

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：文化部（原文建會）。

貳、案由：文化部（原文建會）辦理綠島文化園區籌設計畫，行政規劃與效率欠佳，導致計畫執行迄今已近6年，效益不彰，核有未盡職責及效能過低情事，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

文化部（原文建會）辦理「綠島文化園區」籌設計畫，屬行政院擴大公共建設計畫「國家歷史與文化中心-歷史與文化資產維護發展計畫」項下之子計畫。經行政院民國（下同）95年10月27日院臺文字第0950047758號函核定，計畫目標係規劃設置一處人權、人文、歷史與生態兼具之園區，透過空間場域保存與歷史結合，見證台灣人權發展，並保存珍貴歷史文化資產，予以活化再利用，成為我國人權發展歷程保存與研究主要機構之一，追求園區暨綠島之永續發展，本計畫核定期程自95至98年度止，並應於97年5月20日以前完成全區開放作業。惟經審計部派員查核該部辦理綠島文化園區籌設計畫之執行情形，核有未盡職責及效能過低情事。案經本院調取相關卷證審閱，並現場勘查及詢問相關人員，業已調查竣事，茲臚列本案相關違失事項如下：

- 一、文化部（原文建會）事前未能審慎評估規劃，對於綠島文化園區之土地編列與利用目標訂定，過於樂觀，未能預先尊重相關機關之基本職掌與事權，進行溝通、協調，事後未積極協調相關機關辦理土地撥用事宜，導致計畫執行迄今6年，園區土地迄今仍分屬各單位管理，缺乏有效整合，不利於歷史文化資產之保存，核有未當

（一）文化部（原文建會）94年8月1日提陳行政院有關

綠島文化園區籌設計畫草案（初步構想計畫），案經行政院以 95 年 10 月 27 日院臺文字第 0950047758 號函核定，該部即已知本計畫為配合 97 年 5 月 20 日完成全區開放之時程與政策目標，後續所需辦理之相關作業，包括：園區土地及建築物產權之清查及移轉、國有不動產之撥用、綠島監獄員工及現住戶之遷移、海巡署現有辦公廳舍之協調解決、園區展示文物收集研究、國家檔案之解密與史料取得等工作，需加速辦理，並請財政部國有財產局、國防部、海巡署、交通部觀光局、總統府國家人權紀念館籌備小組等單位積極協助。交通部於 95 年 1 月 1 日將園區土地建物清冊、權屬管理單位及待協調解決問題等資料，移交予文化部（原文建會）接辦。查，文化部（原文建會）應依園區籌設計畫書所定期程，於 96 年底完成園區都市計畫變更及土地撥用作業，惟該部延宕 2 年，遲至 96 年 12 月起始陸續函請綠島監獄、國防部軍備局、國有財產局等有關機關，行文辦理撥用所需用地。

（二）次查，97 年底，文化部（原文建會）將土地移撥清冊移交予所屬國立臺東生活美學館，該館接辦本計畫後，雖於 98 年 4 月賡續辦理土地撥用事宜，惟經財政部國有財產局審議結果，其中莊敬營區官兵營舍之 19 棟建築物權屬未釐清，仍待補正資料或查明，暫緩撥用程序；至於海巡署公館安檢所辦公廳舍，文化部（原文建會）於 101 年 6 月 6 日認為並不影響園區人員歷史教育推廣等目標，同意尊重該署意見不辦理撥用，而該署轄管之建物於 64 年興建之官兵宿舍一、二，文化部（原文建會）稱仍處於閒置中；另綠島監獄員工宿舍，後因法務部矯正署綠島監獄尚有使用需求，文化部（原文建會）

亦無法進行撥用；至於私有地等問題尚待協調解決，文化部（原文建會）亦未進行撥用程序。迄 100 年 10 月底止，已歷時 3 年，仍未完成任何筆數之土地撥用。復因園區土地迄未取得，僅能開放部分園區，審計部查報，迄未進行撥用程序之部分約 15 公頃，範圍廣闊，約占園區核定面積之 47%，顯無法達成全區保存再利用與開放之計畫目標，迄至本院現勘日止，文化部（原文建會）對於綠島文化園區現今仍未進行撥用程序之土地占園區原核定面積之比例情形，仍無法精確說明。

