

壹、案由：據審計部函報：稽察宜蘭縣頭城鎮公所辦理火化場營運管理情形，涉有未盡職責及效能過低情事乙案。

貳、調查意見：

一、頭城鎮公所辦理第五公墓區增設火化場興建工程，事前未依內政部訂頒之處理原則做好溝通協調及宣導事項等工作，即率行提報興建計畫執行；又已知當地民眾強烈反對，在歧見尚未化解之前仍貿然發包興建，肇致民眾抗爭停工，延宕完工期程，實顯有未洽。

(一)內政部為辦理92年度喪葬設施示範計畫先期規劃及審查作業，以91年7月15日台內民字第0910071328號函附「改善喪葬設施示範計畫」補助作業要點，及同年11月22日台內民字第0910069837號函訂頒92年度「喪葬設施示範計畫」處理原則，前揭要點及原則二、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。同原則三、各分項計畫之擬訂，應依循左列原則逐年推動……(二)喪葬設施之規劃應視地形，廣納民意……。

(二)頭城鎮公所為推展政府墓政一元化政策，解決傳統土葬區亂葬崗景象，86年及89年完成第五公墓土葬區規劃及納骨堂設施，91年納骨堂完成營運後，擬繼續施設火化場、禮堂，及擴充納骨堂內部設施，故於91年7月18日函送「宜蘭縣頭城鎮火葬場、禮堂設置計畫」及「宜蘭縣公(私)立喪葬設施申請設置文件審查表」向縣府申請設置，經縣府以同年8月8日府民禮字第0910082849號函復同意，該所續於同年月21日提報「宜蘭縣頭城鎮喪葬設施示範計畫92年度實施計畫」，函請縣府層轉內政部申請補助工程經費新台幣(下同)4,700萬元，經內政部92

年2月26日函核定同意補助3,000萬元。在此期間，頭城鎮公所始於91年10月2日假梗枋國小辦理第五公墓火化場第1次公開說明會，同年11月4日續辦理協調會，兩次會議與會民眾以擔心空氣及水源污染等為由，當場表示反對興建。然在當地民意反彈尚未化解之前，頭城鎮公所仍按計畫執行，92年3月5日簽訂委外規劃設計及監造合約，同年4月15日續公告辦理「頭城鎮第五公墓火化場工程」招標，經第2次招標由九久營造有限公司以2,735萬元得標，同年7月25日開工後即遭當地里民抗爭封路，同年8月28日停工，嗣經頭城鎮公所協調後於93年4月28日與當地居民代表簽訂協議書，允諾另闢第二聯絡道路及日後不再增設殯儀館及冷凍冰櫃設施，火化場工程方復工於93年11月14日完成，惟較預計93年2月2日完工期限已延宕9個月。

(三)另查前揭辦理過程，內政部曾於92年4月23日召開「宜蘭縣頭城鎮公所興建火化場事宜協調會議」，會中居民代表強烈表達反對興建，當地里民代表發言表示，本案只召開過1次公聽會，未做好事前之溝通協調，評估有瑕疵。對此，頭城鎮公所出席代表坦承對於里民之事前溝通確實須加強，惟本案工程目前已上網公告中，請求容許工程繼續進行，案經主席結論裁示「本案仍請頭城鎮公所加強與當地居民溝通協調」。顯見本案計畫之先期規劃作業，頭城鎮公所並未依內政部訂頒之「喪葬設施示範計畫」處理原則做好溝通協調及宣導事項等工作，只為爭取經費而漠視已突顯之民意抗爭問題。

(四)綜上，殯儀館、火葬場及靈(納)骨堂(塔)等喪葬設施，如同核電廠、核廢料貯存場、焚化爐及掩埋場等，均屬一般民眾認定之「鄰避」設施，政府

推動建設固有其困難性，故內政部訂頒有「喪葬設施示範計畫」處理原則，要求各主辦機關做好事前之溝通協調及宣導事項等工作，以化解阻力。頭城鎮公所辦理第五公墓區增設火化場興建工程，事前未依內政部訂頒之處理原則做好溝通協調及宣導事項工作，即率行提報興建計畫執行；又已知當地民眾強烈反對，在歧見尚未化解之前仍貿然發包興建，肇致民眾抗爭停工，延宕完工期程，實顯有未洽。

二、頭城鎮公所未覈實提報火化場、禮堂設置計畫，誤導上級決策判斷其可行性；嗣工程初期已知聯外道路用地問題與居民達成協議，興建第二替代道路承諾卻遲未積極解決，致全部工程完成後任令火化設施閒置迄今逾4年，顯有違失。

(一)殯葬管理條例第7條第1項規定：「殯葬設施之設置、擴充、增建或改建，應備具下列文件報請直轄市、縣（市）主管機關核准……一、地點位置圖。二、地點範圍之地籍謄本。三、配置圖說。四、興建營運計畫。……七、土地權利證明或土地使用同意書及土地登記謄本」；同條例第14條及宜蘭縣喪葬設施設置管理自治條例第9條規定略以：火化（葬）場應有撿骨室及骨灰再處理設備、火化爐、聯外道路等設施。而聯外道路用地及其寬度，依殯葬管理條例第11條及第16條第2項規定，殯葬設施用地屬私有者，經協議價購不成，得依法徵收之，其寬度不得小於6公尺。至應於何時完成該項設施，依內政部92年5月1日台內民字第0920004331號函釋略以：本條例並未規定該聯外道路須於申請時或開發前即應符合規定，如該設置案經審核原則同意，則宜於核復事項中敘明，聯外道路之寬度符合規定後，始得啟

