

# 調 查 報 告

壹、案由：據報載：高雄縣大寮鄉潮寮國中、國小受鄰近大發工業區工廠排放不明氣體影響，致多名師生身體不適送醫，相關主管機關是否涉有違失，認有深入瞭解之必要乙案。

## 貳、調查意見：

本案緣據報載：高雄縣大寮鄉潮寮國中、國小受鄰近大發工業區工廠排放不明氣體之影響，致多名師生身體不適送醫（下稱本案），相關主管機關是否涉有違失，認有深入瞭解之必要。案經本院調查委員親赴經濟部工業局（下稱工業局）大發（兼鳳山）工業區服務中心接受相關地方人士陳情、聽取相關主管人員簡報、履勘榮民工程股份有限公司（下稱榮工公司）環保專業施工處南部資源回收及處理廠（下稱榮工公司大發處理廠）、工業局高雄林園大發工業區聯合污水處理廠（下稱大發污水廠）、潮寮國中、國小等系爭地點、二度諮詢空氣污染源鑑定、環境法暨公害糾紛處理法（下稱公糾法）等相關領域之專家學者，並迭次洽詢相關主管機關詳實說明併附卷證資料到院，業調查竣事。

經本院深入調查結果發現，97年12月間本案相繼發生五起不明氣體污染事件（下稱本案空污事件），囿於該等不明氣體之瞬間即逝、氣象條件暨污染源與受體間傳播途徑等詭異多變性、污染物間之相互物化反應特性、監測儀器普及性暨其偵測極限、具有相似污染物成分之工廠所在多有，以及產生類似健康效應之化學物質繁多，顯難以從受害師生症狀回溯認定污染源等甚多條件限制，本案不明氣體污染源之查證及鑑定，涉及因果關係與賠償責任之究明，洵有其困難度，容難以即時釐

清、判定，而能緝得禍首，肇致其與民眾期待及社會觀感迭生落差，凡此皆有賴污染源鑑定技術之精進與公害糾紛（下稱公糾）處理機制之健全及有效運作。

查本案污染源之查證及受害人之賠償問題既已進入公糾法之法定程序，按同法第 7、13、30、38 條規定：「調處委員會委員，依法獨立行使職權」、「第 7 條規定，於裁決委員會委員準用之。」、「調處經法院核定後，與民事確定判決有同一效力；當事人就該事件，不得再行起訴；其調處書得為強制執行名義。」、「裁決程序進行中，雙方當事人達成協議者，裁決委員會應作成協議書，並準用第 28 條至第 31 條之規定……。」相關當事人應依法靜候其處理結果，本院暫不宜就此部分論斷，爰就相關主管機關暨公務人員是否涉有違失情節究明及釐清。

據高雄縣政府環境保護局（下稱縣環保局）表示，經統計位於該轄美濃、仁武、大寮、林園等 4 座空氣品質測站之空氣污染不良站日數僅為 20 站日，與去年同期 65 站日相較，改善幅度已達 69%，足見環保機關自本案空污事件後，經數月派員日夜排班監控及空污監測儀器持續駐點監測等相關改善作為已見成效，容堪肯定。然而，環顧本案空污事件發生經過，除可見高雄縣政府、縣環保局、工業局分別於緊急應變處置、通報、平時準備作為及公糾紓處、調處過程，皆有疏漏、不足等違失，亟應檢討改進外，相關主管機關，不宜僅以本案暨大發工業區相關缺失為改善標的，而淪為「頭痛醫頭、腳痛醫腳」，自應以本案為寶貴經驗，視為全盤改善之有利契機，針對前述缺失衍生之全國共通性空污查證配套措施、老舊工業區更新及公糾處理制度相關問題通盤檢討後，切實研議相關改善措施並落實執行。茲將調查意見臚陳於后：

一、高雄縣政府（下稱縣府）、縣環保局及經濟部工業局（下稱工業局）核有違失，應予糾正部分：

（一）縣府及縣環保局未善盡地方主管機關暨落實自治事項之責，除平時未能切實稽查及妥為輔導外，針對本案污染源查證及公糾紓處、調處過程復迭生疏漏缺失，並藉詞模糊法定權責而推諉中央，洵屬欠當：

- 1、按地方制度法第 2 條、第 19 條第 1 項第 2 款、第 23 條、空氣污染防治法第 3 條、毒性化學物質管理法第 2 條及水污染防治法第 3 條等規定：「自治事項：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。」、「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(市)、鄉(鎮、市)對各該自治事項，應全力執行，並依法負其責任。」、「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署（下稱環保署）……在縣(市)為縣(市)政府。」次按公糾法第 2、24、25、44 條規定：「調處委員會得請求有關機關協助調查證據……」、「調處委員會為判斷公害糾紛之原因及責任，得委託環境保護主管機關、其他有關機關、機構、團體或具有專業知識之專家、學者從事必要之鑑定……。」、「本法所稱公害，係指因人為因素，致破壞生存環境，損害國民健康或有危害之虞者。其範圍包括……空污……惡臭……毒性物質污染……及其他經中央主管機關指定公告為公害者。本法所稱公糾，指因公害或有發生公害之虞所造成之民事糾紛。」、「直轄市、縣(市)政府

為主動處理突發及緊急之公糾事件，應設公糾緊急紓處小組……。」及縣府公糾緊急紓處小組（下稱縣府紓處小組）設置要點第 4 點規定：「……本小組為處理重大緊急公糾事件，得邀請各有關機關及學術機構指派適當人員協助污染之調查鑑定……。」爰此，大寮鄉暨大發工業區均屬縣府轄管境內，其環境保護事項既屬縣府自治事項，縣府除應督促所屬全力執行，並依法負其政策規劃及行政執行之責；另，與本案空污事件有涉之空氣污染防治法、毒性化學物質管理法及水污染防治法，縣府亦均屬地方主管機關，平時除應善盡污染源管制及查處之責外，本案發生後，縣府尤應即時恪盡「因空氣污染、惡臭、毒性物質污染等有發生公害之虞所造成之突發及緊急糾紛」等主動紓處及污染源調查鑑定之責，此與大發工業區是否隸屬中央無涉，顯難以其「是否屬『重大』或『一般』公糾案件，從而中央是否善盡督導及協助之責」為由，而免除其前開法定職責，合先陳明。

- 2、經查，據工業局查復資料，97 年 12 月 1 日首次發生本案空污事件後，是日晚間因尚未偵測出污染源，大發工業區所在之潮寮村村民遂召開村民會議決議發動潮寮、過溪、會結三村村民於翌（2）日至該工業區服務中心表達抗議，訴求追查污染源。同年 2 月 2 日早上，潮寮村村長指揮 1 部宣傳車並集結 100 餘村民於該中心前持白布條抗議，斯時縣府理應有所警覺，而善盡地方政府公糾紓處之責，早日輔導各造當事人循公糾法法定程序解決紛爭。嗣至同年 4、12、25 日相繼發生本案第 2、3、4 次空污事件，當地民眾抗爭已呈現

