

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：嘉義縣政府。

貳、案由：「嘉義香草藥草生物科技園區計畫 BOT 案」之可行性評估及財務規劃草率粗糙、品質甚差，且內容謬誤甚多，嘉義縣政府之審核卻未發現，審查流於形式；本案招商作業，事先未確實評估國內需求，致因無人投標而流標 3 次，嗣後不顧特許開發公司財力嚴重不足，卻貿然大幅降低資本額之要求，疑有量身訂做之嫌；另本案工程進度嚴重延宕，復多次不當准予展延融資期限，又未依契約規定簽辦重大違約事件，核有重大違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

有關嘉義縣長張花冠因「嘉義香草藥草生物科技園區(下稱香草園區)計畫 BOT 案」違反貪污治罪條例及洗錢防制法等罪嫌；及「嘉義大埔美精密機械園區二期委託專案管理技術服務案(下稱大埔美二期服務案)」中收受廠商賄賂，並在「嘉義大埔美精密機械園區二期委託開發、出售及管理案(下稱大埔美二期開發案)」中洩漏甄審委員名單予廠商；分遭臺灣嘉義地方法院檢察署(下稱嘉義地檢署)及臺灣高雄地方法院檢察署提起公訴，且香草園區計畫 BOT 案因故作廢轉型為大埔美二期開發案，似與原先申請標的未合，事涉政府行政效能等情乙案，業經調查竣事，嘉義縣政府確有疏失，茲臚列事實與理由如下：

- 一、「嘉義香草藥草生物科技園區計畫 BOT 案(下稱本案)」之可行性評估及財務規劃草率粗糙、品質甚差，且內容謬誤甚多，嘉義縣政府之審核卻未發現，審查

流於形式，核有違失，本案之可行性確實令人置疑。

- (一) 行政院農業委員會依據行政院 91 年 5 月 31 日核定之「挑戰 2008-國家發展重點計畫」規劃農業科技園區建設，縣府據此於 92 年 4 月 4 日提出屬地方型園區之設置計畫。該設置計畫書經行政院以 92 年 11 月 18 日院臺農字第 0920062177 號函核定(核准於「嘉義大埔美智慧型工業園區」部分土地設立「香草園區」)，行政院經濟建設委員會(下稱經建會)並建議本案土地取得，採租用台灣糖業股份有限公司(下稱台糖公司)土地之方式辦理，且中央政府補助本計畫額度以不超過新台幣(下略)15 億元為度，並於農委會歲出預算內容納；另在 92 年度「擴大公共建設」追加預算之「重大公共建設民間參與之先期規劃」經費項下，補助縣府 300 萬元進行 BOT 前置作業規劃，縣府則另自籌 30 萬元配合辦理，共計 330 萬元。
- (二) 本案「可行性評估及先期規劃書」於 92 年 12 月 23 日開標，計有 2 家公司投標，經同年 30 日甄選會議，由富台工程股份有限公司(下稱富台公司)取得優先議價權，並以 320 萬元進入底價得標。93 年 5 月，縣府將富台公司提送之可行性評估與先期計畫書呈報農委會，轉呈行政院送交經建會審議。案經經建會於 93 年 12 月 20 日提出審議意見略以：「本案面積約為 86.14 公頃，作為農業生物科技廠商加工、行銷及研發之場所。園區土地使用機能區分為『育成中心區』、『生技研發區』、『健康休閒區』及『高科技廠區』等。本案將採用『促進民間參與公共建設(BOT)』方式辦理，由政府出資補助不具自償性部分，做為 BOT 案的配合款項，全案所需經費為 34.86 億元，辦理期程為 94 至 96 年」。並經行

政院 93 年 12 月 23 日院臺農字第 0930059411 號函同意。

(三)經查，「香草園區促進民間參與公共建設可行性評估及先期規劃書(93 年 11 月 20 日)」，共提出 5 個開發方案，經比較分析後，以「方案五」(政府出資 15 億元、配合民間機構出資 19.8 億元，共同進行園區之開發)，為唯一可行之方案，並依該方案進行融資可行性分析，以提供招商計畫及融資決策之參考。其「先期規劃」亦以「方案五」進行財務規劃。

(四)惟查，富台公司所提可行性評估核之財務規劃品質甚差，至少有以下缺失：

1、第 9 章 財務可行性評估，「9-2 開發方案分析」對於所提出之 5 個方案之說明有欠清晰。由該說明可知，方案一、方案二與方案三似僅有資金來源面之差異，而無資金使用面(含營運活動淨現金流量)之差異，土地租金在方案一為 91 元/坪，在方案二及方案三均為 30 元/坪；方案二與方案三不但土地租金相同、其他現金收入、權利金與營運成本亦同，但由計算表得知方案二及方案三 2 個方案營運活動之現金流量竟不同，除非另做說明，否則必定有誤。

