

調 查 報 告

壹、案由：據悉，雲林縣境內多處農地遭不法棄置廢棄物，前經本院多年持續函查追蹤，惟該等農地迄今仍未完成廢棄物清除。究雲林縣政府是否確實落實廢棄物清理法等相關規定？有無研擬具體處置作為？是否涉有行政程序延宕或消極不作為等怠失？均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

雲林縣環境保護局（下稱雲林縣環保局）及雲林縣警察局依民眾通報於民國(下同)111年7月至112年6月間查獲廢棄物非法棄置集團，該集團於雲林縣古坑鄉崁頭厝段、斗六市咬狗庄段、崙背鄉港尾段、虎尾鎮蕃薯段及崙背鄉崩溝寮段等土地非法回填摻雜營建廢棄物棄置¹，依違反廢棄物清理法第41條及涉犯同法第46條規定移請臺灣雲林地方檢察署（下稱雲林地檢署）偵辦後起訴，並經臺灣雲林地方法院（下稱雲林地院）刑事判決在案。復經雲林縣政府追蹤列管違法回填地號共9處，惟查目前已完成清除廢棄物者僅4處，又有因污染行為人入監服刑，尚未能履行清除處理廢棄物義務，僅能持續追蹤等情形。案涉廢棄物非法棄置之清理程序、污染行為人無法履行清理義務時之配套措施及防範污染擴大等情事。案經調閱雲林縣政府、環境部及法務部等機關卷證資料²，並於115年6月17日詢問環境部及該部環境管理署(下稱環管署)、資源循環署(下稱循環署)、法務

¹ 原行政院環境保護署112年8月9日環署督字第1120032721號函、內政部112年8月10日內授營工務字第1120811008號函。

² 雲林縣環保局115年6月3日雲環稽字第1151016844號函、環境部115年6月2日環部管字第1157007334號函及法務部115年6月5日法檢決字第11504517190號函。

部檢察司、雲林縣環保局、雲林縣政府農業處等機關人員，已調查完畢，茲臚列調查意見如下：

- 一、雲林縣環保局掌理轄內環境保護事項且負有轄內事業廢棄物監督管理之責，惟自111年至112年起查獲並列管9處遭非法棄置事業廢棄物場址，其中5處迄未妥善完成清除、處理（包括2處有害事業廢棄物棄置場址），未積極要求污染行為人清理，仍以「行為人服監中，將追蹤辦理」為由，飾詞卸責，顯輕忽污染擴大風險，迨至本院調查詢問後方承諾代為清除、處理；另部分雖已完成清理場址，惟亦未追蹤其去化流向，致無從確認其合法去處；又該局未依「廢棄物非法棄置案件追蹤列管及解除列管原則」規定，將本案非法棄置廢棄物場址案件登錄於「廢棄物棄置案件管理系統（WDMS）」中列管，遲至115年6月12日補登錄，顯見雲林縣環保局怠於處理本案非法棄置事業廢棄物案件，有違廢棄物清理法揭示「為有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康」之立法宗旨，核有怠失。

- （一）依廢棄物清理法第4條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」次依雲林縣政府組織自治條例第10條、雲林縣環保局組織規程第2條及第4條規定略以，雲林縣政府設雲林縣環保局掌理該縣環境保護事項，並下設資源循環科、環境稽查科負責事業廢棄物管理、稽查、取締、告發等有關事項。
- （二）經查，雲林縣環保局自111至112年間查獲並列管轄內9處遭非法棄置事業廢棄物土地，其中5處土地迄未完成清理，包括2處遭非法棄置有害事業廢棄物，均未積極要求污染行為人清理，該局怠於對污染行

