

本報告僅供委員參考

營建剩餘土石方管理法制問題研究

法制局 陳宏明 撰
中華民國 114 年 8 月

營建剩餘土石方管理法制問題研究

目 次

摘要

壹、前言	1
貳、我國營建剩餘土石方管理法制概況.....	2
一、營建剩餘土石方處理方案	2
二、營建剩餘土石方管理之地方自治法規.....	6
參、日本營建剩餘土石方管理法制簡介.....	10
一、發展沿革	10
二、宅地造成及特定盛土等規制法內容概述.....	11
三、修正宅地造成及特定盛土等規制法之後續影響.....	13
肆、問題研析與建議	13
一、強化營建剩餘土石方管理及整合資訊，以遏止非法棄置 情事.....	13
二、明確界定廢棄物與營建剩餘土石方之認定標準.....	16
三、透過中央立法建立全國一致之管理標準.....	18
四、研議制定專法規範營建剩餘土石方處理相關事宜.....	19
五、使用科技設備進行行政調查，應以法律或自治條例明確 授權.....	20
六、提高違反管制規定之處罰強度	22
伍、結論	23
參考文獻.....	24
附錄：「營建剩餘土石方管理法制問題研究」專題研究報告（初 稿）座談會紀錄及參採情形.....	27

摘 要

關於營建剩餘土石方之管理，目前係以內政部訂頒之「營建剩餘土石方處理方案」作為營建剩餘土石方管理之政策指導原則，引導直轄市、縣（市）政府制定相關自治條例，據以規範。惟前揭方案之法律位階僅屬行政規則，缺乏法律強制力，加上地方政府制定自治條例進度、規範內容及管制強度不一，致使跨縣市營建剩餘土石方流向管理不易，無法有效遏止非法棄置行為。本報告爰以營建剩餘土石方管理法制為核心，針對我國營建剩餘土石方管理法制概況及日本營建剩餘土石方管理法制加以介紹，再就營建剩餘土石方管理法制相關問題進行研析，並提出立法政策建議，俾供本院委員問政參考。

營建剩餘土石方管理法制問題研究

壹、前言

近年來，國內公共工程與民間建築工程蓬勃發展，據統計，民國¹（下同）113年全國營建剩餘土石方產出量4,354萬方，相較於105年2,481萬方的產出量已成長高達75%²。與此同時，營建剩餘土石方遭非法棄置情事亦時有所聞，不肖業者將營建剩餘土石方或營建混合物直接運送至農業用地或埤塘堆置，不僅嚴重破壞國土生態環境，也對糧食生產及飲用水安全形成重大威脅。

目前營建剩餘土石方之管理規範，中央法規主要係以內政部訂頒之「營建剩餘土石方處理方案」作為營建剩餘土石方管理之政策指導原則，引導直轄市、縣（市）政府制定相關自治條例，據以建立剩餘土石方產出、流向申報管制、收容處理場所申設管理等體制。惟前揭方案之法律位階僅屬行政規則，缺乏法律強制力，加上地方政府制定自治條例進度、規範內容及管制強度不一，致使跨縣市營建剩餘土石方流向管理不易，無法有效遏止非法載運、傾倒及棄置營建剩餘土石方行為。

行政院於92年間曾宣示將「營建剩餘土石方處理方案」法制化，並於95年間邀集相關部會審查「營建剩餘土石方處理法」草案，而前揭方案亦明確揭示將持續推動至「營建剩餘土石方處理法」立法完成為止，然後續立法進程未有具體進展。此外，監察院於114年4月以現行管理機制存在法規位階不足與權責不清、立法延宕、認定標準模糊、資訊管理與跨域合作不足、收容處理場所管理有待強化、違規棄置查處未整合與

¹ 本報告有關年分之使用，原則以民國紀年表述，涉及外國法制或立法例部分，改採西元紀年表述。

² 環境部、內政部，議題壹_營建土石方管理簡報，114年5月15日，網址：<https://www.ey.gov.tw/File/F7747890589A6B80?A=C>，最後瀏覽日期：114年6月11日。

分工等多項違失為由，對行政院、內政部等相關機關提案糾正³，足見我國現行營建剩餘土石方管理制度確有檢討改進空間，完備相關法制亦有其必要。

因此，本報告以營建剩餘土石方管理法制為核心，先針對我國營建剩餘土石方管理法制概況及日本營建剩餘土石方管理法制進行介紹，再就目前營建剩餘土石方管理法制相關問題進行研析，並提出立法政策建議，俾供本院委員問政參考。

貳、我國營建剩餘土石方管理法制概況

我國實務向來認為營建剩餘土石方處理係屬地方制度法規定之直轄市及縣（市）自治事項⁴，爰由內政部訂頒「營建剩餘土石方處理方案」，作為提供直轄市、縣（市）政府及工程主辦（管）機關執行營建剩餘土石方處理業務之行政指導原則。基此，在中央法規方面，主要為「營建剩餘土石方處理方案」；地方法規方面，則以各直轄市、縣（市）政府制（訂）定營建剩餘土石方處理相關自治法規為主，茲就相關法制概況分述如下：

一、營建剩餘土石方處理方案

（一）方案沿革

為配合推動國家建設6年計畫（簡稱6年國建，80年—86年），內政部於80年5月2日訂頒「營建廢棄土處理方案」，作為營建工程廢棄土之管理

³ 監察院，糾正案文，114內正0006，114年4月29日，網址：<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=134&s=49086>，最後瀏覽日期：114年6月11日。

⁴ 地方制度法第18條規定：「下列各款為直轄市自治事項：……六、關於都市計畫及營建事項如下：……（六）直轄市營建廢棄土之處理。……」、第19條規定：「下列各款為縣（市）自治事項：……六、關於都市計畫及營建事項如下：……（六）縣（市）營建廢棄土之處理。……」。

依據。該方案實施迄今已逾34年，期間歷經10次修正⁵，重點包括89年5月17日修正名稱為「營建剩餘土石方處理方案」，強調營建剩餘土石方資源再生；90年10月19日廢除棄土證明，改採網路申報勾稽管制及2階段申報；92年9月16日強化流向管制、場所申設等規定；96年3月15日刪除場外轉運，納入民間非建築工程餘土、加強收容處理場所應有設施；108年9月11日納入收容處理場所後端去化管控措施；最近一次於113年5月15日修正，刪除轉運功能、簡化目的事業處理場所申請，增訂加裝即時追蹤系統（GPS）等規定。

（二）適用範圍及實施年期

該方案之適用範圍，包括建築工程、公共工程及其他民間工程剩餘土石方之處理機制，以及收容處理場所之作業程序、申請設置與使用管理等有關事項。其中營建剩餘土石方之種類，係包括建築工程、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。至於收容處理場所，則指土石方資源堆置處理場⁶（以下簡稱土資場）、目的事業處理場所⁷及其他經政府機關依法核准之場所⁸。此外，該方案之實施年期，係持續推動至營建剩餘土石

⁵ 內政部 80 年 5 月 2 日台內營字第 914491 號函、內政部 82 年 12 月 22 日台內營字第 8289415 號函、內政部 84 年 12 月 12 日台內營字第 8486759 號函、內政部 86 年 1 月 18 日台內營字第 8601218 號函、內政部 89 年 5 月 17 日台內營字第 8983373 號函、內政部 90 年 10 月 19 日台內營字第 9014714 號函、行政院 92 年 9 月 16 日台內字第 0920088854 號函、內政部 95 年 12 月 29 日台內營字第 0950808145 號函、內政部 96 年 3 月 15 日台內營字第 0960035196 號函、內政部 108 年 9 月 11 日台內營字第 1080815785 號函、內政部 113 年 5 月 15 日台內國字第 1130804415 號函。

⁶ 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，供營建剩餘土石方資源暫屯、堆置、填埋、回收、分類、加工、煅燒、再利用等處理功能及其機具設備之場所。

⁷ 目的事業處理場所係指經直轄市、縣（市）政府或公共工程主辦（管）機關審查同意，可收容處理營建剩餘土石方為原料之既有磚瓦窯場、輕質骨材場、土石採取場、砂石堆置、儲運、土石碎解洗選場、預拌混凝土場、水泥廠及其他回收再利用處理場所。

⁸ 「營建剩餘土石方處理方案」貳、適用範圍。

方處理法立法完成止⁹。

（三）建築工程及民間工程剩餘土石方處理方針

建築工程或民間工程之承造人向直轄市、縣（市）政府申報建築施工計畫時，其施工計畫書內容即應包括剩餘土石方處理計畫。而在工地實際產出剩餘土石方前，承造人應將擬送往之收容處理場所之地址及名稱陳報直轄市、縣（市）政府，經其備查後據以核發剩餘土石方流向證明文件¹⁰。

