

# 調查報告

壹、案由：據審計部107年度彰化縣總決算審核報告，彰化縣政府推動跨域亮點計畫打造具國際觀光旅遊環境，惟審查作業延宕，影響計畫執行進度，有待檢討改善，以落實跨域加值效益案。

貳、調查意見：

交通部觀光局(下稱觀光局)為協助縣市政府發揮創意、善用在地優勢特色資源，整備相關軟硬體設施，經行政院核定辦理跨域亮點計畫。彰化縣政府(下稱縣府)爰於民國(下同)104年9月15日提送「清水之森·幸福東南角計畫(下稱本案清水之森計畫)」參加跨域亮點計畫評選(相關大事紀詳附表)，該局104年11月18日召開會議審查，縣府同年12月22日獲該局核定計畫並補助新臺幣(下同)2億元辦理後，辦理露營區環境整備工程等7項計畫，計畫執行期間為104年至107年，惟於107年12月27日向觀光局提送該案不可抗力因素並請求展延，該局於108年1月16日同意展延至108年底。經審計部查核認有作業延宕影響計畫執行進度，未能達成計畫效益等情，遂經本院108年11月5日地方政府年度總決算審核報告審議小組會議決議派查。

案經分別函請縣府、交通部及審計部就有關事項提出說明併附佐證資料到院<sup>1</sup>，為瞭解縣府跨域亮點計畫之規劃與執行、計畫申請展延、委託民間企業經營管理、本案改善與檢討，於109年3月6日前往現地履勘。復經前揭各機關分別於本院履勘後陸續補充書面說明及佐證資料到院，繼而持續蒐研相關參考文獻。茲據前揭各

---

<sup>1</sup> 審計部108年12月4日台審部覆字第1080014341號、觀光局109年3月2日觀技字第1090903014號、彰化縣政府109年2月26日府城觀企字第1090042353號等函。

機關分別提供之相關書面說明、卷證、履勘座談會紀錄及參考資料，業調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、交通部觀光局為協助縣市政府發揮創意、善用在地優勢特色資源，整備相關軟硬體設施，98、99年間核定地方政府國際觀光魅力據點計畫，執行計畫半數超過3年以上；為延續計畫完整性賡續辦理「跨域亮點計畫」，執行期程104至107年，惟該局於104年12月間始陸續核定計畫書，致地方政府實際執行時間縮短，另查截至109年末結案數達5成，且已結案件中逾期半年至1年，再次凸顯該局未能記取前案教訓，對計畫核定時程不符實需，無法順利達成目標造成延宕，且預見計畫執行期程屆至，卻依舊未能提出有效因應策略與機制，猶以展延計畫為主要解決途徑，又對展延標準未盡明確，流於恣意，洵有欠當。

(一)觀光局為延續「觀光拔尖領航方案」內「競爭型國際觀光魅力據點示範計畫」，104至107年推出「觀光大國行動方案」，於特色觀光執行計畫項下，擬訂「跨域亮點計畫」，該計畫與觀光局相關申請須知，經行政院104年8月19日核定<sup>2</sup>在案，以下分別說明計畫緣起、執行期程及經費來源：

- 1、計畫緣起：鑒於臺灣過去之觀光建設，未能善用在地優勢及整合軟硬體配套資源，造成多數景點建設風貌雷同、缺乏特色及辨識度。政府部門大多著重於硬體建設，缺乏相關從業人員服務品質、長期結合產業之活動等相關軟體的導入。著重硬體的新建而鮮少進行良好的管理維護與引進民間經營管理，缺乏引進民間參與、使用者付費的回收挹注與永續經營的概念。爰希望藉此計

---

<sup>2</sup> 行政院104年8月19日院臺交字第1040045261號核定函。

畫，協助觀光景點或風景區提供國外觀光客相對友善之旅遊環境(如旅遊指標、文宣及服務接待人員之國際化等)。計畫以「由下而上」的方式，透過競爭型計畫協助縣市政府發揮創意、善用在地優勢特色資源，整備相關軟硬體設施，發展能吸引國內外旅客。

2、執行期程：本案係依據觀光局所訂「跨域亮點計畫」據以申請而獲選執行，其「申請須知」及「執行注意事項」分別載明略以：「計畫期程由104年至107年」、「核定計畫書之日起至107年底前執行完畢」。

