

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察彰化縣政府及彰化縣永靖鄉公所辦理「彰化縣永靖鄉簡易棒球場」興建使用情形，發現涉有未盡職責及效能過低情事；另補助機關行政院體育委員會，亦有未盡職責情事乙案。

貳、調查意見：

有關審計部函報彰化縣政府暨永靖鄉公所辦理「彰化縣永靖鄉簡易棒球場」興建使用情形，發現涉有未盡職責及效能過低情事乙案，案經本院調閱有關卷證，並於100年10月3日約詢行政院體育委員會運動設施處處長葉丁鵬、彰化縣政府秘書長賴振溝、教育處副處長陳逸玲、建設處科長陳文慶、彰化縣永靖鄉公所主任秘書李慧美暨有關人員。業經本院調查竣事，爰臚列調查意見如下：

一、計畫主辦機關—彰化縣永靖鄉公所部分：

(一)彰化縣永靖鄉公所未依規定辦理土地使用分區變更及預算書圖審查，延宕建造、雜項及使用執照取得，該工程雖於96年9月竣工，惟完工後因部分設施占用國土保安用地，延宕2年3個月至98年12月方取得使用執照，核有怠失。

1、按區域計畫法第15條第1項規定：「區域計畫公告實施後，不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣(市)政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」同法第15條之1第1項第2款規定：「區域計畫完成通盤檢討公告實施後……得

依左列規定，辦理分區變更：二、為開發利用，依各該區域計畫之規定，由申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣（市）政府申請，報經各該區域計畫擬定機關許可後，辦理分區變更。」復依行為時之非都市土地使用管制規則第 11 條第 1 項第 7 款規定：「非都市土地申請開發為鄉村區、工業區、特定專用區達下列規模者，應辦理土地使用分區變更：七、申請開發為其他特定目的事業使用或不可歸類為工業區、鄉村區及風景區之土地達二公頃以上者，應變更為特定專用區。」本案開發土地面積為 4.0355 公頃，依上開規定應由該公所擬具開發計畫向縣政府申請辦理土地使用分區變更，俟取得開發許可後，依核定計畫辦理使用分區及使用地變更，並依變更編定情形實施管制。

- 2、本案由縣政府代辦建築師遴選工作，再由公所簽約執行，按縣政府與施純誠建築師事務所於 93 年 5 月 20 日之議價紀錄記載略以，除同意契約條款外，並同意協助甲方辦理使用分區及使用編定種類變更等相關事宜，惟因縣政府與該公所間分工協調欠當，該公所未依上開法令及契約規定要求該事務所辦理土地使用分區變更作業，而於 93 年 7 月 1 日函請縣政府代為辦理預算書圖審查工作，迄縣政府於同年 9 月 7 日完成預算書圖審查工作，該公所仍未辦理土地使用分區變更工作，致無法申辦建造及雜項執照。嗣後該公所亦未要求該事務所依約辦理土地使用分區變更工作，而於 94 年 5 月另案委託聚祥工程顧問有限公司辦理，服務費用 58 萬元，增加公帑支出，該公所於 94 年 10 月完成用地變更編定作業，迄

95年1月25日始取得建造及雜項執照，延宕建造及雜項執照取得，亦影響工程發包期程。

- 3、本案預算書圖係該公所委託縣政府代為審查，縣政府於93年9月審查完成，當時開發土地之使用分區仍為特定農業區，編定類別為墳墓用地；俟開發土地於94年10月完成變更為特定專用區，編定類別包括國土保安用地、特定目的事業用地、交通用地三類，其中，國土保安用地不得申請開發。惟原預算書圖部分設施係座落於變更後之國土保安用地上，該公所未依變更後土地編定情形重新修正預算書圖各項設施配置，便據以申請建造及雜項執照，復因縣政府審查建造及雜項執照時亦未察覺部分設施占用國土保安用地，即予審查合格，並於95年1月25日核發本案建造及雜項執照。嗣工程發包後，施工廠商(祥鎮營造工程股份有限公司與該公所於94年12月14日簽約)分別於95年5月9日及6月2日函知該公所鑑界時發現界線標竿、棒球場護網、水資源回收池及夜間照明等設施超出可建築土地範圍，若依合約書施工導致不能取得使用執照，均應由該公所自行負擔解決，惟該公所仍未能審慎處理，而要求施工廠商依契約規定內容施作，致工程雖於96年9月13日竣工，申請使用執照時即因上開設施及部分RC排水暗溝占用國土保安用地，無法取得使用執照，經縣政府要求重新辦理非都市開發審議後再行申請。惟該公所仍未依契約規定要求該建築師事務所辦理用地變更編定作業，而係另案於97年10月委託東穎科技有限公司辦理，增加公帑支出27萬5,100元。該公所於98年9月完成變更使用分區及使用地變

