

調查報告

壹、案由：據訴，為苗栗縣政府99年10月間與雪森涵館股份有限公司簽訂「泰安鄉泰安溫泉風景區溫泉管線及取供設施委託民間參與公共建設營運委託營運契約」，嗣詎率以101年1月10日函同意該公司將委託營運案移轉予泰安溫泉取供事業股份有限公司經營管理，涉違反相關法令規定及圖利特定廠商等情。究苗栗縣政府同意最優申請人移轉經營維護事項始末經過及相關法令依據為何？財政部及該府有無指陳對陳情人申請釋示本案法令適用疑義，消極怠惰未予妥適處理？案關人員處理旨案有無涉及違法失職情事？等相關疑義，實有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

據訴，為苗栗縣政府民國（下同）99年10月間與雪森涵館股份有限公司（下稱雪森公司）簽訂「泰安鄉泰安溫泉風景區溫泉管線及取供設施委託民間參與公共建設營運委託營運契約」，嗣詎率以101年1月10日函同意該公司將委託營運案移轉予泰安溫泉取供事業股份有限公司（下稱泰安公司）經營管理，涉違反相關法令規定及圖利特定廠商等情。案經本院調閱苗栗縣政府（文化觀光局）相關卷證資料，並於108年7月24日赴現場履勘並聽取苗栗縣政府、財政部推動促參司（下稱促參司）、行政院農業委員會林務局新竹林區管理處（下稱新竹林管處）簡報，苗栗縣政府另於108年11月4日函復補充說明到院，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、苗栗縣政府辦理「泰安鄉泰安溫泉風景區溫泉管線及取供設施委託民間參與公共建設營運（下稱本OT

案)」，於99年10月8日甄審評定雪森公司為最優申請人，該府嗣於99年10月29日與雪森公司簽訂委託營運契約，惟該府文化觀光局卻於101年1月10日率爾同意雪森公司將本OT案經營管理權移轉予泰安公司，違反促進民間參與公共建設法（下稱促參法）規定，違規期間長達7年7個月，核有違失：

- (一)促參法第45條第1項規定：「經評定為最優申請案件申請人，應自接獲主辦機關通知之日起，按評定規定時間籌辦，並與主辦機關完成投資契約之簽約手續，依法興建、營運。」同法第51條規定：「(第1項)民間機構依投資契約所取得之權利，除為第52條規定之改善計畫或第53條規定之適當措施所需，且經主辦機關同意者外，不得轉讓、出租、設定負擔或為民事執行之標的。……違反前二項規定者，其轉讓、出租或設定負擔之行為，無效。」據財政部促參司說明，促參法第45條所稱按評定規定時間「籌辦」，包含專案公司（特許公司）之籌設，應於簽約前完成；最優申請案件申請人於簽約後成立之公司，為與投資契約無關之第3人，並非專案公司（特許公司）。
- (二)查苗栗縣政府為因應溫泉法施行後，期溫泉水源使用合法化，落實苗栗縣溫泉區管理計畫規定。該府於90~96年獲交通部觀光局補助經費新臺幣(下同)1億5,849萬元，辦理「泰安溫泉風景區公共設施工程（給水管線等）第一~三期工程」及「泰安溫泉風景區戶外體驗區公共設施工程第一~三期工程」。
- (三)惟查，苗栗縣政府於上開工程完成後，98年10月29日辦理本OT案招商說明會，99年10月8日甄審評定雪森公司為本OT案之最優申請人，該府嗣於99

