

調查報告

壹、案由：行政院公共工程委員會擅自變更公共工程履約爭議調解案之審議方式，違反政府採購法等相關規定，涉有違失乙案。

貳、調查意見：

本院為釐清案情，分別於民國（下同）98年7月1日及同年8月18日函請行政院公共工程委員會（下稱工程會）查復相關爭點及提供卷證資料。並就工程會在尚未完成修法之前，於97年5月30日該會採購申訴審議委員會（下稱申訴會）第232次會議決議，將政府採購法第85條之3第2項規定「調解過程中，調解委員得依職權以申訴會名義提出書面調解建議」之作業方式，改為「經委員會議議決後再行發文」之合議制方式辦理，是否符合依法行政原則及原立法意旨等議題，於98年8月10日及20日邀請學者專家到院諮詢，同時分別約詢工程會副主任委員鄧○○及主任秘書吳○○等2人；另於同年9月22日約詢交通部公路總局、臺灣區國道新建工程局、鐵路改建工程局、經濟部水利署、內政部營建署、台北市政府捷運工程局北區及東區工程處等相關單位，就工程履約爭議

調解方式之實務運作情形到院說明；同年10月5日約詢行政院法規委員會及法務部相關人員就法規適用提出法律意見。然自99年6月3日起，台灣區綜合營造工程工業同業公會（下稱營造公會）陸續於媒體刊登廣告與工程會針鋒相對，經行政院介入處理，本院為瞭解最後處理情形，於同年7月16日約詢工程會范○○主任委員，8月11日聽取營造公會代表訴求，16日約詢行政院林○○秘書長及法規會陳○○主任委員，案經研析卷證資料並審酌相關法令規定後，茲將調查所得之意見詳實論列如下：

一、工程會為全國公共工程之最高主管機關，理應站在公正客觀立場，協助處理營造業者與政府機關間之爭議，詎料該會並未積極化解雙方歧見，反於媒體上針鋒相對，迭辯駁指責淪為口舌之爭，有損政府公權力，且有失政府形象。

（一）按行政院公共工程委員會組織條例規定，行政院為統籌公共工程之規劃、審議、協調及督導，設行政院公共工程委員會，負責營造及相關產業發展之策劃督導及公共工程採購制度之擬議及督導等事項。早期「機關營繕工程及購置定製變賣財物稽察

條例」時代，有關公共工程之履約爭議處理，往往採用訴訟或是仲裁，耗時較久，對於政府採購執行效率較為不利，故政府採購法制定之初，將調解機制納入該法中，並以工程會中立客觀之立場加以協調，期在採購糾紛擴大之前，能有效解決爭議，俾提高政府採購執行效率，避免司法長年累訟。

(二)然工程會自97年5月30日申訴會第232次委員會議，決議變更調解委員以「申訴會名義提出書面調解建議」之處理方式後，引發營造業界強烈反彈；營造公會自99年6月3日起陸續於媒體刊登廣告控訴工程會，工程會未思積極溝通化解，反於媒體亦刊登廣告反駁，言詞交火益發熾烈，僵持迄今，未能解決爭議，遂由行政院秘書長介入協調處理。在歷經此次爭議事件升高後，雙方長年互信的基礎毀於一旦，嚴重損害政府形象。

(三)綜上，工程會為全國公共工程之最高主管機關，理應站在第三者公正客觀立場協助處理營造業者與政府機關間之爭議，97年5月30日工程會申訴會第232次委員會議決議引發之爭議，固有討論斟酌空

間，惟工程會未思積極化解雙方歧見，反於媒體上針鋒相對，迭辯駁指責淪為口舌之爭，有損政府公權力，且有失政府形象。

二、政府採購法第85條之3第2項規定：「調解過程中，調解委員得依職權以採購申訴審議委員會名義提出書面調解建議」，有其特殊考量，原作業方式並未排除以「討論案」審查，工程會在未完成修法之前，逕自變更原處理方式，引發外界認為違背原立法意旨爭議，顯有未當。

(一)按「調解經當事人合意而成立；當事人不能合意者，調解不成立」、「調解過程中，調解委員得依職權以採購申訴審議委員會名義提出書面調解建議；機關不同意該建議者，應先報請上級機關核定，並以書面向採購申訴審議委員會及廠商說明理由」，政府採購法第85條之3定有明文。

(二)經查，工程會於97年5月30日以前之作業方式，係個案調解委員所擬調解建議未提委員會議審議，以申訴會名義逕行發文兩造表示同意與否之意見後，作成之調解成立書或不成立證明書，再由委員

會議審議（一般以報告案處理，每案僅宣讀案由，不採逐案實質討論方式）。「如某些案子為求慎重，主席亦可建議以討論案方式進行」（參見本院諮詢會議重點摘要），顯見當時如有必要，對某些案子亦可採「討論案」之作業方式。

(三)然97年5月30日工程會申訴會第232次委員會議後調解案之調解建議，由現行調解委員依職權核簽後逕以申訴會名義發文之方式，改為經委員會議議決後再行發文。原「報告案」、「討論案」兩種作業方式併行，遂形成「討論案」單一作業方式。由於此一改變增加業務量，爰將申訴會由2週開會乙次改為每週開會乙次。且工程會為避免影響效率，於98年5月4日以院授工訴字第09800175860號「院函」略以「其中以肩負重要公共工程建設之經濟部、交通部、國防部、內政部、教育部五個部會，應依旨揭原則成立公共工程履約爭議處理小組運作」在案。

