

調 查 報 告

案由：新北市政府暨石碇區公所辦理「小格頭土石方資源堆置場」委託投資興建營運案，得標廠商動工後始發現有土地取得、水土保持計畫及環境影響評估作業等疑義，廠商相關訴求皆不得等情乙案。

調查意見：

據訴，新北市政府暨所屬石碇區公所（民國【下同】99年12月25日臺北縣升格為新北市，臺北縣石碇鄉公所改制為新北市石碇區公所，以下皆稱新北市政府及新北市石碇區公所或公所）辦理第二次「小格頭土石方資源堆置場」委託投資興建營運案，廠商得標動工後始發現有土地取得、延宕核准啟用營運、公共工程土石方不足及未能依約申請調解等情。爰經本院立案調查，經向新北市政府調閱本案相關卷證文件，調查委員並於102年9月9日約詢新北市政府暨所屬石碇區公所及行政院公共工程委員會（下稱工程會）相關人員，嗣請有關機關補充說明資料後，業已調查竣事，臚陳調查意見如次：

一、新北市石碇區公所辦理第二次「小格頭土石方資源堆置場」委託投資興建營運案時，明知相關土地使用同意書尚未全部取得，仍續辦理該委託投資興建營運案，徒增履約爭議之可能性，且土地處分之法規認知及適用不當，決標後更延誤土地取得之辦理時效，新北市政府亦未善盡指導與監督之責，皆有疏失。

（一）按臺北縣政府組織自治條例第2條：「臺北縣政府辦理本縣自治事項並執行中央機關委辦事項及指導監督所轄鄉（鎮、市）自治。」顯見縣府對公所辦理系爭採購案時，負有監督考核之責，合先敘明。又按土地法第34條之1第1項規定：「共有土地或建築改良物，其

處分、變更及設定地上權、永佃權、地役權或典權，應以共有人過半數及其應有部分合計過半數之同意行之。但其應有部分合計逾三分之二者，其人數不予計算。」共有土地之處分應以共有人過半數及其應有部分合計過半數之同意行之，其執行方式應依內政部發布之土地法第 34 條之 1 執行要點辦理。另民法第 820 條第 1 項規定：「共有物，除契約另有訂定外，由共有人共同管理之。」同條項於 98 年 1 月 23 日修訂後規定：「共有物之管理，除契約另有約定外，應以共有人過半數及其應有部分合計過半數之同意行之。但其應有部分合計逾三分之二者，其人數不予計算。」

- (二)80 年初，臺北縣各鄉鎮市因各項經濟活動發展快速，一般民間建築工程及公共工程日益增加，所產生之剩餘土石方量龐大，然臺北縣、市境內合法之土石方資源堆置場甚少，致營建廢土常遭任意傾倒。因此，臺北縣急需設立土石方資源堆置場，以解決當時棄土問題，且 83 至 84 年間各地棄土問題嚴重，當時臺灣省政府建設廳於 84 年 6 月 16 日函請各地方政府鼓勵廣設棄土場。臺北縣政府爰於 84 年 7 月 7 日函請各鄉鎮市公所就所轄公有土地可資設置棄土地點予以規劃報府研議。又當時石碇鄉境內多山谷且地理位置偏遠，常遭不法營建業者濫倒廢土，造成環境嚴重污染，公所乃積極擇定適宜地點作為土資場，期能解決鄉內廢土問題；公所於 84 年即開始尋求適合設置棄土場之地點，85 年 3 月 14 日並向臺北縣政府申請補助辦理規劃公有營建棄土場之經費，同年 6 月 12 日獲縣府同意先予補助 50 萬元用以委託辦理初步調查，88 年 6 月 1 日公所再獲當時臺灣省政府建設廳補助 1,300 萬辦理土石方資源堆置場之規劃設計工作(其後公所委託財團法人中華顧問工程司辦理本土資場場區之規劃設計

