

# 調查報告

壹、案由：據審計部函報：稽察臺東縣政府「擘劃蘭嶼離島海上交通政策，計畫、建造客貨兩用交通船東方輪，及撥交蘭嶼鄉公所接管之相關督導、決策情形」，及蘭嶼鄉公所「接管東方輪客貨兩用交通船後續經管情形」，涉有未盡職責及效能過低情事。

## 貳、調查意見：

本案緣於臺東-蘭嶼間之海上交通，原臺東縣輪船管理處（下稱輪管處）負責經管之「新蘭嶼輪」，自民國（下同）66年啟航已逾20年，船體老舊鏽損，安全堪慮且長年虧損（88年度虧損5百餘萬元，人事費高達9百餘萬元），爰臺東縣政府除爭取中央補助新臺幣（下同）7,300萬元，汰舊換新購建客貨輪「東方輪」外，建造期間亦研議將採委外經營模式，故於89年2月15日裁撤輪管處。嗣「東方輪」於91年3月間建造完成後，該府於同年4月17日會商決議，將東方輪無償移撥交蘭嶼鄉公所經管，惟該公所卻遲至93年2月24日始完成招商作業，由龍鴻航業股份有限公司（下稱龍鴻公司）以1元最低標得標，雙方延至94年2月始完成簽約，經營期間3年，自94年3月10日至97年3月10日止（重要記事詳附錄）。

然據審計部臺灣省臺東縣審計室查核發現，「東方輪」自91年3月完成驗收交船起，至94年4月開始航行營運止，已閒置3年；嗣委外經營僅約航行1年，龍鴻公司隨於95年4月以船底挫損為由擅自停航，任其停泊富岡港已逾5年，總計該船建造完成迄今9年期間，

閒置時間即長達 8 年，就客貨輪（1 萬噸以下）設備最低使用年限 14 年以觀，東方輪之建購及使用效益顯然低落，核有未盡職責及效能過低情事，爰依據審計法第 69 條規定，除通知臺東縣政府及蘭嶼鄉公所查明妥處外（按：相關人員違失責任已自行檢討議處），並函報本院核處。

案經本院調閱交通部、行政院農業委員會漁業署、臺東縣政府、蘭嶼及綠島鄉公所等機關卷證資料，並於 100 年 4 月 8 日現場履勘及詢問該等機關人員，茲綜整審計部函報有關缺失，臚列調查意見如下：

**一、臺東縣政府為地方自治團體，對所屬輪管處職掌業務，認以委辦方式較符經濟效益而予裁撤，縱屬有理，惟在後續經營管理配套措施闕如之情形下，竟貿然決定將「東方輪」交由蘭嶼鄉公所接管，致延宕整體營運時程與效益，確有可議**

（一）臺東縣政府為地方自治團體，對其轄內交通之規劃、營運及管理等自治事項，應全力執行並依法負其責任，地方制度法第 2、19、23 條等載有明文。又依臺東縣政府組織自治條例第 2 條規定：「臺東縣政府依法辦理自治事項，執行中央機關委辦事項，並指導、監督所轄鄉（鎮、市）自治」。另按地方行政機關組織準則第 8 條規定：「地方行政機關具有下列各款情形之一者，應予調整或裁撤：…四、職掌以委託或委任方式辦理較符經濟效益者」。

（二）查本案「東方輪」之購建，主要目的係為汰換船齡超過 20 年之「新蘭嶼輪」，故臺東縣政府先後向交通部爭取 88 年度「偏遠地區交通建設」補助 7,000 萬元及 90 年度「離島建設基金」補助 300 萬元；然在「東方輪」建造工程發包三次流標後，該府建

設局卻於 89 年 1 月 15 日以「新蘭嶼輪船體老舊，安全堪慮及歷年嚴重虧損」等由，簽奉縣長陳建年核定輪管處停止營運及人員安置等配合措施，同年 2 月 15 日函令輪管處即日起停止營運並予裁撤；而原承辦業務在不增加人員編制前提下，由該府工務局土木課（編制科長 1 人、土木工程人員 4 人）兼辦。嗣 91 年 3 月 26 日東方輪完工交船，同年 4 月 3 日駛返新港（即成功）漁港後，臺東縣政府於同年 17 日邀集交通部、花蓮港務局及綠島、蘭嶼鄉長及鄉民代表會主席等，研商東方輪交由蘭嶼鄉公所經營可行性等事宜，並順應蘭嶼鄉公所爭取，決議將東方輪交其負責營運管理；然會後卻遲無積極作為，任由東方輪停泊港區閒置。

