

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：經濟部水利署。

貳、案由：行政院於 86 年 7 月核示本案即「八卦山高地旱作灌溉工程」應就「所收水費作為財源」成立基金，並組成「基金管理委員會」負責營運管理及基金運用，但經濟部水利署卻擬成立「財團法人基金會」，因而另需額外籌得「基金會原始基金」，導致往後不斷耗時與相關機關協商籌設事宜，終無法達成共識。該署辦理本案「營運管理組織」未依行政院核定原則落實辦理，行政行為有違行政一體悖離上級機關命令，顯有違失。又，90 年 5 月起，因本案水源設施營運管理屬地方事務，乃將營管組織設置於南投縣政府，由該府擬具營管計畫送經濟部水利署審查後再層報行政院核定。該署本應確實依照行政院 86 年 7 月函核定「以自給自足、受益者付費」為原則，有效督促該府研議撰具本案營運管理計畫，並據院函此項核示原則妥善審核該府計畫後再層轉行政院審議，但查該府擬具計畫卻始終提列「要求中央補助營運管理基金 6,200 萬元」，因而遭行政院 4 度核復重申所擬計畫未遵照該院前函示原則應避免造成政府財政負擔而遲未同意，並導致硬體工程設施執行延宕 3 年 8 個月，雖南投縣政府有未來營運需自負盈虧財務壓力，但該署自應遵循院核事項協助妥善因應解決而非反覆層轉，該署未能有效督促

辦理本案營管計畫，洵有違失。爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、行政院於 86 年 7 月核示本案即「八卦山高地旱作灌溉工程」應就「所收水費作為財源」成立基金，並組成「基金管理委員會」負責營運管理及基金運用，但經濟部水利署卻擬成立「財團法人基金會」，因而另需額外籌得「基金會原始基金」，導致往後不斷耗時與相關機關協商籌設事宜，終無法達成共識。該署辦理本案營運管理組織未依行政院核定原則落實辦理，行政行為有違行政一體悖離上級機關命令，顯有違失。

(一)行政院 82 年 5 月核定，為改善濁水溪兩岸 10 萬公頃農田灌溉用水水源不穩定及雲林地區自來水用水品質、提供雲林離島工業區工業用水並減少地下水抽汲緩和地層下陷等問題，於 82 年 5 月至 90 年 12 月期間，執行「集集共同引水工程計畫」，總經費 238 億元。計畫執行期間，嗣因地方民意代表積極要求配合此共同引水工程，改善位處高地之八卦山南投與名間地區旱地面積 4,171 公頃耕作區域灌溉水源不足問題，以作為對地方之回饋。當時該署組織前身即台灣省水利局（由原該局規劃總隊即現今該署水利規劃試驗所，負責辦理），因此擬具「八卦山高地旱作灌溉水源工程計畫規劃報告」，規劃位處高地的八卦山旱灌水源將由上開共同引水計畫中興建之集集攔河堰與北岸聯絡渠道來供水，於 86 年 3 月層報行政院，該院於同年 7 月核定辦理，總經費 14.84 億元，納入「集集共同引水工程計畫」總經費內勻支。復為因應需要，水利處（當時組織改制為台灣省政府水利處）於 87 年 5 月陳報行政

院，擬再增設工業用水專用沈澱池，以配合離島工業區對工業用水之水質要求；其次辦理八卦山旱灌工程（包括水源工程、抽蓄工程兩部分）以擴大農業效益；並辦理集集共同引水第二階段營運管理系統工程，以提昇濁水溪沖積扇整體水資源之統籌調配能力，將以上三項工程計畫彙整為「集集共同引水工程『後續』計畫」。再經行政院於 91 年 1 月核定實施，經費為 24.38 億元(含前已核定本案八卦山旱灌工程 14.84 億)，預計於 92 年 12 月底前完成。91 年 7 月起，因由南投縣政府負責提報、該署協助辦理之本案「營管計畫」，行政院未予核定並指示暫緩本案工程施工。92 年 8 月，該院指示恢復本案水源工程 5 座貯水池及第 5 輸水幹分管工程施作，執行期程准延至 94 年底。然因南投縣政府提報之「營管計畫」修正多次仍未獲核定，93 年 9 月，行政院指示暫緩施作「抽蓄工程」部分。待至 96 年 3 月方獲准恢復執行「抽蓄工程」部分，執行期程准延至 99 年。

(二)本院審計部於 95 年派員稽察經濟部水利署辦理本案「集集共同引水工程後續計畫—八卦山旱灌水源工程部分」執行情形，認為：該署辦理本案具有「營運管理『組織』未依行政院核定原則設立，虛耗無謂研議作業時程」之違失。

(三)經查：

- 1、本案即「八卦山高地旱作灌溉工程」之規劃，係由當時台灣省水利局規劃總隊（現為該署水利規劃試驗所）於 85 年 6 月規劃完竣，並製作《八卦山高地旱作灌溉工程規劃報告〔南投一名間灌區〕》。依據本件《規劃報告》〈第八章、營運計畫〉之內容：

