

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察屏東縣崁頂鄉公所辦理「崁頂鄉老人長期照護中心」興建計畫，涉有未盡職責或效能過低情事乙案。

貳、調查意見：

審計部以民國(下同)99年11月17日台審部覆字第0990001662號函報該部台灣省屏東縣審計室(下稱屏東縣審計室)派員稽察屏東縣崁頂鄉公所(下稱崁頂鄉公所)辦理「崁頂鄉老人長期照護中心」興建計畫，核有未盡職責及效能過低情事。案經本院函請屏東縣政府(下稱縣府)說明及提供相關資料，並詢問崁頂鄉公所林鄉長家和、縣府民政處鄭處長文華、工務處周處長權英、內政部中部辦公室(民政司)劉副主任爐香等相關人員，全案調查竣事，爰臚列調查意見如下：

- 一、「崁頂鄉老人長期照護中心(下稱崁頂長照中心)」興建計畫工程主體為建築物，崁頂鄉公所辦理「委託專案管理廠商」招標公告，對於廠商資格條件竟未明訂技術顧問機構必須聘有建築師以從事建築物監造工作，致未具備建築師編制之廠商得以評選為優勝廠商，且該廠商未善盡專案管理職責，崁頂鄉公所亦未及時要求補正改善，肇致解約停工，衍生諸多糾紛，核有疏失；與專案管理廠商解約後，該公所不僅未積極辦理重新遴選事宜，且在原專案管理廠商補聘建築專業人員，並要求繼續履約後，亦未要求統包商復工，任令工程長期停工，顯有怠失。
 - (一)按建築法第13條第1項前段規定：「本法所稱建築物設計人及監造人為建築師，以依法登記開業之建築師為限。」建築法第54條則規定：「起造人.....應於開工前，會同承造人及監造人.....申請該管主

管建築機關備查。」另「屏東縣崁頂鄉興辦公共造產老人長期照護中心貸款計畫申請書」之四(三)「計畫要點」明載：「向台灣糖業有限公司(下稱台糖公司)長期(50年)租用本鄉頂信段008地號土地，規劃興建庭院式建築物興辦本事業，預計收容老人120人。」則本案工程主體為建築物，必須以依法登記開業之建築師為「監造人」，殆無疑義。

(二)崁頂鄉公所前於91年底撰提投資新台幣(下略)7千萬元，租用台糖公司土地50年，預計容納299床位之崁頂長照中心興建計畫，經崁頂鄉民代表會91年12月11日第17屆第3次臨時大會議決通過「依公共造產自營方式向內政部公共造產基金貸款7千萬元興辦」。案經縣府函轉崁頂長照中心事業計畫書向內政部(中部辦公室)申貸公共造產基金，經內政部審核後認有再評估之必要，崁頂鄉公所遂下修計畫為120床位，興建金額並調降為6千萬元。嗣經內政部以93年5月11日內授中民字第0930721171號函同意貸借，按實際發包數額一次撥付，分十年償還(逐年攤還本息)，該部並於同年12月29日撥付崁頂鄉公所6千萬元整。崁頂鄉公所則於93年8月17日公告「委託專案管理廠商」招標，同年9月9日評定碧山工程顧問有限公司(下稱碧山公司)為優勝廠商，11月26日簽訂「委託專案管理技術服務廠商契約書(下稱專案管理契約)」。另於93年9月27日公告統包工程招標，同年11月9日由信福營造有限公司(下稱信福公司)得標，12月9日簽訂「統包工程契約」。信福公司並依契約規定，於93年12月15日報請開工，限期95年2月20日完工。惟崁頂長照中心統包工程並未能如期竣工，迄今仍屬停工狀態，完工之日遙遙無期。

(三)經查，專案管理契約第2條規定之「履約標的」包括：工程初步規劃、工程設計之諮詢及審查、協辦招標及決標、工程監造部分(監造任務)、其他服務等五大項目，故「工程監造部分」為該契約之主要(重要)工作項目，且此條第4項第9款亦強調專案管理廠商「應負監造之完全責任」。惟查，崁頂鄉公所於93年8月17日公告本案工程「委託專案管理廠商」招標，該招標公告中之「廠商資格摘要」卻規定：「需依法登記開業之建築師事務所或領有工程會核發之技術顧問機構登記證之技術顧問機構(營業項目應具備土木、建築、景觀等相關規劃、設計、監造或管理等服務)及其他依法令得提供技術服務之自然人或法人」，既未說明「監造」對於本案專案管理之重要性，亦未明定技術顧問機構必須聘有建築師以從事建築物之監造，致未具備建築師編制之廠商碧山公司得以評選為優勝廠商，並與崁頂鄉公所簽訂專案管理契約。

