

調查意見

高雄市政府為推動高雄第一港口跨港觀光纜車計畫（下稱纜車計畫），於 89 年間由所屬高雄市政府都市發展局(時為工務局都市發展處)辦理「旗津廟前路改善風貌、提振商機規劃計畫」委託研究案，就當時既有之資料規劃研究建設跨港觀光纜車之可行性。嗣於 92 年 3 月提出「高雄國際觀光港旅遊線計畫」，並陸續編列預算辦理可行性評估等先期作業，及辦理跨港纜車沿線周邊景點環境改造工程。本計畫總經費計 20 億 1,531 萬元，預定依促進民間參與公共建設法（下稱促參法）規定採興建-營運-移轉（BOT）方式辦理，由民間機構全額負擔工程經費，高雄市政府則預計編列 5 億 6,880 萬元，辦理觀光纜車周邊場域改善。經本院調查，確有審計部高雄市審計處所陳：第一期路線未考量居民及民間團體意見即予以推動，嗣後再以未獲公民共識為由暫緩興建，除延宕民間自行規劃申請參與纜車計畫審議期程之外，並徒耗先期規劃費用支出；未妥為評估第二期路線土地取得問題即貿然推動興建，肇致土地取得問題難以解決而延宕計畫期程，民間投資人並因主客觀環境變異而撤回申請；第一期路線決定暫緩興建後，仍繼續投入經費改善該路線之周邊場域及有償價撥原計畫場站用地，且未考量第二期路線因土地問題尚未解決，即辦理場

站結構安全鑑核，徒增公帑支出等諸多缺失，謹將調查意見臚陳如次：

一、高雄市政府辦理高雄第一港口跨港觀光纜車計畫，未考量居民及民間團體意見即予以推動第一期路線，嗣後再以未獲公民共識為由暫緩興建，除延宕民間自行規劃申請參與纜車計畫審議期程之外，並徒耗先期規劃費用支出，核有疏失

(一)依「主辦機關審核民間自行規劃申請參與公共建設案件注意事項」(下稱審核注意事項)第 21 點規定：「主辦機關得依政策需求，對於可供民間自行規劃參與公共建設興辦項目、協助事項、作業程序主動予以公告...」。高雄市政府於 92 年 5 月 15 日辦理「高雄河港觀光轉運系統設施興建營運」政策性公告，供民間自行規劃興辦，經偉日豐公司於 92 年 6 月 17 日提出「高雄河港觀光轉運系統設施興建營運 BOT」申請案，同年 12 月 2 日經審核委員會初審通過。偉日豐公司規劃之跨港纜車路線為「哈瑪星站至海岸公園站」(第一期路線)，該府都市發展局(下稱都發局)為評估該公司規劃之第一期路線可行性，委託國立中山大學辦理可行性評估先期作業，並於 92 年 11 月 7 日簽訂契約，據該委託案公開徵選須知玖、三之規定，參評廠

商所提之服務建議書獲選並完成簽約手續後，視為契約一部分。

(二)經查中山大學提出本案服務建議書之第三章課題剖析與對策，列有居民及民間團體抗爭一項，其對策包括對附近居民於規劃到竣工等每個階段定期舉辦說明會，俾使居民能通盤瞭解，並有機會充分表達意見。惟查中山大學於 93 年 3 月提出之總結報告書，並無居民及民間團體抗爭等相關議題之說明，都發局卻未要求該校依約分析相關議題。另查本案契約書第 4 條履約標的(一)7 已明定「就纜車路線及場站設施之勘選、纜車系統由民間參與投資建設之可行性評估等 6 項工作成果舉辦至少一場說明會」，惟都發局卻以舉辦說明會等並非當時之規劃重點為由，以變更合約方式將該工作項目取消。嗣後高雄市柴山會、高雄市文化愛河協會等在地民間團體，於 93 年 5 月 25 日舉辦「我們需要跨港纜車嗎？」座談會，與會人員認為市府辦理纜車計畫閉門造車，未建立公共論述機制，民間團體並無參與機會，並建議進行環境影響評估。顯示本計畫於辦理第一期路線可行性評估作業階段，未能提供適當機會予居民及民間團體充分表達意見，以審慎評估計畫之可行性。

