

調 查 報 告

壹、調查緣起：審計部函送本院審查案件，經本院內政及少數民族委員會第5屆第30次會議決議，推派委員調查。

貳、調查意見：

內政部消防署分別於民國（下同）99年5月、100年6月及8月間核定補助花蓮縣消防局辦理所屬第二大隊暨玉溪分隊、萬榮分隊、卓溪分隊3件廳舍新建工程。惟該署辦理本案期間，計有巨額經費遭保留、工程延宕久懸未結、工期仍頻展延等問題，經審計部臺灣省花蓮縣審計室（下稱花蓮縣審計室）派員查核發現，本案涉有違反契約規定不當展延工期情事，經該室通知花蓮縣消防局查明妥處，該局應允取消，其中卓溪分隊廳舍新建工程已於廠商請領尾款時扣繳逾期違約金新臺幣（下同）62萬餘元，仍有第二大隊暨玉溪分隊廳舍新建工程之逾期違約金275萬餘元，尚待向廠商收繳。嗣因廠商不服花蓮縣消防局依政府採購法第101條規定提報不良廠商停權處分，向行政院公共工程委員會（下稱工程會）提出申訴，花蓮縣消防局復據工程會採購申訴審議判斷書內容，推定應無所認定追回逾期違約金275萬餘元之依據，並據以結案。花蓮縣審計室截至105年4月21日止，多次函請該局查明行政疏失責任見復，惟該局對審計機關通知事項未為負責之答復，審計部遂依審計法第20條第2項規定，報請本院核辦。案經調閱花蓮縣政府、花蓮縣政府政風處、工程會、審計部等機關卷證資料，106年2月15日請花蓮縣審計室到院簡報說明，同年月23、24日赴花蓮縣消防局聽取簡報及履勘該3廳舍新建工程，復於同年3月24日詢問花蓮縣政府及工程會等相關人員，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、花蓮縣消防局辦理所屬第二大隊暨玉溪分隊等3件廳舍新建工程，廠商以申報開工須等待勘查期間，及因工期較短、地處偏遠工地、僱工不易，且因進度落後無法如期請領工程款，造成資金緊縮後續施工困難，無法繼續施作等理由，申請展延工期及辦理契約價金給付條件變更，該局基於當時工程進展情形、廠商履約能力及意願、公共利益等因素考量而同意其展延工期及辦理變更契約，惟按其所請所持理由，並非屬不可歸責於廠商事由，核與該局各廳舍新建工程契約第7條第3項第1款及花蓮縣政府暨所屬機關學校辦理各項工程工期核算要點第5點規定不符，且同意變更契約亦均影響政府採購招標之公平性，允應檢討改進。

(一)建築法第54條第1項規定：「起造人自領得建造執照或雜項執照之日起，應於6個月內開工；並應於開工前，會同承造人及監造人將開工日期，連同姓名或名稱、住址、證書字號及承造人施工計畫書，申請該管主管建築機關備查。」花蓮縣消防局辦理所屬第二大隊暨玉溪分隊、萬榮分隊及卓溪分隊3件廳舍新建工程契約第7條第3項工程延期第1款規定：「契約履約期間，有下列情形之一(且非可歸責於廠商)，致影響進度網圖要徑作業之進行，而須展延工期者，廠商應於事故發生或消失後，檢具事證，儘速以書面向機關申請展延工期。機關得審酌其情形後以書面同意延長履約期限，不計算逾期違約金……。」暨契約所附「花蓮縣政府暨所屬機關學校辦理各項工程工期核算要點」第5點規定：「工程契約規定為日曆天者，係指工程開工後每日為1日曆天(包括兩天在內)，但有左列情事之一得不計日曆天……」。

