

調 查 報 告

壹、案由：據報載：雲林縣政府宣布終止契約停建林內鄉 B00 焚化廠，承建商達榮公司聲請仲裁，經中華民國仲裁協會判斷該府應給付承建商約新臺幣 29 億元等情，該府處理該廠停建之過程有無違失，認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

本案緣據報載：雲林縣政府（下稱縣府）宣布終止契約停建轄內林內鄉 B00 焚化廠（下稱本案焚化廠），承建商達榮環保股份有限公司（下稱達榮公司）聲請仲裁，經中華民國仲裁協會（下稱仲裁協會）判斷，縣府應給付承建商約新臺幣（下同）29 億元，縣府終止契約過程有無違失等情。案經本院迭次函詢、約詢縣府及雲林縣環境保護局（下稱縣環保局）暨現、歷任相關業務主管人員，並履勘本案焚化廠，業調查竣事。

茲因本院前就本案焚化廠規劃興建過程所涉相關主管機關違失，曾分別於 90 年 11 月 7 日「縣府未履踐法定程序，驟然決定於該縣林內鄉設置焚化廠，涉有違失等情」、91 年 11 月 22 日「雲林縣興建林內焚化廠爆發警民衝突，保四總隊竟派遣替代役男支援作機動保安警力，負責集會遊行突發重大狀況，致 6 名替代役男受傷等情」、93 年 6 月 24 日「縣府辦理本案焚化廠工程，從招標至決標過程漏洞百出等情」等案調查在案；且針對與本案同樣屬性，皆經政府機關、承建商兩造聲請仲裁之南投草屯焚化廠及新竹竹北焚化廠，亦分別經本院立案調查在案。為避免調查範圍重複，徒耗調查資源，本案調查重點爰聚焦於縣府「終止焚化廠契約之決策過程」及其衍生之「空氣固定污染源操作許可（下稱空操

許可)」與「縣環保局局長」等核發及核派疑義，據此提出 3 大類計 8 點調查意見。茲臚陳如次：

一、終止契約之決策過程未臻妥適部分：

縣府、縣環保局及環保署於本案焚化廠終止契約過程分別核有決策未經周妥評估、理由未臻妥適充分、行政程序未見完備及未善盡監督之責等疏漏及缺失。茲分述如下：

(一)縣府及縣環保局輕忽律師專業建議，未採行賠償風險較小之方案，逕以尚待查證且未臻充分之理由，與本案焚化廠得標廠商終止契約，肇致仲裁協會判斷結果未悉利於該府權益，決策核有欠當：

1、按促進民間參與公共建設法第 12 條第 1 項前段規定：「主辦機關與民間機構之權利義務，除本法另有規定外，依投資契約之約定；契約無約定者，適用民事法相關之規定。」縣府與達榮公司於 91 年 12 月 25 日就本案焚化廠簽訂之垃圾委託焚化處理契約（下稱本案契約）第 3.1.1.3 條復約定：「本案契約係一私法契約，一經簽署即對縣府具有合法拘束力，並得依其所載條款對縣府強制執行，如有紛爭，將依本案契約所規定之爭議處理方式解決，縣府不得異議。」是本案契約屬於私法契約，固應優先適用兩造契約之約定，惟縣府於本案契約履約過程之任何決定，涉及相關經費及該廠產權歸屬等爭議，洵攸關人民納稅錢及政府公帑之支出，縣府自應精確評估此等國家財政上之重大負擔，據以審慎、充分及客觀評估兩造因契約引發之爭議，尤以終止契約等重大違約爭議，又與中央政府垃圾處理政策之落實、一致性及轄內垃圾處理問題等相關層面關係至深且鉅，縣府自應周妥評估，合先敘明。

2、據縣府查復，縣環保局自蘇○○縣長於 94 年 12 月 20 日上任後，為踐履蘇縣長競選政見、處理本案契約終止與否事宜（此有該局相關主管人員於本院約詢筆錄附卷足稽），爰於 95 年 1 月 19 日擬具簽呈就聘請律師諮詢乙節，逐級陳經蘇縣長於同年月 20 日批示：「可，請速辦。」縣環保局嗣於同年月 25 日檢附全國律師公會登錄之律師名單逐級上簽之內容略以：「有關本案焚化廠是否興建營運，對所有縣民有深遠之影響……且經評估後若不營運，則賠償費用將日益增加。」經蘇縣長於同年月 27 日批示：「可，請詹○○律師。」案經詹律師依約提出法律意見書之內容載明：「本案契約本身已有效成立，並不因訂約當事人『可能』係因賄賂，而簽約而影響其效力，故本案契約並『無』因本案涉及賄賂等刑事違法行為而無效……因達榮公司提供之資料不實、擅自變更廠區設施及涉有以不正當手段（疑涉賄賂情事）締結系爭契約等情，皆屬本案契約規定之重大違約事由，縣府得據以終止契約，因此建議：（1）如上開事證明確，縣府可依約刻以書面通知該公司終止本案契約，其好處是可馬上處理此問題，避免損害繼續擴大，惟風險是將來若司法判決認定該公司無違約事由，縣府可能要負擔賠償該公司取得土地，興建焚化廠等所支出之所有費用及該公司可預期之經營利潤損害。（2）若上開事證尚待充分之查證，則在『上開司法判決尚未確定』前，縣府可先命該公司停工，暫停執行系爭契約，將來若判決確定證明該公司有違約，縣府亦僅需賠償該公司在停工期間所支出之必要管理費用，對縣府而言，其『賠償風險』較