工作)。

- (三)查公所於 91 年 2 月 19 日辦理本案小格頭土石方資源堆置場(下稱本土資場)委託投資興建營運案之招標作業，由玉峰開發實業股份有限公司(下稱玉峰公司)以設場權利金 1 億元及每年營運權利金為營業收入總額之 5%得標，原預訂履約期限為 98 年 12 月 31 日。本土資場之用地範圍，包括國有地 18 筆、鄉有地 10 筆及私有土地 29 筆，共計 57 筆，私有土地部分須取得地主之土地使用同意書，始可作為土資場使用；92 年間公所取得私有地之使用同意書，並於 93 年 6 月 17 日完成土地點交作業，惟不包括其中土地所有權人「高金塗」之小格頭段火燒樟小段 42、46、50 地號等 3 筆土地(高員持有土地面積占該 3 筆土地面積之 1/4)，由於地籍謄本僅登記其姓名，並無其他如身分證字號等資料，公所後由其他地主口訴得知，高員應為日據時代人士，應於民國初年即已死亡且無後代子孫云云。公所因已取得該 3 筆土地其他 3/4 土地所有權人之使用同意書，遂依土地法 34 條之 1 規定，於申請啟用營運時擬將高員之土地租金以提存方式辦理，然該府工務局並不同意公所之建議方式。然公所所持理由係出租行為可適用土地法第 34 條之 1 第 1 項，惟該共有土地之出租乃共有物之管理行為，與該條文所指情形不同，尚無該條規定之適用，應適用當時民法第 820 條第 1 項之規定，最高法院 79 年第 2 次民事庭會議決議可參(惟民法第 820 條嗣於 98 年 1 月 23 日修訂，以促使共有物之有效利用)。
- (四)次查公所與玉峰公司訂約後，玉峰公司未如期繳交設場權利金，其理由之一為公所無法取得全部進場土地之使用同意書，致無法如期開工、施工及營運，雙方因而產生履約爭議，嗣經公所於 94 年 10 月 12 日去函

終止契約，並於 95 年 12 月辦理系爭委託投資興建營運案之重新招標，惟因公告招標內容登載錯誤，於 96 年 1 月又重新公告招標，復因投標廠商家數不足而流標，隨即再次公告辦理招標作業，並於 96 年 1 月 26 日以設場權利金 1 億 2 仟萬元及營運權利金為營業收入總額之 5.6% 決標予宏義工程股份有限公司(下稱宏義公司)，2 月 12 日雙方完成簽約。是以，當時臺北縣政府及公所辦理本土資場之第二次委託投資興建營運案時，明知相關土地使用同意書尚未全部取得，而此為本土資場第一次委託投資興建營運案產生履約爭議之主要原因之一，卻仍繼續辦理本案之招商事宜，對此，公所雖於本院約詢時表示：「係為免本案投資興建與營運時間延宕過久，且重新招標訂約後，高員之土地仍未取得，因此同意承商延期繳納設場權利金。」然相關土地使用同意書尚未全部取得，本土資場並無法開工興建，更遑論啟用營運，僅徒增履約爭議之可能性，且公所前次與玉鋒公司之履約爭議殷鑑不遠，又公所並未依土地法第 34 條之 1 及 95 年 3 月 29 日內政部修正發布之土地法第 34 條之 1 執行要點積極辦理土地處分等事宜，迄 97 年 9 月 26 日商請其他持分之地主同意後，高員土地買賣過戶予宏義公司，公所始取得該 3 筆土地之使用同意書，惟已逾簽約日 1 年半。

- (五) 綜上，96 年 1 月公所辦理第二次「小格頭土石方資源堆置場」委託投資興建營運案時，明知相關土地使用同意書尚未全部取得之下，本土資場並無法開工興建及啟用營運，而未記取前次履約爭議之殷鑑，仍續辦理該委託投資興建營運案，徒增履約爭議之可能性，且土地處分之法規認知及適用不當，決標後更延誤土地取得之辦理時效，並未依土地法第 34 條之 1 及 95

年 3 月 29 日內政部修正發布之土地法第 34 條之 1 執行要點積極辦理土地處分等事宜，致決標簽約後逾 1 年半始取得本土資場之所有土地使用同意書，新北市政府(前臺北縣政府)亦未善盡指導與監督之責，皆有疏失。

二、新北市石碇區公所辦理「小格頭土石方資源堆置場」委託投資興建營運案之第二次招標作業時，未確實檢視相關投標文件及契約書內容，致契約誤用法源，使廠商誤以為可依契約約定循政府採購法規定向新北市政府採購申訴審議委員會申請調解，造成承商迄今未能尋求申請調解之適當途徑，市府亦無視公所對於投資興建營運案之專業不足，而未協助檢視相關投標文件及契約內容是否正確或妥適，均有違失。

