

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院環境保護署、臺中市政府、行政院農業委員會。

貳、案由：行政院環境保護署執行「中部地區污染農地調查計畫」疏未能配合稻作生長期，而於稻作收割後，始進行採樣檢測，肇生農地土壤重金屬檢驗結果出爐前，原生產稻作早已收成流入市面，影響民眾飲食安全甚鉅；臺中市政府歷年固已辦理所轄大里區農地土壤重金屬污染之調查作業，惟大多於稻作收割後始調查之，致難以及時追溯及鏟除污染農地所生產之稻作，行政作業顯緩不濟急，對於國人飲食安全之確保殊有不足；又，該府轄內大里區農地土壤遭重金屬污染，係工廠之事業廢水長期不當排放於灌溉渠道引灌所致，由來已久且有跡可循，卻迄未見該府積極取締作為及遏阻良策，環保署亦難辭督導不周之責；行政院農業委員會未善盡對臺中農田水利會監督及輔導之責，致該會漠視大里區農地土壤長期遭重金屬污染問題，迄未主動調查所轄事業運作情形，無從作為監測水質之依據，復未積極監測該區搭排戶放流水之重金屬含量，肇使農地糧源安全難以確保。經核前開各機關均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣據報載，臺中市大里區28公頃農田被驗出遭重金屬污染，雖臺中市政府環境保護局（下稱臺中市政

府環保局)於101年1月底通知農民休耕，但遭污染農田之二期稻作早已於100年11月收割，該批稻米是否有受污染之虞？是否流入市面影響民眾食用安全？主管機關對農田遭重金屬污染之管理機制為何？對民眾健康安全之把關機制為何？均有深入瞭解之必要乙案。案經本院向臺中市政府¹、行政院環境保護署（下稱環保署）、行政院農業委員會（下稱農委會）及經濟部調閱相關卷證，並於101年4月16日約詢上開機關業務相關主管人員後，發現環保署及臺中市政府執行農地土壤重金屬監測，疏未配合稻作生長期，且未能積極及有效取締重金屬污染源；復農委會未善盡對臺中農田水利會執行搭排戶放流水水質監測之督導責任，分別核有欠當及違失，應予糾正。茲臚列事實及理由如下：

- 一、環保署執行「中部地區污染農地調查計畫」疏未能配合稻作生長期，於稻作收割後，始進行採樣檢測，肇生農地土壤重金屬檢驗結果出爐前，原生產稻作早已收成流入市面，影響民眾飲食安全甚鉅，核有欠當：
 - (一)按土壤及地下水污染整治法第3條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署……」次按該法第4條規定：「本法所定中央主管機關之主管事項如下：一、全國性土壤、底泥及地下水污染預防與整治政策、方案、計畫之規劃、訂定、督導及執行。二、全國性土壤及地下水污染之監測及檢驗。……」準此，環保署於98年8月5日執行「全國重金屬高污染潛勢農地之管制及調查計畫」，復於100年8月執行「中部地區污染農地調查計畫」。
 - (二)查環保署執行「中部地區污染農地調查計畫」之調查範圍為臺中市大里區大突寮段、詹厝園段、中興

¹臺中（縣）市自99年12月25日起改制為直轄市，原「臺中縣」與原「臺中市」合併改制為「臺中市」，下同。

段及吳厝段農地，土壤採樣期間為 100 年 11 月 14 日至同年 12 月 14 日，即該署於大里區二期稻作收割後，始著手進行採樣檢測；第 1 批樣品計 170 筆，於 101 年 1 月 6 日完成檢驗及地籍確認，第 2 批樣品計 690 筆，於 101 年 1 月 31 日完成檢驗及地籍確認；其中上述檢驗結果為重金屬超過土壤污染管制標準者，計 190 組筆，占率計 22.1%，污染農地面積達 28 公頃。因該計畫採樣作業係於二期稻作收割後進行，故得知農地土壤重金屬污染結果時，稻作早已收成流入市面。

