

調 查 報 告

壹、案由：據訴，關西鎮公所辦理關西鎮正義路、中興路、明德路雨水下水道工程，疑涉有施工位置變更幅度82%及減少設施地下雨水下水道箱涵等違失，致該鎮公所與承包商間給付工程款民事事件及與新竹縣政府間補助費行政訴訟事件均遭法院判決敗訴，其行政作為斲傷機關形象，陳請調查釐清責任歸屬等情案。

貳、調查意見：

據訴，為新竹縣關西鎮公所（下稱關西鎮公所）辦理內政部營建署全額補助，委託新竹縣政府代辦之「關西鎮正義路、中興路、明德路雨水下水道工程」（下稱系爭工程），疑涉有違失，且經審計部臺灣省新竹縣審計室（下稱新竹縣審計室）派員專案調查，亦認本案施工位置變更幅度達82%，與政府採購法第22條第1項第6款規定不符；又將原預定施設雨水下水道箱涵減少189.3M，人孔及集水井減少8座，RCP涵管減少39.8M，大量增加鋪設瀝青混凝土路面等較易施工項目，嚴重偏離原補助計畫範疇，致衍生關西鎮公所與承包廠商間給付工程款民事事件（臺灣高等法院101年度建上字第160號）及關西鎮公所與新竹縣政府間工程補助款之行政訴訟事件（最高行政法院104年度判字第778號）均遭法院判決敗訴。新竹縣政府爰不撥付補助款，並將款項繳回內政部營建署，關西鎮公所以法院強制執行關西鎮公庫及行政訴訟敗訴為由，向關西代表會提請動用鎮庫經費支付系爭工程款項，該公所相關人員顯有失職，其行政作為斲傷機關形象云云。

案經本院函請內政部營建署、新竹縣政府政風處、新竹縣政府、關西鎮公所等機關說明並提供相關卷證資

料。復於106年8月28日請關西鎮北斗里里長劉○○、新竹縣政府工務處處長羅○○、下水道科科長曾○○、承辦人宋○○及關西鎮公所主任秘書吳○○、建設課課長陳○○、新竹縣芎林鄉公所建設課課長游○○、新竹審計室洪○○主任、課長劉○○、稽察張○○等人陪同赴現場勘查，並假新竹縣審計室會議室聽取各單位簡報。為釐清系爭工程變更設計等爭點，又於106年11月16日請行政院採購暨公共工程委員會（下稱工程會）主任秘書蘇○○、科長謝○○、技正楊○○、內政部營建署下水道工程處北區分處分處長巫○○、第三分隊分隊長徐○○、新竹縣政府國際產業發展處副處長（新竹縣政府工務處下水道科前任科長）姜○○、新竹縣政府工務處副處長（繼任科長）徐○○、新竹縣政府工務處下水道科（約用人員）技士宋○○、北斗里里長劉○○、桃園市政府技正（新竹縣政府關西鎮公所前任建設課課長）張○○、新竹縣芎林鄉公所課長（原任關西鎮公所建設課技士兼代理課長）游○○、關西鎮公所課長陳○○、關西鎮公所主計室繼任主任蔡○○到院接受詢問（關西鎮公所主計室前任主任洪○○及內政部營建署原承辦人陳○○技士無法到院，於詢問會議前提供書面資料）。另就主計人員得否自行解釋政府採購法，實質審查變更設計書圖、合約書，拒絕同意支付經機關首長核定之工程採購等，函¹詢行政院主計總處表示意見。今調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、新竹縣政府接受內政部營建署全額補助、委託代辦系爭工程，然卻怠於執行施工障礙物調查、地下管線協調遷移等職責，將系爭工程設計及發包等事項全部委由關西鎮公所辦理，繼而變動原計畫之規劃與施工時程，肇致公所之規劃案尚未完成，工程案則提前執

¹ 106年12月21日處台調伍字第1060832409號函。

行，加上發包期程被縣府壓縮，在未能全盤瞭解地下管線分布情形下，導致公所後續發生民事與行政訴訟糾紛，影響政府形象，殊為不當

- (一)按水患治理特別條例第1條（95年1月27日公布）規定：「為加速治理易淹水地區水患及治山防洪，保障人民生命財產安全，提升當地居民生活品質，並保育優質水環境，特制定本條例。」同條例第2條第3款規定：「中央執行機關為執行本條例各項工作，得委託直轄市、縣（市）政府或農田水利會執行。」同條例第2條第6款規定直轄市、縣（市）政府或農田水利會辦理下列事項：「一、本條例治理工程用地之取得。二、河川、排水、雨水下水道疏濬清淤與應急工程之辦理。三、接受中央執行機關委託辦理本條例各項工作之執行。」
- (二)內政部營建署為執行「易淹水地區水患治理計畫第2階段實施計畫雨水下水道工程」，於98年4月30日與新竹縣政府簽訂系爭工程委託代辦協議書，委託該府辦理系爭工程之規劃、設計、施工、預算書圖審查及施工相關事宜，工程款新臺幣（下同）900萬元由內政部營建署全額補助。依前述委託代辦協議書，新竹縣政府應辦理本工程規劃、設計、發包、監造之招標及施工障礙排除，施工督導、履約管理驗收、保固；用地之取得與施工障礙物調查、地下管線協調遷移；依本協議書第肆條代辦範圍，履行本協議書之內容，並善盡管理人之義務，協調及監督本工程技術服務廠商及承包工作（含應配合事項）。
- (三)惟有關係爭工程規劃、設計、發包、監造之招標及施工障礙排除，施工督導、履約管理驗收、保固；用地之取得與施工障礙物調查、地下管線協調遷

