

彈劾案文

壹、被付彈劾人姓名、服務機關及職級：

丁杉龍 高雄縣政府環境保護局前局長 簡任第十職等（任期自八十四年七月十二日至九十年元月；現任高雄縣政府農業局局長）

貳、案由：

高雄縣政府環境保護局前局長丁杉龍於高雄縣美濃鎮B〇〇小型焚化爐規劃興建及營運期間，偽造文書、圖利廠商、行事草率、監督不周、審核不力、管制疏漏，招致民眾包圍該焚化爐抗爭持續至今，嚴重浪費社會成本及斲傷政府形象，其違法失職之事證明確，爰依法提案彈劾。

參、違法失職之事實與證據：

一、高雄縣美濃鎮B〇〇小型焚化爐廢棄物處理場設置許可證及操作許可證內所登載最終處置場為「美濃鎮衛生掩埋場」與事實不符，被付彈劾人丁杉龍竟予核發設置許可證及操作許可證，核有重大違失：

（一）被付彈劾人丁杉龍對核發內容與事實不符之高雄縣美濃鎮B〇〇小型焚化爐（下稱本案焚化爐）設置許可證【證一】乙節，雖辯稱：美濃鎮已有應急垃圾掩埋場，可供焚化之灰渣進場處理，核發設置許可證及於其上登載最終處置場為「美濃鎮衛生掩埋場」依法並無疑義云云，惟按廢棄物清理法臺灣省施行細則第八條【證二】，垃圾之處理方法有關衛生掩埋法為：「運至執行機關指定之地點掩埋之，並應於當日覆土，其厚度應在十五公分以上，不得污染水

源，並應防止病媒孳生及惡臭。「又一般廢棄物貯存清除處理方法及設施標準【證三】第二條第十八款規定：「衛生掩埋法指將一般廢棄物掩埋於以不透水材質或低滲水性土壤所構築，並設有滲出水、廢氣收集及處理設施及地下水監測裝置之掩埋場之處理方法。」第二十四條規定：「衛生掩埋之作業應符合下列規定：一、每日工作日結束時，應覆蓋十五公分以上之砂土或同等效果之封層劑，覆蓋砂土並予以壓實；終止使用時，應覆蓋五十公分以上之砂質或泥質黏土：。」上開條文對衛生掩埋場及衛生掩埋作業，均規定甚明。準此，被付彈劾人所稱「應急垃圾掩埋場」自難以充當「衛生掩埋場」。況美濃鎮鎮長鍾紹恢於九十年二月十三日到院接受約詢所提書面資料【證四】表示：「：設置應急垃圾場清理轄區垃圾及規劃設置小型焚化爐所需之灰渣場，俟該場正式營運管理後，應急垃圾掩埋場則封場停止使用：目前該應急垃圾場已於八十八年十一月間達到飽合封場不再使用。」是以該應急垃圾場既已規劃俟灰渣場正式營運後則封場停止使用，足證其規劃用途顯非做為本案焚化爐灰渣之最終處置場，且該應急掩埋場早於八十八年十一月間封場不再使用，惟被付彈劾人丁杉龍卻仍於同年十二月二十九日核發操作許可證【證五】，最終處置場項內猶虛偽登載為「美濃鎮衛生掩埋場」。

(二) 綜上，本案焚化爐自規劃興建至運轉營運，美濃鎮衛生掩埋場迄今均未設置，其設置許可證及操作許可證內所登載最終處置場為

「美濃鎮衛生掩埋場」，顯與事實不符，足證被付彈劾人丁杉龍前開辯解，不足採信。

二、本案焚化爐於未辦理用地變更編定及取得建築物建造執照前，即逕行動工興建，復於未取得使用執照前即運轉營運，高雄縣環保局無視行政程序之正當性，顯有重大違失，被付彈劾人丁杉龍監督不周，足堪認定：

(一)「建築物非經申請直轄市、縣(市)(局)主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用。」「建築物非經領得使用執照，不准接水、接電、或申請營業登記及使用。」「依非都市土地使用管制規則規定，經主管機關同意得為建築使用之土地，於申請建築執照時，應檢附有關主管機關同意之證明。」分別為建築法第二十五條、第七十三條及實施區域計畫地區建築管理辦法第八條【證六】所明定。

