

調 查 報 告

壹、案由：據臺南市政府環境保護局表示，臺灣臺南地方檢察署於民國109年9月間及11月間會同該局至臺南市學甲工業區內興業段61、240等地號土地開挖勘查，經經濟部工業局分別於民國109年10月19日及同年12月28日函復認為將級配粒料作為低漥地回填，不符再利用管理方式。學甲工業用地爐渣再利用之鋪設厚度遠超過一般鋪面工程，惟查至今仍未積極處置，相關主管機關有無違失，均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

本案經調閱臺南市政府、經濟部工業局（下稱工業局）、行政院環境保護署（下稱環保署）等機關卷證資料，並於民國（下同）111年2月20日詢問臺南市政府、工業局、環保署環境督察總隊南區環境督察大隊等機關相關人員，並再函請財政部國有財產署（下稱國產署）、臺南市政府提供相關卷證。茲據各機關函復、詢問前、後提供卷證資料¹，已調查完畢，茲臚列調查意見如下：

- 一、108年11月臺灣臺南地方檢察署偵辦臺南市學甲區農業用地及工業用地遭填埋大量爐渣案件，於大灣段農業用地填埋面積為1.274公頃（填埋量4萬3千餘公噸）、興業段工業用地填埋面積為4.3462公頃（填埋量28萬餘公噸），行為時間依航照圖研判介於100年至105年、107年間。然臺南市政府自明祥馨公司於100

¹ 臺南市政府110年10月28日府環事字第1100132122號、111年1月14日府環事字第1110116469號、111年3月18日府環事字第1110364025號、111年4月6日府環事字第1110405846號等函，環保署110年10月8日環署督字第1100062567號、111年1月14日環署督字第1101185144號等函，工業局110年10月15日工永字第11000940280號函，國產署111年3月8日台財產署管字第11100059460號，及各機關於本院詢問前後提供相關卷證資料。

年4月1日取得再利用機構資格後，即坐令其未依再利用用途規定將爐碴使用於將軍溪旁農地，嗣後亦未能加強稽查發現該公司再利用產品早已未能平衡，致該公司屢違規將爐碴置於廠外空地，迄104年間仍未能詳查該公司將爐碴填埋於學甲區多筆土地。迨至108年4月25日該府環保局接獲里長陳情大灣段農地填埋爐碴案件時，竟誤認為104年間案件而未積極辦理，肇致對行為人之裁處權早已罹於時效。臺南市政府對轄內再利用機構既分別負有資格檢核並核發許可，以及查核監督其合法運作之責，俟本案事件發生後，猶諉稱「事業廢棄物再利用管理辦法自91年迄今修法次數約有16次之多，因法規一變再變，讓業者使用時及地方政府執行管理上無所適從」云云，殊不足取，核有怠失。

- (一)依廢棄物清理法(90年10月4日，同現行修文)第9條規定：「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……。」第39條(90年10月4日)規定²：「事業廢棄物之再利用，應依中央目的事業主管機關規定辦理，不受第28條、第41條之限制。前項再利用之事業廢棄物種類、數量、許可、許可期限、廢止、紀錄、申報及其他應遵行事項之管理辦法，由中央目的事業主管機關會商中央主管機關、再利用用途目的事業主管

² 廢棄物清理法第39條(105年12月30日修正)：「事業廢棄物之再利用，應依中央目的事業主管機關或中央主管機關規定辦理，不受第28條、第41條之限制。前項再利用之事業廢棄物種類、數量、許可、許可期限、廢止、紀錄、申報、再利用產品之標示及其他應遵行事項之管理辦法，由中央目的事業主管機關會商中央主管機關、再利用用途目的事業主管機關定之。但涉及二個以上目的事業共通性再利用之事業廢棄物，經中央主管機關認定有統一訂定再利用種類及管理方式之必要者，其管理辦法由中央主管機關定之。」

機關定之。」

- (二)經濟部於91年1月9日依廢棄物清理法第39條授權訂定「經濟部事業廢棄物再利用管理辦法」，事業廢棄物之再利用有三種方式，包括：(1)事業自行於廠(場)內再利用，其係於事業廢棄物清理計畫書登載並經地方環保主管機關審核同意即可；(2)逕依附表所列之種類及管理方式進行再利用，其係由地方環保主管機關核准，又稱公告再利用；(3)許可再利用，非屬公告再利用種類及管理方式，應經經濟部審查核准。「經濟部事業廢棄物再利用管理辦法」(100年4月22日)明定再利用機構應對於事業廢棄物再利用、產品銷售流向及數量等作成紀錄，並依廢棄物清理法第31條規定申報。

經濟部於91年1月25日首次公告「經濟部事業廢棄物再利用種類及管理方式」(100年9月16日納入再利用管理辦法附表)，且沿襲環保署公告「一般事業廢棄物再利用類別及管理方式」，將**電弧爐煉鋼爐渣(石)**列為公告再利用種類，其用途為道路工程級配料、混凝土骨材、水泥原料及工程填地材料等。電弧爐渣因98年間發生數起不當利用事件，環保署於98年11月17日及23日函請經濟部刪除與土壤直接接觸之用途，故經濟部於99年8月6日修正公告**電弧爐渣再利用管理方式**，刪除「非農業用地之工程填地材料」；並將「道路工程粒料」修正為「鋪面工程(機場、道路、人行道、貨櫃場或停車場)之基層或底層級配粒料原料」，且明訂隔離及不得直接接觸土壤規定，並自6個月後生效，自此未經經濟部許可核准，不得逕以電弧爐渣填埋土地。

再於100年2月9日修正公告編號十四、電弧爐煉鋼爐渣(石)規定：「二、再利用用途：水泥原料、

水泥製品原料、瀝青混凝土粒料原料、非結構性混凝土粒料原料或鋪面工程（機場、道路、人行道、貨櫃場或停車場）之基層或底層級配粒料原料（但鋪面工程之路基為土壤者，需先以其他工程材料隔離），不得有直接接觸土壤致生與其混合改變土壤性質之再利用用途。但不銹鋼製程產生之還原渣（石）僅限於水泥原料及水泥製品原料。」、「四、運作管理……(四)再利用用途之產品屬鋪面工程之基層或底層級配粒料者，其使用地點應符合下列規定：……2、不得使用於農業用地、耕地、環境敏感地及屬公告之水庫集水區、國家重要濕地與自來水水質水量保護區。」

(三)本案事件緣起及處理情形：

- 1、依環保署及臺南市政府查復，本案緣於臺灣臺南地方檢察署（下稱臺南地檢署）為偵辦108年度營他字第102號郭○欽廢棄物清理法案件，內政部警政署保安警察第七總隊第三大隊第三中隊（下稱保七三大三中隊）先於108年11月21日通知該署環境督察總隊南區環境督察大隊（下稱環保署南區督察大隊）於次日（11月22日）會同至臺南市學甲區大灣段1746、1747及1748地號土地（農業用地）會勘，由明祥馨企業股份有限公司（下稱明祥馨公司）代表人陪同，嗣後經勘驗、抽查開挖，因回填爐碴石粉粒料因使用用途不符再利用管理辦法臺南市環保局已令業者移除回填物，110年1月15日經臺南市環保局採集清除後之土壤樣品認定改善完成。
- 2、另學甲區興業段工業用地部分，臺南市環保局與工業局、環保署等單位歷經110年3月10日、110年3月29日、110年3月31日及110年8月11日多次

共同研商會議，確認本案興業段工業用地等土地，依當時施作動機及工程行為，判定非屬鋪面工程之基層或底層應用，故不符合再利用管理方式之用途規定，由環保機關依權責裁處及要求清理義務人提出清理計畫書，並依環保機關審查核准之計畫書內容清理；倘挖除物擬再利用，得由工業局協助提供可行性意見及共同追蹤再利用產品流向。工業用地回填爐碴迄未移除，以及未恢復原狀之主要原因為案件尚於刑事調查階段，且土壤及地下水檢測未發現超過法定標準情形，另因部分土地有地上物，可能涉及信賴保護原則，須審慎處分等內容。

