

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察交通部觀光局暨馬祖國家風景區管理處執行「馬祖地區傳統建築聚落保存計畫」，涉有未盡職責及效能過低情事乙案。

貳、調查意見：

交通部觀光局馬祖國家風景區管理處（下稱馬管處）辦理「馬祖地區傳統建築聚落保存計畫」，經行政院於94年12月6日核定，納入中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算—台灣歷史文化風貌保存計畫中辦理，計畫總經費5億元，計畫期程自95年1月至98年12月。該處於95年5月26日發包辦理本計畫委託「總顧問專案管理」技術服務（含施工監造）案，契約金額為新台幣（下同）2,190萬元，並於96年3至4月期間，陸續完成發包3案統包工程（合計3案發包契約金額為4億2,022萬7,000元）。另本計畫於95及96年度預算編列數分別為7,000萬元及1億元，實際執行數僅266萬7,000元及1,871萬3,000元，預算執行率僅3.81%及11.21%，97年無編列預算，惟上年度保留1億4,700萬，實際執行數2926.6萬。其中3個統包案總計支付3,322萬451元，其中工程材料費1,047萬2,117元、規劃設計費1,461萬9,163元及其他作業費用款項8,12萬9,171元，後經行政院經建會檢討，認為本計畫前置作業未臻完備，相關規定與運作機制未確實建立即逕行招商，造成後續執行及管考困擾等，行政院爰於97年11月24日同意撤案，另由觀光局研擬「馬祖國家風景區建築特色計畫」，納入該局執行中之「重要觀光景點建設中程計畫(97-100年)」賡續推動，而終止上開3案統包工程契約。案經審計部函報本院，業已調查竣事，爰臚列調查意見如下：

一、馬管處辦理本計畫之規劃作業未確實，對於計畫總修繕數及修繕強度評估錯誤，且未就修繕方式及住戶意

願事先翔實評估，致計畫無法執行而撤案終止，本計畫之作業顯未盡周延，核有疏失。

- (一)依據「擴大公共建設投資特別條例」（93年6月23日總統令制定公布，98年12月31日施行期間屆滿廢止）第6條第1項規定：「中央執行機關依本條例辦理擴大公共建設投資計畫，應就其目標、執行策略、資源需求、財務方案、營運管理、預期效益、風險管理等翔實規劃，並視計畫性質依法辦理環境影響評估（含政策環境影響評估），分別擬具可行性研究、綜合規劃、環境影響評估書件及選擇與替代方案之成本效益分析等報告，提報行政院核定」。
- (二)查行政院於94年12月6日核定馬管處辦理「馬祖地區傳統建築聚落保存計畫」之綜合整體規劃報告書，該計畫執行方式分為聚落整體修繕及個案補助修繕2種方式，其中聚落整體修繕，預計修復450戶傳統建築，每戶修繕經費約90萬元；另個案補助修繕，預計修復150戶，每戶修繕經費約30萬元。有關本案之「總顧問專案管理」技術服務（含施工監造）案（契約金額為2,190萬元）標案部分，於95年5月26日由國立臺灣大學得標，並由國立臺灣大學建築與城鄉研究所夏○○教授兼所長召集組成總顧問專案管理PCM團隊（下稱總顧問團隊），後於95年12月研提年度工作執行期末報告，認為上開馬祖地區傳統建築與聚落保存之修繕成果認定，不宜採取以修復完成「建物數量」據以訂定成果目標與績效，應重視修繕後傳統建築之活化與再利用。另總顧問團隊於96年1月17日研擬本計畫實施計畫書（二版）時，以馬祖各村落現況之損毀程度不一，就原報院計畫以單棟古厝修繕金額90萬元規劃，與馬祖真實情況恐有嚴重落差等提出疑義。經查，有關馬祖傳統聚落保存修繕之主要方針等疑義，馬管處未能於

計畫規劃及可行性評估階段，審慎就本計畫修繕策略覈實評估與檢討，致計畫執行階段總顧問團隊一再提出修繕方式之修正檢討。後於97年3月4日就前述聚落保存總修繕數及單棟修繕強度內容修正計畫提報交通部，並於97年4月7日報請行政院同意修正，後經行政院交由所屬經濟建設委員會審查，該會於97年5月27日以該修正計畫與執行中之採購契約不符等由，請交通部參考相關審查意見檢討修正，再循行政程序辦理。嗣經馬管處評估本計畫執行機制遭遇困難及修繕經費爭議未決等，決議採計畫終止方式結案，經交通部於97年9月25日核轉報院，另提可行替代方案，將馬祖地區「傳統建築保存」及「風貌建築維護」業務整併納入觀光局「97至100年度重要觀光景點建設中程計畫—馬祖國家風景區建設計畫」，編列公務預算辦理。本案經行政院於97年11月24日函復同意撤案後，另提替代方案，循行政程序報核後，據以執行。另據本院約詢交通部觀光局有關招標當時對於如何修繕之理念有無事先溝通等情乙節，該局稱：總顧問希望修舊如舊，以及當時按採購法招標，無法預期此事等語。基此，馬管處審核本案之綜合整體規劃報告書未確實，對於關鍵問題未能加以深究並解決，影響計畫執行，並撤案終止本計畫，其評估作業顯未盡周延。

