

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院國軍退除役官兵輔導委員會、榮民工程股份有限公司。

貳、案由：為榮民工程股份有限公司承攬「二高後續雲嘉路段C345 標古坑大林段工程」，工程進度嚴重落後，致生鉅額虧損；分包廠商財務及施工能力不足，延誤施工進度；且自辦比例偏低，明顯不具專業能力，核有違失；該公司辦理「二高後續雲嘉路段C345 標古坑大林段工程」不僅無法如期完成，影響二高路網功能，且耗費大筆公帑趕工善後，行政院國軍退除役官兵輔導委員會發現前項所述缺失均未予以及時處理，放任所屬事業單位長年虧損，既定民營化期程一再遲延，難辭督導不周之咎，爰依監察法第二十四條提案糾正。

參、事實與理由：

「二高後續雲嘉路段 C345 標古坑大林段工程」（下稱案內工程）為第二高速公路後續計畫，工程主辦機關為交通部臺灣區國道新建工程局，八十六年六月二十七日最低價決標，得標廠商為行政院國軍退除役官兵輔導委員會榮民工程股份有限公司，決標金額為三二億二、七〇〇萬元，施工範圍自斗六大圳三號排水橋 Sta.166K+760 至大林鎮大埔美農場東南側 750B 處 Sta.180K+710，其中路工工程長約一一．六五公里，橋梁工程長約二．三公里，涵括古坑系統交流道、梅山交流道、古坑收費站、休息站及相關工程。行

政院國軍退除役官兵輔導委員會暨所屬榮民工程股份有限公司違失情形如下：

- 一、榮民工程股份有限公司承攬「二高後續雲嘉路段345 標古坑大林段工程」，工程進度嚴重落後，致生鉅額虧損；分包廠商財務及施工能力不足，延誤施工進度；且自辦比例偏低，明顯不具專業能力，核有違失
- () 工程進度嚴重落後，致生鉅額虧損

- 1、查榮民工程股份有限公司（下稱榮工公司）為因應營建市場之趨向，結合優良工程暨材料協力廠商（下稱協力廠商）之力量，提供參與工程投標前規估作業之相關市場資訊及報價資料，以期順利爭取工程業務，於前身榮工處時期即奉退輔會以八十三年八月二十二日（八三）輔伍字第一五四六號核定「工程標前遴商作業要點」，嗣後改制為榮工公司，乃於八十八年五月三十一日及九十二年十一月十七日兩次修正該要點。

- 2、經查該要點第五條規定：「為參與工程投標，於標前遴選協力廠商，應於總公司及各一級施工單位分別成立標前遴商小組（下稱遴商小組）。一、遴商小組設於總公司時，其召集人由總經理或主管副總經理兼任之；設於各一級施工單位時，由該單位之最高主管或指派副主管兼任之。二、遴商小組成員由召集人指定之。為達成內部稽察之目的，小組成員應包括主辦會計或其授權之會計人員。三、遴商小組之任務，為基於公司利益及投標效益，遴選工程及材料協力廠商之初選名單，提供本公司投標前規估作業之相關市場資訊及報價資料。」第六條前段：「投標工

程之施工方式（自辦或分包協辦）一經確定後，即由遴商小組召開會議，遴選初步合格廠商名單原則三家以上，密呈權責主管核定之「該要點第八條：「遴選初步合格協力廠商名單，應按以下原則辦理：二、遴商小組遴選工程協力廠商時，應考量其營業登記之情形、承攬工程限額之規定、施工能力、施工信譽、財務狀況等條件」。

3、惟榮工公司至得標後，迄未依前開規定覓妥協力廠商，積極規劃辦理招商作業，顯不符前開「工程標前遴商作業要點」第五條「於標前遴選協力廠商」之規定。其中橋梁及結構物工程（一）、（二）實際開工日落後預計開工日分別為六個月及七個月，區土方近運及路堤填築實際開工日落後預計開工日亦達七個月，相關分包工程因遲未決標，復在要徑上彼此扞格，致有多項分包工程進度落後（詳表一）。其中結構回填施工界面，即因橋梁結構工程延宕辦理發包，及得標廠商慶餘營造公司施工能力不足暨工程進度落後二個月，影響後續土方工程，須分塊回填，致填築進度緩慢，並導致回填量增加，連帶影響交控土木管道工程無法連貫作業；又因路面與邊溝頂施工界面，休息站區水溝須覆蓋緣石，與後續路面高度無法銜接，須彼此修改調整，增加修改及重複施工費用，並進而影響休息站區道路、景觀設施施工進度。復因工程進度嚴重落後，投入大量人力趕工，增加施工成本，發生一億一六六萬餘元之鉅額虧損。

