

調查報告

壹、案由：審計部函報：派員稽察臺南市柳營科技工業區高架水塔及配水池興建、使用及管理情形，據報核有未盡職責及效能過低情事，經函請臺南市市長查明妥適處理，惟未就臺南市審計處所提意見為負責之答復案。

貳、調查意見

「臺南市柳營科技工業區」¹原係台灣糖業股份有限公司(下稱台糖公司)依促進產業升級條例申請報編，經濟部於89年9月27日同意編定之工業區，惟因故並未實際進行開發。前臺南縣政府²(下稱前縣府)93年底接手辦理，因開發單位及預定引進產業等事項均有變更，且係於原開發許可核發後逾3年始實施開發行為，爰依環境影響評估法第16條第1項及第16條之1規定，辦理「臺南縣大新營工業區開發計畫環境影響差異分析報告暨環境現況差異分析及對策檢討報告」(下稱環境影響差異分析報告)及「臺南縣大新營工業區變更可行性規劃報告暨細部計畫」(下稱變更可行性規劃報告)。依上開報告規劃，為因應停水、限水所衍生廠商用水水量、水壓不足情形，保障園區供水之穩定性，規劃於該工業區第1、2期開發區分別興建容量2,000m³之高架水塔及容量30,000m³之配水池各1座。其中第1期高架水塔及配水池工程，耗資新台幣(下同)2億5,216萬餘元(不包含土地成本)，96年2月17日開工，97年8月31日完工。據臺南市審計處派員查核，認該設施之興建、使用及管理情形，有未盡職

¹ 原名「臺南縣大新營工業區」，96年10月22日更名為「臺南縣柳營科技工業區」，縣市合併改制後更名為現稱。

² 臺南縣、市政府於99年12月25日合併升格為直轄市，下文為敘述方便，除涉特定時事外，一律稱臺南市政府。

責及效能過低、臺南市市長未為負責之答復等情事，經本院105年4月7日實地履勘，並於翌（8）日約詢臺南市政府經濟發展局（下稱經發局）局長方進呈等相關主管、承辦人員。今調查竣事，茲分述調查意見如次：

一、臺南市政府開發「臺南市柳營科技工業區」，耗時近10年始完成，期間產業變化、環境變遷，進駐廠商用水需求難免有相當落差，惟該府未妥善留存廠商進駐意願調查原始資料，致臺南市審計處認該府規劃高架水塔及配水池規模無據，其檔案管理洵有闕漏

- (一)依「工業區開發環境影響評估審議規範」第24點規定：「工業區開發，其用水計畫應先經水資源主管機關及自來水機構審查同意，並附證明文件。」及「用水計畫書審查作業要點」第2點規定略以：開發單位申請核發用水、供水同意文件，應依本要點規定提送用水計畫書。前縣府於93年間委託財團法人中華顧問工程司³(下稱台灣世曦)提送「臺南縣大新營工業區用水計畫書」（下稱用水計畫書）予經濟部水利署(下稱水利署)，經該署於94年1月20日經水源字第09353077840號函同意辦理。用水計畫書推估，該工業區量產階段終期(104年)需水量20,000CMD(Cubic Meter per Day,立方公尺/日)，依「用水計畫書審查作業要點」附件2「用水計畫書格式」有關乾旱缺水緊急用水應變措施之規定，開發基地總蓄水設計容量應至少能滿足基地內3天之用水，爰規劃於該工業區1、2期開發範圍配置30,000m³之配水池及2,000m³之高架水塔各1座⁴，以因應停水、限水所衍生廠商用水水量、水

