

調 查 報 告

壹、案由：審計部函報：該部稽察漢翔航空工業股份有限公司辦理「沙鹿廠區飛航服務棚廠及停機坪籌建工程統包案」執行情形，發現其執行過程核有未盡職責及效能過低情事，經函請經濟部查明妥適處理，報請本院鑒核乙案。

貳、調查意見：

經濟部所屬漢翔航空工業股份有限公司（下稱漢翔公司）為配合政府將清泉崗機場擴建為中部國際機場及預計於94年底開放商務航空（包括商務專機及私人專機）等政策，為免錯失商機，經該公司94年7月28日第3屆第14次臨時董事會議議通過，規劃於該公司沙鹿廠區內新建6架機位之飛航服務棚廠，以爭取各項飛航服務與飛機維護業務，並於94年8月9日向經濟部（國營事業委員會）函報同意以補辦預算方式，購建固定資產「飛航服務棚廠籌建及停機坪整建」案，層轉行政院，案經該院於94年11月18日核復原則同意。本案原規劃籌建期程為94年8月至95年6月（含陳報行政院作業時間），投資金額6,500萬元，興建飛機棚廠1座（6個機位）及停機坪，初期經營策略係利用該棚廠位於清泉崗機場地利之便，吸引將飛機註冊於國外之國內企業主私人飛機停放，並著手該機型之維護訓練後，爭取該等飛機維修及地勤支援業務；俟政府開放私人飛機後，該公司再以協助國內企業購機及飛機代管與維護操作，或由該公司自行購機分時出租等方式擴大營運規模；長期則將該公司位於機場航空站附近土地建成「飛航服務基地」成為商務機固定基地，以吸引更多顧客。本案採統包方式招標，最有利標（固定價格）決標，95年1月18日評選結果，建志營造股份有限公司（下稱建志公司）得標，決標金額6,380萬元，同年月25日簽約，並於97年9月完工，該公司原預估本案於營運後第3年起，即可達成

滿載（6架飛機）承租，經審計部派員稽察，實際上迄99年僅有1架私人飛機租用停放，縱使加計其他航空運輸業、普通航空業及政府單位承租暨維修收入等因應措施，本案啟用後第1及第2年營業額亦未達成預期目標，確有未盡職責及效能過低情事，謹將調查意見臚陳如次：

一、漢翔公司明知飛航服務棚廠位於軍用機場內，應符合機場相關禁建、限建管制規定，惟事先因未周延規劃，肇致嗣後建築執照取得及工程執行延宕，衍生額外支付統包商營建物價調整款，未達統包可縮短工期且無增加經費之目標，洵有疏失。

（一）依「政府採購法」第24條第1項規定：「機關基於效率及品質之要求，得以統包辦理招標」；統包實施辦法第2條規定：「機關以統包辦理招標，應先評估確認下列事項：一、整合設計及施工或供應、安裝於同一採購契約，較自行設計或委託其他廠商設計，可提升採購效率及確保採購品質。二、可縮減工期且無增加經費之虞」；另按「海岸、山地及重要軍事設施管制區與禁建、限建範圍劃定、公告及管制作業規定」肆、三、重要軍事設施管制區（一）管制單位：由該項軍事設施所屬機關或單位負責管制；（二）禁建、限建範圍，訂有軍用機場及飛機戰備跑道管制區禁建、限建範圍限制。

（二）查漢翔公司「投資審查委員會」94年5月12日審議本案補辦預算會議資料「漢翔公司一般建築及設備投資計畫補辦預算案審查意見回覆表」第8項，「王鴻傳」委員提出：「依國防部軍用機場禁限建相關作業規定，軍用機場滑行道邊緣50公尺內為禁建區，規劃時須符合相關作業規定」，惟漢翔公司卻僅以本工程位置距離五號滑行道超過50公尺(超出禁建區)作為說明，未就鄰近已停用之戰備跑道（六號滑行道）及該機場各項

