

調查報告

壹、案由：據審計部臺北市審計處查報：臺北市政府辦理「臺北市民眾免費無線上網委託服務案」，於履約管理上存有缺失，究造成原因係源自履約管理制度本身或人員執行疏失？均有深入查究瞭解必要，以釐清責任歸屬等情乙案。

貳、調查意見：

本案係據審計部臺北市審計處查報：臺北市政府（下稱北市府）辦理「臺北市民眾免費無線上網委託服務案」，於履約管理上存有缺失，究造成原因係源自履約管理制度本身或人員執行疏失？均有深入查究瞭解必要，以釐清責任歸屬等情乙案。案經審計部、北市府函復本院，業已調查完竣，茲列述調查意見如次：

一、臺北市政府辦理 Taipei Free 委託服務案，經核人口覆蓋率未設明確基數、無線網路接取設備（下稱 AP）設置數量欠缺確認機制、契約屆期仍占用房地、計罰點數標準不一、延遲 AP 設施使用費簽約、AP 建置未臻理想等缺失，顯見本委託服務案履約管理及品質控管皆有提升改善之空間，允應檢討改進。

查審計部於民國（下同）101 年派員查核本案，發現部分缺失，經市府檢討分析後，依據契約及相關規定據以澄清說明或予以處置扣罰。謹臚述缺失如次：

（一）100 年度委託服務案缺失

1、室外 AP（無線網路接取設備）之人口覆蓋率未設明確人口基數

（1）依本案需求規範書伍、工作時程及交付項目第 3 條規定：「…廠商須於 100 年 9 月 25 日前，

交付室外公共場所之無線網路熱點(無線接取設備)清冊(含無線接取設備覆蓋範圍佐證資料)…。」陸、驗收及付款第3條規定：「廠商於提交室內公共場所及室外公共服務清冊後，本處將辦理書面及現場驗收，若驗收結果有下列情事之一者，即為驗收不合格：…(二)經書面驗收，無線接取設備覆蓋範圍不符需求(依所提無線接取設備覆蓋範圍佐證資料認定，人口覆蓋率需達90%以上)。…」查廠商於100年9月9日以全球一動函報室外公共場所完成履約上線日期為100年9月10日，並檢附相關文件予北市府資訊局，案經該局書面審核結果，室外建置AP 544顆，所涵蓋人口數2,362,592人，除以北市府民政局網站公告99年12月臺北市總人口數2,618,772人，人口覆蓋率達90.22%，符合契約要求90%以上，爰於100年10月5日同意認定室外公共場所履約上線日期為100年9月10日，並以該日作為室外通訊服務費之計價起點。惟查廠商100年5月11日提供專案管理計畫書，估算室外人口覆蓋率所引用臺北市人口總數，係以北市府民政局網站公告100年3月2,627,677人為計算基準，並非引用99年12月之2,618,772人；又廠商100年9月9日函報佈建室外AP所涵蓋人口2,362,592人，若按專案管理計畫書100年3月2,627,677人或當時最新公告100年8月2,639,064人核算，人口覆蓋率分別為89.91%、89.52%，並未達到上開驗收標準，惟資訊局仍同意以100年9月10日作為室外通訊服務費之計價起點。

(2)據北市府陳稱，該府資訊局於研擬本案契約需

求規範書時，將「人口覆蓋率」定義為「無線網路接取設備(Wi-Fi AP、AP)涵蓋人口數除以本市總人口數」，其中「本市總人口數」數值計算基準未於契約書面敘明，確有未臻嚴謹之處，惟按小數點後四捨五入方式，本案人口覆蓋率均符合資訊局所訂之 90% 需求規範。資訊局已汲取經驗與教訓，爾後類案當審慎研訂，後續年度各採購案契約條文，加強以量化指標及具體公式定義相關需求規範，以為履約依據。

