

調 查 報 告

壹、案由：據106年度中央政府總決算審核報告，國立東華大學為解決人文學院及藝術學院空間不足問題，辦理人文學院二期暨藝術學院大樓新建工程，惟未詳予審查繼受廠商之履約資格，致廠商履約能力不足而終止契約，且工程興建過程未善盡履約管理責任，延宕完工時程等情案。

貳、調查意見：

據審計部函報，國立東華大學(下稱東華大學)於民國(下同)97年8月與花蓮教育大學整併後，該校為解決人文學院及藝術學院空間不足問題，籌劃新建人文與社會科學學院大樓二館(下稱人文學院二期工程)及藝術學院大樓(下稱藝術學院工程)，並於97年12月16日決標委託洪清安建築師事務所(下稱設計監造廠商)辦理規劃作業(含設計監造)。案經陳報行政院於98年5月15日同意辦理，人文學院二期工程經費新臺幣(下同)2億275萬餘元，藝術學院工程經費5億1,800萬餘元，合計工程總經費7億2,075萬餘元，計畫期程均至100年12月底止。嗣該校於98年8月25日完成細部設計圖及招標文件，並分別於99年10月21日及12月23日完成上揭2件主體工程發包作業(另含相關配合工程2件)，均決標予高估營造工程有限公司(下稱高估公司)，惟高估公司自101年3月5日起因財務困難自行停工，東華大學遂於同年7月20日終止契約¹。

嗣經該校將上開兩件工程併案為「人文學院二期暨藝術學院大樓新建工程」(下稱本工程)重新辦理發包，

¹ 經委託第3公證單位(社團法人中華民國建築技術學會)鑑定結果，至101年3月5日停工日完成工項：(1)人文二期工程部分，契約金額155,125,200元，已完成56.01%，結算金額86,894,055元；(2)藝術學院工程部分，契約金額329,900,000元，已完成28.30%，結算金額93,357,090元。

歷經7次招標流標後，於102年7月9日決標予九豪營造股份有限公司(下稱九豪公司，該公司係與天發水電工程有限公司【下稱天發公司】共同投標)，決標金額3億8,230萬元(變更設計後契約金額為3億8,569萬餘元)。本工程於102年8月8日開工，工期390日曆天，原訂103年9月10日完工²。惟實際履約結果，因九豪公司自103年5月22日起無預警停工，由共同投標廠商天發公司另覓建隆營造有限公司(下稱建隆公司)繼受原施工廠商九豪公司一切權利義務，並於同年8月1日復工施作。迄106年6月1日因繼受廠商建隆公司營造業登記證遭廢止而終止契約時，工程實際進度僅50.25%(其中人文學院二期工程進度100%、藝術學院工程進度36.64%)，仍未完工；其中人文學院二期工程部分雖於105年12月20日竣工，惟已逾履約期限(103年5月19日)2年7個月，藝術學院工程迄未完工。經本院107年12月27日現場履勘、聽取簡報，並於108年2月22日詢問行政院公共工程委員會(下稱工程會)、教育部及東華大學相關主管、承辦人員。今調查完竣，茲列述調查意見如下：

一、東華大學未詳予審查繼受廠商之履約資格，即同意更換共同投標廠商，衍生繼受廠商因財力及履約能力不足，嚴重延宕工程執行進度，致終止契約，工程迄未完工，核有違失

(一)按共同投標辦法第10條第1項第6款規定：「成員有破產或其他重大情事，致無法繼續共同履約者，同意將其契約之一切權利義務由其他成員另覓之廠商或其他成員繼受。」同辦法第11條規定：「有前條第

² 本案工程契約第7條規定略以，廠商應於決標次日起30日曆天內開工並接管工地及保全作業，並於開工之日起274日曆天內人文學院二期完工及390日曆天內藝術學院大樓完工，故自102年8月8日開工起算，原定履約期限至103年9月10日(契約規定之免計工期9日)。工程履約期間因人文學院二期工期展延4日曆天及藝術學院大樓工期展延70日曆天，履約期限展延至103年11月19日(人文學院二期履約期限至103年5月19日)。

1項第6款之情事者，共同投標廠商之其他成員得經機關同意，共同提出與該成員原資格條件相當之廠商，共同承擔契約之一切權利義務。機關非有正當理由，不得拒絕。」

- (二)經查本工程原於102年7月9日決標予九豪公司與天發公司之共同投標組合，由九豪公司作為代表廠商，102年8月8日開工，工期390日曆天，預計於103年9月10日完工³。嗣因九豪公司自103年5月22日起無預警停工，故共同投標廠商天發公司另覓建隆公司繼受九豪公司之權利義務。天發公司並於同年6月19日將繼受廠商相關文件函報該校，經該校同年6月20日審查，同年6月26日函復天發公司略以，建隆公司基本資格符合規定，准予備查，並於同年7月24日完成工程契約書立契約人異動。惟依工程投標須知第65點規定有關共同投標廠商「甲等綜合營造業」之特定資格，其中具有相當經驗或實績部分，涵括：截止投標日前10年內，完成與招標標的同性質或相當之工程契約，其單次契約金額不低於1億5,300萬元，或累計契約金額不低於3億1,479萬9,790元等要件；具有相當財力部分，涵括：實收資本額不低於3,147萬9,979元整，或經會計師簽證或審計機關審定之上一會計年度或最近一年度財務報告及其所附報表，其內容合於淨值不低於2,623萬3,316元、流動資產不低於流動負債及總負債金額不超過淨值4倍等要件。惟該校審查繼受廠商建隆公司「特定資格證明文件審查表」時，明知其實收資本額僅2,250萬元，且上一會計年度報表淨值僅2,480萬餘元，不符共同投標辦法第11條「與該成員

