

臺中市議會第3屆第4次臨時會

臺中市政府減煤防治空污因應措施與
環保署撤銷中火行政罰鍰暨臺中市公
私場所管制生煤及禁用石油焦自治條
例制訂始末

專案報告



臺中市政府

TAICHUNG CITY GOVERNMENT

臺中市政府環境保護局

報告人：局長 吳志超

中華民國 109 年 3 月 20 日

【目錄】

壹、本市生煤自治條例制訂始末	3
貳、減煤防治空污因應措施	6
參、行政院函告生煤自治條例無效暨環保署撤 銷中火行政處分	11
肆、結語	19

壹、本市生煤自治條例制訂始末

一、本市生煤自治條例制訂緣起

生煤及石油焦作為燃料使用為PM_{2.5}的主要來源，容易吸附重金屬、戴奧辛、多環芳烴有機物及有毒微生物等有害物質，國內外研究指出，每增加10μg/Nm³的PM_{2.5}濃度，會降低0.61年的平均壽命、心肺疾病增加6%、肺癌增加8%、死亡風險上升4%。

燃煤發電設施是臺中市最大的空污排放源，其污染來自於燃燒生煤，為根本改善中部空氣品質，市府於104年著手制定臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例（以下簡稱本市生煤自治條例），從源頭管制生煤使用並禁止使用石油焦，要求公告指定對象自發布後6個月起，改用高品質低污染生煤，且需於4年內削減40%之生煤使用量，此外，於107年12月31日前，生煤堆置場必須改為封閉式建築物抑制揚塵。

依據本市103年生煤使用量統計結果，本市生煤使用量為2,251萬5,810公噸/年。依本市104年3月20日公告「臺中市第一批應訂定自主管理計畫規劃減量目標及執行排放量管理之公私場所」之指定公告對象，應於本市生煤自治條例公布日起6個月後，改用高品質燃燒效率較佳之生煤作為燃料；自本市生煤自治條例公布日起4年內，減少生煤使用量40%，第一階段預計約可減少生煤使用量735萬7,331公噸/年，PM_{2.5}、粒狀污染物、硫氧化物、氮氧化物及二氧化碳排放量預估分別可削減470公噸/年、794公噸/年、6,052公噸/年、5,297公噸/年及921萬2,423公噸/年，減量效益十分顯著，可逐步改善空氣品質。

二、本市生煤自治條例制訂歷程

本市生煤自治條例經過專家學者諮詢會議、公聽會、研商會、法規委員會審議、市政會議審議後程序後，於104年12月23日經議會三讀通過，並於105年1月26日府授法規字第1050013098號函公布制定自治條例，同時也函請環保署轉行政院備查；同(105)年4月18日環保

署以環署綜第字 1050025774 號函報行政院之說明三敘明，本市生煤自治條例第 3 條第 2 項至第 4 項、第 6 條及第 7 條文無抵觸空氣污染防治法(以下簡稱空污法)，即為減煤目標 4 成及生煤採封閉式建築符合當時空污法規定，詳細歷程如表 1。

表 1、本市生煤自治條例制訂歷程表

日期	摘要	備註說明
104/4/17	專家學者諮詢會議	-
104/5/8	草案公告預覽	-
104/5/12	刊登新聞紙(臺灣時報)	-
104/5/15	公聽會	-
104/5/26	研商會	-
104/6/1	刊登市府公報	-
104/6/26	法規委員會審議	修正後通過
104/6/29	市政會議審議	修正後通過
104/10/7	自治條例通過議會一讀	-
104/10/26	議會決議自治條例由議會法規會召開聽證會充份討論後，再送大會審議	-
104/12/8	自治條例聽證會	由議會依 104 年 10 月 26 日決議召開聽證會。
104/12/23	自治條例通過議會三讀	-
105/1/26	自治條例發布暨送環保署轉行政院備查	105 年 1 月 26 日府授法規字第 1050013098 號函公布制定自治條例，並於同時函請環保署轉行政院備查。

