

調查報告

壹、案由：據審計部函報，交通部臺灣鐵路管理局辦理後勤支援管理系統(MMIS)及整合性策略成本管理資訊系統(CMIS)採購作業，核有：未要求廠商訂定控管時程表，復未督促廠商按約定之順序完成系統，造成MMIS系統完成後，無法介接CMIS系統進行驗收測試及上線，2系統已耗費公帑新臺幣2億7,447萬餘元仍未完成；CMIS系統開發進度嚴重落後，迄未依契約規定收繳廠商逾期違約金，由於系統遲未完成，致106年3月試運轉完成之MMIS系統無法與其介接進行驗收測試及上線；臺鐵局及專案管理公司審查MMIS系統相關文件作業天數，超過契約規定甲方審查合理天數達236天等，以及該局有備料長期供需失衡及發生呆料等未盡職責及效能過低情事案。

貳、調查意見：

據審計部函報，交通部臺灣鐵路管理局（下稱臺鐵局）為結合後勤支援管理各子系統協同運作，以列車財產生命週期管理，精確掌握車輛總維修成本，提高車輛維修與保養品質等效益，於99年間規劃建置後勤支援管理系統(MMIS)¹。嗣因該局同期間為配合國際會計準則(International Financial Reporting Standards, 下稱IFRS)實施，亦規劃辦理成本管理資訊系統(CMIS)²，其中車輛修造管理與工廠會計及材料管理與材料會計模組

¹ 全稱為「CL431-1 標後勤支援管理系統及電腦化管理系統」(Maintenance Management Information System, MMIS, 以下簡稱後勤支援管理系統或 MMIS 或 A 案)。

² 全稱為「整合性策略成本管理資訊系統」(Cost Management Information System, CMIS, 以下簡稱成本管理資訊系統或 CMIS 或 B 案)。

需與後勤支援管理系統介接整合。該局為避免重複建置、減少系統介面及相容性問題，於99年12月29日核定，將後勤支援管理系統有關車輛修造管理與工廠會計，及材料管理與材料會計之功能需求，納入成本管理資訊系統，預計約可節省新臺幣（下同）850萬元，並於100年1月17日將二系統併案公告招標，於101年1月18日決標予大同股份有限公司（下稱大同公司或立約商），並於101年2月14日簽約，契約金額4億158萬元，其中後勤支援管理系統2億6,793萬餘元，建置期程1,275日曆天，104年8月11日完工，分六階段（其中第五階段為完成系統整合及測試；第六階段為試運轉）。成本管理資訊系統1億3,364萬餘元，建置期程為簽約日起2年，103年2月13日完工（硬體建置與系統建置第一階段，簽約日起1年內完成；系統建置第二階段，簽約日起2年內完成）。

經本院向審計部調閱相關案卷，108年3月18日履勘臺鐵局，聽取該局簡報並詢問副局長徐明財及相關主管、承辦人員，經該局於108年4月24日彙整相關說明資料到院。今調查完竣，茲列述調查意見如下：

- 一、**臺鐵局明知後勤支援管理系統（MMIS）及成本管理資訊系統（CMIS）已合併招標，係屬同一採購契約並由同一廠商進行開發，卻未於核定立約商所提專案管理計畫書時，要求立約商訂定該二系統整體開發進度時程表及整合驗收測試里程碑，以作為進度控管及檢討依據；復未於契約中明訂CMIS系統之功能是否完整、是否已完成建置等，應納入MMIS驗證範圍，以做為MMIS完成履約之必要條件。且未有效督促立約商依照契約規定期程依序執行，以致後勤支援管理系統完成後，無法介接成本管理資訊系統進行驗收測試及上線。該局自與廠商簽約辦理開發建置案至通知廠商終止契約日止，已歷時6年9個月，耗費公帑2億**

7,447萬餘元；且該二系統目前均在訴訟中，迄未完成驗收，無法改善既有之機務檢修系統及材料輸補系統缺失，影響維修效能，確有重大違失。

(一)據審計部函報，臺鐵局鑑於既有之機務檢修系統及材料輸補系統存有人工填寫材料收發單未即時登錄；機務、材料、人事、帳務管理系統各自獨立，計算成本工作困難，及存量基準訂定不易，無法自動提出請購需求資訊等缺失，影響維修效能，為能結合車輛維修與材料管理作業，達成列車財產管理與維護，便於工單及材料之追蹤、統計分析與維修料件存量管理，經於99年間規劃建置後勤支援管理系統，該系統共分六大模組、九個子系統，其系統架構及相關功能如圖1所示。嗣後，該局為配合國際會計準則(IFRS)實施，亦規劃辦理成本管理資訊系統，包含車輛修造管理與工廠會計等九大模組（如圖2），其中車輛修造管理與工廠會計及材料管理與材料會計須與後勤支援管理系統介接整合。