³ 人文學院二期工程與藝術學院工程工期係分別計算，因藝術學院工期較長，故藝術學院工程履約期限即為整體工程履約期限。嗣後，工期展延後履約期限至103年11月19日。

原資格條件相當之廠商」之規定（詳表1），該校卻於前揭文件審查表註記為合格⁴，並以103年6月26日東總字第1030012299號函同意更換本案原施工廠商九豪公司為建隆公司。另前揭函文說明二僅提及建隆公司基本資格符合規定，卻未提及特定資格審核結果，亦足證該校未善盡審查繼受廠商履約資格之責任。經該校詢問當時承辦人員表示係因疏漏而未註明特殊資格部分，但因未影響廠商權利，未再發文更正，主管業已口頭告誡該員。

表1 本工程繼受廠商應具備特定資格比較表

繼受廠商應具備特定資格	建隆公司資格文件
一、相當財力資格之證明需符合下列其中一項：	
(一)實收資本額不低於參仟捌佰貳拾伍萬元整。(3,825萬元 ⁵)	實收資本額 2,250 萬元 (未符原招標文件規定)
(二)經會計師簽證或審計機關審定之上一會計年度或最近一年度財務報告及其所附報表，其內容合於下列規定者： 1.淨值不低於貳仟陸佰貳拾參萬參仟參佰壹拾陸元整(2,623 萬 3,316 元)。 2.流動資產不低於流動負債。 3.總負債金額不超過淨值 4 倍。	1.淨值 2,480 萬餘元。 (未符原招標文件規定) 2.流動資產 3,647 萬餘元，流動負債 1,994 萬餘元。 3.總負債金額 1,804 萬餘元。

資料來源：本院及審計部整理自東華大學提供之文件。

(三)詢據東華大學副校長及營繕組人員表示，有關繼受作業，工程會未頒有相關作業程序或範例，且共同投標辦法第11條有關「與該成員原資格條件相當之

⁴ 由東華大學、設計監造廠商及專案管理廠商於 103 年 6 月 20 日簽名。

⁵ 查依本工程投標須知第 65 點規定：「投標廠商之特定資格及應附具之證明文件如下：……（一）單獨投標……2. 具有相當財力者：（1）實收資本額不低於新臺幣參仟捌佰貳拾伍萬元整……（二）共同投標……2. 具有相當財力者：（1）甲級綜合營造業（a）實收資本額不低於新臺幣參仟壹佰肆拾柒萬玖仟玖佰肆拾玖元整。」本工程係九豪公司與天發公司共同投標，可知「繼受營造廠商特定資格證明文件審查表」中所載「參仟捌佰貳拾伍萬元(3825萬元)」係「參仟壹佰肆拾柒萬玖仟玖佰肆拾玖元(3149 萬 9,979 元)」之誤植。但不影響繼受廠商建隆公司未符合投標須知之結果。

廠商」，未有相關解釋函及明定符合之標準。本工程原招標文件⁶所訂特殊資格，廠商若為單獨投標時，實收資本額不低於3,825萬元，或公司淨值不低於3,187萬5,000元。共同投標時，各廠商所須之淨值係依據工程設計施作內容土建及水電之比例分配，土建廠商需為甲級綜合營造業，實收資本額不低於3,147萬9,979元，或公司淨值不低於2,623萬3,000元；水電廠商實收資本額不低於677萬21元，或公司淨值不低於564萬1,684元。設計監造廠商洪清安建築師事務所建議，評估原廠商九豪公司已完成部分土建內容，繼受廠商所需淨值之分配比例得以降低為74.2%，所需淨值經計算為2,365萬1,250元（3,187萬5,000元 $\times$ 74.2%=2,365萬1,250元）。故繼受廠商建隆公司淨值2,480萬7,500元已超過2,365萬1,250元，符合所需；且與水電廠商天發公司淨值928萬6,488元合計，為3,409萬3,988元，已大於單獨投標時所需淨值3,187萬5,000元云云。

（四）依本院現場履勘時，東華大學人員提供書面資料顯示，原施工廠商九豪公司實收資本額為6,000萬元，繼受廠商建隆公司實收資本額僅2,250萬元，顯不「相當」。至有關共同投標之繼受廠商所需淨值，是否得扣除原廠商已完成金額比例調降一節，現場詢據東華大學表示，扣除原廠商已完成金額比例，調降繼受廠商所需淨值係依據設計監造廠商建議，該校尊重建築師專業判斷之計算方式，審查會當日專案管理廠商及該校承辦人員皆認為符合規定⁷，事先並未向工程會請求函釋；經審計部函報缺失後，該校業經107年5月11日檢討相關人員疏失責任會議、

⁶ 投標須知第 65 點。

⁷ 詳見東華大學 107 年 3 月 19 日檢討相關人員疏失責任會議紀錄。

107年7月18日人事甄審暨考績委員會審查，依「國立東華大學職員獎懲實施要點」予以原營繕組組長邱○忠申誡1次，原營繕組承辦人陳○用技正申誡2次行政處分。另有關共同投標辦法第11條所稱「與該成員原資格條件相當之廠商」，依工程會於本院詢問會議提供書面資料，該會105年7月12日工程企字第10500198040號函曾答復國防部：「旨述辦法第11條規定，繼受之廠商須為與被繼受者投標時提出之所有原資格條件(包括特定資格)相當之廠商……」。東華大學事後曾以106年3月31日東總字第1060006281號函，向工程會詢問建隆公司是否符合本工程共同投標廠商繼受資格。經該會106年5月4日工程企字第10600097970號函復東華大學：「繼受營造廠商特定資格證明文件審查表之『淨值』部分未勾選，『合格』欄位註記之內容低於招標文件規定……建隆營造有限公司之特定資格條件是否符合共同投標辦法第11條規定，不無疑義」。可知東華大學辦理本工程繼受廠商特定資格審查時，扣除原施工廠商已完成金額比例，調降共同投標之繼受廠商所需淨值，已「低於招標文件規定」，遑論「與被繼受者投標時提出之所有原資格條件(包括特定資格)相當」。

