

## 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「公民營機構興建營運焚化灰渣再利用廠及最終處置場設置計畫」及臺北縣、新竹縣政府辦理「鼓勵公民營機構興建營運一般事業廢棄物(含垃圾焚化灰渣)最終處置場設置計畫」執行過程，涉有未盡職責及效能過低情事乙案。

## 貳、調查意見：

案經本院就審計部民國(下同)99年11月19日臺審部五字第0990004601號函所列「未盡職責及效能過低情事」，函請行政院環境保護署(以下簡稱：環保署)及相關縣市政府提出說明，再衡酌審計部100年3月29日臺審部五字第1000001234號函「審計機關覆核意見」後，全案業已調查竣事，茲臚述調查意見如下：

### 一、98年焚化灰渣再利用率為45.8%，若扣除「灰渣」中較難再利用之「飛灰」部分，則「底渣」再利用率亦僅為58%，仍未達計畫目標，環保署顯有努力不足之失：

(一)審計部99年11月19日臺審部五字第0990004601號函就焚化灰渣再利用比率偏低之問題，提出查核意見略以：行政院94年3月9日核定之「公民營機構興建營運焚化灰渣再利用廠及最終處置場設置計畫」，以98年焚化灰渣再利用率達80%為目標，惟98年全國各焚化廠焚化灰渣總量121萬餘公噸，再利用量僅約55萬餘公噸，再利用率僅45.8%，未符預期目標。

(二)經查，「灰渣」包含「底渣」和「飛灰」。其中「飛灰」可能仍有重金屬與戴奧辛等有害成分，一般均固化後貯存，不再利用；至於「底渣」再利用之比率，據環保署100年3月1日環署廢字第1000016470號函指出：「底渣再利用率由初期的20%提升到98年80.9%」。

(三)惟查，環保署98年統計室年報，載明98年底渣量為95萬1362公噸，而由審計部99年11月19日臺審部五字第0990004601號函附件第19頁所列環保署資訊網站統計資料可知，98年再利用率為55萬6015公噸，因此底渣再利用率亦僅58%。

(四)綜上，環保署推動焚化底渣再利用，未達預定目標，顯有努力不足之失。

二、環保署統計 100 年至 104 年事業廢棄物掩埋不足量分別為 31.8 萬公噸、5.3 萬公噸、7.1 萬公噸、8.3 萬公噸及 54.1 萬公噸，然多數廢棄物處理設施未能如期興建之原因，多涉及民眾之抗爭，環保署允宜研議解決「事業廢棄物處理設施設廠(場)型抗爭糾紛」問題之方式：

(一)由於事業廢棄物處理設施能量不足，環保署於 99 年 5 月 25 日召開「集塵灰及污泥等事業廢棄物後端去化研商會議議程」，觀之該次會議緣由及說明事項記載：「…環保署統計約有 10 處申請設置中之廢棄物掩埋場，遲未興建，致使事業產出之廢棄物發生無掩埋場可去之窘境…」。該署 100 年 3 月 1 日環署廢字第 1000016470 號函另指出：「…如預期其他較具爭議之民營掩埋場如坤興、律潔、永揚、鴻昱、瑞倉、南盛隆等均無法排除抗爭或解決問題時，預計 100 年至 104 年各年度之掩埋不足量分別為 31.8 萬公噸、5.3 萬公噸、7.1 萬公噸、8.3 萬公噸及 54.1 萬公噸，須由公營掩埋場支援並加強其他因應措施…」。

(二)由於多處廢棄物處理設施未能如期興建，導致部分事業廢棄物將面臨無最終處置場所之窘境，審計部查核意見指出：「…自 90 年 5 月 11 日，至 98 年 12 月底計畫終止日，環保署核撥基隆市等 11 個縣(市)政府各項補助款合計 1 億 7,832 萬餘元，計畫執行結果僅基隆市政府分別於 97 年 7 月 3 日及 17 日完成興建及營運，其餘臺北縣等 10 個縣(市)政府，均未動工興建…其中補助臺北縣等 10 個縣(市)政府先期規劃費、作業費等計 4,138 萬餘元，因中

途停建，相關規劃成果無法利用…」。

(三)經查上開廢棄物處理設施未能如期興建，多涉及民眾之反對抗爭，如新北市政府 100 年 2 月 23 日北府環處字第 1000004427 號函指出：「…因當地民意反對於該址設立掩埋場，新店市民代表會決議反對掩埋場聯外道路銜接永和次系統道路…」、審計部就新竹縣廢棄物處理設施未能如期興建所提查核意見指出：「…該府及偉盟公司並未進行相關調查或公開說明，戮力消弭民眾對開發行為破壞生態與環境之疑慮，肇致民眾仍抗爭不斷，並向行政法院提起行政訴訟…」、環保署 100 年 3 月 1 日環署廢字第 1000016470 號函就前台南縣廢棄物處理設施未能如期興建，提出原因略以：「…目前因永揚、南盛隆、日友等申請設置過程未能符合行政程序及相關法令規定，加上民眾抗爭等因素，遲致現今仍未能正常營運」、該署同函並指出前台中縣廢棄物處理設施和苗栗縣廢棄物處理設施無法如期興建之原因分別為：「因環評階段民眾嚴重抗爭事件，經函請本署同意停辦」、「…發生最終處置場設置地點(通霄鎮)當地民意代表及民眾強烈反對抗爭…」…等。

