

調 查 意 見

壹、案由：據審計部108年度嘉義市總決算審核報告，嘉義市政府市政中心北棟大樓將導入民間資金辦理興建或營運工作，以減省未來營運管理費用支出，惟自預算編列規劃迄今已近20年，執行仍處於促參前置作業階段，行政效率不彰，相關單位有無疏忽，管考是否落實，未來如何妥適積極處理，以提升施政效能案。

貳、調查意見：

本案經調閱行政院、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)及嘉義市政府到院簡報，復於111年1月27日詢問行政院、內政部、工程會及嘉義市政府業務相關主管人員，且於111年2月25日赴嘉義市政府履勘，業已調查竣事。茲臚列調查意見如後：

- 一、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：

(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，經費需求分別為新臺幣(下同)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

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。

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：

1、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

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。

府一直未再辦理該建物文化資產價值認定，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。

- 2、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。

- 3、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。

- 4、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

⁵ 參見工程會100年9月9日工程企字第10000322270號函。

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、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。

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>)

- (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BT0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，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BT0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BT0方式辦理之計畫。黃市長就任後，又在該採BT0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

⁸ 參見行政院110年11月5日院臺綜字第1100034664號函。

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。

6、另原規劃於嘉義市市政中心南、北棟大樓之嘉義市政府交通處、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

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。

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。

二、嘉義市市政中心興建計畫特別預算(89至92年度)北棟大樓興建經費14.73億元保留期間長達18年及嘉義市政府公務預算98年第二次追加(減)預算編列市政中心北棟大樓興建工程物價指數調整款7.86億元保留期間長達12年，難謂無違預算法第67條預算編列須配合政經環境變遷予以檢討及決算法第7條期限過長，未能凸顯施政成效之立法意旨，且以非興建預算及物調款等主要支出外之其他支出，認定其已動用預算，而免予重行審查預算，甚為可議，實有檢討之必要。另嘉義市政府雖已保留相關預算，惟內政部卻未編列補助預算，恐生該府雖保留預算未來卻無補助預算可執行之情事：

(一)87年10月29日修正公布之預算法第67條規定：「各機關重大工程之投資計畫，超過5年未動用預算者，其預算應重行審查。」其新增理由係明定各機關重大

工程之投資計畫經費，超過5年未動用者，其預算應重行審查。以因應原評估環境之變遷並避免一再辦理追加預算。嗣該條文於100年5月25日修正¹²為：

「各機關重大工程之投資計畫，超過4年未動用預算者，其預算應重行審查。」修正理由係依據預算法第8條，政府機關於未來4個會計年度所需支用之經費，立法機關得為未來承諾之授權。準此，行政機關各部門尤當加強預算籌編前之先期規劃，並強化預算執行之控管；同時歲出預算動用期限亦宜配合立委任期一併規範為4年。如此設計似較符合預算制度與立委任期之一致性，並得彰顯責任政治精神。另87年10月29日修正公布之預算法第72條¹³規定：「會計年度結束後，各機關已發生尚未收得之收入，應即轉入下年度列為以前年度應收款；其經費未經使用者，應即停止使用。但已發生而尚未清償之債務或契約責任部分，經核准者，得轉入下年度列為以前年度應付款或保留數準備。」

(二)100年5月25日修正公布之決算法第7條規定¹⁴：「決算所列各項應收款、應付款、保留數準備，於其年度終了屆滿4年，而仍未能實現者，可免予編列。但依其他法律規定必須繼續收付而實現者，應於各該實現年度內，準用適當預算科目辦理之。」其立法理由為：1、本修正案旨在縮短歲出預算保留期限。2、依原條文規定，於年度終了而未能實現之預算應保留5年。惟就國家財政實際需求而言，此期限過長，未能凸顯施政成效；且就責任政治角度而言，預算保留期限應配合立委任期，俾利日後國會改選

¹² 為現行有效條文。

¹³ 為現行有效條文。

¹⁴ 為現行有效條文。

時所保留之預算可順利由新產生的民意監督。3、爰此，應縮短歲出預算保留期限，將預算充分用於國家重大建設、政府重要政策以及促進景氣活絡等提升臺灣競爭力之優先任務上，期能透過靈活資金運用以凸顯施政成效。

(三)嘉義市市政中心之興建經費來源包括中央補助款、嘉義市市政中心興建計畫特別預算及嘉義市政府公務預算。各該預算編列及保留情形如下¹⁵：

1、中央補助款方面：

內政部於97年度編列3.98億元，98年度編列2億元，100年度編列0.9億元。該部表示，因該工程未進入實質發包程序，經費均未撥付與辦理保留，嗣該部亦未再編列預算。