³ 96年5月1日更名為台灣世曦工程顧問股份有限公司。

⁴ 「用水計畫書審查作業要點」附件2、用水計畫書格式柒、乾旱缺水緊急應變計畫三、「緊急用水應變措施：請說明開發基地內總蓄水量可因應終期用水量之天數，原則上其設計

壓不足情形，保障園區供水之穩定性。

- (二)上述「用水計畫書審查作業要點」附件 2、用水計畫書格式參、計畫用水量一、總用水量推估(二)規定：「工業用水：依據引進產業類別之單位面積用水量、生產規模或製程等單位產能，或其他影響因子加以推估各業別工業用水標準。」查據「臺南縣大新營工業區用水計畫書」，前縣府推估該工業區之需水量，係先將全區分為生產事業區、商業服務及研發中心區、公共設施區等土地使用類別後，各區之下再依用途及性質劃分不同用水標的，最後分別以各用水標的之面積，乘以單位面積用水量得出日需水量約 20,000CMD(詳表 1)。其中生產事業區係依計畫引進之化學材料等 8 種產業(用水標的)，依預估各產業占地面積，乘以水利署用水計畫書資訊網站公布之各產業單位面積合理用水量，計算各產業平均日需水量合計 18,965CMD，約占全區需水量 94.83%。依水利署公布之產業合理用水量，上開 8 種產業，其單位面積用水量最高(電子業 374CMD/公頃)與最低(金屬製品 6CMD/公頃)相差達 62.33 倍，故各產業之類別及其占地面積為決定生產事業區用水量之決定性參數。
- (三)據審計部函報，水利署召開本案用水計畫書審查會，與會委員吳憲雄曾提出審查意見：「本開發計畫據報告已招商確定，故進駐廠商類別應已確定，建議依進駐廠商業別詳細計畫數化需水量，而不宜以單位面積用水量估算。」規劃廠商台灣世曦回復：「本工業區分二期開發，其中第一期開發計畫雖已進入招商階段，惟目前仍止於舉辦招商說明會及廠

容量應至少能滿足 3 天之用水。」該工業區推估每日需水量 20,000CMD，3 天需水量為 60,000CMD，爰規劃第 1、2 期開發區設置 30,000m³之配水池各 1 座。

商意願調查階段，對廠商實際進駐情形尚不明確，故仍採用規劃引進產業內容推估用水量。」前縣府並無預先劃定各項產業之占地位置或面積配置，亦未督促規劃廠商台灣世曦確實依「用水計畫書審查作業要點」之規定辦理各項必要調查，該用水計畫書據以推估用水量之各產業面積究係以何種基礎預估而得，無從得知；前縣府亦未評估其合理性，規劃作業失之粗率。

表 1 臺南縣大新營工業區需水量推估

用水標的		第一期開發 範圍(公頃)	第二期開發 範圍(公頃)	合計面積 (公頃)	單位面積用水 量(CMD/公頃)	平均日需水 量(CMD)
生產 事業區	化學材料	11.63	11.04	22.67	188	4,268
	金屬製品	9.40	8.92	18.32	6	111
	機械業	6.48	6.16	12.64	43	538
	塑膠業	5.93	5.63	11.56	52	602
	電子業	14.38	13.66	28.04	374	10,509
	金屬基本	9.97	9.47	19.44	14	270
	非金屬	9.51	9.03	18.54	70	1,285
	食品業	7.38	7.01	14.39	96	1,382
	小計	74.68	70.92	145.60	-	18,965
商業服務、研發中心		12.38	-	12.38	20	248
公共設 施	服務中心	1.64	-	1.64	20	33
	環保設施	10.16	-	10.16	18	180
	公園及綠地	18.87	15.6	34.47	-	-
	停車場	1.31	1.34	2.65	-	-
	園區道路	13.38	9.43	22.81	-	-
	景觀池	5.67	9.3	14.97	-	-
	水利用地	1.88	-	1.88	-	-
	小計	52.91	35.67	88.58	-	-
總計		139.97	106.59	246.56	-	約 20,000

資料來源：「臺南縣大新營工業區用水計畫書」(水利署 94 年 1 月 20 日經水源自第 09353077840 號函同意辦理)

(四)經本院詢據臺南市政府經發局局長方進呈表示，臺南市柳營科技工業區在經濟部於 89 年 9 月 27 日同

意編定時，原開發單位台糖公司原預計引進之產業類別包括：食品製造業、化學製品製造業、塑膠製品製造業、化學材料製造業、機械設備製造業、電力及電子器材業、精密器械製造業、金屬製品製造業及金屬基本工業等 9 類，惟台糖公司公開徵選開發商結果無業者參予投標，致未能依預定時程辦理後續開發作業，前縣府於 93 年接手開發，依當時產業分析及廠商進駐意願調查結果，修正以高附加價值、產業關聯性大及污染程度低之化學材料、金屬製品、機械業、塑膠業、電子業、金屬基本業、非金屬業、食品業等 8 類產業。直到 102 年 6 月，始完成本工業區開發，已歷 12 年有餘，期間產業變化、環境變遷，實際核准進駐廠商共 77 家，已營運量產之廠商計有 40 家，尚未營運量產計有 37 家廠商（建廠中 22 家、未建廠 15 家），用水需求確實有相當落差。惟前縣府確實有於 93 年 7 月進行廠商意願調查，當時調查結果有 49 家廠商有意願進駐，需求面積為 51.28 公頃，該府當時已依回收問卷予以建檔保存，故未留存原始回收問卷，並非未辦理廠商進駐意願調查。

