

調 查 意 見

壹、案由：據審計部函報：稽察法務部執行「臺灣士林看守所遷建計畫」，涉有未盡職責及效能過低情事，報院核辦乙案。

貳、調查意見：

法務部為應監所業務需要及臺灣士林看守所（以下簡稱士林看守所）占地僅0.3954公頃，空間太小，宜予遷建，於81年9月陳報「改善監所設施中程計畫」，將「遷建臺灣士林看守所」列為計畫之一（以下簡稱本計畫），擇定遷建用地位於臺北縣汐止鎮（按：88年7月升格改制為汐止市）占地約19公頃之白匏湖段，經行政院82年1月核定本計畫經費10億9,015萬餘元，預訂85年6月完成。惟遷建用地遭居民抗爭及汐止鎮公所傾倒垃圾，無法如期完成，爰於86年1月將本計畫納入「改善監所設施後續6年計畫」，同年8月奉行政院核定修正本計畫經費為14億8,996萬餘元，預訂92年6月完成。嗣法務部於90年6月函示重新定位本計畫，改朝新建臺灣臺北第二監獄規劃，並於94年4月陳報「新建臺灣臺北第二監獄暨遷建臺灣士林看守所計畫」，修正計畫經費為19億2,460萬餘元，預訂98年完成，惟經行政院核示重行檢討研議。法務部復於98年1月再陳報「遷建臺灣士林看守所修正計畫書」，計畫經費擬修正為29億559萬餘元，經該部檢討優先順序後，臺灣士林看守所遷建計畫主體興建工程暫定於103至106年編列預算辦理，預計106年完工啟用。

本案調查結果，法務部暨所屬士林看守所辦理本計畫，核有：法務部對於遷建計畫規劃目標，決策過程反覆不定，肇致延宕計畫執行期程，未善盡督導責任；未善盡土地管理責任及有效處理遷建用地遭傾倒垃圾，肇致耽延計畫執行進度；未詳實審查雜項工程招標文件，

衍生岩方開挖計價爭議，徒耗機關行政作業時間，且增加支付利息費用，復未就重複給付之契約工項遠運利用填方，於仲裁程序提出應予扣除之主張，致造成公帑損失及效能過低情事，案經本院調查竣事，爰臚列調查意見如下：

一、法務部對於遷建計畫規劃目標，決策過程反覆不定，肇致延宕計畫執行期程，未善盡督導責任。

(一)法務部為應監所業務需要及解決士林看守所無法再行擴建之超額收容問題，爰計畫覓地遷建，先於81年9月陳報「改善監所設施中程計畫」，將遷建臺灣士林看守所計畫(以下簡稱本計畫)列為分項計畫之一，收容員額為1,000名，遷建用地位於臺北縣汐止鎮白匏湖段，占地約19公頃，後經國有財產局於同年11月同意士林看守所使用。行政院於82年1月核定本計畫經費10億9,015萬餘元，並於83年7月核准撥用遷建用地，預訂85年6月完成。惟本計畫因用地遭汐止鎮公所傾倒垃圾影響，未能如期完成，該部遂於86年1月陳報「改善監所設施後續6年計畫」，規劃將臺灣臺北看守所收容被告移往士林看守所，合併收容員額為2,000名，經行政院於同年8月核定修正本計畫經費為14億8,996萬餘元，預訂於92年6月完成。惟該部卻於87年11月先以本計畫遷建用地位居山坡地，不適宜大規模開發，重新檢討調降收容員額為1,000名，嗣於90年6月又指示臺灣高等法院檢察署(本計畫執行機關士林看守所之上級機關，以下簡稱高檢署)改朝臺灣臺北第二監獄規劃設計，擴增收容員額為2,000名，並於94年4月陳報「新建臺灣臺北第二監獄暨遷建臺灣士林看守所計畫」，收容員額再擴增為2,200名，修正計畫經費為19億2,460萬餘元，預訂98年完成，

