

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院環境保護署。

貳、案由：台塑集團轄下事業分別早自94至100年至少長達3至5年不等時間，即相繼上傳空氣污染物連續自動監測設施不實申報數據，各級環保機關均未能及早察覺，政府督管機制顯然完全失靈，遲至99年間始由地方環保局查獲，既已凸顯相關管理辦法存有「人為操弄造假機會」及「數據保存年限過短」等防弊與勾稽查核機制的嚴重疏漏與不足，行政院環境保護署卻未能於99年首次獲悉此類不法情事後，積極設法亡羊補牢，竟拖延8年餘，經本院立案調查後，迨至108年4月間，始修正發布相關管理辦法，行事因循被動，消極怠慢，確有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

據民國(下同)107年7月30日媒體《報導者》驚爆「台塑集團疑『系統性造假』，偽造空氣污染物排放數據(下稱空污數據)慣犯?¹」一文指出，經長期調查後赫然發現，台塑集團空污數據申報疑已出現「系統性造假」情事，不僅轄下華○汽電股份有限公司(下稱華○汽電公司)、南○塑膠工業股份有限公司(下稱南○塑膠公司)、台○化學纖維股份有限公司(下稱台○化纖公司)員工接連被判刑，六輕更遭雲林縣環境保護局(下稱雲林環保局)追討10億元「不當利得」空氣污染防制費(下稱空污費)等情。上述報導實情究為何?明顯涉及國內空污相關

¹ 網址：<https://www.twreporter.org/a/fpc-sixth-naphtha-cracker-fake-data>。

數據、區域環境品質之真實性與國內各級主管機關(含環境保護、經濟發展……)管理及查處之有效性，攸關民眾環境權及健康人權至鉅，顯有立案調查之必要。

本案經函請行政院環境保護署(下稱環保署)就有關事項提出說明併附佐證資料到院。接著分2場分別諮詢國立臺灣大學公共衛生學院詹長權院長、國內不具名環境工程學研究所教授、國立中央大學大氣科學物理研究所林能暉教授、國立交通大學環境工程學研究所白曠綾教授及環保署前副署長詹順貴律師等國內與空氣污染排放控制、環境工程、環境風險評估、環境保護法規有關領域之專家學者，並由環保署就相關討論議題簡報及說明。緊跟著前往環保署環境檢驗所(下稱環檢所)，除由桃園市政府環境保護局(下稱桃園環保局)、雲林環保局及環保署空氣品質保護及噪音管制處(下稱空保處)、環檢所等相關業務主管人員分別就相關事項簡報及說明外，並實地訪查空氣污染物標準檢測與檢驗方法、採樣、控制技術²之研究、訂定流程與其設備及其現場分析、檢驗操作情形，續前往遭桃園環保局查獲固定污染源空氣污染物連續自動監測設施(Continuous Emission Monitoring Systems, 下稱CEMS)空污數據造假之台塑集團轄下華○汽電公司燃煤汽電廠，實地履勘空污排放、監測、第三方檢測、環保機關稽查流程與實際查處情形，並聽取廠方說明各項環保設備改善工程項目等。再針對上揭調查發現疑點，以及「除環境檢驗測定機構之外，協助國內各公私場所固定污染源造假空氣污染排放數據之廠商，依政府採購法及環境保護相關法令有無因應處

² 依空污法第11條規定略以：「本法用詞，定義如下：……十一、控制技術：指固定污染源為減少空氣污染物所採取之污染減量技術，主要類別如下：(一)最佳可行控制技術：指考量能源、環境、經濟之衝擊後，污染源應採取之已商業化並可行污染排放最大減量技術。(二)最低可達成排放率控制技術：指考量能源、環境、經濟、健康等衝擊後，並依據科學方法，污染源應採取之減少污染物排放至最低排放率之技術。……」。

置對策」等情，分別詢問環保署、該署空保處暨環檢所、環境督察總隊及行政院公共工程委員會企劃處、技術處等相關機關主管人員。另為擷節監察資源，特偕同本院另2件與台塑集團有關社會重大矚目調查案之調查委員，共赴六輕工業區及其附近受該工業區影響之校園，除分別聽取經濟部、環保署、雲林縣政府等相關業務主管機關、學校主管、當地村民、民意代表、台塑集團代表簡報與說明，以及諮詢與空污議題、健康風險、兒童醫學領域有關之專家外，並聯合履勘該工業區環境監測中心等本案相關設備、設施、措施及其改善情形。繼而持續蒐研相關卷證、司法機關相關偵審書類及參考資料之調查發現，環保署未能於99年首次獲悉CEMS系統空污數據造假等不法情事後，積極設法亡羊補牢，竟延宕8年餘，經本院立案調查後，始修正發布相關管理辦法，核確有違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

