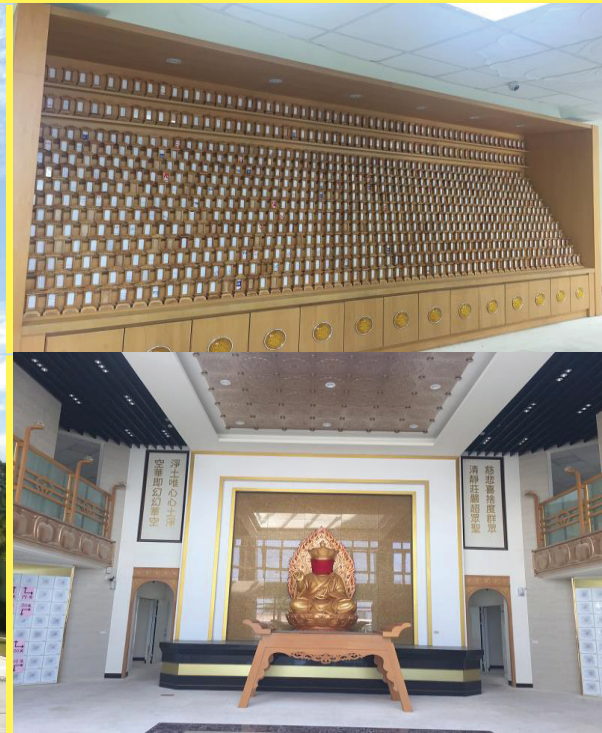




審計部專案審計報告

彰化市第一公墓興建納骨塔工程計畫 執行情形



民國 107 年 1 月
審計部

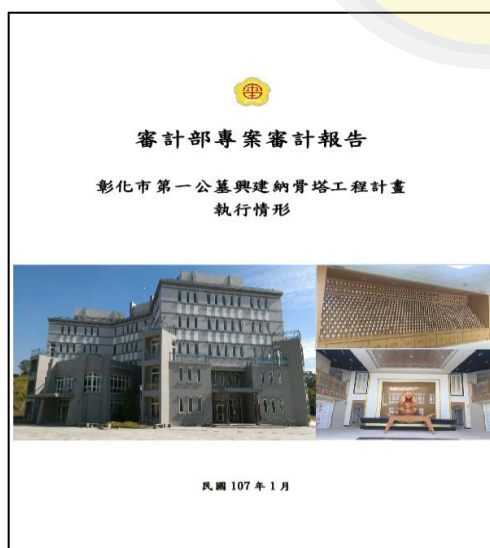


中華民國審計部及其所屬機關民國107年度審計人力計有734人(預算員額)，隸屬於監察院，獨立行使審計職權，監督政府及其所屬機關預算之執行，並就其運用資源之經濟性、效率性及效益性進行考核。

審計部及其所屬機關民國105年審計結果可量化財務效益約218億餘元，平均每花費政府預算1元至少可節省政府支出或增加收入15.59元。

本專案審計報告揭露彰化縣彰化市公所辦理彰化市第一公墓興建納骨塔工程計畫，執行長達9年餘仍未完成，未能及時發揮計畫應有效能，經審計機關促請研謀改善，該納骨塔主體建築及納骨櫃位裝修工程均已完工，並於民國105年12月9日正式啟用營運。

更多有關審計部之資訊，請參閱審計部全球資訊網(<https://www.audit.gov.tw>)



目 錄

壹、總述	1
一、調查原委	1
二、調查範圍	2
三、調查方法及限制	2
四、主要調查發現	3
五、調查意見處理情形	3
貳、專案調查辦理情形	3
一、前言	3
二、調查重點及發現	6
三、調查意見及建議	10
參、行政機關回應情形	17
肆、後續改善及整體效益情形	18
伍、結語	19

圖 目 錄

圖 1 政府審計系統流程簡圖	2
圖 2 遺體火化率趨勢圖	4
圖 3 納骨塔基地位置圖	4
圖 4 納骨塔工程透視圖	6

表 目 錄

表 1 納骨塔工程預算編列及執行情形表	5
表 2 納骨塔土地使用面積配置表	6
表 3 納骨塔工程前置作業及規劃設計情形時程表	7
表 4 納骨塔工程規劃設計成果提送及審查歷程表	15



彰化市第一公墓興建納骨塔工程計畫執行情形

壹、總述

一、調查原委

殯葬服務品質之良窳，直接影響民眾對政府殯葬管理之觀感。臺灣居民早期對往生者以土葬方式居多，惟隨著時空環境變遷，加上殯葬用地取得不易，喪葬觀念逐漸轉變，轉而採遺體火化方式與日俱增，政府為優化殯葬服務品質，經推動改善殯葬設施計畫，積極興建納骨塔以因應民眾需求轉變。彰化縣彰化市公所(下稱彰化市公所)為解決彰化市納骨塔櫃位幾近飽和之問題，並提供民眾安祀先人場所，自民國(下同)94年起開始推動彰化市第一公墓興建納骨塔工程計畫，自籌工程經費1億222萬餘元，規劃於第一公墓園區內興建第2座納骨塔，藉以健全殯葬設施，維護民眾喪葬權益。彰化市公所自94年11月起陸續委託技術顧問機構辦理專案管理技術服務及水土保持技術服務，惟於96年10月完成水土保持

計畫後，因未先取得殯葬設施設置許可，無法接續辦理後續送審作業，迨至98年3月取得設置許可後，又延遲展開納骨塔建築設計作業，且未考量基地位於山坡地，應辦雜項執照審查程序繁瑣，致水土保持計畫於98年11月核定後進度停滯不前；彰化市公所雖於98年10月間委託建築師事務所辦理納骨塔主體建築工程規劃設計工作，惟未積極辦理設計成果審查作業，相關審查工作延宕3年餘，細部設計圖說遲至102年2月始定案，並於同年3月完成工程發包，同年7月開工，截至103年6月底止仍未完工啟用，未能及時發揮計畫應有效能。