2、甚多部分未作文字說明，而須由該評估報告之計算表推測，例如：

(1)方案一、方案二與方案三均既不在工廠用地上興建廠房(含自建廠房及標準廠房)，亦不在社區用地上興建社區中心，或在住宅用地上興建社區住宅，但方案四與方案五則有，故方案一、方案二與方案三之興建成本(均為 24.0655 億元)高於方案四與方案五之興建成本(分別為 58.7278 億元與 34.8607 億元)。

(2) 方案四與方案五之差別，在於方案四興建數量較多，方案五則較少。方案四：在住宅用地 6.22 公頃上興建宿舍樓地板面積 9,031 坪、在 0.26 公頃的社區中心土地上興建 560 坪的社區中心，備供出租；方案五：特許廠商不興建宿舍與社區中心，雖財務計畫計算表上興建之住宅與社區中心面積較方案四為大，但都非由特許廠商興建，故特許廠商不須支出興建成本。此外，在方案四，育成中心、鑑定中心及管理中心之面積均約為方案五之兩倍，因此方案四之興建成本高達 58.7278 億元，方案五則僅須 34.8607 億元。

3、該評估報告之計算表有甚多錯誤，例如：

(1) 「營所稅」誤植為「營業稅」：依「行政院跨部會聯合審查會議委員意見回覆表」對於委員意見之回覆說明：「現金流量試算營業稅項已修正為 5%」，可見「現金流量表」項次六所列應係 5%之「營業稅」。惟按加值型及非加值型營業稅法第 15 條第 1 項規定：「營業人當期銷項稅額，扣減進項稅額後之餘額，為當期應納或溢付營業稅額。」及第 32 條第 2 項規定：「營業人對於應稅貨物或勞務之定價，應內含營業稅。」可知營業稅係屬加值稅，一般由買受人負擔，似不應列入現金流量表評估；又，本案並未列入促參法之重大公共建設範圍，無促參法稅捐優惠(免納營所稅)之適用，故該表所列應屬所得稅，復依 94 年以前之營所稅稅率，並應以 25%計算之。

(2) 各方案預計 94 年至 133 年之現金流量表，均將期初現金之餘額予以加總，列示其合計數，

毫無理由。

(3) 方案四、五，須由民間投資團隊負責興建標準廠房及員工宿舍供廠商進駐，惟其預計之現金流量表，預計第一年(94年)即已產生現金流入，顯不合理。

(4) 方案一、二、三之自有資金不需攤還、不需付息；方案四、五則需，前後不一，且自有資金攤還期限為28年，利率為5.99%。惟，既是自有資金，理應無需攤還。

(5) 方案四，第一年(94)融資18.3657億元，專案融資利息4.72%，則利息應為0.87億元，而非0.43億元；第二年(95)再融資12.2438億元，融資金額合計30.6095億元，專案融資利息4.72%，則利息應為1.4448億元，而非1.1551億元。可見該融資並非94年及95年期初即融資，推算可能係94年及95年期中借入，惟相關假設參數並未說明。

(五) 綜上，本案之可行性評估及財務規劃草率粗糙、品質甚差，且內容謬誤甚多，嘉義縣政府之審核卻未發現，審查流於形式，核有違失，本案之可行性確實令人置疑。

二、嘉義縣政府辦理本案招商作業，事先未確實評估國內需求，致因無人投標而流標3次，嗣後不顧特許開發公司之財力影響BOT計畫之成敗，貿然配合唯一參標廠商之狀況，降低資本額之要求，疑有量身訂做之嫌；該府未要求最優申請人先行提送融資計畫，本案因得標廠商財力明顯不足及融資困難而告終，延宕時日、毫無成效，損及政府廉能形象，均核有違失。

