

調 查 報 告

壹、案由：審計部函報：前高雄縣大寮鄉潭平段○○○地號等與田寮鄉牛稠埔○○○-○○○地號等多筆國有非公用土地長期遭非法棄置廢棄物，涉有違失等情案。

貳、調查意見：

「廢棄物清理法」第 45 條、第 46 條明定，任意棄置廢棄物，或未依規定方式清除、處理廢棄物，致污染環境者，處 1 年以上 5 年以下有期徒刑，得併科新臺幣(下同)1,500 萬元以下罰金，如致危害人體健康導致疾病者，處 1 年以上 7 年以下有期徒刑，得併科 2,000 萬元以下罰金。然而，隨著臺灣人口快速增加、產業蓬勃發展，在大量生產、大量消費、大量使用的經濟運作模式下，廢棄物數量與日俱增，部分民眾、業者、受託清理廠商或因不知如何處理、或為節省成本、或圖謀方便，乃便宜行事，違法將廢棄物運至山區、溪流、海邊、僻遠道路及市郊等人煙稀少或閒置之國有非公用土地傾倒、棄置，以致衍生諸多環境污染與公害問題。

以本案為例，據審計部派員抽查高雄市大寮區潭平段、田寮區牛稠埔段等多筆國有非公用土地，即發現有長期遭非法棄置廢棄物並造成污染公害之情事。有鑑於國有非公用不動產遭棄置廢棄物之情形時有所聞，相關機關管理是否涉有違失，允應調查釐清，以確保國產權益並維護環境及人體健康，爰決議推派委員調查。案經本院調閱審計部有關案卷資料，並函請財政部國有財產署說明，已調查完竣。茲臚述調查意見如下：

一、財政部暨所屬國有財產署對於移交或續租之國有非公用土地，未於接管或換約時辦理現場勘查，嗣後亦

未恪盡職責，落實產籍管理與巡(檢)查工作，肇致 24 筆土地被非法棄置廢棄物，復因查無棄置時間點及非法棄置污染行為人，而須負起清除處理之責，自民國(下同)92 年起至 101 年止後續清理廢棄物之費用，高達 11 億餘元，嚴重損及國家財政與國產權益，難辭其咎，核有重大怠失。財政部亟應督飭國有財產署落實產籍管理與現場勘查、巡查工作，加強查究污染行為人，並進行追償，以懲治不法污染國土行為。

(一)按「國有財產法」第 4 條第 1 項、第 3 項：「國有財產區分為公用財產與非公用財產兩類。非公用財產，係指公用財產以外可供收益或處分之一切國有財產」、同法第 9 條第 1 項、第 2 項：「財政部承行政院之命，綜理國有財產事業。財政部設國有財產局，承辦前項事務」、同法第 12 條：「非公用財產以財政部國有財產局為管理機關，承財政部之命，直接管理之」、同法第 63 條：「財政部對於財政部國有財產局及委託經營事業機構管理或經營非公用財產情形，應隨時考查，並應注意其撥用或借用後，用途有無變更」等規定甚明，有關國有非公用土地之主管機關為財政部暨其所屬國有財產署(原國有財產局，102 年 1 月 2 日改制)。

(二)由於國有非公用土地筆數眾多，性質各異，加上分布零散，如欲有效管理，避免遭到違法濫(占)用，首重產籍確定及使用狀況之掌握與更新。依「國有財產法」第 21 條規定：「管理機關應設國有財產資料卡及明細分類帳，就所經管之國有財產，分類、編號、製卡、登帳，並列冊層報主管機關；其異動情形，應依會計報告程序為之。」「國有非公用財產產籍管理作業程序」第 6 點第 1 項、第

