

## 調 查 報 告

壹、案 由：據審計部函報，稽察行政院農業委員會林務局辦理「阿里山森林遊樂區設施及景觀改善計畫」，其中多項工程因故拖延未依計畫期程完成或中途終止，預算停止執行數竟高達55.92%，影響政府觀光政策之推動，涉有未盡職責及效能過低情事乙案。

貳、調查意見：

行政院於民國（下同）91年5月31日核定「挑戰2008：國家發展重點計畫」，其中子計畫「觀光客倍增計畫」係以97年觀光客倍增至200萬人次為目標，交通部觀光局爰於92年11月彙整提報「阿里山旅遊線計畫」，計畫總經費為新臺幣（下同）49億7,300萬元，並經行政院於92年11月25日以院臺交字第0920063071號函復，請照該院經濟建設委員會（下稱經建會）審議結論：「一、阿里山為臺灣主要觀光景點之一，區內自然景觀及森林鐵路馳名國內外，交通部觀光局依本旅遊線資源特色，研定各遊憩區發展定位及工作重點，以解決本旅遊線發展課題、提升整體品質，並建立休養生息機制，原則同意。…三、阿里山森林遊樂區及鐵路深具國際觀光潛力，…請農業委員會協調解決商店區更新、重建及周邊地區景觀改善問題，並研究民間參與商店區更新之可行性。」辦理。

本案「阿里山森林遊樂區設施及景觀改善計畫」係「阿里山旅遊線計畫」之子計畫，計畫經費為15億3,200萬元，經費來源為行政院農業委員會（下稱農委會）林務局（下稱林務局）公務預算，並由該局負責執行，計畫依阿里山地區之自然、歷史、文化、風土、人文要素等，運用綠建築、低環境負荷之設計原則與技術，重新規劃

整建阿里山森林遊樂區之商店區、車站、停車場、旅客中心等建築及相關硬體設施，以提升遊憩品質，營造國際級之森林遊樂區，滿足國際觀光及國民旅遊需求，計畫執行期間自 92 年 1 月至 96 年 12 月止。案經審計部派員稽察林務局對於「阿里山森林遊樂區設施及景觀改善計畫」之執行情形，發現其中多項工程因故拖延，未依計畫期程完成，影響政府觀光政策之推動，涉有未盡職責及效能過低情事，並函報本院；案經本院調閱林務局及嘉義縣政府等卷證資料，調查委員嗣於 100 年 9 月 1 日前往阿里山森林遊樂區現場履勘，以釐清案情；茲就調查意見臚述於后：

- 一、農委會暨所屬林務局辦理及執行「阿里山森林遊樂區設施及景觀改善計畫」，未依行政院核定內容確實執行，計畫不但嚴重延宕，且經費高達 55.92% 因執行不力而中途終止，卻逕另提後續替代計畫，規模明顯縮水，是否能達成原計畫目標，不無疑問，原計畫部分中途終止及其替代計畫等，均未依規定報院核定，核有重大違失

(一)按 90 年 4 月 2 日行政院發布實施之「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」第 11 條第 1 項規定：「中長程個案計畫之擬訂，應參酌本機關資源能力，事前蒐集充分資料，進行內行環境分析及預測，設定具體目標，進行計畫分析，評估財源籌措方式及民間參與之可行性，訂定實施策略、方法及分期（年）實施計畫。」同辦法第 17 及第 19 條則規定：「各機關之中長程個案計畫，有下列情形之一者，應予修正：一、因中程施政目標及策略變更，致原計畫難以執行者。二、因執行進度嚴重落後或無具體成效，致原計畫無法如期完成者。三、因其他不可抗力，致原計畫須調整因應者。」及「前二條之

修正及廢止，應依原核定之程序辦理。」又 97 年 11 月 18 日行政院發布並於 98 年 1 月 1 日施行之「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」第 11、第 17 及第 19 條亦有相同之規定。

