



圖片來源：unsplash

政策實務

資料驅動政府決策改變的可能性： 以農地工廠污染治理漏洞為例

會虹文¹

綠色公民行動聯盟副秘書長

陳震遠²

綠色公民行動聯盟研究員

〈摘要〉

經濟部修訂工輔法，以「全面納管、就地輔導」為目標，強調會避免高污染風險的工廠留在農地上。然而卻有長期偷排有毒廢水，違規情節重大、遭勒令停工的中高污染農地工廠，正在進行就地合法程序，其嚴重污染的違規記錄並不影響繼續留存在農地上。由於長期缺乏資料佐證農地工廠污染治理漏洞，難以與政府對話，綠色公民行動聯盟於總統盃黑客松提案，透過資料直接面對治理漏洞，建立對話機制，進而開啟公私協商之門，修補治理漏洞。本文爬梳此運用有限資料找出農地工廠污染治理漏洞的過程，並說明後續對政府政策產生什麼影響，以及農地工廠倡議的未竟之事。

關鍵字：污染治理、開放資料、循證決策、農地工廠

1 電子郵件信箱：kimutaku608@gmail.com（通訊作者）

2 電子郵件信箱：chenyuan@gcaa.org.tw

壹、前言

農地工廠治理爭議多年，經濟部於 2010、2019 年兩度修正《工廠管理輔導法》（簡稱工輔法）讓農地違章工廠納管，並強調會避免高污染風險的工廠留在農地上。然而 2020 年綠色公民行動聯盟（簡稱綠盟）卻發現一間長期惡意偷排有毒廢水，遭環保機關認定違規情節重大、勒令停工的工廠，竟是一間中高污染產業別的農地工廠，不僅已取得臨時工廠登記證，且嚴重污染的違規記錄並不影響其繼續留存在農地上。

長期以來，沒有申請納管的農地違章工廠是環境治理的黑數，環保機關難以掌握污染源的位置與性質，更遑論控制、降低這些工廠造成的環境污染，但卻因為經濟發展、保障就業等需求，政府難以要求全數退場。因此，為了在經濟發展、在地居民就業及環境保護間取得平衡，「全面納管、就地輔導」，成為農地工廠政策的大方向³。但在末端的環保管制機關有限的人力、資源與量能下，三萬多家農地工廠申請納管，走向就地合法，將成為污染治理的極大負擔。前端開放納管的政策，能否為污染風險先行把關，還是會替中高污染風險工廠，創造就地合法的基礎，成為綠盟關注的核心問題。

為了突破農地工廠治理困境，綠盟發起的「透明足跡」計畫，以推動政府公開環境資料為基礎，建置企業環境數據資料庫。綠盟於 2020 年總統盃黑客松提案，試圖透過分析比對數據資料，找出農地上中高污染產業別，及有污染違規紀錄的工廠。再藉由明確的資料證據，找出污染治理的漏洞，也提供政府進一步蒐集資料證據的方向，並將問題轉化為具體的政策與修法建議。綠盟希望經濟部確實掌握農地上的高污染風險工廠，優先輔導高污染風險工廠搬離農業區，並為嚴重污染工廠設定合理的退場機制，保障基本的農業糧食安全。

