

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：經濟部、行政院農業委員會、行政院環境保護署、行政院衛生署、彰化縣政府。

貳、案由：台灣地區農地遭受重金屬污染面積達二四一・八八公頃，其中尤以彰化縣最為嚴重；經濟部、行政院農業委員會、行政院環境保護署對於事業廢水排放灌溉渠道，未能積極管理，採取有效管制措施，放任含有重金屬廢水污染農田；行政院衛生署、行政院農業委員會亦疏於執行行政院「台灣地區土壤污染防治工作推動計畫」載明之權責分工事項，並忽視本院糾正案促其改善之要求，未能儘速研訂食用作物遭受環境污染之安全預警值，致農作物食用安全難以確保；彰化縣政府長期以來未善盡轄內違章工廠查報取締之責，肇致農地遭受重金屬嚴重污染；經核上開各機關均顯有違失，爰依法提案糾正由。

參、事實與理由：

依據行政院環境保護署對全國三一九公頃列為第五級重金屬污染農地，進行以坵塊為單位之調查結果，超過土壤污染管制標準之農地面積，總計二四一・八八公頃，其中以鎳、銅、鉻及鋅等四種重金屬污染為主；以污染面積比重而言，彰化縣為最多數，共約一七八・七三公頃，占七三・八九%；其餘依次為新竹市占一〇・一四%、桃園縣四

·八七%、屏東縣二·八五%、高雄縣二·四九%、台南縣二·二〇%、台中縣一·七六%、台南市〇·七七%、台北縣〇·五一%、苗栗縣〇·二三%、南投縣〇·一六%、台中市〇·一二%；而彰化縣農地遭重金屬污染面積除高居台灣地區首位，且為次污染縣（市）之七·二八七倍；其中受鎘污染面積為一七·〇三公頃，甚至占台灣地區鎘污染農地總面積一七·九六公頃之九五%，顯見該縣農地土壤遭重金屬污染之嚴重程度，殊值重視。案經本院調查結果，發現相關機對肇致農地嚴重污染，均有違失，應予糾正，茲將事實及理由，臚述如下：

一、近十年來彰化縣違章工廠之家數不減反增，且其設於農業區及農牧用地上之比例亦大幅成長，彰化縣政府管制查報之績效不彰，洵有怠失：

按縣、市政府允應對違章工廠善盡依法輔導及查報之責，於八十年「台灣省加強取締違章工廠細部執行計畫」規定甚明，惟據彰化縣政府查復資料，該縣轄內違章工廠家數八十年為二六八家、八十六年三一五家、九十年三四八家，迄今則大幅成長為四二六家，顯見自前開計畫施行以來，該縣轄內違章工廠家數不減反增，足證彰化縣政府對違章工廠之查報成效不彰，尤其對為數眾多之電鍍業及金屬表面處理業等違章工廠，輔導及取締不力，放任其排放之廢水流入灌溉（排）渠道，實為該縣農地遭受重金屬嚴重污染之主因；復按違章工廠設於都市土地或非都市土地之農業用地，係違反都市計畫法、區域計畫法及非都市土地使用管制規則規定，應由各縣、市政府土地使用管制單位及轄區各鄉、鎮、市公所依法查報，惟該縣農業區及農牧用地上之違章

工廠家數占違章工廠總數，自八十年起為五八%、八十五年五四%，至九十年急遽上
升至七〇%，益證彰化縣政府及各鄉、鎮、市公所未善盡依法查報取締之責，致造成
農地遭受重金屬嚴重污染，至為明確，洵有怠失。

二、經濟部未能督促各縣、市政府依水利法第六十八條規定積極管理工廠、礦場廢水或市
區污水之排放，並促使各排水系統負責人善盡規劃、設計、施工、養護及管理之責，
顯有重大違失：

按水利法第四條規定：「本法所稱主管機關：在中央為經濟部；在直轄市為直轄
市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第六十八條規定：「工廠、礦場廢水或市區污
水，應經適當處理後擇地宣洩之，如對水質有不良影響，足以危害人體，妨害公共或
他人利益者，主管機關得限制或禁止之，被害人並得請求損害賠償。」同法施行細則
第六條規定：「本法第三條所稱排水，係指用人為方法排洩流動或停滯於地面以上或
地面以下，足以為害或可供歸還利用之水，其分類如左：一、農田排水：係指排除停
滯於農田田面及表土內過剩之水。二、市區排水：係指排除都市計畫法所稱市（鎮）計
畫、鄉街計畫範圍內之雨水或污水：」第一百二十九條規定：「排水系統規劃、設計、
施工、養護及管理之負責人如下：一、農田排水為灌溉事業人。二、市區排水為縣（市）
政府、鄉（鎮、市）公所或直轄市政府工務局：」惟據經濟部之說明：「因工商業及
都市快速發展等因素，各相關排水單位未完全依照水利法施行細則第一百二十九條規
定設置各類所需之排水，造成工業及社區之廢（污）水在無排水渠道可供排放下，而