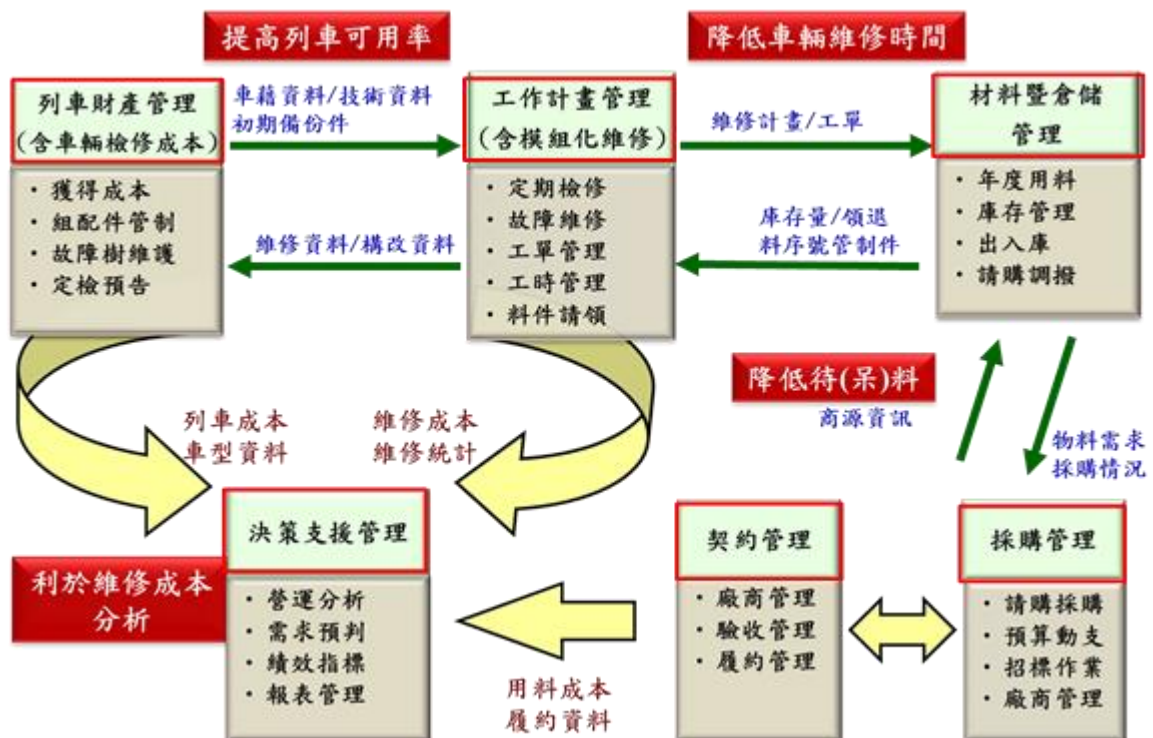


圖 1 後勤支援管理系統六大模組架構

資料來源：契約附件-後勤支援管理系統及電腦化管理服務建議書

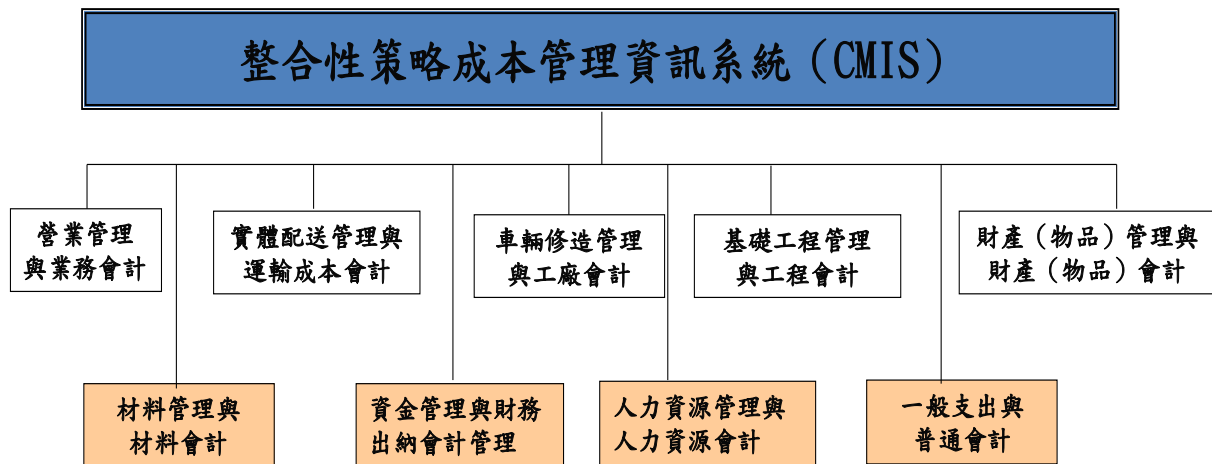


圖 2 成本管理資訊系統九大模組架構

資料來源：契約附件-成本管理資訊系統採購案服務建議書。

(二)經查，後勤支援管理系統(MMIS)係臺鐵局「臺北機廠遷建設計畫—富岡基地」一環，該局業於98年2月17日委託中興工程顧問股份有限公司（下稱中興顧問）辦理臺北機廠遷建設計畫專案管理（含施工監造）技術服務；台灣世曦工程顧問股份有限公司（下稱世曦顧問）負責辦理細部設計。後勤支援管理系統既為「臺北機廠遷建設計畫—富岡基地」計畫項目之一，爰後勤支援管理系統開發建置過程，併由中興顧問協助審查。臺鐵局為避免重複建置、減少系統介面及相容性問題，於99年12月29日核定，將後勤支援管理系統有關車輛修造管理與工廠會計，及材料管理與材料會計之功能需求，納入成本管理資訊系統，並於該2系統建置規範中，分別訂有須相互整合介接之規定³。復依契約規定2

³ 後勤支援管理系統建置規範 2.1 系統需求：「二、由於機廠會計系統之功能已納入在『臺鐵整合性策略成本管理資訊系統』，故本系統立約商至少須與臺鐵局會計單位及臺鐵局會

