

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察嘉義縣新港鄉公所辦理「新港鄉精緻農業園區案」執行情形，核有未盡職責及效能過低情事，報院核辦乙案。

貳、調查意見：

嘉義縣新港鄉公所於民國(下同)92年間辦理新港鄉精緻農業園區計畫(下稱精緻農園計畫)，向台灣糖業股份有限公司(下稱台糖公司)租用土地，預計興建休閒觀光農場，期能吸引遊客，帶動地方繁榮發展。該案執行結果，除第一期工程獲行政院農業委員會(下稱農委會)核定補助得以依計畫辦理外，後續因經費籌措不足及人力短缺等問題，致執行停滯；該公所於95年7月間經評估後製作建議報告，經機關首長裁示不續辦，而預備將承租之土地回復原狀後返還予台糖公司。該案辦理情形，經審計部派員調查結果，據報核有未盡職責及效能過低情事，已另案函請農委會及嘉義縣政府查明妥適處理，並依審計法第69條於98年1月17日以台審部教字第0985000026號報請本院核處。案經本院函請審計部、行政院經濟建設委員會(下稱經建會)、農委會、嘉義縣政府及新港鄉公所就相關案情提出說明並影附相關卷證，並於98年4月2日約請農委會及所屬水土保持局(下稱水保局)、嘉義縣政府暨新港鄉公所等相關人員到院說明案情，爰經調查竣事，提出意見如次：

一、經建會於92年研議「擴大公共建設方案」補助鄉(鎮、市)公所84億元之計畫提報及審核流程過於倉促緊迫，且過度簡化申請書表，肇致後續審查及執行失當，浪費國家公帑，允應引以為鑑，避免重蹈覆轍：

查行政院為提振經濟景氣，促進就業，爰由經建會規劃及提報「擴大公共建設方案」及「擴大公共建

設振興經濟暫行條例」(下稱暫行條例)，因該法案經政黨協商結果，新增第 5 條有關鄉(鎮、市)建設經費分配額度 84 億元，且依暫行條例第 6 條規定鄉(鎮、市)公所應將「擬定計畫送交縣市政府彙整並加註意見，於 10 日內送交中央執行機關核定，並隨同追加預算案送立法院審議」，暫行條例於 92 年 5 月 2 日公布後，於同年 5 月 5 日施行，經建會旋即訂定「擴大公共建設方案」鄉(鎮、市)計畫審查流程(下稱審查流程)，規定鄉(鎮、市)公所應於同年 5 月 14 日前提報計畫送縣政府並副知中央部會，縣府應於同年 5 月 23 日彙整並加註意見送中央執行機關，中央執行機關應於同年 5 月 26 日核定報行政院(經建會)。復為使鄉(鎮、市)公所能於短時間內提報及中央能於短時間內完成審查，順利推動執行，經建會另訂定「中央部會對『擴大公共建設方案』鄉(鎮、市)申請經費審查注意事項」(下稱審查注意事項)，規定鄉(鎮、市)公所應依暫行條例第 5 條所分配之預算額度，依暫行條例第 3 條所訂之公共建設項目，擬具「個別計畫基本資料表」及「計畫經費需求表」，送交縣政府彙整，於相關欄位加註意見表示同意與否並另製「具體計畫經費評估表」後，由縣政府分送中央執行機關核定。

按公共建設具有前瞻性、整體性及風險高等特質，且涉及複雜之工程、技術、品質、施作問題，允應事前縝密研究與規畫，成本效益評估更須客觀、精確，非急就章即可一蹴而成。惟揆諸上述審查流程，鄉(鎮、市)公所將相關計畫送縣政府並副知中央部會之提報作業時程僅 10 日，縣府彙整所轄鄉(鎮、市)公所提報之計畫並加註意見送中央執行機關之初審時程亦僅 10 日，而中央執行機關收受縣府彙報計畫轉陳行政院(經建會)之審核核定時程更僅有 3 日，時間顯

然過於倉促緊迫；且經建會並未要求鄉(鎮、市)公所提報詳細可行性分析、效益評估等資料以為審議之參考，僅規定鄉(鎮、市)公所填報 3 張過度簡化之申請書表以電子郵件方式傳送申請補助，顯與暫行條例第 3 條規定「應擬具提供各項說明資料，作為審議之參考。」不合。

