

調 查 報 告

壹、案由：據報載，臺塑雲林麥寮六輕廠自民國(下同)99年7月以來，接連發生7起重大工安事故，雲林縣政府卻於100年7月接受臺塑企業新臺幣(下同)10億元捐款，又該府每年收取臺電及中鋼等單位數億元回饋金，疑似均未送議會審查監督，且未作為環境改善及補償受害居民之用；期間有無涉及違法或弊端，認有深入瞭解查究之必要。

貳、調查意見：

本案係據報載，臺塑雲林麥寮六輕廠自民國99年7月以來，接連發生7起重大工安事故，雲林縣政府卻於100年7月間接受臺塑企業新臺幣(下同)10億元捐款；又，該府每年收受臺電及中鋼等國營事業數億元回饋金，疑似均未送議會審查監督，且未作為環境改善及補償受害居民之用，期間有無涉及違法或弊端，認有深入瞭解查究之必要等情。案經分別函詢或迭次函請雲林縣政府、行政院環境保護署(下稱環保署)、經濟部、經濟部工業局(下稱工業局)、財政部、行政院主計總處、法務部、法務部調查局雲林調查站、臺灣雲林地方法院檢察署(下稱雲林地檢署)、內政部、臺灣銀行股份有限公司、臺灣銀行斗六分行、臺灣土地銀行股份有限公司、臺塑關係企業總管理處及審計部等單位提供相關卷證資料到院後，業已調查竣事。茲臚列調查意見如次：

- 一、雲林縣政府自94年以來10餘次主動要求臺塑集團捐款之金額，超過該府收受企業捐款總額之98%，且該府於97年要求該集團捐款辦理「好神節活動」，曾要求變更支票受款人等而遭雲林地檢署調查在案，該府本應引以為鑒，審慎處理企業捐款相關事宜，然該府竟於麥寮六輕廠100年5至7月間工安事故頻生之敏感時刻，主動再提出內容顯欠具體之「需用計畫」，並於同日核准甫遭該府停工之南亞公司海豐

總廠部分廠區復工，該府旋即收受臺塑石化公司 10 億元之捐款，卻未將該筆捐款用於改善環境及補償長期遭受環境污染之居民，明顯悖離該府所稱之「敦親睦鄰及環境補償用途」，除招致外界「變相勒索」之質疑，尤肇生該縣議會及民眾之責難與訾議，斷傷政府公權力及廉能形象，殊有欠當：

- (一)按各級政府機關公務員應依法公正執行職務，以公共利益為依歸，不得假借職務上之權力、方法、機會圖本人或第三人不正之利益，更不得要求、期約或收受與其職務有利害關係者餽贈財物，公務員服務法及公務員廉政倫理規範分別定有明文。行政程序法第 4 條、第 5 條復分別明定：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」、「行政行為之內容應明確。」準此，雲林縣政府既對臺塑企業麥寮六輕廠區負有管理、稽查及告發處分之職權，該府相關行政行為自應具體明確，合先敘明。
- (二)臺塑集團自 84 至 101 年 6 月間對雲林地區之捐款，達 45.86 億元，占該企業國內捐款總數逾 59 億元之 77%，其中由雲林縣政府相關單位主動爭取者，竟逾 56%(計 25.7 億元)，且該府自 94 至 100 年 8 月間，主動要求臺塑集團之捐款，占該府所有企業捐款總數(共接受公民營企業及個人等捐款，計 26 億餘元)之比率高達 98% 以上，尤突顯雙方金錢往來之頻繁，該府相關舉措尤應力求公正、合理及正當，並悉以縣民利益為依歸，以避外界負面解讀，損及政府形象。
- (三)查雲林麥寮六輕廠自 99 年 7 月間以來，接連發生多起重大公安意外，雲林縣政府對該廠區告發及處分情形如下：
 - 1、99 年 7 月 7 日，臺塑石化麥寮二廠烯烴一廠火災，該府於 99 年 7 月 27 日以違反空污法第 20 條規定，命烯烴一廠輕油裂解程序 C5 氫化反應系列立即停工，至 101 年 5 月 24 日止該府尚未同意復工，僅同

