

調 查 報 告

壹、案由：據悉，花蓮縣鳳林鄉與光復鄉交界馬太鞍溪旁鳳林鎮環保科技園區附近一塊面積約9公頃國有農地遭掩埋約百噸廚餘，高溫發出惡臭，恐造成嚴重污染附近農地、破壞水質、影響環境生態。本案涉重大環境污染事件，究係個案還是尚有其他行之有年尚未被檢舉案例？是否以「液態肥改良」之名義掩護非法廚餘處理？花蓮縣環境保護局有無善盡監督之責？有無人員涉及不法弊案與瀆職？有無行政上糾錯究責之必要？實有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

案經函請花蓮縣政府及臺灣花蓮地方檢察署就有關事項提出說明併附佐證資料到院，復於民國（下同）111年8月12日赴花蓮縣鳳林環保科技園區及被傾倒廚餘廢棄物現地履勘；嗣於同年11月29日約請花蓮縣環境保護局（下稱花蓮縣環保局）饒慶龍副局長及相關業管人員到院接受詢問，復繼而持續蒐研相關卷證，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、花蓮縣政府對於所轄環保科技園區廚餘高效能處理機代操作廠商未能落實監督，委託監督機制又如同虛設，形同公權力棄守，肇致重大違法事件發生；復經地方民意代表檢舉，媒體亦大幅報導，斲傷公務機關形象，花蓮縣政府核有重大違失。
 - （一）據花蓮縣環保局查復，該局廢管科執行廚餘收運處理稽查人力，現階段僅有1位業務承辦人員。花蓮縣地形狹長，查核往返較為費時，因廚餘業務及稽查工作承辦人僅有1位人員，業務量較大，為確保

廚餘回收及處理之業務及稽查正常運作，該局於110年度起將廚餘稽查作業，委託專業顧問公司技佳工程科技股份有限公司（下稱技佳公司）協助掌握花蓮縣廚餘流向及後端去化處理。技佳公司原負責辦理該局「垃圾轉運監督稽查計畫」，監督稽查垃圾轉運廠商依據垃圾轉運焚化處理計畫契約確實執行，防範轉運廠商及公所將事業廢棄物混入家戶垃圾；另協助機關辦理垃圾處理設施管理事宜，提供垃圾處理相關規劃技術諮詢；又辦理廢棄物稽查採樣相關作業，了解各類廢棄物組成分，以利後續資源回收及垃圾源頭減量相關作業推動；再者，協助辦理溝通說明會，了解個鄉鎮市掩埋廠周遭居民之想法及需求，進而減少紛爭；本案該公司派遣3位人員協助掌握花蓮縣廚餘流向及後端去化處理。

(二)花蓮縣環保局稱該局針對環保科技園區代操作廠商循創有限公司（下稱循創公司）採不定期主動進行廠區巡查作業及物料流向追蹤。該局配合各級單位至現場參訪或自主稽查，111年至本案發生違法事件前已完成9次，現場如有發現環境衛生，則立即要求改善。惟查，花蓮縣環保科技園區發生將未經妥善處理之廚餘產出物違法運出園區外傾倒之事件，前述花蓮縣環保局對該園區的9次稽查中，其中4次是因為外賓參訪，1次是因為違法事件發生後進行稽查，僅有4次巡查環保科技園區及高效能廚餘處理廠房環境衛生，且無稽查廚餘清除處理及其流向。是以，花蓮縣幅員廣闊，環保局對於全縣及環保科技園區廚餘稽查人力僅配置1人，且以前述之稽查強度，根本無法嚇阻及防杜違法的行為。

