

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院、經濟部、行政院環境保護署、內政部、桃園縣政府。

貳、案由：行政院疏未落實地方制度法明定之爭議解決規定及環境基本法揭櫫之環境保護優先原則，致迄未主動督同經濟部、內政部及環保署依法對桃園縣轄內友達光電股份有限公司宏碁智慧園區廠及中華映管股份有限公司龍潭廠等二廠廢水排放問題積極審慎妥處，並坐視桃園縣政府輕忽本院糾正意旨及環境影響評估審查決議，肇生桃園、新竹二縣政府之爭議懸而不決，暨二縣縣民之抗爭與陳訴頻頻不斷，斲傷政府形象至鉅。該院復疏於監督，致經濟部及行政院環境保護署怠忽法定職權及國內優質水源亟須積極保護之重要性，迄未就飲用水源之規劃及認定權責確實釐清，猶推諉塞責，肇生管理之疏漏，亦無視霄裡溪依目前相關事證顯難遽認「非屬飲用水源」之事實，肇使桃園縣政府率憑該等中央主管機關意見，擅再核准系爭廢水持續污染該溪，致國內已臻稀有之優質水源難以確保。經核上開各機關均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案係據立法委員陪同新竹縣縣長到院陳訴略以：我國對於工業放流水管制標準鬆散，僅管制 12 種毒性化學物質，且環境影響評估(下稱環評)技術規範中，始終未有水質評估技術，致各工業區及科學園區經常發生放流水污染河川，並使農地遭受嚴重毒害；近日發生之桃

- 園縣轄內友達光電股份有限公司宏碁智慧園區廠(下稱友達廠)及中華映管股份有限公司龍潭廠(下稱華映廠)等二廠(下稱系爭二廠)廢水改排爭議，亦肇因於液晶廠放流水污染飲用水及灌溉用水，引發民眾抗爭。究相關主管機關是否克盡職責，認有深入調查之必要等情。案經本院聽取桃園縣政府簡報及說明，並約詢該府、新竹縣政府、行政院環境保護署(下稱環保署)及經濟部相關業務主管人員，嗣責請環保署及經濟部於約詢後就霄裡溪是否為飲用水源疑義會同釐清併附卷證資料到院之深入調查發現，行政院、經濟部、環保署、內政部、桃園縣政府均有違失，應予糾正。茲臚列事實及理由如下：
- 一、行政院疏未落實地方制度法明定之爭議解決規定及環境基本法揭櫫之環境保護優先原則，致迄未主動督同經濟部、內政部及環保署依法對系爭二廠廢水排放問題積極審慎妥處，並坐視桃園縣政府輕忽本院糾正意旨及環評審查決議，肇生桃園、新竹二縣政府之爭議懸而不決，暨二縣縣民之抗爭與陳訴頻頻不斷，斷傷政府形象至鉅，殊有欠當：
- (一)按地方制度法第 18 條、第 19 條、第 76 條及第 77 條規定：「下列各款為直轄市自治事項：……九、關於衛生及環境保護事項如下：……(二)直轄市環境保護。」、「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。」、「直轄市、縣(市)……依法應作為而不作為，致嚴重危害公益或妨礙地方政務正常運作，其適於代行處理者，得分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府命其於一定期限內為之……。」、「……直轄市與縣(市)間，事權發生爭議時，由行政院解決之；縣(市)間，事權發生爭議時，由內政部解決之……」，水污染防治法第 24 條及環境影響評估法第 18 條、

第 19 條亦分別明定：「事業或污水下水道系統，其廢(污)水處理及排放之改善，由各目的事業主管機關輔導之。……」、「開發行為進行中及完成後使用時，應由目的事業主管機關追蹤，並由主管機關監督環境影響說明書、評估書及審查結論之執行情形……。」、「目的事業主管機關追蹤或主管機關監督環境影響評估案時，得行使警察職權。必要時，並得商請轄區內之憲警協助之。」復按環保署組織條例第 3 條規定：「本署就主管事務，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，本署得發布署令先行停止、撤銷或處理之。」是環境保護事項既屬地方制度法明定之直轄市、縣市自治事項，如直轄市、縣市間因其發生爭議時，行政院除應儘速設法解決之外，並應積極督促上開各該法律明定之中央主管機關及目的事業主管機關依法積極監督、追蹤及輔導之，先予敘明。

