審計部專案審計報告

臺南市龜丹溫泉規劃、開發及營運管理情形







民國 111 年 7 月

審計部

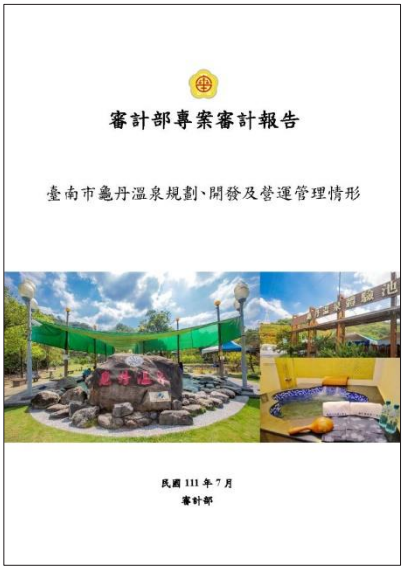
序言

審計部及所屬機關 111 年度審計人力計有 773 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。

審計部及所屬機關 109 年審計結果可量化財務效益約 189 億餘元，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 14.05 元。

本專案審計報告揭露臺南市龜丹溫泉規劃、開發及營運管理情形，該溫泉區開發未依規定擬具財源籌措方案即進行相關工程，嗣因財源不足致未達開發計畫之經濟規模，未能吸引遊客前來及廠商進駐投資，溫泉水產能設施利用率未及 6%，經營效能過低，經審計機關促請臺南市政府研謀妥處，該府已積極辦理相關行銷推廣措施，並輔導廠商推出溫泉周邊商品，提升遊客來園意願及潛在投資業者誘因，進而帶動周邊產業活絡，營運績效已逐漸改善。

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





目　錄

壹、簡述 ……1
一、調查緣起 ……1
二、調查範圍 ……2
三、調查重點 ……2
四、調查方法及限制 ……2
貳、專案調查辦理結果 ……3
一、計畫推動概況 ……3
二、主要調查發現 ……5
三、調查意見及處理 ……9
參、行政機關回應情形 ……16
肆、後續改善及整體效益情形 ……18
伍、結語 ……19

圖　目　錄

圖 1 臺南市龜丹溫泉區範圍 ……1
圖 2 臺南市龜丹溫泉區整體規劃構想 ……3
圖 3 臺南市龜丹溫泉體驗池位置及設備 ……8
圖 4 龜丹溫泉體驗設施生態池及冷泉渠道地籍套繪 ……15
圖 5 龜丹溫泉體驗池湯屋 ……17
圖 6 龜丹溫泉體驗池入園及溫泉民宿住宿人次成長情形 ……19

表　目　錄

表 1 龜丹溫泉區整體開發分期分區經費概算 ……4
表 2 龜丹溫泉開發工程暨委託規劃設計監造等採購案明細 ……7
表 3 龜丹溫泉經營業者住宿及遊客人次統計 ……12
表 4 龜丹溫泉區溫泉水取用情形 ……12



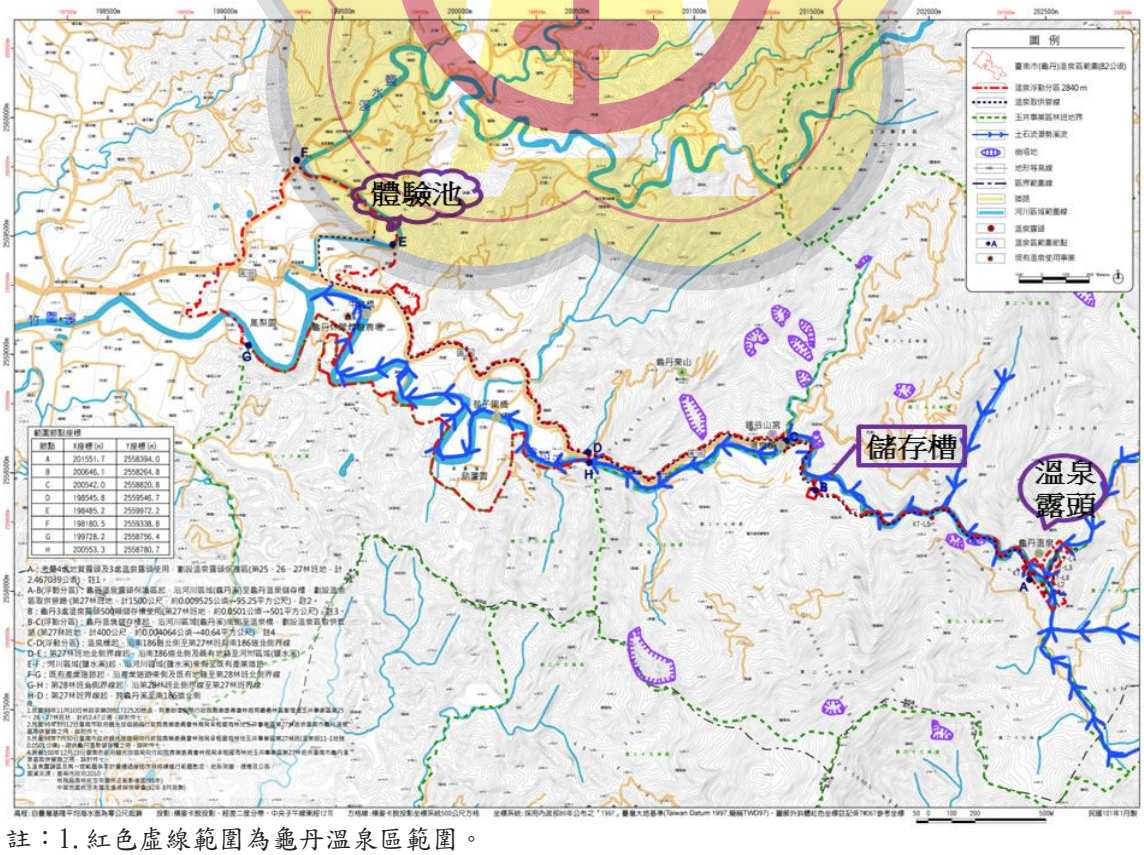
臺南市龜丹溫泉規劃、開發及營運管理情形

壹、簡述

一、調查緣起

前臺南縣政府（縣市合併後相關業務由臺南市政府觀光旅遊局承接，下稱前縣府及觀旅局）為促進龜丹溫泉發展、保育及永續利用，提振地區觀光事業，增進公共福祉，自 94 年起規劃開發龜丹溫泉區，100 年 1 月 28 日依溫泉法規定取得開發許可，交通部於 101 年 12 月 5 日核定「臺南市（龜丹）溫泉區管理計畫」，劃設面積約 82 公頃（詳圖 1），預計興建 500 噸溫泉儲存槽、5.5 公里公共溫泉取供管路及溫泉體驗池，前縣府及觀旅局為開發龜丹溫泉，於 94 至 104 年間計投入開發成本 4,658 萬餘元，興建龜丹溫泉取供設施、儲存槽及溫泉體驗池。惟截至 106 年底止，溫泉水產能設施利用率未及 6%，又龜丹溫泉體驗池自 103 年 1 月起開始收費後，入園人數及收入有逐年下降趨勢，經營效能過低。