(一)按政府採購法第 99 條(投資政府規劃建設之廠商甄選程序適用本法)規定：「機關辦理政府規劃或核准之交通、能源、環保、旅遊等建設，經目的事業主管機關核准開放廠商投資興建、營運者，其甄選投資廠商之程序，除其他法律另有規定者外，適用本法之規定。」查 90 年 7 月 5 日臺北縣政府採購中心(現為新北市政府採購處)曾以九十北採二字第 3735 號函詢工程會略以：「有關公所執行本土資場之委託營運，是否得視為促進民間參與公共建設法(下稱促參法)第 3 條第 1 項所稱之公共建設¹？公所是否可為主辦機關？臺北縣政府是否可授權公所辦理本案？本案之目的事業主管機關應為臺北縣政府或為公所？」8 月 3 日工程會以工程技字第 90029417 號函復：「…二、按促參法第

¹「促參法」第 3 條規定，本法所稱公共建設，指下列供公眾使用或促進公共利益之建設：一、交通建設及共同管道。二、環境污染防治設施。三、污水下水道、自來水及水利設施。四、衛生醫療設施。五、社會及勞工福利設施。六、文教設施。七、觀光遊憩重大設施。八、電業設施及公用氣體燃料設施。九、運動設施。一〇、公園綠地設施。一一、重大工業、商業及科技設施。一二、新市鎮開發。一三、農業設施。

5 條明定，促參法之主辦機關…在縣(市)為縣(市)政府。公所非促參法所指主辦機關，故該所執行『營建剩餘土石方資源回收廠委託營運』，無促參法相關規定之適用。三、公所執行『營建剩餘土石方資源回收廠委託營運』，應依據政府採購法第 99 條辦理；有關本案之目的事業主管機關…應為臺北縣政府。」該府採購中心並於 8 月 10 日以九十北採二字第 4343 號函知公所及該府工務局。又 94 年 11 月 11 日該府採購中心再以北採二字第 940007238 號函向工程會函詢有關經目的事業主管機關核准開放廠商投資興建、營運之交通、能源、環保、旅遊等公共建設，並依政府採購法第 99 條規定甄選投資廠商之案件，其履約管理、驗收及爭議處理是否適用政府採購法之規定。經工程會於同年 11 月 17 日以工程企字第 09400416790 號函復表示其履約管理及驗收不適用政府採購法，爭議處理部分是否適用該法，應視該爭議是否屬旨揭條文所定甄選投資廠商程序之事項而定(僅甄選投資廠商階段之爭議處理適用政府採購法)。是以，新北市政府(前臺北縣政府)及公所於 95 年 7 月起開始辦理本土資場之第二次招商案時，應已明確得知本案除甄選投資廠商之程序外，其履約爭議並無政府採購法之適用。

(二)查公所建設課於 95 年 7 月 4 日簽請鄉長同意以最有利標辦理重新辦理本土資場委託投資興建營運案之發包作業，並報請臺北縣政府核定；同年 8 月 17 日經縣府以北府採二字第 0950003903 號函同意以最有利標辦理重新發包作業，並請公所注意價格合理性及採購品質。同年 11 月 15 日公所即公告刊登招標資訊，11 月 30 日縣府函公所表示本案招標內容、形態有誤，如採購依據應為政府採購法第 56 條(最有利標)，卻登載採用第 22 條第 1 項第 9 款辦理(委託專業服務、技術服

務或資訊服務，經公開客觀評選為優勝者，得採限制性招標)，又應為公開招標而非限制性招標，請公所修正後再報府憑辦；12月1日公所刊登無法決標公告；經公所修正後再於12月13日公告刊登招標資訊，後因投標廠商家數不足流標；嗣公所於96年1月23日再次辦理開標，同年月26日決標予宏義公司。然本土資場委託投資興建營運案相關契約有關履約爭議之規定如下：