2、嘉義市市政中心興建計畫特別預算(89至92年度)方面：

(1) 歲入預算編列25.67億元，因北棟大樓後續補助款尚未入庫，保留14.73億元轉入110年度繼續處理(保留18年)。

(2) 歲出預算編列30.3億元：

〈1〉第一期南棟大樓工程費編列7.13億元，因履約爭議未決，迄今尚有工程款、規劃設計監造費及搬遷費等0.5億元，保留轉入110年度繼續處理(保留18年)。

〈2〉第二期北棟大樓工程費編列23.17億元，支出數1.54億元、嘉義市審計室修正減列數0.98億元及嘉義市政府保留註銷數4.63億元，迄今尚有興建經費14.73億元及終止契約

¹⁵ 參見行政院110年11月5日院臺綜字第1100034664號函、內政部110年3月31日台內民字第1100221848號函及嘉義市政府於本院詢問後提供之補充說明。

所可能衍生費用1.29億元，共計16.02億元保留轉入110年度繼續處理(保留18年)。

3、嘉義市政府公務預算方面：

- (1) 88年度第二次追加(減)預算編列稅捐處興建辦公大樓(屬南棟大樓)工程經費4.46億元，迄今尚有公共藝術工程經費0.03億元保留轉入110年度繼續處理(保留22年)。
- (2) 97年總預算編列市政中心南棟大樓工程訴訟案預估給付工程款0.73億元，迄今尚有0.57億元保留轉入110年度繼續處理(保留13年)。
- (3) 98年第二次追加(減)預算編列市政中心北棟大樓興建工程物調款7.86億元，因尚未進入實質工程，迄今仍全數保留轉入110年度繼續處理(保留12年)。
- (4) 上開公共藝術工程經費0.03億元、南棟大樓工程訴訟案預估給付工程款0.57億元及北棟大樓興建工程物調款7.86億元，共8.46億元歲入、歲出預算均辦理保留。

(四)查行政院稱¹⁶，依預算法第67條規定之立法意旨，主要係認為預算編列須配合政經環境變遷予以檢討，各機關重大工程計畫執行如遇窒礙，致超過4年仍未動用預算者，該計畫預算應重行審查，俾重新檢視是否繼續推動。至「4年未動用預算」究係指4年內完全未曾動用，或係動用數未達一定比率，法並未明定，爰仍須視個案實際情況予以認定。本案經該院主計總處向嘉義市政府瞭解，該市市政中心興建計畫係採南、北棟整體規劃設計，工程分期招標及施工方式辦理。南棟大樓已於93年完工，惟與廠

¹⁶ 參見行政院提供本院詢問之書面說明及行政院110年11月5日院臺綜字第1100034664號函。

商尚有履約爭議刻正訴訟中，故尚有部分工程款、規劃設計監造費及搬遷費保留；北棟大樓則於92年度進入細部規劃設計階段，前因履約爭議等而延宕，惟仍持續支付工程管理費、規劃設計費及用地費等。該案預算20餘年來仍有陸續動支，嘉義市政府採保留方式繼續執行，尚難謂有違預算法第67條規定，惟未來仍應滾動檢討，俾利興建計畫之推動等語。

- (五)按行政院上開說明，嘉義市市政中心北棟大樓之預算，雖陸續動支，惟北棟大樓迄今仍處綜合規劃階段，且嘉義市市政中心興建計畫特別預算(89至92年度)北棟大樓之興建經費14.73億元，亦已保留18年。以綠建築為例，內政部88年開始推動綠建築時，評定指標有7項，包含：「基地綠化」、「基地保水」、「水資源」、「日常節能」、「二氧化碳減量」、「廢棄物減量」及「污水垃圾改善」；92年則增訂兩項指標，「生物多樣性」及「室內環境」，組成現在所謂的「綠建築九大評估指標系統(EEWH)」。96年完成「綠建築分級評估制度」，其綠建築等級由合格至最優等依序為合格級、銅級、銀級、黃金級、鑽石級等五級。嘉義市政府於104年9月8日召開「郭○○建築師事務所規劃設計修正後」簡報審查會議決議即稱「綠建築設計部分亦未能符合本府要求符合新近法規標準更新」，顯然嘉義市政府對於綠建築之要求，亦隨著法規標準變動。是以，行政院雖稱，該案預算20餘年來仍有陸續動支，嘉義市政府採保留方式繼續執行，尚難謂有違預算法第67條規定等語。惟北棟大樓興建計畫之執行已遇窒礙，迄今仍處綜合規劃階段，主要保留的預算包括特別預算興建經費14.73億元保留18年，公務預算物調款7.86億元保

