

調 查 報 告

壹、案由：審計部函報：派員調查經濟部水利署「區域防洪指揮中心新建之採購、擴充及維護管理與運作」執行情形，據報該署執行過程核有不當運用中央政府易淹水地區水患治理計畫特別預算興建與用途範圍無關之一般行政辦公空間，或任意變更用途及擴增樓地板面積等重大違失情事案。

貳、調查意見：

全球氣候異常變遷，各地天災頻傳，臺灣地處亞熱帶地區，四面環海，夏秋之際，常有颱風肆虐，每每造成嚴重淹水，使得民眾生命財產遭受重大損失。因此，政府為加速易淹水地區水患及治山防洪，保障人民生命財產安全，提升居民生活品質，並保育優質水環境，於民國(下同)95年1月27日制定公布「水患治理特別條例」，該條例第4條規定，所需經費上限為新臺幣(下同)1,160億元，以特別預算方式編列，得分期辦理預算籌編及審議。經濟部為強化區域水情監控，減少災害損失，於96年10月22日陳報行政院於同年11月31日核定「易淹水地區水患治理計畫第2階段(97-99年度)實施計畫」，編列經費2億9,000萬元(嗣後修正為2億6,310萬元)，辦理該部水利署(下稱水利署)第一、二、六河川局防救災指揮應變中心暨防汛救災倉庫建置，嗣後再於第3階段(100-102年)實施計畫內規劃辦理第四、五、七、八、九河川局「區域防洪指揮中心」(其中第七河川局區域防洪指揮中心工程由舊有辦公廳舍裝修改建)，編列經費1億5,000萬元，所需經費由中央政府易淹水地區水患治理計畫特別預算(下稱易淹水特別預算)編列支應。

惟經審計部查核各區域防洪指揮中心興建工程執行

及完工後使用情形結果，發現水利署第二河川局（下稱第二河川局）及水利署第六河川局（下稱第六河川局）核有不當運用易淹水特別預算興建與用途範圍無關之一般行政辦公空間，或任意變更用途及擴增樓地板面積等違失情事，報請本院核辦。本院為瞭解易淹水特別預算有無遭不當運用，爰立案調查，案經2次分向水利署、第二河川局及第六河川局調閱相關卷證資料後，於104年11月9、13日赴第六、二河川局新建區域防洪指揮中心現場履勘；復於同年月26日詢問第六河川局何建旺前局長，30日詢問第二河川局劉駿明前局長、第六河川局郭建宏副局長、水利署王瑞德署長，與當時承辦本案之相關人員，業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、**第二河川局及第六河川局於區域防洪指揮中心興建執行過程，未依預算法第52條及水患治理特別條例之附帶決議執行規劃設計及工程發包，擅自擴增樓地板面積及一般行政辦公空間，逾越水利署規定標準及經濟部核定執行計畫書之興建規模，不當運用易淹水特別預算，核有重大違失。**

（一）依95年1月27日總統華總一義字第09500012591號令制定公布水患治理特別條例第3條第1項規定，本條例之適用範圍，為行政院核定易淹水地區水患治理計畫所明列之縣（市）管河川、區域排水及事業性海堤、農田排水與雨水下水道之治理工程及相關水土保持工程。且同條例第4條規定，依本條例支應解決易淹水地區水患治理計畫所需經費……，以特別預算方式編列。又特別預算係因應緊急重大情事（包含國防緊急設施或戰爭、國家經濟重大變故、重大災變、不定期或數年一次之重大政事），行政院得於年度總預算外，提出特別預算，此參諸預算法第84條規定。次依預算法第52條第2項規定：「立法院就

預算案所為之附帶決議，應由各該機關單位參照法令辦理。」再依立法院95年1月13日三讀通過水患治理特別條例之附帶決議第5項：「本計畫相關預算應全數用於水患治理，並依易淹水地區水患治理計畫辦理，其他與治水無關之設施，應於審核時刪除……。」綜觀預算法等上開規定可知，易淹水地區水患治理計畫特別預算，係為解決特有地區長期淹水之重大情事，於總預算外所提出之預算，其經費之運用自應有其特殊目的之限制。

