

調 查 報 告

- 壹、調查緣起：本案係○○○君等陳訴，並經值日委員核批調查。
- 貳、調查對象：新竹縣政府環境保護局、行政院環境保護署、行政院農業委員會、經濟部水利署、台灣自來水股份有限公司。
- 參、案由：據○○○君等陳訴：新竹縣政府核准綠洲科技有限公司在水源水質水量保護區內設立污泥處理廠，涉有未依規定辦理乙案。
- 肆、調查依據：本院 97 年 08 月 26 日(97)院台調壹字第 0970800187 號函。
- 伍、調查意見：

綠洲科技有限公司（以下簡稱：綠洲公司）向新竹縣環境保護局（以下簡稱：新竹縣環保局）申請於竹東鎮上員段 56 地號設置污泥處理廠，由於設廠地點位於「新竹縣頭前溪水系自來水水質水量保護區」內，部分民眾憂心該廠之設立將衝擊自來水水源、農田灌溉用水及農作物食用安全，乃組織「新竹縣竹東鎮員山路反對設立污泥處理廠住戶自救會」，並列舉相關疑點向本院陳訴；案經調閱本院 93 年 12 月 8 日 0930710626 號檔案 1 宗，並就相關問題函請新竹縣環保局、新竹縣政府地政處、新竹縣政府農業處、新竹縣政府工務處、新竹縣政府政風處、新竹農田水利會、經濟部水利署（以下簡稱：水利署）、行政院農業委員會（以下簡稱：農委會）、行政院環境保護署（以下簡稱：環保署）、台灣自來水股份有限公司第三區管理處（以下簡稱：自來水公司第三區管理處），內政部營建署等提出說明與

提供佐證資料，另於 97 年 10 月 29 日辦理「綠洲科技有限公司申請於竹東鎮頭前溪自來水水質水量保護區設立污泥處理廠案案情說明會」、98 年 1 月 19 日、2 月 16 日辦理約詢及新竹縣政府於 3 月 23 日對外發布：「鄭縣長幹旋 竹東員山里綠洲污泥處理廠月底停止營運」新聞稿後，全案業已調查竣事，茲臚述調查意見如下：

一、關於民眾陳訴略謂：「綠洲公司污泥處理廠未辦理環評」部分，環保署已著手修法規範設置廢棄物處理設施應實施環評，惟修法前免環評之廢棄物處理設施仍宜由中央與地方主管機關確實督促業者預防污染，以維環境品質：

(一)經查該廠每月處理污泥 4992 噸，未達「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第 28 條所定每月處理廢棄物 5000 噸須實施環境影響評估（以下簡稱：環評）之門檻，因而未辦理環評，依法尚非無據。

(二)然因上開規範明顯與民眾之期望落差甚大，環保署於 98 年 3 月 16 日以環署綜字第 0980022421 號函復本院指出：「本署刻正進行『開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準』之檢討與修正，就一般廢棄物或一般事業廢棄物處理場興建或擴建工程，擬採更嚴格之規定，即屬一般廢棄物或一般事業廢棄物處理場興建或擴建工程，不論區位及開發或處理規模大小，皆應實施環境影響評估。由法制面避免業者有規避實施環評之情形。該修正草案目前依法制作業程序辦理中」。

(三)綜上可知，該污泥廠因處理量未達實施環評

之門檻，而未做環評，環保署為補救此一法令缺失，已著手修法規範設置廢棄物處理設施應實施環評，惟修法前免環評之廢棄物處理設施仍宜由中央與地方主管機關確實督促業者預防污染，以維環境品質。

二、污泥處理廠雖已設置，惟宜按水利署 98 年 3 月 12 日經水事字第 09853033210 號函釋辦理：

(一)經查污泥處理廠之設置涉及自來水法第十一條所稱之「貽害水質與水量之行為」認定，據水利署 97 年 9 月 19 日經水事字第 09753132250 號函指出：「依 94 年 2 月 25 日經濟部經授水字第 09420204970 號令公告之『自來水法第十一條自來水水質水量保護區禁止或限制事項補充規定』，該項開發行為如為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準所列各業別之工廠，則屬自來水法第十一條第一項第五款所稱之污染性工廠，亦禁止在自來水水質水量保護區範圍內設立」。由於該廠無須辦理環評，新竹縣環保局依「自來水法第十一條自來水水質水量保護區禁止或限制事項補充規定」認定為非污染性工廠，而核准其設置，依法尚非無據。

(二)惟陳訴人於 98 年 2 月 25 日向本院陳訴時質疑業者於自來水水質水量保護區內設置污泥處理廠，恐將污泥運入廠內堆積、貯存、等待處理，已屬自來水法第 11 條第 1 項第 6 款所稱之：「傾倒、施放或棄置垃圾、灰渣、土石、污泥」禁止行為，案經本院函請水利署就法條實質意義提出說明，該署復於 98 年 3 月 12 日以經水事字第 09853033210 號函