2、「使用市有公用設施清冊」與「月報所載公用房地 AP 數量」數據未合，凸顯 AP 設置數量欠缺確認機制

- (1) 依資訊局與廠商簽訂公用房地使用行政契約（下稱行政契約）第 4 條第 2 項規定：「乙方應…每月 10 日前向甲方提報本契約『設施使用清冊』之更新資料，並依當次所提 AP 安裝數量，向甲方繳納上月使用費（計價期間自上月 11 日至本月 10 日）。」及本案勞務契約所附之需求規範書伍、工作時程及交付項目第 3 條規定：「服務開始次月交付 1. 每月月報、2. 每月客服統計、…。」陸、驗收及付款第 2 條驗收程序第 3 項規定：「每月服務項目：每月 10 日前（最後一月為 101 年 1 月 5 日前）彙總交付前月應交付項目。經本處點收及審查合格後，按月結算付款，…。」亦即廠商每月 10 日交付「使用市有公用設施清冊」、「月報」之資料統計，期間前者為上月 11 日至當月 10 日，後者為上月 1 日至 30 日。經據資訊局提供廠商函報之「使用市有公用設施清冊」與「月報」，比對兩者所載公用房地裝置 AP 數量結果，發現資料統

計至次月 10 日之「使用市有公用設施清冊」室外 AP 數量，每月均較資料統計至上月月底「月報所載公用房地 AP 數量（室外部分）」，減少 30 顆以上，然資訊局均未表示異議或質疑，亦顯示 AP 設置數量欠缺確認機制，其服務品質堪慮。

(2) 據北市府陳稱，因承商無法提出明確說明準據及完整具體佐證資料，該府資訊局已按承商「月報所載公用房地無線 AP 數量」(AP 總數較多者)為基準，依本案市有公用房地使用行政契約規定，向承商追繳其簽約使用市有公用房地期間(100 年 5 月 11 日至 101 年 3 月 10 日)使用費暨電費之欠額與懲罰性違約金等費用，合計 54,319 元，業自其服務契約價金中扣罰。

3、契約屆期仍未能有效排除廠商占用房地

(1) 依行政契約第 19 條第 1 項規定：「本契約使用期限屆滿後，除已續約者外，契約關係即行消滅，乙方應於屆滿當日將房地點交返還甲方。」及同條第 4 項規定：「契約關係消滅後，乙方仍繼續占用使用房地者，除應按使用費標準返還不當得利外，並應依逾期返還日數按使用費 2 倍支付懲罰性違約金。」查行政契約約定廠商使用公用房地期限至 101 年 3 月 10 日止，資訊局雖於 101 年 2 月 17 日、3 月 8 日及 3 月 16 日等多次函請廠商儘速將公用設施復原情形及與該府各該管機關續約情形函報資訊局，俾利辦理後續履約保證金返還事宜。由上開說明，顯見契約期限已屆期，然廠商卻仍繼續使用房地，未能有效排除廠商占用。

(2) 據北市府陳稱，經該府資訊局多次催辦，承商

已於 101 年 9 月 28 日完成各市有公用房地所設無線 AP 拆除作業(捷運場站部分無線 AP, 因承商與捷運公司於 101 年 10 月 3 日另訂契約, 得以留設除外), 由資訊局依本案市有公用房地使用行政契約規定, 按該承商占有期間核算其不當得利暨懲罰性違約金計 2,932,064 元, 業自其服務契約價金中扣罰。

4、計罰廠商違約點數標準不一

(1) 依需求規範書柒、服務水準協定 (SLA) 及違約金規定略以, 其中接獲人民陳情反映客戶服務、障礙報修、網路訊號不良、網頁服務不良等書面案件, 經確認屬實且經資訊局要求改善完畢時間, 應小於 3 個日曆天, 改善完成時間大於 3 個日曆天之人民陳情案件, 第 2 件起、每增 1 件扣 1 點。經查資訊局因巡檢結果訊號不合格所計罰廠商點數, 分別為 100 年 11 月 20 點、同年 12 月 35 點、101 年 1 月 54 點、同年 2 月 52 點, 惟依資訊局提供各該月份訊號檢測違反 SLA 罰款項目清冊, 核有: 1. 未見追蹤檢測不合格點位之後續改善及扣罰結果; 2. 上月漏未計罰之點數, 次月未補扣罰; 3. 預計於次月計罰, 實際卻未辦理; 4. 實際計罰點數少於「討論部分」所列扣罰點數; 5. 廠商未依約如期改善, 並未補扣原應扣罰點數; 6. 二次檢測未過, 僅計罰 1 次; 7. 給予廠商 1 個月改善寬限期後, 部分逾期未完成天數未予計罰等疑義。顯見北市府對計罰廠商違約點數標準不一, 且是否達到預期服務品質之要求, 亦存有疑慮。

