

議題研析

一、題目

偏鄉地區空污與惡臭環保法制問題之研析

二、所涉法規

空氣污染防制法、水污染防治法、廢棄物清理法。

三、探討研析

報載屏東縣長治鄉 3 家化製廠專門處理禽畜等動物屍體，全台現共有 7 家合法，其中 3 家(昱成、慈宏、璇億)集中在屏東縣長治鄉，多年來這些化製廠大約下午 3 時開始作業，而緊鄰的鹽埔鄉則有財夯堆肥場，成立約 4 年，長期從外縣市收果菜殘渣製作堆肥，總量達 5,000 公噸，處理過程散發臭味，也疑似沒有放流口，廢水直接排至水溝、土壤，臭味飄散到凌晨，長治鄉、鹽埔鄉多個村落都聞得到，長期忍受屍臭味、煙臭味，民眾呼吸的基本權利已被剝奪，影響民眾生活甚鉅。

屏東縣環保局表示自 2014 年迄今，已稽查 3 家化製廠超過 500 次，並依違反相關法令裁處 58 件，裁罰金額逾 730 萬元；另堆肥場也已稽查 55 次，合計裁處 18 件，裁罰金額逾 35 萬元。但長期的處以輕微罰鍰只是國庫徒增收入，對業者並無警惕效果且解決污(汙)染的問題助益不大，鄉民要求主管機關拿出有效的解決方法。

該縣環保局承諾，會積極要求 4 家業者加強污(汙)染防制、噴灑除臭劑等改善措施，並於今(2019)年 4 月起要求停止收受外縣市處理廚餘，未來將加強稽查密度，除縣環保局不定時稽查外，每月更會同環保署、農業處等單位聯合稽查，如有違規將加重裁罰¹。

本案中有關化製廠與堆肥場的目的事業主管機關，中央為行政院農業委員會，地方為農業局(處)；另有關空氣污染、水汙染與廢棄物處理等的中央主管機關則屬行政院環保署，地方則為環保局，合先敘

¹林和生，化製廠堆肥廠，長期污染引積怨，臭死人了，長治鄉民集結抗議，2019-06-20，中國時報，第 A12J 版。江國豪，難忍惡臭，居民屏縣府下跪陳情，聯合報，2019-06-20，第 B2 版。翁禎霞，屏東市區飄惡臭，環保局：擴大稽查，聯合報，2018-08-08，第 B2 版。郭芷瑄，全台 7 家化製廠屏東長治鄉有 3 家，居民抗議臭味，中央社，2019-06-19。

明。

本案根據行政院環境保護署環境督察總隊南區督察大隊與縣環保局表示以上違法事項，在執行過程中皆分別依相關法條處罰，其處理情形如下：

(一)化製廠部分

其所排放之氣體係藉由煙囪排出氣體飄散的距離較遠。因排氣設備所排放之氣體違反固定污染源空氣污染物排放標準超標，所違反之法條為空氣污染防制法(下稱空污法)第 20 條，並依該法第 62 條開罰²；此外，亦有違反廢棄物清理法(下稱廢清法)第 12 條、第 27 條、第 31 條、第 36 條與第 39 條³的規定。惟因每次的罰鍰非以較重之標

²空氣污染防制法第 20 條：「公私場所固定污染源排放空氣污染物，應符合排放標準。前項排放標準，由中央主管機關依特定業別、設施、污染物項目或區域會商有關機關定之。直轄市、縣(市)主管機關得因特殊需要，擬訂個別較嚴之排放標準，報請中央主管機關會商有關機關核定之。第一項排放標準應含有害空氣污染物，其排放標準值應依健康風險評估結果及防制技術可行性訂定之。前項有害空氣污染物之種類及健康風險評估作業方式，由中央主管機關公告之。」

第 62 條：「公私場所有下列情形之一者，處新臺幣二萬元以上一百萬元以下罰鍰；其違反者為工商廠、場，處新臺幣十萬元以上二千萬元以下罰鍰，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：一、違反第二十條第一項規定。二、違反…。五、違反第二十四條第一項、第二項規定未依許可證內容設置、變更或操作及第四項所定辦法有關設置與操作許可管理事項之規定。…前項情形，於同一公私場所對數固定污染源或同一固定污染源排放數空氣污染物者，應分別處罰。」

