

調查報告

壹、案由：據審計部104年度彰化縣總決算審核報告，彰化縣政府已訂頒「彰化縣東西二圳放流水標準」降低農地污染負荷，改善縣境內東西二圳灌溉系統水體品質，惟農地污染預防管理作業未臻周延，致污染源未能有效減少，亟待研謀改善等情案。

貳、調查意見：

本案係據審計部104年度彰化縣總決算審核報告，彰化縣政府已訂頒「彰化縣東西二圳放流水標準」降低農地污染負荷，改善縣境內東西二圳灌溉系統水體品質，惟農地污染預防管理作業未臻周延，致污染源未能有效減少等情進行調查，業經調查完竣，茲臚列調查意見如下：

一、彰化縣政府所屬環境保護局未能確實稽查轄內東西二、三圳含重金屬廢水來源，及時遏止非法業者長期偷排廢水行為，肇生附近水體及土壤遭受污染，凸顯公權力之執行力有未逮，監督查核機制尚乏嚴謹周延，而彰化縣政府亦未有效發揮督促或協助功能，均有不當：

(一)依據水污染防治法(下稱水污法)第3條、第7條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府」、「事業、污水下水道系統或建築物污水處理設施，排放廢(污)水於地面水體者，應符合放流水標準。前項放流水標準，由中央主管機關會商相關目的事業主管機關定之，其內容應包括適用範圍、管制方式、項目、濃度或總量限值、研訂基準及其他應遵行之事項。直轄市、縣(市)主管

機關得視轄區內環境特殊或需特予保護之水體，增訂或加嚴轄內之放流水標準，報請中央主管機關會商相關目的事業主管機關後核定之。」同法第14條規定略以：「事業排放廢(污)水於地面水體者，應向直轄市、縣(市)主管機關申請核發排放許可證或簡易排放許可文件後，並依登記事項運作，始得排放廢(污)水。……」準此，縣(市)政府對於事業廢水處理情形有稽查之責，並得視轄區內環境特殊或需特予保護之水體，增訂或加嚴轄內之放流水標準；而事業廢(污)水排放於地面水體者，應先行取得縣(市)政府發給之排放許可證或相關許可文件，且排放之廢水並應符合放流水標準。

(二)據審計部查報，彰化縣政府為改善東西二、三圳灌溉系統水質及降低農地污染負荷，依前揭水污法第7條規定，於98年間訂定「彰化縣東西二圳放流水標準」，該府所屬環境保護局(下稱彰化縣環保局)則據以稽查及監督轄內事業放流水水質。該局於東西二、三圳設置之水質監測站「嘉犁重劃29輪區」、「泰和路三段」，自99年起測得水中重金屬鎳、銅之含量高於農業灌溉用水水質標準(0.2mg/L)，該局雖曾針對該二監測站附近電鍍業者加以稽查，惟未能及時查察如：○○企業股份有限公司、○○電鍍工業有限公司、○○○工業股份有限公司(三廠)、○○衛材股份有限公司及○○工業有限公司等電鍍業長期偷排廢水情事，亦未能深入查察○○工業社之廢水處理設施(最大貯留容量13.396立方公尺)無法容納其每日約20立方公尺作業廢水，廢水去向不明等異常情事，迄臺灣彰化地方法院檢察署與行政院環境保護署(下稱環保署)於102年9月至12月稽查發現上開事業存有偷排廢水情事

時，已延誤污染防治契機，肇生附近水體及土壤污染。又該部經統計分析「中華民國統計資訊網」近6年度(99年至104年度)公告資料，彰化縣環保局於99年度列管之水污染事業家數2,097家，高居國內16個縣市(不包括直轄市)之首，而負責水污染稽查人力11人，平均每1人力須轄管190.64家，每家事業之每年平均稽查1.23次，低於各縣市每年平均稽查次數2.60次，稽查頻率明顯偏低。而對於人力欠缺(100年至104年度各有11人、12人、10人、11人、14人)影響稽查成效，稽查頻率偏低問題遲未能改善(100年至104年各為0.88次、0.88次、0.91次、1.13次、0.67次)。近6年度(99年至104年度)每家事業每年平均稽查0.95次，每年裁罰金額新台幣(下同)100.97千元，裁罰金額雖逐年提升，仍低於各縣市平均金額108.32千元，顯示案件稽查尚乏積極並有效裁罰，未能有效發揮嚇阻作用，肇致違法業者持續偷排廢水，污染附近水體及土壤，農民被迫休耕，損及耕作權益。

(三)針對上情彰化縣環保局復以，前揭○○企業股份有限公司等違法業者，已於102年及103年間配合檢、警查緝後依違反水污法勒令停工迄今。該局於水污染防治稽查實務上，面臨經費逐年縮減及人力不足窘境，兼以業者利用深夜、暗管偷排廢水及規避、妨礙稽查作為等，致使違規事實查緝不易。該局自102年起配合環保署政策加強著重稽查深度，同時配合檢、警長期監測及蒐證，以有效掌握事業違法事證。近6年度(99年至104年度)稽查案件處分率及停工家數已有提升，且已於105年5月間將東西二、三圳劃設為應特予保護農地水體之污染排放總量管制區，管制區內將不再核發新申請之廢(污)水

排放許可證，區內既有事業倘廢(污)水排放至指定水體，將加嚴重金屬項目排放限值，如違反水污法而撤銷或廢止排放許可證者，日後不再核發，期能杜絕水污染事件發生，逐年改善水質等語。

