

調查報告

壹、案由：審計部函報，經濟部礦務局辦理砂石碎解洗選場監督管理情形，疑有未臻周延情事，經函請經濟部查明妥適處理，惟未針對所提意見為負責之答復等情案。

貳、調查意見：

據審計部函報，經濟部礦務局（下稱礦務局）【已於民國（下同）112年9月26日與經濟部礦業司、中央地質調查所整併成立經濟部地質調查及礦業管理中心（下稱地礦中心）】對礦業用地砂石碎解洗選場（下稱砂石場）之監督管理，核有未臻周延情事，經通知經濟部查明妥適處理，惟未為負責之答復等情，爰依審計法第20條規定報請本院核辦。經調閱審計部、經濟部、財政部國有財產署（下稱國產署）、桃園市政府、臺中市政府、臺南市政府、高雄市政府、宜蘭縣政府、新竹縣政府、新竹市政府、苗栗縣政府、彰化縣政府、雲林縣政府、屏東縣政府、花蓮縣政府、臺東縣政府等機關卷證資料，並赴雲林縣訪查礦業用地砂石場業者，及詢問地礦中心與內政部國土管理署城鄉發展分署業務主管人員後，已調查竣事，茲列述調查意見如下：

一、部分地方政府未確實依內政部會議決議對礦業用地砂石場每3年至少辦理1次檢查，致多有砂石場逾3年以上未進行檢查，甚有長達8年未辦理檢查者，而地礦中心亦未善盡礦業用地中央主管機關之監督職責，均核有怠失。

（一）按「非都市土地使用管制規則」（下稱管制規則）第30條規定：「辦理非都市土地變更編定時，申請人應擬具興辦事業計畫（第1項）。……第1項興辦事業計畫……應報經直轄市或縣（市）目的事業主

管機關之核准。……變更後目的事業主管機關為審查興辦事業計畫，得視實際需要，訂定審查作業要點（第4項）。」第54條規定：「非都市土地依目的事業主管機關核定事業計畫編定或變更編定、或經目的事業主管機關同意使用者，由目的事業主管機關檢查是否依原核定計畫使用……。」

- (二)依內政部說明，因管制規則第54條僅規定應由目的事業主管機關檢查是否依原核定計畫使用，並未規定檢查之頻率，為落實計畫管制，該部爰於105年5月9日召開之「105年度非都市土地違規使用查處作業相關事宜檢討會」作成決議略以：「請中央各目的事業主管機關應督促所轄地方政府目的事業主管機關，對於依其核定事業計畫編定、變更編定或經同意使用之案件，每3年應至少辦理1次檢查是否依核定計畫使用，及將檢查計畫及檢查結果送交地政單位彙提聯合取締小組瞭解。」據地礦中心表示，依管制規則第54條規定，於興辦事業計畫之用地範圍內，係由核定計畫之地方政府辦理檢查，至地礦中心則本於礦業用地中央主管機關立場，依內政部會議決議每年不定期督導地方政府檢查礦業用地砂石場是否依原核定計畫使用，若有不符情形，即函請地方政府通知業者改善。
- (三)惟據審計部查核報告指出，礦務局依內政部會議決議會同地方政府辦理礦業用地砂石場檢查之情形，迄111年11月底止，計有宜蘭縣耕○行等11家逾3年以上未辦理檢查，其中屏東縣達○公司甚自104年起即未再進行檢查，迨至本院調查後，礦務局始會同地方政府於112年完成該等礦業用地砂石場之檢查作業。對此，地礦中心表示，因部分地方政府稽查人力過少，加上近2年多來受疫情影響，以致未

能依內政部會議決議每3年辦理1次檢查云云。然經本院抽查發現，截至112年底止，臺中市信○行（最後1次檢查日期105年1月14日）、臺東縣興○公司（最後1次檢查日期106年3月29日）、花蓮縣大○行（最後1次檢查日期106年12月19日）等亦自106年或107年以後即未再辦理檢查；又據地礦中心之統計資料顯示，截至112年底止，新北市、澎湖縣轄內分別有1家及5家礦業用地砂石場，經檢視地礦中心（礦務局）102年至112年督導地方政府檢查礦業用地砂石場之相關紀錄，該二市縣均付諸闕如，地礦中心顯未落實內政部會議決議督促地方政府辦理檢查，自無法掌握礦業用地使用情形是否與興辦事業計畫相符，確有怠失。

（四）綜上，部分地方政府未確實依內政部會議決議對礦業用地砂石場每3年至少辦理1次檢查，致多有砂石場逾3年以上未進行檢查，甚有長達8年未辦理檢查者，而地礦中心亦未善盡礦業用地中央主管機關之監督職責，均核有怠失。

