

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察行政院文化建設委員會執行「衛武營藝術文化中心興建計畫」，涉有未盡職責及效能過低情事乙案。

貳、調查意見：

本院審計部教育農林審計處派員稽察行政院文化建設委員會（以下簡稱：文建會）辦理「衛武營藝術文化中心興建計畫」執行情形，據報核有未盡職責及效能過低情事，案經該部於民國（下同）98年9月4日函報本院，經本院輪請值日委員調查後，全案業已調查竣事，茲臚述調查意見如下：

一、關於審計部指出文建會有違特別預算編審程序部分，經查文建會未先行完成整體規劃報告，亦未先確認依法是否應辦理環評，即先行編列特別預算，顯然違背特別預算編審程序，應予檢討改進：

（一）「擴大公共建設投資特別條例」第6條規定：「中央執行機關依本條例辦理擴大公共建設投資計畫，應就其目標、執行策略、資源需求、財務方案、營運管理、預期效益、風險管理等翔實規劃，並視計畫性質依法辦理環境影響評估（含政策環境影響評估），分別擬具可行性研究、綜合規劃、環境影響評估書件及選擇與替代方案之成本效益分析等報告，提報行政院核定。」同條例第7條規定：「中央執行機關應依前條行政院核定事項辦理細部設計，並按計畫期程分年度提出經費需求，由中央主管機關辦理先期作業審查。」同條例第8條規定：「行政院應根據前條核議之結果，依第4條、第5條之規定，編列本條例各該年度特別預算案，附具第6條各項書件及報告，送請立法院審議」。是以，文建

會辦理「衛武營藝術文化中心興建計畫」，除應就其目標、執行策略、資源需求、財務方案、營運管理、預期效益、風險管理等翔實規劃外，亦應確認依法是否應辦理環境影響評估（以下簡稱：環評），且應完成整體規劃報告後，再提報行政院核定，再依據行政院核定事項辦理細部設計，接續編列特別預算，送請立法院審議。

(二)本案文建會所訂定之「衛武營藝術文化中心興建計畫」，於未確認是否應辦理環評之前，已於93年1月5日函請行政院核定。查該計畫送請核定前，曾在92年12月8日所擬之「高雄衛武營藝術文化中心興建計畫」第9頁「分期工作重點」中，明文列出93年工作重點之一為：「整體規劃及環境影響評估」。另94年11月10日召開之「衛武營藝術文化中心與都會公園整體景觀介面處理暨用地變更相關事宜協調會議」其結論二亦指出：「有關涉及環評法部分，原則上應該符合不需辦理環境影響評估作業，但為求審慎，請承辦單位文建會再洽環保署」。因此為求慎重，該會本應及時函請行政院環境保護署（以下簡稱：環保署）確認該計畫是否應辦理環評；如需辦理環評，則應將原計畫連同環評書件提報行政院核定，如免辦環評，亦應於原計畫書中載明業經環保署確認免辦環評，行政院方能依據各部會所提報之計畫為正確之判斷。

(三)惟查，該會遲至96年8月17日方以文秘字第0963123085號函請環保署確認是否免辦環評。該會雖聲稱：92年初曾洽詢高雄縣政府，得知本案基地需求面積未達10公頃，無須辦理環評之訊息等語，然文建會無法提出相關電話紀錄或其他證明文件，高雄縣政府98年12月7日府文表字第0980291487

號函亦表示：「經查本府環保局並無以公文正式函復本案是否須實施環境影響評估」。該會又稱：「經行政院於 93 年 2 月 18 日函復：原則同意…，本會認為此即計畫核定」等語，惟行政院對於計畫之核定僅係針對主辦機關所提「計畫內容」之核定，對於原計畫未敘明「環保署是否同意免辦理環評」部分，並不在核定範圍，各項執行細節仍應回歸建築法、環評法、土地法…等行政法規。該會續稱：「94 年 11 月 10 日曾以電話逕詢環保署相關業務承辦人員，並獲得答覆：因基地面積未達 10 公頃，可免辦理環評」等語，惟該會仍無法提出相關電話紀錄或其他證明文件證實上情。

