

調 查 意 見

案由：據審計部110年度桃園市總決算審核報告，桃園市政府為改善枕頭山部落交通不便，提升災害防救與醫療效能，規劃興建聯外道路，惟先期作業辦理情形核有未周，耽延計畫完成期程，亟待研謀改善案。

壹、調查意見：

審計部民國(下同)110年度桃園市總決算審核報告，桃園市政府為改善枕頭山部落交通不便，提升災害防救與醫療效能，規劃興建聯外道路，惟先期作業辦理情形核有未周，耽延計畫完成期程，亟待研謀改善。案經調閱桃園市政府、經濟部水利署(下稱水利署)、審計部等機關卷證資料，並於112年3月23日詢問桃園市政府(原住民族行政局【下稱原民局】、復興區公所【原桃園縣復興鄉公所，下稱復興鄉公所，103年12月25日改制為桃園市復興區公所，下稱復興區公所】)、水利署北區水資源局(下稱北水局)等機關人員，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、復興鄉公所規劃改善枕頭山部落聯外交通，未妥為查明及確認環境影響評估實施標準規定內容並據以辦理，致先後終止工程規劃及環境影響評估委託技術服務案，徒耗辦理期程5年7個月及衍生不經濟支出新臺幣(下同)326萬餘元，計畫未有實質進展，核有疏失。
 - (一)原桃園縣政府87年8月25日公告實施之變更石門水庫水源特定區計畫(第一次通盤檢討)書第三章、第六章及第七章載以：「復興鄉奎輝里及枕頭山地區係石門水庫集水區最近水庫之丘陵區」。行為時開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準(下稱環評認定標準)第5條第2款第3目規定：「道路之

開發，位於水庫集水區者，應實施環境影響評估」。行為時環境影響評估法(下稱環評法)施行細則(94年6月17日修正)第5條第1項第2款規定：「本法所定縣(市)主管機關之權限如下：二、有關縣(市)環境影響評估相關規章之訂定、審核及釋示事項。」

(二)查石門水庫管理機關北水局鑑於53年石門水庫竣工蓄水後，造成枕頭山部落居民進出(復興鄉奎輝里1、2鄰間)須仰賴舢舨橫渡水庫，於96年間規劃於該水路交通興建吊橋(開放人行及機車通行)，並辦理「石門水庫集水區奎輝村1、2鄰吊橋工程環境影響評估」，惟送請行政院環境保護署(下稱環保署)審查後，認定其規劃內容不應開發，得另提出替代方案。嗣北水局以該局為水庫管理機關，未具道路開發及管理權責為由，申請撤案，經環保署於97年6月11日函同意撤回，其後北水局於98年9月10日召開「奎輝村1、2鄰吊橋工程」替代方案可行性協商會議，決定改由復興鄉公所本於地方道路管理機關權責，賡續推動該部落聯外交通改善。嗣復興鄉公所認為改以闢建通往枕頭山北側之陸路交通作為部落聯外道路可行性較高，惟未查明依變更石門水庫水源特定區計畫(第一次通盤檢討)書內容，及依行為時環評認定標準第5條第2款第3目規定，闢建路線須實施環境影響評估作業，並妥為因應，即於98年7月31日簽准辦理「長興村14鄰奎輝村1鄰聯外道路委託規劃技術服務案」，委託技術服務廠商進行工程規劃(自部落連接至枕頭山北側長興里14鄰之聯絡道路)，致後續於100年5月10日召開工程規劃審查會議時，復興鄉公所始發覺須另案辦理環境影響評估，及未編列所需土地徵收相關預算，認為該路段推動可行性甚低，決議終止委託規劃技術服務案，

期間已耗時1年9個月，及耗費技術服務費用11萬2,500元（結算金額），部落聯外交通改善回歸原點，未有實質進展。

(三)復興鄉公所於100年5月10日終止上述委託規劃技術服務案後，重新規劃水路交通（復興鄉奎輝里1、2鄰間）興建人行吊橋，由於行為時環評認定標準（98年12月2日修正）僅規定水庫集水區內興建道路應實施環境影響評估（所稱道路，指供動力車輛行駛之路及其用地範圍內之各項設施），新建人行吊橋則無相關規範。惟復興鄉公所未依行為時環評法施行細則第5條第2款規定，函請主管機關原桃園縣政府環境保護局（下稱環保局）釋示或確認，應否實施環境影響評估，即逕於101年度編列預算，於101年6月22日委外廠商進行環境影響評估，規劃以復興鄉奎輝段676、677、678、680及枕頭山段90、94地號等6筆土地作為工程用地，完成環境影響說明書後，於102年5月13日函送原民局轉請環保局審查，案經環保局於102年6月6日函復復興鄉公所（副知原民局），以本案工程橋梁長度為295公尺，尚未達環評認定標準第5條第1項第4款第2目應實施環境影響評估範圍，復興鄉公所爰於同年8月8日終止該環境影響評估技術服務案，同年10月4日結算，結算金額315萬7,350元。

