

## 調 查 報 告

壹、案由：據訴，有關○○工程顧問有限公司於臺南市北門區渡子頭段○○○-○○地號等2筆土地，申請設置土石方資源堆置處理場，恐致重金屬毒物污染農地，影響農民生計，惟臺南市政府工務局未予詳查，率予核准，疑涉有違失等情案。

## 貳、調查意見：

據訴，○○工程顧問有限公司（下稱○○公司）於臺南市北門區渡子頭段○○○-○○○地號等2筆土地申請設置土石方資源堆置處理場（簡稱土資場），恐致重金屬毒物污染農地，影響農民生計，惟臺南市政府工務局未予詳查，率予核准，疑涉有違失等情，經本院立案調查。另○○公司亦以上開土資場係依法申設為由，陳請本院促使其得繼續施工。

案經本院向臺南市政府、臺南市北門區公所、臺南市北門區農會、行政院農業委員會臺南區農業改良場及經濟部水利署水利規劃試驗所函詢及調閱卷證資料<sup>1</sup>，嗣於民國（下同）110年12月6日邀集臺南市政府（由戴謙副市長率員出席<sup>2</sup>）、北門區農會（由洪○○總幹事率員出席）派員進行簡報及說明相關疑點，並會同本院及陳訴人履勘現場，已調查竣事。

經調查發現，○○公司於臺南市北門區渡子頭段○○○-○○○地號等土地申設本案土石方資源堆置處理場，雖符合「臺南市營建工程賸餘土石方處理及資源堆置處理場設置管理自治條例」之規定，然其涉及場址區位適宜性與交通衝擊、當地地下鹽分改良管遭破壞或藉其污染農地之疑慮，以及未能秉持公開、透明原則妥與民眾溝通並適時釋疑等問題，仍宜請臺南市政府再予釐清並斟酌妥處，以避免對當地環境造成不可逆之影響。茲臚列調查意見於下：

### 一、臺南市北門區原多係「倒風內海」陸化，並經二百餘

---

<sup>1</sup> 臺南市政府110年11月12日府工管二字第1101331874號函、臺南市北門區公所110年10月5日所農建字第1100657644號函、臺南市北門區農會110年10月5日北農推字第1100003637號函、行政院農業委員會臺南區農業改良場110年10月1日農南改境字第1103034114號函及經濟部水利署水利規劃試驗所110年10月21日水規排字第11006031240號函。

<sup>2</sup> 由戴謙副市長率該府工務局蘇金安局長、北門區張政郎區長及農業局、水利局、環境保護局、地政局、交通局等相關單位人員出席。

年來先民筚路藍縷、胼手胝足開塹闢塘，乃至戮力發展適應鹽分地帶農耕活動，始有今日農、漁業發展成果，其中錦湖里所在地區已為洋香瓜、紅蔥頭及蒜頭等農產品知名產地，從而當地如擬設置偏屬嫌惡性質之設施，實當深予體察上情以及農、漁民對於土地之情感，詳為審酌其必要性與適宜性，並誠摯與人民溝通，以消弭各界疑慮。

臺南市北門區（原臺南縣北門鄉）地處臺灣西南部原「倒風內海（即瀉湖）」一帶，嗣因八掌溪、急水溪、將軍溪之改道、淤積，續與濱外沙洲陸連陸化而成，此一地理環境屬「風頭水尾」的「鹽分地帶」區域，因著先民筚路藍縷、胼手胝足開塹闢塘，乃至戮力發展適應鹽分地帶的農耕活動，二百餘年來代代傳承迄今，除養殖漁業（虱目魚、吳郭魚、文蛤及牡蠣等）已為重要產業之外，其鹽分地帶的旱作農耕亦因土壤獲得改良以及農民辛勤投入而成果斐然。其中錦湖里（舊稱渡仔頭）所在地區，因地處近河、海而土壤多屬砂質又富含鹽分，故所產洋香瓜味甜且果肉質鬆，紅蔥頭則味道辛辣，連同蒜頭等，均係備受歡迎的農產品<sup>3</sup>。職是之故，本地區土地因係農、漁民所賴以維生並懷有特殊情感，如擬於當地設置偏屬嫌惡性質之設施，則申請者及主管機關自當深予體察上情以及農、漁民對於土地之情感，詳為審酌其必要性與適宜性，並誠摯與當地居民與農、漁民溝通，以消弭各界疑慮，本院特先就本案闡明如上。

