

## 調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察國立故宮博物院執行「國立故宮博物院南部院區籌建計畫」，疑有未盡職責及效能過低情事乙案。

貳、調查意見：

本案係審計部於民國(下同)98年5月7日、5月22日、7月9日函報，該部教育農林審計處派員調查國立故宮博物院(下稱故宮)辦理「故宮南部院區(下稱故宮南院)籌建計畫」執行情形，核有未盡職責及效能過低情事。案經本院函請故宮及法務部詳實說明，並向法務部調查局、台灣士林地方法院檢察署及台灣士林地方法院調閱相關卷證資料，且於98年7月3日約詢故宮前院長石守謙、前副院長林柏亭，淡江大學建築學系助理教授畢光建、副教授王俊雄、故宮前機要秘書張惠菁，同年月24日約詢澳商聯盛國際企業股份有限公司台灣分公司(下稱聯盛公司)總經理林政弘、三公設計有限公司(下稱三公公司)負責人林芳慧、美商安東尼普里達克設計股份有限公司台灣分公司(下稱APA公司)經理陳明揮，同年月28日約詢行政院經建會處長張桂林、故宮院長周功鑫、前院長杜正勝，同年8月27日約詢行政院前政務委員林盛豐及故宮前院長林曼麗等相關人員，全案業經調查完竣，茲將調查意見綜整如次：

- 一、有關故宮前院長石守謙、前副院長林柏亭、前執行秘書張惠菁及淡江大學建築學系教授王俊雄、畢光建辦理故宮南院籌建計畫，對於委託專案管理廠商過程涉嫌利用事先內定、事後量身定作、違法浮報價額、放寬投標廠商資格及審查不實違法情事，業經台灣士林地方法院檢察署檢察官98年8月19日起訴在案，合先敘明。

二、行政院核定「故宮南院籌建計畫」，未能審酌故宮之工程專業能力，任由故宮違反公共建築有關規劃、設計、發包、監造等作業之制度化程序，亦遲未責成專業機關協助辦理，明顯不符原訂政策目標，洵有疏失。

(一)本案故宮於90年7月17日檢陳「故宮新世紀建設計畫書」函報行政院，故宮中南部分院新建工程係五項子計畫之一，其目標以故宮國家級藝術資源及文化行政專業能力，帶動中南部地區文化藝術水準之提昇。經行政院於90年10月26日函復略以：「故宮文物蒐藏豐富，為充分利用館藏與開拓展覽內容，帶動中南部地區文化藝術水準，可藉由故宮分院之設立，吸引國內外旅客，帶動中南部地區之發展，原則同意增設中南部分院。」行政院為使故宮分院結合本土人文藝術、內誘國際觀光遊客、促進城鄉均衡發展，復於92年1月7日核定，本案請設於嘉義縣太保市。故宮為推動後續籌建工作，於92年1月20日函報行政院擬成立故宮南院籌備委員會，邀請政府相關部會、博物館界及學界人士參與籌劃，建議名單包括：行政院前政務委員林盛豐、經濟建設委員會前副主任委員張景森、公共工程委員會前副主任委員江耀宗等15人，亦獲行政院於同年1月28日函復同意備查。行政院經濟建設委員會於92年8月11日原則同意，故宮南院初步規劃階段籌建計畫之新台幣(下同)60億元經費納入5年5千億元擴大公共投資計畫，經行政院秘書長92年8月28日函示備查，並說明：「本案委外辦理有關先期規劃、甄選PCM專案管理廠商和總顧問等行政程序、權責及實質問題等，建議由故宮分院籌備委員會再行研商。」

