

調查報告

壹、案由：據審計部函報，桃園市審計處稽查該市楊梅區公所辦理「楊梅圖書館及紅梅里民眾活動中心集會所暨周邊綠化新建統包工程」執行情形，據報涉有違失，究該公所之採購作業是否依法辦理？相關人員是否有行政違失？桃園市政府有無善盡監督之責等情，實有進一步瞭解之必要。

貳、調查意見：

本案經桃園市政府(下稱市府)文化局、桃園市立圖書館(下稱桃園市圖)及桃園市楊梅區公所(下稱楊梅區公所)等機關人員於民國(下同)110年3月22日到院簡報，本院並於110年5月10日現場履勘桃園市圖紅梅分館、桃園市紅梅里市民活動中心及楊梅故事園區，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、「楊梅圖書館及紅梅里民眾活動中心集會所暨周邊綠化新建統包工程」¹招標文件將本應為附屬空間之「停車空間」單獨列為一項使用單位，致使地下層開挖面積欠缺彈性。本案在基地緊鄰楊梅故事園區，對於老樹保護有迫切需求之情形下，縮減地下層空間，減少開挖面積，避免擾動老樹根部，仍可達到原使用需求，原無不當，且本院現場履勘發現該建築物整體功能堪稱優良，並與周邊環境相容，惟停車空間縮減確有違反招標文件規定之虞，工作小組初審意見未予說明，桃園市楊梅區公所確有未善盡審標責任之疏失，

¹ 本案原係桃園縣楊梅市公所辦理之「楊梅市立圖書館及紅梅里民眾集會所暨周邊綠化新建統包工程」，因桃園縣政府於103年12月25日升格改制直轄市為桃園市政府，桃園縣楊梅市公所同時改制為「桃園市楊梅區公所」，本案並改稱「楊梅圖書館及紅梅里民眾活動中心集會所暨周邊綠化新建統包工程」。

然該公所已於109年10月29日第2次考績委員會中決議予以口頭警告，尚難謂有不妥，但仍應汲取本案經驗，避免類似情事再發生。

- (一)按政府採購法(下稱採購法)第50條第1項第2款規定：「投標廠商有下列情形之一，經機關於開標前發現者，其所投之標應不予開標；於開標後發現者，應不決標予該廠商：二、投標文件內容不符合招標文件之規定。」第2項規定：「決標或簽約後發現得標廠商於決標前有第1項情形者，應撤銷決標、終止契約或解除契約，並得追償損失……。」採購評選委員會審議規則第3條第3款規定：「機關成立之工作小組應依據評選項目或本委員會指定之項目，就受評廠商資料擬具初審意見，載明下列事項，連同廠商資料送本委員會供評選參考：三、受評廠商於各評選項目所報內容是否符合招標文件規定。」
- (二)本案前於101年8月完成之「楊梅市立圖書館及紅梅里民眾集會所暨周邊綠化新建工程」整體先期規劃案期末規劃書，在實際空間需求上，係區分為圖書館、民眾集會所及家庭服務中心等3大項，停車場所需面積則併入圖書館需求計算。而招標文件所附機關需求計畫書中，則將「使用單位」區分為圖書館、楊梅家庭服務中心、紅梅里文康活動中心及停車空間等4大項，並說明「單項設計面積不得低於計畫面積，細部設計面積可由設計單位自行微調」。嗣楊梅區公所以公開招標、最有利標決標方式辦理「楊梅圖書館及紅梅里民眾活動中心集會所暨周邊綠化新建統包工程」(下稱本案統包工程)採購，經1次流標、1次廢標後，於第3次招標時，本案統包工程廠商(下稱統包商)所提服務建議書之「空間面

積定量」，其中「停車空間」面積826.75m²(即「平方公尺」，下同)低於原設計值968.20m²(在加計機電空間、台電受電室及水箱室後，面積定量達1043.48m²)，並備註說明：「**地下層減少開挖率，以達到綠建築，降低逕流量**」、「**停車數仍較設計值多1輛**」，其餘各項則均高於原設計值。案經楊梅區公所於103年7月24日由工作小組與本工程專案管理(下稱PCM)廠商召開工作小組初審會議，並於初審意見載以「**停車空間面積縮小，但停車格有增加；相關樓地板使用面積有適度增加**」；翌日採購評選委員會會議中，評選委員對於停車空間僅提及「未考慮機車停放」，並未對面積縮小一節提出質疑，嗣經7位委員評選結果，總分541分、平均77分，在及格分數70分以上，給予評分合格，本案統包工程並於103年7月30日決標，決標金額新臺幣(下同)1.69億元。

