

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院、內政部、經濟部、行政院環境保護署、行政院農業委員會、高雄縣政府、屏東縣政府

貳、案由：行政院未善盡監督責任，任令所屬經濟部、內政部、環境保護署與農業委員會各自為政；經濟部欠缺政府團隊觀念，對於涉及自來水水源保護之政策，竟與行政院立場相左，且於行政院通過「飲用水水源水質綱要計畫」後，方有意修改自來水法，致使養豬戶是否續養無所適從，其與內政部先後主管自來水法，明知台灣省自來水股份有限公司財政困難無法落實執行，並未積極尋求解決對策；又內政部以公告逾越自來水法第十一條暨其施行細則第九條有關強制禁養豬隻之規定，且怠與高雄縣政府與屏東縣政府積極籌劃爭取推動污水下水道建設；加以行政院環境保護署回覆民眾陳情案件之語意不清且對外之說明反覆不定。此外，本院自八十九年五月十六日、十七日巡察「高屏溪水源水質保護及養豬離牧政策等業務」迄今，已居一年，關於輔導養豬戶轉業與合理利用農地之重要工作，行政院農業委員會均無具體成效，坐令養豬戶四處陳情，面臨生計之不確定，上開機關均顯有違失，爰依監察法第二十四條規定提案糾正。

參、事實與理由：

一、行政院環境保護署有感於高屏地區百萬居民受自來水水質不佳之苦已十餘年，於兼顧養豬戶權益與水質提昇之前提下，報請行政院核定推動水源區養豬戶拆除補償，惟經濟部

水利處主管自來水事業，竟欠缺政府團隊觀念，對於涉及自來水水源保護之政策，卻與行政院立場相左，致使養豬戶無所適從，嚴重損及政府形象，核有違失：

- (一) 查高屏地區百萬居民受自來水水質不佳，致買水度日之苦已十餘年，環保署有感於此，乃於兼顧養豬戶權益與水質提昇之前提下，推動水源區養豬戶拆除補償，惟因養豬業為高屏地區農村主要產業，以八十五年十一月為例，當年台灣地區豬肉生產總值達八九〇億，且每年有六百萬頭豬外銷日本，其對國家經濟與農村就業機會所作之貢獻，有目共睹。因此，行政院環境保護署【下稱環保署】於推動本案時，不免發生爭議，合先敘明。
- (二) 然據環保署及專家學者之研究指出，養豬廢水與生活污水中之「氨氮」排入水源後，將增加自來水淨水處理時所需之加氯劑量，造成致癌物質—三氯甲烷之數量增加，且「氨氮」促成藻類大量繁殖，加速水庫優養化。尤以高屏溪自來水水源水質水量保護區於七十六年公告後，高屏溪流流域養豬頭數由一〇〇萬頭增至二〇〇萬頭，且環保署調查養豬戶污水處理設施之開機率僅四成，顯見並非全數養豬戶均按規定處理畜牧廢水。
- (三) 另據環保署八十六年之調查結果顯示，以「氨氮」作為污染指標，高屏溪畜牧廢水所占之污染量為七十七%，再據前台灣省政府環境保護處【以下簡稱前省環保處】八十七年度研究計畫資料顯示，養豬廢水水質中懸浮固體（SS）約為六、〇〇〇毫克／公升，生化需氧量（BOD）約為三、〇〇〇至四、〇〇

〇毫克／公升，化學需氧量（COD）約為八、〇〇〇至九、〇〇〇毫克／公升，總磷（TP）約為一八〇至四〇〇毫克／公升，總氮（TN）約為七〇〇至一、五〇〇毫克／公升，均對高屏溪水質造成不良影響。

（四）為解決此一問題，關於家庭污水部分，內政部已依下水道法，推動下水道建設，至於養豬廢水「氨氮」部分，由於氮之去除處理技術較為複雜且成本高，並非一般養豬戶所能負擔，加以我國加入世界貿易組織（WTO）為國家既定政策，屆時因豬肉開放進口勢將對國內養豬業造成衝擊。是以，環保署為顧及高屏溪自來水水源水質、保障民眾飲用水之安全並兼顧養豬戶權益，以追求養豬業者與高屏地區自來水用戶之雙贏，乃決定修正六十一年十一月十日公布之飲用水管理條例，且立法院於審核該條例修正案之同時，適逢立法院於八十六年五月三十一日召開第三會期第二十七次會議，審查「口蹄疫危機處理特別預算案」，會中決議：「水源區之養豬事業，應由農委會等單位，切實查核其轉業或遷建計畫並督導其執行，又為配合保護飲用水水源水質，應優先削減高屏溪等自來水取水口以上集水區內之六十四萬頭豬隻，並訂定養豬戶離牧補償標準，增加執行誘因，另依飲用水管理條例第五條及自來水法第十一條，對水源保護區內養豬戶，認定有貽害水質與水量之行為，應強制停養」。爰此，農委會與環保署遂依其權責辦理後續事宜，其中環保署於八十七年九月一日提出「飲用水水源水質保護綱要計畫」，經行政院於八十七年十二月一日核定實施，該計畫預計執行完成

