

調 查 報 告

壹、調查緣起：本案係審計部函報，經輪派委員調查。

貳、調查對象：內政部營建署金門國家公園管理處。

參、案由：據審計部函報：稽察內政部營建署金門國家公園管理處執行「中山林自設小型廢棄物處理設施」情形，涉有未盡職責及效能過低情事，報院核辦乙案。

肆、調查依據：98年07月24日(98)院台調壹字第0980800704號函。

伍、調查意見：

內政部營建署金門國家公園管理處(以下簡稱：金管處)為處理園區內廢棄物，規劃興建處理容量2公噸/日之焚化爐，於民國(下同)89年編列預算新台幣(下同)1,500萬元，報經內政部營建署(以下簡稱：營建署)於89年2月核准同意辦理，惟經審計部查核發現，該焚化爐於89年12月完工驗收後閒置不用，乃報請本院處理。案經本院函請營建署、金管處提出說明後，全案業已調查竣事，茲臚述調查意見如下：

一、金管處辦理小型焚化爐興建，因疏於執行工程用地鑑界，導致焚化爐興建地點錯誤，影響焚化爐完工後之啟用時程，確有疏失：

(一)金管處於88年12月31日函報營建署於該處「中山林段185號土地」興建小型焚化爐，並於89年9月6日公告招標由中亞爐業股份有限公司承包，根據雙方簽訂之「自設小型廢棄物處理設施興工程契約」第32條規定：「本工程使用的土地，由甲方於開工前提供，其地界由甲方指定」。因此該焚化爐於開工前，自應由金管處先行辦理鑑界。

(二)惟據審計部98年7月13日台審部五字第

0980002760 號函查復指出：「…該管理處未督促技術服務廠商依契約規定申請雜項執照，亦未依地籍資料辦理地界鑑定，確認正確之施作地點，肇致指定非屬該處經管之中山林段 153 號土地（無主土地）興建焚化爐」。簡言之，因金管處疏於執行鑑界，導致焚化爐興建地點為「中山林段 153 地號」，而非原規劃之「中山林段 185 號地號」，形成興建地點錯誤之情事。

(三)俟該焚化爐於 89 年 12 月 31 日完成第一期工程驗收後，部分民眾復於 91 年 6 月間依「金門馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例」提出中山林段 153 號土地之申請登記，衍生後續訴訟，時至最高行政法院於 93 年 5 月 13 日判決「中山林段 153 號土地」為國有後，方進入國有土地撥用程序，致影響該焚化爐啟用時程。

(四)針對上開行政疏失，營建署於 98 年 10 月 27 日以營署園字第 0980071399 號函轉金管處查核報告予本院坦承：「…有關本工程誤認基地地號，且未辦理地界測量即行施作，本處當時工務課張課長清忠、承辦人陳慶平核有未盡職責及行政疏失，本處將依考評程序予以行政處分…」。

(五)綜上，金管處未依工程契約規定先行執行焚化爐用地之鑑界，誤將「中山林段 153 號土地（無主地）」認定為「中山林段 185 號地號（金管處管理之土地）」，衍生官民訴訟，延宕焚化爐啟用時程；金管處既已坦承疏失，營建署自應按該署 98 年 10 月 27 日營署園字第 0980071399 號函所示內容懲處失職人員見復。

二、金管處延宕工程用地撥用時效，影響焚化爐啟用時程，顯有未盡職責之失，該處僅擬對失職人員「訓戒」，其懲處難謂合理，應再檢討：

(一)前述焚化爐興建地點錯誤之情形，沈建宏建築師事

務所早於 90 年 5 月 9 日以 90 宏字第 9041 號函告知金管處，該處並於 90 年 5 月 17 日以 90 營金工字第 901815 號函沈建宏建築師事務所指出：「…本處將檢討其建管之必要性並儘速解決土地問題…」，然時過 1 年，並未解決。俟 91 年 6 月間民眾依「金門馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例」提出「中山林段 153 號土地」之申請登記後，衍生訴訟，復經最高行政法院於 93 年 5 月 13 日判決「中山林段 153 號土地」為國有後，金管處仍未積極辦理該筆國有地撥用作為工程用地之程序。

