

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報，稽察行政院環境保護署辦理「鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠推動方案」，涉有未善盡職責及效能過低情事；主管機關是否確有上開違失情事，認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

本案係審計部稽察行政院環境保護署(下稱環保署)辦理「鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠推動方案」，涉有未善盡職責及效能過低情事，案經本院調閱環保署、雲林縣政府、臺東縣政府及審計部等相關卷證資料，且於民國(下同)99年8月19日詢問環保署副署長及相關主管人員，茲就調查意見臚述如后：

一、行政院環境保護署以舊有資料陳報行政院核定推動方案，未考量實際垃圾清運量及推動資源回收政策，適時評估修正建廠計畫，肇致停建 10 座焚化廠，虛擲先期行政作業經費達 1.2 億餘元，並因停建產生訴訟爭議，斲傷政府施政形象，核有疏失

(一)行政院於 73 年 9 月 20 日起推動「都市垃圾處理方案」、「垃圾處理方案」等政策，環保署於 80 年 6 月 25 日依「垃圾處理方案」提報「臺灣地區垃圾資源回收(焚化)廠興建工程計畫」，除延續辦理「都市垃圾處理方案」所核定 10 座焚化廠外，另推動新建 11 座焚化廠，合計共 21 座，核准處理容量為 21,900 噸/日；84 年 10 月該署再擬訂「鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠推動方案」，持續推動臺灣地區各縣市興建大型焚化廠事宜，報經行政院於 85 年 3 月 1 日核定，該推動方案係依據「臺灣地區垃圾資源回收(焚化)廠興建工程計畫」所列 79

年度實際垃圾清運量 18,753 噸/日，以年平均 5% 之成長率推估 86 年垃圾清運量 26,387 噸/日及 89 年垃圾清運量 30,547 噸/日，作為規劃各縣市興建焚化廠處理容量之基礎，環保署依推動方案審核各縣市政府所提設廠申請，於 86 年 8 月 6 日及 87 年 8 月 17 日分 2 梯次提報建廠興建計畫，報經行政院核定實施，第 1 梯次興建計畫共核定桃園縣南區廠等 8 廠，總處理容量為 4,800 噸/日，第 2 梯次興建計畫共核定臺北縣汐止廠等 7 廠，總處理容量為 3,700 噸/日，2 梯次合計興建 15 廠，總處理容量 8,500 噸/日，至此連同先前方案共計核定興建 36 座焚化廠，處理容量共核定 30,400 噸/日。

(二) 依據前揭「臺灣地區垃圾資源回收(焚化)廠興建工程計畫」與環保署提供資料顯示，78 年至 98 年臺灣地區實際垃圾清運量如下表：

年度	環保署推估 垃圾清運量	實際垃圾清運量	實際垃圾清運量 成長率
78		17,147	
79	18,753	18,753	9.37%
80	19,691	19,833	5.76%
81	20,675	21,861	10.23%
82	21,709	22,513	2.98%
83	22,794	23,268	3.35%
84	23,934	23,857	2.53%
85	25,131	23,870	0.05%
86	26,387	24,331	1.93%
87	27,707	24,330	0.00%
88	29,092	23,468	-3.54%
89	30,547	21,518	-8.31%
90		19,937	-7.35%
91		18,474	-7.34%
92		16,877	-8.64%
93		16,019	-5.08%

94		15,138	-5.50%
95		13,788	-8.92%
96		13,354	-3.15%
97		11,951	-10.51%
98		11,571	-3.18%

上表顯示臺灣地區垃圾清運量，自 82 年度起，垃圾成長量再無超過 4%，垃圾成長已明顯趨緩，惟 84 年 10 月至 87 年間，環保署提報推動方案及 2 梯次建廠興建計畫，未就該期間實際垃圾清運量及成長趨勢，重新檢討評估設置焚化廠需求，覈實擬訂計畫內容，仍沿用上述 79 年度舊有資訊推估垃圾量及成長趨勢，據以審核後提報建廠，且於計畫核定後執行初期，未及時檢討修正。

- (三)另查環保署為有效推動垃圾減量、資源回收工作及建立合理的回收管道及市場制度，該署於 86 年 1 月 1 日起結合社區民眾、地方清潔隊、回收商及回收基金，全面實施「資源回收四合一計畫」，以推動資源回收與垃圾減量工作，藉由回饋方式鼓勵全民參與，並強化回收點設置以暢通回收管道，建立開放的回收清除處理市場以達到資源永續利用之目標。86 年 3 月 28 日立法修正公布廢棄物清理法第 10 條之 1（後修正為第 16 條之 1），賦予中央主管機關辦理資源回收政策之法源，環保署先後據以成立廢一般物品及容器、廢機動車輛、廢輪胎、廢潤滑油、廢鉛蓄電池、農藥廢容器、廢電子電器物品及廢資訊物品資源回收管理基金等 8 個基金管理委員會，輔導並執行各項公告應回收物品及容器之回收清除處理。惟該署自前述 86 年起推動垃圾資源回收政策，要求各縣市逐年提高資源回收率，卻未將所造成之垃圾減量效應納入評估考量，臺灣地區自