後，其水質改善效益（以氨氮為污染指標）為氨氮可由四·五毫克／公升降至一·一毫克／公升，改善率為七十六％，氨氮削減量由二一八二公斤／日降至五四三公斤／日，削減率達七十五％。該計畫經核定後，環保署依據八十六年五月二十一日新修正公布飲用水管理條例第五條規定（飲用水水源水質保護區內不得以營利為目的飼養家禽家畜）及自來水法第十一及十二條（自來水水源水質水量保護區內禁止飼養家禽家畜貽害水質與水量之行為）之規定辦理水源保護區養豬戶（場）依法拆除補償，農委會則依畜牧法執行牧場登記，對於不合法存在者（含水源保護區內既有及經禁養後又復養者），以畜牧法查處，另由環保署依水污染防治法、飲用水管理條例查處水源區之污染源，以及由經濟部依自來水法（該法已由內政部委託經濟部執行）之規定，取締違反自來水法之行為；地方政府並遵照行政院八十九年七月二十九日台八十九環二二七三六號核定函之指示組成聯合稽查取締小組專責取締污染行為。

（五）惟因部分養豬戶多次向環保署陳情表達續養豬隻之意願，以及提出自來水法執行上之疑義，該署遂報請行政院協調各部會研商解決。

（六）案經行政院政務委員陳錦煌於九十年一月十五日主持有關水源區養豬戶拆遷補償研商會議，作成結論略以：「．．．依自來水法第十一條及自來水法台灣省施行細則第九條之規定，於自來水水源水質水量保護區之養豬行為為貽害水質之行為，為違反自來水法之行為，因此，除係於自來水水源水質水量保護區設立

前已合法設置完成之養豬戶（場），乃因法律修正而予以拆除，屬信賴利益保護之補償外，其餘養豬戶（場）之拆除係國家基於政策考量，為減少人民損失，給予違法養豬戶（場）之補助而非信賴利益之補償。」

（七）行政院復於九十年三月二十八日以台九十環字第○一三二八九號函告經濟部、環保署等機關略以：「飲用水水源水質保護綱要計畫—高屏溪、淡水河、頭前溪、大甲溪及曾文溪部分，水源保護區內之養豬戶（場）應一律依法拆除。」

（八）惟經濟部水利處未配合行政院政策，對於環保署反對水源區續養豬隻之意見，置之不理，竟於九十年五月十五日以經（九〇）水利字第○九〇〇二六〇五五〇〇號公告略以：「下列工廠、礦場或經中央主管機關指定之事業不得新設，但無廢水及廢水處理符合水污染防治法主管機關規定之放流水標準者，排放至保護區之外者，不在此限：」5、養豬業：」，使得養豬戶誤解於高屏溪水源水質水量保護區內仍可繼續飼養豬隻。

（九）立法院於九十年六月二十七日召開「誰來救救五大流域養豬戶公聽會」時，該處吳憲雄副處長指稱：「在水質保護區要養豬，我們會協助養豬戶來處理污水的工作：」；然依自來水法第十一條：「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，劃定公佈水質水量保護區域，禁止在該區域內一切貽害水質與水量之行

為。」及飲用水管理條例第五條第五項：「飲用水水源水質保護區及飲用水取水口一定距離內之地區，於公告後原有建築物及土地使用，經主管機關會商有關機關認為有污染水源水質者，得通知所有權人或使用人於一定期間內拆除、改善或改變使用。其所受之損失，由自來水事業或相關事業補償之。」之規定，高屏溪水源水質水量保護區及高屏溪飲用水水源水質保護區內，係屬強制禁養豬隻之範圍。爰此，經濟部九十年五月十五日經（九〇）水利字第〇九〇〇二六〇五五〇〇號公告顯然違反上開法令關於水源區內強制禁養豬隻之規定，且該處吳憲雄副處長在立法院之發言，凸顯該處自七十六年高屏溪自來水水源水質水量保護區劃定後，未協助養豬戶處理好污水，致使該處主管之自來水事業所產生之自來水適飲性不佳。

