

壹、案

由：據審計部函報：稽察臺南市政府辦理「臺南市鹽田生態文化村」計畫，發現涉有效能低落情事。且該村位處國家公園範圍內，其與內政部營建署台江國家公園管理處管理領域重疊，有無事權不一情形？認有深入瞭解必要乙案。

## 貳、調查意見：

臺南市政府依「行政院文化建設委員會補助直轄市及縣市政府推動『地方文化館計畫』作業要點」(下稱「地方文化館計畫作業要點」，民國 92 年 10 月 7 日廢止)，向原行政院文化建設委員會(下稱原文建會，現已改制為文化部)申請補助，計獲核定新臺幣(下同)1,200 萬元，於民國(下同)92 年 4 月 8 日成立鹽田生態文化村，核先敘明。據審計部函報：稽察臺南市政府辦理「臺南市鹽田生態文化村」(下稱南鹽村)計畫，發現涉有效能低落情事。且該村位處國家公園範圍內，其與內政部營建署台江國家公園管理處管理領域重疊，有無事權不一情形？認有深入瞭解必要乙案，業經本院調查竣事，茲臚陳調查意見於后：

一、臺南市政府未按核定之南鹽村計畫執行，擅將資本門補助款項全數用於興建立面偽裝景觀工程，排擠其他亟需改善項目，擅權專斷，核有違失。

(一)依「地方文化館計畫作業要點」第 11 點第 3 款規定：「補助款不得變更使用用途，如因實際需要需增(減)列計畫項目，應事先函請本會同意。」查臺南市政府於 91 年 12 月 20 日以南市文博字第 0911850428-0 號函，檢送計畫書向原文建會申請籌設南鹽村補助 4,800 萬元，經該會於 92 年 1 月 2 日以文貳字第 0911125278 號函核定補助 1,200 萬元，其中經常門 200 萬元，資本門 1,000 萬元，該府於 92 年 1 月 8 日檢送修正計畫書予原文建會，修正工作項目及計畫經費為 1,400 萬元(含補助款及自籌款)，經原文建會於 94 年 1 月 11 日以文貳字第 0931136380 號函同意備查。復依該會核定之「鹽田生態文化村計畫書」拾、經費需求及來源連載，該計畫工作內容及預算包括：一、總體規劃、社區經

營願景規劃及社區培力計畫；二、建村基礎工程及三、建村教育展示工程及歷史性建築緊急支撐及維護等 3 大項，各項之下再細分總計 11 項之工作項目，經費預算 1,400 萬元。惟該府並未依上開原文建會核定之計畫辦理，而將全數資本門補助款項 1,000 萬元及自籌款 200 萬元，合計 1,200 萬元移用於興建非核定項目之「舊鹽民聚落 16 戶立面偽裝景觀工程」(結算金額 1,101 萬餘元，下稱立面偽裝景觀工程)。

(二)次查「舊鹽民聚落 16 戶立面偽裝景觀工程」工程係於鹽工遷村後所留存 36 戶民宅中之 16 戶房舍建築立面外，架覆外露式鋼骨，配合木構造偽裝材料。其決策過程臺南市政府以年代久遠、承辦人員及單位更迭，辦公廳舍搬遷等為由，而無法提供相關資料，惟查閱該府當時發布之新聞稿等相關文件，其主要興建目的為：「透過綠建築的設計……，南寮鹽村舊鹽民聚落前排景觀將有良好的呈現」，「賞鳥使用」，及「使人在屋內行動不要干擾外面鳥類之作息」，在功能用途上，與整修復建為主要辦理項目之核定計畫，並不相符。較之核定計畫工作項目，該工程除勉強與第 6 項「鹽民房舍進駐團體工作站整修(前排 10 戶)」、第 7 項「鹽民產業館(6 戶)」相關房舍屋頂及圍牆重新施作相關外(不包括各該項目水電系統及房舍牆面重新施作)，其餘各項均未辦理。

