

壹、案由：據訴：嘉義縣政府將該縣民雄鄉污水下水道系統之「污水處理廠」設置地點，由公有地變更為渠等住居之福興村需辦徵收之私有地，疑有黑箱作業且規劃不實，相關人員涉有違失等情。

## 貳、調查意見：

本案緣據嘉義縣民雄鄉牛稠溪福興村自救會(嘉義縣民雄污水廠福興自救會)陳訴：「嘉義縣政府(下稱縣府)將該縣民雄鄉污水下水道系統之污水處理廠設置地點，由公有地變更為渠等住居之福興村需辦徵收之私有地，除疑有黑箱作業且規劃不實之外，亦未辦理環境影響評估(下稱環評)」等情，經本院業務處多次函詢縣府遲未查復到院，遂簽請值日委員洪委員昭男核批於民國(下同)98年2月10日輪派委員調查。然查該自救會早已檢具公民訴訟書向臺灣嘉義地方法院檢察署(下稱嘉義地檢署)告發，並經該署分案偵辦，從而縣府系爭卷證資料皆遭該署搜索、查扣，本院爰依監察法施行細則第27條規定，於同年月17日暫停調查。嗣經該署近3年之偵辦，至100年3月10日偵查終結，就陳訴人上揭指控各點暨該縣陳明文前縣長等人疑涉瀆職案件，亦即本案調查範圍，認應為不起訴處分。至該署雖另對陳前縣長涉犯洩漏底價及對主管之事務直接圖利罪嫌提起公訴(未具體求刑，參據該署96年度他字第1437號、98年度偵字第5057號起訴書)在案，惟相關起訴事實尚非本案陳訴書指訴內容，爰不在本案調查範圍內，合先敘明。

案經嘉義地檢署於100年4月間檢具相關書類及18宗卷證到院，經本院審酌縣府就陳訴人上揭指訴各點雖無刑責，惟為求審慎周延，爰恢復調查，分別函請縣府、嘉義市政府、內政部營建署(下稱營建署)、地政司、行政院環境保護署(下稱環保署)查明相關疑點併附佐證資料到院，業已調查竣事。茲臚列調查意見如次：

- 一、嘉義縣政府為興辦民雄鄉污水處理廠用地需要，徵收該鄉福興村西側福興段579等地號私人土地，既循程序辦理公聽會及協議價購未果後，分別依規定報經中央目的事業主管機關及中央土地徵收業務主管機關

許可及核准有案，尚難遽認有違法之處：

- (一)按國家因公益需要，興辦公共衛生及環境保護等事業，得徵收私有土地，土地徵收條例第 1 條、第 3 條定有明文。是政府為興辦污水下水道系統等公共衛生及環境保護事業，自得依該條例所定程序徵收私人土地，以資為相關工程建設用地所需，合先敘明。
- (二)據營建署及縣府分別查復，該縣民雄鄉(頭橋地區)污水處理系統(下稱系爭污水系統)係配合行政院「挑戰 2008 年國家發展重點計畫」第 9 項「水與綠建設」之子計畫，並列入該署「挑戰 2008 年污水下水道建設實施計畫」，旨在改善斯時日趨污染嚴重之朴子溪河川水質，以利生態復育及增益觀光資源。足見系爭污水系統係配合國家政策，因河川污染整治等公益需要而興建之公共衛生及環境保護事業。其所需污水處理廠(下稱系爭污水廠)用地，縣府於 92 年初擇定該鄉福興村西側、牛稠溪北側，包含 2 筆公有及福興段 579 等 12 筆地號私有土地之非都市土地。旋經縣府依上開條例第 10 條規定，於同年 3 月 11 日、19 至 21 日將舉行公聽會之事由、日期及地點分別辦理公告及刊登新聞紙等事宜，並於同年 4 月 2 日舉行公聽會後，於同年 7 月 9 日以府工下字第 0920087232 號函報經污水下水道系統之中央目的事業主管機關——營建署於同年 7 月 18 日以營署環字第 0920043008 號函許可在案。
- (三)縣府復依上開條例第 11 條規定，於 92 年 6 月 19 日以府工程字第 0920078603 號函知土地及土地改良物所有權人於同年 7 月 29 日協議價購未果，遂於同年 8 月 18 日檢具系爭私有土地徵收計畫書，以府地權字第 0920103188 號函報經內政部土地徵收審議委員會於同年 8 月 27 日召開第 81 次會議決議通

