

調 查 報 告

壹、案 由：審計部函報：該部派員調查陸軍後勤指揮部及所屬第三地區支援指揮部，辦理湳湖彈庫興建工程計畫規劃及執行情形，據報相關人員涉有違失，其情節重大，爰依審計法第17條規定，報請本院依法處理。

貳、調查意見：

據審計部函報，陸軍後勤指揮部¹（下稱陸勤部）暨所屬第三地區支援指揮部（下稱三支部）為配合南港、中坑、土城彈藥庫彈藥疏遷及調儲作業，於民國（下同）91年間檢討購買湳湖營區周邊山陵線以內土地，規劃辦理湳湖營區購地案及彈庫興建安等軍事投資建安。嗣經國防部於94年12月至95年4月期間，核定購地案建安文件，核列預算新臺幣（下同）2億6,582萬餘元，執行期程96至100年度，計畫購買湳湖營區周邊26.728公頃土地。嗣因95年5月10日發生南港彈藥庫自燃氣爆重大傷亡事件，經擴大考量安全量距，爰於同年6月19及20日修訂作需文件及可行性評估，調增籌獲土地範圍為84.0048公頃，匡列預算7億2,178萬餘元。全案於96年完成購置土地81.1167公頃，執行預算7億7,700萬餘元，其因96年1月1日起，經新竹縣政府核定調整地價公告現值，致預算不足5,521萬9,735元，國防部爰於96年12月18日令示，由國防部軍備局（下稱軍備局）「土地收購及糾紛處理預算」支應不足款項。惟因彈庫興建安經費無著，遲至105至107年始編列預算辦理「湳湖彈庫興建工程先期規劃案」，執行地質鑽探、鑑界、土地開發許可、水土保持（下稱水保）、環境影響評估（下稱環評）等先期規劃

¹ 101年12月28日前聯合後勤司令部（舊稱聯合勤務總司令部，簡稱「聯勤總部」、「聯勤」。聯勤總部自92年2月1日起因「精進案」組織變革，更銜為聯勤司令部。下文為敘述方便，稱前聯勤司令部）與陸軍保修指揮部整編為陸軍後勤指揮部，直隸陸軍司令部。

作業，詎因辦理土地開發計畫時，其預定開發範圍之土地坡度受法規限制，確定無法開發，爰改採「拆除老舊彈庫，原址興建」方式辦理。

經本院向審計部調閱相關卷證，並於108年6月17日現場履勘瀟湖營區彈藥庫房，聽取陸勤部彈藥處少將處長黃清培簡報；就審計部函報各項缺失，依權責由國防部、軍備局暨所屬工程營產中心（下稱工營中心）、陸軍司令部、陸勤部暨所屬三支部與會代表²說明，並於會後提供補充書面資料。今調查竣事，茲臚列調查意見如次：

一、陸勤部辦理瀟湖彈庫新建彈庫，彈藥庫容需求屢次修正，雖均係配合國軍加速廢彈處理、射訓推耗及「精進案」等組織精簡政策，主動修正檢討，致彈庫庫容需求由1萬7,000噸降至5,000噸，惟其過程確有未依「國軍營繕工程教則」規定先辦理「瀟湖營區購地案」，俟完成購地移轉、開發許可及環評等先期規劃作業後，再辦理「彈庫興建安」、「報軍備局工營中心副署，致上開2建安空轉2年有餘等情事，陸勤部及所屬三支部允應確實檢討改進。

(一)依行為時「國軍營繕工程教則」(92年12月2日國防部令頒)第101008點規定略以：國軍營繕工程之興辦及執行，應先將土地、環保事宜依法令處理完成後，始准建安，以順利推動工程執行；同教則第102002點規定略以：國軍營繕工程之興辦，屬資本性工程，應依據兵力整建計畫，針對任務需求，作前瞻性之整體規劃，配合中、長程施政計畫，逐年辦理；同教則第102008點略以：營繕工程之用地，以使用既有營地或撥用公有地為原則，且須符合都市計畫、區域計畫之土地使用管制相關規定，先完

² 國防部中將常務次長蕭○○、軍備局工營中心少將處長張○○、陸軍司令部少將副參謀長陳○○、陸勤部少將副指揮官林○○、陸勤部彈藥處少將處長黃○○、陸勤部三支部少將指揮官劉○○、上校庫長郭○○等人。

成測量、鑑界；須徵購土地及解決土地糾紛者，應先策訂計畫辦理獲得，其已獲得土地產權者，始得建案及編列預算執行；同教則第 503201 點略以：工程投資建案前，應籌措經費或編列預算辦理工程先期規劃作業；「批號彈藥補給作業手冊」第 02003 點規定略以：全軍彈藥存量需求，為全軍戰備存量加計全軍年度訓練實際需要量。

(二)據審計部函報：

1、91 年 7 月陸勤部因湳湖營區周邊土地業主以營區禁限建影響其土地利用，向國防部陳情，願將營區周邊土地讓售軍方，經評估現有彈庫有庫容不足致超屯彈藥情事，如籌獲周邊土地，確可檢討整建彈庫以紓解庫儲壓力，且解決周邊果農須進出營區耕作之不便，爰辦理「湳湖營區整建規劃檢討」。嗣於 94 年 1 月 18 日檢送「湳湖營區庫房整建及購地案」之作戰需求文件(下稱作需文件)陳報國防部審查，規劃於 95 至 100 年完成土地獲得 60 公頃(6 億 1,058 萬餘元)及彈庫興建(8 億 6,449 萬餘元)。案經國防部於 94 年 3 月 22 日審查令示，依「國軍營繕工程教則」規定，請先辦理土地獲得案，彈庫興建安則依土地獲得狀況，評估作戰支援需求後納入 5 年兵力整建計畫執行。陸勤部爰於 95 年度依上開國防部令示，重新規劃「湳湖營區購地案」及「彈庫興建安」2 個軍事投資計畫。依上開「國軍營繕工程教則」第 101008 及 102008 點規定可知，國軍營繕工程之興辦及執行，應先將土地、環保事宜依法令處理完成後，始准建案；須徵、購土地及解決土地糾紛者，應先策訂計畫辦理獲得，俟獲得土地產權，始得建案及編列預算執行。惟陸勤部未依上

開規定先行規劃滿湖營區購地案軍事投資計畫，而逕將彈庫興建與購地案併案辦理，致 94 年 1 月陳報「滿湖營區庫房整建及購地案」之建案文件，經國防部審查退回，重新依建案程序辦理「滿湖營區 96-100 年度購地案」作需文件及可行性評估報告之編製、審查、核定等作業，迨至 95 年 4 月 21 日，始獲國防部核定其投資綱要計畫（下稱投綱計畫），已耽延整體建案期程 1 年餘。