圖 1　臺南市龜丹溫泉區範圍



註：1. 紅色虛線範圍為龜丹溫泉區範圍。
2. 資料來源：整理自臺南市龜丹溫泉區管理計畫。

依審計法第 2 條、第 65 條及第 67 條等規定，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。審計部臺南市審計處（下稱臺南市審計處）為瞭解臺南市龜丹溫泉規劃、開發及營運管理情形，爰於 106 年間派員辦理調查，期能發掘問題癥結，研提審計意見，作為臺南市政府未來施政之借鏡，並促請檢討改善，俾提升政府施政效能，以善盡審計職責。

二、調查範圍

本案調查範圍涵括前縣府及觀旅局辦理龜丹溫泉區整體開發計畫之規劃、開發及營運管理等情形。

三、調查重點

臺南市審計處於 106 年間規劃辦理專案調查，分別就龜丹溫泉區整體規劃及開發計畫執行、溫泉區體驗池興建及營運管理情形等調查重點，派員深入查核。

四、調查方法及限制

（一）調查方法

本案於調查前先蒐集溫泉開發許可相關法令、龜丹溫泉區開發相關採購案件明細等，並運用國土規劃地理資訊圖台及臺南市山坡地查詢系統，分析比對該工程施作地點位屬公告之山坡地範圍，以瞭解其依水土保持法規定辦理情形；另請觀旅局提供龜丹溫泉整體開發計畫及溫泉取供相關設備委託規劃設計之成果報告、龜丹溫泉開發及使用計畫書、使用現況報告書及溫泉區管理計畫書等相關資料，瞭解計畫執行過程可能發生的問題，輔以訪談被審核機關人員說明及現地勘查結果，擬具客觀審核意見。

（二）調查限制

本計畫辦理期間長達 11 年，因縣市合併與業務承辦人員更迭，部分文件佚失，增加案情及資料蒐集之困難度，復囿於審計人力及外勤時間之限

制，僅就主辦機關所能提供相關文件予以查核，並依查核發現及審計證據研提適切之審計意見。

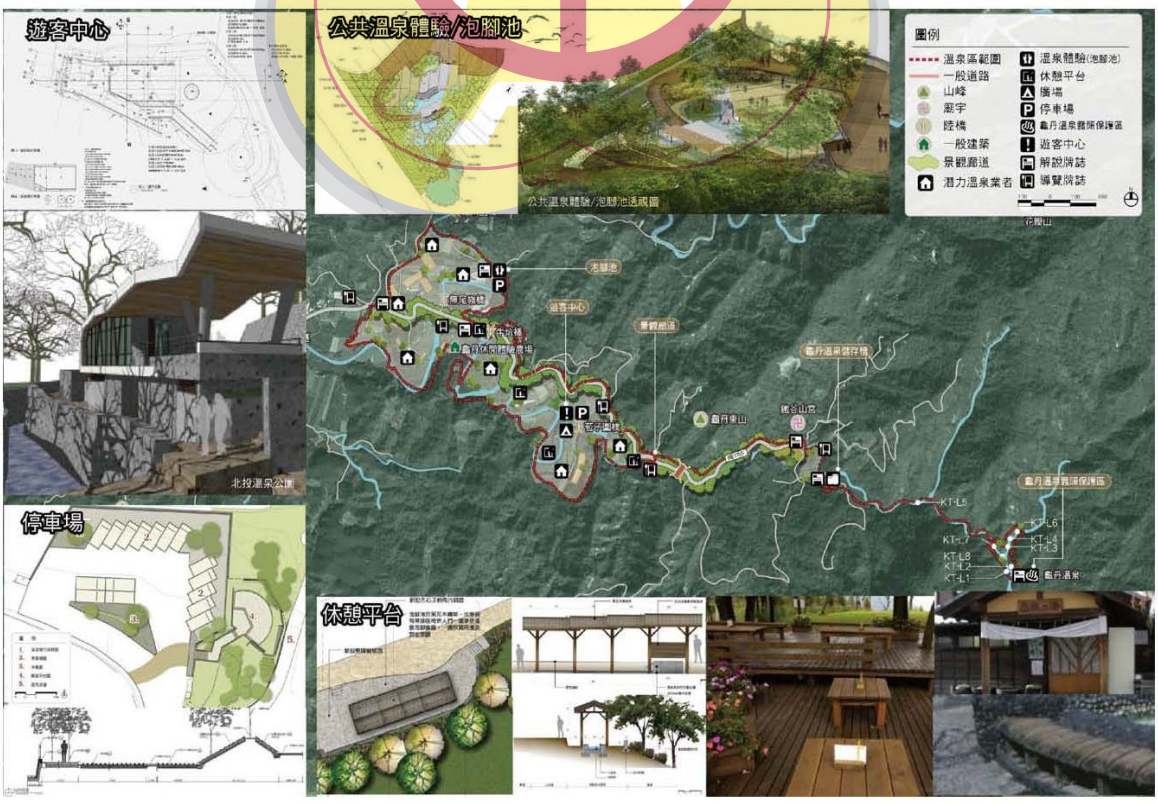
貳、專案調查辦理結果

一、計畫推動概況

（一）計畫緣起

前縣府為瞭解轄內溫泉發展、保育及永續利用，於 92 年委託財團法人工業技術研究院（下稱工研院）辦理「臺南縣溫泉資源調查及規劃設計－龜丹及水雲溫泉資源探勘」，調查及分析龜丹溫泉資源與周邊土地利用狀況，擬訂後續溫泉開發計畫，經工研院於 94 年 3 月完成調查報告，建議採由民間機構投資興建營運，期滿後移轉所有權予政府（下稱 BOT）方式進行龜丹溫泉區開發，前縣府先訂定相關作業規範、進行溫泉資源調查、環境整治及公共建設等，並輔導民間業者與當地村民協調配合，由業者投資開發溫泉區，再由地方政府依法監督溫泉業者之營運。

圖 2　臺南市龜丹溫泉區整體規劃構想



資料來源：整理自臺南市龜丹溫泉區管理計畫。

（二）計畫執行內容與推動情形

前縣府於 94 年辦理「臺南縣龜丹溫泉整體開發計畫」，規劃開發龜丹溫泉區，99 年辦理「臺南縣龜丹溫泉儲存槽及周邊設施工程」，後由觀旅局於 100 年辦理「臺南市龜丹溫泉取供設備相關工程」，上開溫泉儲存槽及溫泉取供設備陸續於 99 年 9 月 18 日及 101 年 6 月 29 日完工，100 年 1 月 28 日取得溫泉開發許可，6 月 22 日取得溫泉水權並經交通部於 101 年 12 月 5 日核定龜丹溫泉區管理計畫，龜丹溫泉區劃設面積約為 82 公頃，依據區內不同之地域特性及景觀特色，訂定整體環境規劃構想，分為公共空間系統、步道系統及道路景觀等（詳圖 2），計畫期程 5 年（101 年 12 月 5 日至 106 年 12 月 4 日），規劃辦理溫泉體驗設施、停車場、建築物、公共管溝及基礎管線、標誌系統、街道傢俱、綠美化與土石流及崩塌地整治等 8 項工程，採分期分區開發，預估開發經費 1 億 1,000 萬元（詳表 1）。

