

## 調 查 報 告

壹、案由：據訴，行政院農業委員會水土保持局臺中分局受理「造橋鄉造橋村長安新村環境改善工程」補助計畫，疑未詳予審酌，率予核准；苗栗縣造橋鄉公所執行前述工程及簡易水土保持計畫，疑未按圖施作，均涉有違失等情案。

貳、調查意見：

案經本院函詢相關機關及調閱案關卷證，並於104年8月25日現場履勘及同年9月4日詢問相關主管人員，業已調查竣事，茲將調查意見陳述如次：

一、行政院農業委員會水土保持局臺中分局草率核定「造橋鄉造橋村長安新村環境改善工程」補助計畫，不僅未詳予審酌當地社區需求，且未知會委辦之執行機關，復未進行訪視或查核等督導作為，執行期間亦未審核簡易水土保持計畫之妥適性，導致土地所有權人藉機擅自違規整地開挖，砍伐地表原有植生，造成水土流失情事，水土保持局亦未善盡監督職責，核有違失。

(一)依據行政院農業委員會水土保持局(下稱水保局)102年2月19日水保農字第1021865051號函示「協助農村社區改善生產及生活條件機制」，實施對象係針對尚未完成農村再生計畫之農村社區，考量基礎生產條件與生活機能之不足，及社區內妨礙整體景觀衛生之窳陋地區改善示範等需求，經評估工程用地取得無虞者，由政府主動協助經調查分析後，進行改善、規劃及建設。其中注意事項規範略以，各項工程除依「辦理農村再生相關公共設施作業處理原則」外，各分局應依「行政院農業委員會水

土保持局工務處理要點」等規定辦理，屬委託地方政府辦理者並依「行政院農業委員會水土保持局委辦工程注意事項」規定辦理。復據「辦理農村再生相關公共設施作業處理原則」第 22 點及第 23 點分別規範：「施作農村再生相關公共設施時，如位於山坡地者，應依水土保持法等規定辦理。」「為掌握計畫進度與品質，本局得於執行期間進行訪視、抽驗、輔導、督導、查核及評鑑，執行機關應配合辦理，並提供所需資料。」且據「行政院農業委員會水土保持局委辦工程注意事項」規範略以：「水保局及所屬各分局委辦各公務機關之各項工程，未達 1 千萬元者屬第三類工程，由執行機關自行核准。工程施工期間，水保局及各執行機關得依職責派員監督，……並依『公共工程施工品質管理作業要點』執行品質管理作業。凡其他機關配合經費辦理之工程，……其開標、竣工驗收，應由執行機關函請派員列席或會驗。」

- (二) 本案「造橋鄉造橋村長安新村環境改善工程」(下稱長安新村環境改善工程)緣於前立法委員徐耀昌服務處以 103 年 5 月 5 日耀服發字第 103871 號函請水保局臺中分局派員勘查，嗣經水保局臺中分局 103 年 5 月 7 日總收文號：1031935034，簽會該分局保育推廣課林和青課長於 5 月 8 日簽註：「請何副工富吉勘查。」並由副分局長柯燦堂代為決行。惟水保局臺中分局卻前於 103 年 5 月 5 日僅會同土地所有權人而辦理勘查，並填列「農村基礎調查及分析實勘紀錄表」，其中勘查日期誤繕為 102 年 5 月 5 日；農村概況為造橋社區發展協會已參加培根計畫關懷班；建議執行單位為水保局臺中分局；建議工程項目及數量為擋土牆 100 公尺、排水溝 50 公尺及環境

改善 500 平方公尺；農村預期效益為基礎設施改善具急迫性，可突顯地方特色及農村風貌，有效改善農村社區整體景觀美化；地主方澤銘誤繕為方澤明。且補助申請函文尚未核批決行前，水保局臺中分局即按原訂 103 年 5 月 7 日召開審查會議，逕將長安新村環境改善工程納入審查項目。嗣經水保局臺中分局以 103 年 6 月 10 日水保中保字第 1031957206 號函報水保局備查，並由水保局以 103 年 6 月 17 日水保農字第 1031813360 號函核定，長安新村環境改善工程所需經費新臺幣(下同)190 萬元，由 103 年度農村再生基金「農村再生建設及發展計畫-農村再生社區發展及環境改善」項下支應。