(三)次查促參法第 46 條第 1 項、第 2 項規定：「民間自行規劃申請參與公共建設者，應擬具相關土地使用計畫、興建計畫、營運計畫、財務計畫、金融機構融資意願書及其他法令規定文件，向主辦機關提出申請。主辦機關對於前項之申請案件，應於一定期限內核定之。」又同法施行細則第 45 條規定，本法第 46 條第 2 項所稱一定期限，以 6 個月為限，必要時得延長 6 個月，並以 1 次為限。經查都發局於 93 年 7 月 1 日委託中興顧問公司辦理「高雄第一港口跨港觀光纜車（基本規劃及招商前置作業）暨民間參與河港觀光轉運系統設施興建、營運專案顧問」，合約金額 1,710 萬元，以檢核第一期路線基本規劃工作，並辦理第二期路線（旗津海岸公園站至新光站或旗津海岸公園站至八五大樓站）可行性評估及基本規劃作業。又前市長謝長廷於 93 年 7 月 13 日第 1108 次市政會議指示所屬公教人力發展局，針對是否興建空中纜車進行公共辯論，並請綠色團體及專家學者聽證，讓市民瞭解雙方意見，經該局委託國立臺灣大學社會系辦理「高雄第一港口跨港觀光纜車公民共識會議」（按：由 18 位專家學者組成），並於 93 年 11 月 27 日作成纜車路線「應避開具有生態爭議路線」之結論，

前市長謝長廷並於 94 年 1 月 4 日第 1133 次市政會議裁示，第一期路線經過柴山部分因考量環境生態因素，未獲公民會議之共識，因此規劃順序應先從無影響環境生態地區著手，未來如以促進民間參與公共建設法發包，暫排除柴山部分。案經審核委員會於 94 年 1 月 7 日召開第一次再審核會議，與偉日豐公司協調優先規劃興建纜車計畫第二期路線，並請該公司於會後次日起 60 日內補正規劃內容及投資計畫書。因此，本計畫自偉日豐公司申請參與纜車計畫案（92 年 6 月 17 日），迄再審核會議決議協調變更路線止（94 年 1 月 7 日），耗時逾 1 年 6 個月審議，惟因第一期路線產生爭議須修正而重新審議，除延宕審議期程外，並徒耗第一期路線之先期規劃費用 879 萬餘元。

(四)綜上，高雄市政府辦理本計畫第一期路線之可行性評估作業，未能提供適當機會予居民及民間團體充分表達意見，以蒐集民意評估民間規劃路線之可行性，日後再以公民共識會議結論反對為由暫緩第一期路線之興建，肇致民間自行規劃申請參與纜車計畫案耗時逾 1 年 6 個月之審議後，因路線變更而協調申請人偉日豐公司修正計畫重新審議，除延宕審議期程外，並徒耗第一期路線之先期規劃費用 879

萬餘元，核有疏失。

二、高雄市政府未能妥為評估第二期路線土地取得問題，即貿然推動跨港纜車之興建，致土地取得問題難以解決而延宕計畫期程，民間投資人並因主客觀環境變異，規劃及效益評估之基礎產生變動而撤回 BOT 申請，嗣後高雄市政府自行規劃之路線又因國防部等相關單位提出牴觸國防設備專業區、影響大噸數郵輪順利進港、影響廠商生產之高科技產品之作業及品質等反對意見，纜車計畫乃宣告中止，該市府難辭決策草率之失

(一)纜車計畫第一期路線暫緩興建後，高雄市政府都發局改弦更張，委託中興顧問公司辦理第二期路線可行性評估及基本規劃作業，經該顧問公司於 94 年 2 月提出可行性評估及先期規劃報告，其中有關用地取得規劃部分，僅敘明場站及支柱土地權屬除「八五大樓站」為私有土地外，其餘皆屬公有土地，規劃依規定辦理撥用。該報告對於第二期路線穿越國防設備專業區、中島工業區，以及支柱位於軍事用地等情形，並未詳予評估公有用地（含穿越上空權）取得之可行性，以審慎評估該規劃路線是否可行，該局於審查時亦未要求顧問公司提出相關說明，以為定奪。