---

<sup>3</sup> 臺南市北門區公所編，《北門區志》，2017年，頁II及頁11、4、206-208、215。

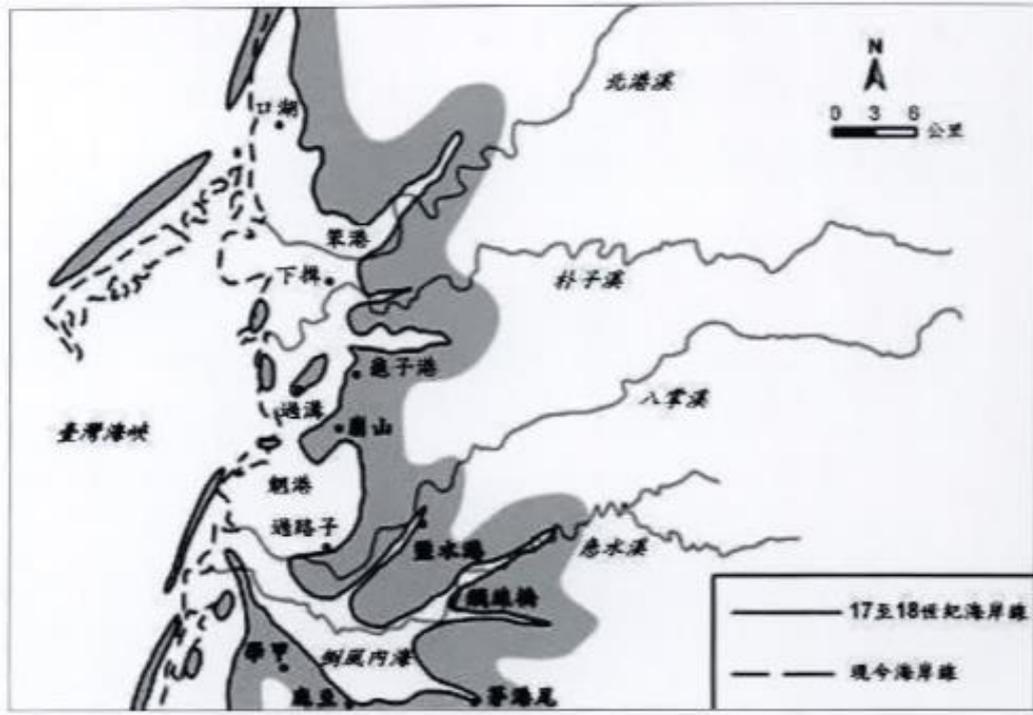


圖1 17至18世紀嘉南海岸線圖<sup>4</sup>

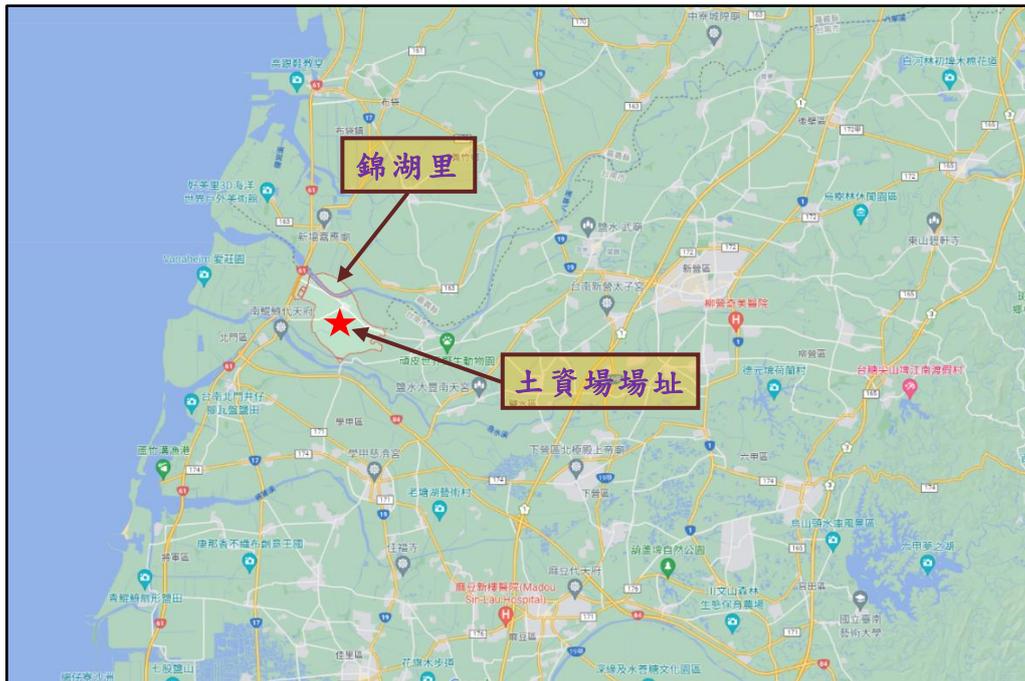


圖2 ○○土資場場址及錦湖里地理位置圖

資料來源：Google Maps

<sup>4</sup> 資料來源：臺南市北門區公所編，《北門區志》，2017年，頁21。該書係引自張瑞津、石再添、陳翰霖，〈臺灣西南部台南海岸平原地形變遷之研究〉，國立台灣師範大學地理研究報告第28期，1998年。



圖3 ○○土資場場址附近農耕情形照片  
資料來源：本院攝影

二、我國近年來建築工程及交通經建等重大公共工程所產出營建工程剩餘土石方每年達3千萬至4千萬立方公尺，其堆置處理場所之設置需求固應予正視，然其場址區位適宜性之評估與審核，攸關人民環境權、居住權等基本權利保障，亦應審慎處理而不宜偏廢。本案已獲准申設之臺南市北門區○○土資場場址距其東北方錦湖社區及錦湖國小僅3百餘公尺，且其賴以出入之「南二區道」，僅為雙向各1混合車道之9公尺寬道路，更係錦湖社區通往北門區市街之主要道路，並為當地聯繫省道台17線、台61線及台84線之主要聯絡道路，則該土資場預設以35噸卡車於每日共128車次進出之運量，是否會影響當地居民之生活、工作及就學？又該土資場逸散之粉塵是否會藉由西南季風而飄移至其東北方之錦湖社區及錦湖國小，允宜請臺南市政府再行檢視並對外釋疑。

(一)按我國近年來建築工程及交通經建等重大公共工程

所產出營建工程剩餘土石方，每年約3千萬至4千萬立方公尺<sup>5</sup>，其堆置處理場所之設置需求自應予正視，故內政部訂有「營建剩餘土石方處理方案」以為規範（惟並未制定專法）<sup>6</sup>。依上開方案「貳、適用範圍」第1項及第2項規定：「本方案所指『營建剩餘土石方』之種類，包括建築工程、公共工程、其他民間工程及收容處理場所產生之剩餘泥、土、砂、石、磚、瓦、混凝土塊等，經暫屯、堆置可供回收、分類、加工、轉運、處理、再生利用者，屬有用之土壤砂石資源。」（屬可回收再利用之土壤砂石資源）、「土石方資源堆置處理場（簡稱土資場）係指經直轄市、縣（市）政府或公共工程主辦（管）機關審查同意，供『營建工程剩餘土石方』資源暫屯、堆置、填埋、轉運、回收、分類、加工、煨燒、再利用等處理功能及其機具設備之場所。」至於土資場之設置地點，該方案「肆、收容處理場所設置與管理方針」之「二、收容處理場所不得申請設置地區」並有負面表列如下：「收容處理場所不得申請設置地區如下。但經會同有關主管機關勘查同意者，不在此限：（一）重要水庫集水區、河川行水區域內。（二）水源水質水量保護區、自來水水源取水體水平距離一定範圍內。（三）相關主管機關依法劃編應保護、管制或禁止設置者。」

