

壹、案由：據審計部函報：稽察內政部營建署辦理污水下水道建設計畫(第三期)，涉有未盡職責及效能過低情事乙案。

## 貳、調查意見：

查內政部暨營建署自民國(下同)81至97年度間，陸續推動執行污水下水道第一至三期建設計畫，主要建設內容包括污水處理廠、主(次)幹管、分支管網及用戶接管等工程，並自第三期建設計畫起，採政府自辦與促進民間參與(即BOT，下稱促參)模式雙軌並進，原預計各級政府及民間於第一至三期建設計畫期間，投入建設經費新臺幣(下同)3,075億餘元(促參系統採污水處理廠、主次幹管、分支管網及用戶接管，均由民間投資興建之模式)，並預定污水下水道普及率達到22.1%、整體污水處理率達到32%；惟截至97年底止，計畫執行結果，投入建設經費1,682億餘元，整體污水處理率雖已達到43.48%，然污水下水道普及率卻僅為19.5%，尚未達計畫目標。經審計部派員查核「污水下水道第三期建設計畫」執行情形，發現涉有未盡職責及效能過低等情，爰除函知行政院查明妥適處理外，另依審計法第69條規定函報本院核辦。

為查察污水下水道第四期建設計畫後續執行之因應改善成效，經本院於99年12月23日約詢內政部營建署(下稱營建署)及審計部等相關人員，並責請再就所涉未盡職責及效能過低情事，截至99年12月底之實際辦理情形據實查復到院。茲臚列調查意見如下：

- 一、污水下水道建設計畫自81年起執行近20年，投入經費高達二千餘億元，然迄99年底全國污水下水道普及率仍僅25.7%，且有將近七成縣市之污水下水道普及率低於10%，甚至苗栗縣、臺東縣、澎湖縣及嘉義市等4縣市迄仍掛零，顯見內政部暨營建署對於計畫之協調與督考機制，長期效能不彰，難辭怠忽之咎

(一)按下水道法第2條第2款規定：「下水道：指為處

理下水而設之公共及專用下水道。」第 3 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」第 4 條第 1 項規定：「中央主管機關辦理左列事項：…四、直轄市、縣(市)下水道建設、管理與研究發展之監督及輔導。…」另查內政部營建署組織條例第 2 條規定：「內政部營建署掌理左列事項：…十一、關於市區道路、自來水、下水道、市區公園建設之督導事項。…」又內政部營建署補助直轄市及縣(市)政府辦理下水道建設計畫作業要點(下稱補助作業要點)第 1 點規定：「…為補助直轄市及縣(市)政府辦理下水道建設計畫，掌控執行進度、督導查核執行績效，特訂定本要點」。

- (二)查營建署自 81 年起推動污水下水道建設計畫，迄第三期 97 年底屆期，前後歷時十七年，已累積相當執行經驗，期間雖應本院糾正而研採多項改善措施，且第三期較之前兩期，亦以擴大公共建設投資計畫特別預算編列 4 億 7,867 萬餘元，聘僱約用人員 819 名協助該署及地方政府辦理相關業務，惟於第三期建設計畫執行期間，該署猶未能有效排除興建、營運與管理等瓶頸障礙，導致國內污水下水道普及率提升緩慢，迄屆期程(97 年底)仍僅 19.5%，與原訂 22.10%目標落差達 2.6%，爰該署於擬訂第四期建設計畫執行目標時，遷就前期污水下水道實際執行進度，先將 97 年普及率目標值下修為 19.27%(調降 2.83%)，再據以擬訂後續 98 至 103 年度之計畫目標，以致第四期計畫執行迄 99 年 12 月底，污水下水道普及率 25.7%，尚高於預定目標 23.77%。然查，當時全國 25 個直轄市、縣(市)中，卻有高達 17 個縣市(近七成)之污水下