(三) 文化部（原文建會）函稱，「綠島文化園區」籌設計畫核定範圍廣為 32 公頃，園區土地分屬各中央、地方機關及私人所有，撥用過程面臨因年代久遠或機關特殊性，導致產籍資料缺漏，建物滅失，都市計畫及管理機關不同意等困難問題。尤以都市計畫變更程序，其變更期程係由相關主政單位主導，非文化部（原文建會）所能掌控，且其複雜及困難程度超乎原研擬籌設計畫期程時之想像，因而影響原規劃土地撥用期程。因未能將執行中可能涉及都市計畫等專業技術及可能遭逢問題納入考量，以致延宕完成期限。在籌設計畫編擬暨計畫實施階段，因無法額外增加具工程與都市計畫等相關專長之專業編制人力，當時僅由文建會中部辦公室（現為文化部文化資產局）具一般文化行政人員兼辦該業務，並僱用臨時性專案助理人員共同執行。除缺乏工程與都市計畫相關專業人才外，文建會中部辦公室位處南投，與綠島二地距離遙遠，往返交通工具甚不方便且不佳；後於國立臺東生活美學館接手處理本計畫期間，全館編制僅 20 人，缺少人權、文化資產及工程專業，由研究組全組 4 名正式人員與業

務助理 4 位辦理園區籌設計畫，人力與專業嚴重不足，目前已納入檢討改進，避免類此情形再次發生，並已責成人權館儘速辦理相關事宜。

(四)綜上，文化部(原文建會)事前未能審慎評估規劃，對於綠島文化園區之土地編列與利用目標訂定，過於樂觀，未能預先尊重相關機關之基本職掌與事權，進行溝通、協調；復於奉行政院核定後，業知本園區土地範圍分屬法務部等數單位及私人所有或使用中，涉及跨部會或跨縣市局處業務推動，需整合部會及中央與地方間之溝通、協調、合作，並易造成行政處理延誤，對計畫目標之達成及推動期程影響甚鉅。該部自 95 年接辦園區籌設計畫迄今已近 6 年，僅以公文書徵詢各機關單位意見，未見積極協調，嗣後雖由所屬機關辦理後續營運管理，惟處理取得園區土地建物等龐雜程序涉及跨部會之協調，允宜由主管機關文化部(原文建會)主導或協助進行，惟文化部(原文建會)遲遲未能針對其問題癥結，謀求具體對策，且迄至本院現勘日止，仍無法說明該園區目前未進行撥用程序之土地占園區原核定面積之比例情形，顯未能善盡主管機關職責。

二、文化部(原文建會)所屬國立臺東生活美學館辦理「綠洲山莊行政大樓及戒護中心衛生科裝修工程」與「莊敬營區憲兵連官兵宿舍修復再利用工程」等建物修復工程，細部設計圖說尚未經審核完成，即辦理工程發包作業，致開工後暫停施作並兩度變更設計，復因該館決策反覆未定，延誤工程進度，核有未當

(一)按綠島文化園區「綠洲山莊行政大樓戒護中心衛生科及憲兵連官兵宿舍修復再利用工程」委託規劃設計監造技術服務工作契約書第九條(一)、3：「建築師應於細部設計工作成果通過館方審查後……