2 項規定：「執行機關接管各級政府機關、學校等移交財產時，應核校釐正移接清冊資料後……，於管理系統登錄資料。執行機關自行接管財產時，應依據登記資料、權證、實際勘查情形或稅捐機關提供稅籍資料，於管理系統登錄資料。」同程序第 7 點規定：「土地產籍資料內容如下：……(二)勘清查資料：以勘查單位勘清查該筆土地查註資料為主，其資料項目包括勘(清)查表號、現況處理等。(三)地上物資料：以勘查單位勘查該筆土地之地上物資料為主，其資料項目包括權屬類別、門牌及狀況、使用本筆土地面積、地上物用途、地上物所有人及地上物使用人、統一編號、電話、住址等。(四)管理資料：以接管、使用、收益、處分之資料為主……。」財政部國有財產署自應依上開規定對所經(接)管之國有非公用土地詳為清理、勘查、列管，以落實產籍管理，俾維護國產權益。

- (三)然查，財政部國有財產署辦理高雄市大寮區潭平段等 24 筆國有非公用土地(詳附錄)移交或續租時，多採書面審核代替現地勘查，致難即時、有效掌握各該土地使用實況。復於接管或換約後，長期怠忽辦理巡檢、查察工作，對於轄內易致非法棄置地區管理作為消極，復加未落實產籍列管、維護、釐整等業務，任令管理作業流於形式，日積月累造成大量資料不實，肇致無法掌握各該土地遭非法濫用之實情。尤有甚者，該署直至環保機關通報方知經管土地被棄置廢棄物，卻因無法釐清棄置態樣分屬何種狀況及查明棄置廢棄物之時間點與污染行為人，致經法院判決應負管理及清理責任，所需清理費用高達 11 億 5,663 萬 3,398 元(自 92 年起至 101

年止)。由於本案廢棄物數量與清理金額龐鉅，茲將財政部國有財產署處理經過臚述如次：

- 1、高雄市大寮區潭平段○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○地號等 10 筆國有非公用土地：前為原高雄縣政府(99 年 12 月 25 日與高雄市政府合併)代管並辦理部分出租，該署於 54 年間接管，惟接管時與接管後皆未辦理現勘、巡(檢)查，故無從判斷何時遭棄置廢棄物。87 年起，環保機關多次通報系爭土地遭非法棄置有害事業廢棄物，然因無法舉證污染行為人，故責由該署清除處理。101 年間，該署委外完成清理作業，共計開挖 204,458.21 立方公尺及清理有害事業廢棄物 76,740.99 公噸，其中有污染環境之虞的可燃性有害事業廢棄物及一般事業廢棄物油泥各為 608.12 及 601.16 公噸、適燃性及不適燃性一般事業廢棄各為 798.39 及 3838.39 公噸，清理費用共計 8 億 9,864 萬 8,523 元。目前該場址尚留置 15 萬立方公尺之爐石等一般事業廢棄物，經財團法人工業技術研究院(下稱工研院)評估，對環境尚無立即性之危害，已施作圍籬阻隔，並委由廠商設置系統保全及繼續派員定期巡管。
- 2、高雄市田寮區牛稠埔段○○○-○○○、○○○-○○○、○○○-○○○地號等 4 筆國有非公用土地：前為原高雄縣政府代管，該署於 87 年間接管，惟接管時與接管後皆未辦理現勘、巡(檢)查，故無從判斷何時遭棄置廢棄物。90 年間，環保機關通報系爭土地遭非法棄置有害事業廢棄物，然因無法釐清棄置時間點及舉證證明污染行為人，故責由該署清除處理。99 年間，該署

委外完成有害事業廢棄物清理作業，清理費用共計 1 億 7,054 萬 911 元。目前該場址仍留有鋁渣，經工研院評估，對環境尚無立即性之危害，爰採設置圍籬、保留場址截流溝、水土保持及植栽等相關措施，以避免鋁渣藉由土壤、地表水等途徑擴大之疑慮。

