

糾 正 案 文

被糾正機關：行政院環境保護署、桃園市政府。

案 由：行政院環境保護署及桃園市政府自民國 90 年 9 月 1 日至 102 年底，雖稽查宇鴻科技股份有限公司逾 2 百次，卻未發現該公司焚化廠旁之空地長期堆置大量有害事業廢棄物，及焚化爐煙道出口高度不足等明顯重大違法情事；又桃園市政府對該公司違反廢棄物清理法之行為，均依法定之最低額裁罰；98 年 7 月間該廠毗鄰之滲眉埤池魚大量死亡，未深入追查原因；103 年 7 月發現滲眉埤底泥受重金屬污染後，未及時公布檢測結果，環保執法應有之監控、稽查、資訊掌握能力均有重大違失，爰依法提案糾正。

事實與理由：

宇鴻科技股份有限公司（下稱宇鴻公司）位於桃園市蘆竹區，係領有甲級廢棄物清理許可證之民營垃圾焚化廠，每月可收受處理 3,450 公噸之固液體廢棄物。該焚化廠北側毗鄰之滲眉埤占地約 20 公頃，係農田水利會管理，灌溉大園、蘆竹區約 98 公頃農田之主要埤塘。緣宇鴻公司自民國（下同）90 年 9 月 1 日營運以來，涉嫌長期違法棄置及排放焚化爐底渣、飛灰、廢液、工業污泥等有害事業廢棄物，導致廠區土地及滲眉埤底泥、邊坡受有重金屬及戴奧辛污染，嚴重影響農田灌溉及居民健康。環保署及桃園市環保局在 103 年配合檢察官指揮偵辦前，對宇鴻公司之稽查檢測及裁罰作為過於消極，有下列違失之處：

- 一、環保署及桃園市政府明知廢棄物清理機構棄置掩埋飛灰、底渣及傾倒廢棄物，屬常見之違法樣態，然自

90 年迄 102 年，均未對宇鴻公司旁之灰渣堆置區及周邊空地進行稽查，致業者得用以棄置有毒事業廢棄物，造成環境嚴重污染，核有重大違失。

- (一)103 年 7 月 10 日檢警環聯合稽查宇鴻公司，查獲該公司長期將焚化過程中產生之部分飛灰、底渣、質地較為濃稠而難以燃燒之廢液、廢陶瓷、工業污泥等有害事業廢棄物，掩埋及棄置於該廠毗鄰之桃園市蘆竹區內興段○○○、○○○、○○○等地號土地。對此，桃園市政府函稱○○○地號並無設置廢棄物處理設備及廢棄物貯存區，且該○○○地號等土地外圍皆以鐵皮圍籬遮蔽，並於唯一出入口上鎖，外觀無法判別內部是否有堆置事業廢棄物情事，歷次稽查均針對許可文件內容進行稽查而未發現違法行為，至於宇鴻公司非法掩埋工業污泥等廢棄物之內興段○○○地號土地非屬興辦事業計畫及處理許可證之核定地號等語。
- (二)經查，桃園市蘆竹區內興段○○○地號土地為宇鴻公司前身坤業環保工程科技公司（下稱坤業公司）興辦事業計畫及桃園市政府核發之事業廢棄物處理許可證核定之底渣堆置區。同段○○○等地號土地，雖非屬上揭興辦事業計畫及處理許可證之核定地號，然該等土地係坤業公司與逸陽科技股份有限公司（該 2 公司於 88 年間之負責人、營業項目、公司地址均相同）申請設置灰渣掩埋場之場址，且該公司為規避非都市計畫土地使用管制，於 88 年間將二開發案分批申請以規避內政部區域計畫委員會審議，而完成用地變更，編定為特定目的事業用地，經本院提案糾正原桃園縣政府在案。且坤業公司、宇鴻公司與○○○地號土地所有人逸陽建設公司、坤業建設公司、○○○地號土地所有人陳○

○英等人均有密切之關聯性（陳○○英曾為坤業建設及逸陽建設之股東）。又據環保署查閱90年至102年間之航照圖發現，許可證內之灰渣堆置區（即內興段○○○地號土地），自91年6月至94年10月期間即有傾倒掩埋廢棄物或傾倒廢液之情形；毗鄰之○○○、○○○地號土地，自91年6月起即堆置廢液桶槽，103年7月4日環保署開挖土地發現掩埋有工業污泥、廢陶瓷等廢棄物，土壤樣品所含重金屬銅、鋅、鉛、鉻均超過土壤污染管制標準，其中銅含量(191,000mg/L)超過管制標準(400mg/L)達477倍。然環保機關自90年宇鴻公司設廠運作迄103年檢察官指揮偵辦前，竟未曾對該公司底渣堆置區及周邊空地進行稽查，致未及早發現其污染環境行為，顯過於消極失當，核有重大違失。

