

調 查 意 見

一、雲林縣政府辦理雲林縣乳品加工廠，事前未審慎評估投資效益，期間復未完成廢水處理工程驗收作業，致後續履約爭端不斷，核有重大違失。

(一)雲林縣政府為推動酪農產業，依前縣長廖泉裕之政見，自民國(下同)81年度至87年度止，累計編列預算新台幣(下同)1億5,045萬元(前台灣省政府農林廳補助3,945萬元，餘由該府自籌)，辦理雲林縣乳品加工廠興建計畫。原預計於86年底完工營運，惟有關發展酪農專業區並未先行推動，興建乳品加工廠計畫之投資效益亦未進行評估，該府即委外辦理「雲林縣發展酪農事業及設置乳品加工廠發展規劃書」，同時將乳品廠廠房建築水電工程細部設計監造工作委外辦理；因上級政府對於興建計畫持保留態度，興建財源未予充分補助，自籌財源有限，肇致經費不足以辦理整廠之一次性招標籌建，而需逐年分項發包施工，興建時程拖延長達6年。又原規劃自行經營雲林縣乳品加工廠，卻因專業技術及人力不足，雲林縣政府復於89年6月16日與竺勁公司訂定委託經營契約，將廠房、機械及設備等總值1億4,204萬餘元之乳品加工處，以年租金決標價3百餘萬元，委外經營10年，經核該廠不動產以外之6,921萬餘元機器設備耐用年限均為10年以內，意即委外經營期間10年屆滿後，該工廠超過99%之機器設備均得報廢，卻僅能回收3千餘萬元，實際亦僅取得第1年租金3百餘萬元，毫無投資效益，整體規劃顯欠合理。

(二)雲林縣政府於81年委託東海大學辦理「乳品加工廠之規劃與評估」，產能規劃為每小時處理原料乳

1,500 公升為基準，以食品優良製造標準(GMP 標準)，各項生產機具設備需 4,232 萬元。雲林縣政府於 84 年 10 月召開乳品加工廠機械設備評估研討會，由設備製造商提出機械規劃報告，生產規模提升為每小時 6,000 公升，所需經費為 1 億 7 千萬元，經行政院農業委員會代表提出，要確定乳品廠加工能力，才能選定機械設備，會議結論由經濟農場彙整編製規劃報告及經營評估報告。嗣因經費籌措無著，迄 85 年 9 月修正執行計畫，辦理採購主要設備，其計畫回歸至原規劃每小時 1,500 公升產能規模。是以，雲林縣政府對於委託專家研究之規劃報告未能重視，且在經驗、人力、財源均顯不足之情況下，竟另行規劃 4 倍之產能，遲至 86 年 3 月始依原規劃案辦理發包，然本案廠房工程已於 84 年 9 月即完工，因設備工程未配合廠房工程之進度辦理發包，造成廠房建物完工後閒置多年。

(三)雲林縣政府對於興建乳品加工廠用地，一再變更，迄 82 年 10 月方取得產權登記，該廠建築工程於 82 年 6 月 15 日完成發包，惟經濟農場遲至 83 年 3 月始取得工廠設立許可，同年 7 月取得建造執照，復因未依全廠實際需用電力數查估申請工廠設立許可，致生產及相關配備工程發包施工後，始發現實際需要電力 950 馬力，較原申請用電高出 20 餘倍。雲林縣政府於 86 年 5 月通知水電工程廠商安裝乳品加工廠電力設備，造成主要生產設備及廢水處理工程於 86 年 9 月完工後，仍無法試車運轉，且延至 87 年 3 月獲准變更設立許可，同年 11 月完成用電申請，惟 88 年 10 月起水電工程廠商因無財力再承作，迨至 90 年 8 月始洽由連帶保證廠商開工善後，致機械設備、系統工程及廢水處理工程無法