(二)查本案焚化爐於八十八年四月二十七日取得高雄縣政府環境保護局(下稱高雄縣環保局)核發之「廢棄物處理場設置許可證」，即於翌(二十八)日動工興建【證七】，然前台灣省政府農林廳於同年六月三十日始同意本案廠址用地，由一般農業區農牧用地變更為特定目的事業用地【證八】，而焚化爐得標廠商日友廢棄物處理股份有限公司(八十九年七月十七日更名為日友環保科技股份有限公司，下稱日友公司)竟遲至八十八年十一月九日始提出建造執照申請，高雄縣政府建設局(下稱高雄縣建設局)更遲至同年

月二十日方核發本案建造執照，然被付彈劾人丁杉龍卻陪同該縣縣長余政憲於同年九月十三日即行主持本案焚化爐試運轉典禮【同證七】；復查本案焚化爐於同年十二月二十九日取得高雄縣環保局核發之「廢棄物處理場操作許可證」，即於同日運轉營運，惟其建築物使用執照竟遲至八十九年八月二日始取得【同證七】。由上可知，被付彈劾人為本案焚化爐之目的事業主管機關主管，除放任本案焚化爐違建及違規使用等情事存在長達七、八個月之久，復明知本案焚化爐未取得建造執照前，依法不能施工，既為能於媒體曝光作秀，竟對此超級大違建主持試運轉典禮，其罔顧法令並陷長官於不義，莫此為甚。

(三) 被付彈劾人丁杉龍到院接受約詢時所提書面資料辯稱：廢棄物清理法及公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法之相關規定，有關清除處理許可證照之申請審核，所規定應附證件資料中，並無建造執照或使用執照，是以環保局核發許可證之程序並無違法；又依行政院環境保護署（下稱環保署）八十五年五月三日環署廢字第二六〇三四號函、八十六年十二月二日八六同字第六七二六六號函及八十七年八月廿六日同字第〇〇一八〇九〇號函示規定，環保機關受理廢棄物處理申請，應以環保相關事項為審核重點，至於其他法令之規定，應由申請業者，分別依相關規定逕向其他單位申請辦理等語【同證七】。

(四) 按行政院核定之「過渡時期緊急垃圾處理計畫」第陸項第二條規

定：「小型民有民營焚化爐之推動，縣（市）政府為主辦機關。」第八條規定：「施工期間興建營運公司應接受主辦機關之監督。」第十條規定：「民有民營小型焚化爐由民營機構依相關規定負責操作營運，由主辦機關監督。」第十一條規定：「主辦機關對營運中之民有民營小型焚化爐應予追蹤考核，以確保正常營運及垃圾之妥善處理。」準此，高雄縣環保局允應對本案焚化爐之興建及營運過程詳加監督與追蹤考核，惟查該局核准廢棄物處理場許可業務，對該廠址用地是否完成變更編定以符合非都市土地使用管制規則及是否符合建築法等相關法律規定，未本於行政一體立場，設立相關審核配套機制，於事前把關，或聯繫相關主管單位，俾利勾稽管制，逕由業者自行辦理，有悖行政程序之正當性，其未善盡主辦機關及目的事業主管機關管制權責，致放任本案焚化爐違建及違規使用等情事存在長達七、八個月之久，足證高雄縣環保局行事推諉消極，漠視法令，被付彈劾人丁杉龍所執辯詞，悉屬卸責之詞，委無可採，其監督不周，難辭其咎。

二、被付彈劾人丁杉龍明知美濃鎮日產垃圾量僅約三十公噸，卻行文向環保署申請補助本案焚化爐每日五十公噸垃圾處理費，致有圖利該焚化爐得標廠商日友公司之嫌：

（一）有關垃圾量之推估，據環保署說明如下【證九】：垃圾量之推估，係由各執行機關（縣、市政府或鄉、鎮、市公所）委託之技術顧問機構依據擬興建之垃圾處理場設置計畫，並參考計畫目標年及

