

調 查 報 告

壹、案由：據悉，屏東縣枋寮鄉轄內樂樂等5家養雞場土地雖確實分割，但卻使用同一圍籬、共同出入口，其中有4場為同一負責人或其配偶，應依畜牧法規定，合併計算其飼養規模，設置廢污處理設施，然而該5家養雞場一分為五，以迴避提出水污染防治計畫、廢棄物清理計畫，影響枋寮居民生活環境。針對上述情形，屏東縣政府疑似未依相關規定處理。究竟實情為何？相關官員是否有違誤？有深入調查之必要案。

貳、調查意見：

屏東縣枋寮鄉轄內新開村段之樂樂畜牧場、仁愛畜牧場、和平畜牧場、成功畜牧場及新開畜牧場等5家畜牧場（下稱5家畜牧場）使用同一圍籬、共同出入口，應依畜牧法規定合併計算其飼養規模及設置廢污處理設施，然卻一分為五以迴避環保法規管制及影響枋寮居民生活環境，其實情如何及相關主管機關作為有無違誤，有詳加瞭解之必要。

本案經屏東縣政府、屏東縣枋寮鄉公所（下稱枋寮鄉公所）、行政院農業委員會（下稱農委會）、行政院環境保護署（下稱環保署）就5家畜牧場提供卷證說明相關辦理情形及審認依據；又為釐清5家畜牧場設置現況、所涉畜牧法應合計算飼養規模爭議、環境污染及其設施內容等情，於民國（下同）108年8月12日現場履勘並詢問屏東縣政府農業處、枋寮鄉公所及農委會等相關人員。然斯時屏東縣政府已依據枋寮鄉公所對5家畜牧場申請非都市土地之農業用地作畜牧設施容許使用變更申請案之審查（初審）結果，認定應合併計算飼養規模且達應設置

畜禽廢污處理設備之規模，卻未依畜牧法第5條第3款規定設置而依法進行裁處在案，以及涉及畜牧法第39條第2項規定情形。考量本案已進入相關裁處及訴願程序，本院遂待農委會訴願決定後¹，以本案立案調查意旨為調查範疇。至相關陳情人（包括5家畜牧場負責人或關係人）陳訴事項應另循行政救濟程序或與調查範圍無涉者則未列入本案調查範圍，併此敘明。

茲據各機關查復、履勘及詢問前後提供卷證及相關資料，已調查完畢，茲臚列調查意見如下：

一、屏東縣枋寮鄉轄內5家畜牧場自103年12月至104年1月間取得農業用地作農業設施容許使用同意書及畜牧場登記證書，即擅自變更而涉及畜牧法第4條第2項規定應合併計算其飼養規模，屏東縣政府及枋寮鄉公所對該畜牧場應行程序各執己見，待該公所於108年7月22日完成容許使用變更申請案之審查（初審）後，屏東縣政府方依畜牧法規定裁處，終於108年12月11日起廢止並註銷5家畜牧場登記證。然農委會早於104年11月5日函釋、105年12月19日函復履勘認定在案，屏東縣政府及枋寮鄉公所仍爭論不休且公文往返不下百餘件，名為釐清法令爭議，實為相互推諉、攻訐致延宕處理，對人民權益之維護顯有不力，均有裁量怠惰之情。

（一）查畜牧法第4條第2項規定：「飼養同一種類之家畜或家禽，使用共同之水表、電表、排水口或同一圍籬（牆）內者，應合併計算其飼養規模。」同法第5條第3款、第4款規定：「申辦畜牧場登記，應具備下列條件：……三、應設置畜禽廢污處理設備，並應

¹ 農委會訴願決定書106年11月16日農訴字第1060723264號、108年12月10日農訴字第1080725558號、109年1月10日農訴字第1080729072號、109年3月10日農訴字第1080733013號。

符合有關法令規定之標準。但取得環境保護主管機關同意委託代處理業處理廢污之證明或有足夠土地還原畜牧廢污經環境保護主管機關認可者，得免設置。四、主要畜牧設施應符合中央主管機關所定之設置標準²。」同法第6條規定：「申請畜牧場登記，應填具申請書，並檢附經環境保護主管機關審查核准之污染防治措施計畫，報請所在地直轄市或縣（市）主管機關核辦。經取得畜牧設施容許使用之畜牧場，應於1年內完成建場。……。」同法第39條第1項第2款及第2項規定：「有下列情形之一者，處新臺幣（下同）3萬元以上15萬元以下罰鍰：……二、已完成登記之畜牧場，未依第5條第3款規定設置畜禽廢污處理設備、處理廢污或委託代處理廢污，或經檢查其畜禽廢污處理設備或其他主要畜牧設施，未符合第5條第3款或第4款所定標準。」「有前項第1款至第5款……所定情形之一者，主管機關除依前項規定予以處罰外，並命其限期改善；屆期未改善者，按次分別處罰。有前項第2款、第3款或第11款所定情形之一，經按次處罰3次仍未改善者，廢止其畜牧場登記或畜禽飼養登記，並註銷畜牧場登記證書或畜禽飼養登記證。」次查水污染防治法第2條第7款規定：「本法專用名詞定義如下：……七、事業：指公司、工廠、礦場、廢水代處理業、畜牧業或其他經中央主管機關指定之事業。」同法第13條第1項規定：「事業於設立或變更前，應先檢具水污染防治措施計畫及相關文件，送直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關審查核

² 畜牧場主要設施設置標準附表：畜牧場主要設施表：有色肉雞應設置禽舍，廢水處理設施備註非屬水污染防治法事業分類及定義公告事項一附件所定畜牧業適用條件者。」、堆肥舍及死廢畜禽或孵化廢棄物處理設施備註「：已委託代清除、處理並具備合約書者得免設置」。

