

調 查 報 告

壹、調查緣起：本案係○○○君陳訴，並經地方機關巡察委員核批調查。

貳、調查對象：嘉義縣環境保護局、行政院環境保護署、行政院衛生署、經濟部水利署、經濟部水利署第 5 河川局。

參、案由：據○○○陳訴：嘉義縣政府核准 C 環保股份有限公司及 B 環保股份有限公司，於該縣水上鄉義興村設立事業廢棄物掩埋場；暨嘉義地區醫療廢棄物共同處理委員會於該縣水上鄉番子寮設立之醫療廢棄物焚化爐，設備老舊簡陋，環保單位未予取締，均涉有違失等情乙案。

肆、調查意見：

嘉義縣水上鄉有 3 座已封場之民營掩埋場（由 A 環保工程股份有限公司、D 實業有限公司及 E 環保工程股份有限公司分別設置），另有 2 座已封場之公有掩埋場，1 座營運中之公有掩埋場，1 座營運中之番子寮醫療廢棄物焚化爐，今另有 B 環保股份有限公司（以下簡稱：B 公司）、C 環保股份有限公司（以下簡稱：C 公司）申請新設掩埋場中，使得水上鄉可能出現 9 座廢棄物處理設施，雖 5 座已封場，然是否會有滲漏、浙出等問題，亦非全然無害，故部分民眾憂心衝擊環境品質，乃向本院陳訴。案經本院於民國（下同）97 年 11 月 11 日召開案情說明會，亦就相關問題函請嘉義縣環境保護局（以下簡稱：嘉義縣環保局）、行政院環境保護署（以下簡稱：環保署）、

行政院衛生署（以下簡稱：衛生署）、經濟部水利署第 5 河川局（以下簡稱：第 5 河川局）、內政部營建署（以下簡稱：營建署）、嘉義縣政府城鄉發展局（以下簡稱：嘉義縣城鄉發展局）、嘉義縣政府警察局水上分局（以下簡稱：水上分局）、嘉義縣水上鄉戶政事務所（以下簡稱：水上戶政事務所）提出說明，且於 97 年 12 月 1 日、97 年 12 月 24 日、98 年 1 月 14 日舉辦 3 次約詢後，全案業已調查竣事，因陳訴事項甚多，經綜整核心問題提出調查意見如下：

- 一、嘉義縣環保局受理申請設置廢棄物掩埋場，有權依據當地環境涵容能力為準、駁之處分：
 - (一)嘉義縣水上鄉已有 3 座已封場之民營掩埋場，另有 2 座已封場之公有掩埋場，1 座營運中之公有掩埋場，1 座營運中之番子寮醫療廢棄物焚化爐，茲因 B 公司、C 公司分別向該局申請新設掩埋場，使得水上鄉可能出現 9 座廢棄物處理設施（註：其中 5 座已封場），部分民眾憂心當地廢棄物處理設施林立，衝擊環境品質，乃自發或組織「自救會」發動抗爭，合先敘明。
 - (二)由於環保署 83 年 10 月 4 日（83）環署廢字第 24350 號函示：公司登記前應經許可之事業並未包含廢棄物清除處理機構；該署 92 年 11 月 28 日環署廢字第 0920081211 號函亦指出：「主管機關如訂定轄區內核發事業廢棄物處理設施處理容量相關限制性自治條例時，應已與廢棄物清埋法規定抵觸。」再者，該署 93 年 6 月 28 日環署廢字第 093003228 號函則謂：「尚無法源限制民營業者申請設

置廢棄物處理場(廠)。」此外，嘉義縣政府於 97 年 7 月 14 日以府環字第 0970087206 號書函答覆自救會陳情案時另強調：「依據廢棄物清理法第 42 條規定，人民有權依據公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法申請設立掩埋場，事業主管機關應依法審核，亦不能逕行不予申請許可設立之裁定。」觀之上揭公函至多僅說明：「人民有權申請設立廢棄物處理設施」，並未規定「業者提出申請，主管機關一定要核准設立」，惟卻遭誤解為：「只要備妥規定申請文件，主管機關必須核准設立」，使得本案設場抗爭益加激烈。

(三)案經本院調查，環保署於 97 年 11 月 11 日派員到院說明時，所提書面資料指出：「…公民營廢棄物清除處理機構之許可權責機關為地方政府。地方政府審查廢棄物處理廠場申請案件時，其設置之地點應就是否適宜設置併予考量…」復經該署於 98 年 1 月 23 日以環署廢字第 0980008789 號函各縣市政府略以：

- 1、廢棄物清除處理業務雖非公司法第 17 條規定之「經政府許可者，於領得許可文件後，方得申請公司登記」之公司業務，但各核發機關於審核時，除應符合包含廢棄物清理法、事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準等環保法規規定外，尚應全面、整體考量其設置對環境造成之衝擊。於其不超出環境涵容能力之範圍者，方得給予許可。

