

## 調 查 報 告

壹、案由：據訴：坐落雲林縣褒忠鄉龍岩村三和 13 鄰○○號「信益畜牧場」，似未依規定設置化糞池，導致豬隻之排洩物污染環境，嚴重影響鄰近住戶生活品質；又雲林縣政府、行政院環境保護署等疑未妥適處理，涉有違失等情乙案。

貳、調查意見：

本案為民眾陳訴雲林縣褒忠鄉「信益畜牧場」未依規定設置符合環保法規之化糞池，致豬糞完全曝露在外，造成空氣污染，經數次向雲林縣政府、行政院環境保護署(下稱環保署)陳情反應，均未獲妥適處理。案經本院於民國(下同)100年5月16日分請雲林縣政府、環保署及行政院農業委員會(下稱農委會)就信益畜牧場營運背景、申請畜牧場登記審核經過、畜牧廢水處理與堆肥再利用現況、違章建築查察情形及歷次環境污染稽查處理結果等提出說明，經前揭機關函復併附佐證資料到院；本院嗣於100年8月23日約詢前揭機關主管、承辦人員，以釐清相關案情。經調查結果，信益畜牧場雖位於合法用地上，從事畜牧經營，惟近來或因土地重劃因素或社會發展等因素，致使畜牧場周圍出現住宅或社區情形，由於畜牧場設置營運，將衍生蚊蠅、異(臭)味、畜糞尿等環境衛生及污染防治問題，如未妥適處理，恐將對鄰近地區民眾生活環境造成不良影響，以及畜牧場與緊鄰住家之公害爭議問題，不管中央主管機關或地方政府，站在服務民眾的立場，應該一起努力來協助解決，影響居民生活環境所衍生之問題；復非都市土地各類建築用地之住宅與畜牧設施容許使用重疊，引致爭議，中央主管機關宜研商相關法令之檢討。另該畜牧場建

築物涉及程序違建及未辦理牧場登記證變更等情，雲林縣政府允應查明依法處理。茲將調查意見臚陳於后：

一、信益畜牧場申辦畜牧場登記程序，尚屬適法，惟該場未依規定辦理登記證變更，雲林縣政府允應查明妥處；另「非都市土地使用管制規則」附表一甲、乙、丙建築用地之住宅與畜牧設施容許使用均有重疊，惟無距離限制規定，引致爭議，內政部、農委會允宜研商相關法令檢討之必要：

(一)依畜牧法第4條(87年6月24日公布)規定：「飼養家畜、家禽達中央主管機關公告指定之飼養規模以上者，應申請畜牧場登記。」農委會於88年1月26日以(88)農牧字第88040016號函公告：養豬畜牧場飼養豬20頭以上，應申請畜牧場登記。申辦畜牧場登記應具備之條件，同法第5條規定綦詳。其中，畜牧場土地應屬依法可作畜牧設施使用者，故畜牧場用地應先申辦農業用地作畜牧設施容許使用，取得土地所在地直轄市或縣(市)主管機關核發農業用地作畜牧設施容許使用同意書後，並依容許使用同意內容建場，始得依畜牧法申請畜牧場登記，合先敘明。

(二)據雲林縣政府轉據查信益畜牧場負責人表示，該場約於60年間興建(畜牧法公布施行前)，本院查該場係於89年6月20日申請畜牧設施容許使用合併申辦畜牧場登記，該時點，申請農業用地作農業設施容許使用審查，係適用「非都市土地農業用地作畜牧設施容許使用審查作業要點」(92年12月15日廢止)之規定，該作業要點第3點規定申請作畜牧設施容許使用之審查核定程序：鄉(鎮、市、區)公所受理申請後，應查核附件是否齊全，申請內容是否符合規定，會同有關單位審查(查證)，並簽註具體