用。

- (二)有關第五公墓原有之聯絡道路用地及寬度問題，據頭城鎮公所表示，該道路原為既成之產業道路，全部為私有土地，部分路段寬僅4.8公尺，70年間興闢第五公墓前即已存在，惟原先路況不佳，經該所向縣府爭取經費增鋪柏油路面改善，係供產業運輸及一般公眾通行之道路，非專為第五公墓園區或火化場興建而設。
- (三)惟查，頭城鎮公所於91年7月18日依殯葬管理條例第7條第1項規定，填送該鎮申請興建第五公墓火葬場設置計畫（附申請設置文件審查表），函請縣府審核，其中「申請設置文件審查表」中審查內容編號四「配置圖是否依宜蘭縣喪葬設施設置管理自治條例規定所列設施設備項目配置」項目，該所於審查結果欄均填報「符合規定」，縣府因而於同年8月8日以府民禮字第0910082849號函復同意設置，該所遂再於同年月21日提報「宜蘭縣頭城鎮喪葬設施示範計畫92年度實施計畫」，函請縣府層轉內政部於92年2月26日函復同意補助3,000萬元經費。
- (四)然第五公墓火化場工程於92年7月25日開工後，即遭當地里民抗爭封路停工，經頭城鎮公所協調簽訂協議書，允諾另闢第二聯絡道路及日後不再增設殯儀館及冷凍冰櫃設施後，工程方復工完成。由於本案第1期計畫僅完成部分主體工程及採購火化爐乙具，尚需第2期經費賡續完成後續主體及周邊設備，該所續於93年8月4日向縣府陳報「宜蘭縣頭城鎮辦理喪葬設施示範計畫94年度實施計畫」，層轉內政部於94年2月1日核定補助1,200萬元，該所續辦理火化爐設施及火化場第2期工程兩項採購案，分別於95年2月10日及94年12月13日完工。惟囿於頭城鎮公所

先前允諾之另闢第二聯絡道路問題尚未解決，第五公墓火化場已完成之相關設施，如可遷移式爐具、撿骨作業系統、棺木移動設備、公祭堂、服務中心等內部設備，至今仍封存無法使用。另為免火化爐具久未使用毀損，頭城鎮公所尚須每月啟動火化爐2次，消耗燃料費。

(五)綜上，頭城鎮公所長久使用第五公墓原有之既成產業道路，忽略隱藏之用地產權問題，其為爭取上級經費補助，未覈實提報火化場、禮堂設置計畫，誤導上級決策判斷其可行性；嗣於工程初期遇抗爭受阻，既與當地居民達成興建第二替代道路協議，然卻遲未積極解決，致全部工程完成後因無合法聯外道路，自95年初完工迄今閒置已逾4年，顯有違失。

三、宜蘭縣政府身為殯葬設施之上級業務主管機關，未依規定詳實審查頭城鎮第五公墓火化場設置計畫；嗣火化場完成後未能啟用營運，亦未依規定權責督促頭城鎮公所改善，任令設施閒置，核未盡上級主管機關監督責任。

(一)內政部91年11月22日台內民字第0910069837號函訂頒之92年度「喪葬設施示範計畫」處理原則第10點(五)規定略以：各分項計畫執行過程中，縣(市)政府亦應辦理定期或不定期督導。殯葬管理條例第3條第2項第2款亦規定，縣(市)主管機關對轄內鄉(鎮、市)公立殯葬設施設置、更新、遷移之核准，負有監督、評鑑及獎勵權責。

(二)頭城鎮公所為配合政府殯葬一元化政策於第五公墓增設火化場、禮堂等設施，於91年7月18日函送興建第五公墓火葬場設置計畫，附「宜蘭縣公(私)立喪葬設施申請設置文件審查表」及配置圖，報請縣府審核，惟縣府未察覺配置圖並未明確標示聯外道

路位置，及其現有使用之聯外產業道路產權全屬私地問題，而頭城鎮公所卻於申請設置文件審查表填報「符合規定」之矛盾處，及時要求該所說明或補正，即於同年8月8日函復同意設置興建。嗣火化場工程開工後遇民眾抗爭，縣府曾於92年8月18日召開協調會，最後頭城鎮公所於93年4月28日與當地民眾達成另闢第二聯絡道路等協議，經函報縣府鑒核後復工，最後於95年2月完成火化場等第1期及第2期相關設施工程。然於上述期間，縣府已知當地民眾抗爭問題癥結，卻未依喪葬設施示範計畫處理原則規定，督導頭城鎮公所應儘速完成聯外替代道路闢建或協助解決，迨宜蘭縣審計室查核，縣府始據頭城鎮公所請求行政指導協助，於99年2月同意以土地徵收方式辦理，致耗資3,961萬餘元完成之火化場、禮堂等相關設施，於95年2月全部完工後，因無合法之對外聯絡道路，閒置迄今已逾4年仍無法啟用，影響計畫興辦目的及預期效益，顯未善盡上級主管機關督導責任。

- (三) 綜上，宜蘭縣政府身為殯葬設施之上級業務主管機關，對於頭城鎮公所函報之第五公墓火葬場設置計畫未依規定詳實審查，火化場興建完成後未能啟用營運，亦未依規定權責督促該所改善，核未盡上級主管機關監督責任。然殯葬設施屬「鄰避設施」，執行確有一定難度，惟頭城鎮公所未協調地方即施工，因聯外道路問題而閒置長達4年仍無法啟用，公務人員未盡責任之過失，請各級政府妥處見復。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，函請宜蘭縣政府督促頭城鎮公所確實檢討改進見復。
- 二、抄調查意見函復審計部。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理。