

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察行政院國軍退除役官兵輔導委員會所屬臺北榮民技術勞務中心承攬採購及經營績效情形，涉有未盡職責、效能過低及財務違失等情乙案。

貳、調查意見：

本案為審計部函報，稽察行政院國軍退除役官兵輔導委員會（下稱輔導會）所屬臺北榮民技術勞務中心（下稱北勞中心）承攬採購及經營績效情形，涉有未盡職責、效能過低及財務違失情事。本院立案調查後，輔導會於民國（下同）100年2月14日召開「研議北勞未來走向規劃」會議，決議成立「結束清理小組」，預訂101年7月底將北勞中心結束營業，合先敘明。惟經本院調查，北勞中心安置榮民榮（眷）功能不彰、逾越法令規定承攬工程，導致虧損連連、未依政府採購法規定辦理相關作業等均有違失，茲就所涉行政違失臚列如後：

一、輔導會所屬北勞中心安置榮民榮（眷）人數逐年遞減，未達照顧安置之預期功能，核有不當。

（一）查北勞中心係依輔導會組織條例第16條之規定設置，主要為輔導退除役官兵（下稱榮民）從事技術勞務工作，以拓展就業途徑，擔負安置榮民之任務。該中心業務承攬分一般勞務（清潔打蠟、廢品處理、警衛等）及技術勞務（管道、景觀等），惟其中一般勞務工作近年來受限於議價條件之修改、民間廠商之低價競爭等因素，致業務量逐年減少，而技術業務部分則因配合承攬工程業主需求、現場作業狀況及工程技術專長限制等因素，又為降低人事成本，人力改以委外或定期僱用，致使安置人數相對遞減。北勞中心安置榮民（眷）就業人數，由87年近500

人，逐年遞減至 99 年之 39 人。

(二)復查，輔導會就榮民(眷)安置人數按職別、身分等做統計分類，係以各機構(公司)中榮民(眷)安置人數佔該機構(公司)總員工數之比率，稱為「安置率」，北勞中心亦以此計算方式顯示該中心所有員工榮民(眷)安置所佔比例，以達輔導會安置率計算之一致性原則。以該中心 99 年安置榮民(眷)人數僅 39 人為例，該年僱用總人數 85 人，其所謂「安置率」仍可高達 46% (仍高於 87 年至 99 年之平均安置率 42%)，依此「安置率」之定義，設若安置榮民(眷)人數 9 人，而一般身分人員 1 人，該比例即可達 90%，對於北勞中心所擔負安置榮民(眷)之任務而言，則毫無意義，反受該高比例之誤導，致使實際安置人數逐年遞減，「安置率」卻相差無幾。

(三)綜上，北勞中心負有安置榮民(眷)之任務，其安置人數雖逐年遞減，然其平均「安置率」卻仍高達 42%，與真正之安置率(係指實際安置人數佔全部應安置榮民(眷)人數之比例)顯有不同。輔導會昧於安置率因曲解定義而受美化之事實，卻無法達到實際照顧安置榮民(眷)之預期功能與目的，核有不當。

二、北勞中心逾越法令規定承攬工程，復因專業能力不足，將所承攬工程辦理分包，加以工程控管不良，導致虧損連連，顯有違失。

(一)逾越法令規定承攬工程部分：

1、按輔導會榮民技術勞務中心組織規程第 2 條規定：「勞務中心業務如左：一、從事清潔、打臘、油漆粉刷工作。二、承辦起重、裝卸、切割、焊接、搬運等工作。三、承辦砂石及土石方等採運工作。四、承辦機械、車輛修護工作。五、承辦船艦修護工作。六、承辦各類管道、管線、水管、

