審計部專案審計報告

臺南市柳營櫻花社區滯洪池工程用地徵收及新建執行情形







民國 106 年 3 月

審計部

中華民國審計部及其所屬機關民國 106 年度審計人力計有 734 人(預算員額)，隸屬於監察院，獨立行使審計職權，監督政府及其所屬機關預算之執行，並就其運用資源之經濟性、效率性及效果性進行考核。

審計部及其所屬機關民國 104 年審計結果可量化財務效益約 183 億餘元，平均每花費政府預算 1 元至少可節省政府支出或增加收入 13.93 元。

本專案審計報告揭露臺南市柳營區櫻花社區滯洪池於闢建過程，因前臺南縣政府疏於查證工程用地已遭掩埋廢棄物，即辦理用地徵收作業，且未積極釐清清理責任，致經濟部水利署第六河川局取消滯洪池施作，經審計機關促請合併升格後之臺南市政府研謀改善，該府已重新發包完成滯洪池施作，將有效發揮滯洪功能，保障居民生命財產安全。

更多有關審計部之資訊，請參閱審計部全球資訊網(www.audit.gov.tw)



目　　錄

壹、總述…… 1
一、調查原委…… 1
二、調查範圍…… 2
三、調查方法及限制…… 2
四、主要調查發現…… 2
五、調查意見處理情形…… 3
貳、專案調查辦理情形…… 3
一、前言…… 3
二、調查重點及發現…… 5
三、調查意見及建議…… 8
參、行政機關回應情形……17
肆、後續改善及整體效益情形……19
伍、結語……22

圖　目　錄

圖 1 櫻花社區滯洪池預定地位置圖… 1
圖 2 櫻花社區龜子港排水系統概況圖 4
圖 3 櫻花社區滯洪池工程徵收用地概況圖…… 6
圖 4 土地徵收初期發現工址遭埋廢棄物標準作業流程……21
圖 5 櫻花社區滯洪池綠美化願景圖…22

表　目　錄

表 1 櫻花社區滯洪池工程用地徵收費用明細表…… 7
表 2 近10年柳營地區淹水深度達50公分以上災情彙整表……13
表 3 102 年度潭美及康芮颱風柳營區八翁里及士林里補償及救助金發放情形彙整表……13
表 4 臺南市政府水利局辦理龜子港排水系統相關應急工程明細表……18



臺南市柳營櫻花社區滯洪池工程用地徵收及新建執行情形

壹、總述

一、調查原委

前臺南縣政府【民國(下同)99年12月25日與原臺南市政府合併升格為臺南市政府，下稱前縣府】鑑於柳營地區之地勢由東向西南傾斜，部分地區地勢低窪，排水路坡度相當平緩，排水路下游斷面或堤岸高度不足，為避免豪雨時河水漫流溢堤，入侵民宅造成淹水，遂依經濟部水利署(下稱水利署)水利規劃試驗所於98年4月完成之「易淹水地區水患治理計畫-臺南縣管區域排水龜子港排水系統規劃報告」，選定於前柳營鄉士林村(現為柳營區士林里)櫻花社區西南側興建滯洪池(下稱櫻花社區滯洪池，詳圖1)，獲經濟部於同年7月核定納入「易淹水地區水患治理計畫」第2階段實施計畫，由前縣府配合經濟部水利署第六河川局(下稱六河局)施作櫻花社區滯洪池新建工程之期程，辦理用地徵收作業，再由六河局於99年8月發包興建滯洪池及周邊排水設施。

惟前縣府辦理用地徵收過程，未詳實調查工程用地已遭掩埋廢棄物之地形變化，致六河局於99年9月開工後始發現地下遭掩埋廢棄物，延宕4個月餘，該廢棄物仍未能清理，該局爰函報水利署辦理變更設計取消滯洪池施作，該工程最後僅完成工區東南側既有農田排水路長291公尺及排水箱涵，櫻花社區遇豪雨淹水情況依舊，影響民眾生命財產安全。

圖1　櫻花社區滯洪池預定地位置圖



資料來源：臺南市政府水利局提供。

依審計法第2條、第65條及第67條規定，審計機關職司政府財務效能之考核，辦理各計畫實施進度、收支預算執行經過及其績效之審計，並應注意各計畫已成與未成、經濟與不經濟及其效能之程度。審計部臺南市審計處(下稱臺南

市審計處)為瞭解前縣府辦理該工程用地徵收作業，相關人員有無違失，以及滯洪池用地遭掩埋廢棄物未清理，致六河局取消施作，臺南市政府後續有無研擬因應措施，以保障當地居民生命財產安全，爰於103年7月派員辦理專案調查，深入查核，俾提出適切審計意見，發揮審計積極功能。

二、調查範圍

本調查範圍涵括前縣府辦理櫻花社區滯洪池新建工程之用地徵收及補償費發放，前縣府於六河局施工期間發現掩埋廢棄物之處置等情形，以及臺南市、縣合併後，臺南市政府水利局(下稱水利局)及環境保護局(下稱環保局)於滯洪池取消施作後相關因應作為。

三、調查方法及限制

(一)調查方法

本案於調查前廣泛蒐集報章媒體報導有關櫻花社區滯洪池之相關資訊，並現地勘查及運用「規劃矩陣」界定查核項目、衡量標準及可能發現之問題，按查核項目進行系統性之資料蒐集，分析可能潛存之問題，強化調查前規劃作業。嗣後依規劃之查核重點，就地辦理專案調查，以現場訪談、調閱資料等審計技術方法，取得充分、適切與攸關之審計證據，據以提出客觀之審核意見。

(二)調查限制

本案滯洪池工程列入經濟部98年7月核定「易淹水地區水患治理計畫」第2階段實施計畫，用地由前縣府辦理徵收後，交由六河局於99年8月辦理工程發包執行，迄臺南市審計處103年7月辦理專案調查時，已逾4年，相關資料之取得因臺南市、縣於99年12月25日合併升格為直轄市，部分檔案搬遷及承辦人員退休更迭，採購文件與業務檔案移交未齊全，增加資料蒐集之困難。囿於審計工作人力與外勤時間等因素，僅依調查計畫所列查核重點及主辦機關提供之相關資料，分析疏失緣由，並研提適切及客觀之審核意見。

