

調 查 報 告

壹、案由：高雄市政府環境保護局監管中鋼公司爐碴等下腳料流向及處理情形，惟該局加強對於地勇選礦股份有限公司爐碴堆置處理之污染稽查、取締告發及管制措施等相關行政作為，是否涉有違失等情，認有深入調查之必要乙案。

貳、調查意見：

本案係本院地方機關巡察委員至高雄市巡察，針對高雄市政府監管中國鋼鐵股份有限公司（下稱中鋼公司）爐碴之流向及處理情形，且該府所屬環境保護局稽查管制地勇選礦股份有限公司（下稱地勇公司）爐碴堆置處理涉有違失等情，案經本院調閱行政院環境保護署、經濟部工業局及高雄市政府等卷證資料，民國（下同）101年10月2日、同年11月29日前往高雄市大發工業區、中鋼公司、台協化學公司、大地亮環保公司及地勇公司現場履勘，並於102年1月9日、11日約詢高雄市政府相關人員，茲將調查意見臚述於后：

一、高雄市政府所屬環境保護局未依應有職掌及法規製發地勇公司斷料公文在先，復未俟該公司改善計畫送局前即率予簽擬作廢前函程序，違反高雄市政府聯合會勘結論，又該等公文皆未敘明法源依據，決策過程倉促且欠周延，致遭輿論質疑，確有違失

（一）查民國（下同）100年8月間行政院前院長吳敦義視察高雄大發工業區時，接獲該區廠商協進會反映區內砂石（爐碴）堆置場塵土逸散嚴重，已影響區內員工、精密工業及溝渠排水功能；該協進會並提案建請政府相關單位修法規定廢土壤處理或砂石堆置業，須在室內作業，以杜絕空氣污染，避免影響

廠商產品品質。行政院環境保護署（下稱環保署）環境督察總隊南區環境督察大隊遂獲知地勇公司堆置砂石（爐渣）造成空氣污染，與鄰近廠商地層下陷狀況與訴求。該大隊除於同年月會同高雄市政府環境保護局（下稱高雄市環保局）人員針對地勇公司大發工業區內 4 場及廠外承租地 2 場進行聯合稽查，並依違反空氣污染防治法（下稱空污法）第 23 條、第 24 條予以告發外，嗣於 100 年 9 月間再以環署空字第 1000079829 號函，請高雄市環保局針對查核缺失派員督促地勇公司改善，並持續追蹤改善進度，合先敘明。

- (二)查高雄市政府環境保護局（下稱高雄市環保局）於 101 年 3 月 21 日召開主管會報，會後該局廢棄物管理科以簽稿併陳方式陳核局長，表示地勇公司大量堆積金屬礦渣，應行文嚴禁各鋼鐵事業再交付予該公司，並說明係奉局長主管會報指示辦理，該局前局長李穆生於翌（22）日批「發」，該局遂於 101 年 3 月 23 日以高市環局廢管字第 10133023600 號函世家興業股份有限公司、協勝發鋼鐵廠股份有限公司、中鋼機械股份有限公司、龍慶鋼鐵企業股份有限公司、海光企業股份有限公司、唐榮鐵工廠股份有限公司、中鋼公司及燁聯鋼鐵股份有限公司等 8 家鋼鐵公司，主旨表示有關該市地勇公司大量堆積金屬礦渣乙案，在該公司未有效積極去化前，嚴禁再交付予該公司各類爐渣。此公文未敘明嚴禁之法源依據，該局事後解釋係以行政指導方式發文。
- (三)另查高雄市環保局為解決地勇公司長期非法大量堆置問題，於 101 年 4 月 24 日簽請由當時高雄市政府許副秘書長傳盛率市府相關單位會勘地勇公司場址，許副秘書長傳盛嗣於同年 5 月 17 日率領該府環境

