

調查報告

壹、案由：據審計部函報：派員查核雲林縣政府登錄雲林縣虎尾鎮中央廣播電臺虎尾分臺為文化景觀執行情形，據報相關人員涉有財務或職務上之重大違失行為等情案。

貳、調查意見：

審計部函報：派員查核雲林縣政府登錄雲林縣虎尾鎮中央廣播電臺虎尾分臺為文化景觀執行情形，據報相關人員涉有財務或職務上之重大違失行為等情案。案經本院調閱雲林縣政府有關案情資料、函請文化部、內政部補充說明，並於民國（下同）104年1月23日赴現地履勘、約詢雲林縣政府相關主管人員，業經調查竣事，茲臚列調查意見如次：

一、財團法人中央廣播電臺虎尾分臺業於101年12月1日經雲林縣文化資產審議委員會審議作成登錄為文化景觀之決定，詎料雲林縣政府竟無視上開決議，擅自拆除其主建物於前，又因輿論撻伐決定保存維修於後，過程草率荒謬，嚴重斲傷政府形象，不僅造成文化資產遭受難以回復之破壞，更有浪費公帑之虞，確有重大缺失。

(一)「文化景觀」為文化資產之一種，其主管機關在中央為文化部、在地方為直轄市、縣（市）政府。按文化資產保存法第6條第1項規定：「主管機關為審議各類文化資產之指定、登錄及其他本法規定之重大事項，應設相關審議委員會，進行審議。」同法第53條規定：「直轄市、縣（市）主管機關應普查或接受個人、團體提報具文化景觀價值之內容及範圍，並依法定程序審查後，列冊追蹤。」同法第

54 條第 1 項規定：「文化景觀由直轄市、縣（市）主管機關審查登錄後，辦理公告，並報中央主管機關備查。」再按文化景觀登錄及廢止審查辦法第 3 條規定：「文化景觀之登錄，包括下列程序：1. 現場勘查。2. 審議並作成登錄處分之決定。3. 辦理公告。4. 報中央主管機關備查。」

(二) 查政府早期為擴大對中國大陸都會區與邊疆地區廣播，經與美國心戰合作單位（ATG）洽商，由美方聘請工程專家來臺實施技術檢測後，提供短波發射機、高增益幕型天線等設備，於雲林縣虎尾鎮設置電臺，自 61 年 5 月 20 日起正式對中國大陸地區進行廣播。87 年 1 月 1 日，該電臺依據中央廣播電臺設置條例改制為「財團法人中央廣播電臺虎尾分臺」（下稱虎尾分臺），正式納入國家廣播電臺體制。92 年間，雲林縣政府為配合雲林地區設置高速鐵路車站與新社區開發，先後發布實施「高速鐵路雲林車站特定區區段徵收計畫」、「高速鐵路雲林車站特定區計畫」，由於虎尾分臺坐落於該特定區內，亦被納入區段徵收範圍。93 年間，雲林縣政府以辦竣法定區段徵收補償程序為由，要求虎尾分臺辦理遷移，嗣考量播音任務不可中斷等因素，該府同意該分臺採先建後拆方式於 102 年底前完成搬遷工作。

(三) 在虎尾分臺辦理遷移期間，雲旭樓保存推動聯盟於 101 年 5 月 21 日以該分臺係政府及美國基於戰略需要所設立，歷經 40 年歷史重要地位，且即將於 102 年卸下階段性任務為由，向雲林縣政府提報該分臺為歷史建築。案經雲林縣文化資產審議委員會現場勘查並於同年 12 月 1 日開會審議，認為虎尾分臺係早期兩岸對峙時期之設施，具特殊之歷史、科技價

值，且為光復後美援設施，美軍電台之使用，具時代意義，又為全臺中央廣播電臺現有 8 座之一、雲林縣 3 座現存電臺之一，決議將其主建物及坐落街廓土地範圍登錄為文化景觀。豈料，雲林縣政府竟先依原區段徵收計畫辦理統包工程復工，罔顧上開雲林縣文化資產審議委員會所作登錄文化景觀之處分決定，於虎尾分臺尚未完成文化景觀登錄公告程序前，以避免該分臺地上物於移交該府接管後成為治安死角為由，於 103 年 3 月 7 日進行該分臺拆除作業。迨當日下午民眾發現上情，通報文化界人士制止時，虎尾分臺主建物已遭嚴重破壞，僅剩入口遮簷完好，左右二側之會議室、工具間、真空管室等均完全拆除，其餘部分亦已拆除三分之二以上。

