

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院文化建設委員會、國立台灣博物館。

貳、案由：國立台灣博物館(下稱台博館)系統整體規劃既未評估土地取得相關問題，復未正視產權移轉對工程之影響，嚴重延宕計畫推動期程，核有疏失。另行政院文化建設委員會未督促台博館妥為評估古蹟調查研究所需時間，並針對古蹟特性詳實調查，及早研提因應計畫，即編列特別預算，致因執行進度嚴重落後，而註銷鉅額預算；又，台博館對於併案發包新建之第二典藏庫房工程未能及早規劃，且古蹟調查工作未臻詳實，致實際執行進度落後，均有未當。

參、事實與理由：

本案係審計部函報該部教育農林審計處查核行政院文化建設委員會(下稱文建會)所屬國立台灣博物館(下稱台博館)執行「中央政府擴大公共建設投資計畫-國際藝術及流行音樂中心-歷史與文化資產維護發展計畫-台灣博物館系統古蹟修復再利用計畫(下稱台博館系統古蹟修復再利用計畫)」，涉有未盡職責及效能過低情事，案經本院調查竣事，綜整文建會、台博館所涉疏失如下：

一、台博館系統整體規劃既未評估土地取得相關問題，復未正視產權移轉對工程之影響，嚴重延宕計畫推動期程，核有疏失。

(一)按擴大公共建設投資特別條例(93年6月23日總統華總一義字第09300118741號令制定公布、98年12月31日施行期間屆滿，當然廢止)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、風險管理等詳實規劃……，分別擬具可行性研究、綜合規劃、環境影響評估書件及選擇與替代方案之成本效益分析等報告，提報行政院核定。」復按政府公共工程計畫與經費審議作業要點(92年4月17日修正)第6點第2項第5款規定：「……先期規劃構想(或可行性評估)，至少應包括……土地之取得。」

- (二)經查，文建會陳前主任委員其南前於94年1月6日簽呈行政院院長，推動台博館系統整體規劃，並於同年2月23日與行政院、交通部、財政部、台博館、財政部國有財產局(下稱國財局)、台灣菸酒股份有限公司、台灣土地銀行(下稱土銀)及交通部台灣鐵路管理局(下稱台鐵局)等相關單位共同簽署「台博館系統聯盟協議書」，同意以台博館(國定古蹟「台灣總督府博物館(台灣省立博物館)」)、土銀襄陽路舊建築(直轄市定古蹟「勸業銀行舊廈」及「三井物產株式會社舊廈」，嗣因「三井物產株式會社舊廈」尚由他單位使用，暫不列入本案計畫)、台鐵舊鐵道部建築(原三級古蹟「台灣總督府交通局鐵道部」；94年6月增為4處古蹟〈廳舍、八角亭、戰時指揮中心、台北工場〉；96年1月變更為直轄市定古蹟，並增加至7處〈增加工務室、電源室及食堂〉，同年5月公告指定為國定古蹟；98年2月再指定「清代機器局遺構」為直轄市定古蹟)及公賣局舊大樓和樟腦廠(國定古蹟「專賣局(菸酒公賣局)」，因公賣局舊大樓尚使用中，僅將樟腦廠納入)，在文建會專業規劃與經費協助下，成立台博館系統聯盟，提供做為有關台灣自然史、產業史與現代性內涵之展示場所，以豐富台北首都核心區的文化空間魅力，並提升台博館建築空間規模和台灣知識展示水準的國際地位。

