

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院國軍退除役官兵輔導委員會暨榮民工程股份有限公司。

貳、案由：榮民工程股份有限公司於承攬臺灣高速鐵路 C250 標部分工程中，核有評估作業草率、成本控制不當、工程管理不實及履約能力不足等諸多違失，致生嚴重虧損，行政院國軍退除役官兵輔導委員會亦未善盡監督管理之責，爰依監察法第 24 條之規定提案糾正。

參、事實與理由：

本案榮民工程股份有限公司（下稱榮工公司）營建事業二部（下稱營建二部，民國【下同】92 年 10 月 31 日起，與該公司營建事業一部合併為營建施工處）分包 HBP 聯合承攬公司（下稱 HBP 公司，係由德商 Hochtief AG 公司與荷商 Ballast Nedam International B.V. 公司及國內泛亞工程建設股份有限公司合組之公司）承攬臺灣高速鐵路（下稱高鐵）C250 標之「I 型樑吊裝工程」、「支撐先進工程」及「場撐箱型樑工程」上部結構等 3 項工程（下稱本工程）虧損高達新臺幣（下同）5 億 6 千萬餘元；案經本院調查結果，榮工公司於本工程之辦理過程中，確有違失，行政院國軍退除役官兵輔導委員會（下稱退輔會）亦未善盡監督管理之責，皆應予糾正促其改善，茲提出事實與理由如下：

一、榮工公司未落實辦理本工程之成本估算及施工計畫，且輕忽相關單位之意見，即貿然承攬本工程，致原規劃與實際施工方式發生落差，造成嚴重虧損，核有違失。

（一）按榮工公司於 89 年 5 月 24 日修頒之「競標承攬作

業程序」4.7（成本估算）規定，工程估價應就業主之設計圖樣及施工說明書等契約文件加以詳悉，同時擬定初步施工計畫（含人力、機具、施工方法、工期、物料獲得、工程地質、氣象與水文等各種環境因素風險評估等），進而估算最正確之最低成本。同作業程序 6.2（標單審查作業流程）及 7.1.6（工程規劃與估價作業）規定，投標主辦單位備標及審查標單（圖說）內容，經規劃組複審，並向業主澄清疑慮後，再核定報價；「重大工程」者須加填「合約審查總表」；工程規劃與估價作業應擬定初步施工計畫，並按其內容計算成本，同時參考以前實際成本及工程經驗或市場調查、訪價，再對不同地區及市場實際現況加以修訂，以期提昇競標力及降低風險承擔。又同作業程序 4.8 對「重大工程」之定義，係指政府或民間主辦工程單位舉辦之特殊或鉅大工程；查該特殊或鉅大工程之認定標準，據審計部詢據榮工公司表示係參據行政院公共工程委員會 88 年 5 月 17 日工程企字第 8806853 號函頒之「投標廠商資格與巨額採購認定標準」第 6 條規定，包含興建構造物之單一跨徑於 50 公尺以上者，即為特殊採購。

（二）查 HBP 公司於 89 年 5 月 1 日與臺灣高速鐵路股份有限公司簽訂承攬高鐵 C250 標工程，營建二部因承攬中部第二高速公路相關工程，將於 90 年初陸續完工，人力恐有閒置之虞，且中部地區當時已約有 2 年時間，均無適合該部可承接之工程，故積極爭取承攬本工程。於 90 年 4 月 10 日報經榮工公司核准參與投標，並由該部規劃組進行相關估算作業。經核其承攬作業缺失如下：

1、「I 型樑吊裝工程」及「支撐先進工程」均有單

一跨徑超過 50 公尺以上之構造物（兩者最大跨徑分別達 52 公尺及 60 公尺），屬特殊工程，惟估價時並未依「競標承攬作業程序」之規定，填列「合約審查總表」，以審核合約內容是否有疑義，即分別於 90 年 4 月 19 日及 30 日將該兩標工程之報價單送 HBP 公司。

- 2、「I 型樑吊裝工程」及「支撐先進工程」所擬施工計畫內容，核與「競標承攬作業程序」所訂事項不合。
- 3、「場撐箱型樑工程」未見相關施工計畫。
- 4、「支撐先進工程」及「場撐箱型樑工程」未見相關成本費用之計算文件及廠商詢價資料。
- 5、呈報「I 型樑吊裝工程」之「承接工程報價單」時，榮工公司總經理曾於 90 年 4 月 18 日批示「對工期應再評估」，惟未見後續相關評估資料。
- 6、90 年 5 月 31 日將本工程合約相關條文電傳榮工公司協助檢核其內容，該公司檢核室建請該部委請律師處理，並表示榮工公司訂定有制式之工程契約，請告知業主不同意使用英文契約，若工程司不諳英文，將來（履約）很困難、風險高；惟該部並未依該室之意見深入評估，即於同年 6 月 6 日與 HBP 公司進行議價，並於同月 19 日完成議價，而以 11 億 4,500 萬元承攬本工程。
- 7、未於簽約前審酌相關單位之意見，再予詳細評估，即於 90 年 7 月 10 日完成簽約。
- 8、嗣後雖於 91 年 2 月 27 日函請 HBP 公司釐清合約中之相關商業條款，惟 HBP 公司於同年 3 月 7 日僅函稱同意履約保證金部分以中文版格式交付，其餘事項並無說明，而該部未再積極釐清不利之商業條款等事項（如：本工程「分包合約書」

第 4 條規定略以：分包商無權以主承包商對業主未進行或已進行之任何求償，向主承包商提出任何求償。又「轉包合約條款」第 1-10 條規定略以：主承包商有權自應付分包商款項中，扣減或抵銷其有權請求之損害賠償或其他索賠。），以確保其權益，致履約期間雙方認知發生諸多差異。如 HBP 公司依據「轉包合約條款」第 1-10 條之規定，強行介入其施工事項再予反向求償等情事。