三、本市生煤自治條例管制重點與對象

本市生煤自治條例包含生煤用量削減、改用高品質生煤及生煤室內堆置等 3 大管制重點，其管制對象及施行日期如下。

(一)管制生煤用量削減

依本市生煤自治條例第 3 條第 4 項規定，自治條例公布日起 4

年內減少生煤使用量百分之40。

- 1、管制對象：台中發電廠(中火)1家
- 2、施行日期：109年1月25日前達成

(二)訂定生煤品質規範

依本市生煤自治條例第3條第4項規定，自治條例公布日起6個月後，混合調配生煤至符合每公斤熱值6,000仟卡以上、含硫份0.5%以下及灰份8%以下，始得作為燃料使用。

- 1、管制對象：台中發電廠(中火)1家。
- 2、施行日期：105年7月27日起。

(三)管制生煤堆置場室內化

依本市生煤自治條例第6條規定，本市轄內之生煤堆置場所，自中華民國107年12月31日起應以封閉式建築物為限。

- 1、管制對象：包括使用生煤之公私場所14家及倉儲運輸業6家，其生煤堆置場所名單如表2。
- 2、施行日期：107年12月31日起。

表2、生煤堆置室內化受管制對象之彙整表

序號	管制編號	工廠名稱	使用狀況
1	L0200464	台灣電力股份有限公司台中發電廠〔麗水場區貯煤場〕	廠內使用
2	L0200633	中龍鋼鐵股份有限公司	廠內使用
3	B0202097	安順裝卸股份有限公司	倉儲運輸
4	L9200693	正隆股份有限公司后里分公司	廠內使用
5	L91A1271	德隆倉儲裝卸股份有限公司(第一臨時堆置場)	倉儲運輸
6	L91A2041	大邦交通有限公司	倉儲運輸
7	L91A2348	大聖交通股份有限公司	倉儲運輸
8	L91A1548	德隆倉儲裝卸股份有限公司(第二臨時堆置場)	倉儲運輸
9	B0200048	衍舟實業有限公司	廠內使用

序號	管制編號	工廠名稱	使用狀況
10	L0000624	永豐餘工業用紙股份有限公司成功廠	廠內使用
11	L8900809	信富紡織科技股份有限公司	廠內使用
12	L0201229	宏展工業社	廠內使用
13	L0204999	汰原實業有限公司	廠內使用
14	L02A0301	中聯資源股份有限公司台中廠	廠內使用
15	L02A1943	餘慶堂興業股份有限公司研磨廠	廠內使用
16	L03A1740	時常實業有限公司	廠內使用
17	L8801052	廣源造紙股份有限公司台中廠	廠內使用
18	L8900676	永豐餘消費品實業股份有限公司清水廠	廠內使用
19	L9000666	味丹企業股份有限公司沙鹿第一工廠	廠內使用
20	B9102347	明鋒交通股份有限公司	倉儲運輸

貳、減煤防治空污因應措施

為改善空污，盧市長上任以來，以先公後私、先大後小原則，積極推動各項空氣品質改善措施。按環保署公布 TEDS 10.0 數據中，中火是臺中市排放大戶，PM_{2.5} 排放占本市固定源 30.4%、SO_x 排放占本市固定源為 78.3%、NO_x 排放占本市固定源為 78.7%(如表 3)，因此市府理當加強管理，並要求中火做到減煤 4 成，以減少污染。

表 3、中火排放量摘要表

項目	中火全廠排放量 (公噸/年)	占固定源排放總 量比例(%)	占全市排放總量比例 (%)
TSP	1,656.8	28.9%	4.32%
PM _{2.5}	837.3	30.4%	10.8%
SO _x	15,179.3	78.3%	64.9%
NO _x	22,026.6	78.7%	40.8%

註：TEDS 10.0

一、落實生煤自治條例規範

(一)生煤品質抽測

為確認中火生煤品質是否符合本市生煤自治條例規範，市府從 105 年 8 月起，針對生煤品質進行抽測，督促中火落實生煤品質管控，使用符合含硫份 0.5% 以下、灰份 8% 以下及熱值須 6,000 仟卡以上。截至 109 年 2 月底止，本府環保局共執行 42 件次生煤品質抽測，其中 15 件次生煤檢測結果，灰份或熱值不符合本市生煤自治條例規定，已要求中火改善(檢測當時環保署尚未公告生煤中灰份及熱值之檢測方法，引用美國材料試驗協會(ASTM)生煤之灰份及熱值(編號：D3174/D5865)」分析，故不宜作為告發處分)；另於 108 年 1 月 9 日當次抽測結果，含硫份未符合本市生煤自治條例規範，已違反空污法第 28 條規定，並於 108 年 4 月 11 日裁罰新台幣 10 萬元整。