（十）綜上，環保署推動水源保護區禁養豬隻乃基於減少水源污染並維護全體國民飲用潔淨自來水之權益，必須採行之政策，主辦機關對水源保護區內原合法飼養豬隻者予以補償；對不合法者予以補助，此一政策既經行政院核定，各機關本應積極配合，然經濟部水利處身為行政院團隊一員，且為自來水事業之主管機關，卻無視政府團隊合作之重要，對於自來水水源保護之政策，卻與行政院立場相左，致使養豬戶無所適從，嚴重損及政府形象，核有違失。

二、台灣省自來水股份有限公司未依自來水法第十二條規定辦理，而內政部與經濟部先後主管自來水法，明知該公司財政困難無法落實執行，亦未積極向上級機關反應爭取預算

之編列或修正窒礙難行之法條，卻由環保署主動制定「飲用水水源水質保護綱要計畫」協助水源保護區養豬戶拆遷補償作業，內政部與經濟部難卸怠失之責：

查自來水法第十一條規定：「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，劃定公佈水質水量保護區域，禁止在該區域內一切貽害水質與水量之行為。」，同法第十二條規定：「於自來水水源水質水量保護區內，原有建築物及土地使用，經主管機關會商有關機關認為有貽害水源水質水量者，得通知所有權人或使用人於一定期間內拆除、改善或改變使用。其所受之損失，由自來水事業補償之。」；次按飲用水管理條例第五條第五項亦規定：「飲用水水源水質保護區及飲用水取水口一定距離內之地區，於公告後原有建築物及土地使用，經主管機關會商有關機關認為有污染水源水質者，得通知所有權人或使用人於一定期間內拆除、改善或改變使用。其所受之損失，由自來水事業或相關事業補償之。」準此，無論依自來水法或飲用水管理條例之規定，既設自來水水源水質水量保護區有貽害水源水質水量者及飲用水水源水質保護區，及飲用水取水口一定距離內之地區有污染水源水質者，得通知所有權人或使用人於一定期間內拆除、改善或改變使用，其所受之損失，均應由自來水事業補償之，為法律所明定，惟台灣省自來水股份有限公司（以下簡稱自來水公司）卻未能依上開規定辦理，而自來水法前主管機關內政部（八十八年七月由經濟部承接主管）對此提出辯解略以：「拆除、改善、改變水源區原有建築物、土地使用，需龐大費用，且依法應由自來水事業補償，茲因自來水公司財務窘困，無力負擔，執行有困難，故仍以維持

水源區內居民原有建築及土地使用為原則，並未有依上開法令執行之案例」。然上開法令前後主管機關內政部與經濟部既知財務窘困致執行困難，卻未見積極向上級爭取預算之編列；復對主管法令窒礙難行之處，亦不思協調相關機關尋求改進對策，卻由環保署迫於高屏溪水質日益惡化之燃眉之急，由該署制定「飲用水水源水質保護綱要計畫」協助內政部與經濟部執行。反之，同屬自來水事業之台北自來水事業處對於翡翠水庫之用水，卻能積極訂定以自來水費附徵協助建設經費來提供補償，相形之下，內政部與經濟部對於該部主管之自來水法第十二條之規定，長期未於高屏地區落實執行，且未協調相關機關尋求改進對策，難辭怠忽職責之責。

三、內政部公告高屏溪水系水源、水質、水量保護區域，並明訂「在水體內不得飼養家禽，水體外飼養或放牧家禽、家畜不得污染水體。」，有違自來水法第十一條暨其施行細則第九條強制禁養豬隻之規定，顯有失當，且明知自來水法相關法令條文，模糊不清，卻怠於修法，亦有違失：

- (一) 按自來水法第十一條明文規定：「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域，禁止在該區域內一切貽害水質與水量之行為。」，同法台灣省施行細則第九條復規定：「本法第十一條所稱貽害水質與水量之行為如左：．．．七、飼養家畜、家禽．．．十一、其他足以貽害水質、水量之行為。」，故凡飼養家禽家畜，不論在水體內外，亦不論污染程度如何，皆為水質水量保護區內所禁止之行為，蓋已考量該種行為對水體累積之污染負荷，故具體作為時已無裁量空間。然查內政部營建

