

高雄市議會舉辦「岡山螺絲產業發展與農地農用的權衡」 公聽會紀錄

日期：104年12月30日（星期三）上午10時6分

地點：本會一樓第一會議室

出席（列）席：

本會—議員高閔琳、邱俊憲

市府官員—高雄市政府農業局鄭清福副局長

高雄市政府農業局鄭股長光泰

高雄市政府都市發展局區域發展及審議科胡怡鶯股長

高雄市政府地政局地用科李建寬科長

高雄市政府經濟發展局工業輔導科游淑惠科長

高雄市政府法制局法規一科莊烈權編審

高雄市政府環境保護局黃世宏簡任技正

高雄市政府環境保護局土壤及水污染防治科馬振耀科長

高雄市岡山區公所林清益區長

高雄市稅捐稽徵處張萬清科長

高雄市稅捐稽徵處陳麗鳳審核員

學者—正修科技大學工管系鄭榮郎副教授

義守大學公共管理學系吳明孝助理教授

成功大學都市計畫學系林漢良助理教授

里長及公會等—高雄市岡山區台上里李金本里長

高雄市岡山區三和里陳泰龍里長

高雄市嘉華工商促進會楊秉達秘書長

台灣區螺絲工業同業公會張土火理事長

主持人：高議員閔琳、邱議員俊憲

記錄：蘇美英、江麗珠

甲、主持人介紹與會出席人員，宣布公聽會開始並說明公聽會要旨。

乙、議員、學者、各單位陳述意見：

高雄市政府經濟發展局工業輔導科游科長淑惠

高雄市政府環境保護局土壤及水污染防治科馬科長振耀

高雄市政府農業局鄭副局長清福

高雄市政府都市發展局區域發展及審議科胡股長怡鶯

高雄市政府地政局地用科李科長建寬

高雄市岡山區公所林區長清益

高雄市岡山區台上里李里長金本

高雄市岡山區三和里陳里長泰龍

台灣區螺絲工業同業公會張理事長土火

高雄市嘉華工商促進會楊秘書長秉達
成功大學都市計畫學系林助理教授漢良
義守大學公共管理學系吳助理教授明孝
共同主持人（邱議員俊憲）
正修科技大學工管系鄭副教授榮郎
高雄市政府法制局法規一科莊編審烈權

丙、主持人高議員閔琳、邱議員俊憲結語。

丁、散會：中午 12 時 25 分。

「岡山螺絲產業發展與農地農用的權衡」公聽會 錄音紀錄整理

主持人（高議員閔琳）：

今天所有的業界代表、學者專家，還有岡山區地方的多位里長和岡山區大家長林區長，以及市府相關局處今天都有到現場，現在時間是12月30日早上10點06分，今天這一場公聽會是要探討有關「岡山螺絲產業發展與農地農用如何去權衡和平衡」來召開一個公聽會。我先做個簡單引言，我們應該都知道大岡山地區螺絲產業真的是台灣螺絲產業很重要的一個部分，佔了大概將近五成以上，長期也照顧大岡山地區很多在地的家庭，但我們也了解近年其實有很多農地沒有農用的問題。過去也因為產業快速蓬勃發展，所以也產生很多違章工廠，或是後來為了解套有臨時工廠等等，這樣一整個的演變。所以這是一個長期的問題，因為我們也知道過去大岡山地區傳統也還有很多農業耕種地區，因此我們到底要怎麼權衡我們的工業產業發展和農地未來農業的發展，以及土地使用分區，我們的土地是不是應該做更詳盡的進一步規劃？到底岡山地區產業要怎麼發展？農業要怎麼保護？環境怎麼保護？這真的是一個很嚴峻的議題。

今天大家來這裡真的是一個開始，因為這個議題我相信在立法院也討論太多了，我想身為一位議員，特別我是岡山地區的議員，也許今天我們可以先從這裡開始我們逐步來討論，譬如螺絲產業未來所需要的一些公部門的協助也好，或在土地環境的保護上，以及我們的農業要怎樣發展或提升為精緻農業，怎樣在岡山有限的地裡面找到一個平衡點，也許未來我還會召開第2次、第3次不同的公聽會，每次會針對不同的主題，今天比較是廣泛的討論，未來可能會針對環境保護的、針對產業提升的、針對農地耕種的問題，做更細部的討論。另外，先說在前面的是，其實有很多岡山地區的里長表示路途遙遠，所以很期待未來有召開相關的公聽會的話，也可以在岡山地區舉辦。

首先很謝謝大家都來到市議會這邊一起與會，今天公聽會進行的方式，我會先請經發局和環保局做個簡單的簡報，接下來會請各個局處，我首先會請農業局做一些相關意見的發表，接著我會請區長和里長，然後是產業界，以及專家學者給我們一些建議，現在我先請經發局為大家做個簡報。

高雄市政府經濟發展局工業輔導科游科長淑惠：

我就直接在位子上面做報告。主持人好，還有今天與會的專家學者，理事長也有到場，以及岡山地區的區長和府內相關的各單位代表，大家早安。首先，經發局就岡山螺絲工廠目前發展概況做個簡單概述，做為我們今天討論對於現狀的一些瞭解。首先要向各位報告「扣件」，在高

雄大部分都把這些螺絲產品用一個代稱，叫做扣件，扣件部分，請各位看第一張簡報，扣件產值規模約有1,200多億。不好意思，我今天簡報資料的數字時間點可能會比較早一點，因為今年整個產值還沒有出來。廠商數在整個台灣約有1,300多家，從業人員約有2萬8,000人，各位看集中縣市有北區、中區、南區，南區的部分其實是比北區還要蓬勃發展，南區又集中在高雄。在南部金屬扣件產業部分，因為今天議員的一個議題，我就把它的SWOT分析先做出來，南部金屬扣件我們有我們的優勢和劣勢，優勢當然是我們這邊有中鋼，它的原料供應是穩定的，我們有大量生產規模製造優勢，還有高雄產業的這些業界應變能力是最強的，所以這些小而美又有效率的工廠，它造就南部金屬扣件產業在整個全球上的一個關鍵性地位。但我們的劣勢是在於我們和大陸產品相近，當然大陸有一些廠是台灣業者過去那邊開發的，可是這樣的情形之下，會造成對台灣、高雄這邊的這些業者競爭上有些比較激烈的狀況。另外，是有關我們的工資，還有相關後援的這些技術沒有辦法跟上，我等一下會提到，譬如我們的螺絲一定要做金屬表面處理，生產這麼多螺絲，可是後續的表面處理，和後面這些處理之後的酸液、廢液，要怎麼處理？它其實是一整個產業鏈，任何一環受到影響，整個岡山的螺絲產業也會受到整體的影響，所以在去年環保局這邊和岡山業者之間，有一些在合作和檢討的地方。

各位可以從這張區域結構圖看到，剛剛已經講到南部業者大部分都集中在高雄，高雄有幾家非常有名，像春雨、三星、安拓，都是非常有名的，不只是在台灣有名，在世界也是很有名的業者。這一張叫做市場供需分析，各位看我們從2004年一直統計到2013年，我們的扣件國內需求和國際出口單價，這樣分析下來，各位可以看到從2007年開始，我們的產值首度超過1,000億，然後每年越來越增加，到2014年，向各位報告，今年是2015年，雖然不景氣，但是根據螺絲公會提供給我們的資料，其實我們的出口產值和量仍然是不錯的，在這麼不景氣的情況之下，它還不錯，表示這個產業在艱困的環境之下，它還能夠生存成長，我們應該要好好的來協助，怎樣讓它在競爭上更有優勢？

各位看到這一張要警惕，從這一張表上面看過來，在2008年的時候，大陸成為全球第一，我們那個時候被打敗了，然後一直到現在它都是第一名，我們的名次是越來越往後。但是要向各位報告，我們這樣的一個產業，它是偉大可是卻渺小的一個產業，各位看台灣，這是世界前十大出口的國家，台灣出口量是佔世界排名第二，但是因為我們的平均單價是比…，應該是說我們的單價是比前十名平均還要低，前十大平均單價1公斤是3.9元，但是在台灣只有2.8元，所以造成我們在質量比的名次是比較後面的。第六這張表要告訴各位的是，岡山螺絲如果要繼續成長，在質方面的提升是非常重要的。

在這個地方要向各位報告，其實岡山這邊的業者也很努力，以這張圖來看，在航太、汽車及電子方面的市場，它其實是相對穩定。前天經發局辦一個座談會邀請相關學者專家來討論，有一位學者講一句話，他說南部某家鋼鐵的老闆，他因為牙齒壞掉，然後去做植牙，他植牙裝在牙齒裡面的那一根鋼釘，那一根就要1萬元，那位老闆開玩笑的向醫生說，我可不可用1噸的鋼和你換這一根鋼釘？各位可以看到1噸鋼的價值還不如1根小小鑲嵌在我們牙齒裡面的螺絲，可見我們並不是用以量取勝，一定要朝質的方面來發展，尤其在汽車和航太扣件。經發局這邊會不斷有新消息的激勵，也就是在航太扣件和汽車扣件，我們都慢慢鴨子划水在合作、在發展、在進步，訂單其實有，但是怎樣去合作，然後把這個市場讓它穩定住，是我們目前急需要協助這些業者的。

再來，從整個台灣看到岡山，岡山整個製造業的分布，在岡山、大寮和仁武，但是非常明顯的，就是金屬製品是集中在岡山，像高雄市的工廠登記，在我這個部門我大概每個月都會收到幾十件的工廠登記案件，大部分就是金屬製品製造業。我還是要再說，雖然不景氣，可是高雄的工廠家數卻是逐年在成長，今年也是，今年已經到12月了，整體的狀況看起來，我們的工廠家數還是繼續成長，並沒有那種關門減少的現象。在岡山的金屬製品，我們知道是螺絲、螺帽，這個部分是有2/3分布在岡山。

剛剛那個是岡山螺絲廠的介紹，扣件的重要性從剛剛可以非常清楚的看出來，但接下來是既然這個產業這麼重要，可是我們知道岡山的工業區大概就只有本洲工業區，其他的部分，像零星的工業區也不多，所以在岡岡山，最主要在嘉華這一段有很多的違章工廠，因為違章工廠的稽查也是我這個部門的業務，所以看到這樣的情況其實是有點憂心。過去我辦過幾場違章業者的座談會，坦白講，我也向業者說明，其實台灣的經濟奇蹟，這些違章工廠應該有佔一半的貢獻，也就是它是一個產業鏈，如果沒有岡山這些工廠，其實在工業區裡面那一些合法的工廠，它們也沒有辦法以一個非常低價的優勢來和國外競爭。所以它是整個的產業鏈，如果我們一下子把這些違章工廠都消滅，我想台灣的經濟大概也去掉一半，但問題是產業發展和環境的平衡要怎麼做？立法院在101年的時候有通過修法，但是是給一個臨時的保護傘，也就是在民國97年3月14日以前就已經存在的工廠，我們允許它來做臨時工廠的登記，然後給它一個六年的保護傘，讓它在六年當中取得合法的地位，這個就是我們的未登記工廠輔導。但是今年好像有一則新聞是通過臨時工廠合法化，結果很多業者都打電話來向我說，報告科長，我是違章工廠，我要來合法化。對不起，我向他說你之前沒有努力，現在要來辦，來不及了，為什麼？各位看我們的條件規定，你要是97年3月14日以前就已經存在的工廠，你才有資格來申請，然後你是要低污，而且相關的廠房要符合消防、水

