

## 調 查 報 告

壹、案由：據訴：行政院環境保護署及經濟部水利署等相關單位疑似長期漠視大肚溪口野生動物保護區遭非法傾倒有毒事業廢棄物，迄未積極妥處，涉有違失等情乙案。

貳、調查意見：

本案係據陳訴：行政院環境保護署及經濟部水利署等相關單位疑似長期漠視大肚溪口野生動物保護區遭非法傾倒有毒事業廢棄物，迄未積極妥處等情進行調查，業經調查完竣，茲臚列調查意見如後：

一、行政院環境保護署應賡續會同彰化縣環境保護局、經濟部水利署及交通部公路總局等相關機關，進行彰化縣伸港鄉臺 61 線西濱快速道路之西濱大橋沿線至大肚溪（烏溪）出海口遭非法棄置有害事業廢棄物區域之清除處理工作，俾恪盡職責，有效維護當地環境品質：

(一)按土壤及地下水污染整治法第 1 條揭示：「為預防及整治土壤及地下水污染，確保土地及地下水資源永續利用，改善生活環境，維護國民健康，特制定本法」。同法第 7 條及第 15 條規定，各級主管機關發現土壤、底泥或地下水因受污染而有影響人體健康、農漁業生產或飲用水水源之虞者，得命污染行為人、潛在污染責任人、場所使用人、管理人或所有人，採取包括：提供必要之替代飲水或通知自來水主管機關優先接裝自來水、豎立告示標誌或設置圍籬、移除或清理污染物、疏散居民或管制人員活動或其他應變必要措施，以減輕污染影響或避免污染擴大，合先敘明。

(二)查行政院環境保護署（下稱環保署）針對彰化縣伸港鄉

臺 61 線西濱快速道路之西濱大橋沿線至大肚溪（烏溪）出海口遭非法棄置有害事業廢棄物（集塵灰及爐渣）等情，自 94 年 12 月起已督導相關權責機關水利署第三河川局（土地管理人）及交通部公路總局（土地使用人）進行清理，完成清理地點包括：張玉姑廟後方場址（約 4,000 公噸），西濱快速道路 163K 下方場址及烏溪和美交流道下游河段場址（約 2,400 公噸），西濱快速道路中彰大橋下橋墩 P23-P24、P31-P32 及 P63-A2 橋台處（共約 1,120 公噸）。待清理地點則為西濱快速公路 162K 下方潮間帶（主要分布約 0.99 公頃，已清除約 1,680 公噸，尚餘約 2,500 公噸），尚難謂無作為。惟據環保署於 100 年 11 月間完成之「彰化縣伸港鄉臺 61 線西濱快速公路沿線大肚溪（烏溪）河口南岸河川公地廢棄物污染流佈調查報告」所載，本案棄置區域經初步估算結果，集塵灰及有害事業廢棄物約有 1 萬 2,000 立方公尺；爐渣約有 1 萬 3,000 立方公尺；所須清理經費約為新台幣 3 億 9,700 萬元。該報告並建議，前揭水利署第三河川局清理之 0.99 公頃區域皆位於感潮段，為避免下次洪氾造成污染區域擴大，應於下次颱風季節來臨前完成清理等。可證環保團體屢屢反映污染區域仍有數量龐大之有害事業廢棄物待清除等情，尚非無由。

(三) 衡諸上情，查環保署及彰化縣環境保護局前雖已針對彰化縣伸港鄉臺 61 線西濱快速道路之西濱大橋沿線至大肚溪出海口遭非法棄置有害事業廢棄物等情，要求經濟部水利署及交通部公路總局等相關機關進行清除處理工作，惟後續尚待清除之有害事業廢棄物數量龐大，誠有影響生態環境及民眾健康之虞，此環保團體亦屢有應確實清除污染物之建議，實應重視。職此，環保署及彰化縣環境保護局應廣

續會同經濟部水利署及交通部公路總局等相關機關，進行前揭遭非法棄置有害事業廢棄物區域之清除處理工作，俾恪盡職責，有效維護當地環境品質。

二、行政院環境保護署應廣續會商經濟部水利署等相關機關，確實管控彰化縣伸港鄉臺 61 線西濱快速道路之西濱大橋沿線至大肚溪（烏溪）出海口遭非法棄置有害事業廢棄物區域內之農、漁、牧業及其產品，以維護國人飲食安全及健康：

（一）按土壤及地下水污染整治法第 7 條及第 15 條規定，各級主管機關發現土壤、底泥或地下水因受污染而有影響人體健康、農漁業生產或飲用水水源之虞者，為減輕污染危害或避免污染擴大，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，合先敘明。