- 2、次查，陸勤部依國防部 95 年 9 月 11 日令頒「國軍彈庫整體規劃案」於 95 年 10 月 17 日及 12 月 26 日期間核定「滿湖營區彈庫興建安」之作戰需求及可行性評估報告等文件，計畫興建半地下化洞庫 4 座及附屬設施，以增加 7 千噸彈藥庫容，核列預算 5 億 6,609 萬餘元，執行期程 97 至 99 年度，工作項目含括鑽探、測量、環評等工程先期規劃(97 年)、興建工程設計及施工(98 至 99 年)等。惟陸勤部規劃辦理該彈庫興建安之可行性評估報告時，卻逕將鑽探、測量、環評等工程先期規劃作業連同彈庫興建工程之設計及施工，合併為同一軍事投資計畫建案，致於完成建案程序前，無法先獲取預算執行先期規劃作業，有違「國軍營繕工程教則」第 503201 點「工程投資建案前，應籌措經費或編列預算辦理工程先期規劃作業」規定，以順利推動工程執行；且迨 95 年 12 月 26 日陸勤部核定可行性評估報告止，尚未購得預計興建彈庫之營區周邊土地，亦與「國軍營繕工程教則」第 102008 點規定不合，肇致嗣後於 96 年 1 月 9 日完成投綱計畫依權責報軍備局工營中心副署時，經該中心審查回復，俟滿湖營區完成購地移轉、開發許可及環評等作業後

再行建案；軍備局並於 96 年 2 月 15 日³函陸勤部，該建案規劃應依規定由工營中心完成審查副署作業後，再報軍備局審核。陸勤部未依規定循序辦理「湳湖營區彈庫興建案」，致整體建案規劃進度自 95 年 9 月至 96 年 2 月，空轉 5 個月。

- 3、再查，陸勤部所屬三支部 95 年 5 月 29 日報陸勤部於同年 30 日核定修訂之購地案作需文件「參、二、彈藥現況檢討」載述，因執行「外、離島素質不良彈藥回運」……等因素，北部地區彈庫容量不足約 16,254 噸，計畫於湳湖營區興建 17 座彈庫；嗣後於 95 年 10 月 17 日核定彈庫興建案作需文件時，依當時現況評估修正庫容需求調減為 7,000 噸、4 座彈庫，97 年 5 月 8 日核定環評作業委託技術服務詳細工作計畫時，再依當時現況調整庫容需求為 17,500 噸、10 座彈庫，100 年 9 月 1 日核定 102 至 104 年度「NH 專案先期規劃案」作需文件時，再修正為 5,500 噸、3 座彈庫，迄 103 年 4 月 9 日核定 105 至 107 年度「NH 專案先期規劃案」作需文件時，已下修至 5,000 噸、3 座彈庫，其庫容需求於 95 年 5 月至 103 年 4 月之 7 年餘期間，屢經修正，自最高 17,500 噸至 103 年核定 5,000 噸，調降幅度達 71%（詳表 1）。惟 95 至 103 年間，刻值國防部推動國軍組織及兵力調整期間⁴，兵力減少達 8 萬人，調減幅度 27%。依上述彈庫容量由 95 年 5 月核定 17,000 噸，95 年 10 月修正為 7,000 噸，97 年 5 月再修正為 17,500 噸，94 年至 99 年間兵力

³ 96年2月15日昌易字第0960003464號函。

⁴ 國防部94年7月至99年實施「精進案」第二階段兵力結構調整，兵力由29萬餘人調降至27萬餘人；100至103年賡續實施「精粹案」兵力再調降至21萬餘人。

減少 2 萬人，惟彈庫容量反而增加⁵，據稱 97 年係誤用 95 年 5 月之評估資料所致，顯未依「國軍批號彈藥補給作業手冊」規定，謹慎評估彈庫需求。另依「國軍營繕工程教則」第 102002 點規定，國軍營繕工程應依據兵力整建計畫作前瞻性之整體規劃，陸勤部及所屬三支部相關人員辦理滿湖彈庫興建規劃，顯未依上述規定覈實評估容量需求並據以前瞻規劃，影響彈庫興建規劃與執行進程。

表 1 「滿湖彈庫興建安」庫儲容量需求修訂一覽表

日期	文號	文件名稱	庫出容量需求
95.5.30	陸勤部陸維字第 0950001333 號令	核定修訂購地案作戰需求文件	庫容需求 16,254 噸，擬興建 17 座 1 千噸彈藥庫。
95.10.17	陸勤部陸翠字第 0950001647 號令	核定彈庫興建安作戰需求文件	庫容需求 7,000 噸，擬興建 4 座彈藥庫。
97.5.8	陸勤部國聯後彈字第 0970004691 號函	環評作業委託技術服務詳細工作計畫	庫容需求 17,500 噸，擬興建 10 座彈藥庫。
100.9.1	陸勤部國聯授支字第 1000013505 號令	核定 102-104 年度「NH 專案先期規劃案」作戰需求文件	庫容需求 5,500 噸，擬興建 3 座彈藥庫。
103.4.9	陸勤部國陸授勤字第 1030007419 號令	核定 105-107 年度「NH 專案先期規劃案」作戰需求文件	庫容需求 5,000 噸，擬興建 3 座彈藥庫。

(三)本院詢據國防部人員表示，滿湖彈庫新建庫房規劃迄今約歷 14 年，辦理庫容調整主因略有：95-102 年國軍持續多管道加速廢彈處理、射訓推耗及配合「精進案」等 3 次組織精簡調降戰備彈藥需求等作為，以致彈庫庫容需求由 1 萬 7,000 噸降至 5,000

⁵ 兵力減少將直接影響彈藥戰備存量及教育訓練用量之需求。

噸，惟均係國防部主動依彈藥現有量，修正投資興建庫容。分述如次：

- 1、前聯勤司令部⁶於94年時評估統計，執行「機敏及超屯彈藥」、「外、離島待整修彈藥回運」及「接收裁撤單位彈藥」等勤務，需新增之1萬6,254餘噸（詳表2）庫容，於94年12月12日「滄湖購地案可行性評估報告」中，評估規劃興建1萬7,000噸坑道式彈庫。

表2 94年滄湖彈庫新增庫容原因統計表

項次	需求原因	需求庫容數(噸)
1	機敏及超屯彈藥調儲	3,298.3
2	外、離島待整修彈藥回運	4,697.46
3	接收裁撤部隊彈藥	8,258.52
合計		16,254.28

