



監察院

REPUBLIC OF  
CHINA  
(TAIWAN)

THE CONTROL YUAN

115年6月3日財政及經濟委員會

# 五溝水源頭「泉水窟」區域遭 水泥化、破壞湧泉生態等情案

調查委員：田委員秋堃

# 案由

據悉，農業部農村發展及水土保持署補助屏東縣萬巒鄉公所辦理既有道路路面及廣場鋪面改善工程，惟該公所疑以整治環境為由，逕將五溝水源頭「泉水窟」區域加以水泥化，致破壞當地獨特湧泉生態；嗣因未依核定範圍施工，遭水保署取消補助在案。究實情為何？水保署核定本案免予生態檢核，有無相關審查機制？萬巒鄉公所代辦水保署相關工程，有否未聲明核定內容及辦理計畫變更，及未進行生態檢核致破壞泉水窟湧泉生態等缺失？水保署就小額委辦案件之管理查核機制為何？萬巒鄉公所是否確實依據水保署核定項目辦理？有無人員涉及違失？均有深入瞭解之必要案。

# 泉水窟生態

## ■ 據報載：

- **泉水窟**是屏東平原湧泉扇端的出水口，夏天雨季時自然的**湧泉**會形成滿水流往下游，**原生魚類**如**條紋二鬚鯢**會游進水窟，在清澈的泉水和水草間繁殖，等到冬天水少時再往下游去。