(一) 本案「可行性評估及先期規劃書」所列唯一可行之「方案五」略以：資金來源為政府15.1億元、民間

19.7 億元，合計 34.8 億元；淨現值(NPV)為 392 萬元；內部報酬率(IRR)為 4.99%；回收年限為 15 年；自償率(SLR)為 1.0。有關「財務規劃」對於「民間資金」部分則說明：「民間資本結構基本上可分為以下兩部分：1. 自籌款部分：以不低於總投資金額之百分之二十五為原則。2. 融資貸款部分：自行向融資單位申請中長期資金貸款」，且「本案為確保特許公司財務計畫之可行性，擬要求民間機構辦理財務計畫時程如下：1. 於甄選投資人作業階段，申請人應提出融資意願書或融資委託接受函，其中應敘明提供貸款之前提條件及貸款內容(包括貸款期限、利率、金額、費用及還款方式等)，併同投資計畫書提送甄審委員會審查。2. 最優申請人於特許契約簽訂前，應與主要融資機構簽訂經該融資機構董事會同意之融資協議書，融資協議書內容應承諾同意邀集其他融資機構共同承貸建設計畫所需之資金及貸款內容。3. 特許公司應於特許契約簽定後一定期間內，應與主要融資機構完成融資契約簽訂。」按 BOT 主要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，故特許公司應有足夠財力及興建、營運能力，是以主辦機關對於參標廠商財務評估之重要性不言可喻，且本案民間資金需求高達 19.7 億元，除自籌款外，融資貸款乃最大需求，故本案「可行性評估及先期規劃書」建議，自籌款部分以不低於總投資金額之 25%(即 4.925 億元)為原則，並要求申請人應於甄選作業階段，提出融資意願書或融資委託接受函、最優申請人於特許契約簽訂前應與主要融資機構簽訂融資協議書、及於特許契約簽定後一定期間內完成融資契約簽訂。

(二)經查，本案於 94 年 3 月 31 日第 1 次上網公告，預

算金額 30 億元，其中中央政府補助 15 億元、特許公司投資金額不得低於 15 億元，且限制投標廠商資本額需達 3 億元以上等；同年 5 月 18 日，因無廠商投標而流標。94 年 8 月 12 日第 2 次上網招標，復因參標廠商春龍開發股份有限公司(下稱春龍公司)不符資本額 3 億元之規定(僅 1.6 億元)，於同年 10 月 20 日遭縣府退件。94 年 10 月 28 日第 3 次上網招標，迄同年 11 月 9 日，仍流標。案經 94 年 11 月 17 日香草園區招標文件第 5 次審查委員會議，本案總顧問(PCM)建請縣府參考上市、上櫃、興櫃公司及曾公開發行之未上市公司最近一年及停止公開發行前一年之財務條件，酌予放寬申請人之資格條件以擴大招商對象之參與率。縣府城鄉發展局於 94 年 11 月 21 日簽辦第 4 次招商相關投標文件，遂放寬申請人實收資本額為 1.5 億元以上及財務條件之淨值放寬為不低於實收資本額之百分之六十，流動資產放寬為不低於流動負債之百分之六十，並放寬三年平均總負債金額不超過三年平均淨值三倍等。經 94 年 11 月 22 日第 4 次上網招標，僅春龍公司一家廠商投標，並經同年 12 月 30 日本案甄審委員會評定春龍公司為最優申請人。春龍公司並於 95 年 1 月 12 日成立大埔美開發股份有限公司(下稱大埔美公司)為特許開發公司(下稱特許公司)，同年 1 月 13 日與縣府簽訂「嘉義香草藥草生物科技園區促進民間參與投資契約(下稱投資契約)」。

- (三)惟查，本案第 1 次招標限制投標廠商資本額需達 3 億元以上，業低於先期規劃書所建議之廠商自籌款(約 4.925 億元)，嗣因 3 度流標，更放寬申請人實收資本額至 1.5 億元(以上)，較之先期規劃書所建議之廠商自籌款，已不及 1/3。揆諸縣府簽辦文件，

彙總與本案相關業別公司最近一年之財務條件，依 94 年 11 月 9 日行政院「金管局證期會」網站及必富網之查詢結果，符合修改後財務資格者約 60 家公司，雖有擴大招商對象效果，惟符合原財務資格者即達 44 家公司，卻均無意願參標，顯見 3 度流標尚全非投標廠商之財務資格過於嚴苛所致，縣府未重新檢視本案是否確實可行，即驟然將投標廠商之資本額由 3 億元(以上)減半，大幅放寬至 1.5 億元(以上)，甚有未當。