意該公司對該程序進行試車。

- 2、99年7月25日，臺塑石化麥寮一廠煉製二廠火災，該府於同年7月28日以違反空污法第31條規定，裁罰100萬元，並命麥寮一廠(輕油廠)加氫脫硫程序立即停工，至101年5月24日止該府尚未同意復工，僅同意該公司對該程序進行試車。
- 3、100年5月12日，臺塑麥寮工業園區五道2路共用管架B2及F2段交界處火災，該府於同年6月9日以違反空污法第31條規定，裁處100萬元罰鍰，並命南亞塑膠麥寮總廠(異辛醇廠)廠區管線起火處立即停工，至101年5月24日止該府尚未同意復工，僅同意該公司進行試車。
- 4、100年5月18日，臺塑工業麥寮工業園區五道2路共用管架B2及F2段交界處火災，該府於同年6月9日以違反空污法第20條、第24條規定，合計裁處200萬元罰鍰，並命南亞塑膠麥寮廠(氯乙烯廠)氯乙烯化學製造程序之氯乙烯及1-2二氯乙烯製造單元立即停工，至101年5月24日止該府尚未同意復工，僅同意該公司對該程序進行試車。
- 5、100年5月27日，該府以麥寮六經廠同年5月12、18日二次火災，違反工廠管理輔導法第21條第3項規定，令南亞塑膠海豐總廠自同年6月1日起停工改善，該廠復因未依該府處分停工，致該府連續開立13張怠金裁處書，合計裁罰390萬元，該廠所屬5個製程廠始於同年6月20日完成停工。後該廠5個製程廠申請復工，該府於同年7月11日、10月6日、101年3月9日始分別以府建行字第1000302692號等函陸續同意復工。
- 6、100年7月26日，臺塑石化公用一廠氫氣管線外洩，引發火災，該府依空污法等相關法規裁處30萬元之

罰款(行政院勞工委員會中區勞動檢查所(下稱勞委會中檢所)就事故場所處以停工處分)。

- 7、100年7月30日，臺塑石化第三煉油廠丙烯回收單元丙烯脫硫乾燥器脫裂，引發火災，該府依空污法等相關法規裁處30萬元之罰款(勞委會中檢所就事故場所處以停工處分)；另行政院針對臺塑麥寮六輕廠區接連工安事故提出4項決議：近一年內發生7次工安事件之工廠全面停工、麥寮廠區其餘設備及場所，一年內分批停工檢查、未經國內外公正第三單位監督及認可前，不得復工、麥寮廠區內和最新一次火災使用的同一批壓力容器停工檢修。

(四)次查臺塑關係企業於99至100年間對雲林縣政府捐款及回饋情形：

- 1、99年8月16日雲林縣政府與臺塑集團會議協商「人與環境友善計畫」，臺塑企業承諾分4年，每年7.5億元，共計捐贈30億元，成立農業發展安定基金，該府並訂定「雲林縣農業發展安定基金收支保管及運用辦法」以管理該筆款項之運用。
- 2、99年12月7日，雲林縣政府與臺塑石化股份有限公司負責人王文潮簽署合作備忘錄，擬就廢棄物減量、廢棄物資源化，共同推動石化業與農業合作生產。惟該備忘錄未能執行，臺塑化公司於100年7月11日接獲雲林縣政府提出「布袋戲專業劇院及2013年農業博覽會(農業專區)計畫報告書」，乃同意捐助10億元進行建設布袋戲傳習中心與國際會議廳及地方研習中心，替代原備忘錄就廢棄物減量、廢棄物資源化之合作事項，作為建設布袋戲傳習中心與國際會議廳及地方研習中心，且於同年月19日匯款，於同年月27日以塑化北總字第11D9002DF981號函發文指定該捐款之用途為：請專款用於布袋戲傳習中心、國際會議中心

及辦理農業博覽會相關經費等。雲林縣政府則將該 2 筆收入納入公庫，惟未納入預算，送雲林縣議會進行事前審議。

3、100 年 7 月 21 日，臺塑關係企業為協助雲林縣政府行銷雲林縣大型藝文活動，捐贈 1,000 萬元予該府，並將捐款匯入雲林縣保管款專戶，作為該府辦理相關藝文活動經費。