表一 中二高345 標工程實際進度與預計進度差異分析表

工程名稱	決標日期	預計開工日	實際開工日	預計完工日	實際完工日	延誤時程(月)
橋梁及結構物工程)	87.11.30.	87.05.31.	87.12.04.	90.02.17.	90.12.20	10
橋梁及結構物工程)	87.12.18.	87.05.31.	87.12.29.	90.04.12.	90.08.31.	4
排水工程第一標	87.08.26	87.09.01	87.09.01	89.06.30	90.05.31	11
排水工程第二標	87.07.21.	87.10.28.	87.11.02.	89.07.17.	90.08.31.	13
排水工程第三標	87.07.11.	87.12.28.	88.01.04.	90.01.18.	90.12.30.	11
區土方近運及路堤填築	87.04.15.	87.09.12.	88.04.16	88.03.15.	89.12.06.	20
新建便道工作	87.12.10.	87.04.20.	87.07.01.	88.09.08.	90.09.23.	24

(二) 分包廠商財務及施工能力不足，延誤施工進度

- 1、查政府採購法第六十五條第一項：「得標廠商應自行履行工程、勞務契約，不得轉包。」所謂轉包（依同法條第二項）：「指將原契約中應自行履行之全部或其主要部分，由其他廠商代為履行」又所謂「主要部分」依施行細則第八十七條：「本法第六十五條第二項所稱主要部分，指招標文件標示為主要部分或應由得標廠商自行履行之部分。」另內政部八十九年十月二日台內營字第八九八四三九六號令修正發布營造業管理規則第二十二條第一項：「營造業所承攬之工程，其主要部分應自

行負責施工，不得轉包；但專業工程部分得分包有關之專業廠商承辦」及工程採購契約範本第九章第十四點：「廠商對分包廠商履約之部分，仍應負完全責任。」皆明文規定不得轉包。

- 2、經查案內工程為第二高速公路後續計畫，主要部分即橋梁結構工程、排水工程、路工填築、休息站及收費站工程等，惟榮工公司辦理案內工程，除專業工程部分（如植栽工程、混凝土工程、交通工程及鋪面工程等）得依法得分包予有關之專業廠商承辦外，其餘工程項目亦均分包予協力廠商施作。其中「橋梁結構（一）、（二）分包廠商慶餘營造公司」、「排水一、三標 分包廠商聖堡營造公司」、「排水二標 分包廠商利富營造公司」、「古坑休息站土建工程 分包廠商利富營造公司」、「古坑休息站水電工程 分包廠商同志公司」、「古坑收費站水電工程 分包廠商專嘉公司」均因廠商財務狀況不佳或施工能力不足，延誤施工進度（詳表二），顯不符前開規定。

表二 中二高55標工程橋梁結構（一）、（二）等工程收回自辦或重新發包進度彙總表

工程名稱	分包廠商	發生施工能力不足時間	決定收回工程日	收回自辦或重新發包日	延誤時程(月)	備註
橋梁結構(一)	慶餘營造公司	88.02	88.04.20			
盤式支承墊及橋面				88.10.13	6	重新發包由

伸縮縫工程							祥懿企業公司續辦
五座穿越箱涵				88.08.31	4		重新發包由 聖堡營造公司續辦
橋梁結構工程				89.01.30	9		重新發包由 凱拓營造公司續辦
橋梁結構(二)	慶餘營造公司	88.02	88.04.20				
橋梁結構(二)	林麥公司	88.07	88.09.30				部分收回餘由 廠商繼續施作
石龜溪河川橋全套管 基樁工程				88.12.29	8		業主變更追加，重新發包 由大昶營造公司續辦
石龜溪墩柱工程				89.03.19	11		重新發包由 力祥營造公司續辦
石龜溪上構工程				88.12.04	3		重新發包由 黑石工程公司續辦
排水結構工程 第一、三標	聖堡營造公司	88.12	89.01	89.02.25	1		部分收回餘由 廠商繼續施作
排水結構工程第二標	利富營造公司	88.12	89.01	89.02.25	1		部分收回餘由

