審計部專案審計報告

屏東縣屏東市中山公園促進民間投資開發案執行情形







民國 105 年 3 月

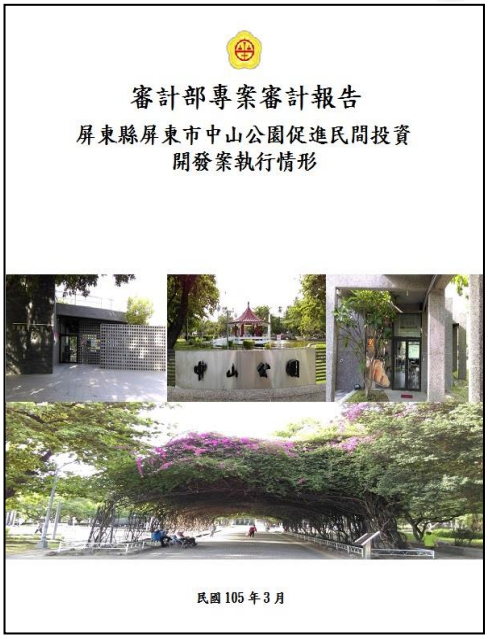
審計部　印

中華民國審計部及其所屬機關民國105年度審計人力計有731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103年審計結果可量化財務效益約240億2千5百萬餘元，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18.55元。

本專案審計報告揭露屏東縣屏東市中山公園促進民間投資開發案終止契約後，未確實辦理資產管理維護，肇致部分資產遭受破壞或毀損原委，已促請屏東縣政府檢討改善，閒置建物已完成活化，整體計畫執行情形已見成效。

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



目　　錄

壹、總述 ……1
一、調查原委 ……1
二、調查範圍 ……2
三、調查方法及限制 ……2
四、主要調查發現 ……3
五、調查意見處理情形 ……3
貳、專案調查辦理情形 ……4
一、前言 ……4
二、調查重點及發現 ……5
三、調查意見及建議 ……8
參、行政機關回應情形 ……17
肆、後續改善及整體效益情形 …18
伍、結語 ……19

圖　目　錄

圖1 中山公園位置圖 ……1
圖2 審計作業流程圖 ……2
圖3 中山公園營運項目平面示意圖 4
圖4 中山公園原部分設施照片 ….7
圖5 綠光森林、風尚廣場設施毀損情形 ……17
圖6 青少年中心一館 ……19
圖7 青少年中心二館 ……20

表　目　錄

表1 投資公司預估收入明細表 ….5
表2 屏東縣政府應支付投資公司明細表 ……8
表3 中山公園資產清冊價值表 …16

屏東縣屏東市中山公園促進民間投資開發案執行情形

壹、總述

一、調查原委

屏東縣政府(下稱該府)為有效利用市民遊憩空間與提升文化價值，爰將屏東縣屏東市中山公園現有地上物包含多項休閒設施，依據促進民間參與公共建設法(下稱促參法)第8條第1項第4款規定之擴建-整建-營運(下稱 ROT)方式辦理，藉由引進民間資金及建設開發經營、管理，活絡經濟市場，並改善屏東市市區景觀。該基地面積約4.32公頃(位置詳圖1)，於民國(下同)95年5月23日以促進民間參與方式委由民間投資興建及營運，開發投資金額至少 2,200 萬元，並於簽約日起 1 年內開發完成，興建營運期10年，於同年9月20日評定最優申請人後，簽訂屏東縣屏東市中山公園促進民間投資開發案契約(下稱契約)。投資公司於簽約後業依契約規定繳納開發權利金 200 萬元、履約保證金 100 萬元等費用。嗣因投資公司營運後屢有違約情形，該府限期改善未果，於97年12月15日終止契約，投資公司遂向中



資料來源:擷取自 Google 地圖繪製。

圖1　中山公園位置圖

華民國仲裁協會聲請仲裁，並作成仲裁判斷，該府應給付金額 3,511 萬餘元等，無法達成藉民間資金引進及興建營運，促進經濟發展之目標。

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，辦理各計畫實施進度、收支預算執行經過及其績效之審計，並應注意各計畫已成與未成、經濟與不經濟及其效能之程度。審計部臺灣省屏東縣審計室(下稱屏東縣審計室)為瞭解上述計畫執行情形，爰於 101 年度規劃辦理專案調查，期能發掘問題，促請機關檢討改善，提升該府施政效能，以善盡審計職責。

二、調查範圍

本調查範圍涵括該府辦理屏東縣屏東市中山公園促進民間投資開發計畫案(下稱本案)之前置作業階段、簽約階段、興建階段、營運階段、爭議處理與終止契約後點交接收維護等情形。

三、調查方法及限制

(一)調查方法

本案於調查前先請該府提供其有關計畫、預算、招商、履約監督及仲裁判斷等資料彙整分析，並蒐集報章媒體相關輿論報導，作為就地查核之參據。另配合議題分析可能潛存之問題，強化事前規劃作業，並依規劃之查核重點，就地辦理專案查核，據以瞭解其執行現況，取得充分、適切與合理之證據。考量抽查時機，予以實地查核，並輔以訪談受查人員說明，且由該府提供書面資料予以審核，擬具客觀審核意見，促使主辦機關積極研擬因應作為，並追蹤改善結果。審計