准。」另依同法第2條第7款公告之水污染防治法事業分類及定義中業別第53畜牧業規定，非位於自來水水質水量保護區，飼養雞10萬隻以上且經向目的事業主管機關登記飼養畜禽或實際從事飼養畜禽之事業，為該法所稱之畜牧業。

(二)另依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法(下稱容許辦法)第3條規定：「本辦法所稱農業設施之種類如下：……五、畜牧設施。……」同容許辦法第4條規定：「申請農業用地作農業設施容許使用，應填具申請書及檢附下列文件各3份，向土地所在地之直轄市或縣(市)主管機關提出：……二、經營計畫。」同容許辦法第5條規定：「申請農業用地作農業設施容許使用，經審查合於規定者，直轄市或縣(市)主管機關應核發農業用地作農業設施容許使用同意書。」同容許辦法第6條規定：「申請農業用地作農業設施容許使用，有下列情形之一者，不予同意：……二、經營計畫內容顯不合理，或設施與農業經營之必要性顯不相當。……四、申請容許使用之面積或其他申請內容未符合本辦法規定，或申請人經營之其他農業用地或農業設施有閒置未利用或未符合規定使用之情形。……九、違反其他土地使用管制相關法令規定。」同容許辦法第23條規定：「畜牧設施分為下列各類：……二、養禽設施：指供飼養家禽生產及經營所需之設施。前項各類設施之許可使用細目、範圍及設施基準，除附表五規定辦理外，應符合畜牧法、畜牧場主要設施設置標準及種畜禽生產場所之設備標準。」同容許辦法第35條規定：「直轄市或縣(市)主管機關為執行本辦法規定事項，得將權限之一部分委任或委辦所轄鄉(鎮、市、區)公所辦理，並依法公告。

其作業方式由直轄市或縣（市）政府定之。」屏東縣農業用地作農業設施容許使用審查作業要點係依據容許辦法訂定，其第1、2、3、8、10、11、12及17點分別規範，畜牧設施容許使用申請須符合容許辦法、畜牧法、畜牧場主要設施設置標準及種畜禽生產場所之設備標準，並由鄉公所初審後，送縣政府審查核定；鄉公所受理申請容許使用案件後，應會同有關機關（單位或課室）辦理實地勘查，並作成紀錄；審查合於規定者，核發農業用地作農業設施容許使用同意書；鄉公所受理農業設施容許使用申請案，經初審不符合規定者，應敘明理由駁回等。

(三)據屏東縣政府、枋寮鄉公所、農委會查復卷證，以及相關訴願決定書、新聞稿等資料，本案5家畜牧場自取得登記至註銷畜牧場之歷程摘述如下：

- 1、屏東縣政府於103年12月31日、104年1月6日對本案5家畜牧場為農業用地作農業設施分別核發容許使用同意書，於104年1月13日核發畜牧場登記證書³，並就用水來源進行規範^{4、5}，審認其飼養種類及規模均為白肉雞6萬隻，且均無設置畜禽廢污處理設備。農委會於104年11月5日函示並於105年10月31日派員會同屏東縣政府、枋寮鄉公

³ 主要畜牧設施包括：畜禽舍、管理室、倉儲設施、堆肥舍、飼料桶、圍牆、其他設施（儲水設施）。

⁴ 規範用水事宜：本場位屬經濟部公告之嚴重地層下陷地區，不得鑿井抽取地下水，請依經營計畫書內容與自來水公司簽訂5年以上購水合約及與簽訂5年以運水合約之新峰企業行之運水車負責從自來水公司指定地點取水直接載運至畜牧場內並灌注於其儲水槽內，且不得以山泉水取代自來水，絕不作假及鑿井抽取地下水，並自完成畜牧場登記後，每年於屆滿1年之前1個月內提報自來水公司之整年內用水量與繳款收據及新峰企業行之運水車次、數量及運費開立發票或收據供屏東縣政府查核，及配合縣府會同公所相關單位至畜牧場勘查；倘未依經營計畫書內容及未提到前項發票或收據、提報經查核不實或查獲有鑿井抽取地下水行為，屏東縣政府將廢止原核准容許使用同意書及畜牧場登記並註銷登記證書之處分；另本畜牧場移轉前會先告知新畜牧場負責人前項管制規定，並由新畜牧場負責人重新簽定此切結書後始得移轉作畜牧設施使用。

⁵ 附註事項：本場址為公告之嚴重地層下陷地區，水源來源為契約購買自來水，未依約使用或違規使用者廢止本登記證書。

所及其他相關單位人員至現場勘查，發現5家畜牧場西側使用同一圍籬(牆)，而仁愛畜牧場及和平畜牧場東側亦有共同圍籬(牆)，應依畜牧法第4條第2款規定合併計算其飼養規模，該會於105年12月19日函復屏東縣政府，並經該府於106年1月20日函轉知5家畜牧場於文到30日內依相關規定辦理變更。

