

Control Yuan

監察公共工程— 問題與省思

趙榮耀 編著

監察院 出版

監察公共工程一 問題與省思

趙榮耀 編著

作者簡介：國立臺灣大學電機工程學士
美國 Duke 大學電機工程博士
淡江大學校長
第 2、3、4 屆監察委員

監察院 出版



序言

自民國 80 年開始，是臺灣邁入已開發國家的轉型期，不僅因政治解嚴帶來社會與教育改革澎湃的浪潮，經濟與國民所得也快速提升，使得政府領導人不管在中央或地方紛紛雄心大發，銳意推動基礎建設，又在各級民意代表推波助瀾下，每年投入公共工程的經費均高達五、六千億元，幾乎每一階段的行政最高首長都會喊出令人感動的目標與承諾，例如郝內閣的六年花八兆台幣的「六年國建」、民進黨執政時期的「挑戰 2008：國家發展重點計畫」以及現任總統馬英九預備投入四兆的「愛臺十二大建設」承諾等。

但是，歷史告訴我們，歷來政治人物的偉大口號也常不堪檢驗，偉大的口號雖是美麗與吸引人，卻常是未經細密規劃與思考的即興承諾，有時便力有未迨，草草結束，有時又不得不折腰修正而止，此外，配套不足，虎豹環伺，弊端時有耳聞，投資成效因此大打折扣，成為輿論垢病的焦點。

監察院自 82 年改制成立第二屆監察院以來，包括筆者在內的許多委員即對政府大量投入經費的重大公共工程密切注意，並為全面防制重大公共工程弊端，監督行政部門有效執行公共工程，確保公共工程品質，曾在院會提案成立「監察公共工程小組」，積極發掘問題、主動調查，以發揮監察功能，雖使弊端的發生率有所減少，因之而被起訴的公務人員也沒 80 年代初期幾年之多，但近幾年來，全國各地卻冒出不少閒置的公共設施與建築物，被譏為蚊子設施或蚊子館，不僅效能不彰，公帑浪費，甚至成為藏

污納垢的溫床。

筆者十幾年來忝為監察院的成員之一，經歷不少公共工程的調查案件，又曾於第二屆監察院時擔任「監察公共工程小組」的召集委員，看到目前公共工程仍舊存在不少問題，有些還週而復始持續的發生，深感有必要將近二十年來我國公共工程發生弊端的原因、歷屆委員調查有關公共工程的一些具體案例、以及公共工程制度性的一些問題與可能改善之道，做一點整理與綜合分析，期能提供行政機關參考並引以為鑑，俾避免重蹈覆轍及有助於未來問題的改善與效能的提升。

本書係作者於公餘之暇，經過近一年的收集資料及編寫，書中採用不少政府機關與歷屆監察委員調查公告的案例，於此特誌謝意，另並感謝監察院之支持印製出版，最後，尚祈學者及專家不吝指教。

趙榮耀

謹誌 2010 年 7 月 20 日



目 錄

第一篇 美麗口號下的重大建設	1
第一章 六年國建	1
第二章 新十大建設－挑戰 2008	29
第三章 愛臺十二大建設	73
第二篇 公共工程的通病	85
第四章 期程嚴重延宕	85
第五章 預算浮濫	101
第六章 層層轉包	111
第七章 品質不佳	115
第八章 效能不彰	125
第三篇 改善之道	187
第九章 專業工程師的養成與職責	187
第十章 制度與法律	193
第四篇 結論	209





第一篇

美麗口號下的重大建設



第一篇 美麗口號下的重大建設

第一章 六年國建

我國自民國 42 年起，政府開始推動實施一系列國家（經濟）建設中期（四年）計畫（其中第七期為六年），釐訂國家發展目標及策略，循序推動國家現代化工作。惟第 10 期計畫（79 至 82 年）僅實施 1 年，即因郝柏村先生出掌內閣，提出比蔣經國時代之「十大建設」還龐大的「國家建設六年計畫」（80 至 85 年），簡稱「六年國建」，該計畫是中央各部會及臺灣省政府、臺北市政府、高雄市政府在三個月內提給經建會彙整而成，總經費八兆兩千億元，其中五兆二千億元為公共投資金額，內容洋洋洒洒，包羅萬象，表現郝院長的雄心與氣勢。其主要目標包括：

- 1.就電力建設言：六年計畫執行完成，電力裝置容量將增加為 2,753 萬千瓦，備用率亦可提高為 20%，將可支持經濟進一步成長。
- 2.就航空客運言：六年計畫執行完成，中正機場客運容量可擴大至 2,000 萬人次，為計畫前的 2.5 倍；就航空貨運言，容量可擴大至 141 萬公噸。
- 3.就鐵路建設言：興建高速鐵路，使臺北至高雄行車時間約可

縮短為兩小時之內，預計六年計畫期間可完成臺北至臺中段。

- 4.就環保言：污水下水道的建設、河川整治、垃圾處理、無鉛汽油的生產及使用、燃料油含硫量的減少等，皆為改善生活環境所必需。
- 5.就醫療保健言：配合民國 83 年起實施全民健康保險，普遍建設醫療網、增設地區醫院，並充實醫療設施與人力。
- 6.就住宅建設言：政府協助新建住宅 30 萬戶，民間興建 60 萬戶，以改善居住環境，提升住宅品質。
- 7.就充實文教設施言：建立北、中、南、東四個區域高等教育網路，各區域至少新設一所完整的綜合大學院校，增設高級中等學校，以縮小城鄉教育文化差距。
- 8.就社會福利言：擴大國民基本生活及工作安全之保障，推展老人、殘障及婦幼福利，改善偏遠地區居民及山胞福利，以加強社會福利之功能。

這個國家建設六年計畫中，約有六成是延續性計畫。各項工程之完成日期不一，有的不須六年即可完工，有的則須在六年之後才能完工。期中交通建設是公共工程的主體，其主要的項目如下：

- 1.捷運系統：完成臺北都會區大眾捷運系統初期路網；規劃、設計高雄都會區大眾捷運系統；規劃、設計臺中、臺南、桃園、新竹都會區大眾捷運系統路網等。
- 2.公路：規劃興建北部第二條高速公路；規劃興建環島高速公



- 路網；改善西部濱海快速道路；興闢東西向十二條快速道路等。
3. **鐵路**：興建高速鐵路，完成臺北至臺中段工程，並先行通車；繼續興建並完成南迴鐵路；完成臺北市松山區鐵路地下化東延松山工程等。
 4. **港口**：擴建基隆港、高雄港、安平港；興建觀音工業港等。
 5. **機場**：擴建中正、高雄國際機場；改善花蓮機場航管設施等。

這些項目在歷經十餘年之後，許多已經全部或部份完成，成為我們日常生活不可缺的一部分，例如：臺北捷運、高雄捷運、第二高速公路、西濱快速公路、東西向快速道路、高鐵、南迴鐵路、中正機場二期航站、花蓮國際航站等等。

可是，在當時這個計畫超越許多人的想像，在行政院提請立法院審核預算時，由於行政院長郝柏村的背景加上六年國建的預算過於龐大，必須大量舉債，規模比之蔣經國的「十大建設」有過之而無不及。當時在野的民主進步黨曾經強力杯葛，甚至連執政國民黨的財政部長王建煊也有持有異議，而經建會主委郭婉容則強力主張財政沒有問題，兩人意見相左，也成為當時媒體大肆報導的焦點，部分學界人士更認為這個「六年國建」是“好大喜功”之舉，立法院民進黨團甚至於因此多次與郝柏村發生衝突。

82 年 2 月郝柏村下台，連戰繼任為行政院長，內閣緊急檢討改進，停止大部分六年國建計畫，維持近 3 年之久的六年國

建至此草草收場。

六年國建率先開啟了臺灣財政赤字之大門，80年至82年度間公債發行依序為1,450.03億元、3,129.03億元及3,408.86億元，到了84年度各級政府債務總餘額高達2兆3千億元，從此再無收斂的跡象。

83年審計部就在「中央政府決算審核報告」裡指出，六年建設經費由初期八兆二千億元，漸次調整為二兆九千多億元，計畫項目也由775項精簡為「十二建設」計畫，下分為子計畫38項，顯示政府已注意到財政結構之限制而朝精簡方向修正，預算規模降為不及原來的四成，更顯出郝內閣在極短時間提出的計畫非常粗糙，審計部即曾於82年度抽查844件工程案件，有問題者居然高達660件，加以該計畫推動期間，弊端連連，如臺北捷運工程、中山公路高架工程、航管自動化系統等重大工程均經監察委員調查與糾彈在案，惟政府相關單位不僅未能切實檢討，提出有效解決方案，反而營繕採購預算浮編、時程嚴重落後、不肖公務員舞弊及怠疏、工程品質低劣等弊病，時有所聞，顯見政府各項改革方案及防弊措施，成果有限，監察院既曾由筆者與張德銘、趙昌平三位委員組成專案小組於84年1月就交通建設工程迭生弊端，欠缺積極有效之改善，提出調查意見，要求行政院確實改善在案。

行政院鑒於國家建設之規模及所需金額日益龐大，牽涉範圍甚廣，為有效控管重大公共建設之執行、資源之運用與弊病的減少，於84年7月成立公共工程委員會，以統籌公共工程之



規劃、審議、協調及督導。隨著時空環境的轉變，工程會的業務也日漸成長，除陸續主掌政府採購法、技師法及促進民間參與公共建設法與工程技術顧問公司管理條例之研擬外，工程會的業務範疇，亦漸由督導考核擴大並強化為輔導與服務的功能與角色，並致力於改善政府採購環境，推動政府採購電子化，強化工程倫理的生根，對於推動民間參與公共建設亦不遺餘力。

民國 86 年 9 月連戰內閣結束，蕭萬長繼任為行政院院長，重大公共建設仍延續「六年國建」計畫為施政主軸，雖有公共工程委員會在中央統籌控管重大建設的推動，以提升建設執行的效能，惟至民國 88 年，監察院交通與採購委員會仍感於政府重大公共工程缺失不斷，效能偏低，再由筆者與柯明謀、謝慶輝委員組成專案小組，就「公共工程執行績效」進行調查研究，並於 88 年底提出報告，指出下列缺失：

一、計畫前置作業未能作整體考量，政策一再變更，徒增不經濟支出

部分重大建設計畫於前置作業階段，未能就整體計畫興建方式妥慎考量，導致已投資之公帑虛擲，徒增不經濟之支出，如高速鐵路工程局辦理建設南北高速鐵路計畫，於民國 82 年分成八大標委由八家顧問公司分別辦理細部設計工作，復因參酌立法院審議民國 83 至民國 84 年度特別預算，決議將原計畫由政府投資興建方式，改以徵求民間投資興建方式（BOT）辦理，暫停部分細部設計工作，並於民國 85 年度以（BOT）辦理方

式確定後繼續進行，查原設計僅就機電系統部分，委由民間投資辦理，並決定細部設計八標應繼續執行至可辦理發包施工程度為止，後因交通部認為土建工程亦可由 BOT 投資者併辦，且考量於民間投資者尚未確定，核心系統未能決定前，即繼續委由八大顧問公司進行細部設計事宜，未能針對 BOT 廠商需求設計，未來必然引起爭議，爰經該部決議不宜繼續辦理，乃於民國 86 年 5 月通知該局進行全部細部設計合約終止事宜，致原規劃設計結果，因民間公司之系統無法完全配合，致有部分無法適用，顯示前置作業未能作整體考量，政策一再變更，徒增不經濟之支出。

二、計畫缺乏長遠規畫，運轉未達設計標準，財物效能有待提升

部分工程計畫對於完成後之營運、管理缺乏長遠規劃，實際運轉結果與原設計標準相差甚遠，未能發揮財物應有之效能，如行政院環境保護署辦理興建垃圾焚化廠計畫，自民國 81 年度開始興建，預定於民國 90 年興建完成 21 座垃圾資源回收（焚化）廠，經查截至民國 86 年度止，計畫時程進行已達二分之一，仍有 5 座垃圾資源回收廠未完成發包，民國 82 至民國 86 年度所編預算仍須辦理保留廿億餘元繼續執行，顯示計畫執行與預算編列未能適切配合；又查該署僅設置垃圾資源回收（焚化）廠興建工程處之臨時性組織，負責監督管理焚化廠興建工作，對於完工運轉後，各廠間安全維護、設備運轉率及發電率



之監督、重大問題發生之處理、垃圾轉運支援之調度、灰渣再利用之研究等，缺乏長遠之規劃；復查五座已完工之垃圾資源回收（焚化）廠，民國 86 年度實際垃圾處理量分別僅占原設計垃圾處理量百分之 74.52 至 83.33，實際發電量分別僅占原設計發電量百分之 66.36 至 83.02，主要係垃圾轉運站及垃圾分類回收站缺乏規劃，垃圾分類未能落實，致實際垃圾處理量及發電量與原設計相距甚遠，亟待加強焚化廠之規劃、興建、營運、管理、考核，以建立有系統之永續運作及管理模式，發揮財物應有之效能。

三、補助計畫提報、核定及撥款作業遲緩，影響執行進度

部分重大計畫，查有執行單位提報遲延、補助機關核定、撥款作業緩慢，影響計畫執行進度；部分計畫經費遭挪用等情事。如教育部辦理整建國中與國小教育設施計畫總經費 600 億元，民國 84 至民國 86 年度已編列預算 500 億元辦理改善臺灣省各縣市國民中小學教育設施，期能改善教育環境，落實城鄉教育均衡發展之理想，惟計畫提報、核定作業緩慢，致延宕至年度終了前始行撥款，影響各學校對於計畫實施與預算執行之進度；另查移撥經費 70 億元支應「教育優先區計畫」，未依規定報行政院核定調整等缺失，經通知研謀改善，雖經教育部研訂縮短計畫作業流程之相關規定，並將計畫調整與執行方式函報行政院，預計民國 87 年度起全面實施，惟計畫落後情形仍未明顯有效改善，各項改善措施亟待落實。

四、府會之間對於計畫興建方式未獲共識，對計畫推動產生巨大影響

高雄市政府捷運局辦理高雄都會區大眾捷運系統第一期發展計畫，其執行進度嚴重落後，經查該計畫已依照行政院核定之紅、橘兩線路網，自民國 80 年 11 月至民國 82 年 11 月由第一期總顧問完成兩線之基本設計，民國 83 年 4 月起進行捷運系統與其他運輸系統之整合，土木建築細部設計標之審查，系統工程各子系統之邀標文件及營運維修計畫之擬訂等，由於總顧問之第二期服務工作，因同時兼具細部設計顧問之角色，遭受外界及民意代表之質疑，導致民國 85 及民國 86 年度特別預算函送高雄市議會審議時該項經費遭致刪減，因而無法繼續支付其服務費，遂於民國 84 年 6 月暫停第二期總顧問服務工作，連帶細部設計審查作業等相關工作亦隨之暫停，影響本計畫執行進度與歲出預算所列「工程細部設計及監造」與「捷運系統工程」兩項計畫之執行績效；高雄市議會與高雄市政府對於本計畫之興建方式迄未獲得共識，因此對於業經核定財務計畫內之工程經費概算、營運收支狀況預估、自償能力分析、財源籌措、融資策略、一般效益以及細部設計、發包文件資料暨計畫預定進度時程，均產生巨大影響。

五、用地無法取得，計畫推動停滯，已完成之設施未能發揮功能

部分計畫因用地無法取得，計畫無法於預定期限內完成，



已完成設施受未完成部分影響，未能發揮預期功能，如內政部營建署辦理高雄都會公園開發計畫，因公園部分用地已供高雄市垃圾掩埋場使用，停止掩埋使用期限一再延期（民國 85 年 5 月開會協商決議延至民國 86 年 6 月底止），致第二期園區用地（約 60 公頃，占總園區面積百分之 63）無法取得，而計畫期程亦由原訂民國 82 年度完成，經二次修正分別延長至民國 86 及 94 年度。因該用地無法順利取得，除影響計畫之推動與執行外，已完成之第一期園區內設施，因緊臨大面積之垃圾掩埋場持續使用，所帶來之臭味、落塵等，均影響公園品質及公園設立功能，復查第一期園區用地尚有部分地上物未完成補償作業；及其經營管理雖經行政院核示由該署負責，惟配合修正之組織條例，尚未完成法定程序等，均亟待積極協調處理。

六、現行工程棄土區取得及設置日趨困難，處理工程棄土問題亟待通盤檢討解決

棄土問題為多數工程遭遇困難因素之一，且部分工程於發包時僅係由得標商提出初步之水土保持計畫（含棄土初步規劃計畫），惟於棄土區實際申請設置時，因土地取得及棄土場之設置許可受限於地方政府，審查程序冗長，致往往未能依原計畫獲准設立，如第二高速公路後續建設計畫第 C376、C377、C380 等各標土方運棄處理，仍未覓得棄土之需用機關或適當之棄運地點，亟待妥適處理，速謀對策解決。

七、計畫推動遭遇困難，須調整開發時序，暫緩投資未開發地區

由於民眾抗爭等因素影響，執行進度落後，須調整計畫開發時序，暫緩投資未開發地區，如內政部營建署推動淡海新市鎮之開發計畫，因新市鎮開發條例完成法制程序延遲、缺乏專責機構與人力、營區遷建與高中以上學校用地有償撥用議題遲未凝聚共識、地方民眾持續抗爭等因素，復逢景氣復甦遲緩、住宅市場供過於求、國營事業及農地釋出等國土開發政策大轉變，致須通盤檢討調整原計畫，時至今日，該新市鎮仍未見有效開發。又金門縣政府辦理烈嶼東崗垃圾衛生掩埋場工程，未能充分評估烈嶼鄉公所執行能力，逕移由該鄉公所辦理，導致因人員及專業能力不足，使計畫執行進度嚴重落後。

八、部分已完成設施未善加管理，效益未能發揮

計畫完成設施未善加管理，致效益未能發揮，如內政部營建署辦理臺中都會公園開發計畫，因辦理都市計畫變更、用地取得行政作業費時及各項工程進度遲緩等影響，致整體開發進度未達預期，計畫須修正展延至民國 89 年度完成，造成已興建完成設施，於整體開發計畫完成時已呈老舊需加以整修，及施工中設施管理不易等問題，復查第一期景觀工程於民國 86 年 9 月正式驗收，惟於本院審計部查核日（民國 86 年 10 月 14 日）實地勘查時，停車場已雜草叢生，部分植栽枯死尚待補植，戶外表演場已有民眾烤肉、生營火痕跡等破壞設施情形；又高



雄市政府辦理多目標使用停車場新建工程係由工務局新建工程處主辦規劃興建，完成後交由警察局交通大隊接管營運，因電腦自動收費系統常有操控不順之情事發生，需改以人工收費處理，影響收費作業進行。

九、顧問公司規劃設計作業緩慢，延宕計畫推動，廠商財務困難或缺乏經驗，影響工程進度

計畫推動或因顧問公司規劃設計作業緩慢而延宕，或因廠商財務困難、經驗不足而影響工程進度，如高雄市政府教育局辦理現代化綜合體育館新建工程，自民國 82 至民國 86 年度共編列規劃設計費 5,500 餘萬元，工程費 4,180 餘萬元（含教育部補助四億元），惟至 88 年底僅止於審圖階段，各項工程尚未發包，而承辦規劃設計之宗邁建築師事務所對於預審後之設計圖說等修正作業，一再拖延，未能適時提出，雖屢經催辦，惟於修正之限期則再三遷就該事務所，致無法辦理後續審查作業，影響計畫推動至鉅；又交通部辦理第二高速公路後續建設計畫，截至民國 86 年 6 月底止，仍有部分路段因用地徵收，受地上物查估作業及路權問題之爭議影響，致有用地取得落後情事，如竹南西湖段、臺中環線及九如林邊段等；已施工之 31 標主要工程內，有因承商施工經驗及機具不足問題、承商財務危機等因素致預定進度較實際落後等情事，如田寮燕巢段二號及三號高架橋工程等九個標次。

民國 89 年 3 月，監察院交通及採購委員會鑑於行政院公共工程委員會成立之後有無發揮其功能，乃擇定「政府採購法公布實施近一年之成效檢討」專案，責由筆者與柯明謀進行調查。

本案經監察院問卷調查全國政府機關、公立學校及公營事業，回收 491 份有效問卷，綜合分析結果得知各機關對政府採購法之施行，大多持正面肯定之看法，尤其在促進廠商充分掌握各機關採購資訊方面，認為幫助很大的佔 73.93%；政府採購法施行後可有效推動公平合理契約、減少履約爭議方面佔 51.32%；針對圍標及綁標具體列明其行為樣態、明定罰則，可匡正公共工程風氣方面佔 53.16%；對於採購程序之公平化、公開化，採購效率及功能之提昇及採購品質之確保方面認有助益者佔 51.73%；設置政府採購主管機關（行政院公共工程委員會）有助於對機關辦理採購之督導考核方面佔 50.71%；「底價不出機關門」對機關辦理招標、決標作業認為幫助很大者佔 53.36%；廠商投標家數彈性化，改善圍標、綁標情形方面佔 52.14%；招標規範法制化防杜綁標方面認為幫助很大者 60.29%，惟與臺灣營建研究院於 89 年底針對顧問業及營造業所做問卷調查比較，仍有些許落差，據該調查結果可知，顧問業及營造業僅就採購公開透明化與便利廠商投標方面有較高認同，分別佔 36%及 24%，對於減少工程爭議、防止黑白道介入及提昇工程品質方面，認有助益者均在 15%以下，其中對政府採購法之主要立法意旨—「提昇工程品質」認有助益者竟只有 5%左右，經監察院專案調查小組廣邀學界、業界於 90 年 2 月 9 日召開政府採購法執行



一年來成效檢討諮詢會議，發現除了對政府採購法執行上主觀認知差異外，確有許多客觀值得檢討與改善之處，茲分述如下：

甲、缺失檢討

一、行政院公共工程委員會迄未訂定標準之招標文件、工程合約範本，致採購案件異議、申訴、仲裁及訴訟不斷，顯與政府採購法亟欲提升採購效率與功能之原意不符

查行政院公共工程委員會採購申訴審議委員會自 88 年 5 月 27 日至 89 年 10 月 31 日受理申訴總件數計 408 件，其中尚未完成審議者有 94 件；同一時期受理政府採購法第 69 條規定調解總件數計 441 件，其中尚未完成調解者有 179 件，已完成審議之 314 件申訴案件中，有關完成審議所費時間，於法定 40 日內完成審議者有 113 件，於法定得延長 40 天（關於招標、審標、決標之申訴案件）或 3 個月（關於履約、驗收之申訴案件）內完成審議件數計 161 件，超過法定最長期限者計有 40 件，則超過法定處理期限及未處理之案件數計有 134 件，佔總案件數之 32.84%，幾乎達三分之一，且據地方政府反應工程會處理廠商調解及申訴案件漸有遲緩現象。又查政府採購法第 10 條主管機關主管事項第 3 款：「標準採購契約之檢討及審定」有關招標文件、工程合約標準範本之檢討及審定本為工程會業務職掌，惟自監察院一年多以來調查政府採購法之相關案件觀之，採購案件於招標、決標、履約及驗收各階段之所以容易衍生爭議，

大多肇因於機關與廠商對招標文件、工程合約及相關採購法令認知不一，遇有爭議，動輒異議、申訴，甚或仲裁、訴訟，嚴重影響採購效率，工程會應儘速妥為訂定標準之招標文件、工程合約範本供各機關遵行。

二、行政院公共工程委員會迄未依政府採購法訂定採購專業人員之管理辦法及設立採購資訊中心

查政府採購法第 11 條第一項規定：「主管機關得設立採購資訊中心，統一蒐集共通性商情及同等品分類之資訊，並建立工程材料、設備之價格資料庫，以供各機關採購預算編列及底價訂定之參考。」同法條第二項規定：「主管機關得設採購人員訓練所，統一培訓專業採購人員。」同法第 95 條規定：「機關辦理採購宜由採購專業人才為之，其辦法由行政院會同考試院定之。」又依同法第 10 條主管機關主管事項第 4 款：「政府採購資訊之蒐集、公告及統計。」第 5 款：「政府採購專業人員之訓練」可知，採購資訊中心之設立及採購專業人員之設置、訓練本為工程會業務職掌。

惟政府採購法相關子法及其他涉及之法令規章眾多，採購規模亦漸趨龐雜，多數機關為非專業採購單位，其辦理之重大採購，受限於機關人員編制、專業能力與經驗之不足，導致招標不順或履約、驗收爭議頻仍，耽延公共建設時程，亦影響政府形象，究其緣由，均肇始自未設置採購專業人員及採購資訊不足。工程會居主管機關地位，對其主要之主管業務，本應積極辦理，惟政府採購法施行逾一年後，工程會仍未依政府採購



法第 11 條規定設立「採購資訊中心」及「採購人員訓練所」，審計部既曾於 89 年 6 月建議應儘速成立該兩單位以統籌採購人員專業訓練，並統一蒐集共通性商情及同等品分類之資訊，與建立工程材料、設備之價格資料庫，以落實主管機關功能，仍有待積極檢討改進。

乙、具體建議

一、有關招標決標作業方面

1. 應妥為修訂不予開標決標之規定

查政府採購法第 48 條第 2 項：「第一次開標，因未滿三家而流標者，第二次招標之等標期間得縮短至二分之一，但不得少於十日，並得不受前項三家之限制。」惟若第一次開標因未滿三家而流標，第二次招標得不受三家廠商之限制，確有讓廠商可圍標之機會，例如第一次僅有二家投標而流標，則該二廠商因身份曝光，可能私下協商提高第二次投標之報價，工程會應妥為修訂、以為因應。

2. 公告金額以下授予機關更多自行辦理空間

查政府採購法第 49 條規定：「未達公告金額之採購，其金額逾公告金額十分之一者，除第 22 條第 1 項各款情形外，仍應公開取得三家以上廠商之書面報價或企劃書。」導致十萬元以上之採購即須公告上網，採購次數暴增，程序繁瑣耗時，造成人力物力大量浪費，行政程序冗

長，效率不彰，且易造成投標廠商借牌圍標、難予防範，建議公告金額一定比例（例如 30%或 50%）或一定金額（例如三十萬元或五十萬元）以上，始強制規定必須公告投標，況工程、勞務、財務採購性質不同，不宜一體適用，公告金額以下應授予機關更多自主空間辦理。

3.低於底價百分之八十之案件宜由主辦機關逕行決定並當場決標以杜絕廠商串通行為

依政府採購法第 58 條處理總標價低於底價百分之八十案件時，建議主辦機關仍「得限期請該廠商提出說明或擔保」，至於說明或擔保由主辦機關逕行決定，而非工程會 88 年 8 月 2 日（88）工程企字第 8811571 號解釋函所述先要廠商提出說明後再決定是否決標及是否須提出擔保（繳交差額保證金）。另依該法條處理後，若最低標不繳交差額保證金，主辦機關逕決標予次低標，則次低標廠商可以較高價承包後，以低於其彼此間差價之金額，私下轉包予最低標廠商，工程會雖明文規定不得有此相互勾結行為（另採購法亦明訂不得轉包），但只要兩者不公開，主辦機關及法治機關亦無從查核。建議修法時明文規定，不繳交差額保證金者沒收押標金（或其他罰則），以為廠商之警戒，此舉除可遏止廠商低價搶標外，亦可防止廠商間之串通行為。若依該法條及工程會前開解釋函決標，執行確有困難，徒然造成開標人員困擾，且該條規定最低標廠商之標價偏低「顯不合理，有



降低品質不能誠信履約之虞」開標人員實難以認定，「得限期通知該廠商提出說明」又將拉長決標時間，嚴重影響採購效率且認定困難，「得不決標予該廠商，並以次低標廠商為最低標廠商」將誘發廠商間串通以謀取不法價差，可知不當場決標根本無法防止最低標與次低標間發生不當勾結，因此，最低標廠商標價偏低時，除明顯可看出係筆誤（並由廠商提出說明）外，應當場決標予最低標廠商並限期提出擔保，否則應沒收押標金。

4. 積極於講習訓練中宣導最有利標，避免機關一味以最低標辦理採購

查政府採購法第 52 條第 1 項規定決標方式計有四種：訂有底價之採購，合於招標文件規定，且在底價以內之最低標；未訂底價之採購，合於招標文件規定，標價合理，且在預算數額以內之最低標；以合於招標文件規定之最有利標；複數決標。同法第 56 條第 1 項規定依前開條項第 3 款辦理者，應依招標文件所規定之評審標準，就廠商投標標的之技術、品質、功能、商業條款或價格等項目，作序位或計數之綜合評選，評定最有利標。惟實際運作時，由於其作業時間較長，審標工作較為複雜，易無端遭人檢舉及檢調單位約談，採購人員經常寧願選擇較無責任，符合規定最底限之最低標決標，惟此舉置採購品質及機關利益於不顧，顯非政府採購本質。政府採購法施行一年多以來，採最有利標決標之採購，比例

極低，最有利標之良法美意，顯未普獲採購機關認同，一味盲目採最低價決標結果也使得營造廠長期陷入低價搶標風潮，許多大型上市公司在承攬工程有業績壓力情況下，不惜虧本搶標，破壞營造環境生態，直接影響工程品質，工程會應積極委託學術機關辦理講習訓練，宣導最有利標，回歸政府採購立法本意。

二、有關異議申訴制度方面

1. 研謀加強處理時效以避免影響採購執行進度

查行政院公共工程委員會採購申訴審議委員會自 88 年 5 月 27 日至 89 年 10 月 31 日受理申訴總件數計 408 件，其中尚未完成審議者有 94 件；同一時期受理政府採購法第六十九規定調解總件數計 441 件，其中尚未完成調解者有 179 件。已完成審議之 314 件申訴案件中，完成審議所費時間，於法定四十日內完成審議者有 113 件，於法定得延長四十天（關於招標、審標、決標之申訴案件）或三個月（關於履約、驗收之申訴案件）內完成審議件數計 161 件，超過法定最長期限者計有 40 件，據地方政府反應工程會處理廠商調解及申訴案件漸有遲緩現象，且據工程會聲稱為尊重多數地方政府尚無成立採購申訴審議委員會之意願，未積極督促成立，允宜檢討現況，研謀於適法範圍內擴充人力，於中央申訴審議委員會增設北、中、南等區域性申訴審議委員會以加速採購履



約爭議調解及申訴審議處理進度，有效掌握爭議處理時效，避免影響採購執行進度。

2. 研議修正異議及申訴相關法令及制度規定

政府採購法第六章規定廠商對招標文件規定及其釋疑等提出異議之期限不得少於 10 日，對招標、審標、決標事項提出異議之期限不得少於 15 日，機關應自收受異議之日起 20 日內為適當之處理，廠商對於異議處理結果不服，始得向工程會採購申訴審議委員會提出申訴，則爭議案件由招標機關完成異議程序，即需 30 日或 35 日以上，對於有關招標、決標等爭議之申訴案件，其審議結果雖為廠商申訴有理由，往往影響有效處理之時效。另由工程會自 88 年 5 月 27 日至 89 年 10 月 31 日受理申訴審議案件即達 408 件觀之，招標機關處理異議結果仍有甚多顯然不為廠商接受，允宜妥為檢討運作現況，研議適時修正相關規定，簡化程序（例如：考量放寬部分性質之採購爭議案件得逕行申訴之可行性），期於改進異議申訴制度後，能更有效促進行政效率。

3. 明訂審議判斷建議機關處置方式之標準或原則

政府採購法第 82 條規定採購申訴審議委員會審議判斷指明招標機關有違反法令之處者，得建議招標機關處置之方式。經查工程會以副本函送審計部之採購申訴審議判斷書，有關廠商申訴有理由之案件，部分審議判斷建議機關應重辦採購，部分則未予任何建議或附具理由建議

不重辦採購。工程會採購申訴審議委員會雖係依上開條文規定視個案情況處理建議事宜，惟外界對該等不同建議事項之標準或原則，未能明瞭，允宜明訂並通報各機關，以澄清疑義。對審議判斷書未建議招標機關處置方式者，允宜提供招標機關諮詢後續處理方式之管道，以利迅速正確處理後續程序。

4. 持續加強辦理政府採購法令研習等以減少爭議案件發生
由工程會提供審計部實體終結申訴案件問題類型統計結果，發現以招標程序中廠商投標文件是否符合規定之爭議佔最大比例，其次為招標文件有關廠商資格、規格及規範訂定及其他規定是否不當限制競爭或違法之爭議，再者為經通知為不良廠商及將刊登政府採購公報之爭議，顯見各機關承辦採購相關人員對政府採購法令仍未臻熟稔，及政府採購法第 101 條關於不良廠商認定之適用標準易生爭議；另工程會採購申訴審議委員會自 88 年 5 月 27 日至 89 年 10 月 31 日受理履約爭議調解案件即達 441 件，足見許多廠商仍質疑合約條款之公平合理性。
綜上，允宜持續加強對各機關採購單位相關人員辦理有關政府採購法令研習以增進採購人員專業能力、研修部分執行上易生爭議之法令條文，及重新檢討訂定更完善公平之投標須知及契約範本，期能減少爭議案件發生。
5. 彙整採購申訴案件所發現各機關易生爭議之態樣通報各機關



工程會雖已印製「政府採購申訴案例彙編」一書，惟係收錄部分採購申訴審議判斷書全文，允宜參考中央採購稽核小組就各案採購稽核監督報告彙整「政府採購錯誤行為態樣」方式，就該會已統計之實體終結申訴案件問題類型相關資料，進一步彙整審議判斷所發現易生爭議之常見態樣，通報各機關預為防範，以減少申訴來源。

三、有關健全採購體質方面

1. 行政院應儘速完成採購主管機關組織法制，早日成立採購資訊中心及採購人員訓練所，以健全政府採購之運作

研謀代辦非專業機關重大採購機制，建置委託代辦之方式、管道與程序，統籌專業人力，代辦政府重大採購相關事宜，以期順利推行各項公共建設，提升政府施政效能。據當時工程會函復審計部，該會已著手組織條例修正工作，將設置資訊專責單位「資訊室」，規劃建置「政府採購資訊中心」網站，統合及發展各採購階段所需之採購資訊系統及資料庫，並擬成立附屬機關「採購及工程人員訓練所」統籌辦理公共工程及採購專業人員之訓練工作。同時為提昇採購效率與功能，確保採購品質，決定籌設「統一發包中心」，並已由籌備委員會負責該「統一發包中心」之規劃、協調、推動等成立事宜，惟「統一發包中心」有無違反採購法授權之精神及工程

會法定職權，允宜審慎考慮。

2.工程會應儘速整合政府採購相關法令釋例

督促對於各機關採購作業之疏失事項，適法處置及研修採購開標、決標、驗收紀錄及結算驗收證明書範本，另訂監辦人員之格式，俾利各機關遵循，以提昇採購效能。據工程會函復審計部，該會已將前開各項列為研修政府採購法及同法施行細則之參考，並彙整「政府採購錯誤行為態樣」，函請各機關勿犯同樣錯誤。另中央採購稽核小組稽核監督重大異常情形之案件，如發現嚴重違法情事者，移送檢調單位偵辦；對於違反採購法令情事者，送請有關機關查處。採購申訴審議委員會審議申訴案件過程中，如發現有嚴重違反採購法令情事者，通知中央採購稽核小組查處。又對於原訂開標、決標、驗收紀錄等表格，機關得視需要增加所需欄位，同時已修正結算驗收證明書格式，函頒各機關遵循辦理。另政府採購法實施後，各機關所提政府採購法令疑義，經工程會公開於資訊網站之解釋函多達上千則；另由中央採購稽核小組採購稽核報告發現各機關採購缺失，多因對政府採購法令未盡瞭解所致，顯示有關法令及解釋函有進一步再加整合之需要。

四、有關內部管考機能方面

1.工程會應督促各級政府成立採購稽核小組並積極運作



審計部於 88 年 8 月及同年 11 月先後建請工程會督促尚未成立採購稽核小組之各級政府儘速設置，以健全政府採購制度。經工程會函請儘速辦理，至 89 年 4 月底，各直轄市及縣市政府均已陸續成立採購稽核小組。嗣經審計部追蹤瞭解各級地方政府採購稽核小組成立後之運作情形及成果，曾再建請該會強化地方政府採購稽核小組組織；加強稽核委員之研習；訂定制式稽核表格供辦理例行性稽核業務之用；研議稽核報告發現之共同性缺失通報方式，並督促各級地方政府採購稽核小組對同性質機關應予通盤稽核。據工程會函復：有關地方政府採購稽核小組組織化，已列入「政府採購法檢討與修訂」委託研究案之議題，並根據稽核結果，歸納機關辦理採購最常發生之各項違失情形，上網公告並通函各機關辦理，並已由該會稽核委員分別至地方採購稽核小組瞭解、查訪其運作情形，以督促其稽核業務之推動等多項改進措施，工程會宜持續監督查考其績效，以提昇政府服務效能。

2. 工程會應通盤考量上級機關授權標準

審計部於 88 年 11 月建請工程會對於擬頒布政府採購法規定須報上級機關核定、核准、同意、備查事項之授權方式，因採購個案之性質、招標條件及執行狀況每有不盡相同情事，上級機關在未完全掌握機關採購個案執行情形之下，即逕予通案核准，已降低政府採購監督管理

制度之機能，甚而影響採購之公開、透明、公平之機制，宜再加審慎衡酌政府採購法相關規定，通盤考量妥為處理。工程會雖已於 89 年元月訂頒之「政府採購法規定須報上級機關核定核准同意備查事項上級機關權責一覽表」，增列採通案核准者，惟上級機關應定期查核檢討執行情形，而被核准之機關亦應建立相關之內部控制機制。

採購的目的在於透過採購的程序，獲得外部的資源來達成政府施政的目標。舉凡工程、財務及勞務採購，其所有程序之進行應該以如何獲取最佳資源為首要考量，而所謂最佳資源則包括廠商履約能力，產品的品質、功能及合理的對價等。為獲得最佳資源，政府採購法新設最有利標之決標機制，使競爭機制不再只建立在價格上，不論採用公開招標或選擇性招標，都只有最優廠商有可能雀屏中選。在此模式下，廠商將以技術、品質、功能、服務等為主要競爭項目，價格則只要在預算之內均屬合理。

惟因最有利標作業時間較長，審標工作較為複雜，易無端遭人檢舉及檢調單位約談，採購人員經常寧願選擇較無責任，符合法令規定最底限之最低標決標為主要的決標原則，使採購幾乎等同於賭局，攸關民生及國家發展的公共工程在最低價決標之競爭機制下化約為機關與廠商間的豪賭，由於品質與價格之間有必然的連動關係，以致於在低價搶標盛行的風氣下，營



造生態及工程品質的改善有若緣木求魚。縱使採選擇性招標，建立合格廠商名單，廠商資格之篩選常易受到外在的干預或質疑，因此多半傾向從寬認定，以致於在執行上有傾向公開招標的趨勢而使得篩選的過程有如虛設；另一方面，臺灣經濟規模有限，某些特定產品的供應廠商未必很多，而且良莠差異極大，當為了確保競爭性而容納一定家數的廠商進入價格競爭的機制時，則平時投入維持其履約能力成本較低的最差廠商往往易於通過資格審查，以最低價格得標。一旦以最低價決標，無論是否確實執行事前廠商資格篩選，採購機關均無任何選擇的機會，事實上，由於報章雜誌大量披露未經證實的工程弊案，也漸漸使採購人員自動放棄選擇的權利及責任而寧可把採購作業簡約成為賭博遊戲，這種作法反而使得採購作業品質低落，為合約的執行埋下更多變數及爭議。

營建工程的招標發包遠比一般的財物採購複雜，因此更需要理性的抉擇。教育部既曾針對政府負責的 40 所 921 災區中小學重建，採用最有利標方式評選施工廠商，期能確保工程品質及工期。此一做法在開始時似乎並不順利，但後來則漸入佳境，希望這種全新的嘗試能替國內工程建設樹立理性抉擇的典範，工程會也能將這些案例蒐集整理，在講習與訓練時，引為範例，積極宣導，為我國政府採購開創新紀元。