- (三)詢據水保局臺中分局查復：「本案按機制規定辦理申請、勘查、審查至核定之作業，臺中分局副工程司何富吉至現場勘查時，發現地表裸露有沖蝕情形，為避免土壤流失擴大，提議加強防減災設施，以防減災及保全人民安全觀點考量，有其需要性。本案為利地方協調溝通及業務推動與執行順暢，經審查後，將執行機關原為水保局臺中分局更改為苗栗縣造橋鄉公所(下稱造橋鄉公所)。委託造橋鄉公所後之實際細部工程設計，係由造橋鄉公所依現況調整，水保局臺中分局不列席，但提供專家學者推薦名單供執行機關聘任協助審查；後續施工發包開標作業，水保局臺中分局亦未派員列席。」惟查當地造橋社區發展協會並未提出本案補助計畫之申請，且 103 年 5 月 5 日參與實勘之地主方澤銘並未曾參加農村再生培根計畫。又水保局臺中分局辦理長安新村環境改善工程之基礎調查分析、會勘、變更執行機關及審定前，均未邀請苗栗縣政府或造橋鄉公所參與，苗栗縣政府雖於 103 年 5 月 7 日派員與會，

惟係參與該府執行之相關案件，與本補助計畫並無相關。且造橋鄉公所於103年8月26日造鄉建字第1030009015號函報水保局臺中分局工程預算書圖審查會議紀錄，其中張姓審查委員雖為水保局臺中分局推薦專家學者，然其並未參與本案基礎調查分析、會勘或審查程序。基此，水保局臺中分局辦理長安新村環境改善工程補助計畫，不僅未詳予審酌當地社區需求，其中實勘紀錄及申請與核定時點多所錯誤，且核定前未知會委辦之執行機關造橋鄉公所，復未進行訪視或查核等督導作為，顯有違失。

- (四)又查造橋鄉公所接獲工程核定委託函文，依土地登記簿謄本得知施工地點位於造橋鄉都市計畫區之保護區，由使用分區研判應屬山坡地，造橋鄉公所於103年10月16日造鄉建字第1030010911號函，按水土保持法第12條及「水土保持計畫審核監督辦法」等相關規定，陳報簡易水土保持申報書至水土保持主管機關苗栗縣政府審核。苗栗縣政府即以103年10月22日府農休字第1030221766號函，檢送本案簡易水土保持申報書予水保局臺中分局，並詢及該案是否業經該分局核定辦理。嗣經水保局臺中分局保育推廣課課長林和青直接代為決行，遂以103年10月27日水保中保字第1031944838號函復，長安新村環境改善工程係經該分局核定工程，並檢還簡易水土保持申報書。造橋鄉公所於104年1月26日於邀集水保局臺中分局等機關辦理長安新村環境改善工程現勘，該分局副工程司何富吉與會表示：「原核定內容主要工項為擋土牆、排水溝、環境改善，現設計(預算書)內容為懸臂式、重力式擋土牆、甲、乙、丙三種排水溝，符合原核定內容。」

苗栗縣政府水利城鄉處據此核定簡易水土保持計畫書，並以104年2月2日府水保字第1040023767號函說明：「核准之開發或利用許可文件中加註整地之行為應減少土石裸露面積，並於申報範圍內施作，申報範圍請豎立紅色界標標示，與毗鄰土地需預留緩衝區，且不得影響附近農業經營環境，亦不得有藉機將土石外運或於申報區域外借土內運回填，違者，將移請土石管理單位依規查處，並請於完工後迅速依計畫內容使用，實施時並請注意水土保持處理與維護。」惟查長安新村環境改善工程後續規劃設計及簡易水土保持計畫書，土方挖填各751立方公尺，擋土牆61.5公尺、排水溝104.1公尺，且無環境改善500平方公尺工項，與核定項目尚有差異，且與103年5月5日本案申請之實勘所附坡度平緩之現況照片，亦存有明顯差別。苗栗縣造橋鄉平安段1082地號、1083地號土地所有權人方澤銘則藉此簡易水土保持計畫之核定，於104年2月14日至16日間僱工違法進行開挖整地面積分別為6,095平方公尺、387.44平方公尺，砍伐地表原有植生，致生水土流失之情事。土地所有權人方澤銘復於104年2月26日會勘時表示：「無大肆開挖，僅清除原地表之植生，未改變原有地形，往後以利種植木本植物。」然比對長安新村環境改善工程施工前及土地所有權人違規整地後之相片，顯示該工程防減災之基礎設施未具急迫性，亦無法改善農村社區整體景觀美化。是以，水保局臺中分局於本案執行期間並未審核簡易水土保持計畫之妥適性，補助計畫之核定卻徒增土地所有權人破壞既有植被及土石崩落之風險，亦有疏失。

