

調查報告(案由及調查意見)

壹、案由：花東地區之交通建設、經費補助(含花東地區永續發展基金)、教育資源、垃圾清運、東砂北運、中央政策地方執行(如小地主大佃農政策、奢侈稅政策)等議題方面，其制度面及執行面均遭遇諸多窘境，造成地方政府推動縣政之困難，進而影響當地民生經濟與產業發展。為維護花東地區居民權益，達於合理之基本生活水平，均有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

案經本院函請花蓮縣政府、臺東縣政府、行政院、交通部、行政院環境保護署(下稱環保署)、行政院農業委員會(下稱農委會)、經濟部、內政部、文化部、教育部檢送有關案卷資料與問題說明，並約詢該等機關及行政院主計總處(下稱主計總處)相關業務主管人員到院說明，業經調查竣事，茲臚列調查意見於后：

一、花蓮縣鳳林鎮中興橋、箭瑛大橋之改建工程及縣道193線南濱至花蓮大橋路段拓寬工程之補助經費，雖分別已獲核定補助或尚需依程序提出申請，惟相關工程尚未施工完成前，花蓮縣政府允應加強該等路段之防護措施，以維護人民生命財產之安全。

(一)據花蓮縣政府函報，鳳林鎮中興橋因橋梁構件老舊及受損嚴重、橋墩偏心、伸縮縫拉開等問題，該府於民國(下同)100年間辦理中興橋改建工程，惟第一期工程所獲核定經費，僅足夠施作新橋547.5公尺，尚餘282.5公尺之第二期工程未能接續施工，肇致橋梁改建僅完成部分而無法通車之窘境；箭瑛大橋多處結構老舊劣化，且橋梁長度、梁底高度均不符合花蓮溪河川治理計畫，亟須改建，惟因縣府

財政拮据，無法負擔該項改建工程經費；另縣道 193 線南濱至花蓮大橋路段，除該路段路寬不足，無法容納尖峰時間車流量外，亦因自行車、汽車、機車混合車道導致爭道情事，嚴重影響用路人安全，惟該縣道拓寬所需經費，亦非該府財力所能負荷。

(二)查花蓮縣鳳林鎮中興橋改建第一階段工程已於 102 年 3 月 7 日完工，後續花蓮縣政府提報「鳳林鎮中興橋第二階段改建工程」經交通部公路總局(下稱公路總局)於同年 4 月 2 日完成審查，同意核定新臺幣(下同)0.9 億元補助該府辦理，迄 103 年 4 月工程進度已達 60%，預計於 103 年 10 月完工；箭瑛大橋改建工程及縣道 193 線南濱段道路拓寬工程兩案，詢據公路總局表示，98 至 103 年生活圈道路交通系統建設計畫經費已全數分配完畢，暫無額度可供補助，經該局研議後擬改以 104 年至 107 年為期之新計畫方式提報，屆時花蓮縣政府可依程序提出申請，並俟審議通過及核定後，再據以補助辦理。

(三)綜上，鳳林鎮中興橋第二階段改建工程已獲核定補助，而箭瑛大橋改建工程及縣道 193 線南濱段道路拓寬工程兩案尚需依程序提出申請，惟相關工程目前仍處於尚未施工完成階段，如中興舊橋係列為老舊危橋，而新中興橋亦僅完成三分之二，橋梁斷面懸於半空，而箭瑛大橋經檢測，多數結構及構件亦有老化及受損情形，縣道 193 線部分則因車道混合導致爭道，在在嚴重影響用路人之安全。花蓮縣政府於相關工程尚未施工完成前，允應加強該等路段之防護措施，以維護人民生命財產之安全。

