審計部專案審計報告

臺南市海安路拓寬及地下街、地下停車場計畫執行情形



民國103年11月

審計部　印

中華民國審計部及其所屬機關民國 103 年度審計人力計有 724 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、效率性及效果性進行考核。

審計部及其所屬機關民國 102 年審計結果可量化財務效益約 180 億 2 千 3 百餘萬元，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 13.93 元。

本專案報告揭露「臺南市海安路拓寬及地下街、地下停車場計畫」執行多年仍未能完成，未能發揮應有之功能與效益，經審計機關 2 度陳報監察院，並追蹤後續改善情形，業已完工營運。

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



目　　錄

壹、總述 ……1
　一、調查原委 ……1
　二、調查範圍 ……2
　三、調查限制 ……2
　四、主要調查發現 ……2
　五、調查意見及監察院糾正情形 3
貳、專案調查辦理情形 ……4
　一、前言 ……4
　二、調查重點與發現 ……5
　三、調查意見 ……10
　四、監察院糾正內容 ……15
參、行政機關回應情形 ……19
肆、後續改善及整體效益情形 …21
伍、結語 ……22

圖　目　錄

圖 1 海安路拓寬前舊貌(左)及拓寬位置圖(右)……1
圖 2 海安路地下停車場工程施作完成平面圖 ……9
圖 3 海安路地下停車場完工後照片10
圖 4 海安路地下停車場停車情形…22

表　目　錄

表 1 海安路拓寬及地下街、地下停車場工程經費執行情形表 ……5
表 2 海安路拓寬及地下街、地下停車場計畫主要變更情形表 ……8

臺南市海安路拓寬及地下街、地下停車場計畫執行情形

壹、總述

一、調查原委

原臺南市政府（臺南縣市於99年12月25日合併升格，合併前稱原市府，合併後稱市府）為改善臺南市中心商業活動急遽增加及汽車快速成長，造成交通與停車問題，遂決定拓寬海安路（詳圖1），且為避免影響兩旁拆遷戶商家生計，於路面下設置地下街安置商家，期以達成改善市區交通及市容觀瞻，並解決停車及被拆遷商家生計等問題，經原市府於民國（下同）81至88年原臺南市公共建設第二期特別預算中編列42億4,432萬餘元，其中交通部及前臺灣省政府住宅及都市發展局（下稱前臺灣省住都局）補助10億6,700萬元，其餘經費由原市府自籌。經原市府辦理臺南市海安路拓寬及地下街、地下停車場工程於82年3月23日發包施作，並預計於85年12月完成，惟原市府遲至91年4月30日始完成主體結構工程，因相關消防、機電設備尚未施作而閒置，原市府遂向內政部申請活化經費，經行政院於97年5月9日同意在「臺南市五條港再生計畫[1]」，補助經費6.37億元，分2期施作，第1期工程於98年12月31日發包施作，嗣後辦理修正計



資料來源：臺南市政府

圖1　海安路拓寬前舊貌(左)及拓寬位置圖(右)

[1] 臺南市五條港再生計畫為臺南市海安路拓寬及地下街、地下停車場計畫之後續計畫。

畫，刪除第 2 期工程，經費減為 4 億 2,850 萬元，第 1 期工程於 101 年 5 月 25 日完工，同年 12 月 28 日由市府開放啟用，103 年 3 月 28 日委外經營。

依審計法第 2 條第 5 款、第 65 條第 2 款及第 67 條第 3 款至第 5 款規定，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、經濟與不經濟及其施政效能之程度。前審計部臺灣省臺南市審計室（下稱前臺南市審計室）及審計部臺南市審計處（下稱臺南市審計處）為瞭解原市府及市府辦理臺南市海安路拓寬及地下街、地下停車場計畫暨臺南市五條港再生計畫執行情形及其成效，多次規劃辦理專案調查，期能發掘問題，促請改善，提升政府施政效能，以善盡審計職責。

二、調查範圍

本調查範圍涵括「臺南市海安路拓寬及地下街、地下停車場工程計畫」、「臺南市海安景觀道路基地開發 BOT[2]」、「臺南市海安路地下街、地下停車場未完成結構體及已完成結構體部分瑕疵改善統包工程」（以上計畫簡稱臺南市海安路拓寬及地下街、地下停車場計畫）；「臺南市五條港再生計畫」及「臺南市海安路地下停車場 ROT[3]」等項辦理情形；調查對象包含原臺南市政府及 99 年 12 月 25 日改制後臺南市政府。

三、調查限制

臺南市海安路拓寬與地下街、地下停車場計畫自 82 年開始執行，91 年完成主體結構工程，101 年完成消防機電設施，期間長達 19 年餘，由於人員異動頻繁，及查核期間相關履約執行情形之資料已被檢調單位調閱，未能完整提供，增加查核之困難性，又囿於審計工作與外勤時間等因素限制，僅依調查計畫所列查核重點採就地抽查及書面審核方式辦理。

四、主要調查發現

前臺南市審計室及臺南市審計

[2]BOT（Build-Operate-Transfer）係依據促進民間參與公共建設法第 8 條第 1 項第 1 款規定：「由民間機構投資興建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府」。

[3]ROT（Rehabilitate-Operate-Transfer）係依據促進民間參與公共建設法第 8 條第 1 項第 4 款規定：「由政府委託民間機構，或民間機構向政府租賃現有設施，予以擴建、整建後並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。」

處辦理專案調查結果，發現原市府及市府辦理臺南市海安路拓寬及地下街、地下停車場計畫暨臺南市五條港再生計畫，核有下列缺失：

(一)工程進度持續嚴重落後、連續壁工程施工品質不佳有漏水情形、主要材料無出廠證明文件、未依規定成立品質管理組織系統等施工缺失。

(二)計畫執行控管不力、緊急應變不足，致施工長達 7 年餘仍未完工，且改採 BOT 方式委外經營後，遲未完成 BOT 契約規定應辦事項，致延誤計畫進行，相關營運收入均未能實現。