年10月29日與雪森公司簽約後，雪森公司於100年12月30日以雪森珍字第1001230-1號函苗栗縣政府文化觀光局略以：「報請同意『泰安鄉泰安溫泉風景區溫泉管線及取供設施委託民間參與公共建設營運』案，由原委託經營公司-雪森公司自101年1月1日起移轉予泰安公司經營管理。」案經文化觀光局觀光發展科臨時工程助理員謝靜玟於101年1月5日簽辦略以：「主旨：有關雪森公司成立特許公司乙案，可否？簽請核示。說明：一、依據『泰安鄉泰安溫泉風景區溫泉管線及取供設施委託民間參與公共建設營運』委託營運契約之申請須知2.5（投資計畫書）規定辦理。二、該公司於100年12月30日以雪森珍字第1001230-1號函說明，自101年1月1日起移轉予泰安公司經營管理並概括承受所有權利義務。三、為加強本案履約期間之財務管理，擬請鈞長同意泰安公司自101年1月1日起正式營運。擬辦：奉核後，賡續辦理後續相關事宜。」該簽經層轉彭德俊科長、林彥甫秘書、甘必通副局長等3人核章後，陳星宇代理局長於101年1月6日核批「如擬」，由前揭簽辦公文內容，顯見文化觀光局於本案簽核過程，並未衡酌雪森公司於本OT案簽約後將經營管理權移轉予泰安公司，是否符合促參法規定。嗣經苗栗縣政府文化觀光局101年1月10日苗文發字第1010000251號函復雪森公司略以：「貴公司函報『泰安鄉泰安溫泉風景區溫泉管線及取供設施委託民間參與公共建設營運案』自101年1月1日起移轉予泰安公司經營管理，本局同意備查。」苗栗縣政府未衡酌泰安公司係本OT案簽約後始成立之公司，並非專案公司（特許公司），惟仍率爾同意

移轉本OT案經營管理權，致違反上開法令規定。苗栗縣政府嗣獲財政部107年1月31日台財促字第10725503460號、107年10月19日台財促字第10725527450號函釋略以：「本案投資契約簽約對象係最優申請人(雪森公司)，其後成立之公司(泰安公司)為第三人並非特許公司。」該府迄108年8月1日始將本OT案回歸由雪森公司履行權利義務，違規期間長達7年7個月(101年1月1日至108年7月31日止)。

(四)針對「101年1月10日同意本OT案契約廠商雪森公司自101年1月1日起移轉予泰安公司經營管理之緣由及決策過程？」部分，據苗栗縣政府(文化觀光局)說明略以：

- 1、本案契約書附件E投資執行計畫書之財務計畫，以及契約書附件A一般事項，於99年6月9日甄審會議委員回覆意見之末，廠商補充說明第2點敘述「請政府同意本案投資計畫書規劃專管本案之公司(待籌設)“換約”，惟雪森公司(原申請人)持該公司股份超過51%為要件以示負責」乙節，屬廠商於議約前之投資計畫等文件，惟僅係會議紀錄或單方面廠商之請求，文化觀光局當時並未表明是否同意。
- 2、契約書附件D本案招商公告之申請須知，2.2申請人資格條件內容第5點「企業聯盟之申請人應於獲得最優申請人資格後至簽約前，完成特許公司之籌組，以參與本計畫。」然縱無成立特許公司，契約並未規範未成立特許公司即有契約第11條違約等情。
- 3、雪森公司於100年12月30日函請同意自101年1月1日起移轉予泰安公司經營管理，該府文化觀光

局於101年1月6日簽奉核准，以101年1月10日苗文發字第1010000251號函同意備查，係因時任業務單位不諳法規（指促參法）操作，但並無造成苗栗縣政府不經濟支出（權利金依時入庫）。

- 4、因為本案權利金的計算是以營業收入的一定比例為計算基準，為了避免讓公司營業收入除了公共管線之外還有其他業外收入，無法切割營收，所以成立特許公司目的在於使該公司財務單純化，且因為承辦單位不是財務專業，沒辦法判別該公司收入何者為管線收入，此為成立特許公司之目的。因雪森公司是最優申請人，即便是簽約後，仍認為要成立特許公司讓財務單純化，所以也要求該公司股份持有比例超過半數，讓雪森公司有絕對的主導權，為使該縣溫泉公共管線營收財務報表單純化，方成立泰安公司。（註：泰安公司於100年12月29日獲經濟部中部辦公室核准設立，雪森公司持有泰安公司67.5%股份）

（五）另針對「本OT案最優申請人雪森公司簽訂投資契約後移轉經營管理權等事項之法令疑義？」部分，據財政部促參司說明略以：

- 1、促參法第11條規定，主辦機關與民間機構簽訂投資契約，應依個案特性記載公共建設之營運等事項；第45條規定，經評定為最優申請案件申請人，應自接獲主辦機關通知之日起，按評定規定時間籌辦，並與主辦機關完成投資契約之簽約手續，依法興建、營運；第51條規定，民間機構依投資契約所取得之權利，除為第52條規定之改善計畫或第53條規定之適當措施所需，且經主辦機關同意者外，不得轉讓、出租、設定負擔或為民事執行之標的。違反前述規定者，其轉讓、出租