(四)再查，本案支出金額(預算)計 30 億元，政府、民間分別出資 15 億元。投標廠商自有資金(資本額)部分，依本案「可行性評估及先期規劃書」之建議，以不低於其總投資金額之 25%為原則，則第 1 次招標將投標廠商之資本額限為 3 億元(以上)，已低於上述建議之數(15 億元*25%=3.75 億元)，財務已不健全，嗣後再將資本額減半，自 3 億元降至 1.5 億元，自有資本額僅占需用資金之 10%，在融資須達 13.5 億元之情況下，償債能力更急遽下降，股東權益對債權人之保障，低到僅 11.1%(1.5 億元/13.5 億元)，嚴重違背業界常規，難怪其後銀行融資困難。而且，將資本額調降至不合理之 1.5 億元，容許前遭縣府退件之春龍公司(資本額 1.6 億元)恰符資格，顯難以巧合視之，難杜為特定廠商量身打造之非議。

(五)又查，縣府不僅將「金管會證期局」誤植為「金管局證期會」，復查詢民間設立之網站，而不使用臺灣證券交易所頗具公信力之「公開資訊觀測站」，顯見縣府未能秉於權責，確切查證評估資料之可靠性，亦有未當。

(六)另查，本案「可行性評估及先期規劃書」所提 5 個

方案中唯一可行之方案，其自償率(SLR)為 1.0(不完全自償，需由政府出資部分)，而資金來源除政府補助約 15.1 億元外，民間資金高達 19.7 億，回收年限則為 15 年。如依該先期規劃，民間資金包括自籌款(以不低於總投資金額之 25%為原則，約 4.925 億元)及融資貸款(約 14.775 億)。然實際上，本案得標廠商資本額僅 1.6 億元，即令依投資契約 4.2.3 規定：「實收資本與自有資金最低比率之維持：1. 乙方於簽訂本契約時，其實收資本額不得低於壹億伍仟萬元，並於簽約後一年內增資壹億元，使其實收資本額至少達貳億伍仟萬元以上。」增資至 2.6 億元，需融資貸款部分仍高達 17.1 億元(即約 86.8% 資金需貸款取得)，可見廠商得否順利融資對於本案成敗攸關重大。又，投資契約 4.2.18 規定：「乙方承諾於本契約生效後六個月內，與融資機構簽定融資協議，並將影本送交甲方備查。」亦可見縣府並未要求最優申請人於契約簽訂前即先行提送融資計畫，並與主要融資機構簽訂融資協議書，反而要求於契約生效後 6 個月內，始與融資機構簽定融資協議，致本案因得標廠商財力不足、且融資困難而告終。

- (七)縣府辦理本案招商作業，事先未確實評估國內需求，致因無人投標而流標 3 次，嗣後不顧特許開發公司之財力影響計畫之成敗，貿然配合唯一參標廠商之狀況，降低資本額之要求，疑有量身訂做之嫌；該府未要求最優申請人先行提送融資計畫，復未要求特許契約簽訂前先與主要融資機構簽訂融資協議書，致本案因得標廠商財力明顯不足及融資困難而告終，延宕時日、毫無成效，損及政府廉能形象，均核有違失。

三、本案工程進度嚴重延宕，嘉義縣政府與行政院農業委員會早於 96 年 12 月第一次聯繫會議即已明知，嗣後歷次聯繫會議亦一再提出，惟縣府不僅未依契約規定簽辦重大違約事件，竟函農委會申請展延開發時程，且遲至特許開發公司逕行停工 9 個月後，始辦理解約，延宕約 3 年半，顯見縣府未確實依契約規定控管本案施工進度，核有怠失；農委會未督促縣府管控工進，亦有疏失。

(一)依投資契約 2.2.2 規定：「本計畫之特許期間分為興建、營運兩階段：1. 計畫興建期間為契約生效日起三年內(含細部設計、證照申請及地目變更等作業時間)，但乙方有正當理由，且經甲方同意延長者，不在此限。2. 本計畫之營運期間自興建期間完成日起至特許期間終了。」及 4.2.7 規定：「乙方承諾依經甲方核定之投資計畫書執行本計畫……。」復依大埔美公司所提「投資計畫書」第四章 興建計畫之「表 4.3-1 總體進度時程表」可見，其『第一期開發內容』包括園區雜項工程(含管線工程)、污水處理廠、大林一號橋拓寬工程等等，施工期程為 95 年 1 月至 96 年 12 月。爰是，大埔美公司應自契約簽定日起 3 年內(即 95 年 1 月 13 日至 98 年 1 月 13 日)完成香草園區之興建；且其中由政府補助興建之公共設施(第一期開發內容)，並應於 96 年 12 月底前完成。以上合先敘明。

(二)次依投資契約 7.9.2 規定：「乙方應依甲方核定之施工時程進行施工……。如因可歸責於乙方之事由，致完工遲延者，不得延長特許期間。」7.10 規定：「乙方於興建期間，如有施工進度嚴重落後，工程品質重大違失或其他重大情事發生，甲方得依本契約第十五章之規定處理。」15.1.2 規定：「乙

