

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察國立東華大學辦理植物園第1期新建工程，發現自93年驗收迄今，尚未取得使用執照，閒置長達6年餘，涉有未盡職責及效能過低情事乙案。

貳、調查意見：

國立東華大學（校址位於花蓮縣壽豐鄉志學村）為辦理該校「植物園（第一期）新建工程」（基地坐落花蓮縣壽豐鄉志學段11-42等83筆土地），於91年5月20日與「森海國際工程顧問股份有限公司」簽訂〈委託技術服務契約〉，91年11月20日與「益盛營造股份有限公司」訂立〈工程合約〉，並由「沈祖海聯合建築師事務所沈能相建築師」為「植物園環境教育中心」（地上1層，即本案系爭工程）於92年4月9日向花蓮縣政府領得〈府城建執字第09200265050號建造執照〉。本案系爭工程於92年4月18日申報開工，92年11月5日竣工，93年1月9日初次向花蓮縣政府申領〈使用執照〉，經該府審查後退請補正，93年9月6日第2次申領〈使用執照〉，惟仍遭退件，本案核定建築期限（含1年展期）為93年9月17日，於缺失改正期間，本案原領〈建造執照〉已因逾越該期限而失效，並因承造廠商停業，衍生後續爭議。

審計部教育農林審計處派員稽察本案系爭工程，認為國立東華大學辦理本案涉有「申請使用執照，經主管機關通知改善後，未積極協調廠商釐清並補正缺失，即再提出申請，致未獲審查通過，迄未取得使用執照，無法使用而長期閒置」、「使用執照退件，未予查究規劃設計疏失責任及依約規定尋求解決，且尚未取照之前卻支付委託技術服務費尾款，致廠商怠於改善缺失，徒增

後續作業時間及困難」、「建築爭議事件經評審會議決議後，未積極依建築法規定單獨申請使用執照，延宕 2 年餘始另委託建築師辦理，行政效率至屬不彰」等未盡職責及效能過低情形，於 99 年 10 月 28 日函報本院處理，經監察業務處簽請值日委員核批後，輪派委員調查，成立本件調查案。

本院為查明事實，以 99 年 12 月 15 日 (99) 處台調肆字第 0990807730 號函花蓮縣政府及以同年月日 (99) 處台調肆字第 0990807731 號函國立東華大學，花蓮縣政府嗣以 99 年 12 月 24 日府建管字第 0990219596 號函檢附建築管理相關卷證到院，國立東華大學則以 99 年 12 月 24 日東總字第 0990021768 號函檢附相關書圖函件說明該校辦理本案經過情形並於 100 年 3 月 8 日補充傳真本案招標相關文件，經詳查本案相關契約與圖說及法令規定，業調查竣事，茲將本院調查意見臚列如后：

- 一、按建築法規定，建築物之設計人及監造人以依法登記開業之建築師為限。國立東華大學辦理該校「植物園新建工程」，於「投標須知」相關條款語意模糊，未明確揭示此項建築法強行規定，評選委員均欠缺建築專業，能否熟稔建築法令及技術，充分協助該校辦理建築物相關專業審查，難謂無疑慮，且本案履約事項包括「建築物」規劃設計監造業務，該校卻單獨與顧問公司簽立委託技術服務契約，未列明其協力之開業建築師，導致本案嗣後有設計監造爭議時，無法藉由契約條款約束系爭建築物實際設計監造人，該校辦理本案委託技術服務招標業務及契約之研擬與簽訂事宜，難謂妥當，允應檢討改進。

- (一)按建築法第 13 條及第 85 條規定，建築物之設計人及監造人以依法登記開業之建築師為限，違反而擅

自承攬建築物之設計、監造業務者，勒令其停止業務，並處以 6 千元以上 3 萬元以下罰鍰，其不遵從而繼續營業者，處 1 年以下有期徒刑、拘役或科或併科 3 萬元以下罰金。

(二) 國立東華大學為依建築法相關規定，辦理該校「植物園新建工程（環境教育中心）」（即本案系爭工程）申請「建築許可」事宜，以「沈祖海聯合建築師事務所沈能相建築師」為「設計人」，向花蓮縣政府請領〈建造執照〉，並由該府於 92 年 4 月 9 日核准〈府城建執字第 09200265050 號建造執照〉在案。

