

# 調查報告

壹、案由：據審計部 102 年度中央政府總決算審核報告，行政院農業委員會漁業署補助（委託）各市縣政府建置海水統籌供應系統，以改善地層下陷問題，惟間有補助計畫審核作業欠周，部分設施完工後閒置未用或維護管理情形欠佳等缺失乙案。

貳、調查意見：

本案係據審計部民國（下同）102 年度中央政府總決算審核報告，指出行政院農業委員會（下稱農委會）漁業署（下稱漁業署）補助（委託）各市縣政府建置海水統籌供應系統（下稱海水供應系統），涉有補助計畫審核作業欠周，部分設施完工後閒置未用或維護管理情形欠佳等缺失，經本院財政及經濟委員會決議派查。經調閱本院相關前案及審計部、漁業署等卷證資料，並於 103 年 12 月 24 日分別履勘高雄市永安區及雲林縣口湖鄉等養殖區，除請農委會、漁業署及地方政府派員與勘說明外，並通知當地漁民團體列席瞭解民情。行程中漁民普遍反映海水供應系統，對海水漁業養殖有莫大幫助，漁業養殖產值除倍數成長之外，並減少因海水品質不穩定，造成漁民生計風險外，對沿海景觀改善及防止超抽地下水，造成地層下陷，亦有正面的效果，惟經本院調查發現，容有檢討改善之處，茲臚列調查意見如次：

一、漁業署執行海水供應系統補助計畫，未能落實事前審核作業，致部分設施使用效能不彰或閒置，或因用地問題，招致工程減作，虛耗前置作業費用或稱因預算執行壓力，而未依規申辦及審核，顯見輕忽對提案補助審核的重要性，允應檢討改善。

（一）據中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法第 14 條

規定：「中央政府各主管機關對直轄市、縣（市）政府申請計畫型補助款，應依下列規定辦理：一、於確定次一年度計畫型補助款補助項目後，按各該補助項目性質，訂定明確與客觀之審查、評比標準及財務計畫檢核基礎等規範……二、對於直轄市、縣（市）政府申請之補助計畫，應先審核其……周延性及合理性，經審核結果具周延性及合理性者，再邀集相關人員依前款所定規範進行審查、評比及檢核作業……」；據農委會發布之養殖漁業公共建設工程申請補助作業要點第 6 點申辦程序規定略以：執行機關應依工程優先順序，彙整做成次年度養殖漁業公共建設工程計畫說明書，於每年 8 月 31 日前，將養殖漁業公共建設工程計畫說明書及相關附件提報漁業署。該計畫說明書八所訂之單項工程詳細表，亦將工程用地取得列為審查項目。另同補助作業要點第 7 點審核機制規定略以：由漁業署組成工程審議小組依「養殖漁業公共建設工程計畫說明書計分表」所列各項評分標準進行審議，並由各執行機關進行簡報說明，必要時得至現場實地勘查，工程經審議小組決議可行……。另依據行政院公共工程委員會 95 年 9 月 25 日工程企字第 09500342190 號函說明二規定略以：為避免得標廠商於履約期間因尚未取得工程所需用地，致使工程進度延宕或無法進行，並衍生日後履約爭議、契約終止或解除之情形，建議各機關辦理公共工程招標前，應先確定施工用地已取得。由上開法令規定可知，漁業署補助地方建置海水供應系統應訂定明確與客觀之審查及評比標準，且應先審核其計畫之周延性及合理性，並邀集相關人員依所定規範進行審查、評比及檢核作業，以落實事前計畫審核作業。

(二)惟查漁業署未能落實上開規定之申辦程序及審查機制辦理，且於 97 年度以後之補助計畫均無工程計畫說明書計分表及土地取得等相關資料，該署係於核定補助經費後再要求各受補助單位提報計畫書審查之方式辦理，核與上開規定之申辦程序及審核機制不符。部分縣市政府辦理本案缺失情形，詳細說明如下：

