



審計部專案審計報告

臺南市鹽田生態文化村設置及 經營管理情形



民國 103 年 12 月
審計部 印

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前行政院文化建設委員會補助原臺南市政府辦理臺南市鹽田生態文化村設置及經營管理情形，相關缺失經促請文化部及臺南市政府檢討改善，業已改善補助計畫之審查及管考機制，且有效提升各項設施之使用效益。

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	4
一、前言	4
二、調查重點及發現	5
三、調查意見及建議	10
四、監察院糾正內容	22
參、行政機關回應情形	23
肆、後續改善及整體效益情形	25
伍、結語	27

圖 目 錄

圖1 鹽田生態文化村位置圖	4
圖2 鹽田生態文化村4處展示場館	9
圖3「黑面琵鷺館」展示品	26
圖4 鹽田生態文化村各年度參觀人數成長情形圖	27

表 目 錄

表1 鹽田生態文化村各項軟、硬體建設經費統計表	6
表2 鹽田生態文化村計畫書核定經費用途及金額表	7
表3 鹽田生態文化村計畫執行步驟及進度表	16
表4 94至99年度補助各團體培訓生態導覽解說人員人數統計表	20

臺南市鹽田生態文化村設置及經營管理情形

壹、總述

一、調查原委

臺南市鹽田生態文化村(下稱南鹽村)，位於臺南市安南區之四草野生動物保護區內，面積約 16 公頃，日據時代為「臺灣製鹽株式會社」之「安順鹽場」，光復後政府於原址設置「臺灣省安順鹽廠鹽工新村」，又稱「南寮鹽村」。臺南市四草野生動物保護區於民國(下同)83 年 11 月 30 日成立後，原臺南市政府(前臺南縣、市於 99 年 12 月 25 日合併升格直轄市，下稱臺南市政府)考量保護區內南寮鹽村居民之建設及土地開發等權益，受到「野生動物保育法」等規範之諸多限制，且當地地勢低於海平面，有滄災疑慮，並鑑於當地擁有豐富自然生態及歷史文化資源，爰於 88 至 91 年間耗資 1 億 3,857 萬餘元發放補償金辦理遷村，進行南鹽村利用之整體規劃，於 91 年委由國立成功大學生物系、國立中興大學景觀系及私立崑山科技大學，規劃利用遷村

後之 36 戶民宅及鹽場既有之歷史建築，提出「臺南市鹽田生態文化村地方文化館計畫書」(下稱「南鹽村計畫書」)，向原行政院文化建設委員會(下稱文建會，101 年 5 月 20 日改制為文化部)申請籌設地方文化館補助，92 年 4 月 8 日成立南鹽村，期能成為兼顧自然保育、文化保存及生態旅遊三面向之新聚落。截至 99 年底，各項軟、硬體建設經費計約 3,380 萬餘元(文建會補助 1,200 萬元，行政院農業委員會補助 1,820 萬元，內政部營建署補助 32 萬元，自籌 328 萬餘元)。

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)及審計部教育農林審計處(下稱教育農林審計處)為瞭解南鹽村

設置及經營管理情形，爰規劃辦理調查，期能發現執行缺失，提出整體性之建議意見，作為政府未來施政重點之借鏡，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

本調查涵括文建會(含改制後之文化部)補助南鹽村計畫之審查與督導、計畫核定，及臺南市政府有關經費執行、建設及房舍使用、經營及管理等形式。

三、調查限制

南鹽村自 92 年成立已十餘年，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等因素，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，並輔以受查人員說明。

四、主要調查發現

本案係由臺南市審計處查核發現，臺南市政府辦理南鹽村計畫之設置及經營管理情形，核有未盡職責及效能過低情事。相關查核成果

陳報審計部後，另由教育農林審計處調查本案補助機關(文建會)之計畫審查與督導情形，相關缺失經綜整如下：

(一)臺南市政府部分：

1. 提出南鹽村計畫並獲文建會經費補助，卻未按核定計畫執行，擅將資本門補助款項全數用於興建舊鹽民聚落 16 戶立面偽裝景觀工程(下稱立面偽裝景觀工程)，排擠其他亟需改善項目。
2. 未依計畫執行方法及行動策略，積極導入社區自體營造力量，復囿於政府財源及經營人力不足，各項建設及經營管理作為落後。
3. 未積極依計畫進程運用既有房舍，長期間置，且因房舍荒廢破敗，毀損情形嚴重，致乏相關單位申請使用；又耗費鉅資興建之偽裝景觀工程，因怠於維護，構體毀損銹蝕嚴重，未能達成興建目的。
4. 雖將推廣生態旅遊服務列為經營發展目標，惟未善用歷年耗資訓練之數百名解說員及志工，遊客參觀需自聘導覽解說人員，復以

未善加規劃運用當地自然生態及歷史人文資源，欠缺操作體驗型態之生態旅遊活動，展示館展品數量稀少，且久未更換，吸引力不足，遊客人數逐年減少。

(二)文建會部分：

1. 未能詳實審核臺南市政府是否已依規定自籌款項，致有以以前年度辦理之遷村費用充當配合款，並因該府未依規定比率投入足額經費，計畫多數仰賴文建會補助款，造成部分計畫項目未予施作，未達原訂補助計畫之目標。
2. 未確實追蹤考核臺南市政府計畫修正內容，計畫展延時，亦未及時發現鋼筋上漲影響工程經費，同意展延，又未於結案時要求依規定提出成果報告書，即予結案，核有未覈實辦理計畫執行與管考之責。

五、調查意見及監察院糾正情形

本案調查發現之缺失，經臺南市審計處及教育農林審計處依審計法第 69 條前段之規定，分別於 101 年 1 月 2 日及同年月 11 日函請臺南市市長及行政院查明妥適處理，並

報告監察院，其中包括臺南市政府未按核定之南鹽村計畫執行及文建會未詳實審核計畫內容等調查意見。嗣經臺南市政府及文化部函復研提改善措施後，於 102 年 6 月 17 日函報監察院。

監察院經參考前揭審計機關提供之相關查核資料，立案辦理調查，提出臺南市政府未按核定之南鹽村計畫執行，將資本門補助款項全數用於興建立面偽裝景觀工程，排擠其他亟需改善項目，且未依計畫執行方法及行動策略，積極導入社區自體營造力量，又囿於市府財源及經營人力不足，致該村各項建設及經營管理作為落後，且因房舍荒廢破敗，毀損情形嚴重，致乏相關單位申請使用；又耗費鉅資興建之偽裝景觀工程，因怠於維護，構體毀損銹蝕嚴重，未能達成興建目的；另逕以以前年度遷村費用充當補助南鹽村計畫之自籌款，而文建會未詳實審核該府是否已依規定自籌款項，又未於結案時要求該府依補助核定函提出成果報告書，相關作為有所缺失，依監察法第 24 條規

定，提案糾正臺南市政府及文化部，移送行政院轉飭所屬確實檢討改進。(103 年 2 月 26 日監察院公報第 2901 期)

貳、專案調查辦理情形

一、前言

(一)計畫緣起與目標

南鹽村面積約 16 公頃，前身為「南寮鹽村」，係臺南鹽場最早之鹽田，自西元 1919 年起開始製鹽。日據時代為「臺灣製鹽株式會社」之「安順鹽場」，光復後政府於原址設置「臺灣省安順鹽廠鹽工新村」。臺南市政府考量當地為臺灣第一個瓦盤製鹽工業區，且緊鄰「臺南科技工業區」(詳圖 1)，為使歷史人文古蹟與新興科技工業共存，自然生態與稀有保護鳥類共育，並開發為兼具自然保育、文化保存及生態旅遊三面向之新聚落，爰依「行政院文化建設委員會補助直轄市及縣市政府推動『地方文化館計畫』作業要點」(下稱「地方文化館計畫作業要點」，92 年 10 月 7 日廢止)，向文建會申請補助，於 92 年 4 月 8 日成立鹽田生態文化村。