完成正式成果報告 15 份供館方辦理工程發包事宜……。」

- (二)查黃○吉建築師事務所(下稱建築師)於 97 年 12 月 4 日函送國立臺東生活美學館及黃○偉建築師事務所(下稱:本案 PCM【Professional Construction Management 指「公共工程專案管理」】)有關「綠洲山莊行政大樓及戒護中心衛生科裝修工程」及「莊敬營區憲兵連官兵宿舍修復再利用工程」之細部設計成果報告書等資料,以進行圖書審查作業,本案 PCM(公共工程專案管理)於同日(97 年 12 月 4 日)先行提出部分審查意見略以:建築師提送之資料有缺漏(送審資料缺預算書、單價分析表、空白標單、數量計算書等);97 年 12 月 16 日本案 PCM(公共工程專案管理)續提多項意見(工程圖書部分 56 項;工程預算書 14 項;建築師送審資料尚缺數量計算書)待建築師修正;至 98 年 1 月 9 日本案細部設計圖說及預算書始經本案 PCM(公共工程專案管理)完成複審通過。
- (三)惟該館於 97 年 12 月 8 日即上網公告上述建物修復工程案招標事宜,12 月 23 日決標並完成簽約,12 月 30 日工程承造單位(承○室內裝修股份有限公司;以下簡稱廠商)申報開工,此時,上述 2 案工程之細部設計圖說尚未獲本案 PCM(公共工程專案管理)審查通過(98 年 1 月 9 日完成複審通過)。
- (四)復查該館前館長、前承辦人等人曾於 97 年 12 月 17 日與本案 PCM(公共工程專案管理)、建築師等進行工程協調會議,會議決議多項工程項目須變更修正,惟國立臺東生活美學館仍繼續進行發包採購作業,該館並於 97 年 12 月 22 日函本案 PCM(公共工程專案管理)及建築師略以:「有關細部設計及工

程預算之審查意見，因本案工程發包時程急迫恐有不及，俟決標後於不增加決算金額及品質情況下，再行視工程內容辦理變更設計」，次日 97 年 12 月 23 日工程發包。

- (五)除 12 月 17 日進行工程協調會議外，12 月 26 日本案 PCM（公共工程專案管理）、建築師及廠商等再召開工程協調會議，基於歷史建物考量及國立臺東生活美學館使用需求，決議修正綠洲山莊行政大樓外牆整修等部分項目，並副知該館；因廠商於 12 月 30 日申報開工，本案 PCM（公共工程專案管理）及建築師為避免廠商施作錯誤，分別於 98 年 1 月 10、17 日以依業主使用需求函請廠商暫停施作部分項目，並均副知該館，然文化部（原文建會）函復本院陳稱該館並未接獲此公文，惟本院由國立臺東生活美學館收文號東美研字第 98.1.19 0197 號查知，該館確有收到函文並由業務助理簽請奉核後文存，當時編審簽請核示後，未有其他主管核示之書面資料在卷可稽。嗣後，該館因廠商提出施作疑義及該館內部問題（該館以新館長 98 年 2 月 9 日到任、承辦人更迭，並稱相關開會文件資料散失，後又改稱前揭工程協調會會議未經正式召開，不予承認等），該館始於 98 年 2 月 9 日函各廠商，除否認前揭會議決議，未同意暫停施作，並要求依原契約辦理。
- (六)98 年 2 月 13 日該館與本案 PCM（公共工程專案管理）等至工程現場勘察，再就原預計變更設計項目達成共識並獲新館長裁示同意，建築師據以修正設計內容，並再函請廠商暫停部分工項；惟該館復於 3 月 12 日函本案 PCM（公共工程專案管理）及建築師，稱變更設計該館仍檢討評估中，未同意暫停施工，直至 4 月 1 日始再函本案 PCM（公共工程專案管理）

、建築師及廠商，同意變更設計，建築師於 4 月 8 日函送變更工程詳細表及變更設計圖等資料，該館至 4 月 28 日始完成核定作業（第 1 次變更設計），並同意廠商申請第 1 次展延工期 24 日，延誤工程進度（履約期限由 98 年 6 月 24 日延至 98 年 7 月 29 日）。