4、100 年 12 月 31 日，臺塑關係企業為協助維護雲林縣內道路，捐贈 2.4 億元(每年 6 千萬，分 4 年捐贈)協助成立道路養護基金。

(五)再查雲林縣政府執行布袋戲傳習中心、國際會議廳中心及辦理農業博覽會情形：

1、布袋戲傳習中心：完成委託規劃設計之廠商決標。

2、農業博覽會：(1)完成雲林縣環境教育-農博基地籌建紀錄片拍攝製作案第一期。(2)完成策展規劃設計案，委託服務第一期。(3)完成整合行銷案，委託服務第三期。(4)完成快樂牧場展場設計、規劃與軟硬體設置營運採購案評選。(5)完成食物歷險館展館規劃執行採購案評選。(6)完成「破匯林場」展區規劃執行採購案評選。

3、該府於 101 年 3 月 13 日經該公司同意新增北港文化中心，該中心已完成委託規劃、設計及監造服務案之上網公告。

4、國際會議中心：完成可行性評估暨先期規劃案評選。

(六)未查，六輕廠區於 100 年 5 至 7 月間密集發生 4 起大火後，經雲林縣政府主動提出需用計畫，臺塑石化旋於同年 12 月 19 日捐贈 10 億元予該府，核該計畫內容及用途係布袋戲傳習中心、國際會議中心及辦理農業博覽會等，胥未見相關細部內容及經費估算依據，顯然有欠具體及周詳，致後續除須新增用途及該公司欲撤銷部分捐贈，

因而遭致「政府隨意訂定粗糙之計畫，即可獅子大開口強制徵取企業捐款」之詬病外，該筆捐款亦未悉數用於受該等事故影響之居民身上及該區域地方建設，洵難俱屬敦親睦鄰及環境補償性質，致與該府所稱：「臺塑回饋金包含該府主動提出及未主動提出，目的及動機係因敦親睦鄰及環境補償」等語相悖。且該府前開計畫提出同日，該府竟准予甫遭該府停工之南亞塑膠公司海豐總廠部分廠區即日復工，肇生該縣議會、居民對該捐款時機及正當性之強烈質疑與訾議，此有該縣議會相關紀錄及民眾陳情書附卷可憑。

- (七)綜上，雲林縣政府自 94 年以來 10 餘次主動要求臺塑集團捐款之金額，超過該府收受企業捐款總金額之 98%，突顯雙方金錢往來之頻繁，其中該府於 97 年間辦理「好神節活動」要求臺塑集團捐款 50 百萬元，開立支票之收款人原為該府，經該府蘇縣長指示林副縣長將該支票之收款人改為文化基金會，既經雲林地檢署調查有案，該府更應引以為鑒，審慎處理企業捐款事宜，然該府未能汲取教訓，於 99 年 7 月起藉雲林麥寮六輕廠區陸續發生多起重重大公安事故之際，主動再要求臺塑關係企業捐贈款項，於 99 年及 100 年分別為 30 億元(分 4 年捐贈，每年 7.5 億元)及 10.13 億元，遠高於該企業於 98 年間捐贈雲林縣工商發展投資策進會(該府縣長擔任主任委員)及雲林縣文化基金會(該府縣長擔任董事長)之 0.3 億元。尤以 100 年 5 至 7 月間該廠區工安事故頻率最為密集之敏感時刻，該府竟甘冒「瓜田李下」之嫌，主動向臺塑石油化學股份有限公司提出「需用計畫」，招致部分民眾認為有「變相勒索」之疑慮，損及政府形象；此外，該計畫胥未見相關細部內容及經費估算依據，顯欠具體及周詳，致後續除須新增用途及該公司欲撤銷部分捐贈之外，該筆捐款亦未悉數用於受該等事故影響之居民及該區域地方建設，洵難俱屬

敦親睦鄰及環境補償性質，與該府信誓所稱：「臺塑回饋金包含該府主動提出及未主動提出，目的及動機係因敦親睦鄰及環境補償」等語相悖，且該府竟於前開計畫提出同日，准予甫遭該府停工之南亞塑膠公司海豐總廠部分廠區即日復工，肇生該縣議會、居民對該捐款時機及正當性之質疑，有損政府公權力及廉能形象，殊有欠當。