(二)計畫概況

臺南市四草野生動物保護區於 83 年 11 月 30 日成立後，臺南市政府考量保護區內南寮鹽村居民之建設及土地開發等權益，受到「野生動物保育法」等規範之諸多限制，且當地地勢低於海平面，有滯災疑慮，並鑑於當地擁有豐富自然生態及歷史文化資源，爰於 88 至 91 年間耗資 1 億 3,857 萬餘元發放補償金辦理遷村，同時進行鹽村利用之整體規劃，於 91 年委由國立成功大學生物系、國立中興大學景觀系及私立崑山科技大學，規劃利用遷村後之 36 戶民宅及鹽場既有之歷史建築，提出「南鹽村計畫書」，於 91 年 12 月 20 日向文建會申請籌設地方文化館補助 4,800 萬元。該計畫擬訂 16 項工作項目，希結合學者、



資料來源：鹽田生態文化村網頁

圖 1 鹽田生態文化村位置圖

專家及民間社團共同合作，於 2 年內凝聚居民社區意識，融入歷史文化教育及永續經營，逐步將該舊安順鹽場建設為「自然生態保育」、「歷史文化保存」及「產業永續經營」兼容並蓄之地方文化館。案經文建會於 92 年 1 月 2 日核定補助 1,200 萬元(經常門 200 萬元，資本門 1,000 萬元)，並請臺南市政府依該會及專家學者審查意見調整修正計畫內容及經費結構。該府於 92 年 1 月 8 日陳報修正計畫書予文建會，將計畫工作項目修正為 11 項，並調整計畫經費為 1,400 萬元。臺南市政府另針對當地各項建設之管理維護需求，分別向行政院農業委員會(下稱農委會)及內政部營建署(下稱營建署)申請補助。截至 99 年底，各項軟、硬體建設經費計約 3,380 萬餘元(文建會補助 1,200 萬元，農委會補助 1,820 萬元，營建署補助 32 萬元，自籌 328 萬餘元，詳表 1。)

二、調查重點及發現

(一)南鹽村計畫經費執行情形

臺南市政府提報文建會核定之「南鹽村計畫書」拾、經費需求及

來源略以：為能於 92 年度順利啟動「鹽田生態文化村」的經營工作，該計畫 92 年度主要工作目標有 3 項，第 1 項係進行「鹽田生態文化村」的總體規劃工作以及進行社區的培力計畫；第 2 項為「鹽田生態文化村」的建村基礎工程，其中包括鹽民房舍的維修及周邊環境整理，以及鹽工倉庫區、運鹽倉庫和中山堂(鹽民活動中心)等建築的初步維修及再利用計畫；第 3 項係進行建築再利用展示硬體建設，以及其餘未進行整修房舍的緊急支撐及簡易維修，各項之下再細分總計 11 項之工作項目(詳表 2)。惟臺南市政府並未依上開核定計畫辦理，而係以全數資本門補助款項 1,000 萬元及自籌款 200 萬元，合計 1,200 萬元用於興建立面偽裝景觀工程(結算金額 1,101 萬餘元)，除與「地方文化館計畫作業要點」未合外，且因此排擠其他亟需改善項目，嚴重影響該計畫於後續年度藉由舊有房舍整修，培養未來建設維護社區力量，完成經營之計畫進程。

表 1

鹽田生態文化村各項軟、硬體建設經費統計表

單位：新臺幣千元

年 度	建設經費 合計	中央補助	市府自籌	總經費	備 註
		30,520	3,280	33,800	
92	18,000	2,000	20,000	1. 地方文化館計畫—臺南市鹽田生態文化村(文建會補助 1,200 萬元，自籌 200 萬元，含立面偽裝景觀工程及鹽田生態文化村組織經營及社區培力細部計畫)。 2. 四草野生動物保護區興建多功能自然中心及解說導覽設施整體規劃計畫(農委會補助 500 萬元)。 3. 四草野生動物保護區鳥訊解說站設置計畫(農委會補助 100 萬元)。	
93	—	1,200	1,200	抹香鯨標本製作 120 萬元(市府自籌)。	
94	1,200	—	1,200	鯨豚搶救池興建工程 120 萬元(農委會補助)。	
95	2,600	—	2,600	1. 鯨豚復建池維生系統 60 萬元(農委會補助)。 2. 四草野生動物保護區舊房舍修繕工程 200 萬元(農委會補助)。	
96	6,000	—	6,000	1. 鯨豚復建池維生系統進水改善工程 50 萬元(農委會補助)。 2. 臺江鯨豚館與水族館整修工程 380 萬元(農委會補助)。 3. 四草野生動物保護區舊房舍修繕工程 120 萬元(農委會補助)。 4. 四草保護區鯨豚解剖室天車工程 50 萬元(農委會補助)。	
97	2,400	—	2,400	1. 鯨豚救援工作室內部整理工程 50 萬元(農委會補助)。 2. 臺南市臺江鯨豚救援中心建設管理計畫—玻璃纖維及水閘門工程 120 萬元(農委會補助)。 3. 臺南市臺江鯨豚救援館整修計畫 70 萬元(農委會補助)。	
98	320	80	400	臺南市南寮安順鹽場景觀再造規劃設計 40 萬元(營建署補助 32 萬元及市府自籌 8 萬餘元)。	

資料來源：整理自臺南市政府農業局提供資料。

表 2

鹽田生態文化村計畫書核定經費用途及金額表

單位：新臺幣千元

項次	名 稱	工 作 內 容 說 明	預 算 概 估
合 計			14,000
一、總體規劃、社區經營願景規劃及社區培力計畫			2,800
1	村落發展空間及發展期程整體規劃	A. 總體軟硬體規劃及基礎系統規劃。(40%) B. 建築更新進度規劃。(20%) C. 歷史遺跡維護進度規劃。(20%) D. 人工濕地生態維護規劃。(20%)	800
2	社區自主經營願景規劃及經營質能規劃	A. 經營願景社區參與式設計。(15%) B. 經營人員組織(財務、經理、管理、研發人員、電腦資訊、古蹟維護人員……等相關人員)。(50%) C. 經營職能培訓及觀摩。(20%) D. 生態文化專業顧問小組聘用及專業諮詢顧問費。(15%)	1,200
3	社區培力計畫	A. 社區村史及人物史調查、寫作及出版。(25%) B. 社區人力質能資源調查(包括社區人力、人才、工藝技術、經營能力、資金、工作才能開發……等總體之調查)。(15%) C. 擬訂及辦理社區居民組訓活動。(15%) D. 辦理生態文化旅遊基本教育課程。(15%) E. 辦理生態文化旅遊季。(30%)	800
二、建村基礎工程			7,500
4	鹽田倉庫區整修	抽換仿作鹽田倉庫區所有的房舍，並且整理鹽具、漁具及相關設備。地坪重新整理，設置無耗能設計之解說系統，並提出社區勞動力參與工程之計畫。	1,000
5	運鹽倉庫維護工程	進行運鹽倉庫建築結構體的整修，以及內部的裝修及電力系統，並且維護倉庫東側的鹹旱地植物區。進行屋架、屋瓦的維修，牆面重新粉刷；清洗及去除附生植物，門窗修繕及更替，地坪重新夯實及新作地板，全區除蟲及除草，水電重新裝設。結構進行臨時補強。	1,400
6	鹽民房舍進駐團體工作站整修(前排 10 戶)	前排房舍的水電系統及屋頂重新施作，牆面及圍牆重新施作，成為符合綠建築規範之公共建築。完工之後成為現地博物館之展示區。	3,500
7	鹽民產業館(6 戶)	6 戶房舍的水電系統及屋頂重新施作，牆面及圍牆重新施作。內部應依實際產業需要進行整修。	1,200
8	鹽村前庭景觀工程	前庭髒亂環境及違章建築進行整理，並針對現有植栽進行調整及保留未來輕便車回復空間。	400
三、建村教育展示工程及歷史性建築緊急支撐及維護			3,700
9	鹽民活動中心(中山堂)初步維修工程	由於中山堂後側屋架損壞嚴重，應進行初步的維護工作，並且修補後側的紅磚缺口。	1,800
10	人工濕地環境教育館	依現有水池進行調整，轉變為教育展示用的人工濕地環境教育現地博物館，並包含展示結構體的建造。	1,000
11	歷史性建築緊急支撐及鹽田設備初步維護	由於仍有許多建築物及鹽田設備(如龍骨水車)未編列整修預算，為了不造成未來整修的困難，應進行建築物的緊急支撐及維護。	900