為人稽催並命其提送處置計畫等相關作為，仍以「行為人服監中，將追蹤辦理」為由，飾詞卸責，輕忽污染擴大風險，迨至本院調查詢問後方承諾代為清除、處理，說明如下：

1、本案5處遭非法棄置事業廢棄物土地尚未完成清理：

- (1) 據雲林縣環保局查處，崙背鄉崩溝寮段○地號、斗六市咬狗庄段○地號、虎尾鎮蕃薯段○等地號(含○、○、○地號)及虎尾鎮蕃薯段○地號共4處土地，均為「目前尚未提送處置計畫書，現場仍有廢棄物堆置，行為人服監中，將追蹤辦理。」上開土地自查獲迄今歷時3年，除未見該棄置場址廢棄物清理外，僅於113年4月12日函請提送處置計畫書，屆期未提送後，竟仍未見有其他稽催等相關行政措施，怠於對污染行為人稽催並命其提送處置計畫等相關作為，仍以「行為人服監中，將追蹤辦理」等為由，飾詞卸責，可證該局就該類案件追蹤督管作業及期程控管機制，確有未當。
- (2) 另據雲林縣環保局查處崙背鄉港尾段○及○地號資料，於113年6月14日處置計畫書備查，同年9月20日同意展延處置完成報告書至同年月30日，嗣後雲林縣環保局於114年6月19日赴現場目視無廢棄物，114年8月28日地主提送處置完成報告書，雲林縣環保局於114年8月28日複查，因現場仍有廢棄物且提送資料不齊，於114年9月16日再函請地主續為清理。顯然該局二度查察結果相異，且該列管土地自展延期限屆滿(113年9月)至114年6月間，遲未補送處置完成報告書，益證該局監管稽催作業未能有效落

實。

2、本案2處含有遭非法棄置有害事業廢棄物土地，迨至本院調查詢問後方進行代為清除、處理作業，顯欠積極：

(1) 據雲林縣政府查復，本案虎尾鎮蕃薯段○地號及虎尾鎮蕃薯段○地號經毒性特性溶出程序(TCLP)，均測得重金屬超標，即屬有害事業廢棄物，足認其具有污染環境及危害人體健康之潛在風險。據本院詢問環境部表示：「一般的廢棄物就還好，但如果是有害的，就可以函文去問檢察官有無保全需求，有害的我們都會特別注意，證據保全沒有說就是都不能動」，足見案件倘涉有害事業廢棄物，主管機關本應提高警覺，於兼顧刑事證據保全之前提下，積極評估並採取必要之污染防制及清理措施，而非僅以司法偵查程序為由延宕處理。

(2) 次據本院詢問雲林縣環保局及查處資料略以：「(問：虎尾鎮蕃薯段○、○、○及○地號有無有害事業廢棄物？後續防止二次污染之措施為何？)是只有○地號有銅超標，其他沒有」、「其中○地號有害但有太空包包裝，沒有立即危害性，通常緊急的會比較偏公共安全及溶劑相關」、「(問：雲林縣政府後續作為如何？)後面會依廢棄物清理法第71條處理，經費部分就有緊急處理的經費，針對有害事業廢棄物的污染地號來代為清理」等語，惟查上開2處土地既經檢測確認含有有害事業廢棄物，對周遭環境存在污染風險，然於掌握相關污染事證後，仍未見積極採取污染防制、清除處理、追蹤管理或其他必要之風險管控措施，亦未訂定具體清理

期程；縱使現場因太空包包裝或未具立即危害性，而尚無急迫公共安全風險，然有害事業廢棄物之污染風險並不因暫未外洩而當然消滅，尤以存在迄今已逾3年，主管機關未本於風險管理原則，以避免因長期露置或有包裝破損致生二次污染之虞，迨至本院詢問會議時，雲林縣環保局方承諾就所列管2處土地代為進行清理作業，顯欠積極。

(三)續查，雲林縣環保局於111年7月6日查獲並列管古坑鄉崁頭厝段○地號土地，再於112年9月21日至現場勘查現場已無廢棄物，又該土地未提送處置計畫書或相關清理報核資料之紀錄，顯然該局未能確實掌握非法棄置場址之廢棄物去化流向及處理事證，因行政程序未臻完備及流向追蹤鏈結中斷，致無從確實勾稽其合法去處，此據雲林縣環保局查復及詢問時表示：「研判可能係行為人於偵審期間為求減刑，先行僱工移除至合法去化場所，惟未完成行政報核，本局將續追其流向」、「其中古坑鄉崁頭厝段○地號，該案廢棄物已無在現地，後續將函請土地所有權人釐清廢棄物流向」等內容可稽。