(五)綜上，水保局臺中分局草率核定「造橋鄉造橋村長

安新村環境改善工程」補助計畫，不僅未詳予審酌當地社區需求，且未知會委辦之執行機關，復未進行訪視或查核等督導作為；執行期間亦未審核簡易水土保持計畫之妥適性，導致土地所有權人藉機擅自違規整地開挖，砍伐地表原有植生，造成水土流失情事，水保局亦未善盡監督職責，核有違失。

二、造橋鄉公所代辦執行長安新村環境改善工程補助計畫，未周知附近長安新村社區居民參與，顯未確認辦理項目是否符合需求；且規劃設計之工程項目並非全為防減災設施及環境改善，停工又試圖復工，造成民眾質疑此係方便地主自行開發設置農舍或供汽車出入便道之需求，洵有疏失。

(一)依據農村再生條例施行細則第14條規定：「以農村再生基金推動之各項公共設施，應供公眾使用，不得為私人專用。主管機關應定期檢查前項公共設施，並於設施明顯處設置公告招牌，標示設施經費來源、土地所有權人及供公眾使用等事項。」復據「辦理農村再生相關公共設施作業處理原則」第11點、第17點前段及第19點分別規範：「由水保局暨所屬分局委託地方政府興建之農村再生相關公共設施，完工後依第9點規定辦理產籍登記，該設施之修繕、養護、巡查等工作，以業務委託由該興建之地方政府負責。」「農村再生相關公共設施依農村再生條例施行細則第14條第1項規定應供公眾使用，不得為私人專用，爰該設施物必須提供作公眾使用。」「執行機關應於設施執行前於所在社區召開地方說明會，並邀請社區組織代表及農村社區居民共同參與，協調辦理項目是否符合當地需求，並視情況予以調整。」此係建立各項公共設施後續維護及管理機制，且應維持其公共及開放性，於設施

明顯處設置公告招牌，公告周知，並於執行補助計畫前，確認辦理項目是否符合當地需求。

- (二)本案長安新村環境改善工程係據水保局「協助農村社區改善生產及生活條件機制」辦理，實施對象為尚未完成農村再生計畫之農村社區，工程經費由103年度農村再生基金項下支應，水保局臺中分局仍參採「農村再生執行計畫作業注意事項」第8點第1款規定，委託造橋鄉公所辦理核定函業已明列施作地點及工項，以利地方協調溝通及業務推動與執行順暢。本案雖非屬社區或該公所由下而上提報之計畫，且無徵收土地事宜，不適用農村再生條例須辦理公開閱覽、舉行聽證會等作業規定，惟該工程內容係屬公共設施，皆為防減災設施及環境改善，影響當地社區生活機能之改善需求，造橋鄉公所卻僅請村長協助邀請土地關係人參加地方說明會，而未周知附近長安新村社區居民參與，顯非妥當。
- (三)長安新村環境改善工程核定之內容為擋土牆100公尺、排水溝50公尺及環境改善500平方公尺，係依據水保局臺中分局考量該地形地貌為一閒置、開放之雜草土地，其間地勢平坦且部分裸露及沖蝕，為避免裸露處土壤流失，於邊坡坡腳設置擋土牆及排水溝，並將水流引導至安全處所。惟造橋鄉公所負責代辦工程設計、發包、執行及驗收之相關權責，其規劃設計之工程預算書圖及簡易水土保持計畫書，土方挖填各751立方公尺，擋土牆61.5公尺、排水溝104.1公尺，且無環境改善500平方公尺之工項，工程範圍非為雜草或裸露地形，卻演變為土地所有權人違規濫墾整地，並已剷除具有水土保持功效之原有植栽，造成開挖裸露面積6,095平方公尺

(1082地號旱地)及387.44平方公尺(1083地號建地)，且裸露邊坡數階，甚且達約15公尺之高差，與原地貌明顯不符，且排水溝側牆施作高度過高，亦與設計圖面不符而未施作止滑截牆。附近居民難免聯想該工程係為地主量身定做，疑以「防減災之環境改善工程」之名，進行「地主違規開挖整地」之實，日後方便自行開發設置農舍或供汽車出入便道之需求。

