

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：文化部暨所屬衛武營藝術文化中心籌備處。

貳、案由：文化部暨所屬衛武營藝術文化中心籌備處於該中心興建計畫擬定階段，未翔實評估營運及風險管理、未先進行財務分析即決定大幅擴增該廳院規模，且未考量工程性質複雜程度妥為協調整合各標施工界面等，致原訂98年12月底竣工，後延至106年10月底，計畫期程展延7年餘，經費由83.6億元增為107.545億元，確有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

為提振南部藝文生態，落實民眾參與表演藝術活動的文化公民權，也為了提供表演藝術團隊在南部有完善的表演場地，前行政院文化建設委員會（民國〈下同〉101年5月20日改制為文化部，下稱前文建會）配合行政院「新十大建設」政策目標，於93年2月18日奉行政院院臺文字第0930006921號函同意辦理「衛武營藝術文化中心」興建計畫，在衛武營興建音樂廳及戲劇院，規劃以表演藝術為核心，結合都會生態公園及歷史保存，建構為充滿自然、人文氣息的藝術文化園區，並以此園區之文化建設帶動週邊區域的整體發展，提昇人民的生活素質。前文建會於94年9月14日提報衛武營藝術文化中心興建計畫書（下稱本計畫），計畫期程自94年1月至98年12月，由中央政府擴大公共建設特別預算支應。經行政院於94年11月24日核定，總經費為新臺幣（下同）83.6億元。本計畫歷經6次修正，主要工程分為7標進行（分別為主體結構工程、建築裝修水電空調工程、特殊設備工程、管風琴財物採購、景觀工程、捷運地下連通道、營運辦

公區裝修等)，計畫期程延至108年6月，總經費也提高至107.545億元。

本案係審計部104年中央政府總決算審核報告指出，衛武營藝術文化中心興建計畫經多次修正，大幅增加經費、展延期程，且未妥為協調各標施工界面，致履約爭議不斷，延宕完工時程等情，經本院教育及文化委員會第5屆第27次會議決議調查。案經本院調閱文化部及審計部等卷證資料，並於105年11月28日請審計部教育農林審計處主管人員到院簡報，且106年2月16日至17日前往高雄市衛武營藝術文化中心現場履勘、聽取簡報及詢問有關人員，文化部續於106年3月16日函¹報書面補充說明到院，已調查竣事，茲臚列事實與理由如下：

一、文化部暨所屬衛武營藝術文化中心籌備處於該中心興建計畫擬定階段，對於營運及風險管理等均未翔實評估，又未先進行財務分析即貿然決定大幅擴增該廳院規模，肇致硬體經費驟增，並大幅增加未來營運補助支出，加劇政府財政負擔，計畫評估顯未切實，殊有不當

(一)依「擴大公共建設投資特別條例」(該條例自93年6月23日公布施行至98年12月31日廢止)第6條第1項規定：「中央執行機關依本條例辦理擴大公共建設投資計畫，應就其目標、執行策略、資源需求、財務方案、營運管理、預期效益、風險管理等翔實規劃。」同條例第8條規定：「行政院應根據前條核議之結果，依第4條、第5條之規定，編列本條例各該年度特別預算案，附具第6條各項書件及報告，送請立法院審議。」本計畫經費94至98年度由中央政府擴大公共建設特別預算投資計畫支應，其後因計畫未依限完成辦