(二)查交通部於 92 年間提報「阿里山旅遊線計畫」送行政院核定，該院轉交所屬經建會審議，據該會 92 年 11 月 17 日函之審議意見結論(三)：「阿里山森林遊樂區及鐵路深具國際觀光潛力…，請農委會協

附表 1、「阿里山森林遊樂區設施及景觀改善計畫」林務局辦理情形一覽表

分項	工作項目	計畫內容	經費需求	累計執行(執行率)	合約尚待執行(至 100 年 10 月 31 日止)
1	增建 2.5 萬公噸蓄水池	補助自來水公司自辦興建蓄水池，以解決阿里山森林遊樂區用水問題。	4,000 萬元	3,000 萬元 (75%)	已完工結算
2	阿里山入口地區景觀改善	加油站遷移工程 5,000 萬元。入口大門及售票亭改善工程、入口區周邊設施及景觀改善工程，經費 7,648 萬元。	1 億 2,648 萬元	4,354 萬元 (34.4%)	2,912 萬元 加油站遷移案水土保持工程：累計實際進度為 76%。 第一管制站景觀改善工程：累計實際進度為 50.54%。 入口大門區景觀改善(服務中心興建工程)規劃設計合約已終止。 阿里山入口大門及售票亭設施改善等工程已完工結算。
3	阿里山車站周邊景觀改善	商店區(含停車場、簡易市場)整建工程 5 億 4,930 萬元。旅社區改善工程 7,060 萬元。立體停車場興建工程 1 億 6000 萬元。	7 億 7,990 萬元	8,768 萬元 (11.2%)	329 萬元 阿里山森林遊樂區商店區整建工程、阿里山遊樂區立體停車場興建工程之規劃設計合約已終止。 旅社區改善部分等工程，已驗收中或完工結算。
4	沼平車站周邊地區景觀改善	沼平車站改建工程 9,738 萬元。沼平車站周邊設施及景觀改善工程 3,500 萬元。	1 億 3,238 萬元	3,092 萬元 (23.4%)	8,332 萬元 周邊景觀改善部分，已完工結算。車站主體工程部分之累計工程進度為 21.64%。
5	神木站及慈雲寺周邊地區景觀改善	慈雲寺周邊(含高山博物館)景觀改善工程 8,500 萬元。神木區景觀改善工程 1,300 萬元。	9,800 萬元	4,512 萬元 (46%)	已完工結算
6	受鎮宮宮區周邊地區景觀改善	受鎮宮周邊設施及景觀改善工程。	2,200 萬元	1,047 萬元 (47.6%)	已完工結算
7	祝山車站周邊地區景觀改善	祝山車站改建工程 1 億 4,740 萬元。祝山車站周邊設施(含原生植物園區)及景觀改善工程 8,497 萬元。	2 億 3,238 萬元 2,000 萬元	9,724 萬元 (41.8%)	周邊地區景觀改善部分，已完工結算。 車站主體工程部分之規劃設計已終止契約。

8	全區交通景觀改善	園區道路、交通設施之維護及改善。	1 億 3,500 萬元	5,919 萬元 (43.8%)	已完工結算
合 計			15 億 6,614 萬 2,000 元	4 億 416 萬元 (25.8%)	1 億 1,573 萬元

- 註：1、計畫原核定期程自 92 年 1 月至 96 年 12 月，共計 5 年。  
2、行政院核定原計畫經費為 15 億 3,200 萬元，林務局則於實際編列各項工程經費總計為 15 億 6,614 萬 2,000 元（未報行政院修正計畫）。  
3、林務局實際編列經費為 15 億 6,614 萬 2,000 元，扣除已執行 4 億 416 萬元、尚待執行 1 億 1,573 萬元、停辦工程經費 8 億 5,670 萬 6,000 元（不包括已支付規劃設計費 407 萬 3,945 元），剩餘經費 1 億 8,547 萬 2,055 元（包括各項工程標餘款，或已執行完畢金額與原經費之差額），林務局已移作他用。