水道普及率低於 10%，其中甚至有苗栗縣、臺東縣、澎湖縣及嘉義市等 4 個縣市之污水下水道普及率迄仍掛零（詳後附表 1）。

(三) 經詢據營建署坦言，第三期建設計畫執行期間，各級機關在財務、組織人力、營建資源及行政協調等方面，確仍存在瓶頸障礙，如：(1) 地方配合款無法足額編列致延後付款，影響廠商投標意願；(2) 「污水下水道使用費」及「水污染防治費」遲未開徵，有失公平且管理維護難以為繼；(3) 營建署臨時編制之下水道工程處，層級偏低，影響業務推動；(4) 下水道專業技術之統合更新及人員養成訓練機制等，尚待建立；(5) 國內下水道專業廠商及專業技術工，均有不足；(6) 國內欠缺自行生產推進機具技術及材料能力，且後勤維修體系未臻完善；(7) 管材供應量能需隨計畫經費擴充，若無法穩定投入建設經費，供應商難以配合增加生產線；(8) 路權機關挖路許可證核發不及，影響工進；(9) 地下既有管線眾多，施作空間受限，且因污水下水道管線單位須全額負擔管線遷移費用，增加協商、審查及驗收等時程；(10) 早期建築化糞池及污水排水管大都設置於後巷，從施工前說明會、鑑界、違建查報拆除等皆需時間，且地方建管單位人力無法負荷，而延宕接管績效；(11) 教育宣導不足，施工期間迭有申訴案件或不願配合提供施工空間等。

(四) 另審計部查核污水下水道第三期建設計畫執行情形，亦剴切指正：(1) 中央及地方政府下水道組織人力未臻健全；(2) 建設效益展現緩慢，未獲地方首長重視；(3) 民眾對建設重要性認知不足；(4) 違建拆除困難，用戶接管施工不易；(5) 實際投入經費與原計畫相較明顯不足；(6) 高雄市楠梓促參系

統遲未規劃興建污水管道及用戶接管工程，無法及時彰顯處理廠效能；(7)下水道法相關條文規定欠周延等 7 項第二期建設計畫期間所遭遇興建、營運與管理之障礙，遲未有效解決。嗣後污水下水道第四期建設計畫雖已納入「愛台 12 建設」，各年度建設經費均較第一至三期計畫時期有所提高，惟當前政府財政日益困窘，污水下水道使用費及水污染防治費迄無法全面開徵，建設缺乏穩定財源，中央政府於 98 至 100 年間實際編列之污水下水道建設預算猶仍短少，僅占第四期計畫預估需求經費比率之 99.45%、80.92%、68.29%，且有逐年降低之趨勢（如下表）；至於高雄市楠梓促參系統污水管道規劃興建及用戶接管工程，截至 99 年 12 月底止，雖已完成 1 萬 1,690 戶接管，惟該系統處理用戶污水之比率仍僅 26.6%，接管率猶待提升；而其餘 5 項缺失，則迄無具體明顯之改善成果。

年度	98			99			100		
	需求數	實編數	實編比率	需求數	實編數	實編比率	需求數	實編數	實編比率
金額 (億元)	162.71	161.83	99.45%	206.98	167.5	80.92%	235.43	160.78	68.29%

註：實編比率係指(中央政府於該年度所編之污水下水道建設預算金額/第四期計畫預估該年度所需建設經費)之比率。

(五)營建署掌理下水道建設督導事項，對於地方政府執行污水下水道建設負有補助建設經費及掌控執行進度、督導查核執行績效等職責。然該署自 81 年推動污水下水道建設計畫以來，前三期計畫執行期間，始終無法有效突破解決於興建、營運與管理所遭遇之瓶頸障礙，致使污水下水道普及率偏低，雖經本院提案糾正並促請行政院督促改善，惟第四期建設計畫執行迄 99 年底止，用戶接管普及率仍僅

25.70%，遠遠落後於歐美先進國家，甚至大幅落後於馬來西亞、印尼等國。迨本院調查函詢，該署猶歸責於地方配合款編列不足、污水下水道使用費及水污染防治費遲未開徵、專責單位層級過低、專業廠商及技術人力與機具管材欠缺、施工協調費時延宕等因素，顯見內政部暨營建署對於計畫之協調與督考機制，長期效能不彰，難辭怠忽之咎。

二、內政部未督促所屬審慎務實評估，恣意擴大民間參與污水下水道建設規模，導致後續執行處處掣肘，迄 99 年底（第四期計畫執行 2 年）污水下水道普及率僅提升約 0.48%，尚不及第三期計畫所訂 97 年底前提升 5.5% 之目標，顯未善盡中央主管機關職責

（一）依下水道法第 4 條第 1 項規定：「中央主管機關辦理事項：一、下水道發展政策、方案之訂定。…」另依行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法（97 年 12 月 30 日廢止）第 11 條第 1 項規定：「中長程個案計畫之擬訂，應參酌本機關資源能力，事前蒐集充分資料，進行內行環境分析及預測，設定具體目標，進行計畫分析，評估財源籌措方式及民間參與之可行性，訂定實施策略、方法及分期（年）實施計畫」。

（二）按污水下水道建設計畫屬中長程個案計畫之一，營建署依據行政院 92 年度核定「促進民間參與污水下水道系統建設推動方案」，自第三期建設計畫開始，明訂污水下水道建設改採政府自辦與促參系統併進之發展方針，並為配合擴大民間參與之既定政策，遵照游前院長指示，檢討將原計畫推動促參系統 11 處增為 36 處，預估至 97 年度將達到快速提升污水下水道普及率 5.5% 之效益。惟該修正計畫

