

調查報告

壹、案由：審計部函報：派員調查原臺南市環境保護局及臺南市政府環境保護局辦理臺南市城西垃圾焚化廠回饋設施經營管理情形，核有未盡職責及效能過低情事案。

貳、調查意見：

原臺南市環境保護局¹(下稱原臺南市環保局)為因應南沙崙垃圾掩埋場飽和後之垃圾處理問題，自民國(下同)83年7月1日起改將垃圾掩埋於城西里垃圾掩埋場，且自84年5月1日起動工興建城西垃圾焚化廠。該地區民眾認為將影響當地生活品質與環境衛生，屢有抗爭圍堵行動，原臺南市環保局為解決相關民怨並有效處理全市垃圾掩埋問題，與地方人士溝通協調，最終於84年度起編列相關預算，規劃興建臺南市城西垃圾焚化廠周邊回饋設施(下稱回饋設施)。惟據審計部派員稽查發現，該等回饋設施之經營管理效能過低，原臺南市環保局及臺南市政府環境保護局(下稱臺南市府環保局)涉有未盡職責情事，經通知臺南市政府查明並妥適處理，惟遲未覈實檢討並為負責之答復，爰依審計法第20條第2項規定，函報本院辦理。

案經本院調閱審計部及臺南市府環保局等機關相關卷證資料，並於104年8月31日現場履勘暨聽取臺南市府環保局黃主任秘書瑞恩等業務相關人員及經營廠商簡報後，嗣於同年9月9日詢問該局林副局長健三等業務相關人員，業調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、原臺南市環保局及臺南市府環保局怠於監督管理，縱任城西垃圾焚化廠回饋設施委託廠商未依規定期程

¹ 臺南縣市於民國 99 年 12 月 25 日合併升格，臺南市環境保護局業務由臺南市政府環境保護局承接。

開放營運及故意荒廢設施設備，且未落實督導考核職責，無視該回饋設施長期閒置，有違回饋地方並促進觀光產業發展等興建目的，核有怠失：

(一)本案回饋設施於89年7月開工，93年6月竣工，結算金額共計新臺幣(下同)2億9,875萬餘元²，興建硬體設施包括大型戶外水上遊樂設施、室內溫水游泳池及垃圾處理能源利用辦公室等3部分(詳附圖)。原臺南市環保局於94年5月1日至96年9月30日依政府採購法委託廠商代為管理，後為減輕公庫負擔，改以促進民間參與公共建設法(下稱促參法)委託遠東鐵櫃鋼鐵廠股份有限公司(下稱遠東公司)營運管理，雙方簽訂「臺南市夢幻水城營運管理契約」(下稱管理契約)，委託期間為96年10月1日至100年12月31日³，先予敘明。

(二)按「機關辦理促進民間參與公共建設案件作業注意事項」(下稱辦理促參注意事項)及管理契約中有關營運時程、權利金、設施備償準備金及違約之處理等規定，略以：

- 1、辦理促參注意事項第46點第1項第4款第4目：「主辦機關辦理促參案件履約管理重點如下：……定期或不定期以書面或實地等方式，檢查民間機構之營運情形。」
- 2、管理契約1.2.1：「淡季與旺季：旺季為每年5月至10月底，淡季為旺季以外之所有期間。」
- 3、管理契約4.7.2：「乙方得視經營環境之變化，彈性調整營業時間，但至遲需於每年年底前，將翌年度之營運時間規劃內容納入經營計畫，函送甲

² 其中前臺灣省政府環境保護處補助1億3,824萬元，原臺南市環保局自籌1億6,051萬餘元。

³ 臺南市府環保局於100年12月7日以環處字第1000086090號函要求遠東公司依管理契約2.4.2規定延長委託營運期限至101年12月31日。

方備查。」

- 4、管理契約4.10.3.5：「如乙方於營運淡季期間不對外營業，臺南市城東里……等11個里之里民，得憑申辦之回饋里民識別證，免費使用本計畫委託管理營運之設施。」
- 5、管理契約5.1.2：「變動權利金為每年營業收入（含附屬設施）金額之1.1%。」
- 6、管理契約4.3.5：「乙方應於經營許可期間內，每年依營業收入提列18%之設施備償準備金，……設施備償準備應以使用於設施維護為限……。」
- 7、管理契約12.1.1：「乙方於委託營運期間，如有任何違反本契約之義務或應辦理之事項者，或甲方認為乙方有經營不善或其他重大情事發生時，除依本契約第13條終止契約外，甲方得要求限期改善、計收懲罰性違約金或請求損害賠償，並以書面通知乙方。」

(三)查原臺南市環保局及臺南市府環保局對於遠東公司經營回饋設施之監督管理，有下列疏失：

- 1、有關遠東公司自97年起，淡季期間是否開放里民使用，據臺南市府環保局104年9月2日環廢字第1040086851號函說明：「96年10月1日至97年4月30日淡季期間為園區內部整修(97年4月26日起試營運，5月4日正式開園)，其餘淡季期間並無對外營運，僅開放室內設施供回饋區里民使用……淡季期間因氣溫偏低等因素，里民亦無前往意願，經查現有書面資料亦無里民入園使用……」。惟查上開所稱書面資料係指原臺南市環保局為加強遠東公司委託營運情形之監督考核，於97年9月委託威信工程顧問股份有限公司

