

調 查 報 告

壹、案由：為臺東縣環境保護局未妥善處理該縣蘭嶼鄉之垃圾問題，涉有違失等情案。

貳、調查意見：

據訴，臺東縣政府環境保護局（下稱臺東縣環保局）未妥善處理該縣蘭嶼鄉之垃圾問題，涉有違失等情，案經分別函請國家發展委員會（下稱國發會）、行政院環境保護署（下稱環保署）、海洋委員會（下稱海委會）、臺東縣政府、臺東縣蘭嶼鄉公所（下稱蘭嶼鄉公所）、審計部等6機關就有關事項提出說明併附佐證資料到院，嗣本院派員前往蘭嶼不預警履勘，實地瞭解蘭嶼一般廢棄物之清除與處理、資源回收物之分類與回收，以及環境衛生之清潔與維護等情形，並詢問國發會、環保署、海委會及所屬海洋保育署、臺東縣環保局、蘭嶼鄉公所等相關主管人員，業調查竣事。茲臚述調查意見如下：

一、蘭嶼垃圾外運處理進度緩慢，掩埋場堆放大量垃圾，環保署及臺東縣政府亟應正視並加速研謀改善之道，解決蘭嶼垃圾處理危機；另蘭嶼鄉公所任由場區垃圾外曝，且未確實執行垃圾分類、回收，致使一般垃圾中混雜巨大垃圾及資源垃圾，加重掩埋場沉重負擔，核有失當。

（一）按支持不具經濟規模之特定廢棄物的回收工作，補助回收資源與廢棄物後送之處理運費，離島永續發展規劃暨離島建設基金計畫補助原則第46條定有明文。查臺東縣政府鑑於蘭嶼垃圾衛生掩埋場趨近飽和，爰自民國（下同）101年起向行政院申請離島建設基金補助辦理「蘭嶼鄉一般廢棄物跨區處理計畫」，由臺東縣環保局公開招標委託廠商將蘭嶼

全鄉垃圾運回臺灣本島作最終處置，又按「離島建設基金」補助計畫管考作業簡則規定，環保署係計畫主管機關，縣政府係計畫主辦機關，至108年度，上開計畫更由環保署以107年12月22日環署督字第1071015972號函核定補助辦理，是環保署應善盡督導臺東縣政府辦理蘭嶼垃圾外運處理之責。

- (二) 經查，臺東縣政府101至106年度執行「蘭嶼鄉一般廢棄物跨區處理計畫」，垃圾妥善處理率皆達100%，惟於107年度降至62.90%，針對是年度計畫之執行情形，根據環保署108年2月填報「離島建設基金補助計畫107年度績效檢討報告」載明略以：「受限於外縣市焚化廠轉運限量，107年1至7月份蘭嶼垃圾轉運尚未開始執行，直至107年8月份開始垃圾轉運，後來107年11月時因受船運公司歲修及東北氣候影響，垃圾又無法轉運，107年全年度總計轉運處理一般廢棄物151.09公噸。」爰本院函請環保署及臺東縣政府分別查明蘭嶼垃圾衛生掩埋場垃圾囤積情況，經臺東縣政府108年3月12日函復略以：「截至108年1月止，垃圾堆置量估計累計547.13公噸，目前掩埋場內垃圾堆置量日益增加中」等語，然環保署於108年3月26日復函卻指稱：「依蘭嶼垃圾衛生掩埋場營運管理及操作維護之條件及現況，並無垃圾堆置情形」云云。
- (三) 為釐清上情，本院派員於108年9月17日實地履勘蘭嶼垃圾衛生掩埋場，發現場區遍布大量垃圾未運回臺灣本島處理（如照片2），據臺東縣政府說明略以：「蘭嶼平均每日一般廢棄物產生量約3公噸，本府於108年2月22日辦理108年度蘭嶼鄉一般廢棄物跨區處理計畫上網公告招標，辦理期間歷經一次修

正公告，開標次別總計5次流標，於第6次完成計畫委託招標決標，並於108年6月12日與得標廠商完成簽約，至108年9月份已轉運垃圾102公噸及資源回收物36公噸。本案計畫執行困難係受限船運公司載運垃圾意願低落，船運公司主要轉運民生物資為主，考量天候因素及船艙空間船運量已幾近飽和，未來本府除持續與船運公司協調溝通增加船運量，另再增加運費價金，增加經濟誘因，以提升一般廢棄物轉運量。另加強民眾與遊客落實垃圾減量及資源回收分類，降低垃圾處理負荷。此外，環保署於108年9月19日赴高雄市政府環境保護局召開『研商因應冬季加劇空氣污染高雄市代燒外縣市一般廢棄物數量盤點及應變事宜會議』，結論：『本署調度垃圾處理順序以離島地區為優先，再者為沒有焚化廠之縣，高雄市協助外縣市代燒垃圾，協助過程如有量能不足或其他原因致調度困難，可透過本署協調，以利垃圾跨區合作順利執行。』又據環保署查復略以：「本署109年度辦理『行政院環境保護署補助直轄市、縣（市）環境保護機關辦理資源回收貯存場暨細分類廠興建計畫』編列新臺幣（下同）5,000萬元，供離島偏遠地區申請興建資源回收貯存場之用；本署已核定『臺東縣廢棄物能資源中心效能提升計畫』總經費5.63億元，本署補助4.2億元，臺東縣環保局於108年7月22日至29日辦理5場溝通說明會，8月底起陸續辦理外縣市焚化廠參訪。臺東縣議會亦於108年9月4日通過該計畫預算案，工程完工後可以解決臺東縣轄內廢棄物處理問題。」由上可知：

1、斯時補助機關環保署顯未掌握蘭嶼垃圾衛生掩

埋場有堆置大量垃圾情事，核未善盡督導之責。

2、遷就於天候、海象、載運船隻開船頻率、船運量、外縣市焚化廠處理之餘裕量等等不確定因素限制，影響蘭嶼垃圾轉運回臺灣本島處理之順遂，致使蘭嶼垃圾衛生掩埋場垃圾囤積嚴重，環保署及臺東縣政府亟應加速研謀改善之道，解決蘭嶼垃圾處理危機，避免因垃圾問題衝擊觀光品質。