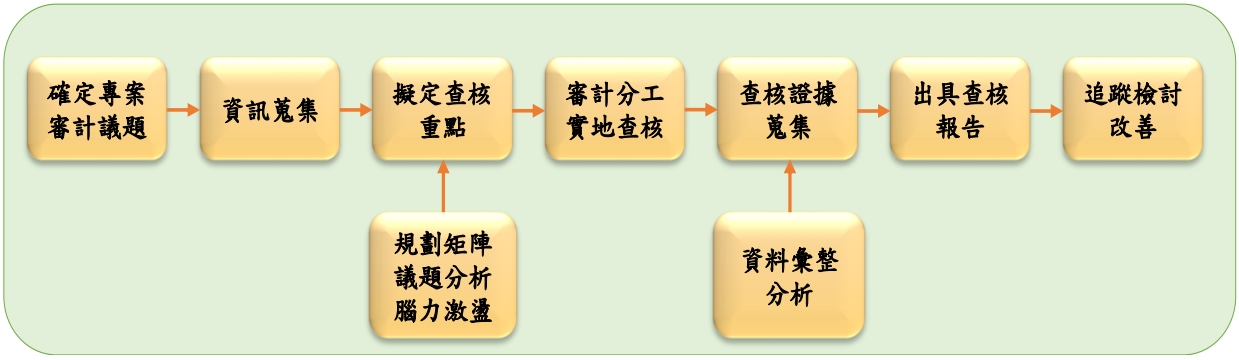


圖 2　審計作業流程圖

作業流程詳圖 2。

(二)調查限制

本案係由該府委託投資公司負責興建營運，相關工程之規劃、興建及營運等資料，因終止契約後相關承辦人員更迭，部分檔案資料取得不易，及囿於審計工作人力與外勤時間等因素，且開發計畫營運業已終止，尚難施以全面查核，僅就查核重點及受查機關提供之相關卷證資料進行抽核調閱。

四、主要調查發現

案經屏東縣審計室調查結果，發現該府辦理本案核有下列缺失：

(一)該府於興建期間要求投資公司興建非投資計畫項目，衍生投資金額認定之履約爭議，復未落實監督管理，經屏東縣審計室派員調查發現諸多缺失後，始要求投資公司改善，且未研謀具體有效改善措施，任由投資公司違規營業，致履約爭議不斷而終止契約，無法達成預期使用效益。

(二)對處理與投資公司之履約爭議欠缺積極作為，復未盡協助投資人經營之責，在履約爭議未獲解決前，逕予終止契約，衍生投資公司求償，經仲裁判斷及民事判決咸認該府不當得利，應返還其投資費用，未達促參預期效益，損及政府權益。

(三)終止契約後未確實辦理資產管理維護，延宕 3 年始辦理點交，肇致部分資產於接管時發現遭受破壞，尚須投入整修費用方可使用，增加公帑支出。

五、調查意見處理情形

本案調查發現之缺失，經屏東縣審計室依審計法第 69 條規定，於 102 年 12 月 31 日通知屏東縣縣長查明妥適處理，並報告監察院。嗣該府分別於 103 年 4 月 28 日、6 月 23 日、10 月 13 日、12 月 19 日研提具體改善措施，經屏東縣審計室追蹤結果，已將閒置建物整修完成，並取名青少年中心一館及二館，其中一館已於 103 年 3 月 22 日啟用，提供青少年音樂演唱、舞蹈表演等休閒活動場所；二館已於 104 年 3 月 27 日開幕，作為青少年咖啡、輕食之實習餐(飲)店；嗣後辦理類此案

件，將確實加強辦理履約監督管理作業。屏東縣審計室並將其改善情形於103年12月22日、104年1月8日函報監察院，該院亦於104年1月23日准予備查。

貳、專案調查辦理情形

一、前言

(一)開發計畫緣起

中山公園位於屏東市中心，基地周邊百貨公司、商品店舖林立，惟公園周遭停車空間不夠，夜間照明不足，常有遊民聚集，造成環境髒亂損及市容形象，該府為解決上開問題，結合民間創意構想，依據促參法第8條第1項第4款規定，引進民間參與公園之建設、管理與經營，改造中山公園成為具有人文風情及藝文特色之屏東新地標，創造更適宜民眾遊憩休閒場所。

(二)計畫內容

本案開發範圍為中山公園內建築物及設施，基地座落在屏東縣屏東市公園段三小段 0017-0000 等 5 筆地號，面積約4.32公頃，主要開發項目包含：興建停車場、兒童遊戲區、露天演藝舞台及棧道照明、生態水池、全區地坪舖面、景觀及植栽工程等公共設施，開發投資金額最少為 2,200 萬元，許可年限為10年(含興建及營運)。

結構體與設施(平面示意圖詳圖 3)包含：1.風尚廣場與露天咖啡廣場；2.停車場整建及停控設備；3.兒童遊戲區整修及增設；4.綠光森林(主題餐廳)；5.露天演藝舞臺及棧道照明；6.波光藝廊(含冰品小棧)；7.生態水池(含淤泥清除)；8.全區地坪舖面；9.景觀及植栽工