計畫處理區域、計畫每人每日排出量、計畫清運人口及計算每日直接運入量（即扣除資源回收垃圾量）等基本資料，予以合併計算之，即 $Q = P \times R \times B$ 【註：Q：計畫期間每年每日平均處理量（公噸／日）；P：該年每人每日排出量（公噸／日×人）；R：該年計畫清運人口（人）；B：清運率（%）】。

（二）查臺灣近年來垃圾產量已未有明顯增加並有下降趨勢【證十】，地方政府於預估垃圾產量時，自當據此審慎考量，以免超估垃圾產量，致徒增處理設施，而浪費公帑；次查高雄縣美濃鎮公所囿於規定停用老濃溪河床上之垃圾掩埋場，致全鎮垃圾無處可去，乃於八十六年八月七日於其所擬定之「美濃鎮公所垃圾委外處理作業實施計畫」內文第四、（二）1、載明「每日垃圾量約肆拾公噸」，而該計畫透過高雄縣環保局向該府申請並獲補助新台幣三百萬元，然自八十六年八月一日至八十七年一月六日於該計畫實施期間，垃圾日平均產量統計結果僅為三十公噸左右【證十一】。由上可知，高雄縣環保局當時即已知悉美濃鎮日產垃圾量，然該局卻先行繕打承諾書範本【同證十一】，再責由美濃鎮公所出具保證提供日產垃圾量五十公噸之「美濃鎮辦理民有民營小型焚化爐設置承諾書」，送該局核辦；又該局於其所擬定之「高雄縣政府辦理美濃鎮一般廢棄物委託焚化處理投標須知」及「高雄縣美濃鎮一般廢棄物焚化處理契約書」【證十二】，分別載明「本府保證每年供應一八、〇〇〇公噸以上垃圾（即每日五十公噸）」及「甲方保證每年至少供應一八、〇〇〇公噸以上

垃圾（即每日五十公噸）。高雄縣政府嗣與日友公司簽訂前開契約書，致該公司得據此保證垃圾量向該府環保局溢領每日約二十公噸之垃圾處理費（每公噸垃圾處理費為三千七百一十五元，以契約期限四年、每年三五〇工作天計，合計溢領（ $3715 * 20 * 350 * 4 = 104,020,000$ ）達一億零四百零二萬元），顯有非法圖利得標廠商日友公司之嫌。

（三）綜上，美濃鎮日產垃圾量係由高雄縣環保局核轉環保署申請補助垃圾處理費之依據，該局未依規定以焚化爐計畫營運目標年之清運人口數、每人每日垃圾排出量及清運率為推估依據，逕以當時人口數與每人每日垃圾排出量相互乘積而得，復該爐規劃興建與營運期間實際垃圾量亦不足三十公噸，遠低於其向環保署申請補助五十公噸之垃圾量，足證被付彈劾人丁杉龍有圖利得標廠商日友公司之嫌，其觸犯刑責部分，業經檢察官提起公訴，並求刑十二年。

四、本案焚化爐得標廠商日友公司屢次未依「高雄縣政府辦理美濃鎮一般廢棄物委託焚化處理投標須知」及「高雄縣美濃鎮一般廢棄物委託焚化處理契約書」之規定期限完成應辦事項，高雄縣環保局未依照投標須知與合約規定取消該公司投標資格並索賠，被付彈劾人丁杉龍罔顧政府權益，至為灼然：

（一）由被付彈劾人丁杉龍到本院接受約詢所提書面資料【同證七】顯示，日友公司未依據「高雄縣政府辦理美濃鎮一般廢棄物委託焚化處理投標須知」所定工作期限，完成之應辦事項如下：