(三)再者，花蓮縣環保局於本院履勘時陳稱，為彌補該局稽查人力不足，另委託技佳公司為監督單位，進

行農民領用物料使用狀況例行性巡查物料流向追蹤及環保科技園區現場環境衛生稽查相關作業。迄至違法事件發生時，該公司已完成7次環保科技園區現場環境衛生稽查相關作業，另已完成7次農民領用物料使用狀況例行性巡查物料流向追蹤及現場環境衛生稽查相關作業，又完成2次代操作廠商循創公司進行農民領用物料使用狀況例行性巡查物料流向追蹤及現場環境衛生稽查相關作業。惟據本院調查，循創公司負責人長期將未處理完妥之廚餘產出物固態物料（花蓮縣環保局稱為固態肥或固態土壤改良劑）及液態物料（花蓮縣環保局稱為液態肥或液肥）偷偷大量運往園區外農地傾倒或堆置，受委託監督的技佳公司未抽查所載出之物料，故亦未能發現違法情事。另循創公司聲稱為服務農民，或將固態物料載往農地堆置，未依規定請農民立即拌土翻推，或將未經處理之液態物料倒入農民預先挖掘之儲坑貯存，未依規定立即澆灌使用，循創公司人員陸續違法載出園區傾倒或堆置，技佳公司人員卻始終未發現。此外，技佳公司巡查時發現張姓農民農地堆置約10公噸固態物料未使用，經詢問該張姓農民，渠僅表示將儘速進行翻推作業，惟據資料顯示，該農民111年期間僅於6月22日領取3公噸之固態物料，超出的堆置數量係為循創公司所任意傾倒，技佳公司亦未能發掘弊端。

- (四)此外，詢據花蓮縣環保局人員表示，案發前技佳公司係採抽查方式稽查，並未派人在園區駐點，亦未抽查循創公司所載出之物料，園區出入口僅由保全人員負責人員進出管制。未來該局對園區所有巡查均會填寫稽查單，新一年的代操作標案亦會要求在園區大門加裝閉路監視器（Closed-Circuit

Television，簡稱CCTV)，顯見花蓮縣政府亦發現本案稽查作為洵有重大瑕疵。

(五)廢棄物稽查工作應由縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所負責執行，為廢棄物清理法第5條所明定。花蓮縣政府對於所轄及環保科技園區所產出之廚餘清除、處理業務及稽查僅由1人負責，監督量能及稽查強度明顯不足。受委託監督之技佳公司多僅為形式上之例行性稽查，無法查察違法情事；對於違規使用固、液態物料的農民又無力改善其違規行為，整體監督機制形同虛設，無法防杜不肖廠商之故意違法行為，無怪乎環保科技園區廚餘處理代操作廠商循創公司得肆無忌憚地將未經妥善處理之固、液態物料大量載往園區外任意堆置或掩埋。本案花蓮縣政府未能本於權責落實專業之積極查核，反而幾乎完全仰賴所委託的監督公司，形同具公權力之監督機制完全棄守，花蓮縣政府實有通盤檢討之必要。

(六)綜上，花蓮縣政府對於所轄環保科技園區廚餘高效能處理機代操作廠商未能落實監督，委託監督機制又如同虛設，形同公權力棄守，肇致重大違法事件發生；復經地方民意代表檢舉，媒體亦大幅報導，斲傷公務機關形象，花蓮縣政府核有重大違失。

二、花蓮縣政府辦理所轄環保科技園區由廠商代操作廚餘高效能處理廠，未於該項勞務採購契約招標規範中規定產出物的去化途徑，全由得標廠商自行負責規劃，且於廠商代操作過程中未落實稽查發現問題，又無替代方案，導致廠商為消化產出物庫存鋌而走險涉及不法，花蓮縣政府核有疏失。

(一)按廢棄物清理法第5條規定：「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。」是以花蓮縣轄內一般廢棄物處理應由花蓮縣環保局負責，必要時，得委託鄉（鎮、市）公所執行處理工作。