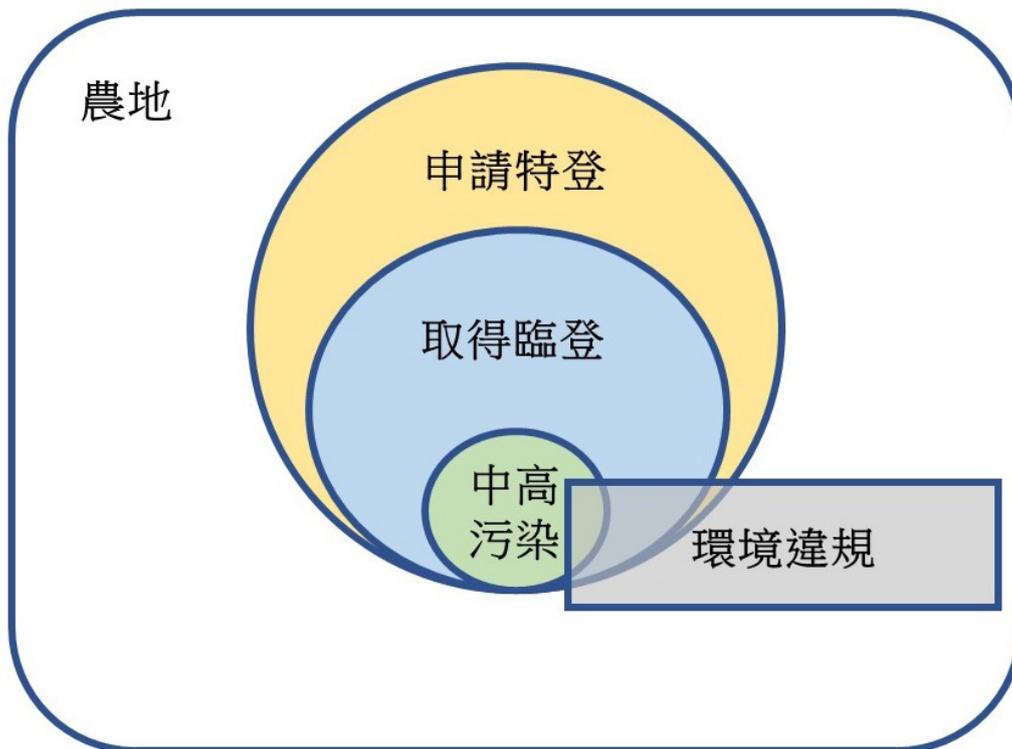
本文將詳細說明綠盟如何運用有限的政府資料，串接出高污染風險的工廠，過程中遇到什麼困難，後續又如何用證據資料說服政府部門確實存在治理漏洞，並對政府政策產生什麼影響。最後也將說明還有哪些農地工廠倡議的未竟之事與建議，希望以此經驗打開更多政府開放資料以及促成公私協商合力解決治理困境的可能性。

3 〈工廠管理輔導法部分條文修正總說明〉，<https://law.moea.gov.tw/Download.ashx?FileID=168208>。2022/11/28。

貳、用有限的政府資料串接出污染治理漏洞

經濟部作為工廠管理主管機關，應該都有掌握登記納管的農地工廠資料，為什麼綠盟還要大費周章去總統盃黑客松提案疊圖？原因是經濟部不願公開相關資料，使得農地工廠爭議多年，卻無系統性資料佐證農地工廠污染治理機制的漏洞何在。因此，綠盟透過有限的政府資料分析比對，試圖找出農地上高污染風險的工廠，希望藉此促使經濟部公開相關資料，進而交叉比對綠盟與經濟部資料的差異，掌握農地工廠污染治理的漏洞。

本提案資料串接邏輯如下：首先將資料範疇界定在農地上的工廠，再將工廠分為已申請納管及未申請納管，再從已申請納管的工廠中，找出中高污染工廠以及有環境違規紀錄的工廠⁴。而未申請納管的工廠黑數，因政府資料有限，只能找出有環境違規紀錄，以及嚴重污染土壤及地下水，致土地成為列管污染場址的農地違章工廠。（如圖 1）



資料來源：作者自繪。

圖 1. 農地工廠資料串接邏輯

4 申請納管的工廠分為臨時工廠登記及特定工廠登記是時序的關係。2010 年，《工輔法》為了讓農地違章工廠可以納管、接受輔導以進行改善，建立了「臨時工廠登記」制度，到 2019 年，臨時登記工廠有效期限將屆滿，完成合法化程序的工廠仍屈指可數。因此政府又推出「特定工廠登記」制度，將即將到期的臨時工廠登記證申請換發為特定工廠登記證，並督促未登記工廠申請納管取得特定工廠登記證。

資料處理邏輯不難，難的是資料不完整。綠盟在總統盃黑客松主辦單位協助下，取得農委會的農地疑似工廠圖資，但這份資料只能看出農地上有疑似建築物，該建築是不是工廠、有沒有納管登記，均無法得知。因此，要找出農地上已申請納管的工廠，需從經濟部的工廠登記資料中，篩選出有申請納管取得臨時工廠登記與特定工廠登記的名單，再疊上農地圖資。

然而，要從已申請納管的農地工廠中，找出中高污染相當困難。雖然經濟部有明確屬於中高污染工廠的定義，如金屬表面處理業、染整業等 51 種行業別，及製程中有脫脂、酸洗、陽極處理或電鍍等，卻缺乏業別資料無法串接，只能試著串接工廠報稅的稅籍業別⁵。但受限於稅籍業別資料並不精確，疊出來的疑似中高污染產業別資料有較大的誤差。