3、臺南市政府於111年3月18日查復學甲區工業用地遭填埋爐碴可能時間、裁處及處理情形，如下表所示。

學甲區 工業用地	可能 行為時間	現況說明
興業段61等地號	經調閱歷年航照圖研判可能之行為時間分別為104年至105年間及107年間，研判分2階段	<ol style="list-style-type: none"> 1. 109年11月30日會同臺南地檢署、保七三大三中隊、臺南市調站、環保署至現場開挖，開挖深度約1.9公尺至3.12公尺，爐碴使用深度約0.9公尺至2.75公尺(有分層疑似有不同時期使用爐碴之狀況)。 2. 現場爐碴預估量：興業段61等地號面積合計為9472.88平方公尺，平均深度為1.995公尺，故體積為18,898.396立方公尺，再乘以密度(密度係參考業者所提處置計畫書之資料)1.5，重量約為2萬8347.593公噸。 3. 該府環保局110年3月30日針對立德鑫股份有限公司(下稱立德鑫公司)開立裁處書處罰鍰新臺幣(下同)7萬2,000元。 4. 立德鑫公司計清理38,172.99公噸，並於110年11月26日提送改善完成報告至局。

學甲區 工業用地	可能 行為時間	現況說明
		5. 該府環保局 110 年 12 月 7 日會同工業局及立德鑫公司至現場勘查，現場確認已清理完畢。110 年 12 月 22 日函復該公司改善完成。
興業段 240 地號	經調閱歷 年航照圖 研判可能 之行為時 間為 101 年至 103 年間	<ol style="list-style-type: none"> 1. 109 年 11 月 30 日會同臺南地檢署、保七三大三中隊、臺南市調站、環保署至現場開挖，開挖深度約 1.37 公尺及 2.66 公尺，發現爐渣使用深度約 1.28 公尺至 2.6 公尺。 2. 現場預估量：興業段 240 地號面積為 2,295.7 平方公尺，平均深度(以開挖 2 點計算)1.94 公尺，故體積為 4,453.658 立方公尺再乘以密度(密度係參考業者所提處置計畫書之資料)1.5，重量為 6,680.487 公噸。 3. 該府環保局於 110 年 2 月 2 日依行政程序法第 102 條函文通知陳述意見予林○順，並於 4 月 20 日開立裁處書處罰鍰 7 萬 2,000 元。 4. 110 年 5 月 20 日林○順裁處不服，提送訴願書，該府環保局 110 年 6 月 10 日檢送訴願答辯書予該府訴願審議委員會。 5. 該府於 110 年 8 月 20 日檢送訴願決定書，其結果為原處分撤銷，由該局於 2 個月內另為處分。該府環保局於 110 年 10 月 25 日函文訴願人林○順，依決定主文辦理撤銷處分，並對違反狀態繼續之事件命限期改善。 6. 林○順 111 年 1 月 20 日林○順檢送完工報告書至環保局(計清理 5,656.32 公噸)。該府環保局 111 年 2 月 22 日會同環保署至現場勘查，現場目視均已清理完成，並隨機開挖 4 處(深度約 1 公尺)，均為原土，故認定已清除完成。
興業段 380 等地號	經調閱歷 年航照圖 研判可能	1. 110 年 10 月 12 日臺南地檢署邀集保七三大三中隊、環保署及該府環保局至現場開挖，開挖深度約 4.2 公尺至 6.2 公尺，爐渣

學甲區 工業用地	可能 行為時間	現況說明
	之行為時間為102年至103年間	<p>使用深度約6.2公尺。</p> <p>2. 現場預估量為：興業段380等地號面積為5,634.66平方公尺，平均深度(以開挖5點計算)5公尺，故體積為28,173.3立方公尺再乘以密度(密度係參考業者所提處置計畫書之資料)1.5，重量為42,259.95公噸。</p> <p>3. 該府環保局110年11月30日函文依行政程序法39條及40條規定予林○順通知陳述意見書，回覆如下：當時依法進行施工，如有誤用情形，願負責任清運。</p> <p>4. 111年1月17日行政院公共工程委員會(下稱工程會)召開「臺南市學甲區5處工業用地填築電弧爐煉鋼爐碴案之續處情形追蹤會議」會議結論略以：</p> <p>(1) 臺南市學甲區5處填築爐碴個案得參酌違章建築「程序違建」，進行程序補件，由地方環保局開罰後，請違規廠商提出補申請程序，由經濟部進行實質審查(不預設立場，回歸專業)，並請工業局研擬通案處理程序。</p> <p>(2) 本案5處填築爐碴案，經工業局、環保署及地方政府共同判定非屬鋪面工程之基層或底層，屬工程填地。</p>
興業段516等地號(全程興業公司)	經調閱歷年航照圖研判可能之行為時間為100年至102年間	<p>1. 111年1月25日會同臺南地檢署、保七三大三中隊、環保署及國產署至現場勘查鑽探結果，鑽探深度約3公尺至9公尺。</p> <p>2. 現場預估量：興業段516等地號面積為23,524.43平方公尺，平均深度(以鑽探6點計算)5.6公尺，故體積為131,736.808立方公尺再乘以密度(密度係參考業者所提處置計畫書之資料)1.5，重量為197,605.212公噸。</p> <p>3. 該府環保局110年11月30日函文依行政程序法39條及40條規定予林○順通知陳述意見書，回覆如下：沒有使用爐碴進行填埋、</p>

學甲區 工業用地	可能 行為時間	現況說明
		<p>回填或堆置，整地材料是跟明祥馨公司購買再利用產品(級配料)，施工時有跟政府機關報備，101年間曾用環全公司向環保局、學甲區公所、地政局、都發局等單位發函報備。</p> <p>4. 111年1月17日工程會召開「臺南市學甲區5處工業用地填築電弧爐煉鋼爐碴案之續處情形追蹤會議」會議結論同上述。</p>
興業段 804-2地號 (國有土地)	經調閱歷 年航照圖 研判可能 之行為時 間為100 年至102 年間	<p>1. 109年9月30日及111年1月25日會同臺南地檢署、保七三大三中隊、環保署及國產署至現場開挖，開挖深度約1.3公尺至1.78公尺，發現爐碴使用深度約1.15公尺至1.63公尺。</p> <p>2. 現場預估量：興業段804-2等地號面積為2,534.01平方公尺，平均深度1.76公尺，故體積為4,459.8576立方公尺再乘以密度(密度係參考業者所提處置計畫書之資料)1.5，重量為6,689.7864公噸。</p> <p>3. 該府環保局110年11月30日函文依行政程序法39條及40條規定予林○順通知陳述意見書，回覆如下：沒有在此地進行施工或整地，是誰整地或施作鋪面不清楚。</p> <p>4. 111年1月17日工程會召開「臺南市學甲區5處工業用地填築電弧爐煉鋼爐碴案之續處情形追蹤會議」會議結論同上述。</p>

資料來源：臺南市政府111年3月18日查復資料。

(四)明祥馨公司自100年4月1日取得再利用機構資格後，即未依再利用用途規定將爐碴使用於將軍溪旁農地情事，嗣後臺南市環保局未能加強稽查，致生該公司屢有違規將爐碴置於廠外空地，及至104年間亦未能詳查該公司將爐碴填埋於學甲區多筆土地：

1、據臺南市政府查復，明祥馨公司於100年4月1日經臺南市環保局登記檢核為「公告可直接再利用之基本金屬製造業在電弧爐煉鋼製程所產生之氧化渣(石)(代碼R-1209)或還原渣(石)(代碼R-1210)」之再利用機構，自取得再利用機構資格後，即有諸多違反廢棄物清理法並經裁處之情形，僅摘列如下：

