

# 調 查 報 告

壹、案由：據審計部106年度新北市總決算審核報告，新北市政府興建板橋果菜批發市場有助穩定供應溪南地區民生蔬果，並解決攤商占用道路交易之問題，惟經營管理、工程規劃及標租等未盡周妥，亟待檢討改善案。

貳、調查意見：

新北市政府（原臺北縣政府）所在地之板橋地區，長久以來為大漢溪以南的中心都市，交通發達、人口眾多，消費者果菜需求龐大，惟未設置果菜批發市場，果菜批發業者於板橋區館前西路、中興路、南雅南路及滷興市場周邊道路沿街拍賣，造成鄰近道路交通壅塞、居住環境品質不良及公害污染，於是該府規劃辦理板橋果菜批發市場興建計畫。新北市政府於民國（下同）102年12月9日決定板橋果菜批發市場興建工程（下稱本案工程），由新北市果菜運銷股份有限公司（下稱果菜公司）委託該府新建工程處（下稱新工處）辦理，總經費為新臺幣（下同）4億556萬餘元，並由新北市政府農業局編列公務預算支應。

103年2月7日將本案工程設計監造標決標予楊天柱建築師事務所，決標金額為1,982萬餘元，103年12月23日將工程標決標予元麒營造股份有限公司（下稱元麒營造）及苗聯機電有限公司，決標金額為3億1,575萬7,387元。本案工程於105年11月7日完工，105年12月1日至13日辦理初驗，106年2月3日至14日辦理初驗之複驗，新工處於106年3月21日先將全區點交予果菜公司，106年9月7日至19日辦理正式驗收。果菜公司於本案工程完工後，於106年1月19日與大同股份有限公司（下稱大同公司）簽訂「太陽光電發電系統裝置場所租賃合約書」，出租零

批區屋頂供該公司裝置太陽光電發電系統，大同公司並於106年2月12日至5月24日期間施作，惟因施工鑽破屋頂防水層，造成零批區漏水情事。案經調閱新北市政府暨所屬新工處、果菜公司，及審計部等機關卷證資料，並於108年4月15日前往板橋果菜批發市場現場履勘、108年5月8日詢問新北市副市長吳明機、新工處、果菜公司等相關人員，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、新北市政府興建板橋果菜批發市場，並於營運前訂定「新北市板橋果菜批發市場批發理貨區使用管理要點」，明定於營業時間內，禁止汽機車及堆高機駛入批發理貨區，惟開始營運1週，零批區之陶磚地坪即因管制不當、相關車輛違規進入輾壓而破損嚴重，施工廠商不負修繕、保固之責任，肇致該府再花389萬餘元之公帑重鋪瀝青混凝土，確有疏失

(一)新北市政府表示，本案規劃階段時有至新北市三重果菜批發市場、臺北市花卉批發市場、臺中果菜批發市場、臺北市濱江第二果菜市場學習觀摩運作方式及空間規劃，其中103年3月5日至臺中果菜批發市場參訪時，零批區車輛可進入，造成空氣混濁，故是日參訪決議未來板橋果菜批發市場「大貨車避免進入零批區，減少廢氣及地坪等破壞。」

(二)果菜公司於板橋果菜批發市場完工後、營運前之106年3月10日訂定「新北市板橋果菜批發市場批發理貨區使用管理要點」，該要點第7條規定：「批發理貨區(即零批區)區位使用不得違反下列事項：(一)每日使用時間為上午1時至下午3時……(十三)禁止於市場營業時間內，將汽(機)車及堆高機等駛入批發理貨區……。」顯示該府經由參訪經驗，訂定相關規定禁止車輛進入零批區，以維護區內之地坪之完整與保持空氣之清淨。