或設定負擔行為，無效。本案投資契約簽約對象係最優申請人（雪森公司），其後成立之公司（泰安公司）為第三人並非特許公司。雪森公司自101年1月1日將本案經營管理權移轉予泰安公司，依促參法第51條規定，該轉讓行為自始無效，本案營運權利仍應為民間機構（雪森公司）所有。

- 2、促參法第12條第1項規定，主辦機關與民間機構之權利義務，除該法另有規定外，依投資契約之約定。促參法第52條規定，民間機構於興建或營運期間，如有經營不善等情事發生，主辦機關依投資契約應要求定期改善；屆期不改善或改善無效者，得中止其興建、營運一部或全部。中止興建或營運，或經融資機構、保證人或其指定之其他機構暫時接管後，持續相當期間仍未改善者，終止投資契約。本案應否終止投資契約，應由苗栗縣政府依投資契約相關約定妥處。
- 3、促參法第11條規定，投資契約應依個案特性記載費率及費率變更等事項。促參法第12條第1項規定，主辦機關與民間機構之權利義務，除該法另有規定外，依投資契約之約定；契約無約定者，適用民事法相關之規定。依本案投資契約第2.4條第4款及第3.4條，民間機構應秉持公平原則，將委託營運標的物提供合法業者使用，並依相關法令規定擬定收費費率標準，報請主辦機關核定後公告實施。本案收費行為是否違法，應由苗栗縣政府依投資契約相關約定妥處。雪森公司將經營管理權移轉予泰安公司既屬無效，泰安公司向溫泉業者收取溫泉水費，恐涉不當得利，宜由苗栗縣政府依相關法律規定，釐清各方權責後妥處。

(六)案經苗栗縣政府檢討辦理本OT案之行政違失，該府108年8月9日府人考字第1080154432號令懲處文化觀光局林彥甫局長（時任秘書）、勞工及青年發展處彭德俊處長（時任科長）、退休人員陳星宇（時任代理局長）、退休人員甘必通（時任副局長）均予記過1次。

(七)綜上，苗栗縣政府辦理本OT案，99年10月8日甄審評定雪森公司為最優申請人，99年10月29日與雪森公司簽訂委託營運契約，詎料該府文化觀光局卻於101年1月10日率爾同意雪森公司將本OT案經營管理權移轉予泰安公司，致違反促參法規定，違規期間長達7年7個月，核有違失。

二、苗栗縣政府文化觀光局於107年8月15日招標辦理「苗栗縣泰安鄉公共溫泉管線改善工程」，由誠東營造有限公司得標，工程管線原設計係沿著苗62線道路側溝施作，惟該局卻容任營造廠商未經申請許可即擅自於國有林地架設管線，遭新竹林管處於108年1月11日填具森林被害告訴書移送苗栗縣警察局大湖分局偵辦，該局於本工程監督不周，難辭疏失之咎：

(一)苗栗縣政府文化觀光局囿於天災可能造成現有溫泉管線之危害風險過高，擬增設備用管線，以穩定本OT案之溫泉供給，落實風險管理，提升該縣泰安溫泉區之整體發展。該局爰委託誠邦工程顧問股份有限公司（107年度苗栗縣觀光工程〈含觀光設施災害搶修及復建工程〉委託規劃、設計及監造技術服務工作開口契約廠商）辦理「苗栗縣泰安鄉公共溫泉管線改善工程設計監造案」，經費29萬2,406元。該局嗣於107年8月15日招標辦理「苗栗縣泰安鄉公共溫泉管線改善工程」，由誠東營造有限公司得標，決標金額294萬8,000元。苗栗縣政府於上開

工程雖有委託顧問公司辦理監造事宜，惟仍應負甲方監督責任，殆無疑義。

(二)惟查，文化觀光局卻容任上開工程承商誠東營造有限公司於107年12月間未經林業主管機關許可，即擅自於國有林地架設管線，遭新竹林管處於108年1月11日以竹政字第1082210118號函檢具森林被害告訴書，移送苗栗縣警察局大湖分局偵辦，犯罪事實略以：