茲囿於上開提報及審查作業時間之倉促，迫使新港鄉公所研提精緻農園計畫匆促擬就，無暇辦理縝密規劃與效益分析，以確實評估計畫是否具體可行、土地取得是否無虞等，復因未要求提供相關查考資料，該公所是否據實填報相關書表，能否具體呈現出成本效益及可行性評估結果，實滋疑義，況在審查作業時間短促之情況下，嘉義縣政府及農委會亦難以覈實查證，即便率爾同意補助新港鄉公所精緻農園計畫 877.6 萬元，僅供辦理第 1 期工程，完成極小部分園區，該公所又陸續投資，仍未達營運規模，主要設施經費無著，無法開放營運，及因土地租約到期，無力負擔租金，相關設施必須拆除還地，鉅額投資總計 1,465 萬餘元，卻毫無經濟效能，虛擲民脂民膏，足見經建會對於「擴大公共建設方案」鄉(鎮、市)計畫審查流程之研議規劃確有疏忽草率及未盡周延之處，肇致後續審查及執行失當，浪費國家公帑，允應引以為鑑，避免重蹈覆轍。

- 二、嘉義縣新港鄉公所急於爭取「擴大公共建設方案」經費補助，未及進行可行性評析，率爾提出精緻農園計畫，既非具體可行且土地取得亦非無虞，顯與規定不符，殊屬不當：

依暫行條例第 3 條規定：「本條例所稱擴大公共建設計畫，係指符合下列原則之公共建設項目：一、具體可行、土地取得無虞者。……依第一項規劃提報

之擴大公共建設計畫，應擬具提供各項說明資料，作為審議之參考。」及同條例第 8 條規定：「各直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所執行本次追加預算，應依預算程序辦理，並應經由各該直轄市、縣(市)議會及鄉(鎮、市)民代表會通過後動支。」復依各縣(市)地方總預算編製要點(鄉鎮市總預算之編製，準用本要點)第 12 點：「各機關編審本年度計畫及歲出概算時，應以計畫之可行性及其目標效益為衡量標準…。」之規定，新港鄉公所規劃興建精緻農園計畫編列預算執行，應依上開規定進行計畫可行性及成本效益評估分析，並應確保計畫符合暫行條例規定，為「具體可行、土地取得無虞」者，方為正辦。

惟查新港鄉公所急於爭取「擴大公共建設方案」補助款，遽信台塑集團計劃於該鄉籌設養生村之傳聞，且未經證實確認，即趕於暫行條例規定提出時程內(於 92 年 5 月 5 日暫行條例公布後至同年月 14 日以前之 10 日內)，率爾填報「計畫經費需求表」、「具體計畫經費評估表」及「個別計畫基本資料表」略以：「五、計畫可行性分析，計畫具體可行程度：極可行；土地取得：無虞；六、計畫預期效益：精緻農園案完成後可成為休閒旅遊景點及提供精緻農業生產機制，增加工作機會，與當地農民產業結合增加商機與效益。……」等簡略資料，既未及辦理相關評估、營運計畫及收支與財務規劃暨衡酌整體建設有無充足經費、後續經營(包括土地租金、人事及設施維護費用)能否損益平衡以永續經營，亦未依暫行條例第 3 條規定檢附具體客觀可信之各項說明資料，作為審議之參考，即以電子郵件方式傳送嘉義縣政府提出申請，顯屬急率無據。

復查「擴大公共建設方案」之主要政策目標為提

振經濟景氣，促進就業，為有效達成此依目標，方案之推動必須於 1 年內執行完成，然新港鄉公所 92 年為精緻農園計畫所爭取之補助經費計 877.6 萬元，僅足供興建景觀水池(含無橋面版之橋墩 2 座)、假山造景、環湖道路、市民農場(僅占園區面積 5.13%)及圍籬等第 1 期工程，而前鄉長葉日朗於 93 年 5 月 5 日簡報亦提出，該計畫遇到的困難係興建生態溫網室(需 1,998 萬餘元)經費尚無著落，足見該公所於 92 年提報計畫補助款所完成之工程，距初步營運之規模相去甚遠，整體計畫亦無法於暫行條例公布施行後 1 年內執行完畢即可營運，顯非具體可行，況且該計畫設施坐落之土地係向台糖公司短期租用，租約自 93 年起僅 3 年，第 1 年又僅完成極小規模工程，未來營運所需土地取得確有疑慮，顯然抵觸「擴大公共建設方案」之精神及審查注意事項所定計畫核列原則，該公所率以未經可行性及成本效益評估分析之計畫，不實填報上開表格申請補助，殊屬不當。

- 三、嘉義縣新港鄉公所陸續投資精緻農園計畫計 1,465 萬餘元，因後續經費無著，無法營運，任令荒廢閒置，嗣土地租約到期，致使拆除已建設施，嚴重浪費公帑，實有未洽：

