

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院環境保護署、彰化縣政府。

貳、案由：行政院環境保護署疏未善盡審查、追蹤管考及督導職責，致國內經該署補助設置之地方廚餘堆肥廠頻生處理量高估與處理效能不如預期，甚至有 3 成以上不符土地使用管制規定情事。彰化縣政府則疏未督促所屬積極協助溪州鄉等公所取得及解決廚餘堆肥廠合法用地事宜，復未審慎評估設備處理量與其營運所需專業技術人力及運作成本，亦未落實後續追蹤管考工作，致轄內 4 座廚餘堆肥廠平均實際日處理量僅為核定補助處理量之 17.55%，更僅為計畫預估處理總量之 6.02%，明顯高估不實，終肇生部分廚餘處理設備閒置及效能不彰情事，經核均顯有欠當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案係據審計部民國(下同)102 年度彰化縣總決算審核報告，彰化縣政府經核定陸續於該縣秀水鄉、鹿港鎮、田尾鄉及溪州鄉等地建置廚餘堆肥廠，惟經查多數設備或廠房閒置，整體營運效能不彰，且未能本於權責落實堆肥廠之管理及監督工作，促使其發揮應有效能等情，爰經本院地方政府年度總決算審核報告審議小組於 103 年 11 月 6 日決議派查。案經本院分別函詢、約詢及履勘後之調查發現，行政院環境保護署(下稱環保署)及彰化縣政府審核作業、追蹤管考、督導作為及相關措施分別洵有欠當，均應予糾正。茲臚列事實及理由如下：

一、地方廚餘堆肥廠相關處理設備之妥善設置，於國內現階段環保與農業政策有其需求及必要性，既經環保署

審查後核定補助經費，該署自應善盡職責，就相關設廠土地適宜性、運作方式及設備處理量妥為規範及把關，並落實後續追蹤管考作業，以促其達成預期效益，惟地方廚餘堆肥廠頻生處理量高估與處理效能不如預期，甚至有 3 成以上不符土地使用管制規定情事，該署洵未善盡職責，顯有欠當：

- (一)按廢棄物清理法施行細則第 2 條規定：「本法所定中央主管機關之主管事項如下：一、全國性廢棄物清理政策、方案與計畫之策劃、訂定及督導。二、全國性廢棄物清理法規之訂定及釋示。三、全國性廢棄物清理工作之督導、獎勵、稽查及核定。……。」。中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法第 15 條復規定：「中央政府各主管機關應就本機關與所屬機關計畫型補助款之執行，訂定共同性或個別計畫之管考規定；其管考內容及方式如下：一、明定補助計畫之辦理期程及完成期限。二、訂定補助計畫執行之查核點及管考週期，並定期進行書面或實地查核。……。」。環保署訂定之「垃圾全分類零廢棄群組行動計畫」之「廚餘回收再利用計畫」¹—柒、權責分工」更明定該署負責事項如下：「一、計畫經費之規劃與籌措。二、訂定『申請廚餘回收再利用示範計畫經費補助原則』與核撥補助經費。三、訂定計畫考核與評鑑標準。四、督導與列管各縣市辦理本計畫各項工作與經費執行進度。……。六、逐年檢討各縣、市執行成效，做為政策擬訂參考依據。……」。是環保署除應針對全國性廢棄物之清理(含清除、處理)政策、法規與工作分別善盡策劃、訂定、核定及督導職責，亦應對各地方政府廚餘回

