

調 查 報 告

壹、案 由：審計部函報：派員調查國軍退除役官兵輔導委員會暨所屬榮譽國民之家辦理「安養機構功能調整及資源共享設施環境總體營造中程（98-102年）計畫」，其執行過程核有未盡職責及效能過低等情案。

貳、調查意見

國軍退除役官兵輔導委員會（下稱退輔會）配合政府長期照護政策，依96年7月30日及97年1月30日修正之「老人福利機構設立標準」、「身心障礙福利機構設施及人員配置標準」等，改善所屬榮譽國民之家（下稱榮家）生活設施與環境，及配合地方政府需求提供榮家資源，安置照顧社會弱勢民眾，協助解決社會問題，於98年2月13日報經行政院同意辦理本計畫，計畫總經費新台幣（下同）15億631萬1,000元，預計98至102年間，辦理板橋、太平榮家（102年11月1日配合組織再造，簡併為馬蘭榮家太平分部）家區設施環境總體營造，及彰化、岡山、屏東3所榮家新建失智專區工程等，合計新建1,244床（安養400床、失能養護300床、失智養護544床）；整建失能、身心障礙及精障養護471床，期使榮家設施環境達法規標準，營造太平榮家為精（智）障照護機構，並將彰化、岡山及屏東等3所榮家原失智大樓，採專區公設民營方式安置弱勢失能或身障民眾。本計畫截至103年12月底止，前後歷經4次修訂，已逾計畫執行期限，僅完成岡山、屏東失智專區。茲分述調查意見如次：

- 一、退輔會於本計畫擬訂階段，明知板橋榮家總體營造經費不足，並未積極妥處，計畫經行政院核定後，又延宕2個月始通知各榮家辦理規劃設計，並大幅調整計畫內容，調撥太平榮家整建經費支應，肇致太平榮家精

(智)障專區取消辦理，未能依計畫釋出資源照顧弱勢民眾；又該會對太平榮家失智專區興建地點決策反覆，延宕執行期程，且已知預算不足，未即時採取具體因應措施，歷 6 次招標無法完成發包，始報行政院請准停止施作，投入規劃設計及前置作業費用 327 萬餘元未獲應有效益，顯見計畫研擬未盡周延，允應檢討改進

- (一)依行政院「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」(下稱編審辦法)第 11 條第 1 項規定：「中長程個案計畫之擬訂，應參酌本機關資源能力，事前蒐集充分資料，進行內外環境分析及預測，設定具體目標，進行計畫分析，評估財源籌措方式及民間參與之可行性，訂定實施策略、方法及分期(年)實施計畫」(該辦法於 97 年 12 月 30 日發布廢止；97 年 11 月 18 日另訂「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」，該規定仍維持，98 年 4 月 17 日移列第 5 點第 1 項，下稱編審要點)。另該會 96 年 11 月 2 日召開「98 年安養機構家區環境設施總體營造中程計畫先期規劃作業研討會」會議資料附件 5「各機構工程先期規劃及建築前應檢查辦理事項」(下稱先期規劃辦理事項)第 16 項載述「估算直接成本及間接成本，並研擬財務分析及財源取得方式」。又本計畫肆、一、(二)載列，太平榮家將依特殊榮家規劃構想，重新總體營造，核定總經費 2 億 9,940 萬 9,000 元，預計 101 年度以前完成失智養護床位 144 床、整建身心障礙養護房舍 160 床、整建精(智)障照顧專區 100 床；肆、一、(六)資源釋出及表十一載列，太平榮家會同玉里榮民醫院(下亦稱榮院)協議花、東地區地方政府，根據區域需求，重新營造為陽光社區(綜合)型精(智)障照護機構，照顧弱勢民眾，係本計畫釋出榮家資源予弱勢民眾措施之一。

(二)經查，退輔會 96 年 7 月 19 日函頒「板橋、台北、雲林、台南、屏東、佳里、太平榮家及花蓮安養中心房舍整(興)建作法指導原則」，囑相關榮家陳報興(整)建規劃書。依指導原則肆、一、(一)載列，板橋榮家受「台北縣板橋浮洲榮工廠地及周邊地區都市更新計畫」影響，僅有 2.6 公頃社福用地可供使用。另板橋榮家 96 年 12 月 17 日召開家區整(興)建工程規劃研討會議紀錄六「主席結論」載述：「……(四)第一階段實施第 1-8 隊拆除並興建地上 5 層地下 2 層安養大樓各乙座(各 200 床)……第三階段拆除第 9-12 隊後興建為地上 5 層地下 2 層之養護大樓(300 床)。」又退輔會就養養護處(前第二處，102 年 11 月 1 日起改稱就養養護處，以下均稱就養養護處)於 97 年 3 月 20 日簽陳「安養機構設施改善及資源共享中程計畫(草案)」，其中肆、一、(一)載列，板橋榮家將新建安養房舍 400 床及行政中心、整建失能房舍 300 床、整建失智房舍 100 床及保健中心。該草案附件 1 載列板橋榮家所需經費 8 億 596 萬餘元。鑑於板橋榮家基地可用面積 2.6 公頃，未來須採高樓層(5 層)興建、開挖地下室，所需興建經費 8 億餘元等，相關計畫及會議紀錄均載明，該會相關單位知之甚詳，且 97 年 4 月 10 日該會副主任委員於會勘板橋榮家「整、新建安養、養護、失智房舍」現地會議指示略以，家區房舍多已老舊，所規劃之養護及失智房舍整建，格局及採光均不理想，應重新規劃採全部新建安養房舍 2 棟(400 床)、養護房舍 1 棟(300 床)及失智養護房舍 1 棟(100 床)，總經費不得超過 7 億元。興建規模與前述就養養護處 97 年 3 月 20 日簽報之中程計畫相當，預算經費由 8 億餘元刪減為 7 億元，惟就養養護處並未依斯時編審辦法第 11 點第 1 項規定，及該會 96 年 11 月 2 日先期規劃作業研

