

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院

貳、案由：行政院為國家最高行政機關，對於山坡地安全維護相關問題，歷年來雖陸續訂頒方案或計畫交下實施，然卻始終未能針對山坡地管理癥結沉痾，責成所屬擬具務實治本之解決策略，並落實督導考核機制監督所屬貫徹執行，致山坡地安全維護工作推動經年難有成效，每逢颱風豪雨即災情頻傳，顯有怠失案。

參、事實與理由：

案經本院調查委員一年多來，數度偕同中央及地方主管機關與學者專家，親往全台各地實際瞭解國土保全業務執行成效，並與當地政府、居民及學者專家座談諮詢；於九二一大地震後，更深入災區勘查各機關災後搶修復建工作執行情形與成效。在歸納前揭履勘與座談各界意見後發現，中央及地方水土保持主管機關，歷年來雖投注鉅額公帑致力於治山防洪工程硬體建設，然山坡地違法濫墾、濫建、濫倒棄土

及超限使用之案例仍無法根絕，致每逢地震、豪雨，動輒造成崩塌或土石流等重大災情，已嚴重危及山區民眾生命財產與政府施政形象。茲就本案調查發現相關違失，分述如下：

一、山坡地「重治理、疏管理」之偏誤，造成治山防災執行成效不彰

（一）山坡地保育管理相關經費分配不足

由農委會近五年來（八十五至八十九年度）山坡地水土保持治理工程及保育利用管理相關預算編列情形（詳如後表）以觀，該會每年平均編列四、五十億元預算，用於自辦或補助地方政府施作水土保持工程，而相對用於保育利用管理方面之預算，每年平均卻僅一億多元；倘就年度水土保持預算分配比例觀之，治山防洪等硬體建設經費所佔比率高達97%，而查報取締、教育宣導等保育利用管理業務所編列預算，卻僅約占3%而已，顯見中央主管機關猶未體認山坡地事前妥善之保育利用管理，遠勝於災後動用大批人力、鉅資所為之治理工程。為澈底杜絕山坡地違法行為，展現水土保持具體成效，行政院應即督飭所屬主管機關，重新檢討修正現行山坡地水土保持政策方向，妥適調整軟硬體建設經費，俾期善用寶貴行政資源，達到標本兼治之效。

年 度	水土保持工程 (治 山 防 災)		坡地保育利用管理 (查報取締、教育宣導等)		小 計	備 註
八 十 五	4,189,169	96.54%	150,009	3.46%	4,339,178	不包括省款
八 十 六	4,161,151	97.21%	119,588	2.79%	4,280,739	不包括省款
八 十 七	4,569,591	97.35%	124,262	2.65%	4,693,853	不包括省款
八 十 八	6,149,391	96.90%	196,800	3.10%	6,346,191	不包括省款
八十八下半年 至八十九年度	6,414,440	97.05%	195,270	2.95%	6,609,710	
合 計	25,483,742	97.01%	785,929	2.99%	26,269,671	

(二) 特定水土保持區之劃定遲未完成

1. 按水土保持法(八十三年五月二十七日公布施行)第十六條規定,水庫集水區、主要河川集水區須特別保護者、海岸、湖泊沿岸、水道兩岸須特別保護者、沙丘地、沙灘等風蝕嚴重者、山坡地坡度陡峭、具危害公共安全之虞者、其他對水土保育有嚴重影響者,均應劃定為特定水土保持區,並由中央或直轄市主管機關指定或設置管理機關管理之。特定水土保持區之劃定,旨在藉由中央或直轄市主管機關設置或指定管理機關,擬定長期水土保持計畫,分期分區加強實

施水土保持之處理與維護，及嚴格管制區內之開發行為，以達到保育水土資源、減免自然災害及維護山坡地公共安全之目的。

2. 惟農委會卻遲至八十五年三月二十五日始依水土保持法第十七條第二項規定，發布「特定水土保持區劃定與廢止準則」，俾據以著手水庫集水區、土石流危險區、崩塌地危險區等特定水土保持區之劃定調查、規劃、複勘、審議等作業；並於八十六年度與八十七年度各舉辦二次特定水土保持區劃定講習會，就劃定範圍之大小及其利弊與危險程度分析，及水庫集水區、土石流危險區、崩塌地危險區等之特定水土保持區劃定計畫等，委請專家學者評估分析與擬定後，廣徵地方政府及有關機關意見，但因部分法令在執行推動時仍有窒礙難行之處，且囿於水土保持法第十九條規定特定水土保持區區內禁止任何開發行為，百姓若知悉將劃定為特定水土保持區，均起而抗爭或陳請民意代表率而抗爭，致水土保持法八十三年五月公布施行迄今，歷經六年有餘，僅「水庫集水區」核定公告二區，而「土石流危險區」或「崩塌地危險區」等，則多止於主辦機關審核或公開展示階段（詳如後表）。