表一 環保署及桃園市政府 94 至 102 年針對宇鴻公司稽查次數統計

年度	環保署		桃園市政府	
	桃園市蘆竹區內興段○○○地號	桃園市蘆竹區內興段○○○、○○○、○○○地號	桃園市蘆竹區內興段○○○地號	桃園市蘆竹區內興段○○○、○○○、○○○地號
94	-	0	1	0
95	-	0	6	0
96	1	0	4	0
97	2	0	11	0
98	6	0	38	0
99	2	0	18	0
100	4	0	19	0
101	7	0	38	0
102	3	0	16	0
合計	25	0	151	0

備註	<p>一、桃園市蘆竹區內興段○○○、○○○地號土地為核准設置焚化爐廠區及底渣堆置區。</p> <p>二、同段○○○、○○○等地號土地，非屬上揭興辦事業計畫及處理許可證之核定地號。</p> <p>三、103年4月環保署及桃園市政府配合檢察官進行調查，始對同段○○○、○○○及○○○等地號土地進行稽查。</p>
----	---

資料來源：環保署及桃園市政府，本院整理

二、桃園市政府於103年之前，對宇鴻公司違反廢清法之行為均依法定之最低額裁罰，顯有裁量怠惰之重大違失。

- (一)按行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」又廢棄物清理法（下稱廢清法）第52條、第53條第2款規定，貯存、清除、處理或再利用一般事業廢棄物，違反第31條第1項及第4項事業應辦理事項、第36條第1項貯存、清除或處理方法及設施不符合規定者，處以6千元至3萬元罰鍰外，並應限期改善，屆期仍未完成改善者，應按日連續處罰；而貯存、清除或處理有害事業廢棄物違反第36條第1項規定，處以6萬元至30萬元罰鍰外，應限期改善，屆期仍未完成改善者，應按日連續處罰，情節重大者，並得命其停工或停業。
- (二)經查，本案在103年檢察及環保機關積極偵辦前，桃園市政府曾於92年10月14日、95年1月11日、95年6月6日、96年9月11日、101年7月30日、102年7月30日、103年4月10日七度稽查發現宇鴻公司貯存或相關設施違反廢清法第31條及第36條規定，惟均處以最低度之6千元（一般事業廢

棄物)或6萬元(有害事業廢棄物)罰鍰。詢據桃園市政府函稱,環保署並未針對廢棄物清理法訂定應處罰鍰額度裁罰準則,該府於99年10月始針對違反廢棄物清理法案件訂定裁罰基準,故於99年10月前皆依最低額度裁罰等語。然所謂裁量基準,依行政程序法第159條規定屬行政規則之一種,係上級機關對下級機關,或長官對屬官為規範機關內部秩序及運作,非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。依此規定,「裁量基準」僅係行政機關行使裁量權時,依行政程序法第4條至第10條所訂各項法律原則,審酌行政罰法第18條所定之事項之具體化規定,自不能倒果為因,以未訂立「裁量基準」為由,怠於裁量而置相關法律規定於不顧。且法律授權行政機關就具體個案,於法定額度內行使裁處之權,在要求行政機關應依視個案情形,依義務作出最妥適之決定,裁量權之行使非得恣意為之,如有應考量之事項而未考量,或將無關連之因素納入考量等不當聯結情事,即構成裁量之濫用。

(三)本案宇鴻公司經多次裁罰仍一再違反相關環保法規,其違反行政法上義務行為應受責難之程度顯非輕微,該廠區周邊環境受污染情形嚴重,而該公司為民營之廢棄物清理機構,其因違法而所得之利益,非無市場價格可供客觀計算之標準,至於該公司資力亦有主管機關登記資料可稽,然桃園市政府未審酌應考量事項,竟對於該公司一再違反行政法上義務之行為,一律以最低額裁罰,顯有裁量怠惰之違法。且該府於99年10月11日訂頒「桃園縣政府執行違反廢棄物清理法案件裁罰基準」後,桃園市環保局於101年7月30日、102年7月30日、103年4月10日猶對宇鴻公司違反廢清法之行為,分

