

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：嘉義市政府。

貳、案由：嘉義市政府於行政院93年同意核列嘉義市市政中心北棟大樓興建計畫補助經費後，未能果決及積極處理基地上舊建築文化價值之認定、北棟大樓規劃設計時應修正避免再次發生南棟大樓之缺失、北棟大樓綠建築，以及物價指數調整款是否納入建造費用計算服務費等複雜問題，復因執行策略欠缺穩定性，迄今已逾18年，計畫仍處綜合規劃階段，而無法達成提供民眾良好洽公環境、改善市府辦公環境，提升辦公室空間及公眾服務品質之預期目標，且市府相關機關單位迄今仍暫借使用市場大樓，該等場所迄今亦尚無法標售，另計畫之不經濟支出亦至少新臺幣1,179萬元，核有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣於本院地方政府年度總決算審核報告審議小組決議派查，經調閱行政院、內政部、文化部、行政院公共工程委員會（下稱工程會）及嘉義市政府等機關卷證資料，及於民國（下同）109年12月9日及12月15日請審計部臺灣省嘉義市審計室（下稱嘉義市審計室）及該府到院簡報，復於111年1月27日詢問行政院、內政部、工程會及該府業務相關主管人員，且於111年2月25日赴該府履勘，調查發現，自行政院93年同意核列嘉義市市政中心北棟大樓興建計畫補助經費迄今已逾18年，該府未能果決及積極處理相關複雜問題，計畫仍處綜合規劃階段，而無法達成預期目標，及該府相關機關單位暫借使

用之場所無法標售，且計畫之不經濟支出亦至少新臺幣(下同)1,179萬元，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

- 一、由於嘉義市政府所屬機關之建築物均已老舊，辦公空間狹隘凌亂，部分如環境保護局(下稱環保局)、交通局、東區公所、地政事務所、東區戶政事務所等機關單位且暫借市場大樓內辦公，為提供民眾良好之洽公環境、改善市府辦公環境，提升辦公室公間及公眾服務品質，嘉義市張前市長博雅與蕭故議長登旺於88年11月29日共同召開主持「市政中心籌建協調會」，決定市政中心南、北兩棟大樓整體規劃，分期興建。嗣嘉義市議會於88年12月13日第5屆第5次臨時會審議通過嘉義市政府「89年度至92年度市政中心興建計畫特別預算」。其後，張前市長博雅等人，於89年1月11日赴行政院拜會蕭前院長萬長，並檢提「新市政中心大樓籌建計畫」及「市政中心初步規劃報告」。依該籌建計畫及規劃報告，該府計畫興建南、北二棟辦公大樓，經費需求分別為11億元及23億1,680萬元，共34億1,680萬元。南棟大樓規劃由東區戶政事務所、地政事務所、環保局、東區區公所、稅捐稽徵處¹(下稱稅捐處)使用，北棟大樓則由市府各單位使用。嗣行政院於89年2月10日函²原則同意補助經費28億元，嘉義市政府則於89年12月7日與郭○○建築師事務所簽訂「嘉義市市政中心新建工程委託規劃、設計及監造契約書」。
- 二、南棟大樓於94年7月1日正式啟用，由嘉義市政府各單位進駐，原定於南棟大樓辦公之機關仍暫借他處。至

¹ 97年1月31日更名為嘉義市政府稅務局，107年1月1日嘉義市政府財政處與嘉義市政府稅務局整併成立嘉義市政府財政稅務局。

² 參見行政院台89年2月10日台89內字第04094號函。

於原定95年6月完工之北棟大樓，行政院於93年1月20日同意核列補助款14億7,258萬1,600元後，雖於93年7月及10月完成初步規劃設計及基本設計、94年3月取得候選綠建築證書（97年3月屆期失效）及於97年11月13日取得建造執照（未辦理展延而失效），且因應物價變動，行政院於98年4月3日同意補助物價指數調整款（下稱物調款）7億8,564萬6,000元，惟迄今仍處綜合規劃階段，核不無疏忽。經查：

