

調 查 意 見

中藥在我國應用已久，而中藥材或藥用植物，是目前開發新藥之重要來源。若能將藥用植物適當栽培並於適切之場地加以科學研究，則可奠定中藥發展基礎，進而開發新品種藥用植物與探索新藥，以維護國人健康並帶動經濟。惟行政院自民國(下同)84年同意設立國家藥用植物園(下稱國家藥園)後，衛生福利部(下稱衛福部)所屬國家中醫藥研究所(衛福部國家中醫藥研究所於102年7月23日前，原隸屬於教育部，名稱為國立中國醫藥研究所；是日後，改隸衛福部，名稱為國家中醫藥研究所；下將國立中國醫藥研究所及國家中醫藥研究所統稱：中醫所)辦理國家藥園興建計畫，已耗資新台幣(下同)7千餘萬元，卻因捲入私人土地糾紛及水土保持、環境影響評估等因素造成工程延宕，未能有效推展，逾15年仍未能發揮效益。審計部派員查核後，於103年度中央政府總決算審核報告中，指出有關衛福部中醫所辦理國家藥園興建計畫停滯多年，任令已完成設施損壞及大面積國有土地長期閒置，亟待檢討改善等情，核有未盡職責及效能過低情事。經本院內政及少數民族委員會第5屆第15次委員會決議，推派調查。案經本院調取相關卷證審閱，復於104年12月18日現勘國家藥園並詢問教育部、衛福部、中醫所、行政院農業委員會水土保持局(下稱農委會水保局)、行政院環境保護署(下稱環保署)等相關主管人員，業已調查完畢，茲將調查意見陳述如次：

- 一、教育部對於國家藥園興建計畫無法通過環境影響評估及第二期工程停工等變動原因，未能主動協助中醫所研議或提出其他可行之替代措施於先，復未能積極督促中醫所採滾動式檢討方式因應於後，導致計畫未能有效推展發揮預期功能，應檢討改進。

- (一)52年10月22日我國正式成立中醫所，隸屬於教育部，為發展中醫中藥研究需要，84年間教育部函報行政院成立國家藥園並獲行政院同意，中醫所復於86年間經行政院核准撥用國有土地面積約161.456公頃，作為國家藥園發展區。中醫所為國家藥園興建計畫之開發及管理與維護單位，迄至102年7月23日之前，中醫所之上級機關教育部，對於國家藥園興建計畫，負有督導與管考之責，是日後，中醫所改隸衛福部，合先敘明。
- (二)教育部於85年間同意中醫所先以總經費1億3,500萬元辦理整地、景觀、道路、水保設施、展示所等先期工程，86年中醫所獲撥國有土地後，於87年8月間完成國家藥園整體規劃報告，原擬自88年起分12年以總經費6億500萬元興設國家級中藥園區，惟經教育部審查要求初期先朝不涉及整體山坡地開發整地之方向辦理，並先規劃於入口處完成示範性生態植物小園區。嗣後，中醫所提出「國家藥園土地開發環境影響說明書」開發面積廣達161.456公頃，經教育部於89年6月7日以台(89)高(二)字第89068334號函檢送環保署審查。
- (三)據環保署函稱，依環境影響評估法第5條、開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第23條規定，環保署於89年12月1日辦理現場勘查，於90年2月16日以90環署綜字第0010027號公告審查結論，以本案基地位於基隆河水源水質水量保護區範圍內，認定不應開發；但依環境影響評估法第14條第2項規定，得另提替代方案重新送審。惟中醫所並未另提替代方案重新送審，直至欲辦理第三期工程設置藥用植物展示所，於93年4月8日函送國家藥園既有林道改善暨相關附屬設施工程時，卻請求環