移；協調及監督本工程技術服務廠商及承包工作等，實際均由關西鎮公所辦理。經本院函詢新竹縣政府，該府是否複委託關西鎮公所實際辦理系爭工程，有無簽訂代辦協議書等，該府106年8月22日函復²略稱，其與關西鎮公所並未訂定系爭工程委託代辦協議書，惟確「有協定之存在」。

- (四)嗣後，新竹縣政府工務處代表於本院106年8月28日現場履勘時表示，該府受內政部營建署委託代辦「新竹縣關西鎮正義路、中興路、明德路雨水下水道工程」後，再將系爭工程設計及發包等事項委由關西鎮公所辦理，預算由公所自行編列，待工程竣工後再向該府請款。經本院請該府會後提供足資證明與關西鎮公所「有協定之存在」之內部簽辦文件、函文或任何書面資料時，新竹縣政府工務處代表答覆，新竹縣政府與公所間之「協定」並無訂定任何書面資料。
- (五)經本院106年11月16日詢據新竹縣政府工務處宋○○技士（時任職關西鎮公所，97年7月接辦本案）表示，本工程由內政部營建署委託新竹縣政府代辦，該府確實將系爭工程設計及發包等事項委由關西鎮公所辦理，該府與公所間並無訂定任何書面資料，惟早期縣府依舊例都交由地方政府（指鄉鎮公所）辦理，均無書面協議。經本院再詢據內政部營建署下水道工程處北區分處分處長，渠表示系爭工程係由內政部營建署全額補助，委託新竹縣政府代辦，不宜全部交由關西鎮公所辦理，以後將於代辦協議書內明確敘明。
- (六)又查，本案為內政部委託新竹縣政府代辦之工程，

² 106年8月22日府工水字第1060368365號函。

新竹縣政府既未依水患治理特別條例等相關規定自行辦理工程業務，又未依代辦協議書進行施工障礙物調查及地下管線協調遷移，該府於97年12月8日³函請關西鎮公所修正工程執行計畫書，公所在98年2月17日將修正後系爭工程之執行計畫書檢陳新竹縣政府後，公所隨即於同年月19日辦理委託規劃設計監造採購案之招標，因僅有2家廠商投標而流標。本案原提出之計畫係訂於99年執行，98年僅辦理規劃案，然新竹縣政府卻於98年3月2日⁴發文要求公所於98年度執行並須在4月底前完成工程發包，因期程被壓縮，而公所為完成該項急迫時效之要求，於未能全盤瞭解地下管線分布情形下，同年3月16日、5月6日分別完成監造及工程施工廠商之決標案，肇致公所承辦單位因而遭受主計室前主任洪○○質疑其施工障礙物調查辦理成效，工程完工後，再加上新竹縣政府拒付工程款項，造成後續民事與行政訴訟糾紛，並成為公所與代表會失和因素之一，而新竹縣關西鎮公所迄至本院召開詢問會議方知縣府與內政部訂定代辦協議書及該府應負施工障礙物調查、地下管線協調遷移等職責。基此，新竹縣政府明顯怠於執行職務，影響政府形象。

(七)綜上，新竹縣政府接受內政部營建署全額補助、委託代辦系爭工程，即應依代辦協議書實質辦理本工程規劃、設計、發包、監造之招標及施工障礙排除，施工督導、履約管理驗收、保固；用地之取得與施工障礙物調查、地下管線協調遷移等工作。惟該府先是怠於執行施工障礙物調查、地下管線協調遷移等職責，將系爭工程設計及發包等事項全部委由關

³ 新竹縣政府97年12月8日府工水字第0970182653號函。

⁴ 新竹縣政府98年3月2日府工水字第0980029203號函。

西鎮公所辦理，再變動原計畫之規劃與施工時程，肇致公所之規劃案尚未完成，工程案則提前執行，加上發包期程被縣府壓縮，在未能全盤瞭解地下管線分布情形下，導致公所後續發生民事與行政訴訟糾紛，影響政府形象，殊為不當。

二、新竹縣政府同意系爭工程變更設計在前，卻又以關西鎮公所變更設計不符合政府採購法及會計法等相關規定，將工程款返還內政部營建署，致令關西鎮公所無以支付承包廠商，且因該公所與承包廠商間民事訴訟敗訴，遭臺灣新竹地方法院強制執行關西鎮公庫，支付系爭工程款項，新竹縣政府難辭其咎，亟應研謀補救方案，妥為解決