(三)與土木承商終止合約，卻延遲簽訂終止協議書，且未依協議期限辦理點交，肇致已招商完成之 BOT 契約遲未能履行並衍生履約爭議。

(四)原市府未釐清最後 1 期估驗款，監造單位通知承商補正事項，即另委託其他廠商代辦估驗並支付工程款，過程有欠允當。

(五)未積極處理 BOT 履約爭議案件，有欠允當。

(六)海安路地下街停車場閒置後，雖改以臺南市五條港再生計畫名義賡續辦理，惟歷經多年仍未完成活化。

五、調查意見及監察院糾正情形

本案施工中查核所見缺失，依監察院來文提供查核資料，報經審計部於 87 年 6 月 29 日第 1 次報告監察院，案經監察院立案調查竣事，於 89 年 9 月 18 日糾正原市府：監造單位工期進度填報不實，工程進度嚴重落後，違反審計法規，斲傷政府公信力；原市府委託顧問公司設計、監造，卻未依行政院公共工程委員會（下稱工程會）決議，成立品管組織系統，恪盡督導之責任，致發生工程設計不當，施工品質不良等影響公共安全情事，洵難卸失職之責（監察院公報第 2178 期）。又本案執行多年仍無法完成，經前臺南市審計室考核本案執行績效，發現有未盡職責及效能過低情事，經依審計法第 69 條前段規定，於 90 年 6 月 8 日函請原臺南市市長查明妥處，並報經審計部於同年 12 月 3 日第 2 次報告監察院，案經監察院立案調查竣事，於 91 年 5

月 24 日第 2 次糾正原市府：於原合約工程仍持續進行，且未辦妥終止協議前，即另辦理 BOT 廠商甄選，違反行政程序並衍生廠商求償爭議，顯有違失；與土建承商就工期展延、非工程因素認定、逾期罰款計價等爭議，率以訴請仲裁方式解決，核與原工程合約之規定不符，有欠允當；未經精確評估，即率爾認為於「臺南市海安景觀道路基地開發經營契約」簽訂後 3 個月內，即能完成甲方應辦事項，並交付契約承商使用，惟該應辦事項卻歷時逾 2 年尚未完成，顯有疏失（監察院公報第 2370 期）。

貳、專案調查辦理情形

一、前言

原市府於 81 至 88 年原臺南市公共建設第二期特別預算中編列 42 億 4,432 萬餘元辦理臺南市海安路拓寬及地下街、地下停車場計畫，其中交通部補助 8 億元，前臺灣省住都局補助 2 億 6,700 萬元，餘由原市府自籌，經原市府規劃自民族路迄保安路長度共計 882 公尺，興建地下 3 層建築物，並於 82 年 3 月 23 日以 31 億 9,710 萬元發包施作，因施工廠商財務困難，施工長達 7 年餘仍無法完工，又原市府財政困難無力繼續興建，遂改採 BOT 方式辦理，於 89 年 9 月 27 日與施工廠商終止契約，結算 22 億 1,267 萬餘元。嗣後原市府遲未依 BOT 契約規定完成主體結構工程及結構安全簽證等應辦事項，BOT 廠商遂終止契約，原市府改以統包方式辦理「臺南市海安路地下街、地下停車場未完成結構體及已完成結構體部分瑕疵改善統包工程」，於 90 年 8 月 21 日以金額 1 億 9,000 萬元發包施作，經辦理變更設計追加 2 億 1,660 萬元，最後主體結構工程於 91 年 4 月 30 日竣工，並取得結構安全簽證，結算金額 3 億 8,811 萬餘元。

臺南市海安路拓寬及地下街、地下停車場工程取得結構安全簽證後，因相關消防、機電設備尚未施作而閒置，原市府遂於 93 年間向內政部申請活化補助經費，因停車需求評估結果反覆且未確實，遲至 97 年 3 月 6 日始確定評估方案，經行政院於同年 5 月 9 日同意在「臺

南市五條港再生計畫」，補助經費6.37億元，並分2期施作，於98年12月31日完成「臺南市五條港再生計畫第一期工程」發包，金額4億649萬餘元，經辦理修正計畫，刪除第2期經費，經費減為4億2,850萬元，活化工程於101年5月25日竣工，結算金額4億1,191萬餘元，計畫前後歷經19年餘，工程結算金額合計30億1,270萬餘元（詳表1），同年12月28日由市府自行營運管理並開放使用，嗣為提升公共服務水準辦理臺南市海安路地下停車場ROT，於103年3月28日委託璨○股份有限公司（下稱璨○公司）經營管理。

二、調查重點與發現

原市府辦理臺南市海安路拓寬及地下街、地下停車場計畫，自82年3月23日發包施作，後續改以臺南市五條港再生計畫辦理，並將全部整建為地下停車場，於101年5月25日竣工，前後歷經19年餘，前臺南市審計室及臺南市審計處為瞭解前述計畫延宕原委，多次規劃辦理專案調查，茲將調查發現分述如次：

(一)臺南市海安路拓寬及地下街、地下停車場工程

原市府為辦理臺南市海安路拓

表1　海安路拓寬及地下街、地下停車場經費執行情形表

單位：千元

海安路地下街停車場	經費來源				結算金額
	交通部	內政部營建署（含前臺灣省住都局）	原臺南市政府	合計	
總計	**800,000**	**695,500**	**3,177,324**	**4,672,824**	**3,012,700**
海安路地下街停車場工程	800,000	267,000	3,177,324	4,244,324	2,212,675
海安路地下街停車場未完成結構體及已完成結構體部分瑕疵改善統包工程					388,115
臺南市五條港再生計畫第一期工程	-	428,500	-	428,500	411,910

註：1.上述瑕疵改善統包工程經費僅由原臺南市政府預算支應。

2.資料來源：臺南市政府。

寬及地下街、地下停車場工程（下稱海安路地下街停車場工程）於 81 年委託漢○工程顧問公司(下稱漢○公司)辦理設計監造，經規劃地下 1、2 樓樓地板面積均為 32,281.5 平方公尺，地下 3 樓機械房面積為 6,582.8 平方公尺，營業店舖 630 間、停車格 878 格，於 82 年 3 月 23 日發包，由泉○營造事業有限公司（下稱泉○公司）、中○電工機械股份有限公司、承○實業股份有限公司、開○工程股份有限公司及漢○股份有限公司等 5 家廠商聯合承攬（土建部分由泉○公司負責，其餘 4 家廠商負責水電消防空調、自動控制及瓦斯分項工程），金額 31 億 9,710 萬元，82 年 8 月 16 日開工，工期 780 工作天，85 年間因土建廠商泉○公司發生財務困難，原市府遂函請連帶保證廠商萬○營造工程股份有限公司（下稱萬○公司）自 86 年 1 月接辦該土建工程，施工期間前臺南市審計室於 82 至 87 年間多次前往查核，發現工程進度持續嚴重落後、連續壁工程施工品質不佳有漏水情形、主要材料無出廠證明文件、未依規定成立品質管理組織系統等缺失。

