

# 調 查 報 告

壹、案由：據訴，為苗栗縣政府核准坤興科技股份有限公司，於造橋鄉龍昇村，設置一般事業廢棄物掩埋場，惟案關興辦事業計畫書，未將掩埋場必要設施(環場道路、聯外道路、辦公室、洗車場、置土區及地磅等)之土地面積，計入興辦事業計畫範圍內，一旦算入面積後恐超過1.8公頃，有違反「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」相關規定之情形。且本案刻意規避環評，且有偽造地下水位，及欠缺鄰近灌排區水系圖及影響之說明，並涉有隔離綠帶寬度及滯洪沈砂池容量不足、聯外道路合法性爭議，及未經該府農業處同意，逕將農牧用地變更為特定目的事業用地等疑義，惟該府並未詳查，竟於109年12月31日核定該公司所提試營運計畫書，雖試營運計畫已於110年3月5日停止，然本案對於造橋鄉之水土環境、農業安全等涉有重大影響等情。究本案有無規避環評情事？地下水位是否高於掩埋場底部？隔離綠帶寬度、滯洪沈砂池容量、聯外道路寬度有否不足？利用丙種建築用地指定建築線之現有巷道認定，能否迴避行政院環境保護署認定掩埋場環場道路及聯外道路應納入興辦計畫之要求？有否違法變更用地情事？水土保持計畫施工範圍面積是否與興辦事業計畫相符？實有詳究之必要案。

## 貳、調查意見：

據訴，為苗栗縣政府核准坤興科技股份有限公司(

下稱坤興公司)，於造橋鄉龍昇村，設置一般事業廢棄物掩埋場(下稱坤興掩埋場)，惟案關興辦事業計畫書，未將掩埋場必要設施(環場道路、聯外道路、辦公室、洗車場、置土區及地磅等)之土地面積，計入興辦事業計畫範圍內，一旦算入面積後恐超過1.8公頃，有違反「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」相關規定之情形。且本案刻意規避環評，且有偽造地下水位，及欠缺鄰近灌排區水系圖及影響之說明，並涉有隔離綠帶寬度及滯洪沈砂池容量不足、聯外道路合法性爭議，及未經該府農業處同意，逕將農牧用地變更為特定目的事業用地等疑義，惟該府並未詳查，竟於民國(下同)109年12月31日核定該公司所提試營運計畫書，雖試營運計畫已於110年3月5日停止，然本案對於造橋鄉之水土環境、農業安全等涉有重大影響等情。究本案有無規避環評情事？地下水位是否高於掩埋場底部？隔離綠帶寬度、滯洪沈砂池容量、聯外道路寬度有否不足？利用丙種建築用地指定建築線之現有巷道認定，能否迴避行政院環境保護署認定掩埋場環場道路及聯外道路應納入興辦計畫之要求？有否違法變更用地情事？水土保持計畫施工範圍面積是否與興辦事業計畫相符？實有詳究之必要。為瞭解本案相關辦理情形，經本院調閱苗栗縣政府卷證資料，以及函請行政院環境保護署(下稱環保署)說明<sup>1</sup>，嗣於110年10月7日詢問苗栗縣政府、環保署相關主管人員，復就本案涉有疑義之處，於110年10月27日辦理諮詢會議，邀請永○法律事務所張律師提供專業諮詢意見，並經苗栗縣政府補充資料後，全案已調查完畢，列述調查意見如下：

#### 一、坤興公司未依核准計畫內容及期程執行坤興掩埋場

---

<sup>1</sup> 環保署110年7月28日環署廢字第1101094528號函。

試運轉測試，經苗栗縣政府於110年3月間函請該公司停止試運轉程序，並不受理該公司所提試運轉展延及變更申請。嗣該公司不服提起訴願，經環保署審認上開處分違法應予撤銷，由苗栗縣政府於2個月內另為適法之處分，同時指明該公司自91年取得同意設置文件，迄今已近20年尚未取得處理許可證，期間相關環保法規管制規範多有更迭，該府重為處分時並應考量坤興掩埋場相關設施是否符合「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」第34條及其他環保法規規定，以維公益在案，苗栗縣政府允應積極處理。

- (一)按「公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法」(下稱許可管理辦法)規定，公民營廢棄物處理機構之申設，須分別經申請「同意設置文件」、「試運轉」及「廢棄物處理許可證」等3階段審查程序，取得處理許可證後始得接受委託處理廢棄物。
- (二)經查，坤興掩埋場於91年3月取得苗栗縣政府核發之一般事業廢棄物掩埋場「同意設置文件」並完成工程興建(第1階段)。嗣該府因應民眾抗爭，於93年2月18日，參採內政部內授中辦地字0930、726101號函，認定有關聯外道路部分，非屬廢棄物處理場認定之範圍，該道路僅作為掩埋場設施之聯外道路使用，故不需地目變更為特地目的事業用地，及不計入興辦事業計畫土地使用範圍。94年8月，坤興公司提出坤興掩埋場「試運轉」計畫，經苗栗縣政府審查同意完成測試、核備「試運轉」計畫(第2階段)。嗣坤興掩埋場於94年11月、95年4月向苗栗縣政府申請乙級廢棄物處理機構「處理許可證」，惟因民眾抗爭及疑涉賄絡遭臺灣苗栗地方檢察署偵辦，案件因而停滯。雖賄絡案於97年10月經偵結不起訴處分，然因坤興掩埋場「聯外道路」是否需納