¹ 嗣更名為「廚餘多元再利用計畫」。

收再利用工作訂定計畫考核與評鑑標準之外，尤應督導、列管各項工作與經費執行進度，定期進行書面或實地查核，並逐年檢討各縣、市執行成效，前開各規定至為明確。

- (二)據環保署調查統計後查復，國內經該署補助設置之 69 座地方廚餘堆肥廠，103 年實際日處理量未及設計日處理量之一半者，計有新北市鶯歌區 32% (實際日處理量占設計日處理量之百分比，下同)、新竹縣新豐鄉 42%、彰化縣秀水鄉 33%、田尾鄉 47%、嘉義縣大林鎮 0%、高雄市梓官區 0%、路竹區 49%、屏東縣恆春鎮 48%、林邊鄉 21%、新埤鄉 37%、崁頂鄉 1%、長治鄉 47%、三地門鄉 20%、宜蘭縣宜蘭市 6%、三星鄉 33%、花蓮縣吉安鄉 3%、鳳林鎮 22%、富里鄉 46%、澎湖縣馬公市 0% 等 19 座廚餘堆肥廠，合計占 69 座地方廚餘堆肥廠之 27.54%。且新竹縣新豐鄉、苗栗縣苗栗市、彰化縣秀水鄉、高雄市梓官區、臺中市豐原區、宜蘭縣蘇澳鎮及屏東縣林邊鄉等 7 座廚餘堆肥廠，亦以設備劣化損壞致無法達原設計處理能量為由，逕依實際運作情形調整原設計日處理量，其中苗栗縣苗栗市、高雄市梓官區及屏東縣林邊鄉等 3 座廚餘堆肥廠自行申請調降比率甚至超過 50%。顯見地方廚餘堆肥廠頻生處理量高估與處理效能不如預期情事，凸顯地方政府及該署悉未能審慎估算各該堆肥廠之處理量，相關規劃設計及審查作業均有欠嚴謹甚明。該署日後復未善盡追蹤管考及實地查核之責，坐令經該署補助有案之廚餘處理設備效能長期未見有效改善，或任由地方政府自行調降設計日處理量，肇致斯時設廠預期效益已難以衡量。雖據該署指稱：「依本署垃圾採樣分析資料，廚餘約占一般廢棄物

3 成，惟實際數量並無統計數字，且供養豬的廚餘亦多可作為堆肥再利用，故本署並未訂定廚餘堆肥廠處理量估算方式。」、「執行機關所提廚餘堆肥廠設置計畫均敘述廚餘來源及數量，以為設廠規模並估算經費。審查實務上，本署核定補助項目及經費多有刪減……倘以申請設廠的處理量為基準，評斷其效能偏低，於執行機關並非公平。」云云。然查，廚餘堆肥廠設計處理量攸關設備處理規模及實際補助經費之多寡，既以轄內廚餘產生量、回收量等數據為設計依據，相關數據自應以長期性系統性科學統計數據為憑，焉能無「統計數字」及「估算方式」，則該署補助經費之額度究係以何標準為依據，顯啟人疑竇，況該署補助地方設廠之經費既屬國家應撙節而有效運用之經費，源自人民辛苦納稅錢，該署自應審慎評估，據實審核，豈能毫無審查標準而任由審查人員主觀決斷，該署審查作業之不確實，至為明顯。

(三)復據環保署於本院約詢前彙復之各直轄市、縣市調查統計資料，國內經該署補助有案之 69 座廚餘堆肥廠，其坐落土地與土地使用管制規定未盡相符者計有新北市土城區、坪林區、鶯歌區、五股區、林口區、雙溪區；苗栗縣苑裡鎮、頭份鎮、西湖鄉；臺中市石岡區、霧峰區；南投縣信義鄉；彰化縣秀水鄉、溪州鄉；高雄市彌陀區、梓官區、旗山區、大樹區、大社區；花蓮縣花蓮市、秀林鄉等 21 座廚餘堆肥廠，合計占 69 座廚餘堆肥廠之 30.43%。雖據環保署表示：「地方申請補助設置廚餘堆肥廠用地以公有地為原則，用地是否符合使用規定，是主辦機關的權責，而大部分廚餘堆肥廠係設於衛生掩埋場，本署未再細察是否符合土地使用規定」云