【如附件一】提出說明略以：「…污泥處理廠如經該目的事業主管機關認定其操作過程有將污泥運入廠內堆積、貯存、等待處理…等行為，則為該款所禁止或限制貽害水質水量之行為」。

(三)準此，該污泥廠雖已設置，惟宜按上開水利署 98 年 3 月 12 日經水事字第 09853033210 號函釋辦理為宜。

三、關於民眾陳訴略謂：「綠洲公司污泥處理廠未變更設廠用地為特定目的事業用地」部分，經查依法尚非無據，惟中央與地方農業主管機關宜確實防範該廠週邊農地、農產不得遭受污染，以確保國人食用農產之安全。

(一)綠洲公司申請設置污泥處理廠之廠址為特定農業區丁種建築用地，據經濟部工業局 90 年 5 月 1 日工(90)五字第 09000086030 號函指出：「從事代處理業者，如其所設置之事業廢棄物處理設施，屬資源回收廠性質(有產品產出者)，則可於『丁種建築用地』設置，並須依規定辦理工廠登記」。

(二)新竹縣政府 97 年 9 月 18 日府工建字第 0970135754 號函指出：「…依非都市土地使用管制規則第 6 條第 3 項附表 1 規定，丁種建築用地容許作為『工業設施』使用，『廠房或相關生產設施』係為其許可使用細目之一，(特定農業區、一般農業區、及鄉村區既有工廠及相關生產設施外，限於經直轄市或縣(市)政府認定之低污染事業使用)」，又新竹縣政府正訂定「新竹縣非都市土地丁種建築用地容許作工業設施使用之低污染事

業認定作業要點」，於尚未訂定完成前，有關特定農業區、一般農業區及鄉村區之丁種建築用地辦理工廠登記時，係以業者提供其工廠經新竹縣環保局核發符合環保法令規定證明文件予以認定為低污染事業。

(三)新竹縣政府地政處出席本院 97 年 10 月 29 日召開之案情說明會時所提書面資料指出：「本案綠洲科技有限公司於特定農業區丁種建築用地內設置污泥處理廠，如該事業屬廠房性質且為低污染事業，亦未有禁止或限制使用之規定者，當符合上開容許使用之規定，無須辦理變更編定為特定目的事業用地，得為該事業使用」。

(四)新竹縣政府建設處於 97 年 10 月 29 日出席本院召開之案情說明會時所提書面資料指出：

1、依現行「工廠管理輔導法」第 2 條之規定，「本法所稱工廠，指有固定場所從事物品製造、加工，其廠房或廠地達一定面積，或其生產設備達一定電力容量或熱能者。前項所稱從事物品製造、加工之範圍、一定面積及一定電力容量、熱能，由中央主管機關公告之。」，依「工廠管理輔導法施行細則」所稱廠房指供從事物品製造、加工作業使用之建築物。另有關於工廠設廠完成後，應依「工廠管理輔導法」第 10 條規定申請登記。

2、有關本案綠洲科技有限公司申請設置廢棄物處理機構（非廢棄物資源回收貯存場及其相關設施）使用機械設備將廢棄物粉碎轉變成新產品之行為，其處理污泥之流程

為：污泥（含有機性污泥、無機性污泥、污泥混合物）經物理處理（蒸發、破碎、粉碎）後出料成「一般土壤」之改良劑或添加劑（出處為土資場或園藝場等），符合前述製造、加工之範圍，屬「工廠管理輔導法」規範製造、加工範圍之工廠，其作業使用之建築物為廠房，符合丁種建築用地容許作廠房或相關生產設施之使用。

（五）綜上，本案綠洲公司設置之污泥處理廠既經新竹縣政府建設處認定為工廠，亦經新竹縣環保局認定為低污染事業，尚符非都市土地使用管制規則第 6 條第 3 項附表 1，丁種建築用地容許作為「工業設施」、「廠房或相關生產設施」使用之規定，該廠據此未辦理設廠用地變更為特地目的用地，依法尚非無據；惟中央與地方農業主管機關宜確實防範該廠週邊農地、農產不得遭受污染，以確保國人食用農產之安全。

四、關於民眾陳訴略謂：「自來水水質水量保護區內不可設置養豬場，怎可設置污泥處理廠」部分，查污泥之污染成分與強度未必低於養豬廢水，自來水法卻僅限制水源區內禁止養豬，卻未規範污泥處理廠不得排放任何廢水，其合理性不免令人質疑，宜請環保署、水利署、農委會合力研商因應對策：

（一）自來法第 11 條規定：「自來水事業對其水源之保護，除依水利法之規定向水利主管機關申請辦理外，得視事實需要，申請主管機關會商有關機關，劃定公布水質水量保護區，依本法或相關法律規定，禁止或限制左列貽