系統開發完成時程，其中成本管理資訊系統預定於103年2月13日完工（硬體建置與系統建置第一階段，簽約日起1年內完成；系統建置第二階段，簽約日起2年內完成）、後勤支援管理系統預定於104年8月11日完工（分六階段，其中第五階段為系統整合及測試；第六階段為試運轉）。上開系統規劃建置時程及方式，其中成本管理資訊系統應先開發完成（可單獨使用），而後勤支援管理系統需介接成本管理資訊系統資料才能運作。

(三)次查，臺鐵局於101年2月14日與大同公司簽約辦理後勤支援管理系統（MMIS）及成本管理資訊系統（CMIS）開發建置案，並分別於101年4月11日及101年10月12日核定成本管理資訊系統及後勤支援管理系統專案管理計畫書。其中後勤支援管理系統係屬臺北機廠遷建建設計畫項目，由中興工程顧問股份有限公司負責專案管理技術服務，協助臺鐵局審查該系統與履約管理，已如前述；另成本管理資訊系統由臺鐵局自行辦理系統審查與履約管理。惟臺鐵局未考量該二系統已合併招標，係屬同一採購契約並由同一廠商進行開發，要求立約商於系統規劃時訂定整體開發進度時程表及整合驗收測試里程碑，作為2系統整體進度控管及檢討依據，復於每月召開專案控管會議或不定期召開檢討會議時，仍未督促立約商依照契約規定期程完成系統建置，致因實際開發進度順序錯置，後勤支援管理系統於106年7月18日完成第六階段試運轉測試（計價進度

計系統建置廠商確認須提供之資料，以便配合臺鐵局會計系統作資訊交換，或擷取相關資料，俾便本系統運用。」成本管理資訊系統建置規範二、臺鐵局整合性營運管理資訊系統建置需求：「……4、材料管理與材料會計作業……需與本局後勤支援管理系統整合介接。……9、車輛修造管理與工廠會計作業功能需求說明……需與本局後勤支援管理系統整合介接。……。」

80%計2億1,433萬餘元)後，卻因成本管理資訊系統開發進度停滯於第一階段會計系統初步測試及改善階段(計價進度45%計6,014萬餘元)，而未能進行最終驗收測試，迄至107年11月22日臺鐵局通知廠商終止契約日止，歷經6年9個月，2系統已耗費公帑2億7,447萬餘元仍未完成，無法改善既有之機務檢修系統及材料輸補系統，存有人工填寫材料收發單未即時登錄，機務、材料、人事、帳務管理系統各自獨立，計算成本工作困難，及存量基準訂定不易，無法自動提出請購需求資訊、缺乏財產故障及維修統計資訊，無法分析故障趨勢，採取預防性措施以減少車輛發生故障可能性等影響維修效能情事，未能達成結合後勤支援管理各子系統協同運作，以列車財產生命週期管理，精確掌握車輛總維修成本，提高車輛維修與保養品質等預期效益目標。

- (四)據臺鐵局於本院履勘後補充資料顯示，該局資訊中心曾於99年8月「財務改善措施的年度7月份辦理進度表」會簽意見表示，該中心屬技術單位，有關會計業務非其熟稔範疇，爰「有關臺鐵整合性策略成本管理系統招標文件擬定及辦理採主後購程序相關作業，建由主計室主政」。同年9月8日臺鐵局召開建置CMIS研討會，由各業管單位(含資訊中心)研討系統建議書徵求說明書內容，會議結論：「本系統招標規範及文件可比照專案工程處之『臺北機廠遷建設計畫—富岡基地』模式辦理，即委託PCM及細設公司；此系統與富岡基地後勤支援管理系統之車輛維修及材料管理相似性高，兩系統不可重複……。」100年1月3日，該局專案工程處內簽CMIS案合併MMIS案辦理招標；經同年月18日范植

谷局長批示：「...整合性策略成本案，請徐副局長督導，會計室（主計室）務必會同各主管處推動配合辦理，並成立專案小組（各處長派科長以上人員參與）全力如期如質推動完成。」爰主計室依指示成立專案小組「自行辦理」；惟查前揭原簽載述：「因CL431-1標有委託專案管理，局會計系統之規劃、設計、監造及驗收作業，則由局會計室『另行委辦』。」范植谷局長指示由會計室成立專案小組，並無由局會計室「自行辦理」規劃、設計、監造及驗收作業之意，則CMIS案為何最終未採MMIS案模式委外辦理專案管理及細部設計一節，據臺鐵局108年5月17日補充說明：

1、世曦顧問回函拒絕協助CMIS案建置招標文件及細部設計

- (1) A案(MMIS)係臺北機廠遷建建設計畫規劃之其中一環，整體計畫於99年之前已由細部設計廠商世曦顧問規劃設計完成。B案(CMIS)成案背景係因行政院主計總處函示「102年度國營事業導入國際會計準則實施計畫」，以及交通部針對「臺鐵財務績效改善(成本大部分採分攤，難以直接歸屬)」採「作業制成本管理制度(ABC/ABM)」而有建置B案之需求。
- (2) 兩案緣起不同，然因機廠作業仍有建置機廠會計系統之需求，是故機廠會計系統建置劃歸B案，以期避免機廠會計與局會計系統重複建置，節省公帑；且A、B兩案併案招標，可減少系統介面。臺鐵局於99年10月29日會議討論中，即有意商請世曦顧問協助CMIS細部設計與準備招標文件，以解決燃眉之急；惟世曦顧問於99

