

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：雲林縣政府暨所屬農業處。

貳、案由：雲林縣政府辦理雲林縣乳品加工廠，事前未審慎評估計畫之投資效益，期間未完成廢水處理工程驗收作業，核有未盡職責及委外經營效能過低情事；該府農業處復未善盡監督管理責任，造成整廠設備機械遭搬空、廠房毀損棄置，均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

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，於委外經管合約屆期後，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，疏未估列自醱酵乳品冷藏工程 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營後，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。

據上論結，雲林縣政府辦理雲林縣乳品加工廠，事前未審慎評估計畫之投資效益，期間未完成廢水處理工程驗收作業，核有未盡職責及委外經營效能過低情事；該府農業處復未善盡監督管理責任，造成整廠設備機械遭搬空、廠房毀損棄置，均有違失，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：

中 華 民 國 9 9 年 7 月 3 0 日