- (1) 101年8月13日：從事非金屬礦物製品製造業，經臺南地檢署調查明祥馨公司於100年4月及10月間將大量不明白色細砂(爐石級配料)鋪在將軍溪旁之農地。
- (2) 103年4月8日：該公司自102年1月至103年3月每月產能申報收受電弧爐煉鋼爐氧化渣、電弧爐煉鋼爐還原渣等2項之收受量、暫存量及使用量未正確申報，無法平衡。
- (3) 104年1月9日：臺南市環保局稽查發現明祥馨公司於103年1月至103年12月期間將收受電弧爐煉鋼爐渣(石)之再利用產出物以級配名義分別售予林○順君、達昕有限公司及崧碩企業社，計7萬4,859.75公噸，並分別堆置於明祥馨公司廠外空地及學甲工業區興業路99號周邊，未直接依再利用用途使用於水泥原料等鋪面工程(機場、道路、人行道、貨櫃場或停車場)之基層或底層級配粒料原料使用，未符合再利用用途。
- (4) 104年8月17日：從事電弧爐煉鋼爐氧化渣(石)及電弧爐煉鋼還原渣(石)再利用之再利用機構，臺南市環保局於104年8月11日及17日派員會同嘉義縣調查站、環保署南區督察大隊前往稽查發現該公司收受之爐渣之產出物「級配」

未依經濟部公告之「經濟部事業廢棄物再利用管理辦法」第3條第2項附表所列編號14電弧爐煉鋼爐渣（石）規定之再利用用途使用，而填埋於將軍區大灣段1754等地號土地、學甲區興業段380等地號土地地下3公尺（崧碩企業社）及學甲區興業段520等地號地下3公尺（達昕有限公司）等地區。

(5) 105年5月20日：臺南市環保局派員至官田區官田段0180、0182、0260、0261、2081及2098-9等地號稽查，發現該公司於104年11月及105年1月申報將爐渣再利用後之產品級配(總計7,425公噸)售予泰正交通公司並於前揭地號農業區作為停車場使用。

2、臺南市政府表示，該公司收受爐渣未依規定之再利用用途使用，而非法填埋於學甲區大灣段1754等地號土地，經該府環保局104年9月21日依行政程序法第123條第1款規定，廢止原臺南市政府核准明祥馨公司事業廢棄物清理計畫書及核發再利用管制編號，即明祥馨公司自104年9月21日起已失去爐渣再利用資格，不得再收受爐渣從事再利用行為。

3、據上可知，然該府輕忽明祥馨公司早於100年4月起已有將爐渣未依再利用管理方式使用、廠內用量無法平衡等情，而本案所涉之再利用機構為臺南市環保局所核准之公告再利用廠商，依環保署表示「直轄市、縣市轄內再利用機構之資格檢核及廢棄物清理計畫書，均係由地方政府依權責核發並依法負有查核監督合法運作之責任」等內容，可證該再利用機構將爐渣填埋於本案學甲區大灣段、興業段等土地，該府仍以「爐渣再利用

產品之管理權責應為經濟部」云云置辯，無視廢棄物清理法第9條明定所賦予地方環保主管機關可進入公私場所並要求提供有關資料，執行稽查之責，確有怠失。

(五)臺南市環保局於108年4月25日接獲該區里長陳情大灣段農地案件時，竟誤認為104年間案件而未積極辦理：

- 1、據臺南市政府查復，臺南市環保局曾於108年4月25日於學甲區公所召開之上半年里長聯繫會報中列席並得知本案，該府表示，該區里長當時所附舉發資料，僅有附上長滿雜草農地相片數張及104年簡報資料，並未明確指出「農地地號及位置」等詳細資料。該府環保局6月3日主動聯繫該里長至現場會勘，勘查時現場為長滿雜草之農地，並無爐渣堆置，在未取得地主同意前擅自開挖私人土地，恐有涉及侵權行為，且當時里長表示已將本案送往檢調單位舉發，後續由檢調主導偵辦。
- 2、該府環保局於108年6月14日以環事字第1080060195號函正式回覆學甲區公所內容略以，於104年8月配合法務部調查局嘉義縣調查站前往稽查，查獲明祥馨公司收受之爐渣之產出物「級配」填埋於學甲區大灣段1754等地號土地，經限期清除，已於105年11月皆清運至明祥馨公司二場。明祥馨公司於106年1月已停止營運，廠內之所有物（含設備、產品等）均由立德鑫公司所承接，明祥馨公司二場內堆置級配約13.5萬公噸由立德鑫公司³持續銷售，該府環保局曾分別於

³ 明祥馨公司代表人，同為立德鑫公司董事，且二家公司設址為同一處所。

104年9月22日及109年12月17日對明祥馨公司代表人郭○欽所有土地計47筆土地進行清查，結果均未發現異常等云云。

- 3、惟查，依臺灣臺南地方法院刑事裁定110年度聲判字第2號（110年5月5日）內容略以：「被告（即該區里長）於108年4月及6月間，曾先後具名向臺南地檢署及臺南市政府提出檢舉與陳情，檢發聲請人經營負責之明祥馨公司，有掩埋爐渣廢棄物於系爭農地之情事，此有被告提出之檢舉函及陳情書在卷可稽。……復參酌聲請人（即明祥馨公司代表人）於臺南地檢署檢察事務官詢問時自陳：10年前學甲區大灣段1746、1747、1748地號之地主有委託其整地，事實上不只上述地號還有其他地號土地，整地過程中有使用到爐石級配料，104年因為有人檢舉，後來有依照市政府、環保局及檢察官要求重新整地，清除不該有的級配料，被告若認為上述3個地號沒有清除乾淨，我沒有意見，我可以再請人去清除等語」、「被告於108年間向臺南市政府陳情系爭農地遭掩埋大量爐渣一案，臺南市環保局確曾將被舉發之系爭農地案誤認係前經原署以105年度偵字第1374號案不起訴處分之案關土地即學甲區大灣段1754等地號及興業段380等地號之土地，並以該局108年6月14日環事字第1080060195號函，副知被告稱相關土地之爐渣已於105年11月清理，臺南市政府因而再以上述函文通知被告更正，並表明系爭農地為私人土地，經派員查核目視結果，未發現明顯正掩埋大量爐渣，地表亦未目視可見裸露爐渣，巡視周遭環境，亦未發現違反廢棄物清理法規定之情事，嗣後將配合檢調機關偵辦等情。」

4、依上述內容，可證明祥馨公司早於100年起於學甲區多處土地使用爐渣，且該府環保局於108年4月25日接獲該區里長陳情大灣段農地案件卻誤認為前案而未積極辦理，實有未當。

(六)本案於104年間發生時即未能發現其他遭填埋土地，臺南市政府至108年間接獲臺南地檢署偵辦時，已逾裁處時效，確有怠失：

1、明祥馨公司代表人於臺南地檢署檢察事務官詢問時自陳：10年前學甲區大灣段1746、1747、1748地號之地主有委託其整地，事實上不只上述地號還有其他地號土地，整地過程中有使用到爐石級配料等內容，已如前述。至108年間接獲臺南地檢署偵辦案件，臺南市環保局於110年2月2日依違反經濟部事業廢棄物再利用管理辦法規定，予以實際行為人林○順及時任地主陳順慶通知陳述意見，並於4月20日開立裁處書(處罰鍰7萬2,000元及環境講習2小時並限期於110年5月31日前提送處置計畫書至該府環保局審查)，110年5月20日林○順不服裁處，提送訴願書，該府環保局110年6月10日檢送訴願答辯書予臺南市政府訴願審議委員會。臺南市政府於110年8月20日檢送訴願決定書，其結果為原處分撤銷，由該府環保局於2個月內另為處分⁴。