(二)中火生煤使用量查核

依據本市生煤自治條例的規定，4 年內必須減少生煤使用量 4 成，本府以中火近 7 年(103)來最大生煤使用量 1,839 萬公噸核算，即為 109 年 1 月 25 日前(自 4 年內)減少生煤使用量，降至 1,104 萬公噸以下。

中火 10 部燃煤鍋爐發電機組領有本府環保局核發之固定污染源操作許可證及生煤使用許可證，分別記載本市生煤自治條例之發布日起 4 年內減煤 4 成規定或 108 年 1 月 26 日至 109 年 1 月 25 日全廠生煤年使用量不得超過 1,104 萬公噸等相關規定。且為讓中火更明確瞭解本市生煤自治條例管制期程與用量，本府環保局更於 108 年 10 月 22 日發文提醒，函請中火即早因應，進行電力調度分配，以期達到本市生煤自治條例減煤 4 成目標；惟中火仍超量使用生煤，第 4 年全廠生煤使用量已超過 1,104 萬公噸，已違反本市生煤自治條例及空污法等相關規定。經本府環保局查證屬實，分別於

108 年 12 月 3 日、14 日裁罰 300 萬元及 600 萬元及命其限期改善，惟中火仍持續超量使用生煤燃燒發電，爰本府環保局於 108 年 12 月 25 日裁罰 900 萬元，並自 109 年 1 月 1 日起廢止二號機(M02)及三號機(M03)之操作及生煤使用許可證，以維臺中市空氣品質，捍衛本市生煤自治條例立場。

表 4、中火違規事實歷程表

查核日期	違規內容	裁處金額	裁處日期	改善要求
108/11/29	經統計該廠 108 年 1 月 26 日至查核日全廠用煤量，已逾 1,104 萬噸，已違反空污法及本市生煤自治條例規定。	300 萬	108/12/3	限期於 108/12/13 前完成改善。
108/12/14	108 年 12 月 3 日裁處書、函辦理限期改善屆滿複查作業，查獲台中發電廠 M02、M03、M06、M07、M13、M14 製程運轉中，仍有生煤持續使用，顯未完成改善，已違反空污法及本市生煤自治條例規定。	600 萬	108/12/14	限期於 108/12/23 中午 12 時前完成改善(停止持續使用生煤)。
108/12/23	108 年 12 月 14 日裁處書、函辦理限期改善屆滿複查作業，查獲台中發電廠 M02、M03、M06、M07、M13、M14 製程運轉中，仍有生煤持續使用，顯未完成改善，已違反空污法及本市生煤自治條例規定。	900 萬	108/12/25	1. 自 109/1/1 起廢止 M02(2 號機)及 M03(3 號機)許可證。 2. 109 年生煤量自 1 月 1 日起重新起算，故本案不另限期改善，惟請中火自 109 年 1 月 1 日起確依許可核定之生煤使用許可量(不得超過 1,104 萬公噸)。

(三)生煤堆置場室內化查核

按本市生煤自治條例第 6 條規定，本市轄內之生煤堆置場所，自中華民國 107 年 12 月 31 日起應以封閉式建築物為限，並納入許可證內容管制。為讓業者及早著手改善，本府環保局分別於 105 年 3 月 16 日及 107 年 3 月 5 日函文提醒，並要求公私場所於每季提送改善工程進度說明。截至 109 年 2 月，生煤堆置場已 10 家完成改封閉式建築物儲放，2 家將燃煤鍋爐改燃氣鍋爐，及 3 家生煤堆置清空，共計減少 18.34 公噸 PM_{2.5} 排放。尚餘 5 家(中火、中龍、大邦、大聖及安順裝卸)未完成封閉式建築物，本府環保局已全數執行查核，並開立 5 家裁處並裁罰 70 萬元，後續均已要求限期改善。