(二)查花蓮縣消防局100~101年辦理所屬第二大隊暨玉溪分隊、萬榮分隊及卓溪分隊3件廳舍新建工程，均

由○○營造有限公司（下稱○○公司）得標承攬，監造人為○○○建築師事務所，有關各工程違反契約規定不當展延工期情事如次：

1、第二大隊暨玉溪分隊廳舍新建工程：

- (1) 本工程原履約期限為開工日起180日曆天內竣工，花蓮縣消防局核定於101年2月1日開工。查○○公司於同年4月11日以101o造字第101041111號函略以：該工程於同年2月1日開工施作至2月8日後，因花蓮縣政府建設處建築管理科未核准開工，無法繼續施作為由，申請不計工期，經該局同年5月16日花消行字第1010003558號函復同意自同年3月1日至6日開工核准日止，計5日不計工期。惟查該工程花建執照字第101A0025號建造執照背面登載，其中開工備查勘驗項目之備查結果，業於同年3月1日經花蓮縣政府建管人員技佐○○○核章，及該工程設計監造建築師○○○簽章在案，顯示該工程已於同年3月1日經縣府建管單位准予開工備查，尚無○○公司所稱等待建管單位核准開工之等勘期。
- (2) 次查○○公司以受颱風強降雨影響，工程無法順利施作等由，透過當時之○○○立法委員花蓮服務處於101年9月26日函花蓮縣消防局協調，請求展延工期，該局於同年10月3日由前局長○○○主持該局第二大隊暨玉溪、萬榮、卓溪分隊3件廳舍新建工程協調會議，同意第二大隊暨玉溪分隊廳舍工程自開工日起180日曆天完工，更改為限期101年11月30日完工，計展延74.5日。按該次協調會議紀錄所載略以：因工期較短、地處偏遠工地、僱工不易執行困難，且因進度

落後廠商無法如期請領工程款，造成資金緊縮後續施工困難等情由，該局同意oo公司展延工期，惟查前揭oo公司申請展延工期情由，皆屬該公司經營管理所應承擔之風險，且該工程受颱風強降雨之影響，均已不計工期在案，此次同意工期展延，核與工程契約第7條第3項第1款規定未合。

- (3) oo公司以花蓮縣政府遲遲無法撥付工程估驗款，影響該公司施工進度為由，以101年11月29日101o造字第1011129801號函花蓮縣消防局，請求展延工期，經該局以同年12月11日花消行字第1010010221號函復略以：審酌付款程序較長、影響施工進度，同意履約期限展延15日，變更履約期限於同年12月15日完工。惟按前揭101年10月3日協調會議決議略以：同意採較寬鬆條件變更部分契約內容，其中原契約第5條第1項第5款第1目規定：「履約實際進度因可歸責於廠商之事由，落後預定進度達10%以上，且經機關通知限期改善未積極改善者」，修改為「採限期完工不計算落後進度，按月以實作估驗計價並提高保留款為20%方式給付工程估驗款。」查oo公司施作進度自101年9月1日起即落後達10%以上，屬可歸責於廠商事由，依契約規定，該局得於oo公司施作進度落後達10%以上期間，暫停給付估驗計價款。況查該局同年12月7日針對oo公司此次來函請求展延工期之簽呈分析說明略以：審核政府預算核撥及付款程序尚屬合理，惟因廠商財務困難，導致材料、工資無法如期支出，體恤廠商財務困難等情由，同意展延工期15日，惟核與工程契

約第7條第3項第1款規定未合。

2、卓溪分隊廳舍新建工程：

- (1) 本工程原履約期限為開工日起180日曆天內竣工，花蓮縣消防局核定於101年4月5日開工。查oo公司以同年8月8日101o造字第101080812號函附卓溪分隊廳舍新建工程無法施作工期統計表略以：該工程於同年4月9日至19日申報花蓮縣政府建設處建築管理科核准開工，待核准期間無法繼續施工為由，申請不計工期，經該局同年8月14日花消行字第1010006580號函復同意自同年4月9日至19日（4月10、13日工程督導查核有施工扣除2日）開工核准日止，計9日不計工期。惟查該工程花建執照字第101A0247號建造執照背面登載，其中開工備查勘驗項目之備查結果，業於同年4月11日經花蓮縣政府建管人員技士oooo核章，及該工程設計監造建築師ooo簽章在案，顯示該工程已於同年4月11日經縣府建管單位准予開工備查，尚無oo公司所稱等待建管單位核准開工之等勘期。
- (2) 次查oo公司以受颱風強降雨影響，工程無法順利施作等為由，透過當時之ooo立法委員花蓮服務處於101年9月26日函花蓮縣消防局協調，請求展延工期，該局於同年10月3日由局長ooo主持該局第二大隊暨玉溪、萬榮、卓溪分隊3件廳舍新建工程協調會議，同意卓溪分隊廳舍工程自開工日起180日曆天完工，更改為限期101年12月15日完工，計展延28日。按該次協調會議紀錄所載略以：因工期較短、地處偏遠工地、僱工不易執行困難，且因進度落後廠商無法如期請領工程款，造成資金緊縮後續施工困