¹ 文化部106年3月16日文源字第1063007661號函。

理展延，後續經費則由前文建會及改制後之文化部編列公務預算支應，是以98年度以前有關計畫之研擬與修正，仍有上開特別條例之適用。

- (二)經查，前文建會於94年9月14日提報「衛武營藝術文化中心興建計畫」，經行政院於94年11月24日核定，計畫總經費83.6億元²，各廳院觀眾總席次數4,900席，完工後採中央成立行政法人方式營運，預估每年政府須補助2.49至2.67億元以填補虧損，惟查該數據僅為粗估，並無計算依據。該會於96年2月1日陳報行政院辦理第1次修正計畫，行政院於96年4月4日核定原則同意，計畫經費不變，觀眾總席次數增加至5,300席。經查，陳報內容對於營運後虧損問題及評估則付闕如。97年7月30日該會於召開工程草圖簡報會議，確定觀眾總席次在5,900席至6,150席間，並請規劃設計廠商依該空間規格進行設計修正作業。惟前文建會迄98年4月2日始陳報行政院辦理第2次修正計畫，經行政院於98年7月3日核定，確定觀眾總席次為5,984席，計畫總經費則增加為99.65億元，其中資本門增為92.05億元，增加幅度達21.12%，修正計畫中對未來營運之評估，每年虧損達8.315億元，均賴政府經費補助。次依文化部於104年10月陳報之第5次修正計畫，因物價上漲等因素，資本門經費再增為99.91億元(與原計畫相較，增加幅度達31.46%)，修正計畫中對於未來營運財務及政府補助之預估，係以政府補助國立中正文化中心(國家音樂廳、國家戲劇院，以下簡稱兩廳院)每個座位每年平均補助款15萬元作為計

²資本門(即硬體建設部分)76億元，經常門(即軟體建設部分)7.6億元。

算標準³，衛武營藝術文化中心正式啟用營運，每年應獲政府補助款約9億元等情。是以，該會研擬計畫階段，對攸關營運及風險管理等評估過於草率，又未覈實分析政府每年應補助負擔費用，致未能及時有效反映未來營運虧損情形；又於設計階段未經財務評估及報經上級機關核准即貿然決定大幅增加廳院觀眾總席次數，肇致計畫經費驟增並有大幅增加政府未來補助負擔，該計畫評估顯未盡切實。

(三)次查，以兩廳院94至103年度收支情形為例，扣除政府補助款後，每年營運仍虧損約3億9,557萬餘元至5億4,373萬餘元不等，平均虧損金額為4億7,333萬餘元。又兩廳院地處臺北市，人文薈萃，藝文欣賞人口及消費能力居全國之冠，且自76年10月31日開幕營運至今，至103年底歷時27年之經營，近10年平均每年虧損金額尚達4億7,333萬餘元，對照本案該會於94年9月14日陳報計畫中，興建規模4,900席已然較兩廳院之4千席座位為高，且廳院規模與營運成本明顯成正比關係，當時計畫評估每年虧損數卻僅為2.49至2.67億元間，其計畫評估顯過於樂觀不實。

(四)綜上，文化部暨所屬衛武營藝術文化中心籌備處於該中心興建計畫擬定階段，對於興建完成後營運財務狀況、政府營運補助等營運管理之評估及物價上漲增加經費等風險管理之評估，均未臻翔實、周延；又未先進行財務分析及報經行政院核准，即貿然決定大幅擴增該廳院規模，程序亦非屬正當，肇致硬體經費驟增並大幅增加未來營運補助支出，加劇政府財政負擔，計畫評估顯未切實，其作業顯有

³ 國立中正文化中心(兩廳院)共有4個表演廳，約4千席座位，第5次修正計畫以96~103年政府實際補助金額平均數計算，每年每個座位補助款約15萬元。

未周延之處。

二、文化部暨所屬衛武營藝術文化中心籌備處未考量工程性質複雜程度妥為協調整合各標施工界面，肇致各標界面衝突頻仍、工序紊亂，致使工期一再展延，並衍生設備受潮受損，恐有遭廠商求償或完工驗收後即因不堪使用需予汰換情事，原訂98年12月底竣工，後延至106年10月底，計畫期程展延7年餘，經費由83.6億元增為107.545億元，核有違失