(五)綜上可知，繼受廠商建隆公司與原施工廠商九豪公司資格條件顯不相當。揆諸本工程自建隆公司繼受至終止契約2年10個月期間⁸，僅施作工程進度16.13%⁹，且有施工人力不足情形¹⁰，致終止契約時已逾履約期限（103年11月19日）達2年6個月之久，顯

⁸ 103年8月1日至106年6月1日。

⁹ 50.25%-34.12%=16.13%

¹⁰ 藝術學院工程自105年2月24日起無人施工。

示東華大學未詳予審查繼受廠商之履約資格，即同意更換共同投標廠商，衍生繼受廠商因財力及履約能力不足，嚴重延宕工程執行進度，致終止契約，工程迄未完工，核有違失。

二、東華大學未依政府採購法及工程會函釋審查原施工廠商所提履約保證金連帶保證保險單，經工程會函知缺失後，仍未注意確認保單有效性；復未重視「採購契約之當事人變更」屬不負賠償責任之專業法律意見，輕率默許繼受廠商逕以原施工廠商履約保證金連帶保證保險單作為履約保證，致與繼受廠商終止契約後，無法沒收廠商履約保證金，損及機關權益，核有違失

(一)按本工程契約書第14條(三)規定：「廠商所繳納之履約保證金及其孳息得部分或全部不予發還之情形：……4. 因可歸責於廠商之事由，致部分終止或解除契約者，依該部分所占契約比率計算之保證金；全部終止或解除契約者，全部保證金。」工程會90年9月14日(90)工程企字第90035618號令說明三：「自91年1月1日起（以繳納日為準），廠商以履約保證金保證保險單繳納履約保證金者，其保證保險內容必須符合政府採購法規定，機關始得接受。」工程會96年2月12日函頒修正之「履約保證金連帶保證保險單條款」第4條：「採購契約之變更：採購契約如有變更時，本公司之保證責任以變更後之契約為準。但得標人不履行契約應由本公司負給付責任，而由被保險人依照原決標或採購契約條件就未完成部分重新採購時所為之變更不在此限。但重新採購所為之變更係屬本採購未依契約履約所致者，仍由本公司負給付責任。」

(一)據審計部函報，原施工廠商九豪公司102年7月16日

以兆豐產物保險股份有限公司(下稱兆豐產險公司)履約保證金保證保險單繳交履約保證金3,823萬元，要保人為九豪公司，惟該校審查上開履約保證金保證保險單時，並未依上揭工程會90年9月14日(90)工程企字第90035618號令說明三規定審查該保險單有無符合政府採購法規定，致保單條款未符工程會96年2月12日工程企字第09600061053號函頒修正之「履約保證金連帶保證保險單條款」格式及內容(上開保單條款差異詳表2)。該校仍於102年7月24日同意九豪公司所送履約保證金文件，上開缺失業經工程會103年10月20日工程企字第10300327470號函¹¹通知該校在案。該校接獲上開工程會通知後，雖由專案管理廠商協助確認廠商(建隆公司)繼受後履約保證金之有效性，然據專案管理廠商委託之安信商務法律事務所103年11月10日安信(103)字第086號法律意見書第3點說明¹²，本案符合保單條款第5條規定「採購契約之當事人變更」之情形，屬兆豐產險公司不負賠償責任之除外條款，故建議要求繼受廠商重新繳納履約保證金。該校卻不予理會，僅依據104年1月5日兆豐產險公司意外保險部召開履約保證金保證保險說明會議紀錄¹³，即未再要求繼受廠商建隆公司重新繳交履約保證金，惟該次會議結論僅解釋保單條款第4條規

¹¹ 建隆公司以103年9月17日(103)東隆字第10308037號函附兆豐產險公司履約保證金保證保險單(保險單號碼:0222第02PFB00013號)予工程會，詢問該保險單於其繼受本工程後之效力疑義。

¹² 103年11月10日安信(103)字第086號法律意見書第3點說明，本案符合保單條款第5條規定「採購契約之當事人變更」之情形，屬兆豐產險公司不負賠償責任之除外條款，故建議要求繼受廠商重新繳納履約保證金。

¹³ 兆豐產險公司意外保險部召開履約保證金保證保險說明會議係討論保單基本條款第4條保險期間之疑義，會議結論：「依上述保單約定所示，保險期間並不因保單所載採購期間屆至而終止；而需至要保人完成履約且驗收合格，符合發還履約保證金條件或經被保險人書面通知載明終止保證責任之時止。……」

定之保險期間，根本未提及施工廠商變更是否屬保單條款第5條規定之不負賠償責任情形。東華大學因未釐清該保單之有效性，乃至終止契約日(106年6月1日)後，該校於106年6月6日及8月3日兩次函請兆豐產險公司給付履約保證金3,823萬元，該公司於同年9月5日兆產(106)意理字第0631號函，以該校請求給付保險金已逾2年時效¹⁴及採購契約當事人變更非屬承保範圍等理由拒絕給付。

