糾正案文

壹、被糾正機關:桃園市政府。

貳、案 由:桃園市政府辦理枕頭山部落聯外道路交通

參、事實與理由:

民國(下同)53年石門水庫竣工蓄水後,原桃園縣政府¹為改善復興鄉枕頭山部落交通不便,提升災害防救與醫療效能,規劃興建聯外道路,迄今延宕仍未完成,經調閱桃園市政府、經濟部水利署(下稱水利署)、審計部等機關卷證資料,並於112年3月23日詢問桃園市政府(原住民族行政局【下稱原民局】、復興區公所【原桃園縣復興鄉公所,下稱復興鄉公所,103年12月25日改制為桃園市復興區公所,下稱復興區公所】)、水利署北區水資源局(下稱北水局)等機關人員,發現桃園市政府確有怠失,應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下:

一、復興鄉公所規劃改善枕頭山部落聯外交通,未妥為查明及確認環境影響評估實施標準規定內容並據以辦

^{1 103}年12月25日改制為桃園市政府。

理,致先後終止工程規劃及環境影響評估委託技術服務案,徒耗辦理期程5年7個月及衍生不經濟支出新臺幣(下同)326萬餘元,計畫未有實質進展,核有疏失。

- (一)原桃園縣政府87年8月25日公告實施之變更石門水庫水源特定區計畫(第一次通盤檢討)書第三章、第六章及第七章載以:「復興鄉奎輝里及枕頭山地區條石門水庫集水區最近水庫之丘陵區」。行為時開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準(下稱環評認定標準)第5條第2款第3目規定:「道路之開發,位於水庫集水區者,應實施環境影響評估」。行為時環境影響評估法(下稱環評法)施行細則(94年6月17日修正)第5條第1項第2款規定:「本法所定縣(市)主管機關之權限如下:二、有關縣(市)環境影響評估相關規章之訂定、審核及釋示事項。」
- (二)查石門水庫管理機關北水局鑑於53年石門水庫竣工 蓄水後,造成枕頭山部落居民進出(復興鄉奎輝里 1、2鄰間)須仰賴舢舨橫渡水庫,於96年間規劃於 該水路交通興建吊橋(開放人行及機車通行),並辦 理「石門水庫集水區奎輝村1、2鄰吊橋工程環境影 響評估」,惟送請行政院環境保護署(下稱環保署) 審查後,認定其規劃內容不應開發,得另提出替代 方案。嗣北水局以該局為水庫管理機關,未具道路 開發及管理權責為由,申請撤案,經環保署於97年 6月11日函同意撤回,其後北水局於98年9月10日召 開「奎輝村1、2鄰吊橋工程」替代方案可行性協商 會議,決定改由復興鄉公所本於地方道路管理機關 權責,賡續推動該部落聯外交通改善。嗣復興鄉公 所認為改以闢建通往枕頭山北側之陸路交通作為部 落聯外道路可行性較高,惟未查明依變更石門水庫 水源特定區計畫(第一次通盤檢討)書內容,及依

行為時環評認定標準第5條第2款第3目規定,關建路線須實施環境影響評估作業,並妥為因應,即於98年7月31日簽准辦理「長興村14鄰奎輝村1鄰聯外道路委託規劃技術服務案」,委託技術服務廠商進行工程規劃(自部落連接至枕頭山北側長興里14鄰之聯絡道路),致後續於100年5月10日召開工程規劃審查會議時,復興鄉公所始發覺須另案辦理環境影響評估,及未編列所需土地徵收相關預算,認為該路段推動可行性甚低,決議終止委託規劃技術服務案,期間已耗時1年9個月,及耗費技術服務費用11萬2,500元(結算金額),部落聯外交通改善回歸原點,未有實質進展。