3、經費來源：觀光局補助經費(含財務自償回饋款)加計地方政府配合款，為該計畫總經費。

(二)在權責分工上，觀光局邀集中央部會有關業務主管機關、相關領域之專家學者組成專家顧問委員會，進行評選。並補助入選之地方政府進行3年之整備作業，並協同「專家顧問委員會」進行管考督導；地方政府自行或跨縣市或結合觀光局國家風景區管理處聯合邀集(國內外)專業團隊或顧問共同參與提案，提出具國際觀光發展潛力之亮點申請計畫。觀光遊憩亮點整備完成後，由地方政府進行1-2個月之亮點行銷或活動計畫，由觀光局協助國際行銷宣傳。

(三)評選結果：

1、第1階段形式審查：跨域亮點計畫奉行政院核定，觀光局即函請各縣市政府提案申請，並於104年9月15日截止收件，總計有16個地方政府提案申請，經104年9月22日、9月30日召開2次工作小組會議，並提出各提案計畫書初步審查意見及辦理第1階段形式審查。

2、第2階段評選會議：104年10月6日、7日邀集專家

顧問委員辦理第2階段評選會議，委員總數共12人，是日出席委員共11人均全程參與。會議議程係請各提案申請人依序簡報後，由委員提問再請各申請人綜合答詢，由委員針對簡報及計畫書內容評分，評定方法：1. 各委員按審查項目及評分標準進行評分給予序位。2. 依各委員核給序位，累計為序位總和，並以序位總和排定順序選出6縣市，分別為彰化縣、新竹市、桃園市、苗栗縣、雲林縣、嘉義縣。

- (四) 經查，有關觀光局98、99年間辦理國際觀光魅力據點計畫，規劃時程與實際時間顯有落差，本院前已調查「苗栗縣政府辦理客家桃花源計畫，規劃及執行欠周妥導致撤案，並片面終止促參契約，未能達成計畫效益」等情，並提出報告指出<sup>3</sup>略以：「觀光局核定之10案國際觀光魅力據點計畫，除已不符申請時所定『應有能力於2年內完成計畫工作內容』之資格及條件外，實際完工日更皆遠遠超過原訂完工日，甚至逾半數遲延3年以上，凸顯觀光局國際觀光魅力據點計畫原規劃之時程與實際時間顯有落差」。另，觀光局執行「跨域亮點計畫」亦發生相似問題，觀光局查復表示，原定計畫期程為104-107年，6縣市跨域亮點計畫中，其中苗栗縣政府、雲林縣政府、嘉義縣政府雖分別於109年1月3日、108年12月26日、108年6月28日結案，惟逾表定期程半年至1年，至於彰化縣政府、新竹市政府、桃園市政府等3處迄今尚未結案，足見計畫期程規劃界定失當、仍欠周延，有關跨域亮點計畫名稱、執行進度及延宕說明詳表1。

---

<sup>3</sup> 於107年6月12日本院交通及採購委員會第5屆第47次會議通過調查報告在案。

表1 觀光局核定入選之6處跨域亮點計畫之計畫名稱、執行進度與延宕說明一覽表（資料統計時間：截至109年3月18日）

縣市別	計畫名稱	執行進度	延宕說明
彰化縣	清水之森-幸福東南角	未結案	縣府委託之工程細部設計廠商曾提出暫停履約並申請協調，因而影響進度。
新竹市	新竹市公園跨域亮點計畫		範圍因涉文資保護調查及樹木移植季節調整工項及工序，又配合動物生活習性及搬遷風險評估，經各單位介面協調致影響進度。
桃園市	石門水庫及大漢溪流域跨域亮點計畫		因跨機關合作，需協商事項繁多，因土地取得/撥用程序繁瑣、整備舊建物資料不易取得，及水庫沉澱池土地地質不如預期需再進行基礎改良等，致影響進度。
苗栗縣	魅力世遺·國際慢城-舊山線跨域亮點整備示範計畫	逾1年：109年1月3日結案。	縣府於107年12月27日來文說明因該案推動介面繁複，事涉多部會單位審查，文件申請流程亦需跨局處，舊山場站服務設施及景觀統包工程亦因異議申訴等。
雲林縣	臺灣最輕的旅行 雲遊山林/慢食、好行、悠遊居	逾1年：108年12月26日結案	因施工期間歷經營造廠倒閉，雖已尋覓繼受廠商並順利完工，而有影響進度情事。
嘉義縣	雲梯·茶道·梅山驛站觀光鏈結計畫	逾半年：108年6月28日結案	縣府於107年12月27日來文說明「梅山轉運站暨旅遊服務設施工程」開工後，施工期間受天氣下雨等不可抗力因素影響影響7日工期，又遇