(四)次查，縣府93年12月14日崁223242號「崁頂長照中心」建築物建造執照所載之「設計人」為「林建宏建築師事務所」；縣府94年4月4日屏府建管字第57290號函核準備案之「建築工程開工申報書」所載之「監造人」亦為「林建宏建築師事務所」，惟「林建宏建築師事務所」係統包商之設計建築師，並非專案管理機構之監造人員，則本案專案管理廠商碧山公司不具監造資格之問題實已浮現，崁頂鄉公所(起造人)卻未能及時覺察，竟任令統包商(承造人)以設計建築師為「監造人」申報開工備查。且嗣後碧山公司不僅未能本於專案管理職責約束統包商信福公司依圖說進度確實施工，甚至於94年7月27日函知崁頂鄉公所，該公司對信福公司「已無

約束、監造之能力」，請示該公所應如何處置，該公所猶未對碧山公司專案管理能力及資格有所置疑。迨至94年9月30日縣府工程施工查核小組現場查核時始對碧山公司是否具備建築物監造人資格提出質疑，同年10月3日碧山公司即以該公司組織無建築師為由，函請崁頂鄉公所同意終止合約。崁頂鄉公所雖於同年10月17日召開協調會議同意與碧山公司解約，並於同年11月7日函請信福公司在鄉公所尚未遴選出新監造單位前不准動工，並同意不計工期，信福公司則於同年11月10日檢附停工報告書函報(自94年10月17日起)停工。

(五)再查，崁頂鄉公所與碧山公司解約後，並未積極辦理遴選新監造單位事宜，致本案工程長期處於停工狀態，其間碧山公司雖於95年2月21日函崁頂鄉公所，因本案並未確實終止全部之契約，且該公司業增加建築專業人員(建築師)，要求繼續履約。崁頂鄉公所則遲至同年8月15日始經續任鄉長鄭志成(任期95年3月1日至99年2月28日)批示：「同意由碧山公司繼續履約」，惟並未通知統包商辦理復工，竟任令工程停工迄今。鄭鄉長並因「任內對鄉內老人長期照護中心工程決策猶豫，應作為而不作為，導致下屬貽誤公務」，經縣府以99年10月4日屏府民字第0990240982號令「記過1次」。

(六)綜上，「崁頂長照中心」興建計畫工程主體為建築物，崁頂鄉公所辦理「委託專案管理廠商」招標公告，對於廠商資格條件竟未明訂技術顧問機構必須聘有建築師以從事建築物監造工作，致未具備建築師編制之廠商得以評選為優勝廠商，且該廠商未善盡專案管理職責，崁頂鄉公所亦未及時要求補正改善，肇致解約停工，衍生諸多糾紛，核有疏失；與

專案管理廠商解約後，該公所不僅未積極辦理重新遴選事宜，且在原專案管理廠商補聘建築專業人員（建築師），並要求繼續履約後，亦未要求統包商復工，任令工程長期停工，顯有怠失。

二、崁頂鄉公所辦理「崁頂長照中心」在未審核「設計圖說及預算書」之情形下，即草率給付第一期款；甚至迄辦理終止契約結算驗收時仍無正式核准之設計圖說及預算書，致欠缺估驗計價之依據；又該公所辦理第1次估驗計價不僅未扣除前期已給付之第一期款，亦未依合約規定以實做數量計價，肇致溢付工程款，均核有疏失。

（一）依專案管理契約第5條「契約價金之給付條件」第1款第1目「分期付款」有關「第三期款」規定：「協助甲方（崁頂鄉公所）對於統包商細部規劃之審查，經甲方審查核定後，機關給付乙方（碧山公司）契約價金之30%」。該目「第四期款」規定：「工程監造部分，依工程估驗實際進度達40%、80%及工程竣工驗收合格其竣工結算全部資料報請甲方審查核定後，分3期各以契約價金之15%支付。」另統包工程契約第6條「契約價金之給付條件」第2款「估驗款」規定：「1. 廠商完成設計圖說及預算書經專案管理機構及機關審核同意後，支付契約價金之10%。2. 自開工日起，廠商依序完成核定預算書之20%、40%、60%、80%及100%時，共估驗計價5次。估驗時應由廠商提出估驗明細單，經專案管理機構及機關核符簽認後，給付估驗款之90%。3. 估驗以已實做數量施工完成者為限」。第8條「履約期限」第2項「乙方（信福公司）應依按左列工作進度進行本統包作業」第1款規定：「廠商應……完成細部設計圖說及預算書送專案管理機構及機關審核」