依審計法第2條、第65條及第67條規定，審計機關職司政府財務效能之考核，辦理各計畫實施進度、收支預算執行經過及其績效之審計，並應注意各計畫已成與未成、經濟與不經濟及其效能之程度。審計部臺灣省彰化縣審計室(下

稱彰化縣審計室)為瞭解該納骨塔工程計畫執行情形，爰於 103 年 7 月派員辦理專案調查，期能發掘問題癥結，提出適切之審計意見，促請檢討改善，俾提升政府施政效能，以善盡審計職責。

二、調查範圍

本調查涵括彰化市第一公墓興建納骨塔工程計畫之前置作業、預算編列、規劃設計、工程興建及內部設施設置等情形。

三、調查方法及限制

(一)調查方法

1. 調查前，先行蒐集殯葬設施申請設置及興建相關法令，並運用審計部「政府採購資訊查詢系統」、行政院公共工程委員會(下稱工程會)「公共工程標案管理系統」及報章媒體報導，蒐集相關採購資訊，以研訂適切調查重點。

2. 調查時，經設計調查表請被審核機關查填，並提供相關計畫、預算來源、前置作業、規劃設計及施工等相關資料，及赴現場瞭解工程興建情形，再輔以訪談機關人員，以獲取充分及適切之審計證據，針對所發現事項，擬具客觀審核意見，審計流程如圖 1。

(二)調查限制

本案納骨塔工程計畫自 94 年起開始推動，經規劃設計、發包興建，迄彰化縣審計室派員調查，已逾 9 年，由於彰化市公所相關承辦單位人員更迭頻繁，及採購文件與業務檔案管理作業未盡健全，被審核機關未能完整提供資料，增加查核之困難度；另囿於審計人力及外勤時間等限制，查核過程係以抽查方式進行，並輔以現場訪談方式查證，無法確保所有問題，均能發現。

圖 1 政府審計系統流程簡圖



四、主要調查發現

案經彰化縣審計室調查結果，發現彰化市第一公墓興建納骨塔工程計畫執行情形，核有下列情事：

(一)未先提報興辦事業計畫並取得

殯葬設施設置許可前，即完成水土保持計畫，作業程序前後倒置，肇致本案水土保持計畫於 96 年 10 月完成後無法辦理後續送審作業，較原定計畫耽延 1 年 2 個月餘，影響整體計畫執行進度。

(二)興辦事業計畫核定後延遲展開納骨塔建築設計作業，且未考量基地位於山坡地，應辦雜項執照審查程序繁瑣，須建築師配合提供相關建築配置圖說，肇致水土保持計畫核定後進度停滯不前，耽延 2 年 3 個月餘，延宕雜項執照申請時程。

(三)未積極辦理設計成果審查作業，相關審查工作曠日廢時，肇致工程設計及審查費時 3 年 2 個月餘，嚴重耽延建設期程；復未落實設計查核工作，肇致工程開工後經施工廠商測量發

現存有大量剩餘土石方，必須辦理變更設計修正設計圖說及變更水土保持計畫再送審，嚴重影響工程施工進度，未能達成計畫目標。

五、調查意見處理情形

本案調查發現，經彰化縣審計室依審計法第 69 條規定，於 104 年 1 月 12 日函請彰化市市長查明妥適處理，並報告監察院。嗣經彰化市公所於 104 年 4 月 10 日、7 月 7 日、8 月 27 日、10 月 5 日及 11 月 16 日函復具體改善措施後，審計部於 104 年 12 月 30 日陳報監察院，監察院並於 105 年 1 月 15 日准予備查。

貳、專案調查辦理情形

一、前言

(一)計畫緣起

孔子曾說：「生，事之以禮；死，葬之以禮，祭之以禮。」臺灣居民承襲「慎終追遠」的傳統美德，早期大多希望死者能入土為安，採土葬方式居多，然隨著時空環境的變遷，加上臺灣地狹人稠，土地資源有限，公墓用地稀少，人口老化逐年嚴重，死亡人數相對增加，衍生

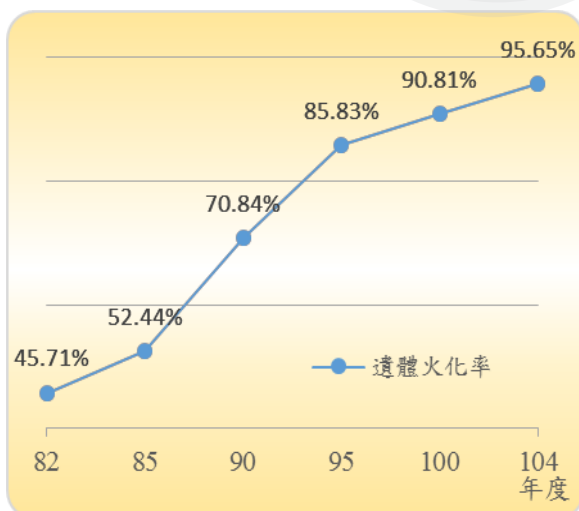
死人與活人爭地現象，喪葬觀念因而逐漸轉變，近年來民眾已普遍能接受遺體火化，且根據內政部統計資料，遺體火化率(=火化屍體數/死亡人數)已從 82 年之 45.71%，逐年遞增至 104 年之 95.65% (詳圖 2)，顯見火化觀念逐漸普及，納骨塔設施需求日益殷切。政府為優化殯葬服務品質，推動改善殯葬設施計畫，並積極鼓勵興建納骨塔設施以應民眾需求，彰化市公所前於 82 年間於第一公墓園區內興建第 1 座納骨塔懷遠堂，與彰化市立殯儀館毗鄰，設置大小骨灰(骸)箱 9,500 櫃位，然啟用至 93 年間登記使用者 5,830 位，占總數 61.37%，櫃位使

用逾半，因此興建第 2 座納骨塔，實是一項刻不容緩的施政議題。彰化市公所為解決納骨塔櫃位不足問題，提供民眾安祀先人場所，自 94 年起開始推動彰化市第一公墓興建納骨塔工程計畫，規劃於第一公墓園區內興建第 2 座納骨塔，提供民眾存放骨灰(骸)，藉以健全殯葬設施，維護民眾喪葬權益。