(五) 綜上，臺南市政府開發「臺南市柳營科技工業區」，耗時近 10 年始完成，期間產業變化、環境變遷，進駐廠商用用水需求難免有相當落差，惟該府未妥善留存廠商進駐意願調查原始資料，致臺南市審計處認該府規劃高架水塔及配水池規模缺乏翔實依據，其檔案管理洵有闕漏。

二、臺南市政府欠缺高架水塔及配水池專業操作人力，經長年與台灣自來水股份有限公司協調移交接管事宜，迄 101 年 12 月 13 日始獲共識，惟經臺南市審計處審核通知，卻多次展延移交期日，致該處認有任令設

施閒置，行政效率不彰情事，允宜確實檢討

- (一)依促進產業升級條例⁵第 64 條規定：「工業主管機關開發之工業區內公共設施用地及公共建築物與設施，除經專案核准出售者外，其供公共使用之土地及公共建築物與設施，…由直轄市工業主管機關開發之工業區，其所有權登記為直轄市有，管理機關為直轄市政府建設局；由縣(市)工業主管機關開發之工業區，其所有權登記為縣(市)有，管理機關為縣(市)政府；並由各該工業區管理機構代管。」產業創新條例⁶第 51 條第 1 項第 2 款規定：「直轄市、縣(市)主管機關開發之產業園區，其所有權登記為所屬直轄市、縣(市)有，管理機關為該直轄市、縣(市)主管機關。」及第 46 條第 1 項第 3 款規定：「公共設施用地、公共建築物及設施，由開發產業園區之各該主管機關辦理租售、設定負擔、收益或無償提供使用。」故臺南市柳營科技工業區內之公共設施之所有權依上揭規定應登記為臺南市(縣)有，並得辦理租售、設定負擔、收益或無償提供使用。
- (二)據臺南市審計處函報，本工業區高架水塔及配水池完工迄今已逾 7 年，仍閒置未運轉使用，揆其原因，除實際用水量偏低，與預估差異懸殊外，設施操作營運方式迄未定案亦為主因。臺南市政府並無高架水塔及配水池專業操作人力，惟未預先規劃相關設施完工後之操作營運模式，亦未與台灣自來水股份有限公司(下稱自來水公司)先行溝通協商，洎乎 97 年 8 月完工後，始協調自來水公司接管該設施。依上揭促進產業升級條例及產業創新條例之規

⁵ 99 年 5 月 12 日廢止。

⁶ 99 年 5 月 12 日公布施行。

定，該等公共設施僅能無償提供使用，惟自來水公司要求須無償移交接管，否則每年仍須由該府負擔代操作費用，因雙方對於接管條件存有歧見，迄未完成移交接管事宜。經該處 102 年 6 月 26 日、102 年 9 月 12 日、103 年 1 月 7 日、103 年 2 月 18 日、103 年 6 月 20 日、103 年 10 月 3 日、103 年 11 月 24 日、104 年 3 月 13 日 8 度去函要求積極妥處；臺南市政府均以「開發過程中已積極與自來水公司接洽研商，並持續辦理移交接管作業」、「刻正辦理管線設施通盤檢查」、「確認及修繕等接管前置作業，預計 103 年 2 月底前完成移交接管作業」、「預計 103 年 6 月底前完成設施檢測作業」、「預計 103 年 11 月底前完成移交接管作業」、「預計於 104 年 3 月底前完成損壞項目修繕工作，期能於 104 年 4 月完成高架水塔及配水池移交接管作業」、「相關設施後續將移由自來水公司第六區管理處烏山頭給水廠進行操作維護，希於 104 年 7 月完成含高架水塔及配水池移交接管作業」、「因廠商多已進駐營運，檢測及改善過程需經輪流停水協商，所需時間較難預估，惟為加速移交接管作業，將持續與自來水公司協商，希能儘快完成移交接管事宜。」等語回復。致原預計於 103 年 2 月完成之移交接管作業，多次展延至 104 年 7 月均未完成，且迄今仍無具體進展，甚者尚無法提供完成移交接管之確定時點。

(三)經本院詢據經發局局長方進呈表示，前縣府於規劃本工業區自來水管線設施(含高架水塔及配水池等設施)時，即朝向該設施興建完成後，移由自來水公司接管維護；且早於 96 年 10 月起即持續與自來水公司研商該設施管線移交接管事宜，惟歷年多次

