

調 查 報 告

壹、案由：據訴，前臺南縣大內鄉公所未辦理環境影響評估及召開說明會等程序，即以黑箱作業方式，重新啟用已停用 4 年餘之垃圾掩埋場，作為掩埋一般事業廢棄物使用，嚴重影響當地民眾居住環境。

貳、調查意見：

本案緣據楊○○等陳訴，前臺南縣大內鄉公所未辦理環境影響評估(下稱環評)及召開說明會等程序，即以黑箱作業方式，重新啟用已停用之垃圾掩埋場，作為掩埋一般事業廢棄物使用，嚴重影響當地民眾居住環境等情。案經本院分別迭次函詢臺南市政府(前臺南縣政府，下同)、臺南市大內區公所(前臺南縣大內鄉公所，下同)及行政院環境保護署(下稱環保署)，爰調查竣事。茲臚述調查意見如下：

一、前臺南縣大內鄉垃圾掩埋場重新啟用收受處理一般事業廢棄物，係經前鄉公所提請前鄉民代表會決議，分別依相關法令辦理，收費標準暨收益並經審查、公告及繳交市庫有案，掩埋廢棄物據抽驗結果亦難認屬有害廢棄物，尚乏具體事證遽認陳訴人指陳「黑箱作業」、「官商勾結」及「污染環境」等情：

(一)按廢棄物清理法第 4 條、第 5 條、第 28 條規定：「本法所稱主管機關：……在縣(市)為縣(市)政府。」、「本法所稱執行機關，為……縣(市)環境保護局(下稱環保局)及鄉(鎮、市)公所……。一般廢棄物之回收、清除、處理……在縣由鄉(鎮、市)公所負責回收、清除，由縣環保局負責處理，必要時，縣得委託鄉(鎮、市)公所執行處理工作……。」、「事業廢棄物之清理，除再利用方式外，應以下列

方式為之：……(二)經執行機關同意，委託其清除、處理。……第 1 項第 3 款第 2 目執行機關受託清除處理一般事業廢棄物，應依……縣(市)主管機關所定事業廢棄物代清除處理收費標準收費……。」、公有廢棄物掩埋場管理規範第 10 條規定：「公有掩埋場受託處理事業廢棄物者，準用本規範之規定。」及環保署環署督字第 0990094078 號函載明：「近來各產業界反應不適燃一般事業廢棄物無適當去處，建議政府開放公有垃圾場，以協助解決最終處置問題……故建議各地方環保局考量掩埋場營運狀況及處理能力……自行斟酌開放收受……。」是公有垃圾掩埋場自得依主管機關訂定之收費標準，並循相關規範及程序，向事業機構收取費用，受託處理其產生之一般事業廢棄物，合先敘明。

(二)詢據前臺南縣政府(下稱縣府)、臺南市大內區公所(下稱公所)及環保署分別查復，公所為增益地方財源及鄉政建設發展，擬利用轄內垃圾掩埋場(下稱系爭掩埋場)既有餘裕量收受處理一般事業廢棄物，遂提案送請該鄉前鄉民代表會(下稱鄉代會)第 18 屆第 15 次臨時會議審議通過(此有鄉代會 98 年 10 月 21 日大內會議字第 0980000656 號函附卷足憑)後，以同年 10 月 30 日所清字第 0980009824 號函請前臺南縣環境保護局(下稱縣環保局)核備。經該局及環保署環境督察總隊分別於同年 11 月 12 日及 12 月 3 日實地現勘，促請公所依據「上開管理規範」及「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」，據以改善系爭場址及相關設施後，將營運管理計畫送請縣府，歷經同年 12 月 7 日、99 年 3 月 23 日及 5 月 21 日等 3 次審查，終於同年 7 月 20 日以府環廢字第 0990180386 號函同意備查，並依廢棄物清理法第 5

條及行政程序法第 15 條：「……行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之……。」等相關規定，以府環廢字第 0990180386A 號公告踐履相關行政委託程序，並確認系爭掩埋場設施及設備符合前開設施標準後，始實質委託公所自同年 10 月 12 日至 12 月 24 日收受處理一般事業廢棄物。足見系爭掩埋場重新啟用收受處理一般事業廢棄物，縱上開相關法令迄未明文規定須經地方立法機關同意，然公所仍提請具地方民意基礎之地方立法機關（按地方制度法第 33 條）——鄉代會決議，並經相關主管機關分別依相關法令申請、現勘、委託、審查、核准及公告有案，陳訴人指陳「黑箱作業」情事，尚乏具體事證。

