

調 查 報 告

壹、案由：據審計部 100 年度中央政府總決算審核報告，阿里山觸口遊客服務暨行政管理中心等計畫辦理情形，核有執行作業延宕，計畫效益不彰等情乙案。

貳、調查意見：

交通部觀光局（下稱觀光局）所屬阿里山國家風景區管理處（下稱阿管處）於民國（下同）90 年 7 月 23 日成立之時，為振興阿里山地區觀光產業及整治既有災損之風景據點與設施，疏解阿里山地區花季旅遊旺季期間省道台 18 號公路之路況擁擠現象，有效提升整體遊憩環境品質，遂於 90 年 8 月 27 日、10 月 19 日及 91 年 6 月 14 日先後陳報交通部觀光局（下稱觀光局）擬購置土地用來作為遊客服務中心（觸口用地）、交通轉運中心（龍美用地）及發展多功能觀光休閒遊憩園區（牛埔仔用地）使用（下稱本案 3 項計畫）。惟該處未先翔實評估購置土地之適宜性，並擬具興辦事業計畫奉核後，即予價購土地，致嗣因用地多位處山坡地及水質水源水量保護區，雜項執照申請及審查作業繁瑣，截至 101 年 12 月底止，除「觸口遊客服務暨行政管理中心」預定於 102 年完工驗收外，「觸口牛埔仔遊憩園區」仍未完成服務區之水土保持計畫工程，「龍美轉運及旅遊服務設施」甫完成雜項工程，均較興辦事業計畫預定進度目標甚遠。爰此，審計部前於 99 年派員查核阿管處辦理上述 3 項計畫，其執行情形核有未盡職責及效能過低情事，除已函知交通部查明妥適處理外，另依審計法第 69 條規定函報本院，並經交通及採購委員會第 4 屆第 53 次會議決議派員調查辦理。

為查究案情事實與違失責任，經調閱觀光局、阿管

處及嘉義縣政府等機關卷證資料，並於 101 年 11 月 6 日約詢該等機關相關主管人員，業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、阿管處未先翔實評估計畫用地之適宜性，並擬具興辦事業計畫奉核，即予價購土地，嗣因用地多位處山坡地及水質水源水量保護區，雜項執照申請及審查作業繁瑣，復欠缺標準作業流程及進度控管機制，肇致計畫之開發進度嚴重落後，實有疏失

(一)關於非都市土地開發概分為規劃（興辦事業計畫）、開發許可、辦理變更（雜項執照審查、土地異動登記）及建築許可等四階段，係由縣市政府審查，並按行政院經濟建設委員會 92 年 12 月訂頒土地使用變更作業程序辦理。按非都市土地申請變更開發遊憩設施區興辦事業計畫審查作業要點第 6 點規定，申請人應備具申請書、土地相關資料（土地使用權利證明文件…）及興辦事業計畫，向觀光局申請籌設遊憩設施區。同作業要點第 7 點規定，興辦事業計畫內容包含觀光產業分析（事業需要性、計畫可行性…）、計畫構想（計畫位置及範圍、土地適宜性分析、…）、經營管理計畫、財務計畫。另水土保持規劃書經主管機關審定後，如開發區位、面積、位置等有所變更時，應辦理水土保持規劃書變更，水土保持計畫審核監督辦法定有明文；又已通過之環境影響說明書或評估書，非經主管機關及目的事業主管機關核准，不得變更原申請內容，環境影響評估法亦有明文規定。

(二)依上開規定，阿管處申請籌設遊憩設施區時應備具申請書及興辦事業計畫陳報事業主管機關審核，興辦事業計畫內容則包含計畫用地的位置、範圍及土

地適宜性之分析等項目。是以，該處應先評估土地使用之需求及效益，並納入興辦事業計畫，經奉觀光局核可後，再行價購土地，始符合法定程序；此參諸土地徵收條例第 10 條第 1 項規定：「需用土地人興辦之事業依法應經目的事業主管機關許可者，於申請徵收土地或土地改良物前，應將其事業計畫報經目的事業主管機關許可。」及同條例第 11 條第 1 項規定：「需用土地人申請徵收土地或土地改良物前…，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得。…」甚明。

