審計部專案審計報告

彰化縣社頭鄉產業發展推廣中心興建及使用管理情形



民國 104 年 8 月

審計部　印

中華民國審計部及其所屬機關民國104年度審計人力計有729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彰化縣社頭鄉公所辦理彰化縣社頭鄉產業發展推廣中心興建及使用管理情形，相關缺失經促請該公所檢討改善，已活化為織足藏樂館，強化觀光行銷及寓教於樂之功能，整體營運效能及參訪人數均逐年成長。

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……2
五、調查意見及監察院糾正情形…3
貳、專案調查辦理情形……3
一、前言……3
二、調查重點及發現……4
三、調查意見及建議……9
四、監察院糾正內容……13
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……22

圖目錄

圖1 彰化縣社頭鄉產業發展推廣中心位置圖……5
圖2 彰化縣社頭鄉產業發展推廣中心之行動不便者引道設計不良…..7
圖3 彰化縣社頭鄉產業發展推廣中心完工後閒置情形……8
圖4 織足藏樂館1樓……20
圖5 織足藏樂館2樓……21
圖6 織足藏樂館參訪人數統計圖..21
圖7 織足藏樂館各項活動紀實…..22

表目錄

表1 工程興建預算明細及經費來源表.6
表2 工程興建經費分攤表……7
表3 彰化縣社頭鄉產業發展推廣中心95至99年度收支一覽表……9
表4 彰化縣社頭鄉公所專案合作期間收支一覽表……19

彰化縣社頭鄉產業發展推廣中心興建及使用管理情形

壹、總述

一、調查原委

彰化縣社頭鄉公所(下稱社頭鄉公所)為提振九二一地震後鄉內農特產品行銷，促進文化觀光及農特產品相關產業發展，於民國(下同)92年9月15日提出「彰化縣社頭鄉地方產業發展推廣中心籌建計畫」，經行政院九二一震災災後重建產業推動委員會[1](下稱重建會)核定，於93年度由重建會補助經濟部，再由該部補助社頭鄉公所新臺幣(下同)2,500萬元、彰化縣政府亦補助1,000萬元，社頭鄉公所則自籌配合款500萬元，共計4,000萬元，興建彰化縣社頭鄉產業發展推廣中心(下稱該產業中心)。該公所於93年9月將「彰化縣社頭鄉產業發展推廣中心興辦事業計畫書」函送彰化縣政府審核，經該府於94年1月核定。該產業中心於95年3月20日完工，工程決算金額3,993萬餘元，惟因社頭鄉公所暨相關主管機關未審慎評估計畫可行性及辦理成本效益分析，率予決定興建計畫，工程迭經修正變更，完工後亦未賡續辦理內部裝潢及空調設備，亦無具體營運計畫，自96年3月2日至99年9月28日止，辦理委外經營管理招標及標租作業共計35次，均因無人投標而流標，迄100年3月仍未開放使用，無法發揮興辦事業計畫預期成效。

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。審計部臺灣省彰化縣審計室(下稱彰化縣審計室)為瞭解該產業中心興建及

[1] 行政院為推動九二一震災災後重建工作，依89年2月3日公布之九二一震災重建暫行條例第5條第1項設置行政院九二一震災災後重建產業推動委員會，該會於95年2月4日隨該條例實施期滿而裁撤。

完工後使用管理情形，爰規劃辦理專案調查，期能提出建議意見促請檢討改善，俾提升政府施政效能，以善盡審計職責。

二、調查範圍

本調查涵括社頭鄉公所辦理該產業中心興建計畫先期規劃及可行性評估、預算編列及執行、完工後使用管理等情形。

三、調查方法及限制

(一)調查方法

本案於調查前先透過報章媒體等輿論報導，蒐集該產業中心之相關資訊，以利研訂適切調查重點。調查時，請社頭鄉公所提供計畫預算來源、先期作業、工程規劃設計及完工後使用管理等相關資料，並赴現場實地瞭解使用及管理情形，再輔以訪談受查機關人員，取得充分、適切與合理之證據，針對所發掘缺失事項，擬具客觀審核意見。

(二)調查限制

該產業中心自 92 年重建會核定籌建計畫以來，歷時多年，因相關承辦單位人員更迭，檔案管理作業未臻健全，受查機關未能提供完整資料，影響審計事證之蒐集。另囿於審計人力及外勤時間等限制，查核過程係以抽查方式進行。

四、主要調查發現

本案經彰化縣審計室調查結果，發現社頭鄉公所辦理該產業中心興建計畫及後續使用管理情形，核有下列缺失情事：

(一)計畫興建之初，未辦理計畫可行性評估及成本效益分析，率爾決定興建計畫，肇致該產業中心完工後無行政管理與維護人力支援，亦無社區志工及農特產業相關工會或產銷組織參與該產業中心管理營運，設施幾近閒置。

(二)未考量計畫財源，以超出法定預算辦理工程發包，肇致在增加之經費無法籌措及上級補助計畫結案時間緊迫因素下，工程迭經修正變更，樓層減作，影響建物使用功能。

(三)工程完工後未積極爭取經費辦理內部設備裝修，且無具體營運計畫；委外經營管理招標乏人問津，未檢討屢次流標之肇

因，並提出具體活化改善措施，設施幾近閒置，未能發揮計畫預期成效。

五、調查意見及監察院糾正情形

本案查核所見缺失，經彰化縣審計室依審計法第 69 條規定，於 99 年 7 月 27 日函請彰化縣縣長及社頭鄉鄉長查明妥適處理，並經審計部報告監察院。案經監察院立案調查竣事，提出社頭鄉公所未確實辦理可行性評估及成本效益分析，即率爾核定以 4,000 萬元興建，肇致該產業中心 95 年 6 月驗收合格後，設施閒置逾 4 年 8 個月；又該公所辦理本案工程之發包，工程總經費預計為 4,879 萬餘元，未考量本案計畫財源，以超出法定預算 4,000 萬元辦理工程發包(決標金額 4,628 萬元)，行預算外採購工程之情事，在增加經費無法籌措及上級補助計畫結案時間緊迫下，工程迭經修正變更，3 層樓建物變更為 2 層，雖終仍以近 4,000 萬元完工，惟該產業中心仍無內部裝潢及空調設備，辦理委外經營管理招標及標租作業共計 35 次，均因無人投標而流標，每年尚須支付 20 餘萬元管理費，始終未能提出有效改善措施，相關主管機關經濟部(執行分工單位經濟部中小企業處)、彰化縣政府亦難辭監督不周之咎，均有違失，依監察法第 24 條規定，提案糾正經濟部、彰化縣政府及社頭鄉公所，並函請行政院轉飭所屬確實檢討改進(100 年 2 月 16 日監察院公報第 2743 期)。

