

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察雲林縣政府辦理轄內林內焚化廠 B00 案，對於經仲裁後應付承商款項辦理情形及後續因應措施，該府迭未積極妥處，肇致縣庫遭法院查封，公庫蒙受鉅額財務損失，涉有違失等情。

貳、調查意見：

本案緣據審計部函報：「稽察雲林縣政府(下稱縣府)辦理轄內林內焚化廠(下稱系爭焚化廠)B00 案，對於經仲裁後應付承商達榮環保股份有限公司(下稱達榮公司)款項辦理情形及後續因應措施，該府迭未積極妥處，肇致縣庫遭法院查封，公庫蒙受鉅額財務損失，涉有違失」等情。案經本院函請縣府、行政院環境保護署(下稱環保署)、審計部、臺灣雲林地方法院就有關事項詳實說明併附佐證資料到院。嗣經雲林縣養豬協會楊○○君等及吳○○君(陳訴人要求身分保密)相繼陳訴到院，分別略為：「縣府因系爭焚化廠案積欠承商新臺幣 32 億元，招致縣府土地連同該縣肉品市場陸續被承商聲請查封，嚴重影響國內畜產供銷秩序」、「依據最高行政法院 99 年度判字第 709 號判決、99 年度裁聲字第 60 號裁定、92 年度裁字第 519 號裁定，指出系爭焚化廠環評審查作業、訴願決定及行政法院裁定結果相關缺失，因而認縣府、環保署及高雄高等行政法院疑涉有違失。」經本院業務處分別簽請本委員同意併案調查在案。本院爰再針對前開各機關查復疑點及前揭陳訴人指訴事項，除迭次函請及電話洽請縣府補充說明併附卷證資料到院，並蒐研與環境影響評估(下稱環評)審查結論有涉之本院調查報告(中部科學工業園區后里園區七星基地開發計畫環境影響說明書，於 99 年 1 月 21 日遭最高行政法院判決

撤銷案)、司法機關相關判決、判例及主管機關函釋等，業已調查竣事。茲臚列調查意見如下：

一、雲林縣政府前因未周妥評估，擅冒自身無力承擔之風險，即率爾終止轄內林內鄉 B00 焚化廠契約，招致仲裁判斷結果未悉利於該府權益，遭本院糾正有案；嗣明知難以償還仲裁後應付承商之款項，卻未能積極妥處，終致該縣公庫、土地及肉品市場等相繼遭法院查封，而使該府原已相形困窘之財政雪上加霜，影響縣務運作及民眾權益至鉅，洵有欠當：

(一)按縣府為踐履蘇○○縣長競選政見，既主動終止系爭焚化廠契約(此有該縣環境保護局(下稱縣環保局)主管人員於本院前案約詢筆錄附卷足稽)，自應設想及概括承擔契約終止暨承商聲請仲裁後之全部後果，此觀環保署 95 年 7 月 17 日環署設字第 0950053254 號函暨行政院 97 年 12 月 17 日函分別載明：「該府應自行負責解決」、「請本財政自我負責原則，自行調度所需財源」等語自明。然該府相關配套措施暨經費來源未經規劃周妥無虞，明知無力承擔，卻甘冒風險，率爾終止契約，招致仲裁判斷結果未悉利於該府權益，並須給付承商新臺幣 29 億餘元，爰經本院於 98 年 4 月間糾正在案。是縣府除應切實檢討改善，尤應對經仲裁後應付承商款項積極妥處，以確保縣務順利運行，並維護民眾與縣府員工權益，合先敘明。

(二)經查，縣府明知無力償還前揭仲裁後應給付承商價款，此觀縣府查復：「縣府財政一直十分困難，債務累積高達 285 億元，已超過一個年度預算歲出規模，達到公債法上限無法再行舉債，籌措財源。」等語益明，卻未能積極擬妥債務清償計畫，並遲未履行資產移轉及營運管理等對中央相關承諾事項，

