

調 查 報 告

壹、案由：據報載：為國立臺灣史前文化博物館附設「學術活動中心」，耗資近 2 億元興建，屬四星級旅館規模，惟開館迄今尚未啟用，疑有浪費公帑，相關機關涉有違失乙案。

貳、調查意見：

一、史前館以學術活動中心非核心附屬設施，事先疏於規劃室內配置需求，亦未依經建會審議結論以小型會議室及少量單人宿舍辦理規劃；教育部又未確實督導，致實際興建結果，除與經建會審議結論不符外，且增加工程費用，並閒置 8 年餘尚未啟用，均有違失：

(一)教育部 82 年 11 月 11 日台(82)社字第 063178 號函送史前館整體計畫報行政院，該院以 83 年 2 月 15 日台(83)教 05540 號函復略以：「請照本院經建會審議結論辦理，其中審議結論第(五)項：『設置學術活動中心雖有需要，惟應以小型會議室及少量單人宿舍為範圍。』」教育部以同年 3 月 3 日台(83)社 011033 號函檢送上開函文及其附件影本，請史前館籌備處遵照行政院函示辦理，史前館籌備處以同年 3 月 7 日台(83)史前館籌字第 0294 號函達在案。嗣後史前館籌備處以 84 年 11 月 9 日台(84)史前館籌字第 1777 號函復教育部略以：「本處遵奉核示事項，賡續推動後續規劃及設計…。說明二(五)：核示事項五：『設置學術活動中心…以小型會議室及少量單人宿舍為範圍。』已將意見交建築設計師遵照辦理。」

(二)經查史前館附設學術活動中心係該館附屬設施，因無獨立之計畫而併入該館整體計畫中，原規劃土地面積 1 公頃，實際為 0.1 公頃，原規劃目的係作為

參加該館學術交流、會議、教育訓練、業務指導及住宿之用，其空間規劃與展館應有不同之區隔與設計。惟查教育部於 82 年提報史前館整體計畫，依據整體計畫附件「建築規劃構想」所示，該中心空間為，大廳、雙人房 30 間、單人房 25 間、餐廳、廚房、交誼廳、會議室等。案經行政院以 83 年 2 月 15 日以台八十三教 05540 號函核定依經建會審議結論應以小型會議室及少量單人宿舍為範圍。嗣經教育部函轉行政院函示予該籌備處，該處爰於 84 年 11 月 9 日以台(84)史前館籌字第 1777 號函復教育部略以：「已將意見交建築設計師遵照辦理。」惟該中心實際興建結果，原規劃之大型會議室併入主館，房間數 46 間¹，較原規劃 55 間，減少 9 間，另餐廳、廚房、交誼廳、小型會議室等空間未設置，與原規劃不同之事項，既未提供變更規劃之簽辦資料，亦未陳報教育部核轉行政院核定同意，顯見史前館籌備處並未依行政院經建會審議結論及教育部函示辦理。其規劃設計變動情形如下：

80年12月史前館建築規劃構想	<ol style="list-style-type: none"> 1. 學術活動中心招待所使用人數 80 人、雙人房 30 間、單人房 25 間。 2. 會議廳含 150 人國際會議廳 1 間、40 人中型會議室 2 間、20 人小型會議室 2 間。 3. 餐廳及廚房提供學術活動中心餐飲服務使用人數 140 人。 4. 另規劃交誼廳及球場；學術活動中心考慮為獨棟建築。
83年4月9日規劃階段期中報告	<ol style="list-style-type: none"> 1. 學術活動中心招待所房間數未變動。 2. 國際會議廳改為 200 人 1 間、20 人會議廳改為 6 間。 3. 餐廳及廚房使用人數改為 100 人。 4. 未規劃球場。 5. 該中心招待所單獨建構為一獨立建築(學人宿舍)。

