

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院客家委員會。

貳、案由：行政院客家委員會主辦「客家文化中心苗栗園區」，未依規定程序選址，且於環境影響評估差異分析未通過前，發包興建願景館，浪費公帑等情，確有諸多違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、客委會主辦「客家文化中心苗栗園區」，未實施環境影響評估，評估出「最適選址方案」，即逕以銅鑼鄉七十份段(原「苗栗縣客家文化園區設置計畫」基地)為計畫基地，並要求縣府限期辦理用地取得事宜，惟基地最終設於銅鑼科學園區，致該府虛擲七十份段土地取得等投入，殊有未洽。

(一)查文教建設之開發，位於山坡地，申請開發面積 5 公頃以上者，應實施環境影響評估，「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第 23 條第 1 項第 1 款第 3 目定有明文。本案苗栗縣客家文化園區設置計畫，基地範圍位於銅鑼鄉七十份段，屬山坡地，面積約 16.4 公頃，依規定應實施環評並無疑義。92 年 11 月 10 日行政院經建會第 1154 次委員會決議同意提昇為國家級文化設施，計畫名稱改為「客家文化中心苗栗園區」，主辦機關為客委會，以 18 億元匡列經費，先期規劃請苗栗縣政府協助辦理，另私有土地價購及土地移撥問題，則請苗栗縣政府儘速辦理。

(二)次查客委會於 93 年 1 月 15 日頒行「客家文化中心苗栗園區籌備工作實施方案」，案內籌備工作項目、時程暨分工表，決議賦予苗栗縣政府儘速於 93 年底

前完成私有土地徵收及公有土地撥用之任務。該府爰於 93 年 6 月辦理「客家文化中心苗栗園區用地取得作業」採購案，委託大地地政事務所先後於同年 7 月 27 日辦理銅鑼鄉七十份段用地取得公聽會、8 月 18 日辦理地上物查估作業，嗣因無力負擔土地查估全案所需徵收、補償、獎勵金額約 2,500 萬元，致原訂同年 9 月 7 日召開之協議價購說明會臨時取消，未能於上開實施方案所律定之 93 年底時限內完成用地徵收撥用事宜。

- (三)綜上所述，苗栗縣客家文化園區設置計畫，原由苗栗縣政府主導，規劃基地範圍屬銅鑼鄉七十份段第 893-1 等地號計 37 筆，面積約 16.4 公頃，案經文建會、客委會多次審查，計畫多次修正，終獲行政院 92 年 12 月 19 日院臺疆字第 0920062966 號函核定提昇為國家級文化設施，更名為「客家文化中心苗栗園區」，主辦機關改為客委會。按首揭「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第 23 條第 1 項第 1 款第 3 目規定，「客家文化中心苗栗園區」位於山坡地、面積逾 5 公頃或(如本案原規劃基地銅鑼鄉七十份段)或申請開發面積在 10 公頃以上，應實施環境影響評估。縱客委會曾於 91 年 12 月 23 日函請苗栗縣政府將銅科基地納入評估參考，惟主辦「客家文化中心苗栗園區」後，並未依規定實施環境影響評估，評估出「最適選址方案」，旋於 93 年 1 月 15 日頒行「客家文化中心苗栗園區籌備工作實施方案」，要求苗栗縣政府於 93 年底前完成銅鑼鄉七十份段用地徵收撥用事宜，迨客家文化中心苗栗園區改設銅鑼科學園區，該府於銅鑼鄉七十份段土地取得等投入，如用地取得公聽會及地上物查估作業等，完全浪費，顯見客委會未實施環

境影響評估，即逕以銅鑼鄉七十份段(原「苗栗縣客家文化園區設置計畫」基地)為計畫基地，殊有未洽。

二、客委會於苗栗縣客家文化園區提昇為國家級文化設施，或「擴大公共建設投資特別條例」實施後，理應審酌苗栗縣政府原規劃基地(銅鑼鄉七十份段)是否為最佳地點或其地價已遭哄抬等情，惟該會為延續苗栗縣政府規劃政策，逕自指定以原規劃基地為規劃主軸，致先期規劃報告報院審核後，又召開園區選址基地協商會議，改以銅鑼科學園區為最佳替選基地，足見客委會辦理「客家文化中心苗栗園區」作業紊亂，效能不彰，容有偏失。