貳、專案調查辦理情形

一、前言

(一)計畫緣起及目標

彰化縣社頭鄉所生產之各類織襪產品質量傲視全國，60 年代該鄉絲襪生產總額占全國 70%以上；而該鄉番石榴種植面積達 450 公頃，品系計有世紀芭樂、水晶芭樂、珍珠芭樂及香水芭樂等，為全國番石榴主要產地。70 年代該鄉襪業轉型之後，勞動就業機會減少，復以該鄉為九二一地震災區，為提振災後鄉內農特產品行銷，促進文化觀光及農特產品相關產業發展，社頭鄉公所爰計畫興建該產業中心。

該產業中心完工後，預計提供該鄉特產(織襪及芭樂或其他農特

產品)集中展售交易場所，行政管理與辦公、產業展覽、教育訓練等多目標使用，促使該鄉農特產品相關產業升級，展現地方特色，並成為鄉民及外來觀光客一個休閒、消費、觀光的好去處。

(二)計畫概況

社頭鄉公所於 92 年 9 月 15 日提出「彰化縣社頭鄉地方產業發展推廣中心籌建計畫」，經重建會核定，於 93 年度由重建會補助經濟部，再由該部補助社頭鄉公所 2,500 萬元、彰化縣政府亦補助 1,000 萬元，社頭鄉公所則自籌配合款 500 萬元，法定預算共計 4,000 萬元。該產業中心原規劃為地上 3 樓建築物，1 樓樓地板面積 989.21 平方公尺，提供各種產品展售；2 樓樓地板面積 870.37 平方公尺，提供農特產業展示；3 樓樓地板面積 831.84 平方公尺，提供教育訓練；後經 2 次變更設計，實際完工建築為地上 2 樓建築物，1 樓樓地板面積 989.21 平方公尺，作為銷售用途；2 樓樓地板面積 875.31 平方公尺，作為展售及教育訓練用途。

二、調查重點及發現

社頭鄉公所辦理該產業中心興建及使用管理情形，經彰化縣審計室就先期規劃、預算執行及完工後使用管理等重點進行調查，茲將查核發現擇要分述如次：

(一)先期規劃及可行性評估

社頭鄉公所規劃將該產業中心之基地設置於社頭鄉橋頭段 488 地號等 18 筆土地，該等土地係社頭鄉果菜市場股份有限公司(社頭鄉公所附屬單位，下稱果菜市場公司)經管之市場用地，該公所於 93 年 11 月 8 日申請將果菜市場公司市場用地由 1 萬 9,933 平方公尺縮減為 1 萬 1,740.57 平方公尺，餘供該公所興設該產業中心，經彰化縣政府於 94 年 1 月 21 日同意。該產業中心基地屬社頭鄉公所所有，交通可藉由中山高速公路接台 76 線東西向快速道路，下員林交流道直行平面道路，遇員集路右轉，往南直行 8 分鐘即可抵達(詳圖 1)。

該公所於 93 年 4 月與盧○○建築師事務所簽訂委託規劃設計監造契約，嗣於 93 年 7 月召開該產業中



資料來源：依 Google 地圖繪製。

圖 1　彰化縣社頭鄉產業發展推廣中心位置圖

心籌建計畫會議，依其結論，該產業中心內部裝潢及空調設備費用另籌經費辦理，並請果菜市場公司籌備日後營運計畫，盧○○建築師事務所於 93 年 12 月完成工程預算書編製。該公所另於 93 年 9 月將該產業中心興辦事業計畫函送彰化縣政府審核，經該府於 94 年 1 月核定。

該產業中心興辦事業計畫，在需求空間配置方面，將該產業中心規劃為展售、銷售交易、行政服務、教育訓練及開放遊憩等 5 項功能區域空間，並開放局部空間供機關團體租借使用；行政管理及維護人力方面，分為正式編制人員及社區志工兩種，分別負責長期行政管理作業與產銷活動支援，正式編制人員方面，短期以基地所在果菜市場既有之人員支援，待有適合及具備營運能力的相關民間團體，再移轉管理單位。而志工主要來源，除了居民自發性參與外，亦可由織襪工會及紡織工業發展中心及各地產銷班人員輪派。惟就短期而言，該公所未衡酌果菜市場公司為獨立編制之公營事業，自有營業主體及業務須運作，未能提供參與營運之計畫及人力支援；未於興建計畫之初辦理居民參與志工工作意願調查，亦無徵詢分析各工會或產銷班參與該產業中心管理之意願，導致該產業中心完工後無行政管理與維護之人力支援。就長期而言，該公所對於委託民間經營管理之營運計畫及農特產品業者參與展售意願等，未作可行性評估，肇致該產業中心完工後辦理委外經營管理招標及標租作業共計 35 次，均因無人投標而宣告流標。

綜上，該公所興辦該產業中心之先期規劃階段，對於所需管理維

護人力及行銷營運，顯然欠缺可行性風險評估，終至興建完工後委託經營管理乏人問津，設施幾近閒置。

(二)預算編列及合約執行情形

該產業中心籌建計畫經重建會於 93 年 1 月 20 日同意先行動支 93 年度預算經費 2,500 萬元，彰化縣政府同意補助 1,000 萬元、該公所配合款為 500 萬元，法定預算共計 4,000 萬元。該公所進行細部設計及經費估算時，因基地所在地點有土壤液化疑慮，經評估需辦理地質改良，於 93 年 9 月 20 日函請彰化縣政府核轉重建會申請補助地質改良及基礎加固經費 500 萬元，惟未獲准補助。該公所於 93 月 12 月 8 日完成該產業中心之工程規劃設計，預計工程總經費為 4,879 萬餘元，超出法定預算 4,000 萬元，不足數擬由該公所代收款「道路修復費」支應(詳表 1)。