別裁處最低額之 6 萬元及 6 千元之罰鍰，所辯顯難以成立。況依行政罰法第 18 條第 2 項規定，違反行政法上義務所得之利益，超過法定罰鍰最高額者，尚得於所得利益之範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制。其立法理由特別指出，裁處罰鍰除督促行為人注意其行政法上義務外，尚有警戒貪婪之作用，此對於經濟及財稅行為，尤其重要等語。本案環保機關對宇鴻公司違反廢清法之行為雖一再稽查、裁罰，但桃園市政府於 103 年之前，卻均依法定之最低額裁罰，致未能有效遏止業者污染環境之行為，顯違背廢清法及行政罰法之立法目的，有濫用裁量權之違法，核有重大違失。

表二 桃園市政府針對宇鴻公司違反廢棄物清理法裁處情形

稽查日期	違反法條	罰鍰金額	限期改善	改善完成日期	限期改善內完成	按日連續處罰執行	是否依最低額裁罰
92.10.14	第 36 條	60,000	—	—	—	—	是
95.01.11	第 36 條	6,000	95.3.28	95.3.28	是		是
95.06.06	第 31 條	6,000	否				是
96.09.11	第 36 條	60,000	96.11.28	96.11.28	是		是
101.7.30	第 36 條	6,000	否				是
101.7.30	第 31 條	6,000	否				是
102.7.30	第 36 條	6000	-				是
103.4.10	第 36 條	60000	-				是

註：— 表示查無資料

資料來源：桃園市政府，本院整理

三、宇鴻公司焚化爐煙道出口高度僅 26 公尺，目前雖無違反軍事禁限建高度問題，然依其焚化爐設計及實際處理量，應 50 公尺以上始符合規定，桃園市政府長期未令其改善，顯有重大違失。

(一)按空氣污染防制法第 23 條規定：「公私場所應有效

收集各種空氣污染物，並維持其空氣污染防制設施或監測設施之正常運作；其固定污染源之最大操作量，不得超過空氣污染防制設施之最大處理容量。固定污染源及其空氣污染物收集設施、防制設施或監測設施之規格、設置、操作、檢查、保養、紀錄及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之。」又環保署於 89 年發布「中小型廢棄物焚化爐戴奧辛管制及排放標準」，管制數量多且操作型式複雜之中小型焚化爐，除規定排放限值外，亦訂定操作運轉條件、監控設施及紀錄、定期檢測要求、煙道出口高度等，其中第 7 條第 9 款規定，處理量達 4 公噸/小時以上焚化爐之煙道出口高度應在 50 公尺以上。

- (二) 經查，宇鴻公司於 88 年間申請焚化爐建造執照時，因位桃園海軍航空基地之軍事限建管制區範圍內，焚化爐煙道出口高度 26 公尺，超過航高管制高度。原桃園縣政府因未切實審查宇鴻公司焚化爐違反軍事限建高度，違法核發建造執照並同意動工，前經本院彈劾原桃園縣代理縣長許應深等人在案。又，宇鴻公司機械式焚化爐申請之日處理量為每日 95 公噸（換算為 3.96 公噸/小時），然依該公司 101 年 10 月申請展延許可證之內容，其設計日處理量 120 公噸（換算為 5 公噸/小時），另依該公司固定污染源操作許可證，機械式焚化爐最大設計量包含固體廢棄物 3.62 公噸/小時及液體廢棄物 0.5 公噸/小時，合計 4.12 公噸/小時，超過 4 公噸/小時。且依該公司垃圾處理量，101 年 1 月至 103 年 5 月之 29 個月中，有 22 個月之平均處理量超過 4 公噸/小時，統計期間平均處理量為 5.07 公噸/小時，有環保署查處報告在卷可稽。然宇鴻公司焚

化爐煙道出口僅有 26 公尺，明顯不足法定之 50 公尺。其操作量顯已超過空氣污染防制設施之最大處理容量，違反空氣污染防制法及「中小型廢棄物焚化爐戴奧辛管制及排放標準」之相關規定。

(三)目前桃園海軍航空基地因完成遷移，國防部會銜內政部檢討並於 102 年 5 月 21 日公告解除該基地周邊地區禁限建，是宇鴻公司目前已無違反軍事禁限建高度問題。但桃園市政府長期以來就該公司焚化爐煙道出口高度違反軍事禁限建且高度明顯不足等情事，未依空氣污染防制法裁罰、通知限期改善及按日連續處罰，核有重大違失。