入興辦事業計畫範圍等爭議未能釐清<sup>2</sup>，經苗栗縣政府認定「聯外道路」應納入興辦事業計畫中，且因該公司申請處理許可證審核一案已逾越法定審查期限，故駁回其處理許可證申請，請坤興公司重新提送時，應先辦理興辦事業計畫變更申請，坤興公司不服上開處分並向環保署提起訴願亦遭駁回。

(三)坤興掩埋場之聯外道路取得現有巷道可供公眾通行之依據<sup>3</sup>，坤興公司認為原事業興辦計畫已無需變更，乃於108年3月11日再次提出「處理許可證」申請送審，經苗栗縣政府審查會決議，前次「試運轉」年代久遠，且需考量現行掩埋處理設施、污染防治設施及措施實際效能，應重新提送「試運轉」計畫，坤興公司遂於108年8月12日提送「試運轉」計畫送審，經委員會審查後同意其「試運轉」計畫，然核定前坤興公司建築線逾期遭建築機關廢止，致其聯外道路供公眾通行依據失效，因此苗栗縣政府109年3月11日函復不同意其「試運轉」計畫。

(四)109年12月21日，坤興公司再以坤字第109122101號函向苗栗縣政府申請坤興掩埋場「試運轉」計畫，因所提出試運轉申請資料，已包含建築機關認定聯外道路為現有巷道可供公眾通行，原缺失事項已獲補正，經該府以109年12月31日府環廢字第1090083989A號函同意(下稱109年12月31日同意試運轉處分)，依坤興公司所提試運轉計畫書內容進行測試，收受處理項目為一般事業廢棄物，總量為

---

<sup>2</sup> 後續因發現於進場道路(由台1縣道進入)入口處有設立地磅及水泥建物，疑坤興公司有使用用途，於93年至100年間該局請坤興釐清聯外道路部分，是否有使用用途需納入興辦事業計畫範圍等，這期間坤興公司持續釐清聯外道路疑義問題，環保局未獲明確答案。

<sup>3</sup> 據苗栗縣政府查復，107年2月10日坤興公司所設廢棄物處理場聯外道路，經該府工商發展處依職掌法令認定現有巷道並出具供公眾通行指定(示)建築線，並向該府農業處繳交農地變更使用回饋金。環保局107年7月30日函復坤興公司所設廢棄物處理場聯外道路，既經土地目的事業主管機關及有關機關認定容許使用，得免納入處理機構興辦事業計畫變更。

8,223.7公噸，並於發文日(含當日)起90日為試運轉期間。嗣坤興公司分別以110年2月18日坤字第110021801、110021802號函及110年2月25日坤字第110022501號函申請展延試運轉期程併變更廢棄物產源及數量(下稱試運轉展延及變更申請案)，案經苗栗縣政府審認，109年12月31日同意試運轉處分期程為90日，依核定試運轉計畫書內容，該公司於核定日起第41日至第50日應進行最少連續2天達80%以上許可量能試運轉，惟自該府核定試運轉計畫書日起已逾60日，該公司顯未依核定試運轉計畫書內容及期程辦理，爰以110年3月5日府環廢字第1100012874號函(下稱處分一)停止109年12月31日同意試運轉處分；並就該公司試運轉展延及變更申請案，認訴願人未依原處分機關核定試運轉計畫書內容及期程辦理，且該府業已作成處分一，以110年3月10日府環廢字第1100011093號函(下稱處分二)不予受理該公司展延及變更申請案。

(五)因坤興公司不服上開處分一、二提起訴願，經環保署審認決定，原處分撤銷，由苗栗縣政府於2個月內另為適法之處分，理由略以：

1、關於處分一部分：

(1)依行為時許可管理辦法第10條規定，廢棄物處理機構取得設置許可設置完成，應提報試運轉計畫，送核發機關核准並完成試運轉，續依規定申請核發並取得處理許可證，始得營運。是本件原處分機關(即苗栗縣政府)就訴願人(即坤興公司)申請系爭廢棄物處理機構試運轉，作成109年12月31日同意試運轉處分，屬對訴願人之授益處分，嗣原處分機關以系爭處分一停止系爭廢棄物處理機構試運轉程序，系爭處分一

雖未載明「停止」之法律依據，然查其內容並未附加期限，即形同無限期停止109年12月31日同意試運轉處分，其性質應屬授益處分之廢止，即自系爭處分一作成之日起（即110年3月5日），109年12月31日同意試運轉處分向後失其效力。