- (三)惟板橋果菜批發市場於106年4月7日開始試營運後，施工廠商元麒營造於8日後的106年4月15日，以元板工字第1060415001號函新工處及果菜公司，表示板橋果菜批發市場D棟1樓零批區金鋼砂陶磚及抵石子等地坪近日破損嚴重，經查肇因於使用單位之協力廠商、零批區攤商、清潔單位之車輛違規進入輾壓，施作造成。非經正常使用狀況下遭破壞之地坪，該公司均不負責修繕、驗收及保固之責任。
- (四)新工處於106年4月20日以新北新工字第1063713582號函果菜公司，表示零批區於設計規劃時為貨車在周邊將貨物分裝於電動板車，再由電動板車運入攤商區卸貨，除電動板車外之車輛不得駛入室內，現施工廠商反應各式客車、貨車、堆高機、垃圾車等皆駛入零批區，造成金鋼砂陶磚及抵石子等地坪嚴重破損，事涉營運管制事項，請果菜公司妥處，且違反原使用行為所造成之損壞瑕疵非屬工程保修範圍，請果菜公司自行修復。
- (五)嗣後果菜公司僅於零批區通道口張貼禁止車輛進入之標語，未能有效管制除電動板車外之車輛駛入零批區內，施工廠商於106年5月10日再以元板工字第1060510001號函新工處，表示地坪經初驗、點交時均完整無破損，試營運階段使用單位管制不當，多次讓車輛駛入致地坪破損，果菜公司於106年5月7日正式開幕前要求檢修，施工廠商本於善意予以全面檢修至無破損情形，惟106年5月8至9日仍陸續有地磚破損情事。
- (六)經新工處於106年5月19日開會結論「雖果菜公司已加強管制車輛，但攤商自律性仍有疑慮，該處將評估替代方案供果菜公司參考」，新工處遂於106年9

月8日與果菜公司開會研商，果菜公司決議將陶磚地坪更換為瀝青混凝土，並委託新工處代為辦理，新工處將所有陶磚刨除，並於106年10月5至6日鋪築瀝青混凝土工程，距離前述試營運啟用日106年4月7日僅約6個月；且重新鋪設瀝青混凝土後，果菜公司仍未能管制車輛駛入零批區，未達原預期減少廢氣之效益目標。新工處並以「106年度新北市轄內道路、橋梁、公園綠地等相關公共設施新闢、改善工程(南區)」開口契約刨除原金鋼砂陶磚、水泥砂漿、部分結構混凝土及運棄處理，並加鋪瀝青混凝土，合計增加公帑支出389萬4,114元。

(七)綜上，新北市政府興建板橋果菜批發市場，並於營運前訂定「新北市板橋果菜批發市場批發理貨區使用管理要點」，明定於營業時間內，禁止汽機車及堆高機駛入批發理貨區，惟開始營運1週，零批區之陶磚地坪即因管制不當、相關車輛違規進入輾壓而破損嚴重，施工廠商不負修繕、保固之責任，肇致該府再花389萬餘元之公帑重鋪瀝青混凝土，確有疏失。

二、新北市政府興建板橋果菜批發市場，設計圖說及單價分析表規定零批區RC結構層需有1%洩水坡度，且防水層上之混凝土厚度為15公分。工程完工後，果菜公司委外設置太陽光電板施工時，因鑽破防水層而使建築物產生漏水現象，雖經該府多次處理已修復完畢，惟於審計部及本院調查時，改稱上開15公分係平均厚度，混凝土體積數量符合契約規定，亦稱RC結構層洩水坡度1%之設計圖說係為誤植，顯示工程圖說、施工內容及驗收程序有檢討空間，未來應力求一致精準而明確，以符實際

(一)依據板橋果菜批發市場興建工程契約詳細價目表

中，有關「硬化耐磨地坪+金鋼砂(含整體粉光及4,000psi)」之單價分析表「(4,000psi)混凝土澆灌150mm」細項規定，零批區屋頂停車場之地坪，需於防水層上方澆置15公分厚之混凝土。但未註明是平均15公分、或是所有防水層上方每處厚度皆需15公分。

