

調 查 報 告

壹、案由：位於臺南市、高雄市交界處的二仁溪，早年遭廢五金處理業、酸洗及熔煉業污染，不僅水質重金屬嚴重超標，造成民國 76 年二仁溪口綠牡蠣事件，當時任意棄置的電子廢棄物迄今仍埋置於部分河岸。二仁溪北岸，尚有三處早期電子廢棄物的棄置場所。另於二行娘娘廟旁，原為魚塢處遭人掩埋四層太空包，經臺南市政府環境保護局查證內容物為鋁渣，至今仍堆置於堤防外尚未清除。為保護二仁溪水環境與維護海產食用安全，上述所指電子廢棄物棄置場所，究為財政部國有財產署、經濟部水利署第六河川局或臺南市政府所管轄？日前南部暴雨不斷，已將部分廢棄物沖刷至二仁溪中，是否有緊急處理方案？臺南市政府環境保護局就堤岸外鋁渣堆置之後續處理為何？均有深入調查之必要案。

貳、調查意見

位於臺南市、高雄市交界處的二仁溪，早年遭廢五金處理業、酸洗及熔煉業污染，不僅水質重金屬嚴重超標，造成民國（下同）76 年二仁溪口綠牡蠣事件，任意棄置的電子廢棄物迄今仍埋置於部分河岸，當時戴奧辛等重金屬污染使二仁溪成為全臺甚至全球知名的嚴重污染河川。經過公私部門多年來通力合作的整治，耗費預算金額新臺幣（下同）數十億元，才讓二仁溪擺脫全臺污染最嚴重的惡名，成為河川改造的最佳典範，現今二仁溪流域已成為適宜休憩的場址，亦為環境教育行動學習基地。

本案緣於二仁溪北岸，尚有三處早期電子廢棄物的棄置場所。另於二行娘娘廟旁，原為魚塭處遭人掩埋四層太空包，經臺南市政府環境保護局（下稱臺南市環保局）查證內容物為鋁渣，至今仍堆置於堤防外尚未清除。案經向臺南市環保局調閱相關卷證，並於 107 年 12 月 18 日赴臺南市二仁溪流域實地履勘並聽取簡報，嗣後於 108 年 1 月 24 日邀請學者專家到院提供意見，同年 3 月 8 日則約請臺南市環保局、行政院環境保護署（下稱環保署）、經濟部水利署（下稱水利署）第六河川局（下稱六河局）及經濟部中央地質調查所（下稱地調所）等機關業管人員到院詢問，業調查竣事，臚列調查意見如下：

- 一、行政院對於環保署及水利署等機關處理二仁溪流域多處裸露的陳年事業廢棄物棄置點，所肇致清除處理主管機關不明、權限不清等缺失，以及該流域南茆橋之大量事業廢棄物是否移除等問題，未能居於領導者地位，積極介入協助釐清主管機關管轄爭議，並協助審慎妥處棄置點之大量事業廢棄物，使爭議延宕迄今未解，允有檢討改進之必要：

- （一）按環境基本法第 4 條規定：「國民、事業及各級政府應共負環境保護之義務與責任。環境污染者、破壞者應對其所造成之環境危害或環境風險負責。前項污染者、破壞者不存在或無法確知時，應由政府負責。」水利署各河川局組織通則第 2 條：「經濟部水利署設第一至第十河川局，掌理下列事項：……二、河川治理、排水治理與海岸防護計畫之擬訂、執行及督導事項。」另水利法第 78 條規定：「河川區域內，禁止下列行為：……五、棄置廢土或其他足以妨礙水流之物。……」又廢棄物清理法第 71 條規定：「不依規定清除、處理之

廢棄物，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期清除處理。」是以水利署及所屬河川局負責河川治理計畫之擬訂、執行及督導事項，對於河川區域內遭非法棄置廢棄物且查無行為人狀況下，依法負有清除處理之責，合先敘明。

（二）自 50 年代起，廢五金回收業者從國外進口廢電線電纜、廢鋁線、鋅渣、廢馬達、廢電話機、廢冷氣機、電池、廢汽車切片等廢五金加以拆解回收，二仁溪中游流域成為處理廢五金回收與提煉的工廠聚集地，而處理廢五金所產生之廢棄物大多於沿岸就地棄置與掩埋。早期未有妥善之垃圾處理計畫，地方政府對於轄管內之垃圾甚多將其棄置於河川沿岸，造成二仁溪水質污染及環境劣化。六河局自 97 年起，開始清理二仁溪行水區高灘地的廢五金電路板、鋁渣等廢棄物，共清理 24 萬 3,258 公噸的事業廢棄物，經費約 8.62 億元，併同堤防整建及廢棄物清理，進一步改善高灘地及周邊的環境。¹