- 1、本案經查107年12月22日新竹林管處大湖工作站虎山駐在所接獲民眾通報表示汶水溪河道旁發現有人員私自架設管線作業，經該處大湖工作站約僱護管員柯沐霖到達現場後，發現警方（苗栗縣警察局大湖分局龍山派出所警員）及檢舉人已至現場。
- 2、經現場勘查，現場施作單位為誠東營造有限公司未經申請擅自於該處轄管國有森林用地第38、39號林班內（苗栗縣泰安鄉龍山段56、58、80地號）架設管線，架設長度355公尺，寬1.5~2.5公尺，面積710平方公尺。
- 3、現場為屬國有林事業區範圍內，本案未經核准架設管線，已違反刑法第320條及森林法第51條相關規定，為維國家資產，請偵辦惠復。

(三)另查，苗栗縣政府文化觀光局於案發當天即以107年12月22日苗文發字第1070015718號函向新竹林管處大湖工作站申請用地（俾利改善工程架設管線），略以：「為『苗栗縣泰安鄉公共溫泉管線改善工程』施作需要，擬使用貴轄比鄰苗栗縣泰安鄉橫龍山段50地號之南側土地（未登記土地；林班地），惠請同意使用。」惟遭新竹林管處於108年8月19日以竹政字第1082108991號函駁回其用地申請，略

以：「……本處為釐清現場管線位置與文化觀光局申請範圍及區位，於108年6月28日再次召開現場勘查作業，勘查結果：部分已完成拉設管線未於第一時間查獲，今就使用占用範圍圖面、現況、面積等書件具狀向臺灣苗栗地方檢察署陳報。現場部分管線為縣府原有承租舊有管線，且沿鄉道旁進行埋設，對森林破壞程度較低且容易維管，今因原有管線所經私有土地之糾紛，故更改於林地重新拉設管線，未符合森林法第8條用地所必要者及同法第9條無礙林業經營等規定，故不同意用地申請。本處就『苗栗縣泰安鄉公共溫泉管線改善工程』因上揭理由駁回其用地申請。」苗栗縣政府文化觀光局嗣於108年10月19日以苗文發字第1080012834號函新竹林管處申請租用國有土地，略以：「有關本局辦理『苗栗縣泰安鄉公共溫泉管線改善工程』擬請貴處同意租用苗栗縣泰安鄉馬凹段62地號等土地案……囿於天災可能造成現有管線之危害風險過高，本局擬增設備用管線，以穩定溫泉供給，落實風險管理，提升本縣泰安溫泉區之整體發展；本局將責成監造及承攬廠商，注意施工，不得影響國土保安及林業經營，尚祈貴處惠予同意所請。」該國有土地申租案，刻正由新竹林管處審查中。

(四)針對「苗栗縣泰安鄉公共溫泉管線改善工程施工廠商涉嫌竊占國有土地之原委？」部分，據苗栗縣政府說明略以：

- 1、本案該府無竊占意圖，相關事項刻正由臺灣苗栗地方檢察署偵辦中。
- 2、本OT案改管工程係由該府委託誠邦工程顧問股份有限公司設計監造，工程管線原設計沿著苗62線側溝施作，但因坐落某溫泉度假飯店前路段業

主不准予沿線施作，故改為由對面山壁架設管線；範圍為苗栗縣泰安鄉橫龍山段9004-2地號，經地籍系統調查顯示未登錄地，並無呈現管理者為林務單位，故不知情此土地為林務局新竹林區管理處之土地，發生此事後已與林務局新竹林管處辦理土地承租事宜。

- 3、本案改為由對面山壁架設管線，復辦理工程變更設計，變更設計期間同意施工承包商辦理停工；惟施工承包商在未申請復工情況下，先行施作，致有竊占國有土地情形產生。

(五)綜上，苗栗縣政府文化觀光局辦理「苗栗縣泰安鄉公共溫泉管線改善工程」，該工程管線原設計係沿著苗62線道路側溝施作，惟該局卻容任營造廠商未經申請許可即擅自於國有林地架設管線，遭新竹林管處填具森林被害告訴書移送苗栗縣警察局大湖分局偵辦，該局於本工程監督不周，難辭疏失之咎。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，提案糾正苗栗縣政府文化觀光局。
- 二、抄調查意見，函復陳訴人。

調查委員：瓦歷斯·貝林