- (二)果菜公司另案欲於零批區屋頂設置太陽光電設施，為相關輸電線路需切割地面埋藏管線，切割範圍及深度需現場確認，避免破壞防水層造成日後漏水問題，於106年2月6日與元麒營造及太陽光電施作廠商大同公司現場會勘，依據太陽光電設施配管方式與路徑施作資料顯示，切割地面之深度為10-12公分，後續大同公司自106年2月12日開始施作太陽光電設施，直至2個月後的106年4月中旬，零批區1樓有2處攤位上方之天花板有漏水情形，此時尚未確認漏水原因，故請元麒營造先行修復，至106年4月28日新工處以新北新工字第1063714078號函設計監造之楊天柱建築師事務所，有關零批區屋頂防水壓層混凝土之設計厚度，該建築師事務所於106年5月4日以105柱北所字第1031831231號函復新工處(副知果菜公司)表示「設計厚度為15公分」。
- (三)上述建築師事務所函文至果菜公司時，果菜公司承辦人員簽陳：「本案工程施工廠商元麒營造於會勘時表示，施作混凝土之厚度並非每處皆為15公分，倘若未來對於屋頂漏水有所爭議，只能採取鑽心取樣，確認施作品質，方能釐清責任歸屬。」顯示果菜公司於106年2月6日現場會勘時已知混凝土厚度並非全處皆為15公分，後續未確認混凝土厚度不足15公分之地區與範圍，以及大同公司欲施作太陽光電設施前，挖掘及銑孔區域是否均有足夠之厚度

等，即同意大同公司於106年2月12日至5月24日進行太陽光電發電系統施工，導致施工後發生零批區天花板漏水情事。

- (四)嗣後果菜公司為釐清責任歸屬，於106年6月14日現場會勘，會勘紀錄載有「依據楊天柱建築事務所提供之圖說及資料，防水結構壓層上下各應為RC15公分厚。太陽能發電廠商(大同公司)，施作太陽能板支撐鋼柱所使用螺絲釘約為12公分。」且按新工處於105年12月1至13日初驗紀錄所列，零批區天花板並無漏水情形，惟新工處於106年9月7至19日正式驗收紀錄記載「抽查D棟二樓停車場車格編號153及155，硬化耐磨地坪混凝土鑽心厚度(防水層以上)分別為9公分及10公分，未達契約詳細表規定15公分厚度」，足證大同公司使用12公分螺絲釘雖小於設計壓層厚度15公分，卻因部分區域之壓層厚度不足，造成螺絲釘穿透屋頂防水層情事。
- (五)因審計部及本院調查有關厚度問題，因施工廠商元麒營造表示零批區屋頂澆置混凝土數量符合契約規定(以體積計算)，主張係為平均厚度為15公分，故設計監造單位楊天柱建築師事務所於108年2月14日以108柱北所字第1031830227號函新工處，表示同意施工廠商元麒營造主張本案工程設計係為「平均厚度」。此舉顯示本案工程設計監造單位於規劃設計時，未對設計內容詳予標示，復因施工廠商以體積數量表示未偷減料，主張為平均厚度，設計監造單位未再堅持原先上開106年5月4日函新工處所稱設計厚度應為全處皆為15公分。
- (六)再者，新北市政府及相關廠商所稱平均厚度，係因欲產生1%的洩水坡度，故屋頂兩側混凝土才未達15公分厚。而混凝土下方係為防水層，防水層下方

則為RC結構層，依據施工圖說：屋頂平台防水施工詳圖，顯示RC結構層需有1%之洩水坡度，本院於108年5月8日約詢時，詢問新北市政府相關人員，本案工程RC結構層實際施工是否真有1%的洩水坡度，該府人員無法回答，後於108年5月31日以書面回復時則表示「施工防水大樣圖標示RC結構層洩水坡度疑義，經請設計建築師檢討原因，回復略以，從主要建築及結構圖均顯示並無結構洩水設計。防水大樣圖標示RC結構層洩水坡度確為建築師事務所繪圖時誤植」等語，表示本案工程RC結構層係為平面施工，無1%之洩水坡度，惟圖說有此標示，顯示施工檢驗停留點之查核確實度，以及按圖逐項初驗、正式驗收之詳細度，不無疑問。