- (三)案經本院詢據榮工公司前董事長坦承：「HBP 公司對品質要求嚴謹，德國人的工程管理很嚴格，當初營建二部的規估是有問題，不能僅憑圖面來規估。」前總經理認為：「營建二部人員英文能力不好，本工程合約是英文的，對我們很不利，檢核室反對使用英文合約是對的。」前副總經理陳稱：「當時營建二部中部第二高速公路的六標工程都即將結束，員工又都是中部地區居民，很難將員工裁減調離，故積極爭取中部地區之工程，而本工程與第二高速公路都是高架工程，且 HBP 公司來價也在國道新建工程局之上，所以認為承攬本工程應該沒問題，總公司也樂觀其成，沒想到諸多工法完全不同，HBP 公司之要求也嚴格許多。因 HBP 公司延誤開工，受到大里溪防汛期影響，致採用推進及吊車工法，且製樑工法也與一般有異，又 HBP 公司提供之運樑機具不足，所以需要另租吊車及拖板車運樑，另混凝土表面之修補要求嚴格，相關機具也要求準備備品，徒增許多成本。且 HBP 公司要求將吊車之安全係數再乘上 0.7，即 0.7 乘以 0.7，所以安全係數就為 0.49，大樑有的一支達 420 噸，800 噸吊車乘以 0.49 後，只有 392 噸，所以就需要兩

台 800 噸吊車來吊，皆為規估時所未料想到的。」前檢核室主任王○○復稱：「本工程合約太嚴格，營建二部並無處理英文合約之經驗，但營建二部認為合約太嚴應該沒問題的，只要業主來價高於成本即可。」前營建二部主任則稱：「曾請求總公司支援律師，檢核室請我們自己請律師，但未依檢核室意見委請律師辦理。規劃組有做詢價、估算及施工計畫。」前規劃組組長再稱：「本工程由王員（完成規劃及估算作業後，即調升主責本工程之高鐵第一施工所首任主任）接洽廠商報價後，完成規劃及估算作業，經規劃組審核後，再報營建二部主任或榮工公司核定。當初規估想法太單純，造成與實際施工有落差。實務上不會依競標承攬作業程序去執行，主要是依據 HBP 公司的標單去估算，亦未填合約審查總表。因當時營建二部工程少，有人力過剩之問題，該部也是為爭取工作權。」前高鐵第一施工所第 1 任主任又稱：「本工程施工計畫及預算是我擬定的，HBP 公司提供大樣之合約及圖說，並無細部設計圖，當時覺得沒把握，所以有去詢問 HBP 公司，以得到詳細之資料。由於語言的障礙，我們與 HBP 公司人員之溝通不是很好。」該所第 4 任主任表示：「評估作業要對工程瞭解，不然評估會差距很大，尤其工法預估錯誤，會造成成本及工期之增加，本工程實際施工方式與規劃是有差距的。」另詢據該所全程參與本工程之工程師亦稱：「本工程實際施工情形與原規劃大不相同。」退輔會檢討表示：「榮工公司應採中央極權，規估作業應該由總公司來做，不應由各工程處來做規估作業。」本工程營建二部之規劃及估價作業顯有不實，原規劃與實際之施工方式洵有落差，致原編預算不敷使

用。

(四)綜上，榮工公司未落實「競標承攬作業程序」之規定，執行本工程之成本估算作業，其「I型樑吊裝工程」及「支撐先進工程」未填列「合約審查總表」，「支撐先進工程」與「場撐箱型樑工程」未見估價計算文件及廠商詢價資料，「場撐箱型樑工程」未有初步施工計畫可稽，檔案管理與交接並未確實；又本工程營建二部輕忽榮工公司對本工程之工期應再評估、合約條文委請律師檢核、不同意使用英文契約等意見，且未釐清不利之商業條款及考量德商嚴格之工程管理與品質要求，即因人力恐有閒置之虞，未審慎評估履約能力而貿然承攬本工程，致實際施工方式與原規劃產生極大落差，原編預算不敷使用，發生嚴重虧損，相關主管人員亦已坦承規劃估算作業未確實，其承攬之評估作業顯未落實，核有違失。

二、榮工公司於本工程開工前即提出諸多不利事項，並曾決定不繼續承做，其後竟以預算及工期皆可掌握之不實評估結果決定繼續施作，其不當之評估過程，核有疏失。

(一)本工程於90年7月10日簽約後，由於HBP公司展延開工日期，期間鋼筋及混凝土價格上漲，致無法依所定預算發包，營建二部即於91年1月18日召開「自我執行預算會議」，同月30日提出本工程之第1次評估報告，其結論略以：「於合約商業條款未獲合理澄清前，建議暫緩辦理大宗材料採購及發包作業，並暫不繼續投入人力、物力。」同月29日及30日震瀛律師事務所亦分別電傳法律意見書予榮工公司檢核室及營建二部略以：「關於本工程如何與HBP公司解約，建議營建二部可開始不動聲

色地將已進場之機械設備及材料等予以撤離，並發催告函請 HBP 公司開工。」榮工公司業務一處作業二組於 2 月 1 日對上開評估報告簽擬意見略以：「市場物價至今已上漲甚多，合約又無物調約定，且商業條款又查覺對我方多所不利，且至今施工協調不順利，開工日期一再拖延，日後若發生變更設計，將衍生工期爭議及趕工壓力，管理費勢必大增，綜此，建議不繼續承做。」並經該公司董事長於同月 18 日批示：「請營建二部依律師之意見書按程序依次進行（不繼續承做而進行機械設備及材料之撤離動作）。」顯見本工程簽約後，經榮工公司首次之評估結果，即發現諸多不利事項，並決定不繼續承做本工程。

- (二)惟營建二部又於 91 年 3 月 28 日及同年 4 月 12 日分別提出另兩次評估報告略以：「本工程既經訂定合約(尚未開立履約保證)，如不履行合約，恐將造成法律糾紛並損及公司國際形象，建議繼續辦理相關採購及施工事宜。」、「混凝土及鋼筋材料(含加工)淨損 1,938,590 元，可由施工所管理費中調整勻支，其餘施工項目亦可掌控在預算內，整體預算執行應無虞。本工程關鍵部分應在 I 型樑之製樑時程，實際作業時間 42 小時/支，計畫為 72 小時/支，故工期亦在掌控之中，不致有工期延誤之情事發生。」經榮工公司業務一處作業二組於同年 4 月 23 日簽擬意見略以：「若不履約將面臨求償索賠及商譽損失，另前已投入之施工成本約 1,209 萬元亦將無法回收。……為顧及公司形象，且二部評估本工程整體預算執行無虞及工期亦在掌握中，擬同意二部繼續承做本工程。」另簽會該公司檢核室分別表示：「1. 合約條款十分不公平，對本公司不利；