- (三)惟審計部桃園市審計處(下稱桃園市審計處)於106年4月間查核指出，本案統包工程投標文件服務建議書所提之地下層停車空間較機關公告需求計畫面積短少141.45m²，不符招標文件需求計畫書第肆章所載「**單項設計面積不得低於計畫面積**」規定，依採購法第50條規定應不予開標或撤銷決標，且該公所遲未檢討機關人員及廠商應負之責任等缺失。楊梅區公所則說明略以：地下室開挖面積範圍，係依市府文化局審查會議中表示注意事項(未列入會議紀錄)，現場老樹屬文化資產重要之保存項目，為了保護**老樹根部**及提高存活率，並配合緊鄰校史館歷史建築工程整體美感，故再由統包商辦理調整，調整後之停車空間仍符合建築管理相關法規(法定停車、台電配電室、機房、水箱……等)且已符合使用單位需求等語。

(四)按「停車空間」本係依建築物使用用途及規模依法設置之附屬空間，爰本案先期規劃時將之併入圖書館檢討所需面積，又停車格及車道之配置涉及停車所需空間大小，合宜的配置有助於減少停車空間需求，進而可縮減地下層開挖面積。又，本案基地現況植栽豐富，自先期規劃起即強調老樹「相當值得保留」，招標文件之需求計畫書亦要求「基地內老樹全數保留」，嗣因桃園縣升格改制為直轄市，市府以本案基地緊鄰市府文化局所推動之「楊梅國中校長宿舍」修復再利用為「楊梅故事園區」，以104年3月18日函請楊梅區公所檢討新建楊梅圖書館空間需求及量體設計，將樓高自5層調降為3層，經PCM廠商於同年5月1日提送「配合桃園市政府政策變更後需求可行性評估說明」報告書，將停車空間(含法定停車、機電空間、台電配電室及水箱室)縮減為756.76m²。嗣楊梅區公所召開3次細部設計審查會議，審查委員提出「工程於地下室開挖時請勿破壞既有老樹」、「樟木根部範圍與硬鋪面關係」、「建議應增加腹地」等意見，顯見本案基地因緊鄰楊梅故事園區，對於老樹保護有迫切需求，在不影響使用需求之情形下，減少開挖面積避免擾動老樹根部，原無不當。且本院現場履勘發現，本案結合楊梅故事園區規劃，降低樓層數後，建築物整體功能堪稱優良，並與周邊環境相容，地下層開挖面積雖減少，但無影響使用功能，復據楊梅區公所說明，統包商縮減地下室開挖規模，仍造成鄰近1棵青楓老樹枯死，統包商並因而補植3棵楓香等語。可見本案實因招標文件將「停車空間」單獨列為一項使用單位，致使停車空間縮減有違反招標文件規定之虞，是故，楊梅區公所事後檢討，亦認本案「在評選

階段確實沒有處理」，該公所並於109年10月29日第2次考績委員會決議予以承辦採購人員口頭警告以示警惕。

- (五) 綜上，本案統包工程招標文件將本應為附屬空間之「停車空間」單獨列為一項使用單位，致使地下層開挖面積欠缺彈性。本案在基地緊鄰楊梅故事園區，對於老樹保護有迫切需求之情形下，縮減地下層空間，減少開挖面積，避免擾動老樹根部，仍可達到原使用需求，原無不當，且本院現場履勘發現該建築物整體功能堪稱優良，並與周邊環境相容，惟停車空間縮減確有違反招標文件規定之虞，工作小組初審意見未予說明，楊梅區公所確有未善盡審標責任之疏失，然該公所已於109年10月29日第2次考績委員會中決議予以口頭警告，尚難謂有不妥，但仍應汲取本案經驗，避免類似情事再發生。

二、桃園市楊梅區公所在本案統包工程因政策變更而縮減樓層數後，對於其中11項工程經費增加及新增「新建營建廢棄物處理及清運費」等情，長久以來未能妥善釐清並回復審計部，核有怠失。