四、主要調查發現

案經臺南市審計處辦理專案調查結果，發現前縣府辦理櫻花社區滯洪池新建工程用地徵收情形，核有下列情事：

(一)前縣府徵收私有土地擬闢建滯洪池前，未妥為調查徵收用地

地貌，致未能發現徵收土地有遭非法掩埋之情事；復發放徵收補償費前，已知徵收用地遭掩埋廢棄物有嚴重瑕疵，無法施作滯洪池，卻未積極釐清清理責任，肇致滯洪池取消施作，使已辦理都市計畫變更與徵收土地作為滯洪池之計畫目標已逾3年仍未實現。

(二)水利局於該滯洪池減作後未落實防汛措施，致附近地區淹水災情一再發生，無法有效保障人民生命財產安全；於媒體揭露及民意代表會勘後，未積極清理廢棄物，未能回應民意事項並落實執行，致耗費鉅額公帑徵收民地已逾3年仍未闢建完成滯洪池，無法達成改善淹水之計畫目標。

(三)環保局未積極協助水利局檢驗不明桶裝廢棄物之種類與性質；雖依法通知前地主及水利局清理廢棄物，惟同意延長清理期限逾2年，期限屆滿後，未能積極催辦並依法告發，延宕1年始開立裁處書，執行公權力顯欠積極，致廢棄物久未清理。

五、調查意見處理情形

本案調查發現之缺失，經臺南市審計處依審計法第69條規定，於104年6月30日函請臺南市市長查明妥適處理，並報告監察院，嗣經臺南市政府(下稱市府)於同年9月22日及11月23日，105年1月4日、3月29日、5月10日及7月6日函復具體改善措施，並予失職人員適當處分。經臺南市審計處追蹤改善結果，該滯洪池已由水利局重新發包施作，並將改善情形及人員處分結果於105年7月12日函報審計部核轉監察院，該院已於同年8月5日函復准予備查。

貳、專案調查辦理情形

一、前言

(一)計畫緣起

前臺南縣柳營鄉士林村櫻花社區位於龜子港排水系統支流南八老爺溪排水集水區範圍內，該區域地形相當平坦，坡度僅1/1,500，較周遭地形相對低窪，於急水溪水位高漲時，無法將區域內雨水排出，97年卡玫基颱風來襲時，急水溪水位暴漲及龜重溪溢堤，溪水回流至櫻花社區，造成該社區及鄰近

地區發生嚴重淹水。經濟部水利署水利規劃試驗所於 98 年 4 月完成「易淹水地區水患治理計畫-臺南縣管區域排水龜子港排水系統規劃報告」，指出該集水區排水整治除排水路改善外，應於龜子港排水及八老爺排水出口新建閘門抵禦外水及設置 A、B、C 及 D 區共 4 處滯洪池收集低地集流量，採分區滯洪方式處理，再以重力排水方式排放內水。

龜子港排水系統係屬「易淹水地區水患治理計畫」第 1 階段延續至第 2 階段之規劃案，第 2 階段實施計畫期程 3 年(97 至 99 年度)，因治理計畫所需經費龐大，前縣府與六河局爰規劃以八老爺排水出口閘門及新建櫻花社區滯洪池(即 D 區滯洪池)為優先辦理事項(詳圖 2)，其餘 A、B、C 等 3 區滯洪池之闢建，將視後續財源狀況再行辦理。

(二)計畫預期目標

櫻花社區滯洪池之用地徵收及新建工程等相關費用，獲經濟部於 98 年 7 月核定納入上開水患治理計畫第 2 階段實施計畫，由前縣府及六河局分別負責辦理用地徵收

圖 2　　櫻花社區龜子港排水系統概況圖



資料來源：臺南市政府水利局提供。

及工程發包等作業，其中用地徵收、地上物拆遷補償等費用 6,286 萬元，工程費 2,000 萬元，合計 8,286 萬元。計畫新建 1 座面積約 2 公頃，滯洪量約 5 萬立方公尺之滯洪池，於颱風及豪雨來襲時，可蓄積前柳營鄉八翁村部落、士林村櫻花社區及周邊低地易淹水區之雨水，減輕鄰近南八老爺排水分線之流量負荷，待溪水洪峰退去後，再以重力方式將滯洪池內水排出，發揮滯洪功能，降低淹水風險。預期該滯洪池完工後可改善淹水土地面積 200 公頃，保護當地約 3,400 位居民。

(三)計畫執行概況

前縣府於 98 年 7 月 17 日召開前柳營鄉櫻花社區滯洪池工程採都市計畫變更案協商會議，決議以都市計畫變更程序，將該滯洪池工程用地由原農業區用地變更為滯洪池兼公園用地，同時取得土地所有權人同意先行使用之權利。嗣後前縣府於 99 年 9 月 30 日辦理公告徵收工程用地，同年 11 月 9 日發放徵收補償費 5,695 萬餘元。

六河局辦理「柳營鄉櫻花社區滯洪池新建工程併辦土石標售」採購發包，於 99 年 8 月 24 日決標予○○營造有限公司，金額 1,900 萬元，同年 9 月 11 日開工，預計 100 年 3 月間完工。惟承包商開挖基地時，始發現地下遭掩埋廢棄物，惟前縣府未能積極釐清清理責任，無法辦理清理工作，致六河局於 100 年 1 月 31 日召開會議決議，辦理變更設計取消櫻花社區滯洪池施作。該工程於 100 年 6 月竣工，僅完成滯洪池用地東南側既有農田排水路長 291 公尺及排水箱涵，結算金額 813 萬餘元。

二、調查重點及發現

臺南市審計處就本案工程用地徵收作業、計畫目標達成情形、土地現況使用效益等重點進行調查，茲將查核發現擇要分述如次：

(一)滯洪池用地徵收作業執行情形

1. 櫻花社區滯洪池用地坐落於前柳營鄉○○段○○小段 553-202 及 553-203 地號等 2 筆土地，面積各為 0.774 及 1.298 公頃，屬都市計畫區內之農業區。前縣府為符合土地使用規定，辦理前柳營鄉都市計畫變更，將該 2 筆土地變更用途為滯洪池兼公園用地，

99 年 7 月 26 日發布實施，並辦理用地徵收面積 2.072 公頃(詳圖 3)。

2. 該滯洪池新建工程所需經費，由經濟部 98 年 7 月 1 日函核定納入「易淹水地區水患治理計畫」第 2 階段實施計畫項下，原訂 98 至 99 年度由中央補助用地費 3,900 萬元，嗣於 98 年 12 月 31 日函修正補助 70%用地費 4,400 萬元，前縣府自籌 30%地方配合款 1,886 萬元，合計 6,286 萬元。

