

調 查 報 告

案由：據審計部函報：墾丁國家公園管理處辦理「98 年度南灣遊憩區 A 區委託民間機構經營管理標租案」及「99 年度公有停車場委託民間機構經營管理標租案」，相關人員涉有重大違失情事，認有調查之必要。

調查意見：

本案係審計部派員調查內政部營建署（下稱營建署）所屬墾丁國家公園管理處（下稱墾管處）辦理「98 年度南灣遊憩區 A 區委託民間機構經營管理標租案」（下稱南灣 A 區經營標租案）及「99 年度公有停車場委託民間機構經營管理標租案」（下稱停車場經營標租案）等 2 案（如下表），發現相關人員涉有重大違失情事，爰依審計法第 17 條前段及其施行細則第 16 條後段等規定，將查核情形及相關卷證函報本院；嗣於 102 年 5 月 6 日陳訴人亦以電子郵件陳訴相關案情到院。

標案名稱	南灣 A 區經營標租案	停車場經營標租案
案 號	316-98-04	316-99-02-231
招標機關	墾管處	
招標方式	限制性招標（經公開評選或公開徵求）	
決標方式	準用最有利標 ^a	
採購金額級距	查核金額以上未達巨額	公告金額以上未達查核金額
預算金額 （新臺幣）	9,277,758 元 （招標公告所列 6 年租金總額）	1,380,108 元 （招標公告所列 3 年租金總額）
決標日期	99/1/21	99/8/12
決標金額 （新臺幣）	9,277,758 元	1,380,108 元

^a 依「最有利標作業手冊」貳、最有利標之適用情形及作業程序：依採購法可採最有利標之情形，大致可分為下列 3 類：一、適用最有利標決標；二、準用最有利標評選優勝廠商；…。

投標廠商家數	2 ^b	3
得標廠商	悠活渡假事業股份有限公司	新墾丁經營管理有限公司
履約期限	99/1/28-105/1/27 (得續約3年)	99/8/31-102/8/30 (得續約3年)

案經調閱相關卷證資料，並於 102 年 8 月 20 日約詢營建署、墾管處等機關人員，嗣就所復內容再函審計部核復意見綜審結果，墾管處辦理招標評選及履約管理等過程確有違失，營建署亦難辭督導不周之咎。茲就相關調查意見臚列如下：

一、墾管處辦理「南灣 A 區經營標租案」之招標評選及審核過程，明知得標廠商簡報時補充規劃之綠地收費停車場並未納計年租金收益範圍，卻未即時提出質疑並責令改正，反於簽約時將該停車場示意圖納為契約附件，恣置廠商恣以該綠地為停車場不當收益，事後猶妥協補收象徵性租金後就地合法，損害政府採購公平形象，洵有違失

(一)按政府採購法第 6 條第 1 項規定：「機關辦理採購，應以維護公共利益及公平合理為原則，對廠商不得為無正當理由之差別待遇」。最有利標評選辦法第 1 條規定：「本辦法依政府採購法第 56 條第 4 項規定訂定之。」第 10 條規定：「(第 1 項)評選最有利標，為利評選委員對廠商於各評選項目之表現為更深入之瞭解，得輔以廠商簡報及現場詢答。…(第 3 項)第 1 項簡報不得更改廠商投標文件內容。廠商另外提出變更或補充資料者該資料應不納入評選」。又本標租案之投標暨評選須知八(一)2.規定：「經寄出之營運管

^b 本案屬政府採購法第 22 條第 1 項第 9 款之限制性招標，採準用最有利標評選優勝廠商，辦理公開評選。依據「最有利標作業手冊」貳、二、(六)依招標文件規定辦理開標、評選優勝廠商。投標廠商家數無限制，縱僅 1 家廠商投標亦可開標…。

理計畫書，投標廠商不得以任何理由申請更改、作廢或退還」；而邀標書之設計使用原則(四)亦規定：「委託應營運範圍及營利項目，非經甲方同意，乙方不得擅自變更增加設施、辦理活動或販賣物品」。另依行政院 82 年 4 月 23 日函頒國有出租基金租金率調整方案規定略以：「房地年租金＝土地年租金＋房屋年租金。土地年租金＝申報地價×使用面積×5%。…」。