- (三)阿管處雖稱本案 3 項計畫用地係以協議價購方式取得，無土地徵收條例之適用，復無「非都市土地申請變更開發遊憩設施區興辦事業計畫審查作業要點」第 6 點規定申請需先備具「土地使用權利證明文件」始得為之；惟協議價購依土地徵收條例第 11 條規定，係徵收土地前之應踐行方式。則不論土地係採徵收或價購方式取得，土地取得之目的應相同，均係為興辦某一事業而取得，亦即在事物的本質上，同係為興辦計畫而取得，並無差異之處，故興辦事業計畫如依法需經目的事業主管機關之許可者，其許可之時序，殊不因土地取得方式之不同有而有所區別。至於「土地使用權利證明文件」究係何指？本院於約詢時，據觀光局表示，該局審核籌設遊憩設施區之申請時，並不需先檢附土地所有權人的讓售證明書，故阿管處可於興辦事業計畫奉核後，再去談土地取得之同意；而阿管處並未按相關規定之時序辦理「觸口遊客服務暨行政管理中心」、「觸口牛埔仔遊憩園區」及「龍美轉運及旅遊服務設施」等遊憩設施之籌設及開發。

(四)有關阿管處辦理本案 3 項計畫之缺失情形，敘述如下：

1、「觸口遊客服務暨行政管理中心」部分：

(1)查阿管處於 90 年 8 月 27 日陳報觀光局，以疏解阿里山地區花季旅遊旺季期間省道台 18 號公路之路況擁擠現象，有效提升整體遊憩環境品質為由，向臺灣糖業股份有限公司（下稱台糖公司）價購台 18 線以北總面積 8 公頃土地，作為交通轉運中心暨觸口遊客服務中心使用。復經 90 年 10 月 16 日阿管處擬價購台糖公司經管土地初步協議會議，紀錄略以：台糖公司除同意出售前開土地外...，台 18 線以南約 33 公頃土地...，雙方同意秉相輔相成、相容之原則適當規劃土地之利用。阿管處爰於 90 年 10 月 19 日陳報觀光局，以若能結合牛埔仔農場用地共同合作開發利用，深具發展成為多功能之觀光休閒遊憩園區之潛力等由，再增購台 18 線以南約 33 公頃土地，案經該局同意，所需用地費將由該局 90 年度觀光發展基金項下先行支應，於 92 年度補辦預算，並獲交通部於 90 年 11 月 27 日函復：如確屬業務需要，原則同意辦理。惟該處隨即於 90 年 12 月 22 日與台糖公司簽訂觸口 8 公頃土地買賣契約，並於 91 年 3 月 22 日完成土地購置事宜，嗣再於 92 年 5 月 19 日提「觸口遊客服務暨行政管理中心用地變更規劃興辦事業計畫」報請觀光局審查，相關行政作業程序明顯未符規定。

(2)復按觀光局核定之興辦事業計畫，其開發內容計有遊客服務中心、觀光事業推展中心、行政

管理中心第 1 期暨第 2 期工程等 4 棟建物及停車場，開發期程為 91 年 7 月至 96 年 12 月；惟該處為配合政府「觀光客倍增計畫」之「套裝旅遊線地景改造運動-國內競圖」作業，爰於 94 年 1 月 17 日公開徵選建築師並辦理建築工程設計，嗣將原定 4 棟建物調整為遊客服務行政管理中心、觀光事業推展中心等 2 棟建物。經詢阿管處表示，雖開發強度降低，但開發區位變更，依程序辦理開發計畫變更前，尚須完成環境影響評估及水土保持規劃等變更作業。是以，阿管處當即辦理前揭各項變更作業，以利雜項執照之申請及審查，自不待言。惟查，阿管處逕於 95 年 5 月 9 日向嘉義縣政府申請雜項執照，因其未製作雜項執照審查報告書，且未依開發計畫書之內容申請公用設備相關工程及開挖整地工程，縣府前於 95 年 5 月 17 日函知阿管處之代辦建築師補正缺失；嗣因嘉義縣政府 95 年 11 月 22 日加強山坡地雜項執照審查小組會議，審查決議略以：水土保持計畫與開發許可計畫不同之部分，仍請提送變更開發計畫書。縣府再於 95 年 12 月 28 日函送是日會議紀錄及通知阿管處應按該會議決議提送變更開發計畫。阿管處既未盡相關變更作業之責於先，復於接獲補正通知後，延至 97 年 2 月 22 日始委外辦理「觸口遊客服務暨行政管理中心環境現況檢討報告及開發計畫、興辦事業計畫變更作業」，重新提報各項變更計畫，後又遲未辦理缺失補正，致嘉義縣政府於 98 年 5 月 7 日函知退還該雜項執照申請原件。