- (一) 據本案統包工程契約書第3條第2款規定：「契約價金之給付……依契約價金總額結算。因契約變更致履約標的項目或數量有增減時就變更部分予以加減價結算……。」第3款規定：「廠商於投標時製作之價格詳細表及後續減價資料，經機關決標後為契約文件之一；其項目及數量於決標後完成核定之細部設計與投標階段之服務建議書有差異時，除有逾越統包範疇而辦理契約變更情形者外，不得據以增加契約價金。」

- (二) 本案統包商於103年12月15日提送細部設計書圖，並經PCM廠商審查同意，嗣因市府文化局需求而將建

築物樓層數調整為地下1層、地上3層，統包商爰於105年5月27日提送修正之細部設計及預算書圖，報經楊梅區公所於同年6月1日核定。嗣桃園市審計處查核發現，楊梅區公所辦理細部設計審查過程怠於釐清經費增加疑義，致已給付之爭議經費難以收回，機關權益確有受損，卻遲未查明相關人員疏失責任，包括：建築物規模縮減，惟基礎工程等11工項與統包商原投標服務建議書所列概估工項及金額相加減，認有工程經費增加1,143萬餘元情事；及統包商原已編列有「原有建物拆除及清運」及「營建廢棄物申報及清運」等工項，該公所審查後仍同意編列並給付新增工項「新建營造廢棄物處理及清運費」35萬餘元等情。

(三)詢據楊梅區公所說明略以：

- 1、本案服務建議書所列估算金額，係以投標時之時空背景及升格前之公所需求所提送，桃園縣升格桃園市之後，除配合政策縮減開發規模外，相關法規及使用單位(市府文化局及桃園市圖)需求亦有變更及檢討，部分工項雖較原服務建議書增加金額，惟其所增加之工程金額，仍屬變更設計後之總價1.42億元內，及工程結算驗收後之總價1.413億餘元內，並無額外再增加1,143萬餘元。
- 2、本案舊有建築物於104年1月15日拆除完竣後，市府始於同年1月26日函文指示暫緩辦理工程相關事宜，並於同年5月20日核准工程經費範圍為1.39億元至1.42億元，本就不計入前開拆除工程經費，故後續所編列並經105年間所核定變更設計後之新建工程之營建事業廢棄物清運及處理費35萬餘元，屬於變更設計後之總價1.42億元範圍內，並無在變更設計後之總價外，再額外給予

相關清運及處理費。

(四)經查，本案統包工程因應機關需求將地上樓層數由5層下修為3層，1樓維持里集會所功能，2至3樓為圖書館，原設於圖書館2樓之楊梅家庭服務中心則搬遷他處。經PCM廠商按原工程契約價金比例調降後試算，建議本案工程經費應在1.39億元至1.42億元之間，嗣經楊梅區公所以104年5月29日函統包商略以：旨揭工程因配合市府政策變更，相關變更後之評估經費及期程調整已經市府文化局函復同意。由楊梅區公所檢附之工程比較表可見，部分工項係法規(例如消防法規)或需求(例如改為LED燈具、增加設備)變更，或有逾越原統包範疇情事，然有部分項目僅係數量變更(例如土方運棄)，是否逾越原統包範疇恐有疑義，且相關金額難以勾稽。又，楊梅區公所自桃園市審計室106年6月查核迄109年10月雖已8次函復辦理情形，惟均未能確實依契約規定，逐項釐清各工項及數量有無逾越統包範疇，109年10月29日第8次聲復並稱「本案業經本公所109年10月26日函申請調解在案；機關是否有給付多餘款項造成機關損失情事，將視履約調解情形接續辦理檢討」，更見該公所確有怠於查證釐清之情事。

(五)綜上，楊梅區公所在本案統包工程因政策變更而縮減樓層數後，對於其中11項工程經費增加及新增「新建營建廢棄物處理及清運費」等情，長久以來未能妥善釐清並回復審計部，核有怠失。

三、桃園市楊梅區公所於本案工程專案管理廠商履約期間未依契約規定查究其履約數量不足所應扣減服務費用，嗣桃園市審計處查核後，仍未能詳查相關履約紀錄並追究責任，迄至本院調查後，該公所亦僅於110年5月12日再函請專案管理廠商確認補正，對於不符