(二)計畫執行概況

本案新建之納骨塔建築物，基地面積 9,500 平方公尺，坐落於彰化市延平段 1182-1 地號土地，土地權屬為彰化市所有，位置緊臨縣道 137 線(詳圖 3)，可經由縣道 137 線銜接台一線，連接高速公路，交通

圖 2 遺體火化率趨勢圖



資料來源：整理自內政統計年報資料。

圖 3 納骨塔基地位置圖



資料來源：擷取自內政部國土測繪中心「國土測繪圖資網路地圖服務系統」。

網絡相當發達。該基地坐落於山坡地保育區，依水土保持法等相關規定，開發前應先擬具水土保持計畫送請主管機關審查通過後，始可辦理後續建設事宜。而該基地與彰化市立殯儀館及第 1 座納骨塔懷遠堂毗鄰，同位於第一公墓園區內，早期提供民眾免費土葬，其後彰化市公所為推動公墓公園化，於 80 年間完成遷(禁)葬作業，經整理後暫時作為殯儀館公共空間使用。嗣彰化市公所自 94 年起開始推動第一公墓興建納骨塔工程計畫，經委託技術顧問機構於 96 年 12 月提出納骨塔興設工程興辦事業計畫書，原規劃各設施之土地面積為納骨塔主體建築 1,785.59 平方公尺、萬善公祠 96.78 平方公尺、廣場 2,914.33 平方公尺暨綠地、開放空間、道路及停車場 4,703.30 平方公尺，預定於 97 年 1 月至 3 月辦理水土保持計畫審查，97 年 12 月完成建築物設計，相關經費除由 90 年度歲出預算第一公墓保留款支應外，並分別於 94、96、98、99、101 及 104 年度歲出預算再編列經費執行，自籌工程經費

共計 1 億 222 萬餘元，截至 104 年 12 月底實際支用金額計 9,948 萬餘元(詳表 1)。

表 1 納骨塔工程預算編列及執行情形表

單位：新臺幣元

年度	預算金額	實際支用金額
合 計	102,229,271	99,486,150
90	28,800	28,800
94	425,000	425,000
96	6,000,000	6,000,000
98	4,550,000	3,752,636
99	20,770,597	20,770,597
101	60,000,000	59,369,000
104	10,454,874	9,140,117

資料來源：整理自彰化市公所提供資料。

彰化市公所考量興建經費有限，於 98 年 8 月間擬訂納骨塔建築工程委託規劃設計及監造勞務採購招標文件時，將主體建築由 6 層縮減為 5 層，又於建築設計審查階段刪減萬善公祠，將納骨塔主體建築土地使用面積由 1,785.59 平方公尺縮減為 1,073.94 平方公尺，並於 102 年 5 月修正本案納骨塔興設工程興辦事業計畫書，始確定納骨塔建築量體，各設施之土地面積變更為納骨塔主體建築 1,073.94 平方公尺、

公共設施設備(機房)38.18 平方公尺、廣場(含金銀爐及大宗銀爐)4,656.88 平方公尺暨綠地、開放空間、道路及停車場 3,731 平方公尺(詳表 2 及圖 4)。

表 2 納骨塔土地使用面積配置表

單位：平方公尺

使用項目	原規劃面積	變更後面積
合 計	9,500.00	9,500.00
納骨塔主體建築	1,785.59	1,073.94
萬善公祠	96.78	-
廣場(含金銀爐及大宗銀爐)	2,914.33	4,656.88
綠地、開放空間、道路及停車場	4,703.30	3,731.00
公共設施設備(機房)	-	38.18

資料來源：整理自彰化市公所提供資料。

二、調查重點及發現

(一)納骨塔工程前置作業及規劃設計情形

納骨塔屬殯葬設施之一種，彰化市公所興建本案納骨塔，應備具興建營運計畫報請彰化縣政府核准後，始取得設置許可；另本案納骨塔工程包含納骨塔主體建築、周邊道路、停車場及水土保持等附屬設施興建，其建築基地位於山坡地，且面積在 3 千平方公尺以上，應擬具水土保持計畫報請彰化縣政府審查核定，除應取得主體建築建造執照外，其需施作之雜項工作物，應委託登記開業建築師向彰化縣政府主管建築機關申請雜項執照；又納

圖 4 納骨塔工程透視圖



資料來源：彰化市公所提供。

骨塔建築物之設計人及監造人，以依法登記開業之建築師為限。以上與本案納骨塔工程前置作業及規劃設計相關規定，明定於彰化縣殯葬管理自治條例、水土保持計畫審核監督辦法、加強山坡地雜項執照審查及施工查驗執行要點暨建築法等法令，經彙整該公所辦理前揭作業之時程(詳表 3)及其辦理情形如下：

表 3 納骨塔工程前置作業及規劃設計情形時程表

項次	作業名稱	歷次提送審查日期	核定日期
1	納骨塔設置許可	96/12/14 97/03/20 98/02/18	98/03/10
2	水土保持計畫	96/10/12 98/03/20 98/06/26 98/08/06 98/09/21 98/10/15	98/11/04
3	工程預算書圖	100/04/08 101/11/29 101/12/26 102/01/15 102/01/25	102/02/05
4	雜項併建造執照	100/06/13 101/02/17 101/09/19 101/12/28 102/03/29	102/06/04
5	水土保持施工許可證	102/06/18	102/06/24

資料來源：整理自彰化市公所提供資料。

1. 納骨塔設置許可及水土保持計畫

本案納骨塔工程基地面積廣

達 9,500 平方公尺，彰化市公所考量基地開發涉及水土保持事宜，且缺乏專業人員，爰於 94 年 9 月 23 日委託信○工程顧問有限公司(下稱信○公司)辦理水土保持及規劃設計專案管理技術服務，同年 11 月 22 日簽訂委託契約書，委託服務費 9 萬 6,000 元，該公司於 95 年 5 月 2 日提出規劃報告書。