保署同意免辦理環境影響評估，該署於93年4月15日函請中醫所釐清該工程是否為90年2月16日審查所認定不應開發之國家藥園土地開發環境影響說明書之修正計畫內容。中醫所延宕至94年1月10日函復環保署略以：國家藥園既有林道改善暨相關附屬設施為國家藥園土地開發計畫之修正計畫，該所預計開挖整地面積總計為2.1213公頃，將於94年1月底前將國家藥園土地開發環境影響說明書函送環保署審查。惟查其函稱之屆期環保署卻未收到修正計畫案之環境影響說明書文件。又因立法委員94年4月18日指出，國家藥園林道及其相關設施工程疑似違反環境影響評估法，請環保署依法查處。環保署遂於94年4月28日邀請具有相關專長之環境影響評估審查委員會5位委員及相關機關實地勘察，現場勘審查會議結論略以，為避免開發單位以化整為零方式進行開發，請目的事業主管機關（教育部）就本開發計畫深入檢討。開發單位所提「國家藥園林道及其相關設施工程」（第一、二期）以外之開發行為，如擬繼續開發，應整體評估，並依據環境影響評估法相關規定辦理。截至104年12月18日本院現勘日止，中醫所尚未提出「國家藥園土地開發環境影響說明書」之替代方案送環保署審查。足見，中醫所提報國家藥園興建計畫之初，對本計畫僅做概略性敘述，在行政院與教育部同意該所之興建經費與用地需求後，教育部對中醫所有關國家藥園興建計畫之可行性研究、環境影響評估等分析尚未完備下，並未慎思無法通過環境影響評估對於國家藥園興建計畫內容之影響性，又在中醫所無法通過環保署之環境影響評估後，未妥適協助中醫所研擬相關配套措施，顯有疏失。

(四)次查，國家藥園投入工程經費興建後，至第二期工程時，因侵入民地，中醫所遂自95年10月24日向承商提起訴訟。教育部函稱，為督促中醫所辦理國家藥園興建工作，持續將其納入教育部1億元以下公共建設計畫清冊，並每月定期督導及列管該所辦理進度云云。惟經本院調查95至97年教育部督導國家藥園之情形，發現本案於公共建設計畫預算調查系統之執行率與達成率均為0%，而其落後原因及檢討改進措施均為：「承商施工路線，未依原規劃設計路線施工，造成誤侵民地等多重因素拒不復工。」至於解決辦法均為：「採法律途徑向法院提起民事訴訟，要求承商賠償中醫所損失，並返還履約保證金及預付款。」足見，教育部僅形式上於函文要求該所協調履約爭議，依限辦竣工程，其辯稱業已每月督促中醫所之作為乙節，顯無積極性可言。教育部未協助該所採取積極有效之溝通協調作為，以解決爭端，且未因應情勢妥適協助修正及調整計畫期程及內容，顯有疏失。

(五)綜上，教育部對於國家藥園興建計畫之推動及預算之執行，負有督導與管考之責。然教育部對於中醫所國家藥園初期計畫已投入7千餘萬元經費，遲未督促中醫所依據環境影響評估法提出開發行為之替代方案；且於93年9月第二期工程停工後，該工程因與承商產生履約爭議及訴訟，計畫即停滯不前等問題時，僅形式上於函文要求中醫所積極協調履約爭議，依限辦竣工程等方式，而未協助該所採取積極有效之溝通協調，以滾動式調整並修正配套措施等作為因應，導致國家藥園興建計畫未能發揮預期功能，均應檢討改進。

二、教育部疏於監督中醫所應依水土保持主管機關原核

定計畫內容施作，導致原核定與發包、施工路線均嚴重不符，衍生後續侵入民地與訴訟等案；又疏於督導中醫所妥善維護已興建之設施，致多處路段崩塌、設施損壞等事，教育部均未能即時發現並要求改正，未善盡監督管理之責，應檢討改進。

- (一)按水土保持法第5條規定，對於興建水庫、開發社區或其他重大工程水土保持之處理與維護，中央主管機關於必要時，得指定有關之目的事業主管機關監督管理。農委會水保局於90年間核定國家藥園興建計畫第一、二期工程簡易水土保持申報書(下簡稱簡易申報書)後，迄102年7月收回監督管理權限之期間，係依上開規定將該等工程水土保持作業委由教育部負責監督管理，合先敘明。
- (二)查中醫所先期水土保持工程之水土保持計畫，於89年9月6日獲農委會水保局核定為簡易申報書，並於91年4月25日工程完工後，於91年8月間獲教育部核准結案。而第一期及第二期工程之簡易申報書，係於90年7月24日獲農委水保局會核定，原核准施工期限為90年12月31日。第一期工程於91年8月23日完工，嗣中醫所卻因與第二期、第三期工程之承商分因侵入民地與步道路線規劃及展示所建照取得問題，陸續發生調解、仲裁、訴訟等案。教育部並同意中醫所以展延工期方式，維持簡易申報書效力。
- (三)教育部函復本院略以，第二期工程配合訴訟及立法院決議事項暫緩辦理，因工地現場未有施工，爰當時並無辦理場地現勘。復於詢問會議自承，該部將本案視為一般案件，未視為水土保持案，並未特別檢視原設計圖說與施工有無差異，故本案未派員監看。另，農委會水保局於詢問會議表示，92年間第二期工程發生侵入民地，該局93年現勘就已經認為