討會議先期規劃辦理事項，覈實估算興建成本，研擬財源取得方式，逕修正中程計畫(草案)，調降板橋榮家興建總經費為 7 億元，於 97 年 6 月 24 日陳報行政院¹，98 年 2 月 13 日行政院函復同意所報計畫。退輔會延宕 2 個月，以同年 4 月 16 日輔貳字第 0980006390 號書函通知各榮家啟動規劃設計作業，經副主任委員於同年 2 月 24 日「新竹榮家民主堂整建失智照顧專區、馬蘭榮家新建失智照顧專區、太平榮家身心障礙身活照顧專區規劃」簡報會議指示，原規劃之太平榮家經費 2 億 9,940 萬 9,000 元，調整 1 億 4,950 萬元支援馬蘭榮家新建 120 床失智專區、4,900 萬餘元為太平榮家身心障礙專區規劃費，其餘數額優先支援板橋榮家總體營造工程施作，並於同年 12 月 23 日以板橋榮家基地面積不足，須採高樓層(5 樓)興建、開挖地下室，以原編預算不足等規劃階段已知事由，修正計畫調高該榮家分配預算經費為 8 億元，陳報行政院。

(三)次查，該會 98 年 12 月 23 日陳報行政院之修正計畫，四、(四)載述，全省精、智障收容人數，醫療及社政所提供之床位服務，尚有空床位，故刪減太平榮家之投資，僅就該榮家就養榮民所需，整建身心障礙養護房舍 84 床。惟依主計總處網站公布 97 及 98 年度統計資料²(精神醫療資源康復之家及精神護理之家為 97 及 98 年度第 4 季)，全日型住宿機構占床率為 80.6%及 79%，精神醫療資源康復之家占床率為 78.9%及 84.8%，精神護理之家占床率為 69%、81.3%等，顯示該

¹板橋榮家依退輔會 98 年 2 月 3 日開會通知單，準備相關資料與會研討，於 98 年 2 月 9 日簽陳參加退輔會「安養機構 98-102 年度中程計畫執行作業協調會」與會資料，簽辦擬將原中程計畫所列行政大樓排除於計畫預算外，另編列預算，避免因預算不足影響施工品質。該榮家同年 3 月 5 日中程計畫執行作法簡報，提出經洽建築師重新估價，新建經費必須增至 7 億 9,000 餘萬元。

²網址：主計總處全球資訊網\政府統計\全國統計資料\社會保險及福利\社會福利統計\身心障礙福利機構；行政院主計總處全球資訊網\政府統計\全國統計資料\衛生\醫療機構及醫事人員統計\精神醫療現況表。

會 97 年擬訂計畫及 98 年修正計畫時，全國身心障礙福利服務機構，全日型住宿機構占床率並無明顯變動，精神康復之家及精神護理之家占床率則明顯上升(占床率逾 8 成)，空床位大幅減少，修正計畫所述醫療及社政所提供身心障床位服務，尚有空床位之事由，與事實未合。影響所及太平榮家原為照顧弱勢榮民、民眾，計畫整建之身心障礙養護房舍 160 床及精(智)障照顧專區 100 床，減為僅整建身心障礙就養榮民養護之 84 床，原擬釋出榮家資源，結合玉里榮院及花、東地區地方政府，營造為陽光社區(綜合)型精(智)障照顧機構，照顧弱勢民眾之計畫目標未能達成。

(四)再查，94 年間臺東榮院遷至馬蘭榮家旁³，97 年間臺東榮民服務處遷至馬蘭榮家⁴，依 97 年 4 月 7 日及 8 日花蓮安養中心、太平榮家「整、新建失智養護房舍」現地會勘會議(退輔會副主任委員主持、就養養護處長、綜合規劃處簡任技正、會計處稽核等與會)結論(二)略以：太平榮家規劃各類新、整建房舍，在安置對象方面，應與馬蘭榮家區隔，消除相互排擠問題，宜定位在「個案及夫婦失智養護」、「智障個案或家庭式照顧」及結合玉里榮院辦理「精神障礙中途之家」等，分別規劃設專區式照顧，新建「失智專區」及「身(精)障照顧專區」，據以納入「安養機構功能調整及資源共享設施環境總體營造中程(98-102 年)計畫」⁵，以 97 年 12 月 9 日輔貳字第 0970020990 號函陳報行政院，斯時臺東榮民服務處、臺東榮院及馬蘭榮家均已

³臺東榮民醫院於 94 年 4 月 26 日向臺東縣衛生局申請遷至馬蘭榮家旁(台東市更生路 1000 號)。

⁴依臺東榮服處 97 年 7 月 7 日「遷移馬蘭榮家」會議紀錄參「主席致詞」載述：「主任委員 94 年以前就有此構想，榮服處遷移馬蘭榮家，榮服處、榮家、榮院等單位，為一整體之服務平台…。」

⁵97 年 11 月 25 日退輔會邀集行政院經濟建設委員會、主計總處、工程會、衛生福利部等單位召開「安養機構功能調整及資源共享設施環境總體營造中程(98-102 年)計畫」跨部會現地會勘及協商會議，並據以修正「安養機構功能調整及資源共享設施環境總體營造中程(98-102 年)計畫」陳報行政院。