古坑休息站土建工程	利寬營造公司	88.09	88.09.18	88.11.15	2	廠商繼續施作 重新發包由 德昌營造公司續辦
古坑休息站水電工程	同志工程公司	89.06	89.06.09	89.06.09	0	由同志之履約保證廠商 靖宜工程公司續辦
古坑收費站水電工程	專嘉聲業公司	89.05	89.05.18	89.05.18	0	由專嘉之履約保證廠商 象祥水電工程公司續辦

(三) 自辦比例偏低，明顯不具專業能力

1、經查「二高後續雲嘉路段C345 標古坑大林段工程」各工程項目、分包廠商及決標(合約)金額(詳表三)。

表三 二高後續雲嘉路段C345標古坑大林段工程工程項目、分包廠商及決標(合約)金額

工程項目	合約編號	分包廠商	決標(合約)金額	備註
路幅開挖	7007	桂華營造公司	32,440,000	
收費站土建工程	7050	正明營造公司	101,100,000	
橋梁工程(一)	7060	三鎰營造公司	353,800,000	原承攬廠商慶餘營造公司因財務問題停止履約重新發包
橋梁工程	9505	凱拓營造公司	83,725,193	重新發包由凱拓營造公司續辦三鎰營造公司後續工程

盤式支承、伸縮縫工程	504	祥懿企業公司	30,612,594	重新發包由祥懿企業公司續辦三鎰營造公司後續工程
預力工程	9506	大造工程公司	37,190,828	重新發包由大造工程公司續辦三鎰營造公司後續工程
穿越箱涵工程	7067	聖堡營造公司	4,599,952	重新發包由聖堡營造公司續辦三鎰營造公司後續工程
沉箱等相關結構工程	8106	友人營造公司	44,510,196	重新發包由友人營造公司續辦三鎰營造公司後續工程
橋梁工程(二)	7066	三鎰營造公司	246,800,000	原承攬廠商慶餘營造公司因財務問題停止履約重新發包
節塊推進上構工程	8017	林麥工程公司	203,860,427	重新發包由林麥工程公司續辦三鎰營造公司後續工程，復因該公司財務問題，部分收回自辦
石龜溪上構工程	8035	黑石工程公司	117,079,086	重新發包由黑石工程公司續辦三鎰營造公司後續工程
石龜溪橋台工程	8122	大昶營造公司	2,750,000	
石龜溪墩柱工程	9113	力祥營造公司	6,486,000	
排水工程第一標	7040	聖堡營造公司	37,260,000	部分收回自辦
排水工程第二標	7208	利富營造公司	93,280,000	部分收回自辦
排水工程第三標	7068	聖堡營造公司	178,000,000	部分收回自辦
土方近運及路幅填築	8003	聖堡營造公司	58,461,000	

土方近運及路幅填築(一)	8041	恆億營造公司	4,400,000	
土方近運及路幅填築(二)	8104	祥龍營造公司	53,480,000	
土方近運及路幅填築(三)	8302	全成營造公司	43,770,000	履約爭議，依仲裁判斷書88,764 元結算解約
土方近運及路幅填築(四)	8103	桂華營造公司	58,098,000	
土方近運及路幅填築(五)	8142	力祥營造公司	48,100,000	
收費站水電工程	8004	泉祥水電公司	25,500,000	原承攬廠商專嘉實業公司無法履約，由保證廠商泉祥水電公司續辦
休息站水電工程	7044	靖宜工程公司	40,980,000	原承攬廠商同志工程公司無法履約，由保證廠商靖宜工程公司續辦
休息站土建工程	7058	利富營造公司	106,600,000	因合約及圖說問題終止合約並結算
休息站土建工程(二)	8107	德昌營造公司	138,800,000	重新發包由德昌營造公司續辦
級配粒料鋪設工程	9112	彰晟營造公司	66,659,980	由力祥營造公司協辦
級配粒料鋪設工程二	9170	力祥營造公司	27,000,000	協辦彰晟營造公司部分數量
收費站號誌工程	9117	允盛實業公司	8,638,010	業主追加工程