(四)本案經環保局函復後，復興鄉公所賡續辦理上述人行吊橋工程用地取得，於102年8月6日函請復興鄉奎輝里辦公處協助取得工程用地所需私有地主之土地同意書，惟未獲私有地主同意，復興鄉公所即未再辦理用地取得方案，迄104年3月20日當地民意代表提請桃園市政府協助改善部落聯外道路止，期間均未持續推動。復興鄉公所自100年5月10日委託規劃

技術服務案終止後，再耗時3年10個月辦理人行吊橋興建方案，徒增環境影響評估服務費用315萬餘元不經濟支出，部落聯外交通改善計畫仍未有具體進度。

(五) 綜上，復興鄉公所自98年7月31日委託技術服務廠商進行枕頭山北側陸路交通工程規劃，以作為部落聯外道路，惟未妥為查明及確認須實施環境影響評估，並妥為因應，致後續發覺須另案辦理環境影響評估，爰終止辦理；嗣重新規劃於水路交通興建人行吊橋，復未函請主管機關環保局釋示或確認，應否實施環境影響評估，即逕編列預算並委外完成環境影響說明書，案經環保局函知未達環境影響評估實施範圍，爰終止環境影響評估技術服務，於102年10月4日結算；嗣後又函請復興鄉奎輝里辦公處協助取得工程用地所需私有地主之土地同意書，未獲私有土地地主同意即未再研謀用地取得方案並持續推動，期間徒耗辦理期程5年7個月及衍生不經濟支出326萬餘元，計畫進度未有實質進展，核有疏失。

二、原民局推動枕頭山部落聯外道路計畫，期間未就涉及都市計畫保護區、水庫保護區之工程用地，妥為研謀處理方案；復未依原住民族委員會（下稱原民會）歷次意見申請撥用國有土地，又於編列私有土地取得經費後，迄未積極依規定擬訂徵購進度據以執行，影響用地取得作業，核有怠失。

(一) 行政院公共工程委員會（下稱工程會）95年8月22日工程企字第09500320410號函訂定公共工程規劃設計成果審查作業建議事項表，請各機關辦理公共工程規劃設計成果審查作業時參採使用，按該表查核事項、壹、五、1載以：「規劃階段須審查有否都市計畫或區域計畫之調查及規劃」；查核事項、貳、一、4載以：「設計階段須審查有否發現設計內容逾越用

地限制等情事」。都市計畫法桃園市施行細則第27條第1項第4款規定：「保護區為國土保安、水土保持、維護天然資源與保護環境及生態功能而劃定，於不妨礙保護區之劃定目的下，並經該府審查核准，得為公用事業、社會福利事業等所必需設施之使用」。都市計畫法第26條第1項規定：「都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更，但擬定計畫之機關每3年內或5年內至少應通盤檢討1次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更，對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。」第27條第1項規定：「都市計畫經發布實施後，遇有為避免重大災害之發生或配合重大設施之興建等情事時，應視實際情況迅行變更」。原住民保留地開發管理辦法第23條第1項前段規定：「政府因公共造產或指定之特定用途需用公有原住民保留地時，得由需地機關擬訂用地計畫，申請該管鄉（鎮、市、區）公所提經原住民保留地土地權利審查委員會擬具審查意見並報請上級主管機關核定後，辦理撥用。」內政部81年10月30日台（81）內地字第8112955號函釋略以：「政府因公共建設需用已設定耕作權、地上權，且繼續自行經營滿5年之原住民保留地，如經查明係因耕作權人、地上權人行蹤不明、死亡或繼承人行蹤不明等，而尚未辦理繼承致未能辦理所有權移轉登記者，為免久懸未結，妨礙用地之取得，影響公共工程，得由縣市政府逕向當地登記機關辦理所有權移轉登記後，由需地機關依法辦理徵收補償。」各機關單位預算執行要點第15點第3款規定：「為加強預算之執行，避免發生進度嚴重落後及經費鉅額保留，所列計畫於編定預算案後，應依下列原則先進行相關籌劃作業之安排：（三）所需土地如須向有關機關辦理撥用

