

調 查 報 告

壹、案由：據悉，新北市淡水第二漁港遊艇專用碼頭由淡水區漁會和民間業者共同開發，惟新北市政府未依促進民間參與公共建設法為公開招商程序。究其間利弊得失為何？有無產生規避法令規定情事或圖利特定業者之虞？又新北市政府未規劃及訂定明確收費標準，俾供遵循及督管，卻逕由淡水區漁會自行訂定，新北市政府有無違反適法性、妥適性及公益性等疑慮？認有深入調查之必要案。

貳、調查意見：

據悉，106年5月開幕營運之新北市淡水第二漁港(下稱淡水第二漁港)遊艇專用碼頭由新北市淡水區漁會(下稱淡水區漁會)與民間廠商共同開發，未依促進民間參與公共建設法(下稱促參法)為公開招商程序，針對案情相關疑義，經函詢新北市政府、行政院農業委員會(下稱農委會)、財政部等相關機關查復暨檢附相關卷證資料到院，於同年11月28日赴淡水第二漁港現場履勘並聽取簡報，107年1月11日詢問新北市政府農業局顏己嘒副局長、漁業及漁港事業管理處(下稱新北市漁管處)汪昭華處長，及農委會漁業署(下稱漁業署)王正芳副署長等相關人員，同年1月31日詢問交通部觀光局(下稱觀光局)東北角暨宜蘭海岸國家風景區管理處陳美秀處長，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、新北市漁管處辦理淡水區漁會依漁港法第14條規定申請「淡水綜合漁業文化館」投資案審查過程，審查委員之一成員亦擔任淡水區漁會本案企劃團隊顧問，疏未注意利益迴避之適法性問題，允應通盤檢討改進，以避免爭議。

- (一)按政府辦理促進民間參與公共建設甄審案件，為公平、公正辦理評審，避免爭議，特訂定「民間參與公共建設甄審委員會委員須知」，對於委員須迴避注意事項，均訂有明文，舉如：「委員自接獲民間參與公共建設申請案件甄審有關資料之時起，不得就該申請案自行提出申請，或協助其他申請人提出申請」、「委員於被遴選前或同意擔任委員後，如認有不能公正執行職務之虞者，應主動通知機關予以解聘或向機關辭去該職」，前揭須知由成立甄審委員會之主辦機關於通知委員派兼或聘兼事宜時一併附於通知書中，以提醒委員注意。另機關辦理採購評選案件成立之採購評選委員會，行政院公共工程委員會97年7月7日工程企字第09700278120號函修正之「採購評選委員會委員須知」亦有相同規定，合先敘明。
- (二)經查淡水區漁會為淡水第二漁港港區發展及漁業文化傳承，依漁港法第14條第1項規定，漁港一般設施優先由漁港所在地漁會依據漁港計畫向主管機關租用土地申請建設、經營，於102年6月3日以北淡漁會字第1020001263號函送「淡水新型漁業體驗館」營運企劃書予新北市漁管處，向新北市政府申請租用國、市共有土地，共同開發淡水第二漁港第三泊地，經該府邀相關單位委員於同年10月15日召開審查會議，及多次修正後方同意所提計畫（規劃興建「漁業文化活動中心」、「遊艇碼頭」及「船舶修護中心」等3項工程），並於103年3月12日、104年3月3日及同年6月9日獲漁業署、新北市議會及行政院核准淡水區漁會承租本案土地，同年12月24日淡水區漁會、新北市漁管處、漁業署三方共同簽署國市共有土地租賃契約，期間自105年1月1日起至113年12月31日

止，計9年。本案「遊艇碼頭區」嗣後由淡水區漁會洽領袖海洋開發有限公司共同合作開發，已於106年5月17日完工開幕啟用；「漁船修護服務中心」刻正辦理建築執照申請，預計107年3月前完成；「漁業文化活動中心」則尚在接洽廠商規劃設計中。

