

# 調 查 報 告

壹、案由：據悉，新竹市永恆之丘納骨塔獲得多項國內外大獎，新竹市政府並稱為「全國最美納骨塔」，經豪大雨致室內地面嚴重積水，甚至濺及納骨塔位。此引以為傲之公共工程，竟發生如此重大瑕疵，其原因為何？實有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

民國（下同）105年，新竹市政府鑑於該市大坪頂已有華藏堂、華嚴堂、通天堂等納骨設施，為因應不久將來剩餘可納骨灰櫃位不足，規劃於大坪頂新建1棟現代化、人性化、精緻化的納骨塔（完工後，市府命名為「永恆之丘」），以提供民眾優質的喪葬環境。民政處負責辦理新竹市大坪頂納骨塔新建工程委託規劃設計及監造技術服務採購，工務處負責代辦「新竹市大坪頂納骨塔新建工程」採購，工程決標金額新臺幣（下同）2億5,700萬元，108年4月8日開工，施工期間辦理5次變更設計，變更後契約總價為4億6,383萬7,000元，111年12月25日完工，112年5月10日驗收完畢，同年月15日啟用。惟於完工前之112年4月19日發生大雨淹（積）水事件，使塔位區2至5樓受到程度不一影響。嗣陳訴人新竹市議員於112年5月16日到院陳訴，永恆之丘納骨塔疑未考量當地風雨特性，致生雨水隨強風吹入牌位塔位區，導致地面嚴重積水，要求追究相關人等行政責任。案經調閱新竹市政府、新竹市議會、審計部、行政院公共工程委員會（下稱工程會）等機關卷證資料，並於112年8月15日赴現場履勘，針對永恆之丘納骨塔申請人實問題問卷調查，同年9月28日諮詢專家學者，同年10月26日詢問新竹市政府人員，嗣審計部於同年月27日函報該部臺灣省新竹市審計

室（下稱新竹市審計室）查核本案意見，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、永恆之丘納骨塔原設計採半開放式設計，需兼具環保、節能、自然採光、通風、不用空調設施。雖然施工過程發現受新竹環境氣候影響，雨水經風勢飛濺入內，雖已辦理變更設計改善，但完工後仍出現地面積水及雨水漂濺塔位的瑕疵，顯示仍未完全符合民眾對慎終民俗的期待。新竹市政府應積極溝通改善，以維持綠建築的設計理念。

（一）納骨塔為安置祖先及往生者塔（神主牌）位之殯葬設施，基於慎終追遠習俗，積（淹）水、雨水漂濺等為民間禁忌。查新竹市公共建設設計執行原則二、3規定：「建築設計在立面開窗上，除基本的通風和光線控制外，需特別考量東北季風的遮蔽及雨天通風排濕等氣候因素」。新竹市大坪頂納骨塔（永恆之丘）新建工程委託規劃設計技術服務需求說明書五、使用需求：（一）建築物設計應兼具環保、節能、景觀等專業考量。（二）照明設計可考慮節能，並以自然採光為原則。（三）室內空間應考量防潮及通風功能，公共空間儘量不使用空調設施。（四）為符合永續生態城市發展，未來基地建築時應符合綠建築相關規定……。

（二）新竹市政府（民政處）辦理新竹市大坪頂納骨塔新建工程委託規劃設計技術服務採購，經限制性招標公開評選程序，於105年12月29日簽約委託○○○建築師事務所（後更名為○○建築師事務所）規劃設計，為全國首創以無梁柱設計工法，導入木紋清水模、天井的納骨堂，打破冰冷的刻版印象，於108年3月取得我國「候選綠建築證書」，111年6月獲得德國紅點設計獎，及同年12月工程會第22屆「公共工

