調查報告

# 案　　由：據訴，金門縣烏坵鄉東發電廠於元旦期間發生火災，發電廠屬軍事要塞，但島上卻無消防緊急設施，軍方也無緊急應變處理能力，致大火延燒一晝夜直至燃燒殆盡、自然熄滅。國防部是否針對烏坵守備軍官訂有輪調機制以避免弊端？是否訂有緊急災害應變計畫以確保軍事要塞及人民生命財產安全？軍方是否讓廠商將興建運動休閒館的廢棄土石傾倒於防災消防水庫、是否廢棄島上井水，致島上無防災消防用水可用？是否未和當地居民溝通即同意廠商於住家前埋設油管？島上停機坪之設置是否能供直升機安全起降，以因應緊急後送？島上文化資產保存是否妥適？均有深入調查之必要案。

# 調查意見：

據訴，金門縣烏坵鄉東發電廠於元旦期間發生火災，發電廠屬軍事要塞，但島上卻無消防緊急設施，軍方也無緊急應變處理能力，致大火延燒一晝夜直至燃燒殆盡、自然熄滅。國防部是否針對烏坵守備軍官訂有輪調機制以避免弊端？是否訂有緊急災害應變計畫以確保軍事要塞及人民生命財產安全？軍方是否讓廠商將興建運動休閒館的廢棄土石傾倒於防災消防水庫、是否廢棄島上井水，致島上無防災消防用水可用？是否未和當地居民溝通即同意廠商於住家前埋設油管？島上停機坪之設置是否能供直升機安全起降，以因應緊急後送？究實情為何？島上文化資產保存是否妥適？均有深入調查之必要，案經申請自動調查，並調閱行政院、內政部(含該部消防署、民政司、地政司)、國防部、經濟部(含國營事業委員會)、台灣電力股份有限公司(下稱台電公司)、衛生福利部、交通部、交通部航港局、交通部觀光局、文化部、金門縣政府等卷證資料詳予審閱，嗣赴現地履勘，復詢問陳訴人、國防部副參謀總長潘○○中將、海軍副參謀長梁○○少將及相關業務主管及承辦人員等，業已調查完畢，茲將調查意見臚列如後：

## **海軍烏坵守備大隊東發電廠於107年1月2日發生火災事件，相關單位、人員事發前對電廠之防災管理缺乏警覺，相關消防設備、消防檢查及演練，安全性不足，洵與相關消防法令規定有悖，核有失當。然事發後該單位業經採行相關策進作為，惟應力求貫徹，以避免類案再度發生：**

### 按「各類場所之管理權人對其實際支配管理之場所，應設置並維護其消防安全設備；場所之分類及消防安全設備設置之標準，由中央主管機關定之。」消防法第6條第1項定有明文。次按內政部民國(下同)91年8月2日台內消字第0910002700號函說明載以：「有關內政部仍應與國防部共同檢討相關法令，以確保軍事建築物之消防及安全一節，經該部於91年5月23日邀集……、**國防部**、……、各直轄市、縣(市)消防局等有關機關開會研商，獲致結論如下：……，故國防部所轄軍事用途建築物，依行政院64年12月4日台(64)內9100號函規定，雖得免辦理建築執照，惟並未排除現行消防法規之適用，是以軍事用途建築物，仍應依各類場所消防安全設備設置標準規定之場所用途，就其個別建築物(場所)之實際使用用途依消防法相關規定辦理建築物消防安全設備審(檢)查、檢修申報及防火管理。……。另依據國防部91年7月15日(91)修倖字第0002286號函以國防部所轄『……。五、各級營區指揮場所，包括國防部、總部級、軍團級、師級、旅群級、營級、連級、排、班等場所。……。』……等場所，因涉國防安全及軍事機密用途特殊，建議是否得不適用消防法相關規定等乙節，案經審酌國防部、……所轄上開場所等，尚無『各類場所消防安全設備設置標準』第12條場所用途分類之適用，然基於國防機密安全及消防安全之衡平考量，國防部、……建議採自行列管方式，並參考消防法規定辦理消防安全設備審(檢)查、檢修申報、防火管理等，原則應屬可行。惟**仍應由該部督導管制所屬加強各項檢查及落實管理等事宜**，俾強化確保上開場所之消防安全。」

### 查海軍陸戰隊烏坵守備大隊107年度消防安全防護計畫，第4頁檢查項目包含「滅火設備：(一)滅火器、(二)消防栓、(三)其他消防設備(乾粉滅火器)、(四)警報設備。」；同計畫七、「其他」亦載明：「各中(區)隊對消防滅火應加強宣導，每月定期實施消防演練至少一次以防患未然。」；同計畫附件二「消防編組演練程序要領」六、引導消防隊接續滅火活動，3-(2)固定滅火器設備(室內消防栓、自動灑水器、特殊滅火設備)等使用狀況；同計畫附件四「……自我檢查表：督檢要項包括2、是否依規定執行消防演練並記錄備查；8、滅火器是否設置於明顯易取用之處，是否標明有效日期，壓力指針是否在綠色正常範圍；9、室內消防栓是否設置於明顯易取用之處，並有兩條水帶及一支瞄子，是否整齊吊掛；13、各項電器設備週邊有無堆積雜物(易燃物)」；同計畫附件五「火災預防措施」一、建築物防火(避免單一出入口、違規使用、違章建築、強化玻璃、防火間隔；三、內部裝璜、隔間儘量採用不燃、耐火或經防火處理材料；八、防焰物品使用(窗簾、布幕、地毯)；九、連兵舍、庫房切勿堆積易燃危險物品。十二、定期檢查消防安全設備及專人維護。

### 復查海軍烏坵守備大隊發電廠火災事件之肇因：

#### 國防部107年3月31日國勤後管字第1070000628號函附件-「監察院調查金門縣烏坵鄉東發電廠火災案議題澄復說明」：「……，肇因初判疑似**電線走火**，研判東發電廠**木製隔板及隔音泡棉非防火材質**，受東北季風影響，大量新鮮空氣灌入助長火勢」。(頁1)。