者，應於年度開始6個月內完成撥用手續；如須向民間徵購者，應事先擬訂徵購進度，並即刻進行徵購作業，舉行說明會或協調會，或與土地所有人進行洽商。」

- (二)復興鄉公所於前述調查意見一未持續推動枕頭山部落聯外道路之人行吊橋方案後，桃園市議員蘇志強於桃園市議會104年3月20日第1屆第4次臨時會提案「建請市府協助解決復興區奎輝里1鄰枕頭山部落區民50年來無法回家的路」，經原民局於104年4月14日、6月10日邀集相關單位辦理現場會勘及召開協調會議，決議由該局編列可行性評估預算，該局於105年1月13日簽准辦理可行性評估勞務採購案(含工程規劃)，規劃結果以復興區奎輝段679地號等5筆土地(詳後附錄1)，作為闢建連接復興區奎輝里1、2鄰間聯外道路及橋梁之工程用地，其位址均坐落於石門水庫水源特定區計畫範圍內，其中4筆用地之使用分區為保護區及水庫保護區，依都市計畫法桃園市施行細則第27條第1項第4款規定，保護區為國土保安、水土保持、維護天然資源與保護環境及生態功能而劃定，開發利用有其限制條件；又依桃園市政府87年8月25日公告實施之變更石門水庫水源特定區計畫(第一次通盤檢討)書、第七章、第四節、六、水庫保護區載明，水庫保護區不得興建任何建築物。但原民局於105年9月21日核定可行性評估(含工程規劃)期末報告書起，迄110年底止，前後長達5年3個月，歷經環境影響評估及工程初步與細部設計等作業，期間該局就工程規劃或工程設計成果有關用地位於保護區及水庫保護區(奎輝段1553、枕頭山段16、36、90、94、95、96等地號土地)，均未參據工程會訂定之「公共工程規劃設計成果審查作

業建議事項表」，及都市計畫法桃園市施行細則第27條第1項第4款、都市計畫法第26條第1項或第27條第1項等規定，申請容許作為開發道路使用，或洽詢都市計畫擬定機關(桃園市政府)及水庫管理機關(北水局)，研謀都市計畫之變更，或另為適法之處置，迨審計單位查核提醒後，方釐清本案工程設施均未在都市計畫保護區，本案作跨橋設施需經主管機關北水局同意並依其相關規定辦理。

- (三)次查桃園市政府於107年1月12日將「復興區奎輝里1鄰枕頭山部落聯外道路工程環境影響說明書」函送環保署審查，該署於107年3月21日辦理意見陳述會議及現場勘查時，原民會以書面意見表示，部分工程用地係該會經管之國有原住民保留地(奎輝段679地號)，倘原民局有長期使用需求，應依原住民保留地開發管理辦法第23條第1項規定辦理撥用。後續環保署於108年2月25日公告審查通過之環境影響說明書，工程用地調整為復興區奎輝段1553及枕頭山段36、90、94地號等4筆土地，其中3筆(復興區奎輝段1553及枕頭山段36、90地號)係分別由原民會及北水局經管之原住民保留地，惟原民局並未積極依上述規定及原民會意見，擬訂用地計畫申請撥用。嗣該局於109年3月10日辦理工程初步設計時(初步設計報告書於109年5月19日核定)，因重新估算橋梁投影面積及增加迴轉車道等情，再重新調整工程用地為奎輝段676地號等10筆土地，因其中仍涉有原民會經管之原住民保留地，工程設計期間原民會於109年3月24日、109年8月13日去函原民局，再次重申撥用之必要性，惟迄110年底，該局仍未辦理相關作業。另所需用地中，復興區奎輝段678、679等2筆土地為原民會及簡姓地主共同持有，且設有耕作權，權利

人計7人，原民局於109年6至7月間，取得私有地主及其中4位權利人出具之土地使用同意書，另3位權利人已死亡，該局雖於109年9月1日函請復興區奎輝里辦公處協助通知繼承人辦理登記繼承，迄110年底，卻未再持續追蹤，後續亦未依內政部81年10月30日台(81)內地字第8112955號函示，向當地登記機關辦理所有權移轉登記，不利計畫之推動。又有關私有土地之徵購補償(總計6筆，4筆完全私有，2筆部分私有)，該局雖於110年度編列300萬元用地取得經費，惟截至110年底止，並未依各機關單位預算執行要點第15點第3款規定，擬訂徵購進度據以執行，延宕計畫用地之取得。

(四)綜上，原民局推動枕頭山部落聯外道路計畫，自可行性評估至工程細部設計作業期間，前後長達5年3個月，規劃工程用地涉及都市計畫保護區及水庫保護區，均未參據工程會訂定之「公共工程規劃設計成果審查作業建議事項表」及都市計畫法相關規定，申請容許作為開發道路使用，或研謀都市計畫變更，或另為適法之處置；復未依原民會歷次意見，申請撥用該會及北水局經營之國有原住民保留地；又於110年度編列私有土地取得經費，惟截至110年底止，未依規定擬訂徵購進度據以執行，延宕計畫用地之取得，核有怠失。

