

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察福建省連江縣政府辦理「馬祖福澳港區擴建計畫」執行情形，發現相關人員涉有財務上重大違失乙案。

貳、調查意見：

馬祖地區自戰地政務解除後，政府近年來積極推動各項公共建設，以帶動地方繁榮。福澳港原僅有 1 座深水碼頭（編號 S1），軍、商、漁船需配合協調使用，無法提供足夠運輸功能，為使福澳港擔負起馬祖與臺灣本島之客貨運輸中心港，並提升各列島間之運輸及轉運功能，及考量兩岸小三通未來發展與福建沿海各定點直航所衍生之客貨運，連江縣政府於民國（下同）86 年初完成「馬祖國內商港可行性研究規劃」工作，並為建構馬祖地區完整之港埠體系，依據上位計畫「馬祖港埠整體規劃及未來發展計畫（90 年—94 年）」內「馬祖福澳國內商港整體規劃」中有關福澳碼頭之整體規劃，擬訂「馬祖福澳港區擴建計畫」，經行政院於 90 年 4 月 2 日核定，經費為新臺幣（下同）22 億 1,000 萬元，預定興建 5 座貨運碼頭（編號 S2、S4、E1、N1、N2）、1 座客運碼頭（編號 S3）、防波堤 760 公尺、旅運航站大樓、聯外道路及港區綠美化工程等，計畫期程為 90 年 6 月至 94 年 6 月。為此連江縣政府辦理「馬祖港福澳碼頭區擴建工程」，該工程於 90 年 11 月 28 日開工，得標廠商為大棟營造股份有限公司，契約金額為 16 億元，後因防波堤塊石不足及 S2 碼頭位移等問題辦理 2 次變更設計及修正計畫，該府亦因施工廠商發生財務問題於 97 年 3 月 12 日終止契約。本案係審計部稽察連江縣政府辦理「馬祖福澳港區擴建計畫」案，認涉有相關違失情事函報到院，案經本院調閱交通部、連江縣政府及審計部相關卷

證資料，並於 101 年 5 月 21 日約詢交通部政務次長、連江縣政府秘書長及相關人員到院說明，茲將調查意見臚述於后：

一、交通部及連江縣政府未覈實審查及規劃「馬祖福澳港區擴建計畫」，詳實評估福澳碼頭預定目標年之運量需求，妥為規劃擴建客、貨碼頭席數，肇致計畫執行期間，重新檢討運量需求而縮減興建規模，拆除 3 席碼頭已打設完成之鋼管樁，虛擲公帑達 2 億 1,255 萬餘元，無法發揮應有投資效益，核有違失

(一)按 78 年 9 月 29 日行政院發布實施之「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」第 8 條規定：「中長程個案計畫之擬訂，應參酌本機關資源能力，事前蒐集充分資料，進行內外環境分析及預測，設定具體目標，進行計畫分析，評估財源籌措方式及民間參與之可行性，訂定實施策略、方法及分期（年）實施計畫。」90 年 4 月 2 日修正發布同辦法第 17 及第 19 條則規定：「各機關之中長程個案計畫，有下列情形之一者，應予修正：一、因中程施政目標及策略變更，致原計畫難以執行者。二、因執行進度嚴重落後或無具體成效，致原計畫無法如期完成者。三、因其他不可抗力，致原計畫須調整因應者。」及「前二條之修正及廢止，應依原核定之程序辦理。」又 97 年 11 月 18 日行政院發布並於 98 年 1 月 1 日施行之「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」第 11、第 17 及第 19 條亦有相同之規定。

(二)查連江縣政府規劃福澳港區擴建內容，係依據 90 年 4 月行政院核定之「馬祖福澳港區擴建計畫」辦理。按該計畫所列，客輪進港艘次及船席數規劃方面，經該府評估福澳港現有 S1 碼頭，其旅客運輸