112.12.25 環境資訊中心/特約記者李育琴/屏東報導  
<https://e-info.org.tw/node/238236>

- **條紋二鬚鯢**被客家人稱為「花肚鯽」，是《淡水魚紅皮書》中的瀕危魚類，五溝水上游的泉水窟湧泉池，是牠僅存的重要棲地之一。

113.3.15 我們的島/採訪報導-林書帆、陳添寶、劉啟稜  
<https://ourisland.pts.org.tw/content/10659>

# 本案工程原核定範圍(紅框及黃色標示)與泉水窟地理區位關係

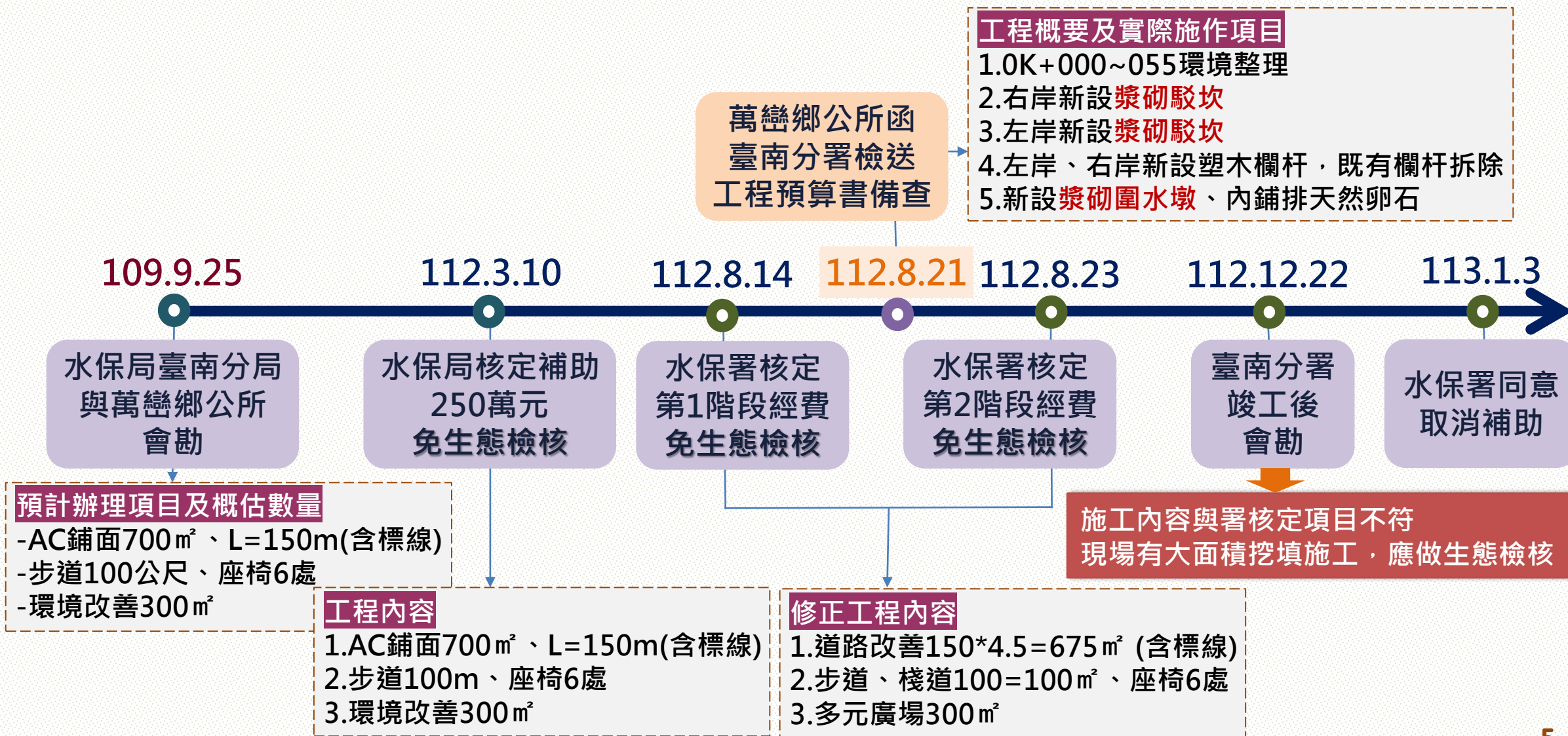


資料來源：水保署

# 調查重點

- 一、水保署補助萬巒鄉公所辦理既有道路路面及廣場鋪面改善工程(即「萬巒鄉成德村神農宮旁周邊環境改善工程」)之經過。
- 二、「萬巒鄉成德村神農宮旁周邊環境改善工程」與「泉水窟」湧泉生態之關聯，水保署核定免生態檢核之理由，及該署就小額委辦案件之管理查核機制。
- 三、其他應調查事項。

# 本案工程概要



# 水保署核定補助項目 VS 萬巒鄉公所施作項目

## ■ 萬巒鄉公所施作項目與水保署核定補助項目明顯不同

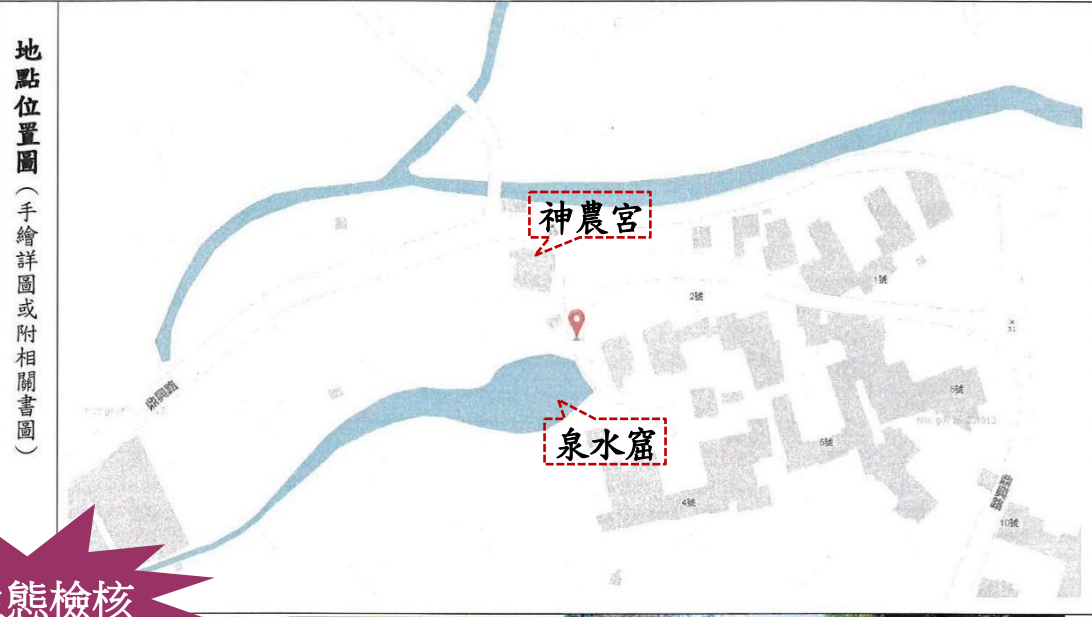
<p>水保署 109.9.25預計辦理項目 及 112.3.10核定補助項目</p>	<p>水保署 112.8.14 及 112.8.23 修正核定補助項目</p>	<p>萬巒鄉公所 112.8.21工程預算書施工項目 及 實際施作項目</p>
<p>1.AC鋪面(含標線) 2.步道、座椅 3.環境改善</p>	<p>1.道路改善(含標線) 2.步道、棧道、座椅 3.多元廣場</p>	<p>1.環境整理 2.右岸新設漿砌駁坎 3.左岸新設漿砌駁坎 4.左岸、右岸新設塑木欄杆、既有欄杆拆除 5.新設漿砌圍水墩、內鋪排天然卵石</p>