因而未能順利獲取中央資金協助，致無法按期限籌妥資金，形成惡果循環，衍生巨額遲延利息，肇使承商達榮公司聲請臺灣雲林地方法院強制執行，造成該縣公庫、土地及肉品市場等重要資產自 98 年 9 月 8 日起相繼遭該院查封。截至 100 年 8 月 10 日止未清償金額仍達新臺幣 2,649,635,852 元、美金 1,705,539 元、日幣 307,187 元；累計之遲延利息則高達新臺幣 289,789,186 元、美金 180,367 元、日幣 32,486 元。除使該府原已相形困窘之財政雪上加霜，尤影響縣務運作及養豬戶、縣府員工等民眾權益，斲傷政府形像甚鉅。此分別有縣府 100 年 9 月 6 日府環廢字第 1000104056 號、同年 3 月 21 日同字第 1003661819 號等函自承：「因系爭焚化廠強制執行案，已造成縣府財政雪上加霜，遭遇空前壓力」、「自 99 年 9 月開始已無法準時發放員工薪資。」、「公用土地建物被查封，包括肉品市場及攸關教育的二個教育農園，影響市場交易及教育學習之教學」、「未來法院將進一步查封包括官邸等公用財產，影響公務執行甚鉅。」、「對肉品市場土地建物之影響：交易秩序大亂、股東及消費者權益不保、嚴重影響養豬戶交易之權益」等語，足資印證。

(三)核縣府目前遭遇之窘況，可謂咎由自取，縣府自應對此負最大責任，亟應積極檢討改進，除難以「中央未積極協助」、「縣議會未同意墊付案」等語諉責，尤突顯該府迄猶一再宣稱：「本案仲裁判斷結果對本府而言，終究是利大於弊」等語，與目前困境不符，顯弊大於利。案經審計部依審計法第 20 條第 2 項規定，以 100 年 1 月 26 日臺審部覆字第 0990001992 號函陳報本院核辦，並經本院調查後，

尚屬實情，容與本院前開糾正案文載明之諸多違失事項有涉，不無屬連帶發生之違失事實，本院爰不再對此另提糾正，併此指明。

(四)綜上，縣府前因未審慎評估，在相關配套措施暨經費來源未經規劃周妥無虞前，明知無力承擔，卻擅冒自身無力承擔之風險，即率終止系爭焚化廠契約，招致仲裁判斷結果未悉利於該府權益，遭本院糾正有案；嗣深悉難以償還仲裁後應付承商之款項，卻未能積極擬妥債務清償計畫，並遲未履行資產移轉及營運管理等對中央相關承諾事項，因而未能順利獲取中央資金協助，終致該縣公庫、土地及肉品市場等相繼遭法院查封，肇使該府原已相形困窘之財政雪上加霜，影響縣務運作及養豬戶、縣府員工等民眾權益至鉅，經審計部查報缺失暨民眾陳訴到院，並經本院查證屬實，洵有欠當。

二、雲林縣政府針對系爭焚化廠規劃、興建、終止契約及仲裁判斷後就應付承商款項之償還過程，遭民眾抗爭與投訴不斷，並頻向本院陳訴，迭經本院糾正、促請改善在案，突顯該府相關行政管理作為弊病叢生，亟賴行政院暨環保署積極協同該府切實檢討改進：

經查，縣府針對系爭焚化廠規劃、興建、終止契約及本案仲裁判斷後，就應付承商款項之償還過程，遭民眾抗爭與投訴不斷，除媒體迭有報導，相關當事人、民眾及團體復頻向本院陳訴。本院並曾據以分別立案調查如下：90年11月7日，「縣府未履踐法定程序，驟然決定設置系爭焚化廠，涉有違失等情」、91年11月22日，「縣府興建系爭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」、97年10月7日，「縣府宣布終止契約停建系