營建剩餘土石方清除機具應裝置即時追蹤系統並維持正常運作，且經審驗通過後始得清運。剩餘土石方清運業者於清運前，應先核對剩餘土石方內容及運送土石方流向證明文件無誤後，再運往指定之場所處理，並將證明副聯回報承造人送請直轄市、縣（市）政府或各該工程主管機關查核，據以請領營建剩餘土石方清運完成證明文件，並作為向直轄市、縣（市）政府申請核發使用執照之應備文件¹¹。

直轄市、縣（市）政府對於承造人陳報之剩餘土石方處理計畫，應予列管並定期或不定期派員抽查剩餘土石方處理紀錄，且應督促承造人於出土期間之每月底前按運送剩餘土石方流向證明文件，製作統計月報表逕向營建剩餘土石方資訊服務中心申報剩餘土石方種類、數量及去處，並定期前核對申報資料之正確性。當發現剩餘土石方流向及數量與核准內容不一致時，直轄市、縣（市）政府應通知承造人說明釐清。如係違規棄置建築工程剩餘土石方，直轄市、縣（市）政府應命承造人於規定期限內清除違規現場並回復原土地使用目的與功能，逾期未處理

⁹ 「營建剩餘土石方處理方案」壹、訂定目的及實施年期。

¹⁰ 「營建剩餘土石方處理方案」參、剩餘土石方處理方針之一、建築工程及民間工程剩餘土石方處理。

¹¹ 同前註。

者，得依建築法第58條規定勒令停工¹²。

（四）公共工程剩餘土石方處理方針

公共工程主辦機關編擬新興公共工程計畫時，應提出剩餘土石方先期規劃構想及經費概估，並於辦理規劃設計時，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。公共工程於規劃設計時，如有剩餘或不足土石方，應依公共工程及公有建築工程營建剩餘土石方交換利用作業要點規定申報工程資訊辦理撮合交換¹³。

公共工程主辦機關對於剩餘土石方應有處理計畫並納入工程施工管理，同時將處理計畫副知該工地及收容處理場所之直轄市、縣（市）政府。公共工程主辦機關應負責督導承包廠商，要求承包廠商應於工地實際產出剩餘土石方前，將擬送往之收容處理場所地址及名稱報該工程主辦機關備查後，據以核發剩餘土石方流向證明文件。營建剩餘土石方清除機具應裝置即時追蹤系統並維持正常運作，且經審驗通過後始得清運。剩餘土石方清運業者於清運前應先核對剩餘土石方內容及運送土石方流向證明文件，再運往指定之場所處理，並將證明副聯回報承包廠商送該工程主辦機關查核，據以請領營建剩餘土石方清運完成證明文件¹⁴。

公共工程主辦（管）機關應配合建立運送剩餘土石方流向證明文件制度，不定期辦理剩餘土石方流向管制之抽查作業。工程主辦機關於承包廠商請領工程估驗款計價時，應抽查運送剩餘土石方流向證明文件與經核准之餘土處理計畫是否相符。如發現剩餘土石方流向及數量與核准內容不一致時，工程主辦機關與承包廠商應自行釐清。如係承包廠商違規棄置剩餘土石方，工程主辦機關應按契約規定扣帳、停止估驗、限期

¹² 同註 10。

¹³ 「營建剩餘土石方處理方案」參、剩餘土石方處理方針之二、公共工程剩餘土石方處理。

¹⁴ 同前註。

清除違規現場回復原土地使用目的與功能，並移請直轄市、縣（市）政府依規定查處¹⁵。

（五）訂（修）定相關法規及推動執行之權責分工

該方案規定，營建剩餘土石方之處理依地方制度法第18條及第19條規定為直轄市及縣（市）自治事項，爰依權責劃分由內政部國土管理署負責訂定及推動營建剩餘土石方處理制度、政策、方案，並督導直轄市、縣（市）政府執行營建剩餘土石方處理；由直轄市、縣（市）政府負責訂（修）定營建剩餘土石方處理及處理場所設置管理法規，辦理該管轄區內收容處理場所之申請規劃設置、審查核准、興建、啟用經營，與執行營建剩餘土石方處理及場所設置管理，並對違規棄置剩餘土石方案件加以處理¹⁶。

二、營建剩餘土石方管理之地方自治法規

在全國22縣市中，現有21縣市（除新北市外）已制定營建剩餘土石方處理相關自治條例，新北市則以新北市營建工程剩餘土石方處理及營建混合物資源處理場設置管理要點（性質屬行政規則）規範。其中，法規名稱以「營建剩餘土石方管理自治條例」等類似文字冠以其地方自治團體名稱者，計有桃園市、臺中市、高雄市、新竹市、新竹縣、彰化縣、雲林縣、嘉義市、嘉義縣、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣、澎湖縣、金門縣等15縣市；而以「○○縣（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」等類似文字為法規名稱者，計有臺南市、基隆市、苗栗縣、南投縣及連江縣等5縣市；至於臺北市之法規名稱為臺北市營建剩餘土石方資源處理場設置及管理自治條例，相對之下較為特

¹⁵ 同註13。

¹⁶ 「營建剩餘土石方處理方案」陸、機關權責分工原則及柒、配合措施。

別。全國各縣市營建剩餘土石方處理相關自治法規，詳如下表。

全國各縣市營建剩餘土石方管理相關自治法規表

法規名稱	最後修正日期
臺北市營建剩餘土石方資源處理場設置及管理自治條例 (另訂有「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」)	113.04.17
新北市營建工程剩餘土石方處理及營建混合物資源處理場設置管理要點	100.06.13
桃園市營建剩餘土石方管理自治條例	105.12.22
臺中市營建剩餘土石方管理自治條例	110.07.27
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	112.10.19
高雄市營建工程剩餘土石方管理自治條例	109.08.20
基隆市營建剩餘土石方資源處理及收容處理場所設置管理自治條例	103.10.21
新竹市營建剩餘土石方處理自治條例	104.06.18
新竹縣營建工程剩餘土石方管理自治條例	102.07.01
苗栗縣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	109.09.15
彰化縣營建剩餘土石方管理自治條例	114.01.20
南投縣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	103.07.14
雲林縣營建工程剩餘土石方管理自治條例	109.08.10
嘉義市營建工程剩餘土石方管理自治條例	113.06.16
嘉義縣營建工程剩餘土石方管理自治條例	103.08.04
屏東縣營建剩餘土石方管理自治條例	113.03.29
宜蘭縣營建剩餘土石方管理自治條例	112.05.29
花蓮縣營建工程剩餘土石方管理自治條例	108.02.19
臺東縣營建剩餘土石方管理自治條例	113.09.09
澎湖縣營建剩餘土石方管理自治條例	112.08.30
金門縣營建工程剩餘土石方處理自治條例	96.03.14
連江縣營建工程剩餘土石方處理及資源堆置場設置管理自治條例	106.12.27

資料來源：本報告作者自行彙整

次就各縣市自治條例規範內容觀之，絕大部分縣市自治條例之內容均依照內政部「營建剩餘土石方處理方案」所定「建築工程（及民間工程）營建剩餘土石方處理」、「公共工程營建剩餘土石方處理」及「收容處理場所設置與管理」之體系架構，分以專章加以規範；另針對違反地方自治條例相關規定者，亦以「罰則」專章定明違反法定義務行為之處罰規定。然其中較為不同者：例如臺北市營建剩餘土石方資源處理場設置及管理自治條例僅就「新設土資場之設置及管理」及「既有土資場及分類場之納管」等相關事項為規範，內容並未涉及建築工程、民間工程及公共工程營建剩餘土石方之處理事項¹⁷；新竹縣營建工程剩餘土石方管理自治條例雖就「公共工程餘土之管理」、「建築工程與拆除工程及其他民間工程餘土之管理」及「土資場之設置與管理」均定有相關規範，惟未就違反行為定有相關罰則；澎湖縣營建剩餘土石方管理自治條例則是除了「公共工程餘土之管理」、「建築工程餘土之管理」、「收容處理場所設置與管理」及「罰則」等專章規定外，另設有「收費及管理運用」專章，明定餘土處理費、申請設置土資場審查規費之收費標準，以及規費之管理及用途等相關規範。

此外，各縣市自治條例之條文內容及處罰規定亦有明顯落差，以內政部「營建剩餘土石方處理方案」規定營建剩餘土石方清除機具應裝置即時追蹤系統（GPS）為例，在現行21部地方自治條例中，僅桃園市¹⁸、臺

¹⁷ 關於臺北市建築工程、民間工程及公共工程營建剩餘土石方處理事項，臺北市政府另以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規定之，其法規位階屬行政程序法第159條第2項第2款之行政規則。

¹⁸ 桃園市營建剩餘土石方管理自治條例第19條第2項規定：「運載建築工程及拆除工程所產出營建剩餘土石方及收容處理場所載運出場之車輛，應裝置具追蹤流向功能之設備（GPS）」、第24條第3項規定：「載運公共工程產出之營建剩餘土石方車輛，應裝置具追蹤流向功能之設備。」、第34條規定：「違反第14條第1項、**第19條第2項**或**第24條第3項**規定者，處承造人新臺幣1萬元以上10萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續；屆期未改善或補辦手續者，得按次處罰，必要時得勒令停工。」。