另彰化市公所於 95 年 5 月開始辦理第一公墓興建納骨塔工程水土保持計畫委託技術服務採購，同年 6 月 20 日、9 月 1 日及 10 月 13 日 3 度召開評審委員會審查招標文件後，於同年 11 月 9 日決定採公開取得報價單方式辦理。惟經 95 年 12 月 29 日、96 年 2 月 15 日、3 月 9 日及 3 月 28 日 4 次發包，或因廠商報價高於底價而廢標，或因無廠商投標而流標，始於 96 年 4 月 2 日簽准依中央機關未達公告金額採購招標辦法第 2 條第 1 項第 1 款之符合政府採購法第 22 條第 1 項第 1 款所定情形，改採限制性招標方式，邀請山○水土保持技師事務所(98 年 5 月

更名為「山○技術顧問有限公司」，下稱山○公司)於同年 4 月 17 日議價後決標，決標金額 85 萬元，同年 5 月 23 日簽訂委託契約書。山○公司於 96 年 7 月 17 日完成水土保持計畫期初報告，同年 8 月 24 日完成期末報告，同年 10 月 12 日提出水土保持計畫送彰化縣政府審查，惟彰化縣政府以本案尚未取得殯葬設施設置許可為由，駁回其水土保持計畫。

為取得殯葬設施設置許可，彰化市公所於 96 年 10 月 29 日函請信○公司協助撰寫興辦事業計畫書，同年 12 月 14 日將興辦事業計畫書報請彰化縣政府審核，其作業程序前後倒置，迨至 98 年 3 月 10 日始取得殯葬設施設置許可，同年 4 月 20 日再將水土保持計畫送請彰化縣政府審查。

2. 工程預算書圖、雜項併建造執照及水土保持施工許可證

彰化市公所在水土保持計畫送審期間，於 98 年 8 月開始辦理納骨塔建築工程委託規劃設計及監造技術服務採購，經採公開評選

限制性招標方式辦理，同年 9 月 1 日開標，次日召開採購評選委員會評選後，並與優勝廠商莊○○建築師事務所於同年 9 月 15 日辦理議價後決標，決標金額 364 萬元，同年 10 月 7 日簽訂委託契約書，並於 98 年 11 月 13 日函請該事務所開始履約。

彰化縣政府於 98 年 11 月 4 日核定本案水土保持計畫，該公所於同年 12 月 2 日函請山○公司辦理申請雜項執照事宜，並請莊○○建築師事務所協助提供建築物主體圖說資料等，俾供雜項執照審查所需。莊○○建築師事務所雖於 98 年 12 月 11 日即完成先期規劃設計初稿，惟 99 年 10 月 19 日始完成細部設計定稿本，100 年 4 月 8 日完成工程預算書圖初稿。山○公司配合建築物設計作業時程，於 100 年 6 月 13 日始向彰化縣政府申請雜項執照，惟該府於同年 6 月 21 日函復本案須依加強山坡地雜項執照審查及施工查驗執行要點規定，擬具山坡地雜項執照審查報告書送審。後續因既有道路認定

問題，費時較久始取得建築線指示成果圖，山○公司於101年2月7日始將山坡地雜項執照審查報告書送請彰化縣政府審查。

彰化市公所於彰化縣政府審查山坡地雜項執照審查報告書期間，為免耽延後續工程發包期程，於101年9月19日修正報告書時，改採雜項執照併同於建造執照中申請，並於101年11月22日函請莊○○建築師事務所依相關審查意見修正工程預算書圖，經4次修正預算書圖後，該公所於102年2月5日簽辦工程採購招標，同年3月21日工程決標。嗣後彰化縣政府於102年4月19日審查通過山坡地雜項執照併同建造執照審查報告書，同年6月4日核發建造執照，同年6月24日核發水土保持施工許可證，本案工程始於102年7月25日正式開工。

(二)納骨塔工程興建情形

彰化市公所於102年2月開始辦理納骨塔興建工程採購，將納骨塔建築及水土保持設施工程併案發包，採公開招標方式辦理。第1次

招標於同年3月12日開標，因投標廠商未達法定家數而流標，第2次招標於同年3月21日開標，同日決標予政○營造工程股份有限公司，決標金額8,220萬元，同年5月27日簽訂工程契約書。嗣彰化市公所於102年6月4日取得建造執照，工程於同年7月25日開工，契約工期450日曆天，預定於103年10月17日完工。嗣因水土保持計畫核定之工程開挖剩餘土石方係於基地平坦處攤平，並無餘土處理問題，惟彰化市公所未落實設計查核工作，致工程開工後經施工廠商測量發現存有大量剩餘土石方，無法維持挖填平衡，必須辦理變更設計修正設計圖說及變更水土保持計畫再送審，嚴重影響工程施工進度，迨至104年3月20日始完工，同年6月18日驗收合格，已逾契約預定完工期限103年10月17日。

(三)納骨塔內部櫃位設置情形

彰化市公所於82年間在第一公墓園區內興建第1座納骨塔，其內部設置9,500櫃位，然啟用至93年間櫃位登記使用逾半，爰陸續辦理

納骨櫃位增置工程，截至彰化縣審計室 103 年 7 月派員查核時，納骨塔櫃位計有 19,276 個，登記使用者 16,901 位，占總數 87.68%，櫃位幾近飽和。而本案計畫設置之納骨塔內部納骨櫃位，因納骨塔主體建築尚未興建完成，後續納骨櫃位之設計及施工，亟待納骨塔建築工程完成興建後廣續辦理，以紓解納骨塔櫃位飽和問題，並滿足民眾多樣性選擇之需求。

三、調查意見及建議

本案調查結果，彰化縣審計室依審計法第 69 條規定，於 104 年 1 月 12 日函請彰化市市長查明妥適處理，並報告監察院。茲分述如次：

(一)未先提報興辦事業計畫並取得殯葬設施設置許可前，即完成水土保持計畫，作業程序前後倒置，肇致本案水土保持計畫於 96 年 10 月完成後無法辦理後續送審作業，較原定計畫耽延 1 年 2 個月餘，影響整體計畫執行進度