- 1、「投標須知」：「壹、重要條款：...六、本採購案採購標的為勞務採購。...貳、一般條款：...十四、疑義、異議、申訴之其他規定：...(三)依政府採購法第85條之1，受理廠商履約爭議(無金額限制)或申訴(未達公告金額之採購不適用申訴制度)之採購申訴審議委員會名稱：臺北縣政府採購申訴審議委員會，地址：臺北縣板橋市中山路1段161號7樓，電話：(02)29603456轉6319。」
- 2、「邀標書」：「...二、法源依據：政府採購法及相關子法(依政府採購法第99條，開放廠商投資、興建、營運)...。...六、本採購為勞務採購。」
- 3、「契約書」第27條：「爭議調處、仲裁及訴訟」約定：「一、甲方及乙方因履約而生爭議者，應依法令及本契約規定，考量公共利益及公平合理，本誠信和諧，盡力協調解決之。其未能達成協議者，得以下列方式處理之：1.依政府採購法第69條規定向採購申訴審議委員會申請調解。2.依政府採購法第六章或第102條規定提出異議、申訴。3.於徵得他方同意後，提付仲裁...。4.提起民事訴訟。5.依其他法律申(聲)請調解。6.依本契約或雙方合意之其他方式處理。」甚者，前揭90年1月10日修正公布之政府採購法第69條已於91年2月6日修正該法

時，將該條刪除，並增訂第 85 之 1 條規定：「機關與廠商因履約爭議未能達成協議者，得以下列方式之一處理：一、向採購申訴審議委員會申請調解。二、向仲裁機構提付仲裁。前項調解屬廠商申請者，機關不得拒絕。採購申訴審議委員會辦理調解之程序及其效力，除本法有特別規定者外，準用民事訴訟法有關調解之規定。」

- (三)再查承商因得標後，與公所發生土地取得及公共工程土石方不足等爭議，而於 102 年 5 月 20 日向新北市政府工務局函詢本案得否依政府採購法之規定，向市府採購申訴審議委員會申請調解，該局爰於同年月 27 日向新北市政府採購處詢問，該處於同年月 31 日基於前述工程會 94 年 11 月 17 日工程企字第 09400416790 號函示，復以：「所詢案件所涉爭議，非屬甄選投資廠商程序之事項，尚不得依政府採購法第 85 之 1 條第 1 項第 1 款之規定，向採購申訴審議委員會申請調解；即令契約載明其履約爭議得向採購申訴審議委員會申請調解，因非屬採購事件，依採購履約爭議調解規則第 10 條第 11 款之規定，該申請調解事件應提採購申訴審議委員會為不受理之決議。」新北市政府工務局乃於同年 6 月 5 日將該處之意見回復承商，並建請承商可依民法及其相關規定聲請調解或向法院提出民事訴訟解決旨案所涉爭議。承商因而無法依契約第 27 條之約定，因履約而生爭議者，得向採購申訴審議委員會申請調解。工程會人員於本院約詢時表示：「本案以公所名義主辦，無法適用促參法。契約第 27 條規定，履約爭議可向採購申訴審議委員會申請調解，是錯誤的記載。但契約又有規定可合意仲裁、民事訴訟，仲裁協會及法院都有調解機制，也可依其他法律聲請鄉調解，如鄉鎮市調解條例，其調解結果仍須送法

院核定。」新北市副市長則稱：「契約第 27 條有錯誤記載，當時公所對政府採購法不熟。承包商如果要提仲裁，我們是會同意的；依工程會之建議，採區公所調解委員會應該是可行的，是可以研究、考量的。」

(四)綜上，本案係屬委託廠商投資興建營運性質，與政府採購法第 2 條所稱採購有別，又公所非促參法所指主辦機關，故公所執行本土資場委託投資興建營運案，並無促參法相關規定之適用，僅甄選投資廠商之程序，應依政府採購法第 99 條辦理，至於其後之履約管理及履約爭議，不適用政府採購法規定，機關與廠商間之履約爭議，得依訴訟或仲裁程序辦理。新北市政府(前臺北縣政府)就旨案所涉爭議得否依政府採購法規定向該府採購申訴審議委員會申請調解乙節，早已於 90 年及 94 年間函詢工程會，該府及公所並已明確得知本案除甄選投資廠商之程序外，其履約爭議並無政府採購法之適用，然卻於本案相關合約文件錯誤記載本採購為勞務採購，且該府採購申訴審議委員會應依政府採購法第 69 條之規定，受理本案廠商之履約爭議，更無視該法第 69 條業於 91 年 2 月 6 日修正該法時已刪除。公所辦理本土資場第二次委託投資興建營運案之招標作業時，未確實檢視相關投標文件及契約書內容，致契約錯用法源，使廠商誤以為可依契約約定循政府採購法規定向該府採購申訴審議委員會申請調解，突顯公所採購人員專業性不足，該府亦無視公所對於投資興建營運案之專業不足，而未協助檢視相關契約文件是否正確或妥適，顯未善盡其指導監督公所之責，復對於前述工程會 94 年 11 月 17 日函示內容，未能及早副知有關機關，兩機關措施失當及專業不足，顯有違失。此外，承包商迄今未能尋求申請調解之適當途徑，工程會於本院約詢時，建議公所與承包商間之