- (二)水利署為確保該署於易淹水地區水患治理計畫項下興建之區域防洪指揮中心建築量體合於易淹水特別預算用途，於97年7月14日經水防字第09733002401號函訂「經濟部水利署區域防洪指揮中心暨防汛倉庫設置參考手冊」(下稱97年版參考手冊)，其第2、3、6點規定略以：「區域防洪指揮中心包括『應變指揮中心』、『防汛及河川管理作業室』、『防汛及河川管理機電設備室』及『值班備勤室』4個部分」、「防汛倉庫……或其他必要原因，得經報准後與防洪指揮中心共同興建」、「非屬第2點、第3點、第4點及第5點所列空間及硬體設備、軟體，但確屬防救災指揮應變所需者，得簽報署長核定後納入，一併興建或購置。」至各空間用途及面積估算標準，詳下表1。嗣執行後發現仍有須修正之處，以99年9月1日經水防字第09933005540號函修訂為「經濟部水利署流域防洪指揮中心暨防汛倉庫場所及軟、硬體設備估算手冊」(下稱99年版估算手冊)，增列「防災課辦公空間」、「遠端監管中心」及「地下室公共避難空間」等3部分，其用途及面積估算標準，詳下表2。經濟部並以98年11月27日經授水字第09820224740號函核定第二河川局及第六河川局依前揭參考手冊規定

所報之「防洪指揮中心及防汛倉庫建置工程執行計畫書」在案。

表1 防洪指揮中心空間用途及面積估算（97年版）

空間項目	用途	面積估算	說明
應變指揮中心	<ol style="list-style-type: none"> 1. 應變小組人員值班使用空間。 2. 汛情、水情及災情展示空間。 3. 應變指揮、決策之討論協商空間。 4. 聯繫協調作業空間。 	\leq 使用人數 \times (5~8) 平方公尺	<ol style="list-style-type: none"> 1. 依「各機關辦理公有建築物作業手冊」，其中會議室面積規定每人以5平方公尺為標準，一般人員辦公室面積規定每人以8平方公尺為標準，因防災值班亦需配合電腦及眾多值勤文件使用，故各單位依實際需求，每人酌取5至8平方公尺估算，請各單位以值班最大值勤使用人數估算。 2. 考量汛情、水情及災情展示之必須空間（與值班人數無關），應變指揮中心值班人數如小於10人者，以10人計。
防汛及河川管理作業室	<ol style="list-style-type: none"> 1. 水情、河川管理監控作業空間。 2. 無線及衛星通訊作業空間。 3. 河川、海岸、排水防洪及溢淹預警模擬作業空間。 4. 移動式抽水機調度作業空間。 5. 協力廠商作業及待命空間。 		
防汛及河川管理機電設備室	防災應變系統等機電設備設置擺放空間。	\leq 50 平方公尺	<ol style="list-style-type: none"> 1. 若為利網路管理方便及資訊安全考量，其空間得與一般資訊設備室共同使用，惟不得再另行規劃資訊設備室。 2. 以50平方公尺為上限。
值班備勤室	<ol style="list-style-type: none"> 1. 供值班人員、作業人員或協力廠商連續值班時，休息之用。 2. 供因風雨未能返家人員暫時 	\leq 66 平方公尺	參酌「宿舍管理手冊」，最多得以設置2間單身宿舍之空間為標準（以單身宿舍1間不超過33平方公尺）。

空間項目	用途	面積估算	說明
	休息之用。		
公共空間		≤ 前述4項空間總合×30%	參考「各機關辦理公有建築物作業手冊」辦公室服務空間標準，公共空間以前述空間總和之30%為上限。