#### 107年1月2日海軍陸戰隊危安案件綜合調查報告-「事件經過」及「原因分析」載明：「烏坵守備大隊電廠排定106年l月l日0600時至2日0600時由駐廠幹部蔡○○士官長及值班人員李○○中士負責供電任務，1月2日T-0300時值更人員記錄#1發電機數值無異常變化， T-0320時併聯盤供電異常警報作動，蔡員前往查察發現機房濃煙密布，#1發電機旁起火，使用乾粉滅火器撲救無果，實施燃油及電力切斷。…… **#1發電機上方水銀照明燈泡破裂**，金屬圓形燈罩熔毀，線路焦熔，疑似為電線走火，研判為初始起火點。……。**另查單位500瓦水銀燈**，自96年裝設迄今，使用時數約8萬餘小時，**已超過產品使用時數6萬小時限制，安全性不足**，易肇生破裂損毀等情與現場勘查結果相符，**應為本次失火事件主要因素。**」；前開報告-「原因分析」亦載明：「一、環境因素：(一)**東發電廠木製隔板及隔音棉非防火材質**，#4發電機旁進風口，受東北季風影響，大量新鮮空氣湧入，造成機房危險係數升高；(二)**檢視現場僅#4發電機旁放置3瓶10磅、1瓶100磅CO2滅火器(受濃煙火勢影響無法取用)，機控室門口放置1瓶乾粉滅火器，#3電機旁放置1瓶10磅CO2滅火器(受濃煙影響無法取用)**，餘**自動消防灑水設施、偵煙、偵火及高溫警報器均未配置**，且營區無自給式呼吸器及救火衣等裝備，致使火勢控制及撲滅困難；(三)**綜上，現場環境隔板、隔音棉等非防火材質，無完善火警偵測及救火設備，應為潛存危安因素**。……四、**結論**分析：(一)**本案研判應係#1發電機上方水銀照明燈使用時數超限破裂，火星及高溫玻璃碎片散落至#1發電機旁隔音棉及板材，造成悶燒起火電線走火，火花藉由風勢影響擴散至#2、#3發電機組及周遭隔音棉及板材**，復以機房通風正常、氧氣充足，促使火勢延燒及濃煙擴散。(二)囿於烏坵地區無相關消防單位，且營區無自給式呼吸器、救火衣及滅火器材等相關設備，**僅於發電機房配置CO2及乾粉滅火器等，致火勢延燒控制及撲滅困難**。」；同報告「**檢討與建議**」亦載明：「一、**本案肇因：經調查本案肇因應係#1發電機上方水銀照明燈使用時數超限破裂，火星及高溫玻璃碎片散落至#1發電機旁隔音棉及板材，造成悶燒起火電線走火，火花藉由風勢影響擴散至#2、#3發電機組及周遭隔音棉及板材，復以機房通風正常、氧氣充足，促使火勢延燒及濃煙擴散**。二、精進作為：(一)全面清查發電機房防火設施，避免意外失火情事：司令部要求本部督導所屬各單位於1月20日前**全面完成發電機房防火設施檢查(含滅火器配置位置、種類、偵煙、偵火、高溫警報器裝設)**，避免意外失火情事。(二)外、離島**救火裝具檢討、加強人員救火訓練**：要求本部針對外、離島及高山偏遠單位駐地，重新檢討消防設備需求(含自給式呼吸器、救火衣等)，並持衡加強人員救火訓練，以利突發狀況處置。(三)**檢討裝設發電機房警、監視器**，提升預警機制及監控：要求本部針對發電機房依需求檢討裝設警、監視器，以提升預警機制及監控能力。(四)針對外離島發電機房進風口，應建置百葉窗隔板，以利緊急時可關閉，減少助燃氧氣供給，另可**檢討建置移動式(固定式)150LBCO2滅火系統**，危急時可供快速壓制火勢，減少災損及人員傷亡。」(頁2-5。)

#### 前揭調查報告「責任判明」載明：「……，蔡、李兩員未能於第一時間發現控制與撲滅火勢，警覺性不足，……」(頁4。)

### 對照該部前開查復本事件原因分析以觀，事發單位歷次之消防檢查、演練及督導是否落實？查據該部復稱：

#### 值班人員依PMS保養手冊-發電機操作使用紀錄表之規定，每小時定時觀察並記錄發電機各項數值；李中士107年1月2日0300時完成發電機巡檢，結果正常；0320時並聯盤供電異常警報作動，前往查察始發現機房濃煙密布。

#### #1發電機起火位置為控制室視覺死角，故值班人員無法及時察覺，於0320時並聯盤供電異常警報作動，即於第一時間前往查察已濃煙密布無法控制火勢，經調查本事件主因非人員因素，屬電器疲乏及房建物老舊所致。

#### 事發現場初期由駐廠幹部蔡○○士官長通報戰情中心，值班人員李○○中士隨即關閉所有電器開關，與蔡士官長取滅火器試圖滅火，惟現場濃煙密布無法進入，蔡、李兩員隨即退出，0330時大隊長、參謀主任及應變救援人員亦至現場，準備救援，亦因火勢過大人員無法靠近，基於人員安全考量，大隊長即下令人員後撤並清查、管制各單位並回報指揮官及衡山指揮所作管長（0338及0345），避免貿然進入火場造成人員傷亡，上述過程均符合火災時循體系回報及處置規定。

