

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：南投縣草屯鎮公所。

貳、案由：南投縣草屯鎮公所執行過渡時期緊急垃圾處理計畫委託焚化處理案，辦理興建小型焚化爐之決標及事後廢標過程，未按政府採購法相關規定辦理；對於先後不同得標廠商間之投標文件內容雷同情事，該公所卻未發現異常情事，且委託廠商經營期限逾越行政院環境保護署補助期程，造成提前終止契約，均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

審計部於民國(下同)97年11月7日、98年1月16日函報，南投縣草屯鎮公所辦理過渡時期緊急垃圾處理計畫委託焚化處理案，核有未盡職責、效能過低及辦理採購核有異常等情事。案經本院調取相關卷證審閱，並辦理現場履勘及詢問相關人員後，業已調查竣事，茲臚列南投縣草屯鎮公所處理本案之違失事項如下：

一、南投縣草屯鎮公所執行過渡時期緊急垃圾處理計畫委託焚化處理案，辦理興建小型焚化爐之決標及事後廢標過程不符政府採購法相關規定，致後續增加垃圾處理費用，顯有違失。

(一)按政府採購法第58條規定：「機關辦理採購採最低標決標時，如認為最低標廠商之總標價或部分標價偏低，顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形，得限期通知該廠商提出說明或擔保。廠商未於機關通知期限內提出合理之說明或擔保者，得不決標予該廠商，並以次低標廠商為最低標廠商。」依據行政院公共工程委員會(下稱工

程會)88年9月15日(88)工程企字第8813251號函釋：「……廠商標價有政府採購法施行細則第79條及第80條之情形時，不經評估程序，一律責由廠商出具願意繳納差額保證金之『切結聲明書』或『列入開標紀錄之聲明』後，即先決標之程序，不符合政府採購法第58條之規定。」

(二)查草屯鎮公所於89年4月8日召開本案預備會議，與會2位專家學者針對「投標商以低價投標應如何處理？」提出臨時動議，經決議：「依政府採購法第58條規定辦理。」該公所復於89年5月23日辦理第2次公開招標，有2家廠商投標，其中信誼機器工業股份有限公司(下稱信誼公司)報價每公噸新台幣(下同)1,950元為最低標，低於底價2,800元，經當場宣布決標。廠商報價標比為69.64%，低於底價80%，惟草屯鎮公所未經評估標價合理性或檢討底價有無偏高情形，即於開標紀錄之備註欄載明得標廠商應於訂約時繳交差額保證金。該公所即於同年5月26日登載決標公告，嗣後仍一再於同年5月25日及6月5日函請得標廠商須繳交差額保證金5,887萬元，始同意辦理訂約。惟廠商函復認為標價並無偏低顯不合理有降低品質不能誠信履約之虞，且稱實際內部報酬率達14%以上，淨現值3,500萬元，毋須繳交差額保證金。

(三)草屯鎮公所遂以地方抗爭激烈尚未解決，且繳交差額保證金爭議尚待釐清，並以廠商申請依政府採購法第60條及其施行細則第83條規定退還押標金為由，函請工程會釋示，經該會以89年7月13日、9月8日(89)工程企字第89018029號及第89024270號函函釋：「旨揭採購既已宣布決標，復要求得標廠商繳納差額保證金，與上開作業程序規定不符。」

「……『繳交差額保證金爭議』與政府採購法第 60 條及其施行細則第 83 條無關。……本案貴所決標過程不符本法第 58 條規定，本會 88 年 7 月 17 日 (88)工程企字第 8810092 號函已有釋例。」惟草屯鎮前鎮長洪○○仍批示：「一、准依法退還押標金。二、速辦理第 2 次招標事宜。」是以，該公所仍執意廢標，並退還該廠商押標金 1,600 萬元。

(四)又查本案於 89 年 4 月 28 日辦理第 1 次招標未成，同年 5 月 23 日辦理第 2 次開標，草屯鎮公所核定底價均為每公噸垃圾處理費 2,800 元，本案不當廢標後，同年 10 月 13 日重新辦理公告招標開標，增列回饋機制後將底價每公噸處理費提高為 2,950 元，台群科技股份有限公司(下稱台群公司)以 2,835 元得標，惟已較前得標廠商信誼公司決標價 1,950 元大幅增加。經查該公所不當取消前得標廠商信誼公司得標資格，重新招標改由台群公司承攬，經審計部台灣省南投縣審計室依前後得標價格，計算焚化爐 4 年營運期間內垃圾處理數量達 10 萬 5,294 公噸，扣除廠商須向機關繳交地方回饋金後，政府增加 7,409 萬餘元之垃圾處理費用。