。依上開規定，統包商之規劃設計圖說、預算書、工程估驗進度、估驗明細單等除應經專案管理機構審查外，並應經機關審核同意或核符簽認後，始得辦理估驗價金之給付。另統包工程契約第4條第1款規定：「契約金額總價計5,658萬元整(以固定價格給付)」，顯見該統包工程係以總價5,658萬元涵括設計及施工諸項費用，其付款方式則依第6條第2款規定，包含第一期款(契約價金之10%)及廠商依序完成核定預算書之20%、40%、60%、80%及100%時，共計5次之估驗計價(以實做數量計價)二大部分。

(二)經查，統包商信福公司於94年1月19日依申請書圖相關改正事項修正設計圖說及預算書，提送專案管理機構碧山公司審查；經碧山公司於同年1月26日函復，認為信福公司「已完成本期要求之相關工作，同意依合約第6條第2款相關規定請款」。信福公司遂於同年1月27日檢送第1次計價款發票向崁頂鄉公所請款，案經崁頂鄉公所以同年1月31日函請信福公司先依合約規定，完成設計圖說及預算書經專案管理機構審核同意後再行撥付。嗣信福公司再以同年2月1日函說明設計圖說及預算書已於1月21日經專案管理單位審查完成，崁頂鄉公所即於同年2月4日支付信福營造第一期款565萬8,000元整。惟查，嗣後崁頂鄉公所召開之細部規劃審查會(94年3月16日、3月25日)，及94年4月11日、4月21日及5月2日等函均稱本案工程尚無核准之「細部設計圖說及預算書」，甚至迄98年9月辦理終止契約結算驗收時仍無正式核准之設計圖說及預算書，顯見該公所並未審核「設計圖說及預算書」，即草率付款，核與前揭契約規定不符，亦導致後續之估驗計價及驗收結算等均失所依據，實有疏失。

(三)次查，信福公司於94年8月5日請領第1次工程估驗款，僅說明工程進度為29.068%，估驗金額為1,644萬6,495元，扣除保留款10%後，可請領1,480萬1,845元，並請退還履約保證金20%(113萬1,600元)；經碧山公司於同年月12日函崁頂鄉公所，建請同意核備，該公所遂於同年月15日支付1,480萬1,845元及於同年月24日退還履約保證金113萬1,600元。惟查，碧山公司早於同年7月27日即函知崁頂鄉公所，該公司對信福公司已無約束、監造能力，且該估驗金額實係以「契約價金」之29.068%推算而得，其「計價估驗單」(94年8月10日)所列示之「數量」亦均以各工項之百分比概算，既無施工內容細項，亦無應施作及已施作之數量明細；估驗項目不僅含括早應於前期完成之規劃設計費(196萬元)，更未扣除前期已給付之第一期款(565萬8,000元)，顯不符統包工程契約第6條第2款第3目「估驗以已實做數量施工完成者為限」之規定，崁頂鄉公所不查，非但未質疑碧山公司之審查能力，即率然同意付款，肇致溢付工程款，實屬疏失。

(四)綜上，崁頂鄉公所辦理「崁頂長照中心」在未審核「設計圖說及預算書」之情形下，即草率給付第一期款；甚至迄辦理終止契約結算驗收時仍無正式核准之設計圖說及預算書，致欠缺估驗計價之依據；又該公所辦理第1次估驗計價不僅未扣除前期已給付之第一期款，亦未依合約規定以實做數量計價，肇致溢付工程款，均核有疏失。

三、崁頂鄉公所初未落實崁頂長照中心之效益評估，復未積極重新遴選專案管理廠商及通知統包商復工等情，致工程停工、統包商訴訟求償，迄今支出工程款項將近3千萬元(含各項賠償，不包含土地租金及貸