嗣經行政院於94年6月核示：重行檢討研議，該部遂於95年3月檢討將本計畫「延後辦理」，以較具效益之擴建方式為優先考量，翌(96)年8月再指示高檢署「接續執行」，惟該部部長又於96年10月核示「通盤考量監所興建方向」，迨該部於97年7月開會研商，仍決定依前於90年6月指示之成立臺北第二監獄辦理修正計畫，該部嗣於98年1月再陳報「遷建臺灣士林看守所修正計畫書」(計畫內容仍為成立臺灣臺北第二監獄)，收容員額維持2,200名，修正經費增加為29億559萬餘元，另經行政院98年11月9日召開會議研商結果，該遷建計畫同意納入「公共建設」計畫預算中分年擬列預算審議，期程自100年起至107年止，主體興建工程暫定於103至106年編列預算辦理，預計106年完工啟用，較原計畫完工時間86年6月起算延後20年，迄未達成紓解監所擁擠及改善收容人居住環境之目標，已興建完成之雜項工程(92年9月完工)、污水處理場(第一階段，92年7月完工)、聯外道路、平台植生、圍牆等設施閒置，已投入經費4億3,970萬餘元，未能發揮應有效益。

- (二)復查行政院歷年來審議該部提報之中長程個案計畫，對於增設監所及收容政策均有疑慮，且於88年7月即函示該部，士林看守所收容員額調降為1,000名，儘速調整計畫報核，惟該部未依上述行政院核復意見辦理計畫修正報核，卻率爾將本計畫改弦易轍，於90年6月改朝第二監獄型態規劃設計並由士林看守所於90年12月完成建築師遴選(委託內政部營建署代辦)，93年8月完成主體建築廳舍細部設計、同年12月申辦建造執照，惟因行政院於94年6月核示修正計畫重行檢討研議，經該部考量無法於領

照(按：95年3月獲臺北縣政府通知領取建造執照)9個月內完成工程經費審議、發包、開工，而採取不予領照之廢照措施，日後尚須再耗時重新申辦建造執照。

- (三)次查本計畫執行進度已嚴重落後，該部自95年度起，即未依行為時之「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」(92年3月25日修正，97年12月30日廢止)第21條第1項、「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」(97年11月18日訂定，98年1月1日生效)第15點第1項(中長程個案計畫應納入年度施政計畫辦理，並逐年檢討其績效)，及「行政院所屬各機關施政計畫管制作業要點」第2點(年度施政計畫分為行政院管制、部會管制及部會所屬機關自行管制三級)、第4點第4項(管考機關或研考單位應確實掌握及督導執行情形)等規定，將本計畫納入年度施政計畫，並加以管制，未善盡督導及協助責任。經查該部陳稱臺灣士林看守所遷建計畫95及96年度，因未編列工程經費，故未納入施政計畫管制系統。97年度因編列之工程經費1,500萬元遭立法院預算審查決議凍結，故未納入施政計畫管制系統。98年度未編列工程經費，故亦未納入施政計畫管制系統。故上述未納入施政計畫管制系統之年度，另該部亦運用其他機制加以督管，並未廢弛。以及該部於93年2月20日訂頒有「法務部及所屬機關未達一億元公共建設預算執行督導計畫」乙種(當時一億元以上者由行政院公共工程委員會建置之「一億元以上公共建設計畫系統」列管)，95年6月23日該部將該督導計畫修正為「法務部及所屬機關公共建設預算執行督導計畫」(同時督導一億元以上及未達一億元之案件)，並成立有「公共建設推動會

