

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院環境保護署、行政院農業委員會、雲林縣政府。

貳、案由：雲林縣虎尾地區農地遭鎘污染，行政院農業委員會以下簡稱農委會未確實掌握稻穀檢驗時程，致污染稻穀流出；復未積極督導、協助雲林縣政府查處本案，造成國人疑慮及不安；雲林縣政府未積極查處轄內稻米遭鎘污染情事，行事草率消極；行政院環境保護署以下簡稱環保署、農委會迄未建立土壤污染及食用農作物檢驗配合機制，亦未研訂污染農地強制休耕補償原則及經費來源等，經核均有未當，爰依法提案糾正由。

參、事實與理由：

一、農委會未確實掌握稻穀檢驗時程，致污染稻穀流出；復未積極督導、協助雲林縣政府查處本案，造成國人疑慮及不安，實有未洽。

(一) 農委會於九十年四月間依循往例執行「農作物污染損害監測及協助損害調處計畫」，針對雲林縣虎尾鎮進行之水稻鎘污染監測。同年六月一日由農委會中部辦公室及農業藥物毒物試驗所（下稱農藥所）與雲林縣政府農業局會同於虎尾鎮廉使里台灣色料廠附近隨機選取竹圍子段六八〇號、北平段八三〇號等四筆農地上之水稻進行採樣，並由農藥所攜回檢驗稻米中之鎘含量。據農藥所於本院約詢時表示，樣品進入實驗室後至報告完成，若一切順利，至少須要二十小時約三個工作天，並稱依以

往經驗均會於水稻採收前完成檢驗，並將檢驗結果通知相關機關。本案稻穀雖於六月一日採樣，惟為等待第二批樣品一起檢驗，故至六月十三日方完成檢驗，並即通知農委會中部辦公室及雲林縣政府云云。惟查本案即因農藥所未能及時檢驗六月一日所採取之水稻樣品，遲至六月十三日方完成檢驗，致污染稻穀於檢驗完成前即已採收出售，致增追查受污染稻穀流向之困難，並經媒體報導後，引起社會大眾疑慮與不安，其延遲檢驗及未能確實掌握水稻採收時程之失，至臻明確。

(二) 復查本案鎘米流向查處方面，農委會於獲知竹圍子段六八〇號、北平段八三〇號之稻米遭受鎘污染後，雖即電請雲林縣政府依規定管制未合標準之稻穀，惟未派員前往瞭解實際狀況並督導相關處理措施，而於六月十九日獲雲林縣政府告知六八〇地號稻穀已售給玉明碾米廠、八三〇地號稻穀則售予中盤商後，亦僅以電話指示雲林縣政府應封倉抽驗米廠並繼續追查中盤商，另可支助經費，並指導封倉抽驗處理技術方法等，均未進一步督促雲林縣政府採取積極追查或處理措施，督導又僅以電話為之，致於同年九月三日猶未能確實掌握受污染稻穀流向，顯見該會未善盡中央主管機關督導之責，復未積極主動參與、協助處理本案，實有未當。

(三) 至於污染農地休耕補償部分，雲林縣政府表示，本案污染農地竹圍子段六八〇號、北平段八三〇號，於九十年六月十四日上午接獲農委會中部辦公室電話通知後，發現鎘米已被採收，除追查流向外，並於同年六月下旬要求農戶休耕。惟經請示農委會，該會表示本案並不符合「水旱田利用調整後續計畫」補助要件，仍要求該府以