89 年度年終監察院巡察行政院時，筆者曾代表監察院交通及採購委員會向政院提出「公共工程之品質、執行效能、新建與維修並重、以及九二一震災重建之問題」提案，特別依據監

察院數年來查察公共工程的經驗，釋明公共工程之品質，攸關公共安全，而公共工程之效能也攸關民眾之生活品質及經濟發展，品質差及執行效能低的公共工程經監察院調查、糾正及彈劾有案者不勝枚舉，特別是公路、橋樑與學校建築最為嚴重，經常完工後一、二十年之建設便顯得老態龍鐘，不堪負荷，實在是笑話，想想看著名的中國蘆溝橋歷經八百餘年歲月、羅馬臺伯河上的石橋更是二千年以上仍屹立不搖，一、二十年算什麼，因此，有必要要求各部會之工程單位及公共工程委員會加強工程標準之建立、品質之管制、維修之重視。本案提案時臺灣剛經歷第一次政黨輪替，當時初接閣揆的張俊雄院長既曾回應：「我對公共工程也不滿意，將重新思考因應之道」。

民國 88 年 9 月 21 日清晨發生的百年僅見大地震，重創中部各縣市，包括南投縣、臺中縣市、雲林縣及臺北縣市，遇難人數逾 2,500 人，倒塌房屋大樓數以萬計，公共建築包括學校也不計其數，為此，監察院曾組好幾個專案小組進行調查，包括：公路橋樑、港口、災區中小學校舍及中部受災大專校園等。

在這一次震災專案調查中，筆者分別參與了中部受災大專校院及臺中港港口設施毀損的調查，在地震之後，與李伸一委員跑遍臺中與南投幾間大專校院，同時，由於當年地方巡察責任區剛好在雲嘉地區，對責任區內受災的各級學校也幾乎走過一遍，對於學校建築的簡陋，維修之忽略，以及用材之單薄，有極深刻的印象，也促使筆者於九十年度巡察行政院時以教育與文化委員會召集人身份代表該會向行政院提出推動全國性的



「新校園運動」議題，希望將在災區推動之「新校園運動」，於未來十年內推展至全國各地，做為政府新世紀施政重點，以提升教育之基礎建設，落實教育改革。主要理由是 921 地震災後重建學校校園規劃完善，校舍美侖美奐，提供學子理想的校園環境，然災區外全國許許多多現存學校，則呈現老舊、破落、雜亂之樣貌，新舊校園產生明顯的對比，為使全國之中小學學生在新世紀之初，同享高品質之學習環境，孕育新世紀優質人才，以提昇教育品質與先進國家齊步，建議行政院以十年為期，全面推動「新校園運動」，做為政府長期施政重大目標，必也能帶動相關產業之發展，刺激景氣，達到振興經濟及均衡城鄉發展、美哉臺灣之多重效果。



第二章 新十大建設－挑戰 2008

民國 89 年 5 月 20 日中華民國發生民主發展史上第一次政黨輪替，執政數十年的國民黨黯然下台，由本土的民進黨獲得執政權，政權由李登輝和平轉移給新任總統陳水扁。

陳水扁為求國事穩定，於五二〇之前，打出由前政府國防部長唐飛組閣這張王牌，為自許的「全民政府」奠下基礎。但事後民進黨在立法院節節敗退，社經一片混亂，又發生「八掌溪事件」、「核四停建」壓力，以及民進黨中央一再炮轟唐飛後，唐飛終於忍不住於同年 10 月 5 日提出辭職，引爆政治核彈，悲壯宣告短命的「扁唐體制」結束。

唐飛於執政初期雖為改善長期以來被國人所垢病的黑金問題，宣布 90 年 1 月起要成立公共工程發包中心，凡是一億元以上的金額都需統籌發包，以避免任何利益問題，惟壯志未酬先下台，短命的唐內閣並未留下任何美麗的建設承諾。

繼唐內閣之後，由張俊雄組新內閣，在他一年半的閣揆任期內，90 年度中央政府編列投資預算 6,985 億中，雖然以延續性的建設為主，但是新政府對這些建設的預算曾經做了一些調整，表現新政府的政策優先次序與前政府有所不同，同時也容納了一些新的計畫，以表現民進黨治國的特色。另外，根據當時世界經濟成長率不斷向下修正的實況，張內閣也將提出總計 1,115 億元的追加預算，辦理「擴大公共投資提振景氣方案」，總計 90 年度國家重大建設計畫預算將達到 8,100 億的規模，而

喊出「8100 臺灣啟動」的口號。

這 8,100 億的國家建設，無論是延續性的施政、或是提前推動的計畫，其實已經慢慢推動國家新的價值觀與願景，即期望達成綠色矽島的國家發展願景。此建設綠色矽島的願景，包括國家建設的五個新方向：

一、綠色臺灣

新政府提出全力保護綠色臺灣，使臺灣成為環保先進國家，要建立完整的國土保護系統，保護生態敏感、環境脆弱的國土，致力維護臺灣的生物多樣性。在這個綠色大傘下，全力推展生態旅遊和文化旅遊，並深化環境教育，培養出愛好自然，親山親水的新國民，以保證臺灣的永續發展。實際的項目包括：

- 1.推動高山保育，加強造林及維護撫育國家森林永續經營（8 億）。
- 2.推動平地造林，普遍推動農地造林、都市造林、臺糖造林、海岸造林（16.5 億）。
- 3.發展生態旅遊，規劃整建國家森林步道系統（7.5 億）。
- 4.強化水土保持和集水區管理，防治土石流災害（111.7 億），加強農路水土保持（15 億）。
- 5.保護海岸及河川，檢討河海堤整建工程計畫，推動生態工法（含高屏溪整治計畫共 101.6 億），進行河川環境整理（5.9 億）、基隆河治理工程初期實施計畫（56.5 億）、大里溪治理工程二期實施計畫（20.5 億）。



二、活力臺灣

塑造臺灣成為全亞洲最具競爭力的發展環境，強化知識經濟發展的基盤設施，充份提供產業用地、高品質與穩定之電力、充裕的民生與產業用水、及高效率的通訊辦公環境，使臺灣成為跨國企業最有效率的全球運籌基地，其項目包括：

1. 進行新竹園區三、四期開發（15 億）以鞏固竹科地位，進行南科土地開發（22 億），並規劃中部科學園區（九十年六月完成）。
2. 提供高品質與穩定之電力，進行臺中第九、十號機發電工程計畫（47.2 億）、大潭燃氣火力發電計畫（89.5 億）、和平溪碧海水力發電工程計畫（15 億）、鯉魚潭水庫士林水力發電計畫（13.7 億）、第四配電計畫（159.7 億）、汽力機組空氣污染改善工程計畫（24 億）、既有核能發電營運設施汰換更新計畫（76.2 億）、配電營運設施汰換更新計畫（226.8 億）、輸電營運設施汰換更新計畫（56 億）、第六輸變電計畫（194.5 億）。
3. 充裕生活及產業發展用水，進行寶山第二水庫工程計畫（24.1 億）、自來水中程發展計畫第三期（74.5 億）、板新地區供水改善計畫（2.1 億）、集集共同引水工程計畫（30.7 億），推動雲林湖山水庫建設（總經費 226.4 億），推動高屏溪整治，進行大高雄地區自來水後續改善工程計畫（5 億）、南化水庫與高屏溪攔河堰聯通管路計畫（15 億）、阿公店水庫更新工程計畫（13 億）。

- 4.強化經濟體質，充裕中小企業信用保證基金之保證能量（50 億），推動網上學習基礎建設計畫（16.2 億），加強圖書資訊系統建設計畫（2.1 億），擴展資訊科技及網際網路在生產及生活上之應用（總經費 72.3 億），推動電子化政府（3.7 億）。
- 5.改善投資環境，推動事業廢棄物最終處置場緊急設置計畫（0.5 億）、辦理桃園航空城聯外道路系統建設計畫（0.3 億）。

三、速度臺灣

要建設臺灣成為亞洲最具速度感、最具效率性的島嶼，讓臺灣成為世界經濟地圖上不可或缺的一個節點。因此，三大都會區都要建設完整的海空港，不但如此，還要讓各都會的海空港聯合運作，以便達成國際物流零阻力的目標。除了臺北都會區的健全發展，臺中都會區及高雄都會區都要積極建設、功能升級。更要以全國的高速便捷交通網，鋪設高速資訊通訊網路，將都市及城鎮連成一體，其實施項目包括：

- 1.加速規劃建設臺北港、桃園航空城、臺中國際機場、高雄新港，將海空港聯港運作，並結合周邊地區規劃經貿物流特區。
- 2.加速高鐵建設，進行高鐵車站特定區土地徵收計畫（143.5 億）以及站區聯外道路系統改善（25.1 億）。
- 3.改造臺鐵成為中短程的都會快鐵，進行臺北市區鐵路地



- 下化東延南港工程（47.13 億）及其他城市鐵路立體化工程（高雄、臺中、臺南、嘉義市區共 6 億）。
- 4.興建快捷鐵路網，進行東部鐵路改善計畫（52 億）、鐵路行車保安設備改善計畫（10.7 億），興建北高捷運，完成臺北都會區大眾捷運系統建設計畫初期路網及後續路網新莊、蘆洲線（303 億）。
 - 5.完成快速道路系統建設，進行中山高速公路拓寬工程（83 億）、臺灣西部走廊東西向快速公路建設計畫（362 億）、西部濱海快速公路工程計畫（86.1 億）、第二高速公路後續建設計畫（292 億）及交流道聯絡道路系統改善計畫（120 億），推動國道北宜高速公路建設（包括頭城蘇澳段，196 億），持續撥充交通建設基金（71.2 億）。
 - 6.強調日常生活所需的都會區幹道系統建設，持續推動生活圈道路系統建設計畫（72 億）、公路系統改善計畫（81 億）、進行臺北縣特 2 號道路建設計畫（5.9 億）。
 - 7.全力協助民間業者鋪設高速資訊通訊網路、建構數據通信計畫（26 億）。

四、優質臺灣

為建造知識經濟時代的生活基礎，新政府決定要建設臺灣成為優質的島嶼，不但要補足過去基礎建設的缺陷，而且要提倡優質的公共設施，尤其是強化都會及鄉村建設的品質，加速提供休閒、遊憩、健康、體育設施建設，其實施之項目如下：

- 1.推動臺灣地區污水下水道建設（131.6 億），改善區域排水設施（49.9 億）。
- 2.加強興建衛生環保設施，推動垃圾資源回收（焚化）場興建計畫（51.6 億）、鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠（1.3 億），進行臺灣省垃圾處理第三期計畫（18.6 億）。
- 3.加強農田水利建設（42.5 億），強化農村發展規畫及建設（3 億），推動漁港功能多元化（9 億），讓養殖與休閒漁業設施結合（6.1 億）。
- 4.加速都市計畫公共設施保留地建設（10 億），改善民眾生活品質及設施（20 億），補助地方政府興建示範停車場計畫（27 億），進行鐵公路受損橋樑新建及整建計畫（10 億）。
- 5.整建與改善國民中小學教育設施，整建與新建地方體育設施（包括：苗栗縣綜合體育館、臺東縣立棒球村、臺北縣新莊體育館以及國家訓練中心建設等，7.2 億）。
- 6.新設並充實既有高中職及特教學校設備改善計畫（9.5 億）。
- 7.推動綠建築方案，進行永續校園改造推廣第一期計畫（3 億），鼓勵再生能源開發，獎勵沼氣發電，鼓勵使用低污染車輛（2.66 億）。
- 8.推動高鐵新站開發及臺鐵舊站都市更新（143.6 億）。



五、魅力臺灣

要讓臺灣各地的魅力充分得到發展，建設臺灣成為一個處處值得留戀、處處具有魅力的生活大國。以社區總體營造的方式，善用臺灣多元的社會文化基礎，鼓勵民間投資，全力推展各種地緣性產業，以創造出大量社區型的就業機會，創造知識經濟時代的新工作與新生活，其實施項目包括：

1. 推動淺山、河川、沿海遊憩，大力投入國家風景區建設（大鵬灣、花東縱谷、澎湖等，29 億），讓縣縣有國家風景區、市市有都會大公園，推動全國景觀道路網建設。
2. 發展文化生態旅遊，加強原住民地區建設（9 億）及改善部落引水設施（4.6 億）
3. 維護歷史古蹟，進行地方文化設施規劃、營運及改善計畫（6.9 億），實施文化空間充實計畫（5 億）。
4. 強化東部、離島旅遊度假設施，整建基隆內港、安平港及高雄舊港開發為遊樂港。
5. 從 921 重建地區做起，發展地方特色產業（茶、竹、花、酒），推廣至每村里至少要發展或保存一種獨一無二的特色農產品、工藝品或是文化產品。

總而言之，新政府將拋棄過去剝削自然、剝削文化、甚至自我剝削的成長模式，逐步走上永續發展的道路，在綠色矽島的願景指導下，全力投入知識經濟時代所需的新環境，強化公私建設品質，積極開發國人優秀的腦力、發展與自然生態共存

共榮的成長模式，創造新的產業、新的工作，尊重多元文化的自主發展，讓國民擁有充分實現自我的新生活，讓臺灣有機會成為優質魅力的新國家。

可惜這個極具前瞻性的國家建設願景及計畫實施恰好一年，張內閣又面臨下台的命運，繼之由游錫堃接任閣揆。

游錫堃於 91 年 2 月接任後，面對當時經濟環境的困境，行政院推出了「擴大公共建設和公共服務擴大就業方案」，之後更提出響亮的「挑戰 2008：國家發展重點計畫」，以及「五年五千億十大建設」的願景。

游錫堃於 91 年向立法院報告指出，政府六年內將撥款 2 兆 6,000 億的預算進行這項國家發展重點計劃。整個國發計劃包含了「E 世代人才培育」、「文化創新產業發展」、「國際創新研發基地」、「產業高質化」、「觀光客倍增」、「數位臺灣」、「營運總部」、「全島運輸骨幹整建」、「水與綠建設」、「新故鄉社區營造計劃」等十大重點投資計畫。茲分述如下：

一、E 世代人才培育

培育具有創意活力及國際對話能力的新世代，也就是能夠嫻熟應用「資訊與英語」的新世代。同時也要營造一個國際化的環境和全民學習的條件。使用外語（特別是英語）和網路通訊能力的培養乃成為這項計畫的重點。另文化涵養更是整個社會國家依賴的基礎，因此有關文化藝術、體育運動與公民社會等全智養成教育，更是新政府決心落實的目標。然而，整個社



會也都需要跟著 E 世代一齊邁入新世紀，故有必要建立全面性的終身學習體系，推動志願性的社會服務，並整合包括政府體系在內的學習資源，投入文化與社會的轉型，重建臺灣新社會。本項之子計畫，包括：「營造國際化生活環境，提昇全民英語能力」、「建構全民網路學習系統」、「活力青少年養成」與「建立 E 世代終身學習社會環境」。

二、文化創意產業發展計畫

開拓創意領域，結合人文與經濟發展文化產業。尤其臺灣經濟面對高度工業化後的新局面，既有以大規模製造業為主的生產型態，在鄰國的挑戰下已逐漸失去優勢，臺灣除了往高科技的方向發展之外，勢須深化以知識為基礎的經濟競爭力，尤其是源於藝術美學創作的設計。這個計畫所涵蓋的內容包括：

- 1.文化藝術核心產業：精緻藝術之創作與發表，如表演（音樂、戲劇、舞蹈）、視覺藝術（繪畫、雕塑、裝置等）、傳統民俗藝術等。
- 2.設計產業：建立在文化藝術核心基礎上的應用藝術類型，如流行音樂、服裝設計、廣告與平面設計、影像與廣播製作、遊戲軟體設計等。
- 3.創意支援與週邊創意產業：支援上述產業之相關部門，如展覽設施經營、策展專業、展演經紀、活動規劃、出版行銷、廣告企劃、流行文化包裝等。

這類產業的特質在於其多樣性、小型化、分散式，但其就

業人口和產值一直保持成長，對於環境和生活品質的提昇均有助益，是所有進步國家極力推動的部門，例如北歐諸國、英國和日本等。本計畫主要是針對上述不同類型之文化藝術產業，就人才培育、研究發展、資訊整合、財務資助、空間提供、產學合作介面、行銷推廣、租稅減免等不同面向提出整合機制，配合地方政府、專業人士、民間和企業之協作，共同推動。目標希望能夠在就業人口方面增加一倍，產值增加兩倍，並在華文世界建立臺灣文化創意產業的領先地位。

三、國際創新研發基地計畫

設定研發投資目標在六年達 GDP3%，建設臺灣在特殊領域成為亞洲最好的創新研發基地。除引進全球研發資源，建構研發社群，培養創新科技產業，以建設臺灣成為本國企業創新研發總部外，並同時成為跨國企業區域研發中心，俾有效支援企業從事全球佈局活動所需之技術能力，促進產業高值化之發展目標。為此政府將由供給面、需求面及環境面的政策工具予以全力支援。藉由提供 500 億研發貸款，活絡創新研發活動，以協助網際網路、製造業及技術服務業廠商取得研究發展資金及由政府提供廠商研究發展計畫低利貸款，並鼓勵廠商投入研究發展，使全國研發經費占 GDP 比例，由當時之 2.05%，在六年內達 3.00%，以達先進國家研發投入水準。

創新的源泉在於人的智慧，因此，政府將透過建構良好環境及強勢招商活動，積極招募國際研發人才來臺，填補我國培



訓人才數量之不足，並整合產、官、學、研各界資源，以解決知識經濟下產業所面臨跨領域人才不足問題；同時由於半導體的廣泛應用以及數位內容產業之發展促使產品不斷推陳出新，產業從業人才必須不斷吸收新知識，將設立重點產業學院，諸如，IC 設計學院及數位內容學院，以業者短中長期人才需求類別為課程設計導向，並結合網路教學與現場講授作指導等教學方式，快速大量培訓出符合業者在各階段之專業人才需求，以紓解專業人才不足之現況。並為促成臺灣與全球創新研發資源接軌，提升臺灣在跨國企業全球佈局策略之地位，政府將積極鼓勵國內外企業、研究機關在臺設立各種產業研發中心，如中研院基因體研究中心、南港軟體設計研發中心、龍園行動通訊工程中心、新竹奈米應用研發中心等，期藉由國內外人力、技術、資源、制度的引入，與我國產業產生互補作用，達致互利雙贏之效，結合我國既有的高科技核心優勢產業、核心優勢能力為基礎，發展臺灣成為各國企業的研發總部，以支援企業的全球生產布局，藉以提昇國內企業之國際競爭力；同時透過國家型科技發展計畫及科專計畫，以推動各重點型產業科技研究計畫，如生物科技發展計畫、奈米國家型科技計畫、晶片系統國家型科技計畫及電信國家型科技計畫等，以建立核心產業技術領域、及前瞻、創新的研發能力，使臺灣成為亞洲最好的創新研發基地。

四、產業高值化計畫

產業高值化計畫的目標是要發展臺灣成為全球的研發重鎮、高附加價值產品的生產及供應基地。為達成產業高值化的目的，政府將從共同募集創投基金、協助開發產業核心技術、推動重點產業、獎勵投資開發國際通路及品牌、勞動力升級及開發建設產業園區等六個方向進行。

在共同募集創投基金方面，政府將與民間共同募集創投基金，以擴大投資新興產業所需資金之取得管道，目標為 50 個基金，合計 1,000 億元，直接投入經營良好的創業投資公司；對於優良基金，由行政院開發基金於基金規模 30% 以內配合出資。

在協助產業開發核心技術方面，政府將規劃核心產業技術發展方向、強化經濟部所屬財團法人研究機構創新研發能力及推動業界成立研發聯盟，期望藉由有系統的選定技術領域作為策略方向指引，使有限研發資源集中在重點領域，建立具領導、創新之能力與地位；強化研發機構創新研發能力，產出原創性專利，搶占技術高點，培育領導性創新產業。

在推動重點產業方面，工作領域包括傳統產業高附加價值化（諸如高科技紡織、保健機能性食品、高級材料工業、光電電子用化學品產業、輕金屬產業、高效率電動車輛、運動休閒產業等）、兩兆雙星產業（半導體產業、影像顯示產業、數位內容產業、生物技術產業）、四大新服務業（研發服務產業、資訊應用服務產業、流通服務產業、照顧服務產業）以及綠色產業（包括資源分選及再生利用、綠色資源再生利用及資源化



工業輔導)等。

在鼓勵廠商開發國際通路及品牌方面，政府將提供具競爭力的優惠措施，包括輔導設立國際行銷公司、協助臺商發展國際通路、推動外商來臺擴大產銷合作、發展國際品牌及興建國際展覽館等。

在勞動力升級方面，將引進民間資源，建立全國職業訓練網、因應產業結構變化，培育知識經濟所需人才、輔助弱勢及族群及失業者，參加職業訓練、加強勞工在職進修及第二專長訓練。

在開發建設產業園區方面，政府將提供產業發展的基地，包括：新竹生物醫學園區、新竹 IC 設計園區、中部科學園區、花卉生物科技園區、臺南科學園區、農業生物科技園區、再生科技園區及南港生技園區。

五、觀光客倍增計畫

希望達成六年內觀光客倍增至 200 萬人次；來臺旅客突破 500 萬人次之目標。觀光產業是世界各國普遍重視的無煙囪工業，與科技產業共同被視為是 21 世紀的明星產業，在創造就業機會及賺取外匯的功能上具有明顯效益。

臺灣因地理環境特殊，擁有豐富而多樣化的人文與自然資源，發展觀光具有雄厚的潛力；政府將積極改善我國觀光旅遊環境臻於國際水準，除吸引外國人來臺觀光外，並讓國人樂於留在國內旅遊渡假。從而使我國觀光產業，在觀光客大幅增加

、有效改善國內旅遊市場離峰需求不足的課題後，得以健全發展。所採取的推動策略為：

- 1.以既有國際觀光旅遊路線為優先，進行觀光資源開發，全面改善軟硬體設施、環境景觀及旅遊服務，使臻於國際水準。
- 2.具有潛力的觀光資源採「套裝旅遊線」模式，視市場需要及能力，逐步規劃開發。
- 3.提供全方位的觀光旅遊服務，包括建置旅遊資訊服務網、推廣輔導平價旅館、建構觀光旅遊巴士系統及環島觀光列車，讓民間業者及政府各相關部門建立共識，通力配合共同打造臺灣的優質旅遊環境。
- 4.以「目標管理」手法，進行國際觀光的宣傳與推廣，就個別客源市場訂定今後 6 年成長目標，結合各部會駐外單位之資源及人力，以「觀光」為主軸，共同宣傳臺灣之美；同時，為擴大宣傳效果，並訂 2005 年為「臺灣觀光年」、2008 年舉辦「臺灣博覽會」，以提升臺灣之國際知名度。
- 5.為迎合全球化時代，加速我國國際化，及助益觀光產業發展，發展會議展覽產業（MICE, Meetings, Incentives, Conventions, Exhibitions），俾藉此拓展國際視野、提升國際形象。



六、數位臺灣計畫

「數位臺灣計畫」的願景為運用資訊與通訊科技，加速帶領臺灣邁向知識新經濟、提昇產業競爭力、建立高效能的政府與形成高品質的資訊社會，目標為建設臺灣成為亞洲最 e 化的國家。採取策略包含三個構面：基礎環境面、產業發展面與應用需求面。在基礎環境面，重點為發展寬頻到家所需要的資通訊基礎環境。在產業發展面，重點為積極扶持臺灣新興且具高潛力的數位產業，包括數位學習、數位典藏及數位娛樂。在應用需求面，主要為推動電子化應用，包含電子化政府、產業/企業電子化與網路化社會等，以擴大國內內需市場，並提升相關產業的能量。本計畫期望藉以經建旗艦型計畫來推動「打造數位臺灣」的構想，實現高科技服務島之願景，並使臺灣在 2008 年成為亞洲最 e 化的國家。具體的做為說明如下：

1. 建構寬頻通訊的資訊服務島：運用資訊通信科技，建立高效能服務政府，提昇產業競爭力，構建資訊化優質社會。
2. 政府再造工程的願景：以資訊與通訊科技的運用為基礎，結合政府再造程式，提昇政府效能與服務品質，強化國家競爭力。
3. 基礎環境建設的願景：經由全民共用便利、安全、穩定的無障礙網路空間，使民眾可以充分使用電子化政府的便利。
4. 資訊應用服務的願景：經由全民智慧型政府，邁向以民

眾為尊的新時代。

- 5.國家數位競爭力的願景：經由政府電子化配合民間及產業資訊化，以全民資訊化提昇國家經濟競爭力。
- 6.資訊公開與全民參與的願景：經由資訊公開與網路民意的反應，完成雙向溝通、即時反應民意的政治環境。

具體的實施項目包括：600 萬戶寬頻到家、e 化生活、e 化商務、e 化政府及 e 化交通等。

七、營運總部計畫

以投資全球運籌基礎建設，使臺灣成為臺商及跨國企業設置區域營運總部的最佳地區為目標。為吸引臺商及跨國企業來臺設置區域營運總部，採取策略為：以完整的軟、硬體構面強化臺灣產業經營環境，提供整合性的作業平臺有效率的處理物流及資訊流等界面問題，以爭取企業來臺設置營運總部。具體的做為包括：

- 1.建設海空聯港，整合海空運輸服務，以配合複合性運輸之需求，規劃在臺灣北、中、南建設海空聯港，以順暢的聯絡道路、效率化的管理機制，使運籌作業更為順暢，以充分發揮臺灣在東南亞優越位置的優勢。
- 2.簡化通關簽審作業程序、整併貿易所需文件，並建置航港資訊系統及資訊交換平臺，使貨物通關無障礙，並與國際制度接軌，達到「一次輸入、全程使用」的目標，以即時回應貨主之各項申請需求，並降低貿易成本，提升運籌作業效率。



- 3.協助企業進行產業全球運籌作業電子化，使供應鏈管理能順利 e 化，以強化企業運籌管理能力，提升企業供應鏈的整體運作效能，達到運籌最佳化。
- 4.提供具有誘因效果的租稅及土地取得優惠，獎勵企業在臺籌設運籌總部，並以完整的行政服務，協助企業排除投資及營運障礙。
- 5.規劃自由貿易港區，排除不必要的政府管制措施，使企業在該區域內，能經由單一窗口及自主管理，讓商品自由流通、貨物快速運作、並便利商務人員進行商務活動，以掌握瞬間即逝的貿易機會並降低貿易成本。

八、全島運輸骨幹整建計畫

投資大眾運輸，提供整合的大眾交通服務。在有限的資源限制下，兼顧環境融合，以「永續發展」為導向，擘劃完整、舒適、便捷、安全的鐵公路建設藍圖，並以「提供民眾優質的行旅環境」、「提供產業健全的物流環境」、「提供社會永續的運輸環境」為目標，逐步架構臺灣地區整體骨幹運輸路網。

在原有鐵路整體運輸路網架構下，積極推動「高速鐵路」建設以為聯繫臺灣南北旅客運輸服務之主軸，並透過「臺鐵都會捷運化」與「都會區捷運網」，以確實提供「無接縫（Seamless）」優質軌道運輸系統服務，並達成紓解都會區交通擁擠，提供民眾舒適、安全、便利、準點的運輸工具以及減少空氣之污染。

在公路整體運輸路網部分，則透過「建構高快速公路基本路網」、「改善高速公路交流道聯絡道系統」、「高速公路整體路網交通管理系統建置」、「蘇花高速公路」等計畫，架構智慧型高快速公路管理系統，以充分發揮公路之高機動性。並以「改善地方主要幹道行車效率」等建設有效銜接城際高快速路網，強化生活圈機能，促進地方繁榮與發展。

另在「促進區域平衡發展」與「增進東部區域經濟繁榮」之考量下，交通部除持續進行「東部鐵路改善計畫」外，並計畫利用「東部直線鐵路」、「東部鐵路快速化」、「臺鐵東線購置城際及區間客車」等計畫，架構東部迅捷、快速軌道運輸路網，及提供舒適、方便之軌道運輸系統服務，以達成有效縮短東西部走廊間之距離阻隔。冀望可以做到「臺灣西部城市到城市之間一個小時內可以暢通」，「同一生活圈內的各個鄉鎮中心可在半小時內到達」，「西部運輸走廊一日生活圈」。並以其縱橫交錯的密集高快速網路提供直捷、快速的產銷網絡，進而達成臺灣成為「全球運籌中心」之政策目標。

九、水與綠建設計畫

臺灣有頻繁的地震活動、熱帶性暴雨及颱風等，加上受到地形影響，河流多短且陡，暴雨時水流湍急，沖擊地質脆弱河谷，洪水挾帶大量泥沙，容易氾濫成災，常久以來即為這塊土地帶來傷害。又臺灣地區年降雨量平均為 2,500 多公厘，在世界平均水準以上，惟降雨分布不均，五至十月之夏季前後，即佔



全年之 78%。因此每年雖然有 900 多億立方公尺的雨水，卻有近八成的水流入大海或蒸發掉，無法利用，如何留住地表逕流、調節用水以及永續利用水資源，是我們必須面對的課題。

在土地方面，由於長期追逐經濟成長，我們的國土承受了諸多環境負面效果，如山坡地、海埔地的大量開發以及山林地的超限利用，長期累積引起大地的反撲，土石流、水災、河海岸侵蝕等，故現階段要做的是讓受創的大地休養生息，進行森林、山坡地、河海岸的復育，加強河川的治理與都市廢水的處理，有效及永續利用水資源，透過國土整體規劃，進行城鎮地貌復原及改造，逐步恢復臺灣的自然生態，創造亞熱帶國家生態島嶼典範。

另能源短缺是人類生存面臨的嚴峻問題，必需未雨綢繆，目前經由各項示範推廣工作的進行，再生能源之設置案例正逐步成長中，同時亦陸續發掘諸多有待克服之推動障礙。除於 91 年 1 月 17 日實施「再生能源發展方案」外，另亦草擬制定「再生能源發展條例」，期於立法實施後能有效排除推動障礙，以促進我國再生能源開發利用及相關產業發展邁向更光明的遠景。推動重點包括：再生能源立法、再生能源研發與推廣應用、陽光電城、風力場、地熱公園等。

十、新故鄉社區營造計畫

利用在地資源，引入人才及創意，營造活潑多彩的地方社區。要留住人才，首先就需要去營造一個適合人居住的生活環

境，包括設施空間、人文傳統、公民參與和溫潤的社區關懷。因此準備啟動重建地方社會生活的「新故鄉運動」和「新部落運動」，充分實踐以「自主、自豪、同體、同演、同夢」的社區總體營造精神，讓每一個國民、每一家庭、每一個社區，都能夠就自己地方的條件和特色，透過學習和參與，集聚居民的共同意識，結合特有的文化傳統、空間環境、建築設施與各種地方產業，提供各種就業的機會，發展地方的魅力，培養地方的認同感與光榮感，建立自主性的社區照顧機制。這是一個總體性的計劃，但是在策略上是以生活社區為單位，包括鄉村、部落族群及地方小鎮，並以居民自主參與為主，配合專業者的指導協助與政府部門的行政經費支援，全面的重建臺灣基層社會。這個計畫參考國外和臺灣過去的經驗設計了一套機制，將上述總合性的內涵分成個別的切入點，預期由此帶動社區內部包括社會關係、文化藝術、空間設施與經濟產業的整體轉型，提供新的就業機會與生活條件，進而留住或吸引外移人口，振興地方的活力，做為國家重建的基礎。

挑戰 2008：國家發展重點計畫，不僅具體展現了新執政團隊的價值理念，更可以說是一部新的國家施政藍圖，企圖促使臺灣產業升級轉型，徹底提升臺灣的國家競爭力，為下一波臺灣躍升奠下堅實的基礎。它不僅要加速硬體基礎建設，更首度將包含人力、文化和環境在內的軟體建設納入國家重點發展計畫中。它雖然由政府所提出，卻特別重視民間參與，希望儘量



引入民間的活力與力量，落實政府與民間夥伴關係的理念。

這個為配合陳總統「拼經濟」所提出的具體政策，預備投入 2 兆 6 千億元的國家發展重點計畫，預期完成下列七項目標：

- 1.世界第一產品或技術至少 15 項以上
- 2.來臺旅客達到目前兩倍以上
- 3.研究發展佔國內產值 3%
- 4.失業率 4%以下
- 5.經濟成長率超過 5%
- 6.寬頻普及率達到六百萬戶
- 7.創造 70 萬個新工作機會

但行政院於**挑戰 2008：國家發展重點計畫**期程實施未及一半，又於 93 年總統大選之前三個月，另又基於政治上的考量，重新包裝了**挑戰 2008**計畫項目，提出了五年五千億之「**新十大建設**」計畫，而成為朝野矚目的焦點，其具體的實施項目與預算包括：

- 一、投資人才創新研發 500 億元（10%）
 - 1.頂尖大學及研究中心 500 億元（10.0%）
- 二、知識產業文化創意 1,005 億元（20%）
 - 2.國際藝術及流行音樂中心 334 億元（6.7%）
 - 3.M 臺灣計畫 370 億元（7.4%）
 - 4.臺灣博覽會 301 億元（6.0%）
- 三、全球運籌國際競爭 1,079 億元（22%）

- 5.臺鐵捷運化 399 億元 (8.0%)
- 6.第三波高速路 439 億元 (8.8%)
- 7.高雄港洲際貨櫃中心 242 億元 (4.8%)

四、便捷生活永續生態 2,128 億元 (43%)

- 8.北中南捷運 1,420 億元 (28.4%)
- 9.汙水下水道 394 億元 (7.9%)
- 10.平地水庫海淡廠 315 億元 (6.33%)

根據行政院所提出的五年五千億元的「新十大建設」計畫的內容，其認為「新十大建設」的經濟效益十分明顯，相信該計畫的實施將帶給國人年平均增加六萬四千人的就業機會，實質 GDP 平均每年提高 1.03%，消費者物指數年平均上漲率為 0.18%，可達到紓緩當時通貨緊縮的壓力，同時，並可增加國家財政的稅賦，稅收增加約為 1663 億元至 1885 億元，更重要的是可藉由「新十大建設」的推動，讓臺灣邁向經濟論壇 WEF 所公佈的世界各國競爭力的亞洲第一，並進軍世界三強的目標。

「新十大建設」的內容雖然提出十項具體的建設計畫，但大部分已包含在先前的「挑戰 2008：國家發展重點計畫」中，基本上是為了大選而從原來的計畫中抽出一些具體的項目重新包裝而成，看似具體且很花俏，一般人很難具體掌握其真正的主軸。從其規劃的內涵中可以發現，其主要目標不僅要解決當時的經濟沈痾，也要在未來的 2008 年中與北京奧運對抗，藉以提升臺灣的知名度，但能象徵國力的提升，或國家競爭力的



基礎建設到底是什麼，在「新十大建設」中一直不能提出一個強而有力的指標，更重要的是所有的建設，幾乎都忽略了財源的問題，以至於民進黨執政八年之後，一些瑯瑯上口的指標，例如觀光倍增計畫，每年來臺觀光客增至 500 萬人；科研經費每年達 GDP 之 3%，至 97 年底僅逾 2.7% 而已；至於經濟成長率及失業率也均未能達成目標。

監察院於新政府執政期中，也多次對建設與採購之違失，發動總體調查，例如交通及採購委員會於審議 90 年度中央政府總決算審核報告，發現有四成公共工程預算執行落後，其原因略有用地取得遲延、計畫變更影響、變更設計影響、建照申發遲延、規劃設計欠周、管線遷移遲延、環境問題處理等，多屬先期規劃作業未臻完善致後續工程施作困難重重、效能不彰，派由筆者與林將財、趙昌平兩位委員組成專案小組進行調查。

專案小組於 92 年底提出報告，歸納公共工程規劃作業所產生之缺失類型主要包含：完工期限延宕、工程經費大幅追加、財務未盡效能三大類，茲分述如次：

(一)完工期限延宕

查國內公共工程計畫展延完工期限之案件依審計部 90 年度中央政府總決算審核報告，行政院公共工程委員會列管一億元以上公共工程計畫計有 297 件，其中執行進度落後者計有 147 件，比例高達 50%，其中不乏有展延工期達原規劃期程一倍以上者，如西部濱海快速公路工程、中正機場二期擴建航站大廈計畫、北部第二高速公路

、臺北長途通信大樓新建工程、恆春機場整建計畫、臺灣電力股份有限公司全面自動調度控制系統第二期計畫、國防醫學中心整建計畫、科學工藝博物館新建工程、臺中酒廠遷廠計畫等，其中甚或有延宕達十年之案例，如臺北長途通信大樓新建工程、恆春機場整建計畫。其原因如：

1. **用地取得遲延**：工程用地取得為公共建設工程能否順利進行之最大影響因素，如交通部執行補助省市政府興建公共停車場計畫、西部濱海快速公路工程、北部第二高速公路、補助省市興建公共停車場計畫、恆春機場整建計畫、臺九線二城至蘇澳段改善計畫、西部濱海快速公路工程計畫等均因用地取得遲延使得工期延宕。
2. **民眾抗爭或補償問題**：重大經建投資計畫之決策與審議過程草率，未就民情意向務實周延考量，於綜合規劃階段未能充分與地方民眾溝通說明，或同一縣市在同一年度徵收未能一次取得，土地徵收價格不一，致民眾抗爭迭起，如西部濱海快速公路工程。
3. **工址調查及資料蒐集未盡周延致計畫變更或變更設計頻仍**：公共建設計畫於規劃及設計階段均需有完善的資料蒐集，基本需求資料如測量、交通量、運量、社經資料、人力技術資料、土地利用、工業或產業型態、廢棄物類別及量、污水廢水特性等資料蒐集、



調查、預測及分析；工址調查如現有資料蒐集、踏勘、地質調查、鑽探取樣、現地試驗、室內試驗、大地工程分析等；若因實際需要，尚應辦理水工模型試驗、環境影響評估等。個案中發現多項工程皆因基本地質調查不確實，至規劃設計甚至發包施工階段始認選址（線）地質條件不佳（惡劣），必須變更設計、展延工期，甚至重行規劃設計，除虛擲公帑外，亦造成計畫中其他已完工部分無法啟用、任其閒置，例如臺中區鐵路地下化規劃案、中正國際機場第二期航站區工程計畫、關渡地區自有土地興建辦公大樓等。

4. **管線遷移遲延**：包括公共設施管線位置之蒐集、現況調查，與公共設施管線主管機關之連繫、協調等，未能依限期完成，例如西部濱海快速公路工程、臺十三甲線 1k+520~2k+160 造橋外環道隧道新建工程及臺十九線省道中央公路 17k+391~20k+300 拓寬及平安橋改建工程等二項工程。
5. **行政作業耽延**：如人力不足、計畫審議時程耽延、跨不同單位協調費時、送審與核准作業費時等，例如永和服務中心、國光機房及一總隊線路中心等三項工程、恆春機場整建計畫、臺灣地區垃圾資源回收（焚化）廠之興建工程計畫等。
6. **時空因素變遷及他案影響致計畫變更**：因規劃作業與發包施工期間相隔久遠，致時空環境（如地形地貌

)丕變，或施工中有配合規劃作業時不存在之其他工程而致展延或變更設計。另因政府財力負擔問題，核定之時程已有變動，或因政策考量，有些路線進度已延後；或因都市計畫變更及用地取得費時延後；或因借土區、棄土區申請執照核准延後而至延期等均影響經費之變動，亦為計畫變更來源。例如北部第二高速公路、臺中區鐵路地下化規劃案、桃園油料輸儲摻配中心興建計畫、高屏溪攔河堰下游自來水工程等。

- 7.其他因素：如配合立法院審查時程、建照申發遲延、施工管理不當、地方民意機關預算未配合通過遭擱置、天災天候影響、環境問題處理、棄土處理、法令爭議處理等，例如補助省市興建公共停車場計畫。