程金質獎」建築類特優。工程標案部分，經公開招標最有利標決標程序，於107年12月7日簽約委託○○營造股份有限公司（下稱○○公司）與○○有限公司（兩家合作為共同投標廠商）施工。惟施工過程中，市府發現中央天井於下雨時，受風勢影響，雨水在塔內並未如預期落入2樓水池，造成四處飛濺，或使雨水流入匯聚成小型瀑布，因而使塔位區2至5樓受到程度不一之影響，以及2樓空間有積水問題，促使該府請設計建築師研議改善對策（塔位區天井加裝玻璃蓋、5樓增設百葉窗、2樓神主牌區設置鋁門窗、2樓新設導水溝、2樓中間庭院加裝雨遮等），並辦理第5次契約變更設計（淨追加1,770萬6,899元），於111年12月25日完工，惟於112年5月15日啟用前之新聞媒體報導，質疑永恆之丘納骨塔一遇強風大雨就積水，112年4月19日及5月19日受風雨影響，2F祭祀空間、神主牌位區積水未退，及水珠飛濺5F塔位區等情，顯示改善工程完工後，塔內雨水飛濺問題改善效果不如預期。據新竹市政府檢討表示：「2樓祭祀空間及牌位區並未完全對外密封，仍有通透開口；5樓部分則是百葉窗密度不足以抵擋，當雨勢搭配風勢則發生雨水吹拂入內。另永恆之丘為半開放式空間設計，當雨勢搭配風勢吹拂入內而形成積水現象，惟骨灰骸存放設施並無相關設置細節規範，以致設計未充分考量。」針對2、5樓缺失，該府已另案辦理「永恆之丘改善工程委託規劃設計技術服務案」，仍由○○建築師事務所得標，待完成規劃設計後，將辦理工程發包，以根絕雨水飛入問題，以及永恆之丘綠建築標章申請（註：原工程契約未約定承商須辦理該項目）。

(三)針對永恆之丘納骨塔完工啟用後現況，及媒體報導

缺失，本院除於112年8月15日現場履勘瞭解外，並諮詢專家學者意見略以：

- 1、A教授：設計沒有百分之百的完美，是多元目標與價值追求的綜合整理。本案設計，風雨因素確實是必須考慮，技術上做的到，只要經費許可。永恆之丘追求自然交融，綠建築目標是其設計重點，本案天井、側牆，個人認為是其不完美之處，本案不是沒有瑕疵，比起它所追求的目標，在我們設計界來講是可以接受的程度。
  - 2、B建築師：本案並非設計錯誤，而是考慮的細節與施工者該留意而未提出。通風採光的設計是正確的方向，若因為是自然通風積淹水就不做綠建築，有點因噎廢食，綠建築方向絕對是正確的，只是執行過程遇到預算、設計、施工等問題。不用空調，對建築師設計是很大的挑戰，目前遇到的問題應與原設計建築師溝通，以維持原來美好的設計價值。
  - 3、C建築師：個人曾洽本案設計建築師瞭解，本案設計階段花了1年多的時間審查才發包，審查委員及市府也喜歡本案的設計概念，已盡設計責任。本案設計要求環保、節能、通風、自然採光，最重要的是不用空調，在有限的預算下，個人認為設計要求已充分達到。當地1年平均約有2~3個月會下雨，不能說一下雨就把各開口都封起來，這樣的設計，可以讓機關在9~10個月不用開冷氣的情況下，節省很多經費。
- (四)由於永恆之丘納骨塔受豪大雨影響範圍主要為2樓祭祀空間、神主牌位區及5樓塔位區，本院為瞭解使用現況，針對兩區實施問卷調查結果如下（2樓489位申請人有55人回應，5樓170位申請人有31人回