- 1、雲林縣政府辦理下崙養殖漁業生產區海水供應系統，於 92 年 2 月 13 日完成之下崙引水規劃報告之供水量估算略以：係按下崙養殖漁業生產區總面積 370 公頃之海水需求量 0.9CMS（每秒立方公尺，下同），並考量未來以純海水養殖為方向，以 1.8CMS 規劃設計為全區需水量，相當每日供水量 15 萬 5,400 噸（首期東區每日供水量 10 萬 3,600 噸）。惟依農委會核定公告之下崙養殖漁業生產區範圍，東側以口湖鄉下崙村外環下崙分線下崙排水之二為界，南以羊稠厝排水為屏，西至臨海之林帶沙丘，北以下崙排水之一即下崙至白子寮道路為界，總面積約 370 公頃，其中尚包括養殖漁業生產區之聚落、農田等非魚塭養殖面積，扣除後約僅 263 公頃。然本系統估算養殖漁業之海水需求量，未以計畫供水範圍（263 公頃）作為設計面積，卻採計下崙養殖漁業生產區總面積 370 公頃估算，致系統規劃養殖魚塭面積較計畫需求超量設計。復據雲林縣政府 102 年 6 月至 103 年 1 月於首期東區試營運供水資料，每日實際用水量平均為 4,311 噸，僅為系統東區設計每日需水量 10 萬 3,600 噸之 4.16%，顯示原規劃時因計畫供水面積超量設計，亦未適切考量及估算養殖戶實際用水量；又本系統係設計高度 26 公尺容積 540

噸之配水塔，將海水以 150 馬力幫浦抽取至配水塔後，採重力式高壓供水至各養殖魚塭區，然雲林縣政府於委託試運轉後，經反映 150 馬力高壓供水系統電費及故障率都偏高，嗣經建議另外增設 20 馬力抽水機 3 組，改採低壓供水系統，致已完成高壓供水系統，含 3 組 150 馬力抽水機設備及高度 26 公尺容量 540 噸之配水塔，處於低度使用狀態。

- 2、新竹縣政府於 96 年間完成「竹北養殖漁業生產區進排水養殖環境改善規劃成果報告書」，並報獲漁業署補助辦理「竹北養殖漁業生產區海水統籌供應系統」，於 98、99 年度分 2 期辦理，完成鄰鳳山溪出海口取水設施及配水管路之設置。其中第一期工程因計畫階段未完成取得擬使用土地經管機關同意使用之程序，衍生工程履約期間因處理豎井用地問題(屬林務局經管土地，未事先徵得該局同意使用)二度停工(99 年 2 月 1 日至 23 日；99 年 4 月 10 日至 10 月 4 日)，導致工程進度停滯，延宕多時。
- 3、前高雄縣政府於 98 年申請辦理之「高雄縣永安鄉養殖漁業生產區共同給水第四期工程」，內容係沿新港海堤興建近 700 公尺長之共同管溝至永華及新港養殖區，俾利完工後將養殖戶自行施設之雜亂抽水管線收納於共同管溝內，惟於審查規劃設置上揭共同管溝前，並無輔導養殖戶將管線遷入之配套措施，嗣經審計部於 101 年 3 月間派員查核發現該共同管溝完工後閒置未用，始由縣市合併後接續辦理相關業務之高雄市政府海洋局於 101 年 7 月 3 日函復，將請高雄市養殖協會就近協助要求業者如欲佈設新管線時，將其管線收納

其中。然經本院現場履勘及審計部追蹤查核其改善情形，發現該共同管溝仍閒置未用，且已有私設管線由共同管溝頂部及底部穿越情事，顯係於共同管溝完成之後所設置。

- 4、漁業署補助各市(縣)辦理海水供應系統工程，截至 103 年 4 月 25 日，執行進度落後者，計有高雄市政府辦理永安區養殖漁業第六期供水工程及補助屏東縣政府辦理林邊養殖區海水供水工程等 2 件，該 2 件工程均屬莫拉克颱風災後重建特別預算補助案件，其中永安區養殖漁業第六期供水工程，係因用地未事先取得及養殖戶私有地問題，於開工後無法進場施作所致，招致工程減作 140 公尺，虛擲鋼板樁打拔之前置作業費用約 21 萬元；另林邊養殖區海水供水工程，其落後原因亦包含用地未取得等因素所致。顯示，漁業署在計畫審核階段，未依上開補助作業要點規定，落實審查主辦機關是否已完成用地取得或土地使用同意書等作業。