難等情由，該局同意oo公司展延工期，惟查前揭oo公司申請展延工期情由，皆屬該公司經營管理所應承擔之風險，且該工程受颱風強降雨之影響，均已不計工期在案，此次同意工期展延，核與工程契約第7條第3項第1款規定未合。

- (3) oo公司以花蓮縣政府遲遲無法撥付工程估驗款，影響該公司施工進度為由，以101年11月29日101o造字第1011129801號函花蓮縣消防局，請求展延工期，經該局以同年12月11日花消行字第1010010221號函復略以：審酌付款程序較長、影響施工進度，同意履約期限展延15日，變更履約期限於同年12月30日完工。惟查該局同年12月7日針對oo公司此次來函請求展延工期之簽呈分析說明略以：審核政府預算核撥及付款程序尚屬合理，惟因廠商財務困難，導致材料、工資無法如期支出，體恤廠商財務困難等情由，同意展延工期15日，惟核與工程契約第7條第3項第1款規定未合。

3、萬榮分隊廳舍新建工程：

- (1) 本工程原履約期限為開工日起180日曆天內竣工，花蓮縣消防局核定於101年2月24日開工。查oo公司以同年4月11日101o造字第101041131號函略以：該工程同年2月24日開工至同年3月22日，因花蓮縣政府建設處建築管理科未核准開工，無法繼續施作為由，申請不計工期，經該局同年5月16日花消行字第1010003557號函復同意自同年3月13日向縣府建管單位申請開工日至同年3月22日開工核准日止，同意展延計9日。惟查該工程花建執照字第100A0757號建

造執照背面登載，其中開工備查勘驗項目之備查結果，業於同年3月13日經花蓮縣政府建管人員技佐000核章，及該工程設計監造建築師000簽章在案，顯示該工程已於同年3月13日經縣府建管單位准予開工備查，尚無00公司所稱等待建管單位核准開工之等勘期。另查工程會嗣後處理00公司申訴停權處分之訴1030700號採購申訴審議判斷書，其中針對廠商申報開工等勘期之判斷理由略以：建築法第54條第1項規定之申報開工僅係備查，不必等待核准，申報次日即可開工。

(2) 次查00公司以受颱風強降雨影響，工程無法順利施作等為由，透過當時之000立法委員花蓮服務處於101年9月26日函花蓮縣消防局協調，請求展延工期，該局於同年10月3日由局長000主持該局第二大隊暨玉溪、萬榮、卓溪分隊3件廳舍新建工程協調會議，同意萬榮分隊廳舍工程自開工日起180日曆天完工，更改為限期101年12月15日完工，計展延62日。按該次協調會議紀錄所載略以：因工期較短、地處偏遠工地、僱工不易執行困難，且因進度落後廠商無法如期請領工程款，造成資金緊縮後續施工困難等情由，該局同意00公司展延工期，惟查前揭00申請展延工期情由，皆屬該公司經營管理所應承擔之風險，且該工程受颱風強降雨之影響，均已不計工期在案，此次同意工期展延，核與工程契約第7條第3項第1款規定未合。

(三) 按前開3件工程契約內容為招標時之公開文件，亦為各投標廠商競標依據，有關契約價金給付條件、延遲履約、雙方權利義務責任等，均已於契約明文記

載，依該3件工程契約第5條第1項第5款第1目規定，履約實際進度因可歸責於廠商之事由，落後預定進度達10%以上，且經機關通知限期改善未積極改善者，機關得暫停給付估驗計價款至情形消滅為止。惟查該3件工程前述施工進度落後原因，皆屬可歸責於廠商施作不力之事由，嗣又衍生暫停估驗計價款，亦屬廠商財務調度及資金周轉風險，本應由廠商自行承擔，然花蓮縣消防局為協助OO公司解決財務困難等問題，於101年10月3日召開協調會同意展延工期及辦理契約價金給付條件變更，修改為不計算落後進度，按月以實作估驗計價，實已影響當初廠商競標之公平性，顯有未當。