(三)復經臺南市審計處於 100 年 5 月 2 日現勘結果，運鹽倉庫已殘破不堪，搖搖欲墜，須圍以封鎖條防止遊客靠近，人工濕地環境教育館迄未設置，中山堂(鹽民活動中心)遲至 94 年始做初步整修。又施作立面偽裝景觀工程之 16 戶房舍，除 6 戶目前租借鹽

友關懷協會或設置魚類標本館外，其餘 10 戶因未按計畫作建築本體之整修及維護，目前俱皆殘破不堪而閒置。顯示臺南市政府未按原文建會核定計畫執行，擅將補助款項全數用於興建非核定項目之立面偽裝景觀工程，除與「地方文化館計畫作業要點」未合外，且因此排擠其他亟需改善項目，嚴重影響該計畫於 93 年度藉由舊有房舍整修，培養未來建築維護社區力量，完成經營之初步計畫進程。

(四)據上，臺南市府提出南鹽村計畫並獲原文建會經費補助，卻未按核定計畫執行，擅將資本門補助款項全數用於興建立面偽裝景觀工程，排擠其他亟需改善項目，嚴重影響計畫整體推動，該府擅權專斷，核有違失。

二、臺南市政府逕以以前年度遷村費用充當補助南鹽村計畫之自籌款，顯有違失；而原文建會非但未能詳實審核該府是否已依規定自籌款項，且於結案時未覆核調查自籌款不足原因或依規定主動收回剩餘補助款，審查流於形式，難辭怠忽之責。

(一)依原文建會所訂「地方文化館計畫作業要點」第 10 點規定，該會補助縣市政府不超過總經費 70% 為限，及第 11 點：「本會補助款不得用於土地取得……，除應依預算執行相關法令辦理外，並依下列原則處理：……(二)籌設執行過程遇有經費不足現象，應自行籌措財源配合，不得要求追加補助數額。執行結果如有剩餘款，應依本會補助比例繳回。」查臺南市政府依上開作業要點規定提報「臺南市鹽田生態文化村計畫」，案經原文建會核定同意補助金額 1,200 萬元，並於 92 年 1 月 2 日以文貳字第 0911125278 號函請該府依審定意見及專家學者意見調整修正計畫內容及經費結構(原申請之計畫金

額 4,800 萬元)，並依規定補足自籌款不足部分(公部門地方文化館自籌 30% 以上，民間地方文化館則為 50% 以上)。惟原文建會未督促臺南市政府確實辦理計畫書修正及注意自籌相關配合款，任由該府僅將原計畫「拾、經費需求及來源」經費由 4,800 萬元調整為 1,400 萬元，經扣除該會已核定補助 1,200 萬元，該府僅需自籌款 200 萬元，顯已違反縣市政府自籌款須達 30% 以上之規定，且本案依專家學者審查意見：「補助整體規劃及社區培力計畫 200 萬元(經常門)，館舍及房屋修繕、……等 1,000 萬元(資本門)，合計 1,200 萬元，但須補送修正計畫備查後，再行支用。」然而原文建會非但未能確實督導臺南市政府依上開審定意見調整修正原計畫內容及經費結構，且坐視該府再函報之修正計畫未依審查意見修正，即草率同意備查，放任該府支用，顯未能善盡審核之責。

- (二)揆以本案自籌款部分，臺南市政府文化局於 92 年 1 月 2 日簽辦：「……二、本案經文建會審查核定補助新臺幣 1,200 萬元整(經常門：200 萬元；資本門：1,000 元)，依文建會規定本府應另籌 30% 之自籌款，經查本府建設局農林課已支付補助野生動物保護區內南寮(鹽田生態文化村所在地)住戶遷村費用計新臺幣 8,229 萬 3 仟元在案，上開本府所支付之費用業已達文建會所定 30% 以上自籌款項額度。……」惟查該府所稱支付上開住戶之遷村費用係屬 88 及 90 年度經費(88 年匡列於農建補助-野生動物保護區；90 年匡列於農業建設及設備-建築及設備)，並非屬本計畫核定年度之支用經費，且於原文建會核定之計畫書中，亦無該府補助辦理遷村之費用，足見臺南市政府逕以以前年度遷村費用充當原文