該處向審計部聲復，未有修正變更遭縣府退回雜項執照申請等情，顯與上揭事實不符，亦證阿管處欠缺標準作業流程及進度控管機制。

2、「觸口牛埔仔遊憩園區」部分：

- (1)阿管處於91年9月23日與台糖公司簽訂牛埔仔20公頃土地買賣契約，91年10月7日完成土地購置事宜。惟台糖公司於92年11月13日始函復同意提出16.7公頃土地與阿管處共同申請開發，並請該處儘速提供「共同開發協議書」及協商會議時程；阿管處嗣於92年12月24日召開「牛埔子農場共同申請開發許可」案協商第1次會議，93年2月25日再召開「牛埔子農場共同申請開發許可」案協商，並於93年5月10日委託太乙工程顧問有限公司辦理「阿里山國家風景區牛埔仔農場共同開發許可案可行性評估」案，詎台糖公司政策改變，暫停共同開發協議。詢據阿管處雖表示，此為市場常見不確定之風險。然由該處迨至96年3月14日，始再委託大城環境工程顧問有限公司辦理「96年度阿里山國家風景區服務設施區及街景改善規劃」案，並將觸口牛埔仔服務區（後改名為「牛埔仔遊憩園區」）可行性評估及興辦事業計畫之研擬，列入該案第一批採購工作項目，嗣於96年9月14日提「觸口牛埔仔遊憩園區興辦事業計畫」報請觀光局審查等作為觀之。足見阿管處於共同合作開發協議不成後，試圖以市場常見不確定之風險為由，掩飾未行取得台糖公司具體承諾之協議，即予價購土地，嗣再提報興辦事業計畫等有違相

關規範之實際作為，難謂允當。

- (2) 又按興辦事業計畫開發期程，土地變更作業應於 96 年 12 月前完成，且其開發面積 0.2795 公頃，並未達規定之評估標準 2 公頃，毋須辦理環境影響評估規劃及水土保持規劃書，開發作業相較簡易；然遲至 98 年 3 月 20 日，阿管處始檢送牛埔仔遊憩園區案內農牧用地之非都市土地變更編定申請書，因其未考量非都市土地變更審查表規定申請用地範圍需臨接道路，致嘉義縣政府要求修正土地變更編定申請範圍；該處爰再協商臺灣自來水公司同意提供所有之 33 地號土地 589 平方公尺，復於 99 年 2 月再提「觸口牛埔仔遊憩園區興辦事業計畫」(第一次變更)函請觀光局准予籌設並註銷原核定興辦事業計畫，經觀光局於 99 年 2 月 6 日審查同意；迄至 101 年 12 月，阿管處僅完成牛埔仔遊憩園區水土保持計畫工程之決標作業，相較原訂計畫應於 100 年 12 月完成雜項工程，開發進度落後情形甚為嚴重。

3、「龍美轉運及旅遊服務設施」部分

- (1) 查阿管處為規劃遊客中途休憩據點及交通轉運計畫之中繼站，提升阿里山風景特定區整體遊憩服務品質，再於 91 年 6 月 14 日陳報觀光局，經該局於 91 年 8 月 6 日同意，即於 91 年間價購 2 筆合計 10.0748 公頃私有地，嗣於 93 年 10 月 27 日提送「龍美轉運及旅遊服務設施新建工程興辦事業計畫」，並於同年 11 月 11 日經觀光局審查同意；隨後，該處於 94 年至 97 年間再價購 6 筆合計 1.4334 公頃私有地，

並於 97 年 1 月 28 日完成私有地產權異動登記，經嘉義縣政府核准「龍美轉運及旅遊服務設施新建工程開發許可雜項執照」期程至 98 年 5 月 8 日止；惟該處卻以「觸口遊客服務暨行政管理中心工程」與「龍美轉運及旅遊服務設施新建工程」同屬「套裝旅遊線地景改造運動-國內競圖」評選簽約之「觸口管理中心暨龍美轉運服務設施新建工程」委託案之執行項目，97 年間委託推動執行與龍美同屬水質水源水量保護區及山坡地開發之觸口行政中心時，因山坡地雜項執照申請等作業審查困難，唯恐本案後續難以推動，俟觸口案審查作業程序明確後，賡續同步推動龍美案設計審查作業等由，故遲未辦理規劃設計作業，更證明阿管處因未按規定先翔實評估土地之適宜性，提報興辦事業計畫奉核後，再行購置用地，致後續開發受限土地性質，影響開發之進度。

- (2) 又，阿管處於 98 年 4 月以考量茶產業為阿里山地區重要觀光資源，將於「龍美轉運及旅遊服務設施新建工程」計畫中，增加「高山茶展」等相關功能，經嘉義縣政府於 98 年 5 月 14 日同意，再將本案開發許可雜項執照展延至 99 年 5 月 8 日止。嗣因觀光局於 98 年 11 月 20 日重大工程督導會報審查會議結論，請阿管處配合莫拉克風災研議後續辦理事項，重新評估檢討，以低密度開發之原則進行整體規劃後辦理；經阿管處向觀光局申復略以：嘉 129 縣道並不適合大型巴士，原規劃之龍美轉運功能（小客車轉中型巴士）仍有其必要，擬依開發許