小。惟在時間上可能會比較曠日廢時」。

- 3、蘇縣長遂於 95 年 5 月 22 日依據上揭法律意見召開研商會議之結論略以：「達榮公司所涉變更案件，未依本案契約 10.1.2.2 第 7 點、第 9 點規定，經認定係屬重大違約事由，依契約規定函請該公司終止本案契約。」縣環保局嗣依前開會議結論，並參考詹律師協助提供之函稿，擬通知該公司終止契約，簽稿逐級上陳於同年 5 月 23 日經蘇縣長批示：「請再審慎，重擬。」並針對「終止契約及其後續相關人力、物力及經費」等節，於同年 6 月 28 日函請行政院及環保署備查及協助。經環保署於同年 7 月 17 日以環署設字第 0950053254 號函復縣府略以：「……有關興建營運廠商是否違約暨終止契約停止營運之判定係屬縣府權責，因此日後之相關爭議或賠償及後續轄內垃圾處理所需之人力、物力及經費，應由縣府自行負責解決。」縣環保局復簽稿併陳經該局邱前局長於簽呈加註：「報環保署之終止契約案尚在該署審核中」至同年 8 月 2 日經蘇縣長批示：「可」。該局旋擬府稿經蘇縣長批發後，以同年 5 月 9 日府環五字第 0953663528 號函知該公司：「該公司業已違反契約規定且為重大違約，依契約規定終止契約並停止營運。」顯見縣府斯時明知「本案焚化廠之興建營運對縣民有深遠之影響」、「仲裁結果不利於縣府將無力負擔鉅額經費，且環保署亦明示縣府應自行負責解決」及「終止契約理由尚待查證」等情，卻未依律師之專業建議採行風險較小之「事證尚待充分查證方案」，而擅冒自身無力承擔之風險，逕以書面通知該公司終止本案契約，核有欠當。

- 4、達榮公司嗣因縣府拒不履行本案契約第 9.2.2 條「儘速核發義務」，核發空氣固定污染源操作許可（下稱空操許可）予該公司（詳後附調查意見），於 95 年 10 月 31 日終止本案契約並依契約第 10.5 條之規定請求縣府賠償未攤提之建設費及預期經營利潤於先，嗣以縣府終止契約理由與法令不合，於同年 12 月 20 日向仲裁協會申請仲裁於後。案經仲裁協會會歷經 16 月餘召開 17 次仲裁詢問會，至 97 年 9 月 30 日以 95 年仲聲信字第 104 號作成仲裁判斷書，其主文略以：「1、縣府應給付達榮公司新臺幣 28 億 8,705 萬 2,081 元、美金 170 萬 5,539 元及日幣 30 萬 7,187 元……2、聲請人其餘請求駁回。3、仲裁費用由聲請人負擔三分之一，餘由相對人負擔。」其中縣府終止契約所持「達榮公司於環境影響說明書未充分揭露對林內淨水廠可能之影響」、「達榮公司隱瞞其人員賄賂前縣長張○○及環保局顏○○前局長」、「達榮公司因未得縣府事前書面同意即變更設計」等三項主要理由，皆經仲裁協會分別以「舉證不足」、「尚難採信」、「違反信賴保護原則」、「該等刑事判決既尚未確定，依無罪推定原則，不能以該未確定之判決資為認定行賄事實之依據」、「時經 1 年有餘後，再以聲請人變更設計為重大違約為由終止契約，殊難准許」等由不予採認。足見縣府以尚待證實、舉證不足且未臻合理、充分之理由，逕與達榮公司終止契約，肇致仲裁協會判斷結果未悉利於縣府權益，顯有欠周延與謹慎。
- 5、針對終止本案契約理由，縣府雖於查復本院資料表示：「當地民眾暨環保團體反對」、「因資源回

收政策奏效，轄內垃圾量逐年遞減致縣府無法提供保證之 510 公噸廢棄物量供達榮公司處理……經審視本案契約條款，並未載明該保證量有否調整機制。因此，本案契約對於縣府有不公平之處……。」云云。惟觀環保署 97 年 11 月 24 日於該縣議會表示：「以當時時空背景所訂每公噸處理費用 2,555 元及每日處理保證量 510 公噸，並無價高於別縣市……並無所謂不平等契約之問題。」等語，縣府所持理由，要難可採。另按鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠作業辦法第 28 條既明定：「垃圾焚化廠興建及營運期間，主辦機關應協調民意、排除抗爭」及本案契約第 9.2.4 條約定：「若本案焚化廠在興建營運期間因不可歸責於乙方之事由遭遇民眾抗爭時，甲方應負責協調民意、排除抗爭」，縣府自應善盡協調民意、排除抗爭之責，以釋眾疑並弭紛爭，要難以「本身未盡之義務」資為終止契約之理由。況依該辦法第 34 條後段規定：「主辦機關所能提供之一般廢棄物數量未達保證提供數量時，得再提供一般事業廢棄物，興建營運公司不得拒絕」及本案契約第 2.1.1.2 條及 4.1.1 條亦明定：「營運權之範圍：……焚化處理縣府依照本案契約所交付一般廢棄物及一般事業廢棄物」、「保證每年交付 186,150 公噸之可處理廢棄物」，顯證本案焚化廠可處理廢棄物非侷限於一般廢棄物（即俗稱垃圾），縣府自得提供一般事業廢棄物以補足前稱「保證廢棄物量」。此等在在顯示縣府該等理由亦難謂妥適充分。

