

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：南投縣政府

貳、案由：南投縣政府興建「農特產品展售暨旅遊服務中心（又稱南投縣巨型公園遊憩文化資訊中心）新建工程」，以限制性招標辦理本案工程違反政府採購法規定；又以未經主管建築機關核准之圖說發包及簽立工程合約，並於本案建物未領得建造執照，尚未依法定程序完成土地地目變更編定前先行施工興建，於尚未完工驗收領得使用執照前先行使用，且營運收支未編歲入出預算，均有違失。爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

民國（下同）八十八年九月二十一日台灣地區發生強烈地震，南投縣屬因震災受創之災區。同年十一月間，南投縣縣長指示該縣府相關單位就該縣於九二一震災後產業重建、經濟復甦提出可能方案供評估，該府計畫室於九二一震災之前正負責南投縣綜合發展計畫及城鄉風貌計畫之統籌及執行，遂由該室提出重建綱要計畫可能方案向縣長簡報，經決定於該縣國姓鄉福龜地區興建農特產品展售暨旅遊服務中心（又稱南投縣巨型公園遊憩文化資訊中心新建工程，以下簡稱本案系爭建物）。並由台灣省政府於八十八年十二月十日核定將原支援該縣府辦理中投公路高架橋下人文觀光廣場建設工程四千萬元變更為二千萬元，另二千萬元移作辦理本案系爭建物之經費（台灣省政府八十八年十二

月十日八八府財務字第一〇三六八一號函參照)。經查，南投縣政府辦理本案有下列違失：以限制性招標辦理本案工程違反政府採購法規定；又以未經主管建築機關核准之圖說發包及簽立工程合約，並於本案建物未領得建造執照尚未依法定程序完成土地地目變更編定前先行施工興建，於尚未完工驗收領得使用執照前先行使用，且營運收支未編歲入出預算等。茲分述如下：

一、南投縣政府以「限制性招標」辦理本案工程違反政府採購法規定，顯有違失。

(一)按政府採購之招標方式，分為公開招標、選擇性招標及限制性招標。所稱「限制性招標」係指不經公告程序，邀請二家以上廠商比價或僅邀請一家廠商議價。而機關辦理公告金額以上之採購，除依政府採購法第二十條(得採選擇性招標)及第二十二條(得採限制性招標)辦理者外，應公開招標，政府採購法第十八條、第十九條定有明文。依政府採購法第二十二條規定略以：「機關辦理公告金額以上之採購，符合下列情形之一，報經上級機關核准，得採限制性招標：一、以公開招標或選擇性招標辦理結果，無廠商投標或無合格標；二、原專屬權利、獨家製造或供應；三、遇有不可預見之緊急事故，致無法以公開或選擇性招標程序適時辦理，且確有必要者。四、原有採購之後續維修、零配件供應；。五、屬原型或首次製造、供應之標的，以研究發展、實驗或開發性質辦理者。六、在原招標目的範圍內，因未能預見之情形，必須追加契約以外之工程；」。同法第一百零五條規定略以：「機關辦理下列採購，得不適用本法招標、決標之規定。一、國家遇有戰爭、天然災害、

癘疫或財政經濟上有重大變故，需緊急處置之採購事項。二、人民之生命、身體、健康、財產遭遇緊急危難，需緊急處置之採購事項。：」。

(二) 南投縣政府計畫室為辦理本案系爭建物發包施工乙事，以本案工程「為九二一災後重建指標性建築，涵蓋公共、產業、生活、社區重建等四大要項之實質輔導重建各項展示及災區生機重現等功能積極帶動重建計畫給災民信心，並奉縣長簡報會議中指示，指定為南投縣九二一震災回顧展之場地，並希能盡快施工完成以帶動重建信心，敬請予以考量緊急性及大木作施工品質之經驗準則」為由，簽請縣長「准予辦理限制性招標」。該簽說明第十三點「招標方式」謂：「本工程依政府採購法第二十二條第五款規定，屬首次提供場地以帶動地方產業，開發新的產業再造方式，作為帶動災後重建實驗性質及開發社區及地方產業生機。及第一〇五條第二項規定（人民財產遭遇危難，需緊急協助帶動產業之處置）」。嗣由縣長（時任縣長為彭百顯）於八十九年三月二十三日批示：「一、可。二、請限時於七月二十五日前完成以利重建。三、由久元、國軒二家比價。四、使用管理辦法請速完成。」（八十九年三月二十一日南投縣政府計畫室簽參照）

