

調 查 報 告

壹、案由：據審計部100年度中央政府總決算審核報告，交通部鐵路改建工程局辦理「臺鐵高雄-屏東潮州捷運化建設計畫」，於相關計畫未奉核定前即先行辦理細部設計，嗣因計畫內容及調車場地點變更，致原設計成果廢棄不用，造成鉅額公帑損失，且計畫執行期程延宕等情乙案。

貳、調查意見：

審計部函送民國(下同)100年度中央政府總決算審核報告，交通部鐵路改建工程局(下稱鐵工局，前身為交通部臺北市區地下鐵路工程處【下稱地鐵處】，91年1月1日改制為鐵工局)辦理「臺鐵高雄-屏東潮州捷運化建設計畫」(下稱屏潮計畫)，於相關計畫未奉核定前即先行辦理細部設計，嗣因計畫內容及調車場地點變更，致原設計成果廢棄不用，造成鉅額公帑損失，且計畫執行期程延宕等情，經交通及採購委員會審議後決議推派委員調查，案經本院函請鐵工局及審計部說明及調閱相關卷證資料，並於101年12月20日赴現地履勘，業經調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、屏潮計畫調車場址規劃定案過程反覆草率，嗣因計畫內容地點變更，致原設計成果廢棄須重新辦理設計，嚴重浪費公帑達新台幣(下同)1億6,443萬餘元，行政院及所屬經濟建設委員會(下稱經建會)、交通部及鐵工局，於計畫報核決策過程未能審慎周詳，顯有嚴重疏失。

(一)依據78年9月29日行政院訂定之行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法第11條第1項、第12條第1項第2款及第15條規定：「各機關中長程計畫，除重要

者依第12條規定報請行政院核定外，其餘應報請行政院備查」、「行政院對各機關重要中長程計畫之審議分工如左：…二、經建投資計畫：由經建會會同有關機關審議後報院核定…」、「各機關中長程計畫之審定，應於年度施政計畫先期作業審查前完成；其中重要之中長程計畫應納入年度施政計畫先期作業，報院審議」。

- (二)查屏潮計畫中之「屏東新站及調車場工程」原係高雄都會區鐵路地下化工程計畫（下稱高雄專案）先期工程之一，完工後將取代高雄車站之機檢段，成為臺鐵西部幹線始終站及南部最大駐車基地。基地場址早於85年交通部函報高雄專案可行性研究暨先期規劃階段，即規劃設於屏東六塊厝臺糖農場，經行政院於同年7月10日函復同意並續辦理本案綜合規劃，嗣為配合高鐵及高雄捷運計畫時程，地鐵處於88年11月26日函報交通部陳請准予提前辦理高雄專案先期工程「屏東新站及調車場工程」細部設計，該部續於89年2月22日函請行政院鑒核，同時該部另於同年1月19日函送高雄專案綜合規劃報告報行政院，謂本計畫與高雄捷運及高鐵等重大交通建設關係極為密切，其儘早核定實施確有其迫切性（註：三鐵共構之高雄車站其中捷運R11車站結構體最遲須於94年12月底完成，高雄車站須於91年1月前進行施工，且屏東新站及調車場須於同年12月底前完工以配合臺鐵高雄機檢段遷移）。案經行政院於89年5月17日函復交通部，請依經建會同年3月30日審議結論「舉凡重大建設計畫需經可行性研究、綜合規劃、細部設計3個階段，本案綜合規劃報告未奉核定前，細部設計作業可否先行辦理，請交通部審慎考量，依權責自行核處」辦理，惟交通