- 6、綜上，按地方制度法第 19 條規定：「下列各款為縣(市)自治事項：……九、關於衛生及環境保護

事項如下：(二)縣(市)環境保護。……」縣府終止本案契約爰屬環境保護自治事項，雖尚無逾越權限及違法之虞，且縣府解約決策過程歷經 7 月餘之委託專業律師評估及開會研商等前置規劃準備程序，亦尚難稱其草率就章，況以仲裁過程歷經 17 次仲裁詢問庭，雙方攻防激烈，以及仲裁判斷結果，縣府僅須支付廠商 29 億餘元，除約等同該廠建廠成本¹，形同買回該廠產權外，尤與廠商原求償金額 42 億餘元有相當差距等情觀之，縣府容已盡維護政府權益之責。惟縣府委託之專業律師既曾明確指出「查證明確後再議」之風險較小，縣府卻不此之圖，在解約理由尚未臻合理、充分及相關事證尚待證實等情形下，逕擇自身無力承擔之風險，終止本案契約，肇致仲裁結果不悉利於縣府，且在須負擔鉅額費用後，始多次行文請求行政院及環保署補助該等經費，縣府決策難謂妥當。

- 7、至於日前報載²蘇縣長批評：「本案達榮公司董事長辜成允接受最高法院檢察署特別偵查組（下稱特偵組）偵訊時供出曾給予張○○前縣長 9 億元，疑為本案焚化廠之對價，特偵組卻未處理，疑似吃案」乙節，雖與上揭縣府終止本案契約理由之一有涉，惟其仍屬尚待查證之他案傳聞證據，司法機關自應妥處，本院亦可視案情發展，衡酌有無立新案調查或併他案調查之必要。且縱該項理由日後被證實為真，亦尚難執此認斯時前

¹ 資料來源：焚化廠建廠費用比較表，環保署簡報資料第 16 頁，98 年 1 月 15 日。

² 資料來源：98 年 3 月 7 日媒體報導：〈焚化廠案，蘇○○卯上張○○〉，中國時報，A5 版；〈蘇○○：張○○收辜 9 億，怎不辦？〉，聯合報，A2 版；〈蘇○○批特偵涉吃案〉，自由時報，A4 版。

開理由已屬充分，而足資成為仲裁結果胥有利於縣府之論據，併此敘明。

(二)縣府及縣環保局明知終止本案契約須經環保署備查，卻在未完備該程序前即率為之；針對轄內垃圾處理替代方案、相關配套措施暨經費來源，亦未經規劃周妥無虞，即擅終止契約，均有未當：

- 1、按鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠作業辦法第 5 條、第 6 條、第 33 條分別規定：「主辦機關關於規劃收集清運服務區域，勘選建廠用地，並選擇辦理模式後，應檢附垃圾焚化廠預定計畫申請書……依第 6 條規定程序層報環保署提出申請」、「主辦機關之申請經該署審查同意後……主辦機關應同時擬具垃圾委託焚化處理計畫書報請該署初核後，送請議會審議通過，再層報該署核定」、「興建營運公司應於垃圾焚化廠取得操作許可證，據以函請主辦機關層報該署同意備查後，正式營運受託處理垃圾。」次按該署鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠建設費補助款核付要點第 9 點規定：「興建營運公司未能履行垃圾委託焚化處理契約者，主辦機關應於事實發生後或自知悉之日起 30 日內將因應方案報該署備查，否則該署將不續予補助。」是援引前開規定及其精神，本案焚化廠於規劃興建及營運前，縣府既分別報請環保署同意，於終止契約停止營運前，理應報經該署核定，以完備行政程序。就此而言，縣府分別於簽呈及查復本院之資料自承：「本案皆依行政院訂頒之推動方案與其作業辦法及契約規定推動至今，惟因達榮公司違反契約規定擬依規定書面通知終止契約，亦應報請行政院同意核定後，縣府方得以續辦，以符行政程

序」、「本案焚化廠係接受中央補助之計畫……若未能遵照中央之政策或未經中央主管機關核准變更辦理方式，除不續予補助外，並得要求繳還原補助款」等語甚明。尤以縣府所稱達榮公司重大違約之三項事由，已然符合前開核付要點所稱之「未能履行垃圾委託焚化處理契約者」，縣府允應於知悉該等違約事證之日起 30 日內，將因應方案報請該署備查，宜先陳明。