污染者付費原則，宜由環保機關追查污染源，由污染者負責賠償等，爰雲林縣政府稱無法強制其休耕，而農委會亦未針對本案休耕事宜進一步協助該府另謀因應之道，致發生該府環保局於同年八月十七日現勘時仍發現污染農地已再種植其他農作物情事。而農委會於同年七月四日、八月二十九日針對本案亦去函環保署略以：「：：督促雲林縣政府加強稽查、管制污染源，以確保農業生產環境，維護國人消費權益；倘該地區農田確實遭受污染，必須輔導休耕或限制種植特定農作物時，請環保機關公告或劃定污染區，俾請該縣農政機關配合辦理，至於農田遭受外來污染，致必須休耕或限制種植特定農作物所遭受損失，依污染者付費之原則，請環保署協調污染者補償等。」顯見該會認為污染休耕農地應追查污染者要求其賠償。惟至同年九月三日媒體大幅報導本案後，該會李副主任委員於翌（四）日召集所屬舉行緊急協商會議，又稱為避免事態擴大及污染擴散，對於污染農地復同意比照「水旱田利用調整後續計畫」以特案補助輔導休耕，每期作每公頃給付新台幣（下同）二萬七千元。

（四）綜上，農委會未確實掌握稻穀檢驗時程、致污染稻穀流出；對於污染農地休耕處理原則前後不一；復未能積極督導及協助雲林縣政府及時查處本案等，均延誤本案處理先機，造成國人疑慮及不安，實有未洽。

二、雲林縣政府未積極查處轄內稻米遭鎘污染情事，行事草率消極，顯有怠失。

（一）按農委會九十年「農作物污染損害監測及協助損害調處計畫」對於農作物重金屬含量檢驗與管制規定略以：「：：採樣區各農戶及栽種農作物資料包括農戶姓名、地址、

電話、農地面積、地段、地號、栽種作物種類及預定採收期等，由縣政府負責建立，以利抽檢與管制工作之辦理。」、「抽驗工作於收穫前一星期完成，農戶亦應出具產物之切結保管書。」查雲林縣政府未依前揭規定要求農戶出具切結保管書，並建立調查區之地籍及農戶聯絡資料等控管資料，致於九十年六月十四日上午農委會中部辦公室電話通知該府竹圍子段六八〇號及北平段八三〇號之稻米鎘含量已超過食品衛生標準後，該府雖於同日下午即至上述二地號農地，惟所有水稻未待檢驗結果均已被農民採收出售。

(二) 復查雲林縣政府於發生受鎘污染稻米流出後，雖經農委會要求速依規定管制未合標準之稻穀，惟該府卻未積極追查，竟於九十年六月二十一日函復農委會農藥所略以：「：該二筆土地上之水稻已採收完畢，且將濕穀售予乾燥中心，並混合乾燥，故無法查報。」及至同年九月五日方掌握所有遭鎘污染稻米流向，距案發之日已逾八十二日，其間經媒體持續報導部分稻穀流向不明，並引發民眾疑慮不安。

(三) 雲林縣環境保護局於九十下同年七月六日邀集相關機關召開本案研商會議，依會議結論請該府農業局通知地主休耕，環保署依八月六日雲林縣環保局之土壤檢測報告竹圍子段六八〇、八三〇地號，於八月十日亦函請雲林縣政府立即配合農政機關輔導農民休耕，避免再種植食用作物等，惟農業局稱農委會表示本案並不符合「水旱田利用調整後續計畫」補助要件，仍要求該府以污染者付費原則辦理，故無法強制其休耕云云，即未再採取任何緊急因應措施或尋求其他解決之道，以有效控管污

染農地，致發生該府環保局於同年八月十七日現勘時仍發現污染農地已再種植其他農作物情事。

- (四) 綜上，雲林縣政府未本權責依規定控管受檢驗之稻穀於前，於案發後復未能即時追查掌控污染稻米之流向，及採取有效措施以限制污染農地繼續耕作等，致案情擴大，顯見行事草率消極，核有怠失。

