

壹、案由：據審計部函報：稽察嘉義縣阿里山鄉公所辦理「嘉義縣阿里山鄉樂野村五鄰(石壁地區)『賀伯』颱風受災戶及安全堪虞村落遷住計畫」執行情形，發現涉有未盡職責及效能過低情事乙案。

貳、調查意見：

嘉義縣阿里山鄉樂野村五鄰石壁地區於民國（下同）85年8月1日因賀伯颱風侵襲，造成土石崩落、民宅掩埋，經嘉義縣阿里山鄉公所（下稱阿里山鄉公所）勘查認定屬安全堪虞地區，協商住戶同意遷村，並擬定「嘉義縣阿里山鄉樂野村五鄰（石壁地區）『賀伯』颱風受災戶及安全堪虞村落遷住計畫」，報經前臺灣省政府原住民事務委員會（下稱前省府原民會）於86年5月24日函原則同意辦理，並補助經費新臺幣（下同）2,015萬元，後因遷住戶由14戶增至18戶，另擬定遷住修正計畫，報經嘉義縣政府轉前省府原民會，該會於87年9月9日函復同意備查，計畫期程自85年9月至88年1月，預計於遷住地（嘉義縣阿里山鄉樂野段761地號，面積4,003平方公尺）興建水土保持設施、排水、道路、管線等工程及污水處理設施，完成後達到解決該鄉樂野村石壁地區受災戶及安全堪虞居民住的問題，使其免於恐懼並能安居樂業之預期效益。本案係審計部稽察阿里山鄉公所辦理「嘉義縣阿里山鄉樂野村五鄰（石壁地區）『賀伯』颱風受災戶及安全堪虞村落遷住計畫」執行情形

，發現涉有未盡職責及效能過低情事函報到院，案經本院調閱行政院農業委員會水土保持局、經濟部中央地質調查所、嘉義縣政府、阿里山鄉公所及審計部等卷證資料，茲就調查意見臚述於后：

一、嘉義縣阿里山鄉公所自 85 年 9 月開始辦理賀伯颱風受災戶遷住計畫迄今，耗時長達 15 年仍未完成，不僅部分遷住戶未獲安置，亦使花費 400 萬餘元購置之土地長期閒置無法運用，核有怠失

(一)按 90 年 10 月 3 日修正公布之「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第 25 條第 1 項、第 2 項規定：「新市區建設，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：一、新社區（含國民、勞工住宅）興建或擴建，符合下列規定之一者：…(四)位於自來水水源水質水量保護區。…前項第一款…第四目，申請開發面積未滿一公頃或未滿一百住戶或未滿五百人居住，經主管機關及目的事業主管機關同意者，得免實施環境影響評估。」

(二)本案預計遷住地點為嘉義縣阿里山鄉樂野段 761 地號，面積為 4,003 平方公尺，海拔約 1,350 公尺，

坡度約 7-8 度，為山坡地且屬水源水質水量保護區，預計興建水土保持設施、排水、道路、管線等工程及污水處理設施，遷住戶數為 18 戶，遷住人數為 81 人，阿里山鄉公所於 87 年 9 月 9 日修正計畫獲備查後，報經嘉義縣政府核轉前臺灣省政府同意辦理林班地解編作業，後向財政部國有財產局以價購方式辦理，金額為 400 萬 3,000 元，再進行編定為樂野段 761 地號、及地目變更編定為特定目的事業用地，於 90 年 3 月 26 日完成土地登記後，即委託巫建達水土保持技師事務所（後更名為建磊工程顧問有限公司，下稱建磊顧問公司）於 92 年 1 月完成水土保持計畫，經嘉義縣政府委託國立嘉義大學審查，93 年 3 月 18 日第 2 次審查會議決議：「本案位於水源水質水量保護區內，是否可進行建築開發及是否需環境影響評估，請技師向相關單位查核後函文說明，再決定是否繼續審查」，建磊顧問公司於同年 3 月 30 日函復略以，經向經濟部水利署南區水資源局查詢，基地位於曾文水庫水源水質水量保護區內；依前揭認定標準第 25 條第 1 項第 1

