

調 查 意 見

壹、案由：據立法院黃委員文玲陪同陳訴，彰化縣芳苑鄉為地層下陷嚴重地區，詎彰化縣政府准許東泰生技紙業股份有限公司未經環境影響評估程序即於該鄉設廠，大量抽取地下水從事紙漿、紙製品生產作業，且排放大量廢水污染養殖區，嚴重影響當地居民生活及環境生態等情乙案。

貳、調查意見：

本案緣據立法院黃委員文玲陪同芳苑鄉反污染自救會陳訴，彰化縣芳苑鄉為地層下陷嚴重地區，詎彰化縣政府准許東泰生技紙業股份有限公司（下稱東泰公司）未經環境影響評估程序即於該鄉設廠，大量抽取地下水從事紙漿、紙製品生產作業，且排放大量廢水污染養殖區，嚴重影響當地居民生活及環境生態等情。案經函請彰化縣政府、行政院環境保護署（下稱環保署）、臺灣自來水股份有限公司（下稱自來水公司）提供相關說明及卷證資料，並於103年1月13日約詢彰化縣政府、經濟部水利署、自來水公司、臺灣彰化農田水利會等機關相關業務主管及承辦人，業經調查完竣，茲據各機關提供卷證資料、約詢前後答覆及相關資料，臚列調查意見如次：

一、彰化縣政府審核東泰公司於轄內芳苑鄉設置造紙工廠之程序及過程，經查尚無未依循相關法令規定執行情事；所訴該公司於養殖專業區設立工廠，卻未經環境影響評估程序等情，容有誤解：

（一）按開發行為應否辦理環境影響評估之判定，應依環境影響評估法（下稱環評法）第5條授權訂定之「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」（下稱環評認定標準）為斷。據環評認定標準第3條規定

工廠之設立應實施環境影響評估者，依其附表所列之工業類別及其應辦理環評之區位及規模而定。依同條第 1 項第 3 款附表二中造紙工業新設或擴增產能符合下列規定之一者，應辦理環境影響評估，包括：「1. 位於國家公園。2. 位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境。3. 位於國家重要濕地。4. 位於台灣沿海地區自然環境保護計畫核定公告之自然保護區。5. 位於水庫集水區。6. 位於自來水水質水量保護區。但設於環評認定標準公布施行前已設立之工業區內，其廢水以專管排至自來水水質水量保護區外，其擴增產能百分之二十以下，且取得工業區污水處理廠之同意納管證明者，不在此限。7. 位於海拔高度 1,500 公尺以上。8. 位於山坡地、國家風景區或台灣沿海地區自然環境保護計畫核定公告之一般保護區，申請開發或累積開發面積 1 公頃以上。9. 位於特定農業區經辦竣農地重劃之農業用地，經農業主管機關同意變更使用，且申請開發或累積開發面積 1 公頃以上。10. 位於都市土地，申請開發或累積開發面積 5 公頃以上。11. 位於非都市土地，申請開發或累積開發面積 10 公頃以上。」先予敘明。

- (二) 詢據環保署、彰化縣政府查復資料，東泰公司於芳苑鄉所設工廠，係以紙漿為原料進行後續製程，屬環評認定標準附表二所列造紙工業，設廠開發面積 2.0376 公頃，位於非都市土地之一般農業區丁種建築用地，系爭工廠應否進行環境影響評估程序，自須以上開環評認定標準第 3 條第 1 項第 3 款所規範之區位及規模認定之。又查彰化縣政府檢附佐證資料及相關目的事業主管機關公告資料，系爭廠址非屬「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」所劃設之自

然保護區、一般保護區（內政部營建署 100 年 6 月 17 日營署綜字第 1000035690 號函、同年 12 月 7 日營署綜字第 1000075944 號函示）、非屬於國家重要濕地範圍（內政部 100 年 1 月 18 日台內營字第 1000818020 號公告 82 處國家重要濕地），亦非屬上開環評認定標準所規範之國家公園範圍、野生動物保護區或野生動物重要棲息環境、山坡地、國家風景區等環境敏感區位，且其設廠規模為 2.0376 公頃，亦未達位於非都市土地開發面開發 10 公頃以上須辦理環境影響評估之規模。