資料來源：整理自臺南市政府農業局提供資料。

(二)南鹽村建設及房舍使用情形

臺南市政府對於遷村留存之 3 排共 36 戶鹽工聚落房舍，於 93 年底以整體空間狹窄，影響使用機能，拆除第二排 10 戶，其餘 26 戶，除 5 戶租借鹽友關懷協會作為辦公室、鹽田文化資料館及社區文化工場，2 戶前後作為該府臺江公園規劃工作站及魚類標本館、1 戶作為臺江鯨豚搶救小組倉庫外，其餘 18 戶長期閒置未使用。為解決園區房舍閒置問題，該府於 97 年 8 月 26 日訂頒「臺南市鹽田生態文化村房舍使用要點」，規定相關教育學術研究單位、專家學者或文化藝術創作者等，得提出計畫向該府申請使用，惟查除原租借單位外，並無其他單位申請使用。

(三)南鹽村經營及管理情形

1. 臺南市政府為辦理四草野生動物保護區經營管理，於 89 年 1 月 15 日公告實施「臺南市四草野生動物保護區經營管理作業要點」，明定設置「四草野生動物保護區經營管理諮詢委員會」及「四草野生動物保護區經營管理工作小

組」，選聘民間團體代表及學者專家，辦理該保護區自然景觀及資源之保育、調查研究、技術開發及永續經營管理等事項之諮詢及評估等事務，南鹽村位處保護區內，其相關資源之評估及發展規劃亦由上開組織討論決議辦理，惟各該組織運作於 90 年 12 月底首任諮詢委員任期屆滿，因該府不再續聘而中止。

2. 臺南市政府於 95 年 5 月修正之「臺南市四草野生動物保護區保育計畫書」，規定設置管理中心(或管理站)並置員工 6 名，辦理保護區(含南鹽村)相關營運業務，惟實際並未設置，經營管理事宜均由該府相關業務科(課)派員兼辦。園區內設有「臺江鯨豚館」、「魚類標本館」、「臺江鳥類生態館」及「鹽田文化資料館」等 4 處展示館(前二館係該府設置，後二館分別由臺南市野鳥學會及鹽友關懷協會設置並經營管理，詳圖 2)，及該府委由成功大學教授帶領之「臺江鯨豚救援

中心」。

3. 經統計臺南市政府提供之歷年轄內國小學生校外教學、團體預約及舉辦各類活動遊客參觀該園區臺江鯨豚館人數，以 95 年 10,357 人最多，之後逐年降低至 99 年僅餘 4,787 人。

(四)文建會補助臺南市政府辦理「南鹽村計畫」之審查、督導情形

1. 臺南市政府依「地方文化館計畫作業要點」規定，於 91 年 12 月 20 日提報「南鹽村計畫書」，計畫金額 4,800 萬元，案經文建會邀集專家學者進行實地會勘後，於 91 年 12 月 26 日召開審查會議，核定補助金額 1,200 萬元，並於 92 年 1 月 2 日函請臺南市政府依該會及專家學者審查意見調整修正計畫內容及經費結構，於



圖片來源：臺南市政府農業局提供。

圖 2 鹽田生態文化村 4 處展示場館

(1. 臺江鯨豚館、2. 魚類標本館、3. 臺江鳥類生態館、4. 鹽田文化資料館)

補助經費核定後，須依規定補足自籌款不足部分（公部門地方文化館自籌 30%以上），且於經費執行完畢後，檢送成果報告書及經費累計表送該會審核，辦理結案手續。經查臺南市政府將原陳報計畫工作項目 16 項，概估經費為 4,800 萬元，修正為計畫工作項目 11 項，經費隨之調整為 1,400 萬元，扣除文建會已核定補助 1,200 萬元，市府僅自籌 200 萬元，顯已違反所訂縣市政府自籌款須達 30%以上之規定，且文建會亦未能提供該修正計畫書業經該會備查之書面資料，顯示文建會未能確實督導臺南市政府依上開審查意見調整修正原計畫內容及經費結構。

2. 臺南市政府係以以前年度已辦理之住戶遷村費用，充當本計畫之自籌款項，並未確實再投入本計畫之自籌款，計畫近 90%仰賴文建會補助款，致本計畫原訂 11 項工作項目（經常門 3 項，資本門 8 項），因經費受限，僅完成經常

門 3 項，資本門部分則僅辦理非核定項目之立面偽裝景觀工程，多數核定項目均未辦理。

三、調查意見及建議

前述調查重點及發現之缺失，臺南市審計處及教育農林審計處依審計法第 69 條前段規定，分別於 101 年 1 月 2 日及同年 11 月 11 日函請臺南市市長及行政院查明妥適處理，並報告監察院，分述如次：

- （一）提出南鹽村計畫並獲文建會經費補助，卻未按核定計畫執行，擅將資本門補助款項全數用於興建立面偽裝景觀工程，排擠其他亟需改善項目

依地方文化館計畫作業要點第 11 點第 3 款：「補助款不得變更使用用途，如因實際需要需增(減)列計畫項目，應事先函請文建會同意。」臺南市政府於 91 年 12 月 20 日檢送計畫書向文建會申請籌設南鹽村補助 4,800 萬元，案經文建會於 92 年 1 月 2 日核定補助 1,200 萬元，其中經常門 200 萬元，資本門 1,000 萬元，臺南市政府於 92 年 1 月 8 日檢送修正計畫書予文建會，修正工作

項目及計畫經費為 1,400 萬元(含補助款及自籌款)。查「南鹽村計畫書」拾、經費需求及來源列載，該計畫工作內容及預算包括：1. 總體規劃、社區經營願景規劃及社區培力計畫；2. 建村基礎工程；3. 建村教育展示工程及歷史性建築緊急支撐及維護等 3 大項，各項之下再細分合計 11 項之工作項目，經費預算 1,400 萬元。

經查臺南市政府並未依上開文建會核定之計畫辦理，而將全數資本門補助款項 1,000 萬元及自籌款 200 萬元，合計 1,200 萬元移用於興建非核定項目之「立面偽裝景觀工程」(結算金額 1,101 萬餘元)。該工程係於鹽工遷村後所留存 36 戶民宅中之 16 戶房舍建築立面外，架覆外露式鋼骨，配合木構造偽裝材料。其決策過程該府以年代久遠、承辦人員及單位更迭，辦公廳舍搬遷等為由，而無法提供相關資料，惟查閱臺南市政府當時發布之新聞稿等相關文件，其主要興建目的為：「透過綠建築的設計……南寮鹽

