

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：內政部、台北縣政府。

貳、案由：內政部除未依海埔地開發管理辦法規定，擬具海埔地整體計畫報請行政院核定，致目前海埔地開發個案僅急為解決棄土問題而欠缺整體縝密考量，亦未依行政程序法規定檢討海埔地開發管理辦法，於九十二年一月一日前以法律規定或以法律明列其授權依據；復未依海埔地開發審議規範規定及區域計畫委員會決議，疏未對該委員會歷次專案小組初審會議、大會及相關機關人員均質疑之填土料源問題確實查核無誤，即率核發大台北地區工程剩餘土石方填海計畫申請案（下稱本案）之開發許可，且未依環境影響評估法規定，疏未會同環境影響評估審查委員會委員及邀集專家學者、團體出席本案環境影響評估第二階段現場勘查及聽證會。又台北縣政府未依海埔地開發管理辦法規定，疏未於本案公開展覽之日起三十日內，報請內政部審查；經核上開各機關均有違失，爰依法提案糾正由。

參、事實與理由：

一、內政部未依海埔地開發管理辦法第四條規定，擬具海埔地整體計畫報請行政院核定，致目前海埔地開發個案僅急為解決棄土問題而欠缺整體縝密考量，核有怠失：

按八十二年四月三十日發布施行之海埔地開發管理辦法第二條規定：「本辦法之

主管機關：在中央為內政部……在縣市為縣市政府。」第四條規定：「中央主管機關應依國家土地政策，衡酌經濟發展、水土資源保育利用及生態環境之維護等因素擬具海埔地整體計畫，報請行政院核定。」是內政部允應擬具海埔地整體計畫，報請行政院核定。惟查上開辦法發布迄今已逾十一年餘，內政部卻怠未依上開辦法擬具海埔地整體計畫，雖該部表示略以：「內政部業於八十九年一月四日完成台灣地區海岸管理計畫（草案），俟海岸法完成立法程序後，將可據以實施。」云云，惟窺諸海埔地及海岸之法規定義，上開辦法第三條、海岸巡防法第二條及台灣地區海岸管理計畫（草案）第二章第一節管理範圍劃定原則分別規定略以：「本辦法用辭定義如左：一、海埔地：指在海岸地區經自然沈積或施工築堤涸出之土地……」、「本法用詞定義如下……三、海岸：指臺灣地區之海水低潮線以迄高潮線起算五百公尺以內之岸際地區及近海沙洲……」、「海岸地區包括濱海陸地及近岸海域……」足見二者並非完全相同，而可相互取代，且台灣地區海岸管理計畫（草案），尚須俟海岸法完成立法程序後，方可據以實施，其公布施行日期顯難以預測，是台灣地區海岸管理計畫尚難以完全充當海埔地整體計畫，復觀之區委會楊重信委員（中央研究院經濟研究所研究員）、盧友義委員（高雄市建築師公會理事長）於九十年四月二十六日第九十六大會、同年十月十八日第一〇二次大會之審查意見分別略為：「中央主管機關應通案考量確立我國海岸地區發展政策，俾便作為各地方政府相關開發行為之準則依據。」、「海岸地區屬於公共財，世界各國對海域之開發利用亦朝向以公部門投資為主……台灣

地區四面環海，故政府對於國土之開發與保育，特別是海埔地開發，應有明確之政策，俾利開發單位遵循。「由於台灣地區地狹人稠，開發的腳步不斷的往山坡地及海岸地區等環境敏感地延伸，惟自邇來防災、救災所累積之經驗得知，人定勝天的觀念應適當修正，而學習與自然環境和諧相處，方屬永續經營的原則。「海岸地區屬環境敏感地，國土計畫中應作出明確政策……對於台灣地區是否適合進行海埔地開發應著眼於長遠之觀點，而不宜為因應短暫的棄土處理問題而欠缺全盤之考量。」益證海埔地欠缺明確政策及計畫之嚴重性，內政部顯難辭怠失之咎。

