

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察行政院文化建設委員會執行「藝術村興建計畫」情形，似有未盡職責及效能過低情事，報院核辦乙案。

貳、調查意見：

一、文建會疏未周妥評估，僅辦理 1 次現勘即草率擇定本案藝術村設置地點，對於基地既存問題復未通盤瞭解並積極設法解決前，即耗費鉅資分別取得土地及興建聯外道路，致使該等問題迄猶懸而未決，核有先期作業欠妥及規劃欠周之疏失：

(一)按 78 年 8 月 22 日發布之行政院重要行政計畫先期作業實施要點第 8 點規定：「各主管機關對於所管重要行政計畫，應事先全面考量，通盤規劃，並分別通知其所屬各計畫執行單位。各計畫執行單位於擬編年度概算前，應積極展開先期作業，擬定計畫，並就計畫需求，可行性、效果(益)、協調及影響(含社經及自然環境影響)等詳加評估……。」中華民國 81 年度中央政府總預算編審辦法第 10 條復明定：「各主管機關編製歲出概算時，其資本支出概算中，公共工程計畫應考量經濟、社會需求及環境影響因素，加強財務規劃，並就成本效益、可行程度及技術方法等予以整體評估；各類工程及建築計畫，應加強先期規劃作業。」是本案係「國家建設 6 年計畫」項下文化政策之一，計畫期程自 81 至 89 年，全區開發經費概估約需新臺幣(下同)12 億餘元，既屬文建會主管之行政院重要行政計畫，該會允應積極加強先期規劃作業，就計畫需求、可行性及其對環境影響詳加評估、全面考量，據以通盤規劃，合先敘明。

(二)惟查，文建會依據縣府提供之轄內魚池鄉山渣腳段及草屯鎮雙冬段九九峰山麓土地等 2 處候選場址，經該會相關主管人員分別於 79 年 7 月 20 日及 8 月 29 日會同南投縣林○朗前縣長暨縣府人員、專家學者僅各赴該 2 處基地位址現勘 1 次後，即率認後者基地條件較佳，期間胥未見該會相關評選及研商會議，竟擅於同年 12 月間擇定後者為本案基地，足見該會規劃及選址作業之草率，洵有欠當。該會針對本案基地既存之區域排水及水土保持等問題，此分別觀本案環境影響評估(下稱環評)報告書第 10-6 頁載明：「對於環境災害的瞭解部分，有 26.6% 受訪居民知道本地區在颱風、暴雨後會發生淹水、有 73.4% 受訪居民知道在颱風、暴雨後，會有土石沖刷而產生土石流問題。」及 80 年行政院核定通過之本案新建計畫關於水土保持工作方向：「建立整體性完善的地面及地下排水系統……」自明，亦未能預為詳加調查、評估並協調相關主管機關設法規劃解決前，即率分別向南投縣政府及前臺灣省政府(下稱前省府)申請有償撥用本案土地，據此耗費 2 億 1 千萬元價購，並相繼花費 9,458 萬餘元分別辦理本案基地中央聯外道路之土地徵收、規劃設計及工程施作等作業，致使前揭問題於本院於 98 年 7 月 22 日履勘時，與勘機關代表仍迭有反應，猶懸而未決，價購所得土地及聯外道路迄未能發揮預期效能，累計該會至今因委辦相關許可申請事項、轉型規劃、相關業務、人事、管理費及前揭費用已耗費約 4 億 38 萬 4 千餘元(詳附表 1)，基地現況竟與規劃前無甚大進展，益證該會先期暨規劃作業之欠周及失妥，核有違失。

(三)文建會雖於本院調查過程中，提出本案基地條件較

佳之理由略以：「地質方面……背山坡穩定，因此土壤流失等問題，應不致影響本區，且土地完整……均為其得以中選之要因。」惟未見該會提出斯時相關會議紀錄及專家學者之相關會勘及鑑定意見等佐證資料，此有該會查復：「無其他相關紀錄」等語附卷足憑，殊難資為該會規劃周延之有利證據，併此指明。