履約爭議，亦可依鄉鎮市調解條例相關規定聲請調解，新北市政府及公所允宜參採，俾以適當途徑謀求解決雙方相關之履約爭議。

三、新北市石碇區公所延宕辦理本土資場之土地取得、用地變更、水污染防治許可證取得、與原承商履約爭議處理、聯外道路水土保持變更設計及環境影響差異分析等事項，使第二次招商於簽約後 2 年 8 個月始取得「啟用營運」許可，其後亦因其他位於新北市更具競爭力之填土場地啟用，而影響本土資場之營運，致生後續履約爭議，系爭土資場自新北市政府原則同意設置起，迄取得啟用營運許可之時程長達 10 年，計畫期程嚴重延宕，預期收益延遲或難以實現，並額外增加土地租金支出，市府顯未善盡監督之責，皆難辭其咎。

(一)查本土資場公所規劃之可收容公共工程土石方為 600 萬立方公尺，此由本土資場委託投資興建營運「投標須知」：「壹、重要條款：一、採購目的：...(二)『小格頭土石方資源堆置場』計畫填土規模 600 萬立方公尺...。」、「邀標書」：「...四、採購目的：...2.『小格頭土石方資源堆置場』計畫填土規模 600 萬立方公尺...。」、及「契約書」第 3 條：「完成本土資場(核定收容公共工程之土石方 600 萬立方公尺)填埋及相關設施興建...。」可稽。又「契約書」第 4 條約定之回饋金，分為設場回饋金及營運回饋金，設場回饋金定為 1 億 2 千萬元，乙方(承商)於簽約後 30 日先繳付 3 千 6 百萬元，簽約後屆滿第 1 至第 5 年分 5 期各繳設場回饋金之 14%；而乙方應自開始營運之日起，逐年繳付營業收入總額之 5.6%作為營運回饋金，並於每年會計年度結算後 90 日內繳付上年度之營運回饋金；合約期間如發生天災或不可抗力所生事故，且不

可歸責於承商者，致使工程營運無法正常進行時，乙方得向甲方(公所)申請延繳回饋金期限。另依公所建設課 96 年 1 月 23 日簽呈鄉長核可之「本土資場回饋金給付價格及付款辦法組成內容建議表」所示，設場權利金為「預定填土數量 600 萬立方公尺×每立方公尺 20 元= 1 億 2 仟萬元」，而營運權利金為「預定填土數量 600 萬立方公尺×每立方公尺 150 元×6%= 5,400 萬」，因此，本土資場原預定之填土數量確為 600 萬立方公尺。

- (二)次查本土資場之設置程序主要區分為原則可行、設置許可、啟用營運及封場等 4 個階段，本土資場經臺北縣政府審查小組辦理可行性會勘後，於 88 年 7 月 23 日同意「原則可行」，其後公所委外辦理之環境影響評估經召開 2 次現場會勘及 3 次審查會，水保計畫書經 3 次審查作業及舉行 2 次土資場設置複審審查會後，環境影響評估及水土保持計畫分別於 90 年 5 月 1 日及 7 月 26 日經該府環境保護局及農業局審查通過，該府於 92 年 1 月 6 日核發「設置許可」函。嗣因用地變更及水污染防治許可證無法於規定期限內取得，公所於 93 年 7 月 19 日向該府申請第 1 次啟用營運展延；以及公所於先期水土保持設施工程施工期間，遭民眾檢舉未取得啟用營運許可即收受土方情事及先期水保工區用地同意書無法於期限內取得，故公所再於 94 年 7 月申請設置許可變更暨第 2 次展延啟用營運期限，該府並核准同意展延 6 個月至 95 年 1 月 5 日止；又因公所與承商發生履約爭議及先期水土保持設施未按計畫施作，故公所於 95 年 1 月 5 日申請第 3 次啟用營運展延，該府即同年 1 月 19 日召開審查會，並決議請公所妥處與承商之履約爭議，另依各審查單位意見補正資料後再送審，惟公所迄 96 年 3 月 12 日始向該府提