照明及號誌預埋工程	9135	連冠營造公司	5,150,000	
緣石及隔欄工程	9141	祥龍營造公司	19,817,712	
交控管道工程	8307	雄威營造公司	51,800,000	
高壓連鎖磚鋪設工程	9167	造環景觀公司	3,749,415	
清除及拆除	7008	源峰工程公司	18,200,000	
箱梁拆除及棄運	9158	恆聚營造公司	4,100,000	
(以下為雜項工程)				以上小計 551,546,107 元
辦公室房舍新建	6077	永聖營造公司	15,300,000	
深水井鑿設	7011	金旺鑿井工程行	1,396,000	
施工便道	7062	國昇瀝青公司	3,529,960	
便道施築	9004	大勝營造公司	985,748	
勞務	8102	泛亞工程公司	3,240,990	
勞務	9127	泛亞工程公司	6,994,260	
(以下為專業廠商部分)				以上小計 446,958 元

植栽工程	7035	京樺園藝公司	46,050,000	
混凝土購料	7201	信南建設公司	522,412,232	部分數量分割交盛記預拌混凝土公司協辦
混凝土購料二	9166	盛記預拌混凝土	83,858,000	協辦部分信南建設公司數量
交通工程	9144	暘煬工程公司	69,500,000	
鋪設工程	9401	明高工程公司	279,989,742	
混凝土壓送	8123	福昇隆企業公司	2,643,300	
混凝土壓送三	9140	福昇隆企業公司	4,450,000	
混凝土壓送二	9103	立群營造公司	4,400,000	
				以上合計 88,445,274 元
以上合計 612,438,339 元 (未稅) 743,060,256 元 (含稅)				

2、扣除分包廠商部分，榮工公司實際自辦項目僅有部分之橋梁工程(二)之節塊推進上構工程、排水工程第一、二、三標，承攬金額僅有12,400,427 元，佔未稅總工程造價決標總價 612,438,339 元之 9.61 %，不及五分之一，自辦比例異常偏低，足證為實質上並無承做能力，僅係藉分包方式賺取差價。若分包廠商財務不健全、履約能力不足或因履約糾紛被迫停業須由該公司商承接，該公司均無足

夠專業技術及時將工程順利完成，而係將工程重新發包於其他廠商續辦。此即足證榮工公司身為公營事業單位，長期僅依賴分包工程，謀取其間差價，以圖倖存，根本談不上改善經營體質、提高經營績效，遑論開拓市場、增加競爭力。

(四) 綜上，榮工公司得標後迄未積極招商，致延誤施工時機，復因工程進度嚴重落後，投入大量人力趕工，增加施工成本，發生十一億六六萬餘元之鉅額虧損；本身及分包廠商施工能力均有不足，未及時處理，延誤施工進度；身為公營事業單位，長期僅依賴分包工程，謀取其間差價，以圖倖存，有損政府形象，核有違失。

二、榮民工程股份有限公司承攬「二高後續雲嘉路段345 標古坑大林段工程」不僅無法如期完成，影響二高路網功能，且耗費大筆公帑趕工善後，行政院國軍退除役官兵輔導委員會發現前項所述缺失均未予以及時處理，放任所屬事業單位長年虧損，既定民營化期程一再遲延，難辭督導不周之咎

(一) 查榮工公司之前身「榮民工程事業管理處」成立於四十五年五月，為行政院國軍退除役官兵輔導委員會（下稱退輔會）所屬生產事業機構，主要從事國家重大工程建設，同時負有安置、輔導榮民就業之政策任務。榮民工程事業管理處為配合政府民營化政策，於八十六年四月十七日奉行政院台八六防一五一七六號、一五一七七號及行政院經濟建設委員會八十六年三月三十一日總（八六）字第一四三四號函核定，八十七年七月一日正式改制為「榮民工程股份有限公司」。該公司改制之初，原期望藉由企業體制之建立，提高經營績效以在三年內即九十年六月完成民營化；惟