二、文建會未依行政院函示意見訂定本案具體年度執行計畫，相關許可事項之委辦、申請作業亦未能併同積極進行，致本案計畫期程延宕；復未核派專人負責管理維護園區基地並儘速辦理土地鑑界作業，肇生本案基地長期遭人占用、濫墾栽植情事而有閒置荒廢之虞，核有怠失：

(一)按山坡地開發許可、環評、水土保持計畫(下稱水保計畫)、雜項執照及建造執照，均為本案藝術村斯時興建前須完備取得之開挖、整地、施工及建築等相關許可或審查事項，該等許可雖有取得先後順序，惟其委辦作業並無須迨前置許可取得後，始能逐一進行，基於國家重大建設計畫時程之掌握及政府效能之維護，自可併同積極進行，於山坡地保育利用條例、山坡地開發建築管理辦法、環境影響評估法(下稱環評法)、加強推動環評後續方案、水土保持法(下稱水保法)等相關主管機關迭有函釋。次按國有財產法第 25 條規定：「管理機關對其經營之國有財產，除依法令報廢者外，應注意保養及整修，不得毀損、棄置。」復按行政院針對文建會提具之本案整體規劃報告，以 85 年 1 月 27 日院臺八五文字第 02910 號函示審議意見略以：「本案原則同意，執行時仍請配合下列事項辦理：……(2)……相關專業設施宜由專人負責管理維護……(5)為利本案之執

行、評估與考核，執行時應另行訂定具體年度執行計畫，以顯示各年度執行工作內容、數量及年度所需經費。爰此，文建會針對本案相關許可事項之委辦、申請作業除應併同積極進行之外，亦應訂定具體年度執行計畫以控管作業時程，並儘早辦理基地鑑界及指派專人負責管理維護相關設施，以避免基地遭人占用而發生閒置、荒廢等情，特予陳明。

(二)惟查，文建會未依行政院函示審議意見訂定本案具體年度執行計畫，致無以管控年度執行工作內容，環評審查、山坡地開發許可及水保計畫審查等相關許可事項之委辦及申請作業亦未能併同積極進行，致原訂 86 年起即應展開之建村工作，至 88 年 921 大地震前猶遲未進行，肇使已延宕之計畫期程因地震影響益形遲延，原訂 89 年 6 月建村完成之目標隨形破滅。惟該會卻迄未對地震前該會相關消極怠慢作為深切檢討，反將建村無以完成之理由全數歸咎於天災，自難謂有當。文建會雖於本院調查過程中提出該會委託建築師事務所擬具之工程進度預算建議表及時程管制表欲充為前揭具體年度執行計畫，惟檢視該事務所相關管制表內容僅屬其與該會間之內部管制文件，其計畫內容付之闕如，遑論具體，自難資為該會免責之依據。

(三)復查，文建會藝術村籌備處設置要點經行政院於 86 年 5 月 12 日以院臺 86 文字第 18814 號函核定同意增置預算員額 5 人及編列年度預算約 906 萬 5 千元，該會自斯時起至該籌備處轉型為藝術村資源中心迄該會委託國立臺灣美術館(下稱國美館)代管前，允應有充適人力及經費恪盡國有財產管理機關之責暨落實行政院上開審議意見迅即鑑界土地，以釐清管理範圍權屬，並核派或委派相關人員負責本案基

地園區之管理維護、保養及整修，惟該會除疏於管理維護之外，竟迨 95 年間始辦理土地鑑界，肇生本案基地長期遭人占用、濫墾情事而有閒置荒廢之虞，此分別觀審計部、縣府分別查復：「該部教育農林審計處派員會同文建會相關人員勘查發現，基地範圍內產業道路周邊土地遭不明人士占用……基地範圍內土地遭占用開墾種植經濟作物，被占用面積廣闊……應為長期占用……被占用土地有逐漸擴大趨勢……基地周邊已遭堆置廢棄物……肥料、廢棄土已於聯外道路路面堆置成丘，阻擋基地出入口處，其肥料堆上雜草蔓生，顯示堆置時間甚久……」、「目前基地常成為傾倒垃圾、廢土、毒蛇、野狗及雜草叢生之處……」及文建會自承：「該會籌備處於 86 年 10 月間成立，當時基於施工考量，並未立即要求民眾搬遷及辦理拆除事宜……」、「94 年委託國美館代管後，始進行鑑界工作……」等語足資印證，致使國美館接管後，尚須再支用經費 3 百餘萬元辦理園區清理作業，核該會所為，顯難辭怠失之責。