年11月26日函⁴該局表示「本公司專長在工程顧問，經考量會計之專業及期程，本公司無法勝任此項工作⁵，建請貴局另案辦理。」

2、CMIS案已成立評選委員會，時程上已來不及委外辦理

(1) 鑑於臺北機廠遷建案不應礙於B案為覓合適的專案管理及細部設計廠商而導致重大延宕，且99年12月6日局簽定稿設計文件招標作業，同年1月16日局簽成立採購評選委員會及工作小組，且亦曾再度詢問世曦顧問協助意願，考量時程上已來不及委外，爰主計室成立專案小組推動辦理。

(2) 本案於100年4月1日奉准成立採購評選委員會及工作小組，並於同年6月13日辦理公告，採限制性招標。後於同年12月8日開標，經101年1月4日召開第2次採購評選委員會議，評選結果大同公司及神通資訊科技股份有限公司等2家投標廠商均為合格廠商，其中大同公司為第1序位優勝廠商，取得優先議約權，並於101年1月18日議價，同日經第4次比減價後，大同公司以低於底價決標。

(五) 綜上，臺鐵局未於系統規劃時要求立約商訂定整體開發進度時程表及整合驗收測試里程碑作為整體進度控管及檢討依據；復未於契約中明訂CMIS系統之功能是否完整、是否已完成建置等，應納入MMIS驗證範圍，以做為MMIS完成履約之必要條件。且未有效督促立約商依照契約規定期程依序執行，以致後勤支援管理系統完成後，無法介接成本管理資訊

⁴ 99年11月26日世曦鐵道字第0990017295號函。

⁵ 指CMIS細部設計與準備招標文件。

系統進行驗收測試及上線。該局自與廠商簽約辦理開發建置案至通知廠商終止契約日止，已歷時6年9個月，耗費公帑2億7,447萬餘元仍未完成，無法改善既有系統運作缺失，如機務、材料、帳務管理系統各自獨立，未能協同運作，無法精確掌握車輛總維修成本，作為維修預算編列及新車購置決策參考、機務檢修系統及材料輸補系統，須以人工填寫材料收發單，未能電子化追蹤管理，難以精確掌握車輛故障及維修統計相關資訊，即時採取預防性措施降低車輛發生故障機率，及材料存量管制、工作計畫及工單管理未結合，致庫存基準訂定不易，容易發生缺料怠工，或存量過高等影響維修效能情事；且該二系統目前均在訴訟中，迄未完成驗收，核有重大違失，交通部允應督促臺鐵局查處相關人員行政責任，並將懲處結果陳報本院，以達糾錯目的。

二、成本管理資訊系統開發進度嚴重落後，臺鐵局未依契約第8條規定限定完成履約之最終期限，即時處理，僅消極召開檢討會議督促立約商改善實測缺失，致系統建置持續延宕，且迄未依契約規定收繳立約商逾期違約金；另該局於該系統開發逾契約規定完工期限4年9個月始通知廠商終止契約，亦經工程會採購申訴審議判斷，認為「履約延遲及終止契約實非可全歸責於申訴廠商……將之刊登政府採購公報，亦不符合比例原則」。由於成本管理資訊系統遲未完成，致106年3月試運轉完成之後勤支援管理系統無法與其介接進行驗收測試及上線，相關硬體因而閒置，核有重大違失。

(一)依據本採購案契約第8條履約管理規定：「……(十一)本局於立約商履約中，若可預見其履約瑕疵，或其有其他違反契約之情事者，得通知立約商限期

改善。(十二)立約商不於前款期限內，依照改善或履行者，本局得採行下列措施：.....2.終止或解除契約，並得請求損害賠償。.....。」第13條遲延履約規定：「(一)逾期違約金，以日為單位，立約商如未依照契約規定期限完工，應按逾期日數，每日依契約價金總額1‰(本局得於招標文件載明其他比率)計算逾期違約金。.....(四)逾期違約金之總額(含逾期未改正之違約金)，以契約價金總額之20%為上限。.....。」第16條契約終止解除及暫停執行規定：「(一)立約商履約有下列情形之一者，本局得以書面通知立約商終止契約或解除契約之部分或全部，且不補償立約商因此所生之損失：.....6.因可歸責於立約商之事由，致延誤履約期限，情節重大者。.....12.立約商未依契約規定履約，自接獲本局書面通知之次日起10內或書面通知所載較長期限內，仍未改善者。.....。」

(二)查成本管理資訊系統有關硬體設備部分，立約商於101年11月14日報驗，結算總價為8,246萬餘元，經臺鐵局於102年10月1日辦理驗收，並依契約分期給付價金規定，給付該案總價款(1億3,364萬餘元)45%計6,014萬餘元。惟該案系統建置執行進度嚴重落後，截至103年8月底止，逾期天數已達契約第13條規定逾期罰款20%上限仍未完成，惟臺鐵局未衡酌該案後續已無法再藉由逾期罰款機制促請廠商趕工，評估依契約第16條規定終止或解除契約之可行性，且迄未依契約逾期罰款規定，收繳立約商逾期違約金。嗣立約商於103年10月30日提出該系統第一階段相關文件及軟體後，經臺鐵局自104年起依驗測實施計畫測試結果，須改善問題高達400多項，於104年8月7日函立約商修正改善後仍未能通