公共工程 補助環境條件改善

位置	屏東縣 成德村	萬巒鄉 成德社區	勘查日期(年/月/日) 109/2/25	臺南分局 (簽名)	屏東縣(市)政府 (簽名)	
現地概述				蔡 [ ] Tel:	Tel:	
1. 需求概述: 既有道路路面損壞及環境髒亂需改善				鄉公所 (簽名)	需求單位代表 (應含在地組織團體或居民代) (簽名)	
2. 既有設施(工程)名稱及管理單位: 萬巒鄉公所				秘書吳 [ ] 課長張 [ ]	相關機關(單位)代表: (簽名)	
3. 環境維護管理情形: <input type="checkbox"/> 佳 <input checked="" type="checkbox"/> 普通 <input type="checkbox"/> 差				立委蘇 [ ]	服務處林 [ ] (簽名)	
補助款(A):	(仟元)	建議計畫或工程名稱:		建議執行單位:		
配合款(B):	(仟元)	成德村神農宮旁邊環境改善工程		萬巒鄉公所		
概估總經費(A+B):	2,500 (仟元)					
預計辦理項目及概估數量		TWD97坐標(X, Y)		土地所有人或其代理人(簽名):		
AC鋪面700m <sup>2</sup> , L=150m(含標線)		209295	2500779	張 [ ]		
步道100公尺、座椅6處						
環境改善300m <sup>2</sup>						
				特別約定: 公共工程類及補助環境條件改善類應立基於在地發展需求,其所需土地需無償提供使用,工程施作或環境改善完成後需開放公共使用。		
用地現況調查			執行項目類別			
1. 土地權屬: <input checked="" type="checkbox"/> 私有地 <input type="checkbox"/> 公有地		4. 現況概述: <input type="checkbox"/> 已 <input checked="" type="checkbox"/> 未 取得土地使用同意書或施作申請書 檢附土地登記謄本 容許使用 需特別保護生態物種 (簡易)水保計畫 位於已核定農村再生計畫範圍		<input type="checkbox"/> 生產、集貨加工設施(備)及場所建(購)置。 <input type="checkbox"/> 區域內老舊農水路修建。 <input type="checkbox"/> 水資源保育及再利用設施。 <input type="checkbox"/> 水土保持及防災設施。 <input type="checkbox"/> 農村社區友善服務設施及環境營造。 <input type="checkbox"/> 傳統建築、文物、埤塘及生態保育設施。 <input checked="" type="checkbox"/> 閒置空間再利用、意象塑造、環境綠美化及景觀維護等設施。 <input checked="" type="checkbox"/> 人行步道、自行車道、社區道路、溝渠及多功能廣場。 <input type="checkbox"/> 其他:		
2. 土地坐落: <input checked="" type="checkbox"/> 非都市土地 <input type="checkbox"/> 都市計畫範圍土地: <input type="checkbox"/> 已 <input type="checkbox"/> 未 完成活化認定		5. 已核定農村再生計畫名稱: 屏東縣萬巒鄉成德社區農村再生計畫		<input type="checkbox"/> 優先辦理 <input checked="" type="checkbox"/> 錄案視經費 <input type="checkbox"/> 緩議 <input type="checkbox"/> 不予補助 <input type="checkbox"/> 其他:		
3. 使用地類別: <input type="checkbox"/> 農牧用地 <input type="checkbox"/> 林業用地 <input type="checkbox"/> 建地 <input type="checkbox"/> 水利用地 <input checked="" type="checkbox"/> 用地別未確認 <input type="checkbox"/> 其他用地						

# 水保署109.2.25實勘紀錄表

原行政院農業委員會水土保持局臺南分局依「109年度農村產業跨域計畫及農村區域亮點計畫」，會同萬巒鄉公所至萬巒鄉成德村成德社區勘查「成德村神農宮旁邊環境改善工程」



免生態檢核

## 水保署109年實勘紀錄表缺失

- 「地點位置圖」並無劃定工程範圍，亦無「神農宮」、「泉水窟」或道路等名稱，亦無地籍、地號，僅有座標點「📍」，且鄰近水塘(即泉水窟)，致工程實際施作範圍模糊難明。
- 「土地權屬」包含私有地及公有地、用地別未確認。泉水窟及道路雖為國有土地，而神農宮卻為私有土地，倘欲施作神農宮前廣場(廟埕)，即應取得土地使用同意書。惟「現況」卻未取得土地使用同意書，亦未檢附土地登記謄本。
- 因「執行項目類別」屬「閒置空間再利用、意象塑造、環境綠美化及景觀維護等設施」及「人行步道、自行車道、社區道路、溝渠及多功能廣場」等，故免生態檢核。  
惟本案鄰近泉水窟，卻未考量施工過程對於泉水窟的生態影響。

## 112.3.10工程核定明細表

- 原行政院農業委員會水土保持局「112年度農村再生基金-農村再生跨域發展-農村產業跨域計畫及農村區域亮點計畫」，核定「萬巒鄉成德村神農宮旁周邊環境改善工程」。

### 工程核定明細表：

- 工程經費：250萬元。
- 免生態檢核。

工程名稱	工程內容	工程經費 (千元)	坐標(TWD97)		生態檢核
			X	Y	
萬巒鄉成德村神農宮旁周邊環境改善工程	1. AC鋪面改善700m <sup>2</sup> ，L=150m(含標線) 2. 步道100m、座椅6處 3. 環境改善300m <sup>2</sup>	2,500	209295	2500779	免

# 112.8.14及112.8.23工程核定明細表

- 水保署因年度預算執行效能，改採二階段核定，並修正工程內容。
- 112.8.14，核定第1階段測設工程經費(約原核定工程費2%)。
- 112.8.23，核定第2階段經費。
- 工程經費：第一階段5萬元、第二階段245萬元。
- 免生態檢核。

工程名稱	工程內容	工程經費 (千元)	地方政府執行經費分配(千元)		坐標(TWD97)		生態 檢核
			第一階段	第二階段	X	Y	
萬巒鄉成德村神農宮旁周邊環境改善工程	道路改善 150×4.5=675 m <sup>2</sup> (含標線) 步道、棧道 100=100 m <sup>2</sup> 、 座椅6處 多元廣場 300 m <sup>2</sup>	2,500	50	2,450	209295	2500779	免