署竟於七十六年三月二十一日以台（七六）內營字第四八四一〇八號公告文明載：「在水體內不得飼養家禽，水體外飼養或放牧家禽、家畜不得污染水體。」此公告容許有條件在水體外飼養家禽、家畜，明顯違反上開法令規定，且水體範圍隨季節變動，造成執法認定不易，該公告或為體恤民情民生，然其使民眾認為只要將養豬廢水處理使符合放流水標準，即可飼養或放牧家禽、家畜，然因養豬事業密集，加以部分民眾守法觀念淡薄，甚且部分業者僅表面敷衍設置「廢水處理設施」，使其形式上符合法令規定，惟實際上該處理設施卻常未開機，造成廢水未經處理而違法排放，致各養豬戶之放流水污染值相互加成累積，並與工廠排放之廢水結合產生不明性質之廢水，此可由環保署於八十五年八月五日出席行政院政務會談時，所提「環保署施政構想」一貳、二、（四）當前環保問題」指出：「大高雄地區主要水源的高屏溪水質呈現嚴重污染，其所有污染源（主要是高達一六五萬頭的養豬）即使都達到目前的放流水標準，所排出之污染量仍超過河川涵容能力的二倍以上．．．」等語，印證甚明。前揭公告係內政部於自來水法移轉主管機關為經濟部之前所為，該部營建署未能審慎察覺相關法令條文並尊重法律位階之屬性，逕擅自發布違法公告，就高屏溪水質每況愈下與養豬戶無所適從等情，應負主要責任。

（二）復查內政部於八十九年五月十六日、十七日派員參加本院舉辦之「巡察高屏溪水源水質保護及養豬離牧政策等業務」時，雖曾多次提及略以：「自來水法台灣省施行細則第九條有逾越自來水法第十一條之嫌」，惟查高屏溪水源水質水量保護區係於七十六年三月二十一日公告，自該公告日起，迄行政院於八十七年十二月

一日核定「飲用水水源水質綱要計畫」止，期間長達十一年，內政部如認為上開施行細則確實逾越母法第十一條之規定，則於前述十一年期間，自有充裕時間足以完成修正相關法令，然內政部不思此途，任由法令模糊地帶長期存在，該部怠忽職責，亦有違失。

四、內政部及高雄縣政府與屏東縣政府對於推動污水下水道建設，未能積極籌劃爭取，任由生活污水未經處理長期污染高屏溪水質，洵屬不當：

查下水道法第一條規定：「為促進都市計畫地區及指定地區下水道之建設與管理，以保護水域水質，特制定本法。」，同法施行細則第二條規定：「本法第一條所稱指定地區，指都市計畫地區以外之左列地區：．．．二、自來水水源水質水量保護區域．．．」，復查同法第三條規定：「本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」，同法第四條規定：「中央主管機關辦理左列事項：一、下水道發展政策、方案之訂定。．．．三、直轄市、縣（市）下水道系統發展計畫之核定。四、直轄市、縣（市）下水道建設、管理與研究發展之監督及輔導。．．．七、跨越直轄市與縣（市）或二縣（市）以上下水道規劃、建設及管理之協調。八、其他有關全國性下水道事宜。」，同法第六條規定：「縣主管機關辦理左列事項：一、縣下水道建設之規畫及實施．．．」。綜觀上述法條，內政部允應監督、指導與協助地方政府，而地方政府亦應積極規劃爭取於自來水水源水質水量保護區域興建污水下水道。然查行政院於八十七年十二月一日以台八十七環字第五八六六七號函核定之「飲用水水源水質保護綱要計畫—高屏

溪、淡水河、頭前溪、大甲溪及曾文溪部分」表三顯示：「高屏溪生活污水生化需氧量（BOD）佔五十二・五％，氮氮污染佔十一・六％，畜牧廢水生化需氧量（BOD）佔二十八・八％，氮氮污染佔七十七・三％」，顯然生活污水與畜牧廢水成為高屏溪主要污染來源，內政部若能及早主動監督、指導高雄縣、屏東縣政府，又高雄、屏東二縣政府若能積極規劃爭取及早編列預算，或向上級政府爭取經費補助，以興建污水下水道，除可解決生活污水之污染問題外，畜牧業僅需繳交下水道使用費，亦可接管使用污水下水道，（按：畜牧廢水污染性質與生活污水相近），較每一養豬戶均設立污水處理廠為便宜，自可兼顧養豬事業與環境保護。然查下水道法自七十三年公布迄今，已逾十五年，高屏溪流域下水道家戶接管率仍為零（此有前省環保處八十八年六月二日八八環三字第〇四四號函可稽），顯見內政部及高雄縣與屏東縣政府對於推動污水下水道建設，未能積極籌劃爭取，任由生活污水未經處理長期污染高屏溪水質，致使養豬戶因而受累，該等機關均不無怠職之失。

五、環保署執行「飲用水水源水質綱要計畫」之對外策說明反覆不定，加以經濟部水利處於行政院核定上揭綱要計畫後，方有意修改自來水法，兩機關不當之作為致使養豬戶是否續養豬隻無所適從，均不無疏失：