更編定作業，於 98 年 12 月取得使用執照，除延宕使用執照取得外，亦影響球場啟用期程。

- 4、綜上，該公所未依上開規定先行辦理土地使用分區變更即完成預算書圖審查作業，其程序倒置，且延宕建造及雜項執照取得；嗣後土地變更編定後亦未重新修正預算書圖，即辦理工程發包，雖施工廠商於鑑界後告知部分設施超出可建築土地範圍，該公所亦未審慎處理，仍要求廠商依契約內容施作，工程雖於 96 年 9 月竣工，惟完工後因部分設施占用國土保安用地，延宕 2 年 3 個月至 98 年 12 月方取得使用執照；另該公所與縣政府間分工協調欠當，致未依契約規定要求建築師辦理土地使用分區及使用編定種類變更事宜，而另案委託其他廠商辦理，增加公帑支出 85 萬餘元，核有怠失。

(二)彰化縣永靖鄉公所未確實評估營運維修成本及其財源籌措可行性，致完工後因經費有限未能妥善管理維護相關設施，肇致球場 96 年 9 月竣工起算閒置迄今仍未開放使用，核有怠失。

- 1、按行為時之中華民國九十三年度各縣（市）地方總預算編製要點第 12 點第 3 款第 2 目規定：「重大新興施政計畫及重大公共工程建設計畫，應先進行成本效益分析，並確實評估未來營運及維修成本支出等財源籌措之可行性。」同要點第 23 點規定：「鄉（鎮、市）總預算之編製，準用本要點之規定。」
- 2、查本案 92 年 6 月提報體委會之計畫書及 93 年 6 月審查通過之規劃報告，均無成本效益分析相關資料，亦未評估未來營運及維修成本支出等財源籌措之可行性，核與上開規定欠符。該球場於 96

年 9 月完工後，迄今仍未訂定使用管理辦法，相關營運配套措施付之闕如，影響球場管理維護工作，期間因該公所經費有限，僅派駐 1 臨時人員辦理球場設施維護管理工作，復因該員並非體育專業人員，且管理維護工作草率，致球場雜草叢生，生態滯洪池被垃圾、棄土及雜草淹沒，喪失原有調節洪水及排水功能；另球場未定期維護且久未使用，造成紅土層下沉、磁土砂浮出及紅磚粉流失等現象，影響使用安全。俟球場於 98 年 12 月取得使用執照，該公所復以上開球場設施管理維護不當，貿然開放易造成傷害為由，迄 100 年 10 月本院約詢時仍未開放使用，期間更因管理不善，致自來水表及部分電纜線遭竊，自 96 年 9 月完工起算迄今，閒置長達 4 年 1 個月。次按縣政府 100 年 1 月 24 日研提本案閒置活化推動改善報告，該球場需整修項目包括：內野區紅土刨除與重鋪、外野區植草、電纜線修復與電力申請、噴灌工程修復、地下水供水系統、停車場通道改善及球場外圍空地圍籬綠美化等，所需經費約 1,100 萬元，預估 100 年 11 月 6 日改善完成開放使用，該球場尚未開放使用即需再投入高額整修費用，肇致公帑損失。

- 3、綜上，該公所未依上開規定確實評估球場營運維修成本及其財源籌措之可行性，致完工後因經費有限未能妥善管理維護相關設施，肇致球場 96 年 9 月竣工起算，閒置超過 4 年 1 個月迄今仍未開放使用，除肇致球場長期間置外，尚需投入高額整修費用始能開放使用，造成公帑浪費，核有怠失。