二、空污防治措施

為改善空氣品質，市府提出藍天白雲行動計畫，管制中火、成立專案小組深度稽查，更考量鍋爐是工業最常見的污染源，提出 111 年燃煤工業鍋爐全數退場、鍋爐加嚴排放標準及擴大補助等措施。

(一)111 年燃煤工業鍋爐全數退場

本市除中火以外，另有 7 家共 17 座燃煤工業鍋爐仍在營運操作，本府除持續要求中火減少生煤使用量外，也同步輔導所有燃煤工業鍋爐改用較低污染燃料鍋爐，如天然氣或具碳中和功能，有助抑制溫室氣體增量的木顆粒燃料、木屑等再生利用燃料，逐步落實改善中部地區空氣品質。

經輔導 7 家業者，其中 4 家 6 座進行規劃改為燃氣鍋爐，改善後，對於 PM_{2.5}、SO_x 減量幅度趨近於 100%；其餘 11 座鍋爐，考量天然氣管線敷設及木質顆料燃燒比例等原因，尚未提出改善方案，市府將持續輔導及稽查，並也會將 111 年燃煤工業鍋爐全面退場政策納入空氣污染防制計畫書管制措施，希望能在 111 年全面退場。

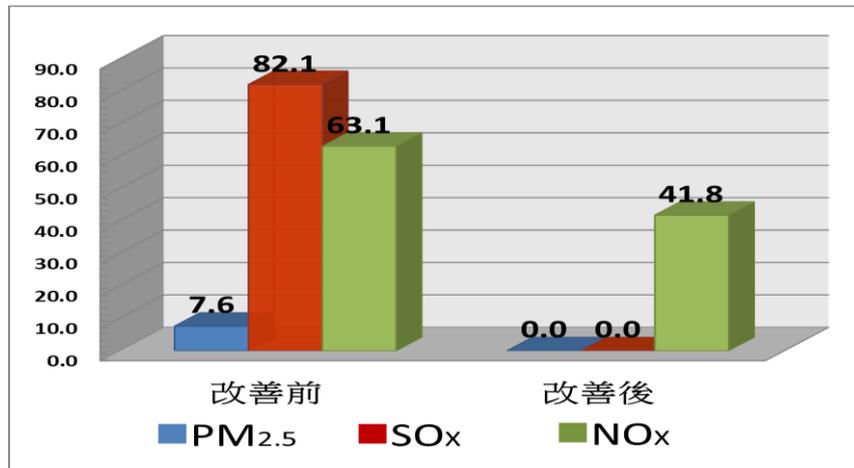


圖 1、6 座燃煤工業鍋爐改善後削減效益圖

(二)鍋爐加嚴排放標準及擴大補助

為鼓勵業者汰換燃煤及燃油鍋爐，補助誘因與管制措施併行，市府於 104 年 9 月全國首創訂定「臺中市政府推動企業加熱設備改用天然氣補助要點」，更在 108 年 4 月加碼補助修訂要點，將補助金額上限 50 萬元提高到 80 萬元。統計至 109 年 2 月底總申請家數計有 202 家，其中已有 180 家完成改善，估計 PM_{2.5} 削減 42.52 公噸、粒狀污染物削減 75.91 公噸、硫氧化物削減 753.03 公噸、氮氧化物削減 396.09 公噸。

(三)成立專案小組深度稽查

臺中市前 30 大固定污染源占全市總排放量比例高達 87%，故以先公後私，由大至小原則，將重大污染源列為優先管制對象，透過深度稽查督促各重大固定污染源，落實空氣污染防制措施及相關污染改善。

更鑒於臺中港區是重大污染源群聚區域，自 108 年度起本府環保局成立跨科室專案稽查小組，進行港區大型固定污染源專案稽查，針對環評承諾條件、水污染防治、空污防制及廢棄物管理等項目深度稽查，並執行空污、水質及廢棄物採樣檢測等。108 年 1 月至 109 年 2 月間已進行 45 次稽查，查獲 46 件違反環保法令案件，處分金