縣市別	計畫名稱	執行進度	延宕說明
			毗鄰私地主陳情擴大留設出入通道導致變更設計，影響施工，致影響進度。

註：前揭表格逾期計算基準，乃以原定計畫期程104-107年推算之。

資料來源：依觀光局查復本院資料與履勘後補充說明自行彙製。

(五)甚以，有關計畫執行期間，跨域亮點計畫之申請須知及其注意事項分別載明略以：「計畫期程由104年至107年」、「核定計畫書之日起至107年底前執行完畢」，以本案清水之森計畫為例，觀光局於104年12月22日核定在案，觀諸計畫期程104至107年，執行時間縮短快1年等情，餘者5處計畫書亦分別於104年12月間陸續核定<sup>4</sup>。對此，觀光局查復資料與觀光局副局长張錫聰座談會分別表示：「依觀光局『跨域亮點計畫』申請須知規定，係於104年底前核定該計畫，並給予縣府3年(105-107年)之整備時間，爰並無行政審查時間包含於執行期間之情形，至縣府於提案時便知悉此規定，爰尚不致影響其推動本案進程」、「計畫期程為4年，第1年為程序面，包含觀光局報行政院核定後，報國發會審查通過，再辦理評選，入選地方政府提報計畫觀光局核定，時間下來第1年就過去了，實質上僅有3年時間」等語。再次凸顯該局猶有規劃時程不合宜之弊。縱承如該局所述僅給予地方政府執行計畫3年時間，為避免造成雙方誤解，申請須知及其注意事項說明未盡一致，確實產生執行上之疑慮，允應妥適檢討。甚以，縱然地方政府因不可抗力因素影響計畫進行，無法

<sup>4</sup> 縣市政府跨域亮點計畫，觀光局核定該計畫時間分別說明：彰化縣(104年12月22日)、新竹市(104年12月23日)、桃園市(104年12月23日)、苗栗縣(104年12月29日)、雲林縣(104年12月1日)、嘉義縣(104年12月29日)。

於規定期程完成需提出展延，仍需對於展延事項之相關規定如要件、期間等應更加明確，惟查6處跨域亮點計畫，除新竹市政府於107年12月28日函請觀光局同意展延外，餘者5處皆於107年12月27日提出，由此發現該局坐視地方政府於計畫接近終了時才提出申請，足認該局預見計畫執行期程屆至，卻依舊未能提出有效因應策略與機制，猶以展延計畫主要解決途徑，且對於計畫展延規定顯有草率及未盡周延之處，流於恣意，洵有未洽。

(六)綜上，交通部觀光局為協助縣市政府發揮創意、善用在地優勢特色資源，整備相關軟硬體設施，98、99年間核定地方政府國際觀光魅力據點計畫，執行計畫半數超過3年以上；為延續計畫完整性賡續辦理「跨域亮點計畫」，執行期程104至107年，惟該局於104年12月間始陸續核定計畫書，致地方政府實際執行時間縮短，另查截至109年未結案數達5成，且已結案件中逾期半年至1年，多次計畫均將逾期時，始申請展延，而觀光局亦毫無標準准予展延等情觀之，再次凸顯該局未能記取前案教訓，對計畫核定時程不符實需，無法順利達成目標造成延宕。又預見計畫執行期程屆至，卻依舊未能提出有效因應策略與機制，猶以展延計畫為主要解決途徑，又對展延標準未盡明確，流於恣意，洵有欠當。

二、依據交通部觀光局「跨域亮點計畫」申請須知與注意事項載明，「競爭型國際觀光魅力據點示範計畫」入選計畫至104年6月底未完成之地方政府不得提出申請，惟查苗栗縣政府執行魅力據點計畫前因規劃及執行欠周妥致撤案，本次跨域亮點計畫再次入圍，該局復未就申請資格進行合理及公平性之評選，難謂盡符規定；又彰化縣政府計畫書研議退場機制欠明確，尚

