

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院。

貳、案由：行政院對於國防部擅於南沙群島太平島興建簡易運輸機跑道乙案，未善盡督導之責，致規劃、核定與執行過程嚴重失序，核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

南沙群島係我國最偏遠的領土，惟因距離台灣本島太過遙遠，難以掌握控制，除太平島外，其餘島嶼早經周邊各國瓜分侵占，影響我國主權甚鉅。依據大自然季刊於民國(下同)95年7月25日出版之「南海巡弋」專題報導，除我國占有之太平島外，其餘島礁中共占有7個，越南占有29個，馬來西亞占有5個，菲律賓占有8個，汶萊及印度尼西亞按其200海哩經濟海域，亦宣稱擁有此海域之主權，復因近年來南海海域發現油源，周邊各國競相爭取開發管理主權，局勢甚為緊張複雜。

太平島為南沙群島最大島，且為我國唯一有行政院海岸巡防署(下稱海巡署)及國軍協防之島嶼。該島位於北緯 $10^{\circ}23'$ 、東經 $114^{\circ}22'$ ，距離台灣本島約1,600公里，船舶航行需時3日、螺旋槳飛機亦需近4個小時航程，聯繫運補耗時危險，如遇緊急情勢，恐無法即時處置與反應。因此為維護我國南海諸島、南海水域之權益及和平開發、管理，行政院早於81年8月5日核定內政部設置跨部會之「南海小組」，復於82年4月13日核定「南海政策綱領」及「南海政策綱領實施綱要分辨表」，作為各部會辦理南海業務之指導。其中南海政策綱領實施綱要(4)交通事項內，即有建立衛星通訊設施、加強氣象臺設施與功能、設立導航及助航設施、興建機場及碼頭設施與研究開放南海觀光之可行性，且交通

部(民用航空局)亦於 83 年 3 月 21 日南海小組第 3 次會議中即已提報興建太平島機場之考察建議報告，足見政府早有在太平島興建機場之構想。

復查目前南海周邊各國，中共在永興島、越南在南威島、菲律賓在中業島、馬來西亞在彈丸礁等均設有機場，興建太平島簡易運輸機跑道，基於領海主權宣示、南海戰略位置、開發保育海洋資源與維護漁權及海事服務等方面考量，確有其必要性。且太平島興建簡易運輸機跑道後，除大幅縮短台灣本島與太平島間之往返時間，有效改善島上官兵生活條件外，海巡署亦可有效處理緊急救援、運補及海(漁)事服務等工作，軍方亦能提升空軍長程演訓機動能力，同時對於促進海洋生態之學術或實務研究，以及提升戰略與經濟價值方面，亦裨益甚鉅。

由於南沙群島太平島闢建機場案(下稱太平專案)，環保團體多方申訴，相關媒體多有報導，立法院對於國防部預算編列方式亦迭有指責，本院第 4 屆第 1 次院會爰決議，依社會關注重大案件輪派調查。經查太平專案立意雖佳，但核定與執行過程嚴重失序，原應究責，惟為堅定維護南海主權、加強南海開發管理、積極促進南海合作、和平處理南海爭端、維護南海生態環境，爰嚴予糾正行政院，理由如后：

一、國防部越俎代庖，便宜行事，未尊重相關業務主管機關權責，率爾逕自實施「太平專案」，紊亂政府體制，致主客易位，允有未當。

(一)查 89 年 2 月 1 日海巡署成立，原駐守之海軍陸戰隊除海軍氣象站人員外，均已撤離該島，責由海巡署南部地區巡防局南沙巡防指揮部接替駐防任務。92 年 10 月 20 日南海小組召開第 7 次會議，海巡署即曾提案：為擴大南沙太平島海域巡護範圍，

建請籌建棧橋碼頭、機場及改善生活設施，以利巡防船艇進駐及永續經營。會中並獲致結論：「有關南沙太平島興建機場乙節，請行政院海岸巡防署先作可行性調查評估，若評估可行再續辦相關事宜。」

(二)經查前開跨部會組成之南海小組，國防部副部長亦為指定委員之一，會議當日國防部亦派高階官員與會，國防部越俎代庖逕自展開於太平島興建簡易運輸機跑道，籌建工作，忽視行政院原核定之南海小組會議決議及相關業務主管機關權責，於尚未完成年度施政計畫，編列預算、辦理環評、進行土地與房屋撥用及與相關權責機關協商程序前，即便宜行事，率爾以協助海巡署整建道路工程，以利人道救援為由，逕自實施「太平專案」，興建簡易運輸機跑道，紊亂政府體制，致主客易位，允有未當。