額達 1 億 763 萬 8,000 餘元。

(四)空氣品質改善成效

本市空氣污染物臭氧、一氧化碳、二氧化硫及二氧化氮皆符合國家標準，僅 PM_{2.5} 尚未符合空氣品質標準，目前全台 PM_{2.5} 除地理環境因素(宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣及澎湖縣)外，僅基隆市、臺北市符合空氣品質標準。根據本府轄內環保署空氣品質自動測站數據資料顯示，PM_{2.5} 從 103 年的 27 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ，到 108 年降為 17.7 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ，濃度減少約 34%，顯示空品改善策略逐漸有成效，更達成 108 年度 18 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 之年度目標。本府持續努力朝 PM_{2.5} 年平均濃度達國家標準 15 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 之目標邁進。

參、行政院函告生煤自治條例無效暨環保署撤銷中火行政處分

中火生煤使用量第 4 年(即 108 年 1 月 26 日至 109 年 1 月 25 日)超過 1,104 萬公噸上限，經本府環保局多次稽查及複查仍未改善，為守護市民健康，依法廢止中火 2、3 號兩部機組許可證，然環保署卻單方面依台灣電力公司陳情，逕自撤銷本府環保局對中火的行政處分，依地方制度法第 75 條第 2 項及行政院環境保護署組織條例第 3 條規定，環保署如欲撤銷本府環保局的行政處分，依法須報請行政院撤銷，現行作法已嚴重侵害市府的地方自治權限。

本市生煤自治條例是由台中市議會依法制定，並於 105 年 1 月 26 日公布，根據環保署 105 年 4 月 18 日環署綜字第 1050025774 號函文認為本市生煤自治條例對減少生煤使用等相關規定，並未抵觸空污法，現已生效施行 4 年，期間針對相關污染源，本府環保局也依此規範落實管制，不料行政院卻在 109 年 3 月 13 日突然宣告本市生煤自治條例部分條文無效，而自治條例為市議會審議通過，依據大法官解釋，須由市議會提出釋憲聲請，市府盼與議會共同研擬釋憲對策，由議會向司法院聲請釋憲及提出暫停處分。

一、行政院函告生煤自治條例無效三理由

(一)理由一：不再核發生煤許可證抵觸空污法第 28 條

市府回應：

依據憲法增修條文第 10 條第 2 項「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」，另環境基本法第 3 條明定「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。」，依據國內外研究，燃燒生煤為 PM_{2.5} 主要來源，會影響空氣品質，並對民眾健康造成危害，本市基於環境保護及維護市民健康，制定本市生煤自治條例，符合憲法及環境基本法之精神。又依據空污法第 28 條第 1 項「公私場所固定污染源所使用之燃料及輔助燃料，含生煤或其他中央主管機關指定公告者，應符合中央主管機關所定燃料種類混燒比例及成分之標準，並申請及取得直轄市、縣（市）主管機關核發之使用許可證，始得為之...」，故本市具有生煤使用許可與否之核發權限，為管制生煤所造成空污問題，以透過生煤自治條例制定管制需求。

本市生煤自治條例未禁止使用生煤，本府環保局仍受理公私場所提出之生煤許可證申請案，受理申請案後，將依自治條例之規範事項作為准駁依據，符合條件者(如以生煤或石油焦為原料且符合自治條例第 5 條規範者)，仍核發許可證，未剝奪人民申請核發使用許可證之權利亦未抵觸空污法相關規定。

依據空污法第 28 條規定，燃料及輔助燃料非僅生煤一種，公私場所尚得使用其他中央主管機關指定公告之燃料及輔助燃料。查本市生煤自治條例並未全面禁止公私場所使用燃料，亦未剝奪其依法申請燃料使用許可證之權利，有使用燃料需求者，自得依空污法規定申請燃料使用許可證，不因自治條例規定而受影響；再者，燃料使用既為許可制，且使用不同燃料種類對空氣品質亦有不同程度

之影響，因此公私場所使用之燃料縱已符合中央主管機關所定之混燒比例及成分標準，市府仍可依據空氣品質改善需求，就燃料使用許可申請案作成許可或不予許可之決定，從而本市制定自治條例，作為燃料使用許可證之審查依據，非但未抵觸空污法規定，亦符合明確性原則，可避免因准駁基準模糊而衍生爭議。

(二)理由二：訂定生煤使用比例變更原許可證內容，抵觸空污法第 30 條

市府回應：

空污法第 30 條第 4 項規定：「直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關審查展延許可證，非有下列情形之一者，不得變更原許可證內容。」，惟本市生煤自治條例第 3 條第 2 項至第 4 項亦無規定以透過許可展延時機，變更公私場所生煤使用比例等規定。

