

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院、內政部、高雄市政府暨所屬都市發展局。

貳、案由：行政院核定之「興建中低收入住宅方案」未盡合宜，且高雄市政府前國民住宅處執行「高雄市中低收入住宅社區新建工程興設計畫」時，未參照供需調查結果，僅以土地取得及執行計畫之難易度為優先考量，且未善盡監造之責，致工程初驗及正式驗收尚存多項缺失，亦未積極依約處理，任由承商延誤施工及驗收時程，造成鉅額之利息支出及山明國宅嚴重滯銷；內政部亦未善盡監督之責，妥善追蹤管制本案執行進度，均有疏失。爰依監察法第二十四條提案糾正。

參、事實與理由：

一、行政院核定之「興建中低收入住宅方案」未盡合宜，且高雄市政府執行「高雄市中低收入住宅社區新建工程興設計畫」時，未參照該地區之國宅戶數供需調查結果，僅以土地取得及執行計畫之難易度為優先考量，導致本案國宅嚴重滯銷；內政部亦未善盡監督之責，且未妥善追蹤管制本案執行進度，均有未當：

(一) 本案內政部及高雄市政府(下稱市府)「高雄市中低收入住宅社區新建工程興設計畫」(完成後改稱山明國宅)係依據行政院民國(下同)七十八年一月七日七十八內字第○四一五號函頒「興建中低收入住宅方案」辦理，當時因房價過高造成中低收入戶無

法購買住宅，乃政策上興建中低收入住宅，以抑制房價，並以台北市、台中市、高雄市三都會區為優先辦理地區，其中要求高雄市興建一、五〇〇戶之中低收入住宅。依據行政院經濟建設委員會七十八年十一月二日研商積極推動行政院核定「改善當前住宅問題重要措施」有關事宜會議，討論事項「貳、增加興建住宅」之第十二項「興建中低收入住宅方案」決議略以：「（一）第一年實施計畫初步選定高雄市三十二期重劃區土地，約可興建一、二〇〇戶，本案將由內政部督導省市政府積極推動辦理。（二）以後各年度計畫預定取得之土地位置、面積、興建住宅戶數，請內政部督導省市政府積極推動辦理。」

（二）查市府前國民住宅處（九十二年度裁併改隸於都市發展局，下稱前國宅處）依據「七十八年間高雄都會區承購國宅意願調查整理統計數據」所作高雄市小港、前鎮區住宅需求分析結論略以：「單以小港區而言，該處七十九、八十、八十一年所建戶數已敷所求；；以等候名冊中，小港、前鎮區民眾約占二一·七三%，而調查結果，願意住在小港、前鎮者僅約一四·二二%，顯示該區人口有外流趨勢，日後恐有住宅需求降低之虞。」復據內政部七十九年五月二十三日召開之「興建中低收入住宅方案第一年實施計畫執行簡報」會議紀錄內載，前國宅處表示：「小港、前鎮地區日後恐有住宅需求降低之虞，且高雄市因農業區於主要計畫通盤檢討中已有重大建設計畫，且下鹽田、五甲交流道以北等農業區國宅用地取得困難等情形，建議暫緩實施。」惟該簡報會議結論，內政部仍請市府辦理並繼續與台糖公司協調，儘速獲

得結果，否則應請另提替代方案。

(三) 復查前國宅處於八十年六月二十四日表列本案執行績效及待解決辦法略為：「業已商請台糖公司同意提供三十二期重劃區一·四六公頃土地，以等值方式供作抵費地，擬先行興建四百戶至五百戶之修正計畫。」該工程興建計畫書經市府八十一年四月十一日、六月十六日以高市府宅一字第九七二六及一七二七五號函報內政部，將山明國宅甲、乙區作為國宅，丙、丁區修正為公教及平價住宅，嗣內政部八十一年七月十日台內營字第八一八二〇三九號函復市府准予核備，並說明：「本案全程執行進度及按月工程預算表請報部備查。」惟山明國宅於八十七年一月公告配售至九十三年八月底為止，僅出售九六戶、出租四六戶，約占總戶數五二一戶之三成，執行成效明顯不彰。