(1)本區營運〈基本原則〉謂：

〈1〉「一般灌溉工程之成敗，『營運管理』為重要關鍵，尤其本旱作灌溉工程位置是屬於地形複雜、高低差大之八卦山丘陵台地，面積廣達四千多公頃，抽水揚程高至 270 公尺，抽水量佔總灌溉用水量約四分之三，將來營運之抽揚電費與灌溉設施之維修更新費用更是可觀。」

〈2〉「為期發揮本旱作灌溉工程之預期功能，除須組成健全之『灌溉組織』與研訂完善之『營運管理辦法』外，宜實施用水計量收費，以達『自給自足』及『使用者付費』之公平性，順應用水有價之時代來臨。」

〈3〉亦即，本案於最初規劃階段即已闡明：灌溉工程成效係取決於硬體工程完成後之軟體使用管理能否順利運作。且強調本灌溉區域因地形特性，需將水源由低處往高處送，預料未來營運後將面臨抽揚電費與灌溉設施維修更新費用均甚為可觀之財務問題。所以，特別指明須組成健全之「灌溉組織」與研訂完善之「營運管理辦法」，並建議宜實施用水計量收費，以達「自給自足」及「使用者付費」之公平性。

(2)關於〈營運成本〉：「所謂營運成本係指年計成本中之運轉、維護成本，包括年維護成本、年用電成本、年用人成本等，共為 114,443 仟元，而本計畫完成實施後年平均用水量為 18,698 仟立方公尺，故單位用水營運成本為每立方公尺 6.12 元」。

(3)並分析本區〈灌溉組織〉方式為：

<1> 「(一) 組織型態：灌溉組織是負責灌溉事業之營運及維護管理事宜，本旱作灌溉工程之灌溉組織型態可分為三種如下：1. 加入彰化農田水利會及其灌區。2. 加入南投農田水利會及其灌區。3. 以鄉、市公所為主，輔導農民組成促進委員會，將來依農田水利組織通則之規定，報請中央核定成立水利會。」

<2> 「(二) 評估比較：目前該地區公私灌溉水井一直以賣水方式經營實施多年，農民主要作物為茶樹、生薑等高價作物，對於售水制度多能接受，故本旱作灌溉工程規劃特性亦以計畫實施用水計量收費為導向。如採用第一、二種水利會組織型態，只要暫停徵收會費辦法仍然存在，農民終會要求比照，致計量收費無法實施，使營運計畫完全失敗，且根據農民意願調查，亦較傾向於第三種組織型態。因此建議以鄉、市公所為主，先輔導籌組灌溉管理委員會，將來依農田水利組織通則之規定，報請中央核定成立新水利會…」。

<3> 因此，於本案規劃報告中，已評估比較灌溉組織型態優劣並根據農民意願調查而作出結論，建議本案：「以鄉、市公所為主，先輔導籌組『灌溉管理委員會』，將來依農田水利組織通則之規定，報請中央核定成立新水利會」，先以「灌溉管理委員會」為本灌溉區「營管組織」，將來再成立新水利會。

2、台灣省水利局（當時組織名稱、即現今經濟部水利署）以86年1月14日86水企字第860300025號函將前揭《八卦山高地旱作灌溉水源工程計畫

《規劃報告》層報經濟部；該部嗣以 86 年 3 月 24 日經（86）水字第 86382444 號函檢陳本件《規劃報告》陳報行政院，該函說明略謂：「八卦山高地旱作灌溉區缺水嚴重，影響作物品質、產量，而集集共同引水計畫北岸聯絡渠道適流經該高地附近，為考量地方要求及提高水資源運用功能，經台灣省水利局研議評估後擬將旨陳計畫水源工程部分併案列入集集共同引水計畫內辦理，以解決該地區灌溉水源之不足。」此即本案最初由經濟部（水利署）檢具上揭本案《規劃報告》陳報行政院核示之函文。

3、案經行政院指派時任政務委員林○○審查後，以 86 年 7 月 2 日台 86 經 26877 號函核定實施本計畫。

(1) 茲據該函示說明略以：「(一) 本案『八卦山高地旱作灌溉水源工程計畫』所增加之水源，主要係為穩定提供八卦山高地旱作之灌溉水源，宜與灌溉工程作一整體規劃考量，併同實施，方可達成本計畫回饋地方之目的。且本計畫實施後，兼可因應該地區民生用水之需求成長，對於促進該地區經濟繁榮甚有幫助，故本計畫有實施之必要。(二) 有關灌溉工程中之蓄水塘及幹支線工程部分，因係將山下 5 座貯水池之蓄水抽汲至山上各蓄水池或池塘貯存，故原則可同意省府意見，併入水源工程內辦理。本案水源工程經費因而增為 14.84 億元，由中央全額補助，並於集集共同引水工程計畫核定總經費內勻支。(三) 有關灌溉工程中之分線及噴灌工程部分，因部分地區早已私設完成，似無全面新建之必要，故同意省府意