嗣因海安路地下街停車場工程施工進度推展不前及施工缺失眾多，原市府基於政策、施工安全及早日完工等考量，遂決定將原規劃工程起迄點保安路至民族路長度 882 公尺，縮短為 816 公尺，僅由府前路至民族路，原規劃地下 3 層，尚未開挖至地下 3 層者，提升至地下 2 層，原規劃地下 1、2 層樓地板面積由每層 32,281.5 平方公尺，縮減為 29,866 平方公尺。又因原市府財政困難無力繼續興建，遂改採 BOT 方式辦理，並與土建承商萬○公司協議自 89 年 5 月 7 日停工，同年 9 月 27 日終止契約，結算金額 22 億 1,267 萬餘元，另水電等 4 承商及設計監造單位均提出求償並衍生履約爭議。惟查原市府未釐清最後 1 期估驗款，監造單位通知承商補正事項，即另委託臺灣省○○技師公會（下稱○○技師公會）代辦估驗並支付工程款，過程有欠允當；且計畫執行控管不力、緊急應變不足，致施工長達 7 年餘仍未

完工；又與土木承商終止合約，卻延遲簽訂終止協議書，且未依協議期限辦理點交，肇致已招商完成之 BOT 契約遲未能履行並衍生履約爭議。

(二)臺南市海安景觀道路基地開發經營 BOT

原市府依據促進民間參與公共建設法（下稱促參法）辦理「臺南市海安景觀道路基地開發經營 BOT」案，經甄選投資廠商後，由正○工業股份有限公司（下稱正○公司）為最優申請人並於 89 年 2 月 1 日簽約，該公司投資 33 億元接續興建原市府未完成之部分，興建完成後，享有開發及營運該計畫 35 年之特許權，履約期間因原市府未依契約規定於簽約後 3 個月內完成基地路面下第 1、2 層之主體結構工程，及結構安全簽證等應辦事項，經多次協商，正○公司遂於 91 年 5 月 3 日終止契約，並依契約第 20 條規定聲請仲裁，請求損害賠償。原市府改採 BOT 方式委外經營後，遲未完成 BOT 契約規定應辦事項，致延誤計畫進行，相關營運收入均未能實現。

(三)臺南市海安路地下街、地下停車場未完成結構體及已完成結構體部分瑕疵改善統包工程

海安路地下街停車場工程因原擔保廠商萬○公司遲未完成原市府應辦事項主體結構工程及結構安全簽證，原市府遂於 89 年 9 月 27 日與萬○公司終止契約，此時地下結構體尚有民族路以南 37 公尺主結構體與樓梯、電梯牆等尚未完工，及連續壁瑕疵改善等未完成工程，原市府遂改以統包方式辦理「臺南市海安路地下街、地下停車場未完成結構體及已完成結構體部分瑕疵改善統包工程」公開招標，於 90 年 8 月 21 日決標予尚○營造有限公司（下稱尚○公司），金額 1 億 9,000 萬元，同年 9 月 12 日開工，嗣後原市府委託台○地震中心及專業單位辦理結構安全評估，評估結果海安路地下街停車場工程為危險建築物，原市府遂依政府採購法第 22 條第 1 項第 3 款規定採限制性招標方式辦理變更設計，追加 2 億 1,660 萬元，最後該瑕疵改善工程於 91 年 4 月 30 日竣工，並取得結構安全簽證，結

算金額3億8,811萬餘元。

（四）臺南市五條港再生計畫第一期工程

海安路地下街停車場工程於91年4月30日取得結構安全簽證，惟因相關消防、機電設備尚未施作，已完成設施處於閒置狀態。原市府為活化該設施，於93年7月向內政部申請補助活化作業所需經費，因停車需求評估結果反覆且未確實，遲至97年3月6日始確定評估方案，經行政院於97年5月9日同意在「臺南市五條港再生計畫」，補助經費6億3,700萬元，分2期施作，第1期辦理地下停車場、第2期辦理地面及地下一層展演空間改善，並預計於99年12月底完成。經原市府委託設計完成，規劃1,248個停車格（計畫主要變更情形詳表2），並辦理「臺南市五條港再生計畫第一期工程」（下稱五條港第一期工程）招標，於98年12月31日決標予統○營造有限公司（下稱統○公司），金額4億649萬餘元，99年2月25日開工，因無法依原核定計畫期程完成遂辦理修正計畫，經行

表2　海安路拓寬及地下街、地下停車場計畫主要變更情形表

計畫變更歷程	原計畫	變更設計	五條港再生計畫	施作完成
施作長度	882公尺	816公尺	816公尺	816公尺
興建樓層	地下3層	地下3層機房不施作，施作至地下2層	地下2層	地下2層
樓地板面積	地下1、2層32,281.5平方公尺；地下3樓機械房面積為6,582.9平方公尺。	地下1、2層29,866平方公尺。	地下1、2層30,263平方公尺。	地下1、2層30,263平方公尺。
停車格數量	878個	1,053個	1,248個[1]	1,122個[2]
地下街	店舖630間	多功能使用（店舖230間）	－	－