3. 前縣府獲內政部 99 年 9 月 23 日函准予徵收櫻花社區滯洪池新建工程所需土地及其土地改良物等，同年 9 月 30 日辦理公告徵收。惟前縣府經六河局通知開會，於同年 11 月 5 日已知悉工程用地內遭掩埋不明數量及種類之廢棄物，未即與前地主釐清該廢棄物清理責任，仍於同年 11 月 9 日發放地價、農作改良物、水利設施、建築物改良等相關補償費計 5,695 萬餘元，加計都市計畫變更委託規劃、用地作業等費用，辦理徵收作業計支出共計 5,725 萬餘元(詳表 1)。

(二)滯洪池新建工程執行情形

1. 櫻花社區滯洪池新建工程由六河局發包，99 年 9 月 11 日開工，預計 100 年 3 月完工。承包商開工開挖後，即發現地下疑似遭掩埋廢棄物，為瞭解工程用地遭掩埋廢棄物情形，該局遂邀請前縣府(水利處)及環保局等相關單位先後於同年 11 月 5 日及 12 月 29 日辦理現勘試挖檢測作業，確認該用地下方存有營建廢棄

圖 3　　櫻花社區滯洪池工程徵收用地概況圖



資料來源：臺南市政府水利局提供。

表 1　　櫻花社區滯洪池工程用地徵收費用明細表

單位：新臺幣元

費用別	支付金額
合計	57,253,185
一、補償費	56,950,185
(一)地價補償費	55,115,200
(二)農作改良物補償費	350,556
(三)水利設施補償費	71,250
(四)建築物改良補償費	1,413,179
二、都市計畫變更委託規劃費	158,000
三、用地作業費	145,000

資料來源：整理自臺南市政府水利局提供資料。

物、生活廢棄物、桶裝廢棄物等，六河局遂於 100 年 1 月 31 日召開會議並決議：「工區內之廢棄物清理及後續處理依法交還臺南市政府本權責辦理。」後續據以辦理變更設計將滯洪池取消施作，致該工程於 100 年 6 月竣工，僅完成滯洪池用地東南側既有農田排水路長 291 公尺及排水箱涵，結算金額 813 萬餘元。

2. 臺南市縣合併後，環保局於 100 年 5 月 13 日通知水利局及前土地所有權人限於 100 年 7 月 5 日前將現場廢棄物清理完成，嗣後因該局未能確認真正行為人，而同意展延清理期限至 102 年 12 月 31 日。水利局遂於 102 年 7 月委託○○工程顧問股份有限公司規劃該廢棄物清理費用 3,254 萬餘元，惟當年度預算僅編列 1,612 萬餘元廢棄物清理經費，不敷需求，該局未積極尋求財源辦理清理廢棄物，亦未落實執行相關防汛措施替代方案，致 102 年 8 月康芮颱風來襲造成柳營區發生淹水災情，其中士林里櫻花社區與八翁里淹水高達 50 公分之房屋計 237 戶，嗣經柳營區公所統計災損結果，其中發放房屋淹水補償金，計 451 戶 563 萬元；農業天然災害現金救助金 11 萬餘元，面積達 2.3601 公頃，徒增公帑支出 574 萬餘元。

3. 環保局未協助水利局處理鐵桶裝

廢棄物，卻同意該局展延廢棄物清理期限，且自改善期限屆滿後，未依廢棄物清理法第 50 條規定裁罰，肇致六河局自 99 年 11 月 5 日通知現勘，迄臺南市審計處 103 年 7 月辦理專案調查時，逾 3 年該廢棄物清理工作均無進度，導致滯洪池無法發包興建，相鄰社區遇豪雨即淹水之情況持續存在。

(三)滯洪池取消施作後用地及既有設施之維護管理

前縣府於 99 年 11 月 9 日發放土地徵收及地上改良物補償等費用，取得工程用地後，發現工址地下遭掩埋大量廢棄物，未能積極釐清清理責任，廢棄物無法清理，致滯洪池工程經六河局變更設計取消施作而無法如期於 100 年 3 月完工，迄至臺南市審計處 103 年 7 月辦理專案調查時，全區土地與既有公共設施已為雜草所覆蓋，該土地及相關設施已閒置逾 3 年(如下照片)。

三、調查意見及建議

前項調查發現缺失，臺南市審計處除依審計法第 22 條規定，於 103 年 10 月 3 日繕發審核通知，分別函請水利局及環保局查處，並依審計法第 69 條規定於 104 年 6 月 30 日通知臺南市市長查明妥處，並報告監察院。茲將缺失內容分述如次：

(一)前縣府水利處徵收私有土地擬闢建滯洪池前，未妥為調查徵收用地地貌，致未能發現徵收土地有遭非法掩埋之情事；復發放徵收補償費前，已知徵收用地遭掩埋廢棄物有嚴重瑕疵，無法施作滯洪池，卻未積



櫻花社區滯洪池用地(左)及既有設施(右)概況

資料來源：103 年 7 月 10 日實地拍攝。

極釐清清理責任，肇致滯洪池取消施作，使已辦理都市計畫變更與徵收土地作為滯洪池之計畫目標已逾3年仍未實現

1. 行為時土地徵收條例第12條第1項規定：「需用土地人經依前條規定協議不成時，為申請徵收土地或土地改良物之需，得洽請直轄市或縣(市)主管機關會同有關人員進入公、私有土地或土地改良物內實施調查或勘測，其所有權人、占有人、使用人或管理人不得拒絕或阻撓……。」及第20條第3項第2款規定：「需用土地人未於公告期滿15日內將應補償地價及其他補償費額繳交該管直轄市或縣(市)主管機關發給完竣者，該徵收案從此失其效力。但有下列各款情形之一者，不在此限：二、經土地所有權人同意延期繳交有案者」。

2. 櫻花社區滯洪池工程用地原係私有之農業用地，面積2.072公頃，前縣府為利闢建於99年3月26日通過變更前柳營鄉都市計畫，將原農業區用地變更為滯洪池兼公園用地，並經內政部都市計畫委員會同年6月1日審查通過。前縣府遂於同年9月2日向內政部申請徵收工程用地，案經內政部同年9月23日函復准予徵收。前縣府於同年9月30日辦理公告徵收前柳營鄉○○段○○小段553-202及553-203地號等2筆用地，公告期滿後，於同年11月9日發放徵收補償費，同年12月8日變更土地所有權人登記為前臺南縣政府，臺南市縣合併後再於102年7月9日登記管理者為水利局。