(二)工程經費大幅追加

公共建設計畫(工程)各階段作業，均可能因先期規劃(可行性研究)及綜合規劃作業未完善，導致計畫預算大幅追加，個案中不乏有追加預算超過原預算案例，如北部第二高速公路、華僑會館興建計畫、臺北長途通信大樓新建工程、國防醫學中心整建計畫、科學工藝博物館新建工程、臺中酒廠遷廠計畫等，其中甚或有追加預算達原預算三倍以上者，如北部第二高速公路。研析追加工程經費大致來自下列幾項主要因素：

- 1.資料蒐集及調查不周延：工程相關之基本需求資料、地形、地質、水文、海象、氣象及公共設施管線等



等資料之蒐集及調查，為綜合規劃階段不可或缺之工作。雖然所佔費用比例不高，但其作業成果之粗細影響工程經費之準確度甚鉅。綜合規劃階段因工程特性不同，所採用地形圖之比例亦不同，舉公路工程為例，部份採用 1/25,000（等高線間距每 25 公尺一條）或 1/10,000（等高線間距每 10 公尺一條）或 1/5,000（等高線間距每 5 公尺一條）。若採用 1/25,000 地形圖選線時，由於等高線間距每 25 公尺一條，因而受地形影響之部份，肇致工程數量誤差可能達 15~25%。再者，部份工程由於時間短促，或取得之基本資料不足，也造成追加預算、變更設計及延長工期，例如臺中區鐵路地下化規劃案、中正國際機場第二期航站區工程計畫、關渡地區自有土地興建辦公大樓等。

2. **計畫中途變更：**綜合規劃階段提出之工程經費（即分年資金需求），係依據當時推估之計畫預定進度編列，於設計、施工階段，或因政府財力負擔問題，核定之時程已有變動，或因政策考量，有些路線進度已延後；或因都市計畫變更及用地取得費時延後；或因借土區、棄土區申請執照核准延後而至延期等均影響經費之變動；或由於環境之變遷，如原路線上建築物增多，為減少拆遷阻力而移動研究之路線，可能由填方段變更為挖方段或隧道段，部份高架段變更為隧道段，致工程經費變動甚鉅，綜合規劃階段所提出之工程

經費與實際執行之預算，已因構想不同而產生偏差。例如交通部執行補助省市政府興建公共停車場計畫、西部濱海快速公路工程。

3. **規劃（研究）單位之水準及整合能力不足：**部份主辦機關或受委託之技術顧問機構之人力不足或素質較低，由於規劃（研究）設計之水準及整合能力不足，所編列之工程經費誤差較大，甚至規劃不切實際，而須重行規劃。例如臺中區鐵路地下化規劃案、臺中酒廠遷廠計畫等。
4. **設計標準變更：**設計進行中，原綜合規劃階段之設計標準已不符實際需求，主辦機關要求提高材料品質或施工要求或設計標準或環保標準等，致設計完竣之工程經費與核定預算產生差距，例如中正國際機場第二期航站區工程計畫。
5. **市場行情急驟變動：**自綜合規劃、設計至施工期間，市場供需之急驟變化亦會產生工程經費估算偏差。如62年、67年、68年之石油危機，連鎖反應帶動各工程材料之漲價；76年至78年六合彩、大家樂盛行期間，技術工人難覓，以致產生工資暴漲問題；又如部份河流因大量開採砂石枯竭而禁採，因而須至較遠之河流採取砂石，增加砂石運費成本。故社會變動因素亦影響經費估算，使先期規劃（可行性研究）階段未能評估到之因素，在設計、施工階段均一一反應，例如北



部第二高速公路、彰濱含有機質複合肥料廠建廠計畫。

6. **地價急劇變動（含地價調整）**：綜合規劃路線之地價上漲急驟，尤其是交流道或車站鄰近位置於短期內上漲數倍，例如北部第二高速公路、桃園油料輸儲搭配中心興建計畫、液化天然氣接收站第三期擴建計畫。
7. **估算引用數據之偏差（含物價調整）**：引用之資料圖說精度不足，或工項單價參考自歷史資料，其成本歸屬、分類、工程條件與現行物價水準有所出入，例如陸軍長安營區整建工程、北部第二高速公路、國防醫學中心整建計畫。
8. **匯率變動**：向國外採購之材料、車輛或設備等，因匯率之變動而影響經費，例如科學工藝博物館新建工程。
9. **其他因素**：如天然災害、法令變更、政策改變、民眾抗爭等。

（三）財務未盡效能

審計部依審計法第 69 條規定函送監察院處理或監察院調查案件中，財務未盡效能之態樣如下：

1. **首長政策指示**：幕僚機關（單位）僅憑首長一句政策指示，未依「政府重要經建投資計畫先期作業實施要點」等規定審慎擬訂周延計畫，詳細調查運量需求及蒐集商情資訊，妥善進行規劃作業，致完工後營運效能不彰，與預期評估效益頗鉅且與政策目標有悖，例如臺中港務局旅客服務中心及客運碼頭新建工程。

2. **資料蒐集及調查不周延**：工程主辦機關規劃作業不週，未妥善辦理地質調查，評估計畫可行性，致規劃設計完成後始發現地質條件不宜施作，例如關渡地區自有土地興建辦公大樓；或完工後使用率偏低、投資無法發揮預期效益，甚至閒置不用、例如交通部執行補助省市政府興建公共停車場計畫；或新建完工公共設施未妥善管理維護，任令荒廢、提列折舊，財務採購（如機具設備）等待標售或報廢等，徒增公帑虛擲，例如臺西海園觀光區興建計畫。
3. **經費不足致已完工部分閒置無用**：年度經費概算未確實按各計畫成本效益、輕重緩急、歲出概算額度縝密評估編列；且已核定或執行中之計畫未撥足預算，致經費不足而延宕計畫進度，已完工部分（如公路工程竣工路段）閒置無用，例如臺九線頭城至蘇澳段改善計畫、高屏溪攔河堰下游自來水工程、新竹隆恩堰下游自來水工程等。
4. **為規避稽察採分段方式委託辦理規劃，致生界面銜接不良，反覆變更設計，及終止支付委託賠償費用等履約糾紛**：例如中正國際機場第二期航站區工程計畫。
5. **其他因素**：如計畫審議緩慢、機關年度終了消化預算、申請土地變更使用分區法定程序冗長等，造成財務未盡效能及展延工期、虛擲公帑等，例如公務人力發



展中心新建工程（包括行政區、教學大樓、宿舍及會議廳之興建）。

該報告並指出，按政府公共工程計畫與經費審議作業要點規定，各類公共工程計畫由行政院經濟建設委員會、行政院研究發展考核委員會或行政院國家科學委員會等審議機關綜理彙辦。各工程主辦機關於計畫報審議機關審議時，同時依行政院所頒「公共建設工程經費估算編列手冊」之規範，提出先期規劃構想（或可行性研究）及總工程經費概估，函報行政院公共工程委員會審議後，由該會將審議意見（含暫匡列之概估總工程經費）送經建會、研考會、國科會綜理彙辦。惟目前我國公共工程規劃作業規章零散，缺乏專責工程主管機關負責擘劃中長期整體之上位發展計畫及據以實施之基本計畫，工程主辦機關辦理各類公共建設計畫（包括中長程公共建設計畫、年度公共建設計畫、各層級公共建設計畫及重要公共建設計畫）迫於計畫期程緊迫，亦未依政府公共建設計畫先期作業實施要點規定，「參酌施政優先性、民間參與可行性及計畫執行能力等，檢討建設計畫之優先順序」；經建會亦未能依中央政府中程計畫預算編製辦法規定「依據國家建設長期展望及政府未來施政重點，並審酌全國總資源供需估測情形及政府財政負擔能力，就各主管機關所提各類重要建設計畫，會同有關機關彙核擬訂中程國家建設計畫，提報行政院會議，作為各主管機關擬訂中程施政計畫之依據」落實執行，致各年度相關重大公共工程普

遍衍生完工期限嚴重延宕、工程經費大幅追加、財務未盡效能等缺失。查據審計部審計報告書，90 年度一億元以上公共建設計畫計有 297 件，預算執行落後計 147 件，占 49.5%；91 年度一億元以上公共建設計畫計有 238 件，預算執行落後計 120 件，約占 50.4%，監察院調查研究發現，完工期限延宕原因略有用地取得遲延、民眾抗爭或補償問題、工址調查及資料蒐集未盡周延致計畫變更或變更設計頻仍、管線遷移遲延、行政作業耽延、時空因素變遷及他案影響致計畫變更等；工程經費大幅追加原因略有資料蒐集及調查不周延、計畫中途變更、規劃（研究）單位之水準及整合能力不足、設計標準變更、市場行情急劇變動、地價急劇變動（含地價調整）、估算引用數據之偏差（含物價調整）、匯率變動等；財務未盡效能原因則計有首長政策指示、資料蒐集及調查不周延、經費不足致已完工部分閒置無用、為規避稽察採分段方式委託辦理規劃致生界面銜接不良等。

另因 94 年 2 月以後立法院未行使第四屆監察委員同意權，致造成民國 37 年行憲以來第一次無監察委員行使職權，使審計部及所屬審計處室報請監察院處理之案件，均未能完成作業，進而究責。茲 97 年 5 月政黨再輪替，第四屆監察委員於同年 8 月 1 日重新執行職權，審計部及所屬審計處室於是將 96 年度考核各機關之施政工作績效，核有未盡職責或效能過低情事，報請監察院處理，其內容分述如次：



(一) 中央政府部分

1. 行政院農業委員會漁業署辦理興達遠洋漁港興建計畫，總經費 70 億 9 千萬元，興建前未妥為調查相關業者遷移意願；未依功能調整方案辦理遠洋港區民間投資項目；預計效益未能實現，活化情形未見成效。
2. 行政院衛生署澎湖醫院辦理醫療大樓改建工程，總工程經費 1 億 4 千 2 百餘萬元，其擬編及修改計畫作業未盡周延妥適、衛生署中部辦公室及三軍總醫院未積極辦理澎湖地區醫療資源整合作業，肇致延宕計畫核定及執行時程；未依核定經費與規模辦理規劃設計作業，延宕工程發包期程，並影響建物正常使用功能。
3. 行政院國家科學委員會所屬科學工業園區管理局辦理新竹科學工業園區污水處理廠第三期擴建工程－污泥焚化爐興建工程，結算金額 4 億 6 千 9 百餘萬元，因未周延考量計畫可行性，並與當地居民公開溝通，遭民眾抗爭後，無法有效因應，肇致營運僅 1 年 6 個月即停爐待拆；營運期間廢棄物處理量不如預期及處理費用不減反增。
4. 內政部營建署執行 M 臺灣計畫－寬頻管道建置計畫，預計建設經費 300 億元，其專業管理中心未及時規劃成立，肇致補助計畫審查作業不實，並影響預算執行；補助計畫審查核定時程一再耽延，且未確實依計畫優先補助原則辦理，肇致建設進度嚴重落後；未查明

補助計畫實際執行進度覈實撥付補助款，虛增預算執行績效。

- 5.內政部營建署辦理北部地區廣播電視共同鐵塔興建計畫，所需經費 7 億 3 千 4 百萬元，因未積極協調行政院新聞局掌握廣播電視業者進駐意願及需求，肇致計畫執行延宕及預期效益無法發揮；對應辦事項諸多推諉怠忽職責，延誤計畫執行；未積極研謀解決所遭遇之問題，肇致計畫幾近停滯。
- 6.外交部為鼓勵我廠商前往有邦交國家投資，協助廠商取得金融機構之融資，以指定用途方式捐贈國合會 2 億 5 千餘萬元，辦理授信保證業務。國合會於辦理某公司授信保證業務過程中，核有該公司財務結構不佳，無法依正常作業程序取得金融機構融資，外交部為其修訂相關授信保證處理辦法，預為該公司取得融資貸款排除障礙；外交部於修訂處理辦法後，無視國合會提報承作該公司融貸信保有巨大風險，逕以「有嚴重影響邦交之虞」之不確定理由，陳報行政院核定責由國合會辦理融資保證事宜，協助該公司取得巨額融資；行政院復未就外交部陳報文件內附國合會所提宜落實授信風險分攤機制之建議意見詳為審查，率爾同意依銀行之授信保證條件辦理，肇致公帑損失 1 億 5 千 2 百餘萬元。
- 7.交通部臺灣鐵路管理局辦理臺鐵烏日新站興建工程計



畫，經費 11 億 8 千 5 百餘萬元，計畫規劃未盡周延，預算經費控制欠當，且施工進度嚴重落後，未依契約規定妥適處理；招標文件訂定特殊資格限制，有違政府採購法規定；鋼構材料之估驗計價，未依契約規定辦理；不當變更設計，增耗公帑支出；發包預算書編列錯誤，致辦理變更設計追加工程費。

- 8.交通部高速鐵路工程局辦理建設南北高速鐵路計畫，總工程經費 4,315 億 8 千 2 百萬元，其中政府必須辦理事項契約責任經費 1,057 億 2 百萬元，因展延全線通車時程，致增加顧問費支出及減少回饋金收入；未審慎訂定使用交通部臺灣鐵路管理局房地契約，肇致政府權益受損；站區事業發展用地延遲交付，肇致政府減收租金，有損政府權益；非屬原高鐵建設計畫必須由原總顧問辦理項目，未依政府採購法規定公開招商，逕採變更追加或採限制性招標方式辦理議價。
- 9.交通部臺灣區國道高速公路局辦理民間參與高速公路電子收費系統建置及營運案，因部分協商項目未平等對待各入圍申請人，致遭最高行政法院判決撤銷最優申請人資格，重為第二階段甄審、議約，延宕計畫執行進度；未重視用路人權益，引發民眾強烈質疑及民意代表與輿論抨責，嚴重斷傷政府形象；規劃計次電子收費階段系統功能查核驗證方式未臻嚴謹，審核作業缺乏標準可循，有失公平、客觀及準確性；租予民

間機構之房屋設施，不當援引促參法規計算租金，致減損政府租金收入。

- 10.臺灣電力股份有限公司辦理第六輸變電計畫，投資總額 3,898 億 8 千 1 百餘萬元，預計新建 299 所變電所，為擴大工程執行能量，該公司將部分變電所採整合土建及機電之設計與施工之「整所統包」方式發包，因整所統包及其市場之承攬能力未審慎檢討，並採取應變措施，影響計畫執行，延宕變電所供電時程，並衍生採購弊端；整所統包之招標文件訂定欠當，且未採取積極有效作為補救，造成新建變電所未符預期使用效益；計畫執行不力，影響工程進行，並使計畫目標無法達成，相關工程之興建時程欠缺妥善規劃，肇致變電所新建完成後，仍無法啟用供電。
- 11.臺灣中油股份有限公司承攬行政院環境保護署臺南縣永康垃圾資源回收（焚化）廠續建統包工程，以 18 億 4 千 5 百餘萬元得標，未確實評估續建工程與前建案接續界面之複雜性，亦未考量該因素對承攬效益之影響；承攬成本估算失實，又未分析物價揚升對承攬盈虧之不利程度，仍予投標承攬，發生鉅額損失。
- 12.臺灣中油股份有限公司辦理第三階段民間燃氣電廠天然氣供應計畫，總投資額 71 億 4 千 8 百餘萬元，其前置作業未盡周延，致計畫興辦規模大幅調整，耗費鉅資購置之土地閒置；工程用地購置作業未盡允當，致



計畫執行延宕，迄未發揮預期效益；耗費 1 億 6 千 1 百餘萬元購置之土地及設備閒置，未盡積極妥適規劃利用，迄未發揮土地效益及設備功能。

(二) 地方政府部分

- 1.臺北市市場處（原臺北市市場管理處改制）辦理濱江批發市場改建工程，總建設經費 25 億 3 千 5 百餘萬元，該處辦理地下室開挖，應承商要求變更工法處理不當，且變更後施工發生災變，致完工較合約規定期限延遲近 3 年；變更設計未依規定程序辦理，致工程完工產生爭議無法結案；低溫冷藏物流中心招商營運處理不當，造成設備閒置。
- 2.臺北市政府工務局水利工程處辦理木新抽水站新建工程及文山木新抽水站引水渠道工程（下游段），計畫經費 5 億 8 千餘萬元，因未妥適評估即辦理工程招標，決標後又無法有效排除施工障礙，致無法開工而解約，徒增公帑損失；未與居民協調取得共識前，再次草率辦理工程招標，致決標後仍無法施作，並造成抽水站用地長期間置；後續銜接工程未及時施作，致已完工驗收逾 10 年之引水渠道工程（上游段）未能達成預期效益。
- 3.高雄市政府工務局下水道工程處辦理污水下水道設計畫第 3 期用戶接管，該計畫自民國 68 年實施迄 94 年底止，已投入經費 1 百餘億元，因未依法積極推動

營運收費業務，致每年短收巨額公帑；未依約督責廠商履行住戶意願調查業務，致未接管住戶比率偏高；未依法令規定積極排除用戶接管工程施工障礙，致下水道可使用區域未接管住戶比率偏高問題，遲未獲解決。

- 4.高雄市政府環境保護局辦理大林蒲填海計畫中程計畫相關配合工程(一)－第二條聯外道路暨鳳鼻頭漁港海堤外廓工程，決標金額 3 億 1 千 6 百餘萬元，其規劃設計作業期限甚不合理，且未依約督導委託技術服務廠商執行水深測量業務，導致變更設計增加公帑支出 3 千 9 百萬餘元；任由承商主導水深測量，衍生多方疑慮；放任變更設計行政作業嚴重耽延；公文處理時效及內部控制欠佳；未積極提出有利仲裁答辯，損害機關權益。
- 5.高雄市政府交通局經管之美術館立體停車場，工程結算金額為 1 億 5 百餘萬元，未能審慎評估停車場興建之必要性，造成完工後閒置及投資浪費；完工後迄未積極規劃開放營運，且未依法申領停車場登記證；未積極管理維護，致設備遭竊受損。
- 6.臺北縣鶯歌鎮公所辦理鎮立托兒所新建工程，原興建總經費 3 千 8 百餘萬元，嗣因追加後續工程，修正計畫興建預算總計編列 7 千 3 百餘萬元，因規劃設計作業遲延草率不當，任意擴大計畫興建規模，致經費不



足，修正興建規模，延宕發包時程；建築主體工程變更設計與驗收作業拖延怠忽處理，且於完工後，申辦使用執照遭遇問題癥結，未積極研謀解決，迄今仍無法順利取得，後續相關工程無法施作而停工，致全案截至 96 年 1 月 29 日止，累計支付 4 千萬餘元，預算執行率僅為 55.2%。

7. 臺北縣石碇鄉公所辦理綜合大樓新建工程，興建總預算計 6 千 7 百萬元，其辦理委託技術服務廠商遴選作業延宕，且未積極督促及有效控管設計建築師辦理規劃、設計及發包等事宜；完工後未積極督促承商取得使用執照，且初驗合格後，拖延迄今，仍未辦理正式驗收，行政效率至屬不彰；該建築物於 93 年 5 月完工取得使用執照後，迄今除 5 樓使用率偏低外，其餘各樓層仍閒置中，且一再變更用途，致耗費 8 百餘萬元辦理整修。
8. 桃園縣蘆竹鄉公所辦理第十八公墓忠孝堂納骨塔新建工程，預算編列 2 億 4 千餘萬元，其先期規劃前置作業未積極辦理，且公所內部業務交接不清；未依統包實施辦法辦理評估，逕行採用統包辦理招標；未落實審查廠商所送水土保持計畫，延誤水土保持工程開工，致延宕計畫之執行及影響重大建設計畫執行成效。
9. 臺中縣大雅鄉公所於 81 年規劃興建大雅鄉公共造產第三市場（生鮮超市），工程結算總經費為 3 千 7 百餘

萬元，未能慎密衡酌地方發展需求，興建計畫與事實悖離；公共投資效益不彰；管理維護欠嚴謹，徒增公帑支出。

- 10.臺中縣神岡鄉公所辦理神岡鄉廣停一停車場及神岡鄉廣停二停車場工程，結算金額合計 2 千 1 百餘萬元，未能慎密衡酌市場需求，規劃作業顯欠周延；投資效益不彰；設備管理維護欠當。
- 11.嘉義縣政府辦理布袋國內商港近程聯外道路工程計畫案，累計耗費公帑 1 億 3 千 2 百餘萬元，其已完工設施有路無橋，鉅額公帑形同浪費；遷移漁筏配套措施執行無方，無法達成計畫效益；用地未決，衍生履約訴訟及拖延計畫進度；設計與審查草率，肇致變更設計頻仍及工期展延。
- 12.嘉義市文化局辦理嘉義市文化園區用地拆遷補償作業，預算編列興建文化園區設施地上物拆遷費 1 億元，因徵收作業延宕多年，用地迄未騰空使用，嚴重影響後續計畫推動，預算執行績效不彰；用地建築及農作物改良物補償費核有延遲發放或查估作業欠覈實之情事，致增加鉅額公帑支出；廠商占地營運，未催收場地維護管理費，並排除占用。
- 13.嘉義市政府辦理嘉義市港坪市場綜合大樓新建工程，結算金額 3 億 1 千 7 百餘萬元，其超級市場及集合住宅樓層閒置，且未依原定用途出租或標售；停車位較



規劃數量減少，又未收費使用，未能達成預期目標；樓層出租之實際收益偏低，投資報酬率為負值，缺乏經濟效益；大樓維護管理不當，又須負擔利息費用及各項稅費，增加公帑支出。

- 14.嘉義市政府辦理嘉義市蘭潭一號公園棒球場西側停車場工程，結算金額 4 千 9 百餘萬元，其停車使用率偏低，大部分停車區閒置，未能達成預期目標，土地資源運用有欠妥適；未能積極檢討辦理委外經營，延宕開放經營時程，且經營績效不彰；維護管理不善，增加財政負擔。
- 15.臺南縣北門鄉公所興建臺南縣北門鄉垃圾衛生掩埋場，總經費 1 億 4 百餘萬元，因未依學者專家所提意見，妥慎評估場址地下水位過高問題，即貿然發包興建，肇致完工後，場區積水不退，無法使用；又未積極推動垃圾場活化措施，任令設施閒置 4 年，期間疏於場區管理維護，致部分設備遭竊或損壞；主管機關臺南縣政府事前未督促妥慎評選擇定適當場址，亦未能督促有效改善地下水位過高問題。
- 16.臺南縣麻豆鎮公所為紓解該鎮老人文康活動中心地區停車問題，於該活動中心預定用地，規劃興建麻豆機三停車場，工程總經費 1 千 8 百餘萬元，因出入口狹隘及採機械式停車格位設計，恐老人文康活動中心主要客群（高齡者）使用不便，自 88 年 2 月完成驗收後

未曾開放使用，亦未積極研謀改善，任令停車設施長期間置，公共投資效能不彰；且場地設施疏於管理維護，機具設備嚴重斲損，停車功能盡失；又主管機關臺南縣政府未積極督導改善管理使用情形及補助經費使用效益，研謀北門鄉垃圾衛生掩埋場提振停車場效能，洵有未當。

- 17.臺南市立成功國民中學興建學生活動中心，由前臺灣省政府教育廳補助 5 千餘萬元，爾後移撥大仁里社區活動中心使用，該中心場址擇選未盡妥適，興建計畫評估未盡周延；未依補助經費目的興建及使用，肇致使用時間衝突；移撥決策不當，配套措施不足，影響學生上課品質；建物使用情形未見改善，使用效益偏低；補助機關欠缺督導資料。
- 18.臺南市政府辦理增闢遠洋漁港規劃計畫，總經費 16 億 4 千餘萬元，其安平遠洋漁港可容納 202 艘遠洋漁船停泊之碼頭，迄無遠洋漁船停泊，致預計經濟效益難以實現；臺南市政府迄未完成有償撥用土地，影響委外營運活化措施推動；設施閒置，持續投入經費辦理活化，迄無成效。
- 19.高雄縣茄萣鄉公所辦理興達港特定區公有市場工程，總建造成本 4 千 6 百餘萬元，工程未依建築法規定申請建造及報備開工，復未妥訂合約，衍生土方棄置及工程勘驗等問題；工程規劃設計不當，復未積極辦理



設計變更，致市場興建完成後閒置多年，仍無法取得使用執照；工程驗收後未辦理財產登記，且維護管理不善；高雄縣政府未積極督促研謀改善對策，未善盡監督責任。

- 20.屏東縣琉球鄉公所興建琉球鄉小型一般廢棄物焚化爐，總建造費用 8 千 9 百餘萬元，未能積極辦理增設戴奧辛去除設備採購評選事宜，延宕採購發包作業期程；焚化爐戴奧辛排放濃度不符法令規定，未能及時採行適當處置措施，致各項設備閒置停用迄今，財物效能未為有效發揮；焚化爐戴奧辛排放濃度超過標準致遭裁罰，復未積極於法定期限提起訴願，及依委託操作合約規定為妥適之處理。
- 21.花蓮縣萬榮鄉公所辦理萬榮鄉運動公園興建計，結算金額 1 千 2 百餘萬元，其興建地點未審慎評估可行性及妥適性，致跑道、操場設施於颱風期間毀損且未修復，影響原定功能；看臺、司令臺、廁所未取得建造執照即動工興建，看臺、廁所違反水利法而拆除；主管機關花蓮縣政府核發看臺及廁所建造執照作業錯誤；完成設施未辦理財產登記，並有遭竊及管理維護欠當情事。
- 22.澎湖縣湖西鄉公所辦理沙港海豚資料展示館興建計畫，共耗資 2 千 8 百餘萬元，未責成設計單位依興建計畫辦理設計，致建物無法符合計畫預期功能；預算分

配控管不當，肇致建物完成後，因無經費可供辦理週邊設施及軟體設備而閒置；對建物長期間置未能提出有效改善措施，且設施維護管理欠當。另澎湖縣政府亦未善盡督導責任，致公產使用效益偏低。

這些案件有些是近期發現的違失，有些則已存在或完工多年，其違失嚴重者並已分別由新任委員分案調查處理及追究責任，一些具體的違失案例將在第二篇以後各章分別敘明。



第三章 愛臺十二大建設

民國 97 年 5 月 20 日在野八年的國民黨重新執政，馬英九總統在競選時所提出的「愛臺十二大建設」自然成為劉兆玄新內閣施政的目標。「愛臺十二大建設」提出以十二項優先公共建設，再創臺灣經濟新奇蹟。預備在未來八年，政府將投入 2 兆 6500 億元於國內重大建設，帶動民間投資 1 兆 3400 億元，總共 3 兆 9900 億元，以確保我國經濟成長率百分之六，且八年之後國民年均所得達到三萬美元的水準。這十二項建設包括：

一、全島便捷交通網（1 兆 4523 億）

（一）北中南都會區捷運網。

1. 北部都會區捷運網路：臺北捷運連接到土城、三峽、鶯歌、萬華、中和、樹林、安坑、汐止、淡海、八德、龜山、基隆等地；基隆－桃園－臺北軌道串連；社子、士林、北投區域輕軌路網。
2. 中部都會區捷運網路：連接臺中、烏日、彰化、豐原、梧棲、大里、霧峰、草屯、南投等地。
3. 南部都會區捷運網路：嘉義高鐵站到市區；臺南捷運；高雄捷運延伸至岡山、路竹、屏東等地並續建後期網路。

（二）北中南都市鐵路立體化及捷運化。

（三）東部鐵路電氣化與雙軌化。

(四) 臺鐵新竹內灣支線、臺南沙崙支線、東線客車購置等計畫。

(五) 高速公路與快速道路系統整合。

二、高雄自由貿易及生態港（577 億）

(一) 高雄港洲際貨櫃中心建設。

(二) 建設港區生態園區並設立海洋科技文化中心。

(三) 改造旗津地區成為高雄國際級海洋遊樂區。

(四) 哈瑪星、鼓山、苓雅等舊港區之改造計畫。

(五) 高雄國際機場擴建倉儲物流設施，並改善周邊交通。

三、臺中亞太海空運籌中心（500 億）

(一) 建設臺中港、臺中機場、中科、彰濱間運輸網路，以發揮亞太海空運籌中心功能。

(二) 中部國際機場擴建及新建航空貨運站。

(三) 設立倉儲物流及加工增值專區。

四、桃園國際航空城（670 億）

(一) 推動「桃園國際航空城特別條例」，將桃園機場打造成 6,150 公頃的亞太國際航空城。

(二) 民國 107 年興建完成第三航廈，並陸續興建第四航廈、第三跑道等。

(三) 整建第一航廈。

(四) 建構完善的航空城聯外交通建設。



五、智慧臺灣（2250 億）

（一）人才培育

- 1.加強語文及資訊教育，消除城鄉差距及數位落差，鼓勵終身學習。
- 2.每年投入 100 億元經費，8 年共 800 億，推動高職免費，改善技職院校師資、設備與課程。
- 3.推動 8 年 800 億「邁向頂尖大學計畫」及「教學卓越計畫」，目標為研究成果達到世界級水準。

（二）文化創意產業

- 1.推動「文化創意產業發展法」。
- 2.設置文化創意及數位內容產業專業園區。
- 3.由國家發展基金撥出 100 億元，以創投方式投資文化創意產業之相關企業。
- 4.編列充裕預算，獎助文化創意及數位內容產業業者進行國際拓銷，參與國際性展覽。

（三）建設全世界第一的無限寬頻國家

- 1.將臺北市「無線新都」經驗，推廣至全國主要都會區，全面建置無線上網設施。
- 2.建置「無線高速公路」，使所有偏遠地區均享有與城市相同之寬頻服務。

（四）建構智慧交通系統及智慧生活環境

- 1.交通管理智慧化、陸空海運輸智慧型整合、物流智慧化、通關智慧化、票證整合與電子化。

- 2.智慧型醫療照顧、智慧型安全、智慧化金流及電子交易。

六、產業創新走廊（1150 億）

（一）北北基宜產業創新走廊

除現有內湖科學園區及南港軟體工業園區外，新建北投士林科技園區及基隆市北臺綜合科技園區、臺北縣遊戲產業及文化產業園區和宜蘭科學園區。

（二）桃竹苗產業創新走廊

- 1.加速發展桃園航太科技園區、新竹科學園區龍潭基地、竹南基地第四期擴建、銅鑼國防科技園區。
- 2.設置國際村，吸引境外高級專業人才。

（三）中彰投產業創新走廊

- 1.設立中部科學園區彰化基地。
- 2.設立工業技術研究院中部分院。

（四）雲嘉南產業創新走廊

在西部地區由中往南發展農業生技產業。

（五）高高屏澎產業創新走廊

- 1.擴大高雄軟體園區成為創新科技研發園區。
- 2.中央部會重要研究機構含工研院、資策會等之分支機構進駐。

（六）花東產業創新走廊

- 1.協助花蓮縣設立石藝研發創意園區。



- 2.協助東海岸發展深層海水產業，臺東縣設置深層海水產業發展園區。

七、都市及工業區更新（570 億）

（一）北部

- 1.臺北市推動「首都核心區歷史保存與再發展計畫」，活化區位功能。
- 2.基隆火車站及港口水岸更新計畫。

（二）中部

- 1.中興新村更新為文化創意及高等研究中心園區。
- 2.水湳機場場址再開發。

（三）南部

高雄市愛河口港區水岸再發展計畫。

（四）北中南老舊工業區之更新與開發。

（五）高鐵新站（南港、苗栗、彰化、雲林）及車站特定區開發。

八、農村再生（1500 億）

（一）推動「農村再生條例」，十年編列 1,500 億基金（八年 1,200 億），執行農村再生計畫，照顧 4,000 個鄉村社區、60 萬農戶。

（二）建立老農退休機制（政府補貼利息 300 億），推動「小地主大佃農」制度，鼓勵專業農民擴大農場企業化經營。

（三）在分級、分區管理及合理回饋機制下，大量釋出不適用

的農地，提升國土利用效率。

九、海岸新生（200 億）

- (一) 定期清除全臺漁港淤沙，改善傳統漁港為兼具漁業及休閒觀光之現代化漁港，並鬆綁沿海遊艇觀光限制。
- (二) 國際招商開發沿海景點，建設海岸生活與旅遊區。
- (三) 發展郵輪觀光，推動高雄港、基隆港、花蓮港納入國際郵輪航線。
- (四) 檢討保安林，解編無國家安全或生態顧慮者，以活化沿海土地利用。

十、綠色造林（300 億）

- (一) 8 年內平地造林 6 萬公頃，每公頃每年補助 12 萬元。
- (二) 在中南部建設 3 個 1,000 公頃的大型平地森林遊樂區。

十一、防洪治水（1860 億）

- (一) 全面檢討 8 年 1,160 億防洪治水計畫，加強執行與考評，必要時得增加經費。
- (二) 推動「高屏溪整治特別條例」，專款治理高屏溪水患與污染問題。
- (三) 加強地下水補注，有效改善地層下陷；推動整體性治山防災計畫；劃設土石流危險區及環境敏感區，設置土石流監測及預報系統。
- (四) 編列 4 年 500 億經費，重建原住民家園與推動國土保育。



十二、下水道建設（2400 億）

- (一) 每年投入 300 億建設污水下水道，接管率每年提升 3%。
- (二) 加強僻遠山區小型污水處理系統建設，確保水源水質。

馬政府愛臺十二項建設中的「臺中亞太海空運籌中心」、「海岸新生」、「綠色造林」、「下水道建設」內容，與前政府規畫內容並無不同，馬政府只是重新包裝名稱而已。此外，「桃園國際航空城」、「防洪治水」、「農村再生」、「智慧臺灣」、「產業創新走廊」、「全島便捷交通網」等建設之主要內涵與扁政府之預算計畫也差異不多，雖政治人物常藉此互噴口水，百姓倒不必以為意，蓋以臺灣幅員之小，可以想到的重大公共建設，要不重疊還真有難度呢，重點是英雄所見雷同的公共建設除了需延續推動外，最重要的是誰能籌措財源，而非揮霍，誰又能建設民之所急需，而非建設完成之後，成為閒置的設施而浪費民脂民膏。

馬政府提出的「愛臺十二建設」所需資金龐大，光是政府部門就必須編列 2 兆 6000 億元，未來若是進入建設高峰期，可能會在年度預算中造成排擠現象，要另外籌措財源。根據經建會的規畫，政府投資所需的 2 兆 6000 億元，將以稅收和發行建設公債支應。至於民間投資的 1 兆 3000 億元則有兩種構想，一是成立「公共建設基金」，二是比照新加坡淡馬錫的模式，成立控股公司，以發行公司債、受益憑證或貸款的方式，募集民間資金。其中，「公共建設基金」的初步設計是，整合現有交

通類非營業基金統籌運用，因為交通類建設自償性較高，比較容易導入民間資金，也可以向金融機構融資或是發行建設公債，最大優點是可以規避公債法百分之四十的舉債上限。而成立公司的做法，則是比照新加坡淡馬錫模式，透過與民間企業合作的方式，成立控股公司，以發行公司債、受益憑證或貸款方式，向民間募資；官員說，如果政府出資超過一半，公司就有主權基金的影子，但投資標的僅限於國內建設，並以「**愛臺十二建設**」為優先。另，最近政府也正規劃改變都市計畫變更的回饋方式，將所有都市計畫變更新增的容積率全部歸公，再由政府將容積率標售給建商和開發商，標售所得作為都市計畫區內公共建設之用，以解決政府財政之困窘。

「**愛臺十二建設**」被賦與與蔣經國當年「**十大建設**」類似使命，希望藉由重大公共工程的投資來擴大內需，更進一步對抗通貨膨脹怪獸。但重大公共建設常使政治人物存有「迷失」，政治領導人物常以為必須有重大建樹，才能算政績，才會被人民所肯定。「**十大建設**」之於蔣經國行政院院長任內，「**六年國建**」之於前總統李登輝，「**挑戰 2008**」之對於民進黨政府，都是同一思維下的產物。到底，重大建設計劃個別細項的迫切性、投入成本效率，以及事後結果驗收，除了監察院與媒體外，鮮少有人去檢討。以「**十大建設**」為例，絕大部份的人記得中山高速公路、中鋼、石化工業等成功的案例，至於臺中港、蘇澳港等，則常被人遺忘，可以為証。而自李登輝前總統主政以來二十年間，正是臺灣經濟起飛的時代，也是政府領導人



引導臺灣脫胎換骨，躋身先進之林的時代，大肆的開發與建設，自是領導人追求政績、引以為傲的成就，此期間，監察院基於憲法賦予的職責，不知已調查多少有關公共建設的違失個案，有些問題是一而再的重覆出現，尤以近年來，因監察院停擺三年半，累計許多行政機關建設違失的案子，未曾處理，故自97年8月1日第四屆委員開始上班，每一位委員均分派到一些公共建設違失的個案，同步進行調查，因此，也凸顯違失的嚴重性。

98年5月筆者特邀林鉅銀、吳豐山、葛永光、馬以工、程仁宏、李復甸等委員於院會共同提案，特以「閒置或不當之公共建設遍佈全國，浪費數以千億之公帑，時值政府又為拯救經濟大力推動擴大公共建設之際，為免未來類似現像重再浮現，本院基於職責實有進行統整性清查，以警示行政機關之必要」，我們的理由是：

- (一)長期以來，政府機關或政治人物常為了選舉或圖謀私利，未經審慎規劃，也不問人民實際需求，就率斷編列或爭取鉅額經費，創造出許多用不到或非急需的公共建設，諸如：「(立體)停車場」、「集合式國宅」、「文化中心(館)」、「育樂中心(館)」、「連外道路」、「公有市場」、「漁港」、「機場」…等等，這些建設經費動輒以數十億計，但完成後有因規劃、設計、施工不良，有因地點選擇不當，有因非民眾所需，亦有因完工後缺人缺錢營運、維護，致長期間置不用或使用效

益不彰，成為社會垢病之「蚊子」設施，其經本院調查、糾正有案者不勝枚舉，不僅增加本院人力資源之付出，而且數以千億之公帑也無形中付諸流水，著實令人痛心。

(二)目前在拯救經濟大蠱之下，政府正大力推動「擴大公共建設」及加速「四年 5000 億振興經濟特別預算」之實施，若未記取教訓，未來類似「蚊子」設施，勢必又將一一浮現。

(三)本院基於職責，實有就前述問題進行統整性清查，以嚇阻類似問題重現之必要。

監察院於第四屆委員就職後於 97 年 12 月 23 日第一次年度巡察行政院時，劉前院長兆玄在其施政重點報告中亦明確指出，政府過去較重視經濟發展及公共工程興建面向，輕忽對既有的公共建設保養與延壽，並低估其對自然與人文環境影響問題。未來希望藉由延壽科技之研發及擴散，提升公共建設的效能及品質。另將現有被閒置的公共設施 153 件納入列管，並已達活化標準解除列管 102 件，總經費約新臺幣 208 億元，例如苗栗縣後龍鎮停一立體停車場、臺北縣貢寮鄉澳底公園地下停車場、彰化縣埤頭鄉停車場興建工程等。

98 年 8 月 8 日莫納克颱風襲擊臺灣，中南部超大豪雨成災，死傷慘重，為百年僅見。行政院劉院長於救災告一段落後辭職，同年 9 月 10 日由吳敦義接掌內閣，施政重點除繼續推動劉



內閣之「加強地方建設擴大內需方案」、「愛臺 12 建設」外，放在災後重建及治山防洪上面，擬定「加強河川野溪及水庫疏濬方案」，預定一年內達成疏濬 6,500 萬立方公尺的目標。在推動「愛臺 12 建設」方面，98 及 99 年度已分別編列 3,802 及 3,732 億元，其中指標性計畫「桃園國際航空城」，交通部正大力推動中，將打造桃園機場為世界一流的航空運輸與自由貿易園區。另為加強公共工程執行效率，工程會已訂定「提升公共工程執行效率方案」及「公共建設計畫執行成效重賞重罰獎懲原則」，作為計畫執行的考核獎懲依據，希望有助於公共建設效能的改善。