(一)按政府採購法第9條規定：「本法所稱主管機關，為行政院採購暨公共工程委員會」同法第6條第3項規定：「司法、監察或其他機關對於採購機關或人員之調查、起訴、審判、彈劾或糾舉等，得洽請主管機關協助、鑑定或提供專業意見。」同法第10條規定：「主管機關掌理下列有關政府採購事項：……二、政府採購法令之研訂、修正及解釋。」同法第22條第1項第6款規定：「機關辦理公告金額以上之採購，符合下列情形之一者，得採限制性招標：……六、在原招標目的範圍內，因未能預見之情形，必須追加契約以外之工程，如另行招標，確有產生重大不便及技術或經濟上困難之虞，非洽原訂約廠商辦理，不能達契約之目的，且未逾原主契約金額百分之五十者。」另地方制度法第14條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體，依本法辦理自治事項。」

(二)內政部營建署委託新竹縣政府代辦系爭工程，98年6月25日關西鎮公所與北斗里長、承包廠商、中華電

信、自來水公司、瓦管處等單位代表會勘正義路及明德路交會處，因既有管線複雜，下水道施作路線與方式須變更。98年7月24日新竹縣關西鎮公所即由鎮長羅○○主持召開合約修正檢討會並邀集該公所主計室主任洪○○、新竹縣政府時任工務處下水道科科長姜○○與承辦人宋○○等人與會，新竹縣政府結論部分係請該公所將修正合約書報縣府核備，變更設計若因管線無法遷移之故，則應附與各管線單位會勘紀錄等內容，堪認新竹縣政府於該次會議業知悉關西鎮公所需進行路線設計變更。

(三)關西鎮公所遂將變更設計預算書之相關資料函⁵送新竹縣政府，新竹縣政府即函⁶轉該公所申請變更設計案至內政部營建署。惟關西鎮公所承辦人游○○於98年9月4日接獲營建署台北分處易淹水地區負責人陳○○技士通知，該分處已檢還變更設計預算書給新竹縣政府，原因係變更設計經縣府同意即可，無須該分處同意備查；同時為求於年底前完成該工程，請公所儘速與承商完成變更設計議定及復工等語，關西鎮公所承辦人遂於98年9月6日簽請發文通知○○公司及○○公司於98年9月8日復工進場施作。嗣經新竹縣政府以98年9月21日府工水字第0980149389號函同意備查。而內政部營建署亦分別於98年6月26日、98年7月29日及98年11月10日分3期逕撥新竹縣政府臺灣銀行竹北分行「新竹縣庫總存款戶」，撥款金額分別為270萬元、270萬元及360萬元，合計900萬元⁷。足徵，內政部營建署業知系爭工程為應實際需要而進行路線變更設計，並就新

⁵ 新竹縣關西鎮公所98年8月20日關鎮建字第0980010993號函。

⁶ 新竹縣政府98年8月27日府工水字第0980133430號函。副本：新竹縣關西鎮公所。

⁷ 內政部營建署106年8月11日營署水字第1061366028號函。

竹縣政府核轉之系爭工程變更設計預算書，分別同意撥付款項在案。

- (四)有關新竹縣政府98年9月21日府工水字第0980149389號函備查同意變更設計，係同意預算或書圖？抑或是全部同意一節，經本院106年11月16日詢據宋技士表示，係「從預算書封面到封底全部同意，含變更下水道路線等均同意備查，但關鍵在於要把變更契約書及議定書送到縣府。本案98年7月7日停工、關西鎮公所98年7月9日同意停工，公所與承包廠商○○公司雙方議定後，縣府還沒有發出同意變更備查公文前，公所已經先在98年9月9日同意並發文通知廠商復工，這是有問題的；公所應該在98年9月9日前就跟廠商完成變更議定書。公所主張機關首長已經同意用印⁸，但是議定書是超過履約驗收期間才完成⁹。」等語。惟詢據關西鎮公所建設課前技士游○○及現任課長陳○○表示，該公所於「98年9月6日即簽陳承包廠商用印之變更設計議定書5份，縣府在跟內政部營建署請款時，也是用我們雙方（指關西鎮公所與承包廠商○○公司）的議定書（當時尚未完成用印），內政部營建署才同意在98年11月20日撥付第3期款360萬元。」卷查該公所98年8月20日申請變更設計，也是應98年7月24日關西鎮鎮長羅○○主持合約修正檢討會，新竹縣政府工務處代表姜○○科長及宋○○技士要求¹⁰，經內政部營建署98年9月7日原件檢還縣府，「縣府98年9月21日同意備查後；98年9月26日承辦人游○○即在新竹縣政府同意函上簽請鎮長於議定書用

⁸ 變更議定書98年9月28日經關西鎮公所主秘核定用印。

⁹ 變更議定書99年1月21日用印完畢。

¹⁰ 並納入會議結論。

印，98年9月28日經關西鎮公所主任秘書裁示『如擬』，但主計主任（指前主任洪○○）有意見，所以我們主張有簽准用印，縣府不應該要求我們一定要在98年9月9日前就跟廠商完成變更議定書。」基此，關西鎮公所自始至終認為其作為均係為求能實際解決水患，並徵得內政部營建署及新竹縣政府之同意，副知廠商進行變更路線設計。惟該公所主計室前主任洪○○之不同意見，導致發生新竹縣政府所指系爭工程變更設計議定書之用印期程涉及採購契約要項變更之瑕疵。是以，新竹縣政府執意關西鎮公所應該在98年9月9日前就跟廠商完成變更議定書一節，容有討論空間。