¹ 房間包括 1 間豪華套房、26 間單人套房、10 間雙人套房、4 間精緻四人房、5 間溫馨四人房，計 46 間。

83年6月3日規劃階段期末簡報會議結論	學人宿舍位置可酌予變更。
83年6月21日建築與景觀規劃設計工作會議結論	學人宿舍移至會議室西北角建築。
83年10月19日基本設計期中簡報會議結論	員工及學人餐廳移至學人宿舍底層或地下層。
88年6月25日建築設備工程合約「工程標單」及90年12月31日建築設備工程結算明細表	單人房26間、雙人房19間、VIP房1間，預估使用人數66人。
現況	<p>1.住宿設施： 單人套房 26 間、雙人套房 10 間、精緻四人房 4 間、溫馨四人房 5 間、豪華套房 1 間、預估使用人數 80 人。</p> <p>2.會議設施：180 人視聽中心 1 間、80 人國際會議廳 1 間、60 人教室 1 間、20 人會議室 5 間、國際會議廳及 60 人教室鄰近住宿設施、視聽中心移至遊客區、20 人會議室分散於行政區各樓層。</p> <p>3.餐廳廚房：移至遊客區。未設置多用途集會廳（交誼廳）及球場。</p>

(三)復查史前館學術活動中心各房間均為套房等級²，實際興建工程費用高達新台幣(下同)7,167萬7,312元，較原預定工程經費4,609萬餘元，增加2,558萬餘元，約55.5%。其中傢俱及室內裝修費合計2,261萬7,435元，因未依原預定經費及經建會審議結論辦理，致工程費增加。查史前館以「學術活動中心」非為核心之附屬設施，事先疏於規劃室內配置需求；教育部亦未確實督導史前館依經建會審議結論辦理，又未於計畫執行期間加以督導考核，致實際興建該中心房間規模過多，工程費超過預計數，核有未盡職責情事。此有審計部教育農林審計處查核報告附卷可稽。

(四)綜上所述，史前館以學術活動中心非核心附屬設施，事先疏於規劃室內配置需求，亦未依經建會審議

²套房等級含有浴室、雙人床鋪、電視、電話、冰箱等完整設備。

結論以小型會議室及少量單人宿舍辦理規劃；教育部僅函示應依經建會審議結論辦理，惟未確實督導，致實際興建結果，除與經建會審議結論不符，且增加 2,558 萬餘元工程費用，並閒置 8 年餘尚未啟用，均有違失。

二、史前館學術活動中心完工後，該館邀請學者專家蒞館交流演講及舉辦研討會，未依計畫目的於該中心住宿，另安排至其他旅館外宿，徒增費用 159 萬餘元；復為維護該中心設施、設備堪用狀態，迄今已支出 170 萬餘元，浪費公帑，核有違失：

(一) 國有財產法第 32 條第 1 項規定：「公用財產應依預定計畫及規定用途或事業目的使用……。」另「國立臺灣史前文化博物館學術活動中心暫行使用管理辦法」第 2 條規定：「本中心係提供本館學術交流、會議、教育訓練、業務指導住宿之用。」

(二) 查史前館學術活動中心土地面積 0.1 公頃，原規劃目的係作為參加該館學術交流、會議、教育訓練、業務指導及住宿之用。史前館學術活動中心 90 年 5 月 16 日完成興建，該中心經費未編列獨立計畫或預算，收支處理係編列史前館公務預算辦理，因該中心尚未營運使用，致無法以營收支付相關經費。次查史前館於 91 年 8 月 16 日開館營運後，曾舉辦 3 場大型學術研討會並邀請國內外學者專家蒞館交流及演講，計 109 場次，然均未安排相關人員住宿該中心，卻以管理維護事項繁雜、使用人數不多不符經濟等由，安排相關人員外宿附近旅館，徒增住宿費用計 159 萬 233 元(表 3)。又為維護該中心設施、設備堪用狀態及規劃委外營運，自 93 年 2 月 4 日至 98 年 8 月 25 日止，共支出 170 萬 7,322 元(表 4)，不但閒置，且增加維護管理負荷，該中心

閒置虛耗，未符原規畫目的，浪費公帑，核有違失。

(三)另史前館財產明細帳載，配置於該館學術活動中心之電視機、電冰箱、電熱水器、烘乾機、彩色全功能球體攝影機等財物計 797 件，價值 1,172 萬 2,609 元³，經審計部教育農林審計處實地抽查盤點結果，除電熱水器 6 台，安裝於該館行政大樓男、女廁外，帳載其餘財物因迄今仍未營運致仍閒置，甚未拆封，徒耗公帑，實有不當。