1. 依彰化縣殯葬管理自治條例第 5 條第 1 項規定：「殯葬設施之

設置、擴充、增建、改建應備具下列文件報請本府核准：一、地點位置圖。二、地點範圍之地籍謄本。三、配置圖說。四、興建營運計畫。五、管理方式及收費標準。六、經營者之證明文件。七、土地權利證明或土地使用同意書及土地登記謄本。」次依彰化市公所 96 年 12 月擬訂之本案興辦事業計畫，原定於 97 年 1 月至 3 月辦理水土保持計畫審查，爰於 97 年 1 月起應開始水土保持計畫送審作業，並取得本案納骨塔設施設置許可。

2. 本案計畫性質屬殯葬設施之設置，依上述自治條例規定應於計畫興辦前取得彰化縣政府核准之設置許可。經查彰化市公所考量基地開發涉及水土保持事宜，且無專業人員，於 94 年 9 月 23 日委託信○公司辦理專案管理技術服務，嗣於 96 年 5 月 23 日委託山○公司辦理水土保持技術服務。惟計畫興辦前彰化市公所並未依前揭規定備具相關文件向彰化縣政府申請設置

許可，造成山○公司 96 年 10 月完成水土保持計畫後，於陳報該府審查時，遭該府以未先取得設置許可而駁回。彰化市公所旋於同年 10 月 29 日函請信○公司協助撰寫興辦事業計畫書，於同年 12 月 14 日補報興辦事業計畫書予該府審核並申請設置許可，作業程序前後倒置，肇致本案水土保持計畫於 96 年 10 月完成後無法辦理後續送審作業，迨至 98 年 3 月 10 日取得殯葬設施設置許可後，同年 3 月 20 日再將水土保持計畫函送該府審查，較前揭興辦事業計畫所定 97 年 1 月起應開始水土保持計畫送審作業，並取得本案設置許可，耽延 1 年 2 個月餘，影響整體計畫執行進度。

(二)興辦事業計畫核定後延遲展開納骨塔建築設計作業，且未考量基地位於山坡地，應辦雜項執照審查程序繁瑣，須建築師配合提供相關建築配置圖說，肇致水土保持計畫核定後進度停滯不前，耽延 2 年 3 個月

餘，延宕雜項執照申請時程

1. 依加強山坡地雜項執照審查及施工查驗執行要點第 2 點第 1 款規定：「本要點適用範圍如下：(一)非都市土地已編定或變更編定為可建築用地或經核准得開發建築，其建築基地面積在 3 千平方公尺以上之山坡地，涉及整地者。」及第 7 點規定：「起造人申請雜項執照，應委託依法登記開業建築師依附表二檢附書圖文件，向直轄市、縣(市)主管建築機關提出申請……。」暨附表二、申請山坡地雜項執照工程圖樣及說明書查核表，應備書圖文件包括給水工程計畫報告書圖、污水工程計畫書圖及建築配置計畫圖……等。次依本案水土保持計畫委託技術服務案契約書第 9 條規定略以：水土保持計畫送審通過後應取得水土保持施工許可證，並將雜項執照申請書圖文件，送彰化縣政府建築單位審查。又依彰化市公所 96 年 12 月擬訂之本案興辦事業計畫，原計畫預定於 97 年 4 月

辦理雜項執照申請。本案彰化縣政府於98年3月10日核定興辦事業計畫及同年11月4日核定水土保持計畫，依計畫內容所列，開發基地位於非都市山坡地保育區，面積9,500平方公尺，且涉及整地行為，適用加強山坡地雜項執照審查範圍，並須納骨塔建築設計廠商配合提供相關建築配置圖說，始能辦理雜項執照申請作業。

2. 經查本案興辦事業計畫所列各設施之土地面積為納骨塔主體建築1,785.59平方公尺、萬善公祠96.78平方公尺、廣場2,914.33平方公尺暨綠地、開放空間、道路及停車場4,703.30平方公尺，嗣後彰化市公所委託山○公司撰具之水土保持計畫，亦以此建築量體分析，並報經彰化縣政府審查通過。惟本案興辦事業計畫經彰化縣政府於98年3月10日核定後，彰化市公所因準備委託規劃設計及監造勞務採購之招標文件緩慢，並未立即展開納骨塔建

築工程規劃設計作業，遲於同年8月17日始上網刊登招標公告，同年10月7日與莊○○建築師事務所簽約，並通知該事務所於同年11月14日開始履約，已延誤工程規劃設計及雜項執照申請等作業期程5個月。

3. 次查彰化縣政府於98年11月4日核定本案水土保持計畫，彰化市公所於98年12月2日函請山○公司辦理申請雜項執照事宜，並請莊○○建築師事務所協助提供建築物主體圖說資料等，俾供雜項執照審查所需。莊○○建築師事務所於100年4月8日完成工程預算書圖初稿，山○公司配合建築物設計作業時程辦理雜項執照申請。惟彰化市公所未考量建築基地位於山坡地，於委託山○公司之契約未明訂該公司應擬具山坡地雜項執照審查報告書報請彰化縣政府審查，致山○公司雖於100年6月13日向彰化縣政府申請雜項執照，經該府於同年月21日核退其申請，並要求依加強山

坡地雜項執照審查及施工查驗執行要點規定，擬具山坡地雜項執照審查報告書送審。經該公所請山○公司補辦山坡地雜項執照審查報告書，山○公司始於101年2月17日完成山坡地雜項執照審查報告書並送請彰化縣政府審查。

