

調查報告

壹、案由：對總體廢棄資源物清除、處理及再利用之現況，主管機關有無善盡管控及督導之責乙案。

貳、調查意見：

案經本院於民國（下同）100年8月16日舉辦「全國工業廢棄物清除、處理、再利用問題座談會」及100年8月17日舉辦「全國各類廢棄物清除、處理、再利用問題座談會」，並參考本院100年10月11日完成之「對農業廢棄物處理、再利用檢討，主管機關之管控有無缺失乙案」調查報告；100年11月9日完成之「對營建廢棄物清除、處理，主管機關之管控有無缺失乙案」調查報告；100年11月10日完成之「對醫療及學校實驗廢棄物清除、處理，主管機關之管控有無缺失乙案」調查報告；101年3月6日完成之「對工業廢棄物清除、處理，相關機關之管控有無缺失」調查報告後，全案業已調查竣事，除上開調查報告已提及之調查意見，於本報告中不再論述外，茲將本案調查意見臚述如下：

一、環保機關與司法機關執法效能提升部分：

（一）國內每小時發生4件工業污染陳情案，較往年為高，且工業廢棄物亦呈現逐年遞增現象，然環保署100年執行事業廢棄物管制之稽查、處分次數卻較往年減少，宜檢討改進：

1、稽查次數方面：

（1）本院於101年3月6日完成之「對工業廢棄物清除、處理，相關機關之管控有無缺失」調查報告指明；國內工業廢棄

物產量自 95 年之 1,452 萬公噸遞增至 99 年之 1,619 萬公噸，仍呈現逐年遞增趨勢，而國內工業廢棄物年產量占列管事業廢棄物年產量平均 9 成，亦即國內事業廢棄物以工業廢棄物占最大宗。

(2) 由中華民國環境保護統計月報¹可知，100 年民眾陳情工業污染件數高達 31,410 件（相當於每小時 4 件），較 89 年 28,200 件、90 年 22,711 件、91 年 24,027 件、92 年 18,904 件、93 年 22,383 件、94 年 25,724 件、95 年 25,709 件、96 年 28,375 件、97 年 29,727 件、98 年 29,475 件為高，足證工業污染事件並未較往年明顯降低。

(3) 另由中華民國環境保護統計月報²可知：

- <1> 行政院環境保護署（以下簡稱：環保署）於 100 年執行事業廢棄物稽查次數 19,292 次，較 97 年 25,614 次、99 年 26,539 次為低。
- <2> 該署於 100 年稽查廢棄物清除處理機構 728 次，較 90 年 4,104 次、91 年 1,074 次、92 年 1,655 次、93 年 1,133 次、94 年 1,020 次、95 年 1,955 次、96 年 7,432 次、97 年 11,100 次、98 年 3,482 次、99 年 1,044 次為低。
- <3> 該署於 100 年稽查「回收資源及其他方面」次數為 130 次，較 92 年 564 次、94 年 309 次、95 年 594 次、96

¹ 詳見該月報第 279 期 110 頁。

² 詳見該月報第 279 期 142 頁。

年 1,587 次、97 年 624 次、98 年 582 次、99 年 375 次為低。

2、處分次數方面：

(1)由中華民國環境保護統計月報³可知：

<1>環保署於 100 年執行事業廢棄物處分次數為 711 次，雖較 98 年 633 次為高，惟較 90 年 1,059 次、91 年 1,343 次、92 年 927 次、93 年 990 次、94 年 1,088 次、95 年 1,218 次、96 年 917 次、97 年 806 次、99 年 718 次為低。

<2>該署於 100 年對「廢棄物清除處理機構」處分 80 次，雖較 98 年 56 次為高，惟較 90 年 495 次、91 年 563 次、92 年 266 次、93 年 234 次、94 年 257 次、95 年 311 次、96 年 208 次、97 年 82 次、99 年 136 次為低。

<3>該署 100 年對「回收資源及其他方面」處分 8 次，較 90 年 9 次、91 年 43 次、92 年 47 次、93 年 48 次、94 年 47 次、95 年 45 次、96 年 78 次、97 年 20 次、98 年 16 次、99 年 11 次為低。

3、綜上可知，在國內任意棄置事業廢棄物、回收再利用流向不明、事業守法程度不足、工業污染陳情案增加、事業廢棄物數量持續增加...等問題未明顯改善前，環保署 100 年執行事業廢棄物管制之稽查、處分次數卻較往年減少，宜檢討改進。

³ 詳見該月報第 279 期 150 頁。

(二)各縣市環保局 100 年執行事業廢棄物管制之稽查次數較往年減少，而罰鍰遭撤銷比率達 6.6%，高於 97 年之 2.56%，然國內工業廢棄物仍呈現遞增現象，足見地方政府執法努力不足，環保署宜督促各縣市環保局檢討改進：

1、稽查次數方面：

(1)國內工業廢棄物產量自 95 年之 1,452 萬公噸遞增至 99 年之 1,619 萬公噸，仍呈現逐年遞增趨勢，且國內每小時發生 4 件工業污染陳情案，較往年為高。

(2)由中華民國環境保護統計月報⁴可知：

<1>各縣市環保局 100 年執行事業廢棄物稽查次數 31,381 次，比 89 年 42,081 次、90 年 39,049 次、92 年 41,184 次、93 年 47,048 次、94 年 32,339 次、98 年 34,033 次、99 年 34,067 次為低。

<2>各縣市環保局 100 年稽查「廢棄物清除處理機構」次數為 5,790 次，較 93 年 6,246 次、99 年 6,014 次為低。

<3>各縣市環保局 100 年稽查「回收資源及其他方面」次數為 33,938 次，較 94 年 36,116 次、96 年 37,926 次、97 年 54,383 次、98 年 45,445 次、99 年 48,078 次為低。