方有下列各項情形之一者，屬重大違約事由：……
6. 乙方有施工進度嚴重落後……經甲方通知定期改善仍未改善者。」及 15.2.2 規定：「乙方有本契約所列重大違約事由者，甲方得視違約情節依下列規定處理：1. 要求定期改善。2. 逾期不改善或改善無效者，中止其興建、營運或開發之一部或全部。……
7. 違約情形已無法改善、改善顯有重大困難或顯無實益者，甲方得逕予終止本契約之一部或全部，且縱使於限期改善或中止期間內，亦得為之。」

(三) 經查，大埔美公司於 95 年 1 月 13 日與縣府簽約後，因融資需求問題，迄至 96 年 11 月 19 日始申報開工。雖據縣府說明略以：大埔美公司於申報開工前，業先就無需申請雜項執照之園區假設工程進場施作，包括 A101、A102 標圍籬工程、A104 工務所工程、A111 標第 1 期整地工程及 A112 標第 2 期整地工程等，其中 A101、A102、A104 等 3 標工程已施工完成，A111、A112 兩標整地工程則僅部分完成。然依投資契約規定，大埔美公司本應於 98 年 1 月 13 日前完成香草園區之興建，並於 96 年 12 月底前完成興建由政府補助之公共設施。惟該公司自簽約至申報開工，歷時 1 年 10 個月餘，僅完成圍籬及工務所工程，施工進度明顯落後。又，縣府與農委會於 96 年 12 月 18 日召開之第 1 次聯繫會議結論即提及「大埔美公司工程進度已經嚴重延宕，限於 96 年 12 月 25 日前進場動工，否則縣府將以重大違約事由予以解約」，惟嗣後縣府並未確實依契約規定簽辦重大違約，僅在其後之各次聯繫會議決議一再提及本案「施工進度嚴重落後」，要求大埔美公司全力趕工。迄至 97 年 5 月 8 日第 6 次聯繫會議決議，始要求特許公司「於 97 年 5 月 15 日提具完善可行

之趕工工作時程表」，且「未於 97 年 5 月 22 日期限前完成(表列事項)，或未來稽核進度落後累積達 10%以上，則依契約重大違規事項規定辦理解約」；同年 6 月 13 日第 7 次聯繫會議決議，農委會始提出本案「施工進度嚴重落後，將暫停中央補助款支用」；及同年 7 月 15 日第 8 次聯繫會議決議：「依目前趕工情形已可確定無法依契約期限於 98 年 1 月 13 日完成公共建設及自償性建設並開始營運，……建請縣府儘速提報園區建設時程之展延計畫……。」大埔美公司遂於同年 7 月 25 日函請縣府展延興建期程，縣府則於 97 年 8 月 8 日函農委會以「特許公司因設計能力不足及資金調度發生問題，導致先期開發進度緩慢」為由，申請展延開發時程至 99 年(公共工程 98 年 12 月及自償性建設 99 年 10 月)。嗣因大埔美公司於同年 10 月 1 日未經核准逕行停工，縣府始於 98 年 7 月 3 日，大埔美公司停工逾 7 個月後，與大埔美公司終止投資契約。另依 100 年 12 月 21 日縣府函農委會檢送之結案報告顯示，本案除由自來水公司辦理完成之區外自來水管線工程外，大埔美公司施作完工且驗收合格者，共有 A101、A102、A103、A104 標(其他零星工程)及 A171、A173、A175(污水管線工程)等 7 標工程，至於其他已施作未完工或未通過驗收之工程，則均不予價金給付。

- (四)綜上，大埔美公司自簽約至申報開工，歷時 1 年 10 個月餘，僅完成圍籬及工務所工程，工程幾無進度；申報開工後至終止契約，約 1 年 7 個月餘期間，亦僅再完成 A103 標(其他零星工程)及 A171、A173、A175 標(污水管線工程)等 4 標工程，施工進度嚴重延宕。縣府與農委會於 96 年 12 月 18 日第 1 次聯繫