- 2、期間5家畜牧場因無正當理由拒絕受檢，屏東縣政府於106年7月4日以違反畜牧法第10條第1項規定處2萬元整罰鍰⁶，另5家畜牧場於同年7月13日因枋寮鄉公所駁回畜牧設施容許使用及畜牧場登記事項之變更而向該公所提起訴願，屏東縣政府訴願審議委員會於106年9月14日以106年屏府訴字第44號訴願決定書撤銷原處分，並命枋寮鄉公所於2個月內另為適法之處分。
- 3、嗣枋寮鄉公所為辦理5家畜牧場申請變更畜牧設施容許使用案件，於108年7月11日派員至現場勘查，發現5家畜牧場現場車輛人員明顯係由同一畜牧場(新開畜牧場)之防疫大門進出，西側及東側之共用圍籬(牆)其主結構物仍共同使用，乃於108年7月22日函復屏東縣政府，經該府於同年7月23日派員赴現場勘查，確認5家畜牧場仍未依農委會105年12月19日函辦理後續改善事宜，且5家畜牧場皆飼養白色肉雞，該5場西側使用同一圍籬(牆)，而仁愛畜牧場及和平畜牧場東側亦有共同圍籬(牆)。
- 4、再者，5家畜牧場除東、西側使用共同圍籬(牆)外，於北側(新開畜牧場及和平畜牧場間)及南側

⁶ 農委會訴願決定書106年11月16日農訴字第1060723264號決定訴願駁回。

(樂樂畜牧場及仁愛畜牧場間)亦以浪板圍籬相連，其內部並有使用共同排水溝之情形，各場區間之圍籬(牆)設施業已拆除。基上，因5家畜牧場內部既已拆除各場區間之圍籬(牆)，且外圍使用同一圍籬(牆)，依畜牧法第4條第2項規定，應合併計算飼養規模。又經合併計算後已達應設置畜禽廢污處理設備之廢水處理設施規模(雞10萬隻)，依同法第5條第3款規定，5家畜牧場應設置廢水處理設施。再經屏東縣政府於106年1月20日函轉知農委會105年12月19日函意旨時，即知5家畜牧場因上述事實變更之結果，應合併計算飼養規模，並負有應設置廢水處理設施之義務。

- 5、迄至108年7月23日屏東縣政府現勘時，發現現場仍未設置廢水處理設施，5家畜牧場確有違反畜牧法第5條第3款規定，屏東縣政府於108年7月31日裁處書(第1次裁處)令其於文到10日內依畜牧法第5條第3款規定申請設置畜禽廢污處理設施容許使用，或恢復為非應依畜牧法第4條第2項合併計算飼養規模態樣。其後屏東縣政府於108年8月19日派員至現場勘查，發現系爭5畜牧場之東側及西側所設置之鐵皮圍籬仍包圍該5畜牧場，東側圍籬仍有水泥基座連結，西側圍籬雖有切割分離，惟該切割縫隙甚窄，且仍有部分管線連結橫跨，依一般社會觀念觀之，仍屬相連之同一圍籬(牆)。又其內部各場區間僅以臨時性黑網部分區隔，未有完整區隔各場之圍籬，仍屬畜牧法第4條第2項所稱使用同一圍籬(牆)而應合併計算飼養規模，且應依同法第5條第3款規定設置廢水處理設施，惟5家畜牧場仍未設置，亦未向枋寮鄉公所提出設置畜禽廢污處理設施容許使

用之申請，屏東縣政府遂於108年8月30日對5家畜牧場分別進行裁處(第2次裁處)。

- 6、該府再於108年9月20日派員至現場勘查認仍有畜牧法第4條第2項所稱使用同一圍籬(牆)者，應合併計算其飼養規模，合併計算後已達應設置廢污處理設備之規模(雞10萬隻)，且仍未設置畜禽廢污處理設施，再次違反畜牧法第5條第3條規定，再依畜牧法規定於108年10月22日分別予以裁處(第3次裁處書)⁷。
- 7、屏東縣政府同年11月19日由該府農業處等相關單位再次前往會勘時，因該5家畜牧業者僅拆除東、西側圍籬牆、該府環境保護局於同年11月29日現場稽查時仍使用同一排水口等情，該府既已連續裁處3次，累計罰款125萬元而仍未改善完成，爰依畜牧法第39條第2項(即「經按次處罰3次仍未改善者，廢止其畜牧場登記或畜禽飼養登記，並註銷畜牧場登記證書或畜禽飼養登記證」)及行政程序法第123條第1款規定，自108年12月11日起廢止並註銷5家畜牧場登記證。

(四)是本案5家畜牧場自103年12月至104年1月間取得農業用地作農業設施容許使用同意書及畜牧場登記證書，即擅自變更各場區間之圍籬(牆)，且屏東縣政府至108年8月至9月間現場勘查時，5家畜牧場東側及西側所設置之鐵皮圍籬仍包圍該5畜牧場，東側圍籬仍有水泥基座連結，西側圍籬雖有切割分離，惟該切割縫隙甚窄，且仍有部分管線連結橫跨，依一般社會觀念觀之仍屬相連之同一圍籬(牆)。又其內部各場區間僅以臨時性黑網部分區

⁷ 農委會分別於108年12月10日、109年1月10日、109年3月10日對3次裁處之訴願決定均「訴願駁回」。

隔，未有完整區隔，此有農委會訴願決定書在卷可稽。本院於108年8月12日履勘該5家畜牧場時，其東西側鐵皮圍籬亦如上述所示，各場區間亦僅有部份禽舍架有黑網。再且因本案位屬嚴重地層下陷地區而嚴格規範其用水來源的合法性，該5家畜牧場因違反規定而遭裁罰，甚至有拒絕受檢之裁處等情形，枋寮鄉公所依相關事實及農委會歷來函釋，於108年6月21日以枋鄉農業字第10830729600號再函屏東縣政府應予廢止，內容略以：