二、計畫補助機關－彰化縣政府部分：

(一)彰化縣政府未覈實審查土地編定是否符合規定即核發建造及雜項執照，俟完工後始發現部分設施占用國土保安用地而要求辦理變更，審查不周，顯有疏失。

- 1、按建築法第 2 條第 1 項規定：「主管建築機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」另按行為時之建造執照及雜項執照規定項目審查及簽證項目抽查作業要點第 3 點規定：「建造執照及雜項執照依建築法第 34 條第 3 項規定應由主管建築機關審查之規定項目如附表一，其餘項目應由建築師或建築師及專業工業技師簽證負責，建築師簽證表如附表二。」復依該點附表一審查項目 15 為「非都市土地申請建築時其申請人身分、土地編定及地目符合規定」。由上開規定可知，非都市土地申請建築時，彰化縣政府須負責審查土地編定是否符合規定。
- 2、查永靖鄉公所於 94 年 12 月 19 日向彰化縣政府申請本案建造併雜項執照，由申請文件所附地籍套繪圖可知，部分設施已占用國土保安用地，惟縣政府未能謹慎審查，仍予以審查合格，並於 95 年 1 月 25 日核發本案建造及雜項執照，其土地使用管制審查工作未盡覈實。俟該公所於完工後向縣政府申請使用執照，縣政府始發現部分設施占用國土保安用地，而要求該公所重新辦理非都市開發審議後再行申請，就地合法，核有審查不周責任。
- 3、綜上，彰化縣政府未依上開規定覈實審查土地編定是否符合規定即核發建造及雜項執照，俟完工後始發現部分設施占用國土保安用地，並要求該

公所重新辦理非都市開發審議後再行申請，疏於管理，難卸疏失之責。

(二)彰化縣政府未本於上級主管機關權責覈實指導及考核該公所執行棒球場興建及後續管理維護工作，肇致球場長期間置及公帑損失，核有怠失。

- 1、按國民體育法第 4 條第 1 項規定：「本法之主管機關：在中央為行政院體育委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」同法第 5 條規定：「各級政府為推行國民體育，應普設公共運動設施；其業務受主管體育行政機關之指導及考核」。
- 2、彰化縣政府於 92 年 4 月函請各公所提供土地作為規劃彰化縣標準棒球場地之用，惟取得土地後，未考量該公所財政及人力資源有限，逕補助該公所 1,000 萬元興建球場並負責後續管理維護工作，且未依國民體育法第 5 條規定覈實指導及考核該公所執行相關業務，致該所未依規定程序辦理土地使用分區變更及預算書圖審查工作，且完工後因經費有限未能妥善管理維護相關設施，肇致球場長期間置及公帑損失。
- 3、綜上，彰化縣政府未本於彰化縣國民體育主管機關權責覈實指導及考核該公所執行棒球場興建及後續管理維護工作，切實執行，肇致球場長期間置及公帑損失，核有怠失。

三、計畫補助機關—行政院體育委員會部分：

(一)行政院體育委員會對於地方政府申請補助案件，未依規定落實審查作業，嚴重影響計畫後續執行成效，顯有疏失。

- 1、按行政院體育委員會（下稱：體委會）92 年 11 月 3 日訂頒之行政院體育委員會補助直轄市、縣

(市)政府興(整)建運動設施作業要點(以下簡稱補助要點)第5點規定:「直轄市、縣(市)政府應於申請期限前,備齊下列文件提出申請:……(二)申請補助計畫書。1、內容應包括:……(8)營運管理維護計畫及財務計畫。(9)民間參與可行性評估……(三)土地權屬證明文件。(四)其他視個案需要之文件。1、申請補助新建、改建或增建建物者,應檢附下列文件:……(2)如為非都市土地涉及變更編定應同時檢附變更編定使用同意書……。」復依行為時之非都市土地使用管制規則第11條第1項第7款規定:「非都市土地申請開發為鄉村區、工業區、特定專用區達下列規模者,應辦理土地使用分區變更:七、申請開發為其他特定目的事業使用或不可歸類為工業區、鄉村區及風景區之土地達二公頃以上者,應變更為特定專用區」。