本市生煤自治條例相關係依據地方制度法訂定，依環境基本法第 7 條第 2 項規定「地方政府得視轄區內自然及社會條件之需要，依據前項法規及國家環境保護計畫，訂定自治法規及環境保護計畫，並推動實施之。」，同法第 4 項「中央政府應協助地方政府，落實地方自治，執行環境保護事務。」，又依行政院環境保護署於 105 年 4 月 18 日環署綜字第 1050025774 號函說明項三略以：「…許可證內容之審查、核發及生煤堆置方式係地方主管機關依裁量訂定自治條例據以規範…綜上，核認旨揭自治條例第 3 條第 2 項至第 4 項、第 6 條及第 7 條無抵觸空氣污染法。」，故本府環保局依循自治法規核發許可證，並無抵觸修正空污法規定。

(三)理由三：訂定堆置應於封閉式建築物內，抵觸固定污染源逸散性粒狀污染物空氣污染防制設施管理辦法

市府回應：

固定污染源逸散性粒狀污染物空氣污染防治設施管理辦法第 4 條第 1 項雖明定公私場所堆置逸散性粒狀污染物質，應設置或採行之有效抑制粒狀污染物逸散設施。惟本市為減少生煤露天堆置造成揚塵情形，因地制宜，依地方制度法授權訂定管制項目。

再者，固定污染源逸散性粒狀污染物空氣污染防治設施管理辦法最近修法時間為於 100 年 2 月 11 日，近期亦無調整相關規定。其依行政院環境保護署於 105 年 4 月 18 日環署綜字第 1050025774 號函說明項三略以：「…許可證內容之審查、核發及生煤堆置方式係地方主管機關依裁量訂定自治條例據以規範…綜上，核認旨揭自治條例第 3 條第 2 項至第 4 項、第 6 條及第 7 條無抵觸空氣污染法。」，因此，本市生煤自治條例並無抵觸管理辦法相關規定。另依 108 年 12 月 19 日臺中高等行政法院判定結果(108 年度訴字第 191 號)，判定臺中電廠生煤堆置應採行封閉式建築物，減少揚塵情形。

(四)綜上所述，本市生煤自治條例並無行政院所指抵觸空污法及管理辦法之情事，市府為守護民眾健康，盼與議會共同研擬釋憲對策，由議會向司法院聲請釋憲及提出暫停處分。

二、環保署撤銷理由與中火違規事實

環保署指稱本府環保局廢止中火二部機組許可證之處分，具「中火生煤使用量未超標」、「擅增許可內容裁處條件」、「逕以「誤繕」為由違法更改許可內容」等瑕疵，依行政程序法第 117 條直接對台電公司撤銷本府環保局之處分。

然經本府環保局重新審視，核認對中火超量使用生煤之裁罰並無違誤，理由分述如下：

(一) 中火生煤使用量已逾 1,104 萬公噸

依據本市生煤自治條例的規定，4 年內必須減少生煤使用量 4 成，本府以中火近 7 年(103)來最大生煤使用量 1,839 萬公噸核算，

即為 109 年 1 月 25 日前(即 4 年內)減少生煤使用量，降至 1,104 萬公噸以下。而中火持有 10 部燃煤鍋爐發電機組許可證，均有分別記載本市生煤自治條例之發布日起 4 年內減煤 4 成規定或 108 年 1 月 26 日至 109 年 1 月 25 日全廠生煤年使用量不得超過 1104 萬公噸等相關規定。本府環保局在 108 年 11 月 29 日稽查下，中火生煤使用量已超過 1,104 萬公噸上限，事實明確，本府環保局依法處分並限期改善，並無違誤。而環保署所述以 1,260 萬噸計算是以許可用量計算，未符許可證登載之減少生煤使用量 4 成規定，也不合本市生煤自治條例的規定以使用量計算。