- 3、基隆市暖暖區碇內段溪西股小段○○○地號國有非公用土地：原管理機關為基隆市政府，於 55 年間移交該署接管，當時未辦理現勘。77 年間，該署辦理系爭土地實地清查，惟未發現有遭棄置廢棄物之情形。99 年間，環保機關通報系爭土地遭非法棄置廢棄物，然因查無污染行為人，故責由該署清除處理。100 年間，該署委外完成廢棄物清理作業，清理費用共計 150 萬元。
- 4、新北市貢寮區撈洞段北勢坑小段○○○、○○○-○地號等 2 筆國有非公用土地：屬山坡地保育區暫未編定用地，於 77 年間由該署逕為接管，當時未辦理現勘。80 年間，該署辦理系爭土地實地清查，惟未發現有遭棄置廢棄物之情形。95 年間，環保機關通報系爭土地遭非法棄置廢棄物，然因無法舉證污染行為人，故責由該署清除處理。97 年間，該署委外完成有害事業廢棄物清理作業，清理費用共計 1,292 萬 5,860 元。
- 5、彰化縣福興鄉福安段○○○○、○○○○地號等 2 筆國有非公用土地：屬一般農業區水利用地，因 89 年間地籍圖重測，辦理土地所有權第一次登記為國有，管理機關為該署，惟登記時與登記後皆未辦理現勘、巡(檢)查，故無從判斷何時遭棄置廢棄物。98 年間，環保機關通報系爭土地遭非法棄置廢棄物，然因無法釐清棄置時間點及舉證

污染行為人，故責由該署清除處理。100 年間，該署委外完成有害事業廢棄物清理作業，清理費用共計 184 萬 8,049 元。

- 6、嘉義縣水上鄉牛稠埔段○○○-○地號國有非公用土地：屬一般農業區農牧用地，原管理機關為前臺灣省政府地政處，精省後移轉登記國有，管理機關為該署，惟接管時與接管後皆未辦理現勘、巡(檢)查，故無從判斷何時遭棄置廢棄物。嗣檢調偵辦毗鄰之牛稠埔段○○○地號私有土地遭非法掩埋廢棄物案，發現系爭土地亦遭掩埋廢棄物溶劑，面積約 3,000 平方公尺，然查無污染行為人。100 年間，環保機關開會決議責成該署依法提送廢棄物處置計畫書，辦理清除作業，該署刻正與環保機關協商後續處理方式，目前尚未完成廢棄物清理作業。系爭土地現況部分遭人占作磚造平房、鐵架棚、貨櫃等用途，因通路有大門阻擋無法進入，尚未查得占用人，該署將依「國有非公用不動產被占用處理要點」續處。
- 7、臺南市南區同安段○地號國有非公用土地：76 年間辦理土地所有權第一次登記為國有，管理機關為該署，當時未辦理現勘。78 年間，該署辦理系爭土地實地清查，惟未發現有遭棄置廢棄物之情形。98 年間，環保機關通報系爭土地重金屬高於土壤污染管制標準，並公告為土壤污染控制場址，然因無法釐清棄置時間點及舉證污染行為人，故責由該署清除處理。99 年間，該署委託環保機關完成廢棄物清理作業，清理費用共計 5,807 萬 3,794 元。目前該場址現況部分遭民眾占作魚塭使用，該署業依「國有非公用不動產被占用處理要點」辦理，並列管追收使用補償金。

- 8、高雄市岡山區台安段○○○、○○○地號等 2 筆國有非公用土地：原管理機關前臺灣省政府地政處，精省後移轉登記國有，管理機關為該署，惟接管時與接管後皆未辦理現勘、巡(檢)查，故無從判斷何時遭棄置廢棄物。94 年間，環保機關通報系爭土地遭非法棄置廢鐵桶(內容物為溶出毒性有害事業廢棄物)，然因無法查明污染行為人，故責由該署清除處理。97 年間，該署委外完成清理作業，共計清理有害事業廢棄物 185.71 公噸，清理費用 259 萬 9,940 元。
- 9、高雄市左營區菜公段一小段○○○地號國有非公用土地：原管理機關前臺灣省政府水利局，與民眾訂有使用契約，使用期間自 88 年 1 月 1 日至 89 年 12 月 31 日。精省後移交該署接管，惟接管時與接管後皆未辦理現勘、巡(檢)查，故無從判斷何時遭棄置廢棄物。90 年間，高雄市左營區公所稽查發現，系爭土地環境髒亂，通知該署清理改善，該署爰請環保機關責由承租人清理，然承租人清理髒亂時發現系爭土地遭掩埋桶裝不明廢棄物，然因查無污染行為人，故由該署負責清除處理。91 年間，該署委託工研院執行清除處理計畫，以及協調台灣中油股份有限公司高雄廠同意桶裝事業廢棄物先運至該廠暫時貯存，並委外辦理系爭土地有害事業廢棄物清除、場址土壤及地下水檢測等作業。92 年間，委外完成清理作業，清理費用 1,049 萬 6,321 元。
- (四)綜上，財政部暨所屬國有財產署對於移交或續租之國有非公用土地，未於接管或換約時辦理現場勘查，嗣後亦未恪盡職責，落實產籍管理與巡(檢)查工作，肇致 24 筆土地被非法棄置廢棄物，復因查無