單位：區

項 目	計畫草案 擬定	主辦機關 審核	徵求有關 機關意見	公開展示	審議小組 審議	核定公告	合 計
水庫集水區	13	5	2	8	4	2	34
土石流危險區	6	40	5	12			63
崩塌地危險區	6	30		12	4		52

3. 農委會長期以來礙於不合時宜之法令及部分民意掣肘，始終未能突破困境、研擬具體可行因應對策，落實執行山坡地公共安全維護之責，致任水庫集水區或土石流、崩塌地危險區繼續存在，實為造成山坡地管理長期以來執行成效不彰之主因，確有失當。

(三) 災害監測預警系統之建置緩不濟急

1. 查行政院八十八年三月二十九日核定之「強化山坡地違規取締及土石流觀測計劃」實施策略二、「建立土石流觀測系統，減少災害」乙節明載：「設置土石流示範觀測站：針對全省已調查初步之四八五條土石流潛在危險溪流，目前已設立十五個土石流觀測站。預定於每縣(市)挑選二至三處，設置土石流觀測

站，對各區域水文、地理等資料，做長期蒐集、調查及研究，以為未來建立界定預警基準數據之參考。設置全國性土石流監測系統：後續之土石流監測系統設置，由地方政府依據地方實際需要設立，並分別納入地方防災體系。∴」；另災害防救法第三條及第三十五條明文規定，土石流災害之中央災害防救業務主管機關為行政院農業委員會，並應負責擬訂土石流災害緊急應變所需警報訊號之種類、內容、樣式、方法及其發布時機。

2. 按崩塌、土石流等災害有其發生之條件，倘能依其發生機制設置必要之監測與預警系統，除可觀測災害發生之過程，作為研究、設計等參考外，亦可提供危險區域民眾防災、疏散、避難之預警依據，俾將災害損失減至最低。農委會目前雖已設置十五個土石流觀測系統，惟此等系統仍屬試驗研究階段，目前仍以監測為主，其準確性亦尚未臻成熟，尚難充份發揮土石流災害之預警功能；該會有感於此，雖於八十八年三月報奉行政院核定「強化山坡地違規取締及土石流觀測計畫」，實施期程自八十八年七月起至九十年十二月止；惟計畫方始，即適逢九二一震災發生，爰為因應九二一震災復建之需，農委會依行政院指示修正原計畫，停止執行「土石流觀測計畫」八十八年下半年及八十九年度分項計畫，並將項下經費移供「九二一震災—治山防災執行計畫」及「土石流與坡地災害防範及崩塌地造林綠化計畫」二項計畫運用，致使全國性土石流監測系

統建置期程延宕二年。

3. 行政院暨所屬主管機關，未能參酌專業意見，警覺地震後因地層破碎、土層鬆動，倘逢豪大雨即可能傳出土石流之災情之危機，非僅未籌撥專款加速土石流危險溪流監測預警系統之建置，反以「移緩濟急」為由，移除計畫執行年度經費，致延宕系統建置時程，無法適切發揮預警、避災之及時效益，其決策過程顯有未當。

(四) 山坡地違法超限利用情形長期存在，主管機關未依法善盡職責，顯有怠失

1. 按水土保持法第二十二條規定：「山坡地超限利用者，...由直轄市或縣（市）主管機關會同有關機關通知水土保持義務人限期改正；屆期不改正或實施不合水土保持技術規範者，得通知有關機關依下列規定處理：一、放租、放領或登記耕作權之土地屬於公有者，終止或撤銷其承租、承領或耕作權，收回土地，另行處理；其為放領地者，所已繳之地價予以沒入。二、借用、撥用之土地屬於公有者，由原所有或管理機關收回。三、土地為私有者，停止其開發。...」；第三十三條規定：「有下列情形之一者，處新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰：一、...違反第二十二條第一項，未在規定期限內改正或實施仍不合水土保持技術規範者。...」；同法施行細則第二十六條規定：「本法第二十二條所稱山坡地超限利用，係指於依山坡地保育利用條例規定查定為宜林地或加強保