二、地方政府於辦理興辦事業計畫使用情形檢查後，對於涉及興辦事業計畫內容變更情事卻未依規定提報計畫送審之砂石場，迄無廢止已核准興辦事業計畫之案件，顯自棄其管理責任，致使規範形同具文，造成屢有砂石場違規擴大使用用地之情況，而地礦中心亦未確實督促地方政府依規定辦理，核未善盡監督職責，均有不當。

（一）查經濟部為辦理非都市土地變更編定為礦業用地興辦事業之審查，依管制規則第30條第4項授權訂定「非都市土地申請變更編定為礦業用地興辦事業計畫審查作業要點」（下稱審查作業要點），按該要

點第2點規定，所稱礦業用地興辦事業，包括碎解洗選場、砂石儲運場、砂石堆置場及碎解洗選場附設之預拌混凝土場或瀝青拌合場等具備土石堆置、儲運及加工性質之事業；爰非都市土地作為土石堆置、儲運、加工等礦業用地興辦事業使用，應依審查作業要點第3點規定，由業者擬具「非都市土地申請變更編定為礦業用地興辦事業計畫」（下稱興辦事業計畫）並檢附相關書件向地方政府申請核准，於經地政、工務（建設）、農業、環保、水利等單位審查同意（確認取得土地使用權、用地類別符合土地管制規定，或其他開發條件限制，如敏感區位、環境評估、水土保持等），並經地方政府核准後，始得變更編定為礦業用地，再依核定之興辦事業計畫內容完成相關配置設施。

- (二)依審查作業要點第6點第1項第2款、第3款規定：「經核准之興辦事業計畫內容變更時，興辦事業人應依下列規定辦理：1. 用地無增減，且仍從事土石堆置、儲運及加工等事業而設施或使用項目有變更者，應檢具相關文件向直轄市、縣（市）政府申請興辦事業計畫內容變更。2. 於原核准興辦事業計畫範圍外有增加用地者，應檢具相關文件向直轄市、縣（市）政府申請興辦事業計畫內容變更，並循變更編定有關規定程序辦理。……4. 興辦事業計畫僅配置調整，其餘使用項目及設施未有增加者，應檢具變更配置圖，報請直轄市、縣（市）政府核准。」「經核准之興辦事業計畫，有下列情形之一者，直轄市、縣（市）政府得廢止其核准：……2. 有前款應辦理興辦事業計畫內容變更情事而未依規定辦理，經限期3個月改善，屆期仍未改善。」第3項規定：「直轄市、縣（市）政府為第1項第2款核准興辦事業計

畫變更時，應副知經濟部備查。」是以，經地方政府核准之興辦事業計畫，如有用地增加或設施、使用項目變更等情事，興辦事業人應辦理興辦事業計畫內容變更，倘未依規定辦理，且逾3個月仍未改善者，地方政府即得廢止其核准甚明。

(三)詢據地礦中心表示，於每次辦理檢查後，均將應變更興辦事業計畫部分及相關缺失事項發文給地方政府，也會與業者溝通，而業者基本上都會依地礦中心之意見，向地方政府提出相關文件辦理興辦事業計畫變更，由地方政府核准後再報送地礦中心備查等語。惟據審計部查核報告指出，經抽查礦務局102年至111年會同地方政府對礦業用地砂石場辦理檢查之其中36家、計117次之檢查結果，須辦理興辦事業計畫內容變更者，共23家，其中於原核定計畫範圍外增加用地者，有14家，於用地範圍內未依原核定計畫設置者，計21家，迄111年11月底止，僅臺中市民○公司、彰化縣彰○公司、屏東縣吉○公司及興○公司等4家依規定辦理興辦事業計畫內容變更，地方政府並於核准後報送礦務局備查；又部分砂石場經連續檢查結果，礦務局均以同一事由函請地方政府應通知業者申請興辦事業計畫內容變更，顯示業者並未提報計畫送審，且地方政府未落實追蹤管考，而礦務局亦未督促地方政府依審查作業要點規定辦理，以致臺東縣宏○公司及宜蘭縣耕○行、晉○公司、兆○公司、建○社等有長期違規擴大使用用地之情事；至未涉及興辦事業計畫內容變更之其他應改善事項，礦務局雖於檢查後函請地方政府通知業者改善，惟未督促地方政府追蹤後續辦理情形，致有89次之檢查結果迄未完成改善，改善成效欠佳等情。