難管理各階段計畫執行，顯見觀光局審核機制有失允當，亟應妥適檢討。

(一)依據觀光局「跨域亮點計畫」申請須知與注意事項載明：「有關申請資格部分，地方政府（行政院主計總處核定之財力分級第二至第五級次直轄市及縣(市)政府）。『競爭型國際觀光魅力據點示範計畫』入選計畫至104年6月底未完成之地方政府不得提出申請」。惟查，苗栗縣政府於99年間提報「客家桃花源計畫」參加評選，獲該局核定補助3億元辦理後，分別於100至103年間陸續完成公、私有土地取得及水土保持工程發包作業，至104年1月21日申請撤案。經審計部查核認有規劃及執行欠周妥導致撤案，未能達成計畫效益等情<sup>5</sup>，苗栗縣政府本次亦獲選跨域亮點計畫。對此，觀光局查復表示，苗栗縣政府於104年1月13日申請撤案，觀光局於104年1月21日同意准予撤案，與「入選計畫至104年6月底未完成之地方政府不得提出申請」並未衝突，爰縣府自得於104年9月辦理跨域亮點計畫提案。此外，苗栗縣政府提案串聯三義木雕、國際花博及國際漫城，結合木雕工藝產業、農業（花藝）及軌道自行車漫遊三大主軸推廣行銷，與計畫主軸跨域相符。觀光局認為本次苗栗縣政府與計畫主軸相符誠然可貴，但與「跨域亮點計畫」申請須知與注意事項未盡相符，可見該局自作掩飾有失立場，尚難認已符衡平性與合理性，應避免遭致外界質疑之嫌。

(二)為使政府資源充分有效運用，帶動經濟發展，國家發展委員會以公共建設全生命週期概念，訂定「公共建設計畫審議、預警及退場機制」，經行政院核

---

<sup>5</sup> 於107年6月12日本院交通及採購委員會第5屆第47次會議通過調查報告在案。

定自107年起實施，以加強計畫各階段管理，促使計畫加速落實執行。顯見政府為提升公共建設執行力，落實公共建設預算執行，提升計畫效能，以公共建設計畫全生命週期概念，透過每年篩選重點計畫，進行執行情形風險預警作為，並串連強化審議功能、執行不力計畫的退場及公共建設先期預算重新分配排序等策進方式<sup>6</sup>，足資參考。經查，依「跨域亮點計畫」申請須知與注意事項規定載明：「計畫整體控管與效益：1. 時程控管與承諾事項（應研擬退場機制配套計畫及承諾事項……）」。相較行政院106年12月13日核定公共建設計畫審議、預警及退場機制<sup>7</sup>之規定，退場機制包含退場條件與退場時機，對於已核定之中長程個案計畫或執行計畫是否退場有所依循，惟查縣府計畫頁4-3載明退場機制略以：「本計畫於未來若因各因素而導致須停止繼續辦理時，縣府將自行籌措經費或以其它方式繼續辦理計畫……。」縣府所提內容較為空洞與籠統，計畫執行中未針對退場機制之時機與要件等內容據以說明，觀光局亦或縣府尚難以論斷、評估與控管。

(三) 綜上，依據交通部觀光局「跨域亮點計畫」申請須知與注意事項載明，「競爭型國際觀光魅力據點示範計畫」入選計畫至104年6月底未完成之地方政府不得提出申請，惟查苗栗縣政府執行魅力據點計畫前因規劃及執行欠周妥致撤案，本次跨域亮點計畫再次入圍，該局復未就申請資格進行合理及公平性

---

<sup>6</sup> 資料來源：行政院〈政策與計畫〉院會議案，網址：

<https://www.ey.gov.tw/Page/448DE008087A1971/fbe3ed13-660a-4b89-b893-212774b8b88b>。

<sup>7</sup> 公共建設計畫審議、預警及退場機制提報國家發展委員會，經106年11月16日第46次委員會議討論，經依與會委員提供之意見修正後，提報行政院106年11月23日第3577次會議，並經院長裁示准予備查，自107年1月1日施行。