(三) 又南投縣政府除於八十九年九月二十一日至十月十五日期間，曾因辦理「九二一重建回顧展」於本案工程完工驗收前即已先行使用系爭建物並擅自接水接電外，自系爭建物於九十年四月十日完成驗收迄九十二年五月二十九日領得使用執照後迄今，均屬閒置狀態，實難謂有何「因人民之財產遭遇緊急危難而執行『緊急處置』之必

要」情形。（九十年四月十日本案「工程驗收證明書」、南投縣政府工務局九十二年五月二十九日九二投縣工築使字第四〇八號「使用執照」參照）

（四）惟本院訊據政府採購法主管機關行政院公共工程委員會相關主管人員到院說明謂：一、本案工程內容為供農特產品展示之二層木構造建築物，應非屬政府採購法第二十二條第一項第五款「屬原型或首次製造、供應之標的，以研究發展、實驗或開發性質辦理者。」之適用範疇。二、無人民之生命、身體、健康或財產遭遇緊急危難而執行緊急處置之必要，尚不得依政府採購法第二百零五條第一項第二款規定辦理。（行政院公共工程委員會九十二年九月十七日答覆本院詢問書面資料參照）

（五）綜上，本案系爭建物於南投縣政府計畫室簽准招標後隔日隨即完成發包，然自發包、完工驗收迄領得使用執照耗時三年多，期間均為閒置狀態，足見本案系爭建物之興建並無「緊急處置」之必要性，非屬政府採購法第二百零五條，機關辦理採購得排除該法招標、決標規定之情形。本案工程內容為供農特產品展示之二層木構造建築物，亦非屬政府採購法第二十二條第一項第五款，得採限制性招標辦理之案件。南投縣政府以「限制性招標」辦理本案工程違反政府採購法規定，顯有違失。

二、南投縣政府以未經主管建築機關核准之圖說發包及簽立工程合約，並於本案建物未領得建造執照前即已先行施工，且於尚未完工驗收領得使用執照前擅自接水接電先行使用，核有違失。

（一）按建築法第二十五條第一項前段規定：「建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）

主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。」同法第七十三條前段規定：「建築物非經領得使用執照，不准接水、接電或申請營業登記及使用」。

(二)南投縣政府(計畫室)於八十八年十二月三十一日與陳傳彥建築師事務所完成本案「南投縣巨型公園遊憩文化資訊中心新建工程」委託「規劃設計監造」議價，嗣後雙方並簽立本案委任契約書；依據該契約書第二條「履約標的」項目，包括：(一)工程規劃、詳細設計、(二)提具監造計劃送經機關同意、(三)負責辦理工程契約單價調整、(四)協助辦理開標事宜、(五)審查承包商施工計劃、設備與預定進度、(六)監督承包商按照設計圖說施工、(七)查核各項材料檢驗報告、(八)提送竣工文件，並協助機關處理驗收及保固期間事宜、(九)應於施工期間派駐適任人員監督承包商施工等，惟未有代委任人申請建築許可之約定。(八十八年十二月三十一日南投縣政府計畫室簽及「南投縣巨型公園遊憩文化資訊中心」南投縣政府工程委託規劃設計監造契約書等事證參照)該府計畫室為辦理本案系爭建物發包施工乙事，於八十九年三月二十一日發請縣長准予採限制性招標方式辦理，經簽會該府「公共工程管理中心」、「主計室」、「建設局」等三單位，惟上開單位均僅會章未簽註意見。嗣由縣長於同年月二十三日批可。詳如上開調查意見一、(二)1所述(八十九年三月二十一日南投縣政府計畫室簽參照)。翌日(同月二十四日)即由該府公共工程管理中心完成本案工程開標及決標，由國軒營造有限公司以新台幣