遷至同一園區。98年2月13日行政院同意所報計畫，同年3月5日該會召開計畫執行作法簡報會議，主席(退輔會主任委員)指示：請劉副主委於3月10日率就養護處、就醫保健處(前第六處)、綜合規劃處(前第八處)及會計處有關人員，現勘將太平榮家失智專區，調整於馬蘭榮家建置，以使馬蘭榮家符合「醫養合一」長期照護健康服務之全功能目標。4月24日該會同意依馬蘭榮家所提基地位置，規劃失智床位120床⁶(原規劃於太平榮家興建144床，因預算調撥板橋榮家，調減為120床)，12月23日以配合政府「組織再造」，將太平榮家簡併為馬蘭榮家分部，建構馬蘭榮家為完整之健康園區等由，陳報行政院同意修正計畫。101年2月10日該會就養護處電話轉達主任委員指示，囑太平榮家規劃失智專區新建事宜，重新辦理用地勘選，101年8月15日確定太平榮家行健堂及百樂堂為興建場址。同年9月11日又以配合「組織再造」，將太平榮家簡併為馬蘭榮家分部，及馬蘭榮家原預定之基地面積僅3,260平方公尺，該基地為榮民及民眾活動空間，恐影響住民生活品質及民眾活動空間等由，函報行政院修正計畫，將失智專區興建地點移回太平榮家，同年10月24日經行政院同意辦理。太平榮家失智專區於98年2月13日經行政院核定，嗣變更興建地點至馬蘭榮家，及將失智專區移回太平榮家，事由均為「配合『組織再造』，將太平榮家簡併為馬蘭榮家分部」，選址作業前後反覆，延宕該專區執行期程1年11個月(未計入退輔會99年5月13日函馬蘭榮家略以，受限政府預算額度暫緩規劃，至101年2月10日電話通知太平榮家辦理失智專區新建事宜期間

⁶馬蘭榮家規劃簡報提出：興建失智專區基地地形方正、地勢平坦，仍有足夠空間，係興建失智專區之理想用地。

)。又太平榮家原規劃興建經費，經該會調整部分金額支應板橋榮家新建工程，分配太平榮家新建失智專區120床之預算經費1.495億元，較諸屏東榮家新建失智專區100床經費1.5億元，明顯不足。102年7月25日太平榮家函報失智專區新建工程招標文件暨細部設計預算書圖案，陳述「東部地區之原、物料價格均較西部地區為高」、「本案發包金額相對偏低，日後恐造成廠商投標意願較低」、「經與設計團隊實際檢討後初估約短少1,700餘萬元」，該會相關部門未採取因應措施，仍於同年8月2日及8月16日函該榮家應以1.495億元預算執行計畫，肇致同年9月11日至10月22日，3次招標均無廠商投標，同年10月18日報准減項1,375萬8,826元，同年11月12日至12月19日續辦3次招標，仍因投標家數不足、廠商標價高於預算流標。該會對於太平榮家失智專區興建地點決策反覆，且調撥預算辦理板橋榮家新建工程，卻未研採有效因應措施，以致太平榮家失智專區興建經費不足，迄102年12月尚未完成工程發包，遑論於102年底前完成興建。嗣103年2月17日該會就養養護處以東部工程推案飽和，廠商無餘力接案，經6次招標流標等由，陳報行政院修正計畫，停止太平榮家失智專區施作。5年間投入行政作業人力及耗費327萬餘元辦理馬蘭榮家地質鑽探、太平榮家測量、鑽探、規劃設計等，均未獲應有效益。

(五)綜上，退輔會於計畫擬訂階段明知所編板橋榮家整建經費不足約1億元，未積極妥處，迨計畫經行政院核定後，又延宕各榮家規劃設計作業期程2個月，並大幅調整計畫內容，調撥太平榮家興建經費支援板橋榮家新建工程，致太平榮家計畫整建精(智)障照顧專區100床及身心障礙養護房舍160床，縮減為僅整

建身心障礙養護房舍 84 床，照顧對象限縮為該榮家已安置之對象，原訂釋出榮家資源，照顧弱勢民眾之計畫未能辦理；復因該會對太平榮家失智專區興建地點選址作業決策反覆，延宕期程 1 年 11 個月，又調撥預算辦理板橋榮家新建工程，太平榮家陳報失智專區新建工程預算不足，影響廠商投標意願，相關單位卻未採因應措施，致 6 次招標，無廠商投標、投標廠商家數不足，或標價高於預算金額，無法完成發包而停止施作，新建失智專區之計畫目標未能達成，5 年間投入大量行政作業人力，及耗費 327 萬餘元辦理地質鑽探暨規劃設計等均未獲應有效益，顯見計畫研擬未盡周延，允應檢討改進，並就無法達成結合榮家及在地醫療資源共享、照顧社會弱勢等預期目標等研提具體改善措施。

二、板橋榮家家區總體營造工程原承商財務發生困難，退輔會未就廠商財務能力及組織結構，妥適選擇繼受廠商，致施工進度持續落後，復因變更設計作業期程延宕，錯失施作完成時機，因逾履約期限仍未完工而終止契約，所餘工程須歷清算、訴訟、重新發包、施工及請領使用執照等冗長作業，計畫延宕期間，部分榮民遷住於不合規定之榮家房舍，或自行租住簡陋環境不良之房舍，頻遭民意代表及媒體陳情、關切，退輔會確有疏失，允應檢討改進

(一)板橋榮家總體營造規劃除保留中正堂外，餘全部拆除重建，原住榮民 1,214 人，其中 1,176 人於 98 年 1 月起陸續疏遷至桃園等 15 所榮家，另有 38 人自行租屋(費用由榮民自付)，俟該榮家重建完成後遷返。依退輔會 98 年 2 月 11 日「安養機構 98-102 年度中程計畫執行作業協調會議」綜合規劃處報告資料載述，該會與各榮家執行本計畫之權責劃分，依該會所頒「公共建