驗收，嚴重影響工程進度。

(四)雲林縣乳品加工廠廠內之廢水處理工程於 86 年 6 月 3 日開工，同年 10 月 31 日申報竣工後，因原預估工廠電力需求量不敷使用，尚需重新申請變更，致無電力可運轉驗收，先以估驗付款方式付予廢水處理工程承商 646 萬餘元工程款；迄 87 年 11 月電力供應後，該商已無履約意願，該府遂於 89 年 4 月 8 日與其連帶廠商勵成工程股份有限公司另訂合約續辦，合約金額 150 萬餘元，工期為 60 日曆天，應於 89 年 6 月 7 日前完工，惟於 89 年 6 月 13 日申報竣工後，同年 7 月至 11 月歷經 5 次驗收、改善。雲林縣環境保護局雖於 91 年 11 月 15 日核發廢水排放許可證，惟該廠仍因排放水未合格，且有部分設施無法運轉，未完成驗收程序，嗣後該廠商亦撒手不理，該府依據契約規定，於 92 年 9 月 9 日與其終止契約；另於 93 年 6 月再辦理廢水處理設備改善工程設計監造事宜，於 93 年 7 月完成設計初稿，惟初稿尚未辦理審查，繼因乳品加工廠委外經營案於同年 11 月 8 日提付仲裁而停辦。經核，雲林縣乳品加工廠之廢水處理工程原訂於 86 年 10 月 31 日前完成，卻遲未驗收完工，後續再發包改善廢水處理亦無成效，本案雲林縣政府理應交付合法可用之廠房設備予廠商竺勁公司，惟該府卻交付瑕疵之廠房設備，致廠商無法申請許可營運，造成廠商重大損失，洵有違失。

(五)復查廠商竺勁公司支付第 1 年租金 301 萬餘元後，即因雲林縣政府未能提供完整之工廠設備，廢水處理工程未興建完成，該工廠無法正常營運而要求減免租金，雙方嗣於 91 年 1 月 15 日達成協議，該府同意免除自簽約日起至故障排除前之租金，竺勁公

司同意放棄損害賠償請求權；已繳租金未返還，留供正常運轉後扣抵租金。其後竺勁公司得以無償使用乳品加工廠之廠房、設備進行「試車」，該府則繼續未完工程之執行。迄 93 年 11 月 8 日竺勁公司以廢水處理工程無法交付使用為由，向中華民國仲裁協會提出仲裁聲請，要求該府給付營業損失、墊付整修費等計 1 億 6,531 萬餘元暨法定利息；該府繼續提出反請求之聲請，要求竺勁公司給付租金、房屋稅等計 723 萬餘元及法定利息，並解除租約返還乳品加工廠暨機器設備等財產。嗣經中華民國仲裁協會於 95 年 3 月 13 日裁定雙方均無理由，而予以駁回。惟雲林縣政府未積極研謀解決所遭遇之問題，任令價值近 7 千萬元交付營運之機械設備，於委外經營合約屆期後，已逾耐用年限均得報廢，形成投資浪費，且預期 10 年之租金收入，僅收繳 1 年租金，尚有 9 年應收租金收入 2,717 萬餘元，無法依約收取，造成縣庫損失。基此，本案廢水處理工程延宕多年，未完成興建，該府未能妥適處理，及時研謀因應、措施積極改善；又因此衍生後續履約爭端，亦未積極檢討處置對策，造成鉅額公帑虛擲及縣庫損失，均有重大違失。

二、雲林縣政府倉卒辦理總值 1 億 4,204 萬餘元之乳品加工廠委外經營，受託經營者以未符契約規定之公司本票充當履約保證金，致追償無著，政府財產權益受損。

(一)未衡酌委外招商及前置作業未盡周全，即倉卒辦理委外經營，核有未善盡職責。

1、雲林縣政府乳品加工廠自 82 年 6 月興築廠房，歷經 6 年籌建，至 88 年以因無經營乳品加工廠之專業人員，且廠房設備已閒置數年，及為增進縣有乳品加工廠經營效益為由，規劃將乳品加工

廠委外經營，並制定「雲林縣縣有乳品加工廠委託經營自治條例(草案)」，經雲林縣議會審議通過，於88年9月15日公布施行。雲林縣政府於89年1月，以每年租金300萬元為底價，辦理公開招標委外經營10年，經2次招標，無人投標後，於89年4月第3次招標，由竺勁公司以每年租金301萬餘元得標，經營期間自89年5月2日至99年5月1日止。惟當時該工廠之水電工程、廢水處理工程尚未完工，甚至有第2期工程施工中及醱酵乳品冷藏等雜項工程尚未發包，工廠登記證亦未取得，嗣後於90年6月27日由該府核發予受託經營者，顯見雲林縣政府無視該工廠尚未籌建完成，復未審慎考量未完工程與發包中之新建工程，倘若未能如期完工所衍生之各項風險，將使該工廠日復難以正常營運，仍決定委外經營，因此衍生後續紛爭，並造成無法營運之窘況。