# 萬巒鄉公所112.8.21工程預算書

- 112.8.15萬巒鄉公所簽准核定工程預算書圖。  
並以112.8.21函檢送**工程預算書**，請臺南分署同意備查。

- 112.8.22  
臺南分署函水保署：  
本案工程預算書核定本  
**業經審認完成**，  
請同意核定。

計畫名稱	萬巒鄉成德村神農宮旁周邊環境改善工程		工程編號：	1120206A-7
經費預算金額			預定工期：	70日曆天
預算款項	費用別	金額	工程概要	
	甲. 發包工作費	2,277,000.00	1. 0K+000~055環境整理	
	乙. 自辦工程費	15,348.00	2. 右岸0K+055~084新設漿砌駁坎、 L=24.1m	
	丙. 工程管理費	257,652.00	3. 左岸0K+055~080.8新設漿砌駁坎、 L=33.3m	
	1 主辦機關工程管理費	64,413.00	4. 左岸0K+068~右岸0K+068新設塑木欄杆 L=70m及既有欄杆拆除	
	2 委託規劃設計監造費	193,239.00	5. 0K+064~077.5新設漿砌圍水墩Σ L=39.6m、內鋪排天然卵石	
	總計(甲+乙+丙)	2,550,000.00		
	丁. 承商價購既有欄杆拆除料折價後價值、此金額為預估值 (不隨標比調整)	- 6,000.00		

# 水保署取消補助

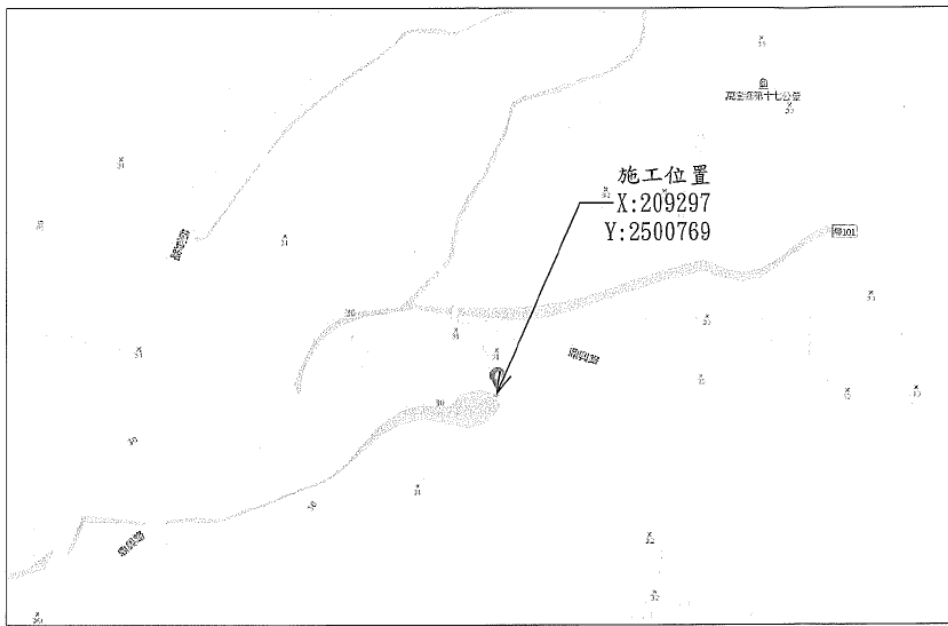
- 112.8.24萬巒鄉公所簽辦上網招標，112.12.21廠商申報竣工。
- 112.12.22臺南分署會勘認定：
  - 施工內容與核定項目不符。
  - 現場有大面積挖填施工，應做生態檢核。
- 112.12.27臺南分署函水保署：  
旨揭工程經會同鄉公所現地勘查，現況施作工項均非屬核定工程項目，經協調後由鄉公所自行籌措經費，本案取消。  
113.1.3水保署函臺南分署，同意取消補助。
- 113.1.5萬巒鄉公所於函請萬巒鄉民代表會同意先行墊付250萬元(本案工程決算金額241萬餘元)，並辦理追加預算作業。