- (四)再查據彰化縣環保局106年2月20日簡報所載，前揭○○企業股份有限公司等3家業者於88年4月至94年底主要廢水繞流排放方式為：由污泥濃縮槽或製程原廢水槽連接10吋雨水管，排放至東西三圳，嗣因遭民眾反彈，94年底至95年11月30日主要廢水繞流排放方式係由污泥濃縮槽或製程原廢水槽連接8吋雨水管，排放至道路測溝，再注入東西三圳；另○○○於95年中趁大竹排水掛排管線施工時，埋設4吋管線將廢水排放至東西三圳等情，可徵前揭違法業者自88年間起即有偷排廢水於灌溉渠道情事，亦引發民怨，然彰化縣環保局雖於86年至102年12月止針對3家業者各稽查近70次，惟未能及時查察並遏止非法行為，迄102年12月間經檢、警配合查緝，始查獲渠等以暗管偷排廢水情事，肇生東西二、三圳附近水體及土壤遭受污染。綜上，凸顯彰化縣環保局公權力之執行力有未逮，監督查核機制尚乏嚴謹周延，未能及時遏止非法業者長期偷排廢水行為，而彰化縣政府亦未有效發揮督促或協助功能，洵有不當。

二、彰化縣政府應依法確實查察轄內已列管之土壤污染場址附近是否有居民使用地下水、種植食用農作物或養殖農產等情形，避免遭受污染之土地與人類活動接觸，並應賡續調查農地污染狀況及進行污染整治，同時避免整治過程造成環境二次污染，以維護居民健康及環境品質：

- (一)依據土壤及地下水污染整治法(下稱土污法)第6條

規定：「各級主管機關應定期檢測轄區土壤及地下水品質狀況，其污染物濃度達土壤或地下水污染管制標準者，應採取適當措施，追查污染責任，直轄市、縣（市）主管機關並應陳報中央主管機關；其污染物濃度低於土壤或地下水污染管制標準而達土壤或地下水污染監測標準者，應定期監測，監測結果應公告，並報請中央主管機關備查。」同法第15條第1項第5款則規定，為減輕污染危害或避免污染擴大，直轄市、縣（市）主管機關應依控制場址或整治場址實際狀況，會同農業、衛生主管機關，對因土壤污染致污染或有受污染之虞之農漁產品進行檢測；必要時，應會同農業、衛生主管機關進行管制或銷燬，並對銷燬之農漁產品予以相當之補償，或限制農地耕種特定農作物。另環保主管機關並應依土污法第18條規定，會同農業、衛生機關會勘污染管制區之農業行為，查察場址附近是否有居民使用地下水、種植食用農作物或養殖農產等情形，如有發生上述情事，即採取必要措施加以管制，避免遭受污染之土地與人類活動接觸，或種植食用作物對人體健康及生活環境之影響。另據彰化縣農地保護自治條例第3條規定，農地土壤經環保主管機關檢測重金屬含量達土壤污染監測基準以上，並經該府公告之農地，不得種植食用農產品。

(二)據審計部查報，環保署自 91 年起於彰化縣境內辦理部分污染農地調查結果(計有 558 筆，面積 151.42 公頃)，其污染物濃度低於土壤或地下水污染管制標準而達土壤或地下水污染監測標準，惟彰化縣環保局遲未辦理定期監測，迄該部於 102 年 4 月間調查發現並促請檢討妥處後，彰化縣環保局始向環保署爭取補助經費，及研訂定期調查機制，自 102 年

度起陸續進行監測，並於 102 年至 104 年度間，陸續發現監測農地中，仍各有 12 筆(面積 1.98 公頃)、28 筆(面積 7.1 公頃)、36 筆(面積 4.59 公頃)之土壤污染物濃度增加，轉為污染管制農地。

- (三)針對上情彰化縣環保局查復，既往因經費資源不足，政府機關執行農地污染調查係以區域性抽查為主，自 102 年起則針對具有高污染潛勢的農地進行大規模系統調查。環保署前以 102 年 12 月 6 日環署土字第 1020106074 號函，請該局訂定監測名單及頻率後，該局乃自訂所有監測場址至少 5 年執行監測 1 次之頻率，並自 103 年起每年向環保署申請監測經費，每年監測數量至少 100 筆以上。該縣調查之農地面積共計 811.6 公頃、3,974 筆（其中東西二、三圳流域農地調查共計 470.4 公頃、2,334 筆），調查超過土壤污染管制標準之農地共計 229.6 公頃，1,147 筆（其中東西二、三圳調查超過土壤污染管制標準之農地共計 159.2 公頃、782 筆），東西二、三圳調查超標之農地約占污染增加面積 69%。該局表示，轄內土壤污染場址數量多，增加速度快，需要鉅額改善經費，目前以分區、分期、爭取中央補助方式推動污染改善，於 104 年及 105 年度共獲補助 5.7 億元整治經費，將儘速完成農地改善、還地於民。另因污染整治場址改善衍生大量離場污染土方，惟現有市場收受端不足，導致整治進程不易順利推動，且整治費用愈趨龐大。將與環保署協商擴大污染土方之合法去化管道等。
- (四)按東西二圳為彰化縣重要之灌溉渠道，惟灌溉水質長年遭受含重金屬之廢水污染，導致灌溉區之農地污染面積持續擴大，而污染農地所生產之農作物如經食用，將危及人體健康，實應重視。是以，彰化

縣政府應督導所屬環保局，依前揭土污法規定會同農業、衛生機關會勘污染管制區之農業行為，查察場址附近是否有居民使用地下水、種植食用農作物或養殖農產等情形，避免遭受污染之土地與人類活動接觸，或種植食用作物對人體健康及生活環境之影響。並應賡續調查農地污染狀況及進行污染整治，同時避免整治過程造成環境二次污染，以維護居民健康及環境品質。

調查委員： 陳慶財

李月德

中 華 民 國 1 0 6 年 5 月 3 日