（三）本案係自 106 年 6 月及 107 年 8 月起陸續由相關單位通報，經臺南市環保局調查，計有 3 處較具規模廢棄物棄置掩埋點有廢棄物露出，且該廢棄物種類為前述 60、70 年代廢五金回收後之丟棄物。臺南市環保局對於該 3 處廢棄物棄置點之查處經過及辦理情形如下：

¹ 資料來源：蛻變重生的二仁溪—環境與人文變遷影像集，行政院環境保護署，2018 年，第 80 頁。

- 1、二仁溪橋下二仁溪出海口處²：臺南市環保局於 107 年 9 月 11 日接獲通報二仁溪橋下有廢棄物棄置情形，經該局勘查發現遭棄物為置廢電路板、廢電子零件、廢電纜等廢棄物，棄置地點位於該市南山段 1012-36 地號，土地管理機關為財政部國有財產署(下稱國產署)。國產署於 107 年 10 月 1 日完成消波塊間廢棄物篩分打包廢棄物 47 袋太空包(共計約 24 公噸)，並將太空袋暫置於二仁溪橋下，後由環保署於同年 11 月 19 日將全數移至該市舊動力計站暫置。
- 2、二仁溪二行娘娘廟往西 800 公尺處河灘地：本處係該局於 107 年 8 月 21 日接獲通報二仁溪沿岸近大甲段附近有廢棄物棄置情形，經派員勘查發現為廢塑膠、廢電纜、廢電線、廢電路板等廢棄物，遂於 107 年 8 月 29 日函請二仁溪管理機關六河局善盡管理維護之責，且採行必要之阻隔因應措施並將廢棄物挖除作妥適處置，並向環保署函報本案。臺南市環保局初估該處一般事業廢棄物 271.95 公噸，廢棄物總處理費用約為 435.12 萬元。本處廢棄物裸露處緊鄰二仁溪行水區，前已由六河局及環保署進行緊急應變包裝作業，完成打包 142 袋太空包(共計約 80 公噸)，並全數移至該市舊動力計站暫置。
- 3、二仁溪南楚橋上游 450 公尺河灘地：本處源於 106 年 6 月 20 日由環保署就案址有廢印刷電路板棄置，函請二仁溪管理機關六河局依權責清理，惟六河局及臺南市政府水利局皆表示非二仁溪管理機關，本案於進一步釐清權責之際，

² 廢棄物棄置地點名稱係依據臺南市環保局案件列管名稱。

環保署即於 106 年 12 月 27 日召開會議研商廢棄物後續清理事宜，並經考量後結論本案優先以行政協商方式辦理，臺南市環保局隨後依權責啟動案址廢棄物種類及數量調查，並於 107 年 5 月 29 日檢送污染調查成果報告書至環保署，本案初估有害事業廢棄物 10,900 公噸、一般事業廢棄物 390 公噸，廢棄物總處理費用約為 3.33 億元，環保署於 107 年 10 月 3 日再次召開會議並決議本案採行政協商方式辦理，另礙於上開清理費用龐大，環保署於 108 年 2 月 22 日邀請水利署、第六河川局及臺南市環保局召開 2 次研商會議，朝流域整體調查及併入區域發展規劃，建議由土地管理機關水利署本權責納入「前瞻基礎建設水環境計畫」或納入環保署草擬之「公有污染土地環境再生計畫」，並由環保署及水利單位以公共治理跨域協力共同爭取經建計畫經費辦理該處廢棄物移除工作。

(四)案查，本案二仁溪 3 處不明來源且數量龐大之廢棄物棄置點，其中二仁溪二行娘娘廟往西 800 公尺處河灘地及二仁溪南楚橋上游 450 公尺河灘地二處，經環保署及臺南市環保局依據廢棄物清理法第 71 條規定，認定水利署在查無污染行為人的情況下，為負有清除處理前揭 2 處棄置點廢棄物之責的權責機關。

(五)惟水利署以二仁溪係於 88 年起始由縣（市）政府移交水利署管理，並改列為中央管河川，水利署非該 60、70 年代大量廢棄物棄置時之主管機關；又水利署並無廢棄物清理法第 71 條所稱「容許或因重大過失致廢棄物非法棄置於其土地之所有人、管理人或使用人」規定之適用；且該署編列之公務預