中市¹⁹、臺南市²⁰、高雄市²¹、南投縣²²、雲林縣²³及宜蘭縣²⁴等7縣市明文要求載運營建剩餘土石方車輛應裝置即時追蹤系統，其中又僅桃園市、臺中市、臺南市及宜蘭縣對於違反規定者訂有處罰規定，而其處罰對象之規定，亦有不同，如桃園市係以建築工程、拆除工程或公共工程之承造人為處罰對象，臺中市則僅處罰公共工程（含自辦市地重劃）之承造人或承包廠商，臺南市除處罰建築工程及拆除工程之承造人、民營機構施作管線工程之申請人或使用人或公共工程之承造人或承攬人外，對於違反規定之土資場或目的事業處理場所經營者，亦定有罰則，宜蘭縣則僅處罰運輸業者。至於該方案規定土資場應設置遠端監控資訊及紀錄設備

¹⁹ 臺中市營建剩餘土石方管理自治條例第8條第3項規定：「運載建築工程所產出營建剩餘土石方之車輛，應裝置車輛全球定位系統（GPS）設備，並即時上傳軌跡資料」。第16條第3項規定：「運載公共工程（含自辦市地重劃）所產出營建剩餘土石方之車輛，應裝置車輛全球定位系統（GPS）設備，並即時上傳軌跡資料」、第50條規定：「違反第11條、**第16條第1項、第3項**、第17條前段規定者，處承造人或承包廠商新臺幣1萬元以上5萬元以下罰鍰，並限期補辦手續；屆期仍未補辦手續者，得按次處罰，必要時並得勒令停工至完成補辦手續止。」。

²⁰ 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第3條之1第2項規定：「運送營建剩餘土及營建混合物之車輛應裝設具即時追蹤功能全球衛星定位系統之設備，其管理要點由主管機關另定之」、第35條規定：「土資場或目的事業處理場所經營者有下列行為之一者，處新臺幣3萬元以上10萬元以下罰鍰，並限期改善，屆期未完成改善者，得按次處罰之，必要時並得勒令停止營業：一、未依**第3條之1第2項**規定裝設具即時追蹤功能全球衛星定位系統之設備。二、……。」、第36條規定：「建築工程及拆除工程之承造人、民營機構施作管線工程之申請人或使用人或公共工程之承造人或承攬人，有下列行為之一者，……（第1項）。前項行為人，未依**第3條之1第2項**規定裝設具即時追蹤功能全球衛星定位系統之設備，處新臺幣6萬元以上10萬元以下罰鍰，並限期改善，屆期未完成改善者，得按次處罰之，必要時並得勒令停工（第2項）。」。

²¹ 高雄市營建工程剩餘土石方管理自治條例第24條規定：「主管機關得視實際需要會同本府環境保護局及其他相關機關抽查民間建築工程營建剩餘土處理作業情形，並核對其處理紀錄及處理運送憑證（第1項）。前項運載建築工程及拆除工程所產出營建剩餘土石方之車輛，應裝置具追蹤流向功能之設備（GPS）（第2項）。」。

²² 南投縣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第20條規定：「承運業者均需裝置具有逐車追蹤流向功能設備管制剩餘土流向，並依剩餘土處理計畫運送剩餘土至合法收容處理場所，並將處理紀錄表及簽證後運送憑證副聯回報承造人。」。

²³ 雲林縣營建工程剩餘土石方管理自治條例第9條第1項規定：「建築工程剩餘土石方處理計畫應載明下列事項：一、……四、剩餘土石方運送時間、路線、處理作業方式（含合法載具並具**GPS衛星定位**）。五、……」、第14條第1項規定：「公共工程剩餘土石方處理計畫應載明下列各項：一、……四、剩餘土石方運送時間、路線、處理作業方式（含合法載具並具**GPS衛星定位**）。五、……」。

²⁴ 宜蘭縣營建剩餘土石方管理自治條例第5條第2項規定：「前項工程剩餘土之出（需）土數量達一定規模及入境土石方運送期間內，運輸業者應加裝**車輛定位系統**，並開放供工程主辦機關、建築主管機關查詢」、第34條規定：「有下列情形之一者，處新臺幣3萬元以上10萬元以下罰鍰，並令其限期改善，屆期仍未改善者，按次處罰：一、……。二、**運輸業者**違反第5條第2項規定，未加裝車輛定位系統，或未開放供工程主辦機關、建築主管機關查詢。……」。

部分，仍有新竹市、嘉義縣、金門縣及連江縣之自治條例對此未有明文，顯見現行各縣市自治條例之規範內容及處罰規定不一，容有進一步檢討改進之空間。

參、日本營建剩餘土石方管理法制簡介²⁵

一、發展沿革²⁶

相當於我國營建剩餘土石方之概念者，在日本稱為「建設發生土（建設発生土）」。建設發生土非屬廢棄物清理法（廃棄物の処理及び清掃に関する法律）所規定的廢棄物，未受污染的土壤亦非土壤污染對策法（土壤汚染対策法）之適用對象，而是一種可利用於填埋低窪谷地或港灣、堆置堤防、開闢建地及填高農地等工程之土壤砂石資源。

關於建設發生土管理之法制，可分為中央立法及地方自治團體制定之自治條例。然從立法沿革觀之，該法制係以「由下而上」之立法逐漸構建而成。1974年開始，東京都的建設發生土開始運往鄰近的千葉縣市川市進行填埋，隨後發生幾起農地因填土不當受到污染及幼兒在填土現場溺水死亡之事故，促使市川市於1980年首先制定市川市關於土砂等土地掩埋、填土及堆積規制條例（市川市土砂等による土地の埋立、盛土及びたい積の規制に関する条例），隨後千葉縣部分的市町村也陸續制定相關條例。

隨著建設發生土填埋行為逐漸失序，土地因此受到污染的問題日益嚴重，千葉縣政府考量當時市町村制定的條例幾乎未有應對土壤污染之規定，且仍有部分市町村未制定條例，爰於1997年7月制定千葉縣關於防

²⁵ 改寫自陳宏明，日本營建剩餘土石方管理法制簡介，議題研析（編號：R02763），立法院法制局，114年5月12日，網址：<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=250438>，最後瀏覽日期：114年6月11日。

²⁶ 地方自治研究機構，土砂埋立て等の規制に関する条例（盛土規制条例），2025年3月14日，網址：http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/037_landfill_regulation.htm，最後瀏覽日期：2025年6月11日。

止土砂填埋等造成土壤污染及災害發生條例（千葉県土砂等の埋立て等による土壤の汚染及び災害の発生の防止に関する条例），成為日本首都都道府縣層級的自治法規。然有論者認²⁷：「一旦某地方自治團體在法律上或事實上進行管制，尋找處置地點的手就會避開該處，轉向沒有管制的地方自治團體，即使目前情況尚不嚴重，但從中長期來看，特別是東京都周邊的關東地方自治團體所面臨的問題，預計將擴大至全國」。據統計，截至2021年間，日本全國計有26個都道府縣及419個市町村已制定建設發生土管理相關條例，其中又以愈靠近首都圈的市町村數量最多。

2021年7月3日靜岡縣熱海市一起造成26人死亡、128棟建築受損的土石流災害，經證實土石方填埋不當是釀成災害的主要原因，促使日本國會於2022年5月修正通過宅地造成²⁸及特定盛土等²⁹規制法（宅地造成及び特定盛土等規制法），透過中央立法並以全國一致之標準，對於危險性土石方填埋行為加以規範。

二、宅地造成及特定盛土等規制法內容概述

本法最初於1961年制定，當時名稱為宅地造成等規制法，係為防止宅地開發引發坡地崩塌或土石流災害需進行必要管制而制定。2022年5月修正名稱及全文為宅地造成及特定盛土等規制法³⁰，新增「特定盛土等」及「土石堆積」³¹兩種管制類型，修正後全文共計10章61條文。

²⁷ 北村喜宣，〈総合的建設残土対策条例の可能性（上）〉，《自治研究》，74卷2号，1998年2月，頁64。

²⁸ 宅地造成及特定盛土等規制法第2條第1款及第2款規定，**宅地**，指農地、放牧地、森林及公共設施用地以外之土地，概念上類似於我國所稱的建地或建築土地。至於**宅地造成**，係指為了將宅地以外之土地（非建地）開發為宅地（建地），依法令進行土石方填埋等變更地形行為。

²⁹ 宅地造成及特定盛土等規制法第2條第3款規定，**特定盛土等**，指依法令在宅地或農地等上進行土石方填埋等變更地形行為，且對該宅地、農地或鄰近宅地造成較大的災害發生風險。

³⁰ 宅地造成及特定盛土等規制法已於2023年5月26日施行，現行條文內容請參閱網址：<https://laws.e-gov.go.jp/law/336AC0000000191>，最後瀏覽日期：2025年6月11日。