(三)復據彰化縣政府查復資料，該府環境保護局(下稱彰化縣環保局)於 101 年 1 月 16 日彰環水字第 1010001860 號函，審查系爭工廠為非屬環評認定標準應實施環境影響評估，尚符上開環評認定標準第 3 條第 1 項第 3 款規定，於法尚無不合，又該環評認定標準第 3 條工廠之設立應實施環境影響評估，並未就「養殖專業區」予以規範，陳訴人指陳系爭工廠「於養殖專業區設立工廠，卻不須經過環境影響評估程序」等情，容有誤解。

(四)綜上，彰化縣政府審核東泰公司於轄內芳苑鄉設置造紙工廠之程序及過程，經查尚無未依循相關法令規定執行情事；所訴該公司於養殖專業區設立工廠，卻未經環境影響評估程序等情，容有誤解。

二、彰化縣政府允秉持依法行政原則，對東泰公司依法申請並經審查核准在案的工廠登記，自應依法保護；惟對東泰公司廠址後續工廠變更登記、用水計畫審查、環境污染預防及查處等事項，彰化縣政府及經濟部也應依法行政，並參酌當地民眾訴求，督促所屬依法妥處：

(一)按行政程序法第 1 條規定：「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以

保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法」，同法第 6 條及第 8 條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇」、「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴」，揭示行政機關應依法行政，並遵循平等原則及信賴保護原則；又按工廠管理輔導法第 3 條及第 10 條規定：「本法所稱工廠，指有固定場所從事物品製造、加工，其廠房達一定面積，或其生產設備達一定電力容量、熱能者」、「工廠設廠完成後，應依本法規定申請登記，經主管機關核准登記後，始得從事物品製造、加工。」業已明定工廠須依法辦理登記始得從事物品製造、加工，同法第 13 條及第 15 條規定：「工廠申請設立許可或登記，應載明下列事項：一、廠名、廠址。二、工廠負責人姓名及其住所或居所。三、產業類別。四、主要產品。五、生產設備之使用電力容量、熱能及用水量。六、廠房及建築物面積。七、其他經中央主管機關指定公告應登記之事項。」、「工廠有下列情形之一者，不得辦理登記或變更登記：一、產品依法令禁止製造。二、違反土地使用管制規定。三、廠房利用違章建築或違反建築物使用用途。四、屬環境保護主管機關指定之事業種類、範圍及規模，其相關環境影響說明書、環境影響評估報告書或污染防治計畫未經環境保護主管機關核准或同意。五、訂有設廠標準之工廠，其設備不符合該標準。六、依法律規定產品之製造應先經許可而未獲許可。七、依第 11 條規定應先申請取得設立許可而未獲許可或經許可後未依核定內容建廠。八、經中央主管機關依第 17 條第 1 項第 2 款規定公告停止受理工廠之新設或既有工廠之擴充。」則明確

規範申請工廠登記應載明事項，以及不得辦理登記或變更登記之相關要項；準此，各行政機關應依前開相關法令規定受理民眾申請工廠設立許可或登記案件；倘民眾依規定檢齊相關文件並按程序向主管機關申請，且未有前揭不得辦理工廠登記或變更登記情事者，則該機關非有正當理由，不得為差別待遇，以保護民眾正當合理之信賴，合先敘明。

(二)經查，東泰公司設置之造紙工廠尚符工廠管理輔導法第3條所訂之「工廠從事物品製造加工範圍及面積電力容量熱能規模認定標準」(下稱工廠認定標準)第2條第1項第1款規定之製造業，故應依同法第10條規定申請登記，並經核准後始得從事物品製造、加工，又據彰化縣政府「辦理工廠登記應附書件一覽表」所載，辦理工廠登記應檢附工廠登記申請書、工廠用水使用自來水須檢附自來水公司水費收據影本、環保主管機關出具之證明文件等文件，業已明確規範申請工廠登記之土地類別、申請文件內容。

(三)據彰化縣政府查復資料，東泰公司設廠土地為丁種建築用地，符合工廠管理輔導法第9條：「設立工廠所使用之土地，以利用…非都市土地編定為丁種建築用地…」、「非都市土地使用管制規則」第6條附表一「各種使用地容許使用項目及許可使用細目表」、及內政部「非都市土地容許使用執行要點」第5點規定：「本規則附表一規定免經申請許可使用者，免依本規則申請許可。」即丁種建築用地容許使用工業設施，並免經申請許可使用。又東泰公司為申辦前揭造紙工廠登記，於100年間向該府提出環保主管機關出具之證明文件、水污染防治措施計畫、固定污染源鍋爐蒸氣產生程序設置許可、