（一）嘉義市政府怠於儘早確定「嘉義郡役所」之文化資產價值：

北棟大樓基地上舊建築「嘉義郡役所」，嘉義市公共事務關懷協會於94年1月3日致函嘉義市文化局³申請為古蹟後，雖經該局於94年2月3日召開古蹟評鑑會議決議「暫不予指定」，卻未能儘早確定其狀態，致95年10月起陸續有文化資產保存爭議，且經前行政院文化建設委員會（下稱文建會）於98年5月21日逕列暫定古蹟，復經嘉義市政府於98年6月18日提起訴願而暫停細部設計，直至99年2月8日該府召開「嘉義市古蹟歷史建築聚落及文化景觀審議委員會」決議不指定為古蹟後，「嘉義郡役所」方於99年11月30日完成拆除。文化部110年10月28日函復本院表示⁴，嘉義市政府94年2月3日「嘉義郡役所」古蹟評鑑會議決議「暫不予指定」，其後續至99年2月前該府皆未再進行該建築文化資產價值之審議，其文化資產價值未有具體釐清，時因嘉義市政府預計拆除之規劃，引發地方文史團體強烈不滿及輿論撻伐，該部基於中央文化資產保存主管機關立場，認倘該府一直未再辦理該建物文化資產價值

³ 97年1月31日更名為嘉義市政府文化局。

⁴ 參見文化部文化資產局110年10月28日文資蹟字第1103011686號函。

認定，依94年審查之決議，將未能確定該建物之文化資產價值，導致無法釐清該建築後續應予處理方向等語。再者，「嘉義郡役所」歷經5年方確定其狀態，該5年期間亦發生文化資產保存之爭議，文建會將其逕列暫定古蹟而影響計畫執行之情事。是以，嘉義市政府怠於儘早確定「嘉義郡役所」之文化資產價值，影響計畫進度，殊有未當。

- (二)嘉義市政府對於北棟大樓規劃設計時應修正避免再次發生南棟大樓缺失乙事，耗時約10年仍無法解決，相關機關作為顯欠積極：

北棟大樓於93年10月7日完成基本設計後，南棟大樓於94年7月1日正式啟用。嘉義市政府自94年9月14日北棟大樓設計圖說審查研討會起，即陸續指出南棟大樓有很多缺失，希望北棟大樓不要重蹈覆轍等情。雖該府於104年7月17日發函予郭○○建築師事務所指稱，該府已分別於94年9月14日、10月6日、11月8日、11月24日；96年7月6日、97年5月9日、5月29日、7月16日、10月8日；101年7月25日、10月16日；102年1月11日、6月14日、10月2日等會議均明確限期要求該所應將南棟大樓之各項缺失修正於北棟大樓之規劃設計，該所均未能依約辦理或置之不理等語。惟依上開函文，嘉義市政府對於北棟大樓規劃設計時應修正避免再次發生南棟大樓缺失乙事，耗時約10年仍無法解決，影響計畫之執行，相關作為有欠積極。

- (三)嘉義市政府與郭○○建築師事務所在綠建築方面始終無法達成共識，且相關會議決議欠缺明確結論，耗時費力，影響計畫進度：

北棟大樓雖於94年3月9日取得候選綠建築證書，符合指標項目包括：日常節能、室內環境、水

資源及污水垃圾改善等4項，惟該證書於97年3月失效。嗣嘉義市政府於101年7月25日至102年10月2日所召開之相關會議，與會人員雖提出「如僅設計為銅級的綠建築，市府無法接受」、「花費如此龐大，綠建築才到銀級」、「應以鑽石級為目標」等意見，惟會議決議對綠建築之要求卻遲未定案。其後，該府更於前揭104年7月17日函表示，為使北棟大樓符合現今環保需求及綠建築標準，屢次要求郭○○建築師事務所依服務建議書所載之綠建築理念，規劃設計符合現代綠建築指標之北棟大樓，並於94年9月14日、11月24日；101年7月25日、10月16日；102年1月11日、6月14日、10月2日等會議限期要求改善等語。雖然嘉義市政府於提供本院詢問之書面說明表示，為免該所藉故要求增加興建費用，該府僅能要求該所設計內容應符合當時承諾，並未特別要求應符合綠建築何等級等語。惟自94年9月14日起迄104年7月17日止，將近10年時間，嘉義市政府與郭○○建築師事務所所在綠建築方面始終無法達成共識，且相關會議決議欠缺明確結論，耗時費力，影響計畫進度。