協商均囿於自來水公司內部政策⁷，以及自來水公司虧損連年，若再無償接管產業園區自來水設施，將更加重其維護成本負擔，該公司實不願接管等因素，未能達成協議，遲至 101 年 12 月 13 日始獲移交接管共識；但自來水公司要求臺南市政府必須依該公司檢測計畫標準辦理本工業區全區管線、閘類及高架水塔、配水池等檢測修漏後，方得移交。基於市府人力考量，經發局先進行自來水管線之檢測作業，再接續進行高架水塔及配水池之檢測，迄今已完成一期自來水管線檢測通過，二期尚餘部分缺失改善中，高架水塔及配水池刻正配合自來水公司要求擬訂檢測計畫，以利後續檢測作業進行。

(四)綜上，臺南市政府欠缺高架水塔及配水池專業操作人力，雖自 96 年 10 月即與自來水公司溝通協調移交接管事宜，卻囿於該公司內部政策之故，迄 101 年 12 月 13 日始獲自來水公司有條件接管，即臺南市政府必須依該公司檢測計畫標準辦理本工業區全區管線、閘類及高架水塔、配水池等檢測修漏後，方得移交。導致臺南市審計處多次審核通知，卻屢屢展延移交期日，迄未完成移交，臺南市政府仍應賡續積極辦理，並以本工業區之開發經驗為鑑，確實檢討。

三、臺南市政府面對臺南市審計處審核通知，宜檢附完整往返公文、內部簽呈、會議紀錄等，充分說明處置經過，理事圓融，俾使行政機關作為如實呈現、審計機關查核不致誤解

(一)審計法第 69 條規定：「審計機關考核各機關之績

⁷ 101 年 9 月 27 日「台灣自來水股份有限公司接受產業園區申請供水設備委託營運管理處理要點」針對未來產業園區之自來水設施提出四種模式：總量水器計費、代操作、代管、接管，並依不同模式收取所需費用。

效，如認為有未盡職責或效能過低者，除通知其上級機關長官外，並應報告監察院。」同法第 20 條規定：「對於審計機關通知處分之案件，各機關有延壓或處分不當情事，審計機關應查詢之，各機關應為負責之答復。審計機關對各機關不負責答復，或對其答復認為不當時，得由審計部呈請監察院核辦。」

(二)本案經臺南市審計處查核，依前開審計法規定發出審核通知後，8 次函請臺南市政府積極妥處並檢討疏失人員責任，惟歷次聲復資料或流於過簡、或缺乏佐證，難免予審計機關實問虛答之感。以案內二期高架水塔及配水池究係市府主動檢討取消施作，抑或是審計機關派員查核後，始警覺取消施作乙節為例，由臺南市政府經發局於本院約詢後補充之書面說明資料可知，該局最早於 98 年 7 月份工作月報會議中即有暫緩施作二期高架水塔及配水池等設施之構想，且嗣後多次檢討並諮詢規劃設計廠商台灣世曦之專業意見，略述如下：

- 1、98 年 7 月份工作月報會議結論第 4 點：「…另原先排定配水池及加壓站工程與污水處理廠第二期工程之預定時程，將俟後續廠商進駐情形再行評估設計時程。」
- 2、99 年 4 月份工作月報會議結論第 9 點：「…考量柳科二期高架水塔與配水池工程現階段暫緩施作，而日後仍得俟實際需求再予評估。」。
- 3、該局 101 年 5 月 29 日南市經區字第 1010432623 號函請台灣世曦評估施作第二期高架水塔及配水池之必要性，台灣世曦以 101 年 6 月 11 日世曦水字第 1010009638 號函說明二：「旨揭高架水塔及配水池…應無立即設施之必要，建議後續視

廠商用水量及污水量提升並趨於穩定後再行考量。」

- 4、該局正式聲復臺南市審計處前，台灣世曦再以102年3月7日世曦水字第1020003911號函復：
「一期高架水塔、配水池容量於開發階段時程終止前，評估尚可滿足廠商目前實際用水量...故於本開發計畫完成前無施設之必要。」

由以上內部例行會議，以及與規劃設計廠商往返公文，均可說明該府歷年主動檢討二期高架水塔及配水池之行政作為，卻未見於8次聲復函文之中，顯見該府對審計機關之審核通知不夠重視、聲復未臻敬謹，實非負責之舉，允應確實檢討。

調查委員：李月德、陳慶財、蔡培村