契約規定及未完全履約部分，尚未能檢討計罰，損及機關權益，核有疏失。

- (一)依公共工程專案管理契約(下稱PCM契約)第8條第6款規定：「契約執行期間，乙方應依甲方所訂之時間、地點與方式，履約下列出席、報告義務……：
- (一)月工作報告：乙方須於契約生效後次月起每月7日前，提出前1個月之書面報告，送交甲方審核(或備查)……。 (二)特別報告……。 (四)工程月會報(屬月會性質)：由乙方專案計畫主持人主持，安排相關規劃設計監造及施工廠商每月1次派專業代表出席……，並派專人作成會議紀錄，於會議後5日內送甲方審核(或備查)。 (五)專業技術協調會(屬週會性質)：由乙方專案計畫主持人或專案經理主持，安排相關規劃設計監造及施工廠商每週1次派專業代表出席……，並派專人作成會議紀錄，於會議後5日內送甲方審核(或備查)……。」同契約書第5條第13款規定：「乙方履約有……未完全履約、不符契約規定……等情形時，甲方得自應付價金中扣抵；其有不足者，得通知乙方給付……。」及第14條第2款規定：「依契約乙方應出席或主持會議之人員未出席或主持者，每人每次罰款依契約價金總額1%計算，未達5千元者，以5千元計。」
- (二)依上開契約，PCM廠商履約期間應於每月7日前提送月工作報告、工地突發意外事件致甲方應負責之事項，提出特別報告、甲方認為需要時由甲方主持召開工程協調會報、乙方專案計畫主持人安排規劃設計監造及施工廠商每月1次工程月會報、乙方專案計畫主持人或專案經理主持安排規劃設計監造及施工廠商每週1次專業技術性協調會。而PCM廠商應出席或主持之會議而未出席或主持者，每人每次罰

款契約價金總額1%(且至少5千元)，且乙方有未完全履約、不符契約規定等情形時，甲方得自應付價金中扣抵；其有不足者，得通知乙方給付。惟桃園市審計處查核發現，本案自簽約日起，截至106年6月底止計有43個月，PCM廠商依約應提送月工作報告43次，並於工程履約期間按月、按週與統包商召開相關工程或技術會議分別計35次、152次；惟依該公所提供資料，PCM廠商實際僅提交工作月報簡報3次，及召開包括細部設計、工務會議、專案工作會議或其他相關之工作會議等各類型會議49次，不符契約規定；且該公所就PCM廠商未完全履約部分，並未檢討扣減服務費用由應付價金中扣抵或通知PCM廠商繳納，亦未就PCM廠商未出席或主持其應辦理會議之次數，依該勞務採購最終結算金額(593萬3,543元)按扣罰比例予以逐次計罰違約金等情事。

(三)詢據楊梅區公所說明略以：

- 1、本案依104年5月20日函核准工期為420日曆天，換算PCM廠商履約期間應主持月會14次及週會60次。
- 2、有關PCM廠商應提供之服務部分，再經詳查相關提送紀錄，仍有不明確之處，倘PCM廠商確有履約不足情況，將依PCM契約第14條規定函送PCM廠商繳交違約金。
- 3、經檢視PCM廠商送達之資料，自本案工程於105年10月18日開工起，其所提供之資料尚有不完整之處，故該公所於110年5月12日再函請PCM廠商確認所提資料是否完備或可補正，如於同年月31日前未補正，將依契約規定處理。

(四)綜上，楊梅區公所於PCM廠商履約期間未依契約規定

查究PCM廠商履約數量不足所應扣減服務費用，嗣桃園市審計處查核後，仍未能詳查PCM廠商相關履約紀錄並追究責任，迄至本院調查後，該公所亦僅於110年5月12日再函請PCM廠商確認補正，對於PCM廠商不符契約規定及未完全履約部分，尚未能檢討計罰，損及機關權益，核有疏失。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請桃園市政府轉飭所屬確實檢討改進見復。
- 二、調查意見，函復審計部。

調查委員：林盛豐

范巽綠

蘇麗瓊

中 華 民 國 1 1 0 年 7 月 1 5 日