調查報告

壹、案 由:據審計部函報:稽察國立彰化生活美學館(前國立彰化社會教育館)執行「國立彰化社會教育館」執行「國立彰化社會教育館遷建新館工程」,涉有不當估驗付款及相關保證書有效期過期,影響機關權益甚鉅;相關違失人員之行政處分與該案造成之影響層面難調相當等情乙案。

貳、調查意見:

[國立彰化生活美學館]於稱為[省立彰化社會教育館]期間,因館舍老舊、空間侷促,自79年起著手規劃覓地籌建新館。改隸屬教育部後,行政院於94年6月27日核准[國立彰化社會教育館遷建新館工程案]即本案系爭工程概算總經費新台幣(下同)2億7,023萬元。95年5月本案系爭工程開工,惟施工期間,承攬廠商因自身財務問題,自97年1月起已無工程進度,起造人即[國立彰化生活美學館]經催告承造人復工無效後,於97年5月終止本案施工承攬契約。

審計部教育農林審計處 97 年派員抽查本案系爭工

程後,製作《審核通知》,提列 12 點須查明處理事項、 2 點注意事項、2 點補正事項,於 97 年 5 月 21 日函請〔 國立彰化生活美學館〕妥處見復。嗣經檢討後,審計部 認為該館辦理本案系爭工程核有「不當估驗付款」及 相關保證書有效期過期」,兩項嚴重影響機關權益之缺 失情形,相關人員違失情節重大,但「處分情形」核與 違失情節及造成之影響難謂允當,爰於 98 年 9 月 22 日 函報本院。經值日委員核批輪派調查,成立本件調查案 。

案經詳查相關書圖函件及法令規定,並於 98 年 12 月 9 日約詢教育部總務司司長及國立彰化生活美學館館長暨兩機關相關業務主管人員後,業調查竣事,茲將本院調查意見臚列如后:

- 一、本案起造人〔國立彰化生活美學館〕(時稱〔國立彰 化社會教育館〕)為達成教育部要求提升〔95年度預 算執行率〕之目標,遂採用本案《施工承攬契約》有 關〔「半成品」得計價〕之例外條款,將「尚未進場 施作」之「水電材料設備」列入辦理 95 年度最後 2 期計價請款,雖終將該年度〔預算執行率〕拉升,但 因承造人於請款後1年倒閉,造成部分水電材料設備 「已付款卻未進場」之窘境,引發本案〔不當估驗付 款〕主要違失情形,顯然不當,應迅予檢討改進。
 - (一)審計部函報: [國立彰化生活美學館] (時稱國立 彰化社會教育館) 辦理[遷建新館工程] 即本案系 爭工程,按《施工承攬契約》並未明訂「半成品」 定義及適用情形,但該館卻基於[達成年度預算執 行目標]之理由,同意承造人於第 6 期(估驗 95 年11月份)及第7期(估驗 95年12月份)《估驗 計價單》中,將尚未進入本工程工地之「水電材料 設備」,以契約「半成品」項目列入請款,該 2次

估驗未進場之「水電材料設備」金額共計 3,512 萬 4,771 元,導致承造人於 97 年 5 月因自身財務問題 無法推展工程進度而由該館終止契約時,雖曾扣回部分預付款及扣留工程保留款,但「已付款、尚未進場」之水電材料設備金額仍有 1,652 萬餘元,嚴重影響機關權益等情。

- (四)經查本案系爭工程係因 95 年度〔預算執行率過低〕 ,為拉升該年度預算執行率,遂採用《施工承攬契 約》中,有關〔「半成品」得計價〕之條款,將「 尚未進場施作」之「水電材料設備」列入辦理 95 年度最後 2 次計價請款,導致引發爾後審計部函報 本案〔不當估驗付款〕主要違失爭議事件。詳析如 下:
 - 1、為推動公共建設,提高預算執行績效,行政院自 90 年度起實施「推動公共建設方案」,列管追蹤 各部會1億元以上公共建設計畫之執行,要求[各 項計畫之年度預算執行率以達 90%以上為目 標]。教育部依據行政院要求,組成「公共建設 推動會報」,95 年度該部列管之1億元以上公共 建設計 31 件,包括本案系爭[國立彰化社會教 育館遷建新館工程案]。
 - 2、本案系爭工程預算總金額為2億7,023萬元。94 年度該館編列經費2,000萬元、教育部補助經費 8,000萬元,合計1億元,於支付工程整地及監