3. 次查前縣府於98年7月17日召開櫻花社區滯洪池工程採都市計畫變更案協商會議，該會議紀錄第5點：「……土地上現況之公共設施係沿土地地籍邊界線佈設有景觀排水護岸及照明設施、城鄉風貌及行政院農業委員會補助設施(公共廁所、涼亭、柵欄圍籬、簡易舞台及綠化植栽)及1棟房舍……。」第6點：「……(四)本案基地之地形圖、地籍鑑界成果由本府水利處辦理完竣移由城鄉發展處辦理都市計畫逕為變更事宜……。」復據內政部營建署國土規劃地理資訊圖台

網站調閱 92 年當地空照圖、市府提供 93 年當地空照圖及 Google Earth 西元 2008 年 1 月 3 日與 2010 年 12 月 12 日當地空照圖，顯示該滯洪池於 92 至 93 年間係為低窪平地，98 年本案辦理都市計畫變更時，該滯洪池用地地形仍為低窪平地，惟 99 年 9 月 2 日報內政部核定徵收土地計畫書所附之土地使用計畫圖，卻標示櫻花社區滯洪池工程用地為「魚池」，惟前縣府未查覺現地地貌已非魚池，有遭非法回填之虞，且於辦理徵收作業時，僅辦理地上物查估，未依上開規定對擬徵收土地予以實施調查或勘測，確實查明徵收土地計畫書所列「魚池」與土地現況地貌為低窪平地差異之原因，調查回填之土質有無非法廢棄物，致工程開挖後即發現基地遭掩埋大量廢棄物無法施工，延宕計畫期程。

4. 復查上述協商會議紀錄第 6 點結論載述該滯洪池所需 2 筆工程用地之土地所有權人已同意土地先行使用。六河局遂於 99 年 8 月辦理該滯洪池工程採購，決標金額 1,900 萬元，同年 9 月 11 日開工，經承包商於同年 10 月 19 日開挖發現工址遭掩埋營建廢棄物與不明廢棄物，六河局遂於同年 11 月 5 日邀集前縣府等相關機關辦理現勘，前縣府當時已知悉工址內有大量廢棄物，屬嚴重瑕疵，將阻礙工程進行及影響計畫期程，卻未立即要求地主說明土地遭掩埋廢棄物之原委，亦未於發放補償費前與地主釐清清理責任，並將工程用地掩埋廢棄物之情事簽報前縣長裁示，研擬依法採取保障機關權益之作為，如前揭行為時土地徵收條例第 20 條第 3 項所訂補償地價應於公告期滿 15 日發給完竣之例外規定(經土地所有權人同意延期繳交有案者)，洽請地主就徵收土地存有掩埋廢棄物之嚴重瑕疵，同意延後發放補償費，卻仍於同年 11 月 9 日發放補償費 5,695 萬餘元，截至臺南市審計處 103 年 7 月辦理專案調查時，水利局仍未與前地主釐清廢棄物清理責任。

5. 該工程因用地廢棄物之清理作業無法於短期內完成，六河局遂

辦理變更設計取消滯洪池施作，並將用地交還水利局，致該工程僅施作農田排水路長 291 公尺及排水箱涵，100 年 6 月竣工，結算金額 813 萬餘元。嗣後水利局於 102 年度委託○○工程顧問股份有限公司辦理該工程廢棄物清理工程規劃設計，預計清理費用 3,254 萬餘元，103 年 10 月獲經濟部補助 5,000 萬元，辦理滯洪池新建工程暨廢棄物清理工程，104 年 4 月辦理「柳營區櫻花社區滯洪池新建工程併辦土石標售」採購，決標金額 4,435 萬元，其中廢棄物清理及處理費用 2,323 萬餘元，徒增公帑額外支出。

6. 綜上，前縣府對於徵收用地地貌為平地與徵收計畫書所列「魚池」不符卻疏未查覺，且未妥為勘查徵收用地範圍之土質，查明徵收土地計畫書所列地貌與土地現況差異之原因，致工程開工後因徵收用地掩埋大量廢棄物而無法施工，延宕計畫期程；又工址遭掩埋廢棄物有嚴重瑕疵，無法施作滯洪池，卻未立即要求地主說明土地遭掩埋廢棄物之原委，亦未於發放補償費前與地主釐清清理責任，更未依法主張徵收土地有廢棄物尚未清理之瑕疵爭議，須延期發放用地徵收補償費之權利，並將徵收用地掩埋廢棄物之情事簽報前縣長妥適處理，依法採取保障機關權益之作為，肇致滯洪池經六河局取消施作，使已辦理都市計畫變更與徵收土地作為滯洪池之計畫目標，已逾 3 年仍尚未實現，亟待針對該滯洪池闢建之延宕妥為處理；又對於嗣後徵收私有土地闢建公共設施前辦理地下物調查作業，及發放徵收補償費前發現地下廢棄物等問題，允宜研訂具體處理程序與改善措施，避免嗣後類似缺失重複發生。

(二)水利局於該滯洪池減作後未落實防汛措施，致附近地區淹水災情發生，無法有效保障人民生命財產安全；於媒體揭露及民意代表會勘後，未積極清理廢棄物，未能回應民意事項並執行，致耗費鉅額公帑徵收民地已逾 4 年仍未闢建完成滯洪

池，無法達成改善淹水之計畫目標

1. 六河局辦理該滯洪池工程，於99年9月11日開工後，發現基地下方疑似遭掩埋廢棄物，先後於同年11月5日開挖5處及12月29日開挖15處，均發現地下存有營建、生活及疑似事業廢棄物等，其中12月29日開挖發現鐵桶裝廢棄物，於100年1月31日召開會議決議：工區內之廢棄物清理及後續處理依法交還市府本權責辦理。隨即以變更設計取消滯洪池施作，僅施作農田排水路等項，工程於100年6月竣工，結算金額813萬餘元。六河局再於100年8月8日提出「柳營區櫻花社區滯洪池新建工程併辦土石標售-修正執行計畫書簡報」載述：災害原因分析：「……改善方案……2、無法順暢排除內水之處理：施設所規劃D區滯洪池以減低低窪地區淹水範圍……。」及預計成果：「櫻花社區滯洪池係收集八翁村部落、櫻花社區及其周邊低地排水量，待南八老爺排水分線洪峰退後以重力排水排除。」顯示停建該滯洪池工程，將致櫻花社區內之積水四處漫流，無法排入南八老爺排水分線，造成附近社區之淹水災情；同一簡報又載述：該廢棄物清理工作之行政程序及工程進行非短期間內得以完成，該工程內容已辦理減作及結算，並針對汛期前無法完成新建滯洪池工作研擬櫻花社區防汛措施替代方案，於防汛期間以堆置砂包、太空包或設置小型水門、防水門或插板等，並搭配小馬力抽水機抽排內水。水利署亦於100年11月30日召開易淹水地區水患治理計畫審查工作小組會議決議：請市府加強櫻花社區防汛措施，及辦理後續原滯洪池廢棄物之處理，以利整體規劃及治理之完整性。
2. 據前柳營鄉公所及柳營區公所記載，近10年歷史災害紀錄表，淹水深度達50公分以上者計有94年泰利、97年卡玫基、98年莫拉克、102年康芮等4次颱風，淹水範圍均包含士林里與八翁里等(詳表2)，顯示柳

