



審計部專案審計報告

曾文水庫觀景樓電梯塔興建使用情形



民國 103 年 11 月

審計部 印

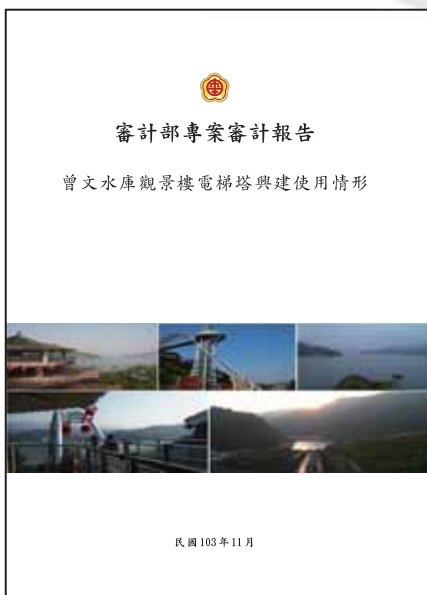
目 錄

中華民國審計部及其所屬機關民國 103 年度審計人力計有 724 人(預算員額)，隸屬於監察院，獨立行使審計職權，監督政府及其所屬機關預算之執行，並就其運用資源之經濟性、效率性及效果性進行考核。

審計部及其所屬機關民國 102 年審計結果可量化財務效益約 180 億 2 千 3 百萬餘元，平均每花費政府預算 1 元至少可節省政府支出或增加收入 13.93 元。

本專案審計報告揭露經濟部水利署南區水資源局辦理曾文水庫觀景樓電梯塔興建使用情形，相關執行缺失經審計部促請該局檢討改善後，觀景樓已規劃為環境教育館，觀景電梯塔、電梯、天橋及觀景樓六角亭餐廳等設施已於民國 102 年 12 月 1 日正式啟用，觀光人次與營運收入皆有所提升，截至民國 103 年 8 月底止，曾文水庫風景區觀光人數與去(102)年同期相較，計增加 1 萬 3 千餘人次，增加營運收入 54 萬餘元，有效活化公共設施使用效能，提升曾文水庫風景區服務品質。

更多有關審計部之資訊，請參閱審計部全球資訊網(網址：www.audit.gov.tw)



壹、總述	1
一、調查原委	1
二、調查範圍	1
三、調查限制	1
四、主要調查發現	1
五、後續處理情形	2
貳、專案調查辦理情形	2
一、前言	2
二、調查重點與發現	3
三、調查意見與建議	10
參、行政機關回應情形	17
肆、後續改善及整體效益情形	19
伍、結語	19

圖目錄

圖 1 觀景樓天橋、電梯塔及電梯設施	7
圖 2 觀景樓內部設備閒置情形	15
圖 3 觀景樓地板隆起情形	15
圖 4 觀景樓內部閒置情形	17
圖 5 觀景樓六角亭餐廳正式營運情形	19

表目錄

表 1 曾文水庫公共設施整建工程概要表	3
表 2 本案土地使用分區編定及變更情形簡表	8

曾文水庫觀景樓電梯塔興建使用情形

壹、總述

一、調查原委

經濟部水利署南區水資源局（以下簡稱南水局）為提升曾文水庫風景區服務品質及強化意象吸引遊客等因素，於民國（下同）93 年間辦理曾文水庫公共設施整建第 1 期及第 2 期工程，以整修及增建區內觀景樓、觀景電梯等設備，契約金額共計 3,298 萬元，自 94 年底竣工後，未取得地方建築主管機關許可使用證明文件，長期閒置。

依審計法第 2 條第 5 款、第 65 條第 2 款及第 67 條第 3 款至第 5 款規定，審計機關職司政府財務效能之考核，辦理各項計畫實施進度、收支預算執行經過及其績效之審計，考核各計畫已成與未成、經濟與不經濟及其效能之程度。審計部為瞭解南水局辦理曾文水庫電梯塔等設備之整修、增建及使用情形，於 101 年 11 月間派員辦理專案調查，期能發掘問題，促請改善，提

升政府施政效能，以善盡審計職責。

二、調查範圍

本調查涵括興建計畫之先期作業及規劃核定情形、工程採購及履約期間申請相關許可執照情形、相關機關監督輔導情形、閒置設施維護情形等，調查對象為經濟部水利署（以下簡稱水利署）及南水局。

三、調查限制

本案自 92 年規劃興建迄至 101 年底止已歷 9 年，因相關承辦人員更迭，部分檔案資料取得不易，及囿於審計工作人力與外勤時間限制，本專案調查僅就調查計畫所列查核重點及受查機關提供之相關卷證資料進行抽核調閱，作成結論，無法確保受查機關所有缺失均能察覺。

四、主要調查發現

本案經審計部辦理專案調查結果，發現南水局辦理曾文水庫觀景樓及電梯塔興建工程，核有下列缺失：

（一）委商辦理電梯塔工程之規劃

未審慎評估用地權屬及土地使用限制，亦未善盡規劃設計審核責任，以致規劃定案後已逾 9 年仍無法取得建造許可，影響使用效益。

(二) 未取得建造許可及土地所有權之前即發包施工，且明知建設作為與法令未合，仍執意興建，肇致增建完成之電梯塔閒置長達 7 年，迄未發揮應有功能。

(三) 水利署暨南水局對本案閒置之公共設施，未依行政院活化閒置公共設施推動方案之規定覈實清查列管，並及時妥依活化處理原則落實執行，錯失輔導活化之補救改善時機。

五、後續處理情形

本案調查發現之缺失，經審計部依審計法第 69 條規定：「審計機關考核各機關之績效，如認為有未盡職責或效能過低者，除通知其上級機關長官外，並應報告監察院；

其由於制度規章缺失或設施不良者，應提出建議改善意見於各該機關。」於 101 年 12 月 28 日通知經濟部查明妥適處理，並報告監察院。嗣經經濟部函復今後將擬訂完善前置作業，並要求所屬單位確實清查提報閒置公共設施，俾有效輔導活化等改善措施，及議處失職人員，審計部爰將該部查處結果函報監察院，該院於 102 年 5 月 31 日函復准予備查。