三、原民局辦理枕頭山部落聯外道路工程先期作業期間，未覈實規劃路廊與需地範圍面積，嗣環境影響評估審查通過後因故修正用地，迨審計單位查核提醒後，方續辦環境影響差異分析報告審查；又計畫推動期間未詳為律定各項關鍵作業之預定辦理期程及提報列管，未能適時察覺異常情形並予以改善，致整體工程計畫自104年4月14日推動迄今112年4月已8年，目前辦理進

度僅止於通過環境影響說明書審查，完成工程細部設計，後續尚有環境影響差異分析報告審查、工程用地協議價購、工程用地地上權-耕作權人死亡之繼承人尋找等問題待處理，整體計畫處理態度十分消極被動，核有執行不力及計畫延宕疏失。

- (一)環評法第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。」環評法施行細則第38條第1項第1款及第2款規定：「開發單位變更原申請內容有下列情形之一者，應就申請變更部分，重新辦理環境影響評估：一、計畫產能、規模擴增或路線延伸10%以上者。二、土地使用之變更涉及原規劃之保護區、綠帶緩衝區或其他因人為開發易使環境嚴重變化或破壞之區域者。」第37條規定：「開發單位依本法第16條第1項申請變更環境影響說明書、評估書內容或審查結論，無須依第38條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核准後，轉送主管機關核准。但符合下列情形之一者，得檢附變更內容對照表，由目的事業主管機關核准後，轉送主管機關核准……。」桃園市政府重大建設計畫選項列管作業要點第3點規定，各機關年度施政計畫有具體執行期程，需全年度或相當時間始能完成，工程類計畫總預算金額達3,000萬元以上，非工程類計畫預算金額達1,000萬元以上者，以列入該府列管為原則，未列入者，應由各機關自行指定專人列管進度。第4點第1款規定，各機關應於次年度預算核定後，依前點選項原則，提送次年度建議由該府列管項目。第6點規定，執行機關就列管計畫應訂定每月預定進度及具體工作項目，並指定專人控管執行進度，及應針對

列管計畫實施情形，詳實查核並提出檢討改進作法，執行中如遇重大困難，致進度落後，應設法解決，並應每月召開檢討會議，如有落後原因難以排除，或涉及跨機關協調事項等，得主動提報該府研究發展考核委員會等。

- (二)查原民局105年9月21日核定之「復興區奎輝里1鄰枕頭山部落聯外道路可行性評估」(含工程規劃)期末報告書列載，規劃工程用地為復興區奎輝段679、1553及枕頭山段16、36、96等5筆地號土地，面積計約374平方公尺，嗣於106年3月15日委外進行環境影響評估，因考量現地施工條件，工程用地調整為復興區奎輝段1553及枕頭山段36、90、94等4筆地號土地，面積計約500平方公尺，經環保署於108年2月25日公告審查通過環境影響說明書。後續於109年3月10日辦理工程初步設計時(初步設計報告書於109年5月19日核定)，發現橋梁主索錨碇座將與民宅衝突，且高40m之橋塔鄰近民宅造成壓迫感過強，經用地協調後，配合地主需求調整橋梁位置，向東遷移約20公尺，經重新估算橋梁投影面積及增加迴轉車道，工程用地再調整為復興區奎輝段676、677、678、679、680、1553及枕頭山段36、90、94、95等10筆地號土地，較環境影響說明書所列增加工程用地6筆，按委託技術服務廠商於110年4月16日所提送之工程細部設計圖說所載，需地面積計約5,168平方公尺，增加4,668平方公尺(9.33倍，詳後附錄1)，工程用地範圍與面積已不符審核通過之環境影響說明書內容，已涉及環評法施行細則第38條第1項第1款及第2款規定須重新辦理環境影響評估之要件。惟查該局未依環評法第16條第1項規定，就原申請內容之變更，報請主管機關及目的事業主管機關審核，確認須依

環評法施行細則第38條第1項第1款及第2款規定，重新辦理環境影響評估，或依同細則第37條規定，提出環境影響差異分析報告，或檢附變更內容對照表，由目的事業主管機關核准後，轉送主管機關核准，嗣迨審計單位查核提醒後，原民局方才續處，現正處於函送環保署審查「環境影響差異分析報告」階段。