二、地方政府縱依「各級地方政府回饋金收支預算處理要點」辦理收受企業捐贈之預、決算財務收支控制作業，惟該要點僅適用具補償性質之企業捐贈，對未具補償性質捐贈之收支處理作業顯欠缺明文規範，且各級政府頻主動向企業徵取回饋金及敦親睦鄰經費，除欠缺法律授權之外，相關法制及作業規定更付之闕如，肇生捐款項目、用途多有巧立名目或意圖敲詐廠商之疑慮，而易生弊端，且「回饋」與「補償」二者性質迥不相同，上開要點卻視為相同，殊有疑慮，核行政院放任問題存在，影響企業投資意願，引發社會負面觀感，損及政府形象，長期不思積極解決之道，顯有怠失：

(一)按「各級地方政府回饋金收支預算處理要點」第 2 點規定：「本要點所稱回饋金，係指政府機關或公、民營事業機構所提供一定範圍內居民或地方政府具補償性質之經費。」、第 3 點規定：「各級地方政府收受回饋金，如係未指定用途或地方政府應相對編列分擔款者，應納入其年度預算辦理，其餘得以代收代付方式先行執行，並編製回饋金代收代付明細表，以附表方式列入當年度決算。」是以，現行各級地方政府接受公、民營事業機構等之捐贈，係參照上開規定辦理，即如係未指定用途者，各級地方政府將該筆款項納入年度預算辦理，如係指定用途者，則多以代收代付方式執行，並編列代收代付明細表納入當年度決算。

- (二)查回饋金乃捐贈者提供一定範圍內居民或地方政府具補償性質之經費，然捐贈者捐贈之目的五花八門，捐款用途亦非均具有補償性質，如：節慶活動經費、場館建設經費、敦親睦鄰經費、造福鄉里經費、污染整治經費……等，致難以確保悉數用於因事業機構營運而受影響之居民外，該等未具補償性質之捐贈款項，更欠缺法令明確規範，其收支處理、用途及作業方式均乏標準作業程序及監督機制，目前實務作業竟皆以上開處理要點為執行依據，顯難杜絕弊端。
- (三)經濟部雖查復，企業繳交回饋金係基於生產製造行為有影響當地環境之虞，經協調作成企業與居民間之雙方協議。地方政府則基於公害糾紛處理法授權組成公害糾紛調處委員會，設法解決地方居民與企業間之抗爭，始要求企業繳交回饋金，此舉係基於法令之規範，據以要求企業彌補對環境衝擊造成之影響，且後續有環保機關之裁決，法制上尚屬完備云云。然查，各級政府頻因各種施政需求或其他不明因素，主動要求企業提供回饋金以協助地方建設或辦理相關活動之舉，迭有所聞，惟並非皆發生於企業有發生污染疑慮或工安事故之後，顯欠缺合理關連性，更非均透過該部所稱之上開「公害糾紛法定程序」，捐款項目、用途、金額亦多有巧立名目或藉機敲詐廠商之疑慮，且據財政部 101 年 7 月 9 日臺財庫字第 10103678450 號函之說明二、(一)、(二)、(三)分別載明略以：「……。有關推動特定政務之回饋金機制，宜於各專屬法規中訂定……。」、「……回饋金具補償性質，其徵收係基於特定目的與事由，並有特定用途……」、「由於回饋金之收取涉及人民權益，宜有法令授權，地方政府收取回饋金如無法令授權，即巧立名目強制收取……」等語，足證經濟部前述陳詞顯難涵蓋事實全貌。再者，「回饋」與「補償」在性質上本有不同，

上開要點逕將「回饋」視同「補償」，是否妥適，顯有疑慮，此觀環保署 100 年 9 月 26 日環署管字第 1000081483 號函載明略為：「回饋與補償在意義上的差別，大致為前者是受益回饋，後者是損失補償。以『環境權』角度而言，『回饋』是指回饋者受當地居民利益後，回報於該地區之居民。而補償是指補償者有造成當地民眾損失而加以補償。……」等語自明。凡此突顯現行法制作業及相關規定之闕漏與不足，除影響企業投資意願並引發社會負面觀感而損及政府形象外，更讓不肖政治人物有藉勢(主管機關告發處分權力)藉端(企業發生污染及工安事故時)勒索之管道與機會，肇使確受長期污染荼毒的居民反而未獲實質合理既相當之回饋及補償，洵有欠當。