電纜等埋設工程及有關水泥製品等工作。七、承辦水電及輸配電工程。八、承辦路面整修及環境庭園整理美化工作。九、辦理海上勞務、補給等工作。十、其他有關技術勞務工作。」

- 2、查北勞中心配合國家十大建設，累積一般勞務及基礎技術勞務實作經驗，惟自第一代榮民日漸年邁退休後，第二代榮民(眷)對勞務性工作意願較低，加以社會環境變遷，市場競爭激烈，輔導條例復刪除議價條款，承攬工作更不易，業務推展漸趨困難。而北勞中心為一自負盈虧之公務機關，為承擔人事成本，近年來除一般勞務外，陸續承攬管道、土木(建築)及水電工程。
- 3、復查，該中心承攬工程係依據政府採購法之子法「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」第16條與內政部、行政院等各相關函文之規定，自90年起參與承攬土木工程公開競標，以達成北勞中心年度業務營運目標。惟詳視上述諸函文內容，「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」第16條係規定免繳驗之證件；內政部90年10月22日台九十內營字第9085882號函說明二係指北勞中心未辦理營造業登記，自無建築法第14條及第85條之適用；內政部92年7月17日台內營字第0920087889號函說明二亦僅指出應由工程主辦機關(構)依據政府採購法相關規定訂定採購資格；內政部92年8月5日台內營字第0920009228號函亦僅重申北勞中心無需申請營造業許可及登記；而行政院(85)台防字第00543號函之重點亦在於免予繳驗相關證件，至於函中述及「參與競標資格之規定，應著重在競標者承製或生產之能力，與責任之承擔，而不在組織之

形式為公司組織或非公司組織」，其僅表示該中心可與其他廠商公平參與競標，不可因其為非公司組織而喪失競標機會。綜上所述，各函文均未明確指出北勞中心可承攬土木相關工程，輔導會仍表示北勞中心係依據上述各函文而可承攬工程。

- 4、另查，北勞中心為因應單位經營與符合投標資格需要，報請稅捐單位核定營業項目以為經營之依據，乃將該中心原業務項目由 10 項變更增加為 27 項，致「營業登記證」之營業項目較北勞中心「組織規程」第 2 條所定業務項目為多。該中心營業登記證（臺北市稅捐稽徵處 89 年 2 月 21 日北市稽信統字 238900708 號）之營業項目，其中營業種類第 4 條：「承辦砂石及土石方開挖採運及基礎、模板、灌漿、紮筋、箱涵、溝渠、護坡及道路橋樑等營建土木工程」，認已具土木工程之承攬資格。惟「營業登記證」與「營利事業登記證」不同，前者係稅務單位為營業項目分類徵稅及繳稅管理所核發，該證所載之營業項目僅供稅務人員事後查核課稅用，非事前審核是否與業務項目相符。該中心以營業登記證為其承攬工程之依據，顯屬非是。
- 5、北勞中心於組織規程之業務項目雖係概括性律定，如因時代變遷而需加以詳予分類，仍應以該項目之業務為範圍再細分，而不應「增加」不同類之業務項目。如需增加承攬工程之業務項目，應循法規（組織規程）修訂之途徑更改，輔導會竟不思此正途，反以便宜行事方式偷渡，逾越法令規定承攬工程，實有可議之處。
- 6、輔導會曾於 92 年 4 月 4 日函即明白要求北勞中心「應回歸本務，逐步轉型為一般勞務」，93 年 6

月 10 日復函知該中心：「有關水電工程、土木工程因競爭者眾，利潤微薄風險更大，應排除承攬，如擬參標，不論金額，一律報會核定」，惟北勞中心仍一再承攬相關工程，相關函示形同具文，顯見輔導會未善盡主管機關督導管理之責，難辭其咎。

