

調 查 報 告

壹、案由：據訴：桃園縣政府於民國 94 年間依法核發建造執照，惟於建物興建工程尚未完竣前，卻以應撤銷免環境影響評估為由，不當勒令停工，涉有違失等情。

貳、調查意見：

本案陳訴人為遠興「化學工業」股份有限公司，該公司擬於桃園縣大溪鎮月眉里石屯段石屯小段8地號等土地上，新設立「潤滑油及絕緣油」製造工廠，基地坐落於「都市計畫乙種工業區」。

依據桃園縣政府〔工廠設立〕規定流程，興辦工業人應先向環保單位申請新設事業〔工商登記「環保事項」判定〕，經判定「免實施環評」或「通過環評審查」後，方得向建管單位申辦「建築許可」。

本案陳訴人爰於民國（下同）94年5月27日向桃園縣政府環境保護局申請工廠登記〔環保判定〕，該府環境保護局受理後於94年7月19日核定本案「免實施環評」，陳訴人乃依規定流程於94年10月7日向該縣工務處（時稱工務局，下同）申請本案系爭廠區建築物《建造執照》，經審查後，於94年10月25日核准本案《（94）桃縣工建執照字第會溪02561號建造執照》，隨後並按規定開工。

惟本建案施工期間，桃園縣政府工務處卻於95年6月認為本案系爭廠區建築物「不符都市計畫法台灣省施行細則乙種工業區用途規定」及有未按圖施工爭議，勒令停工，嗣經訴願後，本建案於97年10月中旬核准復工。又，95年7月桃園縣政府環境保護局接獲民眾檢舉本建案疑似位於〔水庫集水區〕範圍內，經該局函請經濟部水利署查知系爭基地係位於〔鳶山堰水庫集水區〕，桃園縣政府遂於98年4月10日撤銷本案上揭〔免實施環評〕之判定，重新認定本案系爭新設廠區開發行為〔應實施環境影響評估〕。

陳訴人認為桃園縣政府既已於94年核定本案「免實施環評」並依法審查核准本案系爭新設廠區建物《建造執照》，卻於98年本建案施工期間，竟又以「應撤銷原

免實施環評之判定」為由，予以勒令停工重新進行環境影響評估，明顯損及渠權益等情，於 98 年 10 月向本院地方巡察委員陳訴，經委員申請自動調查，成立本案。

本院為查明事實，除於 98 年 12 月 7 日約詢桃園縣副縣長暨該府工務處、城鄉發展處、工商發展處、環境保護局、法制處等相關業務主管人員，及請本案陳訴人偕同系爭建照設計建築師與委任律師到場，並就本案適用都市計畫法令規定疑義函請內政部營建署說明外，又因考量本案涉及進行之環境影響評估作業，宜靜待行政部門先完成相關審查作業及作成處分。爰延至 99 年 8 月 24 日本案有條件通過環境影響評估審查並於同年 9 月 11 日核准復工後，本院再以 99 年 9 月 9 日（99）處台調肆字第 0990806058 號函詢桃園縣政府後續辦理本案環評及建管作業經過詳情，該府嗣以同年 10 月 12 日府工建字第 0990355279 號檢證函復。案經詳查本案相關書圖簽函及法令規定，業調查竣事，茲臚列本院調查意見如后：

- 一、桃園縣政府環境保護局於 94 年期間辦理本案〔工廠登記環保判定〕事項，未遵循環評法規要求，針對申請位址是否位屬「水庫集水區」此法定審查要件，發函向相關機關查詢，即自行作成〔免實施環評〕判定。本案廠區建物嗣後並領得《建造執照》且已開工，宕至 95 年該局方獲經濟部水利署告知該址為「水庫集水區」，導致本案廠區建物已施工 4 年多，卻遭撤銷原〔免實施環評〕處分，喪失環評作業應優先於開發行為之「預防」功能。該局審查作業明顯草率，斷傷政府行政處分公信力，應迅即檢討改進相關審查作業程序，避免重蹈覆轍。