- 2、經查，縣府早於 95 年 1 月 19 日即著手委託律師評估終止契約事宜，且斯時簽呈內容即載明達榮公司涉有「工期逾期 6 個月以上」、「行賄行為」等重大違約情事，縣府自應即依上開規定研提因應方案報請環保署備查。至於縣府於同年 5 月 22 日既再由蘇縣長召開會議認定達榮公司屬重大違約，將函請該公司終止本案契約，斯時縣府更應立即函報該署備查。
- 3、詎料，縣府迨 95 年 6 月 28 日、同年 7 月 28 日始分別以府環五字第 0953662711 號、同字第 0950073738 號等函請行政院及環保署備查，並於該署尚未明確表示同意核備前，即擅於同年 8 月 9 日函知達榮公司終止本案契約，顯未完備應有之行政程序，核有失當。
- 4、復查，揆諸本案焚化廠之設置緣由，乃環保署為解決雲林縣轄內 20 個鄉鎮市垃圾處理問題，於 86 年 3 月 17 日以環署工字第 12862 號函請縣府依據鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠推動方案及其作業辦法規劃興建。準此，本案焚化廠既為解決雲林縣轄內 20 個鄉鎮市垃圾處理問題，一旦停止興建與營運，原本於 20 年契約期限內，規劃由本案焚化廠處理之垃圾量，其後續

處理、轉運及其經費來源等諸多問題，縣府於終止契約前，自應早有腹案並規劃妥當，以避免因垃圾處理問題影響民眾日常生活之便利性。惟據縣府查復，自 95 年 8 月 9 日縣府函知達榮公司終止本案契約並停止營運後，迨同年 11 月 7 日始擬具「雲林縣整體垃圾處理計畫」，以府環五字第 0953619269 號函請環保署協助處理並補助轉運費用。

- 5、嗣經環保署以環署督字第 0950090235 號函復縣府略以：「依據廢棄物清理法第 5 條規定，一般廢棄物應由縣環保局負責處理……縣環保局應本於權責妥擬完善計畫以因應之……短期內縣府擬將垃圾轉運鄰近縣市焚化廠處理，應請積極規劃轄內區域性飛灰處理場，以便與外縣市焚化廠互惠達成區域合作之目標，並降低轉運處理成本。」顯見縣府在未經完妥規劃轄內垃圾處理替代方案、配套措施及經費來源無虞前，即率通知達榮公司終止契約，洵有欠當。

- (三)縣府及縣環保局未報經縣務會議決定及雲林縣議會、林內鄉鄉民代表會同意前，即終止本案契約，亦有不妥：

按地方制度法第 17 條規定：「下列事項應經縣務會議之決定：一、縣自治事項。二、縣長交議事項……」是本案焚化廠營運與否爰屬該縣環境保護之重大事項，除為蘇縣長指示交辦事項（此有縣府內部簽呈及約詢筆錄附卷可按）外，亦屬該法第 19 條規定之自治事項之一，縣府於該項決策前，允應提請縣務會議決定。次按鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠作業辦法第 6 條規定：「主辦機關之申請經環保署審查同意後，垃圾委託焚化處理承諾書

應立即送服務區內鄉(鎮、市)民代表會同意；主辦機關應同時擬具垃圾委託焚化處理計畫書報請該署初核後，送請議會審議通過，再層報該署核定。」準此，本案焚化廠於規劃興建前，縣府既分別須經該縣議會及林內鄉民代表會同意，於終止契約停止營運前，理應再經該等地方立法機關³同意，以促進地方政府與民意機關良性之互動，體現尊重民意及地方自治之精神，俾利地方施政之推行。惟查，縣府於95年8月9日函知達榮公司終止本案契約前，除未提經縣務會議討論外，亦未報經該縣議會、林內鄉鄉民代表會同意，均有未妥。此分別有同年6月5日縣議會第16屆第1次定期會第20次會議紀錄及縣府查復：「本案焚化廠營不營運，議會不為成敗背書」、「終止契約前並未提請縣務會議、縣議會、林內鄉民代表會同意」等語附卷足憑。

(四)環保署於本案焚化廠解約過程中，除疏未善盡中央主管機關監督指揮之責外，復於函復縣府公文之用辭未臻明確，難謂妥適：

- 1、按環保署組織條例第2條及第3條規定：「環保署對於直轄市、縣(市)環境保護機關執行該署主管事務有指示、監督之責」、「環保署就主管事務，對於直轄市、縣(市)政府之命令或處分，認為有違背法令或逾越權限，或應執行法令而不執行者，得報請行政院停止、撤銷或處理之。但情事緊急時，該署得發布署令先行停止、撤銷或處理之。」復據該署於本院約詢前查復資料及97年11月24日縣府發布之新聞資料分別載明：「……本案焚化廠，縣府為主辦機關且為契約當事人，

³ 按地方制度法第四節自治組織相關規定，地方立法機關包括直轄市、縣市議會及鄉(鎮、市)民代表會。

該廠興建已近完成階段，惟縣府因契約見解爭議致未能運轉，雖不符該署一貫積極推動之立場，惟該署仍一再督促縣府應儘速解決爭議……」、「該署張總隊長強調，本案焚化廠繼續營運，方符合該署一貫立場……。」等語，足見縣府終止本案契約致焚化廠未能依約運轉，顯與中央斯時一貫政策有悖，環保署允應善盡監督之責，自得依前開條例賦予該署之權責，報請行政院停止、撤銷或處理，特此敘明。