- (三)次查，前揭受重金屬污染農地所栽種之農作物主要為水稻，且產量約 100 公噸，其中 21 公噸繳入公糧倉庫，餘 79 公噸已流入民間市場流通；據農委會及臺中市政府表示，公糧部分由該會農糧署收購管控，可適時追溯稻米流向，惟民間糧食業者收購為民糧部分，因農民可以自由出售，故已無法追溯稻米流向。
- (四)復據環保署及臺中市政府表示，農地土壤重金屬監測時間點並無一定規定，惟須考量土壤採樣之方便性及不影響農民稻作耕作；惟查 99 年度該府按農地土壤重金屬調查結果，鏟除銷毀生長中之農作物共計 65 公噸，其中以水稻占多數，即該府執行該項監測作業仍有部分係於稻作生長階段中進行；顯見稻作生長期間仍可進行農地土壤重金屬監測作業。
- (五)綜上，環保署執行「中部地區污染農地調查計畫」，於稻作收割後，始進行採樣檢測，致得知農地土壤重金屬檢測結果前，稻作早已收成並流入市面，影響民眾飲食安全甚鉅，核有欠當。

二、臺中市政府²歷年固已辦理所轄大里區農地土壤重金屬污染之調查作業，惟大多於稻作收割後始調查之，致難以及時追溯及鏟除污染農地所生產之稻作，行政作業顯緩不濟急，對於國人飲食安全之確保殊有不足，洵有欠當：

- (一)按土壤及地下水污染整治法第 5 條規定：「本法所定直轄市、縣(市)主管機關之主管事項如下：……三、轄內土壤及地下水污染預防、監測及整治工作之執行事項。……」爰此，臺中市政府負有對所轄農地土壤污染之預防、監測及整治之責。
- (二)查臺中市政府自 91 年起即向環保署申請執行「土壤及地下水污染調查及查證工作計畫」，調查結果發現，除 96 年度未進行污染調查及 94 年度、97 年度調查範圍中未有超過管制標準之農地外，餘各年度均發現有農地土壤重金屬超過管制標準之情事，且 91 年至 99 年該區農地土壤超過重金屬污染管制標準者，共計 82 筆坵塊。
- (三)次查，98 年至 100 年臺中市政府歷年度所執行之上開調查及查證工作計畫，針對大里區農地土壤之採樣時間均為每年 8 月至 9 月及 11 月至 1 月間，顯見該府執行農地土壤重金屬調查時間確實於稻作收割後。
- (四)復查，據臺中市政府表示，歷筆大里區農地土壤重金屬超過土壤管制標準之農地食用作物，該府農業局均辦理作物鏟除銷毀，故過去歷次污染農地之農作物均無流出之情事；惟查 91 年至 99 年大里區農地土壤超過重金屬污染管制標準者，即達 82 筆坵塊，既臺中市政府歷年所執行農地土壤重金屬污染

²臺中(縣)市自 99 年 12 月 25 日起改制為直轄市，原「臺中縣」與原「臺中市」合併改制為「臺中市」，下同。

監測之採樣時間點，大多於一、二期稻作收割後，則該等達土壤管制標準之 82 筆坵塊所生產之農作物，顯早已收成上市；故該府表示，歷次污染農地所生產農作物均無流出之情事，顯非確實。

(五)再按土壤及地下水污染整治法第 1 條規定：「為預防及整治土壤及地下水污染，確保土地及地下水資源永續利用，改善生活環境，維護國民健康，特制定本法。」顯見維護民眾之健康亦屬該法之立法宗旨；復該法自 89 年 2 月公布施行後，環保署於 90 年 11 月據以訂頒「土壤污染管制標準」及「土壤污染監測標準」，其中該署特別針對食用作物農地，訂定了更嚴格之標準值；由上可徵，農地土壤重金屬污染之及時監測，對於民眾飲食健康之重要性甚明。

(六)據上，臺中市政府雖自 91 年起即辦理所轄大里區農地土壤重金屬污染調查，惟該府大多於稻作收割後始進行採樣監測，截至 99 年該區農地土壤超過重金屬污染管制標準者，達 82 筆坵塊，顯見該等受污染坵塊原生產之稻作早已流入市面，危及國人飲食安全，足徵該府調查作業顯緩不濟急，對於國人飲食安全之確保殊有不足，洵有欠當。

三、臺中市政府轄內大里區農地土壤遭重金屬污染，係工廠之事業廢水長期不當排放於灌溉渠道引灌所致，顯由來已久且有跡可循，卻迄未見該府積極取締作為及遏阻良策，核有疏失，環保署亦難辭督導不周之責：

(一)按水污染防治法第 3 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」次按該法第 7 條第 1 項規定：「事業、污水下水道系統或建築物污水處理設施，排放廢(污)水於地面水體者，應符合放