- 1、「然該等場負責人或代表人於104年7月17日於屏東縣政府訪談記錄中坦承未依約載運合法水源不諱，種種事實查證之下已符合退場機制」、「農委會於105年12月19日農牧字第1050736007號函說明……枋寮鄉公所認為該次會勘已等同事實實質審查其現況，因此枋寮鄉公所認為此部分已違反同意書內容、經營計畫書、及畜牧法第4條規定，應予廢止該等場之同意書。」
- 2、「105年10月31日、106年6月28日及108年6月6日之現勘，該等場皆呈現以一堵高牆連貫相鄰土地，共用同一出入口，擋風牆，或另有共同排水口，顯無分場分戶，明顯符合五合一場態，未符合畜牧法第4條第2項規定……明顯違反畜牧法第39條規定3次，雖未開罰，仍就業者已有違法事實，將該等場皆撤照。」
- 3、「枋寮鄉公所亦曾行文屏東縣政府詢問該等場自來水使用之合法、合理性問題，惟屏東縣政府未妥處，……近年來該等場之用水資料比對，赫然發現其使用自來水不足以供應養雞用水，顯已不符合經營計畫書內容及枋寮鄉公所之信賴，應予廢止該等場之同意書。」

(五)對於枋寮鄉公所函文應先予廢止該5家畜牧場，屏東縣政府則認為應由該公所本於職權儘速初審後送該府續辦，並於108年7月16日以屏府農畜字第10823217500號函復該公所，內容略以：

- 1、「政府為發展畜牧產業，及依據畜牧法、審查辦法等法規、命令及公告制定之畜牧專業行政下，農委會為中央主管機關政策擬定單位，縣府為業務管理單位(複核)，鄉公所則為基層初核單位，因而形成一個從上至下之行政體系，再者，無論畜牧設施容許始使用申請、畜牧場登記或變更登記申請，鄉公所皆為初審權責單位，鄉公所應依規定審理。」
- 2、「屏東縣政府水利專業單位亦查無該等場有私鑿地下水井之明確事證，難謂有因未依約載水，而造成該地區地層下陷之重大危害公益之情事」、「明確指示業者依農委會105年12月19日函示內容及相關規定限期30日內改善及申請辦理，同時併副請枋寮鄉公所輔導畜牧場依規定辦理畜牧設施容許使用及畜牧場登記事項之變更。」
- 3、「該等場另於106年7月4日又再次向枋寮鄉公所就本案提出申請並經該公所登錄在案，此亦已是人民申請案再起，惟至108年7月11日枋寮鄉公所亦仍未就該人民申請案件進行初審」、「該等資料枋寮鄉公所於103年初核通過為5家畜牧場，何以相同的資料至108年5月20日枋寮鄉公所卻來文指稱應合併為1場畜牧場，並以該等資料為廢止之理由，要求屏東縣政府廢止該等畜牧場，枋寮鄉公所之行政行為顯然前後不一，相同的資料，枋寮鄉公所於103年與108年未有相同的處理，疑

3、105年5月31日農牧字第1050715321號函：各牧場登記證資格之負責人雖為不同，惟以飼養規模均為60,000隻白肉雞之雞場，且均各設置40平方公尺之堆肥舍，惟係屬共同使用或各自獨立設置並未予敘明，其承受處理堆肥之能量亦明顯不足，且該設施於屏東縣政府104年10月21日屏府農畜字第10473155200號函之會勘紀錄並無相關說明，況於空照圖亦無法辨識該設施位置；又其所附畜牧場登記書之主要畜牧設施項下均有「圍牆」，檢附之牧場照片該等設施闕如。……屏東縣政府應再就前開堆肥舍、圍牆等設施予以核對其位置及作用，是否與原申請容許使用同意書或畜牧場登記相符，俟該府查明後，本權責依相關規定辦理。

4、105年12月19日農牧字第1050736007號函：

- (1) 農委會與屏東縣政府相關單位已共同辦理本案會勘工作在案，依本案勘查紀錄，相關處理程序或認定問題業已詳載（即指105年10月31日辦理之會勘紀錄），仍請該府依相關規定本權責速核辦結案。
- (2) 農委會重申本案會勘結論與後續辦理重點如下：
 - 〈1〉 本案5家畜牧場西側、和平畜牧場、仁愛畜牧場東側設置共同圍籬（牆），並以共同出入口及排水口等，均未符分場原則，應依畜牧法第4條規定合併計算其飼養規模。
 - 〈2〉 又本案實測結果新增部分設施（如除臭室、地磅及員工宿舍等）、上開和平及仁愛畜牧場未設置主要設施管理室、堆肥舍等，以及各場區間圍籬（牆）設施，均與該府原畜牧設

施容許同意內容不符。

〈3〉另本案畜牧場所涉其他違規事項（防疫大門侵占鄰地、未經申請逕於北勢溪橋下游排水支線工程附掛水管等）及所附水費收據載示之用水合理情，建請該府一併檢討。

5、107年1月17日農牧字第1060247883號函：

(1) 5家畜牧場各自提出辦理畜牧容許使用申請案……按容許辦法第4條……第33條規定……，取得農業用地作農業設施容許使用者，應確實依原核定之經營計畫內容使用，故申請人倘因經營計畫變更，亦應依容許辦法之規定，再提出申請，由直轄市或縣(市)主管機關視經營計畫變更之程度，同意變更或重新審查。

(2) 依容許辦法第6條第1項第4款及第9款分別規定，申請農業用地作農業設施容許使用，有「申請容許使用之面積或其他申請內容未符合本辦法規定」或「違反其他土地使用管制相關法令規定」者，不予同意農業設施容許使用之申請。是以，本案請屏東縣政府依前開規定審認並予以核處。

6、107年10月29日農牧字第1070725135號函：

(1) 農委會105年12月19日號函說明三所稱「……未符分場原則」，並非指未符合「屏東縣畜牧場分場原則」，而係指本案如有未依畜牧法第4條第2項規定應合併計算飼養規模之情形者，則不應分場辦理畜牧場登記；另「共同出入口」之敘述，係為輔助說明該5家畜牧場符合畜牧法第4條第2項「同一圍籬(牆)」之事實。