⁴ 訴願決定理由略以：(1)關於7萬2,000元罰鍰及環境講習2小時部分，本件系爭罰鍰處分所認定之違章事實，尚未見原處分機關認定係訴願人何時所為，卷附資料亦查無相關之認定，本案裁處權時效是否已罹於消滅？原處分機關據以裁處之法律依據(廢棄物清理法第52條)亦業經修正，此涉及行政罰法第5條規定之適用，另本件依據廢棄物清理法第52條規定所為之罰鍰處分若有違誤而應予撤銷，則環境講習2小時部分是否失所附麗應一併撤銷？原處分機關均應查明釐清。(2)關於限期提送處置計畫書部分，主管機關對於違法狀態繼續之事件命限期改善，在於遏止違法使用情形繼續存在，故其性質上為除去違法狀態或停止違法行為之非裁罰性不利處分，此觀諸行政罰法第2條及立法說明自明，從而無行政罰3年裁處權時效規定之適用，主管機關得隨時課予行為人限期回復等義務。訴願人倘於101年及102年間將電弧爐煉鋼爐渣級配料錯置、錯用整地回填至系爭土地而為違法再利用，則原處分機關依廢棄物清

- 2、臺南市環保局後續處置：本案林○順自承於101年及102年間施作，經調閱歷史航照圖比對確認於101年始有施工變化情形，故應屬可信足堪認定，而本案林○順自違反爐碴再利用管理方式之行為終了(完成)時起(即101年及102年間)至104年及105年間止，已屆滿3年，是以，該府環保局於110年4月20日裁處林○順時，裁處權時效已罹於時效消滅，故本案72,000元罰鍰及環境講習2小時部分，該府環保局不再另為裁處。惟後續違法狀態之除去，仍將命清除義務人限期提送處置計畫書。另經該府環保局於109年10月5日依行政程序法第39條及第40條規定，調查時任陳姓地主是否容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地，陳姓地主係於101年11月至103年期間，因整地需求委託行為人施工，該府環保局依廢棄物清理法查處以行為人責任優先於狀態責任，故地主非實際行為人，本案暫無處分。如後續行為人不為清除處理，該府環保局得舉證陳順慶容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地，爰依廢棄物清理法第71條規定命土地所有人清除處理。
- 3、又據臺南市政府查復，該府環保局曾於104年9月22日對明祥馨公司代表人所有土地計47筆土地進行清查，結果均未發現異常等內容。惟據斯時明祥馨公司涉嫌掩埋爐碴並衍生爐碴米事件已有諸多報導⁵指出，「學甲明祥馨公司涉嫌非法掩

理法第52條規定，命訴願人限期提送處置計畫書即屬合法有據。然全案未見原處分機關調查確認訴願人以爐碴整地鋪面之工程施作行為時點，此將影響本案處分之合法性，原處分機關自有依職權調查之義務。

⁵ 相關報導來源：自由時報<https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/141272>、<https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/1413356>、<https://news.ltn.c>

埋爐渣再出租土地給農民種稻」、「林○順有3台砂石車幫明祥馨載運爐石，被指控掩埋廢棄爐石的將軍溪畔農地（位在學甲大灣段），他承認說民國99年時，他曾載運『石粉』到該處農地中的魚塭填土」、「依廢清法規定，明祥馨對爐渣的再製品，須直接銷往工程單位，不能由第三者代理買賣和堆置。檢調開挖的地點中在明祥馨廠房附近農地和將軍溪畔的農地，環保局之前並未稽查到，有可能很多年前就偷偷被掩埋，須釐清誰偷掩埋的」等內容，可證該府斯時未能確實稽查明祥馨公司及相關行為人所違反經濟部事業廢棄物再利用管理辦法之行為，致未能及時予以裁罰，而逾裁處權時效至明。

（七）電弧爐煉鋼爐渣不得填埋土地，其產品做鋪面工程時限於基層或底層級配粒料之規範明確，臺南市政府卻仍執「公共工程共通性工項施工綱要規範第02331章基地及路堤填築，並無明確規定填築深（厚）度」等語置辯、詢問時復諉稱「基底層厚度是要經過鋪面設計，級配基底層其深度都是經過計算所得，一般市區道路大部分在40~60公分以上」，確有未當：

- 1、本案發生後，臺南市環保局於109年8月28日、10月7日新聞稿⁶內容略以，「依照經濟部公告之經濟部事業廢棄物再利用管理辦法第3條第2項附表所列編號九電弧爐煉鋼爐渣（石）規定之再利用用途使用：『不得使用於依都市計畫法劃定為農

om.tw/news/local/paper/907756。

⁶ 臺南市環保局於109年8月28日新聞稿「本市學甲農地爐渣粒料一案，市政府強調一切依法令行事」、109年9月11日新聞稿「針對109年9月11日陳椒華立委『學甲貸款買地埋爐渣無本生意賺很大記者會』，環保局回應內容」、109年10月7日新聞稿「工業用地可否使用爐渣產品 請看清楚工業局之法令」。

業區、保護區、依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區及其他使用分區內之農牧用地、林業用地、養殖用地、國土保安用地、水利用地，及上述分區內暫未依法編定用地別之土地範圍內。』，是以爐渣經過處理程序符合上揭再利用用途之產品並無規定限制使用於工業區土地」、爐渣產品不可做工程填地材料也不得使用於農業用地，但並非不得使用於工業用地，請看清楚工業局之法令」、「學甲區工業用地能否使用經適當處理之爐渣產品，依經濟部公告用途，原可作為工程填地材料，之後修正相關規範。自100年2月之後，不可做工程填地材料，也不得使用於農業用地，但可作為機場、道路、人行道、貨櫃場或停車場之鋪面工程基底層級配粒料原料」等。

- 2、惟查，該新聞稿引述電弧爐煉鋼爐渣（石）規定之再利用用途為109年7月15日版本，其規定為：
「7、再利用用途之產品屬鋪面工程之基層或底層級配粒料者，其使用應符合下列規定：(1)不得使用於依都市計畫法劃定為農業區、保護區、依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區及其他使用分區內之農牧用地、林業用地、養殖用地、國土保安用地、水利用地，及上述分區內暫未依法編定用地別之土地範圍內。」可知其前提要件仍為「再利用用途之產品屬鋪面工程之基層或底層級配粒料者」，該府斯時新聞稿內容有斷章取義之虞。
- 3、至鋪面工程填築厚度疑義，依工業局109年12月28日工永字第10901331490號函說明五略以，諮詢社團法人中華鋪面工程學會專之專家學者，其說明鋪面工程從上而下，包含面層、底層、基層

及路基，其厚度設計主要因子有流量、材料強度、路基土壤強度、氣候及施工條件等，查本案加計底層之合理設計厚度約30公分至45公分，爐渣取代天然級配粒料使用時之鋪設厚度亦大同小異。

110年3月19日研商會議紀要，工業局表示鋪面工程下方基層及底層鋪築深度與工程設計有關，但即使高速公路鋪面工程之鋪築深度亦不超過1公尺，學甲工業用地爐渣鋪築深度顯難認屬鋪面工程之基層、底層用途。

110年8月11日研商會議紀要：工程會表示略以：有關鋪面工程之施工，一般須於施作前因應地面高低差或排水需求進行整地，再依載重需求設計每一結構層（基層、底層）厚度及使用材料，並記載於結構計畫書中，而後依計算書內容將級配粒料鋪築於已滾壓整理之路基。簡而言之，整地工程與鋪面工程之差異，在於前者不需結構設計計算，但後者需要。財團法人台灣綠色生產基金會表示略以：有關鋪面工鋪築厚度……，於107年函請立德鑫公司說明，依該公司107年7月26日函復工業局內容，已說明係基於地點地勢低窪且易淹水進行填築，故應屬「工程回填」而非「鋪面工程」。