³廢棄物清理法第 12 條：「一般廢棄物回收、清除、處理之運輸、分類、貯存、排出、方法、設備及再利用，應符合中央主管機關之規定，其辦法，由中央主管機關定之。執行機關得視指定清除地區之特性，增訂前項一般廢棄物分類、貯存、排出之規定，並報其上級主管機關備查。」

第 27 條：「在指定清除地區內嚴禁有下列行為：一、隨地吐痰、檳榔汁、檳榔渣、拋棄紙屑、煙蒂、口香糖、瓜果或其皮、核、汁、渣或其他一般廢棄物。二、污染地面、池塘、水溝、牆壁、樑柱、電桿、樹木、道路、橋樑或其他土地定著物。三、於路旁、屋外或屋頂曝曬、堆置有礙衛生整潔之物。四、自廢棄物清除、處理及貯存工具、設備或處所中搜揀經廢棄之物。但搜揀依第五條第六項所定回收項目之一般廢棄物，不在此限。五、拋置熱灰燼、危險化學物品或爆炸性物品於廢棄物貯存設備。六、棄置動物屍體於廢棄物貯存設備以外處所。七、隨地便溺。八、於水溝棄置雜物。九、飼養禽、畜有礙附近環境衛生。十、張貼或噴漆廣告污染定著物。十一、其他經主管機關公告之污染環境行為。」

第 31 條：「經中央主管機關指定公告一定規模之事業，應於公告之一定期限辦理下列事項：一、檢具事業廢棄物清理計畫書，送直轄市、縣(市)主管機關或中央主管機關委託之機關審查核准後，始得營運；與事業廢棄物產生、清理有關事項變更時，亦同。二、依中央主管機關規定之格式、項目、內容、頻率，以網路傳輸方式，向直轄市、縣(市)主管機關申報其廢棄物之產出、貯存、清除、處理、再利用、輸出、輸入、過境或轉口情形。但中央主管機關另有規定以書面申報者，不在此限。三、中央主管機關指定公告之事業廢棄物清運機具，應依中央主管機關所定之規格，裝置即時追蹤系統並維持正常運作。前項第一款事業廢棄物清理計畫書之格式及應載明事項，由中央主管機關會商中央目的事業主管機關定之。第一項第一款事業廢棄物清理計畫書核准之審查作業、變更、撤銷、廢止及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。第一項事業依規定應實施環境影響評估者，於提報環境影響評估相關文件時，得一併檢具事業廢棄物清理計畫書，送直轄市、縣(市)主管機關審查。俟環境影響評估審查通過後，由直轄市、縣(市)主管機關逕予核准。清除、處理第一項指定公告之事業所產生之事業廢棄物者，應依第一項第二款規定辦理申報。」

第 36 條：「事業廢棄物之貯存、清除或處理方法及設施，應符合中央主管機關之規定。前項事業廢棄物之貯存、清除、處理方法及設施標準，由中央主管機關定之。」

第 39 條：「事業廢棄物之再利用，應依中央目的事業主管機關或中央主管機關規定辦理，不受第二十八條、第四十一條之限制。前項再利用之事業廢棄物種類、數量、許可、許可期限、廢止、紀錄、申報、再利用產品之標示及其他應遵行事項之管理辦法，由中央目的事業主管機關會商中央主管機關、再利用用途目的事業主管機關定之。但涉及二個以上目的事業共通性再利用之事業廢棄物，經中央主管機關認定有統一訂定再利用種類及管理方式之必要者，其管理辦法由中央主管機關定之。」

準處罰，對業者達不到要求改善效果。

(二)堆肥廠部分

堆肥場因為是用堆置方式處理，非以排氣方式為之，臭味飄散的距離較短。所違反之法條為空污法第 32 條⁴、水污染防治法(下稱水汙法)第 14 條、第 18 條、第 20 條及第 28 條⁵與廢清法第 12 條、第 31 條、第 36 條及第 39 條的規定。其每次的罰鍰亦屬輕微，同樣未達要求業者改善之目的。