- (一)為預防及減輕〔開發行為〕對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的，爰定有環境影響評估法令；而〔開發行為〕若係〔工廠之新設立〕者，於符合〔開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準〕法令規定之〔特定要件〕時，應先通過「環保單位」之環境影響評估審查。嗣取得環境影響評估審查許可後，針對新設立廠區建築物之設計建造部分，再向「建管單位」申請〔建築許可〕，施工完竣領得〔使用執照〕後，再由「工商管理單位」核發《工廠登記證》，於完成工廠登記後，新設工廠始可正式營運。
- (二)現行環境影響評估法令，將〔石油化學工業〕，按其〔產品種類〕，區分為3種，即：「石油化學『基本』工業」、「石油化學『中間原料』業」、「石油化學『其他』產業」等，並分別規範其個別適用之環境影響評估標準。
- 1、本案陳訴人為遠興「化學工業」股份有限公司，擬於系爭基地內，新設〔「潤滑油」及「絕緣油」製造工廠〕。依據經濟部工業局相關函釋，「潤滑油」係供機械潤滑用（例如：引擎油），「絕緣油」則用以供變壓器絕緣用，其製造均係以工業用油摻配加工，及將不同油品原料及添加劑摻配、攪拌、混合成客戶所需之成品，未涉及提煉、蒸餾、分餾之加熱製程，故屬前開環境影響評估法令規範之〔第3種「石油化學『其他』產業」〕之〔新設工廠〕類別。
 - 2、按〔開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準〕法令規定，第3種「石油化學『其他』產業」新設工廠之設廠基地，若符合位於：
 - (1)「國家公園」、

(2)「野生動物保護區或野生動物重要棲息環境」、

(3)「水庫集水區」、

(4)「山坡地且申請開發面積 1 公頃以上」

等 4 項區位條件之任一項目者，即〔應實施〕環境影響評估。

(三)本案陳訴人於 94 年 5 月 27 日向桃園縣政府環境保護局申請〔工廠登記環保判定〕，填載申請基地位於「桃園縣大溪鎮月眉里石屯段石屯小段 8 地號」、主要產品為「潤滑油、絕緣油」。則桃園縣政府環境保護局應按上揭環境影響評估法令，確認本案依〔第 3 種「石油化學『其他』產業」〕之〔新設工廠〕類別，是否符合設廠基地位於：(1)「國家公園」、(2)「野生動物保護區或野生動物重要棲息環境」、(3)「水庫集水區」、(4)「山坡地且申請開發面積 1 公頃以上」等，4 項區位條件之任一項目，據此判斷本案新設工廠之開發行為，是否應實施環境影響評估。

(四)但查據桃園縣政府環境保護局為辦理本案申請〔工廠登記環保判定〕審查事宜，於 94 年 6 月 3 日函請本案申請人即陳訴人補充說明事項，係查詢申請基地是否屬〔自來水水源水質水量保護區〕，而非確認本案基地是否位於〔水庫集水區〕。

1、然而，依前開環評法規可知，〔第 3 種「石油化學『其他』產業」〕之〔新設工廠〕類別，是否應實施環境影響評估之判定標準，係查證申請設廠基地是否位於包括「水庫集水區」等 4 項區位條件之任一項目，但法規審查要件並未列入〔自來水水源水質水量保護區〕，故縱使申請基地位於〔自來水水源水質水量保護區〕範圍內，亦無

涉是否應辦理環境影響評估之認定。

- 2、本案申請基地即「桃園縣大溪鎮月眉里石屯段石屯小段 8 地號」，經台灣省自來水股份有限公司第十二區管理處 94 年 6 月 27 日函復，確實位屬「板新給水廠自來水水質水量保護區」範圍，申請人即本案陳訴人亦據此於 94 年 7 月 4 日補充答復桃園縣政府環境保護局，但因此項區位條件無關應否辦理環境影響評估之判斷，該府環境保護局此項審查作為實不符合環評法規應辦理審查要件之規定事項。