- (二)經查，系爭二廠坐落於桃園縣龍潭鄉，因將廢水排入霄裡溪影響下游新竹縣新埔鎮飲用水品質，引發新竹縣民眾抗爭及陳訴到院，前經本院調查後糾正桃園縣政府、經濟部水利署並促請環保署檢討改進在案。旋經環保署召開環評審查委員會及二縣專家會議，決議系爭二廠廢水改排至桃園縣境內之老街溪為最佳方案。桃園縣政府嗣依環保署前開環評審查決議，受理系爭二廠廢水改排申請案之期間，迭遭轄內老街溪附近民眾及民意代表強烈反對、陳訴並率眾到院抗爭，改排申請案亦遭桃園縣政府頻頻退回補正，至民國(下同)101 年 2 月 14 日以府環水字第 1000088301 號函核准友達廠(華映廠至 101 年 12 月始屆滿)原排放許可證期限展延至 102 年 2 月 10 日，迄同年 3 月 21 日再以

府環水字第 1010017366 號函核准友達廠排放許可(承受水體：霄裡溪)展延 5 年在案，肇使系爭二廠廢水迄今猶排入霄裡溪，再度招致新竹縣民暨新埔鎮民及環保團體強烈抗爭，甚至由立法委員陪同該縣縣長到院陳訴，顯已演變成二縣民眾抗爭及政治人物相互角力，甚至淪為意氣之爭等情，因而使本案已非單純環保專業及法令足以全然解決之問題，不無屬桃園縣政府與新竹縣政府暨二縣民眾因系爭二廠廢水排放等準直轄市、縣市間環境保護自治事項肇生之爭議，行政院自應落實地方制度法明定「地方自治團體間爭議解決」之規定，積極化紛止爭，促使問題回歸環保專業妥為解決。然查，自本院調查前案迄今已近 4 年，卻未見行政院、內政部(註：桃園縣政府自 100 年 1 月 1 日升格改制準直轄市前為內政部權責，改制後則為行政院權責)解決相關爭議之主動積極作為，無異放任二縣爭議懸而不決，肇使民眾抗爭不斷，戕害政府形象至鉅。

- (三)復查，桃園縣政府與新竹縣政府暨二縣民眾對此事件抗爭及陳訴不斷，媒體亦迭有負面報導，其中新竹縣陳訴要旨略為：「臺灣優質水源已難覓，應設法保護霄裡溪等甲類水體」、「桃園縣政府屢屢違反環評審查決議，擅自核准系爭二廠廢水排至霄裡溪」、「霄裡溪為甲類水體，其河川水質顯然優於系爭二廠擬改排地點(老街溪：截至 100 年底，中度及嚴重污染河段比例分別為 82.8%及 7.0%，合計達 89.8%)」、「桃園縣則略以：「工廠廢水本應順地理之勢排放至就近之承受水體(河川)……如違反自然法則，則須設置專管翻山越嶺，除須大幅增加經費支出及克服工程技術外，勢將遭該管線途經地區民眾之抗爭……」、「如要求系爭二廠廢水埋設專管排放至霄裡溪下游，因該地點屬新竹縣政府管轄權，本府無權核准……。」等語，顯見二縣各有其