(五)98年8月20日關西鎮公所應新竹縣政府要求，檢附完整預算書圖、會勘記錄影本、相片及水理計算等資料，報請該府同意備查，新竹縣政府以98年9月21日府工水字第0980149389號函同意備查系爭工程變更設計，程序理當業以完備。且新竹縣政府99年3月2日函¹¹請關西鎮公所將工程結算書送該府以轉陳內政部營建署進行工程決算作業，關西鎮公所99年3月4日函¹²請新竹縣政府撥付工程款。新竹縣政府隨即自99年5月27日¹³開始對變更設計程序提出質疑，認應俟本案工程變更設計等疑義釐清後，再予以核撥補助款，迄至100年5月26日¹⁴期間，6度對關西鎮公所函請撥付工程款一節，不斷以系爭工程設計變更不符政府採購法第22條第1項第6款規定、公所主計主任洪○○對於會計法第100條「關係

¹¹ 新竹縣政府99年3月2日府工水字第0990030911號函。

¹² 關西鎮公所99年3月4日關鎮建字第0990002343號函。

¹³ 新竹縣政府99年5月27日府工水字第0990080432號函。

¹⁴ 新竹縣政府100年5月26日府工水字第1000061528號函。

經費負擔或收入一切契約及大宗動產、不動產之買賣契約，非經會計人員事前審核簽名或蓋章，不生效力」等理由質疑關西鎮公所，拒絕付款。嗣後，新竹縣政府以關西鎮公所變更設計不符合政府採購法及會計法等相關規定，將工程款返還內政部營建署。

(六)有關新竹縣政府拒絕付款，該府採用關西鎮公所主計室主任洪○○對於政府採購法之見解以附簽意見「不應該以變更設計方式，任意施作地點」一節，案經本院詢問工程會、當地里長、關西鎮公所等人之說明及本院意見略以：

1、有關政府採購法第22條第1項第6款¹⁵規定

(1) 系爭工程是否可用變更設計方式變更下水道施作位置：工程會主任秘書表示，「系爭工程原始目的為解決淹水問題，實際上開工施作有瓶頸，要去做變更設計是符合原來目的，當然是可行的；但若變更施作位置，發現還是有淹水，這樣就可議。」

(2) 另依關西鎮公所及新竹縣審計室於本院現場履勘所提書面資料顯示，系爭工程係為解決明德路、正義路路口易淹水區域；原設計下水道排水路徑係由明德路→正義路→北平路；變更後，改由明德路→光復路及中興路→北平路。可知關西鎮公所係為解決淹水之目的而辦理變更路線，且據北斗里里長劉○○證稱，該系爭工程完工後，當地未有淹水情事，益徵其變更

¹⁵ 政府採購法第22條第1項第6款：「機關辦理公告金額以上之採購，符合下列情形之一者，得採限制性招標：……六、在原招標目的範圍內，因未能預見之情形，必須追加契約以外之工程，如另行招標，確有產生重大不便及技術或經濟上困難之虞，非洽原訂約廠商辦理，不能達契約之目的，且未逾原主契約金額百分之五十者。」

屬於原招標目的範圍。

- (3) 有關「必須追加契約以外之工程」，詢據工程會主任秘書表示：「追加契約以外之工程，包括既有項目數量的增加；另外，如本案因為要改路線，為了此種目的，他所更改的路線部分也算是第22條第1項第6款裡面。」另查依工程會97年12月23日工程企字第09700536510號函釋，政府採購法第22條第1項第6款所稱「必須追加契約以外之工程」之情形，包括新增項目、原契約項目數量之增加、原契約項目規格之變更等。可知，「必須追加契約以外之工程」之情形，包括原契約項目規格之變更（即變更施工位置）。
- (4) 有關變更金額是否「未逾原主契約金額百分之五十」，詢據關西鎮公所代表略稱，變更設計議定書，原主契約金額為830萬元，則原主契約金額50%應為415萬元；變更設計後，追加累計金額為152萬8,827元，並未逾原主契約金額50%。
- (5) 綜上所述，關西鎮公所98年8月20日關鎮建字第0980010993號函所稱：「變更設計在原計畫核定範圍內，排放水系及路徑並未改變，且無新增工項」，因此變更事項係「變更施工地點」及「原契約項目數量之增減」，洵堪認定。關西鎮公所變更下水道施作路線，尚難謂不當。

2、關西鎮公所辦理系爭工程變更設計過程，主計室主任核章時加註不同意見，是否符合採購法第13條第1項¹⁶監辦規定一節：

¹⁶ 「採購契約變更或加減價核准監辦備查規定一覽表」項次2，辦理契約變更，其變更部分之累計金額在公告金額以上，未達查核金額，自累計金額達公告金額之時起，加帳累計金額在公告金額以上者，並須符合採購法第22條第1項各款情形之一；由採購機關自行核准，並需符