內容，於 93 年 7 月 22 日報經內政部函轉行政院核定時，前政務委員郭瑤琪已明確指出「目前市場胃納未明，短期推出 36 個 BOT 系統，可能讓規劃不周全之計畫充斥市場，而致計畫目標空轉，建請計畫推出優先順序宜自整體財源籌運、案件效益、相關產業胃納及地方政府承辦條件再予評估，並應同時配合提升地方政府之承辦能力」等意見。

- (三)然營建署卻未參據中長程計畫編審相關規定及政務委員提示意見，於計畫擬訂或修正過程審慎規劃與評估促參系統適法性及有利可行之推動方式，進而釐訂污水促參計畫優先推動次序，亦未就短期間內全面推展新政策所可能引發之阻力，審慎研謀因應對策或彈性推動等配套措施，並加強政令宣導，以及注意政府資訊公開透明等，諸如揭露政府未來年度支付促參系統污水處理費用情形等，致衍生民間參與模式之適法性爭議、政府財政負擔等，屢遭民意代表或輿論媒體抨擊；其中 95 年度原編列推動促參系統之預算 1 億 3,242 萬元，即遭立法院決議凍結且未獲同意動支，甚有部分地方政府不支持促參系統之推動，致議約完成數年卻延遲無法簽約，如：臺北縣三鶯系統，民間業者投資心態轉趨觀望保守，投資意願低迷。嗣立法院審議中央政府 96 年度總預算時，作成促參系統應審慎評估辦理之決議後，該署始於 36 處促參系統中，再重新擇定具投資效益且縣市政府有意辦理之 14 處，優先推動執行。該署率行推動污水下水促參政策，導致第三期建設計畫截至 97 年底止，原定推動促參之 36 處系統中，僅臺北淡水、高雄楠梓及宜蘭羅東 3 處系統完成簽約，並執行用戶接管數 3,244 戶，污水下水道普及率僅提升 0.06%，遠不如預期快速提升

5.5%；縱延至 99 年 12 月底，第四期計畫接續執行兩年後，實際進入營運階段者，仍僅有上開 3 個系統，接管戶數雖略增至 27,995 戶，惟污水下水道普及率仍僅提升 0.48%，詳如下表。

污水系統名稱	用戶接管數(戶)
宜蘭羅東	5,237
臺北淡水	11,068
高雄楠梓	11,690
提升污水下水道普及率	0.4836%

註：提升污水下水道普及率=促參系統接管戶數/全國家戶數

- (四) 行政院為落實擴大民間參與之既定政策，指示營建署檢討將民間參與污水下水道建設系統由 11 處擴增為 36 處，然營建署規劃「污水下水道第三期建設計畫(修正計畫)」時，卻未落實民間參與(BOT)模式與傳統政府自建方式之利弊比較，並將政府財政負擔因民間參與可獲得紓緩之程度等客觀因素，務實納入「可行性研究」及「選擇及替代方案之成本效益分析」比較分析，即率行將原計畫採促參方式興辦之 11 處污水系統，恣意擴大為 36 處，迨至民間業者投資意願低落，地方政府執行欠佳，計畫目標無法達成後，該署始重新檢討擇定 14 處具投資效益且地方政府有意辦理者，優先推動執行。嗣行政院於 98 年 3 月 30 日核復污水下水道第四期建設計畫時指示略以：1. 已完成簽約 3 處(楠梓、淡水、羅東)及議約完成尚未簽約 2 處(三鶯、竹南頭份系統)，仍依原促參方式辦理。2. 尚未簽約系統中，先期計畫已獲行政院專案核定者，依促參法公告招商 1 次，如無人申請而流標後，得依縣市政府意願改以政府採購法方式辦理。
- (五) 然查，污水下水道第四期建設計畫執行迄 99 年 12



月底止，已簽約之促參系統中，仍僅宜蘭羅東、臺北淡水、高雄楠梓 3 個系統進入營運階段，接管戶數 27,995 戶，污水下水道普及率僅提升約 0.48%，尚不及第三期計畫原訂於 97 年底前提升污水下水道普及率 5.5% 之目標。足徵其計畫檢討修正過程，未經審慎務實評估，即恣意擴大民間參與污水下水道建設規模，導致後續執行處處掣肘，普及率之提升遠不如預期，顯未善盡中央主管機關職責。

