

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：內政部移民署、內政部營建署。

貳、案由：內政部移民署擬訂執行計畫期間，未依規定辦理先期規劃構想或可行性評估，妥適評估業務需求及在地住民意見等，致計畫歷經8次修正，總工程經費較原核定計畫增加5.5倍，計畫期程展延達9年餘，難辭管理失當之責。內政部營建署未能察覺監造單位高估廠商施工實際進度與計畫執行進度嚴重落後情形，肇致廠商已屆履約期限仍未完工，並因財務問題無預警停工而終止契約，且未本其專業覈實評估接續工程之經費需求，歷經8次招標方有廠商投標，須再籌措經費3,546萬餘元，延宕工程完成期程3年餘，難辭管理疏失之責等，確有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

內政部移民署(下稱移民署)辦理「防制人口販運執行計畫-南部收容所(現已更名為高雄收容所¹，本文仍稱南部收容所)及被害人庇護安置處所興建工程」執行情形及內政部營建署(下稱營建署)代辦採購作業，據審計部104年度中央政府總決算審核報告，移民署及營建署辦理「南部收容所及被害人庇護安置處所興建工程」，未妥適研擬執行計畫及工程招標前置作業，復未善盡工程督導職責及妥適評估工程解約後續經費需求，耽延計畫完成期程等情，爰經本院內政及少數民族委員會第5屆第27次會議決議推派調查。

¹ 南部收容所業於103年5月19日由移民署依內部作業程序更名為高雄收容所，並於104年2月17日報行政院核定同意。

本案移民署為落實行政院函頒「防制人口販運行動計畫」，擬訂「防制人口販運執行計畫(97-99年)」，其主要工作項目之一，係鑑於現行人口販運非被害人之強制收容能量不足，並為解決南部地區尚無收容所，收容人皆需北送，徒增遣送戒護人力之現況，選定整修前高雄縣燕巢鄉(現改制為高雄市燕巢區)國防部所屬「橫山營區」舊址興設南部收容所，預定於97年完成，預估總工程經費為4,934萬餘元，並經行政院於96年7月4日核定，惟計畫辦理期間因興建方式由整修改為新建及在地住民反對，歷經設置地點變更、施工廠商發生財務問題無預警停工、設計建築師驟逝、工程再度發包流標7次等情事，致使該計畫報核8次修正，總工程經費由4,934萬餘元調整為2億7,285萬餘元，截至106年5月24日止，工程預定進度：73.7%，實際進度：74.9%，預定完成期程由97年12月展延至106年9月。本案業經調查竣事，移民署及營建署確有疏失，茲臚列事實與理由如下：

- 一、移民署擬訂執行計畫期間，未依規定辦理先期規劃構想或可行性評估，妥適評估業務需求及在地住民意見等，審慎決定收容所設置地點、設立方式及收容量，致計畫歷經8次修正，且收容量迭次變更，總工程經費較原核定計畫增加5.5倍，計畫期程展延達9年餘，辦理過程顯有未盡周延之處，難辭管理失當之責。
 - (一)依行為時(92年3月25日修正)「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」第11條規定略以，計畫之擬訂應參酌機關資源能力，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，訂定實施策略、方法及分期(年)實施計畫。次依行為時(92年4月14日修正)「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」第4點及第7點規定略以，為健全公共工程計畫之推動，主辦機關於計畫提報審議前，應先行編

列預算或籌措經費，用以辦理與新興工程計畫有關之先期規劃構想或可行性評估函報主管機關審查同意後，報請行政院公共工程委員會(下稱工程會)等機關審議；同要點第6點第2項規定略以，先期規劃構想或可行性評估，至少應包括在地住民意見等10項。