- (1) 依「採購契約變更或加減價核准監辦備查規定一覽表」項次2，辦理契約變更，其變更部分之累計金額在公告金額以上，未達查核金額，自累計金額達公告金額之時起，加帳累計金額在公告金額以上者，並須符合採購法第22條第1項各款情形之一；由採購機關自行核准，並需符合採購法第13條第1項監辦規定。
- (2) 據工程會所提備詢書面資料：依政府採購法第13條第4項訂定「機關主會計及有關單位會同監辦採購辦法」，該辦法第4條第1項：「監辦人員會同監辦採購，應實地監視或書面審核機關辦理開標、比價、議價、決標及驗收是否符合本法規定之程序……。前項會同監辦，不包括涉及廠商資格、規格、商業條款、底價訂定、決標條件及驗收方法等採購之實質或技術事項之審查。但監辦人員發現該等事項有違反法令情形者，仍得提出意見。」詢據工程會主任秘書表示，變更設計過程之簽會，如非屬開標、比價、議價、決標及驗收之程序，而係公文簽會主計單位，主計單位提供不同意見者，非屬採購法第13條第1項規定之監辦程序，諒係基於主計、預算法規之職責提供意見。變更設計過程，主計室主任對於不同意見附簽。
- (3) 詢據關西鎮公所代表略稱，本案原主契約830萬元，自納入預算起，包括開標、比價、議價、決標及驗收，均簽會主計室及政風室，且監辦單位均有核章。變更設計後加帳金額1,528,827元，減少1,764,905元，「加帳金額」及「減帳

合採購法第13條第1項監辦規定。

絕對值，合計累計金額為3,293,732元，屬公告金額以上，但未達查核金額。變更設計過程，均簽會主計室，且主計室均有核章。另98年7月24日合約修正會議暨變更設計會議及99年1月18日竣工結算方式協調會，均邀請主計室及政風室出席，亦均有核章，依竣工結算方式協調會主席裁示，主計室意見應予註記，並連同與縣府及工程會往來公文，併於結算書。

(4) 綜上所述，關西鎮公所辦理系爭工程變更設計，尚難謂不符合「採購契約變更或加減價核准監辦備查規定一覽表」及政府採購法第13條第1項，本案系爭工程變更設計時，主計單位所提供不同意見，非屬採購法第13條第1項規定之監辦程序。

(七) 新竹縣政府採用關西鎮公所主計室前主任洪○○對該公所變更設計過程認為「不應該以變更設計方式，任意施作地點」履次¹⁷以附簽方式載以，該室依據會計法第100條之規定：「……關係經費負擔或

¹⁷關西鎮公所主計室前主任洪○○有關會計法第100條之附簽略摘如下：

- 一、（摘載變更設計議定書階段）系爭工程因變更設計自98年7月7日停工，關西鎮公所前技士游○○於98年9月6日簽請發文通知廠商於98年9月8日進場復工施作，惟關西鎮公所主計室主任洪○○簽附：「不應該以變更設計方式，任意施作地點，因為本案經費係以易淹水地區為理由擬定詳細計畫報奉上級補助單位審核通過後再予補助，倘任意更改施作地點後，原核准欲施作之地點發生淹水，則受災之責恐無人能負擔的起……承辦課室未就本室所提疑點作說明或釐清逕予變更在案，依據會計法100條之規定：……關係經費負擔或收入一切契約，及大宗動產、不動產之買賣契約，非經會計人員事前審核簽名或蓋章，不生效力。」
- 二、（摘載竣工結算書審議階段）99年1月18日關西鎮公所召開系爭工程竣工結算方式協調會，新竹縣政府下水道科姜○○及承辦人宋○○亦出席，該次會議紀錄之簽呈中，主計室主任洪○○附簽意見略以：「一、……本案契約沒有修正之必要。二、本案雖在原契約額度內辦理變更設計，但是相關變更施作位置之工項，已達主契約內所有工項的60%以上；換言之，變更後有60%以上之工項非在原招標目的範圍內，爰本室認為本案之變更程序已不符政府採購法第22條第1項第6款之規定，不應該逕洽原訂約廠商，而應該與原訂約廠商終止合約後，重新辦理公開招標。三、由於上開二項之關係，本室多所疑義，故並未於變更議定書上簽認，而是以書面附簽方式告知承辦單位，依據會計法第100條規定：『……關係經費負擔或收入一切契約，及大宗動產、不動產之買賣契約，非經會計人員事前審核簽名或蓋章，不生效力』……。」

收入一切契約，及大宗動產、不動產之買賣契約，非經會計人員事前審核簽名或蓋章，不生效力。」而拒絕給付工程款一節，經詢問行政院主計總處、工程會之說明及本院意見略以：

1、行政院主計總處說明略以：

- (1) 各機關主會計人員依據會計法¹⁸及內部審核處理準則¹⁹之規定，依相關法令執行內部審核工作，其中，審核機關辦理採購案件是否符合政府採購法²⁰所定程序，為主會計人員辦理採購審核應注意之事項。
- (2) 本案洪○○以系爭工程係以整治易淹水地區為目的，擬定計畫經上級機關審查核定之補助款為財源，提出不宜變更設計，更改施作地點，以及雖係在原契約總額內變更工項，惟變更範圍已達原契約60%等意見，似係對旨揭工程是否適用政府採購法第22條第1項第6款規定，以限制性招標方式由原得標廠商繼續辦理之妥適性，提出意見，期機關注意適法性問題，乃本主會計人員執行內部審核職責之立場，提出見解。

2、有關洪○○於變更設計公文簽會、工程竣工協調會等過程中所稱「變更後有60%以上之工項非在原招標目的範圍內，爰本室認為本案之變更程序已不符政府採購法第22條第1項第6款之規定，不