二、花蓮縣政府應妥善調配轄內垃圾轉運至所屬鄰近公有掩埋場處理，並加強宣導資源回收，以延長使用年限；並及早規劃統籌分配掩埋量，制定相關措施，以

因應掩埋場飽和後之垃圾處理問題。

- (一)據花蓮縣政府反應，境內垃圾產生量平均一年約 54,761 公噸，每年送往宜蘭利澤焚化廠焚燒量總計約 40,523 公噸，約 7 成 5。目前縣轄北區五鄉市垃圾為轉運至宜蘭利澤焚化廠處理，中南區則進行衛生掩埋。然於宜蘭利澤焚化廠焚燒所產生之底渣均就地掩埋，惟宜蘭利澤掩埋空間約 2 年間即飽和，無法再行協助花蓮縣掩埋垃圾；又縣府將垃圾運往宜蘭焚化時，其交通要道蘇花公路常因颱風或其他天災因素中斷，致使垃圾無法依既定期程進行清運，造成花蓮垃圾堆積市區無法處理；又由於中南區鄰近臺東縣焚化爐，目前該焚化爐是閒置狀態，請中央協調運至臺東縣焚化並予以就地掩埋。
- (二)另據環保署函復，花蓮縣政府與宜蘭縣政府所簽訂之行政契約，花蓮縣每日運送至宜蘭縣利澤焚化廠處理之廢棄物量不得低於 100 公噸，契約期限至 114 年止；該廠焚化底渣已全數採再利用方式處理，另飛灰固化物部分，因花蓮縣境內尚有掩埋容量，應可協調協助收受宜蘭縣焚化飛灰固化物進場，以解決宜蘭縣掩埋空間不足問題，除符合平等互惠之原則，並可達到區域合作處理之精神。
- (三)經查，臺東縣垃圾焚化廠設計處理量為每日處理 300 公噸垃圾，該縣每日需焚化處理垃圾量未及 150 公噸。依臺東縣政府評估，如採正常營運，政府負擔總計約 41 億，如採維持現行堪用供作緊急備用設施，政府負擔總計約 30 億，兩者相差近 11 億，正常運轉將不符合經濟效益。案經環保署轉陳報行政院後，行政院 100 年 6 月 16 日同意該廠以維持可堪用狀態，做為區域緊急焚化處理備用設施或天然災害處理備用設施。又花蓮縣轄內垃圾衛生掩埋

場尚有剩餘容量約 66 萬立方公尺，預估尚可使用 5 至 10 年。

(四) 綜上，花蓮縣境內掩埋場既尚有餘裕量，有 5 至 10 年之使用期，基於垃圾處理屬地方自治事項，應回歸廢棄物清理法及地方制度之立法精神，花蓮縣政府理應妥善調配轄內垃圾轉運至所屬鄰近公有掩埋場處理，並加強宣導資源回收，以延長使用年限外，因縣內土地取得日益困難、場址旁常發生民眾抗爭等情事，加以各鄉鎮垃圾掩埋有其區域性及本位主義，花蓮縣政府應及早規劃統籌分配掩埋量，制定相關措施，以因應掩埋場飽和後之垃圾處理問題。

三、「小地主大佃農」之政策短期內變更，使配合政策之農民無所適從，農委會應視狀況適時檢討調整相關補償措施，以維護並保障大佃農之權益。

(一) 查為紓解我國農業所面臨小農、老農、農地休耕閒置及農業競爭力不足等問題，農委會自 98 年 5 月起推動「小地主大佃農」政策，鼓勵無力耕種之老農或無意耕作之農民，將自有土地長期出租給有意願擴大農場經營規模之農業經營者，並獎勵年輕專業農民或農民團體承租農地，種植具進口替代或出口擴張之農作物，以落實「擴大經營規模、調整農業結構年輕化」等政策推動目標。

(二) 惟 100 年大佃農復耕經營種植水稻占總經營面積 8 成，加上近 7 成大佃農繳交公糧，致各界迭有反映大佃農由政府補助租金種稻又可繳交公糧，衍生誘導水稻種植面積及公糧稻穀收購資金支出增加情事；又 101 年 7 月初適逢稻米產業結構及農地休耕制度就政策面與執行面作整體研議，以及考量該月份以後新申辦之稻作大佃農其實際承租耕作不滿 6

個月，依規定是年不給付租賃獎勵，農委會爰於同年月 5 日針對新簽訂農地租賃契約者，函請各地方政府暫停受理大佃農種植水稻案件之申請；至於 101 年 7 月 4 日以前完成契約簽訂，並已確實繳納租金者，仍持續辦理至租約期滿為止。

- (三)據花蓮縣函報，農委會所推動之「小地主大佃農」政策，其農地面積範圍約 9,000 餘公頃，其中花蓮縣即占 1,100 公頃，惟該會於 101 年 7 月初突然暫停受理稻作申請，造成農民已向農會申貸購置機具耕作(初估金額約 2,500 萬元)，已耕作之稻作又無法獲官署收購，此係中央政府政策變更，卻導致配合政策之農民血本無歸、無所適從。
- (四)經查，農委會未曾停止辦理輔導大佃農種植飼料玉米、青割玉米、牧草及大豆等進口替代雜糧作物，對於大佃農購買農機具資金之輔導、1%低利貸款、租金無息貸款、天然災害協助及相關教育訓練等輔導措施，仍持續辦理。另 101 年 11 月 27 日農委會報經行政院核定之「調整耕作制度活化農地計畫」，已將「小地主大佃農」相關輔導措施納入整體規劃，爰於同年 12 月 11 日函請各地方政府及農會自即日起恢復受理新簽訂種植水稻之農地租用契約案件，「小地主大佃農」政策持續推動，亦調整大佃農種稻輔導方式：放寬「小地主大佃農」租賃範圍、種稻不繳交公糧、加強推廣轉(契)作作物。
- (五)復查，農委會針對大佃農受暫停措施影響之補償方式為，原已簽訂契約種稻者，大佃農與地主之約期多為 3 年，原合約期間補貼地主每公頃 4 萬元，大佃農可繳交公糧；3 年租約到期者，考量大佃農已投入成本，將提供續約 3 年之緩衝措施，即以舊約及續約期間合計 6 年，以下續約輔導措施二者擇一

