

# 調 查 報 告

壹、案由：據悉，國內多個縣市自104年初起，相繼陷入垃圾大戰，除因多座垃圾焚化廠適逢歲修外，另外縣市調漲垃圾處理費率，以及未依契約履行，亦肇致垃圾無法有效處理。究實情為何？認有詳加瞭解之必要。

貳、調查意見：

本案係據報載略以：「國內多個縣市自民國(下同)104年初起，相繼陷入垃圾大戰，除因多座垃圾焚化廠(下稱焚化廠)適逢歲修外，另外縣市調漲垃圾處理費率，以及未依契約履行，亦肇致垃圾無法有效處理」等情，究相關主管機關是否涉有違失，爰立案調查。嗣經本院業務處相繼就行政院環境保護署(下稱環保署)針對屏東縣琉球鄉於104年初發生垃圾堆置多日致影響觀光之原因與處理情形查復本院略以：「……(三)報載琉球鄉垃圾未清理事項，說明如下：1.地方制度法及廢棄物清理法規定，垃圾處理係屬地方政府權責，縣府責無旁貸應依法督導協助各鄉鎮市公所確實執行家戶垃圾清理及環境衛生工作。屏東縣琉球鄉垃圾未轉運至崁頂焚化廠處理案，查該鄉垃圾轉運契約於103年底到期，且次(104)年度契約未能即時發包銜接運作，導致垃圾無法適時轉運處理。……。經協商後琉球鄉公所轄內所堆置之垃圾自104年4月13日至18日止已完成轉運至崁頂焚化廠處理，共約400公噸……」、彰化縣廢棄物清除處理商業同業公會陳訴略以：「為中部地區(臺中、彰化、南投)最近陷入垃圾處理危機，4萬公噸家戶垃圾急待處理，一般事業廢棄物無處可去，未見中央部會統合解決，任由事情擴大，嚴重影響合法繳稅之事業機構與清除業者權益……」、南投縣政府2度陳訴略為：「……建請協助解決

縣內家戶垃圾去化處置問題……」、「……請環保署督促雲林縣林內鄉焚化爐趕快啟動，以降低目前堆積的垃圾量及外運成本，並儘速研擬對沒有焚化爐縣市的配套措施……」等陳訴案件，簽請併入本案調查。

案經邀請環保署魏署長到院協助釐清案情，並召開調查計畫研商會議後，分別函請環保署、審計部就有關事項查復併附佐證資料到院。嗣諮詢環境工程、城鄉發展、區域規劃、廢棄物管理相關領域專家學者。復分別赴新北市八里焚化廠、雲林縣林內焚化廠、彰化縣溪洲焚化廠、臺東縣焚化廠(現為臺東縣環境教育中心)聽取環保署環境督察總隊、廢棄物管理處、新北市政府環境保護局(下稱環保局)、雲林縣政府暨該縣環保局、彰化縣環保局、臺東縣政府暨該縣環保局簡報及說明，並實地履勘各廠相關設施與其維護保養及堪用情形。再針對前揭調查發現疑點函詢環保署、高雄市政府環保局、臺中市政府環保局、經濟部工業局，繼而持續蒐研相關參考文獻及統計數據，業調查竣事。茲分述調查意見如下：

- 一、國內「跨縣市合作處理垃圾政策」自90年代推動迄今已逾10多年，各主管機關及焚化廠早應累積充分運作經驗足以因應處理相關風險，且全國各焚化廠處理總容量既近達垃圾實際焚化處理總量之2倍，每年更有近達127萬公噸以上餘裕量，垃圾處理危機理應無從發生，然國內部分縣市自104年初起，「區域合作機制」明顯失靈，致使部分縣市垃圾無法正常處理而嚴重久置，部分縣市焚化廠又因垃圾量不足而頻繁停爐，突顯環保署統一調度分配、風險預測及應變管理機制迄未健全，洵有欠當：
  - (一)按地方政府得聯合清除、處理廢棄物，不得限制所屬各執行機關清理轄區以外之廢棄物，且轄管焚化廠如有垃圾處理餘裕量，應配合垃圾區域合作處理之政策，同意環保署作為相關之調度。此分別有90

年10月24日修正公布之廢棄物清理法第7條：「直轄市、縣(市)主管機關，為聯合設置廢棄物處理場，辦理廢棄物清除、處理工作，得擬訂設置管理辦法，報經中央主管機關核定，組設區域性聯合清除、處理單位」、第70條：「執行機關……得清理轄區以外之廢棄物，直轄市、縣(市)主管機關不得限制之」及環保署95年8月15日以環署督字第0950064973號函修正之「垃圾焚化廠興建及營運階段縣(市)政府應行配合事項」第5點(5)等規定及精神，足資參照。

(二)經查，本院早於90年代起，即曾多次調查「國內一縣市一焚化爐政策」、「鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠推動方案」等相關案件，環保署既已向本院承諾推動跨縣市合作處理垃圾政策，除將其納入「垃圾處理方案之檢討與展望」陳報行政院外，並已研訂「促進跨縣市合作處理一般廢棄物獎勵要點」，以鼓勵縣市政府跨區合作有效清除、處理一般廢棄物。然而，國內屏東(琉球)、南投、臺中、彰化、雲林、新竹等縣市轄區自104年初起，卻因「大型活動與大量觀光人潮」、「焚化廠歲修、運轉效率、屆齡問題」、「契約屆期」、「地方政黨輪替」……等大部分可預測因素或風險造成區域合作機制失靈，肇使垃圾無法正常處理而發生嚴重久置情事(詳調查意見二)。反觀臺北市北投、高雄市中區焚化廠於104年1至4月卻發生垃圾量不足致停爐時數偏高情事，突顯全國焚化廠處理容量之調度及分配明顯失當，區域合作機制形同虛設。以上分別有環保署104年6月24日環署督字第1040050665A號、同字第1040050665號等函附卷足稽。

(三)雖據環保署查復略以：「本署已研訂區域合作政策及

建置運作機制，為深化『垃圾處理區域合作政策』，全國各縣市公有衛生掩埋場及大型焚化廠等設施之量能經通盤評析後，將全國分為5大聯防區……為及早因應避免發生垃圾處理危機，本署已於104年2月10日邀集地方環保機關首長召開『垃圾處理區域聯防機制』研商獲致共識……」、「本署除正式以公文督導及協處之外，署長與相關主管亦多次親赴地方視察督導及協助垃圾清理狀況……」云云。惟「跨縣市合作處理垃圾政策」既已推動逾10多年，期間地方首長也迭有更換，國內各地焚化廠亦已營運操作多年而累積足夠應變管理經驗，相關運作機制及獎懲制度理應臻於完備。且據環保署統計資料，近3(101~)年全國焚化廠每日約2萬4,650公噸之設計處理容量除大於全國家戶垃圾每日約2萬0,670公噸之總處理量<sup>1</sup>之外，更遠遠超過每日約1萬2,353公噸之全國家戶垃圾實際焚化處理總量<sup>2</sup>。以前述數據加以分析，全國焚化廠未收受處理事業廢棄物前，每日及每年將有分別高達1萬2千多噸及4百公噸之餘裕量，收受處理事業廢棄物後，每年亦有近達127萬公噸以上之餘裕量，核此可觀之餘裕量，垃圾處理危機自無從發生，自難因上述相關可預測風險或因素而受顯著影響，突顯國內家戶垃圾統一調度分配、風險預測及應變管理機制迄未健全。