三、文建會經行政院早於 90 年間核定本案藝術村計畫暫緩興建後，明知既存之土石流災害及基地排水相關問題，卻未能積極設法謀求解決或減輕，土地暨環評相關疑義亦未依規定積極處理，僅消極委託辦理轉型規劃研究而毫無成果，任令基地閒置，洵有欠當：

(一)據審計部及文建會查復資料，因 921 大地震造成本案計畫區北側九九峰嚴重崩塌，該會遂於 88 年 11 月間委託中興工程顧問股份有限公司（下稱中興公司）辦理北側區外土石沖刷與南側區外排水調查暨整治規劃工作之結果發現，該基地水土保持問題嚴重，確實不宜再大量開發，爰經該會於 89 年 6 月

27 日由羅文嘉前副主委召開本案執行現況檢討會後，於同年 12 月 29 日以文建藝字第 30029154 號函報請行政院於 90 年 3 月 1 日以臺九十文字第 010547 號函原則同意暫緩興建，並請該會應考量區域發展需要及土地法、土地徵收條例等相關規定審慎評估規劃後，將後續規劃結果陳報行政院。足見行政院前開函示內容，係原則同意文建會「暫緩」興建，顯非立即停止開發或廢止該計畫，該會自應考量區域發展需要並審慎評估後，儘速將後續規劃結果陳報行政院，合先述明。

- (二) 經查，文建會明知前述土石沖刷與南側區外排水相關問題及行政院上開函示內容，理應積極協調相關權責機關設法處理，期將相關災害疑慮研擬具體減輕對策後，以最適之規劃結果陳報行政院，惟該會卻不此之圖，反頻以土石流災害為由，消極地委辦藝術村轉型之規劃研究，經分別於 90 年 4 月 10 日由該會陳郁秀前主委召開本案基地後續使用及土地移撥計畫協調會、同年 11 月委託國立臺北藝術大學關渡美術館辦理藝術村基地轉型初步計畫書規劃工作、92 年 1 月委託財團法人工業技術研究院（下稱工研院）進行基地桃芝颱風後轉型初步可行性評估後，終仍以土石流災害為由毫無進展，除致耗時 2 年餘之轉型規劃成果無疾而終，亦任令基地遭占用、閒置而乏人管理，此觀該會 91 年 5 月 30 日召開之轉型規劃案期末報告審查會之紀錄內容略以：「參、建議事項：蔡○○委員：……二、南投地方對國家藝術村有很高期待，希望文建會能加快腳步，對這兩年延宕沒有任何進展非常擔憂……」、該會第三處於 94 年 10 月 26 日內部簽呈說明二之(三)：「園區西側果園內步道旁土地為鄰舍私自開拓為

菜園……」及國美館林○○前館長於臺風眼期刊第34頁首段之發言：「九九峰藝術村拖延這麼多年，確實讓地方民眾很失望，而偌大的園區未能善加利用也很浪費」等語甚明，益證該會行政與管理之消極怠慢作為，顯有欠當。尤有甚者，該會既已於92年間取消轉型規劃，且自同年底委託工研院規劃研究後，未再有相關評估結果或研究理論可資依據或支持，該會復擅於94年間決定將本案基地轉型為「藝之森—生態藝術園區」，益見該會行事之草率、施政之隨興及漫無章法，洵有失當。此可由該會率先決定該「藝之森」方案逾2年後，迨96年始邀請相關機關及人士研商該案是否值得長期經營投資等情，印證甚明。

- (三)復按國有財產法第32、33、39條等規定：「公用財產應依預定計畫及規定用途或事業目的使用……」、「公用財產用途廢止時，應變更為非公用財產……」、「非公用財產經撥為公用後，遇有左列情事之一者，應由財政部查明隨時收回，交財政部國有財產局（下稱國產局）接管。但撥用土地之收回，應由財政部呈請行政院撤銷撥用後為之：……二、變更原定用途時……五、建地空置逾1年，尚未開始建築時」及環評法第16、16-1條規定：「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。」、「開發單位於通過環境影響說明書或評估書審查，並取得目的事業主管機關核發之開發許可後，逾3年始實施開發行為時，應提出環境現況差異分析及對策檢討報告，送主管機關審查……」是行政院既早於90年間同意暫緩興建本案藝術村，文建會爰相繼辦理後續轉型規劃，本案基地自斯時起