(四)揆諸申訴會設立機制重點，在於考量其專業性、時效性，如何以公平、公正方式迅速處理爭端，作為

其主要目的，本院召開諮詢會議時，學者專家論述綦詳。縱工程會以政府採購法第85條之1第2項、第86條第1項、採購申訴審議委員會組織準則第6條第2項及採購履約爭議調解規則第19條第2項規定，說明申訴會係採合議審議機制，惟工程會申訴會第232次委員會議決議變更調解建議之處理方式，顯已背離調解委員得依政府採購法第85條之3第2項之規定，以採購申訴審議委員會名義提出書面調解建議之本質。

(五)據上，調解的目的在於考量其專業性、時效性；囿於調解委員無法獨立對外行文，爰規定以採購申訴審議委員會「名義」提出書面調解建議之設計，有其特殊考量。且原作業方式並未排除以「討論案」審查，工程會在未完成修法之前，逕自變更原處理方式，引發外界認為違背原立法意旨爭議，顯有未當。

三、工程會申訴會對於工程調解案件分派委員調解時，有過度集中於少數調解委員之現象，為杜爭議，工程會允宜重新審酌妥適處理。

(一)有關工程會申訴會處理調解案件之派案方式，依採購申訴審議委員會組織準則第8條及採購履約爭議調解規則第11條第1項規定：「申訴會審議採購申訴事件或調解履約爭議事件時，主任委員得指定委員1人至3人預審或調解之」、「調解事件經審查無前條各款應不受理之情形者，由申訴會主任委員指定委員1人至3人為調解委員，進行調解程序，並應速定調解期日，通知當事人或代理人到場」。

(二)為瞭解97年5月30日工程會申訴會第232次委員會議決議變更調解建議之處理方式前後，申訴會分派調解委員處理工程採購調解案件之情形，經調閱該會統計資料並經詢據工程會表示，係由申訴會主委參考業務單位所提建議名單、爭點、委員專長、經驗及委員配合時間等因素綜合考量指派委員，且申訴會受理案件包含「申訴」及「調解」案，採購類型包含工程、財物及勞務。又申訴會之委員是無給職，僅係就實際審理之個案支給出席費與審查費，出席會議依規定每次費用為2,000元，審查費依據行政院88年7月28日函核定之標準，以調解個案所

收調解費的一半，作為該案委員審查費之總合，並以調解委員權重1、諮詢委員權重0.6予以分配，每件個案每位調解委員審查費不超過3萬元。惟據該會提供申訴會各委員96~98年間各年度支領酬勞統計資料顯示，發現少部分委員支領之兼職酬勞，有比其本職薪俸還高之特殊現象。

(三)綜上，有關調解案件之派案方式，依現行法令規定係由工程會申訴會主任委員視個案性質、委員專長等條件指派委員負責，然依據本院調閱該會統計資料顯示，調解案件中佔大宗之工程採購調解案，派案分配有過度集中於少數調解委員之現象，且部分委員年度兼職酬勞甚比本職薪俸還高，為杜爭議，工程會允宜重新審酌妥適處理。

四、政府機關與廠商因履約爭議未能達成協議之調解，本質上係屬私經濟行為，在相關爭議尚未解決之前，仍應循政府採購法規定程序妥適處理。

(一)政府採購法第85條之1規定：「機關與廠商因履約爭議未能達成協議者，得以下列方式之一處理：
一、向採購申訴審議委員會申請調解。二、向仲裁

機構提付仲裁。前項調解屬廠商申請者，機關不得拒絕；工程採購經採購申訴審議委員會提出調解建議或調解方案，因機關不同意致調解不成立者，廠商提付仲裁，機關不得拒絕……」。簡言之，工程採購之履約爭議處理，原則上係採先調後仲機制，且不排除依法律及契約規定提起訴訟。

(二)目前營造公會與工程會爭議，主要源自調解建議處理方式之改變，故營造公會積極推動營造業法第27條修法，擬將強制仲裁制度法制化，惟經法務部洽據司法院秘書長以99年5月21日秘台廳字第0990011345號函復略以：「強制仲裁制度，將致民事紛爭事件之一方當事人，不得循訴訟程序解決爭議，剝奪當事人於程序上享有之程序處分權及選擇權，恐生是否抵觸憲法第16條規定人民有訴訟權之爭議」。故現已由行政院介入處理，並責由行政院研究發展考核委員會委託專家學者辦理短期專案研究，研究內容包括：履約爭議調解制度之改善空間、契約範本納入仲裁條文之適宜性、修法之可行性，以及可否由行政院發布行政命令等，期能化解

廠商對於工程採購履約爭議處理之問題。

(三)惟查，政府採購法之適用範圍涵括「工程採購」、「勞務採購」及「財物採購」三類，履約爭議處理程序均依該法第6章規定處理，若將工程採購之履約爭議處理於營造業法另闢蹊徑，恐治絲益棼，故有關廠商與政府機關間之履約爭議處理機制，在相關問題尚未探討明朗化，獲得具體共識修法之前，仍應循政府採購法規定之程序妥適處理。

、處理辦法：

- 一、調查意見一提案糾正行政院公共工程委員會。
- 二、調查意見一至四，函請行政院督促公共工程委員會檢討改進並審慎妥適處理見復。
- 三、調查意見一至四，密函本案陳訴人。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。