³¹ 宅地造成及特定盛土等規制法第2條第4款規定，**土石堆積**，指依法令在宅地或農地等上進行土石方堆置（僅限於一定期間經過後須清除該土石者）。

本法立法目的，旨在為防止宅地開發、特定填土等或土石堆積引發坡地崩塌或土石流災害而進行必要的管制，以保護國民生命及財產，並促進公共福祉³²。是以，本法規範對象包括「宅地造成」、「特定盛土等」及「土石堆積」等行為，其中後兩者為此次修法所新增，亦即將原先僅規範非建地開發為建地所進行之土石方填埋行為，擴大適用於不論土地用途（如宅地、農地、森林等），只要可能對周邊地區造成災害風險之土石方填埋或堆置行為，均納入本法規範。

本法要求宅地造成、特定盛土等或土石堆積等工程，應依據政府頒訂的技術標準進行，並設置擋土牆、排水設施或其他必要的措施。前揭防災必要措施，應由符合法令所定資格的專業人員設計，以確保安全。為確認工程是否按照許可條件及技術標準進行，工程業主須向政府定期報告施工狀況與法令所定事項；施工過程中，當政府許可時所指定的工程（特定工程）完成後，工程業主應依規定期限申請政府實施中間檢查³³，經檢查合格領得證明文件後，方可進行後續工程；工程完成後，亦應循上述程序申請政府實施完工檢查³⁴，確認工程是否依規定完成。

為充分發揮遏制效果，對於違反本法規定之相關行為，其罰則規定大多以刑罰為主，例如未經許可，逕自進行宅地開發、特定填土或土石堆積等工程，最高處3年以下有期徒刑或科1000萬日圓以下之罰金³⁵；未依規定提出中間檢查或完工檢查之申請者，最高處1年以下有期徒刑或科300萬日圓以下之罰金³⁶；另對於法人之代表人或代理人、使用人或其他從業人員違反本法規定者，除處罰行為人外，並對該法人科處最高3億日

³²宅地造成及特定盛土等規制法第1條規定。

³³宅地造成及特定盛土等規制法第18條及第37條規定。

³⁴宅地造成及特定盛土等規制法第17條及第36條規定。

³⁵宅地造成及特定盛土等規制法第55條規定。

³⁶宅地造成及特定盛土等規制法第56條規定。

圓以下之罰金³⁷。

三、修正宅地造成及特定盛土等規制法之後續影響

日本於2022年修正宅地造成及特定盛土等規制法，旨在以全國一致之標準進行規範，惟該法也賦予都道府縣得自行調降相關工程申請許可、中間檢查及定期報告之面積規模³⁸，增加中間檢查及定期報告之內容項目³⁹，以及縮短定期報告之週期⁴⁰等加強管理規定，俾利因地制宜。配合新法施行，都道府縣等地方政府除須依法指定公布所轄區域內之管制地區外，尚須配合新法制定該地之法律施行條例或修正、廢止既有自治法規。然其中部分地方政府基於保護生活環境目的，仍維持現行自治法規防止土壤污染相關規定，僅刪除修正後新法已有規範部分（防止災害發生相關規定）；另有部分地方政府則決定廢止其自治法規，理由在於雖然修正後新法在文義上似僅以防止土石流等災害發生為目的，惟實際上透過特定填土或土石堆積等相關工程事前須經政府許可及行政檢查等管制手段，並對違法行為施以刑罰制裁，亦可達到防止土壤污染及保護生活環境之效果，因而無保留自治法規之必要，爰予以廢止⁴¹。

肆、問題研析與建議

一、強化營建剩餘土石方管理及整合資訊，以遏止非法棄置情事

媒體報導⁴²指出，隨著近年來北部危老、都更重建案及各縣市公共工程蓬勃發展，營建工地產出大量營建廢棄物及剩餘土石方，沿著西濱快速公路（臺61線）往南運送至農地及魚塭等地違法棄置，經檢察機關偵

³⁷宅地造成及特定盛土等規制法第 60 條規定。

³⁸宅地造成及特定盛土等規制法第 18 條、第 19 條、第 32 條、第 37 條及第 38 條規定。

³⁹宅地造成及特定盛土等規制法第 18 條、第 19 條、第 37 條及第 38 條規定。

⁴⁰宅地造成及特定盛土等規制法第 19 條及第 38 條規定。

⁴¹地方自治研究機構，同註 26。

⁴²吳靜芳，廢土流浪記 1 房市熱的陰影：276 個棄置點，台 61 線淪廢土之路，天下雜誌，110 年 12 月 21 日，網址：<https://www.cw.com.tw/article/5119436>，最後瀏覽日期：114 年 6 月 25 日。

辦營建廢棄物棄置案件發現，營建廢棄物遭不肖土石方資源堆置處理場結合開挖業者、清運業者、土地仲介、回填業者及地主等上下游串聯成不法產業鏈，以不實剩餘土石方處理計畫書、土方聯單（運送證明文件）等假造文書及不實土石方申報數據欺瞞行政機關，隱匿營建廢棄物及剩餘土石方實際流向，將營建廢棄物及剩餘土石方從工地直接運送到農地、魚塭進行非法掩埋。據統計⁴³，近8年來（105年至113年9月底止）累計違規傾倒廢土共6,365件，被非法傾倒營建廢棄物最嚴重的縣市，主要集中在臺南市（1,174件）、雲林縣（925件）、彰化縣（736件）、屏東縣（722件）及桃園市（651件）等5縣市。

為避免不肖業者以合法掩護非法方式，棄置營建廢棄物及營建剩餘土石方污染國土環境，中央主責機關內政部112年2月曾函請各地方政府就源頭管理、流向監督、收容去處等部分進行營建剩餘土石方強化管理措施⁴⁴，惟監察院114年4月調查報告⁴⁵仍指出，現行營建剩餘土石方管理機制存在重大缺失，其中包括申報及查核機制不夠嚴謹，缺乏強制性流向管理機制，難以追蹤土石方從產源到最終處置的完整流向；內政部雖

⁴³ 聯合報新聞部，國在山河廢營建廢棄物濫倒 台 61 線成犯罪公路，聯合報，113 年 12 月 10 日，網址：https://vip.udn.com/event/newmedia_roadofcrime，最後瀏覽日期：114 年 6 月 25 日。

⁴⁴ 內政部 112 年 2 月 10 日內授營工務字第 1120801784 號函略以：「……（一）源頭管理：營建工地產出大量土方和廢棄物之工程，主要為建築工程及公共工程，在興建過程中，需取得主管建築機關或目的事業主管機關之審核同意，始得從事相關興建行為及取得使用許可，請地方主管建築機關及相關目的事業主管機關靈活運用既有法令作為強化管理措施之依據，於核發建築執照或施工許可前，要求業者於工程規劃設計時，應優先要求產出營建剩餘土石方減量並充分利用於工地內，無法運用者，妥善規劃收容處理去處，追蹤流向實際軌跡，提供主管機關監督，令業者負起妥善處理之責任。另就建築工程有違規棄置剩餘土石方情事者，應勒令承造人按規定限期清除棄置現場回復原土地使用目的與功能，逾期末清除回復者，依建築法第 58 條規定處以勒令停工。（二）流向監督：善用科技工具落實管理制度，若屬管理必要之措施，應要求業者配合辦理，作法於運送土石方之車輛裝設即時流向追蹤系統，追蹤餘土流向去處；土資場架設監視錄影設備記錄營建剩餘土石方實際落地處理之情形等等，均為預先遏止非法意圖之有效方式。（三）收容去處：「營建剩餘土石方處理方案」已將收容處理場所（包括土資場、目的事業處理場所及其他經政府機關依法核准之場所）處理後營建剩餘土石方作為原料或送最終處理去處納入全流程管理，請地方政府儘速修正自治法規將收容處理場所之產出物納管，在未完成修法前，亦可訂定適當之管理措施管理土資場，以遏止部分不肖土資場業者以合法掩護非法方式棄置營建廢棄物及剩餘土石方。……」。

⁴⁵ 監察院，調查報告，114 內調 0016，114 年 4 月 24 日，網址：<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=133&s=49085>，最後瀏覽日期：114 年 6 月 25 日。

建置資訊服務中心，推動營建剩餘土石方流向管控等措施，惟缺乏即時監控與追蹤功能，且未建立完善之縣市檢警環保單位合作平台，導致資訊流通不暢，難以有效打擊非法棄置；各地方政府GPS車輛軌跡監控系統建置情形不一，影響管理成效；營建剩餘土石方之產出、清運及處理，常涉及跨縣市作業，惟現行缺乏跨縣市合作平台，亦導致資訊流通不暢，影響查緝效率；中央主管機關對於違規棄置營建剩餘土石方及營建事業廢棄物之查處，雖分別辦理相關計畫案，惟尚缺整合分工等問題，爰提案糾正行政院、內政部及內政部國土管理署，應確實檢討改善。