利、水土保持、還有環保這些法令規定，有這些資格還不一定能夠合法。

這個圖表字很多，我簡單講，整個大岡山地區雖然有這麼多家違章工廠，但是最後能夠合法化的，就只有我們等一下看到的15個特定地區這些業者可以。剛剛有講到岡山嘉華，這些特定地區在101年6月2日之前，他們就有申請了，所以今年公告的這些地方就是只有那15個，以岡山嘉華這邊來講，15個特定地區的業者才有資格來合法化。等一下議員要講的是，除了那15個特定地區之外，其他的怎麼辦？這是我們等一下討論的重點。但是針對這15個我用這張圖向大家講，這個就是在國道1號和嘉新東路，你們看到右上角一點一點的地區，這個就是特定地區，只有在這幾個地區的15處特定地區的業者才有機會，但是有一個比較困難的地方，就是因為它目前的地目叫做特定農業區。各位也知道，特定農業區在農業相關的法令裡面是認為它不宜開發，所以這些特定農業區的業者還要經過一個程序，就是經過區域計畫程序先把它變成一般農業區，然後才能夠根據今年通過的這些相關辦法來做合法。這個部分我剛剛講過了，這15個地區各位里長應該也很清楚，有一些比較大的業者都有來申請，像永銓、宏太和至盈，這些都是特定地區，可是就這邊的工廠整個算起來，我沒有去統計，但是大概只有50間左右有機會去做合法，但是岡山地區的違章工廠數量其實是大過這一些。

這時候我又要回來了，扣件產業的發展趨勢這邊我不多說，但這真的以經發單位來講是我們的隱憂，我們知道亞太地區扣件需求量很大，可是在高雄這邊我們是有機會，譬如最近美國那邊有一些反傾銷的措施，其實對於台灣的扣件業者這是一個契機。我們前兩天也才聽到一個業者在講，他說有一些不肖的報關行會把中國大陸的產品掛上台灣出口的名義，然後賣去歐洲國家，這樣其實對於台灣業者是很大的傷害，但是這個部分在高雄這個層級是沒有辦法處理，整個中央那邊我會向它反映這樣的情況。

扣件產業我去年在做一個演講的時候，經發局在這邊的協助重點在於，我們怎麼樣利用本洲工業區污水處理廠協助這些螺絲業者的廢水處理。這是帶到高雄市對於產業的觀點，就是我們認為產業發展和環境的永續需要平衡、需要並重，所以雖然我們協助這些業者來發展他們的產業，但是對於相關的環保議題，譬如酸洗廢水怎麼樣排，怎麼樣去管制，我們也希望這方面能夠有平衡的協助，所以今天準備的資料，在去年對螺絲公會的演講我們有稍微作報告。但是今天的重點是，以後在岡山產業發展的趨勢方面，我們除了持續在剛剛講的扣件、航太方面會協助之外，另外工業局最近很夯的工業4.0，我們也想辦法把它導入岡山的這些業者。怎麼樣利用我們的優勢，也就是利用很短的時間做客製化的產品，然後來對抗中國大陸那些以量取勝的這些方法，這是經發局明年度的

一個目標。

這就是我們的規劃目標，第一個，我還是要向各位講，雖然我們支持產業發展，但是我們對環境也要友善，所以怎麼樣能夠保護，除了發展產業之外，對於既有的農地，除非它已經不適合做農用，否則對於既有的農地我們怎麼樣同時保護它，還有怎麼樣輔導岡山嘉華地區未來工廠的合法使用，這是我們經發局的目標。但是這個目標必須要和環保局合作，必須要和都發局合作，必須要和地政局合作，這些部分府內的相關單位其實平常就有在聯繫，對於各位業者的需求，窗口是經發局，所以後續只要有任何會需要做討論的部分，經發局是一個窗口，用這樣的方式來協助業者推相關的一些計畫。在最後結論之前，我想向各位報告，過去在討論岡山嘉華或岡山螺絲違章工廠合法化的時候，其實內政部已經注意到這個問題了，內政部雖然支持業者用特定地區方式來合法化，但是它更希望高雄市政府針對整個岡山嘉華地區能不能劃作一整個開發區，它的意思是這些業者誠如我剛剛講是一個產業鏈，業者所排的廢水不要讓它運很遠到其他地方處理，是不是能夠在這一整個地區裡面把它劃作一個類似整個大產業園區的概念，然後配置污水廠，配置必要的公共設施，讓整個產業可以在這個地方作發展，然後不要去影響到外圍的環境。所以這個等一下可能都發局這邊會有一些報告，但是這個部分我們持續會和中央來做討論，希望不管怎麼樣還是以協助業者能夠安心生產為前題來繼續努力，以上報告。

主持人（高議員閔琳）：

謝謝經發局提到很多的重點，第一個，今年立法院9月份才通過變更，嘉華地段你們應該都很清楚，就是今年才剛通過一個新的法令，然後可以延長違章工廠輔導期限。再來，其實身為一個民意代表，我也常會遇到很多問題，當然就是會有很多臨時工廠登記證的問題，還有我也遇過農民來找我，他告訴我說他想要轉作，休耕想要轉契作，但是其實他很困擾，包括里長帶一群農民來找我，因為附近排放廢水、酸洗的問題，導致他們不知道到底該種還是不該種，種出來的東西他們不敢賣，自己也不敢吃，可是不種的話，也許又得不到休耕的補助。所以今天討論的這個議題，一方面我們當然期待螺絲產業可以永續經營，二方面到底我們的農業要何去何從？第三個，我們還要重新去考慮整個都市化、都會化的發展，就是我前面剛剛第一段引言所提的，是不是整個土地分區和我們的區域計畫都要做個全面檢討。甚至像剛剛經發局有提到，現在中央也注意到螺絲產業的需求，是不是真的要在岡山地區可以規劃一個比較大型的園區，把我們想要輔導的或是願意合法永續經營的這些廠商放到這個園區裡面，這個園區到底要怎麼去劃定，這都會是很大的問題。

第二個問題，很多完全合法的工廠，他們其實也會覺得我的土地取得、我的建廠、我所有一切的標準，都按照公部門的要求去成立一家工廠

來營運，可是相對於比如這些在農地上面的臨時工廠，或者根本就是違章，自己在不應該的地目上面蓋工廠，相對那個成本就差異非常大。如果今天把這些違章的，或目前暫時給它一個保護傘的臨時工廠全部都把它砍掉，其實螺絲產業可能也會倒，所以這真的是一個非常難解決的問題。接下來先請環保局針對螺絲產業常常會需要的，比如熱處理、酸洗廢液的處理，目前在岡山地區的情形是不是先做個簡報。

高雄市政府環境保護局土壤及水污染防治科馬科長振耀：

主持人、與會的各位代表，大家早安。接下來環保局就環保裡面空污、水污部分的相關許可申請，向大家做簡單的說明，我們大概分兩個部分，一個是水污染防治法排放許可的申請，一個是空氣污染防制法排放許可的申請。首先在水污的部分，水污總共分兩大類，如果從許可種類來看，它就是排放許可證和簡易排放許可證文件兩個類別。基本上需要申請到排放許可證，就是屬於規模比較大的，是指每天排放50噸廢水以上的，或它的原廢水裡面就含有高污染的物質。另外一塊是法令強制規定，如果你採稀釋的，一定要申請排放許可證。主要是這兩個大類別，一個是許可證，一個是簡易排放許可證文件。如果從行為來看，它就是兩個類別，一個是排放類，一個是貯留類，就是排放和貯留許可。水污的相關許可申請，如果是剛剛提到的排放許可證部分，就是要兩階段的申請，第一個，就是水措計畫書申請要經過審查，審查之後就依照計畫書去建造廢水處理設備，然後去做試車的動作，試車完之後，把相關的水措計畫和試車結果送進來環保局申請許可登記，我們登記完之後就會同意發排放許可證。如果是簡易排放許可文件的話，就是一開始業者整套設計完之後，一併把他的設計規劃和試車結果送進來環保局做許可審查，一次審查，一次通過。接下來就是有一些必要的文件，包括事業端必須要交代它的基本資料，有一些必要的文件，包括工廠登記證，這個在我們的核發要點裡面它是屬於必要的文件。另外，它的廢水處理設施或它是貯留的，怎麼處理、怎麼貯留，相關的圖說必須要提供。此外，試車計畫的部分，他必須要交代他如何試車，是不是能夠確保未來操作是可以符合標準。

接下來，空氣污染防制的部分，空污法的部分會涉及到的相關法令比較多，它還有環評法的規範，除了空氣污染防制法以外，同時會有涉及到固定污染源設置及操作許可管理辦法裡面的一些相關規定。另外，因為高雄市已經實施空氣污染的總量管制，所以高屏地區的總量管制計畫也會放在這個許可審查裡面的要求事項。酸洗和電鍍業者在空污的許可條件裡面，它是屬於第二批的公告事業，相關對象包括如果是採噴砂方式處理的話，一年3公噸以上的研磨材料的用量就會符合定義，或你的電鍍酸洗液的設計或實際總量一年達到20噸，或直接做熱浸鍍鋅程序的，或是有機溶劑或酸洗液每年20噸以上的話，它就會符合固定污染源的第

二批技術表面處理業的事業定義，相關的申請步驟我們等一下會詳細說明。其中有關設置許可證的部分，就必須還要再經過技師簽證的程序，業者進來申請固定污染源排放許可證，送件進來之後，我們會先確定它的地目和環評是不是都符合，如果是不符合的話，基本上就會程序駁回，假如是符合的話，才會通知繳費，進行實質上的審查，審查的規則就是我們剛剛提到幾個大的法令規定。如果在審查過程中有不齊全或不完整的部分，會要求補正，假如符合的話，就會核發許可證，或是通知試車。這個部分是整個法令規定固定污染源的許可申請，包括各個階段的審查補正的一些天數限制，請參閱。以上是環保局就許可部分的簡單說明。

主持人（高議員閔琳）：

謝謝環保局，基本上環保局就是告訴大家，如果要成為一個合法的工廠，大概在環保方面要做哪些事情。接下來先請農業局副局長針對現在大岡山的現況，應該不只大岡山，整個高雄地區有很多農地非農用，農地非農用有分兩個問題，一個是農舍問題，豪華農舍問題。第二個問題，是違章工廠或臨時工廠。針對這個部分，尤其近年來大家一直在談糧食安全的問題，特別是台灣糧食的自給率並不是很高，所以到底農業和我們的產業發展，農業局對待農業的發展又是什麼樣態度，是不是先請農業局副局長來發言。

高雄市政府農業局鄭副局長清福：

主持人、各位來賓，大家好。針對違規工廠這方面，游科長以前有在都發單位待過，透過他的都發專業，所以在輔導高雄市一些違規工廠方面，確實有許多的幫忙，但是站在一個糧食自足率來考量，這是一個進入21世紀之後，讓公民很注重的一個議題。過去台灣的發展確實是由農業來帶動工業，然後工業只是一個時代所產生的問題，所以在公民意識上面，以前審查過的大概就是審查過了，最近21世紀開始，幾乎要新設的工廠確實在一些規定上面，例如土地變更上，確實限縮非常大，尤其最近剛通過的國土計畫法，更是限縮的非常嚴重。