見，採以漸進方式，依個案申請由擬議設立之基金給予適當補助。(四)本受益者付費原則，對於本工程後續之營運、銷售及維護管理之成本，以及對於前開項目之補助費用，均應合理反映在水費上，並就所收水費作為財源成立基金，且應組成基金管理委員會，負責本工程完成後之營運管理作業及基金之運用，俾利永續營運，減輕政府財政負擔。至有關水價計算、營運管理計畫及基金管理委員會之設立等相關事宜，請經濟部會同本院農委會及台灣省政府研訂。」

(2)可知：

<1>行政院係依據上揭《八卦山高地旱作灌溉水源工程計畫規劃報告》核定實施本案計畫。

<2>行政院核示：本案應「本受益者付費原則，對於本工程後續之營運、銷售及維護管理之成本，以及對於前開項目之補助費用，均應合理反映在水費上，並就『所收水費作為財源成立基金』，且應組成『基金管理委員會』，負責本工程完成後之『營運管理作業』及『基金之運用』，俾利永續營運，減輕政府財政負擔。」。亦即行政院已核示：本案灌溉區「營管組織」為「基金管理委員會」，所指「基金來源」是「就所收水費作為財源成立基金」，此「委員會職權」則為「一、負責本工程完成後之『營運管理作業』，二、基金之運用。」，「營運組織目標」是「俾利永續營運，減輕政府財政負擔」。

4、時台灣省政府水利處於87年12月3日召開「研商集集共同引水工程計畫後續配合工程推動事

宜會議」，該次會議曾討論「八卦山高地旱作灌溉水源工程之推動及業務分工」，並決議：「本項目仍依目前業務分工繼續推動辦理，即彰化農田水利會負責『同源圳改善』，本處農水組負責營管籌辦，中水局除辦理『水源工程』外，並負責整體項目之推動。」由時台灣省政府水利處（即今經濟部水利署）負責「營運管理」籌辦。

5、然而，時台灣省政府水利處卻於 88 年 5 月 27 日召開「研商集集共同引水工程後續計畫工作內容與提報方式會議」中，作成結論：「八卦山旱灌營運管理『基金會』籌設，請農水組一個月內提出方案再與縣政府、鄉公所及水利會開會研商，在營運管理『基金會』成立前，工程原則施工至五個貯水池；請水源組於後續計畫提報時敘明基金（會）籌設情形。」，可見：

(1) 本案灌溉區「營管組織」已於此階段由原行政院 86 年 7 月 2 日核示應成立「基金管理委員會」，變更為「基金會」。

(2) 且此項營管組織型態之變更，時台灣省政府水利處（即今經濟部水利署）係自行研議並未再奉行政院核定。

(3) 為何該署將行政院已核定本案營管組織型態應成立「基金管理委員會」變更為「基金會」？

<1> 依據本院 97 年 9 月 26 日約詢時，該署答覆理由謂（答覆書第 7 頁參照）：「依行政院於 86 年 7 月核示基金管理委員會之組織型式後，因有實際灌溉之業務執行之問題，再以當時南投縣政府及名間鄉公所認為，以其現存四口井之運作模式尚稱順利，如能成立財團法人，應可使其經費運作更具法制化，故

建議朝此方式考量，本署為促進本案於地方上之順利推動，並尊重地方政府意見，乃依行政院指示邀請相關機關研議其可行性。」

<2>但查據《八卦山高地旱作灌溉水源工程計畫規劃報告》之內容，本件規劃書最初即是由經濟部水利署（當時組織名稱為台灣省水利局）自己於86年1月製作完成後層報行政院核定因而成立本案，該署於本件《規劃報告》中，早已評估比較過灌溉組織型態優劣，並且還根據農民意願調查，方作出結論建議本案：「以鄉、市公所為主，籌組『灌溉管理委員會』」，此「管理委員會」之組織名稱雖於行政院核示函中將「灌溉」改稱「基金」管理委員會，但查該函示已明文指明其「委員會職權」係為「一、負責本工程完成後之『營運管理作業』，二、基金之運用。」，委員會職責已包含第一點的「本工程完成後之營運管理作業」，並非僅單純負責「審議事項僅限於基金收入支出等運用管理」（此為第二點基金之運用），可知兩者性質相同，且行政院係本於審議此《規劃報告》後予以核定，故亦表明所指「基金來源」是「就所收水費作為財源成立基金」，顯非如該署於本院97年9月26日約詢時答覆稱（答覆書第7頁參照）：「至一般所稱『基金管理委員會』係依預算法第4條成立基金，並為該基金之管理運用所成立之任務性審議會議組織，其審議事項僅限於基金收入支出等運用管理，無法實際執行各項灌溉業務之營運管理事項。」，該署辯稱：行政院86年7月核示基金管理委