(2) 本件原處分機關認訴願人未依試運轉計畫書核定日起第41日至第50日應進行最少連續2天達80%以上許可量試運轉，以系爭處分一廢止109年12月31日同意試運轉處分。經查，109年12月31日同意試運轉處分係以訴願人應依其所提之試運轉計畫書辦理試運轉為處分內容，且試運轉計畫書1-16頁確實載明：「……試運轉監測日期為許可試運轉次日起算第41~50日內辦理，依據所排定之檢測計畫為2天，該2天將達80%以上之進場量，使檢測分析數據具可信賴性。……」，是依試運轉計畫書核定日起第41日至第50日應進行最少連續2天達80%以上許可量試運轉，固為109年12月31日試運轉處分訴願人應履行之義務。然109年12月31日同意試運轉處分係核定發文日(含當日)起90日為試運轉期間，則自發文當日起算第41天至第50天，為110年2月9日至110年2月18日，扣除農曆春節(即110年2月10日至110年2月16日)，顯未給予訴願人充足期間進行2天進場量80%之監測，則訴願人客觀上有無履行109年12月31日試運轉處分要求義務(即試運轉計畫書核定日起第41日至第50日應進行最少連續2天達80%以上許可量試運轉)之可能，已有疑義。

(3) 另按「行政程序法」第123條規定，合法之授益

處分除具有：一、法規有准許廢止之規定；二、原處分機關保留行政處分之廢止權；三、附負擔之行政處分受益人未履行該負擔；四、行政處分所依據之法規或事實事後發生變更致不廢止該處分對公益將有重大危害；五、其他為防止或除去對公益之重大危害等要件之一時，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止外，基於行政法上之信賴保護原則，行政機關不得任意廢止之(最高行政法院83年度判字第1223號判決參照)。查現行許可管理辦法並未明定廢止處理機構試運轉之相關規定；且109年12月31日同意試運轉處分，並未保留將來發生廢止事由得廢止處分之權限或訴願人有應履行負擔之內容；又本件是否有事實或法規事後發生變更，且經公、私益衡量，不廢止109年12月31日同意試運轉處分將對公益產生危害之情形？系爭處分一及原處分機關答辯亦未說明。

- (4) 綜上，原處分機關未審酌109年12月31日同意試運轉處分自發文當日起算第41天至第50天適逢農曆春節連續假期，致訴願人客觀上有無履行試運轉計畫書核定日起第41日至第50日應進行最少連續2天達80%以上許可量試運轉義務之可能，且系爭處分一究係依「行政程序法」第123條何款規定為廢止事由亦有未明，即逕以系爭處分一廢止109年12月31日同意試運轉處分，難認適法，應予撤銷。

## 2、關於處分二部分：

- (1) 按行為時許可管理辦法第10條雖未定有試運轉期間申請展延及變更試運轉量之相關規定，惟實務上，係將處理機構於試運轉期間申請展延

及變更試運轉量交由主管機關依個案情形裁量。另查，109年12月31日同意試運轉處分要求訴願人依所提之試運轉計畫書辦理試運轉，按試運轉計畫書2-2頁：「……本廠試運轉計畫預估廢棄物進廠處理量為8223.7公噸……試運轉期間屆滿前將依據試運轉情況決定是否辦理展延試運轉期程。」內容可知，系爭廢棄物處理機構試運轉期間廢棄物進場量為訴願人所提之預估值，且訴願人得視試運轉辦理情形決定是否辦理展延申請，為經原處分機關核定事項，是本件原處分機關就訴願人試運轉展延及變更申請案自應為准、駁處分，又原處分機關係以訴願人未依上開核定內容及期程辦理，已停止試運轉程序為由，爰以系爭處分二不受理訴願人試運轉展延及變更申請案，自屬具有否准申請案之駁回處分。

(2) 經查，原處分機關以系爭處分二駁回訴願人試運轉展延及變更申請案，係以系爭處分一存在為前提，即109年12月31日同意試運轉處分已由系爭處分一廢止不存在，自無從受理訴願人試運轉展延及變更申請案。惟系爭處分一業經審認違法應予撤銷，已如前述，系爭處分二據以駁回之理由即失所附麗，亦應予撤銷，由原處分機關於2個月內另為適法之處分。

3、另本件訴願人自91年取得同意設置文件，迄今已近20年尚未取得處理許可證，期間相關環保法規管制規範多有更迭，原處分機關重為處分時並應考量系爭廢棄物處理機構相關設施是否符合「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」第34條及其他環保法規規定，以維公益。

(六)綜上，坤興公司未依核准計畫內容及期程執行坤興掩埋場試運轉測試，經苗栗縣政府於110年3月間函請該公司停止試運轉程序，並不受理該公司所提試運轉展延及變更申請。嗣該公司不服提起訴願，經環保署審認上開處分違法應予撤銷，由苗栗縣政府於2個月內另為適法之處分，同時指明該公司自91年取得同意設置文件，迄今已近20年尚未取得處理許可證，期間相關環保法規管制規範多有更迭，該府重為處分時並應考量坤興掩埋場相關設施是否符合「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」第34條及其他環保法規規定，以維公益在案，苗栗縣政府允應積極處理。