(三) 查據本案 91 年 4 月「招標公告」及「投標須知」，本案雖非統包工程且不允許共同投標，但於投標廠商資格部分，除限制需為開業建築師外，尚允許辦理景觀規劃設計監造之技術顧問公司投標，惟亦加註說明略謂：「（技術顧問）機構需提供資料，證明其有…建築等…足以執行本案委託技術服務之『協力廠商』，以供評選委員作重要之參考依據，（但）不列入投標廠商之基本資格要求」等語，故本案雖允許辦理景觀規劃之技術顧問公司投標，但仍要求該參與投標技術顧問公司尋求適當資格之協力廠商執行本案委託事項。然按首揭建築法規定，本案履約內容涉及建築物之設計監造部分，需依法令要求，交由開業建築師負責辦理，但檢視本案「投標須知」相關條款，卻顯語意模糊，未能明確揭示此項建築法強行規定，且稽核本案審標時之評選委員背景，均欠缺建築專業，評審人員是否能熟稔建築法令及建築技術，以充分協助國立東華大學辦理涉及建築物部分之專業審查及提醒該校辦理建築物設計監造者需具備特定資格之法令限制，難謂無疑

慮。

- (四) 國立東華大學依公開評選結果，於 91 年 5 月決標，由「森海國際工程顧問股份有限公司」取得優先議價權，雙方嗣於 91 年 5 月 20 日簽訂〈委託技術服務契約〉。惟本件契約係由甲方即國立東華大學單獨與乙方即森海國際工程顧問股份有限公司簽立委託技術服務，未列明乙方協力之開業建築師為何，但本案乙方需履約事項卻包括「建築物」之規劃設計監造業務，乙方僅為顧問公司，故按首揭建築法相關規定，需交由其協力開業建築師辦理，然而本件契約甲方卻未要求乙方將實際負責辦理本案系爭建築物設計監造之協力開業建築師列入契約明文規範，導致嗣後有設計監造爭議時，無法藉由契約條款約束本案系爭建築物實際設計監造人，國立東華大學辦理本案委託技術服務招標業務及契約之研擬與簽訂事宜，難謂妥當，允應檢討改進。

二、本案起造人國立東華大學於設計、承造、建管等三單位間，對於使用執照審查缺失事項具體內容有重大歧見未有效解決時，卻僅發文函轉各單位間相關往返書件，未曾召集有契約關係之設計及承造兩單位會商釐清爭議，或函請建管單位具體說明，聽任設計及承造兩單位彼此爭執及轉述建管單位承辦人意見，又未主張契約條款以保障自身權益，難謂無疏失之責。

- (一) 依據審計部函報，國立東華大學辦理本案使用執照申請，經建築管理機關通知改善後，未積極協調廠商釐清並補正缺失，且未按契約規定查究規劃設計責任，涉有疏失。

- (二) 本案系爭工程於 92 年 11 月 5 日竣工，93 年 1 月 9 日起造人國立東華大學初次向花蓮縣政府申領〈使

用執照〉，經該府審查後，認為尚有：(1) 部份計入樓地板面積建築物頂版未依圖施作、(2) 照片請分棟依位置座向檢附、(3) 生活污水設施出廠證明內容不符、(4) 行動不便設施檢討列管不符等 4 項缺失，爰於 93 年 1 月 27 日退請補正。嗣於 93 年 9 月 6 日起造人第 2 次申領〈使用執照〉，經花蓮縣政府審查後，提列 4 項缺失，計有：(1) 申請書不齊全(地號表)、(2) 竣工相片不齊全(雜項工作物排水溝、避雷針)、(3) 竣工圖說不符(平面)、(4) 行動不便者使用設施未依建築技術規則建築設計施工編規定辦理，請設計監造人依規定詳實檢討，並監督承造人確實施工(缺失舉例：室外引導通路無引導設施，出入口地面未順平)等，再於 93 年 10 月 27 日退請補正。

(三) 本案於 93 年 9 月 6 日第 2 次申領〈使用執照〉時，已將 93 年 1 月 27 日花蓮縣政府退請補正第 1 項至第 3 項缺失改善，新增第 1 項至第 3 項不符規定部分屬書面文件改善事項，尚非重大缺失，惟前後兩次申請均涉及「公共建築物行動不便者使用設施」檢討(兩次均列為第 4 項缺失)，則起造人國立東華大學是否怠於督促設計監造人及承造人落實此項缺失改善，實有釐清之必要。

