

調 查 報 告

壹、案由：國立台中護理專科學校及行政院公共工程委員會，處理向陽營造工程有限公司對於承攬該校建築物耐震結構補強暨校園整修第 2 期工程之採購申訴事件，涉有違失，致負責工程設計、監造之祐興土木技師事務所權益受損乙案。

貳、調查意見：

本案祐興土木技師事務所(下稱祐興事務所)負責人藍英昭到院陳訴，行政院公共工程委員會(下稱工程會)對於國立台中護理專科學校(下稱台中護專)建築物耐震結構補強暨校園整修第 2 期工程之採購申訴事件，涉有不公平情事，且台中護專接獲不利之申訴審議判斷書，而未提起行政訴訟；又台中護專對於承包廠商向陽營造工程有限公司(下稱向陽公司)請求給付工程款事件之民事判決亦未提起上訴，致嚴重影響陳訴人權益云云。案經本院函請工程會及台中護專詳實說明，調閱相關卷證資料，並請台北高等行政法院提供相關裁判書類，參考相關文獻及建築物耐震設計規範，全案業經調查完竣，茲將調查意見綜整如次：

一、工程會處理向陽公司採購申訴案件，經查其審議程序及判斷，尚難認有違誤或不公平之情事。

(一)按政府採購法第 75 條第 1 項規定，廠商對於機關辦理採購，認為違反法令，致損害其權利或利益者，得於規定期限內，以書面向招標機關提出異議；第 76 條並規定略以：廠商對於公告金額以上採購異議之處理結果不服，得於收受異議處理結果或期限屆滿之次日起 15 日內以書面向主管機關所設之採購申訴審議委員會申訴。又同法第 80 條第 1 項

至第 3 項規定：「採購申訴得僅就書面審議之。」
「採購申訴審議委員會得依職權或申請，通知申訴廠商、機關到指定場所陳述意見。」「採購申訴審議委員會於審議時，得囑託具專門知識經驗之機關、學校、團體或人員鑑定，並得通知相關人士說明或請機關、廠商提供相關文件、資料。」係政府採購法對於異議及申訴制度之設計，廠商得先向招標機關提出異議，對於招標機關之處理結果不服者，再向採購申訴審議委員會申訴，且明定採購申訴審議委員會辦理廠商申訴有關之審議程序。

(二) 依據採購申訴審議規則第 16 條規定：「申訴會於審議時，得囑託具專門知識經驗之機關、學校、團體或人員鑑定，並得邀請學者、專家或相關人士到場說明，或請機關、廠商提供相關文件、資料。前項學者、專家之迴避，準用採購申訴審議委員會組織準則關於申訴會委員迴避之規定。」又依採購申訴審議委員會組織準則第 13 條第 1 項規定：「申訴會委員、諮詢委員、執行秘書及工作人員就採購申訴或履約爭議事件有下列各款情形之一者，應行迴避：一、該事件涉及本人、配偶、三親等以內血親或姻親或同財共居親屬之利益者。…五、有其他情形足認其有不能公正執行職務之虞者。」本案相關學者、專家及委員有無利益迴避問題，則應依上揭規定為斷。

(三) 本案台中護專建築物耐震結構補強暨校園整修第 2 期工程(下稱系爭工程)預算金額為新台幣(下同)1,196 萬 3,460 元，核定工程採購底價為 950 萬元，台中護專於民國(下同)96 年 5 月 30 日辦理公開招標，以 860 萬元決標予向陽公司，並於同年 6 月 25 日開工，原預計於 96 年 9 月 1 日完工，惟施工

廠商向陽公司於 96 年 9 月 10 日申請部分完工，經台中護專於同年 10 月 24 日辦理部分驗收，驗收結算金額為 291 萬 5,699 元，嗣於 97 年 4 月 11 日通知向陽公司終止契約。台中護專並依政府採購法第 101 條第 1 項第 10 款及第 12 款規定將其刊登政府採購公報；向陽公司乃於 97 年 6 月 20 日提出異議，復不服台中護專 97 年 7 月 7 日之異議處理結果，遂向工程會提出採購申訴案。工程會於 97 年 11 月 5 日舉行預審會議後，預審委員鄭富書認為本案爭點涉及地震阻尼器之規格設計專業，乃依採購申訴審議規則第 16 條規定，邀請國立台灣大學土木系張國鎮教授，擔任本案專家，其專長為結構力學、地震工程、結構消能減震控制及阻尼器隔震設計，協助預審委員釐清本案爭點，經查尚無首揭法定應迴避事由之具體佐證事項。

(四) 本案工程會申訴審議判斷書(案號：訴 0970314 號)之審議判斷理由指出：系爭工程阻尼器規範「阻尼器為速度型且需承受大於 900KN 之力量，設計位移正負 5 公分，且能減少 20 之地震能量。」「測試條件為在結構體基本振動週期倒數的頻率施加 2,000 次完全之正弦波形反覆載重」及「阻尼器需在相對速度大於或等於 100 cm/s 時依然能發揮運作」存有模糊不精確之處，且因一般地震持續時間很少持續 1 分鐘以上，換算最大振幅之往復次數為 5 次以下，遠低於疲勞測試要求 2,000 次；又陳訴檢附成大論文錘撞測試阻尼係數在抵抗力 150KN(千牛頓)下，亦未達 80 cm/s 之速度，且「騎乘機車用防護頭盔」之衝收性試驗與建築物結構耐震設計之性質不相吻合，顯見阻尼器難以於相對速度大於 100 cm/s 時進行檢測。是以，系爭工程阻尼器規格存有文字