(四)綜上，國內「跨縣市合作處理垃圾政策」自90年代推動迄今已逾10多年，各主管機關及焚化廠早應累積充分運作經驗足以因應處理相關風險，且全國各

---

<sup>1</sup> 家戶垃圾總處理量包括焚化、掩埋及資源回收量。

<sup>2</sup> 每日家戶垃圾實際焚化處理總量係每年420萬公噸實際焚化處理總量除以每年平均340個工作日(扣除歲修及日常維修保養時間)而得。

焚化廠處理總容量既近達垃圾實際焚化處理總量之2倍，每年更有近達127萬公噸以上餘裕量，理應不至發生垃圾處理危機，然國內部分縣市自104年初起，「區域合作機制」明顯失靈，致使部分縣市垃圾無法正常處理而嚴重久置，部分縣市焚化廠又因垃圾量不足而頻繁停爐，突顯環保署家戶垃圾統一調度分配、風險預測及應變管理機制迄未健全，洵有欠當。

二、104年國內屏東(琉球)、南投、臺中、彰化、雲林、新竹等縣市轄區相繼發生垃圾無法正常處理，造成嚴重久置致生民怨之窘境，經核環境保護工作既屬地方自治事項，該等地方環保主管機關未本於職責預先防範，早為協調因應，迨生危機後，始向中央求助，甚至諉責中央，均有欠當：

(一)按環境保護事項係屬地方自治事項，各直轄市、縣市政府除應全力執行，依法負其責任，並執行上級政府委辦事項，以及督導所屬辦理廢棄物清理工作之外，尤得與其他直轄市、縣(市)成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作、請求行政協助，以促進區域資源之利用，並增進民眾之福祉。此分別於地方制度法第14條、第18條第1項第9款、第19條第1項第9款、第20條第1項第5款、第23條、第24條-1、廢棄物清理法第4條、第5條、第6條、第7條、第14條與其施行細則第3條、第4條及行政程序法第19條，規定至為明確。

(二)經查，國內屏東(琉球)、南投、臺中、彰化、雲林、新竹等縣市轄區自104年初起相繼發生垃圾大量堆置而無法正常處理情形，除分別影響市容與民眾生活及觀光品質之外，更招致相關廢棄物清除處理商業同業公會陳訴並迭生民怨。由環保署104年3月13

日環署督字第1040019976號、同年5月27日同字第1040036597號、同年6月16日同字第1040048131號、同年7月7日同字第1040054624號、同年7月14日同字第1040056653號等函、臺中市政府環保局同年6月12日內簽、彰化縣廢棄物清除處理商業同業公會、南投縣政府陳訴書、行政院同年7月14日地方輿情蒐集與處理資料、雲林縣政府同年9月25日新聞資料、新竹縣竹東鎮公所清潔隊同年11月11日公告分別載明略以：「屏東縣琉球鄉垃圾轉運契約於103年底到期，且次(104)年度契約未能即時發包銜接運作，導致垃圾無法適時轉運處理，而大量堆置。」、「彰化縣溪州焚化廠廢棄物暫置情形嚴重……溪州焚化廠廢棄物貯存量已接近貯坑安全容量……，應儘速採取下列因應處置措施，以避免衍生環境污染及公共消防安全問題。……」、「彰化地區垃圾塞爆溪州焚化廠區」、「……溪州焚化廠貯坑待處理量已超過設計容量甚多……」、「……臺中市大里區掩埋場目前約堆置8,700公噸家戶垃圾……依本署焚化廠營運資訊管理資訊系統104年5月資料顯示，臺中市轄內3座焚化廠，有2座貯坑待處理量已超過設計容量甚多……」、「本市103年起，因事業廢棄物回流、工商活動增加、人口增加及支援南投焚化垃圾等因素，致堆置大量垃圾未及處理(目前堆置在貯坑及掩埋場之廢棄物約為42,200公噸)，衍生環境衛生、惡臭問題及悶燒風險。……本局後續將加強推動源頭減量及資源回收工作，以有效降低垃圾量，避免本市再發生垃圾處理危機。……」、「目前南投縣每日仍有125公噸垃圾無法順利去化」、「雲林縣內垃圾大戰越演越烈，全縣堆置垃圾量已衝破1萬2,000公噸，而且每日仍

以68公噸的數量快速增長中……」、「雲林縣目前每天約200公噸的垃圾無處可去」、「11月1日起，新竹縣垃圾大戰開打……新竹縣仍有100公噸垃圾無處可去……」等可悉，並有環保署提供之佐證資料及現場照片，在卷足稽。

- (三)關於前述地方垃圾嚴重久置發生之原因，詢據環保署及相關地方環保主管機關分別表示略以：「中部垃圾大戰發生原因係『臺中市舉辦104年臺灣燈會活動，大量增加中部地區觀光人潮達1,375萬人次，導致垃圾量劇增，約較去(103)年同期(3月)增加清運量約2,130公噸』、『104年初因禽流感防疫所需，協助銷毀處理禽畜屍體等污染物共計5,521.59公噸，致使排擠焚化廠需減收超過5,522公噸家戶垃圾之量能』、『各焚化廠歲修期間過度集中致處理量能驟減，經統計104年3月、4月計有基隆、臺北木柵、新北新店、樹林、八里、桃園、宜蘭、新竹市、苗栗、臺中后里、烏日、文山、彰化溪洲、臺南永康、高雄市南區、仁武及岡山等17座焚化廠進行1萬1,777小時歲修，估計減少處理能量約達15.9萬公噸廢棄物。』、『高雄市政府提高外縣市家戶垃圾處理費，造成部分縣市預算不及因應而延緩跨區清運進度』、『公有公營廠運轉率普遍偏低致使處理能量減少』、『臺中市3座焚化廠103年比102年總計多收一般事業廢棄物1.57萬公噸，致減收一般廢棄物1.55萬公噸』、『部分焚化廠處理效能因廠齡增加致處理能量減少』、『雲林林內、臺東、南投、屏東琉球鄉……等焚化廠(爐)興建完成或施工多年卻未正常營運』、『臺北市於103年減收7萬公噸一般事業廢棄物而回流至中南部』、『縣市間原簽署之區域合作互助行政契約屆期、失效』、『地方執政者易

主』……等因素」、「屏東縣琉球鄉垃圾轉運契約於103年底到期，屏東縣政府卻未能將104年度契約即時發包以銜接運作，導致104年年初產生之垃圾無法適時轉運處理，遲至104年3月11日始將『104-琉球鄉倉儲式資源永續再生廠營運維護及一般廢棄物轉運處理計畫』完整內容陳送環保署，經該署審議於同年3月16日備查該補助計畫後，至同年4月13日至18日將該等約400公噸之堆置垃圾完成轉運至崁頂焚化廠處理」云云。