- (三)詢據漁業署稱，該署公共建設相關預算於 97 年公務預算計有 18.85 億元，98 年後因有「振興經濟擴大公共建設特別預算」投入，98 年經費計有 36.35 億元，公共建設相關預算增加，在未增加編制員額情形下，於 98 年 6 月由「漁港科」及「養殖科」中調整人力成立「漁業工程科」，專責推動漁業工程相關業務，惟當年 8 月即發生莫拉克風災，致後續年度執行災後復建經費大幅增加(99 年 42.34 億元，100 年 35.33 億元、101 年 24.86 億元)，因相關工程推動期程壓縮，又海水供應系統工程多有必要性及地方已有共識，相對之規定程序較為冗長，及災後產業重建工程需加速辦理，故未能依申辦

程序辦理；養殖漁業工程用地問題一直是審核補助、委辦或自辦時關切之重點，然往往在工程規劃設計階段，已先取得土地使用同意書，卻於工程發包後或施工時，地主態度又反覆不定，造成工程進度遲延，實非漁業署或執行機關當初所能預見云云。又詢據雲林縣政府稱，下崙養殖區之用水規劃係因考量魚種不同，當時係以草蝦為養殖主要魚種，對水質之要求較為嚴格，現則以換水率較低之文蛤為主要養殖物種，故實際用水量與規劃用水量產生落差，又魚苗放養時或雨季海水濃度較低時，較容易造成養殖物死亡，此時就需改採大馬力抽水機大量供水，故高壓海水取配系統並非閒置狀態，而是因應當地現況所調整使用時機等語。

(四) 綜上，漁業署執行海水供應系統補助各地方政府興建計畫，依相關補助規定皆應訂定明確與客觀之審查及評比標準，然實際卻未落實審核其計畫之周延性及合理性，依所定規範進行審查、評比及檢核等事前計畫審核作業，卻辯稱因人力不足或養殖物種不同，致部分設施使用效能不彰或閒置，或因用地問題，招致工程減作，虛耗前置作業費用或稱因預算執行壓力，而未依規申辦及審核，顯見輕忽對提案補助審核的重要性，允應檢討改善。

二、漁業署督導海水供應系統營運管理，因缺乏有效監督考核機制，致補助機關建置設施完工後維護管理情形欠佳，且有部分縣市疏於財產歸屬與列帳作業即委託經營，又同意機關委託特定團體收費經營機制，欠缺法源依據，皆應檢討改善。

(一) 據中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法第 14 條第 1 項第 1 款及第 4 款規定略以：中央政府各主管機關對直轄市、縣(市)政府請求中央補助事項…

…並應就核定後補助事項之計畫及預算執行情形訂定管考規定，並切實督導考核，作為未來補助款核定之參據。同補助辦法第 15 條第 1 項規定略以：中央政府各主管機關應就本機關與所屬機關計畫型補助款之執行，定期進行書面或實地查核，查核項目包括計畫執行進度及計畫執行效益等。另依據農委會發布之養殖漁業公共建設工程申請補助作業要點第 10 點有關督導考核規定略以：為掌握工程進度，漁業署得派員前往訪視、督導、查核、評鑑，查核或查證項目包括工程執行進度、執行效益、工程施工情形等。又依據農委會發布農業發展及農業管理計畫研提及管理手冊(下稱計畫研提與管理手冊)之計畫研提及管理相關事項第 12 點，有關計畫管考規定略以：計畫主管單位(機關)對計畫之執行進度、績效、經費撥款、運用情形等，應隨時派員負責查核、評估管考、督導，並協助或督促執行單位(機關)立即解決可能遭遇之問題，加強計畫實質考核，按季辦理計畫查核項目之追蹤考核，擇定項目辦理計畫實地查證。由上開相關管考規定可知，漁業署應於工程進行及後續營運皆應落實查核、評估管考、督導，並協助或督促執行單位解決問題，並加強計畫實質考核及追蹤。

