

調查報告

壹、案由：據審計部105年度苗栗縣總決算審核報告，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。

貳、調查意見：

交通部觀光局(下稱觀光局)為打造具國際競爭力之地方觀光魅力據點，以促進國外觀光客來訪頻率及停留時間，經行政院核定辦理競爭型國際觀光魅力據點示範計畫(下稱系爭示範計畫)。苗栗縣政府遂提報「客家桃花源計畫(下稱本案客家桃花源計畫)」獲觀光局核定入選後，嗣因土地取得時程及財源籌措等問題而申請撤案。經審計部查核後認有規劃及執行欠周妥導致撤案，未能達成計畫效益等情，爰經本院民國(下同)106年11月14日地方政府年度總決算審核報告審議小組會議決議派查。

案經分別函請苗栗縣政府、交通部及審計部就有關事項提出說明併附佐證資料到院。嗣就前揭函詢、調卷所得相關疑點詢問苗栗縣政府及觀光局相關主管人員。復經前揭各機關分別於本院詢問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，業調查竣事。茲據前揭各機關分別提供之相關說明、卷證、本院詢問筆錄及參考資料，臚列調查意見如下：

- 一、觀光局輕忽「合理時程」對於地方政府計畫能否如期如質完成之重要性，致未能務實評估地方政府完成系爭示範計畫所需時間，而率予2年期限，肇致該局所核定之地方政府申請計畫，實際完工時間皆遠逾規定期限，且逾半數遲延近3年以上，展延寬予期限亦不一，凸顯該計畫原核定時程不符實需，該局展延期限

審核標準更乏客觀公允，洵有欠當。

- (一)按政府相關施政與工程計畫所規劃之時程是否合理及足適，除攸關預算與經費之籌編，以及周遭配合工程之實施進度外，更與施作品質之良窳，關係至深且鉅，各級政府機關自應審慎評估，以符實需，避免日後徒增經費與時間成本頻繁辦理展期或調整經費，而減損民眾對政府公共工程品質之信心，此分別有行政院公共工程委員會訂定之公共工程全生命週期管控機制參考手冊與相關教材、行政院所屬各機關計畫資本支出預算執行評核報告及相關文獻¹，足資參考。
- (二)據交通部查復，國內過往觀光建設多未善用在地特色整合軟硬體資源，造成大部分景點風貌雷同而乏特色及辨識度，致生國際推廣難度。觀光局爰為有效提升國際能見度，從國外觀光客之需求，協助地方重點投入資源，據以發展具獨特性、唯一性、話題性且能彰顯地方特色之觀光魅力據點，遂陳經行政院相繼以97年8月14日院台交字第0970033380號及98年8月24日同字第0980049106號等函分別核定「300億元觀光產業發展基金²」之部分經費及「六大新興產業發展規劃—觀光拔尖領航方案」項下辦理「競爭型國際觀光魅力據點示範計畫(下稱系爭示範計畫)」。其申請須知、審查重點、注意事項分別載明略以：「地方政府應有能力於2年內完成計畫工作內容及進行後續經營管理」、「申請計畫是否確實

¹楊智斌，國內公共建設時程管理之現況，行政院公共工程委員會上課教材；李復甸、杜善良、沈美真，政府公共工程計畫與經費審議制度專案調查研究報告，99年5月；劉安德，臺北捷運計畫時程管制概論，捷運技術半年刊第48期，103年1月；高雄市政府，高雄都會區大眾捷運系統岡山路竹延伸線建設(第二階段)及周邊土地開發計畫可行性研究報告書(行政院核定本)，106年1月；何育興，工程採購與品質控管，監察院上課教材，106年6月；林盛豐，生產高品質公共工程之關鍵，監察院上課教材，107年3月。