內政部針對監察院所提糾正案回應⁴⁶表示，為提升營建廢棄物及剩餘土石方流向管制及推動最終處置措施，內政部已與環境部建立跨部會合作平台，並結合建築管理程序從工地產出就推動追蹤營建廢棄物及營建剩餘土石方至最終使用地點，同時搭配全流向管理GPS系統與電子聯單之雙重監控機制，從源頭開始全面掌握土石方流向及杜絕土資場開立假證明及砂石車繞場做假紀錄等不法情事；國土管理署也持續透過衛星影像監測科技判斷比對疑似違規資訊，並結合地方政府力量加強廢土亂倒情事之查處，強化國土使用管理作為。惟內政部等相關機關之後續執行成效，仍有待觀察。

有鑑於不肖業者將營建剩餘土石方或廢棄物載運至農田、魚塢傾倒、填埋等情事頻傳，針對前述未涉及修法之強化行政管理措施，內政部允宜整合環境部、檢調機關及地方政府等權責機關共同處理，加強各機關之跨部門合作及資訊整合流通，提高對營建剩餘土石方流向及清運車輛之監管強度，以遏止非法棄置行為持續發生。

⁴⁶ 內政部，回應監察院糾正土石方管理缺失案 內政部國土署：後續將依監察院糾正意見檢討 務實精進管理規範，114 年 3 月 18 日，網址：https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=4&sms=9009&s=326523，最後瀏覽日期：114 年 6 月 25 日。

二、明確界定廢棄物與營建剩餘土石方之認定標準

廢棄物清理法第46條⁴⁷係我國廢棄物刑法之核心，亦為實務上追訴及處罰廢棄物犯罪的主要條文⁴⁸。然營建工程產出的剩餘物包括「營建剩餘土石方」與「營建廢棄物」，關於區別兩者之認定標準，我國歷來行政函釋⁴⁹認為，營建剩餘土石方包括建築工程、公共工程及其他民間工程所產生之剩餘泥、土、砂、石、磚、瓦、混凝土塊等，為有用資源，非屬廢棄物範圍；至於因施工所附帶產生之金屬屑、玻璃碎片、塑膠類、木屑、竹片、紙屑、瀝青等廢棄物，則屬一般事業廢棄物，適用廢棄物清理法規定。營建剩餘土石方如依內政部「營建剩餘土石方處理方案」或地方自治條例規定合法處理者，均不以廢棄物認定。惟如未依其規定辦理而「隨意棄置」，「致污染環境」者，仍為違反廢棄物清理法之行為。另營建剩餘土石方與營建廢棄物混雜未經分類之營建混合物，於管理上歸屬營建廢棄物範疇，惟目前尚無混雜比例之界定規定⁵⁰。

針對前揭監察院調查報告所提內政部「營建剩餘土石方處理方案」缺乏明確的廢棄物認定標準，造成實務認定困難等情事，內政部⁵¹仍然表示，依據現行廢棄物清理法早已有明確界定，凡夾雜塑膠、木材等異物

⁴⁷ 廢棄物清理法第46條規定：「有下列情形之一者，處1年以上5年以下有期徒刑，得併科新臺幣1500萬元以下罰金：一、任意棄置有害事業廢棄物。二、事業負責人或相關人員未依本法規定之方式貯存、清除、處理或再利用廢棄物，致污染環境。三、未經主管機關許可，提供土地回填、堆置廢棄物。四、未依第41條第1項規定領有廢棄物清除、處理許可文件，從事廢棄物貯存、清除、處理，或未依廢棄物清除、處理許可文件內容貯存、清除、處理廢棄物。五、執行機關之人員委託未取得許可文件之業者，清除、處理一般廢棄物者；或明知受託人非法清除、處理而仍委託。六、公民營廢棄物處理機構負責人或相關人員、或執行機關之人員未處理廢棄物，開具虛偽證明。」。

⁴⁸ 高世軒，〈刑法廢棄物概念：士林地方法院111年度訴字第92號（營建剩餘土石方）〉，《月旦律評》，第8期，111年11月，頁29。

⁴⁹ 行政院86年12月31日台86內字第52109號函、行政院環境保護署（現為環境部）90年4月18日環署廢字第0021569號函、98年3月4日環署廢字第0980016496號函、99年7月7日環署廢字第0990061549號函、101年8月8日環署廢字第1010062793號函、108年5月8日環署廢字第1080032678號函、108年10月2日環署廢字第1080072751號函。

⁵⁰ 行政院環境保護署（現為環境部）102年8月1日環署廢字第1020066045號函。

⁵¹ 內政部，同註46。

的土石方，即屬廢棄物。然有論者⁵²指出，司法實務見解對此認定常有分歧，有採否定說者，認為營建剩餘土石方因不會產生二次污染，不同於廢棄物具有污染性，且廢棄物清理法第9條、第10條係將廢棄物與剩餘土石方並列規範，均可證其非屬廢棄物⁵³。亦有採個案認定說，認為如營建剩餘土石方未依前揭處理方案及相關規定為處理時，仍須判斷有無致污染環境或嚴重污染之虞者⁵⁴；另有採區分說者，其中有直接認為，既未合法處理，即為事業廢棄物者⁵⁵；多數見解則以推定之方式，認為如遭棄置，則已逸脫對營建剩餘土石方之行政管制措施，造成實際或潛在環境危害，仍應適用廢棄物清理法相關規定⁵⁶。

按立法院105年12月30日三讀通過修正廢棄物清理法第2條第1項⁵⁷及增訂第2條之1⁵⁸有關廢棄物之定義及認定要件規定後，近期司法實務見解已趨於一致。有判決⁵⁹參酌前揭條文修正說明：「廢棄物與資源位處物質或物品之不同生命週期，經過適當手段，廢棄物可變成資源，而若錯置、錯用，資源也應視為廢棄物」之規範意旨，認定縱令營建混合物中具有可再利用價值之資源，若將未依規定分類之營建混合物任意棄置者，仍屬廢棄物；另有判決⁶⁰指出，環境部現行函釋⁶¹對於遭「隨意棄

⁵² 高世軒，同註 48，頁 28。

⁵³ 最高法院 103 年度台上字第 4286 號刑事判決。

⁵⁴ 最高法院 95 年度台上字第 5859 號刑事判決。

⁵⁵ 最高法院 99 年度台上字第 8268 號刑事判決。

⁵⁶ 最高法院 103 年度台上字第 3368 號刑事判決、最高法院 110 年度台上字第 116 號刑事判決、最高法院 110 年度台上字第 198 號刑事判決。

⁵⁷ 廢棄物清理法第 2 條第 1 項規定：「本法所稱廢棄物，指下列能以搬動方式移動之固態或液態物質或物品：一、被拋棄者。二、減失原效用、被放棄原效用、不具效用或效用不明者。三、於營建、製造、加工、修理、販賣、使用過程所產生目的以外之產物。四、製程產出物不具可行之利用技術或不具市場經濟價值者。五、其他經中央主管機關公告者。」。

⁵⁸ 廢棄物清理法第 2 條之 1 規定：「事業產出物，有下列情形之一，不論原有性質為何，為廢棄物：一、經中央主管機關認定已失市場經濟價值，且有棄置或污染環境、危害人體健康之虞者。二、違法貯存或利用，有棄置或污染環境之虞者。三、再利用產品未依本法規定使用，有棄置或污染環境之虞者。」。

⁵⁹ 最高法院 113 年度台上字第 2152 號刑事判決、最高法院 114 年度台上字第 1374 號刑事判決。

⁶⁰ 臺灣高等法院花蓮分院 113 年度上訴字第 63 號刑事判決。

⁶¹ 行政院環境保護署（現為環境部）108 年 10 月 2 日環署廢字第 1080072751 號函。

置」之營建剩餘土石方，並須達「致污染環境」之程度，始得認定屬廢棄物之意見，似與廢棄物清理法第2條之1第3款規定有間（有棄置之虞者，即為廢棄物，無須達污染環境程度），且與相關最高法院判決意旨相背，而不予採納。是以，現行行政實務以營建剩餘土石方須同時符合「未依規定處理」、「隨意棄置」及「致污染環境」3要件，始屬廢棄物清理法管理範疇，是否符合現行法之規範意旨，實值商榷。

綜上，現行行政函釋對於營建剩餘土石方究屬可再利用資源或廢棄物之區別標準，似與廢棄物清理法修正後之廢棄物定義及認定要件規定未符，內政部、環境部等有關機關允宜依據廢棄物清理法修正後規定及近期司法實務見解，並參酌實務執行現況之疑義，檢討修正現行關於營建剩餘土石方或營建廢棄物認定及適用法規原則之相關函釋⁶²，明確界定兩者之認定標準，俾符修法意旨並利實務執行。