(二)惟查籌備委員會自92年2月27日第1次會議至9

4年8月16日第6次會議紀錄略以：「本案首要工作為儘速遴聘世界一流、具博物館實務經驗之專才為本案總顧問…硬體建設擬訂於96年6月底完成。」「委由林盛豐委員於1周內代為遴聘2位硬體方面之專家，協助故宮先期作業，屆時再研商建院時程表、遴聘總顧問等相關事宜。」「先期規劃作業以遴選專案管理(Professional Construction Management, 下稱PCM)廠商與建築師為主要作業…未來外國總顧問與國內團隊合作，兩者之責任、權利、義務及工作內容需詳細逐條列明。」「請王俊雄教授、畢光建教授繼續協助本案之進行…故宮並應儘速尋找熟諳英文文件與國際契約之法律顧問。目前作業順序為：儘速甄選建築師，再選PCM專案管理。過去所謂之『PCM專案管理總顧問』，如今確定只為『建築設計完成後之工程營建管理』(台灣之建築公司即可)。」「原決議PCM專案管理總顧問為建築設計完成後之工程營建管理修正為PCM專案管理總顧問，需負責協調國內外建築師之整合，並為兩者之溝通介面。」「國際建築顧問與國內建築師之間的介面，招標時即訂有詳細之工作責任區分表，其責任歸屬釐清必須落實，並應與專案管理顧問討論、徵詢委員意見。」本案故宮南院籌建計畫書之執行策略，係採遴選國內外建築規劃團隊(國際建築顧問)進行博物館建築及鄰近院區景觀之設計，目標為甄選國際一流之建築師，將為故宮南院創造國際級之指標性建築物。然故宮於93年7月30日公告甄選故宮南院新建工程建築顧問廠商之初，故宮在非工程專業情形下有關規劃、設計、發包、監造等作業之制度化程序，不僅未參據行政院公共工程委員會制定之「各機關辦理公有建

築物作業手冊」辦理，且未委託專案管理廠商辦理國際競圖，亦未瞭解工程之國際及國內實務慣例，而未有專責人員統籌審查、協調及履約管理事項。

- (三) 行政院前政務委員林盛豐 98 年 4 月 24 日於中國時報時論廣場投書「建築專業者的噩夢」略以：「我是一位建築專業者，以提升台灣的建築及工程專業水準為職志。故宮南院這個案子告訴所有的專業者一個明確的訊息，台灣公共工程的專業空間還是非常險惡。故宮不是一個工程單位，並無建築專業人員，尤其是這麼一個大規模，介面複雜的工程，需舉辦好幾次國際比圖，訂定中英文的規格、訪價、編列預算、簽約、管理合約、管控進度、界面協調整合。不只故宮團隊不具備這種能力，全國中央地方大部分的單位，都不具備應付這種工程的能力，頂多只熟悉國內的法令與一些無法與國際接軌的國內作法，所定出來的合約草案，外國建築師常常簽不下去。因此，推動小組就建議一定要遴選一個有國際工程管理經驗的專案管理顧問公司，以替故宮遴選相關的專業團隊，控管進度，進行介面整合，管理合約。尤其面對好幾個不同的國際專業團隊時，一個有經驗的專案管理顧問將成為成敗的關鍵。」本院詢據行政院前政務委員林盛豐表示：「我只是代表行政院擔任籌建委員，故宮辦理遴選建築師時，會向委員會報告，但實質細節由故宮執行，評選出的建築師要向委員會報告，委員會的功能是諮詢性質，或協商各部會配合事項…澳商聯盛公司是一個知名的專案管理顧問公司，雖然他們有足夠的專業能力，但沒有我國的技師資格，後來才被工程會判定撤銷廠商資格。」是以，行政院核定「故宮南院籌建計畫」，未能審酌故宮之工程專業能力

，任由故宮違反公共建築有關規劃、設計、發包、監造等作業之制度化程序，亦遲未責成專業機關協助辦理，明顯不符原訂政策目標，洵有疏失。

三、故宮執行該院南部院區籌建計畫，未依法令規定訂妥委託專案管理投標廠商資格，亦未控管博物館主體建築之總樓地板面積，衍生履約爭議而無以掌控，並造成計畫執行進度嚴重落後，洵有重大違失。