貳、專案調查辦理情形

一、前言

曾文水庫位於嘉義縣大埔鄉曾文溪主流上游，大壩於 62 年完工蓄水，總容量達 7 億立方公尺，為臺灣地區容量最大之水庫，湖面面積達 17 平方公里，亦為臺灣地區最大者，其興建目的包括灌溉、公共給水、發電、防洪及觀光等。

(一) 興建計畫緣起及目標

67 年間，前臺灣省政府建設廳水利局曾文水庫管理局¹為推廣庫區觀光，於大壩東南端山丘頂視野遼

¹ 前臺灣省政府建設廳水利局曾文水庫管理局於民國 63 年成立，隸屬臺灣省建設廳，其後依序改制為水利局南部水資源開發工程處、水利處南部水源開發工程處、水利處南部水資源局、經濟部水利處南區水資源局，及現行經濟部水利署南區水資源局（資料來源：經濟部水利署南區水資源局全球資訊網）。

闊處興建觀景樓 1 棟，為地上 2 層之建物，主建物面積 1,145.8 平方公尺。92 年間，南水局鑑於該建物已逐漸老舊，為考量景點安全、提升服務品質及強化意象吸引遊客等因素，規劃整修及增建曾文水庫觀景樓、觀景電梯等設備。

（二）計畫概要

92 年 9 月間南水局委託技術服務廠商辦理規劃設計，契約金額為 92 萬元，先後於 93 年 8 月 20 日及同年 12 月 8 日採公開招標方式辦理「93 年曾文水庫公共設施整建工程」第 1 期及第 2 期工程，契約金額為 936 萬元及 2,270 萬元，分別於 93 年 12 月 30 日及 94 年 12 月 30 日竣工（詳表 1）。工程內容包括觀景樓道路邊坡整治、天橋、電梯塔、電梯等。

表 1 曾文水庫公共設施整建工程概要表

工程期別	第 1 期	第 2 期
開標日期	93 年 08 月 20 日	93 年 12 月 08 日
竣工日期	93 年 12 月 30 日	94 年 12 月 30 日
契約金額	936 萬元	2,270 萬元

資料來源：整理自經濟部水利署提供資料。

二、調查重點與發現

審計部為調查曾文水庫電梯塔興建完成已久卻未能取得相關許可使用證明文件，造成設施閒置情形，於 101 年間派員辦理專案調查，調查重點包括：先期作業及規劃核定情形、工程採購及履約期間申請相關許可執照情形、相關機關監督輔導情形、閒置設施維護情形等，茲將主要調查發現分述如下：

（一）先期作業及規劃核定情形

查本案主體建築觀景樓²位於曾文水庫特定區內³，處大壩東南端山丘頂（嘉義縣大埔鄉大埔段，地號：1484-4），為地上 2 層之建物，主建物面積 1,145.8 平方公尺。依嘉義縣政府及改制前臺南縣政府於 86 年 11 月會銜公告之「變更曾文水庫特定區計畫（第 2 次通盤檢討）書」土地使用分區管制規定，本案觀景樓位於該特定區編定為「旅遊服務中心」用地範圍內，可供購物、冷熱飲、郵政、電訊、休憩及娛樂、

²按南水局國有公用房屋建築及設備財產卡登錄名稱為中正樓，因該樓牌坊名為觀景樓，且南水局於相關書件中通稱為觀景樓，爰本案以觀景樓稱之。

³依曾文水庫特定區計畫所載，該特定區計畫範圍以水庫湖面及曾文溪兩岸為重心，其行政區域包括嘉義縣之大埔鄉及臺南市之東山、楠西兩區，計畫面積 5,582.9 公頃，屬於嘉義縣部分為 4,408.4 公頃，臺南市部分為 1,174.5 公頃。

活動之服務使用。

82 年至 92 年，曾文水庫風景區每年平均入園人數約 27 萬人次。由於觀景樓於 67 年底完工後，已漸顯老舊，南水局乃於 92 年間，基於建立景點安全環境、提升服務品質及強化意象吸引遊客等理由，規劃整修觀景樓及增建觀景電梯等設備，並於 92 年 9 月 5 日依政府採購法第 22 條第 1 項第 9 款規定，採限制性招標公開評選方式評選委託技術服務廠商結果，葉○○建築師事務所為優勝廠商，同年 9 月 15 日雙方簽訂「曾文水庫中正樓整修及景觀規劃設計委託技術服務計畫」（以下簡稱本規劃案）契約，契約金額為 92 萬元。依該契約附件「委託技術服務說明書」參、委託技術服務內容，包括結構補強、興建載客電梯可行性評估及電梯設計、周圍景觀設計等。

南水局於本件委託技術服務廠商招標文件中，已將興建載客電梯可行性評估，納為技術服務工作範圍，依據委託技術服務得標廠商投標時所遞送之服務建議書（第參章）

就觀景樓戶外增設電梯提出之規劃內容，係將戶外增設之天橋、電梯塔、電梯等設施規劃於嘉義縣大埔鄉大埔段，地號：1484-4、1484-13、2169-2、2169-4、2169-5 等 5 筆土地上，其中地號：2169-4、2169-5 等 2 筆土地位處曾文水庫特定區土地使用分區編定為「公園用地」、「道路用地」範圍內，且地號：2169-2、2169-4、2169-5 等 3 筆用地，為國有財產署經管之國有土地。嗣後本規劃案得標廠商乃持該等相同規劃內容提送本案期初工作報告書，惟據南水局 92 年 10 月 14 日召開之期初工作報告審查會議紀錄等審議過程文件顯示，南水局不僅未就戶外增設天橋、電梯塔、電梯之用地權屬、土地使用分區管制規定，與申請施設之相關許可、使用執照等關鍵問題，要求規劃案得標廠商進行詳細評估，甚於該次工作報告會議結論中，作成：「請建築師考慮增加戶外電梯入口廣場範圍，並變更連絡道路之路線」決議，將路線變更於同特定區編定為「水域」、「公園用地」、「停車場用地」範圍內，致違