- 2、惟查，縣府於解約前，曾於 95 年 6 月 28 日及同年 7 月 28 日分別以府環五字第 0953662711 號、同字第 0950073738 號等函報環保署備查，經該署於同年 7 月 17 日及 9 月 14 日分別以環署設字第 0950053254 號及環署督字第 0950063905 號等函復縣府略以：「查本案焚化廠興建及營運計畫案，縣府為主辦機關，且為契約當事人，有關興建營運廠商是否違約暨終止契約，停止營運之判定係屬縣府權責……」、「縣府擬依契約規定書面通知該公司終止契約並停止營運乙案，既經縣府查察評估所作之決定，本署敬表知悉⁴」等語，顯見該署斯時除未明確表明本案焚化廠之營運係屬該署一貫積極推動之立場，且亦未能報請行政院停止、撤銷或處理之，反以消極未臻明確之用語：「本署敬表知悉」函復縣府。以公文習慣用語及經驗法則觀之，該署既未於公文中有意對之意思表示，該「知悉」一詞則可視同「同意備查」，此無異默認縣府悖離中央政策，要無疑義，益證該署未能秉持中央斯時一貫之政策予以妥處，難

⁴環保署於 95 年 9 月 18 日以環署督字第 0950074209 號函更正 0950063905 號函內容略以：「請本署敬表知悉」更正為「本署敬表知悉」。

謂妥適。

二、空操許可核發過程迭有疏漏部分：

查達榮公司因縣府拒不履行本案契約約定之義務—儘速核發空操許可予該公司，而於 95 年 10 月 31 日終止本案契約並以縣府終止契約理由與法令不合等情，於同年 12 月 20 日向仲裁協會申請仲裁。案經本院深入調查發現，縣府及縣環保局於本案空操許可核發過程確未依法行政、無視專業審查意見及審慎究明法令，迭生疏漏及缺失，不無刻意延宕而損及業者權益之嫌。茲臚列如下：

(一)縣府及縣環保局除疏未善盡本案焚化廠主辦機關協助之責，於其空操許可文件之審核意見亦未詳細明確說明，一次通知達榮公司補正，洵有欠當：

- 1、按鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠作業辦法第 26 條規定：「採 B00 模式辦理時，興建營運公司應於決標後依相關法規辦理土地使用分區變更，主辦機關並協助辦理之」、第 27 條規定：「垃圾焚化廠興建營運期間，興建營運公司應依公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法及相關規定申請證照或許可，主辦機關並協助辦理之」次按行政程序法第 5 條、第 7 條規定：「行政行為之內容應明確」、「行政行為，應依下列原則為之：……二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者……。」行政院訂頒之文書處理手冊玖、文書流程管理之八三之(二)人民申請案件規定復明載：「人民申請案件因不合法定程式或手續時，主辦單位應詳細說明，一次通知補正……」是縣府既為本案焚化廠主辦機關，針對達榮公司就本案空操許可之申請過程，除應善盡協助之責外，就該申請文件不

合法程式或手續等缺失，亦應選擇對該公司權益損害最少之方式，妥予詳細明確之說明，一次通知達榮公司補正，合先述明。

- 2、查，達榮公司於 91 年 2 月 25 日經縣府以九一府環二字第 9136004492 號函核發空氣固定污染源設置許可（下稱空設許可）後，嗣於 93 年 10 月 12 日以（九三）達榮字第 0117 號函向縣環保局申請空操許可，並於同年月 28 日繳納審查費及證照費計 2 萬 5 千 5 百元整。案經該局分別於同年月 21 日函送第 1 次審查意見略以：「一、請依固定污染源設置與操作許可證管理辦法第 13 條儘速提出之空氣污染防制計畫差異說明書說明相關問題……二、請說明一次空氣送風機及誘引抽風機之規格。三、許可證申請表之申請人請確認修正。四、原料使用量之尿素溶液與空設許可不符……。五、……請考量是否於垃圾貯坑、灰渣貯坑周界及焚化廠周界定定期檢測臭味……。七、……表 AP-EI，請補充垃圾貯坑……等之設備」；同年 11 月 4 日再函送第 2 次審查意見略為：「一、請依規定提報監測設施計畫書及監測措施說明書……」；同年月 9 日又函送第 3 次審查意見略以：「一、請依規定檢具空氣污染防制專責單位或人員設置申請書及專責人員證書，向該局報備核定……」。嗣分別經該公司補正至同年 11 月 23 日該局召開審查會審查後，再以雲環二字第 0931020676 號函請該公司依前開會議審查意見於 94 年 1 月 25 日前提出補正申請。
- 3、縣環保局因達榮公司前述總補正日數已逾法定總日數 90 日，遂於 94 年 2 月 17 日以雲環二字第 0943660730 號函駁回該公司空操許可申請，並請該公司