，其後續規劃用途理應與原預定計畫及原審查通過之環評報告書內容有所不同，且該建地空置已逾 10 餘年而尚未開始建築，該會自應早依前開各規定積極辦理，惟該會迨 97 年 9 月 8 日經邀集國產局、環保署環境督察總隊中區環境督察大隊相關主管人員召開本案未來處理方式研商會議後，始正視前揭問題而著手辦理相關變更、報核及委辦環評差異分析報告等作業，此分別有前開會議紀錄及該會同年月 11 日內部簽呈在卷可稽，益資印證該會怠失之責。

四、文建會怠未依環評法落實本案開發單位及目的事業主管機關等雙重職責，疏未落實環評審查結論及追蹤其執行情形，核有違失：

- (一)按環評法第 7、17、18 條規定：「開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查……」、「開發單位應依環境影響說明書、評估書所載之內容及審查結論，切實執行」、「開發行為進行中及完成後使用時，應由目的事業主管機關追蹤……。」、同法施行細則第 39 條規定：「目的事業主管機關依同法第 18 條所為之追蹤事項如下：一、核發許可時要求開發單位辦理之事項。二、開發單位執行環境影響說明書或評估書內容及主管機關審查結論事項……前項執行情形，應函送主管機關」及環保署查復略以：「本案環境影響說明書及環評報告書(下稱環評書件)分別經文建會於 82 年 6 月 10 日及 85 年 2 月 17 日函送本署審查。」是文建會係環評法所稱之本案開發單位及目的事業主管機關，基此雙重角色及職責，自應落實本案環評書件內容及其審查結論，並將其執行情形之

追蹤結果函送環保署，允先敘明。

(二)經查，本案環評報告書於 85 年 10 月 18 日經環保署認定可有條件接受開發，以(85)環署綜字第 64051 號公告審查結論，並請文建會依環評法規定納入追蹤。惟該會自斯時起至本院立案調查前之 12 年餘時間，竟怠未依規定追蹤本案，此分別有環保署之說明：「本署並無文建會函送之相關追蹤資料」及該會自承：「本會自環評報告書認可後，因基地尚未進行開發，並無環評法相關規定所列情事發生。」等語附卷足按。該會倘能落實並依法追蹤前開環評審查結論載明之該會應辦事項：「開發單位應依下列事項辦理：1、計畫區外整體排水與土石流防災系統應再進行整體評估，並提出具體因應對策……7、基地上游集水區土地已超限使用，容易造成下游地區發生土石流潛在風險，開發單位應協調相關主管機關輔導改善……」，則本案基地區域排水與土石流防災問題，該會自可即早協調相關主管機關妥擬因應對策而能獲致解決或減輕災害疑慮，惟該會卻怠於執行及追蹤，肇致該等問題迄今猶懸而未決，而成為本案基地迄未能妥為善用之諉責之詞，該會顯有忝於該會應負之雙重職責，洵難辭因循怠慢之違失。

五、南投縣政府未依法提具水保計畫審查前，即率施作本案基地聯外道路，洵有違失，其委辦暨管理機關文建會亦難辭監督不周之責：

(一)按 83 年 5 月 27 日公布之水保法第 8、12、13 條規定：「下列地區之治理、經營或使用行為，應依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護：……四、修建鐵路、公路或其他道路。五、於山坡地或森林區內開發建築……或其他開挖、整地。……」