(2) 據北市府陳稱, 因 100 年度 Taipei Free 服務

契約暨需求規範書僅對「人民陳情反映客戶服務、障礙報修、網路訊號不良等書面案件」訂定明確服務水準協定規範，卻未就機關不定期巡檢作業訂明罰則；另該府資訊局稱囿於人力不足，無法全面逐點管制追蹤，在有限人力調度下採抽測複驗稽核服務品質，在執行過程中因契約未明訂罰則，而有計罰執行標準不一情形，不得不針對契約中未明訂之不定期巡檢扣罰部分，視現場情境及廠商實際作為與承商協議扣罰原則，確有不周。

(二)101 年度委託服務案缺失

1、AP 之使用費暨電費等收費契約，遲延與廠商簽訂

- (1)依臺北市免費無線網路案工作小組 100 年 11 月 25 日第 18 次會議決議事項四：「因市府訂市有公用設施安裝 Taipei Free AP 之收費基準僅於今(100)年適用，有關後續年度 Taipei Free AP 之使用費暨電費等相關事宜，請資訊局研提方案，循行政程序專簽報府。」經查本案於 101 年 2 月 16 日由安源通訊公司得標，履約期間為 101 年 2 月 17 日至 102 年 2 月 28 日，契約金額 1 億 1,932 萬餘元，因得標廠商另負責臺北市公眾無線區域網路委外案（下稱 WIFLY 案），契約期間為 93 年 9 月 7 日至 102 年 9 月 6 日，依其委外契約約定，廠商每年須按年繳納營業總收入之 3%，作為該府提供設施、權利、電力、免收租金及其他相關協助之權利金，致衍生本案與 WIFLY 案共用之 AP 是否收取使用費及電費等疑義。嗣資訊局雖召開會議協調及簽奉市長決定，將以決標日（101 年 2 月 16 日）為認定 AP 收費基準及方式之適用原則，即 2

月 15 日以前所建置 AP、適用 WIFLY 案委外契約規範，其使用費與電費以權利金形式繳納；2 月 16 日以後新增 AP，則依免費無線上網案得標廠商使用市有公用設施收費基準，其使用費及電費按月依實作數量計收。惟截至審計部查核時，資訊局對本案 AP 之使用費暨電費等相關事宜，仍未洽廠商簽訂行政契約，致應收之使用費及電費迄未收取。

(2) 據北市府陳稱，業於 101 年 9 月 17 日簽訂公用土地使用行政契約，且廠商已繳納至 101 年 12 月之使用費、電費及逾期違約金共計 873,502 元，及向捷運公司及各該法人繳納 101 年 12 月迄 102 年 3 月間之電費 91,003 元。

2、部分行政區之 AP 建置情形未臻理想

(1) 查自 101 年 8 月起，安源通訊公司建置及汰換 AP 進入趕工階段，截至審計部查核日（101 年 8 月 24 日）止，已完成建置之行政區計 6 區，包括信義、南港、內湖、士林、北投、文山區，其餘 6 區仍尚在趕工中。經審計部分別於 101 年 8 月 16 日及 21 日，會同北市府資訊局相關人員至戶外實地抽測 AP 連線速度（以下載速度為指標）及品質（以封包傳送次數及延遲時間為指標），第一次擇定於尚在趕工中之大安區，其檢測結果中，抽測之 11 顆 AP，因下載速度未達合格標準，或因後端網路設備故障，驗測均不合格，合格率 0%；第二次擇定已完成建置之信義區，檢測結果，其中 5 顆 AP 驗測合格，其餘 4 顆 AP，或因下載速度未達合格標準，或因後端 AP 訊號尚在優化中，致驗測不合格，合格率 55.56%。顯見經實地抽測，受測之 AP

建置情形未臻理想，尤以尚在趕工中之區域甚不理想。

(2) 據北市府陳稱，因審計部首次查測當時，適逢承商對查測區域 AP 設備辦理優化作業，有部分尚待優化 AP 於查測時出現網路訊號不良狀況；至第二次查測區域之 AP 設備已完成優化，連線品質即有顯著改善，承商自 101 年 8 月 28 日起，陸續函報各期服務履約文件，經資訊局依約以抽測方式辦理 AP 及網路品質現場查驗，結果符合契約需求規範。