報」，除列管各執行中案件外，並定期召開會議研商。有關士林看守所遷建計畫均列入各年度列管案件加以督導。

(四)另查法務部98年11月底統計，該部所屬49所矯正機關總核定收容額為54,924名，實際收容人數為64,167人，超額收容人數為9,243人，超收比率為16.83%。同時期，該部所屬北部地區矯正機關（臺灣基隆監獄、臺灣臺北監獄、臺灣桃園監獄、臺灣桃園女子監獄、臺灣基隆看守所、臺灣臺北看守所、臺灣士林看守所等7所）之核定容額計有7,984名，而實際收容人數有11,862人，超額收容人數為3,878人，超額收容比率為48.5%，為目前國內超額收容問題最嚴重之地區。以97年全年為例，上述北區機關即移出6,460名，北部地區矯正機關超額收容情形確實較其他地區嚴重。

(五)綜上，法務部對於遷建計畫規劃目標，決策過程反覆不定，由原先規劃遷建士林看守所，改以合併臺北看守所被告收容員額，再朝臺北第二監獄規劃，前後虛耗11年，重複檢討計畫定位與興建方向，期間又先後指示本計畫延後辦理、接續執行，及再通盤考量監所興建方向。又該部明知行政院對於增設監所及收容政策尚有疑慮，未依行政院函示調降收容員額，辦理修正計畫報核，仍率爾將本計畫改朝第二監獄規劃設計，並擴增收容員額，肇致延宕計畫執行期程，預計民國106年完工，較原計畫時間86年6月起算延後20年，該部所屬矯正機關目前仍處於超額收容狀況，且北部地區收容壓力最高，加上未來刑事政策可能趨嚴，收容問題亟待解決，復於本計畫執行進度嚴重落後，未善盡督導及協助責任，核有未盡職責及效能過低情事。

二、法務部未能有效處理居民抗爭及遷建用地遭傾倒垃圾，肇致計畫耽延並增垃圾公帑支出，復未依協議分攤垃圾清運費用損及機關權益，顯有疏失。

(一)依行政院於82年1月15日核定之「改善監所設施中程計畫」「肆、實施策略與方法」之主要工作項目列載：遷、擴建監所，由各該監所承辦，並以任務編組方式成立遷建委員會辦理各項事宜。另依法務部於83年11月核復備查之「臺灣士林看守所遷建委員會組織要點」第2條，該會任務為工程規劃、評估審議、督導發包、施工，及促進各單位間協調溝通，以協助遷建案迅速、順利完成。經查本計畫遷建用地於國有財產局81年11月同意士林看守所使用前，即遭汐止鎮公所自81年7月起傾倒垃圾，該所雖自82年1月起，多次以公文函請汐止鎮公所停止傾倒垃圾、遷移他處，並數度由所長拜訪前鎮長(廖學廣)表達應儘速處理垃圾，惟迄83年7月行政院核准撥用遷建用地後，該所仍未有效處理垃圾問題。次查，遷建委員會並未於計畫核定之初(82年1月)及早成立，遲至83年10月始開始運作，且僅於同年月及84年3月先後召開2次會議，未善盡積極協調溝通之職責，致嗣後仍持續遭該公所傾倒垃圾。迨臺北縣政府於84年6月邀集相關單位開會研商垃圾清理經費籌措事宜，始決議自6月25日起封場停止使用，且由士林看守所、臺北縣政府及汐止鎮公所各分攤1/3之垃圾遷移經費。84年10月由該所、臺北縣政府及汐止鎮公所共同研商決議以垃圾量180,000m³辦理發包，85年1月完成廢棄物清理工程招標，決標金額9,000萬元，惟履約期間因垃圾清運量產生爭議，經仲裁判斷結果清運數量不足(經測量僅177,755m³)，結算金額8,887萬餘元，該所爰於