(四)綜上，各級政府收受企業捐贈，雖依「各級地方政府回饋金收支預算處理要點」進行預、決算財務收支控制作業，惟該要點僅適用具補償性質之企業捐贈，對未具補償性質捐贈之收支處理作業顯乏明文規範，且各級政府頻頻主動向企業強制徵取回饋金及敦親睦鄰經費，除欠缺法律授權之外，相關法制及作業規定更付之闕如，肇生捐款項目、用途多有巧立名目或意圖敲詐廠商之疑慮，而易生弊端，且「回饋」與「補償」二者性質迥不相同，上開要點卻視為相同，殊有疑慮，凡此亟賴行政院督同主計總處充分審酌財政部、環保署意見，並會同相關部會積極切實檢討，從而研定防弊機制並完備相關法令，以利各級政府遵循，除使長期受污染荼毒的居民獲得實質補償，並避免企業不樂之捐，排除其投資障礙，尤杜絕不肖政治人物不法可趁之機。

三、雲林縣政府迭以環境改善及敦親睦鄰之名收受臺塑關係企業多次鉅額捐贈，其中不無名實欠符，縱依現行「各級地方政府回饋金收支預算處理要點」尚難發現具體事證足

認其規避議會監督，然該企業捐款之金額，與其發生公安意外之頻率及嚴重性難以排除相關性，招致外界強烈質疑與議論，尤使企業商譽及政府形象兩敗俱傷，該府自應確實檢討如何強化資金運用及監督機制，以杜外界疑慮：

- (一)按「各級地方政府回饋金收支預算處理要點」第3點規定：「各級地方政府收受回饋金，如係未指定用途或地方政府應相對編列分擔款者，應納入其年度預算辦理，其餘得以代收代付方式先行執行，並編製回饋金代收代付明細表，以附表方式列入當年度決算。」是回饋金若指定用途，且地方政府不須相對支付分擔款者得不事先編歲入預算就收，得事先不編歲出預算，就用而以代收代付方式執行，並在年度結束時編製回饋金代收代付明細表(附表)，列入當年度決算明示收受捐款之來源、金額，以及支用時款項之收受人、支用之方式。由於決算須根據決算法§19之規定，須經當地審計室審核，議會得於審計單位向其報告審核結果時，盡其監督責任。
- (二)查，雲林縣政府接受企業捐贈，如係指定用途，向來以代收代付方式處理，從而該府對臺塑六經廠商之捐贈款項，既均存入於雲林縣公庫、雲林縣保管專戶等該府相關帳戶，相關收支帳務處理亦依「各級地方政府回饋金收支預算處理要點」，以代收代付方式處理，並以附表方式列入當年度決算，送審計室審議，再由審計單位向議會報告審核結果，自難謂該府有違反上開要點情事。
- (三)復查，臺塑石化於100年7月19日捐贈10億元與雲林縣政府，指定專款用於布袋戲傳習中心、國際會議廳中心及辦理農業博覽會等相關經費，並於101年3月13日經該公司同意新增北港文化中心。該筆相關款項既用於該公司指定之用途，尚難認該筆款項未作為

環境改善及敦親睦鄰之用，然該府於重大公安事故發生後，即主動要求臺塑關係企業捐贈鉅額款項，該府就捐贈時點及款項額度上，本應要求更高之監督，然該府僅以代收代付方式進行，肇致外界之疑慮，該府宜就受贈鉅額款項，確實檢討避免遭外界誤解「變相勒索」、「瓜田李下」及如何強化資金運用監督機制，以避免引起規避議會監督之疑慮。

(四)綜上，雲林縣政府迭以環境改善及敦親睦鄰之名收受臺塑關係企業多次鉅額捐贈，其中不無名實難符，縱依現行「各級地方政府回饋金收支預算處理要點」尚難發現具體事證足認其規避議會監督，然該企業捐款之時機、金額，與其發生公安意外之頻率及嚴重性難以排除相關性，招致外界強烈質疑與議論，尤肇生企業商譽及政府形象兩敗俱傷，該府自應確實完備資金運用之監督機制，以避免產生規避議會監督之訾議，並杜外界疑慮。

調查委員：馬秀如、陳永祥、李復甸