員會屬依預算法組成任務性審議會議組織，無法實際執行各項灌溉業務之營運管理事項等語云云。與行政院函示事實不符，顯無依據。

6、又查據經濟部水利署（組織名稱時為經濟部水利處）88年8月12日召開「研商財團法人八卦山高地旱作灌溉設施營運管理基金會捐助暨組織章程、基金運用管理辦法及營運管理辦法等條文訂定事宜」會議附件：

(1)「《財團法人八卦山高地旱作灌溉設施營運管理基金會捐助暨組織章程（草案）》—〈第3章捐助及基金保管運用〉，第6條：「本法人基金來源如下：一、由行政院農業委員會、經濟部水利處、經濟部水利處中區水資源局、南投縣政府、彰化農田水利會、南投市公所及名間鄉公所共同捐助原始基金新台幣陸仟萬元整。二、使用費收入。三、各項捐贈收入。」

(2)該署擬議該「財團法人基金會」之「基金來源」除「使用費收入」外，另增加：由行政院農業委員會、南投縣政府、彰化農田水利會、南投市公所及名間鄉公所等「共同捐助原始基金新台幣陸仟萬元整」及「各項捐贈收入」。此與行政院86年7月核示成立基金管理委員會，所指「基金來源」是「就所收水費作為財源成立基金」，額外因為該署擬議成立「財團法人基金會」而需增列「原始捐助基金新台幣陸仟萬元整」，明顯與行政院核示不符。

7、該署曾於89年3月將上開財團法人基金會組織章程草案，併同本計畫層報行政院納入「集集共同引水工程後續計畫」繼續辦理。經行政院經濟

建設委員會於同年 9 月審議後認為：

- (1) 「(八卦山旱灌水源工程部分)(一)本項工程行政院已於 86 年 7 月 2 日以台 86 經字第 26877 號函以個案方式核定實施在案，其需求經費應按行政院原核定之 14.84 億元核實編列支應，不宜再增加經費。(二)計畫書內所附『財團法人八卦山水源設施營運管理基金會捐助暨組織章程(草案)』，其所訂參與原始基金之有關單位分攤基金款額數，應請經濟部與各捐助單位協商分攤款數並獲確認。而其組織章程及營運管理辦法(草案)，亦宜與相關單位討論獲致共識後提報。」
 - (2) 因之，有關該署研議成立「財團法人基金會」及相關機關分攤「原始捐助基金」，均尚未獲行政院核定同意，本案仍應依行政院 86 年 7 月 2 日台 86 經字第 26877 號函核示事項而為認定，應予指明。
- 8、行政院 89 年 9 月函復後，該署(組織名稱時為經濟部水利處)再於 89 年 12 月 13 日召開「研商『財團法人八卦山高地水源設施營運管理基金會』之原始基金來源及營運管理基金計畫」會議，但按本次會議紀錄顯示：
- (1) 於討論「(基金會)原始基金各捐助單位之分攤款數」時，出席機關行政院農委會表示：
「(二)本案所擬成立之營運管理單位係以辦理本項工程完成後有關水源的調配運用，具有收支平衡及營利色彩，與具有公益性質之『財團法人』性質並不相同；另依院函指示以專款『所收水費』作為財源成立基金，該所謂『基金』係屬專款專用性質之意旨說明，如穿鑿附

會為『財團法人基金會』，並不恰當。(三)至於管理委員會之成立，基於自治之原則，建請由南投縣政府、名間鄉公所或彰化農田水利會等地方機構組織成立營運。(四)有關『管理委員會』成立後初期經費之來源，建議由本案水源工程費項下節餘編列一定數額提撥作為初期營運基金，或以專案方式編列預算，層報行政院核定後辦理。」惟農委會建議該署並未採納，最後會議決議仍維持：「原始基金為新台幣6千萬元整，由農委會捐助3千萬元、水利處捐助2千5百萬元、中區水資源局、南投縣政府、南投市公所、名間鄉公所及彰化農田水利會各捐助1百萬元。」

(2)可見：

<1>該署擬議成立「財團法人基金會」，然因「基金會」之成立，需於本案計畫原核定總經費外，再另籌「原始捐助基金」，此項經費來源迄89年12月與相關機關仍未達共識，且行政院農業委員會亦於出席會議時建議該署應遵循行政院86年7月時已核定之本案營運管理辦理原則，由南投縣政府組織成立「管理委員會」，惟該署均未採納。

<2>該署擬議之6千萬元原始捐助基金，因本案終未成立此財團法人基金會，故本案該署實際上尚無捐助款項事實，並予說明。

(四)綜上：

1、經濟部水利署（當時組織名稱為台灣省水利局）自己於86年1月製作完成《八卦山高地旱作灌溉水源工程計畫規劃報告》，層報行政院，該院亦據此《規劃報告》而為審議，並於同（86）年

7月核定同意辦理，並函示本案灌溉區「營管組織」為「基金管理委員會」，所指「基金來源」是「就所收水費作為財源成立基金」，此「委員會職權」則為「一、負責本工程完成後之『營運管理作業』，二、基金之運用。」，「營運組織目標」是「俾利永續營運，減輕政府財政負擔」。

