



公路聯絡道路與台二十一線一三三公里處相銜，此段聯絡道路為新中橫公路開闢前由公路機關於七十二至七十三年間所闢設之施工補給聯絡便道，亦曾提供桃芝颱風災期間台二十一線中斷時之緊急通行使用便道，該路段路況係碎石路面，道路平均寬度約三至四公尺，僅容小型車單向通行，且部分邊坡於九二一震災發生後異常鬆動，如遇豪雨則土石滾落路面，易發生交通中斷情形，雖符合林道標準，惟當地居民為圖近便，亦常通行使用。茲因南投信義鄉東埔溫泉風景區旅遊促進會陳情略以：如整修本替代道路，對東埔地區至台二十一線往阿里山風景區確可大幅縮短行車距離、將可促進地方產業觀光之發展，具有迫切整修之必要及價值，爰請立法院蔡委員煌瑯於九十二年二月二十六日函轉行政院九二一震災災後重建推動委員會（下稱九二一重建委員會）協助辦理。嗣經該委員會研商報奉行政院核定後，交由南投縣政府於九十二年底發包施作，工程名稱為「台二十一線一三三公里經沙里仙至東埔路段聯絡道路復建工程」（下稱林道復建工程）。惟經東埔地區部分原住民提出抗議，認嚴重破壞國土與生態環境，並掠奪原住民保留地主權，本院爰據此主動進行調查。本案嗣經高金委員素梅於立法院向行政院游院長正式提出質詢，並向本院陳訴後移請併案調查。由於本案所涉權責機關達十一個單位，案經本院實地履勘並約詢九二一重建委員會、南投縣政府、台大實驗林管理處、內政部營建署暨所屬玉山國家公園管理處、內政部警政署國家公園警察大隊玉山警察隊（下稱玉山警察隊）、交通部公路總局暨所屬第二養護工程處（下稱公路總局第二養工處）、經濟部水利署暨所屬第四河川局、行政院原住民族委員會等機關后，咸認各權責機關間

橫向聯繫溝通不足，工程規劃設計、審核、施工及管考等失之草率，均有怠忽與違失，茲提出糾正理由如后：

- 一、九二一重建委員會未確實釐清道路屬性與管理權責機關，亦未全盤考量區域發展、生態保護、安全維護、居民意願、觀光旅遊與產業振興等因素，工程計畫與設計復未經權責主管機關審核，即率爾核定預算交由南投縣政府逕行發包施工，顯有違失。
- (一) 查沙里仙溪林道於八十九年九二一地震后確曾形成災害，惟次（九十）年即經土地管理機關台大實驗林區管理處報奉行政院核定於「八十八下半年及八十九年度九二一震災災後復建計畫」內撥款辦理該道路坍方搶修工程，結算工程費計耗新台幣（下同）一三一萬餘元。嗣因續受九十年七月桃芝颱風影響，因強風豪雨致使其邊坡不穩，土石易於崩落，惟據台大實驗林區管理處稱，該林道路況雖為碎石路面，惟清理后對於造林護林作業尚無影響。嗣因九二一重建委員會於九十二年四月九日依民意代表及地方部分人士請求辦理「新中橫一三〇公里至同富替代道路（經沙里仙至東埔溫泉之聯絡道路）會勘」，會勘結論雖有本復建工程路段應以原路幅辦理鋪面並輔以避車道方式辦理改善，避免過度開挖破壞水土保持之共識，並請南投縣政府詳實踏勘瞭解沿線之災損情形，研擬具體災害修復改善計畫後，儘速函送該會俾憑再邀集相關單位研商之記錄，惟前開會議紀錄九二一重建委員會於九十二年五月一日以重建設字第〇九二〇〇〇八二八三號函請相關機關積極趕辦時，並未同時函送土地管理機關台大實驗林管理處，且事後亦未依前開會議結論就南投縣政府擬具之

改善計畫書再行照會相關機關研商。復查前開南投縣政府擬具之林道復建工程改善計畫書僅簡要四頁，流於草率，而申請修復預估經費概算卻高達三、二〇〇萬元，相關計畫且未經公路總局、台大實驗林管理處或玉山國家公園管理處等道路工程權責機關審核，核其內容粗略，應予糾正。又九十二年五月三日九二一重建委員會郭執行長瑤琪會同有關單位人員第二次現勘時，依當日行程表所示，前後僅安排十分鐘過程即作成決議，將前開林道復建工程列入「重建區振興計畫『觀光風景軸線主要聯絡道路易坍方、易肇事路段及橋樑改善』」項下，報請行政院核處，惟該次會勘並未邀請土地管理機關之台大實驗林管理處及國家公園主管機關之玉山國家公園管理處派員參加，僅提及四月九日第一次會勘會議中兩機關已原則同意復建，惟對南投縣政府擬具之改善計畫書將再行照會相關機關研商之決議隻字未提，會勘審核決議過程顯屬草率。

