

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察金門縣金湖鎮公所辦理溪邊海水浴場設施興建及委外經營情形，發現重大違失情事；另交通部觀光局辦理本案補助審查事宜，相關人員亦涉有違失等情乙案。

貳、調查意見：

金門縣金湖鎮公所（下稱金湖鎮公所）自民國（下同）92年起辦理該鎮溪邊海水浴場相關設施興建及委外經營，硬體設備共投資新臺幣（下同）1,831萬餘元，其中主體工程「溪邊海水浴場整建工程」係由交通部觀光局以93年度離島建設基金補助550萬元，完工後相關設施委外經營期間為6年期（95年7月至101年6月），預計租金總收益為216萬元。本案係審計部稽察金湖鎮公所辦理溪邊海水浴場相關設施興建及委外經營管理執行情形，認涉有相關違失情事函報到院，案經本院調閱交通部觀光局、金門縣政府、金湖鎮公所及審計部等相關卷證資料，並於102年4月11日詢問上開機關相關主管人員，茲將調查意見臚述於后：

- 一、金門縣金湖鎮公所未完成土地撥用程序即辦理本案規劃設計及工程採購案，復未詳實審查致未發現規劃設計廠商將建築物部分設施構造設計於都市計畫道路上，且未依法取得建造執照即先行辦理工程招標並施作完成，亦未於變更都市計畫通盤檢討期間及時提出變更都市計畫道路之建議，致部分建築物成為違章建築，無法取得使用執照合法使用，核有重大違失
- (一)建築法第25條第1項本文規定：「建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用。」同法第28

條第 1 項第 1 款及第 3 款規定，建築物之新建、增建、改建及修建，應請領建造執照；建築物建造完成後之使用或變更使用，應請領使用執照。91 年 5 月修正之都市計畫法第 26 條第 1 項規定：「都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每 3 年內或 5 年內至少應通盤檢討 1 次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。」行政院公共工程委員會於 91 年 1 月 2 日函頒之「各機關辦理公有建築物作業手冊」第 4 章第 4.2.2 節規定，為避免工程爭議及設計變更徒增資源之浪費，機關應於取得建造執照後，始得依據工程預算辦理工程招標。該會於同年 12 月 11 日函頒之「公共工程履約權責劃分及管理應注意事項」第 3 點規定，機關與各廠商間辦理公共工程之履約權責劃分，未委託專案管理廠商時，有關基本設計階段及細部設計階段之工作重點與成果，包含工程平面配置、建築圖、結構平面詳細配置、細部設計圖文資料製作等，均由設計廠商辦理，主辦機關負責實質審查。

- (二)查金門縣政府於 85 年 1 月 20 日公告實施「金門特定區計畫」，其中第五章第四節交通系統計畫之道路系統計畫綜理表載明，溪邊圓環至溪邊海水浴場之都市計畫道路寬度為 15 公尺。金湖鎮公所為改善溪邊海水浴場基礎設施，供民眾休閒育樂，並期望設施改善完成後交由民間廠商經營管理，增加地方財源，於 91 年至 97 年間陸續辦理溪邊海水浴場基礎設施規劃設計及興建，相關硬體改善共投資 1,831 萬餘元，其中委託境利工程顧問有限公司於 92 年 12 月完成之「金門縣溪邊濱海休閒遊憩區民間參與可行性評估暨先期規劃」報告書亦載明，溪

邊海水浴場遊憩區內有環島東路至海水浴場之都市計畫道路寬 15 公尺。93 年 8 月由「金湖鎮 93 年度零星工程委託設計監造」得標廠商盛禹工程顧問有限公司（下稱盛禹公司）完成主體工程「溪邊海水浴場整建工程」設計，內容包括售票管理室、餐廳、更衣室及廁所、木棧步道、景觀涼亭等建築物，預算金額 1,356 萬餘元，該工程獲交通部委由所屬觀光局以 93 年度離島建設基金補助 550 萬元。