(二)查墾管處遊憩服務課吳姓承辦人於 98 年 7 月 28 日簽擬「南灣 A 區經營標租案」，出租範圍包括停車場、男女沖盥洗室、賣店、綠地等，面積約 33,273 m²，依上開國有出租基金租金率規定核算租金結果，應為新臺幣(下同)227 萬 5,036 元；惟陳核至該處李副處長時批註：「一、租金計算宜以實際使用收益之範圍(排除南灣污水場、綠地等)較為合理。二、綠地之維護管理於合約內範圍規範為得標廠商應盡之責任」等意見，續陳至處長於同年 8 月 14 日核定後，同年 12 月 11 日即刊登招標公告，採公開評選方式辦理，並以最有利標為決標原則，邀標書所列契約年租金即依李副處長批註意見，扣除鵝鑾鼻二小段 231、232、233 地號之「綠地」面積(計 8,431.64 m²)後，年租金減為 154 萬 6,293 元，並將所扣除之「綠地」納為委外經營管理範圍，交由廠商負責維護管理。

(三)嗣於 99 年 1 月 20 日辦理「南灣 A 區經營標租案」採購評選會議(該處李副處長為召集人，林秘書及遊憩服務課蔡課長為評選委員，吳姓承辦人為紀錄)，審查廠商營運管理計畫書及簡報詢答，詎悠活渡假事業股份有限公司(下稱悠活公司)恣於簡報內容增加「南灣遊憩區 A 區計畫示意圖」(下稱 A 區計畫示意圖)，且於圖上明確標示「綠地」增設 45 格收費停車位，然墾管處各與會人員不僅未反對納入評選，甚至於悠活

公司獲選優勝得標簽約時，順勢將該綠地收費停車場示意圖納為契約附件；迨至該公司據以增設 60 格停車位不當收益後，該處始於 99 年 5 月 17 日函告自同年 1 日起補繳「綠地」年租金 42 萬 1,582 元，惟因該公司提出異議，經協商研議後，雙方於同年 28 日達成協議，改就增加之 15 格停車位（實際劃設 60 格-原簡報規劃 45 格）以淡季每月 660 元、旺季每月 4,950 元核算，每年僅需補繳權利金 2 萬 790 元。

(四)經詢轉營建署綜整墾管處申辯略以：

- 1、本案公告招標前，墾管處處長於 98 年 8 月 14 日核定採納副處長意見，政策上已定調將綠地植栽區由得標廠商管理維護，不計收土地租金，並應於合約規範為得標廠商應盡之責任。
- 2、評選階段，本案之評選委員悉依「採購評選委員會審議規則」公正辦理評選。縱使廠商於簡報時提出補充「A 區計畫示意圖」，其效力依最有利標評選辦法第 10 條第 3 項後段規定，應不納入評選。
- 3、簽約時，招標文件之標租報價單內「議價情形」乙欄即載明：「本案採固定費率決標方式，無須議減價格，可另行議定契約其他內容」，進而議定契約內容增加「A 區計畫示意圖」，表示得標廠商承諾為協助解決南灣地區連續假日之停車需求及省道交通秩序，願做綠地臨時停車之規劃。簽約後，得標廠商既未依其「A 區計畫示意圖」於車位與車道鋪設碎石，亦未有開發、施作「停車場」之設施變更事實行為，難謂有違反契約關於設施使用原則之情事。
- 4、綠地臨時停車場係為紓解連續假日停車空間不足而為臨時性、暫時性之變通措施，既已包含於委外範圍且對廠商課予維護義務，實難以強加契約所無之負擔而要求得標廠商按「綠地」面積追繳租金。經

墾管處檢討，99年5月17日函為錯誤之判斷，應予撤銷；嗣經雙方協商同意加收租金每年2萬790元，此協商係針對臨時停車場非常態性之行為尋求合理解決之道，若就實際使用狀況，業者收取之停車費用恐未達協商後加收之金額，何有短收公帑及圖利廠商。惟經參酌相關意見，該處業於102年5月30日以口頭告知及102年8月22日行文得標廠商，即日起停止於綠地臨時停車使用。

(五)然查：

- 1、依「南灣A區經營標租案」招標文件所載，係將綠地交由得標廠商維護，而非同意其作為其他收益用途；墾管處事後容許得標廠商將綠地規劃為停車場使用收益，顯與原簽核考量「租金計算，以實際使用收益範圍（扣除南灣污水場、綠地）較為合理」之意旨相悖。
- 2、另據墾管處遊憩服務課吳姓承辦人於99年6月1日簽獲處長批可之「南灣遊憩區（A區）補繳年租金之疑慮」（總收文號0990003594）明載：「本案經99.5.26副座召集本課林課長及職初步研議後，又於99.5.28上午9時電話通知悠活公司吳協理來處與本課林課長及職溝通達成初步協議如下：（一）擬要求補繳之3筆土地年租金，雖原規劃用途為綠地使用，但評選決標時，該公司送審之經營管理企劃書中，清楚揭示該3筆土地已計畫停車場使用，依圖示計有45停車位，施工後實際為60停車位，當時並未有本案評選委員提出異議。（二）依乙方所提出之經營管理企劃書，原綠地規劃有45停車格，但現況為60停車格，增加15停車格部分，擬作為補繳權利金之基準，…」。足徵本案決標過程，確已將得標廠商簡報所補充之綠地停車場示意圖納入評

