

調查報告

壹、案由：據審計部函報：調查花蓮縣政府辦理「光華國小鹽寮分校轉型為青少年交流教育研習中心工程及 ROT 案」執行情形，涉有未盡職責及效能過低情事，認有深入瞭解之必要。

貳、調查意見：

本案緣於審計部轉據臺灣省花蓮縣審計室（下稱花蓮縣審計室）陳報：花蓮縣政府依據促進民間參與公共建設法（下稱促參法）辦理「（光華國小）鹽寮分校轉型為青少年交流教育研習中心工程及 ROT（Rehabilitate-Operate-Transfer，整建-營運-移轉）案」，於民國（下同）93 年至 99 年間先後編列預算達新臺幣（下同）1 億 4,167 萬餘元，預計興建建築物 3 棟（各為 1 至 3 層樓，總樓地板面積 5,916.49 平方公尺），原定 96 年 12 月 20 日完工後，交由 ROT 特許廠商接續完成第 2 期周邊擴建及裝修工程，並於 98 年 10 月前開始營運。詎該府為遷就民間參與業者所提擴建需求等意見，於第 1 期主體工程進度達 78.06% 時，依謝前縣長 96 年 7 月 30 日批示暫緩進行，並於同年 8 月 8 日通知承商終止契約；然嗣因 ROT 特許廠商遲不履約，並於 97 年 12 月 25 日要求終止契約，致主體工程停工已逾 3 年，仍無任何實質進度，工地現場雜草叢生，欠缺維護管理，部分設備已銹蝕嚴重，門窗變形破損，核有未盡職責及效能過低情事，爰依據審計法第 69 條規定，除通知花蓮縣傳縣長督促改善外，並函報本院核處。

案經調閱花蓮縣政府、行政院公共工程委員會（下稱工程會）、審計部暨花蓮縣審計室等機關卷證資料，並於 100 年 11 月 29 日現場履勘及詢問相關機關人員，

茲參據審計部函報相關缺失，臚列調查意見如下：

一、本案審計機關查核指正之各項缺失，均屬有據；花蓮縣政府應督飭所屬確實檢討改進，俾免重蹈覆轍

(一)未經成本效益分析及可行性評估，貿然拆除舊有校舍斥資改建教育研習中心，有違閒置校舍活化再利用初衷，難辭決策草率之咎：

1、花蓮縣政府辦理本案新興投資計畫，並未依據預算法第34條及當(93)年度各縣(市)地方總預算編製要點第12點等規定，辦理可行性程度及技術方法之評估及成本效益分析作業，據以作為決策之判斷。次查本案既為執行閒置校舍再利用政策，自應考量在既有管理權限範圍活化原有閒置設施，使其原有功能得以延續為目標，而非將原有校舍悉數拆除，另行新建房屋設施。詎該府在未具土地所有權之情形下，竟耗費公帑2,078萬餘元徵收私有土地及有償撥用國有土地，並全數拆除原有校舍，另行新建教育研習中心建物設施，不僅與閒置校舍活化再利用之意旨有違，亦肇致鉅額投資迄今未能發揮應有效益，核其決策顯然失當。

2、案經花蓮縣政府函復檢討結果略以：未來若有類此公共建設之計畫，將於事前就相關法令充分評估分析，避免造成執行效益不彰之情形等云。足徵本案興辦伊始，未經成本效益分析及可行性評估，即貿然拆除舊有校舍斥資改建教育研習中心，確已背離閒置校舍活化再利用初衷，難辭決策草率之咎。

