

調 查 意 見

壹、案由：據審計部函報：稽察宜蘭縣三星鄉公所辦理三星鄉第2公墓納骨堂主體工程興建計畫，發現該公所執行「三星鄉第2公墓納骨堂主體第1期工程」及「三星鄉第2公墓納骨堂1樓工程」，涉有未盡職責及效能過低情事；復宜蘭縣政府未善盡計畫審查與協助辦理職責，且其經費補助機關內政部亦涉有未善盡督導考核職責乙案。

貳、調查意見：

宜蘭縣三星鄉公所為提倡公墓公園化，解決該鄉墓地日趨難覓，提供鄉民完善喪葬服務及充裕地方財源，前於民國（下同）86年6月24日函宜蘭縣政府檢陳該鄉「端正社會風俗—改善喪葬設施及葬儀計畫」第2期計畫87年度實施計畫書，該計畫擬於該鄉第2公墓用地範圍內，興建地上3層納骨堂，總經費新台幣（下同）6,000萬元，預期完工後，可提供5,400個納骨位，預估收入1億2,240萬元。案經宜蘭縣政府、臺灣省政府審核，內政部於86年9月1日審議同意補助本案納骨堂工程800萬元，嗣後再獲臺灣省政府補助400萬元，合計獲上級補助1,200萬元。該公所於87年3月25日招標辦理委託設計監造案，由陳純男建築師事務所得標；復於87年9月22日招標辦理「三星鄉第2公墓納骨堂主體第1期工程」（下稱第1期工程），由登亞營造公司得標，契約金額1,067萬元，負責施作整地及1樓主體工程。該工程因請領建造執照延誤，迄90年6月13日始開工，然從91年5月16日起即遭納骨堂所在地拱照村居民抗爭不斷並阻撓施工，該公所於93年2月12日與承商登亞營造公司辦理契約終止，結算金額740萬

9,642 元。該公所於 93 年 12 月 31 日復針對第 1 期工程未竟部分，接續招標辦理「三星鄉第 2 公墓納骨堂 1 樓工程」（下稱 1 樓工程），由偉唐營造公司得標，契約金額 447 萬元，95 年 1 月 5 日完工，同年 2 月 22 日完成驗收，結算金額 564 萬 950 元。本案納骨堂工程迄今仍存「居民抗爭反對興建」及「後續工程經費無著」兩大問題，無法解決，99 年 4 月 30 日「行政院活化閒置公共設施專案小組」第 23 次會議決議將本案納骨堂納入完全閒置公共設施列管案件。茲據調查，就行政監督缺失部分，彙陳意見如后：

- 一、宜蘭縣三星鄉公所於本案納骨堂興建計畫辦理過程，未恪遵「端正社會風俗—改善喪葬設施及葬儀計畫」第 2 期計畫作業要點規定，廣邀納骨堂所在地居民辦理溝通、協調及宣導，並廣納民意，致抗爭不斷；另第 1 期工程於尚未獲宜蘭縣政府核發建造執照即擅自發包施工，違反建築法第 25 條規定，顯有違失：
 - (一)依內政部訂頒「端正社會風俗—改善喪葬設施及葬儀計畫」第 2 期計畫作業要點第 3 點規定：「本計畫各分項計畫就左列事項應事先訂定相關配合措施，積極規劃辦理：…(四)計畫之溝通、協調及宣導事項。」第 4 點規定：「各分項計畫之擬訂，應依循左列原則逐年推動：…(二)公墓之規劃應視地形，廣納民意，妥善設計，務達整齊幽美、莊嚴、完整之配置。」故三星鄉公所辦理本案納骨堂興建，自應積極規劃辦理相關溝通、協調及宣導事項，以廣納民意，妥善設計。
 - (二)查三星鄉公所係於 86 年 6 月 24 日以鄉民字第 7585 號函宜蘭縣政府，檢送該鄉「端正社會風俗—改善喪葬設施及葬儀計畫」第 2 期計畫 87 年度實施計畫，案經宜蘭縣政府層轉前臺灣省政府社會處審核，