案經行政院秘書長以94年1月25日院台文字第0940001330號函原則同意，並請文建會積極與有關機關協商，擬具具體計畫報院。嗣經文建會函轉台博館辦理，並於94年9月14日提送「歷史與文化資產維護發展計畫」函請行政院同意核列經費；該計畫項下有「台博館系統古蹟修復再利用計畫」則經行政院經濟建設委員會(下稱經建會)以94年10月31日人力字第0940004356號函復審議結論，請文建會就「台博館系統」規劃成立的三個博物館之現有產權移轉及未來營運管理等詳予規劃，並研提修正計畫報院核定。文建會則於95年3月17日將台博館系統計畫交由台博館統籌推動，並於同年9月6日將「台博館系統古蹟修復再利用計畫」併入「新十大建設-國際藝術及流行音樂中心」項下之「歷史與文化資產維護發展計畫」函報行政院；經行政院以95年10月27日院台文字第0950047758號函復「原則同意」，並自95年起至98年止，投入47億元特別預算辦理。「台博館系統古蹟修復再利用計畫」則於該特別預算項下匡列經費共計11億1,755萬元，交由台博館執行。

(三)次查，「台博館系統古蹟修復再利用計畫」涵括「台博館暨舊土銀古蹟修復與再利用工程(自然史)」、「台北樟腦廠古蹟修復與再利用工程(產業史)」及「鐵道部古蹟修復與再利用工程(現代性)」三個子計畫，茲分別概述如下：

- 1、台博館暨舊土銀古蹟修復與再利用工程(自然史)：依94年5月5日文建會「台博館系統228紀念公園與土銀舊址部分建構計畫」執行界面協調會議結論，本子計畫包括土銀舊址之規劃與再利用、台博館館前景觀視覺環境改造及228紀念公園地下化工程等。另依行政院95年10月27日核定之「

歷史與文化資產維護發展計畫綜合規劃報告(96年7月修訂本)」，其規劃構想為：「結合台博館、舊土銀及228紀念公園，聯結本館及土銀分館，設立館前路及襄陽路交會之T字型路口人行徒步區，經由穿越襄陽路前往土銀分館，形成聯貫之參訪動線，以形塑首都文化園區之具體意象。」後續策略則為：「1. 與市政府繼續協商由台博館管用合一撥用土地。2. 搭配公園景觀改造，進行館前地下化評估與設計。3. 勸業銀行於古蹟發包過程與土銀簽訂合作備忘，授權台博館逕行古蹟修復。4. 古蹟修復過程，逐步切入博物館活化議題。」

- 2、台北樟腦廠古蹟修復與再利用工程(產業史)：依行政院95年10月27日核定之「歷史與文化資產維護發展計畫綜合規劃報告(96年7月修訂本)」，其規劃構想為：「以古蹟修復及活化再利用為主要工作，規劃改建台北樟腦廠為『台灣產業史博物館』(含樟腦廠(南門工場)及阿片倉庫(小白宮))……。」後續策略則為：「1. 逕行委託古蹟原貌修復設計與監工。2. 產業史博物館之典藏展示規劃一併納入古蹟修復與再利用範疇。」
- 3、鐵道部古蹟修復與再利用工程(現代性)：依96年2月15日台博館與台鐵局研商「鐵道部古蹟修復設計」及後續合作事項會議結論，合作內容包括E1、E2街廓建築遺構探挖及鐵道部(D1西半街廓)古蹟修復再利用。另依行政院95年10月27日核定之「歷史與文化資產維護發展計畫綜合規劃報告(96年7月修訂本)」，其規劃構想為：「透過古蹟建物之歷史調查研究，釐清鐵道部周邊環境及與鐵道部的關係。配合鐵道部文物清查及研究計畫

，針對鐵道部文物進行清查及研究。其次，進行博物館再利用之規劃，復原各時期附近區域的相關設施，進行再利用之工程……。」後續策略則為：「1. 與台鐵局簽訂合作備忘，共同開發D1西半街廓，並授權台博館逕行古蹟修復送審與古蹟原貌修復工程。2. 古蹟原貌修復過程，積極切入以台灣現代化議題。」