(四)綜上，史前館學術活動中心於 90 年 5 月 16 日完成興建後，該館邀請學者專家蒞館交流演講及舉辦研討會，未依計畫目的安排於該中心住宿，另安排至其他旅館住宿，徒增費用 159 萬餘元；復為維護該中心設施、設備堪用狀態，迄今已支出 170 萬餘元，增加維護管理負荷；又配置於該中心之財物，大多均閒置，浪費公帑，均核有違失。

三、本案事前規劃作業欠周，致委外招商 5 次未果；事後延宕 3 年仍僅辦理委外招商規劃作業，教育部遲至 98 年 1 月 7 日始召開會議尋求解決之道，處置消極怠惰，肇致史前館學術活動中心閒置長達 8 年無法營運，除虛耗國家資源，並悖離原興建之目的，均有違失：

(一)依據促進民間參與公共建設法（下稱促參法）第 3 條：「本法所稱公共建設，指下列供公眾使用或促進公共利益之建設：…六、文教設施。」同法第 8 條：「民間參與公共建設之方式如下：…五、由政府投資新建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。」另按促參法施行細則第 39 條第 1 項：「主辦機關辦理民間參與政府規劃

³ 財物包括機械及設備-遠端交換機等 2 件，金額 863,774 元，雜項設備-落地式冰瞬熱組合飲水機等 298 件，金額 8,229,663 元，非消耗品 497 件，金額 2,629,172 元。

之公共建設前，應辦理可行性評估及先期規劃。但未涉及政府預算補貼或投資者，不在此限。前項可行性評估，應依公共建設特性及民間參與方式，以民間參與之角度，就公共建設之目的、市場、技術、財務、法律、土地取得及環境影響等方面，審慎評估民間投資之可行性。」

- (二)經查史前館學術活動中心實際興建並未設置餐廳及廚房，影響日後使用效能，其後自史前館主館於91年8月16日起對外開放營運後，該中心並未同時開放營運使用，雖該館分別於92年及93年間辦理5次史前館及學術活動中心委外招商，惟因委外範圍包括全館策展專業及該中心餐飲、紀念品店經營，致難以推動OT⁴（Operate-Transfer）委外經營業務。93年12月史前館擬以員工消費合作社使用學術活動中心方式自行經營，然囿於法令限制，教育部於94年9月22日函示仍應依促參法辦理公辦民營委外招商作業，因此，史前館又於94年11月徵選顧問公司單獨就學術活動中心進行可行性評估，惟因經費不足致無廠商投標。本案遂再於95年2月開會研商決議全案改由史前館人員自行辦理學術活動中心評估及規劃作業，歷經3年餘，仍僅辦理委外招商規劃事項。教育部遲至98年1月7日始召開「教育部社教機構願景發展諮詢小組座談會」尋求解決之道，肇致本案閒置迄今長達8年無法營運，除浪費公帑，虛耗國家資源外，並悖離原興建之目的，核有違失。教育部為史前館上級監督機關未本於職責積極協助該館活化改進，僅以函文方式處理，處置消極怠惰，亦有違失。

⁴ 史前館附設學術活動中心為文教設施，適用促參法第3條規定，辦理方式係依促參法第8條第1項第5款規定方式，即OT。

(三)綜上所述，本案事前規劃作業欠周，致委外招商 5 次未果；事後延宕 3 年仍僅辦理委外招商規劃作業；教育部遲至 98 年 1 月 7 日始召開會議尋求解決之道，處置消極怠惰，肇致學術活動中心閒置長達 8 年無法營運，除虛耗國家資源，並悖離原興建之目的，均有違失。