(四) 嘉義市政府未能儘早釐清並解決物調款是否納入建造費用計算服務費用之疑義，行政效率不彰，計畫執行嚴重受阻：

- 1、因應物價變動，行政院於98年4月3日同意補助北棟大樓物調款7億8,564萬6,000元，惟嘉義市政府雖於98年4月30日函請郭○○建築師事務所同意辦理契約變更，並經該所於98年5月1日同意後，卻因物調款是否納入建造費用計算服務費之爭議而未變更契約。98年8月26日該所雖向工程會申請調解，請求變更契金額7億8,564萬6,000

元，惟該所卻於98年10月6日撤回是項調解。又，嘉義市政府於99年5月25日至100年6月2日間多次發函予該所表示，物調款不納入建造費用計算服務費用後，該所向多方陳情。嗣工程會⁵於100年9月9日函復嘉義市政府副知該所，該會97年6月9日工程企字第09700182200號函、98年1月19日工程企字第09700536891號函及「機關委託技術服務廠商評選及計費辦法」第34條及第35條（99年1月15日修正前為第24條及第25條）規定併請查察。如尚有爭議，請依契約約定之爭議處理方式辦理。該所嗣雖於100年10月18日向工程會申請調解，主張應將該物調款納入建造費用計算設計監造服務費用，卻於100年12月23日撤回該申請。

- 2、另嘉義市政府雖於101年7月25日至102年10月2日陸續召開4次細部設計內容等簡報會議，惟與會人員竟提出「北棟大樓可設計經費請先釐清」、「經費問題應先確認釐清，才能辦理發包」、「設計預算額度應先確定後，再做進一步設計」、「北棟設計經費應先確定」、「本案契約工程設計經費到底有多少應先確定？工作小組才可據以審查，如需做契約變更，俟契約變更後再召開工作小組審查會議。」等意見。
- 3、按上開說明，嘉義市政府自行政院同意補助物調款後，未能儘早釐清並解決物調款是否納入建造費用計算服務費用之疑義，致未變更契約，且逾4年仍無法確定工程設計經費，行政效率不彰，計畫執行嚴重受阻。

⁵ 參見工程會100年9月9日工程企字第10000322270號函。

(五)兩任市長在4年內有3種規劃，該等規劃是否業經審慎評估不無疑義，且執行策略欠缺穩定性，造成計畫延宕，實有不當：

- 1、行政院於98年4月3日同意補助北棟大樓物調款後，嘉義市政府卻於100年3月31日函請內政部同意展延北棟大樓之辦理期程。嗣經內政部陳轉後，行政院雖於100年5月30日函請該部責成該府儘速完成修正計畫報核，該府卻遲未函報修正計畫。
- 2、迨103年12月25日涂前市長醒哲就任後，該市侯前副市長崇文於104年3月5日致內政部陳前部長威仁表示，該府希望重啟該案並與郭○○建築師事務所終止契約，內政部雖於104年3月31日函請該府重擬計畫報行政院，惟該府卻至105年8月2日方函報由國立中興大學副教授蔡○○⁶協助製作採政府採購法辦理之北棟大樓新建工程修正計畫提案計畫書。嗣行政院於105年11月28日同意內政部所陳轉之該府修正案，該府卻於106年5月5日再函送採BTO⁷方式執行之「嘉義市政府市民中心興建計畫書」予行政院秘書長及內政部，且於106年6月1日與郭○○建築師事務所終止契約。行政院則於107年3月6日同意上開市民中心興建計畫書。
- 3、其後，嘉義市政府雖於107年7月6日與廠商簽訂「嘉義市北棟市政大樓BTO案前置作業計畫委託專業服務案」契約，並由廠商進行可行性評估，

⁶ 時亦為嘉義市環境景觀總顧問。

⁷ BTO(Build-Transfer-Operate)係由民間機構投資新建完成後，政府取得所有權(無償或有償)，並由該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。(參見民間參與公共建設資訊網<https://ppp.mof.gov.tw/WWW/about.aspx>)

惟107年12月25日黃市長敏惠就任後，在可行性評估未完成核定前，即於109年2月17日同意該府工務處109年1月21日所簽，擬回歸行政大樓設計，並改以政府採購法方式辦理興建計畫。嗣該府於109年7月28日函請內政部同意依政府採購法方式執行，經內政部於109年7月31日函復依「中央對直轄市及縣(市)政府聯合辦公大樓興建計畫補助處理原則」規定辦理等後，進行前置作業分析作業。110年12月13日該府核定廠商提送之前置作業分析報告書後，並接續辦理「興建構想書」(綜合規劃)作業。