工廠登記等申請文件，經歷次審查後分別予以核准，並以 101 年 1 月 18 日府建工字第 1010800059 號函准工廠登記；另因系爭廠址位處地下水管制區、嚴重地層下陷區及自來水供應到達區域，彰化縣政府已要求封填原廠址內所設地下水井，並前往現場勘查確認已封填完畢（101 年 3 月 16 日府水管字第 1010066384 號函），同時要求該公司不得任意開鑿水井在案。

- (四)次查，於本院調查期間，彰化縣政府復於 103 年 1 月 6 日前往現地勘察，查有機械設備、自來水單號碼、倉庫及增加鍋爐室等與原工廠登記案卷不符等情，該府續依工廠管理輔導法第 16 條規定：「工廠登記事項有變更時，應辦理變更登記。」以 103 年 1 月 8 日府建工字第 1030005627 號函請東泰公司於文到 1 個月內依辦理工廠變更登記，該函示中並附加因該公司工廠位於嚴重地層下陷地區，且工廠計畫用水量每日達 300 立方公尺，依經濟部 102 年 12 月 26 日經授中字第 10231001251 號書函規定應提送用水計畫書，經水利主管機關審查同意，爰請該公司辦理工廠變更登記時，一併檢附用水計畫書，此與經濟部 103 年 1 月 8 日公告修正「工廠設立許可或核准登記附加負擔辦法」增列第 9 條：「位於經濟部公告嚴重地層下陷地區內且用水量(含工業用水及民生用水)每日計達三百立方公尺以上之工廠…變更登記時，…應檢附用水計畫書經中央水利主管機關或所屬機關審查同意文件之負擔」規定尚無不合。
- (五)另查，系爭廠址除東泰公司外，原尚有冠豪能源股份有限公司(下稱冠豪公司)向東泰公司租賃該廠區內 600 平方公尺土地設置鍋爐，以熱能供應業製造產生蒸氣轉賣予東泰公司廠區使用。依經濟部於 102

年 4 月 3 日修正之工廠認定標準，增列「以鍋爐製造蒸氣供其他工廠使用者」須辦理工廠登記，又據經濟部中部辦公室 102 年 8 月 20 日經中一字第 102010036680 號函，就冠豪公司是否適用工廠認定標準疑義函釋略以：「倘經彰化縣政府依事實認定，如係於 102 年 4 月 3 日前從事以鍋爐製造蒸氣供其他工廠使用者，且規模達到工廠認定標準第 3 條規定，則應於 104 年 4 月 3 日前完成工廠登記。」據彰化縣政府查復，冠豪公司於 102 年 4 月 3 日前，非屬上開函釋既存鍋爐製造蒸氣業者，惟 102 年 4 月 3 日後，該公司即應依前揭修正公布之工廠認定標準辦理工廠設立許可或登記，故冠豪公司於 102 年 7 月間提出工廠登記申請，該府於同年月間前往實地勘查結果，發現該公司用於設置鍋爐之廠房尚未領有合法建築物使用執照、申請工業用水量與該縣環保局事業基本資料表之工廠用水量明顯不同、二公司間水源使用未敘明清楚、自來水公司函復用水量將影響該地區用水權益（自來水公司第十一區管理處 102 年 8 月 9 日台水十一操字第 10200077830 號函）等情，爰該府業已依法於 103 年 1 月 9 日以府建工字第 1030005474 號函駁回冠豪公司工廠登記申請，同年月再以府建工字第 1030008457 號函駁回東泰公司提供冠豪公司致減少廠地面積之工廠變更登記申請，嗣該縣環保局於同年月並廢止冠豪公司鍋爐製程固定污染源設置許可證，於法尚無違誤之處。

(六) 又據芳苑鄉反污染自救會歷次具函至本院陳訴內容，包括「東泰公司所設紙廠將危害當地養殖、觀光事業發展、破壞環境生態、加速地層下陷、污染環境」、「於地層下陷區設置紙廠顯非合理，水源供應顯有疑慮，且不宜抽取地下水進行生產」、「廠

區內鑿設地下水井應依法查辦」、「廢水排放經彰化縣環保局檢測，僅以開立罰單處分」、「自來水應以民生用水為優先，自來水公司提供該廠做為工業用水使用，致水壓不足並影響居民用水」、「鄰近新寶國小，造成環境污染且影響學習環境」等情，彰化縣政府既為地方主管機關，允應參酌當地民眾訴求，依法妥處。