(五)本院於 98 年 2 月 17 日赴草屯鎮小型焚化爐現場履勘及辦理約詢，詢據草屯鎮前鎮長洪○○表示：「當時焚化爐建立之初，抗爭激烈，除要求符合環保規定外，請廠商繳交履約保證金是要保障鎮公所及居民之權益，均依政府採購法之規定辦理，也函請工程會函釋，後來才決廢標處理。」詢據承辦人員葉○○表示：「發包前有詢價，各縣市小型焚化爐決標價約每公噸 3 千多元，廠商投標價格偏低，廠商原同意繳交差額保證金，鎮公所才決標予廠商，但

後來廠商認為差額保證金太高，而不願意訂定契約。」

(六)綜上，草屯鎮公所執行過渡時期緊急垃圾處理計畫委託焚化處理案，開標過程應評估廠商標價是否合理，若廠商提出說明屬實，無須繳交差額保證金即可決標，惟該公所未經評估程序，僅於開標紀錄登載廠商應於訂約時繳交差額保證金即先予決標，而未依規定辦理簽約，復要求得標廠商繳納差額保證金，又以差額保證金爭議為由取消該廠商得標資格並退還押標金，致後續增加垃圾處理費用，顯見決標及事後廢標過程不符政府採購法相關規定，核有違失。

二、草屯鎮公所廢標後重新辦理招標，為化解地方抗爭，增列回饋機制而變更招標文件內容，卻縮短等標期，又投標廠商家數未達法定家數仍予決標；且先後不同得標廠商間之投標文件內容雷同，廠商涉有不法情事，惟草屯鎮公所辦理開標、投標廠商資格審查及評審作業，卻未發現異常情事，均有違失。

(一)按政府採購法第 48 條規定略以：「機關依政府採購法規定辦理招標，除有下列情形之一不予開標決標外，有 3 家以上合格廠商投標，即應依招標文件所定時間開標決標：一、變更或補充招標文件內容者。……第 1 次開標，因未滿 3 家而流標者，第 2 次招標之等標期間得予縮短，並得不受前項 3 家廠商之限制。」暨招標期限標準第 2 條規定：「機關辦理公開招標，其公告自刊登政府採購公報日起至截止投標日止之等標期，……不得少於下列期限：……四、巨額之採購：28 日。」依據工程會 88 年 8 月 4 日(88)工程企字第 8810727 號函釋：「流

(廢)標後修改招標文件內容或變更投標廠商資格重行招標者，原則上不適用政府採購法第 48 條第 2 項之規定。」

(二)查本案第 2 次公告招標於 89 年 5 月 23 日開標，經該公所宣佈決標並登載決標公告，嗣後卻廢標未訂約，亦未登載廢標之公告。第 3 次重新公告辦理招標時，於招標文件之委託契約第 4 條新增訂得標廠商應將委託處理費請款數之 5% 及對外承攬焚化處理費之 8% 交由機關作為地方回饋金使用之規定，招標文件內容已有重大變更，勢必影響廠商投標意願及報價，惟該公所卻視同原招標文件之續辦，於 89 年 9 月 26 日辦理公告招標，並將等標期由規定之巨額採購不得少於 28 天期程縮短為 17 天，且開標時投標廠商僅台群公司 1 家，未達法定 3 家以上合格廠商之門檻，仍予決標，核與上述規定未合，洵有未當。

(三)復查草屯鎮公所辦理招標過程，於 89 年 5 月 23 日第 2 次招標得標廠商為信誼公司，同年 10 月 13 日重新辦理招標得標廠商為台群公司，分別為先後不同得標廠商，惟其技術合作廠商均為日商荏原製作所及荏原開立環保工程股份有限公司(日商荏原製作所投資公司，持有股份達 95%)，並簽訂相同格式之技術合作協議書及相同之工作內容，共同參與本案之投標。且前後 2 次招標，不同得標廠商投標所提送之興建營運計畫書均分成「第 1 冊興建工程計畫書」、「第 2 冊操作營運計畫書」、「第 3 冊財務計畫書」等 3 冊，其中興建工程計畫書中，2 家廠商規劃之設廠容量均為每日處理可處理廢棄物熱值 2,300kcal/kg 之垃圾 100 公噸，設計採用