育地內，從事農、漁、牧業之墾殖、經營或使用者。」。山坡地保育利用條例第十六條規定：「山坡地供農業使用者，應實施土地可利用限度分類，並由中央或直轄市主管機關完成宜農、牧地、宜林地、加強保育地查定。土地經營人或使用人，不得超限利用。：：」；第二十五條規定：「山坡地超限利用者，由直轄市或縣（市）主管機關通知土地經營人、使用人或所有人限期改正；屆期不改正者，依第三十五條之規定處罰，並得依下列規定處理：：：」。

2. 據農委會查復資料，七十七年間農林航測所調查山坡地超限利用面積計有五萬八千公頃，其中以多年生果樹面積為最多，其次為檳榔樹，茶樹再次之，而該會自八十一年度起，補助水保局及各縣市政府，全面清查山坡地超限利用情形，俾依水土保持法及山坡地保育利用條例規定通知土地經營使用人限期完成造林，截至八十八年度止已全部清查完竣，台灣省調查山坡地屬宜林地及加強保育地總面積三十六萬五九〇七公頃中，屬超限利用者，共有四萬七千筆，面積計三萬二千餘公頃，超限利用率達 8.8% ，其中超限利用面積以南投縣一萬一二〇公頃為最多，其次為嘉義縣及台中縣。而山坡地超限利用種植檳榔樹面積計有一萬一千餘公頃，占全省超限利用面積之 34.7% ，主要分布於南投縣、嘉義縣及花蓮縣等地。

3. 然據前揭農委會查復歷年查處資料可悉，自七十二年七月至八十九年十月止之十七年期間，全省各地方主管機關對於山坡地超限利用案件，共計僅「制止查報與取締」二十八件、面積約三二．八八三〇公頃，「處罰」二十四件、罰鍰七十五萬五千元，及「移送法院偵辦」一件。其中超限利用面積占全省1／3以上之南投縣，十七年來竟僅處罰二件、罰鍰十二萬元；而嘉義縣亦僅處罰一件、罰鍰一萬五千元；台中縣甚至毫無處罰案例。顯見各地方主管機關長期以來對於山坡地超限利用案件，未能本於法定職權，落實違法查處工作，漠視山坡地保育及公共安全之重要，肇致山坡地災情擴大，實難辭怠忽職守之咎；農委會為水土保持中央主管機關，未能善盡監督地方主管機關依法查處之能事，亦屬可議。

二、山坡地管理體制紊亂，相關主管機關各行其是，未落實依法行政，肇致坡地災害不斷

(一) 山坡地非農業使用之開發管理相關缺失

山坡地管理範圍廣泛，牽涉的資源種類及使用種類繁多，其相對管理權責單位亦多，就業務性質而言，包含農林、礦業、觀光、營建、水利、交通、地政、環保等單位，就特定事務言，又因各機關之層級分中央、省（市）及縣（市）

政府，橫向的溝通協調不易，且各目的事業主管機關基於本位主義，常忽略整體性考量，致山坡地開發審查事權未能統一，責任無法釐清，目前雖然設置單一窗口統一收件，但在事權的劃分上仍未整合，常發生業務彼此重疊或審查結果相互矛盾之現象。

茲就單一地區開發面積較廣，且影響水土保持較劇之「山坡地建築」與「礦區開發」等管理問題，分別列述如下：

1. 有關山坡地建築管理部分

技師簽證不實，專業知能有限：

按「建築法」第十三條及「山坡地開發建築管理辦法」第十八條、第二十條、第二十二條等相關法令規定，雜項工程應以建築師為設計人及監造人，必要時工程地質圖樣須由地質等專業技師簽證；惟部分技師簽證不實，且專業知能有限，無法整體判斷開發安全性，主管建築機關又未善盡審查監督職責，致山坡地住宅問題層出不窮，嚴重危害民眾居住安全。

監造制度不落實：

按「山坡地開發建築管理辦法」第二十一條規定，雜項工程施工期間監造人或常駐工地代表，應常駐工地負責監督、指導工程之進行及安全維護之管理，承造人並應會同監造人依施工進度分期分區記錄、拍照備查，於申報