二、內政部營建署未依海埔地開發審議規範規定及區域計畫委員會決議，疏未對該委員會歷次專案小組初審會議、大會及相關機關人員均質疑之填土料源問題確實查核無誤，即率核發開發許可，核有未當：

（一）按海埔地開發許可審議規範（已於九十年六月六日廢止，相關規定歸併為非都市土地開發審議作業規範第十一編海埔地開發）第二十五點規定：「海埔地開發之面積，以適用為原則，不宜擴大需求，開發計畫應明確說明其土地需求之計量方式。土地使用目的與造地填築材料性質亦應併同考量，以符合承載力要求……」次按九十年十一月二十九日內政部區域計畫委員會（下稱區委會）第一〇三次大會針對擎宇公司「大台北地區工程剩餘土石方填海計畫」（下稱本案）開發許可申請案之決議略為：「專案小組決議第一點，請申請人加強分析土石方來源資料……以上意見請申請人三個月內補充修正，並經營建署查核無誤後，核發開發許可。」該決議所指專

案小組決議第一點略以：「本案因與台北港離岸物流倉儲區填海計畫、台北市規劃中之關渡、社子島地區高標保護回填計畫之土石方料源重疊……請開發單位分析土石方來源資料及本案土地需求之計量方式，俾利審查。」復按區委會針對本案開發許可案之四次專案小組初審會議及三次大會紀錄，歷次結論、決議及相關人員發言內容，均曾對本案填土料源問題提出質疑。是營建署自應對本案土石方來源資料、土地需求之計量方式、造地填築材料性質查核無誤後，始能核發開發許可，合先敘明。

(二) 查本案開發許可申請書圖定稿本第四冊第四・一頁至第四・一一頁載明擎宇公司針對上開決議就土石方來源問題之補充說明資料，該公司僅就未來六年內大台北地區工程剩餘土石方之預估總產生量及預計施設土資場之總容量整理說明，並未切實評估其土石方之來源及土石需求之計量方式，此觀之上開開發許可函於九十一年四月二十五日核發後，營建署於同年十一月二十一日針對本案造地施工許可案之第一次審查會議猶表示：「本案填土方料源問題於環評與開發許可審查結論均已要求開發單位詳實計算，營建署認為因未來諸多條件相互影響，開發單位土石方料源恐致缺乏，請開發單位補充說明若發生料源欠缺時之因應對策；本案開發許可之結論及許可函內注意事項，開發單位應予回應，並納入造地施工許可申請書內；土方來源問題，請開發單位再整理澄清。」等內容甚明。次查本案需六、六九〇萬立方公尺之剩餘土石方填海，幾與擎宇公司評估未來六年至十年大台北地區所產生之工程剩餘

土石方量相當，以北部地區規劃施工及營運中棄土場、土資場及大規模之填土或填海造地計畫如台北港離岸物流倉儲區填海計畫、台北市規劃中之關渡、社子島地區高標保護回填計畫相繼推動以觀，擎宇公司勢將因土石方料源欠缺，致另覓開挖土石之途之虞，則與本案計畫名稱：「大台北工程剩餘土石方填海計畫」及核准該計畫以「大台北工程剩餘土石方」為料源之立意有違，惟營建署竟未依區委會決議就上開爭點確實查核無誤，即率核發開發許可，顯難辭查核未臻周詳之責，核有未當。