之評選，難謂盡符規定；又彰化縣政府計畫書研議退場機制欠明確，尚難管理各階段計畫執行，顯見觀光局審核機制有失允當，亟應妥適檢討。

三、彰化縣政府為打造具國際觀光旅遊環境，104年9月15日提送跨域亮點計畫「清水之森·幸福東南角」至觀光局核定，期程為104-107年，惟縣府無法如期完成，遲至107年12月27日始向該局申請展延至108年。期間因規劃階段未審慎評估，徒增後續依規申請建築執照等程序及多次變更設計造成履約爭議，致生與諸多單位溝通費時，延宕整體期程。為免嗣後類此事件發生，計畫執行前、中、後審慎規劃與控管至為重要，縣府殊值澈底檢討改進。

(一)本案清水之森計畫坐落位置為彰化（社頭鄉清水岩童軍營地），其開發規模主要以打造清水岩遊憩區為核心，導入露營、烤肉、叢林冒險、親子探索教育及童軍團活動，搭配活動及整合行銷計畫。其相關經費編列情形，總經費為2億元，觀光局補助1億8,600萬元、地方配合款1,400萬元，已核撥1億8,540萬6,388元，另扣除縣府對廠商之罰款10萬3千元，實際上為1億8,530萬3,388元。

(二)經查，縣府於104年9月15日提送本案清水之森計畫提案至觀光局，該局於104年10月6日通知縣府第2階段獲選並請修正計畫書，入選可能原因據觀光局副局長張錫聰座談會表示：「近年我國露營風氣興盛，以提供民眾合法、安全的露營場地，用地單純且坐落參山國家風景區，可行性極高，本案清水之森計畫案因而雀屏中選」等語甚明。後續經縣府於104年11月16日提送修正計畫書，該局104年11月18日召開會議審查、104年12月22日核定計畫。執行計畫階段，縣府因本案不可抗力因素，遂於107年

12月27日向觀光局請求展延，該局於108年1月16日同意展延至108年底。有關「時程控管與承諾事項」部分，觀光局查復表示，本案清水之森計畫係於提案階段提出，縣府於104年10月6日參加該局召開「跨域亮點計畫」第2階段評選會議，係由縣長率隊爭取經費，足見縣府對本案的重視……，爰足證縣府確有執行計畫能力；縣府亦表示，係由縣長率隊爭取經費，足見縣府對本案的重視，又以本案基地係屬縣府經管之縣有土地，土地係為非都市土地之山坡地保育區遊憩用地，用地權屬單純，提案計畫內容亦符合土地法相關規定，足以證明縣府確有執行計畫能力。惟縣長親自率隊爭取、用地背景單純等因素，僅能肯認其爭取決心與阻礙不高，尚難以此逕認地方政府確實規劃周詳與未來執行計畫能力良好，猶應從嚴審核與裁量，以避免重蹈覆轍。

(三)再查，縣府於107年12月27日府城觀企字第1070465440號函向觀光局提出展延，主旨略以：……不可抗力因素說明表，陳請同意辦理專案款項保留。」案經該局於108年1月16日觀技字第1084000048號函同意展延至108年底，公文內容略以：「主旨：本案清水之森計畫案不可抗力因素說明表案，復如說明。說明：二、旨揭不可抗力補充說明及影響金額，經審閱尚屬合理，同意備查。三、考量縣府計畫經核定後，即積極辦理各項工作並已完成各項軟、硬體行動計畫發包，舉辦相關行銷活動，展現推動辦理成果，為使未結案行動計畫延續進行，……，原則同意計畫展延至108年，請加緊趕辦。」惟對於縣府展延情事，縣府執行計畫期間均有機會提出，但未於事先提出，而是在計畫接近終了時才提出專案款項保留之需求，自難辭其疏失