我相信，游科長剛才的簡報也會面臨到中央希望地方政府甚麼樣的產業必須要去做整體的規劃，包括你的排放水是不是要做分離使用？包括我們的廢水處理。我相信公民一直在質疑我們，這些工業上面，我們的環評歸環評，但是實際上，確實我們一些經營業者，不是如同我們環保法規裡面去做相關的排放規定，這個必須要我們自己，這塊土地我們的產業需要，但是也一定要按照我們的承諾去做，這樣才能去做相關的一個符合。我們農業局在土地變更上面，也一切依照都發局的法規或地政局的相關法規才能夠去做變更，那我們農業單位也非常的無奈，小小的一個隔離綠帶的限制，是不是能夠符合，有些權責也掌握在別人的身上，例如你們排放是不是符合大排原則？在水利局跟水利會那邊也有他們

自己的堅持。

除此之外，在環保法規上面，例如環評過了之後，你們要去處理，也是一個相關的問題。我相信再過一段時間之後，配合國土計畫法之後，還有公民團體的要求，你們要再去做合法化的過程，也面臨非常重大的問題，我們去參考別縣市的案例，例如新北市，假如有一個違規的工廠的地方，那政府是不是就必須要透過新設立一個工業區，然後將這些違規的廠全部再遷移，原來違規的地方再去做整體的土地變更，這樣才能獲得雙贏的局面，這也是未來的思考方向。

進入到21世紀，全球普遍都會要求，除了重視全球化之外，也會注重在地化的考量，那我們農業的發展，也朝向六級產業去發展，包括我們的生產面、二級的加工業和服務業，我們自己農業方面或許也必須要去突破相關的法令，例如說經發局工業輔導的部分，從治本上面，生產者自己可以做微型的加工，但是這些微型加工是不是能夠上到市面又涉及到工廠的登記，所以我們也必須要去突破。經濟部對產業這樣的幫忙，但在農業方面我們自己是不是能夠找出自己一條微型的加工產業，這樣的話我們農業生產、對食安上面也會比較健全。所以我們農業局最近和工務局去探討建築線的劃定，進一步也和中央，中央也面臨到六型產業要轉型，必須要跟經濟部去做跨部會和法令的洽商，這樣我們的農地維護才會健全。

除此之外也要向業者說明，我們國土計畫法過了之後，配合全國的區域計畫法，相關的土地分區使用和管制也會規定，每個縣市政府必須要落實我們的國土計畫並結合糧食安全做處理。115年或是幾年之後我們必須要達到幾%的規定，所以各縣市政府也必須要制定出來，最少優良農地的面積是多少，然後去劃設，我們也和經發局、都發局去探討，我們能夠變更的土地劃為農三之後，依據土地的空間，農三表示它是可以生產，但是有一些科學園區或道路經過的地區，可以劃為農三，這樣已經把我們產業需求的土地給先框起來。

未來也不能夠說產業需求你就去購買一些特定農業區，特定農業區未來能夠蓋工廠的機率幾乎是微乎其微的，你們產業可能面臨到的，現在非法的，政府一條路要把它轉變為合法，你們也必須要去思考我們台灣產業的發展不是在走人家的代工，我們要如何在你的產業裡面，你的NOW HOW必須要去提升，不然你還是會面臨到產地出走的壓力。除此之外，土地如果說你一直要用農地，農地被工業單位的人炒作之後，農地價格也會提高，那農民生產的成本也會增加，年輕人也沒有錢去購買農地，這個相關性是要去兼顧的。

我們農業除了要維持自主力之外，也要去找出一條路，面臨全球化自由貿易簽訂裡面，我們農業那邊也要去找出我們的獨特性，我們的品質如何的好，除此之外我們也必須要使自己的使用率提高，我們農業才會

有希望，配合國土計畫法之後，這個新法，農業在維持生態方面你要和工廠共存，那一定是依照國土計畫法裡面，我農業發展區域幾乎是不可能變更的，那框出來之後，你們和農業發展區域的間隔，也一定會有一些生態的維護區域。

所以未來不只面對非法的你要合法化，我相信整個經濟部也必須要和產業去坐下來談，談高雄哪邊必須要和都發局談好，哪邊必須要劃設產業需求的，什麼樣的成本，你必須要去做工業的招商，才不會覺得，我要進去工業區你的成本提高，相對的造成國外的競爭力降低，那你也沒辦法生存。那國外，為什麼我們出口量比人家高？剛才經發局也提到，我們的單價比別人低，當然也是有競爭優勢的，但是等到台灣往先進國家邁進的時候，相關的要求也會提高。我們為了要食安或環境，單價一提高的時候，你是不是又要面臨相關的產業轉型？我不可能說每個地區為了你工業，一直劃工業區，這是不太可能的，我們必須要去面臨產業的需求，相對未來環境要求和食安要求也一定會比現行還高，農業的變更我們還是依據農委會相關的一些規定，地方政府影響的可能就會比較少，我們願意就產業和農業的發展需求來和各局處配合，進一步和中央去尋求一些解決的方法。

主持人（高議員閔琳）：

接下來請都發局胡股長發言。

高雄市政府都市發展局區域發展及審議科胡股長怡鶯：

剛才經發局簡報有提到，的確在岡山這個地方，他的螺絲扣件這些產業發展的確是滿重要的發展地區，相對在旁邊也是有很多未登記工廠情況發生，所以基本上我們都發局在做規劃的時候，我們也有考量到這些未登記工廠的量很多，它對地區周邊農地的部分產生很大的衝擊和影響，但是產業發展它是有一定的重要性，我們現在的做法是朝向規劃一個設施型分區，劃出一塊產業園區的位置出來，然後指導這些未登記工廠的業者能夠進入到這個園區裡面，他進到園區之後，對於他的灌排，例如說跟農業之間的灌排分離或是污水處理，一些適當隔離設施的部分能夠得到一個配置，然後對周邊農地的影響也會比較小。

第二個，基本上岡山這個地區，在我們詮釋空間的規劃上面，的確它是位於比較重要基礎產業的廊帶裡面，我們把它認為是在重要產業廊帶位置上面，剛剛在簡報裡面也有提到，現在我們的螺絲產業量雖然很大，但是它單價部分是比较低的，而且對環境的衝擊會比較大，在我們的規劃上面希望這些業者能夠朝向低污染、高值化發展。我們現在有推一個高雄學園計畫，希望能夠整合周邊，它裡面有7所大學，包括第一科技大學、義守大學等等，希望能透過這些學校的研發能力來提升這個產業的產值部分，朝高值化的方向發展，同時對環境的污染也會比較小，在我們的規劃上希望它能朝向這樣的方向。

第三個，剛才農業局副局長提到，未來不管是現在公告的三讀通過的國土法之外，其實營建署一直在推全國區域計畫這個修正案，它裡面針對特定農業區的部分的管制其實就已經把它強制化，在它們的修正案裡面，未來特定農業區它是希望能夠列入一級環境敏感地區，基本上就是它未來幾乎沒有辦法做分區變更這個情況，未來在未登記工廠上面或工廠用地上面希望能夠在特定農業區上面去做變更開發，這個的確會愈來愈難，未來如何顧到產業和農地之間要怎麼做平衡是一件很困難的事情。

我們都發局也有思考一些事情就是，有沒有可能未來工廠的部分，因為現在工廠都是屬於比較平面式的，樓層比較低的開發型式，有沒有可能未來我們的開發是比較朝向立體化的，就是比較高的容積，整個往立體發展，這樣子土地的面積需求會比較少，然後也可以顧到產業的發展。這個部分局裡還在研議這樣的方式。

主持人（高議員閔琳）：

請地政局李科長發言。

高雄市政府地政局地用科李科長建寬：

主持人、各位與會來賓，大家好。地政局針對這個部分可以分三個層面來談，第一，所有的產業或民生都需要土地資源，土地資源的利用概念基本上可以提供人民生產民生需求和產業上發展需求，不管現在做維生或作營利，基本上土地資源的使用都扮演重要的角色。土地資源的延伸，其實岡山地區從原來合併前的高雄縣，非都市土地資源在民國64年就已經辦理第一次南部區域計畫的發布，我們的土地使用管制在民國65年6月1日公告編定確定之後，就開始列入做非都市土地的使用管制。在第一次通盤檢討的時候，當時的概念是希望把土地資源活化，能夠提供產業上的需求，所以在89年、92年那一次第一次通盤檢討是把原來屬於山坡地範圍內的部分，坡度比較平緩的土地希望釋出提供給產業發展。所以那時候的方向要把山坡地的部分，較平坦的土地把它回歸調整為特定農業區或一般農業區，不要受到山坡地保護區相關的法定限制，這是當時第一次通盤檢討的方向。

第二次通盤檢討是民國97年，其實這個發展方向還是維持沒有變，還是希望提供土地資源能夠大量釋出去做產業發展需求的供應。可是在98年發生莫拉克風災之後，整個土地資源的規劃方向做了180度的大翻轉，開始回歸到以環境保育為原則，所以在98年莫拉克發生之後整個內政部營建署針對區域計劃通盤檢討的方向180度大轉彎，希望把原來屬於環境敏感地區的土地儘量回歸到原始條件。所以那時候變成，第一個，原來是以產業發展的土地資源供應為導向，經過天災之後翻轉，變成以回到環境保育方向的規劃使用為目標。從這個轉折才會衍生出來現行我們針對土地資源使用的意義，目前公部門針對土地資源的概念是回歸到以環

境保育為原則的方向，剛才環保局也有提到相關的部分，針對環境的親和度，或者環境之間概念上和它共存，這個概念之下造成目前整個土地資源配置概念上的大翻轉。

第二個，剛才農業局副局長提到公民意識抬頭的問題，雖然土地的規劃方向有大轉折，但是在符合條件之下土地資源的改變應用，基本上還是有法令制度、還是有可以變更的管道存在，剛才談到公民意識抬頭之後，接下來再怎麼做，程序上面也新增一個公開展覽的程序，這個程序就是開放給非特定對象，包括土地所有權人、非土地所有權人和公民團體都可以，公開展覽期間你可以針對這一次打算要做一個通盤檢討或區域調整的作業都可以去表達你的意見，這個意見就會有結果，不管地方政府或內政部區委會在審議過程來講，是非常重要的參考意見。所以100年11月9日就修改法令條文，增加公開展覽的程序，目的就是要迎合公民意識抬頭之後必須要有公民參與的管道，所以在作業程序上就增加了這個部分。

前面講的這二個東西就回歸到今天話題的焦點，針對岡山地區現行條件發展的過程來講，剛才經發局有做一些報告，目前地政局和經發局也針對工廠管理輔導辦法第33條，已經劃定的特定地區的內容，剛才有報告，有3處是一般農業區、12處是特定農業區，這12處特定農業區，按照目前輔導辦法必須先把它調整為一般農業區，這個特定農業區調整為一般農業區目前法令規定有它的基本條件限制，它必須符合它得調整的要件，比如它已經不符合劃定為特定農業區的條件，包括已經有遭受風災、水災重大災害，造成它的生產條件改變等等，它有一定的標準。這個部分來講，現階段已經劃定為特定地區的範圍內這些特定農業區調整為一般農業區，目前有一些政策上的個案在做進行，那部分程序目前還在進行中。

