

# 調 查 報 告

壹、案由：有關經濟部所屬事業重大興建計畫執行進度落後，完成後經濟效益未達預期目標等情案。

貳、調查意見：

本案經調閱經濟部及審計部等機關卷證資料，並於民國（下同）107年6月4日及11日赴現場履勘，同年月21日詢問經濟部國營事業委員會（下稱國營會）吳○○副主任委員、水利署陳○○總工程司、台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）陳○○副總經理、台灣中油股份有限公司（下稱中油公司）邱○○副總經理、台灣糖業股份有限公司（下稱台糖公司）管○○總經理、台灣自來水股份有限公司（下稱台水公司）李○○總工程司等相關人員，業經調查竣事。茲將調查意見列述如后：

一、台水公司辦理經濟部「無自來水地區第二期供水改善計畫（101至105年度）」項下自來水延管工程過程，屢因用戶設備外線預繳率未達60%，肇致進度落後及延宕發包，致無法如期完工，影響用戶權益；水利署雖於106年3月修正管考作業要點規定，將用戶設備外線預繳門檻降為50%，惟未衡酌無自來水地區多屬偏鄉山區之弱勢族群，其經濟條件困窘，僅酌減預繳率10%，並未能澈底解決預繳耗時、進度落後及延宕發包等問題，允應切實檢討改善。

（一）經濟部為解決無自來水地區供水問題，改善民眾飲用水品質及配合政府照顧弱勢者政策，於101年至105年編列新臺幣（下同）39.89億元辦理「無自來水地區第二期供水改善計畫（101-105年）」，其中公務預算19.89億元為投資台水公司辦理自來水延管工程。按「無自來水地區供水改善計畫台灣自來

水股份有限公司辦理自來水延管工程申請及管考作業要點」(104年8月26日修正版)第14點第2款規定：「發包前置作業：訂約前應完成土地使用取得、建物使用執照或接水證明取得、路權許可、配合款、分擔款到位及用戶設備外線<sup>1</sup>預繳率達百分之六十以上。」爰當用戶設備外線預繳率達到延管工程核定戶數60%以上，台水公司始決標訂約執行。

- (二)惟查，台水公司辦理「無自來水地區第二期供水改善計畫(101至105年度)」項下104年度「新埔鎮照門里供水延管工程」，截至104年12月底，進度落後17.1%之主要原因為該工程於104年2月11日以公務預算核辦，核定後即通知申請民眾辦理預繳，然預繳率遲至104年6月18日方達管考作業要點規定門檻之60%，預繳作業耗時長達4個月，預繳率達成後即辦理招標，於104年9月16日發包，105年6月29日完工；另該公司辦理105年度「淡水區中正東路5巷、中和、水源里等無自來水地區延管工程」，截至105年12月底，進度落後67%之主要原因乃該工程於104年12月10日以公務預算核辦，核定後即通知申請民眾辦理預繳，然預繳率遲至105年7月10日方達管考作業要點規定門檻之60%，預繳作業耗時長達7個月，105年7月20日工程決標後因配合新北市統一挖補及春節禁挖等規定無法進場施工，後續復因廠商公司解散、解約，致該工程重新交由區處年度開口契約續辦，延至106年9月30日方告完工。
- (三)針對前述預繳作業耗時延宕工程發包問題，水利署於106年2月召開「研商自來水延管工程評比及用

---

<sup>1</sup> 用戶設備外線為自來水延管接到家戶門前水錶處管線。

戶外線費補助機制相關事宜」會議，決議將用戶設備外線預繳率門檻調降為五成，106年3月29日修正管考作業要點第14點第2款規定：「發包前置作業：發包訂約或交付管線單價採購合約前應完成用地使用取得、建物使用執照或接水證明取得、配合款、分擔款到位及用戶設備外線預繳率達百分之五十以上。」惟查，水利署經由研商會議（未辦理評估作業），雖決議將用戶設備外線預繳率門檻由60%降為50%，然該署並未衡酌目前仍生活在無自來水地區之民眾，多數屬偏鄉山區之弱勢族群，其經濟情況甚差，該署僅降低預繳率10%，並未能澈底解決問題，後續自來水延管工程辦理過程，恐將重蹈預繳耗時、進度落後及延宕發包之覆轍。

(四)綜上，台水公司辦理經濟部「無自來水地區第二期供水改善計畫（101至105年度）」項下自來水延管工程過程，屢因用戶設備外線預繳率未達60%，肇致進度落後及延宕發包，致無法如期完工，影響用戶權益；水利署雖於106年3月修正管考作業要點規定，將用戶設備外線預繳門檻降為50%，惟未衡酌無自來水地區多屬偏鄉山區之弱勢族群，其經濟條件困窘，僅酌減預繳率10%，並未能澈底解決預繳耗時、進度落後及延宕發包等問題，允應切實檢討改善。

二、台水公司投資效益未達預期目標之2項計畫，興建完成後迄今已逾10載，且自營運起之投資效益即未達預期目標。究其投資效益遠低於預期之原因，尚涉及水權分配與政府產業政策未能落實等難以歸因於該公司之因素。爰經濟部於督導該公司提出改進措施，並落實執行改善之同時，實難置身事外，允應積極協助