之答。

- (四)另查，本案基地清水岩童軍露營區，係於70年代正式啟用，縣府查復表示，迄今已設備老舊，且不符合現代露營需求，原提案係以既有設施、設備進行修繕、更新，評估僅需注意水保申請問題，當時並未考慮新建行為，因此無預見因新建行為所衍生之加強山坡地雜項執照、建築執照及五大管線之申請、審核等作業時間，並未具體細部評估「作業時程」及「財源」，隨工程設計案採購及作業展開，致使本案無法按縣府原先較樂觀作業期程進行推動。惟查，觀光局表示，本案第2階段評選會議中委員曾提及：「行動計畫1-1，預計針對區位既有建物改善，建議應先由專業顧問公司從委外經營角度檢討建物有無保留必要，倘無保留必要，則以設施減量、拆除方式處理……。」經縣府檢討評估，初步保留既有行政大樓、志清樓及北側露營區浴廁，故原提案計畫係針對既有設施進行改善、修建，執行過程歷經舊有廁所區位不佳，行政大樓因其結構強度低於原設計強度，經討論後決議廁所、行政大樓進行原址重建。由前述可知，有關浴廁與行政大樓新建與重建之轉折，初期評選會議委員建議應先由專業顧問公司從委外經營角度檢討之，惟縣府堅持保留，後來乃因觀光局委員分別於106年10月30日與同年12月30日之審查意見才決定辦理，當時委員建議略以：「『北棟浴廁新建工程』部分，觀光局率委員訪視本案清水之森計畫，其中李委員素馨表示，原五棟浴廁應再綜整，經評估及計算浴廁服務量，於露營空間兩側新建兩棟浴廁；『行政大樓（服務中心）重建工程』部分，依觀光局細部設計審查意見，辦理行政大樓建物結構安全鑑定後，發現強

度不足而需重建」。有關廁所、行政大樓完工前、後對照圖詳表2。

表2 本案清水之森計畫之廁所新建與拆除及行政大樓完工前、後對照圖

【北棟浴廁新建工程與其它浴廁拆除工程 <sup>8</sup> 】	
施工前	完工後
北棟新建	
	
其它浴廁-拆除	
	
【行政大樓（服務中心）重建工程 <sup>9</sup> 】	
施工前	完工後
	

資料來源：本院據彰化縣政府查復資料自行彙製。

<sup>8</sup> 基地內之浴廁、無障礙廁所建於81年，其他浴廁皆建於72年以前，皆有使用執照及建築執照，使用迄今無抽肥等相關設施。

<sup>9</sup> 營區管理中心設於入口側，建於71年，為舊式外觀RC建築，具有使用執照、建築執照。

(五) 基上，縣府並未審慎詳加評估，致生前揭建物從「保留衍生為新建與重建」之大幅度修正情事，延誤工程。本案執行期間，縣府雖歷次參加觀光局召開進度檢討會議，當下反應辦理進度與遭遇之困難點，觀光局亦請縣府加緊趕辦，檢視縣府工程進度，惟本案清水之森計畫茲因前期規劃不周導致後續窒礙難行，如：設計階段時與諸多單位溝通協調、與廠商產生履約爭議、工程較慢展開而影響本案進行無法發揮計畫應有效益，實有不當。

(六) 綜上，縣府為打造具國際觀光旅遊環境，104年9月15日提送跨域亮點計畫「清水之森·幸福東南角」至觀光局核定，期程為104-107年，惟縣府無法如期完成，遲至107年12月27日始向該局申請展延至108年。期間因規劃階段未審慎評估，徒增後續依規申請建築執照等程序及多次變更設計造成履約爭議，致生與諸多單位溝通費時，延宕整體期程。為免嗣後類此事件發生，計畫執行前、中、後審慎規劃與控管至為重要，縣府殊值澈底檢討改進。

四、彰化縣政府為引進民間參與，104年11月決定採OT模式辦理，藉以達到設施活化、減少政府支出、提升服務品質之目的，先後辦理2次招商說明會與上網公告作業，惟因延遲辦理可行性評估及招商條件遲未確認，招標作業延誤與預期收益難以實現，徒增行政程序與成本確有可議，縣府亟待檢討並研謀因應措施，以期全案圓滿完成，落實永續觀光經營及跨域加值效益。

(一) 依促進民間參與公共建設法(下稱促參法)第3條第1項第7款與施行細則第12條規定：「其所稱觀光遊憩設施，係指在國家公園、風景區、風景特定區、觀光地區、森林遊樂區、溫泉區或其他經目的事業主