87 年度起之垃圾量已呈現負成長，迄今未變；而該署於 85 年至 87 年間，審核各縣市政府建廠申請案，對於各縣市政府所提報垃圾清運量，未深入查證，適時調整建廠計畫規模或駁回申請，逕依所提報垃圾量審議其設廠規模，審核作業有欠覈實，此據嗣後該署於 91 年至 92 年間洽請臺南縣、桃園縣、彰化縣政府等評估取消建廠，各縣政府函報該署相關公文，自承原提報計畫有垃圾量錯估、鄉鎮提報量與實際垃圾量有誤差、縣內垃圾量不足等情事，可資證明。

- (四) 臺灣地區自 87 年 8 月 17 日所核定焚化廠總處理容量高達 30,400 噸/日，已遠超出當時每日產生之垃圾量 24,330 噸/日，該署未及時檢討建廠興建計畫，至 90 年 4 月間，經檢討評估始發現焚化廠餘裕量過多，分別於 92 年 6 月 27 日、93 年 5 月 25 日及 95 年 3 月 15 日報經行政院核定停建桃園縣北區廠等 10 廠合計處理量 5,300 噸/日，顯示該署整體規劃及審核建廠欠周，肇致中途停建，虛擲補助相關縣市政府先期規劃作業經費合計高達新臺幣（下同）1.2 億餘元（詳如下表）；另因相關投標廠商或承商對於主辦縣市政府公告招商後又驟然宣布停建，有所爭議，相繼提出調解、仲裁或民事訴訟請求賠償損害者合計 6 件，其中彰化縣鹿港廠、桃園縣北區廠等 2 件，求償金額共 5 億餘元，爭議已久，迄今仍未定案，嚴重斲傷政府施政形象。

編號	廠名	委託遴選操作顧問機構 作業補助費	現況
1	桃園縣(南區 BOO)	19,922,936	營運中
2	臺中縣(烏日 BOT)	16,978,840	營運中
3	苗栗縣 (BOT)	19,654,265	營運中
4	雲林縣 (BOO)	16,832,279	尚未營運

5	臺東縣 (BOO)	20,000,000	尚未營運
6	桃園縣(北區 BOO)	14,623,013	停建
7	新竹縣 (BOO)	20,000,000	停建
8	臺中市 (BOO)	6,920,237	停建
9	臺中縣(大安 BOT)	10,325,117	停建
0	南投縣 (BOO)	13,962,200	停建
1	彰化縣(鹿港 BOO)	9,428,565	停建
2	臺北縣(汐止 BOO)	6,785,878	停建
3	臺南縣(七股 BOT)	8,943,473	停建
4	花蓮縣 (BOO)	17,125,315	停建
5	澎湖縣 (BOT)	13,027,332	停建
	停建廠部分合計	121,141,130	

資料來源：環保署（單位：元）

(五) 綜上，環保署以舊有資料陳報行政院核定推動方案，未依實際垃圾清運量及考量推動資源回收政策將造成垃圾減量，適時評估修正建廠計畫，肇致桃園縣北區廠等 10 座焚化廠停建，虛擲先期行政作業經費達 1.2 億餘元，並因停建產生訴訟爭議，斲傷政府施政形象，核有疏失。

二、行政院環境保護署未主動評估停建焚化廠之必要性，俟行政院要求檢討後始分 3 次提報，過程長達近 5 年，檢討修正作業欠缺效率，核有怠失

(一) 環保署彙整各縣市政府之焚化廠興建需求，依據推動方案，於 86 年 8 月 6 日與 87 年 8 月 17 日分 2 梯次提報焚化廠興建計畫，行政院共核定興建 15 座焚化廠，惟嗣後因早期完工營運焚化廠陸續出現垃圾量不足情形，該署乃於 90 年 4 月 11 日向行政院報告「區域性大型垃圾焚化廠興建工程執行狀況」，請求行政院授權該署對上開 15 座焚化廠，機動調整、刪減或取消，同年 20 日經行政院函復：「為避免垃圾焚化廠處理餘裕量之間置浪費，請該署對第 2 梯次興建之廠數及規模予以檢討，並機動調整」，惟該署遲至 91 年 6 月 21 日始提報檢討停建及調

整設置容量，計耗時 1 年 2 個月；行政院於 91 年 9 月 13 日函復修正再報，該署後於 92 年 5 月 19 日再函行政院修正版本，此次耗時 8 個月餘。