（二）次按臺南市政府為管理「營建工程剩餘土石方」與其資源堆置處理場，亦制定「臺南市營建工程剩餘土石方處理及資源堆置處理場設置管理自治條例」

---

<sup>5</sup> 內政部營建署，《107年度及108年度「營建工程剩餘土石方資源回收處理與資訊交流及總量管制計畫」總結報告》，2020年2月，頁11。

<sup>6</sup> 按內政部於80年5月2日頒訂「營建廢棄土處理方案」，並於89年5月17日改稱為現行「營建剩餘土石方處理方案」，嗣於108年9月11日全文修正。依該方案之「壹、訂定目的及實施年期」之「二、實施年期」規定：「本方案為持續推動延長至營建剩餘土石方處理法立法完成止。」

(簡稱臺南市土石方自治條例)<sup>7</sup>，其第3條規定：「本自治條例用詞，定義如下：……二、『營建工程賸餘土石方』(簡稱營建餘土)：指營建工程所產生之賸餘泥、土、砂、石、磚、瓦及混凝土塊等。三、『營建混合物』：指營建工程所產生之金屬屑、玻璃碎片、塑膠類、木屑、竹片及紙屑等與營建餘土尚未分離處理前之物。四、收容處理場所：(一)土石方資源堆置處理場(簡稱土資場)：指供營建餘土暫屯、堆置、填埋、轉運、回收、分類、加工、煨燒及再生利用之場所……。」另該自治條例對於土資場容許設置地點，亦於第18條第1項及第19條規定：「土資場或目的事業處理場所設置地區應具備下列條件：一、面積在非山坡地不得少於1公頃；在山坡地不得少於10公頃。二、連接已開闢完成之道路，其寬度不得小於8公尺，且不得為禁止砂石車通行之道路。以私設通路連接者，其許可及容許使用，依相關法令之規定辦理。三、與營區、名勝古蹟、醫院、學校、文教設施、社會福利事業機構及10戶以上的村莊或聚落之最短水平距離應大於2百公尺。」、「土資場或目的事業處理場所不得設置於下列地區：一、地質結構不良、地層破碎、活動斷層或有滑動崩塌之虞地區。二、水庫集水區或河川行水區。三、自來水水源取水設施水平距離1千公尺以內地區。四、國家公園、保安林、野生動物保護區或自然保護區。五、特定水土保持區。六、軍事禁限建地區。七、其他依法令禁止設置地區。」<sup>8</sup>

<sup>7</sup> 臺南市政府於101年11月22日制定公布，並於106年6月30日修正部分條文。

<sup>8</sup> 臺南市目前已核准之營運中土資場計8處，已核准設置許可尚未營運者計2處(含○○公司申設之本案北門區土資場)，申請中計1處。

- (三)查○○公司<sup>9</sup>於108年9月3日以坐落臺南市北門區渡子頭段○○○-○○及○○○-○○地號2筆土地（面積共1.8276公頃）申設「北門區土石方資源堆置處理場」（下稱本案北門區○○土資場），經臺南市政府108年11月8日召開「108年臺南市政府營建剩餘土石方資源堆置場第2次審查會議」決議修正通過，嗣依修正意見修正申請設置許可計畫書後，經臺南市政府以109年4月7日府工管二字第1090356101號函同意設置許可<sup>10</sup>，其申請營運型態為轉運型（最大堆置暫存容量24,384立方公尺<sup>11</sup>）、加工再利用（最大日處理能力950立方公尺）及兼營性質屬營建事業廢棄物之「營建混合物」收容處理（最大日處理能力49立方公尺<sup>12</sup>）；預定營運期間為5年<sup>13</sup>；土資場車輛進出時間為上午7時至下午7時，預設以35噸卡車為運輸車輛，每日進出共128車次。
- (四)茲據臺南市政府表示，本案土資場基地面臨「南2區道」，其現況寬度約9公尺，車道配置為雙向各1混合車道，係當地聯繫省道台17線、台61線及台84線之主要聯絡道路；又該基地並未坐落前揭「營建剩餘土石方處理方案」之「肆、收容處理場所設置與管理方針」之「二、收容處理場所不得申請設置地區」所列之地區；亦未位處前揭臺南市土石方自治條例第19條所列不得設置之地區；另經申請人依據「非

<sup>9</sup> 址設臺南市仁德區。

<sup>10</sup> 臺南市政府工務局嗣再以110年2月22日南市工管二字第1100236372函同意變更本案土資場設置許可，主要為變更圍牆長度。

<sup>11</sup> 日進(出)場量/月進(出)場量/年進(出)場量/：950/28,500/342,000立方公尺。

<sup>12</sup> 日進(出)場量/月進(出)場量/年進(出)場量/：49/1,470/17,640立方公尺。

<sup>13</sup> 按臺南市土石方自治條例第25條第1項規定：「土資場或目的事業處理場所營運許可期限不得超過5年。營運許可期限屆滿應停止使用。其容量尚未飽和或具有轉運功能者或有意願繼續經營者，至遲應於營運許可期限屆滿前3個月向主管機關申請展期，逾期不予受理，每次展期不得超過5年，並以3次為限。」

都市土地變更編定執行要點」之「附錄一之二興辦事業計畫應查詢項目及應加會之有關機關(單位)」規定，委請中華民國航空測量及遙感探測學會<sup>14</sup>查詢結果<sup>15</sup>，亦不屬於第一級、第二級環境敏感地區<sup>16</sup>或優良農地範圍等語。

(五)惟查土資場之設置需求固應予正視，然其場址區位適宜性之評估與審核，攸關人民環境權、居住權等基本權利保障，亦應審慎處理而不宜偏廢。本案○○土資場場址距其東北方錦湖社區及錦湖國小僅3百餘公尺，且其賴以出入之「南二區道」(雙向各1混合車道之9公尺寬道路)，為錦湖社區通往北門區市街之主要道路，並為當地為聯繫省道台17線、台61線及台84線之主要聯絡道路，則該土資場預設以35噸卡車於每日共128車次進出之運量<sup>17</sup>，是否影響當地居民之生活、工作及就學?又該土資場逸散之粉塵是否藉由西南季風而飄移至其東北方之錦湖社區及錦湖國小(如圖4至圖6所示)，允宜請臺南市政府再行檢視並對外釋疑。