村舊鹽民聚落前排景觀將有良好的呈現」、「賞鳥使用」及「使人在屋內行動不要干擾外面鳥類之作息」，其功能用途與核定計畫主要辦理整修復建並不相符。較之核定計畫工作項目，該工程除與第 6 項「鹽民房舍進駐團體工作站整修(前排 10 戶)」、第 7 項「鹽民產業館(6 戶)」之房舍屋頂及圍牆重新施作相關外(不包括各該項目水電系統及房舍牆面重新施作)，其餘各項均未辦理。審計機關於 100 年 5 月 2 日現勘結果，運鹽倉庫已殘破不堪，搖搖欲墜，須圍以封鎖條防止遊客靠近，人工濕地環境教育館迄未設置，中山堂(鹽民活動中心)於 94 年始做初步整修。又施作立面偽裝景觀工程之 16 戶房舍，除 6 戶目前租借鹽友關懷協會或設置魚類標本館外，其餘 10 戶因未按計畫作建築本體之整修及維護，且皆殘破不堪而閒置。臺南市政府未按文建會核定計畫執行，擅將補助款項全數用於興建非核定項目之立面偽裝景觀工程，除與「地方文化館計畫作業要

點」未合外，且因此排擠其他亟需改善項目，嚴重影響該計畫於 93 年度藉由舊有房舍整修，培養未來建設維護社區力量，完成經營之初步計畫進程。

(二)文建會未能詳實審核臺南市政府是否已依規定自籌款項，致有以以前年度辦理之遷村費用充當配合款，並因該府未依規定比率投入足額經費，計畫多數仰賴文建會補助款，造成部分計畫項目未予施作，未達原訂補助計畫之目標

依地方文化館計畫作業要點第 10 點規定，文建會補助縣市政府不超過總經費 70% 為限，及第 11 點：「文建會補助款不得用於土地取得……除應依預算執行相關法令辦理外，並依下列原則處理：……(二)籌設執行過程遇有經費不足現象，應自行籌措財源配合，不得要求追加補助數額……」

臺南市政府依上開作業要點規定提報「南鹽村計畫」，案經文建會核定同意補助金額 1,200 萬元，並

於 92 年 1 月 2 日函請臺南市政府依審查意見及專家學者意見調整修正計畫內容及經費結構，並依規定補足自籌款不足部分（公部門地方文化館自籌 30% 以上）。惟查文建會未督促臺南市政府確實辦理計畫書修正及注意自籌相關配合款，致該府僅將原計畫經費由 4,800 萬元調降為 1,400 萬元，經扣除文建會已核定補助 1,200 萬元，該府僅需自籌款 200 萬元，顯已違反縣市政府自籌款須達 30% 以上之規定，且本案依專家學者審查意見：「補助整體規劃及社區培力計畫 200 萬元（經常門），館舍及房屋修繕……等 1,000 萬元（資本門），合計 1,200 萬元，但須補送修正計畫備查後，再行支用。」文建會未能確實督導臺南市政府依上開審查意見調整修正原計畫內容及經費結構，並要求該府於函報計畫修正同意備查後，再行支用，未能善盡審核之責。

又本案自籌款部分，臺南市政府於 92 年 1 月 2 日自行簽辦略以：「二、本案經文建會審查核定補助

新臺幣 1,200 萬元（經常門 200 萬元及資本門 1,000 萬元），依文建會規定本府應另籌 30% 之自籌款，經查本府已支付補助野生動物保護區內南寮（鹽田生態文化村所在地）住戶遷村費用計新臺幣 8,229 萬餘元在案，上開本府所支付之費用已達文建會所定 30% 以上自籌款項額度。」惟查該府所稱支付上開住戶之遷村費用係屬 88 及 90 年度經費，並非屬本計畫核定年度之支用經費，且於文建會核定之計畫書中，亦無該府補助辦理遷村之費用，文建會亦未能於結案時，詳實審查自籌款是否符合作業規定，竟於 94 年 1 月 11 日同意備查。又臺南市政府申請辦理結案手續時，所提出之結案金額為 1,330 萬餘元，經扣除核定之補助款 1,200 萬元，該府自籌款僅 130 萬餘元，顯未達所訂 30% 以上，文建會亦未要求提出說明或依作業規定收回其超額之補助款 268 萬餘元，截至審計機關 100 年 9 月 27 日派員抽查時，延宕近 7 年之久，尚未收回。

本案計畫之工作項目原訂 11 項，臺南市政府係以以前年度已辦理之住戶遷村費用，充當本計畫之自籌款項，並未確實再投入本計畫之自籌款，致該計畫經費均仰賴文建會補助款，因經費受限，11 項工作項目僅完成經常門 3 項，資本門部分則僅辦理非核定項目之立面偽裝景觀工程，多數核定項目均未辦理。

綜上，文建會補助臺南市政府辦理南鹽村計畫，依規定地方政府須自籌 30% 以上自籌款，該會未本補助機關之權責，詳實審查提列自籌款，致臺南市政府逕以以前年度遷村費用充當本計畫配合款；又結案時亦未詳實調查自籌款不足原因或依規定收回超額補助款，致計畫多數仰賴文建會補助款，並因臺南市政府未再實際投入經費，造成該計畫多數資本門項目均未施作，未完成原核定補助計畫之工作項目。

(三)文建會未確實追蹤考核臺南市政府計畫修正內容，計畫展延時，亦未及時發現鋼筋上漲影響工程經費，同意展延，又未

於結案時要求依規定提出成果報告書，即予結案，核有未覈實辦理計畫執行與管考之責

文建會於 92 年 1 月 2 日核定補助臺南市政府 1,200 萬元，並請該府依審查意見及專家學者意見，調整修正原計畫內容及經費結構送該會備查，並依規定於結案時，檢送成果報告書及經費累計表送該會審核，辦理結案手續。

查臺南市政府僅將原提報計畫之工作項目由 14 項修正為 11 項，並調整計畫經費為 1,400 萬元，原計畫其他內容均與原申請計畫內容相同，並未確實依文建會函示規定調整，致其所列計畫執行步驟及進度表形同虛設，資本門經費未能於 92 年度執行完畢，歷經 3 次展期後，始於 93 年底完成，影響執行進度；又該府於 93 年間，因鋼價上漲導致工程流標，經調整施工圖及圖說後，始順利決標，為配合施工工期，乃向文建會申請計畫展延至 93 年 9 月 30 日，惟查文建會亦未能及時發現該府擅將資本門補助款項全數用

於興建立面偽裝景觀工程，及鋼筋上漲影響核定計畫項目經費之調整，致有部分工作項目並無施作之情事，未能善盡督導之責。

又臺南市政府於 93 年 12 月 30 日函送立面偽裝景觀工程結算書及相關圖說 1 式 2 份辦理結案手續，並未依規定檢附成果報告書，文建會未要求該府補正，以補助經費已納入臺南市政府預算，基於中央與地方政府互信原則，於 94 年 1 月 11 日同意備查，核有未覈實辦理計畫執行與管考之責。

綜上，文建會核定補助計畫後，臺南市政府未能依審查結果確實修正計畫內容，又未於結案時要求臺南市政府依規定提出經費累計表及成果報告書，即予結案並同意備查，核有未覈實辦理計畫執行與管考之責。