#### 防區既有建物於60年起採兵工自建方式構築，屬老舊建築及設施，**防區重要處所消防設備為滅火器，後續防區各項整（修）建工程，均將消防設備納入規劃**。

#### 大隊依年度「消防安全防護計畫」，由保管人員實施滅火器檢查與保養並記錄備查，另每航次（月）配合營區安全防護演練，對重要廠庫（區）實施消防演練，並記錄備查。

#### 大隊所有建物於60年起採兵工自建方式構築，至今均未改建，續考量官兵生活條件，自100年起規劃烏坵營改工程至今（施作中），新建營舍均依現行法規裝設消防設施；另因應本事件，已於下述重要場所增設相關消防設施：

##### 東發電廠：吊掛式乾粉滅火器36組、偵煙（溫）感知器14組、監視器9具、火災受信總機1台及緊急廣播系統1部。

##### 小坵電廠：吊掛式乾粉滅火器25組、偵煙（溫）感知器8組、監視器6具、火災受信總機1台及緊急廣播系統1部。

##### 戰情中心：偵煙感知器4組及收信器1部。

##### 勝利哨：火災受信總機1台。

##### 糧秣庫：偵煙感知器2組。

##### 被服庫：偵煙感知器2組。

##### 廢品庫：偵煙感知器2組。

##### 經理庫：偵煙感知器1組。

##### 裝備庫房：偵煙感知器2組。

##### 紅雀庫房：偵煙感知器1組。

##### 支區械庫：吊掛式乾粉滅火器1組。

##### 榴一彈庫：吊掛式乾粉滅火器2組。

##### 榴二彈庫：吊掛式乾粉滅火器3組。

#### 詢據相關機關針對本事件之「檢討及策進作為」表示：

##### 烏坵守備大隊：已增設自動消防設備，以防止憾事再生。

##### 海軍陸戰隊：已於電廠及重要場所增設偵煙系統、偵溫裝置及相關警監系統，加強電廠消防安全防護能力。

##### 海軍司令部：因應電廠失火案，核撥相關預算，輔導單位完成電廠復原及發電機修復，並增設偵煙、偵溫系統及警監系統，提升發電機房安全。

##### 國防部：**經檢討本案確有精進空間**，為免類案再生，已即專案編組實施外（離）島營區發電機及機房設施現地輔檢，並要求單位增設偵（煙）溫與警監系統（**均管制於107年3月21日前完成**），確維相關設（施）備消防安全。

#### 經調查本事件非人員因素肇生，研判主因為電器疲乏，次因房建物老舊所致，現已將本次火災事件列為案例，**將加強對所屬宣導檢查及修繕**，避免類案。

### 經核：

#### 海軍烏坵守備大隊防區既有建物，雖屬老舊建築及設施，惟相關消防設備、消防檢查，洵與相關消防法令規定未盡符合，容有檢討之處。

#### 另有關「烏坵鄉已與海軍烏坵守備大隊簽訂消防支援協定，惟經審視該協定，並未考慮發生火災的狀況！是否妥適？」一節，該部坦認：「烏坵鄉位處偏遠、資源缺乏、交通不便，且烏坵鄉公所未設置消防機構，大隊僅能就現有裝備、設施及人力等資源，與烏坵鄉公所簽署災害防救相互支援協定，應處突發狀況。」爰此，相關消防支援協定，亟待強化。

### 據上，海軍烏坵守備大隊東發電廠於107年1月2日發生火災事件，經查本事件肇因分析，相關單位、人員事發前對電廠之防災管理缺乏**警覺**，相關消防設備、消防檢查，安全性不足，洵與相關消防法令規定有悖，核有失當，國防部相關主管於接受本院詢問時，亦坦承相關同仁警覺不夠，該電廠水銀燈超過使用時限，採目視檢查，未針對水銀燈作特別注意，消防設施有問題、老舊，消防安全設備不足，沒有特別防範內部電線走火，本案確有精進空間，有本院詢問筆錄附卷足憑。然事發後該部業經採行相關策進作為，惟應力求貫徹，以避免類案再度發生。

## **國防部海軍司令部及海軍陸戰隊指揮部對海軍烏坵守備大隊東發電廠消防安全設備防火管理督(輔)導未盡周妥，核有未當；國防部應針對所轄各離島軍事用途建築物之消防安全，落實採行相關策進作為，以策來茲：**

### 按參謀本部掌理國軍後勤管理之規劃及執行事項；海軍司令部設後勤處，該處掌理水電消防之研究規劃、督導、管制事項，國防部參謀本部組織法第2條及國防部海軍司令部辦事細則第6條、第12條分別定有明文。

### 次按國防部海軍司令部組織規程第4條規定：「本部為執行海軍作戰及建軍備戰之需要，得設指揮、訓練、專業、執行、支援、研究發展等機構及部隊；其組織以編組裝備表定之。」又依國防部提供之「海軍組織架構圖」(如圖1)，陸戰隊指揮部下設：陸戰旅(2)、三軍聯訓基地指揮部、大隊(4)及防空警衛群。又依國防部查復本院有關內控機制之檢討略以：該部依「一級輔導一級，一級督導一級」之要求，各依業務職掌分層負責，責由海軍後勤處及陸戰隊指揮部對烏坵守備大隊之水電消防實施督(輔)導。

### 

### 查據國防部海軍司令部針對本案「精進作為」表示：

#### 全面清查發電機房防火設施，避免意外失火情事：

#### 海軍司令部要求陸戰隊指揮部督導所屬各單位於107年l月20目前全面完成發電機房防火設施檢查(含滅火器配置位置、種類、偵煙、偵火、高溫警報器裝設)，避免意外失火情事。

#### 外、離島救火裝具檢討、加強人員救火訓練：

#### 要求陸戰隊指揮部針對外、離島及高山偏遠單位駐地，重新檢討消防設備需求(含自給式呼吸器、救火衣等)，並持衡加強人員救火訓練，以利突發狀況處置。

#### 檢討裝設發電機房警、監視器，提升預警機制及監控：

#### 要求陸戰隊指揮部針對發電機房依需求檢討裝設警、監視器，以提升討預警機制及監控能力。

#### 針對外離島發電機房進風口，應建置百葉窗隔板，以利緊急時可關閉，減少助燃氧氣供給，另可檢討建置移動式(固定式)150LBC02滅火系統，危急時可快速壓制火勢，減少災損及人員傷亡。

#### 海軍司令部後勤處及陸戰隊指揮部賡續管制烏坵守備大隊發電機電廠整合安裝及控制室值更操作教育訓練與管制作為。

### 詢據國防部表示：

#### 經檢討本案確有精進空間，為免類案再生，已即專案編組實施外（離）島營區發電機及機房設施現地輔檢，並要求單位增設偵（煙）溫與警監系統（均管制於107年3月21日前完成），確維相關設（施）備消防安全。

#### 國防部長於案發後業指示後勤參謀次長室全面檢查所屬各單位所有維生設備之安全維護措施，由國防部專款支應，並責成3位副總長分區督導，限於107年6月30日完成。

### 查據行政院復稱：

### 島上目前各公共場所之消防安全設備，僅符合防火安全與消防設備設置最低限度之標準，後續將督請金門縣政府、烏坵鄉公所全面進行檢視，針對不足或缺失部分立即改善，並落實各項設備維護管理與監督機制。此外，責成國防部、金門縣政府與烏坵鄉公所協調制定消防防護計畫，加強軍民之防火意識與防災教育訓練，強化火災預防與緊急應變能力，共同維護烏坵軍民人身財產與居住環境之安全。