- 2、95年5月10日南港彈庫爆炸案後，依國防部95年6月7日令頒「國軍彈藥整備專案工作指導計畫」，前聯勤司令部要求金、馬、澎、花東及北、中、南各作戰區須於97年底前完成質變發射藥銷燬、庫儲廢彈處理工作，計1萬噸（詳表3）。基此，前聯勤司令部95年12月呈報之滄湖彈庫新建案「可行性評估報告」中，將庫容需求下修為7,000噸坑道式彈庫。

表3 95年滄湖彈庫調減庫容原因統計表

項次	調減原因	可騰勻庫容數(噸)
1	廢彈處理	8,018
2	部隊射訓推耗	1,982
合計		10,000

- 3、國防部於103年3月14日依當時北部地區庫儲現況及需求，重新整體評估後，尚需庫容4,531.7

⁶ 101年12月28日前聯合後勤司令部（舊稱聯合勤務總司令部，簡稱「聯勤總部」、「聯勤」。聯勤總部自92年2月1日起因「精進案」組織變革，更銜為聯勤司令部。下文為敘述方便，稱前聯勤司令部）與陸軍保修指揮部整編為陸軍後勤指揮部，直隸陸軍司令部。

噸（詳表4），規劃新建5,000噸半地下化彈庫彈藥庫房，即可滿足需求。詳如下表：

表4 103年95年湳湖彈庫調減庫容原因統計表

項次	原因	庫容數(噸)	合計(噸)
1	尚需庫容	2196.3	4531.7
2	老舊彈庫汰除	2335.4	

(四) 綜上，陸勤部辦理湳湖彈庫新建彈庫，彈藥庫容需求屢次修正，雖均係配合 95-102 年國軍加速廢彈處理、射訓推耗及配合「精進案」等組織精簡政策，主動修正檢討，致彈庫庫容需求由 1 萬 7,000 噸降至 5,000 噸，惟其過程確有未依「國軍營繕工程教則」規定先辦理「湳湖營區購地案」，俟湳湖營區完成購地移轉、開發許可及環評等先期規劃作業後，再辦理「彈庫興建案」、報軍備局工營中心副署，致上開 2 建案空轉 2 年有餘（94 年 1 月-96 年 2 月）等情事，陸勤部及所屬三支部允應確實檢討改進。

二、陸勤部辦理湳湖彈庫購地案先後因配合國防部「機敏及超屯彈藥」調儲至湳湖營區，「外、離島待整修彈藥回運」、「接收裁撤單位彈藥」等作業，以及南港彈庫爆炸案等因素，擴大購地面積，並依國防部「南港彈庫爆炸處理」政策指導及部長指示於 96 年，以 1 年時間完成購地，雖尚難遽認陸勤部未覈實評估、國防部核定之購地範圍超乎實際所需；惟陸勤部及所屬三支部購地之初，即已知悉該區域土地因坡度限制，存有無法開發之風險，卻寄望國防部與「非都市土地使用管制規定」、「非都市土地開發審議作業規範」中央主管機關內政部協調修法解決；終因修法未果，而所完成購置土地果因坡度逾 30%以上，不得作為建築基地而無法開發，改採「拆除老舊彈庫原址興建」方式辦理。國防部及所屬陸軍司令部、陸勤部、三支部均應嚴正確實檢討改進；國防部並應援此為案例，教

示所轄各軍事機關（構），俾免類案重蹈覆轍。

- (一)依行為時「國軍不動產管理教則」(88年11月6日令頒⁷)第2章第014點第3款規定略以：購地計畫應考慮週全，力求完善，凡投資獲得後，應即作經濟有效運用；同教則第2章第016點規定略以：購地作業程序為一、購地協議；二、申辦用地變更編定或農地變更使用⁸；三、用地測量、分割、豎樁；四、土地改良物清點；五、請款；六、複查土地及稅賦資料；七、土地價款及土地改良物補償費發放；八、辦理軍用土地完稅；九、登記；十、結案；又前開購地作業程序二、申辦用地變更編定或農地變更使用規定略以，使用非都市土地，與使用編定不符者，應依「非都市土地使用管制規則」申辦變更編定為特定目的事業用地。如使用土地面積為2公頃以上者，應依「非都市土地開發審議規範」⁹辦理，其涉及水保、環評者，應先妥為規劃；「非都市土地開發審議作業規範」第16點第2項規定略以：平均坡度在30%以上未逾40%之地區，不得作為建築基地。再者，依「批號彈藥補給作業手冊」第04009點第1款規定略以：彈藥量距之目的主要在減低彈藥因火災或爆炸所引起之危害與危險，不致波及到其他處所之彈藥及建築物，使損壞減少災害到最小限度；及依行為時之「聯勤兵工彈藥安全手冊」(91年12月5日令頒¹⁰)第17001點第2款規定略以：為抑制爆炸效果，使用適當程度之防護(如加強庫房之結構等

⁷ 此版本之「國軍不動產管理教則」係國防部於88年11月6日令頒，業於96年5月7日修頒新版後作廢。

⁸ 依「非都市土地使用管制規則」第28條第1項規定，申請使用地變更編定若申請人非土地所有權人時，應檢附申請變更編定同意書。

⁹ 90年6月6日修正名稱為非都市土地開發審議作業規範。

¹⁰ 此版本之「聯勤兵工彈藥安全手冊」係陸勤部於91年12月5日令頒，業於95年8月22日修頒新版後作廢。

)，均可納入考量，並根據標準量距表所定之距離作適量的減少；同手冊第 17007 點第 1 款及第 2 款規定略以：關於各類火炸藥設施對附近有曝露危險的場所如何能保障其安全，應根據其各個設施內所存藥量總數及類別，運用量距表計算其應有之距離。

(二)依審計部函報：

- 1、陸勤部為解決彈藥超屯及湳湖營區內，軍民雜處與民人進出營區等問題，於 91 年間檢討購買湳湖營區周邊山稜線以內土地，以整建彈庫並確保庫儲安全，惟礙於周邊土地屬山坡地保育區之農牧及林業用地且坡度多超過 30%，無法開發使用，故陳請國防部協助處理。陸勤部嗣按國軍彈庫未來整體規劃估算北部地區彈藥庫超屯需求而重新規劃購地案，依預計於湳湖營區興建 17,000 噸庫儲容量之彈庫，精算須獲得湳湖營區周邊土地面積 26.728¹¹公頃，經於 94 年 12 月 12 日至 95 年 4 月 21 日間分別核定「96-100 年度湳湖營區購地案」可行性評估報告、作需文件及投網計畫等建案文件，匡列預算 2 億 6,582 萬餘元，執行期程 96 至 100 年度。然為因應 95 年 5 月 10 日南港彈庫爆炸案¹²後，民眾陳情事件頻傳，陸勤部爰按庫儲容量、彈藥庫安全量距、民眾居住安全及社會觀點等因素重新評估，遂於同年 5 月 30 日核定修訂作需文件，匡列預算 7 億 297 萬餘元，執行期程 96 至 100 年度。又同年 6 月陸勤部再次考量爆炸危害範圍檢討購地面積，調整增購山脊線背側及營區入口處二側民地至 84 餘公頃，並依時任國防部部長李傑指示於 96 年內執行完