應該要變更設計，完成程序後即可繼續推動。有關第二期工程之爭議，經本院調閱國家藥園第二期工程原簡易申報書所核定路線，發現農委會水保局原核定之設計路線並未穿越民地，然檢視中醫所發包路線和實際施工路線均嚴重不符原核定路線，且實際施工路線又與發包路線不符，確有侵入民地之越界開發情事。是以，教育部後續未積極要求中醫所依原核定內容改正或提出變更設計，卻以每年同意展延工期方式，維持簡易申報書效力，致中醫所未依原核定內容實施之違規狀態持續，顯有缺失。

(四)又審計部指出，中醫所第二期工程自93年9月停工後即未再賡續辦理未完成部分，95年6月30日中醫所辦理現況結算會勘，由該所及監造逕行勘查數量，並就損壞部分清查，當時即已發現步道損壞14m及邊坡坍塌情事。而農委會水保局於102年3月13日辦理現勘發現，本案因停工多年，部分路基有淘空、毀損、鋼筋外露、裂隙、土石滑落、排水溝阻塞及銜接不良等缺失，請中醫所積極改善，落實水土保持處理與維護，並請教育部本權責加強監督管理。足徵，教育部長期疏於督導中醫所妥善維護已興建之設施，以即時改善問題，致多處路段崩塌、設施損壞，迨至農委會水保局現勘才發現該等情事，自95年起，長達7年均未妥善維護已完工之設施，顯未善盡監督之責。

(五)綜上，教育部身兼目的事業主管機關及簡易申報書實施之監督管理機關，對中醫所國家藥園興建工程之進行、進度及衍生之各種狀況，應充分掌握。惟查教育部對中醫所未依水土保持主管機關原核定簡易申報書實施之狀況，先是無法充分掌握，復未能立即反應中醫所實際施工路線已變更之事實，採納水土保持主管機關之建議申請變更設計，而在中

醫所面臨侵入民地與訴訟過程中，從未適時派員現勘瞭解實情，第二期工程停工後，迄至102年3月間農委會水保局現勘日止，屢以同意工程展延，以保留簡易申報書之核定效力，教育部暨未主動督導中醫所積極改善，又未監督中醫所應妥善維護業已完成工程之水土保持，導致本案因停工多年，因欠缺妥善維護，使部分路基有淘空、毀損、鋼筋外露、裂隙、土石滑落、排水溝阻塞及銜接不良等缺失，教育部顯未善盡監督管理之責，均應檢討改進。

三、中醫所未適時尊重水土保持主管機關要求其落實水土保持之規定，在承辦人力與專業條件俱顯不足之情況下，諸多缺失未能及時改善，致後續行政裁處不斷，浪費行政資源，顯有疏失。

(一)按山坡地保育利用條例第2條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」同法第12條規定：「第1項：山坡地之經營人、使用人或所有人，應依主管機關規定之水土保持技術規範及期限，實施水土保持處理與維護。第2項：前項實施水土保持之處理與維護，其期限最長不得超過三年；已完成水土保持處理後，應經常加以維護，保持良好之效果，如有損壞，應即搶修或重建。第3項：主管機關對前二項水土保持處理與維護，應隨時稽查。」次按，水土保持法第2條規定：「本法所稱主管機關，在中央為行政院農業委員會。」同法第4條規定：「公、私有土地之經營或使用，依本法應實施水土保持處理與維護者，該土地之經營人、使用人或所有人，為本法所稱之水土保持義務人。」同法第5條規定：「對於興建水庫、開發社區或其他重大