(二)經查都發局因本計畫支柱位址所需，於 93 年 8 月 5 日函請海軍左營後勤支援指揮部同意進行地質鑽探作業，經該指揮部於 93 年 8 月 19 日函復以，該區已奉行政院核定為「國防設備專業區」，為避免規劃案與該專業區相牴觸，建請另覓土地。都發局爰於 93 年 8 月 24 日至 96 年 7 月 10 日多次函請國防部相關單位辦理會勘及協商，期間前海軍總司令陳邦治於 94 年 5 月 27 日，赴高雄市政府與前代理市長陳其邁協商後，原則同意在不影響戰備任務需求前提下，提供部分旗津營區土地供本案纜車穿越及使用，並於 94 年 6 月 16 日召開纜車計畫方案調整介面協調整合會議，國防部海軍總司令部建議採用纜車路線南移 400 公尺之方案，經偉日豐公司據以重新修正路線，該公司並評估將因此增加支出約 6,000 萬元，及因場站距離附屬事業距離過遠，而降低整體效益。都發局爰與中興顧問公司，協議變更上開委託規劃作業合約，增加路線修正編修費用計 512 萬 7,645 元，並於 96 年 4 月 4 日函請國防部海軍司令部同意於旗津營區進行地質鑽探調查，惟該司令部於 96 年 7 月 16 日函復本案纜車路線涉及正常駐用營區，且部分與「國防設備專業區」整體規劃案相互牴觸，不同意進行地質鑽

探調查作業，都發局於 96 年 8 月 20 日再邀請國防部等單位協商，惟國防部海軍司令部仍不同意，並請都發局檢討路線修正避開。

(三)另查偉日豐公司所提營運計畫於 94 年 5 月 10 日再審核合格後，該局於 94 年 9 月 8 日及 95 年 10 月 13 日公告徵求其他民間投資人，惟偉日豐公司對該局招商文件有關延遲違約金計算、融資期約時限等內容仍有異議，經都發局於 95 年 11 月 28 日停止公告。本案歷經多次路線調整，並與偉日豐公司多次協商，仍無法達成招商文件有關延遲違約金計算、融資期約時限等內容之共識，而無法依審核注意事項第 8 點第 1 項第 3 款「經審核委員會再審核合格者，主辦機關應協商民間申請人同意規劃案公開之內容，並將協商同意公開之內容、主辦機關最低功能及效益需求、經審核委員會同意之審核標準及投資契約書草案要項，公開徵求其他民間投資人。」之規定，完成「公開徵求其他民間投資人」之程序，致未能進行後續之甄選、議約等作業，經扣除廠商補正資料、公告徵求其他投資人之作業時間，審核時程長達 2 年 10 個月餘（按：自 92 年 6 月 17 日提出申請至 96 年 3 月 13 日撤回申請案止計 1,365 日，扣除

補正資料期間 242 日、公告徵求其他投資人期間 90 日後，審核期程計 1,213 日，約 2 年 10 個月餘)¹，已逾促參法施行細則第 45 條規定之民間申請案件應於 1 年內核定之期限，肇致偉日豐公司於 96 年 3 月 13 日，以審核時程過於冗長，原規劃時之客觀環境及條件，已產生大幅變動，以及路線南移增加興建成本，並須規劃接駁路線與重新評估搭乘率，致財務規劃及效益評估之基礎產生變動等理由，撤回本案申請。

(四)復查偉日豐公司撤回 BOT 申請案，經高雄市政府於同年 4 月 10 日函復同意，並授權都發局改依促參法第 42 條第 1 項：「經主辦機關評估得由民間參與政府規劃之公共建設，主辦機關應將該建設之興建、營運規劃內容及申請人之資格條件等相關事項，公告徵求民間參與。」之規定，改由政府規劃後，公告徵求民間參與。嗣後於 97 年間，為提高纜車計畫之可行性與誘因，爰併入「高雄聖淘沙計畫」之「熱帶海洋主題樂園建置計畫」，並改由前建設局（已

¹依據行政院公共工程委員會 94 年 12 月 20 日工程技字第 09400462900 號函釋規定，審核期間之計算，係自民間申請人申請書送達主辦機關之次日起算，補正期間、民間申請人研提進一步規劃時間、公告徵求其他投資人之時間均不包含在內。有關審核期間之計算請依前揭規定辦理，基於政府一體之概念，審核過程中需與其他行政機關協調或核定之程序，皆應納入審核期間計算。