幣一千七百九十六萬元得標，本次開標尚有該府主計室、政風室監標。八十九年四月一日訂立本案工程承攬契約（八十九年三月二十三日及二十四日南投縣政府公共工程管理中心簽、八十九年三月二十三日本案工程「工程底價表」、八十九年三月二十四日本案工程「開標紀錄表」、八十九年四月一日本案工程承攬契約書等事證參照）。又八十九年三月二十二日由該府計畫室將本案「工程預算書」送請該府公共工程管理中心辦理發包時，該中心主任曾簽註意見謂：「施工前建築師應配合進度請繪製施工大樣圖送本府審核後據以施工」，然未曾提及或注意本案工程尚未領得建造執照，所採用之發包圖說亦非主管建築機關核准圖說（八十九年三月二十二日本案「工程預算書」封面會辦單參照）。八十九年五月九日本案系爭建物開工興建，八十九年九月二十一日至十月十五日期間，南投縣政府因辦理「九二一重建回顧展」於本案工程完工驗收前即已先行使用（南投縣政府八十九年十月十二日復國軒營造有限公司函參照）。嗣後本案工程分別於八十九年十二月七日、九十年二月十三日、九十年二月二十三日、九十年三月十六日，辦理多次初、複驗程序。然而，九十年二月七日該府計畫室為本案工程定於同年月十三日驗收乙事，簽會該府工務局，該局簽註多項意見，略謂：「本案尚未變更適當用地，是否辦理驗收，請慎重考量；本案請先行申請建造執照，再行派員驗收；」等語（九十年二月七日南投縣政府計畫室簽參照）。九十年二月二十二日本案工程第三次「驗收紀錄」之驗收結果四及同年三月十六日本案工程第四次「驗收紀錄」之驗收結果二均記載：「本建

築物尚未取得建築執照，是否准予付款，請主辦單位本權責辦理」。九十年四月十日本案「工程驗收證明書」驗收意見二亦載明：「本案因尚未取得建造執照，是否准予付款，請主辦單位依權責辦理」等語。

(三)綜上，本案工程自該府計畫室於八十九年三月二十三日簽准發包起，迄八十九年四月一日訂立承攬契約止，期間該府主辦及會辦單位包括該府計畫室、公共工程管理中心、建設局、主計室、政風室，上開各單位均未注意本案工程尚未領得建造執照，所採用之發包及合約圖說均非主管建築機關核准圖說。且該府於本案委託規劃設計監造之委任契約書內，未有要求本案建築師事務所代委任人申請建築許可之約定，則本案當由起造人即南投縣政府自負依建築法踐行申請建築許可程序之責任。又本案工程於九十年三月十六日，仍在辦理完工驗收程序，但該府卻曾於八十九年九月二十一日至十月十五日期間，因辦理「九二一重建回顧展」而已擅自接水接電先行使用。顯見南投縣政府辦理本案系爭建物新建工程，未申請建造執照即先行發包施工，又於本案工程完工驗收前已於建物內辦理「九二一重建回顧展」擅自接水接電先行使用，便宜行事，違反建築法申請建築許可及使用管理相關規定，核有違失。

三、南投縣政府辦理本案系爭工程，於興辦事業計畫尚未經中央目的事業主管機關核准及尚未依法定程序完成土地地目變更編定前，已先行施工興建及使用，違反區域計畫法及非都市土地使用管制規則相關規定，核有違失。

(一)按區域計畫法第十五條第一項規定：「區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都

市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更程序之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」同法第十一條及第二十一條第一項分別規定：「區域計畫公告實施後，凡依區域計畫應擬定市鎮計畫、鄉街計畫、特定區計畫或已有計畫而須變更者，當地都市計畫主管機關應按規定期限辦理擬定或變更手續。未依限期辦理者，其上級主管機關得代為擬定或變更之。」及「違反第十五條第一項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。」又依非都市土地使用管制規則第六條第一項規定：「經編定為某種使用之土地，應依其容許使用之項目使用。但其他法律有禁止或限制使用之規定者，依其規定。」