(二)查行政院為有效防制人口販運犯罪，於95年11月8日函頒「防制人口販運行動計畫」，協調各部會力量全力執行各項防制工作。移民署為落實該計畫，爰擬訂「防制人口販運執行計畫(97-99年)」(下稱原計畫)，規劃新設南部收容所，以解決現行人口販運非被害人之強制收容能量不足，暨南部地區尚無收容所，收容人需北送，徒增遣送戒護人力之問題，惟查該署未依「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」規定，事前蒐集充分資料，妥適評估南部收容所使用需求及設置地點等，僅於計畫提及正積極與國防部及原國有財產局洽商撥用土地(含房舍)，規劃於南部設置收容所，收容量850人，總工程經費為4,934萬餘元，預定於97年12月完成，報經內政部於96年5月17日陳轉行政院於96年7月4日核定後，始於96年6月12日與國防部軍備局工程營產中心南部地區營產管理處共同會勘南部地區閒置營區，認為橫山營區地理交通位置、土地及營舍等皆符合需求，選定該營區營舍進行「整修」後使用，辦理程序本末倒置，未臻周妥。

(三)次查，該署於97年間又以橫山營區營舍已閒置多年，老舊破損不堪使用，且無建築物使用執照，及營舍分散獨立不易管制，整建後使用效果不佳等由，規劃改以「新建」建築物方式設立，並將收容量自850人修改為300人，另為增加人口販運被害人

之庇護能量，規劃將部分舊有營舍「整修」為安置量50人之庇護安置處所，總工程經費增加為9,348萬元，預計於99年12月完成，報經內政部於97年3月5日提報修正計畫，經行政院於97年5月12日核定。惟上開經費已達5千萬元以上，該署亦未依「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」規定，辦理先期規劃構想或可行性評估，以瞭解在地住民意見等；同年8月該署再考量南部地區並無其他大型收容所及被害人庇護安置處所，再次調整南部收容所收容量，自300人修改為600人，及部分舊有營舍「整修」為庇護安置處所不符經濟效益，亦規劃改採為「新建」，總工程經費增加為2億3,109萬元，後報經內政部於97年10月21日提報第2次修正計畫，經行政院於97年12月22日核定，該院並函示本工程屬「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」規範之公共工程計畫，函囑應依該要點規定之程序辦理，該署接獲核定函後，僅據以簽辦函請營建署代辦興建工程，對行政院函囑事項未為處理，無法及早瞭解在地住民意見並妥為因應；98年4月30日又因本工程收容量由300人增加為600人，興建規模增加，原預計於99年12月完成之時程過於緊促，為確保施工品質，爰依工程專業代辦機關營建署建議，展延完成期程至100年底，報經內政部提報行政院於98年6月9日核定。又移民署於96至97年計畫擬訂及修正期間，統計當時各收容所可收容總數為2,018人，並分析全國收容能量需求與上開可收容總數之差異，據以規劃南部收容所收容量。依移民署報經內政部提報行政院核定原計畫，全國收容能量需求分析計算結果為4,347人，爰規劃南部收容所收容量為850人；嗣提報行政院於97年5月12日核定第1

次修正計畫內容，評估全國收容能量需求為4,173人，惟收容量自850人下修為300人；又提報該院於同年12月22日核定第2次修正計畫內容，評估全國收容能量需求仍為4,173人，惟再次修改收容量為600人，修改收容量尚乏客觀之衡量標準。又上開2次修正計畫內容，有關全國收容能量需求分析過程，「非法外籍人士」平均每年收容數為719人，卻誤植為18,230人，致上開評估結果4,173人有誤，正確應為1,333人，並未逾越當時各收容所可收容量，且依該署97年6月3日「大型收容所中長程規劃」專案報告內容所載，未來基本需求能量亦僅為1,500至1,700人，與原計畫或修正計畫之4千餘人差異懸殊。該署未審慎分析收容能量需求，肇致南部收容所規劃收容量有失準據，核有高估之情事。