(四) 惟查，「台博館系統古蹟修復再利用計畫」於95年10月27日經行政院核定後，僅於98年底完成「土銀分館(勸業銀行)」古蹟修復及特展工程、「鐵道部食堂修復假設工程」及委託台北市政府(下稱北市府)都市發展局(下稱都發局)於97年7月辦理完成「台博館周邊環境改善工程」，其餘工程或仍辦理中、或尚未辦理。其中「台博館館前地下化工程」及「鐵道部古蹟修復與再利用工程」均因土地權屬問題而延滯：

- 1、依文建會、台博館、內政部、國財局、土銀、北市府財政局、都發局、工務局公園路燈工程管理處(下稱公園處)前於94年5月12日召開之「台博館地下化工程與土銀舊址再利用」跨部會協調會決議，北市府原則同意文建會進行台博館地下化擴建工程計畫之規劃，並進行公園土地地目變更作業之評估；另北市府都發局「台博館整體空間發展規劃暨周邊環境景觀改善細部設計」報告書(96年2-9月，99年2月重新出版)對於台博館未來地下化空間配置、地下化動線等亦有初步規劃。然查，台博館係座落於台北市二二八和平紀念公園(下稱228公園，中正區公園段三小段139地號)範圍內，該土地於40年間即登記為北市府所有，內政部於87年6月公告指定國定古蹟時，僅說明

古蹟所定著之土地為「台北市中正區公園段三小段139地號內台灣省立博物館建築物本體、前廣場及大門所在位置」，並未以圖面明確指示土地位置及範圍，亦未辦理土地分割及撥用。文建會推動台博館系統整體規劃時，則以台博館與北市府雙方簽有行政契約，每月定期繳納租金，尚無用地取得困難需協商合作等情，未邀北市府參與「台博館系統聯盟」，亦未依經建會審議結論，就土地產權問題事先規劃，致台博館執行館前地下化工程及相關再利用計畫時，因土地管理機關（北市府工務局公園處）對於228公園之土地使用及分割撥用範圍存有疑義，迄仍無法進行管合一及推動地下化工程。

- 2、「鐵道部古蹟修復與再利用工程」係以台鐵局所有之D1西半街廓(台北市大同區玉泉段二小段(下略)366地號，暫予保留區)開發及古蹟修復再利用為主。366地號嗣經分割出366-4、366-8、366-9等多筆地號。北市府為供捷運松山線北門站設置出入口使用，前於93年8月30日公告「配合捷運系統松山線工程變更沿線土地為交通用地或聯合開發區暨劃定都市更新地區案」，變更366-4地號土地為「交通用地」；北市府捷運工程局(下稱捷運局)並於95年9月21日以有償撥用方式向台鐵局取得該土地；台鐵局則以同年11月8日鐵產地字第0950026640號函副知台博館，捷運局已辦妥土地撥用，擬進場施作台北工場古蹟挪移及拆遷地上物。惟查，文建會推動台博館系統整體規劃時，並未依經建會審議結論就土地產權問題事先規劃，亦未留意相關用地變更將產生之影響；台博館更以前述函文屬副本，係通知台鐵

局後續實質之移交作業，且該館尚未實質接管鐵道部古蹟為由，以「暫無應辦事項」逕予簽存。迄96年1月，因北市府重行指定台灣總督府鐵道部為直轄市定古蹟，D1西半街廓古蹟增至7處；同年8月15日「古蹟台灣總督府交通局鐵道部古蹟修復再利用及博物館園區之規劃設計及監造」決標，台博館始請規劃單位評估博物館園區新建工程(南館)與捷運系統(松山線北門站出口、機場線站體)共構之財務、開發效益等可行性，並於同年24日函請北市府捷運局暫緩拆除北門站出入口B工程範圍內之既有二層磚造物，待整合規劃完成後再依方案處置。同年9月5日，北市府捷運局召開「有關捷運松山線北門站位於塔城街東側出入口B工程範圍內之磚造建築物處理協調會」結論略以：「出入口B規劃設計方案，因涉及用地權限，將請台鐵局與捷運局協調依都市變更相關規定辦理。」366-4地號土地權限問題方始浮現。復因北市府與台鐵局多年來對於該地號土地是否辦理撤撥及撤撥方式遲未能達成共識，致「鐵道部古蹟修復與再利用工程」迄仍未能發包執行，亦無法辦理南館新建工程。