(一)查本案台灣歷史文化風貌保存計畫-客家文化中心苗栗園區所需經費，係由擴大公共建設投資之特別預算支應。按擴大公共建設投資特別條例(93年6月23日公布，98年12月31日廢止)第6條規定：「中央執行機關依本條例辦理擴大公共建設投資計畫，應就其目標、執行策略、資源需求、財務方案、營運管理、預期效益、風險管理等翔實規劃，並視計畫性質依法辦理環境影響評估(含政策環境影響評估)，分別擬具可行性研究、綜合規劃、環境影響評估書件及選擇與替代方案之成本效益分析等報告，提報行政院核定」。依此規定，中央執行機關(客委會)於94年3月23日召開「客家文化中心苗栗園區開發許可先期規劃評估作業技術服務委託案」，由長豐工程顧問股份有限公司(下稱長豐公司)取得優先議價權，同年4月28日完成議價簽約，契約金額803萬元。嗣長豐公司依台灣客家文化中心籌備處代理主任盧維屏94年9月14日之指示：「為延續苗栗縣政府研擬之客家文化中心苗栗園區規劃政策，先期規劃作業回歸以銅鑼基地為規劃評估主軸」

(註：所稱「銅鑼基地」，依客委會 99 年 7 月 1 日客會企字第 0990008083 號函，係指銅鑼鄉七十份段)，於 95 年 4 月 14 日擬具客家文化中心苗栗園區之可行性研究、綜合規劃、環境影響評估書件及選址與替代方案之成本效益分析等報告(下稱先期規劃報告)，客委會則於同年 28 日函送先期規劃報告報院核定。

- (二)次查上開以銅鑼七十份段為基地之先期規劃報告，經建會於 95 年 5 月 22 日邀集相關機關審查，結論為本案整體定位、財務分析及營運計畫並不完備，審查會議主席提示，苗栗園區銅鑼段似非適宜選址基地，並提示評估苗栗高鐵站區、銅鑼科學園區等(不納入會議紀錄)，要求客委會參考與會代表所提意見補充修正後提報。客委會雖於同年 8 月 31 日完成先期規劃報告修正並報院審核，惟該先期規劃修正報告，於 95 年 10 月 23 日籌備處召開選址基地可能性協商會議，決議改以銅鑼科學園區為相對優勢之基址後，客委會於同年 10 月 30 日行文行政院主動撤回。迨同年 11 月 13 日改以銅鑼科學園區工五區段基址為主，參考前次審議階段各部會審查書面意見，補充修正完成綜合規劃、可行性研究(含優先基指財務可行性分析)、環境影響說明書(銅鑼科學園區環評差異說明)及替選方案成本分析等項，並仍將原銅鑼段基地分析納入替選方案中以臻周延，重新報院審核。經建會方於 96 年 1 月 2 日以人力字第 0960000029 號函同意客委會所提最佳替選基地-科學園區銅鑼基地，較之前銅鑼鄉七十份段基地節省用地費約 2 億元，此有財政部國庫署於 95 年 12 月 15 日經建會研商客委會陳報修正客家文化中心苗栗園區先期規劃報告書會議發言紀錄可稽。

(三)綜上，苗栗縣客家文化園區設置計畫，原由苗栗縣政府主辦，規劃基地設置於銅鑼鄉七十份段第893-1等地號計37筆，面積約16.4公頃，屬非都市土地山坡地保育區農牧用地、林業用地、及交通用地、丙種建築用地等。嗣經建會於92年11月10日提昇其定位為國家級文化設施，主辦機關改為客委會；所需經費行政院於93年2月19日核定列入擴大公共建設之特別預算支應，依同年6月23日公布施行之擴大公共建設投資特別條例規定，中央執行機關(客委會)應擬具客家文化園區苗栗園區可行性研究、綜合規劃、環境影響評估書件及選擇與替代方案之成本效益分析等報告報院核定，惟客委會(台灣客家文化中心籌備處)未審酌原址是否為最佳設置地點或地價已遭哄抬，將有害於財務計畫及營運計畫等情，逕自指定以銅鑼鄉七十份段為規劃主軸，致先期規劃報告報院審核後，又召開園區選址基地協商會議，改以銅鑼科學園區為最佳替選基地，足見客委會辦理「客家文化中心苗栗園區」作業紊亂，效能不彰，容有偏失。

