調查報告(公布版)

壹、案由:審計部函報,該部臺灣省彰化縣審計室查核 彰化縣芬園鄉公所辦理「芬園鄉行政園區計 畫」執行情形,核有效能過低等情案。

貳、調查意見:

關於審計部函報,該部臺灣省彰化縣審計室(下稱彰化縣審計室)查核彰化縣芬園鄉公所(下稱芬園鄉公所)辦理「芬園鄉行政園區計畫」執行情形,核有效能過低等情案,本案經調閱審計部、彰化縣政府、芬園鄉公所等機關卷證資料,並於民國(下同)112年6月30日現場履勘,112年8月28日詢問彰化縣政府、芬園鄉公所、財政部國有財產署(下稱國產署)、行政院農業委員會水土保持局(112年8月1日改制為農業部農村發展及水土保持署,下稱水保署)、交通部觀光局(112年9月15日改制為觀光署,下稱觀光署)等相關人員後,已調查竣事,茲鵬列調查意見如下:

- (二)查芬園鄉公所現使用之辦公廳舍於83年興建完成, 為4層樓建物,因坐落於舊市區內,民眾洽公車輛停 放不便,為解決辦公廳舍內部空間狹小及民眾洽公 停車問題,恰因鄰近寶藏寺等觀光景點附近有前為 國防部陸軍司令部經管閒置荒廢之營區,故該公所 期藉由利用舊營區整建,結合緊鄰之「就是愛荔枝 樂園」及「寶藏寺」等觀光景點,規劃作為以服務 居民及遊客為導向的新型態行政園區,並以辦理 「芬園鄉行政園區」為由,於93年12月向陸軍司令 部申請無償撥用營區房舍,94年獲行政院同意撥用 後,由該公所帳列於國有公用財產項下管理。依前 揭國產法及非都市土地使用管制規則等規定,撥用 取得之國有房地(原砲兵營區基地使用),若未變更 土地使用編定,僅得為原來之使用用途,因此,倘 未來改設置為行政園區,因有對一般民眾提供使用 之情事,故需辦理土地使用編定之變更、且建築物 亦須取得合法使用執照,始得提供公眾使用等諸多

待解決事項。惟經調查該公所申請撥用國有不動產前,除未就園區未來整體整修建計畫作可行性評估,亦未就即將面臨之土地使用編定之變更申請及建物結構安全補強等問題研議可行策略後據以執行。

- (三)次查,芬園鄉公所當時係申請撥用芬園鄉同安寮段 3-4地號等16筆國有土地(重測後為同安段15地號 等16 筆), 面積總計18,455平方公尺(重測後 18,500.69平方公尺),土地使用分區、使用編定為 「山坡地保育區」之「特定目的事業用地」(原砲兵 營區基地)。依「彰化縣芬園鄉行政園區撥用不動產 計畫書」(下稱撥用計畫書)所載,撥用不動產主要 預期效益為:1.建立芬園鄉行政資源整體系統化發 展藍圖,配合全鄉公共設施整體發展,有效增加公 所行政效率; 2. 改善現有公所公共行政服務品質及 生活環境品質不良印象; 3. 整合芬園鄉遊客及居民 服務設施資源,創造地方新風貌。而撥用不動產後 之未來使用規劃,係以閒置空間再利用為出發點, 利用舊營區整建為新的芬園鄉行政園區。內部空間 及環境打造則結合環境生態與縣府推動綠色學習 營區之概念,再以不移除老樹及減少新建建築情況 下,重新塑造該營區為芬園鄉新的綠色學習行政園 區,空間使用規劃構想有鄉公所行政服務空間、鄉 政博物館、社團研習空間、多用途廣場、停車空間 兼戶外交誼空間、前院陽光草坪、寧靜休憩中庭及 賞景平台等多種使用方式。
- (四)然依95年度芬園鄉公所鄉政計畫摘要表(附件一) 內容載明,芬園鄉公所關於本案國有不動產撥用 前、後,預定之年度工作項目本即包括有:1.不動 產撥用計畫申請;2.行政園區土地使用分區變更;