：補助大佃農每公頃 4 萬元，但不得繳交公糧、補助大佃農每公頃 2 萬元，可繳公糧。另契約 6 年期滿後大佃農仍可繼續經營。

(六)綜上，自 98 年起實施之「小地主大佃農」政策，原補貼條件吸引農民配合政策，辦理貸款以擴充機具、廠房等設備，並以原政策之補貼金額估算長期攤提貸款。惟其後因衍生誘導水稻種植面積及公糧稻穀收購資金支出增加情事，故自 101 年 7 月暫停種植水稻之申請，惟活化農地計畫核定後，同年 12 月又恢復受理種植水稻之申請，然相關補貼金額均縮減或停止相關措施。政府政策於短期內變更，使原本配合政策之農民無所適從，政策應求長期穩定，若短期內即變更，未來要求農民再配合，實屬緣木求魚。如相關政策確有短期變更之必要，則主管機關農委會應視狀況適時檢討調整相關補償措施，以維護並保障廣大農民之權益。

四、為穩定砂石供需及價格，開放大陸砂石進口之政策雖有其必要，惟為避免進口劣質砂石大量進入我國，造成砂價低落衝擊本土砂石業生態，及影響國內建物安全，經濟部應落實檢驗機制，嚴予管控進口砂石品質；另亦請經濟部、內政部、公共工程委員會等相關主管機關共同研議砂石建築骨材之使用資訊公開，建立建築材料履歷制度，除可維護消費者、業者權益及國內建物安全外，亦能使市場上劣質砂石自然淘汰。

(一)按 CNS1240 混凝土粒料規範，對水溶性氯離子含量規定為：預力混凝土 0.012%，一般混凝土 0.024%；另 CNS3090 預拌混凝土規範，對水溶性氯離子含量限值規定為：預力混凝土 0.15%，一般混凝土 0.3%。「公共工程施工綱要規範」未針對「海砂」訂定相關配套對應標準，僅於第 03050 章「混凝土

基本材料及施工一般要求」2.1.3(2)載明，細粒料中之水溶性氯離子含量應符合 CNS1240；同章 2.2.2 規定新拌混凝土中之水溶性氯離子含量，不得超過 CNS3090 之限值。另「消費者保護法」第 4 條規定：「企業經營者對於其提供之商品或服務，應…提供消費者充分與正確之資訊…」同法第 5 條規定：「政府、企業經營者及消費者均應致力充實消費資訊，提供消費者運用，俾能採取正確合理之消費行為，以維護其安全與權益。」

(二)查經濟部 86 年 6 月 10 日依據「台灣地區與大陸地區貿易許可辦法」第 7 條第 1 項第 1 款規定公告開放大陸砂石進口。據經濟部礦務局(下稱礦務局)表示，由於國內砂石資源的供應呈現區域性不均衡現象，尤以北部地區供需失衡最為嚴重，故為穩定砂石供需及價格，多元化的砂石料源供應管道有其必要。經統計 98 年莫拉克風災前後每年進口砂石占國內砂石總供應量比例約在 14%至 22%之間，對於調節砂石供需及平穩砂石價格助益甚大。惟東砂北運¹，自 95 年起，營運量減少，95 年至 101 年底，北部地區年平均砂石進口量約 967 萬公噸，占桃園以北地區年平均砂石供應量 3,664 萬公噸之 26.4%。經礦務局分析北部地區砂石供應結構發現，花蓮地區礦場所生產碎石砂(石)及宜蘭地區所供應北部地區砂石數量，對東砂北運市場之影響，均較大陸進口砂石更大。

