

調 查 報 告

壹、案由：據訴，高雄市旗山區大林里地區仍有大林段○○地號等12筆土地遭回填爐渣，且疑似混入不明廢棄物等情案。

貳、調查意見：

本案陳訴人等前為高雄市政府無視該市旗山區大林里地區為農業及水質水量保護區，竟讓中國鋼鐵股份有限公司（下稱中鋼公司）違法將煉鋼爐渣（又稱爐渣或爐石，以下統稱爐渣）回填農地等情陳訴到院，經本院財政及經濟委員會決議推派調查，前已提出調查報告並糾正高雄市政府在案（詳本院調查案號104財調0003及104財正0002，下稱前案）。又前案調查範圍係為高雄市旗山區（重測前）圓潭子段○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○及○○地號等9筆土地¹，合先敘明。

本案係渠等續訴指陳，高雄市旗山區大林里地區除上開9筆土地外，仍有（重測後）大林段○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○及○○地號等12筆土地（下稱系爭土地）亦遭回填煉鋼爐渣，且疑似混入不明廢棄物等情。考量其續訴內容與前案調查地點不同，且除回填煉鋼爐渣外，尚有其他不明廢棄物，爰提經本院財政及經濟、內政及少數民族委員會第5屆第15次聯席會議討論並決議推派委員另案調查。

案經函請高雄市政府、高雄市旗山區公所（下稱旗山公所）、經濟部、行政院農業委員會（下稱農委會）、

¹ 該地區嗣於103年間辦理地籍圖重測，並於103年11月1日辦竣標示變更登記。前案調查範圍土地，經重測後之地號依序為大林段○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○及○○地號。

內政部、財政部國有財產署（下稱國產署）及臺灣高雄農田水利會（下稱高雄水利會）等權責機關，就案情爭點查復說明並提供佐證資料到院。嗣於民國（下同）104年8月18日實地履勘，復於同年9月7日詢問高雄市政府及國產署主管及業務相關人員，業已調查竣事。經調查發現，本案系爭土地座落位置緊鄰前案土地北側周圍，經現地履勘並實際開挖，地表下確實埋有大量爐渣，且其填埋之爐渣，經高雄市政府初步研判，兩者應有相當之關聯性。茲將調查意見臚列如下：

一、本案系爭土地均為農業發展條例所稱之農業用地，依現行法令規定及相關行政解釋，均不得填埋轉爐石等煉鋼爐渣。

（一）按農業發展條例施行細則第2條規定：「本條例第3條第10款所稱依法供該款第1目至第3目使用之農業用地，其法律依據及範圍如下：……二、依區域計畫法劃定為各種使用分區內所編定之林業用地、養殖用地、水利用地、生態保護用地、國土保安用地及供農路使用之土地，或上開分區內暫未依法編定用地別之土地。三、依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區、森林區以外之分區內所編定之農牧用地。……」查本案系爭土地均為非都市土地，其中除大林段○○及○○地號等2筆土地於103年10月31日始辦理土地所有權第一次登記，目前尚未編定其使用分區及使用地類別外，其餘土地分屬特定農業區之農牧用地及水利用地。是以，本案系爭土地均為農業發展條例所稱之農業用地，先予敘明。

（二）次查農委會前已多次函釋農業用地填土之來源應為適合種植農作物之土壤，不得為砂、石、磚、瓦

、混凝土塊、營建剩餘土石方或其他有害物質等²；復明確表示，轉爐石級配料不宜用於一般農業區農牧用地之盜濫採土石遺留坑洞回填物³。是以，依據現行法令及相關行政解釋，轉爐石等煉鋼爐渣除不得作為農業用地(包括農牧用地及水利用地)之回填物，亦不得作為農業用地盜濫採土石遺留坑洞之回填物。

(三)另查本案系爭土地中，部分屬特定農業區之水利用地，經函詢經濟部表示，其非位於河川區域、排水設施範圍，並無水利法之適用。復函詢高雄市政府亦表示，其非屬該府水利局權管之排水，也未位於權管排水範圍內，並非作為排水渠道之用，併予敘明。