¹¹ 包括購置民地 26.5686 公頃及撥用國有地 0.1594 公頃。

¹² 南港彈藥庫 B29 號庫房於 95 年 5 月 10 日發生自燃氣爆，肇致位處行政區之士兵 2 死 10 傷之重大傷亡事件。

畢，爰於 95 年 6 月 19 日及 20 日分別核定修訂作需文件及可行性評估報告，並依權責報國防部於 95 年 7 月 25 日核定修訂投網計畫及計畫名稱修訂為「湳湖營區 96 年度購地案」，匡列預算 7 億 2,178 萬餘元，執行期程 96 年度(詳表 5)。

表 5 湳湖營區購地案歷次作需文件修訂情形一覽表

主要項目	原文件 (95.1.24)	第 1 次修訂 (95.5.30)	第 2 次修訂 (95.6.19)
預算金額	2 億 1,658 萬餘元	7 億 297 萬餘元	7 億 2,178 萬餘元
執行期程	96-100 年度	96-100 年度	96 年度
需求土地範圍	26.728 公頃	64.3623 公頃	84.0048 公頃
彈庫興建 需求評估	庫容需求 16,254 噸，擬興建 17 座 1 千噸彈藥庫。	庫容需求 16,254 噸，擬興建 17 座 1 千噸彈藥庫。	刪除
先期規劃作業	無	國防部聯參審查意見修正增列於 96 至 99 年期間完成鑑界、測量、鑽探、環境影響評估、區域開發計畫等工作項目。	刪除

資料來源：審計部整理自陸勤部提供資料。

2、經查，陸勤部 95 年 1 月 24 日核定「96-100 年度湳湖營區購地案」作需文件載以，本案主要係為興建 17,000 噸彈庫所需而購置民地。嗣為因應工程建案需求，考量待籌購土地面積逾 10 公頃，且為山坡地保育區，依上開「國軍不動產管理教則」第 2 章第 016 點規定之購地程序，須先辦理環評、水保、變更土地使用編定等先期規劃作業。爰規劃於 96 至 98 年度完成上述先期規劃工作，俟確認開發許可後，再於 99 至 100 年價購所需土地，以確保土地符合國防設施使用。迨陸勤部後續為因應南港彈庫爆炸案而於 95 年 6 月 19 日核定修訂「湳湖營區 96 年度購地案」作需文件時，因考量彈庫安全量距、周邊民眾安全及奉部長李傑指示調整期程等因素，而將本

案之需求目標修訂為提升整體後勤支援效能，並修正執行期程於 96 年度完成土地獲得，刪除環評、水保、開發許可、變更使用編定等先期規劃作業。惟三支部於 95 年 6 月 16 日¹³報陸勤部於同年月 19 日核定修訂建案文件時，未覈實評估其彈庫興建需求，而以所稱部長李傑指示 1 年執行完畢，且係以彈庫安全為首要考量而先辦理購地，與往例因工程建案而購地之情況不同為由，逕行刪除原規劃之彈庫興建需求，及為確保所購土地可供興建彈庫開發使用之先期規劃作業；且忽略於 91 年間即已知悉案內土地因坡度限制存有無法開發之風險，而未將其納入購地規劃考量，有違「國軍不動產管理教則」第 2 章第 016 點購地程序之相關規定，先行考量「非都市土地開發審議作業規範」之坡度限制，並依「非都市土地使用管制規則」進行環評、水保、開發許可等先期規劃作業，俾續辦理變更使用編定為特定目的事業用地，確認土地符合興建彈庫需求後，再辦理土地獲得，致後續於 105 至 106 年間執行瀟湖彈庫興建工程先期規劃案時，因其購置土地之坡度逾 30%而無法開發，改採「拆除老舊彈庫原址興建」方式辦理，未能達成其提升庫儲容量，增進彈藥補給作業效能之計畫目標。

- 3、次查，陸勤部 94 年 12 月 24 日核定之「96-100 年度瀟湖營區購地案」可行性評估報告載以，本案係依預計興建之 17,000 噸庫儲容量彈庫之建築面積、庫房安全量距及附屬設施等，精算須購買瀟湖營區周邊土地面積 26.728 公頃；嗣 95 年 5 月 10 日南港彈庫爆炸案後，陸勤部將彈庫安全量距及周邊民眾安全納入考量重新評估購地範圍，並於同年月 18 日召

¹³ 經三支部表示此簽案已無法尋獲。

開「精進彈藥管理作業執行規劃」會議，奉前聯勤司令季○○指(裁)示將購地範圍擴大為64餘公頃，遂於同年月30日核定修訂作需文件而將購地面積調整擴大為64餘公頃；又隨後依前聯勤副司令盧○○指導以「營區即為管制區」之原則，檢討增購山脊線背側及營區入口處之民地，並於同年6月19及20日再次核定修訂作需文件及可行性評估報告，並依權責報國防部於95年7月25日核定修訂投網計畫，調整增購土地面積至84餘公頃。惟查本案之購地範圍，陸勤部及所屬三支部於95年5月10日迄7月25日之2個月餘期間，2度修訂建案文件調整增購土地範圍時，皆未依「聯勤兵工彈藥安全手冊」規定，按各彈庫儲存之火炸藥量及類別等因素覈實計算彈庫安全量距，並據以核列合理之購地需求範圍，僅倉促以「考量部分屯儲彈種具殺傷力、燃燒性、殉爆性及敏感性、彈藥庫區安全量距等危安因素……，規劃增購土地面積以山脊線至背山面山腰處止之爆炸危險涵蓋區域為購地基準」等語，及奉政策指導為由，逕由原計畫購置之26餘公頃一再修訂增加至84餘公頃，擴大購地範圍達3倍餘。

- 4、又有關該營區之安全量距一節，依國防部於91年間與內政部會銜公告「新竹縣關西鎮軍事設施管制區」一案，以湳湖營區周邊天然高地為安全屏障，就儲存彈種、數量、爆炸威力、設施結構、地形、及防爆設施等因素，參照彈藥相關安全手冊檢討後，評估有危險安全需求而須納入管制區者，為距彈庫最近之山脊線向外延伸10公尺之湳湖營區周邊民地計26.36餘公頃；且倘以陸勤部提供107年12月10日湳湖營區現有彈庫儲存之火炸藥量，據以計算湳湖營區各彈庫之安全量距，亦有部分購置土地已超