二、苗栗縣政府於100年間以坤興掩埋場「聯外道路」僅供該場日後營運時特定車輛進出作業，具有特殊及單一用途，屬興辦事業計畫之一部分應納入使用部分，辦理「興辦事業計畫變更」及「地目變更」<sup>4</sup>，駁回該場「廢棄物處理許可證」之申請，惟查，該場自91年取得該府核發「同意設置文件」斯時，即未將「聯外道路」計入興辦事業計畫面積，詎該府在不同時期，對於同一聯外道路應否納入興辦事業計畫之審認結果竟迥異，顯見認事用法前後不一，導致「同意設置文件」之適法性與效力迄未能釐清；又該府任令該場將試營運計畫中之棄土區設置於興辦事業計畫外、將原租賃之447.92平方公尺建物(非屬審查通過計畫範圍內)非法作為辦公室及員工休憩之用，且未積極要求該公司依法妥處，並釐清是否應將「聯外道路」、

---

<sup>4</sup> 依據「都市計畫法」及「區域計畫法」規定，分成都市土地及非都市土地2大類進行相關使用管制，倘土地要變更使用，必須就其使用分區或可容許的使用項目，辦理變更都市計畫或變更編定作業。本案苗栗縣政府所稱之「地目變更」即為用地變更。

入口處地磅、水泥建物以及上開與掩埋場經營不可分割之必要設施納入申請開發面積，以進一步決定應否依法辦理「環境影響評估」、「使用分區變更」或「地目變更」等必要程序，招致外界有規避應辦作為之訾議，核有未當。另環保署允應儘速督飭苗栗縣政府逐項查明依法妥處。

- (一)依行為時90年10月3日環署綜字第0061785號令修正發布之「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第28條規定，一般事業廢棄物衛生掩埋場之興建位於山坡地範圍，開發面積需達2公頃以上或平均處理廢棄物量達200公噸/日以上者，需實施環境影響評估。再依行為時「非都市土地申請變更為公民營廢棄物清除處理機構設施使用之興辦事業計畫審查作業要點(已廢止適用)」第7點規定，申請變更編定面積超過2公頃以上，依規定應徵得各該區域計畫擬定機關同意者，其土地使用計畫，依「非都市土地開發審議作業規範」相關規定辦理，又依「非都市土地使用管制規則」規定，掩埋場之開發土地面積需達2公頃以上，應辦理使用分區變更。另山坡地保育區「農牧用地」變更為「特定目的事業用地」，應依「區域計畫法」、「非都市土地使用管制規則」及「非都市土地變更編定執行要點」之規定及程序辦理，有關農業用地變更之審查，則由地方政府依據行政院農業委員會(下稱農委會)所訂「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」之規定，予以審查核處。
- (二)按坤興掩埋場興辦事業計畫書，該場使用苗栗縣造橋鄉龍昇段(下同)587、588、846、849、851、852、853、854、856、857等10筆地號土地，使用分區原屬山坡地保育區「農牧用地」，經苗栗縣政府農業

單位依「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」簽會相關單位據以審查(水保、林業、漁業、水利及農田水利會等業務單位無反對意見)，認為不影響周邊農業生產環境，故於91年5月6日以府農農字第9100040917號函農業用地變更審查同意，後於94年3月8日以府地用字第0940030850號函同意變更編定為「特定目的事業用地」，其申請開發面積為1.795723公頃<sup>5</sup>，平均處理廢棄物量為190公噸/日，經苗栗縣政府認定，均未達應實施「環境影響評估」及「使用分區變更」之規模在案。

(三)然本案最大爭點在於坤興掩埋場作為「聯外道路」使用之814、815、816、840、841地號土地，需否納入興辦事業計畫並辦理相關變更？經詢據苗栗縣政府雖稱：「本案場址附近之608地號土地所有人已申請建築執照，並以該條現有巷道(即系爭聯外道路)作為出入通行使用，已非僅供坤興公司從事事業之使用，應符合供公眾通行之定義。」惟查，608地號土地所有人係於109年12月15日才向苗栗縣政府申請建造執照(申請興建辦公室)，經該府於110年1月27日以府商建字第1100020078號函准予核發建造執照、110年8月2日以府商建字第1100138769號准予核發使用執照。而在此之前，系爭「聯外道路」僅供坤興掩埋場日後營運時特定車輛進出作業，此有100年10月19日苗栗縣政府認定系爭「聯外道路」具有特殊及單一用途，屬興辦事業計畫之一部分，故駁回坤興掩埋場「處理許可證」

---

<sup>5</sup> 坤興掩埋場興辦事業計畫書(94年3月定稿本)第七章工程計畫書第7.3節工程規劃佈置(第7-10頁)，土地使用計畫及場區設施分為管理區(管制辦公室及污水處理廠)、隔離區(綠帶、場區外道路、排水溝及隔離防塵網)及掩埋區(掩埋A區及掩埋B區)，面積分別為1,125m<sup>2</sup>、6,580m<sup>2</sup>、10,253m<sup>2</sup>，共計17,958m<sup>2</sup>。

申請案，請坤興公司重新提送時，應先辦理興辦事業計畫變更申請，以及108年8月12日坤興公司提出「試運轉」計畫，苗栗縣政府於109年3月9日駁回申請，理由係該公司未於補正期限提出合理說明，有關「聯外道路」未納入興辦事業計畫使用<sup>6</sup>等語。