(三)次查，本計畫實施方式，係以整體修繕為主，個案補助修繕為輔，且因整體修繕係由馬管處採統包方式辦理發包，其執行方式較馬祖地區以往由所有權人提出之個案補助修繕經費方式不同，本計畫卻未就修繕方式及住戶意願事先翔實評估，致執行期間遭民眾質疑缺乏彈性，多持觀望態度而未予配合執行。交通部於97年4月7日陳報行政院本計畫展延及調整案函文中，即敘及略以：「因補助標的物為民眾私有，無法強制執

行，部分民眾因補助額度差異持觀望態度。」亦顯示其規劃作業有欠周妥。

(四)綜上，馬管處辦理本計畫之規劃作業未確實，對於計畫總修繕數及修繕強度評估錯誤，且未就修繕方式及住戶意願事先翔實評估，致計畫無法執行而撤案終止，另提替代方案辦理，本計畫之作業顯未盡周延，核有疏失。

二、馬管處於實施計畫未定案前，即先行辦理統包工程，對於總顧問團隊所提出之聚落保存實施計畫意見存有執行上之疑義，確未能積極研謀解決並督促辦理，致計畫撤案後相關設計案廢棄，徒耗公帑支出，顯有違失。

(一)據本計畫綜合規劃報告所載，本案採分階段執行，第一階段委託總顧問團隊統籌專案進度，研擬「聚落保存實施計畫」（含整體規劃、設計規範、獎(補)助計畫實施要點訂定)，第二階段由獲選之各統包廠商依據總顧問團隊研擬之實施計畫發展出各聚落之細部規劃，並負責溝通協調、傳統建築修繕設計及施工作業。經查，本計畫總顧問團隊於95年10月27日提出實施計畫期中簡報時，認為本計畫綜合規劃報告對於計畫總修繕數及修繕強度評估未盡確實，據此訂定實施計畫，恐將與現況存有落差。嗣經觀光局及馬管處多次召開會議，決議依原綜合規劃報告內容辦理，致該實施計畫迄96年7月19日始奉觀光局核定，該計畫之「交通部觀光局馬祖國家風景區管理處執行馬祖地區傳統建築聚落保存計畫補助要點」於96年12月3日始公布實施，已較原訂計畫補助要點完成期程（95年10月底止）落後逾1年1個月，有欠妥適。

(二)次查，馬管處於95年10月4日報請觀光局，擬依政府

採購法第24條規定採統包方式，分別辦理「馬祖北竿地區傳統建築聚落保存及改善計畫統包工程案」、「馬祖南竿東引地區傳統建築聚落保存及改善計畫統包工程案」及「馬祖南竿莒光地區傳統建築聚落保存及改善計畫統包工程案」等3案工程，並採公開招標，未訂底價最有利標得標方式辦理，經觀光局於95年11月9日函復同意，由馬管處續辦後續採購評選作業。上述3案統包工程於招標公告以及開標紀錄登載之「預算金額」，分別為2,221萬2,000元、1,791萬元及1,659萬元，惟實際與各得標廠商簽訂之「契約金額」卻分別為1億6,961萬元、1億3,121萬1,000元及1億1,941萬6,000元。經審計部交通建設審計處於98年5月13日函請觀光局說明，該局函復稱：係因馬管處於招標階段，以當年度核定「預算金額」填列，並於招標公告「其他」欄位，加註各年度預算金額相關資訊，及於投標須知及契約書載明投標及履約相關資訊所致等語，對於公告資訊填列錯誤，顯有疏失。

- (三)再查上開實施計畫疑義未釐清及相關補助要點未定案下，馬管處竟已先於96年1至3月間公告發包3案統包工程，並已完成相關工程規劃設計工作。另本院約詢時為何本案採統包方式辦理，交通部觀光局稱：「因為時間壓力，需要極快進行。才會採用統包，並將監造交由PCM」等語，顯見本案辦理過程草率，殊有不當。
- (四)復查，本案觀光局於97年3月4日函報交通部本計畫之修正案，就本計畫總修繕數及修繕金額回歸總顧問專案管理團隊原建議方式，由600戶減為180戶、修繕金額由每棟90萬元增為200至250萬元，並就計畫工期調整為95至101年度等。後經交通部於97年4