云。惟環保署對各地方政府廚餘回收再利用工作負有考核、評鑑、實地查核、督導及列管之責，上開各規定既定有明文，該署自應落實執行，且地方政府廚餘堆肥廠既經該署補助經費後，始據以設置，就有權即有責之權責相符原則以觀，該署尤應善盡審核把關之責，以促使國家經費之運用效益達最佳化；倘該署於核定補助經費前，確實要求地方政府提出土地使用管制相關合法證明後，始予補助，而非僅籠統規定位於公有土地即可，則不致發生經該署補助有案之 69 座廚餘堆肥廠，逾 3 成與土地使用管制規定有違。又，該署既稱廚餘堆肥廠應設置於公有土地，則經該署補助有案之廚餘堆肥廠理應均設置於公有土地，然南投縣信義鄉廚餘堆肥廠卻係借用民地，終因地主收回而停止操作，凡此凸顯該署於補助經費前，疏未確實審核把關自明，以上復觀彰化縣政府曾函復：「經瞭解，環保署歷次核准補助該轄設置廚餘堆肥廠，皆以書面審查方式核定」等語，以及「國內近 3(101~103)年廚餘回收量分別為 834,541 公噸、795,213 公噸、720,373 公噸；廚餘回收率則分別為 11.17%、10.67%、9.74%，明顯均呈現下降趨勢」等情，益證環保署審查作業未盡確實，廚餘回收工作亟待加強改善。

(四)綜上，地方廚餘堆肥廠相關處理設備之妥善設置，於國內現階段環保與農業政策有其需求及必要性，既經環保署審查後核定補助經費，該署自應善盡職責，就相關設廠土地適宜性、運作方式及設備處理量妥為規範及把關，並落實後續追蹤管考作業，以促其達成預期效益，惟地方廚餘堆肥廠頻生處理量高估與處理效能不如預期，甚至有 3 成以上不符土地使用管制規定情事，該署洵未善盡職責，顯有欠

當。

二、彰化縣政府疏未督促所屬積極協助秀水鄉公所及溪州鄉公所取得廚餘堆肥廠所需合法用地及協調解決其用地變更事宜，於審查該等公所提報計畫時復未審慎查核土地使用分區相關資料，致該等堆肥廠因用地不符土地使用管制規定而肇生相關廚餘設備迄今無法合法運轉、閒置或廠房無法申請建築執照之窘況，核有欠當：

- (一)按彰化縣政府及彰化縣環境保護局(下稱彰化縣環保局)分別為廢棄物清理法明定之地方主管機關及執行機關，除應負責規劃一般廢棄物回收、清除、處理用地，並協同相關機關優先配合取得用地之外，其用地如涉及都市計畫變更者，亦應協調都市計畫主管機關依都市計畫法第 27 條規定辦理變更，此分別於廢棄物清理法第 4 條、第 5 條及第 6 條規定，至為明確。
- (二)依據彰化審計室查核報告及彰化縣政府查復資料，彰化縣秀水鄉公所檢附「該鄉垃圾減量及廚餘回收處理再利用示範計畫說明書」，以 91 年 2 月 4 日彰秀鄉社字第 9100001391 號函送彰化縣環保局。經該局規劃於該鄉設置每日 5 公噸處理量之廚餘處理設備 1 套，以同年 2 月 15 日彰環四字第 09100045380 號函檢具「推動廚餘回收再利用工作計畫」向環保署申請補助。該署嗣以同年 5 月 21 日環署督字第 0910033709 號函核定補助該計畫經費計新臺幣(下同)500 萬元整後，秀水鄉公所遂著手設置該廚餘處理設備，至 92 年 7 月完工，於同年 8 月間驗收合格。時至 95 年 5 月 2 日，該縣溪州鄉公所檢附「該鄉廚餘資源化處理場設置及營運計畫」，以溪鄉清字第 0950004370 號函送彰化縣環保局，經該局以同年月