至於那些劃定特定區以外未屬於特定農業區裡面目前現存的工廠，未來有沒有機會走向合法化的程序，剛才農業局和都發局有提到，目前針對農地資源的管制上面有它一定的規劃條件，以目前的條件來看，如果它是位於目前的特定農業區或者是第一級農地的條件之下，在未來的可能性幾乎是微乎其微，所以在這邊我必須坦白向各位說明。

總結剛才所說的內容，針對我們今天要討論的特定地區裡面輔導合法的過程，屬於那12區特定農業區的案件，我們目前程序都在進行中，至於非屬於目前劃定特定地區以外要去做特定農業區調整一般農業區的話，除了必須符合基本條件以外，在全國區域計畫或未來高雄的區域計畫發布和最新的都市計畫法來講，相關科目的限制之下，是不是還有機會再去走一個調整一般農業區的話，這一點目前來看它的機會是比較低的。

主持人（高議員閔琳）：

討論到這裡算很清楚，其實很多工廠他如果沒有在特定農業區裡面又符合相關規定以外，基本上他很難去就地合法。我覺得這是經發局的課題，怎樣讓這些沒有辦法就地合法的想辦法輔導、遷移，這是你們的工作，真的頭很痛。接下來請岡山區長表示意見。

高雄市岡山區公所林區長清益：

感謝高議員召開這個公聽會讓產官學者面對這個農地蓋工廠、蓋別墅的問題，這是一個事實，剛才市政府很多長官也都面對這樣的問題，如果這個問題不解決對高雄市、對岡山地區、對國家都是一個傷害，事實上這些工廠附近的農地已經沒有生產能力了，岡山地區的土地那麼大，工廠那麼多，其中大部分是農地，建地不多、工業土地也不多，為什麼會有那麼多的工廠？就是因為我們有臨時工廠登記這件事情發生，因為有臨時工廠登記這件事情導致很多產業當然就朝成本最低的方向來走，這些問題大家要來面對這個現狀和事實，然後大家一起來解決。

我覺得如果能夠朝產業園區這個方向來規劃，把整個嘉華地區規劃成一個產業園區，當然這個會牽涉到中央，如果市政府經發局願意來主導，配合都發局和地政局一起向中央來爭取，這個地方成為一個產業園區，這附近除了嘉華地區以外，岡山還是有很多其他的農地也是蓋工廠的，這些地區我們可以輔導它進到園區裡面來。是不是建議中央把臨時工廠這個部分廢除，除了工業區土地以外，其他的土地不可以核發臨時工廠，這樣子才能根本解決農地蓋工廠、蓋別墅的問題。

感謝主持人高議員把這個問題公開，包括市政府、業界和學者，希望中央能夠重視這個問題，這個問題不只發生在岡山地區，大家都知道，仁武那邊也是有很多農地蓋工廠的事情，大家要一起來面對，否則這個問題會永遠存在。在工廠附近農地的這些農民和地主，其實他們是最大的受害者，因為他們的土地根本不能使用，他種出來的東西要賣給誰？如果我們產官學者實際到現場去看就知道，那個農地到底有多少是真的在從事農業使用，其實都已經符合生產條件已經改變的這個事實了。所以我們建議市政府能夠向中央爭取，把這個地方規劃成一個產業園區，落實產業發展，讓我們的產業界可以正大光明的來進行產業生產。

主持人（高議員閔琳）：

謝謝區長，我們先請兩位里長，其實今天比較直接相關的里長都沒來，一位是華崗里許里長因為身體的關係要回醫院回診，一位是嘉興里黃富藏里長因故沒有辦法來，其實嘉興和華崗是最重要牽涉最多的地區，周邊大概就是為隨、台上一帶，接下來請台上里李里長發言。

高雄市岡山區台上里李里長金本：

高議員、各位長官、張董事長、區長、各位與會來賓，大家好。針對這次農地農用公聽會我第一次參加，各位的說明讓大家知道現在的產業是怎樣，關於農地農用剛才區長有提到，我本身也是農事小組長，我們

那邊的工廠旁邊還有一些農業用地在種植，它生產的東西不知道要賣給誰？他賣出來你們也不知道有沒有毒？我覺得附近的農地都已經受到污染了，包括空氣污染和水污染，甚至地下也受污染了，所以這個地方要開放也好，一些污染的東西、污染的事件希望要加強，然後麻煩各位長官和相關單位放鬆一些申請條件，因為業者花了那麼多錢是為了生計、為了把自己的事業做好，你們三兩天不讓他通過也不合格，他們只關心這樣沒心去經營那個工廠。所以是不是有更好的方法可以讓他們合法化，讓他們可以安心創業，然後研究更高科技的產品去和世界各地競爭。

主持人（高議員閔琳）：

接下來請三和里陳里長發言。

高雄市岡山區三和里陳里長泰龍：

高議員、區長，各位長官，大家好。我們山區比較怕空氣污染，山上種植的棗子和芒果樹葉上都有一層灰，包括屋子裡面也一樣，全部都受到空氣污染的影響，區長說要把他們限制在一個園區裡面，這樣也是可以，但是空氣和水污染的問題要特別注意，尤其排水要做好，雖然它是在園區，但是污水會排到外面，我們抽水灌溉棗子和芒果這些水果樹也不放心，我們也不敢鑿井，如果要用自來水灌溉，農民根本負擔不起，不可能用自來水灌溉這些果樹，農民沒有這麼多錢，所以廢水排放和水利灌溉一定要隔開，這個部分要做好大家才敢做農業。

再來是畜牧的部分，以前這裡有養羊，現在都不敢養了，因為空氣污染的問題不能解決，羊群也是很敏感，會受到嚴重影響，這個部分請長官一併考慮要怎麼處理，如果要放在同一個地點的話，我們要怎麼做，大家再想一個比較妥當的方式。謝謝。

主持人（高議員閔琳）：

謝謝里長。請副局長補充回答。

高雄市政府農業局鄭副局長清福：

主持人及各位來賓，剛剛里長有提到，但我在這裡要說明，我能夠體會里長的憂心，在此向里長報告，我們岡山的棗子都是有得獎的，品質也不錯。我們在棗子、農產品推出銷售之前都有做檢驗，目前岡山的農產品都是安全的。針對你們憂心的問題，其實環保局對於水和土壤是否受到污染都會監測，目前岡山地區沒有在環保局公告控制的污染場址內。所以岡山的棗子等等的農產品品質還是非常好的。以上向大家報告。

主持人（高議員閔琳）：

謝謝副局長。我想先整理一下，今天大概有幾種不同立場，例如環境保護的立場、環保團體的立場。很多環團都希望政府應該要盤點所有的工廠和未登記的，或者是臨登的，或是違章的，應該具體去盤點，要去推算我們的產業需要的用地到底有多少，然後做進一步的輔導。業者部分我最後再講。

另外一個部分就是農民，農民有耕種的問題，或是耕種出來的作物不能食用，會不會遭受到水污、空污這樣的問題。在地居民也是有居住環境污染、健康、飲食安全等等的問題。

講回來最後一個部分就是業者，業者又分為三種，第一種就是合法的，甚至是在本洲工業區裡面的，他們可能要面臨的是在台灣以及跟世界各國的競爭，譬如說他們怎麼把產品高質化。如果他的中下游廠商是未登記的或是違章的，如果我們全部都取締，勒令停工，他們可能也沒有辦法繼續生產。所以合法工廠大概會面臨的問題是這個。

另外一種是取得臨登或是試圖取得臨登，想要就地合法的這些工廠，他們要面臨的問題大概就是整個輔導的過程。因為他要涉及的法令實在太多了，包括區域計畫法、工廠管理、都市計畫、環保法規、消防法規、建築法規、農業法規等等，甚至按照現行規定，剛才其實也有提到，譬如說公共設施要有多少，要有隔離的廊帶綠帶等等。如果全部要符合這些，其實相對來講也並不容易。今天出席的與會代表剛好有兩位業者，一位是螺絲工會的理事長，剛剛我們講到植牙的部分，張董事長剛好就是在經營這種高質化精密螺絲的部分，所以等一下我們請張董事長來跟大家分享。另外一位是嘉華工商促進會的秘書長，他其實就可以代表整個嘉華地帶，目前要取得臨登，或是可能沒有條件取得臨登的這些工廠目前面臨到的一些問題。所以取得臨登的，或是未登記也沒有條件取得臨登的工廠未來要怎麼走，而取得臨登的在屆期之後，他們還是會面臨被開罰的命運。最後要怎麼解這個結，我們接下來就請兩位企業界的代表發言。

首先請台灣區螺絲工業同業公會張土火理事長，也是安拓公司的董事長發言。謝謝。

台灣區螺絲工業同業公會張理事長土火：

謝謝高議員，各位產官學界代表以及在座的里長大家好。我擔任理事長已經一年多了，擔任副理事長九年，我現在是螺絲公會的理事長，也是台灣口腔生技醫材學會的副理事長。我製作螺絲已經有四十年的經驗，體會滿多的。

台灣的競爭力在哪裡？在2013年的時候，我們是全世界的螺絲王國，但是之後就被大陸取代了，因為薪資調漲和原料的問題。我一直認為台灣的產業應該是整體的看法，像我們目前面臨三個最大的問題，一個是材料的問題，中鋼、中龍的材料貼近國際市場但是沒有貼近大陸市場，大陸出口到越南的材料比台灣便宜30%左右。

另外一個問題，因為我們的材料佔一般螺絲的62%左右，除非是做高質化的、汽車的或是特殊的螺絲等等。汽車的部分在螺絲產業的供應量佔30%，廣義而言有達到40%。材料是佔最大的部分。

另外，環保的問題，在一年半之前，由於環保意識抬頭，一些不合格

的電鍍廠都關掉了，現在我們COD的排放量是在100以下。但是都歸到永安和本洲污水處理廠，然而處理的額度和處理廠都不足。這也曾經跟經發局及環保局反映，中鋼本來要協助這方面的問題，但是他們說因為處理量不夠，一天只有650噸的污水量，他們不處理。後來很感謝本洲產業園區，他們自力更生，現在我們的園區裡面還有足夠的三、四倍的量，永安那裡已經沒有這個量了。他們現在是以ROT來處理，這樣就可以解決我們中期的問題。

接下來是長期發展的問題，我們也跟經發局討論過，想以一個高質專區來處理。剛剛整個概況，游科長報告得很詳細，如果高雄市政府各單位像剛剛經發局報告的內容做的話，我們螺絲產業還有救。我們現況的問題，就是因為之前產業的分工沒有分工好，還有國土的土地規劃沒有規劃好，沒有管理好這些工廠，產生像現在已經成定局的情況。因為土地成本佔經營成本三分之一，興建廠房、購置設備以及周轉資金等等都是非常龐大的。現在工業用土地很難買，買到一坪十萬元以上的土地，要業者怎麼做。所以就地合法，還有臨登的就地合法是勢在必行的。

我之前也跟林區長討論過，也跟之前的袁德明區長討論過，也有建議市政府如何把嘉華地區，甚至其他地區，將申請臨時登記寬限到109年，但是很快就會屆期。沒有臨登的，怎麼去輔導他們可以臨登，而臨登的部分再儘快合法化。但合法化也要合乎整個環境保護、農業等等的標準。所以我的建議是，要開放合法化，但是要有條件，像剛剛都發局所講的，怎麼做容積率的比照，輔導他們把旁邊的土地規劃好買下來，以建置一、兩個樓層的方式，岡山地區有一些小螺絲工廠是可以這樣處理的。像我們在高雄科學園區都是有五樓的樓層，我們把加工設備也放在上面。全台灣製作螺絲的工廠來講，我們公司在程香里的工廠有四、五樓，我們都把設備放到那裡，一般而言，熱處理器的部分都放在上面。這是可行的，這樣土地就空出來了。土地要合法化，我想廠商也要有共識，要配合建蔽率，也要符合環保標準和排放標準。