(四)然而，矛盾的是，苗栗縣政府於91年3月核發坤興掩埋場「同意設置文件」時，即未將「聯外道路」等必要設施納入興辦事業計畫之面積計算，93年2月18日該府環保局更認定有關「聯外道路」部分，非屬廢棄物處理場認定之範圍，該道路僅作為掩埋場設施之聯外道路使用，故不需地目變更為特地目的事業用地，及不計入興辦事業計畫土地使用範圍。綜合上述事實，可知本案苗栗縣政府在不同時期，對於同一聯外道路應否納入興辦事業計畫之審認結果竟截然不同，顯見認事用法前後不一，致該府核發「同意設置文件」之適法性與效力亟待釐清，且本院諮詢專家學者亦提出：「93年2月18日當時苗栗縣政府認定聯外道路僅作為聯外道路使用，則屬於不可分割之範圍，此認定在雲林縣政府林內焚化爐設置之案例可供參照，依目前資料看起來，應該要把聯外道路納入開發案範圍，納入有其合理性存在……」及「苗栗縣政府後續因發現於進場道路（由台一縣道進入）入口處有設立地磅及水泥建物，疑坤興公司有使用用途，這點可以判斷此聯外道路為興辦計畫之土地範圍，相對雲林案例也有此情況，該案後來遭撤銷處分不能設置。」等意見，殊值審酌。

---

<sup>6</sup> 坤興公司於108年8月12日提送「試運轉」計畫送審，經苗栗縣政府審查後同意其「試運轉」計畫，然核定前坤興公司建築線逾期遭建築機關廢止，致其聯外道路供公眾通行依據失效，因此苗栗縣政府109年3月11日函復不同意其「試運轉」計畫。

(五)又，本案另一爭議在於，外界質疑未將「聯外道路」、「環場道路」、「辦公室」、「洗車場」、「置土區」、「地磅」、「監測井」及「滲水收集井」等掩埋場必要設施計入興辦事業計畫面積，有規避「環境影響評估」、「使用分區變更」或「地目變更」之疑慮，經詢據苗栗縣政府表示：

- 1、聯外道路使用面積為0.1992公頃，與掩埋場申請面積合計為1.995公頃，仍未達申請時適用之環評認定標準。
- 2、經查核定之興辦事業計畫內容，無「環場道路」內容，惟依前開計畫有提及進場道路，其進場道路係擬沿擋土設施進入掩埋，場內則依場區配置則依地形特性設一寬6公尺之橫越道路，並作為場區之分隔。其係位於興辦事業核准之面積內。
- 3、「辦公室」及「地磅」依興辦事業計畫內容，其管理區包括管理建築物、污水處理廠及其他附屬維護設施，面積為1,125平方公尺，其中管理區設施包括電子式地磅、人工洗車場、管理區AC路面及停車場、排水設施、大門、管理室區圍籬、告示設施等，以上係位於興辦事業核准之面積內。
- 4、「監測井」、「滲水收集井」亦位於興辦事業計畫內。
- 5、核定之興辦事業計畫及同意設置文件內容，其於841地號土地之靠近場區之聯外道路旁規劃設置噴水式洗車地坪，惟於試營運計畫之附件中又將其改為棄土區，因其位於興辦事業計畫外，且其地目屬農牧用地，非屬土地容許使用項目，依法不得使用。如需作為本案使用，則應依規定辦理變更。

6、另座落於814、840地號土地上建物447.92平方公尺，非屬審查通過之計畫範圍內，坤興公司原租賃作為辦公室及員工休憩之用，該建物若非審查通過之申請文件內容，不得作為坤興公司營運使用，如需使用，需依「公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法」辦理同意設置文件變更。未經核准非法使用，則依「廢棄物清理法」裁罰及要求改善。

(六)據苗栗縣政府前揭說明可知，坐落814、840、841地號之「租賃辦公室及員工休憩處所」、「噴水式洗車地坪」及「棄土區」，均屬非法使用，如需使用，應依規定辦理變更。然查，苗栗縣政府未積極要求坤興公司依法妥處，任令坤興掩埋場將試營運計畫中之棄土區設置於興辦事業計畫外、將814、840地號土地上447.92平方公尺建物(原租賃非屬審查通過計畫範圍內)非法作為辦公室及員工休憩之用，且未釐清是否應將「聯外道路」、入口處地磅、水泥建物以及上開與掩埋場經營不可分割之必要設施納入申請開發面積，倘上開設施均應納入，則尚須辦理「環境影響評估」、「使用分區變更」或「地目變更」等作業，詎該府未能善盡釐清之責，對當地環境民生有重大影響，洵有未當。

(七)綜上，坤興掩埋場於100年間申請「廢棄物處理許可證」，經苗栗縣政府認定其「聯外道路」僅供該場日後營運時特定車輛進出作業，具有特殊及單一用途，屬興辦事業計畫之一部分，應納入聯外道路使用部分，辦理「興辦事業計畫變更」及「地目變更」，爰於同年10月19日駁回上開申請。然查，坤興掩埋場自91年取得該府核發「同意設置文件」時，即未將「聯外道路」等必要設施計入興辦事業計畫面積，