選，且據以做為減免（45 停車位）補繳權利金之基準，該處所復辯詞矛盾、反覆，要非可採；得標廠商於評選簡報時補充原投標文件所無之圖說資料，已非最有利標評選辦法及投標暨評選須知所允可，更遑論納為契約附件。矧前揭協議內容，亦闡明當時雙方皆已認定該綠地停車場使用收益之事實，該處強辯：「未有開發、施作停車場之設施變更事實行為，難謂有違反契約關於設施使用原則」等語，顯事後卸責諉過之詞，不足採信。

(六)綜上，墾管處辦理「南灣 A 區經營標租案」招標評選及審核過程，明知得標廠商簡報時補充規劃之綠地收費停車場並未納計年租金收益範圍，該處與會人員卻未即時提出質疑並責令改正，反於簽約時將該停車場示意圖納為契約附件，恣置廠商恣以該綠地為停車場不當收益，事後猶妥協補收象徵性租金後就地合法，損害政府採購公平形象，洵有違失；允應深切檢討並落實管理廠商履約責任，以維自身權益。

二、墾管處辦理「停車場經營標租案」，捨棄規劃及監督機制顯較周延之「促進民間參與公共建設法」不用，而因循既往政府採購法之招商模式，肇致權利金短收及營收稽核漏洞等履約訾議，確有不當；營建署不察竟予照准，亦難辭監督不周之咎

(一)按政府採購法第 99 條規定：「機關辦理政府規劃或核准之交通、能源、環保、旅遊等建設，經目的事業主管機關核准開放廠商投資興建、營運者，其甄選投資廠商之程序，除其他法律另有規定者外，適用本法之規定」。惟依促進民間參與公共建設法(下稱促參法)第 2 條規定：「促進民間參與公共建設，依本法之規定。本法未規定者，適用其他有關法律之規定」，其

立法說明闡釋：「本法屬特別法性質，優先於其他法律之適用，本法未規定者，仍適用其他有關法律之規定」，且行政院公共工程委員會 93 年 6 月 16 日函重申行政院 89 年 4 月 28 日台 89 交字第 12117 號函示略以：「促參法公布實施後，各主辦機關辦理民間參與公共建設之作業，應依促參法辦理。…機關辦理民間參與公共建設計畫之法規適用原則如下：（一）符合促參法第 3 條第 1 項所稱公共建設，並依同法第 8 條第 1 項規定之民間參與方式辦理者，適用促參法規定辦理」。又設置 50 個以上停車位之立體式或平面式路外公共停車場，屬促參法第 3 條第 1 項第 1 款所指之交通建設，同法施行細則第 2 條第 1 項及第 6 項，亦規定明文。

(二)另依政府採購法第 99 條立法說明略以：「…民間參與方式辦理之建設，雖有別於一般政府採購，但其投資興辦廠商之甄選程序，亦宜符合公開、透明、公平之原則，故明定準用本法有關規定，俾使其甄選程序有法可循。」揆其立法意旨，主係提供民間參與案件公開、透明、公平之甄選廠商程序，爰對於甄選廠商程序外之事項並未規範；嗣促參法於 89 年 2 月 9 日公布施行後，除提供公開、透明、公平之甄選廠商程序外，對於促參案件之預評估、可行性評估及先期規劃、議約及簽約、興建與營運管理、產權移轉及履約爭議處理等均有較為完整之規範與機制，可供機關及民間廠商共同遵循，合先敘明。

(三)查本案停車場自 95 年 2 月 9 日起委託廠商經營，期限至 97 年 2 月 9 日止，墾管處遲至 97 年 1 月 21 日始召開「2008 年本處公有停車場經營管理事宜」會議(由李副處長主持，林秘書等人與會，吳姓承辦人記錄)，會議結論略以：該處公有收費停車場再辦理續約評鑑，