調商店區更新、重建及周邊地區景觀改善問題，並研究民間參與商店區更新之可行性。」行政院並於同年 25 日完成核定。本案依行政院所核定「阿里山旅遊線計畫」子計畫「阿里山森林遊樂區設施及景觀改善計畫」之工作項目計有 8 項，並由林務局負責執行，其辦理情形如上附表 1 所示：

(三)「阿里山森林遊樂區設施及景觀改善計畫」辦理情形：

- 1、查本計畫工作項目，計有增建 25,000 公噸蓄水池等 8 分項，計畫經費共計 15 億 3,200 萬元，經費來源為林務局公務預算，計畫期程自 92 年 1 月至 96 年 12 月，共計 5 年（附表 1）。然阿里山森林遊樂區內停車場旁商店街之房舍，林務局自 70 年起即出租予 35 位承租戶居住及營業，並核准 52 個攤販於阿里山森林遊樂區內之特定區域設置攤位營業；而本案改善計畫分項(3)商店區整建工程，原規劃將上述商店街之出租房舍全面改建，並同時改建祝山車站及新建立體停車場，於該等地點並新設販賣區，以安置攤販及美化遊樂區整體景觀。本計畫分項(3)「阿里山森林遊樂區商店區（含停車場、簡易市場）整建工程」與「立體停車場興建工程」，及分項(7)「祝山車站改建工程」等 3 件工程，原預算分別為 5 億 4,930 萬

元、1 億 6,000 萬元及 1 億 4,740 萬 6,000 元，合計 8 億 5,670 萬 6,000 元，占計畫經費 15 億 3,200 萬元之 55.92%。前揭 3 項工程尚未發包卻於 98 年 11 月、99 年 2 月及 6 月函報農委會同意中途終止執行，其主要原因係遭商店街承租戶及攤販極力反對遷建，復未檢討反對原因，且未積極溝通協調以化解阻力所致，而造成該 3 項工程已支付規劃設計費（含鑽探）合計 407 萬 3,945 元，亦因此作廢形同浪費。

- 2、「阿里山森林遊樂區設施及景觀改善計畫」執行率僅達 25.8%後，多項工程嚴重延宕或中途終止，其中 3 項工程中途終止之經費達 8 億 5,670 萬 6,000 元，林務局則另提「阿里山森林遊樂區整體景觀工程」作為後續替代計畫，經費為 1 億 4,740 萬元，經費來源亦來自該局公務預算，其規劃設計監造技術服務採購案於 99 年 5 月 26 日決標，由大凡工程顧問有限公司，金額為 1,008 萬元（含水土保持計畫作業）。該後續替代計畫有 8 個分項工程，如附表 2，該後續替代計畫經費僅 1 億 4,740 萬元，與原計畫因中途終止而未執行之經費 8 億 5,670 萬 6,000 元之規模相差甚大，能否達成原計畫之目標，不無疑問。

附表 2、「阿里山森林遊樂區整體景觀工程」名稱及經費

分項	名稱	經費
1	阿里山森林遊樂區台 18 線 87.5K 停車場公廁新建工程	700 萬元
2	阿里山第一停車場公廁新建工程	1,800 萬元
3	阿里山旅客服務中心景觀改善工程	300 萬元
4	阿里山簡易市場景觀改善工程	1,600 萬元
5	祝山觀日區攤販景觀改善工程	2,250 萬元
6	香林服務區景觀改善工程	

7	阿里山入口動線意象及公共空間景觀改善工程	6,800 萬元
8	阿里山森林遊樂區大門入口中油加油站遷建案水土保持工程	1,290 萬元
合計		1 億 4,740 萬元