（二）查環保署前於 100 年 8 月間曾函請經濟部水利署，針對彰化縣伸港鄉臺 61 線西濱快速道路之西濱大橋沿線至大肚溪（烏溪）出海口之高污染潛勢區域，考量是否停止租賃土地供民眾繼續從事農、漁、牧業，並儘速剷除銷燬區域內農漁畜產品，以免受污染之農漁畜產品流入市面，影響國人健康。又據同年 9 月 27 日該署召開「彰化縣臺 61 線下方烏溪沿岸高灘地遭棄置事業廢棄物後續處理情形」研商會議主席（張子敬副署長）裁示事項略以：「本案河灘地之禁止農漁牧行為，請各相關單位先行釐清。至於野生動物保護區之使用限制，請行政院農業委員會協助釐清」。惟水利署查復，除超過食用作物農地土壤污染管制標準外，該署似無法據以管制禁止農

漁牧行為，僅能針對尚未許可使用之區域，將優先公告管制不再受理農漁牧新案申請；至於已許可使用之區域，因涉及信賴保護原則，建請環保署本於環保專業之立場明確告知，對於尚未確定違反土壤污染管制規定者，應否即予停止使用，或應俟確定違反土壤污染管制規定之檢測報告完成後，再據以停止使用，以免滋生有害其信賴保護權益之爭議等語。然查環保署對於水利署所詢事項並未具體回覆，僅重申依土壤檢測分析結果，重金屬及戴奧辛雖低於土壤污染管制標準，惟污染區域內農地仍可見爐石及造粒集塵灰等廢棄物，為確保農產品之食用安全，仍請依前函辦理等語，雙方各自表述，莫衷一是，迄無具體共識，核有未當。

(三)復查環保署嗣於 100 年 11 月間完成之「彰化縣伸港鄉臺 61 線西濱快速公路沿線大肚溪(烏溪)河口南岸河川公地廢棄物污染流佈調查報告」亦建議後續處置作為：「由於底泥及生物體已受棄置廢棄物之影響，建議發現有害事業廢棄物之區域，包括感潮段禁養魚塭、原畜牧場、回填魚塭、橋下便道、及沿海堤岸，建議於廢棄物未完成清理前，管理單位(水利主管機關及農委會等)應立即依水利法禁止作為農漁牧用途使用，並設立告示牌、禁止養殖、重植及捕撈等行為」，益徵本案污染區域內之農、漁、牧業及其產品流向，依法應加強管控，惟相關機關對管制作為迄無具體共識，洵非允當。應請環保署賡續會商經濟部水利署等相關機關落實管控，以維護國人飲食安全及健康。

三、行政院環境保護署應會同相關機關，賡續查處全興工業區污水處理廠旁土地遭非法棄置事業廢棄物之來源、行為人及釐清責任歸屬，並應加強巡查，遏止非

### 法棄置情事繼續發生：

- (一)按環境基本法第 4 條及第 39 條揭示：「國民、事業及各級政府應共負環境保護之義務與責任。環境污染者、破壞者應對其所造成之環境危害或環境風險負責。前項污染者、破壞者不存在或無法確知時，應由政府負責」、「各級政府應確實執行環境保護相關法規，對於違反者，應依法取締、處罰。」準此，政府應確實依法查處違反環境保護相關法規者，無法確知污染者時，應負責減輕、消除環境危害或環境風險，以避免產生二次污染及維護環境品質等，合先敘明。
- (二)查全興工業區污水處理廠旁空地係位於彰濱工業區北側，部分為彰濱工業區 1 號聯絡道路編定範圍內，目前係供全興工業區污水處理廠及臨近居民進出魚塢、田地作業及機具車輛進出之用，屬開放性道路。彰濱工業區受託開發單位中華工程股份有限公司於 100 年 8 月間日進行彰濱工業區維護管理巡查時，發現前揭空地附近有不明人士及機具，以類似營建廢棄物進行填地作業。嗣環保署於同年月會同彰化縣環保局前往會勘，發現現場遭回填營建廢棄物及新棄置灰黑色污泥，經檢驗結果非屬有害性事業廢棄物。又據環保署於同年 11 月間完成之「彰化縣伸港鄉臺 61 線西濱快速公路沿線大肚溪(烏溪)河口南岸河川公地廢棄物污染流佈調查報告」調查結果所示，全興工業區污水廠旁土地已確認遭受不明廢棄物非法棄置，涵蓋面積估計為 10,655 平方公尺，主要為營建混合物，另夾雜灰色粉狀回填物、黑色混雜回填物及白色黏質回填物等，掩埋深度為 2-3 公尺不等，3 組廢棄物檢測結果皆低於有害事業廢棄物毒性特性認定標準，併予敘明。