部並未將行政院核復意見轉請地鐵處妥處。其後，地鐵處續於同年5月24日及9月30日兩度簽報交通部，陳請准予辦理高雄專案先期工程「屏東新站及調車場工程」等案之細部設計，當時雖經葉○蘭部長於同年6月20日及10月30日核可，惟查該部於同年10月12日函復地鐵處函報之「屏東新站及調車場工程」細部設計標擬委請顧問公司辦理乙節，卻又表示「有關『屏東新站及調車場工程』之細部設計，應俟完成其工程規模之檢討後再據以辦理」，顯示交通部之態度反覆，仍猶疑不定。但地鐵處最後決定依第2次專簽交通部之核可公文，於89年11月8日辦理「屏東新站及調車場工程細部設計案」招標公告，同年12月26日決標予中○工程顧問股份有限公司（下稱中○公司），同年12月29日簽約，契約金額1億8,284萬餘元，交通部則於90年3月7日續函行政院，說明該部同意地鐵處陳報提前辦理高雄專案3項先期工程部分內容之細部設計，其中屏東新站及調車場工程預計於90年底完成全案細設。

- (三)嗣經建會於91年10月29日審議高雄專案綜合規劃會議結論略以：鑒於交通部評估現有高雄車站機檢段搬遷至屏東六塊厝，對於土地利用、臺鐵營運及改善屏東、高雄間交通均有助益，搬遷計畫具可行性，為利該計畫進行，爰建議「屏東新站及調車場工程」自高雄專案項目移出，另案報核。鐵工局遂依該會議結論，於同年11月27日提報「屏東新站暨車輛基地工程興建計畫」，案經交通部於92年3月5日核轉行政院鑒核，該院交經建會於同年4月9日審議結論略以：為考量屏東未來整體發展、臺鐵捷運化政策及擲節工程經費原則，調車場地點建議應再研議設置於臺鐵現有屏東車站以南之可行性。嗣該

局依用地取得、臺鐵捷運化、經費、工程分析等綜合評估後，以潮州替代選址為最佳方案，擬具「屏東新站暨車輛基地工程興建計畫」修正計畫，報經交通部於同年10月23日轉請行政院鑒核，該院於同年12月15日函復原則同意辦理，計畫名稱修正為「臺鐵高雄-屏東潮州捷運化建設計畫」（即屏潮計畫）。茲因前述計畫內容變更，且調車場地點由原規劃之屏東六塊厝變更為潮州，致須重新辦理細部設計，肇致原設計成果廢棄無法使用，最後鐵工局於94年5月24日與中○公司召開會議，將「屏東新站及調車場工程細部設計技術顧問服務契約」直接辦理結案，浪費1億6,443萬餘元之鉅額公帑支出。

(四)綜上，屏潮計畫中之「屏東新站及調車場工程」源自高雄專案先期工程，基地場址早於85年高雄專案可行性研究暨先期規劃階段即決定設於屏東六塊厝臺糖農場，嗣經建會於91年10月29日審議高雄專案綜合規劃報告時建議移出，另案報核成立屏潮計畫。然於該計畫審議過程，經建會於92年4月9日要求研議調車場遷移地點於過臺鐵現有屏東車站以南設置之可行性，經鐵工局會商有關單位後決定調車場址改移至潮州，由於前揭調車場址之中途突然變更，導致鐵工局為配合高鐵及高雄捷運計畫時程先行辦理之屏東新站及調車場工程細部設計成果廢棄無法使用，嚴重浪費公帑達1億6,443萬餘元，突顯行政院及所屬單位於重大建設計畫之審議決策過程草率，反覆不定，顯有嚴重疏失。

二、鐵工局依行政院政策指示將屏東市區鐵路高架化，其高架路段增辦路線已逾百分之十，卻未及時依規定重新辦理環評，嗣後又因發包策略失當，嚴重延宕環評技術服務辦理時程及整體計畫執行進度，核有違失。