表 2　　近 10 年柳營地區淹水深度達 50 公分以上災情彙整表

單位：戶

時間	淹水範圍	淹水戶數	致災原因
102 年 8 月 29 日康芮颱風	**士林里櫻花社區、八翁里等**	237	內水無法排出
98 年 8 月 8 日莫拉克颱風	**士林村**、光福村、中埕村、東昇村、**八翁村**、人和村、重溪村	1,609	外水倒灌及內水無法排出
97 年 7 月 17 日卡玫基颱風	**士林村**、光福村、中埕村、**八翁村**、人和村、重溪村、旭山村	717	急水溪河水暴漲及龜重溪溢堤，使龜子港排水系統區域之內水無法排除
94 年 9 月 1 日泰利颱風	人和村、**八翁村**、**士林村**、五軍營、大農村、旭山村	282	外水倒灌及內水無法排出

資料來源：整理自臺南市柳營區公所提供資料。

營區包含八翁部落及櫻花社區等低窪處，仍持續處於淹水危機及重複災害情事，故興建該滯洪池具有急迫性與必要性。惟六河局辦理工程變更設計減作該滯洪池後，於 100 年 6 月完工，迨 102 年 8 月 29 日康芮颱風來襲時，又造成柳營區淹水災情，範圍包含士林里與八翁里等，當日上午 9 時許八翁里民眾向柳營區公所通報淹水並申請抽水機，至晚上 8 時水利局僅調撥抽水機 1 台，致地勢低窪之士林里櫻花社區與八翁里淹水高度達 50 公分之房屋，計 237 戶。嗣後柳營區公所發放該 2 里共 451 戶淹水戶補償金 563 萬元，及農業天然災害土地面積達 2.3601 公頃之現金救助 11 萬餘元(詳表 3)。水利局既已知士林里櫻花社區等地區，歷年均有淹水災情，致災共同原因之一為該地區之內水無法排出，且於滯洪池工程減作後，卻未落實上開替代方案及時備置抽水機備用，防

表 3　102 年度潭美及康芮颱風柳營區八翁里及士林里補償及救助金發放情形彙整表

單位：戶、公頃、新臺幣元

里別	淹水戶補償金		農業天然災害救助金	
	戶數	金額	面積	金額
合計	451	5,630,000	2.3601	113,285
八翁	287	3,580,000	2.3601	113,285
士林	164	2,050,000	-	-

資料來源：整理自臺南市柳營區公所提供資料。

洪缺口亦未堆置砂包，防治淹水釀災之替代措施不足，致一再因颱風豪雨發生淹水災情而未能有效改善，無法保障人民生命財產安全。

3. 另查100年3月12日市府發布部分議員關心柳營八老爺地區規劃設置滯洪池及排水閘門等新聞，迄101年3月柳營區公所屢遭民眾與里長質疑該滯洪池後續處理進度與施工時程，經該公所函轉水利局查復之結果稱已請顧問公司評估廢棄物數量及清理經費，預計101年度追加減預算內編列試挖、規劃及設計費用，據以分期整治施作。101年5月24日部分議員亦以滯洪池預定地發現地下遭傾倒廢棄物，致工程延宕遲遲未能興建，雨季將至，恐影響當地居民生命財產安全，邀集水利局等相關機關會勘並決議：由環保局依六河局採樣送驗結果，確認滯洪池預定地之廢棄物為無毒性一般廢棄物或建築廢土，另請於101年度追加減預算中編列該廢棄物清理相關經費，於102年12月底前清理廢棄物完畢，該滯洪池工程應確實銜接並儘速動工。嗣後102年4月4日○○時報刊載:3年多前開挖柳營櫻花社區旁滯洪池，發現地下埋有大批磚頭石塊，市府打算向地主追討代清理費；該區域到八老爺地區之低窪社區常淹水，地方要求解決水患迫在眉睫，現由市府接手處理。惟水利局於上開媒體與民意代表揭露後，仍未積極辦理清理廢棄物，101年度未編列試挖等經費，亦未提案辦理追加減預算，顯示未能回應民意事項並落實執行。

4. 綜上，水利局於滯洪池減作後，未落實防汛措施，致附近地區發生淹水災情，無法有效保障人民財產安全；又於媒體揭露及民意代表會勘後，仍未積極清理廢棄物，耗費鉅額公帑徵收民地已逾4年仍未闢建完成滯洪池，亦未能回應民意事項並執行，無法達成整體規劃治理改善淹水之目標。允宜落實防汛措施，積極處理民意反映本案之廢棄物處理時效，俾達成改善淹水之計畫目標。

(三)環保局未積極協助水利局檢驗不明桶裝廢棄物之種類與性質，雖依法通知前地主及水利局清理廢棄物，惟同意延長清理期限已逾2年，期限屆滿後，未能積極催辦並依法告發，延宕1年始開立裁處書，執行公權力顯欠積極，致廢棄物久未清理

1. 廢棄物清理法第11條第1款規定：「一般廢棄物，除應依下列規定清除外，其餘在指定清除地區以內者，由執行機關清除之：一、土地或建築物與公共衛生有關者，由所有人、管理人或使用人清除。」第71條第1項規定：「不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣(市)主管機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理時，直轄市、縣(市)主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用……。」又據國有或公有土地遭棄置廢棄物之清理參考作業程序三：「(一)廢棄物種類認定……2.所在地直轄市、縣(市)政府執行工作：(1)協助判定廢棄物種類……(2)協助判定屬有害或一般廢棄物……(二)廢棄物有害特性與數量判定……1.國(公)有土地管理機關之執行工作：(1)判定廢棄物分布情形及數量……2.所在地直轄市、縣(市)政府執行工作：(1)監督採樣分析及探測……」。