解決，以追求該等計畫投資效益之極大化。

- (一)「105年度中央政府總決算審核報告」有關105年度重大興建計畫完成後未達預期目標之47項計畫，台水公司則有94年完成之「平鎮淨水場第二原水抽水站工程計畫」(設備【能量】利用率僅27.20%，投資報酬率為負值)及95年完成之「花蓮自來水供水工程計畫」(設備【能量】利用率40.41%，實際投資報酬率為7.88%較計畫之8.03%減少0.15%)等2項，如表1。

表1 台水公司105年度重大興建計畫完成後未達預期目標之2項計畫

單位：千元；年

項次	計畫名稱	完成年月	實際投資總額	預計收回年限
1	平鎮第二原水抽水站工程計畫	94年12月	1,057,676	17.90
2	花蓮地區自來水供水工程計畫	95年06月	522,271	17.07

資料來源：本院整理。

- (二)依據台水公司提供之簡報，「平鎮淨水場第二原水抽水站工程計畫」原計畫效益係由平鎮及龍潭等二淨水場原水計68萬CMD可全數由該站取水，惟石門農田水利會要求經濟部水利署北區水資源局(下稱北水局)須依據原定水量供應農業用水，以維護石門農田水利會之權益，桃園水利會亦反對該站超量取水，以免影響該會灌溉水量及權益。在無法與供水單位(北水局)及水權擁有者(石門及桃園農田水利會)取得共識前，實無法依原計畫量取水。又依經濟部106年12月18日查復<sup>2</sup>情形，該站105年抽水量184,752CMD，106年至11月，抽水量186,900CMD，對整體抽水量680,000CMD，仍有差異。詢據台水公司李○○總工程司表示，「有關平鎮二抽<sup>3</sup>計畫的問

<sup>2</sup> 經濟部106年12月18日經營字第10602553330號函。

<sup>3</sup> 係「平鎮淨水場第二原水抽水站工程計畫」之簡稱。

題，是兩個水利會為『水權』不同意台水公司由抽水站取水，因水利會要求台水公司支付渠道使用費，故未能照計畫取水，希望水利署協助調整分配水權。」

(三)再者，「花蓮自來水供水工程計畫」原係配合政府產業東移、東華大學及科學工業城等而設立，將使該地區人口及需水量成長，為滿足該地區用水需求，台水公司遂辦理壽豐淨水場擴建，以落實政府產業東移政策。惟因原預估工業區、東華大學生技園區及「門諾大學」等計畫均未實質推動，導致整體需水量未達預期目標。又依上揭經濟部106年12月18日查復情形，預估106年花蓮(含壽豐)地區計畫用水量約149,000CMD，而實際用水量19,847CMD(占預估之13.32%)，比預估減少129,153CMD。其中，花蓮地區(含壽豐)106年計畫供水約285,000人，較實際供水人口223,599人，減少61,401人，一般用水及觀光用水均比預估低。而同年計畫工業用水量約32,000CMD，實際用水量2,688CMD(占預估之8.4%)，相差29,312CMD。

(四)按台水公司105年度重大興建計畫完成後投資效益未達預期目標之2項計畫，興建完成後迄今已逾10年，且自營運起之投資效益即未達預期目標。究其投資效益遠低於預期之原因，尚包括水權分配與政府產業政策未能落實等難以歸因於該公司之因素。爰經濟部於督導該公司提出改進措施，並落實執行改善之同時，實難置身事外，允應積極協助解決，以追求該等計畫投資效益之極大化。

三、台電公司投資效益未達預期目標之13項計畫，係非屬無法於預計年限回收之政策性投資計畫，且自營運起

投資效益即未達預期目標，凸顯其可行性評估或有可議。又，究其投資效益遠低於預期之原因，雖涉及電價之調整、燃料價格波動與天然災變等難以歸因於該公司之因素，惟推動風力發電，卻有零件備品之配套未盡完善，影響發電量，致投資效益未如預期等情，核有欠當。又經濟部雖督導該公司提出改進並執行改善措施，惟對於包括電價及能源政策等造成投資效益未如預期等因，仍難置身事外，允應積極協助解決，以確保該等計畫投資效益之落實。

(一)「105年度中央政府總決算審核報告」有關105年度重大興建計畫完成後未達預期目標之47項計畫，台電公司則有87年完成之「明潭抽蓄水力發電工程計畫」(設備【能量】利用率13.39%，實際投資報酬率為7.33%，較計畫之11.43%減少4.10%)等13項，如表2。除「萬大電廠擴充暨松林分廠水力發電計畫」(102年9月)、「第2期煤輪建造計畫」(100年3月)及「第3期煤輪建造計畫」(100年5月)等3項計畫係於100年以後完成，其餘10項計畫甚有於70年代完成者，如「木瓜溪水力發電工程計畫」(75年4月)。

表2 台電公司105年度重大興建計畫完成後未達預期目標之13項計畫

單位：千元；年

項次	計畫名稱	完成年月	實際投資總額	預計收回年限
1	明潭抽蓄水力發電工程計畫	87年06月	39,166,432	14.91
2	興達發電廠複循環第一～五號機組發電工程計畫	89年08月	36,582,891	14.34
3	南部複循環發電工程修正計畫	93年03月	29,572,556	19.54
4	馬鞍水力發電工程計畫	88年06月	13,340,083	37.71
5	新天輪水力發電工程計畫	85年06月	9,970,513	44.83
6	萬大電廠擴充暨松林分廠水力發電計畫	102年09月	7,991,976	35.85
7	木瓜溪水力發電工程計畫	75年04月	7,067,341	33.25
8	風力發電第一期計畫	97年12月	4,929,068	16.40
9	第三期煤輪建造計畫	100年05月	4,439,515	11.90
10	第二期煤輪建造計畫	100年03月	1,448,349	11.80
11	高屏電廠更新工程計畫	85年06月	464,505	40.00