- 4、本案工業用地填埋爐渣後經相關會議研商後確認「依當時施作動機及工程行為，判定非屬鋪面工程之基層或底層應用，故不符合再利用管理方式之用途規定」、「已釐清5處爐渣填築個案用途均非屬鋪面工程」。本案當依行為時之法令規範及認定辦理，臺南市政府卻仍執「公共工程共通性工項施工綱要規範第02331章基地及路堤填

築，並無明確規定填築深（厚）度」、或於詢問時表示「基底層厚度是要經過鋪面設計，級配基底層其深度都是經過計算所得，一般市區道路大部分在40~60公分以上」等云云置辯，此可由該府於詢問後所提供資料，並未有該工業用地須填埋爐渣達數公尺以上深度之相關佐證文件，足資印證。

(八)臺南市政府負有查核監督再利用機構合法運作之責，惟本案發生後，猶諉稱「事業廢棄物再利用管理辦法自91年迄今修法次數約有16次之多，因法規一變再變，讓業者使用時及地方政府執行管理上無所適從」等云云，實不足採：

- 1、臺南市政府查復，本案揭露前，該府環保局依經濟部事業廢棄物再利用管理辦法（109年7月15日修正）第25條規定第3項第3款規定，再利用產品使用用途不明、未符合附表管理方式或許可文件內容，經濟部得令其停止銷售或運送再利用產品至使用地點，由前揭規定該府環保局認為爐渣再利用產品之管理權責應為經濟部。經濟部對於「事業廢棄物再利用管理辦法」自91年迄今修法次數約有16次之多，因法規一變再變，讓業者使用時及地方政府執行管理上無所適從等內容。
- 2、惟查，環保署早於98年10月21日新聞稿⁷「環保署與經濟部聯手管理爐渣(石)再利用！」、98年11月13日新聞稿⁸「環保署說明媒體關切國內爐渣及

⁷ 資料來源：環保署網站，

<https://enews.epa.gov.tw/page/3b3c62c78849f32f/da721394-9237-4293-b00d-a19ed078c0f5>。

⁸ 資料來源：環保署網站，

<https://enews.epa.gov.tw/Page/3B3C62C78849F32F/ee908f36-1e90-45f3-935f-4e54d287d1d6>。

集塵灰再利用污染場址之管理情形」內容已指出，為杜絕爐碴不當再利用，環保署曾邀集相關單位檢討爐碴再利用制度，故98年4月27日經濟部公告修正有「經濟部事業廢棄物再利用種類及管理方式」規定，排除屬非有害事業廢棄物爐碴之適用，不得做為農業填地材料，並明定直接再利用於非農業用地之工程填地材料者之資格限制。

3、復據工業局查復，基於促進事業廢棄物再利用及維持產業秩序，故對再利用規定採滾動式檢討修正，以符合產業運作及管理需求，非因有欠周妥而多次修法。經濟部於99年至105年期間涉及電弧爐碴再利用管理方式之法規修正共計6次，有關土地填埋爐碴所涉「非農業用地之工程填地材料」再利用用途，經經濟部於99年8月6日修正刪除(100年2月6日生效)，且於修正公告當日函送各地方政府(含臺南市政府及原臺南縣政府)知悉，迄今該用途未曾重新列入再利用管理方式，故應不致因歷次法規修正造成填地用途合法性的認定問題。

4、再查本案違反電弧爐碴再利用管理方式，主要為99年8月6日、100年2月9日修正公告內容中用途規範，該府負有查核監督再利用機構合法運作之責至明，至本院調查後，該府為廢棄物清理工法規範之地方主管機關，未能切實依法辦理，猶認法令規範變動頻繁致無法執行，實不足採。

(九)綜上，108年11月臺灣臺南地方檢察署偵辦臺南市學甲區農業用地及工業用地遭填埋大量爐碴案件，於大灣段農業用地填埋面積為1.274公頃(填埋量4萬3千餘公噸)、興業段工業用地填埋面積為4.3462公

頃（填埋量28萬餘公噸），行為時間依航照圖研判介於100年至105年、107年間。然臺南市政府自明祥馨公司於100年4月1日取得再利用機構資格後，即坐令其未依再利用用途規定將爐渣使用於將軍溪旁農地，嗣後亦未能加強稽查發現該公司再利用產品早已未能平衡，致該公司屢違規將爐渣置於廠外空地，迄104年間仍未能詳查該公司將爐渣填埋於學甲區多筆土地。迨至108年4月25日該府環保局接獲里長陳情大灣段農地填埋爐渣案件時，竟誤認為104年間案件而未積極辦理，肇致對行為人之裁處權早已罹於時效。臺南市政府對轄內再利用機構既分別負有資格檢核並核發許可，以及查核監督其合法運作之責，俟本案事件發生後，猶諉稱「事業廢棄物再利用管理辦法自91年迄今修法次數約有16次之多，因法規一變再變，讓業者使用時及地方政府執行管理上無所適從」云云，殊不足取，核有怠失。

- 二、臺南市學甲區興業段5處工業用地填埋電弧爐煉鋼爐渣案件，經工程會於111年1月17日所召開研商會議決議「參酌內政部程序違建之作法…就上開時期符合地用管制與材料性質之個案，予以『程序補件』之機會」。然該工業用地填築爐渣自始施作動機及工程行為既經判定非屬鋪面工程之基層或底層應用，不符合經濟部事業廢棄物管理再利用管理方式之用途規定，該決議竟無視「爐渣填築場地」與「建築物」之標的屬性及其適用法令均不相同，且以內政部營建署函釋「程序違建已完工者依法予以拆除，以維公益」，此欲為特定案件解決爭議以尋求解套之作為，實非正辦，更恐肇生其他既存違規案件循此途徑加以就地合法，甚且嗣後群起效尤之違法行為，致使相關法令規

範形同虛設，工程會與工業局、環保署、內政部營建署、臺南市政府應重新研謀改進。

(一)臺南市政府於工程會110年12月2日推動小組第15次會議就臺南市學甲區5處工業用地，因查無申請填築電弧爐煉鋼爐渣許可紀錄而被認定為違反當時規定之案件，提出可否辦理程序補件之意見，嗣經工程會再於111年1月17日邀集環保署、工業局、內政部營建署、國產署及臺南市政府，召開「臺南市學甲區5處工業用地填築電弧爐煉鋼爐渣案之續處情形追蹤研商會議」，摘述如下：

1、會議結論如下：

(1)有關臺南市學甲區5處填築爐渣個案程序補件乙節，環保署前次會議已說明具可行性，而工業局因尚無程序補件之實務經驗可循以辦理，經本次與會機關討論後，參酌內政部程序違建之作法，共識如下：

〈1〉程序補件之適用案件範圍：

《1》臺南市政府已確認本案5處填埋爐渣個案均為經濟部99年修法後至106年經濟部建立「電弧爐渣再利用產品流向資訊系統」（簡稱流向資訊系統）期間所為，且前述填築個案均符合地用管制、材料性質亦無污染環境之情事。

《2》考量99年修法後將爐渣填地之用途，由通案逕依附表再利用，修正變更為須事先申請許可後始可再利用，屬新舊法規交替期間，且當時經濟部尚未建立「流向資訊系統」，致未能全面掌控個案狀況，爰參考內政部為顧及人民權益，減少公私損失，無論執行中或已完工之「程序違建」案