建會補助南鹽村計畫之自籌款，便宜行事，顯有違失。

(三)又臺南市政府申請辦理結案手續時，所提出之結案金額為 1,330 萬餘元，經扣除核定之補助款 1,200 萬元，該府自籌款僅 130 萬餘元，顯未達所訂 30% 以上，詎原文建會亦未能於結案時，詳實審查該府自籌款是否符合作業規定，竟於 94 年 1 月 11 日以文貳字第 0931136380 號函同意備查。本計畫終因該府逕以以前年度已辦理之住戶遷村費用，充當本計畫之自籌款項，並未確實足額投入本計畫之自籌款，致該計畫經費均仰賴原文建會補助款，經費受限，造成本計畫之工作項目原訂 11 項(經常門 3 項，資本門 8 項)中，僅完成經常門 3 項(第 1-3 項)，資本門部分則僅辦理立面偽裝景觀工程，多數項目均未辦理。而原文建會迨 100 年 9 月 27 日配合審計部教育農林審計處進行實地訪查及調閱臺南市政府內部簽案後，始得知該府係以 90 年度當地之「遷村補償費用」做為本補助案配合款，遲於 101 年 2 月 13 日方函請該府依該案實支數額按本計畫補助款與地方配合款比例繳回 268 萬 4,790 元，足認該會審查草率，考核不力，因循拖延，實難辭怠忽之咎。

(四)基上，臺南市政府逕以以前年度遷村費用充當補助南鹽村計畫之自籌款，顯有違失；而原文建會非但未本補助機關之權責，詳實審查該府提列自籌款，嗣於結案時亦未覆核調查自籌款不足原因或依規定主動收回剩餘補助款，審查流於形式，難辭怠忽之責。

三、臺南市政府未依補助核定函要求提出成果報告書，核屬失職；而原文建會未確實追蹤考核該府計畫修正內

容在先，嗣計畫展延時，亦未及時發現鋼筋上漲影響工程經費，同意展延，又未於結案時要求該府依補助核定函提出成果報告書，即率予結案，顯有未覈實管考補助計畫執行之責。

(一)按原文建會於92年1月2日以文貳字第0911125278號函核定補助臺南市政府1,200萬元，並請該府依審定意見及專家學者意見，調整修正原計畫內容及經費結構(原申請之計畫金額4,800萬元)送該會備查，且需依規定於結案時，檢送成果報告書及經費累計表送該會審核，辦理結案手續，作為下半年審核參考依據。惟查該府僅將原提報計畫「拾、經費需求及來源」之計畫工作項目由14項修正為11項，並調整計畫經費為1,400萬元，計畫其他內容均與原申請計畫內容相同，並未確實依原文建會函示規定調整，致其所列計畫執行步驟及進度表形同虛設，資本門經費未能於92年度執行完畢，歷經3次展期後，始於93年底完成，影響執行進度；又該府於93年間，因鋼價上漲導致工程流標，經調整施工圖及圖說後，始順利決標，配合施工工期，向該會申請計畫展延至93年9月30日，然查該會亦未能及時發現該府擅將資本門補助款項全數用於興建立面偽裝景觀工程，及鋼筋上漲影響核定計畫項目經費之調整，致有上開計畫部分工作項目未能施作情事，顯未善盡督導之責。

(二)次查臺南市政府於93年12月30日以南市文博字第09318524830號函送「臺南市鹽田文化舊鹽民聚落16戶立面偽裝景觀工程」結算書及相關圖說1式2份辦理結案手續，並未依上開核定函要求檢附成果報告書，足見該府企圖粉飾太平，實屬可議。嗣據原文建會說明，基於中央與地方政府互信原則

