

調 查 報 告

壹、調查緣起：委員自動調查。

貳、調查對象：行政院環境保護署、經濟部、法務部、行政院公共工程委員會、桃園市政府環境保護局、雲林縣環境保護局。

參、案由：據悉，台塑集團自94至100年之空氣污染排放數據因涉及偽造、系統性造假、汰換程式未申報，遭法院依刑法詐欺罪及空氣污染防制法申報不實罪判廠長等14人有罪確定，罰款新臺幣1千餘萬元，並追繳空氣污染防制費新臺幣13.5億元確定。究國內空氣污染之申報、檢測、查核、監督機制有無不實？相關主管機關有無違失？法規制度是否完備？均有深入調查之必要案。

肆、調查重點：

一、本案調查起因及審酌理由。

二、國內固定污染源空氣污染物連續自動監測設施之設置目的、功能及現況。

三、國內固定污染源空氣污染物連續自動監測設施作業規範、相關法令、沿革及修正重點。

四、主管機關針對固定污染源空氣污染物連續自動監測設施管理辦法及管制措施之檢討修正情形與相關說明及因應作為。

五、台塑集團轄下事業造假空氣污染物排放數據及擅自汰換程式等司法案件之判決結果及相關裁罰情形。

六、台塑集團轄下事業因造假空氣污染物排放數據遭追繳「空氣污染防制費」之性質、相關原理、原則及主管機關執行現況。

七、為提升國內空氣污染物檢測數據公信力，主管機關針

對「第三方認證、吹哨者保護」等機制之建置及「環境檢測法」立法情形。

八、其他與本案有關之應調查事項。

伍、調查事實：

本案經函請行政院環境保護署(下稱環保署)就有關事項¹提出說明併附佐證資料到院。接著分2場分別諮詢國立臺灣大學(下稱臺大)公共衛生學院(下稱公衛學院)詹長權院長²、國內不具名環境工程研究所教授、國立中央大學大氣科學物理研究所林能暉教授³、國立交通大學環工所白曠綾教授⁴及環保署前副署長詹順貴律師⁵等與空氣污染排放控制、環境工程、環境風險評估、環境保護法規有關領域之專家學者(發言重點詳附件一)，並由環保署就相關討論議題⁶簡報及說明。緊跟著前往環保署環境檢驗所(下稱環檢所⁷)，除由桃園市政府環境保護局

¹ 有關事項略以：一、國內公、民營事業機構、廠商及受廠商委託檢驗測定機構空氣污染排放數據(下稱空污數據)申報不實、偽造、造假……等違規種類、態樣與其各占比，以及其相關管制法令依據、罰則及其歷次異動沿革、理由。二、各級環保主管機關針對「空污數據偽造、造假、申報不實……」等違法行為之查處對策與其執行情形。三、各級環保主管機關針對「空污數據監測、登錄、申報……等系統汰換程式未申報」等違法行為之查處對策與其執行情形。四、如何主動察覺廠商未申報之系統汰換程式及相關軟體?各級環境保護主管機關(下稱環保機關)人員之專業是否已足?……。

² 乃美國哈佛大學公衛學院空氣污染控制科學博士，現任臺大公衛學院院長，曾發表六輕空污與周邊居民癌症相關性之研究等與台塑集團疑似污染等多篇相關研究，並獲國際知名期刊收錄發表。研究專長：工業衛生、空氣污染、風險評估……。

³ 乃美國北卡羅來納大氣科學博士，現任中央大學大氣物理研究所、大氣科學系教授、中華民國環境保護學會理事長及中華民國地球科學學會理事，歷任國立中央大學學務長、大氣科學系系主任、中華民國環境保護學會理事、常務理事、學刊總編輯、氣膠學會理事長。研究專長：大氣科學、大氣化學、氣膠、空氣污染物跨境傳輸……。

⁴ 乃美國辛辛那提大學環工所博士，現任國立交通大學環工所教授，曾任該所所長。研究專長：空氣污染物控制技術、觸媒及吸附材製備與空氣品質控制應用、溫室氣體管制與控制技術研發、高科技產業之無塵室微污染監測與控制、廢棄物資源化製成奈米材料技術開發。

⁵ 乃國立臺灣大學法律學系學士，歷任元貞聯合法律事務所主持律師、環保署環境影響評估委員、內政部區域計畫委員會委員、台灣動物社會研究會理事長、環境法律人協會理事長、臺北市政府市政顧問、環保署副署長……。

⁶ 討論議題略以：一、各級環保機關針對「報導者」自民國(下同)107年1至7月間連續刊載與台塑集團有關之「六輕營運20年：科學戰爭下的環境難民」等專題系列報導之查證情形、結果與發布新新聞說明及澄清情形。二、空污數據造假之方式、時機、態樣及動機為何?何以讓不肖廠商有不法可趁之機?……。

⁷ 按環檢所組織條例第2條規定略以：「本所掌理左列事項：一、關於空氣污染物……等標準檢驗方法之研究及訂定事項。二、關於空氣污染物……等之分析檢驗事項。……。五、關

(下稱桃園環保局)蘇科長、雲林縣環境保護局(下稱雲林環保局)曾科員⁸及環保署空氣品質保護及噪音管制處(下稱空保處)吳處長、蔡科長、環檢所顏副所長等相關業務主管人員分別就國內大型空氣固定污染源⁹稽查經驗、查處技巧、興革意見及前揭諮詢會議相關待證事項之後續查復情形簡報及說明外，並實地訪查空氣污染物標準檢測與檢驗方法、採樣、控制技術¹⁰之研究、訂定流程與其設備及其現場分析、檢驗操作情形，續前往遭桃園環保局查獲固定污染源空氣污染物連續自動監測設施(Continuous Emission Monitoring Systems 下稱CEMS)空污數據造假之台塑企業集團¹¹轄下華○汽電股份有限公司(下稱華○汽電公司)燃煤汽電廠¹²，實地履勘

於環境檢驗實驗室之品質及能力評鑑等事項。六、關於環境檢驗測定服務機構之認可、管理及輔導事項。七、關於其他環境檢驗事項。」該所辦事細則第4條、第5條復分別明定略為：「第一組分設四科，各科掌理事項如下：……三、第三科：……(一)關於省(市)、縣(市)環境檢驗品質保證、品質管制、業務執行之督導及協調事項。(二)關於環境檢驗合約實驗室設置之推動及輔導事項。(三)關於環境檢驗測定機構之許可管理與輔導事項。(四)關於公民營機構自行檢驗測定能力之認定管理與輔導事項。(五)關於環境檢驗室評鑑制度之建立與執行事項。」「第二組分設四科，各科掌理事項如下：一、第一科：……固定污染源空氣污染物……等检测方法之研訂、修正及解釋事項。……二、第二科：……(二)關於環境及污染源採樣技術建立事項。(三)關於環境及污染源採樣計畫之規劃事項。(四)關於環境空氣品質及固定污染源空氣污染物採樣計畫之執行事項。三、第三科：……(二)關於固定污染源空氣污染物檢測之執行事項。(三)關於環境空氣品質、固定污染源空氣污染物檢測品質保證、品質管制之執行事項」。

⁸ 桃園環保局及雲林環保局等2位地方環保局空氣污染稽查業務主管人員，除係報導者採訪報導對象之外，亦為專家學者在本院諮詢會議時推薦之洽詢對象。

⁹ 依空氣污染防治法(下稱空污法)第2條規定略以：「……二、污染源：指排放空氣污染物之物理或化學操作單元，其類別如下：(一)移動污染源：指因本身動力而改變位置之污染源。(二)固定污染源：指移動污染源以外之污染源……」。

¹⁰ 依空污法第11條規定略以：「本法用詞，定義如下：……十一、控制技術：指固定污染源為減少空氣污染物所採取之污染減量技術，主要類別如下：(一)最佳可行控制技術：指考量能源、環境、經濟之衝擊後，污染源應採取之已商業化並可行污染排放最大減量技術。(二)最低可達成排放率控制技術：指考量能源、環境、經濟、健康等衝擊後，並依據科學方法，污染源應採取之減少污染物排放至最低排放率之技術。……」。

¹¹ 台塑企業係由王永慶、王永在於43年創立，當時每天僅生產4公噸之聚氯乙烯(Polyvinyl Chloride, 下稱PVC)粉，乃當時世界上規模最小之PVC粉工廠，嗣於57年設立總管理處等專業管理幕僚單位，協助建立各項規章制度。經過60餘年發展，目前共擁有台塑、南亞、台化、台塑石化、台塑河靜鋼鐵等百餘家相關企業，分別在臺灣、美國、中國大陸、越南、菲律賓及印尼都設有工廠，同時擁有為數不少的教育及醫療機構，係臺灣主要民營企業之一，本調查報告全文統稱台塑集團。

¹² 坐落於桃園市龜山區○○一路98號，位處華○科技園區(係83年由南○塑膠工業股份有限公

空污排放、監測、第三方檢測、環保機關稽查流程與實際查處情形，並聽取廠方說明脫硝處理設備、靜電集塵器、餘熱回收、視覺污染、粒狀物即時分析儀器、環保即時連線看板等各項環境保護設備改善工程項目。

再針對上揭調查發現疑點，以及「除環境檢驗測定機構(下稱環檢機構)之外，協助國內各公私場所固定污染源造假空污數據之廠商，依政府採購法及環境保護相關法令有無因應處置對策」等情，分別詢問環保署張署長、蔡副署長、空保處吳前處長¹³、陳科長、江技士、陳環境技術師、環檢所蕭簡任研究員、環境督察總隊李科長、林技正及行政院公共工程委員會企劃處陳處長、陳科長、技術處林處長、宋研究員等相關機關主管人員。另為撙節監察資源，特偕同本院「六輕廠區附近部分國小學童呈現輕度肝纖維化現象」、「六輕工業區液化石油氣(Liquefied Petroleum Gas，簡稱LPG)氣爆」等2件與台塑集團有關社會重大矚目調查案之調查委員，共赴六輕工業區及其附近受該工業區影響之校園，除分別聽取經濟部、環保署、勞動部、衛生福利部、教育部、雲林縣政府等相關業務主管機關、學校主管、當地村民、民意代表、台塑集團代表簡報與說明，以及諮詢彰化基督教醫院兒童腎臟科錢建文主任¹⁴等與空污議題、健康風險、兒童醫學領域有關之專家外，並聯合履勘該工業區環境監測中心等本案相關設備、設施、措施及其改善

司【下稱南○塑膠公司】依據都市計畫法申請開發，為台灣第一宗由民間企業自行開發之乙種工業區，園區主要提供國內外高科技廠商進駐及成立亞太地區企業總部，目前進駐廠商約89家，員工人數約23,000人)內，主要產品或營業項目為電力、蒸氣及壓縮空氣……。

¹³ 吳員原係環保署空保處處長，於本院108年7月3日詢問前，甫於同年月2日調任該署水質保護處處長。

¹⁴ 乃國立臺灣大學醫學系學士及國立陽明醫學院臨床醫學研究所碩士，現任彰化基督教醫院兒童腎臟科主任、社團法人中華民國荒野保護協會台中分會副分會長及台灣醫療勞動正義與病人安全促進聯盟(簡稱醫勞盟)常務理事、台灣健康空氣行動聯盟理事，曾任臺北榮民總醫院小兒部主治醫師，並曾參與「反空污、找藍天」等系列活動及遊行。

情形(以上2次履勘實況摘錄詳附件二)。繼而持續蒐研相關卷證、司法機關相關偵審書類及參考資料，已完成調查。茲綜整調查事實如下：

一、本案調查起因及審酌理由：

(一)據107年7月30日媒體《報導者》驚爆「台塑集團疑『系統性造假』，偽造空氣污染物¹⁵排放數據(下稱空污數據)慣犯？」一文¹⁶指出，經長期調查後赫然發現，台塑集團空污數據申報疑已出現「系統性造假」情事，不僅轄下華○汽電公司、南○塑膠公司、台灣○學纖維股份有限公司(下稱台灣○纖公司)員工接連被判刑，六輕¹⁷更遭雲林環保局追討新臺幣(下同)10億元「不當利得」空氣污染防制費(下稱空污費¹⁸)等情。

(二)據環保署查復略以：「台塑集團轄下事業計54根排放管道(詳后調查事實)即占全國各公私場所共326根排放管道之16.56%¹⁹」。倘其空污排放數據涉及系統性造假，實際污染情形將遠高於表面數據，無異對國內空氣品質產生嚴重負面衝擊。

¹⁵ 依空污法第3條規定略以：「本法用詞，定義如下：一、空氣污染物：指空氣中足以直接或間接妨害國民健康或生活環境之物質。……」。

¹⁶ 網址：<https://www.twreporter.org/a/fpc-sixth-naphtha-cracker-fake-data>。

¹⁷ 台塑企業於80年在雲林縣離島基礎工業區之麥寮區及海豐區進行填海造陸，籌建年產2,500萬公噸之原油煉油廠、年產乙烯293.5萬公噸之輕油裂解廠及其相關石化工廠、重機廠、汽電廠及麥寮工業港等，並設立基載燃煤火力發電廠，發電後全量併入台電供電系統。目前六輕計畫1至4期合計投資新台幣7,551億元(含工業港、發電廠)興建53座工廠。因前述輕油裂解廠為國內當時設立之第六座，爰以「六輕」名之，乃國內首座民營輕油裂解廠。資料參考來源：台塑石化股份有限公司網站/關於六輕/緣起經過(<http://www.fpcc.com.tw/tc/inception.php>)。

¹⁸ 依空污法第16條規定略以：「各級主管機關得對排放空氣污染物之固定污染源及移動污染源徵收空氣污染防制費，其徵收對象如下：一、固定污染源：依其排放空氣污染物之種類及數量，向污染源之所有人徵收，其所有人非使用人或管理人者，向實際使用人或管理人徵收；其為營建工程者，向營建業主徵收；經中央主管機關指定公告之物質，得依該物質之銷售數量，向銷售者或進口者徵收。……」。

¹⁹ 據環保署提供之簡報資料，該署公告第1至第4批空氣固定污染源列管事業，計已納管112家公私場所及326根煙囪排放管道，其中台塑集團轄下事業共納管14家公私場所及54根排放管道；六輕工業區計納管6家公私場所及34根排放管道。如以排放管道數目計算，台塑集團54根排放管道占全國總數326根排放管道之16.56%，六輕34根管道則占全國之10.43%。

(三)環保署前副署長詹順貴律師於106年3月8日國內司法改革會議第三分組第二次會議提及「台塑集團疑發生系統性造假情形²⁰」略為：

- 1、剛剛那個「環境法律人協會」有提到的，就是說最近有環保團體舉發了台塑集團，就是透過那個，就是一些數據造假的問題，那當然這一部分依照現在的方式，其實檢察官最多如果查到，只能說你電腦模式造假，偽造文書跟詐欺利得。對，但其實這樣子的集團他系統性的造假，其實他不是真正要減省空污費，他是要博得一個對環境很友善，避免大量的賠償。這是我們把它過去系統性地從新北市的樹林廠，一直到桃園、一直到雲林到嘉義……就是都有相同的問題。但是呢如果看刑事處罰的部分呢，其實就他們員工一認罪之後呢，其實能夠判罰金或者對員工的罰都很少，那雲林地方那時候沒有用行政沒有用刑事偵查，到最後還是用「不當利得」去裁處10億元，但是即便是被裁處的10億元，我們大概在106年初才駁回了台塑的訴願，但是即便是罰了他10億元，以他去年最後盈餘超過2千億，這種罰也是沒有達到犯罪的懲罰效果。
- 2、以上的問題，那我們的大概改革方向的建議，第一個呢，就是有關這種結果，就是說那種「實害犯」或者那種「抽象危險犯」，這種很難舉證的部分呢，我們也是建議說可不可以盡量的就是把它改為「抽象危險犯」的方向來研修。那第二個

²⁰ 網址：<https://justice.sayit.mysociety.org/%E7%B8%BD%E7%B5%B1%E5%BA%9C%E5%8F%B8%E6%B3%95%E6%94%B9%E9%9D%A9%E5%9C%8B%E6%98%AF%E6%9C%83%E8%AD%B0%E7%AC%AC%E4%B8%89%E5%88%86%E7%B5%84/%E7%AC%AC%E4%B8%89%E5%88%86%E7%B5%84%E7%AC%AC%E4%BA%8C%E6%AC%A1%E6%9C%83%E8%AD%B0>。

呢，就是有關這種公害污染產生的那種侵權行為的損害賠償，我們建議這一部分呢，建議是用「舉證責任反轉」的方式來訂定。那這個我舉一個很明顯的一個案例，臺灣雲林地方法院有一個蔣姓法官，遇到這種公害污染事件的時候，原告的律師講出了「流行病學因果關係」，他不顧當時底下有那麼多的原告，還有那個中研院的學者在現場，他只講了一句話說：我們這個環境污染的損害賠償，跟流行性感冒有甚麼關係？可以講出這樣子的話出來，那這當然明顯就是專業訓練不夠的問題。

- 3、那再來當然就是，剛剛法務部同仁有做出一個建議，就是說「不法利益的追繳」跟「裁罰」應該併行，那他說不法利得的最好是一個地板，而不是天花板。那當然這個「吹哨者條款」全面的入法，這個我們也支持。那在執行面其實，就是我們也建議是說，那是不是在司法官第一階段的選定，跟後來法官學院的研習部分，是不是也多加一些環保專業的研習課程。
- 4、再來就是第一線我們是不是廣泛培養在地的居民跟環保團體做為「環境尖兵」，可以在第一線、第一時間隨時可以「檢舉犯罪」或是「協助蒐證」這樣的問題，讓我們的環境可以有改善，那亦可提升司法的公信力。