過後，經該部於同年 9 月 9 日以台內地字第 0920067964 號函核准徵收在案，此有該部地政司於 100 年 5 月 6 日以臺內地字第 1000089840 號函檢附之該案內部審議全卷影本附卷足憑。嗣經縣府於 92 年 9 月 29 日以府地權字第 0920119915 號函分別辦理徵收系爭私人土地之公告及公開閱覽等作業，並同時函知劉○和等系爭土地及土地改良物所有權人，至同年 10 月 31 日公告期滿後，於同年 11 月 3 日發放補償費，合計支出用地取得費、徵收作業費共新臺幣(下同)3,474 萬餘元。其中張○興君因逾期未領取，經縣府於 93 年 1 月 8 日依規定存入該縣徵收補償費保管專戶，迄 94 年 4 月 12 日皆已領竣。

(四) 綜上，系爭污水系統係配合國家發展重點計畫，因改善河川污染等公益需要而興辦之公共衛生及環境保護事業，縣府爰徵收該鄉福興村西側福興段私人土地資為系爭污水廠用地，既循程序辦理公聽會及協議價購未果後，分別報經中央目的事業主管機關及中央土地徵收業務主管機關許可及核准，並依序公告、公開閱覽、函知所有權人及發放補償費有案，要難遽認有違法之處，此有嘉義地檢署 97 年度偵字第 7669 號不起訴處分書足資佐證，陳訴人指陳黑箱作業情事尚乏具體事證。

二、嘉義縣政府考量系爭污水廠之公有土地原址位屬嘉義市境內，為免以鄰為壑，引發縣、市無謂爭端而遷就現址，雖其土地徵收作業於法尚無不合，惟廠址替代方案及優選作業付之闕如，地質調查等先期勘選作業亦迨廠址定案後始行為之，招致民眾抗爭不斷，核有先期準備作業不足及選址作業粗糙之疏失，營建署亦難辭督導不力之責：

- (一)按政府興辦公建設應積極展開先期規劃作業，就可行性及影響等層面詳加評估，建設所需廠址用地尤應踐履必要之土地選址、勘查及成本效益分析作業，從而對廠址替選方案進行優選作業，以獲得最適方案，此有行政院發布之重要行政計畫先期作業實施要點及中長程個案計畫編審要點，足資參照，特先述明。
- (二)據縣府及營建署查復，系爭污水系統所需污水廠用地，縣府於89年2月間原規劃在嘉義市西區荖藤里後湖都市計畫區，位於該縣民雄鄉金興村西側，頭橋工業區南側與牛稠溪(朴子溪上游)間之浮覆地，係屬國有土地，縣府並無管轄權，須待嘉義市政府(下稱市府)辦理都市計畫變更及該市議會審議通過，始能撥用，為免開啟污水處理以鄰為壑之先例，並引起縣、市無謂爭端，故將系爭污水廠移至該鄉福興村西側福興段包含12筆私有土地及2筆公有土地之現址，因而辦理土地徵收作業，已詳前述，此分別有內政部100年4月29日內授營環字第1000803490號及縣府同年5月9日府水道字第1000085328號等函附卷足憑。
- (三)惟查，縣府並未踐履上述必要之先期規劃、勘選及其成本效益分析等作業，除廠址替代方案暨其優選作業皆付之闕如外，亦未實施地質調查作業，即率於92年初擇定現址為該廠用地，並遲至廠址選定後逾1年半餘，迨93年10月間始辦理委外地質鑽探作業，此分別觀營建署查復：「縣府於提報實施計畫時，並無針對系爭污水廠前、後廠址之成本效益另行辦理評估分析。」及縣府自承：「本項相關資料無法尋獲，無法回復。」等語益明，以上並有內政部、縣府上揭函及亞盛工程有限公司地質鑽探報告在卷可稽，致系爭污水廠現址是否屬最適方案迄

乏佐證資料，洵難以服眾，縣府核有先期準備作業未盡充分及選址作業粗糙之疏失。

(四)復查，基於牛稠溪(朴子溪上游)之污染整治等環境保護效益係屬該溪沿岸二縣、市住民共享，縣府自得洽請市府協助相關行政作業，營建署亦得依下水道法第4條第1項第7款：「中央主管機關辦理左列事項：……七、跨越直轄市與縣(市)或二縣(市)以上下水道規劃、建設及管理之協調。」賦予之職責，積極協調縣、市二府依都市計畫法第27條：「都市計畫經發布實施後，遇有左列情事之一時，當地……縣(市)(局)政府……應視實際情況迅行變更：……四、為配合中央、直轄市或縣(市)興建之重大設施時……。」規定，攜手合作迅行變更作業。然卻未見縣府及營建署相關協調作為，此觀市府100年4月19日府工都字第1002105826號函查復略為：「本案經查本府並無接獲縣府所提系爭污水廠都市計畫變更案件，故無監察院函詢事項(營建署及縣府斯時有否協調市府協助加速相關作業及都市計畫變更審議程序，以完成相關公有土地變更及取得作業)所提相關資料可資提供」等語甚明，致更址理由迄難以取信於被徵收土地之民眾，益證縣府先期準備作業之不足。

