

調 查 報 告

壹、調查緣起：本案係審計部函報並經值日委員核批輪派調查。

貳、調查對象：嘉義縣政府、嘉義縣中埔鄉公所。

參、案由：據審計部函報：稽察嘉義縣中埔鄉公所辦理「深坑垃圾衛生掩埋場規劃案」，其財務上疑涉有不法之行為乙案。

肆、調查依據：本院 97 年 12 月 26 日 (97) 院臺調壹字第 0970800496 號函。

伍、調查重點：

一、瞭解本案嘉義縣中埔鄉公所辦理「深坑垃圾衛生掩埋場規劃案」之緣由。

二、查明本案掩埋場之規劃評估作業是否涉有違失？

三、查明本案掩埋場之租地簽約事宜是否涉有違失？

四、查明本案掩埋場無法履約之後續處置情形是否涉有違失？

五、查明本案浪費公帑之情形？

六、查明本案相關人員於辦理規劃評估、租地簽約及後續處置等情是否涉有違失？

陸、調查意見：

本案嘉義縣中埔鄉毗鄰嘉義市區，於民國（下同）82 年該鄉人口約為 45,000 人，日產垃圾量約 40 噸，惟鄉內並無標準之垃圾掩埋場。然嘉義縣環境保護局（下稱環保局）及中埔鄉公所竟未考量相關單位會勘意見及地方民意，即草率承租私有土地規劃興建垃圾衛生掩埋場，嗣遭村民陳情便暫停興建並拒付租金，經地主提起民事訴訟三審定讞後，而須給付租金、利息、訴訟費及執行費約新臺幣（下同）1 千 4 百萬元等情。案經本院調查結果，嘉義縣環保局及中埔鄉公所於本案辦理過程

中，核有失當，茲將調查意見臚陳如下：

一、嘉義縣環保局及嘉義縣中埔鄉公所未依會勘意見釐清污染防治及用地等問題，即共同與地主達成租約共識，並由鄉公所簽訂整筆承租及不得中途終止租約之不利契約條款，環保局亦未善盡租約審核之責，核有違失，均應澈底檢討改進。

(一)本案違反設置垃圾衛生掩埋場之相關法令：

1、按 77 年 11 月 11 日修正公布之「廢棄物清理法」第 4 及第 5 條規定：主管機關在縣為縣政府，執行機關為直轄市政府環境保護局、省轄市政府及鄉（鎮、市）公所，執行機關應設專責單位辦理廢棄物之清除、處理及稽查工作。同法第 10 條規定：一般廢棄物應由執行機關負責清運，並作適當之衛生處理。80 年 11 月 10 日行政院以台 80 環字第 35654 號函修正核定之「垃圾處理方案」陸（執行措施）、四（垃圾清理業務之執行）之二規定：直轄市或縣（市）負責尋找及取得垃圾處理用地。又 75 年 1 月 10 日修正公布之「山坡地保育利用條例」第 30 條（嗣於 87 年 1 月 7 日刪除）規定：「於山坡地開發建築、興建水庫、道路、探礦、採礦、採取或堆積土、石、經營遊憩用地、設置墳墓、處理垃圾等廢棄物及其他開挖整地者，應先擬具水土保持計畫，送請各該目的事業主管機關會同主管機關核定並監督實施……。前項山坡地重大開發利用行為，於規劃階段，應進行環境影響評估。」另 78 年 4 月 13 日行政院環境保護署以環署廢字第 09876 號函示之「申請補助設置垃圾處理場經費應行注意事項」第 4 及第 6 點規定：地方申請補助時應填具垃圾處理場用地取得有關文件，報經縣政府完成

初核，垃圾處理場用地屬私有土地者，應備租用契約書等文件，租用契約書並應載明防止二次公害設施管理年限。同注意事項之「設置垃圾衛生掩埋場工程申請作業程序（參考圖）」載明：縣市政府相關單位負責辦理用地初勘，用地複勘則報請省政府相關單位辦理。

- 2、依上開規定，本案設置垃圾衛生掩埋場之執行機關為嘉義縣中埔鄉公所，負責一般廢棄物之衛生處理。嘉義縣政府為其主管機關，主責尋找及取得垃圾處理用地及用地取得有關文件之初核，並應辦理用地初勘等事宜。於申請行政院環境保護署補助設置經費時，須備土地租用契約書等文件，並應載明防止二次公害設施之管理年限。查本案相關土地之土地登記簿謄本，其土地使用區分皆為山坡地保育區，故於開發垃圾衛生掩埋場時應先擬具水土保持計畫，規劃階段並須進行環境影響評估等事項。