12	社寮電廠更新工程計畫	84年06月	116,414	41.30
13	軟橋電廠復建工程計畫	82年01月	37,252	27.54

資料來源：本院整理。

(二)依據經濟部提供本院詢問之書面資料，台電公司13項投資效益未達預期目標之計畫，均係自開始營運起即未達預期目標，其原因略以：水力發電工程（「明潭抽蓄水力發電工程計畫」、「馬鞍水力發電工程計畫」、「新天輪水力發電工程計畫」、「萬大電廠擴充暨松林分廠水力發電計畫」、「木瓜溪水力發電工程計畫」、「高屏電廠更新工程計畫」、「社寮電廠更新工程計畫」、「軟橋電廠復建工程計畫」）：105年度系統每度平均售電價格較預計值低，致現金流入減少，報酬率降低；火力發電工程（「南部複循環發電工程修正計畫」及「興達複循環第一至五號機發電工程」）：在天然氣價格屬相對低檔，以及新電價費率公式得以合理反應發電成本下，105年度現金流已轉為正值，惟因計畫以往年度虧損仍在，致投資報酬率仍維持負值，效益不如預期；風力發電工程（「風力發電第一期計畫」）：各廠址年平均風速皆未達計畫值，且部分風力發電機組原廠被併購，備品及零件取得不易，增加維修時間及困難度，致效益不如預期；煤輪建造計畫（「第二期煤輪建造計畫」、「第三期煤輪建造計畫」）：新臺幣兌美元匯率較原規劃匯率升值、BDI(波羅的海乾散貨運價指數)下跌，及船用燃油上漲，致效益不如預期。

(三)台電公司於本院履勘所提之簡報中表示，該13項重大興建計畫執行過程之相關困難包括：1、電價未能適時調整反映燃料價格波動：發電成本受燃料價格影響大，93年起至103年天然氣價格大幅調漲，

在未能適時調整電價成本下，導致發電計畫之現金流量減少，長期累積下來，計畫效益不如預期，而電價之調整及燃料價格波動為非可控制之變因。

2、天然災變影響：遇颱風豪雨或地震等災變致電廠受損，修復增加運維費用，影響發電量，造成計畫效益不如預期。另「風力發電第1期計畫」未達預期目標之原因，則包括風機受颱風侵襲，石門風場倒塌2部660KW風機，台中港風場倒塌6部2,000KW風機，致發電量偏低。石門風場VESTAS V47及香山GAMESA機型已停產，影響修復工期，致發電量偏低。

(四)有關該13項投資效益未達預期目標之後續檢討作為，經濟部106年12月18日查復表示，在水力發電工程方面，為繼續加強計畫機組之運轉維護，提升計畫之產能利用率、發電效率，並降低運轉維護費用，以有效降低發電成本，提高投資效益；在火力發電工程方面，則擬提高發電機組發電效率，儘可能於高效率點運轉、定期分析各項設備性能，及時汰換性能劣化之設備，以提升機組性能、爭取未來電價得以反映發電成本及合理利潤；在風力發電工程方面，為檢討風機故障種類及備品採購項目及數量，以減少故障或天災所導致風機停機時間；在2項煤輪建造計畫方面，由於散裝航運市場屬景氣循環市場，且船舶使用年限在20年以上，一旦散裝航運市場行情反轉回升，該2計畫現值報酬率將可獲得改善。

(五)另台電公司於本院履勘後提供之書面說明中指出，該13項計畫中，透過調整電價可以改善者如「明潭抽蓄水力發電工程」等10項。「電業法」修正案通過後，主管機關已依該法訂定電價公式與調整機制，並於106年11月6日完成公告程序，其中訂有電

價漲幅及跌幅限制，原則每次調幅不超過3%，但於供電成本持續大幅上漲或下跌時，得視電價穩定準備運用情形，由電價費率審議會就調幅進行適度調整。詢據國營會吳○○副主任委員表示，「目前經濟部能源局有電價審議會，電價的調整已進入法制化。因此台電相關重大投資計畫，涉及價格回收問題，就比較有遵循方向。」

(六)按台電公司105年度重大興建計畫，有14項原本即屬無法於預計年限回收之政策性投資計畫，另有13項完成後投資效益未達預期目標之計畫。該13項計畫既非屬於上揭無法於預計年限回收之政策性投資計畫，自當就環境、財務、技術、市場預測等內外因素進行可行性評估，覈實考量各階段潛在風險因子，再編製可行性研究報告提報權責單位審查，經核定後，始編入年度預算，循預算程序辦理。惟該13項計畫投資效益卻均自開始營運起即未達預期目標，凸顯其可行性評估或有可議之處。再者，其未達預期目標的原因，包括電價之調整、燃料價格波動與天然災變之影響，其中10項計畫甚可透過電價調整即可改善者，該等原因雖難歸因於該公司，惟再生能源風力機組之經濟壽齡20年，石門風場卻有94年起營運10年後，在104年颱風造成倒塌、毀損，因機型停產，零件取得不易，檢修時間長，影響發電量之情形，及香山風場亦有風機停產情形。顯見，台電公司推動風力發電，零件備品之配套未盡完善，除影響發電量外，並導致投資效益未如預期。