愈形激烈之勢，仍未見縣府紓處小組採取必要之措施。時至同年月 29 日，本案發生第 5 次空污事件，迨環保署分別於同日及 98 年 1 月 7 日以環署管字第 0970104317 號及同字第 0980000014 號等函請縣府紓處小組儘速主動處理後，縣府始於同 98 年 1 月 8 日召開本案公糾紓處會議，並分別遲至同年月 13 日、3 月 12 日始以府環六字第 0980000690 號、同字第 0980025654 號等函請大寮鄉公所及潮寮、過溪、會結三村辦公室、潮寮國中、國小向縣府申請調處，從而因縣府未能於 97 年 12 月間本案空污事件發生當下及早確定適格之當事人，而肇生其賠償主體範圍、數量有不一致等情，進而衍生賠償金發放疑義，縣府自難辭怠失之咎。縣府雖以「主管會報紀錄」、「赴學校、醫院慰問情形」、「參與說明會、協調會」等資料欲作為縣府已盡紓處小組之責，惟查前開事項均屬縣長及縣府各級首長既有應盡職責，而與公糾紓處小組之正式作為無涉，顯難充為縣府已盡主動紓處責任之有利證據。總之，縣府遲遲未能主動積極促請相關當事人儘早依法定程序申請調處，至 98 年 1 月 23 日始召開本案公糾調處委員會，顯屬不當。此外縣環保局竟遲至同年 5 月 6 日(調處委員會已召開近 3 個月半)始派員收回本案公糾之一造當事人(潮寮國中、小師生及村民)計 226 人等之調處申請書及調處費用，肇生本案公糾程序先調處、後申請之倒置疏漏，益證縣府及縣環保局行事因循怠慢，核有違失。

- 3、次查，據環保署及縣環保局於本案空污事件後之聯合稽查結果發現，本案可能污染源之大發污水

廠、榮工公司大發處理廠、長春公司股份有限公司人造樹脂廠（下稱長春人造樹脂廠）等工廠遭發現有廢水調勻池廢氣污染、未定時添加活性碳以潔淨其排氣、於開放空間混合、攪拌、操作廢溶劑致產生異味污染物……等違規事證，惟縣環保局於案發前竟未曾發現，顯示該局平時未落實污染稽查管制工作，致轄內廠商有污染可乘之機，殊有欠當。此可由環保署查復資料載明：「地方環保機關若能落實執法及早稽查發現，應有機會避免此次空污事件之發生。」益證縣環保局有怠失之咎。

- 4、第查，按上開公糾法暨紓處小組設置要點規定，針對本案污染源之調查鑑定工作，縣府紓處小組得委託調查鑑定之權責，縣府、縣環保局亦應主動積極促請相關當事人儘早依法定程序申請成立調處委員會，從而指派適格人員調查鑑定。惟縣府、縣環保局並未善盡該等法令賦予之權責，因而未主動邀請適格人員協助本案污染之調查鑑定。迨環保署主動以暫時任務編組方式成立高雄縣潮寮國中及國小空氣污染事件查證小組（下稱本案空污查證小組）及健康影響評估小組後，縣府、縣環保局始有相關專家學者參與協助鑑定，顯置公糾法及該紓處小組設置要點形同具文；其後，又頻藉「環保署未能找出元凶，受害師生即無法調處及求償」、「中央推卸責任，中央未提供資源無法調處」、「中央不應卸責，企圖將善後責任推給高雄縣」、「找出元凶是環保署的責任」、「縣府不能公親變事主」、「工業局開發管理之中央管工業區，自應概括承受責任，負起與地

方民眾談賠事宜。」等語<sup>1</sup>模糊法定權責並推諉中央，甚有挑起地方與中央對立形成政治事件之虞，洵屬欠當。

- 5、復查，「事前預防重於事後救濟」乃公糾處理策略之基本首要原則。公糾法第 30 條及其施行細則第 28 條分別明定：「……事業得與所在地居民或地方政府簽訂環境保護協定（下稱環保協定），防止公害之發生。前項協定經公證後未遵守時，就公證書載明得為強制執行之事項，得不經調處程序，逕行取得強制執行名義。」、「本法第 30 條第 2 項專用名詞定義如下：一、環保協定：係指事業為保護環境、防止公害發生，與所在地居民或地方政府基於雙方合意，商定雙方須採取一定作為或不作為所簽訂之書面協議。……三、地方政府：係指事業所在地之……縣(市)政府……」是縣府為防止大發工業區公害之發生，除平時可善盡地方政府之責、妥為輔導本案大寮鄉居民與該工業區廠商簽訂環保協定外，縣府本身亦得為簽訂主體，主動與該工業區廠商協定經公證後切實要求各該廠商遵守，惟縣府不此之圖，卻以：「縣府為地方環保主管機關，若兼負輔導及稽查業務，恐有球員兼裁判之嫌，易引起外界質疑縣府藉稽查權逼迫廠商就範，故建請由大發工業區工廠之中央目的事業主管機關，主導進行輔導民眾與大發工業區廠商簽訂環保協定及適度回饋等相關事宜。」等語諉責於工業局，顯未究明法令，亦核有欠妥，此有縣府 98 年 1 月 13 日府環六字第 0980000692 號函附卷足按。

---

<sup>1</sup> 資料來源：分別參據環保署、縣府、高雄市政府新聞處所屬高雄廣播電臺等查復及新聞資料。

凡此觀環保署公糾處理白書內容略以：「簽訂環保協定，均因地方政府配合意願不足，以及其他原因而未能發揮作用。」、「現實上，地方政府仍較當地居民具有實力，鼓勵事業簽訂協定，並慎重評估違反協定之成本，使環保協定之功能彰顯……」、「地方政府若能善用環保協定，將有效預防公害糾紛事件之發生……地方政府更能透過環保協定，執行區域內環境資源使用之整體規劃。」、「環保協定可建立事業與居民間互信之基礎，具有溝通之效用，如能針對工廠特性訂定適合之自主規制標準，亦可弭補管制法規之不足，對兩造在當地生活為一共同體，形成高度之認識，且可事先促使雙方之權利義務具體化。」益見縣府誤解法令之不當，不無疏失。

- 6、又，按上開設置要點規定，縣府紓處小組允應就民眾指訴疑似本案污染源之大發污水廠，督促該廠作好污染防制設備之功能評鑑。經查，97年12月25日，本案發生第4次異味污染事件後，高雄縣蔡姓議員率附近民眾要求進入該廠查勘，認定異味係來自該廠原污水進流站，直指該廠為本次事件之肇事原凶，惟縣府自95年起至97年12月間本案發生時，均未曾對該廠進行功能評鑑，迨98年1月7日始邀請專家學者為之，亦有違失，此可由工業局於本院召開諮詢會議後查復資料載明：「自95年迄今，縣環保局僅於98年1月7日至大發污水廠進行功能評鑑1次」等語附卷足憑。
- 7、至本案固屬重大公糾案件，有賴行政院及環保署之及時協助，惟中央所負協助及督導之責，容與縣府應善盡第一線法定職責有別，況本案空污事



件發生當日、次日，環保署南部毒災應變隊、副署長、相關業管單位相繼到場支援、查訪，且該署復於97年12月間主動協助縣府成立本案空污查證小組及健康影響評估小組，難謂未盡協助及督導之責，縣府自難諉責，併此敘明。

(二)縣府暨縣環保局平時疏於緊急應變演練，致警覺性、機動性及整備性不足，肇致本案首次發生空污事件時之抵達處理時間遲延，未能攜帶足適之空氣污染監測器材，均有欠當：

- 1、按環保署毒性化學物質災害通報要點第5、6點規定：「地方環保單位接獲毒性化學物質災害消息時，應立即辦理縱向通報並派員馳赴現場調查瞭解，憑以繼續適時通報；必要時應同時辦理橫向通報……。」、「地方環保單位接獲不明化學物質事故消息時，應即派員處理，如經調查判明非屬毒性化學物質災害即通報相關機關，並持續協調作業。」環保署發布之公糾處理相關配合措施亦明載：「建立快速通報制度……各地區發生公糾事件或其蘊釀階段時，縣市環保機關接獲消息後，應儘速派員赴現場調查，並同時主動與各其他相關機關聯繫。」是縣環保局接獲本案空污事件疑為毒災或不明化學物質事件通報後，應立即派員馳赴現場調查瞭解、採集證物。經查，縣環保局陳情中心於97年12月1日上午8時42分即接獲潮寮國小首次通報疑似農藥味之本案空污事件，惟該局轄區稽查人員於同日上午9時30分許始抵達潮寮國小，以救災視同救火，相關救災暨稽查人員平時自應整好以暇隨時待命，且位於該縣烏松鄉澄清路834號之該局至大寮鄉潮寮路61號之潮寮國小距離約14.7公里(該局稱18公里)，車