表 1　龜丹溫泉區整體開發分期分區經費概算

單位：新臺幣萬元

工作項目		近期計畫			中長期計畫		小計
		第 1 年	第 2 年	第 3 年	第 4 年	第 5 年	
合計		4,500	1,500	1,000	2,000	2,000	11,000
溫泉體驗設施工程	溫泉體驗工程 休憩平台工程 夜間照明工程	1,200					1,200
停車場工程	停車場規劃與整建工程		300				300
建築工程	公共溫泉浴池 遊客管理中心				2,000	2,000	4,000
公共管溝及基礎管線規劃工程	公共管溝及基礎管線劃設工程	300	200				500
標誌系統工程	標誌系統工程			200			200
街道傢俱工程	街道傢俱工程			300			300
綠美化工程	植栽綠化工程 景觀美化工程			500			500
土石流及崩塌地整治工程	坡頂源頭整治	1,000					1,000
	崩塌裸坡面整治	1,000					1,000
	坡腳及堆積區整治	500	500				1,000
	土石流沉積區整治	500	500				1,000

資料來源：整理自臺南市龜丹溫泉區管理計畫。

（三）預期效益

本計畫預計促進溫泉資源之保育及永續利用，建立溫泉區內土地使用及發展機制，並發揮溫泉資源之多樣化利用，改善溫泉區之環境與景觀，推動溫泉地區再造，提振地方觀光事業發展。

二、主要調查發現

臺南市審計處為考核其辦理成效，於 106 年間就龜丹溫泉區整體規劃及開發計畫執行情形與溫泉區體驗池興建及營運管理情形等深入查核。茲將其查核發現分述如次：

（一）溫泉區整體規劃及開發計畫執行情形

前縣府為瞭解轄內溫泉資源與周邊土地利用狀況調查與分析，俾擬訂後續溫泉開發計畫及相關配合措施，於 92 年 12 月 16 日委託工研院辦理「臺南縣溫泉資源調查及規劃設計－龜丹及水雲溫泉資源探勘」，工研院於 94 年 3 月完成調查報告，建議龜丹溫泉區開發採用 BOT 的方式進行，由前縣府先訂定相關作業規範、進行溫泉資源調查、環境整治及公共建設等，並輔導民間業者與當地村民協調配合，由業者投資開發本溫泉區，再由地方政府依法監督溫泉業者之營運。嗣後前縣府於 94 年 11 月 10 日與○○建築師事務所簽訂「臺南縣龜丹溫泉整體開發計畫委託規劃設計案」勞務採購契約，辦理龜丹地區之整體規劃設計、溫泉之規劃設計、土地之使用情形與權限及溫泉日後的經營模式等相關事項，並於 95 年 12 月 29 日辦理「臺南縣龜丹溫泉區管理計畫暨溫泉開發許可委託辦理案」，研擬「龜丹溫泉管理計畫書」及「龜丹溫泉水權申請」相關作業。

嗣後前縣府於 96 年 10 月 16 日簽辦「臺南縣關子嶺、龜丹溫泉取供相關設備委託規劃設計」勞務採購案，經簽會財政處意見表示：「本府財政拮据，請撙節開支」，復為強化龜丹溫泉區溫泉取供設施完善，並提升民眾休閒遊憩之品質及便利性，依前縣長指示，續於 97 年 7 月 4 日簽辦「臺南縣龜丹溫泉儲存槽及周邊設施委託設計監造」勞務採購案，財政處仍表示：「

本府財政拮据，支付困難……本案建議緩議」，惟該案仍於 97 年 12 月 31 日決標，嗣後於 98 年 5 月 26 日簽辦「臺南縣龜丹溫泉儲存槽及周邊設施工程」採購招標事宜，於 99 年 1 月 19 日決標，2 月 6 日開工，同年 9 月 18 日完工，11 月 5 日驗收合格，施作項目包含：500 噸儲存槽、集水井及露頭至集水井間管線，開始進行龜丹溫泉開發工程，迄 106 年底止，前縣府及觀旅局陸續辦理 9 件規劃設計監造等勞務採購案及 7 件工程採購案，投入開發金額計 4,658 萬餘元（詳表 2）。

觀旅局為申請溫泉開發許可，於 100 年 1 月 25 日檢送「臺南市白河區溫泉段 383-2 地號及臺南市楠西區溫泉段 3-1 地號溫泉使用現況報告書」（下稱現況報告書），經臺南市政府水利局（下稱水利局）於 100 年 1 月 28 日核准開發，同年 6 月 22 日獲經濟部核發溫泉水權，同年 9 月 5 日取得開發完成證明，嗣後提報「臺南市（龜丹）溫泉區管理計畫」，經交通部於 101 年 12 月 5 日核定，劃設面積約 82 公頃，整體環境規劃構想主要分為公共空間系統、步道系統、道路景觀及重點地區等，預定計畫開發期程 5 年（自 101 年 12 月 5 日至 106 年 12 月 4 日），規劃辦理溫泉體驗設施等 8 項主要工程，預估所需經費共計 1 億 1,000 萬元，惟截至 106 年底止，僅完成溫泉取供設備及溫泉體驗池設施，仍有公共溫泉浴池、停車場整建等多項設施未設置，溫泉區周邊設施均未開發。

觀旅局於 100 年 10 月 6 日取得臺南市溫泉取供事業經營許可（關仔嶺溫泉），102 年 4 月 25 日將龜丹溫泉納入臺南市溫泉取供事業。截至 106 年底止，提供溫泉水使用者計有龜丹休閒體驗農園、德恩農園及龜丹溫泉體驗池等 3 家，102 至 106 年度溫泉業者平均每日使用量介於 12 噸至 28 噸間，溫泉水取用比率介於 2.57%至 5.52%間，均未及 6%。復依「龜丹溫泉區臺南市溫泉取供事業經營許可計畫書」列載，旅宿業投資設施數量估計，預計招商引進民宿及休閒農場等共計 15 間，總房間容納人數 2,000 人，惟截至臺南市審計處於 106 年 5 月調查時，龜丹溫泉經營業者僅有龜丹休閒