2、但該署（組織名稱時為台灣省政府水利處）卻於88年前後起，背離該機關自己製作完成且又層報行政院核定之《規劃報告》中已具有的完整〈營運計畫〉構想，突擬議另成立「財團法人基金會」，然查本案《規劃報告》中，該署自己卻早已評估比較灌溉組織型態優劣並根據農民意願調查方對本案有特殊高地地形之灌溉區「營管組織」作出結論，認為採「管理委員會」形式為妥，該署於本案《規劃報告》中卻從未研擬任何「財團法人基金會」之組織形式，自無從評估確認其實際運作於本灌溉區之可行性，卻突朝此組織形式不斷耗時與相關機關協商，迄89年12月與相關機關仍未達共識，該署背離自己製作完成之本案《規劃報告》關於本區之〈營運計畫〉，行政行為並非妥當。

3、且行政院既已於86年7月2日台86經26877號函核定實施本計畫時就已核示本案灌溉區「營管組織」為「基金管理委員會」，非籌組「財團法人基金會」，本案「基金來源」應是「就所收水費作為財源成立基金」，亦非籌措「原始捐助基金」，亦明示該基金管理委員會「職權」除「基金之運用」外，應「負責本工程完成後之『營運管理作業』」，顯非如該署認為僅屬任務性審議會組織無法實際執行各項灌溉業務。

4、因之，經濟部水利署未按行政院 86 年 7 月 2 日函示事項落實辦理本案「營運管理組織」，行政行為有違行政一體悖離上級機關命令，顯有違失。

二、本案水源設施營運管理因屬地方事務，於 90 年 5 月起，將營管組織設置於南投縣政府，由該府擬具營管計畫送經濟部水利署審查後再層報行政院核定。經濟部水利署本應確實依照行政院 86 年 7 月函核定「以自給自足、受益者付費」為原則有效督促該府研議撰具本案營運管理計畫，並據該院函此項核示原則妥善審核該府計畫後再層轉行政院審議，但查該府擬具計畫卻始終提列「要求中央補助營運管理基金 6,200 萬元」，因而遭行政院 4 度核復重申所擬計畫未遵照該院前函示原則應避免造成政府財政負擔而遲未同意，並導致硬體工程設施執行延宕 3 年 8 個月，雖南投縣政府有未來營運需自負盈虧財務壓力，但該署自應遵循院核事項協助妥善因應解決而非反覆層轉，該署未能有效督促辦理本案營管計畫，洵有違失。

(一)本院審計部函報：經濟部水利署督促南投縣政府辦理撰具本案營運管理基金計畫，具有「營運管理計畫未依行政院核定原則辦理，肇致計畫建設期程延誤與效益大幅縮減，核有未盡職責及效能過低情事」之違失。

(二)經查：

1、八卦山高地旱作灌溉工程，概分為屬「硬體設施」之八卦山旱灌「水源」及「抽蓄」兩大「工程」部分，及工程完工後、使用營運管理之「八卦山高地水源設施營運管理計畫」與「營管組織」，「軟體運作」部分。

(1)本案硬體工程部分，曾於 91 年 7 月至 92 年 8

月暫停「水源工程」施工 1 年，93 年 9 月至 96 年 3 月暫停「抽蓄工程」施工 2 年 8 個月，合計暫停施工 3 年 8 個月。

(2) 查據行政院 91 年 1 月 25 日函示略謂：若未能於 91 年 6 月底前完成「八卦山營運管理計畫及基金管理委員會」之設立，則「八卦山旱灌水源工程計畫」所有「工程」暫停，爰水源工程於 91 年 7 月至 92 年 8 月暫停施工，俟南投縣政府於 92 年 6 月提送「八卦山旱灌營管計畫可行性研究」報行政院審議後，行政院 92 年 9 月 9 日方函示同意水源工程繼續辦理，但「營管計畫」則退請南投縣政府「本受益者付費自給自足之原則」再修正。93 年 6 月水利署提報「集集共同引水工程後續修正計畫」至行政院審議，行政院 93 年 9 月 27 日函示：抽蓄「工程」暫緩執行，俟南投縣政府完成「營管計畫」再辦，以利完成後能順利接管營運取水。待至 96 年 3 月 29 日南投縣政府所報「八卦山高地旱灌水源設施營運管理計畫」行政院始函示同意，該項工程才又繼續辦理。

(3) 可見，本案確有因營運管理計畫軟體運作部分遲延未決，導致硬體工程設施部分執行延宕 3 年 8 個月之事實。

2、經濟部水利署（機關組織時稱經濟部水利處）於 90 年 5 月 10 日召開研商「『八卦山高地水源設施營運管理委員會』組織章程、管理辦法及營運管理經費計畫」會議。