（一）查立法院於八十六年五月三十一日召開第三會期第二十七次會議，審查「口蹄疫危機處理特別預算案」，會中決議：「水源區之養豬事業，應由農委會等單位，切實查核其轉業或遷建計畫並督導其執行，又為配合保護飲用水水源水質，應優先削減高屏溪等自來水取水口以上集水區內之六十四萬頭豬隻，並訂定養豬戶離牧

補償標準，增加執行誘因，另依飲用水管理條例第五條及自來水法第十一條，對水源保護區內養豬戶，認定有貽害水質與水量之行為，應強制停養。

(二) 復查自來水法第十一條規定：「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域，禁止在該區域內一切貽害水質與水量之行為。」同法台灣省施行細則第九條復規定：「本法第十一條所稱貽害水質與水量之行為如左：一、濫伐林木或濫墾土地。二、變更河道而影響水之自淨能力。三、挖取砂石。四、排放超過規定標準之工礦廢水。五、排放超過規定標準之家庭污水。六、傾倒、施放或棄置垃圾、灰渣、污泥、糞尿、廢油、廢化學品、動物屍骸及其他已失原效或足以污染環境衛生之固體或液狀廢棄物。七、飼養家畜、家禽。八、在取水地點游泳或洗滌衣物。九、噴洒農藥或洗刷裝置農藥之容器及用具。十、使用毒品捕殺水生物。十一、其他足以貽害水質、水量之行為。」內政部於七十六年三月二十一日以台(七六)內營字第四八四一〇八號公告文明載：「在水體內不得飼養家禽，水體外飼養或放牧家禽、家畜不得污染水體。」，同法第十二條復規定：「前條水質水量保護區域內，原有建築物及土地使用，經主管機關會商有關機關認為有貽害水質水量者，得通知所有權人或使用人於一定期間內拆除、改善或改變使用。其所受之損失，由自來水事業補償之。前項補償金額，如雙方不能達成協議時，由主管機關核定之」。是以依法而論，內政部於七十六年三月二十一日公告高屏溪水源水質水量保護區後，應不得有飼養豬隻之行為，至於公

告前之養豬戶，自應依自來水法第十二條規定辦理，並無疑義。

(三) 環保署依據上開自來水法第十一條、第十二條之規定，擬定「飲用水水源水質保護綱要計畫」……高屏溪、淡水河、頭前溪、大甲溪、曾文溪部分」報請行政院於八十七年十二月一日核定後，該署為使養豬戶知悉該計畫內容，於八十八年一月發布新聞稿，並於同年四月份發出「您關心的水源保護區養豬依法拆除補償面面觀」說帖共五千份，計分送行政院農業委員會（以下簡稱農委會）、前台灣省政府農林廳、前省環保處、台北縣等十個縣（市）政府之環境保護局及農業局、中華民國養豬協會、中華民國養豬事業發展協進會、台灣省毛豬運銷合作社聯合會等相關單位廣為宣導，該份說帖內容對於環保署主辦之「水源保護區養豬拆除補償」與農委會主辦之「養豬離牧補償」之區別，有詳細說明。該說帖提及：「∴養豬離牧補償是自願的；水源保護區養豬依法拆除補償是強制的」，是以水源保護區養豬依法拆除補償依前開法令與上開說帖內容可悉，「水源保護區禁養豬隻」自始即屬強制性，惟易讓外界誤解「申請補償」亦為強制，而養豬拆遷補償必須由養豬戶主動提出申辦，始依「養豬拆遷補償標準」核發補償費，亦與自願無關，環保署對於宣導所採用文字之表達，有欠嚴謹，徒增困擾。

(四) 行政院於八十七年十二月一日核定六十四．五億元之「水源保護區養豬拆除補償」經費後，環保署亦著手研訂補償標準，惟補償標準草案提出後，養豬戶要求之額度最高達四〇〇億元，由於二者相差懸殊，且養豬戶間意見亦非一致，該署遂與養豬戶代表十數次協調溝通，其中八十八年十一月三十日鍾紹和立法

委員舉辦之公聽會後完成之「鍾立委紹和與環保署、農委會談水源保護區養豬依法拆除補償工作備忘錄」指出：「對於八十八年十一月三十日養豬團體提出可自行選擇不養或符合環保標準繼續飼養之方案，環保署意見如下：：：（二）可自行選擇不養或符合環保標準繼續飼養之方案，執行時仍應採同一村里內百分之七十或八十之養豬戶有共同拆除意願，且共同提出申請時，依共同拆除意願高低決定執行取得補償金額之優先順序：：以上建議請養豬團體參考，俟養豬團體獲較為一致之意見，再進行研商：」。嗣經養豬團體參考前述意見及該署八十九年一月六日原訂之補償標準（草案）內容，仍提出：「由養豬戶自行決定是否停養，有意願飼養者，不執行禁養」之訴求（詳見環保署八十九年六月二日八九環署水字第○○三〇三七九號函附件第九頁），是以環保署於前開備忘錄所提之意見雖非最後之結論，但其內容則易使養豬戶誤以為該署曾同思考慮以「自願停養」取代「強制停養」。