5 日彰環廢字第 0950015751 號函檢附該計畫向環保署申請補助。案經環保署審查後，以同年 7 月 24 日環署督字第 0950058439 號函復彰化縣環保局檢附之核定表載明略以：「台朔環保科技公司東勢有機資源回收廠已建廠完成，建議廚餘送該廠免費處理，本案不予補助設廠。」。嗣因台朔環保科技公司東勢有機資源回收廠遭雲林居民抗爭，未能持續收受彰化地區廚餘進廠處理，彰化縣環保局考量南彰化縣地區尚無廚餘處理場所，遂於 97 年 7 月 29 日，再於該縣溪州鄉規劃設置每日處理量 5 公噸之廚餘堆肥廠 1 座，以彰環廢字第 0970029027 號函檢附「98 年度廚餘多元再利用計畫」向環保署申請補助，經該署於 98 年 4 月 23 日以環署督字第 0980035077 號函核定廠房相關興建經費(含土建、廠房興建及水電工程等經費)計 446 萬元後，溪州鄉公所開始辦理廠房興建作業，至 99 年 9 月間完工，同年 12 月間驗收合格。

(三) 惟查，彰化縣環保局未依上開廢棄物清理法規定積極協助辦理上揭各廚餘處理設備所需用地之規劃及取得作業，相關工作均委由秀水鄉公所及溪州鄉公所辦理，且該局審查該等公所前揭各計畫時，亦未要求該等公所提供土地使用分區相關合法證明，致未及時察覺該等廚餘堆肥廠用地分別屬於都市計畫零售市場、菓菜市場用地及農業用地，核均與都市計畫使用分區規定不符情事，肇生經環保署補助經費設置之相關廚餘設備迄今無法合法運轉或閒置，以及廠房無法申請建築物建造執照、使用執照(統稱為建築執照²)之窘況。

² 按建築法第 28 條規定，建築執照分下列 4 種：一、建造執照：建築物之新建、增建、改建及修建，應請領建造執照。二、雜項執照：雜項工作物之建築，應請領雜項執照。三、使用執照：建築物建造完成後之使用或變更使用，應請領使用執照。四、拆除執照：建築物之拆除，應請領拆除執照。

(四)綜上，彰化縣政府疏未督促所屬積極協助秀水鄉公所及溪州鄉公所取得廚餘堆肥廠所需用地及協調解決其用地變更事宜，於審查該等公所提報計畫時，復未審慎查核土地使用分區相關資料，致該等堆肥廠因用地不符土地使用管制規定而肇生相關廚餘設備迄今無法合法運轉、閒置或廠房無法申請建築執照之窘況，核有欠當。

三、彰化縣政府未能督促該縣環保局審慎覈實評估轄內廚餘堆肥廠之處理量與其營運所需專業技術人力及運作成本，亦未落實後續追蹤監督及管考工作，致轄內4座廚餘堆肥廠實際處理量與預估處理量差距甚大，平均實際日處理量僅為環保署核定補助處理量之17.55%，更僅為計畫預估處理總量之6.02%，明顯高估不實，部分廚餘處理設備甚至因欠缺專業人力、營運經費或機械故障而閒置，洵有欠當：

(一)按彰化縣環保局接受彰化縣政府之指揮監督，負責掌理轄內環境保護事項及堆肥、資源回收場規劃、興建、營運處理及管理監督等事項，此分別於廢棄物清理法施行細則第3條、第4條及該局組織規程第2條、第4條規定甚明。

(二)經查，彰化縣轄內4座廚餘堆肥廠於設置前相關計畫書載明之預估廚餘日處理量、經環保署核定補助廚餘設備之日處理量(下稱環保署核定日處理量)及近5(99~103)年平均(下同)實際日處理量³分別如下：