處理意見報直轄市、縣(市)政府；直轄市、縣(市)政府應會同有關單位就應審查(查證)事項審查，凡符合規定者始予核定；復按畜牧法第 6 條(89 年 5 月 17 日修正公布)規定，申請畜牧場登記，應填具申請書，並檢附經環境保護主管機關審查核准之污染防治措施計畫，報請所在地縣(市)主管機關核轉中央主管機關核辦。查褒忠鄉公所於 89 年 6 月 26 日以褒鄉農字第 4344 號函報信益畜牧場申請畜牧場登記及特定農業區農牧用地作畜牧設施使用案初審書件，雲林縣政府農業局於 89 年 7 月 7 日召集該府環保局、工務局(都計課、水利課)、地政局等單位實地會勘及複審，經核符合規定，以 90 年 1 月 11 日 90 府農畜字第 9005100074 號函核轉原農委會中部辦公室發證，原農委會中部辦公室據以核發該場畜牧場登記證書(牧場登記證號：農畜牧登字第 112661 號)，此有信益畜牧場申辦牧場登記書表、雲林縣政府會勘紀錄、畜牧設施容許使用審查簽辦單、申請登記審查簽辦表等在卷可稽。

- (三)再查，信益畜牧場土地編定為特定農業區農牧用地及甲種建築用地，按「區域計畫公告實施後，不屬第 11 條之非都市土地，應由有關直轄市或縣(市)政府按照非都市土地分區使用計畫製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。」區域計畫法第 15 條定有明文，又依非都市土地使用管制規則第 6 條規定：「非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。但其他法律或依本法公告實施之區域計畫有禁止或限制使用之規定者，依其規定。」本此規定，非都市土地經編定為特定使用類別後，除法律有禁止或限制使

用之規定外，土地所有權人得依其容許使用之項目使用。觀之非都市土地使用管制規則附表一「各種使用地容許使用項目及許可使用細目表」，畜牧場得設於非都市土地之甲、乙、丙種建築用地、農牧用地、養殖用地，是故，信益畜牧場於非都市土地特定農業區農牧用地及甲種建築用地經營畜牧，應符合區域計畫法及非都市土地使用管制規定。

- (四) 畜牧法第 6 條亦規定，畜牧場申請登記，應檢附經環境保護主管機關審查核准之「污染防治措施計畫」，本案「污染防治措施計畫」審查情形：信益畜牧場畜牧廢水、禽畜廢污處理，業經雲林縣政府核發廢(污)水排放許可證(雲縣環排許字第 00071-02 號)及廢棄物清理計畫書同意備查(89 年 5 月 24 日 89 府環三字第 8936011932 號函)在案，空氣污染防治部分，因非屬公告應申請設置變更操作許可申請範圍，故免提出許可申請，有該府環境保護局審查意見在卷足考。惟信益畜牧場緊鄰住家，最近處僅約 1 公尺，造成鄰近住家居住環境品質深受影響，尚不具論住家及畜牧場設置先後(陳訴人表示 35 年即設籍居住該處；雲林縣政府詢據畜牧場負責人則稱鄰近二住宅，分於 60 年間及 65 年間興建)，但因應社會發展變遷，土地利用型態日趨複雜，民眾對於環境品質的要求亦日益殷切，基於保障民眾居住環境品質，對於環境有造成不利影響或危害民眾健康之虞者，政府機關均應注意並儘量排除之。綜觀非都市土地使用管制規則附表一「各種使用地容許使用項目及許可使用細目表」，甲、乙、丙種建築用地住宅與畜牧設施容許使用均有重疊，部分畜牧設施通常被視為嫌惡設施，舉如畜牧場、畜牧污染處理設施及禽畜糞堆肥場等多有環境衛生及異臭

味等問題，惟該等設施得免經申請使用許可，且詢據農委會表示，現行土地使用及畜牧管理相關法令並無類此設施距離社區民宅若干範圍之禁止規定，而有所爭議，內政部、農委會允宜就相關法令研商檢討之必要。