(四)臺南市政府未依計畫執行方法及行動策略，積極導入社區自體營造力量，復囿於政府財源及經營人力不足，各項建設及經營管理作為落後

依地方文化館計畫作業要點第 6 點申請及審核程序第 2 款及第 3 款：「(二)直轄市及縣(市)文化局(中心)應邀集地方文化館負責人、當地專家、學者組成推動小組以協助各地方文化館籌設；鄉鎮(市、區)公所應結合當地學校、村里、社區組織、文史工作室、藝文團體等，共同策劃活動，及考量以委託經營(OT)方式，自主營運管理。(三)文建會組成審查小組就計畫內容與經費的可行性、創意及特色、整合各部會投入資源的整體效益、永續經營的能力及民眾參與等項目進行複審，並決定建議補助額度，陳報文建會主任委員核定之。」基於上揭要點社區參與之意旨，臺南市政府「南鹽村計畫書」列載 13 項計畫執行方法、7 項行動策略，詳細擘劃具體辦理措施及時程，招募並訓練社區居民參與房舍整修及後續之經營管理，以期達到南鹽村計畫書貳、所列「……初步由公部門投入預算協助舊有房舍的整修，整修過程依工程難易類型不同採取『社區自力

營造』和『工程專業施工』，一方面達到工程效率，一方面增加村民就業機會，並培養未來建設維護的社區力量……預計於民國 93 年度，可以完成經營的初步計畫，開始進行社區經營……」之計畫目標。

惟查臺南市政府並未依計畫所定之執行方法及行動策略，積極導入社區自體營造力量，歷年進行相關建設經費均係向文建會及農委會等機關申請補助或自籌，經營管理事宜則由該府派員兼辦，並未由社區居民參與房舍整修及後續之經營管理，計畫書中所列社區總體營造方法與策略形同具文，囿於政府財源及經營人力不足，各項建設及經營管理作為落後，應於 93 年完成之計畫項目(詳表 3)，迄 100 年 5 月 14 日，除鹽民宿舍第一排 4 戶及第三排 2 戶分別整修租借鹽友關懷協會及作為魚類標本館外，其餘各項均未完成。

綜上，臺南市政府未依核定計畫執行方法及行動策略，積極導入社區自體營造力量，復囿於政府財源及經營人力不足，各項建設及經營管理作為落後。

表 3

鹽田生態文化村計畫執行步驟及進度表

計畫執行步驟及進度表	92 年 上半年	92 年 下半年	93 年 上半年	93 年 下半年
1. 社區願景實質規劃	●			
2. 環境影響評估	●			
3. 社區產業設備整備	●			
4. 社區產業資源調查	●			
5. 社區勞務人力質量組訓	●	●		
6. 社區經營人才訓練	●	●		
7. 專業團隊進駐	●			
8. 行政建築修護工程製圖	●	●	●	
9. 初步進駐房舍 14 戶維修工程	●	●		
10. 第 2 期進駐房舍整修工程			●	●
11. 配置更新計畫		●	●	
12. 第 1 期經營房舍建築維修		●	●	
13. 第 1 期經營房舍建築維修			●	●

資料來源：整理自臺南市政府農業局提供資料。

(五)臺南市政府未積極依計畫進程運用既有房舍，長期閒置，且因房舍荒廢破敗，毀損情形嚴重，致乏相關單位申請使用；又耗費鉅資興建之偽裝景觀工程，因怠於維護，構體毀損銹蝕嚴重，未能達成興建目的

臺南市政府耗資 1 億 3,857 萬餘元發放補償金辦理遷村留存之 36 戶民宅(計畫書載稱鹽民宿舍)，依「南鹽村計畫書」柒、地方文化館計畫初步評估二、4. 鹽民宿舍的保存及再利用策略：「鹽民宿舍初步勘查，未經補強前至少仍可使用 30 年

以上，補強維修後應可使用 50 年以上，目前應對鹽民宿舍進行整理改造，並提出再利用計畫。本計畫建議第一排的 14 戶可分別由 4 個單位的民間社團進駐，分別為『鹽工文化資料館』4 戶、『鳥類生態資料館』4 戶、『溼地植物資料館』3 戶和『螃蟹生態資料館』3 戶，第二排 10 戶可改建為研究人員招待所，並於保護區參觀期間，作為開放民眾住宿使用。第三排共有 12 戶，其中 2 戶為『管理站』，10 戶為『鹽工宿舍』……」及捌、計畫執行之方法及步驟：「……未來 2 年將在原有的

社區發展基礎上，以下列方法及步驟來進行……9. 初步進駐房舍 14 戶維修工程：第 1 年初步將有 6 個單位進駐……10. 第 2 期進駐房舍整修工程：其餘 22 戶宿舍待前項進駐房舍整修完成之後，進行後續的房舍整修工程，整體整修完成之後，共有 36 戶，其中 2 戶屬於未來管理單位，4 戶為鹽民文化資料館，14 戶為進駐單位使用，2 戶屬電腦資訊中心，另外 14 戶屬於招待所，必要時可供民宿使用……」並明定計畫執行步驟及進度表，對於遷村後留存之 36 戶鹽工聚落房舍狀況、整修步驟及預定用途均有具體明確之規劃。

臺南市政府對於 36 戶鹽工聚落房舍未依計畫進程整修並運用，93 年底以整體空間狹窄，影響使用機能，拆除第二排 10 戶，其餘 26 戶，除 5 戶租借鹽友關懷協會作為辦公室、鹽田文化資料館及社區文化工場，2 戶前後作為該府臺江公園規劃工作站及魚類標本館、1 戶作為臺江鯨豚搶救小組倉庫外，其餘 18 戶長

期間置，且因怠於維護，審計機關於 100 年 5 月 2 日現勘結果，該房舍均已荒廢殘破不堪，進駐使用尚需耗費相當經費整修，且乏相關單位申請借用，仍處閒置狀態。

次查前臺南市審計室 94 年查核地方文化館完工使用效益，核有立面偽裝景觀工程之多層觀景平臺採裸空柵格板設計，致有著裙女性參觀不便，又案址鹽分極高、風力強勁且日曬嚴重，工程採外露式鋼骨構造，並配合木構造偽裝材料，防蝕耐久性頗值商榷等缺失，經通知臺南市政府查明處理。該府於 94 年 3 月 15 日及 4 月 7 日聲復略以：該工程設計係為賞鳥使用，考量視線及整體景觀，其整排建築均設計為無頂蓋，為避免下雨積水溢流，故採裸空柵格板設計，已申請經費於觀景平臺加裝格板，於開放使用前完成後續改善事宜；另有關該工程材質部分，係利用可抽換之外露鋼骨及木造材料構築方式及經常保養，達到增長使用年限之目的。審計機關 100 年 5 月 7 日及 14 日(2 日

均為周六，約下午 4 時 30 分至 5 時 30 分，為遊客較多時段)派員現勘發現，並無遊客使用該觀景平臺，柵格板仍處裸空狀態，且查無申請經費加裝格板之資料，該工程構體銹蝕嚴重，多處框架脫落佚失，木造材料損毀，並無經常保養維護或抽換更新之跡象，該府顯未依其聲復內容善盡改善之責。

又聯合報 94 年 9 月 7 日刊載「賞鳥偽裝牆使用人稀落」報導略以：臺南市政府向文建會爭取 1,200 萬元經費，在南鹽村舊部落民宅前端裝置大片偽裝牆，惟因房舍老舊，結構安全有問題，且未全面整修，房屋之間的牆壁無法全部打通，想登樓賞鳥，還得逐間攀爬，即使上樓，也只能看到前面荒廢鹽田中的鳥類，甚不方便，完工近 1 年，仍無法發揮功能。臺南市政府同日發布新聞稿辯稱略以：南鹽村景觀偽裝牆當初設計並非賞鳥之用，僅將原有違建物三樓及廚房加以偽裝，使人在屋內行動不要干擾外面鳥類之作息，目前南鹽村設有手工藝工廠及展示館，並未設賞鳥區。依該