工程水土保持之處理與維護，中央主管機關於必要時，得指定有關之目的事業主管機關監督管理之。」同法第23條第1項規定：「未依第12條至第14條規定之一所核定之水土保持計畫實施水土保持之處理與維護者，除依第33條規定按次分別處罰外，由主管機關會同目的事業主管機關通知水土保持義務人限期改正。」同法第33條第1項規定：「有下列情形之一者，處新台幣6萬元以上30萬元以下罰鍰：第2款，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。」又按，水土保持計畫審核及監督要點（89年11月18日公告修正）第50點規定：「於山坡地內從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之修築農路、開挖整地或整坡作業，其規模未滿水土保持法施行細則第4條規定者，得以簡易水土保持申報書（簡稱簡易申報書）代替水土保持計畫，經當地主管機關或中央主管機關所屬水土保持機關審查核可後始得施工，免核發水土保持施工許可證。但仍應將開工日期及完工日期通知主管機關，並接受監督與指導。」

- (二)查90年間中醫所獲農委會水保局核定第一、二期工程簡易申報書後，93年間農委會水保局現勘第二期工程，發現本案未依核定簡易申報書內容施作，違反水土保持法第12條規定，請前台北縣政府妥處，並請教育部依委託事項督導實施。惟94年5月4日，農委會水保局與前台北縣政府復現勘國家藥園興建工程，仍未改善，前台北縣政府即針對原核定範圍外之違規開發行為，裁處中醫所6萬元整；而農委會水保局再於94年9月27日召開本案簡易申報書存廢相關事宜會議，因涉未依核定簡易申報書實施，

請本案監督管理機關（教育部），配合提供違規事實等相關資料，送前台北縣府查明處理。前台北縣政府續以95年1月26日北府農山字第0950050663號函針對原核定範圍內之違規行為裁處中醫所6萬元整，中醫所不服該裁處，遂向農委會提起訴願，農委會雖認為前台北縣政府係依該會94年9月27日中醫所國家藥園相關設施工程第一、二期簡易申報書存廢相關事宜會議之會議決議三辦理固屬有據，然查係前台北縣政府未給予中醫所陳述意見之機會等原因，農委會95年9月6日遂以農訴字第0950111414號訴願決定，原處分撤銷，由原處分機關於2個月內查明事實另為適法之處理。基此，農委會水保局撤銷前台北縣政府對中醫所之行政處分，尚非因中醫所第二期工程符合水土保持法規規定而撤銷。

(三)95年1月17日農委會水保局以農水保字第0951842588號函廢止本案簡易申報書。然中醫所不服農委會前開廢止處分，故向行政院提出訴願，因教育部同意中醫所本案之預算，行政院以實質上已有核定延長工程完工期限之意，而於96年2月16日以院臺訴字第0960082283號函訴願決定，農委會95年1月17日對於第二期工程簡易申報書之廢止處分撤銷。然因該工程多年未完工，為瞭解現場水土保持實施情形，農委會水保局於102年3月13日邀集相關人員與機關辦理現勘，發現中醫所仍未依簡易申報書核定內容施作，爰請中醫所擬具變更設計一式6份，於102年4月15日前由教育部轉送農委會審查。中醫所後以102年7月1日中所秘二字第1020001620號函表示無辦理變更設計之必要，故於本案監督管理權限102年7月23日回歸農委會後，依

現場實際施作情形，農委會爰依水土保持法第23條第1項規定，即以102年8月2日農授水保字第1020223872號函，命中醫所於原核定範圍內施作之設施，依原核定內容改正；超出原核定範圍之違規施作項目，請拆除並恢復自然植生，其覆蓋率應達百分之九十以上，並於102年10月31日前改正完成。然該期限屆滿後，農委會水保局於102年11月7日複查，中醫所仍未改正，爰由新北市政府以該所違反水土保持法規定裁處新臺幣6萬元整。農委會水保局並再於102年12月及103年6月間，請中醫所限期改正複查，惟中醫所仍未依限改正，爰由新北市政府於103年8月29日以北府農山字第1031595637號函依違反水土保持法規定裁處12萬元整。足徵，中醫所係因相關人員未恪盡職務上應有之注意，對於水土保持機關現勘發現水土保持問題時，卻遲未處理，導致後續事態擴大，屢遭裁處罰鍰；而中醫所每年向教育部申請同意展延工期，保留簡易申報書核定效力，復使中醫所既不願提出變更設計，亦遲未依農委會水保局核定內容積極改正，致停工多年，水土保持處理與維護仍遲滯不前。

