

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院暨所屬農業委員會(林務局)、公共工程委員會。原住民族委員會、交通部。

貳、案由：「民間參與投資經營阿里山森林鐵路及阿里山森林遊樂區」案核定過程粗糙，未優先考量阿里山森林鐵路所獨具之歷史文化懷舊價值與森林保育優先目標，一味以政府減少營運支出為考量，致問題迭生，爰依監察法第 24 條提案糾正。

參、事實與理由：

阿里山森林鐵路自西元 1906 年起由臺灣總督府開始興建，至 1912 年正式通車，迄今已近一世紀之久，全長含支線約 85 公里，原為農業委員會(下稱農委會)林務局自行管理經營之運材鐵路，民國 60 年代臺灣全面停止砍伐森林後逐漸轉型為觀光鐵路，除沿途經歷熱、暖、溫帶三種林相之外，尚有折返式車站、螺旋式攀爬及 Z 字形爬升等重要特色，為台灣重要之國寶級文化資產，亦為世界著名三大高山鐵路之一。惟因運量低、速度慢，設施老舊，復因阿里山公路自 71 年通車以來，由於公路運輸便捷價廉，致使阿里山森林鐵路營運長期處於虧損狀態，故自 77 年臺灣省政府時期起即有開放民營之議。嗣因 92 年 3 月 1 日農委會林務局所屬嘉義林區管理處一列行駛於阿里山森林鐵路神木支線之區間列車，因乘務人員未依規定開啟及檢查煞車系統，致列車於無煞車之狀況下，失速朝下坡疾進而出軌傾覆，造成 17 人死亡、二百餘人受傷之重大事故及鉅額之財物損失；交通部亦未依鐵路法等規定，善盡督管阿里山森林鐵路之營運，影響專用鐵路之行車安全，皆有違失，本院爰依監察法第 24 條規定提案糾正，並對嘉義林區管理處處長通過

彈劾。行政院爰加速「民間參與投資經營阿里山森林鐵路及阿里山森林遊樂區」案之實施，惟因本案涉及鐵路交通監理、觀光旅館核准、環境影響評估、森林保育、促參營運與保障原住民族權益等多面向問題，允非農委會林務局一個二級機關所能妥善處理解決，致與民間定約過程中，媒體、民意機關與當地住民迭有負面報導與抗爭，並向本院陳情，經本院深入調查結果，「民間參與投資經營阿里山森林鐵路及阿里山森林遊樂區」案立意雖佳，惟實施過程因主辦機關缺乏經驗，事前準備不足，財務評估粗糙並缺乏橫向聯繫，致問題迭生：

- 一、行政院核定「民間參與投資經營阿里山森林鐵路及阿里山森林遊樂區案」過程粗糙，未優先考量阿里山森林鐵路所獨具之歷史文化懷舊價值與森林保育優先目標，一昧以政府減少營運支出為考量，致委外營運後問題叢生，應予糾正。

經查本案於 89 年即奉行政院初步同意辦理，並於 90 年列入行政院公共工程委員會(下稱工程會)促進民間參與公共建設案件列管，並視為觀光客倍增計畫-阿里山旅遊線之重要項目。92 年 11 月 6 日亦經工程會確認以「三合一」方式辦理本案招商作業。農委會並於 94 年 3 月 1 日檢陳「民間參與投資經營阿里山森林鐵路及阿里山森林遊樂區」可行性評估及先期計畫書，依促參法第 29 條第 2 項規定報行政院核示，經交經濟建設委員會(下稱經建會)三度邀集相關機關研議，行政院始於同年 7 月 29 日同意，並函請農委會儘速辦理，以 94 年度簽約為目標，且經農委會依促進民間參與公共建設法(下稱促參法)第 5 條第 2 項授權林務局執行在案，林務局經組成甄審委員會，歷經 3 次會議終於 95 年 6 月 19 日與最優申請人依法設立之特許公司-宏都阿里山公司簽訂本案興建暨營運契約。其執行過程固均依法有據，

惟核議過程粗糙，未優先考量阿里山森林鐵路所獨具之歷史文化懷舊價值與森林保育優先目標，一味以政府減少營運支出為考量，致委外營運後問題叢生：

(一)以農業設施名義辦理本案鐵路民營化與觀光旅館興建與營運促參案實屬荒誕：

「民間參與投資經營阿里山森林鐵路及阿里山森林遊樂區案」包括 1. 阿里山森林鐵路(含相關設施)及沿線之營運與維護 OT 案 (Operate-Transfer)、2. 北門車站多目標使用車站相關設施之營運與維護 BOT 案 (Build-Operate-Transfer)、及 3. 沼平車站旁之觀光旅館及其相關附屬設施之興建及營運 BOT 案等 3 部分，其主要公共建設實為交通建設(鐵路)及觀光遊憩重大設施(觀光旅館)，尚非森林遊樂區整體委外，移由鐵路及觀光旅館主管機關交通部或會同交通部主政始較允當，惟農委會逕依促參法第 3 條第 1 項第 13 款與施行細則第 19 條之 1 第 5 項認屬農業育樂設施而辦理促參，工程會亦准以「農業設施」列管(案號：092-農-3.45-01)，實屬荒誕。