體驗農園（既有）及德恩農園（新增）2 家民宿業者，且住宿人次由 103 年度之 766 人次逐年減少至 106 年度之 297 人次。

（二）溫泉區體驗池興建及營運管理情形

觀旅局於 100 年 12 月 22 日辦理「臺南市龜丹溫泉取供相關設備工程

表 2　龜丹溫泉開發工程暨委託規劃設計監造等採購案明細

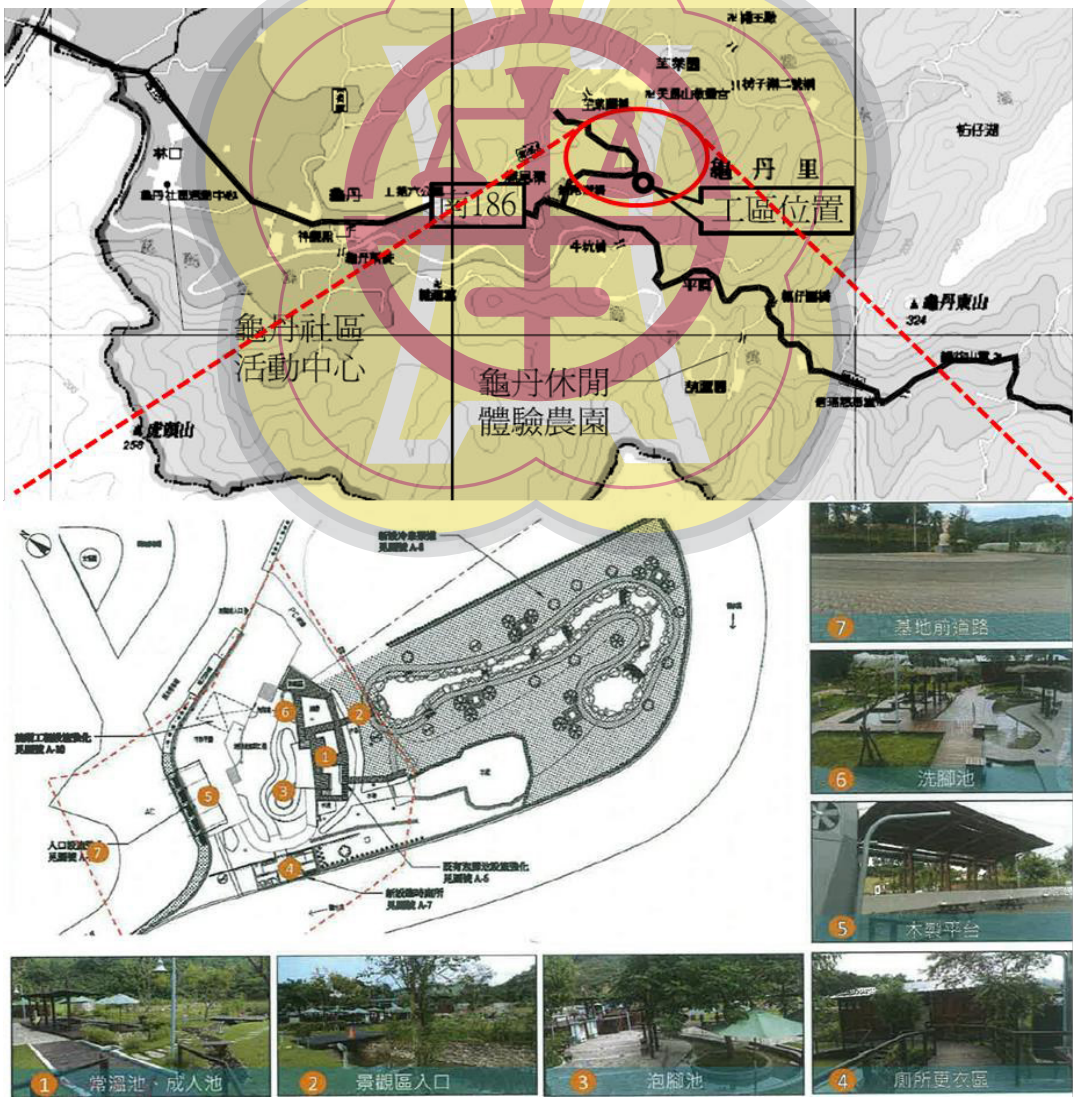
單位：新臺幣元

序號	標的名稱	決標日期	決標金額	結算金額
合計			**50,544,276**	**46,585,933**
勞務1	臺南縣龜丹溫泉整體開發計畫委託規劃設計	94 年 11 月 1 日	2,850,000	1,900,000
勞務2	臺南縣龜丹溫泉區管理計畫暨溫泉開發許可委託辦理	95 年 12 月 9 日	2,398,000	2,398,000
勞務3	臺南縣關子嶺－龜丹溫泉取供相關設備委託規劃設計	96 年 12 月 31 日	1,916,000	383,200
勞務4	臺南縣龜丹溫泉儲存槽及周邊設施委託設計監造	97 年 12 月 31 日	345,000	287,875
勞務5	臺南縣關仔嶺、龜丹溫泉取供相關設備規劃及設計案	99 年 2 月 2 日	3,416,816	2,508,195
勞務6	臺南市龜丹溫泉取供相關設備工程委託建造服務工作案	100 年 11 月 23 日	608,760	496,850
勞務7	臺南市龜丹溫泉體驗設施工程委託設計監造案	101 年 3 月 28 日	837,000	628,960
勞務8	103 年楠西區龜丹溫泉體驗池設施改善及維護工程委託設計監造服務案	103 年 6 月 20 日	195,300	157,445
勞務9	龜丹溫泉區取供及整頓計畫第三期工程委託設計監造	103 年 7 月 30 日	562,400	427,390
工程1	臺南縣龜丹溫泉儲存槽及周邊設施工程	99 年 1 月 19 日	4,340,000	4,400,855
工程2	臺南市龜丹溫泉取供相關設備工程	100 年 11 月 30 日	16,350,000	16,090,390
工程3	臺南市龜丹溫泉體驗設施工程	108 年 8 月 1 日	7,950,000	7,888,840
工程4	楠西區龜丹溫泉體驗池服務台及電氣箱防護設施工程	102 年 7 月 23 日	680,000	680,000
工程5	龜丹溫泉體驗池加熱系統改善工程	103 年 3 月 12 日	1,485,000	1,485,000
工程6	103 年楠西區龜丹溫泉體池設施改善及維護工程	103 年 11 月 19 日	1,510,000	1,705,776
工程7	龜丹溫泉區取供及整頓計畫第三期工程	103 年 12 月 30 日	5,100,000	5,147,157

註：整理自臺南市政府觀光旅遊局提供資料。

」，施作項目包含：公共管線取供工程、龜丹溫泉設備工程（溫泉體驗區取供工程及景觀工程）、溫泉儲存槽周邊設施等，嗣後陸續辦理「楠西區龜丹溫泉體驗池服務台及電氣箱防護設施工程」、「龜丹溫泉體驗池加熱系統改善工程」、「103 年楠西區龜丹溫泉體驗池設施改善及維護工程」等新修建體驗池設施相關工程，總計體驗池工程造價 2,255 萬餘元，惟該局將溫泉體驗區內之生態池施作於國有未登錄土地部分範圍，且未依規定程序辦理撥用國有土地，另查生態池施作土地位屬山坡地，該局卻未依規定申報水土保持計畫；復於 101 年 8 月 17 日開工辦理「臺南市龜丹溫泉體驗設施工程」（詳圖 3），施作項目包含：新設臨時廁所、新設冷泉渠道工程等，惟該局

圖 3　臺南市龜丹溫泉體驗池位置及設備



資料來源：整理自臺南市政府觀光旅遊局提供資料。

將冷泉渠道施作於國有未登記土地部分範圍，亦未辦理撥用程序，且未依規定申報水土保持計畫；又將臨時廁所設置於國土保安用地，未依核定之興辦事業計畫施作於遊憩用地上，未符非都市土地使用分區容許使用項目等情事。

龜丹溫泉體驗池園區於 102 年 5 月 5 日開園試營運免費供民眾體驗，自 103 年 1 月 1 日起施行開始收費，惟入園人數及收入有下降趨勢，該局為加強現有財產之管理、增進營運效益，並活絡地方經濟帶動觀光產業發展，於 104 年 6 月 16 日簽奉核准辦理「龜丹溫泉體驗池委託經營管理」，預估園區之經營權利金每年 3 萬餘元，並可減少營運支出約 160 萬元，同年 9 月 16 日決標予臺南市楠西區龜丹社區發展協會（下稱龜丹社區發展協會），決標金額 10 萬元（3 年權利金），105 年 10 月 4 日完成財產及物品點交作業，自 106 年 1 月 24 日開始營運。