(三)惟花蓮縣政府及花蓮縣砂石同業公會認為，政府開放大陸廈門等地大量進口劣質砂石(海砂洗選)進入我國，砂價低落除嚴重衝擊本土砂石業生態外，對

¹ 運往北部基隆港及台北港者稱之東砂北運，餘謂之東砂南運。

國內各建物安全亦有重大影響；昔日花蓮東砂北運最高峰時，每年可運千萬噸以上，近年來僅北運百萬餘噸；在國內市場飽和、東砂運量銳減之情形下，原欲外銷日本卻遭禁止，造成大量砂石堆積於河床…等情。

- (四) 經查經濟部係基於 96 年 3 月 1 日中國大陸公告對我禁止天然砂出口，影響國內砂石供應，為保護有限砂石資源，爰於同年 4 月 24 日公告砂石禁止出口，並採取相關配套措施，其中經濟部於 99 年 11 月 25 日邀請花蓮縣政府等相關單位召開「經濟部砂石供需問題專案小組會議」，會中決議開放砂石專案許可出口，核定原則為，除禁止輸往中國大陸外，其餘地區均可。
- (五) 復查，依據行政院公共工程委員會(下稱工程會)對於「海砂」定義，係指氯離子含量不符 CNS 國家標準或契約約定者。至於 CNS1240 混凝土粒料既已明定一般混凝土所用之粗粒料級配及品質要求，是符合該國家標準之骨材，即屬合格之骨材。嗣經濟部標準檢驗局為加強砂石品質控管，於 101 年 9 月 4 日召開「土木工程及建築國家標準技術委員會 101 年第 29 次會議」，決議將 CNS1240 規定表 2 「混凝土粒料」水溶性氯離子最大許可含量由 0.012% 及 0.024% 修訂為單一規定值 0.012%；另將 CNS1240 「混凝土粒料」表 2 增列「貝殼雜質」檢驗項目，即修訂為「土塊、易碎顆粒及貝殼」最大許可含量為 3.0%。
- (六) 據砂石業者稱，大陸進口砂所含天然砂部分，因採取位置大多靠近出海口，導致抽取之砂石混有海砂及貝殼，故能以低價傾銷至我國云云。進口砂石目前雖尚未列為應施檢驗貨品，經濟部礦務局為釐清

質疑，業針對進口砂實施水溶性氯離子含量抽樣檢驗作業，然為避免進口劣質砂石大量進入我國，造成砂價低落衝擊本土砂石業生態，及影響國內建物安全，經濟部允應落實檢驗機制，嚴予管控進口砂石品質。

(七)另，以目前 CNS1240 混凝土粒料之規定及工程會對海砂之定義，只要海砂氯離子含量符合 CNS 國家標準或契約規範，即可供作預拌混凝土材料，並未限制海砂不得作為混凝土材料，然符合 CNS 標準(含氯離子及貝殼雜質含量)之海砂與未含氯離子及貝殼雜質含量之河砂，於施工技術與品質之標準(如安全係數、鋼筋尺寸、鋼筋表面與混凝土接觸面間之防銹處理、膨脹現象、固定鋼筋之施工操作方式、各樓層樓地板之厚度……等)必有相異之處，對於工程建物之安全亦有不同程度之影響，雖砂石不屬於「商品標示法」所規範市售階段之商品，無「商品標示法」之適用，然依「消費者保護法」之規定，仍應提供消費者充分與正確之資訊，讓社會大眾能關心並清楚明瞭公共工程或所居住建築物之建築骨材砂石使用狀況，以維護消費者之安全與權益。故各工程河砂及淡化海砂之使用資訊如何公開透明(如資訊揭露、砂石來源及履歷等建築材料履歷制度之建立…等)顯屬重要之課題。經濟部曾於 102 年 3 月 26 日召開研商「砂石建築骨材相關管理機制事宜」會議中決議於銷售發票載明砂石種類，然該載明僅對業者為之，非一般之消費大眾所能知曉。

(八)次查，經濟部標準檢驗局稱，目前已完成修訂 CNS560「鋼筋混凝土用鋼筋」及 CNS1240「混凝土粒料」2 種國家標準。其中鋼筋須標示生產國碼，

以明確區分產地，惟混凝土粒料(砂石)仍未規範。

(九)綜上，為穩定砂石供需及價格，開放大陸砂石進口之政策雖有其必要，惟為避免進口劣質砂石大量進入我國，造成砂價低落衝擊本土砂石業生態，及影響國內建物安全，經濟部應落實檢驗機制，嚴予管控進口砂石品質；另亦請經濟部、內政部(營建署)、公共工程委員會等相關主管機關共同研議砂石建築骨材之使用資訊公開，建立建築材料履歷制度，除可維護消費者、業者權益及國內建物安全外，亦能使市場上劣質砂石自然淘汰。