- 一、按全國性空氣污染防治法規之訂定、研議、空氣監測品質保證及其規範之訂定、公私場所空氣污染物排放之檢查或鑑定、地方空氣污染防治、監測工作之監督、輔導等事項，係屬環保署法定職掌事項，空氣污染防治法(下稱空污法)第2條及其施行細則第5條³有明文規定。
- 二、據環保署查復，國內公私場所具有經中央主管機關依空污法指定公告之大型固定污染源，且製程屬可完全

³ 空氣污染防治法第2條及其施行細則第5條分別規定略以：「本法所稱主管機關：在中央為環保署；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」「本法所定中央主管機關之主管事項如下：一、全國性空氣污染防治政策、方案與計畫之規劃、訂定、督導及執行事項。二、全國性空氣污染防治法規之訂定、研議及釋示事項。三、全國性空氣品質之監測、監測資料之提供、監測品質保證及其規範之訂定事項。四、空氣品質惡化潛勢預測、資料發布及空氣品質惡化緊急防制之輔導、監督事項。五、總量管制區內各直轄市、縣(市)管制目標、措施、執行步驟、時程之規劃、協調整合及督導事項。六、空氣污染物檢驗測定機構之許可及管理事項。……。十、公私場所及交通工具空氣污染物排放之檢查或鑑定事項。十一、地方空氣污染防治、監測工作之監督、輔導及核定事項。十二、涉及二直轄市、縣(市)以上空氣污染防治之協調或執行事項。……。」。

密閉收集至排放管道者，應於規定期限內完成CEMS之設置，其目的為連續、即時監測空氣污染物排放濃度，以及時應變與排除前端污染源與防制設備之異常狀況，除避免製程失控致生大量空氣污染物，瞬間危害環境及民眾健康之外，亦藉由CEMS監測污染物濃度數值之高低變化，充分掌握及評估前端製程與污染防制設備操控條件之優劣，以適時調整精進。CEMS監測數據並已應用於各行業製程別排放標準管制、申報空氣污染物排放量與空氣污染防制費、推估空氣污染物排放清冊資料、空氣品質模式模擬，以及評估污染減量成效。顯見CEMS監測數值之法定多元用途及其重要性，環保署基於上開空污法明定中央主管機關之法定職責，允應儘早完備相關法令、技術規範、勾稽查處機制及遠端連線即時監控系統，以確保其監測數據之真實與正確性、品質及可靠度，除達成所費不訾CEMS系統設置⁴之意旨外，尤應杜絕各公私場所任何造假、竄改、虛報、匿報等不法可乘之機。

三、惟查，國內自99至102年間陸續遭環保、司法機關查獲5件CEMS系統監測數據造假事件，其中據臺灣桃園地方法院100年度審重易字第1號、臺灣新北地方法院103年度重易字第1號、臺灣嘉義地方法院102年度易字第325號等刑事判決可悉，台塑集團轄下華○汽電公司、南○塑膠公司、台○化纖公司等事業係分別早自94年10月至100年4月、95年4月至100年4月，以及96年10月至100年3月等長達3至5年不等期間，即陸續上傳CEMS不實數據向轄區地方環保局申報，期間該等地方環保局皆未能及早發現該等大量申報數據不實情事，坐令前揭各事業持續違法妄為，政府督管機制

⁴ 據環保署表示，CEMS監測設施係屬精密儀器，整體監測設施與連線設施費用可達新臺幣(下同)1千萬。

顯然完全失靈，遲至桃園環保局於99年5月夜間突襲查獲華○汽電公司站房與中控室造假CEMS數據後，相繼曝露CEMS系統及其管理辦法明顯存有「程式軟體有人為操弄舞弊、取巧之空間」及「數據保存年限過短」等嚴重疏漏與不足，地方環保局更迭有將平行比對、傳輸頻率等防弊與勾稽查核機制儘速納入CEMS管理辦法增修之建議，以有效杜絕不肖業者造假及取巧情事，該署斯時⁵早應立即對無涉「技術可行性」等缺失，積極修正相關法令，以儘速亡羊補牢，杜絕不法可乘之機，詎遲至8年餘，經本院立案調查後，迨至108年4月間，該署始修正發布CEMS管理辦法，行事因循被動、消極怠慢，至為明顯。