¹⁸ 會計法第95條規定，各機關實施內部審核，應由會計人員執行之。內部審核包括事前審核及事後複核，前者謂事項入帳前之審核，著重收支控制，後者謂事項入帳後之審核，著重憑證、帳表之複核與工作績效之查核。復依同法第96條規定，計畫、預算之執行與控制之財務審核，以及現金及其他財物之處理程序之財物審核，均屬內部審核之範圍；又同法第103條規定，會計人員執行內部審核事項，應依有關法令辦理。

¹⁹ 內部審核處理準則第24條規定，辦理採購案件是否依照政府採購法規定程序辦理，為各機關會計人員審核採購及財物處理時應注意事項之一。

²⁰ 政府採購法第13條規定，機關辦理公告金額以上採購之開標、比價、議價、決標及驗收，除有特殊情形者外，應由其主（會）計及有關單位會同監辦。

應該逕洽原訂約廠商，而應該與原訂約廠商終止合約後，重新辦理公開招標」經本院詢據工程會主任秘書明確表示，系爭工程「施工位置變更」仍在「原招標目的範圍」內，「如本案因為要改路線，……他所更改的路線部分也算是第22條第1項第6款裡面」亦如前述。另有關主（會）計人員表示不同意見，詢據工程會主任秘書表示：「變更設計過程之簽會，如非屬開標、比價、議價、決標及驗收之程序，而係公文簽會主計單位，主計單位提供不同意見者，非屬採購法第13條第1項規定之監辦程序，諒係基於主計、預算法規之職責提供意見。」

3、綜上，變更設計非屬開標、比價、議價、決標及驗收程序，主（會）計人員尚不得以會計法第100條規定不同意付款，而原變更設計議定書並無主（會）計人員核章之處，洪○○所提前開政府採購法適用疑義及會計法之意見，該公所鎮長裁示予以註記，惟新竹縣政府函復新竹縣關西鎮公所請款之審查意見，卻屢以關西鎮公所主計室前主任洪○○之偏差見解，拒絕撥付工程款，顯屬卸責之詞。

(八)又，本院106年8月28日現場履勘時，新竹縣政府工務處承辦人宋○○表示，因系爭工程變更設計後之施工地點非原公告之履約地點，且變更內容約64%，已逾政府採購法第22條第1項第6款規定，爰拒絕撥付補助款。有關該府對於變更內容約64%之計算²¹方式，係依據系爭工程進度至約36%時，廠商

²¹ 新竹縣政府106年11月16日現場履勘會議之書面說明八（二）。

因需變更設計，申請停工²²。如此，扣除變更設計前已完成之36%履約項目，賸餘64%係屬變更設計部分。另據新竹縣政府提供書面資料，新竹縣政府認為政府採購法第22條第1項第6款要件為「因未能預見之情形，必須追加」及「未逾原主契約金額50%」。亦即公所辦理系爭工程變更設計，應先完成原契約之履約標的後（債之本質），方得以採購追加。經本院詢問其真義，該府工務處宋○○技士乃說明，「所謂追加，是限制在原契約以外之工項，也就是一定要先完成原契約工程後，才可以用採購追加方式來辦理」。詢據工程會主任秘書表示：「我們的解釋沒有像縣府的意見那樣。」足徵，新竹縣政府於公所內部對採購實務見解不一之際，不但未協助公所向政府採購法之主管機關尋求釋示，復自行以誤解的政府採購法認知來辦理本案，又拒絕撥付工程款，加劇後續處理之困難度，殊為不當。

(九)綜上，新竹縣政府同意系爭工程變更設計在前，卻又以關西鎮公所變更設計不符合政府採購法及會計法等相關規定，將工程款返還內政部營建署，致令關西鎮公所無以支付承包廠商，且因該公所與承包廠商間民事訴訟敗訴，遭臺灣新竹地方法院強制執行²³關西鎮公庫，以支付系爭工程款項，新竹縣政府難辭其咎，亟應研謀補救方案，妥為解決。又，有關新竹縣政府辦理本案之相關人員疏失，距今已逾5年懲戒時效，爰無從追究責任，惟為防範類此案件發生，新竹縣政府應釐清疏失經過，妥為改善。