(三)惟查，上開審核辦理過程，新北市漁管處102年10月15日邀請專家學者及機關代表等委員召開「淡水綜合漁業文化館」投資案審查會議，當日受邀審查委員中之觀光局北海岸暨觀音山國家風景區管理處陳美秀處長（註：因公陪同部長視察，未出席），與淡水區漁會送審核定之「淡水漁業文化活動中心」營運企劃書第六章策劃團隊載述顧問之一「陳美秀：交通部觀光局北海岸及觀音山國家風景區管理處處長」相同，經詢據新北市漁管處表示：「本案係依漁港法第14條規定辦理，漁港法無相關審查程序及成員名單規範，惟該府仍參考促參評審精神邀相關領域專長委員辦理，然陳處長是日並未出席審查會，後續亦無提供相關書面審查意見予該府，故漁會於無所悉情況下，後於103年7月邀請陳處長擔任顧問，二者並無關聯。本案審查過程係為借助各領域專家學者意見，使漁會提案計畫更符合政府政策與港區整體發展規劃，非如採購或促參等進行實質評分。但該府坦承確未注意漁會已邀請陳處長擔任顧問，日後辦理類案時，將加強注意有關細節。」

(四)綜上，新北市漁管處辦理淡水區漁會依漁港法第14條規定申請「淡水綜合漁業文化館」投資案審查過程，審查委員之一成員亦擔任淡水區漁會本案企劃團隊顧問，該委員雖未出席審查會議，後續亦無提供相關書面審查意見，縱使非如採購或促參案件涉及實質評分，然亦有利益迴避之適法性問題，新北

市漁管處辦理審核過程疏未注意，允應通盤檢討改進，以避免爭議。

二、漁港法第14條規定，漁港一般設施優先由漁港所在地漁會依據漁會法第4條所規定任務及漁港計畫擬訂投資計畫，向主管機關租用土地申請建設經營。其申請審核過程未如促參案民間廠商自提計畫經機關初審通過後再辦理評審方式嚴謹；又審查委員亦未建立利益迴避提醒機制，已有前調查意見一所揭淡水區漁會投資案例審查瑕疵可稽，農委會93年5月31日令釋「漁港法第14條與促參法第8條之立法精神相倣」，允應重申此旨，加強促請主辦單位援此精神辦理。

(一)查據促參法第7條規定：「公共建設，得由民間規劃之」；同法第46條規定：「民間自行規劃申請參與公共建設者，應擬具相關土地使用計畫、興建計畫、營運計畫、財務計畫、金融機構融資意願書及其他法令規定文件，向主辦機關提出申請。前項申請案件所需之土地、設施，得由民間申請人自行備具，或由主辦機關提供。第1項申請案件受申請機關如認為不符政策需求，應逕予駁回；如認為符合政策需求，其審查程序如下：……二、主辦機關提供土地、設施案件，由民間申請人提出規劃構想書，經主辦機關初審通過後，依初審結果備具第1項之文件，由主辦機關依第44條第1項規定辦理評審……」；同法第44條規定：「主辦機關為審核申請案件，應設甄審委員會，按公共建設之目的，決定甄審標準，並就申請人提出之資料，依公平、公正原則，於評審期限內，擇優評定之。……第1項甄審委員會之組織及評審辦法，由主管機關定之。甄審委員會委員應有二分之一以上為專家、學者，甄審過程應公開為之。」上開規定彰彰明甚。

- (二)經衡政府基於政策需要及維護管理便利性考量，於漁港法第14條規定，漁港一般設施優先由漁港所在地漁會依據漁港計畫向主管機關租用土地申請建設、經營。嗣農委會以93年5月31日農授漁字第0931212405號令釋：「按漁港法第9條（現為第14條）第1項規定略以：『漁港一般設施優先由漁會依據漁會法第4條所規定任務及漁港計畫擬訂投資計畫，向主管機關租用土地，申請建設、經營……』，該條文雖未如促參法第8條第1項規定，將委由民間建設、經營漁港一般設施之各種方式與型態一一明列，然該條文規範意旨，應與促參法第8條之立法精神相倣。」新北市政府即引據以辦理淡水區漁會102年6月3日函申請「淡水新型漁業體驗館」投資案，然辦理過程僅召開過1次102年10月15日之審查會，嗣後即以書面提供審查意見修正方式核定營運規劃書，未如促參法民間廠商自提計畫經機關初審通過後，尚須再辦理評審兩階段處理。又該案審查委員未建立利益迴避提醒機制已如調查意見一所述，新北市政府查復亦表示漁港法無相關審查程序及成員名單規範，凸顯農委會所為漁港法第14條第1項「應與促參法第8條之立法精神相倣」之令釋，未受重視。
- (三)綜上，漁港法第14條規定，漁港一般設施優先由漁港所在地漁會依據漁會法第4條所規定任務及漁港計畫擬訂投資計畫，向主管機關租用土地申請建設經營。其申請審核過程未如促參案民間廠商自提計畫經機關初審通過後再辦理評審方式嚴謹；又審查委員亦未建立利益迴避提醒機制，已有前調查意見一所揭淡水區漁會投資案例審查瑕疵可稽，農委會93年5月31日令釋「漁港法第14條與促參法第8條之立法精神相倣」，允應重申此旨，促主辦單位援此精

