

## 調 查 意 見

壹、案由：據審計部函報及報載：行政院農業委員會補助嘉義縣政府辦理「嘉義香草藥草生物科技園區計畫」，其計畫管考與執行有欠確實，進度嚴重落後，復該府未依限繳回補助款，均涉有未盡職責及效能過低情事乙案。

一、嘉義縣政府提送之嘉義香草藥草生物科技園區中長程公共建設計畫迄今尚未核定，惟農委會自 94 年度起編列補助預算，預算編列與實際計畫執行產生嚴重落差，容有未洽，雖經行政院經濟建設委員會審議設定其經費動支條件，然審計部對此多所質疑，行政院主計處亦應對此預算編列程序詳予釐清：

(一)依促進民間參與公共建設法(下稱促參法)第 29 條、中央政府總預算編製辦法第 14 條、中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法第 17 條等規定略以，公共建設非自償部分，得由主辦機關補貼其所需貸款利息或投資其建設之一部，倘其涉及中央政府預算者，實施前應將建設計畫與相關補貼利息及投資建設方案，報請行政院核定後，循預算程序辦理。查嘉義香草藥草生物科技園區計畫於 92 年 11 月 18 日經行政院臺農字第 0920062177 號函同意設置(核定設址地點)，並於 93 年 12 月 23 日經該院原則同意可行性評估及先期計畫書，主辦機關嘉義縣政府於 95 年 5 月 3 日提陳中長程公共建設計畫書，農委會先後於 95 年 10 月 31 日、96 年 1 月 16 日陳報行政院經濟建設委員會(下稱經建會)，案經經建會於 95 年 12 月 5 日函復修正，及於 96 年 2 月 8 日以部字第 0960000746 號函說明二(二)4.所述「本計畫建議

嘉義縣政府俟『嘉義香草藥草生物科技園區促進民間參與投資契約』、投資契約增修契約條文(一修版)與『嘉義香草藥草生物科技園區促進民間參與投資開發工程規劃、設計及施工作業程序』一案奉院核定後，再據以修正中長程計畫，另案報核」，惟該案投資契約於95年1月12日簽訂後，因條文規範未臻完備，歷經嘉義縣政府冗長之修正作業，遲至96年8月14日始獲行政院同意備查，園區應於98年1月13日完成建設營運，並於96年11月27日函農委會修正中長程公共建設計畫書，嗣因農委會以審查意見須待辦理而退還該府補正，延至98年2月10日始陳報行政院審議，迄今仍未獲核定。

- (二)惟農委會於行政院尚未核定嘉義縣政府提送之嘉義香草藥草生物科技園區中長程公共建設計畫前，自94年度起逕編列補助經費，94年度編列預算新臺幣(下同)1億3,000萬元、95年度2億元、96年度6億9,110萬元、97年度4億7,890萬元，其中94至96年度預算合計數10億2,110萬元，扣除已撥付數3億3,000萬元，未撥付預算數計6億9,110萬元，已辦理保留；97年度預算亦因計畫執行進度嚴重落後而無需動用，業經行政院於98年2月13日以院臺農字第0980004158號函依災害防救法規定，同意移作農業天然災害之緊急救助經費。顯示農委會94至97年度編列嘉義香草藥草生物科技園區計畫補助預算情形與該園區實際工程進度存有嚴重落差，容有未妥。
- (三)雖據經建會就農委會嘉義香草藥草生物科技園區計畫94至97年度預算個別「政府公共建設計畫先期作業審議結果(公務預算)建議事項分辦表」之建議事項，94年度：「…二、本案民間業者確有需求

，為使本案順利推動，請工程會協助嘉義縣政府辦理園區 BOT 整體規劃相關事宜，94 年度經費俟(可行性評估及先期)計畫核定後動支。」，95 年度：「請嘉義縣政府儘速調整園區 BOT 開發商招標文件後，俾利辦理第 2 次的招標作業及先期進駐廠商的招攬。」，96 年度：「…二、為釐清政府負擔權責及應分攤經費額度，嘉義縣政府辦理園區 BOT 之結果應報由農委會初步確認，再由該會陳報行政院核備，惟行政院未核備前述 BOT 結果，中央之配合款應暫緩支用。」，97 年度：「二、有關補助嘉義縣政府經費，應俟該府 BOT 簽約結果奉院同意後始得動支。」，是以經建會對於農委會逐年編列該計畫中央政府補助預算，業依嘉義縣政府辦理 BOT 情形，予以審議並設定動支條件，以為控管。