三、台灣客家文化中心籌備處為達成「客家文化中心苗栗園區」於97年3月底前動工之政策指示，租用銅鑼科學園區「事二」用地興建願景館(工務所)，並委託工務所規劃設計。惟竹科四期擴建用地銅鑼基地開發計畫環境影響報告書通過已逾5年，進駐產業、環境條件已有變動，環境影響評估差異分析尚未通過，即辦理工務所建置工程，肇致無法動工而終止契約，衍生已支付設計服務費用未獲應有效益，補償廠商施工成本及損失，浪費公帑112.4萬元，核有疏失。

(一)查環境影響評估法第16條第1項規定：「已通過之環境影響說明書或評估書，非經主管機關及目的事

業主管機關核准，不得變更原申請內容。」環境影響評估法施行細則第 37 條第 1 項規定：「開發單位依本法第 16 條第 1 項申請變更環境影響說明書或評估書內容，涉及環境保護事項之變更，無須重新進行環境影響評估者，應提出環境影響差異分析報告，由目的事業主管機關轉送主管機關審核。…」另行政院 96 年 1 月 17 日院臺客字第 0960000209 號函核復客委會「台灣歷史文化風貌保存計畫」-「客家文化中心苗栗園區」先期規劃報告一案，請照經建會研商結論：「本案興建地點同意行政院客家委員會所提最佳替選基地，科學園區銅鑼基地後續土地取得及用地」辦理，所附經建會 95 年 12 月 15 日研商會議紀錄列載，行政院環境保護署(下稱環保署)表示：「本興建計畫須另辦理環境影響差異分析」(如客家文化中心苗栗園區設於銅鑼科學園區基地內)等語。

- (二)次查 95 年 10 月 23 日籌備處召開選址基地可能性協商會議，改以科學園區銅鑼基地為最佳替選基地後，客委會於 96 年 3 月 7 日再陳先期規劃修正報告書，行政院同年 4 月 25 日院臺客字第 0960015967 號函核復原則同意，核定於銅鑼科學工業園區「工五」用地興建，興建動工時程，重申依經建會同年 11 月 11 日人力字第 0960001569 號函所載「…確實於 97 年 3 月底前動工」之研商結論辦理。籌備處遂於 96 年 5 月 7 日簽陳客委會核准，配合政策目標，另案規劃於 97 年 3 月底前完成苗栗園區願景館之設置，國科會科學工業園區管理局(下稱科管局)並於 96 年 6 月 14 日召開苗栗園區土地取得協商會議，就籌備處規劃使用「事二」用地，完成工務所(兼願景館)設置，同意以租用方式辦理。嗣籌備處於同年

月 25 日簽陳「臺灣客家文化中心苗栗園區願景館(工務所)委託規劃設計及監造勞務採購案」招標文件，經主任核准公告招商，於同年 7 月 17 日開標，8 月 2 日辦理決標、簽約，決標金額 90 萬元。

- (三)再查籌備處於 96 年 8 月 23 日召開苗栗園區土地租用研商會議，會中科管局表示工務所「事二」用地，興建臨時建物使用，與原環評計畫內容有待釐清，已函請環保署釋示。環保署於同年 9 月 6 日釋復，有關暫時承租公用事業用地作為施工前臨時工務所，涉及「新竹科學工業園區四期擴建用地銅鑼基地開發計畫環境影響評估報告書」內容之變更，應依環境影響評估法第 16 條及其施行細則第 37 條規定辦理變更事宜。經查「新竹科學工業第四期擴建用地銅鑼基地開發計畫-環境影響估報告書」於 90 年 2 月即已完成，嗣因配合個別園區開發順序及分配建設資金，於 91 年暫緩推動，迨 94 年間陳請恢復開發計畫，重新徵求廠商進駐意願，因環境影響評估報告書通過時間已逾 5 年，進駐產業、環境條件變動等因素，故需提送環境影響評估差異分析。加上苗栗客家園區建設計畫亦將使用銅科「工五」用地(主基地)及「事二」用地(暫行工務所)，科管局爰併案擬具「新竹科學工業園區四期擴建用地銅鑼基地開發計畫環境影響差異分析」，於同年 9 月 19 日函送環保署審查，環保署於同年 10 月 9 日召開專案小組審查會議，結論略以：本次提出臨時性工務所變更內容對照表程序不符，請依環境影響評估法辦理計畫變更。籌備處於同年 11 月 29 日邀集環保署與科管局召開「苗栗園區環境影響評估內容變更及園區 97 年動工事宜研商會議」，決議請科管局備妥環評變更文件函送環保署。全案科管局所送

