

案由：據訴，為臺北市政府辦理土石方資源堆積處理場之申請設置、營運審查及相關程序，是否涉有違失？認有深入調查之必要乙案。

調查意見：

本案緣陳訴人具函向本院陳情，臺北市政府辦理轄內土資場、分類場之設置及營運許可等，涉有違失等情，今調查竣事，茲臚列調查意見如次：

一、臺北市政府 91 年間依「臺北市營建工程賸餘土石方資源處理場設置及管理暫行要點」，於保護區及農業區內核准文山區好名土資場、北投區德展土資場、南港區磊駿土資場等 3 家申請設置案，違反都市計畫法授權訂定之臺北市土地使用分區管制規則，其適法性令人質疑

(一)查內政部營建署函頒「營建剩餘土石方處理方案」（下稱處理方案）屬行政規則性質，其執行涉及地方制度法第 18 條（直轄市自治事項）第 6 款（關於都市計畫及營建事項）規定，為地方自治事項，屬直轄市、縣（市）政府及公共工程主辦（管）機關業務。該方案係提供直轄市、縣（市）政府及公共工程主辦（管）機關執行營建剩餘資源土石方處理業務相關事項之政策指導原則，作為該管機關依地方制度法訂（修）定自治法規或規定之參據，又方案之執行如有涉及建築法、區域計畫法、都市計畫法及相關法律規定者，則應依各該法律規定辦理。

(二)為管理及利用臺北市營建工程賸餘土石方（下稱餘土，係指建築工程、公共工程或拆除工程施工所產生之賸餘土石方、磚瓦、混凝土塊及含天然泥水經再生處理後之土方等。）及營建混合物（下稱混合物，係指餘土與營建廢棄物尚未分類處理前之物狀，其中營建廢棄物係指建築工程、公共工程或拆除工程施工所產生之金屬屑、玻璃碎片、塑膠類、木屑、竹片、紙屑、瀝青等廢棄物），於臺北市轄內設置餘土資源處理場（下稱土資場，係指供餘土暫屯、轉運或再

生處理之場所)及營建混合物分類處理場(下稱分類場,係指供混合物暫屯、轉運、分類之場所),臺北市政府依前揭「處理方案」,於88年5月31日訂定「臺北市營建工程剩餘土石方及營建混合物資源分類處理場設置及管理暫行要點」(下稱暫行要點)。該要點第1點規定:「臺北市政府為有效管理及利用臺北市營建工程剩餘土石方推動於本市轄內設置營建工程剩餘土石方資源處理場,在相關法令未訂定前,特訂定本暫行要點。」可知「暫行要點」亦屬行政規則性質,而所稱「相關法令」應係指依地方制度法創設之「自治條例」或全國統一適用「特別法」。

- (三)查都市計畫法臺北市施行細則第1條「本細則依都市計畫法第85條規定訂定之。」臺北市土地使用分區管制規則(下稱管制規則)第1條:「本規則依都市計畫法臺北市施行細則第26條規定訂定之。」可知「管制規則」性質係都市計畫法授權訂定之法規命令,故「處理方案」與「管制規則」抵觸時,應優先適用「管制規則」,而「暫行要點」僅係行政規則,是以「暫行要點」亦不得抵觸「管制規則」,自不待言。惟查「建築廢料」係「臺北市土地使用分區管制規則第5條土地及建築物使用組之使用項目」(89年3月31日訂定)第46組(施工機料及廢料堆置或處理),按「管制規則」(89年1月26日修正版)第9章農業區、第10章保護區規定得附條件允許使用者,並未包括「建築廢料」。嗣後,「管制規則」於94年12月7日修正,該次修正農業區、保護區得附條件允許使用者包括施工機料及廢料堆置或處理業之廢紙、廢布、廢橡膠品、廢塑膠品、舊貨整體及垃圾以外之其他廢料。自此而後,臺北市境內農業區、保護區依「管制規則」始明訂得作為土資場使用堆置「建築廢料」。