2. 二部人員外語能力不足；3. 請審慎評估」，「二部既評估本案預算及工期均無問題，為避免糾紛，同意擬辦意見，惟請加強督導。」同年5月16日該公司即以榮工業一字第0910009273號函復營建二部表示同意該部繼續承攬本工程。經本院詢據前營建二部主任陳稱：「本工程因無押標金及鋼筋漲價等，首次評估報告總公司曾認為可不繼續施作，當時工程是停滯的。檢核室主任一直不建議去承攬本工程。」高鐵第一施工所工程師亦坦承：「簽約後，榮工公司一直有要不要執行本工程之想法，一下想做、一下又不想做，此耗費好幾個月。」營建二部於本工程第3次評估報告中，認為預算及工期皆掌握中，經榮工公司評估為免遭求償及商譽損失，而同意該部繼續承做本工程；然本工程最後實際施工成本卻遠超出原編預算，工期亦因落後而發生其後不計成本之改工情事。

(三) 綜上，本工程因業主延宕開工等因素，營建二部於91年1月30日至同年4月12日間，陸續提出3次評估報告，指出合約條款不合理、人員外語溝通能力不足、施工協調不順利、物價上漲等多項不利事項；且榮工公司於首次評估報告中，已決定不繼續承做，並進行機械設備及材料之撤離，然營建二部並未進行撤離動作，其後於兩次評估報告中，僅針對鋼筋及混凝土材料進行評估，而未對諸多不利事項進行全面性評估，即稱為免造成法律糾紛並損及公司國際形象，及整體預算執行應無虞與工期不致延誤之評估結果，建議繼續承攬，然本工程最後實際施工成本卻遠超出原編預算，工期亦因落後而發生其後之改工情事，致生嚴重虧損，其繼續承攬與否之評估作業，顯未確實，核有疏失。

三、本工程榮工公司未落實成本控制及施工管理，履約能力不足，致生嚴重虧損；且未確實檢討虧損原因，求償所獲金額及相關成本又歸類不實，均有違失。

(一)按榮工公司承攬本工程「I 型樑吊裝工程」、「支撐先進工程」及「場撐箱型樑工程」之工程決算審核檢討表，各該工程分別虧損 4 億 3,301 萬餘元、1 億 2,241 萬餘元及 540 萬餘元，合計虧損高達 5 億 6 千萬餘元，虧損比率為 40.79%（虧損金額 560,841,398 元/結案金額 1,375,000,000 元）；惟據檢討表所列之成本費用尚難窺見其確實之虧損原因，且該公司迄未正式召開會議檢討肇致虧損之原委。案經本院要求榮工公司提出本工程之虧損原因後，始由該公司營建施工處彙整出造成該公司人力、機具及工時等浪費之各項虧損因素如下：

- 1、HBP 公司因素 9 項：一再延宕開工，致鋼筋等物料上漲；延誤提供設計圖及變更設計頻繁；相關施工環節作業繁瑣，設備提供不足，影響工進；對混凝土完成面之修飾要求相當嚴格；提供之支撐先進工程工作車系統與國內既有之系統不同，操作繁複，影響施工流程；I 型樑吊裝工程部分，為因應工期壓縮之要求，增闢製樑場工作面，增加工班、施工機具及製樑設備，且延遲提供 6 套 I 型樑鋼模，造成進度落後，又提供之起樑機具不足，致有 2 個工作面須租用大型吊車起樑，另預力樑僅提供模板，並須固定位置使用，皆增加施工成本。
- 2、榮工公司因素 2 項：無承攬國外廠商之施工經驗（於國外承攬工程係與當地政府簽約），且工程合約係以英文簽訂；首次承攬國外公司施作國內工程之案件，與國外公司及其工程司互動之磨合

調整期相當長。

- 3、雙方因素 14 項：對要徑起始點認知有異；HBP 公司主張雙方均應負起延誤工進之責；諸多不利之商業條款；雙方對於施工所須人力及設備認知迥異，HBP 公司強行主導，榮工公司礙於追求工進而配合；工地管理模式過於要求細節，似承包人力合約；對內業要求繁多，材料皆需送審，且臨時工程及結構須提送計算分析及計劃；要求內、外業人員皆須專人專用；下包畏於 HBP 公司要求嚴苛而提高報價；安全衛生措施超過國內工程之標準；I 型樑製作與國內通用工法相差極大，投標階段未釐清工作條件，致來價偏低；常以施工人力不足為由，逕派人力支援，再扣工程款；處理事務及施工觀念相差甚巨，榮工公司又未能適時調整；工地施工現況與投標時相距甚大；雙方觀念相差甚大，對於成本之變動影響很大。
- 4、其他因素 4 項：所有機具均須備用，投標未能評估詳盡；HBP 公司對混凝土完成面之修飾要求相當嚴格；場撐箱型樑工程因分居兩處致有兩次動員及復員作業；場撐箱型樑工程僅有 5 跨上部結構箱型樑，所投入之設備成本偏高。

(二)綜合上開榮工公司檢討所提出之虧損因素，除坦承投標未能評估詳盡、無承攬國外廠商之施工經驗及英文能力不足等因素之外，顯將本工程相關虧損因素大都歸咎予 HBP 公司，惟均未有具體之量化佐證數據。經要求榮工公司針對工程決算審核檢討表所列項目詳為分類，並予以綜整結果，發現其主要虧損項目及金額為：「I 型樑吊裝工程」包含製樑 5,933 萬餘元、運吊樑 5,333 萬餘元、隔樑施工 6,919 萬餘元、預力樑施工 3,254 萬餘元、電纜槽施工 2,416

萬餘元、動員及復員費 5,365 萬餘元等；「支撐先進工程」包含動員費 1,420 萬元、電纜槽 1,058 萬餘元、爭議補償款 4,665 萬餘元、其他 3,331 萬餘元。復查本工程求償談判結果獲包裹式賠償 1 億 8,973 萬餘元，榮工公司均列帳於「I 型樑吊裝工程」，未再予詳細歸類，且管理費計虧損 4 億 668 萬餘元，竟含相關工程發包、機具及材料費用等，顯有成本歸類錯誤情事，徒增探究虧損原因之困難度。