(二)查 82 年初嘉義縣中埔鄉方姓鄉民等 4 人（地主代表為前嘉義縣議員方○○，已於 87 年 1 月 4 日歿）主動接洽嘉義縣環保局及中埔鄉公所表示願意出租中埔鄉深坑段○○地號等 9 筆私有土地，以供興建垃圾衛生掩埋場，其後辦理情形如下：

- 1、82 年 4 月 23 日中埔鄉公所以嘉中鄉民字第 2980 號函請嘉義縣環保局派員勘查該等土地。
- 2、82 年 5 月 11 日嘉義縣環保局邀集嘉義縣政府相關單位進行實地勘查（初勘），據該局「垃圾處理場實地勘查情形報告」之勘查紀錄略以：
 - (1)建設局會勘意見：查該地點係山谷地帶，雨季會影響垃圾四溢，又在鹿寮水庫之上游，在山谷設置垃圾場會污染河川，並造成地下水之二

次污染，應作慎重之考量，並先作環境影響評估後，如能克服二次污染，本局無意見。

(2) 農業局會勘意見：應依規定提出水土保持計畫後辦理。

(3) 中埔鄉公所會勘意見：本鄉目前尚無標準垃圾掩埋場，急需設置一處垃圾掩埋場。該地為很好設置地點。

(4) 結論：該鄉亟需改善現有垃圾處理設施，本案提報地點若能做好污染防治設施，為良好垃圾衛生處理場地，擬報請省府有關單位複勘。

3、82年5月25日嘉義縣環保局復以府環字第052627號函請臺灣省政府環境保護處派員辦理實地複勘，6月18日該處即會同相關單位辦理實地複勘，據該處「設置垃圾處理場用地會勘報告」之會勘紀錄略以：

(1) 水土保持局會勘意見：有關水土保持事項，應依山坡地保育利用條例有關規定，擬具水土保持計畫送縣府水保單位審核。

(2) 林務局會勘意見：本案用地中，使用山坡地保育區林業用地之深坑段○○地號，面積2.7131公頃，地形較陡峭，本局擬不同意設置垃圾場，如併同其他農牧用地使用時，可同意使用該筆用地較平緩之部分約1公頃。

(3) 中埔鄉公所會勘意見：垃圾掩埋場用地為中埔鄉深坑段○○地號等8筆面積計11.634公頃。

(4) 結論：請依各會勘單位意見辦理。

4、82年6月22日臺灣省政府環境保護處即以環四字第29042號函檢送複勘紀錄請嘉義縣政府依結論事項辦理，林務局意見請參採，另用地範圍請

釐清，並洽林務局同意。7月3日嘉義縣政府以府環字第067043號函轉中埔鄉公所依各單位意見辦理。

- 5、83年5月17日嘉義縣環保局及中埔鄉公所與地主等召開「嘉義縣中埔衛生掩埋場籌建協調會」，會後環保局於5月23日以嘉環三字第4012號函檢送協調會之初步共識予與會者略以：「土地每公頃年租金33萬元，租用面積第1期以6公頃為原則，……土地租期以6年為原則，……請公所本以上原則儘速與地主簽訂合約」。
- 6、83年6月22日中埔鄉公所鄉長即代表該鄉公所於與地主簽訂興建垃圾衛生掩埋場之土地租賃契約書，其契約書內容略以：「第1點：甲方承租乙方座落中埔鄉深坑段○○……地號等9筆面積12.449公頃之私有土地，第1期先規劃6公頃為原則。第2點：租賃使用期限自83年7月1日起至89年7月31日止為期6年。第3點：租金為每公頃年租金33萬元，每年8月或9月一次付清，租金於建設階段由省府建設補助費給付，完工進場使用後由中埔鄉公所給付，租金中每公頃每年3萬元係對現耕作人補償金，由建設獎勵金中支付，地上物補償費省府補助三分之一，另三分之一由本所負擔，餘三分之一由縣環保局簽請縣府核准補助或墊付，地上物補償依第1期規劃6公頃之範圍，照縣府查估標準由中埔鄉公所妥為辦理。……第7點：甲、乙雙方應切實履行約定事項，不得中途終止租約，雙方並放棄先訴抗辯權」。
- 7、83年7月5日中埔鄉公所所以嘉中鄉民字第83005364號函檢送本案土地租賃契約書予嘉義