資料來源：屏東縣政府提供。

圖 3　中山公園營運項目平面示意圖

程；10.入口及廣告招牌；11.不老林；12.水電設施。

(三)營運計畫之預期目標

投資公司預估每年營運收入2,919萬餘元(詳表1)，該府預期可收取投資公司開發權利金200萬元、履約權利金100萬元。另投資公司後續每年須繳付經營權利金，以總營收之6%比率，並以最低140萬元計收，可增加該府財政效益。

表1　投資公司預估收入明細表

單位：新臺幣千元

項目	金額
合計	**29,193**
餐廳收入	24,480
周邊商品收入	2,068
停車場收入	1,912
資訊看板收入	732

註：1.本表所列金額千元以下全捨。

2.資料來源:整理自屏東縣政府提供資料。

二、調查重點及發現

本案於95年9月20日與投資公司南○休閒育樂股份有限公司(下稱南○公司)簽約，96年6月30日整建完成，96年9月20日試營運，97年1月1日正式營運。惟南○公司因履約爭議於97年10月30日通知該府將於97年12月1日撤銷中山公園經營團隊，經該府於97年11月11日召開第4次協調會，仍調解不成，該府爰於97年12月9日函南○公司，依契約17.2.2規定，自即日起終止開發案，雙方合意契約終止日期為97年12月15日。

屏東縣審計室自96年度起列管，並於101年度陸續就開發計畫前置作業、簽約、履約管理及爭議處理等辦理查核，茲將其查核發現情形分述如次：

(一)前置作業情形

該府為重塑市民生活休閒空間，結合民間創意構想，於93年3月核定，依據促參法第8條第1項第4款規定辦理本案。本案之可行性評估、先期計畫及招商文件報告書等作業，於94年6月委託筑○設計有限公司(下稱筑○公司)辦理，該公司於94年9月提送先期計畫書暨可行性評估予該府。據招商文件顯示，委外許可年期10年，投資公司開發權利金最低不得低於200萬元，每年經營權利金依總營收浮動比例提交予該府，但總營收計價後

金額低於 140 萬元時，則以 140 萬元計收。

(二)簽約情形

本案於 95 年 8 月 8 日經甄審委員會評定益○興業股份有限公司(下稱益○公司)為最優申請人，該府於 95 年 9 月 20 日與益○公司簽約辦理中山公園促進民間投資開發事宜，益○公司並依契約規定成立南○公司後，概括承受該契約之權利與義務。

南○公司業依規定繳納開發權利金 200 萬元、履約保證金 100 萬元，有關經營權利金為每年營業收入比率 6%，若計價後金額低於 140 萬元，則以最低金額 140 萬元繳交。

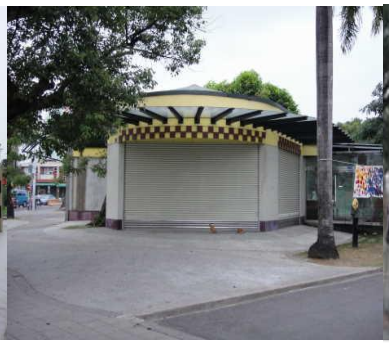
(三)興建情形

南○公司辦理興建及整建事宜(原部分設施照片詳圖 4)，工程執行計畫分成 3 期，第 1 期包含：生態池、不老林、陽光草原、停車場、風尚廣場；第 2 期包含：主題餐廳；第 3 期包含：波光藝廊(含冰品小棧)、學術藝場。工程於 95 年 9 月 25 日開工，96 年 6 月 30 日完工，96 年 9 月 20 日試營運，自 97 年 1 月 1 日正式營運。該府於興建期間要求南○公司增設噴水及親水設施，並配合該府舉辦跨年活動，限期將工程圍籬拆除，完成花道、入口燈飾之施作等情，南○公司施工期間為配合該府要求興建非投資計畫項目，其投資金額由 2,750 萬元暴增為 4,000 萬元，請求該府補償損失，惟該府回拒南○公司所提減免租稅年限及相關回饋金補償之請求，致生履約爭議。

(四)營運情形

南○公司於營運期間屢因營運管理問題與該府發生履約爭議，經該府召開「屏東縣屏東市中山公園促進民間投資開發案」監督及管理小組會議，認定南○公司涉及未依契約內容之投資計畫書執行、未繳交土地租金暨未報經該府同意即違法設攤等多項重大違約事項，經會議決議及書面通知限期改善，惟南○公司逾期未改善或改善無效，且於 97 年 10 月 30 日通知該府將於 97 年 12 月 1 日撤銷中山公園經營團隊，該府依契約規定於 97 年 11 月 11 日召開第 4 次協調會與南○公司


主題餐廳


冰品小棧


兒童遊樂區


景觀+植栽工程


生態水池


露天咖啡廣場

資料來源：屏東縣審計室 101 年 3 月間拍攝。

圖 4　中山公園原部分設施照片

溝通協調不成，爰於 97 年 12 月 9 日發函予南○公司欲終止契約，本計畫經雙方合意於 97 年 12 月 15 日終止契約。

該府雖陸續召開多次協調會欲解決履約爭議，惟會議有關第 2 年(含)之後經營權利金繳交時點，雙方有認知差異，請筑○公司提供其他縣市案例參考後再討論，後續卻未見該府有任何積極作為，衍生終止契約後經中華民國仲裁協會仲裁判斷及民事判決咸認該府不當得利，應返還投資公司費用 3,511 萬餘元，增加公帑支出。

