

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院國家科學委員會及所屬科學工業園區管理局。

貳、案由：行政院國家科學委員會及所屬科學工業園區管理局未審慎評估銅鑼基地開發計畫之可行性，在完成土地取得後無法依計畫於90年9月動土開發使用，該局乃於91年5月再委外辦理評估，評估結果為該基地位置欠佳……財務計畫再評估為不可行，乃報院獲核准暫緩開發，迄今投資已逾41億元，該基地至今仍無法釋出使用；且未依機關公文傳真作業辦法處理公文傳真作業；以及該局辦理銅鑼基地農林公司土地議價，未完成獎勵金議價，即簽訂協議價購契約，且未循由客觀公正第三人仲裁方式解決爭議，暨未善盡管理銅鑼基地責任，該會監督不周，均有違失。

參、事實與理由：

審計部函報，稽察行政院國家科學委員會所屬科學工業園區管理局辦理銅鑼園區基地開發計畫，據報該基地於86年8月26日獲行政院核定為擴建用地，迄96年底仍未能依計畫用途及期程開發，涉有未盡職責及效能過低情事。案經本院調查完竣，認有下述違失，應確實檢討改善。

一、行政院國家科學委員會及所屬科學工業園區管理局未衡酌主客觀環境不利條件，審慎評估銅鑼園區基地開發計畫之可行性，規劃草率，所有土地價金及補償費用均已發放或提存完竣，始再行評估，評估結果需延緩開發，無法依原計畫開發使用，未能達成開發目的，

核有違失。

(一)82年間行政院國家科學委員會(下稱國科會)及所屬科學工業園區管理局(下稱科管局)為因應科學園區工業用地需求,擬在新竹附近之苗栗縣境內覓地開發園區第四期用地,嗣經行政院同意就苗栗縣政府所建議之竹南、後龍與銅鑼三基地,進行用地取得及開發方式之研究與評估。84年1月科管局所籌組之園區第四期用地評審委員會評審結果,後龍基地為第一優先,第二順位為竹南基地,第三順位為銅鑼基地。但因苗栗縣後龍鎮公所未能取得全部地主同意書,經苗栗縣政府於85年6月函科管局略以:後龍基地土地所有權人反對設置者之面積仍占多數並已過半,是否仍依科學工業園區設置管理條例第11條規定辦理徵收抑依原評審之第二、三順位在竹南、銅鑼基地設置,請儘速決定函告,將全力協助取得用地。科管局及國科會旋報請行政院同意另就竹南、銅鑼兩基地進行評估。科管局另組之評審委員會認為竹南與銅鑼兩基地均具潛力,符合開發為科學園區之最低條件,故列舉兩基地各項要求條件,建議評選為擴建基地。經科管局函報國科會轉陳行政院於86年8月核定原則同意。合先敘明。

(二)銅鑼基地面積約349點75公頃,其中319點5167公頃,為農林公司所有,其他私有土地約25點5公頃,公地約5公頃。其地形條件低劣,坡度大於40%之土地約48公頃,保育區45餘公頃,亦即不可開發區及保育區合計約93點44公頃。銅鑼基地之開發於86年8月經行政院核定原則同意後,國科會及科管局即展開籌備作業。88年2月苗栗縣政府提出「銅鑼科學園區周圍土地配合整體規劃開發