款第 4 目規定，位於自來水水源水質水量保護區內者，應實施環境影響評估。惟阿里山鄉公所當時未依該認定標準第 25 條第 2 項規定，向主管機關嘉義縣環境保護局查證是否得以申請免實施環境影響評估，即依據建磊顧問公司之意見，認定需實施環境影響評估，遂函請行政院原住民族委員會（下稱原民會）申請補助實施環境影響評估經費，惟原民會於 93 年 12 月 24 日函復無經費可予補助。

(三)阿里山鄉公所於 93 年底未獲補助經費得以實施環境影響評估後，未研謀任何解決方案或積極爭取其他補助，迄於 96 年 9 月 13 日始由嘉義縣政府開會討論，由阿里山鄉公所依前揭認定標準第 25 條第 2 項規定，申請免實施環境影響評估，至 97 年 5 月 30 日始獲嘉義縣政府同意本計畫免實施環境影響評估。其後重新辦理本案水土保持計畫之擬定及工程設計監造採購，於 98 年 4 月 30 日提送水土保持計畫，報經嘉義縣政府委由臺灣省土木技師公會審查，經召開 2 次審查會議後，該技師公會於 99 年 9 月 3 日函該府，表示本案由於設計單位無法確

認環境地質安全無虞，且又欠缺官方資料無法釋疑，依水土保持技術規範第 150 條相關規定，建請該府本案不予開發。又此受災地區於 98 年再遭莫拉克風災重創，經行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會安全評估結果，將石壁地區部分列入特定區，本案遷住戶 18 戶其中之 9 戶獲分配永久屋，餘 9 戶目前尚無安置地點。

(四)綜上，阿里山鄉公所獲知本遷住用地位於水源水質水量保護區後，未評估及依據本案開發面積及居住人數，符合得免實施環境影響評估之規定，向主管機關申請辦理，延宕水土保持計畫辦理時程，致後續公共設施無法進行，自 85 年 9 月開始辦理遷住計畫迄今，耗時長達 15 年仍未完成，不僅部分遷住戶未獲安置，亦使花費 400 萬餘元購置之土地長期間置無法運用，核有怠失。

二、嘉義縣阿里山鄉公所未依法及遷住計畫內容，先辦理水土保持計畫取得核定文件後，再依設計監造、工程發包等程序辦理採購，其作業順序錯置，又無經費實施環境影響評估，致水土保持計畫未獲核定而終止 3

件採購契約，徒耗行政作業及公帑損失，顯有違失

- (一)依據 86 年 3 月 26 日修正公布之「山坡地開發建築管理辦法」（現更名為山坡地建築管理辦法）第 7 條規定：「申請開發許可，應檢附下列文件：…三、依水土保持法或環境影響評估法相關規定，應檢附之有關書圖文件或該管主管機關之同意文件。」
- 83 年 10 月 21 日修正公布之「水土保持法」第 13 條規定：「於山坡地或森林區內開發建築用地…或其他開挖整地之開發、經營或使用行為，其水土保持義務人應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定，如屬依法應進行環境影響評估者，並應檢附環境影響評估審查結果一併送核，其水土保持計畫未經主管機關核可前，各目的事業主管機關不得逕行核發開發或利用之許可。」另本案遷住計畫預定執行進度表排定：「預定進度：…86 年 10 月至 87 年 2 月：三、…，水土保持計畫。四、雜項執照，變更編定建築執照。87 年 3 月至 87 年 6 月：一、公共設施工程預算書送審、發包訂約。二、公共設施工程施工。」