- 造費用後,將剩餘金額申請經費保留,計 1,992 萬 6,498元。94年度因申請經費保留,故累計至 12月預算執行率為100%。
- 3、本案系爭工程於 95 年 4 月取得《建造執照》。95 年 7 月 7 日「教育部(社教司、總務司)」訪視本案工程,察覺截至 95 年 5 月預算執行率僅 2 %左右,按《工程累進進度表》估計至年底,本年度預算執行率將低於 30%,遠不及行政院當時規定之 90%目標值,為避免影響該部整體預算執行率,遂要求起造人(時稱[國立彰化社會教育館])責成監造建築師及承造廠商提出解決對策及趕工計畫,此有《國立彰化社會教育館遷館新建工程(教育部)訪視會議紀錄》在卷可稽。
- 4、爰起造人於95年7月18日邀集本案監造建築師 及承造廠商召開〔工程進度與年度預算執行之協 調會〕。
 - (1)於此會議中,起造人方面,館長發言謂:「請營造廠與建築師配合,務必盡心盡力協助本館達成年度編列預算之目標」,館方編審亦表示:「1、欲達成年度預算 70%,應由『施工』與『材料估驗』兩方面著手,依合約規定『半成品』或進場之材料可進行估驗,所謂『半成品』亦包含『在工廠內已製造完成但尚未進場』者」。
 - (2)本案監造建築師回應謂:「『材料估驗』金額應 『扣除工資』,且送審時程應重新提送」,承造 人皇廷營造公司答復表示:「在不影響施工品質 前提下,本公司將與嘉韻水電、建築師事務所 全力配合業主達成年度編列預算70%;材料送 審製造之可行性與進度時程將與建築師研議後

於下次會議中提列」。

- 5、依上可見:95年7月時,本案起造人即館方為達成教育部要求提升[95年度預算執行率]之目標,而研議按本案《承攬契約》中,有關[「半成品」得計價]之規定著手辦理計價請款作業,希望本案工程能於本年度達成[預算執行率 70%]之目標。
 - (1)依據本案《(預算)進度分配表》,95年7月(累計)預算執行率35%、8月(累計)預算執行率36%、9月(累計)預算執行率40%、10月(累計)預算執行率49%,距離95年底僅餘2個月,但(累計)預算執行率仍未達5成。
 - (2)因此,本案承攬廠商(由皇廷營造股份有限公司負責蓋公司大小章請款)於辦理 95 年 11 月份之第 6 期《估驗計價單》中,列入「尚未進場施作」之「水電材料設備」計 2,488 萬 1,640 元整(占當次估驗金額 79.41%),而此次請款後,95 年 11 月之(累計)預算執行率達 59%。
 - (3)嗣於辦理 95 年 12 月份之第 7 期《估驗計價單》中,承攬廠商再次列入「尚未進場施作」之「水電材料設備」計 1,024 萬 3,131 元整(占當次估驗金額 39.97%),請款後之 95 年 12 月(累計)預算執行率已達 77%。
 - (4)上開第6期及第7期2次已估驗計價「尚未進場施作」之「水電材料設備」金額共計 3,512萬 4,771元,占本案《施工承攬契約》中,「水電項目」總金額5,637萬餘元之62.3%。而本案95年度[預算執行率]亦因而達成7成之

目標。

- 6、然而「承造人」皇廷營造股份有限公司於 96 年 12 月 31 日發生支票跳票重大財務問題,未能進 場施作導致本案工程自 97 年 1 月起不正常停 工,起造人催告進場復工無效,遂於 97 年 5 月 19 日通知承造人終止本案《施工承攬契約》。據 審計部函報,本案契約終止後,雖經起造人扣回 部分預付款及扣留工程保留款,但「已付款、未 進場」之「水電材料設備」金額尚有 1,652 萬餘 元。
- (五)有關本案《施工承攬契約》以「半成品」計價請款 之爭議:
 - 按本案《施工承攬契約》(六、付款辦法(二)估驗款〉相關規定,本案系爭工程自開工日起每月底辦理1次估驗計價,估驗時由乙方(建築物產选人、契約承攬人)提出明細表,經建築物監造人核對簽認,送甲方(建築物起造人、契約定作人)審查簽辦後,給付「該期內完成工程金額」95%,而估驗以「施工完成者」為限,唯「半成品」或「已進場之材料」經甲方確認者,得同意估驗。
 - 2、本案起造人曾於97年11月21日函請行政院公共 工程委員會說明何謂「半成品」,經該會於同年 12月9日函復略謂:「所詢疑義係屬履約管理事 項,應依契約規定辦理。…茲提供以下意見供 考…半成品或進場材料得以估驗計價之情形,應 由招標機關視案件特性與需求於招標時載明;至 本案半成品為何,本會尚無定義,應由招標機關 本於權責認定。契約雙方如有履約爭議而未能達 成協議者…申請調解」,行政院公共工程委員會