### 綜上，國防部海軍司令部及海軍陸戰隊指揮部對海軍烏坵守備大隊東發電廠消防安全設備防火管理督(輔)導未盡周妥，核有未當，國防部相關主管亦坦認本案確有精進空間，有本院詢問筆錄附卷可稽；國防部應針對所轄各離島軍事用途建築物之消防安全，落實採行相關策進作為，並強化內控機制確實掌握辦理期程，以策來茲。

## **國防部允應加強推動民事服務工作，針對當地民眾建議興革事項，加強溝通協調，建立軍民良性互動關係，爭取民眾認同與支持，整合社會資源，發揮整體戰力：**

### 國防部為推動民事服務工作，特令頒國軍推動民事服務工作指導要點[[1]](#footnote-1)，該要點貳「目的」載明：「民事服務工作之目的，旨在建立軍民良性互動關係，爭取民眾認同與支持，整合社會資源，發揮整體戰力」；同要點伍之一對「工作要求」為：「民事工作之成效，由單位主官負全責，民事工作之規劃，由政戰主管負責督導策辦。」

### 國防部針對陳訴人其他陳訴內容之說明：

### 表1 國防部針對陳訴人其他陳訴內容說明一覽表

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 項次 | 陳訴內容 | 澄復說明 |
|  | 防災消防水庫目前是否已填平？該水庫原有之防災消防功能有何替代方案？填平之土方來源是否為營建廢棄土？該營建廢棄土所屬工程名稱？該工程契約所訂之營建廢棄土如何處理？ | 1.案係原東沃哨攔水壩，屬軍方設施，已停用逾20年，非所稱防災消防水庫。  2.為避免該區成為安全死角，遂依防衛規劃，配合「烏坵營區新建工程」契約施工說明書第伍條第九項，將大坵東沃哨攔水壩及小坵垃圾場前方空地處列為剩餘土石方與營建廢棄物集中堆置地點，相關執行均按契約督商辦理。後續俟營改工程全數完工後，再行檢討相關經費俾回復原狀，另後續協請金門縣文化局辦理歷史建物保存評估審認。 |
|  | 該基地防災消防水庫設置現況？ | 防區無設置消防水庫，現有消防儲水設施以雨水回收區（民家廣場乙處及舊自來水廠下方乙處共2處）代替。 |
|  | 承上，該消防水庫原有之防災功能有何替代方案？填平土方來源是否為營建廢棄土？該營建廢棄土所屬工程名稱？該營建廢棄土如何處理？相關單位執行過程是否符合規定？ | 1.防區現有消防儲水設施以雨水回收區（民家廣場乙處及舊自來水廠下方乙處共2處）代替，另已配合108年度計畫性供水系統工程，結合水櫃增編室外消防系統。  2.填平土方來源為「烏坵營區新建工程」營建剩餘土石方，係依工程契約施工說明書第伍條項次九-剩餘土石方與營建廢棄物處理章節辦理，符合契約規定。 |
|  | 有關「防災消防水庫目前是否已填平？」乙節，據該部查復本院表示：「案係原東沃哨攔水壩，屬軍方設施，已停用逾20年，非所稱防災消防水庫。」請說明東沃哨攔水壩之設置緣起、作用、功能及現況等。 | 防區早年民生用水除井水外，另設置東沃哨攔水壩儲備雨水，並以軍租商船載運自來水、包裝水及設置海水淡化機造水，滿足防區軍民用水需求；東沃哨攔水壩年久無使用價值，經詢問大隊資深士官徐○○士官長，徐員自88年到部後，該水壩即未曾使用；另洽詢蔡○○鄉長及長住村民林○○先生，均稱該水壩約自60年便未無使用。 |
|  | 據訴：「軍方縱容廠商任意於住家前埋設油管」，是否屬實？ | 1.防區油管線路係於92年設置。  2.目前島上營改工程廠商係106年登島，契約工項並無埋設油管。 |
|  | 承上，島上埋設油管之緣由？油管埋設地點？有無和當地居民溝通取得共識？ | 1.烏坵地區軍民用電，均由東發電廠發電機統一供電，為供應柴油發電機所需燃油早期係以人力滾筒運送，因考量危安，遂設置油管工程，提升輸油效率及減少人員傷害。防區自司令台埋設油管至東發電廠地下油槽。  2.油管路線分布區域均未經民家住所，且所經土地均為軍方土地。油管距民家最近距離約為5公尺，有關島上油管裝設經詢問鄉長蔡○○、村長林○○、鄉民王○○，均表達同意且無危安因素顧慮。現部分居民沒有居住在當地，未來將適時與管線經過沿線居民加強溝通，以尋求共識。  3.防區每週定期輸油乙次，並由大隊專責人員定期實施管線巡檢。 |
|  | 據訴：「島上井水亦遭軍方廢棄（一號井與二號井），不願維護管理（雙玉井），僅透過靠臺灣本島運補用水，違背軍事安全常識。」對此有何說明？ | 1號井、2號井現況均為使用中，並無遭廢棄；另雙玉井現為守備二中隊預備用水，仍由該單位派遣人員實施維護及操作運轉。 |
|  | 烏坵島上1號井及2號井使用、維護現況？是否妥適？ | 防區1號井現供大隊部、兩棲組及防空區隊使用；2號井現為守備一中隊預備使用水源，現況均良好。 |
|  | 烏坵守備大隊軍、士官之輪調機制為何？實際辦理情形？是否妥適？有無牴觸現有相關規定？ | 1.烏坵守備大隊軍、士官輪調機制係依「陸海空軍軍官士官任職條例施行細則」第44條規定辦理，摘述如后：  （1）外調人員服務外島期限為一年至三年，由各司令部，依本單位特性訂定之。但得依軍事需要個別延長或縮短。  （2）屆滿服務外島期限，志願延長者，得予延長一次至二次(經管中斷或依戶籍地任職者不在此限)，以不影響其經歷發展為原則，並須於任期屆滿前三個月，附呈志願留任報告書，呈報所隸屬各司令部核定後行之。  2.烏坵守備大隊104年至106年任職軍官共計74員，均依前述輪調機制辦理。另大隊軍、士官之輪調無牴觸現有規定。 |