(四) 詢據市府都市發展局略以：「本案社區之興建係由中央擬訂政策後交由地方政府執行辦理，計畫擬訂期間前國宅處雖知小港區興建中之國宅已足敷需求，亦於計畫中曾以興建国宅取代興建中低收入住宅，並建議高雄市暫緩實施，但為配合中央政策乃降低中央要求興建之一、五〇〇戶先以五〇〇戶中低收入住宅來因應。」是以，行政院核定不甚合宜之「興建中低收入住宅方案」，且市府執行「高雄市中低收入住宅社區新建工程興建計畫」時，未參照該地區之國宅戶數供需調查結果，僅以土地取得及執行計畫之難易度為優先考量，導致本案國宅嚴重滯銷；內政部亦未善盡監督之責，且未妥善追蹤管制本案執行進度，均有未當。

二、前國宅處未善盡監造之責，致工程初驗及正式驗收尚存多項缺失，亦未積極依約處理，任由承商延誤施工及驗收時程，造成鉅額之利息支出，均有疏失：

(一) 依據本案工程契約第八條約定略以：「工程監督：甲方(前國宅處)所派主持工程之監工人員，有監督工程及指示乙方(廠商金義和股份有限公司，下稱金義和公司)之權；，甲方監工人員如發現乙方工人技術低劣，工作怠忽或不聽指揮者，得隨時通知乙方更換之，倘所做工作草率，材料窳劣，不合規定，並通知乙方拆去重做，其損失概由乙方負擔。」第十八條約定略以：「工程全部完竣，乙方應於三日內填具竣工報告，甲方接獲竣工報告，經查確已按契約圖說全部施工完成，應即於接獲報告日起十天內派員初驗。除有特殊事由者外，甲方應於初驗合格後二十天內辦理正式驗收手續。：全部工程完工之初驗及正式驗收之複驗，以一次為限，乙方應在甲方指定期限內修改完善，否則自複驗之次日起計算至再驗收合格之日止，均以逾期論處。」第十九條約定略以：「逾期損失：乙方倘不依照契約規定期限完工，甲方得予解除契約，並按逾期之日數最高以六十天為限，每逾一日賠償甲方結算總金額千分之一違約金。」

(二) 本案山明國宅建築工程決標價為新台幣(下同)六億五、九五〇萬元，係屬行政院列管重大工程，依契約規定施工期限為六百個工作天，自八十一年十月十五日開工，迄廠商金義和公司八十四年十二月十五日陳報竣工，施工期間為八〇一.五工作天，扣除第二次及第三次變更設計各應延期工作天七一天及減少三天，及鋼筋檢驗不計

工作天數一二·五天，故廠商逾期一二一工作天（ $801.5+600-71+3-12.5=121$ ）。查施工期間廠商工期逾六十天時，前國宅處於八十四年六月八日函請建築師檢討分析廠商繼續施工能力及是否解除契約事宜，經據建築師函復：「一、提供廠商切結於八十四年七月十五日將應作項目及工程缺失全部完成。二、若能在一個月內重新發包並施工完成，則建議解約，否則是否解約宜慎重考慮為妥。」又據前國宅處八十四年八月四日會議紀錄之提案說明及同年十一月二十八日高市國宅二字第一三六四八號函廠商公文，承辦人員均有針對廠商施工實際情形，據實反映並作解約建議，惟該工程建造執照竣工日期於八十四年十月五日屆滿，前國宅處於八十四年十月四日向市府工務局申請使用執照，考量若予以解約，將面臨無承造人會同申請使用執照之問題，致該處謝前處長敏次當時未作解約之裁決。

（三）復查前國宅處於八十五年一月六日函知建築師及廠商訂於同日起至八十五年三月五日止辦理初驗，並於同年三月二十五日函送初驗紀錄（甲、丁區計有四十二頁六二〇項缺失，乙、丙區計有二十六頁二百餘項缺失）予廠商，並限於文到後十五日內修妥初驗缺失報請複驗，廠商遲至同年八月二十七日函報初驗缺失已修妥，經該處派員於同年九月六日、十二月三日、八十六年三月三日、五月二十九日複驗結果仍不合格，前國宅處至八十六年六月二十三日始同意初驗合格，復於八十六年七月八日至九日、十八日至二十六日辦理正式驗收，嗣同年十月十四日、十一月二十日及十二月二十六日至三十一日複驗後，仍有「丙區中庭溜滑梯外側壁貼磁磚與圖示磨石子