98 年底監察院委員於巡察行政院時，交通及採購委員會還是提出兩項專案檢討議題：

1. 為行政院辦理「愛臺 12 建設」等 BOT 專案，宜記取臺灣高鐵 BOT 案例之教訓，確實檢討各項缺失，尤其是政府「零出資」，卻淪為政府擔保融資債務 3,233 億元，且政府持續出資、持續加碼挹注與認賠，96 年通車營運至今已虧損 702 億元，政府卻需出面善後等，嚴重悖離 BOT 基本精神，風險全由政府負擔，不符全民利益與社會公平。爾後切勿重蹈覆轍，並極待健全法制規範，提昇官員專業智能，以確保促參案件之順遂進行。
2. 臺灣閒置的公共工程比比皆是，監察院歷年來審查通過並糾正之各地「蚊子」停車場、遊艇碼頭、文物館、市場、機場等，問題癥結雷同，自政策決定撒錢開始，規

畫評估草率或規畫不實，致完工後多數閒置未用，多項設備損壞或遭竊，嚴重浪費公帑，所投入之經費少者數千萬元，多者動輒數億，其間過程荒腔走板者有之，嗣後紛紛試擬活化，多數迄未見成效。斥資 15 億興建之屏東機場，乘客始終寥寥無幾，邇來有裁撤之議，究竟何以致之？鉅資興建之各該公共工程，竟落至毀壞閒置命運，殊值省思以儆來茲。公共工程自規畫興建以來之各項督導機制顯然失靈，行政院與公共工程委員會以及各級執行機關均難卸其責。

這兩項提案顯示監察院委員長期以來對政府公共工程累積弊病的痛心，希望馬政府能夠痛定思痛，記取前車之鑑，未來，確實貫徹公共建設的效能。



第二篇

公共工程的通病



第二篇 公共工程的通病

第四章 期程嚴重延宕

國內公共工程常不重視規畫或跳過規畫逕行設計，或規畫粗疏，虛應故事，致規畫之初即見缺失，包括可行性研究未周延、先期調查工作及實務考量不夠深入，如施工用地與建照執照取得問題、地上及地下障礙物排除等，造成實際情況與原規畫結果有極大偏差，導致執行時常需檢討或修正計畫，或邊修邊做，不僅嚴重影響工程執行進度，亦且大幅擴增或追加工程預算。以下就以具體例子說明如次：

一、臺北捷運木柵線工程

捷運木柵線工程即 CC350 標，係於 76 年 11 月行政院中美貿易專案小組函臺北市政府應採歐美標之招標方式而開始正式進行，經公開招標結果由法國的馬特拉公司（Matra Transport）於 77 年 6 月得標，以總價美金 2 億 3123 萬元及臺幣 11 億 3800 萬元簽約。合約範圍包括車輛與機電系統、營建工程及二年的營運維護監督服務。

木柵線原預計工程開工後約四年即 80 年 12 月可完工通車，可超越已早先動工的重運量新店－淡水線與板橋－南港線，

對市政府而言是一大政績，但人算不如天算，由於發生高架橋墩 308 支中，帽樑有裂縫計 277 支，幾達百分之九十，安全堪慮；又發生兩次火燒車事件、多次工程變更及與馬特拉公司之仲裁事件，致完工時程一延再延，由最初規畫之 80 年 12 月通車，延後至 81 年 9 月，再延至 81 年 12 月，又延至 82 年 8 月，最後到 85 年 12 月才正式通車。換句話說，原來預計四年可完成的工程，居然耗了足足九年才完成，這種效率怎麼不叫國人垢病。而幾乎同時規畫也是中運量的內湖線，則在中運量與重運量的選擇中擺盪以及中央與地方不同調的考量下，也遲至 98 年 7 月 4 日才勉強通車，從規畫到實現，前後花了 22 年，好像在做萬里長城的樣子，人生有多少 22 年啊！

二、北二高工程

北二高工程計畫自民國 76 年展開，從汐止到新竹，全長只有一百公里，原定在民國 80 年全部完工通車，總工程經費原先規劃為五百多億元，後因施工期間地主不斷抗爭，加上土地徵收的價格飆漲，使得施工進度受到嚴重阻礙，總經費也不斷提高。根據統計，這段期間公告現值調高與物價指數補貼救濟經費，共追加了四百廿四億元。此外，為紓解新竹系統交流道的車流，提前興建從新竹系統交流道到香山段的工程，以及中和到木柵段因地層不良問題，使得一號隧道產生擠壓現象，新店隧道南下線邊坡發生持續性滑動現象、北上線也有坍塌、抽心等工程技術問題，使整個計畫四度延後完工日期，由 80 年底延



至 81 年底，再延後至 82 年底及 84 年底，最後是 86 年 8 月才完工通車，前後歷經十年，是原計畫期程的 2.5 倍。

三、中山高速公路高架工程

中山高速公路自民國 67 年通車以來，由於大量、快速的運輸功能，成為西部走廊南北交通運輸的主要動脈，對國家整體經濟的成長，具有重大的貢獻。隨著經濟發展，中山高速公路的車流，大幅的成長，尤其在都會區路段交通已顯現容量不足現象，於是，交通部自 78 年 5 月開始推動汐止五股段高架拓寬工程，共分成 29 個標案分別召標，但自開工以來，遭遇用地取得、地上物拆遷、管線遷移等問題，且要一面施工，一面維持交通，致施工困難，原規畫 84 年 12 月要完工通車，也遲了整整兩年，至 86 年 11 月始大功告成，北部都會區的交通，因此獲得大幅度的改善，惟標案中之第 18 標，也就是跨越淡水河這一段曾發生招標弊端，引起立院撻伐及第一屆監委的糾彈，為當時社會所矚目，因此，此條高架公路也被一般社會大眾俗稱為十八標高速路。

四、市民大道工程

市民大道原名為臺北市東西向快速道路，是臺北市第一條東西向快速幹道，它緣起於民國 72 年臺北市開始進行鐵路地下化工程時，即於 76 年 7 月開始規畫鐵路地下化通車後將原地上土地同時闢建高架與平面道路，原定於 83 年 5 月可以竣工，然至該年 4 月底止，預算執行僅達百分之 40.07，全部工程計有 20

項，其中尚未執行者有二項，工程進度未達百分之二十者有 10 項，未達百分之四十者有 2 項，且部分工程均需修改施工網狀圖延長施工期限。又因拆除光華陸橋進度緩慢，工程因而嚴重落後，被迫展期至 84 年底猶未能完工，再延後至 86 年 9 月始全線通車。計延後 3 年 3 個月，因而導致原列預算也由 146 億直線追加至 243 億，整整暴增近百分之七十。顯示該計畫之擬訂與規畫，未周密考量相關工程計畫之進程，致造成各項工程間相互拖延，徒增工程補貼款之增加及工程變更之遞增預算。

五、中正機場二期航廈

中正國際機場二期航站工程，民航局始於 78 年 10 月間辦理規劃、設計，主要工程計分為 18 個工程標，共 20 項工程，總經費 178 億元，發包總金額為 149 億元；其中除「給水、污水系統及南北側給水管線銜接工程」等三標工程採議價方式委由中興顧問公司設計監造外，其餘航廈建築等十五標工程，均係以公開甄選或逕行議價方式，委由中華顧問工程司設計監造。該工程 80 年 3 月間開始進行土方工程，原規畫於 83 年 6 月完工，但卻因先期的航廈結構工程之屋頂空間桁架採鋁合金或鋼結構拿捏不定，被質疑綁標，致延宕遲至 83 年 8 月始進行航廈結構工程施工，迨至 89 年 4 月裝修工程完工，經過 3 個月的整合測試後，始於 89 年 7 月啟用，前後施工期限長達 9 年 4 個月。

本工程於啟用時，仍有「旅客自動電車輸送系統工程」及



部分合約外新增變更設計項目尚未完工。若從規畫時起算，則整個工程長達 11 年，與亞洲同時期興建的國際機場，如香港赤鱘角機場、大阪關西機場，馬來西亞吉隆坡國際機場相比，不僅設計品質立見高下，更別談其效能了，因此，該工程既曾因結構空間桁架選材遲疑不定，又未確實查證廠商資格，致工程嚴重延宕，對政府推動成為「亞太航空轉運中心」之政策，貽誤時機，交通部與民航局難卸責任，經筆者於 85 年 6 月提案糾正。嗣後民航局接著於 85 年 4 月將航廈建築、水電、空調工程合併公開招標，該局原計畫係採分包方式辦理招標，但卻於招標之際，變更為聯合承攬方式，致因辦理報核程序與招標文件配合修訂，而延宕發包進度，亦成為中正機場二期航站工程另一延後之因，也嚴重影響政府亞太轉運中心之運作與契機，均顯示相關單位行政效能之低落，因此，再度於 86 年 1 月經張德銘委員、李伸一委員與筆者共同調查並提案糾正民航局與交通部。

最近總部設在日內瓦的「國際航站理事會」（ACI）公布 2009 年全球服務品質最佳機場，前 5 名都在亞洲，但同樣位於亞洲的桃園中正機場從 2007 年 14 名，2008 年掉到 18 名，2009 年排名更大幅跌落至 27 名，真是慘不忍睹，政府確實需加把勁趕緊完成桃園航空城及機場捷運建設，否則競爭力勢必大幅滑落。

六、中正機場捷運工程

政府為發展中正國際機場成為國際空運轉運中心的政策，提供機場便利的聯外交通系統，期使國際航線與國內交通網路得以緊密結合，前臺灣省政府住都處於 85 年 10 月公告「獎勵民間投資中正國際機場至臺北捷運系統計畫」，徵求民間投資。後因大眾捷運法修正移由交通部高速鐵路工程局接辦並組成甄審委員會，嗣於 87 年 7 月評定長生國際開發公司為最優申請案件，取得 30 年特許經營權。

長生公司為臺中長億集團所投資，其規劃路線係從臺北捷運西門站到中正機場（亦稱長生線），全長 35 公里，預定設立 16 個車站，建設成本 800 億元，加上區段徵收約 2,000 億元；沿線共有 6 處市地重劃案及 2 處區段徵收之 1,200 公頃開發案；另有長 1.9 公里，預定設 3 個車站的林口支線；西門站及機場第二航廈於興建時亦已預留相關設計。唯隨後幾年，房地產陷入景氣衰退，土地開發需求趨緩；當初政府審查投資者條件時太過樂觀，忽略自償率偏低的事實；再加上長生公司及其母企業長億集團過度擴張，不時傳出資金週轉問題與融資困難的消息，機場捷運的興建時程因此一再遲延。此期間，行政院公共工程委員會對長生公司有關「促進民間參與公共建設法」第 19 條規定之補充說明，其辦理方式、程序及函釋內容均欠允當，引起非議，而經筆者與李伸一委員於 89 年 10 月提案糾正在案。

91 年 12 月，長生公司與高鐵局達成終止議約，民間興建營運後轉移之 BOT 案正式宣告失敗，長生公司亦於 92 年解散。



原本交通部有意尋求當初取得第二優先權的中華工程公司接手。然而臺北縣政府要求沿用長生線方案，中華工程則堅持採用當初自行規劃、與高速公路平行且中途設站較少的路線，加上受到地方政治、既得利益團體的壓力（土地開發需求），中華工程最終放棄承接。長生公司解散同一年，政府即決定收回民間興建營運後轉移權限，改以公務預算自行籌劃興建，歷經 6 年的工程於是又回到原點，叫納稅人怎能不生氣。

92 年 6 月交通部長林陵三宣布由政府自建的中正國際機場至臺北捷運的「機場捷運」興建計畫，排除原省住都局初步規劃穿越淡水河進入臺北市西門市場設端點站的「長生版」構想，臺北端點將改於臺北車站旁。同時，林陵三並宣布機場捷運興建工程預計 93 年 6 月動工，97 年底完工。

回顧桃園機場的捷運系統，可以用一波多折來形容，當初採用 BOT 方式委外經營，得標的長生捷運，想利用沿線土地開發挹注建設資金，引起不少爭議，最後也終於因為資金等問題告吹。回到原點的機場捷運，在林陵三任交通部長時，拍版由政府投資興建。交通部在選擇路線時，參考 BOT 的構想，並兼顧林口一帶都會區通勤的需求，在機電系統設計上，選用直達車與普通車雙模式運轉方式，列車開得比捷運快，但比起一般國際間常見的「機場快鐵」，仍有相當大的差距。最後機電工程由日商丸紅商事得標；「三重站－桃園機場－中壢」段工程及機電系統亦於 95 年 2 月正式開工，距當年公告 BOT 計畫已足足 10 年之後矣！

依交通部高速鐵路工程局規劃，三重至臺北車站段為高架路線。但臺北市政府認為高架路線影響都市景觀、土地利用、安全問題…等，主張應以地下方式興建。經雙方協調後，市政府表示願意負擔改採地下化所增加的工程經費，交通部乃同意「三重站—臺北車站」段改以地下方式興建，並委託臺北市捷運工程局負責該段的設計、施工與土地開發，俟土建部份完工後，再交由交通部高速鐵路工程局續建。該段路線於 95 年 9 月正式開工，土建工程則於 96 年 5 月舉行動土典禮。預計民國 102 年 6 月可完成三重至中正機場第一航廈工程通車，而臺北車站至三重段則預計民國 102 年 8 月由臺北市捷運工程局完工，並移交給高速鐵路工程局，希望民國 103 年 10 月可通車啟用，距當年交通部長林陵三宣告 97 底完工又往後再延遲 6 年矣！

七、中山高速新竹—楊梅段工程

本工程施工範圍，北自楊梅交流道起，南至新竹系統交流道止，全長約 31 公里，採平面南北向各拓寬一個車道方式施築。並依環境需求，對運轉績效不良之交流道、收費站及服務區等設施一併納入改善。

本工程總經費 52.5 億元，分 5 個施工標進行，民國 86 年 1 月起陸續開工，並於 87 年 12 月開放部分通車路段，計南北向約 17 公里，原規劃於 88 年 06 月通車，但因廠商違約肇致部分工程重行招標及新竹科學園區增設交流道工程招標，致本拓寬工程直至 93 年 6 月始完工，比預計期程慢了 5 年才完成。並由



於工程規劃協調作業不當、投標廠商資格規範缺失及工程管考不實等諸多缺失，經監察院黃武次委員與筆者調查及糾正在案。

八、高速鐵路工程

由於臺灣西部走廊都會區之蓬勃發展，城際旅運需求快速增長，而原有運輸系統容量擴充不易，導致工商業成長面臨瓶頸，嚴重影響國家整體發展。79 年 4 月交通部函報行政院通過西部走廊興建高速鐵路計畫，所需經費估計達四千億元。

本計畫於 80 年 12 月經行政院核定時程為自 82 年度起動工興建，88 年 7 月完成臺北至高雄全線通車為目標。其後，因立法院刪除高鐵 83 年度及 84 年度特別預算，行政院經檢討及考量社會福利方面支出日益龐大，財政負擔日益沈重且有捉襟見肘之窘態，為求在不增加政府負擔而又能持續推動國家既定之重大建設，乃改採由民間參與投資興建之 BOT 模式，即由民間投資興建（Build）、營運（Operate），並於特許營運期限結束後移轉（Transfer）給政府的方式來進行，並將完工日期修正至 92 年。

高鐵計畫由可行性研究、路線核定、獎參條例頒佈、競標、至交通部與臺灣高速鐵路股份有限公司簽定興建營運合約、站區開發合約、政府應辦事項備忘錄、及合約執行備忘錄，前後已費時九年有餘矣。期間，監察院亦曾由筆者與柯明謀、陳孟鈴組成專案小組調查其違失，並於 87 年 5 月以交通部決策搖擺不定，對「土木細部設計」、「機電核心系統」之執行時機

，規劃輕率，檔案管理不善；對「路線結構工程土目細部設計」分標不當，造成界面組合困難；又於立法院刪除 83、84 年特別預算後，卻延宕三年餘，始與顧問公司辦理合約變更，增加應支付而延付之利息損失，均有違失，而遭糾正在案。

由於行政院經檢討及考量社會福利方面支出日益龐大，財政負擔日益沈重，乃於 84 年 8 月核定「以 BOT 方式推動國內公共建設」方案。交通部又於 86 年 2 月決定高速鐵路採獎勵民間投資方式，由民間來經營，以減輕政府負擔，並借重民間的經營效率來達成。

86 年 9 月，交通部舉行高鐵投資案甄審委員會，審查中華開發公司與臺灣高速鐵路企業聯盟所提計畫，雙方報價各為前者要求政府投資額度為 1,495 億元，後者為負 1,057 億元，而由臺灣高速鐵路企業聯盟得標，並以三個月完成議約為原則，惟因雙方對政府應辦事項，見解有異，致簽約日期一再展延，直至 87 年 7 月 23 日始簽訂合約及備忘錄，距離行政院於 80 年 12 月核定的完工日僅餘一年，當然非得延後完工不行，而實際上，南北高速鐵路一直遲至 96 年 1 月才完工通車，比預期整整晚了 7 年半。

九、八里污水處理廠蛋形消化槽工程

站在淡水河邊右岸遠眺對岸臺北縣八里鄉，有六顆咖啡色系的龐然「巨蛋」，醒目地緊貼著十三行博物館，昂然矗立在岸邊。彩繪圖案加上特殊造型，不少人還以為這是公共藝術作



品，其實，這正是赫赫有名的八里污水處理廠。該工程由前省政府住都局主辦，工程於 83 年 6 月完工後，便因污水處理廠無足量之污泥可供處理，主辦之前臺灣省住都局為維護該等設備功能，乃委託原承包商進行維護保養。

嗣污水處理廠於 87 年 12 月已可穩定供應污泥時，承包商卻以污泥性質與契約規範不符為由拒絕試車，住都局乃通知承包商自同年 12 月 31 日起停止設備維護保養工作。

凍省後，住都局納入內政部營建署，營建署始於 89 年 11 月間與原承包商終止契約。後該署又於 90 年 12 月間，委託臺北市衛工處辦理前揭蛋形消化槽及能源回收系統設備整修及功能試車工作，該處並於 91 年 3 月間委請中興工程顧問公司擔任技術顧問，原預定於 92 年 9 月完成蛋形消化槽設備清點、性能校核、設備整修、試車運轉、人員訓練及設備移交啟用等改善措施。然查中興工程顧問公司依合約規定，於 91 年 5 月間提出設備整修及功能試車招標文件草案後，營建署及臺北市衛工處雖組成試車工作小組審查招標文件，時程冗長，工程招標文件至 92 年 1 月間始辦理公開閱覽，嗣再經多次檢討及釐清招標方式後，迨 93 年 4 月間方辦理第 2 次公開閱覽，同年 5 月間始公開辦理招標，費時長達 22 個月，迄同年 6 月間完成試車廠商招標作業，已逾前揭原預定招標及啟用期程。又開工後因營建署欠缺原設備防爆證明文件及蛋形消化槽頂部錨定施作不佳致生漏氣等由，於 94 年 12 月起停工 8 個月，辦理變更設計，並展延工期 9 個月餘，將履約期限延至 96 年 6 月，但迄今尚因雙燃

料引擎發電機等設備未試車合格，致蛋形消化槽自 96 年 3 月迄今僅能以試車方式運作，仍未能正式運轉投入處理污水處理廠產生之污泥，完工至現在已閒置 16 年迄未能運轉。本案歷經監察院第二、三、四屆多位委員分別調查糾正，並彈劾前住都局局長伍澤元在案，可見其荒腔走板、違失情節之嚴重。

十、南投縣九九峰藝術村

本案係民國 79 年「國家建設 6 年計畫」項下文化政策之一，文建會於 79 年中選定南投縣草屯鎮雙冬段九九峰山麓土地為基地，計畫期程自 81 至 89 年，全區開發經費概估約需新臺幣 12 億餘元，屬文建會主管之行政院重要行政計畫。為此，文建會耗費 2 億 1 千萬元分別向南投縣政府及前臺灣省政府申請有償撥用本案土地，並相繼花費 9,458 萬餘元分別辦理本案基地中央聯外道路之土地徵收、規劃設計及工程施作等作業，惟該基地因 88 年 9 月 21 日發生之南投集集車籠埔斷層大地震影響，致無法依原訂計畫完成本案藝術村之設置。

文建會經行政院於 90 年間核定本案藝術村計畫暫緩興建後，明知既存之土石流災害及基地排水相關問題，卻未能積極設法謀求解決或減輕，土地暨環評相關疑義亦未依規定積極處理，僅消極委託辦理轉型規劃研究而毫無成果，任令基地閒置。累計該會至今因委辦相關許可申請事項、轉型規劃、相關業務、人事、管理費及前揭費用已耗費約 4 億 38 萬 4 千餘元，期間，文建會辦理本案前後 20 年，計歷經郭為藩、申學庸、鄭



淑敏、林澄枝、陳郁秀、陳其南、邱坤良、翁金珠、王拓、黃碧端等 10 位主任委員，迄今基地仍荒置，文建會即未訂定本案具體年度執行計畫，相關許可事項之委辦、申請作業亦未能併同積極進行，致本案計畫期程延宕；復未核派專人負責管理維護園區基地並儘速辦理土地鑑界作業，肇生本案基地長期遭人占用、濫墾栽植情事而有閒置荒廢之虞，核有怠失，業經監察院陳永祥委員調查並於 98 年 10 月提案糾正文建會與南投縣政府在案。

十一、六堆客家文化園區

行政院客家委員會（下稱客委會）為保存及延續客家民族文化，於民國 93 年 1 月 5 日向行政院函報「臺灣南北客家文化園區設置計畫」，其中南部園區編列 93~96 年經費 9 億元，其餘包括推動客家核心館園與文化生活圈資源整合工作等經費 3 億元，依該計畫內容，南部客家文化園區係以屏東縣內埔鄉為核心，向外擴張廣納六堆地區文化自成一體系。由於遲至 95 年 4 月始簽訂委託技術服務契約，又園區整體配置規劃圖說之審查進度未有效控管，於耗時 9 個月餘後，迄 96 年 4 月 11 日始完成審查作業，嚴重耽延後續細部設計及工程發包作業，距行政院核定計畫完成期限（96 年底），僅剩餘 7 個月餘。客委會嗣迄 97 年 6 月 27 日（逾行政院核定計畫期限約半年）始函報「修正計畫」，展延計畫期限至 100 年，至少將延後 4 年才能完成，總經費自然倍增至 17.5 億元。

本案經審計部函報監察院處理，並於 98 年 5 月派由筆者調查，結果以行政院客家委員會於六堆客家文化園區籌建過程，未積極辦理委託技術服務採購案之招標作業，復未有效控管整體配置規劃圖說之審查進度，又未督促委託技術服務廠商切實依照招標文件及契約規定，修正規劃內容及工程經費，肇致規劃內容與契約規定不符及工程經費超編情事，肇致完工期程嚴重延宕，核有未當，予以糾正在案。

十二、核四工程

臺電核四廠的興建說來話長，首先是行政院於 69 年 5 月核准鹽寮為核四廠址，71 年開始徵收廠址土地，同年 7 月經濟部以臺電備載容量充足，指示不定期延緩核四建廠計畫，直至 81 年 2 月行政院通過恢復核四計畫，同年 6 月立法院通過核四計畫預算恢復動支，投資總額為 1,697 億元，包含兩部裝置容量各 100 萬千瓦之輕水式核能機組，計畫商轉日期為 88 年 7 月 1 日及 89 年 7 月 1 日。

核四計畫雖於 81 年開始執行，惟臺電公司自 74 年核三廠商轉後，核能工程人力陸續退離，加以 68 年美國發生三哩島核安事故，導致全球核能產業蕭條、國際核能大廠整併、國內反核風氣日盛，使得核四計畫之執行相當嚴峻，原計畫之完工商轉日期成為天方夜談，完全無法達成。

90 年 5 月 20 日政黨輪替，新政府立即成立「核四計畫再評估委員會」，核四工程停止所有採購標案之開標作業，核四形



同停工待檢。行政院依評估結果，於同年 10 月 27 日宣佈停建核四。次年 2 月 14 日，行政院在國內外強大反彈壓力下宣佈恢復興建，共正式停工了 110 日，因此，興建工期勢必後延，經調整後，1 號機延至 95 年 7 月 15 日、2 號機延至 96 年 7 月 15 日商轉。嗣因復建後因逢全球原物料價格飛漲、承包商之協力廠商更換、發生履約爭議、停工補償仲裁等因素，1、2 號機之商轉日期又往後延遲 3 年，迄至 98 年 2 月，臺電公司復再以種種困難因素簽請經濟部轉行政院准再延至 100 年 12 月 15 日及 101 年 12 月 15 日。

公共工程之興建一旦後延，預算絕對跟著調高，是不變的定律，復工後第一次期程調整投資總額增加 190 億元，調整為 1,887 億元，第二次時程調整，增加 448 億元，調整為 2,335 億元，第三次增加 401 億元，調整後總投資額變成 2,736 億元，是原計畫的 1.61 倍，其中因停復工造成的工期展延及履約爭議，就有 359 億元之多，政府政策反覆一變，不僅工期嚴重滯延，其公帑代價亦不輕，除政府預算巨幅增加支出逾千億之外，核四 1、2 號機組共計延後 89 個月，等於延後發電逾千億度的電力，其替代發電成本相當於千億元以上，更不用算其因使用替代能原所增加每年二氧化碳逾億萬噸的排放量了。回首一看，核四興建已經超過 30 年，臺灣人在核四上付出的社會成本和代價實在太高了。



第五章 預算浮濫

國內公共工程建設，早期由於缺乏事權統一之公共工程主管機關，以統籌全國公共工程政策，妥適規劃公共工程推出時程與相關制度法令之訂定，當大量推出建設時，囿於國內營建資源與能量不足，營造業無法吸納，屢生投標廠商不足或無人投標情事，嚴重影響預算之執行。另又在工程量有限之情況下，廠商又低價搶標，影響工程品質。同時，國內營繕工程經費編列與審查架構未臻完備，亦缺乏工程人力、機具設備、材料種類價格等資訊，肇致主辦工程單位預算編列浮濫，而為社會各界所批評和指責。

預算編列浮濫，既使行政院設立公共工程委員會後，仍時有所聞，主要原因為：

1. 規劃設計作業缺乏準則規範，材料標準與選材作業準則亦付闕如，也缺乏營建市場相關物價即時資訊檔案，以作為各機關預算編製與審核的標準，致規劃設計作業不周、資格或規範訂定不當、材料選用浪費、工料價格偏高，預算編列自然就浮濫不實。
2. 公共工程主要係委託工程顧問公司或建築師辦理規劃設計及監造，服務費一般係按工程費一定比例支付，由於業者良莠不齊，間有浮編工程數量、單價或工料分析，使得預算編列偏高投標廠商標價空間得以加大，藉由工程決標金額的提高，牟取高額的服務費，或擔心責任問

題，採取保守過當之設計，預算編列自然偏高，或存有審查機關多少會核減預算，而事前預留部分核減空間，審查機關未予核減時，預算自屬偏高。

- 3.主辦工程單位對工程顧問公司及建築師過於倚賴或缺乏專業人才與審查能力，無法落實預算審查，且未切實訪查工料市場價格，務實編列預算；亦有為免日後追加預算，而寬鬆編列預算，都使得預算編列偏高。

其他如招標制度與作業未盡完善，黑道及特權介入關說、圍標綁標、預算審議無法落實與缺乏預算執行結果考核制度等等，也是預算浮濫編列之原因。另有部分不肖廠商以超低價搶標，等得標後，再與主辦人員勾結，以變更設計要求增加預算，彌補其成本及賺取不法利潤。審計部就曾於 83 年間發現各機關辦理五千萬元以上營繕工程決標價在底價百分之八十以下之案件甚多，且有逐年增加之趨勢，而經審計部實施施工抽查，發現不符事項之比例亦甚高，顯見低價搶標對工程品質之影響甚鉅，而主辦機關對於最低標價低於底價百分之八十之案件，甚少主動秉於行政權責，依照審計法規定，要求最低標價之廠商提出說明並檢討審核後再行決標，或考慮改採次低標決標，致使低價搶標惡性循環，影響工程品質與進度。

83 年 9 月國民黨前主席李登輝先生，既曾有一次在一次中常會中批評公共工程編列浮濫，單價偏高，「甚至有些政府官員編列工程預算，動輒以億為單位，好像不如此，就不足以顯



示自己的權威」，可見當時「臺灣錢淹腳目」時代，公共工程問題的嚴重性。茲舉一些具體例子供讀者參考：

一、臺北都會區大眾捷運系統

臺北都會區大眾捷運系統，包括淡水線、木柵線、新店線、南港線、板橋線、中和線及內湖線工程，分三期以中央政府特別預算編列 3,917 億，後經 4 次追加預算至 4,444 億餘元，計增加 527 億餘元，其主要理由有：土地補償費大幅增加、車站面積加大、電聯車尺寸加大、材料價格上揚、增加安全走道及殘障設施、配合興建之市政建設等等，計增加編列五百億元。實際上，除上述原因外，使用建材過於鋪張，亦是原因之一，例如滋生弊端最多之木柵線，車站建材之結構鋼板，因所訂規格有對抗酸性之限制，僅盧森堡一廠商合乎規格，硬要指定該廠商不准更換，價格自高。後因載運盧森堡鋼板的船隻發生海事事故，該產品無法如期運抵國內，臺北市捷運局乃同意廠商使用中鋼公司產品替代；又如車站之石英地磚，捷運局所定地磚規格為 29.6×29.6 公分，迥異國內產品規格之 30×30 公分，不僅因特殊規格而昂貴，且難脫綁標之嫌；又以車站原設計之室外斬石子垃圾筒，其預算編列更離譜到每組新臺幣 2 萬 6 千餘元，簡直浮濫，經監察院第 2 屆委員李伸一、陳孟鈴及筆者調查，臺北市捷運局才將變更預算為每組 8 千 2 百餘元。因此，木柵線建造時所發生之種種問題，包括招標、審標、預算編列、合約之執行、協議書之簽訂、工程之變更、監督等過程，

諸多不當，致生弊端，經三位調查委員於 83 年 2 月提案糾正並於同月彈劾賴世聲局長及相關主管人員在案。

另 98 年 7 月 4 日通車營運之內湖線，於 78 年核定預算為 247.6 億元，後因增設松山機場站、土地公告現值調整、增購電聯車及物價調整等原因，追加預算 3 次，包括 83 年為用地公告現值調整、路線增長、增設車站、增購電聯車等，追加 178.8 億元，調整預算為 426.5 億元；91 年為增設松山機場站、增購 40 對電聯車、因應松山機場站出土段私有用地徵收及公告現值調整等，追加 166.1 億元，調整預算為 592.6 億元；94 年另為增設劍南路站至東湖站 8 個車站第二出入口及修正高架車站造型之細部設計變更，增加 1.2 億元，調整預算為 593.8 億元；最後又於 97 年為增設土建工程、因應物價調整、增設車站第二出入口及轉承停車場設施等工程施工費用，臺北市政府同意動支準備金約 43.3 億元，而使內湖線預算膨脹至 637.1 億元，是最初預算之 2.57 倍，可見招標前之工程規劃與設計，顯有可議，致 99 年 5 月亦經第 4 屆委員葛永光、陳永祥、洪昭男及筆者共同調查後提案糾正臺北市政府。

二、北二高工程

北部區域第二高速公路於 76 年原核定概估經費為 581 億元，後經追加至 1,767 億元，為原估經費之 3.06 倍，膨漲驚人。經審計部發現執行缺失有：

1. 用地取得遲遲未能及時解決，不僅嚴重影響計畫執行進



- 度，也造成取得經費暴增。
2. 規劃階段概估經費與實際執行結果，差距甚大，顯見規畫作業不夠切實。
 3. 用地尚未取得，即逕行辦理發包，遭致廠商求償。
 4. 變更設計頻繁，顯見原規畫設計有欠週延，且部分變更設計遲至施工完成時，猶未按法定程序辦理，影響工程驗收成效，致中和以南路段完工通車後，部分路段仍未驗收結案。

三、中山高速公路高架工程

中山高高架工程係指由汐止至五股段之高架拓寬工程，交通部自 78 年 5 月開始推動，共分成 29 個標案分別招標，工程初始原核定總預算為 282 億，工程進行中追加 203 億，追加後總預算為 485 億，計變為原來之 1.7 倍。但據審計部提供給監察院交通委員會之資料顯示，各工程決標金額平均僅佔工程預算之 65.54%，致估計本工程完工時可節餘至少 130 億元，為原核預算之 46%。具體的例子是其中列為第十八標淡水河橋部分，高速公路局為該段工程釐定的底價為 35.6 億，當時有包括唐榮等十家國內著名營建廠商投標，投標價格落在 18 億至 23 億間，而以太平洋建設公司之 18.2 億為最低價得標，約只是主辦機關所定底價之 51% 而已，顯然主辦機關的底價偏離市場價格甚大，亦顯示本工程計畫經費之規劃未盡詳實，影響政府財政之整體規劃效能。

四、市民大道工程

市民大道是臺北市第一條東西向快速幹道，於 76 年 7 月開始規畫，初始原核定預算為 146 億元，後因物價上漲調整、新增工程項目、施工介面變更、光復南路以東增設匝道、增加松山專案結構補強及鄭州路地下街工程費用等，追加 97 億預算，而使總預算增至 243 億元，為原核定預算之 1.66 倍，亦顯原規劃之工程欠缺周延，也影響政府財政之整體規劃。

五、中正機場二期航站拓建工程

中正機場二期航站拓建工程，主要工程計分為 18 個工程標，共計 20 項工程，原核定總經費 178 億元，後追加 84 億元至 280 億元，為原核定預算之 1.42 倍，主要原因為整體計畫修正兩次、航廈結構工程因屋頂空間桁架材質及鋁合金與鋼材價差問題之爭議，增加土方開挖工程延續維護支出等。具體的例子是航廈結構工程部分，民航局預估工程底價為 49.6 億元，審計部於查核後發現該工程預估底價鋼料、水泥、預拌混凝土等主要施工項目單價，有明顯偏高情事，建議會核底價降減 19.1 億元成為 30 億餘元。本案於 83 年 8 月開標，合格之投標廠商有中華工程公司報價 27.2 億元，互助營造公司報價 29.6 億元，榮工處報價 31.5 億元以及東怡營造公司之 32.3 億元，而由最低報價之中華工程公司得標，顯然民航局與交通部規劃與審查作業均有草率，造成預算與實際市場決標價格差距幾乎一倍之巨，因此，於 84 年 5 月經由筆者提案予以糾正。



另民航局於航廈結構工程招標之後，復於 85 年 4 月辦理「
航站大廈建築、水電、空調工程」公開招標，民航局委託中華
顧問工程司所編之發包預算為 85.29 億元，該局核算預估底價為
76.67 億元，交通部茲修減 7.9 億餘元，再經審計部參考市場行
情及最近政府機關相關工程決標價格資料後，會核底價核定為
62.39 億元。該項工程開標結果，由榮工處與開立公司聯合報價
59.63 億元低於底價之最低價得標，該決標價格僅為發包預算之
69.9%兩者價差高達 25.6 億元，中華顧問工程司所編列之發包
預算，顯屬浮濫，而民航局預估底價與決標價格，亦相差 17 億
餘元，顯示該局預估底價並未依市場行情確實編列，偏離市場
行情太遠。該局與其直屬上司之交通部為辦理中正機場二期航
廈工程前已經監察院兩次提案糾正，卻仍因循敷衍，未正視前
兩糾正文所提之缺失，予以改進，本案依然重蹈二期航站結構
工程規劃設計不當，與發包預算編列浮濫、底價訂定不實之覆
轍，使得政府形象再次受到傷害，再一次經張德銘、李伸一與
筆者共同調查，並於 86 年 1 月糾正民航局、交通部，及要求對
工程審查粗疏、監督不週之失職人員議處在案。

六、高速鐵路工程

86 年 9 月，交通部舉行高鐵投資案甄審委員會，審查中華
開發公司與臺灣高速鐵路企業聯盟所提計畫，結果由臺灣高速
鐵路企業聯盟以負 1,057 億元得標，該工程於 96 年 1 月完工通
車，惟該企業聯盟自有資金偏低，至完工為止已負債 4,600 億元

，與 86 年投標時所說：「營運期間每年歲前利益百分之十返還給政府」及「標單上填寫之負 1,057.02 億元之意義，是臺灣高鐵聯盟承諾在營運 30 年間能夠而且會還給政府必須辦理事項之相對金額 1,057.02 億元，以代表百分之百民間投資 BOT 之精神」之豪語，相距甚遠，證之以臺灣高鐵公司今日因借貸過多，政府擔保融資債務高達 3,233 億元，且政府持續出資、持續加碼挹注與認賠，肇致政府被迫出面善後，成為最大的股東，董事長由政府遴派，嚴重悖離 BOT 基本精神，風險完全由政府承擔，不符全民利益與社會公平，98 年監察院年度巡察行政院時其交通及採購委員會既已本議題提出專案檢討，要求行政院記取教訓及改善。當年豪語：「政府零出資」不是算計錯誤，便是過於膨風，而臺灣高鐵團隊允諾籌資 1,053 億元，原始股東出資 529 億元，占資本額 51%，且承諾籌資不足時仍由原始股東補足，均是明日黃花，未曾兌現。

七、八里污水處理廠蛋形消化槽工程

由前臺灣省住都局所興建之八里蛋形消化槽，係利用微生物分解消化污水處理廠淨化污水後產生之污泥，除可去除污泥中之有機物質、減量並降低臭味外，消化過程產生之可燃性氣體並可回收作為燃料，兼具環境保護及能源回收之功能。

八里蛋形消化槽工程早在民國 74 年即核定，預算金額僅 15 億元，之後增加到 24 億，卻因為投標廠商不足，而在民國 78 年接連流標兩次，省住都局於是順水推舟將預算增加到 51 億，



足足膨脹了一倍多，果然一掃先前陰霾，隔年即順利決標。這六顆一度是亞洲最大的蛋型消化槽，原是為了分解八里污水廠所排放的污泥而興建，蛋型設計是德國專利。每顆「蛋」造價約八億元，總價 48 億元，後因爆發工程弊案，至今仍未驗收，始終處於試行運轉階段，也因此被外界戲稱為「全國最貴的蛋」。

住都局自 83 年 6 月至 87 年 12 月止之委託原承商維護保養期間，共支付承包商維護保養費用新臺幣 1 億 8,191 萬餘元，此後，即未再進行維護保養，任令鉅額經費興建之設備閒置多年。監察院於 91 年 4 月間業由林時機與陳進利兩委員提案糾正營建署在案。嗣該署於 90 年 12 月間，委託臺北市衛工處辦理前揭蛋形消化槽及能源回收系統設備整修及功能試車工作，該處並於 91 年 3 月間以 3,900 萬元委請中興工程顧問公司擔任技術顧問，預定於 92 年 9 月完成蛋形消化槽設備清點、性能校核、設備整修、試車運轉、人員訓練及設備移交啟用等改善措施。惟中興工程顧問公司清點校核時發現，消化槽系統、熱水循環系統等多項設備，發生遺失、損壞而須更換情事，致耗費 1 億 983 萬元辦理修復。復於設備修復期間，發現瓦斯機房電氣設備防爆證明文件遺失，乃將已標示歐洲規格「Ex」防爆標章之馬達等相關設備悉數拆除更換，又耗費金額 1,765 萬餘元。嗣再因蛋形消化槽頂部錨定施作欠佳致生漏氣、經評估後建議改善，再追加 4,479 萬餘元更換相關設備，及增付 187 萬餘元之停工待命費用，合計支付 1 億 9,549 萬餘元。換句話說，這六顆蛋於完

工後，尚未正式運轉，就又已耗掉四億元，叫民眾怎不痛心。為此，本案再經黃武次委員調查，並於 98 年 4 月再度提案糾正負責整修與試車的營建署。

八、臺北地區防洪三期計畫抽水站工程

前臺灣省住都局於 78 年 9 月報經行政院核准辦理臺北地區防洪三期計畫堤後排水抽水站工程，總計施設排水幹線 35,674 公尺，興建抽水站 13 座，抽水量 414 每秒立方公尺，總工程費 47 億元，工期自 79 年度起至 84 年度止。81 年 8 月行政院郝院長指示提早一年完成，住都局就工程執行及經費檢討後修定原計畫為排水幹線施設減為 23,303 公尺，抽水站增為 15 座，總抽水量增為每秒 520 立方公尺，預算卻暴增至 117 億元，為原預算之 2.45 倍。住都局分析主要係因物價調整、砂石與工資高漲為由，然倍數如此之劇，顯見原規劃之粗率，且計畫執行結果，各抽水站決標金額，均為修訂後預算之六至七成，甚至有未達五成者，如塔寮坑抽水站原編工程費 3.8 億元，修訂為 12.5 億元，但決標價僅為 4.72 億元，僅為修訂預算之 37.8%。