- (五)另依畜牧場主要設施設置標準第2條附表規定，養豬畜牧場主要設施除畜舍外，應具備堆肥舍及死廢畜禽廢棄物處理設施，或檢具委託代清除、處理合約書；若達水污染防治法所稱畜牧事業分類及定義者，則必須設置廢水處理設施。根據信益畜牧場牧場登記證載列，主要畜牧設施包含：豬舍12棟、廢水處理設施、倉儲設施及飼料桶2個。該場死廢畜禽廢棄物處理，採委託清除處理業者代為處理，堆肥舍則以其與堆肥代處理場-台灣省事業廢棄物處理設備利用合作社簽訂之委託處理合約書取代之。然實際上，該場所產生之豬隻排泄物係於場內自行處理，經固液分離後之糞渣，以手推車載運至堆肥舍堆置醱酵，製成有機肥料，施用於自家農地。較之前揭牧場登記資料，不甚一致，依畜牧法第8條規定，申請畜牧場登記事項變更，應於事實發生之日起一個月內，報請所在地直轄市或縣（市）主管機關申請變更登記，同法第41項並定有罰則，雲林縣政府允應依法查明妥處，加強管理，併予指明。

## 二、雲林縣政府允應再予查明信益畜牧場建築執照申領情形，依法妥處，並通案清查縣轄舊有畜牧場依農業發展條例規定，應補領建築執照之申領情形，以符法制：

- (一)查縣（市）政府受理畜牧場申請興建畜牧設施面積之審查，依畜牧法第5條第1項第2款規定，畜牧場畜牧設施使用之土地面積，不超過畜牧場土地總面

積百分之八十。據信益畜牧場申請牧場登記書表，該場坐落地點為褒忠鄉三湖段○○等地號，申請畜牧使用總面積 2,945.89 平方公尺，其中六九之一地號土地編定為特定農業區甲種建築用地，業經土地所有權人同意使用，其餘土地為特定農業區農牧用地，均屬信益畜牧場負責人所有，有土地登記謄本及土地使用同意書附卷可按。依雲林縣政府 90 年 1 月 11 日九十府農畜字第 9005100074 號函同意作畜牧設施使用項目包含：豬舍：1,908.69 平方公尺、廢水處理設施：299.97 平方公尺、倉庫：21 平方公尺、飼料桶：6.48 平方公尺，建築面積合計 2,236.14 平方公尺，剩餘空地 709.75 平方公尺，依此檢核信益畜牧場畜牧設施使用土地比例約 75.9%，未逾前揭限制，惟該場並不得擅自變更同意使用項目外之用途及擴大面積，不作同意使用時，應恢復原來使用。次依畜牧法施行細則第 5 條第 2 項(88 年 5 月 6 日公布施行)規定：「畜牧場內密閉式之鋼筋混凝土與磚牆構造之畜禽舍或管理室、飼料調配室及畜禽產品處理室等畜牧設施，應領有建築執照，中央、直轄市主管機關始得依本法第 6 條第 2 項規定，發給畜牧場登記證書。」雲林縣政府係依農委會 88 年 10 月 18 日(88)農牧字第 88145423 號函釋示，受理畜牧場登記，其建物應否領有建築執照，應依畜牧法施行細則第 5 條第 2 項明定之密閉式畜牧設施予以審核。本案豬舍為開放式，故得免審核其建築執照申領情形，雲林縣政府並於信益畜牧場申請登記資料表備註：「本案豬舍為開放式，倉庫、廢水處理設施、飼料桶等無使用執照」，先此敘明。