詎該府在不同時期，對於同一聯外道路應否納入興辦事業計畫之審認結果竟截然不同，顯見認事用法前後不一，對「同意設置文件」之適法性與效力迄未釐清；又苗栗縣政府任令該場將試營運計畫中之棄土區設置於興辦事業計畫外、將原租賃之814、840地號土地上447.92平方公尺建物（非屬審查通過計畫範圍內）非法作為辦公室及員工休憩之用，且未積極要求該公司依法妥處，並釐清是否應將「聯外道路」、入口處地磅、水泥建物以及上開與掩埋場經營不可分割之必要設施納入申請開發面積，進一步決定是否應辦理「環境影響評估」、「使用分區變更」或「地目變更」，核有未當。

- (八)此外，鑑於掩埋場設置對當地環境、民生影響甚鉅，以及外界不斷質疑該場有規避「環境影響評估」、「使用分區變更」或「地目變更」等疑慮，導致民眾持續抗爭訴訟，為止爭息訟，取信於民，環保署允應主動釐清本案爭議及新、舊法適用問題，儘速督飭苗栗縣政府逐項查明該場91年3月取得「同意設置文件」時，是否應將「聯外道路」納入興辦事業計畫審認卻未納入，並檢視苗栗縣政府核發該「同意設置文件」之適法性與效力，以及全面確認有無將目前所有與掩埋場經營不可分割之必要設施納入申請開發面積，評估後續是否應辦理「環境影響評估」、「使用分區變更」或「地目變更」等，進一步依法妥處。

三、坤興掩埋場放流口排入之道路側溝與農委會農田水利署苗栗管理處所轄管大潭調整池距離不到300公尺，若遇豪大雨而溢流形成地表逕流，恐有漫流至附近農田及排入該調整池之虞。儘管坤興公司已於110年

2月26日自行修正文件，改申請貯留許可，強調事業廢水處理完成後返送掩埋場，無廢水排放行為。主管機關允應審慎評估並確實監督其廢水排放方案之安全性與可行性，以維護當地灌溉用水品質及農業生產環境安全。

(一)查坤興掩埋場基地位於苗栗縣造橋鄉台一線省道旁，竹南及後龍間台一線省道104k處，於龍昇村至大潭前左轉進入，沿道路行300公尺即可抵達該場，其放流水係沿道路邊溝銜接台一線道路兩排溝渠，非直接排入農業專屬灌排水系統。

(二)惟農委會指出：

1、坤興掩埋場放流口排入之道路側溝與農委會農田水利署苗栗管理處所轄管大潭調整池距離不到300公尺，該調整池負責供灌4個水利小組、230公頃之農田，考量該調整池位於地勢較低之區域，前揭放流口排入道路側溝後，若遇豪大雨而溢流形成地表逕流，恐有漫流至附近農田及排入該調整池之虞。

2、大潭調整池其水源來自明德水庫，並非抽取地下水提供灌溉。為確保灌溉用水品質，該會農田水利署持續督促苗栗管理處加強該區之水質管理作業，水質檢測數據如有異常，請苗栗管理處依相關規定辦理即時通報作業，通知有關機關辦理污染源查處、農作物及土壤檢測等相關作業，以共同維護農業生產環境安全。

3、該會農田水利署業於110年6月2日農水管字第1106035389號函請苗栗縣政府於受理相關營運申請時，務必確認其安全性與必要性，以共同維護灌溉用水品質及農業生產環境安全。

(三)嗣本院於110年10月7日約詢苗栗縣政府，據相關主

管人員表示：

- 1、依據坤興公司原所提水污染防治措施計畫及水污染防治許可證(文件)申請表暨其相關文件內容所示，其廢水主要來源為掩埋場之滲出水(申請每日產生最大量300CMD)，收集至收集井後經化學處理及生物處理，最後經活性碳過濾，使水質符合放流水標準，其中大部分廢水返送掩埋面，部分放流(申請每日最大放流量50CMD)，排放頻率為非連續排放，放流後之廢水係排入道路邊溝。
- 2、坤興公司於109年前為申請排放許可階段，只核准其工程計畫書，尚未核准該事業進行試車，故無排放廢水情形。
- 3、因民眾關切排放水造成污染問題，坤興公司於110年1月份向該府環保局表達採全量回收不排放，110年2月26日自行修正文件，改申請貯留許可(原部分放流、部分返送改為全量返送掩埋面)，全量回收，零排放，經環工技師審核符合規範，依「水污染防治法」第20條規定於110年3月4日以府環水字第1100012345號核發許可文件。該事業廢水處理完成後返送掩埋場，無廢水排放行為，相關廢水處理設施亦無放流池單元。掩埋場鋪不透水布還會灑碎石處理。