又曾發生弊端之四汙頭抽水站工程，原編預算為 2.4 億元，修訂後卻暴增至 19.74 億元，是原編預算之 8.2 倍。暴增之巨，浮濫之極，令人咋舌。而其中四汙頭與土城抽水站之抽水機組在 85 年賀伯颱風、86 年溫妮颱風、87 年瑞伯颱風來襲時，均有數部機組無法正常運作，肇致當時土城、板橋地區嚴重淹水，亦顯示其品質令人懷疑，均經監察院第 2 屆委員李伸一、陳孟鈴及筆者調查後提案糾正住都局在案。



第六章 層層轉包

公共工程在執行時另外一個毛病是得標廠商標到工程後，不親自施作，將整個或大部分的工程轉由所謂的協力廠商或通稱的小包施作，甚至多層轉包，到最後實際施工之小包，因受層層不當剝削結果，承包價格偏低，不僅對於品質管理不予重視，且常有偷工減料，降低工程品質，或藉由與官員勾結，變相變更設計，以提高利潤。甚者惡性倒閉，主辦機關追討無門，只得認賠了事，而使得工程被迫重新發包，造成工程嚴重延宕，公家單位賠了夫人又折兵；另也有包商拿到工程後，各方勢力就如同眾狗逐骨一樣，爭相進入角逐，以搓圓仔湯方式，搶分一杯羹。尤其是以前之榮工處、唐榮、中華工程等公營公司的工程，更要傷腦筋來擺平以民意代表為首的各方利益集團之搶食，把小包雨露均霑的分給這些民代，而成為利益輸送管道，不僅破壞營建秩序，使正當業者經營困難，形成劣幣驅逐良幣之反淘汰現象，且混亂營造市場，重創營建工程形象，又敗壞公務員之官箴，常造成業者、政府與社會三輸之結果。以下就是一些例子：

一、西濱公路野柳隧道工程

臺灣西部濱海公路臺 2 線 52K+200~54K+200 二公里的路段是本案野柳隧道之所在，由前臺灣省公路局主辦，底價定為 10.8 億元，峻國公司負責人陳××估計以破碎機及挖土機方

式開挖，承做成本約僅 5 億元，有暴利可圖，於是向福清公司借牌共同進行圍標作業，並於 83 年 4 月 7 日由福清公司以底價 8.08 億元標得工程。主辦工程單位的公路局北區工程處與福清公司依據聯合大地工程顧問公司設計之掘削開挖方式編列預算，載明須開挖 17 萬 2273 立方公尺，開挖費共編 3.082 萬餘元，即開挖 1 立方公尺計價 1,788 元。

峻國向福清借牌得標之初，原期以破碎機及怪手開挖，不用昂貴之掘削機施工開挖隧道，於是在同年 5 月間將工程以總價 5.9 億元轉包給余××及吳××，分別收取 3 千萬元及 5 千萬元做為承做隧道北口與南口工程之權利金，嗣峻國公司對余××之施工進度嚴重落後，甚不滿意，乃施壓將余××清場，由吳××以 5 千萬元權利金代價接替承作隧道北口工程，並另付 3 千萬元權利金交陳××還給余××。吳××自 83 年 10 月接下工程後，私下將工程以 5.3 億元轉包給捷邦土木包工業，而捷邦則將南、北口工程再分別轉包給山峰、陸揚二公司承作，並分別與山峰、陸揚公司議定每開挖 1 立方公尺開挖費 430 及 490 元，竟僅約為原規劃預算之 4 分之 1。這樣經過多層轉包後的工程經費，縮水何其之多，如何期待其品質會好。

本案工程之所以由福清公司得標，主係原公營事業機構之榮工處與中華工程公司主辦工程業務之不肖人員，受峻國公司之脅迫及利誘，以私害公，配合陪標。因之，峻國公司負責人被起訴判刑，而主辦工程的前臺灣省公路局北區工程處、榮工處及中華工程的一些公務人員也於 86 年被監察院葉耀鵬與江鵬



堅兩委員提案彈劾懲戒在案。

二、國防醫學中心主體工程

國防部為因應國軍中長程需求，整合軍事單位醫療設施，加強教育訓練及研究發展等目標，於民國 73 年 3 月規劃國防醫學院、三軍總醫院、航太醫學中心及陸軍衛勤學校等遷建至臺北市內湖營區（原陸軍工兵學校舊址），發展成為國防醫學中心體系。國防醫學院於 73 年呈報該院及三軍總醫院就地整建綱要計畫建案預算為新臺幣 93 億 3,368 萬元，75 年國防部核定為 69 億 2,235 萬元，78 年 6 月國防部變更計畫，將醫學院、三軍總醫院、航太醫學中心及海底醫學中心均遷建於內湖營區，完成第一次修綱，修正預算為 80 億 8,600 萬元，79 年 7 月該部復將原暫緩興建之精神科病房等一併納入，再行調整預算為 83 億 6,815 萬元，82 年 2 月完成細部設計，調整全案總經費為 135 億 513 萬元。本案自 75 年 9 月委託中華顧問工程司擔任整體規劃工作，規劃設計過程中，因遴選設計單位不當、建築物之結構方式反覆變更，以及案內航太醫學中心及海底醫學中心是否興建，自 76 年開始討論，於 78 年核定興建，復因預算不足，81 年再列為後期整建項目。因上開諸多延誤，肇致應於 78 年 8 月完成之細部設計工作，遲至 80 年 12 月始完成，規劃設計過程延誤長達二年四個月，因延誤期間物價上漲，造成建造成本之增幅，經審計部估計約為 8 億 8,946 萬元，分析係為全案經費暴增之主因。準此，監察院於 90 年由陳進利委員調查後亦認為本

案預算於編列之初即過於粗糙、草率，缺乏整體連貫周延之規劃，無法在醫學中心硬體設施標準要求下，覈實計算，肇致未能反映實際工程造價；復因實際執行情形績效不彰，延誤多日，在物價上漲之影響下，導致預算額度一再鉅額修正擴編，確有不當。

此外，本案第七標醫院主體建築工程施工為全案計畫最重要之要徑作業，合約金額 30 億 9,800 萬元，由唐榮公司得標，惟實際上是由竣國公司承包，峻國又轉包予致業及鴻毅兩公司，其中致業公司曾落後工程逾百分之十，唐榮公司不僅未依約索賠，卻重新由鴻毅公司承攬，發包過程顯有重大錯誤，導致糾紛不斷。加以本案工程於 88 年 6 月 4 日完工後，復因醫院緊急供電系統及醫療氣體系統不符所需，仍待改善，遲至八十九年九月十九日，醫院各部門始陸續搬遷進駐營運，由上開工程執行之缺失及完工時程之延誤，足徵主辦單位辦理本案營建管理督導作業確顯鬆散，難辭疏失之責，經陳進利委員調查後於 90 年 7 月提案糾正國防部與聯勤總司令在案。



第七章 品質不佳

長期以來，公共工程由於決策草率、規畫不週、低價搶標、轉包分食、施工監管欠佳、驗收粗疏，以致於品質不佳、壽命不長、效能不彰，而為社會普遍所垢病。茲舉例如下：

一、八里污水處理廠蛋形消化槽工程

由前臺灣省住都局所興建之八里污水處理蛋形消化槽，於 79 年以約 48 億元決標施工，自 83 年 6 月完工迄今逾 15 年，仍無法正式運轉。期間經過委託承包商維護保養三年半、再讓設備閒置多年。凍省後，接管的營建署始於 90 年 12 月間，委託臺北市衛生工程處辦理前揭蛋形消化槽及能源回收系統設備整修及功能試車工作，然該處卻發現，消化槽系統、熱水循環系統等多項設備遺失、損壞而須更換，俟耗費 1 億 983 萬元辦理修復後，復於設備修復期間，發現瓦斯機房電氣設備防爆證明文件遺失，乃將已標示歐洲規格「Ex」防爆標章之馬達等未曾使用過的相關設備悉數拆除更換，又耗費金額 1,765 萬餘元。嗣後復發現蛋形消化槽頂部錨定施作欠佳致生漏氣、影響安全，再追加 4,479 萬餘元更換相關設備，惟只完成 4 座蛋形消化槽整修工程，另外 2 部原設備機械零件經拆下封存當備用品。自 96 年 3 月起 4 座消化槽實際僅運轉 2 座，迄未全數運轉。又因雙燃料引擎發電機迄 98 年 4 月監察院黃武次委員調查報告提出時，仍未試車驗收合格，僅能以部分污泥投入處理，真是集荒腔

走板的大全，是拆爛污工程的代表，浪費巨額公帑，品質不佳，效能完全無法發揮，很多去八里遊玩的國人還以為蛋形槽是藝術品呢，令人痛心。

本件工程十幾年來，歷經監察院三屆委員三次調查，第一次經第二屆殷章甫與康寧祥委員於 86 年 4 月以住都局檔案管理不善、分層負責浮濫、會計人員未嚴格控管經費提案糾正，並就局長伍澤元等相關失職官員提案通過彈劾；91 年 3 月又經第三屆林時機與陳進利委員以營建署規劃不當、復未積極尋求補救之道，致令鉅額投資興建之蛋形槽閒置多年，顯有不當，提案糾正；又於 98 年 4 月以內政部營建署與臺北市政府對污水處理廠蛋形消化槽活化，執行多年，未盡職責及效能過低，經第四屆委員黃武次再度提案糾正，顯見歷屆委員對行政單位處理本案深表不滿，而一件工程被監察院窮釘十餘年又一再糾彈，也是少見。

二、桃園縣眷村改建國宅

前臺灣省政府住宅及都市發展局自 82 年起與國防部合作共同實施國軍老舊眷村合建國宅政策，於桃園縣陸續推動明駝一村、建國十四村、陸光四村、陸光三村一期、光華二村、五守新村、陸光三村二期、陸光五村、精忠六村及自立新村等 10 處眷村改建國宅，其中除建國十四村由該局規劃興建後交桃園縣政府銷售外，其餘均由桃園縣政府規劃興建及銷售。本案 10 處國宅社區興建戶數共 8,525 戶，自 86 年至 92 年已陸續完工，截



至 97 年 6 月 30 日為止，總銷售戶數雖已達 7,432 戶，銷售率 87.18%，惟待售戶仍高達 1,093 戶，滯銷率為 12.82%，且其歷年滯銷嚴重，去化期過長，肇致鉅額虧損及資金積壓，經監察院派由筆者調查，而於 98 年提案糾正內政部、國防部與桃園縣政府在案。其中滯銷原因之一，就如糾正案文所述：桃園縣政府與國防部未確實考量國宅需求者之購宅意向於前，又施工品質不佳，致本案明駝一村等 10 處眷村改建國宅完工後陷入長期滯銷之窘境，顯有疏失，經本院現場抽查履勘結果，陸光四村外牆磁磚嚴重剝落，五守新村部分建物施工品質差，致需再斥資修繕；光華二村地下二樓臺電受電室嚴重漏水及積水，顯見其施工品質不佳，安全問題亟待解決。

三、大漢溪抽水站工程

政府為紓解臺北縣地區水患，行政院於 78 年 9 月 26 日核定臺北地區防洪第三期計畫，沿大漢溪由前臺灣省政府水利局負責興建堤防，前臺灣省政府住宅及都市發展局負責堤後抽水站包括四汙頭、土城、新莊、華江、江子翠、光復、中和、五股、中原、洲子洋、新海、西盛、塔寮坑、及瓦磘坑一與二等十五座抽水站工程之興建，總經費原計畫為 47 億元，後為縮短工期、增購較精密設備及增加兩座抽水站等因素，經費暴增至 117 億元，全部期程為 6 年。其中住都局曾於 81 年 8 月將其中四汙頭抽水站工程設計委託服務，交由國豐工程顧問股份有限公司辦理，惟國豐公司巧立名目、浮編工程預算，且未依合約

送交相關設計圖、書、表件，而住都局亦未確實審查即予核章通過，復未依約罰款，主辦工程之前住都局局長伍澤元等官員經臺灣板橋地方法院檢察署檢察官於 85 年 4 月 8 日提起公訴，內政部復於 90 年 1 月將該部營建署相關人員移送監察院審查。監察院於派由郭石吉與李友吉委員調查後，除於 90 年 11 月提案糾正外，並於 91 年提案彈劾伍澤元等相關人員在案，伍澤元前後五年，兩度被監委提案通過彈劾，也不多見。

四汙頭抽水站於 84 年 3 月竣工，於 85 年 3 月試車，但僅以短時間之運轉，即認為效能良好，但同年 7 月 31 日賀伯颱風來襲，開機運作時，即發現恆溫控制閥失效，肇致機器溫度過高，未能順利運作，經搶修後，八部機組也僅四部輪序運作，以致成效有限，而遭李伸一委員、陳孟鈴委員及筆者調查並於 86 年 3 月提案糾正；同年 8 月 18 日溫妮颱風來襲，土城及四汙頭抽水站，亦均有數部機組無法正常運作，是造成土城及板橋地區大淹水原因之一，亦經同樣三位委員於 86 年 10 月提案予以糾正；嗣 87 年 10 月瑞伯颱風來襲，土城抽水站又發生數部抽水機組連續因離合器故障、漏油、蓄電池電力不足等當機，復又重油槽遭水淹沒，而使抽水站棄守，土城地區再度淹水，足見抽水機組之品質及其平日之維修，均有問題，87 年 12 月再經同樣三位委員糾正並要求前臺灣省政府議處相關失職官員在案。



四、原住民產業推廣中心

行政院原住民族委員會為推展原住民經濟及產業發展，於 88 年度至 91 年度共計編列預算 6,876 萬元，在臺北市羅斯福路 1 段 63 號興建地上 11 層、地下 3 層建築 1 棟，總面積 1,371.65 平方公尺，於 88 年更名為原住民族文化產業推廣中心，然審計部查核執行情形時，發現產業中心 91 年興建完成後，有未盡職責與效能過低情事，送請監察院處理，監察院派由筆者調查，經調卷及約詢原民會業務主管人員釐清案情，發現該產業中心完工驗收僅 1 年餘，牆面即嚴重龜裂、樓面及房間漏水且積水，顯然品質很有問題，對於此工程瑕疵之責任釐清與求償，為工程承包商保固責任，原民會辦理結構安全鑑定及補強修復之經費，僅能向施工承商求償，然承商前烽公司於 95 年 12 月 27 日經該法院裁定破產，原民會卻未能掌握時效獲得賠償。

又該產業中心已裝設完成之部分監視廣播等設備 1,697 萬 8,905 元，於 91 年 5 月 15 日遭承商前烽公司之下包廠商漢振機電公司強行搬走，致機械停車電梯主機遭竊，造成地下 3 層之機械停車場一直無法使用。

本案經筆者調查後除以行政院原住民族委員會籌建原住民族文化產業推廣中心工程品質瑕疵，又未能積極補強修復，明顯怠忽職責，又以該中心自 91 年完工迄 97 年底為止，使用及管理成效不佳，且未能掌握時效，依積極向工程承包商前烽營造工程公司請求賠償，造成公帑嚴重損失，爰依監察法第 24 條提案糾正在案。

五、臺北捷運工程

今日之臺北捷運系統經過多年完成多條路線加入營運之後，已成為大臺北地區最主要又便捷的交通系統，經過多年的努力，其乾淨與秩序，也均超越先進國家的捷運系統，而成為臺北人的驕傲。但其在建造過程中卻也發生過一些令國人垢病的缺失，尤其在一些設施的品質管控，發生多次弊病，經民代或媒體舉發，或經監察院調查糾正後，才又花了不知多少冤枉經費予以修改或補強，才得以完工，開始營運服務。

建造時期品質曾令人憂心的代表性路線便是木柵線與 98 年 7 月 4 日開始營運的內湖線，以下便是它們主要的工程品質缺失說明。

(一)木柵線結構工程

木柵線高架橋樑，土木工程設計係委由林同棧國際顧問公司辦理，下部結構施工則分由新臺灣、昌益、宏亞及眾力四家營造公司建造，監造工作除臺北市捷運局東工處自辦外，部分則委由泰興工程顧問公司監造。後因沿線發現結構主體之部分橋柱及帽樑發生裂縫，而引起社會大眾對該工程結構安全之存疑，經查該線高架橋墩共 308 支，其帽樑發現裂縫者計有 277 支，墩柱發現裂縫者亦有數支，而帽樑裂縫甚至有增加現象。依據當時中國土木水利工程學會鑑定報告指出，帽樑裂縫長度自十餘公分至六十公分不等，少部分更達八十公分以上，裂縫寬度細微者在 0.1 公釐以下，多處在 0.3 公分以上，最大寬度則



有 0.5 公分，深度估計在十公分以上，已裂透混凝土保護層範圍屬結構性裂縫；又墩柱部分，分布於帽樑底下 1 公尺至地面上 1.5 公尺之範圍，長度較小者約數十公分，較大者達 3 分之 1 圓周長，裂縫之縱向間距約為 40 至 60 公分，約略呈平行，墩柱 10010 基杵與地面接觸之土壤也有裂縫，經測量已呈傾斜。

裂縫之成因，主因為帽樑箍筋該密者不密，該疏者反密，實際配箍筋數有少於設計配筋數；澆注大樑端混凝土及埋置帽樑剪力樺時，對現場溫度之影響值未予調整，以及上下部由不同廠商施作，界面工作之協調與配合不確實等。

本案經監察院第 2 屆委員李伸一、陳孟鈴及筆者共同調查並於 84 年 7 月提出調查報告，除指出前述工程瑕疵及施工品質不佳之情形外，亦指出施工廠商趕工與施工程序不當、捷運局監工不力之事實，引發出的公共安全問題，還真令人捏把冷汗。

(二) 文湖線之電力與通訊系統

捷運內湖線，係木柵線之延伸，行政院於民國 82 年 8 月 7 日核定以高架中運量型式興建，長 12.9 公里，設 11 站，嗣交通部於 89 年 7 月 10 日同意增設松山機場站，全線增為 14.8 公里，設置 12 站及機廠 1 座，中途又因木柵線發生輪胎起火意外事故，臺北市議會議決改採高運量系統重新評估，並暫停所有細部設計工作，迄 90 年 1 月 9 日議會表決仍以原行政院核定高架中運量興建，有關建造型式爭議始告確定。

內湖線自 78 年規劃迄完工歷時 20 餘年，本工程主標部分由工信工程統包，並以龐巴迪公司承做機電系統，於 98 年 7 月

4 日正式營運後，名稱與木柵線合併改為文湖線，惟營運後，事件頻仍，例如 98 年 7 月 10 日下午 15 時許，竟因中山國中站號誌房內不斷電系統故障而無電力輸出，致未能供應下游通訊設備，造成網路中斷，進而引發全線暫停營運 8 小時 13 分，甚有列車停於站間高架軌道上，旅客須行走高架軌道至鄰近車站疏散之情事。

其後亦陸續發生多次 ATM 傳輸網路事故而造成全線停駛之情事。由於該等事故對全線營運影響甚鉅，捷運局被迫進行 ATM 網路優化及增設不斷電系統等改善措施，雖系統已有改善，惟未能保證傳輸網路之相關問題業已完全解決，後再經捷運局要求承商將 ATM 傳輸網路更換為 GE 傳輸網路，以求徹底解決傳輸網路之相關問題。

綜上，文湖線 ATM 傳輸網路系統之相關設計及不斷電系統等設備品質顯有瑕疵，致生多次嚴重之停駛事故。總計，文湖線自通車營運起至 99 年 2 月 28 日止，發生 5 分鐘以上之延誤事件有 50 件、5 分鐘以下之延誤事件計有 110 件，共計 160 件，造成臺北市民對文湖線的品質欠缺信心，經第 4 屆委員葛永光、陳永祥、洪昭男及筆者共同調查後於 99 年 5 月提案糾正臺北市政府。

對於公共工程品質低劣問題，審計部曾於 90 年間建議工程會督促各機關落實品質管理，並提升公共工程品質。該部調查發現各級政府公共工程施工過程普遍存有若干缺失，且部分機關



未落實品質管理制度及技師簽證作業，於是於 90 年 12 月向工程會提出督促各機關落實行公共工程品質管理及專業技師赴現場說明簽證、建立公共工程品質管理費用之標準等意見，經該會回復，略以：將不定期督促各機關落實工程品質管理；將材料檢驗之標準及營建物價之應用，列入宣導重點；通函各機關訂閱「營建物價」雜誌，作為工程預算及底價之估算與編列參考；內政部並已通函各機關確實於工程契約中，明訂技師應赴現場說明並簽認；且已將工程品質管理費用編列標準，列入 91 年 3 月修正之施工品質管理作業要點中。另 91 年 2 月修正採購法第七十條規定，增列中央及直轄市、縣（市）政府應成立工程施工查核小組。

審計部另亦建議教育部督促各級學校提升校舍施工品質。該部調查發現各級學校校舍工程普遍存有結構體施工缺失，於 89 年 10 月曾向教育部提出加強管制監造作業品質，落實公共工程施工品質管制制度等意見，督飭各級學校檢討注意改善。經該部回復略以：已函轉所屬機關學校、內政部營建署及各縣市政府，落實工程品質管理制度、加強監造作業品質、及規範技師簽證業務；鑑於 921 震災災區國中、國小重建工程專業能力缺乏，已由該部統籌代辦二十二所學校評選專業管理廠商，另有四十所學校重建工程，洽請營建署代辦；辦理災區學校公共工程品質提昇研習會；為加強督導災後校舍重建施工品質，邀集專家學者進行品質查訪。

復又為加強公共工程規劃設計，落實工程品質管理，審計

部多年來亦持續辦理公共工程品質抽查，經常發現規劃設計不當、監造不周、施工品質欠佳、品質管理欠落實、或專業技師未盡責等缺失，又近期發生核四工程弊案、高屏大橋斷橋等事件，嚴重危害公共安全、人民生活與經濟發展，公共工程品質亟待改善，要求相關主管機關應積極檢討，重視工程規劃、設計以及施工品質，並督促各機關落實三級品管制度，提昇公共工程品質。

再者，審計部亦提出工程採購案件由於承包商的良莠不齊，致使工程品質高下有別，然只要工程完工，驗收合格，承包商均可順利取得完工業績，品質的優劣對於該廠商未來參與公共工程之條件並無任何影響。承商施工能力及其對品質之要求水準對工程最終之品質有甚大影響，品質佳之工程，其使用性及壽命均相對提高，採購法中宜針對優良廠商給予適當實質獎勵，其誘因必須足夠，例如優先議價權，以使承商確能致力提高工程品質。

以上審計部於 90 年間所提多項具體意見，時至今日，部分行政機關業已改善，但仍有繼續強化實行的空間，亟待各級政府機關繼續努力改善，並確實落實獎懲制度。



◎ 第八章 效能不彰 ◎

現代企業面對全球化及地球環境急劇的變遷，無不以資訊化為手段，以求經濟（Economy）、效率（Efficiency）及效能（Effectiveness）的最佳化，俾能於競爭激烈的環境中發展與活存。一個現代化的政府也與現代化的企業一樣，在有限的資源下，要以追求 3E，提高施政效益，達成國民付託為目標。

每年，政府均編列有數千億元的公共建設預算，以改善及提升國家基礎建設，俾躋身先進國家之林。惟長久以來，龐大的公共建設預算常因政策不當、規劃欠周、未定優先緩急、未審視需求，急就章的撒錢、亂蓋，加以無配套措施、無吸引民眾的內容、無能夠經營的人才，以及無足夠的維持經費，致有完工即閒置或效能不彰情事，徒浪費數以百億的公帑。審計部歷年報請監察院處理的類似個案無數，歷屆監委也不知調查糾彈過多少個案，但類似案件還是一再發生，有些案件調查時已事過多年，主辦及負責的官員均已不在其位，要究責都有其困難。第四屆監察院委員自就任後即感受問題之嚴重，筆者特於 98 年 5 月連署多位委員於院會提案，呼籲監察院重視，而監察院於 98 年 12 月年度巡察行政院時，交通暨採購委員會更提出有關蚊子停車場、遊艇碼頭、文物館、市場、機場等閒置及效能不彰之系統性問題，要求行政院積極改善。以下特舉一些效能不彰的案例供讀者參考：

一、「蚊子」停車場

民國 80 年代國內經濟發展迅速，交通部為改善所引發停車供需嚴重失衡問題，前曾報經行政院於 79 年 2 月 17 日核定「補助省市興建示範停車場計畫」。嗣為配合 81 年「國家經濟建設六年計畫」、82 年「改善停車問題方案」及 84 年「12 項建設計畫」等國家重大計畫之推動，遂將該示範停車場計畫陸續調整為「都市公共停車場建設 6 年計畫」、「政府興建公共停車場 5 年投資計畫」及「公共停車場建設計畫」，據以賡續推動。該計畫時程原至 88 年 6 月屆滿，交通部嗣為執行行政院 87 年 9 月 8 日函送「擴大國內需求方案—加強公共及民間投資計畫（擴大內需方案）」之「公共停車場計畫」，再報經行政院核准於 88 年度、88 年下半年與 89 年度追加及編列預算繼續辦理補助。

經查上開交通部自 80 年度至 92 年度補助興建之停車場計 308 處，完工後共提供 8 萬 9 千個停車位，計畫總經費共 533.56 億元，其中交通部補助部分計編列預算 253.66 億元。截至 96 年度為止，除 2 處尚未完工、3 處未開放使用、11 處依法報廢拆除、改建、整修或另有他用外，其餘 292 處已開放使用，惟截至 97 年 8 月為止，經行政院活化閒置公共設施專案小組列管「低度使用」者，計 12 處（建造費總計 20.19 億元）；「完全閒置」者，計 6 處（建造費總計 12.28 億元）。

十餘年來，審計部不知向監察院提出多少長年閒置或使用效能嚴重不彰的個案，要求監察院處理，而監察院歷屆委員也



不知調查了多少類似的案例，但是類似案例總是一而再的發生，其共通的毛病就是交通部辦理補助地方政府停車場的新建，未善盡審核、評估及監督職責，事先又規劃不周、選址不當，事後復管理怠失，致停車場使用效能極度低落，又設施管理不當，遭竊或破壞，嚴重浪費國家資源，且對所補助停車場未依規定收費情節，竟未依法處理等重大違失。有關興建公共停車場之政策，在 87 年以前經審計部及監察院調查具實者既發現有：宜蘭縣之蘇澳停一停車場、苗栗市市四停車場、苗栗縣後龍停一立體停車場、新竹市中華路停二停車場、新竹縣竹南長青公園地下停車場、臺中市柳川舊河道立體停車場、臺中縣沙鹿 57A 整地停車場、屏東縣三地門鄉公所地下停車場及春日鄉力里村停車場等，不勝枚舉。

98 年以來經本屆委員調查糾正的具體案例亦有：84 年興建的高雄市「左營海功地下停車場」、臺中縣「大雅鄉停一立體停車場」、雲林縣「斗南鎮停五立體停車場」、南投縣「埔里停四立體停車場」、南投縣「名間鄉停一立體停車場」；85 年興建的花蓮縣「吉安鄉停四立體停車場」；86 年興建的高雄縣「茄萣鄉停二立體停車場」；87 年興建的臺南縣「新化鎮廣停二地下停車場」、屏東縣「恆春鎮停一立體停車場興建計畫」；88 年興建的臺南縣「新化鎮廣停二地下停車場」；89 年興建之屏東縣「萬丹鄉游泳池地下停車場」等等。

經查交通部歷年來執行公共停車場計畫之過程，涉有規劃設計不當、用地取得評估不實、悖離使用者付費原則等諸多缺

失。十餘年前，既曾經審計部專案提報監察院處理，並由筆者與李伸一、陳孟鈴委員通案調查其制度缺失，監察院交通及採購委員會於 87 年 8 月會議決議糾正該部在案，其殷鑑不遠，惟該部嗣後仍僅要求各地方政府填列「交通部○○年度補助省市興建示範停車場計畫工程興建表」所列基本資料，即上報交通部審核、完全未要求地方政府踐行停車供需、區位選擇、急迫性等嚴謹可行性評估及履勘等必要程序，顯仍未善盡督導審核之責，終致後續興建的停車場完工後仍不斷發生使用效能低落情事，實為國內眾多「蚊子停車場」需被糾責的單位。

二、「蚊子」漁港與碼頭設施

臺灣海岸線 1,560 餘公里，漁港數目竟然高達 231 處，平均密度達 6.8 公里／處。以臺灣的漁業規模與產量而言，這樣的數量確實驚人，不僅是一種投資的浪費，大量的水泥設施更破壞了天然海岸線，對生態造成極為嚴重的損害。

許多漁港之設立，常因為選舉考量，未有週延規劃，及又設計與施工不當，導致漂沙入侵而嚴重淤積港區泊地，使得花費數億的漁港功能喪失殆盡，漁民未蒙其利。具體的例子有基隆的和美漁港、臺東的大武漁港、花蓮鹽寮漁港等。更離譜的是，政府斥資近百億興建的安平暨高雄興達遠洋漁港，完工後竟然發生沒有漁船停靠的窘境，而主管機關農委會卻僅僅以一句「國際遠洋漁業環境改變」輕鬆帶過，刻意掩蓋當初政府規畫時之欠缺專業考量與設計的錯誤。另外，民國八十年代，農



委會既有發展遊艇產業與海上休閒娛樂的想法，在東北角龍門建置遊艇港，卻因大環境不能配合，曲高和寡，十幾年來，仍未見類似先進國家水準的遊艇碼頭，當然，有遊艇的國人，更是寥寥可數。茲將近年來監察院調查過的一些違失情節重大案例提供讀者參考：

(一)臺南市安平遠洋漁港

行政院農業委員會投資約 15 億元，自 79 年迄 86 年委託臺南市政府分 6 期興建臺南市安平遠洋漁港，惟 86 年底竣工後，卻無遠洋漁船靠泊，肇致相關設施閒置。據農委會漁業署向監察院表示，67 年至 79 年間，我國整體遠洋漁船總噸數及產量急速增長，76 年正值國內景氣持續旺盛，惟遠洋漁港於 75 年僅有基隆市正濱漁港及高雄市前鎮漁港，相關設施嚴重不足，成為遠洋漁業發展的瓶頸，因此規劃於高雄縣興達漁港及臺南市安平漁港興建遠洋漁港各 1 處。後因聯合國於 84 年 8 月通過「履行 1982 年 8 月 10 日聯合國海洋法公約有關高度洄游魚類種群及跨界魚類種群保育與管理協定」後，各區域性漁業管理組織將公海及沿岸國經濟海域之高度洄游魚類種群及跨界魚類種群納入管理，已無公海捕魚自由之情形，致我國遠洋漁業之經營型態與環境改變至鉅。然爭取興建之臺南市政府於監察院調查時卻認為係因國際漁業環境改變，遠洋漁業「經營日漸困難」，漁船相繼返國，造成擁塞，因此規劃興建。中央與地方政府見解不同，看法南轅北轍，對於漁港興建之初即呈現兩極之分析判斷，對於日後漁港之閒置，顯事出有因，毫不稀奇。

國際漁業環境之改變，並非一朝一夕之間，漁政主管機關竟未察覺此逐漸變化之情勢，早日規劃因應措施，肇致投入鉅資建設之遠洋漁港，成為門可羅雀之「蚊子」漁港，不僅完成後未達預期效益，耗資 15 億元之設施卻閒置多年，漁業署實未盡漁政主管機關正確分析評估之責，而臺南市政府亦有未盡管理維護之咎，經監察院尹祚芊委員調查並於 98 年 7 月提案糾正在案。

(二)興達遠洋漁港

興達漁港位於高雄縣茄萣鄉，原為一近海漁港，民國 76 年間政府為促進遠洋漁業發展，需提供足夠泊地供遠洋漁船使用並作為漁業根據地供停泊、裝卸、保養及補給等相關作業之港口，當時國內之遠洋漁港僅有基隆市之正濱漁港及高雄市之前鎮漁港，但該二漁港船席設施不足，常有雍塞情況，又位於基隆及高雄商港內，無法擴建，故為解決遠洋漁業發展之瓶頸，行政院於 77 年核定興達遠洋漁港闢建計畫，由農委會逐年編列 70 億元預算，自 80 年至 85 年共分六期開發，整體工程於 86 年 11 月完工，全區 271 公頃，其中陸域面積為 145 公頃，海域面積 126 公頃，可泊 100 噸級漁船達 1000 艘。

我國遠洋漁船之發展係構建在公海可以自由捕魚之基礎，惟 84 年聯合國通過履行聯合國海洋法公約有關高度洄游魚類種群及跨界魚類種群保育與管理協定，規定高度洄游漁業種群及跨界魚類種群無論在公海或沿岸國經濟海域皆須成立區域性漁業管理組織，議定相關養護措施，換言之，公海捕魚自由已不



復存在，漁船公海作業需受區域性漁業管理組織之規範。

由於各海域之漁業資源已處於完全開發或過度開發，因而紛紛採取養護管理措施，實施配額制度，配額量又逐年縮減，因此，我國漁船遂落籍他國以求得配額，或淘汰解體大型延繩釣漁船，導致遠洋漁船數量逐年下降，造成興達遠洋漁港尚未完工即面臨漁業衰微的命運。同時，遠洋漁業者基於成本考量，均以漁場臨近國度之海港為基地，舉凡卸魚、魚貨外銷、漁船維修補給或船員就醫休假，均亦就近在海外基地港市完成，沒有必要是不會萬里迢迢把船開回國內的，遂使興達遠洋漁港利用率根本無法達成預期目標，自 86 年完工至今十數年既成為一個標準蚊子漁港，閒置多年，筆者與劉玉山委員於 99 年 7 月 20 日下午地方巡察至該漁港，廣大的漁港除未見任何漁船停泊之外，亦未見到半個遊客，真是淒涼。

本案經審計部多次報監察院處理，歷屆監委巡察地方亦常抽訪以瞭解行政院及高雄縣政府推動活化情形。據行政院之說明，該院農委會漁業署於 90 年 5 月委託臺灣漁業顧問社完成「興達漁港功能多元化整體規畫」，以不妨害漁業活動為原則，輔以休閒、遊憩、觀光、文化、教育、漁產品物流等多元發展方向，陸續投入不知多少經費，完成情人碼頭、觀海木棧道、風帆亭、觀海草坡、風車廣場、農漁特產中心、漁業文化動力館、海上劇場、浮動碼頭、景觀公園、旅客服務中心及戲水設施等，然平日遊客寥寥，投入之資源日多，效能卻仍未見起色。

94 年底，農委會將興達漁港委由高雄縣政府管理，為改善原漁港計畫內容已不符漁港政策與實際發展需要，該府已修訂漁港計畫及變更都市計畫，修正土地使用分區及調整容許使用項目，俾活化漁港，目前海巡署已進駐興達港，又國科會國家實驗研究院海洋科技研究中心將設置於此，並做為未來海洋研究船泊靠之母港基地，希望能物盡其用。

(三) 布袋港遊艇碼頭

嘉義縣政府辦理「布袋港多功能港埠建設計畫」，計分為「布袋港遊艇碼頭一期工程」、「87 年度布袋港遊艇碼頭二期工程」及「布袋遊艇港二期陸域建築工程」等 3 案執行，由前臺灣省政府交通處分別於 86 年度及 87 年度於交通建設基金項下編列預算補助 1 億 4,100 萬元及 2 億 9,000 萬元，共計補助 4 億 3,100 萬元。

一期工程於 86 年 6 月完成工程招標，89 年 1 月完成驗收，工程共計耗費 9,750 萬餘元；二期工程於於 87 年 6 月完成工程招標，92 年 12 月完成驗收，工程共計耗費 2 億 416 萬餘元；二期陸域建築工程於 90 年 2 月完成工程招標，95 年 6 月完工驗收，工程截至監察院 98 年調查為止，共計耗費 6,371 萬餘元。又嘉義縣政府為依據海埔地開發管理辦法，補辦本計畫開發許可及土地編定申請案，於 93 年 4 月 13 日委託東臺工程顧問公司辦理，後因本計畫內土地報編問題可依擴大區域計畫方式辦理，遂於 97 年 6 月與該公司終止契約，經結算後給付該公司金額為 534 萬餘元。



本案因嘉義縣政府未依據海埔地開發管理辦法之規定，於取得土地開發及造地施工許可前，逕自 86 年 7 月起陸續進行一期及二期工程，嗣因該 2 件工程執行進度落後，該府為保留計畫補助款，於辦理後續之二期陸域建築工程，復又違反建築法第 25 條：「建築物非經申請直轄市、縣（市）…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。」之規定，在未取得建造執照前，先行發包施工。嘉義縣政府卻遲至 94 年 2 月始檢陳海埔地開發許可申請書圖等資料，函送內政部營建署補辦程序，經內政部 94 年 10 月函示另須先補送行政院核定為重大開發或建設事業後，始能辦理上述作業，徒增行政作業時程。肇致 95 年 6 月已完成之遊艇碼頭設施，迄 97 年底監察院調查為止，仍無法營運使用而閒置，耗費公帑 3 億 7 千萬餘元，洵有怠失，經尹祚芊委員於 98 年 4 月提案糾正在案。

（四）麥寮鄉許厝寮漁港及碼頭設施

雲林縣麥寮鄉原供漁船筏停泊之許厝寮及海豐泊地，由於政府開發麥寮工業區後，原漁船筏停泊區全面被占用，造成漁船筏無處泊靠，且所捕撈之魚貨販售及運送甚為不便，當地漁民苦不堪言。案經臺塑公司六輕麥寮管理部同意在麥寮工業區北堤外興建一導流堤，並於堤內設置一處可容納 280 餘艘漁船筏停泊之簡易碼頭。

雲林區漁會為解民瘼，於民國 90 年 7 月檢送「興建麥寮六輕北堤魚貨批發市場及直銷中心計畫說明書」，函請雲林縣政府層轉行政院農業委員會漁業署，惠予全額補助興建，嗣經漁

業署於 92 年 3 月核定同意分二年度補助新臺幣 1,600 萬元，發包後不足款則由地方自籌。雲林區漁會嗣於 92 年 10 月招標辦理該中心新建工程，由唐朝營造公司得標，契約金額 1,673 萬元，新建工程於 93 年 6 月完成驗收，旋即發生無水可用窘境，迄 96 年 10 月始解決用水問題。然該中心完成驗收迄監察院 98 年派由劉玉山委員調查為止已逾 5 年，仍處閒置狀態，且與其他閒置之公共設施一樣，建物設施維護管理未當，遭外力毀損破壞情況嚴重，於 98 年 10 月經劉委員提案糾正，並要求漁業署及雲林縣政府後續應積極輔導協助雲林區漁會研謀可行可久之活化對策。

審計部於 98 年 12 月亦曾將各縣市完工啟用之漁港及相關公共設施有使用營運欠佳情形，陳報監察院。除前述四處案例外，尚有：新竹縣坡頭漁港、苗栗縣外埔漁港景觀木棧道商店街、彰化縣王功漁港漁貨直銷中心、雲林縣箔子寮漁港漁貨直銷中心、臺南縣將軍漁港、嘉義縣東石漁港、屏東縣枋寮漁港、花蓮漁港多功能漁業場館、澎湖縣馬公漁港第二漁港直銷中心、馬公漁港水產品加工廠等。

馬英九總統在 2008 年大選期間也特別提到臺灣漁港密度太高，使用率卻偏低，只有 25%到 40%，並承諾執政後，將編列 1,500 億農漁村再生基金，八年內至少活化 20 座漁港。為了實現諾言，新政府上任後積極推動漁港多元化利用，發展賞鯨、海釣、藍色公路等海上觀光遊憩活動。而各地方政府鑑於觀光