(七)綜上，台電公司投資效益未達預期目標之13項計畫，係非屬於無法於預計年限回收之政策性投資計畫，且自營運起投資效益即未達預期目標，其可行

性評估或有可議。又究其投資效益遠低於預期之原因，雖涉及電價之調整、燃料價格波動與天然災變等難以歸因於該公司之因素，惟推動風力發電，卻有零件備品之配套未盡完善，影響發電量，致投資效益未如預期，核有欠當。又經濟部雖督導該公司提出改進措施，並落實執行改善，惟對於包括電價及能源政策等造成投資效益未如預期等因，仍難置身事外，允應積極協助解決，以確保該等計畫投資效益之落實。

四、中油公司6項重大興建計畫之投資效益未達預期目標之主因，雖係受經濟市場變化，而甚難事前準確預測，惟「石化事業部第三芳香烴萃取工場及第一轉烷化工場擴產投資計畫」卻因下游客戶停工，致第一轉烷化工場須進行效益性停產，益證該公司未能審慎評估完全依賴單一廠商對計畫之影響，猶如將雞蛋置放同一籃子，而難避高風險，實欠周妥。

(一)「105年度中央政府總決算審核報告」有關105年度重大興建計畫完成後投資效益未達預期目標之47項計畫，中油公司計有6項(如表3)。該公司除99年完成之「石化事業部第三芳香烴萃取及第一轉烷化工場擴場計畫」，設備(能量)利用率僅32.80%，投資報酬率為負值外，其餘5項計畫設備(能量)利用率均在7成以上，實際投資報酬率較計畫減少0.88%~2.46%。

表3 中油公司105年度重大興建計畫完成後未達預期目標之6項計畫

單位：千元；年

項次	計畫名稱	完成年月	實際投資總額	預計收回年限
1	煉製事業部大林廠重油轉化工場投資計畫	101年12月	38,813,668	9.64
2	四萬噸級環島油輪汰換計畫	100年04月	1,636,701	12.70
3	第2艘四萬噸級環島油輪汰換	100年07月	1,622,741	12.70

	計畫			
4	油品行銷事業部加油站新建、改建及改善投資計畫	98年12月	1,455,488	10.08
5	桃園廠#4鍋爐投資計畫	99年12月	1,316,187	14.31
6	石化事業部第三芳香烴萃取及第一轉烷化工場擴產計畫	99年12月	1,163,213	8.00

資料來源：本院整理。

(二)依據經濟部提供本院詢問之書面資料，中油公司6項投資效益未達預期目標之計畫，其原因略以，「四萬噸級環島油輪汰換計畫」及「第2艘四萬噸級環島油輪汰換計畫」係因國內配合環保與能源轉型，燃料油之需求大幅降低，致需運補之船運量減少；「加油站新建、改建及改善投資計畫」係因近年來柴油引擎車成長超過預期，部分消費者對油品之需求由汽油轉換為柴油，導致加油站汽、柴油銷量產生結構變化，汽、柴油銷量比例由85%：15%，改變為70%：30%，而柴油銷售毛利僅汽油毛利之半，致營業毛利不如預期。另因(LPG)雙燃料車成長不如預期，本計畫預計每日發氣量為43公秉，105年日平均發氣量實績為3.74公秉。「煉製事業部大林廠重油轉化工場投資計畫」105年工場運轉正常，現金流入數73.85億元高於目標值54.95億元，惟因前幾年現金流入數較低，致投資報酬率9.99%仍低於預計之11.12%。「煉製事業部桃園煉油廠#4鍋爐投資計畫」係因國際市場油品價格大跌因素，致蒸汽攤轉單價降低，收入減少。「石化事業部第三芳香烴萃取工場及第一轉烷化工場擴產投資計畫」係因下游聚酯產品需求降低下，廠商減產，對二甲苯價格隨勢下跌，二甲苯分離工場生產利潤大減，連帶影響到上游芳香烴萃取工場與轉烷化工場之開工，致第一轉烷化工場處於虧損狀態，全年進行效益性停爐。詢據中油公司邱○○副總經理表示，「加

油站也是政策因素，現在也在做多角化經營」、『中美和』當初很賺錢，後來就再投資。但因適逢大陸當時經濟起飛，『中美和』的規模不大停產，所以中油暫時停止一轉部分。三芳部分則開拓外銷市場，每年約有1.8億(元)的收入。」

(三)中油公司於本院履勘時之簡報中提及，「石化事業部第三芳香烴萃取工場及第一轉烷化工場擴產投資計畫」係因亞洲金融風暴(85年)後，全球景氣逐漸復甦，國內經濟成長以及下游需求擴大。石化事業部所需之混合二甲苯進料除部分自行生產外，不足部分進口補足。每年進口20萬公秉混合二甲苯做為生產原料，在原料價格高漲時，除進口來源困難外，也壓縮獲利能力。故該公司於93年提出該計畫，增產混合二甲苯原料以提高芳香烴原料供應能力。惟下游客戶「中美和」林園廠因產品(對苯二甲酸)虧損，為因應未來虧損嚴重的市況，陸續從102年停產並逐步拆除廠房，關閉老舊之「中美和」林園廠，不再生產，中油公司石化事業部相關工場乃配合停產。103年第一轉烷化工場亦進行效益性停爐。至於第三芳香烴萃取工場則是將生產之甲苯、混合二甲苯外銷賺取利潤。另105年度中油公司6項計畫完工後未達效益之主因為經濟市場變化，此部分甚難完全準確預測。