逾彈庫安全量距範圍，例如新竹縣關西鎮十寮段四寮小段○、○-○○、○……等地號，致96年間所購買之部分土地閒置，無法作經濟有效之運用。

(三)本院詢據國防部人員表示，滿湖營區彈庫興建採坑道式設置，依「非都市土地開發審議作業規範」，僅需辦理小面積水保計畫，仍可滿足彈庫興建開發所需，已購置土地並無閒置之虞。歷次購地面積調整原因、先期規劃作業、已購置土地後續開發使用情形分述如後：

1、購地面積調整原因

(1) 滿湖營區原面積23.33公頃(如圖1-綠色線範圍)，自85年起因營區周邊地主及果農，以營區禁限建影響其土地利用及出入營區農作不便為由，希望軍方收購其土地。前聯勤司令部考量百姓出入頻繁，不易管理，土地獲得後，可確保營區土地產權完整，嚴密彈庫進出管制，且可消弭軍民糾紛及民怨，故規劃辦理購地。前聯勤司令部91年起，規劃以「營區即為管制區」為原則，自山稜線以下為購地範圍，可全面掌控營區制高點，不再設置禁限建範圍，既可避免影響居民權益，又可提升營區整體安全；惟周邊地主及果農所持有土地，大都屬農牧、林業用地，須由國防部協請中央部會修訂相關條文，並完成水保及環評後，始得辦理地目變更，供國防使用。

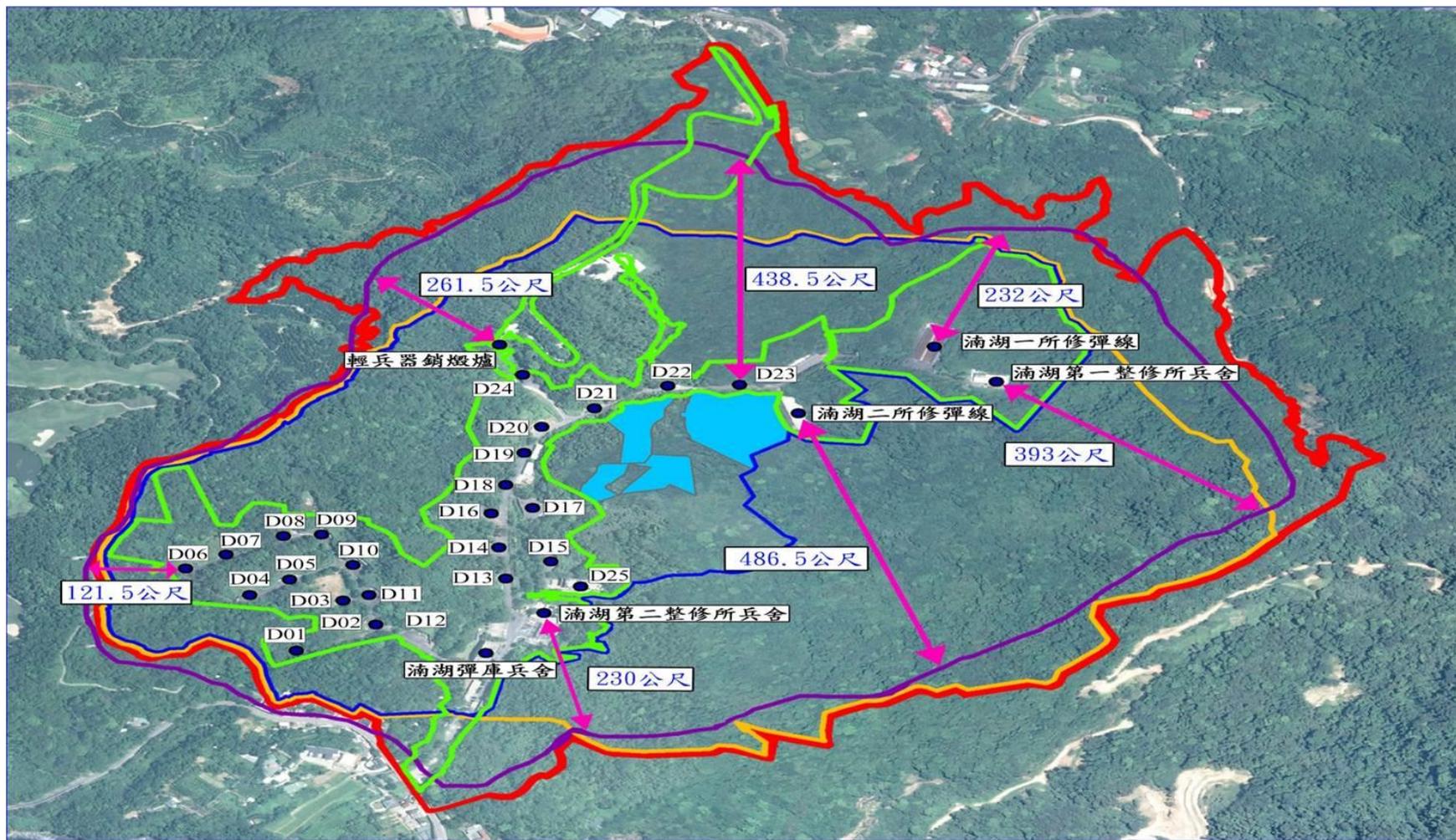
(2) 94年1月18日起，前聯勤司令部所屬鄰近台北都會區之南港、中坑及土城等3個彈藥庫，屢遭周邊居民陳抗，該司令部採「平時縮小維持，戰時擴充運用」方式，規劃將南港等3個彈庫「機敏及超屯彈藥」調儲至滿湖營區；同時考量北部彈

藥庫執行「外、離島待整修彈藥回運」、「接收裁撤單位彈藥」等作業，經評估尚需16,254.28噸庫容，始能滿足屯儲需求。經該司令部評估尚需興建1萬7,000噸坑道式彈庫，以「先購地」為原則，迄94年12月12日核定「湳湖營區購地案」，計畫購地26.728公頃(如圖1-藍色線範圍)，計需2億1,658萬7,353元，期程96-100年)。