(二)工程會促參列管資訊系統並未執行實質審核及督導管考作業，僅具媒合與宣導功能，行政院據以核定免受「國土復育策略方案」拘束，實有未洽。

行政院於 94 年 1 月 19 日第 2924 次院會核定通過「國土復育策略方案暨行動計畫」，業已深入考量地球環境變遷與天災常態化、敏感地區開發風險加大、原住民族部落永續發展受威脅等因素，因此訴求保育利益大於開發、降低開發是唯一的路。採取之策略第 1 項即為劃設國土保育範圍，加以有效管理，針對高海拔山區、中海拔山區公有土地應優先作為保育用，原則禁止放領、處分，且不得新辦出租或放租。惟同年 5 月 31 日召開之「行政院促進民間參與公共

建設推動委員會」第 20 次會議仍決議：目前已於工程會管考系統列管之案件，即為符合行政院專案核定之條件，得繼續辦理出租、放租。惟查前開工程會促參列管資訊系統並未執行實質審核及督導管考作業，僅具媒合與宣導功能，且本案可行性評估及先期計畫書於 94 年 3 月 1 日始由農委會報請行政院鑒核，當時「國土復育策略方案暨行動計畫」業已核定，行政院以「已於工程會管考系統列管之案件」為由核定免受「國土復育策略方案」拘束，致敏感地區開發風險加大、並置開發利益優於原住民族權益與林業保育利益考量，實有未洽。

(三)委外營運契約財務評估粗糙，政府獲益虛盈實虧，允為不當。

本案依林務局先期計畫之財務規劃，許可期限訂為 33 年，執行期間自 95 年 06 月 19 日至 128 年 06 月 18 日，民間投資總金額達 2,260,000 千元，由農委會委託所屬林務局主辦，估計契約期間預計可為政府增加財政收入約 9.52 億元（含開發權利金、經營權利金及租金），平均 1 年約 3,000 萬元，另可增加地方稅收約 13.36 億元，並節省政府營運支出約 106.1 億元（每年約 3.22 億元）。此外，營運期間除可創造就業人數 356 人，亦可帶動大阿里山地區觀光及地方特色產業發展及商機，具重大社會經濟效益。

惟查本案包含興建 250 間位於森林遊樂區內精華地帶之觀光旅館營運，嘉義市區北門多目標使用車站相關設施營運等頗具商機之觀光標的，政府每年平均僅獲得權利金與租金 3 千萬元，且 93 至 97 年度尚編列鉅額預算作為場站整建、車輛購置、路軌整修與災害復舊經費，決算金額高達 8 億 8 千餘萬元。又名義上雖維持民營化之前的票價（單程 399 元），惟本案 BOT

後，依約有關遊客搭乘森林鐵路本線進入阿里山森林遊樂區之門票收入，同意由民間機構收取，以提高投資誘因，實際有行補貼之實，亦減損阿里山森林遊樂區門票收入。又參考災害防治法第 22 條第 1 項第 1 款與得標廠商共同設置之災害準備金，政府出資最高以 80% 比例提撥，第 1 年即提撥 2,400 萬元，而阿里山森林鐵路委外營運後，最大之天然災害風險仍需由政府承擔，致 97 年 6 月 19 日正式交由宏都阿里山公司營運後，歷經 5 次颱風侵襲，共造成全線 91 處災情，雖大部分由宏都阿里山公司搶修完成，惟 10 月 13 日發生之樟腦寮段 23k+350~420m 計 70 公尺鐵路路基土體發生大量滑落山谷之情形，損害嚴重，修復經費預估將達五、六仟萬元以上，致全線停駛，由於雙方對於復建責任歸屬仍無法達成共識，致 12 月 25 日復駛後目前僅行駛奮起湖至阿里山站，後續契約法律問題與災害搶修復舊經費分擔問題複雜，足見本案委外營運契約財務評估粗糙，政府獲益虛盈實虧，允為不當。

二、阿里山三合一委外興建及維運案依法固無需併案一次送請環評，惟森林遊樂區沼平車站旁之觀光旅館及其相關附屬設施之興建及營運部分，既位於中高海拔地形敏感山區，林務局卻未先行辦理環境調查，亦有未洽。