<sup>14</sup> 按內政部營建署自103年起推動環境敏感地區單一窗口查詢服務機制，並於107年度委託中華民國航空測量及遙感探測學會辦理「環境敏感地區單一窗口查詢工作案」。

<sup>15</sup> 中華民國行控測量及遙感探測學會107年11月28日航測會字第1079004584號函參照。

<sup>16</sup> 依內政部106年5月16日公告實施「修正全國區域計畫」(第152頁)所載，「環境敏感地區」係指對於人類具有特殊價值或具有潛在天然災害，極容易受到人為的不當開發活動之影響而產生環境負面效應的地區。變更一通依據土地資源之主、客觀因素，劃歸為「限制發展地區」、「條件發展地區」及「一般發展地區」，考量相關目的事業主管法令對相關環境敏感地區並無禁止或限制土地開發利用或使用分區變更之規定，且為將環境敏感特性納入土地使用考量，本計畫將「限制發展地區」及「條件發展地區」統整為「環境敏感地區」，就其敏感程度，區分為二級(環境敏感地區第一級及第二級項目表，詳該計畫書所載)。其劃設目的如下：1. 第一級環境敏感地區：以加強資源保育與環境保護及不破壞原生環境與景觀資源為保育及發展原則。(1)保障人民生命財產安全，避免天災危害。(2)保護各種珍貴稀有之自然資源。(3)保存深具文化歷史價值之法定古蹟。(4)維護重要生產資源。2. 第二級環境敏感地區：考量某些環境敏感地區對於開發行為的容受力有限，為兼顧保育與開發，加強管制條件，規範該類土地開發。

<sup>17</sup> 據臺南市政府表示，本案土資場所面臨「南2區道」，為全日公告禁止20噸以上砂石車通行路段，故本案運輸車輛仍須規劃明確行駛路線與通行時段，提具書面資料向當地區公所申請通行，並於取得公所核准之臨時通行許可後方可行駛。