款利息)，卻僅完成一層牆體結構，顯有疏失。又崁頂鄉公所對於本案續建效益及後續之營運管理策略均未評估即決定續建，決策過程失之草率，亦有未當，應儘速改進。

(一)內政部92年8月1日內授中民字第0920089499號函復縣府有關「崁頂長照中心」事業計畫書之審核意見如下：「1.截至92年5月底止，屏東縣老年人口數9萬6,441人，機構數50家，床位數3,311床，籌設中的機構有10家，提供1,108床，每萬老人可供床位數343床，已超過每萬老人合理床位數300床...。2.計畫書內.....編列之經費概算表過於籠統...。3.該事業市場已供過於求，請縣府再審慎評估其需求及妥適性」，顯對於崁頂長照中心之設置計畫多所存疑。惟崁頂鄉公所函復縣府認為該計畫「市場或趨飽和，然後勢猶有可為」，僅將原定299床位之計畫下修為120床位，興建金額由7千萬元調降為6千萬元。縣府則以同年12月18日函再向內政部申貸公共造產基金，並說明「崁頂長照中心」業經該府以92年4月17日第0920063592號函准予籌設在案，且該事業計畫符合地方需要，請內政部同意貸款。內政部遂以93年5月11日內授中民字第0930721171號函同意如數貸借，並於93年12月29日撥付崁頂鄉公所公共造產基金貸款6千萬元整。

(二)經查，崁頂長照中心「貸款計畫申請書」中對於現況之檢討，僅以未來「人口老齡化快速」為主要訴求，並未評估全縣或鄉內老人及安養機構之數量及需求，亦未說明場址附近同質性老人照護中心之營運狀況，且在無相關需求評估準據下，逕採全數收容120人進行財政效益評估，預估每年可增加678萬8,700元之淨收入，及提供就業機會之經濟效益。

顯見該計畫效益評估未盡確實，核有未當。

- (三)次查，崁頂長照中心93年2月之貸款計畫申請書原預計興建「地上二層之RC建築物」，並於95年1月完工驗收落成啟用。93年12月修正貸款計畫書，改為「地上一層之RC建築物」，雖未明載何時落成啟用，惟94年1月崁頂鄉公所向內政部申請「94年度公共造產補助金興辦老人長期照護中心事業計畫書」之「計畫源起(現況分析)」明載：「(五)本中心已於93年12月15日動土興建，預計於94年11月下旬完工」，可知崁頂長照中心預計於94年11月下旬完工，至遲應可於95年1月啟用。惟崁頂長照中心興建計畫因未能確實掌握工程進度，先於94年8月30日申請竣工展期至95年8月30日，再因專案管理廠商未具監造資格而自94年10月17日起停工，復因崁頂鄉公所怠於重新遴選專案管理廠商及通知統包商復工等情，竟致工程停工延宕迄今，亦肇致統包商訴訟求償，致迄今支出工程款項(含各項賠償)將近3千萬元(尚不包含土地租金及貸款利息)，竟只完成一層牆體結構，顯有疏失。
- (四)另查，對於崁頂長照中心續建與否，內政部曾於98年9月24日函請縣府考量下列變數審慎評估：「(1)工程延宕甚久，原結構物安全問題……。(2)轄區內已有二處雷同照護安養中心，老人照護市場供給是否已達飽和狀態，續建是否產生排擠效應或資源投入扭曲。(3)若未具經濟效益及競爭優勢，恐形成閒置公共設施，屆時善後滋生困擾，且無法順利償還本息，將造成財政負擔。」經縣府於99年9月16日召開研商會議後，崁頂鄉公所於同年10月11日函復縣府稱：因本案未完建物已具雛型，且已耗資2千餘萬元，若不予續建完成，不僅浪費公帑，更

難杜悠悠之口，故該所咸認應予續建完成為宜等語。崁頂鄉公所並於100年1月21日函復內政部稱：預計於100年4、5月間另行發包續建未完工程，100年12月底前竣工等語。內政部則以100年1月25日函縣府略以：「為避免本工程續建完成後，形成另一公共設施閒置或低度利用，應請該公所擬定照護中心經營管理計畫報核。」嗣本院於100年4月21日詢問崁頂鄉公所林鄉長家和等相關人員，該公所仍稱：決定續建，至於營運評估報告則尚在擬撰中等語。顯見崁頂鄉公所對於本案續建效益及後續之營運管理策略均未加評估，即決定續建，決策過程失之草率，亦有未當。

(五)綜上，崁頂長照中心計畫不僅效益評估未盡確實，工程開工後亦未能確實掌握工程進度，嗣因專案管理廠商未具監造資格而停工，復因崁頂鄉公所怠於重新遴選專案管理廠商及通知統包商復工等情，竟致工程停工延宕迄今，肇致統包商訴訟求償，致迄今支出工程款項(含各項賠償)將近3千萬元(尚不包含土地租金及貸款利息)，竟只完成一層牆體結構，均有疏失。又崁頂鄉公所對於本案續建效益及後續之營運管理策略均未評估即決定續建，決策過程失之草率，亦有未當，應儘速改進。另崁頂鄉公所雖已議處部分人員，惟並未審酌本院所陳各項缺失，該公所仍應妥適檢討議處相關失職人員。

四、屏東縣政府未確實審核「崁頂鄉老人長期照護中心」之效益，對計畫執行進度嚴重延宕之情事，亦未盡督導之責，予以適時指正，輔導改善，另對崁頂鄉公所續建之決定，又未詳實審核，其督導顯流於形式，核有未當。

(一)按老人福利法第3條規定：「本法所稱主管機關...

