



三六九山莊重建案

調查委員：田秋堃



調查緣起

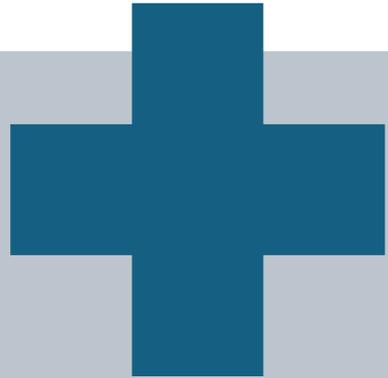
- 委員接受陳情，自動調查

調查範圍

- 內政部國家公園署、雪霸國家公園管理處、農業部林業及自然保育署



案由說明



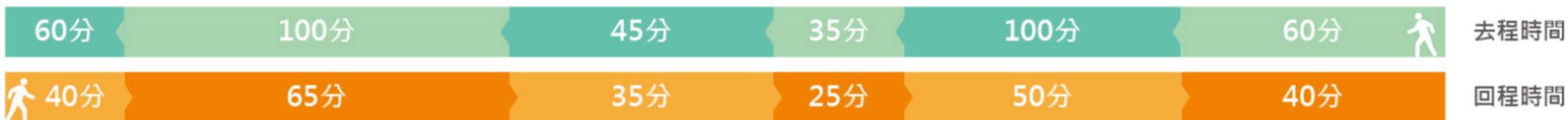
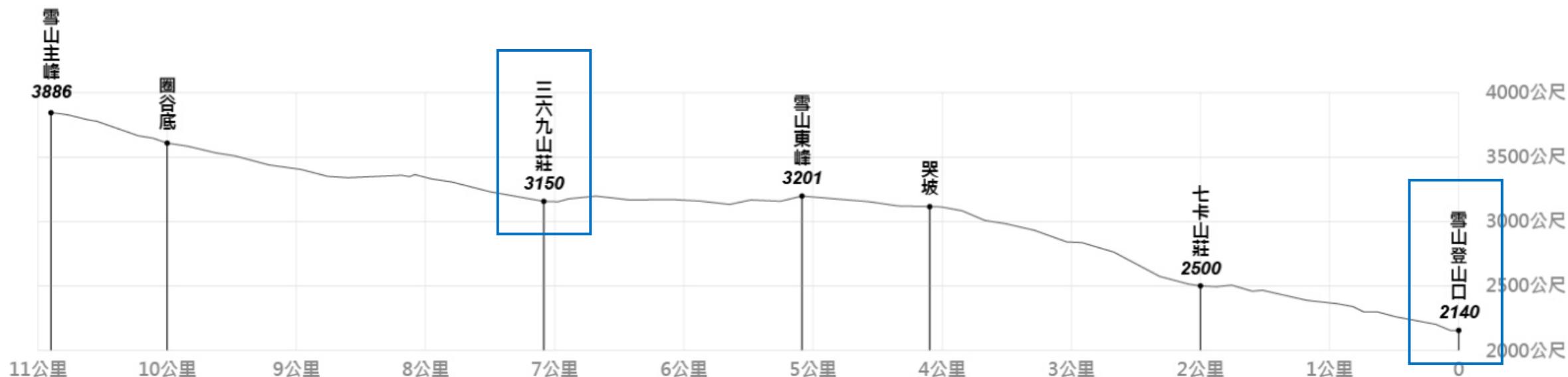
雪霸國家公園三六九山莊改建工程，將新建高度近9公尺之2層樓鋼骨建築，然業者疑為施工方便，竟砍伐近千株天然林木興建運輸軌道，其中包含重要生態樹種冷杉等，恐影響脆弱之高海拔生態系統，引起社會關注及爭議。

1. 興建工程案之緣起與歷程。
2. 有無落實環境影響評估？
3. 是否選擇移除林木最少，以及對環境衝擊較小之路線施工？
4. 有否邀請相關機關與專家學者參與監測與評估對其生態影響？

調查作為



雪山主峰線



三六九山莊，位處海拔3,150公尺之高山地區，車輛無法通達。

舊三六九山莊外觀



為木構造1層結構，屋頂為鋼浪板。
建築面積約為222平方公尺，
樓地板面積約為222平方公尺。
內有**通鋪型床位130個**、2個管理員室床位，
共計132個床位。

註：照片來源 <https://udn.com/news/story/7266/9225293> ;
<https://17jump.tw/saliujiu-cabin/>



