

## 調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察國立台中圖書館辦理「國立台中圖書館遷建計畫」執行情形，涉有未盡職責及效能過低情事。

貳、調查意見：

國立臺中圖書館（原名台灣省立臺中圖書館，隸屬台灣省政府教育廳，民國（下同）88年7月移屬行政院文化建設委員會，更名為國立臺中圖書館，97年8月1日組織改隸教育部）現址位於臺中市北區精武路、臺中公園東北側，佔地約1,893坪，為一棟地上10層、地下1層，建築面積270坪、總樓地板面積約1,995坪，鋼筋混凝土造建築物；肇建於56年（並於右側附建多元化使用之中興堂），62年竣工啟用迄今。原規劃館藏量10萬冊，但至97年8月時，館藏量已超過79萬冊（依統計96年借閱人次達95萬9千餘、借閱量達141萬7千餘冊），又教育部依「圖書館法」第5條於91年10月訂定公布「公立圖書館設立及營運基準」規定，國立公共圖書館館舍應有2萬平方公尺（6,050坪），故該館硬體設施已不敷服務需求。

國立臺中圖書館原擬「修繕更新」既有設施及設備，但93年1月行政院經濟建設委員會（簡稱經建會）於「92年度政府公共建設計畫-文化次類別及所屬個別計畫檢討評估報告」建議，由臺中市政府提供位於五權南路與建成路交叉口、國防部戰基處舊址佔地2.1646公頃土地，興建一所20億之「國家級新圖書館及演藝廳」，該館爰依上開建議將原先「修繕更新」變更為辦理「易地遷建」事宜，並將「遷建新館委託規劃設計案經費需求850萬元」函報當時主管機關即行政院文化建設委員會（簡稱文建會）轉送經建會審查，開始本案遷建計畫程

序。94年7月，依據文建會審查意見，本件「國立臺中圖書館遷建計畫」更名為「（全國）文化學習資源中心（興建）計畫」，屬「全國文化資源學習中心系統」三層面之一（另兩案為「地方文化中心重建計畫」及「地方生活學習中心計畫」），且移至「新十大建設特別預算」，配合調整規劃內容。惟95年7月，行政院同意按經建會審議結論「再次修正」本案為「國立臺中圖書館遷建計畫」，同時轉型建置為「國家級數位圖書館」。95年12月，行政院原則同意本案遷建計畫總經費20億元，經費來源為「中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算」。該館依序展開遷建新館作業，98年2月本件遷建新館工程案領得《建造執照》，99年10月結構體完成，預定100年9月完工。

審計部教育農林審計處99年派員稽察「國立臺中圖書館遷建計畫執行情形」，認為國立臺中圖書館涉有「未依規定完成整體規劃書送經行政院核定，即編列特別預算案，送請立法院審議，有違特別預算編審程序，復未依經建會審議意見，妥為研擬整體規劃報告書內容，迭經多次修正，致經行政院同意備查，仍須辦理修正，影響計畫執行」、「未及早辦理委託專案管理採購，無法提供整體規劃書諮詢及審查意見，延宕計畫期程長達3年」、「未重視專案管理單位及工程會專業審查意見，覈實管控設計經費及施工進度，嚴重影響計畫執行進度，預算未能發揮效能」等3項未盡職責及效能過低情事，以99年9月28日台審部教字第0995001044號函報本院處理，經值日委員核批後，輪請委員調查，成立本件調查案。

案經本院以99年10月25日（99）處台調肆字第0990806816號函詢國立臺中圖書館，該館嗣以99年11月16日中圖遷字第0990004561號函檢證說明。本院於

100年1月10日辦理現勘及約詢國立臺中圖書館館長暨相關業務主管人員，並詳閱本案相關書圖函件及法令規定後，業調查竣事，茲將本院調查意見臚列如后：

一、國立臺中圖書館於93年初由原先擬「修繕更新」既有設施及設備，依經建會建議變更為辦理「易地遷建」，並配合該會要求於94年7月將本案遷建計畫經費來源由原編「公共建設公務經費」改移至「新十大建設計畫『特別預算』」，以替代終止之「臺中古根漢美術館興建計畫」，由文建會編列先期作業經費納入行政院95年度「中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算案」，於94年8月送立法院審議，但因立法院遲至95年6月30日方通過年度預算，致影響本案95年度預算執行率，遭審計部列為缺失事項。