該公所於 94 年 1 月 5 日與○○營造股份有限公司簽訂工程合約，合約金額計 4,628 萬元，94 年 5 月 19 日開工。嗣因空間需求調整及建造經費關係，於 94 年 5 月 30 日辦理第 1 次變更設計，議定金額為 4,145 萬餘元，較原合約金額計減少 482 萬餘元；復因該產業中心基地所在地點有土壤液化疑慮，且營建物價攀升，該公所無力增加經費籌措情形下，爰規劃減作 3 樓樓層，並於 95 年 1 月 16 日辦理第 2 次變更設計，議定金額 3,738 萬餘元，較第 1 次變更設計議定金額減少 407 萬餘元。該產業中心於 95 年 3 月 20 日完工，並於 95 年 6 月 7 日完成驗收，工程決算金額 3,993 萬餘元(詳表 2)。

表 1　工程興建預算明細及經費來源表

(一)興建預算　　單位：新臺幣千元

項　　目	金　　額
合計	**48,796**
發包預算	46,832
空氣污染防治費	96
工程管理費	100
委託規劃設計監造費	1,650
地質鑽探費	116

(二)經費來源　　單位：新臺幣千元

項　　目	金　　額
合計	**40,000**
九二一震災社區重建更新基金	25,000
彰化縣政府補助	10,000
公所自籌款(93 年度其他公共工程-設備及投資)	5,000

註：1. 工程興建總經費超出法定預算部分，擬由彰化縣社頭鄉公所代收款「道路修復費」支應。
2. 資料來源：整理自彰化縣社頭鄉公所提供資料。

表 2　工程興建經費分攤表

單位：新臺幣千元、%

機關名稱	核定金額	分攤比率	實際支用金額
合計	**40,000**	**100.00**	**39,937**
重建會	25,000	62.50	24,960
彰化縣政府	10,000	25.00	9,984
社頭鄉公所	5,000	12.50	4,992

資料來源：整理自彰化縣社頭鄉公所提供資料。

依建築物無障礙設施設計規範第 2 章 203.2.4 排水規定，無遮蓋戶外通路應考慮排水，可往路拱兩邊排水。查本案工程第 1 次變更設計結果，新增「行動不便者引道」工項，自果菜市場大門至該產業中心門口，興建 1 條寬 130 公分之無障礙專用水泥步道，長度達 139.5 公尺且需環繞 5 處彎道，其間雖於步道兩邊路拱設置 25 處排水孔，惟引道路面低於路拱外兩側瀝青地平面，非但不能達成排水效能，反易導引路拱外兩側地平面流水灌注引道，導致積水(詳圖 2)，顯未符合前揭設計規範。

復依該產業中心興辦事業計畫，原規劃 3 樓為教育訓練使用，以發揮產業文化教育功能。查本案工程第 2 次變更設計結果，該公所將原設計具教育訓練功能之 3 樓減縮為 2 樓建築，雖經經濟部中小企業處於 94 年 9 月 6 日召開該產業中心第 2 次變更設計審查會審查同意，惟該公所未依該審查會之審查結果，於 2 樓施設彈性隔間作為教育訓練使用，以補足原規劃之教育訓練功能，未符原興辦事業計畫之預定目標。

(三)完工後使用管理情形



引道長達 139.5 公尺且環繞 5 處彎道



兩側路面高於引道

照片來源：彰化縣審計室 98 年 8 月 20 日拍攝。

圖 2　彰化縣社頭鄉產業發展推廣中心之行動不便者引道設計不良

查社頭鄉公所於95年6月7日該產業中心完成驗收後，為討論未來規劃方向，共召開6次籌備會議，依95年7月17日第2次會議提案決議二：「本產業中心1、2樓合計預留約50坪面積，作為農特產展示區，待爭取到計畫經費後再逐步規劃使用，其他空間以公開招租方式辦理。」復查該公所於93年7月12日召開該產業中心籌建計畫會議結論：「建築物內部裝修及空調設備費用另籌經費辦理」。惟該公所未賡續積極爭取經費或編列預算辦理農特產展示區內部裝修工程及空調設備，亦未研擬具體之展示或營運計畫，致該產業中心完工後，因內部裝修及空調設備未完成而幾近閒置(詳圖3)。

該公所為委託民間經營管理該產業中心，自96年3月2日第1次公開招標，迄99年9月28日止，辦理委外經營管理招標及標租作業共計35次，均因無人投標而宣告流標。經查該公所於96年10月11日第8次招標流標後，雖召開第6次籌備會議討論招標事宜，惟僅就委託經營管理契約書作部分條文之文字修訂，對於招商條件及肇致屢次流標之原因等均未檢討，籌備會議顯不具實際檢討功效，該公所其後亦未再辦理檢討事宜，亦未就流標原因詳予探究及改善，以致歷次招標徒具形式而屢屢流標。

該產業中心於95年6月7日驗收完成至99年12月31日間，因未能完成委外經營管理，5年來除無任



1樓閒置空間



2樓閒置空間

照片來源：彰化縣審計室98年8月20日拍攝。

圖3　彰化縣社頭鄉產業發展推廣中心完工後閒置情形

何收益，每年尚需支付地價稅、房屋稅、水電費、保全服務費等基本管理維護費用約20餘萬元(詳表3)。

三、調查意見及建議

前述調查及發現之缺失，彰化縣審計室依審計法第69條規定，於99年7月27日通知彰化縣縣長及社頭鄉鄉長查明妥適處理，並報告監察院，茲分述如次：

(一)計畫興建之初，未辦理計畫可行性評估及成本效益分析，率爾決定興建計畫，肇致該產業中心完工後無行政管理與維護人力支援，亦無社區志工及農特產業相關工會或產銷組織參與該產業中心管理營運，設施幾近閒置