流水標準。」該法第 14 條第 1 項規定：「事業排放廢(污)水於地面水體者，應向直轄市、縣(市)主管機關或中央主管機關委託之機關申請，經審查登記，發給排放許可證或簡易排放許可文件後，始得排放廢(污)水。」復按該法第 26 條規定：「各級主管機關得派員攜帶證明文件，進入事業、污水下水道系統或建築物污水處理設施之場所，為下列各項查證工作：一、檢查污染物來源及廢(污)水處理、排放情形。二、索取有關資料。三、採樣、流量測定及有關廢(污)水處理、排放情形之攝影……」是以，事業廢(污)水排放於地面水體者，應符合放流水標準，視其規模、種類，並應取得主管機關發給之排放許可證或相關許可文件。各級環保主管機關則對於事業廢水具有稽查之責，環保署尤應依法督促所屬暨各地方主管機關落實執行。

(二)據臺中市政府表示，所轄大里區前段之大突寮段及國中段農地土壤重金屬污染成因係上游工廠偷排重金屬廢水至灌溉溝渠，致後端農地引灌所致。查該府及環保署中區督察大隊自 101 年 2 月 20 日至同年 3 月 14 日共同執行該次污染源之稽查，且共進行 110 家次之稽查採樣作業；據同年 4 月 16 日查復本院約詢資料，現場發現違反水污染防治法相關規定之業者計 8 家（含未申請排放許可而擅自排廢事業廢水者計 1 家）；另抽檢事業廢水之水質未符合放流水標準者計 6 家，且放流水水質未符合重金屬管制標準之項目（家次），分別為鎘（2 家次）、鉻（2 家次）、銅（1 家次）、鉛（1 家次）、鎳（3 家次）及鋅（1 家次），共計 6 項目（10 家次）。顯見臺中市大里區周邊工廠確有違法排放重金屬廢水之情事。

(三)復查，該府曾於 100 年執行「大里中興段及詹厝園段農田污染稽查專案」，針對農田污染區域上游屬電鍍業及金屬表面處理業等列管事業，辦理專案稽查工作，共執行稽查及廢水採樣工作約 427 家次，查獲 51 家列管事業違反水污染防治法相關規定。

(四)惟查，臺中市政府自 91 年起即針對所轄大里區農地土壤進行重金屬污染調查，91、92、93、95、98 及 99 年度均發現有農地土壤超過重金屬管制標準之情事，且 91 年至 99 年該區共 82 筆坵塊農地土壤超過管制標準；次查環保署自 98 年 1 月 1 日至 101 年 2 月 29 日所公告各直轄市、縣(市)列管之農地污染控制場址，共計 18.995 公頃，其中即以臺中市污染面積 8.08 餘公頃占率最高。顯見臺中市大里區農地土壤非但長期遭重金屬污染，轄內污染面積尤居全國之冠。

(五)綜上，臺中市政府既明知所轄大里區農地土壤重金屬污染問題嚴重，係肇因於上游工廠排放重金屬廢水至灌溉溝渠，顯由來已久且有跡可循，縱有進行相關稽查，卻迄未見該府積極強力取締作為及遏阻良策，以該區農地土壤歷年頻檢出重金屬超出管制標準之情事，且污染問題迄今已近十年，以及該轄農地土壤重金屬污染面積居全國之冠等情觀之，該府行政作為顯有欠積極，核有疏失，環保署亦難辭督導不周之責。

四、農委會未善盡對臺中農田水利會監督及輔導之責，致該會漠視大里區農地土壤長期遭重金屬污染問題，迄未主動調查所轄事業運作情形，無從作為監測水質之依據，復未積極監測該區搭排戶放流水之重金屬含量，肇使農地糧源安全難以確保，洵有疏失：