- (四)惟細究上述各級環保機關查復之原因，除禽流感發生無法預測，各地焚化廠應急配合騰出容量移作協助農政等主管機關銷毀處理禽畜屍體，自難以歸責環保機關之外，臺灣燈會活動並非首次舉辦，承辦之縣市政府事前自應借鏡他縣市辦理經驗，預估垃圾產量而對其處理方法、容量有所規劃因應，且各焚化廠歲修時間過度集中亦非104年始發生，各環保機關早應相互協調預警，其餘「調漲進廠處理費」、「超收事業廢棄物」、「焚化廠廠齡增加」、「運轉效能降低」、「已施工或興建完成卻無法營運」、「縣市間原簽署之區域合作互助行政契約屆期」等因素，亦均非驟然發生而無從應變，悉屬轄區環保主管機關早應本於職責預先防範，從而擬妥應變方案而全力執行者，此觀諸本院諮詢專家學者之意見略以：「辦理燈會會增加垃圾量是事前就可預知的，但禽流感是突然發生，這兩件事是不一樣的」自明。又，各級環保機關允應依公務人員交代條例切實執行移交及交接事宜，俾讓轄區環保事務無縫接軌，自難以「地方執政者易主」為由，而影響公務之遂行，尤以家戶垃圾能否有效清運處理，攸關民眾生活及環境品質甚鉅，主管機關更應秉於專業警

覺性而列為優先處理事項。況各直轄市、縣市政府對於轄區垃圾處理等自治事務之短、中、長期各層面問題及困境，本應了然於胸而能充分掌握，除得與其他直轄市、縣(市)成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，更得依行政程序法第19條規定：「行政機關執行職務時，有下列情形之一者，得向無隸屬關係之其他機關請求協助：……。二、因人員、設備不足等事實上之原因，不能獨自執行職務者。……。五、由被請求機關協助執行，顯較經濟者。六、其他職務上有正當理由須請求協助者。……」請求其他縣市政府行政協助。再者，屏東縣琉球鄉、南投縣、雲林縣、臺東縣等轄內早已規劃興建焚化爐(廠)，本應有能力足以處理轄區甚至協助鄰近縣市家戶產生的垃圾，卻因斯時規劃不周、缺乏專業及招商、環境影響評估作業、採購缺失……等相關可歸責因素而無法順利完工或運轉，分別經本院糾正或提出調查意見，以及各審計機關查核後促請改善在案(詳調查意見七)，該等地方環保主管機關自應負最大責任，要難諉責中央或其他縣市。凡此平時未積極面對處理轄內攸關民眾生活的垃圾問題，並採行上述作為，迨危機發生後，始遲向中央求助並以上述理由諉責，顯難獲取民眾正面觀感，自難資為該等縣市有利之認定。

- (五)綜上，104年國內屏東(琉球)、南投、臺中、彰化、雲林、新竹等縣市轄區相繼發生垃圾無法正常處理，造成嚴重久置致生民怨之窘境，經核環境保護工作既屬地方自治事項，該等地方環保主管機關未本於職責預先防範，早為協調因應，迨生危機後，始向中央求助，甚至諉責中央，均有欠當。

三、家戶垃圾清理工作固屬地方自治事項，各地方環保主管機關本應責無旁貸，惟環保署依廢棄物清理法、地方制度法、該署組織條例及相關主管法令，既分別負有策劃、指示、督導、查核、協調、補助、代行處理之責，容難以置身事外，允應積極督同各地方環保主管機關研謀解決良策，以維護政府形象並遏阻垃圾處理危機任何可能發生之機會：

(一)按廢棄物清理法第4條及其施行細則第2條分別規定：「本法所稱主管機關：在中央為環保署……」、「本法所定中央主管機關之主管事項如下：一、全國性廢棄物清理政策、方案與計畫之策劃、訂定及督導。……。三、全國性廢棄物清理工作之督導、獎勵、稽查及核定。……。五、公民營廢棄物清除處理機構管理政策之訂定及督導。……。十二、涉及二直轄市、縣(市)以上廢棄物清理之協調及督導。……」。地方制度法第21條、第24條-1、第24條-3、第76條復分別規定：「地方自治事項涉及跨直轄市、縣(市)……；必要時，由共同上級業務主管機關協調各相關地方自治團體共同辦理或指定其中一地方自治團體限期辦理」、「……共同上級業務主管機關對於直轄市、縣(市)……所提跨區域之建設計畫或第1項跨區域合作事項，應優先給予補助或其他必要之協助」、「直轄市、縣市……應依約定履行其義務；遇有爭議時，得報請共同上級業務主管機關協調或依司法程序處理」、「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；逾期仍不作為者，得代行處理。但情況急迫時，得逕予代行處理。……」，環保署組織

條例第2條、第3條尤分別明定：「本署對於直轄市、縣(市)環保機關執行本署主管事務有指示、監督之責」、「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」。環保署垃圾資源回收(焚化)廠查核評鑑要點亦規定：「……。五、垃圾焚化廠查核評鑑項目如下：……。(三)督導查核情形：由本署就各垃圾焚化廠營運月報、污染物抽測稽查、報表審查、工安情形、教育宣導、行政配合以及各環保局監督管理情形等項目評定之……。(四)不定期查核：由本署或由本署邀集委員，視各環保局監督管理與垃圾焚化廠操作營運等情形，進行不定期查核並評定之……。八、……各環保局對於涉及二直轄市、縣(市)以上之廢棄物處理、緊急支援或協助，依『地方環保機關績效考核計畫』視為重大環保事務項目予以加分，倘配合不當致產生廢棄物處理危機，將予以扣分處置，並做為整體績效考核之參考。」是環保署為中央環保主管機關，針對各級地方政府廢棄物管理相關業務及焚化廠操作營運事項，分別負有策劃、指示、督導、查核、協調、補助及代行處理之責，前開廢棄物清理法、地方制度法、該署組織條例及相關主管法規，規定甚明。

(二)關於104年國內部分縣市轄區發生垃圾無法正常處理致生民怨之窘境，雖據環保署一再表示：「地方制度法及廢棄物清理法規定，垃圾處理係屬地方政府權責，地方政府責無旁貸應依法督導協助各鄉鎮市公所確實執行家戶垃圾清理及環境衛生工作……」云云。惟查，家戶垃圾清理工作固屬地方

自治事項，各級地方環保主管機關本應依法恪盡其職(詳調查意見二)，然上開廢棄物清理法、地方制度法、環保署組織條例及環保署垃圾資源回收(焚化)廠查核評鑑要點等該署相關主管法令，既分別賦予環保署策劃、指示、督導、查核、協調、補助、代行處理、撤銷違法等職責，環保署身為中央環保主管機關，自難以置身事外，允應善盡職責，本於中央、地方政府一體之精神，主動積極任事。

(三)綜上，家戶垃圾清理工作固屬地方自治事項，各地方環保主管機關本應責無旁貸，惟環保署依廢棄物清理法、地方制度法、該署組織條例及相關主管法令，既分別負有策劃、指示、督導、查核、協調、補助、代行處理之責，容難以置身事外，允應積極督同各地方環保主管機關研謀解決良策，以維護政府形象並杜絕垃圾處理危機任何可能發生之機會。