但是以電鍍來講，明年的排放標準已經提高到要在COD80以下，這會產生電鍍成本增加的問題，目前我們已經高過大陸的電鍍成本50%了，如果再調高標準，可能會產生電鍍成本增加。所以目前我們的螺絲，剛剛游科長報告的是102年的，我們全年是成長10%，今年可能會衰退5%。我們今年10月份衰退了15%；11月份衰退了12%，但這是因為前年的景氣太好了，所以上半年度沒有衰退，是下半年度衰退。以上簡單跟大家報告。這個產業需要政府做很好的土地規劃。

剛剛提到地方的污染，我認為不見得有特別大的污染，污染的部分只有電鍍而已，還有線材廠酸洗的部分產生污染，其他的部分例如空污，希望各工廠要像全世界的工廠一樣要雨污分流，排氣的部分要做空污的處理。其他地區像越南和中國大陸的新建工廠都做得很好，也是我們這

個產業界應盡的責任和義務，要保護大自然的環境。因為整個溫室效應那麼嚴重，我們台灣還好，大陸還有沙塵暴的問題，我們算是滿幸福的。所以在此也要呼籲本產業界，盡量跟市府經發局爭取，請經發局各相關單位幫忙就地合法，但是廠商應該要重新規劃道路，要拆廠房，開闢道路及排水，要做到雨污分流，還有把空污排放處理配合做好。

螺絲產業還有很大的願景，但是這幾個問題如沒有解決，我們螺絲產業每年會衰退10%，這是非常嚴重的問題。我們現在呼籲中鋼跟我們合作，像中龍一年可以做40萬噸，但是他不做，他做20萬噸，這樣就會虧本。如果能做40萬噸的話，我們這個產業才會升級，我們也不用跟林岱樺立法委員去爭取申請從中國大陸低碳鋼進口64萬噸，但是被擋下來了，因為鋼鐵業不讓我們進口。我們的東西都是做外銷的，你不進口如何去跟大陸競爭。我們不是只做內銷，如果只做國內市場，不進口是可以的，但是外銷就要跟國際競爭，又與中國大陸相較，他們的產量鋼鐵一年有七億多噸，佔全世界出口的產量50%以上。他們前年出口就有5,000萬噸，再來是9,300萬噸，今年也成長30萬噸，向全世界傾銷，還好歐盟碳鋼螺絲有課反傾銷稅74.1%，所以我們台灣的產業還能生存，如果沒有這方面的傾銷稅對大陸的限制，我們台灣真的沒有辦法跟他們競爭。所以在此也希望政府能設定扶助產業升級和轉型。

除了嘉華工業區之外，其他的農地我知道在臨登之後也申請了400多件，有的臨登之後，有達到申請變更的辦法裡建蔽率的標準，也合乎環保標準，我想其他的地區也相對不影響農業，不影響其他相關的部分，如果合法的話，我希望能變更合法化是最好的。

至於有很多人買農地來變更的話，政府也有獎勵變更，如果是鮭魚返鄉使用的農地，在中部不用變更就可以合法使用，但是不能賣地。你變更的土地，像研發和新興產業等重大投資，有很多是買農地來變更，但是變更的過程中也是要求各方面都要合法，要達到環評的標準。我想這是政府要發展整個產業跟環境平衡都要重視的，但是也不要因為環境問題和農業問題就影響整個台灣的發展。因為台灣是個島國，只靠出口加工而已，我們並沒有很多的資源。請議員和民間代表要幫我們這個產業發聲，對我們多多輔導。謝謝。

主持人（高議員閔琳）：

謝謝張理事長。接下來請嘉華工商促進會的秘書長發言。

高雄市嘉華工商促進會楊秘書長秉達：

主持人以及各位來賓大家好。我要再補充一下為什麼張理事長說這個臨時工廠登記對我們當地的產業這麼重要。其實我覺得它是一個很好的法令，因為它把未登記工廠分成兩個部分，第一個是可以申請臨時工廠登記證的這些工廠，另外就是不能申請，因為是97年之後才建廠的，有可能是因為高污染，所以不能申請的部分。如果之前我們的高雄市政府

都沒有辦法處理這些申請臨時工廠，或是沒有申請未登記的工廠的話。我覺得可能要靠臨時工廠登記證，把他們區分成兩個部分，一個部分是低污染，而且是在97年之前已經設立的舊有工廠；另外就是最近才蓋的，可能覺得最近土地蓋工廠之後會有利益的這些不是之前就開始的工廠。區分這些之後，我們的市政府才可能行有餘力來取締這些，也就是臨時工廠登記證已經有管制了，也比較好控制，也比較好鞭策了，而接下來的心力就可以來對付這些沒有加入臨時工廠登記證的工廠。這才是有可能的。

現在我們高雄市政府事實上也是往這方面來發展，我們一方面就是加強取締，一方面就是輔導。但是我們促進會裡面的會友可能會遇到一些問題，就是我們去查的時候，他們說我們已經有申請臨時工廠登記證了，只是我們還沒有拿到臨時工廠登記證。可是現在我們的經發局、地政局和農業局，只要還沒有拿到臨時工廠登記證，不管你有沒有在申請了，都還是必須要罰錢。可是因為我們高雄市，尤其是嘉華這一邊，我們這一次送進去經發局的案件非常多，導致他們辦理的時間更長。但是在這段空窗期中，其實我們的業者都很願意配合，只是政府單位所需要的時間可能比較長。變成他們已經有意願去申辦了，但是卻面臨到跟不想去申請的工廠同樣的狀況，還是要被罰錢。這部分我們之前有請教過經發局，經發局給我們的回應是，其實法令規定就是這樣，在還沒有拿到之前就必須要罰。

所以我們是不是可以探討一下，我們申請多久的期限之內必須完成，或者在這段期間內可以減少罰款之類的。這是我們會內目前滿多會友遇到的狀況，在此提出來跟大家討論。謝謝。

主持人（高議員閔琳）：

這個部分是不是可以先請經發局初步回應一下。

高雄市政府經濟發展局工業輔導科游科長淑惠：

謝謝主持人。針對剛剛秘書長提的問題，我剛剛提過產業發展和環境保護並重的原則之下，法令的規定我們還是要遵守。在還沒有拿到臨時工廠登記的時候就是違章工廠，對於違章工廠，我們就是一視同仁。我想處罰的目的也是希望業者能夠加速辦理後面第二階段該做的環保設施，或是結構證明、安全證明這部分。如果今天是業者這邊都已經準備好了，送進來經發局之後，是我們的辦理速度太慢的話，我回去一定會督促同仁儘快協助業者。

但是反言之，有些業者對於提出二階段的文件的速度真的很慢，你說要在這段期間不要對這些業者課予任何罰責，我想是比較難，因為法令上的限制。不過我們可以做的就是去檢視業者所面臨的困難，由我們來協助業者來加速這方面的進行。

因為政府的罰責，每一次罰了之後，都會給予一段改善期間，在這段

期間之內，我們盡量在下一次可能開罰之前協助業者把這些二階段辦好，拿到臨時工廠登記證。

主持人（高議員閔琳）：

接下來我們請今天的學界代表發言，我們就按照距離先請坐在離我最遠的老師先發言，請林教授給我們一些想法。

成功大學都市計畫學系林助理教授漢良：

我試著去理解大家所談的問題，第一個是螺絲產業的競爭力在哪裡。有兩個很重要的部分，第一個是低價，這個低價結構是一個高科技配合下游工廠的低成本，才能夠合在一起。這好像是我們現在最大的困境，就是螺絲產業的競爭力在哪裡，它同時面臨產業升級的過程當中，傳統的螺絲業還是存在。所以它是一個高科技跟傳統合在一起的產業，低價變成是一種面對國際傾銷必要的競爭力，好像對台灣來講是這樣。

第二個問題是產業升級的過程當中，在岡山來看的話，事實上他有成功的案例和經驗，他們知道要怎麼走才會成功，所以我們剛才看到有報告到不管是醫材或是汽車等等的東西。但是他們面臨到最大的問題是環境保護的問題，因為環保的問題使得這個產業跟農業不能共生，甚至跟居住不能共生，跟環境不能共生，所以他最大的介面是污染的問題。所以綜合來說，我認為經濟的問題還是要用經濟的問題去解決，經濟的問題如果用法治的問題去解決，我們完全對不上話。所以這裡面最大的問題是成本的概念，我們應該要怎麼做，成本才能解決這些問題。

所以我對今天討論的議題有一個概念，就是關於合法化這件事情應該有的概念是什麼，就是只有法治上面的合法化，只有環保規定的合法化，這樣的話，你的本質就失去了經濟那部分的東西。所以有關合法化這些問題，應該要跟產業的升級和法治等等的問題全部都納入這裡面，就是當我們談合法化的時候，必須要把產業升級的觀念跟增加競爭力的觀念，以及環境保護的觀念都放在裡面的時候，而不是純粹從法律去看。否則我們就會變成那邊就是那邊，這邊就這邊，完全呈現對立的狀態，這樣是走不出一條路的，所以必須要合併解決。如果你問我個人的意見，我覺得游科長提這個策略，或是走向園區的這個策略應該是升級最必要的事情，就是解決升級，解決環境保護，也就是電鍍污水處理等的問題應該要走的方向。

然後就地合法或是臨登的問題，我認為都解決不了產業長期的問題，你可能解決了現在的問題，但是你解決不了未來的問題。所以它的成本會愈來愈大。臨登就是對於污染的成本等等的問題要個別處理，個別處理的話成本就大，集中處理的話成本就小。但是現在的問題就變成臨登的工廠要怎麼集中到產業這邊來，就必須要有其他的概念，所以這就是我說的要回到升級和創新的概念。所以剛才胡股長提了一些概念在裡面，譬如說廠房不再是一個鐵皮的廠房，是一個比較高的容積率的廠房。

但是可能更好的概念是，我們為什麼一定要在降低成本的時候，對於工廠是要設立一個工廠，為什麼不能像開個店一樣去租一個工廠，如果不行就退租這個工廠就好。所以當你如果說要從事低成本的話，你自己設立一個工廠的成本跟去租一個工廠，已經合乎規定的，我想要進入這個產業就進入。在這個園區裡面，不管是設備等等，都可以競爭，就是高科技的設備也有，二手的設備也可以，因為這樣流通的話，你的成本是不是會更好。所以解決這個問題，我覺得必須要的概念是什麼。就是螺絲產業面對未來二十年的競爭，你的商業模式是什麼，你的上下游產業的關係，是用現在的模式去組合，現在的模式就是過去的結構，而不是新的結構。不管你的建築類型，你的產業成本結構都是舊的結構，你不是一個工業4.0，我看是連2.0都沒有的結構，如此是不可能走出解決方案的。

所以我們必須要有更彈性的螺絲工業產業模式，我覺得可以解決這些問題，就是很多概念要處理掉，就是我們剛剛講的這些概念，就是你怎麼降低成本。你是不是就一定要買地設工廠，我可不可以租一個工廠，就好像我要經營一家服飾店，我就去商店街租一個店面，進貨就可以經營了，如果不行就退出，利用二手的設備，而且如果產業能夠集中的話，才能創造更大聚集的規模。