(七)98 年 4 月 1 日該館召開本案工程檢討會議（當時第 1 次變更設計尚未辦理完成，至 98 年 4 月 28 日該館始完成第 1 次變更設計之核定），因廠商清圖後發現契約數量與實際應施作數量存有差異，並有漏項，爰需再辦理第 2 次變更設計，至 98 年 7 月 17 日變更設計會議中，始經館方、本案 PCM（公共工程專案管理）、建築師等確認變更項目，98 年 9 月 2 日完成契約減價及新增項目之議價，計有門窗、機電、空調、設備、裝修、給水、電氣、拆除、衛生設備等數十項，變更減項金額 1,270,352 元、新增項目 1,248,000 元，並因已逾廠商履約期限（98 年 7 月 29 日），爰再同意廠商展延工期至 98 年 9 月 25 日，造成工期再度延宕。

(八)文化部（原文建會）函稱，上述工程因組織內部人事異動，致逾 4 個月始定案，延誤工程進度，實因該館當時年度預算執行期程將屆，如未能及時發包，恐致隔年無相關經費可用之窘境，爰於審查會通過後隨即發包；又發包期間確實不知工程內容需進行修正，前承辦人員所進行首次協調並未作成書面紀錄，造成延誤工程進度，實因欠缺工程專業人員，無法立即判斷，致有所延誤，該館已追究責任並解聘該臨時人員，其他有關人員查究責任後將送本年度考績委員會研議議處。然查本案 PCM（公共工程專案管理）於 97 年 12 月 16 日審查細部設計及工程

預算時，已提出相關審查意見，因該館未待審核修正完成，即進行發包作業，忽視其設計圖說與預算書上之缺漏而倉促發包，本案 PCM（公共工程專案管理）及建築師為避免廠商施作錯誤，依業主（國立臺東生活美學館）使用需求函請廠商暫停施作部分項目，並均副知該館，該館確有收到函文卻陳稱發包期間不知工程內容需進行修正，又決策反覆，將延誤工程之疏失，僅以解聘臨時人員卸責。足見，該館對於未妥適辦理工程發包及後續履約管理之疏失，迄未認真檢討改進。

（九）綜上，文化部（原文建會）所屬國立臺東生活美學館在建築師工程設計圖說未經本案 PCM（公共工程專案管理）審查通過前，已知存有缺漏尚待修正，卻未能審慎研酌妥處，即辦理工程發包作業，且未決標前既已預見未來須辦理變更設計，惟未及時審慎處理，仍續予開標、決標，肇致後續工程兩度變更與延誤；又該館於工程發包期間已知部分工程設計內容須進行修正，並進行首次變更設計之協調，卻因決策反覆，逾 4 個月始定案，延誤工程進度，核有未當。

三、文化部（原文建會）未依計畫按期推動辦理綠島文化園區入口網站建置案，執行進度落後，而文化部（原文建會）所屬國立臺東生活美學館接辦後，又未能妥為督促及協助廠商如期如質履約，致執行期程延宕；另綠島文化園區籌設計畫之整體預算執行率僅達 63.99%；核有未盡職責及效能過低情事

（一）依綠島文化園區籌設計畫所載，為推廣園區相關人權、人文、自然生態及文化資產等資訊，執行項目列有園區專屬網站之建立乙項，並為因應園區建設與開放期程之要求，於硬體建設工程規劃與施工之

同時，應即進行各項軟體建設計畫施作，依計畫書所定期程，應於 95 年底完成，96 至 98 年度則陸續充實更新網站，俾配合園區建設與開放期程，推展業務。惟文化部(原文建會)未能依計畫按期推動，95 年接辦園區後僅設置簡要網站，提供概略介紹，未符計畫需求，遲至 97 年 9 月始由文化部(原文建會)所屬國立臺東生活美學館進行規劃作業，惟進度已延宕 2 年餘。

(二)國立臺東生活美學館接續辦理「綠島人權文化園區整合行銷規劃暨入口網站」勞務採購，於 97 年 12 月 15 日決標，契約金額 685 萬元，履約期限至 98 年 9 月 30 日，契約工作項目計有：網站系統建置程式規劃、後台管理系統建置、視覺設計、影音影像製作、資料數位化蒐集等，依約分 4 階段進行確認與驗收，該館為使本案能順利完成及維護應有之品質，聘請多位專家學者擔任審查委員，協助工作諮詢與驗收。