重新提出申請。該公司爰於同年3月7日向縣環保局重新提出空操許可申請並再繳交審查費2萬元整。該局復於同年3月17日函送第1次審查意見略以：「一、請將差異說明書修訂為3部分……二、依所提申請資料之差異說明書經審查有如下意見，請確認後修正及說明……三、因環評規範重新修正後仍未審查通過，其合理性部分待環評通過後，再依環評定稿本審查……」及同年4月10日函送第2次審查意見：「……二、對於燃油量修正為660KI/年，請說明若垃圾熱值不足時如何處理？請提詳細應變計畫……」並分別經該公司於同年3月30日及4月14日補正後，向該局申請複審。

- 4、其後，縣環保局於94年4月26日召開前揭空操許可審查會，發現該申請文件及環境影響差異分析報告與原空設許可登載之部分內容有異，遂以雲環二字第09400011791號函請環保署釋示。經該署於同年5月17日釋示之內容略以：「應依規定重新申請取得空設許可後，再提空操許可申請。」達榮公司遂於同年月30日再向縣環保局提出空設許可變更併同空操許可申請，並再繳納前揭2證審查費及證照費合計3萬8千元整。至同年7月26日縣環保局就「該廠是否須取得乙級廢棄物處理廠設置許可證變更許可後，始得核發前開空設許可」乙節，以雲環二字第0940003485號再函請環保署釋示。復經該署於同年8月16日釋示之內容略以：「……公私場所倘尚在申請及領取空設許可階段，依規定毋須檢附目的事業主管機關核准設立之相關證明文件……。」迄同年8月19日縣府以府環二字第0943664009號函核發變更後之空設許可，該公

司旋於同年 10 月 3 日再向縣府申請空操許可。

5、綜上，詳視縣府環保局前揭審查過程，除歷次審查意見未見一貫性迭有新增外，復未就該空操許可申請文件之缺失，詳細明確說明並一次通知達榮公司補正，顯有未當。其次，於 94 年 2 月 17 日縣環保局第 1 次駁回達榮公司空操許可之際，於達榮公司第 2 次申請空操許可、繳納第 2 次審查費之前，縣環保局未能審慎究明該公司須否再提空設許可之異動申請，迨同年 4 月 26 日召開審查會發現前開疑義後，始函請環保署釋示，肇致該公司須俟取得空設異動許可後，再次繳納審查暨證照費申請空操許可，實有審查不周之疏失，應請縣府督導縣環保局徹底檢討究明。此外，固定污染源設置與操作許可證管理辦法第 5 條：「公私場所申請固定污染源設置許可證時，應填具申請表，連同經依法登記執業之環境工程技師或其他相關專業技師簽證之空氣污染防制計畫，向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之政府其他機關為之……」第 6 條：「前條所稱之空氣污染防制計畫，其內容應包括下列事項：一、計畫目標。二、污染源廠場周界外 2 公里範圍內之環境座落圖說……」及第 10 條：「設置許可證應記載事項如下：一、設置許可證之有效期間及證書字號。二、基本資料……三、設置許可內容：（一）固定污染源之名稱、與空氣污染物排放有關之原（物）料……。」等法條，已對申請空設許可應檢具之文件規定甚詳，本案焚化廠無須取得該局所稱之乙級廢棄物處理廠設置變更許可證，即可核發前開空設異動許可，顯已足堪認定，實無庸公文往返再請環保署釋示而

徒增民眾案件之申請時間，凡此除凸顯縣府疏未依法選擇對該公司權益損害最少之方式外，不無有未明法令及專業不足之疏失，均有未當。

(二)縣環保局無視專業審查意見，遲未依規定核准本案焚化廠之試車作業，復未落實分層負責規定，將原應由局長核定之本案空操許可業務，推諉陳請縣長核定，顯有違簡政便民及專業分工原則，殊有未當：

1、按縣府組織自治條例第 18 條規定：「縣府分層負責明細表，由縣府訂定之。縣府所屬機關分層負責明細表由所屬機關擬訂，報縣府核定。」次按縣環保局分層負責明細表，第二課（於 96 年 1 月間改編為空氣污染防治課）承辦業務之空氣污染防治項第二目、固定污染源管制之（三）固定污染源設置、變更及操作許可之核發或駁回等業務，劃為第二層縣環保局局長核定之職權。本案焚化廠空操許可核發行爲適用之「行政機關分層負責實施要項」第 1、5、7 等項復分別明定：「為提高行政效率，行政機關應實施內部授權分層負責。除法律另有規定外，依本要項行之」、「行政機關實施分層負責，應審酌各項公務之性質及權責輕重，明白規定授權事項之範圍及授予決定權之層次，凡屬依據法規為一定處理及技術性事務性之事項，應儘量授權處理」、「被授權之各層主管執行授權事項，應在授權範圍內迅為正確適當之處理決定，不得推諉請示或再授權次一層代為決定……。」是縣府針對本案焚化廠空操許可之核發作業，允應落實分層負責相關規定，迅為正確適當之處理決定，合先陳明。