- (二)依據花蓮縣政府「111年花蓮縣環保科技園區廚餘高效能處理廠代操作管理廠商專業服務計畫」招標規範八、規範總說明（四）其他應配合事項：基本需求方面：每日處理10公噸廚餘之「廚餘高效能處理系統」2式（以提供若干組〔SUIT〕方式，每一處理系統合計處理效能符合每日10公噸±3，亦可）。另系統需求方面：第8點處理後固態物料：固體物含水率應於40%以下（提供檢測證明），後續去化由乙方（得標廠商循創公司）提清運計畫經甲方（花蓮縣政府）核定，進行後續去化處理。第9點處理後液態物料：應有前處理、處理期間及後處理之完整說明（去油、去渣及降低異味），後續去化由乙方提清運計畫經甲方核定，進行後續去化處理。另依循創公司於111年3月21日函報「111年花蓮縣環保科技園區廚餘高效能處理廠代操作管理廠商專業服務計畫」之工作計畫書第3.2.8廠區產出成品（固、液態物料）去化管理：有關本縣環保科技園區處理廠產生之土壤改良劑可以無償提供民眾栽種植物或農民復育農地使用。爰花蓮縣環保局本案代操作標案僅規範處理數量（10公噸*2式），以及產出之固、液態物料之品質，至於後續去化途徑則由受委託的得標廠商自行規劃。其後循創公司得標後，並規劃產出之固態物料以提供農民無償使用（液態物料未提去化途徑）作為後續去化途徑，復經花蓮縣環保局核可後辦理。

(三)據民眾領用該園區產生之固、液態物料紀錄顯示，農民每月領用固態物料及液態物料的數量多寡不一；復經查閱領用人員名冊，發現固、液態物料由少數農民所大量領用，導致領用數量遽增。惟竟遭發現係為循創公司負責人利用少數農民大量領用固、液態物料，甚至將未經妥善處理之物料違法運出園區外農地堆置或掩埋。究其緣由，循創公司代操作廚餘處理，每日產生約6公噸固態物料及3至4公噸液態物料，持續產出的固、液態物料，如農民領用狀況不佳，造成倉庫進出量失衡，無疑地將產生龐大的庫存壓力。花蓮縣環保局於本院詢問時亦坦認，循創公司代操作初期，因宣導不足，知悉可無償領用固、液態物料之農民甚少，領用狀況確實不理想。是以，本案發生違法事件後，檢察機關調查循創公司負責人確有付費請部分農民收受固、液態物料之情事，足徵環保科技園區廚餘處理所產生之物料（尤其是液態物料）不為民眾所青睞，致使庫存量增加，循創公司為減輕庫存壓力遂鋌而走險，涉及不法，此部分檢察機關與本院相同見解。

(四)廢棄物處理為花蓮縣環保局權責，應由花蓮縣環保局負責，或委託鄉（鎮、市）公所執行處理工作。循創公司僅為代操作廠商，該局將廚餘處理委外操作，同時亦要求得標廠商負責產出物料後續去化處理，既然屬於委外操作及代為處理產品去化，廠商處理廚餘產出物的品質及其去化成效之良窳，花蓮縣政府仍應負最終成敗責任。本案花蓮縣政府核可循創公司以無償提供農民使用作為去化途徑，允應本於權責對整體廚餘處理流程加強監督。惟該府並未於廠商逐月陳報的報表中發現產出物料與農民領用之間的差額，又未發現液態物料乏人問津的實

情，亦未於現場查核中發現固、液態物料堆置及貯存量愈漸增多的問題，只是一再相信循創公司能正常運作。經本院詢問時該府仍陳稱：「我們去看的時候，廠商也都沒有提出他有去化方面的問題，如果有提出，我們也會協助處理。」洵屬推諉卸責之詞。此外，有關所產出液態物料並不受農民青睞，該府亦無替代方案，迨至本院詢問時方表示：「液態肥每天的量不少，我們有另外一個計劃就是會加入樹葉等將其固化，作成類似土壤改良劑來做處理，目前還沒有開始辦理。」爰花蓮縣政府因稽查人力嚴重短缺，對循創公司代操作的每個環節未確實稽查，亦未能發現該公司產出物去化及庫存問題，防微杜漸，肇致廠商以違法的手段來解決自己面臨的困境。又案發後該府明知液態物料去化困難，復未擬定替代方案，使問題長期存在而未解決，花蓮縣政府允應深切檢討。

(五)綜上，花蓮縣政府辦理所轄環保科技園區由廠商代操作廚餘高效能處理廠，未於該項勞務採購契約招標規範中規定產出物的去化途徑，全由得標廠商自行負責規劃，且於廠商代操作過程中未落實稽查發現問題，又無替代方案，導致廠商為消化產出物庫存鋌而走險涉及不法，花蓮縣政府核有疏失。