留12年，爰以非興建預算及物調款等主要之支出，認定其已動用預算，而免予重行審查預算，實難符合預算法第67條規定「預算編列須配合政經環境變遷予以檢討」之立法意旨，且甚為可議，實有檢討之必要。

(六)行政院復稱，依決算法第7條規定，決算所列各項應收款、應付款、保留數準備，於其年度終了屆滿4年，而仍未能實現者，可免予編列。決算法第7條係規定「可」免予編列，並非指屆滿4年即不得保留。又，本案是否有繼續保留之必要，宜由嘉義市政府視其市政推動及業務實際需要，本權責妥處等語。惟縱如該院所稱決算法第7條係規定「可」免予編列，並非指屆滿4年即不得保留，然嘉義市市政中心興建計畫特別預算(89至92年度)北棟大樓興建經費14.73億元保留期間已長達18年，及嘉義市政府公務預算98年第二次追加(減)預算編列市政中心北棟大樓興建工程物調款7.86億元保留期間長達12年，分別為決算法第7條規定可免予編列期限之4.5倍及3倍，其保留期限過長，難以凸顯施政成效，亦有違決算法第7條之立法意旨。

(七)另行政院雖稱中央補助款均未有經費保留情形，自無違反相關預決算法規，惟本案嘉義市市政中心興建計畫特別預算歲入、歲出預算卻分別保留14.73億元及16.52億元轉入110年度繼續處理，嘉義市政府公務預算歲入及歲出預算亦分別保留8.46億元至110年繼續處理。又，內政部於97、98及100年編列之補助預算，因工程未進入實質發包程序，而未撥付經費與辦理保留，且該部為使預算資源有效運用，嗣後均未再編列預算，惟恐生嘉義市政府雖保留預算未來卻無補助預算可執行之情事。

(八)綜上，嘉義市市政中心興建計畫特別預算(89至92年度)有關北棟大樓部分，雖陸續動支，惟其特別預算興建經費14.73億元之保留期間長達18年，而公務預算物調款7.86億元之保留期間長達12年，難謂無違預算法第67條「預算編列須配合政經環境變遷予以檢討」及決算法第7條「期限過長，未能凸顯施政成效」之立法意旨。且以非興建預算及物調款等主要支出外之其他支出，認定其已動用預算，而免予重行審查預算，甚為可議，實有檢討之必要。另嘉義市政府雖已保留相關預算，惟內政部卻未編列補助預算，恐生該府雖保留預算未來卻無補助預算可執行之情事。

三、內政部為補助各縣市政府興建聯合辦公大樓之主管機關，且中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法與中央對直轄市及縣(市)政府聯合辦公大樓興建計畫補助處理原則，訂有補助計畫及預算執行之管考規定，亦有縮減或取消補助之規定。又，行政院亦曾函請內政部確實評估嘉義市市政中心北棟大樓興建計畫之執行能力並核實編列預算，及責成嘉義市政府儘速完成修正計畫，惟該計畫自行政院93年同意核列補助經費迄今已逾18年，卻仍處於綜合規劃階段，凸顯內政部未能善盡監督管考之責。再者，政府之施政或作為應有其連貫性及一致性，該計畫卻於兩任市長之4年內，有3種規劃，且有首長更迭即改變規劃等造成延宕之情事，縱該計畫屬地方自治事項，地方政府首長負其政策規劃及行政執行責任，惟內政部為提供鉅額補助之機關，卻未能積極處理該等延宕情事之發生，實屬欠當。另中央地方本為一體，此重大公共工程嚴重延宕，並非市民之福，且造成民眾觀感不佳，內政部允宜研謀善策，協助嘉義市政府儘速解決相關問題，