嗣內政部於 86 年 9 月 1 日召開「端正社會風俗—改善喪葬設施及葬儀計畫」第 2 期計畫 87 年度分項計畫第 1 次審查會議，決議同意補助本案納骨堂主體工程 800 萬元，內政部並於同年 11 日以台內民字第 8688000 號函復前臺灣省政府社會處略以：「…上開計畫本（87）年度各分項計畫業經本部審查完竣（臺灣省部分係會同臺灣省政府社會處審核），核定列入本（87）年度辦理之分項計畫計 39 項（其中臺灣省 37 項、金門縣 1 項、連江縣 1 項），請貴處分別切實督導，務必於 87 年 3 月底前完成發包作業，並依既定進度執行。各季執行情形，應依照本部訂頒之『端正社會風俗—改善喪葬設施及葬儀計畫』第 2 期計畫作業要點規定，於每季結束後之次月（7、10、1、4）月 10 日前填送執行進度表，本部將定期派員進行瞭解。」前臺灣省政府社會處於 86 年 9 月 19 日以社三字第 51003 號函知宜蘭縣政府本案業經內政部審查完竣，核定列入本（87）年度辦理之分項計畫。宜蘭縣政府嗣於 86 年 10 月 6 日以府社合字第 112491 號函三星鄉公所略以：「…各季執行情形，應依照內政部訂頒『端正社會風俗—改善喪葬設施及葬儀計畫』第 2 期計畫作業要點規定，於每季結束之次月 10 日前填送執行進度表，內政部、省社會處及本府將定期或不定期派員進行瞭解。」針對「作業要點規定應廣納民意，縣府及公所是否了解」部分，內政部民政司黃麗馨司長說明略以：「作業要點均層轉發給縣府及公所，縣府及公所均應已知悉。」

- (三) 惟查三星鄉公所從本案計畫獲內政部核定補助，迄第 1 期工程 87 年 9 月 22 日發包、90 年 6 月 13 日開工，期間均未依前揭作業要點規定，邀集納骨堂

所在地之拱照村居民作相關之說明及協調，致村民從 91 年 5 月 16 日起即抗爭不斷，並堅決反對興建本案納骨堂。針對「本案興建計畫迄今，歷來召開與村民溝通之說明會、協調會及公聽會」部分，三星鄉公所說明略以：「本公墓內於 60 年代已完成小型納骨堂乙座，提供民眾申請使用，附近村民未表示反對意見且正常營運，為考量原納骨堂已呈飽和不符使用需求，故於原舊墓內區域空地選定本案興建地點並辦理週邊綠美化工程，原墓地土葬村民並配合工程進度辦理遷移完竣。」顯見該公所樂觀認為本案納骨堂係興建於原舊墓範圍內空地，村民理當無反對意見。

(四)另查，建築法第 25 條規定：「建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。…」惟本案納骨堂第 1 期工程 87 年 9 月 22 日發包，90 年 6 月 13 日開工，91 年 1 月 15 日停工申請建造執照，迄 93 年 12 月 21 日始獲宜蘭縣政府核發「建管建字第 1348 號」建造執照。三星鄉公所由於未獲建築主管機關審查許可並發給執照，即擅自動工興建，遭縣府罰鍰 4 萬 5,300 元。針對「第 1 期工程於尚未取得建造執照即先行發包施工之緣由」部分，三星鄉公所說明略以：「本案納骨堂第 1 期工程經費係由上級核定補助 1 千 2 百萬元在案，為爭取時效及使其權責發生，即辦理本工程招標發包作業，據以辦理年度經費保留事宜，並免該補助款遭補助機關收回。」

(五)據上，三星鄉公所於本案納骨堂興建計畫辦理過程，以「本案納骨堂係興建於原舊墓範圍內空地」為由，未恪遵「端正社會風俗—改善喪葬設施及葬儀

計畫」第 2 期計畫作業要點規定，廣邀納骨堂所在地居民辦理溝通、協調及宣導，並廣納民意，致該鄉拱照村居民抗爭不斷並阻撓施工；另該公所於本案納骨堂第 1 期工程辦理過程，復以「為爭取時效及避免補助款遭收回」為由，於尚未獲宜蘭縣政府核發建造執照即擅自發包施工，違反建築法第 25 條規定，顯有違失。

二、宜蘭縣政府於本案納骨堂興建計畫審核過程，未適時指正要求三星鄉公所確依作業要點規定辦理溝通、協調及宣導事宜；復就居民抗爭反對興建問題，亦乏積極督導協助公所解決困難，亦有違失：