(四)其次，原本應於 93 年 1 月 5 日連同原計畫一併函請行政院核定之「整體規劃報告」，該會遲至 93 年 12 月方將「衛武營藝術文化中心整體規劃暨開發顧問案」委由專業機構辦理後，於 94 年 11 月 11 日始將整體規劃報告提報行政院。

(五)綜上，本案文建會未依「擴大公共建設投資特別條例」第 6 條規定，先行完成整體規劃報告，亦未先確認依法是否應辦理環評後，即先行編列特別預算，顯然違背特別預算編審程序，應予檢討改進。

二、關於審計部指出文建會未妥為辦理環評作業部分，經查該會籌備處已提出環評說明書經環評專案小組於 98 年 9 月 4 日初審，復於 98 年 11 月 30 日函送環保署復審中，惟該會對於是否應辦理環評尚存疑義，宜請環保署基於環評法主管機關之權責，衡酌 98 年 6 月 16 日環署綜字第 0980051946 號函及該會衛武營藝術文化中心籌備處 96 年 10 月 18 日衛籌工字第 0963000478 號函之內容，明確告知該會是否應繼續辦理環評，以免一再公文往返釋疑，虛耗時間與行政成

本：

- (一)「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第 23 條規定：「文教建設之開發，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：…(八)申請開發或累積開發面積十公頃以上。」本案文建會於 95 年 6 月 12 日審查「高雄衛武營藝術文化中心興建計畫」期末報告時，該報告雖提及「依日後之開發面積需求為 9 公頃，故依法免行環評」，惟該會對於開發面積之計算，僅包括工程動工擾動範圍，並未包括申請建造執照所需之土地面積，即予以審查通過（詳見：審計部 98 年 12 月 1 日台審部教字第 0985001484 號函所列「本部原通知事項」）。簡言之，若按建造執照所載之土地面積，則開發面積將超過 10 公頃，依法必須實施環評。
- (二)為釐清此疑義，該會曾於 96 年 8 月 17 日以文秘字第 0963123085 號函請環保署確認是否免辦環評，經該署於 96 年 10 月 13 日函復：「…為免外界產生開發單位刻意規避環評及是否會有超限開發之疑慮，仍請貴籌備處及目的事業主管機關確認面積之合理性，並審慎妥處，以免發生環境影響評估法第 14 條許可無效情節事項」。該會據此於 98 年 2 月 9 日函請承商辦理環評作業，並於 98 年 5 月 14 日再度函請環保署確認是否免辦理環評，復經該署於 98 年 6 月 16 日以環署綜字第 0980051946 號函復該會略以：「**建造執照之申請，需使用基地範圍 9.9884 公頃以外之高雄縣政府管理土地，請釐清 9.9884 公頃土地，是否已包含高雄縣政府出具土地使用同意書之土地面積？若未包含，請說明法令依據為何？若已包含，則依下述原則認定：1、本次申請設置之衛武營藝術文化中心及衛武營都會公園，其停車**

場、服務中心、公共衛生設備等公共設施若屬獨立設置，可以區分使用，依認定標準，若未達 10 公頃以上者，免實施環境影響評估。2、若衛武營藝術文化中心及衛武營都會公園之公共設施，無法區分使用，依認定標準，應實施環境影響評估」。

(三)由前揭環保署 98 年 6 月 16 日環署綜字第 0980051946 號可知，本案是否應辦理環評，關鍵點在於「衛武營藝術文化中心」及「衛武營都會公園」是否可以區分使用，如無法區分使用，則應實施環評。經查行政院經濟建設委員會（以下簡稱：經建會）94 年 12 月 19 日召開「研商院交議文建會衛武營藝術文化中心規劃報告書」會議時，已作成結論指出：「藝文中心與公園的關係與配置，宜交由建築師整體考量設計...」，且該會衛武營藝術文化中心籌備處 96 年 10 月 18 日衛籌工字第 0963000478 號函亦坦承：「本工程屬於衛武營都會公園一部分」，顯然「衛武營藝術文化中心」及「衛武營都會公園」二者關係密切，係為整體考量設計，自難謂二者可以區分使用。