(2) 農委會業於105年12月19日、107年1月17日、

107年4月27日函復屏東縣政府相關疑義在案，並曾於105年10月31日協助實地會勘。惟本案相關事實，仍請屏東縣政府本於職權認定。

- 7、108年5月30日農牧字第1080043029號函：農委會依108年5月30日立法院黃國昌委員於該第9屆第7會期經濟委員會第14次全體委員會所提質詢事項，函請屏東縣政府儘速依法調查妥處，以避免損及人民權益及違法延宕之情形。
- 8、108年6月18日農牧字第1080215482號函：畜牧法第4條規定……其立法意旨係明定飼養家畜、家禽達一定規模即應申請畜牧場登記，為防範家畜、家禽達應登記規模者以分戶方式規避登記。畜牧法雖未將鄉（鎮、市）公所明定為畜牧法之主管機關，惟地方制度法第2條第3款有所謂「委辦事項」之規定，本案屏東縣政府要求枋寮鄉公所辦理相關事項一節，是否係因曾依法委辦，建請洽該府釐明⁸。

(七)審視上述內容，屏東縣政府及枋寮鄉公所對本案5家畜牧場應行程序及實質內容爭論不休，更互相指摘，僅此期間該二機關與其他主管機關（農委會、環保署等）公文往返不下百餘件，對本案實質處置作為毫無助益。而畜牧法第4條規定意旨係明定飼養家畜、家禽達一定規模即應申辦畜牧場登記，以

⁸ 屏東縣政府於108年7月8日屏府農畜字第10822494300號函，該府依容許辦法第35條規定之授權，訂定屏東縣農業用地作農業設施容許使用審查作業要點，並於107年4月30日修正函頒該縣33縣（鎮、市）公所及該府相關單位實施在案，且於該要點（修正前之規定為屏東縣農業用地容許作農業設施使用同意書申請及核發作業要點第11點）明定，畜牧設施其審查程序及核定權限，除該縣對畜牧設施有特別規定者外，申請面積1千平方公尺以下者，由鄉（鎮、市）公所審核核定；超過1千平方公尺者，則由鄉（鎮、市）公所初審通過後，函送該府審查核定；又該委辦事項先後……公告刊登該府公報。職是之故，就畜牧設施審查業務，難謂無委辦。次查畜牧法施行細則第26條規定……其申請書或變更申請書亦明定「由鄉鎮市（區）公所『核轉』縣（市）政府審核」……等語，此乃農委會依畜牧法法定職責及明確與平等性原則對外公告，此為全國一體適用且自93年適用至今……。

防範飼養家畜、家禽達應登記規模者以分戶方式規避登記，至為明確，且經農委會多次函釋並依上述函復內容加以實質認定在案。屏東縣政府多次函請枋寮鄉公所就該等場之改善申請案本於職權儘速初審，該公所仍執意未為，卻再爭執畜牧法主管機關或「委辦事項」之規定，經該府於108年7月8日函復⁹後，方於108年7月22日函復屏東縣政府辦理5家畜牧場申請非都市土地之農業用地作畜牧設施容許使用變更申請案之審查（初審），顯然枋寮鄉公所如確依該府函示進行審查（初審），該5家畜牧場爭議豈會演變至今，該公所確有未當；另以，屏東縣政府既為畜牧法第2條規定之地方主管機關，且依地方制度法第19條規定，縣(市)農、林、漁、牧業之輔導及管理屬縣(市)自治事項，縱使該府堅持以屏東縣農業用地作農業設施容許使用審查作業要點第8點¹⁰規定須由公所初審，然地方制度法第76條¹¹亦有規範「代行處理」，故屏東縣政府捨其地方主管機關權責及其他積極作為，藉上開作業要點一味要求枋寮鄉公所審查（初審）後始作為，亦有怠失。審其屏東縣政府、枋寮鄉公所於本案處理情形，公文往返頻繁，似欲釐清法令爭議，實則相互推諉、攻訐致延宕處理，且未能依據爭執之關鍵問題加以深究解決，對人民權益之維護顯有不力，均有裁量怠惰之情。

(八)綜上，屏東縣枋寮鄉轄內5家畜牧場自103年12月至104年1月間取得農業用地作農業設施容許使用同意

⁹ 同前註。

¹⁰ 修正前之規定為屏東縣農業用地容許作農業設施使用同意書申請及核發作業要點第11點。

¹¹ 地方制度法第76條：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)依法應作為而不作為，致嚴重危害公益或妨礙地方政務正常運作，其適於代行處理者，得分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府命其於一定期限內為之；逾期仍不作為者，得代行處理。但情況急迫時，得逕予代行處理。」

書及畜牧場登記證書，即擅自變更而涉及畜牧法第4條第2項規定應合併計算其飼養規模，屏東縣政府及枋寮鄉公所對該畜牧場應行程序各執己見，待該公所於108年7月22日完成容許使用變更申請案之審查（初審）後，屏東縣政府方依畜牧法規定裁處，終於108年12月11日起廢止並註銷5家畜牧場登記證。然農委會早於104年11月5日函釋、105年12月19日函復履勘認定在案，屏東縣政府及枋寮鄉公所仍爭論不休且公文往返不下百餘件，名為釐清法令爭議，實則相互推諉、攻訐致延宕處理，對人民權益之維護顯有不力，均有裁量怠惰之情。