(三) 綜上，臺北市政府辦理 100 年及 101 年之 Taipei Free 委託服務案，經核於研擬需求規範書時，未明定引用人口數時點，契約規範未臻嚴謹，致人口覆蓋率未達標準；「使用市有公用設施清冊」與「月報」之 AP 數量不符，顯見 AP 設置數量欠缺確認機制；契約期限已屆期，廠商仍繼續使用房地，未能有效排除占用；契約未明訂計罰標準及要求廠商完成改善後時限內回覆，無法全面逐點管制追蹤，計罰違約點數標準不一；履約期間已 6 個月餘，對 AP 之使用費暨電費等相關事宜，仍未洽廠商簽訂行政契約，延遲 AP 使用費暨電費收費簽約；查測區域 AP 設備辦理優化作業，致部分優化中出現網路訊號不良狀況，AP 建置未臻理想等缺失，顯見其履約管理及品質控管皆有提升改善之空間，允應檢討改進。

二、臺北市政府執行 Taipei Free 委託服務案，對此類不特定服務對象之勞務服務水準驗證，應於委託服務案時一併考量相關巡檢、監督及審驗服務之驗證機制，以使市府公帑發揮應有效能。

(一) 查臺北市各機關單位預算執行要點第 17 點規定：

「委外進行之研究、評估、調查及規劃，除發生特殊情況，經主管機關核准得延後執行者外，至遲應於年度開始四個月內開標。」然北市府資訊局研提之「臺北市民眾免費無線上網服務計畫書（101年-103年）」，為3年連續性計畫，總預算高達3億7,098萬元，分3年編列年度預算「通訊服務費」1億2,366萬元，前經行政院主計處於100年8月3日核定在案。嗣為提升處理民眾申訴陳情案件之效能，將建立該案設備網路巡檢稽核機制，於計畫期間辦理相關巡檢作業，以主動查修網路異常事件、強化免費無線上網服務品質，因此在計畫總經費及各年度預算金額均不變前提下，擬將預算依用途性質分為「通訊服務費」及「設備網路巡檢暨專案稽核管理服務費」等2項（每年預算金額分別為1億1,933萬餘元、432萬餘元），爰修改上開服務計畫書，並於101年1月11日經北市府資訊局代為決行准予備查。惟查前者「通訊服務費」標案，資訊局業於101年2月16日決標，並於同年3月1日簽約，然後者「設備網路巡檢暨專案稽核管理服務費」標案，資訊局卻未依規定於期限內著手策劃招標事宜。由上開說明可知，100年Taipei Free啟用後，民眾對免費無線上網需求甚殷、對服務品質高度關切，然北市府資訊局續提101年至103年之3年連續性計畫，卻未依規定於期限內著手策劃招標事宜，且無針對此類不特定對象及免費之勞務服務水準進行驗證機制，而有延宕「設備網路巡檢暨專案稽核管理服務費」招標事宜。

(二)據北市府陳稱，該府資訊局係100年Taipei Free啟用後，因民眾對免費無線上網需求甚殷，且對服務品質高度關切，又囿於該局人力不足，期藉由徵

求巡檢團隊成員協助資訊局進行文件稽核審查及訊號品質巡檢作業，俾利本案作更有效益運用。然 Taipei Free 於 101 年 3 月 1 日因承商變更進行系統轉換後，在承商 8 月 28 日提報 Taipei Free 第 1 期服務履約文件後，該局就民眾反映及行政作業面需求進行評估，確認成案需要並辦理「Taipei Free 委託專案巡檢、監督及審驗服務採購案」招標作業。Taipei Free 巡檢案業於 101 年 10 月 31 日上網公告招標、11 月 27 日已決標。由上開辦理委託專案巡檢、監督及審驗服務採購過程可知，其期程已錯失合理驗證機制之時點。

- (三) 綜上，臺北市政府執行 Taipei Free 委託服務案，分別於 100 年 2 月及 101 年 1 月辦理勞務委託案公告招標，然對此不特定對象及免費之勞務服務水準驗證機制，未能於委託服務案時一併考量相關之巡檢、監督及審驗服務採購，直至 101 年 10 月方進行公告招標，其期程已錯失合理驗證機制之時點，無法使市府公帑發揮應有效能，允應檢討改善。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至二，函請臺北市政府確實檢討改進見復，並轉飭採購稽核小組確實稽核見復。
- 二、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。

調查委員：楊美鈴

洪昭男

中 華 民 國 102 年 12 月 2 日
附件：本院102年4月22日院台調壹字第1020800155號派查函
暨相關案卷數宗。