（二）本案系爭建物坐落基地為南投縣國姓鄉龜溝段二三〇、二三一、二三九、二二九地號等四筆土地，肇建時基地土地地目編定為「特定農業區農牧用地」，但系爭建物興建用途卻為「農特產展示中心」，違反非都市土地使用管制規則附表一、「各種使用地容許使用項目表」五、「農牧用地」容許使用項目。因興辦事業計畫尚未經中央目的事業主管機關核准及尚未依法定程序完成土地地目變更編定前，已先行施工興建及使用，違反區域計畫法第十五條第一項及非都市土地使用管制規則第六條有關規定，爰南投縣政府（地政局）於八十九年十二月二十七日依區域計畫法第二



十一條規定處罰該府新台幣六萬元整在案（南投縣政府八十九年十二月二十七日投府地用字第八九二〇三五六三號函事證參照）。該府為辦理本案用地地目變更乙事，於房屋已建築完成先行使用後，方於八十九年十月二十三日及九十年二月二十六日分別檢附興辦事業計畫書、審查表及相關補充資料，送請行政院農業委員會審核。嗣九十年三月八日行政院農業委員會始同意本案用地變更為「特定農業區特定目的事業用地」，九十年十月二十五日方完成前開二三〇地號等四筆土地變更編定登記（行政院農業委員會八十九年十一月七日八九農輔字第八九〇一五六〇六八號及九十年三月八日九〇農輔字第〇九〇〇一一〇六二〇號函、本案四筆土地南投縣埔里地政事務所「土地登記謄本」等事證參照）。又本案二三〇地號等四筆土地屬私人所有（本案四筆土地南投縣埔里地政事務所「土地登記謄本」參照）。南投縣政府於八十九年十月二十三日送審興辦事業計畫書時尚有檢附本案土地承租契約書在案（行政院農業委員會八十九年十一月七日八九農輔字第八九〇一五六〇六八號函說明七記載：「本案土地承租契約書為南投縣巨型公園遊憩文化資訊服務中心土地租賃契約書，與新農業文化園區福龜農業多功能中心不同，且該契約書中乙方（地主）同意甲方（南投縣政府）於租地上興建建築物，設置景觀及相關設施，而並未敘明乙方同意甲方可辦理變更使用。如租賃契約書視同土地使用同意書，應註明同意作為變更以後用途之使用」等語參照）。

（三）綜上，本案系爭建物興建用途為「農特產展示中心」，於八十九年五月九日開工興

建，當時基地土地地目編定仍為「特定農業區『農牧用地』」，違反非都市土地使用管制規則「農牧用地」容許使用項目之規定，應變更用地為「特定農業區『特定目的事業用地』」。但南投縣政府卻遲於八十九年十月二十三日始檢附興辦事業計畫，送請中央目的事業主管機關即行政院農業委員會審核。則南投縣政府辦理本案系爭工程，於興辦事業計畫尚未經中央目的事業主管機關核准及尚未依法定程序完成土地地目變更編定前，已先行施工興建及使用，違反區域計畫法第十五條第一項及非都市土地使用管制規則第六條有關規定，核有違失。

四、本案系爭建物於實際完工驗收迄領得使用執照耗時二年多，期間基於建築法第七十三條前段規定不准申請營業登記及使用，該府遲未取得使用執照，影響營運成效，核有違失。

(一) 南投縣政府為辦理本案系爭建物「委託經營」乙事，於九十年十二月十八日與銀行家有限公司議價後，雙方於同年月簽立「委託經營契約書」在案。依據該契約書第二條「契約期限」規定略以：「自訂約日起至九十八年五月三十日止。準備期限：乙方應自簽約日起得開始準備工作，但應於建築本體取得使用執照後，才得開始對外營業，不得藉故展延：」等語（九十年十一月十二日、十二月十八日南投縣政府城鄉發展局簽、九十年十二月「南投縣福龜農業多功能中心（南投縣福龜旅遊文化資訊廣場）委託經營契約書」等事證參照）。本案系爭建物於九十年十一月八日始提出「建造執照申請書」（九十年十一月八日投縣工築收文字第九〇一〇九八六九