倘該計畫續行辦理，亦當避免再次發生與南棟大樓相同之缺失：

- (一)89年9月14日發布之中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法(下稱補助辦法)第17條規定：「中央政府各主管機關列有對直轄市、縣(市)政府補助款者，應按補助計畫性質，訂定補助計畫及預算執行管考規定，並切實督導補助計畫及預算之執行，作為未來補助款核定之參據。」該條雖於91年12月31日刪除，惟該修正補助辦法第14條亦規定：「中央政府各主管機關對直轄市、縣(市)政府請求中央補助事項，應依下列規定辦理：……四 應就核定後補助事項之計畫及預算執行情形訂定管考規定，並切實督導考核，作為未來補助款核定之參據。」95年1月24日修正補助辦法第14條第2項規定：「直轄市、縣(市)政府執行補助計畫時，如有未依中央政府各主管機關規定，編列或撥付應分擔款，或執行績效不佳等情形者，各該主管機關得縮減或取消補助，並由原未獲補助之計畫項目依序遞補。」及第15條規定：「中央政府各主管機關應就本機關與所屬機關計畫型補助款之執行，訂定共同性或個別計畫之管考規定；其管考內容及方式如下：一、明定補助計畫之辦理期程及完成期限。二、訂定補助計畫執行之查核點及管考週期，並定期進行書面或實地查核。三、前款查核項目，包括計畫執行進度、整體經費與補助款支用情形、受補助之直轄市、縣(市)政府內部控管機制及計畫執行效益等。中央政府各機關辦理之管考結果，應於年度終了後3個月內在該機關網站公布，並得作為增加或減少對各該直轄市、縣(市)政府以後年度計畫型補助款補助額度之參據。」102年9月4日再修正補助辦法第15條第1項第

3款後段規定，增列「及執行完竣後使用之」文字，為「前款查核之項目，包括……計畫執行及執行完竣後使用之效益等」。是以，上開補助辦法訂有中央政府各主管機關對於直轄市、縣(市)政府補助款之補助計畫及預算執行之管考規定，且對於執行績效不佳者，亦訂有縮減或取消補助之規定。

(二)行政院於93年12月23日核定「中央對臺灣省各縣市政府聯合辦公大樓興建計畫補助處理原則」(現稱「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」，下均稱補助處理原則)，該補助處理原則第6點規定：「中央主管機關經依前點規定原則同意就縣市政府所提興建計畫給予補助時，應將會同審查機關之審查意見彙整函送該縣市政府，其中如有涉及計畫修正之審查意見，應請縣市政府於一定期限內配合辦理修正。縣市政府於修正完成後，應將修正計畫函送中央機關進行複審。縣市政府如未於前項規定期限內完成修正計畫並函送中央主管機關或修正計畫經中央主管機關複審後未能審查通過者，中央主管機關得取消對其補助。」96年4月23日修正之補助處理原則第6點，即將「中央主管機關」修正為「內政部」。是以，該補助處理原則業已明定縣市政府如未於規定期限內完成修正計畫或修正計畫經複審未能審查通過者，中央主管機關得取消對其補助。另行政院表示¹⁷，自該院93年12月23日核定補助處理原則，內政部為補助各縣(市)興建聯合辦公大樓之中央主管機關，相關預算始由該部編列。

(三)內政部於97及98年度及100年度編列預算期間，嘉義

¹⁷ 參見行政院110年4月1日院臺綜字第1100084835號函。

市政府雖依該部97年2月1日函，於97年3月24日函報北棟大樓新建工程預定進度表，惟該部於97年3月27日回復請掌握進度積極辦理。其後，該部並未有相關作為。迨99年7月1日方再函請該府將新建工程100年度執行計畫、興建規劃期程及當時的辦理情形報該部。及於99年11月22日指出該府函報年度計畫進度其「預定工作摘要」並無各項具體辦理期程及工程進度執行目標等，並請該府成立專案小組逐月檢討進度之執行。惟依據該部100年3月15日開會通知單函附之「100年度辦公廳舍計畫列管辦理情形表」，該府尚未成立專案小組逐月檢討。另本院函詢內政部對於「嘉義市市政中心興建計畫」（含相關計畫）是否僅於100年1月19日及3月23日召開控管會議及有無召開其他之控管會議，該部函復¹⁸本院表示，北棟工程於100年召開控管會議，該府表示南棟大樓完工啟用發現缺失，故北棟大樓須變更設計，其工程未進入實質發包程序，該階段市府尚無實質推動進度，未再辦理控管會議等語。顯見，內政部於編列補助嘉義市市政中心北棟大樓興建預算期間，雖請該府函報工程預定進度，惟僅回復請掌握進度積極辦後，並未有相關積極作為，迨至該府函報年度計畫進度無各項具體辦理期程及工程進度執行目標，方請該府成立專案小組逐月檢討進度，且僅召開2次控管會議，態度顯屬消極。