- (二) 該案於九十二年五月九日陳報行政院審查，行政院迅於同(五)月二十一日即以院主實一字第〇九二〇〇二四七四號核定同意於交通部公路總局增辦之「重建區振興計畫」觀光風景軸線主要聯絡道路易坍、易肇事路段及橋樑改善等三項計畫項下之九十年九二一震災災後重建特別預算「災損道路復建計畫」結餘款項下支應辦理，以簡要四頁不及六百字之說明，且未經公路總局審核之工程項目，即核定該復建工程總預算經費為二千五百萬元，難辭草率之譏。
- (三) 再查所附交通部公路總局增辦觀光風景軸線主要聯絡道路易坍、易肇事路段及橋樑

改善工程明細表所示，係將該林道復建工程類別劃為編號道路，惟該林道實際並非依法審定公告之編號道路，按該林道功能縱因原有林木運輸功能及時代演變，隨地方基礎建設、產業振興、觀光發展需要，必須改變為具有提供農產運銷對外交通及防災、觀光聯絡等多功能之道路時，亦應按程序依法公告編號並辦理撥用或取得代管名義後再行辦理始為正途。且依公路總局第二養工處查復，該聯絡道路非公路法中之公路系統道路，亦非該局規劃之新中橫公路替代道路，本案復建工程計畫及設計亦未經過該局審核，九二一重建委員會卻不察，即率爾核撥預算交由南投縣政府逕行發包施工，其行政作業程序，核有嚴重瑕疵。

(四) 綜上，九二一重建委員會勘查不實，未確實釐清道路屬性與管理權責機關，亦未全盤考量區域發展、生態保護、安全維護、居民意願、觀光旅遊與產業振興等因素，工程計畫與設計復未經權責主管機關審核，即率爾核定預算交由南投縣政府逕行發包施工，顯有違失。

二、南投縣政府未依法先行取得土地管理機關及國家公園主管機關同意即倉卒發包施工，該工程經玉山警察隊查報違法施工並經玉山國家公園管理處依法處分后，該府仍置若罔聞，縱容委外包商繼續施工，核有違失。

(一) 查本案林道復建工程路段，既非經中央主管機關審定並完成公告之編號道路，亦非南投縣政府公告編號管理之村里道路（聯絡道）、農路、林道或巷道。且該林道土地管理機關為台大實驗林管理處，復位於玉山國家公園一般管制區範圍內，依國家

公園法第十四條第一項第一款規定，一般管制區或遊憩區內之公私建築物或道路、橋樑之建設或拆除，應經國家公園管理處之許可始能為之；惟南投縣政府未依法先行取得土地管理機關及國家公園主管機關同意，亦未依九十二年五月三日九二一重建委員會郭執行長主持之第二次現勘會議結論二，於施工前將工程相關預算書圖送請玉山國家公園管理處及台大實驗林管理處等單位表示意見，而僅將發包事實於九十二年十二月二十六日函送台大實驗林管理處及玉山國家公園管理處備查，且未獲前開機關同意核准即倉卒發包施工，復建程序顯有瑕疵。

(二) 復查玉山警察隊於九十二年十二月三十日至該路段巡查時，發現南投縣政府委外包商業已進入該林道施工，即逕予告發並移送玉山國家公園管理處處理，該處雖於九十三年一月二日即收到南投縣政府申請上述工程開工要求備查案，惟因抵觸國家公園法第十四條未經該處許可即予動工之規定，該處旋於同月十六日開具違反國家公園法罰鍰事件處分書，處違規人罰鍰九千元整，並發文勒令停工。前開事件經查本案九十二年一月二日監工日報中即有記載，再查監工週報，施工廠商自遭處分並獲勒令停工通知后，除農曆年假期間停工外，仍繼續進行路基整理及C路面鋪設工程，至二月四日第二次遭玉山警察隊舉發，並續經科處罰鍰九千元整，南投縣政府始於二月六日通知委外承包商暫停施工，按前開監工日報與監工週報依規定每週均需彙報主辦單位（南投縣政府工務局），惟南投縣政府置若罔聞，縱容委外包商繼續施工，核有違失。

三、沙里仙溪林道復建工程依法雖尚未達到需實施環境影響評估之標準，惟內政部營建署對於國家公園範圍內設施應如何實施預先評估環境影響迄未訂定統一之準則，玉山國家公園管理處復未迅速審慎處理本案，致迭生爭議，均有未洽。

