946	2,459.80
苗栗縣	197.73	0	0	62.29	260.02
彰化縣	2365	1,665	1819	3853	9,702.00
南投縣	247.26	0	712.85	265.28	1,225.39
雲林縣	1,187.1	27	3777	1,581.1	6,572.20
屏東縣	82.02	356	5,229.11	94.86	5,761.99

未來發展地區 城2-3劃設	新增 產業用地	未登記工廠 優先輔導區	新增 住商用地	新增 其他用地	合計 (公頃)
宜蘭縣	0	108.6	0	189	297.60
花蓮縣	170	0	159.28	332.85	662.13
臺東縣	0	6.48	0	267.1	273.58
合計	9,789.66	7,753.27	13,126.63	31,165.61	61,835.17

◎優先輔導面積為符合形成聚落者。

資料來源：各直轄市、縣（市）國土計畫（草案）

肆、臺灣地區工業不動產開發市場環境

因應各直轄市、縣（市）國土計畫新增產業用地之需求，據經濟部公布臺灣地區工業土地閒置清單，全臺閒置土地總面積逾686.6公頃，惟已要求限期在二年內改善，否則將處以罰鍰並可能進行強制拍賣，可見將促使部份閒置工業土地的釋出。此外，全國新增產業用地總量限制為3,311公頃，惟經統計目前各直轄市、縣（市）國土計畫新增產業用地，約達9,790公頃；換言之，扣除3,311公頃總量管制後，其位於都市計畫區者高達約6,479公頃（不屬全國3,311公頃之範疇），亦可預期未來國土計畫於新增產業用地後將對工業不動產市場產生劇烈之影響，以下將就臺灣地區工業不動產開發市場與供需現況進行分析說明與推估。

一、臺灣地區工業不動產開發市場總體分析

臺灣地區工業不動產於2019年下半年其交易量共計約新臺幣402億元，較去年同期成長22.5%，從交易案件與市場環境觀察，較大宗屬製造業為滿足未來營運及擴廠用地需求，再加上多塊位於主要產業園區工業用地的釋出，皆獲得市場青睞，以及預期國土計畫新增產業用地後對於用地編定的調整等因素，使整體工業不動產市場交易熱絡。

(一)前五大工業不動產交易市場之趨勢

從近年來臺灣地區工業不動產交易市場觀察，其主要成交案仍在臺北市、新北市及桃園市居多，合計約占全臺工業土地總額87.3%，其中北部工

業地價格較高，如以土地價格相對較低的彰濱工業區為例，每坪尚需約5萬元，仍高於中南部地區部份價格，其他大多數工業區地價則落於10萬至80萬元上下皆有（統計整理如下圖5-3-4），故亦是推升成交金額的原因之一。

再以全臺各使用分區都市地價指數觀察，住宅區指數較上期上漲0.14%，商業區指數較上期上漲0.31%，工業區指數較上期上漲0.25%，顯示工業區指數較高於住宅區，僅次於商業區（內政部不動產資訊平台，2019）的成長趨勢。此外，亦可發現新莊、五股及中壢等地區的區域條件較佳，且臨近交流道、快速道路等交通運輸網絡便利，亦使工業土地單價持續攀升，甚至形成區域串聯效應，使工業不動產交易市場需求隨之提升。