對於本案契約「半成品」尚無定義,並認為係屬 履約管理事項,應依契約規定辦理,如有爭議, 由契約雙方協議。

- 3、承攬契約之價金計算,包括「工」及「料」兩部分,按前開本案《施工承攬契約》〈付款辦法成。之規定,定作人原則上給付「該期內『施工完成』部分之金額」予承攬人,惟契約另約定「兩種情況」,若經定作人確認,雖「尚未施『工』」,人確認「計學用為不進場」,另一是「已進場之材料」。前期「持處品」,另一是「已進場之材料」。前期「才。對用,本屬定作人應給付給承攬副之一部,本屬定作人應給付為承攬屬商之問題。至於,何謂「半成品」,有政院公共工程委員會及本案契約條款均未定義,對雙方協議認定,尚非不許。

- 金,實屬違反工程慣例及契約邏輯之不當行為。 (六)本案於95年7月時既已察覺無法按「預定進度」執 行預算,卻未修改「預定進度」之原因:
 - 1、本案系爭工程係 95 年度教育部依據行政院要求成立之「公共建設推動會報」列管公共建設案。 行政院為落實各部會年度施政計畫執行,於 94 年 5 月訂有〔各機關施政計畫管制作業要點〕。 該〔要點〕明訂「機關應依核定作業計畫貫徹執 行」,僅於符合「機關或單位任務變更、編併或 裁撤」、「制度或法規變更」、「年度計畫預算增 減」、「遭遇不可抗力」等四項影響計畫執行情 形,方得申請調整作業計畫。
 - 2、本案於 95 年度並不符合上開得申請調整計畫之情形,且因當年度「可支用預算已編列固定」, 縱使修正計畫期程及預定進度,仍無法解決「預算執行率偏低」之問題。

(七)綜上:

- 1、本案起造人〔國立彰化生活美學館〕(時稱〔國立 彰化社會教育館〕)為達成教育部要求提升〔95 年度預算執行率〕之目標,遂採用本案《施工承 攬契約》有關〔「半成品」得計價〕之條款,將 「尚未進場施作」之「水電材料設備」列入辦理 95年11月第6期及12月第7期計價請款,雖終 將年度〔預算執行率〕拉升至77%、符合希望目 標,但因承造人於請款後1年倒閉,造成部分水 電材料設備「已付款卻未進場」之窘境,引發本 案〔不當估驗付款〕主要違失情形。
- 2、承攬契約之價金計算,包括「工」及「料」兩部分,按本案《施工承攬契約》〈付款辦法〉之規定,定作人原則上給付「該期內『施工完成』部

分之金額」予承攬人,惟於例外情形,契約另約 定若經定作人確認,雖「尚未施『工』」,「半成 品」亦得計價,而所謂「半成品」,行政院公共 工程委員會及本案契約條款均未定義,故應由契 約雙方協議認定。

- 3、但以「半成品」先行計價,係屬特殊例外,對於 起造人利益明顯保護不足,本應先由承造人於特 殊例外情形按契約向起造人請求,經請求後,起 造人始予以斟酌及確認,現本案承造人未先有請 求前,起造人卻僅基於拉升年度預算執行率之 由,反而自願按特殊例外優先給予承造人尚未施 作部分之材料價金,實屬違反工程慣例及契約 輯之不當行為,本案起造人〔國立彰化生活美學 館〕應迅予檢討改進。
- 二、本案工程保證金給付爭議,迄 98 年 12 月仍由台灣彰 化地方法院民事庭審理中,〔國立彰化生活美學館〕 應於法院針對此項爭議作成判決後,將後續處理結果 函報本院。
 - (一)審計部函報:本案工程「履約保證金與預付款還款保證等2件連帶保證書有效期過期」,涉有違失。
 - (二)本案工程除於招標文件及契約定有承攬人之「履約保證金」規定外,按本案《施工承攬契約》〈六、付款辦法〉規定,本工程定有〔預付款〕,於雙方簽訂契約並由承攬人辦妥預付款「還款保證」,惟承攬人核可後撥付於「銀行專戶」,惟承攬人須於申報開工後方得動支使用,且限定用於本案工程。承攬人於支領〔預付款〕前,應以銀行本行本票、銀行連帶保證書等方式,向定作人提供同額擔保。〔預付款〕自估驗金額達契約總價 20%起至 80%止,隨估驗計價逐期扣回。