(五)爭議處理情形

南○公司於 97 年 5 月 5 日向中華民國仲裁協會提出仲裁申請，惟因未完成提付仲裁之前置程序，逕提起仲裁於法不合，經該協會駁回申請。南○公司復於 98 年 10 月 8 日再聲請本案仲裁。

經該協會於 100 年 2 月 22 日作成仲裁判斷，認定該府主張投資公司違約雖於法有據，但其情節尚未達重大程度，終止合約有違比例原則，該府應返還建物及設施殘值 3,511 萬餘元，及自 98 年 10 月 21 日起至 101 年 1 月 10 日止，按年息

5%計算之利息。該府認為仲裁判斷不合理，爰於 100 年 3 月 18 日提起撤銷仲裁判斷之訴。

案經臺灣高雄地方法院於 100 年 12 月 26 日判決主文略以：原告(該府)之訴駁回。經縣長於 101 年 1 月 19 日批示「不再上訴，全權由城鄉處辦理完畢」，並經會計師驗算報告該府應支付投資公司返還金額及利息等費用共計 3,943 萬餘元(詳表 2)，該府於 101 年 4 月 9 日辦理點交完成。

表 2　屏東縣政府應支付投資公司明細表

單位：新臺幣千元

項目	金額
支付總額	**39,435**
該府應給付投資公司金額	35,116
仲裁費用	270
建築師公會鑑定費	90
遲延利息	3,958

註：1. 本表所列金額千元以下全捨。

2. 資料來源：整理自屏東縣政府提供資料。

三、調查意見及建議

前述調查發現缺失，屏東縣審計室依審計法第 69 條規定，於 102 年 12 月 31 日通知屏東縣縣長查明妥適處理，並報告監察院。茲分述如次：

(一)該府於興建期間要求投資公司興建非投資計畫項目，衍生投資金額認定之履約爭議，復未落實監督管理，經屏東縣審計室派員調查發現諸多缺失後，始要求投資公司改善，且未研謀具體有效改善措施，任由投資公司違規營業，致履約爭議不斷而終止契約，無法達成預期使用效益。

1. 依據契約 5.1.1 規定，甲方將成立審查及工作小組，以審議開發、設計及營運管理等作業。審查項目包括：(1)建築設計；(2)環境影響說明；(3)經營管理計畫；(4)財務計畫。同契約 8.2.1 規定，甲方或其委託之獨立驗證認證機構，有權對於乙方自行進行之工程、乙方之承包商或分包商進行之工程，隨時為查核及監督工作。

2. 查該府將「中山公園之管理與維護」列為 93 年度重要施政計畫之一，以期中山公園景緻得以脫胎換骨、煥然一新，重塑市民生活休閒空間，擬結合民

間創意及構想，引進民間力量參與公園之建設、管理與經營，改造中山公園成具人文風情及藝文特色之屏東新地標，並可提高公園使用率，創造更適宜民眾遊憩休閒場所，爰於93年3月17日採促參法ROT方式，由民間機構向政府租賃現有設施，予以擴建、整建後並為營運之方式辦理開發，並經機關首長核定。嗣該府委由筑○公司辦理可行性評估、先期計畫及招商文件報告書等作業，並於94年9月21日核定該公司所提之先期計畫書暨可行性評估案，採ROT方式辦理開發，預期該府每年可增加產業經濟收入1,671萬元，其量化指標包括：減少政府人事成本、減少政府支出成本、增加政府權利金或回饋金收入等；非量化指標包括：改善公園機能及永續發展、改善都市景觀、提升都市休閒機能等。其後該府於95年5月24日辦理公告委託經營招商，由益○公司得標，95年9月20日雙方簽訂契約，依契約規定應於簽訂日起1年內開始營運，並由益○公司成立之南○公司執行本計畫。惟查工程興建期間，該府於95年11月10日召開「研商屏東縣屏東市中山公園促進民間投資開發案各開發階段期程會議」，要求南○公司增設噴水及親水設施，並配合該府舉辦跨年活動，限期將工程圍籬拆除，完成花道、入口燈飾之施作等情，南○公司認施工期間為配合該府要求興建非投資計畫項目，其投資金額由2,750萬元暴增為4,000萬元，嚴重超越契約所定開發投資金額至少2,200萬元，肇致損益無法平衡，請求該府減免租稅年限及相關回饋金以補償損失，惟該府對南○公司請求事項，未就其增加投資金額之實情及造成之影響，妥為釐清審慎處理，逕以投資金額之投入係該公司就市場需求考量而為，且未提具成本分析數據，回拒所