新聞稿內容，「16 戶立面景觀偽裝工程」之建造目的係使人在屋內活動不致干擾外面鳥類作息，顯對該房舍之用途當已有確切之規劃，否則無人活動，何來隱蔽之需要，惟該房舍長期閒置，任令荒廢，該工程建造目的顯然未能達成，且因怠於維護，銹蝕脫落嚴重。

綜上，臺南市政府未積極依計畫進程運用既有房舍，長期閒置，因房舍荒廢破敗，毀損情形嚴重，致乏相關單位申請使用；又耗費鉅資興建之偽裝景觀工程，因怠於維護，構體毀損銹蝕嚴重，未能達成興建目的。

(六)臺南市政府雖將推廣生態旅遊服務列為經營發展目標，惟未善用歷年耗資訓練之數百名解說員及志工，遊客參觀需自聘導覽解說人員，復以未善加規劃運用當地自然生態及歷史人文資源，欠缺操作體驗型態之生態旅遊活動，展示館展品數量稀少，且久未更換，吸引力不足，遊客人數逐年減少

南鹽村自設置以來，均以生態

旅遊為經營發展之重要核心目標，依 90 年 11 月 14 日修正之發展觀光條例第 19 條第 1 項規定：「為保存、維護及解說國內特有自然生態資源，各目的事業主管機關應於自然人文生態景觀區，設置專業導覽人員，旅客進入該地區，應申請專業導覽人員陪同進入，以提供旅客詳盡之說明，減少破壞行為發生，並維護自然資源之永續發展。」行政院於 94 年 1 月公布之「生態旅遊白皮書」第一章第一節更明載：「……生態旅遊，必須要透過解說引領遊客瞭解並欣賞當地特殊的自然與人文環境，提供環境教育以增強遊客的環境意識，引發負責任的環境行動……」並指出若未聘用瞭解當地自然文化之解說員則不能稱之為生態旅遊，凡此均凸顯導覽解說人員在發展生態旅遊活動之重要性。

另依「臺南市自然生態保育志願服務工作隊服務及獎勵辦法」伍、志工服務要點二(1)略以：志工應以排班制配合導覽解說預約時間執勤，顯示導覽解說係該府自然生

態保育志工之服務項目之一，且須依排定時間執勤。臺南市政府於 90 年接受農委會補助，委託溼地保護聯盟等單位辦理「臺南沿海環境自然景觀調查、生態旅遊教育及休閒產業發展計畫」，招訓「臺南市自然生態保育志願服務工作隊」，並於 92 年初認證核可志工 38 名，另 94 至 99 年度亦分別補助臺南市紅樹林保護協會等單位培訓生態導覽解說人員計 330 名(詳表 4)，經查臺南市政府補助相關單位辦理訓練課程之簽呈上多說明該訓練係為培育更多優質的生態志工，加入自然生態教育推廣之行列，其訓練課程亦均為當地自然人文環境相關知識，應足能提供該園區之導覽解說，惟該府並未運用上開導覽解說員及志工於園區之經營，例如「臺江鯨豚館」及「魚類標本館」均未設導覽解說員，該府於 95 年 6 月 14 日訂頒之「臺南市政府臺江鯨豚館使用管理要點」第 3 點規定：「本館假日全天開放、非假日採預約開放，免費提供參觀，如需導覽解說人員，請自

行聘請……」據該府說明，團體遊客多係透過鹽友關懷協會、紅樹林保護協會等團體前往參觀，而各該協會均有導覽人員，無須該府再配置。惟查上開協會係針對參加各該團體所舉辦活動之民眾提供服務，未透過上開協會前往該園區參觀之團體遊客(約占總團體人數 1/5)及

個人遊客(未統計)，均未獲導覽解說服務，顯示該府雖將推廣生態旅遊服務列為南鹽村經營主軸，惟未善用歷年耗資訓練之數百名解說員及志工，引導民眾深入瞭解當地自然及人文環境，遊客參觀尚需自聘導覽解說人員，影響當地生態旅遊推動成效。

表 4 94 至 99 年度補助各團體培訓生態導覽解說人員人數統計表

單位：人；新台幣元

年度	名 稱	執 行 單 位	人 數	補 助 經 費
合 計			330	340,000
94	臺江生態解說員培訓	臺南市紅樹林保護協會	40	20,000
95	濕地生態服務學習種子教師研習營	臺灣濕地保護聯盟	40	20,000
96	府城文化觀光年—臺江生態解說員培訓基礎班	臺南市紅樹林保護協會	30	20,000
97	府城文化觀光年—臺江生態解說員培訓進階班	臺南市紅樹林保護協會	30	20,000
98	生態旅遊種子教師研習營	臺南大學環境與生態學院	40	100,000
98	臺江生態解說員培訓	臺南市野鳥學會	40	20,000
99	臺江鹽田人文・生態・環境導覽解說志工培訓營	臺南市安南區鹽田社區發展協會	40	20,000
99	生態旅遊種子教師進階研習營	臺南大學環境與生態學院	40	100,000
99	2010 年臺江生態解說員培訓	臺南市紅樹林保護協會	30	20,000

資料來源：整理自臺南市政府農業局提供資料。

次查行政院於 94 年 1 月公布之「生態旅遊白皮書」第一章第三節「生態旅遊的精神」明載：「……生態旅遊是以自然環境資源為主題，將當地具有生態教育價值的生物、自然及人文風貌等特色，透過良好的遊程與服務，使遊客得以深入體驗。因此自然區域之獨特資源，為規劃及經營生態旅遊之必要條件……」第二節「生態旅遊的原則」亦強調：「……生態旅遊……必須提供遊客以自然體驗為旅遊重點的遊程……」臺南市政府雖將推廣生態旅遊服務列為南鹽村經營主軸，惟該府(或補助民間團體)於該園區辦理之自然文化體驗型活動，由 93 年 9 場、94 年 7 場、95 及 96 年各 5 場、97 年 4 場、98 及 99 年僅各 2 場，逐年遞減，顯示該府並未善用該園區擁有之自然生態與歷史文化資源優勢，「自然體驗為旅遊重點的遊程」相對不足。

又該府設置經營之 2 處展示館，其中「臺江鯨豚館」於 94 年 4 月 8 日開幕，陳列巨型抹香鯨骨骼標本 1 具、懸吊式小型鯨豚骨骼標

本 2 具、浸泡式鯨豚、肝臟、生殖器官及消化系統標本各 1 具；「魚類標本館」於 99 年 2 月 14 日開幕，陳列浸泡式及乾燥式魚類標本各數十種，雖備置有解說牌，惟均為靜態展示，難予參觀者較深入之知識體驗。又該展館僅假日開放，非假日則須團體預約，遊客參觀時間受限；且未建立定期更換機制，展品久未更新，遊客回流吸引力不足，致人數逐年減少。經就該府提供資料予以統計，94 至 99 年參觀臺江鯨豚館之轄內國小學生校外教學、團體預約及舉辦各類活動遊客人數，以 95 年 10,357 人最多，之後逐年降低至 99 年僅餘 4,787 人，園區遊客零落，一派蕭條景象，未能達成推動生態旅遊，及開設展示館提供民眾自然生態環境教育之目標。

綜上，臺南市政府雖將推廣生態旅遊服務列為經營發展目標，惟未善用歷年耗資訓練之數百名解說員及志工，遊客參觀需自聘導覽解說人員，復以未善加規劃運用當地自然生態及歷史人文資源，欠缺操作體驗型態之生態旅遊活動，展示