²競爭型國際觀光魅力據點示範計畫係300億元觀光產業發展基金運用項目範圍之一。

能於2年內完成」、「地方政府是否有能力在規範時間內整備完成整體配套措施(行動計畫)，並進行永續性經營管理」。

- (三)經查，除本案客家桃花源計畫於執行半途申請撤案(詳調查意見四)之外，觀光局於98、99年度分別核定之另9件地方國際觀光魅力據點計畫，實際完工時間皆遠逾規定之2年期限，其等計畫名稱、原訂完工、實際完工日分別如下(詳下表)：臺北市孔廟歷史城區觀光再生計畫、100年9月22日、101年3月6日；新北市水金九地區國際觀光魅力據點發展整合計畫、100年9月30日、101年1月6日；臺中市綠園道都會綠帶再生計畫、100年12月31日、103年12月29日；彰化縣工藝薈萃、追求極致，鹿港魅力再現計畫、100年11月19日、103年11月11日；屏東縣國境之南·看見屏東之美計畫、100年10月16日、101年12月31日；新竹縣臺灣漫畫夢工廠、102年8月9日、105年12月15日、臺東縣慢活臺東鐵道新聚落計畫、101年11月30日、104年10月15日、澎湖縣海峽風華平湖美學-澎湖灣悠活度假計畫、102年6月1日、105年10月7日；南投縣第二期太極美地計畫、103年12月31日、104年4月30日。顯見98、99年經觀光局核定之10案觀光魅力據點計畫，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，凸顯觀光局系爭示範計畫原規劃之時程與實際時間顯有落差。

觀光局核定入選之10處魅力據點計畫原訂、實際完工日一覽表

年	市縣別	計畫名稱	執行起迄時間	原訂完工	實際完工日
98	臺北市	孔廟歷史城區 觀光再生	98.9.22~ 101.3.6	100.9.22	101.3.06
	新北市	水金九地區國 際觀光魅力據 點發展整合	98.9.25~ 100.12.31	100.9.30	101.1.06
	臺中市	綠園道都會綠 帶再生	98.9.24	100.12.31	103.12.29
	彰化縣	工藝薈萃、追求 極致，鹿港魅力 再現	98.11.19~ 102.02.19	100.11.19	103.11.11
	屏東縣	國境之南·看見 屏東之美	98.10.16~ 101.12.31	100.10.16	101.12.31
99	臺東縣	慢活臺東、鐵道 新聚落	100.4.18~ 105.5.19	101.11.31	104.10.15
	苗栗縣	客家桃花源	100.4.11~ 104.1.21	101.12.31	撤案
	澎湖縣	海峽風華·平湖 美學—澎湖灣 悠活度假	100.5.05~ 105.10.07	102.06.01	105.10.07
	南投縣	南投太極美地 茶竹の故鄉·臺 灣心動線	101.10.25~ 103.12.31	103.12.31	104.4.30
	新竹縣	風華再現—打 造漫畫夢工場	101.3.23	102.8.09	105.12.15

註：日期格式：年.月.日。

資料來源：依據觀光局查復資料彙製。

(四)雖據觀光局於本院詢問時分別表示：「不同個案會產生不同問題，事前很難預測，本案後續處理較複雜，或有不可歸責於地方政府之處，局內希望有些彈性時間作業，但不可能無限期延長。……」、「本案在初期原行政院經濟建設委員會(下稱原經建會)核定時間為4年，前面1年準備規劃，剩餘時間留給地方政府施工及行銷……」云云。然而，該局既明知該局準備規劃時間已耗時年餘，加上簽陳等前置作業時間共已耗費原經建會所核定4年時間之