本府環保局所辦理 104 年 5 月 15 日「臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例(草案)...公聽會會議紀錄」，以及 104 年 12 月 8 日「臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例聽證會會議紀錄」，中火均派員出席，並由其發言紀錄亦可證明中火對於該自治條例之計算基準，係以使用量為計算，且明確知悉在本市生煤自治條例公布後四年內須減少百分之四十生煤使用量之內容，並無環保署所稱未超過許可證登載生煤使用量。

(二) 未擅增許可內容

中火於 108 年 7 月因進行 2 號機組(M02 製程)空污防制設備更新工程，提出許可證異動申請，本府環保局並未就其原登載生煤使用量規定，重新進行審核準駁之處分，只是就原許可證內容，再重申先前所為之確定處分，而未重為實質決定，其性質應僅屬觀念通知，而非行政處分。當屬符合環保署 108 年 9 月 26 日修正發布固定污染源設置操作及燃料使用許可證管理辦法第 31 條規定：「...且審查範圍不得及於申請項目或內容以外之事項，並將審查結果作成准駁決定...」。

按本市生煤自治條例立法緣由之條文總說明，已清楚指出減煤 4 成的效益，為減少生煤使用量 735 萬 7,331 公噸，以總說明之第

一批公告應訂定自主管理計畫規劃減量目標對象，即為中火減少生煤使用量 735 萬 7,331 公噸，以中火近 7 年(103)來最大生煤使用量 1,839 萬公噸寬認，即為 109 年 1 月 25 日前(即 4 年內)減少生煤使用量，降至 1,104 萬公噸，顯然本府環保局並未就其原登載生煤使用量規定，重新審核準駁；環保署誤解本市生煤自治條例原由，更不符立法目的及精神。

(三) 更正前後屬同一處分

本府環保局重新檢視中火 10 張許可證，僅 9 號機組(M13 製程)操作許可證，所登載內容與另 9 張許可證不同，且不合於本市生煤自治條例，且依中火於 106 年 11 月 24 日提出展延操作許可證申請補充之減煤計畫內容，也敘明中火生煤使用量採全廠使用量核算，且本府環保局所核發許可證生煤使用量，亦同樣以全廠使用量做為管制目標，並記載於許可證內。

再者，中火領有本府環保局 106 年 11 月核發之 1 號至 8 號機組(M01 至 M08)及 10 號機組(M14)許可證，均於許可證中分別載明：全廠生煤年用量不得超過 1,600 萬公噸並以到達基 A.R.(As Received Basis)計量。...另本製程屬『臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例』規定之固定污染源，...自本自治條例公布日起 4 年內減少生煤使用量百分之 40。」，中火自始至終均未提出異議

重新檢視僅 9 號機組許可證與其他機組不同，且不合於本市生煤自治條例規定，依行政程序法第 101 條及許可管辦第 40 條規定，更正換發許可證，於 109 年 1 月 25 日前減少 4 成生煤使用量，以符合本市生煤自治條例規定與立法目的及精神。

三、環保署違法撤銷

(一) 環保署應無撤銷市府環保局裁罰處分之管轄權限

依地方制度法第 75 條第 2 項及行政院環境保護署組織條例第

3 條規定，直轄市辦理自治事項或中央法令規定事項，環保署如認定本府環保局處分顯有疏失，欲撤銷本府環保局對中火之行政處分，依法須報請行政院撤銷，逕以環保署名義撤銷本府環保局裁罰處分，已違反法定專屬管轄等相關法令規定，應屬無效行政處分。

按行政程序法第 117 條第 1 項規定：「但有下列各款情形之一者，不得撤銷：...撤銷對公益有重大危害者...」，依國內外研究，均指出燃煤發電顯對大眾具有危害性，將影響農業及民眾生命財產安全，環保署身為全國最高環境保護主管機關，卻未審酌其撤銷處分之危害性，逕自撤銷，顯未通盤考量附款條件。

（二）環保署撤銷本府環保局裁罰處分已侵害本市地方自治權

依憲法第 118 條規定，直轄市為憲法所保障之地方自治團體，有關中央與直轄市間關係及地方自治運作制度等項應依法律規定為之。中火超量使用生煤已違反空污法及本市生煤自治條例規定，環保署應尊重本府環保局於個案上認事用法之判斷，除有明顯違法情事外，應不得恣意介入個案之法律解釋及執行部分，更甚而，環保署監督方式竟捨棄地方制度法之規定（即地方制度法第 75 條第 2 項），反以行政一體、上下監督之一般法制（即行政程序法第 117 條）逕為撤銷本府環保局裁罰處分，將本府環保局視為環保署所屬機關，對於本市地方自治權之侵害更是不言可喻，違反憲法所揭示之垂直權力分立原則。