程約 30 分鐘<sup>2</sup>（該局稱：時速小於 60 公里約 30 分鐘），當日路途並未有異常車流造成塞車等情觀之，該局準備啟程及車程時間竟逾 48 分，可見該局警覺及機動性容有不足，致未能馳赴現場調查採獲空氣污染物，難謂允當；此觀同年月 19 日本案空污查證小組第 1 次工作會議紀錄：「主席報告：同年月 1 日空污事件因於發生第 1 時間未能於現場即時採獲空氣污染物，致後續查證工作具相當挑戰性。」甚明。

- 2、次按重大空污事件應變處理作業注意事項之二、事件現場應變作業規定：「主要為掌握空氣污染事件現場之空氣品質狀況，避免對附近地區造成不良影響，應變處理作業之確認事項：……應準備之空氣品質監測設備如下：PM（微粒）監測儀、SO<sub>2</sub>（二氧化硫）監測儀、NO<sub>x</sub>（氮氧化物）監測儀、VOCs（揮發性有機物<sup>3</sup>）採樣設備（如真空不鏽鋼筒、採樣袋等）、手提式 THC（Total Hydrocarbons，總碳氫量或總有機氣體）監測儀器、紅外光遙測（FTIR【Fourier Transform Infrared Spectroscopy，光徑傅立葉轉換紅外線光譜儀，下同】）設備、氣象站（至少需含風速、風向）……。」準此，縣環保局為能掌握轄區空污事件現場之空氣品質狀況，平時自應未雨綢繆針對前開「應變處理作業確認事項」及其「應準備之空氣品質監測設備」妥為整備及演練，以備無患。惟查，據縣環保局分別查復略以：「本案空污事件首次發

<sup>2</sup> 里程數及車程時間估計，係以 Google Map 工具軟體模擬估算而得。

<sup>3</sup> 揮發性有機物(Volatile Organic Compounds, VOCs)，係指在標準狀態下(20°C, 760mmHg)其蒸氣壓在 0.1mmHg 以上，沸點在 260°C (500°F) 以下之有機化合物，具有分子量小、沸點低及易揮發之特性。復按空氣污染防治法，揮發性有機物空氣污染管制及排放標準之第 2 條定義：揮發性有機物係指不包括甲烷、一氧化碳、二氧化碳、碳酸等含碳化合物之總稱。

生後，該局攜帶真空進樣箱，於上午 9 時 30 分許派員抵達潮寮國小時，現場已無異味，嗣該局再轉往潮寮國中巡察，在操場空曠處聞獲飄來短暫瞬間異味，因時間短暫無法採樣……至同年 12 月 11 日，環保署於潮寮國中增設 FTIR，並提供學校老師真空取樣瓶……」、「該局現有空氣污染採樣監測設備有：三點比較式嗅袋法所用之採樣用真空瓶、委辦之 FTIR、環保署及國營事業提供作為成分分析用之採樣鋼瓶及環保署支援之移動式空氣品質監測車。」足證縣環保局平時未能針對「應變處理作業確認事項」及其「應準備之空氣品質監測設備」妥為整備及演練，肇致本案首次空污事件發生時，僅攜帶真空進樣箱，而未能備齊 FTIR 等足適之空污監測器材馳赴現場即時採樣，遲至 97 年 12 月 11 日始由環保署協助提供增設該等設備，足資佐證縣環保局平時演練及整備之不足，而縣府亦容難辭監督不周之責，均有未當。

(三)縣府暨縣教育處及其所屬潮寮國中、國小平時疏於選定避難處所及適時演練，致本案空污事件發生時未能從容應變，遲延完成移校上課事宜；復未落實校園災害事件通報規定，肇生通報遲延及錯誤情事，均有失當：

- 1、按 95 年 2 月 17 日發布之毒性化學物質災害疏散避難作業原則第 2 點：「適用時機：適用於毒性化學物質災害發生或有發生之虞時，其毒性化學物質擴散危害範圍可能影響一般民眾。」、第 3 點：「疏散及避難事前整備事項：……(二)研擬疏散與避難計畫：1. 由直轄市、縣(市)政府事先選定避難處所，備於發生毒性化學物質災害或有

發生之虞時，供依據地方特性與災害狀況，選定適當疏散路線及避難處所，進行疏散避難。2. 直轄市、縣(市)政府應規劃辦理救災與疏散避難演練……(三)防災整備：1. 建立緊急疏散聯絡人清冊：由直轄市、縣(市)政府督導所屬與所轄進行調查，優先以工業區臨近 5 公里居民做為緊急疏散保全對象，建立緊急疏散聯絡人清冊。2. 避難處所整備：由直轄市、縣(市)政府督導所屬及所轄完成避難處所之防災生活物資及糧食準備，內容包含糧食、民生用品及基本配備，並定期檢查。」是以，縣府平時應督導所屬與所轄進行調查，優先以大發等工業區臨近 5 公里居民做為緊急疏散保全對象，並對避難處所事先整備、選定及適時進行疏散演練，以備毒性化學物質災害發生或有發生之虞時，得以從容應對，而能即時疏散及避難。其中，潮寮國小、國中分別僅隔 20 公尺綠帶及 12 公尺潮德路與大發工業區毗鄰等情視之，前揭緊急疏散保全對象、避難場所及疏散路線更應將該等學校涵括在內。惟查，本案潮寮國小、國中分別於 97 年 12 月 1 日上午 8 至 9 時間即分別遭不明氣體侵襲，然該等學校卻遲至同日 11 時 30 分及 10 時始分別疏散師生至中山工商、高英工商安置，足證平時疏散演練不足之外，疏散作業亦呈現緊張混亂情形，此可由本案空污查證小組、本院諮詢專家學者意見及縣環保局、教育處等查復資料：「……潮寮國小、國中一團亂」、「因忙於緊急處置現場師生」、「……通報時間登錄為發生時間，明顯為高度緊張所致之誤繕……。」印證甚明。復至同年 12 月 25 日本案第 4 次空污事件發生後，縣教育處始研議學校移

校上課之可行性，至同年月 30 日決議移校上課、同年月 31 日該處方完成運輸車輛緊急採購程序，又至 98 年 1 月 5 日始派遣 20 部交通車完成學生移校上課之運送事宜。綜上可知，縣府、縣教育局平時疏於督導所屬，未能優先將潮寮國小、國中師生員工列為緊急疏散保全對象，致疏散路線、暫時移校安置場所、避難場所、緊急運輸車輛未能妥為統籌規劃，除肇生疏散混亂，相關因應避難事宜遲至 98 年 1 月 5 日始辦理完竣，洵有欠當。

