

調 查 報 告

壹、案由：國家科學委員會主管已開發科學工業園區未充分發揮預期效能，園區開發過程及財務規劃管理迭有缺失乙案。

貳、調查意見：

本案源於審計部稽查發現行政院國家科學委員會(下稱國科會)主管已開發科學工業園區開發過程及財務規劃管理迭有缺失，經本院第四屆教育及文化委員會 97 年 10 月 16 日第三次會議決議，推派 4 位委員組成專案小組調查，旋因竹科龍潭基地購地弊案爆發，本專案小組案為求儘速查明以不負社會期許，爰於同(97)年 11 月 24 日先就已爆發嚴重弊案之科學工業園區管理局(下稱竹科管理局)龍潭基地與民眾來院陳情甚多之宜蘭科技園區城南基地開發案，先行簽准分案調查，又本案調查期間，針對新竹生醫園區與銅鑼基地部分亦另有委員進行調查。茲因本案調查標的甚多且案情複雜，調查期程較長，除親赴北、中、南三大科學工業園區管理局暨所轄 11 處(新竹生醫園區除外)科學工業園區進行履勘外，並經多次函請國科會、經濟部工業局與審計部提供必要資料與更新統計數據，本案業經調查竣事，謹將調查意見臚陳如后：

- 一、關於新竹科學工業園區龍潭基地、宜蘭園區城南基地、銅鑼園區基地與生物醫學園區基地等 4 處，前經另行分案調查，共計提出糾正 3 案，函請改善 1 案，其中龍潭基地購地弊案部分並調查通過彈劾政務官 3 人，亦經公務員懲戒委員會議議決均予免職，並分別停止任用 1 至 3 年，各案調查報告意見、糾正案文及彈劾案文電子檔詳見本院網際網路(網址 <http://www.cy.gov.tw/index.asp>)。惟觀微知著，

顯見當前科學工業園區之園區範圍遴選、園區設置計畫核定、用地取得與補償，以及後續規劃設計執行作業等過程違失情節甚多，由於各案均賡續追蹤查處中，合先敘明，不另贅述。

二、科學工業園區管理局作業基金財務結構持續惡化，多年來均未能積極改善，行政院允應督促國科會暨所轄各科學工業園區管理局針對本院歷年所提意見全面檢討積極改進

我國政府為增進科學工業園區之設施及服務，以引進高科技之新型技術及發展高級精密工業，行政院特於 70 年 10 月 29 日核定依預算法第 21 條規定設置科學工業園區管理局作業基金，並編製附屬單位預算，俾供辦理科學工業園區之開發、擴充、改良、維護及管理事項，並提供園區內員工日常所需供應、廠商安全及環境清潔美化等服務。惟本院審計部 91-98 年度連續 8 年針對科學工業園區管理局作業基金決算均提出重要審核意見，惟該基金債務餘額仍逐年激增，財務結構持續急速惡化。

經查科學工業園區管理局作業基金 86 年度底長期債務僅有 31.19 億餘元，90 年底當期長短期債務升至 227.35 億餘元，95 年底，長短期債務已達 833.39 億餘元，截至 97 年底更升至 1,106.05 億餘元，11 年間增加達 35 倍之巨，本院審計部自 91 年度起每年均針對科學工業園區管理局作業基金均提出審核意見，雖部分審核意見國科會暨所轄各科學工業園區管理局正逐漸檢討改善中，惟改進速度遲緩，復因 98 年度遭逢全球金融危機，園區內廠商減少投資，大幅裁員，甚有退租或遭法院拍賣情事。按近年來政府欲積極建構台灣成為科技矽島及創新研發基地，以擴大就業市場，加速經濟發展，政策上仍賡續推動新竹園區、竹