(四)然行政院原則同意具急迫性之案件依計畫預定期程先行匡列年度預算，逐年由經建會審議符合相關條件始得動支，雖係為保留政府施政彈性之權宜措施，惟重大公共建設計畫僅將尚乏項目、數量等詳細內容之概略性先期計畫提報行政院，而具體中長程計畫復未經行政院核定前，即先行編列預算送立法院審議，計畫及經費之提報程序似嫌倒置且過於草率，預算編列與實際計畫執行恐產生落差；亦可能肇致因計畫未盡周延，無法據以執行、或執行不力，審計部亦對此多所質疑，行政院主計處允應對此預算編列程序詳實釐清。

二、嘉義縣政府為嘉義香草藥草生物科技園區計畫 BOT 案順利招商，率於第 4 次招商調降投資廠商財務能力資格，詎該計畫因特許廠商財力不足而終告失敗，自難謂允當：

(一)查行政院於 92 年 11 月 18 日同意「嘉義香草藥草

生物科技園區」設置計畫書，以農委會補助嘉義縣政府發展香草、藥草及健康食品產業，並採 BOT 方式辦理，最高補助上限 15 億元(特許公司投資額度不得低於政府補助經費)。行政院復於 93 年 12 月 23 日原則同意「可行性評估及先期計畫書」，上開計畫書所列可行方案中，有關投資廠商之財務能力資格設定為單一公司申請人投標時，其實收資本額應在 2 億元以上，且財務條件：(1)淨值不低於實收資本額，(2)流動資產不低於流動負債，(3)總負債金額不超過淨值 3 倍，(4)最近 3 年須無退票記錄，且於提出申請文件日前 1 個月內非拒絕往來戶，(5)最近 3 年須無重大喪失債信之情事。經嘉義縣政府於該計畫進行招商前就公告內容進行檢討，先行(前 3 次)提高投資廠商之財務能力資格設定為單一公司申請人其實收資本額應在 3 億元以上，並維持上述財務條件。自 94 年 3 月 31 日起招商 3 次，卻因以上開條件招商無人投標，爰於第 4 次招商時降低投資廠商財務能力資格條件為單一公司申請人其實收資本額應在 1 億 5 仟萬元以上，且將財務條件降為：(1)淨值不低於實收資本額之 60%，(2)流動資產不低於流動負債之 60%，(3)三年平均總負債金額不超過 3 年平均淨值 3 倍，(4)最近 3 年須無退票記錄，且於提出申請文件日前 1 個月內非拒絕往來戶，(5)最近 3 年須無重大喪失債信之情事。嗣於 94 年 12 月 30 日評定春龍開發股份有限公司為最優申請人，嘉義縣政府於 95 年 1 月 13 日與該公司所成立之特許公司—大埔美開發股份有限公司(下稱特許公司)簽定促進民間參與投資契約。

(二)惟查嘉義縣政府核准特許公司於 96 年 11 月 19 日開工，次日即因水土保持計畫細部設計問題申辦停

工，復工後又因特許公司無法取得融資契約，資金接續無著，且設計能力欠佳又執行能力不足等問題，迄今實際執行進度僅 13.97%(全案計畫進度 24.13%，其中 10.16%，係主辦機關嘉義縣政府先行代辦應併計特許公司工程進度)，工程進度嚴重落後。特許公司並自 97 年 10 月 1 日起自行停工，興築設施閒置荒廢，廢土棄置，經該府依投資契約於 98 年 7 月 3 日函知特許公司終止契約、接管園區，並依投資契約第 10.2 條規定，就特許公司已興築公共設施部分(整地工程等)辦理驗收及結算，其已價購土地及申辦各項證照投入之成本(如雜項執照、水土保持計畫書)等進行鑑價及移轉，惟特許公司於 98 年 11 月間就投資契約是否存續，依投資契約第 16.1 條規定，申請履約爭議協調，99 年 3 月 15 日經協調委員會確認契約終止。