新三六九山莊模擬圖



新建1棟高度8.85公尺之2層樓鋼骨建築，
建築面積為582平方公尺。
總樓地板面積計867平方公尺。
總床位數為**120床(規劃4人1間等房型)**。
建材總重量約1,650公噸重。

註：照片來源
<https://www.ftvnews.com.tw/news/detail/2021121C10M1>



114.10.20廠商提履約爭議調解，至今現場形同停工





調查發現 與 調查意見

規避環評

106年4月
初次申請

雪管處以開發面積891.85平方公尺(約0.089公頃)向環保署申請釋示，**獲同意非屬應實施環評之開發行為**

109年2月
擴大面積

修正開發面積擴大為3,120平方公尺(約0.312公頃)，包含索道臨時設施，仍未超過1公頃環評門檻

110年11月
重大變更

變更為單軌車運輸，租用林地面積高達29,316平方公尺(約2.93公頃)，卻未檢討是否需辦理環評

預環評審查機制-球員兼裁判

108.11.27

第1次審查邀集林業署及3位專家學者共同審查索道
版預環評說明書

109.4.10

第2次審查**未再邀集林業署及專家學者確認**，雪管
處自行審查通過

110.11.19

變更為單軌車版，**未經林業署重新審查**隨即通過

☐ 預環評：
國家公園範圍內預先評估環境影響審
議機制，係為保護國家公園特有自然
資源，預防及減輕開發利用行為對環
境造成不良影響。

違反國家公園法相關規定

雪管處110.12.24提報內政部的變更計畫，**未取得林業署土地租用同意書**，亦未有公有土地管理機關**勘查處理意見**，復未有施工範圍與保護區位置圖，明顯不符規定。(見調查報告附表五)

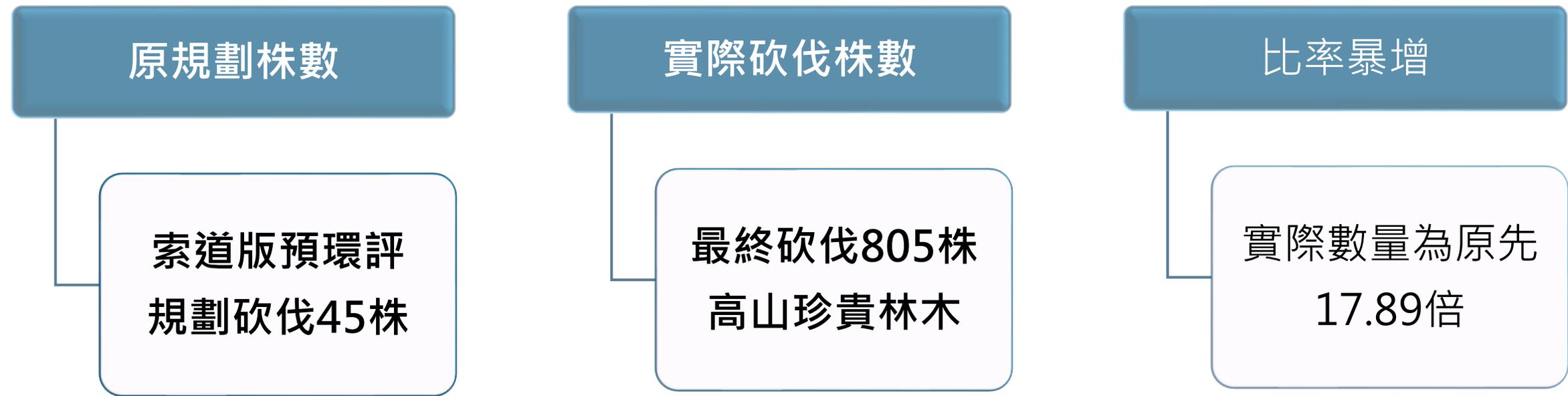
- ❏ 依《國家公園法施行細則》第10條規定，依本法第14條及第16條規定申請許可時，應**檢附有關興建或使用計畫**並詳述理由及預先評估環境影響。其須有關主管機關核准者，由各該主管機關會同國家公園管理處審核辦理

面積爭議

諮詢專家指出：環評判斷不能僅考量主建築面積，依法院判決案例,附屬開發面積應合併計算。本案軌道長度6.3公里乘以寬度約2公尺，加計山莊基地面積，使用面積已超過1公頃環評門檻。



| | |
|--------|----------------------------------------|
| 初始申請面積 | • 106年4月向環保署申請時的開發面積 0.089公頃 |
| 實際租用面積 | • 111年5月林業署同意的軌道用地租用面積為 2.93 公頃 |
| 面積暴增倍數 | • 實際使用面積為初始申請面積的 33倍 |