(三)復興鄉公所於100年5月10日終止上述委託規劃技術 服務案後,重新規劃水路交通(復興鄉奎輝里1、2 鄰間) 興建人行吊橋,由於行為時環評認定標準(98 年12月2日修正)僅規定水庫集水區內興建道路應實 施環境影響評估(所稱道路,指供動力車輛行駛之 路及其用地範圍內之各項設施),新建人行吊橋則無 相關規範。惟復興鄉公所未依行為時環評法施行細 則第5條第2款規定,函請主管機關原桃園縣政府環 境保護局(下稱環保局)釋示或確認,應否實施環 境影響評估,即逕於101年度編列預算,於101年6月 22日委外廠商進行環境影響評估,規劃以復興鄉奎 輝段676、677、678、680及枕頭山段90、94地號等 6筆土地作為工程用地,完成環境影響說明書後,於 102年5月13日函送原民局轉請環保局審查,案經環 保局於102年6月6日函復復興鄉公所(副知原民局), 以本案工程橋梁長度為295公尺,尚未達環評認定標 準第5條第1項第4款第2目應實施環境影響評估範 圍,復興鄉公所爰於同年8月8日終止該環境影響評

估技術服務案,同年10月4日結算,結算金額315萬7,350元。

- (四)本案經環保局函復後,復興鄉公所賡續辦理上述人 行吊橋工程用地取得,於102年8月6日函請復興鄉奎 輝里辦公處協助取得工程用地所需私有地主之土地 同意書,惟未獲私有地主同意,復興鄉公所即未再 辦理用地取得方案,迄104年3月20日當地民意代表 提請桃園市政府協助改善部落聯外道路止,期間均 未持續推動。復興鄉公所自100年5月10日委託規劃 技術服務案終止後,再耗時3年10個月辦理人行吊橋 興建方案,徒增環境影響評估服務費用315萬餘元不 經濟支出,部落聯外交通改善計畫仍未有具體進度。
- (五)綜上,復興鄉公所自98年7月31日委託技術服務廠商進行枕頭山北側陸路交通工程規劃,以作為部落聯外道路,惟未妥為查明及確認須實施環境影響評估,並妥為因應,致後續發覺須另案辦理環境影響評估,爰終止辦理;嗣重新規劃於水路交通興建人行吊橋,復未函請主管機關環保局釋示或確認,應否實施環境影響評估,即逕編列預算並委外完成環境影響記明書,案經環保局函知未達環境影響評估實施範圍,爰終止環境影響評估技術服務,於102年10月4日結算;嗣後又函請復興鄉奎輝里辦公處協助取得工程用地所需私有地主之土地同意書,未獲私有土地地主同意即未再研謀用地取得方案並持續推動,期間徒耗辦理期程5年7個月及衍生不經濟支出326萬餘元,計畫進度未有實質進展,核有疏失。
- 二、原民局推動枕頭山部落聯外道路計畫,期間未就涉及 都市計畫保護區、水庫保護區之工程用地,妥為研謀 處理方案;復未依原住民族委員會(下稱原民會)歷 次意見申請撥用國有土地,又於編列私有土地取得經

費後, 迄未積極依規定擬訂徵購進度據以執行, 影響 用地取得作業, 核有怠失。

(一)行政院公共工程委員會(下稱工程會)95年8月22日 工程企字第09500320410號函訂定公共工程規劃設 計成果審查作業建議事項表,請各機關辦理公共工 程規劃設計成果審查作業時參採使用,按該表查核 事項、壹、五、1載以:「規劃階段須審查有否都市 計畫或區域計畫之調查及規劃;查核事項、貳、一、 4載以:「設計階段須審查有否發現設計內容逾越用 地限制等情事心都市計畫法桃園市施行細則第27條 第1項第4款規定:「保護區為國土保安、水土保持、 維護天然資源與保護環境及生態功能而劃定,於不 妨礙保護區之劃定目的下,並經該府審查核准,得 為公用事業、社會福利事業等所必需設施之使用」。 都市計畫法第26條第1項規定:「都市計畫經發布實 施後,不得隨時任意變更,但擬定計畫之機關每3年 內或5年內至少應通盤檢討1次,依據發展情況,並 參考人民建議作必要之變更,對於非必要之公共設 施用地,應變更其使用。」第27條第1項規定:「都 市計畫經發布實施後,遇有為避免重大災害之發生 或配合重大設施之興建等情事時,應視實際情況迅 行變更」。原住民保留地開發管理辦法第23條第1項 前段規定:「政府因公共造產或指定之特定用途需用 公有原住民保留地時,得由需地機關擬訂用地計畫, 申請該管鄉(鎮、市、區)公所提經原住民保留地 土地權利審查委員會擬具審查意見並報請上級主管 機關核定後,辦理撥用。」內政部81年10月30日台 (81) 內地字第8112955號函釋略以:「政府因公共 建設需用已設定耕作權、地上權,且繼續自行經營 满5年之原住民保留地,如經查明係因耕作權人、地 (二)復興鄉公所於前述調查意見一未持續推動枕頭山部 落聯外道路之人行吊橋方案後,桃園市議員蘇志強 於桃園市議會104年3月20日第1屆第4次臨時會提案 「建請市府協助解決復興區奎輝里1鄰枕頭山部落 區民50年來無法回家的路,經原民局於104年4月14 日、6月10日邀集相關單位辦理現場會勘及召開協調 會議,決議由該局編列可行性評估預算,該局於105 年1月13日簽准辦理可行性評估勞務採購案(含工程 規劃),規劃結果以復興區奎輝段679地號等5筆土地 (詳後附錄),作為闢建連接復興區奎輝里1、2鄰間 聯外道路及橋梁之工程用地,其位址均坐落於石門 水庫水源特定區計畫範圍內,其中4筆用地之使用分 區為保護區及水庫保護區,依都市計畫法桃園市施 行細則第27條第1項第4款規定,保護區為國土保安、 水土保持、維護天然資源與保護環境及生態功能而 劃定,開發利用有其限制條件;又依桃園市政府87 年8月25日公告實施之變更石門水庫水源特定區計