照片1 本院派員於 108 年 9 月 17 日履勘蘭嶼垃圾衛生掩埋場之實況

(四)此外，針對蘭嶼垃圾衛生掩埋場場區凌亂，一般垃圾中混雜巨大垃圾及資源垃圾，且載運至場內之廢棄物未妥善覆蓋或密封，任其外曝部分(同照片2)，本院詢據蘭嶼鄉公所雖稱：「蘭嶼鄉一般廢棄物跨區

處理計畫流標之空窗期，無外包廠商執行人工進場分選資源回收物、垃圾裝袋等作業，致垃圾外曝、未落實垃圾分類。本鄉垃圾收運自108年8月15日實施垃圾不落地政策後，已請鄉民加強垃圾分類工作」云云，惟查，環保署94年4月19日環署廢字第0940028974號函釋略謂：「依廢棄物清理法第27條第4款規定，在指定清除地區內嚴禁自廢棄物清除、處理及貯存工具、設備或處所中搜揀經廢棄之物。但搜揀依第5條第6項所定回收項目之一般廢棄物，不在此限。同法第5條規定，一般廢棄物之回收、清除、處理工作係由執行機關負責，而衛生掩埋場係若屬執行機關之處理設施，執行機關應依規定執行其應負責之工作；復依一般廢棄物回收清除處理辦法第6條第2項規定，執行機關回收貯存清除處理本法規定之應回收廢棄物者，應依本辦法規定辦理。爰此，有關於衛生掩埋場進行資源垃圾之分類回收依上開規定宜由執行機關為之。」準此，蘭嶼鄉公所自當依上開函釋妥善辦理蘭嶼垃圾衛生掩埋場內垃圾分類、回收及場區環境維護等工作，惟該公所任由場區垃圾外曝，且未確實執行垃圾分類、回收，致使場區一片凌亂，一般垃圾中混雜巨大垃圾及資源垃圾，加重掩埋場沉重負擔，核有失當。

(五)綜上，蘭嶼垃圾外運處理進度緩慢，掩埋場堆放大量垃圾，任由場區垃圾外曝，影響環境衛生，且未確實執行垃圾分類、資源回收，致使一般垃圾中混雜巨大垃圾及資源垃圾，加重掩埋場沉重負擔，並衝擊觀光品質，顯有失當；環保署、臺東縣政府及蘭嶼鄉公所亟應正視並加速研謀改善之道，以提升

環境品質，增進國民健康與福祉¹。

二、臺東縣政府105年間爭取補助經費辦理「臺東縣既有垃圾衛生掩埋場活化計畫」，未於事前審慎規劃評估計畫執行能力，肇致計畫終因無法執行而撤案，浪費公帑83萬餘元，殊非妥適，該府爾後應當妥慎評估計畫可行性；環保署亦應檢討提升計畫審查品質，避免類案再次發生。

(一)按花東地區發展條例第1條、第3條及第4條規定，行政院應依據花東地區城鄉發展、自然景觀、生態及文化特色，訂定花東地區永續發展策略計畫。經查，臺東縣政府為延長既有掩埋場使用年限，減少對外縣市處理之依賴，依照花東地區永續發展策略計畫（101年9月核定本）所涉「提供完善基本公共設施服務-提升城鄉基本公共設施服務水準」之發展策略及做法，於105年主動向行政院爭取花東地區永續發展基金補助經費辦理「臺東縣既有垃圾衛生掩埋場活化計畫」，重新開挖含括蘭嶼垃圾衛生掩埋場在內共8座公有掩埋場²，進行垃圾挖除、篩選分類等程序，作為掩埋生垃圾或灰渣之用等等，減少對外縣市處理之依賴，並經行政院於106年7月3日核定總計畫經費169,410,000元，目標釋出掩埋容量共223,329立方公尺（其中蘭嶼垃圾衛生掩埋場設計總掩埋容量39,150立方公尺，活化經費8,288,000元，預計釋出容量8,500立方公尺，預估延長使用年限約3年8個月）。其後臺東縣政府鑑於挖出篩分之可燃性廢棄物無最終處理去處，於107年11月6日申請計畫撤

¹ 「提升環境品質」、「增進國民健康與福祉」為環境基本法立法目的。

² 臺東縣政府推動活化再利用之掩埋場，分別為臺東建農垃圾衛生掩埋場、蘭嶼垃圾衛生掩埋場、鹿野垃圾衛生掩埋場、池上垃圾衛生掩埋場、成功垃圾衛生掩埋場、東河垃圾衛生掩埋場、大武垃圾衛生掩埋場、卑南垃圾衛生掩埋場等8處。

案，行政院並以108年2月21日院臺經字第1080004102號函核復同意在案。

- (二)惟查，環保署、行政院主計總處審查前揭活化計畫時，已就掩埋場活化後篩分物將面臨去化問題提醒臺東縣政府，此有環保署106年3月21日環署綜字第1060021190號函載明初審意見略以：「臺東縣焚化爐尚未啟用，若規劃於106至108年辦理掩埋場活化8場次，則開挖後的大量可燃廢棄物恐衍生焚化處理問題，故建議審慎評估辦理掩埋場活化期程」、「目前臺東縣焚化爐迄今尚未啟用，倘規劃於106至108年執行掩埋場活化8場次相關作業，須妥善考量掩埋場移除篩分後可燃性廢棄物去化途徑，本案仍請臺東縣謹慎評估為妥」以及行政院主計總處106年3月3日主預政字第1060100456號書函所載初審意見略以：「茲因本案係為解決轄內不可燃物之垃圾堆置問題，是否同意所請，仍請併同焚化廠活化計畫，就其辦理規模之合理性及必要性等審慎卓處」，足資查考。
- (三)雖臺東縣政府嗣於106年5月22日提報修正計畫，其修正內容略為：「掩埋場挖除之垃圾經過分選程序可分為資源回收物、可燃物、不可燃物及腐植土等4類，可燃物經過壓縮、包膜等程序可先暫置於場區，因可燃物壓縮塊可長期保存，可待臺東縣焚化爐啟爐後採縣內自行焚化處理」云云，經環保署為「無意見」之複審結果。然而，據臺東縣環保局107年10月23日擬提「臺東縣既有垃圾衛生掩埋場活化計畫」撤案簽陳縣長核定（副縣長代決行）略以：「考量啟動垃圾焚化廠過程中，困難重重，未達預期啟動，且本府財政無法負擔垃圾焚化廠營運費