- (三)本案承攬人皇廷營造有限公司爰依契約規定,於96年10月本案已計價17期後,於97年1月再出具由大眾商業銀行(台中分行)簽立之《履約保證金連帶保證書》及《預付款還款保證連帶保證書》2件保證文件;本期《履約保證金連帶保證書》保證金額為955萬元(已按施工進度解除履約保證金50%),保證至97年3月15日止,本期《預付款還款保證連帶保證書》保證金額2,890萬3,952元(已於各期計價逐期扣回2,983萬0,048元),保證至97年3月15日止。
- (四)但承攬人自97年1月出具上揭2件銀行連帶保證文件後,因自身經營不善引發財務問題而停工,定作人嗣於97年5月19日終止契約,惟契約終止前,連帶保證銀行於97年4月18日函定作人,該銀行對於[履約保證金擔圍]提出異議(雙方爭執按施工進度應解除履約保證金範圍究竟是50%抑或75%),不願付款,定作人爰提起民事給付之訴,迄98年12月本案仍由台灣彰化地方法院民事庭審理中。[國立彰化生活美學館]應於法院針對此項保證金爭議作成判決後,將後續處理結果函報本院。
- 三、本案〔國立彰化生活美學館〕相關工程主辦人員前雖 均已受「記過」處分,但因全案尚有 30%未施作完成 ,接續工程目前已開工,該館應記取先前相關承辦經 驗,改善缺失,戮力完成後續工程,且於本案領得《 使用執照》後,函報本院,並請審計部持續稽察本案 後續工程。
 - (一)審計部函報:本案相關違失人員之行政處分與造成 之影響層面難謂相當等情。
 - (二)本案前經審計部教育農林審計處多次函請〔國立彰

化生活美學館〕議處工程違失相關主辦人員,該館 初於98年3月4日函復審計處,針對本案工程主辦 人員施以書面警告,審計處認為不符違失程度,遂 於98年3月16日函請該館上級主管機關行政院文 化建設委員會議處,該會嗣於同年4月15日函復審 計處,表示:該館2位主管疏於督導及承辦人員未 做好風險評估,各予申誠1次。審計處認為申誡處 分依據條款係指「情節輕微」者,本案違失情節與 處分程度仍不相當,於同年月23日函請該會再予檢 討,行政院文化建設委員會爰於98年5月18日作 成懲處決定:該館行政室主任朱啟佑(薦任9職等)、前行政室主任(現任組長)黃維忠(薦任 9 職 等)各記過1次,承辦人員編審葉雄亞(薦任8職 等)、組員張易生(薦任6職等)各記過2次。但 審計單位認為本案處分情形與違失情節及造成影響 仍難謂允當,於98年9月22日函報本院處理。

- (三) [國立彰化生活美學館]為達成本案工程「95年度 『預算執行率』70%之目標」,故同意對「尚未施 『工』」之部分,先提供承攬人採購「材『料』」 費用,以拉升預算執行率,致生本案履約風險。
 - 1、倘若該館始終堅持「依各工程階段『實作完成內容』計價請款」,勢必造成「本案工程『預算執行率』過低」,按相關公共工程監督規定,該館將另依「執行績效不彰、效能過低」遭另一類型的「不利處分」。
 - 2、因此,本案應檢討倘若該館係因「本案工程『預算執行率』過低」遭「不利處分」,此種態樣之「懲處程度」與本案現因「已拉升預算執行率但因引發後續履約風險,已受懲處記過2次」,兩者參酌比較,以核實釐清本案目前已受懲處程度