設營繕工程」作業—業務劃分表規定辦理。本計畫先期規劃、委託設計監造案及工程發包(包括 1. 預算書圖審核；2. 工程品質與進度之督導管制；3. 協助窒礙問題之解決，提供專業技術指導；4. 工程執行全盤掌握)，由綜合規劃處主政，事業管理處及會計處協辦。需求計畫、編列預算、需求計畫報核及預算核定等，由就養養護處主政，綜合規劃處及會計處協辦。工程執行(含委託規劃設計監造及工程發包及執行)由各榮家主辦。又依上開協調會議附件 9 步驟四「變更設計」規定，工程原則不得任意辦理變更設計，若因設計疏漏或需求改變而必須變更，應檢討相關疏失責任，檢附變更設計加減帳、變更數量明細表及失職人員懲處令等函報該會核備。

- (二)板橋榮家家區設施環境總體營造工程於 99 年 12 月 1 日決標，由弘晨營造工程股份有限公司(下稱弘晨公司)及東昌冷氣空調有限公司(下稱東昌公司)共同投標承攬，契約金額 7 億 600 萬元，100 年 1 月 10 日開工，完工期限 102 年 5 月 31 日。嗣因弘晨公司財務困難於 101 年 3 月 1 日無預警停工，該會就養養護處、綜合規劃處及板橋榮家於 101 年 3 月 21 日研商結論略以，朝覓繼受廠商方式處理，由該工程共同承攬廠商東昌公司提報桂華營造股份有限公司(下稱桂華公司)、松暉營造股份有限公司資料送審，弘晨公司則推薦鉅明營造股份有限公司爭取成為繼受廠商。101 年 4 月 25 日該會就養養護處、綜合規劃處、板橋榮家、東昌及桂華公司召開「98-102 年中程計畫工程復工問題第二次研討會」，結論略以：請東昌公司及桂華公司依所提時程管制表，於同年 5 月 11 日前完成復工準備。該會於 101 年 5 月 17 日核定繼受廠商桂華公司資格審查文件及契約變更書，契約完工期限調整為 102 年 10 月 31

日。有關繼受廠商遴選，依 103 年 7 月 17 日板橋榮家家主任孫飛虹及前代理家家主任陳兆霖參加該會 103 年第 5 次考績委員會，審議該榮家年度預算達成率偏低懲處案之陳述意見書載述：「從桂華公司 99 年繼受時財務報表顯示，它是一家瀕臨破產的公司(國立台東專科學校的評估亦同)，不但工程執行力、工程進度及成本管控都很差，而且負債及質押比例都過高的一家公司。……，且審核繼受時，未查驗承商組織結構，桂華公司公共工程施工經驗及專業人力不足，幕僚作業牛步化，且內部管理不善，工地主任及安衛人員等更換高達 6 位(自 101 年 5 月 18 日迄今)，離職率偏高，更有職務空缺近 2 個月之情形，造成工程內業無人處理，……，其他事項亦同，以致工程之推展不佳……。」顯示退輔會就養養護處、綜合規劃處及板橋榮家辦理繼受廠商遴選及查驗程序欠審慎，致桂華公司 101 年 5 月 18 日繼受該工程後，即於同年 7 月 18 日(施工進度落後 1.77%)發生出工人數不足、材料進場遲延、施工介面未配合等情事，嗣因廠商管理方式及制度未臻完善、施工計畫、機電材料設備送審延宕等，工程進度持續落後，至 102 年 6 月 24 日工程進度已擴大落後為 4.23%。

(三)次查，板橋榮家家區設施環境總體營造工程設計預算書圖於 99 年 9 月 15 日審定，同年 12 月 1 日完成發包，履約過程陸續發現設計疏漏，及因政府法令修正等，須辦理變更設計。板橋榮家於 102 年 10 月 9 日陳報變更設計書圖，歷 7 次補正及陳報行政院修正計畫，103 年 6 月 19 日定案，變更設計追加預算 4,008 萬 6,459 元、追減 1,248 萬 6,459 元(淨追加 2,760 萬元)，展延工期 39 天。依板橋榮家 103 年 1 月 9 日陳報該會之工程變更設計案檢討報告暨附件 2-1 載述，工程發包

後陸續發現設計疏漏，預算未編列情事，100年7月5日綜合規劃處副處長督導板橋榮家新建工程，要求該榮家應依核定計畫照圖施工，如涉變更設計，應報該會審查後，再行施作。惟迄101年10月底，期間1年3個月，該榮家並未依指示就工程變更函報該會審查。迄101年11月16日及12月17日因無障礙設施及地方政府地下水道用戶排水標準等法規修正，致必須辦理變更設計，綜合規劃處副處長再於102年7月11日指示及早完成變更核定程序時，該榮家始於同年10月9日陳報變更設計書圖，延宕時程9個月(自101年12月17日地方政府地下水道用戶排水標準修正起算)，斯時桂華公司財務已進一步惡化，同年11月因積欠下游分包廠商工程款，施工進度再度中輟，錯失完成所餘工項之施作時機。板橋榮家因其已逾工程履約期限⁷(102年10月31日)仍未完工，於103年11月11日通知終止契約，是時工程進度為97.28%，惟因所餘工程尚須經清算、重新發包及請領使用執照等作業，迄104年5月底(審計部查核日)已逾計畫期程1年5個月仍未完成。本工程雖業於105年4月下旬完工，惟計畫延宕期間，部分榮民遷住於不合規定之榮家房舍⁸，或自行租住簡陋環境不良之房舍，頻遭民意代表暨媒體關切，退輔會確有疏失。



⁷本

⁸遷至桃園榮家之榮民150人居住於同一空間，無隔間及衛浴設施，旁為豬舍。

103.10.30 板橋榮家總體營造工程施工期間榮民自行租屋現況(103.10.30 拍攝)