# 萬巒鄉公所說明

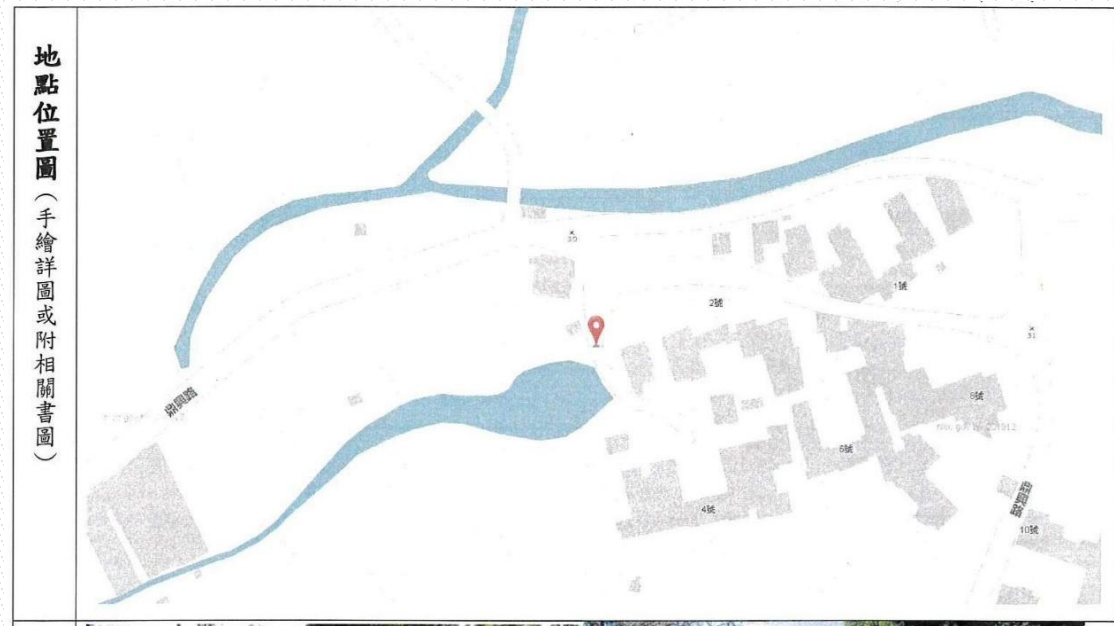
- 本案工程設計時，並未提及湧泉外之水生動植物等生態注意事項。
- **泉水窟環境改善**為本案工程原設計工程項目範圍內。
- 在本案工程施工前，**泉水窟**是荒煙蔓草，半是老舊水泥護岸，半是多年未整理雜草叢生之土坡，雜亂不堪，泥土多年持續崩落淤積池底，阻礙湧泉冒出。
- 當地民眾向公所反映，希望將該區**環境整理改善**。而目前施作之工程內容，**符合當地民眾要求與期望**。
- 本院約詢時，萬巒鄉公所並稱：
  - 會勘當時口頭有提到要連**泉水窟**整理。
  - **泉水窟**是**五溝水源頭**，整個被外來種巴拉草密佈，原本舊的護岸斷裂，旁邊**住戶陳情要改善**。

# 萬巒鄉公所核准圖說與水保署核定圖說比較

- 萬巒鄉公所施工位置(X:209297、Y:2500769)與水保署核定座標(X:209295、Y:2500779)略有不同。
- 二者均鄰近泉水窟，而非神農宮。且施工位置座標更貼近泉水窟。