- (三)次查原民局於104年間著手推動枕頭山部落聯外道路工程初期，未詳為律定各項關鍵作業預定辦理期程，致未能覈實管控計畫執行進度。又原民會於108年5月30日函核定補助原民局辦理先期規劃作業(該會補助925萬餘元，地方配合款616萬餘元，合計1,541萬餘元)，該局據以辦理工程設計監造技術服務採購案，於108年9月11日決標，金額1,534萬元，預定109年10月31日完成，並於次(109)年度編列預算。惟截至110年底止，該局辦理工程設計作業已逾2年3個月(自108年9月11日決標起，至110年12月31日止)，未依桃園市政府重大建設計畫選項列管作業要點第3點及第4點第1款規定，將本案提送列管或自行列管，對於工程設計期間各項作業(舉如古蹟調查、設計書圖審查等)，及前述涉及都市計畫土地使用管制規定、國有土地撥用、私有土地取得等作業，亦未依同要點第6點規定，訂定每月預定進度及具體工作項目與處理期限，並指定專人控管及每月召開檢討會議管理執行情形，俾及時察覺異常並檢討原因改善，或邀集相關機關就問題癥結共同研謀處理方案，致工程設計進度又較預定完成期程落後1年2個月(自原預定於109年10月31日完成工程設計作業日起，至110年12月31日止)仍未完成(尚待依審查會議結論修正工程預算書圖)，整體計畫推動已

長達6年8個月（自104年4月14日辦理現場會勘起，至110年12月31日止），僅於108年2月25日通過原面積500平方公尺之環境影響說明書審查。嗣本院於112年3月23日詢問本案目前最新進度，桃園市政府說明略以：「1.原民局已於111年11月起自行列管，至112年2月已召開4次列管會議，已完成工程細部設計。2.工程用地協議價購，至112年3月已有3位地主簽訂協議價購買賣契約書，尚有少部分地主協調中；另有工程用地之地上權-耕作權人3位死亡，共有8位繼承人，已尋獲4位，其餘4位積極尋找中。3.公有土地撥用，北水局已於112年3月10日函復同意撥用3筆國有土地。4.環境影響差異分析報告修正已完成，後續將送環保署審查」，然距離市府排定118年9月30日吊橋竣工及枕頭山部落居民殷切盼望，仍遙遙無期。

(四)據上，原民局辦理枕頭山部落聯外道路工程先期作業期間，未覈實規劃路廊與需地範圍面積，嗣環境影響評估審查通過後因故修正用地，迨審計單位查核提醒後，方續辦環境影響差異分析報告審查；又該局自104年起推動本案計畫，未詳為律定各項關鍵作業之預定辦理期程，未能覈實管控計畫執行進度，且未依規定提送列管或自行列管，及訂定每月預定進度與具體工作項目，並指定專人控管執行進度，致工程設計進度持續落後，及涉及都市計畫土地使用管制規定、國有土地撥用、私有土地取得等作業，均未能藉由列管機制，適時察覺異常並檢討原因改善，整體工程計畫自104年4月14日推動迄今112年4月已8年，目前辦理進度僅止於通過環境影響說明書審查，完成工程細部設計，後續尚有環境影響差異分析報告審查、工程用地協議價購、工程用地地上

權-耕作權人死亡之繼承人尋找等問題待處理，整體計畫處理態度十分消極被動，核有執行不力及計畫延宕疏失。

綜合前述調查意見一、二、三，復興鄉公所初期規劃改善枕頭山部落聯外交通，未妥為查明確認環境影響評估實施標準規定內容並據以辦理，致先後終止工程規劃及環境影響評估委託技術服務，徒耗辦理期程及衍生不經濟支出；原民局承接續辦後，未就涉及都市計畫保護區、水庫保護區之工程用地，妥為研謀處理方案；復未依原民會意見申請撥用國有土地，又於編列私有土地取得經費後，迄未積極擬訂徵購進度據以執行，影響用地取得作業；環境影響評估審查通過後修正用地，迨審計單位查核提醒後，方續辦環境影響差異分析報告審查，以及計畫推動期間未詳為律定各項關鍵指標之預定辦理期程並提報列管，耽延計畫完成期程，處理態度十分消極被動。查本案涉及都市計畫法、環境影響評估法、山坡地保育利用條例、自來水法、水庫蓄水範圍使用管理辦法、文化資產保存法、原住民保留地開發管理辦法、石門水庫水源特定區計畫等諸多專業法令，北水局於96年規劃興建吊橋實施環評送環保署審查，嗣考量該局非屬道路開發及管理機關撤案，後續辦理機關本應由原桃園縣政府出面整合所屬機關處理，方為妥適，惟當時卻僅由復興鄉公所承辦，復又因能力不足改由原民局接辦，致工程延宕迄今，桃園市政府未整合協調處理，核有違失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正。