自改制以來，受國內、外經濟不景氣之影響，營造業經營處境艱困，連年虧損（如表四）；再加上為精簡人力前後，以舉債方式辦理四次專案裁減累積龐大債務，經營體質及財務條件均有待改善，故民營化期程於九十年五月十七日奉行政院台九十防字第0二九五二六號及行政院經濟建設委員會九十年五月十日部（九十）字第0二一四四號函核定延緩三年至九十三年六月底（詢據榮工公司略謂，屆期將再辦理計畫展延）。

表四 榮工公司近年來虧損金額及原因（單位：元）

年度	虧損金額（元）	虧損原因
八十八	4,970,446,546	本業除北宜公路及新板橋車站工程因進度受阻造成虧損外，主要係支付第三次專案裁減離職金即達三十四億餘元及衍生利息等，造成公司虧損。
八十九	4,603,029,009	本業雖有毛利一·五億元，但須支付專案裁減照護費及利息支出，另受東南亞金融風暴波及，承受國外分公司匯兌損失及開發房地產跌價損失，以致虧損。
九十	1,062,313,221	因營建市場不景氣，競標工程難敷成本，變更設計頻繁，影響人、機成本效益，及北宜坪林隧道因地質惡劣影響施工，致增加成本造成虧損。
九十一	3,155,871,449	因施工建材調漲，承攬價格不敷支應成本，依長期工程比例一次認列國內工程損失十八·八七億元，另認列轉投資國外歐蘭地產公司土地跌價損失及退休人員照護費。

九十二	-606,647,229	本業已轉虧為盈，因須負擔歷年退休人員照護費五．六七億元及舉債支付結算金之利息，致虧損六億餘元。
-----	--------------	---

- (二) 查退輔會為榮工公司上級機關，依該會與榮工公司權責劃分表，該會在組織與制度、業務經營、人事、財務會計及資產各方面本有監督管理之責，又查據八十九年六月行政院第二六八七次會議，行政院院長指示「處理民營化應當機立斷，該民營化的就應如期完成，或者逕予裁併或關閉」之原則，行政院公營事業民營化推動委員會爰據此要求各主管機關督導所屬經營艱困事業配合民營化時程之檢討，研提再生計畫，可知退輔會對所屬榮工公司民營化進程及相關經營體質的改善、經營效率的提昇等負有督導考核之責，惟針對本院函詢「退輔會對榮工公司有何督導之責及發生鉅額虧損時之處理方式」，該會竟函復「有關營繕工程部分均授權榮工公司自行處理」、「年度執行若發生虧損則於資產負債表中列為『累積虧損』，列為『業主權益』之減項，再循預算程序填補」一語帶過，且對所屬榮工公司承攬「二高後續雲嘉路段345 標古坑大林段工程」無法如期完成、影響二高路網功能、耗費大筆公帑趕工善後等缺失，均未予以及時處理，則榮工公司長年虧損，既定民營化期程一再遲延，自不令人意外。
- (三) 綜上，榮民工程股份有限公司承攬「二高後續雲嘉路段345 標古坑大林段工程」不僅無法如期完成，影響二高路網功能，且耗費大筆公帑趕工善後，行政院國軍退除役官兵輔導委員會發現前項所述缺失均未予以及時處理，放任所屬事業單位長年虧

損，既定民營化期程一再遲延，難辭督導不周之咎。

綜上所述，榮民工程股份有限公司承攬「二高後續雲嘉路段 C345 標古坑大林段工程」，工程進度嚴重落後，致生鉅額虧損；分包廠商財務及施工能力不足，延誤施工進度；且自辦比例偏低，明顯不具專業能力，核有違失；該公司辦理「二高後續雲嘉路段 C345 標古坑大林段工程」不僅無法如期完成，影響二高路網功能，且耗費大筆公帑趕工善後，行政院國軍退除役官兵輔導委員會發現前項所述缺失均未予以及時處理，放任所屬事業單位長年虧損，既定民營化期程一再遲延，難辭督導不周之咎，爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

提案委員：

中 華 民 國 九 十 三 年 六 月 日