二分之一，且該局深悉不同個案會產生不同問題，事前甚難預測，尤以尚無前例可循，地方自無到有之特色發展計畫，僅前置作業及規劃設計所需時間動輒恐已耗費年餘以上，中央主管關機關更應充分審酌後，務實給予受補助機關及執行單位適足時間，卻在本案示範計畫對地方政府自規劃設計、招商迄施工完成等作業，皆壓縮僅僅剩留2年時間，致地方實作時程竟與中央前置作業時程相同，自有欠衡平與合理，不無寬以待己，嚴以待人之嫌，此分別觀該局自承：「給地方政府時間較嚴苛，縣府無法即時推動……」、「倘涉及土地部分，日後評估期程，再檢討相關SOP。觀光局未來會再從本案教訓經驗做核實評估。……」，以及苗栗縣政府表示：「中央競爭型計畫核定後需於2年內執行完成的期程，實務執行時倘遇無法預期的阻礙工作情事之因，則極易肇致計畫無法如期完成之果」等語益明。又，觀光局雖分別指稱：「其他縣市政府展延1次，為利公平，不可能給苗栗縣政府無限期展延，爰同意撤案」、「酌情調整合理期限，本案最長期限為103年底之底線，第2次苗栗縣政府申請延期時，我們未予同意」云云，惟查，除本案客家桃花源計畫之外，99年經觀光局核定之其餘4案觀光魅力據點計畫完工期限皆在104年4月底之後，且其中2案完工時間更已近106年，除明顯可見該局所稱「最長期限為103年底之底線」等語，與事實有間之外，展延寬予期限亦不一，難謂客觀與公允，自有欠當。

(五)綜上，觀光局輕忽「合理時程」對於地方政府計畫能否如期如質完成之重要性，致未能務實評估地方政府完成系爭示範計畫所需時間，而率予2年期限，肇致該局所核定之地方政府申請計畫，實際完

工時間皆遠逾規定期限，且逾半數遲延近3年以上，展延寬予期限亦不一，凸顯該計畫原核定時程不符實需，該局展延期限審核標準更乏客觀公允，洵有欠當。

二、觀光局率以地方首長之承諾資為其能否於系爭示範計畫所定2年期限完成之憑據，除疏未就計畫期程實質影響因素充分審查，更無視地方漏未辦理可行性評估作業，竟仍予評選通過，明顯欠缺客觀准駁標準，無異形成地方首長話術競賽，核有不當。

(一)按地方政府應辦理可行性評估，且有能力確實能於2年內完成系爭示範計畫工作內容、整備配套措施，並有具體效益，進行後續永續經營管理，此於行政院核定之系爭示範計畫審查重點及注意事項，分別定有明文。是觀光局既將計畫時程及可行性評估內容列為審查重點，自應綜合各種主客觀因素，切實審查，以確保獲選計畫皆能於既定期限內達成預期效益。

(二)經查，關於入選系爭示範計畫之地方政府，有否能力於2年期限內完成一節，據觀光局於本院詢問前、詢問時分別表示略以：「……土地與水保問題，其實當時專家委員有質疑，縣長當下有保證可處理」、「……評選會是日，苗栗縣縣長率……，對有關合作事項與用地變更及執行期程予以承諾……」、「我們發現評選過程，地方政府皆有允諾可在2年內完成，縣長、市長都拍胸保證……」等語，顯見觀光局係以地方政府首長之承諾資為該府能否於系爭示範計畫所定2年期限完成之憑據，除未見該局針對專家學者提出之質疑，要求地方政府進一步提出具體評估資料，亦未見該局就土地取得、變更編定等計畫時程實質影響因素深入究明，

甚且，苗栗縣政府漏未辦理可行性評估作業(詳調查意見四)，該局竟視而不見，仍予評選通過，凡此胥見該局欠缺客觀裁量與准駁標準，至為明顯；如逕以地方首長無客觀證據下之口頭保證，資為審查通過之依據，除與組成專家顧問委員會予以專業審查之意旨相違外，更有淪為地方首長話術競賽之嫌。

(三)綜上，觀光局率以地方首長之承諾資為其能否於系爭示範計畫所定2年期限完成之憑據，除疏未就計畫期程實質影響因素充分審查，更無視地方漏未辦理可行性評估作業，竟仍予評選通過，明顯欠缺客觀准駁標準，無異形成地方首長話術競賽，核有不當。