限建(限高)規定一併檢討，納入招標文件予以規範。迄本工程95年1月25日簽約後，統包商於95年4月3日向臺中縣政府建設局申請本工程棚廠建築執照，該局以其興建地段位於空軍清泉崗機場範圍內，函請軍方負責管制單位表示意見，經空軍戰術戰鬥機第427聯隊於95年6月23日審定，本申建案實際申建高度(超出清泉崗機場六號滑行道限高)不符合國防部公告禁建、限建管制區域規定。嗣經該公司多次協調，始與管制單位達成清泉崗機場六號滑行道雖為空軍戰備跑道，惟已交由民用航空局臺中航空站使用，應可解除戰備任務之共識，由空軍戰術戰鬥機第427聯隊報經空軍司令部95年8月25日同意放寬限制範圍後，臺中縣政府於95年9月11日第2度將該申建案函送空軍第427戰術戰鬥機聯隊查明是否符合規定，同年10月30日該聯隊函復符合，迄96年1月2日始取得建築執照，已逾本工程「執行計畫書施工預定進度表」應於95年12月底完工之時程。漢翔公司明知興建棚廠位於軍用機場內，惟仍未就投資審查會委員意見妥善規劃前置作業，致建築執照申請作業前後歷時8個月，較契約原規劃簽約後2個月內取得建築執照（按：本工程「飛航服務棚廠及停機坪籌建需求規範書」第1.4條規定，本案須於簽約後8個月內完成；契約第10條規定，本工程應於建築執照取得後180日曆天完工），延宕工期長達6個月。

- (三)復查本工程契約並未訂有物價調整規定，統包商因建築執照取得延遲而延誤開工，考量市場行情及非可歸責於廠商之成本增加，多次函請漢翔公司辦理物價指數調整，據統包商95年12月7日建翔字第9512007號函略以：「...二、本案之建築線理應於發包前 貴公司應先行查明並澄清是否於航線內，才不會造成得標廠商因本案之建築執照申請因而延宕長達8個月，造成得標

廠商成本無形擴張增加...」，要求將物價指數調整併入契約執行，雙方衍生爭議，經統包商向行政院公共工程委員會申請調解，據該會96年11月9日(調0960253號)履約爭議調解成立書所載：「本契約因建造執照取得延遲，致工程開工延誤6個月，...非可歸責於申請人，基於調解目的本段延遲期間物價變動之風險，雙方同意本會建議由他造當事人補貼，補貼範圍除機坪不受建照取得干擾外，其餘各項工程費補貼各期估驗時與前6月之物價指數之比值乘以該期估驗款，即他造當事人給付申請人247萬2,548元...」，由漢翔公司支付統包商物價指數調整款。

(四)綜上，漢翔公司明知興建棚廠位於軍用機場內，應符合機場禁限建規定，惟事前因未妥善規劃，且統包評估確認事項過於籠統，未及時協調解決申建高度之歧見，肇致建築執照取得延宕，影響工程執行，並因而支付物價調整款，未達統包可提升採購效率，及無增加經費之目標，確有未盡職責及效能過低情事。

二、漢翔公司未督促監造廠商善盡監造及文件審查職責，致因欠缺相關證明文件及施工未符設計圖說，無法通過消防安全查驗，耽延建物進駐啟用時程，且簽訂變更設計協議書未釐清統包商延遲責任，逕同意增加工期，衍生不利於機關之仲裁判斷，又未依契約規定追究監造廠商監造不實責任，損及機關權益，均有疏失。

(一)依統包實施辦法第8條第1款規定：「機關以統包辦理招標，應於招標文件規定下列事項：一、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」；另按行為時之「公共工程施工品質管理作業要點」(93年7月30日修正)第11點規定：「監造單位及其所派監工人員工作重點如下：... (二)對廠商提出之材料設備之出廠證明、檢驗文件、試驗報