- 2、又雲林縣政府辦理委外經營招商時，僅簡略製作委託經營底價計算表，核算每年租金底價後，即以委外經營「每年有固定租金收入，不慮虧本。」之優點，辦理公開招標，將該工廠委外經營；按該府交付營運之財產1億4,202萬餘元，其中不動產以外之機器設備6,978萬餘元，扣除污(廢)水處理工程之土木工程費等57萬餘元之耐用年限為25至30年後，其餘6,921萬餘元機器設備之耐用年限均為10年以內，意即委外經營期間10年屆滿後，該工廠超過99%之機器設備均得報廢，若依所訂底價計算，則10年租金收入為3,000萬元，約占交付營運財產總值21.12%；且每年租金底價之訂定，亦未周延考量各項投入

成本，疏未估列自醃酵乳品冷藏工程 738 萬餘元，致租金底價有欠覈實；另擬訂招商文件時，忽略該工廠未完工程應由該府辦理事項，並未於委託經營契約書內妥訂其完工期限，卻明訂第一年租金自 89 年 10 月 9 日起算，顯欠合理。

3、基此，雲林縣政府決定將縣有乳品加工廠委外經營前，該工廠部分附屬工程、可行性評估及擬訂招商文件等相關前置作業，尚未完成或未盡周妥，即倉卒辦理委外經營，且租金底價訂定有欠覈實。

(二)受託經營者，以未符契約規定之公司本票，充當履約保證金，未即辦理解約，亦未於仲裁過程中據以爭取有利之仲裁判斷；且仲裁遭駁回後，未積極研謀解決方案。

1、依乳品加工廠委託經營契約書第 7 條規定：「履約保證金 1 千萬元，得以…政府發行無記名公債，銀行開具之履約保證書、銀行定期存款單或公告現值不動產設定抵押…。」經查竺勁公司 89 年 5 月間訂約時，繳交之履約保證金，係該公司所開立，指定於 99 年 11 月 1 日到期之公司本票，與契約規定未符，該府未即依約妥處，仍將乳品加工廠交付經營。嗣後雖於 91 年 10 月 31 日函請行政院公共工程委員會釋示履約保證金疑義，該會於 91 年 11 月 18 日函復，建議依政府採購法第 50 條及其施行細則第 58 條規定辦理，應終止或解除契約。該府雖即通知廠商限期於 91 年 12 月 15 日補正，惟廠商拒不補正，該府仍未依行政院公共工程委員會釋示意旨辦理。嗣後該府又於 93 年 5 月再行文通知廠商補正，然迄 93 年 11 月本案提付仲裁為止，廠商仍未補正，顯

無履約保證之效益，政府權益未獲確保；該府亦未於仲裁案中據以主張終止或解除契約，以爭取有利之仲裁判斷，顯未善盡職責。

- 2、仲裁遭駁回後，該府猶以尚在委託經營合約履行期間，且人力不足為由，而未積極處理履約爭議之問題，經過1年8個月後，方於96年12月5日發文函請竺勁公司依契約內容善盡管理之責，惟因其「遷移不明」而被退回，據述其後多方設法查詢竺勁公司電話及地址皆無所獲。惟查竺勁公司之公司登記，業於96年11月30日由經濟部中部辦公室公告廢止，其工廠登記證，則於97年9月4日由該府公告註銷，另2家連帶保證廠商之公司登記(金圍興業有限公司、久久好企業有限公司)，亦分別於94年3月16日及94年8月29日，由高雄市政府經濟發展局公告廢止。該府無視履約爭議懸而未決，鉅額投資產權未能收回，未能主動尋求解決方案，發現竺勁公司已失去聯絡，仍未積極妥適處置。本案受託經營者及連帶保證公司之公司或工廠登記皆遭廢止，該府仍以委託經營契約尚未期滿，依約應由竺勁公司善盡管理之責為由，而遲未謀求具體因應對策妥適處理。