(四)綜上，農委會暨所屬林務局辦理及執行「阿里山森林遊樂區設施及景觀改善計畫」，未依行政院核定內容確實執行，因遭商店街承租戶及攤販極力反對遷建，致多項工程嚴重延宕或中途終止，進度僅達 25.8%，未辦金額達 8 億 5,670 萬 6,000 元為原計畫經費之 55.92%，且另需支付規劃設計費 407 萬餘元，形同浪費。農委會迄今仍未依規定函報行政院修正計畫，卻任由所屬林務局逕另提「阿里山森林遊樂區整體景觀工程」作為原行政院核定計畫之後續替代計畫，且後續替代計畫經費僅 1 億 4,740 萬元，規模明顯縮水，是否能達成原計畫之目標，不無疑問。本案計畫多項工程嚴重延宕或中途終止，後續替代計畫規模縮水，執行單位林務局行政效能不彰，怠忽職責，無故延宕國家重要建設，農委會亦未善盡監督之責，核有嚴重違失。

二、林務局辦理沼平車站改建工程，未依法辦理水土保持計畫送審核定在先，肇致延宕建造執照申請時程，復於未取得建照前卻先完成工程發包作業，亦有違規定，造成該項工程進度嚴重落後，迄未完成，顯有重大疏失

(一)按 92 年 12 月 17 日修正公布之「水土保持法」第 12 條第 1 項規定：「水土保持義務人於山坡地或森林區內從事下列行為，應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定：…四、開發建築用地…。」另行政院公共工程委員會於 91 年 1 月 2 日以工程技字第 09100000590 號函頒「各機關辦理公有建築物作業

手冊」之第四章（工程招標、決標、簽約）第 4.2.2 節（取得建造執照）規定：「為避免工程爭議及設計變更徒增資源之浪費，機關應於取得建造執照後，始得依據工程預算辦理工程招標，如有特殊理由，於取得建造執照前需先行招標者，應述明無慮爭議之理由報經上級機關核定後，方得辦理招標。」故本案「阿里山森林遊樂區設施及景觀改善計畫」之沼平車站改建工程，林務局應先擬具水土保持計畫，送請主管機關農委會核定，並於取得建造執照後，始辦理工程招標。

- (二)查林務局委託製作之「阿里山森林遊樂區整體景觀建築規劃報告」，其中規劃舊有沼平車站將拆除重建，並增加廁所、商店、咖啡廳、眺望台等設施，以提升車站服務機能，預估工程經費為 9,738 萬元，並預計於 94 年 12 月完工。建築師於 93 年 8 月 19 日提交規劃設計方案予嘉義林區管理處（下稱嘉義林管處），該處審查後於 94 年 2 月送請林務局核定，至同年 8 月完成細部設計審查。惟因林務局未依前揭水土保持法之規定，適時擬具水土保持計畫，延宕至 97 年 5 月 26 日始提出水土保持計畫函報農委會審查，嗣經該會於同年 6 月 9 日核定。建築師隨即於同年 7 月向嘉義縣政府申請雜項執照併同建造執照，該局後於 97 年 12 月 1 日上網公告「沼平車站改建工程」之採購案，同年 12 月 18 日以 8,928 萬 8,000 元決標予啟宇營造工程股份有限公司，其工期 600 日曆天、98 年 1 月 7 日開工、預計於 100 年 1 月 4 日完工。由於林務局在未取得建造執照前，即完成發包作業，致開工當日無法施工，隨即辦理停工，至 98 年 10 月 29 日始獲得嘉義縣政府核發建造執照，該府並要求嘉義林管處於該工程申報開

工時應檢附消防、電力、電信、自來水等設備之審查合格文件，惟得標廠商並未向嘉義縣政府申報開工，卻逕於同年 11 月 30 日復工施作，至 99 年 4 月 15 日廠商又以上開等設備未完成審查為由，申請自同年月 16 日起停工，期間因辦理各項設備審查及變更設計議價等程序，遲至 99 年 12 月 17 日始復工，嚴重影響工程進度。

(三)綜上，林務局辦理沼平車站改建工程，未依水土保持法之規定，辦理水土保持計畫送審核定在先，肇致延宕建造執照申請時程，復於未取得建照前，即完成工程發包作業，亦有違「各機關辦理公有建築物作業手冊」規定，復未督促得標廠商依嘉義縣政府之要求，提送消防及水電等設備之審查合格文件，任由廠商復工施作；該工程截至 100 年 10 月 31 日止，實際進度僅 21.64%，已逾 94 年底之原規劃完成期限，延宕竟達 5 年 10 個月，迄未完成沼平車站改建工作，顯有重大疏失。

