

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院、內政部暨所屬國土管理署。

貳、案由：行政院對於「營建剩餘土石方處理法」草案之審議及政策指導未能積極有效，致立法進程延宕；內政部暨所屬國土管理署(前營建署)訂定之「營建剩餘土石方處理方案」位階過低，缺乏法律授權且與相關法規範疇重疊，權責不清、廢棄物認定標準模糊，造成執法困難及地方標準不一等缺失。又該方案欠缺有效追蹤及科技監測系統，導致非法棄置頻傳；該署怠於推動專法立法，未能有效協調相關部會；迄未制定GPS車輛軌跡監控系統之機制，亦未建立跨縣市合作平台，致資訊交流不足，且未正視土質去化管道受限或遭排擠問題，相關管理機制未臻完善，行政院及內政部暨所屬國土管理署均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案係審計部函報案件，近年來營建剩餘土石方遭非法棄置情事屢見不鮮，不僅造成環境破壞與土地及水體二次污染等生態破壞；更甚者，不肖土石資源堆置處理場以合法掩護非法，結合開挖業者及回填業者、清運業者及土地仲介等上下游串聯形成不法產業鏈，以不實清運計畫書、土方聯單等文書，掩護營建廢棄物實際流向，將營建剩餘土石方及廢棄物從工地直接運送至農地或魚塢進行非法掩埋，嚴重影響公共安全與國土完整。經本院啟動調查程序，業已完成相關卷證資料之調閱、專家學者諮詢、二次現場履勘、訪查及座談會等程序，

調查業已竣事，行政院、內政部暨所屬國土管理署確有違失，應予糾正，促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

- 一、內政部暨所屬國土管理署(前營建署)自民國(下同)80年訂定「營建廢棄土處理方案」(後更名為「營建剩餘土石方處理方案」)以來，截至113年雖歷經10次修正，惟迄今已逾33年，仍維持行政規則位階，亦缺乏法律授權，致使強制力不足。「方案」與相關法規範疇重疊，致主管機關權責不清，廢棄物認定標準模糊，造成第一線執法人員適用困難，地方政府自治條例亦標準不一，且跨縣市協調不易，顯見現行管理機制缺失；另「方案」欠缺有效追蹤及科技監測土石方流向之系統，造成非法棄置頻傳。行政院雖於民國92年指示法制化營建剩餘土石方處理，草案自95年函送審議，惟迄今未完成立法。組織改造致進程延宕，行政院及相關部會未明確指示後續修法方向及具體時程，致立法遲緩，各部會間溝通協調不足，政策方向未明。行政院及內政部暨所屬國土管理署於法制化進程上，縱使辦理相關會議研商，多流於形式，未能有效解決問題，嚴重影響國土資源及環境保護，均有違失。

- (一)內政部自80年以行政規則「營建廢棄土處理方案」(後修正為「營建剩餘土石方處理方案」)管理營建剩餘土石方，迄今已逾33年，期間雖歷經10次<sup>1</sup>修正，仍未能有效解決相關管理問題。方案位階僅為行政規則，缺乏法律強制力，且與《廢棄物清理

---

<sup>1</sup> 80年5月2日內政部台內營字第914491號函頒實施、82年12月22日內政部台內營字第8289415號函、84年12月12日內政部台內營字第8486759號函頒修正、86年1月18日內政部台內營字第8601218號函頒修正、89年5月17日內政部台內營字第8983373號函修正發布名稱及全文8點(原名稱：營建廢棄土處理方案)、90年10月19日內政部台內營字第9014714號函修正、92年9月16日行政院台內字第0920088854號函修正發布、95年12月29日台內營字第0950808145號函頒修正、96年3月15日內政部台內營字第0960035196號函修正、108年9月11日內政部台內營字第1080815785號函頒修正、113年5月15日內政部台內國字第1130804415號函頒修正。

法》、《資源回收再利用法》、《土石採取法》及地方政府訂定之自治條例等多重法規範疇重疊，造成主管機關權責不清、跨縣市區域處理困難，中央公共工程主辦機關亦面臨適用法律不明之困境。