五、行政院依循相關法規制度，妥善運用「花東地區永續發展基金」，逐步推動執行花東地區發展建設，尚難謂有不當。

(一)據花蓮縣及臺東縣政府於101年9至10月間分別指陳，「花東地區發展條例」(下稱「花東發展條例」)於100年6月經立法通過迄今，未獲得任何財源挹助，中央政府之上位計畫、分配額度及核撥規則等，亦無定論，行政院經濟建設委員會(該會已於103年1月22日與行政院研究發展考核委員會整併為國家發展委員會，下稱原經建會)甚至要求二縣市各提計畫向中央各部會爭取補助，實非合理。

(二)查「花東地區永續發展基金」(下稱花東基金)，設置宗旨為落實花東地區永續發展，匡列基金規模為400億元，財源包括中央主管機關預算、縣主管機關預算、基金孳息、人民或團體之捐助及其他收入等。中央主管機關行政院為奠定花東地區發展模式及品牌特色，應訂定「花東地區永續發展策略計畫」作為上位指導，每4年檢討一次，縣主管機關應配合提出4年一期之綜合發展實施方案，並適時作滾動式檢討等，為「花東發展條例」第4條、第5條

及第 12 條所明定。

(三)次查行政院 101 年 9 月 7 日核定「花東地區永續發展策略計畫」，有關基金運用原則部分略以：

- 1、公務為主，基金為輔：「花東發展條例」相關產業發展與建設經費，主要由中央編列預算支應或補助，以及地方依規定編列預算，或成立地方發展基金推動辦理為優先；若有不足，再由花東基金預算配合補助。
- 2、補助與投、融資計畫並重：為能充分發揮政府投資效益，強調補助與投、融資計畫並重，以形成「以財政支援建設、以建設培養財源」之良性循環。
- 3、外部效益內部化，增加計畫自償性：各機關應參考「跨域增值公共建設財務規劃方案」所列「開源：資金籌措」、「節流：降低計畫經費」及「基金運作與融通」之創新財務策略，提高計畫自償性，增加民間參與誘因及意願，進而達到減輕財政負擔及加速建設推動之目的。

(四)再據行政院秘書長 101 年 12 月 21 日院臺經字第 1010080706 號函轉原經建會辦理情形略以，補助預算分配額度，係依二縣所研擬之綜合發展實施方案，覈實編列經費需求額度，爰該實施方案之計畫品質，將決定花東基金在二縣之補助金額，以確保基金每分錢都能花在刀口上。

(五)復查行政院先後業於 102 年 6 月 18 日及 25 日核定花東第一期綜合發展實施方案(101 年至 104 年)，預計投入中央、地方公務預算及花東基金等約 800 億元經費。方案內容包括：

- 1、發展願景：
 - (1)花蓮縣以「花蓮，我們的家」為核心價值，將

花蓮建設成為國際觀光亮點、永續發展的宜居城市作為永續發展願景，並提出環境本位基礎建設、多元文化公平正義、國際觀光強勢崛起為發展目標。

(2) 臺東縣以發展綠色觀光為主要途徑，友善利用獨特的珍貴資源，創造世代居民的幸福，打造成為一個足為世人稱頌的「觀光美地、繁榮家園」願景。

2、計畫項目涵蓋觀光發展、文化建設、原住民族群生活條件及環境之改善、生態環境保育、基礎建設、產業發展、交通建設、衛生醫療、社會福利、災害防治、治安維護、河川整治、教育等。

3、預期效益：

(1) 花蓮縣政府預估外縣市移民每年增加 5,000 人、本地住民淨流入 2,000 人；每年平均家戶可支配所得增加 1 萬元；每年增加 300 個微型創業個體；每年創造 5,000 個在地工作機會；每年減少 2 噸二氧化碳排放；垃圾減量達 2,600 公噸等。

(2) 臺東縣政府預計至 104 年，增加觀光旅遊人次達 513 萬人次；創造在地就業機會 2,000 個；提升縣民家戶所得每戶 58 萬元；人口淨移出量可維持當前水準不再惡化；緊急救護急救成功率提高至 0.66%；增加 2,000 公頃自然生態景觀及棲地面積、擴大有機農作面積約 1,000 公頃等。