主要係軍艦、民間金門快輪及臺馬輪為主，據其估計未來可運送人員每月 14,568 人次，足以容納至 110 年臺馬航線每月 11,077 人次（13 萬人次/年）之海運需求量，顯示 S1 碼頭並無處理運量不足之問題，惟該府以臺馬有固定航班，每 2 日往返一趟臺馬間，進出港口頻繁，且福澳港將來應作為臺馬輪之母港，為其平時維護或閒置停泊之船席，亦可避免與貨輪共用碼頭之困擾及安全問題，於福澳碼頭設置一民間客輪專用船席，有其必要性等由，將既有 S1 碼頭規劃為軍用碼頭，另設置 S3 客運碼頭 1 席；於貨輪進港艘次及船席數規劃方面，連江縣政府擬訂本計畫時，已知 89 年馬祖地區貨運實際進港量已達 30 萬 6,328 噸，較該府先期計畫研究成果「馬祖地區未來海運貨物需求量與載運艘次預測」目標年總進港量 89 年之 13 萬 4,576 噸及 110 年之 16 萬 8,713 噸為高，該府未檢討 87 年原規劃設置 3 席貨運碼頭之妥適性，反而憑藉 87 年至 89 年馬祖地區貨運實際進港量及預測進港量之比值，介於 1.36 及 2.28 倍之間，即以原研究預測之貨運量明顯偏低，及配合 90 年 1 月開始實施小三通後之需求等由，將原規劃之 3 席貨運碼頭擴增為 5 席。

- (三)連江縣政府於計畫核定後，即依據 1 席客運及 5 席貨運碼頭辦理規劃設計並進行施工，嗣福澳碼頭擴建工程履約期間，因塊石不足、S2 碼頭發生位移等因素，擬辦理修正計畫，經交通部組成專案小組進行調查結果略以：馬祖福澳碼頭區之運量並不高，依現階段言，再增加 6 席碼頭是否投資過當，應再行考量等情，經交通部於 95 年 11 月 3 日函請該府就本計畫個別工程項目之必要性及優先順序進行

詳實通盤檢討，並檢討刪減不必要之工程，該府於 98 年 4 月擬具修正計畫，始依臺馬輪載客資料，1 席客運碼頭每年可服務之旅客量約為 22.4 萬人次，以福澳港既有 S1 碼頭作為客運船席，即能滿足運量需求，而將原規劃之 S3 客運碼頭調整為貨運碼頭，並依馬祖港整體規劃及未來發展計畫（96 年—100 年）報告之碼頭需求，推估貨運碼頭船席需求為 3 席，至 110 年為 4 席。其後於 99 年 10 月 4 日層報行政院核定之「馬祖港埠各碼頭區擴建及改善計畫」，決定將 S3 客運碼頭調整為貨運碼頭，並先完成 S2、S3 及 E1 碼頭，即可滿足近、中程發展需求，而暫緩興建 S4、N1、N2 碼頭及縮減防波堤 100 公尺、取消登陸碼頭等，未來配合運量成長或港區土地利用規劃再予以檢討增建，肇致 S4、N1 及 N2 等 3 席碼頭耗資 1 億 9,953 萬餘元打設完成之鋼管樁，因短期內再續建碼頭需求性較低，考量港區維護管理及船舶航行安全問題，必須予以拔除，且拔除鋼管樁之殘值雖採以料抵工方式處理，仍不足以折抵拔除鋼管樁之施工費用，必須另行支付承商 1,302 萬餘元，總計浪費鋼管樁打設及拔除費用高達 2 億 1,255 萬餘元之公帑支出。

(四) 綜上，交通部及連江縣政府未覈實審查及規劃「馬祖福澳港區擴建計畫」，詳實評估福澳碼頭預定目標年之運量需求，妥為規劃擴建客、貨碼頭席數，肇致計畫執行期間，重新檢討運量需求而縮減興建規模，必須拆除 3 席碼頭已打設完成之鋼管樁，虛擲公帑達 2 億 1,255 萬餘元，無法發揮應有投資效益，核有違失。

二、連江縣政府未儘早辦理委託專業管理廠商甄選，致防波堤塊石嚴重低估及 S2 碼頭位移等問題，除辦理變

更設計及修正計畫，增加經費 4 億 335 萬餘元外，另須耗資 1 億 5,959 萬餘元進行改善，且善後處理費時冗長，嚴重延宕計畫長達 9 年半，顯有怠失

(一)按 87 年 5 月 27 日制定公布、88 年 5 月 27 施行之政府採購法第 39 條第 1 項規定：「機關辦理採購，得依本法將其對規劃、設計、供應或履約業務之專案管理，委託廠商為之。」查本工程總經費高達 22 億 1,000 萬元，係屬該府港埗重大建設，原由該府建設局負責執行，92 年 1 月 1 日組織調整由新成立之工務局接辦，於本工程前置作業階段，因該府僅有 1 位承辦人承辦是項業務，自應依前揭政府採購法規定，委託廠商辦理本工程設計施工專案管理始為妥適，然該府未為是項委託，致於本工程設計階段，即因工程防波堤位置變動，由原規劃之外廓防波堤位置往南移約 100 至 200 公尺，設計廠商於防波堤原址辦理 5 孔之鑽探，卻未針對新址進行地質鑽探，沿用原鑽探資料進行細部設計，致無法知悉工區下方有軟弱海底淤泥層及其土層特性，衍生後續因地質條件掌握不切實，辦理變更設計及修正計畫，增加經費 4 億 335 萬餘元。