- 行政園區整體規劃設計;4.工程發包設計等4項。 亦由此可知,本案國有不動產芬園鄉公所當應於獲 准撥用當年隨即申辦土地變更編定,同時亦需辦理 園區整體規劃設計及工程發包等。惟查該公所於94 年行政院核准撥用後,並未依年度工作計畫辦理土 地變更編定及各項行政作業,且長達2年期間(94年 至96年)亦無任何維護管理計畫,任憑本案國有不 動產閒置荒廢。而芬園鄉公所卻又自96年至107年 間,陸續向內政部、交通部、行政院、彰化縣政府 等上級機關或部會積極申請各種環境景觀改造或 整修之經費,辦理「產業博物館園區景觀改造計畫」 等7項計畫,總支出高達新臺幣(下同)6,012萬餘 元 (附表1), 卻因怠於消極申辦土地變更編定及無 法取得建物合法及安全使用之緣故,致使各項景觀 改造工程驗收迄今,遲無法正式對外提供使用,園 區現況仍處於荒廢閒置,亦乏妥適維護管理,僅部 分建物為清潔隊進駐使用等不符合原撥用計畫使 用之情事,公帑虚擲,未達成預期效益。
- (五)彰化縣審計室於108年查核芬園鄉行政園區內17棟 建築物使用情形時,即發現撥用計畫書之接管清冊 僅列載不動產編號,尚缺少興建時間及相關建築物 之相關資料洽請芬園鄉公所說明,並發現該公所94 年點交接管後當即依規定循序申辦土地使用變更 編定及建築物補照作業,否則撥用取得之老舊, 為因未達耐震能力標準及無使用執照等問題, 表來無法提供公眾使用之風險。本院於調查內 主發現,芬園鄉公所除未依撥用計畫規劃內容及前 述95年鄉政計畫辦理應為之各項行政作為外,104 年向觀光署申請「芬園鄉休閒園區後續計畫」(下稱 「後續計畫」)時,更將原撥用計畫預計提供未來辦

公行政服務空間,任意變更使用方式,整修為屬觀 光遊憩使用之文創園區及農民市集、跳蚤市場等展 售空間。觀光署當時即函知該公所(附件二),要求 在未來建物開放使用前,需完成建物結構安全無虞 之確認,並提醒結構安全鑑定報告需結案時檢附予 觀光署核備,惟芬園鄉公所迄今仍無法完成觀光署 前述要求。另外,芬園鄉公所雖於105年11月委託臺 中結構工程技師工會進行鑑定建築物耐震力(附件 三),惟最終仍未編列相關預算支應改善建物耐震 能力及取得使用執照,一再延宕土地及建築物合法 使用期程。同時調查過程也獲悉芬園鄉公所於彰化 縣審計室108年進行查核時,既已明知需進行建物 結構安全無虞之確認,卻再故意函詢¹彰化縣政府, 確認是否本案應依建築法第96條及彰化縣建築管 理自治條例第35條規定辦理建築物補照作業(附件 四)。而本院實地履勘時亦另發現水保署南投分署 將該園區部分閒置空間改造成獨角仙生態園區,在 移請芬園鄉公所接續管理維護後,仍呈現荒廢失管 現象,顯見該公所並無能力進行後續維護管理。

(六)彰化縣審計室查核期間,即一再要求彰化縣政府督促芬園鄉公所,須妥為確立行政園區未來使用方向,及詳實評估行政園區可行性,並據以研擬未來園區土地及建築物合法化之具體改善措施,切實辦理與落實維護管理工作,以完善園區相關軟硬體設施,俾提升資產效能。然該府雖分別於110年10月15日、11月8日、111年3月18日、7月29日、11月28日函復彰化縣審計室表示:該府已將本案納入列管,惟原規劃此行政園區之時空環境背景已然不同,確