（四）再者，嘉義市政府於100年3月31日函請內政部同意繼續保留嘉義市市政中心北棟大樓興建計畫，展延辦理期程。該部審視該府所提意見，係因應法令規範及實際需求，需予重新規劃設計，原則予以尊重，

¹⁸ 參見內政部110年7月13日台內民字第1100222930號函。

惟在不增加原定補助經費前提下，於100年4月27日函請行政院同意展延。嗣該院雖於100年5月30日同意保留展延，亦請內政部確實評估計畫執行能力並核實編列預算及請責成嘉義市政府敘明展延之期程，並考量實際情形及工程特性等因素檢討評估期程合理性，儘速完成修正計畫，依規定循行政程序報核。惟行政院主計總處104年3月26日主預彙字第1040004038號函復內政部之說明卻指出，經行政院100年5月30日函復，儘速完成修正計畫，依規定循行政院程序報核，惟該府迄未提報修正計畫，計畫亦尚未執行。其後，嘉義市政府至105年8月2日方提出該市市政中心北棟大樓新建工程修正計畫提案計畫書。是以，自行政院100年5月30日請內政部責成嘉義市政府敘明展延之期程及儘速完成修正計畫，依規定循行政程序報核後，該府怠於提出修正計畫，內政部亦未有積極作為，實有欠妥。

- (五) 本院函詢內政部，本案自行政院93年12月23日核定補助處理原則後，該部是否即應依上開補助處理原則及補助辦法辦理，又是否應依補助辦法第15條規定辦理。該部表示¹⁹，自行政院核定補助處理原則後，該部就涉及北棟大樓工程部分之審議程序，均依處理原則辦理；本案俟完成規劃設計完成審查程序，將配合實質進度編列預算，相關預算之處理，依補助辦法規定辦理；本案尚未進入規劃設計審查程序，俟審查完成，該部將配合其實質進度編列預算，並依規劃設計圖所訂之財務分年計畫、工程執行期程目標進行個案控管。嗣後年度預算如已編列完成，將由該部逐月召開「預算執行協調會報」進

¹⁹ 參見內政部就本院詢問事項所提供之書面說明。。

行控管；俟其進入工程階段，由該部工程查核小組查考，並由該部民政司定期召開控管會議就執行進行管考等語。

(六)雖然行政院表示²⁰，依據憲法中央與地方之權限劃分，凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央；有因地制宜者，劃歸地方，且該院及內政部亦表示²¹，依「地方制度法」及「財政收支劃分法」規定，地方政府都市計畫及營建事項，係屬地方自治事項，應以其自有財源優先支應，並負其政策規劃及行政執行責任。中央僅係基於協助立場，在財源上酌予補助，並俟地方政府執行達撥款條件時始予以撥付，爰其預算執行及管理原則由地方政府本權責自行妥處等語。惟上開補助辦法及補助處理原則對於執行績效不佳、未於規定期限內完成修正計畫或複審未通過者，訂有縮減或取消補助之規定。對於計畫之管考內容及方式，亦規定有明定補助計畫之辦理期程及完成期限，以及定期查核計畫執行進度、整體經費與補助款支用情形等。是以，中央對於地方之補助計畫嚴重延宕，自不能免責。又，嘉義市市政中心北棟大樓新建工程興建計畫經行政院93年1月20日核列補助經費迄今已逾18年，仍處綜合規劃階段，內政部竟僅著眼於審議程序依處理原則辦理，預算之處理依補助辦法規定辦理，並未督考補助計畫之辦理期程及完成期限與計畫之執行進度，甚至於完成規劃設計審查後方進行個案控管，內政部顯未善盡監督管考之責。

(七)此外，嘉義市涂前市長任內，對於北棟大樓之興建，

²⁰ 參見行政院110年8月6日院臺綜字第1100023674號函。

²¹ 參見行政院110年8月6日院臺綜字第1100023674號函及內政部110年11月12日台內民字第1100223987號函。

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BT0方式辦理之計畫。黃市長就任後，又在該採BT0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。該市兩任市長於4年內，對北棟大樓之興建卻有3種規劃。縱如行政院110年11月5日函²²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BT0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。惟政府之施政或作為應有其連貫性及一致性，嘉義市兩任市長4年內，對北棟大樓之興建卻有3種規劃，且有首長更迭即改變規劃等情，該等規劃有無經審慎評估，不無疑義，內政部為提供鉅額補助之機關，對於上開情事未能積極處理，實屬欠當。