三、觀光局為辦理系爭示範計畫所成立之專家顧問委員會，既僅屬專業之審查、建議及協助性質，該局自應就地方政府申請資格、條件及執行過程等「觀光專業」以外事項，積極落實程序、要件審查及實質督導等主管機關職責，詎該局卻悉以「專家顧問委員會」之意見為辦理依據，毫無中央主管機關應有之主動積極作為，不無自貶淪為該委員會下級單位之虞，殊有失當。

(一)按中央對地方政府相關計畫經費之補助，為撙節國家經費，達成預期效益，事前除應訂定明確與客觀之審查、評比標準，並善盡審核把關之責，據以擇優汰劣之外，事後更應落實管考及督導之責，以確保地方政府計畫如期如質完成，此分別有中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法等相關規定、行政院訴願決定書、各級行政法院判決意旨，可資參考。

(二)據行政院核定之系爭示範計畫申請須知及其注意事項分別載明略以：「觀光局成立專家顧問委員會，就各階段計畫之運作執行，提供專業性審查及建

議」、「入選之地方政府於收到觀光局通知後，……觀光局逐年依計畫編列補助經費，並協同專家顧問委員會進行管考督導」、「為掌握計畫進度與品質，觀光局將邀集專家顧問委員會委員及專案工作小組協助計畫督導考核及實質推動」。顯見觀光局為辦理系爭示範計畫所成立之專家顧問委員會，僅係屬專業之審查、建議及協助性質，該局自應就「觀光專業」以外事項，例如地方政府申請資格、條件、相關應辦事項等要件及執行過程，依上開規定積極落實程序、要件審查及實質督導等中央主管機關應盡之職責與本分，自難以成立專家評選委員會為由或委外辦理而得以免責。惟觀光局卻悉以「專家顧問委員會」之意見為辦理依據，毫無該局本於中央主管機關職責，主動積極辦理之相關程序審查及督導作為，不無淪為該委員會下級單位之虞。此分別觀苗栗縣政府、觀光局分別查復略以：「依據觀光局103年12月27日觀技字第1034001781號函檢送同年月17日會議結論及會議中委員建議，請本府研擬是否展延之可行性及效益評估……」、「本案係本局於99年5月28至29日召開本案評選會議，並依據本計畫審查方式，由本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，針對地方政府所研提之『申請計畫』採票選或共識決方式進行評選……」、「專家顧問委員會具專業性，觀光局基本上尊重專家委員會見解，最後提供首長決策重要依據。」、「……考量委員高度專業性，對委員意見充分尊重，並由共識形成結論後，簽奉機關首長核定。……」等語，益資印證。

(三)綜上，觀光局為辦理系爭示範計畫所成立之專家顧問委員會，既僅屬專業之審查、建議及協助性質，

該局自應就地方政府申請資格、條件、相關要件及執行過程等「觀光專業」以外事項，落實程序、要件審查及實質督導等主管機關職責，詎該局卻悉以「專家顧問委員會」之意見為辦理依據，毫無中央主管機關應有之主動積極作為，不無自貶淪為該委員會下級單位之虞，殊有失當。

四、苗栗縣政府於99年4月15日向觀光局遞件申請補助本案客家桃花源計畫之前，未完備先期準備作業，除遲至同年月22日始會勘本案計畫場址土地，尤延宕至申請後1年餘，迨100年5月10日方辦理可行性分析，終因土地取得、財源等相關因素無法續行而申請撤案，致預期效益無一達成，顯有疏失。

(一)按苗栗縣政府以92年5月7日府計研字第0920043581號函發布之「苗栗縣重要施政計畫先期作業實施要點」第8點明定：「本府各單位暨附屬機關對於所管重要施政計畫，應事先全面考量，通盤規劃。於擬編年度概算前，應積極展開先期作業，擬定計畫，並就計畫需求、可行性、效果(益)、協調與影響(含社經及自然環境影響)及是否需民間參與投資等詳加評估……」。是苗栗縣政府允應督促所屬落實該府上開規定，除應對重要施政計畫切實辦理可行性評估之外，更應事先全面考量影響計畫時程之相關因素，據以充分掌握後，通盤規劃，以利計畫之執行。