反土地使用分區管制情節益形嚴重。

另據南水局 92 年 12 月 12 日召開之期末工作報告審查會議紀錄所載，該局內聘審查委員業已提示委託技術服務廠商注意案內規劃興建之電梯設施需申請雜項執照等意見，顯示南水局知悉增建工程涉及建築相關法定申請程序，惟該局仍未就用地權屬、分區使用規定，及申請相關設施許可、使用執照之可行性等關鍵問題，進一步要求規劃案得標廠商依照契約工作項目，覈實調查與評估，僅依該廠商簡略覆稱：「依規定辦理」等語即予審核通過，並據此規劃作成結案規劃報告書與「93 年曾文水庫公共設施整建工程」第 1 期及第 2 期工程預算書圖，且於同（92）年 12 月 30 日付清契約全部工作款項 92 萬元。

綜上，南水局辦理本規劃案審核過程，明知增建工程需經法定程序申請相關許可證明，卻未覈實要求規劃案得標廠商辦理「興建載客電梯可行性評估」，並善盡審核責

任，又於工作未完成前，即給付廠商全部工作款項，嚴重影響機關權益。

（二）工程採購及履約期間申請相關許可執照情形

經查「93 年曾文水庫公共設施整建工程」第 1 期及第 2 期工程預算書圖，其中第 1 期工程工作內容，包括觀景樓內部裝修、補強及防水處理等；第 2 期工程工作內容，包括觀景樓邊坡整治、新闢道路，與增建天橋、電梯塔、電梯捲揚設備、電梯塔前廣場景觀及照明設備等。嗣因第 2 期工程增設觀景樓之天橋、電梯塔、電梯等設施，位於曾文水庫大壩上游端，標高約 254 公尺之山坡地⁴（連絡道路面標高為 237 公尺），部分土地權屬國有財產署經管之國有土地，且該等昇降設備興建使用目的不符曾文水庫特定區土地使用分區管制規定，倘要增設上開設施，應先辦理國有土地撥用，並按照區域計畫相關法令規定，將開發計畫提請該區域計畫審議權責機關（按：本案為內政部）辦理用地變更編定，再依水土保持法第 12

⁴ 依水土保持法第 3 條規定，標高 100 公尺以上者稱之。

條規定，經目的事業主管機關審核同意後，擬具水土保持計畫送請主管機關核定（按：本案目的事業主管機關及水土保持計畫主管機關均為嘉義縣政府），方得續以申請本案建造執照並發包施工，迨昇降設備安裝完成，需經縣（市）主管建築機關（或委託檢查機構為之）於核發建築物或雜項工作物使用執照時，併同檢查合格取得使用許可證。惟查南水局於本案規劃過程，既未覈實評估增建電梯設施可行性，復無視前開申請許可之規定，即於93年8月20日及12月8日採公開招標方式，先後辦理「93年曾文水庫公共設施整建工程」第1期及第2期工程發包，其中第1期工程契約金額為936萬元；第2期工程契約金額為2,270萬元。

次查本案第1期工程早於93年12月30日竣工，第2期工程則在未經前開程序申請取得相關建造許可下，即於93年12月29日開工，嗣於94年8月方以開發休閒農業設施為由，向主管機關嘉義縣政府（農業處）申報水土保持計畫書。又依

該府於94年8月25日函復南水局說明二略以：本案經核申報書內容缺失如次，1. 未附國有土地放租租賃契約書及土地管理機關之國有土地同意使用證明書；2. 未附「目地事業主管機關」同意設置函等相關資料，請辦妥後，再依水土保持法相關規定另案重新申請。因此，本案設施主管機關嘉義縣政府既已敘明申請興建之法定程序，惟南水局內部卻據以簽辦「本工程基地為國有財產署所有，．．．，俟完成撥用程序，再提出申請；中正樓電梯工程擬先行復工，不受本案申請影響」並經單位主管核示「如擬」等情，其明知建設作為與法令未合，仍無視前開申請規定而持續施工，執意興建，迄94年12月30日竣工，仍未依照水土保持法及建築相關法令取得本案天橋、電梯塔等設備興建開發許可、建造執照，連帶影響電梯等昇降設備亦無法取得使用許可證，形成實質違建，肇致電梯設備閒置未用長達7年之久（詳圖1）。



照片來源：101 年 11 月 9 日實地拍攝

圖 1 觀景樓天橋、電梯塔及電梯設施

續查南水局於本案第 2 期工程違規施工後，方辦理國有土地撥用、曾文水庫特定區土地使用分區變更編定、水土保持計畫送審等事宜，其事後補救作業情形如次：

1. 國有土地撥用：南水局（曾文水庫管理中心）於 94 年 8 月 24 日內部簽辦載稱：為辦理本案第 2 期工程，申請雜項執照時發現土地屬國有財產署所有，需辦理撥用後，才能再提出申請等情，爰由該局資產管理單位按工程所需國有土地範圍（嘉義縣大埔鄉大埔段，地號：2169-2、2169-4、2169-5，面積 0.2378 公頃）辦理撥用事宜。因該等國有土地為林班地，經辦理國有林班地解編程序後，由經濟部於 96 年 9 月 13

