

調 查 報 告

壹、案由：據訴，祐春環保生技股份有限公司於新竹縣湖口鄉設置廢棄物處理廠，長期排放有害之惡臭空氣，影響居民健康，經多次向新竹縣政府環境保護局陳情，惟迄未獲妥適處理等情乙案。

貳、調查意見：

祐春環保生技股份有限公司於新竹縣湖口鄉設置廢棄物處理廠，因惡臭污染空氣，陳訴人等 98 人乃聯名向本院陳訴，案經本院調閱相關資料，並於 102 年 7 月 8 日會同台中地檢署至現地履勘，且於同日至新竹縣政府環境保護局聽取案情簡報後，全案業已調查竣事，除疑似任意棄置污泥部分，業由台中地檢署偵辦外，茲就核心事項，臚述調查意見如下：

一、陳訴人等 98 人主張祐春環保生技股份有限公司湖口廢棄物處理廠應停工部分，經查該廠確有多次因污染遭罰鍰紀錄，惟囿於現行法令之規定，尚未達勒令停工之要件，惟日後若經司法機關或環保機關查獲有涉及「公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法」第 27 條所列得撤銷或廢止其許可證之要件時，自應依該法條規定為妥適之處理：

(一)按空氣污染防治法關於「命其停工」規範於該法第 51 條、第 53 條、第 56 條、第 58 條至第 61 條，而該等條文所定「命其停工」之要件為「情節重大」，至所稱之「情節重大」依照該法第 82 條之規定，係指有下列情形之一者：「一、未經合法登記或許可之污染源，違反本法之規定者。二、經處分按日連續處罰逾九十日者。三、經處分後，自報停工改善，經查證非屬實者。四、一年內經二次限期改善，

仍繼續違反本法規定者。五、大量排放空氣污染物，嚴重影響附近地區空氣品質者。六、排放之空氣污染物中含有毒物質，有危害公眾健康之虞者。七、其他嚴重影響附近地區空氣品質之行為」。

(二)次按水污染防治法關於「停止作為」、「停止貯存」、「停工或停業」、「勒令歇業」規範於該法第 40 條、第 43 條、第 46 條、第 49 條、第 52 條、第 53 條、第 54 條、第 55 條，該等條文亦以「情節重大」為成就上開處分之要件，至所稱之「情節重大」依照該法第 73 條之規定，係指下列情形之一者：「一、未經合法登記或許可之污染源，違反本法之規定者。二、經處分按日連續處罰逾三十日者。三、經處分後，自報停工改善，經查證非屬實者。四、一年內經二次限期改善，仍繼續違反本法規定者。五、工業區內事業單位，將廢（污）水納入工業區污水下水道系統處理，而違反下水道相關法令規定，經下水道機構依下水道法規定以情節重大通知停止使用，仍繼續排放廢（污）水者。六、大量排放污染物，經主管機關認定嚴重影響附近水體品質者。七、排放之廢（污）水中含有有害健康物質，經主管機關認定有危害公眾健康之虞者。八、其他經主管機關認定嚴重影響附近地區水體品質之行為。」

(三)復按公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法第 27 條規定：「清除、處理機構從事廢棄物清除、處理業務，有下列情事之一，核發機關得撤銷或廢止其許可證：一、申請許可文件，或申報文件明知為不實之事項而申報不實或於業務上作成之文書為虛偽記載者。二、喪失從事業務能力者。三、未依第六條、第七條、第十六條至前條規定辦理，經

限期改善，屆期仍未完成改善者。四、未依審查通過之申請文件內容及許可事項辦理，經限期改善，屆期仍未完成改善者。五、其他違反本辦法規定，經主管機關認定情節重大者。…」

(四)本案祐春環保生技股份有限公司湖口廢棄物處理廠自 99 年 9 月 17 日迄 102 年 4 月 25 日雖經新竹縣政府環境保護局執行空氣污染防治稽查 99 次，其中「臭味」不合格告發處分 3 次，勸導改善 31 次；自 97 年 9 月 17 日迄 102 年 5 月 2 日經該局執行水污染稽查 20 次，按次罰鍰 2 次；自 97 年 7 月 3 日迄 102 年 3 月 19 日經該局執行事業廢棄物稽查 84 次，按次罰鍰 9 次，勸導改善 65 次，據新竹縣政府環境保護局 102 年 5 月 17 日環業字第 1020006688 號函指出：「…其未達空、水及廢棄物污染防治法相關規定勒令停工之標準…」，尚非無據。