號)，同年月日南投縣政府工務局准予核發九十年十一月八日（九〇）投縣工築（造）字第一八一四號「建造執照」，惟因本案未領得建照前已先行動工，該局併依建築法第八十六條規定處罰鍰在案。然因本案系爭建物已於九十年四月十日完成驗收（九十年四月十日本案「工程驗收證明書」參照），承造人國軒營造股份有限公司及其保證人海鈺實業股份有限公司行蹤不明，致系爭建物雖已補領建造執照但卻無法申報開工、施工勘驗及請領使用執照，經該府於九十一年三月七日函請內政部營建署釋示處理方式，及於九十二年一月三日召開建築爭議事件評審委員會評議後，依建築法第七十條第二項規定由起造人單獨申請使用執照（內政部營建署九十一年四月二十五日營署字第〇九一〇〇一五一五六號函、九十二年四月二十八日南投縣政府工務局簽等事證參照）。嗣九十二年五月二十九日南投縣政府工務局方准予核發本案（九二）投縣工築（使）字第四〇八號「使用執照」。

（二）綜上，南投縣政府雖於九十年十二月已就本案系爭建物「委託經營」乙事，與廠商簽有「委託經營契約書」在案，且系爭建物於九十年四月十日已完成驗收。但該府卻因系爭建物肇建時未領得建造執照、無法申報開工等相關違失，導致遲延至九十二年五月二十九日方領得本案「使用執照」。本案系爭建物於實際完工驗收迄領得使用執照耗時二年多，期間基於建築法第七十三條前段規定不准申請營業登記及使用。該府遲未取得使用執照，建物一直荒廢無法正常使用，影響營運成效，核有違失。

五、南投縣政府辦理本案系爭工程之營運收支未編歲入出預算，核有疏失。

(一) 本案系爭工程於九十年五月完成支付工程款，該府於九十年十二月與銀行家有限公司議價後訂立委託經營契約，期能發揮該中心預計功能，並籌措土地租金及補償金財源，惟因該中心迄未能取得使用執照，致無法發揮預期效能。

(二) 依本案委託經營契約書第五條規定，南投縣政府應向包商收取固定經營權利金及回饋金；又該中心土地係向私人承租，每年亦有租金支出；惟查九十年年度總預算及第一次追加減預算，均無是項收支預算，核與預算法第六條及第十三條規定不符。

(三) 本案系爭建物於未領得使用執照前，審計部台灣省南投縣審計室查核發現已有該中心銷售商之銷貨憑證，顯然已有違規營業事實。該中心既已有營業事實，依該府與銀行家有限公司簽訂之委託經營契約第五條前項固定經營權利金及回饋金均約定自開始營運時起算，但經南投縣審計室查核結果，該府承辦單位並無權利金及回饋金之結算資料，且九十年度編送總決算書內亦無相關收入實現數。嗣後該銀行家有限公司並因擅自增加設施導致違約遭該府解約，該府未善盡監督職責，難辭疏失之責。

(審計部台灣省南投縣審計室查核南投縣政府九十年年度財務收支審核通知事項、九十一年八月二十六日南投縣政府政風室發、南投縣政府九十一年六月二十日城宅字第○九一○一○七四八一○號函等事證參照)。

綜上所述，南投縣政府興建「農特產品展售暨旅遊服務中心(又稱南投縣巨型公園遊憩文化資訊中心)新建工程」，以限制性招標辦理本案工程違反政府採購法規定；又

以未經主管建築機關核准之圖說發包及簽立工程合約，並於本案建物未領得建造執照，尚未依法定程序完成土地地目變更編定前先行施工興建，於尚未完工驗收領得使用執照前先行使用，且營運收支未編歲入出預算。均有違失。爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

中 華 民 國 九 十 二 年 月 日

提案委員：