

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院環境保護署、臺中市政府、彰化縣政府。

貳、案由：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，行政院環境保護署卻迄未健全統一調度分配、風險預測及應變管理機制，肇使國內多個縣市自 104 年初起，相繼陷入垃圾無法正常處理致生民怨窘境，部分縣市焚化廠反因垃圾量不足而頻繁停爐；甚且，該等垃圾無法正常處理之縣市「垃圾妥善處理率」，竟仍大部分呈現 100%，顯與事實難以契合。又，臺中市政府除與彰化縣政府轄內焚化廠違規超收處理事業廢棄物，背離環境影響評估相關書件所載內容外，復將所收受之南投縣垃圾率由約定每日 150 公噸調降至 60 公噸，已違背雙方簽訂之行政契約及區域合作政策。經核前開各機關均顯有欠當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案係據報載略以：「國內部分縣市自民國(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、審計部暨各審計機關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之調查發現，環保署、臺中市

政府、彰化縣政府皆疏於監督，肇致所屬相關作為與措施分別明顯存有疏漏不足或違法不當之處，均應予糾正。茲臚列事實與理由如下：

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，部分縣市焚化廠反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」陳報行政院之外，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。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，期間地方首長已迭有更換，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2萬0670公噸之總處理量¹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²。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，顯不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，部分縣市焚化廠反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、「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，全國及該等縣市垃圾妥善處理率竟仍大部分皆呈現100%，明顯與事實

¹ 家戶垃圾總處理量包括焚化、掩埋及資源回收量。

² 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。

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。」等規定，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 $(\text{焚化量} + \text{衛生掩埋量} + \text{巨大垃圾回收再利用量} + \text{廚餘回收量} + \text{資源回收量}) / \text{垃圾產生量}(\text{含垃圾清運量、巨大垃圾回收再利用量、廚餘回收量及資源回收量}) \times 100\%$ 。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。

三、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)」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(詳事實與理由一)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1040000001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家戶垃圾處理完竣後，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。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。

四、臺中市政府率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24-1條、第24-2條、第24-3條分別明定：「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，顯已違背上開行政契約及垃圾處理區域合作政策，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。

據上論結，行政院環境保護署、臺中市政府、彰化縣政府經核均顯有欠當，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：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