2、經查，縣環保局於 95 年 5 月 10 日以雲環二字第

0951007923 號函請達榮公司依該局就該公司第 3 次空操許可申請文件之第 5 次審查意見於同年 6 月 9 日前補正見復。該公司嗣於同年 5 月 17 日函請該局於同年 6 月 12 日召開審查會，其結論略以：「請依委員意見修正並經委員確認認可後通過」，縣環保局遂於翌 (13) 日以雲環二字第 0950002436 號函請該公司依前開會議結論暨審查意見提出補正說明。該公司復於同年 6 月 16 日以 95 達榮字第 0079 號將修正意見對照表函經縣環保局轉請審查委員謝○○、林○○、盧○○、林○等於同年 6 月 26 日前確認後，均勾選「審查通過」。

- 3、縣環保局承辦單位並於 95 年 6 月 27 日撰擬局簽，其內容略以：「達榮公司申請本案焚化廠空操許可業於同年 6 月 12 日召開審查會審查通過，相關補正及說明資料並經委員審查確認通過，擬依規定同意其試車」，經逐級上陳至該局鄭前副局長於同年 7 月 4 日核章轉陳邱前局長後，未獲核批。縣環保局承辦單位嗣依邱前局長指示，於同年 6 月 5 日改擬府簽，其內容略以：「……本案各審查委員意見均為審查通過……本案奉縣長核可後，擬同意試車……」再經該局邱前局長於同年 6 月 12 日簽擬意見：「在未正式與達榮公司終止契約及環保署尚未核備本案焚化廠停止營運前……縣府尚可依擬辦予以管控，不同意其進行試車作業。」逐級上陳而獲蘇縣長於同年 8 月 2 日批示：「如邱局長擬。」縣環保局嗣於同年 6 月 7 日撰擬函稿，其內容略以：「有關達榮公司申請本案焚化廠空操許可乙案，業經審查符合規定……請該公司依核定之試車計畫書於文到 90

日內完成試車作業……。」該局邱前局長於同年月 11 日竟又批示：「再研議緩發」，容有漠視下屬專業性建言，羈延行政程序之不當。

- 4、綜上以觀，本案焚化廠第 3 次空操許可申請案歷經達榮公司及縣府 5 次以上之審查及補正，既經縣府依法聘請之專家學者悉數贊成審查通過，縣環保局邱前局長理應依法並按分層負責劃分為渠核定之職權速予決定，尤以對此技術性事項，基於專業分工及簡政便民原則，自應毋庸推諉簽請蘇縣長核示，惟該局邱前局長不此之圖，除諉陳蘇縣長批示外，亦無視專業意見依法同意該公司進行後續試車相關前置準備作業而予羈延緩發，顯有未當。
- 5、凡此縣環保局上揭諸多疏漏及缺失，分別證諸仲裁協會仲裁判斷書及觀諸上揭「本案空操許可審查委員早於同年月 26 日審查通過至邱前局長諉陳蘇縣長迄邱前局長於同年 8 月 11 日核批：『再研議緩發』等時間逾 46 天」等情，縣環保局洵有刻意延宕審查程序而損及民眾權益之嫌，殊有違失。

(三)縣環保局針對本案焚化廠空操許可駁回處分之理由未臻明確，有違行政處分應具體說明之法定義務，洵有未洽：

- 1、按行政程序法第 5 條、第 96 條第 1 項第 2 款分別規定：「行政行為之內容應明確」、「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……二、主旨、事實、理由及其法令依據……。」是縣府針對本案焚化廠空操許可之相關行政處分，允應明確說明理由及其法令依據，以資適法，合先陳明。經查，達榮公司於 94 年 8 月 19 日獲縣府核發本案空設

異動許可，嗣於同年 10 月 3 日第 3 次申請空操許可，經縣環保局以該公司提出之申請文件有所欠缺或不合規定，分別於同年 11 月 11 日、21 日發函命其補正。該公司復於同年 11 月 11 日函請該局儘速辦理空操許可審查事宜。

- 2、經縣環保局於 94 年 12 月 6 日召開審查會審查後，以同年 9 日雲環二字第 0940006534 號函請達榮公司依前開會議審查意見提出補正說明。案經該公司於同年 12 月 29 日補正後向該局申請複審。該局復於 95 年 1 月 10 日召開現勘及審查會結論略以：「申請文件內容仍有欠缺，且提供之資料錯誤並有說明內容前後不一致情形，請申請單位重新修正確認後重新申請，本次申請應予駁回。」並於同年 1 月 13 日駁回本案空操許可之第 3 次申請。
- 3、達榮公司遂於 95 年 2 月 17 日提起訴願，經環保署訴願審議委員會（下稱訴願會）於同年 6 月 13 日決定撤銷原處分，其理由略謂：「……原處分就法令之引述與必要之解釋、對案件事實之認定、案件事實涵攝於法令構成要件之判斷、法律效果斟酌之依據等均付闕如……難為實質上判斷是否該當上述法定駁回申請事由，即達榮公司系爭申請案縱有申請文件不合規定及內容有欠缺之情形，惟是否存在『經通知限期補正屆期未補正』或『補正總日數已超過 90 日』之法定駁回事由，尚有未明。」顯見達榮公司既已於 94 年 12 月 29 日依縣環保局要求補正所需文件，嗣該局又辦理現勘及召開審查會，該局理應於 95 年 1 月 13 日之駁回處分中，具體指明達榮公司欠缺之文件或敘明不合規定之理由，惟該局未善