2、廢棄物運送車輛攔檢方面：

宜蘭縣於縣境設有稽查站攔檢進入

⁴ 詳見該月報第 279 期 157 頁至 158 頁。

縣內之載運廢棄物或剩餘土石方車輛，針對縣內載運廢棄物或剩餘土石方車輛，每月均不定期配合警察單位執行攔檢，統計99年1月1日至100年7月底止，共計執行清運車輛攔檢次數226,389車次，反觀基隆市自99年1月1日迄100年8月並無執行廢棄物清運車輛攔檢勤務。

3、罰鍰金額遭撤銷方面：

由中華民國環境保護統計月報⁵可知，各縣市環保局於100年執行環保稽查所處罰鍰金額為新台幣(下同)9億9,199萬，惟經訴願、行政訴訟後撤銷金額為6,577萬，撤銷比率為6.6%，高於97年的2.56%，亦高於99年的5.4%。此外，100年事業廢棄物污染實收罰鍰僅4,338萬，實不足以支應當年國土遭污染後之除污、復育經費，其差額需全民納稅金額支應，顯然不符環境基本法「污染者付費」、「污染者負責」精神。

4、綜上，國內工業廢棄物呈現遞增現象，每小時發生4件工業污染陳情案，亦較往年為高，惟各縣市環保局100年執行事業廢棄物管制之稽查次數較往年減少，且罰鍰遭撤銷比率達6.6%，亦高於97年之2.56%，足見地方政府執法努力不足，環保署宜督促各縣市環保局確實檢討改進。

(三)法務部行政執行署於100年完成環保罰鍰行政執行之比率僅34%，致無以發揮及時協助

⁵ 詳見該月報第279期164頁。

環保署嚇阻污染之效果，宜檢討改進：

由中華民國環境保護統計月報⁶可知，各縣市環保局於100年將污染罰鍰案件移送行政執行件數為58,883件，惟實際完成行政執行件數僅20,002件，比率僅34%，另未實際收得環保罰鍰，僅取得「債權憑證」件數亦高達14,867件（占25.2%），顯然不足以發揮即時嚇阻污染之效果，宜檢討改進。

二、環保人員專業提升與環保人力合理配置部分：

（一）為解決部分環保人員審核「廢棄物清理計畫書」、倍感吃力之問題，環保署雖建議環保單位與工商登記單位可採加強橫向聯繫方式辦理，或邀請專家學者協助審查；另規劃原料、產品與廢棄物產出之比對機制，佐以查核輔導作業…等；惟上開對策多屬仰賴他人，倘欲徹底解決此問題，環保署宜加強現職環保人員在職訓練，對於環保專業委外事項，亦應鼓勵採購單位訂定「技術轉移條款」，使委外廠商經驗轉移現職環保人員使之同步成長；此外，亦宜協調教育部，鼓勵大學環保相關科系所增加「工業製程」課程，以強化環保人員審核「廢棄物清理計畫書」專業能力或按銓敘部所訂「現職公務人員取得第二職系專長途徑彙整表」，鼓勵環保人員充實環保專業知能，取得第二職系專長，以利公務專業推行：

1、研考會於公布於93年3月4日至5日所做「民眾對公務人員服務品質的看法」調

⁶ 詳見該月報第279期172頁。

查，在十五類公務人員服務品質滿意度當中，民眾對中華郵政公司（郵局）人員服務品質滿意度最高，達七成五；其次為環保單位人員，滿意度達七成四。然因部分環保人員養成教育中，多著重於污染預防、污染處理，對於「產業製程與廢棄物產出關聯性」則著墨較少，因此於審核「廢棄物清理計畫書」時，往往倍感吃力，而對於「回填方」究竟屬於「有機肥料」抑或屬於「廢棄物」亦難以判定，例如：公視新聞於101年3月19日報導：「苗栗縣造橋鄉豐湖村，去年年底，黑色土石流沖進了村民吳○○的牛舍…吳○○說民國98年就向縣府陳情，環保局回應山谷回填是地主用有機肥料做土壤改良，直到民國100年7月農委會認定為廢棄物…」即為實例。

- 2、為解決此類問題，環保署前署長蔡○○於89年10月29日發表之「當前我國廢棄物清理問題之研析與對策」論文提及：「從查核事業機構提報之『事業廢棄物清理計畫書』做起，委由其公信力非政府機關具有法律授權之團體（如律師、會計師、公證公司等）由事業機構製程估算出合理的廢棄物質量，建立正確的事業廢棄物基本資料」；另可按銓敘部所訂「現職公務人員取得第二職系專長途徑彙整表」，鼓勵環保人員充實環保專業知能，取得第二職系專長，以利公務專業推行。
- 3、環保署另指出：「…環保單位與工商登記單

位可採加強橫向聯繫方式辦理…」、「本署持續辦理事業廢棄物清理計畫書之檢核，並規劃原料、產品與廢棄物產出之比對機制…」。

4、綜上，環保署宜協助強化地方環保人員審核「廢棄物清理計畫書」之專業能力，以利環保人員落實查核、追蹤事業廢棄物流向。

(二)環保署宜督導縣市環保局強化環保人員法律素養，以免辛勤查獲之違法案件，因蒐證不足而獲不起訴處分；另宜循法律途徑防止污染者惡意脫產，藉此逃避行政罰鍰：

1、鑑於部分代清除處理公司以人頭充當負責人，當任意棄置行為遭查獲時，因負責人無財產、存款，而公司之財產已抵押，衍生後續清除處理「遭棄置廢棄物」之困難，可依廢棄物清理法第 71 條第 1 項規定，由所在地環保主管機關向高等行政法院聲請假扣押、假處分，以防止清理義務人脫產之行為。另依廢棄物清理法第 71 條第 3 項規定，所在地環保主管機關代為清理費用之求償權，優於一切債權及抵押權，倘欲執行以上法條，則必須具備一定法律素養。

2、然部分環保人員因法律專業不足，導致蒐證不完全不乏其例，例如：新竹市環保局 98 年 1 月 22 日將「新竹市延平路二段○○號土地遭非法棄置廢棄物」案之主嫌移送法辦，卻獲不起訴；98 年 6 月 18 日將「新竹市榮濱路與西濱路一段 275 巷口遭