(一)依墳墓設置管理條例（91 年 7 月 17 日廢止）及殯葬管理條例（91 年 7 月 17 日發布）第 3 條規定，宜蘭縣政府為該等條例之地方主管機關，對轄內鄉（鎮、市）公立殯葬設施，負有審核及監督權責。另行政院為配合臺灣省政府功能業務與組織調整，於 88 年 6 月 30 日以台 88 內字第 25355 號函示：前臺灣省政府對於公墓、殯儀館、火葬場、靈（納）骨堂（塔）及其他喪葬設施之設置核准、管理辦法及考評基準之訂定等業務，精省後均由各縣（市）政府承接。復按內政部訂頒「端正社會風俗—改善喪葬設施及葬儀計畫」第 2 期計畫作業要點第 8 點規定：「秉承分層管制，逐級考核原則，辦理管考作業：…(二)季報表：各主管機關應於每季結束後於次月十日前，就截至該季止各分項計畫執行情形彙整及分析，依照規定格式填列後，送本部備查。各季執行情形經主管機關彙整分析，發現進度落後者，應依其情節，促請有關業務單位檢討改進並主動協助解決困難。…」故宜蘭縣政府對本案納骨堂興建計畫，除應善盡督導考核權責，於計畫進度發生

落後時，促請三星鄉公所檢討改進外，並應主動協助解決困難。

(二)惟查，宜蘭縣政府針對三星鄉公所於 86 年 6 月 24 日所送審本案納骨堂實施計畫書，並未適時指正要求該公所應廣邀納骨堂所在地拱照村居民辦理溝通、協調、宣導並廣納民意，以利計畫後續順遂進行，即率爾於同年 27 日將該計畫書層轉前臺灣省政府社會處審核。針對「縣府於三星鄉公所送審本案納骨堂興建計畫時，曾否針對公所未廣納民意部分，予以適時導正」部分，宜蘭縣政府說明略以：「依墳墓設置管理條例第 9 條第 7 款及其施行細則第 14 條第 1 款規定，靈（納）骨堂（塔）屬公墓之必要設施，因本案納骨堂工程位於三星鄉第 2 公墓原範圍內，係符上開規定依法申設無誤；上開條例及其施行細則、臺灣省喪葬設施設置管理辦法等相關殯葬管理法令並無申請設置喪葬設施須廣納民意之規定。另本案當時縣府亦皆陪同臺灣省政府社會處及內政部人員實地查證後，臺灣省政府及內政部才同意核列補助在案。」顯見宜蘭縣政府於審查本案納骨堂興建計畫時，並未覈實檢視三星鄉公所是否確依前揭作業要點規定，邀集納骨堂所在地村民加強溝通、協調及宣導，並廣納民意。

(三)另查，三星鄉拱照村居民從 91 年 5 月 16 日起，即向三星鄉公所陳情，本案納骨堂工程嚴重影響居民平安及地方安寧，堅決反對興建，並請求召開公聽會。三星鄉公所乃於 91 年 7 月 10 日、12 月 26 日、92 年 4 月 3 日、12 月 23 日、93 年 7 月 9 日、94 年 1 月 14 日、95 年 8 月 24 日、11 月 2 日陸續召開 8 次說明（協調）會議，然均未獲當地居民認同，仍堅決反對興建本案納骨堂。上開會議開會通知，

三星鄉公所均副知宜蘭縣政府派員與會列席，惟查宜蘭縣政府僅於 92 年 4 月 3 日、93 年 7 月 9 日兩次會議，分別指派建設局建築管理課李兆峰課長、民政局宗教禮俗課楊松樹課員參加，其餘六次會議該府則均未派員與會，顯與前揭作業要點規定「地方主管機關應主動協助解決困難」未合。有關該鄉拱照村居民持續抗爭反對興建本案納骨堂問題，迄本院調查期間，宜蘭縣政府及三星鄉公所仍無法妥擬對策，有效化解村民疑慮。

- (四)據上，宜蘭縣政府於本案納骨堂興建計畫審核過程，以「相關殯葬管理法令並無申請設置喪葬設施須廣納民意之規定」為由，未適時指正要求三星鄉公所應邀集居民辦理溝通、協調及宣導事宜，並廣納民意；該府復就居民抗爭反對興建問題，於三星鄉公所歷次說明（協調）會議期間，多未派員與會，未善盡地方主管機關督導及協助權責，亦有違失。

三、內政部未依所訂頒「端正社會風俗—改善喪葬設施及葬儀計畫」第 2 期計畫作業要點規定，辦理實地查訪，以查究計畫延宕及建物設施閒置情形，顯有未洽：

- (一)依內政部訂頒「端正社會風俗—改善喪葬設施及葬儀計畫」第 2 期計畫作業要點第 8 點規定：「秉承分層管制，逐級考核原則，辦理管考作業：…(四)實地查訪：本計畫各分項計畫執行過程中，本部為瞭解其執行情形，得派員實地查訪。…」故該部為瞭解本案納骨堂興建計畫之實際執行情形，依上開規定，自得派員實地查訪。
- (二)本案納骨堂興建計畫，內政部前於 86 年 9 月 1 日核定補助工程費 800 萬元，第 1 期工程 87 年 9 月 22 日發包，該工程從 91 年 5 月 16 日起即遭遇納骨堂所在地居民抗爭並阻撓施工，計畫期程嚴重延宕，