(四)本工程於98年4月21日與營建署簽訂代辦協議後，於98年10月2日開始辦理規劃設計，同年12月2日進行地質鑽探調查作業。移民署於98年12月23日始於高雄市燕巢區舉辦在地住民說明會，經當地居民表示當地已設有高雄看守所、高雄第二監獄、高雄少年監獄及高雄戒治所等犯罪矯正機構，一致堅決反對再增設收容所，移民署爰於99年3月終止該規劃地點，致虛耗已完成之規劃設計服務費及地質鑽探調查費用143萬餘元。移民署賡續於99年5月24日會勘高雄地區閒置營區，擇定前高雄縣永安鄉(現改制為高雄市永安區)國防部所屬苗圃營區作為續行興建地點，經完成用地撥用及基地相關調查作業後，報經內政部於100年7月19日第4次提報修正計畫經行政院於100年9月2日核定，工程經費修正為2億3,739萬餘元，預定完成期程為103年7月2日，惟查，移民署委託營建署代辦「南部收容所及被害人

庇護安置處所興建工程」之技術服務廠商評選、施工預算書圖審查、工程招標、施工督導與履約管理及驗收等事項，該工程由楊瑞禎建築師事務所承攬規劃設計及監造作業，並於102年5月15日以2億500萬元決標予承和營造有限公司，於102年5月30日開工，預計103年8月14日完工，惟因施工廠商發生財務問題無預警停工，於103年10月13日與承和營造有限公司終止工程契約，依高雄市土木技師公會鑑定工程進度約為72.79%。104年1月26日中途結算驗收。後續接續工程自104年4月14日起經7次公開招標流標，第8次於105年4月26日決標予建濠源營造股份有限公司，另監造建築師楊瑞禎於105年1月17日驟逝，105年3月4日與該技服廠商終止契約（設計服務費撥付至5期總值85%），後於105年6月7日委託寶國昌建築師事務所接續監造。本案接續工程於105年6月21日申報開工，惟因新建接續工程因工程材料及設備數量清點結果尚須經第三公證單位鑑定存證，及對清點數量不足部分，受限預算是否追加尚未有結論，致後續施工工項施作與否無法確認，105年7月11日起工程停工（停工期間：105年7月11日至105年10月31日），後於105年11月1日工程復工，預定竣工日期：106年6月23日，後工程再度展延至同年9月30日。該工程截至106年5月24日止，預定進度：73.7%；實際進度：74.9%。再查，茲因本案工期延宕與經費調整等情，後由移民署報核行政院同意之辦理情形略以：該署於104年2月17日第6次經行政院核定修正期程至104年12月，並增編核定經費為2億5110萬2500元，105年8月18日再報行政院第7次核定修正延期至106年2月，至106年4月11日再經行政院核定第8次修正，經費再增為2

億7285萬2732元，工期展延至106年9月30日。

(五)綜上，移民署擬訂執行計畫期間，未依規定辦理先期規劃構想或可行性評估，妥適評估業務需求及在地住民意見等，審慎決定收容所設置地點、設立方式及收容量，迨至原計畫核定後2年餘，始召開地區說明會，因在地住民反對意見而終止原規劃地點，另覓地點重新辦理，且收容量迭次變更，本計畫報行政院核定竟歷經8次修正，總工程經費由96年7月4日原核定4934萬5000元增加至106年4月11日核定之2億7285萬2732元，總工程經費較原核定計畫增加5.5倍，計畫期程由原預估97年12月完工展延至預計106年9月30日完工，計畫期程展延9年餘，辦理過程顯有未盡周延之處，難辭管理失當之責，核有違誤。

二、營建署未妥適訂定投標廠商財務資格條件，無法達到採異質採購最低標遴選合適施工廠商之目標，履約期間復未善盡專業職責，未能察覺監造單位高估廠商施工實際進度與計畫執行進度嚴重落後情形，及時妥適處理，肇致廠商已屆履約期限仍未完工，並因財務問題無預警停工而終止契約，難辭管理失當之責，辦理過程顯有疏失。

(一)依本工程專業代辦採購協議書第4條規定略以，營建署受移民署委託，代辦技術服務廠商評選、施工預算書圖審查、工程招標、施工督導與履約管理及驗收等事項。次依該署訂定「可歸責於乙方事由而致工程進度延遲管理機制」規定略以，進度落後10%時，由工程處召開工程進度趲趕會議，並每週工程督導，署本部每月派員督導；落後15%時，工程處每週至少督導兩次，並提具是否繼續履約綜合評估報告，由署召開工程進度趲趕會議，及檢討評估報