件，均可辦理程序補件之作法，就上開時期符合地用管制與材料性質要求之個案，方予以程序補件之機會。

《3》至於106年後，因經濟部已建立「流向資訊系統」，從粒料出廠至最終使用地點均予全程追蹤管控，應已無類似案件發生之情形。

〈2〉程序補件之通知、申請與審核：

《1》由地方環保機關（臺南市環保局）通知行為人，限期向目的事業主管機關（工業局）提出補件申請。

《2》工業局受理後，不預設立場依現行規定進行實質審查，若實質審查結果符合規定，方予核可補件申請。

〈3〉程序違規部分仍應依「廢棄物清理法」予以處罰(略)。

(2) 已釐清5處爐渣填築個案用途均非屬鋪面工程：依工業局110年8月11日召開之「『學甲工業用地爐渣再利用產品疑似不當使用個案疑義釐清及處理方式』研商會議」結論及臺南市政府於本次會議補充，**已釐清確定5處爐渣填築個案用途均非屬鋪面工程。**

(二)查該次會議各單位發言紀要如下：

1、工業局：

(1) 電弧爐渣可作為工程材料替代，但因具高鹼性，無防制措施逕行大量填地恐有影響環境品質疑慮，故採許可管制。查本案行為前未曾向經濟部提出許可申請，無任何防制措施逕行以爐渣填地，**且填埋行為早已結束**，顯無再利用管理辦理明定再利用許可所應具備之污染防

制，故欠缺實質合法要件，應屬「實質違規」。

- (2) 於99年8月6日依環保署要求公告刪除非農業用地之工程填地材料用途。本案爐渣粒料填地行為，未依法事先申請再利用許可，無開放補行申請，則再利用規定形同虛設，並恐引起其他不肖業者仿效，不利維持管理，故實質違規案件應由環保機關依廢棄物清理法裁處及限期改善。
- (3) 建請環保署釐清程序違規補申請之啟動機制，以及前述裁罰規定對於補申請案件之適用性。
- (4) 倘工業局內部研議後同意給予本案程序補件機會，將邀集專家學者依規定進行實質審查。惟擔心此例一開，恐發生有事先不申報，遭舉報後才要求給予程序補件機會之案件頻傳，導致所訂定之再利用管理辦法相關規定形同虛設。

2、環保署：

- (1) 程序補件建議回歸目的事業主管機關評估辦理，如認定不符合再利用規定，且亦不同意辦理程序補件，則續由地方政府進行裁處，所做之處分亦需符合比例原則。
- (2) 依臺南市政府於會中說明學甲區5處填築爐渣個案之地用管制及材料特性尚符合標準，相關檢測亦符合標準，倘經目的事業主管機關評估後可採程序補件辦理，環保署原則支持及尊重。
- (3) 倘經濟部與臺南市政府取得程序補正共識，臺南市政府可先就違規部分依法進行裁處，並限期補辦申請程序。

3、內政部營建署：

- (1) 按建築法第4條、第7條、第9條、第25條、第28條、第86條及違章建築處理辦法等相關規定，針對違章建築之定義及處理明定相關規定，以供各地方主管建築機關據以推動執行違章建築處理業務。
- (2) 另查違章建築處理辦法於72年7月1日全面修正發布全文（再經76年6月4日、76年6月4日、81年1月10日、88年6月29日、101年4月4日修改），及88年1日公布施行地方制度法；各地方主管建築機關依據各地方特性、需求，就其自治事項或依法律及上級法規之授權，分別制定自治法規（自治條例、自治規則）。各地方主管建築機關依據上開建築法、違章建築處理辦法及自治法規，更明確規範執行違章建築處理相關業務規定。
- (3) 次查內政部營建署97年8月15日營署建管字第0970045778號釋示，違章建築通知補行申請執照，逾期未補辦經通知拆除，在執行拆除前違建人申請補照，為顧及人民權益，減少公私損失，主管建築機關似應同意受理。
- (4) 內政部營建署辦理違章建築之處置方式，無論該建築物完工與否，皆依違章建築處理辦法第5條，略以：「尚未構成拆除要件者，通知違建人於收到通知30日內，依建築法第30條之規定補行申請執照」規定辦理。
- (5) 有關「臺南市學甲區5處填築爐渣個案是否得參照違章建築之『程序違建』處理方式給予行為人向經濟部辦理程序補件之機會，由經濟部就個案實質內容補行審查1節」，因「爐渣填築場地」與「建築物」，標的屬性及其適用法令均不

相同，是否得參照違章建築處理相關規定，向經濟部辦理程序補件疑義；建議仍回歸「工業用地填築電弧爐煉鋼爐渣」之相關管理規定，就個案事實進行適法性研商為宜。

4、臺南市政府：

- (1) 「地用管制」：學甲5處工業用地屬都市計畫乙種工業區，按都市計畫法，現場若僅填埋及堆置爐渣尚無違反都市計畫土地使用分區管制規定。
 - (2) 「材料特性」：學甲5處工業用地使用之爐渣，係經在利用後之產品且經相關政府單位歷次之開挖爐粒料TCLP檢測數據均符合規定，且該府環保局歷次至現場檢測爐渣、土壤及地下水，均未現有污染環境之情事。
 - (3) 本案就「地用管制」及「材料特性」均不違反使用規定未達需移除之要件，且100年2月5日以前屬公告再利用可直接當填地材料使用，本案使用時因法規一變再變，至行為人未申請許可，再利用係屬程序違規，應以程序補件，以符循環經濟之政策。
 - (4) 學甲區興業段380等地號土地開挖該土地計5處，平均深度約6公尺以上，均發現有使用爐渣。
- (三)而工業局於110年8月11日已邀集環保署、工程會、臺南市政府召開「學甲工業用地爐渣再利用產品疑似不當使用個案疑義釐清及處理方式」研商會，就學甲工業用地填築爐渣合法性已證實興業段61等地號、240地號、804-2地號（國有地）個案，依其填築動機及工程行為，可研判之級配粒料基層或底層應用，故不符合再利用管理方式之用途規定。復

依上述會議紀錄內容，內政部營建署已明確指出「爐渣填築場地」與「建築物」之標的屬性及適用法令均不相同。然工程會於111年1月17日會議卻仍參照「程序違建」方式予以「程序補件」，顯然輕忽其二者明顯有別。

(四)學甲區興業段工業用地遭填埋爐渣案，如仍欲參照「程序違建」方式予以「程序補件」辦理，則應通盤審視「實質違建」與「程序違建」之認定及處理作為。而「程序違建」乃指其建築物之位置、高度、結構、與建蔽率等均不違反當地都市計畫建築法令規定，且獲得土地使用權，僅於程序上疏失，未領建築執照，擅自興工者而言⁹。

再參據內政部函¹⁰釋略以：「程序違建已完工者不得准予罰鍰補照，依法應予拆除」、「程序違建已完工者如一律多以拆除，執行上不無困難」、「擅自僱工建造之程序違章建築除應依法處罰外，該建築物即應認定為實質違建依法拆除之，不得申請補照，用維公益」、「已完工之程序違建，一律不得申請補照，並應依法拆除」、「補辦手續者，自應依行為時之法令辦理」等內容，對照本案工業用地違規填埋爐渣之行為，已不符合行為時之法令規範，且經填

⁹ 內政部64年10月17日台內營字第656943號函釋：一、所謂「實質違建」乃指未依「建築法」及「實施都市計畫以外地區建築物管理辦法」之規定，申領建築執照，擅自建造，且其建築行為有左列情事之一者：(一)未經許可擅自於保護區內建築者。(二)未經許可擅自於都市計畫公共設施保留地建築者。(三)佔用既成巷道或堵塞防火巷者。(四)於合法房屋頂上增建房屋，或設置簷高超過2公尺之棚架者。(五)於合法房屋法定空地上增建房屋，或設置寬度大於2公尺，簷高超過3公尺之棚架者。(六)建築物建蔽率或其高度不符規定者。(七)建築物附設防空避難地下室面積不足，無法補足者。(八)基地面積狹小或地界曲折不符合省、市畸零地使用規則之規定者。(九)基地面臨既成巷道不符合「面臨既成巷道建築基地申請建築原則」之規定者。(十)違反其他有關建築法令規定，無法於規定期限內申請補照者。二、所謂「程序違建」乃指其建築物之位置、高度、結構、與建蔽率等均不違反當地都市計畫建築法令規定，且獲得土地使用權，僅於程序上疏失，未領建築執照，擅自興工者而言。