(四)又查「暫行要點」自 88 年 5 月 31 日訂定，迄 100 年 10 月 14 日止，歷經次 7 次修正，其中有關土資場、分類場設置地區修正情形如下：

- 1、「暫行要點」(88 年 5 月 31 日訂定版) 明定農業區、保護區等為不得申請設置之地區，但經專案小組會同各主管機關勘查同意者不在此限。
- 2、「暫行要點」(89 年 2 月 21 日修正版) 第 6 點規定放寬土資場可設置地點包括農業區、保護區、公共設施用地等，但均僅限於臨時使用。
- 3、「暫行要點」(90 年 3 月 20 日修正版) 第 7 點規定：「依本要點設置屬臨時使用者，區位可不受本市土地使用分區管制規則分區管制及都市計畫細部計畫之規定。」

德展土資場申請案於 89 年 10 月 4 日辦理初審會勘(場址：臺北市北投區八仙段二小段 198 地號，屬農業區)，結論「依『暫行要點』第 6 條第 2 項規定，農業區僅限於臨時使用，且須專案小組審慎評估專案許可；如屬第 46 組，涉及違反土地使用分區管制規則之虞，有關組別認定應請發展局(即都發局)說明，惟本案涉及農業區，未來如經專案小組審查通過，應專案簽奉市長核定。」該次會勘，建設局(現為產業發展局)亦表示「一、本案基地地目『田』，屬農業區，仍請維持農業使用。二、本申請案不可行。」嗣後，90 年 1 月 19 日第 4 次審查會議(預審)、90 年 8 月 22 日第 9 次審查會議(複審)會議紀錄內容，都市發展局(下稱都發局)均未說明土資場用途屬土地管制分區第 46 組，不符「管制規則」農業區使用規定，僅表示「由於申請基地週邊仍為農業區，申請單位應切結確保農業區內水路之通暢，並不得將場內廢水、廢棄土漫溢至週邊農業區」之意見。又 90 年 10 月 25

日都發局函復建管處表示，「貴處檢送之『德展營建混合物分類處理場』修正報告書，經檢視本局已無其他意見」。因此建管處簽陳市長時並未說明「管制規則」與「暫行要點」競合之處，僅說明該案「符合『暫行要點』之用途場址最小規模及用途規定」，該案簽奉市長核可後，於 91 年 3 月 28 日函發德展土資場設置許可予德展公司。

(五)綜上所述，臺北市政府 88 年間為有效管理餘土及輔導非法棄土場轉型申請土資場合法營運，依「地方制度法」授權並參據「處理方案」規定而制定「暫行要點」，確有其政策推動背景，惟該府逕以「暫行要點」規範土資場、分類場，不無違反「法律保留」原則疑義，且「暫行要點」性質僅係行政規則，而諸多規定又與「管制規則」相互抵觸。爰陳情人所訴，該府 91 年間依「臺北市營建工程賸餘土石方資源處理場設置及管理暫行要點」，於保護區及農業區內核准文山區好名土資場、北投區德展土資場、南港區磊駿土資場等 3 家申請設置案，確有違反都市計畫法授權訂定之臺北市土地使用分區管制規則，其適法性令人質疑。

二、臺北市政府有關土資場申請設置許可及營運許可之決行層級顯失衡平、易生混淆，允應檢討改進

(一)按「處理方案」規定，土資場申請設置應送請各該政府機關首長核准發給設置許可，該方案性質係中央機關行政規則，具拘束各地方政府行政措施之法效。爰此，臺北市之土資場申請設置自應比照「處理方案」規定，送請臺北市市長核准發給設置許可。

(二)查臺北市建築管理處（下稱建管處）分層負責明細表，有關土資場設置許可及營運許可決行層級變動歷程如下：

1、95 年 11 月 21 日府授人一字第 09506693300 號函核定

版：土資場申請案之「設置許可」、「營運許可」均由建管處建照科承辦，決行層級均為第一層（市長）。

2、97年11月11日府授人一字第09506693300號函修訂版：土資場申請案之「設置許可」維持建照科承辦，但決行層級修正為第二層（局長）；「營運許可」之業務改由建管處施工科承辦，決行層級為第一層（市長）。

(三)又查臺北市政府違反前揭臺北市建管處分層負責明細表規定，核准轄內各土資場設置、營運許可者，僅磬鴻土資場1件營運許可簽函係由該府都發局局長丁育群代為決行。據臺北市政府政風處查復，該次營運許可並無市長書面授權得由都發局局長代為決行之紀錄，該府政風處詢據丁局長表示係渠初接任都發局局長時不諳決行層級所致。