傾倒營建剩餘土石方」之主嫌移送法辦，亦獲不起訴處分；台中市環保局於 100 年間移送陳○○違反廢棄物清理法案，亦同樣獲不起訴處分…等，皆為蒐證不足所致。

- 3、綜上，目前各縣市環保局雖設有法治人員，惟環保署仍宜督導縣市環保局強化環保人員法律素養，以免辛勤查獲之違法案件，因蒐證不足而獲不起訴處分，損及政府公信力。此外，亦宜循法律途徑防止污染者惡意脫產，藉此逃避行政罰鍰。

(三)國內工業廢棄物年產量為一般廢棄物年產量之 2 倍餘，惟環保署辦理事業廢棄物業務之人員僅 28 人，反觀檢驗所從事檢驗業務人力配置達 82 人，總體人力配置顯然不當；又新竹市環保局承辦事業廢棄物業務者僅 2.5 人，相較於承辦空氣污染業務之 7 人，以及承辦環境檢驗業務之 6 人，整體人力配置亦屬不佳。爰此，行政院宜督促環保署、縣市環保局改進外，亦宜研議參酌 82 年 6 月 7 日台 82 環字第 18246 號函，研究由稽查罰款中提撥 30%，聘用急需稽查人力：

- 1、本院 101 年 3 月 6 日完成之「對工業廢棄物清除、處理，相關機關之管控有無缺失」之調查報告，提及國內工業廢棄物年產量為一般廢棄物年產量之 2 倍餘。爰此，執行工業廢棄物管制之人力，本應多於一般廢棄物管制人力。
- 2、然查，在環保署方面，該署辦理事業廢棄物業務之人員（包含：正式公務員、約聘僱人員，下同）僅 28 人，反觀檢驗所從

事檢驗業務者有 82 人，從事水污染管制者有 40 人，從事空氣污染管制者有 31 人，從事環境訓練業務者亦有 23 人，人力配置，難謂合理。

- 3、在縣市環保局方面，新竹市環保局承辦事業廢棄物業務者僅 2.5 人，相較於承辦空氣污染業務之 7 人，以及承辦環境檢驗業務之 6 人，人數顯然偏低；台中市環保局承辦事業廢棄物業務者僅 5 人，相較於承辦空氣污染業務之 25 人，以及承辦環境檢驗業務之 12 人，人數亦屬偏低；雲林縣環保局承辦事業廢棄物業務者僅 5 人，相較於承辦空氣污染業務之 13 人，以及承辦環境衛生業務之 8 人，人數仍然偏低；嘉義縣環保局承辦事業廢棄物業務者僅 2 人，相較於承辦空氣污染業務之 6.5 人，以及承辦水污染業務之 9.5 人，人數更顯不足。
- 4、為解決環保人力不足問題，行政院 82 年 5 月 27 日第 2333 次會議曾通過「當前環保重要問題及各部會具體配合措施」，並於 82 年 6 月 7 日以台 82 環字第 18246 號函分行各機關辦理，其中列為優先之事項包含「同意由地方政府稽查罰款中提撥 30%，由地方自行聘用急需之稽查人力」。
- 5、綜上可知，國家公務員人數有總員額控管之機制，務必合理、妥善配置，以追求人力運用「最佳化」促成行政目的之實現。惟查環保署辦理事業廢棄物業務之人員僅 28 人，反觀從事檢驗業務者高達 82 人；

又新竹市環保局承辦事業廢棄物業務者僅 2.5 人，相較於承辦空氣污染業務之 7 人，以及承辦環境檢驗業務之 6 人，該二機關對整體人力配置亦屬不佳。準此，行政院除督促環保署、縣市環保局改進外，亦宜參酌 82 年 6 月 7 日台 82 環字第 18246 號函，研究由稽查罰款中提撥 30%，聘用急需稽查人力。

三、環保署宜結合地方環保機關、經濟部工業局，協力確實掌握事業所使用之原料、事業產出之事業廢棄物種類、數量、性質、每日報表，全力避免事業廢棄物任意流竄、污染寶貴國土；另應建立上開事業廢棄物種類、數量、性質、每日報表之資料庫，提供司法機關、地方環保機關用於比對追查污染者，以有效打擊環保犯罪：

(一)國內事業廢棄物總類繁多，環保署雖制定「廢棄物清理法」等相關法規，加以控管，然因控管機制效能有限，致事業廢棄物遭任意棄置，污染國土之情事，時有所聞。

(二)究其原因，乃是長期以來，各級環保機關對於哪些事業使用何種原料？哪些原料會產生哪些事業廢棄物？所產生之事業廢棄物有哪些特性？如何由事業廢棄物性質比對出係何家工廠所產出？都尚未建立 100%可靠之機制，僅能由事業申報資料掌握部分狀況，倘事業將事業廢棄物以多報少，各級環保機關亦未必能掌握，形成管制漏洞，加重國土受污染危機。

(三)目前環保機關主管廢棄物清理法，經濟部工

業局則掌握工廠設置、製程、原料...等。因此環保署宜結合地方環保機關、經濟部工業局，協力確實掌握事業所使用之原料、事業產出之事業廢棄物種類、數量、性質、每日報表，全力避免事業廢棄物任意流竄、污染寶貴國土；另應建立上開事業廢棄物種類、數量、性質、每日報表之資料庫，提供司法機關、地方環保機關用於比對追查污染者，以有效打擊環保犯罪。

四、為有效打擊污染國土行為，環保署宜輔導縣市環保局運用「衛星影像遙測技術」掌控國土遭棄置廢棄物改變地形之行為；運用電視錄影監視系統（CCTV）掌控廢棄物清除、處理、再利用全程實況；運用「污染物指紋資料建檔」追查污染者，以維護珍貴國土資源不受廢棄物任意棄置污染：