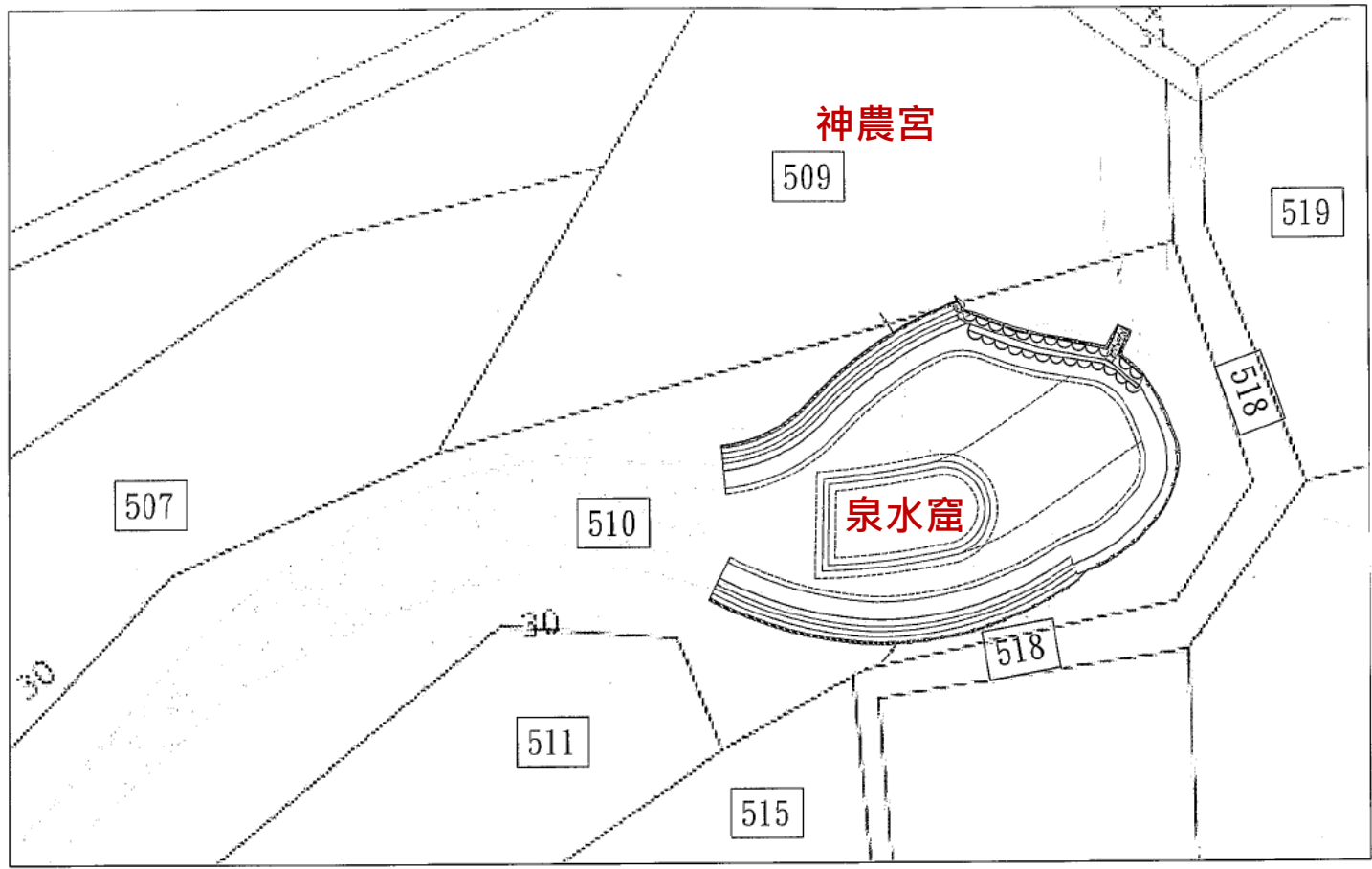


施工位置示意圖



水保署核定座標位置

# 萬巒鄉公所核准圖說與水保署核定圖說比較

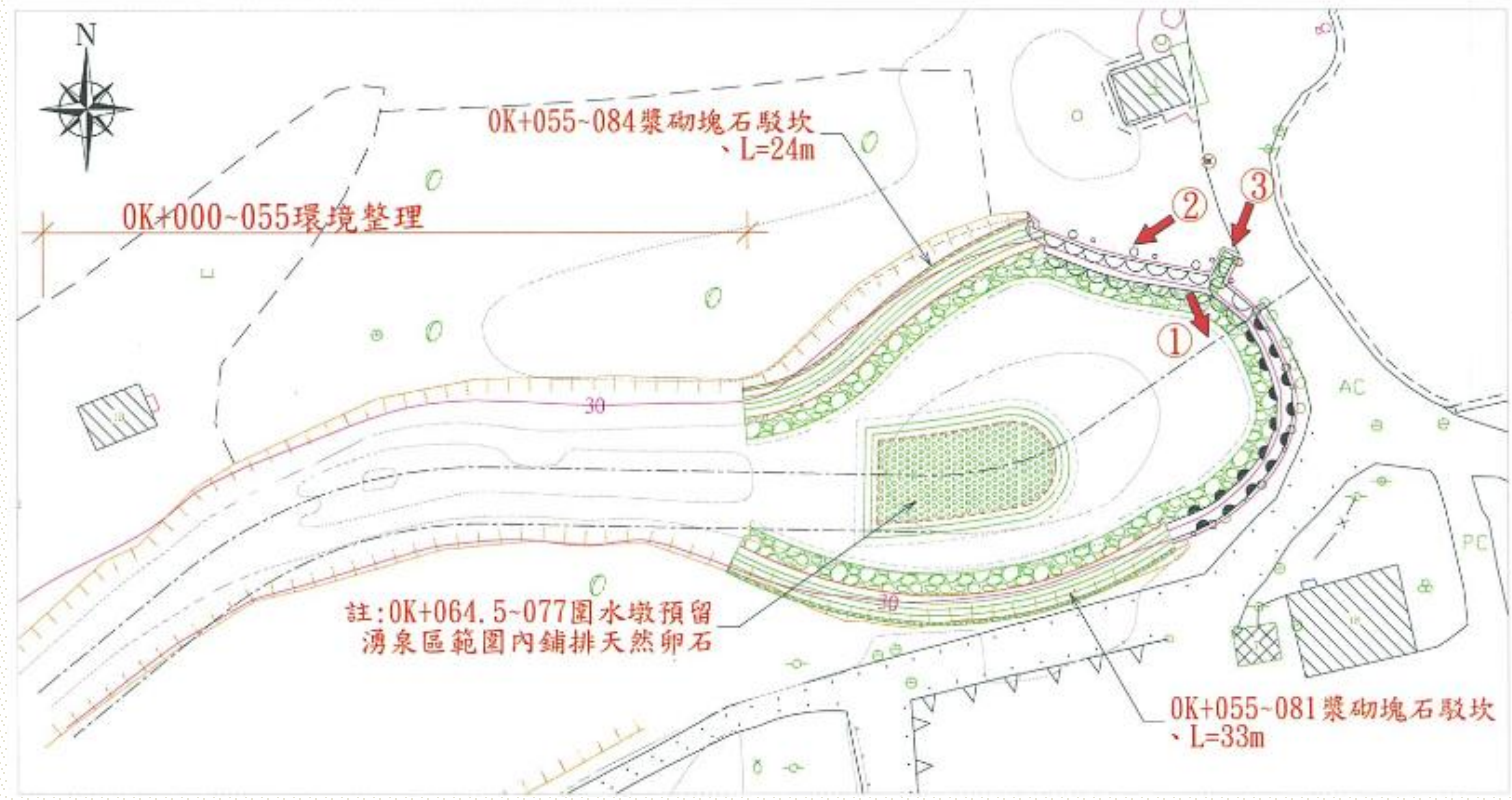


- 萬巒鄉公所核准圖說為新庄段510地號、國有水利用地，即泉水窟所在土地。
- 水保署核定神農宮周邊，應為新庄段509地號、私有土地。

工程名稱						
萬巒鄉成德村神農宮周邊環境改善工程						
施工地點						
屏東縣萬巒鄉						
編號	地籍編號	座落地段	所有權	使用分區	使用地類別	備註
私人土地						
1	509	新庄段	本國人	一般農業區	農牧用地	部分使用
國有土地						
1	510	新庄段	國有	一般農業區	水利用地	部分使用
2	518	古樓段	國有	一般農業區	交通用地	部分使用