告內容，決定是否解除或終止契約，或以監督付款方式，由分包廠商繼續施工。又工程契約第10條契約價金之給付條件規定略以，一般工程估驗以已施工完成者為限；機電設備或器材，安裝完成經檢驗合格，得按該設備價款80%計算，試車合格，得按該設備價款100%計算；到場之設備或器材無法安裝時，得經審查合格後，按工程契約所列材料費給付80%。

- (二)查營建署經分析本工程招標策略，決定採用異質採購最低標方式辦理，並訂定履約能力、勞安執行能力、施工及品質之執行能力、工程管理之執行能力、工程專案組織能力及工程企劃書格式等審查項目，惟查，本案該署僅就投標廠商近5年相關履約績效，以及對於本工程之管理、規劃等進行審查，欠缺廠商財務資格條件之審查，無法據以淘汰財務體質欠佳之廠商，致該工程雖於102年5月15日以2億500萬元決標予施工廠商，惟該廠商於履約期間施工進度落後，已屆預定完工日期(103年8月14日)仍未完工，且發生財務問題於103年9月26日無預警停工，營建署爰於同年10月13日依契約規定與該廠商終止契約，無法達到採異質採購最低標遴選合適施工廠商之目標，由結果而論自難謂無疏失。
- (三)次查，本工程於102年5月30日開工，預定103年8月14日完工，由營建署代辦施工督導與履約管理等事項。按工程契約第10條規定，已明定契約價金之給付條件，理可由工程估驗計價情形反應工程實際進度。依該署累計估驗詳細表之所列，本工程估驗進度較預定進度落後幅度，由102年12月之15.13%，持續增加至履約期限屆期次日(103年8月15日)之33.32%，惟查同期間之監造報表及該署登載工程

會公共工程標案管理系統之實際進度資料，各月較預定進度落後幅度卻僅介於0.15%至6.88%之間，甚且於103年1月至4月之實際進度與預定進度相符或超前0.02%，其至履約期限屆期次日(103年8月15日)之實際進度達93.28%，僅較預定進度落後6.72%，與施工廠商估驗進度落後幅度高達33.32%，難謂相稱合理；又施工廠商於103年9月26日無預警停工後，該署委託高雄市土木技師公會辦理結算數量鑑定結果，鑑定清算金額為1億4,923萬餘元，換算完成百分率僅為72.79%，較預定進度落後幅度27.21%，其與監造報表及該署登載於公共工程標案管理系統103年9月30日之實際進度95.23%、落後4.77%相較，顯示其高估實際進度22.44%，實際進度落後幅度高達27.21%。本工程履約期間，估驗進度與實際進度落差甚大，洵非合理。

- (四)承上，查據營建署說明，由公共工程標案管理系統，營建署填報實際施工進度於103年8月為93.67%、103年9月為95.23%，與其執行辦理估驗計價至103年9月15日止之第25次估驗進度為75.09%約有20.1%差異，係因：一般工程(土建工程)於施工過程中，部分器材器具(如：各式鋁框蜂巢板門、防火門、各式鋁窗鋁框玻璃門、各式鋁窗含玻璃門)施工廠商需將材料送往工廠加工製造，其於工廠加工製造完成，本應匡列該器材器具之實際施工進度，且由於該器材器具於契約詳細表另編列安裝等施工費，營建署於辦理估驗計價時未納入且實際施工進度亦未納入核算，故無超估契約價金之給付，亦無超估實際施工進度。另工程進度尚有差異部分(約有5.7%)，營建署於執行履約期間即已發現係

歸咎於監造廠商未確實執行及未善盡監造職責確實填報，營建署後於103年5月（第9次）、6月（第10次）施工協調會責請監造廠商就施工廠商提送之預定施工進度與實際施工進度確實核對正確性，且後於103年8月、9月並再函文糾正監造廠商有虛報實際進度情形，應確實善盡監造職責提出正確之實際進度，積極督促施工廠商加派工班趕工進，並應注重施工品質及勞工安全督促，監造廠商失職部分將依「委託規劃設計及監造契約」相關規定追究責任等語。