(四)另經本院抽查發現，花蓮縣政○公司於111年以前之檢查結果，即有多次係興辦事業計畫之配置變更而須檢具相關文件向花蓮縣政府申請興辦事業計畫內容變更，然礦務局於112年7月20日會同該府辦理檢查之結果，該公司仍有「預拌場用地內設置有沉砂池，惟興辦事業計畫之配置圖卻未劃設」之應辦理興辦事業計畫內容變更之情事，且迄未提報變更計畫送該府審查；此外，部分砂石場亦一再發生「應妥善維護隔離綠帶，並設立明顯界樁或旗幟，以利查核」之檢查缺失，益見地礦中心所陳顯係虛言。又據地礦中心說明，礦業用地砂石場如涉及應變更興辦事業計畫情事而未依規定辦理，經限期3個月仍未改善，則地方政府有「得廢止其核准」之裁量權；惟查地方政府迄無廢止已核准興辦事業計畫之案件，以致如桃園市徐○公司、泰○公司及苗栗縣統○公司、正○公司等至今仍有違規擴大使用用地之情事，且未辦理興辦事業計畫內容變更，地方政府顯自棄其管理責任，致使規範形同具文，而地礦中心亦未確實督促地方政府依規定辦理，均有不當。

(五)綜上，地方政府於辦理興辦事業計畫使用情形檢查後，對於涉及興辦事業計畫內容變更情事卻未依規定提報計畫送審之砂石場，迄無廢止已核准興辦事業計畫之案件，顯自棄其管理責任，致使規範形同具文，造成屢有砂石場違規擴大使用用地之情況，而地礦中心亦未確實督促地方政府依規定辦理，核未善盡監督職責，均有不當。

三、部分礦業用地砂石場迄未依規定取得工廠登記，經濟部產業發展署允應督促地方政府儘速輔導該等業者辦

理工廠登記或為適法之處置，俾使其營運合法化。

- (一)依工廠管理輔導法（下稱工輔法）第10條第1項規定：「工廠設廠完成後，應依本法規定申請登記，經主管機關核准登記後，始得從事物品製造、加工……。」另審查作業要點第8點第5款規定：「涉及工廠設立登記者，應依工廠管理輔導法等有關規定辦理。」
- (二)惟據審計部查核報告所載，截至111年11月底止，仍有54家礦業用地砂石場尚未取得相關工廠登記。對此，經濟部表示，依工輔法第4條規定，工廠登記業務之主管機關在中央為經濟部產業發展署（下稱產發署），在地方為直轄市、縣（市）政府，而相關監督檢查事宜，係由地方政府執行；又經濟部前於109年5月28日以經務字第10904602630號函修訂「第一類砂石碎解洗選場現地認定基準」第5點第4款，明定使用地經同意變更編定為礦業用地，於110年3月20日前尚未辦妥工廠登記者，應撤銷或廢止其登錄，是未辦妥工廠登記之業者，將失去申購水利署疏濬工程砂石料源之資格，該部於促成礦業用地砂石場取得工廠登記相關行政手段上，已有積極作為等語。
- (三)依工輔法第30條規定：「工廠有下列情形之一者，主管機關應令其停工並限期完成工廠登記，屆期未完成登記仍從事物品之製造、加工者，處行為人新臺幣2萬元以上10萬元以下罰鍰；屆期仍不遵行者，得按次連續處行為人新臺幣4萬元以上20萬元以下罰鍰至停工為止：一、違反第10條第1項規定，未完成工廠登記，擅自從事物品之製造、加工……。」按砂石場之合法化要件，係需先依土地使用管制法規完成使用地申請，於取得使用地後，

再依工輔法規定辦妥工廠登記。然查截至112年底止，223家礦業用地砂石場中，仍有12家迄未依規定取得工廠登記，分別為花蓮縣4家、高雄市及南投縣各2家、新竹縣、新竹市、苗栗縣及彰化縣各1家，惟地方政府均未對該等業者處以裁罰，有違工輔法第30條規定。爰產發署允應本於中央主管機關之督導職責，除督促地方政府為適法之處置外，並應儘速輔導該等業者取得工廠登記，俾使其營運合法化。

四、現行對於礦業用地興辦事業計畫檢查係欠缺明確之規範，以致實務執行上及管理面亂象叢生，爰在土石管理法完成立法前，經濟部允應檢討並研訂礦業用地興辦事業計畫相關檢查機制，俾利地方政府有效率執行檢查作業，以維持最低限度之監督。