(二)據營建署 98 年 10 月 27 日營署園字第 0980071399 號函轉金管處查核報告予本院指出：「…民國 93 年 3 月本處再辦理撥用事宜時，該案訴訟尚未終結，本處同仁誤以為本案訴訟將會冗長，故嗣後未即時辦理土地撥用…有關本案土地於 93 年以後未能及時辦理撥用取得，企劃課同仁核有行政疏失，本處將予以訓戒…」。然查該處 93 年 3 月再次辦理撥用事宜時，該案訴訟固尚未終結，惟僅隔 2 個月（即 93 年 5 月 13 日）最高行政法院已判決中山林段 153 號土地屬於國有，斯時即應積極辦理國有土地撥用程序，以利焚化爐早日運作。惟因金管處缺乏積極作為，遲至 97 年 3 月 21 日方經行政院核准無償撥用，據審計部 98 年 7 月 13 日台審部五字第 0980002760 號函指出：「…本案自發現施作地點錯誤，迄完成土地撥用所有權登記，計耗時 6 年 10 個月之久…」，足證其延宕國有地撥用時效，至屬明確。該處僅對失職人員「訓戒」，其懲處難謂合理，應再檢討。

(三)綜上，金管處延宕國有地撥用時效，影響焚化爐啟用時程，顯有未盡職責之失，該處僅擬對失職人員「訓誡」，其懲處未免過輕，應再檢討。

三、金管處興建焚化爐，未依專業決議考量戴奧辛排放問題，致日後環保法規逐漸加嚴後，須再增加高額投資方能符合法規要求，該處輕忽污染防治，確有未當：

- (一)由於焚化爐之興建往往衍生戴奧辛排放問題，若處理不當，將影響焚化爐周邊民眾健康。金管處於89年6月7日召開「管理處自設小型廢棄物處理設施興建工程委託規劃設計監造期初簡報會議」時，已做成會議結論：「本案自設小型廢棄物處理設施之廢氣排放標準，應訂定較現行環保署所訂更高標準之要求，並含處理戴奧辛暨嚴格之戴奧辛排放標準」，此專業決議自始本應遵守，不宜漠視。
- (二)然該處89年8月編製之「管理處自設小型廢棄物處理設施興建工程工程規範」僅規定二次燃燒室出口操作溫度850°C至1000°C及規範粒狀物、氯化氫、硫氧化物、氮氧化物、一氧化碳、不透光率、鉛等廢氣排放標準，惟未考量戴奧辛排放問題，致須於第二期工程增加經費140萬餘元辦理改善，且隨環保法規日趨嚴格，所需增加之污染防治費用亦同步增加，據金管處95年7月28日營金觀字第0950011015號函坦承：「...戴奧辛排放標準日益嚴苛，惟本設施係90年完工，原始設計未周延考量戴奧辛排放問題...設施若欲興建戴奧辛處理設施、增蓋廠房並整修更新舊有設備需花費約1,000萬元...」。
- (三)上開缺失經營建署於98年10月27日營署園字第0980071399號函轉金管處查核報告予本院指出：「行政院環境保護署89年10月11日公告實施『中小型廢棄物焚化爐戴奧辛管制及排放標準』，本按1期工程89年5月委託規劃設計及89年10月6日完成工程發包設計時，當時並無戴奧辛排放相關規定可循，故契約與規範未定戴奧辛排放驗收標準...」。惟查該處於

89年6月7日召開「管理處自設小型廢棄物處理設施興建工程委託規劃設計監造期初簡報會議」時，已做成會議結論：「本案自設小型廢棄物處理設施之廢氣排放標準，應訂定較現行環保署所訂更高標準之要求，並含處理戴奧辛暨嚴格之戴奧辛排放標準」，因此89年10月6日完成工程發包設計時，自應按該次會議結論辦理，況且焚化爐若無戴奧辛處理設施，勢必引發民眾抗爭，該處輕忽污染防治，確有未當。

四、金管處於未確認焚化爐廢氣排放與爐溫是否合格前，即先同意工程驗收，有悖於驗收常規，顯非適當：

- (一)該焚化爐工程係於89年12月30日完工，按照工程常規，本應於試運轉合格、廢氣排放檢測合格後，方進行驗收，如有「分段驗收」之必要，亦應劃分為「硬體完工驗收」、「廢氣排放合格驗收」、「爐溫合格驗收」等階段，於此三階段未完成前，不宜以其中某一階段驗收合格，即認為「整體驗收合格」。
- (二)惟本案金管處於89年12月31日辦理焚化爐驗收時，其「驗收紀錄」已載明「同意驗收」，惟亦記載「有關本工程整體之運轉，測試、檢驗、請承商儘速辦理，並應俟該運轉測試檢驗合格後方才退還本工程之履約保證金」，承商據此於90年2月6日辦理小型廢棄物處理設施「空氣污染物排放檢測」合格，另於90年2月14日辦理試運轉測試溫度達857.1°C後，金管處乃退還承商履約保金，顯見該處係先完成驗收，再請承商補辦廢氣排放檢測、試運轉等程序，有悖於工程驗收常規。
- (三)針對此項缺失，營建署98年10月27日營署園字第0980071399號函轉金管處查核報告指出：「…於90年2月14日運轉測試溫度達857.1°C、檢驗皆合格

