

## 調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察內政部營建署及經濟部能源局補助花蓮縣政府辦理洄瀾之心相關計畫執行情形，發現涉有未盡職責及效能過低情事乙案。

貳、調查意見：

花蓮縣政府為重現花蓮市舊火車站繁榮景象，以都市計畫變更方式，將該區列為六期重劃區，並向內政部營建署（下稱營建署）與經濟部能源局（下稱能源局）爭取建設經費，辦理洄瀾之心相關計畫，企圖將荒蕪長達 25 年之市中心，脫胎換骨蛻變成複合性之都市公園，本計畫自民國（下同）94 年起至 100 年間共分 3 期進行，總共編列預算經費達新臺幣（下同）4 億 8,932 萬 1,000 元，其中營建署補助 3 億 2,690 萬 7,000 元、能源局補助 1 億 2,538 萬 3,000 元、花蓮縣政府配合款為 3,703 萬 1,000 元。主要建置城鄉願景館、地景平臺、鋼構平臺、觀景高臺、景觀生態池、遮陽棚架、自行車道、箱涵隧道、林蔭步道、廣場鋪面及景觀植栽等設施，另於城鄉願景館外圍及上方，建置完成鋼構建築及太陽光電系統設施。本案係審計部稽察營建署及能源局補助花蓮縣政府辦理洄瀾之心相關計畫執行情形，涉有相關違失情事函報到院，案經本院調閱營建署、能源局、交通部臺灣鐵路管理局（下稱臺鐵局）、花蓮縣政府及審計部等相關卷證資料，並於 100 年 12 月 19 日前往花蓮縣現場履勘並詢問相關人員，茲將調查意見臚述於后：

- 一、花蓮縣政府執行洄瀾之心相關計畫，未依原規劃期程積極推動及管控，對於計畫施作項目之重大變更未經周延評估，肇致已完工設施因工地長期處於施工狀態而無法依預定期程開放營運，核有疏失

- (一)查營建署 94 年度「城鎮地貌改造－創造臺灣城鄉風貌示範計畫」申請補助作業須知第伍、一、(二)點規定略以，各直轄市、縣(市)政府提報案件，以 94 年底前可執行完成為前提，如計畫規模及所需經費較大者，請依實際需要訂定分年分期計畫，惟各年度提案計畫應能切割適當工作項目獨立完整執行；另依第捌、二點規定略以，提報計畫書應包括整體實施步驟與流程，詳述計畫實施時程規劃(含分期分區執行計畫)、預期成果與效益等；又依花蓮縣政府於 94 年 3 月 4 日獲營建署核定補助辦理之「花蓮地方文化造景運動洄瀾之心計畫」所列，第 1 期發展計畫施作範圍，包括縣政及地方發展城鄉願景館、觀光火車站、鐵道廣場等，預計於 2 個月內完成細部設計、1.5 個月內取得建照、1.5 個月內完成發包並簽約、7 個月內完工驗收及取得使用執照，實施期程至 94 年 12 月底。
- (二)據審計部資料顯示，營建署於 94 年 3 月 4 日核定計畫後，花蓮縣政府辦理「花蓮市六期重劃區未來城鄉願景館及周邊環境工程」，於同年 8 月 11 日設計完成，同年 10 月 4 日工程開工後，始申請公共設施用地多目標使用許可及建造執照，又因基地內包含有花蓮舊火車站遺留之水塔，須先申請補領該雜項構造物之使用執照，至 95 年 5 月 10 日方取得建照，期間僅能施作假設工程，同時於開工後不到 1 個月，另因調整廁所位置、調降草坡高度、改變機工房(臺鐵歷史建物)結構補強策略、增設生態水景等因素，辦理第 1 次變更設計，減作及新增項目合計高達 90 餘項，辦理期間自 94 年 10 月 28 日至 95 年 8 月 14 日止，計停工 291 天；嗣後又為配合原洄瀾之心計畫並未規劃辦理之「陽光電城－花蓮市洄

瀾之心設置計畫」整體規劃需要，必須追減太陽能板及增建部分結構設施，辦理第 2 次變更設計，減作及新增項目合計達 60 餘項，辦理期間自 96 年 5 月 18 日至同年 8 月 9 日止，停工 82 天，合計停工 373 天，延遲至 96 年 9 月 28 日始完工，97 年 1 月 7 日驗收合格。驗收合格後又因結算作業因素，於 97 年 4 月 23 日始申請使用執照，復因未檢附雨、污水分流管線竣工查驗合格證、部分立面圖與現場不符，及室內地坪有高低差等原因須辦理補正，延至 97 年 8 月 5 日始取得使用執照，相較於原洄瀾之心計畫第 1 期工程預定於 94 年 12 月底前完成，進度延宕約 2 年 8 個月餘。