「新竹科學工業園區四期擴建用地銅鑼基地開發計畫環境影響差異分析報告」，迭經修正，環保署於翌(97)年 11 月 25 日始同意備查。

(四)惟查籌備處於科管局尚未完成環境影響差異分析報告提報、審查作業，即於 96 年 11 月 26 日簽陳招標文件，辦理「臺灣客家文化中心苗栗園區工務所(兼願景館)建置工程」(下稱工務所建置工程)招標事宜，並於 12 月 25 日辦理決標(決標金額 1,000 萬元)，同日完成簽約。翌(97)年 6 月 26 日，得標廠商以工程簽約已逾 6 個月未見通知開工，函請籌備處終止契約。籌備處遂於同年 6 月 30 日簽陳客委會，以「環境影響差異分析報告，環保署仍在審查中，致工程遲遲無法開工」為由，於同年 7 月 8 日簽准辦理終止契約，並依約審查價金補償事宜，衍生已完成細部設計圖說成果棄置未用，已支付建築師規劃設計服務費用 54 萬 5,000 元，及補償施工廠商所增加施工成本與損失費用 57 萬 9,533 元，兩項合計 112 萬 4,533 元。

(五)綜上，籌備處於規劃使用銅鑼基地「事二」用地前，未先洽詢環境影響評估法令主管機關環保署，是否涉及環境影響評估報告書內容之變更，即辦理願景館(工務所)委託規劃設計及監造勞務採購，又於變更環境影響評估報告書尚未經審查同意，即辦理工務所建置工程，以致工程遲遲無法動工而終止契約，衍生已完成細部設計圖說成果棄置未用，支付建築師規劃設計服務費用未獲應有效益，並補償廠商施工成本與損失費用，增加公帑支出 112.4 萬元，核有疏失。

四、客委會借調臺灣客家文化中心籌備處人力，辦理非屬國家級客家文化園區業務，致該處人力長期不足，客

家文化園區之籌設績效不彰，允應檢討並改進。

(一)按「行政院客家委員會臺灣客家文化中心籌備處暫行組織規程」第1條規定：「行政院客家委員會為推動國家級客家文化園區之籌設，特設行政院客家委員會臺灣客家文化中心籌備處。」揭櫫籌備處成立之宗旨，係推動國家級客家文化園區之籌設。然同規程第2條卻規定：「本處掌理事項如下：一、…各地客家文化園區之建築、設備與整體環境之規劃、設計…及本處資訊業務之規劃、推動與管理等事項。…三、園區土地撥用、徵收開發許可申辦、國內(際)徵圖、國內(外)團隊規劃設計、審查與興建、雜項工程建造執照與使用執照之申請、先期計畫與招商作業、建築與景觀工程及各項工程驗收等事項」，將各地客家文化園區之建築、設備與整體環境之規劃、設計等，列為籌備處之掌理事項。客委會並於94年1月21日函請各縣市政府，自94年度起，逕向籌備處申辦補助生活環境營造計畫。客委會將原屬該會企劃處職掌業務，納為籌備處企劃組之掌理業務，顯已悖離原設立籌備處之目的，與籌備處組織規程第1條所揭櫫籌備處成立之宗旨相違，合先敘明。

(二)查籌備處於93年9月17日正式成立，置主任、副主任各1人，並設3組3室及1辦公室，組織編制員額36人。截至98年12月底止，現有員額職員12人、聘用16人，另配置工友、駕駛各1人，合計30人。揆諸籌備處施政績效，依客委會98年6月23日公告之「97年度施政績效報告」，列有24項衡量指標，包括前述「推動設立國家級客家文化園區」，惟據行政院評估結果，上述指標近3年(95~97年)之績效燈號均為「黃燈」(僅績效合格，

未達績效良好標準之「綠燈」)，依「行政院評估綜合意見」列載，部分項目有進度落後情事，另據行政院 96 及 97 年度施政計畫評核結果，本計畫自 96 年 9 月起核有進度落後情形，且預算執行偏低，分別核列乙等及丙等。又依客委會於 98 年 12 月 9 日檢陳行政院，有關「監察院糾正客委會六堆客家文化園區計畫進度落後等疏失之檢討改善情形彙覆表」亦載明，相關執行人員業務龐雜繁重，人力嚴重不足等云。