(二)惟查漁業署督導各縣市政府對所補助之海水供應系統營運管理，未能本於補助機關權責詳實審查相關本案補助計畫，亦未透過上開各項規定之計畫管考措施，確實管考各補助計畫之執行情形、進度及執行成果，並落實辦理督導考核作業，致部分工程完工後維護管理情形欠佳，間有設備不堪、閒置或低度使用、損壞或遭竊等情事。詳細說明如下：

1、雲林縣政府辦理「下崙養殖漁業生產區海水統籌

供應系統」，因疏於督辦設計作業，復未妥適因應海水高鹽分環境影響，妥為規劃使用材料，又未妥善維護管理抽水機及機電設備，嗣該系統第四期工程於 97 年 12 月 26 日完工後，該府遲至 99 年 1 月 28 日始委託代為管理及試運轉，因相關設備閒置 4 年餘，致部分設備損壞，需辦理相關修護工程。其中抽水機及部分供水管線受海水鏽蝕而無法順利運作供水。據漁業署 100 年 5 月 27 日下崙養殖漁業生產區海水供應系統現勘資料略以：原系統設計採高壓供水，但零件使用鑄鐵材料及鍍鋅螺絲（帽）因浸泡海水中，均受海水鏽蝕嚴重，所以啟用原設計 150 馬力幫浦即到處漏水等問題，而無法正常營運；本計畫於各養殖魚塢區用戶端設置電子式水表，合計採購 288 只；惟於 99 年 1 月 28 日委託管理及試運轉後，即發現電子式水表電池屬密封式，部分電源耗盡無法更換電池及計價收費，經更換用戶端出口管線，及重新設（購）置機械式水表，而原設置 288 只電子水表棄之不用。本系統第二期工程設置 150 馬力抽水機 3 組及發電機等設備，完工驗收後因該府未妥善管理維護，致發電機連接配電盤電纜線於 97 年 2 月 14 日遭竊，又仍未強化維護管理措施，致發電機連接配電盤電纜線第 2 次失竊。另據同次現勘發現，150 馬力幫浦功率因素過低，經勘查檢視結果，係因電力系統之低壓電容設備遭竊所致，顯見確因管理維護不當，而發生發電機房設備接連 3 度遭竊。

- 2、新竹縣政府辦理「竹北養殖漁業生產區海水統籌供應系統工程」（第一期工程）其中工作項目列有電力室相關設備，惟發包施作結果，雖曾於 99

年 12 月第 1 次變更設計增列「配、接電系統（箱）」，惟完工後仍因未設置電力室，亦無設計電路轉換設備及向電力公司提出用電申請作業，肇致該工程雖已驗收合格，卻無電力可供運轉，相關設施處於閒置未用狀態。

(三) 依漁業署主管計畫經費處理作業規定第 31 點第 3 項規定：「委託計畫項下所購置之財產，其所有權歸屬漁業署……。」另依國有財產法第 11 條規定：「公用財產以各直接使用機關為管理機關，直接管理之。」又依行政院秘書長 84 年 12 月 5 日臺 84 財字第 42930 號函釋略以：「按國有財產法對於公用財產與非公用財產之管理經營分別加以規定……；公用財產依第 11 條規定，係以各直接使用機關為管理機關直接管理之，並無得委託其他機構管理之依據。」經查，漁業署於 93 及 94 年度委託雲林縣政府辦理下崙養殖漁業生產區海水供應系統等設施，於 95 年 3 月間施設完成，依上開規定其所有權係歸屬漁業署，惟漁業署迨至 98 年 4 月 3 日始通知雲林縣政府編製財物目錄明細表送漁業署登錄財產，且迄 100 年 8 月 26 日遲延逾 5 年始完成財產列帳作業。顯見漁業署未完成財產列帳作業及辦理財產移撥程序，即逕將上開設施委託雲林縣政府管理使用，漁業署財產管理作業顯欠周妥，與上開國有財產法等相關規定未符。