(二)承攬工程辦理分包部分：

- 1、按政府採購法第 65 條規定：「得標廠商應自行履行工程、勞務契約，不得轉包。所稱轉包，指將原契約中應自行履行之全部或其主要部分，由其他廠商代為履行。」同法第 67 條規定：「得標廠商得將採購分包予其他廠商。稱分包者，謂非轉包而將契約之部分由其他廠商代為履行。」
- 2、查北勞中心因自有工班施作人事費用過高及能力不足，該中心於 94 年間裁撤自有工班，復因施工人力欠缺，故需辦理分包僱工協辦。自 94 年至 99 年間，北勞中心計承攬工案件數 77 件，工程分包件數計 238 件，承攬工程總金額計 64 億 5 千餘萬元，其中自辦件數 104 件，金額 10 億 1 千 6 百餘萬元，委辦件數 134 件，金額 54 億 3 千 3 百餘萬元，平均自辦率僅 15.76%。另該中心一般勞務隊於 94 年亦曾承攬 3 件土木工程，契約金額計 6 億 669 萬元，然其自辦率更僅 3.74%。尤有甚者，該中心技術一隊 96 年之自辦率更僅 1.81%。
- 3、經查，北勞中心將工程依不同性質辦理分包，分包原則為：土建、機電等僱工協辦，材料部分由北勞中心自辦。惟自政府採購法實施後，北勞中心因公務機構兼廠商身分參與工程競標，受限大環境及法令規定等因素，導致參標競爭力薄弱，

且北勞中心與協力廠商合作規劃投標計畫，簽訂標前協議書，一旦得標即依約執行，並依內部作業規定辦理分包僱工協辦，惟得標後材料部份該中心考量專業性不同、開工時限、材料送驗、現場配合等原因，爰採用帶料施工方式辦理分包，進而產生自辦率不高之情事發生。該中心將契約中主要部分，由其他廠商代為履行，已違反政府採購法不得轉包之規定。

- 4、復查，北勞中心編制職員 21 人，其中具有工程專業證照人員僅有 7~8 人，所僱用人員中具有工程專業證照人員約 38 人，具有工地主任、品管工程師資格者約 12 人。北勞中心基於工程履約作業需求，及降低施工成本，以協力廠商之工程專業證照人員，擔任北勞中心承攬工程之工地主任、勞安、品管、空污技術人員，嗣於 97 年 9 月後採定期契約方式遴選聘用工程專業人員，由該中心支薪僱用派駐工地管控工案，隨工案結束後終止僱用契約。
- 5、綜上，該中心承攬工程案後辦理分包，自辦率偏低，專業能力之不足，洵堪認定。

(三)工程控管不良部分：

- 1、依政府採購法規定，北勞中心須自行履行契約之主要部分，然該中心均以標前協議方式，於協力廠商雙方契約書中，約定施工計畫書初稿由主協力廠商撰寫，再經該中心整合各分包工案內容後，予以彙編修正送業主審查。另於契約書中亦約定，由協力廠商具證照專長工程人員，擔任北勞中心工程之工地主任、品管、勞安之施工團隊。
- 2、北勞中心承攬工程僱用前違約協力廠商人員。據輔導會函復稱，當時係考量該等工程專業證照人

員對於工業之熟悉有利執行，可減少新進人員熟悉工程內容之銜接時間，以避免造成停工、罰款，有助工程進度之推展，且借重渠等人員對工業之熟悉度，以降低離場損失。惟自 97 年 9 月起，均由該中心支薪另僱用專業證照人員派駐工地管控工業。

- 3、北勞中心因其協力廠商多為財力較為薄弱之公司，為減輕廠商經濟壓力，多以 1% 為履約保證金之額度。惟履約保證金之收取額度，於政府採購法令雖僅有上限(10%)之規定，然履約保證金之功能在於「擔保」及「促使」廠商履行契約，其目的係於保證契約之履行，保護訂約後因不履行所造成之損害，需負賠償之責。輔導會不思保護機關之權益，反以協力廠商之立場考量，顯有未洽。
- 4、依營造業法相關規定：甲等營造業資本額 2,250 萬元以上，承攬工程造價限額為其資本額 10 倍；乙等營造業資本額 1,000 萬元以上，承攬工程造價限額為 7,500 萬元；丙等營造業資本額 300 萬元以上，承攬工程造價限額為 2,250 萬元；土木包工業資本額 80 萬元以上，承攬工程造價限額為 600 萬元。惟北勞中心遴選協力廠商時，未查明相關承攬工程造價限額之規定，致發生部分協力廠商承攬工程超出限額，不符營造業法相關規定之情事。
- 5、部分協力廠商基於地利、人力之便及業主相同等因素下同時承攬多件工業。北勞中心未慎選協力廠商，廠商因資金週轉問題無法承做而離場，致重新發包造成北勞中心嚴重虧損。
- 6、北勞中心辦理分包採購案時，未能注意分包採購