- (八)另嘉義市政府於104年5月5日²³函內政部表示，鑑於北棟大樓新建工程複雜，且該府營建專業人力不足，擬依政府採購法等規定委託工程專案管理廠商協助該府協調、整合及相關營建專業工程事宜。又，該府工務處於109年1月21日簽擬終止「嘉義市北棟市政大樓BT0案前置作業計畫」委託專業服務案之契約，改以政府採購法方式辦理興建計畫時表示，經分析，若依政府採購法辦理北棟大樓興建工程，取代依「促進民間參與公共建設法」招商方式，將有工作項目單純、易於掌控施工進度等優點，亦可

²² 參見行政院110年11月5日院臺綜字第1100034664號函。

²³ 參見嘉義市政府104年5月5日府行庶字第1041101102號函。

解決業務單位於促參法令、實務經驗等專業度不足問題等。另，嘉義市政府與郭○○建築師事務所對於本案物調款應否納入建造費用計算服務費用方面，在工程會相關函釋之適用亦有不同意見。而嘉義市政府函復本院時亦表示²⁴，該府在研議北棟大樓後續的辦理方式時，考量建築工程之專業性，曾探詢內政部營建署代辦之可能性，惟據該署長官表示，均以代辦中央機關之工程為原則，而且現階段已代辦許多建築工程，代辦總經費超過2百億元，難以再行接辦其他的建築工程案件等語。顯見，嘉義市政府興建嘉義市市政中心過程，不論是在營建專業人力、實務經驗及相關法令等專業度均有不足，且該府縱雖請求協助，亦未能獲得協助。

- (九)末以，嘉義市市政中心南棟大樓於94年7月1日啟用後，嘉義市政府陸續發現包括無設計洩水坡度、露臺排水孔不足需另挖溝接管、屋頂無設計排水孔致雨水直衝人行道、禮堂未設計分區獨立空調致耗能、35噸鋼管桁架過度設計及採光罩維護不易、暗架天花板無法維修、空調冰水管設計使用粉體鋼管致漏水頻傳、透明電梯集中一處、無貨梯設計(擔架無法進入)等缺失。嗣亦發生嘉義市政中心9樓禮堂貓道工程因趕工造成天花板崩塌，而其發生原因之一，為原設計吊筋總數625支，現況126支，短少499支。按上開工程設計及施工之缺失，以無貨梯設計(擔架無法進入)為例，除造成日常運送大型貨物之不便外，甚至影響緊急救護之執行，復以禮堂吊筋總數嚴重短少，均有危及人員生命安全之虞，凸顯南棟大樓之規劃設計及其審核均有疏失，施工過程

²⁴ 參見嘉義市政府111年2月16日府行庶字第1111100298號函。

未有良好之監督，驗收亦未確實，是以，嗣後北棟大樓興建計畫之執行，應加強督導及管理，以避免南棟大樓之缺失再次發生。

- (十)綜上，內政部為補助各縣市政府興建聯合辦公大樓之主管機關，且上開補助辦法與中央對直轄市及補助處理原則，訂有補助計畫及預算執行之管考規定，亦有縮減或取消補助之規定。又，行政院亦曾函請內政部確實評估嘉義市市政中心北棟大樓興建計畫之執行能力並核實編列預算，及責成嘉義市政府儘速完成修正計畫，惟該計畫自行政院93年同意核列補助經費迄今已逾18年，卻仍處於綜合規劃階段，凸顯內政部未能善盡監督管考之責。再者，政府之施政或作為應有其連貫性及一致性，該計畫卻於兩任市長之4年內，有3種規劃，且有首長更迭即改變規劃等造成延宕之情事，縱該計畫屬地方自治事項，地方政府首長負其政策規劃及行政執行責任，惟內政部為提供鉅額補助之機關，卻未能積極處理該等延宕情事之發生，實屬欠當。另中央地方本為一體，此重大公共工程嚴重延宕，並非市民之福，且造成民眾觀感不佳，內政部允宜研謀善策，協助嘉義市政府儘速解決相關問題，倘該計畫續行辦理，亦當避免再次發生與南棟大樓相同之缺失。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，提案糾正嘉義市政府。
- 二、調查意見二、三，函請行政院督飭所屬確實檢討改進見復。
- 三、調查意見函復審計部。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會、交通及採購委員會聯席會議處理。

調查委員：林盛豐

王麗珍

中 華 民 國 1 1 1 年 4 月 日