書(第一次通盤檢討)書、第七章、第四節、六、 水庫保護區載明,水庫保護區不得興建任何建築物。 但原民局於105年9月21日核定可行性評估(含工程 規劃)期末報告書起,迄110年底止,前後長達5年 3個月,歷經環境影響評估及工程初步與細部設計等 作業,期間該局就工程規劃或工程設計成果有關用 地位於保護區及水庫保護區(奎輝段1553、枕頭山 段16、36、90、94、95、96等地號土地),均未參據 工程會訂定之「公共工程規劃設計成果審查作業建 議事項表,及都市計畫法桃園市施行細則第27條第 1項第4款、都市計畫法第26條第1項或第27條第1項 等規定,申請容許作為開發道路使用,或洽詢都市 計畫擬定機關(桃園市政府)及水庫管理機關(北 水局),研謀都市計畫之變更,或另為適法之處置, 迨審計單位查核提醒後,方釐清本案工程設施均未 在都市計畫保護區,本案作跨橋設施需經主管機關 北水局同意並依其相關規定辦理。

(三)次查桃園市政府於107年1月12日將「復興區奎輝里 1鄰枕頭山部落聯外道路工程環境影響說明書」函送 環保署審查,該署於107年3月21日辦理意見陳述會 議及現場勘查時,原民會以書面意見表示,部分工 程用地係該會經管之國有原住民保留地(奎輝段679 地號),倘原民局有長期使用需求,應依原住民保留 地開發管理辦法第23條第1項規定辦理撥用。後續留 地開發管理辦法第23條第1項規定辦理撥用。後續明 書,工程用地調整為復興區奎輝段1553及枕頭山段 36、90、94地號等4筆土地,其中3筆(復興區奎輝 段1553及枕頭山段36、90地號)係分別由原民會及 北水局經管之原住民保留地,惟原民局並未積極依 上述規定及原民會意見,擬訂用地計畫申請撥用。 嗣該局於109年3月10日辦理工程初步設計時(初步 設計報告書於109年5月19日核定),因重新估算橋梁 投影面積及增加迴轉車道等情,再重新調整工程用 地為奎輝段676地號等10筆土地,因其中仍涉有原民 會經管之原住民保留地,工程設計期間原民會於109 年3月24日、109年8月13日去函原民局,再次重申撥 用之必要性,惟迄110年底,該局仍未辦理相關作業。 另所需用地中,復興區奎輝段678、679等2筆土地為 原民會及簡姓地主共同持有,且設有耕作權,權利 人計7人,原民局於109年6至7月間,取得私有地主 及其中4位權利人出具之土地使用同意書,另3位權 利人已死亡,該局雖於109年9月1日函請復興區奎輝 里辦公處協助通知繼承人辦理登記繼承,迄110年 底,卻未再持續追蹤,後續亦未依內政部81年10月 30日台(81)內地字第8112955號函示,向當地登記 機關辦理所有權移轉登記,不利計畫之推動。又有 關私有土地之徵購補償(總計6筆,4筆完全私有, 2筆部分私有),該局雖於110年度編列300萬元用地 取得經費,惟截至110年底止,並未依各機關單位預 算執行要點第15點第3款規定,擬訂徵購進度據以執 行,延宕計畫用地之取得。