三、透過中央立法建立全國一致之管理標準

行政院早先於92年雖曾宣示將內政部「營建剩餘土石方處理方案」法制化，且前揭方案將持續推動至「營建剩餘土石方處理法」立法完成為止，惟後續未有具體進展。現行實務則以營建廢棄土（即營建剩餘土石方）之處理係地方制度法第18條及第19條規定之直轄市及縣（市）自治事項，而由直轄市及縣（市）各自制（訂）定營建剩餘土石方處理自治法規，以監督及管制所轄地區產出之營建剩餘土石方流向。

參諸憲法法庭判決理由⁶³略以：「……地方自治立法究係僅以其轄區

⁶² 行政院環境保護署（現為環境部）108年5月8日環署廢字第1080032678號函：「……三、有關行政院86年12月31日台86內字第52109號函、內政部『營建剩餘土石方處理方案』及本署相關函釋等規定，係相關權責機關依法定職權就營建剩餘土石方及廢棄物所為之解釋及管理分配，與本署106年1月18日修正公布廢棄物清理法第2條第1項規定廢棄物之定義，尚未有扞格，且其未經停止適用，尚屬有效。……」。

⁶³ 憲法法庭111年憲判字第6號判決。

內之人、事、物為其規範對象，或已逾此界限而對其轄區外之人、事、物有所規範，就其判斷，……應考量其規範效果及實際影響。……如其規範效果或適用結果對於轄區外居民或事物，會產生直接、密切之實質影響，則應認該地方自治條例之規範內容，已超出一縣（市）或一直轄市之轄區範圍，而應屬跨地方轄區甚至全國性質之事項，自不應完全交由各地方自治團體自行立法並執行。……」，基此，目前將經常涉及兩縣市以上之營建剩餘土石方處理事項，完全交由各直轄市或縣（市）自行立法並執行，該處理方式是否妥適，或可再酌。

有鑑於營建剩餘土石方之處理並非僅限於單一直轄市或縣（市）轄區，從源頭產出至最終收容處理場所之流向經常跨越不同縣市，而目前尚非所有縣市均已制定自治條例，且各縣市自治條例之規範密度及罰則輕重顯有落差，導致各縣市執法標準不一，難以遏止跨縣市之非法棄置行為，仍須透過中央立法方式，建立全國一致之管理標準，以利跨縣市共同處理營建剩餘土石方相關問題。

四、研議制定專法規範營建剩餘土石方處理相關事宜

環境部今（114）年5月15日於行政院院會提出「打破權責壁壘建立全方位廢棄物管理機制」報告，提出營建剩餘土石方解決對策⁶⁴。嗣於同月29日預告修正廢棄物清理法，其中包括增訂營建剩餘土石方全流向管理機制，規範經營建剩餘土石方中央主管機關指定之施工廠商、清運業者及收容處理場所，必須透過網路申報營建剩餘土石方相關資訊，並在清除機具上裝置即時追蹤系統，同時授權營建剩餘土石方主管機關進行攔

⁶⁴ 行政院，打破權責壁壘-建立全方位廢棄物管理機制-以營建土石方管理與二仁溪電子廢棄物為例，114年5月15日，網址：<https://www.ey.gov.tw/Page/448DE008087A1971/9d373fcd-3d35-4845-8f81-dafbccc35ccel>，最後瀏覽日期：114年7月2日。

檢、檢查及採樣，透過數位化管理有效遏止非法棄置行為⁶⁵。

有論者曾指出⁶⁶，「營建剩餘土石方處理法」之立法尚未完成，內政部「營建剩餘土石方處理方案」僅是過渡規定，本身不具拘束效力，而是內政部本於建築法及營造業中央主管機關職權訂定之行政規則。營建廢棄物之清除處理，屬秩序行政法之一環，涉及人民基本權利之限制，基於法治國原則及干預保留，須以法律定之。

查前揭環境部預告增訂廢棄物清理法條文內容，主要係針對營建剩餘土石方從源頭產出、清運路線至收容處理場所之處理流程加以規範，強化行政管理措施，並賦予行政檢查權限，對於遏止當前猖獗的非法棄置行為，固可發揮一定的規制效果。然而，營建剩餘土石方管理所涉事項繁多，包括政府對營建剩餘土石方管理之基本方針、各機關權責、收容處理場所之設置與管理、土石方之平衡交換與利用、相關業者與從業人員之輔導獎勵措施及罰則等重要事項，均非廢棄物清理法規範所及。為健全我國營建剩餘土石方之管理制度，故仍有制定專法規範之必要，以期完備法制之基礎。

五、使用科技設備進行行政調查，應以法律或自治條例明確授權

行政機關為達到特定行政目的，通常必須蒐集個案相關資訊，以釐清事實，據以作成正確之決定⁶⁷，此即所謂的行政調查。行政調查又可依其是否採取強制手段實施，分為任意性調查及強制性調查：任意性調查係指未採取刑罰或行政制裁之手段，純賴受調查者之協助、配合而實施

⁶⁵ 環境部，環境部預告修正「資源回收再利用法」為「資源循環推動法」並同步修正「廢棄物清理法」，114年5月29日，網址：<https://enews.moenv.gov.tw/Page/3B3C62C78849F32F/0b87d14e-7152-4b6c-8274-680089de87bf>，最後瀏覽日期：114年7月2日。

⁶⁶ 李建良，〈營建廢棄物清理與環境影響評估之規範關聯：兼評最高行政法院103年度判字第475號判決〉，《臺灣法學雜誌》，第263期，104年1月，頁40。

⁶⁷ 洪家殷，〈論行政調查中之行政強制行為〉，《法學叢刊》，第60卷第1期，104年1月，頁31。

者，原則上無須法律授權即得為之。強制性調查則是行政機關經由強制性手段（包括直接施以強制力或間接處以刑罰或行政罰之制裁效果）所實施之調查，由於其違反相對人意願，且取得資訊之過程可能會侵害其隱私權、自由權及財產權等，依法律保留原則，必須由法律明文規定賦予行政機關有此權限，始得為之⁶⁸。

隨著科技進步，行政機關使用科技設備進行行政調查的情形大幅增加，然實務上行政機關在使用科技設備蒐集、調查相關事實時，時常衍生是否侵害個人隱私權或營業自由權之爭議⁶⁹。有論者⁷⁰指出，監視器設備乃用於長時間對特定地點的監看，如該地點為私人處所，即可能過度侵犯當事人之隱私權；如為當事人之營業場所，雖與私人處所所受隱私權保障之程度不同，但長時間24小時監看，仍不符合對人民權益損害最小之方法；如拍攝區域為公共場所，因民眾對於在公共場所受隱私權保障之期待較低，且行經該處時間短暫，縱經監視器設備拍攝影像，仍不致過度侵害隱私權。至於GPS定位設備，則是用以蒐集特定人或車輛之移動軌跡資訊，雖然其所蒐集資訊僅為特定時點的位置，但仍屬隱私權保障之範圍，如未經法律授權或未經被調查人之同意，自不得以此進行行政調查。

按中央法規標準法第5條第2款規定，關於人民之權利、義務事項，應以法律定之；另地方制度法第28條第2款規定，創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務事項以自治條例定之。衡酌內政部「營建剩餘土石方處理方案」規定各縣市政府得使用遠端監控資訊紀錄設備及即時

⁶⁸ 李震山，《行政法導論》，修訂12版，三民書局，111年9月，頁495。

⁶⁹ 蔡依珍，桃修法砂石場錄影上網公開 議員批勿隨中央開倒車，中時新聞網，114年6月18日，網址：<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20250618004631-260405?chdtv>，最後瀏覽日期：114年7月8日。

⁷⁰ 鄭文正，〈行政調查中科技設備運用之探討〉，《明道學術論壇》，第13卷第2期，111年2月，頁30-31。

追蹤系統等科技設備進行行政調查，涉及個人隱私權⁷¹及營業自由⁷²之限制，且現行各縣市自治條例關於前揭科技設備使用之規定尚非完備，甚有部分縣市對此未有明文。爰此，內政部允宜促請目前尚無規定的縣市儘速於其自治條例中增訂，或於「營建剩餘土石方處理法」立法時明確予以規範⁷³，以完備法制。

六、提高違反管制規定之處罰強度

依地方制度法第26條第2項及第3項規定，直轄市法規、縣（市）規章就違反地方自治事項之行政業務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰。罰鍰之處罰，最高以新臺幣10萬元為限，並得規定連續處罰之。至於其他行政罰之種類，限於勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分。

目前各縣市營建剩餘土石方處理相關自治條例之罰則規定，對於違反其管制規定者，至多僅能處以新臺幣10萬元罰鍰，甚有縣市迄未制定自治條例或訂定相關罰則，相對於環保犯罪高額的不法獲利，似難以遏止不肖業者上下游勾串成為不法產業鏈的問題，亦無法達成原來的立法目的。

因此，建議於制定規範營建剩餘土石方相關事項之專法時，宜同時審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，訂定違反相關管制規定之對應罰則⁷⁴，並適度提高處罰