(三)復查花蓮縣政府獲營建署核定補助辦理「花蓮地方文化造景運動－洄瀾之心計畫」後，未積極督促所屬及設計單位辦理申請公共設施用地多目標使用許可、細部設計、申請建照等作業，復未採取管控各項作業執行進度相關措施，肇致計畫內第 1 期工程執行進度大幅落後，未能依原計畫規劃開發時程，接續申請補助辦理第 2 期工程，又該府未考量上開計畫，原規劃並無設置陽光電城，未經周延評估程序，即逕向能源局提出申請補助辦理「陽光電城－花蓮市洄瀾之心設置計畫」，致已於 97 年 1 月 7 日驗收合格之城鄉願景館等設施，遲至 98 年 12 月 1 日始能啟用，較原計畫預定期程，大幅落後近 4 年，形成該計畫區域長期均處於施工狀態，間接影響開館營運之到客人數。

(四)綜上，花蓮縣政府執行本計畫未依原規劃期程積極推動及管控，對於計畫施作項目之重大變更未經周延評估，肇致第 1 期城鄉願景館工程，於 94 年 10 月 4 日開工後即辦理停工長達 1 年餘，97 年 1 月 7

日驗收合格後，復接續辦理陽光電城工程，致本計畫第1期城鄉願景館工程遲至98年12月1日始啟用，執行期程較補助作業須知規定於94年底前執行完成之原則延宕近4年，又施工介面管理不善，該計畫區域長期均處於施工狀態，間接影響城鄉願景館營運之到客人數，啟用半年旋即因無法吸引遊客而關閉閒置迄今未再營運，核有疏失。

**二、內政部營建署未確實辦理洄瀾之心相關計畫之督導考核，且對花蓮縣政府後續營運管理、吸引觀光成效未如預期，及相關設施開放未久即關閉等情事，未予及時督促研謀改善，抑低計畫補助效益，核有怠失**

- (一)查營建署每年辦理「創造臺灣城鄉風貌示範計畫」補助計畫，就補助類型項目、申請及審查作業程序等，訂有申請補助作業須知，要求各縣市政府申請提案計畫書時，以年底前完成為基本前提，且應敘明工程預定施作項目，針對預期成果與效益訂定具體衡量指標，預估計畫完成後之指標達成度，及永續經營管理維護策略等；次依行政院95年11月10日函備查內政部「城鎮地貌改造－創造臺灣城鄉風貌示範計畫」暨「營造都市社區新風貌計畫」執行要點第二、(七)點規定略以，計畫實施應注意防杜設施閒置浪費等；同要點第五、(二)與(三)點規定略以，為掌握計畫進度與品質，營建署將於執行期間進行訪視、輔導、訓練、查核、評鑑，考評執行成效不佳者，除將評比結果函請受補助直轄市、縣(市)首長加強督促外，將列入紀錄供爾後審核補助之重要參考；又內政部訂定98年度至100年度「東部永續發展綱要計畫－內政部」補助作業須知，營建署對各補助地方政府辦理計畫之諮詢輔導重點項目，包括地方政府是否訂定妥善之維護管理計畫，及

前一年度受補助計畫之預算執行情形。

- (二)另查花蓮縣政府建置城鄉願景館、旅遊服務中心等設施，主要係由營建署於「城鎮地貌改造—創造臺灣城鄉風貌示範計畫」項下補助，該等工程於 94 年 10 月 4 日開工，實際於 96 年 9 月 28 日完工，已逾 94 年底前完成之預期目標，而營建署自核定補助後，歷年來均未對該工程辦理相關督導與考核，致未發現該工程執行進度嚴重落後，及工程完工啟用後，營運成效不佳而閒置等情事，亦未能就相關執行障礙即時協助處理或督促研謀改善措施，迄至 100 年 5 月 5 日辦理 99 年度城鄉風貌工程督導考核及績效評鑑時，雖將景觀平臺及簡易綠美化工程納入維護管理考核範疇，惟補助金額較大且現況處於閒置之城鄉願景館工程維護管理情形，仍未納入考核。
- (三)花蓮地方文化造景運動—洄瀾之心計畫第 2、3 期工程，主要係營建署城鄉發展分署於 98 年至 100 年度由「東部永續發展綱要計畫—內政部」項下補助。依「東部永續發展綱要計畫—內政部補助作業須知」所附「內政部諮詢輔導重點項目及參考標準」，包括「後續維護管理計畫：是否訂定妥善之維護管理計畫」。查洄瀾之心相關設施已於 99 年 6 月即停止營運，嗣內政部 99 年 12 月 6 日函核定 100 年度「東部永續發展綱要計畫—內政部」申請經費補助案，對上開工程表示：依據審查會議建議應加強補充後續經營管理作業計畫等，惟依花蓮縣政府 99 年 12 月 27 日修正計畫書所載，對永續經營管理之構想，包括該府編列經費由農業發展處與觀光旅遊處整合創造休閒農業及苗圃示範區之可行性（田埂步道區及花海田野區）、該府編列經費文化局整合