逕將各類排水以自然或人為方式排放至農田灌排渠道，致使灌溉用水遭受嚴重污染，故各相關單位應儘速辦理各類污水排放系統之興建，以有效解決廢（污）水造成農地污染之排放問題。」足見各相關排水單位未完全依照水利法施行細則第一百一十九條規定設置各類所需之排水，造成工業及社區之廢（污）水經年累月排放至農田灌排渠道，致灌溉用水遭受嚴重污染。是以，經濟部為水利法主管機關，卻未依該法賦予之權責督促各縣、市政府限制或禁止對於工廠、礦場廢水或市區污水，未經適當處理而對水質有不良影響，足以危害人體、妨害公共或他人利益之行為，並未促使各排水系統之負責人，善盡規劃、設計、施工、養護及管理之責，致灌溉渠道長年累月遭受污染，嚴重影響糧源及農作物食用安全，顯有重大違失。

三、行政院農業委員會（下稱農委會）及經濟部對於灌、排渠道分離與管理缺失等問題，遲未正視解決，洵有怠失：

按台灣省灌溉事業管理規則第三條規定：「本規則所稱主管機關，在中央為經濟部，在縣（市）為縣（市）政府。縣市政府得授權建設局（科）辦理。」第四條規定：「灌溉事業，除多目標或具有特殊目標之設施，由政府設立或指定機構管理外，其餘灌溉事業，由興辦灌溉事業人呈准主管機關設置管理機構管理之。前項灌溉事業人包括農田水利會及其他公私法人及自然人：」第二十二條規定：「灌溉與排水系統應有明確之區分：」第二十七條規定：「灌排系統及灌區集水區域內未經管理機構之同意，不得擅自排放廢污水。」第二十九條規定：「流入及介入之水體應先經適當處理，不

符灌溉用水水質標準，主管機關應限制或制止之。」次按農田水利會組織通則第四條規定：「本通則所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府。」復按該會監督輔導辦法第三條規定：「農委會對水利會之業務，除平時之監督輔導外，應於每年年度終了後，依會別辦理工務；等各項業務年度檢查：」第四條規定：「農委會對水利會得採取下列輔導措施：一、輔導建立健全各項制度。二、輔導辦理章程所定業務：」再按七十七年四月二十六日行政院環境保護小組第二十二次會議決議，於八十年訂定之「台灣地區土壤污染防治工作推動計畫」載明，台灣地區由於工業與農業區位雜陳，加上灌排水道不分，致使灌溉水質遭受嚴重污染，有賴農業及水利機關依現行水利法及有關法規檢討。準此，經濟部為灌溉渠道管理之中央主管機關，農委會則為農田水利會之監督機關，二機關本應攜手合作，共同監督各縣、市政府及農田水利會善盡灌溉渠道管理之責；查前開規定施行迄今分別已逾三、四十餘年，行政院亦早於八十年間即責成二機關依現行水利法及有關法規檢討「灌排水道不分，致使灌溉水質遭受嚴重污染」問題，惟灌溉渠道仍經年累月遭致各類排水污染，進而造成農地與水產、海產養殖場嚴重污染，灌溉渠道管理成效不彰甚明，此可由自六十年代至今陸續發生之桃園縣觀音鄉高銀化工含鎘廢水污染農田事件，桃園縣蘆竹鄉基力化工含鎘廢水污染農田事件，彰化縣花壇鄉白沙村、岩竹村農田污染事件，彰化市、和美鎮鎘米污染事件，新竹縣頭前溪毒牡蠣污染事件，雲林縣虎尾鎮鎘米污染事件，桃園縣坤業焚化爐排放廢水污染農田事件，桃園縣寶復科技股份有限公司工廠廢水未申

請搭排即逕行接管排放等事件足資證明，加以據環保署、經濟部及彰化縣政府對於造成農地污染係因灌排未分離所致之說明，更印證甚明，經濟部與農委會未督促各縣、市政府及農田水利會善盡灌溉渠道管理及實施灌排分離之責，對此問題遲未正視解決，洵有怠忽職責之失。