(二) 行政院於 92 年 6 月 27 日核定停建桃園縣北區廠等 6 座焚化廠，同函並請該署檢討南投縣焚化廠及花蓮縣焚化廠之必要性，該署至 93 年 5 月 7 日始函報檢討評估結果，前後耗時 10 個月餘。93 年 5 月 25 日行政院第 2 次核定停建南投縣焚化廠及花蓮縣焚化廠，同函再指示環保署有關新竹縣焚化廠及苗栗縣焚化廠，應朝區域合作之政策方向協商，該署此次耗時 6 個月，至 93 年 11 月提出「我國廢棄物處理之檢討與評估報告」，經數度檢討修正後，行政院於 95 年 3 月 15 日核定停建新竹縣焚化廠（第 3 次核定停建）。另行政院於 91 年 12 月 18 日同意將澎湖縣焚化廠改為公辦民營，後亦於 94 年 10 月 27 日同意停建。綜計整體評估停建過程，自 90 年 4 月 20 日至 95 年 3 月 15 日止，前後計耗時長達近 5 年。

(三) 綜上，環保署依據推動方案分 2 梯次提報建廠計畫，未適時主動評估停建之必要性，俟行政院要求檢討後始分 3 次提報，過程長達近 5 年，檢討修正作業欠缺效率，核有怠失。

三、行政院環境保護署雖設置專責單位統籌推動焚化廠興建事宜，惟對於地方政府執行所遇困難，未能適時協助改善，任令延宕，肇致焚化廠營運期程嚴重落後，應負督導不力之責

(一) 環保署為推動「臺灣地區垃圾資源回收（焚化）廠興建工程計畫」及「鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠實施計畫」等大型垃圾焚化廠興建計畫相關事宜，於 81 年 1 月 27 日成立「垃圾資源回收廠興

建工程處」¹，依該工程處設置要點第 2 點規定任務如下：

- 1、關於垃圾資源回收廠興建工程之計畫研訂、推動、預算編擬、工程管理、協調聯繫、考核追蹤之督導及評估事項。
- 2、關於垃圾資源回收廠興建工程顧問公司之遴選、規劃設計、環境影響評估、用地取得、廠址踏勘、鑑界、地質鑽探、測量、技術轉移及營運策劃、督導等事項。
- 3、關於垃圾資源回收廠工程招標施工計畫及變更設計之審核，工程進度、品質、預算之控制、工程契約履行、雜項、建築執照申請，試運轉、驗收、施工管制及相關陳情糾紛處理等事項。

(二)環保署表示，為加速推動「推動方案」，該署除預為制定「作業辦法」、「申請與審核作業實施規定」、「設施設置規範」、「操作維護規範」、「招標遴選工作程序與辦法」、「招標文件及契約範例」供地方政府參考外，並於 87 年 10 月 2 日成立該署「進度推動輔導小組」、並責成地方政府設置跨局室「專案小組」，由該署核派專人協助各主辦機關積極辦理環境背景資料調查、招標文件製作、備標及審標工作，並配合縣市政府「專案小組」每 2 週至縣市政府開會 1 次以掌握進度。

(三)行政院於 86 年及 87 年間核定興建 15 座焚化廠，計有 10 座停建，餘 5 座焚化廠相關進度時程如下表：

廠名	桃園縣 (南區)	臺中縣 (烏日)	苗栗縣	臺東縣	雲林縣
----	-------------	-------------	-----	-----	-----

¹ 94 年 4 月 25 日更名為「環境保護設施管理中心」。

核定興建日期	86.8.6	86.8.6	86.8.6	86.8.6	86.8.6
預定公告招標日期	87.2	87.2	87.2	87.2	88.2
實際公告招標日期	86.12.31	87.12.2	90.11.30	87.7.23	88.6.24
預定決標日期	87.3	87.3	87.3	87.3	88.7
實際決標日期	87.8.12	89.4.6	91.8.23	89.9.22	90.8.20
預訂完工日期	90.6	90.6	90.6	90.6	91.6
簽約日期	88.1.21	89.10.19	92.5.12	90.1.9	91.2.25
契約完工日期	91.5.12	92.8.10	95.3.12	93.3.10	94.1.25
實際完工日期	90.9.26	93.7.29	96.11.19	94.7.11	進度 99.1%
實際營運日期	90.10.9	93.9.6	97.2.29	尚未營運	尚未營運

上表顯示，5 座持續興建之焚化廠，除桃園縣南區廠實際完工日期較預訂完工日期僅延遲 3 個月餘外，其餘廠皆延誤 3 年至 6 年以上，甚至雲林縣焚化廠迄今尚未完工，已延誤超過 8 年。