表三 焚化爐煙道出口高度規定及宇鴻公司設置情形

中小型廢棄物焚化爐戴奧辛管制及排放標準		焚化爐每小時處理量	焚化爐每日處理量	焚化爐煙道出口高度	備註
		4 公噸以下	96 公噸以下	20 公尺	
		4 公噸以上	96 公噸以上	50 公尺	
宇鴻公司	設計處理量	5 公噸	120 公噸	26 公尺	
	申請許可量	3.96 公噸	95 公噸		
	核准操作許可量	4.12 公噸			含固體廢棄物 3.62 公噸／小時及液體廢棄物 0.5 公噸／小時
	實際操作處理量	5.07 公噸			101 年 1 月至 103 年 5 月共 29 個月中，有 22 個月超過 4 公噸，該 22 個月平均處理量為 5.07 公噸

資料來源：環保署及桃園市政府，本院整理

四、98 年 7 月滲眉埤出現上大量魚屍，居民包圍宇鴻焚化廠指該公司排放廢水肇禍，然環保署及桃園市政府僅依宇鴻公司申報資料及稽查時未見廢水外排，而未依環保專業深入調查，逕推論係天氣炎熱，久未下雨導

致魚群缺氧暴斃，排除宇鴻公司之污染責任，顯過於消極、草率，欠缺專業也不具說服力。

- (一)98年7月30日媒體報導稱，桃園水利會大園鄉菓林村「滲眉埤」於前晚浮出大量魚屍¹，高溫曝曬，惡臭氣味飄散數公里，當地居民認為係宇鴻公司焚化爐排放廢水肇禍，具體指稱廠旁溝渠排出流入滲眉埤為污染源頭，聚集上百人要求廠方說明等情。
- (二)據桃園市政府函稱：98年7月29日大園鄉菓林村環保志工隊總幹事郭○○通報該府採樣檢測後，池水顏色深綠，溶氧值約1.1，低於標準2.0，初步研判魚群因藻類滋生過快，天氣炎熱且久未下雨，致缺氧暴斃，送驗池水檢測氰化物及重金屬，未有超出水質標準，另將魚體送該府動物防疫所檢驗；經該所於98年8月4日函復表示無法確認死因等語。另據環保署函復表示，該署當日即與前桃園縣政府環保局、大園鄉菓林村長、多位鄉民代表及民眾到場會勘，並進入宇鴻公司廠內稽查，因該公司申報至該署之資料顯示，該廠廢水全量回收使用，無廢水排放，稽查時亦未見廢水外排情形；惟廠區內圍牆邊有一灌溉渠道借道通行，初判可能有路面灰渣等隨逕流廢水進入渠道之情形，當場已告知業者注意廠區管理及路面整潔，避免逕流廢水產生污染等語。
- (三)宇鴻公司涉嫌長期將收受之有機性廢液及摻有廢液之積水經由廠內污水及雨水溝排放至滲眉埤內。103年7月桃園市環保局針對宇鴻公司「廠區上游灌溉渠道」、「雨水溝出口」、「灌溉渠道」、「道路排水」、「匯流處」及「滲眉埤」沿路進行底泥品質調

¹各媒體報導之魚屍數量不同，聯合報稱上千尾，水患治理監督聯盟稱有3萬尾

查，結果該發現該廠雨水溝出口之重金屬污染最為嚴重，滲眉埤次之，有多項重金屬濃度超過上限值。惟環保署及桃園市政府於 98 年 7 月 29 日調查滲眉埤魚群暴斃，在魚體及水質氰化物及重金屬檢驗無法釐清死因的情形下，僅依宇鴻公司之申報資料、現場稽查時未見廢水外排等情，而未依環保專業採集底泥比對化驗，竟自行推斷係天氣炎熱、久未下雨導致魚群缺氧暴斃，排除人為流放毒性廢液及該公司涉案的可能性，致未能及時遏止業者不法行為，環保署及桃園市政府之稽查採證作為，顯然過於消極、草率，欠缺專業也不具說服力。

五、桃園市政府於 103 年 7 月檢測發現滲眉埤底泥受戴奧辛及重金屬嚴重污染，卻在 11 個月後始公布相關資訊，違反政府資訊公開法，且漠視居民身體健康及知的權利，明顯失當。