- (四)本案因違規行為人擅自開挖整地，於長安新村環境改善工程周邊及上方違規開墾，於104年3月13日申報停工，且水保局臺中分局以104年3月23日水保中保字第1041954508號函取消核定，認後續現地條件與原核定「本處為社區聚落旁邊坡，需增設擋土牆及排水溝以保護社區，及閒置空間環境改善」之意旨相違，並為避免公部門工程與私人違規開挖產生混淆，並請造橋鄉公所督促水土保持義務人於汛期前確實作好防減災水土保持工作，以避免造成水土流失，維護下方居民生命財產安全。惟造橋鄉公所考量汛期將至，及案內重力式擋土牆基礎開挖作業造成邊坡穩定之影響，倘坡腳經大量雨水沖刷恐有邊坡滑動之虞，原認該工程執行有其急迫性，而訂於104年4月1日復工，復於104年4月10日召開施工協調會，設計單位仍表示該工程即依照現場地形測量，擋土牆高度依照既有高程設計，並無改變地形等語，然檢視擋土牆及排水溝之配置，考量擋土牆穩定性(傾倒、滑動、承载力)檢核分析及排水溝水理(排水斷面、通水面積、設計排洪量)計算分析等數據，亦難脫保護1083地號建地之嫌，造橋鄉公所停工又試圖復工，即遭附近居民反對，遂協商結論為造橋鄉公所與設計監造單位、承包廠商終止契

約，改為廠商逕洽地主方澤銘協商計價及撥款。

- (五)綜上，造橋鄉公所代辦執行長安新村環境改善工程補助計畫，未周知附近長安新村社區居民參與，顯未確認辦理項目是否符合需求；且規劃設計之工程項目並非全為防減災設施及環境改善，停工又試圖復工，造成民眾質疑此係方便地主自行開發設置農舍或供汽車出入便道之需求，洵有疏失。

### 三、苗栗縣政府雖對於本案簡易水土保持計畫之違規整地開發查報及處罰，惟後續仍應督促水土保持義務人限期修正改善。

- (一)按水土保持法第12條第1項第1款規定略以：「水土保持義務人於山坡地或森林區內從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之修築農路或整坡作業之行為，應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定。」同法第33條第1項第2款、第3項前段規定：「違反第12條至第14條規定之一，未先擬具水土保持計畫或未依核定計畫實施水土保持之處理與維護者，或違反第23條規定，未在規定期限內改正或實施仍不合水土保持技術規範者，處6萬元以上30萬元以下罰鍰。…致生水土流失或毀損水土保持之處理與維護設施者，處6月以上5年以下有期徒刑，得併科60萬元以下罰金。」係為保育水土資源，涵養水源以減免災害，施以行政罰鍰及致生水土流失等之刑責。
- (二)本案長安新村環境改善工程苗栗縣政府受理簡易水土保持計畫申請，即以103年10月22日府農休字第1030221766號函，檢送本案簡易水土保持申報書予水保局臺中分局，並詢及該案是否業經水保局臺中分局核定辦理。該府農業處及水利城鄉處等單位審理水土保持申請案件並核准施作，尚符合都市計畫法臺灣省施行細則第27條第1項第9款：「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，在不妨礙保護區之劃定目的下，經縣(市)政府審查核准，得為『造林及水土保持設施』使用」之規定。又造橋鄉公所以104年2月17日造鄉農字第1040001830號函查報，該工程周圍山坡地違規開挖整地，苗栗縣政府即以104年2月25日府水保字第1040036966號函通知，將於隔天2月26日辦理加強山坡地保育利用管理會勘，並以104年3月18日府水保字第1040054565號函針對違規事項開立處分書，104年3月25日府水保字第1040060233號函針對水土流失部分將方澤銘移送臺灣苗栗地方法院檢察署偵辦，104年4月13日府水保字第1040072964號函針對限期改正未改正部分再次處罰水土保持義務人，且以104年4月16日府農休字第1040076859號函，廢止該工程之簡易水土保持申報核可。

(三)經查違規之水土保持義務人於104年4月28日提送處理與維護規劃報告書，苗栗縣政府以104年5月6日府水保字第1040086281號函針對所提送水土保持處理與維護規劃報告書辦理現場審查，並以104年5月14日府水保字第1040099007號函檢送第1次審查意見、104年6月15日府水保字第1040122584號函檢送第2次審查意見、104年8月5日府水保字第1040161879號函檢送第3次審查意見，要求限期修正後送該府續辦。

(四)基此，苗栗縣政府對於本案簡易水土保持計畫之違規整地開發查報及處罰，雖均按水土保持法相關法令辦理，並確實追究水土保持義務人應負之行政罰責及刑責，惟該府後續仍應督促水土保持義務人限期修正改善。

調查委員：劉德勳

中華民國 104 年 11 月 4 日