圖4 ○○土資場場址所在地區衛星影像圖  
 資料來源：內政部國土測繪中心國土測繪圖資服務雲

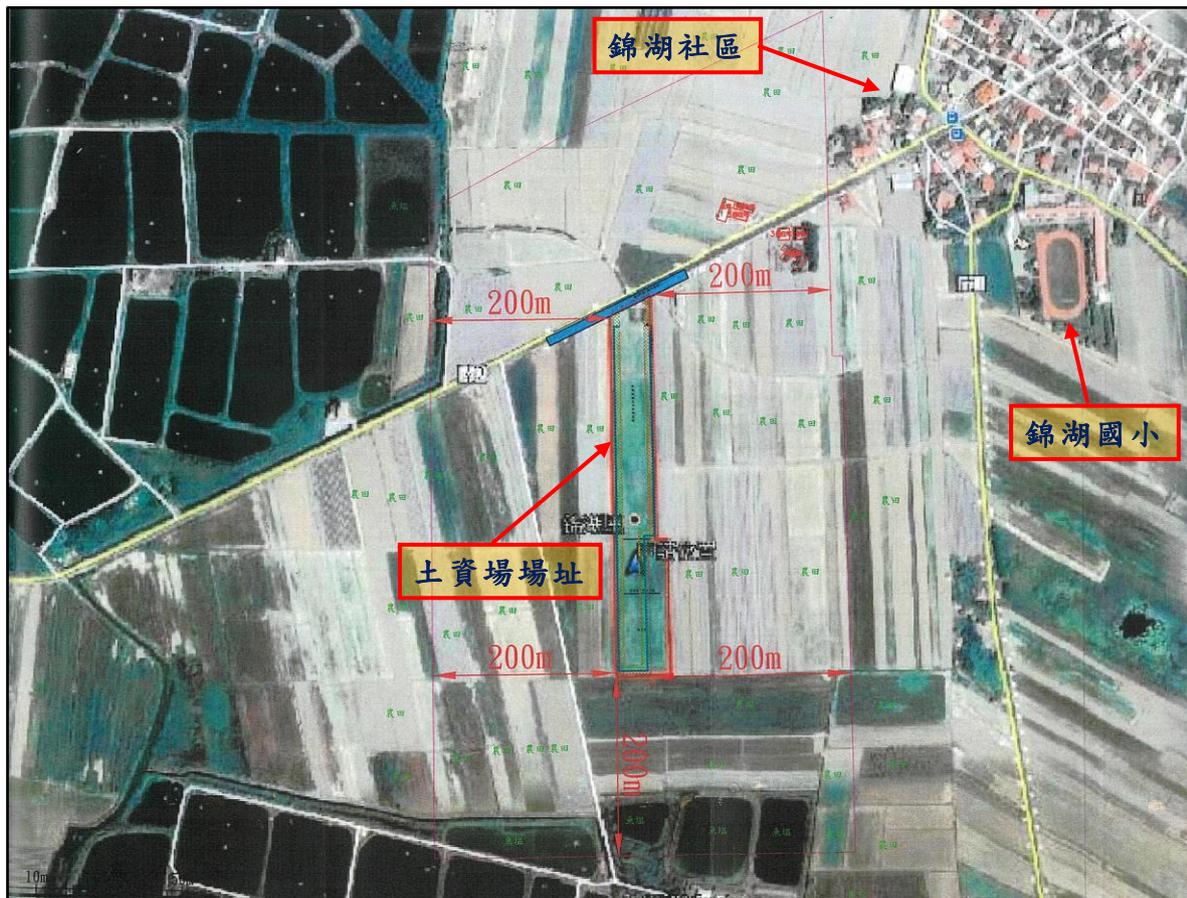


圖5 ○○土資場場址與錦湖社區及錦湖國小相對位置圖  
 資料來源：○○土資場申請設置許可計畫書



- (一)據臺南市北門區公所106年編撰《北門區志》之記載<sup>18</sup>：「民國60年代，在農林廳與農復會<sup>19</sup>的補助下，由臺糖公司麻佳總廠擔任技術指導，採用荷蘭地下暗渠排除鹽分的方法，本區（北門區）三寮灣、渡子頭、新渡子頭、北馬、大白米、小白米等地，利用地下暗渠排水工程進行了排除農地鹽分，淡化土壤土質地工作，如此使土質獲得改善後，對本區農業產量的提升，多有幫助。」<sup>20</sup>
- (二)次據原臺灣省嘉南農田水利會<sup>21</sup>於69年3月所提「臺南縣市鹽分地改良暗管排水初步規劃報告」<sup>22</sup>之記載：「(排鹽)暗管系統具有加強土壤淋洗作用之功能兼可改良土壤內部之排水情況，使地下水位遠離地表，增進土壤之通氣性，作物根系因此發育良好又因土壤中鹽分降低作物吸收水分、養分的能力加強，作物之收穫量當必增加。此外因暗管之設施……增加耕地面積，也便於機械耕作。據調查臺南縣歷來施行之暗管排水所獲致之鹽分地改良成果……其中各種作物之增產率概在20~40%之間，竟有高達65%者……。」(第52頁)、「一、本縣自民國61年度起至66年度止共5年度在北門鄉、七股鄉、將軍鄉辦理鹽分地改良埋設暗管排水工程工作，面積計345.92公頃，承蒙農復會、臺灣省政府、臺糖公司等有關機關經費支援及技術協助下，順利完成，因改良效果極為優異，深獲農民歡迎及支援……四、本府68年度擬定在北門鄉渡仔頭區實施

<sup>18</sup> 臺南市北門區公所編，《北門區志》，2017年，頁204-205。

<sup>19</sup> 「中國農村復興聯合委員會」之簡稱。

<sup>20</sup> 據本院詢據行政院農業委員會臺南區農業改良場表示，根據研究與相關文獻指出，鋪設暗管把土壤中的鹽分隨水排走，並將地下水位控制在臨界深度以下，可達到土壤洗鹽和防止鹽漬化的目的。

<sup>21</sup> 現已改制為行政院農業委員會農田水利署嘉南管理處。

<sup>22</sup> 本院調閱自濟部水利署水利規劃試驗所。

70.5351公頃、七股鄉西竹港區實施23.54公頃及竹橋區實施22.4公頃合計116.7551公頃，增加原核定面積46.7551公頃……。」(第62頁<sup>23</sup>)。

(三)又據北門區農會函復本院表示，本案○○土資場所在地區，前經該會於68至73年間申請補助於錦湖地區設置改良鹽化土壤的排鹽管，改良農地面積約300公頃，施工方式係於農地下四面八方埋設排鹽管，間隔兩、三公尺就有一段管路，管子上打洞，再包網，上方再加一層礫石層，藉以將鹽分水滲入排鹽管內；排鹽管埋設完成後，再由原臺南縣政府核准開鑿深井，設置6處鹽分水收集井，另設8處灌溉井供農田灌溉；如此，滲入排鹽管中之鹽分水再透過鹽分水收集井排到農業排水溝後放流到河川。案經該會再現場勘查上開鹽分水收集井及灌溉井後提出井位圖供本院參考(如圖7及圖8所示)，並表示目前整個設施幾乎都還有在運作中，惟現已無法尋得當時施工圖以確認地下管線佈設位置<sup>24</sup>；由於上開改良鹽化土壤成效很不錯，成為全臺的示範區之一，並得種植高經濟價值的洋香瓜、蒜頭、紅蔥頭等作物等語。

(四)查本案已獲准申設之○○土資場(兼營收容處理性質屬營建事業廢棄物之「營建混合物」)場址土地原編定為非都市土地一般農業區「農牧用地」，嗣為設置土資場始獲准於109年6月30日完成變更編定為一般農業區「特定目的事業用地」，其周遭土地目前仍均屬「農牧用地」，參據前揭臺南市北門區公所

<sup>23</sup> 第62頁一附錄二「台南縣鹽分地改良成果檢討會報告(67.10.27臺南縣政府)」參照。

<sup>24</sup> 另據臺南市政府洽詢北門區農會、行政院農業委員會臺南區農業改良場及臺灣糖業股份有限公司砂糖事業部善化糖獲回復略以，因年代久遠等原因致無法提供本案鹽分改良管配置圖。

106年間編撰《北門區志》、原臺灣省嘉南農田水利會於69年間所提「臺南縣市鹽分地改良暗管排水初步規劃報告」之記載，以及北門區農會110年間實地勘察所得證述，足可佐證陳訴人指陳本案土資場場址所在之區域埋設有地下鹽分改良管（簡稱排鹽管），並非無稽之言。然臺南市政府於事前未予查明，且於當地民眾提出陳情後，雖已委託臺南市土木技師公會現場探勘，並刻正針對本案土資場對於既有農業設施之影響進行評估以提出專業建議；另亦委託○○農業科技顧問有限公司對本案土資場場址周邊農地進行檢測（據稱相關數值尚符合鹽分地土壤之現況），後續將持續分乾、雨兩季對案場周邊土地作監測，惟查臺南市土木技師公會係針對本案土資場基地下有無排鹽管，以及將來是否有遭進出車輛破壞之虞，而就土資場基地內之小範圍土地從工程面進行排鹽管勘查、評估<sup>25</sup>，○○農業科技顧問有限公司則係著重於後續就本案土資場周邊土壤進行監測，並未對於土資場之設置對原有排鹽管等設施及當地農地之影響，進行設場前評估，則其是否能於事前及時有效消弭陳訴人所陳本案土資場之設置恐有破壞及影響當地排鹽管管線設施及其排鹽功能，甚至進而汙染鄰近農地之疑懼？又依據本案土資場申請計畫書(p.128)所載：「本場址無製程廢水產生，故不會影響附近主要灌渠系統」，然查本案土資場係兼營性質屬營建事業廢棄物之「營

---

<sup>25</sup> 臺南市政府委託臺南市土木技師公會於110年11月26日現場探勘並提出探勘結果報告書，其結論與建議如下：1、結論：「根據透地雷達檢測結果，在地下約2m深附近疑似有管線存在，但，根據挖孔檢視結果約從辦公室預定位置南側邊緣，往南約150m處，有一地下管線連接到基地外基地東側之豎井，其餘挖孔均未發現管線。」2、建議：「業者如進行土方堆置、或車輛通行，建議自行提出防護方式保護既有管線，或先行確認該區域地下有無既有管線存在，並以不影響、不破壞管線為前提。」