(三)綜上，雲林縣政府倉卒辦理總值1億4,204萬餘元之乳品加工廠委外經營，受託經營者以未符契約規定之公司本票充當履約保證金，且公司登記遭廢止而失去聯絡，仍未積極妥適處置，均有未盡職責情事。

- 三、雲林縣政府農業處未善盡監督管理責任，疏於財產盤點且未能確實填報財產增減表，造成整廠設備機械遭搬空、廠房毀損棄置，核有違失。

- (一)按雲林縣縣有財產管理自治條例第 61 條規定：「出租、出借及撥用之基地及建築改良物，各管理機關(單位)應隨時注意其有無轉讓、頂替或違約情事。」及雲林縣縣有公用財產產籍管理作業規範壹、第 10 點規定：「財產主管機關對於所屬各機關(單位)經管財產之保管、使用、收益及處分等情形，應為定期或不定期檢核；定期檢核應於每一會計年度決算後施行，不定期檢核應視實際情況為之。」係雲林縣乳品加工廠財產管理之法令依據，並應定期檢核，彙報財產資料。
- (二)查該府交付營運之財產為 1 億 4,202 萬餘元，其中不動產以外之機器設施為 6,978 萬餘元，本案租金收取情形僅第 1 年 301 萬 9,200 元，廠商竺勁公司雖於仲裁事件詢問會之場合，要求將鑰匙交還雲林縣政府，據該府相關人員以廠房無人管理拒絕點交收受。復查雲林縣政府所簽訂之委外經營契約書，未規範履約管理監督機制，並請受託經營者定期檢送其相關營運資料及財務報表，致該府財產管理單位以承租期間，相關設施交付予受託人經管後，即由其負完全管理維護之責。又據雲林縣政府農業處分別於 96 年 2 月 8 日、97 年 1 月 29 日及 98 年 2 月 16 日填報 95 年至 97 年縣有公用財產管理情形檢核表，其中「經管土地或房屋是否有閒置未利用情形」，均勾選「否」；「在盤點財產時，發現帳物不符(有帳無物、有物無帳)等情形」項目，均勾選「無此情形」。惟據雲林縣政府農業處畜產課「課員賴建陞」、「科員周妙玲」、「科(課)長郭正宏」及前農業局副局長張世忠等人，均表示未實際到現場進行盤點財產，核有違失。
- (三)再查雲林縣政府於 97 年 9 月間即發現乳品加工廠

內之設施，未經該府同意即遭拆除，並搬離現場，惟仍未及時採取必要維護或保全措施，且未實質盤點，僅依委託經營契約書第 9 條、第 11 條之規定，函請受託人於同年 9 月 30 日前說明該廠現況及後續處理問題，並於同年 10 月 31 日前恢復原狀或賠償損害，惟竺勁公司未予回應。該府農業處、財政處、政風處等人員，於 98 年 3 月 10 日赴乳品加工廠，欲清查相關財產現況，亦因竺勁公司未派員到場，而未擅自進入，惟工廠建物及四周圍牆金屬部分，均已遭搬空、多處門窗遭到破壞、由外向內觀察亦無法看到任何設備；另有二崙鄉公所人員表示，曾於 97 年 12 月 29 日中午時分，發現一自稱受該府委託人員駕駛大卡車及吊車，將鍋爐及多項設備載往他處，經向轄區派出所報案，因無失竊清單未能受理。該府復於 98 年 3 月 18 日通知竺勁公司略以：目前仍在契約有效期限內，依約由該公司負完善管理及維護之責，乳品加工廠內之設施未經該府同意即遭拆除，財產疑有被盜賣之嫌，限於 98 年 3 月 26 日前說明拆除原因及財產去處，否則將移送地檢署偵辦等情，仍未獲具體回應及妥適處理。

(四) 綜上，雲林縣政府農業處未善盡督管之責，明知乳品加工廠內之設施，有未經同意即遭拆除搬離現場之情形，卻仍以其與已廢止公司簽訂之委託經營契約，尚在有效期限內為由，並據委任律師李建忠「就法而論目前契約仍存續期間，遷移的部分承租人也有可能在契約到期前回復，若屆時未回復再依法求償」之意見，對於公有財產及設施已明顯遭損害及權益受損，而未及時採取必要維護或保全措施，並怠於清查公有財產受損情形，行政管理作業效率不彰，造成政府財產權益嚴重受損，核有違失。