棄置時間點及非法棄置污染行為人，而須負起清除處理之責，自 92 年起至 101 年止後續清理廢棄物之費用，高達 11 億餘元，嚴重損及國家財政與國產權益，難辭其咎，核有重大怠失。財政部亟應督飭國有財產署落實產籍管理與現場勘查、巡查工作，加強查究污染行為人，並進行追償¹，以懲治不法污染國土行為。

二、財政部暨所屬國有財產署綜理國產業務，未能確保國有非公用土地之最佳利用，容任國土反覆發生被傾倒、棄置廢棄物情事，不僅浪費國家資源，更輕忽環境污染對國民健康與世代永續發展之嚴重危害，核有失職情事。行政院允應正視上開問題之嚴重性，督同前述機關籌謀土地活化及人力調配等改善方案，並結合科學技術與社區力量加強監測、巡護，以防堵未然，善盡國有財產管理與環境保護之義務與責任。

(一)按「國民、事業及各級政府應共負環境保護之義務與責任。環境污染者、破壞者應對其所造成之環境危害或環境風險負責。前項污染者、破壞者不存在或無法確知時，應由政府負責」、「各級政府施政應納入環境保護優先、永續發展理念，並應發展相關科學及技術，建立環境生命週期管理及綠色消費型態之經濟效率系統，以處理環境相關問題」、「各級政府對於土地之開發利用，應以高品質寧適和諧之環境為目標，並基於環境資源總量管制理念，進行合理規劃並推動實施。前項規

¹有鑑於環境污染案件引發民怨，總統府司法改革國是會議第三分組會議於106年3月8日決議，由環保犯罪者負擔廢棄物清理費用等改革方向，「讓破壞環境者付出代價」，檢察官陳瑞仁認為：「環保犯罪者的錯，不應該總由老百姓的納稅錢來幫忙善後，……清汙費應該算在被告身上才能彰顯正義。」（聯合報105年3月9日頭版「要讓廠商覺得痛！司改分組會議決議：污染環境 自付清理費」參照）。

劃，應優先考慮環境保護相關設施」，「各級政府應確實執行環境保護相關法規，對於違反者，應依法取締、處罰」，「不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣(市)主管機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期清除處理……」，「環境基本法」第4條、第8條、第16條、第39條及「廢棄物清理法」第71條第1項分別定有明文。本此規定，政府施政與國土管理應以環保優先，避免環境污染風險，以確保國民生活環境及世代健康。

- (二)有鑑於土地一旦遭非法傾倒、棄置重金屬、有機化合物等廢棄物，毒性將可能污染土壤，滲漏至地下水源或地表逕流，不僅破壞環境品質衛生，造成土壤、水文不可回復之傷害，更將危及農林漁牧生產條件，產生食安與疾病風險，對國民健康與世代發展衝擊既廣且鉅，因此，防範土地不被棄置有害廢棄物，以確保國家永續發展，實乃政府最重要之職責與任務。葉繼開、蕭代基(民93)²即曾指出：「依『廢棄物清理法』定義，有害事業廢棄物係指由事業所產生具有毒性、危險性，其濃度或數量足以影響人體健康或污染環境之廢棄物。因此，有害事業廢棄物若未被妥善處理，將對人體健康與環境造成相當大的危害，更嚴重的是，有害事業廢棄物幾乎無法自然分解而去除其危害性，即自然環境對有害事業廢棄物的涵容能力非常小(趨近