(五)惟日後若經司法機關或環保機關查獲有涉及：「申請許可文件，或申報文件明知為不實之事項而申報不實或於業務上作成之文書為虛偽記載者」、「喪失從事業務能力」、「未依審查通過之申請文件內容及許可事項辦理，經限期改善，屆期仍未完成改善」、「情節重大」之情事時，自應依公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法第 27 條規定為妥適之處理。

二、陳訴人等 98 人認為新竹縣政府環境保護局廢弛本身職權部分，經查該局與行政院環境保護署已對祐春環保生技股份有限公司湖口廢棄物處理廠執行稽查控管，惟該二機關仍應通力合作，強化執法人員專業知能，加強執行污染稽查，並商請目的事業主管機關輔導其改善污染，以紓民困：

- (一)查行政院環境保護署自 98 年至 100 年 12 月間，對「祐春環保生技股份有限公司湖口廢棄物處理廠」共計稽查督察 15 次，並採集該廠周界異味污染物 3 次，該署另自 101 年迄今，配合環檢警結盟有關檢察署偵辦案件，持續進行監控並於 102 年 5 月 1 日接獲台中地檢署通知，由檢察官、警察隊及該署人員，兵分多路，於北、中、南各地有關場所同時進行搜索擴大查察。
- (二)其次；新竹縣政府環境保護局自 99 年 9 月 17 日迄 102 年 4 月 25 日對該廠執行空氣污染防制稽查 99 次，其中「臭味」不合格告發處分 3 次，勸導改善 31 次；自 97 年 9 月 17 日迄 102 年 5 月 2 日執行水污染稽查 20 次，按次罰鍰 2 次；自 97 年 7 月 3 日迄 102 年 3 月 19 日執行事業廢棄物稽查 84 次，按次罰鍰 9 次，勸導改善 65 次。
- (三)此外，該局為追蹤再利用產品流向，於 99 年 12 月 13 日要求該廠每週提報產品流向；101 年 2 月 13 日要求其每週提報之表格應增加提供產品運輸機構、車號、每車次申報重量；101 年 11 月 6 日亦將該廠所提送產出物銷售資料表提供使用機構所在地之環保局知悉。
- (四)綜上以觀，尚難謂該局廢弛本身職權，惟該二機關仍應通力合作，強化執法人員專業知能，並加強執行污染稽查，另輔以商請目的事業主管機關輔導其改善污染，以紓民困。
- 三、陳訴人等 98 人主張於祐春環保生技股份有限公司湖口廢棄物處理廠周邊建置空氣及水質監測站部分，經查行政院環境保護署雖已於外圍設置監測站，惟因距離過遠，所採樣本代表性不足，宜請行政院環境保護署及新竹縣政府環境保護局協力解決，以確

實掌控污染排放情形，必要時，亦可研究是否導入「環境監測志工」，協助環境品質監測，以重建民眾信心：

- (一)由行政院環境保護署 102 年 5 月 6 日環署督字第 1020032632 號函可知，該署空氣品質自動監測站係監測全國一般性空氣品質，以反映大區域空氣品質分布狀況為主，在新竹縣湖口鄉，距「祐春環保生技股份有限公司湖口廠」約 4 公里處設有一座湖口空氣品質監測站該站各測項逐時濃度資料，均可在空氣品質監測網查詢（網址 <http://taqm.epa.gov.tw>）。
- (二)另水質監測部分，行政院環境保護署上開公函表示，該署監資處所執行環境水質監測計畫並未於前述場址週邊設置測站，該地址屬新豐溪流域上游，其下游 8 公里處中山橋為最接近之測站(102 年才開始設站)，再向下游 2 公里為紅樹林橋。
- (三)綜上可知，距離該廠最近之空氣品質自動監測站有 4 公里，距離該廠最近之水質監測站有 8 公里，由於距離過遠，所採樣本不足以代表該廠之污染排放狀況，宜請行政院環境保護署及新竹縣政府環境保護局協力解決，以確實掌控污染排放情形，並定期公布，必要時，亦可研究導入環境監測志工，協助環境品質監測，重建民眾信心。

四、行政院農業委員會所定：「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」對於農地變更為特定目的事業用地之規範過於草率，諸如：將農地任意變更、隔離綠帶不足，皆應確實檢討改進：