表 2 本工程履約保證金保單條款與工程會版本比較表

工程會 96.2.12 函頒履約保證金連帶保證保險單條款	本工程兆豐產險公司履約保證金保證保險單保單條款
第 3 條：保險期間 本保險單之承保期間為自本保險單簽發之日起，至完成履約驗收且經被保險人書面通知解除保證責任之日止。…… 第 4 條：採購契約之變更 採購契約如有變更時，本公司之保證責任以變更後之契約為準。但得標人不履行契約應由本公司負給付責任，而由被保險人依照原決標或採購契約條件就未完成部分重新採購時所為之變更不在此限。但重新採購所為之變更係屬本採購未依契約履約所致者，仍由本公司負給付責任。	第 4 條：保險期間 本保險契約之承保期間為自要保人與被保險人簽訂採購契約之時起，至完成履約且驗收合格，符合發還履約保證金條件或經被保險人書面通知載明終止保證責任之時止。 第 5 條：採購契約之變更 採購契約如有變更時，本公司對變更後之契約仍負賠償責任。但對下列事項變更，本公司不負賠償責任： 一、採購契約之當事人。 二、採購契約變更後，增加契約範圍之部分。 三、終止或解除採購契約後之重新採購。

資料來源：本院整理自東華大學提供書面資料。

(二)詢據東華大學副校長及營繕組相關人員表示，該校於收到安信商務法律事務所103年11月10日安信(103)字第086號法律意見書後，即以103年11月21

¹⁴ 東華大學於103年6月26日通知九豪公司終止契約，惟因遲未依契約第14條(三)有關「因可歸責於廠商之事由，致部分終止或解除契約者，不予發還履約保證金」，以及兆豐產險公司履約保證金連帶保證保險單條款第6條規定有關「被保險人應於知悉後15日內通知」兆豐產險公司請求給付履約保證金等，爰故兆豐產險公司拒絕給付。

日東總字第1030022552號函通知建隆公司及天發公司展延履約保證金保證保險單期限或重新繳交履約保證金。建隆公司於收文後與兆豐產險公司協商，兆豐產險公司乃於104年1月5日召開說明會議，會中建隆公司負責人邱○禎偕同出席，兆豐產險公司在明知當事人已變更之情形下，明確表示「保險期間並不因保單所載採購期間屆至而終止；而需至要保人與被保險人簽訂採購契約之時起，至完成履約且驗收合格，符合發還履約保證金條件或經被保險人書面通知載明終止保證責任之時止。保險期間屆至前，本保險契約之當事人及被保險人均為保單效力所及……」。本案施工廠商屬繼受性質，倘前廠商之履保金仍有效，即無須繳納；兆豐產險公司於說明會議已表示仍屬有效，又經專案管理廠商104年2月9日函知符合規定，故未再要求繼受廠商重新繳納履約保證金云云。

(三)惟查依東華大學所提答詢書面資料，實難以佐證東華大學所稱「兆豐產險公司於說明會議已表示仍屬有效」；另「專案管理廠商104年2月9日函知符合規定」，亦僅是重申保證責任不因保單所載採購期間屆至而終止，而非指東華大學所認知之當事人變更，保證保險單仍有效。相關會議紀錄及函文內容如下：

1、兆豐產險公司意外保險部104年1月5日召開履約保證金保證保險說明會議紀錄略以：

(1)開會事由：保單基本條款第4條保險期間之疑義說明。

(2)討論事項：

〈1〉東華大學：本保單所載採購期間為103年7月11日至104年1月31日，及102年7月11日至103

年8月31日，而保單承保工程迄未施作完成，保險責任是否已因保單期間屆至而終止？

〈2〉保險人（兆豐產險公司）：依本保單第4條保險期間約定：「本保險契約之承保期間為自要保人與被保險人簽訂採購契約之時起，至完成履約且驗收合格，符合發還履約保證金條件或經被保險人書面通知載明終止保證責任之時止。」

（3）會議結論：「依上述保單約定所示，保險期間並不因保單所載採購期間屆至而終止；而需至要保人完成履約且驗收合格，符合發還履約保證金條件或經被保險人書面通知載明終止保證責任之時止。……」

2、專案管理廠商亞新顧問公司104年2月9日函東華大學：「……原廠商九豪公司所提履約保證金保證保險單，保證責任是否因保單所載採購期間屆至而終止，履保公司以保證保險單條款第4條保險期間說明終止條件為完成履約且驗收合格，符合發還履約保證金條件或經被保險人書面通知載明終止保證責任之時止。……」尚未違反契約規定。

（四）綜上所述，東華大學未依政府採購法及工程會函釋審查原施工廠商所提履約保證金連帶保證保險單，經工程會函知缺失後，仍未注意確認保單有效性；復未重視「採購契約之當事人變更」屬不負賠償責任之專業法律意見，輕率默許繼受廠商逕以原施工廠商履約保證金連帶保證保險單作為履約保證，致與繼受廠商終止契約後，無法沒收廠商履約保證金，損及機關權益，核有違失。

三、東華大學未善盡履約管理責任，任令施工廠商一再

拖延施工進度，延宕完工時程；復於工程進度嚴重落後時，未依契約及相關規定積極處理，屢次同意施工廠商辦理估驗計價付款，致保留未撥付廠商之款項不足以扣抵逾期違約罰款，迄今仍與施工廠商訴訟中，核有違失