- (三)案經本院詢據前營建二部主任陳稱：「當時營建二部約有 1,700 人，因承接之第二高速公路工程接近尾聲，為免人員閒置，又可與國際公司接觸，經估算有利潤，即決定承接本工程。施工所人力應該不能太多，但中部工程閒置人力都調來施工所幫忙。我們外語能力較欠缺，對英文之合約條款不是很瞭解，應該要請國外顧問。」副主任又稱：「主管及現場人員語文能力不佳，如 HBP 公司來函，需經 2 至 3 日消化後才能回函。HBP 公司認為工進落後時，就會派工進場施作，再向我們索價，且所派人員之效率不一定高。」其規劃組組長則稱：「原預估施工所需要 25 人即可，但除 HBP 公司要求嚴格外，因榮工公司當時工程少，其他單位多餘之人力，都會塞來本施工所，致實際用人達 1 百多人。工地工程師對商業條款都不瞭解，只認為把工程做好即可。」前高鐵第一施工所第 4 任主任表示：「當時工進落後 20% 以上，董事長要求趕工為首，成本暫不考量；第 3 任主任僅擔任 2 個多月，對工地不瞭解；營建二部人員都沒做過 I 型樑吊裝工程之此種工法，其與一般橋樑工程之工法不同；製作鋼支撐架須用吊車來穿鋼筋，吊車費用很高，原估算時並

未考量，又因下部工程延誤，受防汛期影響而改採吊車吊樑，其中有 3 跨須用 800 噸吊車，每次兩臺就需 400 萬元；HBP 公司對品管要求很嚴格，造成每支樑做 7 日之久，現場工程師不明瞭查驗標準，與 HBP 公司人員溝通亦有困難，影響工進；支撐先進工程部分，機械工程事業部找下包做 5 跨，每跨約做 26 至 28 天，效率不佳，後另發包給有經驗之廠商，成本約高出 4 成多，超出原編預算，但每跨平均 13 至 14 天就完成，又箱涵內側之混凝土未平整，HBP 公司會派人力合約之人力來修補。」另據該所全程參與本工程之工程師指稱：「本工程實際施工情形與原規劃大不相同；HBP 公司要求嚴格，又延誤開工而可能需趕工，協力廠商皆提高報價；營建二部土木隊較差之分隊人員，竟未帶工具即上工，並站在工地等，經發現並交付工具後，才開始工作；發包作業須依政府採購法辦理，諸多流程亦須總公司核准，時效變慢，無法與民間廠商競爭。」前機械工程事業部工務組組長另稱：「製樑 1 支就虧 1 支，因為模床固定，平均 1.5 日才做 1 支，其他工程 1.5 日可做 5 至 6 支；語言是最大障礙，造成諸多不必要之工作及延誤，或許 HBP 公司僅要求 3 分，工程師卻做 10 分，且工程師會閃避業主，業主就直接指揮我們的下包，造成雙方對下包之要求有所衝突或矛盾，致工人及機具無法適切安排，因而效率變低。」前副總經理亦坦承：「鋼筋供應廠商供料不足時，HBP 公司會來函告知缺料，並代為叫料進場，再向我們反向求償，但價格高出好幾成。營建二部未能立即回復 HBP 公司的英文函件或不合理的要求，能力有所不足。營建二部第二任主任鄭○○只有高工土木科學歷，第三任主任吳○○

也只是五年制專科學歷，英文能力不強。施工所應該 30 人以內就足夠，但因 HBP 公司要求嚴格，第 4 任施工所吳○○主任期間，施工所用人曾達 137 人。」顯見本工程榮工公司未落實成本控制及施工管理，且履約能力不足。

(四) 綜上，本工程虧損金額高達 5 億 6 千萬餘元，榮工公司迄未確實檢討虧損原委，經本院要求後始由工程單位提出各項虧損因素，除坦承投標未能評估詳盡、無承攬國外廠商之施工經驗及英文能力不足等因素外，顯將相關虧損原因大都歸咎予 HBP 公司，惟各項虧損因素並無具體之佐證數據，又該公司相關人員於本院約詢時，亦坦承施工所進用大量多餘人力、未有 I 型樑吊裝工程相關工法之經驗、工法改變致吊車費用大增及原估算不實、協力廠商效率不佳、施工人員未帶工具即上工、工地主任未能瞭解工地狀況、工程人員外語能力不佳而與業主溝通有困難、HBP 公司質疑履約能力而介入施工後再予求償、發包作業拘束多而無競爭力及實際施工情形與原規劃差異極大，並以 HBP 公司要求嚴格為由推卸虧損責任。本工程榮工公司除估算評估作業不實外，其未能落實成本控制及施工管理，履約能力顯有不足，致生嚴重虧損；另未確實檢討虧損原因，以為借鏡，所提虧損因素均無具體佐證數據；又求償所獲金額未詳細歸類及相關成本歸類錯誤，徒增探究虧損原因之困難度，皆有違失。

四、榮工公司於本工程履約期間工地主管更迭頻繁，且未落實職務交接；相關施工檢討會議之後續處理情形又無卷證資料可稽，影響工程進行及後續求償之順遂，確有疏失。

(一) 查本工程自 90 年 7 月 10 日簽約至 93 年 8 月 13 日

竣工期間，營建二部歷經 3 位主任（任期分別為 89 年 8 月 10 日至 90 年 9 月 30 日、接續至 92 年 7 月 15 日、接續至 96 年 5 月 3 日），其所屬高鐵第一施工所竟更迭 5 位施工所主任（任期分別為 90 年 7 月 1 日至 91 年 4 月 30 日、接續至同年 9 月 30 日、接續至同年 12 月 15 日、接續至 92 年 8 月 15 日、接續至 96 年 2 月 7 日），其中第 2 任及第 3 任主任僅分別任職 5 個月及 2 個半月，各任施工所主任並未落實職務交接，其中第 4 任與第 5 任主任之交接資料，僅有人員名冊，肇致接辦主任無法即時掌握前主任之待辦工作事項。本院約詢前營建二部主任陳稱：「第 2 任主任一直表示本工程會虧損很多才能做下去，後來就換主任。」前高鐵第一施工所第 4 任主任坦承：「第 3 任主任並不願意接住任，只做了 2 個多月，他對工地不瞭解，我跟他僅交接 1 週，我是從一片空白、從頭開始的。」該所工程師亦稱：「第 2 任主任剛接任時，對本工程不瞭解，一上任就要動工，HBP 公司一問三不知，工程動不起來，HBP 公司就開始不信任榮工公司。」榮工公司工地主管人員更迭頻繁，且未落實職務交接，顯已影響工程進行之順遂。