應)：1.「永恆之丘」周遭環境及設施滿意度：非常滿意(29%)、滿意(38.3%)、尚可(19.7%)、不滿意(8.1%)、非常不滿意(4.6%)。2.申請的骨灰塔位或神主牌位是否已晉塔：已晉塔(98.8%)、未進塔(1.1%)。3.如已晉塔，骨灰塔位或神主牌位有無遇到雨水飛濺或淹(積)水情形：已晉塔，沒有遇到雨水飛濺或淹積水(87.2%)；已晉塔，有遇到雨水飛濺或淹積水(10.4%)；尚未晉塔(2.3%)。4.無論是否已晉塔，雨水飛濺或淹(積)水，是否會改變您登記申請意願：不會(58.1%)、會(31.3%)、尚未決定(10.4%)。總體而言，民眾對永恆之丘納骨塔大致滿意。

(五)綜上，永恆之丘納骨塔原設計採半開放式設計，需兼具環保、節能、自然採光、通風、不用空調設施。雖然施工過程發現受新竹環境氣候影響，雨水經風勢飛濺入內，雖已辦理變更設計改善，但完工後仍出現地面積水及雨水漂濺塔位的瑕疵。然據本院實施問卷訪查結果，接受問卷調查的申請民眾有部分表示會因此改變登記申請意願，顯示仍未完全符合民眾對慎終民俗的期待。新竹市政府應積極溝通改善，以維持綠建築的設計理念。

二、政府採購法施行細則第38條第1項規定，提供規劃、設計服務之廠商，不得參加於依該規劃、設計結果辦理之採購或作為決標對象。但同條第2項規定，若無利益衝突或無不公平競爭之虞，經機關同意者，得不適用於後續辦理之採購，衡其立法意旨並非絕對禁止。查○○○建築師事務所於105年12月27日得標承攬「新竹市大坪頂納骨塔新建工程委託規劃設計技術服務案」，對於工程規劃設計細節均較外界知之甚詳且占有優勢，嗣又於107年3月15日得標承攬「新竹市大坪

頂納骨塔新建工程委託監造技術服務案」，新竹市政府疏未注意政府採購法施行細則第38條第2項規定，未簽陳機關同意，即同意規劃設計廠商參與監造採購案之投、決標，允應檢討改進。

(一)政府採購法施行細則第38條規定：「機關辦理採購，應於招標文件規定廠商有下列情形之一者，不得參加投標、作為決標對象或分包廠商或協助投標廠商：一、提供規劃、設計服務之廠商，於依該規劃、設計結果辦理之採購。……前項第1款……，於無利益衝突或無不公平競爭之虞，經機關同意者，得不適用於後續辦理之採購。」工程會92年6月20日工程企字第09200237740號函釋略以：「本法施行細則第38條第1項第1款規定『提供規劃、設計服務之廠商，於依該規劃、設計結果辦理之採購』，所稱『於依該規劃、設計結果辦理之採購』包括監造之勞務採購。惟機關辦理委託監造時，前階段設計之成果若予公開，為設計之廠商並無競爭優勢，即符合前揭細則第38條第2項之『無利益衝突或無不公平競爭之虞』，得參與後階段之監造服務」。至何謂「公開」，該會90年5月28日(90)工程企字第90014140號函釋略以：「例如將規劃成果附於招標文件，公開於機關網站或比照『公共工程招標文件公開閱覽制度實施要點』規定提供廠商閱覽等均屬之。另由何單位判定『無利益衝突或無不公平競爭之虞』，應由採購機關為之」。

(二)查新竹市政府於105年11月29日公告「新竹市大坪頂納骨塔新建工程委託規劃設計技術服務案」限制性招標（經公開評選或公開徵求），準用最有利標決標，經開標評選，於同年12月27日由○○○建築師事務所以749萬6,000元決標，同年月29日簽約。市府

完成規劃設計審查後，於107年2月14日公告「新竹市大坪頂納骨塔新建工程委託監造技術服務案」限制性招標（經公開評選或公開徵求），準用最有利標決標。本案投標須知第63點規定：「廠商有下列情形之一者，不得參加投標、作為決標對象……：（1）提供規劃、設計服務之廠商，於依該規劃、設計結果辦理之採購。……□前項第1款……情形，於無利益衝突或無不公平競爭之虞，經機關同意者，不適用於後續辦理之採購……」，嗣同年月27日開標，因無廠商投標流標，同年3月1日第2次公告限制性招標，經開標評選，於同年月15日由○○○建築師事務所以642萬4,887元決標，同年月21日簽約。