」、「第 8 條第 1 項第 3 款至第 4 款之開發、經營或使用行為，以及於山坡地及森林區內從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之修築農路、開挖、整地或整坡作業，其水土保持義務人應先擬具水保計畫，送請主管機關核定……其水保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……」、「於山坡地、沙丘地或森林區內開發建築、設置……遊憩用地……或……其他開挖、整地者……應先擬具水保計畫，送請各該目的事業主管機關會同主管機關核定。……」次按 75 年 1 月 10 日修正公布之山坡地保育利用條例第 30 條規定：「於山坡地開發建築、興建……道路……及其他開挖整地者，應先擬具水保計畫，送請各該目的事業主管機關會同主管機關核定並監督實施……。」是本案基地中央聯外道路(下稱聯外道路)位屬山坡地範圍，自應擬具水保計畫送請權責機關核定並取得相關許可後，始得興建，合先敘明。

(二)據文建會及縣府查復資料，本案基地聯外道路闢建之相關時程如下：行政院於 85 年 1 月 27 日以臺 85 文 25477 號函核定同意文建會於同年 5 月 11 日以 85 文建參字第 03096 號函提送之聯外道路開闢案，旋經該會委由縣府辦理相關闢建事宜。該會嗣自同年 8 月 30 日起分別辦理設計規劃、工程預算書圖送審、經費申請補助、發包等作業，至 86 年 10 月 11 日開工、87 年 8 月 31 日完工，迄同年 10 月 12 日辦理驗收作業。惟查，縣府於該道路施工前竟未擬具水保計畫送審及取得許可前，即率行施工並濫挖山坡地，此分別有文建會藝術村籌備處 86 年 12 月 17 日內部簽呈內容略為：「有關縣府函復前臺灣省政府水土保持局(下稱水保局)所囑查

處草屯鎮雙冬段平林小段山坡地濫挖乙案，該案係屬該府闢建之文建會『藝術村聯外道路工程』，經查該府農業局水保課目前尚未核准該開發案……」、「經查縣府前建設局土木課辦理該案時，未依法於獲准許可即動工……」、「該會於本院履勘前及約詢前針對縣府有無擬具水保計畫送審乙節查復本院等語：「經查該會無縣府相關公文」、「查無相關資料」、農委會 98 年 8 月 21 日農授水保字第 0981850880 號函之說明三略以：「其未擬具水保計畫之違規事實明確，且該違規事實與該會 90 年 8 月 6 日(90)農水保字第 901851425 號函規定無關。」及縣府於本院約詢前查復資料自承略為：「……85 年以前檔案資料已逾保存年限，無法調閱，惟 86 年以後檔案資料，並無提送水保計畫相關資料……。」、「縣府取得縣府工務處(前建設局)土木工程科有關該聯外道路工程詳細工作時程等資料，經彙整研判當初並未提送水保計畫……」等語足資印證，核有違失。

- (三)縣府雖於本院履勘後表示略以：「本案係文建會委託縣府施作工程……水土保持設施完善日後當無水土流失之虞。」、「本案有無依法提送水保計畫乙節，經查 90 年間桃芝颱風重創全省山坡地，農委會始以 90 年 8 月 6 日(90)農水保字第 901851425 號函通令全國各中央部會及縣市政府略以：『鑒於桃芝颱風重創全省山坡地，為維護坡地使用安全，倘有興辦公共工程涉及開發利用山坡地，應依水保法第 12 條或第 13 條規定，先擬具水保計畫送請主管機關核定後實施。』經查本案聯外道路工程於 87 年完工驗收結案，係早於農委會前開函示前，興辦之公共工程是否須先擬具水保計畫送核，並無明示。」

惟查，水保法早於 83 年 5 月 27 日即公布施行，凡屬「道路修建」及「山坡地開挖整地」等開發行為，自應從斯時起切實依據該法提具水保計畫，洵無例外可循，況地方政府公共工程之施作，尤應切實遵守，以為民間工程之表率，豈能待農委會函釋或三令五申後，方行遵照辦理，此觀農委會分別查復：「水保法自 83 年公布實施，園區聯外道路係於 86 年開工、87 年完工，自有該法之適用」、「園區聯外道路之違規事實縱有行政罰法第 27 條第 1 項之適用，因而逾裁處權時效，然該道路仍屬違規狀態，應請縣府依水保法等相關規定妥處，方為正辦……。」等語，益證縣府違失事證明確，洵有違失。

- (四)文建會基於本案基地管理機關暨該道路工程委辦機關等雙重職責，理應督促縣府依法完備相關程序，惟該會遲至該聯外道路自 86 年 10 月開工 2 月餘，迨同年 12 月間遭人檢舉濫挖山坡地後，始函請縣府依法辦理，該會亦難辭監督不周之責。