- (二)內政部前營建署（現國土管理署）雖建置資訊服務中心，推動土方流向管控、場所設置管理及工程間交換撮合等措施，並宣稱合法收容處理場所容量足以支應產出量，然非法棄置案件仍時有所聞。處理方案中土石方與廢棄物認定標準模糊，第一線執法人員難以判斷，影響執法成效。地方政府公布之自治條例亦標準不一，位階及強制力不足，未能有效規範土石方處理及去化。跨縣市土石方流向管理不易，且部分公共工程執行單位對相關規定認知不足，皆加劇管理難度，顯見現行管理機制存在嚴重缺失。
- (三)行政院於92年雖指示「營建剩餘土石方處理」應予法制化，並委託學術機構研擬草案，「營建剩餘土石方處理法」草案嗣於95年3月函送行政院審議，惟迄今已逾18年，尚未完成立法程序。行政院雖曾於95年間召開3次會議審議，前營建署及行政院公共工程委員會亦曾邀集相關機關研商修正條文架構，然因政府組織改造而延宕。行政院及相關部會就後續修法方向及具體時程，未有明確之指示，致主管機關態度尚欠積極，立法進程因而遲緩。各部會間之溝通協調機制仍待加強，未能有效形成共識，致立法延宕，政策方向未明。另內政部雖以政府組織改造為由，一度擬將立法責任移轉予環境部，惟後續亦未能積極承擔。內政部國土管理署遲至113年始召開專家學者座談會研擬「營建剩餘土石方最終去處規劃方案」，惟形式重於實質，未有具體進展。方案長期未予檢討更新，對資訊公開及公民參

與亦未予充分重視，致公信力有待提升，不利於社會監督，行政院、內政部暨所屬國土管理署於法制化進程上，實有違失。

表1 營建剩餘土石方及營建事業廢棄物之比較

項目	營建剩餘土石方	營建事業廢棄物	
		營建混合物	事業廢棄物
認定標準	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。	內政部國土管理署100年6月24日函釋：營建剩餘土石方混雜營建廢棄物(廢木材、廢塑膠、廢橡膠)而未加以分類，為營建混合物，(未經妥善分類)。	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。
處理方式	營建剩餘土石方應妥善處理：一、挖填平衡。二、土方交換。三、運送至收容處理場所。	依廢棄物清理法第28條處理或第39條再利用。	
非法棄置之處罰	廢棄物清理法、建築法、都市計畫法、區域計畫法及地方自治法規等法規。	廢棄物清理法、建築法、都市計畫法、區域計畫法等法規。	

(四) 詢據專業顧問公司、學界及相關社團協會之專家明確指出，「營建剩餘土石方處理方案」位階過低，與《廢棄物清理法》扞格，難以釐清廢棄物認定標準及副產品定義(如表1所示)。專家並建議以重量計量土石方，釐清分類標準，強化科技執法並導入區塊鏈技術管理土石方流向，以及參考日本「建設回收法」強制回收再利用、強化收容場所管理及跨縣市合作等措施。

(五) 綜上，內政部暨所屬國土管理署在「營建剩餘土石方處理法」立法過程延宕，行政院亦未能積極督導，以致政策方向不明確，行政院、內政部暨所屬國土管理署均有違失。

二、營建剩餘土石方管理與再利用，貴在疏導而非圍堵。然內政部國土管理署僅以行政規則「營建剩餘土石方

處理方案」作為管理依據，形同具文，並未有效覓妥去處，亦無處罰或強制恢復原狀之法律位階；且臺灣彰化地方檢察署偵辦非法棄置餘土或廢土案件，累積豐富之實務經驗，揭示部分土資場出具不實聯單、主管機關未訂明確認定標準等問題，不僅未能落實源頭管理，更無法追蹤營建剩餘土石方全程流向，在在顯示中央主管機關內政部暨所屬國土管理署均有違失。

- (一)依據內政部113年5月15日內政部台內國字第1130804415號函頒修正「營建剩餘土石方處理方案」之貳、適用範圍：「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、處理、再生利用者，屬有用之土壤砂石資源。」其執行係依「地方制度法」第18條及第19條規定，為地方自治事項，屬直轄市、縣(市)政府及公共工程主辦(管)機關主管業務。按方案係提供直轄市、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，應依各該法律規定辦理。
- (二)經查「可再利用物料」係指營建剩餘土石方中經過多元化加工回收處理後，成為可再利用之土石方資源。「營建事業廢棄物」包括建築工程、公共工程、其他民間工程所產出的廢金屬、廢玻璃、廢塑膠、廢木材、竹片、廢紙屑及廢瀝青等，尚未經分離處理前的物料。然查「營建剩餘土石方」目前依土質分類為七類(B1-B7，如表2所示)。然而此等分類並非以其是否為廢棄物作為區分標準，而較著重於再