(一)審計部前於98年5月7日及5月22日函報，該部教育農林審計處派員調查故宮辦理故宮南院籌建計畫之執行情形，核有未盡職責及效能過低情事略以：「1、辦理委託專案管理標招標，未依法令規定訂定投標廠商資格，審標及決標程序違反招標公告條件，衍生終止契約，造成計畫執行進度嚴重落後。2、辦理建築顧問標，明知設計博物館總樓地板面積超過計畫規模及需求甚多，卻仍予審核通過，致造價估算大幅超過預算28.49餘億元，衍生履約糾紛而終止契約，造成博物館設計工作中斷。」

(二)詢據故宮前院長石守謙表示：「當初先選國際團隊的建築師，是美商APA公司建築團隊。第1次評選專案管理廠商時，廠商不答應增加建築師的工時，英文溝通能力不好，一般的情況75分不算高，但是只有1家來參選，若評75分以上那家廠商即得標，所以我評給亞新公司65分。94年2月4日將預算由1.2億元提高為1.8億元的公文，陳核的順序是由秘書室送過來的公文，秘書室核章後我就核章…當時快要過年了，簽文上有寫到2位委員請辭，要再圈選其他新委員，同仁希望我快一點核定，可以讓招標文件送評選委員審查…第1次的經驗就是廢標，亞新公司給我們的感覺是不承諾增加技師的工時，是因不符成本。最好的方案就是提高招標

的金額，這是南院辦公室張惠菁他們提出來的，林芳慧是比較專業的，他們會時常諮詢王俊雄教授。…廠商資格第1次招標後，召開說明會，不知廠商有沒有提出什麼建議。2月5日所批簽呈已附招標文件的初稿，即有加上讓廠商可以組成團隊，想要增加投標廠商的各種可能…我主持的簽約前會議，我認為與工程會的判斷不一樣，我們只是希望在原有服務建議書的既有項目工作更明確的規範，沒有超出廠商原投標的內容。」

(三)惟據「機關委託技術服務廠商評選及計費辦法」(下稱技服辦法)第3條規定：「本辦法所稱技術服務，指建築師事務所、技師事務所、技術顧問機構及其他依法令得提供技術性服務之自然人或法人所提供之規劃、設計、監造或管理等服務。」惟故宮辦理本計畫專案管理標採購，於93年12月9日第1次公開評選，因僅有1家投標未達合格分數而廢標，第2次評選公告卻於94年3月1日更正招標公告，增訂「或其他具有本採購專業技術及人力資格需求之單位組成團隊」，使不符法令規定之聯盛公司得以參加投標，並獲評選為優勝廠商。復查，本案94年2月16日限制性招標公告之「採行協商」欄為「否」，故宮竟於同年8月19日議約會前會議決議要求優勝廠商聯盛公司更改或修正原投標文件內容、補充人力團隊、修正人月工時表及專案整體進度表，並遲至同年9月27日以1億7,950萬元決標，案經行政院公共工程委員會判斷本案違法情節重大，撤銷原採購決定。故宮即於95年5月22日與聯盛公司終止契約，並於96年2月14日重新公告招標結果，由中興顧問公司以9,900萬元得標。在前後委託內容、項目相同的情況下，決