...在縣(市)為縣(市)政府。.....權責劃分如下：一、主管機關：主管老人權益保障之規劃、推動及監督等事項。.....」另公共造產基金貸款作業要點第9點規定：「鄉(鎮、市)公所申請貸款之公共造產計畫，應由縣政府審核其可行性與貸款償還能力，簽具具體意見後核轉本部，並負責督導其計畫之執行及貸款之償還。」統包實施辦法第8條第1款則規定：「得標廠商之設計應送機關或其指定機構審查後，始得據以施工或供應、安裝。」

(二)經查，縣府於92年7月10日函轉崁頂長照中心事業計畫書向內政部申貸公共造產基金，內政部原認為該事業市場已供過於求，故請縣府再審慎評估其需求及妥適性。縣府雖於同年8月14日函轉內政部意見請崁頂鄉公所再行評估斟酌，惟該公所以本案「市場或趨飽和，然後勢猶有可為」為由，僅將原定299床位之計畫下修為120床位，興建金額由7千萬元調降為6千萬元，縣府即於同年12月18日再檢附崁頂長照中心事業計畫書向內政部申貸公共造產基金，並說明該府已於92年4月17日准予籌設在案，內政部始於93年5月11日核准貸款。顯見縣府並未確實依上開公共造產基金貸款作業要點規定確實審核崁頂長照中心之可行性，核有怠忽。

(三)次查，崁頂鄉公所於93年5月25日函請縣府民政局同意以最有利標辦理本案工程，且為有效提昇採購效率，並依採購法第24條規定，將設計及施工統合，以統包方式辦理招標；經縣府於同年6月7日函復同意崁頂鄉公所依採購法相關規定，採統包及最有利標方式辦理。崁頂鄉公所遂於93年9月27日公告統包工程招標，同年12月9日與信福公司簽訂統包工程契約。信福公司依契約規定，應於93年12月15日報請

開工，並限期95年2月20日完工；依93年12月修正之崁頂長照中心公共造產計畫書所示之「主要工作進度」規定，應於93年12月「完成細部設計」，且「工程開工至進度20%」。

- (四) 惟查，本案工程迄94年3月30日始向縣府申報開工備查，且在相關設計圖說、預算書未經崁頂鄉公所核可的情形下，94年5月9日信福公司函知崁頂鄉公所本案已完成基礎工程，94年7月5日並自行施作地梁結構混凝土澆置作業，其間專案管理碧山公司雖曾函請信福公司於相關資料送審合格前暫勿施工，惟信福公司仍持續施作，顯不合統包實施辦法第8條第1款相關規定。此期間均未見縣府對於本案計畫之執行或工程之進行有何督導作為，迨至94年9月30日縣府工程施工查核小組辦理現地查核，始發現該工程有「工程數量未確實核算、部分項目溢領、未落實執行品質督導、監造單位嚴重怠忽監造之責任、工程預算書未經主辦機關審查核准，即自行開工，有違正常程序、未按圖施工……」等諸多缺失，並評為62分(丙等)。嗣後，縣府工程施工查核小組於同年12月16日辦理複查(評為丙等(60分))、95年8月16日再前往督導(評為丙等(66分))，因工程停工中，該查核小組雖建議主辦機關應積極辦理後續復工事宜，惟並無相關輔導改善措施。迄98年9月24日內政部函請縣府考量崁頂長照中心是否續建，該府始函轉內政部函請崁頂鄉公所研議核處，並於99年9月16日召開研商會議。
- (五) 綜上，縣府既核准籌設崁頂長照中心，並協助崁頂鄉公所向內政部申貸公共造產基金，自應負責督導其計畫之執行及貸款之償還。惟該府除由工程施工查核小組於94年9月30日起三次派員查核施工品質

外，餘均僅限於興建計畫及貸款經費陳轉，對於本案工程計畫執行進度嚴重延宕，卻未適時加以指正，並輔導其改善，顯未盡督導之責。另對該公所續建之決定，亦未確實審核，督導顯流於形式，核有未當。