(一) 經查沙里仙溪林道復建工程施工路段雖位於玉山國家公園一般管制區內，惟既非新闢或拓寬工程，亦非位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境與水庫集水區內，依據「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第五條規定，雖尚未達到應實施環境影響評估之標準，惟查「國家公園法施行細則」第十條規定：「依本法第十四條及第十六條申請許可時，應檢附有關興建或使用計畫並詳述理由及預先評估環境影響。」，而預先評估環境影響應如何實施與審核，自該施行細則七十二年六月二日發布實施以來，因無統一之作業準則，致各國家公園管理處辦理內容與審核程序未盡相同，施工主辦機關常無所適從，主管機關內政部營建署二十餘年來對於國家公園範圍內設施應如何實施預先評估環境影響迄未訂定統一之準則，核有怠忽與疏失。

(二) 復查本案南投縣政府委外承商未經核准即擅自於玉山國家公園範圍內施工鋪設混凝土路面，玉山警察隊雖最早發現查報並兩度移送玉山國家公園管理處依法處分並勒令停工在案，惟玉山國家公園管理處至九十三年二月二十四日始邀同相關機關進行現地勘查，並至同（九十三）年三月二十二日始召開第一次玉山國家公園評估環境影響審查委員會，玉山國家公園管理處因考量環境保護，並衡酌各方意見，致未能

迅速審慎妥適處理本案，並辦理預先評估環境影響事宜，致迭生爭議，亦有未洽。

- (二) 綜上，沙里仙溪林道復建工程依法雖尚未達到需實施環境影響評估之標準，惟內政部營建署對於國家公園範圍內設施應如何實施預先評估環境影響迄未訂定統一之準則，玉山國家公園管理處復未迅速審慎處理本案，致迭生爭議，均有未洽。

四、台大實驗林管理處未能善盡林道土地管理機關之職責，迨至本院進行調查後，始委請專業大地工程師評估林道闢建工程之妥適性，核有疏失。

- (一) 查沙里仙溪林道復建工程路段之土地管理機關為台大實驗林管理處，經查該林道復建工程設計圖、施工方式、棄土處理方式等資料，南投縣政府雖未依該案會勘結論於施工前報請該處依職權審查與核復，該處稱對於南投縣政府屢次在該處管理區域施工未事先告知且獲取同意，曾多次行文請其遵循法定程序，惟未獲其正視，認南投縣政府自應為其行政程序疏失負責。惟針對南投縣政府承商提前進場施工係由玉山警察隊首先依法舉發，該處未善盡土地管理機關之職責，即時發現，提出異議並要求暫停施工，應俟依法審查報核后再行復工，而僅於南投縣政府函請備查復文中強調「在不妨害該處林地及水土保持原則下」同意辦理，又復文中未堅守林地管理機關職責，而僅註記「施工期間請施工單位注意安全，並請開放通車後加強安全維護」等語，惟查該林道既非公路，亦非編號管理之鄉鎮道路，且該林道坡度、寬度與迴車半徑等均不符公路行車標準，該處亦未取得南投縣政府或信義鄉公所同意代管之書面文件，但台大實驗林管理處既為依法登記之土地管理機關，仍然負有開放



通車後之維護安全責任，實難以備查復文之說明事項而為卸責。

- (二) 再查本案最初爭議在於林道整修方式係採路面鋪設混凝土，並部分修築明隧道方式辦理，致遭當地原住民與環保團體認有破壞國土與環境生態之疑慮，惟台大實驗林管理處迄至本院進行調查後，該處始委請專業大地工程師評估林道闢建工程之妥適性，俾作為後續工程及沙里仙溪林道將來使用定位及管理上之參考，依前開評估結果，雖認為如續為一般林道用途，該路段似無必要採用水泥路面，而採行碎石級配即可，惟對於目前已鋪築完成之水泥路面如何處置，後續尚未完成路面鋪築之路段是否可續依南投縣政府原發包之設計圖說繼續施工等節均未適時提出解決方案，亦有未當。
- (三) 綜上，台大實驗林管理處未能善盡林道土地管理機關之職責，迄至本院進行調查後，始委請專業大地工程師評估林道闢建工程之妥適性，核有疏失。

綜上所述，關於「台二十一線一三三公里經沙里仙至東埔路段聯絡道路復建工程」，行政院九二一震災災後重建推動委員會未確實釐清道路屬性與管理權責機關，工程計畫與設計復未經權責主管機關審核，即率爾核定預算交由南投縣政府辦理；南投縣政府未依法先行取得土地管理機關及國家公園主管機關同意即倉卒發包施工；內政部營建署對於國家公園範圍內設施應如何實施預先評估環境影響迄未訂定統一之準則，玉山國家公園管理處復未迅速審慎處理本案，致迭生爭議；又國立台灣大學生物資源暨農學院實驗林管理處亦未能善盡土地管理機關之職責，未積極評估所轄林道復建工程之妥適性，均有怠忽與違失，

爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

提案委員：

中 華 民 國 九 十 三 年 六 月 日