日函報財政部辦理撥用，經財政部轉陳行政院，於 96 年 10 月 11 日核復准予有償撥用。

2. 曾文水庫特定區土地使用分區變更編定：南水局（曾文水庫管理中心）於 94 年 9 月 20 日內部簽辦說明及案附變更用地編定規劃圖載稱，營建署正辦理「曾文水庫特定區計畫」第 3 次通盤檢討（按：第 2 次通盤檢討於 86 年公告實施），擬將戶外增設天橋、電梯塔、電梯等設施用地部分，由原編定之「旅遊服務中心用地」、「公園用地」、「道路用地」，變更為「綠地」、「道路用地」、「旅遊服務中心用地」。本項變更提案，經南水局分別提報嘉義縣及改制前臺南縣都市計畫委員會審議，並經嘉義縣政府於 96 年 7 月 4 日召開「變更曾文水庫特定區計畫（第 3 次通盤檢討）案嘉義縣、臺南縣都市計畫委員會專案小組聯席審查」會議決議：「照案通過」，惟因該次通盤檢討，仍有其他陳情人變更事項尚待審議，以致本項變更提案進程因而停滯 1

年 6 個月，迄該次通盤檢討案內其他陳情案均經嘉義縣及改制前臺南縣都市計畫委員會專案小組於 97 年 12 月 26 日聯席審查定案後，始陳報內政部審議，內政部都市計畫委員會歷經 98 年 8 月 13 日、99 年 8 月 9 日 2 次小組會議審議，及 100 年 3 月 29 日內政部都市計畫委員會第 752 次會議審查後，獲內政部於 101 年 6 月 21 日核定，該次通盤檢討自 101 年 7 月 19 日起發布實施，方使本案第 2 期工程增建之電梯等設施用地符合該特定區土地使用分區管制規定（詳表 2）。

表 2 本案土地使用分區編定及變更情形簡表

地號	面積 (公頃)	原編定	變更編定
2169-2	0.0676	旅遊服務 中心用地	綠地
2169-4	0.0433	公園用地	道路用地
2169-5	0.1269	道路用地	旅遊服務 中心用地

資料來源：整理自經濟部水利署提供資料。

3. 水土保持計畫申報：本案迄至內政部 101 年 6 月 21 日核定「曾文水庫特定區計畫（第 3 次通盤檢討）」，自 101 年 7 月 19 日開始實施後，第 2 期工程始具備水土保

持工作之先決條件。惟南水局為求第 2 期工程辦理時效，於前項變更編定提案經 100 年 3 月 29 日內政部都市計畫委員會審查通過後，即依水土保持法第 12 條規定，於 101 年 2 月 4 日函附「曾文水庫觀景天橋、瞭望台及電梯設施工程簡易水土保持申報書圖」送請主管機關嘉義縣政府審議，案經該府於 101 年 7 月 3 日核定之水土保持申報書圖第六章略以：南水局實施本案第 2 期工程開發前，應完成工區排水設施、滯洪沉砂設施及擋土構造物等水土保持工作。又本案第 2 期工程南水局未經申請核准，擅自先行開挖整地（含已興建完成建築物面積 498.5 平方公尺），經嘉義縣政府於 101 年 6 月 28 日以違反水土保持法第 12 條第 1 項第 4 款規定，依同法第 33 條第 1 項第 2 款規定，裁處罰鍰 6 萬元。

綜上，南水局在未取得相關建築許可執照與土地所有權之前即先行發包施工，且明知建設作為與法令未合，仍執意興建，以致興建完

成之電梯塔等設施無法取得相關使用執照，閒置未用長達 7 年之久，未發揮設施應有之功能。

（三）相關機關監督輔導情形

依水利署 92 年 7 月 2 日函頒「經濟部水利署與所屬機關權責劃分表」二、（四）、1 載述，第 2、3 類工程（採購金額未達 5,000 萬元）之招標、訂約、變更設計、驗收、監辦及決算，由所屬水資源局本於權責核定。查本案第 2 期工程契約金額為 2,270 萬元，按上開水利署暨所屬機關權責劃分，其招標、訂約、變更設計、驗收、監辦及決算等事宜，由南水局依權責核定。

次查水利署為監督所屬機關辦理或執行之工程，於 95 年 8 月 8 日訂頒「工程督導作業要點」，就工程督導、內容及程序等訂定作業方式，本案第 2 期工程係於 93 年 12 月 8 日發包，94 年 12 月 30 日竣工，該署於上揭督導作業要點頒布前之督導作業，採「個案視導」方式辦理，由該署視需要抽案前往督導，並填具個案視導紀錄。經洽請該署主管工程採購、施工督導業務單位

清查結果，該工程採購履約期間尚無相關視導紀錄。

按行政院於 94 年間為應媒體報導政府公共建設有閒置情形，有損政府施政形象等因素，於 94 年 8 月 17 日行政院院會指示所屬公共工程委員會（以下簡稱工程會）會同相關機關組成專案小組，對於媒體報導閒置公共設施逐案予以檢討，並研究以委外方式辦理，以減少浪費閒置情況。嗣工程會依上開指示研提「活化閒置公共設施推動方案」，經行政院於 95 年 2 月 14 日核定並頒布實施。依該推動方案第肆點規定，閒置公共設施之清查，以媒體報導及審計部調查報告資料為基礎，清查各機關已完工，但未依原計畫使用、使用率偏低或長期停工具潛在閒置情形之公共設施。本案第 2 期工程增設觀景樓之天橋、電梯塔、電梯等設施，自 94 年 12 月 30 日竣工後，因未取得使用執照，截至審計部調查日止，已閒置長達 7 年之久，屬行政院「活化閒置公共設施推動方案」第肆點規定清查範圍，惟該署未將本案第 2 期工程增