(二) 又榮工公司為期順利履約，掌握有利條件，以利後續向 HBP 公司提出求償，於履約期間曾多次召開會議檢討施工情形；經審計部抽查 91 年 6 月 10 日至 93 年 8 月 3 日間之各次會議摘要如下：〈一〉91 年 6 月 10 日會議紀錄第 6 點之主席裁示略以：……6. 請（第 1 任）王前主任於 1 週內整理任內與業方往來之重要文件，如合約摘要、業方重要承諾文件、口頭承諾（俾利發函取得正式之文書承諾），面交施工所（第 2 任）黃主任並詳細說明，另提送站長

以上主管每人 1 份俾供詳閱參辦。〈二〉92 年 4 月 3 日會議紀錄第 6 點之主席裁示略以：……2. 請高鐵一所採悲觀及樂觀兩方式評估虧損金額及原因，務必於 4 月 15 日前探討出真正虧損原因，並提出降低虧損之辦法。3. 針對現有之求償案件、反向求償及變更設計資料，請重新詳細核算，應在 4 月 15 日前清理完畢，並分項歸類，以利成本歸屬與瞭解各工程項目成本之虧損狀況。〈三〉92 年 5 月 5 日會議紀錄第 1 點之討論及決議事項略以：請工地站長及現場監工人員，針對工期爭議往來文件按附表格式建檔。對趕工之需求，就各工作項目及數量，及其他造成成本增加之數據及資料，作一統計及整理。〈四〉92 年 6 月 2 日會議紀錄第 6 點之主席裁示略以：請營建一部主任依財務觀點提出下列分析……本工程 3 標工程預估至完工所需成本（含盈虧）及評估分析，如目前與 HBP 公司合意終止契約之損失。惟上開會議之諸多主席裁示及決議事項，並無後續處理情形之卷證資料可稽，前總經理於本院約詢陳稱：「本工程相關檔案資料找不到，是不應該的。」前副總經理則稱：「營建二部原來辦公室是在台中港，之後搬到豐原，與營建一部合併為營建施工處後，又搬到台北縣，致資料失散，相關人員又已退休」。

(三) 綜上，榮工公司於本工程履約期間歷經多位工地主管人員，其中竟更迭 5 位施工所主任，且未落實職務交接，造成無法即時掌握前主任之待辦事項及對 HBP 公司所作之重要承諾，致 HBP 公司未能信任榮工公司之履約能力；另履約期間榮工公司曾多次召開會議檢討施工情形，其諸多主席裁示及會議決議事項，並無後續處理情形之卷證資料可稽，顯未落

實執行或輕忽檔案管理，皆影響工程進行及後續求償之順遂，確有疏失。

五、榮工公司施工單位分批辦理本工程部分工項採購，涉嫌規避上級之監督，核與有關法令不符，另有層層發包之情事，徒增作業程序與人力資源，皆有違失。

(一)按政府採購法第 14 條規定：「機關不得意圖規避本法之適用，分批辦理公告金額以上之採購。其有分批辦理之必要，並經上級機關核准者，應依其總金額核計採購金額，分別按公告金額或查核金額以上之規定辦理。」行政院公共工程委員會亦於 89 年 6 月 8 日以 (89) 工程企字第 89015993 號函頒「政府採購錯誤行為態樣」，其中列舉「意圖規避法規之適用而將案件化整為零招標」，請各機關勿犯同樣錯誤。查榮工公司「工程採購作業程序」第 19 條規定，各單位不得意圖規避本程序之適用，分批辦理公告金額以上之採購；其有分批辦理之必要，並經總公司核准者，應依其總金額核計採購金額，按規定辦理。復查該公司「物料採購作業規定及程序」第 12 條規定，請購物料除非施工（生產）計畫或法定預算書已予以標示分批辦理者外（不包括依不同標的、不同地區、不同需求條件或不同行業廠商之專業項目所分別辦理者），不得分批辦理公告金額以上之採購，其有分批辦理之必要，並經董事長或其授權人核准者，應依其總金額核計採購金額，按規定辦理。

(二)查 90 年 10 月間，營建二部完成本工程之施工計畫，其「I 型樑吊裝工程」主要分為大樑及小樑之製樑及預力施工、儲存及運送與吊樑等標案，均採招商方式辦理，其他隔樑橋面、接地及附屬工作等，則由營建二部專業隊辦理，然其後製樑部分經

榮工公司准移由土木隊自辦；「場撐箱型樑工程」之箱型樑係由營建二部土木隊辦理；「支撐先進工程」交由機械工程事業部辦理，惟機械工程事業部竟再發包予協力廠商施工，後因施工效能不佳，再移回營建二部自辦發包，本院詢據前高鐵第一施工所工程師陳稱：「機械工程事業部辦理支撐先進工程還是採發包方式，應可由施工所直接發包即可。」榮工公司於90年12月17日、91年1月8日及6月28日分別核定上開各項工程之施工計畫，然營建二部竟將「I型樑吊裝工程」之預力施工分割為「I型小樑預力系統工程」及「I型樑預力系統工程(二)」2案，「支撐先進工程」之預鑄胸牆安裝項目分割為3案、施工測量人力服務項目分割為2案，惟查無經榮工公司董事長或其授權人核准之文件。