芬園鄉公所108年8月1日芬鄉農經字第1080011444號函。

(七)本院為瞭解芬園鄉公所申請撥用國有不動產前,是 否曾進行評估該園區土地使用需辦理土地用地變 更、或建築物需取得使用執照、整修計畫等作業、 以及房地點交取得後管理維護情形,要求該公所提 供相關簽呈及案卷資料,卻僅獲得該公所表示有關 撥用土地使用規劃均已在撥用計畫書內載明,或檔 卷資料已達保存年限銷毀之回應,然經審認該公所 提供檔卷資料,申請撥用國有不動產前,並未有任 何效益或使用評估規劃;至於撥用點交土地後,亦 查無任何維護管理計畫等,甚至將多年遲未辦理土 地使用變更編定理由,藉口於「撥交後因首長更迭, 相關計畫暫停 | 等云云(附件五);而彰化縣府雖表 示本案國有不動產因該公所仍有維持行政園區之 使用需要,故需由該公所提報興辦事業計畫報該府 審核,惟查芬園鄉公所卻是於本院啟動調查後,於 112年6月15日始檢陳相關興辦事業計畫書送該府 申辦土地用地變更程序,芬園鄉公所、彰化縣政府 消極態度可見一斑。

- (八)彰化縣政府於本院約詢時明確說明,本案芬園鄉公 所提送興辦事業計畫,倘由該府審核通過,該公所 未來除須循序辦理用地編定變更外,其後尚須補行 水土保持計畫、加強山坡地雜項執照審查、取得建 築物合法使用執照、建築物結構補強、環境影響評 估、行政園區規劃設計及施工等作業;該公所更表 示「受限於財政、人力困難,為能落實後續行政園 區規劃設計及新建(或改建),皆須外部經費資源挹 注到位,方有執行可能。」換言之,亦即芬園鄉公 所已明確表達若無其它經費補助,受限於人力不足 情況下,行政園區規劃仍無繼續推動之可能,況後 續應補辦之行政程序,並非僅需辦理土地使用編定 之變更或補辦建築物使用執照程序等,顯見該公所 既無能力繼續推動行政園區規劃,卻又執意保留國 有不動產,藉以維持尋求經費補助之心態實屬可 議。

- 二、國產法明定公用財產之管理機關應依預定計畫及規定 用途或事業目的使用國有財產,亦不得為任何處分或 擅為收益;本案無償撥用取得之國有不動產,芬園鄉 公所若無法於適當時間完成使用,而仍維持低度、不 經濟使用時,國有財產主管機關允宜主動依國產法相 關規定辦理
 - (一)依國產法第11條規定:「公用財產以各直接使用機關 為管理機關,直接管理之。」第28條規定:「主管機 關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅 為收益。但其收益不違背其事業目的或原定用途 者,不在此限。」第32條第1項規定:「公用財產應 依預定計畫及規定用途或事業目的使用……」第34 條第2項規定:「公用財產之使用,遇有下列情事之 一者,財政部得通知管理機關於限期內提出活化運 用計畫,必要時,得逕行核定變更為非公用財產, 交財政部國有財產署接管。但撥用不動產之收回, 應由財政部呈請行政院廢止撥用後為之:一、用途 廢止。二、閒置。三、低度利用或不經濟使用。」 第39條規定:「非公用財產經撥為公用後,遇有下列 情事之一者,應由財政部查明隨時收回,交財政部 國有財產局接管。但撥用土地之收回,應由財政部 呈請行政院廢止撥用後為之:一、用途廢止時。二、 變更原定用途時。三、於原定用途外,擅供收益使 用時。……」至於國有非公用不動產是否得「委託 經營」,財政部110年2月4日台財產公字第 11035001950號函說明段第1點亦已明確說明,國產 法第11條及第32條規定,國有公用不動產應由管理 機關依預定計畫及規定用途或事業目的管理使用; 提供他人使用收益,須有法據;於符合國產法第28