害水質與水量之行為：...七、在環境保護主管機關指定公告之重要取水口以上集水區養豬；其他以營利為目的，飼養家禽、家畜」。準此，水源區禁養豬隻，為自來水法所明定，依法有據。

(二)環保署 98 年 3 月 23 日環署綜字第 0980024785 號函指出：「畜牧廢水中有高濃度氨氮，自來水廠處理過程中將增加消毒時氯的使用量，進而提高自來水中致癌性物質三鹵甲烷之總量，影響自來水淨水及飲用水安全」。

(三)至於自來水水質水量保護區內可設置污泥處理廠，乃因該廠處理廢棄數量未達每月 5000 噸須辦理環評之門檻，經新竹縣環保局依水利署訂定之「自來水法第十一條自來水水質水量保護區禁止或限制事項補充規定」認定為非污染性工廠，而核准其設置，依法尚非無據，已如前述；惟污泥之污染成分與強度未必低於養豬廢水，自來水法卻僅限制水源區內禁止養豬，卻未規範污泥處理廠不得排放任何廢水，其合理性不免令人質疑，宜請環保署、水利署、農委會合力研商因應對策。

五、新竹縣環保局依據非正確之資訊所做出之「准許設廠」之處分，宜按環保署 98 年 3 月 16 日環署綜字第 0980022421 號函釋依法處理；又現行法令未規範廢棄物處理設施與民宅之最小距離，易生環保抗爭，環保署仍宜續為檢討改進：

(一)綠洲科技有限公司申請於竹東鎮設置污泥處理廠，據民眾向本院陳訴略以：新竹縣環保

局於 97 年 2 月 29 日召開「綠洲科技有限公司乙級廢棄物處機構同意設置文件(修訂本)申請審查會」時，有位審查委員指出：「…綠洲公司現勘廠址附近 500 公尺內幾乎無住家…」，惟 500 公尺範圍內尚有 385 戶住家，並質疑新竹縣環保局根據有誤之資訊而做出「准許設廠」之行政處分是否有效。

(二)案經本院函請新竹縣竹東地政事務所於 97 年 11 月 28 日以東地所測平字第 0970006450 號函查復結果，污泥處理廠至遠見農莊大門之水平距離為 60.5 公尺，至麥田山莊 114.3 公尺，至音樂樹海 481.7 公尺，至員山路 384 號 279.1 公尺。此外，環保署 97 年 12 月 16 日環署空字第 0970099548 號函查復結果，自麥田山莊一期工務所至綠洲公司廠房圍籬實際量測距離為 29.5 公尺，該山莊一期、二期約 62 戶。

(三)又新竹縣環保局根據非正確之資訊而做出「准許設廠」之行政處分是否有效之問題，環保署於 98 年 3 月 16 日以環署綜字第 0980022421 號函【如附件二】復本院指出：

- 1、依行政程序法第 123 條第 1 項規定：「授予利益之合法行政處分，有該條第 1 款至第 5 款規定情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止」。
- 2、因此，應由核發機關新竹縣政府判斷「有位審查委員指出：『…綠洲公司現勘廠址附近 500 公尺內幾乎無住家…』」之有誤之資訊之影響。如屬行政程序法第 123 條規定之情形者，該「准許設廠」行政處分應得

由原處分機關依職權為全部或一部之廢止；如經判斷尚無具體影響者，仍應於試運轉時，審視污泥廠設置對環境衝擊，如將超過環境涵容能力，致可能對環境造成傷害之申請案件，則核發機關於確實審核後，予以駁回其申請。

- (四)此外，本案由於污泥處理廠距離民宅過近，實為引發民眾強烈抗爭之原因，案經本院於98年3月3日處台調肆字第0980802675號函請環保署說明，該署雖於98年3月23日以環署綜字第0980024785號函指出：「經查廢棄物清理法及相關規定，並無規範污泥處理廠、廢棄物掩埋場、廢棄物焚化廠設置廠址、資源回收廠與民宅之距離。」，惟該函之說明顯然仍無以解決廢棄物處理設施設廠（場）抗爭問題，該署仍宜續為檢討改善。
- (五)綜上，環保署組織條例第2條規定：「本署對於直轄市、縣(市)環境保護機關執行本署主管事務有指示、監督之責。」本案環保署針對新竹縣環保局根據非正確之資訊而做出「准許設廠」之行政處分是否有效之問題，已於98年3月16日以環署綜字第0980022421號明確表示處理原則，新竹縣環保局自應按該函依法處理。

陸、處理辦法：

- 一、抄調查意見一至五，連同附件一、附件二函請
 行政院轉飭所屬就調查意見一至五處理見復。
- 二、抄調查意見函復陳訴人。