不符」等十項驗收缺失疑義，嗣以扣款方式報經審計部高雄市審計處備查，至八十七年四月七日始完成正式驗收，期間前國宅處雖曾多次行文建築師及廠商限期儘速改善缺失事項，惟成效不彰，驗收時程依該處核算共逾期三九四日。詢據市府都市發展局略以：「驗收缺失皆屬粉刷粗糙不平整等瑕疵，並不影響建築物之結構及安全，故依民法第四九四條瑕疵擔保之效力規定『：但瑕疵非重要，或所承攬之工作物為建築物者，定作人不得解除契約。』及最高法院八三臺上三二六五號判例『民法第四百九十四條但書規定，所承攬之工作物為建築物者，定作人不得解除契約。係指承攬人承攬之建築物，其瑕疵程度尚不致影響建築物之結構及安全，無庸拆除重建而言。：』不構成解約要件。」

(四)又查山明國宅墊款息自工程用款日起計至預定進住日止，共二八九、九六一、四六四元，支付逾期墊款息之日數起算，自八十四年七月一日至墊款息計算截止日八十六年十月三十日止，支付逾期墊款息日數為八五三日。計算方式略為：「(一)施工階段：自八十四年七月一日至竣工日期八十四年十二月十五日止，計一六八日。(二)初驗階段：自八十四年十二月十六日(竣工之次日)起至八十六年六月二十三日初驗合格止，計五五六日。(三)正式驗收階段：自八十六年六月二十四日(初驗合格之次日)起至八十六年十月三十日，計一二九日。」又依據契約辦理時程約定初驗及正式驗收(含行政作業)之合理辦理日數分別為五六日及五八日。是以，施工及驗收逾期七三九日(853+56+58=739)，造成墊款息一一八、一〇二、五四六元，而廠商逾期罰

款以六十日概估僅為三八、九六三、三六二元，故時程之延誤利息為七九、一三九、一八四元。惟據市府於八十九年八月二十二日以高市府秘視字第二九三〇〇號函說明：「前國宅處任由廠商一再拖延，未本於委方主導權責，依約斷然予以中止或解約，導致墊息倍增加大損失，而竟未提出損害求償。」

(五)綜上，山明國宅建築工程八十五年一月六日初驗及八十六年七月八日之正式驗收尚存多項缺失，顯見前國宅處未善盡工程監造之責；又施工期間廠商逾期一二一工作天，已逾契約規定扣罰違約金六十天之上限，廠商提出竣工報告後一再拖延驗收時程，致八十五年一月六日至八十七年四月七日完成正式驗收竟達二年三個月之久，驗收時程依前國宅處核算逾期三九四日，惟該處卻徒以民法第四百九十四條瑕疵擔保效力之但書規定而未解除契約，僅併計廠商不以為意之逾期日數，亦未有效斷然處置(如：驗收缺失扣款或減價收受)，造成鉅額之墊款息支出，均有疏失。

三、前國宅處於尚未追究廠商逾期完工、逾期驗收、逾期改善之罰款及損害賠償前，即先行解除履約保證並支付廠商工程尾款，嗣後再與廠商就給付工程款事件進行訴訟，影響政府權益，核有疏失：

(一)依據本案工程契約第十八條第三款後段規定略以：「乙方應續行改善驗收缺失事項，除其逾限日數視同逾期，按契約第十九條之規定賠償逾期損失外，甲方得不經乙方同意，逕行指使第三人改善後辦理驗收結算，其危險及所需費用與損失，甲方得在乙方未領工程款或保證金(含履約保證金)內扣抵，如有不敷，得向乙方或其保證人

追繳之。」同契約第二十三條前段約定：「損害賠償：乙方如未照契約規定施工，或施工不良，設置欠缺有損害人民生命、身體或財產時，及甲方所受之一切損失，概由乙方負責賠償。」

(二)查前國宅處與廠商簽訂之工程契約原預定於八十四年六月三十日竣工，實際執行進度卻遲至八十六年四月三十日始領得使用執照，八十七年四月七日完成正式驗收，造成高達一億一千八百餘萬元之墊款息支出，詳如調查意見二所述。又據前國宅處八十四年十二月五日開會研商「國宅工程墊款息計算標準規範事宜」會議結論：「僅使用執照核發三個月內之墊款息可列入售價成本。」是以，使用執照核發三個月後因驗收逾期所增加之墊款息，不得列入售價成本，造成山明國宅因驗收缺失改善延誤而由國宅基金支出之墊款息（使用執照核發三個月後迄驗收合格止）計四、〇一、一萬三、三一四元。