六、行政院允宜督促文建會迅即邀集相關機關審慎評估，充分整合異見，在安全無虞、環境無損、促進地方發展及避免開發後閒置等原則下，針對本案基地妥為規劃善用，以符合地方民眾及藝術界人士之期待：

- (一)據文建會針對本案環評、土石流災害、水保計畫等評估及撰擬作業，曾委託中鼎公司、中興公司、建築師事務所、工研院分別調查及評估結果，雖預測本案基地存有程度不同之土石流災害疑慮及區域排水問題，且經 97 年卡玫基颱風侵襲後，超量雨水在該基地切蝕成 1.5 公尺深之侵蝕溝。惟經本院率同農委會水保局、環保署等相關主管機關履勘發現，本案基地寬約 1,500 公尺，因文建會迄未積極協調

權責機關設置排水設施，致超量雨水自九九峰排洩而下途經該基地而無從宣洩，因而其形成 1.5 公尺深之侵蝕溝允屬常態，倘基地四周設置完善排水溝渠，該沖蝕情形自可大幅降低。然文建會非但未能正視該問題並積極妥處，反頻以土石流災害疑慮為由消極地辦理轉型規劃，已詳前述，該會終因毫無成果而欲將土地歸還國產局，此分別觀縣府於本院履勘前查復資料及履勘時分別表示：「文建會於本案基地召開說明會時，林○朗國策顧問、美術學會李○摩前會長……及立法委員林明溱……地方人士及該縣縣長、秘書長等人強烈向該會反應，本案基地並無土石流問題，請該會繼續辦理……」、「現今地形、地貌並未重大改變，卻輕率決定停止興建，難讓地方人士信服。」、「本案停止興建主要理由為土石流問題，係僅依據中興公司預估推測結果，然 921 大地震至今將屆 10 年，其預估情形並無應驗，而相較於該縣其他地區災害，本案基地並無重大傷害，且據 98 年 7 月 2 日陳○達先生簡報說明，九九峰絕無土石流災害之慮，地方文史工作者亦聲稱此地為平林遺址所在地，百年來居民世居於此，地質穩定，地方村里長亦可證明，顯見預估並非事實。」等語，益證文建會行事之因循消極，洵屬欠當。

- (二)復經本院履勘雖發現，本案基地規劃作為園區土地腹地廣闊，尚稱平坦，停車空間寬敞，對外交通亦屬便捷，且基地內林相良好，似無立即肇生土石流災害危險之虞，尤以其歷經本(98)年 8 月 8 日莫拉克颱風夾帶超大毫雨侵襲後，經文建會覆勘結果，亦未造成土石沖刷等安全疑慮，此有該會約詢筆錄在卷可稽，如該基地朝向低密度使用規劃並妥設擋

土及排水設施，遇暴雨及強震，自可將災害損失降至最低。惟依目前氣候急遽變遷與異常變化情勢及臺灣本島位處地震頻繁地帶，造成許多專業評估及科技預測屢遇瓶頸，肇生天災破壞能量及殺傷力頻有超乎專業預期等情以觀，恐難以今日之狀似安全情景而率推論爾後必當如此，是本案基地可能的安全疑慮自不容縣府小覷，凡此均有賴文建會、縣府暨相關主管機關充分評估，審慎為之。

- (三)綜上，縣府、地方人士及相關民意代表對於本案基地後續規劃用途期待甚殷，且對基地有否土石流災害疑慮，顯與文建會委辦評估之意見殊異，行政院自應督促該會迅即邀集相關機關針對本案基地水土保持及區域排水等既存問題進行審慎與嚴謹之專業及理性評估，並充分整合異見，期在安全無虞、環境無損、促進地方發展及避免開發後閒置等原則下，妥為規劃善用本案土地，共創中央政策、地方民眾期待及藝術界人士期許等三贏局面。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二、三、四、五，提案糾正行政院文化建設委員會、南投縣政府。
- 二、調查意見六，函請行政院轉飭所屬確實辦理見復。
- 三、調查意見全部，函復審計部。