(一)陳訴人指稱：桃園市政府於 103 年 7 月檢測滲眉埤底泥發現重金屬超過土壤污染管制標準，然遲遲不肯公布檢測數據，不得已由臺南社區大學團隊協助當地農民自行檢測，發現滲眉埤表層土壤至宇鴻焚化廠「員工生活廢水」放流口之重金屬含量，均嚴重超過底泥品質指標等語。詢據桃園市政府函稱，該府考量桃園農田水利會業於 103 年 5 月停止引滲眉埤池水作為灌溉用途，無立即危害國民身體健康之疑慮，且因檢察官介入調查，相關數據在未經地檢署同意前，基於偵查不公開之原則，故未公開相關數據。嗣因應民意要求，經檢察官同意後公布。又土污法第 6 條第 5 項所定灌溉溝渠等水體底泥品質之監測結果應予公告，係針對相關水體之背景監測，灌溉渠道不包括灌溉蓄水池，滲眉埤依上揭條文無須辦理底泥檢測等語。

- (二)按政府資訊公開法第 6 條規定：「與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，以主動公開為原則，並應適時為之。」又土地污染事件與住民權益密切相關，需取得民眾協助始能妥善處理，故土污法以「資訊公開並建立民眾參與管理」為其立法基本原則(見立法院公報第 88 卷第 55 期，第 263 頁以下，環保署前署長蔡勳雄報告事項)。
- (三)滲眉埤係桃園市大園、蘆竹區重要之灌溉水源，該埤塘受污染之資訊攸關農民耕作及居民身體健康權益。經查，桃園農田水利會於 102 年 12 月發包將滲眉埤上游水源分流至他處排水，103 年 5 月將該埤塘放乾不再蓄水，顯已疑慮其受嚴重污染。桃園市政府於 103 年 7 月 10 日及 9 月 19 日起針對滲眉埤及上下游灌渠底泥進行調查，發現滲眉埤有多項重金屬濃度超過上限值，而菓林里居民對其身體健康受損、罹患重大疾病居民人數增加多次向市府陳情，且 101 年 6 月 5 日亦曾發生宇鴻公司焚化爐排煙致蘆竹里、宏竹里農作物大規模枯死等事件，導致人心惶惶。桃園市政府本應依法適時公開污染資訊，追查污染來源，並採取積極之整治作為，以取得民眾信賴。不料桃園市政府自 103 年 7 月發現滲眉埤底泥遭嚴重污染後，遲遲不公布真相，迄 104 年 6 月 5 日始將調查數據公布於該府新聞處網站，相隔近一年之久。其間環保及學術團體自行檢測後公布污染數據，引起社會各界及媒體之關注，交相指責政府機關行事消極。核桃園市政府所為有違政府資訊公開法及土污法立法原則，且未尊重農民耕作、居民身體健康及知悉真相的基本權利，顯有違失。

綜上所述，鑑於國內農地大規模污染事件之主要

原因，在於有毒事業廢棄物遭非法棄置，以及工業廢水、廢液流入灌溉水或灌溉用埤塘，再經引灌污染周邊農田所致，本案環保機關自 90 年至 102 年稽查宇鴻公司逾 2 百次，101 年環保署復針對該公司執行「運作中工廠土壤及地下水含氯有機劑污染潛勢調查及查證計畫」，採樣土壤及地下水進行檢驗調查（調查結果僅地下水錳濃度超過監測標準，餘無異常），雖不能說毫無稽查制管作為，但其裁罰效果有限，欠缺遏阻效果，亦屬不爭的事實。環保機關於 103 年配合檢察官積極偵辦宇鴻公司前，均未發現焚化廠旁空地長期堆置大量有毒事業廢棄物；對該公司焚化爐煙道出口高度不足等明顯重大之違法違規情事，視而不見；又多次告發宇鴻公司違反廢清法之行為，卻濫用裁量權，均依法定最低額裁罰了事，而未綜合相關資訊，配合科學方法，深入蒐證，致未及早發現破壞環境的不法行為。且滲眉埤為桃園市大園、蘆竹地區重要之大型農業灌溉埤塘，攸關農田耕作、民眾居住、生計及健康之基本權利至鉅，98 年 7 月間該埤塘池魚大量死亡，環保署及桃園市政府未本諸專業深入追查原因，草草結案，欠缺專業也不具說服力；迨 103 年 7 月桃園市政府檢測發現受重金屬及戴奧辛嚴重污染，迨至 104 年 6 月始公布檢測結果，然污染真相早經環保及學術團體自行檢測發掘公諸於世，引發媒體及社會之關注，同時形成各界對公部門未積極處理的負面觀感，不利於民眾信賴感及參與管道的建立。由以上種種違失觀之，環保執法應有之監控、稽查、資訊掌握及適度公開資訊等環節，均有值得虛心檢討之處。爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：王美玉

仇桂美

林雅鋒

中 華 民 國 105 年 1 月 6 日