二、國內固定污染源空氣污染物CEMS之設置目的、功能及現況：

據環保署分別查復略以：

(一)設置目的與功能：

- 1、CEMS設置目的旨在提升大型固定污染源排放管道空氣污染物監控管制量能，連續且即時監測其空

氣污染物排放情形，同時透過排放管道末端空氣污染物監測，以利公私場所可及時應變與排除前端污染源與防制設備之異常狀況，避免衍生製程失控，致大量排放空氣污染物之情形發生。換言之，CEMS主要裝置在排放管道，用來監測排放污染源濃度。透過濃度高低可以瞭解污染源者在前端製程與污染防制設備之操控條件優劣。因此，CEMS除可監測污染源濃度外，亦可作為發現前端設備是否失控或異常之工具。

2、CEMS係以大型固定污染源為管制對象，且該製程屬可完全密閉收集至排放管道者。CEMS監測設施屬精密儀器，整體監測設施與連線設施費用高達1千萬元，目前可掌握全國固定污染源SO_x(硫氧化物)及NO_x(氮氧化物)排放量約占73%。

3、CEMS監測數據應用於各行業製程別排放標準管制、申報空氣污染物排放量與空污費、推估空氣污染物排放清冊資料、空氣品質模式模擬，以及評估固定污染源相關管制作業減量成效。

(二)設置現況：

環保署已公告第1至4批公私場所應設置CEMS，共納管全台112家公私場所及326根排放管道。目前台塑集團轄下企業則納管16家合計54根排放管道，如下表所示。

表1 台塑關係企業16家固定污染源納管情形

轄區	工廠名稱	公告批次
新北市	南亞塑膠工業股份有限公司樹林廠	1
	南亞塑膠工業股份有限公司林口二廠	1
宜蘭縣	臺灣化學纖維股份有限公司龍德廠	1
桃園市	南亞塑膠工業股份有限公司錦興廠	1
	華亞汽電股份有限公司華亞汽電廠	1
雲林縣	福懋興業股份有限公司	3
	麥寮汽電股份有限公司	1
	臺塑石化股份有限公司麥寮二廠	1
	南亞塑膠工業股份有限公司麥寮分公司	4
	臺灣化學纖維股份有限公司海豐廠	3
	臺塑石化股份有限公司麥寮一廠	1
		3
	臺塑石化股份有限公司麥寮三廠	1
嘉義縣	臺灣化學纖維股份有限公司新港廠	1
	南亞塑膠工業股份有限公司嘉義廠	1
高雄市	臺灣塑膠工業股份有限公司林園廠	1
	臺灣塑膠工業股份有限公司仁武廠	1

資料來源：環保署。

三、CEMS作業規範、相關法令、沿革及最新修正重點：

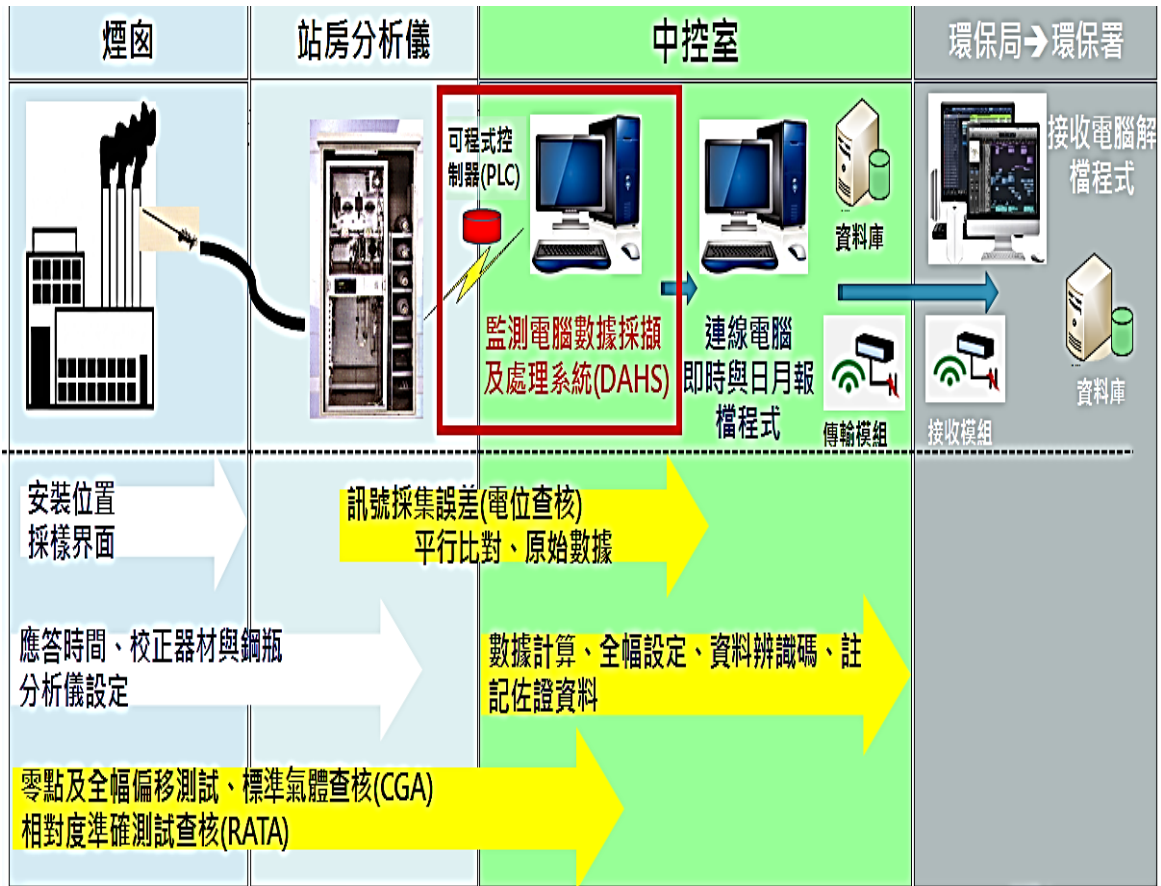
(一)安裝與運作規範：

1、CEMS之安裝規範、安裝後之性能規格及監測設施確認程序，均須符合「固定污染源空氣污染物連續自動監測設施管理辦法(下稱CEMS管理辦法)」所得數據，始被認可，若進行汰換或量測位置變更時，應經事前許可；若發生故障需汰換時，則需於法定期間內報備²¹。CEMS之使用年限約10至15年，故公私場所依其營運狀況應進行汰換，使CEMS可以有效運轉。

2、為確認監測數據準確性，公私場所應依規定進行

²¹ CEMS管理辦法第4、9條。

例行校正測試、查核及維護，並作成紀錄，每季應進行之例行查核項目，於查核前5日應通知主管機關²²。CEMS現場稽查作業方式如下圖所示：



CEMS現場稽查作業流程示意圖(資料來源：環保署)

(二)相關管制法令：

- 1、空污法第21條第1項規定，公私場所具有經中央主管機關指定公告之固定污染源者，應按季於每年1月、4月、7月及10月底前，向直轄市、縣(市)主管機關申報其固定污染源前一季空氣污染物排放量。
- 2、空污法第22條第1項規定，公私場所具有經中央

²² CEMS管理辦法第13條。

主管機關指定公告之固定污染源者，應於規定期限內完成設置自動監測設施，連續監測其操作或空氣污染物排放狀況，並向直轄市、縣(市)主管機關申請認可；其經指定公告應連線者，其監測設施應於規定期限內完成與直轄市、縣(市)主管機關連線，並公開於直轄市、縣(市)主管機關網站。107年8月1日修正本項將監測數據公開於地方主管機關網站，係為落實司法改革國是會議決議：「為鼓勵民眾監督及通報污染事件，依各環境主管法令所蒐集之環境數據（包括以廠商為標的及以地方為標的之數據），一律公開原始資料（raw data），必要時得在廠商內部或外部，設置監測（檢測）器材，以達資訊透明之目的。」

- 3、空污法第22條與第23條規定，為確實掌握CEMS監測數據品質，確保監測數據可靠度，應建立CEMS管理制度，規範CEMS之設置、操作、校正、維護、保養、記錄、格式、連線傳輸及其他應遵行事項，且經指定公告之固定污染源者，應於規定期限內完成CEMS之設置，向直轄市、縣(市)主管機關申請認可，並與直轄市、縣(市)主管機關完成連線監測其空氣污染物排放狀況。
- 4、為使連線污染源蒐集之監測數據符合主管機關之計算處理規範，CEMS管理辦法第2條第2款定義之連線設施，除包括執行傳輸模組之電腦與程式及電信線路外，亦含監測設施之監測數據與主管機關進行連線作業之紀錄檔產生程式，俾符合法規對於連線傳輸設施運作功能及監測數據紀錄之要求。
- 5、違反CEMS管理辦法之管制規定，原則上依空污法第62條第1項、第2項規定，對公私場所處2萬元

以上1百萬元以下罰鍰；其違反者為工商廠、場²³，處10萬元以上2千萬元以下罰鍰，並通知限期補正或改善，屆期仍未補正或完成改善者，按次處罰；情節重大者，得令其停工或停業，必要時，並得廢止其操作許可或勒令歇業。

6、此外，如應申報而故意未申報或為不實申報，有刑事責任，除得依刑法詐欺罪相繩外，亦得依空污法第54條規定，處3年以下有期徒刑、拘役或科或併科20萬元以上5百萬元以下罰金。因法人之代表人或受僱人違反第54條規定時，依同法第57條規定，對該法人可科以該條10倍以下之罰金（即5千萬元以下）。

7、依空污法第16條第1項第1款規定，各級主管機關得對排放空氣污染物之固定污染源徵收空污費，其排放空氣污染物之種類及數量，向污染源之所有人徵收，其所有人非使用人或管理人者，向實際使用人或管理人徵收；其為營建工程者，向營建業主徵收；經中央主管機關指定公告之物質，得依該物質之銷售數量，向銷售者或進口者徵收。依空污費收費辦法第18條規定，公私場所依法應繳納空污費之固定污染源，有偽造、變造或以故意方式短報或漏報與空污費計算有關資料者，中央主管機關得逕依排放係數採該污染源排放量之2倍計算空污費。

（三）相關法令制（訂）定、修正沿革及修正重點：

1、沿革：

歷年制（訂）定、修正情形如下表所示。

²³ 工商廠場係指從事營利、工商活動行為或須經目的事業主管機關核准始得設立之公私場所，如公司、工廠（場）及商業場所等。

表2 CEMS相關法規修正沿革

時間(年.月.日)	項目
82.08.16	訂定CEMS管理要點
82.10.16	公告第一批公私場所應設置CEMS之固定污染源
83.05.30	訂定CEMS品質保證作業規範
85.01.06	訂定CEMS連線作業規範
91.02.19	公告第一批公私場所應與主管機關連線之固定污染源
91.07.17	公告第二批公私場所應設置CEMS及與主管機關連線之固定污染源
92.03.27	公告第三批公私場所應設置CEMS及與主管機關連線之固定污染源
92.12.03	廢止CEMS管理要點、CEMS品質保證作業規範與CEMS連線作業規範
92.12.03	發布CEMS管理辦法
101.06.12	函頒公私場所固定污染源廢氣燃燒塔監測設施性能規範參考原則
102.03.27	修正公私場所固定污染源廢氣燃燒塔監測設施性能規範參考原則
103.03.28	函頒公私場所固定污染源揮發性有機物監測設施性能規範參考原則
104.12.25	公告第四批公私場所應設置CEMS及與主管機關連線之固定污染源
106.07.10	預告修正CEMS管理辦法
107.08.20	預告修正CEMS管理辦法
108.04.12	修正發布CEMS管理辦法

資料來源：環保署。

2、108年4月12日CEMS管理辦法修正重點：

- (1) 新增數據採擷及處理系統(Data Acquisition and Handling System，下稱DAHS)封存與查核比對機制²⁴。
- (2) 修正監測設施之監測數據等資料保存期限皆延長至6年²⁵，增訂訊號採集誤差查核(電位訊號比對)²⁶。
- (3) 新增監測設施與連線設施異動提報程序²⁷。
- (4) 配合新增管制措施納入行政罰項目²⁸。

四、環保署針對CEMS管理辦法及管制措施之檢討修正情形與相關說明及因應作為：

(一)CEMS管理辦法及管制措施之檢討修正情形：

據環保署表示略以：

- 1、配合各行業製程別排放標準管制措施，持續掌握廢氣燃燒塔與揮發性有機物空氣污染物監測設施之設置狀況、操作情形、儀器穩定度、校正程序與維護保養作業，並持續辦理現場輔導查核作業，該署於101年6月12日函頒「公私場所固定污染源廢氣燃燒塔監測設施性能規範參考原則」，供石化業廢氣燃燒塔監測管制作業之參照依據，並就實際管制作業問題，持續檢討修正，於102年3月27日函頒修正「公私場所固定污染源廢氣燃燒塔監測設施性能規範參考原則」；另103年3月28日函頒「公私場所固定污染源揮發性有機物監測設施性能規範參考原則」，供光電業與半導體業執行CEMS監測作業時，有相關性能規範可依

²⁴ CEMS管理辦法第12條。

²⁵ CEMS管理辦法第13、16、20條。

²⁶ CEMS管理辦法附錄一至九。

²⁷ CEMS管理辦法第12條。

²⁸ CEMS管理辦法第24條。

循。

- 2、為擴大CEMS管制對象，該署已持續評估部分行業製程別歷年製程操作狀況與空氣污染物排放情形，同時考量其監測技術之可行性，於104年12月25日公告新增第4批次「公私場所應設置連續自動監測設施及與主管機關連線之固定污染源」，將紙漿製造程序與中型廢棄物焚化爐，納入管制，並持續輔導公私場所於施行日期2年內完成設置與連線作業，俾利主管機關能確實且即時掌握該固定污染源空氣污染物排放情形。
- 3、另配合歷年相關管制措施之實際操作狀況與評估結果，並考量行政管制、監測技術與資訊系統各項技術性管制規範需同時評估修正，經該署整體檢討後，於106年7月10日預告修正CEMS管理辦法與公私場所應設置CEMS及與主管機關連線之固定污染源(草案)，並於106年9月20日、26日及27日辦理4場次研商暨公聽會議，經依法制作業程序評估各界所提意見後，於107年8月20日第2次預告修正前開2草案，並就監測技術可行性於107年9月25日與11月27日分別就排放流率監測設施與揮發性有機物監測設施辦理2場次專家諮詢會，以及於107年12月24日與27日再次召開2場次研商暨公聽會議後，於108年4月12日已先就評估完成之管制項目辦理修正發布作業，並持續就尚需完成最後評估確認之項目，規劃於108年底完成第2階段修正發布作業。

(二)針對外界相關疑慮事項之說明及因應作為：

據環保署分別說明略以：

- 1、CEMS管理辦法最新修正作業耗時數年餘(92年12月3日至108年4月12日)一節：

經查，桃園環保局於99年5月夜間突襲查獲華○汽電公司站房與中控室造假CEMS數據後，相繼曝露CEMS系統及其管理辦法明顯存有「程式軟體有人為操弄舞弊、取巧之空間」及「數據保存年限過短」疏漏及不足，地方環保局更迭有將平行比對、傳輸頻率等防弊與勾稽查核機制儘速納入CEMS管理辦法增修之建議(詳后調查事實)，以有效杜絕不肖業者造假及取巧情事，則環保署斯時有無即對無涉「技術可行性」等缺失，積極修正相關法令，以儘速亡羊補牢，杜絕不法可乘之機，詢據該署分別表示略以：

- (1) CEMS管理辦法規範內容主要包含行政管制、監測技術與資訊系統3項層面，除監測設施與連線設施之設置、審查、汰換、異動、校正頻率、紀錄保存等行政管制外，亦包含排放管道之採樣位置與界面、監測設施之安裝規範、確認程序、各項校正測試查核程序、性能規格、校正標準氣體與校正器材品保規範等技術項目，並依不同監測項目（粒狀污染物不透光率、二氧化硫、氮氧化物、一氧化碳、總還原硫、氯化氫、揮發性有機物、氧氣、排放流率）分別訂定不同技術規範進行管制；另針對監測設施監測數據紀錄值之計算、量測範圍與全幅設定、無效數據與遺失數據之認定與替代處理、傳輸模組功能規格、即時、每日與每月監測紀錄之傳輸資料格式等管制項目，亦納入CEMS管理辦法附錄規範。故該署已就各層面管制公私場所應依CEMS管理辦法規定，完成監測設施之設置、監測與連線作業。
- (2) 由於CEMS管理辦法管制內容多數皆與監測或資

訊等技術性規範內容相關，各項技術性規範內容之修正，需透過現場實地查核公私場所固定污染源排放管道，瞭解其採樣位置與界面狀況，以及監測設施之安裝、設置與操作情形，且需瞭解各項監測項目之分析原理，並就公私場所固定污染源不同製程操作特性，評估其執行監測之可行性及可能干擾因素之協助排除；另針對擬新增技術性管制項目，需辦理實廠之穩定性測試評估作業，完成相關操作程序與手冊建置後，方納入管制供公私場所遵行；又針對公私場所監測數據連線傳輸至各地方環保局資料庫之資訊安全問題、數據採擷與處理系統之計算紀錄與資料傳輸格式等項目，需掌握現況問題並進行檢討。因上述各項技術性管制規範相互關連，檢討修正時需整體納入評估考量，且持續掌握國際間管制現況，故相較於其他行政管理法規，CEMS管理辦法檢討修正作業所需時間較長。

2、「提高監測數據紀錄值保存年限」既屬立即可行事項，顯與技術可行性無關一節：

該署於108年4月12日修正發布CEMS管理辦法，提高監測數據紀錄值保存年限，係配合空氣污染防治法相關管制之修正規定，統一將相關紀錄保存年限提高至6年。考量法規修正有其一定法制作業標準作業程序，檢討修正時會就整體法規管制層面與需強化項目，一併納入評估修正，故前次修正作業非僅提高監測數據紀錄值保存年限，而係全面性提升相關監控管制量能及查核工具。