保護局、都市發展局、經濟發展局、農業局、工務局及法制局等單位至地勇公司大發廠現場聯合會勘，結論為：1、地勇公司長期於農業區（6場址）堆置物品，請該公司於半年內移除6處所有堆置物品；2、請地勇公司於101年5月底前提報改善計畫至環保局，計畫內應包含規劃每月移除數量期程，並依期程按月執行。環保局則每月追蹤改善情形，如發現地勇公司未依所提報之改善計畫按月移除，或期限內（半年）6處場址農業區未全部移除完成，則函請權責單位依現行法令（都市計畫法、空氣污染防治法）辦理，以符法制。

（四）地勇公司依前揭會勘結論，於101年5月31日以（101）勇環字第101053101號函送該公司農地堆置搬遷計畫予高雄市環保局，惟該局廢棄物管理科卻於前1日（5月30日）即簽陳局長，內容略以：

- 1、劉德林議員於101年5月29日針對地勇公司問題拜會局長，希望能再協助解決該公司問題。
- 2、該局101年3月23日函係依行政程序法第165條規定之行政指導，並無具拘束力，該函似造成受指導之中鋼等8家鋼鐵公司與地勇公司履行契約上之困擾，而向劉德林議員多次陳情，劉德林議員亦多次向局長反映，希望針對斷料函能予協助。
- 3、該府副秘書長許傳盛於101年5月17日召集相關單位至地勇公司會勘，結論為請該公司於半年內移除農業區所堆置之物品，並於5月底前提報改善計畫至環保局，計畫內應包含規劃每月移除數量期程，並依期程按月執行（詳如前述）。
- 4、本案既已由該府副秘書長做成要求半年內完成移除農業區所堆置之物品，又劉德林議員多次反映

該局之行政指導似造成業者履約困擾，故劉德林議員向局長建議將該局 101 年 3 月 23 日函作廢，並函該 8 家鋼鐵公司。

該局時任局長李穆生於 101 年 5 月 31 日批「如擬」後，高雄市政府環境保護局遂於翌日（101 年 6 月 1 日）以高市環局廢管字第 10136096700 號函之前揭 8 家公司，並副知劉德林議員，說明有關該局 101 年 3 月 23 日函作廢。

- (五) 本院於 102 年 1 月 11 日約詢高雄市環保局相關人員表示：「在 3 月 21 日下班前要簽出來時沒有討論到行政指導，……5 月 17 日聯合會勘時，法制局人員說這是屬於指導性質…」故該局對外說明斷料函係依據行政程序法第 165 條：「本法所稱行政指導，謂行政機關在其職權或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定作為或不作為之行為。」之規定始於此時。惟查該局發函至 8 家鋼鐵公司之斷料或作廢之公文，皆未提及該局係依據行政程序法第 165 條或該局係以「行政指導」方式等字眼出現於公文中，顯有失當。
- (六) 經查閱該府環保局處理地勇公司堆置鐵碴案之相關書證資料，該局前後針對地勇公司辦理 2 次現場會勘，第 1 次會勘作成地勇公司涉違反各單位權管法規者，請依法令規定處理之結論；次於 3 月 23 日行文中鋼公司等 8 家鋼鐵公司，嚴禁渠等繼續提供地勇公司各類爐碴；再於 5 月 18 日另函解釋上開作法係依行政程序法所為之行政指導行為；又於 5 月 30 日以府函函發第 2 次會勘紀錄予地勇公司及上開鋼鐵公司；後於 6 月 1 日再函知中鋼公司等 8 家鋼鐵公司廢止該局 3 月 23 日所發禁止提供地勇公司各類

爐碴之函文。

(七)地勇公司於 101 年 5 月 31 日以 (101) 勇環字第 101053101 號函送農地堆置搬遷計畫予高雄市環保局，據該計畫說明 6 場址移除時程如下：會結一場將於同年 6 月 15 日前移除完成、會結二場於同年 7 月 25 日前完成、會結三場於同年 9 月 13 日前完成、拷潭場於同年 10 月 18 日前完成、光明一場於同年 11 月 17 日前完成、光明二場於同年 12 月 7 日前完成。惟高雄市環保局於 101 年 7 月 4 日、7 月 13 日、7 月 25 日、9 月 13 日、10 月 2 日、10 月 18 日多次前往稽查，地勇公司皆未依所訂改善計畫移除，現有 6 處農業區迄今仍堆置大量爐碴。