- 2、次按教育部 92 年 12 月 1 日臺軍字第 0920168279 號令訂定發布，經縣府於 93 年 1 月 7 日以府教學字第 0930005197 號函轉頒之校園安全及災害事件通報作業要點第二、三、四、八點規定：「本要點所稱校園事件主類別區分如下：(一)意外事件。(二)安全維護事件……。(七)其他事件。」、「本要點適用範圍為各級學校及幼稚園。」、「為適時掌握校園事件，加速處理應變，依各類校園事件之輕重程度區分如下：(一)甲級事件：1. 人員死亡或有死亡之虞。……3. 亟須教育部或其他單位協助及其他可能引發媒體關注、社會關切之事件……。」、「各級學校……發生第四點所定事件時，均應通報教育部，其通報時限及作業方式如下：(一)甲級事件：應於獲知事件 15 分鐘內，以電話通報教育部及上一級督考單位，並於 2 小時內透過校園事件即時通報網實施首報……」、「各主管教育行政機關，每日應指定專人檢視所轄單位及學校使用即時通之狀況，俾利即時協處。查有錯報、漏報、遲報時，應要求即時更正或補正。」是本案於 97 年 12 月間陸續發

生之 5 起空污事件，既屬媒體及社會關切事件，縣府暨所屬潮寮國小、國中自應切實落實前揭通報規定。惟查，潮寮國中、國小針對本案 5 次空污事件除悉未於 15 分鐘內即時通報教育部外，同年 12 月 12 及 25 日，該 2 校分別於早上 8 時 30 分及 11 時 13 分聞獲不明氣體，亦分別逾 2 小時後，遲至下午 13 時 23 分及 48 分始進行校安通報，此分別有該 2 校校安事件即時通報表附卷足稽，核有通報遲延之疏失，洵有欠當。

- 3、復依上開規定，潮寮國小既於 97 年 12 月 1 日早上 8 時 45 分即發現不明氣體自大發工業區飄至該校，卻於是日校安事件即時通報表發生時間登載：「10 時 25 分」，以及依媒體及社會關注程度視之，本案允屬「甲級事件」無疑，此觀潮寮國小通報表自明，惟潮寮國中卻於各該通報表事件等級欄位登載為丙級事件，凡此足證縣教育處未依規定每日指定專人檢視該等學校使用即時通之狀況，肇致該等錯報情事，迄本院調查後猶未更正，顯有欠當。雖據該處承辦人表示：「該校係誤將通報時間登錄為發生時間，明顯為高度緊張所致之誤繕」、「由縣教育處與教育部隨時聯繫通電頻繁，12 月 1、12、25、29 日每日上班 9 至 10 時及下午 2 至 4 時間，隨時均與教育部相互聯絡、交換意見與申請補助……等事宜。」云云，惟縣教育處倘平時切實督導所轄各級學校落實上開規定並適時演練，遇突發狀況當能從容應對，高度緊張情事理應不致發生。況依上揭規定，通報教育部之責應由潮寮國中、國小為之，而非由縣教育處代行，況且該通報時限係規定於獲知事件 15 分鐘內，洵非該處所稱前揭時段，

益證縣教育處前開陳詞洵不足採，縣府暨縣教育處均難辭監督不周之責，殊有欠當。

(四)大發工業區服務中心，未依規定緊急通報及應變，其上級工業局疏於督導，均有違失：

- 1、按 95 年 3 月 30 日修訂發布之工業局大發（兼鳳山）工業區災害（污染）事件處理業務計畫第 3 章、災害緊急應變規定：「一、災害等級區分：（一）工業區內發生工廠火災、爆炸、毒性物質或可燃性物質洩漏、環境污染或其他重大事故等災害之等級區分：1. 甲級狀況（有下列情形之一者）：（1）其災情已擴及廠外並對區外造成影響，亟需相關單位緊急支援處理者。（2）事故造成 15 人（含）以上傷亡。（3）因民眾抗爭或新聞媒體持續報導，引起廣泛注意者。（二）污水廠災害之等級區分：1. 甲級狀況（有下列情形之一者）：……（3）污水廠因污染案件，民眾抗爭或新聞媒體持續報導，引起廣泛注意者。」、「二、業務執行規定：「1. 於災害事件發生時，迅速派員赴現場瞭解與蒐集災情，儘速循通報體系逐級通報，並持續蒐集災害情資。……」、「三、通報與應變：（一）區內發生災害事件時，迅即動員蒐集災情，並依災害項目及災害等級及「大發（兼鳳山）工業區（港）災害（污染）應變處理作業程序」，執行通報與應變相關措施；必要時，成立「大發工業區服務中心緊急應變現地處理小組」以為因應。1. 第一時間通報：就所掌握之災情，研判等級，迅即以工安通報系統進行通報：（1）丁級狀況（事故單位災情輕微，可自行處理者）：接獲丁級災害（污染）災情通報並確認後，於 10 分鐘內，以工安通報資訊系統通報工業區管理處（或工業區環

境保護中心)及工業局，並以手機簡訊通報工業局局長……(4)甲級狀況(災情造成重大損害，可能涉及跨部會事項者)：於接獲甲級災害(污染)災情通報並確認後，或乙級狀況災情擴大時，除前項通報外……必要時，由工業局成立緊急應變小組……3.橫向聯繫通報：(1)接獲災害(污染)訊息時，除通報區域聯防相關工廠外，立即通報相關災害防救業務主管機關採取必要之應變措施。」次按大發(兼鳳山)工業區災害(污染)應變處理作業程序規定：「……四、應變處理與成立組織：……(四)甲級狀況：1.工業局成立緊急應變小組……七、發布新聞：建立與媒體對應機制，密切與相關機關及單位聯繫，適時提供最新之災情與災害處理資訊。」準此，工業局平時應切實督導所屬大發工業區服務中心適時應變演練，以落實前揭各級災害緊急應變、通報及新聞發布等相關規定，並能視災害等級適時成立相關應變小組，先予陳明。

- 2、經查，據環保署及縣環保局查復資料，97年12月1日本案首次空污事件發生後，針對上風處可能污染源追蹤結果，大發工業區工廠已遭懷疑為可能造成區外潮寮國小、國中不明氣體之污染源，且於同年月4日、12日陸續發生第2、3次污染事件，民眾抗爭情緒隨之高漲，並遭新聞媒體持續報導，引起廣泛注意，此有工業局「工業區組同年月1日辦理現況速報單」及「大寮空污抗爭事件重大記事彙整表」分別載明：「因有媒體到場採訪報導」、「因下午無法偵測出污染源，引起村民不滿，邀集全潮寮村村民召開村民會議準備翌日動員抗爭」、「同年月2日上午7時45



分，該服務中心前由潮寮村長指揮駛抵 1 部宣傳車集結 100 餘人村民，持抗議白布條，情緒激動表達嚴重抗議，計有電子媒體 TVBS、中天、三立、年代等有線電視臺及聯合報、自由時報、蘋果日報等平面媒體現場採訪報導……」等語足資印證。至同年月 25 日發生本案第 4 次空污事件後，民眾尤直指大發污水廠疑為禍首，大發工業區服務中心依上開災害等級區分規定，自應早將本案空污事件視為甲級狀況，並依該等級所需之通報、應變及成立應變小組等規定切實執行。惟該中心卻將本案數次空污事件之災害等級視為丁級狀況，此有工業局工安通報系統工安通報作業紀錄附卷足稽，足證該局暨該服務中心明顯低估情勢而未能以甲級狀況審慎適切處理，核有欠當。