標金額卻差距高達 8,050 萬元，此亦為台灣士林地方法院檢察署起訴相關涉案人員之主因。

- (四)又依行政院 93 年 12 月 15 日核定之本案計畫書所列，主體建築博物館計畫之總樓地板面積為 33,947 平方公尺，且故宮辦理建築顧問標，招標文件訂明博物館之樓地板面積為 30,000 平方公尺。得標廠商 APA 公司服務建議書亦載明博物館之樓地板面積在 30,000 至 35,000 平方公尺內。然本案建築顧問標規劃設計工作，分成方案設計(Schematic Design，下分 SD1 至 3)、設計發展(Design Developmant，下分 DD1 至 2)及細部設計(Construction Drawings，下分 CD1 至 3)等三個階段交件，故宮曾於 SD1 階段指示 APA 公司規劃博物館總樓地板面積應減少至約 32,000 平方公尺，並於 96 年 8 月 7 日審查通過 SD2 工作成果(設計總樓地板面積 32,971 平方公尺)。惟 APA 公司完成 SD3 設計工作，設計總樓地板面積突增至 47,159 平方公尺。故宮明知面積增加幅度甚大，卻未檢討對造價之影響，仍於 96 年 12 月 11 日召開「建築顧問方案設計 SD3 階段設計審查會議」，予以審查通過，並於 97 年 1 月 3 日通知 APA 公司繼續進行下一階段設計發展 DD1 工作。迨至國內建築師技術服務標於 97 年 7 月 3 日提出造價估算結果，工程經費需 58.49 億餘元，大幅超過博物館分配預算 30 億元達 28.49 億餘元，故宮始通知 APA 公司修正設計讓工程造價在 30 億元以內。但 APA 公司以其工作皆依據故宮指示，並已完成 DD1 設計工作等由而未修正設計，故宮復於 97 年 11 月 28 日與 APA 公司終止契約，致博物館設計工作中斷，造成計畫執行進度嚴重落後。另詢據故宮前院長林曼麗表示：「樓地板面積增加及超出

預算之設計，我是沒有參與會議，印象中是原物料漲價，但由書面資料可以看出，SD2 時看不出細部設計的情形，但 SD3 設計的詳細面積及預算需要計算才能得知。」

(五)據上，故宮執行該院南部院區籌建計畫，未依法令規定訂妥委託專案管理投標廠商資格，亦未控管博物館主體建築之總樓地板面積，衍生履約爭議而無以掌控，並造成計畫執行進度嚴重落後，洵有重大違失。

四、故宮成立故宮南院籌備委員會、故宮南院辦公室及工作小組委員會均未能發揮實質功能，且未敘明限制性招標之充分理由，逕行委託缺乏採購專業素養之廠商辦理相關標案發包作業，造成權責不分、履約爭議不斷，顯有疏失。

(一)按政府採購法第 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。」係一般行政機關因缺乏採購專業人才，則明定得將其對規劃、設計等業務之管理，以專案管理之方式委託廠商代辦。依據技服辦法第 4 條之 1、4 條之 2 規定：「機關得委託廠商承辦專案管理技術服務項目：一、規劃與可行性評估之諮詢及審查；二、設計之諮詢及審查；三、招標發包之諮詢及審查；四、施工督導與履約管理之諮詢及審查。」「機關因專業人力或能力不足，需委託廠商承辦前條專案管理技術服務者，應先擬具委託專案管理計畫，載明計畫之特性及執行困難度、必須委託專案管理之理由、委託服務項目及所需經費概估、廠商資格及參與成員所應具備之學經歷、委託專案管理預期達成之效益，循預算程序編列核定後辦理。」又依中央機關未達公告金



額採購招標辦法第 2 條第 1 項第 2 款規定：「未達公告金額採購之招標，其金額逾公告金額十分之一，符合政府採購法第 22 條第 1 項第 16 款所定情形，經需求、使用或承辦採購單位就個案敘明不採公告方式辦理及邀請指定廠商比價或議價之適當理由，簽報機關首長核准者，得採限制性招標，免報經主管機關認定。」

(二)故宮於 92 年 1 月 20 日為推動後續籌建工作，邀請政府相關部會、博物館界及學界人士 15 人，函報行政院成立故宮南院籌備委員會。復於 93 年 6 月 1 日在秘書室下成立故宮南院辦公室，包括：召集人、執行秘書、行政事務、硬體及軟體等 8 人之架構，除約聘李佩璋 3 個月外，其餘均不具工程專業背景。又於 93 年 7 月 27 日第 5 次籌備委員會決議，籌建故宮南院除博物館規劃外，尚涉及都市計畫、建築、景觀及工程等專業，故宮邀請相關領域學者專家與院內主管，協助審查規劃案展開後陸續產生之文件，共同組成 15 人之工作小組委員會。復查故宮總務室於 92 年 9 月 4 日依第 2 次籌建委員會「委由林盛豐委員於 1 周內代為遴聘 2 位硬體方面之專家，協助故宮先期作業」之決議，以限制性招標方式，直接辦理「故宮南院甄選專案管理顧問廠商招標文件製作工作」，並載明政務委員林盛豐介紹淡江大學王俊雄及畢光建 2 位教授協助，經當時副院長石守謙於同年 9 月 16 日核可，故宮即於同年 9 月 19 日與淡江大學王俊雄及畢光建 2 位教授(以中華民國都市設計學會名義)議價 68 萬 5 千元決標。惟原委託製作「甄選專案管理顧問廠商招標文件」，後因籌備委員林盛豐建議將名稱更改為「甄選規劃暨開發顧問招標文件」。