四、「垃圾妥善處理率」係指轄區垃圾被合法廢棄物處理設施妥善處理之民眾生活品質指標，既為環保署發布之官方統計數據，允應據實詳盡，惟104年相繼發生垃圾嚴重久置而無處可去之縣市，該等縣市垃圾妥善處理率竟仍大部分呈現100%，明顯與事實未盡相符，不無美化數據，形成垃圾已被妥善處理之假象，殊有欠當：

(一)按政府機關發布之統計數據，允應據實詳盡，並應經常稽核及複查，此分別有統計法第16條、第20條及其施行細則第44條：「為提高統計效能，增進統計確度，主計機關應隨時指派統計人員經常稽核及複查各該政府機關及所屬機關之統計工作。」、「政府辦理統計時，被調查者無論為機關、團體或個人，均有據實詳盡報告之義務。」、「各機關依法舉辦之統計調查，被調查者均有依本法第20條規定據

實詳盡報告之義務，違反者，得依行政執行法予以處罰。」及相關統計作業規定，可資參照。

- (二)據環保署公布之環保統計名詞定義，「垃圾妥善處理」係指執行機關將資源垃圾回收或將廢棄物於設置有防污設施之垃圾處理場(廠)，予以妥善處理稱之，如衛生掩埋、焚化爐焚化、巨大垃圾回收再利用、廚餘回收及資源回收等。屬於民眾生活品質指標之「垃圾妥善處理率」，則為(焚化量+衛生掩埋量+巨大垃圾回收再利用量+廚餘回收量+資源回收量)/垃圾產生量(含垃圾清運量、巨大垃圾回收再利用量、廚餘回收量及資源回收量) $\times 100\%$ 。顯見「100%垃圾妥善處理率」係指執行機關已將資源垃圾回收或將廢棄物於設置有防污設施之垃圾處理場(廠)，全部均予以妥善處理，始足稱之。
- (三)惟查，環保署網站「環保統計資料庫」及「環保統計月報表」分別所載之全國及104年轄區相繼發生垃圾無法正常處理而嚴重久置之屏東(琉球)、南投、臺中、彰化、雲林、新竹等縣市，自103年迄今之各月垃圾妥善處理率，除絕少部分月份為99%之外，其餘竟均仍顯示為100%，明顯與事實不符。
- (四)綜上，「垃圾妥善處理率」係指轄區垃圾被合法廢棄物處理設施妥善處理之民眾生活品質指標，既為環保署發布之官方統計數據，允應據實詳盡，惟104年相繼發生垃圾嚴重久置而無處可去之縣市，垃圾妥善處理率竟仍絕大部分呈現100%，明顯與事實難以契合，不無美化數據，形成垃圾被妥善處理之假象，殊有欠當。

五、臺中市政府、彰化縣政府轄內焚化廠經環保署查獲未待轄內及跨區調度之家戶垃圾處理完竣後，即超收處理事業廢棄物，不無為104年中部各縣市垃圾久置致

生民怨之部分原因，明顯背離斯時該等焚化廠興建意旨、環境影響評估相關書件所載內容及國內垃圾處理區域合作原則，違反環境影響評估法甚明，洵難辭監督不力之違失：

- (一)按環境影響評估(下稱環評)法第17條、第23條規定：「開發單位應依環境影響說明書、評估書所載之內容及審查結論，切實執行」、「有下列情形之一，處新臺幣(下同)30萬元以上150萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按日連續處罰：一、違反第7條第3項、第16條之1或第17條之規定者。……。前項情形，情節重大者，得由主管機關轉請目的事業主管機關，命其停止實施開發行為。必要時，主管機關得逕命其停止實施開發行為，其不遵行者，處負責人3年以下有期徒刑或拘役，得併科30萬元以下罰金。」是國內垃圾焚化廠之興建既屬「開發行為應實施環評細目及範圍認定標準」第28條第1項第5款規定應辦理環評之開發行為，自應依斯時審查通過之環評相關書件所載內容及審查結論切實執行；倘有違反者，環評主管機關自應依法查處。尤以政府機關主辦或管理之焚化廠更應切實遵守國家各項法律規定，以資為民營事業之表率，並達風行草偃之效。
- (二)據環保署分別查復略以：「國內垃圾焚化廠興建原意及依照環境影響評估承諾事項或書件內容，係以處理家戶垃圾(含跨區家戶垃圾)為優先，有餘裕量時，再收受適燃性一般事業廢棄物，若家戶垃圾量能不足，應降低一般事業廢棄物進廠量」、「一般廢棄物應由各執行機關負責清理」、「各地方政府設置之垃圾焚化爐(廠)應優先處理家戶垃圾……如發生垃圾焚化爐(廠)無法提供餘裕量處理事業廢棄物

時，請另覓公民營廢棄物處理機構或經濟部輔導設置之北、中、南區事業廢棄物綜合處理中心協助處理。」、「俟處理完家戶垃圾有餘裕量時，始得收受處理一般事業廢棄物，如有違反，應依環評法規定告發處分」、「焚化廠應優先滿足處理家戶垃圾之政策目標需求。因此，各地方政府焚化廠之甲方保證量優先順位應為轄內家戶垃圾，第二順位為協助跨區調度之家戶垃圾，仍有餘裕量時，再予以收受一般事業廢棄物，並回歸市場機制，予以妥處」、「目前國內運轉中之垃圾焚化廠係由政府編列公務預算興建，換言之，其財源係來自全體納稅之國民，故應以處理國民產出垃圾為主；另各地方政府之垃圾焚化爐若有餘裕量，收受一般事業廢棄物處理，其處理成本應依『執行機關代清除處理一般事業廢棄物收費標準訂定原則』確實核算，包括設施興建、操作營運及土地使用等成本。」是各地方政府垃圾焚化爐(廠)財源既來自全國民眾之納稅，且廢棄物清理法更明定一般廢棄物之清理本為各執行機關法定職責，自應優先處理民眾日常生活所產生之垃圾無虞，俟有餘裕量時，始得收受處理事業廢棄物，以落實政府投資興建垃圾焚化廠之意旨；倘此規定及意旨得以落實，就國內各地焚化廠總處理容量較民眾家戶垃圾焚化處理總量約多達1倍之餘裕量(詳調查意見一)審視之，自無垃圾處理危機發生之可能。以上並有環保署104年年1月5日環署督字第104000001號、同年1月27日同字第1040007034號、同年2月25日同字第1040015578號、同年3月20日同字第1040022305號、同年4月10日同字第1040027780號、第1040027780A號、同年5月12日同字第1040037811號、同年5月27日同字第1040042167號、同年6