⁷¹ 司法院釋字第585號、第603號解釋。

⁷² 司法院釋字第514號、第606號、第719號、第738號解釋。

⁷³ 參考立法例，如廢棄物清理法第31條第1項第3款規定：「中央主管機關指定公告之事業廢棄物清運機具，應依中央主管機關所定之規格，裝置即時追蹤系統並維持正常運作」。警察職權行使法第10條規定：「警察對於經常發生或經合理判斷可能發生犯罪案件之公共場所或公眾得出入之場所，為維護治安之必要時，得協調相關機關（構）裝設監視器，或以現有之攝影或其他科技工具蒐集資料（第1項）。依前項規定蒐集之資料，除因調查犯罪嫌疑或其他違法行為，有保存之必要者外，至遲應於資料製作完成時起1年內銷毀之（第2項）。」。

⁷⁴ 行政院法規會，《行政機關法制作業實務》，第6版，行政院出版，109年7月，頁247。

強度，以遏阻不法。

伍、結論

本報告針對營建剩餘土石方管理法制相關問題，謹提出以下相關建議，俾供委員問政或修法之參考：

- 一、強化營建剩餘土石方管理及整合資訊，以遏止非法棄置情事。
- 二、明確界定廢棄物與營建剩餘土石方之認定標準。
- 三、透過中央立法建立全國一致之管理標準。
- 四、研議制定專法規範營建剩餘土石方處理相關事宜。
- 五、使用科技設備進行行政調查，應以法律或自治條例明確授權。
- 六、提高違反管制規定之處罰強度。

tps://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=4&sms=9009&s=326523，最後瀏覽日期：114 年 6 月 25 日。

2. 地方自治研究機構，土砂埋立て等の規制に関する条例（盛土規制条例），2025 年 3 月 14 日，網址：http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/037_landfill_regulation.htm，最後瀏覽日期：2025 年 6 月 11 日。
3. 行政院，打破權責壁壘-建立全方位廢棄物管理機制-以營建土石方管理與二仁溪電子廢棄物為例，114 年 5 月 15 日，網址：<https://www.e.y.gov.tw/Page/448DE008087A1971/9d373fcd-3d35-4845-8f81-dafbcc35ccel>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 2 日。
4. 吳靜芳，廢土流浪記 1 房市熱的陰影：276 個棄置點，台 61 線淪廢土之路，天下雜誌，110 年 12 月 21 日，網址：<https://www.cw.com.tw/article/5119436>，最後瀏覽日期：114 年 6 月 25 日。
5. 陳宏明，日本營建剩餘土石方管理法制簡介，議題研析（編號：R02763），立法院法制局，114 年 5 月 12 日，網址：<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=250438>，最後瀏覽日期：114 年 6 月 11 日。
6. 蔡依珍，桃修法砂石場錄影上網公開 議員批勿隨中央開倒車，中時新聞網，114 年 6 月 18 日，網址：<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20250618004631-260405?chdtv>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 8 日。
7. 環境部，環境部預告修正「資源回收再利用法」為「資源循環推動法」並同步修正「廢棄物清理法」，114 年 5 月 29 日，網址：<https://enews.moenv.gov.tw/Page/3B3C62C78849F32F/0b87d14e-7152-4b6c-8274-680089de87bf>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 2 日。
8. 環境部、內政部，議題壹_營建土石方管理簡報，114 年 5 月 15 日，網

址：<https://www.ey.gov.tw/File/F7747890589A6B80?A=C>，最後瀏覽

日期：114 年 6 月 11 日。

附錄：「營建剩餘土石方管理法制問題研究」專題研究報告（初稿）座
談會紀錄及參採情形

時間：114 年 7 月 25 日（星期五）上午 10 時

地點：立法院法制局 304 會議室

主席：陳組長世超

紀錄：陳宏明

參加人員：

一、學者專家

東吳大學法律學系 康助理教授家穎

二、內政部國土管理署

科長 曾勝鋒

三、環境部資源循環署

科長 李旻壕

四、本局出席人員

李副研究員振宇

林助理研究員智勝

陳助理研究員韋佑

發言要點：

東吳大學法律學系康助理教授家穎：

一、針對本報告第 11 頁以下關於日本法之討論，謹補充相關資訊如次：

(一) 2021 年 7 月 3 日靜岡縣熱海市事件過後，除了修正宅地造成及特定盛土等規制法外，亦從資源有效利用之觀點，依據資源有效利用促進法之相關規定，強化「建設發生土等之搬出計畫制度」，並創設「物料暫置場營運事業登錄制度（ストックヤード運営事業者登録制度）」。換言之，除了宅地造成及特定盛土等規制法之外，「建設發生土等之搬出計畫制度」亦與本報告研究主題相關，其制度設計或可作為中央主管機關檢討修正現行制度時之參考。

(二) 「建設發生土等之搬出計畫制度」係基於資源有效利用促進法第 15 條授權訂定之「建設業相關事業再生資源利用判斷標準省令（建設業に属する事業を行う者の再生資源の利用に関する判断の基準となるべき事項を定める省令，平成 3 年建設省令第 19 號）」及同法第 34 條授權訂定之「促進建設業相關事業指定副產物再生資源利用判斷基準省令（建設業に属する事業を行う者の指定副產物に係る再生資源の利用の促進に関する判断の基準となるべき事項を定める，省令平成 3 年建設省令第 20 號）」而形成之具體規範。該制度內容概要，參見日本國土交通省簡報檔 (https://www.mlit.go.jp/tochi_fudousan_kensetsugyo/const/content/001751576.pdf)

二、針對本報告第 20 頁以下關於使用科技設備進行行政調查部分，使用 GPS 定位設備涉及憲法第 22 條所保障之隱私權，自不待言。然而，地方自治條例所規範之對象，往往並非限於當地居民，身處該地方自治團體轄區範圍內者均受其拘束。GPS 定位設備所涉及之隱私權干預，並非侷限於特定地方自治團體轄區，有極大的可能橫跨數個不同縣市，若此，縱使透過地方自治條例賦予行政機關使用 GPS 定位設備進行行政調查之法令根據，仍有法律規範層級不足，違反法律保

留原則之疑慮。建議仍應透過中央立法加以規範，始符憲法第 23 條法律保留原則之要求。

參採情形：

一、第一點意見，經參與本次座談會之內政部代表回應表示，現行「營建剩餘土石方處理方案」及地方自治法規均規定，建築工程承造人申請施工計畫書內容應包括剩餘土石方處理計畫，並須向地方政府申報擬送往的合法收容處理場所，始能取得剩餘土石方流向證明文件，與前述「建設發生土等之搬出計畫制度」管制方式大致相同。

二、第二點意見，與本報告建議方向一致，錄供參考。

內政部國土管理署：

一、有關營建剩餘土石方處理專法及相關制度推動情形：

（一）營建剩餘土石方係依據地方制度法第 18 條及第 19 條為地方自治事項，內政部訂頒「營建剩餘土石方處理方案」為政策指導原則，係屬行政規則，持續不定期檢視營建剩餘土石方處理情形，邀集地方政府召開相關會議並調整方案內容，俾與時俱進。該方案最近一次於 113 年 5 月 15 日修正，修正重點包括刪除土資場「轉運」功能，輔導朝「再利用及加工處理」功能發展；增訂業者請領「營建剩餘土石方清運完成證明文件」等相關規定，作為申請核發使用執照之應備文件；新增營建剩餘土石方清除機具應裝置即時追蹤系統，以及土資場應設地磅設施等，以強化土石方運送及收容之管理機制。前揭修正內容依權責劃分係由直轄市、縣（市）政府配合修正其自治條例並據以執行辦理，由內政部國土管理署持續督促地方政府落實執行營建剩餘土石方管理。

(二) 環境部於 114 年 5 月 29 日已預告修正「廢棄物清理法部分條文草案」，草案新增第 10 條之 1，明定營建剩餘土石方處理及再利用應辦理網路申報及清運機具應裝置 GPS 系統相關規定，並授權內政部訂定全國一致的申報、設備規格、審驗、運作方式、管理及其他應遵行事項之辦法，並新增第 49 條之 1 規定違反前開辦法之相應罰則。內政部後續將依法訂定營建剩餘土石方相關管理辦法，以提高法規管理位階，明確規範相關應辦事項。

二、為積極查處營建廢棄物及剩餘土石方非法棄置，地方政府皆已成立「營建剩餘土石方聯合稽查小組」，透過地方跨局處平台加強查緝落實管理。另為強化營建剩餘土石方處理，內政部研擬「營建剩餘土石方最終去處規劃方案」(草案)並於 114 年 3 月 21 日報行政院審核，並與環境部建立跨部會合作平台，共同提出擴增剩餘土石方去化管道、全流向追蹤管控、強化科技執法與監管等精進策略，且未來大型開發計畫將從審議階段起即要求落實土方減量、土方平衡原則進行規劃設計；另針對大型開發工程收容餘土及填海造陸計畫納入餘土作為填築材料等規劃，內政部已盤點多處潛在適合設置土資場的公有土地，供地方政府評估推動設置公有土資場，讓剩餘土石方未來能有長期合法去處。後續將依前開方案管考機制，透過「內政部營建剩餘土石方處理協調小組」定期召開相關會議，彙整各地方推動情形，並適時提供協助與建議，落實中央與地方共同防堵非法棄置之目標。