(一)國立臺中圖書館及其附建中興堂因部分設施及設備老舊，於92年向當時主管機關文建會提報改善更新計畫及修繕工程所需經費，經文建會函送經建會審查，嗣由經建會於93年1月「92年度公共建設文化次類別及所屬個別計畫評估檢討報告」中，建議略謂：「國立臺中圖書館、中興堂若以現有情況改建及增建，實為相當困難，若以先前所做之估算，中興堂徹底改建需5億元經費，而拆除及增建新圖書館更需15-17億元經費，其效益非常不彰，故…由臺中市政府提供3塊土地供文建會選擇其一，興建一所20億之國家級新圖書館及演藝廳，而現有之圖書館及中興堂將其交由臺中市政府做為文化中心分館，並由文建會編列1-2億元之整修經費。如此一來，臺中市增加2個硬體設施，而中央也擁有敷地廣大之國家級現代圖書館及音樂廳，讓社會資源

獲得充分的利用。此一計畫的變更協調…決定替選基地：戰基處（位於五權南路與建成路交叉口）…請國立臺中圖書館以正式行文予臺中市政府，並取得臺中市政府同意及進行都市計畫變更，以利計畫之執行」爰此，國立臺中圖書館於93年初由原先擬「修繕更新」既有設施及設備，變更為辦理「易地遷建」事宜。

- (二)該館於93年6月辦理「遷建計畫委託整體規劃案」決標，委由印記建築師事務所於93年12月完成「國立臺中圖書館遷建計畫整體規劃書」，並於94年1月將此「遷建計畫整體規劃書」函送文建會轉經建會審查，擬爭取該館遷建案得以核列「95年度政府重大公共建設經費」。
- (三)惟行政院經建會為因應原屬「新十大建設計畫」之「臺中古根漢美術館興建計畫」終止，考量區域及地方發展，於94年7月以「國立臺中圖書館遷建計畫」、「臺中國家歌劇院興建計畫」、「文化資產維護與活化計畫」等三項計畫作為替代方案，並函請行政院文建會儘速依「擴大公共建設投資特別條例」規定，辦理上述「國立臺中圖書館遷建計畫」等三項計畫之規劃前置作業及編列「95年度特別預算」。
- (四)爰本案「國立臺中圖書館遷建計畫」遂依行政院經建會94年7月審議結論，由原編文建會「公共建設文化次類別」改移至「新十大建設計畫『特別預算』」於文建會「國際藝術及流行音樂中心」項下，編列「95年度先期作業經費」1億元。統由行政院納入95年度「中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算案」於94年8月向立法院提出，惟立法院迄至95年6月30日方審議通過本案「國立臺中圖書館

遷建計畫」95年度預算8,000萬元。

- (五)依上可知，國立臺中圖書館於93年初由原先擬「修繕更新」既有設施及設備，依經建會建議變更為辦理「易地遷建」，並配合該會要求於94年7月將本案遷建計畫經費來源由原編「公共建設公務經費」改移至「新十大建設計畫『特別預算』」，以替代終止之「臺中古根漢美術館興建計畫」，由文建會編列先期作業經費1億元，納入行政院95年度「中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算案」，於94年8月送立法院審議，但因立法院遲至95年6月30日方通過本案95年度預算8,000萬元，當年度僅餘半年，影響本案95年度預算執行率，遭審計部列為缺失事項。

二、行政院經建會雖於95年3月審查國立臺中圖書館「遷建計畫」時曾指出，所擬「數位圖書館」內容應再予補強，但當時因文建會仍持續將本案劃入「全國文化學習資源中心『系統』」而影響本案執行，迄95年7月方由行政院確立本案以「圖書館遷建計畫」名稱建置「國家級數位圖書館」、同年12月始同意本案「修正計畫書」。因而該館遲至96年3月始能為釐清「數位圖書館」意涵而辦理委託研究案，及於96年4月辦理「遷建計畫整體規劃書『研修』」招標，尚難謂該館有疏於辦理本案「整體規劃書」修訂，導致延宕計畫期程之情形。

- (一)行政院文建會依經建會要求將本案「國立臺中圖書館遷建計畫」原提報重大公共建設「公務預算」改移至新十大建設「特別預算」並於94年8月檢送「國立臺中圖書館遷建計畫95年度公共建設計畫初