(五)再查，本案經高雄市土木技師公會鑑定由監造廠商製作之中途結算書內容及現場實際勘查核算結果，認定其中之警衛室C土石方填方、結構體放樣、原土夯實等項目及水電工程部分有需再調整必要，其餘項目結算數量尚為合理。另，本工程由設計監造廠商辦理第25次估驗認定為75.09%，惟請高雄市土木技師公會鑑定結果為72.79%，監造廠商之估驗認定業已有超估情事，惟施工廠商承和營造有限公司工地無預警停擺即通知該署主計室暫緩撥付第25次估驗計價金額573萬666元，故實際並無超估溢付價款情形，並經該署於104年1月28日函文告知監造廠商未善盡監造職責確實填報，失職部分該署將追究相關責任。後於105年5月10日召開委託規劃設計及監造服務費結算審查會會議，就工程中途結算部分若後續於接續工程之施工中發現有估驗計價金額超估或中途結算數量不符等情形，將依契約規定追究相關責任。

(六)綜上，由高雄市土木技師公會現場實際鑑定報告書核算結果認定，本工程中途結算數量完成百分率應監造廠商辦理第25次估驗認定為75.09%，惟高雄

市土木技師公會鑑定結果為72.79%，較預定進度落後幅度27.21%，其與監造報表及該署登載於公共工程標案管理系統103年9月30日之實際進度95.23%、落後4.77%相較，顯示其高估實際進度22.44%，實際進度落後幅度高達27.21%。本工程履約期間，估驗進度與實際進度落差甚大，顯有超估與登載工程進度不確實情形，另監造廠商亦有估驗超估情事。另，該署於工程招標階段未妥適訂定投標廠商財務資格條件，無法達到採異質採購最低標遴選合適施工廠商之目標，履約期間復未善盡專業職責，未能察覺監造單位高估廠商施工實際進度與計畫執行進度嚴重落後情形，及時妥適處理，肇致廠商已屆履約期限仍未完工，並因財務問題無預警停工而終止契約，該署為工程專責機關，卻顯未能善盡其專業職責，及時察覺監造單位高估廠商實際進度，並對其施工進度嚴重落後情形，妥適加以處理，肇致廠商已屆履約期間仍未完成，復因發生財務危機問題無預警停工而終止契約，難辭管理失當之責，辦理過程顯有疏失。

三、營建署未本其專業覈實評估接續工程之經費需求，致移民署參照該署審查後之需求經費修正計畫陳報行政院核定調高之總工程經費仍有不足，歷經8次招標方有廠商投標，須再籌措經費3,546萬餘元，延宕工程完成期程3年餘，難辭管理疏失之責，顯有改進之處。

(一)依政府採購法第46條第1項規定略以，機關辦理採購，底價訂定應依圖說、規範、契約並考量成本、市場行情及政府機關決標資料逐項編列。次依本工程專業代辦採購協議書第4條第2項規定略以，營建署代辦本工程項目，包含審查技術服務廠商提出之