提減免租稅年限及相關回饋金補償之請求。

3. 次查該府依據契約第 5 章甲方承諾及協助事項，於 95 年 11 月 24 日成立監督及管理小組(下稱監督小組)，以監督本案之開發、設計及營運管理等各項工作，迄 96 年 2 月底止，監督小組僅於 95 年 12 月 14 日及 24 日召開 2 次會議，且會議結論均未述及投資公司履約之各項缺失。惟屏東縣審計室前於 96 年 3 月間派員調查本案執行情形，發現：(1)展售中心未依建築法第 70 條之 1 規定，取得部分使用執照，且消防安全設備尚未經消防主管機關檢查通過，即違規經營販賣餐飲、衣物及各項藝品，且其商業行為亦未經核准同意；(2)「波光藝廊」設置冰品小棧，已於 96 年 2 月 28 日完工，惟該構造物尚未依建築法第 28 條規定請領建照執照；(3)中華路停車場旁闢建免費機車/腳踏車停車位 123 位，核與開發投資計畫書陸、6.6 敦親睦鄰計畫(公益回饋計畫)之免費停車位提供 151 位未合；(4)南○公司未依設計與施工進度表定期提送每月進度報告，以供該府作為進度管制及日後勘驗之依據；(5)南○公司興建完成之展售中心已對外營運，惟迄今仍未編製經營管理計畫送該府審查；(6)南○公司將展售中心之店舖出租經營，未報經該府審核同意等缺失，經屏東縣審計室於 96 年 4 月 10 日繕發審核通知要求改善後，該府始要求投資公司陸續改善完成，其中有關展售中心未依法取得使用執照 1 項，該府於 96 年 11 月 30 日核准展售中心之使用執照，並針對未取得使用執照先行使用情事，處以罰鍰 7 萬餘元；另該府於 96 年 5 月 8 日召開會議要求南○公司應依法取得相關證照後始得正式營運，投資項目「精品小舖」及「露天咖啡屋」仍於契約規定營運日(96 年 9 月 20 日)前即已營運 231 天，該府遂於 96 年

11月15日召開監督小組第8次會議，決議南○公司應繳納經營權利金10萬餘元，南○公司以先行營運部分業經該府依未取得使用執照予以罰款在案為由，拒繳經營權利金。本案因該府未落實監督管理，致履約過程存有諸多缺失，經屏東縣審計室派員調查後，始要求投資公司改善，且未研謀具體有效改善措施，任由投資公司違規營業，衍生履約爭議並終止契約，無法達成原預期效益。

4. 綜上，該府於興建期間要求投資公司興建非投資計畫項目，衍生投資金額認定之履約爭議，又於履約過程存有諸多缺失，未落實監督管理，經屏東縣審計室派員調查後，始要求投資公司改善，且未研謀具體有效改善措施，任由投資公司違規營業，衍生履約爭議而終止契約，無法達成原預期使用效益。

(二)對於處理與投資公司之履約爭議欠缺積極作為，復未善盡協助投資人經營之責，在履約爭議未獲解決前，逕予終止契約，衍生投資公司求償，經仲裁判斷及民事判決咸認該府不當得利，應返還其投資費用，未達促參預期效益，損及政府權益。

1. 依據契約7.1.1規定，乙方應於契約簽訂日起一年內開始營運。查本案於95年9月20日簽約，整建工程於95年9月25日開工，96年6月30日完工，南○公司於96年9月20日開始試營運，97年1月1日正式營運。期間南○公司因「精品小舖」未申請使用執照即先行營運，經該府要求其立即停止營業、擅自擴大營運區域經營卡拉OK及設攤亦經該府制止，又該府認定南○公司於96年9月20日前未經核備即已先行營運，故96年經營權利金應自96年9月20日至同年12月21日計收39萬餘元，並加計未經核備即先行營運期間之權利金10萬餘元，惟南○公司僅同意依

契約第九章「權利金及稅捐費用」規定之計價方式繳交39萬餘元等情，與該府發生履約爭議。南○公司認為中山公園既委託民間採取促參方式進行，該府不應干涉該公司在合理範圍內之營業經營權，復因該公司認為該府未善盡協助經營之責，造成該公司經營困難、虧損連連，及與該府存在許多爭議事項均未獲解決，爰於97年10月30日函該府以其嚴重違反契約，並因不可抗力或除外情事，及違反爭議之處理，造成該公司嚴重虧損為由，提請終止契約，並將於97年12月1日撤銷中山公園經營團隊，經該府於97年11月11日與南○公司召開第4次協調會仍無具體結論，爰於97年12月9日列舉南○公司開發期間涉及下列違約事項略以：(1)未依契約3.3.7規定依契約內投資計畫書執行本計畫；(2)未依契約9.2規定於97年1月15日前繳交96年度土地租金；(3)未依契約第10章「財務條款」規定每季提送財務報表；(4)未報經該府同意即違法設攤，涉及契約17.1.2.8規定就該府依本契約所提供用地，未經該府同意，擅自從事非本契約所規定之用途者；(5)主題餐廳自97年4月份起即未依契約內投資計畫書營運，涉及契約17.1.2.6規定經營不善，經該府分別於97年5月9日及6月26日函請南○公司依契約規定所提投資計畫書恢復營運，惟迄未恢復營運；(6)未依契約內南○公司所提投資計畫書3.7.1維護管理計畫規定負責園區清潔工作等6項理由，函知南○公司依契約17.2.2.7有關「違約情形已無法改善、改善顯有重大困難或顯無實益者，甲方得逕予終止本契約之一部分或全部，且縱使於期限改善或中止期間內，亦得為之。」之規定終止契約，並經雙方合意於97年12月15日終止契約。