- (三)再查本工程3項工程之鋼筋及預力鋼腱絞線等物料採購，營建二部係合併辦理採購，惟將鋼筋採購預算金額控制於該部授權額度4,500萬元以下，分割成6項標案辦理採購，而預力鋼腱絞線採購則分割為2項標案。復查營建二部第1次鋼筋採購雖已陳報榮工公司核定，惟不符該公司91年3月15日榮工業一字第0910004719號函「於28,200,000元範圍內先行辦理，鋼筋彎曲加工項目請另案辦理。」之核定事項，竟擅將鋼筋加工併入採購，致採購金額達29,595,000元，超出核定金額；第3次鋼筋採購則查無核定資料；其後第4至第6次鋼筋採購，該公司以92年3月19日榮工業一字第0920003690號函同意「凡作業項目已專案函報總公司並核定招商者，若相同作業項目再次辦理招商時，准自行依權責辦理招商，並另案陳報總公司備

查。」惟查無陳報備查之相關資料。另第 2 次預力鋼絞線之採購，榮工公司亦以 92 年 3 月 19 日榮工業一字第 092000 3690 號函准其自行依權責辦理招商，並另案陳報備查，惟仍查無陳報備查之相關資料。

(四) 綜上，本工程「支撐先進工程」係由營建二部移交機械工程事業部辦理，該工程事業部竟再將該工程發包予協力廠商，其層層辦理發包，徒增作業程序與人力資源；另將「I 型樑吊裝工程」之預力施工、支撐先進工程之預鑄胸牆安裝及施工測量人力服務項目等分批辦理採購，涉嫌規避上級之監督，核與政府採購法及榮工公司有關規定不符；且第 1 次鋼筋採購擅將鋼筋加工併入，致採購金額超出核定金額，第 4 至第 6 次鋼筋採購及第 2 次預力鋼絞線採購，則查無陳報榮工公司備查之相關資料，核與該公司函示未合，皆有違失。

六、榮工公司自承攬本工程起，業主即延宕開工，其後履約期間雙方亦發生諸多工程爭議，該公司竟未確實彙整相關求償資料，影響公司權益，難卸疏失之責。

(一) 查 90 年 6 月 19 日營建二部代表榮工公司與 HBP 公司完成議價，正式承攬本工程，同年 7 月 10 日雙方簽約，契約所定開工日期為同年 9 月 17 日，然 HBP 公司卻因故延宕開工日期至 91 年 5 月 21 日；營建二部即於 91 年 1 月 30 日提出本工程之首次評估報告，其「不利事項」之評估略以：「……(四) 曾多次向業主提出應支付延滯開工衍生之費用，亦獲業主口頭允諾，惟未能掌握第一時機以正式函件明確提出聲明，而造成合約執行之隱憂。」同日寰瀛律師事務所電傳法律意見書予營建二部略以：「榮工公司人員過去數月來，均參與 HBP 公司召開

之施工協調會，對於開工日期一再延宕之事，似尚無函文向 HBP 公司表示異議，此種狀況可能被解釋為榮工公司已默示合意延展開工日期。」其後又因 HBP 公司延遲提供製樑鋼模、圖說、變更設計及與雙方觀念差異等因素，除增加工程成本外，榮工公司亦遭 HBP 公司反向求償而扣款 2 億 7,832 萬餘元，期間榮工公司亦陸續召開會議檢討 HBP 公司不當介入及不合理扣款等情事，並要求相關人員應熟讀合約內容，所有與 HBP 公司往來之文件，應儘速建立處理機制及指派專人管理建檔等，以備向業主求償。

(二) 榮工公司復於 92 年 4 月 16 日召開施工檢討會，其會議紀錄之主席裁示事項第 8 點略以：「由於業方目前有工程完工之工期壓力，應把握時機，對於要徑作業項目於施工期間即要求 HBP 公司明確回應補償趕工之費用，否則待工作完成後即喪失此利基。」同年 5 月 12 日該公司再召開施工檢討會議，其會議紀錄指稱求償提出金額應至少等於實支成本與來價之差額；同年 9 月該公司聘請 DMS 國際工程顧問公司（下稱 DMS 公司）協助進行求償作業，DMS 公司於 93 年 2 月 10 日以電子信函表示略以：「我們需要真正可以佐證的製作成本……這些費用必須以實際的分包價格、材料價格加以佐證，工地勞動成本則須有出工表做為佐證。……不可以拿概估成本做佐證，必須用實際、有明確佐證之成本，求償案才可以有實際的成果。」經 DMS 公司評估逐項條列式求償之成功機率僅為 10% 至 15%，約可得 1 億元，因不符榮工公司之預期，雙方即終止合作。93 年 8、9 月間，榮工公司與 HBP 公司為求償問題計進行 6 次洽談，榮工公司最後提出本工程結案金額可接受之底線金額為 1,638,010,670 元，HBP 公

司則表示可同意之金額為 1,035,051,544 元，雙方並無交集。94 年 4 月 26 日榮工公司副總經理赴德國與 HBP 公司人員洽談，並釋出願降至 14.5 億元之底限，惟 HBP 公司僅同意給付 12 億元。同年 5 月起榮工公司再聘請馬來西亞籍之個人顧問協助求償事宜，經該顧問評估本工程最後之結案金額約為 12.5 億元至 13 億元間。同年 7 月 7 日 HBP 公司人員赴榮工公司與董事長洽談，榮工公司董事長表示至少應給付 14.5 億元，惟 HBP 公司人員僅同意給付 13.5 億元。同年 12 月該顧問代表榮工公司赴德國與 HBP 公司協商，HBP 公司表示仍願透過協議方式解決本案，但認為求償文件及理由並不堅強，希望降低求償數字。

- (三)本工程榮工公司曾估算最高向 HBP 公司求償 9 億 3,212 萬餘元，其中趕工費用為 3 億 3,280 萬餘元，但因榮工公司於施工期間並未適時蒐集趕工之有利證據，並取得 HBP 公司同意支付趕工成本之承諾，俟完工後已無談判籌碼，致 HBP 公司並未同意支付該筆趕工費用；榮工公司前董事長於本院約詢時坦承：「施工所工程師書面作業較弱，很多 HBP 公司來函都未及時回應，不回應等於是默認，造成事後求償吃虧。」前副總經理亦稱：「營建二部未能立即回復 HBP 公司的英文函件或不合理的要求，造成事後求償困難，是要檢討的。」前業務一處處長表示：「本工程剛開始時，求償資料確有收集不全之疏失。」95 年 1 月 16 日榮工公司召開本工程求償策略研討會，其主席裁示略以：「A 案，以 HBP 公司提出之結案金額 12.5 億元結案，其結案金額太少，不予採納；C 案，進行國際仲裁，經評估需額外支出大額顧問費、律師費、國際仲裁費，且掌