三、關西鎮公所於行政訴訟期間，未充分提供佐證資料，

²² 98年7月7日峰營滄字第9807001號函。

²³ 臺灣新竹地方法院101年10月22日新院千101司執豪字第27847號執行命令；同年月26日支付810萬6,605元。

致民事及行政訴訟案件均遭判決敗訴，允應檢討改進

- (一)關西鎮公所因新竹縣政府拒絕給付工程款，遭施工廠商向法院提起民事訴訟，經臺灣新竹地方法院101年度建字第9號、臺灣高等法院101年度建上字第160號民事判決應支付工程款在案。關西鎮公所遂向內政部提起訴願，遭內政部作成訴願不受理決定（臺北高等行政法院102年度訴字第1732號判決書第3頁），遂提起行政訴訟。惟經臺北高等行政法院102年度訴字第1732號及最高行政法院104年度判字第778號行政判決均敗訴。有關臺北高等行政法院判決關西鎮公所敗訴之原因摘略：「經查……（3）……依政府採購法第22條第1項第6款規定：『機關辦理公告金額以上之採購，符合下列情形之一者，得採限制性招標：……六、在原招標目的範圍內，因未能預見之情形，必須追加契約以外之工程，如另行招標，確有產生重大不便及技術或經濟上困難之虞，非洽原訂約廠商辦理，不能達契約之目的，且未逾原主契約金額50%者。』可知『未逾原主契約金額50%』僅係得採限制性招標亦即洽原訂約廠商辦理之要件之一，系爭工程施作變更幅度高達82%，既經審計部臺灣省新竹縣審計室審核認定如前，則以此幅度觀之，自難認其變更仍在原招標目的範圍內，與前開政府採購法第22條第1項第6款規定即有未符。……（4）……原告在未能證明其辦理系爭工程及變更設計均符合政府採購法規定之情況下，徒以系爭工程業已畢竣，且已依民事確定判決支付施作廠商○○公司相關款項為由，訴請被告給付8,989,662元，難認有理由。」（臺北高等行政法院102年度訴字第1732號判決書第23-24頁）另有關最高行政法院判決關西鎮公所敗訴之原

因摘略：「經查……（三）……原判決以被上訴人撥款之前提，必須上訴人辦理系爭工程及其變更設計均符合政府採購法規定，作為上訴人是否已依約定本旨提出給付之判斷，在上訴人未能依約定本旨提出給付前，被上訴人拒絕履行撥付工程經費之義務，核與約定無違，亦無不合。縱使上訴人不知應依政府採購法辦理本件工程之發包，因上述『變更後有60%以上之工項』及『本案施工位置變更幅度達82%』，均非在原招標目的範圍內，亦已違反一般契約之本旨。……（四）……參加人依系爭工程委託代辦協議書所約定之工程進度撥付被上訴人工程經費，並非以系爭工程已符合政府採購法相關規定，為撥付工程經費之依據。而被上訴人未依上訴人請求給付工程款，係因被上訴人已就系爭工程辦理過程是否符合政府採購法之疑義，先後以99年5月27日府工水字第0990080432號函、99年12月16日府工水字第0990195514號函、100年5月26日府工水字第1000061528號函通知上訴人應就系爭工程變更設計程序是否與政府採購法規定相符及相關工程施作疑義予以查明，並敘明俟系爭工程經辦過程之實質事項完成釐清並符合相關規定後即盡速辦理撥款事宜，乃係以上訴人辦理系爭工程及其變更設計均應符合政府採購法規定，作為上訴人是否已依渠等所為約定之本旨提出給付之判斷」（最高行政法院104年度判字第778號判決書第18-20頁）。

（二）依工程會所提備詢書面資料：「原招標目的範圍」定義，宜以個案工程原招標之目的認定之。就目的而言，尚須考量原招標工程所欲達成之功能、效益。本案增列二下水道鋪設路線計88 m，為中興路（55m）及光復路（33m）均分別自明德路路口向南銜接至

原擬鋪設路線之北平路口止。有關變更前與變更後路段之距離，以變更前最北端（正義路與光明路路口）與變更後最南端（北平路與光復路路口），並利用電子地圖測量，直線距離相差約233 m，如皆為解決同一區域之淹水問題，屬「原招標目的範圍」。有關工程會對「施工位置變更」、「原招標目的範圍」、「採購契約變更或加減價核准監辦備查規定一覽表」、「政府採購法第22條第1項第6款」、「政府採購法第13條」等節之解釋，前調查意見二已纂述甚詳，惟關西鎮公所到院坦承，該公所於訴訟期間未曾向法院聲請詢問工程會表示意見，所有答辯均委由律師處理等語。足徵，關西鎮公所於訴訟期間未能本於職責，督促相關承辦人員及律師切實就雙方爭議之處請工程會釋示，致該公所主計室前主任洪○○及新竹縣政府對於政府採購法相關規定之偏差見解，影響法院判斷，從而影響鎮公所公庫之使用及該公所與代表會間之關係，允應檢討改進。

(三)另本案經新竹縣審計室100年2月10日繕發審核通知予新竹縣政府，同日另依審計法第59條函²⁴請新竹縣政府政風處查明相關人員有無不法及違失情事，新竹縣政府政風處100年3月28日函²⁵復新竹縣審計室，業已將關西鎮前鎮長羅○○、前主任秘書李○○、建設課課長張○○、技士游○○與設計監造單位○○公司、施工廠商○○公司等涉有集體舞弊，工程經辦過程不理會監辦人員意見，逕行調降包商利潤、並將工程合約單價金額提高以圖利廠商並造成國家蒙受稅捐損失，渠等更利用工程變更設計之機會，涉有浮報工程經費、偷工減料、重複施作、

²⁴ 新竹縣審計室100年2月10日審竹縣三字第1000000085號函。

²⁵ 新竹縣政府政風處100年3月28日政三字第1004705031號函。

驗收不實等不法弊端，函²⁶報法務部調查局新竹縣調查站（下稱新竹縣調查站）依法偵辦。新竹縣調查站以100年2月18日新肅（1）字第10058003140號函復新竹縣政府政風處，該站已立案偵查系爭工程。經該站5年餘偵辦結果，該站以105年12月19日新肅（1）字第10558537010號函新竹縣政府政風處略以：「**經查無具體不法事證**，已奉准改列為參考資料。」