(七)綜上，彰化縣政府允秉持依法行政原則，對東泰公司依法申請並經審查核准在案的工廠登記，除有具體事證足認相關行政處分有重大明顯之瑕疵或不法情事外，自應依法保護；惟對東泰公司廠址後續工廠變更登記、用水計畫審查、環境污染預防及查處等事項，彰化縣政府及經濟部也應依法行政，並參酌當地民眾訴求，督促所屬依法妥處。

三、彰化縣政府及經濟部允應查明東泰公司的實際用水需求，依法審查並積極輔導水資源回收使用，以維水資源之有效再利用：

(一)據彰化縣政府、經濟部水利署及自來水公司查復及檢附資料，彰化縣芳苑鄉地區係屬二林供水系統(目前平均日配水量約 25,000 噸)，該區域水源係全部由抽取地下水供應，系爭工廠登記申請用水量(含工業及民生用水)為 300CMD(立方公尺/日)，用水來源係向自來水公司第十一區管理處申請自來水。詢據自來水公司所復，依自來水法第 61 條規定：「自來水事業在其供水區域內…，非有正當理由，不得拒絕。」另依建築法第 73 條略以：「建築物非經領有使用執照，不准接水接電使用。」東泰公司係領有彰化縣政府合法使用執照，於 102 年 1 月間向自來水公司二林營運所提出申請裝置水表，自來水公司依法須受理申裝不得拒絕，並於同年 3 月間完工啟用，續依各

月用水資料推算其日用水量均未達 300CMD，亦符合免送用水計畫書，又東泰公司用水量占二林供水系統供水量比例甚低，且依該系統鄰近水壓觀測站顯示，該地區供水壓力尚屬正常(1 kg/cm²以上)，應無排擠民生用水造成用戶無水可用情事發生；又，該地區供水量漸趨飽和，為維供水穩定，目前按月監測該地區大用水戶之用水量，倘東泰公司之實際用水量超過每日 300CMD，自來水公司將函請彰化縣政府依規定辦理，並限制於用水計畫書核定前，用水量以不超過 300CMD 為限等語。

- (二)經查，東泰公司工廠登記申請文件載明申請自來水用水量(含工業及民生用水)為 300CMD，惟依製造流程圖及水污染防治措施計畫資料，用水量及放流量均相同，亦即該用水量係僅供製程使用，並未回收再利用，亦未含括廠內其他用水；且再查系爭工廠申請固定污染源之燃油鍋爐及燃棕櫚果仁殼鍋爐(原為冠豪公司申請，經撤銷後改由東泰公司申請)，提供熱能供製程使用，其用水量分別為 225CMD、360CMD，則顯見該廠實際需水量可高達 885CMD，縱所設燃油鍋爐未實際進行操作許可申請，或燃棕櫚果仁殼鍋爐可將蒸氣冷凝回收使用降低用水量至 33.6CMD，然仍未計入工廠登記申請用水量 300CMD 之內；又以，東泰公司於本院調查期間尚未全量運轉，此觀彰化縣政府於本院約詢時自承：「以空污鍋爐，東泰在 102 年 9 月提出設置許可申請，11 月核該鍋爐製程設置許可證，目前提出操作許可申請中」、「設廠完成可以從事製造加工，103 年 1 月 6 日前往現地勘察結果，該公司大部分機械設備仍在試車。」等語可證，顯見東泰公司工廠登記所申請自來水用水量及目前實際用水量，均不足代表未來全廠全量運

作之需，且未將製程以外用水予以計入，彰化縣政府身為系爭工廠目的事業主管機關，允應究明其實際用水需求。

(三)雖據彰化縣政府表示，已於103年1月間函請東泰公司於辦理工廠變更登記時須一併檢送用水計畫書，並經水利主管機關審查同意；又據經濟部水利署查復，基於水資源主管機關之權責，當依水利法施行細則第46條第1項規定配合辦理用水計畫書審查，並將審查結果提供彰化縣政府作為准駁之參考。準此，系爭工廠既屬高耗水產業之造紙工業，且位處嚴重地層下陷區，區域水資源有限，彰化縣政府於該廠申請或變更登記階段應審慎查核其用水合理性及要求回收使用，且經濟部水利署亦允應依「用水計畫書審查作業要點」規定內容妥為審查並審慎評估。

(四)綜上，彰化縣政府及經濟部允應查明東泰公司的實際用水需求，依法審查並積極輔導水資源回收使用，以維水資源之有效再利用。

四、由於東泰公司工廠位屬嚴重地層下陷區、地下水管制區、王功海埔新生地，並鄰近新寶國小、王功養殖漁業生產區等環境敏感區域，彰化縣政府允應加強所屬單位及外部機關之聯繫及查核機制，並依法積極查處，以落實環境保護之目標：