(下稱威信公司)辦理營運監督管理計畫⁴之定期查核表,威信公司97至99年對於遠東公司是項執行情形之查核結果分別為:「各里里民並無入園使用」、「淡季期間為98年1至4月及10月以後,於淡季期間並無里民入園使用」、「99年10月11日至11月30日為每年園區設施設備維護與維修期間,將於12月再度開放里民可進入園區使用室內25M泳池及SPA池。」意即97及98年僅以簡單文字表示無里民入園使用,卻無里民實際使用情形之相關紀錄或佐證資料,又99年亦僅含糊表示將再度開放里民入園使用,是否確實開放里民使用及實際使用人次,卻隻字未提,且有關100年度里民使用情形,臺南市府環保局甚至完全未查復本院相關資料。顯見臺南市府環保局雖表示遠東公司淡季有開放回饋設施供里民使用,然實際使用情形之相關紀錄或佐證資料付之闕如,縱任監督管理公司不為確實之查核,致完全無法得知遠東公司是否有確實開放回饋設施,該局明顯疏於管理。

- 2、有關遠東公司於旺季開放回饋設施營運情形,依98至100年各年度「臺南水叮噹親水樂園經營計畫」(下稱經營計畫)均載明每年5到10月為旺季;以每月30日計算,計有180天,惟98年實際營運天數約僅131天,99及100年甚大幅減少至79天及72天(詳附表1),顯見該公司未依經營計畫營運。然原臺南市環保局及臺南市府環保局從未依辦理促參注意事項第46點第1項第4款第4目規定,檢查遠東公司營運情形,亦未依管理契約第

⁴ 威信公司執行「臺南市環境保護局臺南市城西焚化廠周邊休閒設施委外營運監督管理計畫」之監督期程為97年9月11日至99年11月10日,計2年2個月。

12章規定予以計罰；該局雖表示有委託威信公司進行監督管理，甚且查復⁵說明：「本局委託營運監督管理之威信公司，97年9月11日至99年11月10日履約期間內無查核到未開放營運相關違約事項，本局97年至100年間亦無查詢到未開放營運相關違約事項。」惟未依營運計畫預定之營運時程開放營運，事證明確，該局卻未思積極改進，反倒藉詞規避責任，此益凸顯其督管不力之咎。

- 3、97至100年度各年度回饋設施之實際使用人次分別計2萬708、2萬8,898、2萬9,879及2萬9,691人次，均不及3萬人次，相較於遠東公司「臺南市夢幻水城委託民間經營管理執行計畫書」（下稱執行計畫書）第五章、二、（一）1，估計使用情形為每年11萬8,304人次，實際使用人次未及預計人次之三成，明顯過低。
- 4、97至99年原臺南市環保局、臺南市府環保局每年度收取回饋設施之變動權利金分僅計1萬3千餘元，占執行計畫書所提預估數37萬3,886元不及5%，未達當初以促參法招商欲減輕公庫負擔，提升公共服務水準之目標。
- 5、據審計部函報資料⁶，遠東公司僅於96至99年度提列設施備償準備金計124萬460元，另100及101年度均未提列。經函詢臺南市府環保局，查該局函復內容⁷，其規避回復是否確實未提列設施備償準備金，並說明：「爾後避免再發生相同情事，目前本局依據城西垃圾焚化廠回饋設施經營管理檢討報告，妥適訂定契約規定進行回饋設施委

⁵ 臺南市府環保局 104 年 9 月 2 日環廢字第 1040086851 號函。

⁶ 審計部 104 年 6 月 12 日台審部覆字第 1040054867 號函。

⁷ 臺南市府環保局 104 年 9 月 29 日環廢字第 1040097143 號函。

託經營管理……」再據審計部臺南市審計處(下稱臺南市審計處)102年5月3日現勘發現，回饋設施內多項設施荒廢殘破且嚴重毀損，包括：空調機房嚴重積水、管道間多處管線鏽蝕、地下污水馬達全數故障、戶外戲水區池底多處破損、高空滑水道鏽蝕……等25項缺失(詳附表2)。顯見該局確實縱任廠商未依契約規定提列設施備償準備金，且未督促其維護修繕各項資產設備，致多項設施嚴重損壞，環境髒污零亂。

- 6、按管理契約規定，該回饋設施委託營運期間至100年12月31日，遠東公司已分別於100年9月27日及同年11月18日函知臺南市府環保局無續約意願，請該局儘速辦理招標事宜，惟該局逕於同年12月7日函知遠東公司依契約2.4.2規定延長委託期限至101年12月31日，肇致該公司無意願經營並拒絕繳納101年度之權利金，且針對此管理契約期間延長爭議，提出仲裁聲請，其結果為聲請人之101年度權利金債權不存在⁸。顯見臺南市府環保局無視該公司已無經營意願，遲未辦理招商接替營運或其他因應措施，致影響政府權利金收入及斷傷政府形象。臺南市府環保局雖查復表示已於同年11月2日辦理招商說明會，惟廠商無承接意願；然查該次說明會會議紀錄發現完全係針對「永康焚化廠回饋設施」所進行之招商說明，隻字未提及本案回饋設施，該局上開陳述，顯屬搪塞之詞。
- 7、依遠東公司96年提送之「臺南市夢幻水城委託民間營運管理投資計畫書」(下稱投資計畫書)第二