- 3、次查，據大發工業區服務中心工安通報作業紀錄及高雄縣潮寮國中、國小校安事件即時通報表顯示，本案空污歷次發生時間及該中心是日工安通報之首次時間分別如下：本案空污歷次發生時間及該中心工安通報之首次時間分別如下：(1) 97 年 12 月 1 日上午：8 時 30 分發生、10 時 2 分通報。(2) 同年月 4 日上午：6 時發生、未通報。(3) 同年月 12 日上午：8 時 35 分發生、未通報。(4) 同年月 25 日上午：9 時 28 分發生、12 時 23 分通報。(5) 同年月 29 日下午：16 時 38 分發生、未通報。顯見該中心針對本案 5 次空污事件有 3 次未通報，餘 2 次雖有通報，惟通報時間短者 32 分，長者達 3 小時，悉未達成「10 分鐘」內應完成通報之規定。足證該中心平時疏於應變演練，致本案工安通報不符規定比率高達 100

- ％，工業局顯亦難辭監督不周之責，均有違失。
- 4、復查，依上開甲級狀況災害等級緊急應變組織之成立規定，工業局自應及早成立相關緊急應變小組及在地應變小組，惟迨同年月 25 日本案發生第 4 次空污事件後，民眾直指大發污水廠疑為禍首後，翌（26）日上午，始由工業區環境保護中心、污水廠、大發工業區服務中心及專家學者共同於現地成立在地應變小組；該（26）日下午始由該局高副局長擔任召集人成立緊急應變小組；迄同年月 30 日擴大編制，始由該局陳局長擔任召集人。核該局前揭所為，自難辭錯判情勢及應變遲緩之疏失。再者，上開規定既對「建立與媒體對應機制……適時提供最新之災情與災害處理資訊。」定有明文，該局暨服務中心自應適時發布新聞提供最新之災情與災害處理資訊，惟檢視相關權責機關於本案 97 年 12 月 25 日前之處理經過情形，卻僅見環保署及縣府發布之相關新聞資料，足證該局之媒體對應作為亦有不足。
  - 5、惟工業局相關主管人員於本案 97 年 12 月中期後，長時間駐守系爭工業區，並有因保護污水廠公物而有遭抗爭民眾打傷情事，詳如後述（調查意見三），殊值肯定。工業局雖表示：「因當時環保主管機關並未確認污染源為大發工業區內工廠，抑或區外其他污染源，爰未於當地成立現地處理小組……」、「本次事件因屬空污事件與火災、爆炸等事故不同，並未危及區內其他廠商……」，惟本案空污事件首次發生時，區內廠商既已遭懷疑為可能污染源，又引起媒體廣泛報導及民眾抗爭，該局自應早有警覺成立相關應變組

織，卻迨污染源確認後始行為之，無異毫無緊急應變之警覺性，況且上開災害緊急應變相關規定及甲級狀況災害等級區分，悉將「環境污染事件」涵括在內，顯非僅侷限於該局所稱之「火災、爆炸等事故」，益證該局前開陳詞顯係諉責之詞，要難可採，該局自難辭監督不周之違失。

## 二、行政院暨所屬機關亟須檢討改善部分：

### (一)行政院應督同工業局及環保署針對全國工業區附近重要環境敏感區，審慎評估架設即時空氣污染源偵測設備之可行性，以備污染源查證所需：

- 1、按空氣污染物係指空氣中足以直接或間接妨害國民健康或生活環境之物質，種類分為氣狀污染物、粒狀污染物、衍生性污染物、毒性污染物、惡臭污染物及其他經中央主管機關指定公告之物質，此於空氣污染防治法及其施行細則第2條定有明文。因其種類繁多及態樣殊異，經排出後除有擴散、沉降、吸附等物理作用而易飄忽驟逝外，極易於大氣中產生2次反應等物理、化學作用，深受氣象條件影響甚鉅，顯與具有固定或相當形態，有實質可見形體，於事故現場留下跡證可採集而得之水污染物、廢棄物、土壤污染物質迥異，故其查證及鑑定有相當難度，有賴監測暨採樣儀器之普及性、機動性及靈敏度。然而，該等儀器往往造價不斐，相關主管機關基於成本效益及維護國民健康等考量，自應審慎評估其可行性，允先陳明。
- 2、經查，97年12月間高雄縣潮寮國中、國小接連發生5起空污事件，其中12月1日因首次發生不明氣體，各方忙於疏散，FTIR尚未架設，以及同月25日第4次空污事件，因儀器移動作業中，

皆未能採集瞬間而逝之不明氣體，此觀縣環保局履勘查復資料載明：「其中 12 月 1 日因緊急處置現場師生，異味持續時間短暫，故現場不及採集具代表性樣品……25 日因儀器設置地點變動，亦未採集異味氣體樣品」等語自明。足見採樣儀器之即時性、機動性及普及性，對於類此瞬間發生空氣污染源之查證及鑑定作業，甚為重要。

- 3、次據空氣污染防治法第 13、15 條及其施行細則第 11、13 條規定：「各級主管機關應選定適當地點，設置空氣品質監測站，定期公布空氣品質狀況。」、「開發特殊性工業區，應於區界內之四周或適當地區分別規劃設置……空氣品質監測設施……。」、「空氣品質監測站之種類如下：……三、工業空氣品質監測站：設置於工業區之盛行風下風區。」、「空氣品質監測站之測定項目如下：……三、工業空氣品質監測站：（一）應測定之項目：1、懸浮微粒。2、硫氧化物。3、氮氧化物。4、碳氫化合物……。」雖分別針對相關空氣品質監測站種類及監測項目有相關規定。惟查，本案 5 起空污事件發生時，設於潮寮國小空氣品質測站之監測數值除第 1 次二氧化硫(SO<sub>2</sub>)監測值偏高，可藉此針對上風處之可能污染源進行追蹤外，其餘 4 次監測值尚無顯著異常，況且 97 年 12 月整月監測數據之平均值與歷史數據相較，亦大部分呈現減緩及改善趨勢等情觀之，足見該等既設監測設施對於本案瞬間突發之異味污染源，尚無即時監測及預警效果。
- 4、綜上，基於空氣異味污染物瞬間即逝之特性及現有固定監測設施監測項目、功能之有限性，臺灣地狹人稠、工業區毗鄰住宅及學校等環境敏感區

設置屢見不鮮等情，行政院自應督同工業局及環保署針對全國工業區附近重要環境敏感區，建立環境與健康風險評估制度，審慎評估增設相關即時空氣污染源偵測設備固定設施或機動設施之可行性，除利於污染源查證及公害鑑定所需，並據此落實環境基本法第 27 條：「各級政府應建立嚴密之環境監測網，定期公告監測結果，並建立預警制度……」明定之預警制度，允屬正辦。

(二)工業局針對全國周圍環境緩衝設施不足之老舊工業區及其廢污水下水道系統，應通盤檢討，善盡改善輔導之責，並宜列出優先順序，避免齊等式更新而致媒體訾議：

- 1、按工業局辦事細則第 6、11 條規定：「永續發展組分三科辦事，其職掌如下：一、永續發展規劃科：產業永續發展策略之研擬與推動、工廠管理與督導、工業減廢與工業用水規劃之擬訂及輔導、產業永續發展事項之協調與推動……二、工安環保輔導科：……工業污染防治措施之擬訂、推動、督導及技術輔導事項……環境保護工業發展策略之擬訂與推動等事項……。」、「工業區組分三科辦事，其職掌如下：一、開發更新科：工業區發展策略之研擬及推動……工業區更新計畫之研擬及推動……三、管理服務科：工業區管理制度之研擬及推動……工業區工安及天然災害之緊急通報體系及其應變措施之建置、執行及督導、工業區相關法令之擬訂修正等事項。」工業區污水下水道系統廢污水處理及排放改善輔導辦法第 2、4、5 條復明定：「本辦法所稱之主管機關為工業局」、「主管機關除對前條所稱輔導對象提供主動輔導外，並得由輔導對象個別提出