據嘉義大學與宜蘭大學研究指出，台灣冷杉林具有驚人的生物量和碳儲存能力，每公頃的生物量就超過700公噸，是台灣最高的碳庫之一，對於減緩全球暖化和保護生物多樣性發揮重要作用。砍伐這些樹木不僅破壞生態，更增加天然災害發生率。

珍貴樹種及百年冷杉遭砍伐

IUCN瀕危物種

- 紅檜:4株
- 香杉:1株

IUCN近危物種

- **臺灣冷杉:141株**
- 其中胸徑41公分以上:1株
- 胸徑31-40公分:5株
- 胸徑21-30公分:23株

其他珍貴樹種

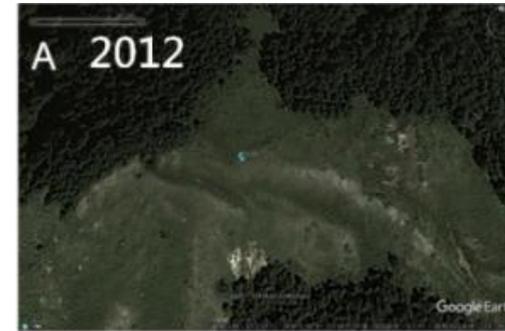
- 臺灣鐵杉:100多株
- 其他高山林木:500多株

☞ 臺灣冷杉生長緩慢，
需10-20年才能長成30公分高苗木，
百年以上，
才能長成胸徑20公分以上成熟樹木

高山生態的脆弱性

專家指出，高山生態系統極為脆弱，人為活動即使僅是步行也會造成嚴重干擾。

以合歡奇萊區域為例，108年起大量登山商業隊違法進入，人為走出的路徑造成植群覆蓋度下降，迄至110年空拍仍可見明顯影響。



專家學者批評

管理失當

- 三六九山莊建築面積暴增2.6倍，樓地板面積暴增近4倍。
- 開闢6.3公里軌道，砍伐IUCN公告的珍貴高山林木，在全世界國家公園管理屬不可思議。

規避環評

- 本案興建加計軌道,向各土地管理機關租借土地面積加總達4.66公頃，已超過1公頃環評門檻。
- 但國家公園主管機關卻未執行環評。

生態衝擊

- 山屋新建之行政程序過於簡化，致生態影響未能被充分評估。
- 樓地破壞與森林砍伐，不應簡化為木材經濟價值討論。

調查意見一

雪管處先以三六九山莊主體工程改建取得原行政院環境保護署106年4月間（現為環境部，下稱行政院環境保護署）同意其經目的事業主管機關內政部確認，非屬《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）所規範之開發行為。

在110年11月間辦理大幅變更施工面積之單軌車版預先評估環境影響說明書（下稱：單軌車版預環評說明書）時，對於工程施作過程中會改變地貌景觀高達2公頃以上面積之情形，未經林業署及專家學者重新審查，亦未再次函詢行政院環境保護署是否應再辦理環境影響評估，

調查意見一

利用現行賦予雪管處球員兼裁判之權力與審查預先評估環境影響說明書及相關文件機制上之漏洞，使內政部、林業署等行政機關事後**匆促同意採用單軌車運輸之施工方式**，導致砍伐高達800多株含括紅檜等珍貴高山樹木，益徵雪管處未納入不同專業維護敏感脆弱之高山生態，**損害社會對政府致力推動生態保育之信賴**，難謂符合國家公園擔負永續保育國家特殊景觀、生態系統之職責，顯有疏失。

調查意見一

內政部營建署國家公園組（現為內政部國家公園署）當時已知雪管處未確依國家公園範圍內預先評估環境影響原則處理本案，怠於督促雪管處維護敏感脆弱之高山生態，未審慎重新審查其變更內容是否符合國家公園範圍內預先評估環境影響原則之核心價值暨土地權管機關之相關意見，相關程序未臻完備即率爾通過單軌車版預環評說明書之變更過程，亦有疏失。