南園區、台南園區、高雄園區、台中園區、虎尾園區、后里園區、龍潭園區、宜蘭園區等擴建或新建計畫，致經費需求仍繼續擴增，惟因部分園區原核定之財務計畫過於樂觀，對於廠商需求面積與時程未能審慎評估，開發期程較預計進度落後，標準廠房及宿舍營運管理效率偏低，復缺乏配套機制即驟然實施管理費減半徵收策略，同時亦未建立完善之財務風險控管機制，致經建會於96年12月31日第1314次委員會議審議通過國科會陳報「科學工業園區管理局作業基金財務計畫(93年-106年)」會議記錄顯示：為因應科學園區陸續擴增之經費需求，並維護科學工業園區作業基金財務健全，政府至106年時總計需投入園區建設經費預估將高達2,141億元，而此案財務評估基金之自償率為91.67%，因此86年至106年20年間，國庫需負擔非自償經費共178.22億元，惟若新園區開發進度落後，租金及管理費收入遲延或借款利息未來走升，均將嚴重影響基金財務結構之健全，肇致國庫負擔益形沉重，行政院允應督促國科會暨所轄各科學工業園區管理局針對下開本院歷年對科學工業園區管理局作業基金決算所提審核意見全面檢討積極改進：

(一)94年度意見摘要

- 1、建構「綠色矽島」政策目標尚未達成，園區經營績效未能提昇：
 1. 北中南園區未能形成各具特色的高科技產業聚落，不利上中下游供應鏈之形成效應，影響臺灣成為「綠色矽島」目標之時程；
 2. 績效衡量指標未涵蓋重點業務推動成果，未能彰顯園區執行成效，且與行政院所屬各機關施政績效評估要點規定不符；
 3. 進駐廠商未設專屬廠區，無法發揮群聚效應；
 4. 作業基金財務計畫自償率未達目標值，投資效益有待評估；
 5. 各園區

廠商保留地保留金收取之依據及計算方式不一。

- 2、部分園區開發財源籌措計畫懸而未決，財務結構持續惡化。
- 3、科技園區開發計畫執行缺失頻仍，計畫成效未彰：中部科學工業園區開發籌備處辦理雲林基地開發計畫與細部計畫，預計開發建設成本 59 億 5 千 4 百餘萬元，經查其相關工程辦理情形，核有：
 1. 未積極推展共同管道建設計畫，將增加未來園區管線開挖及交通維持困難；
 2. 園區基地挖填土方數量規劃未精確，導致實際土方不足，增加開發成本；
 3. 間有工程未完成變更設計程序即先予施作；
 4. 品管人數不足及未上網登載等缺失，經函請檢討改善。

(二)95 年度意見摘要

- 1、科學工業園區管理費徵收作業系統運作迭有缺失：管理費係科學工業園區最大宗之收入來源，各管理局依據「科學工業園區管理費徵收辦法」規定，向園區內設立之事業徵收管理費，用以支應園區各項支出，最近 3 年（93-95）平均每年收入規模約 30 億餘元，約占業務收入 4 成，經查科管局之管理費徵收作業系統運作情形，核有：
 1. 管理費應徵收金額及逾期繳納情形，未經勾稽複核，致漏列應收管理費計 33 萬餘元；
 2. 資料未經適當授權即逕行存取；
 3. 管理費更正紀錄未保留審計軌跡；
 4. 園區事業更正銷售額未同時更正申報管理費，致漏報管理費者 14 餘萬元；
 5. 帳務處理有誤，致需調整增列管理費收入 239 萬餘元。
- 2、未審慎評估租用龍潭基地，肇致鉅額短絀，作業基金權益受損：科學工業園區管理局龍潭基地，原為達裕開發公司所開發之龍潭科技工業園區，