- (三)依盛禹公司完成之設計圖說，該工程售票管理室、餐廳、更衣室及廁所等建築物部分位於都市計畫道路上，金湖鎮公所卻未詳實審核工程設計書圖，即時更正錯誤之設計。再者，其未依建築法及各機關辦理公有建築物作業手冊之規定，於工程招標前先向金門縣政府申請及取得建造執照，竟違法逕行辦理工程招標，復於 93 年 9 月無建造執照情形下進行工程發包，決標予鼎鼎營造有限公司（契約金額 1,076 萬元，結算金額 1,046 萬 5,000 元），並於 93 年 10 月同意得標廠商開工，興建售票管理室、餐廳、更衣室及廁所、木棧步道、景觀涼亭等，施工期間近 1 年，該公所未就建造執照未取得問題積極妥處。迨 94 年 9 月竣工，同年 10 月請盛禹公司協助補辦申請建造執照，福建省建築師公會審查發現該等設施無建築線可確定位置而退還金湖鎮公所相關資料，經委辦請照之建築師套圖時，始發現售票管理室、餐廳、更衣室及廁所等建築物部分位於都市計畫道路上。惟金門縣政府曾於 92 年 4 月 15 日及 95 年 6 月 6 日分別辦理變更都市計畫之公開說明會，並於 95 年 11 月 1 日公告「變更金門特定區計畫（第一次通盤檢討）案計畫書」，其中第四章第五節變更內容綜理表檢討結果，溪邊海水浴場原

為保護區及機關用地，配合金湖鎮公所提案檢討變更為風景區，且溪邊圓環至溪邊海水浴場之都市計畫道路寬度仍維持為 15 公尺，另查詢金門縣政府地理資訊入口網之都市計畫樁位，上開都市計畫道路早於 95 年 4 月期間即完成樁位測定，且部分樁位埋設於售票管理室及餐廳等建築物旁，可發現該等建築物部分設施構造位於都市計畫道路上。金湖鎮公所於變更都市計畫通盤檢討期間，未依都市計畫法相關規定提出配合現況變更都市計畫道路之建議，作為變更都市計畫之審議參考，亦未妥處建造執照及使用執照無法取得之問題，致該等設施無法補辦建造執照暨取得使用執照，成為違章建築。

(四) 又查溪邊海水浴場用地，行政院於 94 年 2 月 16 日以院授財產接字第 0940003968 號函金門縣政府，有關該縣金湖鎮公所為溪邊海水浴場需要，申請撥用該鎮多年段 449-1 地號等 3 筆國有土地，合計面積 1.413571 公頃，准予撥用。後經財政部國有財產署函轉行政院函至所屬臺灣北區辦事處金馬分處，該分處於 94 年 2 月 24 日函送撥用土地清冊予金門縣地政局，該局於 94 年 3 月 2 日將土地所有權狀發至金湖鎮公所，至此完成撥用程序。

(五) 綜上，金湖鎮公所未完成土地撥用程序即辦理本案規劃設計及工程採購案；復未詳實審查致未發現規劃設計廠商將建築物部分設施構造設計於都市計畫道路上，未能及時更正錯誤設計，且未依法取得建造執照即先行辦理工程招標並施作完成，亦未於變更都市計畫通盤檢討期間，及時提出變更都市計畫道路之建議，造成部分建築物成為違章建築，無法取得使用執照合法使用等，均核有重大違失。

二、金門縣金湖鎮公所已知部分建築物為違章建築，未能

取得使用執照合法使用，卻仍辦理委外經營，並於招標文件明載經營管理者得經營餐飲服務，致廠商無法依計畫經營餐飲服務而停止營業，經仲裁減收租金，委外期間僅收取原預期租金收益之 25%，且因提前解約致餐廳、售票管理室、更衣室及廁所等設施均閒置迄今，確有疏失