從上述的探討中可以知道縣環保機關都有依法開罰，然何以效果不彰，致使人民對公權力有所質疑。本報告認為如果不是處罰不夠重而足以達到嚇阻效果，就是防制或輔導努力不夠，例如違反空污法第 20 條，可依該法第 60 條開罰違反者為工廠(場)，處新臺幣 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。現行處罰規定不可謂不重，然環保署與縣環保局似乎都只是輕罰也未給予「令其停工或停業，必要時，並得廢止其操作許可或勒令歇業」之處罰。退萬步言，對於業者經多次處罰而仍無改善作為之下，即使不給予最重之處罰，也應該確實要求

⁴空氣污染防治法第 32 條：「在各級防制區或總量管制區內，不得有下列行為：一、從事燃燒、融化、煉製、研磨、鑄造、輸送或其他操作，致產生明顯之粒狀污染物，散布於空氣或他人財物。二、從事營建工程、粉粒狀物堆置、運送工程材料、廢棄物或其他工事而無適當防制措施，致引起塵土飛揚或污染空氣。三、置放、混合、攪拌、加熱、烘烤物質、管理不當產生自然或從事其他操作，致產生異味污染物或有毒氣體。四、使用、輸送或貯放有機溶劑或其他揮發性物質，致產生異味污染物或有毒氣體。五、餐飲業從事烹飪，致散布油煙或異味污染物。六、其他經各級主管機關公告之空氣污染行為。前項空氣污染行為，係指未經排放管道排放之空氣污染行為。第一項執行行為管制之準則，由中央主管機關定之。」

⁵水污染防治法第 14 條：「事業排放廢(污)水於地面水體者，應向直轄市、縣(市)主管機關申請核發排放許可證或簡易排放許可文件後，並依登記事項運作，始得排放廢(污)水。登記事項有變更者，應於變更前向直轄市、縣(市)主管機關提出申請，經審查核准始可變更。前項登記事項未涉及廢(污)水、污泥之產生、收集、處理或排放之變更，並經中央主管機關指定者，得於規定期限辦理變更。排放許可證與簡易排放許可文件之適用對象、申請、審查程序、核發、廢止及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之。」

第 18 條：「事業應採行水污染防治措施；其水污染防治措施之適用對象、範圍、條件、必備設施、規格、設置、操作、監測、記錄、監測紀錄資料保存年限、預防管理、緊急應變，與廢(污)水之收集、處理、排放及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會商相關目的事業主管機關定之。」

第 20 條：「事業或污水下水道系統貯留或稀釋廢水，應申請直轄市或縣(市)主管機關許可後，始得為之，並依登記事項運作。但申請稀釋廢水許可，以無其他可行之替代方法者為限。前項申請貯留或稀釋廢水許可之適用條件、申請、審查程序、核發、廢止及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之。依第一項許可貯留或稀釋廢水者，應依主管機關規定之格式、內容、頻率、方式，向直轄市、縣(市)主管機關申報廢水處理情形。」

第 28 條：「事業或污水下水道系統設置之輸送或貯存設備，有疏漏污染物或廢(污)水至水體之虞者，應採取維護及防範措施；其有疏漏致污染水體者，應立即採取緊急應變措施，並於事故發生後三小時內，通知當地主管機關。主管機關應命其採取必要之防治措施，情節嚴重者，並令其停業或部分或全部停工。前項之緊急應變措施，其措施內容與執行方法，由中央主管機關定之。」

其做好防制。

又從媒體所揭露產生惡臭的類似環保問題，除像屏東縣東港鹽埔漁港碼頭被傾倒堆積如山的垃圾、屏東縣枋寮鄉的樂樂養雞場、嘉義縣養雞豬場惡臭與台南市新營區雙營橋右方農地堆放大量牛、雞排泄物等⁶外，足以合理的懷疑其他偏鄉地區亦有未被批露的類似情事仍持續在發生，值得政府重視。