會議已知本案工程進度嚴重延宕，且嗣後歷次聯繫會議一再提及本案「施工進度嚴重落後」，惟縣府不僅未依契約規定簽辦重大違約，竟於 97 年 8 月 8 日以「特許公司因設計能力不足及資金調度發生問題，導致先期開發進度緩慢」(可歸責於乙方之事由)為由，函農委會申請展延開發時程，且遲至 97 年 10 月特許公司逕行停工，始於停工 9 個月後(98 年 7 月)辦理解約，自簽約日起迄至解約日(95 年 1 月 13 日至 98 年 7 月 3 日)，延宕約 3 年半，在在顯見縣府未確實依契約規定控管本案施工進度，核有怠失；農委會未督促縣府管控工進，亦有疏失。

四、本案特許開發公司除未依開發進度施作工程外，亦未依約辦理融資。本案無資金可用，毫無進度，嘉義縣政府除未確實要求特許開發公司依時程施作工程外，復多次不當准予展延融資期限，又未依契約規定簽辦重大違約事件，核有重大違失。

(一)依投資契約 13.6.3 規定：「如乙方未於本契約簽訂後一年內與融資機構簽訂融資契約，除事先經由甲方同意展期外，甲方得解除本契約，並沒收興建履約保證金全部。」及 15.1.2 規定：「乙方有下列各項情形之一者，屬重大違約事由：……6. 乙方有施工進度嚴重落後……經甲方通知定期改善仍未改善者。……17. 乙方未於本契約規定之期限內與主要融資機構簽訂融資契約者。」次按民法第 832 條(99 年 2 月 3 日修正前之條文)規定：「稱地上權者，謂在他人土地上有建築物或其他工作物或竹木為目的而使用其土地之權。」及第 833-2 條(99 年 2 月 3 日增訂)規定：「以公共建設為目的而成立之地上權，未定有期限者，以該建設使用目的完畢時，視為地上權之存續期限。」同法第 422-1 條(88 年 4

月 21 日修正)則規定：「租用基地建築房屋者，承租人於契約成立後，得請求出租人為地上權之登記。」另，促進民間參與公共建設法第 15 條第 1 項規定：「公共建設所需用地為公有土地者，主辦機關得於辦理撥用後，訂定期限出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式提供民間機構使用……。」又，投資規契第二章規定，特許公司之投資範圍包括「設計並興建完成公共設施、管理中心、研發育成中心、標準廠房、香草藥草主題園區」及 7.1.3 規定：「乙方應興建完成公共設施、總樓地板面積至少 3,000 坪且達到六項以上綠建築標準之研發育成中心、面積至少 5 公頃香草藥草主題園區及相關附屬設施……。」

- (二)經查，本案香草園區原係由縣府承租台糖公司土地(公共設施用地除外)交由特許公司(大埔美公司)投資開發後再轉租給進駐廠商設廠。而大埔美公司於 95 年 1 月 13 日與縣府簽訂契約後，依前開契約規定應於契約生效後 6 個月內，與融資機構簽定融資協議，並於契約簽定後 1 年內(即 96 年 1 月 13 日前)完成融資。惟大埔美公司於 95 年 11 月 1 日以投資契約 4.2.1「因興建、營運或開發本計畫所取得之資產、設備及權利(地上權)非經縣府同意不得轉讓、出租或設定負擔」之規定，函請縣府同意將地上權轉讓予進駐廠商，以協助進駐廠商興建廠房之融資需求；同年 12 月 1 日再函請縣府同意將「香草園區」全區地上權(公共設施用地除外)及自償性投資建設轉讓及設定負擔，俾辦理融資事宜；復於同年 12 月 22 日函，以融資機構均要求土地地上權及自償性投資建設需經縣府同意轉讓及設定負擔以確保其債權，而該公司前於 95 年 11 月 1 日及 12 月 1

日函縣府未獲核覆，致融資契約未能依投資契約規定於限期內完成簽訂作業為由，申請展延簽訂融資契約之期限。案經縣府於 96 年 1 月 9 日函復大埔美公司略以：本案契約本無地上權移轉設定之條文，礙難辦理、及必要時由縣府協助邀請銀行團召開融資會議等等；縣府城鄉發展局並於 96 年 3 月 5 日簽辦說明略以：「……縣府為協助該公司解決融資困難，業於 96 年 1 月 5 日邀請台灣土地銀行及相關單位召開融資協調會議，並續於 96 年 2 月 9 日召開第 2 次融資協調會議，尋求除須釋出地上權以外之融資途徑。」「96 年 1 月 29 日及 3 月 1 日該公司再來函表示，本開發案就投資契約第 4.2.1 條、民法、土地法及相關判例均明定承租人得請求地上權登記，並以縣府與台糖公司地上權設定契約無不得移轉之限制及前所接觸銀行亦為確保債權需提供地上權設定負擔為由，函請縣府基於合作夥伴關係及不影響目前園區開發進度原則，同意展延簽訂融資契約 1 年 6 個月。」及「有關可否讓與地上權及設定負擔一案，縣府業於 96 年 3 月 3 日行文農委會及台糖公司嘉義區處請示」等情，嗣經縣長陳明文於同年 4 月 9 日核定「同意展延期限至 96 年 12 月 31 日止」。縣府遂於同年 4 月 17 日函復大埔美公司略以：「同意展延簽訂融資契約之期限至 96 年 12 月 31 日止」。