三、調查意見及處理

前述調查發現，核有效能過低情事，經臺南市審計處依審計法第 69 條第 1 項前段規定，於 107 年 12 月 28 日函請臺南市市長查明妥適處理，並報告監察院，茲分述如次：

（一）前縣府擬訂龜丹溫泉開發計畫，未依規定擬具財源籌措方案，致因財源不足而未達開發計畫之經濟規模，未能吸引遊客前來及廠商進駐投資，肇致溫泉水產能設施利用率未及 6%，經營效能過低

1.依九十四年度中央及地方政府預算籌編原則（下稱預算籌編原則）第 2 點第 3 款規定，政府新興重大支出須同時籌有確切之財源後始可辦理，重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，凡經評估適宜由民間辦理之業務，應優先由民間興辦或促進民間參與。

2.前縣府為進行轄內龜丹及水雲溫泉資源與周邊土地利用狀況調查與分析，擬訂溫泉開發計畫及相關配合措施，於 92 年 12 月 16 日公開評選決標

予工研院辦理「臺南縣溫泉資源調查及規劃設計－龜丹及水雲溫泉資源探勘」勞務採購案，並於 94 年 3 月完成調查報告。前縣府在上開整體規劃前提下，為使探勘成果具體呈現，爰辦理龜丹溫泉地區之整體規劃設計、溫泉帶之劃設、土地之使用情形與權限及溫泉日後經營模式等相關事項，於 94 年 11 月 1 日辦理「臺南縣龜丹溫泉整體開發計畫委託規劃設計」勞務採購案，嗣後為續辦「龜丹溫泉區管理計畫書」尚未完成之部分，與符合溫泉法有關溫泉開發及經營許可規範，於 95 年 12 月 29 日決標「臺南縣龜丹溫泉區管理計畫暨溫泉開發許可委託辦理」勞務採購案。依前縣府於 96 年 8 月審查通過上開「臺南縣龜丹溫泉整體開發計畫委託規劃設計」成果報告列載，該溫泉區採分期分區建設，第一期：溫泉水輸送管線系統工程、公共溫泉池第一期工程、遊客中心、溫泉蓄水池工程、停車場劃設工程。第二期：針對地區內的景觀點及相關服務設施（指標系統、登山步道、自行車路線）加以設置。第三期：景觀點景觀美化工程等。惟前縣府卻未依上揭報告擬訂具體開發期程及提供財源籌措及資金運用之說明，即進行開發作業，96 年 10 月 16 日簽辦「臺南縣關子嶺、龜丹溫泉取供相關設備委託規劃設計」勞務採購案，經前縣府財政處簽會意見表示：「本府財政拮据，請撙節開支」，惟該案仍於同年 12 月 31 日以 191 萬餘元決標；復為強化龜丹溫泉取供設施完善，續於 97 年 7 月 4 日簽辦「臺南縣龜丹溫泉儲存槽及周邊設施委託設計監造」勞務採購案，經前縣府財政處簽會意見表示：「一、貴處（觀光旅遊處）基本設施經費額度業已用罄。二、本府財政拮据，支付困難……本案建議緩議。」惟仍於 97 年 12 月 31 日以 34 萬餘元決標。前縣府已知財政狀況不佳，卻仍於 99 年 1 月 19 日續予辦理臺南縣龜丹溫泉儲存槽及周邊設施工程，及於 100 年 11 月 30 日辦理臺南市龜丹溫泉取供設備工程。嗣後觀旅局依據溫泉法第 13 條規定於 101 年 9 月完成溫泉區管理計畫，報經交通部於同年 12 月 5 日核定「臺南市（龜丹）溫泉區管理計畫

」，預定計畫開發期程 5 年（自 101 年 12 月 5 日至 106 年 12 月 4 日），規劃辦理溫泉區體驗設施、遊客管理中心等 8 項主要工程，預估所需經費高達 1 億 1,000 萬元，惟觀旅局卻未製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，肇致因財政狀況不佳，自 103 年後未再持續辦理開發工程。本案自 94 年開始規劃開發迄 106 年底止，已歷時 11 年餘，且逾上開管理計畫之預定開發期程 5 年，計辦理 9 件勞務採購案及 7 件工程採購案，總計投入開發成本達 4,658 萬餘元，僅完成溫泉取供設備及溫泉體驗池等設施，仍有公共溫泉浴池及停車場整建工程等多項設施未設置，溫泉區周邊設施均未開發。

3.依溫泉使用現況報告書附錄所列溫泉區開發意願書，有 8 家業者稱於龜丹段擁有土地，且已備妥資金，待臺南市溫泉區管理計畫核定後，即可進行溫泉區開發，復依「龜丹溫泉區臺南市溫泉取供事業經營許可計畫書」柒、三列載，旅宿業投資設施數量估計，該開發計畫預計招商引進 4 間民宿、5 間特色民宿、4 間小中型旅館、1 間旗艦級旅館及既有 1 間休閒農場共計 15 間，總房間容納人數 2,000 人，惟截至 106 年底止，龜丹溫泉區除了泡腳體驗池外，遊客管理中心、公共溫泉浴池及停車場等基礎設施未設置，其餘遊憩設施闕如，便利性及娛樂性均不足，未能吸引業者投資與遊客到訪，而龜丹溫泉區已取得溫泉標章之業者亦僅有「龜丹休閒體驗農園」、「龜丹溫泉體驗池」與「德恩農園」等 3 家，上開原有投資意願之 8 家業者，僅 2 家有進行投資（龜丹休閒體驗農園及德恩農園），其餘 6 家業者均未依投資意願書投資開發龜丹溫泉區，民間投資不如預期，未能形成具規模之溫泉觀光旅遊區，無法帶動觀光人潮前來體驗溫泉資源。經統計 103 至 106 年度龜丹溫泉民宿住宿人數由 766 人次降至 297 人次，減少 469 人次，約 61.23%，龜丹溫泉體驗池遊客人數亦由 35,661 人次降至 15,222 人次，減少 20,439 人次，約 57.31%，住宿及遊客人數均逐年減少（詳表 3），致龜丹溫泉取供事業設計每日可提供

500 公噸溫泉水，亦因遊客人數遠不如預期，自 102 至 106 年度溫泉業者平均每日使用量僅介於 12 公噸至 28 公噸間，溫泉水產能設施利用率介於 2.57%至 5.52%間（詳表 4），未及 6%，經營效能過低。

表 3　龜丹溫泉經營業者住宿及遊客人次統計

單位：人次

年　　度	龜丹休閒體驗農園 住宿人次	德恩農園 住宿人次	龜丹溫泉體驗池 入園人次
合　　計	1,746	89	96,681
103	766	—	35,661
104	401	—	28,361
105	371	—	17,437 註 1
106	208	89	15,222

註：1.105 年 9 月至 12 月龜丹溫泉體驗池休園。
　　2.資料來源：臺南市政府觀光旅遊局提供。

表 4　龜丹溫泉區溫泉水取用情形

單位：公噸、%

年度	可提供水量	溫泉業者取用量							
	年度總量（A）	CMD	龜丹休閒體驗農園	德恩農園	龜丹溫泉體驗池	區外供水	年度總量合計（B）	CMD	利用率 B/A*100
102	182,500	500	3,751	236	4,680	—	8,667	23.75	4.75
103	182,500	500	3,606	29	5,140	—	8,775	24.04	4.81
104	182,500	500	5,683	302	4,083	—	10,068	27.58	5.52
105	182,500	500	1,898	232	2,561	—	4,691	12.85	2.57
106	182,500	500	882	113	6,693	27	7,715	21.14	4.23