- (一)本院 101 年 3 月 6 日完成之「對工業廢棄物清除、處理，相關機關之管控有無缺失」之調查報告指出：「...事業廢棄物非法棄置地點多屬人煙罕至地區，往往幅員甚廣，且不易當場查獲行為人，其種類亦屬複雜，來源廣泛，人與犯罪事證難以勾稽聯結，肇生行為人暨源頭蒐證及查緝之困難...」。
- (二)然查行政院農業委員會（以下簡稱：農委會）水土保持局 91 年之年報指出：「...結合衛星影像遙測技術（RS），迅速偵測出山坡地土地利用變異地點，並配合地理資訊系統（GIS）之空間疊合、資訊分析功能，標示出土地利用變異地點位置，再以 GPS 導引巡查人員赴變異點現場執行查核，有效提高坡地管理績

效…」，因此環保機關自應協調農委會於實施「山坡地地形變化監測」時，若發現有填埋廢棄物改變地形時，立即通報環保機關處理。

(三)本院於100年8月18日舉辦「全國工業廢棄物清除、處理、再利用問題座談會」時，嘉義縣環保局所提書面資料指出：「…建議未來需加強管控之項目應是在處理端(廢棄物處理廠)，例如立法強制於廠址出入口裝設網路CCTV，以比對處理廠是否有不當處理廢棄物之情形…」，台中市環保局所提供之書面資料認為：「…具有一定效用，惟仍須有環保署等相關法令支持，才足以有效推動…，而目前僅有『鋼鐵基本工業集塵灰貯存延長申請審查作業要點』第7點規定『…集塵灰貯存場所之出入口，應於集塵灰貯存延長申請核准後一個月內裝設閉路電視錄影監視系統(CCTV)，攝錄之影像資料應保存一年，以供備查。』」，上開電視錄影監視系統(CCTV)，環保署曾於97年9月23日以環署廢字第0970073185號公告規劃廢棄物清除處理相關場所應設置錄影監測設備，應有專人看管，錄影紀錄提供主管機關查核，惟該創新作為，尚未完成立法。

(四)環保署前署長郝○○於91年10月指示環境檢驗所：針對較易排放污染物之事業或重大污染源，篩選污染物指紋資料建檔之優先順序，研議進行指紋分析、鑑定之建檔工作，提供環境污染物指紋鑑別或查詢，俾利污染發生時，快速追蹤污染源，該署並於92年6

月 19 日成立「行政院環境保護署環境污染物指紋資料庫推動小組」。

(五)針對「污染物指紋資料建檔」技術，台中市環保局提供本院書面資料指出：「…期望透過『環境污染物指紋鑑別』以現場證物、或區域特性及行政稽查為主要的方式，再輔以檢測為確認工具等科學方式找出污染廢棄物之源頭。因為原料、製程會反映廢棄物特性，不同業別或製程，其組成分間常有明顯之差異。即便是相同產品製程，亦可能由於不同各廠操作條件的不同而有所區別…」；台南市環保局亦指出：「…本府曾於過去查獲爐渣非法棄置場址，來源疑似為轄內○○鋼鐵公司所產生，後經協請環保署環境檢驗所進行採驗檢測並比對指紋資料庫後，確認與該公司之指紋特性相類似，結果雖未明確認定相同，但搭配地檢署及調查局偵辦，仍促使○○鋼鐵公司主動表示願意清除該處非法棄置場址。是以污染物指紋資料庫之建立，對於任意棄置爐渣之追蹤查核仍有相當之助益…」；至於嘉義縣環保局所提書面資料則指明：「前述工作應可達成追蹤查核污染源之效益，但鑒於地方經費與技術能力不足，建請中央建置後交由地方據以查核執行。」

(六)綜上，為有效打擊污染國土行為，環保署宜輔導縣市環保局運用科技加強執法，以嚇阻污染國土之行為。

五、事業廢棄物最終處置設施容量不足與環保抗爭部分：

(一)為解決事業廢棄物最終處置設施容量不足

問題，行政院早於 82 年決議由各目的事業主管機關推動設置事業廢棄物處理設施，由台糖公司提供土地以民營化方式成立環保公司，經營廢棄物處理業務；亦曾將「各縣市如評估適宜進行廢土填海者，宜積極加以規劃推動」列為最優先之事項，然迄今尚未實現；今環保署正進行「垃圾掩埋場挖除再生活化」政策評估，又規劃借鏡日本大阪灣鳳凰計畫，研擬優先與臺北商港合作進行填海造島，則宜於兼顧環境保育前提下，加速完成最終處置設施之增設，避免事業廢棄物遭任意棄置，污染珍貴國土：

- 1、國內事業廢棄物遭任意棄置，污染國土，時有所聞，究其重要原因在於最終處置設施不足及區位分布不均衡，環保署 100 年 6 月 16 日復函指出：「因焚化廠協助處理一般事業廢棄物焚化處理產出之灰渣及飛灰固化物仍須掩埋，因此最終處理設施容量仍為不足」、「依 95~99 年度統計資料，目前國內公有掩埋場剩餘掩埋容量約 495 萬方，加計營運中民營掩埋場剩餘掩埋容量約 112 萬方，將在 3~4 年內飽和」。
- 2、為解決最終處置場所不足之問題，行政院於 82 年 3 月 25 日召開第 2324 次會議，會中院長提示：「由各目的事業主管機關，如經濟部、農委會、衛生署、內政部營建署等策定計畫，推動設置事業廢棄物處理設施，妥善處理事業廢棄物」，俟行政院 82 年 5 月 27 日第 2333 次會議通過「當前環保重要問題及各部會具體配合措施」，並於

82年6月7日以台82環字第18246號函分行各機關辦理，其中列為最優先之事項，包含：「由台糖公司提供土地以民營化方式成立環保公司，經營廢棄物處理業務」；基此，環保署林前署長○○於90年1月5日以環署廢字第0001087號信函呈報行政院秘書長，該函重點提及：「...本署...咸認台糖公司應積極規劃投入環保產業...這個方向是短期解決事業廢棄物困境的最佳可行的方案...」。由於上開「台糖公司成立環保公司」之計畫尚未實現，環保署正進行「垃圾掩埋場挖除再生活化」之政策評估，又因廢棄物處理用地取得不易，乃借鏡日本大阪灣鳳凰計畫，研擬優先與臺北商港合作進行填海造島計畫。