四、建議事項

綜上，茲就上述探討提出以下建議供參：

(一)妥適運用法條並嚴格執法，為民眾健康與生活品質把關

就空污防制而言，化製廠因具有經中央主管機關指定公告之固定污染源，故應依空污法第 24 條⁷第 1 項的規定檢具空氣污染防制計畫向縣環保局申請及取得設置許可證，本案的 3 家化製廠既然有固定污染源⁸，而且已有那麼嚴重的空污問題，主管機關是否應該確實依空污法第 24 條至第 30 條對於化製廠的空氣污染防制計畫嚴格審查並執行稽查，以確保民眾的健康與生活品質。此外，就化製廠的空污問題，環保署與縣環保局對於空污法第 53 條、第 63 條、第 85 條、第 92 條與第 96 條⁹規定亦可加以運用，對屢犯不改善者處以最重之罰

⁶潘建志，兩度被傾倒逾 9 噸，縣府籲全民緝凶，太缺德，東港漁港碼頭堆滿垃圾，中國時報，2019-06-27，第 A12 版。潘欣中，鹽埔漁港垃圾堆積，縣府籲民監督，聯合報，2019-06-27，第 B2 版。翁禎霞、潘欣中，雞場惡臭，黃國昌率眾抗議屏縣府，居民抗爭 5 年仍未解決，黃國昌痛批縣府包庇，潘孟安議會回應：尊重初審結果，被說包庇，太沉重，聯合報，2019-06-07，第 B2 版。魯永明，嘉縣養雞場惡臭未解，里長請辭，1 里僅 800 多人，卻有 3 座養雞場，縣府允會「勤查重罰」+「輔導改善」，台糖也計畫改建密閉豬舍，聯合報，2019-06-2，第 B2 版。李嘉祥，大新營地區飄惡臭 環局追查重罰，台灣新生報，2019-06-25，第 05 版。

⁷空氣污染防制法第 24 條：「公私場所具有經中央主管機關指定公告之固定污染源，應於設置或變更前，檢具空氣污染防制計畫，向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關申請及取得設置許可證，並依許可證內容進行設置或變更。前項固定污染源設置或變更後，應檢具符合本法相關規定之證明文件，向直轄市、縣（市）主管機關或經中央主管機關委託之機關申請及取得操作許可證，並依核發之許可證內容進行操作。直轄市、縣（市）主管機關或經中央主管機關委託之機關，應於前二項許可證核發前，將申請資料登載於公開網站，供民眾查詢並表示意見，作為核發許可證之參考。固定污染源設置與操作許可證之申請、審查程序、審查原則、公開內容、核發、撤銷、廢止、中央主管機關委託或終止委託及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

⁸空氣污染防制法第 3 條：「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。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。」

⁹空氣污染防制法第 53 條：「公私場所固定污染源排放管道排放空氣污染物違反第 20 條第 2 項所定標準之有害空氣污染物排放限值，足以生損害於他人之生命、身體健康者，處七年以下有期徒刑，得併科新臺幣 1 百萬元以上 1 千 5 百萬元以下罰金。」

第 63 條：「公私場所未依第二十四條第一項或第二項規定取得許可證，逕行設置、變更或操作者，處新臺幣二萬元以上一百萬元以下罰鍰；其違反者為工商廠、場，處新臺幣十萬元以上二十萬元以下罰鍰，並令停工及限期申請取得設置或操作許可證。」

第 85 條：「依本法處罰鍰者，其額度應依污染源種類、污染物項目、程度、特性及危害程度裁處，其違規情節對學校有影響者，應從重處罰。前項裁罰之準則，由中央主管機關定之。」