合作計畫書」，明列該府應負責籌措經費，於 89 年 6 月及 12 月底前完成園區聯外道路拓寬及通九大橋拓建工程，並取得所需土地。嗣因該府經費籌措困難，且因銅鑼基地開發計畫與細部計畫及環境影響評估於 90 年 1 月方完成核定，故苗栗縣政府於 91 年方完成東西向一號聯外道路土地取得，致園區聯外道路拓寬及通九大橋拓建工程，均未依約定期限完成，合作開發計畫顯已生變數。又 89 至 90 年間新竹科學園區廠商營業總額自新臺幣（下同）9200 餘億元驟降至 6600 餘億元，高科技產業投資漸趨保守，園區廠商用地需求壓力已較緩和。惟科管局於銅鑼基地開發計畫與細部計畫經核定後（90 年 1 月 29 日核定），仍依照行政院秘書長 90 年 2 月「為使竹科群聚效應能深化並繼續延伸，同時因應產業用地需求迫切，苗栗縣竹南及銅鑼基地的開發應加速進行」之指示，積極進行土地取得作業，至同年 9 月 20 日完成土地取得作業。所有土地價金及補償費用均已發放或提存完竣，詢據國科會前主任委員魏哲和稱：原預定 90 年 9 月請行政院長動土，惟渠於 90 年 8 月先去銅鑼基地看過後，發現該基地在山頂上，無水無路，動土之後，卻未動工該如何，回去後馬上跟院長說不能動土。科管局於同年 5 日以價購之農林公司土地原承租佃農及徵收之部分私有地地主抗議補償費偏低，拒領補償金；環評報告要求之園區內半導體及光電業工廠製程用水需達 85% 以上回收率及全區總用水回收率需達 80% 以上，難以達成；設計公司規劃污水處理需以三級處理，方可達到環評規定之放流水標準，惟當時無處理該等規模之處理方法實績，暨苗栗縣政府因經費籌措困難，未配合辦理取得聯外道

路用地等理由，而檢送銅鑼基地延後動工報告函請國科會轉陳行政院。經該院要求重新檢討開發案，科管局乃於 91 年 5 月委外辦理評估，評估結果，銅鑼基地因地理區位欠佳、上下游產業不能配合、研究或就學不便等三大主因，廠商投資意願低落，財務計畫再評估結果為不可行，進行開發可能造成園區作業基金負債之高度劣化。

(三)科管局考量廠商進駐設廠意願及整體財務計畫後，於 91 年 7 月檢送再評估報告函請國科會轉陳行政院，並建請准予基地延緩進行開發或停止原開發計畫，另規劃作其他計畫使用。國科會於同年 9 月核轉科管局延緩開發評估報告至行政院。旋經行政院於同年 10 月函復准予備查，並請照該院經濟建設委員會意見辦理。該院經濟建設委員會意見略以：建請國科會先行詳加研究評估比較後，再研提較佳之可行方案報核。

(四)綜上，國科會及所屬科管局上開所列延緩進行開發或停止原開發計畫之理由，為當初規劃開發時即已列入計畫評估考量，經該會及該局認為可行後，始提報開發計畫與細部計畫申請開發。惟卻於完成土地取得作業前，距原開發計畫與細部計畫核定日，間隔不到 8 個月之時，即申請基地延緩或停止原開發計畫；而於所有土地價金及補償費用均已發放或提存完竣，才委外辦理評估，評估結果需延緩開發。顯見國科會及所屬科管局未衡酌上開主客觀環境不利條件，審慎評估計畫之可行性，規劃草率，以致於無法依原計畫開發使用，未能達成開發目的，核有違失。

二、國科會及所屬科管局開發銅鑼園區自 89 年起迄今已投資逾 41 億元，惟因園區定位反覆不定，基地至今

仍無法釋出使用，公共投資效益均未實現，效能顯然過低，洵有違失。

- (一)銅鑼基地自 91 年 10 月核准暫緩開發，科管局於 92 年起陸續委外辦理軍民雙用科技專區規劃，迨 94 年 5 月及同年 10 月始兩次報請國科會轉陳行政院恢復開發為軍民雙用園區，惟經行政院於 94 年 6 月及 95 年 1 月核復請儘速研提具體可行方案。科管局於 95 年 5 月第三次陳報恢復開發，但因尚未研擬完成銅鑼基地開發案之具體可行方案及 95 年度該局作業基金預算尚未經立法院審議通過等原因，經行政院核復再議。銅鑼基地 95 年度編列 2 點 4 億元工程預算，於 95 年 6 月底經立法院審議通過後，科管局再於 95 年 7 月陳報請准動支該預算，惟經行政院核復請儘速完成具體可行開發方案報院後再議。國科會及科管局迄 95 年 10 月始提報可行性研究報告，嗣經行政院於 95 年 11 月函請重新評估，但原則同意先行動支 95 年度工程預算。國科會於 96 年 7 月始再行將科管局所陳報之開發可行性報告轉陳行政院，並經行政院於 97 年 1 月核示軍民雙用園區不可行，並核復以銅鑼科學園區之未來定位，究供封裝測試廠商進駐或轉型作為文化及觀光產業發展等用途，請國科會、該院經濟建設委員會會同相關機關深入全面綜合評估再議。97 年 4 月科管局陳報開發可行性報告，經行政院於 97 年 6 月核復原則同意，先辦理第一階段工程建設，視後續廠商實際進駐情形，再檢討辦理第二、三階段建設。
- (二)按銅鑼基地自 91 年 10 月經行政院核准暫緩開發，國科會及科管局未積極研提可行性方案開發利用，辦理軍民雙用科技專區規劃案前後耗費時間長