|  | 據訴：「烏坵治理應速回歸民主自治之原則，澈底檢討現行烏坵陸戰隊相關的管理權力與做法。」國防部對此有何說明？ | 依行政區域劃分，烏坵鄉治理權責屬金門縣政府，國軍本「同島一命、軍民一家」之精神，適時提供地方政府必要之協助。 |
|  | 承上，查據行政院復稱：「烏坵鄉因特殊地理位置所限，加上資源缺乏及產業發展條件不足，以及**國防管制作為等影響，水、電、交通、醫療與教育等基本公共設施之提供相較困難且成本高**。……。……為**兼顧國家安全**、改善當地生活品質及增進居民福利，未來宜因應烏坵鄉現況發展及**當地民意趨向**，進一步檢討其定位與體制，……。」國防部對此有何看法？ | 有關地方建設事宜，在兼顧國家安全狀況下，均依行政院政策指導及地方政府需要配合辦理。 |
|  | 國防部對島上用水之策進作為建議。 | 1.因應防區水資源有限，秉持「當用則用」、「當省則省」及節約用水原則，妥善管理用水。  2.配合經濟部及金門縣政府辦理民生用水改善。 |
|  | 是否能自由登島？（登島之標準） | 依「要塞堡壘地帶法」及軍租商船等規定，登島人員條件為：經奉核之現役軍人、經奉核可登島之廠商（經軍方安全調查資料審查，無出入境限制條件）、設籍於烏坵之鄉民、經鄉公所申請登島之人員。 |
|  | 烏坵鄉是否屬於軍事要塞？其相關法令依據？目前是否仍以軍事要塞管理烏坵？ | 1.依20年9月18日制定「要塞堡壘地帶法」，經24、26、43及91年共計4次修正，國防部依法公告烏坵鄉為要塞管制區範圍。  2.烏坵鄉管理權責屬金門縣政府，陸戰隊指揮部依「要塞堡壘地帶法」及「海岸、山地及重要軍事設施管制區與禁建、限建範圍劃定、公告及管制作業規定」等，實施人員進出及禁、限建資料審查 |
|  | 有無鐵絲網圍住全島？ | 防區為軍事要塞管制地區，遂於海岸線設置必要阻絕設施，以維軍事安全。 |
|  | 工程土石方（廢棄土），第一契約規定不可倒，第二標可倒？ | 經查第一標案及第二標案契約所載無相左情形，皆登載於目錄九施工說明書項次九-剩餘土石方與營建廢棄物處理事宜：「…經評估可堆置地點，大坵島為東沃哨攔水壩，小坵島為垃圾場前方空地」。 |
|  | 烏坵鄉之醫療能量及醫療資源（含軍、民）為何？是否充足？一般人民可否使用軍方之醫療資源？ | 1.烏坵鄉之醫療作業主要由金門縣衛生局負責，並與三軍總醫院松山分院簽定「烏坵醫療給付效益提升計畫」，定期檢派醫師1員及專案護理師2員駐島，另結合烏坵守備大隊醫務所能量，協助鄉民看診。  2.如有緊急後送需求則依「行政院衛生署離島地區緊急空中後送案件標準作業流程」辦理空中後送作業。 |
|  | 醫務所之現況？請提供20年來之人力配置。 | 1.烏坵守備大隊醫務所編制計軍醫官3員（主任內科醫官、牙醫官）、醫務士3員（上士、中士、下士），現有醫師1員、牙醫師1員及藥師1員，衛勤人員3員，編現比100%。（近20年來，每年醫師1-2人、牙醫師1人、藥師1員）。  2.IDS計畫（全名：烏坵島醫療服務改善計畫IDS整合醫療服務經營模式Integrated Delivery System），自91年起迄今，先後由三軍總醫院松山分院及彰化基督教醫療財團法人彰化基督教醫院兩院承辦，由國軍醫院支援資深外科醫師1員（三軍總醫院松山分院及國軍高雄總醫院每兩個月輪流派駐）及聘請專案護理師2員於烏坵鄉執行醫療門（急）診作業及居家訪視照護。  3.平時醫務所編制軍職人員人力採1/3輪休（每航次休醫官1員及醫務士1員），另IDS計畫固定支援醫師1員，並保持護理師2員在島上採輪流駐守。 |
|  | 停機坪原址？現址？移址之原因及過程？移址是否適當？是否能提供直升機安全起降，以因應緊急醫療等後送需求？ | 原停機坪位於新建工程休閒館工區旁，因設置施工安全圍籬，空軍基於飛安考量，暫時調整至預備停機坪（北風碼頭），經近2年驗證，對烏坵地區緊急傷患後送無影響，俟工程完工後，將回復原停機坪使用。 |

### 監察院製表

### 經核，國防部允應加強推動民事服務工作，並應針對當地民眾興革建議事項，加強溝通協調，諸如油管裝設、島上井水使用維護現況、要塞管制依據……等議題，允宜向當地居民作充分說明，建立軍民良性互動關係，爭取民眾認同與支持，整合社會資源，發揮整體戰力。

## **行政院允應因應烏坵鄉現況發展及當地民意趨向，督同相關主管機關加強該鄉之民生及文化建設，尤其對於有形之文化資產保存、史蹟重現需積極辦理，以維護居民之生活條件及歷史感情記憶：**

### 中華民國憲法第15條規定：「人民之生存權……，應予保障。」同法第166條規定：「國家應……保護有關歷史、文化、藝術之古蹟、古物。」文化資產保存法(下稱文資法)第1條規定：「為**保存**及**活用文化資產**，保障文化資產保存普遍平等之參與權，充實國民精神生活，發揚多元文化，特制定本法。」同法第4條規定：「本法所稱主管機關：在中央為文化部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」文資法第14條規定：「主管機關應定期普查或接受個人、團體提報具古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群價值者之內容及範圍，並依法定程序審查後，列冊追蹤。」