(八)綜上，針對地勇公司長期堆置砂石（爐碴）於農業區及非農業區造成環境污染及違反土地分區使用規定情事，高雄市政府所屬環境保護局未依應有職掌及法規製發地勇公司斷料公文在先，復未依市府相關單位會勘決議，於該公司改善計畫送局前即率予簽擬作廢前函程序，又該等公文皆未敘明法源依據，決策過程倉促且欠周延，致遭輿論質疑，確有違失。

二、高雄市（含前高雄縣）政府雖自 97 年 1 月至 101 年 11 月，裁罰地勇公司共計 51 次（裁罰金額 517 萬餘元），惟該公司堆置爐碴迄今仍有 80 餘萬公噸，危及公共安全、造成各項污染，顯見裁罰作為徒具形式，無法有效遏止；復違規堆置情事自 91 年迄今逐年擴張面積已逾 10 年，該府怠無有效作為，斲喪政府施政公信，難辭其咎

(一)查地勇公司現有 11 處堆置爐碴場所，其中 5 處（大發一廠、大發二廠、大發三廠、大發四廠及萬大廠）位於工業區內，另有 6 處（會結一場、會結二

場、會結三場、光明一場、光明二廠及拷潭場)則位於農業區。行政院環境保護署於 101 年 10 月 4、11、15、16、17 日派員至此 11 處堆置場共計有 25 堆，測量後估算總重為 88 萬 2,821 公噸。前高雄縣政府及合併後之高雄市政府自 97 年 1 月至 101 年 11 月間，共計稽查 263 件次，其中該公司違反空氣污染防治法及廢棄物清理法等，共計告發處分 51 次，裁處金額為 517 萬 4,400 元。

(二)次查高雄市環保局取得行政院農業委員會農林航空測量所歷年之航照圖後，套繪 6 處地勇公司堆置於農地之地籍圖進行比對，其中光明一場自 91 年開始有明顯堆置、會結一場自 92 年開始有明顯堆置、會結二場及會結三場自 98 年開始有明顯堆置、光明二場及拷潭場則自 101 年開始有明顯堆置，顯示地勇公司於農地堆置時間已逾 10 年，顯見前高雄縣政府於 99 年 12 月 25 日合併前怠忽職掌，放任該公司長期於農地上堆置爐渣；合併後之高雄市政府亦延續前高雄縣政府之開單作法，對於該公司我行我素之行為視而不見，未能採取積極有效作為，顯有怠失。

(三)綜上，高雄市(含前高雄縣)政府雖自 97 年 1 月至 101 年 10 月，裁罰地勇公司共計 51 次(裁罰金額 517 萬餘元)，惟該公司堆置爐渣迄今仍有 80 餘萬公噸，危及公共安全、造成各項污染，顯見裁罰作為徒具形式，無法有效遏止；復違規堆置情事自 91 年迄今逐年擴張面積已逾 10 年，該府怠無有效作為，斷喪政府施政公信，難辭其咎。