(二)據審計部及苗栗縣政府分別查復，該府為申請中央補助發展觀光，促進相關產業發展，規劃於轄內公館鄉後龍溪右岸之出磺坑地區約18.86公頃土地，打造一座集環保、節能減碳、綠建築、樂活養生、展演及在地生活動態體驗之國際級綠色生活休閒渡假村，爰於99年2月間委託長豐工程顧問股份有

限公司擬具總投資金額為新臺幣(下同)5.5億元³之「客家桃花源」申請計畫，於同年4月15日向觀光局遞件申請參選該局主辦之系爭示範計畫評選作業，於同年6月9日獲該局評定入選，並經該局於100年4月11日核定補助興建經費3億元，期限自計畫核定日起2年內執行完畢，預期每年可吸引國內外觀光客112萬人次、總體經濟效益達89.72億元，增加4.27億元稅收、帶動整體觀光相關產業4,000個以上就業機會，以及該府每年3千萬元權利金收入。嗣因私有土地價購、排除公有土地遭占用等訴訟、使用分區變更編定及水土保持工程施作等相關因素拖累計畫時程，遂經該府於104年1月13日以「考量執行期程無法於該局所核定展延期限內(104年12月底)執行完竣並結案，且後續所需經費龐大難以自籌經費續辦」等由向觀光局申請撤案，經該局於同年1月21日准予撤案，肇致前述預期效益無一達成。

- (三)經查，觀光局系爭示範計畫申請資格、條件及注意事項、審查重點既均載明：「地方政府應有能力於2年內完成計畫工作內容及進行後續經營管理」等語，苗栗縣政府向該局申請本案客家桃花源計畫之前，自應對本案計畫場址土地現況、權屬及其取得問題等影響本案計畫時程等各種主客觀因素調查、評估並充分掌握，從而足認該府確有能力於2年內完成，始向該局申請。然而，該府早於99年4月15日向該局遞件申請補助本案計畫，除遲至同年月22日始會勘本案計畫場址內之國有土地並辦理

³ 不含用地取得及民間投資部分，5.5億元總投資金額分別為中央補助3億元、該府自籌配合款1.5億元、台灣中油股份有限公司負擔1億元。資料來源：苗栗縣政府辦理「客家桃花源計畫」執行情形查核報告，審計部臺灣省苗栗縣審計室，106年4月。

地質鑽探之外，更遲至本案計畫申請後1年餘，迨100年5月10日始辦理本案計畫之可行性分析，終因事先漏未評估，致無以掌握土地取得、許可作業時程、財源等相關因素而申請撤案。足證該府未能於申請計畫前，完備可行性評估與土地現況、權屬等調查作業，至為明顯。此觀該府於本院詢問時表示：「獲選時有委託專業公司評估」等語甚明。

(四)雖據縣府表示略以：「本府雖於99年4月15日向觀光局申請系爭示範計畫，該局卻至100年4月11日始核定計畫書……。」云云，惟查，依該府上開要點規定，該府自應完備先期準備作業，俟足以掌握計畫場址相關重要資訊及計畫時程各種可能影響因素後，始能向觀光局申請，自不宜待該局核定後，方進行相關可行性評估作業，倘嗣後評估後不可行，該府先前申請及該局核定作業所耗時間、經費等心血豈付諸東流，頓成泡影，無異陷該府及觀光局於難堪之境，足見該府上揭陳詞，難謂可採。復觀該府於本院詢問前分別表示略以：「本府業務單位已深自檢討，爾後辦理類似計畫案件，務必要求業務單位、工程委託技術服務單位或專案管理單位覈實評估計畫執行項目作業期程……」、「本府當恪遵為鑒」等語，益證該府先期準備作業之不足，已堪認定。針對上揭違失，該府嗣後已分別議處斯時業務主管科長及承辦人員，各申誡1次處分在案，縱在在可證該府已對違失之咎，坦承不諱，惟本案時程延宕致撤案等情，中央及地方本各有應予檢討改善之處，已於上揭各調查意見論述甚詳，且就系爭計畫範圍內之國有及私有土地，經相關承辦同仁努力下，已全數登記為縣有地，相關水土保持工程及土地使用分區變更編定作業更已辦理完竣，對於未來