達 5 年，最後仍告中止，影響基地開發利用，致基地自 90 年 9 月 20 日完成銅鑼基地價購及徵收程序起，迄 97 年底已逾 7 年，仍未能有效使用。國科會及所屬科管局開發銅鑼園區，自 89 年度至 97 年底，已支用 41 億 5309 萬 8000 元，惟因園區定位反覆不定，致輾轉七次陳報恢復開發始經行政院於 97 年 6 月核復原則同意，影響基地開發利用，基地至今仍無法釋出使用，公共投資效益均未實現，效能顯然過低，洵有違失。

三、國科會及所屬科管局未依機關公文傳真作業辦法處理相關公文之傳真作業，均有疏失。

(一)89 年 12 月 26 日科管局召開「園區四期擴建銅鑼基地農林公司土地價購協議會議」，會後科管局旋以 89 年 12 月 28 日 (89) 園建字第 029938 號函檢送該會議紀錄請國科會鑒核。國科會以科管局所報為「會議紀錄」，恐難處理，請科管局說明。科管局乃於 90 年 1 月 12 日傳真函 (稿) 予國科會。惟該傳真函 (稿) 之「發文日期」、「發文字號」、「承辦單位」、「會辦單位」及「批示」等欄均空白。國科會竟依該傳真辦理，並抽換科管局前開第 029938 號函，而以 90 年 1 月 17 日 (90) 臺會企字第 0004759 號函復科管局以：「貴局所報『園區四期擴建用地銅鑼基地農林公司土地價購』乙案，同意該基地如同由苗栗縣政府依法辦理徵收之價格辦理。」。

(二)據國科會表示：後續傳真雖係補充說明，且相關欄位均空白，但因內容主旨、說明較清楚，且為同一案由，故最後簽辦：先依傳真辦理，抽換科管局 89 年 12 月 28 日 (89) 園建字第 029938 號函，函復科管局。另據科管局表示：因該局歸檔之檔案資料

前於 92 年間為配合台灣高等法院檢察署辦案需要已全數調閱取走，又原主辦該案承辦人已調至中科主任職，其留下之檔案內未發現有所稱 90 年 1 月 12 日傳真資料，其後續亦無再行陳閱或發出之文件。

(三)依機關公文傳真作業辦法第 6 條規定：「各機關對於內容涉及重要事項，須迅予處理之公文，得以先行傳真，事後應即補送原件之方式處理，並於文面註明。」；同辦法第 7 條規定：「承辦人員對於擬傳真之公文，應於公文原稿適當位置註明；並依規定程序陳核、繕校、蓋用印信或簽署及編號登記後始得傳真。」；同辦法第 9 條規定：「公文傳真作業發文程序如左：一、登錄傳真公文登記表(簿)，記載受文者、發文字號、案由、傳送日期、時間、頁數及承辦單位(人員)等。二、加蓋傳真作業辦理人員名章，於公文末頁適當位置。三、撥通受方傳真電話，確認接收者身分後，開始傳真。四、傳畢再通話對照傳真頁數無誤，文面加蓋傳真文件戳，附原稿歸檔。」；同辦法第 10 條規定：「受文單位傳真作業辦理人員收到傳真公文時，應於文面加蓋機關全銜之傳真收文章，註明頁數及加蓋騎縫章，並按收文程序辦理。前項傳真公文，如有頁數不全或其他有關問題，傳真作業辦理人員應通知發文單位補正。」。

(四)科管局 90 年 1 月 12 日傳真函(稿)相關欄位均空白，顯然並非原件，科管局事後亦未以補送原件之方式處理。而國科會收到該傳真函(稿)，發現相關欄位均空白，不但未即通知科管局補正，竟逕依該傳真辦理，並據以抽換科管局原函，事後猶稱後續傳真雖相關欄位均空白，但因內容主旨、說明較清楚，且為同一案由，故依傳真辦理。顯見國科會