出第 3 次啟用營運展延之補正資料，然依據「臺北縣營建工程剩餘土石方處理及營建混合物資源處理場設置管理要點」第 29 條：「土資場申請人取得設置許可後，應於 18 月內申請勘驗，經專案小組勘驗...。逾期未提出申請者，受理機關得予撤銷其申請案。」該府考量公所於 95 年 1 月 5 日已提送水土保持計畫第 1 次變更設計申請，屬有持續辦理之條件，故同意可辦理展延方向；惟因公所多次提送修正資料，均未符合該府審查小組之補正要求，致第 3 次啟用營運展延案遲至 97 年 1 月 5 日始獲核准。

- (三)再查公所於 96 年 1 月 26 日將本土資場第二次委託投資興建營運案決標後，除於 97 年 9 月 26 日始取得所有土地之使用同意書外，其經多次啟用營運展延經核准後，於 97 年 3 月 12 日始辦理「啟用營運」申請，新北市政府(前臺北縣政府)於 3 月 12 日至 10 月 27 日計召開 4 次審查會；另因聯外道路 B 於申請啟用營運前，公所已自行開闢該道路，故該府農業局及環境保護局對於該道路之水土保持變更設計及環境影響差異分析均提出意見，經該府召開 4 次水土保持變更設計及環境影響差異分析會議後，迄 98 年 2 月 4 日始作出相關問題解決方案之決議，公所於同年 7 月 10 日向該府提送啟用營運申請書，並於同年 10 月 2 日始獲該府准予本土資場「啟用營運」，惟距承商與公所 96 年 2 月 12 日之簽約日，已達 2 年 8 個月，核准項如下：申請用地面積 47.1797 公頃、計畫使用面積 31.57259 公頃，每日運土量為 3,336 立方公尺，年最大處理量為 75 萬立方公尺，第一、二期填方量分別為 159.4、440.7 萬立方公尺(合計 600.1 萬立方公尺)，營運期限為核准啟用營運起後 5 年，車輛每日進出場時間為週一至週五上午 9 時至下午 4 時，應繳營運保證金合

計 3 千萬 5 千元(預定填土數量 600.1 萬立方公尺×每立方公尺 5 元)。本土資場目前收容土方量為 71 萬 6,023 立方公尺，僅約為原規劃填土規模 600 萬立方公尺之 1/8，因而造成本案履約爭議原因之一。又新北市政府雖表示，承商每年應繳納之 300 萬元土地租金，因未能及時取得「啟用營運」許可，該土地租金係由公所繳納，惟延宕取得「啟用營運」許可之期間，已產生承商主張市場先機盡失之疑義，承商亦自 99 年起，即向公所多次表達大臺北地區公共工程餘土量不足，且因臺北商港物流倉儲區填海造地工程之啟用，原預定收土之新店捷運環狀線工程土石方，皆優先送至臺北商港處理，近年新北市政府發包之工程案土石方幾全數傾倒至臺北商港，並要求開放收受民間棄土或協商合意解約賠償等云云；其後新北市政府於 100 年 4 月 27 日至 102 年 1 月 18 日間，計召開 5 次本土資場契約爭議、變更或終止事宜之相關會議，惟仍無共識，市府採購處、法制局及政風處曾於會中分別表示略以：「如變更為可收受民間餘土，恐涉及原招標條件變更，而有公平性疑慮」、「建議雙方可經由合意終止之過程終止契約」及「可考量此土資場因申設及營運時，公共工程棄土量之時空環境變更，評估此差異是否違反當初訂定此契約之主要目的」。