- (四) 針對前揭不當展延工期及辦理契約價金給付條件變更一情，經詢據花蓮縣政府說明略以：1. 該局為契約當事人，依民事契約自由原則，當然得基於公共利益及機關達成任務需要與施工廠商合意變更契約條款，以遂行契約所欲達成之目標（完成消防廳舍興建）。2. 當年颱風頻仍且該局3廳舍工程均位處偏遠、交通不便，僱工十分不易，且處於原住民鄉鎮，多數原住民工人因生活習慣不同，工作時間無法掌握，致生工程執行困難。3. 廠商於101年10月3日協調會時，工程已完工在即（廠商表示再1至2個月即可完工），如無法適度放寬工期，廠商因調度困難只能停工，將使工程延宕，甚至解約，完工之日遙遙無期。4. 該局103年接獲花蓮縣審計室查核意見後，積極追究廠商逾期責任，部分收繳逾期違約金額度已達契約規定上限（工程結算金額20%），合計1,198萬9,285元，並刊登不良廠商停權。5. 該局依行政院91年11月18日院臺工字第0910046387號函核定之「公共工程廠商延誤履約進度處理要點」第4點規定，

考量當時工程之進展情形、廠商之履約能力及意願、確保工程品質(估驗計價保留款由5%提高為20%)、處理所需時間及額外成本多寡及公共利益之相關性，決定酌予調整工期、協助廠商儘速完工。

(五)綜上，花蓮縣消防局辦理所屬第二大隊暨玉溪分隊、萬榮分隊及卓溪分隊3件廳舍新建工程，廠商以申報開工須等待勘查期間，及因工期較短、地處偏遠工地、僱工不易，且因進度落後無法如期請領工程款，造成資金緊縮後續施工困難，無法繼續施作等理由，申請展延工期及辦理契約價金給付條件變更，該局基於當時工程進展情形、廠商履約能力及意願、公共利益等因素考量而同意其展延工期及辦理變更契約，惟按其所請所持理由，並非屬不可歸責於廠商事由，核與該局各廳舍新建工程契約第7條第3項第1款及花蓮縣政府暨所屬機關學校辦理各項工程工期核算要點第5點規定不符，且同意變更契約亦均影響政府採購招標之公平性，允應檢討改進。

二、有關花蓮縣消防局第二大隊暨玉溪分隊廳舍新建工程不當展延工期94.5日及追繳逾期違約金275萬餘元一節，工程會於廠商申訴停權處分之採購申訴審議判斷認為「招標機關係本案之當事人，其所為之意思表示即已生法律上之效力，不容嗣後任意反悔」，該局衡酌難續據以追討，尚屬實情；又，花蓮縣消防局3件廳舍新建工程採購案之原承辦人及主管科長業因履約督導不周，經該局懲處在案，查其懲處情形，與實情尚無不符。

(一)花蓮縣消防局辦理所屬第二大隊暨玉溪分隊等3件廳舍新建工程，展延工期失當一情，前調查意見一已纂述甚詳，其中卓溪、萬榮兩分隊廳舍新建工程，該局已依花蓮縣審計室103年6月18日審花縣一字第

1030051527號函文意見，取消追回各項不計工期合計52日、71日，依約計罰逾期違約金至契約價金總額20%上限411萬4,489元、399萬7,418元，惟「第二大隊暨玉溪分隊廳舍新建工程」於取消追回各項不計工期合計94.5日過程，該局以○○公司有政府採購法第101條第1項第10款延誤履約期限情節重大情形，通知將刊登政府採購公報(停權)，經○○公司提起異議、申訴，工程會104年2月13日採購申訴審議判斷結果：「原異議處理結果撤銷」，理由略以：「該6次展延工期均屬兩造當事人合意為之，已構成契約之內容，故招標機關不得嗣後以審計單位對於已核定展延之工期認有所疑慮，而撤銷已核定之工期，否則有害於兩造之信賴原則，且招標機關係本案之當事人，其所為之意思表示即已生法律上之效力，不容嗣後任意反悔。因此，就招標機關核定工期之程序上完備性與明確性，應認招標機關已展延工期合計153日。」花蓮縣消防局因工程會採購申訴審議判斷結果不利於機關，即未依花蓮縣審計室意見續向○○公司追回94.5日之逾期違約金275萬餘元，並據以結案。基此，該局所屬第二大隊暨玉溪分隊新建工程收回展延工期之爭議，因經工程會之審議判斷結果而有所猶豫，其情屬實。

- (二)按工程主辦機關面對承商工程進度落後，須以何方式維護機關權益，雖有不同抉擇方式，惟應依政府採購法令及契約規定辦理，查花蓮縣消防局辦理「第二大隊暨玉溪分隊廳舍新建工程」前揭94.5日不計工期理由，確與契約及「花蓮縣政府暨所屬機關學校辦理各項工程工期核算要點」規定有違，倘工程若依原訂契約扣款、計算逾期違約金及暫停給付估驗計價固然為方式之一，惟同時可能致使廠商周轉