(四)綜上，本案系爭土地均為農業發展條例所稱之農業用地，依現行法令規定及相關行政解釋，均不得填埋轉爐石等煉鋼爐渣。

二、高雄市政府早於 103 年 8 月及 104 年 4 月間即多次收受陳情書，指稱大林段○○地號等筆土地疑遭盜挖陸砂並違規回填爐渣及不明廢棄物等情，惟該府未確實審究，率予認定該等土地無違反土地使用管制之情事。直至本院 104 年 8 月現地履勘，並要求以挖土機實際探挖，發現地表下確實埋有大量爐渣後，該府始重新進行查處程序，然至本院 104 年 9 月詢問時，該府對於爐渣填埋範圍，以及是否涉及不明廢棄物，仍未能確實掌握。高雄市政府缺乏積極作為，傷害政府公信，洵有違失，允宜併同前案糾正意旨，積極檢討改

² 參照農委會 97 年 3 月 11 日農企字第 0970010646 號函、97 年 2 月 1 日農企字第 0970101389 號函、96 年 12 月 4 日農企字第 0960168045 號函、95 年 3 月 7 日農企字第 0950111283 號函、94 年 6 月 16 日農企字第 0940130614 號函。

³ 農委會 102 年 4 月 11 日農授糧字第 1021008111 號函。

進。

- (一)查高雄市政府市長信箱早於 103 年 8 月及 104 年 4 月間即多次收受本案陳訴人陳情該市旗山區圓潭子段○○、○○、○○、○○、○○地號（重測後依序為大林段○○、○○、○○、○○、○○地號）等筆土地疑似遭人盜挖陸砂並違規回填爐渣及不明廢棄物等情，該府市長信箱受理案號分別為 B-341890、B368235、B-368777、B-368888。惟該府未詳實審究，誤認旗山區大林里遭回填轉爐石等煉鋼爐渣之農地僅為圓潭子段○○地號等 9 筆土地，以致未能迅即查處，坐失處理時效。
- (二)甚於本院調查初期，函請該府說明時，該府仍稱該府農業局曾至現地勘查，上開 5 筆土地地勢平坦且種植大量樹苗（非屬食用作物）；經濟發展局曾於 103 年 6 月 25 日至現場稽查，是日大林段○○地號有地面刨除工作，惟據業主稱係為挖除鋪設路面之轉爐石，其餘土地並無挖掘情事或遺留坑洞；環境保護局業於 103 年 10 月間以全場址概念進行環境品質調查，調查範圍已涵蓋本案系爭土地，當時進行土壤、地下水品質及毒性特性溶出等檢測，其調查結果皆符合標準；系爭土地尚無明確事證顯示該土地有遭回填爐渣及廢棄物等違反土地使用管制之情事等語。
- (三)嗣於 104 年 8 月 18 日本院率同相關機關至現場履勘，不僅大量爐渣裸露於地表觸目可及，經於大林段○○及○○地號內任選位置，請高雄市政府以挖土機實際向下探挖，亦發現地表下埋有大量爐渣。其後，高雄市政府雖重新進行查處程序，並初步研判本案系爭土地填埋之爐渣與本院前案調查範圍所填埋者，兩者應有相關，惟該府卻又稱其權管法

令並未賦予開挖私人土地之權力，肇致本院 104 年 9 月 7 日詢問時，該府對於爐渣實際掩埋土地筆數、範圍、深度、回填物種類、量體、來源、是否有不明廢棄物等，均仍不明，迄無具體查處進度。

(四)按本案陳訴人陳訴事項涉及區域計畫法、農業發展條例、土石採取法、土壤及地下水污染整治法及廢棄物清理法等相關法令，其主管機關，在直轄市均為直轄市政府。又各該法令均定有主管機關得就違法行為進行稽查、取締、查處等行政調查之權責，例如農業發展條例第 32 條⁴、區域計畫法第 15 條第 1 項⁵、非都市土地使用管制規則第 5 條第 1 項⁶、土壤及地下水污染整治法第 7 條第 1 項⁷、廢棄物清理法第 9 條第 1 項⁸，且行政程序法第 36 條至第 43 條亦定有行政機關得依職權調查事實及證據之相關規範。高雄市政府既為上開各該法令之地方主管機關，對於陳訴人陳訴事項本應會同所屬地政、農業、環保、土石採取等相關機關（單位）依個案事實審認，並可藉由科技技術之輔助（例如航照圖、地質鑽探等），以確認有無違反使用地、目的事業或非都市土地使用管制之行為，俾依相關法令規定積極處理。若於法令執行上有窒礙難行之處，亦可函