(四)另查，環管署為強化案件資料管理暨有效整合各級環保單位管理能量，建置廢棄物棄案件管理系統(Waste Dumping Management System，下稱WDMS)，同時函頒「國有或公有土地棄置廢棄物之清理參考作業程序」與「私有土地遭棄置廢棄物清理作業程序」等規範，並制定棄置不明廢棄物場址作業流程，包含場址登錄列管、場址調查、場址巡查與場址廢棄物清理追蹤等重要步驟，以提升廢棄物棄置場址案件管理效能，有利於各單位針對案件資訊查詢，以掌握場址資訊與辦理情形，落實全面掌握非法

棄置案件之目標，又訂定「廢棄物非法棄置案件追蹤列管及解除列管原則」，將非法棄置廢棄物案件屬受社會關注、有重大環境影響或嚴重危害國民健康、土壤及地下水控制或整治場址、或其他有列管之必要者，應納入該系統錄案追蹤，各級環保機關自行查察案件，須於完成現場勘查後即於系統登錄錄案。依雲林縣政府查處資料：「本案係依『廢棄物棄置案件錄案列管及解除列管原則』辦理列管，並納入相關非法棄置案件管理系統持續追蹤。」然據環境部詢問答復：「未清理5處已於115年6月12日補登上列管系統(WDMS)」。是以，本案自查獲起，雲林縣環保局辯稱雖未即時登錄WDMS，仍依「廢棄物棄置案件錄案列管及解除列管原則」自行列管，嗣後於115年6月12日補行登錄系統，可證該局未確實登錄該系統。再者，地方環保主管機關自行列管與納入WDMS系統列管之功能及管理強度，尚有差異，依「地方政府辦理廢棄物棄置場址巡查及通報作業流程」之規範，列入系統管理之案件，須定期辦理現勘巡查，持續確認轄內非法棄置場址之清理及改善情形，並據以督促及責成清理責任人依法完成清理復原作業。是以，該列管系統除資訊彙整外，亦兼具提醒、稽催效果，有助強化地方主管機關對廢棄物棄置場址之管理及執行效能，惟本案遲至115年補行登錄，致前期未即時納入系統管理機制，相關提醒與稽催功能已無從發揮，更未能有效列管並追蹤清理進度，確有未當。

- (五)綜上，雲林縣環保局掌理轄內環境保護事項且負有轄內事業廢棄物監督管理之責，惟自111年至112年起查獲並列管9處遭非法棄置事業廢棄物場址，其中5處迄未妥善完成清除、處理（包括2處有害事業

廢棄物棄置場址)，未積極要求污染行為人清理，仍以「行為人服監中，將追蹤辦理」為由，飾詞卸責，顯輕忽污染擴大風險，迨至本院調查詢問後方承諾代為清除、處理；另部分雖已完成清理場址，惟亦未追蹤其去化流向，致無從確認其合法去處；又該局未依「廢棄物非法棄置案件追蹤列管及解除列管原則」規定，將本案非法棄置廢棄物場址案件登錄於「廢棄物棄置案件管理系統（WDMS）」中列管，遲至115年6月12日補登錄，顯見雲林縣環保局怠於處理本案非法棄置事業廢棄物案件，有違廢棄物清理法揭示「為有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康」之立法宗旨，核有怠失。

二、雲林縣環保局對於涉及司法偵辦程序之廢棄物清理作業，其行政程序與司法程序間之權責分際及銜接機制，未能確實掌握，誤認司法機關偵辦即為不得辦理非法棄置場址清理作業，又對於涉及司法偵辦案件，理應主動協調聯繫檢察機關，釐清證據保全內容及可行清理作業範圍等具體事項，然該局未積極與檢察機關溝通確認，復未確實掌握本案偵查程序中有關廢棄物證據保全及其範圍，容任本案非法棄置事業廢棄物場址之清理期程不明，顯未善盡環保主管機關應有之注意義務及積極作為，確有怠失。