則，以確實要求改進固定污染源。

至於堆肥廠會產生惡臭之空污問題則有空污法第 32 條之適用，因為其無固定污染源，防制方式則與化製廠迥異，違反其規定之處罰則是依該法第 67 條¹⁰裁處罰鍰。

(二)建議檢討修正「空氣污染行為管制執行準則」

目前地方執行未經排放管道排放空氣污染物之空氣污染行為管制，除了本項準則外，並無相關規定，法令尚不臻完備¹¹，顯然對本案例之空污防制有所不足。同時該準則第 1 條所定有關該準則之制定依據，仍為舊條文第 31 條第 3 項，實際上在 2018 年 8 月 1 日修正施行後，應該修正為依據第 32 條第 3 項規定訂定之。爰建議儘速修正本準則以符實需。

(三)加重罰款或訴諸司法途徑

就本案例而言，因為過去之罰鍰金額不多¹²，對遏阻空污、水污與廢棄物的行為，與改善整個污染情況的幫助應該不大，加上當事人可以訴願方式拖延繳納罰鍰，主管機關用在稽查的人員疲於奔命。所為裁罰之罰鍰，乃至最後向法院申請強制執行，這之間所耗費的人物力都無濟於改善任何污染的情況，建議修正相關規定對累犯採取加重提高倍數罰鍰外，其涉及公共衛生危害者，應移送司法機關偵辦，以

第 92 條：「空氣污染物受害人，得向各級主管機關申請鑑定其受害原因；各級主管機關得會同有關機關查明原因後，令排放空氣污染物者立即改善，受害人並得請求適當賠償。」

第 96 條：「第三十條第一項第一款、第五十九條、第六十一條、第六十二條第一項、第六十四條、第六十五條第一項、第六十七條第二項及第六十八條所稱之情節重大，指有下列情形之一者：一、未經合法登記或許可之污染源，違反本法之規定。二、經處分後，自報停工改善，經查證非屬實。三、一年內經二次限期改善，仍繼續違反本法規定。四、大量排放空氣污染物，嚴重影響附近地區空氣品質。五、排放之空氣污染物中含有害空氣污染物質，有危害公眾健康之虞。六、以未經固定污染源操作許可證核定之排放管道排放空氣污染物，或調整廢氣排放流向，致空氣污染物未經許可證核定之收集或處理設施排放。七、其他嚴重影響附近地區空氣品質之行為。各級主管機關應公開依前項規定認定情節重大之公私場所，由提供優惠待遇之目的事業主管機關或各該法律之主管機關停止並追回其違規行為所屬年度之優惠待遇，並於其後三年內不得享受政府之優惠待遇。前項所稱優惠待遇，包含中央或地方政府依法律或行政行為所給予該事業獎勵、補助、捐助或減免之租稅、租金、費用或其他一切優惠措施。」

¹⁰第 67 條：「違反第三十二條第一項各款情形之一者，處新臺幣一千二百元以上十萬元以下罰鍰；其違反者為工商廠、場，處新臺幣十萬元以上五百萬元以下罰鍰。依前項處罰鍰者，並通知限期改善，屆期仍未完成改善者，按次處罰；情節重大者，得令其停止作為或污染源之操作，或令停工或停業，必要時，並得廢止其操作許可或勒令歇業。」

¹¹民眾在座談會時，當場抱怨畜牧業長期散發臭味，曾任農委會副主委的縣長翁章梁表示，將以「勤查重罰」和「輔導改善」雙管齊下，解決問題，引自魯永明，嘉縣養雞場惡臭未解，里長請辭，1 里僅 800 多人，卻有 3 座養雞場，縣府允會「勤查重罰」+「輔導改善」，台糖也計畫改建密閉豬舍，聯合報，2019-06-2，第 B2 版。故對於堆肥場以置於半開放式的鐵棚架下，自然會將惡臭經由空氣帶出，故對於類似這種情形的空污情形，是否法令應要求堆肥與養豬雞場所是否應要求在完全密閉之空間為之？以減輕惡臭空污的情況。

¹²據悉環保署自 2017 年 7 月 1 日至今的裁罰金額為：昱成 216.6 萬元、慈宏 90.6 萬元、璇億 70.6 萬元與財夯 44.29 萬元。縣環保局的裁罰金額則無法得知。

遏阻此違法行為。

撰稿人：孫晉英

108.06.28