重新依促參法規定公開對外招商；未來得標廠商，必須繳交定額之年基本租金與年經營權利金計 180 萬元（基本租金 46 萬 36 元，年經營權利金以年營收 11%核計約 132 萬元）。嗣該處遊憩服務課吳姓承辦人據於同年 7 月 31 日簽辦「停車場經營標租案」，擬依促參法規定報請營建署同意授權辦理，並檢附「墾丁國家公園公有收費停車場委託民間經營標租案」（下稱「停車場促參案」，為本件「停車場經營標租案」之前案）之可行性評估、先期計畫書及申請須知等招商文件，且已敘明「停車場經營標租案」將依促參法第 3 條第 1 項第 1 款（交通建設）及第 8 條第 1 項第 5 款（OT 模式）辦理招商。

（四）經函報營建署於 98 年 3 月 9 日召開會議審查，並提出「權利金是否設計合理之競爭機制」、「財務報表之會計師簽證稽核制度」等 12 項疑義，函請墾管處說明，詎該處吳姓承辦人延至翌（99）年 4 月 7 日始簽擬以：大灣海濱景觀工程施工，廢除原「停 10」停車場設施，使得原招商之公有收費停車場規模縮小（大型車 72 位、小型車 525 位、機車 32 位），已不具 OT 規模等由，函報營建署將改依政府採購法第 99 條規定辦理招商，經該署於同年 3 月 30 日核復「無意見」後，該處即據以續辦招商作業，計有 3 家廠商投標評選結果，由新墾丁經營管理有限公司獲選為最優勝廠商得標，契約期限 3 年，經營績效優良者得續約 3 年，年租金 46 萬 36 元 + 年營收（未稅）[○]11%。

（五）惟查，本案墾管處捨促參法改依政府採購法第 99 條規定辦理招商後，不僅未將營建署 98 年 3 月 9 日審查「停車場促參案」所提之 12 項疑義納入研議妥處，反將權

[○] 年營收（未稅）之定義，依審計部 101 年 10 月 26 日詢據墾管處查復：「即年總營收扣除營業稅 5%之金額。例如：收取 100 元停車費給發票，為已稅之金額，未稅之金額為 95 元。」

利金計算基準，由原「年度營收」調降為「扣稅後之年度營收」，無端減損機關權利金收入，且貿然刪除廠商財務報表之會計師簽證稽核制度，卻未見善盡履約管理職責，就廠商所提營運報告資料之真實性或營運收入金額進行查核，致本案營運期間，各停車場每月實際收入及廠商應繳之權利金，悉依廠商每月提報之營運報告數據作為計算基礎，對於廠商是否確實開立發票、開立發票後是否覈實入帳等，均無從查考，顯有違常。

(六)經詢轉營建署綜整墾管處申辯略以：

- 1、本「停車場經營標租案」自 91 年起依據政府採購法辦理，依契約規定，經營期間內經甲方（墾管處）月考核及年度評鑑，成績列為優等者得續約 1 次 2 年，後因 96 年審計部要求公有設施辦理委外經營案，應改依促參法辦理招商，該處爰於 97 年 1 月 21 日研議朝促參法模式進行，未再與原得標廠商續約。惟因促參法之執行流程必須進行可行性評估、先期規劃、招商準備及公告、甄審及評決、議約及簽約等作業，程序費時冗長，而原依政府採購法辦理之委外經營管理合約期限已屆滿，墾管處無足夠人力可自行接管，委外經營有其急迫需求，且本案自 97 年 8 月陳報營建署核定後，時值南灣遊憩區 OT 案招商引起居民反對，並結合地方民意代表發動大規模抗爭、陳情，另依促參法第 3 條第 7 款、同法施行細則第 11 條及同法之重大公共建設範圍等規定，本案公有停車場未達「觀光遊憩重大設施」之規模，且無開發或建設行為，故 99 年 4 月陳報營建署改依政府採購法第 99 條辦理。
- 2、本案所收之權利金，確係以總營業收入扣除 5% 營業稅後計算。惟營業稅乃依法繳交與地方政府之營業

所得稅捐，非廠商實際營收之所得或利潤，按一般市場交易習慣及公平原則，不應將 5% 營業稅納入，「年營收 11%」係以未稅計算，故與「年營收(未稅)11%」實為同一意涵，簽約時以「...年營收(未稅)11%」其用意係單純以精確文字杜絕爭議。至招標文件未依營建署 98 年 3 月 9 日審查會議意見，將廠商財務報表之會計簽證稽核制度納入一事，因本案係依政府採購法第 99 條辦理，因前已有 3 次經驗，故直接沿用 95 年之契約並做微幅修正，而非正式簽約時加以刪除；業已參酌相關意見，要求廠商補送 101 年度之會計師稽核文件，合約期間內亦將要求按年度檢送稽核報告。