(四)按廢棄物處理設施為「鄰避設施」，民眾反對興建廢棄物處理設施之心可以理解，然此問題由來已久，現行公害糾紛處理法第 2 條對於有發生公害之虞之糾紛雖已納入該法規範圍，惟對於「設廠(場)型抗爭糾紛」之處理機制不足，而屬於「君子協定」性質之公害糾紛處理法第 30 條第 2 項：「事業得與所在地居民或地方政府簽訂環境保護協定，防止公害之發生。」多數地方政府亦未能妥善應用此法條以化解「設廠(場)型抗爭糾紛」，且該法第 48 條雖規定地方政府應設置專責人員，負責指導陳情人

依該法程序申請調處或裁決，然該等專責人員仍未能發揮協助處理「設廠(場)型抗爭糾紛」之功能，凡此種種，皆為當前所面臨之困境，環保署允宜研議解決「事業廢棄物處理設施設廠(場)型抗爭糾紛」問題之方式。

### 三、審計部查核發現之缺失，環保署宜督促相關機關確實改善，避免發生同樣失誤：

本案審計部 99 年 11 月 19 日臺審部五字第 0990004601 號函列舉部分環保機關之行政缺失，如下：

- (一)經審計部抽核結果，受補助辦理底渣再利用之縣市政府，均未派員會同廠商取樣送驗，檢測樣品全數係由廠商自行取樣送驗。環保署 100 年 3 月 1 日環署廢字第 1000016470 號函則指出：「…依底渣再利用三級品管方式，地方主管機關係以定期、不定期抽查(驗)進行監督，以會同再利用機構及再利用機構委託檢測公司採樣方式進行抽驗，另部分縣市亦委託監督機構每月/季辦理監督查核，若有再利用檢測機構辦理檢測時，環保局同仁亦會會同抽驗，此執行方式應可發揮監督效用，並未有機關人員均未會同抽樣之情形…」，惟為昭公信，環保人員會同廠商檢驗底渣再利用產品時，宜錄影存證，並建置於機關網路，以保障產品品質和消費者權益。
- (二)審計部抽核發現，部分民營環保公司承攬焚化底渣再利用處理計畫，將底渣運送至竹北市、新埔鎮、關西鎮、新豐鄉、竹東鎮、橫山鄉等地區進行再利用，惟該等公司未依上開規定檢附相關再利用文件，函報新竹縣政府備查。據新北市政府 100 年 2 月 23 日北府環處字第 1000004427 號函指出：「…本府已於 100 年 2 月 14 日函請新竹縣政府環境保護局依法卓處…」，嘉義縣政府 100 年 1 月 24 日府環字第

1000021376 號函指出：「…經查該公司未依規定檢附相關文件函報本縣環境保護局備查，…本縣環境保護局已於 99 年 5 月 13 日嘉環廢字第 0990008347 號函告發處分在案」。本案例宜請環保署結合地方政府落實監督業者守法守紀並對業者落實執行環保道德教育，避免再發生類似違反環保法令之情事，而損及公私環保部門人員之形象，加重公害糾紛處理之困難。

(三)審計部查核意見指出：「…因終止設置或屆計畫期限，無法發揮效益，其中補助臺北縣等 10 個縣(市)政府先期規劃費、作業費等計 4,138 萬餘元，因中途停建，相關規劃成果無法利用…」，為避免耗費公帑製作之廢棄物處理設施規劃書件，因設施停建而成為另一種「文書廢棄物」，宜請環保署通案研究能否提供學術界、大專院校環工系所研究、教學、教育之用，以提升我國環境工程水準，亦避免浪費公帑。

(四)審計部查核意見指出：「…申請人偉盟公司僅憑環境影響說明書之主管機關審查結論，即於 92 年 6 月 27 日獲資格審查通過及綜合評選為最優申請人，且於同年 9 月 16 日完成簽約，惟其環境影響評估審查認可文件(環境影響說明書)卻遲至同年 11 月 12 日始定稿，衍生外界質疑與爭議…」。經查，本案環評通過後，92 年 9 月 16 日辦理簽約，然審查書件之定稿本遲至 92 年 11 月始修正完成，形成「先簽約」再「完成定稿本」之時序倒置現象，此如同研究所學生先領得學位證書後，再修改畢業論文之不合理現象相同，宜請環保署研究於環評法制中予以規範，以杜爭議。

(五)審計部查核意見指出：「…據最高行政法院 98 年 7

月 16 日 98 年度判字第 772 號判決書內容列載，基地內有石門斷層及軟橋斷層通過；部分地區有順向坡與楔型破壞之潛在災害；偉盟公司提出地籍圖將場址附近建地資料塗銷，造成人煙罕至之假象…」經查類此環評書登載內容與事實不同之案例，本院處理多起，為避免類似事件再次發生，損及環評書件公信力，宜請環保署建立制度，確實督促、教育撰寫環評書件之單位或個人，應按事實撰寫；另各縣市環評會審查環評書件時，亦宜建立抽查機制，以杜爭議和衍生眾多公害抗爭。