四、經濟部、農委會對於台灣省灌溉用水水質標準自六十七年發布施行迄未修正乙節，未能切實研議檢討，殊有未當：

按台灣省灌溉事業管理規則第三條規定，中央主管機關為經濟部，同規則第二十六條復規定，灌溉用水水質標準由中央主管機關訂定。據工業局表示，台灣省灌溉用水水質標準係於六十七年根據當時之環境狀況，委由專家學者制定，迄逾二十餘年未修訂，如今台灣地區之工商業發達、生活水準提升、農業生產技術進步，該水質標準之電導度管制限值宜予降低，並有檢討修正之必要；復依農委會之說明：「農業灌溉用水水質標準，係依據作物生長之需求及食用安全等因素而考量訂定，以維護農田生產環境並提供作物生長所需，不宜因部分地區環境變遷或改變而將標準降低，否則難以確保農產品品質。」顯見工業局基於保護產業生存與農委會為維護農地灌溉水源，各持不同立場，然前開灌溉水質標準之妥適合宜與否，實攸關農地作物食用安全甚鉅，以環保主管機關負責訂定之「放流水標準」及「地面水體分類及水質標準」業已歷經多次修正觀之，農委會及工業局不宜再堅持各自立場，而忽略是否「應予配合社會變遷酌予修正」之問題本質，加以前開標準制定之時代背景至今已大相逕庭，相關管制

項目是否足夠、標準是否趨嚴或寬鬆，均應由經濟部及農委會切實檢討；雖經濟部表示，自九十一年一月一日起，農田水利會相關業務已由農委會收回主政；灌溉用水水質標準之修訂工作亦依業務分工移由該會主政云云，惟農田水利法尚未立法通過及前開規則未修正前，負責該標準訂定之主管機關自仍屬經濟部無疑，該部未能會同農委會對於該標準修正之相關議題，切實研議檢討，殊有未當。

五、農委會與經濟部對於畜牧廢水及工業廢水之搭排申請，擅自訂定違反「台灣省灌溉事業管理規則」之審核規定，自屬未當：

按台灣省灌溉事業管理規則第二十九條規定：「流入及介入之水體應先經適當處理，不符灌溉用水水質標準，主管機關應限制或制止之。」準此，申請灌排渠道搭排流入及介入之水體應先經適當處理，以符合灌溉用水水質標準，對於違反者，經濟部應督促各縣、市政府限制或制止之；據該部之說明：「農業生產行為、畜牧廢水、生活污水未妥善管制及處理，致污染河川，又各農田水利會利用河川取水亦未能依水質需求調整取水口位置、農民為利耕種截取不明水源灌溉，加以農委會於八十九年十月十二日對畜牧業廢水排入灌排渠道者，給予兩年緩衝期，免依灌溉水質標準執行等，均是可能導致灌溉水質劣化原因。」可悉，農委會對灌溉水源取水之機制及針對畜牧業廢水免依灌溉用水水質標準執行之權宜措施，均為導致灌溉水質劣化之形成原因，雖該會表示：「畜牧產業生產過程所排放之廢水，其成分多屬有機性，於適量下能提供作物生長所需營養成分，並不含有毒物質，即使過量時亦不致使農田及作物遭受重

金屬污染，或進而影響農作物食用安全及人體健康：八十九年十月十二日該會召開研商灌溉用水水質電導度限值與養豬戶廢（污）水排放灌排渠道及私有水體面臨困境之解決會議，其中討論事項提案二之決議，為協助解決畜牧廢水排放困境，灌排兼用及排水路，農田水利會得受理符合放流水標準之畜牧廢水搭排申請；故受理申請之搭排廢（污）水仍須符合放流水標準，並不會對河川造成污染。」云云，惟凡有機、無機或重金屬等物質流入環境介質，超過環境涵容能力及其限量標準，均謂之污染，倘進而遭農作物吸收並由人體食用，則勢將損及健康，足見該會「即使過量時亦不致使農田及作物遭受污染，或進而影響農作物食用安全及人體健康」之說明，顯係推諉之詞；況該會邀集相關單位作成受理符合放流水標準之畜牧廢水搭排申請，免受灌溉水質標準限制之決議，亦與前開「不符灌溉用水水質標準，主管機關應限制或制止之」之規定有違；再者，該會與經濟部未能監督各農田水利會，致其審核工業廢水之搭排申請，並未查核其有否「先經適當處理」，僅憑業者自行檢具之排放廢水水質符合灌溉水質標準之檢測證明，即率予核准，亦違反前開「應先經適當處理，以符合灌溉水質標準」之規定，均屬不當。