而且我認為螺絲工業還有面臨未來挑戰的問題，譬如說3D印表機的問題，利用3D印表機列印，很多扣件的需求就會比較少，所以應該會有其他更重要的就是，如果存活二十年、三十年，甚至五十年要面臨到的問題會更多。

所以這個園區裡面，就是經發局所提的嘉華地區，我不知道這個園區的概念是什麼，但是如果是分散的話，它的規模是什麼。這個園區應該有的譬如說像技術、知識、勞力以及電鍍污水處理等等的結構，是不是能夠容納這些。它未來蓋起來的型態是不是像現在工業區的這種型態，還是另外一種新的商業模式的廠房型態，我覺得這些全部都是要調整的，每次調整一點點，就是解決一年或兩年的問題。但是五年或十年，產業環境改變了，這個基礎架構不存在了，或是要每個廠商自己去滿足這些不管是空氣或是水污染的處理，我覺得你的競爭力會愈來愈小。因為你要負擔那些成本，你不能共同負擔那些成本的話，你的成本會愈來愈大。所以這一定要在一個成本的觀念去思考這個問題，所有的不管是園區的開發、設計、土地問題要一起過來解決這個問題。

最後就是法治的問題，我們今天在這個公聽會裡面可以瞭解到這個問題牽涉到農業、都發、地政及經發等等很多的單位，但是我想這個問題如果在中央應該類似需要一個行政院院會這樣的跨部會的組織去主導這個政策跟方向，不可能讓這幾個單位各自在自己的職責或是法規的限制之下去解決這些問題，這是不太可能的。我認為以高雄市是一個直轄市

的格局上面應該可以有自己的…，我跟我的同事在聊，譬如說像桃園剛升級完，大概要十年的時間桃園的文官才有可能像高雄的文官這樣的資質，但是我是覺得直轄市的文官要到中央政府的文官這樣的認知可以進一步再去努力，像這些東西都是可以突破的，只要有好的架構的話都是可以突破的，這個東西就是要有類似行政院院會這樣的組織去做跨部會針對問題、方向去帶領，把這個問題拆成很多部分，農業局來配合，都發局來配合，到最後到底解決了什麼問題，可能亂七八糟，我們也不知道我們解決什麼問題，搞不好創造更多問題出來，所以我想最重要的觀念就是說合法化這件事情不能只是在法治上合法，必須要把其他這些經濟的概念、產業升級的概念、競爭力提升的概念，跟其他農業、居住共存的概念一起都回到怎麼做是成本最小的概念才可以解決大家的問題。

主持人（高議員閔琳）：

謝謝林教授。接下來，請義守大學公共管理學系吳助理教授明孝，我們現場有另外一位關心這個議題的人，就像我們剛講的仁武區也有很多這樣的人，就是邱議員俊憲到場。邱議員也是很認真的議員，上個會期也是本會優質的議員，他剛也是趕去黨團開了一個記者會，所以今天比較晚到。接下來就請義守大學公共管理學系吳助理教授明孝，謝謝。

義守大學公共管理學系吳助理教授明孝：

謝謝高議員、邱議員，還有在座的市府各位同仁、業界、民眾代表，大家好，大家午安，我是義守大學吳明孝。不好意思，早上8點有課，8點到10點的課，因為是10點開始，那時候我剛下課，所以再趕快從義大衝過來，有點遲到，不好意思。我想延續剛剛林教授的發言，因為我本身主要的學術領域是在法律的部分，特別是憲法和行政法，所以有一些部分我們對合法跟違法的概念，我想大概先分享一下我的看法。基本上法律特別是在行政法這一塊其實是調控的工具，就是說我們看一個事情不是說表面上是合法還是違法，所以他一定是對或錯，特別是在行政法這個層次，其實有時候沒有絕對錯或對的問題，而是涉及到我們怎麼去分配那個利益，所以我以下的發言大概就分幾個部分也給大家參考。第一個部分，我覺得就政府的功能來講，不管是面對產業、環保或居民的權益，我覺得我們最基本的任務是基礎環境的建置，就是說產業也有它要發展的空間，人民也有發展的空間，所以我們現在所面臨到的問題是所謂利益的衝突，可是這利益的衝突要怎麼去解決？這其實是政府最主要的功能，必須要去平衡。解決的方式，我覺得大概有幾個，就是我大概可能比較談大方向，可能就是我們未來在思考這個政策再更細部怎麼去做的程序。

首先，第一個就是政府的作為，不管他要執行法律或執行公權力其實都是跟基本人權有關，所以我想基本人權是第一個界線，當然這個部分在台灣過去十幾年政府在面對產業界需要解決問題的其中一個就是土地

，土地就是直接徵收，所以你會發現這個模式是失敗的而且是錯誤的，否則的話，今天馬政府不會走到這個地步，事實上不是馬政府的問題，很多東西其實扁政府時代也有，所以我舉個例子，譬如說如果以工廠輔導法這個部分，我認為這不是一個很正確的政策和成功的立法，如果沒有記錯的話，工廠輔導法是民國93年就訂定，現在是民國幾年？現在是民國104年了，換句話講，我們現在的問題都在解決歷史共業，其實應該這樣講，就是說我們講有關農地的非農用或是像這樣的違章工廠到處遍佈，那不是今年或去年才發生的，這已經是長期存在，93年曾經提出一個作法，我相信在民國93年的時候各位都還不是在這個位置，我也還在學校唸書，大家都還在學校唸書，可能還有些高普考還沒有考上，所以大家會發現我們現在什麼叫做新政治，我們新政治大概花一半的氣力去解決過去二十年、三十年的歷史共業，這個其實是最頂尖的歷史共業，所以我們就可以證明如果93年當時工廠輔導法的這個作法是成功的，我們今天就不會再開公聽會，代表這個作法是失敗的，也因此工廠輔導法最大的問題就是除了基本人權之外，另外一個是我覺得當時是以經濟部為主導的本位主義立法，等於是你很難想像工廠輔導法去排除區域計畫法、排除農業相關法規、排除環保法規，其實你很難想像，特別是排除區域計畫和都市計畫法規。導致的後果是什麼？我舉例來講，譬如說行政法的每一個次領域像我們有農業、都計、環保的法規都是各司其職，各有各的功能，如果發生問題要去處理的時候通常可能不會只有單一行政領域，必須跟著調，可是政府往往的立法就是有一個部會比較強勢就去主導、就排除其他法規，假設我舉例來講就像這邊有螺絲零件，一輛汽車有不同的零件有不同的功能，今天能說我只要改這個零件，其他都不用改，這個零件去排除其他零件的功能，難怪台灣這輛車現在零零落落，所以這就是我們最早中央政府在規劃政策時特別是在法治的思考上非常錯誤的作法，當然未來我們希望不要再犯這樣的錯誤。

具體來講的話，政府如何做一個基礎環境的建置？首先第一個層次，我覺得這個部分大家也是不清不白的，但是這個觀念大家都有，就是成本和效益分析。因為我剛初步聽下來和之前主辦單位也給我一些基本資料，其實我就可以理解以目前…，當然這個部分不知道是不是有錯？如果講錯就請大家指正，就根據剛大家的講法，就是說如果站在螺絲產業的立場，因為目前已經有一個群聚的效果而且也具有重要產值，現在統統都關起來當然也是一個很大的傷害。另外站在土地所有人的立場，最主要是農地的所有人立場，他是認為說這個土地其實也沒在種東西，那也不能給工廠使用，因為違反農地農用，但是實際上又沒有在種東西，所以對地主來講，土地沒有辦法發揮它的經濟價值，沒有辦法自由的使用做一個處分，所以那也是一個限制，對地主也是一個傷害。對附近的居民來講假設螺絲工廠有公害的問題，但是政府卻也沒有去解決，對他

還是傷害，所以我的意思是說我們這樣的利害相關者一直沒有做很有系統的分析。我舉例來講，假設我們站在保護農地的立場，到底目前農業的重要性如何，我們有沒有去做評估？所以現在個人就很好奇，譬如說現在我們在劃定一般農業區、特定農業區，可是為什麼它是被劃一般農業區和特定農業區？劃定的標準有沒有舉證？或是說有沒有數據資料去證明？或是說不管土地的區位還是土地的價值？但還有一種情況就是有些情形可能是對未來的預測，但是我覺得這都是必須要列入評估的。

具體來講，如果以螺絲的部分可能有幾個層次，第一個層次是從國家和環境的立場，我們講成本效益評估。什麼叫做從國家和環境的立場？譬如說螺絲產業，我們當然講這也很重要，每個產業其實都很重要，它是台灣經濟的基礎，這可能是得到的效益，但是如果從整個國家和環境的立場，假設這塊土地並沒有適當的利用，那有沒有可能造成更劇烈的天然災害，這是一種；另外一種是可不可能造成土地的污染和永續無法使用？這種就是成本的問題，但是我們這個資訊其實是一直沒有被呈現。沒有被呈現的話，大家就會各說各話，所以這種是政府的確應該要來做的，我們必須要有基礎的、精確的和相對正確的資料才有辦法去做評估，因為沒有這些資料沒有辦法做成本效益評估。

第二個部分是業者的成本效益評估，這邊主要的層次就是談這一個，譬如業者談他的成本問題，他對經濟產值貢獻的問題。但是第三個部分是有關當地的居民，當地居民又分兩種，第一種可能是已經座落在那個地方的土地所有權人的成本效益問題，以及附近可能受到影響的利害關係人成本效益的部分。我覺得如果說可能一個層次評估出來，我們才有辦法進一步再去找一個更細的解決答案，所以沒有絕對的說一定是誰對或誰錯，但一定是經過評估之後才有辦法比較到底這個作法是不是利大於弊，如果是利大於弊，可是那個弊要怎麼去處理，這就是第二層次。一般而言，我們不管是在都市計畫或是在環保的法規為什麼會有一些設計？其實主要是我們講的外部成本內部化，也就是說沒有錯今天廠商可能會賺到錢，可是你的外部成本，我們從環境影響的角度來講，你在那邊可能對於土地的使用做了傷害，或是你可能造成公害外溢到別人的效果，那其實也是成本，可是這個成本在你的營收報表看不到。講真的，如果用這個標準來講，六輕現在最大的爭議是都有賺錢，每年的報表都很漂亮，可是他的成本呢？在六輕的報表是看不到的，所以你看這個問題就延伸到這個部分，呼應剛剛前面那個效益的評估和成本的評估其實是要更多元的，或是說隨著現在社會科學上面的發展其實有更多的工具會出來，這個東西應該都是要被放進來考量，特別就是那個外部成本。本來你在賺這個錢跟製造外部成本就不應該給全體社會大眾來承擔，所以這個東西你要去內部化。第二種，假設我今天可能的確這樣的成本效益出來，這樣的作法一定有些人會犧牲。接下來就是這些人的犧牲有沒

有辦法再用其他的機制補償回去？所以像我剛才講的這些部分就會反應在我們的政策規劃和法律的設計。我想因為剛剛講的像有關土地變更，因為很多更細節的東西其實因為我還沒有辦法掌握到那麼清楚，所以我大概跟大家分享一下我怎麼樣去思考這個問題。