(一)依廢棄物清理法第41條規定：「從事廢棄物清除、處理業務者，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核發公民營廢棄物清除處理機構許可文件後，始得受託清除、處理廢棄物業務。……」同法第46條規定：「有下列情形之一者，處1年以上5年以下有期徒刑，得併科新臺幣（下同）1,500萬元以下罰金：一、任意棄置有害事業廢棄物。二、事業負責人或相關人員未依本法

規定之方式貯存、清除、處理或再利用廢棄物，致污染環境。三、未經主管機關許可，提供土地回填、堆置廢棄物。四、未依第41條第1項規定領有廢棄物清除、處理許可文件，從事廢棄物貯存、清除、處理，或未依廢棄物清除、處理許可文件內容貯存、清除、處理廢棄物。……」雲林縣環保局就本案非法棄置事業廢棄物案件依違反廢棄物清理法第41條及涉犯同法第46條規定移請雲林地檢署偵辦後起訴，並經雲林地院刑事判決在案，惟部分場址清理作為以「行為人服監中，將追蹤辦理」為由，仍未執行，已於前述。

(二)經查，依「檢察機關查緝國土保育及環保犯罪行動方案」第8點規定：「(二)證據保全：……4.檢察官應依案情需要，迅速指揮司法警察機關調取現場監視器影像紀錄，查明犯罪工具，為完整記錄現場狀況，除詳實製作勘驗筆錄外，並應拍照、錄影存證，必要時，得商請各相關主管機關、地政機關或其他機關會同進行勘驗、測量、現場開挖、採樣及其他必要之蒐證，並儘速送請相關機關（單位）進行鑑定。」是以，有關證據保全事宜，於檢察機關偵辦案件階段，如承辦檢察官認有保全證據之必要，就非法棄置廢棄物等證物，除得暫時維持現場原狀外，尚得透過拍照、錄影存證、製作勘驗筆錄、採樣鑑定、會同相關機關勘驗、測量、現場開挖等方式完整保存證據，並非僅得以維持現場原狀作為唯一手段。證據保全與廢棄物清理作業並非全然無法併行，如於充分完成必要蒐證及證據保全程序後，仍得視個案情形適時辦理廢棄物清理，以避免污染持續擴大，兼顧刑事偵查需求與環境保護目的。

(三)經查，雲林縣環保局計列管本案9處事業廢棄物非

法棄置場址中，尚有5處未清理完成，據復略以：「……其餘5處未能清理主因為行為人服監且刑事偵查證據保全尚未解除」、「……因本案涉及多筆土地、多名涉案人員及刑事偵審程序，且部分案件尚涉責任歸屬、污染範圍、證據保全及後續清理方式等事項，爰案件處理期程較長」、「……早期採『現狀採證固定』，並由檢察官指示凍結。現階段配合偵審進度，本局已爭取解除部分案地保全，以利行政清理。」等內容，是雲林縣環保局以刑事偵查程序尚有證據保全需求，作為未能辦理上開非法棄置廢棄物場址清理之主要原因，惟依前揭行動方案可知，刑事偵查程序與廢棄物清理作業並非全然互斥，該局對於涉及司法偵辦程序之廢棄物清理作業，其行政程序與司法程序間之權責分際及銜接機制，顯未能確實掌握。

- (四)再據法務部查復：「經交據雲林地檢署回復，雲林地檢署檢察官未有因保全證據原因，命環保單位不得清除廢棄物之情事……」，足見本案並無檢察機關因證據保全需要而禁止環保機關清理廢棄物之情形。惟雲林縣政府前以「證據保全」作為未能辦理清理之主要原因，其說法與法務部所復內容未盡一致；嗣經本院詢問雲林縣環保局表示：「這幾次是都沒有需要，但這個案子可能這幾次有延誤、沒有詢問清楚……」等語，益證本案遭非法棄置、回填之廢棄物，並未受限於證據保全而無法辦理清理之情事，此可由本案另有其他場址已完成清理作業，可資印證；另據本院詢問法務部表示：「現場檢察官的了解，證據保全的確是現場勘查、檢驗、拍照、採樣等，……我們檢察官為犯罪偵查，而環境保護有相關權責機關，他們應該主動和檢察官聯繫