⁴ 農業發展條例第 32 條規定：「直轄市或縣（市）政府對農業用地之違規使用，應加強稽查及取締；並得併同依土地相關法規成立之違規聯合取締小組辦理。」

⁵ 區域計畫法第 15 條第 1 項規定：「區域計畫公告實施後，不屬第 11 條之非都市土地，應由直轄市或縣（市）政府……實施管制。……」

⁶ 非都市土地使用管制規則第 5 條第 1 項規定：「非都市土地使用分區劃定及使用地編定後，由直轄市或縣（市）政府管制其使用，並由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時檢查，其有違反土地使用管制者，應即報請直轄市或縣（市）政府處理。」

⁷ 土壤及地下水污染整治法第 7 條第 1 項規定：「各級主管機關得派員攜帶證明文件，進入公私場所，為下列查證工作，並得命場所使用人、管理人或所有人提供有關資料……」

⁸ 廢棄物清理法第 9 條第 1 項規定：「主管機關得自行或委託執行機關派員攜帶證明文件，進入公私場所或攔檢廢棄物、剩餘土石方清除機具，檢查、採樣廢棄物貯存、清除、處理或再利用情形，並命其提供有關資料；廢棄物、剩餘土石方清除機具應隨車持有載明廢棄物、剩餘土石方產生源及處理地點之證明文件，以供檢查。」

報中央各主管機關尋求法令協助，而非消極應對，放任違法事態持續存在，該府所辯之詞，要非可採。

(五)復查，高雄市政府為處理及審議違反非都市土地使用管制案件，設有「高雄市政府非都市土地使用管制聯合取締小組」，並定有「高雄市政府非都市土地使用管制聯合取締小組設置要點」作為執行準據。該府嗣稱，針對非都市土地違反區域計畫法案件，該府受理窗口為府內各行政機關，其中，違規認定單位係使用地和目的事業主管機關權責，裁罰執行單位係地政機關。例如農牧用地是否違規使用，係由農業單位本於使用地主管機關權責至現地勘查，並依據該農地使用現況審認是否符合農業使用，倘有違反土地使用管制者，則移請土地使用管制主管機關地政局及目的事業主管機關經濟發展局、環境保護局、工務局等相關單位依權責卓處。惟以本案為例，陳訴人陳訴事項涉及地政、農業、環保、土石採取等情，高雄市政府所屬機關皆有其職責，尚非任一機關所能單獨處理。各機關收受陳情案件後，若各行其是，未能密切配合，迅行查報取締等作為，除坐失處理時效外，違法事態亦恐將擴大蔓延。詢據高雄市政府即自承，先前係由各局處自行處理，之後將整合相關資訊，以收事權統一之功效。

(六)再查，本案系爭土地緊鄰本院前案調查範圍之土地，且其違規態樣、行為人與爐渣來源亦無不同，前案既已經本院調查並提案糾正，高雄市政府就本案所涉違失情事，允宜併同上開糾正意旨，積極檢討改進。

(七)綜上，高雄市政府早於 103 年 8 月及 104 年 4 月間

即多次收受陳情書，指稱大林段○○地號等筆土地疑遭盜挖陸砂並違規回填煉鋼爐渣及不明廢棄物等情，惟該府未確實審究，率予認定該等土地無違反土地使用管制之情事，甚至本院調查初期函請查明時，仍稱該等土地並無違反土地使用管制之情事，直至本院 104 年 8 月現地履勘，不僅地表明顯可見爐渣遍布，經挖土機實際探挖，發現地表下亦埋有大量煉鋼爐渣。其後，該府雖重新進行查處程序，然至本院 104 年 9 月詢問時，該府對於爐渣填埋範圍，以及是否涉及不明廢棄物，仍未能確實掌握。高雄市政府疏未審究在前，缺乏積極作為在後，放任違法事態持續存在，傷害政府公信，洵有違失，允宜併同前案之糾正意旨，積極檢討改進。

三、國產署經管之高雄市旗山區大林段○○、○○、○○、○○及○○地號等 5 筆國有土地，遭人占用、填埋爐渣卻不自知，難辭其咎；目前既已重新查處，允應儘速依法妥適處理。

(一)查高雄市旗山區大林段○○、○○、○○、○○及○○地號等 5 筆土地為國有土地，管理機關均為國產署。本院立案調查後，隨即函請該署查明上開國有土地之使用現況，以及是否有遭回填煉鋼爐渣等情。嗣據該署以 104 年 8 月 6 日台財產署管字第 10400222890 號函復本院略以，經該署南區分署（下稱南區分署）104 年 7 月 29 日勘查結果，上開土地使用現況為未掛門牌磚造平房、棚架、磚造水池、雜草木或現行路等，並無遭盜採砂石回填不明廢棄物及爐渣情事。又大林段○○、○○及○○地號等 3 筆土地雖編定為水利用地，現況並無作為排水或灌溉渠道使用等情形。