註：1.第1期工程基本設計經工程會審查，地下1、2層均設計為停車場共1,248格，其中195車位不裝修不予開放。

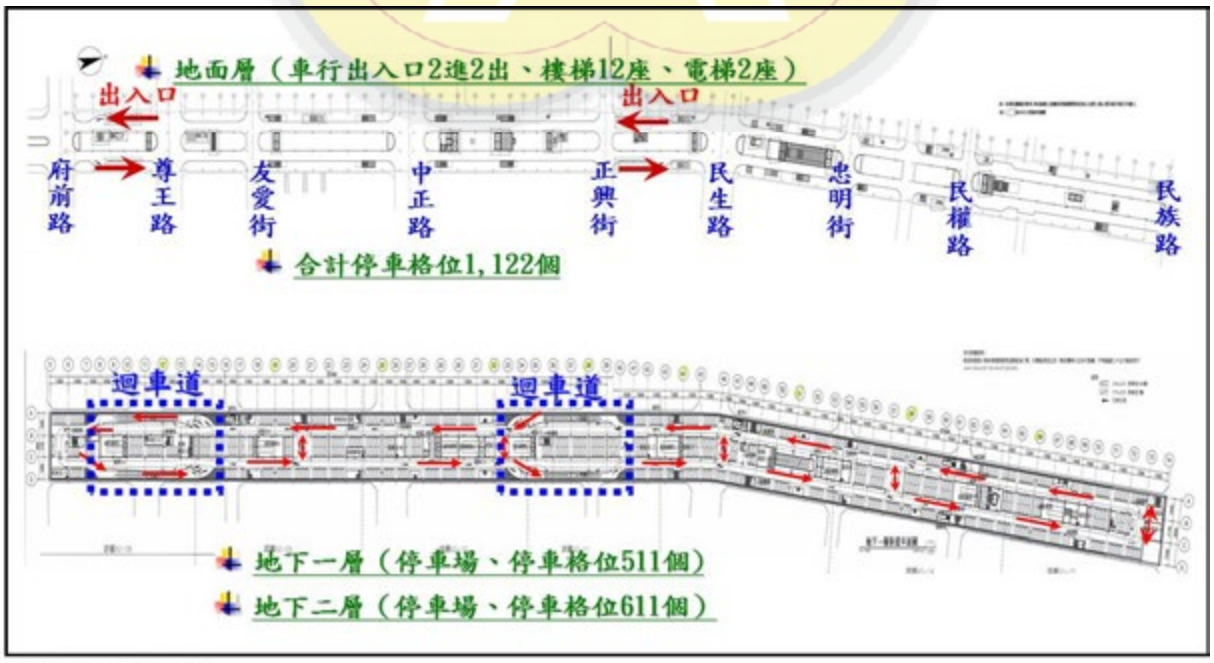
2.依實際現況變更建造執照，停車格由1,248格變更為1,122格。

3.資料來源：整理自工程履約期間變更情形相關資料。

政院於100年11月8日核定「臺南市五條港再生計畫第1次修正計畫書」，期程延至101年3月31日完工，同年6月營運啟用，並刪減第2期相關工程經費，計畫經費減為4億2,850萬元。惟迄101年4月13日抽查時，活化工作已執行約10年仍未完成，且五條港第一期工程正辦理第2次變更設計，預計將地面層通風口高度由8.2公尺降至1.6公尺，肇致完工期程將大幅延後。嗣後市府維持原來地面層通風口高度，並於同年5月25日竣工，結算金額4億1,191萬餘元，共施作1,122個停車格(施作完成平面圖及照片，詳圖2、3)，同年12月28日由市府自行營運管理開放使用。

(五)臺南市海安路地下停車場ROT

海安路地下停車場竣工後，市府於101年9月17日依促參法第46條規定辦理海安路地下停車場ROT案政策公告，同年10月31日計有竑○興業有限公司（下稱竑○公司）等4家廠商提案，經審核會議決議，以竑○公司為最優提案人，案經該公司提送投資計畫書並審核完成後，於102年11月19日公開徵求其他民間投資人，公告期滿僅原最優提案人竑○公司提出申請，103年1月23日辦理綜合評選以竑○公司為最優申請人，案經該公司依規定籌組經營管理公司璨○公司，並於



資料來源：臺南市政府

圖2　海安路地下停車場工程施作完成平面圖



資料來源：臺南市政府

圖3　海安路地下停車場完工後照片

同年3月28日簽約，投資金額6,500萬元，特許期間20年，並於2年內整建地下一層柱50至柱74為商場，同年4月11日交由廠商經營並全面開放932個停車格。

三、調查意見

原市府辦理臺南市海安路拓寬及地下街、地下停車場計畫，於82年3月23日決標予泉○公司等5家，金額31億9,710萬元，施工長達7年仍未能完成，89年9月27日終止合約，後續未完成結構體及已完成結構體瑕疵改善統包工程於90年8月21日決標予尚○公司，金額1億9,000萬元，並追加結構耐震補強2億1,660萬元，91年4月30日完成主體結構工程並取得結構安全簽證，嗣後該計畫改以臺南市五條港再生計畫辦理，將全部整建為地下停車場，於98年12月31日決標予統○公司，金額4億649萬餘元，101年5月25日竣工，前後歷經19年餘始完成興建計畫，相關查核缺失經陳報審計部於87年6月29日及90年12月3日2次報告監察院，嗣後前臺南市審計室及臺南市審計處持續追踪後續活化辦理情形，茲將缺失情形擇要分述如次：

(一)第1次報告監察院

海安路地下街停車場工程自82年3月23日發包施作，經前臺南市審計室辦理4次施工抽查，相關抽

查缺失，依監察院來文報經審計部於 87 年 6 月 29 日報告監察院，茲摘述如次：

1. RF 層樑版與柱配筋方式無法施作，及原設計機房位置不當，涉有設計疏失。
2. 工程範圍內管線未遷移，影響工程進度。
3. 工地現場門禁管制不當。
4. 監工日誌未確實填寫。
5. 部分估驗不符。
6. 自 83 年 11 月 1 日以後，未依約投保工程營造綜合保險。
7. 連續壁工程施工品質不佳有漏水情形。
8. 主要材料無出廠證明文件。
9. 監造單位未詳實覆核擋土支撐計畫書。
10. 擋土安全設施未依設計圖說及施工計畫書施作，且部分已歪斜變形。
11. 監造人員於抽查時，均無人在場。
12. 模板厚度與單價分析不符。
13. 柱筋續接器位置與設計圖不符。
14. 混凝土完成面部分版厚不足、有蜂窩、爆模、鋼筋貼模及未留清潔口。
15. 於 87 年 1 月 7 日抽查時，監造單位對於進度及工期無法評估判斷，係如何控管工進。
16. 未依工程會決議事項成立品管組織系統，以確保工程品質。