(四)又查，中醫所不服農委會水保局前開102年8月2日之處分，於102年8月29日提起訴願，經行政院103年4月30日院臺訴字第1030133098號訴願決定駁回；該所再提行政訴訟，經臺北高等行政法院103年度訴字第968號判決，原告之訴駁回。本案迨至衛福部於102年12月31日拜會農委會，並指示中醫所應朝向符合最大公共利益方式處理，中醫所始於103年3月17日函送水土保持計畫，經農委會4度審查及修正，甫於104年4月15日獲核定。足徵，中醫所對於水土保持主管機關督促其辦理水土保持修正計畫，怠於採納，屢遭裁

處，遲未積極謀求改善，浪費行政資源。

- (五)有關本案之處理，中醫所函稱略以，本案前有94年度立法院附帶決議，宜以法律訴訟途徑或仲裁解決，後有96年10月該所李前所長赴主管機關教育部報告並經同意有關第二期工程將俟訴訟定讞後推動，故其爭議時間變長並纏訟多年。又，該所為小型研究機構，行政員額人少事雜，且該所之工程為數十年來首次面臨大型複合式水土專業領域之採購工程案件，相關承辦人員專業知能容或不足、思考層面深遠寬廣不周，以致訴訟期間之相關因應作為或非屬最佳的措施。查依中醫所組織條例規定，原編制員額99人，包括薦任8-9職等技正2-3名、薦任5-7職等技士6-8名及委任4-6職等技佐5-7名，且因教育部對中醫所未來的發展，究係改為行政法人或與陽明大學合併，幾經評估討論，始終無定論，致中醫所之預算員額僅46人，又自92年5月起對中醫所員額實施總量管理，人員出缺不補，當時的1名委任技士，需負責辦公大樓水電、空調、消防、監視、電梯等設施維護及藥園營繕工程，工作極為繁重，其於92年離職後，僅能以聘僱人員接替，除負責前開例行工作外，尚需處理棘手之工程調解、仲裁、訴訟、傳統醫學大樓產權移撥及新店舊所遷建評估等事宜，實難以負荷，致承辦人不斷更迭，業務推動益發困難。回首當時之時空背景，並無上級機關或司法單位具體建議作為，故而未敢擅專。中醫所相關人員於詢問會議自承，國家藥園興建當時未有工程人員，未來將會配合農委會水保局並請教該局相關程序如何進行，第二期工程現已發包動工。是以，中醫所申辯依據立法院附帶決議，而使爭議時間變長並纏訟多年，其與落實維護水土保持

事項並無必要關連，延宕未解之主因則與欠缺專業人力有關。

(六)綜上，中醫所縱然自始即在承辦人力與專業條件俱顯不足下，辦理國家藥園興建，但因相關人員遲未恪盡職務上應有之注意，以降低興建工程對水土保持所造成之不良影響，在屢被水土保持機關裁處下，未能適時改善諸多缺失，並妥善維護已完工部分之水土保持，浪費行政資源，顯有疏失；另有關第二期工程爭議，雖經立法院決議循法律途徑，交由法院審理，但除依循訴訟途徑解決爭端外，仍非不得研擬其他因應作為以維護水土之保持，以避免延伸問題。

四、中醫所未積極另提國家藥園開發行為之替代方案，以利環境影響評估重新審查，係造成第三期工程延宕之主因；其自始未能體察國家對於環境保護與水土保持有關國土保育之意旨，後雖檢討修正方向，然仍應引以為鑑，以避免類似情形再度發生。

(一)按環境影響評估法（88年12月22日修正）第1條規定：「為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的。」同法第2條規定：「主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府。」同法第5條規定：「第1項：開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估：第5款、農、林、漁、牧地之開發利用。」第11條規定：「開發單位應參酌主管機關、目的事業主管機關、有關機關、學者、專家、團體及當地居民所提意見，編製環境影響評估報告書（以下法條簡稱為評估書）初稿，向目的事業主管機關提出。前項評估書初稿應記載下列事項：六、環境現況、開發行為可能影響之主要及次要範圍及各種相