迄 95 年 2 月僅施作完成 1 樓主體結構，迄仍閒置荒蕪，無法營運啟用。惟查，內政部於前述期間，均未派員實地查訪，以查究計畫延宕及建物設施閒置緣由。針對「計畫期間為何未曾現地訪查」部分，內政部民政司黃麗馨司長說明略以：「民政司主要係行政指導，期間並未獲知其閒置情形。」內政部民政司鄭英弘視察說明略以：「90 年起未再編列補助款，且宜蘭縣政府均未提報計畫尚未執行經費或剩餘經費情形，可能地方政府怕被繳庫，故未函報。」內政部民政司黃麗馨司長說明略以：「中央對縣市、縣市對公所係本案督導模式（即本案納骨堂興建計畫，內政部係督導宜蘭縣政府，宜蘭縣政府則督導三星鄉公所），本案係計畫型補助，本部仍須持續監督。主要係期間未獲縣府回報辦理情形，故未辦理實地查訪。」內政部迄本（99）年 5 月 25 日於辦理另項「殯葬設施示範計畫第 2 期計畫」100 年度需求計畫之實地訪查時，始將本案納骨堂計畫一併納入該需求計畫之實地訪查行程，並前往本案納骨堂實地訪查。

（三）據上，內政部從 87 年 9 月 22 日第 1 期工程發包迄 99 年 5 月間，以「計畫期間未獲縣府回報辦理情形」為由，未確依「端正社會風俗—改善喪葬設施及葬儀計畫」第 2 期計畫作業要點規定，辦理實地查訪，以查究本案納骨堂計畫延宕及建物設施閒置情形，顯有未洽。

四、宜蘭縣三星鄉公所就本案納骨堂工程所面臨居民抗爭問題，應再積極加強溝通與協調；至於後續未竟工程經費缺口問題，內政部與宜蘭縣政府已承諾協助辦理貸款及回饋納骨堂所在地周邊道路及社區綠美化建設，期儘速活化閒置建物設施：

- (一) 本案納骨堂興建計畫，第 1 期工程 87 年 9 月 22 日發包，迄今仍存「居民抗爭反對興建」及「後續工程經費無著」兩大問題，亟待解決克服。針對「本案納骨堂之必要性」部分，據三星鄉公所表示：「該鄉第 2 公墓內原有一座納骨塔，自 60 年代使用迄今已 30 餘年，當時原規劃存放 900 個納骨位，現已存放 1,037 個骨灰骸，已達飽和狀態，且該建築物設施老舊、毀損龜裂，岌岌可危，為顧及建物安全及長遠之計，拆遷舊納骨塔及興建本案納骨堂為必要作為。」
- (二) 三星鄉公所既評估認為本案納骨堂確有其興建必要性，嗣後即應積極邀集拱照村居民，加強溝通與協調，期儘速化解民眾疑慮。至有關本案納骨堂後續未竟工程（消防、水電及內部裝修等）經費缺口部分，內政部民政司黃麗馨司長於本院約詢時承諾，未來公所如向財政部提出貸款需求，該部將協助其辦理貸款事宜；另宜蘭縣政府陳鑫益祕書長於本院約詢時亦表示，以往縣府對類此嫌惡設施，對當地居民都會有一些回饋，例如周邊道路設施及社區綠美化等建設，未來公所與居民在回饋協調時，如有牽涉到公共建設部分，該府將同意予以協助。
- (三) 據上，宜蘭縣三星鄉公所就本案納骨堂工程所面臨居民抗爭問題，應積極邀集村民，加強溝通與協調，期儘速化解民眾疑慮；至有關後續工程經費缺口部分，內政部與宜蘭縣政府已承諾協助辦理貸款及回饋納骨堂所在地周邊道路及社區綠美化等建設，期儘速活化本案閒置建物設施。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，提案糾正內政部、宜蘭縣政府、宜蘭縣三星鄉公所。
- 二、調查意見四，函請宜蘭縣三星鄉公所切實檢討見復。
- 三、調查意見，函復審計部。