- （五）由於部分養豬戶持續表達續養豬隻之意願，加上經濟部於八十九年四月間擬修正自來水法台灣省施行細則，將水源區飼養豬隻原規範屬貽害水質之行為，放寬為：「於水源區飼養豬隻超過放流水標準方屬貽害水質之行為」，致部分養豬戶心存觀望。行政院政務委員陳錦煌為解決經濟部與環保署之不同意見，乃於九十年三月二十一日主持「飲用水水源水質保護綱要計畫……高屏溪、淡水河、頭前溪、大甲溪、曾文溪部分」水源保護區養豬戶（場）依法拆除工作執行問題會議，會中作成會議結論略以：「『飲用水水源水質保護綱要計畫……高屏溪、淡水河、頭

前溪、大甲溪、曾文溪部分』**水源保護區內之養豬戶（場）應一律依法拆除。**」，行政院並於九十年三月二十八日台九十環字第○一三二八九號函檢送該會議紀錄予內政部、經濟部、環保署、農委會。由該會議紀錄可知，**「水源區養豬拆遷」仍具有強制性。**

（六）由於部分陳訴人認為環保署推動「水源區養豬拆遷補償」影響渠等之權益，遂向該署提出訴願惟遭：「訴願不受理」之決定，復又向行政院訴願審議委員會提出再訴願，惟行政院訴願審議委員會參考環保署之答辯內容，於九十年四月六日作成之台九十訴字第○一四六○○號決定書卻指出：「：八十九年八月二十九日環署水字第○○四九六三七號公告補償基準及注意事項：惟其法律效果之發生，仍繫於該區域內養豬戶（場）是否依前開公告內容提出補償申請而定，非屬具有強制性之規定：」，是以該決定書係認為環保署八十九年八月二十九日環署水字第○○四九六三七號公告之**補償基準及注意事項「並無強制性」**。

（七）由於環保署對於高屏溪水源水質水量保護區是否全面實施禁養，未逐一明確告知個別陳訴人，且對外說明反覆不定，立法院於九十年六月二十七日召開「誰來救救五大流域養豬戶公聽會」時，立法委員鍾紹和發言指出：「：政府一句沒錢，就要強制禁養：」，立法委員曾永權發言強調：「：我們要求行政院將不合理地方修正：」，顯見環保署未明確宣示高屏溪水源水質水量保護區是否全面實施禁養？帶給養豬戶之不確定感，累積民怨甚深。

(八) 綜上，環保署明知立法院於八十六年五月三十一日召開第三會期第二十七次會議，審查「口蹄疫危機處理特別預算案」時，會中已決議：「依飲用水管理條例第五條及自來水法第十一條，對水源保護區內養豬戶，認定有貽害水質與水量之行為，應強制停養」，該署復於八十八年一月提出之「您關心的水源保護區養豬依法拆除補償面面觀」說帖內容，亦屬「強制停養」，惟至八十八年十一月三十日之「鍾立委紹和與環保署、農委會談水源保護區養豬依法拆除補償工作備忘錄」之內容則有「自願停養」之意，而經濟部於「飲用水水源水質綱要計畫」通過後，始有意修改自來水法，致養豬戶期待修法後可於水源區內繼續飼養豬隻。另行政院九十年三月二十八日台九十環字第○一三二八九號函則顯示「依法拆除水源區養豬戶」仍有「強制性」，加以環保署對於再訴願答辯資料未明確言明自來水法第十一條及同法台灣省施行細則第九條係屬於強制禁止之規定，而養豬拆遷補償屬於自願提出申請，二者有其差異，再度使養豬戶誤認行政院九十年三月二十八日台九十環字第○一三二八九號函之「強制停養」又改為「非強制停養」。由於環保署對外之說明反覆不定，加上經濟部水利處於行政院核定「飲用水水源水質綱要計畫」後，方有意修改自來水法，更使養豬戶對於是否可繼續飼養豬隻無所適從，環保署與經濟部水利處均有疏失。