訴求及其所持理由，究孰可採孰不可採，孰有理孰無理，何種方案可行或不可行，有否最佳可行方案，中央相關主管機關早應督同二縣政府進行理性討論及專業研討而獲致共識，期間雖有環保署多次居中協調及召開會議解決，卻未有具體進展，遑論二府及二縣民眾之共識，此觀新竹縣政府及桃園縣政府分別查復：「……是否評估以專管排放於就近之工業區污水處理廠或遠洋放流迄今尚無相關協商會議，亦無相關具體評估結果……。」、「……並無提出專管排放至就近工業區污水處理廠或遠洋放流等替代方案之評估。桃園縣政府與新竹縣政府爭議迄今仍止於改排，尚未有具體共識。」等語自明。尤有甚者，經濟部分別基於工廠管理輔導法、自來水法、水利法等多重中央主管機關及本案華映廠環評目的事業主管機關之責，以及內政部基於本案友達廠環評目的事業主管機關之責，此有工業局表示：「友達光電股份有限公司設廠於龍潭渴望智慧園區工業區，該園區之目的事業主管機關係為內政部……」等語，附卷足憑，竟皆未曾主動對系爭二廠廢水排放問題積極審慎妥處，坐令桃園、新竹二縣政府之爭議暨其縣民之抗爭與陳訴不斷，洵有欠當。經濟部雖迨系爭二廠因廢水改排申請案遲未遭桃園縣政府核准而向中央求援後，始有相關輔導作為，惟竟僅著眼於產業之發展，而輕忽優質水源保護之重要性，顯無視環境基本法第3條：「基於國家長期利益，經濟、科技及社會發展均應兼顧環境保護。但經濟、科技及社會發展對環境有嚴重不良影響或有危害之虞者，應環境保護優先。」之規定，至為明確。

(四)再查，桃園縣政府怠未詳查系爭二廠環評審查結論，擅予核准系爭二廠廢水排入霄裡溪，前經本院糾正後，猶不思切實檢討改進，反於後續系爭二廠廢水改排

老街溪申請案之審核作業悖離平等、明確性及依法行政原則，除退回補正次數及補件、審查時間創下該府環境保護局新高紀錄，亦屢屢要求系爭二廠提供非法定必要文件，與系爭二廠霄裡溪排放許可展延申請案之審查標準差異甚鉅，而有刻意延宕改排申請程序及逾越行政裁量權之嫌外，並擅自作出違法之行政處分，遭環保署撤銷在案，此分別有環保署 101 年 2 月 17 日環署水字第 1010014104 號、同年 3 月 15 日同字第 1010022088 號等函與新竹縣政府陳訴、約詢前查復資料及相關陳訴人歷次檢附之事證附卷足憑，且該府輕忽本院糾正意旨及環評審查決議，在欠缺完整評估數據及霄裡溪依目前相關事證尚難遽認「非屬飲用水源」之事實基礎下，竟率核准友達廠排放許可予以 5 年之展延期限，肇使系爭二廠廢水迄今猶排入霄裡溪，凡此悉未見行政院積極主動督促環保署、工業局等中央主管機關善盡監督之責，坐視違失之咎，至為明顯。

(五) 綜上，行政院疏未落實地方制度法明定之爭議解決規定及環境基本法揭櫫之環境保護優先原則，致迄未主動督同經濟部、環保署及內政部依法對系爭二廠廢水排放問題積極審慎妥處，並坐視桃園縣政府輕忽本院糾正意旨及環評審查決議，相關審核作業顯悖離平等、明確性及依法行政原則，肇生桃園、新竹二縣政府之爭議懸而不決，暨其縣民之抗爭與陳訴頻頻不斷，迭遭媒體負面報導，斲傷政府形象及環保專業至鉅，殊有欠當。

二、行政院疏於監督，致經濟部及環保署怠忽法定職權及國內優質水源亟須積極保護之重要性，迄未就飲用水源之規劃及認定權責確實釐清，猶推諉塞責，肇生管理之疏漏，亦無視霄裡溪依目前相關事證顯難遽認「