(七)綜上，新北市政府興建板橋果菜批發市場，設計圖說及單價分析表規定零批區RC結構層需有1%洩水坡度，且防水層上之混凝土厚度為15公分。工程完工後，果菜公司委外設置太陽光電板施工時，因鑽破防水層而使建築物產生漏水現象，雖經該府多次處理已修復完畢，惟於審計部及本院調查時，改稱上開15公分係平均厚度，混凝土體積數量符合契約規定，亦稱RC結構層洩水坡度1%之設計圖說係為誤植，顯示工程圖說、施工內容及驗收程序有檢討空間，未來應力求一致精準而明確，以符實際。

三、新北市政府訂有「新北市市管公有房舍屋頂設置太陽光電發電系統標租作業要點」，惟該府100%持有股份之果菜公司，卻稱該公司係屬事業，不需遵守該要點之規定，致果菜公司辦理太陽光電委託設置時，發生不公開標租、簽約長達20年等違反該府明定之規定，相關人員法制觀念猶待加強，政府採購法及府內相關要點、辦法等法源規定之教育訓練需再辦理，以避免

## 相關情事再度發生

- (一)新北市政府於102年3月15日以北府經綠字第1021382010號令，訂定發布「新北市市管公有房舍屋頂設置太陽光電發電系統標租作業要點<sup>1</sup>」，該要點第1點規定：「新北市政府於不違反市管公有房舍原有用途情形下，為促進市管公有房舍屋頂有效利用、增加收益，積極落實綠能公舍，有效利用太陽能發電，特訂定本要點。」第2點規定：「本要點用詞，定義如下：(一)出租機關：指標租供設置太陽光電發電系統之市管公有房舍屋頂之簽約主體，如本府或所(附)屬機關。(二)標租機關：指辦理標租市管公有房舍屋頂設置太陽光電發電系統之業務執行機關。(三)房舍管理機關(單位)：指本府市管公有房舍屋頂之管理機關(單位)，如本市各機關、學校、區公所、戶政事務所、地政事務所、衛生所。」第5點規定：「租賃期間、續租條件及期限：公開標租之標的，其租賃期間為10年以下，租期屆滿租賃關係即行終止，超過10年期間之租賃應依土地法第25條程序辦理。……。」第9點規定：「競標方式：本要點所提及之售電回饋百分比與標租系統設置容量皆採公開招標方式得出……。」
- (二)查果菜公司於106年1月19日與大同公司簽訂長達20年之「太陽光電發電系統裝置場所租賃合約書」，且係屬合意制，非透過公開招標方式辦理採購。對此，新北市政府農業局轉述果菜公司意見表示，經查102年該府訂定「新北市市管公有房舍屋頂設置

---

<sup>1</sup>新北市政府於106年4月12日以北府經綠字第1060540924號令，將原名稱為「新北市市管公有房舍屋頂設置太陽光電發電系統標租作業要點」，更改名稱為「新北市政府辦理市管案場設置太陽光電發電系統標租作業要點」



太陽光電發電系統標租作業要點」第2點第3款規定房舍管理機關（單位）指該府市管公有房舍屋頂之管理機關（單位），如新北市各機關、學校、區公所、戶政事務所、地政事務所、衛生所，尚未明訂所屬公營公司或事業，又板橋果菜市場建物權屬係為果菜公司，故無該要點之適用等語。