設觀景樓之天橋、電梯塔、電梯等閒置設施提報納入列管活化，錯失補救處理時機。茲將水利署執行上揭推動方案過程情形，摘述如次：

查經濟部依照行政院上揭推動方案第肆點規定，於 95 年 6 月 15 日及同年 8 月 10 日，2 度促請水利署清查已完成興建之閒置公共設施，並據以提報「行政院活化閒置公共設施專案小組」列管，惟水利署歷次清查結果，前經審計部調查發現有未盡詳實提報之處，於 95 年 11 月 20 日函請經濟部加強督促該署確實清查。嗣因經濟部於 95 年 11 月 22 日再函請水利署確實清查結果，仍未能覈實提報，審計部爰於 96 年 1 月 3 日函請經濟部再為督促辦理。經濟部乃於 96 年 1 月 29 日函示水利署略以：請即時查報閒置之已完工公共設施案件，嗣後如有匿情不報而遭列管、查核機關糾正者，相關人員應予重懲，並副知審計部及工程會在案。

次查水利署自 96 年度起，迄行行政院「活化閒置公共設施推動方案」執行期限 101 年 5 月底止，其歷次

查報經濟部提送「行政院活化閒置公共設施專案小組」列管情形，均未將本案第 2 期工程增設觀景樓之天橋、電梯塔、電梯等閒置設施，納入列管活化。

（四）閒置設施維護情形

本案第 2 期工程觀景樓之天橋、電梯塔、電梯等設施增設完成後，因均屬違建，故升降電梯迄未開放使用，南水局於該工程契約保固期限（4 年，至 98 年底止）屆滿後，尚委商辦理電梯維護保養事宜，經查 99 年至 101 年度委商維護保養契約金額，共計 21 萬元。

三、調查意見與建議

前項調查重點及發現之缺失，審計部依審計法第 69 條前段規定：「審計機關考核各機關之績效，如認為有未盡職責或效能過低者，除通知其上級機關長官外，並應報告監察院」於 101 年 12 月 28 日函請經濟部查明妥處及研謀改善，並報告監察院。茲將缺失情形擇要分述如次：

（一）委商辦理電梯塔工程之規劃未監督承商審慎評估用地權屬及土地使用限制，亦未善盡委託規劃設

計成果之審核責任，以致規劃定案已逾 9 年仍無法取得建造許可，影響使用效益

依工程會訂頒「各機關辦理公有建築物作業手冊」第 4.2.2 節後段規定略以：申請建造執照前，應先瞭解需要辦理之相關審議或許可，考量申請建造執照與其前置作業所需時間及流程，以期有效控管計畫之期程；各類建築物須辦理之許可或審議，視建築物經費、申請位置、性質及規模而有所不同，．．．，以申請位置而言，如為山坡地則可能涉及申請開發許可、雜項執照、辦理水土保持計畫審查。

查本案主體建築觀景樓（地號：嘉義縣大埔鄉大埔段 1484-4）位於曾文水庫特定區內，為地上 2 層之建物，主建物面積 1,145.8 平方公尺。依 86 年 11 月嘉義縣政府及改制前臺南縣政府會銜公告之「變更曾文水庫特定區計畫（第 2 次通盤檢討）書」土地使用分區管制規定，觀景樓用地編定為「旅遊服務中心」，可供購物、冷熱飲、休

憩及娛樂、活動之服務使用。92 年間，南水局基於該建物逐年老舊，為建立該景點安全環境、提升服務品質及強化意象吸引遊客等理由，規劃整修觀景樓及增建觀景電梯等設備，其中增建工程用地部分，該局未經先行檢討有無涉及用地權屬及該特定區不同土地使用分區管制規定等問題，即於 92 年 9 月 5 日依政府採購法第 22 條第 1 項第 9 款規定，採限制性招標公開評選方式評選委託技術服務廠商辦理，並於同年 9 月 15 日與優勝廠商簽訂「曾文水庫中正樓整修及景觀規劃設計委託技術服務計畫契約」，契約金額為 92 萬元。依該契約附件「委託技術服務說明書」參、委託技術服務內容，包括結構補強、興建載客電梯可行性評估及電梯設計、周圍景觀設計等。因此，本案增建工程用地部分，該局應按上開「各機關辦理公有建築物作業手冊」規定，先瞭解需要辦理之相關審議或許可，並考量申請建造執照及其前置作業所需時間及流程，與用地權屬等事宜，並監督承攬廠商依照契約規定

覈實履約，提出興建可行性評估，方為妥適。

次查南水局辦理本案委託技術服務勞務採購招標文件，已將「興建載客電梯可行性評估及電梯設計、周圍景觀設計」等列為契約工作範圍，據本案技術服務承攬廠商投標時所遞送之服務建議書第參章所提出之規劃內容，係將戶外增設之天橋、電梯塔、電梯等設施規劃於嘉義縣大埔鄉大埔段，地號：1484-4、1484-13、2169-2、2169-4、2169-5 等 5 筆土地上，其中地號：2169-4、2169-5 等 2 筆土地位處曾文水庫特定區土地使用分區編定「公園用地」、「道路用地」範圍內，其使用目的與土地使用分區編定明顯不符，且地號：2169-2、2169-4、2169-5 等 3 筆用地，為國有財產署經管之國有土地，南水局更無權逕自規劃使用。惟據該局 92 年 10 月 14 日召開本案「曾文水庫中正樓整修及景觀規劃設計委託技術服務計畫」期初工作報告審查會議紀錄等審議過程文件，不僅未就戶外增設天橋、電梯塔、電梯之規劃用地

權屬、土地使用分區管制規定，與未來申請施設之相關許可及使用執照等關鍵問題，要求技術服務廠商按照契約工作規定進行詳細評估，竟於該次工作報告會議結論作成：「請建築師考慮增加戶外電梯入口廣場範圍，並變更連絡道路之路線」之決議，將連絡道路之路線變更設置於同特定區土地使用分區編定為「水域」、「公園用地」、「停車場用地」範圍內，違反土地使用分區管制規定之情節益形嚴重。又南水局於 92 年 12 月 12 日召開上開計畫之期末工作報告審查會議，該局仍未督促規劃設計承攬廠商就用地權屬、土地分區使用限制，與申請相關設施許可及使用執照等關鍵問題詳予調查與評估，僅依承商簡略覆稱依規定辦理等語，即予審核通過結案規劃報告書，置任承商未盡完成「興建載客電梯可行性評估」之契約應辦工作，並於同年 12 月 30 日付清契約價金 92 萬元，顯示該局未善盡應負規劃設計成果之審核責任，致使本案之載客電梯未經完成可行性評估，即逕行興建，截至審