(四)綜上,原民局推動枕頭山部落聯外道路計畫,自可 行性評估至工程細部設計作業期間,前後長達5年3 個月,規劃工程用地涉及都市計畫保護區及水庫保 護區,均未參據工程會訂定之「公共工程規劃設計 成果審查作業建議事項表」及都市計畫法相關規定, 申請容許作為開發道路使用,或研謀都市計畫變更, 或另為適法之處置;復未依原民會歷次意見,申請 撥用該會及北水局經管之國有原住民保留地;又於 110年度編列私有土地取得經費,惟截至110年底止, 未依規定擬訂徵購進度據以執行,延宕計畫用地之取得,核有怠失。

- 三、原民局辦理枕頭山部落聯外道路工程先期作業期間, 未覈實規劃路廊與需地範圍面積,嗣環境影響評估審 查通過後因故修正用地,迨審計單位查核提醒後期間 續辦環境影響差異分析報告審查;又計畫推動期管 詳為律定各項關鍵作業之預定辦理期程及提報列管 未能適時察覺異常情形並予以改善,致整體工程報 度僅止於通過環境影響說明書審查,完成工程程 度僅止於通過環境影響差異分析報告審查、工程 計,後續尚有環境影響差異分析報告審查、工程和 協議價購、工程用地地上權-耕作權人死亡之繼承 找等問題待處理,整體計畫處理態度十分消極被動, 核有執行不力及計畫延宕疏失。
 - (一)環評法第16條第1項規定:「已通過之環境影響說明 書或評估書,非經主管機關及目的事業主管機關核 准,不得變更原申請內容。」環評法施行細則第38 條第1項第1款及第2款規定:「開發單位變更原申請 內容有下列情形之一者,應就申請變更部分,重新 辦理環境影響評估:一、計畫產能、規模擴增或路 線延伸10%以上者。二、土地使用之變更涉及原規 劃之保護區、綠帶緩衝區或其他因人為開發易使環 境嚴重變化或破壞之區域者。」第37條規定:「開發 單位依本法第16條第1項申請變更環境影響說明書、 評估書內容或審查結論,無須依第38條重新進行環 境影響評估者,應提出環境影響差異分析報告,由 目的事業主管機關核准後,轉送主管機關核准。但 符合下列情形之一者,得檢附變更內容對照表,由 目的事業主管機關核准後,轉送主管機關核 准……。」桃園市政府重大建設計畫選項列管作業

要點第3點規定,各機關年度施政計畫有具體執行期程,需全年度或相當時間始能完成,工程類計畫額算金額達3,000萬元以上,非工程類計畫預算金額達1,000萬元以上者,以列入該府列管為原則,未對了人方。第4點第1款規定,各機關應於次年度預算核定後,依前6點,提送次年度建議由該府列管項目。第6點規定,執行機關就列管計畫應可定每月預定進度,及應出稅,並指定專人控管執行進度,及應針對列管計畫實施情形,詳實查核並提出檢討改進作法,執行中如遇重大困難,致進度落後原因難以排除,執行中如遇重大困難,致進度落後原因難以排除,並應每月召開檢討會議,如有落後原因難以排除,或涉及跨機關協調事項等,得主動提報該府研究發展考核委員會等。

(二)查原民局105年9月21日核定之「復興區奎輝里1鄰枕 頭山部落聯外道路可行性評估 (含工程規劃)期末 報告書列載,規劃工程用地為復興區奎輝段679、 1553及枕頭山段16、36、96等5筆地號土地,面積計 約374平方公尺,嗣於106年3月15日委外進行環境影 響評估,因考量現地施工條件,工程用地調整為復 興區奎輝段1553及枕頭山段36、90、94等4筆地號土 地,面積計約500平方公尺,經環保署於108年2月25 日公告審查通過環境影響說明書。後續於109年3月 10日辦理工程初步設計時(初步設計報告書於109年 5月19日核定),發現橋梁主索錨碇座將與民宅衝突, 且高40m之橋塔鄰近民宅造成壓迫感過強,經用地 協調後,配合地主需求調整橋梁位置,向東遷移約 20公尺,經重新估算橋梁投影面積及增加迴轉車道, 工程用地再調整為復興區奎輝段676、677、678、679、 680、1553及枕頭山段36、90、94、95等10筆地號土