（三）按機關辦理工程「規劃設計」及「監造」，得視工程性質及實際需要整合，排除重複及利益衝突情形後，得合併委託辦理。查新竹市政府辦理「永恆之丘」工程規劃設計及監造，係拆分兩標案辦理，依政府採購法施行細則第38條第1項規定及工程會函釋，「永恆之丘」規劃設計廠商○○○建築師事務所原則上應不得參與後續委託監造案之投、決標。針對該爭議，經詢據新竹市政府檢討表示：「本案規劃設計及監造原為同案辦理，監造為後續擴充項目，因超過時限未履行，監造案改為另案辦理招標，惟未於投標須知中勾選第63條，亦疏於簽報機關同意，程序有行政疏失，未來如有類似案件，將依政府採購法施行細則第38條第2項規定，審慎評估有無利益衝突或無不公平競爭之情事，簽陳機關同意後，始辦理後續招標程序」。

（四）綜上，政府採購法施行細則第38條第1項規定，提供規劃、設計服務之廠商，不得參加於依該規劃、設計結果辦理之採購或作為決標對象。但同條第2項

規定，若無利益衝突或無不公平競爭之虞，經機關同意者，得不適用於後續辦理之採購，衡其立法意旨並非絕對禁止。查○○○建築師事務所於105年12月27日得標承攬「新竹市大坪頂納骨塔新建工程委託規劃設計技術服務案」，對於工程規劃設計細節均較外界知之甚詳且占有優勢，嗣又於107年3月15日得標承攬「新竹市大坪頂納骨塔新建工程委託監造技術服務案」，新竹市政府疏未注意政府採購法施行細則第38條第2項規定，未簽陳機關同意，即同意規劃設計廠商參與監造採購案之投、決標，允應檢討改進。

三、新竹市大坪頂納骨塔新建工程原契約金額2億5,700萬元，施工期間經5次變更設計追加減後之契約總價4億6,383萬7,000元，被質疑追加幅度已逾8成，經調閱新竹市政府簽辦文件顯示，第2、3次變更設計係依政府採購法第22條第1項第7款、第4款規定辦理，非依第6款辦理，故依政府採購法第22條第1項第6款規定辦理契約變更追加之累計金額，尚未逾原主契約百分之五十規定。惟工程會審查本案工程歷次契約變更契約書工程總價表，就其所載契約變更說明內容，建請招標機關應釐清歷次契約變更其符合簽文所載政府採購法第22條第1項第4款、第6款及第7款（是否符合招標公告之增購項目）之情形。

（一）政府採購法第22條第1項第4、6、7款規定：「機關辦理公告金額以上之採購，符合下列情形之一者，得採限制性招標（註：可洽原得標廠商辦理變更設計追加）：四、原有採購之後續維修、零配件供應、更換或擴充，因相容或互通性之需要，必須向原供應廠商採購者。六、在原招標目的範圍內，因未能預見之情形，必須追加契約以外之工程，如另行招標，

確有產生重大不便及技術或經濟上困難之虞，非洽原訂約廠商辦理，不能達契約之目的，且未逾原主契約金額百分之五十者。七、原有採購之後續擴充，且已於原招標公告及招標文件敘明擴充之期間、金額或數量者」，惟其中第6款有「追加金額不得逾原主契約金額百分之五十」之規定限制。