(四)再查，板橋榮家102年10月9日所報變更設計，其中中央廚房擴充增設器具等項，該榮家事前已同意廠商先行施工，並未依前述98年2月11日執行作業協調會議「變更設計」規定，檢討設計疏漏或需求改變而必須變更之疏失責任，並檢附變更設計相關文件函報該會核備。另102年11月18日聯合審查變更設計會議會議結論二略以：本案確有變更設計必要。惟相關單位並未儘速妥處變更設計案，反就變更設計究應由該會或該榮家核定，多次審退，迨103年6月19日始函復板橋榮家備查，因此延宕變更設計核備作業8個月(102年10月9日提出，103年6月19日核定)。承商桂華公司於103年4月7日向臺灣新北地方法院民事庭提起民事訴訟，要求給付變更設計追加金額5,900萬餘元，及自變更設計核備日推算所需展延工期。據該會綜合規劃處103年5月19日簽說明二略以，有關板橋榮家工程變更設計部分，依「岡山榮家『93-96年度中程計畫』工程訴訟案高等法院判決之法律見解⁹，有關工程變更設計漏項而產生之變更設計為工程必須施作，且已施作之項目，當廠商提出變更設計要求，主辦機關如藉故不同意變更，即係以不當行為阻止其條件成就，依民法規定即應視為條件已成就，亦即應視為主辦機關已同意變更設計。」顯示該會相關單位均知悉司法機關對於變更設計之法律見解，卻未儘速妥處，肇致廠商提起訴訟，該會板橋榮家陷於爭訟不利情勢。又103年7月2日板橋榮家邀集相關工程專

⁹臺灣高等法院高雄分院103年2月12日裁判書(裁判字號102,建上,3)

家學者研商結果，認為該變更設計案遲延核定，亦已衍生工程變更設計展延 39 天究應自契約完工期限 102 年 10 月 31 日，抑或變更設計核備日 103 年 6 月 19 日起算之爭議。

(五)綜上，板橋榮家「家區設施環境總體營造工程」原承商弘晨公司無預警停工後，退輔會急於遴選繼受廠商，未就廠商財務能力及組織結構詳加審查，致桂華公司繼受該工程後，工程進度持續落後，經督促改善無結果；復因履約過程陸續發現設計疏漏等必須辦理變更，惟延宕辦理變更設計作業 9 個月，錯失變更設計及施作完成時機，迨完成變更程序，繼受廠商桂華公司財務已進一步惡化，而於 103 年 11 月 11 日終止契約，致完工無期；又退輔會相關單位均知該工程變更設計之必要性，並未考量機關整體利益及榮民返家權益，反因變更設計核定權責遲未定案，延宕 8 個月始完成核備，肇致承商桂華公司訴請鉅額賠償，及要求自變更設計核備日推算所需展延工期，該會板橋榮家陷於爭訟不利情勢，允宜確實檢討並研擬有效對策。

三、退輔會未依國發會審議計畫所提意見積極訂定新(整)建設計準則，延宕規劃設計作業及後續工程執行期程，肇致預算執行率低落，影響後續年度預算取得，嗣復以無興建需求等不符事實理由，報經行政院同意停止彰化榮家失智專區及太平榮家身障專區施作，衍生耗費 495 萬餘元辦理規劃設計、地質鑽探等未獲應有效益；以及彰化榮家原失智園區，安置弱勢失能或身障民眾之計畫目標未能達成，均有疏失，允宜就計畫擬訂、修正及設計審查作業流程等研提具體改善措施，避免未來類似計畫重蹈覆轍

(一)98 年 1 月 5 日經濟建設委員會(103 年 1 月 22 日改制為國家發展委員會，下稱國發會)邀集行政院主計

處(101年2月6日改制為行政院主計總處，下稱主計總處)、行政院衛生署(102年7月23日改制為衛生福利部，下稱衛福部)、內政部、財政部、行政院公共工程委員會(下稱工程會)及退輔會等機關研商本計畫內容。退輔會依會議結論修正計畫，同年1月19日提國發會第1350次委員會議討論，結論(二)略以：設計規劃階段應邀請專家學者及政府機關代表，參與規劃研議、整合資源，並以維護老人福利為考量，訂定清楚明確新(整)建設計準則，以利後續工程執行。2月4日國發會將審議結論函報行政院，副知退輔會。2月11日退輔會秘書長主持「安養機構98-102年度中程計畫執行作業協調會議」結論(三)略以：後續優質安養機構參訪，請就養養護處主政，以利榮家提出規劃需求與未來建築師規劃設計。行政院於2月13日核定本計畫，據計畫肆、二「分年執行策略」載列：(一)配合98年板橋、太平、彰化、岡山、屏東榮家委外規劃設計前¹⁰，邀請社政、衛政、老人安養、失能、失智或身心障礙及綠建築之學者專家、機關代表，參與指導規劃及評選建築師，完成規劃設計、申請雜、建照及辦理工程發包。(二)99年至102年5所榮家分別進行工程施作、驗收、取得使用執照結案。惟查就養養護處延宕至98年11月27日始邀集行政院秘書處、國發會、工程會暨相關專家學者召開「建立本會安養機構失智、養護、安養房舍面積設定標準說明協調會」¹¹，同年12月29日陳報「安養機構失智、

¹⁰本計畫貳、一、(二)載列，將針對已設置失智照顧專區之彰化、岡山、屏東、太平等榮家，依「老人福利機構設立標準」，並參照內政部「老人福利機構失智症老人照顧專區試辦計畫」，興建「失智老人照顧專區」，提升失智者照顧品質，及減輕家屬照顧負擔。