設置完工並開始試運轉	提出申請	設置許可證	地上權設定證明(或經法院公證)之租賃契約取得	繳交履約保證金	及土地所有權狀本(含地籍圖、土地登記簿謄本)土地用途使用同意書	應辦事項
○ 簽約後一五 日曆天	簽約後四十 日曆天	簽約(八十七 年五月二十 五日)後二十 日曆天	發標通知書 後二十 日曆天(八十 七年五月十 二日)	除土地使 用標簽應於 投標前 格審查前 應於投標資 格審查前	應完成期限	應完成期限
無	有	無	無	無	有 無	有 無
八〇萬，經該公司申覆陳情後經 環保局原對該公司處以罰款二		經高雄縣政府核可，俟取得設置 許可證後再提出。	高雄縣環保局於八十七年七月二十 日召開會議，准該公司延至同年七 月二十四日送達該局，惟該公司屆 期仍未送達，該局亦未取消該公司 得標資格並沒收二百萬元押標金。	高雄縣環保局雖函知日友公司 ，應於八十七年五月六日前繳交 ，惟該公司仍未繳交，而該局竟收 未取消該公司得標資格並沒收 二百萬元押標金。	未 依 限 完 成 高 雄 縣 環 保 局 之 處 置 作 為	未 依 限 完 成 高 雄 縣 環 保 局 之 處 置 作 為

操作許可證取得	簽約後二一〇 日曆天	無	高雄縣政府同意撤銷。
---------	---------------	---	------------

(二) 前述日友公司未依據「高雄縣政府辦理美濃鎮一般廢棄物委託焚化處理投標須知」所定工作期限完成諸多應辦事項，據被付彈劾人丁杉龍辯稱：當時為及早解決美濃鎮垃圾無法處理之困境及保障縣府權益，所訂定之合約採較嚴格之履約規範，雖以當時環保署所推動之十五座小型焚化爐，美濃焚化爐係最早完工運轉；然依契約約定期限而言，仍屬延宕，此乃由於興建時用地取得不易，導致往後合約期程順延云云。有關未依合約規定對日友公司執行違約罰款甚而解約之原因，被付彈劾人丁杉龍則辯稱：日友公司曾再三來函聲明該公司並無違約，均依雙方契約書辦理，復已依契約規定於四十日內提出興辦事業計畫書及設置許可書面申請文件後，因受限於法令之規定（行水區與農牧用地變更）與行政作業程序之限制（必須先取得設置許可後始得開工），經該局綜合各單位意見並按該契約第二十四條：「惟因行政作業程序或不可抗拒之因素造成之延誤不在此限。」及第廿五條：「本契約除上述各條款，如有未盡事宜應依：及有關會議紀錄與來往函件等。」之規定，認為不得認定該公司未依約定期限完成應辦事項，該局遂同意撤銷罰款在案等語。至於未與日友公司解約原因，被付彈劾人

丁杉龍另辯稱：按上開契約第九條，解除契約計有三要項，然該焚化爐設備符合相關法律規定，迄今亦無逾期罰款及無違約被催告三次之紀錄，故並未符合解約之要件云云。

(三) 然查日友公司未於資格審查前及得標簽約前，依投標須知規定提出土地資料，高雄縣環保局允應依照規定取消該公司投標資格，惟該局不思此途；又契約完工期限為八十七年十月二十二日，而本案焚化爐則遲至八十八年九月十三日始完工試運轉，其簽約（八十七年五月二十五日）至設置完工並開始試運轉之時間長達四七〇日，扣除前述行政作業程序等不可抗拒時間，早逾規定期限一五〇日，且該公司復未依契約規定於期限前提出展延【證十三】，益見該局對該公司撤銷罰款之可議，被付彈劾人所辯之詞，顯無可採。

(四) 再查日友公司投標前之履約保證金未依契約所訂期限（八十七年五月十一日）繳交，且依投標須知規定該履約保證金應以現金、公債、定期存款單、儲蓄券或國內金融機構出具之銀行保證函或銀行保證信用函，繳入高雄縣政府所指定之金融銀行，惟日友公司卻僅提出自行簽立之支票（中國信託商業銀行員林分行308015702號支存帳戶）【證十四】，交予高雄縣政府充抵前述保證金，復其延遲繳交原因亦不符合上開契約第二十四條「因行政作業程序或不可抗拒之因素造成之延誤不在此限」之規定，雖經環保局承辦人簽擬一本府有權得逕行取消本計畫之決標及合約並沒