### 三、污水處理廠選址不當或與污水管網建設時程無法配合，導致全國已完工 1 年以上之 44 座污水處理廠中，超過四成（19 座）之處理用戶污水比率低於 30%，設施（備）投資顯未達成計畫效益，浪費公帑損及施政形象，確有怠失

- (一)按營建署訂頒補助作業要點第 6 點規定：「直轄市及縣(市)政府申請補助污水下水道系統工程，應先依下列程序完成系統規劃及實施計畫核定：(一)污水下水道系統規劃由本署或補助直轄市及縣(市)政府辦理，規劃時應邀請學者專家參與期中及期末審查，規劃完成送本署核備後印製規劃報告。(二)直轄市及縣(市)政府應依污水下水道系統規劃報告，並依現況資料及數據，研提分期實施計畫函報本署審核，經本署邀集學者專家及行政院經建會、行政院主計處等中央相關機關審查報內政部核定後，作為分年編列補助經費之依據。(三)實施計畫雖經核定，本署仍得於年度預算額度內，依直轄市及縣(市)政府各系統計畫執行狀況及經費支用情形覈實補助。(四)實施計畫所列經費、期程及工程內容若有變更，直轄市及縣(市)政府應提報修正計畫送本署審核後報內政部核定。」第 9 點規定：「年

度建設計畫之申請程序如下：…(三)本署依據『中央對直轄市及縣(市)政府申請計畫型補助款補助之處理原則』成立計畫評比小組並就下列標準進行審查：…3.以前年度計畫及預算執行情形。…6.直轄市、縣(市)政府應負擔經費之財源籌措及相關財務。」第10點規定：「為配合中央政策、重大公共建設計畫或重要活動之推動，需優先辦理之工程項目，得由本署送請直轄市及縣(市)政府優先檢討列入年度建設計畫辦理。」

(二)按污水處理係利用埋設於地下之管線，將家庭生活污水或事業廢水收集送至污水處理廠處理後，排放至河川或海洋，其處理設施包括污水處理廠、抽揚水站(截流站)、污水收集系統(污水管網系統)、用戶接管，缺一不可。且因各污水下水道系統所需建設經費，動輒數十億元或數百億元，爰為落實前揭計畫執行策略，營建署於審核個別系統規劃作業或各縣市政府提報分期實施計畫時，應妥為掌控其污水處理廠與污水管道之建設時程，俾據以分年核定補助辦理，實責無旁貸。復查污水下水道第三期建設計畫所訂執行策略及方法，其分年執行策略明載：優先補助高雄市、基隆市、臺南市、臺中市、臺北縣等已完成污水處理廠之縣市辦理用戶接管，以期短期內提升用戶接管普及率，以及考量工業區污水處理廠納接生活污水之可行性，辦理鄰近地區用戶接管工程等。另已設計完成或興建中之污水處理廠，包括高雄縣、屏東縣、苗栗縣、宜蘭縣等，配合其污水處理廠建設期程，同時推動主、次幹管及用戶接管工程。

(三)然據營建署查復，截至99年12月底，全國已完工1年以上之44座污水處理廠中，仍有超過四成(19

座)之處理用戶污水比率低於30%(詳後附表2)。究其主因，用戶接管工程推動不力且建設時程配合未洽等，實難辭咎。茲分述如下：

1、早期(92年以前)興建完成之污水處理廠，未積極推動地區用戶接管工程：

(1)查營建署執行第三期計畫自92至97年度間，共編列預算補助地方建設約550億元，為求快速提升用戶接管普及率，特將第二期建設計畫92年屆期前已完工污水處理廠之用戶接管工程，列為計畫優先補助對象。然營建署卻未積極要求基隆市等7個縣市政府，將第一、二期(81至92年間)已完工污水處理廠之用戶接管工程列入年度建設計畫，並予以優先核定補助，導致9座已完工營運多年之污水處理廠(最長為18年、最短為7年)，實際污水處理總量始終難以提升至設計總量，截至99年12月底，仍有超過半數(八里廠等5座)之用戶污水處理比率未達50%，處理效能長期偏低(詳後附表3)。

(2)復查第三期建設計畫開始執行前，營建署原考量規劃臺中工業區等5座污水處理廠納接生活污水之可行性，經其評估結果，除斗六(雲林縣政府耗費795萬餘元，委託進行相關規劃設計)及五股工業區處理廠因污水處理量有限，尚不可行外，其餘臺中、南崗及六堵工業區處理廠可規劃納接生活污水計1萬1,739戶；惟迄99年12月底，第四期計畫執行兩年後，實際用戶接管數仍僅7,345戶，占規劃總戶數1萬1,739戶之62.56%，執行成效顯然不彰。