資料來源：摘錄自水利署97年版參考手冊

表2 防洪指揮中心空間用途及面積估算（99年版）

空間項目	用途	面積估算
防災課辦公空間	為配合組織再造，同意增列防災課辦公空間於防洪指揮中心內，其辦公空間以15人為限（主管1人，正式人員7人，其它約、聘僱及臨時人員7人）。	≤ 使用人數×（5~8）平方公尺
遠端監管中心	因防洪指揮中心尚應包含「即時影像監控系統」監控室，另為節省使用空間，避免資源浪費，可併同平日河川管理使用之「遠端監管中心」建置。「遠端監管中心」大小以不超過300平方公尺為限。	≤ 300平方公尺。
地下室公共避難空間	區域防洪指揮中心可提供地下室作為公共避難空間，主要規劃為救災廠商使用各式救災、搶修、搶險機具或車輛停車場、電力設備及控制室、電信設備及控制室、備援大型發電機貯放場所、救災物資貯存場所（泡麵、睡袋）、水塔等空間配置，緊急時亦可當當地居民及救災人員防災避難空間。	與建物基地同大，並以1層為限。

資料來源：摘錄自水利署99年版估算手冊

(三)惟查第二河川局及第六河川局未依前揭手冊規定及經濟部核定之「防洪指揮中心及防汛倉庫建置工程執行計畫書」辦理，其嗣後之空間面積調整配置修正未報經濟部核定即辦理規劃設計施工，存有不當運用易淹水特別預算，違規擴增樓地板面積，及興建與水患防治工程無關或任意變更使用用途為一般行政辦公空間，詳情如次：

1、第二河川局

- (1) 查第二河川局97年4月規劃辦理轄區防洪指揮中心建築工程，經費9,700萬元（本工程與防汛倉庫工程一併發包興建），由易淹水特別預算支應，該局於98年6月3日陳報「區域防洪指揮中心及防汛倉庫建置工程執行計畫書」予水利署，報請「易淹水地區水患治理計畫推動小組」（下稱推動小組）審查通過，經濟部於同年11月27日函復同意辦理。據該計畫書第伍章計畫工程概要載述，區域防洪指揮中心包含應變指揮中心（256m²）、防汛及河川管理作業室（160m²）、防汛及河川管理機電設備室（50m²）、值班備勤室（66m²）、公共空間（160m²）及公共避難空間（692m²）等6個部分，合計1,384m²，尚符水利署「97年版參考手冊」規定允建樓地板面積標準。
- (2) 嗣第二河川局考量緊急應變小組執勤人數由原52人上修至70人，故將防洪指揮中心興建樓地板面積修正為1,758m²，並重新研擬本案區域防洪指揮中心工程執行計畫書，於99年5月7日函請水利署審查，然該署未表示審查意見，僅於同年5月31日函復先予備查本案規劃設計費用，嗣該局劉駿明局長於林哲宏工程員簽辦上揭水利署99年5月31日函文中指示：「先就本局所需全體員工辦公及相關設備面積加入規劃」。後該局即據以辦理招標委由張文滋建築師事務所辦理本工程規劃設計，履約期間再增加「遠端監管中心」及「防災辦公室」（依「99年版估算手冊」規定，該2空間屬合規增建），並將該規劃設計原則，於同年11月9日函請水利

署審查，該署於同年月26日函復有關空間面積大小審查意見(公共空間面積應以 328.8m^2 為上限，簡易式防汛倉庫面積以 $1,090\text{m}^2$ 為上限)，及提醒該局「因工程執行計畫書已重新修正，但尚未送易淹水審查工作小組備查，請重新修正工程執行計畫書後，送由該署轉易淹水審查工作小組備查。」惟該局考量因時值年終面臨預算保留之壓力，已不及再次提送修正計畫，逕於核定經費不變之情況下辦理工程發包作業，其竣工後之防洪指揮中心空間違反水利署規定，超出項目、面積為：「防汛及河川管理作業室($366.36\text{m}^2 > 184\text{m}^2$)」、「防汛及河川管理機電設備室($63.31\text{m}^2 > 50\text{m}^2$)」、「公共空間($1,271.83\text{m}^2 > 328.8\text{m}^2$)」、「簡易式防汛倉庫($1,186\text{m}^2 > 1,090\text{m}^2$)」，經本院詢據該局表示，本案並未依該局總人數辦理設計發包，但其坦承面積擴增後之修正執行計畫未再陳報水利署轉經濟部核定，行政程序不完備，認有疏失。