審意見」函經建會時，略謂：「一、本計畫『已完成整體規劃書，並已朝向數位圖書館』趨勢，進行館藏資源網路化及線上服務軟硬體相關設施之規劃，並規劃將國立臺中圖書館轉型成為『全國終身學習資源中心』。二、所需用地並已變更為社教機構用地…」，故文建會依經建會要求將本案經費由「公務預算」移列「特別預算」並作成「預算初審意見」時，係逕將 93 年 12 月印記建築師事務所完成之本案「國立臺中圖書館遷建計畫整體規劃書」延續採用，而所指「已朝向『數位圖書館』趨勢，進行館藏資源『網路化』及『線上服務軟硬體』相關設施之規劃」則係該「遷建計畫整體規劃書」原有內容並未更動；文建會並將本案原「國立臺中圖書館遷建計畫」更名為「全國文化學習資源中心計畫」，納入該會「全國文化資源學習中心『系統』」，於 94 年 9 月彙整為「新十大建設—國際藝術及流行音樂」修正計畫函送經建會。

- (二)經建會 94 年 10 月針對上開文建會函送修正計畫召開研商會議，作成裁示略謂：「全國文化資源學習中心系統：… (二) 國立臺中圖書館的遷建工作請積極辦理，並請朝『線上圖書館』方式發展，以服務全台灣各地區民眾；其名稱是否逕予變更為『全國文化學習資源中心』，請再予考量，建議維持原『圖書館』名稱，配合納入文化資源學習中心的功能較為妥適」等語，故經建會於本次研商會議曾指示「國立臺中圖書館遷建」朝「線上圖書館」方式發展，但比對前述文建會 94 年 8 月辦理本案「預算初審意見」時亦曾說明「本計畫已朝向數位圖書館趨勢，進行館藏資源網路化及線上服務軟硬體相關設施之規劃」，兩者闡釋「線上圖書館」及「數位

圖書館」範圍內容是否相同，於此時尚無明確區分，即難據此認為經建會針對文建會已函報「國立臺中圖書館遷建計畫整體規劃書」相關內容有不同意見或修改之指示。

- (三)迄 95 年 3 月經建會於審查文建會函報「國際藝術及流行音樂中心」（含本案所屬全國文化學習資源中心系統計畫）修正計畫案時，始針對本案提列審查意見略謂：「本案修正內容僅朝網路借書還書規劃，與線上圖書館目標仍有差距，建請詳細規劃運用電子資訊技術，將現有紙本書籍資料數位化，並可採購國內外電子書籍、期刊，以建構便捷豐富的線上圖書館，提供全台灣各地區民眾線上閱覽利用」，指出本案「遷建計畫整體規劃書」中所擬「數位圖書館」規劃事項，與經建會審查認知本案「線上圖書館」之內容，已有落差，該館應再予補強。
- (四)又針對文建會於 94 年 9 月將本案原「國立臺中圖書館遷建計畫」更名為「全國文化學習資源中心計畫」，納入該會「全國文化資源學習中心『系統』」乙事，文建會再於 95 年 6 月函行政院，將本案名稱回復為「國立臺中圖書館遷建計畫」，並由經建會於 95 年 7 月召開本案修正計畫書暨「整體規劃書」（仍延續前揭既有版本）審議會，作成結論略謂：「為符合資訊科技時代需求及多元功能服務趨勢，原則同意本修正計畫書暨整體規劃書，由文建會推動國立臺中圖書館之遷建，同時轉型建置為國家級數位圖書館，總經費先以 20 億元為額度。惟以下數點仍請文建會與國立臺中圖書館積極辦理，並修正計畫及整體規劃內容後，再提報行政院。一、新館核心功能應明確，建議先確定數位化發展方向，實體書刊可減少，宜增加數位典藏以提供流通，再

據以規劃建築設備；本案應先與『全國文化學習資源中心』之規劃作切割，核心以外的功能亦請儘量縮減。…」，嗣由行政院於同年月「原則同意」並請文建會照經建會上述審議結論修正後再報院備查。因之，本案於95年7月方由行政院確立名稱為「國立臺中圖書館遷建計畫」，與文建會原提列「全國文化學習資源中心」切割，總經費20億元，用以建置「國家級數位圖書館」，並請該館先確立「數位化發展方向」後，再據以規劃建築設備，配合修正計畫及整體規劃內容，再報行政院備查。

(五)國立臺中圖書館依據行政院上開95年7月函示，於95年9月研提修正計畫書，朝國家數位圖書館角色定位與功能進行修正，計畫總經費20億元，其中4億元用於辦理數位館藏資源及管理系統轉換建置，層經文建會函送行政院。行政院於95年12月「原則同意」本修正計畫書，惟仍持續彙整相關機關審查意見請該館續辦。故本案迄95年12月尚停留在辦理計畫修正作業，而「整體規劃書」因需待「計畫修正」確定後，方可再配合確定後之修正計畫檢討更動，故迄95年12月仍沿用93年12月製作完成之「整體規劃書」版本尚未檢討更動。