二、枋寮鄉公所就所轄5家畜牧場於106年2月15日提出畜牧設施容許使用申請並經登錄在案，再於106年6月8日駁回申請，該5家畜牧場提起訴願並經屏東縣政府訴願審議委員會於106年9月14日以106年屏府訴字第44號訴願決定書撤銷原處分，並令枋寮鄉公所於2個月內另為適法之處分。惟枋寮鄉公所未能於訴願審議期間檢卷答辯，亦未依訴願決定辦理，確有違失。

(一)按訴願法第1條、第2條及第58條規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。……」「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起訴願。……」「訴願人應繕具訴願書經由原行政處分機關向訴願管轄機關提起訴願。原行政處分機關對於前項訴願應先行重新審查原處分是否合法妥當，其認訴願為有理由者，得自行撤銷或變更原行政處分，並陳報訴願管轄機關。原行政處分機關不依訴願人之請求撤銷或變更原行政處分者，應儘速附具

答辯書，並將必要之關係文件，送於訴願管轄機關。原行政處分機關檢卷答辯時，應將前項答辯書抄送訴願人。」次按行政院及各級行政機關訴願審議委員會審議規則第6條、第26條第2項復規定：「原行政處分機關收受之訴願書未具訴願理由者，應於10日內移由訴願管轄機關審理；附具訴願理由者，應於20日內依本法第58條第2項至第4項規定辦理。訴願人向受理訴願機關提起訴願者，對於合於法定程式之訴願事件，受理訴願機關應即函請原行政處分機關於20日內依本法第58條第2項至第4項規定辦理；其逾限未陳報或答辯者，應予函催；其答辯欠詳者，得發還補充答辯。」原行政處分機關答辯欠詳或逾期不答辯，而事實未臻明確者，受理訴願機關得依職權調查事實逕為決定，或認訴願為有理由而逕行撤銷原行政處分，責令另為行政處分，以加重其責任。」

- (二)據屏東縣政府於108年7月16日以屏府農畜字第10823217500號函復枋寮鄉公所，屏東縣政府前於104年11月27日函請枋寮鄉公所通知業者改善或依規定重新申辦容許使用及畜牧場登記變更，因事涉改善方式爭議，枋寮鄉公所於105年7月22日檢還該等場105年4月29日容許申請並敘明「……本所認為前述疑義尚未釐清前暫緩辦理……」，嗣經農委會105年12月19日函釋本案相關爭議爭點及後續辦理重點，屏東縣政府遂於106年1月20日以屏府農畜字第10582781500號函，明確指示業者依農委會105年12月19日函示內容及相關規定限期30日內改善及申請辦理，同時併副請枋寮鄉公所輔導畜牧場依規定辦理畜牧設施容許使用及畜牧場登記事項之變更。5家畜牧場於106年2月15日再提畜牧設施容許使用申

請並經枋寮鄉公所登錄在案，後經枋寮鄉公所於106年6月8日枋鄉農業字第10630187800號駁回申請，該等畜牧場於106年7月13日提起訴願。屏東縣政府訴願審議委員會於106年9月14日以106年屏府訴字第44號訴願決定書撤銷原處分，並令枋寮鄉公所於2個月內另為適法之處分，至屏東縣政府於108年7月16日函止已逾1年半以上，枋寮鄉公所仍未就本案另有適法之處分，已怠不作為超過前開2個月時限等內容。

- (三)依屏東縣政府訴願審議委員會於106年9月14日以106年屏府訴字第44號訴願決定書理由略以：「屏東縣農業用地作農業設施容許使用審查作業要點(102年12月9日屏府農企字第10276944200號函修正發布)第16條已明確規範申請畜牧設施之容許使用，申請人應擬定畜牧設施經營計畫書，經營計畫書變更時亦同，且亦於網站提供畜牧場變更申請書供使用。本件以容許辦法內並無變更容許項目之相關法條可供辦理一節，不無疑義。」「5家畜牧場不服枋寮鄉公所否准所請，於106年7月13日向提起訴願，……枋寮鄉公所遲未依規定辦理，復經該府再函請枋寮鄉公所於文到7日內檢卷答辯，迄未遵照辦理，以致本案事證未臻明確，且無相關案卷資料以為佐證，該府尚難審理決定。」「枋寮鄉公所却僅以農委會之會勘結論與後續辦理重點，釐清疑點前暫緩辦理，及於訴願審議委員會言詞辯論時認屬程序之作為，然無程序理由說明，顯屬不當。從而，為求原處分正確適法及維護訴願人之權益，應將原處分撤銷，由原處分機關於2個月內另為適法處分。」是依上述可證枋寮鄉公所未能於該5家畜牧場提出訴願審議期間檢卷答辯，亦未依訴願決定辦理，確

有違失。

三、屏東縣政府為防止畜牧場業者規避水污染防治法所稱畜牧事業分類及定義，於104年12月17日發布「屏東縣畜牧場分場原則」，惟該原則未使用地方制度法第27條第2項及「屏東縣行政規則準則」第5條所定名稱，亦因涉及人民權利義務之事項，而於107年6月25日始以屏府農畜字第10722243500號令廢止。屏東縣政府對該原則之研議與發布未臻嚴謹，且施行後認有爭議卻未能及時檢討修正或廢止，徒生訾議，應檢討改進。