100 公噸/日之焚化爐 1 座，其年運轉率將以達 85 % 以上作為設計目標，對於焚化廠介紹(或簡介)、廠區公共設施、廠區及廠房佈置與規劃、主要設備技術資料(垃圾計量及貯存系統、垃圾焚化爐、廢氣處理系統、灰渣處理系統)、整廠電氣及儀控系統等章節之內容，僅章節前後順序有所調整外，其內容之文字敘述及圖表幾乎相同；操作營運計畫書除第 2 章「操作管理與保養維護之組織與人力配置」之編制人數稍有增減(信誼公司：40 人，台群公司：20 人)外，其餘章節內容編排及敘述方式亦幾乎相同；財務計畫書經比對信誼公司擬具之「草屯鎮 BOT 垃圾焚化廠計畫財務分析計畫概要表」與台群公司擬具之「草屯鎮公所過渡時期緊急垃圾處理計畫委託焚化處理計畫財務分析計畫概要表」，其總投資成本之各項數據均存在有固定倍率之關係。

(四) 又查草屯鎮公所於 89 年 5 月 23 日召開過渡時期緊急垃圾處理計畫委託焚化處理(採 BOT 方式)第 2 次公開招標之評選簡報會議及開標，信誼公司代表出席人員為林○○、潘○○等 2 人；同年 10 月 13 日重新辦理公開招標評選簡報及開標，台群公司代表出席人員為賴湧勝、方偉光、潘○○等 3 人，是以 2 次開標均有荏原開立環保工程股份有限公司之聯絡人潘○○出席與會。未查得標廠商台群公司所提送投標文件之興建營運計畫書第 3 冊一財務計畫書第 5 章 5.2 節所載，在資金來源部分，係由前次被取消得標資格廠商信誼公司負責整個興建營運計畫融資及計畫保證。

(五) 綜上，草屯鎮公所廢標後重新辦理招標，為化解地方抗爭，增列回饋機制而變更招標文件內容，卻縮短等標期，又投標廠商家數未達法定家數仍予決

標；且先後不同得標廠商間投標文件之興建營運計畫書(興建工程、操作營運、財務計畫書)之內容，疑為同一投標團隊所撰寫，且得標廠商台群公司之資金來源部分，係由前次被取消之得標廠商信誼公司負責整個興建營運計畫融資及計畫保證，廠商涉有不法情事，惟草屯鎮公所辦理開標、投標廠商資格審查及評審作業，卻未發現異常情事，均有違失。

三、草屯鎮公所興設小型焚化爐，委託焚化處理契約未妥訂完工啟用期限，又未督促承商於計畫期程完成興建及啟用，且委託廠商經營期限逾越行政院環境保護署補助期程，造成提前終止契約，核有未當且效能不彰。

(一)依據「過渡時期緊急垃圾處理計畫」伍、財務計畫一、經費需求規定：「……由中央分4年編列經費補助地方。」本案草屯鎮公所以88年11月3日草鎮清字第24716號函提報「興設民有民營小型一般廢棄物焚化爐工程計畫書」，復於89年1月10日函報修正內容略為：「設置期程由『預定89年6月底完工』，修訂為『預定發包程序完成簽約程序後180個日曆天』。補助年度『89、90、91、92年度』後，加註『以南投縣大型焚化爐完工營運為準』」。惟工程契約第2條至第4條規定略以：「合約期限除興建期間外，第1階段自廠商申報完工試車完成，並取得操作許可證之次日起，至南投縣大型焚化爐完工試車完成，並取得操作許可證之日止。第2階段自南投縣大型焚化爐完工營運起至7年營運期滿止。」「預估垃圾處理量：廠商每年可供草屯鎮公所一般廢棄物處理量不得少於3萬5千公噸，該公所並保證每年至少供應2千9百公噸一般廢棄物供廠商處理。」「處理費之計算及給付方

式：委託處理費以每公噸 2,835 元計算(第 1 階段期間決標價)。」本案工程於 89 年 10 月 13 日決標，同年 12 月 29 日簽訂契約，90 年 7 月 15 日開工，91 年 7 月 31 日完工，91 年 12 月 13 日啟用營運，若依契約規定事項，營運期間為 91 年 12 月 13 日至 98 年 12 月 12 日止，營運期滿焚化爐設備移轉由草屯鎮公所接管，產權歸屬該公所所有。