3、已修正發布之CEMS管理辦法有無採納各地方政府建議事項一節：

- (1) 歷年來該署持續召開各地方法規修正相關會議，已針對各地方環保局所提修正建議事項持續交換意見與討論，經評估屬可立即實行項目皆已納入108年4月12日修正發布CEMS管理辦法管制中，包括新增數據採擷及處理系統(DAHS)封存上傳與監測設施訊號採集誤差查核程序，供主管機關查核比對使用；新增規範採樣管保溫措施與每季二氧化氮(NO_2)／一氧化氮(NO)轉化器效率測試程序，修正零點及全幅偏移測試程序、校正標準氣體與校正器材及公式等相關規範內容，強化監測數據之品質；申請文件改以網路傳輸方式提報，提升資料管制之完整性與查核效率，以及增訂監測設施與連線設施異動提報程序，強化監測操作管理制度。另經評估屬尚需進行實廠測試、現況調查與確認執行可行性部分，將持續檢討並規劃將評估結果納入108年底預計修正發布CEMS管理辦法規範內容中。
- (2) 有關桃園環保局所提新增平行比對之建議，該署已於106年7月10日預告修正CEMS管理辦法草案中納入，提供地方環保局依管制需求可自行或要求公私場所執行訊號平行比對之架設，同步比對雙邊訊號傳輸後監測數據計算之正確性。惟後續修正草案之研商暨公聽會議上，部分地方環保局與公私場所認為訊號平行比對之性能規格過嚴，實際執行上有窒礙難行無法符合規範之處，且依歷年來各地方環保局執行結果，發現各地方環保局使用不同廠牌型號之訊號平行比對設備、設備焊接線方式、誤差計算公式不一，其測試結果各有差異，為確保查核可信度與落實管制一致性，該署已持續進行

評估與實場測試作業，蒐集各地方環保局與環境督察大隊歷年來訊號平行比對相關資料進行分析，並於本年度著手辦理實廠測試比對作業，初步規劃訊號平行比對誤差百分比平均值為5%，並就其資料收集、訊號計算、趨勢比對與操作方式等進行規範，已規劃納入108年底預計修正發布CEMS管理辦法規範內容中。

- (3) 另桃園環保局所提傳輸頻率修正之建議，該署已於107年8月20日第2次預告修正CEMS管理辦法草案中納入，經評估現行監測設施之採樣、分析及記錄可於短時間內完成一次循環，故將原粒狀污染物不透光率每6分鐘傳輸1筆監測數據紀錄值與氣狀污染物、稀釋氣體、排放流率每15分鐘傳輸1筆監測數據紀錄值，增加規範粒狀污染物不透光率應傳輸10秒鐘原始數據及氣狀污染物、稀釋氣體、排放流率應傳輸每分鐘原始數據與監測數據紀錄值，提升監控管制量能，同時配合傳輸頻率之修正，同步檢討即時監測數據傳輸格式規定，該項規範亦已規劃納入108年底預計修正發布之CEMS管理辦法規範內容中。

五、台塑集團轄下事業造假空污數據及擅自汰換程式等司法案件之判決結果及相關裁罰情形：

據司法機關相關偵審資料，茲將台塑集團轄下事業造假空污數據、擅自汰換程式等司法案件之判決結果及相關裁罰情形分別製表及擇要說明如下：

表3 台塑集團違反空氣污染防制法之案件彙整表

序號	事業名稱	處罰原因	違反法律	判決結果	追繳空污費金額
1	華○汽電	利用聯○科技股	刑法詐欺	經理馮○明等8人依共	約6億6千多

序號	事業名稱	處罰原因	違反法律	判決結果	追繳空污費金額
	公司	份有限公司(下稱聯○公司 ²⁹)設計CEMS軟體監測數據模擬功能，傳送不實進行申報數據。	得利罪、空污法申報不實罪。	同詐欺得利罪、空污申報不實罪判處5至10月有期徒刑，均緩刑，支付公庫合計490萬元。公司罰金100萬元。	萬元(已結案)
2	南○塑膠公司樹林廠(下稱南○樹林廠)	利用聯○公司不知情蕭○松所撰寫、設計CEMS軟體中之模擬數據功能，上傳不實之監測數據至環保局。	刑法詐欺得利罪。	廠長張○賢及課員王○智等2人分別處8、7月有期徒刑，均緩刑，支付公庫合計70萬元。公司罰金80萬元。	約1億3千多萬元(已結案)
3	南○塑膠公司錦興廠(下稱南○錦興廠)	利用聯○公司不知情蕭○松所撰寫、設計CEMS軟體中之模擬數據功能，上傳不實之監測數據至環保局。	刑法詐欺得利罪。	高○昇處有期徒刑3月，緩刑，支付公庫5萬元。公司罰金25萬元。	約1億8千萬元(已結案)
4	台灣○纖公司新港廠(下稱台○新港廠)	利用精○公司所安裝設計CEMS監測軟體內設有監測數據模擬功能上傳不實之監測數據至環保局。	刑法詐欺得利罪、空污法申報不實罪	課員洪○村等3人依共同詐欺得利罪、空污申報不實罪判處7至10月有期徒刑，均緩刑，支付公庫合計60萬元。公司罰金100萬元	約3億8千多萬元(已結案)
5	台○石化股份有限公司(下稱台○石化公司)	監測設施連線設施程式汰舊換新作業，未依規定報備。	CEMS管理辦法第9條空污法第62條	合計罰鍰160萬元	約10億元(訴訟中)
6	台灣○纖	監測設施連線設	CEMS管理	合計罰鍰30萬元	230 萬 3,472

²⁹聯○公司創立於70年，經查詢財政部營業稅籍資料可知，該公司係由董事長劉○○擔任負責人，資本總額8千萬元，登記於新北市永和區○○路○號○樓，專營項目包括環境檢測服務、監視系統裝修工程、管道工程及消防設備批發等，提供公私場所煙道、製程及大氣監測CEMS等軟硬體服務。(二)另由政府採購資訊可知該公司近10年(自98年起)皆有承接政府所屬部門相關採購案件，主要受委辦煙道(煙囪)監測業務。復由前揭營業登記地址於臺灣公司商號資料系統查詢可知，相同登記地址現存有數間營業項目相似之公司登記。據環保署表示，該等軟體科技公司雖非屬現行環境檢驗測定機構管理辦法規範與管理對象，惟依甫修正公布之空污法，針對為他人利益而實施行為，致使他人違反空污法上義務而應受處罰者，該行為人因其行為受有財產上利益而未受處罰時，亦得針對該廠商於其所受財產上利益價值範圍內予以追繳。資料來源：環保署。

序號	事業名稱	處罰原因	違反法律	判決結果	追繳空污費額
	公司	施程式汰舊換新作業，未依規定報備。	辦法第9條 空污法第62條		元(已結案)
合計				判刑14人 判罰1,120萬	約23.5億(其中10億元未確定)

註：序號5、6案件無刑事責任。序號5之訴訟情形詳后調查事實。
資料來源：本院依環保署提供資料彙整。

(一)台塑集團轄下事業因違反空污法相關規定遭法院判罰情形：

1、華○汽電公司部分：

據臺灣桃園地方法院(下稱桃園地院)100年度審重易字第1號刑事判決略以：

(1) 判決主文³⁰：

〈1〉馮○明共同意圖為自己不法之所有，以詐術得財產上不法之利益，處有期徒刑陸月，如易科罰金，以壹仟元折算壹日；又共同依空氣污染防制法規定有申報義務，於業務上作成之文書為虛偽記載，處有期徒刑陸月，如易科罰金，以壹仟元折算壹日。應執行有期徒刑拾月，如易科罰金，以壹仟元折算壹日。緩刑參年，並應於該判決確定之日起貳年陸月內，向公庫支付壹佰萬元。

〈2〉林○森共同意圖為自己不法之所有，以詐術得財產上不法之利益，處有期徒刑陸月，如易科罰金，以壹仟元折算壹日；又共同依空污法規定有申報義務，於業務上作成之文書為虛偽記載，處有期徒刑陸月，如易科罰金，以新臺幣壹仟元折算壹日。應執行有期徒刑

³⁰ 判決主文數字須以國字大寫記載，下同。

拾月，如易科罰金，以壹仟元折算壹日。緩刑參年，並應於該判決確定之日起貳年陸月內，向公庫支付柒拾萬元。

〈3〉楊○舒共同意圖為自己不法之所有，以詐術得財產上不法之利益，處有期徒刑陸月，如易科罰金，以壹仟元折算壹日；又共同依空污法規定有申報義務，於業務上作成之文書為虛偽記載，處有期徒刑陸月，如易科罰金，以壹仟元折算壹日。應執行有期徒刑拾月，如易科罰金，以壹仟元折算壹日。緩刑參年，並應於本判決確定之日起貳年陸月內，向公庫支付柒拾萬元。

〈4〉蘇○孝共同意圖為自己不法之所有，以詐術得財產上不法之利益，處有期徒刑肆月，如易科罰金，以壹仟元折算壹日；又共同依空污法規定有申報義務，於業務上作成之文書為虛偽記載，處有期徒刑參月，如易科罰金，以壹仟元折算壹日。應執行有期徒刑伍月，如易科罰金，以壹仟元折算壹日。緩刑貳年，並應於本判決確定之日起壹年陸月內，向公庫支付伍拾萬元。

〈5〉姜○銘共同意圖為自己不法之所有，以詐術得財產上不法之利益，處有期徒刑肆月，如易科罰金，以壹仟元折算壹日；又共同依空污法規定有申報義務，於業務上作成之文書為虛偽記載，處有期徒刑參月，如易科罰金，以壹仟元折算壹日。應執行有期徒刑伍月，如易科罰金，以壹仟元折算壹日。緩刑貳年，並應於本判決確定之日起壹年陸月內，向公庫支付伍拾萬元。

- 〈6〉林○峰共同意圖為自己不法之所有，以詐術得財產上不法之利益，處有期徒刑肆月，如易科罰金，以壹仟元折算壹日；又共同依空污法規定有申報義務，於業務上作成之文書為虛偽記載，處有期徒刑參月，如易科罰金，以壹仟元折算壹日。應執行有期徒刑伍月，如易科罰金，以壹仟元折算壹日。緩刑貳年，並應於本判決確定之日起壹年陸月內，向公庫支付伍拾萬元。
- 〈7〉黃○宏共同意圖為自己不法之所有，以詐術得財產上不法之利益，處有期徒刑伍月，如易科罰金，以壹仟元折算壹日。緩刑貳年，並應於本判決確定之日起壹年陸月內，向公庫支付伍拾萬元。
- 〈8〉李○世共同意圖為自己不法之所有，以詐術得財產上不法之利益，處有期徒刑伍月，如易科罰金，以壹仟元折算壹日。緩刑貳年，並應於本判決確定之日起壹年陸月內，向公庫支付伍拾萬元。
- 〈9〉華○公司因其受僱人執行業務依空污法有申報義務，明知為不實之事項而申報不實及於業務上作成之文書為虛偽記載，處罰金壹佰萬元。

(2) 犯罪事實：

- 〈1〉馮○明係華○汽電公司設於桃園縣龜山鄉華○汽電廠(下稱華○汽電廠)之經理，實際負責華○汽電廠之營運；林○森係華○汽電廠之管理組組長，負責該廠之資財用料、經營分析及一般行政工作等；楊○舒係華○汽電廠之廠長，負責該廠廠房之運轉、工安、環

保及保養等事項；李○世、蘇○孝、姜○銘則先後擔任華○汽電廠運轉課課長，負責運轉課包含連續負責連續自動監測設備之管理；黃○宏係華○汽電廠廠務室人員，96年6月之前由黃○宏實際負責連續自動監測設施之操作及申報，96年6月之後則改由華○汽電廠運轉課人員林○峰負責。

〈2〉華○汽電廠係環保署公告應設置排放管道CEMS，監測其操作及空氣污染物排放狀況，並應與主管機關即桃園環保局連線，以連續自動監測設施之污染物監測結果，進行硫氧化物、氮氧化物排放量及空污費之申報，並應將固定污染源及污染防制設備操作情形作成紀錄，以供環保局定期或不定期查核之用。詎馮○明(自94年10月起至100年4月13日止)、林○森(自94年10月起至100年4月13日止)、楊○舒(自94年10月起至100年4月13日止)、李○世(自94年10月起至96年10月間止)、蘇○孝(自96年10月起至99年4月10日止)、姜○銘(自99年4月12日起至100年4月13日止)、黃○宏(自94年10月起至96年6月間止)、林○峰(自96年6月起至100年4月13日)等人為節省華○汽電廠空污費成本之支出，且使監測之數值均能符合環境影響評估所承諾之空污總量及濃度，竟利用委託聯○公司所設計自動監測設施內設有監測數據模擬功能，共同基於單一明知為不實事項而申報不實及意圖使華○汽電廠短少支出空污費之不法利益之犯意聯絡，接續自94年10月間起至100年4月13日止，透過監測數據模擬

功能，自該廠傳送不實之監測數據至環保局進行申報，足生損害於環保署、環保局對於空污總量、濃度之監控以及空污費徵收之正確性，總計自95年4月起至100年3月止（即95年第2季起至100年第1季止），共獲得短報空污費達325,313,600元之不法利益（此部分不法利益業經原桃園縣政府依空污法第16條第2項所訂空污費收費辦法第19條及第20條之規定，於100年7月22日命³¹華○汽電廠補繳硫氧化物及氮氧化物排放量之2倍計算空污費）。

- 〈3〉馮○明、林○森、楊○舒、蘇○孝、林○峰為掩飾華○汽電廠實際之空氣污染防制設備操作並不符合固定污染源操作許可證所許可的範圍，又為應付環保局查核固定污染源及污染防制設備操作紀錄，乃另共同基於單一於業務上作成之文書為虛偽記載之犯意聯絡，於98年下半年，推由林○峰召集知情且有共同犯意聯絡之吳○益等27名（以上均由檢察官另為緩起訴處分）華○汽電廠員工，接續回溯補登載97年1月起至98年12月份之固定污染源操作紀錄表，將不實之固定污染源及空氣污染防制設備操作紀錄，登載在業務上所製作之固定污染源操作紀錄表上；又自99年1月起至100年4月13日止，馮○明、林○森、楊○舒、蘇○孝、林○峰復承上揭接續之於業務上作成之文書為虛偽記載之犯意聯絡，並再邀同亦有該犯意之聯絡之姜

³¹府環空字第1000606415號函。

○銘參與，而推由林○峰指示知情且有共同犯意聯絡之吳○益等14名爐控操作員，接續於值班時將不實之固定污染源及空氣污染防治設備操作紀錄，登載在業務上所製作之固定污染源操作紀錄表上，足以生損害於環保局對於查核固定污染源及污染防治設備操作紀錄之正確性。

〈4〉100年4月13日，原桃園地院檢察署(下稱原桃園地檢署)檢察官指揮檢察事務官並會同環保局人員至華○汽電廠執行搜索及進行稽查作業，始悉上情。

2、南○樹林廠部分：

據臺灣新北地方法院(下稱新北地院)103年度重易字第1號刑事判決³²略以：

(1) 判決主文：

〈1〉張○賢共同犯詐欺得利罪，處有期徒刑捌月。緩刑參年，並應於本判決確定後壹年內，向公庫支付肆拾萬元。

〈2〉王○智共同犯詐欺得利罪，處有期徒刑柒月。緩刑參年，並應於本判決確定後壹年內，向公庫支付參拾萬元。

〈3〉南○塑膠公司因其受僱人執行業務犯空污法第四十七條之不實申報罪，處罰金捌拾萬元。

(2) 犯罪事實：

〈1〉張○賢自94年起至101年4月間擔任南○樹林廠廠長，負責綜理全廠經營事務；王○智為南○樹林廠之運轉課課長，實際負責該廠以燃燒生煤帶動發電機發電之所有設備運轉；

³² 當事人提起上訴，經臺灣高等法院103年度上易字第1915號刑事判決上訴駁回。

張○雄自98年起係南○樹林廠排放管道CEMS之專責人員，其等均為南○公司之受僱人或從業人員；蕭○松則為聯○公司負責撰寫南○樹林廠CEMS軟體(下稱本件CEMS軟體)之工程師。

- 〈2〉南○樹林廠係環保署公告應設置CEMS，用以監測其操作及空氣污染物排放狀況，並應與主管機關即新北市政府環境保護局(下稱新北環保局)連線，以CEMS之污染物監測結果，進行硫氧化物、氮氧化物排放量及空污費之申報，同時將固定污染源及污染防制設備操作情形作成紀錄，以供新北環保局定期或不定期查核之用。詎張○賢、王○智自95年4月19日起至100年4月18日止，及張武雄(業經原新北地院檢察署【下稱原新北地檢署】以102年度偵字第4505號為緩起訴處分)自98年間起，竟共同基於明知為不實事項而申報不實及意圖使南○樹林廠減少支出空污費之不法利益之犯意聯絡，利用不知情之蕭炳松所撰寫、設計之本件CEMS軟體中之模擬數據功能，上傳不實之監測數據至新北環保局，致新北環保局陷於錯誤，而依上開數據核算空污費，足以生損害於環保署、新北環保局對於空氣污染物總量、濃度之監控及空污費徵收之正確性，總計自95年4月起至100年6月止(即95年第2季起至100年第2季止)，南○樹林廠共獲得短報空污費達1億1,924萬5,873元之不法利益。嗣原桃園地檢署於100年4月13日查獲與南○樹林廠同屬台塑集團之華○汽電公司透過CEMS軟體之模擬數據功

能，傳送不實之監測數據至桃園環保局進行申報，而涉嫌違反空污法、偽造文書及詐欺等罪嫌後，原新北地檢署乃要求新北環保局派員查察該署轄區內之固定污染源是否有類似情況，經新北環保局於100年8月1日派員前往南○樹林廠查核CEMS留存之原始數據資料，發現與上傳新北環保局之數據資料不一致，且張○雄於新北環保局人員比對原始數據資料時，竟趁隙將本件CEMS軟體之「OLDCEMSSERVER.EXE」執行檔案自資源回收桶中刪除，新北環保局人員乃將前揭原始數據資料扣回分析，並委請國立成功大學永續環境科技研究中心進行鑑定，結果認南○樹林廠確有上傳不實數據以逃避空污費之情事，遂函請原新北地檢署協助調查。繼於102年1月24日為該署檢察官指揮檢察事務官、新北市政府警察局刑事警察大隊並會同環保署環境督察總隊北區督察大隊及新北環保局人員，至南○樹林廠及聯○公司，執行搜索及實施稽查作業，並分別扣得證物，進而查悉上情。