經查新港鄉公所為執行精緻農園計畫，分別於 93 年辦理「新港鄉精緻農業園區興建工程」(決標金額 866 萬餘元，同年 5 月完工，經費來自「擴大公共建設方案」補助款)與「新港鄉精緻農業園區綠美化工程」(決標金額 45 萬餘元，同年 11 月完工)，並於 95 年辦理「潭大村綠美化工程」(決標金額 186 萬餘元，同年 4 月完工，經費來自農委會計畫補助款)等 3 件工程，結算金額計 1,465 萬餘元，完成景觀水池、環湖道路、鄉民農場等設施。復查該計畫使用土地係向台糖公司

承租新港鄉大客段頂客小段 434 及 438 號等 2 筆土地，面積 7.96 公頃，租期自 93 年 3 月至 96 年 2 月止僅 3 年，年租金 130 萬餘元，其中 438 號土地(面積 6.22 公頃)未經使用，即於 95 年 12 月退租，虛擲租金 70 萬餘元，不啻浪費公帑。詎該計畫因無後續經費興建主體設施，如生態溫室(需 1,998 萬餘元)等，而未能開放營運，任令荒廢閒置，嗣所承租之 434 號土地(面積 1.74 公頃)租約於 96 年 2 月到期，該公所無力負擔土地租金，致計畫停止執行，並將已於該土地所興建完成卻尚未啟用之設施一併拆除，致使原已支付之土地租金 367 萬餘元及工程費 1,097 萬餘元，虛擲浪費。

據上，新港鄉公所為辦理精緻農園計畫，陸續投資計 1,465 萬餘元，卻僅完成極小部分園區，仍未達營運規模，無法開放營運，嗣因未獲上級繼續補助，及自有財源拮据，興建主體設施經費無著，又因台塑集團並未如預期於該鄉籌設養生村等，肇致計畫停止執行，土地租約到期，亦無力負擔土地租金，必須將已興建完成卻尚未啟用之設施拆除還地，嚴重浪費公帑，實有未洽。

- 四、嘉義縣政府以審查流程緊迫為由，未於新港鄉公所精緻農園計畫經費核定前覈實審核，復未於經費核定後加強督導管考，實難辭其咎：

依暫行條例第 6 條規定：「鄉(鎮、市)公所依前條所分配之預算額度，應於本條例公布後十日內，依第三條所定之公共建設計畫項目，擬定計畫送交縣政府彙整並加註意見後，於十日內送中央執行機關核定，並隨同追加預算案送立法院審議。縣政府如未能於前項法定時限內辦理，鄉(鎮、市)公所得將擬定之計畫逕送中央執行機關核定，亦隨同追加預算案送立法院審議。」復依行政院研考會 92 年 8 月 11 日會地

字第 0920020181 號函頒「地方政府執行擴大公共建設計畫管考措施」伍、推動組織與職掌之第 5 條規定：「本措施以列管計畫為管制單元，研考會對各列管計畫主管機關、直轄市及縣市政府列管考核，各列管計畫主管機關對各主辦機關列管督考，各縣市政府對所轄鄉鎮市公所列管督考。」是以，嘉義縣政府對於所轄新港鄉公所辦理精緻農園計畫仍應負審核及督導之責，合先敘明。

惟查嘉義縣政府以經建會訂定之審查流程(92 年 5 月 14 至同年月 23 日計 10 日)過於緊迫為由，未詳加查核新港鄉公所提報之精緻農園計畫是否符合農委會所訂計畫編訂原則，遽信該公所填報之「個別計畫基本資料表」、「計畫經費需求表」及「具體計畫經費評估表」等簡略資料，未依暫行條例第 3 條規定要求該公所提供各項說明資料，作為審議之參考，怠忽不察該公所提報補助經費額度僅占整體計畫極小部分，不具營運規模，主體設施經費來源無著，計畫顯非具體可行，復不察該公所以短期 3 年租約供計畫興建固定設施用地，未來營運之土地取得亦有疑慮，整體計畫亦無法於條例公布施行後一年內執行完畢即可營運，顯然抵觸「擴大公共建設方案」之精神及審查注意事項所定計畫核列原則，該府竟即加註意見表示同意該計畫，自難謂無疏失。

復查新港鄉精緻農園計畫上開補助經費核定後，嘉義縣政府亦未依前揭管考措施規定，加強督導查考該公所精緻農園計畫，又疏於依「擴大公共建設方案執行注意事項」(下稱執行注意事項)第 4 點規定：「補助地方政府之預算經報准後，若因情勢變遷，致計畫之全部或一部無執行之必要時，應予凍結，並於年度結束時繳庫。」妥為注意處理，致所轄新港鄉公所於

該補助經費核定後，未再補行評估，隨即開始辦理精緻農園計畫建設，復陸續投資，總計 1,465 萬餘元，僅完成極小部分園區，仍未達營運規模，無法開放營運，嗣因主體設施經費無著，肇致計畫停止執行，土地租約到期，亦無力負擔土地租金，必須將已興建完成卻尚未啟用之設施拆除還地，鉅額投資卻毫無經濟效能，嚴重浪費公帑，足證嘉義縣政府因循敷衍，審查及督考徒具形式，要難辭審查不周及督考不當之咎。