握之仲裁文件並非完全充分，訴諸國際仲裁並無十足把握，亦不予採納；目前以採 B 案，繼續與 HBP 公司進行談判較為妥適；全部結案金額以爭取給付 13 億元以上為標的。」同年 3 月 30 日榮工公司與 HBP 公司達成協議，本工程 3 標全部結案總金額 13.75 億元（「I 型樑吊裝工程」、「支撐先進工程」及「場撐箱型樑工程」分別之結案金額為：938,136,481 元、384,068,235 元、52,795,284 元），雙方並簽署諒解備忘錄。

（四）綜上，榮工公司自議約承攬本工程起，HBP 公司即延宕開工日期，榮工公司即於正式開工前，提出首次之評估報告，指稱未能以正式函件明確提出支付延滯開工所衍生費用之聲明，造成合約執行之隱憂，其委託之律師事務所亦指出相同之問題；其後雙方亦生諸多履約爭議，榮工公司竟仍未確實彙整求償項目實際成本之佐證資料，致無把握訴諸國際仲裁，且 HBP 公司亦認為求償文件及理由並不堅強，嗣經雙方協議以工程總價 13.75 億元結案，其獲包裹式賠償 1 億 8 千餘萬餘元，然本工程榮工公司之施工成本約為 19 億 1 千餘萬元，其求償所得金額遠低於實支成本與來價差額，影響公司權益，確有未當。

七、退輔會於本工程竣工後，始得知承攬之榮工公司虧損嚴重，顯未善盡監督管理之責；對該公司本業呈現虧損，墊款金額過於龐大，難辭監督不周之咎。又本案榮工公司懲處情形有違綜覈名實及信賞必罰之原則，應重行檢討並加強督導。

（一）按 70 年 1 月 26 日修正通過之退輔會組織條例第 2 條及第 5 條規定：「本會置主任委員 1 人，特任，綜理會務；副主任委員 2 人，簡任，襄理會務。」、

「本會置秘書長 1 人，副秘書長 2 人或 3 人，均簡任。秘書長承主任委員、副主任委員之命，處理會務，並指揮、監督所屬職員；副秘書長襄助之。」同條例第 6 條規定：「……五、第五處：掌理本會工程建設、工礦、商業等機構退除役官兵之安置、督導與業務計畫、管理及技術支援等事項。」查 45 年 3 月 23 日發布之退輔會辦事細則第 10 條明定第五處之掌理事項略以：「所屬工程、勞務機構年度施政工作計畫指導要領策訂及計畫審議與執行督導考核……。」同辦事細則第 20 及第 21 條亦規定，其主任委員及副主任委員分別負有各附（所）屬機構（構）指揮監督及考核之責。復查退輔會於 93 年 12 月 1 日以輔伍字第 0930001584 號函核定之退輔會及榮工公司權責劃分表規定，退輔會負有核定榮工公司長期債務舉借及償還之分期實施計畫與收支估計表、計畫型資本支出計畫預算編審之計畫可行性、年度事業計畫等職責，該公司逾期催收款之追蹤情形，並應陳報該會備查。再查退輔會核派該會第八處處長（掌理財產登記、管理、物資、材料採購及產品銷售等事項）、第九處處長（掌理事務、出納、公共關係及不屬其他各處事項）、人事處處長擔任榮工公司董事之職，並選任會計處副會計長出任其監察人，依該公司公司章程第 19 條及第 25 條之規定，董事會每 3 個月召開常會 1 次，其職權包含：業務方針之決定、預算決算之審定、指導業務之推展等事項，而監察人之職權則為：公司業務及財務狀況之查核、公司預算及決算之查核、公司文件簿冊之查核、公司業務情形之查詢等事項。

(二)查 90 年 6 月 19 日榮工公司以 11 億 4,500 萬元承

攬本工程後，於近 3 年之履約期間，因評估作業草率、成本控制不當、工程管理不實及履約能力不足等因素，造成 5 億 6 千萬餘元之嚴重虧損，虧損比率高達 40.79%，其中「I 型樑吊裝工程」、「支撐先進工程」及「場撐箱型樑工程」分別虧損 4 億 3,301 萬餘元、1 億 2,241 萬餘元及 540 萬餘元。退輔會竟遲至本工程竣工後次月之 93 年 9 月間，經派員視察榮工公司中部各工地，始得知該公司所承攬之本工程虧損嚴重，同年 10 月 4 日並以輔伍字第 0930001358 號函請該公司檢討原因及追究疏失責任。嗣後審計部於 94 年間抽查榮工公司 93 年度之財務收支，認為該公司涉有疏失，退輔會爰依該部之審核意見，多次函請該公司儘速查處並研提改善措施，97 年 5 月 8 日並以輔伍字第 0970000579 號函請該公司每月定期提報各項工程進度及成本月報表，以管制該公司承接工程及控管工程進度與盈虧；同月 20 日復以輔伍字第 0970000636 號函該公司表示截至 97 年 4 月底，營建支出已超過營建收入，本業呈現虧損，請嚴守成本控管，以遏止虧損持續惡化。據退輔會函報本院陳稱：「本工程係因人為決策錯誤及未即時採取補救措施，造成榮工公司重大虧損。」並表示該公司自 87 年改制公司以來，即戮力縮減人員及精簡組織，以利推動民營化，迄 97 年底，計辦理 7 次專案裁減，員工人數自早期之萬餘人，減至目前 735 人，以強化公司體質，另為因應市場之惡性競標而減少接案，營業規模亦自年營業額 300 餘億元，縮至目前之 150 億元左右。該會於本院約詢時並稱：「榮工公司每標工程之虧損情形，並未個別陳報退輔會，會計報表尚未認列虧損，到工程結算才會認列虧損。對嚴重虧

損的工程，才會去加強查核，93年9月前，因本工程相關表報未顯示問題，所以未特別去查核。」惟榮工公司承攬本工程期間，退輔會曾派員列席該公司13次（第13次至25次）業務會報，卻仍未事先查知工程窒礙或虧損情形，其督導機制徒具形式。