過測試，嗣經臺鐵局依驗測實施計畫繼續辦理測試及請立約商改正缺失，惟迄105年5月30日止，須改正之缺失已達1,000多項，顯示立約商履約能力明顯不足，惟臺鐵局仍未檢討本案逾期罰款已達20%上限，且估驗計價進度僅45%，立約商是否有足夠利潤及誠意履約，及評估立約商履約能力是否適足，依契約第8條規定限定完成履約之最終期限，僅消極定期（每月）或不定期召開檢討會議，要求立約商針對實測意見進行分析與分類，排定改善時程表，逐步解決重要議題等，無法有效督促立約商積極處理及改善實測缺失，致系統建置持續延宕。

(三)次查臺鐵局於106年7月12日函大同公司略以：經多次檢視部分畫面仍有未依本案契約建置處理或程式畫面仍有錯誤等情況，請覈實修正，並經自主檢測完成後交付該局測試等。惟該公司始終無法改正相關缺失，該局於107年3月29日函大同公司略以：依契約規定成本管理資訊系統應於103年2月13日完成，該局依大同公司提送成本管理資訊系統第一、二階段驗測實施計畫，經功能及數量點驗、驗測講解、現有相關系統資料轉入等驗測流程，迄今仍未達功能需求測試及正常運作。因測試缺失始終未能完成改善，以致系統無法達到正常運作所需作業及資料串連等契約規定之需求，限該公司於107年5月31日前完成改善，否則將依政府採購法第101條及契約相關規定刊登政府採購公報。惟大同公司認為系統已完成，於107年6月6日向臺灣臺北地方法院提出民事訴訟，請求返還成本管理系統尾款、履約保證金及其利息等合計8,686萬餘元，該局遲至107年11月22日始通知廠商，依照契約第8條第12項第2款及第16條第1項第6、9、10、12款規定終止契

約，後續將依規定辦理清點結算事宜，並於同年11月30日通知立約商，因可歸責立約商之事由致契約終止，已構成政府採購法第101條第1項第10款及第12款之情事。由於系統遲未完成，致106年3月試運轉完成之後勤支援管理系統無法與其介接進行驗收測試及上線；另該2系統已完成建置之硬體設施，包含伺服器、防火牆、儲存設備、不斷電系統等合計1億3,067萬餘元⁶，已計價之後勤支援管理系統1億1,466萬餘元，於兩系統開發完成前，均無法發揮預期效益。

(四)大同公司因不服臺鐵局107年11月30日通知⁷將依政府採購法第101條第1項第10款及第12款規定刊登政府採購公報，經向臺鐵局提出異議；復不服臺鐵局108年1月4日所為之異議處理結果⁸，遂向行政院公共工程委員會（下稱工程會）申訴，經工程會同年9月27日第786次委員會審議判斷：「有關通知將刊登政府採購公報部分，原異議處理結果撤銷」，判斷理由如下：

- 1、按「機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實及理由通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報：...十、因可歸責於廠商之事由，致延誤履約期限，情節重大者。...十二、因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約者。」政府採購法108年5月22日修正公布前第101條第1項第10款、第12款定有明文。又該法施行細則第111條第1項規定：「本法第101條第1項

⁶ 後勤管理系統建置硬體 8,816 萬餘元，已計價 7,053 萬餘元；成本管理系統建置硬體 8,246 萬餘元，已計價 6,014 萬餘元。

⁷ 107 年 11 月 30 日鐵專工字第 1070044915 號函。

⁸ 108 年 1 月 4 日鐵專工字第 1080000412 號函。

第10款所稱延誤履約期限情節重大者，機關得於招標文件載明其情形。其未載明者，於巨額工程採購，指履約進度落後10%以上；於其他採購，指履約進度落後20%以上，且日數達10日以上。」同條第2項第1款及第2款規定：「前項百分比之計算，應符合下列規定：一、屬尚未完成履約而進度落後已達前項百分比，機關應先通知廠商限期改善。屆期未改善者，如機關訂有履約進度計算方式，其通知限期改善當日及期限末日之履約進度落後百分比，分別以各該日實際進度與機關核定之預定進度百分比之差值計算；如機關未訂有履約進度計算方式，依逾期日數計算之。二、屬已完成履約而逾履約期限，或逾最後履約期限尚未完成履約者，依逾期日數計算之。」另查系爭契約及招標文件並未特別明定因可歸責於廠商之事由致延誤履約期限情節重大之認定，依系爭契約第13條第9款約定，適用政府採購法施行細則第111條之規定。

- 2、查系爭勞務採購雙方於101年2月14日訂立契約，其中A案部分契約金額為2億6,793萬4,176元(含稅)，B案部分契約金額為1億3,364萬5,824元(含稅)，招標機關因申訴廠商迄今均未完成驗收程序，認為申訴廠商延誤履約期限情節重大，且未依契約規定履約，及自接獲招標機關書面通知後，未於招標機關書面通知所載期限內改善，嚴重影響履約期程，招標機關遂依系爭契約第8條第12款第2目約定：「(十二)立約商不於前款期限內，依照改善或履行者，本局得採行下列措施：...2. 終止或解除契約，並得請求損害賠償。...」、第16條第1款第6目、第9目、第10目及第12目