2、後續新建之污水處理廠及污水管網或用戶接管

時程，猶未周妥規劃配合：

- (1) 經查，前揭已完工超過 1 年，而處理用戶污水比率仍低於 30% 之 19 座污水處理廠中，「雲林縣斗六廠」、「花蓮縣花蓮廠」及「基隆市和平島廠」等 3 座，分別於 95 年 9 月、97 年 4 月、98 年 3 月完工，卻因相關分支管網或用戶接管工程無法同步完成，導致該等處理廠僅能先行處理截流水，而實際處理用戶污水比率，僅各占 5.4%、6.8% 及 0.1%，政府斥資興建之設施（備），顯未發揮應有效能。
- (2) 另「臺中縣石岡壩系統」之污水管網，早於 93 年 3 月即完成，污水處理廠卻因選址不佳，臨大甲溪岸基地掏空崩塌，導致電力、消防、儀控等設施受損，遲至 98 年 7 月始完成相關設備運轉測試，同年 12 月方陸續開始用戶接管工程；而「高雄縣旗美系統」之污水處理廠因選址不當，於 93 年 2 月完工後，即遭逢多次颱風淹水，高雄縣政府遲至 99 年 1 月始接手辦理改善整建工程，預計 100 年 9 月完成細部設計，同年 12 月完成工程發包。上開 2 處系統因處理廠未與污水管網同時完成，或處理廠選址不當，相關設施（備）完工後閒置 6 年未曾啟用。其餘如「臺北縣林口廠」、「高雄縣鳳山溪廠與大樹廠」、「屏東縣六塊厝廠」等 4 座污水處理廠，亦因分支管網或用戶接管建設時程未相配合，導致污水處理效能始終偏低，迄無明顯改善（詳後附表 4）。
- (3) 又據審計部 100 年 1 月 27 日函報略以：「嘉義縣大埔系統」前因鄉公所與設計監造廠商發生履約問題，污水幹管延宕至 97 年 2 月始完工，

嗣嘉義縣政府依營建署意見接辦後，卻因污水處理廠及用戶接管工程之設計成果遲未移交，延宕近3年無法發包施工，任令已完工幹管設施閒置，迄仍無法發揮效益。

- (四)營建署違背既定建設計畫執行策略，未優先補助已完成處理廠地區之用戶接管工程，導致污水處理效能過低，工業區處理廠納接生活污水之執行成效不彰。經詢據營建署雖辯稱：該署係依據訂頒補助作業要點第6點規定，審核直轄市及縣(市)政府所報分期實施計畫，作為分年編列補助經費之依據，且實施計畫核定後，該署仍得於年度預算額度內，依各系統計畫執行狀況及經費支用情形覈實補助，惟因地方政府財政不佳、用地取得及管線遷移困難等因素，致未能按實施計畫期程進行，按規定實施計畫之經費、期程及工程內容若有變更時，地方政府應主動提報修正計畫予該署審核等語。惟按所揭補助作業要點第9點規定，該署於審查地方政府申請年度建設計畫時，應就以前年度計畫及預算執行情形、負擔經費財源籌措及相關財務等項目進行審查，爰倘地方政府囿於財政不佳、用地取得及管線遷移困難等因素，未能按實施計畫如期進行，該署自可依前述補助要點規定，據以調整補助金額並要求改善，斷無任其每下愈況之理。矧該署主管全國污水下水道建設執行之管控督導作業，卻以地方政府未按實施計畫期程執行或主動提報修正計畫，故未據以調整補助計畫，致污水處理廠與支管網或用戶接管建設完成時程無法配合等云置辯，猶難卸怠失之責。

綜上所述，內政部暨營建署自 81 年起推動執行污水下水道建設計畫近 20 年，投入經費高達二千餘億元，然迄 99 年底全國污水下水道普及率仍僅 25.7%，且有將近七成縣市之污水下水道普及率低於 10%，甚至苗栗縣、臺東縣、澎湖縣及嘉義市等 4 縣市迄仍掛零，計畫協調與督考機制長期效能不彰；又恣意擴大民間參與規模，導致後續執行處處掣肘，迄 99 年底污水下水道普及率僅提升 0.48%，尚不及第三期計畫所訂 97 年底前提升 5.5% 之目標；且因污水處理廠選址不當或與污水管網建設時程無法配合，導致全國完工 1 年以上之 44 座污水處理廠中，超過四成之處理用戶污水比率不及 30%，設施（備）投資顯未達成計畫效益，浪費公帑損及施政形象，確有怠失。

參、處理辦法：

- 一、提案糾正內政部營建署。
- 二、影附調查意見及附表，函送審計部參考。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理。