4. 綜上，本案興辦事業計畫於98年3月10日核定後，彰化市公所延遲展開納骨塔建築設計作業，且未考量基地位於山坡地，應辦雜項執照審查程序繁瑣，須建築師配合提供相關建築配置圖說，始能辦理雜項執照申請作業，肇致水土保持計畫98年11月4日核定後進度停滯不前，迨至101年2月17日受託廠商提出山坡地雜項執照審查報告書初版後，始正式展開雜項執照申請作業，耽延2年3個月餘，嚴重延宕雜項執照申請時程，亦影響整體計畫執行進度。

(三) 未積極辦理設計成果審查作業，相關審查工作曠日廢時，肇致工程設計及審查費時3年2

個月餘，嚴重耽延建設期程；復未落實設計查核工作，肇致工程開工後經施工廠商測量發現存有大量剩餘土石方，必須辦理變更設計修正設計圖說及變更水土保持計畫再送審，嚴重影響工程施工進度，未能達成計畫目標

1. 工程會於95年8月22日函送「公共工程規劃設計成果審查作業建議事項表」，請各機關辦理公共工程規劃設計成果審查作業時參採使用；依該建議事項表，審查作業建議查核項目包括設計內容是否逾越契約所設定之限制範圍暨工程項目數量計算錯誤及漏項情形。工程會復於96年9月6日函文各機關，重申廠商提送規劃設計成果供機關審查時，應依「公共工程規劃設計成果審查作業建議事項表」落實設計查核工作。次依彰化市公所102年5月修正之本案興辦事業計畫，工程期限定為103年8月完成。

2. 本案納骨塔建築工程規劃設計

工作，彰化市公所於 98 年 10 月 7 日委託莊○○建築師事務所辦理，設計工期 90 日曆天(包含先期規劃設計、細部設計及工程預算書圖各 30 日曆天)。彰化市公所於 98 年 11 月 13 日函請該事務所自文到次日起開始履約，歷經先期規劃設計初稿、細部設計及工程預算書圖等 3 階段設計作業，暨 7 次召開審查會議、1 次簡報會議與 2 次書面審查，最終該事務所於 102 年 1 月 25 日送達工程預算書圖定稿版，計費時 3 年 2 個月餘。經查彰化市公所雖依契約督促該事務所提出上開 3 階段應提送之設計成果，惟經彙整結果(詳表 4)，其中彰化市公所於 99 年 2 月 9 日檢送第 1 階段先期規劃設計初稿修正審查會議紀錄後，並未立即發文促請該事務所提出次階段之細部設計成果，迨至同年 4 月 26 日再度召開簡報會議，於同年 5 月 10 日檢送會議決議事項時，始要求該事務所儘速辦理細部設計，延誤設計期程

約 3 個月(自 99 年 2 月 9 日至同年 5 月 10 日)。其次，第 2 階段細部設計修正版，彰化市公所於 99 年 8 月 31 日召開審查會議，同年 9 月 30 日檢送審查會議紀錄並限期 20 日內完成修正，該事務所於 99 年 10 月 19 日提出細部設計定稿本後，彰化市公所並未立即審查，遲至 100 年 2 月 18 日始召開審查會議，又延誤設計期程約 4 個月(自 99 年 10 月 19 日至 100 年 2 月 18 日)。該事務所於 100 年 4 月 8 日提送第 3 階段工程預算書圖後，彰化市公所仍未立即審查，卻於 101 年 11 月 22 日發文通知該事務所於同年 11 月 29 日前再提出工程預算書圖，並於 12 月 7 日召開審查會議，延誤設計期程約 1 年 8 個月(自 100 年 4 月 8 日至 101 年 12 月 7 日)，歷經 3 次修正，該事務所於 102 年 1 月 25 日提出之修正後工程預算書圖始經彰化市公所審查通過。上述相關設計審查工作曠日廢時，肇致本案設計及審查期間

長達 1,169 天(自 98 年 11 月 14 日至 102 年 1 月 25 日),為本案設計工期 90 日曆天之 12.99 倍,嚴重耽延工程建設期程。

3. 又本案原水土保持計畫核定本第 5 章開挖整地第 5.2 節剩餘土石方之處理方法及地點所列,基地開挖剩餘土石方,將於基地平

坦處攤平,並無餘土處理問題。該水土保持計畫,亦經彰化市公所於 98 年 11 月 13 日函送設計廠商莊○○建築師事務所作為設計之準據。經查本案工程預算書圖,自該建築師於 100 年 4 月 8 日提出初稿迄 102 年 1 月 25 日送達定稿本,歷經彰化市

表 4 納骨塔工程規劃設計成果提送及審查歷程表

項次	設計廠商提送及修正情形		彰化市公所審查及通知情形		契約期限 (日)
	送達日期	送件內容	通知日期	通知意見	
			98/11/13	文到次日起開始履約	
1	98/12/11	先期規劃設計初稿	99/01/07 (99/01/05 召開審查會議)	檢送會議紀錄並限於 10 日內修正	30
2	99/01/18	先期規劃設計初稿修正	99/02/09 (99/02/08 召開審查會議)	檢送會議紀錄	
			99/05/10 (99/04/26 召開簡報會議)	通知儘速辦理細部設計	
3	99/06/09	細部設計	99/06/29 (書面審查)	通知補送彩色立體模擬圖及詳細工程概算	30
4	99/07/27	細部設計修正	99/09/30 (99/08/31 召開審查會議)	檢送會議紀錄並限於 20 日內修正	
5	99/10/19 (市公所未收文)	細部設計定稿本	100/03/11 (100/02/18 召開審查會議)	檢送會議紀錄	
6	100/04/08	工程預算書圖	101/11/22	限於 101 年 11 月 29 日前提送工程預算書圖	30
7	101/11/29	工程預算書圖第 1 次修正	101/12/14 (101/12/07 召開審查會議)	檢送會議紀錄	
			101/12/21	限於 101 年 12 月 26 日前修正	
8	101/12/26	工程預算書圖第 2 次修正	102/01/09 (102/01/04 召開審查會議)	檢送會議紀錄並限於 102 年 1 月 14 日前修正	
9	102/01/15	工程預算書圖第 3 次修正	102/01/22 (102/01/18 召開審查會議)	檢送會議紀錄並限於 102 年 1 月 23 日前修正	
10	102/01/25	工程預算書圖第 4 次修正	102/02/05 (書面審查)	審查通過	