用，加上活化之可燃物因熱值太高，外縣市垃圾焚化廠不願意代燒，致可燃物去化管道受阻，擬函文至行政院撤案」等語，顯然臺東縣政府未於事前審慎規劃評估掩埋場延長使用年限之活化計畫執行能力，於掩埋場活化後可燃廢棄物去化管道未明之際，貿然提報計畫需求，致使相關掩埋場技術服務採購案終因該活化計畫撤案而無法執行。臺東縣政府遂向廠商終止契約並結算價金，合計支付833,798元（其中「蘭嶼垃圾衛生掩埋場活化工程委託規劃設計及監造技術服務案」結算金額為248,788元³），虛擲公帑，自不待言。臺東縣政府爾後應當引為殷鑑，妥慎評估計畫可行性，環保署亦應檢討提升計畫審查品質，避免類案再次發生。

（四）綜上，臺東縣政府105年間向行政院爭取花東地區永續發展基金補助經費辦理「臺東縣既有垃圾衛生掩埋場活化計畫」，未於事前審慎規劃評估計畫執行能力，於掩埋場活化後可燃廢棄物去化管道未明之際，貿然提報計畫需求，肇致計畫終因無法執行而撤案，浪費公帑83萬餘元，殊非妥適，該府爾後應當妥慎評估計畫可行性；環保署亦應檢討提升計畫審查品質，避免類案再次發生。

三、蘭嶼鄉公所長期默許鄉民隨意棄置巨大廢棄物，又明知廢棄車輛散落各處，卻未積極清除處理，造成環境髒亂，影響公共衛生，洵有怠失。

（一）按環境基本法第4條規定：「國民、事業及各級政府應共負環境保護之義務與責任。」復按地方制度法

³ 另有「臺東縣鹿野鄉垃圾衛生掩埋場活化再利用工程委託規劃設計及監造技術服務」、「臺東縣成功鎮都歷垃圾衛生掩埋場活化再利用工程委託規劃設計及監造技術服務」、「臺東縣大武鄉垃圾衛生掩埋場活化再利用工程委託規劃設計及監造技術服務」、「臺東縣卑南鄉山里垃圾衛生掩埋場活化再利用工程委託規劃設計及監造技術服務」等4件採購案件發包，須終止契約及辦理付款。

第20條第5款規定：「下列各款為鄉（鎮、市）自治事項：……五、關於環境衛生事項如下：鄉（鎮、市）廢棄物清除及處理。」再按廢棄物清理法第5條第1項、第4項規定：「本法所稱執行機關，為直轄市政府環境保護局、縣（市）環境保護局及鄉（鎮、市）公所。……一般廢棄物之回收、清除、處理，……在縣由鄉（鎮、市）公所負責回收、清除，由縣環境保護局負責處理，必要時，縣得委託鄉（鎮、市）公所執行處理工作……。」爰蘭嶼鄉一般廢棄物之回收、清除，屬於蘭嶼鄉公所權責，由臺東縣環保局負責處理，必要時，該局得委託蘭嶼鄉公所執行處理工作。

- (二)針對蘭嶼巨大廢棄物清除部分，本院派員於108年9月17日實地履勘蘭嶼巨大廢棄物清除處理情況時，發現朗島部落派出所舊址旁有廢棄船艇、廢棄建材等；又有廢棄機車排氣管、廢棄機車輪胎、其他家戶垃圾等隨意放置在椰油部落世界展望會舊址前方之海岸邊草（空）地處，綿延數公尺；東清部落等各處亦散落廢棄腳踏車、廢棄鋼筋、廢棄家具等，且上述巨大廢棄物皆已遭棄置一段時日。本院詢據蘭嶼鄉公所稱，鄉民的生活習慣仍保守傳統，公有土地上常常會放置人私人電冰箱、洗衣機，電視機等，若清潔隊員逕自收取恐有爭議及糾紛。目前協商時會找當地（村）派出所員警或是村長陪同，各自拍照取證，以利清潔隊員清除垃圾作業順遂，且已有勸導鄉民不可任意放置廢棄物在公有土地上。以上凸顯蘭嶼鄉公所長期默許鄉民隨意棄置巨大廢棄物於公有土地上，衍生環境衛生問題，並影響觀光形象，該公所怠職之咎甚明。

(三)此外，針對蘭嶼廢棄車輛處理部分，環保署104年4月23日環署廢字第1040031952號函略以：「依廢棄物清理法施行細則第4條規定，已明定占用道路廢棄車輛業務之權責區分，執行占用道路廢棄車輛之公告係由直轄市、縣（市）環境保護局辦理。……另廢棄物清理法第5條第2項規定，在縣由鄉（鎮、市）公所負責回收、清除，由縣環境保護局負責處理，必要時，縣得委託鄉（鎮、市）公所執行處理工作。爰此，『處理』廢棄車輛得委託鄉（鎮、市）公所執行。」經查，本院派員實地履勘蘭嶼時，發現東清灣沙灘上有廢棄車輛及雜物，臺東縣政府雖分別表示：「環保署前於108年4月25日至蘭嶼辦理資源回收實地輔導時，建議蘭嶼鄉公所彙整全鄉廢棄車輛資料，該公所於108年5月10日會同建蘭派出所現場勘查認定後，依據法規執行占用道路廢棄車輛之張貼，共計18輛廢棄車輛，其中有6輛廢棄車輛已被民眾自行移置處理，另12輛廢棄車輛已拖吊至固定地點暫置，後來12輛已拖吊之廢棄車輛，其中有6輛廢棄車輛已被民眾自行領回，另6輛廢棄車輛由該府環保局委託廠商安排船班，並於108年8月20日執行車體回收清運事宜」、「當時已完成清除的環境，可能被民眾再次棄置廢棄車輛及廢棄物，臺東縣環保局接獲通知後，立即通知蘭嶼鄉公所至現場勘查，該公所於108年9月26日回報該局確實有廢棄車輛棄置一事，並於當日清除完畢」云云。惟查，蘭嶼廢棄車輛任意棄置情形隨處可見，本院詢據蘭嶼鄉公所自承略為：「蘭嶼無牌廢棄機車約500多輛，不堪使用者約100輛，民眾不願意讓鄉公所清除者則介於50輛至70輛之間」等語，在在可見蘭嶼