館展品數量稀少，且久未更換，吸引力不足，遊客人數逐年減少，未能達成推動生態旅遊之目標。

四、監察院糾正內容

本案經監察院立案調查後，於103年1月14日糾正臺南市政府及文化部(監察院公報第2901期)，其糾正內容略以：

- (一)臺南市政府未按核定之南鹽村計畫執行，擅將資本門補助款項全數用於興建立面偽裝景觀工程，排擠其他亟需改善項目，擅權專斷，核有違失。
- (二)臺南市政府逕以以前年度遷村費用充當補助南鹽村計畫之自籌款，顯有違失；而文建會非但未能詳實審核該府是否已依規定自籌款項，且於結案時未覆核調查自籌款不足原因或依規定主動收回剩餘補助款，審查流於形式，難辭怠忽之責。
- (三)臺南市政府未依補助核定函要求提出成果報告書，核屬失職；而文建會未確實追蹤考核該府計畫修正內容在先，嗣計

畫展延時，亦未及時發現鋼筋上漲影響工程經費，同意展延，又未於結案時要求該府依補助核定函提出成果報告書，即率予結案，顯有未覈實管考補助計畫執行之責。

- (四)臺南市政府未依南鹽村計畫執行方法及行動策略，積極導入社區自體營造力量，又囿於政府財源及經營人力不足，致該村各項建設及經營管理作為落後，實有未洽。
- (五)臺南市政府未積極依南鹽村計畫進程運用既有房舍，長期閒置，且因房舍荒廢破敗，毀損情形嚴重，致乏相關單位申請使用；又耗費鉅資興建之偽裝景觀工程，因怠於維護，構體毀損銹蝕嚴重，殊有未當，未能達成興建目的。
- (六)臺南市政府未善用歷年耗資訓練之數百名解說員及志工，致遊客參觀南鹽村需自聘導覽解說人員；復未善加規劃運用當地自然生態及歷史人文資源，欠缺操作體驗型態之生態旅遊活動，展示館展品數量稀少，且久未更換，吸引力不足，造

成遊客人數逐年減少，亦屬疏失。

參、行政機關回應情形

本案相關缺失情事，經臺南市審計處及教育農林審計處分別函請臺南市政府及文化部查明妥處或研謀改善；另上開監察院糾正事項，經行政院函轉臺南市政府及文化部檢討改善情形核復監察院。茲將其改進措施摘述如次：

一、加強相關權責機關聯繫溝通，並依中央核定之補助計畫詳實辦理，以符合作業規定

案經臺南市政府深入檢討本案缺失情由，係因當時各相關權責局（處）橫向聯繫溝通不足，致未申辦計畫變更，衍生後續執行窒礙。臺南市政府業已責令相關權責局（處），爾後執行相關中央補助計畫時，當確依核定計畫詳實辦理。倘因實際需要，致需變更計畫執行項目時，亦將確依中央補助機關之相關規定，申請變更核定計畫後，始據以執行，以避免類案再發生。

二、落實地方及中央分層審核機制，建立共同督促各案作業合於規範之模式

文化部業已依「地方文化館計畫作業要點」規定按配合款比例（7：3）收回 268 萬 4,790 元；該部另已修正「地方文化館第二期計畫 101 年度補助作業相關注意事項及執行督考機制」第貳點、補助經費暨結案注意事項二、撥款暨結案原則，明定各縣市於申請撥付第一期款時應具備公有館配合款證明（應附預算書），民間館配合款則請縣市政府文化局（處）會審人員檢核，以落實地方及中央分層審核，建立共同督促各案作業合於規範之模式。

三、統一制定經費支用表及成果報告書格式，逐步改善補助計畫之審查、管考及結案等機制，俾利後續經營成效之追蹤

文建會（含改制後之文化部）與各縣市政府長期協調檢討，並經主計總處及研究發展考核委員會（103 年 1 月 22 日與行政院經濟建設委員會整併為國家發展委員會）等相關管考單位歷年提示與建議，已逐步改善計畫審查、管考、結案等機制，自 93 年度起對於核定補助之案件結案格式，已規定各執行單位須明列地方配合款支出情形；95 年度起之

補助案並統一制定經費支用表及成果報告書格式，規範各補助案之提案、修正及結案等資料均應明列文建會補助款及配合款內容，以利地方政府及文建會審視配合款是否足額。又文化部刻正積極研修補助作業要點之規範，納入各補助案後續3年經營成效之追蹤，俾供該部相關補助審查之參據。

四、邀集在地政府機關與民間團體，成立「四草野生動物保護區行政管理整合平臺」，共同推動生態活動

臺南市政府業已邀集在地相關單位團體與會，俾彙整各方意見，通盤檢討四草野生動物保護區整體經營管理機制，並與臺江國家公園管理處等機關共同召開研商後續經營管理機制會議，成立「四草野生動物保護區行政管理整合平臺」，期能整合政府資源，打造區域主題以吸引遊客前來參觀此地歷史與文化遺跡、自然生態資源、人文景觀與鹽業產業資源，並積極透過當地社團（臺南市鹽友關懷協會）、保育團體（臺南市野鳥協會）及學術團體（國立成功大學）等在地機關團

體，積極推動生態旅遊活動。

五、擬定「臺南市鹽田生態文化村活化計畫」，整體規劃當地之自然保育及生態旅遊活動，有效提升各項設施之使用效益

臺南市政府已擬定「臺南市鹽田生態文化村活化計畫」，整體規劃當地之自然保育及生態旅遊活動，定期辦理區域地景綠美化及瓦盤示範鹽田活動導覽等，有效提升各項設施之使用效益。並自102年度起配合農委會林務局補助計畫，研擬具體改善措施，如辦理主體結構粉刷工程等，有效改善構體銹蝕情形，提升建築物結構安全。後續除例行性環境整理及綠美化等持續辦理外，亦將持續修繕相關設施及建物。且已向林務局申請長期補助經費，除辦理上開鋼構銹蝕油漆及建物設施構體補強等工程外，另增置大型看板，作為導覽之用。除可有效確保民眾遊憩安全外，亦有助於當地生態旅遊活動之推廣。

六、積極招募培訓志工，充實南鹽村解說員之人力，並持續擴充各展示館之展場空間及收藏展品數量，吸引民眾回流參觀

該府業於 101 年 5 月 10 日發布「臺南市政府農業局生態保育志願服務管理要點」，以招募培訓志工，充實南鹽村解說員之人力，增進民眾對當地自然及人文環境之認識，並已邀集臺南市政府動物防疫保護處、臺南市政府社會局、臺南市自然生態保育志願服務工作隊、臺灣濕地保護聯盟、臺灣黑面琵鷺保育學會、荒野保護協會臺南分會、臺南市野鳥學會、臺南市紅樹林保護協會、臺南市鹽友關懷協會、臺南市環境保護聯盟、臺南市生態保育學會、大臺南野鳥學會及臺南市七股海岸保護協會等單位之志願服務(工作)隊成員加入臺南市政府轄內自然生態保育團體，共同推動南鹽村生態保育志願服務。相關展示館之展場空間及收藏展品數量雖仍待持續充實，惟已能不定期辦理局部更換。臺南市政府除已商請成功大學教授提供魚類標本以充實館藏外，亦持續積極洽詢相關保育團體、機關及學校等單位，共同合作以提升展示品之替換頻率。並重新規劃參觀動線，使民眾擁有更舒適