(四)綜上，坤興掩埋場放流口排入之道路側溝與農委會農田水利署苗栗管理處所轄管大潭調整池距離不到300公尺，若遇豪大雨而溢流形成地表逕流，恐有漫流至附近農田及排入該調整池之虞。儘管坤興公司已於110年2月26日自行修正文件，改申請貯留許可，強調事業廢水處理完成後返送掩埋場，無廢水排放行為，然雖經該府表示掩埋場會鋪不透水布

且灑碎石，然不透水布有其生命週期，一旦材質老舊脆化破損時，恐將造成污水滲漏導致環境污染，主管機關允應審慎評估並確實監督其廢水排放方案之安全性與可行性，以維護當地灌溉用水品質及農業生產環境安全。

四、相較於「一般廢棄物衛生掩埋場設置規範」明定「一般廢棄物衛生掩埋場選址應避免地面水、伏流水、地下水等水量過多的地區」，事業廢棄物掩埋場對於環境影響更鉅，反無明文禁止選址應避免水量過多地區，顯不合理，環保署允應通盤檢討相關法令規範，避免外界爭議與誤解；另考量坤興掩埋場所在地土質滲透性佳，當初選址卻未進行環境影響評估，亦不受「應避免地下水過多地區」之規範限制，以致對當地地下水存在不穩定的風險因子，苗栗縣政府亦應遵照環保署 110 年 9 月 24 日之訴願決定，考量坤興掩埋場相關設施是否符合相關環保法規規定，避免其運作時污染地下水源，以維公益。

(一)查農委會全國土壤土系調查研究資料所示，坤興掩埋場所在地之土壤母質係歸類為砂頁岩母質沖積土，特性為滲透性佳；再查坤興公司申請之興辦計畫書，該場地下水為4至6公尺，細究興辦計畫書內之附件，調查當時係鑽探6孔，鑽探記錄之日期為9月豐水期，有2孔地下水為1至3公尺，審查委員亦有就此審查及提問，而坤興公司就委員意見回復說明略以：「推估場址上游地下水位約位於地表下9至10公尺，下游地下水位約位於地表下1至3公尺，為顧及地下水可能對開挖施工及不透水布鋪設造成之困擾，下游端在整地後不開挖而直接鋪設不透水布，上游端則預計開挖約4公尺，作為加勁擋土牆

之材料。整個廠區平均開挖深度仍以2公尺為計算基礎。」

- (二)惟據訴：「依『一般廢棄物衛生掩埋場設置規範』，掩埋場選址應避免地面水、伏流水、地下水等水量過多的地區。然坤輿掩埋場場址環境地下水豐沛，多是砂岩，滲水性極好，一旦污水滲入地下水流入鄰近重要灌溉水源龍昇湖，將影響在地有機農業發展，危害農安、食安，涉嫌牴觸水土保持法規及『一般廢棄物衛生掩埋場設置規範』。」而針對上開疑義，苗栗縣政府僅發布新聞稿回應：「坤輿公司係申請一般事業廢棄物衛生掩埋場，而『廢棄物清理法』、『公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法』或『事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準』皆未有規範選址原則或限制。……而委員引用『一般廢棄物掩埋場設置規範』係針對一般廢棄物用地、設施所作規範，於本案並不適用，環保署代表於委員1月27日召開之記者會上已清楚說明。」
- (三)為進一步釐清相關疑義，本院於110年10月7日約請環保署到院說明，相關主管人員雖稱：「『一般廢棄物衛生掩埋場設置規範』是衛生署時代之規範，目前已無此規範，選址時要靠環評去把關，……目前所有廢棄物掩埋場不論面積大小都要做環評……。」然查，坤輿掩埋場自91年取得「同意設置」文件後，從未進行環境影響評估，加上相關法令並無「一般事業廢棄物衛生掩埋場」應避免「水量過多的地區」之規定把關，以致外界顧慮該場污水有滲入地下水流入鄰近重要水源之虞，對於本案選址迭有爭議。
- (四)綜上，相較於「一般廢棄物衛生掩埋場設置規範」明定「一般廢棄物衛生掩埋場選址應避免地面水、

伏流水、地下水等水量過多的地區」，事業廢棄物掩埋場對於環境影響更鉅，反無明文禁止選址應避免水量過多地區，顯不合理，環保署允應通盤檢討相關法令規範，避免外界爭議與誤解；另考量坤興掩埋場所在地土質滲透性佳，當初選址卻未進行環境影響評估，完全未考慮「應避免地下水過多地區」之因素，恐對當地地下水保護增添未知的風險，苗栗縣政府亦應遵照環保署110年9月24日之訴願決定，考量坤興掩埋場相關設施是否符合相關環保法規規定，避免其運作時污染地下水源，以維公益。

五、據苗栗縣政府表示，坤興掩埋場已於四周緊臨不同用途之土地設置 10 米寬之隔離區，沈砂池容量及邊坡穩定規劃設計亦符合水土保持相關技術規範，且經臺灣省水土保持技師公會檢查合格在案。然民眾尚就坤興掩埋場沈砂池設施容量不夠、隔離綠帶寬度不足 10 公尺，牴觸「水土保持技術規範」等情向本院陳訴，苗栗縣政府允宜研議可行之資訊公開方案供大眾檢視監督，充分向居民溝通說明即時澄清疑義，以昭公信。