- (四)然查行政院經濟建設委員會於 100 年 5 月 30 日同意交通部基隆港務局(101 年 3 月 1 日改制為臺灣港務股份有限公司基隆港務分公司)所提臺北商港物流倉儲區填海造地工程之第一期造地工程及第二期圍堤工程設計畫，其總面積約達 171 公頃，可收容大臺北地區營建工程餘土約 2,485 萬立方米(第一期造地工程約為 860 萬立方米，其圍堤工程已於 99 年 12 月完工)，該局為辦理規劃以港區浚填平衡原則，兼考量收容

北部地區之公共工程產生之剩餘土石方，於 100 年 12 月 9 日發布「臺北商港物流倉儲區填海造地工程收容公共工程營建剩餘土石方作業規定」略以，土方進場時間為每日上午 7 時 30 分至下午 7 時 30 分，包含星期例假日，但不包括國定假日及民俗節日，公共工程營建剩餘土石方進場每立方公尺收取管理費 33 元（內含百分之五營業稅）。公所坦承：「本土資場因地處高山山坡地，動線不良、交通不便，收費亦較臺北商港貴，本土資場 1 立方公尺收取 185 元，臺北商港僅收取 33 元，故大臺北地區公共工程大多以動線較為優良、交通方便的臺北商港為優先考量。」新北市副市長於本院約詢時陳稱：「臺北市、新北市的民間棄土很多，如果本土資場可以收民間棄土，承商就可以經營下去了，但契約規定只能收受公共工程之土石，未免招標之不公，承辦單位也怕圖利廠商，而不能任意變更契約。本案招標當時，不知有臺北商港計畫。」新北市政府工務局人員表示：「本土資場時事確已變更（因臺北商港啟用之後）。」公所區長及有關人員則稱：「本土資場因地理位置偏遠，競爭不利，承商於 101 年 6 月 5 日函文要求收受民間私人土石方，但依環境影響評估及契約之規定，函復承商表示不得收容民間土石方。政府政策變更才可以變更契約²。」另承商目前已繳納 4 期設場權利金共計 1 億 0,320 萬元，並已繳交 4 期（98 至 101 年間每年營業收入總額之

²本土資場委託投資興建營運契約書第 8 條「履約期限」：「…十二、履約期限延期：1. 本契約履約期間，有下列情形之一，確非可歸責於乙方，而需展延履約期限者，乙方應於事故發生或消失後，儘速以書面向甲方申請展延履約期限，不計算逾期懲罰性違約金。…(6)因大臺北地區公共工程產生之餘土數量不足，經甲方認可者。」第 18 條「工程變更」：「…四、本契約因有下列事實之需要，甲方有隨時以書面通知乙方辦理變更設計之權，乙方同意無條件配合辦理。並不得以之作為調減回饋金或要求甲方給付負擔該項變更設計費用：1. 非變更原設計施工，會有影響及危害工地及鄰近地區安全之虞。2. 為配合政府法令政策必須變更設計者。」

5.6%)營運權利金共計 741 萬 9,863 元，惟因營運欠佳，承商自 101 年 9 月 1 日起停止進土作業迄今。另依據臺北商港物流倉儲區填海造地計畫第一期造地工程收土資訊所示：「101 年 4 月 6 日開始收受公共工程餘土(第一期造地工程)，102、103 年度開放土方交換量為 320.09、226.2 萬立方公尺，截至 102 年 8 月 31 日共計收受 366 萬餘立方公尺，進場數量包含：交通部(鐵路管理局、國道新建工程局、高速鐵路工程局捷運工程處等)277,307 立方公尺、經濟部(台灣電力股份有限公司、經濟部水利署等)667,240 立方公尺、內政部(營建署等)250,226 立方公尺、文化部(國立傳統藝術中心)68,561 立方公尺、教育部(國立陽明大學)13,440 立方公尺、中央研究院 18,862 立方公尺、新北市政府(工務局、水利局等)641,040 立方公尺、臺北市政府(捷運工程局、環境保護局等)1,664,058 立方公尺、基隆市政府 3,174 立方公尺、臺北商港相關工程 65,008 立方公尺。」顯見新北市政府相關單位之公共工程剩餘土石方，亦運往該填海造地計畫第一期造地工程填放。