¹⁰ 內政部68年1月15日台內營字第827027號、69年12月9日台內營字第56539號、71年4月13日台內營字第082091號等函。

埋完成及廠房興建完竣（領有(106)南工使字第02338號使用執照），參酌上述函釋內容，本案難謂符合「程序補件」之理由。

(五)再者，臺南市政府於本案工業用地使用爐渣之適法性，於歷次會議及查復本院資料強調，所一再強調就「地用管制」而言，前開工業用地位屬都市計畫乙種工業區，按都市計畫法臺南市施行細則第17條第2項第2款第5目、第3款第8、9目¹¹規定，現場僅填埋及堆置爐渣，符合都市計畫土地使用分區管制規定；「材料特性」部分均符規定且均未發現有污染環境之情事等云云。

然以該府所稱「地用管制」係引述法令都市計畫法臺南市施行細則第17條第2項第2款第5目、第3款第8、9目規定，係指乙種工業區可作為「廢棄物資源回收貯存場及廢棄物清除業之貯存、轉運場或其他所需之場所」、「廢棄物及廢（污）水處理設施」、「土石方資源堆置處理場」等用途使用。而再依該府於111年4月6日查復略以：「該工業用地之廠房係為全程興業公司學甲廠……領有（105）南工造字第01944號建造執照、（106）南工使字第00503號及（106）南工使字第02338號使用執造在案，結構設計由建築師及結構技師簽證負責，故本案於結構安全及使用上應無安全之疑慮」等，因此該工業用地供廠房使用，而非所引述法令之事業用途使用。再者所謂結構安全、使用上無疑慮等情，以所附相關

¹¹ 都市計畫法臺南市施行細則第17條第2項第2款第5目、第3款第8、9目規定（略以）：「乙種工業區以供公害輕微之工廠與其必要附屬設施及工業發展有關設施使用為主，……但公共服務設施及公用事業設施，不在此限。前項所稱工廠必要附屬設施、工業發展有關設施、公共服務設施及公用事業設施，指下列設施：二、工業發展有關設施：……（五）廢棄物資源回收貯存場及廢棄物清除業之貯存、轉運場或其他所需之場所……三、公共服務設施及公用事業設施：（八）廢棄物及廢（污）水處理設施。（九）土石方資源堆置處理場……」

建築執照圖說所示，未見載明該工業用地須填埋爐渣達6公尺深度之必要性。

- (六) 至於「材料特性」均符合規定且無污染環境，實僅為基本要求，且以大灣段農地用地所填埋物質尚包括爐石粉，則興業段工業用地之填埋物質來源相同時，何以確保悉屬爐渣粒料，故所稱符合相關施工規範，已有疑慮。因此行政院公共工程委員會於111年1月17日所召開研商會議決議學甲區工業用地遭填埋爐渣案「程序補件」，如欲為特定案件解決爭議以尋求解套之作為，實非正辦，更恐肇生其他既存違規案件欲循此途徑加以就地合法，甚且嗣後群起效尤刻意將工業用地填埋爐渣或再利用產品，謀求不當利益之行為，致使相關法令規範形同虛設。
- (七) 綜上，臺南市學甲區興業段5處工業用地填埋電弧爐煉鋼爐渣案件，經工程會於111年1月17日所召開研商會議決議「參酌內政部程序違建之作法…就上開時期符合地用管制與材料性質之個案，予以『程序補件』之機會」。然該工業用地填築爐渣自始施作動機及工程行為既經判定非屬鋪面工程之基層或底層應用，不符合經濟部事業廢棄物管理再利用管理方式之用途規定，該決議竟無視「爐渣填築場地」與「建築物」之標的屬性及其適用法令均不相同，且以內政部營建署函釋「程序違建已完工者依法予以拆除，以維公益」，此欲為特定案件解決爭議以尋求解套之作為，實非正辦，更恐肇生其他既存違規案件循此途徑加以就地合法，甚且嗣後群起效尤之違法行為，致使相關法令規範形同虛設，工程會與工業局、環保署、內政部營建署、臺南市政府應重新研謀改進。

三、爐渣非法棄置及濫用問題以臺南市最為嚴重，而經濟

部事業廢棄物再利用管理辦法已規定再利用機構應申報營運紀錄，復為掌握最終使用地點，環保署已於106年1月18日新增廢棄物清理法第39條之1規定，因此地方政府依法負有查核監督其合法運作之責外，工業局亦應依法落實追蹤其產品流向，並輔導再利用機構確實辦理，避免爐渣濫用事件發生；又環保署已研擬修正廢棄物清理法第46條第2款規定為「足生污染環境之虞」，應積極推動，以遏止假再利用、真棄置之情事。

- (一)經濟部事業廢棄物再利用管理辦法（100年4月22日）第3條第2項、第3項規定：「事業廢棄物之性質安定或再利用技術成熟者，其種類及管理方式經本部公告後，事業及再利用機構得逕依該管理方式進行再利用。」「前項經本部公告之事業廢棄物再利用用途，如有污染環境之虞者，本部得暫停其再利用；其原因消失時，應即解除之。」第19條第2項、第3項規定：「再利用機構對於事業廢棄物再利用之日期、種類、名稱、數量、再利用用途、事業名稱及剩餘廢棄物之處置，應作成紀錄。」「再利用機構之再利用產品銷售流向與數量，應作成營運紀錄。」第20條規定：「事業及再利用機構對於前條第1項或第2項紀錄，應依本法第31條第1項第2款¹²相關規定辦理申報。再利用機構對於前條第3項之紀錄，應依第20條之1規定辦理申報。」第20條之1規定：「再利用機構應於每月10日前依下列規定主動連線至環境保護許可管理系統之廢棄物系統內

¹² 廢棄物清理法（95年5月5日）第31條第1項第2款：「經中央主管機關指定公告一定規模之事業，應於公告之一定期限辦理下列事項：……二、依中央主管機關規定之格式、項目、內容、頻率，以網路傳輸方式，向直轄市、縣（市）主管機關申報其廢棄物之產出、貯存、清除、處理、再利用、輸出、輸入、過境或轉口情形。但中央主管機關另有規定以書面申報者，不在此限。」

經濟部事業廢棄物再利用產品申報區，申報其前月再利用產品之營運紀錄：一、再利用機構所收受之事業廢棄物，經再利用後製成產品，應逐項申報其再利用產品名稱。二、各項再利用產品之銷售對象、證號、地址、產品代碼及名稱、銷售量、事業廢棄物代碼、名稱及使用量與前月底之再利用產品庫存量相關資料；如無再利用產品銷售時，亦應申報前月底之再利用產品庫存量或無再利用產品庫存。三、如發現再利用產品銷售流向申報內容與事實不符時，應立即上網補正申報資料，並說明修改申報資料之原因。……」又經濟部為避免再利用產品通路受阻致大量堆置，增訂暫存管理機制，於100年2月9日修正公告編號十四、電弧爐煉鋼爐渣(石)規定：「四、運作管理：……(十)再利用用途產品貯存量超過該再利用用途產品前6個月之累積銷售量時，應停止收受廢棄物進廠再利用。」現行規範亦訂有相關內容。

- (二)環保署查復，工業局於91年1月25日訂定經濟部事業廢棄物再利用管理辦法，訂有電弧爐煉鋼爐渣(石)再利用管理方式，惟早期所訂產品品質標準、用途規範不明確，且無法追蹤至最終使用地點，不肖業者藉此濫用，造成執法機關難以追查。爐渣非法棄置事件問題癥結為再利用用途使用錯誤或再利用產品品質不佳，各中央目的事業主管機關應落實再利用管理及掌握再利用流向，確保再利用適材適所。爐渣再利用管理及查處權責分工，工業局負責爐渣再利用用途之產品審核、管理及流向追蹤，環保主管機關負責違反廢棄物管理法違規案件(包含非法棄置案件)查處。直轄市、縣市轄內再利用機構之資格檢核及廢棄物清理計畫書，均係由地方政