- (四) 綜上，環保署雖設置「垃圾資源回收廠興建工程處」、「進度推動輔導小組」等專責單位，統籌推動全臺大型焚化廠興建事宜，惟對於推動方案 5 座續建之焚化廠，地方政府執行期間所遭遇各項有礙計畫進度因素，未能適時以專案方式協助改善並居間調處紛爭，任令延宕，肇致焚化廠營運期程嚴重落後，應負督導不力之責。

四、行政院環境保護署允應積極設法排除臺東縣及雲林縣焚化廠所遭遇之困難，儘速使其營運，以發揮區域合作之綜效

- (一) 有關推動方案目前尚未營運之焚化廠僅剩臺東縣及雲林縣焚化廠，依原訂興建計畫期程，應分別於 90

年 6 月及 91 年 6 月完工，計畫執行期間，該 2 廠進度嚴重落後，環保署未積極督導計畫執行、協助控管工程進度，僅於 92 年 5 月提報修正計畫期程，展延至 96 年底營運，其中臺東縣焚化廠建廠廠商於 93 年 7 月 30 日提報完工，同年 8 月 26 日該府人員進行現場完工查核，發現該焚化廠聯外道路、貯坑尺寸、中央控制室高程、進場車道、廠房面積及部分廠房位置等多處與契約內容不符，臺東縣政府表示並未核定其完工，後經該府各主管單位聯合現場履勘，進一步發現該廠區內有更多與原核定開發計畫書圖不符情況，且與內政部審議通過之「臺東縣 BOO 垃圾焚化廠開發計畫（申請書、開發計畫書圖）」及經核定之「申請適用特種建築物免辦理建築執照文件資料」內容多所不符，涉違反區域計畫法、建築法、非都市土地開發審議作業規範、非都市土地使用管制規則及興建焚化廠（爐）申請適用特種建築物作業要點等相關非都市土地開發使用及建築管理等法令規定。

(二)96 年 1 月 16 日經仲裁判斷確認完工日為 94 年 7 月 11 日，惟仍未辦理後續計畫變更、驗收及營運等事宜。97 年 10 月 28 日經本院巡察後，以本案涉違反區域計畫法等法規，請內政部營建署邀集廠商協調解決，內政部營建署於 97 年 12 月 16 日邀集相關機關會商，會議決議本案廠區建蔽率等與原核定之免建照書圖不符乙節，應由環保署通知臺東縣政府循「興建焚化廠(爐)申請適用特種建築物作業要點」辦理變更，嗣後該署雖多次召開會議研商，及函請臺東縣政府審查承商提報資料，惟因承商態度消極，終未積極落實辦理，至 98 年 6 月 29 日承商向臺東縣政府提出終止契約，並於同年 7 月 27 日向中華民

國仲裁協會提請履約爭議仲裁，求償建廠相關費用達 29.4 億元，仲裁程序已於 99 年 3 月 16 日、4 月 27 日、6 月 29 日及 8 月 9 日召開 4 次仲裁詢問會議，仍持續進行中。環保署表示將持續協助臺東縣政府辦理該廠開發計畫書、特種建築物免辦理建築執照內容變更及許可、證照等事宜，以及督促臺東縣政府積極趕辦其他應辦事項，並追蹤有關廠商終止契約，聲請履約爭議仲裁事件等後續情形。

- (三)另雲林縣焚化廠於 95 年 8 月屆完工前（進度 99.1%），該府未經周妥評估，擬具轄內垃圾處理替代方案及籌措經費來源無虞前，即以乙方提供之環境影響評估報告書，並未充分揭露對於林內淨水廠可能影響等理由，片面通知承商終止契約，其理由難謂妥適充分，行政程序亦未見完備，此部分業由本院於 98 年 4 月 21 日糾正在案，雲林縣政府與廠商衍生重大履約爭議，計畫進度嚴重停滯，經廠商提起仲裁，97 年 9 月經仲裁判斷雲林縣政府須賠償 29.5 億元，及至清償日年息 5% 利息後取得焚化廠資產，97 年 11 月 25 日及同年 12 月 3 日雲林縣政府 2 度函請環保署全額補助仲裁賠償費用，並將持續推動焚化廠營運，該署於 98 年 2 月函報行政院請其同意動支第二預備金 30 億元，協助該府解決仲裁賠償費用，惟行政院於同年 5 月 4 日函復認為仲裁賠償費用不宜動支第二預備金，同年 9 月行政院函請該署協助本案設備點收並修正相關興建計畫內容，惟迄今未完成點收試車相關事宜。
- (四)綜上，環保署允應積極設法排除臺東縣及雲林縣焚化廠所遭遇之困難，儘速使其營運，以發揮垃圾處理區域合作之綜效。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，提案糾正行政院環境保護署。
- 二、影附調查意見四，函請行政院環境保護署確實檢討改進見復。
- 三、影附調查意見函復審計部。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。