算及水資源作業基金係用於辦理防洪、治水及水資源開發業務，無法編列廢棄物清理相關預算，亦無其專業確保預算之執行等為由，拒絕處理二仁溪該二處事業廢棄物，形成權限爭議，肇致後續清除處理未能順利進行。

- (六)嗣後環保署雖於 107 年 3 月 20 日召開會議研商本案二仁溪南茆橋上游 450 公尺河灘地廢棄物後續清理事宜，會議結論本案優先以行政協商方式辦理，本處緊急移除工作由三方共同合力辦理。
- (七)然而，水利署及臺南市環保局均稱基於政府一體，共同面對處理二仁溪廢棄物之歷史共業問題，「協助」對方辦理二仁溪已露出廢棄物之清除處理作業，權限爭議未解；縱於本院調查期間詢問有關本案最大規模的二仁溪南茆橋上游 450 公尺河灘地廢棄物清除主管機關及其處理權限時，三方機關仍各執一詞，莫衷一是。
- (八)復查，本院於本案現場履勘時詢問環保署、水利署及臺南市環保局是否移除本案二仁溪南茆橋上游 450 公尺河灘地大量事業廢棄物時，前揭機關咸認如經費許可將全數移除。然而嗣後約請前開機關到院詢問時，該等機關卻又表示該處廢棄物若予移除，所需經費巨大，據臺南市環保局估計約需 3.3 億元，且移除工作進行時，勢將擾動周遭環境，影響生態環境至鉅，建議採取穩定化的方式辦理，不宜再去擾動。
- (九)另臺南市環保局稱提供本案廢棄物暫置場所之舊動力計站已堆置二仁溪出海口及二行娘娘廟往西 800 公尺處河灘地清除移置之 189 包太空包，已無餘裕空間可利用，復以該市垃圾掩埋場已達飽和，如無有效的資源化或去化管道，將無力再處理前

述南茆橋之大量事業廢棄物。

- (十)惟部分在地民眾及環保團體卻又認為，該處大量事業廢棄物為早期棄置的電路板、電組等廢五金，係屬有毒的事業廢棄物，不應長期浸泡在水中，以免危害生態環境，影響水質，各相關權責機關不應推諉卸責，應立即清除處理。
- (十一)再查，本案對於二仁溪該 3 處非法棄置之陳年事業廢棄物的處置，考量廢棄物數量及清理經費龐大，環保署召開會議決議本案優先以行政協商方式，由該三機關共同處理。惟行政機關對事務管轄權的釐清，有助於確定機關權限與職責，正當化及合法化該機關對於處理事務預算的編列與支用。
- (十二)本案事涉機關對處理經費及有無權限爭論不休，縱環保署已以行政協商方式處理，行政院仍允宜居於領導者地位，回歸法制規定，依據行政程序法第 14 條規定，審慎釐清及解決行政機關管轄權之爭議，避免因釐清機關權責之冗長行政流程，延誤處理時限，以為日後類似案件之處理準據。
- (十三)再者，環保署、水利署及臺南市環保局對於是否移除本案二仁溪南茆橋上游 450 公尺河灘地大量陳年事業廢棄物意見游移，以及面對部分在地居民及環保團體要求移除之聲浪，行政院亦應積極介入，協助前揭機關執行二仁溪流域污染通盤檢討，針對棄置於行水區內的陳年事業廢棄物進行全面清查，評估環境影響風險，儘速決定後續相關策略或作為。又無論決定採清除處理作為，抑或就地穩定化處理，允應積極對外溝通與說明，避免民眾誤解權責機關刻意延宕或消極不作為。
- (十四)此外，水利署依據本院 98 年調查報告所訂定之「中央管河川區域內土地遭棄置廢棄物處理流程」

，屬於行政規則性質，且其內容有悖於廢棄物清理法第 71 條之規定，水利署不宜以前揭處理流程拘束環保署及臺南市政府等他機關之行政行為，或形成管轄權限爭議，允應儘速修正所頒「中央管河川區域內土地遭棄置廢棄物處理流程」，回歸法制相關規定。