六、環保署處理民眾陳情案件，未針對民眾陳訴問題明確答覆，欠缺現代化政府積極為民服務作為，應切實檢討改進：

(一) 查「各機關答復人民陳情案件時，應針對案情內容敘明具體處理意見及法規依

據，以簡明、肯定之文字答復陳情人，並副知有關機關。」行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點第十點定有明文，復查公文程式條例第八條亦規定：「公文文字應簡淺明確：」，各機關處理民眾陳情案件，自應依上開規定辦理。

- (二) 復查部分養豬戶於八十九年十一月二十五日及十一月二十七日函請環保署就「養豬拆遷補償為強制性或自願性」乙節請求釋示，環保署雖於同年十二月十八日以(八九)環署水字第○○七五八七八號函復陳訴人，惟查該署並未針對陳訴問題依前開規定明確答覆陳訴人。
- (三) 部分養豬團體於九十年四月十一日、四月二十五日再度函請環保署就「養豬拆遷補償為強制性或自願性」乙節請求釋示，環保署雖分別以同年四月二十日(九〇)環署水字第○○二二一七四號函、五月十六日(九〇)環署水字第○○二六一七二號函復陳訴人，惟查該署仍未針對陳訴問題依前開規定明確答覆陳訴人。
- (四) 綜上，環保署未依上開規定處理民眾陳情案，顯然欠缺現代化政府積極為民服務之作為，致使部分養豬戶對於自來水法第十一條及同法台灣省施行細則第九條之強制禁止規定，與養豬拆遷補償基準之自願申請，有所混淆，而滋生紛擾與衍生爭議，核有未當。

七、農委會未積極輔導養豬戶職業訓練與轉業，任令養豬戶四處陳情，面臨生計之不確定，怠忽職責，顯有不當：

(一) 輔導養豬戶拆遷補償後之轉業，乃水源區禁養豬隻政策成功與否之關鍵，本院財政及經濟委員會前於八十九年五月十六日、十七日巡察「高屏溪水源水質保護及養豬離牧政策等業務」，其中五月十七日進行諮詢會議時，養豬戶代表陳先生發言指出：「∴你們一直說轉業轉業，要我們如何轉業？∴是否有辦法讓我們轉業？」，另立法院於九十年六月二十七日召開「誰來救救五大流域養豬戶公聽會」時，立法委員蘇煥智指出：「∴轉業問題，要讓六十幾歲的阿伯來轉業，很難。」，屏東縣離牧自救會發言指出：「∴叫我這樣多歲了還要去轉業真正有困難∴」，養豬戶代表發言指出：「∴四十幾歲叫我怎樣去轉業∴」，台灣大學農業經濟系陳保基教授指出：「∴離牧農民要照顧，必須快解決問題∴」。是以前揭發言內容正突顯水源區養豬拆遷補償配套措施不足之處，農委會雖有因應方案，惟未調查養豬戶願意轉業之行業與學習之技能。

(二) 行政院於九十年一月一日起實施「政府部門創造就業機會方案」，揆之該方案之就業機會計有(1)公共工程建設類：如推動北、中、南水資源工程計畫需八十人；發展休閒農業計畫需一、五〇〇人；推動高屏溪、二仁溪、將軍溪等河川稽查工作需一〇〇人．．等。(2)地區就業創造類：如辦理農村聚落重建計畫需五、二〇〇人；於九二一受創地區辦理「關懷森林生態之旅」計畫需二〇〇人．．等；另提供有準備之勞動力，計有輔導失業者參加服務員訓練，投入長期照護工作需一、〇〇〇人、辦理觀光休閒中高齡二度就業職業訓練需五〇〇人、推動農業經營管理人才培訓需一、四〇〇人、辦理農民轉業第二

專長訓練需一、四〇〇人及辦理休閒農業經營管理及解說教育訓練需四五〇人等，惟該方案實施以來，接受農委會依該方案輔導就業之養豬戶仍屬偏低。

(三) 綜上，農委會對於輔導養豬戶轉業，雖有因應方案，惟未調查養豬戶願意轉業之行業與願意學習之技能，另行政院雖實施「政府部門創造就業機會方案」，惟經由農委會依該方案輔導就業之受拆遷養豬戶仍屬少數，尤以本院自八十九年五月十六日、十七日巡察「高屏溪水源水質保護及養豬離牧政策等業務」迄今，已屆一年，關於輔導養豬戶轉業之工作，農委會仍無具體明顯成效，坐令養豬戶四處陳情，面臨生計之不確定，卻無以解決轉業問題，農委會怠忽職責，莫此為甚。