，且補助經費已納入臺南市政府預算，故未要求該府補正，詎率於 94 年 1 月 11 日以文貳字第 0931136380 號函同意備查，顛預敷衍，顯有未覈實管考補助計畫執行之責。

(三)綜上，臺南市政府未依補助核定函要求提出成果報告書，核屬失職；而原文建會未確實追蹤考核該府計畫修正內容在先，嗣計畫展延時，亦未及時發現鋼筋上漲影響工程經費，同意展延，又未於結案時要求該府依補助核定函提出成果報告書，即率予結案，便宜行事，顯有未覈實管考補助計畫執行之責。

四、臺南市政府未依南鹽村計畫執行方法及行動策略，積極導入社區自體營造力量，又囿於政府財源及經營人力不足，致該村各項建設及經營管理作為落後，實有未洽。

(一)依「地方文化館計畫作業要點」第 6 點申請及審核程序第 2 款及第 3 款規定：「(二)直轄市及縣(市)文化局(中心)應邀集地方文化館負責人、當地專家、學者組成推動小組以協助各地方文化館籌設；鄉鎮(市、區)公所應結合當地學校、村里、社區組織、文史工作室、藝文團體等，共同策劃活動，及考量以委託經營(OT)方式，自主營運管理。(三)本會組成審查小組就計畫內容與經費的可行性、創意及特色、整合各部會投入資源的整體效益、永續經營的能力及民眾參與等項目進行複審，並決定建議補助額度，陳報本會主任委員核定之。」基於上揭要點社區參與之意旨，「鹽田生態文化村計畫書」列載 13 項計畫執行方法、7 項行動策略，詳細擘劃具體辦理措施及時程，招募並訓練社區居民參與房舍整修及後續之經營管理，以期達到貳、計畫目標：

「……初步由公部門投入預算協助舊有房舍的整修，整修過程依工程難易類型不同採取『社區自力營造』和『工程專業施工』，一方面達到工程效率，一方面增加村民就業機會，並培養未來建築維護的社區力量。……預計於民國 93 年度，可以完成經營的初步計畫，開始進行社區經營……」經查臺南市政府並未依上開計畫所定之執行方法及行動策略，積極導入社區自體營造力量，歷年進行相關建設經費均係向原文建會、農委會申請補助或自籌，經營管理事宜則由該府建設局相關業務科(課)派員兼辦，並未由社區居民參與房舍整修及後續之經營管理，計畫書中所列社區總體營造方法與策略形同具文，囿於政府財源及經營人力不足，各項建設及經營管理作為落後，應於 93 年完成之計畫項目，除鹽民宿舍第一排 4 戶及第三排 2 戶分別整修租借鹽友關懷協會及作為魚類標本館外，其餘各項均未完成。

(二)基上，足見臺南市政府未依南鹽村核定計畫執行方法及行動策略，積極導入社區自體營造力量，復囿於政府財源及經營人力不足，致該村各項建設及經營管理作為落後，實有未洽。

五、臺南市政府未積極依南鹽村計畫進程運用既有房舍，長期閒置，且因房舍荒廢破敗，毀損情形嚴重，致乏相關單位申請使用；又耗費鉅資興建之偽裝景觀工程未能達成興建目的，且因怠於維護，構體毀損銹蝕嚴重，殊有未當。

(一)依「鹽田生態文化村計畫書」柒、地方文化館計畫初步評估二、4.鹽民宿舍的保存及再利用策略：「鹽民宿舍初步勘查，未經補強前至少仍可使用 30 年以上，補強維修後應可使用 50 年以上，目前應