(一)有關坤興掩埋場「隔離綠帶寬度」部分，依「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」規定，申請變更農業用地作與農業生產性質不相容之目的事業使用者，應配置適當寬度之隔離綠帶或設施，山坡地保育區之配置原則：各目的事業主管機關訂有審查規範，依其規範應留設綠地或保育地等，其具有隔離效果者，依其規定辦理，未有規定者，比照前款一般農業區之配置原則辦理，變更作廢棄物處理設施者，至少10公尺，但申請變更編定面積1公頃以下者得配合土地規劃配置，其面積不

得少於申請事業面積之30%。

(二)再依行為時「水土保持技術規範」第167條(農委會92年公布版)原文如下:「開挖邊坡之坡頂或填方邊坡之底部至毗鄰界址,應留緩衝帶,不得整平,並加強植生覆蓋。緩衝帶之寬度,以水平距離10公尺以上或人工擋土構造物高度1.5倍以上水平距離為原則。但凡屬依規定得為建築使用之土地、農舍及道路,不在此限。」本院詢據苗栗縣政府稱:「本案已於四周緊臨不同用途之土地設置10米寬之隔離區(依該規定並非全都要設置綠帶),其隔離區之設施包括有綠帶植生區、擋土設施、排水設施、道路設施及隔離防塵設施,符合前述法規規定之隔離設施(通路、水路、空地、廣場、平面停車場、開發球場及蓄水池等非建築之開放性設施),另隔離區面積6,580m<sup>2</sup>,占全場面積36.64%(6,580/17,95723=36.64%)。」

(三)有關坤輿掩埋場「沈砂池設施容量」部分,依「水土保持法」第12條規定,於山坡地或森林區內從事開發利用行為,水土保持義務人應先擬具水土保持計畫,送請主管機關核定。另依「水土保持技術規範」(農委會92年公布)規定:「泥砂生產量之估算,採用通用土壤流失公式(Universal Soil Loss Equation USLE)估算之,並符合下列規定:一、臨時性沉砂設施之泥砂生產量估算,依通用土壤流失公式估算值之二分之一。但開挖整地部分,每公頃不得小於250立方公尺;未開挖整地或完成水土保持處理部分,每公頃不得小於15立方公尺。二、永久性沉砂設施之泥砂生產量估算,完成水土保持處理或未開挖整地部分,每公頃不得小於30立方公尺。」詢據苗栗縣政府稱:「依法規定永久性水土

保持設施係以上項規定二計算，並非以規定一計算，所訴為每公頃不得小於250立方公尺，應有誤解。……次查臺灣省土木技師公會審查結果，本案沉砂池兼滯洪池容量檢核，永久性設施設計容量最小應為689.4立方公尺，本案核定設計為1,239立方公尺，實大於所需量體，且經臺灣省水土保持技師公會檢查合格在案。」

(四)有關坤興掩埋場「邊坡穩定工程」部分，詢據苗栗縣政府稱：「依『水土保持技術規範』第73條規定，邊坡穩定規劃設計應進行邊坡穩定分析，惟101年3月30日公告修正前，並無規定邊坡穩定規劃設計之平時、暴雨、地震等3種狀態應達之最小安全係數。而本案掩埋場坤興公司係引用『山坡地雜項工程及施工指導準則』及『臺北市山坡地開發建築技術規範及作業程序』規定標準而做之3種情境分析條件，並經苗栗縣政府於90年10月26日90府農保字第9000098540號函同意水土保持計畫在案。……另本案苗栗縣政府已於93年7月28日、93年8月27日委請第三方臺灣省水土保持技師公會進行水土保持設施完工驗收，經確認符合核定計畫內容後發予水土保持完工證明。」

(五)綜上，據苗栗縣政府表示，坤興掩埋場已於四周緊臨不同用途之土地設置10米寬之隔離綠帶區，且沈砂池容量及邊坡穩定規劃設計亦符合水土保持相關技術規範，並經臺灣省水土保持技師公會檢查合格在案。然本院尚且接獲民眾陳訴，有關坤興掩埋場沈砂池設施容量不夠、隔離綠帶寬度不足10公尺，牴觸「水土保持技術規範」等情事。苗栗縣政府允宜研議可行之資訊公開方案供大眾檢視監督，充分向居民溝通說明即時澄清疑義，以昭公信。

**參、處理辦法：**

- 一、調查意見一、三、五，函請苗栗縣政府檢討改進見復。
- 二、調查意見二、四，函請行政院環境保護署、苗栗縣政府檢討改進見復。
- 三、抄調查意見，函復陳訴人。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請社會福利及衛生環境委員會處理。

**調查委員：田秋堃、林盛豐、張菊芳**

中華民國 110 年 月 日  
附件：「調查案件人權性質調查回條」、本院110年5月7日院台調壹字第1100800100號派查函暨相關案卷。

案名：坤興公司疑涉違法設置一般事業廢棄物掩埋場案  
關鍵字：坤興公司、一般事業廢棄物掩埋場、環境影響評估、同意設置文件、聯外道路、試營運、處理許可