⁸ 中華民國仲裁協會仲裁判斷書 103 仲雄聲義字第 007 號。

章、一、(三)，該公司承諾於垃圾處理能源利用辦公室(主建築物)之2、3樓設置環保教育陳列室、親子遊戲區、活力運動館等設施，以提供遊客及里民多樣化之休閒娛樂設備；復依該公司執行計畫書第五章、二、(一)，亦估計親子遊戲館及活力運動館等設施每年使用人次分別為7,008人及1萬8,000人。惟據審計部查復⁹，原臺南市審計室於97年10月查核發現，該公司營運逾1年仍未依上述投資計畫設置相關設施，且臺南市審計處102年5月3日現勘發現，該公司截至合約期滿仍未增設上述設施，詎原臺南市環保局及臺南市府環保局從未督促該公司依約設置，放任不管，難辭督導管理失當之責。

(四)綜上，原臺南市環保局及臺南市府環保局長期怠於監督管理，縱任本案回饋設施委託廠商未依規定期程開放營運及故意荒廢設施設備，且未落實督導考核職責，無視該回饋設施長期間置，有違回饋地方並促進觀光產業發展等興建目的，核有怠失。

二、臺南市府環保局就「垃圾處理能源利用辦公室」之使用未盡監督管理之責，致該大樓長期間置，且仍有多處環境設施待改善；另該大樓不論規劃為「記憶故事館」或該局員工辦公處所，均未符合回饋里民之興建目的，應予檢討改進：

(一)按原臺南市環保局87年6月4日提送前臺灣省政府環境保護處之「臺南市城西垃圾焚化廠回饋設施工程興建計畫書」(下稱工程計畫書)，該回饋設施中之垃圾處理能源利用辦公室係規劃興建3層樓高之建物，於89年7月26日開工，91年12月16日完工，結

⁹ 審計部 104 年 6 月 12 日台審部覆字第 1040054867 號函。

算金額6,009萬餘元。復依該工程興建計畫書，該建物2、3樓規劃作為環保教育陳列室、健身房、舞蹈教室、文康室、會議室及餐廳等用途。期能配合戶外水上遊樂設施及室內游泳池，提供民眾多樣化且豐富完整之休閒娛樂設施，以達回饋里民及促進觀光之目的。

- (二)惟查遠東公司自營運期間至臺南市審計處102年5月3日現勘止，該垃圾處理能源利用辦公室均未設置相關設施，且據審計部函報¹⁰，該建築物2、3樓及地下停車場均封閉未開放民眾使用。經本院彙析臺南市府環保局查復資料¹¹，僅有95年4月12日相關救生協會利用該辦公室之視聽教室辦理講習會、95年5月28日原臺南市政府辦理救生夏令營活動，以及102年9月及103年6月各有1次該局自行辦理清潔隊趣味鐵人3項活動等4次使用紀錄，足徵該辦公室不但長期間置且非供回饋里民使用。
- (三)為實際瞭解回饋設施活化及相關改善情形，本案調查委員於104年8月31日赴現場履勘，發現該大樓2樓空間現已規劃為「記憶故事館」，另1樓天花板有大片剝落，電梯及空調設備亦未修復，且3樓以上仍為閒置空間，堆放雜物，未妥善使用，頂樓消防安全設施因有公共安全消防檢查必要，現已完成維修，然該樓層整片地磚仍有明顯凸起、損毀等情事(詳附表4)，顯見該辦公室之環境及設施，仍待改善。
- (四)有關垃圾處理能源利用辦公室規劃為「記憶故事館」之緣由，據臺南市府環保局現場說明，係欲藉由老

¹⁰ 審計部 104 年 6 月 12 日台審部覆字第 1040054867 號函。

¹¹ 臺南市府環保局 104 年 9 月 2 日環廢字第 1040086851 號函及同年月 29 日同字第 1040097143 號函。

舊家具更新展示，吸引民眾參觀；惟查自103年10月8日規劃建置至104年8月底止，參觀民眾僅計79人次。至進一步檢討改善方案，該局於本案調查委員約詢時表示，未來規劃焚化廠重新委託經營時，會將相關回饋設施一併納入委託範圍，屆時該局相關業務人員會駐點至回饋設施以就近監管業務，便可解決此垃圾處理能源利用辦公室閒置問題等語。惟此回饋設施之興建目的係為回饋地方，規劃為「記憶故事館」或政府員工辦公處所，均未符合興建目的，恐失信於民，臺南市府環保局應予檢討改進。

調查委員：李月德

陳慶財

中 華 民 國 104 年 11 月 4 日