- (一)依地方制度法第27條規定：「直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所就其自治事項，得依其法定職權或法律、基於法律授權之法規、自治條例之授權，訂定自治規則。前項自治規則應分別冠以各該地方自治團體之名稱，並得依其性質，定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。……」次依屏東縣行政規則準則第5條規定：「本府各機關（單位）擬訂或修正行政規則時，依所定內容要旨擇用下列名稱。但性質特殊者，不在此限：一、要點……二、須知……三、注意事項……四、基準……五、規定……六、程序……七、方案……。」
- (二)查屏東縣政府為防止畜牧場業者規避水污染防治法所稱畜牧事業分類及定義，於104年12月17日以屏府農畜字第10480443300號令發布「屏東縣畜牧場分場原則」為：「一、屏東縣為防止畜牧場業者規避水污染防治法所稱畜牧事業分類及定義，依據畜牧法第4條第2項規定，特訂定本原則。二、經營者為同戶或其成員位毗鄰農地飼養同一畜禽種類，需以具各自獨立運作為原則，並具有下列設施：(一)獨立用水、用電來源，各自獨立水表、電表。(二)各自獨立排

水系統、排水口。(三)獨立經營之出入口。(四)界址相界處可區隔之圍籬(牆)。(五)合併飼養頭(隻)數規模達水污染防治法所稱畜牧事業分類及定義時，須設置污染防治處理設施。」

- (三)復該府因「屏東縣畜牧場分場原則」施行後遭致爭議，爰函請農委會釋示該原則是否違反畜牧法母法之規定或逾越行政機關訂定行政規則之權限，此有屏東縣政府於107年4月16日以屏府農畜字第107112883400號函內容足資佐證。經農委會於107年5月22日以農牧字第1070215112號函復屏東縣政府：屏東縣政府所定「屏東縣畜牧場分場原則」，既未使用地方制度法第27條第2項所定名稱，亦未使用「屏東縣行政規則準則」第5條各款所定名稱，其性質究竟為何？建請該府先予釐明。又依法務部105年6月30日法律字第10503504450號函略以：「……縱認依地方制度法第27條第1項規定，地方政府就其自治事項，得基於法律授權之法規，訂定自治規則，惟本件新北市政府受理都市計畫容積移轉案件申請作業程序（下稱作業程序）第9點第3項有送出、接受基地之價值計算，涉及實體權利義務事項，而非僅屬程序事項，依地方制度法第28條第2款¹²規定，亦應以自治條例規定，而非以自治規則或行政規則規範之。」農委會指出「屏東縣畜牧場分場原則」第2點之規定，亦屬涉及人民權利義務之事項，爰尚有需求，建請參考上開法務部意見，改以自治條例規範之。屏東縣政府爰於107年6月25日以屏府農畜字第10722243500號令廢止「屏東縣畜牧場分場原則」。
- (四)依農委會於105年12月19日函：「本案5家畜牧場西

¹² 地方制度法第28條第2款規定：「下列事項以自治條例定之：……二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。……」

側、和平畜牧場、仁愛畜牧場東側設置共同圍籬（牆），並以共同出入口及排水口等，均未符分場原則，應依畜牧法第4條規定合併計算其飼養規模」，107年10月29日函「所稱『未符分場原則』，並非指未符合『屏東縣畜牧場分場原則』，而係指本案如有未依畜牧法第4條第2項規定應合併計算飼養規模之情形者，則不應分場辦理畜牧場登記；另『共同出入口』之敘述，係為輔助說明該5家畜牧場符合畜牧法第4條第2項『同一圍籬（牆）』之事實。」農委會雖已明確指出二者有別，該會係依畜牧法第4條第2項立法意旨加以認定及其他事項輔助說明，然該函示時所指「分場原則」，與「屏東縣畜牧場分場原則」發布與廢止時間肇生爭議，並導致本案5家畜牧場認有誤導之嫌，究其原因係屏東縣政府對「屏東縣畜牧場分場原則」之研議與發布未臻嚴謹，且施行後認有爭議卻未能及時檢討修正或廢止，徒生訾議，應檢討改進。

四、屏東縣枋寮鄉5家畜牧場因相互緊鄰且使用共同排水口，肇致無法判定異味來源及區分廢污水來源，場內污染防治設施猶有不足，屏東縣政府應完備畜牧場登記程序，並輔導業者改善及加強稽查管制，落實污染防治作為，俾免造成環境污染。

（一）依水污染防治法事業分類及定義規定，畜牧業為經向目的事業主管機關登記飼養禽畜或實際從事飼養禽畜之事業，其中非位於自來水水質水量保護區內飼養雞之10萬隻以上者，如達管制規模，應依水污染防治法規定辦理；另依廢棄物清理法第31條第1項第1款規定，屬公告「應檢具事業廢棄物清理計畫書之事業」，應依規定檢具廢棄物清理計畫書送直轄市、縣(市)主管機關或中央主管機關委託之機

關審核核准後，始得營運；如符同項第2款規定，屬公告「應以網路傳輸方式申報廢棄物之產出、貯存、清除、處理、再利用、輸出及輸入情形之事業」，應依規定上網申報。而有關空氣污染之周界異味官能測定部分，依據「固定污染源空氣污染物排放標準」第5條規定，周界測定係在公私場所周界外任何地點，能判定污染物由欲測之公私場所周界外任何地點，能判定污染物由欲測之公私場所排放所為之測定，故環保稽查人員於執行異味污染物周界採樣時，應繪製或記錄判定異味發生源之相關位置、描述現場聞到之氣味及說明其他判定依據等事項，始得為之。至畜牧場是否達環保法令應設置環境保護措施，主要係依該畜牧場飼養數量是否達列管事業認定，未達列管標準則無申請水污染排放許可文件及廢棄物上網申報事項；而「畜牧場主要設施設置標準」中所載之廢水處理設施、堆肥舍、死廢畜禽或孵化廢棄物處理設施等，主要係規範畜牧場應設置。但廢水處理設施若非屬「水污染防治法事業分類及定義」公告事項一附件所定「畜牧業」適用條件者，不在此限；又堆肥舍如已委託代清除、處理並具備合約書，也可免設。死廢畜禽或孵化廢棄物處理設施，已委託代清除、處理並具備合約書者，得免設置。