四、史前館未依規定將營運管理、推廣教育、行銷等組織職掌事項，由正式公務人力辦理，而以派遣人力擔任負有行政責任之業務，確有不當：

(一)教育部勞務採購派遣人員管理注意事項第 1 點規定：「教育部為辦理計畫性、階段性及非核心性業務之人力外包事宜，特訂定本注意事項。」同注意事項第 2 點規定：「本注意事項所稱勞務採購派遣人員，…，包括一般派遣人員、支援性派遣人員、派遣工讀生。」次按史前館暫行組織規程 2 條規定：「本館掌理事項如下：一、依考古學、人類學、古生物學、古環境學等，從事臺灣史前、環太平洋文化生態之研究等事項。二、臺灣史前及環太平洋文化生態展示教育之研究、規劃、設計、出版、說明及標本蒐集、製作、典藏維護、管理等事項。三、遺址公園之調查規劃、發掘、研究、典藏、保存維護、經營管理、設施維護、植栽美化、水土保持及生態保育等事項。…四、營運管理、館務規劃、推廣教育、行銷、學術及館際交流、圖書期刊企劃與執行、各級學校與社會教育輔導及相關出版品之編纂、發行等事項。」同規程第 3 條規定：「本館設研究典藏、展示教育、遺址公園、工務機電四組，分別掌理前條所列事項」。

(二)查史前館置館長、副館長各 1 人，並設 4 組 3 室及 2 任務編組。組織編制與編制員額如下：

組織編制	編制員額
館長	1
副館長	1
研究典藏組	10
展示教育組	10
遺址公園組	6
工務機電組	4
秘書室	10
人事室	2
會計室	2
公共服務組(任務編組)	2
南科分館籌備處(任務編組)	4
合計	52

依據史前館 98 年 7 月 9 日、22 日、24 日書面資料略以：「史前館整體計畫中學術活動中心之經營管理並非核心業務，因此未特別規劃承辦組室，亦未規劃承辦此項業務之職稱、職等、員額數等。惟一般而言，該項業務以納入總務組（秘書室）較為適宜。於整體計畫中，總務組配置主任 1 員，技術職 4 員，行政職 5 員。自 90 年起，無論是全館公辦民營委外招商，或是學術活動中心（住宿設施）單獨公辦民營委外招商，主要皆由公共服務組 1 名臨時人員，後改為派遣人員辦理；史前館為避免政府重大文教建設閒置浪費，先雇用臨時人員，後改為派遣人員協助正式員工推動業務，甚至當作正式員工運用，實乃不得已之措施。」惟查史前館暫行組織規程明訂營運管理、推廣教育、行銷係該館組織掌理事項，該館至今尚未釐清經營管理業務之主辦單位，而將本案全館及學術活動中心公辦民營委外招商、推廣教育及行銷等業務，交由派遣人力辦理，甚至以正式人員運用，顯與上開規定未符。

(三)按人力派遣屬不安定聘僱關係，係機關與人力派遣公司間私法承攬契約，而外包派遣人員之進用非依法令依據，如以機關名義行使公權力其作成之違法行政行為，所衍生刑事及行政責任將難以釐清。另外包派遣人員難以建立具績效導向之考評制度，且人員流動性大，影響管理連貫性。教育部勞務採購派遣人員管理注意事項明定人力外包係辦理計畫性、階段性及非核心性業務事宜。復依教育農林審計處 98 年 8 月 22 日補充說明略以：「本案史前館整體計畫原訂員額 169 人，經行政院原則同意，惟 90 年開館後，因政府財政困難，迄今僅有 52 名預算員額，為計畫數之 30.77%，致以大量派遣人力以補正式人力不足，顯示原計畫訂定未考量政府財政狀況、經營規模、人力負擔，核有欠覈實及過於樂觀，致開館後，因正式人力不足，而以派遣人力擔任負有行政責任之業務，確有欠妥。」

(四)綜上所述，史前館暫行組織規程明訂營運管理、推廣教育、行銷係組織掌理事項，惟該館除對於經營管理業務之主辦單位尚未釐清外，且未依規定將組織掌理事項，由正式公務人力辦理，而以派遣人力擔任負有行政責任之業務，易衍生行政責任紛擾情事，確有不當。

五、史前館及教育部未依行政院活化閒置公共設施推動方案辦理本案，肇致工程會無法及時列管追蹤協助學術活動中心推動活化措施，均有違失：

(一)依據行政院 95 年 2 月 14 日院臺工字第 0950002193 號函頒「行政院活化閒置公共設施推動方案」貳、肆、伍、陸規定：各中央目的事業主管機關辦理各項閒置公共設施之清查作業，閒置公共設施之清查，以媒體報導及審計部調查報告資料為基礎，清查