(三)迨立法委員轉達關切後，交通部始於 91 年 6 月 7 日及 92 年 5 月 9 日，先後函請花蓮港務局基於航政機關立場，擬訂東方輪營運計畫並協助解決蘭嶼鄉公所接管經營等相關事宜；另就該公所囿於經費短絀，恐無力負擔船舶運送業許可證規費及日後營運虧損，致遲未辦理東方輪所有權移轉登記乙節，該局亦於 91 年 12 月 19 日召開「研商東方客貨輪經營可行性解決方案會議」，建議其採離島建設基金辦理委外經營招標及評析其將來成立船舶運送業自行經營海上運務利弊等相關事宜。前後延宕達 9 個多月，蘭嶼鄉公所始於 92 年 1 月 20 日提報東方輪經管計畫，且遲至同年 10 月底，已逾東方輪 1 年保固期限（92 年 3 月 26 日）後，才完成所有權移轉登記及財產移撥接管，不僅無法於航線上實際操船發現缺失要求廠商履行保固責任，且停泊港區長達 1 年半期間，臺東縣政府每日尚以 1,500 元僱請專人（船長及水手長）輪班看管，徒耗公帑達 80

餘萬元。

(四)經詢據臺東縣政府稱：新蘭嶼輪船老舊(66年~88年)已達22年，當時面臨船體多處腐鏽嚴重滲水無法銲接，有沉船之虞，不宜再繼續航行，且在財務考量方面，88年度含政府航線補貼1,078,012元，仍虧損高達5,034,053元，截至輪管處裁撤前累計虧損總計15,072,967元，而輪管處員工14人，年度人事費負擔高達9,266,835元，故在新蘭嶼輪停航至新船(東方輪)營運前，輪管處如未裁撤，縣庫每年仍將負擔2年計2千多萬元之人事費及相關維持經費；當時蘭嶼鄉公所認為接管營運東方輪可主導照顧該鄉鄉民客貨運輸、生計並提供就業機會，故極力爭取該船之營運管理，也向離島建設基金爭取多項補助計畫，後因該鄉鄉民船員證照取得等問題致無法自行營運，方採委外營運方式辦理等云。然由前揭東方輪移撥蘭嶼鄉公所接管時程延宕，且尚賴花蓮港務局協助擬訂東方輪營運計畫及解決接管經營等情觀之，足徵臺東縣政府於決定裁撤輪管處前，對於東方輪後續經營管理等配套措施，顯未周延規劃因應。

(五)綜上，臺東縣政府為地方自治團體，對所屬輪管處職掌業務，認以委辦方式較符經濟效益而予裁撤，縱屬有理，惟在其後續經營管理配套措施闕如之情形下，竟貿然決定將「東方輪」交由行政資源、人力及經驗均顯不足之蘭嶼鄉公所接管，致延宕整體營運時程與投資效益，確有可議。

二、蘭嶼鄉公所未審慎評估自身財務、人力狀況及專業能力，汲汲爭取接管東方輪後，卻延宕1年半始完成委外經營正式啟航；詎業者僅營運1年，即以船底挫損

為由擅自停航，閒置迄今已逾 5 年，使用效益低落、浪費公帑且衍生爭擾訟累，確有怠失

- (一)查臺東縣政府於 90 年 7 月 13 日核定東方輪將採公有民營-委託民間代為營運模式，並於 91 年 4 月 17 日決議將東方輪交由蘭嶼鄉公所經營，惟該公所自 92 年 10 月底接管後，卻未積極規劃後續經營作業，遲至 93 年 2 月 24 日始辦理「93-95 年度臺東縣蘭嶼鄉東方輪委託經營管理計畫」公開招標，由龍鴻公司以 1 元最低標得標，同年 5 月 10 日決標後，復遲延 9 個月餘，迨 94 年 2 月始簽定委託經營契約（94 年 3 月 10 日至 97 年 3 月 10 日，計 3 年）。該公所自 92 年 10 月接管東方輪，迄 94 年 4 月正式啟航營運為止，前後計已延宕達 1 年半。
- (二)然龍鴻公司得標經營東方輪 1 年後，即以船底挫損為由，於 95 年 4 月 5 日致函蘭嶼鄉公所申請自同年 10 日起暫停營運，並逕自該日起停航。蘭嶼鄉公所隨於同年 5 月 16 日復以：「本所歉難同意，仍請依雙方契約精神繼續輸運。惟若遇港區潮汐大潮，船長應負責審度不利進出港時間或可避開該時段或做必要調度，亦請貴公司審慎規劃調度班表送本所核准後實施公布，以繼東方輪正常航行權宜之計…」。
- 另航政主管機關交通部花蓮港務局亦多次以「停航申請未經蘭嶼鄉公所同意…建議選擇漲潮期進出港口…利用壓艙水調節船艏及船艉吃水以配合當地港域水深及潮汐進出…並轉知船長注意航行安全」等函文，促請龍鴻公司續航，惟該公司仍未恢復航行。
- (三)蘭嶼鄉公所接獲龍鴻公司停航申請時，未能即時會同花蓮港務局、臺東縣政府及專業廠商等，於系爭港區航道實際操船測試，以釐清東方輪挫底疑義及