(十五)綜上，二仁溪整治歷經多年，耗費預算金額應達數十億元以上，在公私部門通力合作下，才能讓二仁溪擺脫全臺污染最嚴重的惡名，重建風華，國人對此得來不易之成果，皆極為珍惜。對於該流域多處裸露的陳年事業廢棄物棄置點，雖屬歷史共業，卻因此肇致清除處理主管機關不明、權限不清之缺失；復因南茆橋之大量事業廢棄物清除處理耗費繁重，又恐影響河川水質生態，是否移除難予決定。行政院居於領導者地位，允宜積極介入協助釐清主管機關管轄爭議，避免本案權責不清情事再次發生；並協助環保署、水利署及臺南市環保局等機關，儘快處置作為並審慎妥處棄置點之大量事業廢棄物，積極與當地民眾及環保團體建立共識，俾減少二仁溪生態環境之破壞，促使二仁溪持續蛻變重生。

二、臺南市政府對於不肖民眾違法掩埋廢棄物案件，事前未能積極查處，事後復未對廢棄物清除處理流向加強監督掌控，致使全案延宕十餘年未能妥處，斲傷政府機關執法形象，允應檢討改進。另環保署允宜提出廢棄物清理法修正草案，使主管機關於確認廢棄物清理義務人及限期清理同時，即有權對其財產執行假扣押，避免不肖民眾脫產而無法求償或及時代為履行清理義務。

(一)本案係原臺南縣環保局於 97 年 11 月委託財團法人

工業技術研究院（下稱工研院）執行「臺南縣仁德鄉二仁溪河畔非法棄置不明廢棄物場址調查與清理規劃計畫」，調查發現該市仁德區大甲段 894、876 及 860（現保甲段 1209、1212 及 1198）等 3 筆地號土地有掩埋事業廢棄物情事，經測量重金屬銅、鎘濃度超過有害事業廢棄物認定標準，原臺南縣環保局針對該 3 處廢棄物掩埋點之辦理情形如下表所示：

日期	辦理情形
97 年 11 月	工研院執行「臺南縣仁德鄉二仁溪河畔非法棄置不明廢棄物場址調查與清理規劃計畫」，調查發現該市仁德區大甲段 894、876 及 860 等 3 筆地號土地有掩埋事業廢棄物情事。
98 年 2 月	環保署執行土壤及地下水污染查證結果，發現大甲段 894 地號土地土壤重金屬銅污染物濃度超過第 2 類土壤污染管制標準。
98 年 4 月 2 日	原臺南縣環保局公告大甲段 894 地號為土壤污染控制場址。
98 年 11 月 25 日	原臺南縣環保局依廢棄物清理法第 71 條規定命有重大過失之清理義務人（地主鄭○○）儘速執行清理改善作業。清理義務人於 99 年開始執行改善作業，經臺南市環保局於 100 年 7 月執行驗證通過。
100 年 11 月 22 日	臺南市環保局公告解除 894 地號土壤污染控制場址及土壤污染管制區列管。
102 年 9 月	清理義務人執行大甲段 876、860 地號土地開挖調查作業。
103 年 7 月 1 日	提送大甲段 894、876 地號廢棄物處理完成報告說明廢棄物已確認全數清除完成，共清理 96.36 公噸。
104 年 9 月 18 日	為執行大甲段 860 地號土地廢棄物清理，清理義務人逕將該地號掩埋之廢棄物挖掘堆置於鄰近土地上（保甲段 1199、1200 及 1201 地號）。
104 年 12 月	清理義務人提出廢棄物清理計畫書，惟經該局 105 年 1 月 7 日審查核准後，因清理義務人改

	善經費籌措問題，於 105 年 6 月向該局提出計畫書變更申請，經多次補正。
105 年 9 月 30 日	該局核准計畫書變更，又清理義務人因尋找廢棄物清除處理機構及擬展延廢棄物清除期限等問題，於 105 年 12 月再次向該局提出計畫書變更申請。
106 年 1 月	臺南市環保局會同環保署南區督察大隊及清理義務人等至保甲段 1199、1200、1201 等地號進行開挖，共開挖 3 點均發現有掩埋廢棄物，確定清理義務人假廢棄物清理之名，行棄置之實。
106 年 9 月 20 日	該局核准通過清理計畫書，並為確保本案清理時效，臺南市環保局於上開核准函中訂定各項工作查核點以利追蹤。
107 年 9 月	清理義務人於改善期間計清理 65.23 公噸廢棄物，惟清理進度未達 107 年 9 月查核點，該局依廢棄物清理法第 71 條及環保署 103 年 1 月 13 日環署廢字第 1030002433 號令規定，前揭同意之清理計畫已視同廢止。
107 年 9 月 12 日	臺灣臺南地方檢察署將鄭○○提起公訴，並追徵 1 億 1,988 萬 860 元犯罪所得。
107 年 12 月	臺南市環保局依行政執行法命鄭○○繳納預估代清理費用 5,629 萬 4 仟元。