縣環保局。該局對該租賃契約書並無表示任何意見。

(三)中埔鄉公所前鄉長鄭○○傳真本院之陳報書表示：「82年間中埔鄉公所清潔隊隊長接獲嘉義縣環保局來電，表示有方姓鄉民願意提供土地租用作為大型垃圾掩埋場，鄉公所始與該局聯絡地主至鄉公所商議。」嘉義縣環保局及中埔鄉公所於本院約詢時皆稱：「垃圾場設置之實務程序，應先取得土地或其使用權，以利進行環境影響評估及水土保持計畫等具體之規劃工作。」該鄉公所於本院調卷時函稱：「因83年5月17日假鄉長室召開籌建協調會中，地主表示嘉義市環保局亦有意爭取承租該等土地作為垃圾衛生掩埋場，故擬定不得中途終止租約等條款，以免計畫生變。」並稱：「本案土地租賃契約書第3點規定，租金於建設階段由省府建設補助費給付，完工進場使用後由中埔鄉公所給付。但因地方民眾抗爭及民意代表反對，而無法進入建設階段，更惶論使用階段了，因此依契約書第3點所載無法給付租金。」經查中埔鄉公所亦曾以此理由於民事訴訟期間提出抗辯，惟86年3月17日臺灣高等法院臺南分院之民事判決（84年度重上一字第78號）已稱：該租約僅屬中埔鄉公所籌措租金經費之方式而已，兩造並非約定：「省政府如未核撥建設補助費，中埔鄉公所即無給付租金之義務」，該鄉公所之抗辯不足採信。

(四)綜上，本案地主主動接洽嘉義縣環保局及中埔鄉公所，表示願意出租私有土地以供設置垃圾衛生掩埋場後，環保局即邀集縣內相關單位辦理現地初勘，其中建設局表示應克服河川污染及地下水二次污染，並作環境影響評估，農業局亦稱應依規定提出

水土保持計畫，結論則稱若能克服污染防治則為良好之地點。嗣後前臺灣省政府環境保護處辦理複勘時，林務局指出部分土地地形陡峭，不同意設置垃圾場，水土保持局復稱應擬具水土保持計畫。然嘉義縣環保局及中埔鄉公所並未考量相關單位之會勘意見，先行釐清污染防治及地形陡峭等問題，即共同與地主開會達成租金、租期及儘速簽約之共識，且未審慎加列後續環境影響評估等相關應辦事項窒礙難行時應可終止租約之但書，便貿然由鄉公所與地主簽訂「租期為6年，雙方不得中途終止租約，並放棄先訴抗辯權」之不利土地租賃契約，亦未依規定於租約載明防止二次公害設施之管理年限，環保局更未善盡租約審核之責，致生後續租金給付之爭端，其簽約過程顯非允當，應予澈底檢討改進。

二、嘉義縣環保局及嘉義縣中埔鄉公所訂定本案垃圾衛生掩埋場用地租金偏高，實地勘查亦與租賃契約所載土地地號有異，核有未洽。

(一)查本案相關租賃土地之使用區分皆為山坡地保育區。另據82年5月11日及6月18日嘉義縣環保局及台灣省政府等單位之實地勘查紀錄與該縣政風處之查處結果，租賃土地位於山谷地帶，大部分為峭壁及山溝坑谷，屬不能種植作物之不毛之地，毫無耕作價值，僅其下端一小部分由地主種植檳榔樹等作物。環保局前局長吳天基於本院約詢時雖陳稱：「當時訂定土地租金之考量因素是：1. 臺灣省環境保護處可補助部分土地租金；2. 考量垃圾場土地取得困難，故租金較為寬鬆；3. 土地上有柑橘及檳榔樹等地上物。又跨縣市之垃圾場，如面積大者，常需7、8千萬元之興建經費，故不覺得租金很

高。當時並未考量附近土地之租金行情。」惟查該區域土地於 83 年 7 月當時之土地公告現值為每平方公尺 130 元，每公頃土地公告現值僅 130 萬元，中埔鄉公所承租每公頃土地 6 年，共應給付地主 198 萬元之租金（每年每公頃 33 萬元×6 年= 198 萬元），此租金竟高出土地公告現值 68 萬元。嘉義縣環保局及中埔鄉公所與地主議定之租金，不僅未考量附近土地之租金行情，且未參考土地公告現值，造成租金明顯偏高不合理。