關計畫。八、減輕或避免不利環境影響之對策。九、替代方案。」同法第14條規定：「目的事業主管機關關於環境影響說明書或評估書未經完成審查前，不得為開發行為之許可。」又按山坡地開發建築管理辦法（86年3月26日修正）第4條規定：「山坡地開發建築，應向直轄市、縣（市）主管建築機關依下列順序申請辦理：一、申請開發許可。二、申請雜項執照。三、申請建造執照。」同辦法第6條規定：「申請開發地區，如其水源供應或鄰近之道路交通、排水系統、電力及垃圾等公共設施與公用設備服務無法配合者，仍得不許開發建築。」

（二）行政院84年間核予備查中醫所興建國家藥園後，為興建該藥園之需要，中醫所遂先洽財政部國有財產署協商撥用臺北縣平溪鄉石底段竿蓁林小段315地號，編定使用種類為森林區，面積約91.7公頃；另一用地為十分寮段平溪子小段220地號，其編定使用種類為山地保育區，面積約69.7公頃等2筆國有土地面積共計約161公頃，並獲初步同意撥用，惟其撥用仍須依國有土地撥用辦法辦理，遂於85年間函報教育部國家藥園計畫說明書。嗣後，教育部同意備查後，中醫所即依國有土地撥用程序辦理，行政院於86年間准予撥用國有土地予中醫所以作為國家藥園用地。

（三）查中醫所依環境影響評估法第5條規定，89年間函請教育部轉環保署審查國家藥園開發計畫案，環保署依法會勘審查後決議，本案內容經審查認定不應開發，惟得另提替代方案重新送審，但中醫所遲未依環保署該審查結論辦理替代方案送審。因第三期工程規劃需施作一座藥用植物展示所，遂於92年間將該工程進行發包，並向前台北縣政府申請雜、建

照，然先前因未辦理國家藥園開發行為之替代方案，以利重新審查，故無法取得藥用植物展示所之雜、建照。又查，第三期工程承包商自93年1月10日申報開工後，因中醫所未有開發行為之替代方案送交環保署重新審查，遂向中醫所請求停工。然中醫所不同意第三期工程承包商停工之請求，反函請環保署同意有關藥用植物展示所之設置免辦理環境影響評估。惟環保署仍請中醫所釐清該展示所是否為該署先前審查國家藥園土地開發計畫之開發內容。中醫所爰於93年8月間委託顧問公司辦理替代方案之研提，惟未待完成該替代方案，第三期工程承包商即因遲未能取得雜、建照，經工程會於93年9月6日調解雙方合意解除契約，而93年12月10日農委會水保局現勘後，即將第三期工程水土保持計畫辦理展延；另環保署分於94年3、4月4、28日現勘後，函請中醫所儘速提替代方案俾利環保署審查，然中醫所無法提出替代方案，農委會水保局遂於94年5月4日依據環保署同年4月28日現勘結論尚有涉及環境影響評估事宜，廢止第三期工程簡易申報書。足徵，中醫所未於第二期工程施工前將替代方案送請環保署審議，是造成第三期工程遲延之主因。

- (四)環保署函稱略以，依據環境影響評估法第14條相關規定，目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無效。同法條第2項，經主管機關審查認定不應開發者，目的事業主管機關不得為開發行為之許可。但開發單位得另行提出替代方案，重新送主管機關審查。開發單位依前項提出之替代方案，如就原地重新規劃時，不得與主管機關原審查認定不應開發之理由抵觸。中醫所函稱略以，因環保署之審核規定，雖於93年間招標委託廠

商製作環境影響說明書，但因第二期工程承包商拒絕復工之爭議，及環保署94年間現勘表示，如需繼續開發第一、二期以外之工程，應進行整體評估，且農委會水保局廢止第三期工程簡易申報書，遂於96年間獲教育部同意，第三期工程之推動俟第二期工程完工後，依環境影響評估相關法規送環保署審查通過後，再編列預算執行。是以，國家藥園係因第三期工程未辦理開發行為之替代方案，重新審查環境影響評估，而未能取得展示所雜、建照，造成第三期工程無法完工，且在環保署及農委會水保局分別堅持中醫所應依法行政後，中醫所方檢討修正第三期工程之推動。