- (五)綜上，新北市石碇區公所延宕辦理本土資場之土地取得、用地變更、水污染防治許可證取得、與原承商履約爭議處理、聯外道路之水土保持變更設計及環境影響差異分析等事項，迄簽約後 2 年 8 個月始取得「啟用營運」許可，其後亦因其他位於新北市更具競爭力之填土場地啟用後，而影響本土資場之營運，致生後續履約爭議，承商並自 101 年 9 月 1 日起停止進土作業迄今；又系爭土資場自 88 年 7 月新北市政府(前臺北縣政府)原則同意設置後，迄 98 年 10 月取得啟用營運許可之時程長達 10 年，計畫期程嚴重延宕，預期收益延遲或難以實現，並額外增加土地租金支出，各層

級督導考核機制有欠積極，期間公所處理該府之審查意見補正多時，且公所因發生土地同意書未取得及水土保持變更設計與環境影響差異分析等問題，導致申請及審查時程延宕，而新北市政府雖對公所系爭土資場之設置及營運啟用等辦理過程嚴謹審查，卻未於公所處理時程延宕時，主動協助並指導公所解決窒礙難行之處，以加速案件之執行處理期程，該府顯未善盡指導監督公所之責，皆難辭其咎。

四、新北市石碇區公所疏未查明本土資場之用地範圍內，仍有部分土地尚未登錄，又對於該未登錄地土地辦理登錄前，對於承商所詢是否應停止進土作業之指示反覆，致使承商無所遵循，顯有失當。

(一)查本土資場承商於98年10月3日開工經營將近3年後，因公共工程土源減少及競爭不利，承商為提升土方來源而提議本案可收容民間私人建築案之剩餘土石方及延長每日營運時間(由原下午5點止延長至7點止)，而於101年6月4日提出本土資場設置許可變更申請書後，在套繪當時地籍圖時發現本土資場用地範圍內有未登錄地，然承商填土範圍已包含上開未登錄地。該等土地新北市政府表示，均為山溝地且面積狹小，而不易查出，又該未登錄地均於原水土保持計畫核准範圍內，並不影響承商後續履約經營及安全。復以，上開未登錄地經由公所於102年4月25日申請登記後，已於102年7月19日公告完成並將9筆地號土地(小格頭段二格小段216至219及小格頭段火燒樟小段111至115地號，約0.2755公頃)登錄為國有地，管理機關為新北市政府。公所於本院約詢時坦承：「公所要負責取得土地並完成登錄。」然本土資場相關用地範圍，公所本有審慎查明之責，卻疏未查明仍有部

分土地尚未登錄，其作業顯有未盡周延之處。

(二)次查本案公所委託之管理及監造技術服務工作，於 96 年 12 月 20 日決標予長榮環境工程聯合技師事務所，並於 96 年 12 月 31 日完成簽約。長榮環境工程聯合技師事務所於 101 年 8 月 1 日針對承商所詢是否繼續進行填土作業，函復公所並副知承商建議本土資場未登錄地土地完成登錄前，先停止進土作業，爾後再視本土資場設置計畫變更送審進度，協商恢復進土作業時程。公所即於同年 8 月 8 日及 24 日分別函請承商「...依監造單位意見憑辦」、「...今監造單位再次建議先行停止進土作業，請 貴公司再依監造單位意見辦理」；然公所於 101 年 9 月 6 日、9 月 27 日、12 月 10 日、12 月 20 日及 102 年 3 月 29 日、4 月 2 日、4 月 10 日又多次發函承商表示，先行停止進土作業並非公所指示，公所並於 102 年 7 月 26 日、8 月 12 日、8 月 23 日及 8 月 30 日數次發函承商說明契約仍在履約期間，請承商儘速恢復營運。其立場反覆，令承商無所適從，實有未洽，然承商已於 101 年 9 月 1 日開始停止進土作業迄今。

(三)綜上，新北市石碇區公所應負責本土資場之用地取得，並查明用地範圍內是否有未登錄地，然公所卻疏未查明，致本土資場之用地範圍內，仍有部分土地尚未登錄，而遲至本土資場啟用營運後 3 年 9 個月始完成所有未登錄地之登錄作業，又對於該未登錄地土地辦理登錄前，對於承商所詢是否應停止進土作業之指示，先以依監造單位建議先行停止進土作業之意見憑辦，嗣又改稱先行停止進土作業並非公所指示，其指示反覆，致使承商無所遵循，顯有失當。

調查委員：葛永光