月29日同字第1040051594號等函及104年2月10日「垃圾處理區域聯防機制」研商會議紀錄，在卷足憑。

- (三)惟查，臺中市政府、彰化縣政府轄內焚化廠經環保署查獲發現，未待轄內及跨區調度之一般廢棄物處理完竣後，即超收處理一般事業廢棄物，不無為104年中部縣市垃圾久置致生民怨之部分原因，除明顯背離斯時焚化廠興建意旨、環評相關書件所載內容而違反環境影響評估法甚明之外，更與國內垃圾處理區域合作原則難以契合，允由各環評主管機關確實查處。且就國內24座焚化廠代處理一般事業廢棄物之焚化量，自94年至103年分別為124.37萬公噸、144.96萬公噸、158.81萬公噸、164.90萬公噸、172.74萬公噸、196.56萬公噸、227.28萬公噸、230.26萬公噸、225.69萬公噸、222.83公噸，其占全部焚化總量之比率自94年之22%攀升至103年之35%等情觀之，各地焚化廠有無前述臺中市、彰化縣轄內焚化廠未俟轄內與鄰近縣市家戶垃圾處理完竣後，即超收事業廢棄物等違規情事，顯有疑慮，環保署基於環評法及廢棄物清理法等中央主管機關雙重職責，自應通盤審視、查核及督考，據此依法切實查處，以避免招致民營事業對政府執法標準之訾議與詬病。以上分別復觀環保署104年4月10日環署督字第1040027780號、同年4月21日同字第1040031154號、同年5月12日同字第1040037811號、同年6月29日同字第1040051594號、同年7月7日同字第1040054624號等函及環保署查復本院資料分別載明略以：「臺中市轄內3座垃圾焚化廠環境影響評估書件內容中，明列『若處理量有餘裕時，一般事業廢棄物得併同處理』或『一般事業廢棄物

處理上限值』等承諾事項。……應俟轄內及跨區調度之一般廢棄物均已處理完竣，仍有處理餘裕量時，方得收受處理一般事業廢棄物，且不得超出環評承諾上限值」、「彰化縣溪州焚化廠長期收受一般事業廢棄物，以致無法及時消化暫置於各鄉鎮掩埋場及焚化廠傾卸平臺之廢棄物」、「……查溪州焚化廠自103年下半年起於傾卸平臺陸續暫置廢棄物，104年4月份完成歲休後，貯坑量達13,000公噸，傾卸平臺暫置約2,300公噸廢棄物，彰化縣轄內鄉鎮市掩埋場並已暫置大量垃圾待處理，惟該廠卻仍於104年4月1日至27日間，持續收受一般事業廢棄物達337.8公噸，與環評書件所載內容不符；此外，該廠於廢棄物進廠後，無法全數進入貯坑保持負壓規範，亦與環評書件內容不符……」、「……查臺中市烏日、后里及文山等3座焚化廠……環保局每日可調控之處理容量達1,894公噸/日，依環保局103年度於本署焚化廠營運管理資訊系統所申報資料，臺中市轄一般廢棄物平均清運量僅1,054公噸/日。因此，所屬3座焚化廠處理轄內一般廢棄物之外，應有充足容量可優先協助處理臨近縣、市之家戶垃圾。……環保局若持續收受一般事業廢棄物致排擠一般廢棄物處理容量而需轉運至外縣市焚化處理，已違反焚化廠興建之目的、環評法及環評承諾事項……」、「查臺中市大里區掩埋場目前約堆置8,700公噸家戶垃圾……進度已嚴重落後。……應縮減文山廠一般事業廢棄物進廠量，以……處理目前大里區掩埋場所堆積之家戶垃圾……另依本署焚化廠營運管理資訊系統104年5月資料顯示，貴轄3座焚化廠有2座貯坑處理量已超過設計容量甚多，包括文山廠(設計容量4,880公噸，實際貯

存量11,060公噸)超過設計容量6,180公噸(126.6%)及烏日廠(設計容量5,400公噸,實際貯存量7,623公噸)超過設計容量2,223公噸(41.2%),應立即採取有效處理因應措施……」、「……臺中市超收1.55萬公噸一般事業廢棄物,排擠家戶垃圾處理量能……」、「……查臺中市共有3座垃圾焚化廠,每日處理能量2,400公噸,扣除該市家戶垃圾約每日1,200公噸後,每日尚有1,200公噸餘裕量……」,以及臺中市政府環保局104年7月14日中市環廢字第1040069933號函檢附之「臺中市垃圾處理問題調查說明報告」自承略以:「103年本市文山廠全年『一般事業廢棄物』進廠量為192,510公噸……除103年2月份實際進廠量低於核定量(每月15,104公噸)外,其餘月份實際進廠量皆超過本局核定量。……仍無法有效解決本市文山廠超收事業廢棄物問題,該結果造成本市3座焚化爐負擔過量並導致後續垃圾處理問題之主因之一」等語,益資印證。

(四)綜上,臺中市政府、彰化縣政府轄內焚化廠經環保署查獲未待轄內及跨區調度之家戶垃圾處理完竣後,即超收處理事業廢棄物,不無為104年中部各縣市垃圾久置致生民怨之部分原因,明顯背離斯時該等焚化廠興建意旨、環境影響評估相關書件所載內容及國內垃圾處理區域合作原則,違反環境影響評估法甚明,洵難辭監督不力之違失。後續允由各環評主管機關依法查處,環保署尤應就國內焚化廠代處理一般事業廢棄物之比率自94年之22%攀升至103年之35%情事,通盤審視各地焚化廠有無類此違規超收情事,以達懲儆預防之效。

六、臺中市政府自行將所收受之南投縣垃圾由約定每日150公噸調降至60公噸,致使南投縣政府載回之底渣

量由約定每日22.5公噸減至6.6公噸，已違背雙方簽訂之行政契約及垃圾處理區域合作政策，造成南投縣政府轄內垃圾嚴重久置、無法處理而向本院不斷陳訴情事，顯有欠當：

- (一)按地方制度法第24條-1、第24條-2、第24條-3分別明定：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)為處理跨區域自治事務、促進區域資源之利用或增進區域居民之福祉，得與其他直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，並報共同上級業務主管機關備查。……。共同上級業務主管機關對於直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)所提跨區域之建設計畫或第1項跨區域合作事項，應優先給予補助或其他必要之協助」、「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)與其他直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)依前條第1項規定訂定行政契約時，應視事務之性質，載明下列事項：一、訂定行政契約之團體或機關。……。六、違約之處理方式。……」、「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)應依約定履行其義務；遇有爭議時，得報請共同上級業務主管機關協調或依司法程序處理」是各直轄市、縣(市)政府為處理跨區域垃圾處理自治事務，得與其他直轄市、縣(市)政府訂定行政契約，以促進區域資源之有效利用，並增進居民之福祉。
- (二)經查，臺中市政府及南投縣政府基於垃圾清理跨區合作原則及雙方垃圾處理需要，在環保署見證下，於103年3月24日訂立行政契約，其條款載明略以：「第1條、自103年1月1日起甲方(臺中市政府，下同)同意代焚化處理乙方之可燃性一般廢棄物，乙方(南投縣政府，下同)每日交付之廢棄物量以150公噸為原則，並視焚化廠處理餘裕量依實際狀況調