條但書及同法施行細則第25條²規定前提下,得依財政部所訂「國有公用不動產收益原則」辦理「出租」或「利用」,而國產法並無國有公用不動產辦理「委託經營」或「委託管理」之規定。

(二)查芬園鄉公所原期藉由串聯鄰近之遊憩據點,創造 行政園區為新型態之觀光休閒場所,向觀光署申請 「遊憩據點特色加值計畫」,並於104年9月16日獲 觀光署核定辦理「後續計畫」時,卻係將原撥用計 書書規劃未來作鄉公所行政服務空間、前院陽光草 坪及寧靜休息中庭(園區前方區域),在未經任何評 估情況下,任意變更使用方式為文創園區及農民市 集、跳蚤市場、休憩棧道、休憩座椅等,而為擴大 施作前述工程,更樂觀預估每年得由「委外經營」 方式,引進文化創意產業、跳蚤市場、農夫市集, 及利用園區前方區域之既有營舍及戶外休憩廣場 辦理等,從廠商收得54萬元之權利金,挹注公庫收 入作為自償性債務之還款財源,故於105年7月提出 「芬園鄉休閒園區委託經營計畫書」憑藉作為向觀 光發展基金再借款563萬餘元之借款依據。然該項 工程106年完工驗收後,卻仍因該公所遲未辦理用 地變更編定及補辦建築物使用執照之取得之緣故, 致迄今無法如期委外營運挹注償還借款,更遑論每 年尚需編列公務預算償還債務,徒增財政負擔。

(三)撥用方式取得國有不動產目的,係因各級政府機關 因為公務或公共所需申請撥用,產權主體仍屬國家

² 國產法施行細則第25條:「本法第28條所稱處分,係指出售、交換、贈與或設定他項權利;所稱收益,係指出租或利用。

本法第28條但書所稱不違背其事業目的,係指主管機關或管理機關之組織法規或其主管 法律規定,得將經管之財產提供他人使用;所稱不違背其原定用途,係指管理機關依計 畫及規定用途使用中,兼由他人使用者。

違反本法第28條及第29條規定者,主管機關或管理機關對於有關人員,應依法查究責任,並責令賠償損失;其涉及刑責者,應移送法辦。」

所有,行政院同意撥用後,管理機關雖變更登記為 申請機關,用意仍希望申請撥用機關以善良管理人 方式使用國有土地,並發揮最大土地使用效益。本 案芬園鄉公所長期低度及任意變更使用國有不動 產,甚至計畫收取權利金來挹注作為自償性債務之 還款財源等不當情事,國產署於接受本院約詢時說 明本案係接獲審計部通知後,始發現芬園鄉公所撥 用國有土地未達預期使用效益,亦因早期申請撥用 國有不動產案件量龐大,礙於人力不足,主要以書 面請機關查復是否依撥用計畫使用國有不動產,但 為精進及改善撥用查核作業,已修正相關規定,加 強規範查核作業;另,芬園鄉公所撥用本案國有房 地後,本應依撥用計畫使用,而若規劃設置觀光休 閒園區展示空間對外提供使用收益,須有法據,例 如:於符合國產法第28條但書及其施行細則第25條 規定前提下(收益不違背其原定用途),得依財政部 所訂「國有公用不動產收益原則」規定辦理出租或 利用;相關收入,除其他法律另有規定,應依國產 法第7條及「地方政府經管國有公用不動產相關收 入解繳國庫作業要點」計算國庫應分配金額,解繳 國庫,然該公所縱未熟稔國有財產相關法規,亦當 主動洽詢主管機關協助,顯見該公所對於公有土地 (不動產)使用、管理、維護觀念薄弱令人匪夷所 思;至於由清潔隊進駐使用中之部分建物,芬園鄉 公所原稱符合部分撥用計畫之使用,亦經國產署認 定實際並非如此,除將限期請芬園鄉公所確認後續 如何依(原)計畫執行及辦理期程外,倘公所一定 期限內無法執行,該署亦將依國產法第39條規定收 回該等房地。