- (一)按環境影響評估法第6條第1項規定：「開發行為依前條規定應實施環境影響評估者，開發單位於規劃時，應依環境影響評估作業準則，實施第一階段環境影響評估，並作成環境影響說明書」，同法施行細則第38條第1項第1款規定，計畫產能、規模擴增或路線延伸百分之十以上者，應就申請變更部分，重新辦理環評。政府公共工程計畫與經費審議作業要點第5點規定，新興公共工程計畫先期規劃構想（或可行性評估）至少應包括下列項目…（四）環境影響概述、環境影響說明或環境影響評估…。
- (二)屏潮計畫行政院於92年12月15日核定，總經費87.59億元，計畫期程5年（93年至97年），分年編列於5年5,000億擴大公共建設投資計畫特別預算，至經建會於93年9月27日召開會議，審查擴大公共建設投資計畫特別預算94年度先期作業結論略以：94年度擴大公共建設投資計畫特別預算案，應檢附環境影響評估送請立法院審議，鐵工局爰於93年10月4日委託林○棧工程顧問股份有限公司辦理環境影響評估，該計畫環境影響說明書於94年5月17日通過行政院環境保護署（下稱環保署）環評審查，嗣行政院蘇前院長於95年5月21日視察地方公共建設時指示：1.屏潮計畫改採全線高架化；2.屏東站以北未列入屏潮計畫，請交通部立即進行規劃；按行政院該政策指示業已具體明朗，且勢在必行，其高架路段增辦路線延長約18.75%，已逾百分之十，理應依環境影響評估法施行細則第38條規定，就新增及變更部分及時辦理環評作業，然該局卻延宕至96年5月7日行政院核定第1次屏潮計畫修正案後，始開始辦理環評作業；其後復因鐵工局發包策略失當，將「環境影響評估」與「補充規劃」兩種不同屬性

之工作合併辦理，以致「屏東市區鐵路高架化環境影響評估暨補充規劃相關作業」技術服務採購案，從96年11月16日至97年1月2日期間歷經3次招標，因僅1家廠商或無廠商投標而流標，迨該局檢討後分開招標，「環境影響評估」技術服務始於同年6月12日順利決標，但距行政院蘇前院長指示時間業已延宕2年，復拖延至98年10月8日辦理第2次修正計畫時，以依上開規定須重辦環評及補充規劃，並以該局辦理補充規劃、環評及細設等相關作業影響，延後2年10個月為由，申請展延計畫完成期程至104年6月，嚴重延宕計畫執行進度。

(三)綜上，鐵工局依行政院蘇前院長政策指示將屏東市區鐵路高架化，其高架路段增辦路線已逾百分之十，卻未及時依環境影響評估法及政府公共工程計畫與經費審議作業要點規定重新辦理環評，將其對計畫期程之影響納入考量，其辦理程序未臻允當；嗣後又因發包策略失當，將「環境影響評估」與「補充規劃」兩種不同屬性之工作合併辦理，以致流標3次，嚴重延宕環評技術服務辦理時程及整體計畫執行進度，核有違失。

三、鐵工局未覈實評估經費需求，致大幅調高計畫經費，且修正計畫未經核定，逕自決定超原定預算額度辦理工程發包，預算控管失當，復因計畫修正內容未臻周妥、費時冗長，肇致原核定經費87.59億元無法支應後續發包工程，經2次修正計畫調整為245.65億元，計畫期程由原訂97年延長至105年6月完成，顯有未當。

(一)依據90年4月2日行政院修訂之行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法第2條規定：「本辦法所稱中長程計畫，係指中程施政計畫、長程個案計畫及中程個案計畫。前項各種計畫之定義如下：1.中程施

政計畫：依據各機關中程施政目標，訂定期程為4年之綜合策略計畫。2.長程個案計畫：以業務功能別，依據長程施政目標，訂定期程超過6年之個案計畫…」，同辦法第20條規定：「中長程個案計畫之修正內容，應包括下列各項：…二、需求重新評估。三、計畫及預算執行檢討…」。

(二)查鐵工局辦理之屏潮計畫原經行政院92年12月15日核定總經費87.59億元，嗣因93年10月補辦環評，並依環保署建議方案增加工項、行政院蘇前院長指示屏東至潮州全線鐵路高架化、及受物價調整等因素影響，辦理第1次修正計畫，經行政院於96年5月7日核定修正經費為152.37億元。其後，該局配合交通部於96年1月修正鐵路橋梁耐震設計規範及營建物價上漲等因素，於98年10月8日辦理第2次修正計畫，層報行政院於101年2月4日核定，計畫經費調整為245.65億元。