管機關依法劃設具觀光遊憩（樂）性質之區域內之遊憩（樂）設施、住宿、餐飲、解說等相關設施、區內及聯外運輸設施、遊艇碼頭及其相關設施。」本案土地屬非都市計畫區之遊憩用地，原用途即為清水岩童軍露營區，縣府增加溫泉區及行政大樓，符合前開2法令規定之觀光遊憩設施。本案基地所在地位於參山國家風景區範圍內，主管機關為參山國家風景區管理處，縣府於104年9月10日即與該管理處簽訂合作意向書。

(二)經查，本案清水之森計畫係依據促參法第42條<sup>10</sup>及施行細則第26條規定辦理，縣府查復表示，本案於104年11月決定採OT方式辦理，理由為：透過民間參與方式，藉以達到設施活化、減少政府支出、提升服務品質。引進民間經營模式、活力與創意，由具備營運經驗之管理團隊，以民間創意思維及彈性空間，將功能發揮最大效益，藉此活化當地觀光旅遊。縣府於105年5月18日與台灣促參顧問有限公司（下稱顧問公司）發包訂約（針對興建營運移轉之可行性評估、先期規劃與招商作業）。縣府曾洽顧問公司OT招商時程，該公司表示，平均耗時約1.5-2年，本案於可行性評估階段有評估相關作業時程，及先期規劃應辦項目。

(三)按促參法第6條之1規定：「主辦機關依本法辦理民間參與公共建設前，應先進行可行性評估。前項可行性評估應納入計畫促進公共利益具體項目、內容及欲達成之目標，並於該公共建設所在鄉鎮邀集專家學者、地方居民與民間團體舉行公聽會，對於專家學者、地方居民與民間團體之建議或反對意見，主

---

<sup>10</sup> 經主辦機關評估得由民間參與政府規劃之公共建設，主辦機關應將該建設之興建、營運規劃內容及申請人之資格條件等相關事項，公告徵求民間參與。

辦機關如不採納，應於可行性評估報告中具體說明不採之理由」。惟縣府於107年9月21日可行性評估報告經縣府核准在案，卻遲於108年9月12日才提出「彰化縣社頭鄉清水岩童軍營地、興建營運移轉之可行性評估、先期規劃與招商作業案之先期規劃報告書」，已逾將近1年時間完成，內容雖分別針對可行性評估報告結論、民間參與期間及範圍、裝修之規劃、營運之規劃、土地取得、環境影響評估與開發許可、財務計畫、風險分擔原則、政府承諾與配合事項、履約管理規劃、移轉規劃、後續作業事項及期程等進行說明，但該報告書製成輕重倒置，乃於進行2次招商說明會後才作成結論。

(四)有關OT進度部分(詳表3)，依縣府查復修訂核定計畫書歷次審查意見處理情形綜理表，依據104年10月6日及同年11月8日第2階段評選會議入選案件委員綜合意見，縣府答復處理情形略以<sup>11</sup>：「彰化縣政府近期(按：104年)自籌辦理本計畫整體規劃與BOT促參之可行性評估、先期規劃；預計全區於106年底完成委外招商，以利全區之營運管理」。惟查，辦理後續作業之前置及招商作業，主要包含4個階段，招商作業(包含招商文件之研擬與審核、舉辦招商說明會、籌組甄審委員會<sup>12</sup>)、公告階段、甄審階段、議約與簽約階段<sup>13</sup>，目前縣府皆依機關辦理促進民間參與公共建設案件作業指引規定事項執行與檢核，招商文件及投資契約依促參法組成甄審

---

<sup>11</sup> 彰化縣政府查復修訂核定計畫書歷次審查意見處理情形綜理表，依據104年10月6日及同年11月8日第2階段評選會議入選案件委員綜合意見，縣府答復處理情形，附3、附6。

<sup>12</sup> 依甄審辦法4條、第5條及第7條規定，甄審會置委員7至17人，由主辦機關首長就具有申請案件相關專業知識或經驗之人員派兼或聘兼之，其中外聘專家、學者人數不得少於1/2。

<sup>13</sup> 依據「彰化縣社頭鄉清水岩童軍營地、興建營運移轉之可行性評估、先期規劃與招商作業案」後續作業事項，頁113-116。

會，並於108年12月16日府城觀管字第1080388647號函審議通過已簽辦招商文件審查通過及上網招商公告等事宜，於108年12月24日辦理第1次上網招商公告（公告期間108年12月24日至109年2月11日，惟無廠商投件，縣府擬辦理第2次上網公告作業，後續如確定甄選審出最優申請人後，將趕辦簽議約及點交作業期程，縣府會要求營運廠商盡速提送裝修計畫，以利後續開放營運。