- (一) 建築法第 73 條第 1 項本文規定：「建築物非經領得使用執照，不准接水、接電及使用。」金湖鎮公所訂定之「金門縣金湖鎮溪邊海水浴場委託經營管理辦法」第 9 條明載，經營管理者得經營餐飲服務等。「金門縣金湖鎮溪邊海水浴場委託經營管理契約書」第 8 條、第 12 條規定，廠商得營業項目包括濱海遊憩遊樂事業、餐飲服務、地方特產紀念品出售、文化藝術品等，每年須繳交場地租金 36 萬元。該公所預計將溪邊海水浴場委外經營 6 年（95 年 7 月至 101 年 6 月），預期租金收益為 216 萬元。
- (二) 查金湖鎮公所於 94 年 10 月請規劃設計廠商盛禹公司補辦申請建造執照時，已發現溪邊海水浴場相關設施位於都市計畫道路，需俟變更都市計畫通盤檢討配合建築物現況調整計畫道路，始能補辦建造執照暨取得使用執照，依上開建築法第 73 條第 1 項本文規定，未領得使用執照不准接水、接電及使用。該公所竟於 94 年 11 月辦理溪邊海水浴場委外經營招標，且於 95 年 5 月評選期間，未考量無法提供合法經營場所，仍同意廠商經營計畫書所提之餐飲服務項目（餐飲服務係將餐廳設施規劃為廚房、商店區及多功能餐廳等，外圍並設露天咖啡區），並決標予金門大展有限公司（下稱大展公司），委託經營期間為 95 年 7 月至 101 年 6 月止。迨簽約後，大展公司因餐廳設施屬違章建築，無法申請營利事業

登記證，故終止經營餐飲服務。大展公司因無法依計畫經營餐廳，於 96 年 8 月 6 日停止營業，並於 97 年 6 月向中華民國仲裁協會提出減付租金仲裁，同年 10 月仲裁判斷結果，因金湖鎮公所提供之餐廳缺乏建造執照及使用執照，故應依廠商經營情形退還第 1 年租金 10 萬 8,000 元，第 2 年租金 28 萬 8,000 元，及依營收比例退還履約保證金 45 萬元，合計退還 84 萬 6,000 元，且 97 年起租金調降為 7 萬 2,000 元。嗣經金門縣政府召開多次協調會議，99 年 11 月決議提前於 100 年 1 月解約，將溪邊海水浴場交金門縣政府交通旅遊局重新規劃利用。金湖鎮公所自 95 年 7 月至 100 年 1 月與廠商解約止，收取租金 54 萬元，較原預定租金收入減少 162 萬元，餐廳、售票管理室、更衣室及廁所等設施均閒置。

(三) 綜上，金湖鎮公所已知部分建築物為違章建築，未能取得使用執照合法使用，卻仍辦理委外經營，並於招標文件明載經營管理者得經營餐飲服務，致廠商無法依計畫經營餐飲服務而停止營業，經仲裁減收租金，委外期間僅收取原預期租金收益之 25% (實際收取 54 萬元、預期為 216 萬元)，並於 100 年 1 月提前解約，致餐廳、售票管理室、更衣室及廁所等設施均閒置迄今，確有疏失。

三、交通部觀光局補助本案工程前置作業，負責補助案預算書圖等審查事宜，卻請金湖鎮公所依其審查意見修正後逕行辦理發包，且發包後知悉該項問題，復未查明詳情妥為處理，即全數撥付補助款 550 萬元，嗣因建築物完工後無法補辦建造執照及取得使用執照，淪為違章建築，致無法發揮預期投資效益，顯有未洽