（三）次查，縣府爰依上開規定訂定「臺南縣廢棄物執行機關受託處理一般事業廢棄物收費標準」及其修正案，依規費法第 10 條規定：「業務主管機關應依下列原則，訂定或調整收費基準，並檢附成本資料，洽商該級政府規費主管機關同意，並送該級民意機關備查後公告之……」，經分別送請縣府規章審查小組 99 年 7 月 22 日審查會議、同年 7 月 27 日第 3 次縣務會議審查通過，以及前臺南縣議會分別以同年 7 月 13 日南縣議議字第 0990001688 號及同年 8 月 11 日同字第 0990002002 號等函同意備查後，縣府旋以翌(12)日府行法字第 0990203320 號令發布、公告，並依地方制度法第 27 條第 3 項第 1 款規定：「其屬法律授權訂定者，函報各該法律所定中央主管機關備查」，以縣環保局同年 7 月 20 日環廢字第 0990038011 號函報環保署以同年 7 月 26 日環署督字第 0990075907 號函同意備查在案後，公所始自同年 10 月 12 日至 12 月 24 日，向獲悉前開公告提出申請進入

系爭掩埋場掩埋一般事業廢棄物之事業機構，依前開收費標準收費，計收受處理 2,301.76 公噸之一般事業廢棄物，共取得新臺幣(下同)4,665,668 元之收入。據公所表示，該筆收入已全數繳交臺南市政府公庫有案。足見系爭掩埋場收受處理一般事業廢棄物之收費標準、對象暨收入，既經地方主管機關、立法機關分別審查、備查、公告及繳入市庫有案，迄乏具體事證足認該等機關有「官商勾結」情事。

- (四)復查，縣環保局除於 99 年 11 月 8 日派員至系爭掩埋場採樣其掩埋之事業廢棄物外，同年 12 月 2 日亦會同臺灣臺南地方法院檢察署人員赴該場採樣，經送驗結果，皆尚符毒性特性溶出程序溶出標準限值，難認屬有害或毒性事業廢棄物，此分別有臺灣檢驗科技股份有限公司高雄分公司廢棄物樣品 ARB005901-6、ARC003701-6 等檢驗報告在卷足稽。且據環保署查復，該署環境督察總隊南區環境督察大隊自 99 年 9 月 16 日至 12 月 2 日，計稽查系爭掩埋場 9 次之結果，均未發現違規情事，陳訴人指陳「污染環境」乙節，尚乏實據。

二、系爭掩埋場斯時新建及重新啟用收受處理一般事業廢棄物，依行為時相關法令，未實施環評暨提出環境影響差異分析報告，於法尚無不合：

- (一)按開發行為應否辦理環評之判定，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」為斷，至環評法及該標準發布前之開發行為，應否實施環評之認定，則依行政院分別核定之現階段環境保護政策綱領、加強推動環評方案暨其後續方案，以及山坡地保育利用條例、水土保持法、山坡地開發建築管理辦法……等相關法令為之，此觀前開認定標準於 84 年

10月18日發布之第2條規定：「相關法令所未禁止之開發行為，其應實施環評之細目及範圍，依本標準規定，本標準未規定者，依其他法令之規定。」足資參照，先予述明。

- (二)詢據環保署、縣府、公所分別查復暨檢附之佐證資料，環評法於83年12月30日公布施行前，縣環保局早於同年9月6日，將系爭掩埋場工程設計預算書、工程計畫書以83環三字第12343號函送請前臺灣省政府環境保護處(前省環保處)審查，開工及竣工日期則分別為84年3月23日及85年4月1日，此分別有該局83環三字第12343號函、前省環保處83環四字第49311號簡便行文表、同字第52342號開會通知單、公所合約編號(84)所民字第2191號營繕工程費決算書、驗收決算證明書附卷可憑。顯見系爭掩埋場早於環評法公布前，已分別實施相關規劃、設計、申請、審查作業，並於上開認定標準發布前開工，允屬環評法暨其相關子法公(發)布前，已實施之開發行為，依法律不溯既往原則，系爭掩埋場斯時新建行為，尚非屬環評法暨認定標準規範應實施環評之開發行為。縱系爭掩埋場斯時於山坡地開發整地處理廢棄物之行為，係75年1月10日修正公布之山坡地保育利用條例第30條第2項：「於山坡地開發建築……處理垃圾等廢棄物及其他開挖整地者……前項山坡地重大開發利用行為，於規劃階段，應進行環評；其範圍及作業準則，由行政院定之。」所稱應實施環評之「重大開發利用行為」。惟據縣府、公所分別查復，暨內政部營建署網站限制發展區位查詢結果及經濟部經授水字第09820224990號公告，系爭掩埋場非屬曾文溪等自來水水質水量保護區、野生動物保護區或野生動物重要棲息環境等環境敏感區