# 泉水窟施工圖說及施工後照片

- 本案工程除「0K+000~055環境整理」外，主要係施作「泉水窟」  
「漿砌駁坎及漿砌圍水墩」，以致將泉水窟水泥化



工程平面配置圖



施工後正面照

# 調查意見一

---

萬巒鄉公所辦理水保署「112年度農村再生基金-農村再生跨域發展-農村產業跨域計畫及農村區域亮點計畫」核定補助免生態檢核之「萬巒鄉成德村神農宮旁周邊環境改善工程」，竟以環境改善為由，施作需生態檢核之「泉水窟」漿砌駁坎、漿砌圍水墩，將泉水窟水泥化，不僅破壞泉水窟生態環境，並有規避生態檢核之虞。

復因工程項目與核定項目不符，遭水保署取消補助經費，致需另行籌措經費支應，均核有缺失。

# 水保署112年核定工程疏失

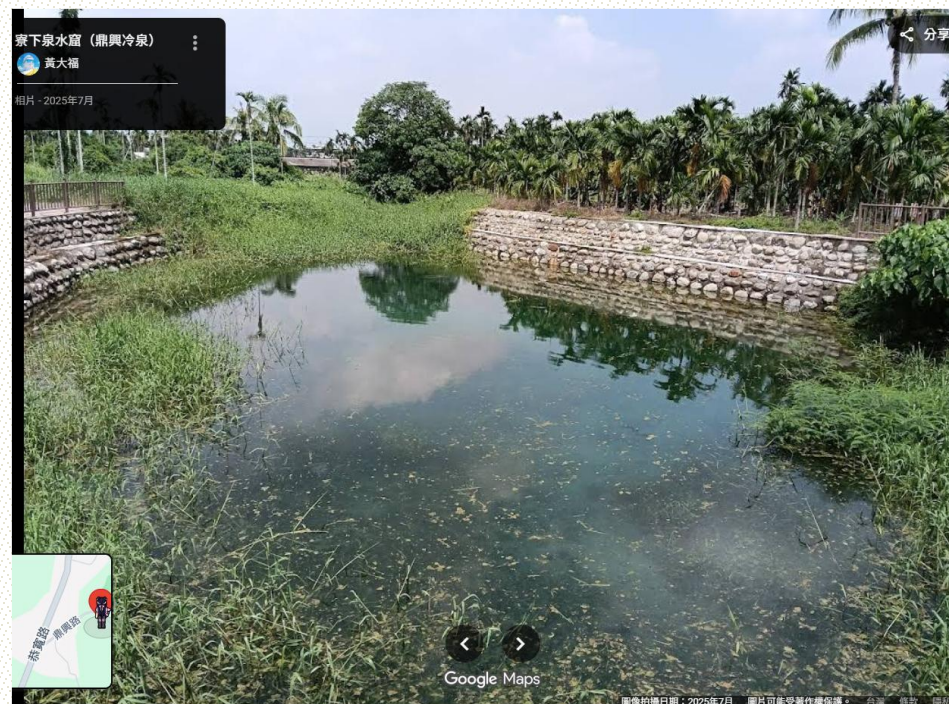
- 萬巒鄉公所工程預算書未載明工程範圍，與水保署所稱「工程預算書會有施工範圍」不符，水保署亦未曾確認工程範圍是否無誤。
- 水保署改採二階段核定後，第二階段經費核定前仍未審視工程預算書、確定工程範圍及施作項目。
- 萬巒鄉公所工程預算書之「工程概要」與核定項目截然不同，臺南分署卻逕予備查，並稱「業經審認完成」，即轉送水保署核定。
- 工程竣工後始發覺施作項目與核定項目不同，造成環境生態破壞。

# 水保署說明

- 本案工程於**109年2月現地勘查**，囿於年度預算經費限制未能核定，嗣因地方於往後年度一再陳情該地區現況設施條件仍未改善，經評估112年度預算尚可支應辦理，始於**112年3月核定**。
- 本案工程自勘查至核定，期間**核定區位及施作項目並無重大變更調整**，與萬巒鄉公所逕行於泉水窟湧泉生態區域範圍施作不同項目並無因果關係。
- 依會勘當時照片是神農宮前廣場(廟埕)、大樹周邊環境及鋪面改善，故免生態檢核。當時若有要設計埤塘的話，會在實勘紀錄表勾選及拍照，但當初確實沒有提出。
- 臺南分署係**備查萬巒鄉公所工程預算書核定程序**。公所的資料如有變更應報變更計畫及工程更正明細表，而公所來文僅是**備查**。