與違失情節及造成影響是否相當。

- (四)教育部為提昇所屬機關學校重大公共建設列管計畫執行績效,並有效管理工程進度及預算執行,於95年12月訂有〔重大公共建設計畫管考作業要點〕,以督促所屬機關學校積極推動當年度可支用預算1億元以上之重大公共建設達到「年度預算執行率」90%以上,本案系爭工程95年度可支用預算(含保留款)1億1仟多萬元,屬該〔管考作業要點〕列管範圍。依該〔要點〕〈六、懲處基準〉之規定,當年度「預算執行率」為「70%以上、未達80%」者,予以申誠1次,「50%以上、未達70%」者,予以申誠2次,「未達50%」者,予以記過1次。
- (五)行政院為加速推動公共建設及激勵人員士氣,於98年7月13日頒訂 [98年度公共建設計畫執行成效重賞重罰獎懲原則],按〈四、獎懲原則•2.懲處部分〉規定,「全年度預算執行進度」未達90%者,計畫主辦機關首長、相關主管及承辦負責人員均須予以「懲處」。分別按「達成全年度預算執行進度比例」,規定「懲處額度」如下:
 - 1、未達60%者,至少記過2次。
 - 2、60%以上、未達70%者,至少記過1次。
 - 3、70%以上、未達80%者,至少申誡2次。
 - 4、80%以上、未達90%者,至少申誡1次。
- (六)本案〔國立彰化生活美學館〕(時稱〔國立彰化社會教育館〕)為達成教育部要求提升〔95年度預算執行率〕之目標,遂採用本案《施工承攬契約》有關〔「半成品」得計價〕之條款,將「尚未進場施作」之「水電材料設備」列入辦理 95 年 11 月第 6 期及 12 月第 7 期計價請款,終將該年度〔預算執行率〕拉升至 77%,但亦因而衍生本案〔不當估驗付

款〕主要違失情形。

- 1、按教育部 95 年[管考作業要點]之懲處規定,本 案於當年度預算執行率屬「70%以上、未達 80 %」者,相關人員規定「懲處額度」為「申誠 1 次」。若比照上開行政院 98 年[公共建設執行成 效獎懲原則]之懲處規定,相關人員「懲處額度」 應為「至少申誠 2次」,均屬「申誠」處分。
- 2、設若 95 年時,〔國立彰化生活美學館〕堅持「依 各工程階段『實作完成內容』計價請款」,自 用《契約》以〔「半成品」計價〕條款,自 上寨爾後〔不當估驗付款〕主要違失情形。 情況下,若按本案工程《(預算)進度分配。 推估,95 年 10 月(累計)預算執行率為 49%, 距年底僅餘 2 個月,(累計)預算執行率卻未達 5 成,應另依「全年度預算執行進度比例過低」類 型「處分」,按上開教育部 95 年〔管考作業要 型「處分」,按上開教育部 95 年〔管考作業可能屬 一未達 50%」者,則相關人員依規定「懲處規度」 為「記過 1 次」。再參照前揭行政院 98 年 〔公共 建設執行成效獎懲原則〕之懲處規定,相關 「懲處額度」應為「至少記過 2 次」,均達「記 過」處分。
- (七)依上分析,95年時,〔國立彰化生活美學館〕以拉升「工程年度『預算執行率』」為目標,並實際上達成77%執行率,若按當時教育部95年〔管考作業要點〕或比照行政院98年現行〔公共建設執行成效獎懲原則〕之懲處規定,相關人員「懲處額度」均為「申誡」處分;但倘若該館於95年度時確實堅持「依各工程階段『實作完成內容』方准計價請款」,推估當年度預算執行率以「未達50%」檢討,

相關人員「懲處額度」至少為「記過」處分。

- 兩種情況予以比較,該館若選擇提升「工程年度 『預算執行率』」之結果,應受懲處額度較輕(應 懲處「申誡」),而該館事實上也確實採用提升「工 程年度『預算執行率』」之手段。
- 2、但現在本案相關人員於98年5月實際已受懲處額度分別為工程主管人員各記過1次,承辦負責人員各記過2次,所受懲處之額度反而是比照適用堅持「依各工程階段『實作完成內容』方准計價請款,惟年度『預算執行率』過低」情形之「記過」處分。
- 3、故本案工程相關主辦人員目前均已受「記過」處分,尚難遽論懲處程度不足。
- (八) [國立彰化生活美學館]於97年5月終止與原承攬 人皇廷營造之契約後,同年7月至9月期間委託建 築師辦理本工程結算,依據現場尚未施工完成部分 ,重新核算尚須工程經費約為 1,471 萬元左右,並 為避免糾紛,於〔接續工程採購案〕(即接續施作 未完成 30%部分)之〈投標須知補充規定〉第 16 點中載明:「承攬廠商對於現場已估驗未安裝之材 料設備採概括承受原則」,讓投標廠商事先瞭解本 案工程介面複雜,預為因應,該〔接續工程採購案 〕已於98年9月24日決標,由義和營造工程股份 有限公司以 1,100 萬元得標,並於 98 年 10 月 23 日開工,預定99年6月20日完工。本案該館相關 工程主辦人員前雖均已受「記過」處分,但因全案 尚有30%未施作完成,接續工程目前已開工,該館 應記取先前相關承辦經驗,改善缺失,戮力完成後 續工程,且於本案領得《使用執照》後,函報本院 ,並請審計部持續稽察本案後續工程。