範圍，斯時開發之廢棄物掩埋面積及工程費用亦分別僅 1.22 公頃及 3,448 萬元，未達行政院依前開條文第 2 項後段授權，於 82 年 12 月 1 日訂定之「山坡地重大開發利用行為環境影響評估範圍及作業準則」第 2 條：「重大開發利用行為種類及規模如下：……八、處理廢棄物：開發總工程費用在 1 億元以上，或廢棄物掩埋面積在 2 公頃以上者。……前項重大開發利用行為在自來水水源水質水量保護區內者，其規模核減為二分之一……。」規範應實施環評之開發規模及範圍，系爭掩埋場新建斯時，未辦理環評，於法難謂不合。

- (三)復據環保署、縣府分別查復，系爭掩埋場係就其餘裕量收受處理一般事業廢棄物，尚未涉興建、擴建或擴增處理量等開發行為，按上開認定標準第 28 條規定：「環境保護工程之興建，有下列情形之一者，應實施環評：……五、一般廢棄物或一般事業廢棄物掩埋場或焚化廠興建、擴建工程或擴增處理量……。」尚無須辦理環評。又，其既非屬應辦理環評之開發行為，自無環評法第 16 條第 1 項暨同法施行細則第 37 條：「變更環境影響說明書或評估書內容，涉及環境保護事項之變更，無須重新進行環境影響評估者，應提出環境影響差異分析報告……。」規定之適用，從而公所及縣府未提出環境影響差異分析報告，於法尚無違誤之處。

- 三、系爭掩埋場處理一般事業廢棄物，縱於法尚無不合，然前臺南縣政府及大內鄉公所既明知轄內已停用掩埋場之餘裕量係預留處理天然災害產生之廢棄物所需，且環保署多次函促該府確實評估轄內一般廢棄物最終處置容量是否足量無虞，卻悉未見該府審慎評估及明確釋疑，核有欠妥：

(一)按廢棄物清理法第 5 條及同法施行細則第 4 條規定：「……執行機關應負責規劃一般廢棄物回收、清除、處理用地……。」災害防救法第 23 條第 1 項及同法施行細則第 10 條第 2 項復明定：「為有效執行緊急應變措施，各級政府應依權責實施下列整備事項：……六、災害防救設施、設備之整備及檢查……。」、「本法第 23 條第 1 項第 6 款所定災害防救設施、設備，其項目如下：……二、……廢棄物處理……。」行政院函頒之災害防救基本計畫第十一編、第一章災害預防之第一節亦載明：「……(二)各級政府應加強推動……災害防救設施、設備之檢查、補強、維護工作。(三)各級政府……應確保……廢棄物處理設施之安全，並規劃多元替代方案……。」是各級政府允應善盡轄內一般廢棄物處理用地之規劃、取得、檢查、補強、維護及整備之責，除確保轄內居民日常生活產生一般廢棄物之處理暨最終處置等容量無虞之外，以臺灣地區同時位處暴露於 3 項以上天然災害之土地面積高居世界第一¹之窘境，及邇來異常與極端氣候及災害頻仍觀之，相關主管機關平時尤應秉持「勿恃天災之不來，恃吾有以待之」之應變防災心態，備妥天然災害產生鉅量廢棄物之應急處理設施，以因應災害頻生致日趨嚴峻之災害防救工作，合先敘明。

(二)詢據縣府及公所分別查復略為：「因轄內永康垃圾資源回收(焚化)廠於 95 年 5 月 11 日試燒，96 年 12 月 31 日完工，為配合垃圾不進掩埋場政策，自 95 年 5 月起轄內垃圾處理方式即以焚化為主；系爭掩