及所屬科管局處理該公文之傳真作業，未依機關公文傳真作業辦法相關規定辦理，均有疏失。

四、科管局辦理銅鑼基地農林公司土地協議價購事宜，尚未完成獎勵金之議價，即與農林公司簽訂土地協議價購契約，並預付部分獎勵金，洵有不當。

(一)90年1月19日科管局召開銅鑼基地土地協議價購契約書會議，會議結論略以：「(一)雙方同意以後附土地協議價購契約書內容簽訂契約，並依契約約定俟本局取得內政部開發計畫與細部計畫核准函後契約始生效及開始付款。(二)農林公司表示為該公司財務規劃之計，要求本局先預付1億元獎勵金，該公司即可同意簽訂本契約，本局同意。至有關付款期程及比例，比照土地價款付款方式辦理。(三)本紀錄作為土地協議價購契約書之附件。

(四)土地協議價購契約書1式4份，農林公司用印後，由本局會章以公文函送2份予農林公司。」。

(二)當日科管局即與農林公司簽訂「土地協議價購契約書」，略以：「立契約書人：買方(甲方)科管局、賣方(乙方)農林公司……二、土地標示：乙方所有坐落苗栗縣銅鑼鄉九湖段290-3、三座厝段353-114地號等366筆土地，面積319點5167公頃……三、土地價款：經雙方於89年12月26日獲致協議本案土地價款，同意依照苗栗縣政府所評定之徵收價格，即以89年土地公告現值加5成計算，計總價款22億5658萬9440元整。(面積如有增減，價款多退少補)四、……五、獎勵金：甲方同意參酌銅鑼基地評審結果酌予發給獎勵金，惟考量甲方財務負擔，支付獎勵金金額之計算由甲乙雙方另案研商，並俟乙方土地之地上物徵收程序完成，各項補償費確定後，由苗栗縣政府核算，甲方

一次給付予乙方。……十四、89年12月26日協議價購會議紀錄視為本契約之一部分。」。

(三)按科管局開發園區無發獎勵金之前例，銅鑼基地之後亦無發獎勵金之案例，銅鑼基地是國科會發給獎勵金的第一個案子。詢據科管局前局長李界木稱：任內處理獎勵金的事，有感受到面對國科會預算被刪減及科管局預算未能順遂通過之壓力云云。顯示銅鑼基地獎勵金之事，有外在政治因素之介入，然國科會及科管局處理銅鑼基地獎勵金之事，抗壓性低。惟科管局既同意參酌銅鑼基地評審結果酌予發給獎勵金，則獎勵金自應為議價之一部分，且議價尚包括發放面積、付款方式等價格以外事項，均理應於簽訂買賣契約之前完成議價。惟科管局尚未完成獎勵金議價程序，即與農林公司簽訂買賣契約，且在契約書上簽訂「支付獎勵金金額之計算由甲乙雙方另案研商……。」，致使獎勵金之發放面積及金額之計算處於未定狀態。甚至竟受制於農林公司「為該公司財務規劃之計，要求科管局先預付1億元獎勵金，該公司即可同意簽訂本契約」之條件，而同意先預付1億元獎勵金。核科管局辦理銅鑼基地農林公司土地協議價購事宜，尚未完成獎勵金之議價，即與農林公司簽訂「土地協議價購契約書」，致後續獎勵金發放事宜爭議不斷，延宕開發期程，洵有不當。

五、科管局未依會商結論，循由客觀公正第三人仲裁之方式解決與賣方間之爭議，顯屬不當，國科會監督不周，亦有疏失。

(一)有關獎勵金發放面積事宜，90年10月17日農林公司函科管局表示同意90年10月11日協調會科管局所提獎勵金之補償方式（總面積319點5167公

頃，扣除不可開發區及保育區計 93 點 44 公頃，餘面積 226 點 0767 公頃以每公頃 120 萬元計算，總金額為 2 億 7129 萬 2040 元，扣除前已付 1 億元，應付金額為 1 億 7129 萬 2040 元。）請儘速發放該獎勵金。同年 10 月 31 日該公司再函科管局表示撤回該公司 90 年 10 月 17 日同意函，並請科管局儘速依約撥付施工獎勵金。