(二)至民眾陳訴信益畜牧場違章建築部分，依違章建築處理辦法第 2 條，違章建築係指建築法適用地區內

，依法應申請當地主管建築機關之審查許可並發給執照方能建築，而擅自建築之建築物。建築法適用地區包括實施都市計畫地區、實施區域計畫地區及經內政部指定地區，建築法第3條著有規定，內政部並依同條文第3項授權訂定「實施區域計畫地區建築管理辦法」，凡非都市土地使用管制規則規定得為建築使用之土地，其建築物之建造，均應依該辦法向當地主管建築機關申請建築執照。查雲林縣非都市土地使用分區編定係於73年11月20日公告，依雲林縣政府轉據信益畜牧場負責人表示，該場係於60年間興建，按法規之適用不溯既往雖為一般法律原則，惟在實施建築管理後，其建物若符建築法規定者，仍應向直轄市或縣(市)主管建築機關申請建築執照。如前述，雲林縣政府查復信益畜牧場建築物為實施建築管理前之舊有建築，但興建時間徒以建物所有權人口述為據，尚難資為認定之基礎，應令其提具相關證明文件，始克成立，且該場於實施建築管理後，是否涉及增建、改建或修建等行為，審視雲林縣政府查復資料暨民眾陳訴書附件，悉無紀錄可徵，雲林縣政府允應再予查明，廓清爭議，依法妥處。

- (三)再依農業發展條例第8條之1第2項規定：「農業用地興建有固定基礎之農業設施，應先申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照。但農業設施面積在45平方公尺以下，且屬一層樓之建築物，免申請建築執照。」同條文後段規定，上開條例92年1月13日修正施行前，已興建有固定基礎之農業設施，面積在250平方公尺以下而無安全顧慮者，得免申請建築執照。職故，農業設施除符合該項但書規定要件者，得免申請建築執照

外，仍需依法申請容許使用建築執照，始符合法制規定。徵諸首揭雲林縣政府同意信益畜牧場主要畜牧設施豬舍及廢水處理設施之使用面積，顯逾上述免申請建築執照但書之規定，從而，92年1月13日後，信益畜牧場畜牧設施面積達250平方公尺以上者，仍應依法補領使用執照，自彰明較著，雲林縣政府允應循此規定併予查明妥處，以符法制。

三、雲林縣政府允應持續輔導信益畜牧場污染防治(治)措施功能提升，加強環境衛生管理，並從嚴稽查，以維環境品質；另對於民眾質疑稽查採樣之代表性，環保署、雲林縣政府允宜適時偕同民眾及事業再行採樣檢測，以昭公信：

- (一)查信益畜牧場屬水污染防治法事業分類及定義之畜牧場，同法第14條第1項規定，應向直轄市、縣(市)主管機關或中央主管機關委託之機關申請，經審查登記，發給排放許可證或簡易排放許可文件後，始得排放廢(污)水。信益畜牧場於83年3月25日提出廢(污)水排放許可證申請，經前省環保處中區環保中心審查發證(有效期間84年3月1日至89年2月29日)，之後每5年換證乙次。精省(87年12月21日)後廢(污)水排放許可證由雲林縣政府審查發證，該場於88年9月23日申請換證，嗣於93年8月27日申請變更展延，最近一次變更、換發許可證，雲林縣政府於98年6月18日以府環水字第0983611995號函核發許可，有效期間98年6月18日至103年6月18日。該場廢(污)水處理單元包含固液分離裝置、傳統厭氧池、活性污泥池(活性污泥曝氣池)、最終沉澱池(槽)及堆肥舍等，每月廢水排放許可量為613.3立方公尺，每日平均廢水量20立方公尺，處理後放流水排入灌溉渠道(太湖小排一