(二)ROT財務可行性評估報告，恣意膨脹住房率且財務數據推估不切實際，誤導決策方向且預埋執行瓶頸

障礙禍端，顯未善盡審核報告之能事：

- 1、查本案花蓮縣政府於 95 年 6 月 22 日核定之 ROT 先期計畫書，係依據該府前於 94 年 9 月間委託永健工程顧問有限公司（下稱永健顧問公司）提出之「青少年教育研習中心委外經營可行性評估」報告結論所研訂。依該先期計畫書規劃廠商總投資金額為 4,700 萬元，特許期限為 10 年，財務分析結果建議採用廠商經營 10 年之方案，其淨現值（NPV）約為 17,747,344 元；內部投資報酬率（IRR）約 19%；回收年期約 4 至 5 年；折現還本期間約 5 至 6 年；自償率大於 100%。另查前揭永健顧問公司所提可行性評估報告，在財務可行性－營運收入部分，係以花蓮縣境內各飯店月平均住宿率概估全年房價收入，其所推估之年平均住宿率約 70.56%。
- 2、惟據交通部觀光局網站所載 91 年至 93 年間花蓮地區各觀光飯店每月平均住宿率統計分析，年平均住宿率僅約 56.09%，二者相較年平均住宿率差異達 25.79%（〔70.56-56.09〕÷56.09）。若將該評估報告所推估每月住宿收入調整以交通部觀光局該期間統計之每月平均住宿率，並以顧問公司預估之折現率 10% 設算 10 年營運年限分析結果，其所推估之淨現值數則由 1,774 萬餘元轉變為負 3,333 萬餘元；再依 95 至 97 年間交通部觀光局統計數據分析結果，年平均住宿率僅約 54.47%，二者年平均住宿率差異更達 29.54%（〔70.56-54.47〕÷54.47）。其所推估 10 年營運期間之淨現值數亦變為負 3,928 萬餘元。顯示本案並無任何投資效益，與評估報告結論所稱：「本 ROT 案 10 年營運期內部投資報酬率（IRR）約

19%；回收年期約 4~5 年；折現還本期間約 5~6 年；自償率大於 100%」迥異。核其委託民間經營之財務可行性評估，顯有不當膨脹住房率、財務數據推估不切實際等情。

- 3、案經花蓮縣政府函復檢討結果略以：本案擬重新辦理可行性評估作業，將評選委託具有豐富實際經驗之顧問公司協助重新辦理財務可行性評估及撰寫先期規劃書，並依行政院工程會訂頒之「民間參與公共建設可行性評估及先期規劃作業手冊」所列項目逐項詳予評估分析，以提具適當之評估報告供決策、判斷之依據；未來若有類此公共建設之計畫，事前將妥為評估投入成本與預期效益，避免造成執行效益不彰之情形等云。足徵本案 ROT 財務可行性評估之初，確因膨脹住房率及財務數據推估不實等偏執，誤導決策方向且預埋執行瓶頸障礙禍端，主（會）辦單位顯未善盡審核報告之能事。

(三)ROT 招商階段，竟為遷就民間業者所提後續擴建需求等意見，貿然終止進度已近八成之主體工程契約，徒增工期延宕及公帑損失，確有可議：

- 1、本案花蓮縣政府於 95 年 10 月 30 日召開 ROT 甄審委員會前置作業第 3 次會議決議略以：本案後續裝修工程確定不與主體工程銜接，等到縣府發包之主體工程使用執照取得後，由得標廠商自行發包擴、整建工程，兩者不銜接，以避免因工期重疊狀況下，驗收及責任不明。嗣該府工務局於 96 年 7 月 18 日召開議約小組第 2 次審查會議，並於同年月 30 簽會教育局時敘明：「因 ROT 議約結果未明，致土建工程住宿區斜屋頂仍不能施工，嚴重影響工程進度，損及承辦建築師、原承

包商及縣府三方權益，並可能衍生日後履約爭議甚或索賠等相關問題。」詎該府（謝前縣長）未能參採專業意見審慎評估可能衍生之履約賠償風險，在新建主體工程尚未完工（進度 78.06%）並取得建物所有權之際，竟遷就民間參與業者所提後續擴建需求等意見，貿然終止契約就地結算，衍生公帑損失達 310 餘萬元。然後續原欲移交 ROT 特許廠商依其需求續為規劃執行之未完工程，卻因其遲不履約，且迨至 97 年 12 月 25 日始提出終止契約，致本案主體工程解約迄今已逾 3 年，ROT 一再延宕無法順遂推動，施政效能不彰。

- 2、據花蓮縣政府辯稱：本案縣府甄審委員會評選出之最優申請人與次優申請人，皆提出主體建物上再增建一層樓之構想，若縣府依原定工程進度將斜屋頂施作完成，廠商必須要將屋頂自行拆除再增建一樓，屆時民間觀感不外乎規劃不周延、浪費公帑等負面評語，爰工作小組審查會議決議，與承商及監造單位朝終止契約方式辦理，且會議紀錄簽核過程，謝前縣長針對主任秘書擬議（本府工程請按工程進度進行）批示「緩議」，又 ROT 案件因牽涉之專業很多，且複雜度高，廠商未如期簽約或簽約後終止，確實未能於事前預見，為避免該建物閒置，將積極將未完工之建物興建完成，並辦理委外經營之招商作業等云。然益顯該府耗費公帑委外規劃設計之成果不符實需，致 ROT 已達招商階段，猶遷就民間業者後續擴建之需，終止進度已近八成之主體工程契約，徒增工期延宕及公帑損失，確有可議。