盡行政處分理由應具體說明之法定義務，僅以「申請文件內容仍有欠缺……」等未臻明確用語為指駁理由，致遭環保署訴願會決定撤銷其原處分，洵有未洽。

三、縣環保局局長之核派程序未符法制部分：

經核縣府、縣環保局及銓敘部未依法制核派具環保專業及適當職系之邱○○升任環保局局長，顯有未當。茲臚陳如次：

- (一)按公務人員任用法第 2 條、第 3 條、第 7 條、第 8 條分別規定：「公務人員之任用，應本專才、專業、適才、適所之旨，初任與升調並重，為人與事之適切配合」、「本法所用名詞意義如下：……四、職系：係包括工作性質及所需學識相似之職務……」、「各機關對組織法規所定之職務，應賦予一定範圍之工作項目、適當之工作量及明確之工作權責，並訂定職務說明書，以為該職務人員工作指派及考核之依據……」、「各機關組織法規所定之職務，應依職系說明書歸入適當之職系，列表送銓敘部核備。」次按職務歸系辦法第 2 條第 1 項規定：「各機關組織法規所定之職務，應由歸系機關或受委任歸系機關就職務說明書所定之工作性質，依職系說明書及其他有關規定歸入適當職系，並製作職務歸系表 1 式 2 份送銓敘部核備……」復按職務說明書訂定辦法第 2 條第 2 項規定：「職務說明書應包括下列各項：……五、職系：係指本職務所歸之職系。六、工作項目：係指機關依據組織法規、處務規程、辦事細則、分層負責明細表等規定所分配於本職務之工作項目……。」再按環保行政職系說明書規定之職務內容暨縣環保局組織規程、分層負責明細表規定之工作項目略以：「基於環保行政之知

能，對環境影響評估、空氣品質保護、噪音與振動管制、水質保護、廢棄物管制、土壤與地下水污染整治、海洋污染防治、毒性化學物質與環境用藥管理、環境品質監測、環境保護教育宣導、公害糾紛處理、環境保護人員訓練、國際環境保護合作事業策劃促進及環保專業證照之核發與管理等環境保護行政性業務，從事計畫、研究、擬議、審核、督導及執行等工作。」是揆諸縣環保局局長工作項目，無一不與環境保護專業知能有關，縣府自應覓尋具環保專業及適當職系等適格之人才就任該職務，如認該職系經檢討有調整之必要，亦應先辦理組織法規所定職務之職務歸系，經銓敘部核備後，始得依職權派代人員，以符法制，特予敘明。

(二)惟查，縣府於該縣環保局局長原職務歸系——環保行政職系未經調整及報經銓敘部核備前，即先率於95年4月17日以府人力字第0951201075號人事派令核定原為一般行政職系且亦無環保機關歷練之縣府邱○○秘書（簡任第10職等）逕升任該局局長（環保行政職系，簡任第10至第11職等），迨同年月18日縣環保局又將局長職務之原「環保行政」職系修正為「一般行政」職系，並以雲環人字第0950001409號函報縣府於同年月26日以府人力字第09500423651號函請銓敘部鑑核。

(三)核縣府上開所為，顯有未依專業用人、倒置行政程序甚或因人設職等違失，此觀銓敘部95年5月3日部法四字第0952644306號函載明：「各機關在辦理職務歸系時，何種職務應歸入何種職系，自應參據其業務職掌事項及職系說明書等相關規定辦理。依縣環保局組織規程第4條所定職掌事項觀之，非偏重於一般行政職系之內涵。是案內局長不宜

歸入一般行政職系。……另依公務人員任用法第 7 條及第 8 條等規定，各機關應先據以辦理組織法規所定職務之職務歸系經該部核備後，再據以依職權派代人員，嗣後請確實依公務人員任用法規定辦理，以符法制。」益證縣府不符法制之違失，以斯時正值縣府積極著手進行終止契約之際，不無招致外界「專為執行解約而匆促陣前換將」之詬病與訾議，顯有未當。

- (四)至銓敘部針對縣府核派環保局局長乙節，雖於上揭復函中已責請縣府嗣後應確實依公務人員任用法規定辦理，惟該部既明知縣府斯時舉措不符法制，卻未能依該部組織法第 3 條、第 4 條及第 7-1 條等明定權責事項：「關於各機關職務之歸系列等及其標準之審議事項」、「關於公務人員任免、陞降、遷調及轉調之銓敘審定事項」、「關於掌理業務有關法令之擬議、解釋及其他事項」予以明確妥處，反稱：「該職務並已核派人員有案，為維護現職人員之權益，暫予同意核備」云云，除置相關法律規定於不顧，而悖離「專才、專業、適才、適所」之公務人員任用旨意外，又有縱容縣府不符法制之不當，無異就此形成惡例，恐有肇致其他機關跟進而便宜行事之疑慮，該部允有切實檢討改進以杜後患之必要。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一之（一）、（二）、（三）、二、三，提案糾正雲林縣政府及雲林縣環境保護局。
- 二、調查意見一之（四），函請行政院環境保護署檢討改進見復。
- 三、調查意見三，函請銓敘部檢討改進見復。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請本院財政及經濟委員會、內政及少數民族委員會、教育及文化委員會聯席會議處理。