(1) 依據該次會議結論略謂：「(一) 八卦山高地水源設施由中央投資經費 14.84 億，設施完成後宜由地方政府營運管理，因設施之位置涉及南

投市及名間鄉，故管理委員會同意設置於南投縣政府。(二)南投縣政府所擬管理委員會之組成與法人之組織章程混淆，為使管理委員會未來收費有法源依據，請南投縣政府先行訂定八卦山高地水源設施營運管理條例，再依據營運管理條例訂定管理委員會設置要點，以成立八卦山高地水源設施營運管理委員會。」並以90年5月16日經(九0)水利農字第0901800284號函請南投縣政府依此次會議結論辦理。

(2)故本案八卦山高地水源設施於工程完工後，相關營運管理組織，依此次會議結論將於南投縣政府設立「管理委員會」。

3、經濟部曾以90年9月27日經(90)水利字第09020206340號函檢陳本案「集集共同引水工程後續計畫」(經建會審議修訂本)函行政院。

(1)查據該函說明略以：「二、旨揭計畫已依鈞院經建會89年9月7日參(89)字第03997號函送審查意見，重新修正計畫書說明如下：

(一)有關八卦山旱灌營管事宜，本部水利處經多次邀集相關單位研商後，於90年5月10日開會決議，本項水源設施營管因屬地方事務，宜由地方政府擬定，由南投縣政府提營管辦法，目前正由縣政府辦理中。…三、本後續計畫中八卦山旱灌計畫其營管基金6,200萬元原擬由各單位捐助，因各單位皆表示有困難，擬列入本計畫籌措。」

(2)經濟部以此函向行政院說明：本案水源設施之營運管理因屬地方事務，原是經濟部水利署籌辦、現將改由南投縣政府提出營管辦法；原由

經濟部水利署籌辦時，曾針對設立基金會研議由各單位捐助原始基金，因與相關單位未達共識，現改列入本計畫籌措營管基金。

(3) 行政院嗣以 91 年 1 月 25 日院台經字第 0910001966 號函復請照該院經建會審議結論辦理。

<1> 查據該函附經建會 91 年 1 月 11 日審議結論略以：「…有關八卦山旱灌水源工程計畫，應依據行政院 86 年 7 月 2 日台 86 經字第 26877 號函核示原則…儘速研訂『八卦山營運管理計畫及基金管理委員會』之設立等事宜，並於 91 年 6 月底前完成該項工程，若未能如期於 91 年 6 月底前完成，則『八卦山旱灌水源工程計畫』所有工程計畫暫停，以免造成資源浪費。…另所編列之『營管基金』6,200 萬元，宜由基金會各成員分別負擔，不列入本後續計畫。…」

<2> 行政院於此 91 年 1 月 25 日函示：本案應依據該院 86 年 7 月 2 日台 86 經字第 26877 號函核示原則辦理。若本案營運管理計畫未能如期於 91 年 6 月底前完成，則「八卦山旱灌水源工程計畫」所有工程計畫暫停；而所編列營管基金 6,200 萬元，宜由基金會各成員分別負擔，不列入本後續計畫。

4、嗣經南投縣政府研訂「八卦山高地旱灌水源設施營運管理委員會設置要點」及「八卦山高地水源設施營運管理經費計畫」後，由經濟部水利署層轉經濟部，再以 91 年 6 月 28 日經授水字第 09120208080 號函報行政院。惟該函報說明仍建請專案補助八卦山旱灌初期營管基金 6,200 萬

元。

- (1)案由行政院交由該院經濟建設委員會與主計處、公共工程委員會、農業委員會、經濟部、經濟部水利署、南投縣政府等相關單位共同研商後，行政院以 91 年 8 月 5 日院台經字第 0910039133 號函復經濟部，指示依經建會審議結論辦理。
- (2)查據該次經建會審議結論略以：「(一)有關要求補助營運管理基金 6,200 萬元一節，請就基金之運作方式(含基金來源及其如何運用)明確界定，研訂專款專用，避免造成政府財政負擔。(二)請南投縣政府補充營運管理計畫之財務分析資料(含成本效益分析)，其中有關該灌區水量之供需及管理人力需求，應分階段採漸進方式評估；營運成本需評估、考量各階段所需基本營運費、人事費、硬體維護費、水費收費標準(以收支平衡為原則)及設施運轉費等。(三)本計畫灌區之居民、農民是否願意購水灌溉，建請南投縣政府先做確實調查。(四)本計畫管理委員會設置要點屬地方政府事務，委員宜納入彰化農田水利會等地方政府相關單位，不宜將行政院農業委員會、經建會及經濟部水利署等中央單位列入。(五)請南投縣政府研究本計畫之營運管理方式，採取『公有民營』之可行性。(六)請經濟部水利署參考上述結論與會中各與會代表意見，協助南投縣政府於 91 年 9 月底前修訂管理委員會設置要點、營管基金及財務計畫等相關事宜，再按行政程序報院。」
- (3)故，南投縣政府於 91 年 6 月初次提報本案營

管計畫時，要求補助營運管理基金 6,200 萬元。此與行政院上開 91 年 1 月 25 日函示所編列營管基金 6,200 萬元，宜由基金會各成員分別負擔不列入本後續計畫，已有不符。