# 泉水窟補救措施

- 臺南分署邀請生態專家至現場諮詢，並以113.2.6函檢送會勘紀錄，提供萬巒鄉公所參酌。
- 萬巒鄉公所於113年3月邀集在地生態人士現勘，依據建議拆除底部之混凝土構造物、降低窟底高程並挖除外運之土方。
- 泉水窟湧泉於113年夏季恢復自然湧出。
- 遭破壞之生態環境能否恢復尚待觀察。



泉水窟施工後豐水期照片

資料來源：萬巒鄉公所

# 水保署檢討補強作為

- 113.7.16修訂「工程預算書編製自主檢查表(地方政府適用)」增訂「基本檢查」第1點，受委辦執行機關需檢視設計方案與原核定目的及區位是否相符。
- 113年7月起，水保署工程核定函之相關說明均須明確揭示：受委辦執行機關完成預算書(定稿本)後，應檢附預算書核章封面、工程預算書編製自主檢查表(地方政府適用)、設計階段「生態輔導及相關意見摘要表」及「碳排放量檢核表」，並由各分署檢視內容無誤後函報水保署辦理正式核定作業。
- 以114.3.21函要求各分署，辦理工程提報作業時，勘查紀錄表之勘查日期，應為各梯次提審期限1年內。

## 調查意見二

---

水保署補助萬巒鄉公所辦理「萬巒鄉成德村神農宮旁周邊環境改善工程」，不僅會勘紀錄未明確標示工程範圍、核定前亦未再確認；

改採二階段核定後，雖先核定測設工程經費，第2階段卻僅止於「備查」，一再錯失發現工程項目不符良機。

該署嗣雖取消補助，並提出改善補救措施，惟已導致泉水窟生態環境遭破壞，確有疏失。

# 生態檢核

- 公共工程生態檢核注意事項(行政院公共工程委員會110.10.6修正公布)：
  - 「生態檢核」係為瞭解新建公共工程涉及之生態議題與影響，秉生態保育、公民參與及資訊公開原則，於工程生命週期各階段，評估其可行性及妥適應對之方案，以減輕對生態環境造成之負面影響。  
(第1點)(第3點)
  - 受中央政府補助比率逾工程建造經費50%之新建公共工程，倘涉及生態環境保育議題，即須辦理生態檢核作業。(第2點)
  - 各工程計畫中央目的事業主管機關應依工程規模及性質，訂定符合機關工程特性之生態檢核機制。(第5點)

# 委辦案件是否需生態檢核

## ■ 水保署說明

- 對於工程案件之生態檢核審查機制係依循工程會所制定「公共工程生態檢核注意事項」逐案審視核辦，因已明確規範中央政府各機關、直轄市政府及縣(市)政府應遵循事項，除符合但書情形者不在此限，其餘均需遵循適用，爰無區分自辦或委辦工程，亦無因金額大小而有例外，故尚無例外認定之審核機制。
- 為促進委辦工程落實生態檢核作業，已於114.3.19召開114年度第1次工程事務檢討會議，並提案修正水保署委辦工程品質缺失記點表之記點項目及要件第8項，倘有未依核定工程內容辦理或施工不當(如：應辦生態檢核卻未辦理、造成生態環境負面影響等)，致工程或計畫效益減損者、影響機關名譽者等重大缺失，將依規扣(記)點，並納入相關追蹤考核機制。

## 本案諮詢專家學者意見

- 「公共工程生態檢核注意事項」是因應中大型工程的衝擊而產生的機制。對於小規模的環境改善工程(通常接受中央政府補助)顯得要求過高，讓工程實施者想要躲避而非配合。
- 建議「公共工程生態檢核注意事項」針對小型工程增加簡單、易於執行的機制，例如加入生態工程規範，並納入申請補助機制。
- 建議中央機關將生態檢核執行情形納入補助考核機制。唯有透過財政誘因與約束並行，方能促使地方機關正視並落實生態檢核制度。
- 建議主管機關建立獎勵機制，鼓勵設計與監造單位優先採用近自然工法與多元工程手段，以減少傳統水泥化工程對環境之衝擊。
- 中央機關若能以生態檢核當成經費補助的判斷主因，確實檢視生態檢核的公民參與是否發揮整合平台之功能，廣納各界意見，尤其是否有專業NGO的參與，將有助於生態檢核在公共工程的落實，並且能夠有效降低類似泉水窟悲劇再發生的機率。

## 調查意見三

---

「生態檢核」係為瞭解新建公共工程涉及之生態議題與影響，秉生態保育、公民參與及資訊公開原則，於工程生命週期各階段，評估其可行性及妥適應對方案，以減輕對生態環境造成之負面影響。

本案雖因萬巒鄉公所施作工程非水保署核定項目，水保署亦疏漏未注意，致泉水窟生態環境遭破壞。但亦反應「生態檢核」對於地方小型工程而言，除增加經費負擔外，辦理過程亦難免繁瑣，地方機關自是能免則免。

# 調查意見三

---

水保署允宜參酌本案諮詢專家學者建議，考量透過財政誘因與約束並行，促使地方機關正視並落實生態檢核，並依「公共工程生態檢核注意事項」第5點規定，訂定符合機關特性之生態檢核機制。

# 處理辦法

---

- 一、調查意見，函請農業部農村發展及水土保持署、屏東縣萬巒鄉公所檢討改進見復。
- 二、調查報告全文(含附件)，經委員會討論通過後公布。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。