(一)查現行對於礦業用地興辦事業計畫之檢查，係依據內政部105年5月9日「105年度非都市土地違規使用查處作業相關事宜檢討會」之決議，由地礦中心督促地方政府每3年應至少辦理1次礦業用地使用情形之檢查，惟據內政部表示，該會議決議並未具有法律上或事實上之拘束力等語，以致地方政府多有未落實定期辦理檢查之情事。此外，在礦業用地檢查範圍部分，經查多數地方政府於辦理用地檢查時，亦會併同檢查業者有無違規擴大使用情形，惟部分地方政府如高雄市政府、苗栗縣政府、臺東縣政府等係僅就礦業用地「範圍內」檢查使用情形是否與興辦事業計畫相符，並稱「範圍外」之擴大使用，非屬管制規則第54條所稱之核定計畫管制「土地範疇」，或係由其他單位進行查處，而未檢查業者違規擴大使用情形，極易產生管理上漏洞，實欠周妥。

至應否設置界樁來確認用地範圍部分，以高雄市政府為例，其係表示因礦業用地砂石場「界樁多已不存」，且考量土地鑑界作業需時，爰該府於辦理用地檢查時，係參考內政部國土繪測圖資服務雲地籍圖資套疊及現場地貌比對使用情形為主，並輔以業者現場說明來確認砂石場地界等語；對此，地礦中心則稱，目前相關法令並無規範業者應設置界樁，係地方政府於興辦事業計畫核准函中有附款說明「業者應於礦業用地範圍內設置明顯界樁，以利查核」等語。然查地礦中心（礦務局）歷年來會同地方政府辦理礦業用地檢查結果，多有「礦業用地範圍請設妥界樁，俾供確認用地範圍，以利查核」或「請於礦業用地範圍設置明顯界樁或旗幟，以利查核」等之應改善事項，凸顯管理面之矛盾。

(二)又詢據地礦中心表示，經濟部係依管制規則規定訂定審查作業要點，然該要點僅規範地方政府應執行之事項，倘地方政府未依規辦理，並無相關裁罰規定可執行，且即使回歸母法區域計畫法或管制規則，亦無規範未依規辦理之相關處分；當初訂定審查作業要點是為了要輔導砂石場合法化，其後並依行政程序法在核准行政處分時於核准函加註附款，如有違反，即得據以廢止核准，惟仍無法予以裁罰；地礦中心基於中央目的事業主管機關之立場，希望有母法可以去做管理，因為有罰則，業者才會警惕等語。

(三)依地礦中心說明，刻正蒐集整合產業界、學者專家及跨機關意見，期透過土石管理法之訂定，建立土石業管理制度，以解決目前因無專責法源及產業主管機關統合管理，致在行政權責劃分下，管理事權分散，易因機關橫向聯繫不足，產生管理漏洞或行

政效能不彰等問題。然立法作業耗時甚久，爰在完成立法程序前，經濟部允應檢討並研訂礦業用地興辦事業相關檢查機制，俾利地方政府有效率執行檢查作業，以維持最低限度之監督。

- (四)綜上，目前對於礦業用地興辦事業計畫檢查係欠缺明確之規範，以致實務執行上及管理面亂象叢生，爰經濟部除應加速完成土石管理法之立法外，於現階段亦應通盤檢討並研訂礦業用地興辦事業計畫相關檢查機制，俾利地方政府有效率執行檢查作業，以維持最低限度之監督。

五、隨著時空環境變遷及政府管理制度變革，國內砂石場現今普遍面臨營運腹地不足，而屢有違規擴大使用鄰地，甚或占用國有非公用土地之情事。目前國產署已依「國有非公用不動產被占用處理要點」規定持續輔導占用人取得合法使用權或視情況排除占用，另經濟部亦研擬「砂石碎解洗選場強化經營及管理方案(草案)」，期在安全性、公平性、合理性之原則下提供協助措施，以解決合法砂石場營運腹地不足及國有非公用土地過半衍生土地使用權取得等問題。又鑑於國有非公用土地範圍廣闊且零散，倘非經現地檢查或檢舉，實不易察覺有遭到占用情事，爰除地礦中心應督促地方政府落實執行內政部會議決議每3年至少辦理1次礦業用地檢查外，各主管機關間允宜建立橫向聯繫通報機制，俾利列管占用案件並為適法之處置。

- (一)按國內砂石場早年基於取料方便，多設置於河川浮覆地，該等未登錄地嗣經土地登記後，已均屬國有非公用土地（下稱國有土地），受法規限制申辦困難，因而產生違法占用情事；另砂石場為維持基本製程運轉需要，場區需求面積至少3公頃以上，然