(五)桃園縣政府環境保護局嗣於 94 年 7 月 19 日函復申請人即本案陳訴人，謂：「本案非屬『開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準』規定應實施環境影響評估者」，判定本案新設工廠〔免實施環評〕。

- 1、惟卷查該局於 94 年 7 月 19 日作成本件新設工廠〔免實施環評〕判定前，均未曾發函向經濟部水利署或申請人查詢本案申請基地即「桃園縣大溪鎮月眉里石屯段石屯小段 8 地號」是否位屬「水庫集水區」此一法定明列審查要件。
- 2、且迨至 95 年 6 月 26 日該局函復立法委員查詢時，仍載明本案該局「94 年 7 月 19 日依『開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準』第 3 條第 1 項第 3 款規定，判定無需實施環境影響評估」，可見該局確實是依據環評法規〔第 3 種「石油化學『其他』產業」〕之〔新設工廠〕類別審查本案，並無誤用法令或適用法令爭議問題，因此，該局確知本案開發行為應審查設廠區位是否位於「水庫集水區」此一環評法定要件。

(六)95 年 7 月桃園縣政府環境保護局接獲民眾檢舉本案

基地疑似位於〔水庫集水區〕範圍內，該局乃於同年月 25 日函請經濟部水利署查明。經濟部水利署嗣於 95 年 8 月 4 日函復，謂：「大溪鎮月眉里石屯段上石屯小段 8 地號」該址位於「鳶山堰『水庫集水區』」。

- 1、至此，本案依〔第 3 種「石油化學『其他』產業」〕之〔新設工廠〕類別，因已符合申請設廠基地位於「水庫集水區」此項區位條件，屬〔應實施〕環境影響評估之設廠案件。
- 2、桃園縣政府環境保護局嗣後於 96 年 10 月 8 日、96 年 10 月 17 日、96 年 11 月 13 日…等陸續與本案陳訴人往返函文均已逕行改稱本件設廠案應實施環境影響評估。
- 3、桃園縣政府嗣於 98 年 4 月 10 日撤銷所屬環境保護局前揭 94 年 7 月 19 日本案設廠〔免實施環評〕判定。

(七)依上可知，本案陳訴人自 94 年 5 月 27 日向桃園縣政府環境保護局申請〔工廠登記環保判定〕起，填載申請基地均為「桃園縣大溪鎮月眉里石屯段石屯小段 8 地號」，該局 94 年 7 月 19 日作成本件新設工廠〔免實施環評〕判定前，始終未曾遵循環評法規要求，針對該址是否位屬「水庫集水區」此法定明列審查要件，發函向經濟部水利署或申請人查詢，即自行作成〔免實施環評〕判定。本案隨即於 94 年 10 月 25 日領得《建造執照》並已循序開工，宕至 95 年 8 月 4 日該局方獲經濟部水利署告知該址為「水庫集水區」，導致本案工廠建物已施工 4 年多，卻遭撤銷原〔免實施環評〕之處分，陷入應否辦理環境影響評估之窘境，喪失環評作業應優先於開發行為之「預防」功能。桃園縣政府環境保護局辦

理〔工廠登記環保判定〕事項，審查作業明顯草率，斷傷政府行政處分公信力，應迅即改進相關環保判定審查作業程序見復。

二、都市計畫乙種工業區內可否設置「潤滑油」及「絕緣油」製造工廠，於內政部 99 年 2 月 1 日修訂法條文字用語前，相關主管機關歷年函釋均缺乏明確，尚難據以論斷適法性。而有關「土地使用管制」事項，係屬主管建築機關辦理建造執照「規定審查項目」，故桃園縣政府於核准發照後，又以本案違反土地使用管制規定為由，勒令停工，自難令陳訴人信服。該府辦理本案系爭廠區申請「建築許可」之「審查作業」及嗣後以本案系爭廠區建築物用途不符都市計畫法規遽以勒令停工之處分，允宜更為審慎嚴謹，該府應檢討相關審查發照及勒令停工程序，以落實保障民眾權益。