對鹽民宿舍進行整理改造，並提出再利用計畫。本計畫建議第一排的 14 戶可分別由 4 個單位的民間社團進駐。分別為『鹽工文化資料館』4 戶、『鳥類生態資料館』4 戶、『溼地植物資料館』3 戶和『螃蟹生態資料館』3 戶，第二排 10 戶可改建為研究人員招待所，並於保護區參觀期間，作為開放民眾住宿使用。第三排共有 12 戶，其中 2 戶為『管理站』，10 戶為『鹽工宿舍』。……」及捌、計畫執行之方法及步驟：「……未來兩年將在原有的社區發展基礎上，以下列方法及步驟來進行。……9. 初步進駐房舍 14 戶維修工程：第 1 年初步將有 6 個單位進駐，……。10. 第二期進駐房舍整修工程：其餘 22 戶宿舍待前項進駐房舍整修完成之後，進行後續的房舍整修工程，整體整修完成之後，共有 36 戶，其中兩戶屬於未來管理單位，4 戶為鹽民文化資料館，14 戶為進駐單位使用，兩戶屬電腦資訊中心，另外 14 戶屬於招待所，必要時可供民宿使用。……」並明定計畫執行步驟及進度表，經查臺南市政府耗資 1 億 3,857 萬餘元發放補償金辦理遷村留存之 36 戶(計畫書載稱鹽民宿舍)鹽工聚落房舍狀況、整修步驟及預定用途均有具體明確之規劃。惟該府實際並未依上開計畫進程整修並運用，93 年底以整體空間狹窄，影響使用機能，拆除第二排 10 戶，其餘 26 戶，除 5 戶租借鹽友關懷協會作為辦公室、鹽田文化資料館及社區文化工場，2 戶先後作為該府台江公園規劃工作站及魚類標本館、1 戶作為台江鯨豚搶救小組倉庫外，其餘 18 戶長期閒置，且因怠於維護，該房舍俱已荒廢殘破不堪，進駐使用尚需耗費相當經費整修，且乏相關單位申請借用，仍處閒置狀態。

(二)次查前臺南市審計室 94 年查核地方文化館完工使用效益，核有立面偽裝景觀工程之多層觀景平臺採裸空柵格板設計，致著裙女性參觀不便，又案址鹽分極高且風力強勁、日曬嚴重，工程採外露式鋼骨構造，並配合木構造偽裝材料，防蝕耐久性頗值商榷等缺失，經通知臺南市政府查明處理。該府於 94 年 3 月 15 日及 4 月 7 日聲復略以：該工程設計係為賞鳥使用，考量視線及整體景觀，其整排建築均設計為無頂蓋，為避免下雨積水溢流，故採裸空柵格板設計，已申請經費於觀景平臺加裝格板，於開放使用前完成後續改善事宜；另有關該工程材質部分，本案係利用可抽換之外露鋼骨及木造材料構築方式及經常保養，達到增長使用年限之目的。再經臺南市審計處於 100 年 5 月 7 日及 14 日(2 日均為周六，時間約下午 4 時 30 分至 5 時 30 分，為遊客較多時段)派員現勘發現，並無遊客使用該觀景平臺，柵格板仍處裸空狀態，且查無申請經費加裝格板之資料，該工程構體銹蝕嚴重，多處框架脫落佚失，木造材料損毀，並無經常保養維護或抽換更新之跡象，該府顯未依其聲復內容善盡改善之責。又聯合報 94 年 9 月 7 日刊載「賞鳥偽裝牆使用人稀落」報導略以，該府向原文建會爭取 1,200 萬元經費，在南鹽村舊部落民宅前端裝置大片偽裝牆，惟因房舍老舊，結構安全有問題，且未全面整修，房屋之間的牆壁無法全部打通，想登樓賞鳥，還得逐間攀爬，即使上樓，也只能看到前面荒廢鹽田中的鳥類，甚不方便，完工近 1 年，仍無法發揮功能。該府同日發布新聞稿辯稱略以，鹽田文化村景觀偽裝牆當初設計並非賞鳥之用，僅將原有違建物三樓及廚房加以偽裝，使人在屋內行動不要干擾外面鳥類