(四)另該府政風處詢據磬鴻土資場營運許可承辦人建管處施工科工程員謝政安表示，渠未曾詳閱過建管處分層負責明細表，不甚瞭解營運許可簽函應由府層級決行，渠撰擬簽稿係依例稿簽陳市長，而簽稿既經局長批示發文，私忖簽辦程序應已結束，渠當時並不知已違相關規定。

(五)綜上所述，「處理方案」既已規範土資場設置許可決行層級由地方政府機關首長核准，各地方政府自應參考辦理。另就決策重要性而言，設置許可應遠高於營運許可，臺北市建管處於97年11月11日修訂分層負責時，將決策性較高之設置許可由市長決行改為局長決行，決策性較低之營運許可維持市長決行之分層負責方式，雖無明顯牴觸「處理方案」規範，惟決行層級顯失衡平、易生混淆，允應檢討改進。

三、臺北市政府環境保護局未確實審查土資場業者登載之「再利用者登記檢核表」，致將業者錯誤（不實）登載之「場（廠）地址」上傳行政院環境保護署網站後，衍生該網站

公告錯誤場址，影響營建事業廢棄物再利用成效，允應檢討改進

- (一)按土資場、分類場收受營建廢棄物，為行政院環境保護署（下稱環保署）公告之再利用機構。應以網路傳輸方式申報營建事業廢棄物之產出、貯存、清理流向；檢具事業廢棄物清理計畫書送審；並依「廢棄物清理法」、「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」及「營建事業廢棄物再利用種類及管理方式」等相關規定妥善貯存、清除、處理或再利用。是以，各土資場於取得營運許可後，均須網路填載「再利用者登記檢核表」向臺北市政府環保局報備，並取得再利用機構管制編號。
- (二)依「臺北市政府轄管營建剩餘資源之合法收容場所基本資料表」所示，臺北市轄內計有 20 家土資場，目前尚在營運者計 17 家，分別為希望城堡、好名、亞太、國際、德展、忠全、宗營、同怡、力隆、金茂榮、江浚、浚欣、裕豪、磬鴻、亦象、昶竣、宏國等土資場。
- (三)另查據行政院環保署網站列出臺北市營建混合物再利用機構計 18 家，分別為希望城堡、好名、亞太、國際、德展、忠全、宗營、同怡、力隆、金茂榮、江浚、浚欣、裕豪、磬鴻、亦象、昶竣、宏國、磊駿等。該網站所列「再利用機構地址」，經臺北市政府政風處協請該府民政局查詢上列土資場地址欄位，發現力隆、亦象、同怡、好名、宗營、忠全、浚欣、國俊、裕豪、希望城堡等 10 家再利用機構地址，均屬無門牌編釘之錯誤地址。
- (四)經查前揭 10 家土資場業者於網路填載「再利用者登記檢核表」之「場（廠）地址」欄位時，填載不實（錯誤）之地址資訊，惟臺北市政府環保局審核「再利用者登記檢核表」相關資料時，未確實檢核「場（廠）地址」欄位，承辦人亦未特別確認地址之真實性，逕自上傳至行政院環境保護署網站，始衍生該網站公告錯誤地址之情

形。

(五)綜上所述，部分土資場業者不實（錯誤）登載「再利用者登記檢核表」之「場（廠）地址」欄位，臺北市政府環保局審查過程亦未發現該欄位有誤，上傳至行政院環保署網站，衍生該網站公告錯誤地址，影響營建事業廢棄物再利用成效，臺北市政府環保局應加強審查機制。

四、臺北市政府未依地方制度法授權制定營建剩餘土石方處理自治條例，僅一再修改「暫行要點」，放寬土資場申請條件及營運年限規定，易使外界質疑該府施政不確定性及圖利特定業者，洵有疏失