查社頭鄉公所於該產業中心興建計畫初期，未確實依93年度中央及地方政府預算籌編原則二(三)及各縣(市)地方總預算編製要點第12點第3款第1目規定辦理計畫可行性評估及成本效益分析，且提報彰化縣政府審查之「彰化縣社頭鄉產業發展推廣中心興辦事業計畫書」，該公所亦未依前揭規定製作成本效益分析報告，先期規劃有欠周延。

查該興辦事業計畫書，有關行銷營運計畫－定位篇，規劃該產業中心完工後，以基地所在之果菜市場公司人員及社區志工負責行政管理作業與產銷活動支援，長期再委

表3　彰化縣社頭鄉產業發展推廣中心95至99年度收支一覽表

單位：新臺幣元

年度／項目	95（6至12月）	96	97	98	99
收入合計	—	—	—	—	—
支出合計	**82,035**	**244,036**	**256,462**	**233,769**	**228,825**
水費	3,006	738	2,288	1,736	2,603
電費	84	2,984	26,912	19,653	19,561
保全服務費	23,821	51,660	51,660	51,660	51,660
房屋稅	9,599	113,544	111,876	110,210	108,540
地價稅	32,970	44,510	44,510	44,510	19,661
其他支出	12,555	30,600	19,216	6,000	26,800
收支短絀	**82,035**	**244,036**	**256,462**	**233,769**	**228,825**

資料來源：整理自彰化縣社頭鄉公所提供資料。

託民間團體營運管理。次查該產業中心興辦事業計畫原規劃該中心完工後，短期委託果菜市場公司提供行政支援，惟該公所未能於計畫興建之初，與果菜市場公司審慎協調參與該產業中心營運計畫及提供人力支援，嗣該產業中心完工後，該公所於95年7月17日召開第2次產業中心籌備會議提案三：「本鄉產業發展中心自95年8月1日起撥交委由果菜市場公司代為管理」，惟因未取得該公司同意代管，經決議：「緩議」，導致該產業中心完工後無行政管理與維護之人力支援。復查社區志工來源計畫擬由居民自發性參與及織襪(紡織)工會、各地(番石榴)產銷班人員輪派，惟該公所於計畫興建之初，並未辦理社區居民參與該中心志工、各工會或產銷班參與營運管理之徵詢或調查，致該產業中心完工後，亦無該鄉社區居民或農特產業相關工會及產銷組織參與管理及營運。

綜上，社頭鄉公所於該產業中心興建計畫初期，未依規定辦理計畫可行性評估及成本效益分析，先期規劃有欠周延，以致該產業中心興建工程於95年6月7日完成驗收後，無行政管理與維護人力支援，亦無社區志工及農特產業相關工會或產銷組織參與管理營運，設施幾近閒置。

(二)未考量計畫財源，以超出法定預算辦理工程發包，肇致在增加之經費無法籌措及上級補助計畫結案時間緊迫因素下，工程迭經修正變更，樓層減作，影響建物使用功能

該產業中心籌建計畫經重建會於93年1月20日核定補助後，社頭鄉公所進行細部設計及經費估算時，因營建物價上漲及產業中心基地所在地點有土壤液化疑慮，評估需辦理地質改良等因素，曾要求上級政府增加補助經費，惟未獲核准補助。又該公所農業課93年12月8日簽呈，稱：「經濟部93年11月5日會議決議，要求於93年年底前發生權責，否則經費不予補助」；另據重建會94年8月18日執行進度檢討會議紀錄，該公所報告辦理變更設計原因：「1.上級政府未同意增加

補助，且本案需於期限內完成。2.該鄉民代表會要求於上級政府同意補助範圍內支出，不能再由該公所自有財源增加支應，避免影響該鄉其他待推展之鄉政建設。」該公所未衡酌上級政府補助金額限制及該鄉鄉民代表會之要求，應於「其他經濟服務支出－鄉公所－其他公共工程－設備及投資」科目法定預算4,000萬元內辦理，仍預計工程總經費為4,879萬餘元，不足數擬由該公所代收款「道路修復費」支應，並於93年12月28日發包決標，94年1月5日簽訂工程合約，合約金額4,628萬元，肇致嗣後在增加經費籌措不易及計畫結案時間緊迫因素下，在原核定金額內，於94年8月29日函彰化縣政府轉陳經濟部中小企業處同意辦理第2次變更設計，將該產業中心由3樓減縮為2樓，與原計畫設計目標不符。

本案工程先後於94年5月30日及95年1月16日2次辦理變更設計，第1次變更設計結果，新增「行動不便者引道」工項，自果菜市場大門至產業中心門口興建1條無障礙專用水泥步道，長度達139.5公尺且需環繞5處彎道，其間雖於步道兩邊路拱設置25處排水孔，惟引道路面低於路拱外兩側瀝青地平面，非但不能達成排水效能，反易導引路拱外兩側地平面流水灌注引道，導致積水，突顯其設計未符合「建築物無障礙設施設計規範」規定往路拱兩邊排水，且設計使用性不良，未具實際效用。第2次變更設計結果，將原設計具教育訓練功能之3樓減縮為2樓建築，減損原計畫之教育訓練功能。又經濟部中小企業處對於該產業中心第2次變更設計計畫，於94年9月6日召開審查會之審查結果：「為補足原先3樓作為教育訓練之空間被刪減，請於2樓作彈性隔間，需要時可作為教育訓練場地」，惟該公所未依審查會議之審查結果，於2樓施設彈性隔間以補足教育訓練功能。

綜上，社頭鄉公所未考量計畫財源，以超出法定預算辦理工程發包，肇致在經費來源無法增加及上級政府未同意增加補助下，工程執行過程迭經修正變更設計，與原計

畫設計目標不符，影響建物使用功能。

(三)工程完工後未積極爭取經費辦理內部設備裝修，且無具體營運計畫；委外經營管理招標乏人問津，未檢討屢次流標之肇因，並提出具體活化改善措施，設施幾近閒置，未能發揮計畫預期成效