完工時一併送審；另縣、市主管建築機關應會同相關機關隨時抽查，發現有不合合格或有危害公共安全、衛生、交通之虞者，應限期令其改善，必要時得令其停工，俟該部分勘驗合格後，始得繼續施工。惟現行監造及檢查制度不落實，相關人員並未至現場詳細查核開發過程與計畫書圖是否符合，尤其在整地過程最常發生問題。

審查僅著重於書面審查：

按「山坡地開發建築管理辦法」第十二條等相關法令規定，主管建築機關為審查開發計畫，應會同有關單位及專家學者辦理。惟現行制度僅著重於書類審查，對於山坡地的管理，實應將開發計畫審核及整地勘驗分別獨立，開發計畫審核部分應著重計畫審核、現場驗證、複審及執照核發；整地勘驗部分，則應著重整地過程與計畫書圖是否符合，並分階段實施勘驗作業，俟通過後始可進行次一階段之勘驗作業。

法規過於僵化，忽略審查功能：

建築技術規則建築設計施工編第二百六十二條、第二百六十四條等相關法令，對於山坡地之開發建築普遍著重數字的規定，並未考量相關配合措施的狀況，造成審查過程僅審查設計數值是否超過規範標準上限，無視現地真實狀況形成，其次，設計者應根據現地狀況判斷開發安全性，規範僅能提供

設計者之參考依據，並非完全符合規範即可保證安全。

相關地理資料未加整合運用：

各單位有關山坡地地理資料甚多，如：農委會之山坡地災害調查資料及前台灣省政府建設廳之全省重要都會區環境地質資料、水保局之山坡地土地利用現況調查資料及山坡地地質資料、礦務局之台灣地區舊礦坑分布等相關資料。爰如何整合各單位既有地理資料並善加運用，以降低山坡地災害之發生，確屬當務之急。

教育宣導工作不足，民眾對於山坡地住宅安全認識不足，致無法辨識購買之住宅環境是否安全，今後，應加強民眾對水土保持及山坡地居住安全之認識，由民眾自發性的進行安全檢測工作。

2. 礦區開發管理部分

按礦業法第一條規定：「中華民國領域內之礦，均為國有，非依本法取得礦業權，不得探採。」；第十六條規定：「採礦權以二十年為限，但期滿後得申請經濟部核准展期二十年。」；第三十四條規定：「經濟部或省（直轄市）主管機關認為礦業申請地有妨害公益或無經營之價值時，得不予核准。…」；第四十三條規定：「礦業權者有左列情事之一時，其礦業權應即撤銷：…三、礦業之經營有害公益無法補救，或違反安全法令，不遵令改善者。…」；第八十一

條規定：「經濟部或省（直轄市）主管機關對於礦業工程認為妨害公益時，應令礦業權者立即採取改善措施，或暫行停止工作，如抗不遵辦，得適用第四十三條第三款之規定。∴」。礦業法施行細則第二十三條規定：「開採計畫應載明左列事項：∴ 七、安全措施。八、水土保持及景觀維護計畫。九、礦害預防計畫。」，第八十三條規定：「申請經濟部或直轄市主管機關核定礦業用地時，應檢具左列圖件：∴ 四、水土保持計畫及景觀維護書圖。∴」。

台灣東部山區蘊藏豐富大理石、石灰石、白雲石及粘土等礦產，山坡地面積廣大，地質構造脆弱，降雨強度大，近年來更隨著產業發展，山坡地開發利用頻率大增，伴隨地震與人為活動，新崩塌地之形成與舊崩塌地之復發時有發生。依據國立成功大學防災中心所作之研究調查報告顯示，東部地區現有礦場多數位於山坡地集水區範圍內，甚有鄰近「土石流危險溪流」之情形。由於部份礦場利用現有農用產業道路運輸礦石，因重型大卡車之進出頻繁，造成路基毀損，遇豪雨即易崩坍致生土石流失，甚有不法業者，在山區林班地及原住民保留地上，違法擴大採礦面積並隨意的傾棄廢棄土石，每逢颱風豪雨或地震，即造成崩坍及土石流災害，尚待政府花費鉅額公帑辦理坡地復育或河川整治等善後事宜。此有花蓮縣「豐濱鄉石梯漁港附近無名溪上游採礦，造成河床增高、河岸崩坍、漁港泊地嚴重淤積」，以及台東縣「石頭山租