- (3) 95年5月10日南港彈庫發生爆炸案後，民眾陳抗頻傳，前聯勤司令部檢視彈庫安全量距，為確保周邊居民安全，藉營區周邊天然山脊屏障，再將購地面積修正為64.3623公頃(如圖1-黃色線範圍)，並於95年5月30日核定「湳湖營區購地案」，計需7億297萬137元，期程96-100年。嗣後，國防部95年6月7日令頒「南港彈庫爆炸處理」政策指導，前聯勤司令部遵示，將擴大庫區安全量距及週邊居民安全等因素納入考量，於95年6月22日再次修正購地面積為84.3579公頃(如圖1-紅色線範圍)，計7億2,505萬1,738元，奉國防部95年7月25日核定「湳湖營區購地案」，時任國防部部長李傑並指(裁)示，將執行期程由4年(96-100年)調整於96年¹⁴，以1年時間執行完畢。另國防部同時於95年6月4日起辦理三軍通用彈庫庫容需求現勘，俟會勘後再辦理彈庫興建投資建案。
- (4) 96年12月27日完成購地面積81.1167公頃，除部分地主不願讓售、家族糾紛及其他項權利未完成塗銷等因素外，計12人，面積5.2214公頃。為避免開發計畫需分割土地，確保土地完整，工營中心自96年後，每年仍持續協商購地，截至107年

¹⁴ 預算已於95年時獲立法院審議通過。

底止，僅剩蔡姓家族所持4筆土地2.3816公頃(如圖1藍色色塊標示區域)因家族共同持有尚未達成共識，該中心將持續協議直至完成價購為止。



- ：營區原有土地範圍(約23.330公頃)
- ：94年12月經可行性評估以「禁限建區域」為購地範圍(約26.7279公頃)
- ：94年3月以「山脊線」為購地範圍呈報作需文件(約64.299公頃)
- ：95年5月依「0510專案」政策指導修正購地範圍(約84.0048公頃)
- ：93年安全量距範圍
- ：未獲得土地範圍(約2.3816公頃)

圖1 國防部歷次調整購地範圍

2、先期規劃作業情形：

- (1) 如前項所述，國防部自95年6月4日起，現勘三軍通用彈庫整建需求，並於95年9月11日令頒「國軍彈庫整體規劃案」，規劃土城、南港及中坑彈庫須於96年12月、97年6月前完成疏遷，並於滿湖營區興建全地下化(坑道式)彈庫7棟，合計為7,000噸，所需計5億3,211萬2,000元，期程97-99年。
- (2) 前聯勤司令部自96年7月5日起辦理環評及土地使用分區變更作業，考量軍事投資預算所需時間冗長，97-98年先以作業維持費預算執行；惟經立法院審議，僅同意97年編列預算1,124萬1,000元，98年不得以作業維持費支應。另97年因多次流標，故辦理預算繳回。
- (3) 因98年無預算執行，前聯勤司令部97年12月30日又將本案改採軍事投資方式推動，並於99年6月18日核定「NH專案先期規劃案」，計畫執行測量、地質勘查、鑽探、水保、環評、土地開發許可及工程初步規劃等先期規劃作業，計需2,990萬5,000元，期程101-103年。
- (4) 99-102年受「國防預算緊縮」及「建案排序」等因素影響，致本案預算科目由公務預算改列國軍營舍及設施改建基金(下稱營改基金)，直至103年始列公務預算(詳表6)：

表6 「NH專案先期規劃案」預算科目變更情形

年度	執行情形
99-100年	1. 98年改採軍事投資建案執行，於99年完成建案，101-103年執行。 2. 未能獲得國防部同意納案，緩列至102-104年。
101年	軍投建案無預算支應，改列營改基金

	建案執行，執行期程103-105年。
102年	1. 因營改基金預算不足，再次暫緩本案執行，並於102年再請本部改列軍投建案。 2. 國防部納入103-107年兵力整建計畫，執行期程為105-107年。

- (5) 95-102年國軍持續多管道加速廢彈處理、射訓推耗及配合「精進案」等3次組織精簡調降戰備彈藥需求等作為，故103年3月14日陸勤部依當時北部地區庫儲現況及需求，重新整體評估後，尚需4,531.7噸庫容，新建5,000噸彈庫，計需9億9,051萬1千元，期程110-114年。
- (6) 陸勤部於103年9月15日完成「NH專案先期規劃案」建案作業，委由專業廠商辦理土地開發許可、地目變更、評估興建5,000噸彈庫位置(初步工程規劃)等，計需3,251萬5,000元，期程105-107年。
- (7) NH專案先期規劃工程於105年6月1日發包後，由台灣○○工程股份有限公司(下稱○○公司)得標，並於105年6月20日執行測量、地質勘查、鑽探、水保、環評、土地開發許可及工程初步規劃等先期規劃作業。因○○公司辦理土地開發許可送審作業時，於106年5月9日提出「營區私人土地短時間無法取得」及「地目短時間無法完成變更」等2項窒礙，陸勤部檢附相關文件後，於106年6月2日函內政部營建署(下稱營建署)釋疑及協請提供替代建議與方案。營建署於106年6月26日函復略以：提供「土地使用編定變更」及「資源型分區變更」等2項替代建議，國防部於同年7月11日邀集工營中心、○○公司等相關單位針對營建署建議方案實施研討，結論如次：

〈1〉 土地使用編定變更：

依本案興建彈庫型式-半地下化，需變更的土地坡度達5級坡，未來辦理水保計畫審議作業仍具風險，且變更時程冗長，緩不濟急。

〈2〉 資源型分區變更：

倘資源型分區變更獲營建署核定，未能於半年內取得蔡姓家族所持4筆土地(2.3816公頃)，開發計畫將失去效力。

〈3〉 工營中心與○○公司建議改採縮減量體，或於營區內平坦腹地內興建方式辦理，以滿足興建需求。

- (8) 國防部於106年8月3日再次邀請工營中心與○○公司等相關單位召開工程協調會，因應現行法規及基地內私人土地產權等問題，短時間無法排除，依契約辦理先期規劃作業現況結算，改採拆除老舊彈庫原址興建方式執行，並奉陸軍司令部106年9月1日核定。目前南湖彈庫興建工程投資建案已依規定完成可行性評估報告，刻由工營中心辦理副署作業，計畫興建5,000噸半地下化彈庫，計需9億9,051萬1千元，執行期程110-114年。

3、已購置土地後續開發使用情形

- (1) 95-102年國軍持續多管道加速廢彈處理、射訓推耗及配合「精進案」等3次組織精簡調降戰備彈藥需求等作為，至103年3月14日重新整體評估後，規劃興建5,000噸彈庫，其購地建案均有其脈絡可循，尚無檢討不實情事。倘當時沒有辦理收購，現在就無法規劃彈庫興建；另就成本效益而言，95年公告地價每平方公尺550元，至107年上漲至960元，地價成本提升