爭焚化廠，承商達榮公司聲請仲裁，經中華民國仲裁協會判斷縣府應給付承商約新臺幣 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」等。本案陳訴人指訴：「環評審查過程」等事項，亦經本院調查有案，相關調查意見及糾正案文皆公布於本院網站，不再贅述。其中迭有糾正縣府、促請改善或經審計部查核發現缺失者，如「縣府對轄內興辦之淨水場及系爭焚化廠 2 項重要工程建設計畫，其工程預定用地相距僅 1 公里餘，事先未主動要求廠商及聯繫相關主管機關妥予評估，致引發民眾對民生用水安全之疑慮與抗爭」、「縣府未能提出明確、易於理解之系爭焚化廠落塵影響評估報告」、「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，與系爭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」、「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，核有不妥」、「縣府及縣環保局除疏未善盡系爭焚化廠主辦機關協助之責，於其空氣固定污染源操作許可(下稱空操許可)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」、「縣環保局針對系爭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」、「縣府、縣環保局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。」在在突顯縣府及縣環保局相關行政管理作為弊病叢生，亟賴行政院暨環保署積極協同該府切實檢討改進。

三、環保署針對依環境影響評估法所為之審查結論是否屬行政處分疑義，前後法律見解相悖，招致訾議，核

有欠妥：

- (一)按行政處分應就行政行為之實質，審認其存在，不因其用語、名稱或是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字等記載形式而有異，亦不以文書形式要件，為審認行政處分之唯一依據。從而行政處分倘致使特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟，以資救濟，始符憲法保障人民訴願權或行政訴訟權之本旨。此有司法院大法官釋字第156號、第423號等解釋文及行政法院26年判字第54號判例、46年判字第66號判例，足資參照。行政程序法第92條、行政訴訟法第1條、第4條、訴願法第1條、第2條、第3條爰定有明文。是訴願管轄機關及行政法院對於行政處分是否存在之審認作業及其理由，既攸關民眾得否順利續行憲法保障之訴願權或行政訴訟權至鉅，自應參照前開判例及大法官解釋，審慎為之，特先述明。
- (二)查系爭焚化廠開發單位於90年3月6日檢具環境影響說明書提請縣府審查，經縣府於同年月26日召集環評委員及相關單位現勘，以及4月2日、23日分別召開2次審查會后，作成審查結論略為：「不須進行第2階段環評工作，本案有條件通過環評審查，開發單位應依18項條件辦理。」並以同年5月2日90府環一字第9036009874號公告前開審查結論在案。案經張○山等不服前開審查結論，向環保署提起訴願，經該署訴願審議委員會(下稱訴願會)於同年8月7日以(90)環署訴字第0040796號作成訴願決定書之主文略以：「開發行為最終准駁之權限係在目的事業主管機關，主管機關對環境影響說明書所為審查結論，僅提供目的事業主管機關裁量核

准與否之內部參考。換言之，主管機關對開發單位所提出之環境影響說明書所為審查結論，並未直接對外發生法律效果，核其內容僅屬觀念通知，非對訴願人為行政處分，訴願人對之提起訴願，要屬程序不合，本件訴願本署應不受理。」嗣訴願人不服，向高雄高等行政法院提起行政訴訟，經該院於91年2月27日以九十年度訴字第1869號、第1904號裁定略為：「行政機關在實施行政程序之過程中，以達成實體裁決為目的之相關行為，屬程序行為(內部行為)，而非終局裁決，開發行為最終准駁之權限係在目的事業主管機關，相對人對環境影響說明書所為審查結論，僅提供目的事業主管機關裁量核准與否之內部參考，並未對外直接發生法律效果，自非屬行政處分。依行政程序法第174條前段規定，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。是原告提起本件行政訴訟，即屬於法不合，應予駁回。」原告復不服，續向最高行政法院提起抗告，經該院於92年4月25日以九十二年度裁字第519號作成裁定之主文略以：「原審以相對人對環境影響說明書所為之審查結論，乃行政機關在實施行政程序之過程中，以達成實體裁決為目的之相關行為，屬程序行為(內部行為)，而非終局裁決，開發行為最終准駁之權限係在目的事業主管機關，相對人對環境影響說明書所為審查結論，僅提供目的事業主管機關裁量核准與否之內部參考，並未對外直接發生法律效果，自非屬行政處分，依行政程序法第174條前段規定，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之，固非無見。惟查系爭焚化廠興建營運計畫環境影響說明書審查結論謂：本案有條件通過環評審查，開發單位應依下列(一)至(十八)事項辦理，此