(三)惟廠商金義和公司於八十七年四月三日函請前國宅處解除履約保證，經前國宅處於八十七年四月七日驗收合格之同日，曾徵詢市府義務法律顧問李慶榮律師及市府法規會提供意見略以：「依據工程契約第十八條第三款規定，定作人之損失得在乙方未領工程款或保證金（含履約保證金）內扣抵，是以工程尾款及履約保證金如不足扣抵損失，則不宜解除。」又該處法制秘書亦會簽表示：「逾期損失應於承商未領工程款及履約保證金先予扣抵。」惟查前國宅處第二科於八十七年四月八日、十五日兩次簽辦解除履約保證時，檢附八十六年十月十五日便箋：「為免基金虧損，建

議按成本訂價(註：預定八十六年十一月中旬辦理配售，墊款息計算至同年十月三十日止)，至於逾期墊款息擬向廠商求償。」並以「本案經有關科室表示意見覈實計算後並無損害，且亦無不足扣減情事。」等理由解除履約保證，相關部門卻對於公帑增加支出之情形隻字未提，嗣由該處藍前處長鴻男於八十七年四月十六日批示：「如擬，覈實辦理。」而解除廠商履約保證六、五九五萬元之額度。

(四)又查廠商金義和公司於八十七年六月二十五日函請前國宅處支付驗收合格及接管完成之工程款，經前國宅處於同年月二十九日簽辦核發二、〇五六萬九、八三二元予廠商，復於八十八年二月九日簽辦：「依據八十八年二月一日研商工程尾款發故事宜結論二『經主席逐一徵詢在場出席人員，均咸認對於百分之一工程尾款，不能無理扣存，應予發還。惟廠商勉為同意由百分之一工程尾款內扣抵六十萬元(包括：空戶失竊物件及驗收後工程缺失部分)』擬支付廠商五九〇萬五、〇一六元。」經該處蔣前處長馥全於同日批示：「如擬。」

(五)有關前國宅處與廠商金義和公司就逾期罰款之爭議，案經台灣高等法院高雄分院於九十一年六月五日重上字第二七號民事判決裁定：「該工程契約總價為六億五千餘萬元，於施作期間國內房地產適逢較低迷之時期，社會經濟非佳，前國宅處於其間作三次變更設計，其間未有解約之舉，本件其違約金以結算總金額千分之一即每日六五萬餘元之金額計算違約金，核屬過高，應予酌減為以每日四五萬元核計較屬公允，即違約金應由三、八九六萬三、三六二元酌減為二、七〇〇萬元(450000×60

27000000)。「前國宅處乃於九十年七月間委託律師向廠商金義和公司就損害賠償部分求償七九、一三九、一八四元，經高雄地方法院於九十二年三月十一日重訴字第三六七號判決該處敗訴，嗣經市府依據委任律師之法律意見書表示略以：「就承商部分：本件既因貸款方式之懸殊特殊性而有舉證責任上之困難，參以上訴裁判費用高，若貿然上訴可能受敗訴之風險。」並經市府評估不再提起上訴在案。

(六)綜上，前國宅處於尚未追究廠商逾期完工、逾期驗收、逾期改善之罰款及損害賠償前，即先行解除履約保證並支付廠商工程尾款，嗣後再與廠商就給付工程款事件進行訴訟，影響政府權益，核有疏失。

綜上所述，行政院核定之「興建中低收入住宅方案」未盡合宜，且市府前國宅處執行「高雄市中低收入住宅社區新建工程興設計畫」時，未參照供需調查結果，僅以土地取得及執行計畫之難易度為優先考量，且未善盡監造之責，致工程初驗及正式驗收尚存多項缺失，亦未積極依約處理，任由承商延誤施工及驗收時程，造成鉅額之利息支出及山明國宅嚴重滯銷；內政部亦未善盡監督之責，妥善追蹤管制本案執行進度，均有疏失。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。

中 華 民 國 九 十 三 年 十 月 二 日

提案委員：