(二)第 2 次報告監察院

前臺南市審計室查核海安路地下街停車場工程於 82 年 3 月 23 日發包施作，迄 89 年 9 月 27 日終止契約，施工長達 7 年餘仍未能完成，核有未盡職責及效能過低情事，其主要查核缺失，經前臺南市審計室依審計法第 69 條前段規定，於 90 年 6 月 8 日通知原臺南市市長查明妥處，並於同年 12 月 3 日報經審計部報告監察院，分述如次：

1. 計畫執行控管不力、緊急應變不足，致施工長達 7 年餘仍未完工，且改採 BOT 方式委外經營後，遲未完成 BOT 契約規定應辦事項，致延誤計畫進行，相關營運收入均未能實現

海安路地下街停車場工程合約工期 780 工作天，自 82 年 8 月 16 日開工迄 89 年 9 月 27 日終止

合約，施工長達 7 年餘仍未完工，且施工期間屢見連續壁滲漏、鄰房傾斜，均未能適時有效排除施工障礙，顯對計畫執行控管不力、緊急應變能力不足。原市府評估該工程規劃設計內容，囿於財源短絀，無法達到可使用階段，須再投入龐大經費構築相關道路景觀及內部整修，方可達成營運目的，乃於 89 年初決議採用 BOT 經營模式，期能藉助民間企業之財力與管理能力，提升公共工程建設效益。惟原市府於 89 年 2 月 1 日與正○公司廠商簽訂「臺南市海安景觀道路基地開發經營 BOT」契約後，遲未依契約規定協助 BOT 廠商正○公司覓尋融資保證機構，且於簽約後 3 個月內亦未完成主體結構工程並取得結構安全簽證等應辦事項，致 BOT 廠商施工幾近停擺，延誤海安路地下街停車場計畫完工時程，鄰近居民及店家怨聲載道，完工遙遙無期，且據本計畫可行性評估，每年營運政府收入約達 3 億元(停車場 1 億 251 萬餘元、商店街 1 億 9,359 萬餘元)，並預計於 86 年 1 月 1 日正式營運，惟迄 89 年 12 月 31 日止，原評估營運收入 11 億 8,445 萬餘元，均未能實現。

2. 與土木承商終止合約，卻延遲簽訂終止協議書，且未依協議期限辦理點交，肇致已招商完成之 BOT 契約遲未能履行並衍生履約爭議

原市府於海安路地下街停車場工程履約期間，於 88 年 10 月 1 日上網公告「臺南市海安景觀道路基地開發經營契約」(BOT)，並由正○公司得標，於 89 年 2 月 1 日簽約，同年 5 月 7 日與海安路地下街停車場工程承商萬○公司協議終止合約並自當日停工，惟遲至同年 9 月 27 日始簽訂終止協議書，依該協議書第 2 條規定：「乙方應於原合約終止日起 45 日內將其人員、機具、廢棄物等全數撤離本工程之工地及工務所，並就工地當日之現狀點交予甲方……」惟原市府對於如何辦理點交及由何單位辦理，遲未有結論，致延宕至同年 12 月 6 日及 12 月 11 日辦理點交作業，肇致已招

商完成之 BOT 契約遲未能履行並衍生相關履約爭議。

3.原市府未釐清最後 1 期估驗款，監造單位通知承商補正事項，即另委託其他廠商代辦估驗並支付工程款，過程有欠允當

海安路地下街停車場工程原施工廠商萬○公司請領工程最後 1 期（第 69 期）施工估驗款，原市府將請款內容送交原設計監造單位漢○公司審核結果，要求萬○公司刪除部分項目及補正相關資料，並副本通知原市府裁決，原市府即另行委託○○技師公會審核估驗並付款完畢，惟原市府對前述需刪除及補正資料未加以查證是否改善完畢，即同意付款。且經臺南地方法院檢察署及臺南市調查站於 89 年 12 月 12 日會同原市府、漢○公司及萬○公司，勘察工程施工情形，據報漢○公司通知萬○公司改善事項，確有部分於估驗時，未予改善，顯示原市府對於漢○公司所提估驗缺失未予理會，且對○○技師公會之估驗審核資料，未落實審查，致部分估驗缺失未改善，卻發生支付工程估驗款情事。

(三)追蹤後續活化辦理情形

海安路地下街停車場工程於 91 年 4 月 30 日完成主體結構工程並取得結構安全簽證，因相關消防、機電設備尚未施作而閒置，原市府改以臺南市五條港再生計畫辦理活化工程，經前臺南市審計室及臺南市審計處持續追蹤後續辦理情形，茲將查核缺失分述如下：

1.BOT 履約爭議案件訴訟多年未果，允宜密切注意依法妥處，以維機關權益

原市府與正○公司於 89 年 2 月 1 日簽訂「臺南市海安景觀道路基地開發經營契約」，履約期間因原市府延遲完成應辦理事項，正○公司遂於 91 年 5 月 3 日提出終止契約，並依契約第 20 條規定聲請仲裁，請求損害賠償 6 億 2,938 萬餘元，嗣後原市府發現正○公司出具不實工程履約保證金保險單，遂於 92 年 1 月提出刑事告訴並附帶民事賠償，要求正○公司等被告連帶給付 6 億 2,659

萬餘元，案經中華民國仲裁協會93年1月28日仲裁判斷結果，認為原市府應給付5,279萬餘元，另民事訴訟部分尚在臺灣高等法院審理中，仍宜密切注意依法妥處，以確保政府權益。

2.海安路地下街停車場閒置後，改以五條港再生計畫名義辦理，歷經多年仍未完成活化，允宜加速辦理，俾活化資產以開放營運使用

臺南市海安路地下街停車場工程自82年開工，歷經9年，地下1、2層結構體始於91年4月30日取得結構安全簽證，惟因相關消防、機電設備尚未施作，已完成設施持續處於閒置狀態。原市府為辦理該設施活化作業，達成於96年6月完成活化地下1層商場之招商，並於97年7月完成地下停車場啟用之活化目標，經於93年7月向內政部申請補助活化作業所需經費，案經行政院於97年5月9日核定同意補助原市府辦理「臺南市五條港再生計畫」，計畫經費6.37億元，分2期辦理，第1期辦理地下停車場、第2期辦理地面及地下一層展演空間改善，並預計於99年12月底完成。