(三)按 BOT 主要之精神在於減輕政府財政負擔，由民間自行籌措資金以完成公共建設，因此 BOT 基本條件乃特許公司應有足夠資金，並富有興建、營運能力及聲譽至為重要，其財力更需較傳統工程雄厚，是以廠商在參與 BOT 計畫之前，主辦機關對計畫及申請參與之廠商財務評估，其重要性不可言喻。惟嘉義縣政府為嘉義香草藥草生物科技園區計畫 BOT 案順利招商，率於第 4 次招商調降投資廠商財務能力資格，詎該計畫因特許廠商財力不足而終告失敗，自難謂允當。

三、嘉義縣政府辦理嘉義香草藥草生物科技園區 BOT 案甄審委員會之組成及出席人數未符規定，徵求民間參與公告內容未依規定項目登載相關內容，招商甄審作業未臻完善：

(一)依據行政院公共工程委員會訂頒之「民間參與公共

建設甄審委員會組織及評審辦法」(該辦法於 89 年訂頒施行，90 年 10 月 17 日修正第 4 條，94 年 12 月 23 日修正全文，96 年 1 月 3 日修正全文為現行條文；本計畫期程跨該辦法各階段施行期間，需依行為時適用不同時期之規定)，90 年 10 月 17 日修正之第 4 條第 1 項規定，甄審會置委員 7 人至 17 人...其中外聘專家、學者人數不得少於二分之一。同辦法 94 年 12 月 23 日修正之第 6 條第 2 項及第 13 條第 5 項分別規定，甄審會會議之決議...出席委員不得少於 7 人，出席委員中之外聘專家、學者人數不得少於出席委員人數二分之一，綜合評審結果由甄審會報請主辦機關公告之。惟查嘉義縣政府籌設成立嘉義香草藥草生物科技園區 BOT 案甄審委員會，於 93 年 7 月 21 日簽奉核定遴選(聘)之委員 9 人，其中外聘委員 4 人，未達委員總額二分之一，核與上述辦法(90 年 10 月 17 日修正，第 4 條第 1 項)規定不符；另該甄審委員會於 94 年 12 月 30 日開會時(該會議間，依綜合評審結果評定最優申請人，為簽訂投資契約之效力來源之一)，僅內、外聘委員各 3 人共 6 位委員出席，未符上述辦法(94 年 12 月 23 日修正，第 6 條第 2 項及第 13 條第 5 項)應有 7 名委員出席，出席委員中至少應有 4 名外聘委員之規定；且嘉義縣政府亦未依規定公告綜合評審結果。另該計畫徵求民間參與之公告內容，未依促參法施行細則第 40 條規定就「公共建設計畫之性質、基本規範、許可年限及範圍」等事項，摘其重要內容予以公告，僅以「已辦理招商說明會」或「詳如申請須知」略述。

- (二)有關上開僅 6 位委員出席之甄審委員會決議效力，經嘉義縣政府於 96 年 6 月 22 日以府城工商字第

0960090263 號函詢行政院公共工程委員會於 96 年 7 月 20 日以工程技字第 09600257110 號函建議參照行政程序法第 2 章第 3 節規定核處，爰該府於 96 年 8 月 13 日召開甄審會議研議補正錯失案會議，決議參採行政程序法第 114 條第 1 項第 4 款規定辦理補正。惟依修正後之甄審組織辦法規定，需全數委員出席會議方可完成補正程序，經該府多方協調，部分委員仍不同意出席補正會議，致無法依規定辦理完成補正程序，惟本案已於 98 年 7 月 3 日因特許公司之重大違約情事而與之終止契約，若因無法補正致使撤銷原甄審決議，依行政程序法第 110 條第 4 款規定：「無效之行政處分自始不生效力。」是否會連帶造成契約之無效，則該府 98 年 7 月 3 日與特許公司終止契約之處分亦連帶無效，該府需償還特許公司 3 年來所有投入之經費，此舉恐造成公帑之浪費。該府咸認本案可採行政程序法第 117 條第 1 款之規定，惟其撤銷對公益是否有重大危害，經該府 98 年 7 月 16 日以府城開字第 0980109152 號函詢法務部，該部於 98 年 7 月 27 日以法律決字第 0980030306 號函說明係屬事實認定，屬該府之職權。該府嗣以 98 年 12 月 1 日府城開字第 0980183282 號函「嘉義縣香草藥草生物科技園區」行政程序之適法性會議紀錄決議：「經討論後認為本案若因行政程序不符致使撤銷本開發案，將可能導致該府與特許公司簽訂之契約自始不生效力，並連帶需償還廠商已投資之工程款項，已屬對公益有重大危害事項，故決議依行政程序法第 117 條規定，維持原甄審會議決議事項。」