建構歷史藍圖（城鄉願景館）、以 OT 方式交由民間經營餐飲、文化、運輸等產業（光電咖啡廳及光電棚架車站區）等項，仍延續與 98 年度、99 年度計畫內永續經營管理構想內容相同，顯未依審查意見具體修正，營建署仍予同意備查，對於花蓮縣政府提案計畫之審查作業顯欠落實；另查前揭重點項目及參考標準有關「歷年相關補助計畫執行成效」部分，僅包括地方政府前一年度受補助計畫之預算執行情形，未能具體反映該計畫以往年度計畫閒置或未達效益之評核，補助作業須知規定顯欠周延。

（四）綜上，營建署未確實辦理洄瀾之心相關計畫之督導考核，且對花蓮縣政府後續營運管理、吸引觀光成效未如預期，及相關設施開放未久即關閉等情事，未予及時督促研謀改善，抑低計畫補助效益，核有怠失。

三、經濟部能源局補助花蓮縣政府辦理陽光電城計畫，其相關設施開放未久旋即關閉，影響太陽能發電之教育宣導，該局應積極採取具體因應措施，以督促花蓮縣政府有效改善，達成推廣太陽能示範教育之目標

（一）查能源局於 95 年 5 月 23 日函頒「陽光電城 II 評選及補助作業實施計畫」，同年 8 月 29 日決選評選會議由 8 參選縣市中，評選出花蓮縣政府「陽光電城—花蓮市洄瀾之心設置計畫」等 2 案，分別補助 1 億 2,000 萬元。該案將科技元素（太陽光電）融入洄瀾之心都會公園，並以城鄉願景館為主體建物，附加一大型光電棚架，企圖打造門戶與主體建物共存之意象，並將光電教育與城鄉願景館展示功能結合，同時有效利用光電資源，注入活水（電）將科技帶入公園，預估本案之完成將重整花蓮市之意象，有其觀光及光電教育推廣之實質意義；另本計畫

每年預期發電 199,465 度，每度電以 3 元計，每年節省電費 59 萬餘元。查陽光電城工程於 96 年 12 月 13 日決標、98 年 3 月 12 日完工，經能源局委託財團法人工業技術研究院於 98 年 11 月 2 日查驗合格，99 年度結算經由太陽能發電 179,360 度、購電金額為 400,010 元；100 年度結算發電遞減為 144,720 度、購電金額更縮為 340,741 元，原財務計畫偏於樂觀，投入經費及建築之量體龐大，惟每年實際財務收益未如預期。

- (二) 依能源局核定補助花蓮縣政府辦理之花蓮市六期重劃區（洄瀾之心）陽光電城工程案，其計畫效益載明：「1. 發電效益：每年節省電費 59 萬餘元。2. 環保效益：降低石化燃料之污染，相當於 20.2 公頃森林的綠化效果。3. 觀光效益：完工後將成為花蓮市區最具指標性之公共開放空間，亦是遊客來到花蓮必訪之行程，對於周邊重劃區之復甦，有如火車頭般引領之作用，其帶來之觀光人潮和相關產業效益雖尚無法具體評估，卻仍是顯而易見的。4. 產業效益：完成後結合花蓮之地方特色及各項公共空間，對於地方觀光休閒產業提昇之正向幫助」；及設施經營管理載明：「1. 永續的經營理念：本計畫目的在於推廣太陽光電之觀念及具體做法，並以此作為示範基地，是以工程完工之日，為遂行光電教育任務之初始。2. 實質管理計畫：(1) 資源整合運用：縣府各部門以其業務執掌，皆會不定期舉辦各類活動，集結相關局室共同參與，達到資源整合之功效。(2) 場地維護管理：a. 室內展示空間：為創造洄瀾不夜城之意象及夜間活動…光電展示館、願景館及一般展示館等，有別於一般博物館僅開放至下午 6 時，應適當延長至夜間 9 時。b. 戶外開放空間：配

合陽光電城計畫而納入豐富之夜間地景…成為民眾夜間休憩之最佳場所，由於使用太陽光電再生能源，夜間照明可延長至夜間 12 時…」。惟花蓮縣政府對於洄瀾之心—陽光電城、城鄉願景館等設施，於 98 年 12 月 1 日開放啟用後，除僅營運至 99 年 6 月前即全面停止營業，顯未達成計畫預期帶動觀光、產業及環保示範觀摩之目標。