1、秀水鄉公所部分：垃圾減量及廚餘回收處理再利用示範計畫說明書第2頁：「每日可收集之廚餘量約12公噸」、環保署核定日處理量為5公噸、實際日處理量為2.07公噸。

³ 每日實際處理量係以目前每年處理量除以工作天計算，資料來源：彰化縣審計室、環保署。

- 2、溪州鄉公所部分：廚餘資源化處理場設置及營運計畫第 11 頁、第 20 頁：「每日處理量 15 公噸」、環保署核定日處理量為 5 公噸、實際日處理量為 0 公噸(因土地問題無法運轉，已詳前述)。
- 3、田尾鄉公所部分：廚餘資源化處理場設置及營運計畫第 15 頁、第 22 頁：「每日 50 公噸處理量」、環保署核定日處理量為 20 公噸、實際日處理量為 3.37 公噸。
- 4、鹿港鎮公所部分：廚餘多元再利用計畫及彰化縣環保局年度廚餘清運與回收再利用計畫(內含鹿港鎮堆肥廠廚餘設備廠房興建第 1、2 及 3 期工程計畫)、98 年度廚餘多元再利用計畫第 20 頁：「目前鹿港規劃廚餘處理量為每月 400 公噸(換算每日平均 13.3 公噸)」、環保署核定日處理量為 1 公噸、實際日處理量為 0 公噸(因設備故障、專業及人力不足等問題無法運轉，詳後述)。

由上足見，彰化縣政府於先期規劃及審查轄內公所提具之廚餘處理設備相關興建計畫時，未能審慎覈實評估其處理量，致轄內 4 座廚餘堆肥廠平均實際日處理總量約 5.44 公噸，除遠不及環保署核定補助廚餘設備之日處理總量約 31 公噸，平均僅 17.55% 之外，與斯時計畫預估處理總量約 90.33 公噸差距更大，平均僅為計畫預估處理總量之 6.02%，凸顯各該廚餘處理設備計畫處理量均明顯高估不實。

- (三)復查，彰化縣田尾鄉公所廚餘堆肥廠分 2 期施作，第 1 期工程包括廠房、水電及廚餘處理設備等設置作業，於 100 年 2 月完工，同年 4 月驗收合格；第 2 期工程包括廠房封邊、門窗、地磅、破碎機等周邊配套作業，於 101 年 3 月完工，同年 4 月驗收合格，至同年 9 月 3 日正式運轉後，即因機械設備流程繁雜與操作、維護均乏專業技術、人力及營運成

本為由，僅有部分機械設備施作堆肥，致部分廚餘處理設備自 100 年 4 月驗收合格後，即低度運轉或閒置迄今，達 4 年之久。鹿港鎮廚餘處理設備則自 96 年 8 月間驗收合格後，未及 1 年 2 個月，至 97 年 10 月間即因機械故障停止運轉，部分設備更自驗收合格後即未曾使用。雖彰化縣環保局有按季彙整轄內各堆肥廠運作情形後陳報環保署備查，惟僅見該局前揭書面統計作為，除未見該局積極追蹤管考，據以持續督促各該公所研謀具體改善措施，肇生該等設備仍長期間置或處理效能不如預期之外，該局前揭季報表竟漏列鹿港鎮堆肥廠，致鹿港鎮堆肥廠前揭缺失乏人聞問，因而肇使該公所於 99 年度仍向環保署申請補助購置廚餘破碎機 1 台，於 100 年 6 月 1 日驗收合格後，再度發生閒置情事。俱上顯見彰化縣政府未能審慎覈實評估轄內廚餘堆肥廠營運所需專業技術、人力及經費，亦未落實後續追蹤監督及管考工作，致轄內 4 座廚餘堆肥廠部分廚餘處理設備自驗收合格後，因欠缺專業人力、營運經費或機械故障而閒置。

- (四) 綜上，彰化縣政府未能督促所屬審慎覈實評估轄內廚餘堆肥廠之處理量與其營運所需專業技術人力及運作成本，亦未落實後續追蹤監督及管考工作，致轄內 4 座廚餘堆肥廠實際處理量與預估處理量差距甚大，平均實際日處理量僅為環保署核定補助處理量之 17.55%，更僅為計畫預估處理總量之 6.02% 明顯高估不實，部分廚餘處理設備更因欠缺專業人力、營運經費或機械故障，自驗收合格後不久即閒置或低度運轉，洵有欠當。

據上論結，行政院環境保護署、彰化縣政府相關作為及措施均核顯有欠當，爰均依監察法第 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：章仁香

尹祚芊

中華民國 104 年 5 月 6 日