(三)惟查果菜公司係新北市政府100%持有之官股公司，屬公營事業，該府所言前開作業要點第2點第3款「房舍管理機關（單位）：指本府市管公有房舍屋頂之管理機關（單位），如本市各機關、學校、區公所、戶政事務所、地政事務所、衛生所」未明訂所屬公營公司或事業等語，惟該點明列相關單位之前，有「如」文字，表示該點明列相關單位係屬例示性，係舉例說明，故只要是「市管公有」，皆應符合該府明令訂頒之規定，始符法制，且經本院詢問新北市政府經濟發展局人員，該府自102年起之所有公有房舍屋頂設置太陽光電發電系統標租案，皆採公開招標，且所有合約期限皆為10年以下，僅有本案果菜公司未符上開要點。

(四)綜上，新北市政府訂有「新北市市管公有房舍屋頂設置太陽光電發電系統標租作業要點」，惟該府100%持有股份之果菜公司，卻稱該公司係屬事業，不需遵守該要點之規定，致果菜公司辦理太陽光電委託設置時，發生不公開標租、簽約長達20年等違反該府明定之規定，相關人員法制觀念猶待加強，政府採購法及府內相關要點、辦法等法源規定之教育訓練需再辦理，以避免相關情事再度發生。

四、新北市政府辦理板橋果菜批發市場用地上之非法占用戶處置作為，未本於主管機關權責，協助原經營主體板橋區農會處理，因農會非屬公務機關無權處置，

只好放棄經營主體後改由板橋區公所擔任，該府隨即召開會議請拆除隊循行政程序排拆，以及函請財政部國有財產署循司法程序處理，新北市政府前後處置作為顯有差異，實有可議之處

- (一) 行政院農業委員會於92年12月18日召開板橋果菜批發市場設立審查會議，決議原則同意籌設板橋市果菜批發市場，新北市政府（原臺北縣政府）於93年1月30日召開「籌設臺北縣板橋市果菜批發市場第1次會議」，板橋市公所提出市場用地上30幾戶之非法占用戶，經91年6月查報，並請縣府排列優先拆除，應如何處理，決議：由農業局簽請權責單位妥處。該府於93年2月11日將會議紀錄以北府農務字第0930072598號函行政院農業委員會，並副知該府農業局。惟查無相關簽請權責單位妥處文件。
- (二) 前開93年1月30日會議中，決議板橋市農會為經營主體，但因農會沒有公權力，面對非法占用戶只能請政府機關協助處置，板橋市農會遂於93年5月17日函請該府協助排除非法占用，而該府分別於93年8月31日、同年10月11日以北府農牧字第0930580096號、0930683311號函，表示「違章建築物應否發給救濟金補償，由板橋市農會卓處」及「用地整理宜由板橋市農會先行辦理協商工作」，導致板橋市農會於94年3月21日以板農(倉)字第0940000980號函新北市政府（原臺北縣政府），表示因無法解決前述問題，擬放棄擔任板橋果菜批發市場之經營主體權利，而該府續於94年4月25日召開板橋果菜批發市場更換經營主體會議，決議由板橋市公所擔任經營主體，會議中並決定：「1、由該府農業局洽請該府都市計畫主政單位確認是否有禁限建規定，俾利板橋市公所擔任經營主體。2、有關地上違建物

部分，由該府及板橋市公所函請財政部國有財產署循司法程序處理，並請該府違章建築拆除隊循行政程序排拆，雙管齊下以利案進。」

(三)綜上，新北市政府辦理板橋果菜批發市場用地上之非法占用戶處置作為，未本於主管機關權責，協助原經營主體板橋市農會處理，因農會非屬公務機關無權處置，只好放棄經營主體後改由板橋市公所擔任，該府隨即召開會議請拆除隊循行政程序排拆，以及函請財政部國有財產署循司法程序處理，新北市政府前後處置作為顯有差異，實有可議之處。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，函請新北市政府確實檢討改進見復。
- 二、調查意見一至四，函復審計部。

調查委員：蔡培村、陳慶財、

趙永清