；有關於誰主動通知，應該由權責機關來主動……」
、環境部表示：「如果是有害的，就可以函文去問檢察官有無保全需求，有害的我們都會特別注意，證據保全沒有說就是都不能動」等語，顯示涉司法偵辦之廢棄物清理案件，如有污染環境或危害公共安全之虞，環境保護主管機關應「主動」與檢察機關聯繫協調，確認證據保全需求及範圍，並視個案情形適時採取必要之行政清理或緊急應變措施，以兼顧司法偵查及環境保護。惟雲林縣環保局未積極與檢察機關協調聯繫，確實掌握本案偵查程序中有關廢棄物證據保全及其範圍，復未釐清證據保全與行政清理得否併行等情，未能主動向檢察機關確認及釐清，率爾以證據保全作為延宕清理之理由，確有未當。

(五)綜上，雲林縣環保局對於涉及司法偵辦程序之廢棄物清理作業，其行政程序與司法程序間之權責分際及銜接機制，未能確實掌握，誤認司法機關偵辦即為不得辦理非法棄置場址清理作業，又對於涉及司法偵辦案件，理應主動協調聯繫檢察機關，釐清證據保全內容及可行清理作業範圍等具體事項，然該局未積極與檢察機關溝通確認，復未確實掌握本案偵查程序中有關廢棄物證據保全及其範圍，容任本案非法棄置事業廢棄物場址之清理期程不明，顯未善盡環保主管機關應有之注意義務及積極作為，確有怠失。

三、廢棄物未依規定清除、處理，廢棄物清理法第71條賦予直轄市、縣（市）主管機關於屆期不為清除處理，得代為清除、處理，並求償清理、改善及衍生之必要費用，然地方政府欲執行「代為清除、處理」者，迭受限於經費籌措困難及財源調度不易，現行制度雖設

有土壤及地下水污染整治基金、司法假扣押及犯罪所得沒收機制，並輔以地方政府緊急應變預算支應。惟其適用範圍未必涵蓋廢棄物非法棄置場所，或司法追償及假扣押機制仍待司法程序確定，時程難以預估且可供支應金額亦無從預期，另地方政府預算更受議會審議程序規範、財政規模支應不足等情，雖設有得免提供擔保向行政法院聲請假扣押、假處分之機制，但與實際清除、處理所須費用間未必相當，顯然現行廢棄物非法棄置之代為清除、處理費用制度仍有未臻周妥之處，仍有待環境部通盤檢討並整合相關財源機制及配套措施，以利地方政府執行。

- (一)依廢棄物清理法第71條規定：「(第1項)不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣(市)主管機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理時，直轄市、縣(市)主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。屆期未清償者，移送強制執行；直轄市、縣(市)主管機關或執行機關得免提供擔保向行政法院聲請假扣押、假處分。(第2項)直轄市、縣(市)主管機關或執行機關依前項規定代為清除、處理廢棄物時，得不經土地所有人、管理人或使用人同意，強制進入公私場所進行有關採樣、檢測、清除或處理等相關措施。(第3項)第1項必要費用之求償權，優於一切債權及抵押權。(第4項)直轄市、縣(市)主管機關或執行機關代為清除、處理第1項廢棄物時，得委託適當公民營廢棄物清除處理機構清除、處理之。」從而，對於屆期不為清除、處理者，直

轄市、縣（市）主管機關或執行機關得執行「代為清除、處理」，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用，亦可免提供擔保向行政法院聲請假扣押、假處分。