(六)國立臺中圖書館為釐清「數位圖書館」意涵，遂於96年3月辦理「建構國家數位公共圖書館委託研究案」，此項委託研究案於同年10月完成期末報告審查，得以確認「數位圖書館」涵蓋範圍及內容。該館並於96年4月辦理「遷建計畫整體規劃書」研修」招標，用以配合上開委託研究確認「數位圖書館」意涵後，修訂前述既有93年12月製作完成之「整體規劃書」版本，依此新修訂版本，於遷建新館中，變更新增列「數位」相關硬體空間設施規劃

設計事項，核計佔本案數位資源部分預算 4 億元中之 1 億餘元。

- (七)依上可知，經建會雖於 95 年 3 月審查文建會函報本案（時稱「全國文化學習資源中心計畫」）修正計畫時，已曾指出本案「遷建計畫整體規劃書」所擬「數位圖書館」與經建會認知本案「線上圖書館」之「內容」有落差，應再予補強，但當時因文建會仍持續將本案劃入「全國文化資源學習中心『系統』」而影響本案執行，迄 95 年 7 月方由行政院確立本案與「全國文化資源學習中心『系統』」切割，以「國立臺中圖書館遷建計畫」名稱建置「國家級數位圖書館」，且行政院嗣於 95 年 12 月始「原則同意」本案「修正計畫書」。故本案於 95 年 12 月方由行政院同意修正計畫，而「整體規劃書」因需待「計畫修正確定後」，方可再配合確定後之修正計畫檢討更動，因此該館遂於 96 年 3 月為釐清「數位圖書館」意涵而辦理委託研究案，並於 96 年 4 月辦理「遷建計畫整體規劃書『研修』」招標，用以配合上開委託研究確認「數位圖書館」意涵後，修訂前述既有 93 年 12 月製作完成之「整體規劃書」版本，尚難謂該館有疏於辦理本案「整體規劃書」修訂，導致延宕計畫工期之情形。

- 三、國立臺中圖書館基於營建工程物價指數飆漲影響設計需求項目之理由，在未經行政院同意調整原核定計畫經費前，即自行增加規劃設計經費需求並逕將超過核定經費之規劃設計圖說送工程會審查，致招退件，該館於辦理本案申請調整核定經費及規劃設計圖說送審等相關程序時，均應審慎注意。

- (一)按「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」規定，經行政院同意辦理之 5,000 萬元以上新興公共工程計畫，主辦機關應提出 30% 規劃設計必要圖說及總工程經費概算，先送行政院工程會辦理工程專業審議。
- (二)本案為經行政院核定總工程經費 20 億元之新興公共工程計畫，符合前揭作業要點規定，爰國立臺中圖書館於 97 年 6 月檢附 30% 規劃設計報告書與基本報告書函送行政院工程會審查，惟工程會初核即發現該館報告書提列工程經費為 21 億 6,673 萬元已超過行政院核定 20 億元之總工程經費，遂予退請修正。
- (三)本案嗣因機關組織調整自 97 年 8 月起由原中央主管機關文建會改隸屬教育部。該館續向教育部主張，因 97 年 1 月至 6 月國內營建工程物價指數飆漲，若按原核定經費辦理本案規劃設計，將使部分需求項目需被迫縮減，乃向教育部申請追加經費 7.27 億餘元，經教育部檢討後擬予追加經費 3.51 億餘元，於 97 年 12 月函轉行政院核定，惟行政院於 98 年 2 月函復本案仍維持原核定經費 20 億元，未准追加。
- (四)審計部稽察後認為該館逕將超過核定經費之規劃設計圖說提交工程會審查，致遭退件，且未能覈實按行政院核定經費管控設計內容及經費，延誤計畫執行進度。經查證國內營建工程物價指數於 97 年 1 月至 6 月期間確有快速遞昇情形，難謂無影響工程規劃事項，但國家資源有限，國立臺中圖書館在「未經行政院同意調整原核定經費前」，即「自行增加」規劃設計經費需求並逕將超過核定經費之規劃設計圖說送工程會審查，致招退件，該館於辦理本

案申請調整核定經費及規劃設計圖說送審等相關程序時，均應審慎注意。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請教育部轉飭所屬國立臺中圖書館審慎注意並落實辦理本案後續工程。
- 二、調查意見，函復審計部參酌併請持續稽察本案後續工程相關事項。
- 三、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。