二、太平專案雖經環評主管機關核准免予進行環境影響評估，惟當初南海政策綱領即已將落實環保事項，維護南海生態環境列為主要目標之一，太平專案籌建之初，未能延續政府施政一貫性，妥善規劃處理環保議題，行事粗糙，致生爭端，亦難卸責。

(一)查太平島非屬國家公園、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境、水庫集水區、山坡地等環境敏感區位。「太平專案」規劃將太平島中央道路拓寬加厚，平時為人車通行道路，遇緊急救難時供 C-130 運輸機臨時起降。該工程內容及開發區位，非屬「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第 5 條第 3 款、第 9 條及第 31 條第 12 款，得不辦理環境影響評估，亦經高雄市政府環境保護局及行政院環保署及等單位審查認可。

(二)惟太平島東西長約 1,360 公尺，南北寬僅 350 公尺，惟本次工程施工長度高達 1,150 公尺(完工驗

收長度為 1,200 公尺)，水泥鋪面道路兼跑道寬度 30 公尺，加上兩側各 21 公尺道肩及禁建區，致施工範圍內原有樹木 289 棵均需遷移，又本工程施工面積為 8.5 公頃，占全島面積 37 公頃的 23%，影響甚為深遠，允應先行辦理環境基本資料調查以示周延。惟國防部於 96 年 7 月復工計畫內始配合增列「環境保護及復原工程」預算，前開工程國防部卻早於 94 年 11 月 18 日即已派兵上島先行整地，期間又因預算未經立法院通過而自 95 年 7 月 15 日起暫停施工，迄至 96 年 7 月 23 日始重行復工，由於工程延宕過久，失其先機，樹木移植與生態維護保育成效已大為降低。

(三)復查南海政策綱領早將落實環保事項，維護南海生態環境列為主要目標之一。太平島駐守人員及物資，大多仍仰賴海運往返與運補，惟因現有碼頭老舊損壞無法使用，人員、物資運補極為不便且甚為危險，海巡署於 92 年 10 月 20 日南海小組第 7 次會議中即已提出籌建棧橋碼頭之建議，惟行政院並未迅速核撥經費。國防部既欲協助海巡署改善人道救援方式與增加運能，何以籌建規劃之初捨更具經濟效益，且對島上生態破壞較少之籌建棧橋碼頭案優先辦理，且對海巡署官兵於太平專案工程停工期間擅用其砂石鋼材整修碼頭乙事嚴予究責，實為不解。國防部未能延續政府施政一貫性，於太平專案規劃之初妥善規劃處理環保議題，行事粗糙，致生爭端，亦難卸責。

三、行政院於 82 年初核定南海政策綱領時即有籌建太平島機場之議，國防部若欲包攬興建重責，實有充足時日妥善規劃、探勘及籌編預算，惟其不循正途辦理，未依法先行擬定施政計畫、編列預算，經費支用亦與

其內規明顯有違，不免令人非議。

(一)按預算法第 22 條、第 64 條、第 70 條對於預備金之動支要件及限制條件，均有明文；且中央政府各機關單位預算執行要點第 26 點至第 29 點亦有詳盡之規定。惟查國防報告書與國防部 94 年施政計畫及年度預算書內，均未列入實施「太平專案」相關工作計畫項目與預算科目。國防部雖簽奉長官核定「申請動支第一預備金」，並請主計局轉陳行政院函請立法院備查。惟立法院於審議 95 年度中央政府總預算案時，決議略以：「針對 95 年度國防部預計於南沙太平島興建機場之『太平專案』，其預算 94 年度 3 億 6,995 萬餘元，95 年度 3 億 4,549 萬餘元(國防部擬勻支各科目節餘)，編列方式違反預算法之規定，規避立法院監督，爰提案要求『太平專案』相關預算經費不得動支，並刪除 95 年度國防部『第一預備金』3 億 5,000 萬元。但同意該預算以補辦預算方式處理之。」國防部復於 95 年 6 月 9 日將「重大國防投資暫行條例草案」送請行政院辦理追加預算，惟立法院第 6 屆第 6 會期程結束，程序委員會並未將該案排入議程。為符程序合法，因此該專案自 95 年 7 月 15 日暫停施工。足見，國防部雖辯稱其預算編列一切合法，但立法院並不認同。

(二)本院審計部 94 年度及 95 年度針對本案財務收支及決算抽查，對國防部違反其內規多所指正，審核通知改正事項計有：

- 1、太平島為海巡署負責駐守，國防部並未敘明其他任何有關軍事方面的考量，卻於戰備支援裝備購製、作戰設施及通電設施工程等與戰備任務有關之預算科目列支，核與「國軍年度施政工作計畫