- (二)依環境部查復，倘發現因廢棄物棄置致污染土壤、底泥、地下水時，主管機關得命污染行為人、潛在污染責任人、場所使用人、管理人或所有人採取應變必要措施如移除污染源、截斷污染途徑，以減輕污染影響或避免污染擴大，如主管機關無相關財源可進行緊急應變，該部亦籌編相關緊急應變預算可補助執行，以及土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第28條規定：「（第1項）中央主管機關為整治土壤、地下水污染，得對公告之物質，依其產生量及輸入量，向製造者及輸入者徵收土壤及地下水污染整治費，並成立土壤及地下水污染整治基金。……（第3項）第1項基金之用途如下：（第1款）各級主管機關……查證、採取應變必要措施、監督、訂定計畫、審查計畫、調查計畫、評估、實施計畫、變更計畫支出之費用。……（第12款）其他經中央主管機關核准有關土壤、地下水污染整治之費用。」揆諸前開規定，廢棄物非法棄置場址倘致土壤或地下水污染之虞時，地方主管機關得循程序申請土壤及地下水污染整治基金支應相關調查及整治費用，惟其適用仍以污染土壤或地下水為要件，於未達污染土壤、地下水程度，非該基金使用用途。

- (三)次依本院詢問環境部表示：「在環境復原之前，也有訂一個緊急措施，而經費上如果找不到行為人還有其他土地關係人進來，也把機關代履行的時機往前挪」、「即使廢清法有假扣押，因為有行政救濟一定拉得比較久，目前已有默契，檢察官找到行為人

就會馬上扣押，行政上的作為也會趕快進行，而行政上的假扣押還有債權的優先性，如果是新一點的案子，檢察官在2-3天可完成扣押的程序，後續再用這些財產可做為行政上的假扣押標的。」雲林縣環保局表示：「之前很多案件不法所得已被檢察官沒入，後續依修法可和法院說明依不法所得來處理廢棄物」等語，本案已起訴聲請沒收金額為5億3,957萬6,000元，惟判決實際宣告沒收金額僅218萬4,000元，基此可知，現行制度雖已建立假扣押、犯罪所得沒收及債權保全等機制，並透過行政債權優先受償制度，期能保全後續清理所需經費，然相關財產保全及沒收仍須歷經司法偵查、審判及執行等程序始能確定，其可供支應代為清理之財源，亦受犯罪所得認定範圍、實際沒收金額及執行結果等因素影響，實際金額未必足敷實需，實務運作上尚難即時挹注代為清理所需經費，緩不濟急之情形，顯然可見。

- (四)再依本院詢問環境部表示：「移除的部分也為行為人責任，如果真的有立即危害，有緊急移除的必要，環保局應該要編一筆緊急移除費用，但這個費用每年在編預算時在議會都會有些難度。」雲林縣環保局表示：「雲林縣這邊是有每年編800萬元，如有急迫性，會來使用」等內容。從而，非法棄置廢棄物案件，若有代為清除、清理之必要時，其緊急應變及代為清理之費用來源，仍以地方政府自有預算為主要依據，惟受限地方財政規模、預算編列復須經地方議會審議等因素，實務上常難於短期內充分支應大量或高額清理需求。

- (五)綜上，廢棄物未依規定清除、處理，廢棄物清理法第71條賦予直轄市、縣（市）主管機關於屆期不為

清除處理，得代為清除、處理，並求償清理、改善及衍生之必要費用，然地方政府欲執行「代為清除、處理」者，迭受限於經費籌措困難及財源調度不易，現行制度雖設有土壤及地下水污染整治基金、司法假扣押及犯罪所得沒收機制，並輔以地方政府緊急應變預算支應。惟其適用範圍未必涵蓋廢棄物非法棄置場所，或司法追償及假扣押機制仍待司法程序確定，時程難以預估且可供支應金額亦無從預期，另地方政府預算更受議會審議程序規範、財政規模支應不足等情，雖設有得免提供擔保向行政法院聲請假扣押、假處分之機制，但與實際清除、處理所須費用間未必相當，顯然現行廢棄物非法棄置之代為清除、處理費用制度仍有未臻周妥之處，仍有待環境部通盤檢討並整合相關財源機制及配套措施，以利地方政府執行。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，提案糾正雲林縣環境保護局。
- 二、調查意見三，函請環境部確實檢討改進見復。
- 三、調查意見二、三，函請法務部參處。
- 四、調查報告之案由、調查意見及處理辦法，於個資遮隱後，上網公布。

調查委員：蔡崇義、王幼
玲