

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院環境保護署、澎湖縣政府。

貳、案由：行政院環境保護署及澎湖縣政府均未善盡職責，肇使澎湖低碳島垃圾分選廠難以運作，效能與預期目標相距甚遠，復未依規定完備該廠污染防治設備，竟置令工作人員於欠缺負壓設計及防臭設備不足之廠房，以人工實施垃圾分選，與先進國家以自動化機械為主之分選方式明顯有違，致該廠工作人員因不耐臭味而離職，尤使該廠周遭民眾抗爭不斷，終致耗費近新臺幣5千萬元購置施作之相關軟硬體設備閒置迄今，更使澎湖地區環保永續措施無以為繼，低碳島所揭示之「垃圾零廢棄」等目標成為幻影，經核均顯有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案係據審計部暨所屬審計部臺灣省澎湖縣審計室（下稱澎湖審計室）依法派員抽查澎湖低碳島垃圾分選廠（下稱系爭垃圾分選廠）執行成效，疑有效能過低情事，分別以民國（下同）105年3月18日台審部一字第1051000060號、106年2月16日同字第1060000509號等函報本院略以：「行政院環境保護署（下稱環保署）審查澎湖縣政府提報之垃圾分選廠計畫未臻嚴謹，復未就分選後無法回收垃圾之處理方式，協同研謀相關配套措施，致分選廠分選效率不佳，計畫執行成效未如預期，核疑有效能過低情事。……」「環保署疑未能積極協助處理垃圾分選廠臭味溢散問題，亦未及時掌握澎湖縣政府環境保護局（下稱澎湖縣環保局）未依計畫辦理及分選廠運作成效欠彰等情。……」「……本案有關規劃、經營管理等執行情形，

核疑有計畫效益評估未盡覈實……。」「……環保署於計畫審查及營運督導等階段，未能在政策調整……積極協同澎湖縣政府研謀改善措施……。」經本院財政及經濟委員會第5屆第36次會議決議推派調查。

案經開會研商調查計畫並分別函請環保署、澎湖縣政府及審計部就有關事項提出說明併附佐證資料到院，嗣赴澎湖縣環保局及系爭垃圾分選廠，除聽取環保署、澎湖縣環保局、澎湖審計室等相關機關主管人員簡報、說明，並實地履勘系爭分選廠運作現況、垃圾貯存、分選設備及周遭環境相關設施之外，續在澎湖審計室就前述調查所得疑點詢問與勘相關主管人員，復由環保署於履勘後補充書面紀錄、說明到院。再就相關待釐清事項及重要爭點洽請環保署補充說明併附佐證資料到院，繼而持續蒐研相關文獻及統計數據之調查發現，環保署及澎湖縣政府均未善盡職責，肇使該署補助經費興建之澎湖低碳島垃圾分選廠難以運作，效能與預期目標相距甚遠，經核皆確有怠失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、環保署疏未善盡規劃、審查、評估及督導之責，肇使該署補助經費興建之系爭垃圾分選廠難以運作，效能與預期目標相距甚遠，除任由耗費近 5 千萬元購置施作之相關軟硬體設備閒置迄今，顯有浪擲國家公帑之嫌，更致澎湖地區垃圾妥善資源化處理等環保永續措施無以為繼，低碳島所揭示之「垃圾零廢棄」等目標成為幻影，洵有怠失；澎湖縣政府先期規劃及執行不力，亦難辭其咎

(一)按系爭垃圾分選廠申請補助行為時適用之環保署對地方政府補助處理原則第 4 點明定：「本署審查地方政府提送之補助計畫其作業方式如下：(一)……本署各項補助計畫之審查及評比標準如下：1. 申請補助事項之先期規劃作業及應行配合辦理事項之辦理情形。