(四)中油公司投資效益未如預期之6項計畫，主要原因雖受經濟市場變化所影響，惟「石化事業部第三芳香烴萃取工場及第一轉烷化工場擴產投資計畫」卻因隨著中國大陸大規模擴產對苯二甲酸工場，造成對苯二甲酸價格下跌，「中美和」規模較小不敵競爭，逐步縮減產線並停工之影響，第一轉烷化工場亦進行效益性之停爐，以減少虧損。惟該第一轉烷

化工場自 100 年起即未產生預期之獲利狀況，且自 103 年起效益性停爐，自影響其投資效益，足證該公司未能審慎評估完全依賴單一廠商對計畫之影響，猶如將雞蛋置放在同一籃子，而難避高風險，實欠周妥。

五、台糖公司 105 年度有 26 項重大興建計畫投資效益未達預期目標，該公司雖稱，係受制於時空背景環境因素及自由市場競爭環境因素所致，惟其仍涉及公司轉型的人力安置及土地資源運用問題，相關計畫之評估恐欠周妥。再者，該公司面對環境變化、競爭者增加或消費型態改變之靈活度亦有不足，未能劍及履及轉型升級，致重大興建計畫投資效益仍未達預期，洵有欠當。

(一)「105 年度中央政府總決算審核報告」有關 105 年度重大興建計畫完成後投資效益未達預期目標之 47 項計畫中，台糖公司有 26 項（如表 4）。該 26 項計畫包括 5 項超市及量販店計畫、5 項加氣及加油站計畫、3 項養豬計畫、2 項蘭花有關計畫、3 項學生宿舍計畫、3 項生物科技工廠及有機示範園區計畫、5 項相關開發或興建計畫。除「越南新養豬廠投資計畫」係於 100 年完成外，其餘 25 項計畫均於 80 年代至 90 年代完成。另投資效益已較上年度改善，惟仍未達預期者計 21 項計畫，而上年度投資效益未達預期，本年度尚未改善者則尚有 5 項計畫。

表 4 台糖公司 105 年度重大興建計畫完成後未達預期目標之 26 項計畫

單位：千元；年

項次	計畫名稱	完成年月	實際投資總額	預計收回年限
1	蜜鄰便利超市設置投資計畫	91年06月	818,360	9.83
2	設置量販店投資計畫(西屯店)	96年04月	814,445	17.11
3	設置量販店投資計畫(楠梓店)	90年12月	787,288	16.69
4	設置量販店投資計畫(屏東店)	92年06月	780,502	17.57
5	設置量販店投資計畫(雲林北港店)	92年06月	417,840	22.17

項次	計畫名稱	完成年月	實際投資總額	預計收回年限
6	加油站事業投資計畫	88年12月	772,400	14.70
7	加油站事業投資計畫(第二期)	90年03月	254,592	14.70
8	加油站事業投資計畫(第三期)	91年09月	214,315	16.34
9	加油站事業投資計畫(第四期)	99年03月	103,526	23.41
10	加氣站事業投資計畫	89年12月	80,015	11.32
11	豬場重建計畫	82年06月	158,787	19.75
12	赴越南投資養豬計畫	88年09月	388,797	19.90
13	越南新建養豬廠投資計畫	100年12月	284,870	18.30
14	蝴蝶蘭擴產外銷計畫	89年06月	279,608	10.71
15	購併美國加州GS蘭園計畫	89年12月	213,896	9.73
16	台糖協助改善學生宿舍環境計畫	92年01月	533,626	20.79
17	台糖協助改善學生宿舍環境計畫(第二期)	93年09月	563,467	18.54
18	臺中縣龍井鄉新庄子段學生宿舍開發計畫	90年02月	282,436	25.00
19	生物科技工廠投資計畫(第一期)	93年10月	975,373	7.38
20	高雄有機示範園區投資計畫	98年12月	51,110	14.13
21	雲林有機示範園區投資計畫	98年12月	29,268	14.06
22	臺北市漢口街綜合商業大樓興建計畫	90年01月	985,247	60.00
23	臺中市崇德路綜合大樓開發計畫	91年04月	836,993	15.56
24	尖山埤水庫風景區開發後續計畫	91年06月	228,025	18.94
25	臺南仁德工商綜合區開發計畫	91年10月	1,374,398	19.31
26	臺南市文化中心西側竹篙段綜合商業設施開發計畫	92年11月	2,468,327	10.83

資料來源：本院整理。

(二)台糖公司於本院履勘時之簡報中闡明，26項投資效益未達預期目標之計畫，其原因及執行困難略以：  
一為「時空背景環境因素」，包括世界金融海嘯(購併美國加州GS蘭園計畫，96年營收為5億3,870萬7,000元，至97年減少為39,757萬3,000元)、口蹄疫及豬下痢(86年口蹄疫爆發，4個月內全台撲殺3成豬隻，豬價由47元/kg，跌至21元/kg，跌幅為55%，每年外銷日本豬肉500億元榮景一夕消失。另102年因仔豬流行性下痢(PED)疫情，致死亡22萬頭仔豬，造成整體產業嚴重損失)、基本工資調漲(自86年為1萬5,840元，調漲至106年為2萬2,000元，漲幅為39%)、少子化客源減少(導致3項學生宿舍計畫客源減少)、法令修訂及限制(98年建築法令修正及環保法令管制，加油站需增設無障礙廁所及增加