87年4月就現地剩餘垃圾另案發包清理後續工程，同年8月完工驗收合格，結算金額4,380萬餘元。按汐止鎮公所自81年7月起傾倒垃圾，至84年6月封場停止使用，期間長達3年，清運垃圾耗費1億3,268萬餘元(平均每月約368萬餘元)，其中，因該所未善盡土地管理責任，有效處理垃圾問題，及遷建委員會延遲成立，怠忽協調溝通職責，肇致遷建用地於核准撥用後11個月餘，仍持續遭該公所傾倒垃圾，除耽延計畫執行進度外，並增加垃圾清運公帑支出4,048萬餘元。另據該所88年2月召開會議決議，上述清理後續工程(結算金額4,380萬餘元)係報請法務部同意由遷建經費項下勻支(實際係支用本計畫87、88年度預算)，其未依前述協議洽臺北縣政府及汐止鎮公所分擔2/3之垃圾清運費(合計2,920萬餘元)，逕由本計畫經費支用，已損及機關權益。

- (二)復查法務部陳稱有關士林看守所汐止遷建用地遭汐止鎮公所自民國81年7月起傾倒垃圾，至民國84年6月封場停止使用，期間長達3年，對於該址遭傾倒垃圾非其所願，後積極協商封場與移置垃圾問題，惟當時面臨地方政府、民意代表及當地民眾強烈反彈，致耽延計畫執行進度，且增加垃圾清運公帑支出，實非得已。另臺灣士林看守所於尋找遷建用地時，汐止遷建用地並無垃圾問題發生，自81年7月起遭汐止鎮公所傾倒垃圾，該部及所屬機關代替地方政府處理善後工作，積極與相關行政機關、單位進行協調及處理，最終一併解決汐止鎮垃圾問題；且當年社會公民意識高漲，對於住居與嫌惡設施為鄰，普遍抱持反對立場，在該所舉辦環境影響說明會期間，甚至遭到抗議群眾包圍。另經溝通協調

，雖曾一度取得鎮長同意將暫時堆置之垃圾遷走，並編列預算準備執行移置作業，惟最後終因鎮民代表會反對並刪除預算，致耽延計畫執行進度，並因此增加臺灣士林看守所垃圾清運公帑支出。期間雖發生用地遭汐止鎮公所違法傾倒垃圾(81年7月至84年6月)，額外增加辦理垃圾清理工程(85年1月至87年8月)，致影響年度預算執行進度，惟事實上對雜項工程之發包、動工施作及後續主體建築工程之接續進行，並無影響。

- (三)另查該部亦陳稱倘就廢棄物超出契約量部分，為分攤清運費，重啟與臺北縣政府、汐止鎮公所等相關機關之協商程序，考量先前協調之經驗、汐止鎮民代表會對編列垃圾清運費之反對態度，未必能有圓滿之結果，且過程勢必冗長難有交集，垃圾清運工作之完成更是遙遙無期。基於上述考量，基於政府施政一體，本應相互協助之立場，爰由臺灣士林看守所遷建經費項下繼續支應。
- (四)綜上，法務部未能有效處理居民抗爭及遷建用地遭傾倒垃圾問題，肇致耽延計畫執行，致遷建用地於核准撥用後之11個月餘，仍持續遭汐止鎮公所傾倒垃圾，除耽延計畫執行進度，並增加垃圾清運公帑支出。又該所為清運現地剩餘垃圾，另案發包清理後續工程，雖能理解基於政府本一體立場以及避免進度延宕，惟未依前述協議洽臺北縣政府及汐止鎮公所共同分擔垃圾清運費，逕由遷建經費項下繼續支應，損及機關權益，亦未有當。
- (五)另有關本案臺灣高等法院檢察署99年度概算續編該工程計畫經費500萬元作為申請建照、辦理變更設計及招標作業，以及繼續辦理遷建用地環境及大地監測等費用，惟立法院98年10月14日及10月15日

審查該部99年度預算案時，遭到委員提案刪除。有鑑於本案自始即遭受當地民眾、民意代表及地方機關排斥抗拒，法務部、臺灣高等法院檢察署、臺灣士林地方法院檢察署及臺灣士林看守所等相關機關允宜持續與民眾、民意代表及地方政府溝通協調，化解疑慮，以利遷建計畫順利進行。有關該址曾為垃圾堆置所地質條件欠佳，為避免建築物不均勻沈陷，對於該址建築物之大地工程、基礎工程應詳加督導，並注意後續施工品質與工期管控。