- 與預算編製作業手冊」之規定未合。
- 2、上開預算若均為軍事投資科目，依「國軍年度施政工作計畫與預算編製作業手冊」貳、三、(二)凡跨越一會計年度以上之繼續性計畫，其預算編列原則：各項計畫未具體明確前，僅得編列先期規劃之經費；伍、三、(二)…有關軍事投資建案應完成下列條件後始得於目標年度納編，新台幣10億元以上非極機密軍購案件核定之投資綱要計畫，應於年度11個月前陳報行政院，其餘投資個案，須於目標年度10個月前完成建案作業程序，未完成者，得不予檢討納案。本案並未依上開規定辦理，遲於95年1月26日始核定投資綱要計畫，先執行後建案，核有欠妥。
 - 3、本案相關土地及房建物，管理機關為行政院海岸巡防署，為利國防部開闢跑道，行政院於95年3月15日始核准撥用，核與「中央政府各機關單位預算執行要點」第17點(三)：「所需土地如須向有關機關辦理撥用者，應於年度開始6個月內完成撥用手續…」之規定未符。
 - 4、依「中央政府各機關單位預算執行要點」第26點規定：「各機關執行歲出分配預算遇經費不足時，得報經主管機關核准動支該機關單位預算之第一預備金…。」本案94年度並未編列預算，卻申請動支第一預備金，核與上開規定未符。
 - 5、本案除申請動支第一預備金外，尚有以標餘款支用情事，惟依國防部令頒一般戰備支援裝備及武器裝備整備軍事投資預算科目項下標結餘款運用作業要點規定，標餘款運用計畫一律不得保留，惟本案保留比率高達93.75%。
 - 6、依「國軍營繕工程教則」503201點規定：「各單

位於工程投資建案時，應籌措經費或編列預算辦理工程先期規劃作業、可行性研究報告或綜合規劃等事宜。」503202 點規定：「工程先期規劃作業時，使用單位應提供營區基地(基本)資料，由建案單位辦理初步地質調查、測量、鑽探及土地、法規、環境、交通調查等必要項目，查核金額以上工程應完成可行性研究。」503220 點第 1 項規定：「工程規劃時應按『環境影響評估法』及『開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準』規定，檢討是否符合應辦環評事項，如涉及環境影響評估，應先完成評估後，再決定是否符合開發需要。」國防部於 95 年 1 月 26 日始核定本案之可行性研究報告，且未依上開規定所訂程序循序辦理，允有未當。

7、軍備局 95 年度執行太平專案，核有未依規定辦理財產報廢、經撥用國有不動產迄未辦理管理機關變更、案內購置建材及機具，因工程停辦後，未能妥為存管，而呈閒置、未循政府預算體制及國軍建案程序辦理，影響政府資源分配，並造成人力及物力負擔等缺失情形。又國防部為協助海巡署於南沙太平島興建簡易跑道，將未逾年限 39 棟房屋及已逾年限 12 棟房屋，未報經權責單位核定，逕予拆除，核與「審計法施行細則」及「各級機關財物報廢分級核定金額表」等規定未合。

(三)國防部嗣為考量該工程基於國土永續經營、人道救援及救難工作之實際需要，有助於國家整體利益，仍有繼續興建之必要，爰於 96 年 7 月 24 日向行政院申請動支 96 年度第二預備金 7 億 1,544 萬 5,000 元，經行政院(主計處)96 年 8 月 16 日函復同意動支。惟立法院於 97 年 6 月 9 日第 7 屆第 1 會期第 2

次聯席會議，針對 96 年度中央政府總預算第二預備金動支數額表案審查結果：「第 10 款(國防部主管)第 2 項(國防部所屬)原列 7 億 1,544 萬 5,000 元，全數刪除。」並通過決議：「國防部辦理『太平專案』預算 7 億 1,544 萬 5,000 元，經查本專案未思納入年度既定計畫、未編列預算、無計畫及費用，藉政事臨時需要必須增加計畫及經費為由動支鉅額預備金，合理性薄弱、正當性不足，取巧避法作法可議，與預算法第二預備金動支條件不符，予以刪除。」

(四)行政院於 82 年初核定南海政策綱領時即有籌建太平島機場之議，國防部若欲包攬興建重責，實有充足時日妥善規劃、探勘及籌編預算，惟其不循正途辦理，未依法先行擬定施政計畫、編列預算，經費支用亦與其內規明顯有違，不免令人非議。

綜上所述，國防部越俎代庖，便宜行事，未尊重相關業務主管機關權責，率爾逕自實施「太平專案」，紊亂政府體制，亦未妥善規劃處理環保議題，復未依法先行擬定施政計畫、編列預算，經費支用亦與其內規明顯有違，行政院未善盡督導之責，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：

中 華 民 國 9 7 年 1 1 月 日