鄉公所明知廢棄車輛散落島內各處，卻未積極清除處理，不僅妨礙觀瞻，亦造成環境髒亂，亟待改善。

- (四)綜上，環境基本法第4條規定：「國民、事業及各級政府應共負環境保護之義務與責任。」惟蘭嶼鄉公所不思依該法條結合國民、事業維護蘭嶼環境品質，使蘭嶼成為清淨觀光之島，竟長期默許鄉民隨意棄置巨大廢棄物於公有土地上，影響公共衛生，又明知廢棄車輛散落各處，卻未積極清除處理，不僅妨礙觀瞻，亦造成環境髒亂，洵有怠失。

四、蘭嶼鄉公所辦理垃圾分類、回收及再利用之成效，遠不如全國平均水準，顯有改善精進空間；又臺東縣政府設定之績效指標欠缺挑戰性，甚或不合理，考核作業徒具形式，亟應檢討。

- (一)按國民應秉持環境保護理念，減輕因日常生活造成之環境負荷。消費行為上，以綠色消費為原則；日常生活上，應進行廢棄物減量、分類及回收。國民應主動進行環境保護，並負有協助政府實施環境保護相關措施之責任，環境基本法第5條規定甚明。次按離島永續發展規劃暨離島建設基金計畫補助原則第45條規定：「在廢棄物處理方面，加強推動環保署之零垃圾政策，以垃圾減量原則為優先，推廣『先節約、後重新利用、再回收』的環保觀念，建立行為改變機制，推行資源利用、資源回收效率提高之計畫。」且誠如調查意見一所述，因蘭嶼垃圾運回臺灣本島處理實屬不易，爰為將垃圾處理量減至最低，臺東縣政府實應積極督導考核蘭嶼鄉公所加強落實廢棄物源頭減量、資源回收及再利用工作，避免衍生垃圾處理危機，並減少垃圾轉運處理相關支出。

(二)經查，蘭嶼資源回收率雖自103年為28.01%（如表6），提升至107年47.32%，垃圾回收率（垃圾回收率包含資源回收率、廚餘回收率及巨大垃圾回收再利用率）也由103年為28.60%，提升至107年49.94%，皆呈成長趨勢，分別增加19.31%、21.34%。然106年蘭嶼資源回收率及垃圾回收率僅41.85%、43.52%，皆未達成目標值之46%、45%。甚且，蘭嶼前揭各年資源回收率各為28.01%、36.43%、35.24%、41.85%、47.32%，相較於全國平均數44.92%、45.92%、49.47%、52.51%、53.26%，皆明顯偏低。又同期間蘭嶼垃圾回收率分別為28.60%、36.70%、35.64%、43.52%、49.94%，亦皆遠低於全國平均數之55.59%、55.23%、58%、60.22%、60.54%。足徵蘭嶼鄉公所辦理垃圾分類、回收及再利用之成效，遠不如全國平均水準，顯有改善精進空間。

表1 103年度至108年度全國、蘭嶼鄉之垃圾回收率及資源回收率統計

單位：%

年度	資源回收率 【註2】			垃圾回收率 【註1】		
	蘭嶼鄉		全國平均 (實際值)	蘭嶼鄉		全國平均 (實際值)
	目標值	實際值		目標值	實際值	
103	28	28.01	44.92%	27.8	28.60	55.59%
104	36	36.43	45.92%	29	36.70	55.23%
105	35	35.24	49.47%	29	35.64	58%
106	45	41.85	52.51%	46	43.52	60.22%
107	46	47.32	53.26%	47	49.94	60.54%
108	55	—	—	50	—	—

註：1.資源回收率=資源回收量÷垃圾產生量×100%。

2.垃圾回收率=(資源回收量+廚餘量+巨大垃圾回收再利用量)÷垃圾產生量×100%。

資料來源：臺東縣政府、環保署生活廢棄物管理宣導網「歷年全國、各縣市垃

圾清理統計」(<https://hwms.epa.gov.tw/dispPageBox/publicity/PublicityCp.aspx?ddsPageID=EPATWG61>)。

- (三)次查，臺東縣政府為督考蘭嶼垃圾減量、分類與回收之辦理情形，於每季舉行之鄉鎮市公所清潔隊長工作推動會議中，提出落實資源回收及垃圾減量之要求，並辦理轄內鄉鎮市績效考核作業。惟臺東縣政府設定之績效指標欠缺挑戰性，甚或不合理，相關業務考核作業徒具形式。例如臺東縣政府設定蘭嶼105年資源回收率及垃圾回收率之目標值僅分別為35%、29%（同表6），皆低於上（104）年之實際達成值36.43%、36.70%，欠缺挑戰性；況且，103年至105年蘭嶼垃圾回收率之目標值為27.8%、29%、29%，竟低於資源回收率之28%、36%、35%，顯不合理。
- (四)綜上，鑑於蘭嶼垃圾運回臺灣本島處理漸趨嚴峻，允應擴大垃圾減量、分類與回收之成效，將蘭嶼垃圾處理量減至最低，避免衍生垃圾處理危機，然蘭嶼鄉公所辦理垃圾分類、回收及再利用之成效，未及全國平均水準，顯有改善精進空間；又，臺東縣政府設定之績效指標欠缺挑戰性，甚或不合理，考核作業徒具形式，亟應改善。
- 五、蘭嶼鄉已連續8年落居臺東縣各鄉鎮市環境清潔競賽之末，主因係部分鄉民對於維護環境觀念薄弱，隨意亂丟垃圾，以及部分觀光遊客所帶來垃圾問題。臺東縣政府應與蘭嶼鄉公所齊力依據環境教育法加強實施環境生態教育，強力宣導維護環境清潔衛生有利於生態旅遊產業發展之觀念，輔以取締違反廢棄物清理法之污染行為，俾創造環保和經濟共生共榮之雙贏局面，使蘭嶼這顆海上明珠能更加乾淨、美麗。