(二)復查本工程於 90 年 11 月 28 日開工，交通部推動馬祖國內商港建設執行小組於同年 12 月建議連江縣政府成立總顧問方式辦理，並於 91 年 3 月 29 日審查完成本工程委託技術總顧問招標文件，同年 5 月 31 日會議作成專案管理技術總顧問儘速完成委託之結論。該府於 91 年 8 月 28 日辦理第 1 次公告限制性招標公開評選，因無廠商投標而流標，同年 10 月 7 日辦理第 2 次招標，91 年 12 月 6 日評選結果投標廠商未達標準而廢標；其後該府修正招標文件，92 年 9 月 12 日始再行公告招標，復經 6 次招

標作業，始於 93 年 5 月 24 日決標予亞新公司，並於同年 6 月與該公司簽訂「馬祖福澳國內商港計畫委託技術總顧問服務契約書」。此時本工程已進行 15%，碼頭鋼管樁亦已開始打設，因承辦人專業能力不足，又無法借重專案管理廠商之專業，及時審查並導正設計及施工相關缺失，肇致本工程產生防波堤塊石嚴重低估、碼頭施工之工序規劃不當、碼頭鋼管樁施工品質欠佳等問題，進而衍生鋼管樁嚴重損壞及 S2 碼頭位移，損及結構安全，必須進行善後處理。

- (三)本計畫於 94 年 9 月發現 S2 碼頭位移問題後，交通部組成專案調查小組協助調查，該小組於 95 年 10 月提出本計畫遭遇困難調查報告，建議連江縣政府將碼頭施作項目全面停工，及委託公正第三者進行檢核查驗，確實找出位移原因並研擬改善方案。該府後於 96 年 5 月 15 日委託國立中央大學及財團法人地工技術研究發展基金會組成第三公正團隊辦理評估、分析研究及研擬改善措施，嗣該團隊於 97 年 6 月完成「馬祖福澳碼頭港區擴建工程－因應對策之評估、分析研究計畫」總結報告後，該府再委請專案管理廠商亞新公司依據該報告，於 98 年 1 月提出「工程問題釐清責任分析與檢討」，以釐清設計、監造及施工廠商之疏失責任，並於 98 年 4 月與設計廠商中興公司簽訂和解契約，100 年 1 月始完成 S2 碼頭改善工程，同年 4 月驗收合格，結算金額為 1 億 8,897 萬餘元（其中屬瑕疵改善之費用計 1 億 5,959 萬餘元）。自 94 年 9 月 S2 碼頭發生位移以至 100 年 4 月完成缺失改善驗收，處理時間費時長達 5 年半，肇致後續未完之港埠設施基礎建設、行政旅運大樓及道路、公共設施等工程，隨

工程長期停工而延後辦理，計畫完成期限須展延至103年12月，較原預定94年6月完成期限落後長達9年半，計畫執行進度嚴重延宕，無法如期發揮擴增港埠量能，增加人、物流進出通路，提升貨物輸出入之便利性，進而增加貨物週轉效率、帶動經濟成長等預期效益。

- (四) 綜上，連江縣政府未儘早辦理委託專業管理廠商甄選，致防波堤塊石嚴重低估及 S2 碼頭位移等問題，除辦理變更設計及修正計畫，增加經費 4 億 335 萬餘元外，另須耗資 1 億 5,959 萬餘元進行改善，且善後處理時程達 5 年半，嚴重延宕本計畫長達 9 年半，顯有怠失。

參、處理辦法：

- 一、提案糾正交通部、連江縣政府，並請議處相關失職人員見復。
- 二、抄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：黃武次

中 華 民 國 1 0 1 年 6 月 2 0 日
附件：本院 101 年 2 月 17 日院臺調壹字第 1010800052 號派
查函暨相關卷證資料。