告等之內容、規格及有效日期應依工程契約及監造計畫予以比對抽驗，並於檢驗停留點（限止點）時就適當檢驗項目會同廠商取樣送驗。...（四）發現缺失時，應即通知廠商限期改善並採取矯正措施。...」另工程契約第3條（七）規定，統包商負有設備、材料、工具之輸入許可證及進口許可證及進口設備與材料等自原產國所開具之產地證明、出口許可證照責任；第4條規定，業主(漢翔公司)負有設計、施工文件之審核及委託監造單位辦理本工程監造事宜等職責；契約「需求規範書」第1.11節規定：「1.11.1所有國外製造之機械或器材於運往工地前，承包商應檢附國外標準，國外(內)檢驗報告及試驗合格證明或規格證明，經本公司認可後始准進行安裝」；「1.11.3凡本案所預計安裝之機具設備於進場安裝前，皆需備妥型錄、出廠證明及相關文件，經本公司核可後備查，始准進場進行安裝」；委託監造契約第4條第5款規定，監造廠商應對營造廠商提出之材料設備出廠證明、檢驗文件、試驗報告等之內容、規格，依工程契約及監造計畫予以比對抽驗。查臺中縣消防局96年1月31日審核通過本工程統包商所提建築物消防安全設備圖說資料，本工程設計採高發泡放出口，全區放射時，其防護區域開口部可在泡沫水溶液放射前自動關閉；滅火藥劑種類為蛋白質泡沫液。惟本工程統包商進行消防安全設備施工前，未依規定提出高發泡放出口、滅火藥劑(原液)、防火門及防火百葉等項目之相關國內(外)檢驗報告、型錄、出廠證明及相關文件送監造廠商卡文諮詢工程師有限公司（下稱卡文公司）審查，即進場安裝施作，漢翔公司未督促監造單位確依行為時之「公共工程施工品質管理作業要點」第11點第1項第2款及第4款規定，於檢驗停留點（限止點）時抽查檢驗項目，及時要求補正，

仍同意統包商於96年6月辦理該等消防安全設備之估驗計價，顯未依上開法令及契約規定，落實執行監造計畫，並督促監造廠商善盡文件審查職責。

(二)復依行為時之「公共工程施工品質管理作業要點」第9點第2款規定：「機關委託監造，應於招標文件內訂定下列事項：(二)廠商監造不實或管理不善，致機關遭受損害之責任及罰則。」第15點第1項規定：「機關應隨時督導工程施工情形，並留存紀錄備查。…」本工程完工後，統包商於96年7月6日函送消防安全設備出廠證明等竣工書圖資料，漢翔公司猶未督促監造單位落實文件審查作業，及早查覺所送證明文件及消防安全設備有不符圖說情事，顯未依行為時之「公共工程施工品質管理作業要點」第15點第1項規定，落實督導工程施工情形，逕於96年7月10日初驗紀錄登載初驗結果：「與契約、圖說、貨樣規定相符」，迨臺中縣政府消防局96年7月20日辦理消防安全設備查驗，始發現本工程有泡沫滅火設備未檢附相關資料（原液、高發泡放出口）等7項缺失，無法取得使用執照。嗣後該公司考量立即向統包商提出求償作業，本工程建物啟用勢必受影響，依該公司內部評估，如棚廠啟用延期，將造成每年5,000萬元以上營業額之損失，爰在扣留逾期罰款（1,239萬餘元）、違約賠償及估驗保留款等金額之情形下，先行同意統包商辦理變更設計（未另追加金額），惟本案係可歸責於統包商因素所致，該公司於97年3月27日簽訂變更設計協議書時，未釐清統包商延遲責任或協議其處理方式，逕同意增加工期至97年5月27日前完工，致上開逾期罰款爭議，經中華民國仲裁協會仲裁判斷書（97年度仲中聲和字第26號）仲裁判斷認為：「消防設備因瑕疵變更設計、重新施作部分，相對人既已同意變更設計，增加工期至97年5月

27日...，在97年5月27日以前，核屬改正期間，自亦不得論以逾期」，判斷本工程逾期日數僅為53天（自97年5月28日至97年7月19日），最終僅扣罰統包商350萬餘元，與原主張逾期罰款應依契約計罰1,239萬餘元，兩者相差889萬餘元，損及機關權益。又因本案進行消防安全設備變更設計及重新施工，致建物使用執照延至97年9月8日始取得，距臺中縣政府消防局96年7月10日辦理消防安全設備查驗已延宕超過1年，造成營收減少，且迄結算驗收後該公司雖於監造契約第7條（契約保證）第3項規定：「乙方如監造不實或管理不善等，致甲方遭受損害時，乙方應負擔損害賠償責任。...3. 工程施工時程之延後及獲得，致本公司所產生之損害」，惟未依行為時之「公共工程施工品質管理作業要點」第9點第2款規定，於招標文件訂定相關明確罰則，致迄未追究監造單位監造不實，應負擔之損害賠償責任，核有未盡職責情事。