社頭鄉公所於 93 年 7 月 12 日召開該產業中心籌建計畫會議，並作成結論：「建築物內部裝修及空調設備費用另籌經費辦理」，設計監造廠商依據會議結論，以不含空調工程及內裝工程等項於 93 年 12 月 8 日完成工程設計。查該產業中心 95 年 6 月 7 日完成驗收後，該公所共召開 6 次籌備會議，依 95 年 7 月 17 日第 2 次會議提案二決議：「本產業中心 1、2 樓合計預留約 50 坪面積，作為農特產展示區，待爭取到計畫經費後再行逐步規劃使用。」惟該公所未賡續積極爭取經費或編列預算辦理預留之農特產展示區裝設工程及內部裝修暨空調設備，亦未研擬具體之展示或營運計畫，以致該產業中心建築物內部空間因未完成裝修而幾近閒置。復查該公所辦理該產業中心委外經營招標附件之委託經營管理契約書第 5 條規定：「織襪歷史文物、農產生態教育及社頭旅遊資訊展示區應於簽約後 1 年內籌設完成。」由於得標廠商需自行籌建內部設備裝修及農特產展示區工項，增加財務負擔，亦影響後續民間經營該產業中心之投標意願。

該公所辦理該產業中心委託民間經營管理，截至 98 年 8 月 28 日止，共計公開招標 27 次，均因無人投標而宣告流標。經查該公所於 96 年 10 月 11 日第 8 次招標流標後，雖召開第 6 次籌備會議討論招標事宜，惟僅就委託經營管理契約書作部分條文之文字修訂，對於招商條件及肇致屢次流標之原因等均未作檢討，籌備會議顯不具實際檢討功效，該公所其後亦未再辦理檢討事宜，亦未就流標原因詳予探究及改善，以致歷次招標徒具形式而屢屢流標。

該產業中心於 95 年 6 月 7 日完成驗收至 98 年 7 月 31 日間，因委

外經營管理招標乏人問津，3 年來並無任何收益，每年尚需支付地價稅、房屋稅、水電費、保全服務費等基本管理維護費用約 20 餘萬元。

綜上，該產業中心完工後，社頭鄉公所未賡續積極爭取經費或編列預算辦理內部裝修，委外經營管理招標乏人問津且未就委外招標流標原因詳予探究及檢討具體活化改善措施，設施幾近未使用 3 年有餘，未能發揮計畫預期成效，且無收益每年尚需支付基本管理維護費用。

四、監察院糾正內容

本案經監察院立案調查後，於 100 年 1 月 13 日糾正經濟部、彰化縣政府及社頭鄉公所(監察院公報第 2743 期)，其糾正內容略以：

(一)相關機關未確實辦理可行性評估及成本效益分析，即率爾核定以 4,000 萬元興建，肇致該產業中心 95 年 6 月驗收合格後，設施幾近閒置，確有違失

查社頭鄉公所未依 93 年度中央及地方政府預算籌編原則二(三)及各縣(市)地方總預算編製要點第 12 點第 3 款第 1 目規定，確實辦理可行性評估及成本效益分析，即決定興建計畫。復查本案中央部會之業務主管機關經濟部及縣(市)之業務主管機關彰化縣政府亦未確實依前揭規定確實審核該計畫可行性評估及成本效益分析，即率爾核定同意「彰化縣社頭鄉產業發展推廣中心興辦事業計畫書」。

次查該計畫書內容，包括「完工後預期效益」等，經經濟部中小企業處於 93 年 6 月 16 日邀請重建會等召開「研商重建區振興計畫—補助彰化縣社頭鄉產業發展推廣中心籌建計畫執行相關事宜會議」，並決議「原則可行」。惟查該產業中心以近 4,000 萬元興建，幾近閒置逾 4 年半，乏人問津。主管機關若已依相關法令確實審核，該產業中心豈會於 95 年 6 月驗收合格後，既無內部裝潢，亦無空調設備，辦理委外經營管理招標及標租作業共計 35 次，均因無人投標而流標，肇致設施閒置。足證主管機關對本案工程計畫之可行性評估及成本效益分析徒具形式，確有違失。

(二)社頭鄉公所辦理本案工程之發

包，工程總經費預計為 4,879 萬餘元，未有相對法定預算經費支應，該公所亦未考量本案計畫財源，以超出法定預算 4,000 萬元辦理工程發包，行預算外採購工程之情事，肇致在增加經費無法籌措及上級補助計畫結案時間緊迫下，工程迭經修正變更，3 層樓建物變更為 2 層，雖終仍以近 4,000 萬元完工，惟該產業中心仍無內部裝潢及空調設備，顯有違失

依預算法第 25 條第 1 項規定：「政府不得於預算所定外，動用公款、處分公有財物或為投資之行為。」查該產業中心之工程法定預算，由重建會及彰化縣政府分別補助 2,500 萬元、1,000 萬元，該公所配合款為 500 萬元，共計 4,000 萬元。本工程發包預算 4,683 萬 2,867 元，空氣污染防治費 9 萬 6,783 元，工程管理費 10 萬元，委託規劃設計監造費 165 萬元，地質鑽探費 11 萬 6,400 元整，總經費為 4,879 萬 6,050 元，不足數擬由代收款「道路修復費」支應 900 萬元，並於 93 年 12 月 28 日發包決標，94 年 1 月 5 日簽訂工程合約，合約金額計 4,628 萬元。惟本案核定之「法定預算」經費僅 4,000 萬元，工程總經費預計為 4,879 萬 6,050 元，該公所以超出法定預算發包，核與預算法第 25 條第 1 項規定有違，顯有違失。