收其押標金」，然被付彈劾人丁杉龍並未依規定辦理，反於同年七月二十日在其主持之會議中裁示【同證十一】准該公司延至同年月二十四日前繳交；而該公司竟又遲至同年八月六日始繳交，該局隨即於同日將押標金退還日友公司；再者，本案焚化爐多次底灰及飛灰因未分開貯存或貯存違反「一般廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」規定，加上該公司有諸多應辦事項未能於約定期限完成，該局若能嚴格執行違約罰款，該公司罰款總數應早已達解約標準。綜上，高雄縣環保局未依照投標須知及契約規定取消該公司投標資格並索賠，致使日友公司有獲取不法利益之嫌，分別為焚化爐建設費九千萬元、垃圾處理費一億零四百零二萬元、未繳相關土地資料應沒收之押標金二百萬元、履約保證金逾八十七日繳交利息（依法定年利率）三十一萬八千八百零一元，合計一億九千六百三十三萬八千八百零一元【同證十一】，益見被付彈劾人丁杉龍罔顧政府權益，至為灼然。

五、有關本案焚化爐操作許可證所載最終處置場未完成變更前，即行將焚化灰渣載運至燕巢鄉掩埋場處理，又飛灰未先行做毒性溶出試驗及相關固化處理等減毒措施，即混入灰渣運至該掩埋場，高雄縣環保局未善盡監督管制之責，足證被付彈劾人丁杉龍監督不周：

（一）按行政院核定之「過渡時期緊急垃圾處理計畫」第陸項第二條規定【證十五】：「小型民有民營焚化爐之推動，縣（市）政府為主辦機關。」第八條規定：「施工期間興建營運公司應接受主辦機關之

監督。」「第十條規定：「民有民營小型焚化爐由民營機構依相關規定負責操作營運，由主辦機關監督。」「第十一條規定：「主辦機關對營運中之民有民營小型焚化爐應予追蹤考核，以確保正常營運及垃圾之妥善處理。灰渣由業者依法清運，並由鄉鎮市執行機關提供最終處置場所加以處理，必要時由主辦機關協助處理。」「準此，高雄縣政府（環保局）允應對本案焚化爐之興建及營運過程詳加監督與追蹤考核；次按公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法【證十六】第三條規定：「處理機構應取得主管機關核發之廢棄物處理場操作許可證或經主管機關核備後始得經營廢棄物處理業務。」「同辦法第二十二條規定：「清除、處理機構經營廢棄物清除、處理業務，除依本法及其相關規定外，並應依審查通過之申請文件內容辦理，不得為未經許可或核備之事項，且應自行清除、處理。」「爰此，廢棄物處理場其所核准之「最終處置場」未辦理變更前，不得先將灰渣運送至非許可登載之最終處置場；復按廢棄物清理法及垃圾處理方案規定：「一般垃圾掩埋場由執行機關（縣、市環境保護局或鄉、鎮、市公所）負責營運管理及操作維護工作。」「是以高雄縣環保局自應本於上級主管機關權責督促燕巢鄉公所妥善管理該鄉掩埋場。再按「一般廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」第十五條第四款規定：「一般廢棄物焚化處理設施焚化灰渣之飛灰應分開貯存收集，不得與底灰混合。」「第十六條規定：「焚化灰渣之飛灰，溶出試驗超過有害事業廢棄物認定標

準附表三之規定者，得採固化法、高溫熔融法或其他經中央主管機關許可之處理方法辦理：。「是故，焚化飛灰不得與底灰混合，且飛灰必須經溶出試驗以判定是否屬有害事業廢棄物。

(二) 次據被付彈劾人丁杉龍到院接受約詢時所提書面資料【同證七】表示：日友公司未依廢棄物清理法及會議結論向環保局辦理操作許可證所載最終處置場變更為燕巢鄉掩埋場之前，逕行將灰渣運送至該掩埋場部分，係屬日友公司違規行為；另該局派員至燕巢鄉掩埋場稽查檢測時發現，本案焚化爐飛灰滲入底灰運至該鄉掩埋場，惟檢測結果並未超出「有害事業廢棄物認定標準」；再據燕巢鄉公所到院接受約詢時所提書面資料【證十七】表示：「：管制該灰渣放行係屬於高雄縣政府及美濃鎮公所之權責，該所僅做進場量之計價控管而已。」