(三) 基上，嘉義縣政府辦理嘉義香草藥草生物科技園區 BOT 案甄審委員會之組成及出席人數未符規定，徵

求民間參與公告內容未依規定項目登載相關內容，招商甄審作業未臻完善。

四、嘉義縣政府編列嘉義香草藥草生物科技園區計畫配合款，未能專款專用，核屬不當：

依據預算法第 25 條規定：「政府不得於預算所定外，動用公款…。」、第 62 條規定：「總預算內各機關、各政事及計畫或業務科目間之經費，不得互相流用。…。」及第 96 條規定：「地方政府預算，另以法律定之。前項法律未制定前，準用本法之規定。」查嘉義縣政府為辦理嘉義香草藥草生物科技園區計畫於 96 年度、97 年度編列該計畫配合款分別計 4,861 萬 1,000 元、3,034 萬元，惟下列款項未能專款專用：

- (一)該府 96 年間執行「縣長公館景觀工程」，規劃設計費 16 萬元原預計由本案計畫配合款支應，97 年間工程結算後，規劃設計案承商無法提出設計圖說、合約、投標、與該府往來函文等相關文件，迄今仍未向該府請款。
- (二)另查該府工務處為執行「縣長公館景觀工程」案，原核定由該府 96 年「一般建築及設備－其他設備」科目項下保留 320 萬元備供支用，97 年間工程結算 398 萬 2,421 元，其中於 97 年底擬支付廠商博宇營造有限公司工程尾款 160 萬 5,234 元，因原科目項下保留款不足，僅得支應 82 萬 2,813 元，不足部分計 78 萬 2,421 元經簽准由嘉義香草藥草生物科技園區地方配合款工商設備－設備及投資項下支應，然是項支出非屬專款專用，經審計部審核通知，該府於 100 年 4 月 8 日改以 100 年度預算「一般建築及設備－其他設備」支應。
- (三)復查該配合款 96 年度編列人事費用 400 萬元，並辦理保留 397 萬 3,097 元，聘僱臨時人員協助辦理



園區開發業務，其中 1 名臨時約聘人員主要負責馬稠後工業區相關業務，非屬該計畫支用範圍，經審計部審核通知，該府爰於 100 年 5 月 25 日將該員薪資科目轉正，計 113 萬 8,812 元，改由「嘉義縣工業區開發管理基金」項下支應。

- (四)又查上開配合款編列獎補助費計 1,600 萬元補助「嘉義縣工商發展投資策進會」，以改善該縣投資環境、促進經濟發展等目標，並於 97 年間一次撥付完成，惟園區施工進展不順，於 98 年 7 月終止契約，經農委會要求查明及審計部審核通知，該府前後共三次發函策進會，重申須辦理精算後將剩餘款繳回，該策進會終於在 100 年 6 月 9 日函復該府，已將 1,600 萬元悉數繳回縣庫。

據上，嘉義縣政府 96、97 年度編列嘉義香草藥草生物科技園區計畫配合款計 7,895 萬 1,000 元，其中 1,808 萬 1,233 元不符該計畫支用範圍，實際支用 1,792 萬 1,233 元未能專款專用，預算經費流用及動支有違預算法及相關規定，核屬不當。

調查委員：余騰芳