註：1.每日平均取水量（CMD 單位：公噸/日）。
　　2.龜丹溫泉體驗池於 105 年 9 月至 12 月為委外經營整備期，辦理休園。
　　3.資料來源：臺南市政府觀光旅遊局提供。

4.綜上，前縣府擬訂龜丹溫泉開發計畫，未依上開規定擬具財源籌措方案即進行相關開發工程，至 106 年底止，雖投入開發成本 4,658 萬餘元，惟因

財源不足仍有多項設施未設置，未達計畫營運規模，未能吸引遊客前來及溫泉業者進駐投資，肇致溫泉區周邊開發未如預期，無法帶動觀光人潮，龜丹溫泉住宿及遊客人數逐年減少，溫泉水產能利用率未及6%，經營效能過低。

（二）觀旅局辦理龜丹溫泉體驗池部分設施工程，未依核定之興辦事業計畫範圍施作，或設置於國有未登記土地，或未申報相關水土保持計畫；臨時廁所施作於國土保安用地，且未申請雜項執照與使用執照，即予興建使用，均與相關規定未符

1.依非都市土地使用管制規則第6條第1項規定：「非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。……」國有財產法第38條規定：「非公用財產類之不動產，各級政府機關為公務或公共所需，得申請撥用。……前項撥用，應由申請撥用機關檢具使用計畫及圖說，報經其上級機關核明屬實，並徵得財政部國有財產局同意後，層報行政院核定之。」水土保持法第12條規定：「水土保持義務人於山坡地或森林區內從事下列行為，應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定……四、開發……遊憩用地……或其他開挖整地。……第一項各款行為，屬中央主管機關指定之種類，且其規模未達中央主管機關所定者，其水土保持計畫得以簡易水土保持申報書代替之；……」建築法第24條及第70條第1項規定：「公有建築應由起造機關將核定或決定之建築計畫、工程圖樣及說明書，向直轄市、縣（市）（局）主管建築機關請領建築執照。」、「建築工程完竣後，應由起造人會同承造人及監造人申請使用執照。……」

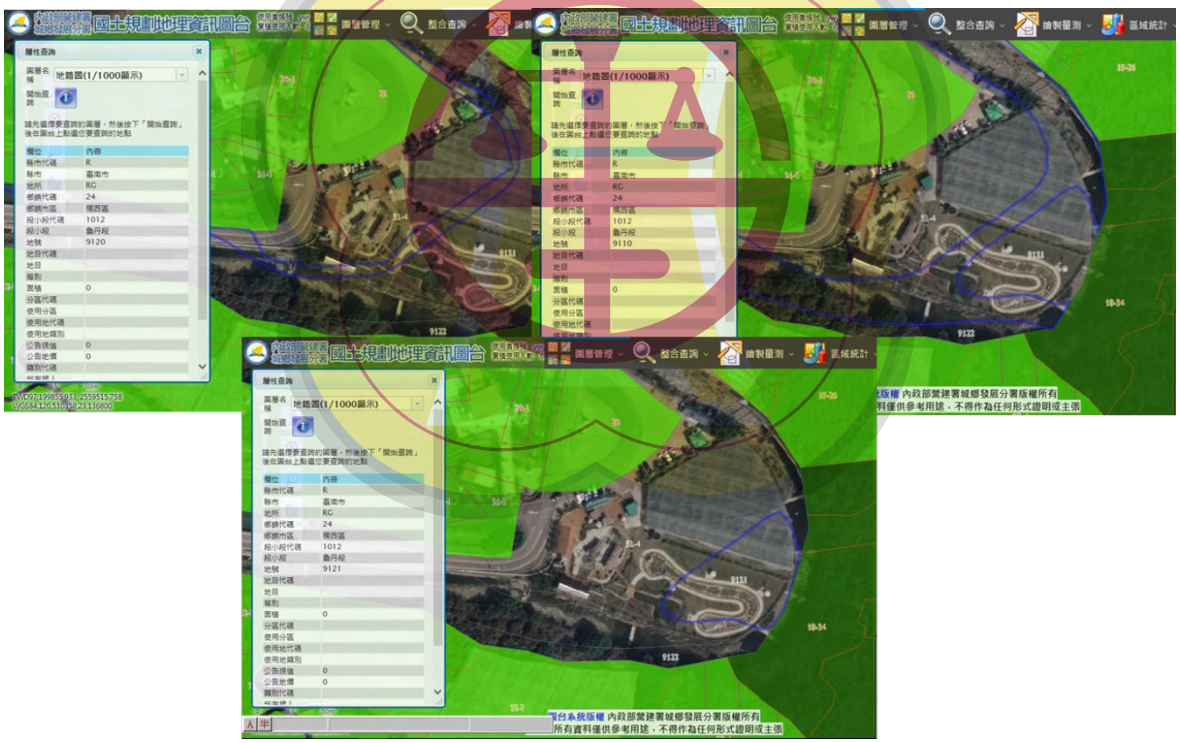
2.觀旅局為設置溫泉體驗設施，於100年10月提出「臺南市龜丹溫泉取供相關設備工程興辦事業計畫書」，經臺南市政府於同年12月28日同意辦理，依該興辦事業計畫書參及肆列載，該計畫區包括臺南市楠西區龜丹段31及31-4等2筆地號土地部分範圍，使用分區為山坡地保育區，用

地類別為農牧用地，土地登記面積 4,475 平方公尺，開發申請使用面積總計 2,728 平方公尺，全為私有土地，由土地所有權人無償提供觀旅局設置溫泉體驗設施，其中遊憩用地面積 1,899 平方公尺（龜丹段 31 地號 1,153 平方公尺及龜丹段 31-4 地號 746 平方公尺），保育綠地 829 平方公尺（龜丹段 31 地號 309 平方公尺及龜丹段 31-4 地號 520 平方公尺），保育綠地變更編定為國土保安用地，遊憩用地內設施有臨時廁所、盥洗室、生態池。該局為提供到訪遊客旅遊服務，興建臨時廁所，經評估用地變更時程冗長，而採用地變更編定申辦作業及興辦工程同步進行，惟在未向主管機關提出申請用地變更編定前，即先行於 100 年 11 月 30 日決標辦理「臺南市龜丹溫泉取供相關設備工程」，施作項目包含：公共管線取供工程、龜丹溫泉設備工程[溫泉體驗區取供工程、溫泉體驗區景觀工程（含生態池）]、溫泉儲存槽周邊設施等。嗣後該局始於 101 年 6 月 8 日檢送「臺南市龜丹溫泉取供相關設備工程用地變更編定申請書」請顧問公司協助辦理相關事宜，經該公司於同年 6 月 13 日函文臺南市政府地政局（下稱地政局）申請用地變更編定，惟該局亦未待地政局核准用地變更編定前，於同年 8 月 1 日決標辦理「臺南市龜丹溫泉體驗設施工程」，施作項目包含：入口意象景觀故事牆、入口設施強化、既有泡腳池設施強化、新設臨時廁所、新設冷泉渠道等。上開 2 件工程陸續於 101 年 6 月 29 日及 102 年 2 月 6 日完工，雖經地政局 103 年 11 月 19 日核准變更編定，同意由山坡地保育區農牧用地變更編定為遊憩用地及國土保安用地，然而所設置之臨時廁所仍位於龜丹段 31-4 地號之國土保安用地，違反非都市土地使用管制規則第 6 條第 1 項規定；又該局未依國有財產法第 38 條規定辦理國有土地撥用，將生態池及冷泉渠道施作於國有未登記土地（龜丹段 9110、9120、9121 地號）部分範圍，且超出原核定之興辦事業計畫使用土地範圍。