- (三)另查，縣府因大埔美公司函請該府同意地上權轉讓及設定負擔等情，以 96 年 3 月 2 日府城工商字第 09600 34804 號函，分別請示台糖公司嘉義區處及農委會；並於 96 年 8 月 27 日就特許公司承諾興建項目部分，是否可視同投資廠商(個體廠商)乙節，函請行政院公共工程委員會(下稱工程會)釋示。案

經台糖公司嘉義區處 96 年 4 月 25 日函復略以：「本案因縣府與台糖公司尚未簽訂地上權設定契約書，故無地上權可供轉讓，至於日後完成簽訂地上權設定契約書時可讓與之對象應為投資廠商(個體廠商)而非開發商(特許公司)，以避免有開發商日後需再轉讓地上權予進駐投資廠商之困擾。」工程會則於 96 年 8 月 29 日召開「研商『香草園區促進民間參與投資案』地上權讓與疑義事宜會議」結論略以：「……請縣府依民法第 422-1 條規定，並依循台糖公司所稱地上權設定條件，就民間機構承諾興建部分是否符合上開標準，本於權責自行核處。」縣府遂於 96 年 9 月 20 日召開「香草園區促進民間參與投資案之地上權讓與疑義事宜協調會議」，結論略以：「並為確保投資到位，縣府原則同意特許公司所投資興建自償性設施之土地，於建物興建完成並取得使用執照後，轉讓該土地之地上權予特許公司。」

- (四)又，本案預算金額 30 億元，其中中央政府補助 15 億元、特許公司投資金額不得低於 15 億元；依第 4 次招標文件修訂：申請人實收資本額放寬為 1.5 億元以上、申請人成員之財務條件之淨值放寬為不低於實收資本額之百分之六十，流動資產放寬為不低於流動負債之百分之六十，並放寬三年平均總負債金額不超過三年平均淨值三倍。是則，大埔美公司未完成融資增資前，自應具備足夠財力進行香草園區由政府補助興建公共設施之開發(應於 96 年 12 月底前完成)，惟依 96 年 1 月 24 日「『香草園區』開發進度協調工作會報」結論顯示，大埔美公司依開發進度，95 年度有多項工作尚未完成，恐有進度落後之慮，顯見縣府不僅未確實要求特許公司依核

定之施工時程進行施作，復未依契約規定簽辦重大違約，卻以「特許公司於融資到期日前，已多次表達地上權設定轉讓與融資之連帶關係，縣府以地方主管機關當出面儘可能予以適當協助，以符 BOT 促參精神」為由，不當准予展延融資期限。

(五) 綜上，大埔美公司於 95 年 11 月及 12 月函請縣府同意香草園區地上權轉讓及設定負擔時，該公司尚未申報開工，迄至 96 年 11 月 19 日申報開工，園區施做亦僅止於整地工程，尚無具有地上權之「建築物或其他工作物」存在；且依台糖公司嘉義區處函顯示，縣府迄至 96 年 4 月 25 日尚未與台糖公司簽訂地上權設定契約書，亦無地上權可供轉讓，顯難期待特許公司得以本案園區地上權設定負擔而於 96 年 12 月底前取得融資。且特許公司未依投資契約規定於簽約日起 1 年內與融資機構簽訂融資契約，已屬重大違約，該公司復未依開發進度進行施作，亦有重大違約之慮。縣府不僅未確實要求特許公司依核定之施工時程進行施作，復未依契約規定簽辦重大違約，反而不當多次准予展延融資期限，怠忽職責，核有重大違失。

五、嘉義縣政府未確實檢討本計畫之失敗原因、追究相關賠償責任，在欠缺相關可行性評估及先期規劃之情形下，逕草率轉型為「嘉義大埔美精密機械園區二期」，核有未當。又，「嘉義大埔美精密機械園區二期委託開發、出售及管理案」改依產業創新條例之辦理開發，涉及開發前之土地取得成本、開發後之土地租售價金及嗣後廠商(開發商)取得土地所有權後之轉售事宜，允應審慎為之，避免土地炒作之虞。