(三)按鐵工局辦理上開修正計畫之經費調整，理應依照前揭計畫編審辦法規定縝密評估，惟查該局辦理第2次修正計畫，總經費由第1次修正計畫之152.37億元，大幅調整為245.65億元，其中經經建會審議發現屬於第1次修正計畫應調整而未調整者，包括屏潮計畫補辦環境影響評估作業，依環保署環評建議方案增加辦理之工項，如：歸來段、西勢段由原路堤改為高架型式，新增高架長度4,709公尺；歸來站及西勢站由平面車站變更為高架車站；新增5處滯洪池等，合計增加經費4.88億元，惟該局辦理第1次修正計畫總經費152.37億元報核時，並未將其納入。另第1次修正計畫時，新增工程如屏東市區高架段及麟洛、竹田改採高架型式等經費42.7億元之調整，該局亦未予以納入，雖據該局查復原因略

以：係該局於95年間審議第1次修正計畫時，考量當時物價平穩及相關重大公共工程「標價/預算比」平均約85%等市場訪查狀況，爰適度調整陳報計畫經費，期以發包結餘款來吸納所需新增費用，嗣受物價波動影響，已發包工程幾無發包節餘款，及第1次修正計畫經費應無蓄意短估之原意云云，惟該局未能審酌各項新增項目，覈實評估所需經費，而以前述方式處理因應，肇致計畫項下各標工程預算均有低估情事，必須於第2次修正計畫大幅增加經費，難謂妥適。復查，屏潮計畫在前述因素影響下，原編各項工程經費不足，該局逕自決定以累計總發包金額在第1次修正計畫核定經費152.37億元之額度內辦理發包，經統計截至100年12月底止，包括歸來高架橋段土木工程等10項工程發包金額較原定預算額度超出40.95億元，該局在第2次修正計畫未經核定之情形下，逕行決定超額發包，辦理程序有欠完備，預算控管作業亦欠允當。

- (四)另查鐵工局自98年10月8日起辦理第2次修正計畫，因修正期程延宕（如經建會99年3月17日函送審議結論，迄100年2月10日始經交通部陳報行政院），或修正計畫內容未臻周妥（如經建會審議結論略以：應補充各項變更之具體理由、經費調增未符行政院函示原則，無法據以審議等），迭經經建會審議退回修正或請釐清補正相關疑義等因素，迄至101年2月4日始奉行政院核定，前後費時長達2年3個月，肇致該局依前述152.37億元控管發包額度後，所剩經費餘額已不足支應100年下半年度預定辦理發包施工之屏東市區鐵路高架化、全線軌道及相關系統機電等工程，迄至第2次修正計畫核定後，始於101年2月22日完成「屏東車站暨屏北鐵路

高架化工程」發包作業，計畫期程亦因修正計畫遲未獲核定，由原提報之104年11月，延長至105年6月完成，影響計畫推動期程。

- (五)綜上，鐵工局辦理屏潮計畫未覈實評估經費需求，致大幅調高計畫經費，且第2次修正計畫未經核定，逕自決定超原定預算額度辦理工程發包，預算控管欠當，復因計畫修正內容未臻周妥、費時冗長，肇致原核定經費87.59億元無法支應後續發包工程，經2次修正計畫調整為245.65億元，計畫期程由原訂97年延長至105年6月完成，顯有未當。

四、鐵工局委託工程顧問公司辦理細部設計延誤履約情節重大，且預算執行率偏低連續3年經評核考列乙等，未能及時採取有效因應措施，任令延誤履約情形持續存在，衍生嚴重延宕計畫執行期程，顯有違失。

- (一)政府採購法第101條第1項第10款規定：「機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實及理由通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報…10.因可歸責於廠商之事由，致延誤履約期限，情節重大者…」，同法施行細則第111條規定：「本法第101條第1項第10款所稱延誤履約期限情節重大者，機關得於招標文件載明其情形。其未載明者，於巨額工程採購，指履約進度落後百分之十以上；於其他採購，指履約進度落後百分之二十以上，且日數達10日以上」。另按屏潮計畫細部設計技術顧問服務契約第6條第3款「契約延遲與終止、復工」(二)終止1.通知規定：「甲方得視業務實際需求以書面通知乙方暫停或終止全部或部分之服務…」。