2. 依據「屏東縣屏東市中山公園促進民間投資開發案」申請須知（下稱申請須知）壹、十二規定，該府與投資公司完成契約簽訂後，將由該府與相關主管單位組成「開發審查及推動小組」，負責簽約後投資公司各項開發計畫之審查及營運之監督等作業。查南○公司於簽約後屢因營運管理問題，與該府發生履約爭議，該府爰邀集南○公司共召開 5 次協調會以協助解決相關問題，惟該府雖召開多次協調會以期解決履約爭議，卻仍未達成共識，且未見具體積極作為，致終止契約。本案於 97 年 12 月 15 日終止契約後，南○公司向該府請求營運損失 1,440 萬餘元、預期短缺損失 1,934 萬餘元、投資金額損失 4,479 萬餘元，總計 7,854 萬餘元之損害賠償，經與該府協調溝通後仍未達成共識，爰於 98 年 10 月 8 日向中華民國仲裁協會聲請仲裁，案經該協會於 100 年 2 月 22 日作成仲裁判斷。據判斷理由所載，查相對人(該府)於 97 年 12 月 9 日函文中，據以終止契約之 6 項事由，其情節實尚未達無法繼續契約之嚴重程度，且處理方式上，相對人僅採取定期改善之方式，未再採取其他處理方式，已難謂符合契約意旨及比例原則。且縱認有終止契約之程度及必要，亦未採取終止契約一部分，而於改善無效後再終止全部契約之方式，故應認相對人(該府)終止契約之行為，有違契約意旨及比例原則，而不生效力，致仲裁判斷結果，按民法第 179 條有關「無法律上之原因而受利益，致他人受損害者，應返還其利益。雖有法律上之原因，而其後已不存在者，亦同。」之規定，認定相關建築設備存在於該府所管領之中山公園內，該府即屬不當得利，而應返還其利益，判斷該府應給付南○公司投資費用 3,511 萬餘元。該府雖然不服，提出撤銷仲裁判

斷之訴，仍經臺灣高雄地方法院於100年12月26日作成民事判決，原告(該府)之訴駁回，其後該府於101年1月19日決定不再上訴，並於102年2月付清應支付南○公司返還金及利息共計3,943萬餘元。

3. 綜上，該府對於處理與南○公司之履約爭議欠缺積極作為，復未善盡協助投資人經營之責，在投資人與該府履約爭議未獲解決前，逕予終止契約，衍生投資公司求償，經仲裁判斷及民事判決咸認該府不當得利，應返還其投資費用，未達促參預期效益，損及政府權益。

(三)終止契約後未確實辦理資產管理維護，迄終止契約3年後始辦理點交，肇致部分資產於接管時發現遭受破壞，尚須投入整修費用方可使用，增加公帑支出。

1. 依據契約11.4.4.1規定，乙方應於契約提前終止時起三個月內依契約11.4.1、11.4.2規定提出資產清冊予甲方。甲方應於收到資產清冊後30日內通知乙方表明擬收買之資產項目及完成收買期限。

2. 南○公司於97年10月30日通知該府將於97年12月1日撤銷中山公園經營團隊，該府於97年11月27日、97年12月12日、98年1月22日三度告知南○公司應依契約規定提出資產清冊予該府，南○公司業依契約11.4規定於97年11月18日、97年12月4日及98年1月19日提送委請鑑價公司(大○不動產估價事務所)編製之資產清冊予該府。該府於97年11月11日召開第4次協調委員會後，雖要求南○公司儘速就財產清冊造冊確認並拍照存證，並與該府進行所需設施點交作業，至於點交項目與細節再行協商，惟其後該府於98年6月3日召開第5次協調委員會，卻以該公司未依契約規定之格式及經該府同意之專業機構進行資產檢查後提具資產清冊為由，告知南○公司未依契

約規定移轉程序辦理，且未於收到資產清冊後30日內通知南○公司表明擬收買之資產項目及完成收買期限。另據該次會議紀錄陸、二、(三)略以：該府目前並無繼續本案之興建、營運等規劃，而欲開放民眾使用，南○公司所投資商業用途之設施設備確未符合公共使用之用途，而該府未來亦將檢討調整公共空間，予以收買並不符該府規劃；及同紀錄陸、二、(四)略以：綜上所述，該府不予收買乙方資產，爰乙方之資產於未遷移前應自負管理維護之責等情，表示不予收買乙方資產，肇致本案於97年12月15日終止契約，案經投資公司聲請仲裁判斷及民事訴訟判決後，遲至101年4月9日始辦理資產點交，惟距終止契約日期已逾3年。

3. 另查中華民國仲裁協會仲裁判斷書判斷理由略以：相對人(該府)亦未舉證證明於97年12月15日接管時有何建築設備已不存在或破損不堪用之情形，又自97年12月15日起該等建築及設備即應由相對人(該府)負保管之責，因此相對人(該府)主張應扣除目前已不存在或破損不堪用之部分項目云云，尚不足採。查本案包含綠地、公園等公共設施及主題餐廳等2棟建築物，且本案範圍內用地係屬該府所有，依促參法採ROT方式由民間投資興建及營運方式辦理。是以，該府於97年12月15日終止契約後，對於中山公園內建築及設備理應善盡營運監督管理之責，卻未即時辦理資產點交收買，任令設備留置現場無人管理，並遭嚴重破壞。據中華民國仲裁協會委託建築師公會於99年9月14日所作「『屏東中山公園ROT案資產清冊』鑑定其等資產之價值估算書(第1次修正)」所列建物及設施共計3,603萬餘元，除停車場、兒童遊戲區、露天演藝舞台及棧道照明、生態水池、全區地坪鋪面、景觀及植