第二點的話，初步看來我個人也認為臨登不是一個長遠之計，最主要是因為臨登破壞了其他法治原來應該發揮的功能。以目前來講的話，我們最大的問題就是有關農業、都市計畫跟區域計畫的國土規劃功能，就是說我們現在法律訂一套，但私底下執行反正就很多問題，所以如果以螺絲這部分來講可能長遠之計還是要回歸到都計跟區域應該發揮的功能，就是土地規劃使用。因為土地規劃使用如果是有系統性的設計就可以發揮剛剛林老師講的，許多的社會成本是可以把它最小化，舉例來講像剛前面有業者談到說，如果要臨登，能不能再做灌排分離？灌排分離講這麼簡單，我們這邊沒有水利局的，光要設立水利系統，這邊要拉污水下水道，最近為了污水下水道要徵收污水使用費發生什麼事情，大家都知道，就是說那是整套規劃的，不是我今天只要臨登過了，水利局就立刻幫你做個排水道，沒有那麼簡單，他必須要整體規劃，所以為什麼它是屬於國土規劃的問題，是屬於都市計畫跟區域計畫的問題。這個東西是在這個階段都要通盤去考量，譬如說包括空污的問題、綠色隔離帶的問題，還有最主要的就是污水處理的問題，其他可能就必須那樣做，未來可能就是走產業園區。

不過，我再補充前面談到的，我們在對於土地產業園區這樣的思考，我覺得過去是有一個迷思，就是說業者要什麼，反正政府就說基於公眾利益，所以我就去幫你找土地，那麼我幫你找土地的方法，當然是回歸到地政去解決，看是我要用重劃，你們不要重劃，我就跟你徵收，徵收就有抗爭，所以在過去這套模式裡面一切都合法，但比較缺乏社會正義的一個點主要在於其實從憲法的角度，徵收是最後手段，就是說本來人民對自己的財產就可以自由使用、收益處分，如果你要用我的土地，基本上是非常強烈的公益的理由，而且這是其中之一，另外一個是什麼？除此之外別無他途，那叫最小侵害，所以理論上如果假設這是一個對大家都有好處的，事實上本來在土徵條例就規定說你不是用徵收，你是用協議價購。什麼叫協議價購？協議價購會說對方喊價太高，問題就在這裡，那是他的土地，他喊價太高，本來就是他的權利。協議價購，我所理解的意思是假設今天譬如說我是地主，你是業者，你要用我的土地，我的是農地，現在要取得這塊土地，地主能不能跟著去參與？如果他是對整體是有好處的，地主能不能跟著去參與這塊土地的經濟發展而不是被排除在外？所以你去觀察到大概我覺得這幾年許多具有爭議的土地徵收案件，主要是有一部分人被排除在外，而且還是強制被排除在外，因為他是被徵收。當然你也可以說他死要錢，問題是在台灣哪一個人不要

錢？不能說我比較高尚，你要錢就比較不高尚，所以其實過去我們在有關土地開發政策這一塊比較犯的錯誤就是在這裡，就是說你沒有真正落實公民參與或是說透過這樣一個公民參與的過程去整合利益的矛盾達到均衡的狀態，以前是沒有，以前是直接去硬幹，所以這個當然我覺得未來會是一個很重要的趨勢，大概這幾年因為發生過這麼多事情之後，可能在土地徵收這個部分的程序跟未來的要件可能會更為嚴格。更為嚴格其實不是一件壞事，今天在岡山那邊我們以這個case來講，不是只有業者的事情，也是住在當地居民的事情，所以當地居民的看法是什麼？如果說o.k.，假設我今天理想的願景是產業可以往高質化發展，污染也可以解決，更重要的是也可以創造就業機會，讓高雄的子弟不用再到外地找工作，他在岡山就可以就業，其實這就是一個最均衡的公共利益，我相信這個部分在當地的地主不會有人反對我們一起去參與這樣園區的開發。當然這是未來涉及到土地，假設說如果我們還要進行園區開發的政策的話，可能未來大概要注意的問題，就是公民參與的問題。

第三個，我想最後也是呼應剛剛林老師的看法，我們的看法其實是一樣的，因為就法制上來講我們一直忽略地方自治的空間，這個是因為長期有在市府幫忙，我們就觀察到一個現象，其實我們許多的法規制度可能中央就統一規定，但問題是在於這樣的統一規定譬如說像農業規劃或是產業的法規有可能中央的審核基準只是一個行政規則而已，甚至連法規命令都不是，如果我們不察的話，有時候譬如說現在要審一個案件，其實是我們自己去訂標準的，可是我們以為我們沒有標準或是往往就以營建署的標準、農委會的標準，那問題就在這裡，就是說像農業或是像許多部分其實有地方自治的權限，可是因為大部分文官比較沒有意識到那個問題，所以一切就看中央的解釋或中央的法規就這樣下來，可是中央法規怎麼訂出來的？中央法規就是在台北訂出來的，像上次因為在屏東縣政府有一個漁業的問題，我們就跑到漁業署辦公室去開會，後來因為屏東有一些當地的問題，現場溝通之後，漁業署才知道屏東原來是這樣。對，屏東是這樣，台北可能不知道，所以我們在這個公文簽上去的時候根本就不會注意到這個問題。導致一個結果就是說以土徵或以臨登這個政策來講，你可能在台北或是在中央政府的視角，當然他有他的高度，可是他跟地方上面不管是有些資訊上的落差或是問題的掌握其實沒有辦法那麼精確。沒有辦法那麼精確的結果，雖然這個問題有共同的特性，可是在台北發生的、在屏東發生的、在高雄發生的，有一些在地的特殊狀況其實是沒有辦法統一規定，沒有辦法統一規定的這個部分本來就是地方自治要去處理的，可是我們往往仰賴中央統一規定的結果就是一刀切，切過來什麼都切不準，所以我覺得以高雄這個狀況來講的話，我個人是覺得涉及到相關的…，應該不是隨行政院院會，就是說在高雄可能以直轄市這樣的格局應該是市府可能有一個屬於在府本部的譬

如說類似行政院政務委員，他可能應該要有一個專案小組，那他要去整合涉及到業務相關的，一個一個去爬梳，到底現行法治上的空間存不存在，就是說中央的部分如果在地方是不適用，有沒有自己去立法解決的空間？所以我想說譬如在農業局的體系、都發局的體系很多都是仰賴譬如說農委會或是內政部營建署一堆解釋的東西，但他規範的效力其實就我們看來可能只是一個公文或解釋令函，對縣市政府是沒有拘束力的，甚至如果說我今天基於地方自治的權限要解決問題，自己就訂定自治法規或送自治條例來創設新的管轄權或決定的標準來解決我們剛剛前面那些問題。我想時間上的關係，我大概簡單先分享到這邊，謝謝大家。

共同主持人（邱議員俊憲）：

謝謝吳老師。我現在是不是接著請正修科大的鄭老師跟我們分享一下你的看法？

正修科技大學工管系鄭副教授榮郎：

高議員、邱議員，還有公部門及各位專家學者，大家好。因為已經12點了，我就長話短說，因為兩位學者已經談了很多，我就我第一線的部分，因為我覺得這個議題不是現在才發生的，在縣市合併之前其實就有這個議題，所以我很佩服兩位議員能夠針對這個議題召開公聽會。因為我這一、二十年都是在產業做這方面的輔導，從仁武、燕巢相關的工廠其實看了很多，所以我覺得這個議題是滿重要的。因為他們在申請所謂科技部或是SBIR，尤其是跟經發局很多的案子都有關係，但是面對最大的問題就是沒有合法化，在工廠登記證等等，因為你要申請這些政府相關的補助或是提升經營體質，最重要的先決條件就是要合法化，但是很多在大岡山地區的中小企業是沒有合法化，所以在申請這個部分就有他的困難導致經營體質沒有辦法提升，所以這個公聽會是有它的意義，但是聽我們公部門各單位的意見才知道原來申請是這麼困難，就是說雖然由經發局做整合，但是我看我們各單位有自己的想法，農業局有他的想法、地政局有他的想法，所以前幾年在做這樣的輔導，親自到廠商去做這樣的說明時，他們碰到幾個問題。

第一個問題就是臨登，剛才兩位學者有提到，93年就有工廠輔導辦法辦理臨登，但是大部分大岡山的廠商會面對幾個議題，第一個，他覺得很麻煩，不申請，就像剛才講的，你申請沒有通過就要罰款；第二個，他不知道有這個辦法；第三個，他認為法令變來變去，所以他不登。剛才兩位學者認為臨登不是一個好辦法，但是就我在第一線的看法，我覺得臨登在目前產業要做轉型是可行的辦法，第一個，我們剛才很多的公部門認為說你可以進到所謂的工業區或是產業園區，其實就我們很多的產業在地都已經生根了而且已經二、三十年，你要做這樣的轉換對這些中小企業來講是有很大的挑戰；第二個，大岡山很多的中小企業的營業規模不大，數得出來的像安拓是很大的公司，你要讓每個工廠都像安拓

去做企業轉型其實是有他的困難，所以我們在第一眼應該是關心他能不能就地合法化，這是我們議員要辦這個公聽會最大的內容。像我在很多的產業看到很多是在車子開不進去的地方，但是你就是要走進去那個農業區，我想經發局應該有面對這個問題，或是他就在墓園旁邊，你怎麼去做產業園區？因為他已經在那邊在地生根一、二十年，這是我個人的看法，所以剛才看游科長在報告，真正有通過工廠臨登的才50幾家，但是大高雄市區將近1,000多家，從93年就開始有這個臨登的辦法到現在通過率還不高，所以你可以看到實際上臨登是一個舊現行的規範，就整個中小企業的發展像剛才兩位在地的業者也是同意臨登是一個可行的辦法。如果要整合地政局、都發局還有農業局相關的意見，我想這個辦法永遠不會通過，所以我覺得臨登是一個可行的辦法，這是我個人的意見。

因為經發局今天好像是主辦對整個企業發展，我提出兩點是產業或是公部門可以努力的。第一個，即使明年政府有些轉換，工業4.0或生產力4.0是政府主要在推的產業經營提升方案，所以公部門如何去做物聯網、自動化？因為這是中小企業體質提升很重要的專案，公部門如何去輔導大岡山的中小企業往物聯網或是往自動化、往生產力4.0？在這個大環境我們如何去提升這樣的經營策略，我想是公部門可以努力的地方；第二個就是A-Team的方式，因為在中北部地區都是用所謂A-Team，就是產業聯盟的方式，在南部地區針對這個部分好像比較少，雖然中鋼有做這樣的主導，今年在大岡山的漢翔也去做這樣的主導。我想這個部分是我們目前如果從經營體質的角度，尤其我們這個產業在南部地區養活了很多的就業人口，這兩個是我們可以再向上整合的很好方式，也提供我們公部門參考，謝謝。

共同主持人（邱議員俊憲）：

謝謝鄭老師。市府法制局好像剛剛沒有發言，有沒有相關的意見想要建議一下的？請法制局。

高雄市政府法制局法規一科莊編審烈權：

主持人，各位來賓。過去的話，不管是主管機關協助工業區廠商報編，或是說檢討過去非都市土地的使用分區的變更，以及如果有涉及到優良農地輔導遷移或轉型的話，這部分都是各主管機關的權責，我們法制局也會本著權責針對協助來完成法制的業務，報告完畢。