- (一)按地方制度法第19條第9款規定：「下列各款為縣（市）自治事項：……九、關於衛生及環境保護事項如下：（一）縣（市）衛生管理。（二）縣（市）環境保護。」環境基本法第4條、第5條第2項、第9條復明定：「國民、事業及各級政府應共負環境保護之義務與責任。環境污染者、破壞者應對其所造成之環境危害或環境風險負責。前項污染者、破壞者不存在或無法確知時，應由政府負責」、「國民應主動進行環境保護，並負有協助政府實施環境保護相關措施之責任」、「各級政府應普及環境保護優先及永續發展相關之教育及學習，加強宣導，以提升國民環境知識，建立環境保護觀念，並落實於日常生活中。」環境教育法第13條亦規定：「各級主管機關及中央目的事業主管機關應指定環境教育負責單位或人員辦理環境教育之規劃、宣導、推動、輔導、獎勵及評鑑相關事項。」
- (二)經查，蘭嶼鄉自101年起已連續8年（共蟬聯11屆）落居臺東縣各鄉鎮市環境清潔競賽之末，詳究其因，據蘭嶼鄉公所查復略以：「1、本鄉居民對於維護環境意識觀念薄弱。2.本鄉部份居民生活習慣不良，隨意亂丟垃圾。3.家禽（如豬、羊）自早期生活就以放牧式造成環境髒亂。」等語，且本院派員履勘蘭嶼時，隨處可見動物便溺，亦發現椰油部落加油站旁草（空）地上棄置不少塑膠瓶（罐）等情，復據蘭嶼鄉公所說明略以：「家禽家畜隨地亂排泄所引起之環境衛生問題尚待改善」、「椰油部落加油站旁屬於居民每天（偶有遊客）聚會喝酒或喝飲料飲食等遊憩的地方，垃圾棄置情形每天發生，然因清潔人力係依滾動式路線表排行程執行清理工

作，該地點每次清完，往往隔幾日後又出現許多垃圾。」顯示部分鄉民對於環保衛生之公德心認知不足，臺東縣政府應與蘭嶼鄉公所齊力依據環境教育法加強對鄉民之環境生態教育，維護環境衛生，創造環保和經濟共生共榮之雙贏局面。

(三)此外，針對部分遊客遺留垃圾之部分，據蘭嶼鄉公所表示略以：「本鄉每年6月至9月旅遊旺季，餘非旺季時間，遊客隨手丟棄垃圾之行為似乎少見，應加強輔導當地服務業者加入綠色商店、綠色民宿，並針對自備盥洗用具或環保餐具/杯之遊客規劃優惠減免措施，教育本鄉居民及當地旅遊業，共同愛護本鄉環境」、「本鄉目前加強旅宿業者溝通，藉由業者與遊客宣導垃圾分類，以降低後端處理成本。」顯見為減少觀光所衍生之垃圾問題，臺東縣政府及蘭嶼鄉公所仍應持續向遊客教育宣導，傳達生態旅遊與環境保育之相關性，輔以取締違反廢棄物清理法之污染行為，共同維護當地珍貴之生態旅遊資源。

(四)綜上，蘭嶼鄉自101年起已連續8年落居臺東縣各鄉鎮市環境清潔競賽之末，主因係部分鄉民對於維護環境觀念薄弱，隨意亂丟垃圾，以及部分觀光遊客所製造之垃圾問題。臺東縣政府應與蘭嶼鄉公所齊力加強環境生態教育，宣導維護環境有利於生態旅遊產業發展之觀念，俾創造環保和經濟共生共榮之雙贏局面，進而提升其等環保意識與決心，澈底改善環境衛生問題，讓蘭嶼這顆海上明珠能更加乾淨、美麗。

六、蘭嶼鄉公所允應依地方制度法、地方行政機關組織準則等規定，在實際需求與預算經費允許下，增加編制

內清潔隊員。臺東縣政府則應提供適足之清潔人力支援，並就臨時性清潔人力之工作成果，落實管控查核；另該府亦應就該公所亟需之清潔車輛機具提供必要協助。環保署更應依據環境基本法第7條第4項規定提供協助，透過各級政府通力合作，俾利環境保護事務之遂行，改善環境衛生服務品質。

- (一)按環境基本法第7條第4項規定：「中央政府應協助地方政府，落實地方自治，執行環境保護事務。」復按地方制度法第19條第9款、第20條第5款明定：「下列各款為縣（市）自治事項：……九、關於衛生及環境保護事項如下：（一）縣（市）衛生管理。（二）縣（市）環境保護」、「下列各款為鄉（鎮、市）自治事項：……五、關於環境衛生事項如下：鄉（鎮、市）廢棄物清除及處理。」是環保署應協助臺東縣政府善盡環境保護之職，蘭嶼鄉公所應負廢棄物清除及處理之責，上開法條規定至為明確。
- (二)次按地方行政機關組織準則第3條第3項規定：「鄉（鎮、市）公所應依本準則擬訂組織自治條例，經各該鄉（鎮、市）民代表會通過後，報縣政府備查；鄉（鎮、市）公所應依此準則及各該組織自治條例，訂定所屬機關組織規程。」是蘭嶼鄉清潔隊人力編制及運用應遵循其組織規程。針對蘭嶼鄉公所清潔人力量能部分，據環保署說明略以：「統計至107年12月蘭嶼鄉人口數為5,157人，另查臺東縣觀光旅遊網統計，蘭嶼107年遊客人數為101,373人，其中7月遊客人數高達23,520人，造成垃圾清運沉重負擔，本署建議除增加常態性清潔人力外，須加強增聘臨時性清潔人力，並宣導觀光客垃圾減量。」復據蘭嶼鄉公所查復略以：「本所清潔隊技工2人及隊