該局於 93 年 2 月與該公司簽訂「龍潭科技工業園區土地先行提供使用及買賣契約書」，租用該園區土地，約定使用期滿後承購該地，並預付 15% 土地價款 12 億 9 千 1 百餘萬元。其租用情形，核有：1. 未能審慎評估廠商面積需求及承租與轉租間之收支平衡，致給付達裕開發公司之土地使用費，未能全數轉嫁承租廠商，肇致鉅額短絀；2. 未依合約按預付土地款所產生之利息計算可折抵土地使用費，而以本案實際借款利息折抵，致短計折抵金額，作業基金權益受損；3. 帳列出租土地成本或包含進項稅額，或扣除進項稅額，處理方式不一。

(三)96 年度意見摘要

- 1、已開發科學園區土地、廠房及宿舍仍有閒置情形，亟待積極招商利用。
- 2、辦理新竹生物醫學園區計畫進度落後，僅有「確定總地價」及「成立園區跨部會協調機制」等 2 項依限完成，經費支用未合規定：核有：(1) 組織調整及計畫修正遲延，延宕計畫執行；(2) 未依統包實施辦法規定，於簽辦文件敘明可縮短工期且無增加經費之虞；(3) 工程未投保專業工程責任險，核與契約規定未合；(4) 溢支年終獎金及支給未合規定之出席費、審查費；(5) 簽訂合約書未填載簽約日期；(6) 計畫結束未將管理費賸餘款繳回等缺失，經函請科管局查明妥處。
- 3、科學工業園區開發計畫工程採購作業缺失頻仍：核有：(1) 未依規定取得建造執照即先行發包，決標後無法施工；(2) 委託設計契約實際執行金額超過原採購金額，未依政府採購法規定辦理；(3) 以統包方式辦理採購，決標後變動需求範

圍、細部設計核定延宕、展延工期頻仍，未能達到預期提昇採購效率、縮短工期及無增加經費之效益；(4) 契約項目漏列及數量短列，致變更設計增加價款，未檢討責任歸屬；(5) 工程品管人員未進駐工地執行業務，經函請行政院國科會督促檢討改進。

- 4、園區財務規劃管理及財產帳務處理未盡完善：核有：(1) 基金債務餘額逐年攀升，截至本年度止，累積長、短期債務餘額達 878 億 2 百餘萬元，惟尚無營運資金可供作為償債財源；(2) 中科已徵收土地未列入財產帳；(3) 3 個園區管理局各自辦理借款合同，無法獲取優惠貸款條件；(4) 未建立「利息保障倍數」等財務績效衡量指標，以衡量作業基金支付利息等能力；(5) 竹科污水處理收入不敷支應支出。

(四)97 年度意見摘要

- 1、科學工業園區開發規劃作業欠周延，部分基地實際開發面積較預計縮減，開發進度落後：核有：(1) 龍潭基地原訂開發地區，間有因土地坡度超過 30% 以上，未能通過環境影響評估審查，致開發面積較預計縮減，原規劃有欠周延；(2) 宜蘭通訊知識園區中興基地地上物補償費尚未釐清，開發期程較預計落後。
- 2、科學工業園區土地、廠房及宿舍之營運及管理未盡周延，亟待研謀改善：核有：(1) 高雄基地土地、宿舍，及臺中基地標準廠房閒置率，仍超過 50% 以上；(2) 廠房租金費率未依實際建造成本計算；(3) 未能掌握園區廠商營運狀況，即時依規定徵購廠商自建廠房或引薦適用廠商承購，致有園區廠商因經營不善，其自建廠房遭法院查封待

拍賣而閒置數年，無法有效運用；(4) 廠商投資保證金繳退管理未確實；(5) 園區事業投資計畫管制未盡周延；(6) 逾期違約金未併同租金開單列帳，債權管理未完整；(7) 廠商管理費申報資料僅由承辦人初核，未再辦理覆核；(8) 廠商申報銷售額資料未函請國稅局核對，或國稅局迄未回函之案件未予追蹤處理；(9) 創業育成中心之設立核定與進駐管理，間有違反「科學工業園區創業育成中心設立營運管理辦法」規定。