利用用途，且處理方案本身並未明確規範如何判斷營建剩餘土石方是否已成為廢棄物，實務上土石方與廢棄物之分類標準模糊，且造成認定各類土質劃分標準及數量統計之困難，尚需參照「廢棄物清理法」及其相關子法，且存在適用上之模糊空間，均有待主管機關進一步釐清。

表2 營建剩餘土石方之分類

土質分類	性質		
B1	岩塊、礫石、碎石或沙		
B2	土壤與礫石及沙混合物		
	B2-1為土壤體積比例少於30%	B2-2為土壤體積比例於30~50%	B2-3為土壤體積比例大於50%
B3	粉土分土壤(沉泥)		
B4	黏土分土壤		
B5	磚塊或混凝土塊		
B6	淤泥或含水量大於30%之土壤		
B7	連續壁產生之皂土		

(三)復依「營建剩餘土石方處理方案」規範，旨為維護環境衛生與公共安全，作為源頭管理的依據，並規定建築工程及民間工程剩餘土石方處理時，承造人需在申報建築施工計畫書時，一併提出剩餘土石方處理計畫，於工地實際產出剩餘土石方前，將擬送往之收容處理場所之地址及名稱報直轄市、縣(市)政府備查，且明訂清運業者責任，包含核對運送文件、運送至指定場所、文件回報等作業。對於公共工程主辦機關則規定在規劃設計階段應力求挖填土石方之平衡及減量，並對收容處理方式應有整體評估及規劃。

(四)惟「營建剩餘土石方處理方案」在土石方認定標準、源頭管理和全程流向管理方面存在多項不足，導致管理成效不彰，並造成諸多違失：

- 1、土石方認定標準之違失：處理方案本身並未明確區分營建剩餘土石方與營建事業廢棄物，亦缺乏明確的廢棄物認定標準，造成實務上認定困難，讓不肖業者有操作空間，容易以「再利用」之名，行非法棄置之實，更導致環保單位在現場稽查時，難以判斷傾倒的土方是否已達廢棄物標準，影響後續行政處分及刑事偵辦。再者，處理方案雖將剩餘土石方依性質分為七類，但此分類主要著眼於再利用用途，而非以是否為廢棄物作為區分依據，因此未能有效防範不肖業者將廢棄物混入土石方中，規避相關環保責任。
  - 2、源頭管理之違失：誠如處理方案揭示源頭減量及規劃等源頭管理概念，惟因其法令位階缺乏強制力，導致業者配合意願低，實際執行成效有限。且申報及查核機制不夠嚴謹，相關申報規範及備查程序流於形式，致主管機關查核和監督力道不足，未能有效掌握土石方流向，亦難以即時發現和制止違規行為；其雖鼓勵工程單位在規劃設計階段考量挖填平衡和土方交換，但欠缺評估及獎勵機制，而實際執行成效不佳，亦未能有效減少剩餘土石方之產生，更難有效落實源頭減量。
  - 3、全程流向管理之違失：處理方案未建立強制性之流向管理機制，僅依靠申報和備查制度，難以有效掌握土石方從產源到最終處置的完整流向，造成非法棄置的漏洞。復以資訊化程度不足，內政部國土管理署建置資訊服務中心，缺乏即時監控和追蹤之功能，未能有效提升管理效率和透明度，且未建立完善之跨單位協調機制，導致各相關單位之間資訊流通不暢，難以共同打擊非法棄置。
- (五)近年來，不肖業者非法棄置營建剩餘土石方案件頻

傳，嚴重危害國土安全、糧食安全及環境永續。臺灣彰化地方檢察署累積豐富實務經驗，偵辦多起重大案件，發現部分土資場出具不實土石方運送證明文件(聯單)、主管機關未訂明確認定標準等問題，導致非法棄置案件層出不窮。參據營建剩餘土石方資訊服務中心網站公布資料所示(如表3、表4)，每年營建剩餘土石方約為4千萬立方公尺以上，亦存有非法棄置之黑數。詢據該署主要偵查人員對於非法棄置營建剩餘土石方案件之實務見解略以：

表3 各區域申報之出土量與需土量(單位：立方公尺)