栽工程等公共設施約 947 萬餘元尚可整修使用外，其餘如風尚廣場及露天咖啡設施、綠光森林(主題餐廳)、波光藝廊(含冰品小棧)、入口及廣告招牌、不老林、水電設備、室內裝修、營業設備等設施約 2,656 萬餘元(詳表 3)，因相關設備長期留置現場無人管理，致接管時發現遭受破壞，尚需投入千萬元整修後方可使用。該府終止契約後未盡善良管理人責任，確實依照契約規定辦理資產點交與管理維護，肇致部分設施遭受破壞或毀損(詳圖 5)。

4. 綜上，本案終止契約後，該府未依契約規定辦理資產點交及管理維護，亦未評估繼續營運方式及採行相關積極具體作為，任令設備留置現場無人管理，迄終止契約 3 年後始辦理點交，肇致接管時發現部分設施遭受破壞，尚需投入公帑整修後方可使用，增加公帑支出。

表 3　中山公園資產清冊價值表

單位：新臺幣千元

資產清冊價值需修復使用總表		
小計		26,563
1	風尚廣場及露天咖啡設施	7,835
2	綠光森林(主題餐廳)	7,313
3	波光藝廊(含冰品小棧)	1,925
4	入口及廣告招牌	1,370
5	不老林	136
6	水電設備	2,379
7	室內裝修	2,495
8	營業設備	3,105
資產清冊價值總表尚可使用部分		
小計		9,475
1	停車場整建及停控設備	2,017
2	兒童遊戲區整修及增設	366
3	生態水池	1,205
4	全區地坪鋪面	1,949
5	景觀及植栽工程	2,496
6	露天演藝舞台及棧道照明	1,440

註：1. 本表所列金額千元以下全捨。
　　2. 資料來源：整理自屏東縣政府提供資料。

參、行政機關回應情形

本案相關缺失情事，經該府分別於 103 年 4 月 28 日、6 月 23 日、10 月 13 日及 12 月 19 日研提具體改善措施，屏東縣審計室並將其改善情形於 103 年 12 月 22 日、104 年 1 月 8 日函報審計部核轉監察院。該院已於 104 年 1 月 23 日函復准予備



資料來源：屏東縣審計室 101 年 3 月拍攝。(左：綠光森林主題餐廳；右：風尚廣場)

圖 5　綠光森林、風尚廣場設施毀損情形

查。茲將其研擬改進措施摘述如次：

一、嗣後如由政府提供土地、設施案件者，將依相關規定辦理，並落實政府良善治理及加強履約暨監督管理

該府檢討嗣後對於規劃類似重大投資計畫，如由政府提供土地、設施案件者，除將依主辦機關審核民間自行規劃申請參與公共建設案件注意事項相關規定辦理外，並提出：確實查核與監督、要求投資公司應採用最佳之工法、委託獨立驗證認證機構查核工程品質、將必要文書按程序送交該府備查、提出履行契約有關之帳冊紀錄、全力執行獨立品質管理工作並配合機關執行查核、監督、驗證與認證。

二、擬定及修正重大公共建設範圍時，應考量未來施政重點，審慎評估選定項目，強化契約有關政府承諾及協助事項，以提升計畫執行及考核成效

該府檢討嗣後辦理促進民間參與公共建設案件時，將確實依促進民間參與公共建設案件列管及考核作業要點及促進民間參與公共建設法之重大公共建設範圍訂定及認定原則相關規定辦理，並提出：先行編列預算或籌措經費用以辦理新興工程計畫有關之先期規劃構想(或可行性評估)、民間參與公共建設之可行性與財務效益評估、先期規劃及綜合規劃與設計等作業、於每年年初檢討未來 4 年度預計辦理之促進民間參與公共建設案件及其預估之民間投資金額，並依規定特派專人登載於民間參與公共建設資訊網站、對民間參與公共



資料來源：屏東縣政府提供。(左：辦理「為兒童人權點燈記者會」；右：辦理「屏東縣兒少代表定期會議」)

圖 6　青少年中心一館

建設資訊網站之資料定期進行統計、就表現優良之有關人員依相關法令予以獎勵、提供有利誘因提高民間參與之可行性，創造公私部門雙贏，以確保後續執行成效。

三、辦理相關促參案件，審慎訂定契約內容，改善解約後接管機制，以確實管理與維護資產

經該府檢討結果，嗣後辦理促進民間參與公共建設案件，將審慎訂定契約細節與內容，改善解約後接管機制，並就園區內之公共用開放空間，如露天咖啡設施、停車場、兒童遊戲區、露天演藝舞臺及棧道照明、生態水池、景觀及植栽工程等加強管理維護，且增設保全系統等措施，以維護公共安全。為免執行效率不彰，將審慎落實業務接管程序及資產管理維護，並加強人員教育與法規講習。