- 3、科學工業園區實施管理費減半徵收政策，相關配套措施之研擬與實施，猶待積極檢討改善：核有：
 - (1)「管理費短期減收方案」未訂定成果考核機制；
 - (2) 園區作業基金累積借款餘額已達 1,106 億 5 百餘萬元，惟未考量市場利率呈下降趨勢，適時檢討比較借款利率條件採取有利措施，以節減利息費用；
 - (3) 通知報價之銀行利率條件不佳仍辦理簽約，未再積極通知其他銀行報價；
 - (4) 帳上存款足供支應資金需求仍辦理借款；
 - (5) 提前借入款項，徒增利息負擔；
 - (6) 部分園區核准入區營運廠商實際進駐比率偏低；
 - (7) 催收款帳列金額逐年增加，收入保全措施亟待加強。
- 4、中部科學工業園區開發計畫執行進度落後及採購缺失頻仍，亟待檢討改進：核有：
 - (1) 未依開發計畫興建共同管道；
 - (2) 污水放流工程施工進度嚴重落後；
 - (3) 污水處理設備未驗收，即先交由操作廠商營運管理；
 - (4) 履約保證金連帶保證書保證期限過期，影響機關權益；
 - (5) 發包工程包括公務車輛租賃費用，徒增管理費用；
 - (6) 車輛租賃費用未於工程管理費內支應，核與規定不符；
 - (7) 租賃車輛未依規定管理使用等缺失，經

函請行政院國科會督促檢討改進。

5、科學工業園區營運異常預警制度，未落實執行：核有：(1)「積欠工資」因可反映廠商周轉困難之現象，經權責單位簽准列為預警項目，惟實際並未列入，警示項目訂定未妥適周延；(2)對已達警示標準廠商，未予通報管控，對營運異常廠商亦未檢討後續處理方式，廠商營運異常預警機制未能落實執行；(3)每年辦理 1 次艱困廠商之追蹤工作，其辦理時程無法因應市場快速變化，及時採取防範措施等缺失，經函請行政院國科會檢討改善。

6、科學工業園區管理局辦理銅鑼園區基地開發計畫，土地取得後未能依計畫開發使用，公共投資效益不彰：核有：1. 未審慎評估開發之可行性，土地取得後無法依計畫使用，未能達成開發目的；2. 園區使用遲遲未定位，影響基地開發利用，公共投資效益不彰；3. 已取得土地任人耕種採收，未善盡管理責任等未盡職責及效能過低情事。

三、已開發完成之部分科學工業園區土地、標準廠房及宿舍閒置情形嚴重，顯有計畫未盡周延，未能妥善發揮投資效益，財務效能偏低之情事，亦應謀求對策積極檢討改進

依據本院審計部提供之審核意見，發覺部分已開發完成之科學工業園區土地、標準廠房及宿舍閒置情形持續嚴重，謹將 97 及 98 年度閒置率列表統計如后

:

	97 年度	98 年度
園區土地閒置率>50%	無	無
園區土地閒置率介於 20%與 50%間	虎尾(20.83%) 高雄(25.75%)	台南(30.12%) 虎尾(20.81%)

		高雄(26.04%)
廠房閒置率>50%	台中(51%)	台中(50.00%) 台南(50.25%) 高雄(58.67%)
廠房閒置率介於 20% 與 50%間	台南(44.33%) 竹南(46.05%)	竹南(46.05%)
宿舍閒置率達 90%以上	高雄(90.2%)	高雄(91.6%)