(一)依據行政院於98年7月3日核定之第2次修正計畫第五章第三節分標策略所載，本案工程考量法規面、廠商資格、設計、施工、工程期程、成本、發包及工程管理等綜合評估，以分4標案辦理較佳，第1分標為主體結構工程(含基礎工程、地下層鋼構轉換層、屋頂及外牆工程等)；第2分標為裝修、機電、空調工程(另含電梯、景觀雜項、消防工程等)；第3分標為特殊裝修、舞台音效工程(含舞台燈光、舞台設備、管風琴、音響、照明設備工程等)；第4分標為其他工程(包括捷運連通道、景觀、零星工程等)。嗣專案管理廠商於99年7月15日依設計監造廠商建議，修正分標策略，將原屬第3分標之管風琴採購獨立為第4分標，總標數增加為5標，經前文建會併入第3次修正計畫內容，陳報行政院於101年2月1日核定。另依前揭專案管理廠商發包策略評估報告，本工程分標越多，則界面溝通頻率多、整合難度高，容易發生履約爭議風險，且若分標不當造成履約爭議，將連帶影響工程進度。報告中亦提及建築師(即設計監造廠商)之建議有：舞台機械設備與建築結構密切相關，應配合建築本身施工時間發包，舞台專業燈光、音響設備則多為電子電腦產品，一至兩年內即可能成為停產或低階產品，而該

等設備與建築興建甚少關聯，故應儘可能延後，以期於工程完成時能獲得相對最新產品。且臺灣氣候潮濕，燈光音響設備若太早進場安裝，在缺乏空調溫濕度控制情況下，極可能使設備受潮或受損，並產生安全管理及器材維護問題。若參考國內其他案例，兩廳院之劇場設備當時由德荷小組統一承攬，開幕僅一年，燈光、音響設備即大規模更新汰換，是不可行一時方便，增添日後營運上之困擾等語。

(二)經查，該籌備處執行該計畫之硬體建設，實際發包分7標執行，分別為：主體結構工程(下稱第1標)、建築機電空調工程(下稱第2標)、特殊設備工程-舞台燈光音效座椅(下稱第3標)、管風琴採購(下稱第4標)、景觀工程(下稱第5標)、捷運連通道工程(下稱第6標)、營運辦公室裝修工程(下稱第7標)。其中金屬屋頂工程部分，經設計監造廠商於98年6月22日以該金屬屋頂工程與外牆帷幕工程等均有關聯，且考量先期階段主體工程均為“巧工”，金屬屋頂工程與外牆帷幕工程屬較細緻之“銑工”，建議籌備處納入後期建築裝修辦理。籌備處承辦單位並於98年11月4日簽經授權主管同意先行辦理主體結構工程(第1標)招標作業(98年12月16日決標)，金屬屋頂與外牆帷幕工程則於99年12月2日併建築機電空調工程(第2標)辦理招標(99年12月29日決標)，其餘3至7標陸續於101年3月至103年4月間招標並決標。經審計部於104年9月11日實地查核發現，第3標之舞台機械、燈光、音響及第4標之管風琴等貴重設備均已進場且部分開始安裝，惟第2標之金屬屋頂工程仍在施工中且尚未完成斷水，因受104年5、8、9月間(104年5月22日至26日、8月25至31日、9月7日)連日大雨影響，各廳院嚴重積水。

據第3標承攬廠商表示，全館未完成斷水嚴重影響施工，且造成部分設備受損，該籌備處顯能未審酌金屬屋頂工程為整體建築結構之主要部分，且屋頂斷水為確保後續工程順利進行，設施、材料不受雨水侵襲、毀壞之重要步驟，即將原屬第1標工程之金屬屋頂，延遲1年後再併第2標發包，後續又未妥為協調整合各標之施工程序，肇致屋頂延遲斷水影響後續第3標以後各標工程施工並造成設備受損，衍生後續工程標廠商求償及保固責任爭議，顯有未當。