2. 查六河局於100年1月31日邀請臺灣省環境工程技師公會、高雄市環境工程技師公會及高雄第一科技大學等專業單位，召開本案工區廢棄物清理及後續處理相關事宜會議，與會專家學者均對開挖區內之桶裝廢棄物，建議調查並擬定處置方案，惟是日會議僅作出：(1)現場開挖狀況之判斷及後續 TCLP(毒性特性溶出程序)之檢驗，回填之廢棄物分布較均一，且應為無害性廢棄物，不適合土方銀行交易，建議依廢棄物清理法相關規定進行廢棄物移除作業；(2)工區內廢棄物清理及後續處理依法交

還市府本權責辦理等 2 項結論。同年 2 月環保局就上開會議紀錄之擬議處理意見為：「有關會議結論(2)部分，函復表示意見，文存後續辦」，嗣後卻未函復處理意見予水利局，迨 100 年 4 月 6 日水利局召開研商工程治理方案及廢棄物清除協商會議時，環保局始表達請相關單位提供資料或證據及徵收情形，以利後續函送之意見。上開環保局於 100 年度召開 4 次廢棄物清理有關會議，及於廢棄物非法棄置案件管理系統登載本案廢棄物非法棄置發現日期為 100 年 10 月 27 日，污染態樣為：「掩埋大量營建混合物及雜物，並發現廢油桶，現由第六河川局及原地主協調清理中。」顯示環保局未能對桶裝廢棄物有進一步之處理，逕將全案視為一般廢棄物，對於桶裝廢棄物數量與性質，未能本於環保主管機關權責協助水利局進行檢測，以利後續進行清理廢棄物相關作業。

3. 次查環保局於 100 年 5 月 13 日依廢棄物清理法第 11 條規定限前土地所有權人於 100 年 7 月 5 日前清理改善完成。嗣後該局以責任歸屬尚待釐清為由，通知前土地所有權人將另案限期改善，隨後以稽查當時現場已有施工為由，再於同年 8 月 5 日函通知前土地所有權人及水利局應於 100 年 10 月 12 日前清理改善完成。嗣經前土地所有權人於同年 10 月 4 日及 6 日陳情，環保局同意展延改善期限至 101 年 1 月 19 日。惟水利局以本案舉發當時，使用人、所有權人、管理人及行為人均非市府(前縣府)或該局，於 100 年 12 月 30 日函復環保局，該行政處分限期改善於法無據。

4. 環保局仍無法確認真正行為人，於 101 年 3 月 19 日再通知水利局及前土地所有權人應於 101 年 4 月 17 日前清理改善完成。水利局於同年 4 月 2 日函復將於 101 年度編列試挖與規劃設計費用，惟因財源問題而無法於期限內清理完成，經環保局同意展延清理期限至 102 年 12 月 31 日。嗣後水利局雖於 102 年度匡列廢棄物清理經費計 1,612 萬餘元，惟仍不足支應所

需清理費用3,254萬元，該局爰未於期限內辦理清理工作。環保局於改善期限屆滿後，亦未能積極依廢棄物清理法規定辦理裁罰，僅於103年7月8日函請水利局敘明辦理進度，及對於前土地所有權人於102年12月31日清理期限屆滿後，亦未能積極催辦並依法告發，遲至104年3月20日始開立裁處書，顯示未積極執行裁處非法掩埋廢棄物之公權力。

5. 綜上，環保局未能積極協助水利局檢驗不明桶裝廢棄物之種類與性質；雖依廢棄物清理法規定通知前土地所有權人及水利局清理廢棄物，惟同意延長清理期限逾2年，期限屆滿後，未能積極催辦並依法告發，延宕1年始開立裁處書，執行公權力顯欠積極，致廢棄物久未清理，允宜督促環保局積極協助水利局妥適處理及研提具體改善措施。

參、行政機關回應情形

本案相關缺失，經市府研提具體改善措施並予失職人員適當處分，臺南市審計處將其改善情形於105年7月12日函報審計部核轉監察院。該院已於同年8月5日以院台業二字1050134354號函復准予備查。茲將其研提之改進措施摘述如次：

一、已查究前縣府辦理用地徵收作業，疏於查證用地已遭掩埋廢棄物，致滯洪池遭取消施作之相關違失人員責任，並促請水利局成立用地專責小組，避免類似情事再度發生

市府查復略以，有關前縣府辦理櫻花社區滯洪池新建工程之用地徵收作業，事前疏於查證用地已遭掩埋廢棄物之地貌變化，且未能依土地徵收條例之規定，對擬徵收土地實施調查或勘測，以瞭解徵收土地計畫書與用地現況有無差異，即向內政部申請徵收工程用地，致六河局囿於工址遭掩埋大量廢棄物無法施工，而取消滯洪池施作，影響計畫目標。經檢討結果，為避免類似情事再度發生，已督促水利局於104年9月成立用地小組，專責辦理工程用地取得事宜；另該工程徵收作業之承辦人員及單位主管確有疏失及督導不周之

處，已分別於104年11月及105年6月核予2名違失人員各申誡1次之處分。

二、已籌措經費先行辦理相關排水應急改善工程，並設置抽水機組，以降低鄰近地區淹水風險；原取消施作之滯洪池獲中央補助，併同廢棄物清理重新發包施作

市府查復略以，為降低櫻花社區因六河局取消滯洪池施作之淹水風險，業已先行籌措經費就該區域所屬龜子港排水系統陸續完成柳營區南八老爺排水(柳營路東側)改善工程等7件應急工程，結算金額計1億5,578萬餘元(詳表4)，並於該滯洪池預定地之下游處設置移動式抽水機(如下照片)，強化該區域排水效能。水利局已召開防汛整備會議，督促柳營區公所辦理各項防汛措施，並於防汛期間督促該區公所預備砂包袋，供居民防洪使



移動式抽水機設置情形

資料來源：臺南市政府水利局提供。

表4　臺南市政府水利局辦理龜子港排水系統相關應急工程明細表

單位：新臺幣元

工程名稱	開工日期	完工日期	結算金額
合計			**155,785,916**
柳營區南八老爺排水(柳營路東側)改善工程	101年12月27日	102年10月17日	5,569,421
龜子港排水應急工程(匯流口至火燒珠橋)	101年12月29日	102年4月27日	9,035,579
龜子港排水應急工程(台糖鐵路橋上游)	101年12月29日	102年7月19日	18,520,971
龜子港排水應急工程(新文橋下游)	102年1月5日	102年10月29日	32,675,865
龜子港排水應急工程(火燒珠橋至台糖鐵路橋)	102年1月5日	102年11月14日	25,877,393
八老爺排水應急工程	103年1月2日	103年12月12日	33,890,016
南八老爺排水應急工程	103年3月13日	103年12月11日	30,216,671