之視覺景觀及參觀空間，另刻正積極規劃設計操作體驗型之活動內容，以吸引民眾回流參觀。

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，分述如次：

一、配合環境教育法之施行，積極申辦環境教育場址認證

臺南市政府為推動環境教育，建立多樣化的環境教育設施、場域、計畫及課程方案，業依環境教育法第 14 條等相關規定，整合規劃南鹽村具有特色之環境教育設施及資源，並優先運用閒置空間及建築物，規劃提供完整環境教育之專業服務、資訊與場地。且該府配合環境教育法之施行，刻正積極申請辦理環境教育場址認證，預定於 104 年底前完成，以提供一個結合教育、研究、保育、文化、遊憩等多重功能的學習場域，亦為促進地方永續發展之重要基地。

二、將南鹽村納入四草野生動物保護區進行整體規劃

臺南市政府自 83 年起持續推動

四草野生動物保護區相關保育計畫，營造優質生態環境，以利各類珍稀保育鳥禽於此安全棲息、成長及繁衍。其中黑面琵鷺之保育成效深獲國際肯定，案經全球最重要的鳥類保育組織「國際鳥盟」(Birdlife International)，於世界代表大會將「國際保育獎」頒給臺灣。另考量南鹽村位於四草野生動物保護區內，為將當地之鹽田歷史文化、自然保育及生態旅遊等功能完整結合，臺南市政府爰與臺江國家公園管理處及內政部警政署保安警察第七總隊第七大隊臺江國家公園警察分隊(下稱臺江國家公園警察分隊)成立「四草野生動物保護區行政管理整合平臺」，將南鹽村納入四草野生動物保護區進行整體規劃，共同研商保護區內各項業務之分工事宜，諸如申請進行學術研究及區內導覽解說工作，由臺江國家公園管理處擔任單一窗口；清除非法設置網具及保護區巡查工作由臺南市政府、臺江國家公園管理處及臺江國家公園警察分隊等單位共同處理；其餘事項由臺南市政府處

理。目前區內業務分工明確且彼此合作，共同用心經營管理四草野生動物保護區，使其兼具永續利用及保育教育功能。

三、積極整建運用既有房舍，提供豐富多元之旅遊資源

臺南市政府持續積極整建既有房舍，並設置各式大型導覽圖說及告示牌等遊憩設施，便利民眾深入了解南鹽村之歷史文化及生態資源。103 年度除前述之「臺江鯨豚館」、「魚類標本館」、「臺江鳥類生態館」及「鹽田文化資料館」等現有場館持續開放參觀外，並善用南鹽村內既有之閒置房舍，經設置「黑面琵鷺館」(詳圖 3)，另「野生動物館」亦在籌設中，提供民眾更豐富多元之參觀資訊。



照片來源：臺南市審計處 103 年 9 月 13 日拍攝。

圖 3 「黑面琵鷺館」展示品

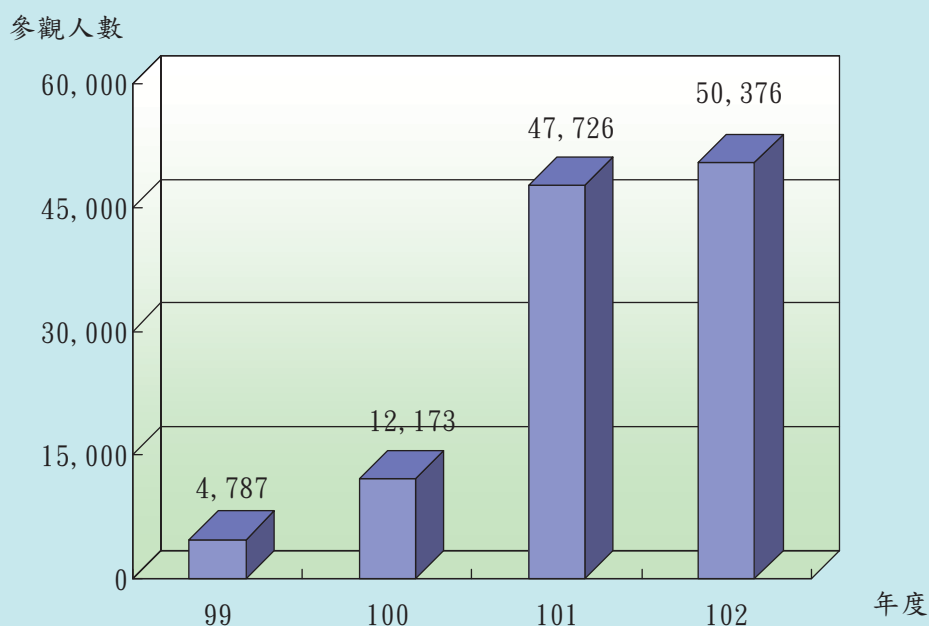
四、遊客人數逐年遞增，經管效益顯著提升

案經臺南市政府加強導覽解說功能，並整合原臺南縣市志願服務(工作)隊成員，假日時段於園區內各主要景點提供導覽服務。又魚類標本館已啟用大型水族箱，並持續提升展品之館藏數量及替換頻率。舉辦「生物多樣性生態季」及「悠遊天人地、臺江遊學趣」等多項自然生態及歷史文化活動，並加強辦理各級國中小學校外教學課程。103年度除配合臺南市鄰近之中營國小、新營國小、歸南國小等多校辦理校外教學外，亦吸引諸多外縣市之學校

團體前往參觀(如南投縣僑建國小、臺東縣大王國小等)，遊客人數已有顯著增加。據統計遊客人數 99年度僅 4,787 人次，經臺南市審計處通知檢討改善後，100、101 及 102 年度分別增至 12,173 人次、47,726 人次及 50,376 人次(詳圖 4)，另 103 年 1 至 8 月已高達 39,257 人，改善作為業獲具體成效。

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



資料來源：臺南市政府農業局所提供資料

圖4 鹽田生態文化村各年度參觀人數成長情形圖

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。本案係文建會等機關補助臺南市政府籌設南鹽村，旨在運用當地豐富之自然生態及歷史文化資源，開發為兼具自然保育、文化保存及生態旅遊三面向之新聚落，惟因臺南市政府未按核定之計畫執行，將資本門補助款項全數用於興建立面偽裝景觀工程，排擠其他亟需改善項目，且未依計畫執行方法及行動策略，積極導入社區自體營造力量，致南鹽村各項建設及經營管理作為落後，且因房舍荒廢破敗，毀損情形嚴重，致乏相關單位申請使用；又耗費鉅資興建之偽裝景觀工程，因怠於維護，構體毀損銹蝕嚴重，未能達成興建目的；另逕以以前年度遷村費用充當補助南鹽村計畫之自籌款，而文建會未詳實審核該府是否已依規定自籌款項，又未於結案時要求該府依補助核定函提出成果報告書，相關作為有所缺

失。經臺南市審計處及教育農林審計處分別查核揭露，並依審計法第69條規定報告監察院後，嗣經監察院立案調查並已依法糾正，各項缺失亦已分獲臺南市政府及文化部具體回應，並積極研謀相關改善措施後，遊客人數已逐年遞增，經管效益顯著提升。

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

臺南市鹽田生態文化村設置及經營管理情形

編 者：審計部

發行人：林慶隆

查核團隊：臺南市審計處羅處長如文、楊科長政瑋、陳君愷

教育農林審計處帥處長華明、吳科長建平、譚世福

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：臺北市新生南路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 12 月初版

定 價：新臺幣 100 元整

GPN：1010302963

ISBN：978-986-04-3744-7

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

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-103-22 臺南市鹽田生態文化村設置及經營管理情形
- 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 978-986-04-3744-7



9 789860 437447

GPN : 1010302963

定價：新台幣100元

NAO-103-22