輔導需求。」、「主管機關為提升輔導對象之廢(污)水處理功能及改善排放水質，得提供必要協助及輔導，其相關事項如下：一、國內、外技術資訊。二、現場輔導。三、技術諮詢。四、技術移轉。五、營運管理。六、其他相關技術工作。」是工業局針對全國既設老舊工業區及其廢污水下水道系統，應善盡更新及改善輔導之責，允先敘明。

2、揆諸空氣污染防治法第 15 條：「開發特殊性工業區，應於區界內之四周或適當地區分別規劃設置緩衝地帶及空氣品質監測設施……。」、依環境評估法第 5 條第 2 項授權訂定之開發行為環境影響評估作業準則第 18 條：「開發行為易造成……空氣污染、臭味……者，應依當地氣象條件、污染之質量、污染控制措施之效率、災害風險與人口聚集社區、村落之距離及其他相關因素於周界內規劃足敷需要之緩衝地帶……。」、第 19 條之 1：「開發基地應以下列原則進行規劃：……五、開發基地與下游影響區之間，應有足夠寬度、深度之緩衝帶。」雖針對工業區與周圍環境緩衝設施之設置有若干規定，惟因本案大發工業區早於 64 年 10 月即依據「獎勵投資條例」編定並於 67 年 6 月開發完成，係早於前開法令公（發）布前即已設置完成，爰無前開規定之適用。惟審視本案空污事件引起民眾抗爭之部分導火線，即肇因於潮寮國小、國中與大發工業區暨污水廠分別僅相隔 20 公尺隔離綠帶及 12 公尺潮德路，期間大發污水廠更遭民眾及環保主管機關懷疑為可能污染源之一。足見前開法令施行前之既設工業區與周圍環境緩衝設施及其廢污水下水道系統（含污水處理廠）現有功能設備是否已足等疑點，已

有通盤檢討之必要，此觀本院諮詢專家學者之意見略以：「希能調查瞭解國內各工業區位屬及毗鄰環境敏感區情形，如其位置與民眾生活範圍過近，將來恐怕遲早會出狀況……針對該等窘況，工業局宜要進行防危措施，無論在監督管理體系或在區位緩衝帶採取隔離、綠化，將污染源遮蔽等等，是目前責無旁貸之要務」可資佐證。

- 3、綜上，工業局針對全國老舊工業區與周圍環境緩衝設施不足之處及其廢污水下水道系統現有功能設備是否已足等疑點，允應通盤檢討後，善盡更新、改善及輔導之責；此外，並宜針對區內產業進駐現況、地方發展特性及環境法令要求等情形，列出優先改善順序，避免一昧齊等式更新而致媒體<sup>4</sup>批評：「30 億更新工業區顧面子不顧裡子」、「臺灣有 50 至 60 家工業區，全國有 1 萬多家廠商，馬總統表示要更新老舊工業區，工業局即採『統統有獎』方式全面進行更新，有否必要？隨著產業轉型，政府應同時思考『退場』機制，而非一昧「搶救」……」，並避免政府良政遭誤解而斲傷政府形象。

(三)經濟部及行政院國軍退除役官兵輔導委員會應督促大發污水廠及榮工公司大發處理廠善盡恪守環保法令之責，以為大發工業區民營廠商之表率：

- 1、據工業局查復，大發工業區設廠廠商或進駐使用單位目前約計 594 家，其中屬於政府機關或其委託民營單位經營者有：臺灣電力股份有限公司高雄訓練中心、工業局大發污水廠、榮工公司大發處理廠、中華電信股份有限公司臺灣南區電信分

---

<sup>4</sup> 資料來源：98 年 5 月 4 日媒體報導：〈更新統統有獎 徒然浪費〉，中國時報，特稿；〈30 億更新工業區 顧面子不顧裡子〉，中國時報。

公司倉庫等 4 家，比例約為 0.6% (4/594)。次據環保署、縣環保局及本案空污查證小組初步查證及確認結果，大發工業區長春人造樹脂廠、大發污水廠、榮工公司大發處理廠、聯仕化材大發廠、臺灣史都特股份有限公司大發廠、臺灣瑞曼迪斯公司大發廠及春春興業廠等 7 家工廠，為造成本案空污事件之可能污染貢獻源。環保署爰於 98 年 1 月 19 日將前揭查證結果函經縣府於同年 2 月 23 日依公糾法召開調處會議。其中前揭可能污染源之廠商屬於政府機關或其委託民營單位經營者之比例為 28.6% (2/7)。據此換算公部門較私部門對本案污染可能貢獻度達 66.4 倍<sup>5</sup>之多。

- 2、復檢視環保主管機關稽查暨告發紀錄可知，前述被疑為禍首之大發污水廠、榮工公司大發處理廠於本案空污事件發生過程及發生後，遭環保機關分別發現諸多違反環保法令等情，已詳前所述（調查意見一之（一））。顯見該 2 廠並未恪守環保法令，顯有欠當。雖該 2 廠相繼向縣府調處委員會提出非屬本案污染源之反證，惟該 2 廠倘平時切實遵守法令，且不以僅符合法規限值為滿足，進而能以高標準為民營廠商之表率，必無遭人懷疑及指責之可趁之機。此有本院諮詢專家學者之意見：「遭懷疑之加害污染源，必須舉證平常在法令之遵守皆未違反，進而從行政上適法性，推定民事上並無不法。然而，目前最高法院亦不採該法理。縱可疑加害污染源已遵守行政上最低限度要求，並無造成行政上違法，但仍可存在民事不法。因為，畢竟濃度及總量管制是不同

---

<sup>5</sup> 污染貢獻度：依照公私部門廠商可能污染源所占比例/公私部門廠商實際占全部廠商之比例。



的，廠商固然遵守法規濃度管制之規定，但在各個污染氣泡累積產生之污染總量，可能已超過管限制值……」足資印證。

- 3、綜上，經濟部及行政院國軍退除役官兵輔導委員會基於中央主管部會監督之責，自應切實督促其所屬大發污水廠及榮工公司大發處理廠善盡恪守環保法令之責，以為大發工業區民營廠商之表率。

**(四)環保署應督促縣府妥為規劃空氣污染防制費，作為污染源查緝、監測及防制之用：**

- 1、按環境基本法第 33 條規定：「中央政府應依法律設置各種環境基金，負責環境清理、復育、追查污染源、推動有益於環境發展之事項。」次按空氣污染防制法第 16、17、18 條規定：「各級主管機關得對排放空氣污染物之固定污染源及移動污染源徵收空氣污染防制費（下稱空污費）……」、「前條空污費除營建工程由直轄市、縣(市)主管機關徵收外，由中央主管機關徵收。中央主管機關由固定污染源所收款項應以 60% 比例將其撥交該固定污染源所在直轄市、縣(市)政府運用於空氣污染防制工作……。」、「空污費專供空氣污染防制之用，其支用項目如下：一、關於主管機關執行空氣污染防制工作事項。二、關於空氣污染源查緝及執行成效之稽核事項。……六、關於空氣污染防制技術之研發及策略之研訂事項。……八、關於空氣品質監測及執行成效之稽核事項。……。」是縣府除可自轄內營建工程空污費獲得 100% 比例之相當收入外，亦可由環保署自該轄固定污染源所收款項撥交獲得 60% 比例之收入，縣府自應妥為運用該筆可觀之環境基金，規劃作為空氣污染源查緝、監測