三、高雄市政府除應持續依環保法規維護所轄空氣及水之環境品質外，亦宜多方考量善用都市計畫相關法令，使不法情事能儘速移除於高雄市，俾正官箴

- (一)依據農業發展條例第 69 條第 1 項規定：「農業用地違反區域計畫法或都市計畫法土地使用管制規定者，應依區域計畫法或都市計畫法規定處理。」區域計畫法第 21 條、第 22 條規定：「違反第十五條第一項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。前項情形經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。前二項罰鍰，經限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。」「違反前條規定不依限變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀者，除依行政執行法辦理外，並得處六個月以下有期徒刑或拘役。」都市計畫法第 79 條、第 80 條亦有相同罰則與徒刑之規定。
- (二)查高雄市（含前高雄縣）政府裁罰地勇公司之法源依據，多以違反空氣污染防制法為主，該法第四章罰則各條均為行政罰鍰，無法有效遏止堆置現況，環保相關法令已無法有效解決，高雄市政府始於 101 年 3 月 15 日及同年 5 月 17 日二度由該府環境保護局、農業局、都市發展局等相關局處執行聯合會勘，其中第 2 次聯合會勘結論為地勇公司需於半年內完成移除農業區所堆置爐碴；如未於期限內移除完成，則環保局函請權責單位依現行法令辦理。惟查此 6 處農地上之爐碴，迄今仍現存於此，高雄市政府於該公司未完全移除前，除應持續依環保法規維護所轄空氣及水體之環境品質外，亦宜多方考量善用區域計畫、都市計畫相關法令，使不法情事

能儘速移除於高雄市，俾正官箴。

四、經濟部未詳實審查中鋼公司函報變更項目之去化問題與後續管控機制，造成變更後之「產品」危及公共安全與各項污染，顯有不當；該部允應研議修正相關法規，避免類似地勇公司長期堆置「產品」事件再度發生，造成主管機關無法可予源頭管理，以符實際

(一)經濟部依廢棄物清理法第 39 條第 2 項授權訂定之「經濟部事業廢棄物再利用管理辦法」，有關事業廢棄物再利用種類及管理方式部分，經濟部於 100 年 2 月 9 日以經工字第 10004600760 號公告修正「經濟部事業廢棄物再利用種類及管理方式」編號十四、電弧爐煉鋼爐渣（石）之再利用管理方式規定：「…四、運作管理：…（十）再利用用途產品貯存量超過該再利用用途產品前六個月之累積銷售量時，應停止收受廢棄物進廠再利用。」

(二)查中鋼公司於 87 年 5 月 6 日以 (87) 中鋼 Y9 字 044552-1084 號函經濟部工業局，請該局同意氣冷高爐石、轉爐石、脫硫渣、氧化鐵粉、液硫磺、輕油、煤焦油等改列為該公司資源化之產品。經濟部工業局於 87 年 5 月 25 日以工 (87) 7 字 017912 號函復中鋼公司同意視為工廠設立登記之產品項目，惟工廠變更登記之手續請逕向高雄市政府建設局提出申請。中鋼公司復於 88 年 6 月 25 日以 (88) 中鋼 Y9 字 116236-1534 號函高雄市政府建設局，表示該公司已獲經濟部工業局同意增列為產品項目及要求儘速辦理工廠變更登記，故申請工廠變更登記增加產品項目。高雄市政府建設局於 88 年 6 月 29 日以高市建設一字第 08812738500 號函復中鋼公司，表示經核符合規定，准予所請。自此中鋼公司所產轉爐石、脫硫渣等正式變更為「產品」。

(三)惟查，地勇公司自中鋼、中聯、中耀等公司所取得之脫硫渣、轉爐石著磁料、爐下渣著磁料等，長期堆置於5處工業區及6處農業區上，經行政院環境保護署101年10月實際測量堆置量高達88萬2,821公噸，因此爐渣已變更為產品，地方主管機關無法以廢棄物清理法第71條之規定，執行代為清除、移送強制執行等相關行政作為，任令該公司長期堆置而束手無策，僅得依空氣污染防制法多次裁罰，仍無明顯成效，經濟部及所屬工業局於同意中鋼公司將脫硫渣等變更為產品時，未詳實審核其去化問題與後續管控機制，致使該等「產品」造成各項污染、危及公共安全，顯有不當。復現行爐渣再利用產品之認證機制，與研議強化管理措施等情，業經本院於101年11月8日以院台財字第1012231054號函請行政院督促所屬檢討改進在案。經濟部允應研議修正相關法規，避免類似地勇公司長期堆置「產品」事件再度發生，造成主管機關無法可予源頭管理，以符實際。

調查委員：趙榮耀

錢林慧君