(二)查阿里山鄉公所於 90 年 3 月 26 日取得樂野段 761 地號土地所有權後，同年 4 月 3 日公告遷住計畫委外勘測設計及監造服務採購，同年 12 日開標結果由漢銘工程顧問有限公司得標，契約金額為 364,782 元；嗣經完成工程設計作業後，於 90 年 7 月 18 日公告辦理遷住計畫工程招標，同年 8 月 6 日開標結果，由昇暉營造有限公司得標，決標金額為 1,660 萬元；而遷住計畫工程之水土保持計畫採購則遲於 91 年 9 月 25 日始公告，同年 10 月 15 日開標結果由巫建達水土保持技師事務所（建磊顧問公司）承攬，契約金額為 935,000 元，建磊顧問公司完成之水土保持計畫，經國立嘉義大學審查及樂野段 761 地號位於曾文水庫水源水質水量保護區內。該顧問公司表示需依前揭認定標準第 25 條規定實施環境影響評估，阿里山鄉公所因無預算或補助來源得以辦理，遂在建磊顧問公司要求下，於 94 年 9 月 2 日終止該水土保持計畫契約，連帶委外勘測設計及監造服務及遷住計畫工程等 2 件採購亦無法繼續履約，分別於 97 年 7 月 14 日及 94

年 4 月 21 日與承商終止契約，結算金額 939,684 元（含委託勘測設計及監造技術服務採購結算金額 195,459 元、委託辦理水土保持計畫技術服務採購結算金額 744,225 元、遷住計畫工程未施工即解約，無結算金額）；嗣後阿里山鄉公所報經嘉義縣政府，於 97 年 5 月 30 日同意本計畫依前揭認定標準第 25 條第 2 項規定，免實施環境影響評估，該鄉公所於 98 年 1 月 2 日重新辦理水土保持計畫之擬定及工程設計監造採購結果，由統揚工程技術顧問有限公司以 896,000 元得標。

（三）綜上，阿里山鄉公所未依法及其遷住計畫內容，先辦理水土保持計畫取得核定文件後，再依公共設施工程設計監造、工程發包等程序辦理採購，因該公所作業順序錯置，又無經費實施環境影響評估，致水土保持計畫未獲核定而終止 3 件採購契約，徒耗行政作業及公帑損失，顯有違失。

三、嘉義縣政府未依規定執行監督考核機制，任由遷住計畫停擺多時，亦未見對於阿里山鄉公所錯置採購程序善盡導正之責，確難辭咎

(一)按「地方制度法」第 56 條規定：「縣（市）政府置縣（市）長一人，對外代表該縣（市），綜理縣（市）政，縣長並指導監督所轄鄉（鎮、市）自治。」「嘉義縣政府對所轄鄉（鎮、市）公所計畫及預算考核要點」第 3 點規定：「鄉（鎮、市）公所施政計畫執行效能之考核，由該府計畫室主辦，其考核項目如下：（一）計畫執行進度。（二）計畫目標達成情形。（三）計畫實施績效。…（五）計畫監督考核機制運作情形。」同要點第 6 點規定：「該府對鄉（鎮、市）公所施政計畫及預算之考核，採書面方式辦理，必要時得進行實地抽查。」「鄉（鎮、市）公所得依考核結果，對有關工作人員辦理獎懲。」係同要點第 9 點訂有明文。另前省府原民會於 87 年 9 月 9 日以八七原建字第 20932 號函嘉義縣政府說明二表示：「請該府督促阿里山鄉公所確實積極辦理相關作業，俾利如期完成。」

(二)查阿里山鄉公所自 86 年編製本案遷住計畫送前省府原民會、行政院公共工程委員會等機關審查、申請經費補助等行政程序，皆透過嘉義縣政府函轉，

該府自知本案始末及依前揭相關法令定期或不定期進行監督考核機制，以期順利達成目標。惟阿里山鄉公所於 93 年 12 月 24 日認定需實施環評卻未獲補助後，本案即無理由停滯 2 年 9 個月，期間未見嘉義縣政府適時督導協助，直至 96 年 9 月 13 日始開會討論，請阿里山鄉公所申請免實施環境影響評估，致延宕遷住計畫執行，迄未完成；另阿里山鄉公所未依遷住計畫作業程序，錯置辦理採購流程，結果終止 3 件採購契約，此期間亦未見嘉義縣政府依前揭考核要點，對該公所進行「計畫執行進度與目標達成情形」之考核。該府函復本院相關資料，於 96 年之前均無本案監督考核書面資料或進行實地抽查相關紀錄，直至近幾年來始積極督促該公所辦理，後審計部嘉義縣審計室稽察本案執行延宕情形，阿里山鄉公所始依該室要求，將承辦本案課室主管及承辦人皆記過 1 次，以資儆戒。