註：括弧內為未出租比例。

依上表所述，有關科學工業園區內宿舍閒置部分，高雄園區閒置率達 90%以上，且 98 年宿舍閒置情形仍持續惡化，閒置率更達 91.6%；廠房閒置率部分，台中、台南、高雄三園區閒置率均達 50%以上，竹南園區廠房空置率亦達 46.05%，至於土地部分，目前各園區使用率雖均在 50%以上，惟其中台南園區空置率仍達 30.12%，且高雄園區 98 年較 97 年持續惡化，土地空置率由 25.75%提升至 26.04%，其閒置原因除係受全球經濟風暴影響，部分廠商申請退租、減租及展延進駐所致，使租金管理費均無法收入亦有部分供銀行及其他行政單位使用，不符興建原旨，又台南園區第四期生技廠房則因建造成本高，租金相對高於園區其他廠房，影響廠商承租意願，而高雄園區宿舍部分平均出租率不及 10%，除因多數廠商尚在建廠階段，員工數不多外，主因就業員工大部份居住鄰近鄉鎮，無外宿需要所致。綜上所述，已開發完成之部分科學工業園區內土地，及耗費鉅資興建之標準廠房及宿舍閒置情形嚴重，顯見原規劃未盡周延，國科會暨所屬科學工業園區管理局應審慎評估，謀求對策積極檢討改進。

四、各機關競相開發工業區猶如多頭馬車，各行其政，缺乏整體考量；為避免耗費公帑開發後之園區閒置，今

後各類工業園區區位選擇、開發規模、施工時程與招商產業特性等，允應相互協調審慎整合，俾發揮相輔相成之效

查我國目前行政院國科會所屬三大科學工業園區管理局、農業委員會、環境保護署、經濟部工業局及各縣市政府均可依據相關法律，規劃設置開發各類工業區，面積高達 37,193.12 公頃，其中以政府開發之工業區面積最大，高達 28,534.32 公頃，占全國工業區總面積的 76.71%；其次為民間開發之工業區，面積 4,148 公頃，占全國工業區總面積的 11.15%；再其次為科學工業園區，面積 3,030 公頃，占全國工業區總面積的 8.14%；此外尚有加工出口區與環保科技園區暨農業生物科技園區，面積分別為 844.69%與 633.11 公頃，各占全國工業區總面積的 2.27%與 1.71%；此外，惟目前各類工業區用地，多有區位不佳、產業外流、管理費與出租出售價格偏高與毗鄰工業區相互競爭，致閒置率偏高，其中政府開發之工業區閒置面積至少在 600 公頃以上，且尚未包括已賣斷給民間廠商，而目前因產業外移、破產關廠或遭法院查封拍賣之閒置工業區面積，顯見各類工業區定位不明，開發前規劃評估及財務計畫未盡落實，為避免耗費公帑開發後之園區閒置，今後各類工業園區區位選擇、開發規模、施工時程與招商產業特性等，允應加強橫向連繫相互協調審慎整合，俾發揮相輔相成之效。

五、國科會及科管局應戮力結合相關單位，就園區與當地政府及週邊社區與環保團體互動之現存衝突妥適解決

(一)設立科學工業園區之主要目的在於引進先進技術人才，激勵工業技術升級帶動傳統產業轉型，以創造我國高科技產業發展契機。自 69 年 12 月 15 日我國

第一個科學工業園區(新竹園區)設立以來，迄今已近半甲子，初期績效頗佳，對於促進國家經濟發展、加速傳統產業轉型、創造大量就業機會與提升國民所得、構築更具競爭力之高科技產業投資環境、爭取更多具高附加價值之科學工業進駐，確實功不可沒。惟近年來，由於園區擴展過於快速，且部分園區新建與擴建選址區位不佳、居民環保意識提昇，加之地方自治法規之相繼施行，賦予地方自治權力之增加，對於各園區內之土地開發、公共設施興建、建築管理及社區營造等，基於單一窗口作業提升服務效能所賦予之獨立行政作業模式，導致園區與當地縣市區域的都市發展規劃、建設與管理產生不協調的現象，且肇致地方政府與社區民眾與各科管局間經查發生衝突與摩擦，其中尤以交通與環保課題最為顯著。