區域	工程類別	110年		111年		112年	
		出土量	需土量	出土量	需土量	出土量	需土量
北部地區	公共工程	9,452,851	5,464,081	8,889,139	6,305,697	7,051,909	5,005,153
	建築工程	17,655,667	56,015	16,551,071	-	17,889,864	6,372
中部地區	公共工程	3,171,526	136,060	2,190,698	56,797	2,644,145	1,848
	建築工程	7,310,546	-	7,580,211	-	6,061,719	-
南部地區	公共工程	2,916,950	662,716	2,610,810	854,291	3,654,554	907,706
	建築工程	5,179,873	8,230	4,890,159	22,453	4,912,328	-
東部地區	公共工程	257,101	34,044	217,697	5,144	152,399	3,962
	建築工程	200,112	438	310,716	1,636	327,123	1,849
外島地區	公共工程	215,082	88,149	196,691	105,881	150,951	112,124
	建築工程	8,216	4,036	3,955	-	7,518	-
總計		46,367,924	6,453,769	43,441,147	7,351,899	42,852,510	6,039,014



表4 113年各區域土方交換現況(單位：立方公尺)

區域	產出總量	土方交換	比例(%)
北部地區	21,530,532	5,798,171	26.93
中部地區	8,022,895	104,030	1.30
南部地區	9,379,059	1,159,621	12.36
東部地區	488,831	13,962	2.86
外島地區	194,028	119,712	61.70
總計	39,615,345	7,195,496	18.16

- 1、土資場虛設，形同犯罪集團幫兇：部分土資場未實際收容營建剩餘土石方，僅開立不實證明文件，供營建業者向主管機關申報，藉此規避相關環保責任及費用，嚴重破壞營建剩餘土石方管理機制。
- 2、主管機關未訂明確認定標準，執法困難：現行法規對於營建剩餘土石方之定義及認定標準不夠明確，導致環保單位現場稽查時，難以認定傾倒土方是否達到廢棄物標準，影響後續行政處分及刑事偵辦。
- 3、缺乏有效管理機制，全程流向追蹤困難：主管機關內政部缺乏有效管理機制，無法追蹤營建剩餘土石方全程流向，導致不肖業者有機可乘，非法棄置案件難以遏止。

(六)綜上論結，內政部未儘速釐清營建剩餘土石方定義及認定標準，並建立明確之分類分級制度，供相關單位執法依循；亦未由制度面強化土資場管理，落實查核機制，杜絕土資場出具不實證明文件等情事；且未建立完整之營建剩餘土石方資訊化管理系統，追蹤其產出、清運、處理及最終處置流向，提升管

理效能。對於跨單位合作，亦應整合檢警環保等單位資源，共同打擊非法棄置營建剩餘土石方等環保犯罪。是以，內政部暨所屬國土管理署頒訂「營建剩餘土石方處理方案」，在土石方認定標準、源頭管理和全程流向管理方面存有諸多違失，導致方案的執行成效不彰，非法棄置問題難以有效解決，均有違失。

三、內政部暨所屬國土管理署迄未制定GPS車輛軌跡監控系統之機制，亦未建立跨縣市檢警環保單位合作平台，導致資訊交流和協調聯繫不足，顯有違失。允應正視部分土質去化管道受限或遭排擠，最終去處不足問題，完善相關管理機制，並加強宣導及教育訓練，提升業者及民眾對營建剩餘土石方管理規範之認知，方能確保環境永續發展。

(一)依據審計部111年度中央政府總決算審核報告，有關「政府推動營建剩餘土石方及營建事業廢棄物管理與再利用，有助減少天然砂石開採，促進營建資源循環，惟土石方與廢棄物認定標準未臻明確、產源至最終使用欠缺全程流向管理，去化管道受限或遭排擠，致棄置事件頻傳，亟待協調相關部會，完備管控及去化機制，促進資源有效利用」之審核意見。

(二)內政部國土管理署對於營建剩餘土石方之流向追蹤及管控，主要係從源頭產出至收容處理場所，未就收容處理場所之後端使用進行納管，且未建置即時追蹤系統，亦未建立跨縣市檢警環保單位合作平台，加強資訊交流及協調聯繫。詢據專家學者意見及審計部審核意見略謂，營建剩餘土石方管理面臨諸多挑戰，尤以資訊化管理及跨單位合作不足最為關鍵。

1、GPS車輛軌跡監控系統：現行「營建剩餘土石方

處理方案」缺乏有效之流向追蹤機制，僅仰賴業者申報及書面聯單，難以即時掌握土石方流向，導致非法棄置案件頻傳。各地方政府目前規定建置GPS車輛軌跡監控系統如表5，若有建置GPS監控系統可即時追蹤營建剩餘土石方之運輸路線及最終去向，有效掌握土石方流向，提升管理效能，並遏止非法棄置行為。