- (四) 雲林縣政府拆除虎尾分臺引發文化界人士強烈不滿，指責該府為文化殺手，為土地開發利益，摧毀文化景觀，要求保留虎尾分臺及恢復原狀。經媒體披露後，該府轉而邀集專家學者進行現勘會議，並於 103 年 3 月 25 日公告登錄已遭拆除破壞之虎尾分臺為文化景觀、同年 4 月 7 日函報文化部備查，同時將保存範圍先設置施工圍籬，主建物殘構暫不清運。按雲林縣政府概估，虎尾分臺保存維修經費（不含監造及工作報告書等）為新臺幣（下同）1 億 2,333 萬元，其中主體建築費用為 5,925 萬元。至於該府 104 年 2 月 13 日府文資一字第 1047401574 號函復本院雖稱：「依據文化資產保存法第 21 條及古蹟修復及再利用辦法第 2 條古蹟修復及再利用，其辦理事項如下：『一、修復或再利用計畫。二、規劃設計。三、施工。四、監造。五、工作報告書。六、其他相關事項。』文化景觀內建築物修繕亦然，此為文化資產保存及再利用必要性支出。……

按 103 年 3 月 12 日現勘會議、103 年 3 月 14 日文化處所提虎尾分臺後續處置方案，預計採取殘存營建補強修繕、新舊並存之保存維修方式，並非拆除、重建修復方式，其費用是經由文化處以往執行之經驗值加以估算而得，另考量採殘存構件之工法，提高其計算單價，目前僅為粗估概算值，尚需待規劃設計完成後才能正確計算工程及後續經費。……原有完整建築之修繕與遭拆除後之補強應施工狀況不同，其衍生費用難以比較。」惟查，古蹟保存修復係屬必要性支出，與本案文化景觀遭蓄意拆除，再耗費公帑進行維修補強之人為疏失造成的額外支出（為原可避免之不必要支出），兩者情由大相逕庭，然該府竟張冠李戴，將二者混為一談，未確實檢討釐清虎尾分臺拆除後所衍生之財務損失（該府 102 年下半年至 103 年上半年第 13 次考績委員會雖決議核予地政處處長、文化處處長各記過 1 次處分，惟係針對其行政疏失與行政怠惰部分進行懲處，尚非釐清本案財政損失情形，議處相關失職人員），顯屬避重就輕，核無足採。

（五）綜上，虎尾分臺業於 101 年 12 月 1 日經雲林縣文化資產審議委員會審議作成登錄為文化景觀之決定，詎料雲林縣政府竟無視上開決議，擅自拆除其主建物於前，又因輿論撻伐決定保存維修於後，過程草率荒謬，嚴重斲傷政府形象，不僅造成文化資產遭受難以回復之破壞，更有浪費公帑之虞，確有重大缺失。

二、本案文化景觀之登錄，不僅涉及文化保存，亦影響區段徵收之土地開發與財務平衡，雲林縣政府本應同心協力、通力合作，妥謀周延可行之處理對策，

以保護文化資產，並兼顧地方發展、財政效率及民眾權益。惟該府辦理過程相關單位卻各自為政、各行其是，且未落實公文處理程序，顯見縱向決策指揮失能，橫向協調聯繫失靈，怠失之咎甚明。

- (一)虎尾分臺位於高速鐵路雲林車站特定區內，業於92年間納入「高速鐵路雲林車站特定區區段徵收計畫」辦理開發，除部分作公共設施用地外，其餘均規劃為住宅區，由雲林縣政府地政處（下稱地政處）主辦，所需開發成本先向銀行貸款，俟開發完成依各土地所有權人應領抵價地之權利價值進行分配後，標售剩餘可建築用地以清償借款。嗣該分臺於101年5月21日由雲旭樓保存推動聯盟向雲林縣政府提報為具歷史建築價值之建造物，並於同年12月1日經該縣文化資產審議委員會審議作成登錄文化景觀之決定。惟此同時，亦連帶影響相關土地原定開發、使用與標售計畫，導致上開區段徵收工作及財務面臨嚴峻挑戰，合先敘明。
- (二)查地政處於虎尾分臺審議決定登錄文化景觀前，曾數次向雲林縣政府文化處（文化資產主管單位，下稱文化處）及文化資產審議委員會表達「不建議登錄」意見，並分析登錄對於高速鐵路雲林車站特定區區段徵收業務、財務之影響，簽報縣長核決。惟該府未積極籌謀因應對策，致貽誤有效處理之先機；又虎尾分臺決定登錄並經縣長核准（102年1月3日副縣長代為決行）辦理後續登錄公告事宜後，文化處欲再新增保存範圍，爰暫緩辦理公告程序。因案涉土地開發、地方財政、都市計畫及文化保存等事項，該府先後於102年5月13日、9月23日及30日由副縣長、秘書長召集跨局處會議討論協商。由於擴大登錄範圍方案恐招致地主反彈並拖垮縣府