四、為改善枕頭山部落聯外交通所規劃之吊橋工程，北水局於96年辦理時有實施環境影響評估送環保署審查，後因故撤案改由復興鄉公所重新規劃辦理，環保局於審查環境影響說明書表示本案「尚未達環評認定標準第5條第1項第4款應實施環境影響評估範圍」，嗣公所

無力續辦，再改由原民局接手辦理，環保局於協調會議時卻表示本案「應實施環境影響評估」，審核品質決策反覆，前後南轅北轍，令主辦機關無所適從，允應深切檢討改進。

- (一)行為時環評認定標準(101年1月20日修正)第5條第1項第2款第5目規定：「道路之開發，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：二、道(公)路興建或延伸工程、高速公路或快速道(公)路之延伸工程或連絡道路、交流道之興建，符合下列規定之一者：(五)位於水庫集水區」；同條項第4款第2目規定：「四、既有高架路橋、橋梁或立體交叉工程之重建、擴建或拓寬，並銜接既有道路，符合下列規定之一者：(二)位於野生動物保護區、……臺灣沿海地區自然環境保護計畫核定公告之自然保護區或水庫集水區，長度5百公尺以上」。行為時環評法施行細則(94年6月17日修正)第5條第1項第2款規定：「本法所定縣(市)主管機關之權限如下：二、有關縣(市)環境影響評估相關規章之訂定、審核及釋示事項。」
- (二)石門水庫管理機關北水局於96年規劃枕頭山部落聯外道路興建吊橋過程，曾辦理環境影響評估送環保署審查，後因故撤案改由復興鄉公所規劃辦理，該所依環評法第7條第1項規定，以102年5月13日復鄉建設字第1020010163號函送「奎輝1、2鄰人行吊橋新建工程環境影響說明書」，請原民局審議許可，該局以同年月16日桃原產字第1020004996號函轉環保局審議，經環保局審議結果，以同年6月6日桃環綜字第1020501186號函復復興鄉公所(副知原民局)略以：「經查旨揭工程橋梁長度295m，基地土地枕頭山段90、94地號屬部分水庫保護區部分水域、水庫

保護區，尚未達環評認定標準第5條第1項第4款應實施環境影響評估範圍」。嗣後復興鄉公所因工程用地取得等因素推動不力，於104年改由原民局接手續辦，然原民局於105年12月2日召開協調會議時，對於本案是否須辦理環境影響評估，環保局表示「應實施環境影響評估」，而與原民局意見相左，原民局於會中說明，環保局前曾於102年6月6日回函復興區公所，表示本案「尚未達環評認定標準第5條第1項第4款應實施環境影響評估範圍」，雙方僵持不下，最後該爭議由王○○副市長於105年12月30日主持協調會議定案，確定要辦理環境影響評估，惟凸顯環保局審核品質決策反覆，前後南轅北轍，亦未參考北水局辦理時代的環評審查過程，令主辦機關無所適從，允應深切檢討。

(三)綜上，為改善枕頭山部落聯外交通所規劃之吊橋工程，北水局於96年辦理時有實施環境影響評估送環保署審查，後因故撤案改由復興鄉公所重新規劃辦理，環保局於審查環境影響說明書表示本案「尚未達環評認定標準第5條第1項第4款應實施環境影響評估範圍」，嗣公所無力續辦，再改由原民局接手辦理，環保局於協調會議時卻表示本案「應實施環境影響評估」，審核品質決策反覆，前後南轅北轍，令主辦機關無所適從，允應深切檢討改進。

五、原住民族基本法第15條第1項規定：「政府應寬列預算並督促公用事業機構，積極改善原住民族地區之交通運輸、郵政、電信、水利、觀光及其他公共工程。」石門水庫於53年竣工蓄水後致枕頭山部落既有道路淹沒，長期以來居民僅能依賴舢舨橫越大漢溪進出，從原住民轉型正義角度來看，係國家基礎建設計畫造成居民現今生活困境，既然枕頭山聯外橋梁興建計畫