(一)據彰化縣政府查復，東泰公司工廠廢水排放經該府工務處於102年7月19日以府工管字第1020223762號函同意搭排在案，其日平均及最大搭排水量為300CMD，雖原則同意搭排，惟無法確認其所排放廢污水是否符合目的事業主管機關所定排放水質標準，申請人須於函知之次日起6個月內取得符合廢污水排放標準之許可證明文件；該廠址放流口係排入

鄉道彰 118-1 側溝後放入後港溪出海，與養殖漁業生產區並非上下游之關係位置。又依臺灣彰化農田水利會以 102 年 6 月 17 日彰水管字第 1020008079 號函，說明東泰公司廢污水排放口位置於該會轄區外，且依據該公司之衛星定位 (GIS) 相關渠道圖顯示，下游無迴歸水引灌農田；然查系爭工廠廠址仍位處嚴重地層下陷區、地下水管制區、王功海埔新生地，且廠址對面即新寶國小，西側約 315 公尺處即王功養殖漁業生產區，足見廠址仍鄰近環境敏感區域，工廠之運作對區域環境仍有造成環境品質不良之疑慮，先予敘明。

- (二) 經查，系爭工廠業已依法向彰化縣環保局取得相關許可，據該府查復資料，系爭工廠迄今執行環保稽查 12 次，處分告發計有 8 次，於本院約詢時稱：「去(102)年 7 月稽查，鍋爐未運作，但因鍋爐 M02 還沒核准，已依空污法予以處分 10 萬元，並命該鍋爐製程停止操作運轉」、「因民眾關注，於民眾陳情時去現場看，總共有去 5 次有處分的紀錄。累計至少應罰 80 萬。」又稱因該廠址鄰道路對面即新寶國小，為避免造成影響，要求業者營運時應符合該管制區噪音管制標準值，以及應依空氣污染防制法相關規定及該府核發許可證內容進行操作，同時執行空氣污染物之定期檢測，並不定期稽(巡)查管制、視情況安排稽查檢測、要求業者排放空氣污染物應符合法規排放標準等；足證系爭工廠顯有多次違反環保法規之情，並多因民眾陳情關注始為之。
- (三) 另查，彰化縣政府就系爭工廠查察部分，該府建設處執行 3 次 (100 年 11 月 3 日勘查東泰公司、102 年 7 月 24 日勘查冠豪公司工廠現場、103 年 1 月 6 日現地勘查東泰公司)，該府水利資源處則就地下水井封填情形執行 2 次 (101

年3月9日、102年9月24日)。該府於本院約詢時復稱：「由去(102)年訂定工廠查察的規定，每年要有目標工廠的查核，會比對其用水量，看是否有用到地下水。會請自來水公司提供資料。」自來水公司則復稱：「水量查核與縣府配合抽查進行確認，為縣府要求時才提供。」又該府於約詢後查復資料稱以：「彰化縣境內幅員廣闊，從事製造加工之工廠為數眾多，目前『工廠管理輔導法』並無規定定期稽查合法工廠之規範」等語，足徵該府雖身為目的事業主管機關，然對鄰近環境敏感區位且屢次違規之工廠，查處作為仍由該府各單位各自辦理，未有主動且聯合稽查等規劃作為；另與外部機關如自來水公司就用水量查核亦欠積極，益見就嚴重地層下陷區之工廠用水量之管控機制有欠妥當。

(四)又據芳苑鄉反污染自救會於今(103)年農曆過年後具函(103年2月13日103反自民字第021301號)陳訴略以，東泰公司未取得排放許可伺機偷排廢水，於春節休假期間疑似排放廢水，致新寶國小前排水溝浮滿白色泡沫，請彰化縣環保局不定時加強稽查該公司排放廢水，以維護地區漁民生計等情，彰化縣政府允應查明並釐清其發生原因，以消弭民眾疑慮。

(五)綜上，東泰公司工廠位屬嚴重地層下陷區、地下水管制區、王功海埔新生地，並鄰近新寶國小、王功養殖漁業生產區等環境敏感區域，彰化縣政府允應加強所屬單位及外部機關之聯繫及查核機制，並依法積極查處，以落實環境保護之目標。

調查委員：黃煌雄

中華民國 103 年 2 月 18 日