相較之下，因為環保署有公開的環境違規紀錄，再串接已申請納管的農地工廠資料，即可找出申請納管後有環境違規紀錄的農地工廠。但要找出沒有申請納管卻污染農地的工廠，可取得的政府資料就更有限了。只能將環保署的環境違規紀錄及列管污染廠址中，有工廠登記編號的資料刪除，再將其餘沒有申請工廠登記的工廠地址轉換成經緯度，疊上農地圖資，確認這些工廠位在農地上。並建議經濟部將這些沒有申請納管登記，卻污染農地的工廠黑數，列入優先斷水斷電的名單，最終獲得經濟部同意。

參、資料倡議轉換為實質的政策決議

綠盟彙整出疑似中高污染農地工廠有 477 間，但同時在經濟部認定的中高污染工廠名單中的僅 99 間，也就是有 378 家工廠疑似屬於中高污染業別或製程，卻以低污染身份申請納管。雖然其中很大部分可能是稅籍資料不精確產生的誤差，但為了向政府說明中高污染業別認定存在漏洞，需有更具說服力的證據，因此綠盟從環境違規紀錄中，找出金屬相關製造業的工廠，並從其環保許可文件（水污染防治措施）中登載的工廠製程資料，找出一批確定有中高污染製程、且有環境違規紀錄，依法應被認定為中高污染工廠，但卻不在經濟部中高污染名單內的工廠。

經濟部表示這確實是「白紙黑字」的證據，遂啟動清查工作，要求地方政府複查綠盟提供的名單，並重點清查綠盟提供排放許可中有登載中高污染製程的十家工

5 詳見〈低污染認定基準〉附件，<https://law.moea.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL000982>。2022/11/28。

廠。將近一年的清查，地方政府共找出六間以低污染申請納管，實際上是中高污染的工廠，並要求其轉從事低污染業別，否則撤銷其特定工廠登記證⁶。綠盟認為應該還有漏網之魚，再進一步勾稽其他環保署的排放許可資料，類似有中高污染製程，卻以低污染身份納管的案例還有十家以上，顯然部分地方政府並未確實全面清查疑似中高污染工廠。

由此可見，環保署的排放許可資料以及裁罰紀錄，已經掌握到部分中高污染工廠，但經濟部並未確實勾稽環保署的資料，才以低污染工廠身份核發登記證，後續地方政府也難以確實全面清查。因此，為了更系統性地找出管控農地污染風險的漏網之魚，經濟部接受綠盟建議，與環保署合作，全面勾稽環保資料，清查所有已納管工廠的排放許可資料。另外，經濟部也承諾，未來工廠申請納管時，會將環保、農業、消防等各部會資料納入審查，以避免中高污染工廠心存僥倖以低污染身份申請納管。

另一個問題是農地工廠登記納管之後，排放污染，甚至是惡意偷排造成嚴重污染，有沒有相對應的退場機制以遏阻污染發生。綠盟從 314 家納管的中高污染農地工廠中，找出一些偷排重金屬廢水，遭環保稽查單位判定違規情節重大、勒令停工，卻仍取得特定工廠登記證、走向就地合法的實際案例。具體指出現行法令的退場機制形同虛設，要求修訂工輔法，刪除勒令歇業才能撤銷特定工廠登記證的高門檻，制定合理且有效遏阻污染的退場機制。

根據《工輔法》第 25 條⁷：

工廠有下列情形之一者，直轄市、縣（市）主管機關應廢止其工廠設立許可或登記：

……

二、工廠有違反其他法令受勒令歇業、或廢止工廠登記處分確定，經處分機關通知直轄市、縣（市）主管機關。

經濟部援引此法表示，只要環保機關認定違規情節重大，遭勒令歇業處分，經濟部就會撤銷工廠登記證。這其實是兩道門檻，光有環保機關認定違規情節重大還

6 地方政府找出六間假借低污染申請納管的中高污染工廠中，有三家來自自有白紙黑字證據的排放許可文件，三家來自不精確的稅籍業別資料。而綠盟提供排放許可中有登載中高污染製程的十家工廠中，地方政府表示，清查結果抓出三家假借低污染申請納管的中高污染工廠；兩家已將中高污染製程移除，但環保許可文件尚未更新；三家是合法工廠擴廠到農地上，其中高污染製程位在合法工廠內；另外兩家則未說明清查狀況。