(四) 本案系爭工程〈委託技術服務契約〉乙方即「森海國際工程顧問股份有限公司」，於 93 年 2 月 27 日針對第 1 次申領使用執照不符規定事項函復甲方即國立東華大學，說明略以：「第 4 項行動不便設施檢討列管不符，亦已請益盛營造(註：即本案承造單位)向建管單位瞭解其意後告知本公司，以便協助處理」，然此項缺失爭議並未順利解決，93 年 10 月 15 日承造單位益盛營造股份有限公司函起造人

國立東華大學，說明略謂：「本案使用執照申請，有關公共建築物行動不便者使用設施設置，花蓮縣政府使照課查驗員要求施作『引導「磚」設施』，因此工項非本工程合約範圍，呈請貴校儘速發包施作，以利使照申請」，嗣由設計單位森海國際工程顧問股份有限公司於93年11月1日函復國立東華大學，說明謂：「一、建築技術規則第10章『公共建築物行動不便者使用設施』中第169條第2款規定之室外引導通路為『指建築物出入口至道路建築線間設有引導設施之通路，該通路寬度不得小於1.3公尺』。其所指之『引導設施』並未強制定為導盲磚，只要能讓行動不便者易於辨識道路與非道路之界定即可。今本公司於本案設計之建築物出入口至道路建築線間之通路兩側均設有碎石收邊，明顯界定道路與非道路之不同，即符合相關法規辦理變更設計，並取得建造執照；然今於申請使用執照時，縣府新任承辦員強力要求設置『導盲磚』，經溝通數次無效，為使請照作業順利完成，故營造廠乃報請貴校補作導盲磚，並非本公司的設計疏失。二、為求順利取得使用執照，建請貴校依承辦人員要求設置導盲磚。」等語，設計單位自述認為本案已按建築技術規則「公共建築物行動不便者使用設施」規定，設置「室外『引導「通路」設施』」符合相關規定，使照查驗爭議係肇因於建管單位承辦人員額外要求需設置「引導『磚』設施」，然而，另查據花蓮縣政府100年2月22日函復本院表示：「一、經向所稱承辦人（當時為建管單位技士，現為觀光旅遊處技術科科長）查證，並無所稱『要求設置「導盲磚」，溝通數次等情事』。二、依本府93年10月27日退件改善通知，說明二『行動不

便者使用設施未依建築技術規則建築設計施工編規定辦理，請設計監造人依規定詳實檢討，並監督承造人確實施工(缺失舉例：室外引導通路無引導設施，出入口地面未順平)等』顯見並無要求一定以設置『導盲磚』為限。三、再者，本府就建築物設置行動不便者使用設施管理業務至為重視，室內外引導通路係以『觀念性設計』為要求重點，強力建議『避免』使用『導盲磚』為主要通路材料，行之多年」，兩造說詞矛盾，但比對前揭設計及建管單位兩方意見，可知：本案應適用「公共建築物行動不便者使用設施」規定，設置「引導設施」，而非「導盲磚」型式。又，雖按花蓮縣政府 93 年 10 月 27 日退請本案第 2 次補正函，係認為本案缺失事項為「室外引導通路無『引導設施』」，該府正式函復起造人之公文書並非要求需設置「引導磚」，但相關函文跡證顯示，該府當時辦理本案使照查驗之行政舉措，難謂無引發本案建築行為人感覺遭受公部門刁難之疑慮。綜上可見，針對本案應設置符合「公共建築物行動不便者使用設施」規定之「引導設施」此項缺失事項，設計單位及承造單位與建管單位三者間，溝通協調已明顯存有重大歧見，並非單純漏未設計或設計錯誤問題。

(五)然而，本案起造人國立東華大學於設計單位及承造單位與建管單位三者間，於申辦使用執照審查，對於建築物設置行動不便者使用設施之「引導設施」此一缺失事項具體內容有重大歧見未有效解決時，卻僅發文函轉各單位間相關往返書件，未曾召集有契約關係之設計單位及承造單位會商釐清爭議，或函請建管單位具體說明，反而僅是聽任設計單位及承造單位彼此爭執及單方轉述建管單位承辦人意見