財政，地政處、財政處、主計處均表達反對立場，惟該府未進一步作成具體共識，亦無提出可行對策，任憑虎尾分臺登錄文化景觀範圍及公告期程懸而未決，不僅造成區段徵收開發工期一再延宕（無法交付施工土地達 21 公頃），影響抵價地點交期程，導致民眾一再抗議及統包工程發生違約爭議，更因無法如期標售可建築用地償還開發貸款及利息，造成龐大的資金壓力與缺口（按 102 年 9 月 23 日會議資料顯示，開發未償貸款尚餘 57 億元，101 年即支付利息 7,000 萬元），加上該府任令地政處獨自承受巨大壓力，連帶造成後續問題一發不可收拾，顯示該府決策系統出現重大問題。

- (三) 102 年 8 月 26 日，文化處函請財團法人中央廣播電臺（下稱中央廣播電臺）妥善保護虎尾分臺主體建築及相關設備，除遷移續用之機具外，其餘設備應保留其原貌。不料，地政處於同年 10 月 4 日去函中央廣播電臺指出：虎尾分臺已領取機械拆遷補償費，仍需辦理拆除，是以文化處要求保持該分臺原貌，應向該處為之，該電臺毋需受其約束等語。同年 12 月 27 日，中央廣播電臺將虎尾分臺土地及地上物點交予雲林縣政府接管，地政處旋以該分臺業移交該府繼續施工，因地上有多年生樹木，於 103 年 1 月 9 日函知各單位略以：如有需求，應於同年 2 月底前洽該處辦理樹木移植等語。由於此舉恐破壞虎尾分臺整體文化景觀，文化處接獲上開公文後，即以便簽通知地政處：該分臺登錄文化景觀案業於 102 年 1 月 3 日簽奉縣長核可，其地上植栽應予保存，並依據行政程序視相關調查研究事宜完成後，再行處分為宜等語。惟地政處認為文化處並未完成本案公告程序，虎尾分臺尚非屬文化景觀，故執意

按照原區段徵收計畫進行樹木移植，而文化處亦未將上情報告縣長裁決，再次錯失避免該分臺遭到破壞之契機。由上可知，該府協調聯繫機制蕩然無存，致文化處與地政處各自為政、各行其是，未能發揮政府一體之行政效能。

(四)又依雲林縣政府分層負責表之權責劃分，「高速鐵路雲林車站特定區統包工程暨區段徵收正式作業案」復工，應由第一層縣長核定。惟地政處於本案尚未簽報縣長核可復工前，即於103年2月19日逕以第二層處長決行之函文（府地發字第1035702392號函）通知廠商於103年3月進行虎尾分臺主體建築拆除作業，公文程序顯有違誤。嗣地政處於103年2月20日將統包工程復工事宜簽報縣長核決，該處明知虎尾分臺業經決定登錄文化景觀（僅保存範圍未定、未完成公告程序），卻未於簽呈闡明「復工」實際係包含「將拆除虎尾分臺建物」，致該府因缺乏重要關鍵訊息而同意復工（103年3月4日秘書長代為決行），造成虎尾分臺遭到拆除命運；此外，文化處於103年3月7日下午接獲民眾告知虎尾分臺主體建築遭到拆除，該處副處長與同仁趕赴現場，請求暫緩拆除，並電洽副縣長、秘書長進行協調處理，惟地政處仍堅持執行拆除作業，至當日下午5時停工前，該分臺已遭受嚴重破壞。上開處置過程與該府政風處查察報告所稱：「縣長向來重視文化資產保存」等語南轅北轍，顯示該府指揮系統亦出現重大問題。

(五)綜上，本案文化景觀之登錄，不僅涉及文化保存，亦影響區段徵收之土地開發與財務平衡，雲林縣政府本應同心協力、通力合作，妥謀周延可行之處理對策，以保護文化資產，並兼顧地方發展、財政效

率及民眾權益。惟該府辦理過程相關單位卻各自為政、各行其是，且未落實公文處理程序，顯見縱向決策指揮失能，橫向協調聯繫失靈，怠失之咎甚明。

三、財團法人中央廣播電臺虎尾分臺經雲林縣文化資產審議委員會審查作成登錄文化景觀之處分決定後，因法定效力不明，加上缺乏合理、有效之異議協商機制，致雲林縣政府於該分臺辦竣登錄公告前，伺機將其主建物拆除，造成文化保護與政府建設雙輸之局面。文化部允應積極檢討改進相關法制缺失，並廣為宣導週知，以避免類似案件再次發生。