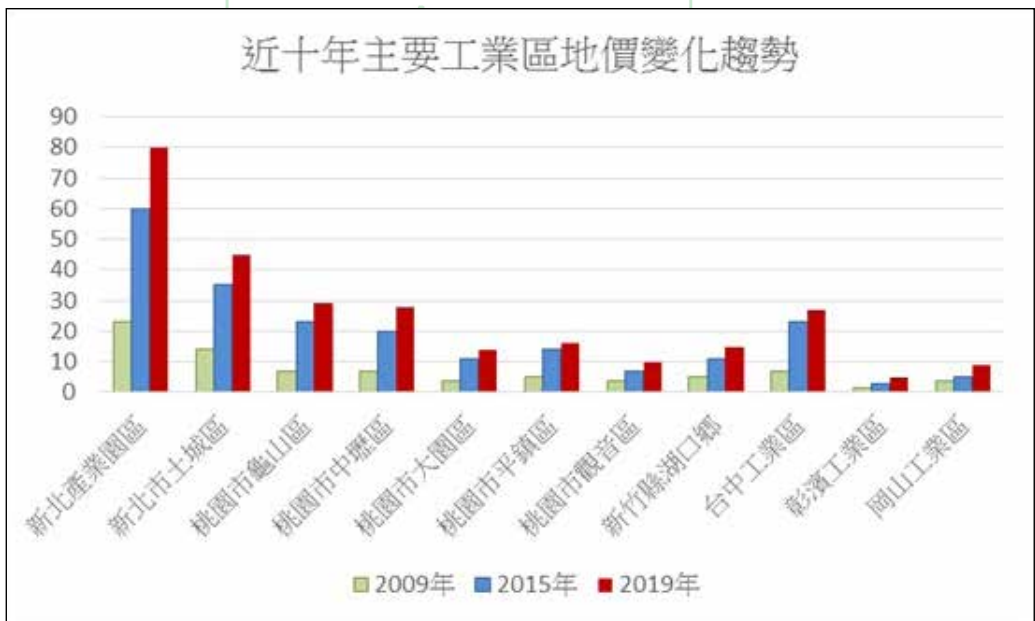


圖5-3-4 近十年主要工業區地價變化趨勢圖

資料來源：作者整理

從臺灣地區近十年主要工業區地價變化趨勢可發現，於工業區土地價漲幅超過2倍者，其大多數集中在新北市與桃園市，如以桃園市龜山工業區為例，2009年工業地每坪平均價格約落在7萬元；而隨著前幾年不動產榮景及投資買氣，更於2015年漲至每坪平均價格約22萬元；直到2019年底其每坪平均價格已漲至近30萬元，十多年來翻漲近3.15倍。此外，臺中市、高雄市等地主要工業區的土地價格亦同步呈現上漲趨勢，以臺中工業區為例，2009年每坪平均價格約在7萬元，至2015年每坪均價倍數成長至約近20萬至23萬元，

直到2019年隨著各項公共資源投資與興建陸續到位，其整體產業環境及技術日漸發展成熟，對於產業用地需求更盛，使每坪更漲至近28萬至30萬元，其近十年來翻倍漲幅約近2.87倍，亦可見工業不動產於整體市場中的表現相當可觀。

(二)臺灣北、中、南、東各地區工業區平均地價現況分布

臺灣地區目前對於土地管理可以分為「都市土地」與「非都市土地」兩者。其中，都市土地乃係透過《土地使用分區管制》作為手段劃設工業區，供都市發展工業之需；而非都市土地使用編定則是依據《非都市土地使用管制規則》，針對都市計畫範圍外的土地，以使用現況為準加以編定其使用。都市計畫工業區與非都市地區所編定的「丁種建築用地」，則構成臺灣地區土地使用規劃體系的兩個工業用地主要供給管道。

第二種用地供給體系可謂工業區開發體系，乃是依據《獎勵投資條例》或《促進產業升級條例》、《產業創新條例》編定之土地，由經濟部工業局、投資開發工業區之公民營事業、興辦工業人及土地所有權人勘選一定地區內土地，依法定程序報請經濟部核定後編定為工業區（經濟部工業局，2019），亦成為臺灣地區工業區用地供給的重要來源。

以區位分布進行觀察，臺灣地區工業用地供給集中於西部地區。而西部地區分別向北（新北市、桃園市）、中（雲林縣、彰化縣）、南（臺南市、高雄市）等三地聚集，又工業用地供給面積總和最大為彰化縣，其次為雲林縣、高雄市，然彰化縣和雲林縣，因設有彰濱工業區與雲林離島式基礎工業區等大面積工業區之規劃開發，故使這兩縣的工業用地整體面積供給排名前列，其各直轄市、縣（市）工業區面積現況如下表5-3-6所示。全臺工業區土地每坪平均價格約為新臺幣13.3萬元，當中北部工業區土地均價約落在28萬元、中部工業區土地均價約落在8.1萬元、南部工業區土地均價約落在7.2萬元、東部工業區土地均價則約落在6.3萬元，針對臺灣當前各區域工業區土地價格現況，請詳見下圖5-3-5所示。



圖5-3-5 臺灣各地區工業區平均地價現況分布

資料來源：本研究繪製

再從經濟部工業局2019公布資料顯示，其產業園區中員工人數最多的前五個工業區為北區的中壢工業區（38,627人）、南區的臨海工業區（37,974人）、中區的臺中工業區（36,015人）、北區的龜山工業區（35,040人）、南區的大發工業區（24,030人），以上前五大工業區員工人數與去年相比皆有微幅增加的趨勢。