資料來源：整理自彰化市公所提供資料。

公所於 101 年 12 月 7 日、102 年 1 月 4 日及同年月 18 日 3 度邀集內部相關人員召開審查會議予以審核，依工程預算書定稿本，水土保持設施工程費編列工項 21 項，金額合計 339 萬 4,228 元，其中挖方數量 4,227 立方公尺、填方數量 4,212 立方公尺及餘土處理數量 15 立方公尺，雖設計將餘土就地攤平，而無土方外運問題。惟工程預算書所附工程數量計算書，並未含括上開工項之數量計算式，且彰化市公所於設計審查期間，並未要求水土保持及納骨塔建築物設計廠商提供相關數量計算式，對於數量是否準確亦未予以驗證核對，肇致本案工程於 102 年 7 月 25 日開工後，經施工廠商測量發現挖方數量為 9,212 立方公尺，較原列數量 4,227 立方公尺增加 4,985 立方公尺，逾 1.18 倍之多，彰化市公所顯未落實設計查核工作，與前揭工程會函示不符，且截至 103 年 10 月底止，迄未追究相關設計錯誤之疏失

責任。次查本案增加之剩餘土石方，因無法維持挖填平衡，彰化市公所為避免影響後續施工進度，雖請施工廠商繼續施作主體建築物及臨時水土保持措施，並將剩餘土石方暫置於工地旁，惟必須辦理變更設計修正設計圖說及變更水土保持計畫書後，始能接續施作建築外部廣場及永久性水土保持設施，截至 103 年 9 月底工程實際進度 48.49%，較預定進度 96.40% 落後達 47.91 個百分點。

4. 綜上，彰化市公所未積極辦理設計成果審查作業，相關審查工作曠日廢時，肇致本案工程設計於



納骨塔工程施工中情況

資料來源：103 年 7 月 28 日實地拍攝

98 年 11 月開始履約，至 102 年 1 月 25 日送達工程預算書圖定稿版，計費時 3 年 2 個月餘，嚴重耽延建設期程；復未於設計審查期間落實設計查核工作，肇致工程開工後經施工廠商測量發現存有大量剩餘土石方，必須辦理變更設計修正設計圖說及變更水土保持計畫再送審，嚴重影響工程施工進度，已屆計畫期限仍未完工，未能達成健全喪葬設施及維護民眾喪葬權益等計畫目標。

參、行政機關回應情形

本案相關調查意見，經彰化市公所於 104 年 4 月 10 日、7 月 7 日、8 月 27 日、10 月 5 日及 11 月 16 日研提具體改善措施，嗣經審計部於

104 年 12 月 30 日將改善情形函報監察院，監察院已於 105 年 1 月 15 日函復准予備查。茲將其研議之改進措施摘述如次：

一、將加強公共建設計畫前置作業及法定應辦事項，避免行政程序疏漏情事

彰化市公所嗣後辦理類似公共建設計畫，將參照公共建設計畫執行作業手冊與計畫特性，確實評估各項前置作業及法定應行配合辦理事項，並詳列入公共工程專案管理契約應辦理事項，且擬定公共工程專案管理契約之初，將邀請相關單位(例如：縣政府民政處、承辦過類似案件之政府單位)協助提供意見，確實檢視有無法定應行辦理事項漏列情形，並參照工程會公共工



納骨塔工程完工後全景

資料來源：彰化市公所提供。

程專案管理契約範本，補充專案管理廠商應主動檢視契約有無漏列相關法令規定應辦事項，主動告知公所配合修正契約，避免因疏漏致須補辦行政程序，延宕整體進度之執行。

二、將加強規劃評估工作及落實管控進度，避免計畫延宕

彰化市公所嗣後辦理類似公共建設計畫，將督促相關人員確實依機關需求及所涉法令規定擬定規劃設計招標文件，並聘請專家協助檢視應行辦理事項及作業流程是否妥適，以明確規範規劃設計得標廠商應辦事項；另對於規劃設計廠商提送成果，將儘速邀請專家學者辦理審查，並依審查意見限期改善，以落實管控進度，避免計畫變更或進度配合不當，耽延計畫執行期程。

三、將加強設計審查及內部列管機制，儘速啟用營運

彰化市公所經檢討設計時程延宕及土石方數量錯誤等原因，經議處相關疏失人員。未來辦理規劃設計審查，將參照公共工程規劃設計成果審查作業建議事項表審查，並

邀請相關專業技術公會(如：水土保持技師公會等)協助及提供意見，避免設計錯漏情事之發生。另彰化市公所已針對納骨塔施工進度落後情節，進行內部列管，並加強追蹤執行進度，納骨塔建築工程已於 104 年 3 月 20 日完工，同年 6 月 18 日驗收合格，後續納骨櫃安裝工程亦於同年 11 月 16 日完成發包，同年 12 月 12 日開工，預計於 105 年 6 月 8 日完工，以達成健全喪葬設施及維護民眾喪葬權益等計畫目標。

肆、後續改善及整體效益情形

本案經彰化縣審計室追蹤彰化市公所研擬改善措施執行結果，分述如次：

一、已完成納骨塔內部納骨櫃新設工程及其管理資訊系統，以提供民眾完善的軟硬體服務

彰化市公所為儘速讓本案納骨塔啟用營運，經於納骨塔一、二樓內部空間先行設置納骨櫃共 8,079 位，包括特 A 區、特 B 區等區位，均採琉璃蓮花或地藏王菩薩像裝飾，凸顯莊嚴與美觀的意象，且提供不同宗教及形式的需求，包括東

西方宗教、大中小骨櫃、夫妻櫃及神主牌位，以提高民眾選擇性，工程已於 105 年 10 月 29 日完工，同年 12 月 7 日驗收合格，並同時完成殯葬管理資訊系統測試作業，以提供民眾完善的軟、硬體服務。