查原市府辦理「臺南市五條港再生計畫第一期工程」，因執行過程延宕，於98年12月31日始決標予統○公司，99年2月25日開工，已無法依原核定計畫期程完成，原市府遂修正計畫，經行政院於100年11月8日核定「臺南市五條港再生計畫第1次修正計畫書」，期程延至101年3月31日完工，同年6月營運啟用，並刪減第2期工程經費，計畫經費修正為4億2,850萬元。惟迄101年4月13日抽查時，該工程尚未完工，且正辦理第2次變更設計，預定將地面層通風口高度由8.2公尺降至1.6公尺，肇致完工期程將再大幅延後，且本案活化執行已歷經約10年仍未能完成。

綜上，臺南市海安路地下街停車場工程於91年4月30日取得結構安全簽證，因相關消防、機電設備尚未施作而閒置，歷經多年仍未完成活化，允宜加速辦理，俾依計畫期程開放營運使用。

四、監察院糾正內容

本案經監察院立案調查後，於87年9月18日及91年5月24日2次糾正原臺南市政府（監察院公報2178期及2370期），其糾正內容摘述如下：

(一) 監察院第1次糾正案

1. 本案監造單位工期進度填報不實，工程進度嚴重落後，違反審計法規，斲傷政府公信力

海安路地下街停車場工程自82年8月16日開工，工程期限原訂780工作天，惟原市府卻於開工後，以遭遇縱向及橫向之電力（含電線桿）、電信、瓦斯和自來水等管線，以及相鄰建築物拆遷未能及時排除等因素為由，3次展延工期達312工作天，造成高壓灌漿及連續壁工程，工區不能全面施工，工程進度受到延擱，展延後，預定1,092個工作天完工，但工程進度（指土木建築部分）據原市府傳真資料，迄87年7月3日僅為56%，工期嚴重落後，顯見原市府確有行政作業估算不實，各項拆遷配合工作延宕情形，違反前臺灣省政府60年9月24日府主一字第91172號函「加強省屬機關辦理營繕工程之規劃設計預算估列與執行，訂定有關人員負責事項」規定，工程主管機關及經辦機關技術人員對工程進度應負責監督執行符合契約規定。

又按行為時之審計法施行細則第63條規定：「各機關辦理一定金額以上營繕工程，於開工後應適時填送施工進度表通知該管審計機關……」，然據前臺南市審計室抽查結果發現，86年10月7日第3次抽查時，監造單位所填報之進度為50.21%；87年1月7日第4次抽查時，整個工期進度竟無法評估判斷，顯見監造單位填報工期進度未臻確實，原市府對於經費高達30億元以上之工程，竟如此草率辦理，顯違上開規定。

2. 原市府委託顧問公司設計、監造，卻未依工程會決議，成立品管組織系統，恪盡督導之責任，致發生工程設計不當，施工品質不良等影響公共安全情事，洵難卸失職之責

海安路地下街停車場工程係

由原市府委託漢○公司設計監造，然而施工後卻經前臺南市審計室多次抽查結果發現，漢○公司在工程設計方面：有 RF 層樑版及柱配筋方式無法施作，及原設計機房位置不當等情形，必須變更設計。此外，在工程施作部分：更有進度嚴重落後、工地現場門禁管制不當、監工日誌填寫不確實、估驗不符、未依工程合約投標營造工程保險、連續壁工程施工品質不佳有漏水情形、主要材料無出場之證明文件、監造單位未詳實覆核擋土支撐計畫書、擋土牆及擋土安全設施未依設計圖說及施工計畫書施作，且部分已歪斜變形、監造人員於抽查時無人在場、模板厚度與單價分析不符、柱筋續接器位置與設計圖說不符、混凝土完成面有蜂窩、爆模、鋼筋貼模及未留清潔口等諸多缺失，顯見漢○公司整個工程之設計、監造確有未當之處，原市府對於工程規劃設計在督導、控管上未能依工程會決議成立品管組織系統，確保工程施工品質，使之符合經濟有效原則，甚且由於施工品質不良的結果，造成沿線居民住宅發生龜裂、淹水等情事，損及民眾生命、財產安全，亦難卸督導不周之責。

(二) 監察院第 2 次糾正案

1. 原市府於原合約工程仍持續進行，且未辦妥終止協議前，即另辦理 BOT 廠商甄選，違反行政程序並衍生廠商求償爭議，顯有違失

原市府於 82 年 4 月 27 日與泉○公司等 5 家廠商，以聯合承攬方式簽訂「臺南市（公道六）海安路拓寬及地下街、地下停車場新建工程合約」(土建部分由泉○公司負責，其餘 4 家廠商負責水電消防空調、自動控制及瓦斯分項工程)，金額 31 億 9,710 萬元。85 年間土建承商泉○公司財務困難，由其連帶保證人萬○公司自 86 年 1 月接續辦理該土建工程；嗣土建工程完成府前路施工覆土及民族路段基礎大底後，原市府基於財政困難及政策考量，與萬○公司雙方合意自 89 年 5 月 7 日停工，並於同年 9 月 27 日終

止契約。

查本案除土建承商萬○公司已與原市府簽訂前開「終止協議書」外，另包括水電、消防、空調、自動控制及瓦斯等分項工程承商及設計監造漢○公司等，均提出求償要求，並訴請仲裁或委請工程會調處。惟原市府於原工程合約進行中，即於88年10月1日上網公告「臺南市海安景觀道路基地開發經營契約」(BOT)，並由正○公司得標，於89年2月1日簽約，由該公司負責規劃、設計、興建，並享有開發及營運本計畫35年之特許權；尚未施作完成部分則悉數移由該公司依其經營理念繼續開發施工。

據上，原市府於原合約工程仍持續進行，且未辦妥終止協議前，即逕於88年10月1日上網公告甄選BOT投資廠商，並於89年2月1日與得標廠商正○公司簽訂「臺南市海安景觀道路基地開發經營契約」，除違反行政程序並衍生廠商後續求償爭議，顯有違失。

2.原市府與土建承商就工期展延、非工程因素認定、逾期罰款計價等爭議，率以訴請仲裁方式解決，核與原工程合約之規定不符，有欠允當

查前揭「臺南市（公道六）海安路拓寬及地下街、地下停車場新建工程合約」第20條規定：「保證責任……發生訴訟時，保證人與乙方均同意以臺南地方法院為第一審管轄法院……」，已載明本案若有爭議發生訴訟時，以臺南地方法院為第一審管轄法院。