2、對於設置後之營運將超過環境涵容能力，致可能對環境造成傷害之申請案件，各核發機關仍應本於權責於確實審核後，予以駁回其申請。

(四)準此，人民固然可申請設置廢棄物處理設施，惟依環保署上開之說明與函示，嘉義縣政府於審核設置廢棄物處理設施申請案時，有權根據設置地點是否適宜？是否超出環境涵容能力？為準、駁之處分。

二、以水防道路作為廢棄物處理設施之聯外道路，宜經協商並移交嘉義縣政府接管後，再由該府認定得否作為聯外道路使用：

(一)C公司於95年10月17日向第5河川局申請使用「義興堤防水防道路」作為聯外道路，未獲許可，復於96年3月1日再度向該局申請使用該水防道路，該局仍以使用水防道路無需經許可退回申請；本案陳訴人則質疑：「C公司申請之防汛道路連結農民私設道路，C公司從未徵求地主之同意，且多位地主也堅決反對C公司通行，但為何該公司仍能通行通過申請呢？」

(二)經查，水利署96年4月24日經水政字第096501095190號函指出：「如水防道路未經道路主管機關移交接管前，仍屬水利用地，非屬專供公眾通行之一般道路系統。」第5河川局96年9月14日水五管字第09602013100號函亦表示水防道路非屬一般道路系統雖無禁止通行，仍非一般通行專用道路；該局復於96年10月4日以水五管字第09650105250號函略以：水防道路非屬供

公眾通行專用道路，是否可做廢棄物處理廠聯外道路，請嘉義縣政府本權責認定。

(三)如是可知，第5河川局認為業者能否使用水防道路應由嘉義縣政府本權責認定，惟嘉義縣政府曾於93年4月1日以府環字第0930003399號函同意C公司設置乙級廢棄物處理機構時曾做成：「本案應於營運前取得防汛道路使用許可書」之行政處分附款，致水防道路之使用由何者認定呈現模糊狀態，另上開「水防道路非屬一般道路系統雖無禁止通行」一語，旨在說明第5河川局無法禁止民眾通行，卻被誤認為「已經獲得通行許可」，致加重民眾抗爭之情緒。

(四)案經本院於97年12月24日約詢水利署提出說明，該署復於97年12月25日以經水政字第09706005710號函附件提出說明略以：「…如水防道路有兼作公路（即公路法之國道、省道、縣道、鄉道及專用公路）者應劃歸公路系統，並應依公路法核定公告；其兼作市區道路者，應正式會商市區道路主管機關，移交管理，且不管兼做市區道路或公路使用者，應以正式函文移由該兼用道路之主管機關維護管理，及自行依其施設標準改善增加相關設施。」嗣後，該署再於98年1月23日以經水政字第09806000660號函環保署指出：

- 1、依河川管理辦法第6條第3款規定，水防道路為水利機關為便利防汛、搶險運輸所施設之道路及側溝，並為堤防之一部分，故水防道路並非依公路法之相關規定規劃

及施設，尚無一般道路之交通號誌、標線及照明等相關安全設施，且因應巡防及防汛需要平時無法封閉禁止通行，故於同辦法第 52 條第 2 項規定，進入河川行駛車輛應限於使用河川區域內現存之運輸路、便橋或越堤路，並自行注意安全。

- 2、另為配合市區或地方通行需要，如經交通主管單位認有將水防道路兼作公路（即公路法之國道、省道、縣道、鄉道及專用公路）之必要者，應經與水利主管機關協商同意劃歸公路系統，並應依公路法核定公告；其經各縣（市）政府等地方主管機關認有兼作市區道路者亦同，並均應以正式函文移交該兼用道路之主管機關維護管理，及自行依其施設標準改善增加相關設施。
- 3、爰如擬以水防道路做為廢棄物清理場等之聯外道路者，宜經道路主管機關與該河川管理機關協商，並於該水防道路依上開程序辦理兼作一般道路，完成移交接管後，再由其廢棄物清理場等之審查主管權責機關認定可否做為聯外道路使用。

（五）由水利署上開函文可知，水防道路如欲作為廢棄物清理設施之聯外道路，則宜透過道路、河川兩機關之協商，並由嘉義縣政府接管後，再由該府認定是否做為聯外道路使用。

三、環保署、嘉義縣環保局宜聯合農政單位，防範廢棄物非法棄置場或封閉後之掩埋場遭種植食用性農作物，致有流入市面危害人體健康之虞：

本案陳訴人提供本院中國時報 95 年 11 月 24 日嘉義版新聞剪報乙份，該新聞報導之附圖說明指出：「檢察官陳○○昨天率環保警察，在水上機場附近種植蔬菜的農地上，挖出大量黑、紅、白三色帶有惡臭味的不明污泥。」此可證實，過去已有部分非法廢棄物棄置場，遭人棄置廢棄物後覆土種植食用性農作物，倘流入市面，將有危害人體健康之虞，嚴重損及無辜消費者之權益。基此，環保署、嘉義縣環保局宜協調農政單位，設法防範廢棄物非法棄置場遭種植食用性農作物，以保障民眾農產消費之安全。