(一)按行政院文化建設委員(101年5月20日改制為文化部)95年6月20日文壹字第0952113432-2號函釋略以：「文化資產審議委員會依其專業能力所為之審議決定，其所屬之各級主管機關除能提出具體理由，足以動搖該專業審議之可信度及正確性，否則即應尊重其判斷。另各級主管機關於指定古蹟(登錄文化景觀)公告前，對該程序及審議，有違法或顯然不當之情事時，亦得加以審查外，若無前述2種情形下，各級主管機關即應受委員會審議結果之拘束。」再按該會98年2月18日會授資籌二字第0982100826號函釋略以：「文化資產審議委員會依其專業能力所為之審議決定，除非有下列2種情形外，各級主管機關即應受審議委員會審議結果之拘束：1.主管機關能夠提出具體理由，足以動搖該專業審議之可信度及正確性。2.主管機關於指定程序及審議，有違法或顯然不當之情事。」

(二)查上開釋示目前仍屬有效適用之規範，惟對照文化部104年2月12日文資局蹟字第1043001435號函

復本院略以：依文化景觀登錄及廢止審查辦法第 3 條規定，文化景觀之登錄，包括現場勘查、審議並作成登錄處分之決定、辦理公告、報中央主管機關備查等程序。登錄為一般處分，依行政程序法第 110 條規定，一般處分應自公告日或刊登政府公報、新聞紙最後登載日起生效，爰文化景觀辦竣登錄公告前「無法律拘束力」，對其破壞毀損之行為，亦無處罰規定等語，顯示中央主管機關對於「文化景觀審議作成登錄處分決定後，於辦竣公告前之拘束力」見解前後出現分歧。由於文化資產審議委員會作成之處分決定效力不明，造成地方政府模稜兩可、無所適從，辦理相關作業出現模糊空間，亦導致文化資產可能因不確定變數遭受破壞，本案虎尾分臺於辦理公告前遭到拆除，即為明顯例證。

(三)再查，虎尾分臺早於 92 年間經雲林縣政府納入「高速鐵路雲林車站特定區區段徵收計畫」辦理開發，大部分規劃作為住宅用地，因所需開發成本係向銀行貸款，須俟開發完成後，標售上開可建築用地清償借款。然因該縣文化資產審議委員會於 101 年底作成將該分臺登錄文化景觀之決定，影響相關土地原定開發、使用與標售計畫，造成區段徵收工作及財務面臨嚴峻挑戰。詢據雲林縣政府秘書長許義豐表示：「審議委員會主持人不是縣長、副縣長或我。我認為這些審議委員沒有整體考量縣府的公共利益，將會影響縣府之整體發展。我質疑文建會之釋示，因為它不是法規定，而且我們也不知道有這樣的規定」等語。

(四)嗣本院針對「地方政府對於文化資產審議委員會登錄決定如有不服、爭執或異議時之處理機制」乙節，函請文化部本於中央主關機關權責進行說明。據

該部 104 年 2 月 12 日文資局蹟字第 1043001435 號函復本院略以：依據行政院文化建設委員會 98 年 2 月 18 日會授資籌二字第 0982100826 號函，推翻文化資產審議委員會登錄決定之機制為：(1) 主管機關能夠提出具體理由，足以動搖該專業審議之可信度及正確性；(2) 主管機關對指定或登錄程序及審議，有違法或顯然不當之情事等語。惟查，上開釋示係探究文化資產審議過程之專業性、程序性與適法性有無問題，對於類似本案文化景觀登錄與地方重大建設互相衝突，造成政府既定政策窒礙難行之特殊情形，似未提供合理、有效之異議協商機制，如此，對於國家整體發展與文化資產保護均有不利之影響。

- (五) 綜上，虎尾分臺經雲林縣文化資產審議委員會審查作成登錄文化景觀之處分決定後，因法定效力不明，加上缺乏合理、有效的異議協商機制，致雲林縣政府於該分臺辦竣登錄公告前，伺機將其主建物拆除，造成文化保護與政府建設雙輸之局面。文化部允應積極檢討改進相關法制缺失，並廣為宣導週知，以避免類似案件再次發生。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，提案糾正雲林縣政府。
- 二、調查意見三，函請文化部檢討改進見復。
- 三、影附調查意見一、二，函請雲林縣政府查明本案財政損失情形，議處相關失職人員見復。
- 四、影附調查意見，函復審計部。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化委員會、內政及少數民族委員會聯席會處理。

調查委員：楊美鈴

方萬富