之作息，目前文化村設有手工藝工廠及展示館，並未設賞鳥區。依該新聞稿內容，「16戶立面景觀偽裝工程」之建造目的係使人在屋內活動不致干擾外面鳥類作息，顯對該房舍之用途當已有確切之規劃，否則無人活動，何來隱蔽之需要，惟該房舍長期閒置，任令荒廢已如前述，該工程建造目的顯然未能達成，且因怠於維護，銹蝕脫落嚴重。

(三)據上，顯示臺南市政府未積極依南鹽村計畫進程運用既有房舍，長期閒置，因房舍荒廢破敗，毀損情形嚴重，致乏相關單位申請使用；又耗費鉅資興建之偽裝景觀工程未能達成興建目的，且因怠於維護，構體毀損銹蝕嚴重，殊有未當。

六、臺南市政府未善用歷年耗資訓練之數百名解說員及志工，致遊客參觀南鹽村需自聘導覽解說人員；復未善加規劃運用當地自然生態及歷史人文資源，欠缺操作體驗型態之生態旅遊活動，展示館展品數量稀少，且久未更換，吸引力不足，造成遊客人數逐年減少，亦屬疏失。

(一)鑑於南鹽村自設置以來，均以生態旅遊為經營發展之重要核心目標，依90年11月14日修正之發展觀光條例第19條第1項規定：「為保存、維護及解說國內特有自然生態資源，各目的事業主管機關應於自然人文生態景觀區，設置專業導覽人員，旅客進入該地區，應申請專業導覽人員陪同進入，以提供旅客詳盡之說明，減少破壞行為發生，並維護自然資源之永續發展。」及行政院於94年1月公布之「生態旅遊白皮書」第一章第一節更明載：「……生態旅遊，必須要透過解說引領遊客瞭解並欣賞當地特殊的自然與人文環境，提供環境教育以增強遊客的環境意識，引發負責任的環境行動。……」

」並指出若未聘用瞭解當地自然文化之解說員則不能稱之為生態旅遊，凡此均凸顯導覽解說人員在發展生態旅遊活動之重要性。

- (二)另依「臺南市自然生態保育志願服務工作隊服務及獎勵辦法」伍、志工服務要點二(1)略以，志工應以排班制配合導覽解說預約時間執勤。顯示導覽解說係該府自然生態保育志工之服務項目之一，且須依排定時間執勤。臺南市政府於 90 年接受農委會補助，委託溼地保護聯盟等單位辦理「臺南沿海環境自然景觀調查、生態旅遊教育及休閒產業發展計畫」，招訓「臺南市自然生態保育志願服務工作隊」，並於 92 年初認證核可志工 38 名，嗣於 94 至 99 年度亦分別補助臺南市紅樹林保護協會等單位培訓生態導覽解說人員計 330 名(92 年至 93 年因業務承辦人員更迭，資料未交接，無法統計培訓人數)，經費為 87,552 元；志工培訓部分，於 99 年度、102 年度各辦 1 場次，計 115 人次參加，經費為 54,000 元。經查該府補助相關單位辦理訓練課程之簽呈上多說明該訓練係為培育更多優質的生態志工，加入自然生態教育推廣之行列，其訓練課程亦均為當地自然人文環境相關知識，應足能提供該園區之導覽解說，惟該府並未運用上開導覽解說員及志工於園區之經營，例如「台江鯨豚館」及「魚類標本館」均未設導覽解說員，該府於 95 年 6 月 14 日南市建自字第 09541028630 號函頒之「臺南市政府台江鯨豚館使用管理要點」第 3 點規定：「本館假日全天開放、非假日採預約開放，免費提供參觀，如需導覽解說人員，請自行聘請。……」據該府說明，團體遊客多係透過鹽友關懷協會、紅樹林保護協會等團體前往參觀，而各該協會均有導覽人員