- (三)次查，第3標特殊設備工程係將舞台機械設備與燈光、音響等專業設備合併發包，施工廠商依契約規定辦理設備型錄之送審，其中燈光、音響及其控制設備部分於102至103年間陸續提出，經設計監造廠商數次審查後核定，相關設備亦陸續由承攬廠商向國外製造商訂購並於102年12月至103年12月間交貨，再陸續運抵現場查驗、施工安裝。另該藝術中心預計於106年10月完工並正式開館營運，屆時相關設備均已係2至3年前之低階產品，且如前述在進場安裝期間，建築物之屋頂尚未完成斷水，施工安裝環境處於潮濕、高溫狀態，對燈光、音響等昂貴設備之耐用性已產生不利影響。有關舞台專業燈光、音響設備之特性已見於前揭專案管理廠商評估報告之建築師意見中，該等電子產品汰換週期甚短，具採購、安裝、使用上之獨立性且對於安裝環境溫濕度要求甚高，理應配合整體工程進度，妥慎規劃發包方式及時程，俾使該等設備能發揮最大效用，惟因該籌備處考慮欠周，分標策略不當，使全案有可能重蹈國家兩廳院開幕(76年10月31日)不久即需進行大規模更新汰換燈光音響設備之覆轍。

(四)再查，籌備處辦理該興建計畫分成7個工程標案發包施工，與行政院98年7月3日核定第2次修正計畫之分標策略相較，其中之差異，除前述將金屬屋頂、外牆帷幕工程移併第2標辦理外，尚有將原屬第2標之裝修工程部分，另拆分為第7標「營運辦公空間內部裝修及雜項工程」；原屬第2標之景觀雜項工程部分，另拆分為第5標「景觀工程」；原屬第3標之管風琴部分，另拆分為第4標「管風琴財物採購」。惟分標後未妥為協調整合各標施工界面，導致各標工程界面衝突不斷，整合費時且缺乏效率，經統計截至調查結束日止，各標工程因他標施工界面影響而申請不計工期及經行政院公共工程委員會(下稱工程會)履約爭議調解結果多達1,914天；已召開之界面衝突協調會議達260餘次，各標澄清事項累計達1,699件次。本案工程進度部分，103年1月13日行政院核定第4次修正，該計畫總進度為82.56%，103年1月27日新籌備處主任到任後，發現實際工程進度為第1標竣工且工程進度僅達38%，後續強化督導並落實多項檢測，如「曲度屋頂版抗壓試驗」、「消防性能變更審查」、「消防煙控模擬檢試驗」，以及防火隔音門新工法等新材料驗證，後於105年5月第2分標屋頂版完成施作斷水，方使本案工程進度推進達92%，截至106年6月底止之計畫總進度已達97.23%，未完竣之第3標(特殊設備)及第7標(辦公室裝修)工程等進度達亦99%。且除第1標主體工程已完工(較原契約工期遲延259日完工)，其餘各標工程進度落後情形，截至106年6月止，分別為：第2標落後1351天；第3標落後1000天；第5標落後750天；第6標(尚未竣工)落後111天；第7標落後816天，本案籌建計畫書歷經行政院6次修正計畫核定，工程由原訂98年12月底竣工，延至106年10月底，雖已趕工惟完工工期

已延遲7年餘。

(五)綜上，文化部衛武營藝術文化中心籌備處未依本案工程性質複雜程度，於施工履約過程督導專案管理、設計監造廠商妥為協調整合各標施工界面，肇致各標界面衝突頻仍、工序紊亂，部分設備於開館營運有淪為低階產品之虞；另因第2標金屬屋頂工程未及時施作，導致整體構造物延遲達成阻斷雨水功能，衍生第3標及第4標貴重設備受潮受損。另，籌建計畫書歷經行政院6次修正計畫核定，原訂98年12月底竣工，後延至106年10月底，計畫期程展延7年餘，經費由83.6億元增為107.545億元，核有違失。

據上論結，文化部暨所屬衛武營藝術文化中心籌備處於該中心興建計畫擬定階段，未翔實評估營運及風險管理、未先進行財務分析即決定大幅擴增該廳院規模，且未考量工程性質複雜程度妥為協調整合各標施工界面等，致原訂98年12月底竣工，後延至106年10月底，計畫期程展延7年餘，經費由83.6億元增為107.545億元，均核有失當，爰依監察法第24條規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：陳慶財

蔡培村

李月德

中 華 民 國 1 0 6 年 8 月 1 0 日