- (二)查鐵工局於95年8月28日以1億3,101萬餘元委託昭○工程顧問股份有限公司(現易名為兆○工程股份

有限公司【下稱兆○公司】）辦理屏潮計畫細部設計技術顧問服務，屬巨額勞務採購，依契約第3條第2款細部設計服務規定，期中報告於工作開始後180日曆天完成（約定交付期限為96年2月27日），惟該公司遲於同年4月27日始交付完成，經該局釐清責任，屬可歸責於該公司延遲日數計59日曆天，該延遲天數占期中設計報告工期33%（59/180）；又期末報告需於工作開始後240日曆天完成（約定交付期限為同年6月30日），惟該公司迄至同年6月27日仍未提出完整期末設計成果，經該局檢討本階段逾期責任，可歸責於該公司延遲日數計58日曆天，該延遲天數占期末設計報告工期24%（58/240）。又同契約第3條第2款規定，招標文件初稿：西勢車站及潮州車站細部設計成果，並於工作開始後300日曆天完成（細部設計成果因涉及各標變更設計相關疑義澄清時程因素，約定交付期限為97年8月31日），案經該局多次催促未果，審認該公司已無法交付，計算至98年5月21日之契約終止日止，共計延遲263日曆天，延誤履約期程達88%（263/300），爰於同年6月22日通知該公司有政府採購法第101條第1項第10、12款等規定情形，將依同法第102條第3項規定刊登政府採購公報，經該公司向鐵工局提出異議，復不服該局異議處理結果向行政院公共工程委員會提出申訴，申訴結果仍維持原處分，該公司乃提起行政訴訟，案經最高行政法院於100年9月9日判決「上訴駁回」，其中判決理由五、（三）略以：兆○公司細部設計成果延誤達166日曆天，為契約約定提出招標文件初稿300日曆天之55%（166/300，自鐵工局97年12月7日函催起算至98年5月21日止），已達政府採購法施行細

則第111條規定之延誤履約期限情節重大程度。

(三)復查行政院研究發展考核委員會(下稱研考會)97至99年考核鐵工局96至98年辦理屏潮計畫執行情形,連續3年以顧問公司(兆○公司)無力履約,細部設計成果未如期提送等情,致預算執行率偏低(96至98年分別為41.08%、48.39%、58.92%)為由,均評核考列乙等(78.6分、76.59分及76.72分),據98年度研考會評核報告指出略以:計畫執行遇原細設顧問契約執行不力,延宕細設成果之提送,無法提送可供辦理發包之完整招標文件,影響工程發包施工時程,以致西勢高架車站、潮州高架車站、潮州車輛基地建築工程無法於98年度完成發包施工,需待接續技術服務廠商接續辦理完成,影響計畫期程與本年度預算執行云云,在在顯示兆○公司延誤履約,確已嚴重延宕屏潮計畫執行進度,且經研考會連續3年評核考列乙等,惟該局對顧問公司延誤履約情事,未能依政府採購法及契約規定,儘早採取有效因應措施,遲至98年5月21日方通知該公司終止契約,任令延遲履約情形持續存在,肇致細部設計成果未如期提送,影響計畫內多項工程無法發包,後續細部設計遲至同年10月29日再委由亞○工程顧問股份有限公司辦理,並展延計畫期程至105年6月完成,嚴重延宕計畫執行期程。

(四)綜上,鐵工局委託工程顧問公司辦理細部設計延誤履約情節重大,且預算執行率偏低,連續3年經研考會評核考列乙等,未能依政府採購法及契約等相關規定,儘早採取有效因應措施,任令延誤履約情形持續存在,衍生嚴重延宕計畫執行期程,顯有違失。

參、處理辦法：

- 一、調查意見提案糾正行政院、交通部，並函請行政院檢討相關失職人員見復。
- 二、調查意見函復審計部。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。

調查委員：林鉅銀

劉玉山

杜善良