惟原市府於明知原工程合約並無相關仲裁條款情況下，竟於87年11月25日與土建承商萬○公司等所召開之「臺南市海安路地下街暨地下停車場新建工程檢討會議」達成共識，同意將相關爭議送請仲裁，案經中華民國仲裁協會於89年5月5日作成仲裁判斷書略以：本案合約第18條逾期違約金總額應以契約總價之百分之10為上限，即新台幣2億4,138萬2,229元為上限；確認至88年3月31日止，萬○公司共逾期67天；合約第18條每日逾期

違約金酌減為契約總價之萬分之2.5計算(原合約規定為工程總價之千分之1)」。另88年4月1日至89年5月7日之逾期天數部分，經○○技師公會判定逾期5天；原市府遂依前開仲裁判斷書，計算土建承商應繳納逾期罰款總金額為3,966萬9,414元，惟若依原合約規定，該承商逾期罰款總金額則應為1億5,867萬7,656元。

據上，原市府與土建承商就工期展延、非工程因素之認定及逾期罰款計價等爭議，率以訴請仲裁方式解決，核與原工程合約第20條「發生訴訟時以台南地方法院為第一審管轄法院」之規定不符，有欠允當。

3.原市府未經精確評估，即率爾認為於「臺南市海安景觀道路基地開發經營契約」簽訂後3個月內，即能完成甲方應辦事項，並交付契約承商使用，惟該應辦事項卻歷時逾2年尚未完成，顯有疏失

查原市府與正○公司於89年2月1日所簽訂「臺南市海安路景觀道路基地開發經營契約」第5條規定：「甲方同意於本契約簽訂後3個月內，完成下列工程並交付乙方（正○公司）使用：本基地路面下方（不包含本基地路面）第1、2層之主體結構工程，並完成結構之安全簽證……」

惟前揭原市府應辦事項，包括：結構體、樓梯、電梯結構牆、連續壁滲水、型鋼穿樑與大樑蜂窩改善之設計、施工，及對抗浮力之方案與評估及設計、施工，主體結構之安全簽證等，揆其應辦理作業項目繁複，並非3個月內即能全數完成；案經原市府以統包方式辦理「臺南市海安路地下街、地下停車場未完成結構體及已完成結構體部分瑕疵改善工程統包工程」招標，由尚○公司得標，於90年9月12日開工，完工期限為230日曆天，預定91年4月30日完成結構安全簽證，至於連續壁兩側加設之結構體外牆補強，預定同年6月底完工。惟原市府未能於契約規定期限內，完成甲方應辦事項，將衍生

BOT 廠商求償事宜。

據上，原市府未經精確評估，即率爾認為於「臺南市海安景觀道路基地開發經營契約」簽訂後 3 個月內，即能完成包括主體結構、瑕疵改善及結構安全簽證等甲方應辦事項，並交付 BOT 契約承商使用，惟實際上該應辦事項迄 91 年 4 月已逾 2 年尚未完成，除延宕本案工程之進行，並將衍生承商求償事宜，造成公帑浪費，原市府於本案辦理過程，顯有疏失。

參、行政機關回應情形

本案經審計部報告監察院，監察院於 87 年 9 月 18 日及 91 年 5 月 24 日 2 次公告糾正原市府，相關缺失事項，經行政院函轉原市府檢討改進情形予監察院；後續活化缺失，經原市府及市府函復檢討改進情形，茲將其改進措施摘述如下：

一、監察院第 1 次糾正案改善情形

(一)於工地成立工務所立即解決工程問題，加速推展工程進度，並縮小開發規模，以期早日完工。

將督促廠商加強趕工以符合契約進度，並於 87 年 8 月 5 日成立工務所長駐工地專辦此工程，遇有需解決問題，立刻於工地討論解決，以加速推展工程進度；另為求早日完成本工程，將原規劃本工程起迄點保安路至民族路三段長度 882 公尺，縮短為 816 公尺，原規劃地下 3 層不開挖，原規劃地下一、二層樓地板面積 32,281 平方公尺，縮減為 29,866 平方公尺，以期早日完工。

(二)已成立工程抽驗小組辦理施工抽查，確保工程品質，並成立工務所督導工程，解決工程問題，俾以改善工程缺失。

82 年間未成立工程品管小組，係因當時人力及設備不足，鑑於工程品管小組確有成立之必要，業於 87 年 3 月成立工程抽驗小組，並前往工地抽查工程施工及品質辦理情形，以確保工程品質；同年 8 月成立工務所督導本工程執行情形及解決施工問題，俾以改善工程疏失情事，推展工程進度。又前臺南市審計室多次抽查所列各項缺失，業已要求監造單位督促承包商改善，並陳報審計機關。

二、監察院第 2 次糾正案改善情形

(一)嗣後注意先辦妥終止契約，再辦理招商作業。

本工程自 82 年 4 月以聯合承攬方式與承商泉○公司簽約，嗣因該公司財務困難，由履約保證廠商萬○公司接手繼續施工，歷經多年施工仍無法完工，原市府基於財政及百姓權益，改採 BOT 方式辦理，於 89 年 2 月招商完成後，再洽承商於 89 年 9 月辦理終止契約，行政程序上瑕疵，爾後辦理是項業務時，當注意檢討改進。

(二)工地深開挖後，不能長期停工，考量鄰近住戶生命財產安全等因素，同意採仲裁方式解決工程爭議。

本工程合約係於 82 年訂定，當時仲裁條款一般都無納入工程合約，而仲裁條款納入合約內，係 87 年仲裁法(修法前為商務仲裁條例)修正公布實行後，主要係為減少訟源，減輕法院工作量，並鼓勵當事人以仲裁方式來解決紛爭。且本案非工程因素所造成之工期計算問題，需由專業技師來參與判斷；又當時已開挖地下 10 餘公尺深，工地不能長期停工，若以訴訟方式解決，恐造成承商因工程進入訴訟階段，致使工程停工，危及鄰房安全。基於上述原因考量鄰近住戶生命財產安全、工地安全及判斷人需有專門知識等因素，同意依協調會議結論以仲裁方式來解決非工程因素所造成之工期展延、計算問題。