及防制之用。

- 2、惟查，縣環保局除於本案首次空污事件發生時，未能攜帶足適之空氣污染監測器材趕赴現場即時採樣外，相關污染源之採樣、監測及查證多須仰賴環保署及財團法人工業技術研究院之協助，縣府究竟有無善用該筆基金充實污染源監測、採樣設備，容有疑慮，環保署基於中央主管機關督導之責，自應查明並督促縣府依法妥處，俾落實空污費專供空氣污染防制之立法精神。

(五)環保署於本案空污事件創新成立「空污查證小組」及「健康影響評估小組」，殊堪肯定，惟為利於後續類同案件之依循，宜針對相關制度之法制化，研議妥處：

- 1、按公糾法第 24、25 條規定：「調處委員會得請求有關機關協助調查證據……」、「調處委員會為判斷公害糾紛之原因及責任，得委託環境保護主管機關、其他有關機關、機構、團體或具有專業知識之專家、學者從事必要之鑑定……。」及縣府紓處小組設置要點第 4 點規定：「……本小組為處理重大緊急公害糾紛事件，得邀請各有關機關及學術機構指派適當人員協助污染之調查鑑定……。」針對公害污染源之調查鑑定工作，雖已賦予各縣市政府調處委員會相當權責，然絕大部分縣市政府(如本案高雄縣政府及臺北市政府、高雄市政府、臺中市政府、宜蘭縣政府、新竹縣政府、臺中縣政府、雲林縣政府、臺東縣政府、花蓮縣政府、金門縣政府……等直轄市、縣市政府)，均於緊急紓處小組設置要點(或辦法)明文賦予該小組於紓處階段有委託調查鑑定之權責，惟觀諸本案縣府紓處小組消極行政等作為

(已詳前述(調查意見一之(一)))，則相關污染源之鑑定及事證之掌握，迨調處委員會成立時方行為之，恐為時已晚，環保署自應就此疑慮設法研議改進。

- 2、次查，環保署能不拘泥於法令、墨守成規，為緊急因應本案空污事件之污染源查證及健康影響評估、鑑定等事宜，由各方當事人推薦專家代表，以暫時任務編組方式，分別創新成立本案空污查證小組及健康影響評估小組，殊值肯定。惟為落實地方自治及分層負責事項，環保署自應針對相關制度之法制化妥為研議妥處，以利後續類同案件有所依循，從而得以即時應變妥處，此有本院諮詢專家學者之意見：「本案比較特殊的是，創新成立兩個小組，一是空污查證小組，一是健康影響評估小組，看來非常齊全，各專家皆發揮應有功能，但屬於任務編組，均乏法源依據。因此建議將其法制化，可視為未來強化糾紛紓處之配套措施。由於其涉及個案案情嚴重程度不一，且地方政府資源多寡不同，有否必要成立，可能先予影響評估。如可行，儘速修訂公糾法相關規定，讓該等任務編組及早在紓處階段得予成立，進行最即時查證、評估等必要工作。」可為佐證。

**(六)環保署允宜針對空氣污染防制法相關緊急應變之配套規定是否已足，妥為研議檢討：**

揆諸空氣污染防制法關於空氣污染事件緊急應變相關規定，其中第14條：「因氣象變異或其他原因，致空氣品質有嚴重惡化之虞時，各級主管機關及公私場所應即採取緊急防制措施；必要時，各級主管機關得發布空氣品質惡化警告……。」針對

因氣象變異或其他原因，致空氣品質有嚴重惡化之虞時，科以各級主管機關應採取空氣污染緊急防制措施之責。據環保署及縣府表示，本案空污事件發生後，依據大寮空氣品質監測站監測數據分析結果，二氧化硫、懸浮微粒、一氧化碳、臭氧、二氧化氮等空氣污染物均未達應發布各級空氣品質惡化警告之空氣污染物濃度條件，因而縣府及環保署無須依前開規定採取發布空氣品質惡化警告及相關禁止或限制事項。惟以本案 5 次空污事件造成潮寮國中、國小師生、員工不適送醫者達 142 人觀之，該法就空氣污染物濃度條件未達應發布惡化警告之相關緊急應變相關規定是否已足，顯有疑慮，此可由本院諮詢專家學者之意見：「空氣污染防制法其實有一套緊急應變程序，乃當空氣品質緊急惡化時，須啟動緊急應變程序。但觀諸本案空污事件，雖未達空氣品質緊急惡化之法定條件，卻突然造成許多師生不適，是否亦適用該緊急應變程序，值得探究。建請環保署針對不同空污事件列出緊急應變之標準作業程序，以利收集證據及保全證據。」足堪佐證，環保署容有研議檢討之空間。

**(七) 環保署允宜針對公害糾紛處理法相關配套法令及措施不足部分，研議改進：**

- 1、按環境基本法第 33 條規定：「中央政府應建立環境糾紛處理制度，加強糾紛原因鑑定技術及舉證責任之教育訓練及研究發展，提供適當糾紛處理機制。中央政府應建立環境相關之緊急應變、損害賠償、補償及救濟制度。」是環保署對於國內公害糾紛處理法有關之損害賠償、補償、救濟等相關配套法令制度，自應妥為研議，以臻完善。
- 2、綜觀環保署及本院諮詢專家學者之意見分別略

以：「目前國內公糾、環境損害之救濟途徑，係依公糾法之法定程序，以民事訴訟、紓處、調處、裁決及調解方式為主要管道，對照先進國家經驗及研究結果顯示，應整體綜合考量，不宜就個別議題單獨立法。歷年來，該署(環保署)雖曾就公害補償法制、公害責任保險制度、環境損害特別補償基金制度、公害健康受害補償制度等議題分別召開研商會議、公聽會及委託規劃研究，然礙於各界意見分歧，及利益團體阻擋，迄今仍無法送請立法院審議……故其現行法仍僅見於81年2月1日早已公布施行之公糾法及其子法，其係藉雙方合意方式達成糾紛之紓解，惟並未明定賠償責任要件、因果關係認定方式、舉證責任之分配……等等。」、「反觀目前國內實施成效頗佳之汽車強制責任險制度，係歷經各界相當長時間之意見磨合及醞釀準備期，方能完成立法。故環保署宜據此精神應用至環境公害責任法制之推動上，早日促成其立法通過。如立即實施有困難，可以其為長期目標循序完成。不宜遇難則停滯不前，凡事總應有開端並設定階段性目標，始能日起有功……。」、「經檢視民法第184條第2項及第191條之3危險製造人侵權責任等相關規定，雖有過失責任推定及舉證責任轉換(倒置)之依據。惟公糾法尚未發現舉證責任可以轉換之條文規定，可能須俟進入民事程序方會發生。……因公害多為複合性污染源，尤以本案屬空氣污染，經過大氣諸多條件影響，甚難以釐清究竟係何種污染源造成。此時根據先進國家法理，必須採行舉證責任反轉法理，原則可由廠商、受害人及主管機關三者共同分擔負責，亦即主管機關宜負起

相應責任予以協助。」「有鑑於環境事件之特性，受害人往往遭遇因果關係舉證之困難，為現行法爭議最多者。基此，該署(環保署)爰參考德國環境責任法第 6 條第 1 項規定，除於該署研擬中之環境損害責任法草案第 8 條明定：『關於環境損害責任係優先於民法適用』，並於草案第 13 條規定：『依客觀之事實足認一特定設施造成損害者，則推定此設施為造成損害之原因。』故於該草案已有強化舉證責任及因果關係推定之相關規定。然而，該草案歷經數年研修及召開數次研商、公聽會議，各界意見仍屬分歧，復因金融海嘯影響，致該草案送立法院審議時機尚未成熟，該署將持續進行相關法制作業之研究，俟時機成熟，即可函送立法院審議。」足見國內現行公糾法令對於賠償責任要件、因果關係認定方式、舉證責任分配等重要爭議問題未見具體明定及釐清，環境損害賠償補償、救濟制度亦尚未完備，亟待建立。