(三)綜上，漢翔公司未善盡督促監造單位覈實執行監造作業，及早查覺統包商未依約提出型錄、出廠證明及相關文件送審及施工不符圖說等情事，致消防安全設備變更設計及重新施工，未達統包可確保採購品質之目標，並延宕本工程營運啟用超過1年，造成營收減少，且簽訂變更設計協議書未釐清統包商延遲責任，逕同意增加工期，衍生不利於機關之仲裁判斷，又迄未追究監造單位監造不實責任，損及機關權益，均有疏失。

三、漢翔公司未覈實評估投資計畫，且未就投資審查委員會所提建議，切實檢討妥擬因應措施，復未按規劃時程取得相關維修證照，致飛航服務棚廠啟用後營運效能欠佳、設施閒置，未符原規劃目標，亦難辭疏失之咎

(一)依漢翔公司94年8月9日、9月30日提報經濟部國營事業委員會購建固定資產「飛航服務棚廠籌建及停機坪整

建」案之效益評估資料（銷值預估）所載，本計畫棚廠完成後，初期營運策略為爭取國內企業主註冊於國外之私人飛機停放，第1年起可對外承接停機空間承租業務，保守預估至少可獲得3架飛機以上停機及2架維修，年銷值1,750萬元；第2年至少可獲得4架飛機以上停機及維修，年銷值3,000萬元；啟用後第3年起可滿載承租，每年年銷值4,500萬元，內部報酬率23.1%。

- (二)查漢翔公司「投資審查委員會」94年5月12日審議本案補辦預算會議資料「漢翔公司一般建築及設備投資計畫補辦預算案審查意見回覆表」第5、7、18項，各投資審查委員已分別提出「若未來接單量不足，本計畫無法充分使用之替代方案為何？」；「請考量產能閒置時的風險管理」；「國內主要企業大多集中在新竹以北，以中部為基地是否符合未來客戶需求」等建議，惟相關承辦單位均未予以正視、覈實評估，僅以「以現有客戶反應，未來接單量不足情況機率較低，如果真發生接單量不足情況，以公司未來維修業務將逐年增加情況下，原有停機位仍不足以因應需求」；「國內地面交通越來越便捷及中科進駐之情況下，以中部為基地對國內企業主應無困擾」作說明，致本工程自97年8月啟用後，企業主因地緣關係屬意將私人飛機停放於臺北松山機場（如鴻海集團之3架飛機）等因素，迄99年10月（營運後第3年）僅有1架私人飛機（登記美國籍，委由BAA及Jet Aviation管理）租用本案棚廠停放，又本計畫原預訂遇有接單不足情況時，得以該公司各項軍用飛機與維修業務調節停機位需求，避免興建棚廠機位閒置，亦因軍用飛機涉及國防機密，必須與民用機隔離為由，迄今無法按規劃調節使用飛航棚廠，顯示前置作業未確實評估，肇致完工啟用後客源不足、營運效能欠佳及設施閒置。

- (三)復查本案於94年提報計畫時載述，初期策略係吸引已於國外註冊之國內企業主私人飛機停放，針對未來可能承接維修之機型及相關維修證照，已規劃派員接受國外航太原廠或相關認證機構之訓練，如未來承接維修飛機為國外註冊飛機，需增加訓練具備FAA（美國民航管理單位）維修資格人員，且據該公司「商務航空事業發展規劃」評估資料分析，目前國內商務私人飛機大都登記為美國籍，該公司98及99年商務航空業務推動方案，業將取得相關維修證照列為推動項目，惟迄99年底仍未派員受訓取得FAA相關證照（規劃預計於100年編列預算派員赴美受訓），致無法執行飛機維修簽證作業，造成維修業務受限。本案實際營運除棚廠機位未符原規劃可達滿載承租之目標，且縱使加計其他運輸業、普通航空業或政府單位臨時性租用與維修收入等因應措施，飛機棚廠第1年(97年8月至98年7月)及第2年(98年8月至99年7月)銷值分別為1,514萬餘元及1,019萬餘元，僅為原規劃目標1,750萬元及3,000萬元之86.52%及34%，亦未達成預期目標。
- (四)綜上，漢翔公司未覈實評估本案投資計畫，且未就投資審查委員會所提建議，切實檢討妥擬因應措施，復未按規劃時程取得相關維修證照，致飛航服務機棚啟用後營運效能欠佳、設施閒置，未符原規劃目標，亦難辭疏失之咎。