(一) 交通部觀光局於 88 年 8 月 11 日訂定之「交通部觀光局補助風景區興建公共設施經費執行要點」第 6

點規定，受補助單位應於工程發包施工前將設計書圖送請該局審查，經審查同意後應即發包施工。

(二)查金門縣政府於93年7月26日檢送「溪邊海水浴場整建工程」預算書圖予交通部觀光局審查，經該局審查結果，提出設施位於海邊，為防鹽蝕，外露之鐵件應改為不鏽鋼材質等審查意見，並於同年8月12日函請金門縣政府依該局意見修正後，逕行辦理發包事宜。嗣金湖鎮公所於同年9月24日完成發包，並經金門縣政府於同年12月16日函請撥付補助款，交通部觀光局始發現其發包資料與前送該局審查資料不同(主要有廁所更衣室隔間、外牆裝修、木棧步道減作、車道鋪面改植草磚、加高圍牆及植栽海濱植物等項，未依該局93年8月12日審查意見辦理)，有擅自變更設計且未經該局同意之情事，爰於93年12月23日函復金門縣政府有關該府請領補助經費，該局歉難同意。

(三)金門縣政府於94年1月18日函復交通部觀光局，說明盥洗室原設計位置無法合法取得建造執照，該局未積極查明詳細情形及對本工程之影響，並為妥適之處理，僅就該府發包請款資料與該局核定計畫內容未符部分，要求該府檢討辦理變更設計，並於同年3月17日同意備查，及於同年4月13日函同意匯撥補助款550萬元。嗣建物於94年9月竣工後，金湖鎮公所於同年10月申請補辦建造執照，因售票管理室、餐廳、更衣室及廁所等建築物部分設施構造位於都市計畫道路上，無法取得建造執照及使用執照，建築物淪為違章建築，其後金湖鎮公所雖於95年5月辦理「溪邊海水浴場委託經營案」，委外經營水域遊憩活動，惟因該公所未能提供合法場所等情，致廠商經營困難，於100年1月提前解約

。

(四) 綜上，交通部觀光局辦理本案工程前置作業，負責補助案預算書圖等審查事宜，卻要求金湖鎮公所依其審查意見修正後，逕行辦理發包，其辦理程序違反規定，致無法經由審查意見之釐清，知悉本工程存有無法取得建造執照之問題，且發包後知悉該項問題，復未查明詳情妥為處理，即全數撥付補助款 550 萬元，嗣因建築物完工後無法補辦建造執照及取得使用執照，淪為違章建築，致無法發揮預期投資效益，顯有未洽。

四、金門縣政府自 100 年接管溪邊海水浴場迄今，未針對建築物位於都市計畫道路、未取得建築執照、使用執照等問題積極研謀改善，核有怠失

(一) 查金門縣政府 99 年 7 月 16 日函金湖鎮公所，請該公所積極督促委外經營廠商於 99 年底前終止契約，以利後續政策之規畫與施行；金湖鎮公所於同年 11 月 12 日召開溪邊海水浴場履約情形協調會，經廠商同意後，決議自 100 年 1 月 1 日起正式終止契約關係，該公所於 99 年 11 月 18 日函送會議紀錄予金門縣政府；該府遂於同年 12 月 24 日召開溪邊海水浴場契約終止後續管理協調會議，並決議溪邊海水浴場之主管機關，未來移轉由金門縣政府接手，請金湖鎮公所協助配合，使撥用程序儘速完成，該府將是日會議紀錄於 99 年 12 月 1 日函送該公所；金湖鎮公所於同年 12 月 6 日函復該府表示，溪邊海水浴場後續維護管理暨未來營運規劃，同意委由該府策劃、運作；金門縣政府及金湖鎮公所於 100 年 1 月 11 日辦理溪邊海水浴場硬體點交會勘，該府同意自即日起接收現有硬體設施暨週邊環境維護，且會勘紀錄亦載「硬體設施建築執照暨使用執照，因施建過

程申請建築執照，週邊道路中心樁尚未測量訂樁，致未核定申請，該公所無法提供建築執照及使用執照。」金湖鎮公所復於100年3月8日將相關國有土地所有權狀函送金門縣政府。至此溪邊海水浴場之管理權責由金湖鎮公所移轉至金門縣政府。