有第 2 次審查會議記錄在卷可稽。經查其或係垃圾車輛經過地區應如何確保社區或校區之環境品質，或為有毒危害性污染物之防制及監測規定，難謂不具法律效果，參諸環境影響評估法(下稱環評法)第 16 條第 1 項：『已通過之環境影響說明書或評估書，非經主管機關及目的事業主管機關核准，不得變更原申請內容』及第 22 條前段：『開發單位於未經主管機關依第 7 條或依第 13 條規定作成認可前，即逕行為第 5 條第 1 項規定之開發行為者，處新臺幣 30 萬元以上 150 萬元以下罰鍰。……』以觀，此項審查結論，難謂對開發單位不具拘束力，原裁定認其未對外直接發生法律效果，非屬行政處分云云，自有違誤。應認抗告為有理由。且有由原法院調查後更為裁定之必要……。」足見環保署訴願會認主管機關依環評法所為之審查結論，非屬行政處分，經高雄高等行政法院維持同一見解，至最高行政法院遭推翻，前後不無徒增民眾訴訟時程逾 1 年 8 個月，精神、時間、金錢等成本無以計數，從而該署基於環評法中央主管機關之立場，內部曾否綜析上開解釋與判例，據以針對前開疑義審慎研究，以維持一貫妥適之見解，避免作出欠周妥之決定，徒增民眾訴訟時程，顯有究明之必要。

- (三)經陳訴人檢具事證陳訴到院，並經本院蒐研相關函釋、訴願決定及會議紀錄發現，環保署於上開訴願決定前，曾於 89 年 9 月 13 日該署法規委員會(下稱法規會)召開之「研議土石採取應實施環評規定疑義」會議，明確作成結論略以：「依環評法所為審查結論，為行政處分的一種，有中央法規標準法第 18 條：『據以准許之法規』之適用」。足證該署針對依環評法所為之「審查結論」是否屬行政處分疑義

，該署法規會與訴願會前後法律見解相悖。縱最高行政法院上開裁定針對環保署、高雄高等行政法院就其「非屬行政處分」之法律見解，認「固非無見」。且據法務部 99 年 6 月 25 日法律字第 0999020964 號函載明法規諮詢意見略以：「按主管機關公告環評審查結論之法律性質，自最高行政法院 92 年度裁字第 519 號裁定(即本案上開裁定)作成後，實務上認其性質屬於行政處分。惟在此之前，實務見解則認其並非行政處分，無從對之提起行政爭訟，自亦無由因行政法院判決而撤銷……。」顯示環保署上開訴願決定前，實務見解亦認其非屬行政處分，並非無據，尚難遽認違法，陳訴人容有誤解。然而，訴願管轄機關對於行政處分是否存在之審認決定，既攸關民眾得否順利續行憲法保障之訴願權或行政訴訟權，環保署自應參照前開判例及大法官解釋，力求內部見解之一致性與一貫性，始據以對外形成周妥之法律見解及相關決定，避免因前後相悖招致民眾質疑是否因案而異，而有差別待遇之訾議，或遭行政法院引據而逕作成裁定，凡此益證環保署不無審慎檢討之空間。

調查委員：洪昭男

中 華 民 國 101 年 1 月 4 日