建混合物」收容處理，並規劃逕流廢雨水係經流入滯洪池後，除排入洗胎池及場內灑水再利用外，其餘係以放流水予以排放（據臺南市政府表示，本案須於申請營運許可前取得排放許可，始可營運）；且本案土資場亦尚未取得固定污染源設置暨操作許可（已申請，因逾期未補正而被駁回）<sup>26</sup>，則後續如何確保該土資場無污染農地之虞，亦有待正視。

(五)綜上，有關陳訴人所陳本案土資場之設置恐有破壞及影響當地排鹽管之管線設施及其排鹽功能，甚至進而污染鄰近農地之虞，臺南市政府實宜本諸同理心深予體察當地農民之憂慮，再詳予釐清。

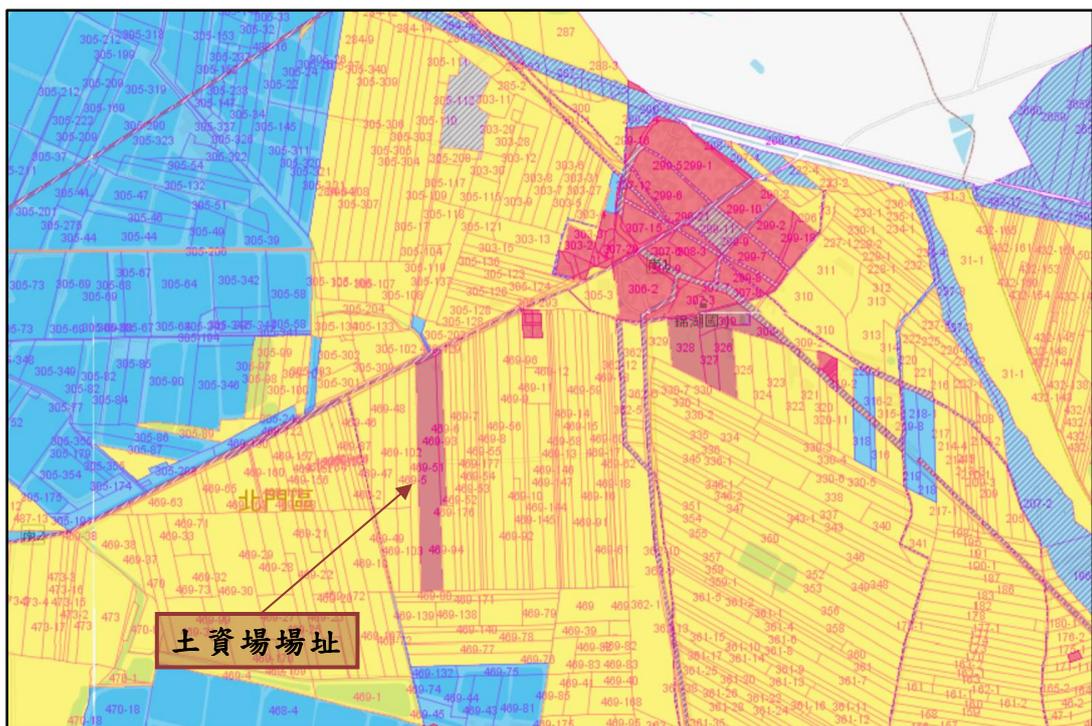


圖7 ○○土資場場址所在地區非都市土地使用編定示意圖

(本案土資場場址周遭土地均為一般農業區之農牧用地—黃色塊)

資料來源：內政部國土測繪中心國土測繪圖資服務雲

<sup>26</sup> 據臺南市政府表示，本案土資場係屬行政院環境保護署公告「第一批至第八批公私場所應申請設置、變更及操作許可之固定污染源」之第五批，按空氣汙染防制法第24條及「固定污染源設置操作及燃料使用許可證管理辦法」規定，應取得設置及操作許可證後始得操作。該府環境保護局業於110年9月7日以環空字第1100099280號函駁回該場固定污染源設置暨操作許可證之申請（經通知補正而逾期未補正）；本案須於申請營運許可前取得固定污染源設置暨操作許可證，惟該公司迄未重新送件。



圖 8 ○○土資場場址坐落地區鹽分收集井及灌溉井分布圖

黃色塊—68 年度 粉紅色塊—69 年度 藍色—70 年度 紫色塊—72-73 年度  
 紫色圈—鹽分收集井 黑色圈—灌溉井

資料來源：北門區農會現勘製圖、監察院攝影

四、鑑於本案○○土資場性質係偏屬嫌惡性設施之特性，其設置過程自應妥與當地民眾溝通並適時澄清疑慮，然本案○○工程顧問有限公司原於108年4月16日以北門區渡子頭段○○○-○○、○○○-○○及○○○-○○地號等3筆土地（共2.1573公頃）申設土資場，嗣為迴避「非都市土地使用管制規則」第11條第1項第7款與「非都市土地開發審議作業規範」第8之1點第3項，有關非都市土地申請開發土資場規模達2公頃以上者應辦理土地使用分區變更及召開說明會之規定，乃於108年10月9日改以渡子頭段○○○-○○及○○○-○○地號2筆土地（共1.8276公頃）申設後，旋經臺南市政府於109年4月7日同意設置，揆其申設及審核過程均未曾召開民眾說明會，無異係以秘密、突襲方式設置，徒增民怨並引發後續民眾抗爭，除有違行政行為應秉持公開、透明原則之外，亦凸顯「臺南市營建工程賸餘土石方處理及資源堆置處理場設置管理自治條例」於此部分規範之不足，允應請臺南市政府衡情妥處。

（一）按區域計畫法第15條之1規定：「（第1項）區域計畫完成通盤檢討公告實施後，不屬第11條之非都市土地，符合非都市土地分區使用計畫者，得依左列規定，辦理分區變更：……二、為開發利用，依各該區域計畫之規定，由申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣（市）政府申請，報經各該區域計畫擬定機關許可後，辦理分區變更。（第2項）區域計畫擬定機關為前項第2款計畫之許可前，應先將申請開發案提報各該區域計畫委員會審議之。」次按「非都市土地使用管制規則」<sup>27</sup>第11條第