- 3、上開「填海造島計畫」係行政院82年5月27日第2333次會議通過「當前環保重要問題及各部會具體配合措施」，將「各縣市如評估適宜進行廢土填海者，宜積極加以規劃推動」列為最優先之事項，俟環保署前署長張○○等11人於91年11月16日提出「日本考察生態工業區、回收處理廠及相關環境設施出國報告」⁷，該報告提及，日本為處理大阪府工業廢棄物，訂定大規模填海造地計畫，是為「大阪灣鳳凰計畫」；該報告另提到⁸，日本設置生態工業區選擇地點以填海造陸地為主，且屬偏僻，不發生鄰避設施爭議問題。此外，該

⁷ 詳見該報告第23頁。

⁸ 詳見該報告第61頁。

報告強調⁹，無論北九州市或大阪市，事業廢棄物以填海方式處理已行之有年...此方式極可為國內未來擇定一般及事業廢棄物最終處置之重要參考。該項計畫在「中華民國 101 年國家建設計畫」中明確指出：「以前瞻性填海造島(陸)作為解決各類不適燃廢棄物資源物最終填埋需求，並開創國土，貢獻區域發展。」

4、基此，環保署已積極借鏡日本大阪灣鳳凰計畫，研擬優先與臺北商港合作進行填海造島計畫，預定收容 410 萬立方公尺港區浚挖與河口疏浚土方，及 450 萬立方公尺公共工程營建剩餘土，填築後之用地規劃作為物流倉儲區使用。

5、綜上，為解決事業廢棄物最終處置設施容量不足問題，行政院於 82 年已決議由各目的事業主管機關推動設置事業廢棄物處理設施；而環保署正進行「垃圾掩埋場挖除再生活化」政策評估；同時借鏡日本大阪灣鳳凰計畫，研擬優先與臺北商港合作進行填海造島，此等未雨綢繆之作為，宜於兼顧環境保育前提下，加速辦理。

(二)為解決「設廠型環保抗爭」，環保署已於「公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法」部分條文修正草案中，研議新增應檢具「糾紛預防作為說明書」之規定；而依現行公害糾紛處理法第 30 條規定，抗爭雙方可透過簽訂「環境保護協定」實現雙贏；另依同法第

⁹ 詳見該報告第 79 頁。

48 條可指導、建議陳情人（抗爭民眾）按同法第 30 條規定辦理簽定「環境保護協定」；此外依環境基本法第 14 條，亦可協調司法院設立「環保法庭」審理環保持爭案件；爰此，環保署及各縣市環保局宜彈性運用相關法條規定，全面預防、處理設廠型公害糾紛，以解決廢棄物最終處置設施興建受阻問題：

- 1、「民眾抗爭」往往使得廢棄物最終處置設施興建時程延宕、或興建後被迫終止營運，諸如：新竹科學園區污泥焚化爐、工業局南區特殊事業廢棄物綜合處理中心龍崎廠...等皆為實例；本院於 100 年 8 月 17 日舉辦「全國各類廢棄物清除、處理、再利用問題座談會」時，南投縣環保局所提書面資料即指出：「...廢棄物處理廠係屬民眾『厭惡性』設施，設置需面對民眾抗爭之風險，而所涉及之法令規章包括環保、地政、水土保持、建管、農政等，相關證照申請不易，致使衍生事業廢棄物非法棄置、非法處理情形...」。
- 2、前開民眾抗爭案例，本院受理多起，部分設廠者甚至因民眾抗爭激烈，而使得巨額投資血本無歸，案經本院提出調查報告後，行政院 100 年 2 月 21 日院臺環字第 1000008464 號函復本院指出：「...本署已於『公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法』部分條文修正草案中，新增處理或清理機構向核發機關申請同意設置文件時，應檢具『糾紛預防作為說明書』...」。

- 3、上開「公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法」未增訂「糾紛預防作為說明書」前，「公害糾紛理法」對於公害糾紛之一造當事人，可依該法第 14 條申請調處，接續依該法第 33 條申請裁決，然對於「設廠型抗爭」，因處理廠尚未設立，並未產生污染，致不易依該法處理。
- 4、所幸該法第 30 條規定：「事業得與所在地居民或地方政府簽訂環境保護協定，防止公害之發生」尚能預防（或處理）一部分之「設廠抗爭事件」，諸如：台灣鋼聯公司與彰化縣線西鄉公所、台灣鋼聯公司與彰化縣伸港鄉公所簽訂「環境保護協定」即為實例。
- 5、另該法第 48 條規定：「行政院環境保護署、直轄市及縣（市）政府應置專責人員，執行左列各款事務：...二、為處理公害陳情所必要之調查、指導及建議...」因此該專責人員可指導、建議陳情人（抗爭民眾）按同法第 30 條規定辦理簽定「環境保護協定」以求雙贏。
- 6、此外，環境基本法第 14 條規定：「法院為審理環境保護糾紛案件，得設立專庭或指定專人辦理。」此規定可引導抗爭民眾由「戶外抗爭」轉而採取「法庭審理」之溫和、理性良策，然此機制尚未實現。
- 7、綜上，「民眾抗爭」往往使得廢棄物最終處置設施興建時程延宕、或興建後被迫終止營運，為解決此問題，環保署於「公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法」部分

條文修正草案中，已新增應檢具「糾紛預防作為說明書」之規定；而依公害糾紛處理法第 30 條，當事人可簽訂「環境保護協定」；另依同法第 48 條亦可指導、建議陳情人（抗爭民眾）簽定「環境保護協定」；此外依環境基本法第 14 條，已有協調設立「環保法庭」審理抗爭案件之法源依據；爰此，環保署及各縣市環保局宜彈性運用上開相關法條規定，以預防或處理「設廠型」公害糾紛，突破廢棄物最終處置設施興建受阻之僵局。