不夠，必須同時有勒令歇業的處分才會達到經濟部撤銷工廠登記證的標準。但進一步搜尋透明足跡資料庫中所有裁罰紀錄，執行勒令歇業的案例寥寥可數，往往是違規情節重大的工廠，遭勒令停工處份後，仍不停工，才有機會遭勒令歇業處分。因此，從實例可見，即便農地工廠惡意偷排有毒廢水多年，遭勒令停工處分，改善後即可復工，並不會勒令歇業，自然不會被廢止工廠登記證。

由於有過往的裁罰紀錄，才能看見經濟部與環保署共同制定一項實務上難以執行的高門檻退場機制，也才有機會與召開協調會的立法委員洪申翰，共同要求環保署與經濟部檢討並提出合理、可行的農地工廠污染退場機制。

肆、資料能影響決策多少，端看政府部門願意改變多少

綠盟的農地工廠倡議，是建立在長期推動環境資料開放的基礎上，才得以開展。但有資料並不一定能解決問題，治理問題也不一定能夠透過資料解決。以農地工廠污染議題來說，還有中高污染納管資格認定紊亂、及中高污染業別認定矛盾，兩大管制漏洞。前者指的是工輔法明訂只有「低污染」工廠可以納管，但 2011 年經濟部修改子法，將 36 種業別列為中高污染的同時，加上但書「前項附件所列行業，如經經濟部依協助未登記工廠取得環保許可文件作業程序輔導，並取得環保許可文件者，視為低污染事業」⁷。這使得中高污染工廠只要取得環保許可，仍可被視為低污染工廠納管。綠盟不斷向經濟部倡議，不應讓過去制度漏洞取得臨時工廠登記的農地工廠，再取得特定工廠登記邁向就地合法。然而，在特定工廠登記制度已經設立的當下，綠盟的倡議工作難以扭轉既有政策。

後者則是不同機關對於業別的認定有所差異。許多環保機關認定為中高污染的工廠，經濟部並沒有認定為中高污染，原因是環保機關以造成污染的製程進行認定，經濟部以生產的主要產品進行認定。舉例來說，生產自行車零件的工廠，因有污染風險高的金屬表面處理製程，環保機關認定為金屬表面處理業，屬中高污染行業別；經濟部卻將其歸類在「未分類其他金屬製品製造業」，屬低污染行業別。也因此，外界無從得知地方政府清查後回報屬於低污染的工廠，到底是真的低污染，還是在經濟部獨特的業別認定下，成為中高污染業別認定的漏網之魚？

7 《工輔法》第 25 條，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=J0030043>。2022/11/28。

8 〈未登記工廠補辦臨時工廠登記辦法〉第四條，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=J0030105>。2022/11/28。

倘若主管機關讓其經濟發展的思維，凌駕於保護農地與環境之上，為中高污染工廠存在農地上開後門、創造制度基礎，仍將持續威脅農業生產安全。因此，要根絕不合理的農地工廠污染問題，還需仰賴主管機關修補治理漏洞的意願與決心。

伍、結論與建議

資料可作為開啟政府與民間對話的基礎，透過資料才能具體突顯出農地工廠污染治理漏洞，也才有機會促成經濟部進一步清查疑似中高污染工廠，勾稽跨部會資料，與討論修法檢討合理的退場機制。但要特別說明的是，開放資料並不是跟政府表示需要哪些資料，政府就會理所當然公開。以裁罰紀錄為例，違規事由原先並非政府公開資料。起初要求公開時，環保署以那是商業機密，可能會有不肖環境顧問業者趁機對企業敲詐，改善後還以此認定廠商沒有做好環保工作，對業者不公平等諸多理由拒絕開放。綠盟用了近兩年時間才推動違規事由的開放，也才有機會開啟更多與政府對話的空間。

資料不能開放的理由千百種，政府沒說出口的其實是恐懼。公部門害怕資料愈透明，愈暴露自己治理的缺失，成為被民間指責的依據。但民間對資料的需求，並不是要找政府的麻煩，而是透過資訊開放開啟與政府的對話，參與到監督治理的過程，共同解決社會的難題。

本文希望以資料找出農地工廠污染治理漏洞，促成公私協商共同補洞的過程，降低政府部門的恐懼，打開更多政府開放資料的空間。同時，本文也希望政府部門理解，當資料不再只是掌握在政府手上，人人可以對政府問責的同時，也代表著人人都共同承擔面對問題的責任，才有機會打開公私協商之門，突破治理困境，也有助於民主社會的永續發展。