……4. 所提計畫之可行性及預期效益。……。」環保署早於 93 年 4 月 29 日發布之「推動垃圾資源回收分選廠興建作業規範」第 7 點、第 9 點、第 10 點及其興建計畫書申請須知復已分別規定：「本署審查申請計畫書原則如下：(一)必要性及迫切性：……(二)妥當性及可行性：……回收資源物通路規劃、……分選或轉運設施配置規劃、處理流程、污染防治、實際執行之可能障礙等。(三)經濟效益：垃圾資源回收分選廠之維護(……回收資源物收益……)……。」「本署辦理事項：(一)計畫及經費之規劃。(二)審查地方政府所提垃圾資源回收分選廠興建申請計畫書。……(四)補助、督導地方政府辦理前款作業。……」「地方政府辦理事項：(一)規劃階段：1. 計畫之規劃。2. 研撰垃圾資源回收分選廠興建申請計畫書。3. ……；辦理垃圾資源回收分選廠興建工程之相關作業。(二)建造及試車階段：1. 指派專人依相關法令辦理垃圾資源回收分選廠興建計畫推動相關工作。……」「一、申請作業流程：……(二)本署於接獲地方政府提送之申請計畫書後，辦理初勘……。」環保署辦事細則第 7 條、第 15 條之 1 尤規定一般廢棄物之「減量與資源回收政策、方案與計畫之研訂、推動、督導、執行及評估」、「資源回收設施之規劃、督導、執行及評估」、「污染管制執行之協調及監督」、「垃圾處理計畫執行之協調及監督」……等係屬環保署法定職掌事項。是環保署對於地方政府申請經費補助設置垃圾分選廠時，自應對該廠「分選設施配置規劃」、「處理流程」、「實際執行之可能障礙」等妥當性、可行性及「回收資源物收益」等經濟效益，善盡規劃、審查、評估及督導之責；澎湖縣政府則負有先期規劃及執行等職責，前開各規定至為明確。

(二)據環保署、澎湖縣政府及澎湖審計室分別查復，澎湖地區為國內少數迄未興設焚化廠之縣市，早期垃圾即採全數掩埋方式處理，至 96、97 年間，時值該轄馬公市鎖港垃圾衛生掩埋場容量飽和，並為配合環保署斯時推動之跨區垃圾處理政策，澎湖縣政府遂將原本垃圾掩埋處理方式改為「部分焚化、部分掩埋」，由該署補助每年約新臺幣(下同)4,500 萬元之垃圾轉運費用，將約 80%垃圾轉運回臺後，委由高雄市政府轄內焚化廠代為處理¹。嗣因前述垃圾轉運作業場所—湖西鄉紅羅掩埋場使用期限將屆，遭民眾抗爭，湖西鄉公所遂不再提供澎湖縣環保局使用。復值行政院相繼以 100 年 1 月 6 日院臺經字第 10009027 號及 102 年 1 月 23 日同字第 1020003638 號等函核定「建置澎湖低碳島專案計畫」及內含「興設離島生質能源中心」等 5 項子計畫之「資源永續循環利用推動計畫²」，分別以「垃圾零輸出(零廢棄)」、「確保離島垃圾妥善資源化處理，完成離島生質能源中心」……等為重點執行策略及預期目標，其中「垃圾分選設施」即為達成前述各目標之主要前置措施，此觀環保署表示：「不論依原來『興設離島地區生質能源中心計畫』或修正後之『3 離島縣垃圾轉運處理計畫』，垃圾分選廠均為主要設施，按透過垃圾分選程序，可有效達到垃圾減量……。」等語自明。爰該府為達成前述行政院核定之各計畫目標，並為減少垃圾轉運回臺過程可能衍生之污染與排碳量，以及轉運、焚化等可觀成本，遂於 101 年 4 月 9 日將載明「每年獲利 51.1 萬元」等經濟效益之「澎湖縣推動低碳島一般廢棄物資

¹ 垃圾代焚化費每年約 820 萬元，由澎湖縣政府自行負擔；資料來源：審計部。

² 計畫期程為 102 至 106 年度，分別辦理「建構永續物料管理系統」、「垃圾源頭減量及資源回收精進策略」、「推動環保再生材料或產品利用」、「垃圾焚化廠轉型為生質能源中心示範」及「興設離島生質能源中心」等 5 項子計畫，前經本院促請改善在案(106財調14)。