(二)查本案草屯鎮小型焚化爐啟用後，處理垃圾數量分別為 91 年 12 月 1,245.29 公噸、92 年度 22,015.82 公噸、93 年度、29,841.97 公噸、94 年度 28,634.67 公噸及 95 年度 23,556.36 公噸，累計為 105,294.11 公噸。行政院環境保護署補助垃圾處理每公噸 2,400 元，補助金額計 2 億 5,270 萬 5,864 元，草屯鎮公所負擔垃圾處理每公噸 435 元，負擔金額計 4,580 萬 2,938 元，合計 2 億 9,850 萬 8,802 元。惟行政院環境保護署於 95 年 4 月 27 日環署設字第 0950032163 號函草屯鎮公所，表示自 95 年 12 月起拒絕再予該公所補助垃圾焚化處理費用。然草屯鎮公所與廠商簽訂 7 年營運時間，草屯鎮公所因經費不足，無法提供垃圾保證處理量，遂於 95 年 12 月 1 日以草鎮清字第 950031765 號函廠商巨展公司，表示自 95 年 12 月 1 日起將草屯鎮之生活廢棄物不再運至草屯鎮小型焚化爐處理。巨展公司遂提起仲裁，經中華民國仲裁協會以 96 年度仲聲愛字第 12 號仲裁事件作成判斷，判草屯鎮公所應給付巨展公司 2 億 1,611 萬 738 元，嗣該公所向台灣南投地方法院提起撤銷仲裁判斷之訴，第一審判決敗訴；第二審因未繳納裁判費，遭程序駁回確定，略以：

- 1、巨展公司請求損害賠償金額，合計 4 億 0,489 萬 9,955 元。(保證處理量 97,288 公噸，包括：92



年度積欠數量 6,673 公噸、95 年度積欠數量 3,615 公噸，96 年至 98 年 3 年保證量 87,000 公噸，每公噸單價 2,835 元，計 2 億 7,581 萬 1,480 元。96 年至 98 年年對外處理量 18,000 公噸，每公噸單價 2,835 元，計 5,103 萬元。員工資遣費 450 萬 4,995 元。設備品費用 1,355 萬 3,480 元。融資及機會利益 6,000 萬元。)

2、草屯鎮公所意見折算金額，合計 1 億 6,816 萬 7,024 元。(契約終止前已發生之費用：積欠數量 10,288 公噸，每公噸單價 1,583 元，計 1,628 萬 5,904 元。尚未攤提之建設費餘額：96 年至 98 年 3 年保證量 87,000 公噸，每公噸單價 1,583 元，計 1 億 3,772 萬 1,000 元。後 3 年可得操作營運合理利潤：96 年至 98 年 3 年保證量 87,000 公噸，每公噸操作費 1,252 元，以操作費 13% 計算合理利潤，計 1,416 萬 0,120 元。)

3、仲裁判斷審核結果，合計 2 億 1,611 萬 738 元。(保證處理量 97,288 公噸，每公噸單價 1,583 元，計 1 億 5,400 萬 6,904 元。96 年至 98 年年對外處理量 18,000 公噸，每公噸單價 1,583 元，計 2,849 萬 4000 元。融資及機會利益 3,360 萬 9,834 元。)

(三)本案焚化爐自 95 年 12 月 15 日起停爐後，受託廠商依合約規定，於 96 年 3 月 6 日函請草屯鎮公所儘速與該公司辦理設備移交手續，惟該公所於 96 年 11 月 5 日方辦理第 1 次現場點交，遲至 97 年 6 月 13 日始完成移交。又該公所雖曾評估自行營運之可行性，惟扣除隨水費徵收及焚化處理等費用收入後，營運第 1 年即需支出約 2,357 萬元費用，經考量財政狀況逐年惡化且舉債現況下，已無餘力支

應所需經費；加以事先缺乏妥適之財務規劃，財源籌措無著，且未能提出具體改善措施，導致本案焚化爐停爐迄 98 年 1 月已閒置 2 年 2 個月，未能辦理營運。

- (四)是以，草屯鎮公所興設小型焚化爐，委託焚化處理契約未妥訂完工啟用期限，又未督促承商於計畫工程完成興建及啟用，致實際訂約至完工啟用歷經 775 日曆天，較原提報預定設置啟用時限延遲 595 日曆天，且委託廠商營運期限訂為 7 年，逾越「過渡時期緊急垃圾處理計畫」中央分 4 年編列經費補助地方之規定，亦與該公所提報工程計畫書不符，造成提前終止契約，核有未當且效能不彰。

據上論結，南投縣草屯鎮公所執行過渡時期緊急垃圾處理計畫委託焚化處理案，辦理興建小型焚化爐之決標及事後廢標過程，未按政府採購法相關規定辦理；對於先後不同得標廠商間之投標文件內容雷同情事，該公所卻未發現異常情事，且委託廠商經營期限逾越行政院環境保護署補助期程，造成提前終止契約，均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉促南投縣草屯鎮公所確實檢討改善見復。