- (三) 綜上，能源局補助花蓮縣政府辦理陽光電城計畫，其相關設施開放未久旋即關閉，影響太陽能發電之教育宣導，該局應積極採取具體因應措施，以督促花蓮縣政府有效改善，達成推廣太陽能示範教育之目標。

#### 四、交通部臺灣鐵路管理局允宜加速推動花蓮縣六期重劃區內土地之開發活化，配合花蓮縣政府辦理洄瀾之心相關計畫，該府亦本於地方主管機關權責相互配合，共同推動地方之繁榮

- (一) 本案洄瀾之心計畫位於花蓮市六期重劃區內，區內土地權屬除花蓮縣政府外，尚有多筆土地屬臺鐵局所有，故該局對於當地權屬土地之建設計畫期程，攸關洄瀾之心相關計畫案能否發揮效能。經本院函請臺鐵局說明，該局表示，為促進花蓮市舊火車站周邊土地資產活化再利用，於 94 年辦理「民間參與花蓮市六期重劃區旅館區興建營運之先期規劃及招商作業」委託技術服務案，嗣為配合推動洄瀾之心建設計畫需要，花蓮縣政府辦理「變更花蓮（舊火車站附近地區）細部計畫（第二次通盤檢討）並配合變更主要計畫」，該都市計畫變更草案於 96 年 3 月公開展覽、98 年 10 月 20 日經內政部都市計畫委員會審議通過、同年 11 月 26 日花蓮縣都市計畫委員會審議通過細部計畫，至 100 年 4 月 25 日花蓮縣



政府始將都市計畫報請內政部核定。因都市計畫遲未核定及公告實施，該局暫停「民間參與花蓮市六期重劃區旅館區興建營運之先期規劃及招商作業」委託技術服務案之執行。

(二) 臺鐵局亦表示，花蓮縣政府雖於 100 年 10 月 4 日公告實施「變更花蓮（舊火車站附近地區）細部計畫（第二次通盤檢討）」，惟未知會該局，後又於同年 12 月 20 日將都市計畫案提交花蓮縣政府都市計畫委員會第 132 次會議討論確認，該局於 101 年年初電洽花蓮縣政府得知都市計畫變更確實依公告版本實施後，於 101 年 1 月 9 日與委託顧問公司進行工作會議討論後續執行方式，俾利重新啟動「民間參與花蓮市六期重劃區旅館區興建營運之先期規劃及招商作業」。該局參與花蓮市六期重劃區所分配之土地位於花蓮市都市計畫商業區之面積約為 0.3 公頃、旅館區之面積約為 2.4 公頃，初步規劃構想將依「促進民間參與公共建設法」規定，以「鐵道部花蓮港出張所」廳舍活化再利用為公共建設主體，並以商業區及旅館區土地為附屬事業開發，辦理公開招商，以促進民間機構參與建設。

(三) 花蓮縣政府則表示，辦理「變更花蓮都市計畫（舊火車站附近地區）細部計畫（第 2 次通盤檢討）並配合變更主要計畫案」有其行政程序，該府於 96 年 3 月 1 日至同年 3 月 31 日辦理公告徵求意見 30 天；96 年 9 月 10 日至同年 9 月 13 日辦理公告公開展覽 30 天；96 年 9 月 27 日辦理公開說明會，後歷經 97 年 5 月 22 日（第 122 次）、98 年 11 月 26 日（第 128 次）等 2 次花蓮縣都市計畫委員會審議通過；歷經 98 年 1 月 20 日（第 699 次）、98 年 5 月 5 日（第 706 次）、98 年 10 月 20 日（第 717 次）等 3

次內政部都市計畫委員會審議通過。該府於 100 年 6 月 1 日公告發布實施「變更花蓮都市計畫（舊火車站附近地區）細部計畫（第 2 次通盤檢討）並配合變更主要計畫案」；於 100 年 10 月 4 日公告發布實施「變更花蓮都市計畫（舊火車站附近地區）細部計畫（第 2 次通盤檢討）案」。

- (四) 綜上，花蓮縣政府辦理洄瀾之心相關計畫，係企圖將荒蕪長達 25 年之市中心，脫胎換骨蛻變成複合性之都市公園，倘同屬六期重劃區內之臺鐵局土地配合開發活化，該府亦能本於地方主管機關權責相互配合，帶動地方繁榮之願景將指日可待。

調查委員：周陽山

中 華 民 國 1 0 1 年 2 月 1 0 日