3、南○錦興廠部分：

據桃園地院105年度審簡字第308號判決略以：

(1) 判決主文：

- 〈1〉南○公司因其受僱人執行業務犯空污法第四十七條之罪，處罰金貳拾伍萬元。
- 〈2〉高○昇犯詐欺得利罪，處有期徒刑參月，如易科罰金，以壹仟元折算壹日。緩刑參年，並應於本判決確定之日起陸個月內，向公庫支付伍萬元。

(2) 犯罪事實：

被告南○塑膠公司及被告高○昇為圖節省南○錦興廠之空污費，竟上傳不實數據予桃園環保局，致南○錦興廠因此獲得短納空污費達89,651,520元之不法利益(此部分不法利益業經原桃園縣政府依空污法第16條第2項所訂空污費收費辦法第19條及第20條之規定，於100年10月28日命南○錦興廠補繳硫氧化物及氮氧化物排放量之2倍計算空污費，計179,303,039元)。

4、台○新港廠部分：

據臺灣嘉義地方法院(下稱嘉義地院)102年度易字第325號刑事判決略以：

(1) 判決主文：

〈1〉劉○遠共同意圖為第三人不法之所有，以詐術使第三人得財產上不法之利益，處有期徒刑肆月，如易科罰金，以壹仟元折算壹日；又共同依空污法規定有申報義務，於業務上作成之文書為虛偽記載，處有期徒刑肆月，如易科罰金，以壹仟元折算壹日。應執行有期徒刑柒月，如易科罰金，以壹仟元折算壹日。緩刑參年，並應於判決確定日起壹年內，支付國庫拾萬元。

〈2〉洪○村共同意圖為第三人不法之所有，以詐術使第三人得財產上不法之利益，處有期徒刑陸月，如易科罰金，以壹仟元折算壹日；又共同依空污法規定有申報義務，於業務上作成之文書為虛偽記載，處有期徒刑陸月，如易科罰金，以壹仟元折算壹日。應執行有期徒刑拾月，如易科罰金，以壹仟元折算壹

日。緩刑參年，並應於判決確定日起壹年內，支付國庫參拾萬元。

〈3〉江○陵共同意圖為第三人不法之所有，以詐術使第三人得財產上不法之利益，處有期徒刑伍月，如易科罰金，以壹仟元折算壹日；又共同依空污法規定有申報義務，於業務上作成之文書為虛偽記載，處有期徒刑伍月，如易科罰金，以壹仟元折算壹日。應執行有期徒刑捌月，如易科罰金，以壹仟元折算壹日。緩刑參年，並應於判決確定日起壹年內，支付國庫貳拾萬元。

〈4〉台○○○公司因其受僱人執行業務依空污法有申報義務，於業務上作成之文書為虛偽記載，處罰金壹佰萬元。

(2) 犯罪事實：

台○新港廠內設有排放口編號P101、P201、P301、P501等污染排放管道，台○公司新港廠係環保署公告應設置CEMS監測其操作及空氣污染物排放狀況，並應與主管機關即嘉義縣政府環境保護局(下稱嘉義環保局)連線，以連續自動監測設施之污染物監測結果，進行硫氧化物、氮氧化物排放量及空氣污染防制費之申報。洪○村、江○陵、劉○遠(原名劉○忠)則係台○新港廠運轉課人員，96年10月至99年3月由洪○村負責CEMS監測軟體之操作、連續自動監測紀錄月報表之製作及空污費之申報，99年4月至同年9月由江○陵負責，99年10月至100年3月則改由劉○遠負責。詎洪○村、江○陵、劉○遠等人為避免因污染物排放值超出環境影響評估所承諾之空污總量及數值，而遭環

保局開單受罰，致遭公司處分，並節省台○新港廠空污費之支出，竟利用委託精○科技有限公司所安裝設計CEMS監測軟體內設有監測數據模擬功能，共同基於明知為不實事項而申報不實及意圖使台○新港廠短少支出空污費之不法利益之犯意聯絡，於其等各自所負責之期間，透過監測數據模擬功能，持續自該廠傳送不實之監測數據至嘉義環保局進行申報，足生損害於環保署、嘉義環保局對於空污總量、濃度之監控以及空污費徵收之正確性，總計自96年10月至100年3月共獲得短報空污費約192,400,861元。

(二)台塑集團轄下事業因CMES軟體汰換未報備，遭主管機關裁罰並提起訴訟之情形：

1、台中高等行政法院101年度訴字第497號行政判決³³：

(1) 判決主文：

原告(台○石化公司)之訴駁回。

(2) 事實概要：

原告所屬麥寮三廠（公用廠，位於雲林縣麥寮鄉三盛村台塑工業園區17號）之M10製程（排放管道PA01）、M11製程（排放管道PB01）、M12製程（排放管道PC01）、M13製程（排放管道PD01）、M14製程（排放管道PE01）與麥寮一廠（公用廠，位於同上園區15號）之M71製程（排放管道P01A）、M74製程（排放管道P04A）、M75製程（排放管道P05A）均屬公告應設置CEMS與主管機關連線之個別固定污染源，前經雲林

³³ 原告提起上訴遭最高行政法院103年度判字第227號行政判決駁回。

環保局於101年1月19日、1月31日、3月19日及3月20日派員至現場進行CEMS查核，發現麥寮一廠之P01A、P04A及P05A等3座排放管道之監測設施連線設施程式已於99年7月1日汰舊換新作業、麥寮三廠之PA01、PB01、PC01、PD01及PE01等5座排放管道之監測設施連線設施程式則於99年12月1日完成汰舊換新作業，惟皆未依CEMS管理辦法第9條第2項規定於汰換1個月前函報被告，並於汰換完成後1個月內提報連線確認報告書；且上開排放管道的監測數據原始碼之排放流率、二氧化硫、氮氧化物、一氧化碳及氧氣等之校正後平均值未落於最大值及最小值範圍內，未符合CEMS管理辦法附錄9「監測設施監測數據之計算處理規範」，而違反空污法第22條第3項暨CEMS管理辦法第9條第2項及第16條之規定，報經被告審認其上開違規情事屬實，適用空污法第56條及環境教育法第23條等規定，按各個固定污染源分別101年5月14日作成8份裁處書³⁴。對原告分別處20萬元罰鍰，合計160萬元，並均限於101年5月20日前完成改善，且處以各廠負責環境保護權責人員接受環境講習2小時。原告不服，合併提起訴願，皆經決定駁回，遂提起該行政訴訟。

2、台中高等行政法院102年度訴字第102號行政判決³⁵：

- (1) 判決主文：原告(臺○化纖公司)之訴駁回。
- (2) 事實概要：

³⁴ 府環空字第1013615378號等。

³⁵ 原告上訴後經最高行政法院102年度裁字第1585號行政裁定駁回。

原告所屬海豐廠（位於雲林縣麥寮鄉三盛村台塑工業園區○○號）之芳香烴二廠M16製程（排放管道PP06）與芳香烴三廠M07製程（排放管道PG01）均屬於公告應設置連續CEMS與主管機關連線之個別固定污染源。前經雲林環保局分別於101年1月20日及同月31日派員至上開固定污染源設置場所查核CEMS，並於101年3月20日再到場確認，發現芳香烴二廠M16製程（排放管道PP06）之100年7月份至11月份連續自動監測紀錄月報表關於氮氧化物、氧氣、排放流率等項目，其現場資料與連線傳輸予被告者不符，且其監測數據原始碼之排放流率、氮氧化物、氧氣等之校正後平均值未介於最大值及最小值範圍內，而該監測設施連線設施程式並已於100年5月1日完成汰舊換新作業，惟未依CEMS管理辦法第9條第2項規定於汰換1個月前函報被告，並於汰換完成後1個月內提報連線確認報告書；而芳香烴三廠之M07製程（排放管道PG01）之100年10及12月連續自動監測紀錄月報表關於二氧化硫、氮氧化物、氧氣排放流率、總無效及遺失時效等項目，其現場資料與連線傳輸予被告者不符，且監測數據原始碼之排放流率、二氧化硫、氮氧化物、氧氣，其校正後平均值未介於最大值及最小值範圍內，而各有違反空污法第22條第3項暨CEMS管理辦法第9條第2項、第16條，及未符合CEMS管理辦法之附錄9「監測設施監測數據之計算處理規範」規定之情事，而報經被告審認原告上開違規情事屬實，乃適用空污法第56條及環境教育法第23條等規定，按各個固定污染源分別於101年5月

14日作成裁處書³⁶，對原告分別處20萬元及10萬元罰鍰，合計30萬元，並均限於101年5月20日前完成改善，且處以各廠負責環境保護權責人員接受環境講習2小時。原告不服，合併提起訴願，皆經決定駁回，遂提起該件行政訴訟。

(三)臺中高等行政法院撤銷雲林縣政府向台○石化公司追繳10億餘元空污費原處分部分：

1、臺中高等行政法院106年度訴字第82號、106年度訴字第91號判決理由略以：

(1) 被告以原告麥寮一廠3座排放管道及麥寮三廠5座排放管道CEMS軟體紀錄檔產生程式因異動導致該廠監測數據不符合「監測設施監測數據之計算處理規範」規定，不可作為空氣污染物排放量及空污費計算之依據，改依環保署公告「公私場所固定污染源申報空污費之硫氧化物及氮氧化物排放係數及控制效率物排放係數及控制效率規定」之排放係數，重新計算監測數據不符規定期間（99年第3季起至102年3月改善完成為止）之排放量及空污費，扣抵原告已申報繳納空污費金額後仍有不足，爰依空污費收費辦法第14條第1項規定命原告補繳空污費。

(2) 空污費計算應以監測設施之即時及每日監測數據為準，而非以連線設施傳輸每月監測紀錄之月報表數據為準，且依CEMS管理辦法設置之監測設施及連線設施，其中後階段連線設施若發生故障，並不會一併導致前階段監測設施之監測數據發生不正確之結果。因此，原告所屬麥

³⁶ 府環空字第1013615340號等。

寮一廠3座排放管道（P01A、P04A、P05A）於99年7月1日及麥寮三廠5座排放管道（PA01、PB01、PC01、PD01及PE01）於99年12月1日進行連線設施程式汰舊換新作業，並未導致其監測設施101年第1季至102年第4季之監測數據發生錯誤，另其連線設施101年第1季至102年第4季傳輸至被告所屬環保局之即時及每日監測數據亦未發生錯誤。因此原告所屬麥寮一廠系爭3座排放管道101年第1季至102年第4季，及麥寮三廠系爭5座排放管道101年第1季至102年第4季所應繳納之空污費，其空氣污染物排放量之推估方式，應依行為時空污費收費辦法第10條第1項第1款「符合中央主管機關規定之固定污染源空氣污染物連續自動監測設施之監測資料」而非同條項第3款（101年9月6日修正發布後為第4款）「中央主管機關指定公告之空氣污染物排放係數、控制效率、質量平衡計量方式」

2、雲林縣政府不服該等判決，現已上訴至最高法院，其上訴理由略以：

- （1）依環保署100年9月30日及104年3月11日函³⁷之說明四，將DAHS系統認定為連線設施之一部分，且涉及該系統程式更新或修改之情事，認定屬連線設施之汰換作業；被上訴人CEMS軟體升級涉及污染源端之監測數據之擷取、紀錄、傳輸格式及欄位等，為連線設施之一部分。
- （2）若沒有DAHS，CEMS所取得之資料也僅是一連串二元訊號，必須要有DAHS這些訊號資訊才有意義也才能讀取，且DAHS擷取、轉換、處理完這

³⁷ 環署空字第1000080880號及第1040013472號等函。

些訊號後方會顯示並儲存，參酌上述之說明即可知DAHS屬於自動監控設施之一部分。

- (3) 被上訴人(台○石化公司)未依規定辦理，即無法確認其監測數據是否符合管制規定及數據品質正確性，即不得作為申報固定污染源空氣污染物排放量之依據，即不得依修正前空污費收費辦法第10條第1項第1款之規定為課徵空污費之基準。

六、系爭台塑集團轄下事業因造假空污數據遭追繳「空污費」之性質、相關原理、原則及主管機關執行現況：

(一)大法官相關解釋意旨：

司法院釋字第426號解釋理由書認為空污費為「特別公課」：「憲法增修條文第9條³⁸第2項規定：『經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧』，係課國家以維護生活環境及自然生態之義務，防制空氣污染為上述義務中重要項目之一。空氣污染防制法之制定符合上開憲法意旨。依該法徵收之空污費係本於污染者付費之原則，對具有造成空氣污染共同特性之污染源，徵收一定之費用，俾經由此種付費制度，達成行為制約之功能，減少空氣中污染之程度；並以徵收所得之金錢，在環保主管機關之下成立空氣污染防制基金，專供改善空氣品質、維護國民健康之用途。此項防制費既係國家為一定政策目標之需要，對於有特定關係之國民所課徵之公法上負擔，並限定其課徵所得之用途，在學理上稱為特別公課，乃現代工業先進國家常用之工具。」本號解釋旨在闡釋國家在環境保護的法領域中，得以經濟性工具提供經濟誘因，促使環境資

³⁸ 86年7月21日修正公布後，條次調整為第10條。

源利用者避免或減少破壞環境行為，例如課予利用者空污費，促使利用者基於支出費用不利益而降低排放污染物。順帶一提，本號解釋提及「主管機關自84年7月1日起即就油（燃）料徵收，而未及固定污染源所排放之其他污染物，有違背此項公課應按污染源公平負擔之原則，並在公眾認知上易造成假行為制約之名，為財政收入徵收公課之誤解，有關機關應迅即採取適當措施以謀改進，特此指明。」也因此促成主管機關於88年1月2日修正空氣污染防治法，對於固定污染源者，亦徵收空污費。

（二）相關學理見解：

依前述憲法增修條文第9條第2項規定，為實現環境保護之公益目的，國家對於維護生活環境及自然生態，有保護義務，因此除了特別公課之經濟性工具外，政府常以禁制性工具（命令管制性工具）進行管制，對於違反秩序行政之污染源者，要求限期改善，並得課以行政罰鍰制裁，情節重大者，尚得勒令歇業或廢止許可，以永久剝奪業者營業權。兩種工具在環境保護的最適化基礎上，政府機關得選擇最佳工具進行環境保護；學理上多認為，以禁制性工具之管制規範要求管制對象達成環境標準的最低標準，而經濟性工具則以規範誘使管制對象提高自身環境標準³⁹。

（三）相關原理、原則：

空污費為特別公課，雖係課予人民繳納金錢之負擔，需遵守法律保留及授權明確性原則，但本質上不具制裁性質，非行政罰或刑罰，從而不適用行政罰之3年裁處權時效，而應適用行政程序法之5年

³⁹ 王韻茹，環境公課的憲法基礎與限制，月旦法學雜誌，第283期，107年12月，頁121。

請求權時效。茲析述略以：

- 1、依司法院釋字第426號解釋：「特別公課既係對義務人課予繳納金錢之負擔，故其徵收目的、對象、用途應由法律予以規定，其由法律授權命令訂定者，如授權符合具體明確之標準，亦為憲法之所許。所謂授權須具體明確應就該授權法律整體所表現之關聯意義為判斷，而非拘泥於特定法條之文字。」換言之，特別公課係對人民課予繳納金錢之負擔，仍應遵守法律保留及授權明確性原則。
- 2、另根據最高行政法院107年度判字第23號判決，特別公課非行政罰，略以：「地方主管機關依據管理規章按各使用人排入之廢水量及水質差別級距及污水處理費計算公式，收取處理費，且該費用為產業園區開發管理基金之來源，以作為產業園區或其周邊相關公共設施之興建、維護或改善，塑造有利投資環境之公共任務所需經費，而以區內群體為共同義務人，對之課予繳納金錢負擔之特別公課，並非行政罰⁴⁰」。
- 3、特別公課本質非對環境利用人之利用行為之制裁，非行政罰，亦非刑罰，惟據空污費收費辦法第18條可知，如因申報不實而涉及刑事責任者，其空污費計算將達2倍。惟依最高行政法院107年度判字第37號判決，空污費徵收，仍須遵守5年之請求權時效：「按『（第1項）公法上之請求權，於請求權人為行政機關時，除法律另有規定外，因5年間不行使而消滅；於請求權人為人民時，除法律另有規定外，因10年間不行使而消滅。（第2

⁴⁰ 相同意旨：最高行政法院107年度判字第37號判決、臺北高等行政法院97年度訴更一字第88號判決。

項)公法上請求權，因時效完成而當然消滅。(第3項)前項時效，因行政機關為實現該權利所作成之行政處分而中斷。』行政程序法第131條定有明文。而空污費之徵收或追繳均為特別公課，自屬公法上之請求權，應有5年請求權時效之適用，上開收費辦法第19條第1項規定，以不實資料申報或虛偽記載、變造與空污費相關資料時，其追溯繳納空污費之期間為5年，性質上即與公法上請求權時效期間相同。又『消滅時效，自請求權可行使時起算。』亦為民法第128條所明定。所謂請求權「可行使」時，係指請求權人行使其請求權，客觀上無法律上之障礙而言，要與請求權人主觀上何時知悉其可行使無關」。

- 4、空污費既非罰鍰，爰不適用主管機關依空污法授權所訂定各種裁罰基準表之規定，亦不適用於107年8月1日修正公布之空污法第86條，基於追繳不當得利，主管機關得於所得利益範圍內加重罰鍰金額且不受法定罰鍰最高額限制之規定。