- (五)倘依縣府表定時程，預計106年底完成委外招商，在已知OT招商時程平均耗時約1.5-2年，原定時程完成顯有困難，更別遑論縣府於108年12月24日才辦理上網公告作業，對於招商過程與程序多有欠周，容有可議；再者，縱然姑且不論「非依時程完成招商作業」，先期規劃報告書內容包含可行性評估、先期規劃與招商作業等，縣府竟於108年9月12日才提出，已逾原定跨域亮點之計畫期程（104-107年），似與先期規劃報告書重要性「促進規劃成果與後續招標作業之連結，確保計畫未來可行」之精神有違。整體而言，縣府辦理後續作業之前置及招商作業，事前規劃既欠周密，事後處理亦感遲緩，致招標作業尚未能完成委託，未見成效，但仍應加速辦理。對此，觀光局對於本案清水之森計畫樂見其成，該局副局長張錫聰表示：「現今基地改善良好，原本又破又舊無特別用途，未來期能改善地方財政困難，對於本案持肯定與正向態度，後續應加快腳步推行」等語。

表3 本案清水之森計畫之OT案期程進度（包含完成日期與工作項目）

年度	日期	工作項目
104	10.6	彰化縣政府近期（按：104年）自籌辦理計畫整體規劃與BOT促參之可行性評估、先期規劃。
	11月	決定採OT方式辦理。
105年	5.18	縣府發包訂約（針對興建營運移轉之可行性評估、先期規劃與招商作業）。
106年	預計全區於106年底完成委外招商。	
107年	5.10	召開溫泉露營區OT案可行性評估報告公聽會。
	9.21	縣府核准可行性評估報告。
	10.29	審查先期規劃報告。
	12.6	辦理第1次招商說明會。
108年	1.24-5.24	先期規劃報告討論修正。
	6.26	召開第1次甄審會議。
	6.28	辦理第2次招商說明會。
	9.12	【先期規劃報告書】彰化縣社頭鄉清水岩童軍營地興建營運移轉之可行性評估、先期規劃與招商作業案（定稿版）。
	10.1	先期規劃文件上網公告10日。
	10.9	招商文件經甄審會審查通過。
	12.24	招商文件上網公告（公告期間108/12/24-109/2/11）。

資料來源：本院據彰化縣政府履勘簡報資料與查復資料彙製。

（六）再查，本案清水之森計畫之目標：1. 引進民間經營模式、活力與創意。2. 提升彰化縣整體旅遊服務質量，以跨域合作的視野，重新打造東南角具國際觀光魅力、便捷性與友善的體驗性旅遊環境。3. 整合清水岩遊憩區周邊區域產業、活動與據點，營造具特色魅力之主題觀光軸帶，打造在地獨特性之觀光遊憩活動。4. 結合國際性觀光體驗新議題，打造結合生態、體能、知識與生活趣味之多元主題體驗場域，達到吸引觀光客駐足與回流之成效。為達成計畫目標，縣府仍需思謀，觀光局副局長張錫聰座談會表示：「彰化縣以農業、工業為主，觀光部分要

跟區外結合，應思考如何整合清水岩遊憩區周邊區域產業與未來定位？與產業界結合發展規劃遊程，串連雲林縣、南投縣景點，以軸線概念推行，且未來與觀光局、參山國家風景區管理處共同合作，落實跨區、跨域加值之加乘效果」等語。

- (七)綜上，縣府為引進民間參與，104年11月決定採OT模式辦理，藉以達到設施活化、減少政府支出、提升服務品質之目的，先後辦理2次招商說明會與上網公告作業，惟因延遲辦理可行性評估及招商條件遲未確認，招標作業延誤與預期收益難以實現，徒增行政程序與成本確有可議，縣府亟待檢討並研謀因應措施，以期全案圓滿完成，落實永續觀光經營及跨域加值效益。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，函請交通部觀光局確實檢討改進見復。
- 二、調查意見三、四，函請彰化縣政府確實檢討改進見復。
- 三、調查意見，函復審計部。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。

調查委員：章仁香

陳慶財