- (一)依本案工程契約書第7條(一)1.規定：「廠商應於決標次日起30日曆天內開工並接管工地及保全作業，並於開工之日起274日曆天內人文學院完工及390日曆天內藝術學院大樓完工，……」同契約第9條(十八)規定：「廠商不於前款期限內，依照改善或履行者，機關得採行下列措施：1.自行或使第三人改善或繼續其工作，其費用由廠商負擔。2.終止或解除契約，並得請求損害賠償。3.通知廠商暫停履約。」同契約第21條(一)5.規定：「廠商履約有下列情形之一者，機關得以書面通知廠商終止契約或解除契約之部分或全部，且不補償廠商因此所生之損失：5.因可歸責於廠商之事由，致延誤履約期限，情節重大者。」次依工程會公共工程廠商延誤履約進度處理要點(下稱廠商延誤履約進度處理要點，已列於本工程契約附件(二))第3點規定：「機關處理廠商延誤履約進度案件，得視機關與廠商所訂契約之規定及廠商履約情形，依下列方式之一處理：(一)通知廠商限期改善。(二)通知連帶保證廠商履約。(三)以監督付款方式，由分包廠商繼續施工。(四)終止或解除契約，重行招標。(五)其他經機關認定並訂明於契約之方式。」同要點第4點規定：「機關為前點處理方式之決定或採擇，應就下列事項綜合評估：(一)當時工程之進展情形。(二)該工程對整體或後續工程可能產生之影響。(三)該工程之急迫性。(四)廠商之履約能力及意願。(五)機關所掌握之未付工程款、保留款及履約保證金等額度。(六)處理所

需時間及額外成本多寡。(七)可能造成問題之複雜程度及發生糾紛之可能性。(八)與公共利益之相關性。(九)其他特殊考量事項。」同要點第5點規定：「……如因可歸責於廠商之事由，致進度落後達一定程度，且經通知限期改善後未積極改善者，機關得依契約規定暫停核發估驗計價款。前項情形，如廠商提報趕工計畫經機關核可並據以實施後，其進度落後情形經機關認定已有改善者，機關得恢復核發估驗計價款。」

(二)據審計部函報，本工程於102年8月8日開工，工期390日曆天，原訂103年9月10日完工，惟工程施工進度自開工次月(102年9月)起即呈現落後狀態(詳表3)，其中103年1月份落後超過5%¹⁵，核屬廠商延誤履約進度處理要點第2點規定所稱施工進度落後5%以上之廠商延誤履約進度案件。該校雖於103年2月11日第26次專案管理施工協調會議限期廠商於103年2月底前改善完成，惟專案管理廠商於103年3月4日核定原施工廠商九豪公司所提趕工計畫書，預定於同年6月20日完工，實際執行結果，迄同年4月份工程進度已嚴重落後31.25%。工程進度落後幅度持續擴大，屬可歸責於廠商之事由，致進度落後達一定程度，且經通知限期改善後未積極改善者，已符合該要點第5點規定，得依契約規定暫停核發估驗計價款之要件。惟該校卻仍予同意支付九豪公司第8期及第9期估驗計價款，金額合計5,847萬5,262元，核有未當。

表3 本工程履約期間施工進度落後情形

時間	預定進度 (%)	實際進度 (%)	落後百分 點 (%)	備註
102年9月	1.80	1.24	0.56	

¹⁵ 預定進度 28.94%，實際進度 13.98%，落後 14.96%。

102年10月	3.24	2.14	1.10	
102年11月	8.90	5.82	3.08	
102年12月	17.65	11.86	5.79	
103年1月	28.94	13.98	14.96	
103年2月	43.03	20.88	22.15	
103年3月	56.45	29.44	27.01	
103年4月	67.57	36.32	31.25	
103年5月	76.15	38.64	37.51	103.5.22九豪公司無預警停工。
103年6月	76.15	34.12	42.03	停工期間再次檢視停工日已完成工項，下修施工進度，因估驗計價比率為30.38%，並無超計價情形。
103年7月	76.15	34.12	42.03	
103年8月	99.22	34.62	64.60	103.8.1復工，由建隆公司繼受。 當日預定進度99.14%，實際進度34.12%，落後65.02%。
103年9月	99.61	35.89	63.72	
103年10月	99.71	36.42	63.29	
103年11月	100.00	40.69	59.31	
103年12月	100.00	41.19	58.81	
104年1月	100.00	40.30	59.70	因藝術學院輕隔間材料運離工地，致實際進度減少。
104年2月	100.00	40.84	59.16	
104年3月	100.00	41.86	58.14	
104年4月	100.00	42.68	57.32	
104年5月	100.00	43.83	56.17	
104年6月	100.00	44.92	55.08	
104年7月	100.00	45.34	54.66	
104年8月	100.00	45.98	54.02	
104年9月	100.00	45.98	54.02	
104年10月	100.00	47.29	52.71	
104年11月	100.00	47.79	52.21	
104年12月	100.00	47.98	52.02	
105年1月	100.00	48.29	51.71	

105年2月	100.00	48.32	51.68	
105年3月	100.00	48.41	51.59	
105年4月	100.00	48.48	51.52	
105年5月	100.00	48.62	51.38	
105年6月	100.00	48.92	51.08	
105年7月	100.00	48.92	51.08	
105年8月	100.00	48.93	51.07	
105年9月	100.00	48.93	51.07	
.....				
106年6月	100.00	50.25	49.75	106.6.1終止契約