四、雖據環保署於本院詢問前查復資料及該署張署長於本院詢問時分別表示：「由於CEMS管理辦法管制內容多數皆與監測或資訊等技術性規範內容相關，各項技術性規範內容之修正，需透過現場實地查核……評估其執行監測之可行性……」「由於各項技術性管制規範相互關連，檢討修正時需整體納入評估考量，且持續掌握國際間管制現況，故相較於其他行政管制法規，CEMS管理辦法檢討修正作業所需時間較長。……」「本署於108年4月12日修正發布CEMS管理辦法，提高監測數據紀錄值保存年限，係配合空污法相關管制之修正規定，統一將相關紀錄保存年限提高至6年。考量法規修正有其一定法制作業標準作業程序，檢討修正時會就整體法規管制層面與需強化項目，一併納入評估修正……」「……想一次到位……跟地方主管機關及業者談好（研商好、達共識）的先修正」云云。但，

⁵ 據環保署於本院詢問前自承略以：依桃園環保局提供資料，華亞汽電公司造假案係於98年開始分析大量監測數據，推估其監測數據疑有造假，並於99年5月3日執行第1次夜間稽查，同步比對站房分析儀與連線電腦數據……該署亦協助討論突襲查核事宜。

CEMS管理辦法既非屬法律位階，修正草案原則無須經立法院耗時審議通過，基於不違反母法空污法授權意旨及範圍之前提下，環保署早應適時依職權循法制作業程序修正發布，且該署主管之相關法令近乎皆涉及技術性規範，卻未見如同CEMS管理辦法修正作業需耗時8年之久者，此觀該署詹前副署長及臺大教授於本院諮詢會議分別表示：「相關辦法、子法規從研擬至修正完成，其在任時，約需6至9個月作業時間……」

「環保署說要修正，其實不用這麼久，座談會竟還要回應業者反映事項，這都是騙人的……」等語益明。況，法規命令與技術規範本得分別修正而并行不悖，相關無涉及技術可行性之「電腦封存作業、時程管制、紀錄保存期限……」等急迫事項，允應速為修正發布，自不宜凡皆以技術可行性為由飾責。又，經濟與科技發展對環境有嚴重不良影響或有危害之虞者，應環境保護優先，環境基本法第3條既揭示甚明，則環保署主管法令之修正作業，倘無窒礙難行，自無須取得「業者」之共識，基於國人環境權及健康人權保障無可取代之優先急迫性，業者污染防制成本更非所問。甚且，經蒐研與系爭CEMS管理辦法同屬空污法子法之「空氣污染防制費收費辦法(下稱空污費收費辦法)」及「固定污染源設置與操作許可證管理辦法」等立法歷程紀錄，既分別早於101年9月6日及106年2月13日業將相關紀錄保存年限提高至6年，足證該署前揭所稱：「本署於108年4月12日修正發布CEMS管理辦法，提高監測數據紀錄值保存年限，係配合空污法相關管制之修正規定，統一將相關紀錄保存年限提高至6年」云云，明顯背離事實，凡此益證該署前揭相關理由不足採信，該署法規修正作業消極延宕灼然至明，洵難辭違失之咎。

據上論結，國內大型空氣固定污染源自99至102年間已陸續遭環保、司法機關查獲5件CEMS系統監測數據造假事件，其中台塑集團轄下華○汽電公司等事業係分別早自94至100年至少長達3至5年不等時間，即相繼上傳CEMS不實申報數據，各級環保機關均未能及早察覺，政府督管機制完全失靈，遲至99年間始由原桃園縣政府環境保護局查獲，既已凸顯CEMS系統及其管理辦法存有「人為操弄造假機會」及「數據保存年限過短」等防弊與勾稽查核機制的嚴重疏漏與不足，行政院環境保護署卻未能於99年首次獲悉此類不法情事後，積極設法亡羊補牢，竟拖延8年餘，經本院立案調查後，迨至108年4月間，始修正發布CEMS管理辦法並方採取相關因應改善措施，行事因循被動，消極怠慢，經核確有違失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條規定提案糾正，移送行政院環境保護署督同所屬確實檢討改善見復。

提案委員：趙永清

王美玉

田秋堃

中 華 民 國 1 0 8 年 1 0 月 2 日