用國有礦業用地採礦，違法濫採、破壞水土保持」等相關案例可稽。

經濟部為全國礦業最高主管機關，應即正視前揭礦區開發衍生水土保持災害問題，除於受理礦業權新設或展期案件應切實依法嚴格審核外，尤應主動邀集水土保持、地政、環保及地方政府等權責機關，針對現有礦區原核定開採範圍及水土保持、景觀維護、礦害預防、安全措施等實際辦理情形，全面實施查核，以揭舉不法。

另為兼顧礦業發展與山坡地之水土保持，經濟部應檢討設立「礦業專業區」之可行性，以透過事前週詳之水土保持、環保、景觀設施規劃，及事後嚴密之監督管理機制，除有助於提昇我國礦業水準，更可減少礦區災害與地區民怨之衍生。

（二）山坡地違規使用查報取締之相關缺失

1. 據農委會林業處查復資料，自七十二年七月迄今，各縣市政府查報取締制止山坡地違規使用案件計二萬一千餘件，面積達一萬八千八百餘公頃，罰鍰超過六億元。按「台灣省加強山坡地保育利用管理方案」明定，山坡地違規使用取締處理工作，除由縣市政府依水土保持法、山坡地保育利用條例或其他有關規定處理外，另有關建築、道路、礦業及河川治理等工程，尚涉及各該目的事業主管機關權責，各有權管法令相繩，應移送各該目的事業主管機關處理，並將處

理結果副知水土保持單位；然實務執行上，各縣市政府囿於所屬執法人員對於山坡地非農業使用違規開發案所涉及之法規瞭解不深，致未能純熟且完整列出所違反法規條文並據以處分，造成山坡地非農業使用之管理業務僅侷限於水土保持層面；且各縣市政府水土保持或原住民行政主辦單位，於接獲基層查報山坡地違規使用案件，經依法處分後，往往僅隨函副知各該目的事業主管機關本於主管法規另行查處，惟各該目的事業主管機關多未就違規案件積極查究，縱有續辦亦僅就其業務主管範圍處理，甚至以一事不二罰為由逕予存查，而水土保持單位則因已移送目的事業主管機關處理，亦未繼續追蹤處理結果或提報縣市政府山坡地違規使用查報與取締處理聯繫小組協調處理，致違規查處效果大打折扣，顯見相關機關在任事用法與實務執行上，確存落差；亦因所涉機關間之權責劃分不一，致每遇山坡地違規使用或災情發生時，彼此互相推諉卸責。

2. 按山坡地範圍內之違規行為，誠非單純違反水土保持相關法令而已，其中甚多獲利可觀之開發行為，如：山坡地建築、墓園、採礦...等，更已嚴重違反建築、墳墓設置管理及礦業等相關行政作用法律之立法目的，均有賴各目的事業主管機關全力查處以遏止違法；然長期以來相關單位多各自為政，且缺乏橫向聯繫，致無法密切配合發揮遏止違法之效，確有可議。故為整合現行山坡地管理各機關權責，行政院應即督飭所屬研參國外成功經驗，檢討成立山坡地管理專

責單位（如：香港之土力工程處等），以掌理全國山坡地之法令研修及保育、治理工程與違法查處等相關業務，並落實執行山坡地安全維護工作，務期防範坡地災害於未然。

三、山坡地管理法令未臻周延，相關主管機關怠於研修，殊有可議

（一）法規架構有失嚴謹

1. 水土保持法第十二條、第十三條條文幾乎相同，卻將第八條第一項第三款至第四款等開發行為，與同條同項第五款之開發行為分開規定。
2. 水土保持法第二十三條及第三十三條第一項第二款，重複列載「違反第十二條至第十四條規定之一」，未見其區分有何實益。
3. 水土保持法第六章「獎勵」部份，僅有第三十一條一個條文，旨在規範損失補助或賠償事宜，應可檢討改列於第二十五條、第二十六條之後，似無獨列一章之必要。

（二）法規條文缺漏、文義不明

1. 水土保持法第八條第一項第五款規定，於山坡地開發建築用地之治理或經營、使用行為，應經調查規劃，依水土保持規範實施水土保持之處理與維護，但對於設施使用管理之後續安全檢查及維護工作等規定，則付之闕如。