為桃園市政府確定執行之政策，期市府發揮團隊合作精神，儘速完成本案及研擬暫行性協助措施，還給族人一條安全的通行環境。

- (一)原住民族基本法第15條第1項規定：「政府應寬列預算並督促公用事業機構，積極改善原住民族地區之交通運輸、郵政、電信、水利、觀光及其他公共工程。」政府辦理石門水庫興建於53年6月14日竣工，當年興建計畫石門水庫建設委員會僅對淹沒區居民辦理土地徵收及拆遷安置，至於復興鄉奎輝里1鄰枕頭山部落(泰雅族)，因未位於淹沒區內，故無相關處理方案。查枕頭山部落位於標高631公尺之枕頭山南側，面臨石門水庫上游之大漢溪，係原民會於100年核定並刊登公報，據復興區公所里幹事於本院此次調查時探訪，人數約為9戶44人，職業多數為務農，就學狀況為依親，就醫及交通出入依靠水路運輸且受氣象影響，居民訴求新設橋梁，以解決交通不便問題。早期石門水庫興建前，該部落對外交通聯絡方式有二，其一為跨越大漢溪上游之通路，通往復興區奎輝里2鄰，為該部落對外主要通道；其二為翻越枕頭山之山路，崎嶇難行，可通往枕頭山北側之復興區三民里(詳圖1)。53年石門水庫竣工蓄水後，跨越大漢溪上游之通路遭淹沒，形成水路，部落居民進出須改以舢舨橫渡水庫，枯水期(水位低)時船隻無法行駛，則被迫涉水，曾發生學童溺水、年長者就醫延誤等情事，98年間曾發生住戶被雷擊中引發火災，因枕頭山無道路可通，消防車無法前往滅火，須出動空中直升機及橡皮艇救災。



圖1 枕頭山部落地理位置圖（資料來源：原民局）

(二)石門水庫管理機關北水局因民意代表及村民多次反映，針對枕頭山部落建請設置永久通行道路或架設橋梁，以改善當地居民交通，於96年規劃興建吊橋供行人及機車通行，後考量該局非屬道路開發及管理機關爰撤案。嗣自98年7月起，改由復興鄉公所及原民局著手規劃改善（詳圖2），惟辦理迄今已13年餘，目前僅通過環境影響說明書審查，及完成工程細部設計，尚未進入實質施工階段，處理進度宛如牛步。從本案辦理歷程觀之，本案涉及都市計畫、環境影響評估、水庫水源特定區保護、用地取得（國有原住民保留地【已設定耕作權之繼承權】、私地價購徵收、撥用）、文化資產保存法【考古遺址發掘】等諸多法令，問題十分複雜，已非原民局己身之力得以克服完成，辦理過程且戰且走，毫無制度性規劃運作可言。查枕頭山部落自53年石門水庫竣工蓄

水後，原有對外道路交通中斷，迄今部落居民只能靠著舢舨往返，形同孤島棄民，一旦生病，也只能坐以待斃；曾經發生大火，也無法即時救援，實令人心痛。如今北臺灣幾百萬居民能夠用水無虞，乃其犧牲家園所換來，該部落目前雖僅9戶44人，但所面臨的就醫、就學、防災、就業等多重困境，是國家對不起他們，切勿以善小而不為，政府實應予以正視並積極解決。目前枕頭山部落聯外道路工程由原民局主政辦理，後續待辦事項，依該局所訂之預定進度表，預定116年4月1日開工，118年9月30日完工，距今112年尚有6年之久，能否如期完成，尚屬未定之天，距離石門水庫53年竣工亦已達65年之久，桃園市政府允應儘速辦理並研擬暫行性之協助措施（就學、醫療、消防、救災等），以渡過工程竣工前所面臨之各項問題，落實政府照顧關懷之意。

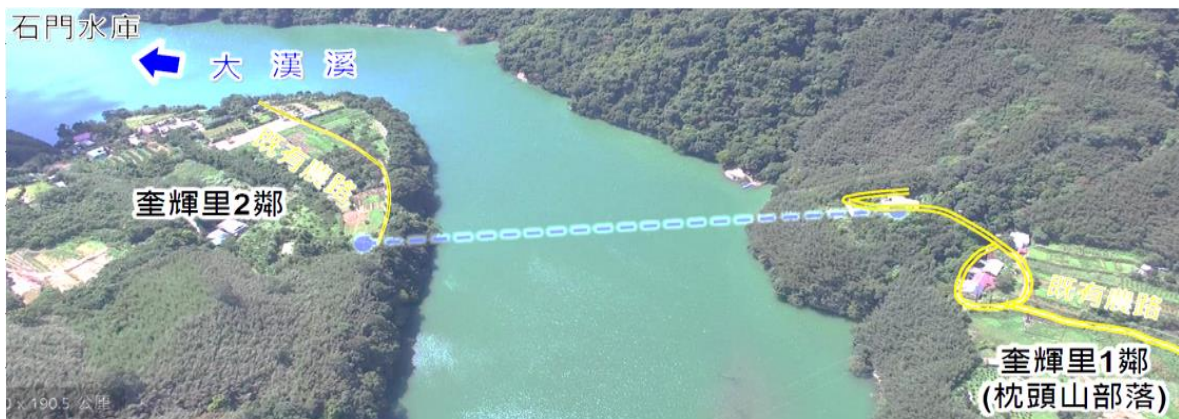


圖2 枕頭山部落聯外道路規劃圖（資料來源：原民局）

(三)綜上，原住民族基本法第15條第1項規定：「政府應寬列預算並督促公用事業機構，積極改善原住民族地區之交通運輸、郵政、電信、水利、觀光及其他公共工程。」石門水庫於53年竣工蓄水後致枕頭山部落既有道路淹沒，長期以來居民僅能依賴舢舨橫越大漢溪進出，從原住民轉型正義角度來看，係國家基礎建設計畫造成居民現今生活困境，既然枕頭山聯外橋梁興建計畫為桃園市政府確定執行之政策，期市府發揮團隊合作精神，儘速完成本案及研擬暫行性協助措施，還給族人一條安全的通行環境。