(五)綜上，台博館系統整體規劃原擬由相關部會和事業單位提供空間，在文建會專業規劃與經費協助下，成立台博館系統聯盟，以機關合作模式進行，規劃之初既未考量土地權屬問題，亦未邀轄管機關北市府參與。經建會雖於94年10月31日函請文建會就「台博館系統」現有產權移轉詳予規劃，惟該會顯未就台博館本館土地管用合一及館前地下化串連工程涉及之土地權屬問題進行相關探討，致台博館地下化串連工程無法進行；亦未詳查確認鐵道部(D1西半街

廓)土地使用範圍及使用分區問題,且台博館於執行過程中復未正視土地產權移轉之影響,將相關函文逕予簽存,致鐵道部古蹟修復與再利用及南館新建工程一再延滯。顯與前開土地取得可行性評估相關規定未符,並嚴重延宕計畫推動期程,核有疏失。

二、文建會未督促台博館妥為評估古蹟調查研究所需時間,並針對古蹟特性詳實調查,及早研提因應計畫,即編列特別預算,致因執行進度嚴重落後,而註銷鉅額預算;又,台博館對於併案發包新建之第二典藏庫房工程未能及早規劃,且古蹟調查工作未臻詳實,致實際執行進度落後,均有未當。

(一)按擴大公共建設投資特別條例第7條第1項規定:「中央執行機關應依前條行政院核定事項辦理細部設計,並按計畫期程分年度提出經費需求……。」另按文化資產保存法(下稱文資法)第4條規定:「……古蹟、歷史建築、聚落、遺址、文化景觀、傳統藝術、民俗及有關文物及古物之主管機關:在中央為文建會……」及古蹟修復及再利用辦法第2條規定:「古蹟修復及再利用,其辦理事項如下:一、修復或再利用計畫。二、規劃設計。三、施工、監造。四、工作報告書。五、其他相關事項。」同辦法第3條第1項規定:「……修復或再利用計畫,包括下列事項:一、文獻史料之蒐集及修復沿革考證。二、現況調查,包括環境、結構、構造與設備、損壞狀況等調查及破壞鑑定。三、原有工法調查及施工方法研究。四、必要之考古調查、發掘研究。五、傳統匠師技藝及材料分析調查。六、修復原則、方法之研擬及初步修復概算預估。七、必要解體調查之範圍及方法、建議。八、按比例之平面、立面、剖面、大樣等必要現況測繪及圖說製作。九、再利用

必要設施系統及經營管理。十、其他相關事項。」

(二)經查，台鐵局與台博館於95年7月17日研訂「台北車站特定專用區」D1西半街廓及E1、E2用地古蹟維護相關事項備忘錄，委請台博館展開修復、用地開發、遺址探勘等作業，原預計於98年底完成。惟台博館未依前開古蹟修復及再利用辦法規定，先進行古蹟調查研究等工作，亦未審慎衡量古蹟調查研究作業所需時間，即於95至97年先行編列相關計畫工程預算(含經費門)共2億1,355萬元；實際卻僅於95年12月完成基地地下清理考古工作、96年8月完成「台灣總督府交通局鐵道部古蹟修復再利用及博物館園區之規劃設計及監造技術服務委託」標案、96年9月完成新增3處古蹟調查研究及結構檢測、97年4月辦理鐵道部小解體驗收，遲至97年12月始經文建會古蹟歷史建築審議委員會審議通過古蹟修復或再利用計畫。肇致97年底前已編列之「鐵道部古蹟及修復再利用計畫」特別預算，實際執行數僅2,922萬餘元，除保留尚待執行265萬餘元外，其餘計1億8,167萬餘元均予以註銷，未能發揮預算效能。