)，並取得雲林農田水利會搭排同意。

- (二)90年迄今，雲林縣政府共進行信益畜牧場水污染稽查32次，採樣9次，送驗17項次，均符合放流水標準。99年2月5日，信益畜牧場豬舍外牆裂縫污水滲漏影響環境衛生，雲林縣政府環境保護局派員稽查採證，業以違反廢棄物清理法第27條第9款，依同法第50條之規定，處罰鍰新臺幣(下同)1,200元，信益畜牧場於99年3月30日改善完成。另環保署環境督察總隊中區環境督察大隊於99年6月28日派員查察，巡查結果：場區及豬糞堆肥舍未發現蚊蟲衍生及影響環境衛生之情形，畜牧場周界外未發現明顯豬隻叫聲，該日於廢水放流口採取水樣，送樣檢驗結果，水質符合放流水標準，並於畜牧場東北方周界外下風處採集空氣樣品檢驗異味污染物濃度，經測定結果異味污染物濃度為79，未符合「固定污染源空氣污染排放標準」之「工業區及農業區」周界排放標準值50，該署於99年7月14日函文雲林縣政府依法處分，該府依違反空氣污染防治法第20條第1項之規定，處罰鍰10萬元，並要求信益畜牧場於99年10月15日前完成改善，該場於同(99)年10月13日提出改善完成報告及檢測證明(改善後異味污染物測值45)。雲林縣政府環境保護局於99年10月18日進行改善複查，符合規定，另於100年1月21日進行該場周界空氣中氨濃度稽查檢測，檢測結果小於0.1ppm符合周界排放標準1ppm之規定，以上有雲林縣政府環境保護局、環保署環境督察總隊中區環境督察大隊稽查工作紀錄、檢驗報告、裁罰書及信益畜牧場改善報告、豬舍外牆裂縫修補、磚牆封閉窗戶改善照片等在卷足參。
- (三)次據陳訴人提供信益畜牧場場內環境衛生、廢水處

理設施及豬糞貯存影像紀錄，固液分離後之糞渣，露天曝曬，現場紅泥膠皮厭氧槽呈現塌陷或破損情形，曝氣池採開放式未加蓋，加劇其異臭味之逸散並孳生蚊蠅，加之，曝曬後之糞渣以手推車載運至堆肥舍堆置醱酵，雖堆肥舍以帆布覆蓋，並以黑網隔離日照，防制蚊蠅及臭味逸散，但運送過程為開放式作業，縱屬短暫性的擾動，亦會造成異臭味逸散問題。而該場設置緊鄰民宅，對於周圍環境品質之維護，更應加強管理。按畜牧法立法目的為管理輔導畜牧事業，防範畜牧污染，促進畜牧事業之發展，該法第 1 條即明揭此旨，目的事業主管機關自有輔導事業落實污染防制(治)之責；經查農委會業就相關案件污染防制提供專業技術輔導、除臭設施補助及低利貸款等輔導措施，關於信益畜牧場之輔導改善情形，雲林縣政府於本院約詢答復，該府業於 98 年補助信益畜牧場廢水厭氧袋之更新及污泥清除，99 年再予補助該畜牧場增設第 2 次固液分離機，現場紅泥膠皮厭氧槽已修復正常操作，本(100)年亦將信益畜牧場列入第一優先輔導補助事業，洵此，雲林縣政府允應持續輔導、監督信益畜牧場落實異臭味防制及環境衛生管理加強，同時納入列管對象，從嚴稽查管制，不得發生異味污染物逸散污染環境及蚊蠅孳生有礙附近環境衛生等情。

- (四)另環保署環境督察總隊中區環境督察大隊前於 99 年 6 月 28 日，於信益畜牧場東北方周界外下風處，採集空氣樣品，經檢驗異味污染物濃度超過規定；100 年 8 月 15 日復於該畜牧場北北東方周界下風處進行異味污染物採樣檢測，檢測結果未超過排放標準值 50(檢測值低於 10)。雖依相關周界空氣採樣方法，係於污染源周界外下風處尋找異味污染物最濃

處，且能判定污染物係由該污染源所排放之地點，進行單一代表性樣品採樣作業。惟相較前揭採樣地點，民眾住宅位處上風處，檢測結果難以反應民眾平日感受，考量異味污染物濃度隨氣壓、風速、風向等氣象條件改變，環保署、雲林縣政府允宜另擇適當時機，偕同民眾及事業再行採樣檢測，以明實情，並定紛止爭。