2. 水土保持法第三十二條第一項罰則，係以「在公有或國、公有林區或他人私有林區內『未經同意』擅自墾殖、占用或從事第八條第一項第二款至第五款之開發、經營或使用，而致生水土流失或毀損水土保持之處理與維護設施者」為要件，其中「未經同意」乙詞，究係指「未經土地所有權人同意」之竊占行為？抑或指「未依規定擬具水土保持計畫送主管機關核定」之意？條文文義不清，致生執法機關實務執行上之紛擾。
3. 建築法第七十七條，雖有建築物所有權人及使用人使用管理維護公共安全檢查及維護之規定，但適用範圍僅限於建築物，並未擴及基地相關公共設施。
4. 公寓大廈管理條例第四十四條及其施行細則第十三條規定，山坡地住宅社區準用公寓大廈管理條例規定，雖可將擋土牆視為共用部份，而由管理負責人或管理委員會負責修繕、管理、維護等工作，然一般獨立產權或未成立管理委員會之山坡地住宅，則無法適用。

（三）罰則態度有失公平合理

1. 按水土保持法第三十二條、山坡地保育利用條例第三十四條及森林法第五十一條之刑度，幾經修正後雖已趨一致，惟前開三法中，水土保持法第三十二條尚須具備「致生水土流失或毀損水土保持之處理與維護設施」事實要件，故屬「實害犯」，而其他二法則無此要件規定，造成只要有「擅自墾殖、占用」等行為

事實，無論是否構成前揭破壞水土保持之實害，均須受相同刑度之處罰，顯失公平合理。

2. 水土保持法第三十三條第二項，對於違法行為雖有「經繼續限期改正而不改正者或實施仍不合水土保持技術規範者，按次分別處罰，至改正為止」之規定，然查山坡地之違規現況，多係使用重機械開挖整地，短期內即可造成大面積且難以復原之破壞，按次分別處罰囿於處分書之送達、回執，以及限期改正期限之合理性，往往曠日費時，如遇蓄意違規者，區區六萬元之罰鍰即可將該山坡地破壞殆盡，誠難發揮有效遏止之效，應研究對於惡性重大之違規行為，改採「按日連續處罰」之可行性。

3. 水土保持法第三十三條第二項對於逾期不改正之違法行為，雖有「得強制拆除及清除其工作物，所需費用由經營人、使用人或所有人負擔」等規定，惟倘經主管機關強制拆除後，違規人拒不負擔拆除費用，則無法比照同法第三十六條逾期未繳罰鍰之規定，採強制執行手段，非僅有損政府公權力，對於如期自費改正之違規人更有失公平合理。

4. 區域計畫法第二十一條及第二十二條，對於違反該法管制使用土地者，雖訂有罰則並得處六個月以下有期徒刑或拘役，然地政單位查處時咸認缺乏嚇止效果（法院多依刑法第四十一條處以易科罰金）而少有引用，故應檢討修訂提高罰

則，俾能按其土地編定之使用類別有效管制。此外，亦應就現行礦業法、廢棄物清理法、建築法、墳墓設置管理條例等，涉及水土保持事項之相關條文，一併檢討研修。

四、山坡地管理執行績效督考徒具形式

(一) 查「山坡地保育利用管理」於八十二年八月七日經行政院核定，係行政院訂頒「維護公共安全方案」十八項子方案之一，主辦機關為農委會；而由該院列管之計畫，則有衛生署主管之「檳榔問題管理方案（計畫期程：八十六年七月至九十一年十二月）」及農委會主管之「加強辦理治山防災計畫（計畫期程：八十七至九十年度）」與「強化山坡地違規取締及土石流觀測計畫（計畫期程：八十八年七月至九十年十二月）」等三項計畫。上揭方案或計畫，除「加強辦理治山防災計畫」係由行政院工程會負責督考外，其餘均屬行政院研考會選項列管項目。

(二) 據行政院研考會查復表示，該會對於各項方案或計畫之管考，係由各方案或計畫主管機關於年度開始時策訂作業計畫，經核定後即納入管制，各計畫主辦機關依規定應於每季（或月）提報執行情形或辦理情形資料；另對於影響重大或進度落後項目，該會得進行實地查證或訪問，並針對所發現困難問題，予以協