(三)次查，台博館於95年12月與詹益忠建築師事務所簽訂「國定古蹟台北樟腦廠修復再利用規劃設計、監造」契約書，並於96年8月完成規劃設計；另新建第二典藏庫房之經費則於96年1月獲行政院通過。96年10月19日「國定古蹟台北樟腦工廠修復及再利用規劃設計」經文建會「古蹟、歷史建築及聚落審議委員會」審議通過，有關闢建庫房部分，審查委員意見略以：「庫房若能另有基地，則可併典藏與研究機能使用，亦可避免在本基地之侷促限制。」惟台博館考量維護古蹟安全、施工腹地狹小、機電整合及界面協調等因素，仍決定「新建第二典藏庫房

工程」與「國定古蹟台北樟腦工廠修復及再利用工程」合併辦理發包。復因該館未及早規劃辦理相關作業，遲至96年10月3日始簽訂「新建典藏庫房委託規劃設計及監造勞務採購案」契約書，97年10月3日完成規劃設計審查，同年11月6日取得建造執照後，於97年12月完成「國定古蹟台北樟腦工廠修復及再利用暨第二典藏庫房新建案」土木工程及機電工程發包作業。致97年度終了，95至97年已編列之特別預算1億7,000萬元，實際執行數僅2,655萬餘元，註銷數高達1億4,344萬餘元，未能發揮預算效能。復因本案古蹟調查工作未臻詳實，規劃設計審查作業亦未盡周延，致土木工程開工後(98年3月2日開工，工期435天)始發現古蹟紅樓地下遺構需進行文資審查程序，並因檢討庫房內部空間需求及現場施工安全與界面協調變更部分工法與工項等因素而展延工期，另受莫拉克颱風及建管機關審查開工文件所需時程影響，經雙方協議，合計展延工期175天；又因小白宮古蹟經文資審查委員現場勘查結果，為避免影響小白宮風貌，建議補強鋼構應予減量，而需辦理變更設計，致實際執行進度嚴重落後，迄至100年底仍未能完工(原計畫於98年完工)。

(四)對於台博館系統(第一期計畫，95至98年)執行落後原因檢討，據文建會函復略以：「現有文化資產之保存及活化存在著如國家財政困難、中央預算審議期程的不可預期(立法院審議)、文資法定審查程序的冗長、修復專業的稀少及工法耗時、文化資產隱蔽處的不確定、都市用地的限制等因素，致文化資產保存活化時有一定的困難度，乃我國現行古蹟修復之常態，亦形成執行機關不可抗力的變因。」惟查，文建會係文資法之中央主管機關，對於現行文

化資產保存活化遭遇的因難不乏相關案例經驗，應深知古蹟修復工程之複雜性，卻未督促台博館妥為評估古蹟調查研究所需時間，並針對古蹟特性詳實調查，及早研提因應計畫，即編列特別預算，致因執行進度嚴重落後，而註銷鉅額預算；又，台博館對於併案發包新建之第二典藏庫房工程未能及早規劃，且古蹟調查工作未臻詳實，致實際執行進度落後，均有未當。

綜上所述，台博館系統整體規劃既未評估土地取得相關問題，復未正視產權移轉對工程之影響，嚴重延宕計畫推動期程，核有疏失。另文建會未督促台博館妥為評估古蹟調查研究所需時間，並針對古蹟特性詳實調查，及早研提因應計畫，即編列特別預算，致因執行進度嚴重落後，而註銷鉅額預算；又，台博館對於併案發包新建之第二典藏庫房工程未能及早規劃，且古蹟調查工作未臻詳實，致實際執行進度落後，均有未當。爰依監察法第24條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：洪德旋

中華民國 101 年 2 月 日