貳、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，提案糾正桃園市政府。
- 二、調查意見四、五，函請桃園市政府整合所屬機關確實檢討辦理見復。
- 三、調查意見函復審計部。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會處理。

調查委員：郭文東

張菊芳

蕭自佑

中 華 民 國 1 1 2 年 5 月 1 7 日

附件：調查案件人權性質調查回條、本院111年12月21日院台調壹字第1110800223號派查函及相關案卷。

案名：枕頭山部落聯外道路交通改善延宕案。

關鍵字：枕頭山部落、泰雅族、聯外道路、桃園市政府。

附錄1：工程先期作業各階段規劃工程用地情形

地段	地號	使用分區	土地權屬 (土地登記)	可行性評估及 工程規劃階段 (105.9.21核定)		環境影響評估階段 (108.2.25通過)		工程初步設計階段 (109.5.19核定)	
				預計使用 土地	預計使用 面積 (m ²)	預計使用 土地	預計使用 面積 (m ²)	預計使用 土地	預計使用 面積 (m ²)
合計				5筆	374 (註1)	4筆	500 (註2)	10筆	5,168.27 (註3)
奎輝段	676	住宅區	林姓地主、簡姓地主	×	0	×	0	○	122.98
奎輝段	677	住宅區	簡姓地主	×	0	×	0	○	309.44
奎輝段	678	住宅區	原民會、簡姓地主	×	0	×	0	○	334.12
奎輝段	679	住宅區	原民會、簡姓地主	○	37	×	0	○	218.25
奎輝段	680	住宅區	簡姓地主	×	0	×	0	○	93.42
奎輝段	1553	住宅區、水庫保護區	北水局	○	130	○	未詳載	○	1,639.98
枕頭山段	16	保護區、水庫保護區	原民會	○	55	×	0	×	0
枕頭山段	36	水庫保護區	北水局	○	75	○	未詳載	○	1,187.74
枕頭山段	90	保護區、水庫保護區	原民會	×	0	○	未詳載	○	359.72
枕頭山段	94	水庫保護區	江姓地主	×	0	○	未詳載	○	367.91
枕頭山段	95	水庫保護區	北水局	×	0	×	0	○	534.71
枕頭山段	96	水庫保護區	北水局	○	77	×	0	×	0
註：1.摘自可行性評估期末報告書。 2.摘自環境影響說明書。 3.摘自工程細部設計書圖。 4.資料來源：整理自原民局提供資料。									

附錄2：桃園市政府列管枕頭山部落聯外道路預定進度表（已更正為最新版）

項次	工作項目	111年			112年												113年												114年											
		10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	工程 用地私人土地 徵收	10/1 地籍預為分割			3/31												1/1 興辦事業核准 4/30												4/1 內政部審核(補正、駁回) 9/30											
					4/1 召開公聽會 2次 12/31												5/1 協議價購 11/31												核准徵收、公告											
																	12/1 繕造徵收計畫書圖 3/31												10/1 發放補償費 12/31											
2	公有土地撥用	10/1 地籍預為分割			3/31												內政部同意、所有權移轉、地上物補償																							
					協商管理機關同意												4/1 12/31																							
					4/1 9/30												轉內政部																							
					製作撥用計畫報市府同意												3/31																							
					10/1																																			
3	環境差異分析 報告送 環保署	10/1 環境差異資料			監測收集 3/31																																			
					4/1 繕寫環境差異分析報告、審查 6/30												送環保署審查、補正																							
					環境差異分析報告												7/1 12/31																							
4	風洞試驗																風洞試驗																							
																	10/1 7/31																							

項次	工作項目	115年												116年												117年												118年											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
5	申請 設施 跨河 建造 物審 查	北水局申請設施跨河建造物審查、 補正 1/1 12/31																																															
6	工程 招標 決標 監測 開工 完工 驗收 結案	1/1 工程招標(流標處理)7/31																																															
		8/1 環境監測(環說書)												3/31												4/1 開工												9/30 完工											
																																						10/1 初驗、驗收 12/31 決算結案											