### 行政院為國家最高行政機關；行使憲法所賦予之職權；行政院院長，綜理院務，並監督所屬機關，憲法第53條及行政院組織法第2條、第10條分別定有明文。

### 查據相關單位對有關議題之說明摘要：

#### 有關烏坵鄉行政劃分及軍事管制部分：

##### 金門縣政府表示：

###### 烏坵包含大坵、小坵兩島，以地理位置而言，金門縣距烏坵相較其他縣（市）稍近。又金門縣與莆田縣烏坵鄉同屬福建省，族群特性及風俗習慣較為接近，且金門縣政府自43年起代管烏坵鄉迄今，對鄉政與鄉民需求均較能瞭解與掌握。故烏坵鄉由金門縣政府代管之利處為，同屬福建省，劃歸該縣管轄得兼顧其歷史情感。

###### 惟該鄉目前仍屬要塞管制區範圍，非經許可，不得自由進出，且除傳統漁業外，並無其他內需或外銷產業可供發展，自有財源占該鄉歲入總額比率甚低，相關施政計畫經費需由統籌分配稅款及補助款挹注。此外，對外交通僅有每月2航次往返臺中港之軍艦或軍租用商船，而金門、烏坵兩地之往來，需輾轉繞道臺灣，極為不便，對於金門縣政府監督與推行烏坵鄉鄉政，確實造成不利之客觀條件。

###### 烏坵鄉由金門縣政府代管之利弊得失：

利：同屬福建省，劃歸該縣管轄得兼顧其歷史情感，以該縣福利政策較臺省多數縣市為優，是仍由金門縣轄管較為妥適。

弊分析如下：

烏坵自43年設治以降，因駐軍人數遠大於居民，軍需大於民需，鄉治不易。

茲有台海情勢及要塞保壘地帶法管制因素，對外交通須以軍艦或軍包船由臺中港起航，烏坵鄉鄉親來往金門本島需繞道臺灣本島，交通輾轉，可及性尤較臺灣各縣為低。

監督鄉政因交通因素，金門縣較其他地方政府（例如臺中市）不便。

是以，烏坵鄉未來倘需劃歸其他地方政府，基於上述原因，或可評估改隷臺中市。

##### 國防部表示：

###### 依行政區域劃分，烏坵鄉治理權責屬金門縣政府，國軍本「同島一命、軍民一家」之精神，適時提供地方政府必要之協助。

###### 有關地方建設事宜，在兼顧國家安全狀況下，均依行政院政策指導及地方政府需要配合辦理。

#### 烏坵鄉民生用電部分：

##### 金門縣政府表示：

###### 鄉內居民飲用水由金門縣自來水廠補助經費每年39萬元，透過鄉公所購置礦泉水分發飲用。

###### 請協助「改善電力設施」等基礎建設，供鄉公所或駐軍推動鄉務或服務鄉親，以保障基本生活條件。

##### 經濟部表示，基於客觀環境之限制，建議軍方可配合中央政府綠能低碳政策，評估建置微電網供電（太陽光電、風機及儲能設備等）之可行性，倘評估可行，台電公司可協助提供相關技術。

##### 國防部對「經濟部對烏坵鄉之電力供應，建議軍方評估建置微電網供電（太陽光電、風機及儲能設備等）之可行性，倘評估可行，台電公司可協助提供相關技術」之議題表示，配合台電公司規劃辦理。

#### 烏坵鄉民生用水部分：

##### 金門縣政府表示：

###### 大坵島：常住居民約20人，所有「飲水」皆定期由臺灣運來瓶裝礦泉水供應，無地面水庫，「用水」則由台水公司船運供應，洩入池塔後配送各家戶，若遇船運耽誤，則可由烏坵鄉公所前之水井取水應急，該井除「總溶解固體量」含量稍高外，其他各項水質指標尚符飲水標準。

###### 小坵島：常住居民不逾10人，「飲水」與大坵島居民同為瓶裝水，至於「用水」方面，則因無卸運碼頭設施而無法與大坵島一樣採船運供應。雖有乙座地面水庫-鴛鴦湖水庫，但屬滯留死水，集水區甚小，靠海側曾遭海浪入侵，水源因鹽份過高而未被利用。供水僅能依現有兩口淺井（西上井、西下井）來供應，水質除「總溶解固體量」乙項之濃度稍高外，其餘各項指標尚符飲用水標準，惟水源極為缺乏。目前之供應方式為：兩口井抽至「第一中繼水池」，再泵送至「第二中繼水池」後再泵送至較高的「兩只不鏽鋼配水槽」後送各用戶，亦有設置小型的RO機供飲水，惟因營管問題未能正常製水。供水設施中的各項設備，如抽水馬達、配電箱體、控制設備、配水槽、配水管線等須檢討改善。

###### 鄉內居民飲用水由金門縣自來水廠補助經費每年39萬元，透過鄉公所購置礦泉水分發飲用。

###### 請協助「民生用水運輸」等基礎建設，供鄉公所或駐軍推動鄉務或服務鄉親，以保障基本生活條件。

###### 烏坵鄉為獨立之島嶼，依地理區位及水源分布，並非該縣自來水廠供水可及之範圍，其供水宜請中央水利主管機關統籌決策及規劃。目前島上地面水源開發困難，數十位居民之用水量並不大，以設置「小型海淡機組」較為可行，但仍需有充足之電力供應海淡機組之運轉。用水問題目前該縣自來水廠已有協助編列經費採購瓶裝水，為考量軍、民之整體需求，亦陳請中央協助編列經費，並輔導該鄉設立簡易自來水供水系統。

##### 經濟部表示：

###### 全國自來水供水轄區，依水利法、自來水法及地方制度法分由4家自來水事業各自經營。依據該部水利署102年1月3日「研商金馬地區水資源規劃、開發及經營管理權責事宜」會議綜合決議四略以：「金馬地區自來水供應與營運業務權責部分，經台水公司表示涉及財產、人員組織及營運成本等事項須予綜合考量，由水公司接管並不較有利，且實務上難度甚高，又縣府自來水廠事業單位於自來水法尚無不合，爰建議維持現狀。」依權責層面觀之，金門縣烏坵鄉之自來水供應與營運業務應由金門縣自來水廠辦理為宜。