六、行政院環境保護署（下稱環保署）、農委會及經濟部未能督促所屬本於政府一體對於事業廢水排放灌溉（排）渠道，進行有效聯合管制措施，無異放任廢（污）水污染農田，均顯有未當：

按水污染防治法第十四條規定：「事業排放廢（污）水於地面水體者，應向直轄

市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關申請，經審查登記，發給排放許可證或簡易排放許可文件後，始得排放廢（污）水。」次按水利法第六十八條規定：「工廠、礦場廢水或市區污水，應經適當處理後擇地宣洩之，如對水質有不良影響，足以危害人體，妨害公共或他人利益者，主管機關得限制或禁止之，被害人並得請求損害賠償。」復按台灣省灌溉事業管理規則第二十九條規定：「流入及介入之水體應先經適當處理，不符灌溉用水水質標準，主管機關應限制或制止之。」準此，事業排放廢（污）水於灌溉（排）渠道前，應先取得當地環保主管機關及灌溉渠道管理單位核發之排放許可證及搭排證明，環保署、經濟部及農委會自應督促各縣、市環保局、灌溉渠道主管機關及管理單位，依法善盡管制之責。據彰化縣環保局表示，該局辦理事業申請廢（污）水排放許可證之審查作業，自八十九年三月三日起，依環保署同日環署水字第○○一一八二三號函示規定，對於位屬農田灌溉（排）渠道者，方要求業者先須取得灌溉渠道管理單位核發之搭排證明後，始予核發排放許可證；又據農委會稱，各灌溉渠道管理單位核發搭排證明並無須會請環保單位表示意見。足見是日之前，環保機關核發排放許可證，並不論業者排放之承受水體有無經該水體所有人之許可，而灌溉渠道主管機關及管理單位發放搭排證明，亦未查核業者是否屬環保機關列管事業及有無取得排放許可證，二機關各自為政，至為明確。綜上，環保署、農委會及經濟部未基於中央主管機關職責本行政一體建制並輔導地方主管機關及管理單位建立橫向聯繫把關機制，肇致各機關各行其事，形成事業廢水排放灌溉（排）渠道管制上之疏

漏，消極作為無異放任廢水排放污染農田，均顯有未當。

七、行政院衛生署（下稱衛生署）、農委會疏於執行行政院「台灣地區土壤污染防治工作推動計畫」載明之權責分工事項，並忽視本院糾正案促其改善之要求，未能儘速研訂食用作物遭受環境污染之安全預警值，致農作物食用安全難以確保，均顯有怠失：

- （一）按農委會組織條例第一條規定：「行政院為配合國家建設，設農業委員會，主管全國農、林、漁、牧及糧食行政事務。」第八條規定：「農糧處掌理下列事項：一、關於農糧政策、法規、產銷計畫、科技方案之擬訂及督導事項；五、關於食品加工廠設備、衛生、技術標準與管理法規之研擬及配合事項；八、關於農業公害防治之研究及配合事項。」次按該會農業藥物毒物試驗所（下稱農藥所）暫行組織規程第二條規定：「行政院農業委員會農業藥物毒物試驗所掌理下列事項：一、農產品中農藥殘毒與毒性物質之分析、調查、預防、管制、安全評估標準之研訂及農民安全用藥之指導事項；」復按該會各區糧食管理處暫行組織規程第三條規定：「各管理處掌理下列事項：公糧稻米品質檢驗、市售稻米品質抽驗及管理、公糧衛生安全品質調查；」爰此，農委會除應督促所屬研擬食品加工廠之衛生標準、進行農產品中毒性物質之分析、調查、預防、管制、研訂安全評估標準、抽驗、管理市售稻米品質及調查公糧之衛生安全品質之外，並應善盡公害防治之研究及配合事項。再按販賣之食品、食品用洗潔劑及其器具、容器或包裝，應符合衛生安全及品質之標準；其標準由中央主管機關定之，食品衛生管理法第十條規定甚明。同法第十一條亦規

定：「食品或食品添加物有下列情形之一者，不得製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、贈與或公開陳列：一、變質或腐敗者；三、有毒或含有害人體健康之物質或異物者；」又同法施行細則第二條規定：「本法第十一條第三款所稱有毒，係指食品或食品添加物含有天然毒素或化學物品，而其成分或含量對人體健康有害或有害之虞者。本法第十一條第三款所稱有毒或含有害人體健康之物質或異物，由中央主管機關認定之。」準此，關於食品中所含化學物品之成分或含量，是否對人體健康有害或有害之虞者，其衛生安全及品質認定標準之研訂，衛生署自應責無旁貸，而前項化學物品自應涵括各類重金屬及環境污染物質，可由該署業已訂定之「食品中黃麴毒素限量標準」、「食品中多氯聯苯限量暫行標準」、「食品中原子塵、放射能污染之安全容許量標準」足資印證；該署以「該署僅負責食品中添加物之含量標準訂定，不涉及污染物質」諉責，自屬不當。