- (一)本件系爭建築案為新設置〔「潤滑油及絕緣油」製造工廠〕，建築基地坐落於〔都市計畫「乙種」工業區〕，領有桃園縣政府工務處（時稱工務局）94 年 10 月 25 日《（94）桃縣工建執照字第會溪 02561 號建造執照》。
- (二)本案於 94 年核發《建造執照》時，當時應適用之都市計畫法台灣省施行細則第 18 條第 1 項第 2 款第 9 目規定：「乙種工業區」內，不得設置「非屬食品工業油脂之提煉、加熱及加工」工廠。依此條文規定，除「食品工業油脂」外，其他工業油脂之「提煉、加熱及加工」，均不得設置於「乙種工業區」內。然而本案係新設〔「潤滑油」及「絕緣油」製造工廠〕，依據經濟部工業局相關函釋及陳訴人說

明：「潤滑油」及「絕緣油」之製造，均係以工業用油摻配加工，及將不同油品原料及添加劑摻配、攪拌、混合成客戶所需之成品，「未涉及」提煉、蒸餾、分餾之加熱製程。則此類油品產製是否屬上開都市計畫法令禁止於「乙種工業區」內設置之事業，直接影響本件建築許可申請案〔建築物「使用用途」有無違反都市計畫法令〕之判斷，內政部與經濟部工業局歷年相關函釋未臻明確及欠缺一致，尚難據以論斷，衍生本案《建造執照》核發是否適法之爭議。

- (三)內政部自 98 年起再次檢討〔都市計畫法台灣省施行細則〕相關條文規定，其中本案應適用之「都市計畫法台灣省施行細則第 18 條第 1 項第 2 款第 9 目」，原規定「乙種工業區」內，不得設置「非屬食品工業油脂之提煉、加熱及加工」工廠，但經該部會同經濟部工業局檢討後認為，油品之產製過程，若僅為「摻配、攪拌、混合」並無化學反應作用，為公害輕微之製程，應非屬此類都市計畫使用區禁止設置事項，故修訂「乙種工業區」內，若「油脂以摻配、攪拌、混合等製程之製造工廠」，不在禁止之列。此修訂條文，內政部業以 99 年 2 月 1 日台內中營字第 0990800426 號令修正公布實施。
- (四)故按現行「都市計畫法令」規定，本案新設〔「潤滑油」及「絕緣油」製造工廠〕，已符合「乙種工業區」內，廠區建築物〔允許使用用途〕，則本案新設廠區建築物之《建造執照》核發，有無抵觸都市計畫法令〔乙種工業區用途限制〕之適法性爭議，已獲釐清。
- (五)依上可知，都市計畫乙種工業區內可否設置〔「潤滑油」及「絕緣油」製造工廠〕，於 99 年 2 月 1

日修訂法條文字用語前，相關主管機關包括內政部與經濟部工業局，歷年相關函釋都未能明確闡釋，尚難據以論斷適法性。因此，當本案陳訴人依建築法規定事項，於94年10月7日向桃園縣政府工務處（時稱工務局）申請本案系爭廠區建築物《建造執照》，並經審查後獲准核發《建造執照》，卻於依法施工期間，該局於95年6月竟以本案系爭廠區建築物「不符都市計畫法台灣省施行細則乙種工業區用途規定」為由，勒令停工。衡酌有關「土地使用管制」事項，本屬「建造執照『規定』審查項目」，主管建築機關非可主張建築師簽證負責為由規避審查責任，及如上述本案工廠使用性質是否與都市計畫規定相容實非明確之事實，陳訴人對於桃園縣政府核准發照在先，嗣又以原已存在於核准書圖中未變更之內容項目遽以勒令停工，主張難以信服，即非無據。桃園縣政府辦理本案系爭廠區申請「建築許可」之「審查作業」及嗣後以本案系爭廠區建築物用途不符都市計畫法規遽以勒令停工之處分，允宜更為審慎嚴謹，該府應檢討相關審查發照及勒令停工程序，以落實保障民眾權益。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請桃園縣政府確實檢討改進辦理見復。
- 二、調查意見，函復本案陳訴人。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會、內政及少數民族委員會聯席會議處理。