表5-3-6 各直轄市、縣（市）工業區面積統計 單位：公頃

縣市	行政區	產業園區		縣市	行政區	產業園區	
		名稱	面積			名稱	面積
台北市 (1處)	南港區	南港軟體工業園區	8.20	新竹縣 (1處)	湖口鄉	新竹工業區	517.00
	合計		8.20		合計		517.00
新北市 (5處)	樹林區	樹林工業區	21.75	苗栗縣 (3處)	竹南鎮	竹南工業區	76.30
	新莊區	新北產業園區	140.55		頭份鎮	頭份工業區	93.86
	土城區	土城工業區	107.00		銅鑼鄉	銅鑼工業區	50.84
	瑞芳區	瑞芳工業區	38.17	合計		221.00	
	林口區	林口特定區(工二)	52.44	彰化縣 (7處)	鹿港鎮	彰濱工業區	3,578.00
合計		359.91	田中鎮		田中工業區	27.92	
桃園市 (7處)	平鎮區	平鎮工業區	104.00		福興鄉	福興工業區	43.12
	中壢區	中壢工業區	432.90		伸港鄉	全興工業區	246.69
	楊梅區	桃園幼獅工業區	61.57		芳苑鄉	芳苑工業區	162.48
	大園區	大園工業區	204.38		社頭鄉	社頭工業區	7.49
	龜山區	林口特定區(工三)	119.00		埤頭鄉	埤頭工業區	18.30
		龜山工業區	131.00	合計		4,083.99	
	觀音區	觀音工業區	632.12	南投縣 (2處)	南投市	南崗工業區	412.00
合計		1684.97	竹山鎮		竹山工業區	22.06	
台中市 (4處)	西屯區	台中工業區	582.82	合計		434.06	
	大里區	大里工業區	77.21	雲林縣 (5處)	斗六市	斗六工業區	203.00
	大甲區	大甲幼獅工業區	218.47		雲林科技工業區	591.31	
	梧棲區	台中港關連工業區	142.83		大埤鄉	豐田工業區	39.75
合計		1021.34	麥寮鄉		雲林離島式工業區	3,470.56	
台南市 (5處)	南區	安平工業區	200.00		元長鄉	元長工業區	16.15
	安南區	台南科技工業區	457.87	合計		4,320.77	
	永康區	永康工業區	74.67	嘉義縣 (5處)	太保市	嘉太工業區	59.42
	官田區	官田工業區	227.00		朴子市	朴子工業區	21.52
	新營區	新營工業區	124.18		民雄鄉	民雄工業區	243.84
合計		1083.73	頭橋工業區		87.49		
高雄市 (7處)	小港區	高雄臨海工業區	1518.83		義竹鄉	義竹工業區	15.65
	鳳山區	鳳山工業區	10.94	合計		427.92	
	大寮區	大發工業區	375.46	屏東縣 (3處)	屏東市	屏東工業區	113.18
	仁武區	仁武工業區	21.11		內埔鄉	內埔工業區	103.29
	大社區	大社工業區	109.95		枋寮鄉	屏南工業區	281.08
	永安區	永安工業區	73.32	合計		497.55	
	林園區	林園工業區	403.26	花蓮縣 (3處)	花蓮市	美崙工業區	135.50
合計		2512.87	吉安鄉		光華工業區	34.36	
基隆市 (1處)	安樂區	大武崙工業區	29.00		秀林鄉	和平工業區	349.29
	合計		29.00	合計		519.15	
宜蘭縣 (2處)	蘇澳鎮	龍德工業區	236.09	台東縣 (1處)	台東市	豐樂工業區	18.89
	五結鄉	利澤工業區	330.65		合計		18.89
合計		566.74	各縣市總計		18,307.09		

資料來源：經濟部工業局（2019）

二、《國土計畫法》對工業不動產市場開發環境供需影響分析

有鑑於臺灣腹地有限，其合法工業不動產用地一向供不應求，雖然政府曾積極活化閒置工業土地，並開闢新工業區企圖解決常年缺地的問題，但誠如本文前述於法制面及產業用地需求等問題始終尚未得到處理，而供需失衡的情況也使得違法工廠的亂象無法有效遏止。然而，目前實施全國國土計畫於未來發展地區新增產業用地、以及工輔法取得臨時登記，使農地上的違章工廠合法化等議題的驅動下，或許可使工業不動產供給與需求常年以來失衡的現象得到有效改善。

尤其依《國土計畫法》第20、21條所作之國土功能分類，原區域計畫工業區及其他可開發土地屬於城鄉發展地區第2類範圍，屆時既有的工業區與都市計畫地區屆時都將成為縣市國土計劃區內的城鄉發展分區，隨著全國國土計畫及未來縣市國土計畫的頒布，可以給予現有產業群落更完整的生產環境，此部分來自於現存產業的輔導轉型、舊有工業區更新、新劃設產業園區及城鄉發展分區適當劃設等，其中，最不同以往區域計畫法的部份源自於全國國土計畫具有的成長管理概念，逐步引導地方於成長總量標準下進行有限度、有效率的城鄉發展分區劃設（經濟部工業局，2018），以此可有效避免產生區位競爭的現象，並有助於遏止過往區域計畫法管治時期的工業區資源閒置與浪費的情況。