員5人，工作項目為垃圾收集清運、資源物收運與分類廢棄物清理、環境維護與消毒等，後續將編制清潔隊隊員7人員額」、「本鄉面積比綠島大3倍，建請環保局多補充清潔人力。」對此，據臺東縣政府表示略以：「各鄉鎮市公所清潔隊員之正式編制人事費用，本府並無補助，應由公所自行籌措」、「離島環境衛生計畫的清潔人力係屬支援性質，非常態性清潔人力，若於非觀光旺季期間，清潔人力仍有不足，則蘭嶼鄉公所應考量增加常態性清潔人力」、「本府積極爭取離島建設基金補助辦理離島環境衛生計畫，協助蘭嶼鄉及綠島鄉執行環境衛生工作，現為第5期（108-111年）計畫，全期計畫及本（108）年度計畫分別於108年3月25日及4月19日始分別經行政院及環保署核定，之後委外辦理，於108年6月3日簽約開始執行，雇用人力6人（8月再增1名）執行海堤港口、髒亂點及環島公路之清掃作業，並交公所清潔隊就近指揮監督管理，同時成立本計畫清掃人員LINE群組，即時聯繫各區域清掃情形及清潔後垃圾收運通報。另本（108）年本府也積極爭取中央補助辦理臺東縣環境整潔提升及環境衛生改善計畫並於3月19日獲環保署核定，其中亦補助蘭嶼鄉清潔人力經費，自5月起由蘭嶼鄉公所雇用4人執行海岸清理維護（9月再增1名）。綜上，為因應蘭嶼旅遊旺季、當地清潔隊人力不足及環境衛生問題，自108年5月起已陸續提供蘭嶼鄉公所12名清潔人力協助全鄉髒亂點、環島公路及海岸清理維護工作。將持續與蘭嶼鄉公所配合進行垃圾清理工作。」經核，因蘭嶼觀光人數增加，蘭嶼鄉公所原有清潔人力勤務繁重，爰為改善環境衛生服

務品質，除應加強對居民與遊客環境衛生教育以齊心齊力維護環境外，該公所允應依地方制度法、地方行政機關組織準則等規定，在實際需求與預算經費允許下，增加編制內清潔隊員。臺東縣政府則應負衛生管理與環境保護之職責，提供適足之清潔人力支援，並就臨時性清潔人力之工作成果，落實管控查核。

- (三)此外，針對蘭嶼清潔車輛機具配置部分，據臺東縣政府表示：「因本縣及所轄各公所財政極為拮据，須仰賴中央補助。」經查，蘭嶼位於偏遠地區，四面環海，垃圾車受海鹽腐蝕嚴重，經環保署建議蘭嶼鄉公所略以：「為能延長離島地區垃圾車使用壽命，減少海鹽鏽蝕車輛狀況，本署建議離島地區垃圾車在使用上需確實按『車輛管理手冊』相關規定確實辦理車身擦拭、清洗作業，並應參照車輛原廠規定之里程或時間標準及保養項目實施保養作業，如經費允許下建議垃圾車均能停放於室內停車場，避免日曬雨淋加速海鹽鏽蝕車輛。」蘭嶼鄉公所遂考量離島地區修車廠良莠不齊，維修成本比臺灣本島高，為降低車輛維修及保養費用，請臺東縣政府協助於臺東縣第五期（108-111年）離島綜合建設實施方案提報「臺東縣蘭嶼鄉公所垃圾車保修廠暨停車棚設置計畫」，以設置垃圾車保養廠，藉由加強保養與維修，延長環保車輛使用年限，然中央無相對應計畫編列配合款。本院詢據蘭嶼鄉公所說明略以：「本鄉只是想設置簡單的車棚及沖洗設備設施，並將交由清潔隊員執行」、「為垃圾轉運、清運廢棄物和廢棄汽機車之需，本鄉急缺抓斗車1臺、大型吊卡車1臺」、「本計畫之必要性、明確性

尚符合離島永續發展規劃暨離島建設基金計畫補助原則，希望能獲得中央部會同意，或是協議用其他補助計畫來協助次項目標」，本院再詢據環保署表示略以：「本署將審視評估有無預算科目或可否透過離島建設基金補助」等語。經核，蘭嶼鄉公所若欠缺清潔車輛機具之協助，將須更多清潔人力辦理垃圾清運工作，是則依據環境基本法第7條第4項規定，環保署及臺東縣政府應就該公所亟需之車輛機具提供必要協助，俾利垃圾清運作業之遂行，維護環境品質。

(四)綜上，因蘭嶼觀光人數增加，蘭嶼鄉公所原有清潔人力勤務繁重，爰為改善環境衛生服務品質，除應加強對居民與遊客環境衛生教育以共同維護環境外，該公所允應依地方制度法、地方行政機關組織準則等規定，在實際需求與預算經費允許下，增加編制內清潔隊員。臺東縣政府則應負衛生管理與環境保護之職責，提供適足之清潔人力支援，並就臨時性清潔人力之工作成果，落實管控查核；另該府亦應就該公所亟需之車輛機具提供必要協助。環保署更應依據環境基本法第7條第4項規定提供協助，透過各級政府通力合作，俾利環境保護事務之遂行，改善環境衛生服務品質。