(七)然查：

- 1、本案停車場 95 年度委託廠商經營，於 97 年 2 月 9 日屆期，墾管處遲至 19 天前(1 月 21 日)方召開經營管理事宜會議，並決議依促參法規定辦理招商，致後續委託經營作業無法及時銜接。迨 97 年 8 月 5 日陳報營建署同意授權依促參法辦理時，已完成該案之可行性評估、先期規劃、申請須知及契約草案等招商準備文件，後續僅需依該署函復審查意見修正相關文件並取得授權，即可接續辦理公告招商、甄審等作業，中途改依政府採購法第 99 條規定辦理招商，同樣須經報准、公告、評選、議價及簽約等作業程序，並無法縮短辦理時程；且營建署 98 年 3 月 9 日針對本案招商文件核復「權利金是否設計合理之競爭機制」、「財務報表之會計師簽證稽核制度」等 12 項意見後，墾管處始終未依審查意見修正招商文件，重新報請營建署核准，延宕逾 1 年後，始於 99 年 4 月 7 日報請營建署同意依政府採購法第 99 條規定辦理，故所稱為避免依促參法辦理程序費

時冗長，而改依政府採購法第 99 條規定辦理，顯係托詞。矧該處早於 97 年 1 月 31 日即已函知原停車場經營廠商，繼續經營至該處依促參法招商完成日止，故所稱「原委外經營管理合約期限已屆滿，墾管處無足夠人力可自行接管，停車場之委外經營實有其急迫性需求」云云，亦不足採。

- 2、至所稱南灣遊憩區 OT 案招商引起居民抗爭一事，實因過去該海域活動經營者多為當地住民，故民意屬意採海域、陸域分別辦理委外經營，而內政部核定之委外經營方式為海域及陸域合併辦理委外，致生海域、陸域合併或分開委外之爭議，與本案採促參法或政府採購法辦理委託經營無涉，營建署 98 年 3 月 26 日審查墾丁國家公園管理處所報「南灣遊憩區委託民間機構經營管理 OT 案」後續辦理情形暨「墾丁國家公園公有收費停車場委託民間經營管理案投標須知案」紀錄參、討論第一案資料在卷可稽。
- 3、另促參法第 3 條第 1 項所列 13 類得依該法規定辦理之公共建設中，符合第 1 款之「交通建設」及同法施行細則第 2 條第 6 項第 1 款規定，合併土地面積達 4,500 平方公尺以上之平面式停車場(相當於 150 個小型車停車位)，即適用促參法辦理，財政部(促參業務主管機關)102 年 8 月 1 日函釋足憑。至主管機關依促參法第 3 條第 2 項規定會商內政部、財政部等機關所訂之「重大公共建設範圍」，係界定民間參與公共建設享有私有土地徵收、融資及租稅優惠之門檻，與該公共建設得否依促參法規定辦理無涉，墾管處顯將促參法第 3 條第 1 項第 7 款「觀光遊憩重大設施」與同法第 3 條第 2 項之「重大公共建設範圍」混為一談。
- 4、又墾管處辯稱「年營收 11%」係以未稅計算，與「年

營收(未稅)11%」實為同一意涵等語。經調閱該處97年8月5日陳報營建署擬依促參法規定辦理之先期計畫書二財務規劃所載，(二)、1 權利金：1,664,536元(定額加經營權利金，亦即每年定額權利金460,036元+年營業額*11%=460,036+10,950,000*11%=1,664,536元)，營業稅5%係另項列為廠商營業成本，足徵該處原陳報營建署招商方案之經營權利金，係以廠商營業額*11%計算，而非廠商營業額*(1-5%)*11%，權利金收入減損事證灼然，不容置辯。

- 5、蓋建立廠商財務報表之會計簽證稽核制度、定期或不定期以書面或實地方式檢查廠商財務狀況，均屬機關確保委託經營案件符合公共利益、善盡履約管理職責之基本作法，與該委託經營案件係採促參法或政府採購法第99條規定辦理招商無涉。墾管處各級經辦人員，明知該等規定對於未來履約管理之重要性，卻鄉愿沿用95年之契約未加校核補正，致機關監督管理功能大幅縮減，委託經營期間對於廠商所提營運報告之真實性及實際營收金額等資料，均無從查考，甚且放任得標廠商自行印售「停車券」亦未見控管，顯怠忽職責。

(八)綜上，墾管處辦理「停車場經營標租案」，捨棄規劃及監督機制顯較周延之「促進民間參與公共建設法」不用，而因循既往政府採購法之招商模式，肇致權利金短收及營收稽核漏洞等履約訾議，確有不當；營建署不察竟予照准，亦難辭監督不周之咎。

調查委員：趙昌平
杜善良