(二)據臺南市環保局查復，本案清理義務人於執行廢棄物清理作業中，總計清理廢棄物達 111.08 公噸，該局認為與財團法人工業技術研究院調查之廢棄物量實有所差距，顯示當初違法掩埋於魚塢的廢棄物總量遠多於此數。然而，如此大量廢棄物掩埋於原為魚塢之土地上，需長期違法為之，非一朝一夕可完成，且魚塢遭廢棄物覆土填滿，地形地貌已明顯改變，臺南市政府（當時的臺南縣政府）環保主管機關當時未能主動稽查發掘違法情事，日後由所委託之工研院發現，顯有疏失。另本案清理義務人於清理大甲段 894 地號（現保甲段

1209 地號)土地非法棄置之廢棄物作業期間，臺南市政府未能確實監督確認清理義務人所挖掘出的廢棄物流向，任令其假廢棄物清理之名，行棄置掩埋之實，再次非法回填該廢棄物於鄰近之保甲段 1199、1200、1201 等地號土地，實有未當。再者，本案自 97 年由工研院調查發現，迄今已逾十年，仍未能清理完畢。期間清理義務人或因故意、或非故意藉口籌措改善經費或尋找廢棄物清除處理機構等理由拖延處理時程，臺南市政府卻因考量代履行費用龐大，僅得任由清理義務人以各種理由持續拖延，負責執法的機關反而有受制於違法者之嫌，使一個違法案件十餘年仍未能妥處，影響執法機關威信，臺南市政府實應深入檢討改進。

- (三)綜觀近年來不肖民眾將事業廢棄物或有毒廢棄物違法傾倒及掩埋之案件頻傳，手法也日新月異，常有以租借廠房或倉庫為由而行囤積事業廢棄物之實者，亦有如本案將廢棄物掩埋填滿魚塢者，更有甚者，有將魚塢深挖，以廢棄物回填後，再於上方注水養魚以掩護非法行為者。此類不肖民眾，短時程內大量傾倒或掩埋廢棄物以獲取巨額不法利益，一旦被查獲或遭告發，即一走了之或根本擺爛不管，或找藉口不斷拖延；復以主管機關不願耗費大量人力及經費代為執行，日後卻又苦於無法回收經費，致使許多大量堆置、掩埋廢棄物案件長期延宕無法處理，即使順利移除廢棄物之案件，其遭受污染的土地及地下水源已無法回復原本樣態，本案亦復如是。臺南市政府允應正視，宜由犯罪預防作起，加強稽查類此不法案件犯罪熱點，積極宣導民眾守望相助，對疑似違法傾倒廢棄物之違法行為建立吹哨者獎勵制度勇於檢舉；此外，民眾亦應審慎出

租廠房、倉庫、魚塭或空地等，避免淪為非法廢棄物堆置或掩埋的場址，自己也變成犯罪幫兇或被害人。

- (四)此外，環保署允宜儘速提出廢棄物清理法第 71 條修正草案，並促請立法院儘快修法，使縣市政府等地方環保主管機關得於發現非法棄置案件，且確認該廢棄物清理義務人後，即能在要求清理義務人限期清理同時，有權對其財產執行假扣押，除有利於日後不法利得之追討外，亦避免清理義務人故意拖延處理時程，而縣市政府又懼於代清理經費龐大，且清理義務人可能早已脫產而無法求償，而無法及早代為履行清理義務。
- (五)綜上，臺南市政府對於不肖民眾違法於魚塭掩埋鋁渣污泥等有毒廢棄物污染土壤案件，事前未能積極查處以避免本案發生，事後復未對本案清除義務人移除之廢棄物處理流向加強監督掌控，致使清除義務人乘機將挖起之廢棄物另於鄰近土地內再行非法掩埋，全案延宕十餘年未能妥處，斲傷政府機關執法形象，允應檢討改進。另環保署允宜提出廢棄物清理法修正草案，使主管機關於確認廢棄物清理義務人及限期清理同時，即有權對其財產執行假扣押，避免不肖民眾脫產而無法求償或及時代為履行清理義務。。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請行政院檢討改進見復。
- 二、調查意見二，函請臺南市政府、行政院環境保護署檢討改進見復。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。

調查委員：田秋堃

蔡崇義

中 華 民 國 108 年 5 月 8 日