魚市的興建較容易看到成果，也紛紛要求中央政府補助設立觀光魚市、展售中心、情人碼頭等等。

然而據臺灣大學農業經濟系李武忠教授實地走訪發現，過去所設立的觀光魚市、展售中心等由於同質性太高且缺乏內涵，往往停留在強調「俗攞大碗」、「新鮮現撈」，僅為滿足遊客口腹之慾的層次。加以攤位租金昂貴、管理鬆散且周邊環境髒亂，對遊客吸引力遞減，所產生的效益遠不如預期。除了極少數經營的還算成功外，多數觀光魚市不是咬牙苦撐（如南縣將軍港的商家等），就是像高雄前鎮港、屏東海口港觀光魚市等，因乏人上門而停擺，可見全省一窩蜂爭相興建漁人碼頭或相關設施，很多未經考量其地理環境及交通設施條件，最後均淪為蚊子港。

三、「蚊子」國宅

國軍眷村早年囿於經費有限，多以克難方式建造，眷舍空間狹小，隨著時間老舊，成為都市中窳陋地區，安全堪虞。為落實照顧軍眷及弱勢民眾，配合國土綜合開發政策、都市更新，兼顧社會公平正義等需要，在李登輝總統主政時期，中央與前臺灣省政府曾積極推動國宅建設，其中亦有因規畫不周、未詳予評估，即倉促興建，造成餘屋滯銷，基金投入遲遲無法收回等效能低落情事，特舉本屆監委曾經調查並發現確有違失案例，摘述如後：

(一)桃園縣陸光四村等合建國宅

前臺灣省政府於 82 年起與國防部合作積極推動國軍老舊眷村合建國宅，案經該府住都局於 82 年 4、5 月間邀集內政部營建署、國防部及桃園縣政府等機關研商，決議興建桃園陸光四村等 10 處合建國宅案，案經前省住都局（建國十四村部分）及桃園縣政府（其餘國宅部分）分別研擬國宅興建計畫提報內政部及前省住都局核備同意興建在案。另本案國宅完工後，原則由國防部與桃園縣政府各分回一半辦理配、出售，前者配售予原眷戶遷購，後者出售對象為具國宅承購資格之一般民眾。

本案 10 處國宅社區興建戶數共 8,525 戶，自 86 年至 92 年陸續完工，截至 97 年 6 月 30 日為止，總銷售戶數雖已達 7,432 戶，銷售率 87.18%，惟待售戶仍高達 1,093 戶，滯銷率為 12.82%，且其歷年滯銷嚴重，去化期過長，肇致鉅額虧損及資金積壓，嚴重浪費國家資源，經審計部於民國 97 年 6 月函報監察院核處，案經監察院派筆者調查並於 98 年 3 月提案糾正國防部、營建署及桃園縣政府在案。

依糾正案文，本案 10 處國宅社區總興建成本計新臺幣 355 億 3,254 萬餘元，截至 97 年 6 月 30 日為止，因長期滯銷導致財務虧損初估約 25 億 2,235 萬餘元。又虧損最嚴重者首推陸光四村，其初估虧損金額為 12 億 8,935 萬餘元，約占該國宅興建成本 74 億 9,410 萬元之 17.21%。另滯銷導致資金嚴重積壓，截至 97 年 6 月 30 日為止，待售戶待回收成本計 41 億餘元，其中陸光四村及五守新村即分別高達 19 億 7,191 萬餘元及 11 億 468 萬餘



元。

(二)臺南市實踐三村等合建國宅

另前臺灣省住都局於 82 年起亦同時與國防部合作，於臺南市陸續推動實踐三村等 7 處眷村改建國宅，並交由臺南市政府規劃興建及銷售。審計部因鑑於該等國宅需求規劃有欠妥適，肇致國宅供過於求，嚴重滯銷；國宅促銷計畫執行成效不佳，資金嚴重積壓，增加鉅額利息及管理維護費之不經濟支出等未盡職責及效能過低情事，爰函報監察院核處，監察院於 97 年 8 月乃派由沈美真委員調查，並於 98 年 2 月提案糾正國防部、營建署及臺南市政府在案。

依據該糾正案文，本案 7 處國宅興建戶數共 7,896 戶，自 84 年至 92 年陸續完工，歷年亦滯銷嚴重，截至 97 年 6 月 30 日為止，總銷售戶計 6,802 戶，未售出者 1,094 戶，佔全部建戶總數之 14%，惟其歷年滯銷嚴重，去化期過長，同樣肇致鉅額虧損及資金嚴重積壓，嚴重浪費國家資源。

本案總興建成本計新臺幣 295 億 8,754 萬元，因長期滯銷導致財務虧損，至 97 年 6 月 30 日止初估約 56 億 8,418 萬元，初估虧損金額約佔總興建成本 19.21%，又虧損最嚴重者首推新興二、三期高層國宅，其初估虧損金額為 30 億 8,249 萬元，約佔興建成本 52 億 1,090 萬元之 59.15%。另未售戶待回收成本亦達 38 億 6,655 萬元，累計財務虧損如同前述之桃園國宅案例。

(三)高雄縣蚵子寮漁民住宅

高雄縣政府於民國 81 年開發完成蚵子寮漁業特定區用地，當時漁民希望能興建漁民住宅，該府為照顧低收入且無自用住宅之漁民，經問卷調查結果 81%受訪漁民表示願意購置，該府即著手辦理本案漁民住宅之興設計畫。

該漁民住宅第 1 期興建 48 戶三層樓透天住宅。高雄縣政府於 82 年 4 月招標辦理委託規劃設計監造，同年 11 月招標辦理第 1 期「土木建築」及「水電」工程，上開 2 工程契約金額合計 1 億 897 萬元，84 年 12 月完成驗收。惟該府迄至 86 年止，曾辦理 3 次公開抽籤配售作業，惟均遭符合資格漁民認為價格太高，而拒絕繳款簽約，無法順利脫售。期間，已完工之漁民住宅因陸續遭宵小偷竊及外力毀損設施情事，該府農業局曾簽辦修繕重新整修，然該府慮及當時經濟不景氣，惟恐修繕後又閒置造成二次浪費而停止辦理，故僅於 89 年 8 月招標辦理「蚵子寮漁民住宅圍籬工程」。

高雄縣政府雖曾洽商國立高雄大學研議是否可以提供作為該校學生宿舍，另洽請行政院原住民委員會評估是否可出租予原住民作為宿舍，惟均因整修費無著落而作罷。嗣高雄縣政府鑑於地方民意反應，本案閒置漁民住宅內常有不良份子出入、內部設施常遭偷竊，為免形成治安死角，楊秋興縣長遂於 95 年 4 月主管會報裁示本案漁民住宅以報廢拆除並公開標售處理，案經縣議會審議通過，而於 97 年 7 月完成拆除。

本案例非僅浪費公帑一億餘萬元，且完成之漁民住宅閒置



十餘年，完全未有效益，最後尤得再編列預算將之拆除歸零。本案雖經監察院趙昌平委員於 98 年調查並糾正高雄縣政府在案，但因距興辦時點已逾十五年，物是人非，已無從追究，確是諷刺之事。

四、藝文設施（館）

臺灣在十大建設完成之後，經濟水平也隨著大幅提升，政府跟著推動文化建設，希望國人的人文素養也與國家的硬體基礎建設一樣獲得均衡的發展，俾早日邁入先進國家之林。因此，除中央級之音樂廳、戲劇院、博物院、各類博物館等藝文設施之外，各縣市也陸續興建文化中心，近十餘年來更向下紮根，補助基層鄉鎮興建中小型公共藝文及社教設施（館），例如社區中心、活動館、文化館、故事館、老人中心等等，惟因後續的維持經費缺乏、經營管理人才不足、活動之企劃與內容欠缺等，使得空有美好的硬體設施，卻無吸引民眾的內涵及企劃經營的人才，以致於耗資不斐的公共建築常成為民眾垢病的蚊子設施，謹舉一些監察院近年調查並糾正的案例供大家參考：

（一）國立臺灣史前文化博物館學術活動中心

教育部為發掘、保存及研究東部卑南史前文化遺址，於民國 83 年報經行政院同意「國立臺灣史前文化博物館整體計畫」，並先進行第一期計畫。第一期計畫內容包括博物館（含學術活動中心）及卑南文化公園，其中第一期建築及景觀工程（含

學術活動中心)係 89 年 10 月完工，90 年 5 月取得使用執照，同年 7 月開始試營運。惟因裝修施工不慎引起火災，經修復後，於 91 年 8 月 16 日正式開館營運，但該學術活動中心並未營運使用。

本案之學術中心為獨棟 4 層樓建物，位於史前館外右後方，計畫用途為提供前來參加該館學術交流、會議、教育訓練、業務指導等人員住宿，期間史前館亦曾舉辦多次學術會議，卻未以該中心供參加之學者來賓住宿，迄今閒置長達 8 年仍未啟用。經監察院高鳳仙委員調查，發現史前館學術活動中心各房間均為套房等級，實際興建工程費用高達新臺幣 7,167 萬元，較原預定工程經費 4,609 萬餘元，增加 2,558 萬餘元，約 55.5%，工程費劇增，顯有未當；另教育部亦未確實督導史前館依經建會審議結論辦理，又未於計畫執行期間加以督導考核，致實際興建該中心房間規模過多，工程費超過預計數，核有未盡職責情事，而於 98 年 9 月提案糾正該館及教育部。未來，若不能 BOT 委外經營，恐就落為蚊子館了。

(二)南投九九峰藝術村

行政院文化建設委員會於民國 79 年間規劃「國家建設 6 年計畫」項下文化政策之一之「藝術村興建計畫」，計畫期程自 81 至 89 年，全區開發經費概估約需新臺幣 12 億餘元。文建會於 79 年 7、8 月間，依據南投縣政府提供之轄內魚池鄉山渣腳段及草屯鎮雙冬段九九峰山麓土地等 2 處候選場址，會同南投縣縣長暨縣府人員、專家學者僅各赴該 2 處基地位址現勘 1



次後，即率認後者基地條件較佳，期間且未見該會針對本案基地既存之區域排水及水土保持等問題，詳加調查、評估並協調相關主管機關設法規劃解決，亦未見該會舉辦相關評選及研商會議，就於同年 12 月間擇定後者為本案基地，並即分別向南投縣政府及前臺灣省政府申請有償撥用本案土地，據此耗費 2 億 1 千萬元價購，並相繼花費 9,458 萬餘元辦理本案基地中央聯外道路之土地徵收、規劃設計及工程施作等作業。

按山坡地開發許可、環評、水土保持計畫、雜項執照及建造執照，均為本案藝術村斯時興建前須完備取得之開挖、整地、施工及建築等相關許可或審查事項，該等許可雖有取得先後順序，惟其委辦作業並無須迨前置許可取得後，始能逐一進行，基於國家重大建設計畫時程之掌握及政府效能之維護，自可併同積極進行。惟遲至 98 年 7 月監察院陳永祥委員親至現場履勘時，前揭問題猶懸而未決，價購所得土地及已完工之聯外道路迄未能發揮預期效能，累計該會至今因委辦相關許可申請事項、轉型規劃、相關業務、人事、管理費及前揭費用已耗費約 4 億 38 萬 4 千餘元，基地現況竟與規劃前無甚大進展，益證該會先期暨規劃作業之欠周及失妥。

本案自民國 79 年規劃迄今，文建會計歷經郭為藩、申學庸、鄭淑敏、林澄枝、陳郁秀、陳其南、邱坤良、翁金珠、王拓、黃碧端等十位主任委員，已耗費約 4 億餘元的基地仍閒置在原場地，毫無功用，是典型的蚊子設施，因此，本案亦經陳委員於 98 年 10 月提案糾正文建會與南投縣政府在案，

未來還真不知如何收拾或活化。

(三)故宮南院

國立故宮博物院以故宮之國家級藝術資源及文化行政專業能力，可以帶動中南部地區文化藝術水準之提昇為由，於 90 年 7 月檢陳「故宮新世紀建設計畫書」函報行政院，經行政院於 90 年 10 月函復略以：「故宮文物蒐藏豐富，為充分利用館藏與開拓展覽內容，帶動中南部地區文化藝術水準，可藉由故宮分院之設立，吸引國內外旅客，帶動中南部地區之發展，原則同意增設中南部分院。」

行政院為使故宮分院結合本土人文藝術、內誘國際觀光遊客、促進城鄉均衡發展，復於 92 年 1 月 7 日核定本案設於嘉義縣太保市。故宮為推動後續籌建工作，於 92 年 1 月函報行政院成立故宮南院籌備委員會，邀請政府相關部會、博物館界及學界人士參與籌劃，且擬訂硬體建設於 96 年 6 月底完成。行政院並核定故宮南院初步規劃階段籌建經費為新臺幣 60 億元，經費納入 5 年 5 千億元擴大公共投資計畫當中。惟行政院未能審酌故宮之工程專業能力，任由故宮違反公共建築有關規劃、設計、發包、監造等作業之制度化程序，亦遲未責成專業機關協助辦理，明顯不符原訂政策目標，經審計部於 98 年 5 月函報監察院處理。

監察院嗣派由高鳳仙委員調查，發現故宮於 93 年 12 月辦理本計畫專案管理標採購，因僅有 1 家投標未達合格分數而廢標。94 年 3 月 1 日更正招標公告，使不符法令規定之聯盛公司



得以參加投標，並獲評選為優勝廠商，復要求優勝廠商修正原投標文件內容、補充人力團隊、修正人月工時表及專案整體進度表，以 1 億 7,950 萬元決標，案經行政院公共工程委員會判斷本案違法情節重大，撤銷原採購決定。故宮即於 95 年 5 月 22 日與聯盛公司終止契約，並於 96 年 2 月 14 日重新公告招標結果，由中興顧問公司以 9,900 萬元得標。在前後委託內容、項目相同的情況下，決標金額卻差距高達 8,050 萬元，此亦為臺灣士林地方法院檢察署起訴相關涉案人員之主因。

又依行政院核定主體建築博物館之總樓地板面積為 33,947 平方公尺，且故宮辦理建築顧問招標文件訂明樓地板面積為 30,000 平方公尺。得標廠商 APA 公司服務建議書亦載明博物館之樓地板面積在 30,000 至 35,000 平方公尺內。惟 APA 公司完成設計工作時，設計總樓地板面積卻突增至 47,159 平方公尺。故宮明知面積增加幅度甚大，卻未檢討對造價之影響，仍予以審查通過。迨估算工程造價需 58.49 億餘元，大幅超過預算 30 億元達 28.49 億餘元，始通知 APA 公司修正設計，但 APA 公司以其工作皆依據故宮指示，並已完成設計工作等由拒絕，故宮被迫於 97 年 11 月與之終止契約，造成計畫執行進度嚴重落後。

高委員於 98 年 11 月以行政院未能審酌故宮之工程專業能力，任由故宮違反公共建築有關規劃、設計、發包、監造等作業之制度化程序，洵有疏失；故宮執行該計畫時，未依法令規定訂妥委託專案管理投標廠商資格，亦未控管博物館主體建築之總樓地板面積，且亦未充分善用政府採購法所規定之分包、

共同投標等方式，致使工作界面增加，衍生履約糾紛等問題，均有重大違失，爰依監察法第 24 條提案糾正在案。

故宮南院經過這一番折騰，在 91 年構想 97 年完工的願望已無法達成，97 年 5 月政黨再輪替之後，南院已重新定位不是故宮分院，而是臺灣南部一個很好的創意文化園區，目前正積極趕工之中，預計民國 102 年可以開館，我們就拭目以待吧！

(四) 流行音樂中心

文建會於 93 年 1 月向行政院提報「興建流行音樂中心」計畫，預計於北、中、南各興建一處流行音樂中心，期程為 93 至 97 年，總經費為 90 億元。翌年，該會又函報行政院修正為「流行文化產業中心（場區）」，維持原預算額度，並將計畫期程修改為 94 至 98 年。95 年 1 月文建會再度陳報行政院，將計畫內容擴大為流行文化產業中心，將流行文化產業中心之設置區分為大型場區、興建中型都市舊有空間之整建及戶外演唱空間，設置經費由 90 億元調降為 61 億元。

查本計畫經多次修正，計畫期程一再修訂，由原來 93 至 97 年，更改為 94 至 98 年，再改為 94 至 101 年，直至 97 年 12 月 31 日，北部流行音樂中心計畫始通過核定，計畫期程延長至 103 年，而南部流行音樂中心迄未報經核定。案經審計部派員查核，認有未盡職責及效能過低情事，依審計法第 69 條規定報請監察院核辦，監察院嗣派由黃武次委員調查，並以文建會為配合行政院擴大公共建設投資計畫—5 年 5 千億新十大建設政策目標，於 93 年 1 月 5 日提報「國際藝術及流行音樂中心—流行音



樂中心興建計畫」，計畫執行期間為 93 至 97 年，該會 93 年所提報之計畫僅提出興建流行音樂中心之構想，未經妥善評估該計畫可行性且欠缺實質規劃內容即草率提報計畫，並編列預算，而計畫多次修正並迭經審議，直至 97 年 12 月 31 日北部流行音樂中心計畫始通過核定，計畫期程延長至 103 年，而南部流行音樂中心迄未報經核定；另計畫數度變更，原為興建「流行音樂中心」變更為「流行文化產業中心（場區）」嗣又回歸以「流行音樂中心」為主題。顯見文建會先期規劃統合及執行能力欠佳，對於該計畫未審慎評估可行性，即草率提報，致計畫執行延宕影響政府重大公共建設之推行，於 98 年 7 月提案糾正文建會在案。

本案亦顯示政府機關計畫之粗糙，期程訂定完全失準，致計畫延宕一倍時間以上，效率與效能可說完全不及格。

（五）六堆客家文化園區

行政院客家委員會為保存及延續客家民族文化，於民國 93 年 1 月向行政院函報「臺灣南北客家文化園區設置計畫」，其中南區部分計畫期程自 93 年起至 96 年止，編列經費 9 億元，係以屏東縣內埔鄉為核心，向外擴張廣納六堆地區文化自成一體系，後於 93 年間經費調整為 12 億元。該園區籌備處嗣於 95 年 4 月 28 日委託謝英俊建築師事務所提供技術服務，並預估總工程費用 5 億元暫計建造費用，實際建造費用以招標工程加總金額核計。惟查該計畫截至 96 年底原計畫期程結束為止，實際已支用 7 億 1,966 萬元，整體計畫執行進度僅達 69.86%，乃不

得不於 97 年 6 月報請行政院展延計畫期程至 100 年完工，延後工期達 100%，顯見政府計劃之粗糙，管考之失能。

另查，得標廠商謝英俊建築師事務所於投標時檢附之服務建議書所填列總工程經費為 5 億 240 萬元（含休閒住宿設施之興建項目）。惟該事務所於訂約後，並未依招標文件及契約規定辦理規劃，95 年 7 月所提出園區整體配置規劃圖說內容，並未包含前述契約需求項目之休閒住宿設施，其編列之工程經費，即高達 5 億 7,556 萬餘元，已遠超過招標文件所載之總工程經費，肇致工程經費須修正計畫辦理追加 2 億 3,906 萬餘元。

本案經筆者調查後於 98 年 10 月以行政院客家委員會及六堆客家文化園區籌備處確有未盡職責及效能過低、浪費公帑情事，爰提案予以糾正在案。期待這個具有地方特色的園區能依延後的期程順利完工，更期待它能找到有能力的廠商來經營，並與大鵬灣遊樂園區搭配，帶動屏東地區的休旅產業。

（六）金門文化園區暨歷史文物館

金門縣政府於 87 年 3 月以興建「金門文化園區暨歷史文物館」提請行政院補助經費，經行政院 88 年 7 月院會決議通過。金門縣政府乃於同年 11 月轉請福建省政府函送籌建「文化園區」研究規劃暨基地鑽探報告書，經行政院核定總經費 6 億 1 千萬元（嗣因建材價格上漲，追加經費至 6 億 7,970 萬元，其中文建會補助 4 億 2 千萬元、離島建設基金挹注 1 億 2,637 萬元，縣府自籌 1 億 3,333 萬元）。

金門縣政府即於 90 年 4 月與陳木壽建築師事務所簽訂「



金門文化園區整體規劃新建工程」委託技術服務契約書」，委託辦理規劃、設計、監造等事項。文化園區工程採三期分階段招標，第一期建築工程於 91 年 11 月開工，惟迄 98 年 3 月 10 日縣府建設局始核發（98）府建使字第 00827 號使用執照（D 棟，建物用途為附屬販賣服務部）及（98）府建使字第 00828 號使用執照（E 棟，建物用途為附屬警衛室），另 A 棟行政大樓、B 棟游藝館及 C 棟歷史民俗博物館等主要建物，自開工後歷經 7 年，仍因建築物消防安全設備竣工未經主管機關審訖及無障礙設施缺失等因素未能取得使用執照，執行效能偏低，經監察院派由黃武次與楊美鈴兩位委員調查，發現縣府辦理「金門文化園區研究規劃」不僅作業倉促草率，工程之施工品質不良，效能偏低，延宕使用執照取得時程，影響園區開放使用，對遊客人數估算過於樂觀，復未針對營運管理可行性進行評估分析，迨政府投入鉅額公帑後，始經評估公營或民營均不具經濟效益，致需將部分設施移撥國立金門技術學院使用，且對於園區現存文物未善盡管理責任，在在影響園區開放使用，均核有違失，爰於 98 年 12 月依監察法第 24 條提案糾正在案。本案亦顯示地方政府與中央機關思慮欠周，審議草率，決定計畫時毫無效能在心，致計畫完工猶無法開放，徒浪費公帑，應予究責。

（七）地方文化館

文建會於民國 91 年至 96 年間推動為期 6 年之「地方文化館計畫」，總經費預算共新臺幣 37 億元，補助直轄市、縣市政

府及民間團體，以現有及閒置空間再利用為主，推動設置「地方文化館」。

據查此期間，文建會補助地方文化館計畫約有 1,015 案，其中 34 件被撤銷並追繳款項，例如 91 年關廟鄉之山西宮、烏魚文化館；92 年之糧農文化館、蔗糖文化園區－臺灣童謠館、燈謎館及鴿苓館；93 年之瞧吧咩事件歷史紀念館、瑞芳文化館、眷村故事館；94 年之龜崙口移民文化館、桃山人文館；95 年之林柳新紀念偶戲博物館、三峽歷史文物館、吉安慶修院、高雄鳳鼻頭文化館；以及 96 年之大溪展示館、臺灣醫療史料文物中心等。

本案監察院於 97 年 8 月派由楊美鈴委員調查，除分別向文建會及審計部調閱相關卷證外，並親赴各地文化館實地訪查，發現文建會推動第一期地方文化館計畫，6 年來有 34 件被撤銷並繳回款項，其中 16 件係因無法取得建物文化教育用途使用執照，消防安檢證明未取得而有安全上顧慮，或因古蹟、歷史建築使用執照之申辦及變更程序繁複等因素，以致當年度提案內容無法執行，因此撤銷並繳回款項。監察院曾隨機抽樣訪查臺中縣太平市自然生態館，發現該館因使用執照及消防安全問題，而延宕至今。此現象顯示文建會對於閒置公共設施申請設置地方文化館，審核未盡確實，甚至對未取得合法證照之館舍予補助，導致浪費公帑，而毫無效果。

行政院針對社會輿論關注之公共設施閒置問題，雖於 95 年 2 月 24 日通過「行政院活化閒置公共設施推動方案」，同時派



工程會邀集相關部會成立活化閒置公共設施專案小組，積極清查瞭解公共設施閒置原因，並提出各種活化之解決方式，包括原設施功能之強化、調整或以委外經營方式辦理。惟經監察院於 97 年 10 月函請審計部協助調查「行政院文化建設委員會推動地方文化館計畫之成效」，卻仍發現有下列缺失：

- 1.臺北縣坪林茶葉博物館係坪林鄉公所委託極品茶公司經營管理，並訂定委託經營合約，然 92 年間核有因契約內容未明訂受託者應定期提供經營狀況等相關表報，監督考核資料闕如，致無法對其經營情形進行瞭解、考核等情事。而 96 年度財務亦因收入不足以支應支出，致累計短絀逐年擴大，資金難以循環運用，債務償還經費及人事費用仰賴普通公務預算挹注等情事。
- 2.新竹縣橫山鄉公所為活化民俗文物館之使用，借重民間專業經營經驗，自 94 年起規劃橫山鄉民俗文化館委外經營。經以公開評選方式甄選，由名冠國際藝術事業股份有限公司得標，並訂定委託經營管理契約書，惟查委託經營管理契約書上無簽約日期，該公所亦迄未能提供相關點交紀錄及清冊資料，顯示契約文件未妥善保存；另契約中未訂定館舍開放時間、得收費項目及相關使用管理規範等，核與行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點之規定不合。另檢視 95 年度至 97 年度辦理活動內容表，95 年度未辦理藝文教育講座、96 年度亦僅辦理 6 場展覽活動，未達回饋標準，顯示該公所未落

實回饋項目之監督管理。

- 3.臺中市政府對於臺灣民俗文物館採公辦民營，於 91 年 12 月委由中臺科技大學經營管理，期滿時該府為維持正常營運，原預計暫委託中臺科技大學繼續經營，惟該校無意願，改暫由「臺中市文教基金會」代管，嗣後以限制性招標方式，於 97 年 3 月起改委託亞洲大學經營管理，每年應繳交 50 萬元權利金，並自負盈虧。但據統計 92 年度至 96 年度 12 月底止，收支結餘合計僅 22 萬元，若扣除權利金，並無獲利空間，以致中臺科技大學無繼續經營意願，顯示委外經營有其營運困境。

另監察院於 97 年 11 月自行隨機抽查臺東縣政府利用落成於 52 年且已荒廢多年之臺東地政事務所舊址修建設置之「臺東故事館」。縣府為讓 91 年成立之該館發揮營運特色，委託誠品書店經營管理。該公司斥資仟萬元整修館舍，作為故事館主體，同時充實閱讀區、童書區等空間。但臺東故事館身為文化館的角色，卻未呈現其主題，進入臺東故事館，舉目所見是書店，而不是文化館。館場除楊傳廣之撐竿跳竿圖片外，看不到其他代表臺東之具體文物呈現，雖然 2 樓設有藝文展示區，但空間比例不足，其外觀招牌看板亦不易看出臺東故事館之意象，此與政府投入之經費，顯不成比例。

前述缺失案例均顯文建會對地方文化館委外經營之審查機制，未盡落實，以致部分委外館舍經營成效欠佳，或未能與各



館特色契合，偏離地方文化館之設立目標；復未建立地方文化館行銷、策略聯盟與異業結盟相關機制，致未能自給自足，端賴政府補助，無法落實永續經營之宗旨；另對於地方文化館計畫經費執行、監督、考核及後續核銷作業未盡確實，影響補助經費使用效能；推動地方文化館計畫補助比率，未能考量地方政府之財政情形或私有館舍自籌經費之能力，而採一致性之補助比率；未協助各縣市政府相關單位進行整合行銷，致各館績效不彰者居多；未積極協調推動各地文化局（處）加強與教育單位、學校合作，將地方文化館列為各學校校外參訪點；各地文化館人力資源不足，惟多未敦聘專業人士或招募志工協助，以致館舍經營不善，無法達成預期成立目標等等，均核有違失，爰於 98 年 2 月依監察法第 24 條提案糾正。

五、原民中心

八十年代中期以後，前臺灣省原住民事務委員會及行政院原住民事務委員會為提供原住民聯誼集會、就業輔導、福利服務、文化傳承活動或臨時住宿服務等，開始接受地方政府申請補助興建原民中心，以保存原住民文物、興辦原住民民俗文化活動、開發並展示銷售原住民藝品、整合原住民民俗文化歌舞及祭典活動等綜合服務。惟因常有規劃不周，選址不當或地方首長一廂情願之想法即冒然興建，致生落成後效能不彰或閒置成蚊子館情事，茲將近年經審計部提報監察院調查的一些案例說明如後：

(一)臺中縣原民中心

臺中縣政府於 87 年 8 月函請原民會及前省原民會補助興建原民中心，其預期效益為保存原住民文物、興辦原住民民俗文化活動、開發並展示銷售原住民藝品、整合原住民民俗文化歌舞及祭典活動等。

臺中縣原民中心坐落於臺中縣大雅鄉忠義村，為地下 1 層、地上 4 層之建築物，工程預算新臺幣 6,000 萬元，結算總價為 5,252 萬元。原民中心於 92 年 4 月完工啟用，初期由原民會「公共服務擴大就業計畫」補助成立原住民就業服務中心，惟迄 93 年 6 月，因無經費繼續挹注而中斷，臺中縣政府遂研擬將全館委外經營，然迄 94 年 7 月止，均因無廠商投標而流標，計耗時 8 個月。94 年 8 月起，縣府研擬改採先行充實內部設備後再辦理委外經營，故於 94 年度追加預算 1,200 萬元，惟該充實內部設備採購案歷經數次修改及 3 次招標，迄 96 年 3 月始以 523 萬元決標，同年 11 月完成驗收，耗時 2 年餘。案經監察院 98 年派委員調查為止，臺中縣政府不僅仍未完成其委外經營目標，亦未詳實評估委外營運效益。

據臺中縣審計室於 96 年間派員稽察發現，原民中心應有之設備及展示文物大部分付之闕如，且未有專人經營管理，而由縣府民政處派員兼管，無法專責辦理原住民文物（化）之保存與推展，致相關傳承、展示、表演及銷售等活動停滯不前；96 年 8 月起，雖開辦零星原住民部落大學原味木雕班及原住民手工藝研習班等活動，惟僅使用一樓藝術品展售區，其餘場地仍



未妥善運用，未能達成預期目標；另查縣府未於重要路段設置路標，亦未將該館納為旅遊或文化景點，或聯結當地相關景點及旅遊資源，規劃納列為一旅遊套裝行程，以提高參訪率。

監察院調查委員黃武次於 98 年 3 月 18 日曾赴原民中心實地履勘，發現審計部前指缺失雖略有改善，惟除臺中縣大雅鄉戶政事務所便民辦公室常駐辦公外，當天僅有「商會計稅務人員培訓班」借用二樓技藝教室辦理研習活動，展售區仍無攤商進駐，圖書室僅有少量書冊，文物資料展示室、餐廳及廚房、多媒體視聽室、會議室等設備尚稱完妥，惟使用率欠佳，宿舍區更是從未曾使用過，整體使用效能仍屬偏低。因此，98 年 4 月提案糾正原民會與臺中縣政府，數千萬元興建的建築，就繼續養著蚊子。

(二) 來義鄉原住民文物館

行政院原民會於 89 年補助屏東縣來義鄉公所辦理「來義鄉原住民文物館」興建，該工程得標廠商於 90 年 1 月申報開工，惟因施工基地原編定為農牧用地，不符興建用途，致無法申辦建造執照，公所遂通知廠商暫緩開工，俟建照核准後再行復工。然因該用地遲至 91 年 6 月始由農牧用地變更編定為特定目的事業用地，屏東縣政府於 91 年 12 月核准開工，工程延宕整整 2 年，此期間國際鋼筋原料價格上揚，導致國內鋼筋價格亦節節上漲，終致調整合約價格，增加鋼筋費用 51 萬餘元；再加以自工程設計、發包至廠商實際施工，3 年多期間用地未善加監管，閒置荒蕪，基地遭丟棄多量廢土，鄉公所因而辦理變更設計，

增列廢土運棄及棄土場處理費 28 萬餘元，導致總工程費用增加，無端浪費公帑。

按本文物館之預期功能及效益為：提供原住民族文物典藏維護及展示規劃之空間、設置原住民族文化歷史教育推廣之場域、提供當地原住民族部落最佳之藝文休閒設施、加強原住民對於自身傳統文化認同之凝聚、作為原住民族文化教育之推廣、文化創意產業之展示（售）之地方。惟該文物館於 93 年 1 月完工驗收後，因公所經費籌措不易，無法充實內部設備，肇致閒置無營運，僅自 93 年 9 月至 97 年 4 月提供南和村辦公處及南和托兒所使用。肇致行政院活化閒置公共設施專案小組於 94 年以該館低度使用為由，予以列管在案，迄 97 年 11 月始解除列管。

綜而言之，該文物館於完工後閒置長達 4 年，期間卻提供予村辦公處及托兒所之用，與原使用執照記載之文物陳列不符，顯見該公所不僅建館前未辦理與工程有關之先期規劃及可行性評估，工程完工後亦未考量該文物館設置之目的，缺乏營運規劃及推動活化之積極性，使耗資近 1,800 萬元之文物館，未能發揮其應有之功能及效益，顯有怠失，而於 98 年 5 月經監察院程委員仁宏提案糾正。

（三）原住民族文化產業推展中心

行政院原民會為推展原住民經濟及產業發展，於 88 年度至 91 年度共計編列預算 6,876 萬元，在臺北市羅斯福路 1 段 63 號興建地上 11 層、地下 3 層建築 1 棟，於 88 年更名為原住民族



文化產業推展中心。該中心於 91 年 2 月完工驗收至 97 年底監察院調查為止，2 至 4 樓空間，僅於 96 年 7 至 12 月期間，委由臺灣經濟研究院辦理「原住民族部落產業發展計畫整合行銷計畫-消費認知推廣與地點行銷計畫」時，招募 15 家廠商進駐展示商品，以及辦理 2 場展售會、6 場主題特展，作試辦營運，其餘時間均未使用。至於 5 至 11 樓空間，原民會於 94 年 4 月起，作為外縣市同仁宿舍使用，與建置目標不符，顯示產業中心之使用成效不佳。

又原民會籌建產業中心，完工驗收僅 1 年餘，牆面即嚴重龜裂、樓面及房間漏水且積水，卻未能重視建物安全之重要性，積極辦理結構安全鑑定，及時補強修復，顯示原民會於此部分亦有疏失，以至於經審計部於 97 年提送監察院處理而由筆者調查屬實提案糾正在案，這又是另一政府機關只會興建，而無能經營的公共設施，肇致公帑浪費的實例。

六、傳統市場改建

臺灣各縣市鄉鎮傳統公有零售市場，因興建年代久遠又保養不良及管理不善，總是給人簡陋髒亂的印象，加以工商經濟繁榮發展，人口不斷增加，原有老舊市場，不少已不堪使用，因此，地方政府陸續爭取預算加以改建。惟與其他公共工程一樣，也發生一窩蜂搶食預算，卻規畫草率、設計不良、配套不足、管理不善的弊病，肇致建物閒置、公帑浪費之情事，而由審計部地方審計室發現，報請監察院處理。僅就一些經監察委

員調查提案糾正的案例供讀者參考：

(一)大園鄉公有零售市場

桃園縣大園鄉公所於 82 年 11 月以該鄉近年因工商業經濟繁榮發展，人口不斷增加，而原有市場老舊，不堪使用向縣府轉請前臺灣省政府申請專案補助新臺幣 1 億 3,500 萬元，計畫改建原有老舊市場為 1 棟長 50 公尺、寬 30 公尺，面積 1,500 平方公尺，3 層樓計 4,500 平方公尺 RC 造的大型購物買賣中心，以提高居民生活品質，並利市容美觀，增進人民福祉。惟查該改建計畫對於原址之妥適性，擬興建市場之消費型態分析，原舊有攤商安置及完成後之進駐意願調查，改建後之租金收入是否足以支持市場營運維護管理等，大園鄉公所均未於計畫中考量。

84 年 6 月 26 日大園鄉公所完成本案發包作業後，原舊有永久承租攤商推翻先前同意改建之協商決議，堅決反對改建，嗣歷經數十次協調未果，鄉公所遂於 85 年 11 月函報縣府同意辦理變更設計，縮小興建基地面積，但為避免上級巨額補助款流失，乃增加興建樓層，由地上 3 層變更為地下 2 層、地上 4 層，總樓地板面積由 4,500 平方公尺擴增為 8,239 平方公尺。然查該次計畫變更，鄉公所並未重新辦理評估，為遷就上述永久承租戶，基地面積由原來三面臨路、交通動線良好之完整區塊，變更修正成現今不規則狀，在前省府屢次函催儘速發包施工，否則收回補助款之壓力下，縣府乃核准興建，致市場於 89 年 9 月完工後，由於周邊動線不佳等因素，除 1 樓 45 戶攤位尚能完成出租 44 戶外，2、3 樓卻長期間置，事後雖經檢討自承市場周



邊配套措施並非十分完善，然反對改建之原舊有永久承租戶卻仍留置原地繼續營業，新舊雜陳，景象十分突兀；而縣府於辦理及變更過程亦未依法確實審核，即率予同意補助，肇致巨額公帑虛擲，加以該市場位處大園鄉市集繁華地段，人潮雲集，雖設有市場管理人員，惟大園鄉公所經營管理不善，任由 1 樓攤商違規搭架占據行人走道營業，民眾購物進出困難，而 1 樓違規攤商原有攤位卻堆置雜物，市場內髒亂不堪，降低民眾進入市場購物意願，均顯有違失，致經黃武次委員於 97 年 10 月提案糾正桃園縣政府與大園鄉公所。

(二) 嘉義市西公有零售市場

嘉義市西公有零售市場原係日據時代建築物，因建築物陳舊，於 74 年間臺灣省政府列管為危險建築物，嘉義市政府為辦理西市場改建案，乃編列 81 年度至 84 年度特別預算，重建西市場為多目標使用大樓，工程計畫內容包括：地下 1 層防空避難設施及停車場，1 樓挑高分 2 層收容原西市場承租攤商（約 205 個攤位），2~3 層為收費停車場，4~7 層為多目標使用樓層（出租或出售），頂樓規劃為兒童遊樂場，建築物中心區為中庭花園廣場。歲入計畫部分，2~3 樓作停車場計有 260 個停車位，每年約有 1 千萬元收入；1 樓之攤位及頂樓之租金收入每年約有 1 千萬元收入；4~7 樓商業用樓層如採公開標售，概估可售得約 12 億元。預期成果包括：改善市中心區的停車問題，帶動舊市區商業發展；提高市中心區休閒、娛樂及消費品質和場所；全大樓建成後除可立即標售 4~7 樓層償還債務外，包括

市場及停車收益每年約有 2 千萬元可增加市庫收入等。

惟查，嘉義市政府規劃辦理西市場重建多目標使用大樓計畫，顯然忽視景氣欠佳之警訊，過份樂觀預估各項收入金額。該府於 89 年 5 月公告標售 5 至 7 樓，卻因無人投標而流標。該府乃分別於 89 年 8 月及 90 年 2 月以其一般財源償還已展延 1 年之 2 億 9,250 萬元及 2 億 9,550 萬 389 元貸款本金，除增加利息支出外，標售樓層償還債務及增加市庫收入等計畫成為空言。此外，頂樓為避難空間，該府檢討亦自承依建築法規相關規定不能興建為兒童遊樂園，致未能依原計畫辦理出租，而 1~2 樓公有零售市場租金收入每年約 580 萬元，若扣除各項支出約 422 萬元，每年收益僅約 158 萬元，未達原規劃每年 1 千萬元收益之 20%；停車場權利金平均每年收入 586 萬餘元，亦未達原規劃 1 千萬元收益之 60%。

因此，本案嘉義市政府投資 6 億餘元興建西市場大樓，先則未能依計畫標售部分辦公樓層償還債務與增加市庫收入外，反而須由市庫負擔償還本金 5 億 8 千 8 百萬餘元及利息支出 1 億 5 千 1 百餘萬元，其後每年平均零售市場租金收益及停車場權利金收入分別未達原計畫之 20%及 60%，相關收入均遠低於原預期金額，顯見該府辦理本案財務相關規劃草率，過度樂觀預估收益部分，實有欠當。又頂樓為避難空間，該府竟規劃為兒童遊樂場，無視建築法規相關規定，令人匪夷所思。因此，97 年 12 月經吳豐山委員提案糾正在案。