- (3) 次按「99年版估算手冊」規定(詳表2)，「遠端監管中心」之用途說明：「因防洪指揮中心尚應包含『即時影像監控系統』監控室，另為節省使用空間，避免資源浪費，可併同平日河川管理使用之『遠端監管中心』建置。『遠端監管中心』大小以不超過 300m^2 為限。」查本工程發包工作內容，本已包含1樓新建遠端監管中心空間 72.64m^2 ，惟第二河川局卻另以興建遠端監控中心為由(註：於防洪指揮中心3樓加蓋規劃使用，面積 564.44m^2)，以100年9月29日水二管字第10002007440號函請水利署於

101年度「重要河川環境營造計畫」(按：本計畫由公務預算支應)項下匡列1,700萬元支應，經該署於同年10月7日開會決議同意辦理，據第二河川局管理課於該局內簽陳核上開會議紀錄過程，規劃課林哲宏工程員於會簽時表示：「本局新水情中心已有遠端監控中心相關設計圖說」，惟劉駿明局長仍核示「後續水情中心遠端中心加設……請原處理之規劃課賡續執行採購招商事宜……」繼續推動。本院就該局於3樓加蓋「遠端監管中心」與1樓「遠端監管中心」何以未予整併乙節，經詢據該局表示，1樓「遠端監管中心」為水情監管功能，經費來源為中央政府易淹水地區水患治理計畫特別預算；3樓「遠端監管中心」為防止河川盜採監控用途，經費來源為一般公務預算；當初辦理防洪指揮中心設計時，砂石監管中心與防災水情監管中心兩業務分屬不同課室，其業務屬性、功能及目的均不相同，故未曾思及整併……等語。惟查，水利署修訂之「99年版估算手冊」已建議防洪指揮中心內之「遠端監管中心」可併同平日河川管理使用之「遠端監管中心」建置，且前揭該局內部公文會簽時亦有人提出質疑，然該局並未確實檢討，仍執意重複興建，嗣本院於104年11月13日赴該局新建區域防洪指揮中心現場履勘發現，除規劃課、管理課人員已進駐2、3樓辦公室使用外，其餘大部分空間諸如：1樓遠端監管中心、防汛及河川管理作業室等大多仍空盪閒置；地下1樓共設有7間避難休息室，目前亦空盪閒置，致整棟建築物樓地板面積設計容量給予外界感覺

有過大之嫌，第二河川局未審慎依水利署函訂之參考手冊通盤規劃檢討設計，亦有疏失。

2、第六河川局

- (1) 查第六河川局97年6月規劃辦理轄區防洪指揮中心建築工程，經費6,000萬元（本工程與防汛倉庫工程一併發包興建，合計工程經費7,200萬元），由易淹水特別預算支應，該局於98年6月3日陳報「防洪指揮中心及防汛倉庫新建工程執行計畫書」予水利署，經該署報請推動小組會議審查後，經濟部於同年11月27日函復同意辦理。據該計畫書載述，第六河川局規劃興建區域防洪指揮中心包括應變指揮中心（240m²）、防汛及河川管理作業室（240m²）、防汛及河川管理機電設備室（50m²）、值班備勤室（66m²）、公共空間（288m²）、公共避難空間（675m²）及防汛倉庫（466m²）等7個部分，合計2,025m²，尚符水利署「97年版參考手冊」規定允建樓地板面積標準。
- (2) 查前經濟部98年11月27日核定第六河川局之工程執行計畫書原規劃並未包含一般行政辦公功能，然該局於99年3月撰擬本案區域防洪指揮中心規劃設計委託技術服務案招標文件時，將「防洪指揮中心建築係於現有用地新建防洪指揮中心及一般行政功能之綜合辦公大樓」列為委託規劃設計條件，經招標程序委託林國豐建築師事務所辦理細部設計，其提送之細部設計成果另增加一般行政辦公空間，如：秘書室、人事室、政風室、會計室及局長與副局長室等，此有該局細部設計圖圖號A0-02（圖名「粉刷表及工程施工說明」）可稽。又總樓地板面積