(四)嗣後文建會籌備處依環評之程序提送說明書辦理環評相關事宜，經 98 年 9 月 4 日環評專案小組初審會議審查，復於 98 年 11 月 30 日依委員意見修正報告書函送環保署復審，該署復於 98 年 12 月 7 日以環署綜字第 0980109863 號函請該籌備處確認開發行為規模是否達應實施環評之規定，並提醒該籌備處：「貴籌備處 98 年 11 月 30 日送審之本案開發面積（9.9884 公頃，僅差 116 平方公尺即達 10 公頃），日後擴建易達累積開發面積 10 公頃之規模，請詳予確認開發面積及開發內容…」等語。該會籌備處復於 98 年 12 月 10 日函復開發面積仍為 9.9884 公

頃，該會 99 年 1 月 20 日文壹字第 0991000817 號函並稱：「未來將配合環保署之決定辦理後續相關事宜（繼續環評審查或退回申請案）」。

- (五) 綜上可知，文建會一面於 98 年 2 月 9 日函請承商辦理環評作業，一面於 98 年 5 月 14 日函請環保署確認是否免辦環評，且該會 99 年 1 月 20 日文壹字第 0991000817 號函亦表現出：「退回申請案」之期待，足證該會對於是否應辦理環評尚存疑義。是以本案是否應繼續辦理環評，宜請環保署本於環評法中央主管機關之權責，衡酌該署 98 年 6 月 16 日環署綜字第 0980051946 號函及文建會衛武營藝術文化中心籌備處 96 年 10 月 18 日衛籌工字第 0963000478 號函之內容，明確告知文建會是否應繼續辦理環評，以免一再公文往返釋疑，虛耗時間與行政成本。

三、關於審計部指出未翔實規劃土地取得作業部分，經查文建會所提計畫未確定土地撥用情形，又該會自 93 年 1 月 5 日提出興建計畫迄 98 年 10 月 6 日向財政部國有財產局辦理土地無償撥用，其間耗時達 5 年 9 個月，行政效率明顯低落，應即檢改改進：

- (一) 該會辦理「高雄衛武營藝術文化中心興建計畫」，於 93 年 1 月 5 日函送興建計畫予行政院，僅列述計畫用地位於高雄縣衛武營公園預定地內，並未確定土地位置及土地撥用情形，經建會復於 93 年 2 月 9 日人力字第 0930000695 號函提醒該會：「如何促進藝文消費人口成長及土地撥用辦理情形」。
- (二) 文建會雖於 94 年 9 月 14 日第 1 次提出修正計畫，惟仍未確定土地位置及撥用情形。俟 94 年 11 月 11 日函送「衛武營藝術文化中心規劃報告書」予行政院時，亦僅列述：用地位於衛武營公園預定地之東北側、商業區之西側，仍未列述土地撥用情形。

- (三)經建會於 94 年 12 月 19 日辦理「研商院交議文建會衛武營藝術文化中心規劃報告書」會議時，國防部代表指出：「本案有關土地撥用作業請縣市政府儘速完成」。
- (四)文建會於 96 年 7 月 5 日，依高雄縣政府在 96 年 6 月 30 日「衛武營文化中心新建工程基地配置會前研商會議」中所提之建議，將用地位置變更至衛武營公園預定地之東北側，該位置之變動，已影響後續土地取得時程。據審計部 98 年 12 月 1 日台審部教字第 0985001484 號函所列「本部原通知事項」指出：該用地 9.9884 公頃中，有 6.825 公頃，屬於國防部「國軍老舊營舍改建基金」所有，於營改基金土地範圍未變更前，依行政院「各級政府機關互相撥用公有不動產之有償與無償劃分原則」規定，應辦理有償撥用等語。肇致截至 98 年 6 月底，該部分用地仍未能取得。
- (五)嗣該會於 97 年 5 月 17 日舉辦「衛武營興建工程暨空間使用第 8 次工作協調會議」時，做成會議結論略以：「本工程範圍之土地撥用作業預定可於 97 年 8 月底完成」。
- (六)經 97 年 8 月至 98 年 4 月多次跨部會會議討論後，行政院於 98 年 6 月 1 日同意「衛武營公園特定休閒商業專用區土地所得價款分配比例調整」暨「國防部國軍老舊營舍改建基金設定範圍變更」。國防部遂於 98 年 7 月 27 日函報行政院同意修正「國軍老舊營舍改建基金」土地清冊，經行政院 98 年 9 月 9 日函復照財政部研提處理意見辦理。文建會循行政程序於 98 年 10 月 6 日提出撥用計畫書向財政部國有財產局（以下簡稱：國有財產局）辦理無償撥用，據文建會 99 年 1 月 20 日文壹字第 0991000817