四、雲林縣警察局西螺分局暨所屬油車派出所不僅未確實巡邏執勤，復於受理報案或發現犯罪之初，藉故不予受理，且未保持聯繫、登載工作紀錄或製作筆錄，嚴重影響偵辦時效，洵有違失。

(一)依據「受理報案 e 化平台一般刑案作業規定」第 8 點：「警察機關受理一般刑案報案，應遵守內政部警政署訂頒之警察偵查犯罪規範手冊。」復依「警察偵查犯罪手冊」第 1 章總則、第 3 節「報告程序」之第 11 點規定：「分駐、派出所或勤務單位受理報案或發現犯罪，不論其為特殊、重大或普通刑案，均應立即通報分局及各有關單位處理，並製作筆錄。」係為使警察機關迅速處理一般刑案報案，並防杜匿報刑案情事之規範。

(二)查雲林縣政府雖於仲裁時提出反請求，要求返還乳品加工廠及該廠所附財產，但仲裁判斷駁回，無法如願收回乳品加工廠，惟未及時通知警察機關，採取必要維護或保全措施之違失業如前述。復以廠商竺勁公司代表人李榮旺最初於 95 年 12 月 20 日 10 時 40 分向雲林縣警察局西螺分局油車派出所報案，發現該廠於同年 12 月 18 日 10 時 30 分電纜線遭竊剪，報案三聯單為 LQ81N0：940293，當時相關人員通知財產所有人雲林縣政府部分，因時間已久而不復記憶。雲林縣警察局西螺分局亦於 96 年 6 月 20 日移送犯罪嫌疑人李永城涉竊取馬達 4 顆鐵條及平台之刑事案件。惟西螺分局油車派出所 95 年 12 月設置巡邏箱於乳品加工廠之出入口與台 19 線自強果菜市場圍牆邊，納入巡邏線加強防竊巡簽，雖將該處列為治安重點，且據西螺分局提供 96 年 6 月 15 日現場相片顯示，該廠僅少數零星設備失竊。然據二崙鄉公所人員表示，97 年 12 月 29 日自稱

受雲林縣政府委託之大卡車及吊車駕駛，擅將乳品加工廠鍋爐及多項設備載往他處，顯見巡邏執勤方式未能發揮功能。

(三)復查雲林縣政府農業處承辦人周妙玲接辦本案後，即主動於97年9月19日前往該廠視察，發現廠內設施遭拆除毀損，經函請廠商恢復原狀不成，該府農業處迨至98年3月10日始會同財政處現場會勘，並前往雲林縣警察局西螺分局油車派出所報案，即因無法提供失竊日期及物品清單等資料，而未報案成功；復於99年2月26日檢附乳品加工廠財產清冊再次向油車派出所報案，亦因雲林縣政府法制單位建議正式簽核後再報案，遲至本院99年3月5日赴現場履勘後，雲林縣警察局西螺分局始於99年4月7日受理報案。詢據雲林縣警察局查復略以：「按承租廠商應為廠房內各項財產之管理人，雖縣府承辦人於勘查廠房現場後，認有部分機具遭竊，惟查縣府雖為財產之所有人，但已租賃(管理權移轉)他人。據承辦員警巡佐陳志彬自陳書面報告，縣府承辦人員第1次報案無法確定失竊何物，第2次報案經回電請示後，認以縣府名義正式報案為當，故該案雲林縣警察局西螺分局未受理報案，係警方與縣府承辦人間認知之差異。縣府財產遭竊，未能持續與縣府承辦人保持聯繫，應檢討改進；另油車派出所對於縣府相關人員欲報案之情形，未於工作紀錄簿及受理各類案件紀錄簿內登載，亦應檢討改進。」

(四)綜上，雲林縣警察局西螺分局暨所屬油車派出所不僅未能發揮巡邏執勤之功能，於受理報案或發現犯罪之初，卻藉故不予受理；且雲林縣政府公有財產委外經營之特殊或重大刑案，亦未立即通報各有關

單位處理，未保持聯繫、登載工作紀錄或製作筆錄，嚴重影響偵辦時效，洵有違失。雲林縣警察局應本其職責所在，繼續調查偵辦竊案，早日釐清公有財產之去處，以釋群疑，不得藉故推拖，敷衍塞責。