四、嘉義縣環保局宜督促業者落實廢棄物掩埋場擋土牆之安全維護與監測，避免類似「五股灰渣掩埋場山崩造成 7 人死亡」之案件再次發生：

- (一)查五股灰渣掩埋場未落實水土保持，致 87 年 10 月 18 日瑞伯颱風來襲期間發生崩坍，造成 7 人死亡，前經本院 87 年 10 月 23 日調查有案。
- (二)本案「B 環保股份有限公司乙級廢棄物處理場工程計畫書」第 3-28 頁指出：「本場掩埋場區內，於鄰野溪之側，以構築 8m 高之懸臂式擋土牆作為貯存結構物，亦可作為洪氾時之阻隔設施，防止洪水溢淹至掩埋區而造成污染。」嘉義縣環保局於 92 年 12 月 5 日召開設置文件審查會時，會中部分審查委員提及：「有開挖將近 8M，再築 8M 高的擋土牆，安全性分析宜確實。」
- (三)另由「C 環保有限公司乙級廢棄物處理機構（掩埋場）興辦事業計畫書申請第一次審查

意見及回覆表」可知，審查委員之一提出「擋土牆 8M，偏高」之審查意見，當地居民亦指出：「民國 90 年娜莉颱風侵襲時，該場預定地曾淹水達 2 公尺，故不宜設置垃圾掩埋場，以免影響當地之排水及生命財產安全。」

- (四)如是可知，該二公司皆設有 8M 高之擋土牆，相關審查委員亦提出：「安全性分析宜確實」、「擋土牆 8M，偏高」之專業意見，為避免颱風豪雨來襲時再次發生類似「五股灰渣掩埋場山崩造成 7 人死亡」之案件，嘉義縣環保局宜督促業者落實廢棄物掩埋場擋土牆之安全維護與安全監測。

五、環保署宜研究規範廢棄物處理設施負責人之資格，以借重環保事業優良之專業與守法決心，妥善處理廢棄物：

- (一)廢棄物清除處理業為當前重要之環保事業，環保署推動「環保事業民營化」無非欲借重民間之專業、科技、效率、服務熱誠與淘汰冗員等優勢以協助妥善處理廢棄物，此政策推行迄今，雖有一定之功效，然由環保署出版之「中華民國環境保護統計年報(97年)」之「表 6-6」可知，公民營廢棄物清除處理機構自 90 年迄 96 年違反環保法令遭處罰鍰之次數分別為 357 次、621 次、985 次、826 次、986 次、592 次、614 次，平均每年違法次數高達 712 次，此顯示部分廢棄物清除處理機構不以守法為榮，或者雖有守法意願惟環保專業技術不足，致廢棄物清除處理機構之負面新聞報導，時有所聞，嚴重傷害環保事業優良形象，加重民眾對設立環保設施之

抗拒，其違法行為亦有可能破壞國土、危害公共安全，不容漠視。

(二)為重新建立民營環保事業之優良形象，環保署 97 年 12 月 10 日環署廢字第 0970092175 號函復本院提出「舉辦座談會」、「輔導取得 ISO 認證」、「辦理公民營廢棄物清除處理機構環評追蹤改善及許可管理」、「查核輔導各公民營廢棄物處理機構」、「加強宣導廠場進行綠美化」、「雇用附近居民」等對策，然對於維護環保事業「守法」、「專業」、「負責」優良形象最核心之「負責人專業資格」問題，該函認為：「...基於保障人民之工作權，自由選擇職業之權利，其負責人之資格條件也不宜設限...。」

(三)查人民之工作權固然需要保障，惟查信託業法第 6 條規定：「信託業負責人應具備之資格條件，由主管機關定之。」銀行法第 35 條之 2 條規定：「銀行負責人應具備之資格條件，由中央主管機關定之。」金融控股公司法第 17 條規定：「金融控股公司之發起人、負責人範圍及其應具備之資格條件準則，由主管機關定之。」保險法 137 條之 1 條規定：「保險業負責人應具備之資格，由主管機關定之。」期貨交易法第 61 條規定：「期貨商負責人、業務員或其他業務輔助人之資格條件及其管理事項，由主管機關定之。」幼稚教育法第 7 條規定：「有左列情形之一者，不得充任幼稚園之董事或負責人：...曾受有期徒刑一年以上刑之宣告，服刑期滿尚未逾三年者...。」廣播電視法第 13 條規定：

「廣播、電視事業之組織及其負責人與從業人員之資格，應符合主管機關之規定。」等…。上開法律之主管機關以其優越智慧，透過源頭管理，約束該等事業守法守紀、專業、防弊，皆未聞有「侵害民眾工作權」之質疑。

(四)綜上，環保署得參考上開法令，於「法不溯及既往原則」原則下，研究修法規範廢棄物處理設施負責人之資格，以重新建立民營環保事業優良形象，降低民眾之抗拒，並發揮環保事業優良之專業與守法決心，妥善處理廢棄物。