¹¹就養養護處並未依上開國發會審議意見及會內協調會議結論，及早訂定清楚明確之新(整)建設計準則，安排參訪行程。

安養、養護使用面積標準及各項設施(備)設計規範」予行政院，同年 12 月及 99 年 2 月安排各榮家參訪優質安養機構¹²。復因該會暨各榮家審查規劃設計廠商所提初步設計、30%預算書圖及細部設計，作業流程冗長繁複¹³，致各榮家完成規劃設計及工程發包日期，較計畫所訂應於 98 年度完成之期程遲延 4 至 11 個月，影響後續工程執行。截至 99 年 6 月底計畫預算執行率僅 1.84%，進度嚴重落後，經工程會於 99 年 7 月 19 日之訪查結論載述「本計畫進度落後原因主要為設計作業延誤及招標多次未決，請退輔會對於計畫執行之掌控再予加強」。

(二)次查，本計畫因執行進度落後等因素，99 年度至 101 年度獲編預算均較原計畫額度減少，須於 102 年度編列及執行預算達 7.311 億元(行政院原同意計畫經費 15.063 億元，98 年度至 101 年度各編列 0.1752 億元、3 億元、1.576 億元、3 億元，尚餘 7.311 億元未編列)。依該會就養養護處 101 年 6 月 28 日簽說明四載述略以：102 年度經費需求 7.311 億元¹⁴，已於 101 年 5 月 25 日以 102 年度為本計畫最後 1 年，經費需求 7.311 億元，函請行政院同意增列 102 年度歲出概算，並多次赴行政院主計總處及國發會等機關溝通；101 年 6 月 26 日「102 年度政府公共建設計畫先期作業」審議會會議，該會主動表達僅需增列 1.495 億元。又同簽說明五、(五)載述，本計畫如爭取全數 7.311 億元經費，預算將無法於 102 年

¹²98 年 12 月安排各榮家參訪雙連安養中心，99 年 2 月 3 日安排太平榮家參訪陽明教養院障礙住宿機構。

¹³採榮家、退輔會事業管理處、秘書長、主任委員等 2 至 4 個層級逐級審查方式辦理。板橋、彰化、岡山、屏東、太平榮家規劃設計成果分別歷 10 至 18 次審查。

¹⁴國發會初審本計畫 102 年度預算 3.3 億元，於 101 年 5 月 25 日以 102 年度為本計畫最後 1 年，經費需求 7.311 億元，函請行政院同意再增列 102 年度歲出概算 4.011 億元。

度內執行完畢等。在在顯示，本計畫預算編列未達行政院同意之 15.063 億元，係該會主動調降經費，而非預算額度不足。又該會就養養護處 100 年 9 月 6 日簽呈說明二載述，本計畫 101 年度經費為 3 億元，無法支應原陳報 4.83 億元，擬將計畫期程 98-102 年調整為 98-103 年，及 101 年 8 月 31 日簽說明四、(五)載述，請太平榮家儘早完成工程規劃、發包等，儘量趕趕進度，依限完成，至因不可抗力等因素，無法順利於 102 年底前完成時，屆時依規定辦理預算保留延至 103 年完成，亦顯示該會早有展延期程至 103 年度之規劃。依編審要點第 11 點第 2 及 3 款規定略以，各機關之中長程個案計畫，因執行進度嚴重落後或無具體成效，致原計畫無法如期完成；因其他不可抗力，致原計畫須調整因應，應予修正。惟查該會並未依規定，陳報行政院展延計畫期程，而以佳里榮家失智教研專區完工後，失智養護床位需求已敷等不符事實之理由¹⁵，於 101 年 9 月 11 日陳報行政院，停止彰化榮家失智專區及太平榮家身障專區整建，並調降計畫預算。經行政院於 101 年 10 月 24 日核定停止新建彰化榮家失智專區及太平榮家身障專區，退輔會耗費 495 萬餘元辦理之規劃設計、地質鑽探、水土保持審查及建造執照申請等費用未獲應有效益。

- (三)再查，退輔會 101 年 9 月 11 日函報行政院之修正計畫四、計畫修正說明略以，1. 佳里榮家「失智照顧教研專區」預於 104 年完成建置 168 床，將可滿足中部地區榮民安置照顧需求；彰化榮家地處山坡，不適失智老人遊走，不再投資興建。2. 花蓮及馬

¹⁵該會統計失智榮民約 1,600 位，佳里榮家失智教研專區完工後，各榮家失智床位 515 床。

蘭榮家已設置失能養護 341 床¹⁶，另玉里榮院設置精障床位 1,455 床，可滿足花東地區身障（失能）養護需求，毋需在太平榮家興建身障專區，避免造成資源閒置等。惟依行政院 101 年 1 月 30 日同意辦理之佳里榮家「失智照顧教研專區」執行計畫貳、一載述，臺南市失智症病患約 8,671 人，尚未有專業失智症照顧中心，顯示佳里榮家 168 床失智床位建置完成，尚不敷臺南地區失智照顧需求。又同執行計畫貳、二、(二)、3 及三、(一)及(二)載述，失智需機構照護榮民約 1,611 位，全國專收失智病患機構、該會中程計畫新(整)建各榮家失智專區完成(含彰化榮家失智專區 100 床)及佳里榮家新建 168 床後，合計 1,237 床，較前述 1,611 床需求仍有不足。故上開修正計畫載述佳里榮家「失智照顧教研專區」已可滿足中部地區榮民安置照顧需求等之說明，與事實不符。又本計畫壹、二、(五)載述，退輔會係以截至 97 年 9 月臺閩地區領取身心障礙手冊人數，占全臺灣總人口數 4.46%，高於 91 至 96 年平均 4.45% 等由，規劃整建太平榮家身心障礙養護房舍，查依主計總處網站公告，101 年第 3 季領取身心障礙手冊人數，占全臺灣總人口數為 4.75%，較諸 97 年度計畫規劃時之比率為高，修正計畫載述已無建置需求，亦非事實。另太平榮家係就既有安置對象整建身障專區 84 床，取消整建後，花東地區失能養護床位雖有 341 床，但扣除花蓮及馬蘭榮家¹⁷原安置之 248 人、太平榮家原安置