合計 $2,945.62\text{m}^2$ ，較經濟部核定樓地板面積增加 920.62m^2 ，該局未審酌設計空間是否符合經濟部核定計畫及水利署「99年版估算手冊」樓地板面積限制，擴增比率達45.46%，且未報請經濟部核准，即於99年11月3日函送工程預算書圖資料報請水利署發包，決標金額6,190萬元，於101年3月6日興建完成地下1層地上2層之建築，同年12月17日取得使用執照。該局坦承當時未注意將變更面積函報核准，實有疏忽之處，將檢討改進。

- (3) 嗣本院於104年11月9日赴該局新建區域防洪指揮中心現場履勘發現，前揭設計之一般行政辦公空間確有於完工後供一般行政人員進駐辦公情事，如：秘書室使用「防汛後勤室」、人事室使用「防汛督勤室」、政風室使用「防汛督勤室」、局長室使用「召集人室」、副局長室使用「副召集人室」等；另召集人室（即局長室）、副召集人室（即副局長室）面積為 58m^2 、 26m^2 ，亦核與「辦公處所管理手冊」規定之「四級機關正副首長辦公室面積20至 25m^2 」不符。而就利用此次易淹水特別預算辦理防洪指揮中心之妥適性，及於中心內設有秘書室、人事室……等獨立辦公空間之必要性乙節，該局說明因原辦公室狹小、空間不足，長年向民間租用房子以作為檔案室使用，而區域防洪指揮中心新建完成後，在不影響防汛整體運作前提下，充分利用有限空間將檔案搬回，不僅可省下租屋經費，將秘書室、人事室……等後勤及督勤單位進駐指揮中心，係考量該等單位亦為協助辦理防災業務能統一指揮功效，提升工作效

率……云云。另詢據該局何健旺前局長坦承當初規劃行政辦公空間並沒有提報，是我們的疏忽。

(4) 縱使第六河川局所述其前辦公廳舍空間狹小、老舊漏水，秘書室、政風室、人事室係屬指揮中心作業之後（督）勤常設執行單位，有獨立辦公室空間之必要係屬事實；然易淹水地區特別預算應用於易淹水地區水患治理，該局於防洪指揮中心內設置秘書室等行政單位，顯將應全數用於水患治理之易淹水特別預算，不當用於增設行政辦公空間使用，核與預算法第52條及水患治理特別條例之附帶決議有悖。且擴增行政辦公空間面積未重新報請經濟部核定即發包興建，逾越原經濟部核定興建面積及違反水利署函訂之參考手冊規定，核均有嚴重疏失。

(四) 綜上，第二河川局及第六河川局於區域防洪指揮中心興建執行過程，未依預算法第52條及水患治理特別條例之附帶決議執行規劃設計及工程發包，擅自擴增樓地板面積及一般行政辦公空間，逾越水利署規定標準及經濟部核定執行計畫書之興建規模，不當運用易淹水特別預算，核有重大違失。

二、水利署推動辦理區域防洪指揮中心工程計畫怠於監督管考所屬河川局執行情形，並確實督促所屬覈實依照預算用途辦理，以致建築量體超出該署規定及經濟部核定興建面積且使用不當，違反預算法第52條規定，核有監督不周之失。

(一) 依預算法第52條第2項規定：「立法院就預算案所為之附帶決議，應由各該機關單位參照法令辦理。」次依立法院95年1月13日三讀通過水患治理特別條

例之附帶決議第5項：「本計畫相關預算應全數用於水患治理，並依易淹水地區水患治理計畫辦理，其他與治水無關之設施，應於審核時應刪除……。」再依水患治理特別條例第2條第1項及第4項第3款規定：「本條例之中央主管機關為經濟部；中央執行機關為編列預算之各目的事業主管部會。……中央主管機關辦理下列事項：……三、中央執行機關各期執行計畫之審查及核定。」同條例第6條規定：「中央主管機關為執行本條例，應成立推動小組，辦理計畫審查、督導、管制考核、政策協調及研究發展與人才培訓等工作……。」查經濟部於易淹水特別預算執行期間，依上開條例規定設置「推動小組」辦理計畫審查等工作。水利署所屬各河川局辦理區域防洪指揮中心興建，則應依易淹水地區水患治理計畫審查作業要點第6點第1款規定，研提執行計畫書予水利署，經該署提送推動小組審查後由經濟部核定。