<sup>27</sup> 區域計畫法第15條第1項授權訂定。

1項與「非都市土地開發審議作業規範」第8之1點第3項分別規定：「非都市土地申請開發達下列規模者，應辦理土地使用分區變更：一、申請開發社區之計畫達50戶或土地面積在1公頃以上，應變更為鄉村區。……七、前6款以外開發之土地面積達2公頃以上，應變更為特定專用區。」、「直轄市、縣(市)政府依第8點規定受理第1項申請開發案件(即申請開發殯葬、土資場……等案件)後，直轄市、縣(市)政府應召開聽取陳情民眾或相關團體意見會議，申請人應就民眾或相關團體陳述意見做成紀錄並研擬回應意見，於提報區域計畫委員會審議時一併檢附。」<sup>28</sup>是以非都市土地擬開發土資場，如開發面積大於2公頃者，應召開聽取陳情民眾或相關團體意見會議(簡稱民眾說明會)，並提報區域計畫委員會審議後變更為「特定專用區」。

(二)查○○○公司前於108年4月16日以坐落臺南市北門區渡子頭段○○○-○○○地號(1.5040公頃)、○○○-○○○地號(0.3236公頃)及○○○-○○○地號(0.3297公頃)地號等3筆土地(面積共2.1573公頃，原為一般農業區「農牧用地」)向臺南市政府申請設置土資場，惟因申請開發面積達2公頃以上，經

---

<sup>28</sup> 區域計畫第15條之2第2項規定授權訂定之「非都市土地開發審議作業規範」第8點及第8之1點規定：「直轄市、縣(市)政府及區域計畫擬定機關受理申請開發案件時，應查核其開發計畫及有關文件(如附表一、附表二之一、附表二之二)；有須補正者，應通知申請人限期補正。」、「(第1項)申請開發殯葬、廢棄物衛生掩埋場、廢棄物封閉掩埋場、廢棄物焚化處理廠、營建剩餘土石方資源堆置處理場及土石採取場等設施，於土地使用分區變更計畫申請同意階段，應依總編第3點、第3之1點、第3之2點、第8點、第9點、第10點、第12點至第16點、第18點、第24點、第26點、第29點規定，並應考量區位適宜性與說明開發行為對鄰近地區之負面影響及防治措施。(第2項)開發基地如經區域計畫委員會依前項規定審查無設置必要性或區位不適宜者，得不予同意。(第3項)直轄市、縣(市)政府依第8點規定受理第1項申請開發案件後，直轄市、縣(市)政府應召開聽取陳情民眾或相關團體意見會議，申請人應就民眾或相關團體陳述意見做成紀錄並研擬回應意見，於提報區域計畫委員會審議時一併檢附。但已依土地徵收條例、環境影響評估法或其他目的事業法令規定辦理公聽會，且檢附相關資料佐證其公聽會之說明內涵，包括開發計畫之範圍、計畫內涵及土地取得方式者，不在此限。」。

臺南市政府於108年7月26日召開「108年臺南市政府營建剩餘土石方資源堆置場第1次審查會議」時，援引前揭相關規定而決議本案應先依法辦理分區變更，並應召開聽取民眾意見會議。嗣該公司於108年9月3日改以渡子頭段○○○-○○、○○○-○○地號等2筆土地（面積共1.8276公頃）申設土資場，經臺南市政府於108年11月8日召開「108年臺南市政府營建剩餘土石方資源堆置場第2次審查會議」決議修正通過，並再依該修正意見修正本案土資場設置許可申請計畫書後，經臺南市政府於109年4月7日同意本案土資場設置許可。另○○公司復於109年5月27日向臺南市政府申請將該土資場基地變更編定為（一般農業區）「特定目的事業用地」，經該府（地政局）審認符合「非都市土地使用管制規則」第28條規定及已檢附農業用地變更回饋金繳納證明，並經進行實地會勘後，於109年6月30日同意變更編定為特定目的事業用地，同年7月6日完成變更編定異動登記在案。

- (三)然查本案○○公司原於108年4月16日以北門區渡子頭段○○○-○○、○○○-○○及○○○-○○地號等3筆土地（共2.1573公頃）申設土資場，嗣為迴避「非都市土地使用管制規則」第11條第1項第7款與「非都市土地開發審議作業規範」第8之1點第3項，有關非都市土地申請開發土資場規模達2公頃以上者應辦理土地使用分區變更及召開說明會之規定，乃於108年10月9日改以渡子頭段○○○-○○及○○○-○○等2筆地號土地（共1.8276公頃）申設後，旋經臺南市政府於109年4月7日同意設置，揆其申設及審核過程均未曾召開民眾說明會，雖尚難遽認與前揭「非都市土地開發審議作業規範」之

規定未符，惟鑑於土資場性質係偏屬嫌惡性設施之特性，其申設過程如未妥與當地民眾溝通並適時澄清疑慮，無異係以秘密、突襲方式設置，而徒增民怨且引發後續民眾抗爭，顯有違行政行為應秉持公開、透明原則之虞<sup>29</sup>。又「臺南市營建工程賸餘土石方處理及資源堆置處理場設置管理自治條例」既係臺南市專為營建工程賸餘土石方處理及資源堆置處理場設置所制定之自治法規，惟其對於土資場設置之與民溝通及民眾參與之規範明顯不足，允應請臺南市政府衡情妥處。

(四)末按本案○○土資場係○○公司依規定申請，並經臺南市政府核准，但因民眾疑慮抗爭而停工，該府實亦有責任協助該公司向相關民眾說明溝通，併予敘明。

五、依「臺南市營建工程賸餘土石方處理及資源堆置處理場設置管理自治條例」第23條第2項規定，土資場於取得設置許可後，應於1年內申報完工查驗，僅於有正當理由始得申請展期1次，並以3個月為限。本案○○工程顧問有限公司於109年4月7日取得土資場設置許可後，嗣因個人因素於110年3月19日申請展延申報查驗，經臺南市政府工務局於同年3月31日同意展延至110年7月7日，惟該公司迄本院調查時仍未進行申報，致生其設置許可是否失效之疑義，允應請臺南市政府詳予檢視該土資場歷來施工過程、進度以及其他相關因素，確實釐清其遲延責任歸屬後依法妥處，並陳報本院。