源循環零廢棄—垃圾分選處理工程計畫(下稱系爭工程計畫)」，申請環保署補助，經該署於同年 6 月 26 日邀集專家學者及該署環境督察總隊相關人員現勘並開會審查後之結論³略以：「請澎湖縣環保局依審查委員及本署業務單位所提意見確實修正後再提送本署……。」旋經澎湖縣環保局修正後，再於同年 7 月 31 日將該計畫修正本送請該署審查，經該署於同年 9 月 27 日核定同意補助該廠設置經費 5,200 萬元⁴在案。足見系爭垃圾分選廠乃澎湖地區成為垃圾零廢棄、廢棄物生質能源化等低碳島目標，以及該地區垃圾能否達成妥善資源化處理等首要前置處理措施。

(三)惟查，系爭垃圾分選廠自 103 年 3 月 15 日竣工後，於同年 8 月至 104 年 7 月試運轉期間，經環保署統計，試運轉期間平均每日實際垃圾進場處理量、分選量分別為 46.8 公噸、1.68 公噸，平均分選率僅為 3.59%，除與系爭工程計畫預期達成之 30%分選率相距甚遠，亦與該府委外之顧問公司於 100 年 12 月間完成規劃之內容略為：「……規劃處理效能：每日分選處理量 70 公噸，資源物回收 31.71 公噸(46.6%)……預期回收率為 94.1%，僅有 5.9%需運棄掩埋。」差異至鉅，實際回收之資源垃圾數量及變賣收入更皆遠低於計畫書，明顯無法達成預期功能，且逾 9 成 6 垃圾仍須轉運回臺焚化處理，未見該計畫所載「每年獲利 51.1 萬元」等收益，反增加整體垃圾處理費用達 1,069 萬餘元，肇使原欲藉由該分選廠減少垃圾轉運回臺過程可能衍生之污染與排碳量，以及轉運、焚化等可觀成本等預期目標無以達成，在在顯示系爭工程計畫規劃及效益評估作業之不確實。甚者，該廠分選設備配置、

³ 詳環保署 101 年 7 月 3 日環署督字第 1010055966 號函附會議紀錄。

⁴ 含試運轉經費；依環保署提供之系爭工程決算明細表，決算金額為 4,809 萬餘元。

動線規劃不善，以及臭味等污染防制設備明顯闕漏不足，除招致民眾抗爭不斷，尤使廠內作業員工不耐臭味而紛紛離職(詳事實與理由二)，終肇使該廠分選作業無以正常運作，遂經澎湖縣環保局於 105 年 7 月 20 日及 9 月 9 日分別向環保署提報擬將該廠轉型為低強度使用之資源回收及環境教育場所，凡此在在凸顯系爭垃圾分選廠規劃、審查、評估及督導作業之草率，除任由耗費 4 千 8 百萬餘元購置施作之相關軟硬體設備閒置迄今，更肇使澎湖地區垃圾妥善資源化處理及生質廢棄物能源化等環保永續措施無以為繼，低碳島所揭示之「垃圾零輸出」……等目標成為幻影。

(四)雖據環保署及澎湖縣環保局分別表示略以：「有關設置垃圾再分選與零廢棄設施，達『零輸出』之目標，係為『低碳島專案計畫』之目標，該目標較為樂觀，惟經實際檢討，廢棄物應朝向『能資源化』，妥善回收再利用為宜，故本署與離島縣市共同研商後，以『興設離島地區生質能源中心計畫』為當時離島廢棄物處理之政策目標……」、「主要因承包廠商規劃設計不當，致造成後續營運管理及操作維護不善……」、「分選設備設計不當(如承包商設計之垃圾貯坑入口過窄、輸送袋、負壓式吸袋機、熱風乾燥機、破袋機之分選設備等效果不彰……」、「分選後資源物品質低劣，市場收購意願低，另若垃圾源頭分類落實，末端分選率，不易達成……。」云云。然查，設置垃圾分選設施以達「垃圾零輸出、零廢棄」之目標，除為上述「低碳島專案計畫」之目標，亦為「資源永續循環利用推動計畫」所欲達成者，既均分別經該署參與審查或審核通過，相關內容自屬該署核可或認可有案者，該署自難以該等計畫內容過於樂觀等為由諉責。況該署前因疏未評估離島「生質廢棄物供應源」與「技術