(四) 又依國有財產法第 28 條規定：「主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益。但其收益不違背其事業目的或原定用途者，不在此限。」另依國有公用不動產收益原則第 3 點規定，國有公用不動產出租之方式略以：(一) 公開標租：參照國有非公用基（房）地標租作業程序或政府採購

法規定之招標及決標程序辦理。(二)逕予出租：管理機關配合業務需要、公用事業需要或公共工程需要，得出租予特定對象。又按機關依政府採購法辦理公有財產委外經營使用之適用原則第2點規定略以：機關公有財產委外經營使用，須由機關支付對價或由接受服務之第三人支付對價予廠商者，除下列各款情形外，適用政府採購法：(一)依法令辦理出租、放租或放領者。(二)適用促進民間參與公共建設法者。(三)依其他法律開放廠商投資興建、營運交通、能源、環保、旅遊等建設者。然以雲林縣政府辦理下崙養殖漁業生產區海水供應系統為例，該施設完成後於99年1月28日委託社團法人雲林縣養殖漁業發展協會無償管理使用，並簽訂委託管理使用協議書，按該協議書第6條規定略以：所謂收益指維持生產區海水供應系統正常營運，依使用者付費原則，向直接使用本系統設施之養殖業者收取之費用，包括：海水使用費、設施運轉費、水表租押金、輸水幹管租金、管理費及維修基金。惟雲林縣政府於委外經營使用之簽辦文件，係逕援引漁業署94年5月26日漁四字第0941214289號函，略以：雲林縣政府申請口湖鄉下崙北養殖漁業生產區共同引水工程相關設施及設備，委由雲林縣養殖漁業生產區協會代為管理與維護案，原則同意，並請就該設施訂定使用管理維護辦法。即將該設施無償委託予特定民間團體，以向用戶收費之自給自足模式營運管理，惟該公有設施委外營運管理係具收益性質案件。且據本院履勘發現，截至103年12月31日該委託代管收費盈餘累計有58萬8,373元，顯見其確有收益性質，另有其他民間團體有意爭取代為管理營運，恐生日後爭議。又漁業署補助其

他地方政府，如宜蘭縣大塭常興及屏東縣北勢寮養殖漁業生產區辦理海水供應系統，其施設完成後之委託經營管理模式，亦採相同模式。故漁業署在欠缺相關法令依據之前提下，同意地方政府逕行委託特定對象營運管理之作法，亟待釐清適法依據。

(五) 詢據漁業署稱，該署所執行、委託或補助之工程，均有納入「行政院公共工程委員會中央工程查核小組」、「行政院農業委員會工程施工查核小組」及「該署工程督導小組」查核督導對象，每月皆視個別工程執行情形抽選後，辦理相關工程查核督導工作。且上開之工程計畫，均納入「行政院農業委員會農業施政計畫績效評估查證」工作內，針對查證前一年度農業發展相關計畫進行遴選後再進行查證；嗣稱，海水供應設施之後續維護管理係屬地方政府權責，地方政府考量當地情況及設施維運方便，多再委託由當地漁業（民）團體進行管理，其所簽訂委託管理使用協議書內容包含所能收取費用，主要包括電費、設備維修費用、管理所需之必要等營運所需費用，而相關費用僅得供施設營運之用，而不以團體營利目的，地方政府委託經營之收費標準，依使用者付費及用水量計收，其收費標準由受託單位訂定，送經地方政府備查云云。