註：1.資料截止日：103年12月31日。
2.資料來源：整理自臺南市政府水利局提供資料。

用，以降低淹水風險；原經六河局取消施作之滯洪池，業獲水利署納入流域綜合治理計畫項下，補助5,000萬元，水利局已於104年5月重新發包施工及清理廢棄物，截至同年12月底止，已完成桶裝廢棄物申報及清理作業。

三、已促請環保局進行土壤污染查證，並協助水利局進行廢棄物檢測及追蹤廢棄物清理流向，以避免二次污染

市府查復略以，原滯洪池用地遭掩埋之廢棄物，已責成環保局進行土壤污染查證作業，確認滯洪池場址土壤未遭污染，嗣後環保局協助水利局進行廢棄物檢測作業，經檢測結果非屬有害事業廢棄物，環保局已於104年8月26日同意水利局所提報之廢棄物清理計畫，同時督導清理現場相關污染防制措施是否妥適，協助追蹤廢棄物清理流向，確保廢棄物均經妥善處理，以避免二次污染。

肆、後續改善及整體效益情形

本案經臺南市審計處持續追蹤市府研提改善措施執行情形，分述如次：

一、櫻花社區滯洪池業由水利局重新發包並已竣工，將有效發揮滯洪功能，保障居民生命財產安全

原由六河局取消施作之滯洪池工程，嗣經市府積極爭取中央補助，業獲水利署納入流域綜合治理計畫項下，核定補助5,000萬元，水利局已重新辦理「柳營區櫻花社區滯洪池新建工程併辦土石標售」採購，於104年4月30日由○○營造有限公司得標，金額4,435萬元，同年5月9日開工，截至105年9月底，已開挖完成深度4公尺，面積約2公頃，滯洪量約5萬立方公尺之滯洪池主體，當月梅姬颱風來襲，池體已發揮滯洪功能(如下照片)，士林里櫻花社區及八翁里等地區未發生淹水災情，該工程已於同年11月4日竣工，嗣後颱風、豪雨侵襲時，將有效蓄積櫻花社區及鄰近區域之雨水，減輕下游地區排水流量負荷，降低淹水風險，保障當地約3,400位居民之生命財產安全。



105 年 9 月梅姬颱風滯洪池蓄洪情形

資料來源：臺南市政府水利局提供。

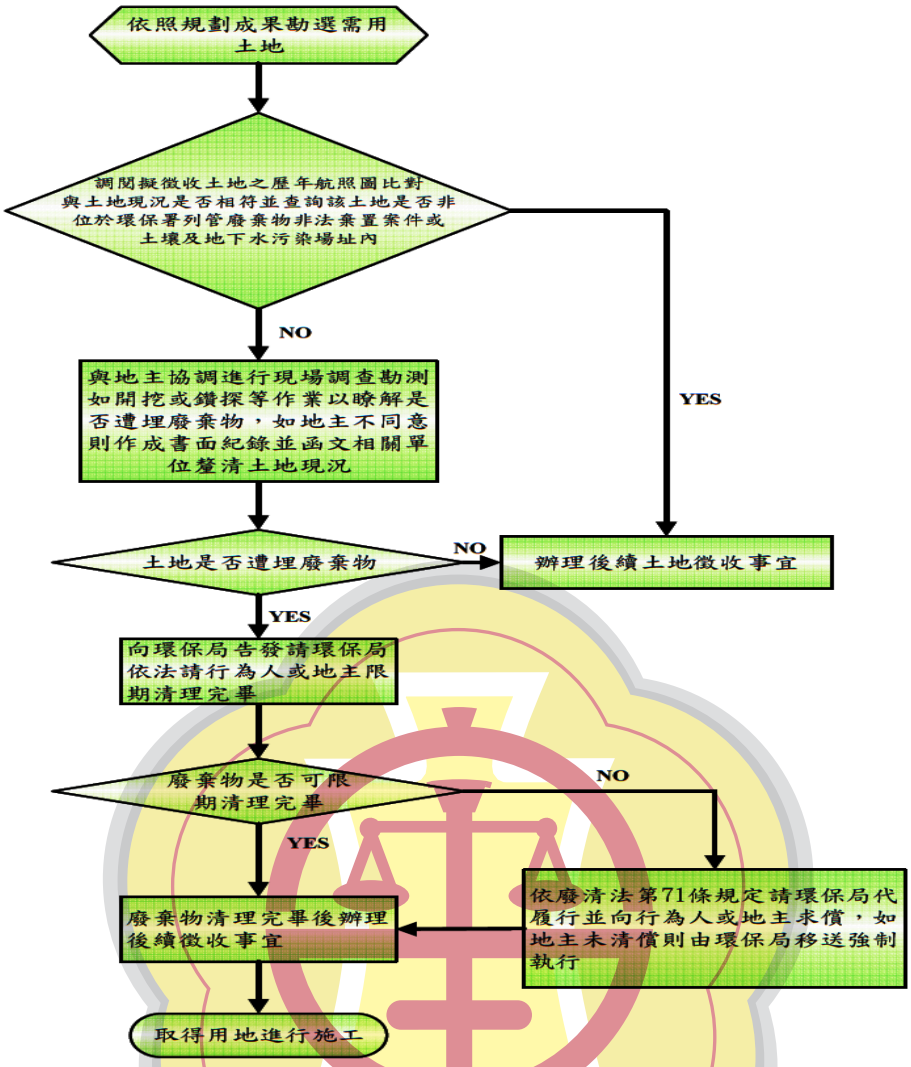
二、水利局已研訂土地徵收初期發現工址遭埋廢棄物標準作業流程等因應措施，完善水利工程用地徵收程序

本案因用地徵收作業疏漏，致未能事先察覺案址遭掩埋廢棄物，而延宕櫻花社區滯洪池之闢建時程，市府已督促水利局與環保局研商徵收土地遭埋廢棄物之標準作業程序，104 年 9 月完成研訂土地徵收初期發現工址遭埋廢棄物標準作業流程(詳圖 4)，作為水利工程用地徵收之遵循依據；對於土地完成徵收後始發現廢棄物之作業程序，則依照行政院環境保護署訂頒之「國有或公有土地遭棄置廢棄物之清理參考作業程序」辦理，俾使水利工程用地徵收程序更臻完善。105 年度以後之土地委外查估補償費勞務服務契約內，已增訂委託廠商調查歷年航照圖、查詢環保局列管場址及地籍謄本，研判土地是否遭埋廢棄物之服務項目，以避免類似情事再次發生。