- (一)農為國本，農業用地係農業發展之基礎與命脈，無農地則無農業，無農業亦無糧食安全可言，且農業用地具有生產、生態與生活之自然特性與功能，又

具有稀少及難以回復等較為敏感之特性，自不宜任意變更，以維護糧食生產安全及生態資源永續發展，然據行政院農業委員會 100 年農業統計年報，90 年實際作為農作物生產之土地面積約有 84.87 萬公頃，至 100 年已減為 80.83 萬公頃，10 年間合計減少 4.04 萬公頃，平均每年減少 4,040 公頃，因此當國內面臨農地逐漸流失之際，更應盡力確保農地農用，合先敘明。

(二) 本案新竹縣政府係依據行政院農業委員會訂定之「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」，受理業者申請，將「特定農業區農牧用地」變更為「特定農業區特定目的事業用地」，據以設廠，並於 97 年 11 月 24 日取得工廠登記證，因此祐春環保生技股份有限公司湖口廢棄物處理廠屬於工廠性質，本應優先於工業區設廠，而該廠又屬環保事業，亦應優先於行政院環境保護署設置之 4 處環保科技園區內設置，避免侵蝕農地，方符環境基本法第 3 條：「基於國家長期利益，經濟、科技及社會發展均應兼顧環境保護…」及農業發展條例第 62 條：「為維護農業生產及農村生活環境，主管機關應採取必要措施，防止…非農業部門對農業生產、農村環境、水資源、土地、空氣之污染。」之立法精神。

(三) 然查審計部 101 年 3 月出版之「100 年政府審計年報」第 118 頁指明：「…經濟部工業局辦理所轄工業區之開發及租售管理情形，其所轄工業區土地及廠房滯銷閒置面積龐鉅…」，另查行政院環境保護署設置之 4 處環保科技園區總租售率僅達 50%¹，足

¹本院於 100 年間調查：「據審計部函報：稽察行政院環境保護署環保科技園區推動計畫執行情形，涉有未盡職責及效能過低情事」乙案所提調查意見指出：「…

見業者可於上開閒置土地設廠，以利集中管理，然卻捨此途而不為，竟選擇以變更農地方式，於珍貴之農地上設廠，究其原因，乃係行政院農業委員會訂定之「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」過於草率，使得農地得以輕易變更，不利於整體環境品質、生態平衡與國家糧食安全。

(四)其次，「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」第 11 點及第 12 點規範隔離綠帶（或設施）寬度至少 20 公尺，但申請變更編定面積在 1 公頃以下者，最小設置寬度不得少於 1.5 公尺，本案祐春環保生技股份有限公司湖口廢棄物處理廠隔離綠帶為 3 公尺，惟查民國 70 年時之廢棄物清理法台灣省施行細則第 8 條規定²，設置垃圾衛生掩埋場須半徑 200 公尺內無人居，此 200 公尺即為當年之隔離綠帶，相對目前人口已較當年增加 1.3 倍³，且該廠處理之污泥為污染物之濃縮，污染強度大於垃圾衛生掩埋場，因此其隔離綠帶僅 3 公尺，顯然不足，此亦為「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」欠周延之處。

(五)此外，據「特殊性工業區緩衝地帶及空氣品質監測設施設置標準」第 6 條規定：「第三條第一項之綠帶，指短草或地被植物所覆蓋，且面積超過三十平方公尺之土地，其樹木栽種密度，應符合下列規定之一：一、每十平方公尺應有一株以上之高樹（成木樹高在四公尺以上）。二、每二十平方公尺有一

環保署執行本計畫係以工業區之閒置土地設置 4 園區¹...本計畫 4 園區迄 99 年底土地出售面積計 43.23 公頃，占可供招商土地面積 79 公頃之 54.65%...總租售率僅達五成，仍有部分可供租售之土地及建物閒置中...」

² 該法規已廢止，本文係參考其立法精神。

³內政部戶政司 <http://www.ris.gov.tw/346> 網站，民國 70 年人口為 1819 萬人，民國 101 年人口為 2331 萬人。

株以上之高樹，二十株以上之矮樹」，惟「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」對於如何設置隔離綠帶並未規範，此亦證明「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」有其修正空間。

- (六)綜上，行政院農業委員會所定：「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」對於農地變更為特定目的事業用地之規範過於草率，導致農地遭任意變更，又隔離綠帶不足，亦衝擊周邊環境品質，另未規範設置隔離綠帶之方式（樹種、間距、高度）亦非有當，上開缺失皆應確實檢討改進。

調查委員：馬以工