六、環保署宜加強對地主宣導：「莫將土地出租供非法棄置廢棄物」以維護清淨國土免遭污染，更損及地主權益：

- (一)我國國土遭「盜採砂石 回填廢棄物」之事件時有所聞，其中部分案例係地主將土地出租他人，因地主未經常巡視而遭承租人非法掩埋廢棄物，本院於 100 年 8 月 17 日舉辦「全國各類廢棄物清除、處理、再利用問題座談會」時，嘉義縣環保局所提書面資料即指出：「針對『提供土地回填、堆置廢棄物』之場址目前共計列管 17 處」，自由時報 100 年 9 月 14 日亦報導：「新屋農地供倒廢土 縣府大掃蕩」。
- (二)為解決此問題，環保署於 97 年 12 月委託辦理「廢棄物非法棄置防範宣導」計畫，製作完成「防範廢棄物非法棄置宣導手冊」，分送全國各農會供民眾取閱；並製作垃圾車隨車廣播及宣導布條，另於 100 年度完成兩支各 30 秒宣導影片之拍攝，辦理電視廣告 72

檔次之託播，提醒民眾要巡視土地，注意非法棄置之犯罪，別讓不法之徒得逞，危害地主權益。

- (三)惟上開宣導方式中，將宣導手冊分送全國各農會供民眾免費取閱，能獲得宣導資訊者，僅限於至農會洽公者；而將垃圾車懸掛宣導布條配合隨車廣播，亦僅限於有外出倒垃圾者，其他更廣大地主則無法接觸到此重要宣導資訊；至於電視廣告 72 檔次託播，等同 1 年中每 5 天才播出 1 次，每次僅 30 秒，且分散於非固定頻道，農民獲得此資訊機會甚低。因此，環保署可研究是否協調財政部，於開徵地價稅時，將稅單連同宣導資料一併寄給地主知悉，以達到向全國地主全面宣導目的，並保障地主權益。

七、工業局以「未授權行政檢查」、「非廢棄物處理法定權責機關」為由，認為「再利用產品非法棄置」及「要求工廠歇業後清除廢棄物」無著力之處，態度顯然消極，有違環境基本法第 4 條關於「各級政府應共負環境保護之義務與責任」之強制規定，宜速導正偏差觀念：

- (一)由於再利用產品遭非法棄置頻傳，本院 101 年 3 月 6 日完成之「對工業廢棄物清除、處理，相關機關之管控有無缺失」之調查報告指出：「…近年來，國內相繼爆發工業廢棄物再利用產品非法棄置事件…工業局查復略為：『廢棄物清理法第 39 條並未授權本部行政檢查之權責…』（該條文規定：事業廢棄物之再利用，應依中央目的事業主管機關規定辦理…）。

- (二)又因工業區工廠歇業後，其剩餘之事業廢棄物或原料堆置過久變為「關廠廢棄物」，經本院函請工業局查復，該局於100年9月19日以工水字第10000771760號函指出：「…本局因非廢棄物處理法定權責機關，尚無要求原工廠針對歇業後，剩餘之廢棄物予以清除處理…」。
- (三)然查環境基本法第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。」，同法第4條亦規定：「國民、事業及各級政府應共負環境保護之義務與責任。」易言之，無論是否為環保機關，依該法第4條均有共負環保之責任和義務，又依該法第3條，工業經濟之發展本應兼顧環境保護，因此該局於發展經濟之同時，亦應想方設法保護環境，此觀總統府就 總統參加「台灣有品運動」於98年6月17日發布新聞稿指出：「…以環保而言，不是只有環保署(局)關心，而是每一項政策都要考慮到對環境的影響，以及對環境的正面效果…」自明。
- (四)復查中華民國101年國家建設計畫「第3章生態環境建設」已將：「強化工業區污染管制：辦理工業區空氣污染、水污染、廢棄物及毒性化學物質管理，整合污染源管制策略強力稽查，並加強特殊性工業區空氣品質監測。」列為重要辦理事項，則工業局和環保署本應相互合作，不宜逃避責任，縱然人力資源有限，惟至少應按行政程序法第165條規定，善盡對事業之「行政指導」，勸導(指導)事業不得「假借再利用之名，行棄置廢

棄物之實」，如發現類此事件，亦應通報環保機關，另宜勸導（指導）業者依工廠管理輔導法第 20 條規定於申請歇業之同時，一併清除事業廢棄物、剩餘原料，而非消極等待奇蹟。

八、農委會防檢局動植物檢疫中心，未依規定以網路申報清理廢棄物數量，又未依規定變更廢棄物清理計畫書，立下不良示範，應檢討改進：

（一）環境基本法第 3 條：「國民、事業及各級政府應共負環境保護之義務與責任。」爰此，不論是否為環保機關，政府機關皆應依該法負起保護環境之責，尤應遵守各項環保法令。

（二）然查，部分媒體於 100 年 8 月 15 日報導「國家檢疫中心 屎炸彈堆如山」新聞，案經本院函請環保署查復，該署於 100 年 8 月 15 日至該中心稽查結果略以：

- 1、查核動植物檢疫中心廢棄物貯存區，當時其未受感染之動植物性殘渣混合物及墊料（D-0199）、植物性廢渣（D-0120）等，混合露天貯存於中心。
- 2、該中心東區、C6 野生動物舍前，有未受感染之動植物性殘渣混合物及墊料（D-0199）露天貯存於舍前，其貯存設施，未有防止地面水、雨水及地下水流入、滲透之設備或措施，違反廢棄物清理法第 36 條規定。
- 3、另查該中心產出之動物屍體（D-0103）、動物性廢渣（D-0101）等自行清運至農委會家畜衛生試驗所焚化處理，惟其未依規定以網路申報清理情形。
- 4、該中心 4、5 月產出植物性廢渣（D-0120）

申報 13 噸、動植物性殘渣混合物及墊料 (D-0199) 產出申報 11.43 噸，該中心廢棄物產出超過 10%，未依規定變更廢棄物清理計畫書等，違反廢棄物清理法第 31 條規定。