」等生質能源中心興設條件及執行能力前，即率將「興設離島地區生質能源中心計畫」併入「資源永續循環利用推動計畫」報請行政院核定，經本院促請改善在案(106財調14)，前述「低碳島專案計畫」亦經立法院財政委員會審查後認為計畫進度嚴重落後，此有中華民國105年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分案審查總報告(修正本)⁵決議可參。足見該署及相關機關就系爭垃圾分選廠上揭相關計畫規劃及先期作業之草率，不無連帶影響系爭垃圾分選廠之推動，至為明顯，該署悉難辭其責。況該署前揭所提「分選設備設計不當(如承包商設計之垃圾貯坑入口過窄……)……」、「垃圾源頭減量成效不彰、分選後資源物品質低劣，市場收購意願低、回收後的廚餘後續處置問題」等系爭垃圾分選廠效能低落之因素，依中央、地方環保主管機關之專業及上開相關法定職掌事項，早應於系爭工程計畫規劃設計及審查時充分預見、評估而周妥因應，益證該署與該府分別疏未善盡規劃、審查、評估、督導及執行之責，至為灼然，要難以前揭理由資為有利之認定，以上復觀環保署查復：「對垃圾分選廠之失敗，本署及澎湖縣政府均有待檢討改進之處」等語，尤資印證。

(五)綜上，環保署疏未善盡規劃、審查、評估、督導之責，肇使該署補助經費興建之系爭垃圾分選廠難以運作，效能與預期目標相距甚遠，除任由耗費近5千萬元購置施作之相關軟硬體設備閒置迄今，顯有浪擲國家公帑之嫌，更肇使澎湖地區垃圾妥善資源化處理等環保永續措施無以為繼，低碳島所揭示之「垃圾零廢棄」、「生質能源化」等目標成為幻影，洵有怠失；澎湖

⁵ 資料來源：立法院第9屆第3會期第4次會議議案關係文書，議案編號：1060301071001000。

縣政府既為系爭工程計畫申請及主辦單位，亦難辭先期規劃及執行不力之責。

二、環保署未依規定及該署審查通過之計畫，確實督同澎湖縣環保局完備系爭垃圾分選廠污染防制設備及措施，竟置令工作人員於欠缺負壓設計及防臭設備不足之廠房，以人工實施垃圾分選，與先進國家以自動化機械為主之分選方式明顯有違，致該廠工作人員因不耐臭味而離職，尤使該廠周遭民眾抗爭不斷，殊有怠失

(一)按自91年11月27日修正發布之一般廢棄物回收清除處理辦法⁶第19條、第20條早已分別明定：「一般廢棄物之處理設施，應符合下列規定：……四、具污染防治設備及防蝕措施。……」「一般廢棄物採破碎、分選及壓縮處理者，其設施除應符合前條規定外，並應符合下列規定：……二、具備防止噪音、臭味及污水處理之設備或措施。……。」該署於93年4月29日發布之「推動垃圾資源回收分選廠興建作業規範」第4點、第7點、第9點亦分別規定：「垃圾資源回收分選廠之設置及操作應符合『廢棄物清理法』及『一般廢棄物回收清除處理辦法』等相關規定。」「本署審查申請計畫書原則如下：……(二)妥當性及可行性：……分選或轉運設施配置規劃、處理流程、污染防制、實際執行之可能障礙等。……。」「本署辦理事項：(一)……(二)審查地方政府所提垃圾資源回收分選廠興建申請計畫書。……(四)補助、督導地方政府辦理前款作業。……」準此，環保署允應落實審查及督導之責，促請澎湖縣環保局確實完備系爭垃圾分選廠污染防制及相關防臭設備、措施，前開各規定至為清楚。

⁶ 原名為一般廢棄物貯存清除處理方法及設施標準，經環保署以91年11月27日環署廢字第0910081628號令修正發布全文38條後並改為現名，嗣後雖分別於93年12月29日、96年5月28日、104年2月24日及105年12月22日4度修正，上開第19條及第20條皆與91年11月27日修正後內容相同。