月7日陳報行政院，惟經建會於97年5月27日以該修正計畫與執行中之採購契約不符，相關權責恐難釐清，單棟修繕經費增幅高達1.8倍，及縮減補助戶數恐引發民眾疑慮等原因退回，建請再予檢討。嗣經觀光局及馬管處評估，認為本案傳統建築修繕，需民眾同意配合始得辦理，而各家戶現況及問題歧異，無法統一規範作業流程，屢屢造成爭議，經實證不可行等為由，決議以計畫終止方式結案，致前述3案統包工程完成之規劃設計成果等，合計金額1,461萬9,163元，亦因計畫終止而廢棄，未具效益，徒耗公帑支出。另該局於本院約詢時仍陳稱：本計畫之規劃、設計成果仍有適用，以及有參考價值云云，所申辯之言乃卸責之詞，不足採信，益臻明確。

(五)綜上，馬管處對總顧問團隊所提出之聚落保存實施計畫意見存有執行上之疑義，確未能積極研謀解決並督促辦理，復於聚落保存實施計畫未定案前，即先行發包統包工程，致相關設計案盡數廢棄，徒耗規劃設計費用等公帑支出合計金額1,461萬9,163元，顯有違失。

三、本計畫自95年起執行5年未見具體成效，交通部觀光局未盡上級機關督導之責，本計畫撤案後所提之替代方案，未能達原計畫「整體聚落」保存之目的，難卸管理失當之責。

(一)按「馬祖地區傳統建築聚落保存計畫」綜合規劃報告書所載肆、五執行架構略以：本計畫由馬祖國家風景區管理處負責執行，並列入新十大建設院列管計畫，上級督導與管考單位包含經建會、交通部、觀光局等單位。

(二)經查，本計畫95年度預算編列數7,000萬元，執行數266萬7,106元，預算執行率僅3.81%，至96年度可

支用預算數已達1億6,700萬元(預算編列數1億元,上年度保留數6,700萬元),執行數1,871萬3,000元,預算執行率仍僅11.21%。據觀光局提報交通部本計畫96年底止之執行成效檢討報告,落後原委係因總顧問團隊提出之實施計畫內容與原報院計畫疑義,並就是否變更報院計畫產生爭議等。惟據交通部於96年6月6日函觀光局有關本計畫實施計畫審查意見略以:本案馬管處所擬之實施計畫書與行政院核示未符,請督導馬管處確遵行政院核示意見再酌妥處。另本案實施要點授權觀光局審查核定辦理,顯示觀光局對馬管處提報之實施計畫審查有欠覈實。又期間該局對本計畫總顧問團隊提出聚落保存執行方針疑義,未積極督促馬管處協調解決,儘速辦理計畫內容之修正,致計畫執行造成爭議,最終執行成效不佳而撤案終止,截至97年11月24日撤案止,計畫結餘數高達1億1,773萬4,000元,交通部觀光局難辭管理失當之責。

(三)次查,本計畫於97年11月24日經行政院核定撤案時,未完成任何1戶之聚落保存修復,且據該3案統包工程結算明細表,其中規劃作業及細部設計等資料,均因後續替代方案改採補助民眾自行整建方式辦理,相關成果均告廢棄,致原計畫已結算之工程材料費用合計1,047萬2,117元,部分仍堆置於辦公處所附近,未具效益,徒耗公帑支出。

(四)再查,本計畫撤案後觀光局研擬替代方案—「馬祖國家風景區建築特色計畫」,並納入重要觀光景點建設中程計畫(97-100年)推動,規劃於99及100年度分年編列4,300萬元及2,300萬元辦理聚落工程補助,計畫執行方式改以民眾自行僱工修繕為主體,馬管處公開招標、設計、施工修繕為輔,預期於99及1

00年度可分別完成24戶及13戶之補助修繕。惟該替代計畫之效益，較原「馬祖地區傳統建築聚落保存計畫」預計辦理600戶之規模差距甚大（合計僅占原計畫預定辦理戶數6.17%）。經查，截至100年4月21日止，總計41件取得工程許可，4件放棄，37件完成簽約，其中僅3件申報完工，另有25件正在施工中，以及6件尚在申請建造執照階段，顯見未能達到原計畫「整體聚落保存」之目的，本計畫執行5年未見具體成效，觀光局管理失當，未盡上級機關督導之責，難卸管理失當之責。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，函請交通部觀光局確實檢討改進見復。
- 二、調查意見函復審計部。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。