三、林務局未依規定落實「阿里山森林遊樂區設施及景觀改善計畫」之監督考核，僅以預算執行率列管，且逕將未執行預算移為他用，造成工程進度表面上未呈現落後之假象，其後之專案會議更未研擬有效因應措施，因經費調度失序及遭商家與攤販等反對而停辦相關工程，復因計畫控管工作不實且流於形式，致計畫嚴重延宕，林務局執行不力，難辭其咎，農委會亦未善盡監督之責，皆有怠失

(一)行政院 94 年 5 月 10 日發布施行之「行政院所屬各機關施政計畫管制作業要點」第 3 點規定：「各機關年度施政計畫，符合下列原則之一，應列為部會管制計畫：1. 首長指示之重要施政項目。2. 二個以上所屬機關共同執行之計畫。3. 各部會內部單位執行之計畫。4. 其他未列為院管制之中長程計畫或重

要年度施政計畫。」另農委會於94年9月14日發布實施之「行政院農業委員會暨所屬機關年度施政計畫管制及評核作業注意事項」第3點(二)及(三)5.規定：「本會年度施政計畫分級管制項目經行政院核定後，由本會秘書室函送各計畫主辦機關(單位)擬訂作業計畫，作為執行及管制依據…。」及「計畫執行進度落後者，主辦單位應立即檢討，增列落後原因說明，並研提具體因應對策，研考單位應提出管考建議。」

- (二)查林務局執行行政院核定之「阿里山森林遊樂區設施及景觀改善計畫」之各分項計畫，並未編列專案預算，其經費來源係以該局「農業發展」或「林業發展」項下之相關公務預算支應，該局將本案計畫列為部會管制計畫，惟列管項目之衡量指標，僅以各工作項目之「預算」執行情形辦理管考，未按計畫所列8個工作項目之計畫執行進度作為管制考核衡量標準，致本計畫於92年度至99年度預算移用於辦理土石流、崩塌地源頭緊急水土保持及鐵路動力機械與車廂設備汰換更新等工作，致預算執行率未呈現落後，因而未能及時啟動計畫執行落後之檢討機制，惟實際執行進度則因阿里山森林遊樂區內各地承租戶反對興建或改建、臺灣中油股份有限公司未完成加油站遷建等因素，造成停辦或緩辦，截至100年10月底，已較行政院核定計畫執行期限(92年1月至96年12月止)逾期3年10個月，計畫中之8個主要工作項目亦僅完成4項。林務局雖於95年7月發現該計畫執行進度未達預定進度，並組成「阿里山森林遊樂區整建計畫督導小組」加強控管因應，期能發揮協調爭議待決事項、排除障礙及加強進度，並決議單月份召開專案會議及提報列管工作執行情形。惟該局於95年7月、9月、11

月等單月召開第 1 至第 3 次專案會議（尚未召開第 4 次會議）後，遲至 96 年之 7 月及 12 月始召開第 5、第 6 次專案會議，97 年 3 月及 5 月再召開第 7、第 8 次專案會議後，即迄未再召開。

(三)綜上，林務局未依行政院核定計畫之目標分年進行監督考核，僅以預算執行率列管，且逕將本計畫未執行預算移為他用，造成預算執行率表面上未呈現落後之假象，至 95 年 7 月本案因多項工程仍未發包或實際工程進度嚴重落後，林務局始陸續召開 7 次專案會議，惟因經費調度失序，又未針對停車場、商店街房舍承租人及攤販反對等搬遷問題分析反對原因，並研擬有效因應措施，逕予停辦相關工程，復因計畫控管工作不實且流於形式，致計畫嚴重延宕，農委會亦未善盡監督之責，皆有怠失。

調查委員：陳永祥

程仁宏

中 華 民 國 1 0 0 年 1 2 月 7 日