(五)綜上，中醫所未於第二期工程施工前，依照環保署審查結論，將開發行為之替代方案重新送請環保署審議，是造成第三期工程遲延之主因。中醫所在未有替代方案下，卻先辦理第三期工程決標，第三期工程根本無法取得藥用植物展示所之雜、建照，此非第三期工程承包商之疏失，然中醫所卻不同意該承包商停工之請求，反函請環保署同意有關藥用植物展示所之設置免辦理環境影響評估等錯誤作為，直至工程會調解雙方合意解除契約，且環保署及農委會水保局分別堅持中醫所應依法行政後，中醫所方檢討修正第三期工程之推動。顯見，中醫所之行事作為，缺乏擔當責任與應變能力，自始即未能體察國家對於環境保護與水土保持有關國土保育之意旨，後雖檢討修正方向，然仍應引以為鑑，以避免類似情形再度發生。

五、中醫所對於已興建完成之水土保持等設施，雖委商辦理維護管理，然未確實督促承包商依約落實執行，致有路基崩塌及清潔人員簽名不符疑未確實執行施作維

護等情，嗣後雖加強維護管理，然近10年管理維護確有不足之失，應加檢討改進。

(一)中醫所自第二期工程93年9月停工開始，每年度均以公開招標方式委外辦理園區維護管理，工作範圍除環境清潔外，尚包含已完成設施之維護及巡察。103年5月報載國家藥園園區維護情形不佳，宛若蚊子園後，審計部派員抽查中醫所國家藥園園區近10年之管理維護有關承商實際履約之管理情形，發現中醫所未有定期辦理查驗紀錄，且發現有同一人於不同日之簽名筆跡明顯不同、清潔人員簽到名字有誤等情。

(二)衛福部函復本院其調查中醫所辦理之情形：

1、有關同一人於不同日之簽名筆跡明顯不同，同一日所有清潔人員簽名筆跡均相同等情，中醫所已要求承商改進，惟查該所於每月查驗過程中皆確實要求承商提供施作前後之相片佐證，由相片中可看出施作人員之執行情形，且該所每月至少一次赴藥園實地查驗確認。又經該所洽承商就上開情形說明原因，承商表示因現場施作人員教育程度不高，謙稱寫字不好看，故委由其他同事代為簽名，該所已要求施作人員務必親自簽名，並以104年9月18日中所秘字第1040003108號函通知廠商應核實由當日施作人員親自簽名。經查目前廠商已確實改善，由當日施作人員核實親自簽到，又該所已另備查驗紀錄表記載每月查驗過程及結果，並已加強查核及督促承商，爾後該所當注意確實依契約規定要求承商，落實履約管理以確保本案之履約品質。

2、有關藥園之維護及環境清潔，維護承商均依契約規定於次月5日前提出駐園維護紀錄表、全區環

境巡檢表、防災巡檢表及相關照片等相關文件，中醫所除審查前開文件外，每月至少赴藥園抽查或巡查1次為原則，中醫所於防泛期間會通知承商須加強巡視及回報災損情形，經抽查承商防災巡檢表，記載園區現況正常經查，該所亦無給付處理災損費用。

- 3、由於藥園地處偏遠且全年多雨，加上中醫所人力極為有限，爰自104年7月啟動利用科技設備，結合中華電信的Video Server及寬頻網路，於藥園進行24小時雲端監錄，影像即時存於中華電信機房30天，不會被刪除與破壞，如有發生障礙，尚可透過智慧手機上網，隨時掌握藥園狀況，使管理更有效率。即利用上開監視器畫面及網路不定期監視園區動態情況，並用網路連線請駐園人員回報藥園現況及當日工作內容。

(三)惟農委會水保局因第二期工程停工多年，曾於102年3月13日召開會議研商其簡易水保計畫之存廢，雖作出不予廢止之結論，然於現勘發現，部分路基有掏空、毀損、鋼筋外露、裂隙、邊坡蝕溝、土石滑落、排水溝阻塞及銜接不良等缺失，另已施作之路型、邊溝、擋土設施等與原核定簡易水土保持計畫內容不符，爰請中醫所積極改善。足徵，中醫所對於國家藥園興建工程中業已完工之園區設施，近10年之管理維護確有不足。

(四)綜上，中醫所辦理國家藥園興建計畫，於第二期工程停工後，對於已興建完成之水土保持等設施，雖委商辦理維護管理，然未確實督促承商依約落實執行，致有路基崩塌及清潔人員簽名不符疑未確實執行施作維護等情，後雖於104年間另以24小時雲端監錄，並核實查驗承商之維護管理情形，然仍應派