(四)環保機關執行現況：

- 1、據環保署查復，該署為使各級環保主管機關追繳空污費與不法利得之計算及推估有所依據及一致性之參考標準，業依空污法第16條第2項及第86條第4項之授權，分別修正發布「空污費收費辦法」並擬具「違反空污法義務所得利益核算及推估辦法」(108年7月26日發布施行)，除已針對空污費徵收方式、繳納期限、繳費金額不足之追補繳及其他應遵行事項，明確訂定之外，亦已明定積極利益、消極利益(因違法所節省之成本支出)及總所得利益之類型及核算、推估方法；引用數據、資料之來源(包含財政部國稅局或同業公會

資料)、計算期間之認定方式;舉證責任及相關機關(構)協助查證、專家協審及協調機制等。此外,該署另已研擬「公私場所違反空污法應處罰鍰額度裁罰準則」修正草案,明定裁罰因子及調整各因子之權重以對違規情節較嚴重者加重處分,促使案件裁罰金額之計算標準、依據及來源明確化。

- 2、經本院調查發現,國內產業、實務界及專家學者除迭有對空污費與不法利得等計算缺乏依據,推估違規工廠獲利採用國稅局、同業公會之標準亦不明確等表示疑慮外,對於請求權時效、命令性與經濟性工具選用時機及有無落實上開大法官解釋及司法機關判決等意旨,亦頻生訾議。再就上揭台塑集團轄下事業為省卻空污費而造假CEMS空污排放數據等案件以觀,國內空污費等經濟性工具不僅無法誘使列管事業提高自身環境標準,反使業者刻意規避造假,肇致實際污染情形較申報數據嚴重等恐有危害環境情事。復據環保署彙整94年1月迄108年6月間,國內地方環保局因追繳空污費遭業者提起訴願後,續提起之8件行政訴訟,即有5件遭轄管法院撤銷,敗訴比率達62.5%

41。

七、為提升國內空污檢測數據公信力,環保署針對「第三方認證、吹哨者保護」等機制之建置及「環境檢測法」立法情形:

(一)第三方認證機制之建置及環境檢測法立法情形:

據環保署查復略以:

- 1、制定及推動環境檢測專法,係為制定及推行共同

⁴¹ 資料來源:環保署於本院詢問前查復資料。

一致之環境檢測標準，促進環境檢測標準化，以提升環境數據品質，降低環境危害或環境風險，及增進環境檢測業之發展。該署（環檢所）已將「環境檢測法(草案)」之研議，納入「土壤及地下水相關計畫檢測數據品質提升計畫(II)-土壤及地下水污染物環境檢測機構管理強化計畫」（下稱委辦計畫）中執行；計畫期程自107年6月27日至108年12月31日。目前各條文內容(包括檢測費用採第三方代收代付平台方案、檢測基金之設置、檢測人員是否改採證照管理制度及是否實施現場檢測錄影方式等均納入)草擬中，待陸續召開深度訪談、專家諮詢會及座談會等以綜整各方意見後，預計於108年年底提出「環境檢測法」草案。惟目前國際上未有針對環境檢測訂定專法者……。

- 2、為加強環境檢測機構管理及環境檢測數據品質，該署(環檢所)原擬修正「環境檢驗測定機構管理辦法」，要求環境檢測機構將檢測過程錄影保存，以提升執行檢測數據之公信力。「環境檢驗測定機構管理辦法」修正草案於107年9月5日預告，10月3日辦理公聽暨研商會，11月6日完成預告60日後，經蒐集及評估各界意見，現階段全面實施現場檢測錄影之方式，因事業反映可能會將廠區內製程攝入，而有洩漏營業秘密之虞，且似易生公安疑慮；又因涉及人民權利義務者，必須有法律之依據，爰不予修正。該署（環檢所）爰於108年於環境檢驗測定機構查核案中由政府部門於現場錄影檢測作業程序，憑為後續作為之檢討及評估。
- 3、另環境檢驗測定機構之檢測人員，須符合「環境

檢驗測定機構管理辦法」第6條至第8條規定之人員（主管、品保品管人員及檢測人員）資格（如學歷或檢測經驗證明等），報經該署（環檢所）核可後始得成為檢測人員，執行各項檢測工作及簽署檢測機構檢測報告。又於「環境檢驗測定機構管理辦法」第18條第1項及第2項規定：「檢測機構出具檢測報告應經各該檢驗室主管簽署之。但其因專業領域或業務需要者，得由報經中央主管機關評鑑核可之『檢測報告簽署人』簽署之。前項檢測報告簽署人之資格準用檢驗室主管之規定。」以順暢環境檢測實務之運作。換言之，目前環境檢驗測定機構之檢測人員係該署（環檢所）依國際共識之認證標準ISO/IEC 17025，來對檢驗室及人員之量測品質加以審查，並給予許可之制度，非採行專業技師證照制度（專技人員高等考試證書），亦非環境保護專責及技術人員證照人員（由該署核發合格證書），未來是否將檢測人員列為「環境保護專責及技術人員」，併入「環境檢測法」草案中檢討。

- 4、另有關外界建議由公正第三人進行檢測議題，或檢測費用由第三方保證支付方式或以基金方式運作等重大變革事項，已經前述檢測專法委辦計畫研議結果，於第三次工作報告中建議可採用「檢測費用採第三方代收代付服務平台」方案。即基於環保法律規定要求事業應盡之檢測義務，事業若與檢測機構簽訂檢測承攬契約時，由該署（環檢所）擔任平台（具公正第三方角色），結合事業、檢測機構及金融機構，建立一個代收（檢測費用）代付（檢測費用）服務平台，相關資訊由政府機關適法公開，以收資訊公開及營業秘密保護

之平衡。既可讓事業對外揭示檢測工作公開，亦可讓檢測機構秉其專業執行檢測，並藉此平台之運作提升外界對檢測數據之公信力。

(二)吹哨者保護制度建置情形：

1、司法改革國是會議決議及相關發言內容重點：

(1) 決議：

為鼓勵污染業者的內部監督機制，將吹哨者條款及其保護措施全面納入環境法規，包含對於吹哨者可能涉及的妨害秘密罪及背信罪責予以減免及不予追究的刑事實體與程序規定。

(2) 106年3月8日司法改革國是會議第三分組第2次會議發言重點：

〈1〉法務部報告(摘要)：

因企業內部職員最清楚企業的不法行為，鼓勵企業員工檢舉其產業的不法，在環境不法犯罪的防制上，特別有意義，能使企業的污染行為提早揭露出來。此類規範，在國內是以檢舉獎金形式先出現，但還必須保障檢舉者的工作利益，水污染防治法在104年修法有此種先進立法，規定受僱人不得受不利處分，舉證責任倒置，和在刑事上減輕或免除責任，應推廣至其他環境法規。

〈2〉環保署報告(摘要)：

觀察近來吹哨者條款引進及現行檢舉陳情等機制作為環保機關之執法強力工具，配合沒收新制、澈底剝奪污染行為人犯罪所得，並要求其同時肩負環境復原之所有費用，進而讓不肖業者不願違規、不敢違規甚至害怕違規。

〈3〉孫委員發言(摘要)：

廢棄物清理法、土壤及地下水污染整治法、空污法尚未有吹哨者條款，或提撥獎金、訴訟補助之規定。訴訟補助目前只在食品安全衛生管理法第56條之1有規定。建議補強。

〈4〉林委員發言(摘要)：

吹哨者條款非常重要，如果只是發放獎勵金，告發者仍將被定罪，則不能鼓勵吹哨者舉證。

〈5〉楊委員發言(摘要)：

希望有完整之吹哨者保護規定，不是只有發放獎勵金。

2、空污法現行規定：

107年8月1日空污法修正公布後，依修正後之第95條規定，內容已包含相關吹哨者保護，如不利措施禁止及其違反效果、舉證責任轉換，並依立法院審查意見納入減免妨害秘密或背信罪責、提供法律扶助等規範等事項。就檢舉獎勵部分，於修正後之第94條，亦修正擴大獎勵範圍，就人民或團體檢舉公私場所違反本法規定之行為，或使用中汽車排放空氣污染物情形，均有相關獎勵規定。

陸、調查意見：

據民國(下同)107年7月30日媒體《報導者》驚爆「台塑集團疑『系統性造假』，偽造空氣污染物排放數據(下稱空污數據)慣犯？」⁴²一文指出，經長期調查後赫然發現，台塑集團空污數據申報疑已出現「系統性造假」情事，不僅轄下華○汽電股份有限公司(下稱華○汽電公司)、南○塑膠工業股份有限公司(下稱南○塑膠公司)、台○化學纖維股份有限公司(下稱台○化纖公司)員工接連被判刑，六輕更遭雲林縣環境保護局(下稱雲林環保局)追討10億元「不當利得」空氣污染防制費(下稱空污費⁴³)等情。上述報導實情究為何?明顯涉及國內空污相關數據、區域環境品質之真實性與國內各級主管機關(含環境保護、經濟發展……)管理及查處之有效性，攸關民眾環境權及健康人權至鉅，顯有立案調查之必要。

本案經函請行政院環境保護署(下稱環保署)就有關事項提出說明併附佐證資料到院。接著分2場分別諮詢國立臺灣大學公共衛生學院詹長權院長、國內不具名環境工程研究所教授、國立中央大學大氣科學物理研究所林能暉教授、國立交通大學環境工程學研究所白曠綾教授及環保署前副署長詹順貴律師等國內與空氣污染排放控制、環境工程、環境風險評估、環境保護法規有關領域之專家學者，並由環保署就相關討論議題簡報及說明。緊跟著前往環保署環境檢驗所(下稱環檢所⁴⁴)，除

⁴² 網址：<https://www.twreporter.org/a/fpc-sixth-naphtha-cracker-fake-data>。

⁴³ 依空污法第16條規定略以：「各級主管機關得對排放空氣污染物之固定污染源及移動污染源徵收空污費，其徵收對象如下：一、固定污染源：依其排放空氣污染物之種類及數量，向污染源之所有人徵收，其所有人非使用人或管理人者，向實際使用人或管理人徵收；其為營建工程者，向營建業主徵收；經中央主管機關指定公告之物質，得依該物質之銷售數量，向銷售者或進口者徵收。……」。

⁴⁴ 按環檢所組織條例第2條規定略以：「本所掌理左列事項：一、關於空氣污染物……等標準檢驗方法之研究及訂定事項。二、關於空氣污染物……等之分析檢驗事項。……。五、關於環境檢驗實驗室之品質及能力評鑑等事項。六、關於環境檢驗測定服務機構之認可、管理及輔導事項。七、關於其他環境檢驗事項。」該所辦事細則第4條、第5條復分別明定略為：「第一組分設四科，各科掌理事項如下：……三、第三科：……(一)關於省(市)、縣(市)環境檢驗品質保證、品質管制、

由桃園市政府環境保護局(下稱桃園環保局)、雲林環保局及環保署空氣品質保護及噪音管制處(下稱空保處)、環檢所等相關業務主管人員分別就國內大型空氣固定污染源⁴⁵稽查經驗、查處技巧、興革意見及前揭諮詢會議相關待證事項之後續查復情形簡報及說明外，並實地訪查空氣污染物標準檢測與檢驗方法、採樣、控制技術⁴⁶之研究、訂定流程與其設備及其現場分析、檢驗操作情形，續前往遭桃園環保局查獲固定污染源空氣污染物連續自動監測設施(Continuous Emission Monitoring Systems，下稱CEMS)空污數據造假之台塑集團轄下華○汽電公司燃煤汽電廠，實地履勘空污排放、監測、第三方檢測、環保機關稽查流程與實際查處情形，並聽取廠方說明脫硝處理設備、靜電集塵器、餘熱回收視覺污染、粒狀物即時分析儀器、環保即時連線看板等各項環保設備改善工程項目等。再針對上揭調查發現疑點，以及「除環境檢驗測定機構之外，協助國內各公私場所固定污染源造假空氣污染排放數據之廠商，依政府採購法及環境保護相關法令有無因應處置對策」等情，分別詢問環保署、該署空保處暨環檢所、環境督察總隊及行政院公共工程委員會企劃處、技術處等相關機關主管人員。

業務執行之督導及協調事項。(二)關於環境檢驗合約實驗室設置之推動及輔導事項。(三)關於環境檢驗測定機構之許可管理與輔導事項。(四)關於公民營機構自行檢驗測定能力之認定管理與輔導事項。(五)關於環境檢驗室評鑑制度之建立與執行事項。」「第二組分設四科，各科掌理事項如下：一、第一科：……固定污染源空氣污染物……等檢測方法之研訂、修正及解釋事項。……二、第二科：……(二)關於環境及污染源採樣技術建立事項。(三)關於環境及污染源採樣計畫之規劃事項。(四)關於環境空氣品質及固定污染源空氣污染物採樣計畫之執行事項。三、第三科：……(二)關於固定污染源空氣污染物檢測之執行事項。(三)關於環境空氣品質、固定污染源空氣污染物檢測品質保證、品質管制之執行事項……」。

⁴⁵ 依空污法第2條規定略以：「……二、污染源：指排放空氣污染物之物理或化學操作單元，其類別如下：(一)移動污染源：指因本身動力而改變位置之污染源。(二)固定污染源：指移動污染源以外之污染源。……」。

⁴⁶ 依空污法第11條規定略以：「本法用詞，定義如下：……十一、控制技術：指固定污染源為減少空氣污染物所採取之污染減量技術，主要類別如下：(一)最佳可行控制技術：指考量能源、環境、經濟之衝擊後，污染源應採取之已商業化並可行污染排放最大減量技術。(二)最低可達成排放率控制技術：指考量能源、環境、經濟、健康等衝擊後，並依據科學方法，污染源應採取之減少污染物排放至最低排放率之技術。……」。

另為撙節監察資源，特偕同本院「六輕廠區附近部分國小學童呈現輕度肝纖維化現象」、「六輕工業區液化石油氣(Liquefied Petroleum Gas，簡稱LPG)氣爆」等2件與台塑集團有關社會重大矚目調查案之調查委員，共赴六輕工業區及其附近受該工業區影響之校園，除分別聽取經濟部、環保署、雲林縣政府等相關業務主管機關、學校主管、當地村民、民意代表、台塑集團代表簡報與說明，以及諮詢與空污議題、健康風險、兒童醫學領域有關之專家外，並聯合履勘該工業區環境監測中心等本案相關設備、設施、措施及其改善情形。繼而持續蒐研相關卷證、司法機關相關偵審書類及參考資料，已完成調查。調查意見如下：

- 一、國內大型空氣固定污染源自99至102年間已陸續遭環保、司法機關查獲5件CEMS系統監測數據造假事件，其中台塑集團轄下華○汽電公司等事業係分別早自94至100年至少長達3至5年不等時間，即相繼上傳CEMS不實申報數據，各級環保機關均未能及早察覺，政府督管機制顯然完全失靈，遲至99年間始由桃園環保局查獲，既已凸顯CEMS系統及其管理辦法存有「人為操弄造假機會」及「數據保存年限過短」等防弊與勾稽查核機制的嚴重疏漏與不足，環保署卻未能於99年首次獲悉此類不法情事後，積極設法亡羊補牢，竟拖延8年餘，經本院調查後，迨至108年4月間，始修正發布CEMS管理辦法，行事因循被動，消極怠慢，洵有違失：

- (一)按全國性空氣污染防治法規之訂定、研議、空氣監測品質保證及其規範之訂定、公私場所空氣污染物排放之檢查或鑑定、地方空氣污染防治、監測工作之監督、輔導等事項，係屬環保署法定職掌事項，空氣污染防治法(下稱空污法)第2條及其施行細則

第5條⁴⁷有明文規定。

(二)據環保署查復，國內公私場所具有經中央主管機關依空污法指定公告之大型固定污染源，且製程屬可完全密閉收集至排放管道者，應於規定期限內完成CEMS之設置，其目的為連續、即時監測空氣污染物排放濃度，以及時應變與排除前端污染源與防制設備之異常狀況，除避免製程失控致生大量空氣污染物，瞬間危害環境及民眾健康之外，亦藉由CEMS監測污染物濃度數值之高低變化，充分掌握及評估前端製程與污染防制設備操控條件之優劣，以適時調整精進。CEMS監測數據並已應用於各行業製程別排放標準管制、申報空氣污染物排放量與空氣污染防制費、推估空氣污染物排放清冊資料、空氣品質模式模擬，以及評估污染減量成效。顯見CEMS監測數值之法定多元用途及其重要性，環保署基於上開空污法明定中央主管機關之法定職責，允應儘早完備相關法令、技術規範、勾稽查處機制及遠端連線即時監控系統，以確保其監測數據之真實與正確性、品質及可靠度，除達成所費不訾CEMS系統設置⁴⁸之意旨外，尤應杜絕各公私場所任何造假、竄改、虛報、匿報等不法可乘之機。

(三)惟查，國內自99至102年間陸續遭環保、司法機關查獲5件CEMS系統監測數據造假事件，其中據臺灣

⁴⁷ 空氣污染防制法第2條及其施行細則第5條分別規定略以：「本法所稱主管機關：在中央為環保署；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」「本法所定中央主管機關之主管事項如下：一、全國性空氣污染防制政策、方案與計畫之規劃、訂定、督導及執行事項。二、全國性空氣污染防制法規之訂定、研議及釋示事項。三、全國性空氣品質之監測、監測資料之提供、監測品質保證及其規範之訂定事項。四、空氣品質惡化潛勢預測、資料發布及空氣品質惡化緊急防制之輔導、監督事項。五、總量管制區內各直轄市、縣(市)管制目標、措施、執行步驟、時程之規劃、協調整合及督導事項。六、空氣污染物檢驗測定機構之許可及管理事項。……。十、公私場所及交通工具空氣污染物排放之檢查或鑑定事項。十一、地方空氣污染防制、監測工作之監督、輔導及核定事項。十二、涉及二直轄市、縣(市)以上空氣污染防制之協調或執行事項。……。」。