(六) 綜上，行政院依循相關法規制度，妥善運用「花東地區永續發展基金」，逐步推動執行花東地區發展建設，尚難謂有不當。

六、農委會已確認屏東縣政府公告「旭海-觀音鼻自然保留

區」程序合法並已完備，台 26 線雖因此而未能完成開發，然有關臺東縣之醫療、民生、經濟、觀光等問題，仍請行政院轉飭相關主管機關協助解決，以顧及臺東縣民之權益。

- (一)查交通部辦理「台 26 線臺東安朔至港口段公路整體改善計畫」，曾於 90 年 7 月 12 日及 99 年 12 月 10 日分別經行政院環境影響評估、環境差異分析審查通過。嗣屏東縣政府為保存該縣牡丹鄉旭海至觀音鼻區域自然海岸地帶及特殊地質景觀，依「文化資產保存法」第 82 條第 2 項規定，於 100 年 2 月 1 日公告「旭海-觀音鼻自然保留區」為暫定自然地景，後依同法第 79 條第 1 項規定程序，完成指定作業，並於 101 年 1 月 20 日公告「旭海-觀音鼻自然保留區」為縣定自然地景，於 101 年 2 月 10 日送農委會備查。
- (二)經查，因「旭海-觀音鼻自然保留區」位處「台 26 線臺東安朔至港口段公路整體改善計畫」之公路行經路線，該保留區之公告致使該交通建設計畫中斷，臺東縣政府認為台 26 線未能開發，對當地醫療、民生、經濟、觀光等將造成嚴重影響。
- (三)依據「地方制度法」第 19 條第 4 款第 4 目、同法第 21 條及「文化資產保存法」第 4 條第 2 項規定，農委會為上述爭議之中央主管機關，該會於 101 年 4 月 13 日、101 年 6 月 8 日、101 年 11 月 13 日等邀請屏東縣政府、臺東縣政府及相關權責主管機關召開會議，俾釐清並解決爭議。其中，於 101 年 11 月 13 日召開之自然地景審議委員會第 4 屆第 1 次會議，會中完成應協調整清之事項，並作成決議略以：
 - 1、屏東縣政府公告「旭海-觀音鼻自然保留區」之程

序合法並已完備，臺東縣政府請求逕予撤銷公告，於法未合。

2、臺東縣政府表達開發台 26 線穿越「旭海-觀音鼻自然保留區」連接屏東縣之需求，已請屏東縣政府予以考量，於必要時啟動自然保留區範圍變更或廢止之機制。

- (四)復查，環保署於 101 年 6 月 8 日農委會自然地景審議委員會第 3 屆第 1 次委員會議中表示：有關台 26 線安朔到港口段環評報告內容，在 90 年 6 月 29 日由環評委員第 1 次審查通過該開發案件，至於對自然海岸與阿塿壹古道²保存的部分，交通部亦從善如流，於 98 年提出環境差異分析報告，重新規劃路線，避開阿塿壹古道，並採隧道方式。環保署環評大會嗣於 99 年 12 月 1 日通過變更審查，99 年 12 月 16 日正式函文環評差異分析報告時審核通過在案。另屏東縣政府公告暫定自然地景之時間為 100 年 2 月 1 日，早於環保署備查環差分析報告定稿本之日期，雖定稿本日期為 100 年 5 月 18 日，但正式審核完成係 99 年 12 月 16 日。惟依「環境影響評估法」之規範，有許多案例顯示雖通過環評審核，但後續開發並未著手亦無申請許可，故本案無涉及亦未違反現行「環境影響評估法」之相關規範。
- (五)另查，因台 26 線穿越屏東旭海以南之九棚中科院飛彈基地與墾丁國家公園生態保育區路線，已確定無法開發，無法完成環島路網。
- (六)綜上，農委會已確認屏東縣政府公告「旭海-觀音鼻自然保留區」程序合法並已完備，台 26 線雖因此而未能完成開發，然有關臺東縣之醫療、民生、經

² 阿塿壹古道跨越臺東縣與屏東縣海岸線，臺東段路線已開有為道路，屏東段路線則大部分位於「旭海-觀音鼻自然保留區」內而保有原始自然狀態。

濟、觀光等問題，仍請行政院轉飭相關主管機關協助解決，以顧及臺東縣民之權益。

七、中央對直轄市及縣(市)政府之計畫型補助，未依各地方政府財力級次給予不同補助比率，於法未合，並致臺東縣等財力級次最低之縣市財政負擔更加沈重；考量目前相關規範未臻完備周延，為符法制，行政院實應督促所屬通盤檢討修訂，協助釐清中央及地方之財務責任歸屬，進而達成調盈濟虛、縮短城鄉差距之補助精神。