行政院允宜督促內政部會同環境部及行政院公共工程委員會（下稱工程會）檢討，修正更具體保護環境、生態保育之措施，以免類案再次發生。

對照排雲山莊與天池山莊興建工程

| 項目 | 山莊 | 玉管處排雲山莊 (99年11月至102年5月) | 林業署天池山莊 (99年8月至101年5月) | 三六九山莊 (現場形同停工，履約爭議) |
|----------------|----|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| 總經費 | | 4,397萬1,530元 | 6,452萬7,775元。 | 1億800萬元。 |
| 海拔高度 | | 3,402公尺 | 2,360公尺 | 3,150公尺 |
| 建材總重量 | | 106公噸 | 1,150公噸 | 1,650公噸 |
| 招標期間是否無法確認運輸工具 | | 否 初期即採直升機吊掛 | 否 初期即採小型搬運車 | 是 索道變為單軌車 |
| 採用該運輸工具實際支出費用 | | 約1,500萬6,029元 | 約1,800萬元 | 2,800萬元(110年預環評) 4,100萬元(契約價格) |
| 外觀及模擬圖 | |  |  |  |

註：照片來源 <https://www.ftvnews.com.tw/news/detail/2021512W0231>；天池山莊 - 維基百科，自由的百科全書。

規劃階段-直升機方案被技術性排除

民營業者意願

105年7月營建署召開會議，三家民營直升機業者均表示：

- 樂於配合吊掛搬運
- 甚至有添購新機意願
- 希望政府編列預算維持固定需求

規劃階段-直升機方案被技術性排除

雪管處

107年9月建材搬運計畫書：

- 直升機項目漏未評估任何施工經費
- 設計廠商僅以電話聯繫，無索取書面報價
- 未考量環境友善與縮短工期優勢

規劃階段-直升機方案被技術性排除

- 諮詢專家指出，90年台電和平深山碧海水力發電廠工程,大量建材均透過10噸重型直升機吊掛，天候同樣惡劣但順利完工。
 - 本案直升機方案評估只是虛應故事。



工程會指出，未核實編列預算，以發包測試市場反應



工程爭議，導致形同停工

施工困難

單軌車軌道海拔高度過高，地形複雜，施工條件惡劣

履約爭議

施工廠商因技術難度等原因，向工程會提出履約爭議調解。

工期延宕

原定工期720天，因變更設計展延171天。現場形同停工。

工程爭議，導致形同停工

- ❏ 雪管處由**索道變更為單軌車案時**，
自始從未就設計及施工的
路勘選線、環境評估、經濟效益等作業進行嚴格審查，
造成**施工困難、生態破壞、工期延宕**，
工程風險管理嚴重失當。

調查意見二

雪管處未經適當規劃即編列預算，且需求調查不確實，怠於訪價；據審計部查核指出，雪管處未參考規劃設計單位對搬運索道之經費建議，將工程預算以低於行情方式編列，導致後續變更設計與追加預算。又於招標期間，未檢討招標之主要需求部分（如：未明定施工路線、不限工程施作之運輸方式），決標不易，且依工程會公共建設督導會報提出，本案係因未積極採行有效因應措施並覈實編列預算，不斷以發包測試市場反應，造成多次流標。

調查意見二

嗣後，雪管處更放寬廠商施工彈性、提高工程經費方決標，**據審計部指出，該過程不利於鼓勵投標廠商採用原規劃對環境衝擊較小但成本及施工難度較高之索道運輸**，亦未考量調升預算可否容納以索道運輸方式辦理，及研議投標廠商以該方式辦理之可行性，致使標廠商選擇採用軌道運輸後，必須重新辦理軌道路線勘查、用地租用及障礙木清點與伐除等作業。

之後，雪管處就單軌車軌道沿線伐採高山林木案，函請林業署同意伐採292株林木，但施作廠商卻規劃伐採林木高達830株，

調查意見二

此時雪管處並未派員隨同林業署臺中分署現場勘查，經林業署要求雪管處派員現勘並重新評估，調整改為伐採806株林木後，林業署同意並將其打印確認。

惟林業署113年10月間再派員至現場調查，現場有5株（冷杉1株、台灣二葉松4株）核屬未經打印核准而遭砍伐，然雪管處對廠商自行調整伐採高山林木，未事先徵得林業管理機關同意一節毫不知情，顯示雪管處未能有效落實施工管理，顯有缺失。

調查意見二

基此，雪管處辦理三六九山莊興建工程案，自預算編列、規劃設計、施工、監造等，採購全生命週期均未設定妥適標準，又擴大伐除高山林木之規模，難謂雪管處辦理本案業本於職責採行最低干擾策略以確實維護生態保育，復因與廠商發生履約爭議調解，現場形同停工，核其工程風險管理嚴重失當。

而內政部國家公園署對雪管處辦理變更假設性工程之過程督導不周，亦應檢討改進。

處理辦法

- 調查意見一至二，提案糾正內政部國家公園署及雪霸國家公園管理處。
- 調查意見，經委員會討論通過後公布。
- 檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會處理。



簡報結束 敬請指教