肆、後續改善及整體效益情形

本案經屏東縣審計室追蹤該府研擬改善措施執行結果如次：

一、中山公園已收回自行經營管理，周遭環境設施業改善完成

本案終止契約後，該府已於 101 年 4 月 9 日將中山公園收回自行經營管理，並作後續改善措施，(一)環境清潔整治部分：為維護園區內清潔，該府申請短期就業人力及辦理環境清潔維護勞務採購，持續提供園內清潔乾淨又舒適之公共遊憩空間；(二)園區公共設施整修部分：該府持續執行水池清淤、植草皮、增設遊戲場安全設施、照明燈具改善等工作，使全區煥然一新。另原風尚廣場、露天咖啡廣場、兒童遊戲區、露天演藝舞臺經整修後已重新開放供民眾使用，使原公園



資料來源：屏東縣審計室 104 年 6 月拍攝。(左：正面圖；右：側面圖)

圖 7　青少年中心二館

夜間照明不足，常有遊民聚集，造成環境髒亂損及市容形象等問題獲致解決，並陸續辦理莫拉克重建研習暨農特產品活動、推廣本土雞促銷活動、流浪犬貓認養活動等各項公益活動，有效提供市民參與空間。

二、閒置建物業已整修完成並開放市民使用，全區完成活化

該府已將原主題餐廳及冰品小棧閒置建物整修完成，並取名青少年中心一館及二館(詳圖 6、7)，(一)青少年中心一館部分：已於 103 年 3 月 22 日啟用，提供青少年音樂演唱、舞蹈表演等休閒活動場所，增加青少年社會參與機會，促使政府及社會大眾更能了解青少年的想法，為青少年發聲；(二)青少年中心二館部分：已於 104 年 3 月 27 日開幕，作為青少年咖啡、輕食之實習餐(飲)店。為協助縣內未升學、未就業的青少年及經濟弱勢學生，透過多元的職能培訓課程及職場技能安排，經綜合評估後安排青少年至實驗商店工作，藉由實際學習的過程，協助青年學習職場所需知能及培養良好工作態度，有效解決青少年活動空間不足問題。

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。本案之執行，攸關屏東縣財政與經濟發展之重要計畫，惟該府於興建期間要求投資公司興建非投資計畫項目，衍生投資金額認定之履約爭議，復未落實監督管理，終致終止契約，衍生投資公司求償，不僅未達促參預期效益，反而增加公帑支出；及終止契約後未確實辦理資產管理維護，迄終止契約 3 年始辦理點交，肇致部分資產於接管時發現遭受破壞，需花費公帑整修。經屏東縣審計室依審計法第 69 條規定通知屏東縣縣長查明妥適處理並報告監察院，並揭露於 102 年度屏東縣總決算審核報告，已獲該府具體回應，並積極研謀相關改善措施，閒置建物已更名重新開放，另園區相關設施經整修後亦開放供民眾使用，全區活化完成。

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)治理角色，並促進行政機關之透明與確保課責機制之建立，暨針對計畫之經濟、效率及效能(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人民生活改善產生正面影響機關之目標。

審計部專案審計報告

屏東縣屏東市中山公園促進民間投資開發案執行情形

編　者：審計部
發行人：林慶隆
查核團隊：屏東縣審計室陳三民、吳朝林、謝德群、劉啟清
出版者：審計部
地　址：10058 臺北市杭州北路 1 號
電　話：(02)2397-1366
網　址：http：//www.audit.gov.tw
印刷者：禾泰印刷設計有限公司
地　址：10046 臺北市懷寧街 76 號 3 樓
電　話：(02)2314-0386
經銷處：五南文化廣場
地　址：40042 臺中市中山路 6 號
電　話：(04)2226-0330
國家書店松江門市
地　址：10485 臺北市松江路 209 號 1 樓
電　話：(02)2518-0207
出版年月：中華民國 105 年 3 月初版
定　價：新臺幣 100 元整
GPN：1010500269　　ISBN：9789860481426

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

回饋單

您好：

審計部為持續提升審計工作之價值與效益，誠摯地邀請您填寫這份回饋單，讓我們瞭解您對本專案審計報告的想法與建議。填寫完後，請傳真至 02-23977889。您所填寫的資料不會對外公開，請安心作答。

- 報告名稱：NAO-105-06　屏東縣屏東市中山公園促進民間投資開發案執行情形
- 性別：□男 □女
- 您的身分：□公部門(□行政機關□立法機關□監察院□審計機關) □媒體工作者 □私部門 □學術單位 □一般民眾 □其他：_____
- 從何處取得此份報告：□審計機關或人員贈閱 □審計部全球資訊網 □圖書館 □書店 □其他：_____

1. 您覺得此份報告是否具有價值：□是 □否

   _____

2. 您覺得此份報告對您幫助最大的地方是：

   _____

3. 您覺得此份報告可以再增加或減少哪些內容，使其更具可讀性：

   _____

4. 您認識對此份報告可能有興趣的人（請提供電子郵件信箱）：

   _____

5. 其它建議：

   _____

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 978-9-86048-142-6
9 789860 481426

GPN：1010500269
定價：新臺幣100元
NAO-105-06