（三）環保署僅憑中火單方陳情內容即撤銷本府環保局裁罰處分，顯屬違法

依據行政訴訟法第 189 條，法院審判也要斟酌雙方辯論意旨及調查證據之結果，並兼顧原告及被告之權利，才能下判斷。但環保署完全未向市府調閱有關行政處分的資料或作任何查證，僅憑中火單方陳情內容即撤銷本府環保局對中火裁罰處分，其撤銷顯屬違法。

四、中央阻擋減煤二部曲-空氣污染防制法修法及函告本市生煤自治條例無效

(一)空氣污染防制法修法限縮地方政府審查權

107年8月1日修正空氣污染防制法總說明，表示主要修正：加強空氣品質維護管理、「提升固定污染源管制力道」、增加移動污染源管制措施、加重罰則與降低罰鍰下限，然查固定污染源管制許可證第24條修正內容，雖為審查原則宜有一致標準，由中央主管機關(行政院環境保護署)制定，其實質含義卻是限縮地方政府審查准駁許可證權限，使得地方政府無法依當地環境條件，約束在地公私場所採行更有效防制措施，實實在在讓地方政府無法『落實固定污染源許可證管制』精神。

再者，108年9月26日修正固定污染源設置操作及燃料使用許可證管理辦法(許可管制辦法)第43條，其修正內容「審核機關審查許可證展延，應依本法第30條規定辦理，除符合本法第30條第4項規定情形得據以變更外，不得變更第21條第1項第3款操作許可內容及第25條第1項第3款燃料使用許可內容。」，明確限縮地方政府審查權，非公私場所申請變動部分，地方政府無法於展延階段滾動式檢討空污防制成效，要求公私場所要採行符合當時環境條件或技術可行的防制措施；簡而言之，只要公私場所無申請變更異動，將發生無論有無更佳或更新處理技術，5或10年前的防制措施仍可持續採用；本次空污法及許可管制辦法修法內容，對各地方政府而言儼然失去固定污染源許可管制精神。

(二)行政院函告自治條例無效

依地方制度法精神，地方政府可以配合當地環境條件制定屬於在地需求的自治條例，臺中市是環保署公告PM_{2.5}的三級防制區，且全台最大燃煤發電廠就坐落在龍井區，未來還有11、12號天然氣機組的新設，對中部地區是一沉重的環境負荷，本府就考量臺中盆地地形、大氣擴散有限的條件下，訂定較嚴格環保標準生煤自治

條例，並經議會通過，從源頭要求中火降低生煤「使用量」及採用「高品質」生煤燃料，以達到降低實際污染；再者，考量本市生煤堆置場多在海線地區，受風蝕影響嚴重，加上生煤不同於砂礫石，生煤成份複雜且含有重金屬等具生物危害性成份，在考量堆放物質組成、儲放區域的地理及強風條件下，本府選擇中央公告逸散粒狀污染物管理辦法中，防制效果最佳室內堆置方式(98%)，作為生煤儲放方式。

然行政院以限制燃料使用以及尚有其他逸散污染物防制方式，就忽略臺中市有全台最大燃煤電廠、盆地擴散條件不佳、港區風蝕嚴重、生煤組成複雜等的因素，直接齊頭式平等准予業者便宜措施，宣告本市生煤自治條例無效，讓本府無法發揮管制作為。

肆、結語

中火是全國最大發電廠，過去數十年來，發電貢獻度也最大，近期在中市府團隊努力督促下，中火減煤已初見成效，空氣品質也較往年改善。不料行政院卻在 109 年 3 月 13 日突然宣告本市生煤自治條例部分條文無效，而自治條例為市議會審議通過，依據大法官解釋，須由市議會提出釋憲聲請，市府盼與議會共同研擬釋憲對策，由議會向司法院聲請釋憲及提出暫停處分，一同爭取民眾所期盼的落實生煤減量與改善空污。