，無須該府再配置。然查上開協會係針對參加各該團體所舉辦活動之民眾提供服務，未透過上開協會前往該園區參觀之團體遊客及個人遊客，均未獲導覽解說服務，顯示該府雖將推廣生態旅遊服務列為南鹽村經營主軸，惟未善用歷年耗資訓練之數百名解說員及志工，引導民眾深入瞭解當地自然及人文環境，遊客參觀尚需自聘導覽解說人員，終難以達成推廣生態旅遊服務之經營發展目標。

- (三)次按行政院於 94 年 1 月公布之「生態旅遊白皮書」第一章第三節「生態旅遊的精神」明載：「……生態旅遊是以自然環境資源為主題，將當地具有生態教育價值的生物、自然及人文風貌等特色，透過良好的遊程與服務，使遊客得以深入體驗。因此自然區域之獨特資源，為規劃及經營生態旅遊之必要條件。……」第二節「生態旅遊的原則」亦強調：「……生態旅遊……必須提供遊客以自然體驗為旅遊重點的遊程。……」查臺南市政府雖將推廣生態旅遊服務列為南鹽村經營主軸，惟該府(或補助民間團體)於該園區辦理之自然文化體驗型活動，由 93 年 9 場、94 年 7 場、95 及 96 年各 5 場、97 年 4 場、98 及 99 年僅 2 場，逐年遞減，顯示該府並未善用該園區擁有之自然生態與歷史文化資源優勢，「自然體驗為旅遊重點的遊程」相對不足。又該府設置經營之 2 處展示館，其中「台江鯨豚館」於 94 年 4 月 8 日開幕，陳列巨型抹香鯨骨骼標本 1 具、懸吊式小型鯨豚骨骼標本 2 具、浸泡式鯨豚、肝臟、生殖器及消化系統標本各 1 具；「魚類標本館」於 99 年 2 月 14 日開幕，陳列浸泡式及乾燥式魚類標本各數十種，雖備置有解說牌，惟均為靜態展示，難予參觀者較深入之知識體驗。另臺南市審計處

於 100 年 5 月 2 日及 14 日現勘及徵詢鹽友關懷協會工作人員結果，若無導覽解說人員帶領，遊客逗留時間約僅 30 分鐘至 1 小時。又該展館僅假日開放，非假日則須團體預約，遊客參觀時間受限；且未建立定期更換機制，展品久未更新，遊客回流吸引力不足，致人數逐年減少。經就該府提供資料予以統計，94 至 99 年參觀台江鯨豚館之轄內國小學生校外教學、團體預約及舉辦各類活動遊客人數，以 95 年 10,357 人最多，99 年僅餘 4,787 人，下滑趨勢甚為明顯，園區遊客零落，一派蕭條景象，未能達成推動生態旅遊，及開設展示館提供民眾自然生態環境教育之目標。

(四) 綜上，臺南市政府雖將推廣生態旅遊服務列為經營發展目標，惟未善用歷年耗資訓練之數百名解說員及志工，致遊客參觀南鹽村需自聘導覽解說人員；復未善加規劃運用當地自然生態及歷史人文資源，欠缺操作體驗型態之生態旅遊活動，展示館展品數量稀少，且久未更換，吸引力不足，造成遊客人數逐年減少，未能達成推動生態旅遊之目標，亦屬疏失。

七、臺南市政府回復本院，謂南鹽村原成立目的已不存在，準備將該區域統稱四草野生動物保護區，顯示原規劃考量不周，有始無終，浪費公帑，至為不當；又該區域亦位於台江國家公園內，仍恐造成管理單位疊床架屋、政出多門，行政效率低落情事；臺南市政府及台管處允應加強行政管理整合平台之運作。