- (二)又，水利署為避免易淹水地區水患治理計畫項下興建之區域防洪指揮中心建築量體超出易淹水特別預算用途，於97年7月14日以經水防字第09733002401號函訂定「97年版參考手冊」(99年9月1日再修正為「99年版估算手冊」)，其第2點及第3點已明文規範區域防洪指揮中心興建用途及各空間項目樓地板面積標準。嗣對本院、立法院預算中心及輿論各方質疑其假藉區域防洪指揮中心之名，興建與易淹水特別預算用途無關之辦公廳舍時，仍於100年2月16日以經水防字第10033000920號函復審計部稱將確實督導相關河川局依區域防洪指揮中心用途，覈實興建及使用，經該部100年3月1日函轉陳本院在案。惟查水利署徒具上開手冊作業規範標準，對於第二、

六河川局提送之區域防洪指揮中心工程執行計畫書、委託規劃設計服務計畫書、新建工程預算書等資料卻未覈實審核並落實監督所屬執行，諸如：

- 1、經濟部98年11月27日經授水字第09820224740號函核定第二河川局所報「防洪指揮中心及防汛倉庫建置工程執行計畫書」興建樓地板面積為 $1,384\text{m}^2$ ，嗣第二河川局考量緊急應變小組執勤人數由原52人上修至70人，將防洪指揮中心興建樓地板面積修正為 $1,758\text{m}^2$ ，重新研擬本案工程執行計畫書於99年5月7日函請水利署審查，該署未表示審查意見，僅於同年月31日函復先予備查本案規劃設計費用，嗣該局委託張文滋建築師事務所辦理規劃細部設計，設計成果調整為 $3,002.19\text{m}^2$ 。據此，該局於99年11月9日函送本案設計原則報告書請水利署審查，該署於同年月26日函復審查意見略以：「因貴局工程執行計畫書已重新修正，但尚未送易淹水審查工作小組備查，請重新修正工程執行計畫書後，送由該署轉易淹水審查工作小組備查。」然水利署並未繼續管考追蹤，即由第二河川局續辦理發包興建完成，以致其竣工後之防洪指揮中心空間違反該署規定，超出項目、面積為：「防汛及河川管理作業室（ $366.36\text{m}^2 > 184\text{m}^2$ ）」、「防汛及河川管理機電設備室（ $63.31\text{m}^2 > 50\text{m}^2$ ）」、「公共空間（ $1,271.83\text{m}^2 > 328.8\text{m}^2$ ）」、「簡易式防汛倉庫（ $1,186\text{m}^2 > 1,090\text{m}^2$ ）」。
- 2、經濟部98年11月27日經授水字第09820224740號函核定第六河川局所報「防洪指揮中心及防汛倉庫建置工程執行計畫書」興建樓地板面積為 $2,025\text{m}^2$ ，該計畫書內容此時並無一般行政辦公空間規劃。嗣第六河川局於99年4月22日委託林國

豐建築師事務所辦理區域防洪指揮中心工程規劃設計監造，將一般行政辦公空間納入規劃設計，惟卻未依行為時經濟部水利署工務處理要點第3點第1項第1款及第7點第1項第1款第1目規定，將設計初稿提送水利署審查，逕由該局於同年9月30日核定樓地板面積擴增為2,945.62m²，較經濟部核定面積(2,025m²)增加920.62m²，比率達45.46%，該署迨至第六河川局興建完工取得使用執照，仍未查覺發現該局並未將設計初稿送審，及該局興建之區域防洪指揮中心內有隱藏規劃設計建造與易淹水特別預算用途無關之一般行政辦公空間，核有怠失。

(三)綜上，水利署推動區域防洪指揮中心工程計畫，並負責督導相關河川局執行，惟未善盡水患治理特別條例第2條規定賦予之責任，怠於監督管考所屬河川局執行情形，確實依照立法院附帶決議督促所屬覈實依照預算用途辦理，以致第二、六河川局區域防洪指揮中心建築量體超出該署參考手冊規定及經濟部核定興建面積，違反預算法第52條規定，核有監督不周之失。

調查委員：江明蒼