三、環保署、農委會迄未建立土壤污染及食用農作物檢驗配合機制，尚有未當，有待改善。

- (一) 按「土壤及地下水污染整治法」施行前，環保機關依「台灣地區土壤重金屬含量等級區分表」及工作內容說明，針對土壤重金屬含量檢測達第四級、第五級之農地，地方環保機關應將檢測資料函送農政、衛生及相關機關參考，以利進行後續污染之檢測。八十九年二月「土壤及地下水污染整治法」公布施行後，依該法第十三條規定：「所在地主管機關為減輕土壤污染危害或避免污染擴大，應依控制場址或整治場址實際狀況，採取下列應變措施：：通知農業、衛生主管機關，對因土壤污染致有受污染之虞之農漁產品進行檢測。必要時，應會同農業、衛生有關機關進行管制或銷燬，並對銷燬之農漁產品予以相當之補償。必要時，限制農地耕種特定農作物。：」，另環保署於八十九年五月四日發布之「土壤及地下水污染整治法公布施行後過渡時期執行要點」第二點規定：「過渡時期直轄市、縣市主管機關進行土壤重金屬品質狀況之調查監測工作時，應依『台灣地區土壤重金屬含量等級區分表』及『環保機關執行台灣地區土壤重金屬含量等級區分表工作內容說明』辦理相關事

宜。一（：列為第四、五級之農地資料【鎘、汞含量大於 $\frac{1}{100} \sim \frac{1}{50}$ 】，各級環保機關應函送農政、衛生或相關機關參考：）。

（二）查環保署於回復本院約詢問題書面資料稱：依據前列法令、規定，環保機關均已將土壤污染監測相關資料，提供農政機關參考，故土壤污染監測與食用農作物污染檢驗已有配合機制云云，惟農委會於回復本院約詢問題書面資料中卻稱，農作物污染監測依據前列法令應由環保機關通知農業機關辦理，惟該會於訂定九十年「農作物污染損害監測及協助損害調處計畫」時及迄九十年九月底前，環保機關並未提供土壤污染調查資料或正式通知檢測，農業機關在未獲通知下，仍自行辦理稻作檢測，遇有檢測不合格者，除予管制銷燬稻穀外，並輔導農地休耕云云。顯見環保機關之土壤污染監測資料是否已提供農政機關，當時雙方係各執一詞。

（三）綜上，為落實法令規定，環保署及農委會應速會商建立土壤污染及食用農作物檢驗配合機制，對於土壤污染及食用農作物檢測資料之流通並應研訂雙向查核管制措施，期能確實掌握污染狀況及採取必要措施，以確保農業生產環境及維護國人飲食安全。

四、相關機關迄未研訂污染農地強制休耕補償原則及經費來源，核有不當。

（一）查雲林縣政府於九十年六月十四日上午接獲農委會中部辦公室電話通知轄內虎尾地區發生農地遭鎘污染事件後，經前往現勘發現鎘米已被採收，該府除追查流向外，並要求竹圍子段六八〇號及北平段八三〇號等二筆污染農地農戶停止耕作，原亦擬

依「水旱田利用調整後續計畫」辦理休耕補助。惟該府經請示農委會，該會表示本案並不符合「水旱田利用調整後續計畫」補助要件，仍要求該府以污染者付費原則辦理，由環保機關追查污染源，由污染者負責賠償等，故該府無法強制其休耕。

(二) 據雲林縣政府意見：農委會「水旱田利用調整後續計畫」休耕補助標準與農民之要求相差甚遠，致要求受鎘污染(鎘含量超過 $1.00\text{mg/kg}$ )的農田辦理休耕相當困難，且因土壤污染及地下水整治基金的徵收與實際可付予整治的費用無法立即撥補，故在補助休耕的金額未能讓農民滿意及進行整治與完成的時程不明確下，易造成農民反彈與不滿，甚而質疑政府的誠信。

(三) 農委會於回復本院約詢問題所持意見：依據行政院九十年三月二日九十農字第〇一四八二四號函核定之「水旱田利用調整後續計畫」規定，對於經環保機關公告受污染之農地，應依「土壤及地下水污染整治法」之相關規定辦理，惟在「土壤及地下水污染整治基金」尚未設置前，暫納入該計畫給予特殊休耕地基礎給付，每期作每公頃給付二萬七千元整。本案為避免污染之擴散，對於輔導農田休耕之給付，比照前項計畫之特殊休耕地基礎給付標準，每期作每公頃給付二萬七千元。惟對於休耕補償，該會認為由於污染農田被公告休耕，係為處理污染案件之因果關係，不宜視為照顧農民之利益，基於社會正義與公平及污染者付費之精神，擬請環保機關追查污染源及污染行為人，並依法處罰、求償，其求償費用應包含農田休耕給付，或俟環保署設置「土壤及地下水污染整治基金」後，依「土壤及地下水污染整治法」第