(三)依契約所訂，網站系統應於簽約後 120 日內完成上線，並舉辦對外說明會(履約期限 98 年 4 月 13 日)。經查本案第 1 階段工作驗收於 98 年 1 月 19 日審查會議通過(完成專案服務計畫書)，廠商支領款項 137 萬元。惟第 2 階段(系統及網站設計階段)履約情形，自 98 年 3 月間起，廠商進度即嚴重落後，依 98 年 3 月 27 日專案工作會議紀錄顯示，應完成未完成之事項計有：「未完成需求訪談紀錄及系統分析書」、「未完成雛型網站及後台管理系統」、「未依前次審查會議決議提出改善說明」、「所提整合行銷案，僅規劃程度，未臻可行」、「歷史文物史料清單不足」…等 10 項；另依 98 年 4 月 20 日專案工作會議紀錄顯示，廠商已逾期未完成，惟

該館卻函廠商要求提出說明及申請展延工期；嗣後該館雖曾要求廠商提出改善計畫，惟計畫與廠商後續履約情形，仍未符契約，至 98 年 6 月 17 日驗收會議，審查委員提出：未依約辦理、系統錯誤、進度嚴重落後等 28 項缺失，並質疑廠商如期完成工作之能力，惟該館未能積極審酌廠商履約能力，依約妥處，仍續委廠商辦理，至逾契約履約期限 98 年 9 月 30 日止，契約第 2 階段工作仍無法通過驗收，履約延遲 195 天¹，網站系統未能完成上線，肇致契約第 3、4 階段所列之行銷推廣工作（待網站完成後，透過網站辦理行銷推廣），因網站系統建置未完成，無法執行。又，該網站自 98 年 11 月驗收結案上線後，迄 100 年 10 月底止，並未經常進行網站之持續充實與更新（案經本院審計部查核首頁僅新增 2 則最新消息，餘無變動）；另對於網站效能之評估上，亦無法對本院說明 95 至 100 年度該入口網站實際每日平均上網應用流量之情形，耗用 1,127 萬 7,615 元公帑建置之網站（含為建置網站購買之硬體設備 951 萬 9,123 元），顯未能發揮預期效益。

（四）另依「綠島文化園區籌設計畫」所載，主要工作項目包含（1）整體規劃、調查與設計；（2）園區硬體建設工程；（3）推廣業務計畫等三大項軟硬體計畫，項下並包含 25 項子項目（計畫書中僅粗略分項，未有更細部之規劃）。該計畫期程自 95 至 98 年度止，預計經費 6 億 8,075 萬元，並原訂於 97 年 5 月 20 日以前完成全區開放作業，惟文化部（原文建會）未能依預定時程完成，97 年 7 月移交該

¹ 延遲天數係由該館自行核算

計畫予所屬國立臺東生活美學館繼續執行，迄 100 年 10 月底，該館仍未能完成園區全區開放。截至 100 年底止，整體計畫之預算執行率僅 63.99%。

(五)又依文化部(原文建會)96年9月歷史與文化資產維護發展計畫綜合規劃報告第112頁玖、促進民間參與情形說明略以：……依據目前綠島每年將近40萬人次之觀光客，且園區為大部分觀光客必到之景點，若經過完整之規劃建設，在園區全面開放之後，輔以適當之經營管理與行銷推廣，預估將來之營運當可達到自給自足之目標。惟查，有關綠島文化園區遊客參訪之情形，95至98年度之到園率為逐年下降，6年來，遊客到園之整體平均值僅達53.2%，參見下表顯示至綠島旅遊之遊客僅約一半會至綠島文化園區參觀，顯未能成為大部分觀光客必到之觀光地點，該部辦理綠島文化園區之效能仍有精進空間。