(二)次查金門縣政府自100年度起接管溪邊海水浴場後迄今，每年所花費之金額如下表：

年度	100年	101年	102年	合計
清潔用品	22,000元	24,000元	24,000元	70,000元
清潔維護 人員薪資	193,600元 (2/1-12/31)	217,536元 (1人)	230,208元 (1人)	641,344元
水費+電費	8,156+2,167 =10,323元	3,161+4,051 =7,212元	840+587 =1,427元 (至5月)	18,962元
設施修繕	自來水管線 19,000元 (2/23) 設施油漆養護 87,600元 (3/10) 門窗地板修繕 53,800元 (3/11) 環境整理維護 28,500元 (3/11)			188,900元
灘際安全 勸導員執 勤薪資(3 人，每年 6-10月)及 相關經費	310,500元	318,420元	338,055元	966,975元
小計	725,323元	567,168元	593,690元	1,886,181元
備註		101/12/23/13:30~ 15:30 金門主基 督教會鄭牧師免 費借用辦理教會 信徒施洗活動		

(三)金門縣政府辦理溪邊海水浴場相關規劃採購案及期程如下表：

案名：溪邊風景區民間參與可行性評估及先期規劃	
日期	內容
99.12.6	簽准辦理委託專業服務廠商辦理「溪邊風景區民間參與可行性評估及先期規劃」委託技術服務公開評選案
99.12.31	與廠商（旋之恆管理顧問有限公司）訂約
100.3.28	該府函知期初報告審查通過
100.6.9	該府函知期中報告審查通過
100.8.2	期末報告審查會議決議廠商應依委員及出席單位意見修正
100.9.19	辦理本案成果報告會議：決議「本案鄰近的復國墩漁港，若將休閒遊艇、海鮮街、復國墩串連至溪邊風景區通道等概念併同開發，將有效提昇本案之市場吸引力，其整體發展的效益將遠大於本案單獨開發，故本案招商作業前，應先另案辦理該區之整體區域發展專業委託規劃（含環境影響評估作業前置規劃），做為整體區域建設之指導藍圖」
100.10.7	廠商提送成果報告到府
100.10.26	該府函知成果報告通過
100.10.31	廠商提送工作成果到府
100.11.7	辦理驗收通過
案名：溪邊濱海渡假村推動開發計畫與其周遭整體規劃委託技術服務	
101.6.15	奉准辦理「溪邊濱海渡假村推動開發計畫與其周遭整體規劃委託技術服務」
101.6.25	檢送公開取得招標文件至物資處
101.7.11	招標公告
101.8.7	辦理評審委員會由旋之恆管理顧問有限公司取得優先議價權
101.12.11	辦理期中報告審查會議
102.4.22	辦理期末報告審查會議：「同意由規劃單位修正後通過，請規劃單位將各委員及單位審查意見併入期末報告修正，並於102年5月20日前修正完妥報府審查。」
102.5.20	廠商提送期末修正報告到府，目前待內部審查是否符合審查委員要求事項後，如符合將完成本案。

(四) 綜上，金門縣政府自100年1月接管溪邊海水浴場至102年5月間，雖於設施修繕、清潔維護及灘際安全勸導員薪資等方面花費188.6萬餘元，且辦理該地相關規劃採購案件，惟溪邊海水浴場現有已建置之建築物位處都市計畫道路上、未取得建築執照、使用執照等問題，皆於94年10月工程完工後已

然知曉，金門縣政府於接管後迄今未予積極研謀改善，核有怠失。

參、處理辦法：

- 一、提案糾正交通部觀光局、金門縣政府暨所屬金湖鎮公所。
- 二、影附調查意見，函復審計部。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。

調查委員：高鳳仙

中 華 民 國 1 0 2 年 6 月 1 4 日
附件：本院 102 年 1 月 10 日院台調壹字第 1020800013 號派
查函暨相關卷證資料。