地,較環境影響說明書所列增加工程用地6筆,按委 託技術服務廠商於110年4月16日所提送之工程細部 設計圖說所載,需地面積計約5,168平方公尺,增加 4,668平方公尺(9.33倍,詳後附錄),工程用地範圍 與面積已不符審核通過之環境影響說明書內容,已 涉及環評法施行細則第38條第1項第1款及第2款規 定須重新辦理環境影響評估之要件。惟查該局未依 環評法第16條第1項規定,就原申請內容之變更,報 請主管機關及目的事業主管機關審核,確認須依環 評法施行細則第38條第1項第1款及第2款規定,重新 辦理環境影響評估,或依同細則第37條規定,提出 環境影響差異分析報告,或檢附變更內容對照表, 由目的事業主管機關核准後,轉送主管機關核准, 嗣迨審計單位查核提醒後,原民局方才續處,現正 處於函送環保署審查「環境影響差異分析報告」階 段。

(三)次查原民局於104年間著手推動枕頭山部落聯外道路工程初期,未詳為律定各項關鍵作業預定辦理期程,致未能覈實管控計畫執行進度。又原民會於108年5月30日函核定補助原民局辦理先期規劃作業(該會補助925萬餘元,地方配合款616萬餘元,合計1,541萬餘元),該局據以辦理工程設計監造技術服務採購案,於108年9月11日決標,金額1,534萬元,預定109年10月31日完成,並於次(109)年度編列預算。惟截至110年底止,該局辦理工程設計作業已逾2年3個月(自108年9月11日決標起,至110年12月31日止),未依桃園市政府重大建設計畫選項列管作業要點第3點及第4點第1款規定,將本案提送列管或自行列管,對於工程設計期間各項作業(舉如古蹟調查、設計書圖審查等),及前述涉及都市計書土地

使用管制規定、國有土地撥用、私有土地取得等作 業,亦未依同要點第6點規定,訂定每月預定進度及 具體工作項目與處理期限,並指定專人控管及每月 召開檢討會議管理執行情形,俾及時察覺異常並檢 討原因改善,或邀集相關機關就問題癥結共同研謀 處理方案,致工程設計進度又較預定完成期程落後 1年2個月(自原預定於109年10月31日完成工程設計 作業日起,至110年12月31日止)仍未完成(尚待依 審查會議結論修正工程預算書圖),整體計畫推動已 長達6年8個月(自104年4月14日辦理現場會勘起, 至110年12月31日止),僅於108年2月25日通過原面 積500平方公尺之環境影響說明書審查。嗣本院於 112年3月23日詢問本案目前最新進度,桃園市政府 說明略以:「1.原民局已於111年11月起自行列管,至 112年2月已召開4次列管會議,已完成工程細部設 計。2.工程用地協議價購,至112年3月已有3位地主 簽訂協議價購買賣契約書,尚有少部分地主協調中; 另有工程用地之地上權-耕作權人3位死亡,共有8位 繼承人,已尋獲4位,其餘4位積極尋找中。3.公有土 地撥用,北水局已於112年3月10日函復同意撥用3筆 國有土地。4.環境影響差異分析報告修正已完成, 後續將送環保署審查,然距離市府排定118年9月30 日吊橋竣工及枕頭山部落居民殷切盼望,仍遙遙無 期。