3.該局為辦理上開「臺南市龜丹溫泉取供相關設備工程」，雖於 100 年 8 月

12 日申報簡易水土保持申報書，實施地點為楠西區龜丹段 31 及 31-4 等 2 筆地號土地，開挖整地合計 223 立方公尺，經水利局於同年 8 月 24 日核定，惟該工程實際施作範圍除上開地號土地外，並於楠西區龜丹段 9110、9120 及 9121 等 3 筆地號土地上施作生態池（詳圖 4），經運用「臺南市山坡地查詢系統」查詢結果，上開 3 筆土地位屬公告之山坡地範圍，核有超出上開申報之簡易水土保持計畫用地範圍施工之情事。又該局後續於 101 年 8 月 17 日開工辦理「臺南市龜丹溫泉體驗設施工程」施作冷泉渠道與臨時廁所等設施，施工範圍涵蓋楠西區龜丹段 31、31-4、9110、9120 及 9121 等地號土地，亦未檢具水土保持計畫或簡易水土保持申報書向水利局申報，均核與水土保持法第 12 條規定不合。

圖 4　龜丹溫泉體驗設施生態池及冷泉渠道地籍套繪



資料來源：整理自國土規劃地理資訊圖台。

4.另觀旅局辦理上開「臺南市龜丹溫泉體驗設施工程」施作項目包含興建臨時廁所（工程費約 198 萬餘元），未依建築法規定於施工前取得雜項執照，並於完工後申請核發使用執照，前經臺南市審計處於 104 年 1 月 6 日函請該局注意檢討改進，該局原擬將臨時廁所土地變更為遊憩用地，於

105 年 8 月 31 日向地政局函詢是否可行，經地政局說明因 105 年 5 月 19 日修正非都市土地開發審議作業規範後，玉峰堰水庫集水區列為一級環境敏感區，而該臨時廁所地點歸屬玉峰堰水庫集水區範圍，無法受理用地變更案件，後經觀旅局研議其他替代方案，規劃將臨時廁所先移至體驗池內之遊憩用地後，再申請建築執照。惟該局並未辦理廁所遷移作業，該臨時廁所無建築執照及使用執照缺失，前經臺南市審計處 104 年 1 月 6 日函請觀旅局檢討改善，迄 107 年 11 月底止，已逾 3 年 10 個月仍未改善，行政作業進度遲緩，致花費公帑興建完成之臨時廁所仍未適法取得執照。

5.綜上，該局辦理龜丹溫泉相關設施工程，未依市府核定之興辦事業計畫書土地範圍施作，將生態池及冷泉渠道施作於興辦事業計畫範圍外之國有未登記土地，且未依規定程序申請撥用國有土地；臨時廁所未施作於興辦事業計畫範圍之遊憩用地，卻施作於國土保安用地，未符非都市土地使用分區容許使用項目規定；復於山坡地施作生態池、冷泉渠道與臨時廁所等設施，卻均未依核定水土保持申報書內容施工及未依規定申報水土保持計畫；臨時廁所無建築執照及使用執照情事，前經臺南市審計處函請觀旅局注意檢討改進，惟逾 3 年 10 個月仍未有改善辦理進度，行政效能不彰。

參、行政機關回應情形

本案相關缺失事項，經臺南市審計處函請臺南市市長查明妥處，嗣臺南市政府分別於 108 年 2 月 11 日、5 月 24 日、11 月 12 日、109 年 1 月 20 日、3 月 3 日及 7 月 6 日函復研提改善措施，並經審計部陳報監察院於 109 年 9 月 4 日准予備查。茲將其改善措施摘述如次：

一、園區經營狀況已持續改善，並研擬行銷推廣對策，製作相關溫泉商品，提升龜丹溫泉之能見度，達成活化目標

觀旅局未來辦理其他開發計畫時，將預先考量財源，以期妥善籌措所

需開發經費；另龜丹溫泉體驗池委外經營廠商於 106 年間投資興建 11 間湯屋（詳圖 5），並已取得使用執照，於 108 年 1 月 26 日開始營運，體驗池前則有停車空間可供大小車輛停放，另售票亭有導覽摺頁、服務人員，可提供遊客導覽諮詢及休憩服務，尚已具遊客中心之觀光服務功能。體驗池 106 至 108 年度入園人次分別為 15,222 人次、23,992 人次及 23,505 人次，園區經營狀況持續改善。

圖 5　龜丹溫泉體驗池湯屋



資料來源：臺南市政府觀光旅遊局提供。

另龜丹溫泉區於 108 年間增加 2 家溫泉民宿（天喜悅溫泉會館及龜丹六二），觀旅局並研擬相關行銷推廣對策，擴大龜丹溫泉供水服務範圍，開放給區外溫泉使用者申請，如新化區老街 168 民宿及白河區山籟渡假會館等，嘉惠區外及鄰近社區聚落民眾，進而帶動鄰近區域商業發展；又因供水範圍擴大延伸，增加龜丹溫泉體驗據點，藉由業者行銷廣告，提高龜丹溫泉能見度，吸引客源回流前往泡湯，並建立溫泉區內外彼此間商業合作連結，促進潛在投資業者投資龜丹溫泉區。另協助及輔導廠商研發溫泉相

關商品，提升龜丹溫泉之能見度，目前廠商已完成貼布試製作業、通過實地審查及相關主管機關核備程序，辦理上市販售相關事宜。

二、公廁已取得臨時使用執照，後續將視整體園區空間動線規劃，申請展延臨時使用執照年限，或將該用地變更為適當用地；國有未登錄土地撥用計畫書已經行政院核准，並經水利局核定水土保持計畫