增。第2條、甲方同意協助乙方代處理南投縣產出之一般廢棄物，每公噸1,000元整。並依臺中市政府或市議會決議內容配合調整。……。第9條、甲乙雙方有未執行本契約之情形時，甲乙雙方均同意由環保署在不違反法令規定之範圍，得於違約事由排除前，停止對違約一方支付中央環保補助款以為違約罰則。甲乙雙方於合作期間內，若乙方交付之廢棄物未達第1條規定之廢棄物量時，且甲方仍有餘裕量可處理時，乙方不得將轄區內清運廢棄物另委託第三者處理。第10條、乙方應將交付甲方垃圾量，所產生15%比例之底渣，由乙方載回處理，甲方支付底渣處理費用每公噸1,000元整。第11條、本契約經由甲乙雙方代表簽署，並經環保署見證後生效，合約有效期限為2年(至104年底止)，必要時，得經雙方協議，並經環保署同意後縮短或延長之。……」。嗣自103年8月起，南投縣轄內垃圾發生垃圾堆置而無法處理情事，至104年6月24日止，累積堆置總量約6,000公噸，南投縣政府爰分別於同年4月、10月間向本院地方巡察委員陳訴在案，以上並有環保署提供之南投縣草屯掩埋場垃圾堆積情形現勘紀要，在卷可稽。

- (三)惟查，臺中市政府自104年3月9日起，自行將所收受之南投縣垃圾由約定每日之150公噸(上開契約第1條)調降至60公噸，致使南投縣政府載回之底渣量由每日約定之22.5公噸(上開契約第10條)減至6.6公噸，雙方顯已違背上開行政契約及垃圾處理區域合作政策，環保署基於中央環保主管機關及該契約見證人等雙重角色，除應依法積極督導及協處之外，並應分別依該契約第9條及「直轄市及縣(市)政府互助合作處理一般廢棄物獎勵補助要點」第7

點：「直轄市、縣(市)政府因故中止互助合作處理計畫，本署將停止補助；其未依前條核定之計畫執行者，已核撥之經費應予繳回」等規定，停止中央環保補助款，並追繳已核撥之經費，以上分別有環保署同年4月16日環署督字第1040029599號、同年5月4日同字第1040031849號、同年5月29日同字第1040043109號、同年6月8日同字第1040043049號等函附卷足憑。

(四)綜上，臺中市政府自行將所收受之南投縣垃圾由約定每日150公噸調降至60公噸，致使南投縣政府載回之底渣量由每日約定22.5公噸減至6.6公噸，已違背雙方簽訂之行政契約及垃圾處理區域合作政策，造成南投縣政府轄內垃圾嚴重久置、無法處理而不斷向本院陳訴情事，顯有欠當，環保署亟應依法積極督考與協處，並依該契約條款裁罰，以儆效尤。

七、雲林縣、南投縣、臺東縣、屏東縣琉球鄉轄內早已規劃興建焚化爐(廠)，本應有能力足以處理轄區甚至協助處理鄰近縣市家戶產生的垃圾，卻分別因斯時規劃不周、缺乏專業及招商、採購、環境影響評估作業缺失等相關可歸責因素而無法順利完工或運轉，前經本院分別糾正或提出調查意見，或經審計機關查核後促請改善在案，該等地方環保主管機關自應依本院糾正意旨及相關調查、查核意見，切實檢討改進：

(一)按行政院、有關部會與其所屬各級機關、各級地方政府接到本院糾正案後，應即為適當之改善與處置，如有藉故敷衍、推責、延宕，或不為適當之改善與處置，或經質問後仍未切實改善，或改善後就同一性質之事件仍一再發生相同、類似違失情事者，經調查屬實，對該主管長官，得糾舉或彈劾，

監察法第24條、第25條及其施行細則第20條、第20-1條規定，至為明確。

(二)經查，雲林縣、南投縣、臺東縣、屏東縣琉球鄉轄內早已規劃興建焚化爐(廠)，本應有能力足以處理轄區甚至協助處理鄰近縣市家戶產生的垃圾，卻分別發生諸多違失或缺失，致未能如期完工、運轉或營運，分別經本院糾正或提出調查意見，或經審計機關查核後促請改善在案。茲摘錄相關違失、疏失或缺失之重點如下：

1、雲林縣政府部分：

- (1) 對轄內興辦之淨水場及林內焚化廠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，顯有未當。
- (2) 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，與林內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。
- (3) 明知終止林內焚化廠契約須經環保署備查，卻在未完備該程序前即率而為之；針對轄內垃圾處理替代方案、相關配套措施暨經費來源，亦未經周妥規劃，即擅終止契約，均有未當。
- (4) 明知難以償還仲裁後應付林內焚化廠承商之款項，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。
- (5) 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，即終止林內焚化廠契約，亦

有不妥。

- (6) 除疏未善盡林內焚化廠主辦機關協助之責，於其空氣固定污染源操作許可文件之審核意見亦未詳細明確說明，一次通知承商補正，洵有欠當。
- (7) 無視專業審查意見，遲未依規定核准林內焚化廠之試車作業，復未落實分層負責規定，將原應由局長核定之本案空操許可業務，推諉陳請縣長核定，顯有違簡政便民及專業分工原則，殊有未當。
- (8) 針對林內焚化廠空氣固定污染源操作許可駁回處分之理由未臻明確，有違行政處分應具體說明及明確之法定義務，洵有未洽。

## 2、南投縣政府及草屯鎮公所部分：

- (1) 南投縣草屯鎮公所執行過渡時期緊急垃圾處理計畫委託焚化處理案，辦理興建小型焚化爐之決標及事後廢標過程不符政府採購法相關規定，致後續增加垃圾處理費用，顯有違失。
- (2) 草屯鎮公所廢標後重新辦理招標，為化解地方抗爭，增列回饋機制而變更招標文件內容，卻縮短等標期，又投標廠商家數未達法定家數仍予決標；且先後不同得標廠商間之投標文件內容雷同，廠商涉有不法情事，惟草屯鎮公所辦理開標、投標廠商資格審查及評審作業，卻未發現異常情事，均有違失。
- (3) 草屯鎮公所興設小型焚化爐，委託焚化處理契約未妥訂完工啟用期限，又未督促承商於計畫期程完成興建及啟用，且委託廠商經營期限逾越環保署補助期程，造成提前終止契約，核有未當且效能不彰。

(4) 南投縣政府未本於主辦機關權責辦理草屯鎮小型焚化爐之設置，亦未善盡上級機關監督考核之責。

3、屏東縣政府及琉球鄉公所部分：

(1) 未能審慎規劃與執行轄內設置一般小型廢棄物焚化爐之先期作業，除營運操作時程逾預定期限長達4年餘，且未及時籌措營運經費，致完工後復閒置近2年；對於相關配合工程及應辦事項，亦未併同及早妥適規劃辦理，肇生多項疏誤及缺失，殊有未當。