- 4、縱如行政院110年11月5日函⁸復本院所稱，市政大樓規劃興建方式係屬地方自治事項，地方政府首長基於施政及公共政策需求，採BTO方式或政府採購法方式辦理興建，均應符合相關規範，並負其政策規劃及行政執行責任。繼任首長倘經審慎評估認為前任首長公共建設辦理方式不妥或不易推動亦有變更執行規劃情形等語。惟按上開說明，涂前市長任內，對於北棟大樓之興建，於105年8月提出採政府採購法方式辦理後，次(106)年5月即再提出改採BTO方式辦理之計畫。黃市長就任後，又在該採BTO辦理計畫之可行性評估報告未完成核定前，即於109年2月決定改採政府採購法辦理。該市兩任市長在4年內，對於北棟大樓之興建卻有3種規劃，該等規劃是否業經審慎評估不無疑義，且執行策略欠缺穩定性，造成計畫延宕，實有不當。

(六)另原規劃於嘉義市市政中心南、北棟大樓之嘉義市

⁸ 參見行政院110年11月5日院臺綜字第1100034664號函。

政府交通處、地政事務所、環保局、東區公所及東區戶政事務所，因北棟大樓迄未完成，目前係使用西市場大樓及東市場大樓之場所，而該等場所原係興建規劃辦理標售。至於原規劃於南棟大樓之稅捐處，目前則使用位於嘉義市中山路之機關用地。

- 三、又，依嘉義市政府之相關資料⁹及嘉義市審計室109年12月9日之簡報內容，北棟大樓興建計畫迄今已陸續支付1億5,646萬6,280元(含購置土地1億3,007萬8,795元)，其中包括北棟大樓細部設計鑑定費9.6萬元、委託蔡○○老師研擬撰寫北棟大樓興建計畫費9.8萬元、終止契約一、二審訴訟案委託律師費19.8萬元、郭○○建築師事務所委託規劃設計費971.9萬元、BT0促參案可行性評估委託費120萬元、北棟大樓建造執照規費47.9萬元等共計1,179萬元。依嘉義市政府所示¹⁰，現委託辦理「嘉義市市民中心(市政中心北棟大樓)新建工程」前置規劃設計構想案，僅參考過去設計內容，避免過去之設計及監造缺失，未使用過去設計內容等語，上開1,179萬元當屬不經濟支出。
- 四、綜上，嘉義市政府雖函復本院表示¹¹，北棟大樓興建規劃期間，歷經文史工作者抗爭、舊建築活化再利用、營建物價上漲、文建會逕列暫定古蹟、南棟缺失設計修正、終止契約、修正計畫等各時期、各階段所需面對及處理的議題，每一步該府皆戰戰兢兢，從未懈怠，因為不願意再興建一棟高耗能建築物，造成市庫及全體市民的龐大負擔等語。惟按前揭說明，嘉義市政府於行政院93年同意核列嘉義市市政中心北棟大樓興建計畫補助經費後，未能果決及積極處理基地

⁹ 參見嘉義市政府111年2月16日府行庶字第1111100298函及該府提供本院詢問之書面說明。

¹⁰ 參見嘉義市政府111年2月16日府行庶字第1111100298函及該府提供本院詢問之書面說明。

¹¹ 參見嘉義市政府110年4月1日府行庶字第1101100596號函。

上舊建築文化價值之認定、北棟大樓規劃設計時應修正避免再次發生南棟大樓之缺失、北棟大樓綠建築，以及物價指數調整款是否納入建造費用計算服務費等複雜問題，復因執行策略欠缺穩定性，迄今已逾18年，計畫仍處綜合規劃階段，而無法達成提供民眾良好洽公環境、改善市府辦公環境，提升辦公室空間及公眾服務品質之預期目標，且該府相關機關單位迄今仍暫借使用市場大樓，該等場所迄今亦尚無法標售，另計畫之不經濟支出亦至少1,179萬元，核有怠失。

綜上所述，行政院93年同意核列嘉義市市政中心北棟大樓興建計畫補助經費後，嘉義市政府未能果決及積極處理相關複雜問題，復因執行策略欠缺穩定性，迄今已逾18年，計畫仍處綜合規劃階段，而無法達成預期目標，並致該府相關機關單位暫借使用之場所無法標售，且計畫之不經濟支出亦至少1,179萬元，核有怠失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送內政部督飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：林盛豐

王麗珍

中 華 民 國 1 1 1 年 月 日