（四）綜上，關西鎮公所辦理系爭工程變更設計，尚難謂不符合政府採購法及會計法等相關規定，前調查意見二已纂述甚詳，相關採購人員經政風系統函送調查站偵辦，亦查無不法及違失情事；惟關西鎮公所於系爭工程民事及行政訴訟期間，未適時由熟稔案情之相關承辦人充分彙整答辯資料，或請求法院就採購疑義洽請主管機關工程會提供專業意見，致民事及行政訴訟案件均遭判決敗訴，允應檢討改進。

四、內政部營建署未依「水患治理特別條例」、「易淹水地區水患治理計畫」及「易淹水地區水患治理計畫考核作業要點」確實督導新竹縣政府落實代辦協議書相關事項，任令新竹縣政府將系爭工程全數委由關西鎮公所辦理，坐視新竹縣政府與關西鎮公所撥付工程款爭議糾紛，終致關西鎮公所完成系爭工程後，無法支付工程款，並產生後續訴訟糾紛，允應檢討改進

（一）為加速治理易淹水地區水患，行政院於95年1月27日訂定「水患治理特別條例」²⁷據以執行縣市管區域排水及河川等相關治理工作；同年5月3日核定「易淹水地區水患治理計畫」，以利執行推動。依「水患治理特別條例」第2條規定：「本條例之中央

²⁶ 新竹縣政府政風處100年2月9日政三字第1004705011號函。

²⁷ 95年1月27日總統華總一義字第09500012591號令制定公布。

主管機關為經濟部；中央執行機關為編列預算之各目的事業主管部會。(第1項)……中央執行機關為執行本條例各項工作，得委託直轄市、縣(市)政府……執行。(第3項)……中央執行機關辦理下列事項：一、易淹水地區水患治理計畫特別預算之編列。二、各期執行計畫之擬訂、推動及執行。三、委託及督導直轄市或縣(市)政府執行本條例之各項工作。四、直轄市或縣(市)政府工作計畫之核定。(第5項)……」

- (二)查系爭工程屬「易淹水地區水患治理計畫第2階段實施計畫雨水下水道工程」特別預算項下，**內政部營建署為中央執行機關**，相關考核機制循「易淹水地區水患治理計畫考核作業要點」²⁸辦理。依該要點第9點：「各中央執行機關應於年度結束後，將各項執行成果編製年度執行情形及績效報告，於翌年1月底前送交經濟部水利署彙整後，陳報考核工作小組初審及推動小組審查後，報行政院備查。」
- (三)內政部營建署為辦理「易淹水地區水患治理計畫第2階段實施計畫雨水下水道工程」，依前揭「水患治理特別條例」第2條第3項規定，於98年4月30日與新竹縣政府簽訂系爭工程委託代辦協議書，委託該府辦理系爭工程規劃、設計、發包、監造之招標及施工障礙排除，施工督導、履約管理驗收、保固；**用地之取得與施工障礙物調查、地下管線協調遷移**；以及依該協議書第肆條代辦範圍，履行本協議書之內容，並**善盡管理人之義務**，協調及監督本工程技術服務廠商及承包工作(含應配合事項)等相關事宜，工程款由內政部營建署全額補助。惟系爭

²⁸ 經濟部95年9月18日經授水字09520209190號函訂定；97年12月11日經授水字09720209490號函修正。

工程卻經新竹縣政府全數轉由關西鎮公所辦理，且未有任何書面協定或代辦協議書，該署竟不聞不問；系爭工程因正義路及明德路交會處既有管線複雜，下水道施作路線與方式須變更，經關西鎮公所98年8月20日函送²⁹變更設計預算書等資料，由新竹縣政府轉報該署，該署亦未針對變更下水道路線是否可達原契約目的及計畫預期效益，要求代辦機關新竹縣政府「**善盡管理人之義務**」實質審查，協調及監督本工程技術服務廠商及承包工作，僅以一紙公文³⁰函復新竹縣政府：「所送……申請變更設計乙案，請……本權責自行核處，原件檢還。」

(四)又系爭工程於98年11月2日完工後，新竹縣政府隨即自99年5月27日開始對變更設計程序提出質疑，認應俟本案工程變更設計等疑義釐清後，再予以核撥補助款；至100年5月26日長達1年期間，6度對關西鎮公所函請撥付工程款一再提出質疑。嗣後，新竹縣政府甚至將工程款項返還內政部營建署，該署亦不查究其中緣由，坐視新竹縣政府與關西鎮公所撥付工程款爭議糾紛，終致關西鎮公所完成系爭工程後，無法支付工程款，並產生後續訴訟糾紛，允應檢討改進。

²⁹ 98年8月20日關鎮建字第0980010993號函。

³⁰ 98年9月7日營水授北字第0983686607號書函。

參、處理辦法：

- 一、抄調查意見一、二，提案糾正新竹縣政府。
- 二、抄調查意見三，函請新竹縣關西鎮公所檢討改進。
- 三、抄調查意見四，函請內政部營建署檢討改進見復。
- 四、抄調查意見，函請行政院採購暨公共工程委員會、行政院主計總處、審計部參處。
- 五、抄調查意見，函復陳訴人。

調查委員：李月德、方萬富、江明蒼