- (二)再查 82 年 5 月 11 日嘉義縣環保局邀集該縣建設局、農業局、地政科、中埔鄉公所等單位與地主辦理本案之初勘作業，其初勘紀錄記載之土地地號為中埔鄉深坑段○○等 9 筆土地，面積共計 14.0287 公頃。嗣臺灣省政府有關單位及嘉義縣環保局、中埔鄉公所於同年 6 月 18 日辦理複勘作業，其複勘紀錄記載之土地地號則缺少○○等 2 筆土地，卻增列○○地號之 1 筆土地，共計 8 筆土地，總面積為 11.634 公頃。其後中埔鄉公所鄉長於 83 年 6 月 22 日與地主簽訂土地租賃契約時，所承租之土地地號又較複勘時增加 1 筆未經勘查之○○土地，共計 9 筆土地，總面積為 12.0449 公頃。該公所於本院調卷時函稱：「初勘及複勘之場址如租約所載之土地地號，分別為中埔鄉深坑段○○等 9 筆，初勘及複勘如有差異，應是筆誤所致。」嘉義縣環保局於本院約詢時則稱：「垃圾掩埋場之興建工程核定後，才會去做土地鑑界，初勘及複勘是大致去現場看一下，不會去做明確的鑑界。當時會勘時之土地地號是由中埔鄉公所提出的。」然查上開相關地號之土地皆為方盛燄、方林鳳鸞等地主所有（僅○○地號係由江○○所有，但亦於 93 年 2 月 2 日登記至方

林鳳鸞名下)，初勘、複勘及租約上所記載之土地地號及面積顯均不符，嘉義縣環保局與中埔鄉公所在進行初勘、複勘及訂約時，顯然未盡詳查之責任。

(三)綜上，嘉義縣環保局與中埔鄉公所擇定本案租賃之土地，係位於山谷不適耕作之山坡地保育區，其每公頃土地公告現值僅為 130 萬元，然每公頃土地於 6 年之租賃期間，中埔鄉公所竟應給付地主租金為 198 萬元，其租金明顯偏高不合理，雖辯稱考量垃圾場土地取得困難等由，但仍有未考量土地公告現值及附近土地租金行情，而造成租金偏高不合理之缺失。又該縣環保局與中埔鄉公所辦理或參與本案租賃土地之兩次實地勘查，該鄉公所其後更與地主簽訂土地租賃契約，竟皆未盡詳查之責任，造成初勘、複勘與租賃契約內所載土地地號有異之結果，相關作業未嚴格審核，洵有未洽。

三、嘉義縣中埔鄉公所未考量地方民意，即與地主倉促簽訂土地租賃租約，然因民眾抗爭便放棄興建垃圾衛生掩埋場，後續亦未妥適處理租約，致生租金給付官司敗訴之公帑損失，殊有未當。

(一)嘉義縣中埔鄉公所前鄉長於 83 年 6 月 22 日與地主簽訂「雙方不得中途終止租約，並放棄先訴抗辯權」等不利條款之土地租賃契約後，7 月 5 日該鄉公所即公告遴選「中埔鄉興建垃圾衛生掩埋場」規劃、設計、監造之技術顧問機構。然於中埔鄉深坑村設置垃圾衛生掩埋場之消息披露後，10 月 1 日及 10 月 12 日中埔鄉深坑村辦公處以嘉中村總字第 052 號及嘉中深村總字第 014 號函，分別檢送村民大會通過之議決案及陳情書予中埔鄉公所，要求停止垃圾場之興建規劃，以保障村民生活品質及身心

健康。10月14日及11月2日該鄉公所以中鄉民字第8130及第8426號函復表示：「未達共識之前暫緩辦理」。83年11月5日地主亦向中埔鄉公所提出陳情書，期依照租賃契約行事，該鄉公所即於11月26日以中鄉民字第083009156號函復地主略以：「頃接獲深坑村村民陳情書及村辦公室來函表示極烈反對，請本所停止規劃辦理情事。……請地主與村民溝通，地方無反對時本所即行辦理規劃工作。」12月8日地主函稱無權參與民眾溝通之工作。12月23日中埔鄉公所與深坑村村民召開協商會議，會中鄉長作成下列結論：「1.公所很重視垃圾處理及村民反對設置意見。2.垃圾場應早日規劃，所以接受地主提供土地做初勘、規劃。3.對未取得共識以前，本所規劃暫緩。4.本所決未與地主有任何勾結。」該鄉公所嗣後即停止垃圾衛生掩埋場之興建計畫。

(二)84年1月10日地主續向行政院環境保護署及臺灣省政府陳情，請求中埔鄉公所撥付租金及至承租地進行實地定界。臺灣省政府將陳情書轉寄嘉義縣政府辦理，該縣政府於3月7日以府環字第16757號函轉中埔鄉公所辦理，惟該鄉公所仍拒絕受領承租地。中埔鄉深坑村村民於84年1月13日亦向臺灣省政府提出陳情書，質疑該鄉公所浪費公帑圖利地主，並聲明全體村民均堅決反對設置垃圾衛生掩埋場，且將抗爭到底。5月1日地主更向臺灣省政府前省長宋○○提出陳情書，要求中埔鄉公所履約並給付租金。嘉義縣政府即依臺灣省政府之要求，於5月19日以府環字第052602號函請中埔鄉公所積極與地主溝通妥處。鄉長於來函上批示略以：「本案確實難以溝通協調地方同意，請將礙於執行之情