(三)農委會復函指出略以：

- 1、8月16日桃園地檢署檢察官率環保署環境督察總隊北區環境督察大隊及桃園縣政府環保局人員至檢疫中心，現場勘查並實地抽查 20 包廢棄物之內容物，係屬墊草料。
- 2、檢疫中心規劃案設置有焚化爐，惟於工程施工期間承攬廠商因財務因素而重整，遂終止工程契約，依契約進行相關民事訴訟程序，終經法院判決而結案，惟亦造成焚化爐無法完成驗收與運轉…等語。

(四)綜上，農委會防檢局動植物檢疫中心，未依規定以網路申報清理廢棄物數量，又未依規定變更廢棄物清理計畫書，立下不良示範，應檢討改進。

九、全國營建剩餘土石方收容處理場之容量，雖足以容納目前產出量，惟裝潢、修繕等營建廢棄物遭任意棄置，時有所聞，環保署與營建署宜協力謀求解決對策：

(一)行政院 96 年 2 月 2 日院臺專第 0960005588 號函指出：「…目前全國經地方政府核准並登載於系統上之收容處理場所 136 處，處理能量約有 8,200 萬立方公尺，約為目前全國營建剩餘土石方年產量 2 倍，處理能量堪稱足夠…」。

(二)惟查本院於 100 年 8 月 17 日舉辦「全國各類

廢棄物清除、處理、再利用問題座談會」時，台東縣環保局所提書面資料指出：「本縣公民營處理機構為 0 家再利用機構 2 家，本縣面積遼闊稽查人員有限，無法全面執行稽查，又無營建混合物再利用處理機構，造成營建廢棄物混合物非法棄置偏僻及海邊行人住家較少地方」，南投縣環保局所提書面資料亦指出：「本縣無土資場及營建混合物再利用場，且本縣幅員遼闊，造成屢見零星裝潢修繕、營建土石方任意傾倒情形。」

- (三)由於「營建剩餘土石方」與「營建事業廢棄物」通常以不同比例混合，使得主管權責橫跨環保署與營建署二機關，權責混淆。爰此，為解決裝潢、裝修…等營建廢棄物遭任意棄置問題，環保署與營建署宜協力謀求解決對策。

十、建構廢棄物代清除處理業優良形象與提升環境道德素養部分：

- (一)環保署宜研究規範廢棄物代清除處理業所使用之垃圾車，按不同分級、載用廢棄物屬性，予以不同之專用顏色，以利和清潔隊垃圾車有所區別，並利於全民監督，並建構廢棄物代清除處理業優良形象：

- 1、目前清潔隊垃圾車為黃色，而廢棄物代清除處理業所使用之垃圾車亦為黃色，二者外型相似，顏色相同，民眾易生混淆，亦難以透過全民監督；此外，載運有害事業廢棄物之車輛，行走於危險道路、國道、快速道路，並無特別識別元素，易使不知情駕駛人過於靠近有害事業廢棄物運送車輛，增加風險。

- 2、為解決上開問題，環保署宜研究規範廢棄物代清除處理業所使用之垃圾車，按甲級、乙級不同分級，以及載用事業廢棄物之特性、有害或無害，予以不同之專用顏色，以利和清潔隊垃圾車有所區別，並利於全民監督。
- 3、俟專用顏色實施後，業者基於維護業界優良形象之考量，當自我約制守法守紀，建構廢棄物代清除處理業優良形象。

(二)環保署宜研究規範廢棄物處理設施負責人之資格，以借重環保事業優良之專業與守法美德，妥善處理廢棄物：

- 1、廢棄物清除處理業為當前重要之環保事業，環保署推動「環保事業民營化」無非欲借重民間之專業、科技、效率、服務熱誠與淘汰冗員等優勢以協助妥善處理廢棄物，此政策推行迄今，雖有一定之功效，然由環保署出版之「中華民國環境保護統計年報(97年)」之「表6-6」可知，公民營廢棄物清除處理機構自90年迄96年違反環保法令遭處罰鍰之次數分別為357次、621次、985次、826次、986次、592次、614次，平均每年違法次數高達712次，此顯示部分廢棄物代清除處理機構(包含：有照、無照)「不以守法為榮，不以違法為恥」，或者雖有守法意願惟環保專業技術不足，致廢棄物清除處理機構之負面新聞報導，時有所聞，嚴重傷害環保事業優良形象，加重民眾對設立環保設施之抗拒，其違法行為亦有可能破壞國土、危害

公共安全，不容漠視。

- 2、為重新建立民營環保事業之優良形象，環保署 97 年 12 月 10 日環署廢字第 0970092175 號函提出「舉辦座談會」、「輔導取得 ISO 認證」、「辦理公民營廢棄物清除處理機構環評追蹤改善及許可管理」、「查核輔導各公民營廢棄物處理機構」、「加強宣導廠場進行綠美化」、「雇用附近居民」等對策，然對於維護環保事業「守法」、「專業」、「負責」優良形象最核心之「負責人專業資格」問題，該函認為：「...基於保障人民之工作權，自由選擇職業之權利，其負責人之資格條件也不宜設限...。」
- 3、查人民之工作權固然需要保障，惟查信託業法第 6 條規定：「信託業負責人應具備之資格條件，由主管機關定之。」銀行法第 35 條之 2 條規定：「銀行負責人應具備之資格條件，由中央主管機關定之。」金融控股公司法第 17 條規定：「金融控股公司之發起人、負責人範圍及其應具備之資格條件準則，由主管機關定之。」保險法 137 條之 1 條規定：「保險業負責人應具備之資格，由主管機關定之。」期貨交易法第 61 條規定：「期貨商負責人、業務員或其他業務輔助人之資格條件及其管理事項，由主管機關定之」，幼稚教育法第 7 條規定：「有左列情形之一者，不得充任幼稚園之董事或負責人：...曾受有期徒刑一年以上刑之宣告，服刑期滿尚未逾三年者...。」廣播

電視法第 13 條規定：「廣播、電視事業之組織及其負責人與從業人員之資格，應符合主管機關之規定。」等...。上開法律之主管機關以其優越智慧，透過「資格合理審查」之源頭管理，約束該等事業守法守紀、發揮專業、落實防弊，皆未聞有「侵害民眾工作權」之質疑。