計部於 101 年 11 月 9 日派員調查時
仍未取得相關設施之建造許可文件。

綜上，南水局委商辦理曾文水
庫觀景樓整修及戶外增設天橋、電
梯塔、電梯等工程規劃設計過程，
未能依照「各機關辦理公有建築物
作業手冊」第 4.2.2 節後段及契約
規定，督促技術服務廠商覈實辦理
「興建載客電梯可行性評估」等工
作項目，就電梯塔等設施所需用地
權屬，及土地使用分區限制等關鍵
問題，詳予調查與評估；復未盡規
劃設計成果之審核責任，置任承商
未依約完成載客電梯可行性評估，
以致規劃結案已逾 9 年仍未取得建
造許可文件，影響使用效益，核有
未盡職責及效能過低情事。應針對
南水局未能切實督促承商依照契約
工作項目履約，及未善盡契約審核
責任之情事，檢討疏失人員責任予
以議處，並督促所屬研謀具體改善
措施。

（二）本工程未依法取得建造許可
及土地所有權之前即發包施工，且
明知建設作為與法令未合，仍執意
興建，肇致增建完成之電梯塔閒置

長達 7 年，迄未發揮應有功能

依建築法第 25 條第 1 項規定：
「建築物非經申請直轄市、縣（市）
（局）主管建築機關之審查許可並
發給執照，不得擅自建造或使用或
拆除．．．」復按各機關辦理公有
建築物作業手冊第 4.2.2 節規定：
「為避免工程爭議及設計變更徒增
資源之浪費，機關應於取得建造執
照後．．．，始得依據工程預算辦
理工程招標．．．」查據「93 年曾
文水庫公共設施整建工程」第 1 期
及第 2 期工程預算書圖，其中第 1
期工程工作內容包括觀景樓內部裝
修、補強及防水處理等；第 2 期工
程工作內容包括觀景樓邊坡整治、
新闢道路，與增建天橋、電梯塔、
電梯捲揚設備、電梯塔前廣場景觀
及照明設備等。茲因第 2 期工程增
設觀景樓之天橋、電梯塔、電梯等
設施，位於曾文水庫大壩上游端，
標高約 254 公尺之山坡地上（連絡
道之路面標高為 237 公尺），部分土
地權屬國有財產署經管之國有土
地，應先辦理國有土地撥用，且該
等升降設備興建使用目的不符曾文

水庫特定區土地使用分區管制規定，應按照區域計畫相關法令規定，將開發計畫提請該區域計畫審議權責機關辦理用地變更編定，再依水土保持法第 12 條規定，經目的事業主管機關審核同意，擬具水土保持計畫送請主管機關核定後，方得續以申請本案建造執照並發包施工，迨昇降設備安裝完成，續按「建築物昇降設備設置及檢查管理辦法」第 3 條規定略以：經縣（市）主管建築機關（或委託檢查機構為之）於核發建築物或雜項工作物使用執照時，併同檢查合格取得使用許可。

次查南水局於本案規劃過程，既未覈實評估增建電梯設施可行性在先，復未依前開申請許可及「各機關辦理公有建築物作業手冊」規定，事先取得建造執照，即於 93 年 8 月 20 日及 12 月 8 日採公開招標方式，先後辦理第 1 期及第 2 期工程發包，其中第 1 期工程契約金額為 936 萬元，於 93 年 12 月 30 日竣工；第 2 期工程契約金額為 2,270 萬元，則未依上開建築法規定取得相

關建造許可，即於 93 年 12 月 29 日先行施工，嗣於 94 年 8 月方以開發休閒農業設施為由，向主管機關嘉義縣政府（農業處）申報水土保持計畫書，因程序及證件未盡齊備，經該府於 94 年 8 月 25 日核復略以：

「本案經核申報書內容缺失如次，1. 未附國有土地放租租賃契約書及土地管理機關之國有土地同意使用證明書。2. 未附『目地事業主管機關』同意設置函等相關資料，請辦妥後，再依水土保持法相關規定另案重新申請」。準此，本案設施主管機關既已敘明申報水土保持計畫書之法定程序，南水局允應積極補辦相關文件，妥適處理，惟該局卻內部簽辦略以：本工程基地為國有財產署所有，俟完成撥用程序，再提出申請；中正樓電梯工程擬先行復工，不受本案申請影響。並經單位主管核准，顯示該局明知建設作為與法令未合，卻無視前開申請規定而持續施工，執意興建，復因未經申請核准，擅自開挖整地，遭嘉義縣政府以違反水土保持法第 12 條第 1 項第 4 款規定，依同法第 33 條第

1 項第 2 款規定，裁處罰鍰 6 萬元。迨本工程於 94 年 12 月 30 日竣工後，即因本案天橋、電梯塔等設備遲未依照水土保持法及建築相關法令取得建造許可文件，其電梯升降設備亦無法申請取得使用許可，形成實質違章建築，肇致已設置完成之觀景電梯閒置長達 7 年，觀景樓並有地板隆起等情形，迄未發揮應有功能（詳圖 2、圖 3）。



照片來源：101 年 11 月 9 日實地拍攝

圖 2 觀景樓內部設備閒置情形



照片來源：101 年 11 月 9 日實地拍攝

圖 3 觀景樓地板隆起情形

綜上，南水局辦理本案第 2 期工程，在未取得建造許可與土地所

有權之前即發包施工，核與建築法第 25 條第 1 項及「各機關辦理公有建築物作業手冊」第 4.2.2 節之規定有違；且明知建設作為與法令未合，仍執意興建，以致增建完成之電梯塔等設施無法取得使用許可，成為實質違章建築，閒置未用長達 7 年，迄未發揮應有功能，核有未盡職責情事。應針對該局在未取得建造許可與土地所有權之前即發包施工，及明知建設作為與法令未合，仍執意興建等違失情事，檢討違失人員責任予以議處，並督促所屬研謀具體改善措施。