再立之新案、周邊開發計畫及相關產業發展，皆有助益，爰已支出之1.4億餘元，非屬全然不經濟支出以觀，課責於基層同仁，自有待審酌，況就本案計畫既由該府前縣長率隊前往爭取，不無為高層授意爭取推動，上述主管及承辦人員乃奉命行事以觀，其議處結果是否衡平合理，有無代罪羔羊等不當情事，該府自應本於勿枉勿縱原則，審慎檢討。

(五)綜上，苗栗縣政府於99年4月15日向觀光局遞件申請補助本案客家桃花源計畫之前，未完備先期準備作業，除遲至同年月22日始會勘本案計畫場址土地，尤延宕至申請後1年餘，迨100年5月10日方辦理可行性分析，終因土地取得、財源等相關因素無法續行而申請撤案，致預期效益無一達成，顯有疏失。據苗栗縣政府表示，該府已向行政院客家委員會申請經費補助於系爭計畫場址辦理「客家文學花園計畫」，刻委託專業廠商進行場域基礎規劃及設計評估中，該府自應切實以本案缺失為鑒，以避免重蹈覆轍，特此敘明。

五、苗栗縣政府斯時以「客家」桃花源計畫為名申請補助，既標榜與「明華園」合作而獲得觀光局青睞入選，核定之計畫內容自應充分敘明「明華園」與「客家文化」之連結與代表性，惟相關文字盡付闕如，致生實不符名等訾議，亟應審慎檢討，以求真符實。

(一)按行政院核定之系爭示範計畫申請須知分別載明該計畫之目標、審查重點略以：「以觀光的角度進行改造（創新或再生），並結合當地自然、人文資源優勢或特色」、「針對不同客層特性，善用在地特色及資源優勢，並透過公私組織合作參與及行銷創意手法妥善規劃，使國內外觀光客願意來訪並延長停留時間，配合行銷活動推廣，藉以帶動區域內周邊

景點及相關產業之發展，有效活化地區經濟」、「是否能發揮具有獨特或唯一之地區特性」。是苗栗縣政府依前開申請須知所提出之申請計畫，以及觀光局辦理評選與審查作業時，自應充分審酌「客家文化特色」，以契合計畫本旨。

(二)經查，苗栗縣政府斯時以「客家」桃花源計畫為名申請補助，主因標榜與享譽國際之國內優質傳統表演藝術團體—明華園合作，故為觀光局及專家青睞入選，該府及該局所分別撰寫及核定之計畫內容，自應已充分敘明「明華園」與「客家文化」之連結與代表性，始符其名。惟遍查該核定計畫內容後發現，相關文字盡付闕如，顯無從判別「明華園」與「客家文化」之關連性，不無招致實不符名等訾議，故觀光局自承專家審查該計畫斯時獲選係因「明華園」、「客家文化特色」或「縣長拍胸脯之承諾(詳調查意見二)」，其客觀評選標準究何在？洵難昭公信。

(三)綜上，苗栗縣政府斯時以「客家」桃花源計畫為名申請補助，既標榜與明華園合作而獲得觀光局青睞入選，核定之計畫內容自應充分敘明「明華園」與「客家文化」之連結與代表性，惟相關文字盡付闕如，顯無從判別「明華園」與「客家文化」之關連性，致生實不符名等訾議，兩機關均應審慎檢討，以求真符實。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請行政院督促交通部、苗栗縣政府分別轉飭所屬確實檢討改進見復。
- 二、調查意見，函復審計部。
- 三、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

劉德勳

尹祚芊