- (二)惟本院 104 年 8 月 18 日率同相關機關至現場履勘，上開國有土地不僅被人占用種植樹苗，且地表裸露大量煉鋼爐渣觸目可及，經於大林段○○及○○地號內任選位置，請高雄市政府以挖土機實際向下探挖，亦發現地表下埋有大量煉鋼爐渣。
- (三)國產署雖辯稱大林段○○及○○地號等 2 筆土地於 103 年 10 月 31 日始登記為該署經管；南區分署於 104 年 7 月 29 日至現場勘查，並比對歷次勘查資料，地表情況無明顯變化，爰判斷無遭盜挖跡象；各分署每年均訂定國有非公用不動產巡管計畫，依業務需要、人力狀況篩選巡管標的，排定巡管週期，上開國有土地因先前並無遭棄置廢棄物或盜濫採砂石情事，爰未納入該分署歷年巡管計畫範疇；該署並未接獲「國土利用監測計畫－土地利用變遷偵測管理系統」及「網路傳輸盜濫採航照及衛星影像與資料即時通報系統」提供或通報上開經管土地變異資訊；轉爐石與一般土石外觀相似，該署勘查人員未具判別轉爐石之專業，難以肉眼辨視經管土地是否遭棄置轉爐石；爐渣實際填埋土地筆數、範圍（面積）、深度、回填物種類、量體、來源、是否有不明廢棄物等，均需實際開挖，並由相關目的事業主管機關判釋，始能確知等語。惟該署經管之國有土地遭人占用並違法填埋不得作為農業用地回填物之煉鋼爐渣而不自知，仍難辭管理失當之責。
- (四)又國產署業已重新查處，並研訂後續處理方式。其中遭回填爐渣部分，南區分署已查明占用人，並依國有非公用不動產被占用處理要點規定，限期占用人騰空地上物及清除地下掩埋之爐渣並恢復土地原狀，逾期未配合辦理，即移送警察機關偵辦竊佔罪責，並視情形提起刑事附帶民事訴訟，恢復土地

原狀。遭占用種植香蕉、茄子等部分，因占用人不詳，南區分署業至現場張貼公告限期騰空返還土地或拋棄地上物，逾期未配合辦理，將依上開占用要點規定移請警察機關偵辦竊佔罪責或提起排除侵害民事訴訟。遭占用作為磚造平房、棚架等部分，南區分署已查明占用人，將限期占用人騰空返還土地，逾期未配合辦理者，即依上開占用要點規定移請警察機關偵辦竊佔罪責或提起排除侵害民事訴訟。

(五)綜上，國產署經管之高雄市旗山區大林段○○、○○、○○、○○及○○地號等5筆國有土地，遭人占用、回填爐渣卻不自知，難辭其咎；目前既已重新查處，允應儘速依法妥適處理。

四、高雄水利會經管之高雄市旗山區大林段○○地號土地遭人占用而不自知，難辭管理失當之責；又該筆土地是否被人違法填埋不得作為農業用地回填物之煉鋼爐渣，迄仍不明，允應儘速查明並依法妥適處理。

(一)查高雄市旗山區大林段○○地號土地為高雄農田水利會所有之土地。本院立案調查後，隨即函請該會查明上開土地之使用現況，以及是否有遭回填煉鋼爐渣等情。嗣據該會以104年8月11日高農水管字第1040008112號函復本院略以，該筆土地為該會所有土地，作旗山圳一幹三支線灌溉使用，位於回填爐渣基地（按指本院前案調查範圍）之北邊，並未坐落於上開回填區內，無填埋不明廢棄物及爐渣之情事。

(二)惟本院104年8月18日率同相關機關至現場履勘，該筆土地不僅被人從中架設圍籬、占用部分土地種植樹苗，且地表裸露大量煉鋼爐渣觸目可及，經

於毗鄰之大林段○○及○○地號內任選位置，請高雄市政府以挖土機實際向下探挖，亦發現地表下埋有大量煉鋼爐渣。

- (三)綜上，高雄水利會經管之高雄市旗山區大林段○○地號土地遭人占用而不自知，難辭管理失當之責；又該筆土地是否被人違法填埋不得作為農業用地回填物之煉鋼爐渣，迄仍不明，該會允應儘速查明並依法妥適處理。

調查委員：陳慶財

李月德

蔡培村