(一)按「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」(下稱「中央補助辦法」)第 8 條第 1 項規定：「中央對直轄市及縣(市)政府之計畫型補助款，應依財力級次給予不同補助比率，除臺北市政府列為第一級外，其餘直轄市及縣(市)政府應依最近三年度決算審定數之自有財源比率之平均值為其財力，並依序平均分列為第二級至第五級。」

(二)據臺東縣政府陳稱，該府屬自有財源比率最低之第五級，惟中央部會部分計畫要求各縣市編列同一比例之配合款，致臺東縣等貧窮縣市財政負擔更加沉重，建請中央落實降低財力等級較差之縣市政府配合款比例，併檢附未依上述規定辦理之計畫項目。嗣本院函請相關中央補助機關表示意見並查明所業管之其他補助計畫有無類似情事等情，茲就查復結果不符「中央補助辦法」第 8 條第 1 項規定之情形摘錄如次：

1、內政部前於 102 年 4 月 25 日以台內會字第 1020175505 號函說明略以，「充實地方政府社工人力配置及進用計畫」之補助比例，經報院核定中央補助 4 成、地方自籌 6 成，相關子計畫包括「補助直轄市及縣市政府進用社工人力計畫」、

「補助地方政府增聘家庭暴力及性侵害防治社工人力計畫」及「補助各直轄市、縣(市)政府增聘兒童及少年保護社會工作人力實施計畫」等；揆諸該部斯時主管之補助計畫內容³，未依「中央補助辦法」第 8 條第 1 項規定辦理者，高達 30 項之多。

- 2、經濟部水利署「易淹水地區水患治理計畫」之工程經費由中央全額負擔，用地經費依縣(市)政府財力級次訂定補助比例，第一級中央補助 50%、第二級中央補助 60%、第三級至第五級中央補助 70%。
- 3、文化部文化資產局補助「有形文化資產保存維護計畫」之公、私有管理維護項目，補助比例為建物所有權人或管理人自籌 50%，中央補助不超過 25% 為原則，地方政府就補助不足額部分予以負擔。

(三)經查「中央補助辦法」第 8 條第 1 項規定，中央對各級地方政府之計畫型補助款，應依財力級次給予不同補助比率，揆其主因係為調劑地方財政盈虛，解決城鄉差距，並賦予地方政府部分財務責任，促使補助計畫提報與執行更趨嚴謹，以提升資源運用效能。惟就本院前揭調查所得資料觀之，業有部分中央部會(內政部、經濟部、文化部等)未依財力級次落實執行計畫型補助，於法已有未合。復探究各項計畫之補助基準，中央補助機關非但未審酌地方之財力級次，甚至存有相當程度之裁量空間，造成中央及地方之財務責任歸屬界定模糊，容欠妥適，顯見「中央補助辦法」第 8 條第 1 項之規定形同具

³內政部主管之補助計畫涉及社會福利業務部分，自 102 年 7 月 23 日起移由衛生福利部掌理。

文。縱部分計畫項目應賦予中央補助機關行政裁量之空間彈性，但不無依會議決議（例如：特殊境遇家庭扶助）及無明確授權準據逕而抵觸中央法規，仍難稱適法，足證現行規範未臻完備周延，行政院實應協助並督促所屬通盤檢討修訂，以釐清中央及地方之財務責任，進而達成調盈濟虛、縮短城鄉差距之補助精神。

(四)綜上，中央對直轄市及縣(市)政府之計畫型補助，未落實執行應依財力級次給予不同補助比率之規定，於法未合，並致臺東縣等財力級次最低之縣市財政負擔更加沈重；考量目前規範未臻完備周延，為符法制，行政院實應督促所屬通盤檢討修訂，協助釐清中央及地方之財務責任歸屬，進而達成調盈濟虛、縮短城鄉差距之補助精神。

八、行政院允應督導教育行政主管機關及主計總處等財主單位，並協調相關地方政府，適時檢討修正中央教育經費補助分配之法令體制，以國庫財源覈實負擔地方政府之教育人事費用，健全偏遠、特殊地區之教學品質，澈底落實國人享有公平均等之基本受教權利。

(一)「中華民國憲法」第 163 條規定：「國家應注重各地區教育之均衡發展，並推行社會教育，以提高一般國民之文化水準，邊遠及貧瘠地區之教育文化經費，由國庫補助之。其重要之教育文化事業，得由中央辦理或補助之。」復觀「教育經費編列與管理法」所揭槩之條文內涵，偏遠、特殊地區及弱勢族群與國民教育經費應優先與從寬編列。合先敘明。