檢測頻率，造成營運成本增加)、極端氣候日漸頻繁(105年連續受強颱莫蘭蒂及尼伯特、中颱馬勒卡等侵襲、破壞有機蔬果生產設施，影響有機示範園區投資計畫產能)。另一為「自由市場競爭環境因素」，包括原料及物價上漲(97年至103年間國際大宗穀物、飼料原物料上漲，導致國內養豬成本提高及餐旅業食材成本增加)、配合政府政策(國營事業配合政府政策，執行穩定豬價、糖價任務，及颱風過後量販通路抑止菜價設置抗漲專區等)、採購議價空間受限(國營事業採購受政府採購法令限制，不如民間業者有彈性)、同業削價競爭(量販店、休閒事業及學生宿舍等計畫，營收不如預期)，及消費型態改變(網路市場快速發展，致消費習慣改變，逐漸稀釋實體通路客源)。

(三)又，上述簡報亦提出，台糖公司計有「臺北市漢口街綜合商業大樓興建計畫」、「台糖協助改善學生宿舍環境計畫(第二期)」、「蝴蝶蘭擴產外銷計畫」、「購併美國加州GS蘭園計畫」等4項計畫，自營運日第1年即有獲利。另有13項投資計畫逐漸改善，其中「加油站(第2、4期)」、「學生宿舍(台中龍井及第2期)」及「台中市崇德路綜合大樓」等5項計畫，實際投資報酬率高於檢討年度資金成本率，且每年度皆有穩定獲利。其餘9項計畫已持續採行改善活化措施，例如：為降低虧損而改變營運模式之「蜜鄰便利超市」及「加氣站」等2項計畫，已有穩定租金收入。

(四)詢據台糖公司管○○總經理表示，「台糖的狀況，與油電水的經營環境不同」、「台糖公司，有20多個案子，都是80幾年、90幾年完工的案子。80幾年，農業政策開始調整時，關閉糖廠，為照顧員工，陸續

規劃計畫。目前環境變化，例如加油站計畫，因經營條件變好，原員工主要是台糖員工，成本太高，現在員工逐漸離退，大部分改採外包，目前均穩定獲利。」、「另有幾個案子，經營的不是那麼好，如長榮酒店及百貨，當時是用自己的土地，經營情形，時好時壞。商業不動產的開發，那邊的土地是自己的，以市場價值來看，一定不只是當初的價值。我們在做效益評估時，未以市場價值回算。」、「量販的經營是為了讓土地資產活化，但集客力似乎不足。」、「跟農地有關的土地均已出租出去。土地活化是我們公司一項重要任務，也積極與一些產業了解其需求。」

(五)按台糖公司早期以砂糖及糖業產副產品之產銷為主，因國際糖價低迷不振，復因我國加入世界貿易組織（WTO）及開放糖業自由化等因素，致陷入長期虧損，為企業能永續經營，陸續停閉糖廠十餘家，然為延緩糖廠關閉所產生之人事衝擊及彌補砂糖營業缺口，由各廠利用原有人力，各自經營油品、休閒遊憩等多角化事業與管理土地及農場等業務。<sup>4</sup>各項重大興建投資計畫亦隨之而生，惟其投資計畫之選擇，既與該公司業務有關聯性，如花卉的投資，或為考量自己產品的通路，如蜜鄰超市及量販店，或評估該公司土地資源環境的區位條件有機會，如學生宿舍。在擁有相關資源與技術，及經審慎評估計畫可行性後，計畫之執行當能達成目標，惟105年度該公司卻仍有26項計畫之投資效益未達預期目標。該公司雖稱，係受到時空背景環境因素及自由市場競爭環境因素影響，然經檢討後卻發現

---

<sup>4</sup> 參見本院106年10月30日院台調查字第1060800266號函派查之調查報告。

存在如停閉工廠節餘人力所引發高成本(如台糖協助改善學生宿舍環境計畫)、地區發展緩慢及新競爭者加入市場門檻低(如加油站事業投資計畫)、未達經濟規模(如設置量販店投資計畫)等於計畫投資即當考量之情形，爰其評估恐欠周妥。再者，該公司另稱，投資效益未達預期目標之原因，尚包括臺灣地區油品市場呈現飽和狀態，民營加油站業者採取靈活促銷策略，影響該公司加油站發油量(加油站事業投資計畫)、免費參觀遊憩景點、活動及觀光工廠增多及新建飯店增加(尖山埤水庫風景區開發後續計畫)、鄰近新增民房投入租屋市場(台中縣龍井新庄子段學生宿舍開發計畫)、競爭同業展店或更新賣場設備或網路市場快速發展，消費者習慣改變，逐漸稀釋實體通路客源(設置量販店投資計畫)等，在在均顯示，台糖公司面對環境變化、競爭者增加或消費型態改變之靈活度不足，未能劍及履及轉型升級，致重大興建計畫投資效益仍未如預期，仍有欠當。