後方退還本工程之履約保證金…」，然焚化爐排氣係於 90 年 2 月 6 日檢測合格，試運轉爐溫則於 90 年 2 月 14 日測試合格，則驗收合格之日應於 90 年 2 月 14 日之後，而非提前至 89 年 12 月 31 日，方能確保工程品質，並防止承商於領取工程款後，出現「一走了之」之投機行為。該處未究及此，竟以異於常態方式執行驗收，顯非適當。

五、金管處未施作焚化爐遮蔽設施，任由設備主體曝露室外鏽蝕，影響後續營運功能，顯非有當：

- (一) 該焚化爐係屬室內設施，且主要設備為鋼鐵材質，按第一期工程擬訂之招標施工規範中（89 年 7 月版），原設計圖說包含廠房屋頂項目，因該處基於整體經費額度考量，決定不納入第一期工程之施作範圍。俟該處辦理第二期工程時，雖將「主體樑柱及屋頂加蓋整建美化工程」納入規劃設計委託事項，惟因焚化爐施作地點之土地爭訟，尚無該筆土地所有權，乃於 90 年 5 月 31 日簽陳取消屋頂加蓋項目。
- (二) 本案焚化爐自 90 年 12 月 24 日第二期工程完工驗收迄 97 年 3 月 21 日，因土地所有權未能取得，無法搭建廠房屋頂，致該項設備長期置於戶外，經年雨淋，未妥善維護，設備線路已呈現老化、機械本體鏽蝕等現象，無法正式營運啟用，據營建署 98 年 10 月 27 日營署園字第 0980071399 號函轉金管處查核報告提出說明指出：「…96 年因環保署垃圾處理政策調整，金門縣政府決議將垃圾後運台灣處理…故本案未再編列預算進行維護…」。惟查內政部係於 98 年 1 月 12 日召開「內政部活化閒置公共設施第 31 次會議」時決議該焚化爐可辦理報廢，於未決議報廢之前，金管處若基於節省經費之考量，仍可以較低成本之塑膠帆布袋遮蓋焚化爐本體，而非任其雨淋銹蝕，損害公有環保設施，

影響後續營運功能。

六、金管處對於報廢之焚化爐，宜規劃再利用用途，以避免浪費公帑：

- (一)由於該處認為環保法規日益嚴格，自設之焚化爐無法符合固定污染源戴奧辛排放標準(0.5ng-TEQ/Nm³)，乃於95年7月28日以營金觀字第0950011015號函報營建署指出：「...戴奧辛排放標準日益嚴苛，惟本設施係90年完工，原始設計未周延考量戴奧辛排放問題...室內焚化爐設備為室內型，卻無廠房遮蔽設施，長期曝露於室外遭受風吹日曬雨淋，設備線路及機械本體呈現老化與劣化現象，非大幅度整修更換難以確保功能及運轉穩定...本設施若欲興建戴奧辛處理設施、增蓋廠房並整修更新舊有設備需花費約1,000萬元，另委託運轉操作(含燃油)每年經費約需500萬元，惟因土地未能取得，無法申請執照與排放許可，徒然投入上開龐大經費卻仍無法正常使用...」。
- (二)內政部於98年1月12日召開「內政部活化閒置公共設施第31次會議」時，於會中決議：「...本設施已逾規定使用年限(即97年12月31日)，可辦理報廢...」。惟該焚化爐雖經報廢，仍可能具有環保教育、學術研究或其他功能，宜於拆除前研擬再利用方式，避免浪費公帑。
- (三)綜上，該焚化爐因環保法規日趨嚴格與環保署垃圾處理政策調整等因素，已決議報廢，惟立法院審議中之「環境教育法(草案)」，已訂定「每人每年接受4小時環境教育」之規定，金管處宜在焚化爐拆除前研究該焚化爐後續再利用方式，以避免浪費公帑。

陸、處理辦法：

- 一、調查意見一至五，提案糾正內政部營建署金門國家公園管理處，另抄調查意見一至二函請內政部議處相關失職人員見復。
- 二、抄調查意見六，函請內政部處理見復。
- 三、抄調查意見一至六及糾正案文函復審計部。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會、財政及經濟委員會聯席會處理。