(六) 綜上，漁業署督導各地方政府執行海水供應系統營運管理，由部分工程完工後之營運管理缺失，顯見漁業署所稱管考作為，除缺乏有效監督考核機制，亦流於形式，且就各地方政府委託當地民間組織管理及收益之法令依據、財產列帳及點交情形、建立管理組織架構章程、營運管理辦法、收費標準及系統操作維護管理等事項應積極研謀改善對策，並督促各市（縣）政府健全管理機制，俾利該海水統籌

供應設施永續經營，提升計畫效能。

三、漁業署訂定海水供應系統補助績效，對於各期計畫欠缺具體量化衡量指標，且未依規定逐年檢討中長程個案計畫執行績效，致無法有效評估整體計畫執行成效，允應檢討改善。

(一)據行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法(適用至97年12月31日)第21條及行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點(自98年1月1日生效)第15點規定：中程施政計畫、中長程個案計畫，應納入年度施政計畫辦理，並逐年檢討其績效，必要時得修正或廢止。中長程個案計畫執行完成後，應就其實施成效作成總結評估報告。由上開各中長程個案計畫編審規定可知，漁業署補助(或委託)各市(縣)政府建置海水供應系統應依其計畫內容，逐年檢討績效，並待計畫執行完成後，應就其實施成效作成總結評估報告。

(二)查漁業署為解決養殖漁業長期依賴地下水從事養殖，超限使用水土資源及改善地層下陷問題，自90年度起迄今已陸續研提4期漁業多元化經營建設計畫之中長程個案計畫，補助(或委託)各市(縣)政府建置海水供應系統。然查，漁業署94年度以前並未逐年檢討其執行績效，且據該署提供95年度以後之各年度計畫評核報告及各期計畫實施成效之總結評估報告等資料，均僅以計畫預算執行率、採購案件完工驗收件數等作為評核標準，對於各海水供應系統計畫執行目標之達成情形，亦僅以各供應系統建置完成之管線長度、供水渠道長度、增設抽水機組等列表說明其成果。至各供應系統建置完成後有無達成原計畫之預期效益及整體執行成效，均未訂定衡量指標按年列管，致漁業署仍無法掌握各

供應系統養殖漁業生產區之養殖戶數及接管戶數比率，俾瞭解其實際接管使用情形及是否達成減抽地下水等目標，據以考評其執行成效。

(三)據漁業署函諾，有關各供應系統建置完成後應就其具體成效予以考評，並列管成效欠佳者，以作為各縣市補助經費之參考部分，未來將加強各海水供應系統營運成效考核，以作為分配補助經費之參考。有關檢討已建置完成之各個供應系統，逐案考評其具體成效，對於計畫成效欠佳者，並應加強列管追蹤考核等事項，研擬具體改善措施等乙節，因涉及各地方政府補助事宜，已著手收集資料，並另將與地方政府討論後再行訂定考評項目、方法等，再依相關考評制度進行考核，如考核後有成效欠佳者，將予列管追蹤及要求該地方政府研提具體改進措施；另據本院於104年2月9日實地至雲林口湖地區履勘要求漁業署補充說明資料顯示，漁業署於102年方委託辦理之「101年度彰化雲林地區養殖業檢抽地下水策略可行性分析」期末報告修訂版，本計畫研究主題僅「雲林縣下崙、下湖口與水井養殖生產區地下水使用量差異分析」項目與相關計畫執行績效有關，顯見其長久忽視各期計畫具體量化衡量標準。

(四)綜上，漁業署未依規定訂定海水供應系統補助績效指標，對於各期計畫欠缺具體量化衡量標準，且未依規定逐年檢討中長程個案計畫執行績效，致無法有效評估整體計畫執行成效，允應就已建置完成之各個供應系統，逐案考評其具體成效，對於計畫成效欠佳者，應加強列管追蹤考核，俾展現政府施政績效及公共建設計畫執行成果，並作為嗣後各市縣分配補助經費之參考依據。

調查委員：楊美齡

章仁香

蔡培村

中 華 民 國 104 年 4 月 8 日