(二)據環保署查復¹³，5家畜牧場未設有廢水處理設施，其堆肥舍雖有設立但堆置雜物或已拆除，依屏東縣政府就5家畜牧場所分別核發之畜牧登記證均為飼養白肉雞60,000隻，依該5家畜牧場申請文件未有違法。然5家畜牧場雖分別登記領有合法畜牧登記

¹³ 環保署108年9月11日環署督字第1080064141號函。

證，但實際經營管理為單一經營者，倘合併計算則已屬水污染防治法事業分類及定義之管制規模，應依水污染防治法規定辦理，以及應依廢棄物管理法辦理相關申請及列管，並多次函請¹⁴屏東縣政府就該5家畜牧場之規模進行認定。另有關空氣污染部分，5家畜牧場所離最近敏感受點（一般住家）直線距離約410公尺，該一般住家位於5家畜牧場之西北西方向。本案5家畜牧場因緊鄰，無法明確判定異味來源，不宜進行周界檢測作業¹⁵。

(三)續以，5家畜牧場擋風牆功用主要為減少風力對擋風牆後方造成直接的吹拂，減少風力直接造成擋風牆後方之粒狀污染物擴散，對於異味逸散影響效果不大。密閉式水簾式雞舍基本上包含水簾系統和強迫通風系統，水簾係禽畜舍中設有化學防腐處理過之纖維素所做成的巢型散熱板，水可流下弄溼散熱板所有蜂巢達成水簾效果，但強迫通風才是對禽畜舍內的雞隻有冷卻效果，而強迫通風才是造成水簾式雞舍異味主要來源，雞隻飼養初期因雞隻體積小，故對強迫通風之換氣頻率較少，且初期雞隻本身產生雞糞少故異味情形不明顯，但隨著飼養到成熟期雞隻體積變大，體熱產出較多，故強迫通風之換氣頻率提高，又成熟期雞隻本身產生雞糞多故異味情形逐漸明顯。該5家畜牧場主要由於飼養密度高，導致5家畜牧場雞舍換氣頻率密集造成異味明顯。至於於外圍設置高達7公尺「擋風牆」，對於場

¹⁴ 環保署前以106年4月17日環署督字第1060028320號函106年10月16日環署督字第1060081207號函、107年4月26日環署督字第1070032533號函、108年6月11日環署水字第21080042107號函及108年7月10日環署水字第1080050266號函等。

¹⁵ 屏東縣政府環境保護局108年4月22日屏環查字第10831160500號函：「養雞場之異味是否合乎標準，依法須藉由周界異味官能測定之結果判定，惟5場雞場緊鄰且計申領有5場牧場登記證致環保單位無法辦理周界異味官能測定作業」、「依畜牧法相關規定就該牧場係1場或5場做判定，以供環保單位執行周界異味官能測定作業」。

內異味向外擴散有減少部分受風影響之效果，但對於異味的消除並無成效，因擋風牆並無將異味的成分達到分解消除的功用。

(四)另查，依水污染防治法第2條第13款所稱放流口係指廢(污)水進入承受水體前，依法設置之固定放流設施。依水污染防治法第18條之1事業產生之廢污水應經核准登記之放流口排放，另依「水污染防治措施及檢測申報管理辦法」第53條併有規定放流口應符合之規定¹⁶。環保署表示因畜牧法第4條¹⁷未明確將排水口明文定義，一般泛指自畜牧場內朝外排放廢污水之管路開口，其中有關「排水口」審認部分，其與水污染防治法第2條第13款及水污染防治措施及檢測申報管理辦法第53條規定「放流口」有所差異。惟因5家畜牧場之各自排水口位於5場共用圍籬內，再共用一處排水口朝共用圍籬外排水，無法區分所排出廢污水來自於何家畜牧場所排放。再據農委會就本案之訴願決定書載明5家畜牧場使用共同排水口，且所設置畜牧場化糞池，尚非應設置之廢污水處理設施。顯然5家畜牧場之污染防治措施仍有所不足，現依畜牧法第4條第2款規定應合併計算飼養規模，且依水污染防治法規定，飼養雞隻在10萬隻以上者，屬水污法管制對象，該5家畜牧場經合併計算後計30萬隻雞，已屬水污法管制對象，應以一事業主體，申請水污染防治許可文件。基此，應由屏東縣政府農業主管機關確認該5家畜牧場登記證依畜牧法規定應辦理之程序，如尚

¹⁶ 水污染防治措施及檢測申報管理辦法第53條規定：「事業或污水下水道系統之放流口應符合下列規定：一、應設置於作業環境外，進入承受水體前之地面。二、作業環境外應有供採樣人員進出至放流口之道路，並設置1平方公尺以上之採樣平台。……」

¹⁷ 畜牧法第4條第2項：「飼養同一種類之家畜或家禽，使用共同之水表、電表、排水口或同一圍籬(牆)內者，應合併計算其飼養規模。」

未依畜牧法規定辦理，應檢還其水污染防治許可證之申請，俟該5家畜牧場依畜牧法規定完成畜牧場登記證變更後，限期提出水污染防治許可文件之申請。申辦期間請加強稽查管制，責成業者落實污染防治作為。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，提案糾正屏東縣政府。
- 二、調查意見一、二，提案糾正屏東縣枋寮鄉公所。
- 三、調查意見三、四，函請屏東縣政府確實檢討改進見復。
- 四、調查意見，函復陳訴人。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟、內政及族群委員會聯席會議處理。

調查委員：楊芳玲

王幼玲

中 華 民 國 1 0 9 年 6 月 3 日