(一) 查臺南市政府依地方文化館計畫作業要點向原文建會申請補助，計獲核定 1,200 萬元，於 92 年 4 月 8 日成立鹽田生態文化村。其執行情形，結案金額為 1,330 萬餘元(經扣除核定之補助款 1,200 萬元，

該府自籌款 130 萬餘元)，惟該府實際並未依核定計畫進程整修並運用，資本門僅辦理立面偽裝工程，大部分房舍建物長期間置，且因怠於維護，俱已荒廢殘破不堪，進駐使用尚需耗費相當經費整修，且乏相關單位申請借用，仍處閒置狀態，業經審計部認為臺南市政府管理效能低落等情，嗣經本院立案約詢後，該府方來函稱，前市府原欲於四草野生動物保護區成立南鹽村，推廣鹽業文化，後因故未執行，原成立目的已不復存在，為正視聽，該府已將該區域統稱四草野生動物保護區等語云云，足以顯示該府原規劃設立南鹽村之評估考量不周，有始無終，浪費公帑，至為不當。

- (二)次查南鹽村位於臺南市四草野生動物保護區之 A2 永續利用區，同時位屬國家公園範圍之一般管制區及生態保護區，其管制應依國家公園法、國家公園法施行細則及台江國家公園計畫保護利用管制原則第 5 點、第 9 點有關規定辦理。四草野生動物保護區於 83 年公告劃設，台江國家公園於 98 年 9 月成立，各依不同法令成立，其管理機關分別為臺南市政府及台管處，前開二單位管理領域重疊性高。據臺南市政府回復：台管處成立之初，中央林務局及營建署為求事權統一，曾考慮將此區域移交由台管處管理，惟「國家公園法」無法統轄管理此區域，尚需其他法令協助處理，於是此區域續由該府管理。復據台管處回復：該處僅係依國家公園相關法令規定，執行該區域各項興辦計畫管制作業，惟並未實質管有該區域土地或建物，該處前於 100 年度委託財團法人成大研究發展基金會完成「台江國家公園一般管制區(六)鹽田生態文化村區細部計畫(草案)」之規劃，並持續與臺南市政府協調，希能將

南鹽村土地及建物移撥台管處接管，惟迄未獲同意。台管處基於管用合一原則，尚不宜就臺南市政府管有之老舊建物進行修與維護，未來如獲臺南市政府同意移撥接管，台管處當依細部計畫內容逐步推動，提升南鹽村總體服務品質。

- (三)然而，改制前後之臺南市政府對於南鹽村建物場域之維護管理經營，一直以來存在經費及人力不足之困境；而台管處亦無法介入協助，進退維谷，難以解決。況且野生保護區與國家公園設立目的、管制分別依據野生動物保育法及國家公園法，其中勢必有所扞格衝突，倘臺南市政府與台管處各為其政，管理上必然疊床架屋、政出多門，行政效率低落情事。另查臺南市政府為有效管理此區域，於 101 年 5 月 8 日召開研商該市安南區四草野生動物保護區後續經營管理機制會議，經市長裁示：「請農業局速建立此區域管理平台，研究成立單一窗口，以有效管理此區域」。爰此，於 101 年 12 月 5 日召開四草野生動物保護區行政管理整合平台第一次會議，就保護區內事務層級遭遇困難，藉由此會議協商解決，會議決議事項有二：1、保護區內開發利用計畫審查，以採聯合審查方式進行，以利縮短時程，經審核通過後各依法規送中央主管機關審核；2、學術單位、NGO 團體等申請進入該區域進行學術研究時，由台管處擔任單一窗口。嗣據該府回復：經此區域管理平台會議確認彼此分工、合作事項，歷 8 個月各方面已運作順暢，達到簡政便民之效。是以南鹽村所在區域行政管理整合平台業已設立，仍有賴臺南市政府及台管處持續溝通協調，保持平台運作順暢，進而減少扞格衝突，以提高行政管理效率。

調査委員：