責任歸屬，事後亦未依委託經管契約第 26 條等相關規定，限期龍鴻公司改正，否則逕行終止契約、沒收履約保證金並限令 30 日內歸還東方輪；而係任其擅自停航，甚至扣留該輪啟動鑰匙以求退還履約保證金，致生後續爭擾訟累，迨 97 年 9 月 5 日始獲點交收回。東方輪停航泊置富岡港迄今已逾 5 年，期間雖於 96 年 4 月 25 日完成最後一次歲修，惟因長期停泊港口，不僅造成船上機械設備銹蝕損壞，蘭嶼鄉公所尚需僱工 3 人輪班看管（每人月薪含勞健保費計 21,850 元），自 97 年 9 月迄 99 年 12 月止，已支付人事費用達 161 萬餘元，徒增公帑無謂支出。

(四) 綜上，蘭嶼鄉公所未審慎評估自身財務、人力狀況及專業能力，汲汲爭取接管東方輪後，卻延宕 1 年半始完成委外經管正式啟航；詎業者僅營運 1 年，即以船底挫損為由擅自停航，閒置迄今已逾 5 年，使用效益低落、浪費公帑且衍生爭擾訟累，確有怠失。

三、「東方輪」斥資 7 千餘萬元設計建造，91 年完成後撥交蘭嶼鄉公所迄今，實際營運航行僅約 1 年，其餘 8 年均泊置港口任其鏽損，浪擲公帑斲喪政府形象。臺東縣政府應本於上級督導機關職責及負責任事之態度，積極協助蘭嶼鄉公所儘速善後；交通部為中央經費補助及航政主管機關，亦責無旁貸

(一) 臺東縣政府對其轄內交通之規劃、營運及管理等自治事項，應全力執行依法負其責任，並指導、監督所轄鄉（鎮、市）自治，地方制度法及臺東縣政府組織自治條例規定已如前揭。東方輪既係該府申請交通部補助 7,300 萬元設計建造，用以接替新蘭嶼

輪海運業務，然自 91 完成翌年即撥交蘭嶼鄉公所接管，迄今 9 年期間，實際僅於 94 年 4 月至 95 年 4 月間委外營運 1 年，航行 144 航次即停航閒置富岡港，期間尚需耗費 2 百餘萬元公帑僱工看管，且經本院於 100 年 4 月 8 日偕同相關機關人員登船履勘結果，東方輪因長期泊置港口，船體及機械設備已銹蝕損壞嚴重，據蘭嶼鄉公所評估，需再投入上千萬元全船整修，始能恢復基本安全航行能力，而未來無論採自營或委託經營模式，依成本計算，每週往返臺東與蘭嶼間至少 3 航次，其燃料費、操作員薪津與工作津貼等，1 年支出即高達 1,300 萬元，對於財源拮据之鄉鎮實不堪負荷，爰該公所一再要求將該船撥還臺東縣政府；惟該府囿無航運專業人員編制，且因蘭嶼鄉公所與龍鴻公司之委託經管履約訴訟（違約停駛罰金扣除履約保證金後，尚不足 620 萬餘元），尚繫法院審理中，故遲未同意收回東方輪產權。

- (二) 臺東縣政府嗣於 99 年 6 月 21 日邀集相關機關及廠商，會商東方輪後續營運管理及漁港清淤等事宜時，綠島鄉公所表示願意接管東方輪營運事宜，爰會議結論請綠島鄉公所提出營運計畫報告，經該府專案小組召開會議審查結果，咸認計畫書內營運費用須再投入高達 1,035 萬元，應檢視其風險性且該船再營運必須改裝為全貨輪，故將計畫書退請綠島鄉公所重新檢討修正。另該府亦於同年 12 月間，先後函請交通部洽詢政府單位接管意願，以及函詢行政院農業委員會水產試驗所、行政院農委會水產試驗所澎湖海洋生物研究中心、福建省連江縣政府、金門縣政府等機關接管意願，連江縣政府原有洽詢，但經評估後認使用功能不符而放棄。

(三)綜上，本案「東方輪」斥資 7 千餘萬元設計建造，91 年完成翌年撥交蘭嶼鄉公所，迄今 9 年期間，實際僅營運 1 年航行 144 航次，即停航閒置港口任其鏽損，不僅有違當時起造初衷，浪擲公帑斲喪政府形象更鉅。臺東縣政府應本於上級督導機關職責及負責任事之態度，積極協助蘭嶼鄉公所儘速善後；交通部為中央經費補助及航政主管機關，亦責無旁貸，除持續協洽政府單位接管意願外，於後續審核「離島建設基金」等申請補助購建船舶計畫時，允將東方輪納入優先評估考量，以尋求任何可能復航之契機。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、三，函請行政院督飭臺東縣政府及交通部，確實檢討改善處置見復。
- 二、調查意見二，提案糾正臺東縣蘭嶼鄉公所。
- 三、調查意見函送審計部參考。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。