，且又未曾主張契約條款以保障自身權益，難謂無疏失之責。

三、本案承造廠商依據工程合約負有請領〈使用執照〉之責，而使照申請應檢附之相關書圖文件均交由該廠商保管，導致該廠商暫停營業失聯後，使照申請必要書圖文件隨同軼失無法取得，且原領〈建造執照〉亦因逾期失效，需重行申請建照，此兩項補件困難因素致使本案雖經建築爭議事件評審得以由起造人單獨申請使照，但卻難覓建築師接手重辦本案建照及使照申請業務，宕至 99 年 1 月方專案委託建築師事務所接續辦理，本案刻向花蓮縣政府請領使用執照中，國立東華大學需積極主動儘速完成使照申領作業，花蓮縣政府亦請協助該校儘速完成建築物領照事宜。

- (一) 依據審計部函報，本案經建築爭議事件評審會議決議後，國立東華大學卻未積極依建築法規定單獨申請使用執照，延宕 2 年餘始另委託建築師辦理，涉有行政效率不彰之違失。
- (二) 按建築法第 70 條規定，建築工程完竣後，應由起造人會同承造人及監造人申請使用執照，建築物無承造人或監造人，或承造人、監造人無正當理由，經建築爭議事件評審委員會評審後而拒不會同或無法會同者，由起造人單獨申請之。
- (三) 本案系爭工程承造廠商益盛營造股份有限公司（設於台北市）依據工程合約，應「負責」辦理工程竣工後申領〈使用執照〉事宜，設計單位森海國際工程顧問股份有限公司另依委託技術服務契約，需「協助」該承造廠商辦理使用執照申領。
- (四) 惟花蓮縣政府於 93 年 10 月 27 日針對本案系爭工程第 2 次使用執照審查退請補正後，承造廠商卻於 93

年 11 月施作缺失改善期間起至 95 年 5 月間無法聯絡，未回應起造人國立東華大學相關書面催辦通知，經起造人向台北市商業管理處函詢，經查復表示該承造廠商已暫停營業。

- (五)起造人遂依首揭建築法規定，於 95 年 7 月 24 日函請花蓮縣建築爭議事件評審委員會處理，嗣因花蓮縣政府辦理評審委員遴聘，迄 96 年 5 月 29 日方作成決議，略謂：同意由起造人單獨申請使用執照，但後續仍應依主管機關規定之建築相關設計圖說辦理等語。
- (六)雖起造人名義上已得單獨申請使用執照，但起造人本身並無建築專業，申請使用執照尚須檢附相關建築圖說文件送審，故事實上仍須藉助設計人、監造人等專業人員予以協助。本案〈建造執照〉之設計人及監造人均登載為「沈祖海聯合建築師事務所沈能相建築師」，然而起造人國立東華大學簽訂委託建築物設計及監造契約之對象卻為「森海國際工程顧問股份有限公司」，故於 96 年 5 月本案經建築爭議事件評審會議決議後，起造人係於 96 年 6 月函請契約相對人該顧問公司協助辦理申請使用執照事宜，而非建照登載設計監造人，然該顧問公司卻因另案遭花蓮地方法院強制執行假扣押而未予回應，亦突顯起造人不當與不具建築法設計人及監造人資格之顧問公司簽訂委任建築物設計監造，導致雙方僅能按契約規定辦理，無法另依建築師法及建築師懲戒相關規定，要求設計監造人履行法定義務。
- (七)本案承造廠商依據工程合約，負責辦理申領〈使用執照〉事宜，而使照申請應檢附書圖文件，包括：建造執照、結構計算書、相關證明文件（建材防火證明、鋼筋無輻射污染證明、氯離子含量檢測證明

、設備出廠證明)等，均由該廠商保管，導致當該廠商暫停營業失聯後，上述使照申請必要書圖文件軼失無法取得，且原領〈建造執照〉亦已逾期失效，需同時再重行申請〈建造執照〉，此兩項補件困難因素及簽訂委任設計監造契約對象失當，致使本案雖已經建築爭議事件評審得以無需原承造人會同申請使用執照，但起造人現實上難覓其他建築師願意接手重辦本案〈建造執照〉及〈使用執照〉申請業務，迄至99年1月方得專案委託陳永定建築師事務所接續辦理，本案刻向花蓮縣政府請領使用執照中，國立東華大學需積極主動儘速完成使照申領作業，花蓮縣政府亦請積極主動協助該校儘速完成本案「公有建築物」領照事宜，該校及該府並需於本案領得使用執照時，函知本院。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請教育部轉飭國立東華大學確實檢討改進辦理見復。
- 二、調查意見三，函請花蓮縣政府積極協助處理見復。
- 三、調查意見，函復審計部參酌辦理。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化委員會、內政及少數民族委員會聯席會議處理。