(五)縱下水道建設及管理等事項，依地方制度法第19條第1項第6款規定，係屬縣、市自治事項，縣府無疑應就上述缺失負主要責任，然依下水道法第4條及該署組織條例第2條，營建署既對國內各污水下水道系統之規劃、興建事項負有審查、核定及督導之責，系爭污水系統並列入該署「挑戰2008年污水下水道建設實施計畫」，從而逐年編列預算補助98%經費有案，就縣府因上揭規劃、選址作業疏失，招致民眾抗爭不斷，因而影響該轄污水下水道整

體興建進度以觀，此有該署自承：「系爭污水系統因民眾抗爭未完成……因屬該縣污水下水道效益較大系統之一，故已影響該縣污水下水道建設計畫。……截至 100 年 4 月 15 日止，預訂進度 4.65%，實際進度 2.5%。」等語在卷足稽，洵難辭督導不力之責。

**三、系爭污水系統及其污水廠之開發興建，尚非屬環境影響評估法暨相關子法規應實施個案與政策環評之開發行為及政策細項，陳訴人容有誤解：**

- (一)按開發行為應否辦理環境影響評估(下稱個案環評)之判定，應依環境影響評估法(下稱環評法)第 5 條授權訂定之「開發行為應實施環評細目及範圍認定標準(下稱環評認定標準)」為斷。至其應否辦理政策環評，則依同法第 26 條規定授權訂定之「政府政策環評作業辦法(原名：政府政策環評作業要點)」及其依該辦法第 4 條公告之「應實施環評之政策細項」等為之，先予述明。
- (二)據縣府、營建署及環保署分別查復，系爭污水系統及其污水廠設置地點非坐落於國家公園、野生動物保護區或野生動物重要棲息環境、海埔地及山坡地等環境敏感區，110 年營運目標年服務人口數亦僅 3 萬 8 千人，未達 25 萬人，且未規劃處理水肥，尚未達行為時環評認定標準(91 年 12 月 31 日修正發布版)第 28 條：「環境保護工程之興建，有下列情形之一者，應實施環評：一、水肥處理廠興建或擴建工程，符合下列規定之一者：(一)位於國家公園。(二)位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境。(三)位於海埔地。(四)位於山坡地，申請開發面積 1 公頃以上者。(五)平均每日處理量 100 公噸以上者。二、污水下水道系統之污水處理廠興建或擴建工程符合前款第 2

目、第 3 目或第 4 目規定，或污水處理廠之目標年服務人口在 25 萬人以上者……。」規範應實施個案環評之規模及範圍，此分別有環保署 96 年 10 月 1 日環署綜字第 0960070902 號函及嘉義地檢署 97 年度偵字第 7669 號不起訴處分書附卷足證。

(三)次查，系爭污水系統興建計畫係經營建署於 92 年 10 月 16 日以前授營環字第 0920089656 號函核定在案，雖屬上開作業辦法第 2 條：「本辦法所稱政府政策，指與本法第 5 條第 1 項規定之開發行為直接相關，且自本辦法施行後，應經行政院或中央目的事業主管機關核定之事項。」定義之政府政策。惟細究其政策屬性及其內容，尚非屬同辦法第 3 條：「下列政策有影響環境之虞者，應實施環評：一、工業政策。二、礦業開發政策。三、水利開發政策。四、土地使用政策。五、能源政策。六、畜牧政策。七、交通政策。八、廢棄物處理政策。九、放射性核廢料之處理政策。十、其它政策。」暨環保署依其第 4 條於 87 年 8 月 3 日(87)環署綜字第 0049202 號公告之「應實施環評之政策細項」等規範應辦理政策環評，從而提出政策評估說明書之政府政策，此分別觀環保署 100 年 4 月 28 日同字第 1000034326 號及內政部同年 29 日內授營環字第 1000803490 號等函自明。

(四)綜上，依據縣府、營建署、環保署分別查復及檢附之興建計畫及環境敏感區位判定結果，系爭污水系統及其污水廠坐落位置、目標年服務人口數及實質開發內容，尚非屬環評法暨相關子法規範之開發行為及政策細項，從而縣府未辦理個案及政策環評，於法尚無不合，陳訴人容有誤解。

參、處理辦法：

- 一、影附調查意見，函請嘉義縣政府、內政部營建署依調查意見二確實檢討改進見復。
- 二、調查意見，函本案陳訴人。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族、財政及經濟委員會聯席會議處理。