三、環保局已向內政部申請土地遭棄置廢棄物資訊類別代碼，加強非法棄置案件資訊揭露

市府業督促環保局向內政部地政司提出將土地遭棄置廢棄物資訊註記於土地登記項目之建議，業獲內政部 104 年 7 月同意參採，增訂土地參考事項類別「土地遭棄置廢棄物資訊」之代碼「A2」，並函請各直轄市、縣(市)政府配合辦理。環保局已依土地參考資訊檔作業要點之相關規定，將土地或建物資訊按照參考檔建檔格式，以地政事務所為單元製作土地參考資訊檔登錄資料，並於同年 8 月送請臺南市土地或建物所在地之地政事務所轉入參考檔資訊庫，以加強非法棄置案件資訊揭露，俾利爾後查閱土地遭棄置廢棄物相關資訊，避免取得土地後始發現遭棄廢棄物之情事重複發生。

圖 4　　土地徵收初期發現工址遭埋廢棄物標準作業流程



資料來源：臺南市政府水利局提供。

四、水利局業配合一區一公園政策，將於滯洪池周邊施作綠美化設施，提供民眾優質親水環境，俾達到治水與休憩目標

為提供柳營地區民眾一處休閒遊憩空間，水利局已配合市府一區一公園政策，以防洪安全為基礎，結合景觀、親水、遊憩等理念，規劃於櫻花社區滯洪池周邊，再增設綠美化植栽、環湖步道、休憩涼亭等景觀設施(詳圖 5)，並提報內政部營建署 106 年度第一階段「城鎮風貌型塑整體計畫」，經該署 105 年 11 月 30 日核定計畫總經費 400 萬元(中央補助 300 萬元)，進行該滯洪池周邊綠美化工程，該局將進行後續規劃設計及工程發包作業，以營造優質親水環境，促進自然生態永續發展，達到治水與休憩雙贏之目標。

圖 5　櫻花社區滯洪池綠美化願景圖



資料來源：臺南市政府水利局提供。

伍、結語

國際最高審計機關組織(International Organization of Supreme Audit Institutions, 簡稱INTOSAI)於西元1977年利瑪宣言(Lima Declaration)指出，政府審計為任何管理制度下不可或缺的一環，審計本身並非最終目的，而是為了及早發現違反法令規定，及財務管理未具經濟、效率、效果性等情事，俾利及時督促採取改正行動、促使相關人員負責、提出預防措施，或至少降低發生的可能性。

本案櫻花社區滯洪池於闢建過程，因前縣府疏於查證用地已遭掩埋廢棄物之地貌變化，即辦理工程用地徵收作業，且未積極釐清清理責任，致該滯洪池經六河局取消施作，嗣後亦未落實防汛措施之替代方案，及積極辦理廢棄物清理作業等情事，致原計畫改善淹水之目標遲未達成，影響民眾生命財產安全。經臺南市審計處查核揭露，並依審計法第 69 條規定，函請臺南市市長查明妥處，並報告監察院，市府已具體回應並研議改善措施。

未來，審計機關除將持續追蹤本案辦理成效外，對於政府其他重要施政工作，亦將持續扮演監督(oversight)、洞察(insight)及前瞻(foresight)的治理角色，並促進行政機關之透明與確保課責機制之建立，暨針對計畫之經濟性、效率性及效能(果)性，提出改進意見，以協助行政機關聚焦於未來的挑戰，並本「獨立、廉正、專業、創新」之核心價值，「善盡審計職責，發揮監察功能」之使命，持續審核監督、發掘問題癥結，提出建議意見，期達成審計機關「實踐優質審計服務，創造最大審計價值」與「提升政府施政績效，促進政府廉能政治」之願景，實現審計機關成為對社會大眾生活產生正面影響機關之目標。

審計部專案審計報告
臺南市柳營櫻花社區滯洪池工程用地徵收及新建執行情形

編　者：審計部
發行人：林慶隆
查核團隊：審計部臺南市審計處吳錦祥、蘇寶洲、石珮絹、林俊良、游裕偉、許雲翔
出版者：審計部
地　址：10058 臺北市中正區杭州北路 1 號
電　話：(02)2397-1366
網　址：http：//www.audit.gov.tw
印刷者：全凱數位資訊有限公司
地　址：23146 新北市新店區中正路 501-13 號 3 樓
電　話：(02)8667-5397
經銷處：五南文化廣場
地　址：40042 臺中市中區中山路 6 號
電　話：(04)2226-0330
國家書店松江門市
地　址：10485 臺北市中山區松江路 209 號 1 樓
電　話：(02)2518-0207
出版年月：中華民國 106 年 3 月初版
定　價：新臺幣 100 元整
GPN：1010600404　　ISBN：978-986-05-2119-1

著作權管理訊息：
著作權人：審計部
＊欲利用本書或部分內容者，須徵求著作權人同意或書面授權

回饋單

您好：

審計部為持續提升審計工作之價值與效益，誠摯地邀請您填寫這份回饋單，讓我們瞭解您對本專案審計報告的想法與建議。填寫完後，請傳真至 02-23977889。您所填寫的資料不會對外公開，請安心作答。

- 報告名稱：NAO-106-6 臺南市柳營櫻花社區滯洪池工程用地徵收及新建執行情形
- 性別：□男 □女
- 您的身分：□公部門(□行政機關□立法機關□監察院□審計機關) □媒體工作者 □私部門 □學術單位 □一般民眾 □其他：
- 從何處取得此份報告：□審計機關或人員贈閱 □審計部全球資訊網 □圖書館 □書店 □其他：

1. 您覺得此份報告是否具有價值：□是 □否

   _____

2. 您覺得此份報告對您幫助最大的地方是：

   _____

3. 您覺得此份報告可以再增加或減少哪些內容，使其更具可讀性：

   _____

4. 您認識對此份報告可能有興趣的人（請提供電子郵件信箱）：

   _____

5. 其它建議：

   _____



獨立・廉正・專業・創新

ISBN 978-986-05-2119-1

GPN：1010600404
定價：新台幣100元
NAO-106-6