- (二) 90 年 12 月 21 日國科會召開會議，會商結論敘及：「……至涉爭議面積 45 公頃部分，另詢具法律專長之第三者認定農林公司 90 年 10 月 17 日農資字第 0212 號函之意旨，對雙方 90 年 10 月 11 日第二次協議會科管局所提要約是否已具承諾效力，如認該公司上函係屬附條件（或期限）之意思表示，致與第二次協議會科管局之要約並未達成合意，則科管局應再就 45 公頃部分，以每公頃 120 萬元立即依法補撥配合施工獎勵金。如仍有相反意見，雙方同意交付中華民國仲裁協會仲裁之。」，91 年 1 月 16 日科管局召開五次協議會，科管局與農林公司對於 45 公頃保育區土地是否須發放獎勵金仍有爭議。
- (三) 91 年 2 月 25 日科管局函農林公司，建議依律師意見提交中華民國仲裁協會仲裁。91 年 3 月 11 日農林公司函復科管局表示該次法律意見書與前次法律意見書明顯差異，客觀性令人質疑。又如逕付仲裁，曠日費時，所費不貲，而在雙方仍有商議空間，該公司建議由科管局另聘林遊星律師出具法律意見書，以憑辦理。科管局旋委請林遊星律師提供法律意見書。林遊星律師於 91 年 4 月 9 日函復科管局，表示農林公司 90 年 10 月 17 日函之意旨，對雙方 90 年 10 月 11 日第二次協議會科管局所提要約，應未具承諾效力。

(四)嗣科管局於 91 年 5 月 2 日召開第六次協議會，結論略以：對 90 年 12 月 21 日會議結論涉爭議之 45 公頃獎勵金部分等之法律意見，經蔡欽源律師與林遊星律師解釋互有正反意見之看法，農林公司表示為求和諧與迅速處理本案，建議就涉爭議之 45 公頃獎勵金部分以每公頃 115 萬元核計發放配合施工獎勵金。……。科管局旋將該次會議紀錄報請國科會鑒核，國科會隨即函復「本案既已由貴局與台灣農林公司達成協議，同意辦理。」。

(五)綜上，有關獎勵金發放面積事宜，農林公司對科管局所提要約是否已具承諾效力，既有爭議，雙方理應依 90 年 12 月 21 日會商結論，交付中華民國仲裁協會仲裁，惟科管局未循由立場客觀公正第三人仲裁之方式解決，卻委請該公司建議之律師徵詢法律意見，顯屬不當，國科會監督不周，亦有疏失。

六、科管局未依國有公用財產管理手冊規定，善盡管理銅鑼基地責任，國科會督導不周，均有疏失。

依國有公用財產管理手冊第 37 點規定：「財產管理單位與保管人員對使用及保管中之財產，應隨時查對其數量，並注意其使用狀況及養護情形。」，科管局於 90 年 9 月完成銅鑼基地價購及徵收程序，基地內原有地上物已依法查估，並核發補償金完竣，其所有權已歸屬國有。科管局雖考量該基地屬山坡地，為免影響水土保持及資源之浪費，基地內原有地上物，擬於工程開發施作階段再予拆遷、清除。惟未妥善管理，致遭人占用耕種及採收。俟審計部教育農林審計處查核發現後始加強辦理，顯見科管局未依國有公用財產管理手冊相關規定，善盡管理銅鑼基地責任，國科會督導不周，均有疏失。

綜合上述，國科會及科管局未審慎評估銅鑼基地開發

計畫之可行性，在完成土地取得後無法依計畫於 90 年 9 月動土開發使用，該局乃於 91 年 5 月再委外辦理評估，評估結果為該基地位置欠佳……財務計畫再評估為不可行，乃報院獲核准暫緩開發，迄今投資已逾 41 億元，該基地至今仍無法釋出使用；且未依機關公文傳真作業辦法處理公文傳真作業；以及該局辦理銅鑼基地農林公司土地議價，未完成獎勵金議價，即簽訂協議價購契約，且未循由客觀公正第三人仲裁方式解決爭議，暨未善盡管理銅鑼基地責任，該會監督不周，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：洪昭男

中 華 民 國 98 年 4 月 9 日