(二)查臺東縣政府陳稱，該縣偏遠鄉鎮小校居多，國小全校 7 班以下(含特殊班)之學校共 70 校，占全體國小數 90 校之 77.8%；國中全校僅 3 班、6 班之學校分別為 5 校、14 校，分占全體國中數 21 校之 23.8%

、66.7%。依教育部編定之「地方政府一般教育經費試算項目及公式原則」(下稱「教育經費試算原則」)，國小獲設算教學及行政員額為每校 11.264 人(6 班)、12.808 人(7 班)，然該縣為維持基本行政運作及各科教學需求，轄內國小實際進用之教學及行政人員分別為 12 人、13 人，造成臺東縣每年均短絀約 1.33 億元之教師人事費用，須由縣有財源籌措支應，嚴重排擠臺東縣基本教學環境改善及教學品質。爰建議修正前述試算原則及「國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則」(下稱「國民中小學班級及教職員額編制準則」)，並分別依小型、中型、大型學校設算基本員額數，增列納入公式中，於滿足各規模學校基本員額需求後，再加計班級數增加設算之教學員額及行政員額，以滿足偏遠鄉鎮學校各領域基本教學師資與專業能力，提供偏遠地區基本之教學品質。

(三)次查教育部 101 年 12 月 26 日臺研字第 1010234982 號函略以，有關「教育經費試算原則」及「國民中小學班級及教職員額編制準則」之施行問題，除臺東縣政府反應之外，連江縣政府曾以 100 年 9 月 6 日連教社字第 1000032150 號函提出上開二法令之員額基準存有落差，建請教育部補足國中小教師人事經費；嘉義縣政府亦於 102 年第 1 次全國教育局(處)長會議提案，建請教育部將提升國小教師員額每班 1.6 名人事費納入一般性補助款設算。

(四)前情經教育部查復本院略以：

- 1、依「財政收支劃分法」規定，各地方政府辦理教育業務等自治事項，應由地方政府籌應，中央僅係基於協助立場，在財源上酌予補助。
- 2、「教育經費試算原則」係由主計總處主政，所採

用之設算標準係中央分配一般性補助款之計算公式，其擬定除參酌學生每週學習節數、教師每週教學節數、導師減授節數等政策因素外，仍須配合中央政府整體財政狀況與各級學校學生數及班級數變化等情形，通盤考量處理。

3、一般性教育補助經費，以 102 年度為例，共 538 億元，其中屬人事費補助性質計 387 億元(占 72%)，教育設施 151 億元(占 28%)。另該部亦透過計畫型補助，挹注教師課稅配套措施及 2688 專案等相關經費，共同協助各地方政府提升教育品質。

4、至「國民中小學班級及教職員額編制準則」規定之國民中、小學每班配置教師人數，其中尚含兼任行政職之教師，與前述一般性補助款教育員額之設算標準定義與內涵不同，無法直接比較。

(五)經核，縱各直轄市及縣(市)政府之教育人員人事費，依現行「財政收支劃分法」規定，應由其自行籌措支應，中央酌予補助財源。惟不可諱言，教育為國家重要基礎建設，對於人才培育與經濟發展貢獻深遠，爰「中華民國憲法」第 163 條揭示邊遠及貧瘠地區之教育文化經費由國庫補助，足徵立憲者對於落實受教權利公平均等之重視，至為灼然。然現存實況係中央一般性教育經費未覈實補助地方必要之教育人事費用，直接影響自籌財源不足之地方政府辦學成效；又倘如爭取中央計畫型補助，地方仍需相對自籌配合款，造成國民教育預算與地方其他建設經費之排擠效應，終致支出結構僵化之地方政府財政負擔加劇。是以中央教育經費補助款不敷地方政府辦理基本教學實際需求之闕漏，直接衝擊國民教育品質及國人受教權利。鑑於強化教育乃強化

國力之本，對於偏遠、特殊地區之教育經費問題，行政院允應加以正視，根本解決之道為合理檢討修正中央政府教育經費補助分配之法令體制，謀求國民教育資源城鄉均衡，健全偏遠、特殊地區之教學品質，實質達成國民受教權利公平均等之原則。

(六)綜上論結，行政院允應督導教育行政主管機關及主計總處等財主單位，並協調相關地方政府，適時檢討修正中央教育經費補助分配之法令體制，以國庫財源覈實負擔地方政府之教育人事費用，健全偏遠、特殊地區之教學品質，澈底落實國人享有公平均等之基本受教權利。

調查委員：葉耀鵬

李炳南

劉玉山

中 華 民 國 103 年 6 月 4 日