十三條第三項由該基金支應，不宜再由農政機關在相關計畫下提供補償。

(四) 環保署於回復本院約詢問題所持意見：依「土壤及地下水污染整治法」第十四條規定，公告為污染管制地區得管制農作物耕種包括休耕、限制種植非食用作物等，違反規定者依同法第三十五條處二十萬元以上至一百萬元以下罰鍰。土地使用人、管理人、或所有人因前項管制所遭受之損害，得向污染行為人請求損害賠償。污染者付費之原則。目前針對污染農地之強制限制耕種由環保機關依法執行；至於農民休耕後之輔助，則由農業機關依「水旱田利用調整計畫」辦理休耕補償。該署於本院約詢時亦表示，「土壤及地下水污染整治基金」對於銷燬之農漁產品可予相當之補償，但對農田休耕之給付則於法無據，故無法支應農田休耕之補償。

(五) 綜上，環保署及農委會對於污染農地休耕補償經費來源各有其見解，而觀諸目前全國各地區約計有三一九公頃土壤重金屬污染達五級，而其中近三〇〇公頃為農地，如經環保機關完成區域土壤污染細密調查確認污染範圍後，勢將衍生諸多污染農地休耕補償事宜。衡諸目前環保機關追查土壤污染來源需經一定時程之情形下，依法向污染行為人請求損害賠償實屬不易。爰行政院應速邀集相關機關研商律定受污染農地強制休耕補償原則及經費來源，以利執行。

五、環保署應續追查確認本案污染源，依法採取必要措施。

(一) 針對本次污染事件環保署及雲林縣環境保護局曾就雲林虎尾地區可疑污染事業進行清查，環保署督察大隊於九十年七月十八日、八月一日及八月十五日沿灌溉渠道往



上游追查，共稽查八廠次，未發現違反環保法規情事，經清查排入渠道之事業廢水結果，並無含鎘污染之廢水排入渠道，亦未發現其他違反環保法規情事。由於遭污染農地之竹圍子段地號鄰近台灣色料廠，因此針對台灣色料廠進行調查。該署針對該廠共稽查三次，採水樣三次，未發現異常排放情形。

(二) 據環保署統計，台灣色料廠自八十二年迄今共被稽查七十一次，九十年七月三十一日經雲林縣環境保護局稽查發現其「生化需氧量」未符合流水標準，依法處分陸萬元罰鍰並限期至同年十月十六日前改善完成，並經查驗改善完成，另由於該廠使用原料氯化鋅與原核定排放許可證登記事項表不符，雲林縣政府於九十年十月二十五日依水污染防治法第四十二條規定處罰鍰肆拾萬元，並限期補正，另事涉申報不實部分，由雲林縣政府另案移送法辦。該署於同年九月三日再度派員前往該廠週遭灌溉渠道勘查並進行水質、污泥及底泥採樣，結果該等水質均符合放流水標準及灌溉水質標準，曬乾床污泥檢測值鎘含量 $0.05 \frac{mg}{g}$ 符合污泥溶出試驗標準，惟距廠房下游三〇〇公尺處之灌溉渠道底泥鎘含量為 $2.1 \frac{mg}{g}$ ，較台灣一般河川底泥 $0.25 \frac{mg}{g}$ 為高。