(三)查環保署、彰化縣環保局及內政部警政署環保警察隊(下稱環保警察隊)前於100年9月間,會同土地所有權人工業局、財政部國有財產局及承租人進行現場會勘,查獲陳姓男子占用該區土地提供從事營建廢棄物回填及堆置作業,並於現場查獲2名操作人員,同年10月間又當場查獲胡姓男子於該處非法傾倒營建廢棄物,均依違反廢棄物清理法(下稱廢清法)第41條、第46條及刑法竊占等罪嫌,移由臺灣彰化地方法院檢察署偵辦中。嗣環保警察隊於同年11月間又接獲通報,該空地再遭棄置黑色污泥廢棄物,經彰化縣環保局再派員配合稽查,並採樣送驗續進行查處等。衡諸實情,全興工業區污水處理廠旁空地前遭非法棄置大量營建廢棄物,雖經查獲涉案嫌疑人並移送法辦,惟非法棄置情事仍繼續發生,且事業廢棄物之來源及責任歸屬亦待賡續查明釐清等,均顯公權力之執行仍力有未逮,無法有效遏止非法行為,難謂允當。

(四)綜上,環保署、內政部警政署環保警察隊及彰化縣環境保護局,應會同賡續查處全興工業區污水處理廠旁土地遭非法棄置事業廢棄物之來源、行為人及釐清責任歸屬,並應加強巡查,遏止非法棄置情事繼續發生,以減輕、消除環境危害及風險。

四、行政院環境保護署宜統一釋明廢棄物清理法第71條所稱有關土地管理人、所有人及使用人「容許或重大過失」之要件或認定標準,俾利地方環保機關遵循,並杜爭端:

(一)按廢清法第46條規定略以:「有下列情形之一者,處1年以上5年以下有期徒刑,得併科新臺幣300萬元以下罰金:一、任意棄置有害事業廢棄物。二、事業負責人或相關人員未依本法規定之方式貯存

、清除、處理或再利用廢棄物，致污染環境。三、未經主管機關許可，提供土地回填、堆置廢棄物。四、未依第 41 條第 1 項規定領有廢棄物清除、處理許可文件，從事廢棄物貯存、清除、處理，或未依廢棄物清除、處理許可文件內容貯存、清除、處理廢棄物。…」同法第 71 條規定略以：「不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期清除處理，屆期不為清除處理時，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用…」爰土地所有人、管理人或使用人，未經主管機關許可，提供土地回填、堆置廢棄物；或因容許、重大過失致其土地遭非法棄置廢棄物，除應負責清除、處理責任外，主管機關並應追究刑事責任，合先敘明。

(二)查本院前於 97 年間調查「據報載：台南縣沿海與山區鄉鎮，今（97）年 6 月起屢遭不肖人士傾倒事業廢棄物，恐造成土地污染及影響居民健康等情」乙案，針對臺南市（原臺南縣）政府環境保護局未能依法積極查處轄內違法棄置事業廢棄物案件之污染行為人或責任業者，卻曲解法令將清除責任責由土地管理人或所有人承擔，認事用法核有違誤，提出糾正在案，並請環保署宜統一釋明廢清法第 71 條所稱有關土地管理人、所有人及使用人「容許或重大過失」之要件或認定標準，俾利地方環保機關遵循及維護人民權益，併予敘明。

(三)按國內非法棄置事業廢棄物情事邇來迭有所聞，而

非法棄置行為若非現場即時查察，則多不易追查污染源及其行為人，進而課以刑責及要求負清除責任等。又衡諸實情，非法棄置行為多迅速而短暫，或於夜間進行，或縱有圍籬亦遭強行破壞進入，兼以土地所有人或管理人能否 24 小時守候其土地及阻止非法，不無力有未逮之虞。爰此，以事發前未作好防護措施、事發時不知情及未能盡力阻止、事發後方始發現等，認其怠於注意而認定屬重大過失再據而課責，不無入民於罪之虞，允有商榷餘地。證諸本案經濟部水利署及交通部公路總局經地方環保機關依廢清法第 71 條要求進行彰化縣伸港鄉西濱快速道路之西濱大橋沿線至大肚溪出海口遭非法棄置有害事業廢棄物區域之清除處理工作乙節，該二機關均表示已善盡管理之責，當無前法所稱土地所有人、管理人或使用人之容許或重大過失等情事，應無清理之義務；且依行政分工原則，事業廢棄物之產出、列管追蹤及處理，應由環保機關本於環保專業及法定權責，編列預算統籌辦理，該二機關越俎代庖編列廢棄物清理預算，立法院於審議時除質疑合宜性外，亦認恐變相助長環保機關怠惰職責，並將排擠其他公共建設施政項目，爰凍結該預算等，均證該法條所指「容許或重大過失」之要件或認定標準亟待再詳予釋明，以杜執行疑義及爭端。