²葉繼開、蕭代基(民93)，「有害事業廢棄物管理之有效對策－保證金制度」，*農業經濟叢刊*，第10卷第1期，頁25-58。

於零)。」再根據宋德高等人(民91)³研究指出：「國內非法棄置型態主要有魚塭或農地盜採砂石後回填、山谷或河谷非法傾倒採堆積、道路旁非法傾倒、空地堆置等4種。……農地通常位處透水性較佳、地下水位較高之地質條件，故地下水通常成為主要污染途徑；而大部分遭非法傾倒之山谷或道路常位於山區接近河川上游，其污染物易直接滲漏至河川；至於空地堆置非法傾倒與民宅或工廠之距離較近，直接對人體健康造成較大衝擊。」

(三)本案國有非公用土地遭非法棄置廢棄物之面積數量龐大、清理所費不貲，不僅造成公害污染，更屢致社會訾議及大眾恐慌，嚴重斲傷政府形象及國家財政，惟管理機關財政部國有財產署事前未能預防廢棄物傾倒，事後則以「經管之國有非公用土地，截至105年9月底止，計有160萬餘筆(錄⁴)，面積21萬8千餘公頃，遍布全國各地，大部分位處偏僻，或夾雜於私有土地之間，細碎分散，實難全面設置圍籬或阻隔、監視設施。又本署為國有非公用土地之管理機關，本署人員辦理國有財產撥用、借用、出租、出售等業務，未具有環保專業技能，因廢棄物多掩埋於地下，或與一般土壤混合，難以肉眼辨識，難就接管他機關移交、收回自管土地事先查悉及防範遭非法棄置廢棄物，往往於環保機關通報後始為知悉」云云⁵塞責，足徵該署未正視此問題之嚴重性與急迫性，縱其人力、專業均有不足屬實，卻未積極調配人力或研提土地活化

³宋德高、劉沛宏、張以燦、陸瑩、許益源、曾素媛、吳芳娥、馮金源、陳秀敏、吳堉鑾、杜盛清、許麗娟、鍾麗娟、張俊鴻(民91)，「非法棄置事業廢棄物場址危害評估」，*台灣土壤及地下水環境保護協會簡訊*，第3期，頁3-6。

⁴如國有非公用土地非整筆被占用，會將該筆土地分錄，以便於管理。

⁵財政部國有財產署105年11月11日台財產署管字第10500314340號函。

⁶等替代方案，反以專業、人力不足問題為藉口，任令業者或民眾一再遂行違法投機行為，致珍貴國土資源反覆發生廢棄物污染事件，明顯未善盡管理職責。

(四)綜上，查「廢棄物清理法」課以土地管理人因重大過失致廢棄物遭非法棄置於土地者，亦負清除處理之責，乃考量土地資源有限及其不可回復性，要求對土地有實際管理權之人，應善盡一定之維護義務，以期達到土地永續使用之環保目標，是以凡符合法定要件者，不問土地面積大小、位於何處，均不得以其現實上無法完全盡到監督責任而主張免除其責。然而，財政部暨所屬國有財產署綜理國產業務，未能確保國有非公用土地之最佳利用，容任國土反覆發生被傾倒、棄置廢棄物情事，不僅浪費國家資源，更輕忽環境污染對國民健康與世代永續發展之嚴重危害，核有失職情事。行政院允應正視上開問題之嚴重性，督同前述機關籌謀土地活化及人力調配等改善方案，並結合科學技術⁷與社區內部力量⁸加強監測、巡護，以防堵未然，善盡國有財產管理與環境保護之義務與責任。

⁶如評估以設定地上權、標租或結合目的事業共同開發等多元活化方式提升運用效益，如無處分、利用計畫，則提供認養或委託地方政府代為管理，施以綠化、美化環境景觀，增進管理效益，並避免土地被違法濫用。

⁷以行政院農業委員會林務局查緝「山老鼠」盜伐貴重林木為例，為解決森林面積廣闊、巡護人員不足之問題，即引進高科技輔助監控盜伐案件，例如：微型攝影機遠端監測系統、無線自動發報器、無線射頻辨識系統（RFID）、微波針孔攝影機、車牌辨識系統、運用衛星影像追蹤可疑變異點及利用無人載具進行航拍任務等，藉由上述科技器材輔助查緝不法（本院104財調0022號調查報告參照）。