⁴⁸ 據環保署表示，CEMS監測設施係屬精密儀器，整體監測設施與連線設施費用可達1千萬元。

桃園地方法院100年度審重易字第1號、臺灣新北地方法院103年度重易字第1號、臺灣嘉義地方法院102年度易字第325號等刑事判決可悉，台塑集團轄下華○汽電公司、南○塑膠公司、台○化纖公司等事業係分別早自94年10月至100年4月、95年4月至100年4月，以及96年10月至100年3月等長達3至5年不等期間，即陸續上傳CEMS不實數據向轄區地方環保局申報，期間該等地方環保局皆未能及早發現該等大量申報數據不實情事，坐令前揭各事業持續違法妄為，政府督管機制顯然完全失靈，遲至桃園環保局於99年5月夜間突襲查獲華○汽電公司站房與中控室造假CEMS數據後，相繼曝露CEMS系統及其管理辦法明顯存有「程式軟體有人為操弄舞弊、取巧之空間」及「數據保存年限過短」等嚴重疏漏與不足，地方環保局更迭有將平行比對、傳輸頻率等防弊與勾稽查核機制儘速納入CEMS管理辦法增修之建議，以有效杜絕不肖業者造假及取巧情事，該署斯時⁴⁹早應立即對無涉「技術可行性」等缺失，積極修正相關法令，以儘速亡羊補牢，杜絕不法可乘之機，詎遲至8年餘，經本院立案調查後，迨至108年4月間，該署始修正發布CEMS管理辦法，行事因循被動、消極怠慢，至為明顯。

(四)雖據環保署於本院詢問前查復資料及該署張署長於本院詢問時分別表示：「由於CEMS管理辦法管制內容多數皆與監測或資訊等技術性規範內容相關，各項技術性規範內容之修正，需透過現場實地查核……評估其執行監測之可行性……」「由於各項

⁴⁹ 據環保署於本院詢問前自承略以：依桃園環保局提供資料，華○汽電公司造假案係於98年開始分析大量監測數據，推估其監測數據疑有造假，並於99年5月3日執行第1次夜間稽查，同步比對站房分析儀與連線電腦數據……該署亦協助討論突襲查核事宜。

技術性管制規範相互關連，檢討修正時需整體納入評估考量，且持續掌握國際間管制現況，故相較於其他行政管制法規，CEMS管理辦法檢討修正作業所需時間較長。……」「本署於108年4月12日修正發布CEMS管理辦法，提高監測數據紀錄值保存年限，係配合空污法相關管制之修正規定，統一將相關紀錄保存年限提高至6年。考量法規修正有其一定法制作業標準作業程序，檢討修正時會就整體法規管制層面與需強化項目，一併納入評估修正……」

「……想一次到位……跟地方主管機關及業者談好（研商好、達共識）的先修正」云云。但，CEMS管理辦法既非屬法律位階，修正草案原則無須經立法院耗時審議通過，基於不違反母法空污法授權意旨及範圍之前提下，環保署早應適時依職權循法制作業程序修正發布，且該署主管之相關法令近乎皆涉及技術性規範，卻未見如同CEMS管理辦法修正作業需耗時8年之久者，此觀該署詹前副署長及臺大教授於本院諮詢會議分別表示：「相關辦法、子法規從研擬至修正完成，其在任時，約需6至9個月作業時間……」

「環保署說要修正，其實不用這麼久，座談會竟還要回應業者反映事項，這都是騙人的……」等語益明。況，法規命令與技術規範本得分別修正而併行不悖，相關無涉及技術可行性之「電腦封存作業、時程管制、紀錄保存期限……」等急迫事項，允應速為修正發布，自不宜凡皆以技術可行性為由飾責。又，經濟與科技發展對環境有嚴重不良影響或有危害之虞者，應環境保護優先，環境基本法第3條既揭示甚明，則環保署主管法令之修正作業，倘無窒礙難行，自無須取得「業者」之共識，基於國人環境權及健康人權保障無可取代

之優先急迫性，業者污染防治成本更非所問。甚且，經蒐研與系爭CEMS管理辦法同屬空污法子法之「空氣污染防治費收費辦法(下稱空污費收費辦法)」及「固定污染源設置與操作許可證管理辦法」等立法歷程紀錄，既分別早於101年9月6日及106年2月13日業將相關紀錄保存年限提高至6年，足證該署前揭所稱：「本署於108年4月12日修正發布CEMS管理辦法，提高監測數據紀錄值保存年限，係配合空污法相關管制之修正規定，統一將相關紀錄保存年限提高至6年」云云，明顯背離事實，凡此益證該署前揭相關理由不足採信，該署法規修正作業消極延宕灼然至明，洵難辭違失之咎。

(五)綜上，國內大型空氣固定污染源自99至102年間已陸續遭環保、司法機關查獲5件CEMS系統監測數據造假事件，其中台塑集團轄下華○汽電公司等事業係分別早自94至100年至少長達3至5年不等時間，即相繼上傳CEMS不實申報數據，各級環保機關均未能及早察覺，政府督管機制完全失靈，遲至99年間始由桃園環保局查獲，既已凸顯CEMS系統及其管理辦法存有「人為操弄造假機會」及「數據保存年限過短」等防弊與勾稽查核機制的嚴重疏漏與不足，環保署卻未能於99年首次獲悉此類不法情事後，積極設法亡羊補牢，竟拖延8年餘，經本院調查後，迨至108年4月間，始修正發布CEMS管理辦法，行事因循被動，消極怠慢，洵有違失。

二、台塑集團轄下3家事業計4座工廠陸續發生CEMS空污數據造假事件，顯難以排除長期恣意排放超標污染物致影響國人健康之嫌，縱遭司法機關依詐欺得利罪、申報不實罪分別判處廠長等14人3至10月不等之有期徒刑並緩刑，尤迄未見經濟部、環保署及司法機關對全

國事業類此造假頻仍恐致環境不良影響之惡行，偕同採取因應制裁措施，坐令此無人服牢刑，僅遭追繳10餘億元的裁罰結果，相較於該集團年逾數千億元之獲利，實微不足道，形成風險與代價甚低之環保犯罪，顯難以遏阻不法，無法確保民眾健康人權，洵難獲社會正面觀感，允由行政院督同所屬積極完備勾稽查核與符合比例原則之裁罰機制，俾課以國內類似不法企業應有的社會責任，強化政府之威信：

- (一)按現代化積極有為之政府，應能洞燭犯罪於機先，並對可能之系統性、集團性、連續性、連鎖性、重複性、投機取巧性、惡意規避性……等犯罪態樣及手法，革除既有官僚體系「道高一呎、魔高一丈」消極因循之緊箍咒，從而秉持「魔高一丈、道高萬里」之雄心壯志，積極完備勾稽查核與符合比例的裁罰機制，以促使事業不法行為無所遁形。
- (二)據環保署查復，台塑集團轄下事業計54根固定污染源排放管道，即占全國各公私場所共326根排放管道之16.56%⁵⁰，倘其排放數據涉及系統性造假，致實際污染情形遠高於表面數據，無異對國內空氣品質產生嚴重衝擊。經查，該集團轄下華○汽電公司、南○塑膠公司、台○化纖公司等事業係分別早自94年10月至100年4月等長達3至5年不等期間，陸續上傳CEMS不實數據向轄區地方環保局申報(已詳前述)，遭司法機關依詐欺得利罪、空污申報不實罪分別判處如下，華○汽電公司部分：馮姓經理等8人依共同詐欺得利罪、空污申報不實罪判處5至10月有期

⁵⁰ 據環保署提供之簡報資料，該署公告第1至第4批空氣固定污染源列管事業，計已納管112家公私場所及326根煙囪排放管道，其中台塑相關事業共納管14家公私場所及54根排放管道；六輕工業區計納管6家公私場所及34根排放管道。如以排放管道數目計算，台塑54根排放管道占全國總數326根排放管道之16.56%，六輕34根管道則占全國之10.43%。

徒刑，均緩刑，並應支付公庫計新臺幣(下同)490萬元、公司罰金100萬元，遭追繳空污費約6億6千萬元(已繳納)。南○塑膠公司(樹林廠)部分：張姓廠長及王姓課員等2人分別處8、7月有期徒刑，均緩刑，並應支付公庫計70萬元、公司罰金80萬元，遭追繳空污費約1億3千多萬元。南○塑膠公司(錦興廠)部分：高姓員工處有期徒刑3月，緩刑，並應支付公庫計5萬元、公司罰金80萬元，遭追繳空污費約1億8千萬元；台○化纖公司(新港廠)部分：洪姓課員等3人依共同詐欺得利罪、空污申報不實罪判處7至10月有期徒刑，均緩刑，支付公庫計60萬元、公司罰金100萬元，遭追繳空污費約3億8千多萬元。顯見台塑集團轄下3家事業計4座工廠陸續發生CEMS空污數據造假事件，縱遭司法機關依詐欺得利罪、空污申報不實罪分別判處廠長、課長或員工3至10月不等之有期徒刑，卻皆僅獲緩刑，該集團高層主管亦未能繩以相關罪罰制裁；縱案發後遭追繳空污費合計逾13億元，惟相較於107年台塑集團年總營收逾2.4兆餘元，稅前利益達3,694億餘元⁵¹，明顯微不足道，此究係屬零星個案、系統性犯罪或僅屬冰山一角，國內其他事業有否類此不法情事，皆亟賴行政院督同所屬持續清查與追蹤，此觀專家學於本院諮詢會議表示：「多少企業隱藏排放污染數據，應予重視」等語自明。以上並分別有臺灣桃園地方法院100年度審重易字第1號、臺灣新北地方法院103年度重易字第1號、臺灣嘉義地方法院102年度易字第325號等刑事判決及環保署歷次查復資料在卷可稽。

(三)環顧台塑集團之發展，經過臺灣土地與社會資源60

⁵¹ 資料來源：台塑企業2018年報，網址：<https://www.fpg.com.tw/tw/about/ir/report>。

餘年之涵養與灌溉，不斷地成長與茁壯，目前共擁有全球百餘家相關跨國企業，除分別在臺灣、美國、中國大陸、越南、菲律賓及印尼設廠之外，並已相繼於國內外設立為數不少之教育及醫療機構，堪為臺灣最主要、最重要及規模最為龐大的民營多元企業之一，既深深影響國內經濟發展與部分民眾之生計，更與國內近代工業發展史與國人情感日益緊密，台塑集團自應對環境保護採取更高之標準，以落實公司法第1條⁵²及產業創新條例第28條⁵³等相關法律明文揭櫫之社會責任，尤為全國企業之典範。詎台塑集團尚未足讓國人深刻普遍地感受其已善盡社會責任之前，轄下3家事業計4座工廠竟陸續發生CEMS空污數據造假事件，顯難以排除長期恣意排放超標污染物致影響國人健康之嫌，國人迄今卻遲遲未見該集團基於企業社會責任，對前揭4案造假惡行公開致歉，恐已嚴重斷傷其長期累積之優質企業形象，主事者當不可不慎。基此，該企業之自主管理及自省提升能力，既已難以期待，政府基於國人健康人權及環境權之守護者，自不容坐視縱容，行政院亟應儘速督同所屬研議相關配套裁罰機制，以促使其正視企業輕忽企業責任所應付出之代價。然而，經濟部及環保署分別為台塑集團轄下事業之中央目的事業主管及環保主管機關，對於該集團陸續發生CEMS空污排放數據造假事件，卻迄未見各依分別主管之工廠管理輔導法第17條、第26條⁵⁴、公司

⁵² 公司法第1條：「本法所稱公司，謂以營利為目的，依照本法組織、登記、成立之社團法人。公司經營業務，應遵守法令及商業倫理規範，得採行增進公共利益之行為，以善盡其社會責任。」。

⁵³ 產業創新條例第28條：「為促進企業善盡社會責任，各中央目的事業主管機關應輔導企業主動揭露製程、產品、服務及其他永續發展相關環境資訊；企業表現優異者，得予以表揚或獎勵。」。

⁵⁴ 工廠管理輔導法第17條、第26條分別略以：「中央主管機關基於工業均衡發展、資源合理利用、

法第1條及產業創新條例第28條、環境基本法第3條、第4條⁵⁵等相關規定意旨，以及參酌空污法有關按日、按次連續處罰等罰則，審慎檢討研議因應制裁機制，或於各該機關網站建置事業重大違法行為之警示公告窗口，以促使全國各事業引以為鑒，或責令該企業於相關網站（企業、中央、地方各主管機關、媒體……）公告其違規之行為，並向國人公開致歉。且前揭各司法機關對於同屬台塑集團轄下之4家工廠造假情事亦乏橫向聯繫勾稽機制，致皆判處僅數月之有期徒刑並緩刑，坐令此裁罰結果，相較於該集團之獲利，實微不足道，形成風險與代價甚低之環保犯罪，顯難以遏阻不法，無以確保民眾健康人權，洵難獲社會正面觀感，行政院亟應督同經濟部、環保署、法務部及相關機關積極檢討改善，以收懲儆之實效，以上復觀環保署前副署長表示略以：「……但是即便是罰了台塑10億元，以該企業去年最後盈餘超過兩千億，這種罰是沒有達到犯罪的懲罰效果……」等語益明。

（四）綜上，台塑集團轄下3家事業計4座工廠陸續發生CEMS空污數據造假事件，難以排除長期恣意排放超標污染物致影響國人健康之嫌，縱遭司法機關依詐欺得利罪、申報不實罪分別判處廠長等14人3至10月不等之有期徒刑並緩刑，尤迄未見經濟部、環保署及司法機關對全國事業類此造假頻仍恐致環境不良

生態環境及公共利益維護，或因應國際公約、協定等政策需要，得採行下列措施：一、於許可工廠設立或核准登記時附加負擔。二、擇定產品或地區，公告停止受理工廠之新設或既有工廠之擴充。三、擇定產品或地區，公告強制既有工廠減量生產或停止生產。……。」⁵⁵「主管機關為促進工業發展，應就下列事項，對工廠實施輔導：一、工業生產技術之調查、研究、引進、移轉及推廣。……四、工業污染及工業安全衛生之防制或管理技術。……」。

⁵⁵ 環境基本法第3條、第4條略以：「基於國家長期利益，經濟、科技及社會發展均應兼顧環境保護。但經濟、科技及社會發展對環境有嚴重不良影響或有危害之虞者，應環境保護優先。」、「……環境污染者、破壞者應對其所造成之環境危害或環境風險負責。」。

影響之惡行，偕同採取因應制裁措施，坐令此無人服牢刑，僅遭追繳10餘億元的裁罰結果，相較於該集團年逾數千億元之獲利，實微不足道，形成風險與代價甚低之環保犯罪，顯難以遏阻不法，無法確保民眾健康人權，洵難獲社會正面觀感，允由行政院督同所屬積極完備勾稽查核與符合比例原則之裁罰機制，俾課以國內類似不法企業應有的社會責任，強化政府威信。

三、空污費係屬特別公課，雖非行政罰亦不屬刑罰，惟其係對人民課予金錢負擔，自宜避免適用法規、計算標準及依據不明致使人民難於甘服而提起行政爭訟，違反空污法義務所為罰鍰等裁罰性處分亦然。環保署為使空污費與不法利得追繳之計算及推估明確化，縱已分別修正發布「空污費收費辦法」、「違反空污法義務所得利益核算及推估辦法」並擬具「公私場所違反空氣污染防治法應處罰鍰額度裁罰準則」修正草案，以減少過往標準不明等訾議。然近15年地方政府因追繳空污費遭業者提起之8件行政訴訟，即有5件遭轄管法院撤銷，敗訴比率高達62.5%，凸顯現行相關規定及運作機制實有再檢討之空間，環保署亟應依相關解釋、判決意旨審慎檢討妥處，以消弭外界疑慮，並利國內產業界及地方依循，進而達成空污費等經濟性工具係促使列管事業主動提高自身環境標準之旨意：

(一)根據司法院釋字第426號解釋⁵⁶及最高行政法院107年度判字第23號、107年度判字第37號、臺北高等

⁵⁶ 司法院釋字第426號解釋略以：憲法增修條文第9條(86年7月21日修正公布後，條次更為第10條)第2項規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」，係課國家以維護生活環境及自然生態之義務，防制空氣污染為上述義務中重要項目之一。空氣污染防治法之制定符合上開憲法意旨。依該法徵收之空污費係本於污染者付費之原則，對具有造成空氣污染共同特性之污染源，徵收一定之費用，俾經由此種付費制度，達成行為制約之功能，減少空氣中污染之程度；並以徵收所得之金錢，在環保主管機關之下成立空氣污染防治基金，專供改善空氣品質、維護國民健康之用途。此項防制費既係國家為一定政策目標之需要，對於有特定關係之國民所課徵之公法上負擔，並限定其課徵所得之用途，在學理上稱為特別公課，乃現代工業先進國家常用之工具。

行政法院97年度訴更一字第88號等判決⁵⁷意旨，空污費之徵收或追繳均為特別公課，屬公法上之請求權，係課予人民繳納金錢之負擔，自宜避免適用法規、計算標準及依據不明致使人民難於甘服而提起行政爭訟，違反空污法義務所為罰鍰等裁罰性處分亦然。復依學理見解，除特別公課之經濟性工具外，政府常以命令管制性工具進行管制，對於違反法令之污染源業者，要求限期改善，並得課以罰鍰制裁，情節重大者，尚得勒令歇業或廢止許可，以永久剝奪業者營業權，其中命令管制性工具之管制規範，係要求管制對象達成環境保護之最低標準，經濟性工具則以誘使管制對象提高自身環境標準⁵⁸。惟不論係作為經濟性工具之空污費核處之行政處分，抑或作為管制性工具，對於違反空污法義務之裁罰性行政處分，均應有明確收費、處罰標準及依據，以消弭紛爭，俾免做成處分之行政機關臨訟勞費。是環保署制(訂)定及修正相關法令與其相關作業規範及參考標準、原則時，允應依前開各意旨及實務、學理見解審慎妥處。