(三)嗣後注意妥擬 BOT 招商規範，後續未完成結構體及已完成結構體瑕疵改善工程，業於 91 年 4 月 30 日完成。

「臺南市海安景觀道路基地開發經營契約」第 5 條規定，原市府同意於 3 個月內完成應辦事項。基於原公告上網之招標文件即敘明本項，而招標須知由原市府 BOT 小組所擬定，招商後，契約條文係由議約小組(含律師、BOT 專家)逐條辦理議約，議約完成後再正式簽訂合約，議約小組完成階段性任務後解散，BOT 簽訂合約後，原市府極力欲完成應辦事項，但考量招商之條件(考慮工程現況及變數)，最後於 90 年 9 月辦理「臺南市海安路地下

街、地下停車場未完成結構體及已完成結構體部分瑕疵改善統包工程」，91 年 4 月 30 日完成。本案 BOT 訂約過程，係由原市府 BOT 小組所擬訂，因第 1 次辦理，故 BOT 案相關規範考量有所欠缺及遺漏，當注意檢討改進，以免重蹈覆轍。

三、後續活化缺失改善情形

(一)賡續注意 BOT 履約爭議訴訟情形，維護機關權益。

有關正○公司終止 BOT 契約，請求損害賠償之仲裁判斷結果，原市府應給付 5,279 萬餘元及 5%利息，原市府遂提出撤銷仲裁判斷之訴，經最高法院 101 年度台上字第 419 號判決，應依仲裁判斷書給付 5,279 萬餘元及 5%利息；另正○公司涉及偽造工程履約保證金假保單乙案，刑事部分，經台灣高等法院臺南分院判決，莊○○等人處有期徒刑 8 個月至 3 年不等，目前上訴中，民事訴訟部分，臺南高分院曾於 98 年 3 月判決，須賠償原市府 2,221 萬餘元，因兩造不服判決，各自提起上訴，目前最高法院更審中，尚未確定判決，已盡力維護市府應有權益。

(二)本案後續仍依行政院核復期程辦理，以早日完成海安路地下停車場啟用營運。

市府於 101 年 4 月 11 日提報「臺南市五條港再生計畫第 2 次修正計畫書」，經內政部函復：「調降通風口高度及增設 1 座電梯，並申請修正計畫延至 101 年底 1 節，本案第 1 次修正計畫已奉行政院核定計畫年期延至 101 年 6 月，不再延期。故本案仍應依行政院核復期限內完成停車場完工啟用。」本案後續仍依行政院核復期程辦理，以早日完成海安路地下停車場啟用營運。

肆、後續改善及整體效益情形

本案經臺南市審計處追蹤臺南市政府後續改善執行情形，海安路地下停車場業於 101 年 5 月 25 日完工，其開放分為 3 階段如下：

1. 市府於 101 年 12 月 28 日開放海安路地下停車場臨時營運，開放地下一層 308 個停車格，並提供前 2 個小時免費停車，迄 102 年 11 月，平均停車率 18%，尖峰停車率 33%(停車率以最終開放

932 個停車格計算)。

2. 於 102 年 12 月 28 日臨時營運屆滿 1 年後開放地下二層部分停車格，共計 696 個停車格，迄 103 年 2 月平均停車率 25%，尖峰停車率 58%。

3. 市府於 103 年 3 月 28 日與璨○公司簽訂海安路地下停車場 ROT 委外經營契約，定額權利金與土地租金為房屋稅及地價稅額，變動權利金以年度稅前營業收入扣除經市府審核預估年營業收入計收，地下一層柱 50 至柱 74 整建為商場並於 2 年內整建完成，該停車場於同年 4 月 11 日交由廠商經營並全面開放，共計 932 個停車格(詳圖 4)，迄 103 年 8 月平均停車率 32%，尖峰停車率 46%，連續假日更是一位難求，該停車場停車率已逐步提升並達活化標準平均停車率 30%。



照片來源:103年8月24日臺南市審計處拍攝

圖4 海安路地下停車場停車情形

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。本案原市府投入鉅資辦理海安路地下街停車場計畫，因施工品質不佳、計畫控管不力、緊急應變不足，施工多年仍未能完成，復改採 BOT 方式辦理後，遲未完成政府應辦事項，延誤計畫進行並衍生履約爭議，核有未盡職責及效能過低情事，經前臺南市審計室查核揭露，並依審計法第 69 條規定報告監察院，案經監察院立案調查後，於 87 年 9 月 18 日及 91 年 5 月 24 日 2

次糾正原臺南市政府，嗣經前臺南市審計室及臺南市審計處追蹤後續改善及活化情形，已獲臺南市政府具體回應與改善，海安路拓寬及地下街、地下停車場計畫執行多年未完成，後續改以臺南市五條港再生計畫辦理，將其整建為地下停車場並於 101 年 5 月 25 日完工，同年 12 月 28 日由臺南市政府自行開放營運使用，103 年 3 月 28 日依促參法規定委託民間廠商經營，迄同年 8 月平均停車率 32%，尖峰停車率 46%，連續假日更是一位難求，該停車場停車率已達活化標準平均停車率 30%。

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，亦將持續扮演監督(oversight)、洞察(insight)及前瞻(foresight)的治理角色，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社會大眾生活產生正面影響機關之目標。

審計部專案審計報告

臺南市海安路拓寬及地下街、地下停車場計畫執行情形

編　者：審計部
發行人：林慶隆
查核團隊：臺南市審計處羅處長如文、蘇科長寶洲、溫枝清、林俊良
出版者：審計部
地　址：臺北市杭州北路 1 號
電　話：(02)2397-1366
網　址：http：//www.audit.gov.tw
印刷者：京美印刷企業股份有限公司
地　址：臺北市重慶南路 1 段 95 號 8 樓
電　話：(02)2341-0386
經銷處：五南文化廣場
地　址：臺中市中山路 6 號
電　話：(04)2226-0330
國家書店松江門市
地　址：臺北市松江路 209 號 1 樓
電　話：(02)2518-0207
出版年月：中華民國 103 年 11 月初版
定　價：新臺幣 100 元整
GPN：1010302666　　ISBN：9789860433968

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 02-23977889。您所填寫的資料不會對外公開，請安心作答。

- 報告名稱：NAO-103-18　臺南市海安路拓寬及地下街、地下停車場計畫執行情形
- 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 978-9-86043-396-8
9 789860 433968

GPN：1010302666
定價：新台幣100元
NAO-103-18