5、經濟部水利署協助南投縣政府依據上開行政院函指示修訂相關計畫後層報，經濟部再於 91 年 10 月 11 日函報行政院。行政院俟以 91 年 11 月 18 日院台經字第 0910057256 號函復經濟部，指示該部依照經建會會商結論辦理。

(1)查據此次經建會會商結論略謂：「(一)本次南投縣政府所擬之八卦山旱灌水源工程營運管理計畫不盡完整，為避免八卦山旱灌水源工程完工後，有關之營運管理計畫無法配合推動，造成投資浪費，請經濟部洽南投縣政府重新進行本營運管理計畫之可行性研究(含各種可能之最佳方案之研擬)，所需規劃經費，由經濟部水利署在『集集共同引水工程後續計畫』項下相關經費支應。經查經濟部水利署已完成本水源工程計畫土地徵收相關之程序，為配合本計畫土地徵收所規定之動工期限，上述可行性研究工作應於 92 年 7 月底前完成。…」

(2)可見：

<1>南投縣政府於 91 年 10 月再次函送之本案營管計畫，行政院 91 年 11 月審核後仍認為不盡完整。

<2>此時，行政院已有顧慮將來八卦山旱灌水源工程完工後，可能會因營運管理計畫無法配合推動而造成投資浪費，故要求經濟部協助南投縣政府重新進行本案各種可能最佳方案之營運管理計畫「可行性研究」。

- 6、經濟部乃於 91 年 12 月 2 日函南投縣政府，儘速辦理八卦山高地水源設施營運管理可行性研究。
- (1) 待經半年，南投縣政府以 92 年 6 月 26 日府流資字第 09201166280 號函經濟部水利署，檢附該府辦理「八卦山高地旱灌水源設施營運管理計畫」可行性研究成果報告書。
- (2) 經濟部再以 92 年 7 月 17 日經授水字第 09220209110 號函行政院，轉陳南投縣政府本件「八卦山高地旱灌水源設施營運管理計畫」可行性研究成果報告書。
- <1> 查據該函說明略以：「二、依所送報告內容，南投縣政府擬設立基金營運管理，並於『南投縣政府組織自治條例』明定籌設『南投縣八卦山高地旱灌基金管理委員會』，負責基金之運用與用水收費標準之訂定及配水（分線）工程興建完成後，依促參法將設施租賃民間經營管理等事宜。三、本部贊成所擬營管方式依促參法委託民間廠商經營管理，惟應以達成收支平衡為原則。另所擬營管計畫之財務計畫，係基於以下之條件：（一）中央政府全額補助初期基金 6 千 2 百萬元。（二）中央政府全額補助配水（分線）工程經費 9.64 億元，總成本包含利息為 10.19 億元。（三）中央政府每年編列水源及抽蓄工程換新費 0.17 億元等項。」
- <2> 上開，南投縣政府 92 年 6 月本案可行性研究成果報告書中，所擬營管計畫之財務計畫，仍提列由中央政府全額補助初期基金 6 千 2 百萬元。
- (3) 因此，

<1>行政院嗣於 92 年 9 月 9 日院台經字第 0920049136 號函復時謂：「…所需營運管理財源，請遵照行政院 86 年 7 月 2 日台 86 經字第 26877 號函核示，以自給自足、受益者付費為原則研議；本營運管理計畫依前述原則修正後，南投縣政府可據以成立管理委員會接管本計畫之營運。…由於利率逐年降低，擬議設立之營運管理基金 6 千 2 百萬元，已無實際意義，應可予以取消，所列人事及其他費用併入該營運管理計畫考量…」

<2>行政院重申本案需遵循該院 86 年 7 月 2 日台 86 經字第 26877 號函核示，以「自給自足、受益者付費」為原則研議；擬議設立之營運管理基金 6 千 2 百萬元，予以取消。

7、經濟部水利署茲據上開行政院復函，於 93 年 1 月 8 日及 3 月 25 日召開兩次研商會議，擬訂「集集共同引水工程後續計畫」修正計畫陳報。經濟部嗣於 93 年 5 月 27 日檢陳本件修正計畫函報行政院。

(1)惟，行政院 93 年 9 月 27 日院台經字第 0930039985 號函復經濟部，指示依據經建會審議結論辦理。本案抽蓄工程部分，先暫緩執行，俟南投縣政府完成營運管理計畫後再議。

<1>查據行政院經濟建設委員會 93 年 8 月 26 日參字第 0930003819 號函審議結論略以：「經查南投縣政府目前尚未成立營運管理委員會，且尚未依鈞院指示原則修正營運管理計畫，恐無法於本計畫完成後接管本計畫設施，造成投資浪費，另考量在經濟部完成五座貯水池後，八卦山旱灌水源工程即具備初

步功能。爰此，有關八卦山旱灌水源工程部分，請經濟部於 94 年底前完成五座貯水池之工程，俾利現地農民自行取水，至於抽蓄工程部分，則先暫緩執行，俟南投縣政府完成營運管理計畫後再議。…」