(二)本案調查過程中發現之具體案例即有：

1、新竹科學園區：

(1)新竹園區：污水排放量大幅增加，不僅污染其放流之客雅溪水源，抑且因沉澱污泥產生的空氣異味，導致園區附近居民如金山面社區之極大困擾。且前據本院另案調查，污水處理廠第三期擴建工程—污泥焚化爐興建工程營運1年6個月即停爐迄今，且營運期間即有3次違反環保法規遭處罰鍰紀錄，防治污染不力，肇致地方政府與民眾抗議。

(2)龍潭基地：因科管局購置原民間業已完成之工業區，並逕行變更道路及公共設施，肇致區內原有廠商行車動線改變，且施工期間發生多起交通意外，迭向本院陳情。

(3)宜蘭城南基地：徵收範圍內原均屬都市計畫農

業區與區域計畫特定農業區土地，惟區內以農宅名義興建之豪華別墅林立，且徵收範圍外周邊有地方士紳與縣府高官所有農舍豪宅，並未納入範圍辦理徵收，坐享開發利益，迭經民眾檢舉，且宜蘭縣政府對於原承諾配合辦理事項(如聯外道路工程等)亦多有遲延，且基地原為農地，地勢低窪，未來將填入巨量土方，破壞原滯洪能力外，並因其高地勢導致雨水溢流四周，需再深思。

2、中部科學園區

- (1) 台中園區：汙水放流管第二、三期標，因沿線居民以放流水可能影響居民所飲用之地下水為主要訴求抗爭不斷，致工程延宕。
- (2) 虎尾園區：高鐵雲林設站遲遲未能定案，斗六交流道原定 101 年 3 月完工，惟迄未動工，致園區動線不佳影響發展。
- (3) 二林園區：放流水排放方案難以取得雲、彰兩縣及環評委員之共識，嚴重影響開發進度。
- (4) 后里基地(七星農場)：前經行政院環境保護署有條件通過環評審查，無須進入二階段環評，經環保團體認為審查會表決程序違反正當性，光電產業廢水有劇毒，本案開發對居民健康有顯著不利影響，爰提起訴訟，經最高行政法院判決定讞，應進入第二階段環評，惟該基地已進行開發，對於環保署威信、開發廠商成本與週邊環境影響甚鉅。

- ## 3、南部科學園區
- 台南園區：中期(98-102 年)所需用水，原則由水利署及台灣自來水公司協助由南化系統供應，如遇枯水期或平水年以下水源不足時，另付費移用農業用水，惟長期水源仍須俟曾

文越域引水完成後始能徹底解決，惟因去(98)年納莉水災造成高雄縣小林村因崩塌滅村，該越域引水工程已暫停施工。

(三)綜上所述，由於政府對於需快速擴充產能之高科技產業，如何有效防制何污染，解決環保疑慮，並聯合解決周邊聯外交通問題，仍欠缺較週詳之策略，復因環保事務與聯外交通等係屬地方政府主管，與科管局現有單一窗口之服務範圍間，缺乏具公正、專業與效率之機構協助整合，並擬訂妥適解決方案快速處理，又因資源之不合理分配，地方政府為改善園區週邊交通狀況、環保維護等所付出之經費甚多，但除地價稅及房屋稅外，其他稅捐如所得稅及營業稅等，乃至園區廠商繳交之管理費收入均上繳中央，致地方政府針對園區繁榮所造就之收入由中央獨享，成本卻交由地方承擔之不合理現象，迭有怨言。按科學工業園區設置管理條例自 68 年 7 月 27 日公布實施以來，雖經多次修正，惟對於環保、週邊建設及與地方政府和週邊社區之互動及回饋等仍缺乏具體規範，國科會及科管局應戮力結合相關單位，就園區與當地政府及週邊社區與環保團體互動之現存衝突妥適解決，俾秉持共存共榮精神，永續發展，以創造台灣另一個經濟奇蹟。

六、中部科學園區七星農場徵收時神秘果糾紛及環評 99 年 1 月 21 日遭最高法院撤銷判決確定部分，將另案調查。

七、南部科學園區減振工程案涉及行政違失，將另案調查。