(二)據環保署查復略以：「按國外先進垃圾分選廠均以自動化機械為主，以排除人工作業品質不確定性因素，有效控制分選率。……」該署於本院履勘前及詢問時復分別表示：「理論上若於澎湖縣施設完全機械式分選設備，分選出廚餘進行厭氧消化，其他資源物進行熱裂解及堆肥處理，剩下約 3.99 公噸進行掩埋，是可行的。」「本署到歐洲考察，他們是用機器分選……。」「國內要推分選廠，第一要採全自動……。」系爭工程計畫第四章、工程計畫說明之六、空氣污染防制處理更分別載明略為：「……本計畫增加廠房抽氣、臭味防制系統及高濃度區抽風吸口及管線。」「廠房以負壓設計以防止臭氣溢散，並以風車抽氣先經過填充水洗設備處理，再進入活性炭除臭塔處理脫臭。」等語，足見系爭垃圾分選廠應採負壓設計，並以自動化機械為垃圾分選方式，始與先進國家現行設施標準及該署通過之前揭計畫內容相符。惟查，環保署既明知前述垃圾分選廠應具備之設計及設備於澎湖地區施設確屬可行，卻未確實要求澎湖縣環保局落實執行，肇使該廠自 103 年 8 月試運轉後，即因污染防制設備不足致臭味溢散而迭遭民眾抗爭，且該署及該局深悉人工分選平臺位屬高濃度污染源地區，此有前揭計畫內容明載：「……高濃度區污染源(如……、人工分選平臺……)」等語足憑，自應依上開規定完備相關污染防制設備與措施，以確保勞工健康與安全，詎該署及該局竟置令工作人員於欠缺負壓設計及防臭設備不足之廠房，以人工實施垃圾分選，與先進國家以自動化機械為主之分選方式明顯有別，肇使該廠工作人員因不耐臭味而離職。以上復觀澎湖縣環保局馬副局長與環保署蔡簡任技正於本院詢問時分別表示：「30 幾位的工人，試車隔天有些工人就不來了。」

」。「工人覺得環境悶熱而打開窗戶，導致臭味飄散。」
「本案完全用人工分選，執行率不佳確實有不周延地方需要檢討。」及環保署、澎湖縣政府分別查復：「分選作業主要以人工挑選方式進行資源物之分選，致分選成效有限，且受限於廠房空間非密閉式設計，造成臭味逸散引發民眾陳抗問題。」「各單元設備及設施等無法發揮原設計分選功能。」「經本府檢討本案失敗主因包括……分選設備非模組化(無法有效發揮自動分選功能)等……。」「運作垃圾分選處理廠除不符合經濟效益外，亦不人道」等語益明。

(三)雖據環保署表示略以：「如採全自動分選成本過高」、「自動化機械分選廠造價昂貴」云云。然該署既明知先進國家成功經驗，係以自動化機械為分選方式，率以人工分選除有上述顯而易見之缺失外，更有分選產物品質不確定之風險，該署自應於規劃與審查時綜合各種利弊及風險因素充分評估後審慎權衡之，且與其耗費近5千萬元購置施作之設備無法正常運作而閒置迄今，不如斯時增列適足預算完備各種污染防制設備，除可確保勞工作業環境安全與衛生，據以增加民眾前來工作之誘因外，因採負壓設計而得以阻絕臭氣溢散，更可減少周遭民眾抗爭之阻力，俱此益證環保署及澎湖縣環保局疏未善盡規劃、審查、督導及評估之責，至為明顯。

(四)綜上，環保署未依規定及該署審查通過之計畫，確實要求澎湖縣環保局完備系爭垃圾分選廠污染防制設備及措施，竟置令工作人員於欠缺負壓設計及防臭設備不足之廠房，以人工實施垃圾分選，與先進國家以自動化機械為主之分選方式明顯有違，致該廠工作人員因不耐臭味而離職，尤使該廠周遭民眾抗爭不斷，殊有怠失。

據上論結，行政院環境保護署、澎湖縣政府經核均顯有怠失，爰依監察法第24條規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善並依法妥處見復。

提案委員：陳慶財

章仁香

李月德

中 華 民 國 1 0 6 年 1 0 月 1 1 日