七、海洋為最廣大的國土，維護海洋清淨，等同守護珍貴國土，然蘭嶼海域海岸廢棄物卻污染嚴重，來源多元。臺東縣政府除應加強督導查核蘭嶼鄉公所對海底垃圾清除作業之執行外，該府既已知廢棄漁具嚴重危害蘭嶼海域海岸，允應重視源頭減量管理，檢討推動漁具實名制，俾有效阻絕廢棄漁具落入海中，守護海洋環境生態。海委會更應結合環保、漁政、航政、臺

東縣政府、蘭嶼鄉公所、環保團體與社會大眾等通力合作，共同解決海洋廢棄物問題。

- (一)按土地法第1條規定：「本法所稱土地，謂水陸及天然富源。」易言之，國土包含陸域、水域及天然富源，因此海洋自屬我國之藍色國土，亦為目前面積最大之國土，自應善加守護。其次，海洋基本法第8條規定：「政府應整合、善用國內資源，訂定海洋污染防治對策，由源頭減污，強化污染防治能量……。」此外，按環境基本法第20條規定：「各級政府應積極採取各種措施，保護海洋環境……。」且基於防治海洋污染，保護海洋環境，維護海洋生態，確保國民健康及永續利用海洋資源等目的能有效達成，海洋污染防治法施行細則第2條規定：「本法所定中央主管機關之主管事項如下：一、全國性海洋污染防治政策與計畫之規劃、訂定、督導及執行事項。二、海洋污染防治法規之訂定、研議及釋示事項。三、全國性海洋環境品質之監測及檢驗事項。四、直轄市、縣（市）海洋污染防治業務之督導事項。五、涉及二直轄市、縣（市）以上海洋污染防治之協調或執行事項。六、涉及相關部會機關海洋污染防治之協調事項。七、海洋污染防治之研究發展事項。八、全國性海洋污染防治之國際合作、宣導及人員之訓練事項。九、其他有關全國性海洋污染防治事項。」同細則第3條復規定：「本法所定直轄市、縣（市）主管機關之主管事項如下：本法所定直轄市、縣（市）主管機關之主管事項如下：一、直轄市、縣（市）海洋污染防治工作之規劃、協調及執行事項。二、直轄市、縣（市）海洋污染防治自治法規之訂定及釋示事項。三、直轄

市、縣（市）海洋污染防治之監測及檢驗事項。四、直轄市、縣（市）海洋污染防治統計資料之製作及陳報事項。五、直轄市、縣（市）海洋污染防治之研究發展、宣導及人員之訓練事項。六、其他有關直轄市、縣（市）海洋污染防治事項。」

（二）針對陸源廢棄物污染蘭嶼海域海岸部分，根據媒體107年9月5日⁴、108年2月10日⁵報導指出，財團法人黑潮海洋文教基金會於107年間與國立臺灣海洋大學合作辦理繞臺灣一周「黑潮二十·島航計畫」，採用目視法進行海漂垃圾調查，目擊到塑膠垃圾比率最多，達66.3%，其他垃圾主要為保麗龍，占17.2%；蘭嶼海域垃圾密度僅次於東北角至北海岸，垃圾量為277件/平方公里；若從極端值來看，蘭嶼椰油部落及野銀部落的海漂垃圾密度，分別在約1,000件/平方公里；從海上欣賞蘭嶼美景，青翠壯闊的景致，讓人心曠神怡，但低頭一看，海上不時漂來的垃圾，讓人大大的掃興，當地居民說：「有時候冬天浪都很高，看得到那些垃圾打上岸」；拖鞋、保麗龍、機油瓶，還有保特瓶，東清到野銀部落之間的海岸，散布大量的垃圾等等。本院為查明事實，詢據海委會說明略以：「針對財團法人黑潮海洋文教基金會調查成果，其海漂垃圾熱點所造成之原因，影響因素甚廣，包含海象、氣候、洋流、降雨、陸域人為活動等，並於報告中載明『另想像中應該乾淨的蘭嶼，撈取到的塑膠微粒數量卻高於

⁴ 1、劉力仁、洪定宏、陳文嬋（107年9月5日），「台灣海漂垃圾 塑膠類高達66%」，自由時報電子報，取自<https://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1229745>。2、廖德修（107年9月5日），「垃圾圍島 東北角、蘭嶼密度最高」，中時電子報，取自<https://www.chinatimes.com/news/papers/20180905000591-260114?chdtv>。

⁵ 陳慶鍾（108年2月10日），「蘭嶼海漂垃圾問題嚴重 威脅自然生態」，公視新聞網，取自<http://news.pts.org.tw/article/421987>。

臺灣本島，主要組成爲硬塑膠及發泡塑膠，集中在靠近開元港附近的椰油部落，由於位處交通密集區域，未來可再研析是否與當地觀光活動有關』、「經查蘭嶼東清灣爲當地觀看日出（日出東清）及從事水上活動熱點（拼板舟體驗），並設有東清夜市及島上唯二的便利商店，可能因此導致東清至野銀部落間的海岸線，散布較多垃圾。」復據蘭嶼鄉公所查復略以：「囿於『蘭嶼鄉海底垃圾清除計畫』經費，本公所僅能執行鄉內浮潛區、潛水區、部落灘頭、簡易碼頭及蘭嶼鄉各魚場之小型海底垃圾打撈撿拾作業，且淨灘淨海區域範圍有限，無力有效清除蘭嶼週邊海域之廢棄物。」另針對境外垃圾入侵蘭嶼海域海岸部分，據臺東縣政府表示略以：「蘭嶼海岸邊確實發現些許大陸海漂垃圾，有關境外垃圾源頭減量問題，該府因應措施除邀集民眾及公私部門團體進行海底海漂垃圾清除（淨灘、淨海）外，仍須借用中央機關的力量進行海洋廢棄物治理行動方案，透過海外進行海廢治理交流，擴大多方合作關係，才能真正有效減少境外垃圾漂至蘭嶼。」由上可見，蘭嶼海域海岸廢棄物污染嚴重，來源多元，不乏本地製造及境外移入等。爰除臺東縣政府應加強督導查核蘭嶼鄉公所對海底垃圾清除作業之執行外，海洋污染防治法中央主管機關海委會更應結合環保、漁政、航政、臺東縣政府、蘭嶼鄉公所、環保團體與社會大眾等通力合作，從源頭減量、預防、移除、調查、國際合作及教育等面向，共同解決海洋廢棄物問題。