五、農委會研訂「擴大公共建設方案」鄉(鎮、市)計畫編訂原則，卻因審查時程緊迫，無法據以遵行，對新港鄉公所精緻農園計畫審查流於形式，亦未於補助經費核定後加強督考，洵有未當：

按經建會於 92 年 5 月 6 日研商「擴大公共建設方案」鄉(鎮、市)建設計畫提案及審查作業會議結論略以：「(一)請中央計畫主管機關就『擴大公共建設方案』鄉鎮市建設計畫項目參考表所列計畫項目，研訂具體之計畫編訂原則，……，俾供縣政府及鄉鎮市公所作為計畫研訂及評估之參據。……(六)……特別要求鄉(鎮、市)公所應依據中央計畫主管機關所訂計畫編訂原則及鄉(鎮、市)申請經費審查注意事項所訂計畫核列原則研提計畫，……」農委會爰依上開會議結論旋即於同年 7 月 7 日提送「擴大公共建設方案鄉(鎮、市)農業建設計畫提案注意事項(84 億部分)」(下稱提案注意事項)內容略以：「……各鄉鎮(市)申請補助計畫如經獲准研提，請依據農委會『九十二年度農業發展計畫研提與管理』作業及補助標準等相關規定，辦理細部計畫研提與審查作業。」

經查農委會主管「擴大公共建設方案」鄉(鎮、市)建設計畫計有「土石流災後及農漁村環境改善計畫」1 項，經費額度為 24.4746 億元，共 631 個計畫，1,255

件標案，惟囿於經建會訂定之審查流程過於倉促緊迫(92年5月23日至同年月26日計3日)，農委會乃將嘉義縣政府彙送新港鄉公所填報之「個別計畫基本資料表」、「計畫經費需求表」及「具體計畫經費評估表」等簡略資料(該府加註「同意本計畫」之意見)等，以電子郵件轉請水保局加以審查。惟詢據該會水保局表示，除上開基本資料表外，並未要求該公所另行提供其他具體可行性分析與效益評估資料，顯示該會及所屬水保局未依暫行條例第3條規定要求該公所提供各項說明資料，作為審議之參考，即遽信上開該公所填報之簡略表格及嘉義縣政府初審意見，顯示該局審查作業草率輕忽、未臻審慎，益見該會研訂之提案注意事項無法落實執行，致淪為宣示性或消極性規定。雖詢據農委會及所屬水保局皆稱係依審查注意事項第3點及執行注意事項第5點規定尊重「縣政府簽註之意見」及地方需求以為托辭，惟如前所述新港鄉公所提報之計畫並非具體可行，土地取得亦非無虞，顯然抵觸「擴大公共建設方案」之精神及審查注意事項所定計畫核列原則，該會及所屬水保局猶執此置辯，實非可取。

復依行政院研考會92年8月11日會地字第0920020181號函頒「地方政府執行擴大公共建設計畫管考措施」伍、推動組織與職掌之第5條規定：「本措施以列管計畫為管制單元，研考會對各列管計畫主管機關、直轄市及縣市政府列管考核，各列管計畫主管機關對各主辦機關列管督考，各縣市政府對所轄鄉鎮市公所列管督考。」爰農委會水保局審核精緻農園計畫園區補助經費後，於92年8月21日函轉行政院研究發展考核委員會「地方政府執行擴大公共建設計畫管考措施」予新港鄉公所，惟查該會既未依提案注

意事項等規定，加強督導查考該公所精緻農園計畫，亦疏於依執行注意事項第 4 點規定：「補助地方政府之預算經報准後，若因情勢變遷，致計畫之全部或一部無執行之必要時，應予凍結，並於年度結束時繳庫。」妥為注意處理，僅以電話通知嘉義縣政府依規定填報工程進度，該會及所屬水保局並未實地督導及查核補助經費執行必要性、工程施工及完工後使用效益等情形，致新港鄉公所於該補助經費核定後，未再補行評估，隨即開始辦理精緻農園計畫建設，復陸續投資，總計 1,465 萬餘元，仍僅完成極小部分園區，未達營運規模，無法開放營運，嗣因主體設施經費無著，肇致計畫停止執行，土地租約到期，亦無力負擔土地租金，必須將已興建完成卻尚未啟用之設施拆除還地，鉅額投資卻毫無經濟效能，嚴重浪費公帑，在在顯示農委會及所屬水保局審查督考流於形式，未善盡監督職權，洵有未當。