¹資料來源：世界銀行 94 年刊行之 Natural Disaster Hot Spots - A Global Risk Analysis 報告指出，不論以國家面積或人口為基準所占百分比，臺灣暴露於 3 種或更多種天然災害(地震、火山、洪水、颱風、山坡崩塌及乾旱)肆虐的機率，達 73.1%，高居世界第一位。

埋場僅於天然災害、重大事故或其他急迫情況時，始收受處理一般廢棄物。」、「系爭掩埋場所在行政轄區遭曾文溪貫穿，98年8月間，因莫拉克颱風挾帶豪大雨肆虐……產生大量泥沙廢棄物，遂緊急運至系爭掩埋場處理……。」足見縣府及公所皆明知轄內掩埋場之餘裕量係預留緊急處理天然災害產生之廢棄物所需，此分別有縣府99年12月22日府環廢字第0990284675號、公所100年1月11日所民字第10000000350號、臺南市政府同年3月1日府環處字第1000140392號等函暨其附件資料在卷可稽。復據環保署查復，系爭掩埋場開放收受處理一般事業廢棄物前，該署及該署環境督察總隊曾分別以98年11月11日環署督隊字第0983100492號、同年12月10日同字第0983100506號、99年6月1日環署督字第0990049998號及同年8月25日同字第0990049998號等多次函縣府略以：「請綜合評析該掩埋場污染防制設備完備性、餘裕量、營運操作能力及處理一般事業廢棄物之適宜性……」、「請縣府應本於權責，以全縣為考量，統籌妥善規劃該縣一般廢棄物之最終處置場所，在一般廢棄物處理無虞之前提下，始可開放公有掩埋場代處理一般事業廢棄物。」顯見該署於系爭掩埋場開放收受處理一般事業廢棄物前，曾多次函促縣府確實評估轄內掩埋場餘裕量及一般廢棄物最終處置容量是否足量無虞，始能開放。

- (三) 經查，系爭掩埋場開放收受處理一般事業廢棄物，固於法尚無不合，惟未見縣府及公所針對上揭各疑慮事項審慎評估，致未曾提出轄內一般廢棄物妥善處理率、現有掩埋場餘裕量、焚化廠灰渣最終處置容量及天然災害應急處理設施容量是否足量無虞等

具體佐證資料，至開放一般事業廢棄物進場掩埋後，經民眾抗爭並陳訴到院，本院爰立案調查，亦迄未見縣府檢具明確數據及具體佐證資料妥為釋疑，除有輕忽環保署上開命令之嫌外，亦未落實災害防救法賦予地方主管機關責任之虞，殊有欠妥。

- (四) 雖據縣府及公所分別表示：「系爭掩埋場重新啟用收受處理一般事業廢棄物，係為增加地方財源及鄉政建設發展」、「基於地方之需求，並依規定受理審查」云云。然系爭掩埋場重新啟用取得進場處理費計 4 百餘萬元之收入，既已全數繳交臺南市政府公庫，該府後續如何運用，是否皆挹注大內地區之建設發展經費，除亟賴相關機關負起追蹤與監督責任之外，扣除委外管理操作費用及人事成本，是否有達增益地方財源之實效，不無審酌之空間。又，縣府及公所既明知轄內已停用掩埋場之餘裕量係預留緊急處理天然災害產生之廢棄物所需，以八八莫拉克風災慘痛教訓殷鑑不遠觀之，自應居安思危，未雨綢繆，妥善規劃、保存及整備；且就鄰避效應(Not-in-my-backyard Syndromes)及現代環保意識高漲以觀，另覓掩埋場新設用地已洵非易事，相關主管機關自應有前瞻性思維，就轄內既有掩埋場之餘裕量統籌規劃，整體評估後，妥為珍惜按計畫運用，焉能因系爭掩埋場尚有餘裕量，而著眼於短期之建設發展經費，臨時起意開放處理一般事業廢棄物，不無招致施政缺乏遠見與縝密規劃等詬病及訾議之虞，洵非妥適。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函本案相關陳訴人。
- 二、調查意見，函請行政院轉飭臺南市政府、臺南市大內區公所依調查意見三確實檢討改進見復。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟、內政及少數民族委員會聯席會議處理。