員監看加以落實管理，故中醫所近10年管理維護確有不足之失，應加以檢討改進。

六、國家藥園現行用地之先天地理環境不佳，座落地質敏感且為基隆河水源水質水量保護區範圍內，而中草藥苗圃面積僅約840平方公尺，是否仍具開發效益，宜請衛福部再予以評估與妥善規劃未來發展方向，並慎研配套與管理維護措施。

(一)國家藥園興建計畫之初期計畫，自87至92年度編列預算共計1億1,400萬元，執行至97年底止，總累計實支數為7,742萬餘元，總累計執行率為67.91%，其餘未執行預算陸續於90至97年間繳庫。91年第一期工程興建入口處藥圃時，一併種植藥用植物，惟因藥園環境多雨潮溼，土壤為強酸性土質，維護不易，其中有部分物種死亡或生長不良，爰於95年再補植栽種。目前入口處花台栽種之植物有桃金娘、十大功勞、金門赤楠、含笑、金平氏冬青、萱草及桂花等；另藥圃區規劃為中藥植物種源、常見藥草、木本植物、台灣本土藥用植物及中草藥植物等示範園區，共栽種114種植物種源。足徵，國家藥園栽種部分植物，有先天地質與氣候環境之限制，所產生之效益與投入經費是否達到預期之開發效益，均有待商榷。

(二)中醫所函稱略以，86年間獲行政院同意無償撥用方式取得位於台北縣平溪芋藁林一帶，總面積約161公頃(南側92公頃，北側69公頃)，屬於國有林業用地及山坡地保育區，作為國家藥園基地後，依據行政院所屬各機關加強經濟及社會建設先期規劃經費處理要點，於87年至92年分年編列工作計畫預算，並逐年辦理相關工程。因其位處於水源區，且依經濟部中央地質調查所公告資料，現行南側步道規劃串聯路線，有極大比例穿越經濟部公告之「山

崩與地滑地質敏感區」，北側亦有35%面積位於前開地質敏感區，該所於104年11月18日召開專家會議，建議不再拓建步道，北側不再開發。按國內外藥用植物園其佔地面積、軟硬體設施、展示內容、解說類型等都備極豐富，而我國國家藥園基地屬山坡地，坡度低於20%僅占2%，種植中草藥的苗圃面積僅840平方公尺，且因屬敏感地質、氣候多雨、表土深度僅10公分且偏酸性，另有水文交通等因素，確已無法大規模規劃為國家藥園應有之樣貌與功能。故尚未開發的北側基地將洽還國有財產署，而南側基地則作為以藥用植物種源保護為目的之研究基地，為使名實相符，國家藥園名稱將更改為藥用植物示範園區。傳統中醫藥為未來醫療保健的主流之一，中醫所為臺灣唯一由國家立法成立的中醫藥研究機構，有關研究人力及預算經費與國際太過懸殊，政府必須提供更充裕資源，並放寬彈性招募頂尖研究人才，讓該所有機會加速推動國家的中醫藥生物科技產業。足徵，國家藥園現有基地實有先天環境之限制，其坡度低於20%僅占2%，且苗圃實際栽種面積僅有840平方公尺，表土深度僅10公分，部分地質又屬於山崩與地滑地質敏感區，恐有難以發展成國家級的藥用植物園之疑慮。

(三)綜上，國家藥園用地雖有161公頃，但因多屬林地與山坡地，故苗圃面積只有840平方公尺，10多年來業已投入7千萬餘元之經費，但因地處偏遠且多雨，又位於地質敏感地區，土質偏酸性，致所栽種藥用植物僅114種，維護不易。有關第一期工程與第二期工程所產生之效益與投入經費是否達到預期之開發效益，均有待商榷。基此，國家藥園用地之先天地理環境不佳，座落地質敏感且為基隆河水

源水質水量保護區範圍內，而中草藥苗圃面積僅約840平方公尺，是否續具有開發效益，宜請衛福部再予以評估與妥善規劃未來發展方向，並慎研配套與管理維護措施。

調查委員：蔡培村、李月德、楊美鈴

中 華 民 國 1 0 5 年 2 月 1 9 日