(二) 揆諸七十七年四月二十六日行政院環境保護小組第二十二次會議決議，於八十年訂定之「台灣地區土壤污染防治工作推動計畫」載明，食品衛生標準已訂有鎘、汞兩項重金屬含量標準，其他相關食品衛生標準及檢驗方法，將由衛生署逐一研訂，預定完成期限為八十四年度。次按本院九十年間針對雲林縣鎘米污染事件乙案之調查結果，亦曾提案糾正要農委會應列舉國人食用多、產量大之農作物項目，建議相關機關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。是以，早於八十年間，行政院對於相關食品衛生標準及檢驗方法之逐一研訂，

已責成衛生署主辦，迨九十年間本院調查雲林鍋米污染事件後，本院亦曾要求農委會應列舉國人食用多、產量大之農作物項目，建議相關機關研訂食品衛生管制標準，惟除食米中原訂有鎘、汞兩項重金屬含量標準之外，其餘食米中污染物質及蔬果等食用作物污染物質之含量管制標準，除未能於八十四年預定期限完成外，迄仍未見具體研訂結果。

(三)關於前述標準尚未訂定之原因，衛生署雖以「凡是已訂有國際規範者，本署將優先考慮採用國際規範；至於尚無國際規範者，則須先蒐集我國歷年來各類食用作物在未受污染之環境中生產時，其重金屬含量之正常背景值，再依前述風險評估原則，訂定具有科學依據之食品衛生標準；環境污染之管制標準，應與食品衛生標準有所區隔，以免環境污染物之持續累積，導致消費者面臨更大之健康風險；公共衛生及食品衛生學者專家咸認為：訂定各類食品中重金屬污染物之食品衛生標準尚乏充分之科學依據，不宜草率訂定；」為由，惟按食品中所含化學物品之成分或含量，是否對人體健康有害或有害之虞者，其衛生安全及品質認定標準之研訂，既為衛生署法定職責，該署殊不宜藉專家學者之意見，作為免責之理由，況所稱專家學者之意見，亦未見該署提出具體佐證資料，更乏科學依據，實有失中央衛生主管機關應負保衛國民飲食衛生安全之神聖職責；至於農委會雖以：「有關訂定農產品重金屬含量標準係屬衛生署權責。」為由，惟以該會應善盡農產品中毒性物質安全評估標準研訂之責觀之，亦屬推諉之詞，委不足採。

(四) 綜上，行政院早於八十年間對於相關食品衛生標準及檢驗方法之逐一研訂，已責成衛生署主辦，迨九十年間本院調查雲林縣鎘米污染事件後，本院亦曾提案糾正要求農委會應列舉國人食用多、產量大之農作物項目，建議相關機關研訂食品衛生管制標準，惟時至今日，食米中除原訂有之鎘、汞兩項重金屬含量標準之外，食米中其餘污染物質及蔬果等食用作物之毒性物質及化學污染物質之含量管制標準，除未能於八十四年預定期限完成外，迄仍未見具體研訂結果，衛生署及農委會均顯有怠忽職責之失。為確保國人飲食衛生與安全，建立層層嚴密把關機制，確屬當務之急，除環保署已擬定之相關環境污染管制標準外，農委會與衛生署應本於政府一體，儘速研訂食品與食用作物所含毒性物質與各種化學污染物質之含量管制標準，以維護國人之健康。

據上論結，台灣地區農地土壤遭受重金屬嚴重污染面積達二四一·八八公頃，尤以彰化縣最為嚴重，揆諸其污染歷程，雖屬經濟發展疏於環境保護之後果，係長年累月之既存問題，有賴專業環境保護技術並耗時與花費大量整治經費，始有復原之機，惟相關機關倘能依據有關法律規定與八十年及八十五年行政院核定之台灣地區土壤污染防治工作推動計畫及同計畫之執行檢討總報告明確載明之分工及應辦事項，本於職責及政府一體之要求，即早通力合作、戮力執行，並於發展經濟同時兼顧灌排分離等相關硬體之建設，應可使台灣地區農地土壤污染之嚴重性趨緩，並維護農作物之食用安全；經濟部、農委會、環保署、衛生署及彰化縣政府怠忽職責，均顯有違失，爰依監察法第二十四條規定提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。