(二)據環保署查復，該署為使各級環保主管機關追繳空污費與不法利得之計算及推估有所依據及一致性之參考標準，業依空污法第16條第2項及第86條第4項之授權，分別修正發布「空污費收費辦法」並擬具「違反空污法義務所得利益核算及推估辦法」(108年7月26日發布施行)，除已針對空污費徵收方式、繳納期限、繳費金額不足之追補繳及其他應遵

⁵⁷ 該等判決意旨略以：「地方主管機關依據管理規章按各使用人排入之廢水量及水質差別級距及污水處理費計算公式，收取處理費，且該費用為產業園區開發管理基金之來源，以作為產業園區或其周邊相關公共設施之興建、維護或改善，塑造有利投資環境之公共任務所需經費，而以區內群體為共同義務人，對之課予繳納金錢負擔之特別公課，並非行政罰」。

⁵⁸ 王韻茹，環境公課的憲法基礎與限制，月旦法學雜誌，第283期，107年12月，頁121。

行事項，明確訂定之外，亦已明定積極利益、消極利益(因違法所節省之成本支出)及總所得利益之類型及核算、推估方法；引用數據、資料之來源(包含財政部國稅局或同業公會資料)、計算期間之認定方式；舉證責任及相關機關(構)協助查證、專家協審及協調機制等。此外，該署另已研擬「公私場所違反空污法應處罰鍰額度裁罰準則」修正草案，明定裁罰因子及調整各因子之權重以對違規情節較嚴重者加重處分，促使案件裁罰金額之計算標準、依據及來源明確化。

- (三)據上足見，環保署為促使空污費與不法利得追繳之計算及推估依據有所依循，已分別修正發布「空污費收費辦法」，並擬具「違反空污法義務所得利益核算及推估辦法」及「公私場所違反空污法應處罰鍰額度裁罰準則」在案。然而，國內產業、實務界及專家學者除迭有對空污費與不法利得等計算缺乏依據，推估違規工廠獲利採用國稅局、同業公會之標準亦不明確等表示疑慮外，對於請求權時效、命令性與經濟性工具選用時機及有無落實上開大法官解釋及司法機關判決等意旨，亦頻生訾議。再就上揭台塑集團轄下事業為省卻空污費而造假CEMS空污排放數據等案件以觀，國內空污費等經濟性工具不僅無法誘使列管事業提高自身環境標準，反使業者刻意規避造假，肇致實際污染情形較申報數據嚴重等恐有危害環境情事。甚且，據環保署彙整94年1月迄108年6月間，國內地方環保局因追繳空污費遭業者提起訴願後，續提起之8件行政訴訟，即有5件遭轄管法院撤銷，敗訴比率高達62.5%⁵⁹。至此在

⁵⁹ 資料來源：環保署於本院詢問前查復資料。

在凸顯前開相關規定、草案及現行運作機制不無再檢討之空間。環保署亟應除依上開大法官解釋及司法機關判決意旨全盤檢討審視前開各法令條文有無與其扞格、衝突或相悖之處外，尤應加速相關法制作業程序，以為國內產業界及地方依循。以上復觀專家學者於本院諮詢會議表示意見分別略以：

「過去我看到蒐集的案件，發現工廠違規偷排廢水或廢氣的不當利得追繳的計算標準不夠明確。一般公務員算法都是用國稅局或同業公會提供資料，去推估違規工廠而節省的成本與獲利，但實際上標準不是很明確。環保署對於各類污染案件裁罰金額之計算標準，應邀集相關單位、專家學者統一研訂，作為個案計算的依據，以免地方政府專業人力不足，飽受訴訟撤銷之苦。」、「法院不是認為業者沒違法，而是認為行政機關計算錯誤」等語益明。

- (四)綜上，空污費係屬特別公課，雖非行政罰亦不屬刑罰，惟其係對人民課予金錢負擔，自宜避免適用法規、計算標準及依據不明致使人民難於甘服而提起行政爭訟，違反空污法義務所為罰鍰等裁罰性處分亦然。環保署為使空污費與不法利得追繳之計算及推估明確化，縱已分別修正發布「空污費收費辦法」、「違反空污法義務所得利益核算及推估辦法」並擬具「公私場所違反空氣污染防治法應處罰鍰額度裁罰準則」修正草案，以減少過往標準不明等訾議。然近15年地方政府因追繳空污費遭業者提起之8件行政訴訟，即有5件遭轄管法院撤銷，敗訴比率高達62.5%，凸顯現行相關規定及運作機制實有再檢討之空間，環保署亟應依相關解釋、判決意旨審慎檢討妥處，以消弭外界疑慮，並利國內產業界及地方依循，進而達成空污費等經濟性工具係促使列

管事業主動提高自身環境標準之旨意。

四、雲林縣政府向台○石化股份有限公司追繳10億餘元空污費處分，遭臺中高等行政法院撤銷，環保署基於空污法賦予法令釋示及地方空氣污染防制業務輔導之責，亟應積極協助雲林縣政府後續相關因應作為，以促使政府居於訴願及訴訟結果有利地位，增益政府威信：

(一)空污法施行細則第5條規定略以：「本法所定中央主管機關之主管事項如下：……二、全國性空氣污染防制法規之訂定、研議及釋示事項。……十一、地方空氣污染防制、監測工作之監督、輔導及核定事項。……。」因此，環保署負有空污法規之釋示及地方空氣污染防制、監測工作之監督、輔導等職責，前開規定至為明確。

(二)經查，雲林縣政府(環保局)以台○石化股份有限公司(下稱台○石化公司)麥寮一廠3座排放管道及麥寮三廠5座排放管道CEMS軟體紀錄檔產生程式因異動導致該廠監測數據不符合「監測設施監測數據之計算處理規範」，不可作為空氣污染物排放量及空污費計算之依據，改依環保署公告「公私場所固定污染源申報空氣污染防制費之硫氧化物及氮氧化物排放係數及控制效率物排放係數及控制效率規定」之排放係數，重新計算監測數據不符規定期間(99年第3季起至102年3月改善完成為止)之排放量及空污費，扣抵原告已申報繳納空污費金額後仍有不足，爰依空污費收費辦法第14條第1項⁶⁰規定命台

⁶⁰ 空污費收費辦法第14條第1項略以：公私場所依法申報空氣污染防制費者，各級主管機關應審查核算並通知其審查結果。其結算不足者，加徵其差額，並限期於90日內繳納，屆期未繳清者，逕依空氣污染防制法第55條(無空氣污染防制設備或空氣污染防制設備未運作而燃燒易生特殊有害健康之物質者，處3年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣20萬元以上5百萬元以下罰金。前項易生特殊有害健康之物質，由中央主管機關公告之)規定辦理；溢繳者，充作其後應繳費額之一部分或

○石化公司補繳空污費10億餘元。

(三)經臺中高等行政法院審認略以，空污費計算應以監測設施之即時及每日監測數據為準，而非以連線設施傳輸每月監測紀錄之月報表數據為準，且依CEMS管理辦法設置之監測設施及連線設施，其中後階段連線設施若發生故障，並不會一併導致前階段監測設施之監測數據發生不正確之結果。因此，台○石化公司所屬麥寮一廠3座排放管道（P01A、P04A、P05A）於99年7月1日及麥寮三廠5座排放管道（PA01、PB01、PC01、PD01及PE01）於99年12月1日進行連線設施程式汰舊換新作業，並未導致其監測設施101年第1季至102年第4季之監測數據發生錯誤，另其連線設施101年第1季至102年第4季傳輸至被告所屬環保局之即時及每日監測數據亦未發生錯誤。爰台○石化公司所屬麥寮一廠系爭3座排放管道101年第1季至102年第4季，及麥寮三廠系爭5座排放管道101年第1季至102年第4季所應繳納之空污費，其空氣污染物排放量之推估方式，應依行為時空污費收費辦法第10條第1項⁶¹第1款「符合中央主管機關規定固定污染源空氣污染物連續自動監測設施之監測資料」，而非同條項第3款（101年9月6日修正發布後為第4款）「中央主管機關指定公告之空氣污染物排放係數、控制效率、質量平衡計量方式」。雲林縣政府不服上開判決，旋已上訴至最高法院，其上訴理由略以……台塑石化公司CEMS軟

依其申請退還溢繳之費用。

⁶¹ 空污費收費辦法第10條第1項：「公私場所依第三條規定申報空氣污染防制費之固定污染源空氣污染物排放量，其計算依據之順序如下：一、符合中央主管機關規定之固定污染源空氣污染物連續自動監測設施之監測資料。二、符合中央主管機關規定之空氣污染物檢測方法之檢測結果。三、經中央主管機關認可之揮發性有機物自廠係數。四、中央主管機關指定公告之空氣污染物排放係數、控制效率、質量平衡計量方式。五、其他經中央主管機關認可之排放係數或替代計算方式。」。

體升級涉及污染源端監測數據之擷取、紀錄、傳輸格式及欄位等，為連線設施之一部分。若沒有(Data Acquisition and Handling Systems，下稱DAHS)，CEMS所取得之資料亦僅為一連串二元訊號，必須有DAHS，該等二元訊號資訊始有意義，亦方能讀取，且DAHS擷取、轉換、處理完該等訊號後，始會顯示並儲存，參酌上述之說明，即可知DAHS係屬自動監控設施之一部分，至為明顯。基此，台○石化公司未依規定辦理，即無法確認其監測數據是否符合管制規定及數據品質正確性，即不得作為申報固定污染源空氣污染物排放量之依據，即不得依修正前空污費收費辦法第10條第1項第1款之規定為課徵空污費之基準。以上有臺中高等行政法院106年度訴字第82號、106年度訴字第91號判決附卷足憑。

(四)顯見，高等行政法院認為台○石化公司將DAHS軟體升級，係屬連線設施之汰換，未依法事先通知主管機關，係違反CEMS管理辦法第9條規定，惟在計算空污費時，連線設施之傳輸數據有誤，並不代表CEMS監測設施所得數據有誤，仍應自CEMS監測設施所得數據計算空污費。但依雲林縣政府上訴理由，CEMS監測設施所得數據，僅是一連串二元訊號，必須藉助DAHS之轉換，該等訊號資訊方有意義，始能讀取與判別，僅就CEMS監測設施所得數據，顯無判讀可能性，該府爰認DAHS應屬CEMS監測設施一環，既然無法自DAHS所得數據計算空污費，即不適用空污費收費辦法第10條第1項第1款規定，而應回歸第5款(行為時第4款)規定，以擬制方式計算其空污費。

(五)據上析論，DAHS究應屬CEMS監測設施之一環或僅屬連線設施，以及類此台○石化公司率未依法定程序報核前，即擅自更新連線設施程式後期間之空污費，

其計算依據及適用法令條款為何，乃法院、違法業者與雲林縣政府爭執交鋒之重點，環保署基於空污法賦予法令釋示之責，自不待司法機關偵審，本應對前開疑義早有定見，從而本於環境工程、環境資訊等高度專業享有之判斷餘地，統一解釋以資為地方主管機關依循，並為司法機關審認相關案件之參考，避免徒耗政府資源於司法爭訟程序，並增益政府威信。

- (六)綜上，雲林縣政府向台○石化公司追繳10億餘元空污費處分，遭臺中高等行政法院撤銷，環保署基於空污法賦予法令釋示及地方空氣污染防治業務輔導之責，亟應積極協助該府後續相關因應作為，以促使政府居於訴願及訴訟結果有利地位。

五、鑒於國內環保法規列管之事業近乎皆係委託環境檢驗測定機構或自行取得認可後辦理相關污染檢測作業，除迭有該機構協助護航事業或造假數據等流弊之警議，環境檢測人員之專業能力與客觀中立性更頻招質疑，外界遂建議應建立第三方公正認證機制並制定「環境檢測專法」，環保署既已委外辦理規劃研究，亟應廣納各界意見積極加速完成；至疑涉嫌協助系爭台塑集團轄下4家造假空污數據工廠裝設模擬軟體之科技公司，雖非屬現行環境檢驗測定機構管理辦法規範與管理對象，然依甫修正公布之空污法，既得針對其所受財產上利益範圍內追繳不法利得，環保署本應積極依法查處，以達警示遏阻效果，並有效提升國內環境檢測數據之公信力：

- (一)環境保護法規之制(訂)定、環境檢驗測定服務機構之認可、管理及輔導、環境檢驗測定機構(下稱環檢機構)之許可管理與輔導、環境保護專業人員資格制度之建立、公民營機構自行檢驗測定能力之認

定管理與輔導、固定污染源空氣污染物檢測之執行、固定污染源空氣污染物檢測品質保證、品質管制之執行，係分別屬環保署、環檢所法定職掌事項，環境基本法第7條、第13條、環檢所組織條例第2條及該所辦事細則第4條、第5條，分別定有明文。

- (二)目前國內環境保護法規列管之事業，近乎皆係委託環檢機構或自行取得檢驗能力認可後，辦理污染物相關檢(監)測作業，囿於事業與機構間之薪酬給付關係，除迭有該機構協助護航事業或造假數據等流弊之訾議，環檢機構素質、環境檢測人員之專業能力與客觀中立性更頻招質疑。且協助系爭台塑集團轄下4家造假空污數據工廠設計模擬軟體之聯○等科技公司，皆未有刑罰相繩，外界遂建議應建立第三方公正認證機制並制定「環境檢測專法」。以上復觀專家學者於本院諮詢會議表示略以：「……在工廠自我查核部分應納入第三公正者查核……透過第三公正機構媒合制度，CMES設計者或操縱設備之廠商，應該可與業者脫勾。……。不應該讓檢測機構一家獨大，可以成立如所述第三公正機構為媒合平台，促進其他具競爭力的檢測業者自我提升。」、「為避免檢測公司出事後換一家公司名稱繼續執業，未來修法應要求一定規模公司才能與某些等級業者簽約。」、「環境檢測法要修正，檢測問題是空污一直做不好因素。之前我到某工廠場勘，要求提出PM₁₀的報告，結果廠商提出的檢測公司報告明顯不合理。所以第三公正認證機制很重要。」、「電腦公司配合企業修改程式，製造假數據之議題，觀察這些案件的被告不是不起訴、無罪、判緩刑，就是認罪協商，而且因為電腦公司會配合業者需要，所以相關企業會去找他幫忙設計程式」、「曾要求

環檢所草擬環境檢測法草案，該草案規範檢測人員進行定期檢測時，須攜帶即時攝影工具，而且檢測人員具有專業技師證照，還要簽署檢測報告。只要一有違規，可以撤銷技師證照」、「針對技師撤照，技師法雖有規定，但要很明顯犯罪行為才會構成。而環境檢測法草案之撤照規定較佳，要求技師須在公司報告簽名，涉有違規時，可以移送技師公會進行懲戒」等語，足資佐證。

- (三)針對上情，經環保署檢討後分別查復略以：「制定及推動環境檢測專法，係為制定及推行共同一致之環境檢測標準，促進環境檢測標準化，以提升環境數據品質，降低環境危害或環境風險，及增進環境檢測業之發展。本署(環檢所)已將『環境檢測法(草案)』之研議，納入『土壤及地下水相關計畫檢測數據品質提升計畫(II)-土壤及地下水污染物環境檢測機構管理強化計畫』中執行；計畫期程自107年6月27日至108年12月31日。目前各條文內容(包括檢測費用採第三方代收代付平台方案、檢測基金之設置、檢測人員是否改採證照管理制度及是否實施現場檢測錄影方式等均納入)草擬中，待陸續召開深度訪談、專家諮詢會及座談會等以綜整各方意見後，預計於本(108)年底提出『環境檢測法』。……。」、「為加強環檢機構管理及環檢數據品質，本署(環檢所)原擬修正『環境檢驗測定機構管理辦法』，要求環境檢測機構將檢測過程錄影保存，以提升執行檢測數據之公信力。該辦法修正草案於107年9月5日預告，10月3日辦理公聽暨研商會，11月6日完成預告60日後，經蒐集及評估各界意見，現階段全面實施現場檢測錄影之方式，因事業反映可能會將廠區內製程攝入，而有洩漏營業秘密之虞，

且似易生公安疑慮；又因涉及人民權利義務者，必須有法律之依據……。」、「目前環檢機構之檢測人員係本署（環檢所）依國際共識之認證標準ISO/IEC 17025，來對檢驗室及人員之量測品質加以審查，並給予許可之制度，非採行專業技師證照制度（專技人員高等考試證書），亦非環境保護專責及技術人員證照人員（由本署核發合格證書），未來是否將檢測人員列為『環境保護專責及技術人員』，併入『環境檢測法』草案中檢討之。」、「有關外界建議由公正第三人進行檢測議題，或檢測費用由第三方保證支付方式或以基金方式運作等重大變革事項，已經前述檢測專法委辦計畫研議，於第三次工作報告中建議可採用『檢測費用採第三方代收代付服務平台』方案。……藉此平台之運作提升外界對檢測數據之公信力。……」、「針對為他人利益而實施行為，致使他人違反空污法上義務而應受處罰者，該行為人因其行為受有財產上利益而未受處罰時，亦得依空污法相關規定，針對該廠商於其所受財產上利益價值範圍內予以追繳。本署將持續透過相關會議宣導說明空氣污染防制法相關罰則，藉以嚇阻儀器廠商與軟體廠商不得協助公私場所申報不實或於業務上虛偽記載作成文書，並針對涉及協助公私場所執行不法情事之廠商，優先進行其設備及相關軟體查驗作業」。

- （四）足見，外界有關建議應建立第三方公正認證機制並制定「環境檢測專法」，環保署既已委外辦理規劃研究，亟應廣納各界意見積極加速完成，以有效提國內環境檢測數據之公信力；至疑涉嫌協助系爭台塑集團轄下4家造假空污數據工廠裝設模擬軟體之聯○等科技公司，因不屬環境檢驗測定機構，雖非現行「環境檢驗測定機構管理辦法」得以規範與管

理，然據環保署表示，倘其為他人利益而實施行為，致使他人違反空污法上義務而應受處罰者，該行為人因其行為受有財產上利益而未受處罰時，已得依甫修正公布之空污法相關規定，針對該廠商於其所受財產上利益價值範圍內追繳不法利得，允由環保署督同各級環保主管機關積極依法查處。