(三)此外，針對蘭嶼海域海岸充斥廢棄漁具部分，根據臺東縣環保局108年7月9日新聞稿所示，臺東縣環

境教育中心在蘭嶼海岸蒐集100多公斤浮球等情⁶，雖經本院交據臺東縣政府說明略以：「蘭嶼海域所發現之廢棄浮球，許多非屬蘭嶼產出的，而是隨著海水流動而累積蘭嶼周邊海域。……廢棄浮球如同廢棄漁具治理，目前仍缺乏一套明確而全面的政策法規管理，無法苛予生產者責任的認知與實踐，而蘭嶼地區所在地理位置，卻容易成為廢棄漁具流佈之受害者，本府亦如同各縣市普遍做法，現階段著重在宣導，藉由海洋環保艦隊及設置收受設施等，補貼漁民攜回或移除廢棄漁具，避免廢棄漁具遭隨意棄置而成為海漂垃圾。另一方面透過政府及民間發動撿拾移除，並以如再製成各類裝置藝術等再利用方式，去化廢棄浮球」云云。惟查，基隆市政府、新北市政府與澎湖縣政府為讓漁民負起網具管理責任，減少漁業廢棄物入海，避免濫捕，皆按漁業法第2條：「本法所稱主管機關：……在縣（市）為縣（市）政府。」同法第14條：「主管機關應按漁業種類，分別規定漁場設施、採捕、養殖方法、漁具及其他必要事項，並公告之。」及同法第54條第5款：「為保障漁業安全及維持漁區秩序，主管機關應辦理左列事項：……五、訂定漁場及漁船作業應行遵守及注意事項……。」等相關規定實施漁具實名制。以基隆市政府為例，該府自107年1月1日起即要求基隆市籍或進入轄管海域作業之刺網漁船，必須在浮球上標識漁船名稱、漁船編號、漁具名稱及刺網層數，網具兩側端點浮子應標識漁船編號，且每間距15公尺應至少設標識浮子1個以上，

⁶ 臺東縣政府縣政新聞（108年7月9日），「讓海廢不廢 臺東青年一展創意 海廢浮球大改造 即日桃園機場展示」，臺東縣環保局，取自https://www.taitung.gov.tw/News_Content.aspx?n=E4FA0485B2A5071E&s=07BD81333FF87EB2。

並應固定網具上且可明顯識別，違反規定者，最重核處15萬元罰鍰⁷。新北市政府則自108年1月1日起，要求在新北市所轄海域作業的刺網漁船筏，皆要於刺網漁具標示船名或漁船編號，降低覆網情況發生⁸。至於澎湖縣，5家定置網業者皆支持縣府網具實名制措施，業已完成網具標示漁業權執照號碼⁹。是以臺東縣政府既已知廢棄漁具嚴重危害蘭嶼海域海岸，且上開漁業法早授權該府可訂定法規命令，以資規範漁具之使用，是該府允應重視源頭減量，檢討推動漁具實名制，據此落實責任漁業，俾有效阻絕廢棄漁具落入海中，保護海洋環境生態。

(四)綜上，蘭嶼為臺灣唯一海洋原住民族之家園，擁有豐富海底資源及美麗之珊瑚群礁岩，惟蘭嶼海域海岸廢棄物污染嚴重，來源多元。除臺東縣政府應加強督導查核蘭嶼鄉公所對海底垃圾清除作業之執行外，該府既已知廢棄漁具（如浮球等）嚴重危害蘭嶼海域海岸，且漁業法早授權該府可訂定法規命令，以資規範漁具之使用，是該府允應檢討推動漁具實名制，落實責任漁業，俾有效阻絕廢棄漁具落入海中，保護海洋環境生態，海委會更應依據海洋基本法第8條規定：「政府應整合、善用國內資源，訂定海洋污染防治對策，由源頭減污，強化污染防治能量……。」結合環保、漁政、航政、臺東縣政府、蘭嶼鄉公所、環保團體與社會大眾等通力合

⁷ 基隆市政府106年8月28日基府產事壹字第1060236723B號公告，基隆市政府公報，第63期，第23頁，106年10月2日。

⁸ 新北市政府漁業及漁港事業管理處新聞稿（107年12月10日），「刺網管制、標示雙管齊下，守護海洋永續漁業」，取自 https://fishery.ntpc.gov.tw/cht/index.php?code=list&flag=detail&ids=20&article_id=988&keyword=%E5%88%BA%E7%B6%B2%E6%BC%81%E5%85%B7。

⁹ 澎湖縣政府施政成果（108年9月12日），「澎湖定置網業者全數完成網具實名制 賴峰偉：違規棄置漁網者將處罰鍰」，取自 <https://gb.penghu.gov.tw/chcn/home.jsp?id=10295&act=view&dataserno=201909300001>。

作，從源頭減量、預防、移除、調查、國際合作及教育等面向，共同解決海洋廢棄物問題。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一關於蘭嶼垃圾衛生掩埋場管理疏失部分，以及調查意見三，提案糾正臺東縣蘭嶼鄉公所。
- 二、調查意見一關於蘭嶼垃圾外運部分，以及調查意見二，函請臺東縣政府確實檢討改進見復。
- 三、調查意見一關於蘭嶼垃圾外運部分，以及調查意見二、六，函請行政院環境保護署確實檢討改進見復。
- 四、調查意見四至七，函請臺東縣政府督導臺東縣蘭嶼鄉公所確實檢討改進見復。
- 五、調查意見七，函請海洋委員會督同有關機關確實檢討改進見復。
- 六、調查意見，函復陳訴人。
- 七、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會、內政及族群委員會聯席會議處理。

調查委員：楊芳玲

章仁香

中 華 民 國 1 0 9 年 2 月 5 日