可繼續推動並獲同意；觀光局雖於 98 年 12 月 31 日函復同意備查，但建築物（除工廁外）倘規劃有興建之必要，仍應送該局重大工程督導會報確認。截至 101 年 12 月底止，阿管處僅完成龍美轉運及旅遊服務設施之雜項工程，核與原訂開發進度：98 年 8 月轉運中心興建完成之目標，仍有大幅落後現象，亟待切實檢討改進。

- (五)揆諸阿管處辦理本案 3 項計畫，係因未先翔實評估計畫用地之適宜性，擬具興辦事業計畫奉核，即予價購土地，致嗣因用地多位處山坡地及水質水源水量保護區，雜項執照申請及審查作業繁瑣，復欠缺標準作業流程及開發進度之控管機制，肇致開發進度嚴重落後，實有疏失。

二、觀光局未善盡翔實審核、實質面督導、列管辦理進度、相關規範爭點明確闡釋之責，肇致計畫執行成效不彰，允應檢討改進，並就已提之改善措施落實執行

- (一)關於風景特定區之開發、管理事項，係屬觀光局之法定職掌，觀光局組織條例定有明文。至風景特定區內遊憩設施區之籌設及興辦事業計畫之審查、核定等事項，均屬該局之法定職掌，非都市土地申請變更開發遊憩設施區興辦事業計畫審查作業要點亦有明文規定。
- (二)查阿管處以抒解阿里山地區花季及旅遊旺季期間省道台 18 號公路之路況擁擠現象，提升整體遊憩環境品質等由，分別於 90 年 8 月 27 日、10 月 19 日及 91 年 6 月 14 日陳報觀光局，擬購置土地用來作為遊客服務中心、發展多功能觀光休閒遊憩園區及交通轉運中心使用。觀光局於審核時未依相關規

定，要求阿管處擬具興辦事業計畫，並就觀光產業分析(事業需要、計畫可行性等)、計畫構想(含土地適宜分析性、開發效益、開發預定進度等)、經營管理計畫、財務計畫(成本分析)等詳加評估，即逕予同意該處購置土地。且申請籌設遊憩設施區應備具申請書、土地相關資料(土地使用權利證明文件…)及興辦事業計畫，其中土地使用權利之證明文件究係何指？並未於相關規範中有明確之闡釋，嗣經本院約詢時，觀光局始表示審核籌設時，並不需先檢附土地所有權人讓售的證明書。適足證阿管處於徵收或價購土地前，應先擬具興辦事業計畫報經觀光局審核同意，惟對於該處先協議價購土地，完成購置事宜，嗣再提報興辦事業計畫等有違相關規範之實際作為，觀光局並未提出任何指正，逕予同意該用地購置案，核有未善盡計畫審查之責。又，對於申請籌設遊憩設施區應檢附相關文件之法意不明造成適用機關阿管處有不同之解讀，縱對該相關問題之解讀不同，過去未曾浮現，然審計部於100年派員查核，迄本院於101年立案調查，亦已歷經年餘，觀光局並未就此爭點予以明確闡釋，抑或就該審查作業要點內容予以必要之修正，亦突顯觀光局未能掌握問題爭點並予妥處，允應檢討改善。

(三)另對於本案3項計畫開發進度落後問題，經詢阿管處雖表示，每月均有填寫計畫進度表，重大工程亦有每月列管之制度；惟由該3項計畫均較預定期程落後之情形觀之，觀光局就阿管處所提進度表，或對重大工程每月列管之說明，並未落實督導。又，該局自99年度列管觸口計畫雜項工程進度、100

年度列管觸口計畫主體工程、101 年度列管龍美計畫雜項工程等進度管考作為，係側重在已施工工程進度之管考，於興辦作業及流程進度之控管機制闕如，導致阿管處並無自行檢視興辦計畫推動績效之動力，且該局未能於興辦事業計畫核定後即定期列管其辦理進度，自難以適時督導瞭解其執行狀況並協助解決相關困難。茲觀光局於本院調查中既已提出後續改善措施略以：業已要求各風景區管理處於興辦事業計畫同意推薦後定期提報辦理進度，並就興辦事業計畫、用地取得、工程發包等一系列應辦事項研擬標準作業流程（SOP），納入風險管理及內部控管機制中進行進度控管云云，允應積極落實該改善措施之執行。

（四）綜上，觀光局未善盡翔實審核、實質面督導、列管辦理進度、相關規範爭點明確闡釋之責，肇致計畫執行成效不彰，允應檢討改進，並就已提之改善措施落實執行。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請交通部督飭所屬確實檢討改進。
- 二、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。

調查委員：楊美鈴

洪昭男

中 華 民 國 102 年 1 月 日

附件：本院 101 年 10 月 5 日院台調壹字第 1010800368 號函
暨相關卷證資料。