（三）水利署暨南水局對本案閒置之公共設施，未依行政院活化閒置公共設施推動方案之規定覈實清查列管，並及時妥依活化處理原則落實執行，錯失輔導活化之補救改善時機

依行政院於 95 年 2 月 14 日核定頒布「活化閒置公共設施推動方案」第貳、肆、伍點規定略以：各中央目的事業主管機關辦理各項閒置公共設施之清查作業，閒置公共設施之清查，以媒體報導及審計部

調查報告資料為基礎，清查各機關已完工、但未依原計畫使用、使用率偏低或長期停工具潛在閒置情形之公共設施，由各主辦機關逐案清查閒置公共設施與評估活化該設施可行性，並建議處理之優先緩急及具體處理方案，陳報中央目的事業主管機關確認，提報工程會所設專案小組報行政院核定後據以列管追蹤。

查經濟部依照上揭推動方案規定，曾於 95 年 6 月 15 日及同年 8 月 10 日 2 度函請水利署全面清查已完成興建之閒置公共設施，並據以提報「行政院活化閒置公共設施專案小組」列管。惟水利署 2 次清查結果，前經審計部調查發現有未盡詳實提報之處，於 95 年 11 月 20 日函請經濟部加強督促水利署確實清查。嗣經濟部於 95 年 11 月 22 日再函請水利署清查結果仍有漏未覈實提報情事，審計部爰於 96 年 1 月 3 日函請經濟部再為督促水利署確實清查，俾藉由工程會會同相關機關所組成之活化閒置公共設施專案小組列管輔導其執行活化措施，經濟部乃於同年 1 月 29 日再函示督飭水

利署略以：請即時查報閒置之已完工公共設施案件，嗣後如有匿情不報而遭列管、查核機關糾正者，相關人員應予重懲。準此，水利署允應遵照經濟部之指示，積極督促所屬清查並覈實提報各項閒置公共設施，以期尋求相關機關協助解決關鍵問題，促其早日活化閒置設施。

次查本案第 2 期工程增設觀景樓之天橋、電梯塔、電梯等設施自 94 年 12 月 30 日竣工後，因電梯塔等設施使用目的不符土地使用分區管制規定，迄未取得使用執照，係屬已完工，但未依原計畫使用之閒置公共設施，自屬上開行政院「活化閒置公共設施推動方案」規定清查範圍，惟水利署自 96 年度起，迄行政院「活化閒置公共設施推動方案」執行期限 101 年 5 月底止，其歷次查報經經濟部提送「行政院活化閒置公共設施專案小組」列管情形，水利署暨南水局均未依照經濟部上開函示覈實清查，並將本案電梯塔等設施提報列管，致工程會未能適時協助、列管追蹤活化作業，以善用行政院活化閒置公共設施專

案小組跨部會協調平台之功能，加速解決窒礙問題，俾尋求可行之良策，促使早日活化閒置設施，水利署暨南水局匿情不報，一再錯失輔導活化補救之改善時機，任由已設置完成之觀景電梯閒置長達 7 年之久（詳圖 4）。



照片來源：101 年 11 月 9 日實地拍攝

圖 4 觀景樓內部閒置情形

綜上，水利署暨南水局對本案閒置之公共設施，未遵照經濟部指示確實依行政院活化閒置公共設施推動方案貳、肆、伍規定覈實清查，並提報列管，俾尋求可行之良策，善用行政院活化閒置公共設施專案小組跨部會協調功能，加速解決閒置問題，促使早日活化閒置設施，一再錯失輔導活化補救之改善時機，核有未盡職責及效能過低情事。應針對水利署未依行為時之行

政院活化閒置公共設施推動方案規定覈實清查，且未提報列管本案閒置公共設施之情事，檢討疏失人員責任予以議處，並督促所屬研謀具體改善措施。

參、行政機關回應情形

本案相關缺失情事，經經濟部於 102 年 3 月 5 日及 4 月 29 日函復研提改善措施，並議處相關失職人員。茲將其研提改進措施摘述如次：

一、未來將審慎評估規劃方案，聘請熟知建築法及都市計畫法之專家學者協助並落實審查，以審慎評估用地權屬及土地使用限制

「曾文水庫中正樓整修及景觀規劃設計委託技術服務計畫」共計召開期初、期末工作報告兩次審查會議，並邀請學者專家參與審查；惟該委託技術服務計畫規劃報告「興建載客電梯可行性評估」疏漏土地使用管制之分析與專業建議，致延宕後續設施啟用。南水局已就辦理先期規劃作業過程未盡周延審慎之缺失，以「曾文水庫觀景樓電梯事件檢討與策進」為議題作專案報告與檢討。未來將審慎評估規劃

方案，尤其注重可行性分析中之政策與法規面項目；後續如有建造物新建、改建，將聘請熟知建築法及都市計畫法之專家學者協助並落實審查；另審慎遴選受託廠商及加強員工教育訓練，擬訂完善前置作業。

二、已就先行發包施工之缺失，進行專案檢討，嗣後將擬訂完善前置作業，加強員工法規教育訓練，並取得建造許可及土地所有權再發包施工

南水局辦理之觀景天橋電梯於 93 年 12 月 29 日開工，開工前未詳細調查土地權屬，在未取得建造許可與土地所有權之前即發包施工屬實，致電梯閒置長達 7 年。該局已就先行發包施工之缺失，進行專案檢討及研提改進措施，包括：將擬訂完善前置作業並依序執行；加強員工法規教育訓練等。