三、法務部所屬士林看守所未詳實審查雜項工程招標文件，衍生岩方開挖計價爭議，徒耗機關行政作業時間，且增加支付利息費用1,104萬元，復未就重複給付之契約工項遠運利用填方，於仲裁程序提出應予扣除之主張，致造成公帑損失82萬餘元，均有未當。

(一)士林看守所辦理本計畫項下之雜項工程，承攬廠商福清營造以整地挖方工程遭遇不可預知之岩方所生相關費用、遠運利用填方工程款等履約爭議，於92年8月向工程會申請調解，案經工程會於92年10月、11月及93年3月三度召開調解會議不成立。福清營造遂於93年3月向中華民國仲裁協會提出仲裁申請，案經該會於94年5月作成仲裁判斷。其中，前項據判斷書第104至105頁記載：「經查相對人(士林看守所)明知或應知工區內有岩方存在…未於本件挖方項目之單價分析表加註本項挖方工程包括岩方…，亦未詳實審查本案合約圖說、預算書與施工規範等資料…。從而聲請人(福清營造)據以主張於簽約當時不能預見工區內有岩方…請求相對人給付因此增加之岩方開挖費用…，應認於法有據。…應給付聲請人…共計2,887萬8,559元。」。後項係該所以回填土方來源為他案(七堵調車場)工

程，故將原契約「遠運利用填方」工項(契約單價131元/m³)，改按「外運就近利用填方」(單價26元/m³)計價付款，據判斷書第112頁記載：經查遠運利用填方工項之單價為每立方公尺131元，由該單價分析表中「借土方購價」項目未載明其單價金額(按：該單價欄位空白)可知，每立方公尺131元中並未包含土方費，該所應就福清營造實際施作之數量(按：第91頁記載回填數量31,539.2m³)，以每立方公尺131元之單價，給付413萬1,635元。惟因該所於仲裁程序期間，疏於主張如按原契約單價131元/m³給付，則先前已以單價26元/m³計價付清之工程款，即應予扣回，致衍生重複計價給付之違失。嗣該所雖向臺灣臺北地方法院提起撤銷仲裁判斷之訴，主張仲裁庭按每立方公尺131元給付工程款，依契約之規定應扣除每立方公尺已給付之26元，惟經地方法院判決結果(據該院95年5月10日民事判決第21頁)略以：「經查，依原仲裁判斷第91至95頁，並未記載原告(按：士林看守所)有主張若仲裁庭認為原告扣除每立方公尺131元係無理由時，僅須給付被告每立方公尺105(131-26)元」。

(二)次查本案後經該所上訴至臺灣高等法院及最高法院均遭駁回之民事判決(最高法院97年12月27日民事判決第3頁至第5頁、臺灣高等法院96年12月5日民事判決第8頁)，均因該所未於仲裁程序中提出「重複給付應予扣除」之主張，致造成公帑損失82萬餘元。上述工程履約爭議，終經最高法院判決上訴駁回確定，該所除應依仲裁判斷結果，支付福清營造4,090萬餘元外，尚須支付自92年8月7日起至清償日止按週年利率5%計算之利息1,104萬元。

(三)綜上，法務部所屬士林看守所未能詳實審查招標文

件（未於本件挖方項目之單價分析表加註本項挖方工程包括岩方），致生履約爭議，前經工程會三度調解不成立，徒耗機關行政作業時間，後經仲裁判斷及最高法院判決撤銷仲裁判斷之訴駁回確定，衍生增加支付利息費用1,104萬元。另契約「遠運利用填方」工項，因該所於仲裁程序期間，疏於主張將先前已以單價26元/m³計價付清之工程款扣回，致生重複計價給付造成公帑損失82萬餘元，均有未當。

參、處理辦法：調查意見一至三提案糾正法務部。