(一)按「農田水利會組織通則」第 4 條規定：「本通則

之主管機關為行政院農業委員會。」第 35 條規定：「農田水利會之業務，應受主管機關之監督、輔導；其監督、輔導及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」次按「農田水利會灌溉排水管理要點」第 21 條規定：「水利會所屬之灌排系統，未經水利會之同意，不得擅自排放廢(污)水；灌溉專用渠道則絕對禁止排放廢(污)水。」該要點第 22 條第 1 項規定：「搭排水流入口之設置、變更使用或展限，應由使用人填具申請書，檢附下列文件向水利會申請同意後辦理，並由水利會報農委會備查：(一)放流量、水質分析資料。(二)流入口位置圖及設計圖。」復按該要點第 20 條規定：「水利會應經常檢驗其事業區域內之灌溉用水水質，並予記錄。……」審諸上開規定，事業將廢水排放於灌溉渠道前，必須向各地農田水利會申請搭排且獲同意後，始得為之，復農委會自應積極監督及輔導各農田水利會善盡稽查與管理灌溉用水水質之責。

(二)再按農委會「農田水利會灌溉水質監視作業規範」第 10 點規定：「地方監視站應不定期調查轄區內事業、社區或農舍運作情況，以作為監測搭排戶放流水水質及解除列管之辦理依據。」該規範第 14 點有關搭排戶放流水之採樣頻率及監測項目亦明定，採樣頻率以每 2 個月執行 1 次為原則，並得依搭排戶申報水質檢驗資料調整採樣頻率。其初驗項目應包含水溫、氫離子濃度指數及電導度 3 項，而複驗項目則依搭排戶放流水特性選擇所需檢驗項目，以電鍍業為例，水質複驗項目包括懸浮固體、總鉻、鎘、鋅、鎳、銅、鉛、鈣、鎂、鈉、碳酸根、碳酸氫根、鈉吸著率與殘餘碳酸鈉等。據臺中市政府表示，大里區農作區域周邊工廠林立，又地區灌

溉系統與排水系統並未完全分離，工廠廢水排放至未完全分離的灌溉系統中，導致污染物經由灌溉水引入灌渠兩旁之農地，而造成土壤重金屬污染問題；是以，既污染係因工廠廢水排放至灌溉系統所致，臺中農田水利會應本於權責不定期調查所轄事業之運作情形，嚴禁未經該會同意而擅自排放廢水至灌排系統者，且應依搭排戶之事業別，進行放流水水質複驗，以確實監視與管理灌溉用水水質標準。

(三)復據臺中市政府查復資料，該府於 101 年 2 月 20 日至同年 3 月 14 日執行污染源稽查，鎖定大里區污染農地周邊列管之電鍍業等高污染事業計 14 家及未列管工廠計 77 家，合計 91 家；另據環保署查復，臺中市大里區符合水污染防治法列管事業廢(污)水含重金屬者計 58 家，顯見該區重金屬可能污染源工廠至少百家以上；惟查，截至 100 年止，大里區經臺中農田水利會核准之搭排戶卻僅計 4 家，其中屬電鍍業者僅 1 家，故上百家未申請搭排之可能污染源工廠，恐有未經該會核准而擅自排放廢水至灌排系統之疑慮，然該會卻未能主動調查，致無以遏阻前揭擅自搭排情事。

(四)再查，臺中農田水利會每 2 個月辦理搭排戶放流水水質檢驗，故該會 100 年度針對上開大里區 4 家搭排戶共進行 24 件次水質初驗作業，結果發現不符灌溉用水水質標準者計 4 件次，均為電導度不符標準；復查，該會 100 年度針對上開 4 家搭排戶僅執行 2 件次水質複驗作業，分別屬畜牧業及紡織染業之業者各 1 件次。顯見該會對於搭排戶放流水水質監測以初驗為主，惟初驗檢驗項目並不包含重金屬，故無法監測搭排戶放流水重金屬含量情形，雖

該會 100 年度針對大里區 4 家搭排戶有進行水質複驗作業，惟僅執行 2 件次，且對於所轄重金屬污染高風險事業之電鍍業者，竟完全未進行複驗，足徵該會並無正視大里區農地土壤長期遭重金屬污染問題，以善盡監測該區搭排戶放流水水質之職責。

(五) 綜上，農委會未善盡對臺中農田水利會監督及輔導之責，致該會漠視大里區農地土壤長期遭重金屬污染問題，迄未主動調查所轄事業運作情形，無從作為監測水質之依據；對於該區已申請搭排之電鍍業者，復未積極監測該區搭排戶放流水之重金屬含量，肇使農地糧源安全難以確保，洵有疏失。

據上論結，行政院環境保護署、臺中市政府、行政院農業委員會均有違失，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：程仁宏

楊美鈴

劉玉山

中 華 民 國 101 年 5 月 日