六、台水及台電公司未依規定提報投資效益未達預期之原因及改善措施，經濟部未確實督導各事業依規定提報，管考作業流於形式，無法發揮督管功能，顯有怠失。經濟部雖督促所屬事業每年應對以往年度完成且未達成原訂效益目標之計畫，檢討其產能利用與實際效益情形，並比較分析與原訂目標差異原因，提出改進並落實改善措施。惟若僅採形式主義，著重枝微末節之督管，並未能解決根本之問題，自難確實改善施工進度落後及投資效益不彰等問題，進而將影響臺灣之經濟發展。行政院允應督促經濟部，確實盤點國家各項發展政策對各計畫所造成之影響，始能真正解決

**當前所面臨之進度落後及投資效益不彰問題。**

- (一)按原「中央政府附屬單位預算執行要點」(106年12月26日修正名稱為「附屬單位預算執行要點」)第35點規定：「業權基金管理機關(構)每年應對以往年度完成且尚未達成原訂效益目標之專案計畫購建固定資產，檢討其產能利用與實際效益情形，並比較分析與原預訂目標差異原因，提出改進措施，依規定期限陳報主管機關核轉行政院主計總處(基金預算處、會計決算處)、審計部及財政部備查。」又依行政院主計總處各年度函有關中央政府附屬單位預算執行要點各類書表編報期限，有關「專案計畫之購建固定資產完成後經濟效益評估表」，業權基金應於年度終了後2個月內編報。
- (二)復按附屬單位預算執行要點第37點規定：「業權基金每年應對以往年度完成且尚未達成原訂效益目標之專案計畫(或計畫型資本支出)購建固定資產，檢討其產能利用與實際效益情形，並與原預訂目標比較分析差異原因，提出改進措施，於年度終了後2個月內陳報主管機關(單位)依其所屬分別核轉主計機關、該管審計機關及財政機關備查。」
- (三)查台水、台電、中油及台糖公司近5年提報「專案計畫之購置固定資產完成後經濟效益評估表」情形(如表5)，台水公司於103及105年均未提報，106年甚至於5月下旬始提報。詢據台水公司表示，「計畫效益未達成目標未逐年提報國營會部分，將檢討改進」。而台電公司104至107年則均至3月或4月始提報。本院履勘時台電公司之簡報論及，該經濟效益評估表係根據相關單位提供年度資料，再加以分析計算產生。因該公司歷年管考專案計畫繁多，加上各單位所提供之年度資料，須先經過彙整統計及

分析電價，致未能於年度終了2個月內提供資料。對此，該公司將加強內部作業流程，俾依規定於年度終了後2個月內提報107年度資料。

表5 經濟部所屬各事業近5年提報「專案計畫之購置固定資產完成後經濟效益評估表」情形

公司別	102年	103年	104年	105年	106年
台水公司	-	104.4.24	-	106.5.26	107.2.27
台電公司	103.2.27	104.4.15	105.3.24	106.3.31	107.4.12
中油公司	103.2.19	104.2.26	105.2.26	106.2.24	107.1.30
台糖公司	103.2.27	104.2.10	105.2.26	106.2.21	107.3.1

資料來源：本院履勘經濟部提供之各事業簡報。

(四)經濟部於提供本院詢問之書面資料中強調，依據「中央政府附屬單位預算執行要點」規定，「業權基金每年應對以往年度完成且尚未達成原訂效益目標之專案計畫（或計畫型資本支出）購建固定資產，檢討其產能利用與實際效益情形，並與原預訂目標比較分析差異原因，提出改進措施，於年度終了後2個月內陳報主管機關（單位）依其所屬分別核轉主計機關、該管審計機關及財政機關備查。」爰該部督導各事業依規定提報投資效益未達預期之原因及改善措施。又各事業依據上揭預算執行要點規定，每年對以往年度完成且尚未達成原訂效益目標之專案計畫，檢討其產能利用與實際效益情形，並比較分析與原預訂目標差異原因，提出改進措施，陳報該部追蹤列管，並由該部就其所陳報資料是否允當，視需要開會檢討後核轉行政院主計總處、審計部及財政部備查。惟台水公司近5年即有2年未提報「專案計畫之購置固定資產完成後經濟效益評估表」，且台水公司及台電公司近5年亦未依限提報。

經濟部復未確實督導各事業依規定提報，其管考作業未盡確實，流於形式，無法發揮督管功能，顯有怠失。

(五)「105年度中央政府總決算審核報告」指出，按經濟部所屬事業查填資料，105年度1億元以上之重大興建計畫計37項，投資金額8,874億9,943萬餘元，其中已完工者計4項，投資金額352億6,209萬餘元；執行進度相同或超前者21項，投資金額6,740億6,978萬餘元；進度落後者12項<sup>5</sup>，投資金額計1,781億6,755萬餘元。又截至105年底止，尚未回收投資計畫計77項，投資金額4,826億5,525萬餘元，其中已達預期目標者10項，投資金額826億2,956萬餘元；未達預期目標者47項，投資金額2,174億1,235萬餘元；原規劃無法於預計年限回收之政策性投資者20項，投資金額1,826億1,334萬餘元。

(六)經濟部所屬各事業重大興建計畫進度落後及投資效益未達預期目標的原因，或有無法歸因於該等事業者。在台水公司方面，涉及用地取得(如「曾文淨水場廢水處理設備改善工程」)、居民反對(如「石門水庫及其集水區整治-穩定供水設施及幹管改善計畫」之「板新大漢溪水源南調桃園計畫」)及水權(如「平鎮淨水場二原水抽水站工程計畫(90年底至94年底)」)等問題，以水權為例，農田水利會為確保農民用水，自未能站在台水公司之立場而生扞格，用水政策，尚須中央協助解決。在台電公司方面，所涉海象及天候(如「通霄電廠更新擴建計