(三)臺南市虎尾寮市場

臺南市政府於 85 年間編列工程經費 1 億 3,200 萬元，於臺南市東區虎尾寮重劃區興建地下 1 層、地上 3 層之市場大樓，並於同年 9 月與鴻圖建築師事務所簽訂契約書委託設計監造，86 年 7 月與統建營造股份有限公司簽訂新建工程合約，89 年 12 月完成竣工驗收，工程結算總價 1 億 1,008 萬餘元。虎尾寮市場占地 0.52 公頃，每層樓地板面積約為 500 坪，原規劃做零售市場使用，一、二樓並以傳統市場型式設置攤格，三樓雖規劃為大型賣場，卻無相關冷藏或冷凍設備等配套設施。

民國 90 年起，市府兩度以公辦民營方式將市場整場委外營運。第一次委外營運於 90 年 7 月 1 日訂約後，迄 91 年 9 月 1 日即終止契約；市府於終止第一次委外營運契約後，並未積極檢討改善，不僅任令虎尾寮市場閒置 2 年餘，復因疏於管理維護而遭竊、遭破壞，致第二次之委外營運因需辦理設施修繕，而短收權利金。第二次委外營運則於 94 年 4 月訂約，迄 96 年 1 月 20 日再度終止契約。此時，市府始考量該地區發展及傳統市場營運模式與民眾消費習慣等，認為二、三樓做為傳統市場之效益不高，顯見該府於規畫之初，未覈實評估市場建構型態與規模，即草率編列預算。

臺南市政府自 96 年 2 月起雖改以公辦公營方式將市場一樓攤位招商，惟除一樓有 8 成餘招商率供傳統零售市場使用外，其餘二、三樓迄 98 年 2 月止仍閒置，經監察院派由陳永祥委員調查，並於 98 年 4 月提案糾正臺南市政府在案。本案也是政府

機關一廂情願自以為是的規劃，卻未衡量民眾需求與消費習慣，致投入之公帑，因未能發揮效能而浪費，令人痛惜。

(四) 斗南鎮公有魚市場

雲林縣斗南鎮公所有鑑於該鎮舊有魚市場自民國 62 年啟用至今，用地狹小，已不敷需求；且建築物老舊，結構安全堪虞；又因位於斗南都市計畫區東北隅，四周住宅群圍繞，其貨車進出、交易吵雜聲響及魚腥味四溢已嚴重影響鄰近住戶之安寧及環境品質，並迭遭當地居民反應，建議早日遷建改善。案經該公所評估，於是將舊有魚市場遷建於高速公路斗南交流道東側公有土地。該公所於 88 年 8 月檢陳魚市場遷建計畫說明書函請雲林縣政府鑑核，該府隨即將上開遷建計畫書轉陳農委會漁業署審核，漁業署即補助經費新臺幣 2,000 萬元。

斗南鎮公所嗣於 89 年 4 月招標辦理魚市場建築及冷凍庫工程，於 92 年 8 月完工驗收。該魚市場旋即因聯外道路尚未闢建及停車場周邊設施尚未施作等問題，致無法辦理後續搬遷營運事宜，已完工建物設施則任其持續閒置，逾 6 年毫無效用，荒唐之極。

嗣後斗南鎮公所洽請經濟部水利署第五河川局提供該局甫於 98 年 3 月底完工之石牛溪 8 米防汛道路（毗鄰斗南魚市場場區），作為本案魚市場聯外替代道路；另斗南鎮公所就場區內尚待施作改善工程部分，亦分別於 98 年 4 月及 6 月決標辦理魚市場內部設施及周邊改善工程委託設計監造，以及魚市場內部設施及周邊改善工程，99 年 2 月完工驗收，同年 3 月搬遷營運



，距 92 年 8 月完工已整整 8 年之久。

又農委會漁業署及雲林縣政府於斗南魚市場遷建計畫審核過程，針對聯外道路斗南鎮公所並未編列預算配合興建，未適時指正並要求切實改善，亦均有疏失，因此，除斗南鎮公所外，漁業署與雲林縣政府亦一併遭吳豐山與程仁宏委員於 98 年 7 月提案糾正在案。

(五) 大埔鄉公有零售市場

嘉義縣大埔鄉公所鑑於轄管公有零售市場攤位設施老舊有礙觀光產業發展，於 82 年間，規劃於舊市場鄰地新建公有零售市場，預計由原承租戶優先承租營運後，拆除舊市場。該公所於 82 年擬定自治事業計畫，規劃 3 年分期新建公有零售市場（攤位）。

本案由前臺灣省政府建設廳補助新臺幣 1,400 萬元、前臺灣省政府民政廳補助 100 萬元，並向臺灣省政府公共造產基金貸借 1,000 萬元及由該公所公共造產基金支應 951 萬餘元，合計投入 3,451 萬餘元，於 83 年發包興建地下室及 1 樓 11 個攤位，84 年變更設計增建 2 樓 13 個攤位。惟該市場自 87 年 11 月取得使用執照後，迄未營運。

審計部臺灣省嘉義縣審計室於 92 及 94 年度辦理該公所財務收支抽查時，請該公所切實檢討原因，加強宣導積極招租，提昇市場使用效益；嘉義縣政府亦於 94 年限期該公所訂定營運計畫辦理營運，惟審計部於 97 年度追蹤查核結果，仍未改善，乃報請監察院處理，案經監察院於 98 年初派由筆者調查。

經查其舊市場店舖及 20 個攤位 78 至 83 年度租金收入，由 57 萬餘元逐年降至 27 萬餘元，降幅逾五成，市場承租意願已呈衰退趨勢，惟本案自治事業計畫中，未見評估市場承租需求，即逕予規劃新建市場攤位數量。又本案自治事業計畫中，其設算新市場每個攤位及停車位之月租金各為 6,000 元，以成就財務計畫可行性，惟其所設算租金價格，於規劃當時即遭縣府審查單位質疑其適當性，經再將其與舊有市場 82 至 88 年度之預估最高月租金 850 元相比，亦有明顯差異。復以該公所主辦單位於 94 及 95 年間調降每個攤位之月權利金為 1,407 至 3,037 元，停車位月權利金為 1,000 元，3 次招商委外經營管理市場結果，均乏人問津等情形，在在顯示原自治事業計畫設算租金價格嚴重偏高，誤判財務計畫之可行性。

本案該公所於規劃階段，未審慎評估市場承租需求，落實財務分析，確認計畫可行性，即貿然投資興建，施工期間亦未適時檢討修正市場規模，仍依原計畫變更設計增建 2 樓，至 87 年底新建市場落成、89 年底舊市場因 921 震災毀損拆除後，未成功協調原承租戶進駐，嗣後招商亦無成，肇致投入 3,451 萬餘元興建之設施，閒置迄今已逾 10 年餘，完全泡湯，毫無實益。

筆者於 98 年 7 月親往履勘，詢據該公所檢討，該市場於現今環境實無再為市場使用之可能，遂規劃辦理都市計畫變更，經嘉義縣都市計畫委員會專案小組於 97 年 4 月附帶條件同意變更該市場用地為地方產業專用區，惟迄履勘時仍未奉內政部核定。又查本案公有零售市場（攤位）於 87 年底取得使用執照後



，迄未啟用，期間因電梯設備及部分鐵捲門遭宵小破壞，88 年耗費 74 萬餘元辦理整修；審計部臺灣省嘉義縣審計室於 97 年 3 月間派員會同大埔鄉公所人員查核時，發現該市場購置金額達 337 萬餘元之電梯、緊急發電機及消防設備等重要設備已無法運轉，部分門窗毀損或遭破壞，市場南側預計闢建道路之公有土地、東側空地及西側預計設置機車、腳踏車停放區之進出通道，均有遭人長期占用或堆置雜物之情事。筆者現場履勘時，發現地下室緊急發電機根本無法正常運轉，顯然該公所亦迄未積極辦理公產之管理及維護，於是於 98 年 9 月提案糾正鄉公所。本案明顯是規劃膨風，陷公帑於深淵，又興建之設施完全閒置的案例。

七、社會福利服務中心

自民國八十年開始，臺灣出生人口開始明顯逐年遞減，人口趨向老化是我國面臨的嚴肅問題，政府為因應此種趨勢及照顧弱小，大幅提高社會福利預算，以補助各項社福機構之設置，主政之內政部乃於 80 年間函請各縣市政府規劃籌設綜合性社會福利服務中心，並提供經費補助，明述申請獎助須依內政部加強推展社會福利獎助作業要點之規定，設置地點「應選擇交通便捷之處」，並應經社會福利金專戶管理運用委員會同意，立意甚佳，惟實施以來仍發現有效能不彰，公帑浪費之情事，例如 98 年間經媒體揭露之桃園身障中心，在桃園縣八德市介壽路某巷內，完工驗收多年的一棟五層樓建築，卻因為地點偏僻

，沒有民間業者願意代為經營，至今無法啟用；號稱「東南亞最大」的臺中市身心障礙福利服務中心，完工後閒置近五年，後來才找到「瑪利亞社會福利基金會」接手，並改名「臺中愛心家園」。但五千坪的園區用來服務臺中殘障人士，利用率仍很差，每年虧損數百萬元；又位在臺中縣大里市的「臺中縣兒童青少年福利服務中心」，也是耗資近一億元公帑才建成的六層樓建築，多年來沒辦過多少次兒童及青少年活動，多數時候是閒置；另高縣老人中心，有容納三百人的演藝廳、十餘間教室、健身房、桌球室、卡拉 OK 等，設備應有盡有，卻蓋於鳥松、大寮、鳳山交界的偏遠地方，一片鳳梨田中間，要不是熟門熟路，一般人根本找不到，每天下田的老人，更不可能來到這裡，也因此，這座美麗的城堡，許多時候也只能關門養蚊子。以下例舉一些案例提供讀者參考：

(一) 桃園縣綜合性身心障礙福利服務中心

83 年間桃園縣政府辦理「綜合性身心障礙福利服務中心」，向國防部爭取撥用其所管理之戰備跑道土地，並經桃園縣殘障福利金專戶運用委員會會議決議後通過該中心興建案址。該中心建築基地之土地共 6 筆，分別於 83 年 11 月至 90 年 8 月，分 3 個時點撥用，前後間隔 7 年之久。本案因無編列土地購置費用，由國防部無償撥用，對於工址無較多選擇權。經查該中心案址之選定，僅由立委推薦後經桃園縣殘障福利金專戶運用委員會決議通過，而未見其考量區位條件、巷道寬度及營運可行性等之資料。該中心先期選址之評估草率，致耗資近兩億元



的一棟壯觀的五層樓建築，日後因地點偏僻及巷道出入口過小等而閒置多年，至 99 年初才上網公告委託經營，能否如願，猶未可知。

桃園縣政府於 97 年 1 月向審計部說明時表示：「該中心座落於八德市一隅，門前巷道過窄，交通並不便利，大眾運輸工具僅有公車行駛，而該中心大門面向 901 巷 49 弄，路寬不足，公車無法進入，且距最近公車站牌（松柏林站），尚需步行 15-20 分鐘方可到達，交通與聯外巷道均不便捷，致廠商不願進駐，營運效能低落」云云。顯見縣府於本案規劃之初，未嚴謹評估該中心於案址受限情況下之營運可行性，竟在落成營運時，才將案址交通不便列為造成營運不善、使用效益偏低之主因，實難令人信服。

本案經馬秀如委員調查，並以桃園縣政府與八德市公所未能審慎評估案址對營運之影響，中心座落於八德市一隅，門前巷道過窄，交通並不便利，致該中心效能不彰，浪費國家資源，洵有違失，於 98 年 3 月提案糾正。

（二）蘆竹鄉老人安養中心

桃園縣蘆竹鄉鄉民代表會於民國 88 年 12 月將代表會通過之籌設「鄉立老人安養中心」決議，函送鄉公所查照辦理。鄉公所嗣於 90 年 10 月招標辦理委託規劃專案研究，由林長雄建築師事務所得標，契約金額新臺幣 95 萬元，該所依委託規劃研究成果，於 90 年 12 月招標辦理安養中心統包工程，由佳山營造公司得標，契約金額 2 億 4,800 萬元。

蘆竹鄉公所係以該鄉坑子外段山腳小段 26 地號「都市計畫保護區」土地，作為本案安養中心興建基地，開發基地面積 9,990 平方公尺。嗣因該所囿於桃園縣政府所訂頒之「桃園縣都市計畫保護區、農業區土地使用審查要點」有關「申請基地面積不得超過 3,000 平方公尺」及「分案申請設置」規定，乃將原先 1 案分割為 3 案重為規劃申請籌設，縣政府則於 92 年 6 月核准該。本案統包工程於 94 年 12 月完工，95 年 2 月取得 3 案使用執照後，蘆竹鄉公所隨即以 3 案規劃將影響廠商投標意願並徒增營運人事費用等理由，再函請桃園縣政府同意將變更後 3 案再合併為 1 案，縣政府則基於輔導該所儘早開辦及尊重興辦事業計畫單位決定等理由，於 95 年 9 月 15 日同意將 3 家養護中心予以合併，惟消防設備等應依實際變更。蘆竹鄉公所旋即要求統包承商著手辦理消防設備變更及使用執照變更等相關事宜，嗣於 97 年 11 月桃園縣政府消防局函復該所消防安全設備符合規定，同時縣政府於 97 年 12 月函復該所本案用途更動准予備查，並於 98 年 2 月 20 日准予開辦老人安養中心，目前該中心刻正委由財團法人怡德安養護中心經營，每月權利金 36 萬 1,688 元。

本案統包工程原履約期限為 93 年 8 月 1 日，因將 1 案分割為 3 案須重新規劃籌設，增加籌設申請修改、建築圖說修改及建造執照重新申請審查等作業，致完工工期延遲至 94 年 12 月。蘆竹鄉公所於取得上開使用執照後，理應積極辦理委外營運招標事宜，以免已完工建築物及設施閒置。惟查該所卻考量「3



案建築物須 3 組標準人力，將增加龐大人事費用，恐無廠商有意願參與經營」，請求桃園縣政府同意將已完工 3 案再辦理變更合併為 1 案。至此，本案已完工並取得使用執照之 3 棟建築物及相關設施，卻無法立即投入營運使用，而仍須再辦理 3 棟建築物打通，及其所衍生消防設備變更及使用執照變更等額外作業，致營運期程再為延宕至 98 年 2 月。

本案經監察院派由吳豐山委員調查，並以桃園縣蘆竹鄉公所於本案老人安養中心辦理過程，未恪遵「都市計畫法臺灣省施行細則」規定，於尚未取得桃園縣政府核准籌設許可，即率爾辦理統包工程招標事宜；另桃園縣政府於獲悉蘆竹鄉公所擬辦理統包工程招標案函文時，未適時指正其尚未申請籌設許可；蘆竹鄉公所於 3 案規劃完工並取得使用執照後，卻以 3 案經營「人事成本將大幅增加、打通較符合參觀廠商須求及惟恐無廠商有意願經營」為由，未積極嘗試辦理委外營運招標事宜，以縮短營運期程，執意將已完工 3 連棟建築物再辦理打通並變更合併為 1 案，後續並衍生消防設備變更等諸多作業程序，致營運期程延宕；以及桃園縣政府訂頒「桃園縣都市計畫保護區、農業區土地使用審查要點」有關「分案」規定，與內政部 89 年 10 月 17 日函修「臺灣省都市計畫保護區及農業區設置社會福利事業設施暨農業區設置幼稚園土地使用審查要點」顯有牴觸，均顯有未洽，於 98 年 4 月提案糾正桃園縣政府與蘆竹鄉公所。

(三)高雄縣農民休閒活動中心

高雄縣政府於 80、81、82 及 85 年度編列「農民休閒中心」相關執行預算，原規劃經 3 期工程完成建設。惟該府興建本案前，並未辦理可行性評估，僅先後委託建築師事務所及國立高雄工商專科學校辦理規劃，即予執行。經查相關規劃僅偏重於工程可行性及環境影響等因素，並未審慎評估市場需求因素、管理與維護能力等配套措施。且後續第 2、3 期工程之集會堂及住宿中心工程，因經費無著未能興建，致 87 年 3 月間第 1 期工程完工驗收後，雖曾於 88 年 9 月委託廠商營運，終因設施不全及地處偏遠，無法成功營運，致於 91 年 7 月間與廠商辦理點交終止合約。

高雄縣政府於前開契約終止後，除於 92 年 6 月間短暫作為旗山地區 SARS 發燒篩檢站之用外，即形同完全處於閒置狀態，未能發揮原規劃之發展農業兼具觀光遊憩之主要目標及帶動該縣旗山地區產業經濟活動發展之預期效益，致已投入之工程經費 1 億 4,808 萬餘元巨額公帑，形同虛擲。

本案經審計部於 97 年間報請監察院處理，監察院於 97 年 8 月派由趙昌平委員調查並於 97 年 9 月親赴「農民休閒中心」現場勘查，發現該中心 建物內部雖未遭破壞，惟因久未使用，週遭及入口廣場雜草叢生，建築內部散置辦公雜物，鐵製柵欄有遭破壞情形，且天花板亦有漏水跡象。詢據該府人員稱，因受限預算額度，無法派遣專職管理人員，僅能委請保全公司裝置門窗防盜器以防宵小。



經查「農民休閒中心」第 1 期工程完工後，迄今已歷 10 年餘，雖曾一度委外營運管理，惟並未開業營運。且高雄縣政府自第一次委外營運失敗後，迄未能審慎規劃、採取有效作為，以發揮該中心效能，顯有違失，趙昌平委員乃於 97 年 11 月提案糾正高雄縣政府在案。

八、運動休閒園區

政府的建設早期係以支撐經濟發展的基礎建設為主，晚近則除繼續推升經濟成長外，國家發展重點計劃與方案，已朝向重視人力素質的提升、人文素養的深化、優質生活環境的建設、地方特色的塑造與認同，以縮小過去經濟發展與生活、環境建設背離的落差。並強調經濟成長、人文素質、生活環境的協調並進而相輔相成，以邁入先進國家之林，確保國家之永續發展。因此，各地的運動休閒園區也在政府施政主軸下，陸續在各地萌芽興建，以提供國民優質的生活環境。惟與其它公共建設一樣，也有效能不彰，致產生公帑浪費之情事，而經審計部查察報監察院處理者，特將近一年來經本屆委員調查有案者摘述如後。

(一) 員林運動公園

彰化縣政府於 88 年 3 月函請前臺灣省政府教育廳補助員林運動公園籌建計畫，預計興建主要建築物，包括頂蓋表演場、社團辦公室、多功能活動中心、服務中心等；運動設施，則包括排球、網球、籃球、槌球、慢速壘球等場地，預期可達到均

衡城鄉體育資源，帶動地區休閒品質等效益。案經前臺灣省政府於 88 年 6 月函復同意補助新臺幣 5,000 萬元。

惟彰化縣政府未辦理興建網球訓練中心之可行性評估，包括訓練資源人力、物力、經費及選手對象等，且未報經原補助機關教育部審查同意，即逕於 92 年 11 月訂定「彰化縣員林運動公園開發計畫變更計畫書」，變更計畫內容為興建網球訓練中心，內設有宿舍、餐廳、會議室及設置 14 座網球場，以作為網球比賽及國內網球選手訓練之用。該網球訓練中心於 95 年 1 月完成驗收後，彰化縣政府以訓練資源有限為由，將訓練對象侷限於縣內中小學青少年網球選手之培訓，惟因青少年網球選手多就近於就讀或鄰近學校進行訓練，如住宿於該訓練中心接受訓練，易衍生有就學、生活照顧等相關問題，對該訓練中心需求較低，再因該府亦未訂定訓練網球選手相關配套方案，致該訓練中心除會議室外閒置未用，長達 3 年 9 個月，未能發揮預期效益。

彰化縣政府於員林運動公園興建工程即將完工前，以擴大運用社會資源為由，於 94 年 12 月公開招商委託經營管理，由何××取得經營權，委託經營期間 6 年，每年權利金 80 萬元，惟委託經營 3 個月試營運期滿後，旋於 95 年 4 月以該縣民眾使用便利性、管理自主性與未來政策走向為由，決定收回交由學校代為管理，並於 95 年 5 月與何君完成協議，縮短委託經營期間至同年月 31 日止，該府收取權利金僅 7 萬餘元。

本案經監察院派由筆者調查，發現彰化縣政府辦理變更計



畫，預定興建網球場及網球訓練中心等設施，卻未一併規劃未來經營方式及經營維護之成本與效益，又於設施委外經營管理後，變更契約收回自行管理，並未評估自身財務負擔能力及收費法源依據等相關配套措施，致本案場館設施收回，於 95 年 6 月交由彰化縣縣立明倫國民中學代為管理後，即因無收費法源而閒置，遲至 96 年 10 月修正「彰化縣立體育場所管理自治條例」增訂收費標準，經該縣縣議會通過後，網球場部分始於同年 11 月開放由民眾付費使用；槌球場屬戶外設施並未收費，且因地處偏遠、乏人使用。另網球選手訓練中心並未開放使用。依據該網球場使用紀錄，14 座網球場其中 2 座變更為籃球場，98 年 4 月至 6 月平均每日每場僅 2.85 人使用。該網球場 97 年度場地使用費收入僅 28 萬 6,310 元，惟支出情形，包括現場管理之 2 名教師 97 年度薪資計 236 萬 2,975 元，運動公園及場館設施 97 年水電及維護費用計 238 萬 3,804 元，合計 474 萬餘元，扣除使用費收入後，仍不足 446 萬餘元。使用費收入不足支應相關費用，就財務收支面上造成該府負擔，實屬可議，均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正彰化縣政府，要求行政院轉飭所屬確實檢討改善。

(二) 國家運動園區－國家運動選手訓練中心

民國 87 年 1 月立法院會議審議行政院體育委員會組織條例時附帶決議，要求該會設立專責訓練機構。89 年 7 月陳前總統亦指示體委會與國防部將左營中心轉化成「國家運動選手訓練中心」，以提供完善設施之支援環境；同年 9 月陳前總統蒞臨

體育節表揚大會，復再指示左營運動訓練中心應儘速籌設為「國家運動訓練中心」。行政院體育委員會乃於 93 年 6 月向行政院提報「國家運動訓練中心設置計畫（細部規劃）」草案，並於 94 年 6 月提報計畫總經費新臺幣 43 億 6,406 萬元，惟據審計部調查該計畫自 94 年執行迄 97 年，核有未盡職責及效能過低情事，乃報請監察院派由洪德旋委員調查。

經查，體委會依立法院決議及陳前總統指示，於 93 年 6 月向行政院提報「國家運動訓練中心設置計畫（細部規劃）」草案，惟未妥慎依前揭要點規定詳實辦理相關可行性評估即倉卒提報，漏列民間參與可行性評估、財務規劃、執行計畫及營運管理內容等必要事項，經行政院於同年 7 月函該會要求補充資料，該會遲至 94 年 3 月始委託宗邁建築師事務所辦理國訓中心及國家射擊訓練基地之整體規劃設計技術服務，並續辦理民間參與可行性評估後，於同年 4 月 14 日重新提報計畫，惟有關促進民間參與評估部分之描述仍嫌不足，又與該會另外所提「2009 年世界運動會籌辦計畫」、「國家運動園區計畫」內容重疊，行政院乃再函請體委會補充資料後於同年 9 月 5 日始函復原則同意，惟已延遲該計畫原訂起始期程（94 年）9 個月。

又查，體委會於「國家運動選手訓練中心設置計畫」報行政院修正審議期間，復於 94 年 6 月另案提「國家運動園區興設計畫」草案報院審議，將其定位為「國家運動選手訓練中心設置計畫」之上位計畫，行政院 94 年 9 月函復該會原則同意，並將審議意見函復檢討，惟從該會 93 年 6 月 15 日首次提報至 97



年 3 月 4 日行政院最後審查原則同意，共歷經 5 次修正，計畫名稱由原「國家運動選手訓練中心設置計畫」併入後提報之「國家運動園區興設計畫」，最後定案又更名為「國家運動設施整體興設計畫」，內容架構亦作大幅度更動，預計於臺灣北、中、南、東部及雲嘉地區設置五大國家級運動園區，而原「國家運動訓練中心設置計畫」中之「國家運動選手訓練中心環境整建計畫」子計畫（現左營國訓中心），於興建規模未變更之情況下，由原訂期程 97 年底大幅展延至 102 年 6 月 1 日完工，併入南部運動園區興建；「籌設國家射擊訓練基地計畫」子計畫（現桃園縣公西靶場），則納入北部運動園區執行，目前仍處於規劃階段；截至 98 年 3 月止，體委會僅確定南部及北部運動園區優先推動，其餘則毫無任何實質進展，明顯延誤國家體育發展政策執行及重大計畫之推動。

另查，體委會辦理「國家運動選手訓練中心環境整建計畫」及「籌設國家射擊訓練基地計畫」2 項子計畫，預計執行期程從 94 年至 97 年度，然因先期規劃有欠周詳等前述因素，實際推動進度未符預期，94 年至 97 年度合計編列 10 億 2,000 萬元預算，惟至 98 年 3 月止，實際僅支出 3,935 萬餘元，其餘不是辦理保留即繳回國庫。體委會顯然未考量計畫實際執行情形覈實編列預算，94 年至 97 年度屢生預算執行率偏低情事，違反預算籌編原則，影響政府整體資源之統籌分配運用。

本案因此於 98 年 4 月經洪德旋委員以體委會先期規劃有欠周詳，未依規定提報計畫內容，亦未依據行政院審議意見積極

辦理修正，計畫審核中復大幅變更執行規模及名稱，延誤重大計畫之推動；復該會審查委外規劃成果欠缺效率，執行策略猶疑不定，延宕環境影響評估及其後續計畫之執行；另未考量計畫實際執行情形覈實編列預算，94年至97年度屢生預算執行率偏低情事，違反預算籌編原則，影響政府整體資源之統籌分配運用，經核均有違失，爰依監察法第24條提案糾正在案。

除上述二例以外，99年5月間審計部另調查發現，中央政府在91年至93年間補助地方共蓋了24座極限運動場中，其中8座從啟用之日起就未辦過任何極限運動活動，5座場館僅開放部分時段供民眾使用，開放日數偏低，平均每日不超過10人次。其他11座則因未提供統計資料，審計部無從知道有無使用。就以臺南縣新化鎮的極限運動場為例，地處偏僻，想到當地挑戰極限，至少要騎腳踏車一、二個小時，「誰去那裡紓發精力？」

審計部說，8座極限運動場多數任憑風吹雨淋，有的儲藏室內配電箱的配電設施都被偷，照明設施及機電設備也都無法供電，衛浴設備遭破壞拆除等，就如同其他蚊子設施一模一樣；更有的直排輪場地面臨拆除，木製座椅腐朽，看了讓人覺得可惜。

審計部的調查報告認為，行政院體委會在事前未審慎評估需求，辦理可行性評估與成本效益分析，或訂出周延的補助作業規範，就貿然要求地方政府提報計畫，而且未邀請具運動專



長的人士參與審查，就核定補助地方政府興建極限運動場，明顯就是胡亂灑錢。

對此，體委會表示，鑑於國內青少年飆車問題日益嚴重，前主委林德福於 91 年度起規劃推廣青少年極限運動政策，希藉由刺激、挑戰性高之運動，使青少年有正當且適當場所疏解多餘精力，減少社會問題發生。惟因極限運動屬較危險性運動，場地使用時需有專業教練及防護員協助，與一般戶外運動場所使用特性不同，且極限運動遊具多為木製或金屬，受臺灣潮濕悶熱氣候之影響，極易腐爛或生鏽，致地方政府運動推廣及場地維護不易，造成部分場地設施使用效益偏低，則愈顯示當年體委會思慮未週之決策。

九、產業園區

我國目前有關產業科技園區之開發，除國科會外，農委會、環保署、經濟部及各縣市政府均可依據相關法律，規劃設置與開發各類工業區，面積高達 3 萬 7 千餘公頃，其中稱之為科學工業園區者有 3 千餘公頃、環保科技園區與農業生物科技園區約 6 百餘公頃，惟部分工業區用地常因區位不佳、產業外流、管理費與出售、出租價格偏高，致已開發完成之科學工業園區內土地，以及耗費鉅資興建之標準廠房與宿舍，閒置率偏高，效能大打折扣，亦或開發過程一再延後，致資金要求跟著大幅增加，使財務規劃無法掌控，以下即是一些具體例子。

(一)銅鑼科學工業園區

82 年間國科會及所屬新竹科學工業園區管理局為因應科學園區工業用地需求，在新竹附近之苗栗縣境內覓地開發園區第四期用地，科管局及國科會旋報請行政院同意就竹南、銅鑼兩基地進行評估。後經由科管局組成之評審委員會認為竹南與銅鑼兩基地均具潛力，符合開發為科學園區之最低條件，故列舉兩基地各項要求條件，建議評選為擴建基地，函報國科會轉陳行政院於 86 年 8 月核定原則同意。

銅鑼基地面積約 349.75 公頃，其中 319.5167 公頃，為農林公司所有，其他私有土地約 25.5 公頃，公地僅約 5 公頃。其地形條件低劣，坡度大於 40%之土地約 48 公頃，保育區 45 餘公頃，亦即不可開發區及保育區合計約 93.44 公頃，佔總面積 27 %。

88 年 2 月，苗栗縣政府提出「銅鑼科學園區周圍土地配合整體規劃開發合作計畫書」，明列該府應負責籌措經費，於 89 年 6 月及 12 月底前分別完成園區聯外道路拓寬及通九大橋拓建工程，並取得所需土地。惟因該府經費籌措困難，以及銅鑼基地開發計畫與細部計畫及環境影響評估於 90 年 1 月方完成核定，故苗栗縣政府於 91 年始完成東西向聯外道路土地取得，致園區聯外道路拓寬及通九大橋拓建工程，均未依約定期限完成。又 89 至 90 年間新竹科學園區廠商營業總額自新臺幣 9200 餘億元驟降至 6600 餘億元，高科技產業投資漸趨保守，園區廠商用地需求壓力已較緩和。惟科管局於銅鑼基地開發計畫與細部計畫經核



定後，仍積極進行土地取得作業，於 90 年 9 月完成土地取得作業，並將土地價金及補償費用發放或提存完竣，國科會擬即請行政院長破土動工，卻發現該基地在山頂上，無水無路，科管局乃以價購之農林公司土地原承租佃農及徵收之部分私有地地主抗議補償費偏低，拒領補償金；環評報告要求之園區內半導體及光電業工廠製程用水需達 85%以上回收率及全區總用水回收率需達 80%以上，難以達成；設計公司規劃污水處理需以三級處理，方可達到環評規定之放流水標準，惟當時無處理該等規模之處理方法實績，暨苗栗縣政府因經費籌措困難，未配合辦理取得聯外道路用地等等理由，函請國科會轉陳行政院延後動工。經該院要求重新檢討開發案，科管局乃於 91 年 5 月委外辦理評估，評估結果，銅鑼基地因地理區位欠佳、上下游產業不能配合、研究或就學不便等三大主因，廠商投資意願低落，財務計畫再評估結果為不可行，進行開發可能造成園區作業基金負債之高度劣化等。科管局於 91 年 7 月檢送再評估報告函請國科會轉陳行政院，並建請准予基地延緩進行開發或停止原開發計畫，另規劃作其他計畫使用。顯見國科會及所屬科管局未衡酌上開主客觀環境不利條件，審慎評估計畫之可行性，規劃草率，以致於無法依原計畫開發使用，未能達成開發目的，但公帑卻已投入無數，令人痛心。

復按銅鑼基地自 91 年 10 月經行政院核准暫緩開發，國科會及科管局未積極研提可行性方案開發利用，單就辦理軍民雙用科技專區規劃案前後耗費時間即長達 5 年，最後仍告中止，

致基地自 90 年 9 月 20 日完成銅鑼基地價購及徵收程序起，迄 97 年底已逾 7 年，仍未能有效使用，卻已支用 41 億 5309 餘萬元，經監察院洪昭男委員調查並於 98 年 4 月提案糾正國科會及所屬科管局在案。

(二) 龍潭科技工業園區

達裕開發公司係由和信及中信兩集團聯合投資成立，早期陸續於桃園縣龍潭地區購買山坡地，79 年間部分土地依促進產業升級條例核定開發為龍潭工業區。惟該地區因交通不便，土地銷售不佳，又因山坡地建築受限，已購地廠商紛紛求去，加上公司經營不善，90 年間財務呈現重大危機。

達裕為應付龐大債務，爰尋求以支付佣金方式，向政府高層尋求協助，希冀能將滯銷之龍潭工業區高價出售。然能出巨資購買大幅土地之單位卻極為有限，國科會及轄下科管局擁有「科學工業園區作業基金」（以下稱作業基金）預算可彈性運用，並可依據〈科學工業園區設置管理條例〉（以下稱園區設管條例）核定計畫，遂成為達裕售地之標靶，並藉配合政府推動「兩兆雙星」為由，遊說高層以高價納入新竹科學園區為目標。

龍潭工業區滯銷，係因區位不佳、交通不便、地形陡峭等，想要高價售出並成為科學園區，更是難上加難，不論主管國家預算之行政院主計處，或負責為政府彙整審議重大經建投資案的經建會，對此項政策皆多所質疑，惟 93 年元月上旬陳前總統卻出面召集行政院長、國科會主委、科管局局長等重要官員



至總統府協商處理。科管局局長李界木於 92 年 11 月 18 日即與該公司就土地租金與售價方面取得協商結果，由科管局以 109.5 億元（依 92 年 12 月 5 日國科會報院公文，第一期款 91 億元加徵收第二期土地 18.5 億元）購買達裕土地，再轉租給廣輝公司設廠。

本案土地交廣輝公司使用後，基地原存在缺點於設廠過程中波折不斷；包括深度確實不夠，需超挖未解編山坡地，致建照無法即時取得卻違規開工，違反環評及水保法令等，多次遭桃園縣政府告發開罰高達數千萬。又因周邊道路太窄、污水處理設施不足等，廣輝另需耗資數億自行興建。此外，所謂第二期土地，因坡度過於陡峭，原本就無法開發，李界木仍浪費公帑近 3000 萬元委外辦理環評、水土保持及變更使用計畫等，結果卻沒有增加一寸第二期土地准予開發。龍潭園區面積狹窄、無擴充餘地，罔論產業群聚，形成面板業北、中、南三足鼎立遙遙無期。又因原編定工業區無法解編、公共設施用地無法轉移等，致科管局耗資百億取得之龍潭工業區迄今尚未成為合法科學園區，但卻已先暴出陳前總統家人及科管局局長轟動國內外之收賄醜聞。本案嗣經監院馬以工、馬秀如、李炳南及周陽山四位委員組成專案小組深入調查屬實，已於 98 年 7 月提案糾正國科會及科管局，並通過彈劾前國科會主委魏哲和及科管局局長李界木在案。

（三）新竹生物醫學園區

新竹生醫園區構想係臺大醫院於民國 90 年 2 月向行政院提

出，行政院於同年月將構想交議經建會會同教育部、衛生署、國科會等規劃。嗣行政院於同年 6 月 1 日核定「新竹生物醫學園區推動原則」，並將其列為「國家重大建設計畫」，並核定列入「挑戰 2008：國家發展重點計畫」之產業高值化計畫項下執行。經建會復於 92 年 2 月委員會議決議由國科會編列「規劃及公共設施經費」，並責由臺灣大學成立「新竹生物醫學園區籌備處」執行。

「新竹生物醫學園區計畫」於 92 年 3 月 28 日正式奉行政院核定，園區主要設施區分為醫學中心區、育成研發區、民間企業區及公共設施等，訂於 95 年 8 月營運。其中之「醫學中心區」為園區生技研發驅動主力，或可謂為新竹生醫園區開發成敗之關鍵設施。本計畫執行及預算編列機關，包括教育部、經濟部、衛生署、國科會、中研院等機關。惟因園區籌備處隸屬於臺灣大學，層級較低，卻需統籌各部會工作及協調預算編列，發生困難，致 94 年間發生科管局終止委託臺灣大學開發，卻未見經建會有效進行跨部會協調，弭平爭議，使 94 年底至 96 年底期間，園區計畫重回規劃階段，部分預算緩編，即將進行之工程發包亦告暫停。

綜合言之，新竹生醫園區計畫投入 2 百多億元之經費，截至 97 年 7 月已執行 102.69 億元，初期係由臺大醫院相關人士規劃，推動 6 年後，詎歷經組織架構變更及人事更迭，主事者已然不同，園區關鍵設施之醫學中心竟決定暫緩興建，原定計畫除名稱尚無異動外，計畫內容卻已不盡相同。惟查經建會 90 年



間報行政院核定之新竹生醫園區推動原則及 92 年報請核定之園區計畫，均以醫學中心作為園區成敗之關鍵，並預定醫學中心工程於 93 年 6 月發包，惟園區籌備處對於醫學中心之規劃及興建之辦理進度延宕，經建會卻未進行有效協調統籌；復以國科會接辦後，竟全盤推翻過去經建會之規劃內容，將興建醫學中心之核心內容完全排除，現卻又按馬總統儘速興建醫學中心之指示，重行規劃醫學中心之設立，該會對於園區計畫之規劃內容反覆，且失其專業評估立場，顯有違失，經趙昌平委員調查後於 98 年 2 月提案予以糾正國科會與科管局。

(四) 新港鄉精緻農業園區

嘉義縣新港鄉公所於民國 92 年間向臺灣糖業股份有限公司租用土地，辦理新港鄉精緻農業園區計畫，預計興建休閒觀光農場，期能吸引遊客，帶動地方繁榮發展。該案執行結果，除第一期工程獲行政院農業委員會核定補助得以依計畫辦理外，後續因經費籌措不足及人力短缺等問題，致執行停滯；該公所於 95 年 7 月間經評估後決定不予續辦，而預備承租之土地也回復原狀後返還予臺糖公司。經審計部派員調查結果，核有未盡職責及效能過低情事，報請監察院派由洪昭男委員調查。

據洪委員調查報告指出，本案主係行政院為提振經濟景氣，促進就業，爰由經建會規劃及提報「擴大公共建設方案」及「擴大公共建設振興經濟暫行條例」，因該法案經立法院政黨協商結果，新增第 5 條有關鄉（鎮、市）建設經費分配額度 84 億元，且依暫行條例第 6 條規定，鄉（鎮、市）公所應將「擬

定計畫送交縣市政府彙整並加註意見，於 10 日內送交中央執行機關核定，並隨同追加預算案送立法院審議」，暫行條例於 92 年 5 月 2 日公布後，於同年月 5 日施行，經建會旋即訂定「擴大公共建設方案」鄉（鎮、市）計畫審查流程（下稱審查流程），規定鄉（鎮、市）公所應於同年月 14 日前提報計畫送縣政府並副知中央部會，縣府應於同年月 23 日彙整並加註意見送中央執行機關，中央執行機關應於同年月 26 日核定報行政院（經建會）。復為使鄉（鎮、市）公所能於短時間內提報及中央能於短時間內完成審查，順利推動執行，經建會另訂定「中央部會對「擴大公共建設方案」鄉（鎮、市）申請經費審查注意事項」（下稱審查注意事項），規定鄉（鎮、市）公所應依暫行條例第 5 條所分配之預算額度，依暫行條例第 3 條所訂之公共建設項目，擬具「個別計畫基本資料表」及「計畫經費需求表」，送交縣政府彙整，於相關欄位加註意見表示同意與否並另製「具體計畫經費評估表」後，由縣政府分送中央執行機關核定。

按公共建設具有前瞻性、整體性及風險高等特質，且涉及複雜之工程、技術、品質、施作問題，允應事前縝密研究與規畫，成本效益評估更須客觀、精確，非急就章即可一蹴而成。惟揆諸上述審查流程，鄉（鎮、市）公所將相關計畫送縣政府並副知中央部會之提報作業時程僅 10 日，縣府彙整所轄鄉（鎮、市）公所提報之計畫並加註意見送中央執行機關之初審時程亦僅 10 日，而中央執行機關收受縣府彙報計畫轉陳行政院（經



建會)之審核核定時程更僅有 3 日,時間顯然過於倉促緊迫;且經建會並未要求鄉(鎮、市)公所提報詳細可行性分析、效益評估等資料以為審議之參考,僅規定鄉(鎮、市)公所填報 3 張過度簡化之申請書表以電子郵件方式傳送申請補助,顯與暫行條例第 3 條規定「應擬具提供各項說明資料,作為審議之參考。」不合。