註 1. 工程進度均計至月底。

2. 資料來源：審計部整理自東華大學106年9月5日提供之監造日報。

(三)次查九豪公司於103年5月22日無預警停工後，由建隆公司繼受九豪公司權利義務，於同年8月1日復工施作，履約期限至103年11月19日止(工期展延後，包含繼受作業之工期展延)，然而復工日之工程進度已落後達65.02%，且屬可歸責於廠商之情形，該校即應按廠商延誤履約進度處理要點第3點規定處理方式及第4點規定評估事項妥為評估處理，或採通知廠商限期改善方式妥處，或採終止或解除契約重行招標方式辦理，惟該校於103年9月19日同意建隆公司所提趕工計畫書，預定於104年4月30日完工(該校另於104年1月22日函送第13次施工督導紀錄時，限期廠商於104年1月底前改善)，實際執行結果，截至104年4月30日止工程進度仍大幅落後57.32% (詳表4)，該校卻無積極之處置作為。嗣該校於104年3月26日第2次核定建隆公司所提趕工計畫書，預定於104年11月15日完工，實際執行結果，截至104年11月15日止工程進度仍大幅落後52.32%。嗣後藝術學院工程自105年2月24日起無人施工，工程營造綜合保險亦於同年2月5日到期後

未再加保¹⁶，足證繼受廠商已無施作本工程意願。惟該校仍於105年9月26日第3次核定建隆公司所提趕工計畫書，預定於106年6月30日完工，實際執行結果，迨至工程終止契約日（106年6月1日）止進度仍落後49.75%，尚未完工。上開期間該校同意估驗計價30次，支付建隆公司（含分包廠商）5,339萬5,121元。本案工程履約過程，建隆公司3次提送趕工計畫書，均未能依所訂期限完成，綜計自復工日至終止契約日2年10個月期間¹⁷，係原契約工期之2.6倍¹⁸，繼受廠商之施作進度僅較變更施工廠商前增加16.13%¹⁹。該校任令廠商於履約期間一再拖延施工進度，未依上開工程契約書第9條（十八）及廠商延誤履約進度處理要點第3點等相關規定為必要之處置，迭次延宕完工時程，顯未善盡主辦機關履約管理責任。又本工程自103年2月起工程進度已落後逾20%，屬可歸責於廠商之事由，且人文學院二期工程及藝術學院工程分別於103年5月19日及11月19日屆履約期限。惟據該校歷次估驗計價資料顯示，自104年3月份（第16期估驗計價）起該校保留未撥付廠商金額加計履約保證金均不足以扣抵其逾期違約金，顯示該校於上開工程進度嚴重落後時，經通知九豪公司及建隆公司限期改善未果後，卻未依廠商延誤履約進度處理要點第5點規定，妥為考量暫停核發估驗計價款或另為適當之處置，仍持續辦理估驗計價並支付廠商工程款計3,663萬餘元（工程進度落後逾20%以上，估驗計價支付九豪公司

¹⁶ 建隆公司106年2月22日所送保險單，因未繳交保費，經富邦產物保險股份有限公司106年5月3日存證信函解除保險契約。

¹⁷ 103年8月1日至106年6月1日，共1,036日曆天。

¹⁸ $1,036/390=2.6$

¹⁹ $50.25\%-34.12\%=16.13\%$

及建隆公司計1億1,187萬餘元，其中第16至第40-2期估驗計價支付廠商3,663萬餘元)，致工程終止契約後尚須向繼受廠商建隆公司追償逾期罰款金額，損及校方權益。

表4 繼受廠商趕工計畫書核定及實際履約情形

趕工計畫書次別	核定日期	趕工計畫書所載完成改善期限	實際履約情形
九豪公司	103.3.4	無	九豪公司於 103.5.22 無預警停工
繼受廠商建隆公司復工日 (103.8.1)			復工日(103.8.1)止，預定進度 99.14%，實際進度 34.12%，落後 65.02%。
建隆公司 第 1 次 提送	103.9.19	104.4.30	截至 104.4.30 止，預定進度 100%，實際進度 42.68%，落後 57.32%，進度仍大幅落後。
建隆公司 第 2 次 提送	104.3.26	104.11.15	截至 104.11.15 止，預定進度 100%，實際進度 47.68%，落後 52.32%，仍尚未完工。
建隆公司 第 3 次 提送	105.9.26	106.6.30	工程終止契約日(106.6.1)止，預定進度 100%，實際進度 50.25%，落後 49.75%，仍尚未完工。

資料來源：審計部彙整。

(四)有關施工廠商延誤履約仍予以估驗計價原因

- 1、有關本工程原施工廠商九豪公司於103年1月起進度落後已超過10%，且同年4月底之進度已落後達31.25%，東華大學未依廠商延誤履約進度處理要點第5點規定，暫停核發估驗計價款一節，詢據東華大學代表表示，本工程確有工程採購契約第5條（一）、5、（1）規定，履約實際進度落後預定進度達10%以上者，機關得暫停給付估驗計價款之情形。惟東華大學為考量校方整體利益、使用單位需求時程、廠商積極趲趕施工進度之意願說明及實際施工進度尚未估驗計價金額²⁰等情況，分別於103年3月19日、4月15日、5月7日召開會議研商，在考量整體之公共利益下同意支付

²⁰ 廠商實際施工進度仍高於估驗計價進度。

估驗計價款，以協助廠商得以繼續施工，雖然最終九豪公司於5月22日起無預警停工，但經結算結果仍有1,105萬6,704元尚未支付，且也順利完成繼受作業，免於終止契約。