之連帶保證廠商，不符合「押標金保證金暨其他擔保作業辦法」第 33 條之 3 及第 33 條之 4 規定，如保證廠商同時於相同標案之分包案中為承攬廠商與保證廠商、同為該案之投標廠商、得標廠商與保證廠商之負責人姓名相同、有同時為連帶保證廠商逾 2 個契約之情事等，確有疏漏。

(四)北勞中心承攬工程發生虧損者，自 93 年迄 100 年(含尚未完工者)共 18 件，虧損金額合計 522,996,000 元(均未含稅)。

(五)綜上，北勞中心逾越其組織規程之規定承攬非屬其技術勞務專業之工程，復因專業能力不足，將所承攬工程中主要部分，由其他廠商代為履行，自辦率偏低，加以工程控管不良，發生廠商違約停工離場、重新辦理發包等缺失，導致所承攬工程虧損連連，顯有違失。

三、北勞中心未依政府採購法規定辦理決標公告，未即時將違約事實通知違約廠商，及未刊登政府採購公報，均有疏失。

(一)按政府採購法第 61 條規定：「機關辦理公告金額以上採購之招標，除有特殊情形者外，應於決標後一定期間內，將決標結果之公告刊登於政府採購公報……」同法第 101 條規定：「機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實及理由通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報：…十、因可歸責於廠商之事由，致延誤履約期限，情節重大者。…十二、因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約者。…廠商之履約連帶保證廠商經機關通知履行連帶保證責任者，適用前項之規定。」

(二)查 94 年至 97 年間該中心承攬之工案，因得標時限

因素(業主進場開工合約時限)與基於提供服務供轉售目的所為之採購，因未辦理公開上網招標公告，即未有招標公告案號，亦致無法辦理決標公告。

(三)嗣北勞中心於 98 年 9 月 18 日因前技術二隊辦理「知義營區整建工程(高雄)97-2-B 鋼棚構造及鋁門窗工程僱工協辦」、「中科西區隔離綠帶基礎設施工程(B 標：排水工程、自來水工程及假設工程)」等 2 案決標公告後，造成工程會「工程標案管理系統」重複計算衍生錯誤。經輔導會函請工程會釋疑，工程會考量北勞中心所辦理之工程採購案，均以廠商身分參與各政府機關招標案得標工程之分包，其施工成本預算非屬經立法院同意編列預算之工程，且已列為業主直屬工程主管機關之查核範圍，為免重複統計及列管，該會同意自系統中將北勞中心之標案刪除；惟如有依法編列預算之工程標案，仍應登錄系統納入管理。該系統修正後，北勞中心可賡續辦理前述標案性質決標公告及拒絕往來廠商刊登採購公報。

(四)另查，廠商於違約事實發生後，該中心未即時將違約事實通知違約廠商，部分廠商更遲至廠商公司廢止，簽請免刊登。復因未辦理公開上網招標公告，致無法辦理刊登，98 年 8 月經協調工程會，同意該中心在未辦理招標公告開標程序下辦理不良廠商登錄。北勞中心目前已刊登廠商違約與履約保證廠商未履行保證責任共 34 家，其中 5 家公司「因已廢止，奉核免刊登」，實際刊登 101 公報執行為 27 家，陸續再辦理補登。

(五)綜上，北勞中心未依政府採購法規定辦理決標公告，未即時將違約事實通知違約廠商，及未刊登政府採購公報等，均有疏失。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，函請行政院國軍退除役官兵輔導委員會確實檢討改進見復。
- 二、影附調查意見，函請審計部參辦。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請國防及情報委員會處理。