共同主持人（邱議員俊憲）：

經發局游科長，請。

高雄市政府經濟發展局工業輔導科游科長淑惠：

補充一下，可能我剛剛沒有講得很清楚，臨時工廠登記分兩部分，一個是臨時工廠，一個是特定地區合法化。臨時工廠申請，通過第一階段大概1,000家左右，其中500家通過第二階段，這500家到民國109年6月2日前，暫時不會被都市計畫法、建築法等相關規定所限制、裁罰。高雄

有41個特定地區，其中19個在岡山、15個在嘉華地區。高雄地區有250家工廠，最後真的將農地轉為丁建。以這樣比例懸殊，高雄違章工廠還未做過清查，根據估計合法工廠若為1：1比例，合法工廠有7,000家，只有500家來做臨時工廠登記，最後可能只有250家合法。7,000家估計量倘若確實無誤，後續如何處理是我們的課題。以上。

共同主持人(邱議員俊憲)：

謝謝經發局科長。其他人有沒有想法、意見要補充，吳老師。

義守大學公共管理學系吳助理教授明孝：

邱議員、高議員、市府同仁，大家好。精確來講什麼是臨登，其實臨登只是一種過渡。還原到民國93年，之所以有這個東西，是為了在這段緩衝期間內暫時性的就地合法，並非永遠就地合法。暫時性就地合法後，有十年時間來改變土地使用狀態。故在這十年間需做土地變更，登記是為了掌握資訊以利有效管理，要你來登記的目的，也就是要取得業界資訊。登記合法化就是為了掌握資訊，以這十幾年時間中，讓原先都市計畫、區域計畫、農業發展條例被扭曲、利用的狀況，能有所改善。我很好奇便在網路上簡單搜尋，經濟部好像有委辦一些顧問公司，以輔導登記此計畫。我不知道經濟部角度，是否針對工廠管理輔導法34、35條政策，有否做過執行成效評估。如果有，像剛剛鄭老師也提及有些工廠太小，覺得太麻煩。本來應該納管登記，理論上從法治上來說，登記即合法化，沒登記就要掃蕩、取締、關門。後來為何沒有如此執行？在政策執行上，到底發生什麼問題？臨登制度始於93年，現在我們還在討論，代表政策執行上有問題，問題出自哪裡？以剛剛科長報告為例，現在有1,000家，經過第一階段有500家，最後剩250家可以取得臨登登記。這項標準是誰訂立？我猜是經濟部訂的，或者你的臨登還是地方也有自治空間。再舉一項類似案例，像民宿。我對發展觀光條例有很大意見，發展觀光條例將飯店、民宿全部都是用中央統一的一套標準。這套標準這樣訂下來，以台南市為例，有許多老屋改建但他的狀態其實沒有消防安全這些問題，卻不符合發展觀光條例民宿之要件，無法申請成為民宿、不能做所謂的背包旅館。我認為這是地方自治的問題，標準應該要符合地方的需求。如果站在高雄市政府的角度，我評估過，我的政策如果決定了，可能是可以通過臨登的。但是如果以經濟部全國統一標準，臨登是通不過，所以這是無法解決問題，這就是癥結點。過去政策一定是執行上有問題，所以先把問題找出。因為中央標準實在太嚴，對地方岡山業者根本無法達到。他們在那生存，基於其他業管沒有其他問題，譬如沒有污染農地、公害、空氣污染、水排放等問題，我們可以先訂一套標準，讓他先納管、接受輔導，而不是因這套制度完全將其排除，這就是問題所在。臨登是存在的，但我們不能一直依賴。這就是鋸箭法，台灣很多時候跟軍方一樣，先過這關再說，把劍先砍掉，出包了，就先封鎖

消息，或著說狀況無法解決，先鋸掉劍、粉刷好，讓它看起來很漂亮，大家當過兵應該都很清楚。公共政策不能這樣解決，這樣是把問題丟給下一代。應該一步步檢討，先檢討法令方面是不是有些是屬於地方自治或是有沒有不合理的地方，再去處理沒被納管的業者，因為沒有他的相關資訊，無法做評估、政策規劃，這一步先慢慢來，下一步有更充足資訊，就可以找出最適合的解決方案，以上。

共同主持人(邱議員俊憲)：

謝謝吳老師，請成大林助理教授漢良。

成功大學都市計畫學系林助理教授漢良：

我補充一個概念，國土規劃、區域計畫、都市計畫，基本上都應該提供轉型的解決方案，不應該提供現在的解決方案。因為我們環境在改變，只為了要解決現在問題，而花十年去解決，十年到了，問題又改變，如此都市計畫、區域計畫、國土規劃將變成無能的系統。應該看在未來十年，應該調整到什麼樣的狀態，現在做的努力應該是要讓這地方可以進入到那個狀態，可以提供二十年、三十年的競爭力，這是我們要做的事情。只在現在的狀態裡做擦脂抹粉的事情，會一直消耗原有的能力、資源，我們能夠操縱在手上的資源將越來越少，不能解決現在的問題，這是很重要的觀念。

共同主持人(邱議員俊憲)：

謝謝林老師，先向大家致歉一下，剛剛公聽會同時，我在處理吳老師提及污水接管相關事情，這讓我很棘手，今天很謝謝大家，今年度高雄市議會最後一場公聽會就是這一場了，大家都很辛苦。高雄產業十年前可能沒有人會想到有這麼多可以改變的機會，所以在議會，包括高議員、市府包括經發局等空間管理部門討論，未來產業空間佈局、希望的成果是什麼，要趕快去釐清，而不是腳痛醫腳、頭痛醫頭，而是好好討論當地需求，包括就業、環境保護、歷史文化保存等等問題，定下未來二十年、三十年的規劃，這與剛剛幾位老師所提出來論點，不謀而合。我的選區在仁武、烏松、大樹、大社，仁武、烏松就有非常多農地非農用的問題。剛剛經發局游科長提出，工廠臨登事情在我們的位置跟角色看來，就是一個工具讓我們換取一些時間、空間來面對所謂違法工廠的問題。是否能徹底改善或解決問題，我們也擔心、存疑，包含中央立法部門也一直在做許多討論。

岡山有很多的螺絲業、零組件、扣件產業，如何讓他們能永續發展，這也是高議員一直想努力的方向。很多上位的法規，如果按照其規定去做，就什麼事情也不能做。在這一會期，有個熱門關鍵搜尋四個字叫自治條例，如何因地制宜，讓地方自治權在面對地方產業、空間使用上能有更大靈活的政策工具，不然常常處理事情時就找地政局、農業局，農地非農用該如何處理，那認定是很殘酷，而產業使用是否就是非農用。

我舉個例子，在大樹，有一農機具工廠，從事火鶴花的外銷，他全部的土地是農地，他做成硬鋪面，而他所做的產業是幫助農民，但就是非農用，也就是需要拆除、開罰單、送地檢署。這在實際情況、產業認定上有衝突，未來如何尋求更多政策工具，不論公部門執行法規上、產業尋求生存空間以及土地永續使用之前提下，高雄市議會我們會努力試看看，找出更多適當政策工具讓大家有所依循。農民很可憐的說，我不知道那是什麼啊？法律條文那麼多、雜如牛毛，要如何應付。如要按照所有規定，根本沒有能力、資源去完成政府要求的每件事情，單單消防、建築法規，游科長也清楚知道。公司不如乾脆關門，因為比自己開工廠的成本還高。這些法規的確有執行上的困難，今年開許多公聽會，都是針對存在已久的問題。我與高議員都是以開始的態度，面對未來在各種不同問題上，期待尋求解決方案。如同剛剛林老師提及，尋求可行之作法代替畫大餅以及尋求大家共識，今天理事長們也都很辛苦，產業界在台灣高雄，中小企業特別多，政府補助幫忙過不了濁水溪，經發局也很清楚，SBIR等等補助就是無法過來，未來希望能有更多討論來改善這些問題。跟大家說聲抱歉，今天較晚來。我也希望未來仁武、鳥松許多農地使用問題，能得到更大適度改善，否則公共安全之壓力越來越大。以上做此說明。

主持人(高議員閔琳)：

今天感謝產、官學界代表大家用心且花那麼多時間將問題盤整出來，今天會議提到幾項很好的部分，第一即為永續發展部分，我認為不只解決現有問題，更要有未來性。許多學者也提到，不論政策制定或法律制定，都須思考未來土地要如何使用，以發揮最大效益。考慮的問題也有很多，避免未來花費更多社會成本再來開公聽會、解決問題、取締工廠。在制定公共政策、相關法令以及修法過程中，需多方評估可能影響因素，包含環境、污染、產業發展、未來居住改變連動產業改變等因素。剛剛提及可能受到3D列印影響，未來螺絲產業是否需要這麼多工廠、工業地等，都是我們將面臨的問題。我們在制定公共政策、法令時，不僅單純解決現下問題，未來十年、二十年願景都要一併列入考量，才符合世代正義。臨時工廠、違章工廠對年輕政治參與者而言，是五、六十年之事，年輕新世代試圖找出解決方式，這也不符合世代正義。

第二部分相關螺絲、扣件產業，剛剛提及將嘉華地帶變為園區，與我們想像不同。過去我們所想像工業區是如本洲、和發、永安工業區，而嘉華地帶是舊地，本來就在此，如何變成一個園區？將他圈起來成園區，最重要還是水污處理問題，這也是最大的問題，現在連本洲工業區水污處理、負荷量都不是很理想。經發局的本洲工業區、甚至經濟部主管的工業區裡面都有這些相關問題，劃定區域要如何解決也是無解，這是第二部分。

第三部分有關臨登部分，之前法令有修正，其一是2014年1月份工廠登記輔導法有修正，展延三年，期限至109年6月。109年6月以後，或是在這段期間而生的工廠該如何？109年6月過了以後，是否又要展延到2020年，永遠沒辦法解決問題。第二、我們都知道臨時工廠登記跟相關辦法都是試圖解決現狀，但是未來為何？具體知道這塊土地使用就是未來要發展螺絲產業，一致往這方向去發展，想辦法做一些政策、措施來補償其利益受損、幫助無法耕種的農民尋求另一條發展的方向，最重要的是願景，到底我們要走的方向為何，如果沒出來，永遠都是在解決現在的問題，今天公聽會希望大家能真正開始積極面對未來方向，要先定了方向，才知如何修正法令政策、方向、產業升級高質化。或是未來3D列印、螺絲產業沒發展必要，可以發展糧食產業、精緻農業，糧食自給力提高等等，要有明確的方向，才有辦法往前走。第二個是邱議員、剛剛多位學者有提到，過去高雄市政府其實很努力，但是很多東西卡在中央、地方權限沒辦法平衡，地方政府發揮空間很有限，所以頻頻受制且資源分配也不平均。光是這個螺絲產業、農地問題，就可以看到整個國土規劃為何，地方政府如何去因應。現在地方政府面臨在地問題，因卡在中央政策不明確、法令不夠健全。我認為市政府也很辛苦，不知該怎麼辦？面對這些業者、廠商、農民的抗議，到底要怎麼解決？今天大家都提到永續的概念，不論是產業永續經營、環境永續。第二在政策、法律制定上，未來可能的趨勢要納入成本效益評估，之後再做政策制定及決定。第三地方自治權限，未來2016年可能是一個重新調整的契機，這也是今天特別召開公聽會，希望在2016年新契機來臨之前大家做一個開始、討論。最後有沒要補充？今天謝謝大家。

共同主持人(邱議員俊憲)：

大家新年快樂，謝謝大家。