復查重建會 94 年 8 月 18 日邀集經濟部中小企業處、彰化縣政府及社頭鄉公所召開該產業中心籌建計畫執行進度檢討會議之紀錄略以：「社頭鄉公所意見：……因地質液化問題及營建物價上漲，致使原規劃規模所需經費超出核定金額，……且輔導單位經濟部中小企業處訪查時表示，本案須於 93 年底完成辦理發包，否則經費無法保留，地質改良經費由該公所自行處理。……超出核定金額 4,000 萬元部分，簽由該公所代收款道路修復費賸餘款支出，俟上級政府增加補助或提墊付案經代表會通過後再行調整，並於日後變更設計完成後依實作金額決算，……辦理變更設計原因：上級政府未同意增加補助，且本案須於期限內完成。又該鄉民代表會要求於上級政府同意補助範圍

內支出，不能再由該公所自有財源增加支應，避免影響該鄉其他待推展之鄉政建設。……本案變更設計後，原3樓規劃之各項使用，均可於1、2樓相關空間容納，並不會違背或降低原計畫預定目標、效益及原有功能。」爰此，相關主管機關難謂不知「該公所以超出法定預算4,000萬元發包決標以及擬挪用該公所之代收款道路修復費或墊付」情事。

(三)該產業中心變更設計之執行結果，「行動不便者引道」長達139.5公尺且需環繞5處彎道，引道兩邊路拱設置25處排水孔，惟引道路面低於路拱外兩側瀝青地平面，每逢下雨時反導引路拱外流水灌注，導致積水；另該產業中心2樓亦未作彈性隔間，皆核與變更計畫審查結論有違，該公所顯有疏失，相關主管機關經濟部中小企業處、彰化縣政府監督不周，亦難辭其咎

查經濟部中小企業處於94年9月6日召開該產業中心籌建計畫變更計畫審查會議紀錄略以，為補足原先3樓作為教育訓練之空間被刪減，請於2樓作彈性隔間，需要時可作為教育訓練場地。本案工程先後於94年5月30日及95年1月16日2次辦理變更設計，執行結果，新增「行動不便者引道」工項，自果菜市場公司大門至該產業中心門口興建1條無障礙專用水泥引道，惟長度長達139.5公尺且需環繞5處彎道，其間雖於引道兩邊路拱設置25處排水孔，惟引道路面低於路拱外兩側瀝青地平面，非但不能達成排水效能，反易導引路拱外兩側地平面流水灌注，導致積水。又該產業中心2樓亦未作彈性隔間，該公所顯有違失，相關主管機關經濟部中小企業處、彰化縣政府監督不周，亦難辭其咎。

(四)該產業中心於95年6月7日驗收合格後閒置，每年尚須支付20餘萬元管理費，始終未能提出有效改善措施，該公所核有違失，相關主管機關經濟部中小企業處、彰化縣政府亦有監督未周之疏失

查該公所辦理該產業中心委託

民間經營管理，截至 98 年 6 月 9 日止，共計公開招標 27 次，均因無人投標而宣告流標。該公所復於 98 年 12 月起辦理標租作業，迄 99 年 9 月 28 日止，計流標 8 次，亦因無人投標而流標。然該公所於 96 年 10 月 11 日辦理第 8 次委外經營招標流標後，僅於第 6 次籌備會議討論招標事宜，就委託經營管理契約內容作部分文字修訂，對於屢次流標之肇因則未作檢討並提出有效改善措施，以致歷次招標徒具形式而均告流標。

復查該產業中心自 95 年 6 月 7 日完成驗收後，近 5 年來並無任何收益，每年尚需支付地價稅、房屋稅、水電費、保全服務費等基本管理維護費用約 20 餘萬元。該公所核有違失，相關主管機關經濟部中小企業處、彰化縣政府亦有監督未周之疏失。

參、行政機關回應情形

本案相關缺失情事，經彰化縣審計室函請社頭鄉公所查明妥處或研謀改善，並議處相關失職人員；另上開監察院糾正事項，經行政院函轉經濟部、彰化縣政府及該公所檢討改善情形核復監察院。茲將其改進措施摘述如次：

一、社頭鄉公所部分

(一)未來將審慎評估重大施政計畫之可行性及成本效益，妥為規劃財源籌措及資金運用，以降低後續計畫推動之執行及營運管理風險

該公所經檢討已處分相關人員未辦理該產業中心興建計畫可行性評估及成本效益分析之疏失責任，嗣後對相關重大施政計畫，將確實依中央及地方政府預算籌編原則、直轄市及縣(市)地方總預算編製要點，辦理可行性評估及成本效益分析，妥為規劃財源籌措及資金運用，以降低後續計畫推動之執行及營運管理風險。

(二)已辦理行動不便者引道之改善工程，以達成其排水效能，並於該產業中心內部空間整體規劃時施作教育訓練空間

該公所經檢討已處分相關人員未考量計畫財源，以超出法定預算辦理工程發包及變更設計結果與原

計畫設計目標不符之疏失責任，並就變更設計結果與原計畫設計目標不符等缺失，詳予檢討改善，分述如次：

1. 有關第 1 次變更設計所增加工項「行動不便者引道」之路面低於路拱外兩側瀝青地面，非但不能達成排水效能，反易導引路拱外兩側地平面流水灌注引道，導致積水之缺失，經該公所檢討結果，已辦理改善工程，並設排水孔引流至該產業中心旁水溝，利於行動不便者使用。
2. 有關第 2 次變更設計結果，將原設計具教育訓練功能之 3 樓減縮為 2 樓建築，減損該產業中心原計畫教育訓練功能之缺失，經該公所檢討結果，將於日後整體規劃時再施作教育訓練空間。

(三)社頭鄉公所與經濟部工業局及財團法人工業技術研究院(下稱工研院)三方簽訂推動MIT織襪研發基地專案合作契約，由工研院進駐該產業中心作為織襪產業發展中心使用，以就近輔導當地廠商研發技術及增進產業發展交流平臺