多數砂石場因庫存空間不足，亦屢有違規擴大使用鄰地堆置土石之情形，除影響環境景觀外，更造成公共安全、環保疑慮等社會問題。

(二)經查截至113年6月底止，國產署列管砂石場（含礦業用地及丁種建築用地）占用國有土地計107家，其中52家係屬礦業用地砂石場¹。據國產署表示，其已持續依「國有非公用不動產被占用處理要點」規定，優先輔導占用人取得合法使用權，按土地高價值、大面積原則，排定優先處理順序，如占用案件有影響國土保安、生態敏感者，配合相關目的事業主管機關查處違規情事，優先處理，並視占用情節以竊佔罪移送檢警機關偵辦，或提起民事訴訟排除占用情事；另倘占用情形符合目的事業主管機關納入合法管理相關規定（如工輔法）者，亦配合主管機關政策輔導占用人合法化，相關處理情形說明如下：

1、77家已提起民事排除侵害訴訟：

(1) 訴訟繫屬中：62家。

(2) 經法院判決確定：13家。

(3) 做成調（和）解筆錄，已陸續申請強制執行收回土地：2家。

2、30家尚未提起民事排除侵害訴訟：

(1) 勘查確認使用現況或占用複查中：2家。

(2) 占用人申請合法使用權中：27家。

(3) 其他(占用人終止營運、查找占用人中)：1家。

(三)又礦業用地砂石場除占用國有土地外，亦多有違規擴大使用鄰地之情事，如審計部查核報告所列，於

¹ 桃園市2家、宜蘭縣4家、臺中市9家、苗栗縣4家、彰化縣3家、南投縣11家、雲林縣1家、高雄市3家、嘉義縣1家、屏東縣12家、臺東縣2家。

抽查礦務局102年至111年會同地方政府檢查之36家中，即有5家涉違規擴大使用用地之情事，分別為臺中市承○公司、屏東縣吉○公司、花蓮縣政○公司及大○行、臺東縣鹿○場等；此外，本院調查亦發現，如桃園市徐○公司、泰○公司及苗栗縣統○公司、正○公司等至今仍有違規擴大使用用地之情形。爰經濟部為解決合法砂石場營運腹地不足及國有土地過半衍生土地使用權取得等問題，業研擬「砂石碎解洗選場強化經營及管理方案(草案)」(下稱砂石場強化管理方案)，期在安全性、公平性、合理性之原則下提供協助措施，預估至少可協助有擴大需求業者計132家，約占40%，對於整體產業發展之穩定性具有重大影響。據地礦中心表示，砂石場強化管理方案刻正報行政院核定，嗣奉核後，即由各主政單位推動執行，希冀在業者經營層面，協助合法業者申辦所需用地，匡正目前違規堆置土石亂象，改善民眾負面觀感；在產業管理層面，律定有關申辦制度、管理措施及未來國土空間發展策略，以協助合法業者紮根經營，輔助產業永續發展。

(四)另查，屏東縣政府於辦理用地檢查時，如發現業者違規擴大使用之土地屬於國有土地，並不會主動通知國產署；至新竹市政府於辦理用地檢查時發現大○公司違規擴大使用之土地屬於國有土地，該府僅通知土地管理機關農業部農田水利署新竹管理處，卻未同步通報國產署，以致該署目前所列管之107家占用國有土地砂石場名單中，並未有該筆資料，列管顯有關漏，亟待各主管機關間建立橫向聯繫通報機制，俾利列管占用案件並為適法之處置。

(五)綜上，隨著時空環境變遷及政府管理制度變革，國內砂石場現今普遍面臨營運腹地不足，而屢有違規

擴大使用鄰地，甚或占用國有土地之情事。目前國產署已依「國有非公用不動產被占用處理要點」規定持續輔導占用人取得合法使用權或視情況排除占用，另經濟部亦研擬砂石場強化管理方案，期在安全性、公平性、合理性之原則下提供協助措施，以解決合法砂石場營運腹地不足及國有土地過半衍生土地使用權取得等問題。又鑑於國有土地範圍廣闊且零散，倘非經現地檢查或檢舉，實不易察覺遭到占用情事，爰除地礦中心應督促地方政府落實執行內政部會議決議每3年至少辦理1次礦業用地檢查外，各主管機關間允宜建立橫向聯繫通報機制，俾利列管占用案件並為適法之處置。

參、處理辦法：

- 一、抄調查意見一至三，函請經濟部督促所屬及地方政府確實檢討改進見復。
- 二、抄調查意見四，函請經濟部研議見復。
- 三、抄調查意見五，函請經濟部偕同相關主管機關研議見復。
- 四、調查意見及處理辦法，函復審計部。
- 五、調查報告之案由、調查意見及處理辦法上網公布(不含附表)。

調查委員：林郁容

范巽綠

中 華 民 國 1 1 4 年 2 月 5 日