###### 烏坵鄉由大坵與小坵島組成，目前並無自來水設施，如擬穩定供水，需增設海水淡化機組及佈設供水管線，惟因常住居民不多，且電力不足，恐不具經濟效益且無法穩定供水。

###### 綜上，因烏坵鄉現為金門縣政府管轄，其供水事宜依地方制度法等規定，建議仍應因地制宜，由金門縣自來水廠供應與營運為宜。

###### 策進作為：未來倘金門縣自來水廠針對烏坵鄉民生供水有相關改善計畫，台水公司當配合提供技術協助。

##### 國防部對「有關烏坵鄉目前儲蓄水、自動抽水與水位控制設備不足，以及抽水馬達、配電箱體、配水管線等設備老舊鏽蝕或變形等問題，規劃進行汰換與更新。由經濟部、國防部與金門縣政府會商研提民生用水改善計畫，依軍民實際需求及當地電力條件，評估設置小型海水淡化廠及建置多功能型淨水廠之可行性或天然雨水資源蒐集與利用之方案，有效運用有限天然資源，緩解民生用水需求」之議題表示：

###### 防區用水來源區分軍租商船載運自來水及包裝水、海水淡化機造水、井水，防區現供水無虞。

###### 配合經濟部及金門縣政府辦理民生用水改善。

#### 烏坵鄉文化資產保存及利用部分：

##### 金門縣政府表示：

###### 國定古蹟「烏坵燈塔」現由交通部航港局持續使用中，並與烏坵守備大隊簽署合作協議，委託烏坵守備大隊協助一般性日常管理維護作業，並由交通部航港局定期實施重大檢修事宜，其歷史沿革說明，除由交通部航港局委託辦理之修復再利用計畫報告書內文外，文化部並依據本案調查資訊進行文化資產價值評估報告並送交審議委員會後，於107年2月12日文授資局蹟字第10730016751號公告指定為國定古蹟。

###### 該府文化局亦曾於2004年委託國立金門技術學院（現金門大學）執行金門縣烏坵鄉歷史建築調查作業，初步盤點烏坵當地之建築狀況，有關媽祖廟部分，依據該調查資料，奉祀媽祖廟宇於大坵、小坵各有一處。

###### 有關1號井、2號井、龍爪井、雙玉井、壁巍井等處，因前項調查未列入調查範圍，致無資料可提供參考。

###### 反共救國軍史料部分，該府文化局過去未曾進行深入史料調查，致無詳細資料可供參考，目前已知反共救國軍為美國中央情報局以西方公司名義，協助中華民國政府訓練的游擊部隊，負責對中國大陸沿海進行海上騷擾及情報蒐集等工作，於我國東引、烏坵等地均曾設有訓練基地，西方公司亦曾以顧問方式大量參與金、馬地區防務建設，該局於今年度為配合烏坵燈塔升格國定古蹟，已向文化部文化資產局申請第一期補助計畫，預計針對烏坵燈塔、反共救國軍史料進行初步調查、口述訪談並進行2冊專書出版，並進行烏坵當地之紀錄片拍攝及歷史影像特展活動，俾使國人目前雖因軍事管制因素無法親身抵達當地體驗，但能透過紀錄影片及文字間接描述的方式對烏坵當地之歷史、風土、環境能有初步認識。

###### 依過去調查資料研判，烏坵當地之價值主要應在於其海事歷史（烏坵燈塔為我國最早期興建之燈塔之一，始建於1874年）、軍事歷史（國共對抗時期曾為反共救國軍訓練基地、並受長時間軍事管制）二者為主，有關規劃開放觀光，目前仍有現實困難，目前仍宜以歷史資料調查及蒐集，健全相關軟體層面之資訊為主。

###### 綜合地理及歷史背景因素，當地民生物資十分缺乏，導致人口負載能力十分有限，過去相關單位因執行業務訪視烏坵需過夜時，往往需協調借助軍方、民間提供住宿空間，故以目前定期運補之民生物資及當地硬體條件顯難滿足後續開放觀光之相關需求，如欲滿足開放觀光進入之人口需求，便亟需進一步改善其有關交通、供電、給水等相關基礎設施，然而目前在當地前述資源及設施大部分仍仰賴軍方提供，按文化資產保存立場，如貿然進行相關基礎設施興建及勢必造成當地形貌及生活型態造成衝擊，亦一定程度影響烏坵守備大隊執行防務，欲辦理後續開放觀光計畫，仍需於事前進行審慎的評估並與相關部會協調。

###### 該府於2004年委託調查計畫成果出版之「烏坵風情」第3篇第2章烏坵鄉歷史建築登錄之建議名冊(如下表)，其中具法定文化資產身分僅有「烏坵燈塔」1處（現為國定古蹟），其餘建築皆尚未具有文化資產身分。

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 編號 | 建物名稱 | 符合的基準[[2]](#footnote-2) | 建議登錄與否 |
| 金-烏-大坵-A-01 | 大坵聚落 | A、C | 是 |
| 金-烏-大坵-B-02 | 阮金順宅 | A、C、E | 是 |
| 金-烏-大坵-D-03 | 大坵萬善爺廟 | A、C | 是 |
| 金-烏-大坵-D-04 | 大坵觀音大士廟 | C | 是 |
| 金-烏-大坵-D-05 | 大坵天上聖母廟 | C | 是 |
| 金-烏-大坵-D-06 | 大坵自由宮 | C | 是 |
| 金-烏-大坵-F-07 | 中正堂 | A、C | 是 |
| 金-烏-大坵-F-08 | 九九一營站 | A、C | 是 |
| 金-烏-大坵-H-09 | 烏坵燈塔 | A、B、C、D、E | 建議指定為縣級古蹟 |
| 金-烏-小坵-A-01 | 小坵聚落 | A、C | 否 |
| 金-烏-小坵-D-02 | 寶三大人(王玉堂) | C | 是 |
| 金-烏-小坵-D-03 | 小坵天上聖母廟 | A、C | 是 |
| 金-烏-小坵-D-04 | 小坵陳林公廟 | C | 是 |
| 金-烏-小坵-D-05 | 小坵萬善祠 | C | 是 |
| 金-烏-小坵-D-06 | 小坵觀音大士祠 | C | 是 |
| 金-烏-小坵-D-07 | 小坵吳老爹廟 | C | 是 |