⁸由於環保案件常遇到「無案源」、「蒐證難」雙重困難，總統府司法改革國是會議第三分組會議於106年3月8日決議，未來將研擬在環保法律中增訂「吹哨者條款」。檢察官林達指出：「增加多少環保警察，都比不上內部人爆料更有證據力，增訂的法條至少要對吹哨者有『減免其刑』、『高額獎金』和『不被解雇』的保障才行，如果光給獎金，卻不給減免刑，爆料結果讓自己被法辦，當然缺乏動機，『一定要三者全部兼顧』。從源頭防治是根本之道，靠監控犯罪還要去分析污染源，對辦案來說沒有效率；如果有員工願意爆料，辦案單位掌握第一手犯罪證據，定罪率就會提高，法律要給予內部檢舉人更多的保護，才能一次解決無案源、蒐證難的兩難。」（聯合報105年3月9日頭版、A10「環保特別法『吹哨者』鼓勵檢舉」參照）。

調查委員：陳小紅

林雅鋒

中 華 民 國 1 0 6 年 5 月 3 日
附件：本院 105 年 9 月 20 日院台調壹字第 1050800167 號函
暨相關案卷。

附錄、本案國有非公用土地遭棄置廢棄物綜覽

項次	廢棄物堆置地號	清理金額(元)	原管理機關	國有財產署接管年月	接管時有無廢棄物	發現廢棄物前巡查有無	發現廢棄物方式	發現廢棄物年月	目前土地處分方式	違反法規部分
1	基隆市暖區暖溪段小段○○○地號	1,500,000	基隆市政府	55/07	無	有(77年清查表)	環保機關通知	99/07	目前無處分計畫，將持續定期巡查。	1. 「環境基本法」第4、8、16、39、
2	新北市貢寮區撈洞段北勢坑小段○○○、○○○-○地號	12,925,860	國產署為管	77/06	不明	有(80年清查紀錄)	環保機關通知	95/06	於98年1月6日移交行政院農業委員會林務局管理。	2. 「廢棄物清理法」第45、46、71、
3	彰化縣福安鄉福安段○○○、○○○、○○○地號	1,848,049	地籍重測為有記	89/10	不明	無	環保機關通知	98/12	俟查明是否位於川區公眾供用後，移交有關機關接管。	3. 「國有財產法」第21、63、
4	嘉義縣水上鄉牛稠埔段○○○-○地號	尚未清理(預估900,000)	前灣政地處	88/11	不明	無	環保機關通知	100/04	查明後，依「國有非公用產處」規定續處。	4. 「國有非用產籍管理作業程序」第6、7、
5	臺南市南區同安段○地號	58,073,794	新登地記	76/04	不明	有(78年清查紀錄)	環保機關通知	98/03	就被占用部分，依規定追收補償金。	6. 7. 規定。
6	高雄市大寮區潭平段○○○、○○○、○○○、○○○地號	898,648,523	高雄市政府	54/08	不明	無	環保機關通知	87/11	目前無處分計畫，將持續定期巡查。	

	○、○○ ○、○○ ○、○○ ○、○○ ○、○○ ○、○○ ○、○○ 地號								
7	高雄市田寮區牛稠埔段○○ ○-○○、 ○○○-○ ○、○○○ -○○、○ ○○-○○ ○地號	170,540,911	原高雄政 高縣府	87/01	不明	無	環保機關通知	90/01	目前無處分計畫，將持續辦理定期巡查。
8	高雄市左營區菜公段一小段○○○地號	10,496,321	前臺灣政水局 臺省政府利	87/12	不明	無	環保機關通知	90/06	94年6月30日標售出脫。
9	高雄市岡山區台安段○○ ○、○○○ 地號	2,599,940	前臺灣政地處 臺省政府政	89/03	不明	無	環保機關通知	94/12	目前無處分計畫，將持續辦理定期巡查。

資料來源：本院彙整。