各機關已完工但未依原計畫使用、使用率偏低或長期停工具潛在閒置情形之公共設施，由各主辦機關逐案清查閒置公共設施與評估活化該設施可行性，並建議處理之優先緩急及具體處理方案，陳報中央目的事業主管機關確認，提報工程會所設專案小組報行政院核定後據以列管追蹤；各中央目的事業主管機關應督促各主辦機關，定期填報辦理情形，並彙整提送專案小組列管追蹤；列管案件經中央目的事業主管機關確認已達非閒置之量化標準者，提經專案小組同意後，解除列管。

(二)經查教育部於 95 年 3 月 14 日以台總(二)字第 0950036316 號函送「教育部及所屬機關學校公共設施閒置空間狀況調查表」請部屬機關學校、中部辦公室如有閒置空間狀況，於 95 年 3 月 22 日前說明回覆，俾利後續辦理活化利用事宜。史前館於同年 3 月 20 日以臺史前館秘字第 0950000875 號函填報學術活動中心目前閒置空間狀況為：「本館平時皆有做好維護工作，各項設備狀況良好」，活化措施及效益為：「辦理本館學術活動中心委託經營」，預估完成活化期程為：「95.12.31」。經教育部於同年 3 月 24 日以台總(二)字第 0950042045 號函復略以：「貴館函報學術活動中心乙案，如經確認有閒置狀況，請參考原設施計畫使用目的或效益填報『非閒置標準』之量化指標，作為後續解除列管之標準，亦請詳述『設施概述』、『目的閒置空間狀況』(含使用情形)及『活化措施及效益』等各欄位，俾利辦理列管活化事宜。」惟該館卻於同年 3 月 29 日函請教育部核備略以：「經詳查後，本館學術活動中心係正辦理委託經營中，並不屬於閒置空間調查事項。」教育部總務司於同年 4 月 4 日簡

簽略以：「本案尚無待辦事項，擬會簽業務主管司積極協助委外事宜，文呈閱後存查。」經同年月 6 日會簽社教司後存查。

復據工程會 98 年 7 月 15 日補充說明略以：「史前館學術活動中心之使用情形，至 98 年 3 月止教育部尚未提報本案建請納入專案小組列管。惟因媒體於 98 年 4 月 3 日報導該中心有閒置疑慮，本會即於 98 年 4 月 6 日函請教育部本於主管部會權責進行清查，該部復於 98 年 4 月 21 日函復該館目前之使用情形，本會並於 98 年 5 月 14 日現勘確認，循程序提報納入閒置案件系統列管；閒置公共設施之清查作業由主管部會負責，辦理委外作業期間是否視為閒置設施，由主管機關認定。惟該館自 95 年辦理委外營運作業，至 98 年尚未營運，主管部會應積極瞭解並妥予協助處理，適時提報專案小組列管。」

- (三)復按教育農林審計處 98 年 7 月 13 日審核意見略以：史前館學術活動中心自 90 年取得使用執照後，即未開放使用，教育部於 95 年辦理清查時，明知該中心長期間置，竟採史前館稱目前辦理委外經營規劃中，僅會簽該部社教司即予以存查，未依規定提報工程會專案小組列管追蹤虛應了事，事後亦未詳細了解閒置情形積極協助辦理委外事宜，致工程會未能適時協助、列管及介入追蹤活化作業，明顯違反行政院活化閒置公共設施推動方案伍、一規定（由各主辦機關逐案清查閒置公共設施與評估活化該設施可行性，並建議處理之優先緩急及具體處理方案，陳報中央目的事業主管機關確認，提報專案小組報院核定後據以列管追蹤。），未能有效落實清查機制，教育部及史前館均核有未盡職責情事。

綜上，史前館及教育部未依行政院活化閒置公共設施推動方案辦理本案，肇致工程會無法及時列管追蹤協助學術活動中心推動活化措施，均有違失。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至五，提案糾正教育部、國立臺灣史前文化博物館。
- 二、調查意見五函請行政院公共工程委員會依規定處理見復。
- 三、調查意見一至五函請審計部依規定處理見復。