參採情形：

第一點及第二點意見，係主管機關針對營建剩餘土石方管理法令及政策推動最新情形進行補充說明，與本報告意見並未相左，錄

供參考。

環境部資源循環署：

- 一、營建產出物（營建剩餘土石方及營建廢棄物）管理強度應一致，始可解決核心問題。
- 二、有關營建剩餘土石方專法已討論逾 30 年，環境部資源循環署尊重目的事業主管機關權責。
- 三、環境部於 114 年 5 月 29 日已預告修正「資源回收再利用法」修正草案（擬修正法律名稱為「資源循環推動法」），並將同步提出「廢棄物清理法部分條文修正草案」（預告期間 60 日），其中廢棄物清理法之修正重點包括授權營建剩餘土石方中央主管機關增訂營建剩餘土石方管理相關辦法，明確規範經營建剩餘土石方中央主管機關指定之施工廠商、清運業者及收容處理場所，必須透過網路申報營建剩餘土石方相關資訊，並在清除機具上裝置即時追蹤系統，同時授權營建剩餘土石方地方主管機關或工程主辦機關進行攔檢、檢查及採樣，透過全流向及數位化管理機制，以遏止非法棄置行為。

參採情形：

- 一、第一點意見，與本報告建議方向一致，錄供參考。
- 二、第二點及第三點意見，錄供參考。

李副研究員振宇：

- 一、本報告針對我國營建剩餘土石方之管理，提出強化營建剩餘土石方管理及整合資訊、明確界定廢棄物與營建剩餘土石方之認定標準、建立全國一致之管理標準、研議制定專法規範、使用科技設備進行

行政調查，應以法律或自治條例明確授權、提高處罰強度等建議，值得贊同。

二、有關廢棄物與營建剩餘土石方界線模糊，在實務操作上，營建工程產出物常同時包含有用之砂石（即剩餘土石方）與混雜物（如塑膠、木屑、瀝青等）。依現行行政函釋，須同時符合「未依法處理」、「隨意棄置」、「致污染環境」3要件者，始能依廢棄物清理法處罰。然而，前揭要件認定標準模糊，近期司法實務見解與行政函釋已見分歧，中央主管機關允宜檢討修正現行營建廢棄物與剩餘土石方之認定要件或混雜比例標準，以利實務執行。

三、目前營建剩餘土石方運輸時經常跨越縣市邊界（如北部出土，南部傾倒），而各縣市 GPS 即時追蹤系統建置程度不一、資料不完整，致使非法清運者能以「斷點躲避法」繞開管制，執法者追蹤不到完整流向，確實應加強流向管理、電子聯單以及全面建置「跨縣市即時通報與聯合查核平台」，以強化管理。惟以 GPS 系統追蹤車輛流向，的確存在可能侵犯個人隱私權的風險，為確保合法性並兼顧人權保障，下列事項宜一併納入考量：

- （一）明確法源依據：應以法律明定或授權訂定法規命令，明確蒐集、處理、利用個人資料之權限、範圍、目的及程序，作為公務機關執行職務的法源依據。
- （二）符合比例原則：監控措施應限於必要範圍，僅蒐集與剩餘土石方流向管制直接相關的資料，並應避免過度蒐集與目的無關的個人資料。
- （三）完善安全維護措施：建立嚴格的資料安全管理機制，防止資料被竊取、竄改、毀損、滅失或洩漏。

(四) 資訊公開透明：向相關業者及社會大眾說明平台運作機制、資料蒐集目的、範圍及當事人權利，增加透明度。

(五) 建立救濟途徑：建立完善的申訴及救濟機制，保障當事人對其個人資料的權利，例如查詢、閱覽、複製、補充、更正、停止蒐集處理利用或刪除等權利。

參採情形：

一、第一點意見，認同本報告之建議方向，錄供參考。

二、第二點及第三點意見，係供主管機關參考之建議事項，錄供參考。

林助理研究員智勝：

一、參照環保署（現為環境部）函釋，營建剩餘土石方為有用資源而非廢棄物，除非有「致污染環境者」（如明顯夾雜廢棄物者），方會視為廢棄物。實務上，營建剩餘土石方如夾雜木材、鋼筋等，業主必須妥善分類，將營建廢棄物依廢棄物清理計畫書送至合法處理或再利用機構處理，剩餘土石方則依營建剩餘土石方處理計畫送至合法收容處理場所。由於「營建剩餘土石方處理方案」性質係屬行政規則，且依據地方制度法第 18 條及第 19 條規定，「營建廢棄土之處理」屬地方自治事項，地方政府在執行上仍以地方自治條例或自治規則為依據。但各地方自治法規之規範密度及罰則輕重不一，本報告建議透過中央立法建立全國一致之管理標準，可資贊同。

二、公共工程之剩餘土石方可透過「土方交換」方式在公共工程之間進行交換，大幅減少營建剩餘土石方處理費用，惟民間工程所產出之剩餘土石方則多數須進入合法土資場進行分類、加工，甚至最終填埋等處理，處理費用明顯高於公共工程，這或許也是營建剩餘土石

方易遭非法棄置的原因之一，建議主管機關或可考慮也透過土方交換方式協助民間工程處理剩餘土石方，以減少非法棄置情事發生。

三、經查，本院曾有委員提案略以：「……，建請內政部營建署依資源回收再利用法第 7 條制訂『營建剩餘土石方再利用管理辦法』草案」（立法院議案關係文書，臨時提案_臨-100173，111 年 5 月 24 日印發），嗣於 112 年 11 月 21 日召開公聽會請行政院責成內政部、經濟部和環境部針對營建工程土砂礫石國有化議題，研議增修相關法令，促使營建工程業者透過自願將挖方之土砂礫石國有化（網址：<https://www.wildatheart.org.tw/posts/2175>），足見本院委員甚為關注營建剩餘土石方管理法制問題。

四、除了本報告第 7 頁表格所列之全國各縣市營建剩餘土石方管理相關自治法規外，公共工程主辦（管）機關亦針對營建剩餘土石方訂有相關管理規定，例如交通部公路總局訂定之「營建剩餘土石方處理管制及稽查（核）作業要點」、經濟部水利署訂定之「經濟部水利署工程剩餘土石方資源堆置處理場設置及管理要點」等，併供參考。

參採情形：

一、第一點意見，認同本報告之建議方向，錄供參考。

二、第二點意見，經內政部與會代表回應表示，公共工程主辦機關於工程規劃設計時，通常會以維持土石方挖填平衡為原則進行設計，並儘可能減少剩餘土石方外運。如有剩餘或不足土石方，則應依「公共工程及公有建築工程營建剩餘土石方交換利用作業要點」規定申報工程相關資訊，俾與其他興辦中的公共工程進行土石方交換。由於雙方均屬公共工程，法律關係較為單純，且較能有效管控工程產出剩餘土石方之品質，故處理費用較低。至於民間工程大部分均以

產出剩餘土石方為主，依規定須運往合法土資場處理。為擴增營建剩餘土石方之合法處理管道，內政部現已盤點多處潛在適合設置土資場的公有土地，鼓勵地方政府評估推動設置公有土資場，以提供民間工程剩餘土石方較多的合法去處。

三、第三點及第四點意見，錄供參考。

陳助理研究員韋佑：

- 一、內政部訂頒之「營建剩餘土石方處理方案」，其規範位階僅屬行政規則，未直接對外發生規範強制效力，且規範內容多為指示性、引導性用語，如未遵守方案辦理，僅得由地方政府另依相關法規處理，例如該方案「肆、收容處理場所設置與管理方針」之第4點第5項第5目規定；復以各地方政府所訂自治條例規範內容、管制強度不一，無法有效管控跨縣市營建剩餘土石方之流向，建議中央主管機關積極推動營建剩餘土石方管理專法，俾使國家土石方資源有效管制。
- 二、依監察院糾正案文（114 內正 0006），不肖土石資源堆置處理場結合開挖、回填、清運業者及土地仲介形成不法產業鏈，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進行非法掩埋，為杜絕此類合法掩護非法之環境破壞行為，建議儘速建立GPS車輛軌跡監控機制及跨縣市合作平台，提供跨縣市資訊交流，以利執法人員比對查處，俾有效遏止非法棄置行為。
- 三、本報告介紹日本營建剩餘土石方管理法制，並整理目前「營建剩餘土石方處理方案」規定及實務運作不足之處及相關學者專家意見，就現有問題點提供相應建議，值得肯認。

參採情形：

一、第一點及第二點意見，與本報告建議方向一致，錄供參考。

二、第三點意見，錄供參考。

散會：上午 11 時 10 分