(五)綜上，鑒於國內環保法規列管之事業近乎皆係委託環檢機構或自行取得認可後辦理相關污染檢測作業，除迭有該機構協助護航事業或造假數據等流弊之訾議，環境檢測人員之專業能力與客觀中立性更頻招質疑，外界遂建議應建立第三方公正認證機制並制定「環境檢測專法」，環保署既已委外辦理規劃研究，亟應廣納各界意見積極加速完成；至疑涉嫌協助系爭台塑集團轄下4家造假空污數據工廠裝設模擬軟體之科技公司，雖非屬現行環檢機構管理辦法規範與管理對象，然依甫修正公布之空污法，既得針對其所受財產上利益範圍內追繳不法利得，環保署本應積極依法查處，以達警示遏阻效果，並有效提升國內環境檢測數據之公信力。另環保署縱已建立空污吹哨者制度並提供檢舉獎金，以鼓勵國人及企業員工檢舉不法，然囿於其目前獎金來源及政府預算有限性，是否參酌專家建議比照食品安全衛生管理法⁶²建置相關基金及機制，允由環保署積

⁶² 依食品安全衛生管理法第56條之1規定略以：「中央主管機關為保障食品安全事件消費者之權益，得設立食品安全保護基金，並得委託其他機關（構）、法人或團體辦理。前項基金之來源如下：一、違反本法罰鍰之部分提撥。二、依本法科處並繳納之罰金，及因違反本法規定沒收或追徵之現金或變賣所得。三、依本法或行政罰法規定沒入、追繳、追徵或抵償之不當利得部分提撥。……第一項基金之用途如下：一、補助消費者保護團體因食品衛生安全事件依消費者保護法之規定，提起消費訴訟之律師報酬及訴訟相關費用。二、補助經公告之特定食品衛生安全事件，有關人體健康風險評估費用。三、補助勞工因檢舉雇主違反本法之行為，遭雇主解僱、調職或其他不利處分所提之回復原狀、給付工資及損害賠償訴訟之律師報酬及訴訟相關費用。四、補助依第43條第2項所定辦法之獎金。……」。

極審慎檢討研議妥處，特此敘明。

柒、處理辦法：

- 一、調查意見一，提案糾正行政院環境保護署。
- 二、調查意見二，函請行政院督同經濟部、行政院環境保護署、法務部確實檢討改善見復。
- 三、調查意見三至五，函請行政院環境保護署切實檢討改進見復。
- 四、調查報告全文，經委員會討論通過後公布。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟、司法及獄政委員會聯席會議處理。

調查委員：趙永清

王美玉

田秋堃

中 華 民 國 1 0 8 年 1 0 月 2 日

調查報告附件

附件一、專家學者諮詢會議發言內容摘錄

一、國立臺灣大學公共衛生學院詹長權院長：

(一)人的問題是重點，人跟機器、廠商間需要有清楚解決方案。一直強調技術面解決，是沒有用的，最重要是人如何去操作。另一個是場域問題，政府只要把台塑六輕弄清楚，其他中小企業就會跟著改進。問題所以一直存在，就是人的問題無法改善。

(二)環保署在找專家學者，可能是假的，背後可能有接企業計畫補助。監察院應該查利益衝突問題，應該去把環保署找的專家學者調出來，看是否重複接受企業補助，才能釐清他們發言的內容與行為。以我專業來說，環保署處理六輕空污議題上，最近6年來，找我去的次數竟然是零。如果政府單位要公正，應該接受全方面訊息，不應該特定找一些專家學者。剛剛環保署代表提到，有關空氣污染對於人體危害之因果關係，現行研究調查計畫結果，無法確認明確因果關係。但其實是政府根本沒有做，而不是無法確認。

(三)監察院應該要調查這裡面利益衝突糾結之嚴重程度。這幾年為了處理PM2.5議題，環保署召集業者及多位學者吃香喝辣，有人告訴我，我都不想對外說。當報導者報導這些事情後，令人蠻痛心的。這種糾結是產官學都涉入其中的。

(四)會發現SO₂是大問題，是因為我做完第一波研究時發現，環評時企業有承諾SO₂總量，但在下風處台西環保署測站，居然會這麼高，完全不合理。我當時寫一篇期刊，對方主編跟我信件來往，主編希望我好好討論這個，一個可能是總量估錯，另一個可能是總量低報。在總量低報部分，可能是導去用FLARE(廢氣燃燒塔)燒掉，FLARE卻未申報，或者是燒成石油

焦，導致排放量低報。

- (五)有關許厝國小事件，我做的研究報告，在國際上引發熱烈討論，國外學者很難理解台灣政府是這樣處理問題。結果我們教育部也是找做六輕計畫的學者去進行調查及健康影響評估，這樣好嗎？環保署代表過去還拜託過我協助處理空污議題，但現在都不找我了。
- (六)環保署說要修正，其實不用這麼久，座談會還要回應業者反映事項，這都是騙人的。針對我的六輕研究結果，環保署從來沒有拿來做。六輕做環評時，有要求追蹤，所以雲林縣政府就找環境工程顧問公司進行風險評估，當時環評要求做的是流行病學追蹤，所以顧問公司委託公衛界學者，但第1次審查時，我發現顧問公司是環工專業的，就是不會做，要求撰寫報告者出席，但他卻不出席。之後顧問公司寄資料給我，我就不想審查了。一開始是由環保局進行委託，後來轉到衛生局，衛生局後來就停了，停了也沒有通知、沒有解釋。
- (七)六輕會影響彰化縣大城鄉，因為立委要求，中央進行補助，由國衛院展開研究，國衛院找我合作，我們找彰化縣做研究，做了3年後，沒有理由就被停止。所以我剛才說沒有因果關係是因為環保署根本沒做。如果未來想要處理這個，可以看看我的論文如何在國際上被解讀，但國內都不看，自然也沒有相關報導，甚至這幾個地區的記者，也沒有相關報導。有記者跟我提到，相關報導出來後，記者被官員找去開會……所以囉，要先釐清人的問題，才能去談科學證據力高低。
- (八)子法（辦法）也委託，母法（法律）也委託，就是委託人戰爭，只要委託幾乎就是卸責。環保署回應

是說環保單位人力不足，就委託顧問公司去查核，業者也不願設立環保部門，所以業者也是委託顧問公司。所以委託制度是不當，要被處理。這也是空污費主要支應部分，就是委託費用。我有發現顧問公司將固定污染源（煙囪）畫在海上的錯誤（可以去查台電、六輕），已經幾十年了。

二、國內不具名環境工程學研究所教授：

- （一）過去業者不願意投資技術層面，是因為不曉得機會成本多高。對華○進行高額裁罰，才會有所警惕。
- （二）我覺得對同一污染來源應該有不同量測方式。CMES只有一種，應該要有其他量測工具，交叉確認，例如衛星遙測、無人機。各種不同量測工具同時指向同一情形，就可以比對確認，就不一定要有人去現場，可以從技術上進行變化。
- （三）數據不連續性就是明顯問題。不連續、不重複的問題，有沒有處理？這有自動分析軟體可以協助的。

三、國立中央大學大氣科學物理研究所林能暉教授：

- （一）環保署草案其實已經補充很多破口。但我覺得重要的是人的管理問題，我認為可以比照食安法有關吹哨者保護的規定去處理。甚至對於廠商要求停工，應該是可行方向。過去處理似乎都以經濟發展為由，過度保護業者，害怕反彈。
- （二）例如，對於大型固定污染源，連續監測系統CEMS已經存在十多年，舊制、舊系統、設備之於因應空污新修法衍生之制度修改與新技術而言，應該有落日條款。另外應處理CEMS後續操作問題，聽聞因為廠商若不配合業者指示，可能無法繼續承包。對於查核人力不足應予重視，在工廠自我查核部分應納入第三公正者查核，公會有一定價格，業者可以提撥同等金額給第三公正機構，由第三公正機構進行媒

合。如此，透過第三公正機構媒合制度，CEMS設計者或操作設備之廠商，應該可與業者脫勾。這應該在行政規則（辦法）就可以修正。至於特定排放原，應該要設置特定監測機制，由業者自行吸收成本，符合企業社會責任。此外不應該讓檢測機構一家獨大（例如，SGS，這是前幾年食安危機後，一般對該公司誤解為政府單位），可以成立如所述第三公正機構為媒合平台，促進其他具競爭力的檢測業者。業者與廠商的合約不應加入通過率要求，應該是真實呈現數據，否則是變相要求廠商要配合業者違法操作。

（三）聽聞經常發生在環保單位表現優秀公務員或是監督承包公司，離退後被招攬到利害關係私人企業當顧問或任職，應有機制限制。

（四）為避免檢測公司出事後換一家公司名稱繼續執業，未來修法應要求一定規模公司才能與某些等級業者簽約。另外，參與審查專家學者揭露方式可以有一張檢查清單（check list），自我確認有無利害衝突問題，例如五年內有無接受補助辦理台塑六輕計畫。

（五）地方環保單位核定給顧問公司環保人員薪水也很少，但拉高可能主計室有意見。現在地方環保顧問公司，20年前碩士起薪還有42,000元，現在大概38,000元，甚至更低，長年薪資不佳。如何提振環保人員薪資，也是需要正視問題。

四、國立交通大學環境工程研究所白曠綾教授：

（一）我認為環境檢測法要修正，檢測問題是空污一直做不好因素。之前我到某工廠場勘，要求提出PM10的報告，結果廠商提出的檢測公司報告明顯不合理。所以第三公正認證機制很重要。

(二)我建議監察院可以找桃園縣環保局蘇振昇科長，他可以查到違法事證是很有科學方法的。另外一位是雲林縣環保局曾建閩科員。報導者文章有提到這兩位。

(三)環保顧問公司執行工廠查核的經費越來越少，導致優秀人才不願意到顧問公司，而且到科學園區薪水是顧問公司兩倍以上，也因此學養能力有所差別，所以我們無法期待顧問公司人員有能力足以稽查業者工廠中能力比他好的人。

五、環保署前副署長詹順貴律師：

(一)過去我看到蒐集的案件，發現工廠違規偷排廢水或廢氣的不當利得追繳的計算標準不夠明確。一般公務員算法都是用國稅局或同業公會提供資料，去推估違規工廠而節省的成本與獲利，但實際上標準不是很明確。環保署對於各類污染案件裁罰金額之計算標準，應邀集相關單位、專家學者統一研訂，作為個案計算的依據，以免地方政府專業人力不足，飽受訴訟撤銷之苦。

(二)106年7月10日，有針對CMES管理辦法與公私場所應設置連續自動監測設施及與主管機關連線之固定污染源檢討修正，也有舉行公聽會，進行內容調整。之後，前者於107年8月20日有再第2次預告，我辭職後，不清楚後續修正進度。當時修正內容除增加須檢測申報之固定污染源類型，促使國內須加裝檢測設備之煙囪數提高外，也擴張至其他企業，例如半導體製程產業。

(三)該辦法修正也要求，公司檢測之原始數據，不管是否有效，均應保留，且要求註記為無效數據之人員，均應登記。

(四)提高有效監測時數率與數據須保留6年部分，是課

予公司義務，違法得處以罰鍰，故須有法規之授權。我在任時，綠色公民行動聯盟與網路媒體報導者之代表有來環保署會談，但後續辦理情形，在我離開後就不清楚了。

- (五)有關相關辦法、子法規從研擬到修正完成，我在任時，約須6至9個作業時間。過去我有要求針對一個一個去檢視有無修正必要，我離開時希望當時主秘蔡鴻德(現任政務副署長)，繼續督導空保處進行法規修正。
- (六)這些空污數據造假案件發生在99至102年間，我們當時針對這些案件有排入總統府司法改革國是會議中討論，但在最近幾年有否其他類似案件被查獲，我就不清楚了。重點不在於空污費短報多少，重點要放在企業是為了洗刷污名才去偽造數據。多少企業隱藏排放污染數據，應予重視。當然，這需要有證據，才能處罰。
- (七)對於電腦公司配合企業修改程式，製造假數據之議題，觀察這些案件的被告不是判緩刑就是認罪協商，而且因為電腦公司(如聯○)會配合業者需要，所以相關企業會去找他幫忙設計程式。
- (八)107年2月，我有要求環檢所草擬環境檢測法草案，該草案要求檢測人員進行定期檢測時，須攜帶即時攝影工具，而且檢測人員具有專業技師證照，還要簽署檢測報告。只要一有違規，可以撤銷技師證照。我認為不用特別針對像聯○等電腦公司人員之犯罪刑責，如果他們跟業者有共犯或共同正犯關係，依現行刑法就可以處理。如果認為現行法有漏洞，可以仿政府採購法不得參與投標之規定，不得再行施作相關檢測業務，且為避免過度侵害業者權利，要有一定停權年限。如果被禁止施作相關檢測業務之

公司另起爐灶，雖再開設新的公司，但檢測業務之相關法規，要求須有一定實績及經驗，對於人頭新設公司仍有影響。

(九)針對技師撤照，技師法雖有規定，但要很明顯犯罪行為才會構成。而環境檢測法撤照規定較佳，環境檢測法要求技師須在公司報告簽名，涉有違規時，可以移送技師公會進行懲戒。

(十)針對由公正第三人進行檢測議題，環境檢測法草案討論過程有兩個方向，一個是存入現有如空污防制基金或水污防治基金等，由地方政府從基金支付檢測公司檢測費用；一個是在銀行成立信託專戶，由該帳戶以匯款方式支付檢測費用，由於利弊得失尚待多方評估溝通，當時我離開時尚未定案。

(十一)倘環境檢測法得以公布施行，由於檢驗公司收的到錢，又要求即時回傳檢測畫面，以及檢測人員須有證照且違規撤照等規範，如此，檢驗公司就比較不會配合企業造假，可達成公正檢測的規範目的。

(十二)過去雖有零星企業進行空污數據造假，但發生台塑企業系統性數據造假案件，才引發行政機關重視，因而106年起即開始啟動相關法規修正。

(十三)特別提一下，這次刑法第190條之1修正，我認為條文會把進行檢測的從業人員納入成為行為人，而且增加處罰過失犯，未來恐怕會使得專業人員卻步，反而不利於污染防治工作。我認為透過行政罰(罰鍰)及撤銷證照方式來避免專業技師違規，會比較妥當。

(十四)大多數跟空污有關的不當利得行政處分案件，法院不是認為業者沒違法，而是認為行政機關計算錯誤。這跟地方政府人力不足有關，過去有許多案件，環保署會支援地方單位進行計算。因此，我建議環

保署應該研擬計算方法。尤其對於不當利得的計算方式，要進行跨部會討論，例如從國稅局或同業公會資料，去核實處罰個案因違法所減省之成本支出。我認為環保署應針對各種污染法規之處罰金額，去訂定同一裁罰標準表，裁罰標準表初稿出爐後，再逐一跟各相關公會或專家學者進行討論。此外，也要針對敗訴案例去檢討，檢討後使其變成裁罰標準表中。

附件二、相關主管人員於本院履勘時發言重點及現場實況
摘錄：

一、發言重點摘錄

(一)桃園環保局蘇科長：

- 1、98年起大量分析(近3年)CEMS對象之RATA檢測數據與平時操作上傳數據，發現濃度瞬間改變，因此推估華○汽電公司數據造假。
- 2、99年5月3日21:30進行稽查，同步比對站房分析儀與連線電腦數據，掌握站房分析儀數據與連線電腦數據不一致，數據造假推估成立。並報請檢察官偵辦。
- 3、檢察官與該局同仁密集會議，釐清事證，安排行動委請成功大學鑑定華○公司數據合理性。檢察長親自關切，指派2位檢察官共同承辦。
- 4、100年4月13日，第二次突襲查核，將站房及中控室之監測數據同步比對，發現數據確定造假。並查獲CEMS數據擷取電腦設有數據模擬功能。
- 5、建議應建立確實有效查核方式，即平行比對系統，要求設置環保局專用平行比對電腦，加封易碎標籤，與廠方同步擷取分析儀原始電流訊號，以掌握真實監測數據。

(二)雲林環保局曾科員：

- 1、於執行固定源許可證查核作業時，透過工廠上傳環保局CEMS系統之監測數據，比對空污費系統業者申報之排放量時發現，○化麥寮一廠公用廠CEMS管道P01A、P04A、P05A；塑化麥寮三廠公用廠PA01、PB01、PC01、PD01、PE01及台○海豐廠芳香烴二、三廠PP06、PG01等10根管道其上傳監測數值有不一致之情形。
- 2、業者上傳環保局之CEMS月報數據與空污費排放量

申報不符外，101年1月19日經現場查核發現上傳環保局之月報表與業者現場產出之書面月報也不一致。調閱業者原始傳送檔之二氧化硫、氮氧化物、一氧化碳、氧氣及排放流率其校正後平均值未落於最大值及最小值範圍內，計算明顯有誤，即未符合CEMS管理辦法附錄九(三)之2-記錄值計算規定。

- 3、101年5月14日對不符規定10根CEMS(○化8根、台○2根)排放管道處分共新台幣190萬元，經最高行政法院判決駁回確定。
- 4、雲林縣政府依據空污費收費辦法採環保署公告係數重新核算99年第4季至102年第1季之空污費，共計追繳10億138萬948元，經台中高等法院行政法院106年度訴字第82號、106年度訴字第91號撤銷原處分，分別應返還○化公司5億3,175萬1,777元、5億3,175萬1,777元，現由該府上訴中。另追繳台○公司230萬3,472元部分，台○公司未提起訴願及訴訟。

(三)現場實況摘錄：

1、履勘華○科技園區情形：

	
華○汽電廠排放管道	排放管道內部電梯
	
CEMS監測設施	環保局平行比對電腦主機
	
華○中控室	中控室監視畫面

2、履勘六輕工業區情形：



台塑集團簡報現場說明改善情形



本院實地踏勘六輕工業區