74%，實則減少國庫支出3億4,586萬7,390元。

- (2) 目前土地開發許可送審作業受蔡姓家族所持土地影響，致尚未依前行政院經濟建設委員會（現為國家發展委員會）「土地使用變更作業手冊」辦理地目變更，後續工營中心將持續與蔡姓家族協調，完成價購，再依「非都市土地使用管制規定」等相關法規完成土地地目變更作業，以確保土地完整及後續有效運用。
- (3) 另據陸勤部詢問○○工程顧問股份有限公司（下稱○○顧問）與○○公司表示，依「非都市土地開發審議作業規範」，滿湖營區彈庫興建採坑道式設置，坑道口(開放性公共設施或必要性服務設施)可設置於坡度30%以上未逾40%土地，僅需辦理小面積水保計畫，周邊土地可設置為車輛通行道路，仍可滿足彈庫興建開發所需。後續若有興建需求，再評估以「金門太武山中央坑道」或「花蓮佳山基地」興建坑道式彈庫方式，以擾動面積最小工法執行興建，已購置土地並無閒置之虞。

4、有關營區之安全量距

購地面積係依91年版「聯勤兵工彈藥安全手冊」，核算彈藥庫及整修所之安全量距計算：

(1) 彈藥庫：

按屯儲彈藥之最大火炸藥量¹⁵計算，以400及500噸半地下化彈藥庫為例，各彈種安全量距如下表：

表7 400噸、500噸半地下化彈藥庫屯儲高爆彈安全量距

400噸半地下化彈藥庫屯儲高爆彈安全量距統計表				
項次	彈種	數量(顆)	火炸藥量(磅)	安全量距

¹⁵ 依爆炸物分類，滿湖彈庫屯儲之彈藥屬第1.1類具有整體爆炸危險的物質和物品。

1	155公厘榴彈	—	—	2,565呎(777公尺)
2	8吋榴彈	—	—	2,700呎(818公尺)
3	240公厘榴彈	—	—	2,350呎(712公尺)
500噸半地下化彈藥庫屯儲高爆彈安全量距統計表				
項次	彈種	數量(顆)	火炸藥量(磅)	安全量距
1	155公厘榴彈	—	—	2,700呎(818公尺)
2	8吋榴彈	—	—	3,150呎(954公尺)
3	240公厘榴彈	—	—	2,565呎(777公尺)

(2) 整修所：

依修製彈藥可能爆炸危害範圍計算整修之高爆彈，以120、105公厘榴彈火炸藥量為例，經計算評估其安全量距為1,000公尺爆炸半徑。

(3) 由表7可知，彈藥庫及整修所周邊合理的安全量距大約為700-1,000公尺，惟滿湖彈庫內各彈藥庫及修彈線距營區周邊僅約500公尺，尚遠小於安全量距，足證購地範圍係經國防部詳實核算辦理收購，並無浪費公帑情事。

(四) 綜上，滿湖彈庫購地案並非為興建彈庫而啟，94年，前聯勤司令部配合國防部「機敏及超屯彈藥」調儲至滿湖營區，以及「外、離島待整修彈藥回運」、「接收裁撤單位彈藥」等作業，評估尚需16,254.28噸庫容，經國防部於95年4月20日核定購地26.728公頃、興建1萬7,000噸坑道式彈庫；且依「國軍軍事投資計畫建案作業規定」，必須「先購地」始得辦理「彈庫興建安」。嗣後南港彈庫於95年5月10日發生爆炸，國防部令頒「南港彈庫爆炸處理」政策指導，將擴大庫區安全量距及週邊居民安全納入考量，再次修正購地面積為84.3579公頃，並依部長指示於96年，以1年時間完成購地。至安全

量距一節，依湳湖彈庫屯儲彈種，安全量距約為700-1,000公尺，國防部核定購地範圍距營區周邊僅約500公尺，尚小於安全量距，難以遽認陸勤部未覈實評估、國防部核定之購地範圍超乎實際所需。惟陸勤部及所屬三支部購地之初，即已知悉該區域土地因坡度限制，存有無法開發之風險，卻寄望國防部與「非都市土地使用管制規定」、「非都市土地開發審議作業規範」中央主管機關內政部協調修法解決；終因修法未果，而所完成購置土地果因坡度逾30%以上，不得作為建築基地而無法開發，改採「拆除老舊彈庫原址興建」方式辦理，國防部及所屬陸軍司令部、陸勤部、三支部均應嚴正確實檢討改進，國防部並應援此為案例，教示所轄各軍事機關（構），俾免類案重蹈覆轍。

三、陸勤部及所屬三支部辦理湳湖彈庫興建工程先期規劃案之委託技術服務採購，將96及99年為彈庫爆炸安全考量而購置之山坡地保育區83餘公頃全數納入委託開發範圍，致生部分基地測量及環評等無效益投資計756萬餘元；以及105年9月修訂彈庫興建位置時，未重新檢討並配合新增開發用地範圍已調整減少之事實，及時依契約規定終止土地使用分區變更特定專用區部分契約，終因該基地近9成土地坡度達30%以上，依規定不得為建築基地而終止上開委託技術服務，致生186萬餘元之不經濟支出，確有疏失。惟湳湖營區購地案最終因國防部未能協調中央放寬坡地開發標準，使購地範圍全區納入開發，亦非陸勤部所能預見；既然湳湖彈庫彈藥庫容已因國防部政策下修至5,000噸，本院表示尊重，惟後續彈庫興建安，國防部允應督同所屬切實注意檢討辦理。

(一)依行為時「開發行為應實施環境影響評估細目及範

圍認定標準」(102年9月12日版)第31條第1項第13款規定略以，軍事營區位於山坡地，申請開發面積10公頃以上，應實施環境影響評估；依「非都市土地使用管制規則」第11條規定略以，非申請開發社區、工業使用、遊憩設施、高爾夫球場、公墓及設立學校外之開發土地面積達2公頃以上，應辦理土地使用分區變更為特定專用區；同規則第13條規定略以，非都市土地開發需辦理土地使用區分變更者，應依相關審議作業規範之規定製作開發計畫書圖及檢具有關文件，向直轄市或縣(市)政府申請開發許可；同規則第27條規定略以，土地使用分區內各種使用地，除辦理使用分區及使用地變更者外，應在原使用分區範圍內申請變更編定；「NH專案先期規劃案」委託技術服務採購契約第17條第4款規定略以，契約因政策變更，依契約繼續履行反而不符公共利益者，得終止或解除部分或全部契約。