表5 營建剩餘土石方流向追蹤系統(GPS)建置之各地方政府規定現況<sup>2</sup>

縣市	專責單位	是否訂定規定與成效
臺北市	都市發展局	未訂定裝置GPS規定
新北市	工務局	已訂定裝置GPS規定
桃園市	都市發展局	已訂定裝置GPS規定
臺中市	都市發展局	已訂定裝置GPS規定
臺南市	工務局	未訂定裝置GPS規定
高雄市	工務局	已訂定裝置GPS規定
新竹縣	都市發展處	未訂定裝置GPS規定
宜蘭縣	建設處	已訂定裝置GPS規定
苗栗縣	水利處	未訂定裝置GPS規定
彰化縣	水利處	未訂定裝置GPS規定
雲林縣	水利處	已訂定裝置GPS規定
嘉義縣	水利處	訂定裝置GPS規定中
屏東縣	水利處	未訂定裝置GPS規定
南投縣	建設處	未訂定裝置GPS規定
花蓮縣	建設處	未訂定裝置GPS規定
臺東縣	建設處	未訂定裝置GPS規定
澎湖縣	工務處	未訂定裝置GPS規定
金門縣	建設處	未訂定裝置GPS規定
連江縣	工務處	未訂定裝置GPS規定
基隆市	都市發展處	未訂定裝置GPS規定
新竹市	都市發展處	訂定裝置GPS規定中
嘉義市	建設處	未訂定裝置GPS規定

2、跨縣市檢警環保單位合作平台：營建剩餘土石方之產出、清運及處理，常涉及跨縣市作業，惟現

<sup>2</sup> 資料來源：營建剩餘土石方資訊服務中心<https://www.soilmove.tw/soilmove/gpsInfo>，114年1月

行缺乏跨單位合作平台，導致資訊流通不暢，影響查緝效率。允應建立跨縣市檢警環保單位合作平台，可促進資訊交流及案件協調聯繫，提升執法效率，有效打擊非法棄置等環保犯罪。

(三)綜上所陳，內政部國土管理署身為營建剩餘土石方主管機關，卻未能積極任事，迄今未制定GPS車輛軌跡監控系統之相關規範，亦未建立跨縣市檢警環保單位合作平台，導致資訊交流和協調聯繫不足，致非法棄置案件頻傳，顯有違失。該署實應正視部分土質去化管道受限或遭排擠，最終去處不足問題，完善相關管理機制，並儘速制定GPS車輛軌跡監控系統之機制，並建立跨縣市檢警環保單位合作之資訊交流和協調聯繫平台，提升管理效能，並允應加強宣導及教育訓練，提升業者及民眾對營建剩餘土石方管理規範之認知，並鼓勵業者合法處理土石方，杜絕非法棄置案件完善相關管理機制，方能確保環境永續發展。

基於上述，行政院、內政部暨所屬國土管理署(前營建署)推行之「營建剩餘土石方處理方案」迄今逾33年，雖經多次修正，惟仍維持行政規則位階，缺乏法律授權，致使強制力不足，管理機制不健全。該方案與相關法規範疇重疊，致主管機關權責不清，廢棄物認定標準模糊，造成執法困難，地方政府自治條例亦標準不一，跨縣市協調不易，顯見現行管理機制缺失。該方案欠缺有效追蹤及科技監測土石方流向之系統，非法棄置頻傳。「營建剩餘土石方處理法」草案自95年3月送審後，迄未完成立法，該署怠於推動專法立法，亦未有效協調相關部會，提出具體可行之解決方案，行政院對此疏失，縱使辦理相關會議研商，多流於形式，未明確指示後續修法方向

及具體時程，亦未能有效解決問題，嚴重影響國土資源及環境保護。又內政部暨所屬國土管理署迄未制定GPS車輛軌跡監控系統之機制，亦未建立跨縣市合作平台，導致資訊交流不足；另部分土質去化管道受限或遭排擠，最終去處不足問題未獲正視，相關管理機制未臻完善；國土管理署亦未加強宣導及教育訓練，提升業者及民眾對營建剩餘土石方管理規範之認知，致使管理成效不彰，均有違失。爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送行政院並轉飭內政部暨所屬國土管理署確實檢討改善見復。

提案委員：張菊芳

陳景峻

郭文東