八、農委會未積極輔導受拆遷之養豬戶合理利用農牧用地，亦未協調內政部與財政部等相關單位專案輔導，致養豬戶不斷陳情，損及政府形象，核有違失：

(一) 本院財政及經濟委員會前於八十九年五月十六日、十七日巡察「高屏溪水源水質保護及養豬離牧政策等業務」，其中五月十七日進行諮詢會議時，養豬戶代表許先生發言指出：「我的土地地目是『特定農業區農牧用地』，今天不讓我養豬，我的地目要如何變更？」，高雄縣議會張乾德議員指出：「為何『畜牧用地』之土地不能蓋牧場？」鍾立法委員紹和亦指出：「現在豬舍空出來，沒有生產，沒有收入：：銀行每個月來催繳利息：：」，上開與會人員之發言，凸顯水源區養豬戶拆除補償後，養豬戶之土地面臨不知如何合法利用及貸款利息催繳之問題，惟查農委會除作

政策宣示外，並無進一步積極協助養豬戶疏困之措施，除影響本案水源保護區拆除補償政策之執行進度外，更致養豬戶不斷陳情與損及政府形象。

(二) 上開問題，農委會以八十九年十一月十三日(八九)農企字第○八九○一五六三八七號函指出：「．．．二、配合因應我國加入WTO，輔導畜禽業者離牧，有關停養之畜禽舍用地，農委會擬採行以下處理方式：(一)優先輔導『離牧不離農』，將現有畜禽舍重行整理，做為種植花卉、溫室蔬菜或做為植物工廠等農業使用。(二)至確屬『離牧離農』土地，原則上支持變更為非農業使用。但仍需符合農業發展條例第九條維護農業發展需要及總量管制之精神，以及第十條不影響農業生產環境之完整規定，並符合各目的事業主管機關之審查作業規定中所涉及農地之審查條件，因此無法通案處理。三、離牧離農者若擬將原畜禽舍用地變更為非農業使用，僅需準備興辦事業計畫書及農地變更使用說明書等文件，依各該事業之目的事業主管機關所訂之變更條件及程序提出申請，並經變更前、後目的事業主管機關同意即可．．．」。

(三) 然查，本院自八十九年五月十六日、十七日巡察「高屏溪水源水質保護及養豬離牧政策等業務」迄今，已屆一年，關於輔導養豬戶合理利用農地之重要工作，農委會仍無具體明顯成效，除無法明確掌握養豬戶轉業意願與欲接受輔導人數外，亦無具體可行之輔導項目，尤以養豬戶不熟諳土地合理利用之相關申辦程序與沉重銀行貸款負擔等情，農委會亦未協調內政部與財政部等相關單位專案輔導，致輔導養豬戶合理利用農地與協調金融機構為民紓困之成效不彰，農委會不無疏失。

九、行政院雖於八十七年核定「飲用水水源水質保護綱要計畫」，惟未善盡監督職責，任令內政部、經濟部、環保署、農委會各自為政，影響計畫成效，顯有違失：

行政院為全國最高行政機關，對於所屬部會本有指示、統合與監督之責，惟由前述調查意見所列各機關之違失可知，行政院為解決高屏溪水質長期不佳之問題，雖於八十七年十二月一日核定「飲用水水源水質綱要計畫」，惟該計畫既已確定，在執行過程，經濟部卻首先提出修改自來水法之提議，復於九十年五月十五日公告：「下列工廠、礦場或經中央主管機關指定之事業不得新設，但無廢水及廢水處理符合水污染防治法主管機關規定之放流水標準者，排放至保護區之外者，不在此限：15、養豬業：」違背立法院八十六年五月三十一日之「強制停養」決議，並與行政院九十年一月十五日：「養豬為貽害水質之行為」及同年三月二十八日：「應一律依法拆除」之立場相左；其次，環保署於回覆民眾陳情案件關於「水源區養豬強制停養」之語意不清且對外之說明反覆不定，加以農委會與內政部關於輔導養豬戶轉業與合理利用農地之重要工作，均無具體成效，致使「飲用水水源水質綱要計畫」執行過程，民怨四起，坐令養豬戶四處陳情與紛爭不斷。行政院為全國最高行政機關，對於關係高屏地區百姓飲水安全之重要計畫，竟未善盡監督責任，任令經濟部、內政部、環保署、農委會各自為政，如此施政成果，難獲民心，違失之咎甚明。

綜上所述，經濟部、內政部、行政院環境保護署、行政院農業委員會、高雄縣政府、屏東縣政府未能通力合作，共同解決高屏溪水質提昇與合理補償養豬戶之問題，且行政院亦未善盡統合與監督經濟部、內政部、行政院環境保護署、行政院農業委員會之責，致使養豬戶無所適從與陳情不斷，均有違失，爰依監察法第二十四條規定提案糾正，函請行政院督飭所屬檢討改進見復。

中 華 民 國 九 十 年

月

日

提案委員..