社頭鄉公所於 99 年 7 月間建請經濟部工業局，由工研院進駐該產業中心作為織襪產業發展中心使用，並依 99 年 12 月 24 日研商該產業中心活化計畫及活化期程規劃事宜會議結論，提送該產業中心活化計畫書，由彰化縣政府審查後，函送經濟部轉送行政院公共工程委員會核定。該公所於 100 年 3 月 17 日與經濟部工業局及工研院三方簽訂推動 MIT 織襪研發基地專案合作契約，由工研院於 100 年 5 月 27 日進駐該產業中心，並成立織襪產業發展中心，以就近輔導當地廠商研發技術及增進產業發展交流平臺，協助廠商轉型，減少研發成本，提升織襪業者之競爭力，經行政院公共工程委員會於100年7月間會同經濟部現勘及審查確認結果，該產業中心已符合設施正常開放使用之活化標準。

二、經濟部、彰化縣政府部分

(一)經濟部中小企業處未來將加強審查相關補助工程類變更計畫之合宜性，並定期派員查訪變更計畫之執行情形

經濟部中小企業處經檢討已處分相關人員辦理該產業中心籌建計畫監督不周之疏失責任，嗣後受理相關補助工程類計畫，如有辦理變更計畫，將召開會議審查計畫變更之合宜性，及要求相關受補助單位定期就辦理情形回報該處，並派員前往查訪變更計畫之執行情形；又如有辦理變更計畫致發生經費不足情事，受補助單位縱已提出相對應經費支應說明，仍將要求提具該經費來源合於相關法令規範之依據。

(二)彰化縣政府未來將詳予審查各項新興投資計畫之成本效益分析及可行性評估，並追蹤考核受補助單位之執行情形，並予以適時協助

彰化縣政府經檢討已處分相關人員辦理該產業中心籌建計畫監督不周之疏失責任，嗣後對於各項新興投資計畫，將由業務單位邀集主計、財政單位參與各階段審查作業，針對申請補助單位提送之興建計畫，詳予評估其成本效益及可行性；對於類似補助計畫，將請管考單位依規劃、設計、建築管理、營運管理等各階段作業，建立追蹤機制，並予以適時協助。

肆、後續改善及整體效益情形

本案經彰化縣審計室追蹤社頭鄉公所研擬改善措施執行結果，分述如次：

一、社頭鄉公所提供該產業中心作為織襪產業發展中心使用，除閒置場館設施發揮應有使用功能外，亦可收取房地使用費，收支短絀情形已獲改善

社頭鄉公所、經濟部工業局及工研院於100年3月17日簽訂推動MIT織襪研發基地專案合作契約，專案合作期間自100年5月1日至104年12月31日。該公所自100年5月1日起將該產業中心供工研院作為織襪產業發展中心使用，工研院辦理室內裝修、展品購置及後續營運管理，並於100年5月27日完成進駐，使閒置之場館設施發揮應有使用功能。

經統計該公所於專案合作期間，每年收取房地使用費33萬餘元，於支付房屋稅及地價稅，以及依法令規定應定期辦理之建築

物、消防設備安全檢查及簽證費用(含設備檢修及公共意外責任險)後，累計至103年12月31日止之賸餘共計 51 萬餘元(詳表4)，該產業中心完工後收支短絀情形已獲改善。

二、經濟部工業局為協助社頭鄉公所提升該產業中心附加價值及健全織襪產業整體發展，促請工研院將織襪產業發展中心轉型為具觀光行銷、寓教於樂功能之織足藏樂館，協助織襪產業拓展至B2C通路行銷模式

工研院於100年5月27日進駐後，即建構研發設計創作空間與快速反應生產機制，輔導社頭鄉織襪廠商，減少其研發成本，增加產業競爭力。經濟部工業局為協助社頭鄉公所提升該產業中心附加價值及健全織襪產業整體發展，於101年12月8日促請工研院將織襪產業發展中心轉型為具觀光行銷、寓教於樂功能之織足藏樂館，應用館內展售設備，協助織襪產業拓展至B2C(企業對消費者)通路行銷模式，並聯結在地觀光資源，共同行銷推廣以形塑襪子的故鄉在社頭，好襪在織足藏樂館之城鄉意象。

工研院為協助織襪業者將通路行銷模式由 B2B(企業對企業)

表4　彰化縣社頭鄉公所專案合作期間收支一覽表

單位：新臺幣元

年度 / 項目	100 (5至12月)	101	102	103	合計
收入合計	**224,427**	**336,641**	**336,641**	**336,641**	**1,234,350**
支出合計	**156,533**	**178,363**	**193,199**	**190,529**	**718,624**
房屋稅	106,872	105,202	103,538	101,868	417,480
地價稅	19,661	19,661	19,661	19,661	78,644
建物安全檢查	-	12,000	12,000	12,000	36,000
消防安全檢查	-	10,500	18,000	18,000	46,500
設備檢修費	24,000	24,000	30,000	29,000	107,000
公共意外險	6,000	7,000	10,000	10,000	33,000
收支賸餘	**67,894**	**158,278**	**143,442**	**146,112**	**515,726**

資料來源：整理自彰化縣社頭鄉公所提供資料。

拓展至 B2C(企業對消費者),除招攬自創品牌之織襪業者及協助代工業者建立聯合品牌進駐展售商品外，並提供「科技與設計加值」、「策略聯盟」、「MIT 微笑標章」、「品牌行銷」及「人才儲訓」等服務模式，即時輔導織襪業者，亦以其機能性材料及設計能量，結合織襪代工業者共同開發與推廣高附加價值產品。

依工研院提供之統計資料，截至 103 年 12 月底止，已提供設計、技術與品牌行銷輔導 130 家，協助設計圖騰款式與外包裝、產品打樣共 627 款，提升產值 1.42 億元，促進創新投資 1.1 億元，推動製造業服務化營運模式 13 案，新增就業 30 人次。

三、織足藏樂館成立後，強化其觀光行銷、寓教於樂之功能，參訪人數有逐年成長趨勢，整體營運效能已顯著提升

工研院於織足藏樂館 1 樓設置進駐廠商商品展售區、設備室、機臺區、舞臺區、創意空間等(詳圖 4)，建置產、學媒合平臺，提供大專院校相關科系學生創作織襪產品之舞臺，期能補足產業鏈設計人才的缺口，並藉由導覽民眾參觀織襪產品製作過程，以行銷進駐廠商之產品；2 樓設置手作教室、創作織襪產品展示走廊等，開設糖果娃娃手作課程，提供參訪民眾、機關團體體驗手作娃娃的樂趣，及提供學生創作成果展示空間，另設置 80 人座位之國際會議廳、20 人座位之小型會議室各 1 間，提供租借服