(四)據上,原民局辦理枕頭山部落聯外道路工程先期作 業期間,未覈實規劃路廊與需地範圍面積,嗣環境 影響評估審查通過後因故修正用地,迨審計單位查 核提醒後,方續辦環境影響差異分析報告審查;又 該局自104年起推動本案計畫,未詳為律定各項關鍵 作業之預定辦理期程,未能覈實管控計畫執行進度, 且未依規定提送列管或自行列管,及訂定每月預定 進度與具體工作項目,並指定專人控管執行進度, 致工程設計進度持續落後,及涉及都市計畫土地使 用管制規定、國有土地撥用、私有土地取得等作業, 均未能藉由列管機制,適時察覺異常並檢討原因改善,整體工程計畫自104年4月14日推動迄今112年4 月已8年,目前辦理進度僅止於通過環境影響說明書 審查,完成工程細部設計,後續尚有環境影響差異 分析報告審查、工程用地協議價購、工程用地 權一耕作權人死亡之繼承人尋找等問題待處理,整體 計畫處理態度十分消極被動,核有執行不力及計畫 延宕疏失。

綜上所述,復興鄉公所初期規劃改善枕頭山部落聯 外交通,未妥為查明確認環境影響評估實施標準規定內 容並據以辦理,致先後終止工程規劃及環境影響評估委 託技術服務,徒耗辦理期程及衍生不經濟支出;原民局 承接續辦後,未就涉及都市計畫保護區、水庫保護區之 工程用地,妥為研謀處理方案;復未依原民會意見申請 撥用國有土地,又於編列私有土地取得經費後,迄未積 極擬訂徵購進度據以執行,影響用地取得作業;環境影 響評估審查通過後修正用地,迨審計單位查核提醒後, 方續辦環境影響差異分析報告審查,以及計畫推動期間 未詳為律定各項關鍵指標之預定辦理期程並提報列管, 耽延計畫完成期程,處理態度十分消極被動。查本案涉 及都市計畫法、環境影響評估法、山坡地保育利用條例、 自來水法、水庫蓄水範圍使用管理辦法、文化資產保存 法、原住民保留地開發管理辦法、石門水庫水源特定區 計畫等諸多專業法令,北水局於96年規劃興建吊橋(橫 跨大漢溪)實施環評送環保署審查,嗣考量該局非屬道 路開發及管理機關撤案,後續辦理機關本應由原桃園縣 政府出面整合所屬機關處理,方為妥適,惟當時卻僅由 復興鄉公所承辦,復又因能力不足改由原民局接辦,致 工程延宕迄今,桃園市政府未整合協調處理,核有違失, 爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正, 移送內政部轉飭桃園市政府確實檢討改善見復。

提案委員:郭文東

張菊芳

蕭自佑

中 華 民 國 112 年 5 月 17 日

附錄:工程先期作業各階段規劃工程用地情形

地段	地號	使用分區	土地權屬 (土地登記)	可行性評估及 工程規劃階段 (105.9.21核定)		環境影響評估階段 (108.2.25通過)		工程初步設計階段 (109.5.19核定)	
				預計使用 土地	預計使用 面積 (m ²)	預計使用 土地	預計使用 面積 (m ²)	預計使用 土地	預計使用 面積 (m²)
合計				5筆	374 (註1)	4筆	500 (註2)	10筆	5,168.27 (註3)
奎輝段	676	住宅區	林姓地主、簡 姓地主	×	0	×	0	0	122.98
奎輝段	677	住宅區	簡姓地主	×	0	×	0	0	309.44
奎輝段	678	住宅區	原民會、簡姓 地主	×	0	×	0	0	334.12
奎輝段	679	住宅區	原民會、簡姓 地主	0	37	×	0	0	218.25
奎輝段	680	住宅區	簡姓地主	×	0	×	0	0	93.42
奎輝段	1553	住宅區、水 庫保護區	北水局	0	130	0	未詳載	0	1,639.98
枕頭山段	16	保護區、水 庫保護區	原民會	0	55	×	0	×	0
枕頭山段	36	水庫保護區	北水局	0	75	0	未詳載	0	1,187.74
枕頭山段	90	保護區、水 庫保護區	原民會	×	0	0	未詳載	0	359.72
枕頭山段	94	水庫保護區	江姓地主	×	0	0	未詳載	0	367.91
枕頭山段	95	水庫保護區	北水局	×	0	×	0	0	534.71
枕頭山段	96	水庫保護區	北水局	\circ	77	×	0	×	0

註:1.摘自可行性評估期末報告書。

- 2.摘自環境影響說明書。
- 3.摘自工程細部設計書圖。
- 4.資料來源:整理自原民局提供資料。