(一) 本案香草園區於 98 年 7 月 3 日與大埔美公司終止投資契約後，縣府城鄉發展處於 99 年 12 月 13 日簽辦

略以，西側大埔美精密機械園區招商率已達 100%，檢討香草園區開發失敗最主要原因雖為特許公司資金不足，導致解約命運，但園區土地取得模式在考量香藥草產業產值及園區財務成本情況下，由縣府向台糖公司承租，交由特許公司投資開發後再轉租給進駐廠商設廠，亦可能衍生廠商進駐疑慮。故本園區擬依產業創新條例重新甄選優質受託開發商，並取法精密機械園區開發經驗，由受託開發商攜入資金開發，負擔土地徵收費用並完成園區開發相關業務，並負責園區土地租售業務。縣府並於 100 年 2 月宣布香草園區將轉型為精密機械園區二期，開發方式比照精密機械園區一期辦理。

(二)縣府城鄉發展處於 100 年 3 月 2 日簽擬辦理「大埔美二期服務案」，同年 9 月「大埔美二期服務案」及「大埔美二期開發案」先後上網公告招標，同年 11 月 2 日「大埔美二期服務案」以 2,251 萬餘元決標；「大埔美二期開發案」則因第 1 次公告期間曾接獲多起廠商針對投標資格異議，故於 100 年 10 月 29 日撤銷公告，迄 101 年 4 月 30 日，經專案管理廠商協助重新檢討甄選文件後，辦理第 2 次上網公告，並於 101 年 6 月 12 日甄選出麗明公司為優勝廠商、101 年 10 月 13 日完成簽約，預計公共設施於 105 年竣工。

(三)另據縣府說明略以：「大埔美二期開發案」係依產業創新條例委託開發商辦理開發，土地取得方式依土地徵收條例辦理取得，即將來徵收台糖土地後，由受託開發商攜入資金開發，負擔土地徵收費用、完成園區開發相關業務，以及負責園區土地租售業務，於園區用地出售後，再用售地款沖銷所投入開發成本(含代辦費)，後續無待處理事務後，園區環

安、交通、公設維護等交還縣府管理。縣府不需編列預算，且依契約規定，開發工程完竣且土地全部出售完畢或工作期限屆滿經縣府同意後，開發商應即辦理開發成本收支總結算。

(四)再查，縣府於 98 年 7 月 3 日與大埔美公司終止投資契約後，迄 99 年 5 月 3 日，行政院秘書處以院臺農字第 0990096639 號函請縣府於 99 年 10 月底前將「香草園區」補助款完成結報。縣府始於 100 年 12 月 21 日函農委會，檢送「香草園區」計畫結案報告，說明計畫沿革、執行過程、中央補助款動支內容、縣府配合款執行情形、計畫成果及園區後續開發等等。惟對於本案自 92 年底核定設置計畫書迄 98 年 7 月終止投資契約，歷時 5 年半，終致宣告失敗，並未確實檢討計畫失敗原因及相關賠償責任並究責；嗣轉型為「嘉義大埔美精密機械園區二期」，亦未無任何相關可行性評估及先期規劃，即以「西側大埔美精密機械園區招商率已達 100%」草率決議轉型。

(五)綜上，縣府未確實檢討本計畫之失敗原因、追究相關賠償責任，在欠缺相關可行性評估及先期規劃之情形下，逕草率轉型為「嘉義大埔美精密機械園區二期」，核有未當。又，「大埔美二期開發案」改依產業創新條例辦理，並依土地徵收條例取得台糖公司所有土地，由開發商攜入資金完成園區開發相關業務，並負責園區土地租售業務。此開發方式，涉及開發前之土地取得成本、開發後之土地租售價金及嗣後廠商(開發商)取得土地所有權後之轉售事宜，允應審慎為之，避免土地炒作之虞。

據上論結，「嘉義香草藥草生物科技園區計畫 BOT 案」之可行性評估及財務規劃草率粗糙、品質甚差，且內容謬誤甚多，嘉義縣政府之審核卻未發現，審查流於形式；本案招商作業，事先未確實評估國內需求，致因無人投標而流標 3 次，嗣後不顧特許開發公司財力嚴重不足，卻貿然大幅降低資本額之要求，疑有量身訂做之嫌；另本案工程進度嚴重延宕，復多次不當准予展延融資期限，又未依契約規定簽辦重大違約事件，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：陳永祥、馬秀如、余騰芳

中 華 民 國 103 年 7 月 18 日