商品展售區


設備室


舞臺區

照片來源：彰化縣審計室 104 年 4 月 1 日拍攝。

圖 4　織足藏樂館 1 樓


手作教室


創作商品展示走廊


國際會議廳

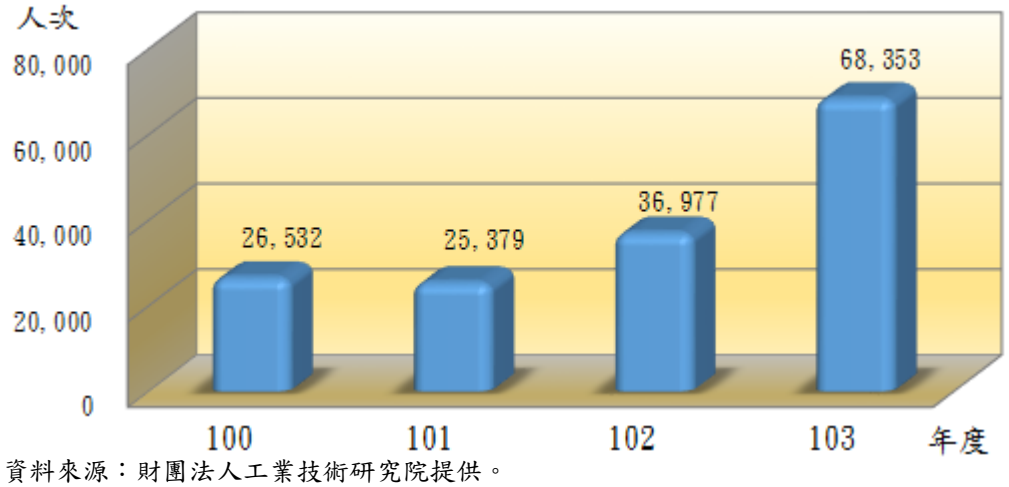
照片來源：彰化縣審計室 104 年 4 月 1 日拍攝(左、中)；彰化縣社頭鄉公所提供(右)。

圖 5　織足藏樂館 2 樓

務(詳圖 5)。

工研院於 100 年 5 月 27 日進駐該產業中心後，截至 104 年 6 月計有 17 萬 1,623 人次參訪，其中 100 年度計有 2 萬 6,532 人次參訪，101 年度略降至 2 萬 5,379 人次，該院為提高該產業中心之附加價值，另邀集 13 家品牌業者進駐，並設置進駐廠商商品展售區，開辦糖果娃娃手作教學課程，轉型為具觀光行銷、寓教於樂功能之織足藏樂館。該館於 101 年 12 月 8 日成立後，102 年度參訪人數即增加至 3 萬 6,977 人次，103 年度已達 6 萬 8,353 人次，較 102 年度增加 3 萬 1,376 人次，逾 84.85%(詳圖 6)，參訪人數有逐年成長趨勢。

經統計該館 102 年 1 月至 104 年 6 月之營運收入共計 714 萬餘元(含工研院及進駐廠商)，其中 102 及 103 年均達 230 萬餘元，104 年上半年已達 252 萬餘元，超逾前 2 年全年營運收入；101 年 1 月



資料來源：財團法人工業技術研究院提供。

圖 6　織足藏樂館參訪人數統計圖

至104年6月會議廳共計出借49場、2,640人次使用；工研院100年5月至104年6月亦於會議廳舉辦22場專題講座，共計770人次參加，並於每年12月配合社頭鄉公所「彰化社頭織襪芭樂節」舉辦展演活動，101至103年度參加人數分別為1萬4,300人次、1萬5,000人次、1萬9,000人次，共計4萬8,300人次。

綜上，工研院已完善規劃配置該產業中心之室內空間，並充分運用各項展售設備，結合社區、產業、學界及青年學子辦理相關織襪產業推廣活動，以及配合社頭鄉公所辦理展演活動等(詳圖7)，已成功轉型為具觀光行銷、寓教於樂功能之織足藏樂館，整體營運效能已顯著提升。

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。社頭鄉公所辦理該產業中心興建及使用管理情形，攸關社頭鄉織襪產業發展之重要計畫，惟社頭鄉公所未辦理計畫可行性評估及成本效益分析，且未考量計畫財源，以超出法定預算辦理工程發包，肇致



導覽行程



手作課程



展演活動

照片來源：彰化縣社頭鄉公所提供。

圖7　織足藏樂館各項活動紀實

增加經費籌措不易，樓層減作，影響建物使用功能；工程完工後未積極爭取經費辦理內部設備裝修，委外經營管理招標乏人問津，未檢討屢次流標之肇因，並提出具體活化改善措施，設施幾近閒置，未能發揮計畫預期效益。經彰化縣審計室查核發現揭露，依審計法第 69 條規定陳報監察院，嗣經監察院立案調查並依法糾正，已獲主管機關經濟部中小企業處、彰化縣政府具體回應及積極研謀改善措施，並督促社頭鄉公所達成該產業中心閒置活化目標，已發揮場館使用效益。

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

彰化縣社頭鄉產業發展推廣中心興建及使用管理情形

編　者：審計部
發行人：林慶隆
查核團隊：臺中市審計處賴處長政國、林科長宜靜、彰化縣審計室黃厚超
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：禾泰印刷設計有限公司
地　址：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：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 104 年 8 月初版
定　價：新臺幣 100 元整
GPN：1010401416　　ISBN：978-986-04-5719-3

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-104-16 彰化縣社頭鄉產業發展推廣中心興建及使用管理情形
- 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 978-9-86045-719-3
9 789860 457193

GPN：1010401416
定價：新台幣100元
NAO-104-16