況及履行契約造成浪費公帑之責，具文註銷契約及副知有關單位。」7月20日中埔鄉公所以中鄉民字第84004194號函復嘉義縣政府表示：「垃圾掩埋場受阻於深坑村村民之反對，經再三協調、召開說明會，仍無法獲得該村民眾之共識，且該村全體村民提出陳情書，村民大會均激烈反對，盱衡目前情勢足可認定該處於近期內已無興建垃圾掩埋場之希望，本所未能依約履行契約係出自該村民眾極力反對所致；本所勢將無法實現原計畫之抱負，至其雙方所訂契約內容，亦難尋求任何應支付陳情人等租金之理由與條件，是以本所在百般無奈之情形下，理應將該契約書即日起予以註銷，尚期來日，待深坑村民對該項工程之興建獲得共識，同意本所興建辦理時，再行履行合約，以免有圖利他人浪費公帑之嫌。」其副本抄送地主並加註：「註銷該租賃契約書不另行文」。中埔鄉公所函復本院調卷說明時辯稱：「本案訂約後，民眾、村辦公處、鄉民代表等不斷抗爭及阻礙，雖經多次協商折衝，仍未舒緩解套；在未使用之狀況下，誰敢付租金予地主？」中埔鄉公所前鄉長鄭○○傳真本院之陳報書則稱：「83年6月間，深坑村村民田○○當選鄉民代表，並再當選鄉民代表會主席，其帶領村民數度至鄉公所舉白布條激烈抗爭，反對於該村設置垃圾掩埋場，經多次協商宣告失敗，乃決定放棄開發計畫。」然該鄉垃圾問題嚴重，該鄉公所卻未考量以公權力積極排除抗爭，且僅以副本並採加註方式通知地主註銷本案之土地租約。

- (三)因中埔鄉公所拒絕履約，地主即委託律師於84年7月24日向法院提起民事訴訟，嗣經89年4月21日最高法院裁定：「兩造上訴均駁回」，民事判決

確定。90年1月29日中埔鄉公所即依訴訟判決支付土地租金及利息與訴訟費計3,960,341元(土地租金3,275,280元、86年2月16日至89年12月31日按年利率5%計算之利息635,763元、訴訟費49,298元)。嗣地主復向法院提起民事訴訟,請求自86年7月1日起算之土地租金,案經93年9月23日三審判決確定,中埔鄉公所應給付地主自86年7月1日起至88年4月30止(88年5月間地主重行占用並使用系爭土地)之土地租金7,531,645元及自89年7月8日起至清償日止之利息。然因該鄉公所嗣後未再支付款項,94年9月20日法務部行政執行處函知該鄉公所若未自動履行給付租金,即依法強制執行;嗣於95年10月24日、96年3月27日該處分別扣押該鄉公所公庫部分專戶存款9,807,326元(土地租金7,531,645元、89年7月8日至95年3月9日間之利息2,138,119元、訴訟費76,695元及執行費60,867元)與212,446元(利息費用),合計10,019,772元,中埔鄉公所因而自95年起逐年分4期編列預算支應(95年度第1期3,500,000元、96年度第2期2,500,000元、97年度第3期2,500,000元、98年度第4期1,519,772元)。

- (四)綜上,本案嘉義縣中埔鄉公所未妥適疏通民意,即由鄉長與地主簽訂土地租賃契約;然因中埔鄉深坑村村民陳情及鄉民代表等堅決反對興建垃圾衛生掩埋場,該鄉公所便以此為由決議暫緩興建,而未考量以公權力排除抗爭,且竟於函復嘉義縣政府表示暫緩興建本案並副知地主時,僅草率以加註方式表示不再履行契約。嗣後中埔鄉公所皆未進行興建垃圾場之各項作業或與地主完成用地交接,且未曾

進場使用該租賃地。然因不利之契約條文，該鄉公所亦未依相關民事途徑積極處理土地租約，經地主向法院提起民事訴訟，致該鄉公所三審敗訴定讞，而須支付土地租金 10,806,925 元、利息 2,986,328 元、訴訟費 125,993 元及執行費 60,867 元，合計高達 13,980,113 元之公帑損失，嚴重損害政府權益，核有未當。