三、內政部怠未依行政程序法第一百七十四之一條規定檢討海埔地開發管理辦法，於九十二年一月一日前以法律規定或以法律明列其授權依據，殊有未當：

按行政程序法第一百七十四之一條規定：「本法施行前，行政機關依中央法規標準法第七條訂定之命令，須以法律規定或以法律明列其授權依據者，應於本法施行後二年內，以法律規定或以法律明列其授權依據後修正或訂定；逾期失效。」第一百七十五條規定：「本法自九十年一月一日施行。」八十九年二月二十五日發布之「機關依行政程序法修訂主管法規之參考原則」壹之九、貳之一、貳之二亦分別明定：「行政機關訂定法規命令，不依本法所定程序為之者，除法規命令之內容係關於軍事、外交或其他重大事項而涉及國家機密或安全者外，應依本法第一百五十一條第一項但書規定以法律為規定。」、「法規命令中限制人民權利或課予人民義務或其他重要事項之規定，必須有法律授權，且其授權目的、內容及範圍必須具體明確。其無法律明確授權或逾越授權範圍者，均應檢討修正、刪除之。」、「法規命令應明列其法律授權

之依據。」是內政部允應通盤檢討其發布之法規命令，以符合法律授權具體明確性原則，合先敘明。睽諸八十二年間內政部發布施行之海埔地開發管理辦法條文，詳細規範海埔地開發許可、施工造地許可、土地使用管理及相關審查費繳交等相關程序、限制及規定，限制人民權利或課予人民義務，至為明確，惟綜覽上開辦法全部條文，欠缺法律授權依據之規定，遑論符合具體明確性原則。為管理海埔地，促進土地及天然資源之保育利用，衡諸目前相關法令欠缺規範之情形下，該辦法雖有其存在之必要性，惟法既定有明文，行政機關自應切實遵守，是內政部既為該辦法訂定發布之主管機關，迄未依行政程序法檢討修正，不無怠失，亟待積極檢討改進。

四、內政部未依環境影響評估法規定，疏未會同環境影響評估審查委員會委員及邀集專家學者、團體出席大台北工程剩餘土石方填海計畫環境影響評估第二階段現場勘查及聽證會，核有未當：

按環境影響評估法第十二條規定：「目的事業主管機關收到評估書初稿後三十日內，應會同主管機關、環境影響評估委員會委員、其他有關機關，並邀集專家、學者、團體及當地居民，進行現場勘察並舉行聽證會：」惟內政部九十年二月十五日針對大台北工程剩餘土石方填海計畫辦理之環境影響評估第二階段現場勘查及聽證會，除未會同環境影響評估審查委員會委員外，亦未邀集專家學者、團體與會，顯與上開規定有違，此有內政部營建署同年二月二十日九十營署綜字第九〇〇一六九號函發會議紀錄暨簽到簿在卷足稽，核有未當。

五、台北縣政府未依海埔地開發管理辦法規定，疏未於大台北地區工程剩餘土石方填海計畫公開展覽之日起三十日內，報請內政部審查，核有未當：

按海埔地開發管理辦法第八條規定：「受理申請機關於查核開放計畫之文件符合前條規定後，應即將其計畫書、圖於所在地鄉鎮、市、區公所公開展覽三十日；受理申請機關應於公開展覽期滿之日起三十日內彙整前項意見，檢同開發申請文件，依左列規定辦理：一、受理申請機關為縣市主管機關者，報請中央主管機關審查：」查擎宇公司於八十八年十月二十七日檢具「大台北工程剩餘土石方填海計畫」開發許可文件向台北縣政府（下稱縣府）遞件申請，縣府嗣查核其文件符合規定後，於八十九年三月二十日至同年四月十九日於縣府、林口鄉公所及各村里辦公室公開展覽。惟縣府於上揭展覽期滿之日後一〇〇日，即同年七月二十八日始報請內政部審查，已遠逾上開規定之三十日，此有縣府同日北府工養字第二八四二五一號函，在卷足稽，核有未當。

據上論結，內政部、台北縣政府對於海埔地開發管理相關法令及計畫之制（訂）定、修訂及大台北地區工程剩餘土石方填海計畫審核作業，分別存有疏誤及缺漏，均有違失，爰依監察法第二十四條規定提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

提案委員：趙榮耀

中華民國九十三年八月十八日