(四)綜上,國產法明定公用財產之管理機關應依預定計

畫及規定用途或事業目的使用國有財產,亦不得為任何處分或擅為收益;本案無償撥用取得之國有不動產,芬園鄉公所若無法於適當時間完成使用,而仍維持低度、不經濟使用時,國有財產主管機關允宜主動依國產法相關規定辦理。

- 三、芬園鄉公所自96年起陸續藉口園區環境景觀改造或整修工程為由向內政部、交通部、行政院、彰化縣政府等上級機關或部會申請經費補助,惟因該鄉公所未回歸申請撥用之目的,且未積極辦理土地及建築物合法使用程序之故,肇致鉅額公帑投入卻未能達到預期效益,相關單位或可依本案案例重新檢討修正縣市政府申請補助計畫審核機制及後續執行效能稽核規定
 - (一)查彰化縣審計室於稽核芬園鄉公所撥用國有不動產使用效能過程中,除發現該公所撥用園區國有不動產前,並未就行政園區未來整體規劃及整修建計畫作可行性評估及進行成本效益分析外,於撥用不動產後,亦未優先辦理土地、建築物能提供公眾使用之合法程序,消極延宕,致使所各機關補助芬園鄉公所投入之鉅額補助,最終仍因芬園鄉公所之消極怠惰,在無人、無法使用又缺乏人力維護情況下荒廢損壞。
 - (二)由本案7項補助芬園鄉公所整修、建行政園區工程內容(附件六)及施作情形可知,各計畫施作項目主要執行園區內景觀燈、廊道棚架、休憩座椅、花架等景觀休閒設施之設置,且彰化縣審計室於實地查核時已發現,園區內廁所、浴室、庫房、中山堂、兵舍、機房等9棟建築物,逾15年來仍停留在原撥用狀態,現況嚴重破損荒廢而無法使用,該公所雖陸續完成整修行政園區之相關設施設備,惟未妥善進行相關維護管理作業,迨至106年間始僱用1名臨時

人員負責清潔工作,該室108年度會同該公所人員 現場勘查結果,發現園區設置之節能景觀燈、、景觀 立燈、不鏽鋼水塔、麻道棚架、麻道棚架、麻道棚架、麻道棚架、麻道棚架、麻道棚架、麻售空間(原撥 用計畫之「鄉公所行政服務空間」)之樓梯髒亂、 麻堆滿落葉、部分空間堆置雜物;休閒綜合活動空間 (原撥用計畫之「鄉政博物館」)內牆壁及屋等間 (原撥用計畫之「鄉政博物館」)內牆壁及屋等 下鄉、出現髒污,且周遭環境髒亂及雜草叢生空 灣水出現髒污,且周遭環境髒亂及雜草叢生等情 事,檢彰化縣縣有財產管理自治條例規定注意管理 及有效使用,並因疏於維護管理,致使部分設施 所形象。

(三)本院實地履勘時,亦發現該園區投入鉅額公帑改造 或改建之景觀設施,確實多已荒廢毀壞無法提供正 常使用,整體園區僅有部分建物及廣場,係因鄉公 所清潔隊之進駐而勉予維持使用狀態(附件七)。另 外,尚發現水保署南投分署在109年間接受芬園鄉 公所提案建議,原希望結合當地社區在地生態(獨 角仙意象),並以寓教於樂的理念,將該園區部分閒 置空間活化及改造成充滿童趣、兼具環境教育與互 動體驗的獨角仙生態園區(位置為原撥用計畫之 「鄉政博物館」),然該項工程雖於111年驗收合格, 卻在移請芬園鄉公所接續辦理後,呈現荒廢失管現 象,顯見該公所無人力(亦無能力)進行後續維護管 理。為能釐清前述農夫市集、展售空間或鄉政博物 館經多次整修,卻一再發生環境髒亂及雜草叢生等 失管原因及後續檢討,本院除約詢彰化縣政府外, 亦一併請觀光署及水保署到院釐清相關案情。觀光 署於本院約詢時表示,該署自108年起辦理「體驗觀