---

<sup>5</sup> 依106年10月11日本院財政及經濟委員會第5屆第43次會議審議意見，有關「東港溪原水前處理工程」暨「高屏地區原有水井抽水量復抽工程」進度落後部分，尚由本院章委員仁香、陳委員慶財、江委員明蒼前調查「曾文南化烏山頭水庫治理及穩定南部地區供水計畫」執行情形，有未盡職責及效能過低情事等情案(105財調41)，追蹤處理中。

畫」)、供電情勢險峻(如「臺中發電廠既有機組空污改善工程計畫」)、電價(如水力發電相關工程)、匯率(如煤輪建造計畫)等問題，以電價無法反應成本為例，投資效益自然不彰。再者，中油公司之計畫，受到氣候因素(如「四萬噸級環島成品油輪汰換計畫」)、環保及能源政策(如「四萬噸級環島油輪汰換計畫」及「第2艘四萬噸級環島油輪汰換計畫」)、國際市場油品價格(如「煉製事業部桃園煉油廠#4鍋爐投資計畫」)、大陸經濟(「石化事業部第三芳香烴萃取工場及第一轉烷化工場擴產投資計畫」)等影響。至於台糖公司，則受時空背景環境因素及自由市場競爭環境因素影響，如金融海嘯、極端氣候、政府政策、原料及物價、消費型態改變等。是以該等事業重大興建計畫進度落後及投資效益未達預期目標之原因，尚含國際因素及國內政策之影響。

- (七)全國工業總會106年6月編印之「全國工業總會白皮書-對政府政策之建言」指出，近年來臺灣的民間投資低迷，外人直接投資不見起色，其背後主要原因乃總體投資環境不佳所致。惟「投資」不僅是促進國家GDP提升、產業創新轉型的重要驅動力，同時也會影響進出口與消費，帶動就業與內需。因此，政府應儘速排除包括水、電、勞工、人才、土地等方面障礙，以及完備數位經濟時代亟需的網路建設、制度創新與法規鬆綁等，以贏回國內外投資人者信心，並扭轉企業出走的趨勢。世界投資報告(World Investment Report)也指出，臺灣的外人直接投資(Foreign direct investment; FDI)金額，自89年(2000年)的49億美元一路下滑，到104年(2015年)只剩24億美元，在全世界211個國家中

排名第206名。於此同時，臺灣104年對外投資卻高達148億美元，等於一年資本淨流出124億美元，換算成臺幣約計3,720億元；另一方面，臺灣超額儲蓄也躍升至2.61兆元，創歷年高點，超額儲蓄率14.89%則創下近29年來的新高。此在在顯示：外資不來，內資或外移或寧可儲蓄，卻不願投資臺灣。

- (八) 國家發展委員會106年12月18日「為解決企業所面臨之五缺問題及如何促進臺灣經濟轉型與發展，目前法規鬆綁盤點成果及下一階段執行策略及辦理期程」專案報告，在政府如何解決企業所面臨之五缺問題(缺水、缺電、缺土地、缺人才、缺人力)之策略部分，就水及電的部分指出，在水的部分，係以開源、節流、調度及備援等4大改善策略，確保產業用水供應穩定安全。而在電的部分，則是以「非核家園、穩定供電、空污改善」為3大政策主軸，多元創能增加供給、積極節能、全民參與及靈活調度智慧儲能等3大執行策略，穩定並安全提供電力。
- (九) 按經濟部所屬4家事業之業務，除與人民生活息息相關外，對於臺灣經濟發展亦有重大影響。台糖公司為配合農業政策調整及照顧員工，80及90年代雖進行多角化經營，惟其仍有26項重大興建計畫之投資效益未如預期。至於在台水、台電及中油公司之重大興建計畫，則多有難以歸因於該等公司之國家發展政策或國際情勢之因素。經濟部雖督促各公司每年應對以往年度完成且未達成原訂效益目標之計畫，檢討其產能利用與實際效益情形，並比較分析與原訂目標差異原因，提出並予落實改進措施。又該部各事業重大計畫，已納入政府計畫管考機制控管，包括行政院公共工程委員會公共建設督導會報、國發會政府計畫管理資訊網(GPMnet)、經濟部

公共建設推動會報及水利署相關列管會議管制考核；另為加強管控及落實掌握計畫各階段執行期程，國營會針對計畫金額較高且預算達成率偏低之計畫辦理實地訪查，以有效提升計畫預算執行進度。惟倘若該部之督導僅流於形式，著重枝微末節之管考，實未能解決根本之問題，自難確實改善其施工進度落後及投資效益不彰問題，亦將影響臺灣之經濟發展，爰行政院允應督促經濟部，確實盤整國家發展總體政策，提出具體有效之改進措施，並落實執行改善，始能真正解決當前各國營事業所面臨之進度落後及投資效益不彰等問題。

**參、處理辦法：**

- 一、抄調查意見，函請行政院轉飭所屬檢討改進見復。
- 二、抄調查意見及處理辦法，函請審計部參考。
- 三、調查報告之案由、調查意見及處理辦法上網公布。

調查委員：陳小紅、章仁香

中 華 民 國 1 0 7 年 9 月 5 日