三、**花蓮縣環保科技園區廚餘高效能處理廠產出之固態物料及液態物料，為少數特定農民大量領用，惟遭檢察機關查獲係為違法行為。花蓮縣政府未能秉持專業警覺性，對大量領用之農民提出警示並加強稽查使用情形，允有檢討改進之必要。**

(一)詢據本院履勘時花蓮縣政府表示，111年1至6月環保科技園區產出之固態物料共有46個機關及民眾領取，合計約800公噸。其中以詹姓農民領取68次、

累計347.5公噸最多，溫姓農民領取38次、累計128公噸次之，張姓農民則領取20次、累計共58公噸。液態物料共有6位民眾領取，合計972公噸。其中以詹姓農民領取87次、累計329公噸最多，張姓農民領取73次、累計311公噸次之，溫姓農民則領取82次，累計277公噸。綜計詹姓、溫姓及張姓3位農民於111年1至6月期間共領取固態物料533公噸（占全部領取量800公噸之66%），液態物料更領取高達917公噸（占全部領取量972公噸之94%），顯現有少數農民大量領取固、液態物料之異常現象。

- (二)花蓮縣環保局表示，對於農民領取液態物料並無數量限制，該局為有效管制作為，依據「111年花蓮縣環保科技園區廚餘高效能處理廠代操作管理廠商專業服務計畫」111年3月工檢會會議紀錄、結論事項3，加強巡查農民對於土壤改良劑之使用情形，可協助該局人員或技佳公司依實填報稽查紀錄。該局委託監督單位技佳公司進行農民領用物料使用狀況例行性巡查物料流向追蹤及現場環境衛生稽查相關作業，每月至少1至2次稽、巡查，如發現未依規定使用土壤改良劑，將告知農民限期改善，另排定期程複查。
- (三)據上，花蓮縣環保科技園區廚餘處理產出之固、液態物料，去化途徑雖為無償提供農民使用，為促使物盡其用，增加土地肥份，本應鼓勵農民大量領取使用。惟據前述統計，詹姓、溫姓及張姓3位農民於111年1至6月期間即領取533公噸的固態物料，占全部領取量800公噸的3分之2，液態物料更幾乎全為這3位農民所領取。花蓮縣環保局為該縣環境保護主管機關及執行機關，審視循創公司所陳報之統計數據，卻未能秉持專業之警覺性，無視於前揭統

計數據之異常現象，如渠等於半年內領取大量的固、液態物料，自身有無大面積農地可供施用；又其他農民皆無意願領取之液態物料，為何渠等卻大量領取等均未提出質疑。嗣經檢察機關調查，卻發現該3位農民疑有與循創公司負責人共同涉及違法情事。

(四)綜上，花蓮縣環保科技園區廚餘高效能處理廠產出之固態物料及液態物料，為少數特定農民大量領用，惟遭檢察機關查獲係為違法行為。花蓮縣政府未能秉持專業警覺性，對大量領用之農民提出警示並加強稽查使用情形，允有檢討改進之必要。

四、**花蓮縣政府辦理花蓮縣環保科技園區由廠商代操作廚餘高效能處理廠，以高速堆肥方式產生之固態物料或土壤改良劑能否直接利用，中央與地方主管機關見解不一，且未有統一處置規定，衍生行政機關執行困擾，環保署允應正視，宜訂定相關規範，俾利地方政府遵循。**

(一)按一般廢棄物回收清除處理辦法第26條規定：「一般廢棄物採堆肥處理者，各項設施除應符合第十九條規定，並應符合下列規定：……二、施用農地之堆肥，除高速堆肥外，醱酵過程中，醱酵堆中心溫度應維持在攝氏四十五度至七十度間及最少七天維持攝氏五十度以上，並符合肥料管理法之規定。」是以家戶廚餘如採堆肥處理方式，產生之固態物料施用於農地者，除高速堆肥外，固態物料需經過至少7日靜置堆肥處理，且中心溫度須維持攝氏50度以上方可使用，合先敘明。