(四)綜上，環保署既為廢清法之中央主管機關，允宜統一釋明及發布該法第 71 條所稱有關土地管理人、所有人及使用人「容許或重大過失」之要件或認定標準，俾利地方環保機關遵循，並杜爭端。

五、行政院允宜通盤檢討國內非法棄置案件處理機制，籌謀方策，並強化跨部會協調合作機制，促成政府機關

整體處理效能強化及透明度，以防杜非法棄置情事反覆發生，並維護國土環境：

- (一)按「國民、事業及各級政府應共負環境保護之義務與責任。環境污染者、破壞者應對其所造成之環境危害或環境風險負責。前項污染者、破壞者不存在或無法確知時，應由政府負責」、「中央政府對於環境污染行為，應建立事前許可、機動查核及事業自動申報制度，以有效管制污染源」、「各級政府應確實執行環境保護相關法規，對於違反者，應依法取締、處罰。」環境基本法第4條、第26條及第39條分別定有明文；本此規定，政府機關與民間各領域對於自然資源保育維護及環境品質提升，均應共負職責戮力為之，針對環境污染行為，除應建立政府許可、查核、申報制度，嚴密追蹤管制，各級政府並確實依法查處違反環境保護相關法規者，以減輕、消除環境危害或環境風險，防杜污染公害發生，危害國民健康及生活環境，特此敘明。
- (二)經查，邇來國內事業廢棄物非法棄置、二次污染公害事件，迭有所聞，除本案臺61線西濱快速公路之西濱大橋沿線至大肚溪出海口區遭棄置集塵灰與爐碴(石)，造成土壤污染，又如高雄大坪頂地區、桃園縣大漢溪河川區域、臺南市後壁區(原臺南縣後壁鄉)農地等長期遭濫埋爐碴(石)及廢棄物；再據環保署統計，國內廢棄物非法棄置場址已列管285處場址等情，足徵我國事業廢棄物非法棄置情形嚴重，造成土壤污染並危及農、漁、牧業生產環境及國人食之安全，其影響既廣且深，考量土地資源之有限性及不可回復性，為期土地之永續使用，行政院允宜正視此一問題之嚴重性，通盤檢討妥予籌謀因應及改善方策。

(三)查環保署依「土壤及地下水污染整治法」規定雖設有「土壤及地下水污染整治基金」，惟該基金之使用有其限制規定，又非法棄置案件多屬年代久遠不易查緝污染行為人，且調查、清理經費龐大，以其基金現有規模，遠不敷支應實際所須。又環保機關於查無污染行為人之情況下，目前多依廢清法第 71 條要求公有土地管理、使用機關負責非法棄置場址整治所須經費，除認事用法屢有爭議外，該等機關編列廢棄物清理預算，於立法院審議時亦遭質疑合宜性，且將排擠其他公共建設施政項目，致編列不易，延宕清理工作等。另查環保署雖已建置列管非法棄置場址系統及作業程序，供相關政府機關執行遭非法棄置廢棄物清除、處理之參考，惟該系統僅具簡單之資料建置及簡易式查詢功能，致現有資料尚不足提供相關管考功能；又相關部會及地方政府間對於非法棄置案件之緊急協商、流向管理及清理責任歸屬等，仍多有相互推諉塞責，突顯跨機關溝通協調與橫向聯繫、整合不足，亦待加強策進等。諸上缺失，行政院允宜全面檢討，儘速改進，期能建立非法棄置案件處理機制，並寬列經費，促成政府機關間整體效能強化及透明度。

(四)綜上，行政院允宜通盤檢討國內非法棄置案件處理機制，籌謀方策並寬列經費，同時強化跨部會協調合作機制，促成政府機關整體處理效能強化及透明度，以防杜非法棄置情事反覆發生，並維護國土品質。

調查委員：周陽山