(2) 就轄內焚化爐規劃興建之多項缺失，尚未檢討改進完竣部分，應賡續積極辦理，以順利營運。

4、臺東縣政府部分：

(1) 該縣焚化廠曾遭行政院公共工程委員會列管為閒置設施。

(2) 該縣焚化廠設計處理量為每日300公噸垃圾，該縣每日需焚化處理垃圾量卻未及150公噸。

(3) 臺東縣焚化廠預訂完工日期為90年6月，實際完工日期為94年7月，延遲逾4年以上。

(三) 綜上，雲林縣、南投縣、臺東縣、屏東縣琉球鄉轄內早已規劃興建焚化爐(廠)，本應有能力足以處理轄區甚至協助處理鄰近縣市家戶產生的垃圾，卻分別因斯時規劃不周、缺乏專業，以及招商、採購、環境影響評估作業缺失等相關可歸責因素而無法順利完工或運轉，前經本院分別糾正或提出調查意見，或經審計機關查核後促請改善在案，該等地方環保主管機關自應依本院糾正意旨及相關調查、查核意見，切實檢討改進；至相關焚化廠(爐)重啟勢將衍生可觀經費，恐增加龐大公帑支出及民眾負擔，更可預見相關法令程序及時程之繁複，中央及地方主管機關均難辭其咎與卸責。

八、國內目前處理問題較嚴重之事業廢棄物，頻與家戶垃圾搶占焚化廠容量而屢遭陳訴及檢舉，除未見各級相關目的事業主管機關協同環保機關積極健全處理設施容量並完備促請各事業減廢之誘因及機制，妥善處理率等相關重要統計數據之定期調查、統計及公布機制更盡付闕如，致使相關資訊隱蔽不透明，不無肇生國內廢棄物管理之隱憂，允由行政院督促所屬切實檢討改進：

- (一)按廢棄物清理法第28條、第33條、第34條規定：「事業廢棄物之清理，除再利用方式外，應以下列方式為之：一、自行清除、處理。二、共同清除、處理：由事業向目的事業主管機關申請許可設立清除、處理該類廢棄物之共同清除處理機構清除、處理。三、委託清除、處理：(一)委託經主管機關許可清除、處理該類廢棄物之公民營廢棄物清除處理機構清除、處理。(二)經執行機關同意，委託其清除、處理。(三)委託目的事業主管機關自行或輔導設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。(四)委託主管機關指定之公營事業設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。……」、「事業無法自行處理其所產生之事業廢棄物，亦無事業廢棄物處理機構可供委託處理時，事業應妥善貯存其所產生之事業廢棄物。必要時，目的事業主管機關得向事業收取費用，自行或輔導設置事業廢棄物處理設施處理或暫時貯存之」、「事業無法自行清理其所產生之事業廢棄物，亦無事業廢棄物處理機構可供委託處理時，中央目的事業主管機關得會商中央主管機關，指定公告特定地區之事業，應將其事業廢棄物，送至中央目的事業主管機關自行或輔導設置之事業廢棄物處理設施處理」。90年2月13日發布之「一般事業廢

棄物處理小組設置要點」復曾明定：「……。二、本小組任務如下：各目的事業主管機關調查所轄事業之一般事業廢棄物種類、數量之協調與確認事宜。一般事業廢棄物現有處理及最終處置設施處理能量調查、評估之協調事宜。……」，國家發展委員會104年9月22日第18次委員會會議紀錄亦載明：「請環保署協調各目的事業主管機關研處一般事業廢棄物處理之配套措施，降低對目前焚化廠之依賴度，俾減輕對處理一般垃圾之排擠效應」。環保署事業廢棄物管制中心設置要點更曾明定：「……。二、本中心任務如次：……。(四)關於各目的事業主管機關調查事業廢棄物質、量資料收集及建檔等事項。(五)關於事業廢棄物清除、處理資料之勾稽、比對、篩選、統計、稽查計畫之擬訂……」是各事業所產出事業廢棄物種類、數量與其現有處理及最終處置設施處理能量之調查、評估、統計、確認等相關事宜，各級相關目的事業主管機關及環保主管機關自應各司其職，各目的事業主管機關尤應主動協同各級環保機關積極辦理，前開各規定，至為明確。

- (二)經查，國內一般家戶垃圾目前有隨水費徵收、專用垃圾袋隨袋徵收……等促請民眾分類、減量之誘因及機制，然而，邇來與家戶垃圾搶占垃圾焚化廠容量之一般事業廢棄物(含工業廢棄物、餐飲業廢棄物、商家廢棄物、科技電子廢棄物、交通事業廢棄物、農業廢棄物……)，民間廢棄物清除處理相關團體曾多次陳訴其無處可去，卻未見經濟部工業局、衛生福利部、科技部、交通部、行政院農業委員會……等各級相關目的事業主管機關協同環保機關健全處理設施之容量，亦未完備促請各事業減

廢之誘因及機制，致難以達成環境基本法第6條所揭示：「事業進行活動時，應自規劃階段納入環境保護理念，以生命週期為基礎，促進清潔生產，預防及減少污染，節約資源，回收利用再生資源及其他有益於減低環境負荷之原(材)料及勞務，以達永續發展之目的。……」之意旨，此觀民間廢棄物清除處理商業同業公會陳訴略以：「……一般事業廢棄物無處可去，未見中央相關部會統合解決，任由事情擴大，嚴重影響合法繳稅之事業機構與清除業者權益……」等語自明。究係相關目的事業主管機關未曾檢討正視，或環保機關任由各目的事業主管機關各行其是，以及各機關主管之相關法令有無獎懲、追蹤管考等相關配套規範及機制，在在啟人疑竇。又，目前頻傳非法棄置事件之一般及有害事業廢棄物，處理問題嚴重而屢遭廢棄物處理商業同業公會、民眾陳訴、檢舉及媒體報導，亦未見各級目的事業主管機關主動協同各級環保主管機關主動定期調查、統計與公布其妥善處理率，以及產生量、實際處理量、處理容量等相關統計數據，致使事業廢棄物相關資訊隱蔽不透明，不無肇生國內廢棄物管理之隱憂。

(三)復據環保署查復，一般事業廢棄物總申報量近3(101~)年平均每月約141萬2,643.95公噸，目前可委託處理的對象包括8家各目的事業主管機關許可之共同處理機構、173家環保機關許可之公民營廢棄物處理機構及3座經濟部輔導設置之北、中、南區事業廢棄物綜合處理中心等3大類，每月總處理量分別為52,505公噸、768,275.3公噸及24,280公噸，合計約為84萬公噸(未扣除有害事業廢棄物處理量)，經扣除每月由各地焚化廠代為處理之18.56

萬公噸，仍多出每月近達40萬公噸之一般事業廢棄物申報量，倘前述處理設施容量扣除有害事業廢棄物處理量，前述多出之事業廢棄物申報量勢更為可觀，其流向究為何，是否皆合法處理或貯存、再利用，自有確實追蹤釐清之必要。

(四) 綜上，國內目前處理問題較嚴重之事業廢棄物，頻與家戶垃圾搶占焚化廠容量而屢遭陳訴及檢舉，除未見各級相關目的事業主管機關協同環保機關積極健全處理設施容量並完備促請各事業減廢之誘因及機制，妥善處理率等相關重要統計數據之定期調查、統計及公布機制更盡付闕如，致使相關資訊隱蔽不透明，不無肇生國內廢棄物管理之隱憂，允由行政院督促所屬切實檢討改進。

九、國內24座營運中焚化廠之平均廠齡已逾15年，其中13座逾半數更已逾或將屆原規劃之20年服務年限，且公有公營焚化廠效能普遍不彰，致整體運轉率遞減及偏低，無異減損全國垃圾總處理容量，環保署亟應協同各級地方政府未雨綢繆，妥為規劃未來垃圾處理方式，以滿足未來環保需求，落實永續健全發展：