府依權責核發並依法負有查核監督合法運作之責任。

- (三)再查，我國鋼鐵冶煉業之地理位置分布，主要分布於高雄市及臺南市，各為6家及4家，其轄內爐渣違法填埋之情形較為嚴重。截至111年1月11日統計資料，臺南市轄內填埋煉鋼業爐渣¹³面積為19萬7,107平方公尺、26萬1,961公噸以上，臺南市爐渣違法填埋情形最為嚴重，此有環保署查復資料可稽。而再利用機構為能持續收受事業廢棄物進廠再利用，以獲取利益時，為免受到產品貯存量超過銷售量之限制，時有未依再利用用途規定之情事。因而，除由地方主管機關查核監督外，工業局更應積極掌握再利用機構相關產製、銷售之合理性，以避免發生「假再利用、真棄置」之情。
- (四)續依環保署查復，106年1月18日新增廢棄物清理法第39條之1規定，明定應由中央目的事業主管機關負責追蹤中央主管機關指定公告之再利用產品流向，必要時並實施環境監督。該署於107年1月9日公告「應進行流向追蹤之事業廢棄物再利用產品」，公告煤灰、廢鑄砂及電弧爐煉鋼爐渣（石）共3項以「工程填地材料」或「道路基層或底層級配粒料原料」為再利用產品或用途，應由中央目的事業主管機關（經濟部）負責再利用產品流向追蹤。又為強化可再利用資源管理，遏止假再利用真棄置，維護土地正義，環保署擬修正廢棄物清理法第46條第2款規定，擬將現行廢棄物清理法第46條第2款「致污染環境」規定，修正為「足生污染環境之虞」，俾使未依規定方式再利用且足生污染環

¹³ 僅列入掩埋有電弧爐爐渣(氧化渣、還原渣)、脫硫渣、轉爐石之案件。

境之虞之違法行為，得處以刑罰，藉以強化違法再利用之處罰，並同步修正「從事事業廢棄物再利用涉及違法清除處理及再利用認定原則」等作為。

- (五)綜上，爐渣非法棄置及濫用問題以臺南市最為嚴重，而經濟部事業廢棄物再利用管理辦法已規定再利用機構應申報營運紀錄，復為掌握最終使用地點，環保署已於106年1月18日新增廢棄物清理法第39條之1規定，因此地方政府依法負有查核監督其合法運作之責外，工業局亦應依法落實追蹤其產品流向，並輔導再利用機構確實辦理，避免爐渣濫用事件發生；又環保署已研擬修正廢棄物清理法第46條第2款規定為「足生污染環境之虞」，應積極推動，以遏止假再利用、真棄置之情事。

四、國產署經管學甲區興業段804-2地號國有土地係於93年11月11日以抵稅地方式接管登記，斯時經勘查為雜草地，而本案國有土地遭填埋爐渣時間經臺南市政府調閱歷年航照圖研判可能之行為時間為100年至102年間，該署自96年起即運用「國土利用監測計畫」衛星影像偵測變異點，卻未有接獲該土地變異點通報、環保機關通報，顯然該署仍以被動接獲通知為主，其科技化監測或熱點土地巡查仍有所不足，致使於109年間遭民眾檢舉後方獲悉該國有土地遭填埋爐渣，始要求騰空地上物返還土地、繳交補償金等作為，縱使該署經管國有土地數量龐大且來源複雜，仍難謂已善盡該筆國有土地之預防管控作為，應檢討改進。

- (一)依國產署查復，本案學甲區興業段804-2地號國有土地為抵稅地，於93年11月11日接管登記為國有，該署南區分署臺南辦事處(下稱臺南辦事處)於93年11月23日勘查地上狀況為雜草地。本案土地於109年9月間經立法委員陳椒華國會辦公室受理民眾檢

舉學甲工業區4處遭填埋爐碴廢棄物，其中1處涉該署經管該筆國有土地，臺南辦事處獲通報後即於109年9月24日辦理勘查，地上物狀況為全程興業公司占用搭建圍籬作工廠廠區使用，使用面積2,534.01平方公尺，使用分區為乙種工業區。於109年9月25日函限期該公司騰空地上物返還土地等，經該公司於109年10月22日函表示已騰空地上物並繳交占用使用補償金55萬700元，臺南辦事處109年11月11日複勘確認原圍籬已拆除，地上狀況為水泥地、雜樹、草皮，並再於私有土地交界處架設圍籬區隔收回土地。

(二)國產署查復，自96年起運用內政部營建署城鄉發展分署之「國土利用監測計畫」衛星影像偵測變異點，未有本案土地之變異點通報、未接獲相關環保機關通報及該地區環檢署結盟、國土保育防治策略聯盟之相關提案，致未能防範土地遭填埋爐碴等內容。該署表示，本案臺南辦事處於接獲舉報後，已展開占用處理作業排除占用後施設圍籬及設置標準監測井監測地下水，並積極配合臺南地檢署偵辦作業及環保機關檢測作業，將俟臺南地檢署偵辦結果及環保機關釐清填埋物是否屬應清理之廢棄物及行為人後依規定續處。

(三)惟查，本案興業段804-2地號國有土地遭遭填埋爐碴時間，經臺南市政府調閱歷年航照圖研判可能之行為時間為100年至102年間，面積2,534.01平方公尺(6,689公噸)；對照該國有土地鄰地有興業段516等地號(亦為全程興業公司廠房)遭填埋爐碴面積23,524.43平方公尺(197,605公噸)。該署查復以「雖以經管國有非公用土地面積高達21萬餘公頃，數量龐大，零星散布全國各處，且多位處偏僻

或夾雜於私有土地間。該署接管土地來源複雜¹⁴，部分土地於接管前即已被占用甚至遭棄置廢棄物，加上部分民眾投機、欠缺守法觀念，致國有非公用土地遭棄置廢棄物等污染環境事件頻傳」等為由，然本案國有土地並非接管前已被占用或棄置廢棄物，且該筆國有土地及鄰地遭填埋爐渣之時間長達近2年，而範圍達2.6公頃，其航照圖變化、現場車輛長期進出及地上物之占用等，均非一時一刻可為，該署未能善用科技化監測，或巡管計畫未能即時發現該國有土地遭填埋爐渣及占用等情，顯然仍以被動接獲通知，難謂已善盡國有土地之預防管控作為。

(四)綜上，國產署經管學甲區興業段804-2地號國有土地係於93年11月11日以抵稅地方式接管登記，斯時經勘查為雜草地，而本案國有土地遭填埋爐渣時間經臺南市政府調閱歷年航照圖研判可能之行為時間為100年至102年間，該署自96年起即運用「國土利用監測計畫」衛星影像偵測變異點，卻未有接獲該土地變異點通報、環保機關通報，顯然該署仍以被動接獲通知為主，其科技化監測或熱點土地巡查仍有所不足，致使於109年間遭民眾檢舉後方獲悉該國有土地遭填埋爐渣，始要求騰空地上物返還土地、繳交補償金等作為，縱使該署經管國有土地數量龐大且來源複雜，仍難謂已善盡該筆國有土地之預防管控作為，應檢討改進。

¹⁴ 如第一次登記、抵稅、無人承認繼承遺產、地籍清理、終止委託管理收回自管、變更為非公用財產、精省、機關組織改造等。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，提案糾正臺南市政府。
- 二、調查意見二至四，函請行政院督促所屬確實檢討改進見復。

調查委員：林國明