調解決。至行政院工程會負責督考之「加強辦理治山防災計畫」，據該會查復表示，係按月由農委會上網路填報執行情形，該會依據列管計畫管考作業相關規定，不定期辦理列管計畫查核工作，必要時並實地查訪工程主辦機關，深入瞭解工程推展之實際狀況，及遭遇各項困難點，協助解決問題，並按季提報行政院研考會進度落後案件分析表。

(三) 然經本院進一步瞭解該兩會歷來實際督考情形後發現，行政院研考會自「維護公共安全方案－山坡地保育利用管理」八十二年八月七日經行政院核定實施以來，雖均有擬訂年度管制考核作業規定，並據以責成業務主管機關按季提送執行進度及年度執行績效檢討報告，惟該會亦僅就所提書面資料審核研提意見。方案實施初期，該會尚有將各主管機關執行績效及審核意見提報行政院會議，近年則簡化改以簽報行政院核定後，逕由該會函送業務主管機關參考；而特就「山坡地保育利用管理」所辦之實地查證督導，方案核頒迄今則僅有八十八年八月間由行政院吳政務委員容明率同相關機關前往南投縣政府督導一次。至行政院工程會負責督考之「加強辦理治山防災計畫」，經本院詢據該會查復表示，因該計畫農委會歷來上網路所報執行進度，均無明顯落後，爰囿於人力不足且督考案件繁多，該會自八十八年下半年迄今，未曾現場實際查證督考。

(四) 綜上，行政院研考會及工程會，分別為「維護公共安全方案－山坡地保育利用

管理」及「加強辦理治山防災計畫」執行督考之中央主管機關，未能本於職權，依據相關管制考核作業規定，就業務主管機關所送執行績效報告，深入追蹤評估並輔以實地查證考核，卻拘泥於執行進度數字表象，僅就書面資料審核研提意見供參，其督考機制顯流於形式，實難窺問題真貌，更遑論即時給予業務機關專業指正，爰山坡地保育利用管理執行經年，猶未見行政院按相關管制考核規定，責成各該業務主管機關務實檢討辦理獎懲作業，實難辭其咎。

五、行政院應即督飭所屬整合災情調查資料，貫徹執行後續防災工作

(一) 農委會暨所屬水保局，於九二一震災後，雖即委託民間專業團體，陸續完成中部災區各縣市「高危險潛在危險村落調查」及「土石流危險溪流調查」等系列調查，並據以建置各該危險村落地址、危險度、處理建議、緊急聯絡人，及各土石流危險溪流之名稱、轄屬鄉鎮、土地權屬、位置座標、危險等級、保全房屋及人口數、緊急聯絡人等調查資料，且據前開調查資料，農委會亦已採行相關配合措施，擬訂「九二一災區土石災害緊急水土保持處理計畫」及後續「九二一災區颱風季節土石災害緊急水土保持處理計畫」，並責成所屬水保局邀集各地方政府召開「九二一震災區土石流防災會議」轉達知悉配合；惟因各該緊急水土保持處理計畫實施期間，已先後於今（八十九）年六月及十月底屆滿，且

前開調查成果涵蓋範圍分屬台中縣（市）、苗栗縣、南投縣、雲林縣、彰化縣及嘉義縣等七個縣（市）、四十個鄉（鎮、市）公所轄管，行政協調與整合工作繁瑣，致後續「遷建」或「建地退縮」等工作，囿於經費籌措及土地取得掣肘，執行情況未如預期。

（二）鑑於九二一大地震後造成中部山區大規模之崩塌與地形變動，每遇連續豪雨，即造成嚴重土石流或洪氾等二次災害，行政院除應督飭所屬延續前揭計畫執行成果，貫徹既定策略之推動外，尤應持續督促、協助各該地方政府落實防災工作之執行，俾有效防範災害於未然。

綜上所述，行政院為國家最高行政機關，對於山坡地安全維護相關問題，歷年來雖陸續訂頒方案或計畫交下實施，然卻始終未能針對山坡地管理癥結沉痾，責成所屬擬具務實治本之解決策略，並落實督導考核機制監督所屬貫徹執行，致山坡地安全維護工作推動經年難有成效，每逢颱風豪雨即災情頻傳，顯有怠失，爰依監察法第二十四條規定提案糾正，送請行政院轉飭所屬於二個月內檢討改進見復。

提案委員：

八十九年十一月卅日