(一) 按環境基本法第8條、第32條及第37條分別規定：「各級政府施政應納入環境保護優先、永續發展理念，並應發展相關科學及技術，建立環境生命週期管理及綠色消費型態之經濟效率系統，以處理環境相關問題」、「各級政府應加強環境保護公共建設，提升環境品質，並對受益者或使用者徵收適度費用」、「各級政府為求資源之合理有效利用及因應環境保護之需要，對下列事項，應採適當之優惠、獎勵、輔導或補償措施：……三、研發資源回收再利用技術。……六、製造或設置污染防治設備。……七、為環境保護目的而遷移。八、提供土地或其他資源

作為環境保護之用。」準此，環保署允應將永續發展理念納入國內廢棄物處理政策，除應積極鼓勵並獎勵發展垃圾處理、資源回收之相關科學、技術外，並應未雨綢繆，妥為規劃未來垃圾處理方式，以滿足未來世代環保需求。

(二)經查，國內基隆市(公有民營)、臺北市內湖(公有公營)、木柵(公有公營)、北投(公有公營)、新北市新店(公有民營)、樹林(公有民營)、八里(公有民營)、宜蘭縣利澤(公有民營)、桃園市(民有民營)、新竹市(公有民營)、苗栗縣(民有民營)、臺中市文山(公有民營)、后里(公有民營)、烏日(民有民營)、彰化縣溪州(公有民營)、嘉義市(公有民營)、嘉義縣鹿草(公有民營)、臺南市城西(公有民營)、永康(公有民營)、高雄市中區(公有公營)、南區(公有公營)、岡山(公有民營)、仁武(公有民營)、屏東縣崁頂(公有民營)等24座營運中焚化廠，平均廠齡已逾15年(自運轉始點計算，統計至105年2月，下同)，其中臺北市內湖、木柵、新北市新店、樹林、臺中市文山等5座及臺北市北投、新竹市、臺中市后里、彰化縣溪州、嘉義市、臺南市城西、高雄市中區、南區等8座合計13座焚化廠分別已逾或將屆斯時原規劃設計之20年服務年限<sup>3</sup>。據環保署查復，該等焚化廠實際處理量能及運轉率有逐年下降趨勢，北投、木柵、中區、南區等公有公營焚化廠103年運轉率甚至低於70%，肇致國內垃圾處理量能因而縮減達59.4萬公噸。又，委託國營事業代操作之彰化縣溪州焚化廠、屏東縣崁頂焚化廠，亦營運不佳，造成103年非計畫停爐分別達11次及27

---

<sup>3</sup> 依據行政院92年12月核定之「垃圾處理方案之檢討與展望」，垃圾焚化廠設計服務年限係以20年推估。

次，合計減少處理能量約達7萬公噸，凡此均為減損全國垃圾總處理容量主要原因之一。

(三)雖據環保署表示，該署已完成大型垃圾焚化廠屆齡評估準則及效能診斷作業指引，並賡續辦理垃圾焚化廠後續操作營運管理方案作業指引專案工作計畫，以作為後續地方政府執行之參考……云云。然而，前述評估準則及效能診斷皆係欲圖延長該等老廠壽命之舉，不無屬短期應急之作為，俟年復一年，焚化廠已超齡甚久，「國內垃圾零廢棄之日」又非短期一蹴可幾，基於老舊設備易耗損故障，以及運轉效率不佳、安全疑慮……等諸多問題，前述方法與工具之效果勢將隨時間遞減，顯難達起死回生之效。況且焚化廠、掩埋場等環保處理設施既屬鄰避設施，原址重建或另覓場址新建，就國人環保意識與日俱增以觀，均顯非易事，從而未來垃圾處理方式及需求為何，環保署亟應及早審慎面對並妥為規劃。以上復觀專家學者於本院諮詢會議分別表示略以：「廢棄物如何資源化，下一代可否不用焚化爐？」、「先將資源回收、能源回收及國土再造做好，才能談垃圾零廢棄」、「沒有焚化爐的縣市反而是開發下一代沒有焚化爐處理技術的地方，技術是有的，但國人通常對新技術的接受度有疑慮，地方政治又常形成阻力；環保本身必須要求，新技術也要引進，二者要併行，而非產生扞格。……先花一些成本輔導這些縣市做分類，就地處理；第一件可以做的事就是從掩埋場活化開始，挖開以後很多東西都可以變成資源，可以回收的特別多，除增加很多空間可以重新掩埋，其實掩埋場有生物反應器的概念，有機物可以消化，3至5年就可以挖出再利用。新的方式走機械分類，高分子有機物經過水解

為肥料，其他裂解用於發電，以資源循環，這樣會是較妥適的做法。」、「沒有焚化爐的處理方法，基本上是要先以機械分類，原來要進入焚化爐燒的垃圾轉變成氣化的能源，變成甲烷氣或合成氣……垃圾變成甲醇，這是我們所需要的乾淨燃料，已非傳統的垃圾處理而已，所以我們將垃圾處理場轉變為再生能源中心，將來進入的垃圾都可以轉變為能源，風、太陽、地熱、水力和生質能相互合作解決能源問題」、「有機物中所含微量重金屬無法消除，經營上有困難而關閉。因此，含水高的有機物一定要走密閉式的系統，含水少又不能回收的如塑膠，則必須高溫裂解。國內快速高溫發酵，半日內可以完成，還有高溫高壓水解，這些技術都存在，把塑料轉化為油的裂解程序和技術也都存在，如果能整合這些技術，經過機械分類，以密閉系統水解過程及裂解製油過程，這樣的設廠成本是現在的三分之一……這是下一代垃圾處理應該發展的技術。」、「如果要進展到下一代的垃圾處理方式，直接把可燃燒的垃圾氣化成燃料等，就長遠來說是必須面對的事情，現在地方政府有興趣處理的，應該只是先把眼前的事先處理好再說，這涉及地方政治理念微妙的部分。」等語益明，不無可做為未來垃圾處理規劃方向之參考。

- (四)關於上述國內垃圾焚化廠(爐)廠齡逐漸增加，處理效能逐年下降且面臨延役或除役，以及部分縣市未設置焚化爐及部分縣市焚化爐完工未啟用等諸多問題，環保署既已於104年7月7日函請地方政府評估轄內未來垃圾處理需求，刻研擬計畫向國發會爭取經費，自應將上述相關疑慮併同審慎評估因應，併此敘明。

(五)綜上，國內24座已營運焚化廠之平均廠齡已逾15年，其中13座逾半數更已逾或將屆原規劃之20年服務年限，且公有公營焚化廠效能普遍不彰，致整體運轉率遞減及偏低，無異減損全國垃圾總處理容量，環保署亟應協同各級地方政府未雨綢繆，妥為規劃未來垃圾處理方式，以滿足未來世代環保需求，落實永續健全發展。

調查委員：陳慶財

李月德

陳小紅

尹祚芊

章仁香

中華民國 105 年 2 月 3 日