<2>可知，延宕至 93 年 5 月本案第 4 度層報修正營管計畫，行政院仍未同意。且行政院於此 93 年 9 月函示抽蓄工程部分先暫緩執行，俟南投縣政府完成營運管理計畫後再議。

(2)爰經濟部水利署以 93 年 9 月 29 日經水源字第 09315008230 號函南投縣政府。

<1>該函謂為及早完成「集集共同引水工程後續計畫」發揮其效益，請該府儘速遵照行政院 86 年 7 月 2 日台 86 經字第 26877 號函示，以「自給自足、使用者付費原則」，研議修正「八卦山高地旱灌水源設施營運管理計畫」後，據以成立營運管理組織，俾利該計畫相關工程續辦完成後順利接管營運。

<2>再查據該函說明略以：「二、本署將於本(93)年底完成八卦山旱灌第一、二號貯水池工程，94 年底完成八卦山旱灌第三號貯水池工程，而八卦山旱灌第四、五號貯水池工程及八卦山旱灌抽蓄工程亦均已設計完成立可辦理發包，惟貴府尚未成立營管組織，且尚未依行政院指示原則修正營運管理計畫，恐無法於本計畫完成後順利接管營運。三、為免貴府無法順利接管致使計畫投資浪費，並考量八卦山旱灌五座貯水池工程完成後即具備初步供水功能，行政院經濟建設委員會

93年6月14日研商會議決議，先暫緩執行八卦山旱灌抽蓄工程，俟貴府完成營管計畫後再辦。爰此，請貴府儘速修正完成『八卦山高地旱灌水源設施營運管理計畫』，且據以成立營管組織，以利工程完成後能順利接管營運並利計畫推展。」

<3>因此，直至93年9月，本案仍停留在一再重申應遵照行政院86年7月2日台86經字第26877號函示，以「自給自足、使用者付費原則」，研議修正本案「營運管理計畫」。

(三)綜上：

- 1、南投縣政府自90年5月起，負責研訂本案營運管理計畫相關事宜，惟該府顧慮「因試營運計畫運轉初期，包括設置銜接管路系統、水源設施安全管理維護、相關管理業務費及作業之人力需求等均需相關經費支應，計畫區雖預計有部分水費收入，惟仍難完全支應相關必要支出」，反覆建請中央補助營運管理經費6千2百萬元，納入八卦山旱作灌溉營運基金。
- 2、然而，行政院始終堅持本案所需「營運管理財源」，應遵照86年7月2日台86經字第26877號函核示，以「自給自足、受益者付費」為原則研議，故本案雖曾由經濟部水利署協助督促南投縣政府4次修正本案營運管理計畫，但均因提列需中央補助營運管理經費6千2百萬元，違背行政院86年7月2日函示原則未獲同意。
- 3、爰行政院於91年7月至92年8月暫停水源工程施工，俟南投縣政府於92年6月提送「八卦山旱灌營管計畫可行性研究」報行政院審議後，行政院92年9月9日方函示同意水源工程繼續辦

理，但營管計畫則退請南投縣政府「本受益者付費、自給自足之原則」再修正。93年6月水利署提報「集集共同引水工程後續修正計畫」至行政院審議，行政院仍未予同意而於93年9月27日函示抽蓄工程暫緩執行，俟南投縣政府完成營管計畫再辦。故本案硬體工程部分，因「營運管理計畫」始終未獲行政院核定同意，而於91年7月至92年8月暫停「水源工程」施工1年，93年9月至96年3月暫停「抽蓄工程」施工2年8個月，合計暫停施工3年8個月。

- 4、經濟部水利署本應確實依照行政院86年7月函核定「以自給自足、受益者付費」為原則有效督促南投縣政府研議撰具本案營運管理計畫，並據院函此項核示原則妥善審核該府計畫後再層轉行政院審議，但查該府擬具計畫卻始終提列「要求中央補助營運管理基金6,200萬元」，遭行政院4度核復重申所擬計畫未遵照該院前函示原則應避免造成政府財政負擔而遲未同意，並導致硬體工程設施執行延宕3年8個月，雖南投縣政府有未來營運需自負盈虧財務壓力，但該署自應遵循院核事項協助妥善因應解決而非反覆層轉，該署未能有效督促辦理本案營管計畫，洵有違失。

綜上所述，經濟部水利署辦理本案「營運管理組織」未依行政院函示核定原則落實辦理，行政行為有違行政一體悖離上級機關命令，顯有違失。又，該署應確實依照行政院上開函示核定「以自給自足、受益者付費」為原則，有效督促南投縣政府研議撰具本案營運管理計畫後再層轉行政院審議，但查該府擬具計畫卻遭行政院 4 度核復重申所擬計畫未遵照該院此項函示原則造成政府財政負擔而遲未同意，導致硬體工程設施執行延宕 3 年 8 個月，該署未能有效督促辦理本案營管計畫，洵有違失。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。