(三) 綜上，高雄縣環保局對本案焚化爐灰渣之處理允應本於主辦機關之權責嚴予追蹤與監督，並善盡管制之責，然本案焚化爐操作許可證所載最終處置場未完成變更前，即行將焚化灰渣載運至燕巢鄉掩埋場處理，又飛灰未先行做毒性溶出試驗以確定是否符合「有害事業廢棄物認定標準附表三」之標準或做相關固化去毒處理措施前，即混入底灰運至該場掩埋，顯見該鄉掩埋場欠缺廢棄物進場之監督管制措施，無異縱容有害廢棄物非法棄置，高雄縣環保局未善盡監督與管制之責，足證被付彈劾人丁杉龍監督不周，至為明確。

六、本案被付彈劾人高雄縣環保局丁杉龍前局長前遭本院二度彈劾及司法院公務員懲戒委員會予以記過二次之懲戒在案【證十八】；又丁員與該局何俊杰前秘書（現任台南市環保局局長）、吳瑞麒技正、謝健輝及蔡孟裕課長等，經台灣高雄地方法院檢察署檢察官偵查終結，提起公訴【同證十一】，分別求處有期徒刑十二年至六年不等，併此敘明。

肆、彈劾理由及適用之法律條款：

查臺灣省各縣市環境保護局組織規程第二條規定【證十九】：「各縣市環境保護局置局長，承縣、市長之命，兼受臺灣省政府環境保護處之指揮、監督，綜理局務，並指揮、監督所屬員工。」次查被付彈劾人丁杉龍自八十四年七月十二日至九十年元月擔任高雄縣政府環境保護局局長，為該縣任期最久之環保局局長，自有充裕時間熟悉環境保護相關業務，尤以發生大樹鄉桶裝廢液致人於死案、高美大橋下遭棄置不明廢棄桶案、以迄八十五、六年間汞污泥違法棄置事件發生後，該員允應痛定思痛主動積極監督所屬依法執行職務，以防杜違法事件之一再發生，然丁員不思及此，竟漠視法令及罔顧行政程序之正當性，於核發高雄縣美濃鎮B○○小型焚化爐廢棄物處理場設置及操作許可證內所登載最終處置場，虛偽登載為「美濃鎮衛生掩埋場」，復未督促所屬嚴密監督本案焚化爐施工及營運，致未辦理用地變更編定及取得建築物建造執照前，即逕行動工興建，且於未取得使用執照前即運轉營運，放任該焚化爐違建及違規使用等情事存在長達七、八個月之久；

又丁員明知美濃鎮日產垃圾量僅約三十公噸，卻行文向環保署申請補助本案焚化爐每日五十公噸垃圾處理費，且未依照投標須知與合約規定取消該公司投標資格並索賠；再者，本案焚化爐操作許可證所載最終處置場未完成變更前，即行將焚化灰渣載運至燕巢鄉掩埋場處理，又飛灰未先行做毒性溶出試驗及相關固化處理等減毒措施，即混入灰渣運至該掩埋場。因其各項違失，招致民眾包圍美濃焚化爐抗爭持續至今，嚴重浪費社會成本並斲傷政府形象，被付彈劾人丁杉龍違法失職，事證明確，核其所為已違反公務員服務法第一條「公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務。」同法第五條「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有驕恣貪惰；足以損失名譽之行為。」及同法第七條「公務員執行職務，應力求切實，不得畏難規避，互相推諉，或無故稽延。」之規定【證二十】。

據上論結，高雄縣政府環境保護局前局長丁杉龍違反公務員服務法之規定，並有公務員懲戒法第二條之應受懲戒事由，爰依監察法第六條規定提案彈劾，移請公務員懲戒委員會依法懲戒。