(三)又查故宮南院辦公室於93年9月27日簽辦，為因應建築專業相關業務繁重，檢附三公公司負責人林芳慧學經歷(美國紐約州註冊建築師)、參與之研究與規劃設計、其他作品及著作等簡介，擬以限制性招標方式，專案委託該公司辦理「故宮南院相關標案發包作業服務案」及推動相關工作，經院長石守謙於同年10月6日核可，且於同年10月26日與三公公司議價84萬元決標。然詢據林芳慧略以：「我是三公設計公司負責人，是王俊雄教授介紹我認識石院長，當時故宮需要有外語能力的建築專責人才，我沒有意願到故宮服務，他們希望能約聘或當機要秘書，我不可能放掉公司的任務，所以沒有答應。…第1次招標文件審查的過程，故宮效率不高，我當時做的事情很多，又要與國外聯絡，曾向石院長表示我不再參與，那時還未與故宮簽約…第2次招標文件，我仍有給予意見，因為我無法接受故宮審查的效率，…有提供案例的參考費用百分比。我對政府採購法不熟，招標文件的內容我主要提供本案需要哪些工件項目，後來舉辦招標前說明會，與會廠商很熱烈，我在公開場合提出，台灣目前的廠商無法提供故宮的需求，建議廠商組團隊來參加，後來我也提出應包括所有有能力及資格的廠商參與，但具體文字是如何擬定，我並不清楚。」

(四)綜上，故宮雖成立故宮南院籌備委員會及故宮南院辦公室，然卻未能發揮實質功能，復又組成定位不明之工作小組委員會，原本應先辦理甄選專案管理顧問廠商招標文件之製作，以協助故宮辦理南院規劃、設計、招標發包及履約管理之諮詢及審查作業，卻因籌備委員會之建議，逕行更改履約標的，而先甄選規劃暨開發顧問及國際建築顧問。復以未達

公告金額之委託專案管理服務模式，在未敘明不採公告方式辦理及邀請指定廠商議價之充分理由，未經公開評選而直接委由缺乏採購專業素養之國外建築師林芳慧，擔任故宮南院辦公室之顧問，辦理招標文件製作及推動標案發包作業，造成權責不分、履約爭議不斷，顯有疏失。

五、故宮辦理故宮南院委託技術服務採購，未能研擬具體可行之執行計畫，亦未充分善用政府採購法所規定之分包、共同投標等方式，而分標方式欠當，致使工作界面增加，衍生履約糾紛等問題，核有未當。

(一)按政府採購法第 25 條第 1 項規定：「機關得視個別採購之特性，於招標文件中規定允許一定家數內之廠商共同投標。」共同投標辦法第 3 條第 1 項規定：「本法第 25 條第 1 項所稱個別採購之特性，為下列情形之一：一、允許共同投標有利工作界面管理者…。」另政府採購法施行細則第 36 條第 1 項規定：「投標廠商應符合之資格之一部分，得以分包廠商就其分包部分所具有者代之…。」則政府採購法已提供多元化之辦理方式，諸如機關辦理委託規劃設計服務採購，得視個別採購之特性，將規劃設計(含造價估算)工作委由技術服務廠商辦理(按：此為最普遍之辦理方式)或將其中涉及專業部分採分包方式辦理，或採用共同投標方式辦理等，以減少工作界面，增進採購效率，並利工程管理與計畫推動。