- 2、有關繼受廠商建隆公司於103年8月1日復工施作後，歷經3次提送趕工計畫書，均未能依所訂期限完成，東華大學仍同意支付建隆公司(含分包廠商)30次估驗計價款5,339萬餘元一節，詢據東華大學代表表示，建隆公司於103年8月1日繼受開工時，實際施工進度為人文二期56.77%、藝術27.91%、合計34.12%；至104年1月1日時人文二期為68.04%、藝術為33.61%、合計41.19%，該期間進度增加人文二期11.27%、藝術5.70%、合計7.07%，可見繼受初期確能逐步穩定推進。惟至104年起因建隆公司與前標分包商協商不順遂，分包商不願進場施工或不願出貨，並將進場材料運離工地，致使工地施工為之停頓。當時人文二期外牆磁磚鋪貼及內牆粉刷(含油漆)均已完成，僅剩建築部分收尾及機電部分設備進場測試；藝術工程主結構體亦已完成，刻正辦理內牆水泥粉刷作業，倘此時與廠商終止契約，反不符公眾利益。故該校以協助廠商全力先行完成人文二期大樓及取得使用執照為主要目標，以利該建物可儘早啟用，減少校方損失。期間教育部及工程會多次邀請工程界之專家學者至該校訪視協助；依據歷次會議專家學者提供之意見，皆表示該校應協助廠商估驗請款、排除障礙，以利廠商資金周轉，並要求廠商再次提報趕工計畫。惟就結果而論，確有提送3次趕工計畫書仍未能依限完成改善，該校難謂已善盡督導管理之責。經審計部函

報缺失後，該校業經107年5月11日檢討相關人員疏失責任會議、107年7月18日人事甄審暨考績委員會審查，依「國立東華大學職員獎懲實施要點」予以營繕組代理組長邱○承口頭訓誡，營繕組承辦人邱○安技佐申誡1次行政處分。

- 3、另查依東華大學提供書面資料，人文二期大樓於105年11月30日取得使用執照，105年12月20日竣工，106年3月31日驗收合格，人文二期大樓驗收缺失改善完成後，該校即要求廠商應依106年2月10日同意核定之趕趕計畫，趕辦藝術學院大樓，以利於107年3月完工，廠商亦確實於106年2月底陸續派駐工班及機具進場施作。惟東華大學於106年3月15日接獲臺東縣政府函文通知，建隆公司因綜合營造業登記證已遭廢止註銷²¹，以致工地於106年4月27日全數撤場，106年6月1日終止契約。
- 4、有關廠商未領工程款是否足以扣抵逾期違約金一節，詢據東華大學代表表示，本工程106年6月1日終止契約後清查，結算金額為1億8,813萬3,234元，逾期違約金以結算金額20%計為3,776萬2,646元，未領工程款尚有2,808萬6,390元，另履約保證金為3,823萬元，所以逾期違約金尚未超過履約保證金加未領工程款，但該校仍就建隆公司因未如實告知其綜合營造業登記證已遭廢止，以致終止契約，造成該校損失，提起損害賠償之民事訴訟中。

(五)綜上，東華大學未善盡履約管理責任，任令施工廠

²¹ 繼受廠商建隆公司經臺東縣政府104年6月11日廢止營造業許可，該廠商所提行政訴訟經最高行政法院105年8月11日裁定「上訴駁回」，經濟部亦於同年11月2日廢止該公司「E101011綜合營造業」登記。

商一再拖延施工進度，延宕完工時程；復於工程進度嚴重落後時，未依契約及相關規定積極處理，屢次同意施工廠商辦理估驗計價付款，致保留未撥付廠商之款項不足以扣抵逾期違約罰款，迄今仍與施工廠商訴訟中，核有違失。

- 四、教育部明知東華大學非工程專業機關，卻未依政府採購法及「機關洽請代辦工程採購執行要點」規定，命其洽由其他具有專業能力之機關代辦工程採購；又本工程為巨額工程採購案，該部卻未善盡監督之責，要求東華大學依「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」訂定必要之特殊資格，並採最有利標決標，尋求優良廠商施作，以致迭次發生廠商因財務不健全及履約能力不足等因素而終止契約，至今多方官司纏訟，且工期延宕已逾8年，迄未完工，核有嚴重違失

(一)按政府採購法對代辦工程採購之規定

- 1、政府採購法第5條第1項：「機關採購得委託法人或團體代辦。」同法第40條：「機關之採購，得洽由其他具有專業能力之機關代辦。上級機關對於未具有專業採購能力之機關，得命其洽由其他具有專業能力之機關代辦採購。」
- 2、「機關洽請代辦工程採購執行要點」²²第1點：「為建立政府採購法第40條代辦採購機制，協助非工程專業機關辦理工程採購，以提升公共工程進度及品質，特訂定本要點。」同要點第3條：「行政院所屬一級機關、直轄市及縣（市）政府應就本機關及所屬（轄）機關所辦理之工程採購，善盡監督及協調之責。」同要點第4條：「未具工程

²² 98年4月22日院授工企字第09800166920號函頒。

採購專業能力或人力之機關，得徵求其他無隸屬關係，但具有工程專業能力之機關同意後代辦採購。」

(二)次按政府採購法對巨額工程採購投標廠商資格之規定

- 1、按政府採購法第36條第1項及第2項規定：「機關辦理採購，得依實際需要，規定投標廠商之基本資格。特殊或巨額之採購，須由具有相當經驗、實績、人力、財力、設備等之廠商始能擔任者，得另規定投標廠商之特定資格。」

(1) 基本資格：

依政府採購法第36條第4項規定訂定之「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」(下亦稱認定標準)第4條規定略以，為確保投標廠商具有履約能力，得規定基本資格，要求廠商檢具下列證明文件：1. 具有製造、供應或承做能力之證明(如：得標後可取得履約所需設備、技術、財力、人力之說明或品質管制能力文件等)；2. 具有如期履約能力之證明(如迄投標日止，正履行中之所有契約尚未完成部分之總量說明、此等契約有逾期履約情形者之清單、逾期情形及逾期責任之說明、律師所出具之迄投標日止廠商涉及賠償責任之訴訟中案件之清單及說明或廠商如得標則是否確可如期履約及如何能如期履約之說明等)……；5. 信用證明等。