資料來源：金門縣政府。

##### 交通部表示：

###### 烏坵燈塔保存現況：

燈塔於二次大戰、國共戰爭期間多次受損，尚存黑色塔身，塔頂經軍方改造成圓形穹窿。40年因戰略需求，停止點燈。因國防軍事需要，自62年9月由海軍陸戰隊租用，燈塔燈器拆除，四周房舍及圍牆已成碉堡形式。95年6月13日金門縣政府公告指定為縣定古蹟。

102年元月，該部航港局自海關接管燈塔業務，極力爭取燈塔復燈，恢復助導航；並經國防部海軍司令部及金門縣政府文化局同意，在塔頂陽台裝置LED燈器，106年7月23日復燈發光，同時與烏坵守備大隊簽署烏坵嶼燈塔管理維護協議。

107年2月文化部召開古蹟歷史建築審議會，透過會勘及會議重新評估，正式公告烏坵嶼燈塔由縣定古蹟提升為國定古蹟。

###### 對烏坵燈塔策進作為建議：

在我國已列級的文化資產燈塔中，烏坵嶼燈塔由助航價值擴延到軍事意義之角色演變，為軍方使用及熄燈最久之燈塔，具特殊的時代歷史價值。

燈塔歷經戰事摧殘，已不是原建形貌，為文化資產維護保存，該部航港局啟動古蹟修復及再利用計畫，依照文資法相關規定，整建燈塔，依原貌意象，裝置現代燈器發光。

###### 將烏坵燈塔規劃為有形文化資產保存，俾提升整體(含未來觀光)價值具體建議：

為提升烏坵嶼燈塔有形無形資產價值，經該部航港局積極與國防部協商，106年7月23日完成熄燈超過1甲子烏坵嶼燈塔復燈，並與文化部攜手合作107年2月升格國定古蹟，未來持續依文資法規定，以修舊如舊設計理念朝原貌修復，蒐集文獻史料系統整理，提升整體文化資產價值。

交通部觀光局將配合交通部航港局推動燈塔觀光政策，於觀光資訊網建置「臺灣燈塔」資訊，提供遊客參考。

烏坵燈塔未來如經交通部航港局同意開放及規劃遊程，觀光局將輔導金門縣政府推動燈塔觀光行銷活動，如觀光局與交通部航港局合作輔導臺中市政府辦理「高美燈塔臺中GO美」活動、彰化縣政府辦理「芳苑燈塔開放觀光典禮與燈塔圖片展覽」活動等模式，以強化燈塔觀光行銷，並促進地方觀光產業發展。

##### 文化部表示：

###### 金門縣「烏坵燈塔」業經該部公告指定為國定古蹟部分：

烏坵燈塔前經金門縣政府指定為縣定古蹟，其為清代臺灣海峽近代化燈塔的代表，係中華民國臺灣地區福建沿海四座十九世紀燈塔之一，其屬已指定之古蹟中較具重要、保存完整並為清代臺灣海峽近代化燈塔之典範。爰該部於107年2月12日公告指定金門縣「烏坵燈塔」為國定古蹟，古蹟本體為烏坵燈塔及挪威籍守塔人之墓；古蹟所定著土地範圍為金門縣烏坵鄉大坵段79地號土地，管理單位為交通部航港局。

依文資法第16條規定：「主管機關應建立古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群之調查、研究、保存、維護、修復及再利用之完整個案資料。」，爰該部文資局106年度補助交通部航港局辦理「烏坵燈塔、彭佳嶼燈塔、目斗嶼燈塔修復再利用計畫及規劃設計」案，以利古蹟修復再利用與相關設施列冊建檔。

上述案件有關烏坵燈塔之調查研究及修復再利用計畫，業經該部第6屆「古蹟歷史建築紀念建築審議會」第17次會議審議通過。後續交通部航港局將依據所提之修復計畫及再利用原則辦理。至於「烏坵燈塔」未來再利用將規劃為展示空間，以軍事地景與燈塔生活特殊氛圍為主軸，透過數位影像為基礎，展示烏坵燈塔的相關器物，落實古蹟保存及維護機制。

###### 經查詢，金門縣烏坵鄉之1號井、2號井、龍爪井、雙玉井、壁巍井、媽祖廟、反共救國軍遺跡目前尚無文化資產身分，金門縣政府尚未列冊追蹤及進行文化資產審議。該部後續將依行政程序法第165條函請金門縣政府就上述標的進行文化資產價值評估，倘具文化資產價值，將請該府啟動相關文化資產審議程序。

###### 有關將烏坵燈塔及島上其他文化遺跡規劃為有形文化資產保存，俾提升整體(含未來觀光)價值之具體建議：為呈現烏坵燈塔之歷史背景及當地現況，該部文資局於107年5月8日核定補助金門縣文化局辦理「國定古蹟烏坵燈塔影像紀錄暨史料出版計畫-第一期」案，該計畫後續將出版烏坵燈塔史料書籍、完成烏坵燈塔影像紀錄片以及辦理烏坵燈塔影像相關展覽，透過影像紀錄及書籍重現歷史記憶，喚醒國民對烏坵當地文化歷史及其海事價值的重視。

###### 金門縣國定古蹟「烏坵燈塔」位屬要塞堡壘地帶法管制範圍，該部將持續與相關權責單位國防部、金門縣政府等溝通協調，以達到文化資產保存與活化目標。

#### 相關單位對有關議題之說明摘要一覽表如附表。

### 綜上論述，為兼顧國家安全、改善當地生活品質及增進居民福利，行政院允應因應烏坵鄉現況發展及當地民意趨向，督同相關主管機關加強烏坵之民生、文化建設，諸如：「改善電力設施」、「民生用水運輸」、「設置小型海淡機組」、「醫療資源」以及「烏坵燈塔、反攻復國軍等文化資產之保存」，甚如「要塞保壘管制之必要性」及「定位與體制」……等，尤其對於有形之文化資產保存、史蹟呈現需積極辦理，以維護居民之生活條件及歷史感情記憶。

調查委員：王幼玲

張武修

蔡崇義

1. 國防部101年2月1日國政綜合字第1010001302號令頒；103年2月7日國政綜合字第1030001650號令修頒。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 登錄基準代碼分別為：A(時空意義)、B(重要人物)、C(建築價值)、D(象徵表現)、E(再利用潛力)。 [↑](#footnote-ref-2)