4、綜上，環保署得參考上開法令，於「法不溯及既往原則」原則下，研究修法規範廢棄物處理設施負責人之資格，以重新建立民營環保事業優良形象，降低民眾之抗拒，並發揮環保事業優良之專業與守法決心，妥善處理廢棄物。

(三)「環境教育法」強制不具重大污染行為能力之公僕、高中以下學生每年必須接受環境教育 4 小時，雖有必要，然對於有惡性重大污染可能之事業於設立或營運前，卻未規定其負責人、操作人、營運人需參加一定時數之「環保道德」講習，致失去自源頭「預防污染」功能，環保署宜檢討相關法令，研議規範有照、無照廢棄物代清除處理業定期接受「環境道德教育」，並參考「會計師職業道德規範」研究制定「公民營廢棄物代清除處理機構職業道德規範（準則）」，以引領業者確實遵循，以達到「自我約制、主動守法、預防污染」功效：

1、聯合國環境規劃署(UNEP)於「實現永續發展與消滅貧窮之路徑」報告中分析，為邁向永續發展之綠色經濟，2011 至 2050 年間，全球每年須投入相當世界 GDP2%的金

額，以綠化再生能源、運輸、建築、廢棄物處理等十大核心經濟部門¹⁰。因此，廢棄物處理實有龐大商機，然歷史教訓證明，有照、無照廢棄物代清除處理業者若欠缺「環境道德教育」，雖因商機獲利，然國土災難亦至。因此「執法」與「環保道德教育」宜同時兼顧，此觀總統府就總統參加「總統及副總統出席法鼓山心靈環保二十周年活動」於101年2月5日發布新聞稿所強調：「…治國不能光靠法律，尤其不能只靠刑罰，還要靠道德…」自明。

- 2、觀之環境教育法第4條規定：「環境教育之對象為全體國民、各類團體、事業、政府機關（構）及學校」，環境基本法第4條亦規定：「國民、事業及各級政府應共負環境保護之義務與責任」，而教育部98年12月4日修訂「教育部品德教育促進方案」，該方案目標之一為：「結合政府、學校與民間團體資源，強化社會品德教育功能…」，另社會教育法第2條所定社會教育之任務包含：「推廣法令知識，培養守法習慣。」因此，事業（包含：有照、無照廢棄物代清除處理業，依法已屬納入接受「環境道德教育」之對象，亦有迫切需要。
- 3、然查，目前「環境教育法」強制不具重大污染行為能力之公僕、高中以下學生每年必須接受環境教育4小時，雖獲各界支持，然對於有惡性重大污染可能之事業於

¹⁰ 詳見：中華民國101年國家建設計畫第26頁。

設立或營運前，卻未規定其負責人、操作人、營運人需參加一定時數之環保道德講習，僅規範在違反環保法規受處分後才接受講習，此不僅為環保教育之盲點，且縱然遭查獲違法事實，然對國土傷害已造成，致失去「自源頭預防污染」功能。

4、此外，行政院 99 年 12 月 20 日院臺財字第 0990058214 號函核定之「高科技及創新產業籌資平台行動計畫」¹¹強調：「…應強化從業人員之道德素質與倫理觀念…」，而民間已訂有「中華民國會計師職業道德規範」，另會計基金會亦發布「職業道德準則」，反觀環保署卻未制定「公民營廢棄物代清除處理機構職業道德規範（準則）」加以宣導，並引領業者確實遵循，以達到「發自內心主動預防污染」功效。

5、綜上，環保署宜檢討，修正相關法令，規範有照、無照廢棄物代清除處理業定期接受環境道德教育，並研究制定「公民營廢棄物代清除處理機構職業道德規範（準則）」，以引領業者確實遵循，以達到「自我約制、主動守法、預防污染」功效。

(四)環保署宜推動「企業社會責任」作為有照、無照廢棄物代清除處理業之 DNA，藉符合「ISO26000」所列：責任、透明、道德行為、尊重利害關係人、尊重法規、尊重國際行為標準與尊重人權等 7 項主題，根本解決廢棄

¹¹ 詳見該計畫第 37 頁。

物遭任意棄置問題：

- 1、所謂「企業社會責任」，據總統府就 副總統參加「2009 台灣企業永續獎」頒獎典禮」於 98 年 12 月 3 日所發布之新聞稿指出：「…根據世界企業永續發展協會(WBCSD)對於企業社會責任(Corporate Social Responsibility, CSR)的定義，包括了企業在經濟、環保及社會等三個層面必須盡到的道德義務…」。
- 2、至於「企業社會責任」內涵，據經濟部工業局「產業永續發展與因應國際環保標準輔導計畫」網站 (<http://proj.moeaidb.gov.tw/isdn/News/news-more.asp?nplSiteI>)指出：「... ISO 組織歷經 6 年的制訂，終於在 2010 年 11 月 1 日正式發布 ISO 26000 社會責任指引…該標準僅為組織履行社會責任的指引和指導方針…」；該網站並列舉 ISO 26000 第 4 章「社會責任原則」包含：責任、透明、道德行為、尊重利害關係人、尊重法規、尊重國際行為標準與尊重人權等 7 項主題。
- 3、善盡「企業社會責任」為現代企業永續生存之核心，總統府就 副總統參加「遠見雜誌第五屆『企業社會責任(CSR)獎』頒獎典禮」於 98 年 3 月 4 日所發布之新聞稿即指明：「…如果能將企業社會責任作為企業的 DNA，企業文化自然可以提升，因為，企業在國際間已不只是跟其他國家比較規模，而是比較企業真正的文化、道德與競爭力…企業社會責任將變成所有企業的必

修課，也將成為企業的資產…」。

- 4、綜上，環保署宜宣導、推動廢棄物代清除處理業（含：有照、無照）善盡「企業社會責任」觀念，以根本解決廢棄物遭任意棄置問題。

調查委員：劉委員玉山

程委員仁宏

錢林委員慧君

李委員炳南

吳委員豐山