北門車站 BOT 部分係屬都市計畫土地，嘉義市政府業於 97 年 4 月 1 日嘉義市都市計畫審議委員會議審議通過該案之新建工程都市計畫審議報告書，而阿里山森林鐵路 OT 部分，僅屬營運權移轉，尚未涉及開發行為，另阿里山森林遊樂區內之觀光旅館 BOT 部分，民間機構則曾依循環環境影響評估法之規定，製作環境影響說明書送審，由於本案 3 部分係獨立之工作項目，且個別範圍明

確，亦無毗鄰關係，毋須併案辦理環評作業係依法有據，前經環保署釋示有案，固無疑問。惟森林遊樂區沼平車站旁之觀光旅館及其相關附屬設施之興建及營運部分，既位於中高海拔地形敏感山區，林務局委外前卻未先行辦理環境調查，致相關興建工程環境影響說明書經環境保護署審議時，除發現地質安全、用水來源、廢水排放等問題外，尚發現基地內預計移植及疏伐高齡珍貴樹種高達 175 棵，對林木保育有不利影響。宏都阿里山公司爰依環境影響評估法第 13 條之 1 第 2 項規定，於審查委員會開會前即先行撤回本案。查林務局身為林業目的事業主管機關，既知本 BOT 案觀光旅館興建位置位於中高海拔地形敏感山區，卻未先行辦理環境調查，致招「只准州官伐林，不准百姓拾柴」之譏，徒然落人口實，亦有未洽。

三、阿里山森林鐵路移轉民營當月，交通部始密集核定相關營運規定與證照，實予人有量身訂作之嫌，亦屬不當。

查交通部雖早於 95 年 10 月 3 日即函告林務局略以：「林鐵委託民間經營期間經營主體移轉至民間機構，符合民營鐵路定義。林鐵移交民間經營涉及函報本部核准之相關程序，請林務局注意法令規定之時程並考量實際作業時間等因素，及早因應準備。」惟準備移交期間林鐵委託民間經營各項進度緩慢，迄至預定移轉民營當月(97 年 6 月間)宏都阿里山公司始倉卒進行各項申請核定程序，經查自 97 年 6 月 3 日至同月 13 日前後 10 日間，交通部先後發文核准林鐵行車實施要點、旅客運送實施要點草案、旅客列車種類、次數、速度等、營業章則、林鐵柴油液力機車檢修週期表草案、林鐵柴油液力機車檢修項目草案、林鐵建設作業規定、林鐵軌道、橋隧檢查養護作業規定、林鐵旅客運價及雜費等收費標準、

以及申請核發詹德福等9員鐵路列車駕駛執照等10件申請案，雖經調查其程序尚稱完備，且核定前亦曾多次公文往返修正，惟於97年6月19日正式移轉民間營運前始密集核定，實予人有為宏都阿里山公司量身訂作之嫌，亦屬不當。

四、行政院原住民族委員會(下稱原民會)對於本案處理態度過於消極，致未能積極有效保障原住民族權益，難辭其咎。

查「原住民族基本法」於94年2月5日即已公布，而95年6月19日林務局始與都阿里山公司議定興建暨營運契約，據林務局指稱阿里山森林遊樂區內沼平觀光旅館用地、嘉義北門車站用地與阿里山森林鐵路沿線營運，均未經過原住民保留地，亦經原民會證明屬實，至於原住民族傳統領域部份仍在分年辦理調查確認過程中，而「原住民族土地及海域法」迄今4年仍未完成立法，亦無訂定過渡性實施辦法，致其他機關欲配合落實執行保障原住民族權益甚為困難。查本案爭議過程中，林務局雖曾多次辦理社區座談會、並於營運契約內制定員工中原住民族最低雇用之比例及提供鄒族社區回饋金、阿里山鄉就學子弟獎(助)學金及工讀機會等，以提供原住民族工作機會，並促進鄒族社區之發展，惟終屬事後補救措施，相關抗爭與裂痕已然存在。反觀原民會針對本案處理態度過於消極，甚而94年11月21日鄒族頭目汪傳發與族人赴嘉義林區管理處抗議，以及同月29日立法院孔委員文吉與翁委員重鈞召開本案公聽會，原民會均無所悉，未能於第一時間積極有效出面協助保障原住民族權益，加強溝通協調，致抗爭日益擴大，難辭其咎。

綜上所述，行政院核定「民間參與投資經營阿里山森林鐵路及阿里山森林遊樂區案」過程草率，未優先考量阿里山森林鐵路所獨具之歷史文化懷舊價值與森林保育優先目標，一味以政府減少營運支出為考量；森林遊樂區沼平車站旁之觀光旅館及其相關附屬設施之興建及營運部分，既位於中高海拔地形敏感山區，林務局卻未先行辦理環境調查；阿里山森林鐵路移轉民營當月，交通部始密集核定相關營運規定與證照，實予人有量身訂作之嫌；又行原民會對於本案處理態度過於消極，致未能積極有效保障原住民族權益，致委外營運後問題叢生，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。