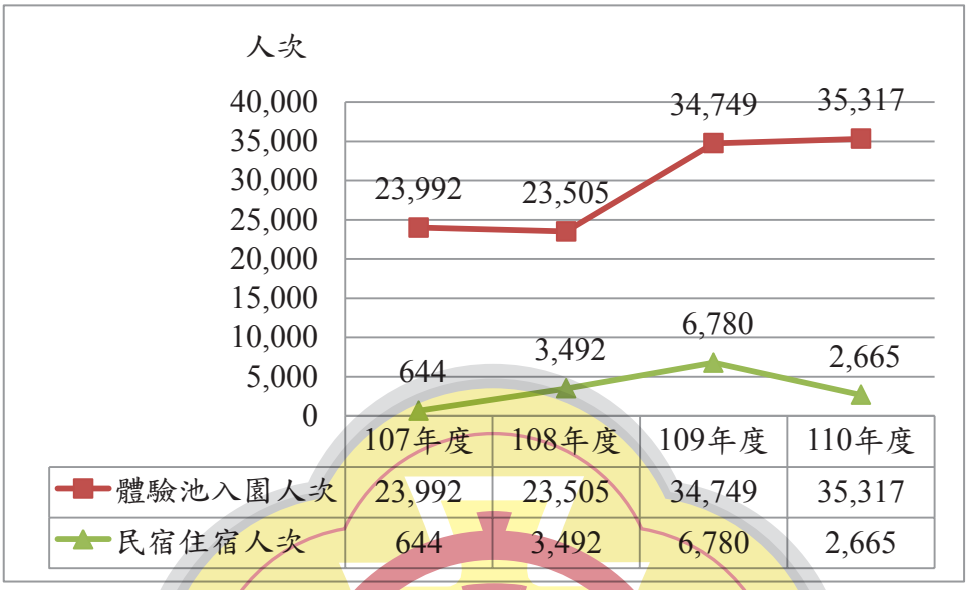
觀旅局已於 107 年 12 月 3 日取得公廁之臨時使用執照，使用期限 5 年，後續將視整體園區空間動線規劃，如有繼續使用需求可依規定申請展延臨時使用執照年限，或將該用地變更為適當用地（遊憩用地），將於臨時使用執照合法期限內辦理完成。有關未依核定之興辦事業計畫範圍施作，逕行設置於國有未登記土地，復未依規定申報相關水土保持計畫，違法開挖破壞山坡地部分，國有未登錄土地撥用計畫書經臺南市政府函送行政院審核，經該院於 108 年 5 月 1 日核准，於同年 7 月 10 日完成土地登記（臺南市楠西區龜丹段 686 地號），並經水利局於 109 年 6 月 20 日核定「臺南市楠西區龜丹段 686 地號龜丹溫泉體驗設施工程」簡易水土保持申請書。

肆、後續改善及整體效益情形

本案經臺南市審計處追蹤臺南市政府研擬改善措施執行結果，107 至 110 年度龜丹溫泉體驗池入園人次分別為 23,992 人次、23,505 人次、34,749 人次及 35,317 人次，110 年度較 107 年度增加 11,325 人次，約 47.20%，107 至 110 年度龜丹溫泉區民宿住宿人數分別為 644 人次、3,492 人次、6,780 人次及 2,665 人次，109 年度較 107 年度增加 6,136 人次（詳圖 6），約 952.80%，110 年度因嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）疫情嚴峻，中央流行疫情指揮中心自 5 月 19 日至 7 月 26 日止提升全國疫情警戒至第三級，實施多項防疫措施，致溫泉民宿住宿人數略有下降，惟仍較 107 年度明顯提升，住宿及遊客人數已呈現成長趨勢。而溫泉區民宿業者於 107 年度新增 1 家，108 年度續增 1 家，帶動地方溫泉觀光產業發展，龜丹溫泉取用水量已從 107 年度之 7,478 公噸提升至 109 年度之 41,640 公噸，溫泉水產能設施

利用率亦由 4.10%提升至 22.82%，110 年度則受疫情影響降至 37,552 公噸，整體言之，龜丹溫泉取供事業及體驗池營運績效已逐漸改善。

圖 6　龜丹溫泉體驗池入園及溫泉民宿住宿人次成長情形



	107年度	108年度	109年度	110年度
體驗池入園人次	23,992	23,505	34,749	35,317
民宿住宿人次	644	3,492	6,780	2,665

資料來源：整理自臺南市政府觀光旅遊局提供資料。

另交通部觀光局西拉雅國家風景區管理處（下稱西拉雅管理處）為發展龜丹溫泉區整體觀光，於 110 年 5 月啟案辦理「龜丹溫泉觀光遊憩整體規劃案」，於 110 年 8 月 10 日召開第 1 次說明會，依龜丹溫泉區資源條件，以南 186 區道為迎賓軸，提列 3 個可發展主題，包括：果香農村、溫泉養生、生態景觀，並於 111 年 5 月 4 日舉辦第 2 次說明會，規劃提出短期執行方案，包括龜丹溫泉區入口意象強化、溫泉區主要交通軸線 186 區道改善、鐵谷山宮及重要節點遊憩據點營造、旅遊資訊借問站設置等，將於 112 年陸續規劃進行，未來也將銜接臺南市政府即將啟動之龜丹溫泉管理計畫進行檢討，以提升龜丹溫泉區服務品質及帶動周邊觀光，另觀旅局亦將拍攝行銷龜丹的形象影片，提升龜丹溫泉知名度。

伍、結語

國際最高審計機關組織（International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI）於 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。前縣府為促進轄內龜丹溫泉發展、保育及永續利用，辦理臺南縣龜丹溫泉整體開發計畫，惟未依規定擬具財源籌措方案即進行相關工程，嗣因財源不足致未達開發計畫之經濟規模，未能吸引遊客前來及溫泉業者進駐投資，溫泉水產能設施利用率未及 6%，經營效能過低；另辦理龜丹溫泉體驗池部分設施工程，未依核定之興辦事業計畫範圍施作，逕行設置於國有未登記土地，又未依規定申報相關水土保持計畫，逕行開挖破壞山坡地。臺南市審計處查核揭露，依審計法第 69 條第 1 項前段規定，函請臺南市市長查明妥處，並報告監察院，已獲市政府具體回應，並積極研謀相關改善措施。

未來，審計機關除將持續追蹤臺南市龜丹溫泉經營管理情形外，對於政府其他重要施政工作，亦將本於「獨立、廉正、專業、創新」之核心價值，「善盡審計職責」及「發揮監察功能」之使命，持續審核監督，發掘問題癥結，提出審計意見，促進行政機關施政之透明與確保課責機制之建立，提升計畫執行之經濟性、效率性及效果性，以達成審計機關「踐行優質審計服務，創造最大審計價值」與「促進政府良善治理，實現國家永續發展」之願景，期許對人民生活產生正面之影響。

審計部專案審計報告

臺南市龜丹溫泉規劃、開發及營運管理情形

編　者：審計部

發行人：陳瑞敏

查核團隊：審計部臺南市審計處陳三民、林佩怡、許靜茹

出版者：審計部

地　址：10058 臺北市中正區杭州北路 1 號

電　話：（02）2397-1366

網　址：https://www.audit.gov.tw

印刷者：全凱數位資訊有限公司

地　址：231614 新北市新店區中正路 501-13 號 3 樓

電　話：（02）8667-5397

經銷處：五南文化廣場

地　址：40042 臺中市中區中山路 6 號

電　話：（04）2226-0330

國家書店松江門市

地　址：10485 臺北市中山區松江路 209 號 1 樓

電　話：（02）2518-0207

出版年月：中華民國 111 年 7 月初版

定　價：新臺幣 100 元整

GPN：1011100883　　ISBN：978-626-7119-45-7

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

善盡審計職責　發揮監察功能

願景

踐行優質審計服務　促進政府良善治理
創造最大審計價值　實現國家永續發展



審計部為持續提升審計工作之價值與效益，誠摯地邀請您填寫線上回饋單。請參閱審計部全球資訊網\審計報告\專案審計報告專區，或掃描封底 QR Code，點選本專案審計報告說明網頁即可填答。



獨立・廉正・專業・創新

ISBN 978-626-7119-45-7

GPN：1011100883
定價：新臺幣100元
NAO-111-04