- (三)次查客委會檢討客家文化園區計畫進度落後之原因，係籌備處工務組(含南部辦公室)僅編制 6 人，卻需負責國家級台灣南北客家文化園區(即六堆園區、苗栗園區)設置計畫相關工程業務(按：依工程會 98 年度 1 億元以上公共建設計畫列載年度可支用預算數，該 2 園區應執行預算經費為 10.7 億元)，且該處尚須編制企劃組 4 人負責辦理前述補助各地方縣市政府之「客家文化生活環境營造計畫」(按：計畫期程 97 至 102 年度，總經費 36 億餘元，98 年度編列預算 3.5 億元)，同時，客委會借調該處員額 4 人(經扣除行政單位 9 員後，約占現有編制人力之 19%)至該會傳播媒體中心、文教處及企劃處，從事與籌設國家級客家文化園區無關之業務。該處遂於 98 年 5 月 8 日簽陳該會，上述 2 項計畫業務繁重，人力無法負荷，擬請同意先將借調人員中之 2 人歸建，俾利業務推動，惟該會仍於同年 5 月 20 日召開「聘用人員歸建案」會議研商時，決議由於各借調處室業務繁重，暫時不歸建。影響所及，籌備處因長期人力不足，遂由非工程專業且非合格之採購人員(秘書室聘用研究員)，負責審查專案管理廠商之園區空間規劃方案，及辦理委託設計監造案國際競

圖，衍生規劃方案內容與契約規定未符，仍予同意備查，及遴選採購評選委員作業程序與政府採購法令不符等情。此外，該處藉由辦理委託專案管理勞務採購案，於契約中明訂由廠商派遣「行政協辦人員」2員於履約期間遵循籌備處工作指派，分別負責該處電腦資訊業務管理、維修，或以「助理工程師」名義，承辦工務所建置工程採購案，惟因其非合格採購人員，致決標過程核有違反政府採購法相關規定情事。

- (四)綜上，客委會借調臺灣客家文化中心籌備處人力，辦理非屬國家級客家文化園區業務，致該處人力長期不足，衍生由非合格採購人員審查園區空間規劃方案、契約明訂由專案管理廠商派遣「行政協辦人員」2員於履約期間遵循籌備處工作指派，分別負責該處電腦資訊業務管理、維修，或以「助理工程師」名義，承辦工務所建置工程採購案等後遺症。觀諸 95~97 年行政院評估之績效，燈號均為「黃燈」，預算執行偏低，分別核列乙等及丙等。足見長期人力不足，已對該處推動國家級客家文化園區之籌設，造成負面影響，允應檢討並改進。

綜上所述，(一)客委會主辦「客家文化中心苗栗園區」，未實施環境影響評估，評估出「最適選址方案」，即逕以銅鑼鄉七十份段(原「苗栗縣客家文化園區設置計畫」基地)為計畫基地，並要求縣府限期辦理用地取得事宜，惟基地最終設於銅鑼科學園區，致該府虛擲七十份段土地取得等投入。(二)客委會於苗栗縣客家文化園區提昇為國家級文化設施，或「擴大公共建設投資特別條例」實施後，理應審酌苗栗縣政府原規劃基地(銅鑼鄉七十份段)是否為最佳地點或其地價已遭哄抬等情，惟該會為延續苗栗縣政府規劃政策，逕自指定以原規劃基地為規劃主軸，致先期

規劃報告報院審核後，又召開園區選址基地協商會議，改以銅鑼科學園區為最佳替選基地，足見客委會辦理「客家文化中心苗栗園區」作業紊亂，效能不彰。(三)台灣客家文化中心籌備處為達成「客家文化中心苗栗園區」於 97 年 3 月底前動工之政策指示，租用銅鑼科學園區「事二」用地興建願景館(工務所)，並委託工務所規劃設計。惟竹科四期擴建用地銅鑼基地開發計畫環境影響報告書通過已逾 5 年，進駐產業、環境條件已有變動，環境影響評估差異分析尚未通過，即辦理工務所建置工程，肇致無法動工而終止契約，衍生已支付設計服務費用未獲應有效益，補償廠商施工成本及損失，浪費公帑 112.4 萬元。(四)借調台灣客家文化中心籌備處人力，辦理非屬國家級客家文化園區業務，致該處人力長期不足，客家文化園區之籌設績效不彰等情，確有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。