¹⁶花蓮及馬蘭榮家原設置失能養護 301 床，安置 248 人，並已於 101 年整修失能養護 40 床，失能養護床 341 床，可滿足花東地區身障（失能）養護需求。

¹⁷馬蘭榮家另附設慎修養護中心係委託民間擴、整建-經營-移轉(ROT)之案件，計 200 床。收置對象為身心障礙民眾，非榮民，補助經費源自為內政部，且該中心自 84 年起委外，100 至 103 年平均占床率達 95%~97% 以上，剩餘床位僅 6-10 床。

之 84 人，若榮民未疏遷至花東以外地區，占床率將由原 82.4% 上升至 97%，將供不應求，另將玉里榮院收置精障類型床位，納入花東地區身心障礙養護床位計算，視為花東地區養護床位需求已敷，無需整建太平榮家身障專區，亦有欠當，又計畫規劃彰化榮家失智專區發包後，該榮家原失智園區(100 床)，採專區公設民營方式，安置弱勢失能或身障民眾之計畫目標未能達成。

(四) 綜上，退輔會就養養護處未依國發會審議計畫所提意見，積極訂定明確新(整)建設計準則，以利後續工程執行，迨 98 年 12 月規劃設計作業期程將屆，始擬訂設計準則函報行政院，又因規劃設計審查作業延宕，耽延各分項計畫執行期程 4 至 11 個月，影響後續年度預算爭取，99 年度至 101 年度，獲編預算均較原計畫額度減少，致 102 年度須編列及執行之預算額度達 7.311 億元，無法於年度內執行完畢；嗣以佳里榮家失智教研專區完工後，失智養護床位需求已敷等不符事實之理由，報經行政院同意修正計畫，調降預算，中止辦理彰化失智專區及太平榮家身障專區整建工程，肇致耗費 495 萬餘元辦理之規劃設計、地質鑽探、水土保持審查及建造執照申請等未獲應有效益，及計畫規劃彰化榮家原失智園區(100 床)，採專區公設民營方式，安置弱勢失能或身障民眾之計畫目標未能達成，均有疏失，允宜就計畫擬訂、修正及設計審查作業流程等研提具體改善措施，避免未來類似計畫重蹈覆轍。

四、岡山榮家未依退輔會召開之中程計畫執行協調會議結論，續辦怡園及育愛堂整建工程補照作業，該會亦未善盡督導及管制落實執行，致耐震評估、結構補強施工、機電消防工程改善及簽證等補照作業迄未完成

，耗費 933 萬 8,541 元整建後，怡園無法依計畫納入身心障礙專區使用，多數時間閒置未用；育愛堂仍舊無照違法使用，除居住安全堪慮，亦未達老人福利機構設立標準之計畫目標，允宜確實檢討並積極妥處，俾達成提供弱勢榮民及民眾使用之計畫目標

- (一)依「老人福利機構設立標準」第 3 條規定略以：「老人福利機構之設立，應符合下列規定：一、建築物之設計、構造與設備，應符合建築法及相關法令規定。二、消防安全設備、防火管理、防焰物品等消防安全事項應符合消防法……。」及建築法第 25 條第 1 項規定，建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除；同法第 96 條第 1 項規定，本法施行前，供公眾使用之建築物而未領有使用執照者，其所有權人應申請核發使用執照。本計畫貳、二、(一)載述：「本計畫榮家均將依據『老人福利機構設立標準』、『身心障礙福利機構設施及人員配置標準』所定之內部空間及設施配置作為規劃考量……。」陸、一、(一)載述，預期效果包括「榮家居住空間及生活設施，依『老人福利機構設立標準』及『身心障礙福利機構設施及人員配置標準』規定重新規劃後，將提升榮民(眷)及弱勢民眾進住意願……。」另本計畫執行期間(98 至 102 年)，該會辦事細則¹⁸(102 年 10 月 30 日廢止)第 7 條第 1

¹⁸102 年 11 月 1 日起由「國軍退除役官兵輔導委員會處務規程」取代，該規程第 8 條就養護處掌理事項如下：一、退除役官兵就養政策、計畫之規劃及研擬。二、退除役官兵就養法令之研擬。三、退除役官兵資格條件政策、法令之研擬。四、退除役官兵相關兵役行政業務及退輔權益之協調聯繫。五、所屬安養機構管理業務之督導及協調聯繫。六、所屬安養機構中、長程計畫之規劃及擬訂。七、所屬安養機構設施、就養與資源共享業務之規劃、督導及考核。八、所屬安養機構於人民遭遇重大災變之緊急安置協調。九、所屬安養機構之評鑑。十、其他有關退除役官兵就養養護事項。

同規程第 6 條綜合規劃處掌理事項如下：一、行政院重大施政、立法院業務報告與備詢及監察委員年度巡察之綜辦。二、施政方針、施政計畫之編審、管制及考核。三、服務品質提升及研

項第 3 款規定略以：第二處(102 年 11 月 1 日起改稱就養養護處)負責安養機構各項工程(含榮靈祠及墓園整修)業務之督導考核等業務；同細則第 13 條第 1 項第 1 款規定略以：第八處(102 年 11 月日起改稱綜合規劃處)負責管制所屬機關(構)落實營繕工程計畫與執行之各相關作業，包括工進、品質與預算支用及工程驗收結案。