約定：「(一)立約商履約有下列情形之一者，本局得以書面通知立約商終止契約或解除契約之部分或全部，且不補償立約商因此所生之損失：...6. 因可歸責於立約商之事由，致延誤履約期限，情節重大者。...9. 無正當理由而不履行契約者。...10. 審查、查驗或驗收不合格，且未於通知期限內依規定辦理者。...12. 立約商未依契約規定履約，自接獲本局書面通知之次日起10日內或書面通知所載較長期限內，仍未改善者。」以107年11月22日鐵專工字第1070043825號函通知申訴廠商終止契約，並於107年11月30日以鐵專工字第1070044915號函（107年12月5日送達申訴廠商）通知申訴廠商有政府採購法第101條第1項第10款及第12款情形，依規定將刊登政府採購公報；申訴廠商不服，於107年12月20日以資AP字第1070000490號函向招標機關提出異議（同日送達招標機關），復不服招標機關於108年1月4日以鐵專工字第1080000412號函復之異議處理結果（108年1月8日送達申訴廠商），遂於108年1月14日以採購申訴審議申請狀提出申訴（108年1月15日送達工程會）。據此，應認申訴廠商已於政府採購法第102條第1項、第2項所定期限提出異議、申訴。

- 3、申訴廠商主張略以：(一)招標機關依政府採購法第101條第1項第10款、第12款對申訴廠商作成刊登政府採購公報之決定時，應以構成要件事實發生時起算時效。現行政府採購法施行細則第111條第2項第2款乃明定：「屬已完成履約而逾履約期限，或逾最後履約期限尚未完成履約者，依逾期日數計算之。」因此，如已逾履約期限，於認

定申訴廠商逾期履約，情節是否重大，均應適用同條項第2款之規定。招標機關主張申訴廠商履行A案已逾契約規定之最後履約期限104年8月11日，B案之最後履約期限103年2月13日，依前開說明，招標機關至遲應於107年8月11日前(A案部分)或106年2月13日前(B案部分)通知申訴廠商有關刊登政府採購公報之決定，而本案招標機關係於107年11月30日始發函通知申訴廠商有關刊登政府採購公報之決定，其裁處權已罹於3年時效⁹。(二)A案已審核通過，且給付第1至第3期款項，招標機關卻以B案尚未完成為由，遲不進行驗收，惟依據A案系統建置規範第1.14條規定「系統驗收之前提為通過系統整合測試、技術轉移、教育訓練、試運轉及系統上線等相關工作檢驗，系統驗收標準除了滿足契約規範與系統需求外，並須滿足臺鐵局實際上線運作之需求。立約商應依契約規定之時程將應交付臺鐵局之資料物件併同報告書修正定稿函送臺鐵局辦理驗收。立約商須依據規範與階段成果文件提送系統軟硬體規格確認表、系統軟硬體數量確認表與相關之測試報告書供臺鐵局執行驗收之參考依據。臺鐵局得依據階段成果文件及檢驗與測試報告為基礎，辦理驗收。...」，可知系爭契約並無規定A案之驗收程序必須以B案完成為前提，招標機關逕對申訴廠商終止A案契約，並未說明就A案之履行有任何違反契約之處。(三)就B案招標機關未如期辦理初驗，甚至將驗收程序增加原契約所未有

⁹ 「政府採購法第101條執行注意事項」第1條第2項：「裁處權時效：機關依採購法第101條第1項規定通知廠商刊登政府採購公報，適用行政罰法第27條第1項所定3年裁處權時效……」

之「驗測前置作業」及「實質驗測」兩階段，「驗測前置作業」新設「點檢」程序。申訴廠商已依據需求訪談結果架構並安裝完成，甚至已進行系爭系統之教育訓練，招標機關卻不依約進行驗收，致本件遲遲無法完成。招標機關另要求申訴廠商於B案系統功能清單所需程式增至5,163支，已為申訴廠商提出系統功能清單程式支數2,294支的2.25倍，實係超出契約約定，屬新增需求，招標機關視為申訴廠商之缺失或履約瑕疵，並通知申訴廠商終止契約、將刊登政府採購公報，顯然於法不合。

- 4、招標機關主張略以：(一)依工程會函頒之「政府採購法第101條第1項各款裁處權時效之起算時點判斷原則」第10款之說明可知，如廠商未完成履約者，依契約或機關最後限期改善期限屆滿時起算，是申訴廠商主張以構成要件事實發生時起算，遽認本件之裁處已罹於3年時效，自不足採。且現行政府採購法施行細則第111條第2項第2款「逾最後履約期限尚未完成履約者」，係適用於履約過程中曾經合意展延工期之情形，故其所規定「最後履約期限」並非指契約原約定期限。就申訴廠商嚴重逾A案履約期限707天部分，查專案管理單位曾於105年9月30日函請申訴廠商就其已逾400天之部分再次詳為說明，並請其儘速依約完成後續作業，核屬政府採購法施行細則第111條第2項第1款規定「屬尚未完成履約而進度落後」之情形，嗣申訴廠商仍未對於其履約逾期事由加以說明，甚遲至106年7月18日始完成第6階段成果核定作業，顯見其對於履約遲延並無任何改善作為，是依政府採購法施行細則第111條