(三)綜上，嘉義縣政府未適時督導協助解決問題，任由計畫停滯 2 年 9 個月，亦未督導管控其計畫採購作業程序，致因作業錯置，迄未完成，顯未盡地方制

度法所賦予之監督權責，確難辭咎。

四、嘉義縣政府與阿里山鄉公所應儘速妥善辦理本案 後續相關事宜，使本遷住計畫能順利完成

- (一)本遷住計畫辦理多年迄今仍未完成，近因為水土保持計畫無法審查通過，審查單位臺灣省土木技師公會於 99 年 9 月 3 日函嘉義縣政府，表示本案由於設計單位無法確認環境地質安全無虞，且又欠缺官方資料無法釋疑，依水土保持技術規範第 150 條相關規定，建請該府本案不予開發。本院調查後，函請行政院農業委員會水土保持局，請該局提供有關本遷住地點樂野段 761 地號附近土石流潛勢溪流相關資料，該局函復表示，樂野村轄內計有 2 條土石流潛勢溪流（嘉縣 DF044、嘉縣 DF056），經查嘉義縣阿里山鄉樂野段 761 地號土地並非位於土石流潛勢溪流影響範圍，且距該筆土地周邊最近之土石流潛勢溪流為編號嘉縣 DF044，水平距離約 1,200 公尺。
- (二)另本院亦函請經濟部中央地質調查所提供基地附近地質及歷年土石崩落相關資料，該所函復表示：

- 1、阿里山鄉樂野段 761 地號所在之地層屬長枝坑層(時代相當於南莊層),以堅硬暗灰色頁岩與灰色砂岩互層為主,砂頁岩互層質地堅硬緻密,偶夾有 20 公分至 30 公分厚之石灰岩質砂岩。單層砂岩與頁岩的厚度約數公分至數十公分,砂岩屬於次混濁砂岩,厚度約 1,300 公尺。
- 2、基地位置不屬於山崩中、高潛勢之區域,惟基地東側的芙蓉山西翼邊坡,多屬山崩中潛勢或未標示之低潛勢地區。
- 3、據該所初步研判,阿里山鄉樂野段 761 地號土地,現況雖無大範圍崩塌裸露或受災之情事,然而鄰近地區崖錐堆積的範圍內不乏巨石與岩塊;由地形等高線圖配合航照圖研判,本基地標高約略高於 1,350 公尺,其東側上方構成芙蓉山之山體,於標高 1,550 公尺至 1,650 公尺近百米的陡峭山壁,曾因土石崩落而形成裸露岩壁,與基地間的高低差達 200 公尺至 300 公尺,水平距離將近 700 公尺。後續的地震或豪雨事件,難保不會有落石型山崩災害發生,加上落石為快速墜

落或彈跳的土石下坡運動，較難有可行的監測預警與防範措施。

經檢視該所提供之山崩潛勢圖（如附圖），本基地所在之處係位於較平坦處所，如無法作為遷住地點，端視此山崩潛勢圖面積為 15,000 公頃，則無可居住之處，查阿里山鄉樂野村全村面積僅 876.7 公頃，皆位於此圖岩屑崩滑或落石中、高潛勢之內，惟是否可作為遷住地點，仍應由專業單位審慎評估審查認定。

（三）綜上，嘉義縣政府與阿里山鄉公所應儘速妥善辦理本案後續相關事宜，除將本院調閱行政院農業委員會水土保持局及經濟部中央地質調查所相關資料送顧問公司彙整後，請專業單位審查認定外，亦應同時研謀替代方案，以確保審查仍未能通過時不致再延宕時程，俾利本案能順利完成。

調查委員：葛永光