(二)經查，本計畫岡山榮家新(整)建項目，除於 100 年新建失智專區 100 床外，尚包括 99 年「育愛堂養護房舍整修」及 100 年「怡園舊舍局部拆除與整修」等，合計經費 1 億 7,508 萬 2 千元。其中怡園為岡山榮家舊有失智園區，依本計畫肆一(六)4 載述，該榮家失智專區發包同時，即與地方政府協議，將原失智專區整建為身心障礙專區；另據該榮家 98 年 10 月 26 日評估，育愛堂為早年興建房舍¹⁹，如辦理建築及使用執照，並依「老人福利機構設立標準」整建所需經費頗高，作業期程需 11 個月，退輔會考量預算及作業時程，於 99 年 3 月 17 日召開之「岡山榮家 98-102 年中程計畫執行協調會議」，獲致「怡園、育愛堂、慈恩塔等建物補照項目，…，俟完成工程發包後，再檢討預算辦理」之結論。爰「岡山榮家功能調整及資源共享設施環境總體營造中程(98-102)計畫工程」(下稱中程計畫工程)99 年 7 月 5 日發包時，育愛堂及怡園係作局部整

究發展業務推動。四、重要會議之議事、紀錄、分辦及管制。五、重要案件之追蹤、管制及考核。六、史政業務、資料之綜辦、編纂及發行。七、所屬機構促進民間參與公共建設案件之督導、管制及考核。

八、業務性採購案件之綜辦與所屬機構採購案件之督導、稽核及履約爭議之協處。九、列管所屬機構工程之督導、查核及履約爭議之協處。十、其他有關退除役官兵綜合規劃事項。

¹⁹該榮家 98 年 10 月 26 日函退輔會函文載述係興建於 81 年；另「岡山榮家無使用執照建物補照案報告資料架構」載述 69 年 3 月 14 日即有育愛堂。

修，未含括補照。惟岡山榮家於 99 年 7 月中程計畫工程發包後，並未依上開會議結論，檢討預算辦理補照事宜，延宕 1 年 5 個月，於 101 年 1 月 2 日工程驗收時，始提出育愛堂及怡園整修後能否合法使用問題，經規劃設計單位羅燦博建築師事務所評估，怡園由宿舍用途更改為長期照護用途，包括設計作業、工程建造、建築機電消防工程、間接工程及簽證補照等，需經費計 309 萬餘元，育愛堂建物耐震評估、結構補強施工、機電消防工程及簽證等補照費用，計 3,720 萬餘元。該榮家於 101 年 1 月 17 日函退輔會申請經費，該會以 101 年 1 月 30 日輔貳字第 1010005030 號函該榮家檢討怡園補照經費僅 309 萬餘元，何以未於工程履約期間辦理變更設計納入，而於竣工後始提出，及育愛堂花費 3,720 萬餘元，是否符合效益等，該榮家轉請規劃設計單位評估。同年 2 月 7 日規劃設計單位回復略以，育愛堂補照事宜，涉及政策、預算及使用需求等，建議榮家邀集相關單位會商評估效益後再行辦理。該榮家僅將其回函列為陳報退輔會建案資料之參考，並未積極研處。101 年 7 月 12 日退輔會輔貳字第 1010055867 號函示各榮家檢視「老人福利機構設立標準」各項規範已否改善或達成，該榮家內簽載述「有關怡園使用執照申請及相關費用持續函請輔導會撥發經費」，經該榮家副主任批示如擬及補呈主任後，並未有後續作為，逕予歸檔。迨 102 年 3 月 14 日始以署立臺南醫院北門分院大火造成重大傷亡事件等由，函報退輔會申請經費，102 年 3 月 21 日退輔會輔貳字第 1020018660 號函復略以，育愛堂係中程計畫施作項目，何以未申請建照，致整建後無法獲得使用執照；怡園及育愛堂甫完成中程

計畫工程整建，隨即辦理新建工程是否合宜等。該榮家未回復退輔會所詢事項，該會權責單位就養養護處亦未持續督導考核列管追蹤，補照問題迄未適法妥處。

(三)次查，岡山榮家怡園及育愛堂補照問題，99年3月17日退輔會秘書長主持協調會即指示該榮家於中程計畫工程發包後檢討預算辦理，惟就養養護處及綜合規劃處等權責單位並未管制岡山榮家依協調會結論落實辦理，又在該榮家101年1月17日申請補照經費後，仍未加強管制，耗費933萬餘元整建之怡園及育愛堂²⁰，因耐震評估、結構補強施工、機電消防工程改善及簽證補照等作業未完成，致怡園所取得之使用執照為宿舍用途，非長期照護用途，無法依計畫作為身心障礙專區，僅於重大災害或汛期提供地方政府作為緊急安置使用，多數時間閒置未用，尚須辦理使用執照變更；而育愛堂現仍處無照違法使用。該榮家整建相關設施，以符合老人福利機構設立標準及設立身心障礙專區之計畫目標未能達成。

(四)綜上，岡山榮家花費1億7,508萬餘元辦理該家區新(整)建工程，卻未依退輔會99年3月17日協調會指示，於該榮家中程計畫工程發包後，檢討其中怡園及育愛堂大樓整建後補照作業，於相關工程竣工後1年5個月，始向退輔會申請補照經費。又該會就養養護處及綜合規劃處，俟該榮家申請怡園及育愛堂等建物補照經費，始察覺該榮家未依指示辦理，有失督導及管制辦理職責，肇致耗費933萬餘元整建怡園及育愛堂後，怡園仍無法依目標納入

²⁰怡園 474 萬餘元、育愛堂 459 萬餘元。

身心障礙專區使用，多數時間閒置未用；育愛堂則仍處於無照違法使用，除未符老人福利機構設立標準及建築法規定，養護榮民居住其間，安全堪慮外，亦無法達成原訂整建相關設施以符合老人福利機構設立標準之目標，允宜確實檢討並積極妥處，俾達成提供弱勢榮民及民眾使用之計畫目標。

調查委員：蔡培村

楊美鈴