二、本案嗣後更名「洄瀾國際文教會館」重新辦理 ROT

招商，然經三度公告猶乏人問津；倘非財務可行性評估及損益預測過度樂觀，恐係民間業者對於政府規劃願景信心不足。為免本案主體工程完工後閒置荒廢，浪擲公帑斷喪政府施政形象，行政院允應督飭花蓮縣政府正視既往執行缺失與癥結盲點，並責成相關部會主動協助該府突破瓶頸障礙、積極善後

- (一)查本案花蓮縣政府與 ROT 申請人終止契約後，於 98 年 8 月間變更計畫名稱為「洄瀾國際文教會館」，並函請行政院工程會補助 250 萬元，重新辦理 ROT 可行性評估及先期規劃；99 年 3 月間，該府完成可行性評估、先期規劃及招商總顧問案評選作業，同年 4 月 20 日，傅縣長裁示重新辦理委託技術服務及工程採購，並依原設計圖面續建竣工（取得使用執照）後，再依促參法以 OT 或 ROT 方式辦理委託民間機構經營；100 年 2 月間完成 ROT 可行性評估及先期規劃審查作業，同年 7 月間續建工程完成採購作業，預定於 101 年 4 月完工後，依現況點交予 ROT 案申請人，相關營運（點交）範圍已納入招商文件公告。詎經兩次公告招商（第 1 次 100 年 9 月 26 日至同年 11 月 10 日止，第 2 次 100 年 11 月 21 日至 101 年 1 月 2 日止），均無業者遞送申請文件，花蓮縣政府遂於 101 年 1 月 6 日召開第 6 次甄審委員會議討論招商策略，並分析前兩次公告無人遞件申請之原因後，依甄審會決議，按原招商公告內容，於 101 年 1 月 20 日辦理第 3 次公告，並延長等標期至同年 4 月 16 日續建工程完工後；惟迄 101 年 2 月底，仍無廠商遞件申請。
- (二)為查究本案重新辦理之 ROT 可行性評估及先期規劃報告內容，有無重蹈以往「膨脹住房率、財務數據推估不切實際」覆轍，經函請花蓮縣審計室查核

結果，花蓮縣政府 99 年 12 月核定顧問公司研提之「洄瀾國際文教會館」可行性評估報告書，以及 100 年 2 月核定之先期規劃報告書，其援引數據與全國及花蓮縣境一般旅館業 97 至 100 年平均值比對發現，財務可行性評估內容，收入面仍有過度樂觀及膨脹情形，而部分成本預估與同業相較，又顯然偏低或與收入之成長不相當。故在損益評估過度樂觀之偏誤下，其淨現值及回收年期預測之可信度亦有疑慮。

(三) 經詢據花蓮縣政府辯稱：本案可行性評估報告書已載明，本案基地坐落位置為非都市土地，使用分區為風景區，為特定目的事業用地，依法不得作為「商業用途或申請一般觀光旅館」使用；另依發展觀光條例第 2 條及第 24 條規定，非以營利為目的且供特定對象住宿之場所營運，與一般觀光旅館服務對象不同，故可行性評估報告書規劃營運方向及設施推估使用率，相較國內其他案例實屬合理，且縣府前於 100 年 4 月及 10 月辦理兩場次招商說明會期間，民間潛在廠商均踴躍參加，招商公告期間亦有廠商來電詢問本案相關疑慮，顯見並無過度樂觀或膨脹數據等云。

(四) 然揆度本案 ROT 三度公告招商猶乏人問津，倘非如審計機關查核指正「財務可行性評估數據推估不切實際，致損益預測過度樂觀」等情，恐係民間業者對於政府相關政策、執行或法令等層面之規劃願景信心不足。為免本案主體工程完工後閒置荒廢，浪擲公帑斷喪政府施政形象，行政院允應督飭花蓮縣政府正視既往執行缺失與癥結盲點，儘早完成後續營運事宜，並責成相關部會主動協助該府突破瓶頸障礙、積極善後。

參、處理辦法：

- 一、影附調查意見，函請行政院督飭花蓮縣政府確實檢討改進，並責成所屬積極協助善後。
- 二、影附調查意見，函送審計部參考。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化委員會處理。

調查委員：洪 德 旋

吳 豐 山

中 華 民 國 1 0 1 年 2 月 2 9 日