茲囿於上開提報及審查作業時間之倉促,迫使新港鄉公所研提精緻農園計畫匆促擬就,無暇辦理縝密規劃與效益分析,以確實評估計畫是否具體可行、土地取得是否無虞等,復因未要求提供相關查考資料,該公所是否據實填報相關書表,能否具體呈現出成本效益及可行性評估結果,實滋疑義,況在審查作業時間短促之情況下,嘉義縣政府及農委會亦難以覈實查證,即便率爾同意補助新港鄉公所精緻農園計畫 877.6 萬元,僅供辦理第 1 期工程,完成極小部分園區,該公所又陸續投資,仍未達營運規模,主要設施經費無著,無法開放營運,及因土地租約到期,無力負擔租金,相關設施必須拆除還地,投資總計 1,465 萬餘元,卻毫無經濟效能,虛擲民脂民膏,足見經建會對於「擴大公共建設方案」鄉(鎮、市)計畫審查流程之研議規劃確有疏忽草率及未盡周延之處,肇致後續審查及執行失當,浪費國家公帑。

本案明顯是一件中央亂灑錢、地方亂爭錢、倉促規劃、毫無效能以至於浪費民脂民膏的典型案例。

(五)農業生物科技園區

行政院為整合及擴散研發能量，提供完善生產環境與招商服務，結合園區生活機能及生態環境改善功能，促進農業永續經營，於 93 年 3 月經立法院通過「農業科技園區設置管理條例」後，即由農委會報奉行政院核定設置 5 處農業生物科技園區，其中屏東生物科技園區為中央主導型園區，投資經費由農委會籌編，另宜蘭縣之海洋生物科技園區、彰化縣之國家花卉園區、嘉義縣之香草藥草生物科技園區及臺南縣之蘭花生物科技園區，投資經費則由地方政府籌編，中央只補助其公共設施建設經費。有關各園區之規劃、開發、執行情況等，除彰化縣「國家花卉園區」之開發上屬正常外，其餘經審計部 98 年 12 月報陳監察院均有工程延後完成或效能不彰情事，茲彙整如下：

- 1.屏東農業生技園區：92 年 10 月農委會正式成立屏東農業生技園區，以吸引高科技農業進駐，帶動傳統農業發展，提升農業技術水準。該園區核定建設期程為 92 年至 96 年，總經費 63 億元，後經 2 次修正計畫，期程延長至 102 年，總經費增至 83.65 億元，即延後 6 年，是原規劃期程的 2.2 倍，經費也擴增 20.65 億元。該園區產業包括植物種苗、種畜禽與無特定病原動物、水產種苗及養殖產品、機能性食品、科技中草藥及藥妝品、生物性農藥、生物性肥料、動物用疫苗、動植物病蟲害檢定試劑、動植物分子農場及農業生技服務業等。審計部曾於 97 年查核其開發及招商情形，發現其待招租用地占供出租用



地之 80%，供需嚴重失調，又生活機能、住宅社區工程迄未完成，影響廠商進駐意願，效能顯有不足，要求農委會能檢討改進。

2. **臺灣蘭花生物科技園區**：行政院為提升臺灣蘭花產業之國際競爭力、擴大產業規模，於 92 年 2 月核定臺南縣「臺灣蘭花生物科技園區」設置計畫。該園區原建設期程為 92 年至 96 年，總建設經費為 20.6 億元，後經 2 次修正計畫，以配合馬總統「愛臺 12 項建設」之農業施政政策－產業創新走廊，建立「農業創新黃金走廊」及建設「世界花卉島的主張」，而延至 100 年完成，經費額度維持不變，但期程已向後延緩 4 年。
3. **嘉義香草藥草生物科技園區**：本計畫於 92 年 11 月經行政院核定。期程為 94 至 97 年，總建設費為 15 億元，嘉義縣政府所提園區整體計畫共 20 年，前 3 年為興建期，目標是完成園區所有公共建設及自償性建設，後 17 年為營運期，實際辦理園區工業區土地之出租管理及自償性建設之營運。94 年至 97 年累計編列預算 15 億元，執行結果，截至 98 年 9 月為止，實際支用預算僅 11%，進度嚴重落後。本案係採 BOT 方式進行開發，惟因特許公司建造取得延宕、BOT 契約內容修正、資金及融資等問題，實際工程進度至 97 年底僅 13.97%，工程嚴重落後，經縣政府多次協調特許公司，仍未見改善，終至於 98 年 7 月停止契約，顯然嘉義縣政府與農委會均有未盡職

責及財務效能過低情事，也顯示 90 年間政府一窩蜂迷於 BOT 建設方式，確有檢討空間。

4. 宜蘭縣之海洋生物科技園區：行政院為發展生物科技，在臺灣各地設置生物科技產業發展基地，並確保農業永續經營，帶動地方經濟，有效運用宜蘭優越之地理位置與獨特之地方資源特色，長期推動海洋生物資源產業及漁業科技之發展，於 92 年 12 月核定宜蘭縣「宜蘭縣海洋生物科技園區」設置計畫，園區分設壯圍及頭城兩處基地，由宜蘭縣政府就兩處基地同時進行整體規劃，實質建設部分則優先開發壯圍基地，俟壯圍基地開發完成並招商成功後再繼續進行頭城基地之開發。該園區核定計畫期程為 92 年至 95 年辦理壯圍基地之委託規劃、變更編定、基礎工程建設及投資引進；92 年至 98 年進行頭城基地規劃、變更編定及基礎工程建設，園區開發經費 20 億元。宜蘭縣政府因土地徵收價格無法與民眾達成協議，致園區所需私有土地未能完成徵收，並因園區基地開發前置規劃作業未能完成，95 年度起暫緩編列相關建設預算。宜蘭縣政府經重新評估後變更園區範圍，並提送修正計畫至行政院，案經行政院 98 年 2 月核復請宜蘭縣政府考量產業、經濟、交通環境之變化重新修正在案、因此，原規劃 95 年可完成之第一期壯圍基地園區，至今仍處規劃作業階段，不知何年何月支票才能兌現！



第三篇 改善之道



第三篇 改善之道

∞ 第九章 專業工程師的養成與職責 ∞

很多人在小學時代都曾從課本中唸過工程師先祖「大禹治水三過其家門而不入」的故事，傳揚其「公而忘私」的精神，又以其治理黃河用疏浚不用圍堵，彰顯其採治本而非治標之專業，讓學子們瞭解到工程的根本與精神；另又唸過近代工程師前輩詹天佑以國人之智慧及技術，歷盡艱辛，完成京張鐵路工程，以鼓勵國人排除萬難、化不可能為可能之故事。這些故事成為小朋友從小立志的典範，而其完成使命的精神與方法也成為現代工程從業人員效法的基本認知，但面對今日複雜又多元化的世界，工程從業人員除了紮實自己之專業學識外，單靠傳統的基本精神與認知，顯然已無法讓一位單純的工程人員應付日愈複雜的社會萬象。

八十年代初始，我國除了進入民主社會之外，政府對經濟建設也雄心萬丈，每年均投入五、六千億元的預算，推動國家的基本建設，跟著而來，一些不良的工程弊病也應運而生，媒體經常刊載這些政府的公共工程弊端，據審計部 86 年當時依執行不同階段的分類統計，自 81 年至 85 年間經調查局移送地檢署起訴者，在規劃擬定階段者有 3 案，在設計預算階段者有 7

案，在訂約發包階段者有 80 案，在施工估驗階段者有 73 案，在驗收付款者有 76 案，而調查局廉政處截至 85 年 12 月底止所處理的工程貪瀆案件，經移送偵辦的就有 239 件，經提起公訴之涉案犯罪人數有 1,158 人，其中公務人員即有 621 人，貪污及圖利金額高達 70 餘億元，這個統計雖與數以萬計按規定如期如質完成的工程相比仍屬少數，但經由媒體的喧染，仍令人怵目驚心，工程界也跟著蒙羞。

有識之士即覺得工程界需要改革，因此，一些大學工學院開始倡導開授工程倫理、基本法學、環境工程等課程，俾從教育著手，改造新一代的工程人員，希望他們在這加速變遷與加速全球化的時代，除了專業基本學科之外，也具備新時代的通識知識，才足以適應臺灣社會劇變之所需。

同時，工程界的一些新秀，有鑑於此，也發起改革之行動。民國 83 年底，筆者既曾邀集歐晉德、鄭文隆等多位曾經當選優秀青年工程師的代表，針對上述問題加以檢討，並在當年中國工程師學會年會提案籲請工程界重視工程人員之倫理建設，以維工程先輩留給社會的尊嚴與典範。該會遂於 84 年經由理監事會討論後決議成立工程倫理委員會，並邀請工程前輩董萍先生領導修改工程師信條，目的即是為因應快速變遷社會環境下，提昇工程師形象及維護工程師尊嚴，以利工程師有所遵循。

為因應臺灣社會的快速變遷，筆者曾於 85 年 11 月 14 日應邀至高雄參加中國工程師學會高雄市分會舉辦的「在快速社會變遷下工程師應有的改變」研討會專題演講，即提出當今工程



人員需自我改造及提昇水準，以因應民主化後快速的社會變革，其中包括下述建議：

1. **專業技術之提昇：**工程師處於當今整合型的社會，應隨時掌握新技術發展的趨勢，隨時精進專業之水準，例如遇上北宜高速公路之建設，面對十數公里長隧道之施工及大量的湧水，便需用上新的開挖技術與材料，而這些恐非工程師在學校期間可以預期的，惟有靠離校後不斷的學習，參加各型專業研討、訓練及返校充電，方能應付劇變的時代。
2. **注重環境及人際關係：**不論專長是土木、機械、電機或化工，今日所從事的工程工作，絕非僅是單一專長的工作，也絕非可以閉門造車的時代。任何工程的規劃、設計與施工，均應同時考慮到對周遭人文與環境的衝擊，環境保護已成當代工程必需考慮的重要因素。今日國內重大工程之施工，屢遭民眾之抗爭，雖有時為政治因素之介入而起，但也不少係因工程自規劃之初即缺環保的考量，或施工所引發的環境污染及對民眾的不便，加以又欠缺溝通或溝通不良所致。
3. **遵守工程規範：**高品質是工程師永續追求的目標，故從規劃、設計至生產或施工的過程，信守工程規範，落實工程規範至為重要。近年來，各種企業對 ISO 品保認證之追求，即是對規範信守之表現，而許多公共工程品質不佳被民眾垢病，追究其因，大部分均是施作偷工減料

或監工不確實所致，這些鐵定是背離規範的結果。

4. **補實法學素養：**社會走向民主，法理就愈受重視。當今許多工程師對契約之訂定、約定的內容、規定的權益等常不知不覺或漠視以對，以至於經常未能保護自己的權益，或陷入司法的糾纏而困惱，因此，工程教育應包涵基本法學的素養，使工程人員於急劇變化的社會中，均能把持自我，不致迷失方向。
5. **執著於專業：**工程師應堅持於本身之專業，不受外界壓力之影響，現今發現工程人員常有受媒體報導工程弊端的影響，而失去對工程創意的追求，不敢引進新技術、引用新專利或新產品，致使設計欠缺創意，永遠是別人的跟隨者，完全喪失了追求新事物的熱情。事實上，只要一切透明、公開與無私心，未違背法律，心安理得，必能遠離涉入弊端。當今時代，工程師確實需要具有專業與創新的執著。

工程師的養成除了要如前述加強其通識的涵養，俾使其出道社會時具有人文及法學的素養，以適應多元複雜的社會之外，在專業領域，更要不停的加強新技術及資訊應用的能力，而更重要的是要培育新一代工程師對大地尊敬與保護的思維及責任。

傳統培育工程師的哲學是教導他們「實事求是，人定勝天」，除了追求真理之外，好像可以不計代價、突破環境、克服



萬難去達成任務，但回顧二十世紀下半段人類對地球無窮盡的開發，雖提昇了經濟與生活的水平，但也讓山林水土破壞及廢氣廢物佈滿地球，造成氣候的遽變與大地的反撲，證明人類根本無法勝天，除非是要玉石俱焚，走向毀滅。

98年8月8日發生於臺灣南部的莫納克颱風超豪大雨，在南部地區二、三天內就降下整年的雨量，造成六百餘人喪亡的慘劇，便是大地反撲的例證。在災難發生後月餘，筆者與劉玉山委員曾以高屏兩縣地方巡察責任區委員身份，搭空警總隊直昇機從小港機場起飛，越過高屏溪，勘查林邊與佳冬被水淹沒的漁塭與良田、穿入隘寮溪瞭解山地門鄉與霧臺鄉分散在各山頭的部落災情、沿荖濃溪蜿蜒而入瞭解六龜與桃源鄉崩山與土石流、又越過高山自旗山溪上游那瑪夏鄉順溪而下，穿過被淹埋的甲仙鄉小林村，最後回到小港機場，整整兩個小時，雙目所及，儘是破碎的山頭、墊高與擴增的濁黃河床以及柔腸寸斷的沿溪公路。又青翠山嶺崩塌處處，慘不忍睹，要使它們重新復育，恐要數十年之後，而豪雨夾帶的土石流大幅墊高的河床及淹蓋的地表，永遠無法恢復舊觀，未來年復一年，若再大雨，恐只會變本加厲，令人頓覺大地力量之大及人力之渺小。因此，國人必須要有謙卑的與環境共存之念，而政府則責無旁怠，宜採取環保可以超越經濟發展的施政方針，並積極落實山林與河流的管理，嚴禁超限的土地利用，否則，大地必一而再的哭泣與反撲。這些思維與想法，也急須灌入國民之基本教育內涵，當然，大學工程教育更是無法逃避，必須同步加以改革，

鼓勵節能、減碳、減廢之工程設計與工程材料之重複使用與再利用，應是工程教育今後的主軸。

此外，在職之工程師應建立再教育與終身教育的觀念，不斷地吸取經驗，不僅藉充電教育，瞭解新知識、新技術並藉此強化環保的素養。總之，環境保護，人人有責，應永記在心頭。



❧ 第十章 制度與法律 ❧

政府在六〇年代所推動的十大建設若與八十年代所從事的六年國建做比較，當時中山高速公路興建時，用地費只佔建設總工程費之 8% 左右，可是後來八十年代之第二高速公路用地費則高達 36% 左右，遽增 4.5 倍，民眾也完全從捐地協助配合國家的基本建設，演變成動輒抗爭，死不接受徵地，用地取得困難成為重大公共工程進度嚴重落後的最主要因素。由於社會普遍價值觀的改變，以及相關規章制度的不完備，工程師們也從筆路藍縷以啟山林，被社會大眾認同與尊重的專業人員，轉變成為經常要在第一線處理抗爭，或經常被垢病績效不彰、貪污舞弊的角色，這也是在前章所述當時一些工程新秀倡言檢討改革之因。

當國民所得不高時，民眾對品質也不會有太大的需求，因此政府所需從事的基礎建設規模與技術也相對的簡單，相關配合的典章制度、法條及規範、標準也較為單純，然而自國民所得超逾一萬美元之後，民眾的價值觀與消費行為越過高標的門檻，要求政府提供的公共設施的品質與服務均是高標水準。面對水準要求的大幅提昇，政府的公共建設規模跟著變得越大，技術要求也跟著大幅提高，執行與管理變得更為複雜，人才水準相對要求也跟著提高，此不僅衝擊學校的工程教育，需跟上時代的改變與要求，相關的制度、法令規章及技術標準也必需全面性、整體性的調整與增修。

過去政府各部會執行各項工程的法令不夠完整，致各機關常自行訂定一些作業規定，自行其是，造成法令相互紛歧，常使工程主辦單位產生不便，也常致使營建廠商莫衷一是，困擾不斷。復因民眾對消費者權益之要求高漲，公共安全及環保意識之抬頭等之考量，國內相繼制定了「公平交易法」、「消防法」、「環境影響評估法」等相關法規，均對工程環境產生若干的限制，工程人員均必需加以瞭解與貫徹，才不會誤蹈法網，就以先前政府推動之獎參條例、促參條例及 99 年立院通過之產創條例，所涉及的專業法令，其複雜度與涵蓋面均已遠超過工程本身的專業領域，若做為一個工程的管理者，如要順利推動，則跨科際知識的整合變成相當重要，這是工程師需努力的方向，也是工程教育，培養人才必需因應的課題。

民眾要求國家重大公共工程之功能與品質既已大幅提升，而高技術性與多界面性的公共工程又取代傳統的技術，因此，政府辦理各項工程，從可行性研究、規劃、設計、招標、簽約、施工、監工、驗收及營運維護各階段，均須公開透明的執行，為此，行政院乃於 84 年間成立公共工程委員會，以統籌各項公共工程的督導、協調、審議與仲裁，並積極推動公共工程之作業透明化、公開化及制度化，使一定金額之採購案件均能資訊揭露，以減少圍標與綁標的弊端，另更於 87 年間頒布施行「採購法」，強化採購之法制措施，對長期被民眾垢病的工程招標作業與圍標、綁標均訂有詳細的規範與罰則。十餘年來，類似的弊端已較為減少。



監察院審計部為配合「採購法」之施行，也看到政府行政機關自律的提昇，並減輕人力資源的浪費，於採購法施行之時，亦將行之數十年為政府採購作業圭臬的「稽察條例」廢止使用。換句話說，過去政府機關訂製或採購五千萬元以上的招標作業，均須由審計部會核底價，審計部幾乎擁有重大公共工程訂定最後底價的大權，這不但使公共工程的招標作業增加一個審計部審標的關卡，且也使審計人員有時疲於奔命，背負工程審標的重責大任。這個頗有智慧的大決定，對審計部來說未嘗不是好事，讓行政機關自主自律，也讓審計部可以重整人力資源，注重績效審計，學習美國審計總署之以績效審計為核心的做為，而以前之事前審計的做法，也改成現今之事後審計再配合抽樣審計的方式，是一項嶄新的改革，值得嘉許。

歷年來，公共工程建設發生許多令國人痛心的弊病，大部分均可歸因於工程規劃作業不當所致，監察院交通與採購委員會曾於 92 年由筆者與林將財、趙昌平三位委員組成專案小組特就制度面、法令面及執行面可資改進之處，進一步提供建議供行政院檢討改進如次：

一、制度面

(一) 成立專責工程主管機關，統籌建立公共建設發展計畫制度

1. 在長程計畫方面，長期以來國內公共工程欠缺整體規劃，談建設計畫似乎只有勾勒一些所謂的願景，但是欠缺可以據以執行的建設計畫，各部門計畫也常無法

整合，故建立公共建設發展計畫制度，配合國家經濟與社會發展制訂上位計畫，實為當務之急。

- 2.政府每年推動公共建設（包含 BOT 案）之經費及規模日趨龐雜，且涉及之營建相關法規繁多，惟其主管機關卻分由內政部及工程會掌理，如營造業法、建築法及建築師法係由內政部主管，政府採購法、技師法及工程技術顧問公司管理條例卻又屬工程會主管，事權分散，統合不易，整體效能常打折扣；且政府採購法施行已四年餘，迄未依該法第九條規定，成立「行政院採購暨公共工程委員會」，目前仍由工程會代理。為健全政府公共工程之運作，並統籌管理公共工程事務，允宜成立專責之工程主管機關，統籌建立公共建設發展計畫制度，整合公共工程及管理相關法令規章，並建立完整營建管理機制，獎優懲劣，提高技術服務水準，增進公共工程品質。

(二)加強規劃公共建設計畫，審慎決定重大公共建設計畫辦理方式，提昇計畫執行成效

- 1.重大公共建設普遍具有規模龐雜、歷程冗長及作業繁複等特性，其執行績效之良窳，攸關國家經濟成長。為符合預期建設目標，如期如質完成公共建設，允宜通盤考量計畫可行性與執行量能，完善規劃計畫整體興建作業，及時克服影響計畫執行之不利因素，有效提升計畫執行效率。政府於預算籌編原則中，允宜明



定政府重要公共建設及重大施政計畫，凡經評估適宜由民間辦理者，應優先由民間興辦或獎勵民間參與。

2. 揆諸政府獎勵民間興辦重大公共建設，諸如高速公路頭城蘇花段、中正機場至臺北捷運系統、屏東大鵬灣及月眉糖廠開發等計畫，其辦理結果有因自償率過低，改由政府編列預算興建，或因最優申請廠商發生財務危機，無力籌措資金，取消其議約權，而重新檢討修正規劃，或因規劃案規模太過龐大，廠商參與意願不高，而修正計畫內容重新公告招商，延誤辦理時效等情事，究其原因，多為事前規劃考量欠周延，致計畫執行期間改弦易轍，變更辦理方式，延宕辦理時效，遲延計畫目標之達成。

(三) 妥善編列規劃所需之期程及前置作業費，以避免後續設計圖說不佳或欠周全

1. 公共工程問題多半源自於匆促的時程及草率的規劃作業，因為預算期程很趕，規劃作業就很草率，於是許多公共工程就索性跳過規劃階段，使得後續設計圖說不佳或有欠周全。事實上在公共工程整個作業週期裡，規劃是非常重要的一个階段，在規劃階段所花的人力、物力不多，但是需要時間。在規劃當中要考慮各種因素（人文、地理等），另一方面甚至要有很多不同的替代方案，針對每一種替代方案深入探討，確認每一種作法可能存在的問題跟優缺點之後，再確實評

比，才能確定應該怎麼做。

- 2.經查工程主辦機關於預算編列之初，除國營事業重視規劃階段所需可行性與先期計畫作業內涵與時程，編列充足之經費預算外，大多數之公共工程（捷運、國道工程外）均因短編規劃費用致影響後續設計施工。行政院對此雖已於 91 年 6 月修訂「政府辦理公共工程計畫與經費審議作業要點」中增列機關應先編列規劃所需之前置作業費，對特殊公共工程規定應以服務成本加公費法計酬，不受百分比費率匡限，惟實際採用個案微乎其微，多數建築師規劃（或含設計）費率幾乎不及工程費百分之二，如何維護優良規劃設計使不致因服務費議減而犧牲設計圖說質量，尤須積極檢討改進。

二、法令面

（一）加速推動「公共工程基本法」立法作業，建立完備之公共工程法規體系

- 1.機關首長因任期關係，經常將構想（點子）當政策，推翻專業，使多數公共工程具政治性目的（施工績效），也因為政治性或預算期程的理由而期望儘早完成，以致於規劃時程匆促、作業不完整，甚至於在未及規劃時就匆促設計，使得設計不健全，造成後續一大堆難以解決的問題。但新上任者有其構想，是不是一



定不可以修改前任計畫，亦未見得，重要的是有沒有中長期的計畫，如何修改透過立法給予規範，方屬正辦。

- 2.工程會為建立公共工程制度，統籌公共工程資源，提升公共工程品質，研擬「公共工程基本法」（草案），該草案對公共工程之計畫訂定、規劃設計、經費估列、用地取得等先期作業及工作項目已予以明確定義及整合規範，不啻為一釜底抽薪之計，惟該草案因內容涉及政府組織再造與工程會未來之定位及職掌，迄今尚未獲行政院核定。

(二) 整合公共建設先期規劃作業相關法令，並落實計畫及預算之審議

- 1.各機關提報工程會審議之工程經費，其額度標準存在極大差異（由五千萬元至百億元不等），中長期計畫在五千萬元以上就要審議，但在軍事機關、軍事工程十億元以上才送審議，國營事業部分又拉高到一百億元以上才送審議。地方政府向中央申請補助經費，除計畫總額達十億元以上者，須依「政府公共建設計畫先期作業實施要點」規定，提報工程會審議外，其在五千萬元以上未達十億元補助計畫之經費審議，則尚乏明確規定。
- 2.又相關審議機關對各機關所提建設計畫及預算，間有未能考量計畫興建必要性或機關執行能力，致計畫完

成後使用效益不彰，如交通部補助省市興建之公共停車場，諸多營運績效未如預期；或預算執行欠佳，保留鉅額經費，對次年度歲出預算產生排擠效果，屢遭民意機關質疑，如交通部近三年保留數平均約九百餘億元。

- 3.經查政府辦理各類公共建設計畫先期規劃作業，訂有「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」、「中央政府中程計畫預算編製辦法」、「年度中央及地方政府預算籌編原則」、「政府公共建設計畫先期作業實施要點」、「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」等行政規章，以為各機關計畫與概算編審之辦理依據，惟其法規位階過低且相關規定過於零散，允宜通盤檢討整合，並提高其法規位階，以劃一作業標準。

三、執行面

(一) 建立規劃作業品質管理與成果審查制度，以提高設計之精準度及成熟度

- 1.規劃設計周延與否，對於興建經費、工期及使用效益等影響至為深遠。目前規劃階段雖有先期計畫經費審議機制，但由於公共工程分別納入經建會主導之公共建設及研考會主導之重要社會建設案中，且行之有年，工程會長期僅居「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」機制中之客卿地位，提供「會審」專業諮詢



服務，每擬充分發揮工程專長，即遭排拒，致公共工程主辦機關仍經常故意疏忽未將審議資料提供工程會，而工程會「會審」所需之規劃圖說又經常非經建會、研考會及國科會審議所需，故審議機關亦疏於追索及堅持，致最後陳報行政院之審查結果與工程專業見解往往有相當落差，因此種下後續設計及施工困難遠因。

- 2.政府（公部門）辦理規劃勞務採購，基於機會之公平性，除非有違約情事發生，無法拒絕不良廠商投標，倘有充裕時程及另編審查經費，委由工程專業定位更明確之機關以夠水準之專業陣容主導，兼之以另一同等水準以上之民間工程專業單位交叉審查機制，依約提出審查意見，當有助於規劃品質之穩定性。

(二)強化專案小組之協調機制及功能，積極協助解決公共建設難題

- 1.行政院於「加速推動公共建設方案」計畫成立跨部會公共建設督導小組，由工程會及研考會主任委員擔任共同召集人，成員包括各部會署公共建設推動會報召集人、工程會副主任委員、研考會副主任委員、經建會副主任委員及主計處副主計長。每月召開會議一次，督導「加速推動公共建設方案」執行，針對各部會署執行所遭遇困難，全力協調解決，並將執行績效檢討報告報院，值得鼓勵。

2.該方案對各機關推動公共建設過程中遭遇之用地、土方、砂石、管線及環保等問題，則分由內政部、經濟部及環保署成立專案小組負責協調解決。據該方案執行績效檢討報告所載各小組辦理結果，其中用地、土方及環保等方面累計至 92 年 7 月底止，均無提案或經提案已獲解決。經查該方案列管之 92 年度一億元以上公共建設計畫，有「基隆河整體治理計畫（前期計畫）」等多達二十餘項計畫因用地取得延誤，而有計畫進度落後、預算執行率偏低情事，顯示用地問題仍為公共工程進度落後之重要影響因素，惟 92 年度竟無主辦機關提案請求用地專案小組協調解決，顯示公共建設督導小組及專案小組功能不彰，有待改進。

97 年 8 月監察院在停頓三年半之後重新恢復功能，新任委員仍舊發現行政機關許多公共建設的效能不彰，公帑浪費情事，而由委員就其嚴重者予以調查，並提出許多糾正案件，並鑒於多數公共工程仍有預算執行落後或完工後低度使用甚至完全閒置等情形，多與主辦機關先期規劃作業未臻完善及會審機關的計畫經費審議評估密切相關，於是 98 年初，交通與採購委員會決議就「政府公共工程計畫與經費審議制度」派由李復甸、杜善良、沈美真三位委員組成專案調查研究小組進行調查研究，並於同年 12 月就近年來之公共建設缺失提出研究報告。具體的意見如後：



一、推動「政府公共建設計畫審議及定期檢討」法制作業

推動制定專屬法律，建立公共建設計畫審議及定期檢討（含期中及期末）之法源依據，以避免公共建設計畫審議、檢討不周，及受地方民選首長選舉考量等不良影響，改善目前普遍的計畫膨脹現象；同時賦予優先順序不甚急迫之新興個案計畫先行細部設計，設計完成後暫存備選計畫庫，隨時進行滾動式檢討。另於專屬法律未立法通過前，可先訂定作業要點，據以辦理，施行經驗可作為未來專屬法律案之參考。

二、製訂「公共建設個案計畫可行性研究及綜合規劃編製作業手冊」，供各部會參考依循

目前公共建設計畫可行性研究及綜合規劃各階段相關項目及事宜欠缺規範；又地分民選首長為個人施政績效考量，亦多有浮報需求情形，審議機關難以檢核其評估結果的合理性，而決策者亦無法據以決定計畫方案及推動之優先順序。國外已有相當完整的文獻，如聯合國工業發展組織出版之「工業可行性研究手冊」，歐盟訂有「開發計畫之財務與經濟分析手冊」等可供參考。建議經建會依目前實務作業情形，研訂「公共建設個案計畫可行性研究及綜合規劃編製作業手冊」，針對專案型、彙總型及兼具管理措施等類型公共建設計畫，制訂可行性研究及綜合規劃階段編製、評估、審議方式及標準作業程序，供各部會參考依循。當可大幅提升公共建設個案計畫之規劃品質、增加計畫的可行性，並與國際規範接軌。

三、落實公共工程計畫與經費審議，發揮專業審議功能，確保計畫順利執行

據審計部查核行政院所屬機關 97 年度可支用預算 1 億元以上之公共建設計畫，發現部分屬「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」所適用計畫，其新興計畫提報審議前之先期規劃作業，核有未依上述規定，製作先期規劃構想（或可行性評估）等資料，且未將該等資料報請工程會等有關機關審議；且先期規劃構想（或可行性評估）內容不全，遺漏載明相關評估項目（如未載明基本資料調查及分析、生態工法、資源再利用、維護管理之策略及因應措施或在地住民意見等相關評估項目）；或所提出之先期規劃構想未周延（如未周延評估環境影響評估、用地取得、在地住民意見等項目），影響後續計畫之推行等情事。顯見部分機關對於新興計畫提報審議前先期規劃作業之辦理情形，尚有未盡落實情事，急待政府機關落實先期規劃作業規定，發揮工程專業審議功能，確保計畫執行之順遂。

四、落實年度先期作業送審規定，發揮概算分工審議之功能

據審計部調查發現行政院所屬機關 97 年度可支用預算 1 億元以上之公共建設計畫，部分主辦機關於辦理計畫先期作業時，遺漏將 97 年度先期作業計畫書（含 97 年度具體成果目標、計畫效益）、97 年度經濟效益評估及財務計畫（含民間參與可行性評估）等資料，送計畫所屬次類別主辦機關審查，且未副知經建會；或未於計畫第一年度之預算籌編先期會審會議開始 3



個月前，將約 30%規劃設計之必要圖說、總工程建造經費之概算等資料函送工程會辦理工程專業審議；或未於預算籌編先期會審會議前，將「公共工程及房屋建築概算表」等資料，報送主管機關，且未副知工程會備案或預審等情事，影響公共建設計畫先期作業就個案計畫年度經費概算審查及其優先順序安排之審議機制功能，行政院實有必要督促所屬各機關落實年度先期作業送審規定，以確保概算分工審議之功能。

五、建立完善的延續性計畫退場機制及個案計畫即時檢討平臺

現行個案計畫一旦核定，就進行施工，形成計畫無退場機制的情形。建議應對延續性個案計畫或大型中央補助計畫（例如國宅、停車場、文物館、旅客服務中心等）進行退場機制測試，分析延續性個案計畫或大型計畫之修正原因及退場機制，並作成暫緩計畫納入備選計畫庫，或縮減規模或立即停止等決議。

另檢視過去 30 年政府推動之三大類國家發展指導計畫，包括：1) 有明確個案計畫之指導計畫、2) 綱要型指導計畫及 3) 短期擴大內需計畫。其中屬綱要計畫型式之國家級計畫，於規劃時雖訂有完整之目標，惟因個案計畫未經精確篩選，多屬倉促彙總而成，以致由下而上之個案計畫未能與由上而下之總體目標結合；整體財務規劃部分，則因個案計畫繁多，且未能考量實際執行能力，以致計畫與預算未能配合，規劃時程與實際

建設時程大幅落差，如八十年代之國建六年計畫於推動兩年餘即面臨檢討，復因計畫項目繁多，一般民眾根本無法確切瞭解到底包括那些項目，也不清楚政府施政重點，甚至連最基本之政策宣示功能也無法達成。故有必要針對現有計畫進行總體檢，訂出優先順序，並建立動態檢討機制，以便推出下一階段具前瞻性及系統性國家建設計畫時，有確實可行的個案計畫支撐。

六、加強公共建設計畫之協调控管，以確保計畫執行成效

行政院自 90 年度起實施「加速推動公共建設方案」，列管 1 億元以上公共建設計畫，藉由按月召開跨部會公共建設督導小組會議，檢討計畫之執行成效，並協調解決用地、土方、管線、砂石及環保等相關問題。另為加速公共建設進度，工程會於 95 年底成立「公共建設諮詢小組」，協助解決廠商與機關間於契約條款上之認知差異，並協調與督導相關機關積極辦理，使公共建設順利進行。惟監察院負責本研究之三位委員仍發現公共建設在可行性分析評估、規劃設計及預算編列、計畫執行等各階段均有檢討改進空間。

七、公共建設計畫規劃研擬制度、資源分配及績效評估制度等改善建議

在計畫之規劃研擬制度方面，建立次類別經費需求動態管制制度；於審議個案計畫時，動態管制經費需求；又規劃大型計畫時，建議成立矩陣式規劃團隊；而國家發展指導計畫及重大公共建設計畫除應進行期中檢討外，另應進行事後評估。



在年度預算資源分配機制方面，則公共建設額度之匡列必須與經濟成長連結；先期作業年度預算之分配應由資金供給及需求面同時進行；期中及期末檢討制度應深化為政策面、計畫執行面、預算面多重檢討；及早建立公共建設資本存量資料庫；強化預算自籌計畫之審議工作；建立標準成本制度；並設定公共建設預算核列能與個案計畫連結等，均為重要。

至於績效評估制度改善方面，建立公共建設績效評估及資源分配連結機制；成立整體性評估小組，進行跨次類別評估；運用問卷調查瞭解使用者之需求，以評估公共建設績效；以及建立預算分配原則及績效評估準則，以提升服務品質。

監察院歷屆委員均非常關心政府機關之公共建設，經由個案與通案之調查，累積不少寶貴的智慧與經驗，也分別提出許多在制度與法制上的建議，有些已經政府公共建設主管機關採納施行，但徒法仍不足以提升政府施政效能，最重要還是負責公共建設的公務人員依法及依專業切切實實去規畫，實實在在去執行，才能免除公帑浪費及民眾之責難，有效提昇政府施政與服務的品質。



第四篇 結 論



第四篇 結 論

公共工程建設為政府施政必須的基礎作為，也是經濟發展與提昇國民生活品質的基礎。基礎建設已成為國家富強的重要指標，當今評量國家競爭力高下的瑞士洛桑國際管理學院 IMD 發布的有關主要國家和地區全球競爭力的年度研究報告，即將競爭力歸於四個主要的因素（main Competitiveness Factor）：經濟表現、政府效率、企業效率和基礎設施。其中基礎設施，又包括基本的基礎設施、技術基礎設施、科學基礎設施、健康與環境、及教育等五子項目，這些子項中均內涵相當份量的公共建設為基礎，同時公共建設也是影響其他主項目評分的重要因素。幾十年來，我國不管那一政黨執政，均無不投入巨額資金，推動國家基礎建設，以提振經濟發展，環顧世界，各國亦然。

我國為統籌有限的公共資源並做最佳的公共建設規劃，乃在行政院下設有經濟建設委員會，以司其職，凡是重大國家建設，中央各部會均須送請經建會審議、彙整及排序，以便安排預算付之實施。84 年，公共工程委員會成立後，一定金額以上的公共工程，更須先送工程會進行專業審查，以求慎重，而使工程紛爭與弊端有降低跡象，加以採購法實施後，工程主辦單位，可以藉採取有利標方式，避免低價搶標，劣幣驅逐良幣之

弊病，以求公共工程品質的提升。然十餘年來，公共工程的缺失仍舊不斷，尤以品質不佳、效能不彰為甚，分析其因，大半均因規劃不當或事前考慮欠週詳所致，九十年代一窩蜂的 BOT 案便是具體的案例。另為趕緊振興經濟的一些方案，常是急速成案以消化預算，或政治領導人一時之念即做決策，完全未予週延規劃，常是建造出許多蚊子設施的罪魁禍首。又主政者不具長程與策略性的思維，常祇顧到選票或不管需求雨露均霑的決策，不僅看不到有具體經濟規模的宏偉建設，例如分散在各偏鄉的停車場、漁港等，不少成為百姓譏諷的蚊子設施。

民國 98 年，經濟危機席捲全球，政府又推出四年五千億的加強公共建設以振興經濟方案，與前朝政府五年五千億振興經濟計畫，如出一轍，若不確實記取教訓，周延規劃，建立制度予以落實，則長江後浪推前浪，一代新人換舊人，歷史必將重演，幾年之後，也許跟這兩年一樣，審計部又將陸續陳報監察院一些閒置與效能不彰的公共建設，要求監委調查處理，那可又是極盡痛心之事了。

國家圖書館出版品預行編目資料

監察公共工程：問題與省思 / 趙榮耀編著。 -- 臺北市：監察院，2010.09

面；公分

ISBN 978-986-02-4608-7 (平裝)

1. 公共工程 2. 施工管理

441.527

99017116

監察公共工程－問題與省思

編 印 /	監察院綜合規劃室
編 著 /	趙榮耀
出版者 /	監察院 地 址：臺北市忠孝東路一段 2 號 電 話：(02)2341-3183 傳 真：(02)2356-8588
發行人 /	王建煊
監察院 /	檢舉專用信箱：臺北郵政 8-168 號信箱 傳 真：(02)2341-0324 政風室專線電話：(02)2341-3183 轉 539 · (02)2356-6598 傳 真：(02)2357-9670
展售處 /	國家書店松江門市 臺北市松江路 209 號 1 樓 (02)2518-0207 五南文化廣場 臺中市中山路 6 號 (04)2226-0330 國家網路書店 http://www.govbooks.com.tw
印刷者 /	福森事務用品有限公司 地 址：臺北縣新莊市思源路 112 巷 12 號 1 樓 電 話：(02)2279-9801
中華民國 99 年 9 月 ISBN 978-986-02-4608-7 (平裝) GPN 1009902718	

定價 230 元

著作權管理訊息：

著作權人：監察院

欲利用本書全部或部分內容者，須徵求著作權人同意或書面授權。

請洽監察院綜合規劃室（電話：2341-3183）。

國家圖書館出版品預行編目資料

監察公共工程：問題與省思 / 趙榮耀編著。 -- 臺北市：監察院，2010. 09

面；公分

ISBN 978-986-02-4607-0 (精裝)

1. 公共工程 2. 施工管理

441. 527

99017116

監察公共工程－問題與省思

編 印 /	監察院綜合規劃室
編 著 /	趙榮耀
出版者 /	監察院 地 址：臺北市忠孝東路一段 2 號 電 話：(02)2341-3183 傳 真：(02)2356-8588
發行人 /	王建煊
監察院 /	檢舉專用信箱：臺北郵政 8-168 號信箱 傳 真：(02)2341-0324 政風室專線電話：(02)2341-3183 轉 539 · (02)2356-6598 傳 真：(02)2357-9670
展售處 /	國家書店松江門市 臺北市松江路 209 號 1 樓 (02)2518-0207 五南文化廣場 臺中市中山路 6 號 (04)2226-0330 國家網路書店 http://www.govbooks.com.tw
印刷者 /	福森事務用品有限公司 地 址：臺北縣新莊市思源路 112 巷 12 號 1 樓 電 話：(02)2279-9801
中華民國 99 年 9 月 ISBN 978-986-02-4607-0 (精裝) GPN 1009902966	

定價 300 元

著作權管理訊息：

著作權人：監察院

欲利用本書全部或部分內容者，須徵求著作權人同意或書面授權。

請洽監察院綜合規劃室（電話：2341-3183）。