(二)依審計部函報：

- 1、查陸勤部所屬三支部負責第三作戰區各部隊及過境增援部隊需求批號彈藥之補給支援作業，因其現有各式彈藥庫房庫容尚不足 $5,120\text{m}^3$ ，爰辦理「NH專案先期規劃案」，預計於滿湖營區興建5,000噸半地下化彈庫(2,000噸彈庫1座、1,500噸彈庫2座)，經陸軍司令部於103年4月9日至9月15日間分別核定作需文件、可行性評估報告及投網計畫，匡列預算3,251萬餘元，彈庫建築工程基地面積約2.13餘公頃，惟陸勤部於91年間檢討購買滿湖營區周邊山稜線以內土地，已知悉周邊土地屬山坡地保育區之農牧及林業用地且坡度多超過30%無法開發使用，但於投網

文件規劃 105 至 107 年度委託技術服務廠商辦理該營區土地之測量、鑑界、環評、水保及初步工程規劃時，卻欲將 96 及 99 年度為彈庫爆炸安全考量而購置之 83 餘公頃山坡地保育區農牧及林業用地，變更為特定專用區之特定目的事業用地之開發許可，俾利後續彈庫工程可為興建開發。案經國防部國防採購室辦理選擇性招標公開評選結果，於 105 年 5 月 17 日以 2,995 萬元決標予○○公司，並由陸軍三支部與其簽訂契約。按上開「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第 31 條規定，開發面積達 10 公頃以上，應辦理環評，惟本案計畫興建彈庫工程所需開發基地面積僅 2.13 餘公頃，陸勤部為使 96 及 99 年因彈庫爆炸安全考量而購置之山坡地保育區 83 餘公頃列入開發範圍，而將營區全數納入測量範圍，卻因多數土地坡度超過 30%無法開發使用，改採「拆除老舊彈庫原址興建」方式辦理，致其為該營區土地開發而委託廠商辦理環境影響評估支付之費用 558 萬餘元，及委託廠商辦理基地測量而支付之費用 197 萬餘元，計 756 萬餘元，均屬無效益之投資行為。

- 2、次查，按○○公司提供之委託技術服務建議書，彈庫興建位址初步規劃於 D19 及 20 號彈庫後方、D24 號庫房(拆除舊彈庫原址重建)及○○銷燬場等 3 處興建 3 座彈庫，其中屬 96 及 99 年度購置之農牧及林業用地，計 2.10 餘公頃，因其開發面積逾 2 公頃，依上開「非都市土地使用管制規則」第 11 條規定，須辦理申請變更為特定專用區特定目的事業用地，擬具開發計畫申請開發。惟三支部於 105 年 6 月 1 日簽訂委託契約後，因

○○公司原擇選之彈庫興建位置，經三支部考量興建庫房腹地及作業危安風險等因素，隨於9月7日會同上級機關陸勤部現地勘查滿湖營區重新選定彈庫興建位置，將原D24號庫房及○○銷燬場等2處，修訂為D23號庫房(拆除舊彈庫原址重建)及脫藥線(拆除舊廠房原址重建)，修訂結果並於105年9月12日函送○○公司辦理初步工程規劃檢討修訂。按修訂後之3處彈庫興建使用土地範圍，其中屬96及99年度購置之農牧及林業用地僅1.11餘公頃，餘均為原軍事設施合法使用之特定目的事業用地，其新增開發面積未達2公頃，依上開規定僅須辦理使用地變更編定，已無須辦理土地使用分區變更特定專用區。詎陸勤部及所屬三支部於105年9月12日修訂彈庫興建位置時，未重新檢討須辦理使用地變更編定之新增開發用地範圍，並配合新增開發用地之修訂減少，依契約第17條第4款規定終止土地使用分區變更特定專用區部分契約，迄106年9月1日始因該基地近9成土地坡度達30%以上，依「非都市土地開發審議作業規範」第16點第2款規定不得作為建築基地而終止上開委託技術服務，改採「拆除老舊彈庫原址興建」方式辦理，致生186萬餘元之不經濟支出。

(三)本院詢據國防部人員表示：

- 1、截至107年底，滿湖營區總面積以收購81.9763公頃土地，加上原有面積23.33公頃、目前尚未完成價購之蔡姓家族2.3816公頃，總計107.6879公頃。其中坡度30%以下之土地計15.6公頃，占營區面積13.82%、坡度30~40%之土地計2.69公頃，占營區面積2%、坡度40%以上之土地計

89.3979公頃，占營區面積84.18%。

- 2、國防部為使湳湖彈庫土地(含收購)發揮最大效能，且全區均能用於國防所需，依「國軍軍事投資建案作業規定」於103年9月15日完成「NH專案先期規劃案」，於105年6月1日將全區委外辦理測量、地質勘查、鑽探、水保、環評、土地開發許可及工程初步規劃等先期規劃作業，並評估新建5,000噸彈藥庫適切位置，俾作為彈藥庫興建依據。
- 3、NH專案先期規劃工程於105年6月1日發包後，由○○公司得標，並於105年6月20日執行測量、地質勘查、鑽探、水保、環評、土地開發許可及工程初步規劃等先期規劃作業。因○○公司辦理土地開發許可送審作業時，於106年5月9日提出「營區私人土地短時間無法取得」及「地目短時間無法完成變更」等2項窒礙，陸勤部檢附相關文件後，於106年6月2日函營建署釋疑及協請提供替代建議與方案。營建署提供「土地使用編定變更」及「資源型分區變更」等2項替代建議，惟經國防部於106年8月3日再次邀請工營中心與○○公司等相關單位召開工程協調會，因應現行法規及基地內私人土地產權等問題，短時間無法排除，依契約辦理先期規劃作業現況結算，改採拆除老舊彈庫原址興建方式執行，並奉陸軍司令部106年9月1日核定。

(四)綜上，陸勤部及所屬三支部辦理湳湖彈庫興建工程先期規劃案之委託技術服務採購，將96及99年為彈庫爆炸安全考量而購置之山坡地保育區83餘公頃全數納入委託開發範圍，致生部分基地測量及環評等無效益投資計756萬餘元；以及105年9月修

訂彈庫興建位置時，未重新檢討並配合新增開發用地範圍已調整減少之事實，及時依契約規定終止土地使用分區變更特定專用區部分契約，終因該基地近 9 成土地坡度達 30% 以上，依規定不得為建築基地而終止上開委託技術服務，致生 186 萬餘元之不經濟支出，確有疏失。惟湳湖營區購地案最終因國防部未能協調中央放寬坡地開發標準，使購地範圍全區納入開發，亦非陸勤部所能預見；既然湳湖彈庫彈藥庫容已因國防部政策下修至 5,000 噸，本院表示尊重，惟後續彈庫興建案，國防部允應督同所屬切實注意檢討辦理。

調查委員：李月德

江明蒼

江綺雯

林盛豐