非屬飲用水源」之事實，肇使桃園縣政府率憑該等中央主管機關意見，擅再核准系爭廢水持續污染該溪，致國內已臻稀有之優質水源難以確保，洵有欠當：

- (一)按飲用水管理條例及自來水法雖各有其立法目的與保護法益及對象，然二者均旨在確保及提昇國人飲水之安全與衛生，維護國人健康，飲用水管理條例第1條：「為確保飲用水水源水質，提昇公眾飲用水品質，維護國民健康」及自來水法第1條：「為策進自來水事業之合理發展，加強其營運之有效管理，以供應充裕而合於衛生之用水，改善國民生活環境，促進工商業發達」已揭示甚明。是環保署及經濟部既分別為上開各法律之中央主管機關，自應落實主管法律之立法目的，戮力確保優質水源，尤以臺灣地狹人稠，土地已過度開發與利用，且降雨不均，河流短促，優質水源顯已難覓，益形突顯霄裡溪等甲類水體尤應加強保護之必要性及迫切性，合先敘明。
- (二)關於本案之重要爭點—霄裡溪究竟是否為飲用水水源暨其認定權屬等疑義，經本院約詢相關主管人員時，由於經濟部、環保署各執己見，未見具體共識，本院遂責請二機關就此問題儘速召開會議協商，旋經環保署於101年7月2日邀集經濟部水利署、工業局、國營事業委員會及臺灣自來水股份有限公司等相關機關研商之會議結論略以：「一、本署主管之飲用水管理條例，其管理方式主要係在公共給水單位依水利法、自來水法規劃選定飲用水水源、取得水權、完成淨水工程施作之後，其水源水質、處理後之清水水質及飲用水水質處理所使用之藥劑，均須符合該條例之規範。故公共給水單位規畫選定飲用水水源規畫、水權申請、審議、水利及淨水工程設施，非本署業管範圍。二、依水利法及自來水法規定，霄裡溪飲用水水

源規劃及水權管理權責機關為經濟部。」並經該署於同年月 9 日以環署水字第 1010058071 號函檢附前開會議紀錄及補充查復略以：「……二、……(五)霄裡溪是否規劃為飲用水水源，據經濟部同年 3 月 13 日經工字第 10102603850 號函及同字第 10102603851 號等函復系爭二廠略以：『霄裡溪將不再為飲用水水源』；另經濟部以同年 5 月 14 日經工字第 10102606930 號函復新竹縣政府略以：『係回復友達桃園分公司對於本部飲用水水源規劃之疑問』，爰經濟部為飲用水水源規劃之權責機關，並無疑義。……

。三、綜上，霄裡溪是否規劃為飲用水水源，本署尊重經濟部之權責。」經濟部嗣以同年月 19 日經授水字第 10100616700 號函請該署修正前開會議紀錄略以：「旨揭會議結論，涉及機關權責部分有所誤解，建請參照本部意見修正如下：飲用水依飲用水管理條例，環保署為主管機關。……三、上述因本部係主管自來水法，而自來水僅係貴署飲用水管理條例規定飲用水之一種，原會議紀錄所述飲用水水源規劃權責機關為本部，有涵括全部飲用水之混淆虞慮，建請修正會議結論。」復經環保署於同年 8 月 23 日以環署毒字第 1010072920 號函復該部略為：「……四、綜上所述併同考量貴部意見，修正會議紀錄結論如下：(一)依現行相關法令規定，飲用水種類中唯自來水有法律明文規範其水源規劃及水權管理之權責為經濟部。據此，旨揭研商會議討論有關『霄裡溪飲用水水源規劃及水權管理之權責』，其中『飲用水』意指『自來水』。(二)環保署主管之飲用水管理條例，其管理方式主要係為：在公共給水單位依水利法、自來水法規劃選定自來水水源、取得水權、完成淨水工程施作之後，其水源水質、處理後之清水水質及自來水水

質處理所使用之藥劑，均須符合該條例之規範。故公共給水單位規劃選定自來水水源規劃、水權申請、審議、水利及淨水工程設施，非環保署業管範圍。自來水水源規劃及水權管理依機關權責為經濟部」。