光-地方旅遊環境營造計畫(108-111年),時,業已 修訂補助計畫提案申請須知(下稱申請須知)及配 合修正工作計畫書格式,新增「工作計畫書自我檢 核表」,要求地方政府提案申請觀光建設補助計畫 時,將應確認之項目納入檢核範圍,依觀光署原有 補助機制,工程發包預算書圖經審查同意後,始可 辦理工程招標作業,惟為降低工程決標後,因取得 建築執照、地權地用合法化等未辦理完成,可能造 成後續無法營運等問題,該署更於110年9月再次修 正申請須知內容,要求核定之計畫,應於工程發包 施工前將工程設計書、圖,併同新增之「預算書圖 送審檢核表」送請觀光署審查後再據以辦理發包施 工,且為追蹤補助計畫之工程完工後,設施維護管 理情形,該署亦自111年度起辦理設施維護考評作 業,以實地考評補助設施實際營運管理成效,督促 地方政府負起經營與整修維護之責並妥善管理,以 利該計畫確實達成原訂之績效目標,考評結果也將 納入後續地方政府提案申請補助之參考依據,未依 規定妥善經營管理者,或經要求改善後仍未達標準 者,將視情形取消後續相關提案補助。至於水保署 於該園區所施設「芬園鄉進芬社區舊營區空間改善 工程」,該署及南投分署於112年8月14日邀集芬園 鄉公所與進芬社區發展協會至本案工程現地勘查 了解後表示,芬園鄉公所尚有定期派員進行環境清 理巡查等維護管理作業,惟因該案工程111年驗收 後正值新冠肺炎疫情高峰期,不宜舉辦群聚活動, 故111-112年較少於該場域舉辦活動,近其疫情逐 漸趨緩,112年初鄉公所與周邊幼兒園已陸續於該 館內辦理幼兒園學生參訪,水保署將持續促請該公 所加速完土地使用變更、加強本案工程及整體園區

維護管理,並請該公所積極邀請鄉內及縣內幼兒園 與國中小等教育單位至園區內參訪學習,以維持空 間場域使用功能、提高使用率。

(四)綜上所論,芬園鄉公所自96年起陸續藉口園區環境 景觀改造或整修工程為由向內政部、交通部、行政 院、彰化縣政府等上級機關或部會申請經費補助, 惟因該鄉公所未回歸申請撥用之目的,且未積極辦 理土地及建築物合法使用程序之故,肇致鉅額公帑 投入卻未能達到預期效益,相關單位或可依本案案 例重新檢討修正縣市政府申請補助計畫審核機制 及後續執行效能稽核規定。

冬、處理辦法:

- 一、調查意見一提案糾正彰化縣政府暨彰化縣芬園鄉公 所。
- 二、調查意見二函請國產署列管定期稽核芬園鄉公所本案 國有房地使用情形,若無法於期限內依計畫使用,則 應依相關規定收回。
- 三、調查意見三函請行政院轉飭內政部、交通部、農業部 等相關部會,檢討各縣市政府申請各項補助計畫審 查、稽核機制。

四、調查意見一至三, 函復審計部參辦。

調查委員:王麗珍、紀惠容

中 華 民 國 112 年 10 月 17 日

案名:彰化縣芬園鄉公所辦理「芬園鄉行政園區計畫」執行 情形,核有效能過低等情

關鍵字:芬園鄉行政園區計畫、非都市土地使用管制規則、 國有財產法、撥用