號函查復結果，土地已無償取得，完成撥用程序。

(七)綜上，本案文建會於93年1月5日函送興建計畫予行政院、94年9月14日第1次提出修正計畫、94年11月11日函送整體規劃報告書予行政院時，均未確定土地撥用情形，計畫欠缺詳實；又國防部於94年12月19日「研商院交議文建會衛武營藝術文化中心規劃報告書」會議中，早已提醒：「本案有關土地撥用作業請縣市政府儘速完成」，惟文建會遲至97年8月至98年4月方進行多次跨部會會議討論後，始於98年10月6日提出撥用計畫書向國有財產局辦理無償撥用，並已無償取得。自93年1月5日提出興建計畫時起迄98年10月6日向國有財產局辦理無償撥用時止，共耗時達5年9個月，行政效率明顯低落，應即檢改改進。

四、關於審計部指出文建會未依原招標文件規定議約，且一再變更內部空間配置部分，經查工程會對於議約問題已做出函釋，且於96年11月21日完成訂約，又該會雖於94年度分5次邀集藝文界進行座談會，惟未訂定各界表達意見截止日期，致計畫執行期間，該會仍須根據各方意見一再修正計畫內容，影響執行進度，應檢討改進：

(一)「衛武營藝術文化中心新建工程委託規劃設計監造技術服務案」係由荷蘭mecanoo architecten B.V.暨台灣羅興華建築師事務取得優先議約權，議約過程，外國廠商主張對於原招標契約(草案)條文逐條且大幅修改，經文建會於96年4月30日至5月1日、7月2至4日極力溝通，仍協調未果。

(二)文建會於96年8月10日函詢行政院公共工程委員會(以下簡稱：工程會)，經工程會函復：「議價程序議定契約條文內容，不得更改招標文件之規定

或降低廠商投標文件承諾內容」後，雙方取得共識，並於 96 年 11 月 21 日完成訂約。

(三)惟訂約後，該會於 96 年 10 月 4 日以考量大高雄地區既有及新興藝文設施為由，決議修正內部空間配置。嗣於 97 年 7 月 4 日召開諮詢藝文界人士會議，於 97 年 7 月 14 日再度修正內部空間配置。此 2 次之修正，連同 94 年 9 月 14 日第 1 次提出修正主計畫、95 年 7 月第 2 次提出修正主計畫、96 年 2 月第 3 次提出修正主計畫，合計修正 5 次，耗費諸多行政成本。

(四)關於上開內部空間配置之修正，文建會 98 年 11 月 27 日文壹字第 0981421518 號函指出：「94 年度共分 5 次邀集藝文界進行座談會，經彙整藝文界意見，研訂出藝文中心主體內容需求」、「因各界不同意見一再表達，致影響主體內容決策一再更動，進而影響計畫執行進度」等語。按公共建設計畫固應廣泛徵詢大眾意見，惟應於各方意見充分表達且妥善處理後，訂定各方陳述意見截止之日，除原計畫有重大缺失外，逾期不宜再根據各方意見修正計劃，否則任何人皆可於計劃執行期間，提出不同修正意見，則公共建設計畫將無完工之日。文建會未究及此，宜檢討改進。