神辦理。

三、淡水區漁會依漁港法第14條規定租用國市共有土地租期訂為9年，主要核准興建標的「淡水漁業文化活動中心」辦理進度卻遲滯緩慢，自105年1月1日起始日迄今歷時2年餘，尚停留於遴選規劃設計監造建築師階段，俟設計、請照、施工、完工營運，剩餘租期勢必無法回收其所設定之建築及設備成本，更遑論依其建設本旨獲利回饋照顧漁民，亦為未來租期屆滿決定是否續租埋下爭議伏筆。新北市政府與漁業署未審酌未來興建完成之建物使用年限與土地租約期限配合之合理性，選擇合適之土地利用方式，決策過程羸陋，顯有未洽，容有檢討改進空間。

(一)按有關公有土地之利用，除得依促參法第15條規定：「辦理撥用後，訂定期限出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式提供民間機構使用。」辦理外，亦得依國有財產法及國有非公用不動產出租管理辦法第3條規定辦理「標租」，同辦法第8條第1項規定：「非公用土地標租，應收取訂約權利金及年租金，並以訂約權利金競標，以有效投標單之投標金額最高者，為得標人。」以上規定甚明。

(二)惟查淡水區漁會依漁港法第14條第1項規定之優先權，向新北市漁管處申辦「淡水漁業文化活動中心」，其內容包含：1樓為多元漁業文化區（包含農漁產品直銷區、展示區、體驗區、傳承區、販賣區、遊艇休息區等），2樓為餐飲區，3樓為觀景台；海域部分則設置「遊艇碼頭」。其屬促參法施行細則第12條、21條所定義之「觀光遊憩設施」、「農業設施」公共建設範疇，然新北市漁管處並未規劃以促參法公開招標或國有財產法及國有非公用不動產出租管

理辦法第3條規定之「標租」競爭機制方式辦理，經詢據新北市政府當時考量理由略以：「本案為漁港區域一般設施，基於漁港活化，提供當地漁民轉型就業，促進當地經濟，係可優先由漁會自主依漁港法第14條申請租地建設、經營管理。前未有民間提出相關規劃案，故未採用促參法第7條、46條規定（註：民間自行規劃申請提案）辦理相關事宜。另考量漁會對本案具高度投資意願，資金規模亦尚於漁會可負擔之範圍，漁會容易整合在地漁民意見，並願配合政府政策與異業結盟，促進港區發展，增加自主經營管理能力與收入，並擴大照顧漁民，遂不以標租方式辦理。」另詢據漁業署表示：「1.淡水第二漁港係屬新北市政府主管之第二類漁港，有關漁港公有土地之利用係由新北市政府本主管機關權責辦理。2.漁會使用漁港一般設施辦理其漁會任務有其必要，並可就近服務在地漁民，促進地方漁業發展。倘基於政策需要及維護管理便利性考量，規定漁港一般設施優先由漁會依據漁港計畫向主管機關租用土地申請建設、經營，自有漁港法第14條之適用。」等語。

- (三)次查本案「淡水漁業文化活動中心」（含「遊艇碼頭」及「船舶修護中心」區）用地，淡水區漁會、新北市漁管處、漁業署三方於104年12月24日共同簽署國市共有土地租賃契約，第2條規定本租約為定期租賃契約，期間自105年1月1日起至113年12月31日止計9年。至於主要標的「淡水漁業文化活動中心」規劃內容，依本案營運企劃書第五章財務計畫載述，為建築面積1,045坪（3,450m²），總樓地板面積約1,355坪（4,470m²），總樓層高度約為13.5m之3層建築物。建物總投資成本約為1億1千萬元，其中建築成本與

設備成本均以20年為攤提折舊年限。惟據本院106年11月28日現地履勘瞭解，淡水區漁會辦理進度緩慢，迄107年3月21日第2次遴選規劃設計監造建築師開標，仍因無廠商投標而流標，究何時能完工營運，尚在未定之天。