於 98 年 1 月 1 日裁撤) 辦理 BOT 招商，惟嗣後因高雄市政府向行政院爭取補助辦理之「高雄聖淘沙計畫」未獲核定，經高雄市政府秘書長於 98 年 7 月 8 日裁示，纜車計畫改由觀光局(於 98 年 1 月 1 日成立)接續推動，觀光局並於 99 年 5 月 5 日及 12 日，邀請交通部觀光局日月潭國家風景區管理處、日月潭纜車及台北貓纜承攬廠商、偉日豐公司等相關專業人士，共同研商觀光纜車建設可行性評估推動事宜，經會勘後提出建議路線，並建請市府以促參法 BOO²方式辦理，及協助處理土地及建物徵收、補償，與協調軍方有關軍事安全等問題。99 年 8 月 12 日副市長李永得召開高雄市重大投資案研商會議，討論「高雄市旗津跨港觀光纜車計畫案」，經李副市長裁示，請觀光局繼續詳細評估「旗津跨港觀光纜車」路線一(新光 85 大樓前綠地-旗津管理站)及路線二(新光 85 大樓-旗津中區停車場)，包含地質穩定性、基座安全性、軍方國防安全要求等，並與當地居民召開協調會議，務必將當地居民意見納入決策參考。觀光局爰於 99 年 9 月 7 日、11 月 8 日會同相關單位，召開「旗津跨港觀光纜車」用地協調會議，其中國

² 「促進民間參與公共建設法第」第 1 項第 8 款規定：「為配合國家政策，由民間機構投資新建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運。」(BOO)

防部仍提出「所規劃二條纜車路線橫跨本部旗津廠區上方，影響國防安全，且與國防設備專業區相互牴觸」；另交通部高雄港務局提出「因觀光纜車行經路線不利於未來大噸數郵輪順利進港（纜車最低淨高須達 100 公尺以上，目前規劃僅 67 公尺），並與規劃中之旅運大樓牴觸」；以及經濟部加工出口區高雄分處提出「纜車支柱於施工期間及營運時造成震動，其共震效應將影響廠商生產之高科技產品之作業及品質；纜車經過，造成廠商壓迫感」等反對意見，顯示上述重新規劃推動之二條纜車路線，仍因用地相關單位反對而無法推動。

(五)綜上，高雄市政府未能妥為評估第二期路線土地取得問題，即貿然推動跨港纜車之興建，致土地取得問題難以解決而延宕計畫期程，民間投資人並因主客觀環境變異，規劃及效益評估之基礎產生變動而撤回 BOT 申請，嗣後高雄市政府自行規劃之路線又因國防部等相關單位提出牴觸國防設備專業區、影響大噸數郵輪順利進港、影響廠商生產之高科技產品之作業及品質等反對意見，纜車計畫乃宣告中止，該市府難辭決策草率之失。

三、高雄市政府決定暫緩興建纜車計畫第一期路線後，該府都發

局仍繼續投入經費改善該路線之周邊場域及有償價撥原計畫場站用地，衍生美化及環境管理維護費用，已完成之設施亦未妥善維護，致遭破壞毀損，價撥之土地任其長期閒置；另第二期路線用地尚未取得，即辦理場站結構安全鑑核，徒增公帑支出，均有失當

(一)高雄市政府於 92 年擬訂「高雄國際觀光港旅遊線計畫」報請行政院納入「挑戰 2008 國家發展計畫」之「觀光客倍增計畫」，案經交通部於 94 年 11 月 11 日、12 月 12 日召開「高雄國際觀光港旅遊線計畫」協商會議，認為纜車興建營運已確定採 BOT 方式辦理，計畫重點應放在跨港空中纜車周邊場域改善，高雄市政府爰修正計畫後陳報交通部，經行政院秘書長於 95 年 12 月 15 日函復同意動支 95 年度中央補助辦理纜車周邊場域改善工程預算五千萬元。都發局並於 95 年辦理「高雄第一港口跨港觀光纜車計畫周邊場域改善工程（旗後山）設計監造」、「高雄第一港口跨港觀光纜車計畫（旗後燈塔及旗後砲台景觀夜間照明工程）」及「高雄第一港口跨港觀光纜車計畫（旗後燈塔及旗後砲台景觀動線改善工程）」等採購案，以改善第一期路線周邊場域，合計結算金額 3,941 萬餘元。惟查第一期路線