(三)由上除可見經濟部及環保署就飲用水源之規劃及認定權責迄未確實釐清，肇生飲用水源管理之介面出現疏漏之虞外，益證環保署俟公共給水單位依水利法、自來水法規劃選定飲用水水源、取得水權、完成淨水工程施作並完成設置取水等設施後，始擬定公告飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離，並被動進行相關管制作為，顯有忝於飲用水管理條例第 3 條、同條例施行細則第 2 條及該署辦事細則第 8 條分別授予該署指定「飲用水」及「飲用水源」、全國性「飲用水管理政策」之策劃、訂定、督導執行事項及「飲用水管理措施」之研訂、指導、監督、執行事項等法定職權，並無視飲用水源涵蓋「地面水體」、「地下水體」及「該署指定水體」等事實，該署顯難辭行事消極被動之疏失。

(四)尤有可議者，經濟部既明知該部僅為自來水水源規劃之中央主管機關，尚未涵蓋「全部飲用水源」規劃及認定之職權，自無權認定霄裡溪是否為「飲用水源」，卻率爾函復系爭二廠：「霄裡溪將不再為『飲用水水源』」，因而肇致桃園縣政府逕依該部前揭函示意見及環保署 101 年 3 月 19 日環署綜字第 1010021557 號函載明：「現因經濟部已表明霄裡溪將不再為飲用水水源，因此，如以霄裡溪作為承受水體，係維持原排放方案，已無違反審查結論……」等語，率於同年 21 日以府環水字第 1010017366 號函核准友達廠排放許可展延 5 年，無異使系爭二廠廢水再持續污染霄裡溪。況查霄裡溪流入鳳山溪之匯流口上游取水口，

尚屬臨時取水設施，易受颱風、豪雨引發之洪水沖毀，此觀 101 年 8 月初其已遭蘇拉颱風摧毀 自明，此時即有極大可能性讓霄裡溪之溪水漫過土堤而讓該臨時取水口引取，且 霄裡溪沿岸尚存數口取水井，自難以確保爾後該取水口及沿岸居民不再引取霄裡溪之水。再者，轄管自來水事業迄未將該臨時取水口工程計畫書、可行性報告陳報該部審定，亦未依法定程序申請河川工地使用許可及水權變更登記，此有自來水公司 101 年 3 月 28 日臺水供字第 1010010276 號函及該部水利署在本院約詢後於同年 8 月 8 日補充說明資料附卷足稽，自非屬「合法永久取水口」，從而依該部前揭 101 年 3 月 13 日經工字第 10102603851 號函載明：「將鳳山溪及霄裡溪交匯上游之鳳山溪臨時取水口設為永久取水口，霄裡溪將不再為飲用水源」等語，該臨時取水口既尚非屬永久取水口，則依現況及前述諸多明確事證綜合研判，霄裡溪自難認非屬飲用水源。甚且，經濟部所轄自來水事業在該部於上開函之前，既曾多次表達霄裡溪已規劃為飲用水源，竟僅依系爭二廠來函詢問，即率函復稱：「霄裡溪將不再為飲用水源」，其間轉折顯啟人疑竇，相關監督機關及司法機關自有究明之必要。凡此益證經濟部怠於監督及越權認定之違失。

(五) 綜上，行政院疏於監督，致經濟部及環保署罔顧「確保、提昇與指定優質飲用水源及水質」之法定職權，迄未就飲用水源之規劃及認定權責確實釐清，猶推諉塞責，肇生管理之疏漏，且無視甲類水體—霄裡溪依目前相關事證顯難遽認「非屬飲用水源」之事實，肇使桃園縣政府率憑該等中央主管機關意見，擅再核准系爭廢水持續污染該溪，致國內愈趨稀有，已所剩無幾之優質水源難以確保，洵有欠當。

據上論結，行政院、經濟部、行政院環境保護署、內政部及桃園縣政府均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善並依法妥處見復。

提案委員：余騰芳

馬以工

中 華 民 國 1 0 1 年 9 月 1 8 日