(四)綜上，淡水區漁會依漁港法第14條規定租用國市共有土地租期訂為9年，主要核准興建標的「淡水漁業文化活動中心」辦理進度卻遲滯緩慢，自105年1月1日起始日迄今歷時2年餘，尚停留於遴選規劃設計監造建築師階段，俟設計、請照、施工、完工營運，剩餘租期勢必無法回收其所設定之建築及設備成本，更遑論依其建設本旨獲利回饋照顧漁民，亦為未來租期屆滿決定是否續租埋下爭議伏筆。新北市政府與漁業署未審酌未來興建完成之建物使用年限與土地租約期限配合之合理性，選擇合適之土地利用方式，決策過程羸陋，顯有未洽，容有檢討改進空間。

四、觀光局東北角暨宜蘭海岸國家風景區管理處陳美秀處長於102年任職該局北海岸及觀音山國家風景區管理處處長期間，同意擔任新北市政府辦理之「淡水漁業文化活動中心」投資案審查委員在前，然一時不察事後又擔任本案申請人淡水區漁會之顧問，縱使陳處長未實質參加審查會議，會後亦無提供意見，然仍有瓜田李下之嫌，不無可議；惟衡酌本案性質與採購或促參等進行評分擇優尚屬有間，漁港法亦無相關迴避注意事項規定，經核日後倘遇類似個案細節，當引以為戒，妥慎處理，以策來茲並杜爭議。

(一)按政府辦理促進民間參與公共建設甄審及採購評選案件，為公平、公正辦理評審(選)，避免爭議，特訂定「民間參與公共建設甄審委員會委員須知」及

「採購評選委員會委員須知」以提醒甄審（評選）委員注意，前調查意見一、（一）已纂述甚詳，合先敘明。

（二）卷查新北市漁管處為辦理淡水區漁會申請「淡水綜合漁業文化館」投資案審查，邀請時任觀光局北海岸及觀音山國家風景區管理處陳美秀處長擔任審查委員，陳處長雖未出席新北市漁管處102年10月15日召開之審查會議，嗣後亦未提供修正後之企劃書審查意見，惟事後卻接受淡水區漁會於103年7月14日函邀擔任本案企劃團隊之顧問。對此有無利益迴避問題，經詢問陳處長表示：「其當時身分為觀光局北海岸及觀音山國家風景區管理處處長，管轄範圍（自新北市三芝、石門、金山至萬里等）同屬新北市轄內又緊臨淡水，新北市政府如有涉觀光建設或行銷推廣等案件需其擔任委員提供意見時，基於機關團體互助及共同發展觀光立場，均會同意協助提供專業意見，故新北市政府邀請其擔任本案審查委員。惟102年10月15日因須陪同部長視察富貴角燈塔（附佐證文件，當年秘書登錄之行事曆及電腦差勤系統記載「撤銷差假」），故當日並未參加審查會議。至於會後新北市漁管處於103年8月25日函送之修正版營運企劃書，其於同年8月28日至9月2日期間休假帶家人出國赴日本旅遊（附佐證文件，當年秘書登錄之行事曆），故無回傳意見。」至於擔任淡水區漁會本案顧問一節，陳處長表示：「淡水區漁會以103年7月14日北淡漁會字第1030001186號函請本人對『淡水漁業文化活動中心營運規劃書』協助提供意見，因其在北海岸擔任國家風景區處長，認為只要能夠繁榮地方觀光發展有所助益之案件，基於『機關團體互助及共同發展觀光立場』等同一想法，所

以同意登任顧問（註：107年1月31日於本院詢問時主動說明曾收受3,600元費用），並於同年8月2日研提9項專業意見送漁會參考，否認有不法情事。」

（三）綜上，觀光局東北角暨宜蘭海岸國家風景區管理處陳美秀處長於102年任職該局北海岸及觀音山國家風景區管理處處長期間，同意擔任新北市政府辦理之「淡水漁業文化活動中心」投資案審查委員在前，惟因陳員一時不察，事後又擔任本案申請人淡水區漁會之顧問，且於本院詢問時主動說明曾收受3,600元費用，縱使其未實質參加審查會議，會後亦無提供意見，然仍有瓜田李下之嫌，不無可議，核有未洽；惟衡酌本案性質與採購或促參等進行評分擇優尚屬有間，漁港法亦無相關迴避注意事項規定，職故，日後倘遇類似個案細節，當引以為戒，妥慎處理，以策來茲並杜爭議。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、三，函請新北市政府確實檢討改進見復。
- 二、調查意見一至三，函請行政院農業委員會檢討研處辦理見復。
- 三、調查意見四，函請交通部觀光局轉飭所屬注意，並確實檢討改進見復。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會、內政及少數民族委員會聯席會議處理。

調查委員：林雅鋒