- 3、承上，公害事件在民事上屬於侵權行為，按照一般舉證責任原則，必須由被害人(原告)舉證證明其權益受侵害係由該公害肇致。然民事訴訟法第 277 條於 89 年修正時，增加但書：「當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責任。但法律別有規定，或依其情形顯失公平者，不在此限。」其立法理由稱：「在當事人主張之事實真偽不明時，應如何定舉證責任之分配，對訴訟之勝敗，攸關甚鉅。夷考德、日等國之民法及民事訴訟法均未就舉證責任直接設有概括性或通則性之一般規定，通常均委由學說、判例而為補充。我國現行法就舉證責任之分配，於民訴法該條設有原則之概括規定，在適用上固有標準可

循。惟關於舉證責任之分配情形繁雜，僅設原則性規定，未能解決一切舉證責任之分配問題，於具體事件之適用上，自難免發生困難，故最高法院於判例中，即曾依誠信原則定舉證責任之分配。尤以關於公害事件……等事件之處理，如嚴守本條所定之原則，難免產生不公平之結果，使被害人（原告）無從得應有之救濟，有違正義原則，爰於原條文之下增訂但書，規定『但法律別有規定，或依其情形顯失公平者，不在此限。』，以資因應」。在本案中，該屬（環保署）提出舉證責任反轉之法理，並提出基本證據、做出報告，指認 7 家廠商應負損害賠償責任。就此論之，該 7 家廠商則應舉證證明，其與潮寮國中、國小師生遭受廢氣毒害欠缺因果關係，始能免除其損害賠償責任。故而使本案轉進至公害糾紛處理之法律程序，減少後續因中央與地方政府間權限不明而導致之爭議，亦值得肯定。惟現行公糾法制並未完備，亦為事實。

4、綜上，針對目前環境糾紛處理制度相關配套法令，各界雖尚存歧見，立即實施固有其困難，惟環保署宜針對國情，參考「強制汽車責任險」立法精神及先進各國針對公害事件採取舉證責任反轉之法理，設法積極整合相關意見循序完成立法，況環境基本法上開條文自 91 年 12 月 11 日公布施行迄今，已逾 6 年半餘，環保署自應與時俱進，積極促其臻於完善。

三、高雄縣大寮鄉長黃○○率眾滋生而為之抗爭衝突事件，雖基於地方民選首長角色及民意考量，固情有可原，惟渠疑涉率眾毆打執行公務之公務人員及毀損大發污水廠公物等情，如查證屬實，自屬於法難容；惟

該案既已進入司法程序，本院當視偵審結果，衡酌有無立案調查之必要：

- (一)按公糾法第 30 條及其施行細則第 28 條明定：「…事業得與所在地居民或地方政府簽訂環境保護協定，防止公害之發生……。」、「本法第 30 條第 2 項專用名詞定義如下：……三、地方政府：係指事業所在地之……鄉(鎮、市)公所。」次按地方制度法第 20 條、第 84 條規定：「直轄市長、縣(市)長、鄉(鎮、市)長適用公務員服務法；其行為有違法、廢弛職務或其他失職情事者，準用政務人員之懲戒規定」、「下列各款為鄉(鎮、市)自治事項：……七、關於公共安全事項如下：(一)鄉(鎮、市)災害防救之規劃及執行……」、「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)對各該自治事項，應全力執行，並依法負其責任。」是高雄縣大寮鄉黃○○鄉長除負有督導轄內因空污、毒氣等災害防救事項規劃及執行之責外，渠為防止大發工業區公害之發生，平時應妥為輔導本案大寮鄉居民與該工業區廠商簽訂環境保護協定，公所本身亦得為簽訂主體，主動與該工業區廠商協定。雖中央機關權限能否進入地方自治團體制度性保障範疇，尚存爭議，惟以渠既適用公務員服務法，同時負有接受指揮、監督及協助之義務，如有違法或失職情事，自得依政務人員懲戒規定處理，此觀本院諮詢專家學者意見：「鄉、鎮公所，從地方自治精神觀之，其本身除可視為本案損害賠償之主體，但同時亦屬紓處、協處主管機關之下級地方自治團體，負有接受指揮、監督，甚至協助之義務……本案大寮鄉長疑涉毆打工業局組長乙節，應屬個人因素，宜回歸法益判斷，視究竟是否影響社會法益、公共安全或個人法益……」甚明。



(二)據工業局查復略以：「97年12月1日起，本案高雄縣大寮鄉潮寮村附近連續發生數起不明氣體污染事件，黃○○鄉長見屢次索賠不成，竟於98年1月18日下午1時許，未經集會合法申請，即率領群眾包圍抗爭，並攜帶破壞剪、棍棒、鐵鎚、扁擔及石頭等具攻擊性物品集結在大發污水廠大門前，以遷廠為訴求，頻以非理性言辭及行動阻撓該廠之正常運作。是日黃鄉長先以擴音器煽動群眾以暴力方式進行抗爭，剪斷警方固定於該廠大門外之拒馬鋼索……抗爭群眾遂蜂擁進入該廠，站在宣傳車上之黃鄉長並在旁附和攻擊目標為該廠，旋即數名不知名男子衝至該廠辦公室並以棍棒將警衛室、配電室玻璃窗全數砸碎。經警方制止後，此波攻擊行動暫告中止。該廠黃主任嗣向黃鄉長及群眾說明該廠將來可能採取之各種處置方式，但不為黃鄉長接受……斯時駐守該廠之該局永續發展組許組長遂出面與渠等進行協調，並向民眾說明該廠多處污水處理設施皆已加蓋，並已就遷廠可能性進行評估……黃鄉長不滿該局未採納其索賠及遷廠之訴求，即以檢查該廠設備為由，大聲鼓動群眾往前衝……許組長見衝突情勢升高，再次與黃鄉長協調，豈料黃鄉長即突然以手猛力敲擊許組長頭戴安全帽致掉落，但渠仍持續以手毆打許組長頭部，身旁數名不知名男子亦同時向許組長施暴，致使許組長頭部受傷，並有疑似腦震盪之症狀發生……」足證渠有涉嫌率眾毆傷工業局人員及毀損污水廠公物等情，此有工業局檢附之現場錄影光碟暨醫院驗傷單附卷足憑。核渠所為，雖肇因於大寮鄉部分師生、民眾為本案空污事件受害者，渠基於地方民選首長角色及民意考量而為之，固情有可原，惟渠涉嫌率眾毆打執行公務之

公務人員及毀損污水廠公物等情事，如查證屬實，自屬於法難容。惟該案既已進入司法程序，本院當視偵審結果，審酌渠是否涉有違反公務員服務法相關規定，並考量尊重地方自治之精神，從而衡平研判有否立案調查之必要，特此陳明。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一之（一）、（二）、（三）、（四），提案糾正高雄縣政府、高雄縣政府環境保護局、經濟部工業局。
- 二、調查意見二之（一）、（二）、（三）、（四）、（五）、（六）、（七），函請行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。
- 三、調查意見一、二、三全部，函復本案相關陳訴人（含立法委員），並請高雄縣政府轉知本案相關鄉長、村長、校長。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會、內政及少數民族委員會聯席會議處理。