- (三)次查榮工公司97年12月30日第4屆第9次董事會議事手冊略以：「97年度虧損19.79億元，累積虧損達108.67億元，負債總額為856.67億元；迄10月底淨值為負18.45億元，已超過破產臨界點負淨值18.18億元，退輔會業於12月函請行政院同意由公庫撥補現金25億元，以持續完成民營化目標。」復查該公司90至96年度之考成等第，除95年為丙等之外，其餘皆為乙等（榮工公司自評後，經退輔會初評，再由行政院研究發展考核委員會複評）；期間該公司年度工作考成總報告業已提出下列建議，惟退輔會竟無具體督考作為及改善成效。
- 1、90年度：資本額即將有虧盡之風險；應持續強化承建工程及投資計畫評估作為，審慎做好各種風險管理，並嚴密控制工期，俾確保各項工程及投資預期效益。
 - 2、91年度：持續強化承建工程及投資計畫評估機制，減少進度落後情形，並落實風險管理及工程管控作為，確保各項及投資均能獲致預期效益。
 - 3、92年度：積極調整公營體制心態，妥善運用既有優勢技術；持續加強控管工程進度，檢討進度落後原因及改善方案，以提升工程品質。
 - 4、93年度：持續檢討業內虧損原因，強化有關工程品質管制及時程管理，以提升工程管理能力；委外工程之發包價、工程進度及廠商財務現況等，

均應注意掌握。

- 5、94年度：累積虧損達69.44億元，財務結構及營運績效漸趨惡化，另舉債經營利息負擔日益沉重；請積極檢討公司虧損之原因，研擬相關改善措施及方案。
- 6、95年度：年度虧損達6億4,034萬元，舉借長期債務已達198億元，累積虧損亦達75億元，財務結構及營運績效顯屬不佳；移轉民營公開招標案，已於95年12月因廠商投標文件審查不合格，且投標報價低於底價而宣布廢標。
- 7、96年度：年度虧損12億7,761萬元，短期債務及長期借款餘額已達759億餘元，累積虧損亦達88億4,285萬元，迄97年初淨值已轉為負數；對業主應付未付之工程物價調整款及爭議款，仍請積極催討；訴訟、調解及仲裁案件多達79項，且請求賠償金額龐大，建請積極研擬相關對策。

(四)案經本院調查結果，本工程榮工公司核有未依規定辦理成本估算及施工計畫，並輕忽相關單位之意見，即貿然承攬本工程；其後竟以預算及工期皆可掌握之不實評估結果決定繼續施作，致原規劃與實際施工方式發生重大落差；且未落實成本控制及施工管理，履約能力不足，未確實檢討虧損原因，求償金額及相關成本又歸類不實；工地主管更迭頻繁及未切實職務交接，相關施工檢討會議之後續處理情形無卷證資料可稽；施工單位又違反法令分批辦理各項採購，部分工程亦層層發包而徒增程序與人力；另工程期間未確實彙整相關求償資料，影響公司權益等違失。然榮工公司僅對營建二部部分失職人員進行懲處，其情如下：前主任劉○○未詳加審酌考量合約內容，即核定承攬本工程，應負決策不

週之責，申誡 1 次；前副主任鄭○○於代理主任期間，對原評估不利事項未解除或釐清前，即建議繼續承作，應負決策不週之責，記過 1 次；前規劃組組長徐威對合約中明顯對公司不利之商業條款未加審查，應負考量不週之責，申誡 1 次之處分（上開人員皆已退休）。

(五)綜上，榮工公司自 90 年 6 月承攬本工程後，HBP 公司即延宕開工，後因榮工公司評估作業草率、成本控制不當、工程管理不實及履約能力不足等因素，致虧損高達 5 億 6 千萬餘元，退輔會竟於竣工後之 93 年 9 月始得知該公司所承攬之本工程虧損嚴重，期間該會曾派員列席該公司 13 次業務會報，亦核派有 3 位董事及 1 位監察人，卻仍未查工程窒礙或虧損情形，其督導考核機制徒具形式；另據 90 至 96 年度榮工公司之工作考成總報告，其舉債及累積虧損持續增加，財務結構及營運績效不佳，工程物價調整款、爭議款及訴訟、調解、仲裁案件之金額，皆應積極催討及研擬對策；且該公司迄 97 年底，累積虧損及負債總額高達 108.67 億元及 856.67 億元，負淨值 18.45 億元已超過破產臨界點，退輔會亦難辭監督不周之咎；又該公司承攬本工程虧損嚴重，案經本院調查發現核有上開諸多違失情事，然僅懲處營建二部有關人員 3 員，有違綜覈名實、信賞必罰之原則，實有未洽。榮工公司本業已呈現虧損，累積虧損持續增加，又工程墊款金額過於龐大，影響資金調度，需賴舉借龐大債務維持營運，致使利息負擔日益沈重，財務結構嚴重惡化，公司體質亟待變革，退輔會應加強督導並協助改善，並重新檢討失職人員。

綜上所述，榮工公司於辦理本工程中，未落實辦理成本估算及施工計畫，及輕忽相關單位之意見，即貿然承攬本工程，致原規劃與實際施工方式發生落差；且開工前即提出諸多不利事項，並曾決定不繼續承做，其後施工單位竟以預算及工期皆可掌握之不實評估結果，決定繼續施作；施工期間亦未落實成本控制及施工管理，履約能力不足，造成嚴重虧損，其後並未確實檢討虧損原因，求償所獲金額及相關成本亦歸類不實；又工地主管更迭頻繁及未落實職務交接，相關施工檢討會議之後續處理情形又無卷證資料可稽；而施工單位違反法令分批辦理部分工項之採購，並有層層發包情事，徒增程序與人力；然自承攬本工程起，即發生諸多工程爭議，卻未確實彙整相關求償資料，影響公司權益。本案榮工公司承攬決策錯誤，規劃估算不實及履約能力不足，執行過程亦有諸多瑕疵，均有缺失；退輔會竟於本工程竣工後，始得知承攬之榮工公司虧損嚴重，顯未善盡監督管理之責；對於公司本業呈現虧損，累積虧損持續增加，工程墊款金額過於龐大，亦難辭監督不周之咎。另本案懲處情形有違綜覈名實及信賞必罰之原則，皆應檢討改進及加強督導，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。