(二)本案故宮中南部新館籌設計畫書 90 年 9 月所載，建築基地總面積約 10 公頃，發包工作費 22 億 7,312 萬元，設計監造及工程管理費 1 億 7,319 萬元。嗣行政院於 92 年 1 月 7 日核定故宮南院設於嘉義縣太保市，計畫在 70 公頃基地上建立一座亞洲藝術

文化博物館，除建造博物館主體、一座人工湖和一座亞洲主題庭園外，在園區內另規劃展演活動空間和非博物館用途空間，工程基地分成園區及院區二大區，園區設施主要為景觀，院區設施主要為主體博物館建築，歷次籌建計畫書之經費概要：

- 1、92年6月修正發包工作費54億7,355萬元、先期規劃費1,739萬元、規劃作業費2,173萬元、設計監造費1億9,560萬元及PCM專案管理服務費1億2,860萬元。
- 2、93年12月調整為發包工作費53億9,349萬元、規劃及顧問諮詢費1億1,161萬元、設計監造費2億3,200萬元及PCM專案管理服務費1億6,700萬元。
- 3、96年5月又因配合國際合作，規劃、設計等業務，實際設計監造費增加，且依專案管理顧問招標採購預算修正經費需求為發包工作費51億7,950萬元、規劃及顧問諮詢費1億1,161萬元、設計監造費5億3,371萬元及PCM專案管理服務費1億1,000萬元。

(三)本案故宮南院分為園區景觀及院區博物館之規劃設計工作，再各分成2個顧問標負責規劃設計工作，及2個技術服務標負責協助顧問標規劃設計，並提供工程造價估算等工作，共計4件採購，造成規劃設計及造價估算分由不同廠商辦理，有別於國內一般將規劃設計及造價估算合併招標之作法。且院區博物館建築顧問標於94年11月18日以2億4,867萬元議價成功，即高於92年6月設計監造之計畫經費1億9,560萬元，故宮遂於96年5月將籌建計畫書之設計監造費提昇至5億3,371萬元，顯見故宮規劃之初未能研擬具體可行之執行計畫

，且無分成顧問標與技術服務標之採購規劃。再者，故宮未能善用專業分包、共同投標等方式辦理，不僅增加工作界面，且技術服務標對顧問標負有協助規劃設計等責任，益增其界面之複雜度，不利於計畫之整合與推動。

(四)故宮南院博物館之規劃設計及造價估算工作，分由建築顧問標辦理規劃設計，及國內建築師技術服務標辦理造價估算，致兩者界面規劃不當，兼以故宮明知設計總樓地板面積超出計畫規模及需求甚多，卻仍予審查通過，致國內建築師技術服務標辦理造價估算，工程費大幅超過預算，始要求建築顧問標重新設計，衍生履約糾紛而於 97 年 11 月 28 日終止契約，致使博物館設計工作停止，嚴重影響計畫之推動。另景觀顧問標因專案管理標終止契約而暫停設計工作，又不依故宮通知復工，故宮遂於 97 年 3 月 19 日對景觀顧問標終止契約。加上景觀技術服務標於 97 年 9 月 25 日以景觀顧問標已終止契約，而無工作可進行為由，即向故宮提出終止契約，景觀設計工作亦隨之中斷，延宕計畫執行進度。嗣後故宮考量原有分標方式，造成界面不清、管理困難、終止契約等問題，為利工作界面整合，研議將建築顧問標未完成工作，交由國內建築師技術服務標辦理，及將景觀顧問標與景觀技術服務標合併重新招標，益證原有分標方式之不當。

(五)綜上，故宮辦理故宮南院委託技術服務採購，未能研擬具體可行之執行計畫，亦未充分善用政府採購法所規定之分包、共同投標等方式，而分標方式欠當，致使工作界面增加，衍生履約糾紛等問題，核有未當。