規劃、設計圖說及施工預算書等，先予敘明。

(二)查本案102年5月15日以2億500萬元決標予承和營造有限公司，並於102年5月30日開工後，原預計103年8月14日完工，惟因施工廠商發生財務問題無預警停工，於103年10月13日與承和營造有限公司終止工程契約。營建署為因應施工廠商無預警停工，曾於103年10月3日召開後續因應處理會議記錄結論8：終止契約後重新發包，其預算單價之調整可能影響本工程之原預算，請移民署預先籌措追加預算。嗣後營建署依工程契約規定，於103年10月13日與施工廠商終止契約，並委託高雄市土木技師公會辦理中途結算數量及經費清算鑑定結果，原工程尚未完成工項之金額為6,086萬餘元，並請規劃設計單位編列接續工程發包預算，經規劃設計單位考量原工程預算單價已低於當時市場行情須調高、部分完成工項須補強修復或改善、介面整合複雜等因素，預估接續工程所須發包工程費為7,315萬餘元(按：原工程尚未完成工項之金額6,086萬餘元，增加1,105萬餘元；因應移民署需求提高門禁管制等級增加124萬元)，另間接工程費等須增加141萬餘元。案經營建署依其代辦權責審查後，交由移民署報經內政部提報修正計畫，總工程經費由原核定2億3,739萬餘元，修正為2億5,110萬餘元，增加1,370萬餘元，經行政院於104年2月17日核定，並預定於同年6月底完成重新招標作業，同年12月完工。惟營建署明知移民署以調高工程預算單價等為由，增加總工程經費，俾利接續工程順利招標，卻於103年12月16日召開會議決議，依原工程預算單價編列接續工程預算，其經規劃設計單位於104年3月23日完成之發包工程預算書，僅編列尚未完成及

須補強修復或改善等工項，尚未調高工項單價，發包工程預算即達7,193萬餘元，接近核定追加額度，已無多餘經費可據以調整工程預算單價，諸如土木、水電、裝修及景觀等原工程未完成工項，皆以102年間招標之預算單價編列。本案營建署未本其專業，覈實評估規劃設計單位所提接續工程所需經費之合理性，肇致移民署依該經費修正計畫陳報行政院核定調高之總工程經費仍有不足，未能依原修正計畫意旨及政府採購法第46條第1項規定，妥適考量市場行情調高工程預算單價，致於104年4月14日、5月6日及5月14日辦理3次公開招標結果，均無廠商投標，須重新檢討。

(三)次查，營建署後於104年5月29日邀集移民署召開檢討會議，為符合市場行情，決議減列球場地坪、裝修、景觀及太陽能熱水器等經費，用以調高工程預算單價，經重新修正預算書後，再於同年7月1日及7月23日，辦理第4及第5次公開招標結果，仍無廠商投標；嗣後該署邀集移民署陸續於同年8月3日、7日、28日及9月24日召開預算修正會議，經檢討結果，考量工程項目已無法再減量，且須調高工程預算單價及增加水電等工項，以提高決標可行性，並擬將上開減列之球場地坪等項目重新提列，另因同年8月間蘇迪勒颱風來襲，造成工地災損，須增加82萬餘元等經費，經評估須再追加工程預算2,379萬餘元，爰請移民署再次籌措經費。該署自103年10月3日召開停工後續因應會議起，自104年4月14日起經7次公開招標流標，第8次於105年4月26日決標，預定完成期程由103年8月14日延至106年6月23

日，後再延至106年9月30日²，肇致工程展延完成期程3年，總工程經費由原核定2億3,739萬餘元，修正為2億5,110萬餘元，再修正總金額增為2億7,285萬餘元，增加3,546萬餘元，經費控管失當。

(四)綜上，營建署未本其專業覈實評估接續工程之經費需求，致移民署參照該署審查後之需求經費修正計畫陳報行政院核定調高之總工程經費仍有不足，歷經7次招標均無廠商投標，經重行檢討單價與工期後，須請移民署再次籌措經費3,546萬餘元，延宕工程完成期程，難辭管理疏失之責顯有改進之處。

綜上所述，移民署擬訂執行計畫期間，未依規定辦理先期規劃構想或可行性評估，妥適評估業務需求及在地住民意見等，致計畫歷經8次修正，總工程經費較原核定計畫增加5.5倍，計畫期程展延達9年餘，難辭管理失當之責。營建署未能察覺監造單位高估廠商施工實際進度與計畫執行進度嚴重落後情形，肇致廠商已屆履約期限仍未完工，並因財務問題無預警停工而終止契約，且未本其專業覈實評估接續工程之經費需求，歷經8次招標方有廠商投標，須再籌措經費3,546萬餘元，延宕工程完成期程3年餘，難辭管理疏失之責等，均核有違失，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：劉德勳

² 移民署於106年4月11日報行政院第8次修正核定將工期再延至106年9月30日。

江綺雯