第2項第1款規定，申訴廠商已符政府採購法第101條第1項第10款規定事由。至於B案部分，招標機關於107年10月12日再次發函予申訴廠商限期改善，申訴廠商以已進入訴訟程序為由拒絕改善，致使B案系統迄今未完竣。是以原契約約定履約期限103年2月13日計算，申訴廠商遲延B案系統履約天數已達1,742日之久，顯已構成政府採購法第101條第1項第10款規定事由。(二)就A案申訴廠商有函請招標機關驗收，專案管理單位函復指正申訴廠商尚未滿足驗收前提條件，顯然未達可驗收條件，並無招標機關遲不進行驗收之情。專案管理單位函復依建置規範1.14規定內容即清楚闡釋，系統上線等相關工作檢驗，係指軟體設施完成系統整合建置，因B案尚未完成A案既有資料轉置作業，故第2階段作業尚未啟動，係申訴廠商就建置規範1.14規定之見解，顯有違誤。(三)就B案建置規範已明定功能需求應以實際訪談為主，相關訪談紀錄均為B案系統功能及內容之規範，申訴廠商於建置系統時，自應依訪談紀錄內招標機關業務單位人員之要求辦理，該等事項並非新增需求，且自簽約後亦召開諸多會議，申訴廠商於收受會議紀錄後皆未曾異議，顯見該等事項並非事後增加之需求。A案部分因受B案影響致使系爭採購案整體履約受阻，雖經招標機關函請申訴廠商趲趕未完成工項，申訴廠商無故拒絕履約，確實有因可歸責於申訴廠商之事由致延誤履約期限之情形，爰依規定通知將刊登政府採購公報。

- 5、經查，105年11月18日發布修正之本法施行細則第111條第2項第2款係規定：「屬已完成履約而逾

履約期限，或逾最後履約期限尚未完成履約者，依逾期日數計算之。」是以，如符合上開第2款後段「逾最後履約期限尚未完成履約者，依逾期日數計算之。」規定，解釋上，即無逾最後履約期限後再依第1款通知限期改善之適用。有關3年裁處權時效部分，工程會103年12月15日工程企字第10300435551號函頒之「政府採購法第101條第1項各款裁處權時效之起算時點判斷原則」，就105年11月18日發布修正之政府採購法施行細則第111條第2項第2款後段，並未能論及其裁處權時效之起算時點，惟解釋上，至最後履約期限，如尚未完成履約，且履約進度落後已達10%或20%者，裁處權時效仍應自最後履約期限起算。本件A案之最後履約期限為104年8月11日，B案之最後履約期限為103年2月13日，為雙方所不爭，招標機關亦未提出雙方合意展延期限之文件，而招標機關於104年8月7日就B案函催申訴廠商修正改善後，遲於107年10月12日始就A、B二案發函申訴廠商限期改善，已逾最後履約期限3年以上，而招標機關於107年11月30日始發函通知申訴廠商依政府採購法第101條第1項第10款將刊登政府採購公報，自最後履約期限起算，其裁處權已罹於3年時效。

- 6、次查，本案A案專案時程共分6階段，其中第6階段為系統試運轉，依系爭契約附件建置規範1.8規定，試運轉期間由申訴廠商建置系統運作環境、協助系統導入，由招標機關配合實際操作與使用，並驗證與確認試運轉結果。是以試運轉期間需雙方配合始能達成，故第6階段實際工期之長短，雙方皆有責任。A案契約工期為1,275日曆天

(即104年8月11日為最後履約期限)，扣除契約規定試運轉90日曆天後為1,185日曆天，104年5月13日為第5階段預定審核通過之日期，而第5階段於105年7月12日核定，共逾期336天。申訴廠商表示A案延遲主要因為第2階段至第5階段文件審查意見反覆所致，申訴廠商自行估算計影響969天，由申訴廠商提供書證顯示文件審查修改次數確實超乎一般。且根據建置規範1.14.1規定，雙方應建立系統驗收的共同準則，第1次共同驗收準則會議於106年12月25日召開，遲至107年8月，招標機關始再行召開共同驗收準則系列會議；因申訴廠商已分別於107年5月25日就B案及107年8月8日就A案之履約爭議向臺灣臺北地方法院提起民事訴訟，故申訴廠商並未參與該項會議。B案不似A案專案時程分6階段驗收(如系統需求經雙方確認驗收後才進行下階段系統分析設計工作)，申訴廠商於B案之服務建議書雖有分階段產出相關文件；但依契約規定前階段文件不需招標機關確認驗收即可進行下階段作業，B案是分兩階段直接對系統程式進行驗收，因系統需求及分析設計文件未經驗收確認，是以雙方對於B案之確實需求及系統呈現方式認知無法一致。因B案係直接對系統程式進行驗收，故申訴廠商需對已開發程式進行修改，造成之前開發程式無效。依申訴廠商提供資料顯示B案於103年10月30日第1階段報驗之程式為2,294支，歷經數次增修，至106年9月6日程式已增為5,163支，可見雙方於系統功能需求認知係有差距。B案系統需求及分析設計文件未經驗收確認，致雙方對於系統確實需求及呈現方式認知無法一致，為B案延誤重

要因素。招標機關依上開系爭契約第8條第12款第2目、第16條第1款第6目、第9目、第10目及第12目通知申訴廠商終止契約(A、B兩案)，並進而通知申訴廠商有政府採購法第101條第1項第10款及第12款情形，將刊登政府採購公報，依工程會訂頒之「政府採購法第101條執行注意事項」，應考量申訴廠商之違約情節是否重大及是否符合比例原則。綜觀上情，縱如招標機關主張依政府採購法第101條第1項第10款，通知申訴廠商將刊登政府採購公報，未逾3年之裁處權時效；惟本案履約延遲及終止契約實非可全歸責於申訴廠商，自難認申訴廠商違約情節重大，如將之刊登政府採購公報，亦不符合比例原則。