2、經查縣政府於93年6月2日及同年9月24日分別檢附相關資料,函請體委會補助本案工程費,依縣政府提陳計畫書內檢附之土地使用說明及土地登記謄本顯示,本案預定用地屬特定農業區,且開發面積超逾4公頃,惟縣政府未按前開規定於申請補助經費時,完成土地使用分區變更,並檢附變更編定使用同意書;又計畫書亦未依前開規定包含營運管理維護計畫、財務計畫及民間參與可行性評估等,惟體委會於93年10月15日召開輔助縣市政府興(整)建運動設施經費審查會議,就上開缺漏資料,均未要求縣政府補正或說明,逕依會議決議,於93年11月12日核定94年度補助本案工程費3,000萬元。

3、綜上,縣政府申請補助興設棒球場,未檢具完備

之計畫書，惟體委會未落實依上開規定辦理審查，仍核予補助，不僅相關規範形同具文，亦肇致計畫後續執行因土地使用分區變更等問題，延宕建造及使用執照之取得；復因缺乏完善財務、營運管理計畫，影響球場開放營運，並造成長期閒置，顯有疏失。

(二) 行政院體育委員會未確實就施工查核缺失辦理後續追蹤管考，復未積極追蹤計畫執行成效，任令完工設施長期閒置未用，難卸失當之責。

- 1、按工程施工查核小組作業辦法第 9 條第 1 項規定：「查核小組於查核時發現缺失，機關應督促監造單位及廠商限期改善，並將改善前、中、後之情形拍照留存；其應檢討改善者，機關應於期限內改善完妥，報查核小組備查。」經查體委會雖於 96 年 3 月 5 日辦理本案施工品質查核，提出計畫執行進度落後、開工期程延宕、主辦機關督導頻率不足等多項缺失，函請縣政府及該公所限期改善，並經縣政府數次函報改善情形（96 年 6 月 29 日、9 月 26 日及 10 月 26 日），嗣仍未通過體委會審查，惟該會僅於 96 年 11 月 19 日函請縣政府就後續改善情形逕予審定後再報會備查，並未賡續就縣政府後續辦理結果追蹤列管。又體委會於 96 年 8 月 29 日函縣政府略以，本案查核改善結果於報會辦理結案前，體委會相關補助經費暫緩撥付，惟仍續於 96 年 12 月 31 日、97 年 1 月 15 日撥付縣政府監造費及工程補助款，合計 757 萬餘元。以上顯示，該會對於補助案件之施工品質查核所發現缺失事項，未確實列管追蹤其後續改善成效。

- 2、次查，棒球場於 96 年 9 月 13 日完工後，於申請

使用執照時，始發現全壘打牆附近設施占用國土保安用地，嗣經該公所變更開發計畫及用地變更編定作業，至 98 年 12 月 11 日方取得使用執照，距工程完工已逾 2 年，期間體委會均未依「行政院體育委員會補助地方政府興（整）建運動場館完成後營運管理督訪考核計畫」規定辦理督導訪視，遲至 98 年 12 月 11 日始督訪彰化縣運動場館之營運管理，並函請縣政府確實督促完成本案棒球場之改善及對外開放等，迄今該場地仍未開放使用，顯示體委會補助縣政府興建設施，未積極追蹤考核其使用成效，或適時督導協助縣政府解決遭遇困難，以提升補助效益。

- 3、綜上，體委會補助縣政府興建棒球場，雖於工程施工中派員查核施工品質，惟針對查核發現缺失，未持續追蹤管考，並促其積極改善，未能發揮查核效益；且於該場地完工後，該會未追蹤補助計畫執行成效，嗣場地迄今遲未對外開放，該會復未辦理訪視，以查究原因，而任令設施長期閒置未用，難卸失當之責。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至二，提案糾正彰化縣政府暨永靖鄉公所。
- 二、調查意見三，函請行政院體育委員會確實檢討改進見復。
- 三、影附調查意見函復審計部。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化委員會處理。

調查委員：吳豐山

中 華 民 國 100 年 10 月 日
附件：本院100年7月20日（100）院台調壹字第1000800277
號派查函暨相關案卷宗。