(一)工業不動產市場開發環境「供給與需求」分析

根據工業局顯示資料評估，在產業用地完全利用（無閒置用地）的情況下，為達成2036年國內總體製造業產值目標，國內產業用地需求為51,311公頃。綜整本文前述之數據資料，目前全臺已開發產業園區面積約18,308公頃，另有閒置工業土地總面積逾686.6公頃，而農地上非法工廠霸占農地面積尚有約13,000多公頃，如順利輔導合法化，並配合《國土計畫法》新增產業用地其總量為3,311公頃，再加上位於都市計畫區的新增產業用地約6,479公頃（不列入新增總量限制），屆時產業用地供給量將來到約58,477公頃，意即未來全臺將逾7,000多公頃的剩餘之產業用地土地。

表5-3-7 臺灣地區工業不動產市場開發環境供給與需求分析表

分析	項目	面積（公頃）
需求	產業用地總需求量	51,311
既有供給	目前已開發工業區	18,308
	其他產業用地	29,692
	閒置工業土地	686.6
新增供給	國土計畫新增產業用地（新增總量限制）	3,311
	國土計畫新增產業用地（位於都市計畫區者）	6,479
規劃缺口	供給-需求	58,476.6— 51,311=7,165.6

資料來源：作者整理

（二）工業不動產市場開發環境「綜合推估」分析

1. 以未來新增產業用地推估工作人口

從工業局（2019）統計資料，臺灣地區目前於工業區內員工總人數為499,502人，若以工業區已開發面積為18,308公頃計算，可概略推估平均每公頃產業用地約可帶來27.8個工作人口。因此，未來全臺依國土計畫於新增產業用地9,789.66公頃土地，可預期創造近272,152個工作人口。

2. 以目前產業用地價格推估未來產業用地趨勢

目前全臺工業區每坪的土地平均價格為新臺幣132,699元（年增率約達3.9%），其都市地價指數統計顯示，住宅區指數較上期上漲0.14%，商業區指數較上期上漲0.31%，工業區指數較上期上漲0.25%，顯示工業區指數較高於住宅區的情況，可預期未來對於產業用地需求仍會持續增加。

3. 其他因素

2020年初全球受「新冠肺炎」影響，其世界各國的GDP成長皆呈現劇烈下滑的現象，也導致許多產業被迫停擺，甚至可能面臨關廠的窘境，惟目前臺灣在紓困與振興方案的補助下，對於工業不動產市場的影響於短期內尚不會產生劇烈動盪，或有助於汰弱體質較差的產業轉而釋出資源，亦有助於違法工廠的整頓，但若疫情拖延至長期仍有可能會對整體工業不動產市場環境產生不可預期的負面影響。

伍、結論與建議

目前國土計畫係以2036年國內總體製造業產值目標，作為國內產業用地的增列標準，惟從現況需求可以發現當前違法工廠仍每年新增近5,000餘家，尚不談工輔法鬆綁後可能產生的負面效應，若以每家工廠0.1公頃的用地需求計算，即每年尚有可能產生的產業用地需求約為500公頃，再加上各縣市國土計畫於擬定階段礙於時間迫切，且國土計畫係以跨域治理的思維進行規劃，考驗著跨局處單位體系的溝通，以致可能產生採保守方式依現況劃分的疑慮，如基隆縣、宜蘭縣、臺東縣等地區的國土計畫草案其新增產業用地皆為零，可見對於未來發展儲備的實質規劃是否符合需求仍有待商榷，應視現況需求在合理的範圍下保有彈性空間，以避免日後因未規劃未來發展用地而受侷限，亦可預期後續對於閒置產業用地與違法工廠擴張的處理成效尤為關鍵。總體而言，從全國國土計畫導入成長管理於未來發展地區新增產業用地，配合《工廠管理輔導法》使違法工廠合法化納入管理，以及《產業創新條例》規範閒置產業土地等一系列作為，逐漸使臺灣工業不動產朝向永續發展。

陸、參考文獻

- 內政部（2016），國土計畫法。
- 內政部不動產資訊平台（2019），2019年臺灣都市地價指數報告。
- 內政部營建署城鄉發展分署（2019），直轄市、縣（市）國土計畫規畫手冊。
- 李家農（2019），一把火燒出違章工廠問題，中時電子報。
- 經濟部（2019），產業用地政策白皮書。
- 經濟部工業局（2018），107年度工業區開發與管理年報。
- 經濟部工業局（2019），108年度工業區開發與管理年報。
- 經濟部工業局（2019），臺灣工業用地供給予服務資訊網。
- 內政部營建署（2020），審議「直轄市、縣（市）國土計畫」專區。