- (五)綜上，成本管理資訊系統開發進度嚴重落後，臺鐵局未依契約第8條規定限定完成履約之最終期限，即時處理，僅消極召開檢討會議督促立約商改善實測缺失，致系統建置持續延宕，且迄未依契約規定收繳立約商逾期違約金；另該局於該系統開發逾契約規定完工期限4年9個月始通知廠商終止契約，亦經工程會採購申訴審議判斷，認為「履約延遲及終止契約實非可全歸責於申訴廠商……將之刊登政府採購公報，亦不符合比例原則」。由於成本管理資訊系統遲未完成，致106年3月試運轉完成之後勤支援管理系統無法與其介接進行驗收測試及上線，相關硬體因而閒置，核有重大違失。交通部允應督促臺鐵局查處相關人員行政責任，將懲處結果陳報本院，以達糾錯目的。並就本採購案採行終止或解除契約之評估方式及時機研擬改善措施；及督促臺鐵局後續審慎依本採購案契約第16條第3項規定，檢討終止契約後所增加費用及損失，已完成之系

統及硬體設備之處理措施，並於相關訴訟案中，提供必須之協助，積極確保政府權益。

三、臺鐵局及專案管理廠商審查後勤支援管理系統相關文件作業天數，超過契約規定甲方審查合理天數達236天，審查作業效率不彰；另未督促立約商先完成成本管理資訊系統，即同意系統整合測試階段採部分程式模擬系統介接方式進行，復於試運轉階段仍未驗證系統介接功能，即核定系統已完成試運轉，致立約商以臺鐵局完成試運轉卻拒不驗收為由向法院提出訴訟並暫停系統測試，進而無法驗證系統實際介接功能是否符合契約規定標準，交通部允宜督促臺鐵局查處相關人員行政責任，依約追究專案管理廠商責任，並將懲處結果及追究廠商責任辦理情形陳報本院，以達糾錯目的。

- (一)依本採購案契約所附後勤支援管理系統及電腦化管理工作說明書肆、專案時程規定略以，本標採漸進式導入，立約商共分6階段提報建置成果，總期程為簽約日起1,275日曆天（含假日、國定假日及民俗假日、審查時間），第2至5階段成果，各階段審核可期間以不超過45日曆天為原則，可彈性調整，但總計不超過180日曆天。其中第5階段成果（系統整合測試報告書、系統執行報告書、系統使用手冊、系統導入計畫書、技術轉移計畫書及試運轉計畫書）核可後90日曆天完成試運轉，提報第6階段成果（試運轉報告書等），並以公文報請臺鐵局驗收。
- (二)查立約商於104年3月30日契約規定時限內，提出後勤支援管理系統第5階段開發成果，經臺鐵局於105年7月12日核定，歷時長達1年3個月，且已逾契約規定系統完成開發日期（104年8月11日）。依據本採

購案專案管理顧問公司於107年11月6日函檢討逾期責任歸屬，截至第五階段，大同公司應完成期限為104年3月30日（含二至四階段甲方合理審查天數135日曆天），實際完成日為105年7月12日，扣除該階段甲方契約規定審查核可天數45天，總計逾期425天，因甲方審查作業延遲逾期天數計236天（占55.53%），其中專案管理廠商審查84天（占19.8%）、臺鐵局審查152天（占35.8%），審查作業效率不彰。

- (三)次查，後勤管理資訊系統於第五階段完成系統整合測試後，即進入第六階段試運轉90天，試運轉完成後即可報請臺鐵局驗收。惟臺鐵局未督促立約商完成成本管理資訊系統，進行兩系統間之整合測試，即同意系統整合測試階段採部分程式模擬系統介接及模擬資料之權宜方式進行，致實際能否確實介接，確認所有資料匯入正確，查詢舊有歷史資料等，均無法在整合測試階段驗證。復查臺鐵局於試運轉階段，仍未要求立約商完成系統介接功能驗證，即於106年7月18日函核定後勤支援管理系統完成試運轉，並給付完成試運轉之該期價金4,085萬餘元，期間立約商於106年7月10日函提報該系統履約完成並提送驗收文件（含驗收共同準則），要求辦理驗收後，經臺鐵局於107年1月2日檢討，2系統無法連結運作，未達契約規定及本案建置最終目的，未能辦理驗收等。惟因臺鐵局已核定該系統試運轉完成，立約商爰以此為由，於107年8月15日向臺灣臺北地方法院提出民事訴訟，要求臺鐵局給付工程尾款等，並以本採購案進入訟訴階段暫停測試作業，嗣後臺鐵局雖於107年11月22日函通知廠商終止契約，惟已造成無法查證後勤支援管理系統介接功能

是否達契約規定標準之不良影響。

- (四)綜上，臺鐵局及專案管理廠商審查後勤支援管理系統相關文件作業天數，超過契約規定甲方審查合理天數達236天，審查作業效率不彰；另未督促立約商先完成成本管理資訊系統，即同意系統整合測試階段採部分程式模擬系統介接方式進行，復於試運轉階段仍未驗證系統介接功能，即核定系統已完成試運轉，致立約商以臺鐵局完成試運轉卻拒不驗收為由向法院提出訴訟並暫停系統測試，進而無法驗證系統實際介接功能是否符合契約規定標準，交通部允宜督促臺鐵局查處相關人員行政責任，依約追究專案管理廠商責任，並將懲處結果及追究廠商責任辦理情形陳報本院，以達糾錯目的。

參、處理辦法：

- 一、擬抄調查意見提案糾正交通部臺灣鐵路管理局。
- 二、擬抄調查意見函請交通部議處臺灣鐵路管理局相關失職人員見復。
- 三、擬抄調查意見函復審計部。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。

調查委員：蔡崇義

田秋堃