(一)按「臺南市營建工程賸餘土石方處理及資源堆置處

---

<sup>29</sup> 行政程序法第1條規定：「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法。」

理場設置管理自治條例」第23條規定：「(第1項)土資場或目的事業處理場所於取得設置許可，並依核准圖說興建完成後，應檢具下列文件1式20份向主管機關申報查驗，經查驗合格後並繳交營運保證金，由主管機關核發營運許可：……。(第2項)前項查驗應於取得設置許可後1年內，向主管機關申報。但有正當理由者得申請展期；展期期限不得逾3個月，並以1次為限。屆期未申報查驗，或查驗不合格並於查驗完成日起6個月內未補正合格者，其設置許可失效……。」

(二)據臺南市政府表示，○○公司於109年4月7日取得本案土資場設置許可(110年3月22日申報開工)，依上開臺南市土石方自治條例第23條第2項規定，該土資場應於110年4月7日前申報完工查驗，惟該公司因其「個人因素」無法於自治條例所定查驗期限內完成，乃於110年3月19日申請展延(該公司嗣於110年5月10日始申報基礎勘驗備查)，嗣經該府工務局以同年3月31日南市工管二字第1100412811號函復略以：「本局同意土資場設置許可展期3個月，至110年7月7日止，屆期未申報查驗，或查驗不合格並於查驗完成日起6個月內未補正合格者，本設置許可失效。」該府又向本院表示：「原依土石方自治條例第23條第2項之規定，如該公司(指○○公司)屆期未申報查驗，或查驗不合格並於查驗完成日起6個月內未補正合格者，本設置許可即行失效；該公司因民眾陳情抗議<sup>30</sup>，並考量COVID-19疫情嚴峻因素所致，廠商因故未能依設置許可於期限內興建，乃自

---

<sup>30</sup> 按經本院搜尋媒體相關報導所示，北門區錦湖里居民係於110年5月9日成立自救會進行抗爭(聯合新聞網之報導參照，<https://udn.com/news/story/7326/5445242?ch=udnpaper>)。

110年5月14日（按應為110年5月17日）自主性停工，該府予以同意<sup>31</sup>，如因此遲誤土石方自治條例法定申請查驗期間，該公司是否依行政程序法第50條規定，於不可歸責之原因消失後行使申請回復原狀之權利，仍未可知。是現階段似尚難確認其設置許可是否已失效。」

- (三)由於本案土資場經臺南市政府工務局於110年3月31日同意展延至110年7月7日前進行完工查驗後，○○工程顧問有限公司嗣迄本院調查時仍未進行申報，致生其設置許可是否失效之疑義，允應請臺南市政府詳予檢視該土資場歷來施工過程、進度以及其他相關因素，確實釐清其遲延責任歸屬後依法妥處。

六、土石方資源堆置處理場原主要係供「營建工程剩餘土石方」堆置及再利用之場所，然「臺南市營建工程剩餘土石方處理及資源堆置處理場設置管理自治條例」容許其兼營收容處理性質屬營建事業廢棄物之「營建混合物」，卻對其兼營「營建混合物」之場址設置要件與審核標準未訂有相關規範，而僅於其第17條以：「依相關環保法令規定辦理」一語帶過，以致無法於土資場設置之初即進行整體性之評估與審查，恐有法規不備之虞，允應請臺南市政府研議妥處，並回復本院。

- (一)查內政部為對營建剩餘土石方之處理進行管理，前訂有「營建剩餘土石方處理方案」，並於該方案「貳、適用範圍」第1項規定：「本方案所指營建剩餘土石方之種類，包括建築工程、公共工程、其他民間工程及收容處理場所產生之剩餘泥、土、砂、石、磚、

---

<sup>31</sup> 臺南市政府工務局以110年6月4日函復○○公司略以：「有關自主停工一事，本局同意所請，惟有關居民陳抗部分，請持續與居民妥善溝通。」

瓦、混凝土塊等，經暫屯、堆置可供回收、分類、加工、轉運、處理、再生利用者，屬有用之土壤砂石資源。」嗣台南市政府參據該原則亦於101年11月22日制定公布「臺南市營建工程賸餘土石方處理及資源堆置處理場設置管理自治條例」（簡稱臺南市土石方自治條例），以為管理營建剩餘土石方處理之執行依據，已如前述。

(二)惟查上開臺南市土石方自治條例除以內政部函頒「營建剩餘土石方處理方案」之管理標的即「營建剩餘土石方」(屬可回收再利用之土壤砂石資源)為規範對象外，另容許土石方資源堆置處理場擴大兼營包含「營建工程所產生之金屬屑、玻璃碎片、塑膠類、木屑、竹片及紙屑等與營建餘土尚未分離處理前之物」之「營建混合物」(性質屬營建事業廢棄物)收容處理<sup>32</sup>，然該自治條例卻對其兼營「營建混合物」之場址設置要件與審核標準未訂有相關規範，而僅於其第17條以：「依相關環保法令規定辦理」一語帶過<sup>33</sup>，以致無法於土資場設置之初即進行整體性之評估與審查，恐有法規不備之虞，允應請臺南市政府研議妥處。

---

<sup>32</sup> 依內政部函頒「營建事業廢棄物再利用種類及管理方式」編號七「營建混合物」載明其來源為：「工程施工建造、建築拆除、裝修工程及整地刨除所產生之事業廢棄物。」

<sup>33</sup> 臺南市土石方自治條例(第4章「土資場及目的事業處理場所之設置及管理」)第17條第1項規定：「土資場或目的事業處理場所設置及營業應經主管機關核准，其設置並應符合區域計畫法、都市計畫法及其他法令規定。土資場兼營營建混合物再利用，依相關環保法令規定辦理。」

參、處理辦法：

- 一、調查意見（含前言）函請內政部督促臺南市政府依法妥處見復。
- 二、調查意見（含前言）函復陳訴人郭○○君（請其轉知其他陳訴人）。
- 三、調查意見（含前言），函復○○工程顧問有限公司（請其靜候臺南市政府等相關機關之後續處理結果）。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會、財政及經濟委員會聯席會議處理。

調查委員：林 文 程

葉 宜 津

中 華 民 國 111 年 3 月 日