更為困難進而加劇進度落後、停工甚或倒閉，就機關整體利益考量實非唯一之處置方式，花蓮縣消防局到院辯以，該局綜合考量公共利益、廠商履約能力、意願及配合趕工情形、工程里程碑達成狀況、因應措施等，經由雙方合意協議新的履約期限，最終使廠商有資金完工，達成工程施作目的，業將損害減至最低等語，按玉溪、萬榮、卓溪3廳舍新建工程已分別於103年1月28日、5月16日、11月17日驗收合格使用，核其所辯事實，尚符實情。而本案因工程會審議判斷結果，花蓮縣消防局欲對廠商追償，確有困難，亦屬實情，惟本案執行過程，承辦人及科長未能及時做好履約管理，致機關面臨工程無法如期完工驗收，確有疏失，業經該局懲處在案，查其懲處情形，與實情尚無不符。

(三) 綜上，有關花蓮縣消防局第二大隊暨玉溪分隊廳舍新建工程不當展延工期94.5日及追繳逾期違約金275萬餘元一節，工程會於廠商申訴停權處分之採購申訴審議判斷認為「招標機關係本案之當事人，其所為之意思表示即已生法律上之效力，不容嗣後任意反悔」，該局衡酌難續據以追討，尚屬實情；又，花蓮縣消防局3件廳舍新件工程採購案之原承辦人及主管科長業因履約督導不周，經該局懲處在案，查其懲處情形，與實情尚無不符。

三、花蓮縣政府辦理工程採購允宜考量施工區域環境之特殊性及招（流、廢）標狀況，妥善合理規劃工期，而非如同本案不分施工地點偏遠與否均給予180日曆天；另現行「花蓮縣政府暨所屬機關學校辦理各項工程工期核算要點」不符工程實務需求部分，花蓮縣政府允宜通盤檢討，以符工程執行實際需要。

(一) 查花蓮縣消防局辦理所屬第二大隊暨玉溪分隊等3

件廳舍新建工程時，其施工區域位於花蓮縣南區偏遠鄉鎮，廠商投標意願低，經多次招標結果，最後均由OO公司得標承攬，因契約履約期限規定均為「開工之日起180日曆天內竣工」，並不分路途遠近而有不同施工期限，經詢據花蓮縣政府相關人員到院表示略謂：「花蓮縣消防局所屬3件廳舍新建工程契約均訂定180日曆天工期設計，係由建築師規劃，該局非工程專業機關，因為花蓮都是原住民地區，101年受颱風天災影響，災後工人又要修自己的房子，所以工人調度有困難，廠商可歸責性是比較高一點，但該局基於公益考量遂將契約變更為限期完工，現行『花蓮縣政府暨所屬機關學校辦理各項工程工期核算要點』不符工程實務需求部分（編按：無裁量空間），將回去進行研擬修正。」

- (二)按一般工程慣例，在有一切天災包括山崩、地震、海嘯、火山爆發、颱風、豪雨、惡劣、異常氣候或洪水造成之意外災害，工地對外通路遭遇災害致交通連續中斷及非承包商所得預見或預防控制之風險等事由，承包商得請求展延工期。據交通部中央氣象局颱風歷史資料庫，101年颱風在花蓮之總雨量超過50毫米者，計有101年7月30日至8月3日蘇拉颱風帶來407.5毫米，及同年8月21日至25日間天秤颱風帶來144.5毫米；而100年則有5月27日至28日桑達颱風帶來60毫米，及同年8月27日至31日間南瑪都颱風帶來358毫米。足徵，101年花蓮確實面臨較大且受害時間較密集之災害型氣候，影響工程完工期限，招標機關與廠商對於當年之天然災害可能影響，辦理投標時實難有可預期性，而循往年模式處理工程進度，故花蓮縣消防局所辯，與實情尚無不符，惟該局於日後規劃招標契約條件時，允宜考量

自身之特殊地理環境，及工程施工之實際影響因素，妥善合理規劃工期，以避免日後履約發生爭議。

(三)綜上，花蓮縣政府辦理工程採購允宜考量施工區域環境之特殊性及招（流、廢）標狀況，妥善合理規劃工期，而非如同本案不分施工地點偏遠與否均給予180日曆天；另現行「花蓮縣政府暨所屬機關學校辦理各項工程工期核算要點」不符工程實務需求部分，花蓮縣政府允宜通盤檢討，以符工程執行實際需要。

調查委員：蔡委員培村、楊委員美鈴