(一)查臺北市政府 88 年 5 月 31 日訂定之「暫行要點」原未明定「臨時使用」期限，迄 89 年 2 月 21 日修正始規定「臨時使用」為 5 年以內，但書規定經專案小組核可者得延長使用 3 年，延長次數不限；90 年 3 月 20 日再度修正「臨時使用」為 3 年以內，但書規定經專案小組核可者得展延使用 3 年，延長次數以 2 次為限；100 年 10 月 14 日第 3 度修正，經 2 次展延使用期限後，應重新申請，同一場址之總營運使用期限不得超過 18 年等。

(二)又查臺北市轄內營運許可核准年限於 100 年到期之土資場，計有磊駿土資場（南港區）及希望城堡土資場（北投區）等 2 家；101 年營運許可核准年限將到期之土資場，計有好名土資場（文山區）、德展土資場（北投區）、忠全土資場（北投區）等 3 家。上述土資場營運許可均已展延 2 次，如依 100 年 10 月 14 日以前規定，應不得再辦理展延，惟現依「暫行要點」10 月 14 日修正版本，臺北市政府得有條件同意前揭土資場於同一場址連續營運 18 年。

(三)另查該府有關土資場營運期限屆滿仍未辦理註銷登記之處理方式，因「暫行要點」並未訂定得處以行政罰，僅規定得「廢止營運許可，並公告終止使用」，惟前述廢

止許可及終止使用等行政處分，涉及公共利益範疇，應遵守「法律保留」原則。該府現行作法均係由建管處發函勸導業者儘速辦理終止營運(或註銷)登記，俾利發還營運保證金，惟營運期限屆滿之土資場業者均採消極不配合態度，該府亦未依暫行要點第 19 點廢止其營運許可。

(四)綜上所述，臺北市訂定「暫行要點」並規範土資場使用期限，實際上對外發生法律效果之效力，縱有政策考量，亦應儘速依地方制度法授權制定「自治條例」，自不得一再修正「暫行要點」放寬申請條件及營運期限，避免法令前後不一致，使外界質疑該府施政不確定性及圖利特定業者。

五、臺北市政府「暫行要點」並未針對土資場、分類場違規營運訂定行政罰，除環保局得依法開單告發外及消極函請改善外，允宜研擬不良業者之退場機制（廢止其設置許可）

(一)按「臺北市營建剩餘資源管理辦法」第 3 條所示，臺北市政府環保局之業務權責為「本市處理場設置時相關環保計畫之審查及設置後環保項目之管制，依廢棄物清理法規定對違規棄置剩餘資源之查報、告發、處分及清除。」查該局於德展土資場申請設置許可期間，並無發現該場址有堆置建築廢料情事，惟德展土資場於 91 年 3 月 28 日取得設置許可後，臺北市政府警察局北投分局曾於 92 年 6 月 30 日臨檢，發現該土資場有堆置營建廢棄物、違規營業及違反「廢棄物清理法」等情事，另環保局 92 年 9 月 17 日派員至該址勘查，稽查並未發現有堆置廢棄物情事，惟載運車輛進出未妥善清理，輪胎夾帶泥砂污染路面，已開單告發並要求業者改善。

(二)有關德展土資場於取得營運許可前違規營業部分，臺北市政府都發局 93 年 4 月 6 日函略以：「有關德展公司目前尚未取得本府營運許可，涉嫌堆置廢棄物及無照經營營建廢棄物等情，應速輔導其取得營運許可合法營運」

- 。
- (三)另據臺北市政府政風處訪詢本案承辦人建管處施工管理科工程員鄭光惠表示略以：「有關發函德展土資場清除營建廢棄物乙事，我已忘了當時的來龍去脈，另如果本府發現有土資場無照營運收容營建廢棄物情事，通常會提報專案小組討論，專案小組當時的處理方式多為請業者改善。」
- (四)綜上所述，德展土資場取得營運許可前，確有堆置營建廢棄物於場區內之違規營運紀錄，並遭環保局告發在案，惟「暫行要點」並無「廢止設置許可」規定，故土資場取得設置許可後若有違規營運事實者，臺北市政府各目的事業主管機關僅得就違規事實依法裁處，惟仍不得廢止該設置許可。為有效管理臺北市土資場營運情形，必要時仍應採取強制作為直接廢止逾期營運許可，避免法令規定形同具文，損傷政府施政公信。

調查委員：馬以工