(2) 特定資格：

認定標準第5條第1項規定略以，機關辦理特殊或巨額採購，除訂定基本資格外，得視採購案件之特性及實際需要，就下列事項擇定投標廠商之特定資格，並載明於招標文件：「一、

具有相當經驗或實績者。其範圍得包括於截止投標日前5年內，完成與招標標的同性質或相當之工程、財物或勞務契約……**二、具有相當人力者**。其範圍得包括投標廠商現有與承包招標標的有關之專業或一般人力證明。**三、具有相當財力者**。其範圍得包括實收資本額不低於招標標的預算金額之十分之一，或經會計師簽證或審計機關審定之上一會計年度或最近一年度財務報告及其所附報表，其內容合於下列規定者：(一)淨值不低於招標標的預算金額十二分之一。(二)流動資產不低於流動負債。(三)總負債金額不超過淨值4倍……**四、具有相當設備者**。其範圍得包括完成與招標標的同性質或相當之工程、財物或勞務所需之自有設備。其尚無自有者，得以租賃、租賃承諾證明或採購中或得標後承諾採購證明代之。……」

- 2、機關辦理特殊或巨額之工程採購，除依上開規定訂定投標廠商基本資格外，仍「得視採購案件之特性及實際需要」妥適訂定投標廠商之特定資格，由具有相當經驗、實績、人力、財力、設備之廠商參與投標，以避免影響工程品質及進度。
- 3、另依工程會102年2月26日工程管字第10200066980號函示，機關辦理特殊或巨額之工程採購，應考量投標廠商承攬能力，如因未妥適訂定特定資格，致無履約能力廠商得標而影響工程品質及進度者，得依採購人員倫理準則第12條及第13條規定追究相關人員疏失責任。

(三)又按政府採購法對決標方式之規定

- 1、政府採購法第52條規定：「機關辦理採購之決標，應依下列原則之一辦理……一、訂有底價之

採購，以合於招標文件規定，且在底價以內之最低標為得標廠商。二、未訂底價之採購，以合於招標文件規定，標價合理，且在預算數額以內之最低標為得標廠商。三、以合於招標文件規定之最有利標為得標廠商。四、採用複數決標之方式……機關採前項第3款決標者，以異質之工程、財物或勞務採購而不宜以前項第1款或第2款辦理者為限。」

2、依據工程會101年3月3日工程企字第10100073930號函示，各機關辦理採購，毋需遵循「最低標為原則、最有利標為例外」，應依政府採購法及個案採購特性選擇適當決標方式，以維持採購效率及品質，且機關如經考量採購特性，而採最低標決標者，應注意避免廠商低價搶標，並可依下列方式辦理：

(1) 可採異質性最低標以維採購品質：

具異質性之工程可依政府採購法施行細則第64條之2規定，就廠商之經驗、能力、過去履約紀錄與獎懲情形、財務狀況等予以評分，並訂定及格分數，採評分方式審查，就資格及規格合於招標文件規定，且總平均評分在及格分數以上之廠商開價格標(即異質性最低標)。

(2) 可採統包以維採購效率：

採購機關基於效率及品質要求，可另依政府採購法第24條規定，將設計與施工合併，以統包方式辦理工程招標，擇優良廠商決標。

(四) 詢據教育部代表表示，該部自行政院核定本計畫後，99年起即將本案納入該部公共建設推動會報列管，每月定期請東華大學到部報告最新辦理情形，並曾於103年1月20日、103年8月20日、104年3月6

日、104年6月11日、105年9月23日、106年3月27日及106年9月26日多次至該校訪視督導。在履約階段遭遇窒礙困難，該部亦協助東華大學解決，提出建議。查依教育部於本院詢問會議後補充書面資料，105年10月間，該部及東華大學曾內部檢討，認本工程為巨額工程採購案，原招標方式未採行最有利標決標，以尋求優良廠商施作，以致後續發生廠商財務不健全及履約能力不足等因素，是造成工程延宕主因。該部基於協助及督導學校預算資本門執行情形，力求工程能儘速順利完工，故密集安排工程訪視作業，協助學校解決困境，然廠商財力不足，設計監造單位及施工廠商各方互信基礎低，造成計畫延宕。又本工程地處偏遠，有能力承攬之營造廠商較少，加上預算偏低，誘因不足，東華大學雖曾於103年2月函請調增經費，惟本案後續工程有界面、分包協力廠商及前廠商債權等相關問題，營造廠商承接意願低，加上專案管理廠商、設計監造廠商及施工廠商三方間履約爭議，其複雜度已非東華大學所能即時排除解決等語。

- (五)綜上，教育部明知東華大學非工程專業機關，卻未依政府採購法及「機關洽請代辦工程採購執行要點」規定，命其洽由其他具有專業能力之機關代辦工程採購；又本工程為巨額工程採購案，該部卻未善盡監督之責，要求所屬東華大學依「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」訂定必要之特殊資格，並採最有利標決標，尋求優良廠商施作，以致迭次發生廠商因財務不健全及履約能力不足等因素而終止契約，至今多方官司纏訟，且工期延宕已逾8年，迄未完工，核有嚴重違失。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三提案糾正國立東華大學。
- 二、調查意見四糾正教育部。
- 三、調查意見函復審計部。

調查委員：楊芳玲

陳慶財

章仁香