95-100 年度，在綠島旅遊之遊客，前往綠島文化園區之情形

年度	95	96	97	98	99	100
到園率	55.9%	55.6%	53%	40.6%	50.9%	60.9%

資料來源：本院綜整台東縣觀光旅遊網及文化部(原文建會)101年12月3日文版字第1013040466號函

(六)101年12月3日文化部(原文建會)函稱略以，95年初步建置完成園區網站，惟因園區建物尚未修復完成，且相關文獻資料尚待釐清及整理，並考量網站內容基本資料尚未完備，若於96年即進行網頁更新，恐不符預期效益。因此，96至97年期間主要係以進行網站基本建構、維運、收集史料及園區資料為重點工作。國立臺東生活美學館接辦後，為配合園區整建及因應園區日後管理營運之需要，擴大服務民眾及文化園區之功能，並結合綠島資源，

於 97 年 9 月至 11 月辦理 3 次專家諮詢會議規劃需求並採最有利標決標，於 97 年 12 月 15 日與廠商訂約。本採購案因廠商與審查委員對契約規格及需求認知落差，致本案進行不順利，一再拖延。雖經多次審查協調、溝通，然廠商認為網站之建置已依委員建議盡力修改，並符合合約所訂定之需求及內容。至審查委員要求之網頁風格及內容要有美感、創意、生動活潑及互動性等，廠商也認為此類抽象性之字眼、事、物，是屬主觀性要求，無一定標準。因有上述認知之差異，致本案延至 98 年 11 月 2 日始完成。為使本案順利進行，國立臺東生活美學館經與廠商溝通，且要求廠商，自 98 年 3 月 30 日起於該館進駐 2 位工程師，以加強聯繫與執行進度，後因資料蒐集不易，於 98 年 4 月 27 日，應廠商要求，邀請辦理綠島整建與文物整理之相關廠商召開協調會議，協助提供相關資料。然因履約一再逾期，為維護國立臺東生活美學館權益，且對廠商執行能力有所質疑，該館爰擬依合約第 13 條規定通知廠商終止契約；惟廠商提出異議，認為延誤肇因於雙方對履約看法有所差異；故由文化部（原文建會）召開協調會。嗣經協調結果，考量網頁建置及資料蒐集已可運用，雖委員與廠商對履約看法有所差異，乃同意廠商繼續完成本案，但要求廠商需更換專案經理，並增加工作成員及聘請邀集文案專家加入，每週至文化部（原文建會）資訊小組報告工作進度，其後，相關工作已有明顯改善。（例如：網頁內容、網頁互動性及使用性等，委員均感滿意）廠商於履約期間雖有遲延之違約情事，惟並非故意違約行為，契約費用未增加，也未影響業務推動。至於到園率不高之改善，在綠島文化園區及交通

部觀光局東部海岸國家風景區管理處經營下，綠島旅遊者隔宿人口已經有明顯提升，一般有住宿旅客大部分會進入園區參觀。

(七)綜上，綠島文化園區入口網站建置一案，文化部(原文建會)未依計畫按期推動，執行進度嚴重落後在先；移交所屬國立臺東生活美學館接辦後，該館復未能督促及協助廠商如期如質履約，致執行期程延宕，又遲至 98 年 4 月方應辦理該入口網站之廠商，協調辦理綠島整建與文物整理之有關廠商提供相關資料，足見該館之作為不夠完善；另該網站自 98 年 11 月驗收結案上線後，迄 100 年 10 月底止，亦未經常進行網站之持續充實與更新，且無法對本院說明該網站歷年之效能；又綠島文化園區籌設計畫之整體預算執行率僅達 63.99%，核有未盡職責及效能過低情事。

綜上所述，文化部(原文建會)及所屬國立臺東生活美學館共同執行綠島文化園區籌設計畫已近 6 年(逾計畫期程約 2 年)，因規劃與執行效率欠佳，土地問題迄未整合，多項計畫變更頻仍，故至綠島旅遊之遊客僅約一半會至該園區參觀，肇致截至 100 年底止，預算執行率僅達 63.99%，投入 7 億餘元之計畫，效益低落，功能不彰等節，均顯有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

提案委員：李炳南

程仁宏

中 華 民 國 102 年 月 日