南水局為儘速取得電梯與天橋建造執照，於 101 年 11 月 30 日提出申請，並於 102 年 1 月 17 日提送補充資料，該期間亦由該局局長率員洽嘉義縣政府溝通有關建照申請之建管專業疑點，積極辦理後續待辦

工作，俟建照核發後即可加入營運。為避免類似情形再發生，該局已責成相關部門，應充分蒐集及深入瞭解相關政策內容，以提升執行效率。

本案截至 102 年 2 月 20 日止，已完成土地撥用、簡易水土保持計畫業經嘉義縣政府核准，刻正積極辦理補照程序，並進行後續工作事項期程管理，以 102 年 6 月底前順利啟用為目標。

三、水利署已再發函要求所屬確實清查已完工，但未依原計畫使用、使用率偏低或長期停工具潛在閒置情形之公共設施，俾有效輔導活化閒置公共設施

水利署歷年來為確實清查已完工之閒置公共設施及避免閒置公共設施繼續產生，已多次發函所屬單位調查閒置之公共設施，要求各所屬單位確實辦理。本案南水局經辦人員研判電梯應可短期內啟用，致未陳報有閒置公共設施，該署為避免所屬單位再發生類似案件，業於 102 年 2 月 20 日再次發函所屬單位，要求確實清查已完工，但未依原計畫使用、使用率偏低或長期停

工具潛在閒置情形之公共設施，俾有效輔導活化閒置公共設施。

肆、後續改善及整體效益情形

本案經審計部追蹤水利署暨南水局針對未盡職責及效能過低事項研擬改善措施執行結果，南水局已完成土地撥用、簡易水土保持措施及補照程序，取得使用證明文件。

本案觀景樓已規劃為環境教育館，觀景樓六角亭餐廳於 102 年 8 月 30 日完成招商委外經營，天橋、電梯塔、電梯等設施於同年 12 月 1 日啟用，有效活化公共設施使用效能，提升曾文水庫風景區服務品質（詳圖 5）。觀景電梯塔正式啟用後，自 103 年 1 月至 8 月底止，曾文水庫風景區觀光人數與去（102）年同期相較，計增加 1 萬 3 千餘人次，營運收入增加 54 萬餘元。



照片來源：南水局提供

圖 5 觀景樓六角亭餐廳正式營運情形

伍、結語

國際最高審計機關組織（International Organization of Supreme Audit Institutions, 簡稱 INTOSAI）於西元 1977 年利瑪宣言（Lima Declaration）指出，政府審計為任何管理制度下不可或缺的一環，審計本身並非最終目的，而是為了及早發現違反法令規定，及財務管理未具經濟、效率、效果性等情事，俾利及時督促採取改正行動，促使相關人員負責、督促研謀預防措施，或至少降低發生的可能性。

本案南水局為推展觀光，委商規劃整修及增建曾文水庫觀景樓、觀景電梯等設備，原立意良善，惟因未監督規劃設計廠商審慎評估用地權屬及土地使用限制，亦未善盡審核責任，以致完工後遲遲無法取得建造許可，損及機關形象；復未取得建造許可與土地所有權即發包施工，且明知建設作為與法令未合，仍執意興建，以致增建完成之電梯塔無法啟用，長期閒置達 7 年之久，未發揮設施應有功能。又水

利署暨南水局對本案閒置之公共設施，未依行政院活化閒置公共設施推動方案規定覈實清查列管，妥依活化處理原則落實執行，錯失輔導補救改善時機，且水利署及南水局於執行過程，未針對執行困難及落後原因，妥擬有效改善對策，善盡計畫推動之責，致相關設施增設完工後無法立即開放遊客觀光使用，

核有未盡職責及效能過低情事，經審計部查核結果，依審計法第 69 條前段規定通知經濟部查明並妥適處理後，已獲相關機關積極回應研提具體改善措施，有效活化閒置公共設施，提升風景區服務品質，增加營收。

未來，審計機關除將持續追蹤本案辦理成效外，對於政府其他重要施政工作，亦將持續扮演監督（oversight）、洞察（insight）及前瞻（foresight）的治理角色，並促進行政機關之資訊透明與確保課責機制之建立，暨針對計畫之經濟、效率及效果性，提出改進意見，以協助行政機關聚焦於未來的挑戰，並本「獨立、廉正、專業、創

新」之核心價值，「善盡審計職責，發揮監察功能」之使命，持續審核監督，發掘問題癥結，提出建議意見，期達成審計機關「實踐優質審計服務，創造最大審計價值」與「提升政府施政績效，促進政府廉能政治」之願景，實現審計機關成為對社會大眾生活產生正面影響機關之目標。

審計部專案審計報告

曾文水庫觀景樓電梯塔興建使用情形

編 者：審計部

發行人：林慶隆

查核團隊：審計部第四廳吳廳長義建、楊肇煌、林葳欣

出版者：審計部

地 址：臺北市杭州北路 1 號

電 話：(02)2397-1366

網 址：<http://www.audit.gov.tw>

印刷者：萬達打字印刷有限公司

地 址：台北市新生南路 3 段 84-1 號 2F

電 話：(02)2363-9367

經銷處：五南文化廣場

地 址：臺中市中山路 6 號

電 話：(04)2226-0330

國家書店松江門市

地 址：臺北市松江路 209 號 1 樓

電 話：(02)2518-0207

出版年月：中華民國 103 年 11 月初版

定 價：新臺幣 100 元整

GPN：1010302228

ISBN：978-986-04-2932-9

著作權管理訊息：

著作權人：審計部

* 欲利用本書或部分內容者，須徵求著作權人同意或書面授權

審計機關之使命、願景及核心價值

使命(Mission)

善盡審計職責 發揮監察功能

願景(Vision)

實踐優質審計服務 創造最大審計價值

提升政府施政績效 促進政府廉能政治

核心價值(Core Value)





獨立・廉正・專業・創新



ISBN 978-986-04-2932-9



9 789860 429329

GPN : 1010302228

定價：新台幣100元

NAO-103-14