經前市長謝長廷於 94 年 1 月 4 日裁示暫緩興建，改為優先推動第二期路線，都發局卻未能依計畫實際執行狀況，修改原訂計畫，仍按照原陳報交通部計畫辦理已暫緩興建之第一期路線之周邊場域改善工程，顯然不符原計畫所列，搭配跨港纜車建設，改善纜車場站周邊地區環境，形塑整體場域休憩旅遊環境之計畫目標。且經本院審計部高雄市審計處於 100 年 3 月 4 日派員前往現場查勘結果，發現部分設施已遭破壞，如景觀照明燈具已毀損或遭竊，部分步道護欄毀損等。

(二)另查都發局未考量第一期路線已於 94 年 1 月 4 日經市長裁示暫緩辦理，卻仍於同年 6 月 20 日召開纜車計畫土地撥用事宜研商會議，決議有償撥用高雄市旗津區旗港段 1145 地號等 13 筆土地（第一期路線旗后站附近土地），面積計 4,451 平方公尺（約 1,346 坪），作為場站周邊及轉運設施興闢用地，並於同年 12 月支付價款及辦理產權移轉，合計支出 3,413 萬餘元。後因第一期路線未再推動，都發局無法依撥用計畫辦理纜車場站周邊及轉運設施之興闢，致價撥土地閒置迄今已逾 5 年，並衍生美化及環境管理維護作業等支出計 88 萬餘元。又查都發局 95 年配合高雄市旗津

地區綜合發展計畫，規劃於該旗港段及周邊土地以 BOT 方式建設國際觀光旅館招商營運，並委由亞新工程顧問股份有限公司辦理「旗津觀光旅館可行性評估、先期規劃暨招商前置作業專案顧問」案，惟因未能與周邊土地所有權人取得開發共識，於 97 年 10 月決定停辦，致上開土地閒置問題仍未獲解決，徒耗上述觀光旅館可行性評估及先期規劃等相關支出計 723 萬餘元。

(三)復查高雄 85 大樓管理委員會於 93 年 11 月 9 日函請高雄市政府，同意將高雄市觀光纜車車站設置於該大樓。案經都發局以第二期路線銜接 85 大樓為成本效益較高之可行性方案之一，惟鑑於 85 大樓設站之結構安全性應詳細評估及補強，以利民間投資人得以掌握風險及成本，經於 93 年 11 月 12 日簽准辦理「跨港空中纜車站工程設置於 85 大樓結構安全鑑核」案，並以 1,929 萬元委託臺灣省結構工程技師公會辦理，該公會業於 94 年 5 月完成期末報告書，提出結構安全鑑核結果可行之意見。惟查海軍左營後勤支援指揮部早於 93 年 8 月 19 日即已函復都發局，第二期路線與國防設備專業區相牴觸，不同意土地撥用及進行地質鑽探調查作業，顯示該局於第二期路線尚未確定，即耗費鉅

額公帑辦理該路線計畫場站結構安全鑑核，徒耗公帑支出。

(四)另查高雄市政府為配合跨港纜車沿線周邊景點整理改善，辦理公共設施環境改造，截至高雄市審計處抽查之日止（100年3月30日），已完成之設施工程計有旗后燈塔及砲台景觀夜間照明工程與景觀動線改善工程等。其中，旗后燈塔及砲台景觀夜間照明工程部分，已於96年3月26日驗收合格，原契約金額509萬6,000元，結算金額582萬6,753元；旗后燈塔及旗後砲台景觀動線改善工程部分，已於97年1月23日驗收合格，原契約金額3,073萬元，結算金額3,003萬1,796元，經會同相關人員於100年3月4日現場查勘前開二工程，發現部分設施已遭破壞，如景觀照明燈具已毀損、遺失，未能發揮原照明功能。詢據高雄市都發局局長表示，審計部高雄市審計處所提缺失均屬實，該局會虛心檢討，日後將加強維護管理。

(五)綜上，高雄市政府決定暫緩興建纜車計畫第一期路線後，該府都發局仍繼續投入經費改善該路線之周邊場域及有償撥原計畫場站用地，衍生美化及環境管理維護費用，已完成之設施亦未妥善維護，致遭破壞毀損，價撥之土地任

其長期間置；另第二期路線用地尚未取得，即辦理場站結構安全鑑核，徒增公帑支出，均有失當。

調查委員：陳健民