(三) 該署督察大隊及雲林縣環境保護局持續查核檢驗該廠水質、毒化物運作、污泥、溝渠底泥等，綜合分析顯示，該廠仍有於製程中運作鎘之疑慮及污染之實。該署於九十年十月二十九日邀集專家學者研商討論，初步共識以該廠之水質、水量平衡估算，應不致造成底泥高達 $177 \frac{mg}{g}$ 及 $185 \frac{mg}{g}$ ，故不當排放可能性較高。該署

於同年十一月一日邀請台大海研所教授前往該廠指導進行灌溉渠道底泥污染濃度垂直分布檢測，十一月二十日完成檢驗分析，惟尚無法據以認定污染責任歸屬。

(四) 雲林縣環境保護局於九十年十月十七日邀請五位委員至台灣色料廠現場查核，分析該公司原料↓生產過程產生廢水↓產品↓廢水處理場所等流程之處理功能，經審查提出二項結論：一、排放水符合標準，在底泥內鎘的存在，是因早期生產製程，七十七年以前就存在，目前沒有以鎘相關原料製程。二、目前鎘的污染都是底泥與農田，判斷是以前沒有清理乾淨存在。沒清理之下游底泥污染度比較高，有清理的地方較近的反而污染度較低，所以判斷是以前污染。

(五) 綜上，依雲林縣環境保護局九十年十月十七日之會勘審查，已作成台灣色料廠目前沒有以鎘為原料之相關製程，本次鎘污染判斷係屬以前污染沒有清理乾淨所致等結論，惟環保署對本案污染源則尚無具體定論。為求確實起見，該署自應持續進行蒐證及深入查核，俾早日確認污染源及責任歸屬，並依法採取必要措施，俾以遏止非法並進行防治工作。

六、相關機關對於稻米以外，國人食用多、產量大之農作物，迄未研訂食品衛生管制標準，以維護國人飲食安全，亦有未當。

查本案雲林縣虎尾地區污染農地中，北平段八三〇地號除稻米外尚種植有結球白菜、小白菜及蕃薯等雜作，竹園子段六八一四地號則種植玉米。因目前農產品重金屬污染僅稻米訂有管制標準（鎘含量〇・五 P P M），其他農作物因尚未訂定食品衛生管

制標準，故均未進行檢測，顯未盡維護國人飲食安全之責。按前二筆土地其土壤鎘含量為表土一·九八  $\frac{\text{B}_{00}}{\text{K}_{00}}$ 、裡土二·三九  $\frac{\text{B}_{00}}{\text{K}_{00}}$ ，竹圍子段六八—四地號其土壤鎘含量為表土三·九一  $\frac{\text{B}_{00}}{\text{K}_{00}}$ 、裡土二·三一  $\frac{\text{B}_{00}}{\text{K}_{00}}$ ，均屬『台灣地區土壤重金屬含量等級區分表』中之第四級（鎘與汞含量大於  $1\frac{\text{B}_{00}}{\text{K}_{00}}$ ），應進行土壤監測與整治事宜。其地上作物目前雖均已銷燬，惟對稻米以外之其他農作物其究有無遭受污染則無法得知。按目前全國各地區約計有三一九公頃土壤重金屬污染達五級，而其中近三〇〇公頃為農地，隨環保機關土壤污染監測結果陸續公布，遭污染農地勢將陸續明朗，對於污染農地上稻米以外之農作物其屬國人食用多、產量大者，相關機關自應儘速研訂食品衛生管制標準，俾使相關管制、處理有所依據，以維護國人飲食安全。

綜上所述，農委會未確實掌握稻穀檢驗時程，致污染稻穀流出；復未積極督導、協助雲林縣政府查處本案，造成國人疑慮及不安；雲林縣政府未積極查處轄內稻米遭鎘污染情事，行事草率消極；環保署、農委會迄未建立土壤污染及食用農作物檢驗配合機制，亦未研訂污染農地強制休耕補償原則及經費來源，均有未當；另環保署應續追查確認本案污染源，依法採取必要措施；相關機關對於國人食用多、產量大之稻米以外農作物，迄未研訂食品衛生管制標準，以維護國人飲食安全，均有待改善，爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。