納骨塔內部裝修工程完工後現況
資料來源：彰化市公所提供。

二、已訂定納骨堂收費標準並正式啟用營運，紓解彰化市納骨塔櫃位幾近飽和問題，並提升殯葬服務品質

彰化市公所於 105 年 11 月 17 日修正彰化縣彰化市公所公墓暨納骨堂使用管理自治條例，增訂納骨堂收費標準，並依據彰化縣殯葬管理自治條例規定，提報營運計畫相關資料予彰化縣政府審查，經該府

於 105 年 12 月 8 日核發同意函，本案納骨塔於同年 9 日正式啟用營運。截至 106 年 6 月底止，登記使用之櫃位 2,696 個，占已設置 8,079 櫃位之 33.37%，累計收入達 1 億 3,924 萬餘元，除紓解彰化市納骨塔櫃位幾近飽和問題外，並提升殯葬服務品質。另該公所為因應後續使用需求，已編列預算辦理新增納骨櫃位工程，完工後可提供 19,244 個櫃位，預估可滿足 20 年內彰化市及其周邊民眾使用需求。

伍、結語

國際最高審計機關組織 (International Organization of Supreme Audit Institutions, 簡稱 INTOSAI) 於西元 1977 年利瑪宣言 (Lima Declaration) 指出，政府審計為任何管理制度下不可或缺的一環，審計本身並非最終目的，而是為了及早發現違反法令規定，及財務管理未具經濟、效率、效果性等情事，俾利及時督促採取改正行動、促使相關人員負責、督促研謀預防措施，或至少降低發生的可能性。

本案彰化市公所辦理彰化市第

一公墓興建納骨塔工程計畫，旨在解決民眾喪葬問題，係攸關民生之重要施政計畫。彰化縣審計室查核發現，彰化市公所未先取得殯葬設施設置許可前，即完成水土保持計畫，作業程序前後倒置；興辦事業計畫核定後延遲展開納骨塔建築設計作業，且未考量基地位於山坡地，應辦雜項執照審查程序繁瑣，須建築師配合提供相關建築配置圖說；又未積極辦理設計成果審查作業及落實設計查核工作，嚴重影響工程施工進度，未能及時發揮計畫應有效能，經依審計法第 69 條規定，函請彰化市市長查明妥適處理，並報告監察院。彰化市公所已針對納骨塔建築工程執行進度落後研議改善措施並加強列管，於 104 年 3 月 20 日完工，同年 6 月 18 日驗收合格，後續納骨櫃工程亦於 105 年 10 月 29 日完工，同年 12 月 7 日驗收合格。本案納骨塔已於 105 年 12 月 9 日正式啟用營運，除紓解彰化市納骨櫃位幾近飽和問題外，並提升殯葬服務品質。

未來，審計機關除將持續追蹤

本案辦理成效外，對於政府其他重要施政工作，亦將持續發揮監督(oversight)、洞察(insight)及前瞻(foresight)功能，並促進行政機關之透明與確保課責機制之建立，暨針對計畫之經濟、效率及效能(果)性，提出改進意見，以協助行政機關聚焦於未來的挑戰，並本「獨立、廉正、專業、創新」之核心價值，「善盡審計職責，發揮監察功能」之使命，持續審核監督，發掘問題癥結，提出建議意見，期達成審計機關「實踐優質審計服務，創造最大審計價值」與「提升政府施政績效，促進政府廉能政治」之願景，實現審計機關成為對人民生活改善產生正面影響機關之目標。

審計部專案審計報告

彰化市第一公墓興建納骨塔工程計畫執行情形

編 者：審計部

發行人：林慶隆

查核團隊：審計部臺灣省彰化縣審計室張漢卿、蔡文華、陳恒祐、
劉銘偉

出版者：審計部

地 址：10058 臺北市中正區杭州北路 1 號

電 話：(02)2397-1366

網 址：<https://www.audit.gov.tw>

印刷者：九茹印刷有限公司

地 址：22055 新北市板橋區府中路 175 號

電 話：(02)2966-0816

經銷處：五南文化廣場

地 址：40042 臺中市中山路 6 號

電 話：(04)2226-0330

國家書店松江門市

地 址：10485 臺北市中山區松江路 209 號 1 樓

電 話：(02)2518-0207

出版年月：中華民國 107 年 1 月初版

定 價：新臺幣 100 元整

GPN：1010700100

ISBN：978-986-05-5227-0

著作權管理訊息：

著作權人：審計部

*欲利用本書或部分內容者，須徵求著作權人同意或書面授權



回饋單

您好：

審計部為持續提升審計工作之價值與效益，誠摯地邀請您填寫這份回饋單，讓我們瞭解您對本專案審計報告的想法與建議。填寫完後，請傳真至 **04-7113064**。
您所填寫的資料不會對外公開，請安心作答。

- 報告名稱：NAO-107-02 彰化市第一公墓興建納骨塔工程計畫執行情形
- 性別：☐男 ☐女
- 您的身分：☐公部門(☐行政機關☐立法機關☐監察院☐審計機關) ☐媒體工作者 ☐私部門 ☐學術單位 ☐一般民眾 ☐其他：_____
- 從何處取得此份報告：☐審計機關或人員贈閱 ☐審計部全球資訊網 ☐圖書館 ☐書店 ☐其他：_____

1. 您覺得此份報告是否具有價值：☐是 ☐否

2. 您覺得此份報告對您幫助最大的地方是：

3. 您覺得此份報告可以再增加或減少哪些內容，使其更具可讀性：

4. 您認識對此份報告可能有興趣的人（請提供電子郵件信箱）：

5. 其它建議：



審計機關之使命、願景及核心價值

使命(Mission)

善盡審計職責 發揮監察功能

願景(Vision)

實踐優質審計服務 創造最大審計價值

提升政府施政績效 促進政府廉能政治

核心價值(Core Value)





獨立・廉正・專業・創新



ISBN 978-986-05-5227-0



9 789860 552270

GPN : 1010700100

定價：新臺幣100元

NAO-107-02