(二)本案花蓮縣政府於所轄環保科技園區建置2套廚餘高效能處理系統，依據該府「111年花蓮縣環保科技園區廚餘高效能處理廠代操作管理廠商專業服務計畫」勞務採購契約中招標規範略以，得標廠商

基本需求為每日處理10公噸廚餘之「廚餘高效能處理系統」2式（以提供若干組方式，每一處理系統合計處理效能符合每日10公噸±3，亦可）。另在系統需求方面，處理後的固態物料含水率應於40%以下（提供檢測證明），處理後的液態物料則應有前處理、處理期間及後處理之完整說明（去油、去渣及降低異味）。詢據花蓮縣環保局人員於本院現場履勘時指稱，該園區廚餘經高效能處理機醱酵後產生之固態物料或土壤改良劑，依一般廢棄物回收清除處理辦法第26條規定，即可直接使用。

- (三)惟據花蓮縣環保局同意備查得標廠商循創公司所送「111年花蓮縣環保科技園區廚餘高效能處理廠代操作管理廠商專業服務計畫」工作計劃書3.2.1所述：「本縣環保科技園區設置廚餘高效能處理系統，每日處理量約10至12公噸/套，每日出料量約6至7公噸/套，另依行政院環境保護署（下稱環保署）委員意見將廠區醱酵完成之廚餘進行2次腐熟堆肥，靜置約10日後領取使用。」嗣後發生循創公司負責人將擠壓廚餘過程所產生之廚餘水，以及經高效處理機產出但未經7日靜置之固態物料，直接載運至園區外農地傾倒之違法事件，環保署人員於檢察機關就該案作證時陳述：「……依正常程序，高效處理機產出之固態物料，需經過靜置堆肥處理（至少7天、中心溫度50度以上）。未經堆肥處理之固態物料，未經浮除之廚餘水，均未完成標準處理程序，屬於廢棄物。」檢察官遂依此證詞認定循創公司負責人係任意棄置固態物料廢棄物，並將渠等起訴。
- (四)另，詢據本院約詢花蓮縣政府人員表示：「當初我們有問過環保署承辦人，因為如果使用高效處理方式，（固態物料）應該可以直接使用，環保署承辦

人也說確實可以，而我們有規定需要靜置是因為靜置過後的土壤會比較穩定。」

- (五)行政機關囿於人力編制，將廚餘處理委由廠商代為操作洵屬常見，除花蓮縣政府外，宜蘭縣、臺南市及澎湖縣亦為相同作法。循創公司將未經去油、去渣及降低異味之廚餘水任意傾倒，固屬傾倒廢棄物之違法行為，惟該公司未依約將高效處理機所產生之固態物料先靜置7或10天以上，而直接運至農地傾倒，遭檢察官認定為傾倒廢棄物，是類固態物料實與花蓮縣政府所稱可直接使用之見解迥異。爰此，環保署如認廚餘高效處理機高速堆肥所產出之固態物料品質非屬穩定，亦需靜置7日以上方得使用，允宜研議修改一般廢棄物回收清除處理辦法相關規定，抑或制定相關作業程序，以杜絕爭議。
- (六)綜上，花蓮縣政府辦理花蓮縣環保科技園區由廠商代操作廚餘高效能處理廠，以高速堆肥方式產生之固態物料或土壤改良劑能否直接利用，中央與地方主管機關見解不一，且未有統一處置規定，衍生行政機關執行困擾，環保署允應正視，宜訂定相關規範，俾利地方政府遵循。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，提案糾正花蓮縣政府。
- 二、調查意見三，函請花蓮縣政府檢討改進見復。
- 三、調查意見四，函請行政院環境保護署研議見復。
- 四、調查意見上網公布。

調查委員：陳景峻、浦忠成

中 華 民 國 1 1 1 年 1 2 月 日

附件：「調查案件人權性質調查回條」、本院111年7月26日
院台調壹字第1110800088號派查函及相關案卷。

案名：花蓮縣環保科技園區附近國有農地遭違法掩埋大量廚
餘案。

關鍵字：花蓮縣環保科技園區、廚餘、固態肥、液態肥。