- (二)新竹市大坪頂納骨塔新建工程於107年11月27日以2億5,700萬元決標予○○公司，施工期間因新竹市政府有其需要性，依政府採購法第22條限制性招標規定，洽原得標廠商○○公司共辦理5次變更設計(詳附表)，變更後契約總價為4億6,383萬7,000元，契約累計追加2億683萬7,000元，已占原主契約金額8成，遭外界質疑有違反政府採購法第22條規定情事，惟經調閱新竹市政府該5次簽辦變更設計文件顯示，第2、3次變更設計係依政府採購法第22條第1項第7款、第4款規定辦理，非依第6款辦理，故依政府採購法第22條第1項第6款規定辦理契約變更追加之累計金額，尚未逾原主契約百分之五十(註：48.79%)，工程會審查亦表示相同意見，故外界質疑，容有誤解。惟工程會審查本案工程歷次契約變更契約書工程總價表，就其所載契約變更說明內容，建請招標機關應釐清歷次契約變更其符合簽文所載政府採購法第22條第1項第4款、第6款及第7款(是否符合招標公告之增購項目)之情形。至於審計部查核意見認為，本案第3次變更設計追加之神主牌位10,634個，其非原工程承攬營造商之專業能力範圍，且原契約亦無該等項目，核有工程會108年12月3日函頒政府採購法第22條第1項各款執行錯誤態樣「第4款(三)原有採購之後續擴充標的，並非原供應廠商之專業能力範圍」。惟查，本案承攬廠商○○

公司雖為營造業，但原契約工項已列有櫃體工程12,000組，其與神主牌位之殯葬設施性質類似，變更設計追加，可併交其協力廠商處理，若謂其非原供應廠商之專業能力範圍，實值商榷。況查新竹市政府工務處承辦人簽辦本案第3次契約變更設計，亦敘明係依據政府採購法第22條第1項第4款規定辦理，經簽奉核定。

新竹市大坪頂納骨塔新建工程各次契約變更設計追加情形

單位：元

| 變更次數    | 變更後契約金額     | 追加金額        | 依據政府採購法條   | 變更主要項目                            |
|---------|-------------|-------------|------------|-----------------------------------|
| 原契約     | 257,000,000 | 237,451,367 |            |                                   |
| 第1次契約變更 | 269,455,745 | 30,555,068  | 第22條第1項第6款 | 土方交換、擋土牆、景觀廁所等                    |
| 第2次契約變更 | 288,053,307 | 18,598,864  | 第22條第1項第7款 | 景觀長廊等                             |
| 第3次契約變更 | 381,576,227 | 93,462,920  | 第22條第1項第4款 | 追加納骨塔位及神主牌位等                      |
| 第4次契約變更 | 446,130,101 | 76,740,786  | 第22條第1項第6款 | 建築、機電、景觀工程等                       |
| 第5次契約變更 | 463,837,000 | 18,093,629  | 第22條第1項第6款 | 納骨塔天井設置玻璃蓋、5樓設置百葉窗、2樓設置鋁門、導水溝、雨遮等 |

(三)綜上，新竹市大坪頂納骨塔新建工程原契約金額2億5,700萬元，施工期間經5次變更設計追加減後之契約總價4億6,383萬7,000元，被質疑追加幅度已逾八成，經調閱新竹市政府簽辦文件顯示，第2、3次變更設計係依政府採購法第22條第1項第7款、第4款規定辦理，非依第6款辦理，故依政府採購法第22條第1項第6款規定辦理契約變更追加之累計金額，尚未逾原主契約百分之五十規定。惟工程會審查本案工程歷次契約變更契約書工程總價表，就其所載契約變更說明內容，建請招標機關應釐清歷次契約變更其符合簽文所載政府採購法第22條第1項第4款、第

6款及第7款（是否符合招標公告之增購項目）之情形。

參、處理辦法：

- 一、修正通過。
- 二、調查意見一至三，函請新竹市政府檢討改進見復。
- 三、調查意見函復陳訴人及審計部。
- 四、調查報告審議通過後之案由、調查意見、處理辦法及簡報檔 於個資隱匿後，上網公布。

調查委員：王幼玲

田秋堃

中 華 民 國 113 年 3 月 19 日