不明確、規範不合理等情事，尚難認屬可歸責於施工廠商向陽公司。

(五)參照內政部耐震設計規範第 10 章「含被動消能系統建築物之設計」，消能建築之設計基本原則為，對所有消能建築，要求在中小度地震下須完全保持彈性，且非結構元件無明顯損壞；在設計地震下，消能系統能正常發揮功能，而原結構體可容許產生降伏，但使用之韌性不得超過其容許韌性容量。在最大考量地震下，消能系統仍能正常發揮功能，而原結構體容許產生降伏，但使用之韌性不得高於規定之韌性容量。若未能符合可進行線性分析規定之消能建築物，則須進行非線性動力分析。然設計單位祐興事務所卻於 96 年 12 月 31 日函表示：「阻尼器規範請參照工程契約文件，本項設計迄今未改變，廠商送審阻尼器必須檢附相關阻尼器特性數據，以利置入分析、評估耐震效果及檢核建築物各項反應，擇優報請台中護專建議使用。」顯見設計單位於耐震設計之初，不僅未考量消能元件本身之有效阻尼比、消能建築在設計地震作用下之有效振動週期，而且對於速度型元件之等值線性靜力分析，亦未考量最大變位、最大速度與零變位、最大加速度變位情況下建築物內構材之最大設計作用力。是以，工程會處理向陽公司採購申訴案件，經查其審議程序及判斷，尚難認有違誤或不公平之情事。

二、工程會針對本案所為申訴審議判斷，依法視同訴願決定，台中護專並無提起行政訴訟餘地。又台灣台中地方法院判決台中護專應給付工程款予向陽公司，台中護專就該私法契約爭議事項不提起上訴，係屬該校訴訟權之正當行使，尚無具體事證認有違誤之處。

(一)按政府採購法第 83 條規定，審議判斷，視同訴願

決定。同法第 85 條規定略以：審議判斷指明原採購行為違反法令者，招標機關應另為適法之處置。招標機關不依採購申訴審議委員會之建議辦理者，應報請上級機關核定，並由上級機關以書面向採購申訴審議委員會及廠商說明理由。第 1 項情形，廠商得向招標機關請求償付其準備投標、異議及申訴所支出之必要費用。則廠商與行政機關間關於招標、審標、決標、履約或驗收之爭議，若經採購申訴委員會作出原採購行為違反法令之判斷，招標機關即應受其判斷理由之拘束，另為適法之處置。又行政訴訟法第 4 條第 1 項規定，人民因中央或地方機關之違法行政處分，認損害其權利或法律上利益者…得提起撤銷訴訟。依該規定，提起撤銷訴訟者，以主張受行政處分侵害之人民，不服行政處分，經訴願程序後，始得為之。是行政處分之下級行政機關，對上級行政機關之訴願決定無提起撤銷訴訟之餘地。

- (二)詢據台中護專查復說明略以：接獲工程會審議判斷書(案號：訴 0970314 號)後，曾要求設計單位祐興事務所提出說明，然回復內容無法釐清並證明申訴審議判斷書有所錯誤，且說法前後不一、互相矛盾，自無法採信。又工程會為公共工程爭議或鑑定之法定權責機關，且為行政院公共工程之幕僚機關，審議判斷依法視同訴願之決定，又政府採購法之規定及行政一體之原則，在無任何證據證明審議判斷書內容有所違誤下，就本案申訴審議事件，有拘束該校之效力云云。本案陳訴人即工程監造及設計單位祐興事務所之土木技師藍英昭，亦為申訴審議案(案號：訴 0970314 號)代理人之一，因不服工程會上揭採購申訴審議判斷，向台北高等行政法院提起行政訴訟

，業經該院 98 年 9 月 11 日訴字第 969 號判決，以原告(本案陳訴人)及台中護專間之私法契約爭議，與工程會所為申訴審議判斷結果混為一談，且原告不適格為由，判決原告之訴駁回。

(三)復查台灣台中地方法院 98 年 5 月 22 日建字第 45 號民事判決，台中護專應給付向陽公司工程款 304 萬 6,152 元，台中護專即於同年月 27 日邀請具法律專業之校務發展委員提供專業意見，再與其他耐震專長學者聯繫，學者提供之意見與工程會申訴審議判斷書有相同結論，即阻尼器規格確實存有文字不明確、規範不合理之情形，該校認為並無相關事證可資證明民事判決書所援引「申訴審議判斷書」有所違誤，反而證實阻尼器規格存有不合理之處，為避免浪費訴訟資源及延宕工程進行，而決定不提起民事上訴。有關祐興事務所設計監造責任，台中護專將依勞務採購契約第 11 條第 6 款之規定請求損害賠償；另為確保建築物結構安全，對於尚未完成建築物耐震補強部分工程，預定 98 年 12 月底前完成重新耐震詳細評估，再進行委託規劃設計及監造作業。

(四)綜上，工程會針對本案所為申訴審議判斷書(案號：訴 0970314 號)，依法視同訴願決定，台中護專並無提起行政訴訟餘地，且有台北高等行政法院 90 年度訴字第 6500 號及 94 年度訴字第 493 號之裁定理由可資參酌。又台灣台中地方法院判決台中護專應給付工程款予向陽公司，台中護專就該私法契約爭議事項不提起上訴，係屬該校訴訟權之正當行使，尚無具體事證認有違誤之處。

三、台中護專與承包廠商向陽公司制定系爭工程契約時，未合理調整工作項目之單價，核與工程會相關規定

未盡相符，顯有疏失。

- (一)依據工程會 92 年 6 月 5 日工程企字第 09200229060 號令修正發布「政府採購錯誤行為態樣」第 10 點「決標程序」第 6 項規定：「不考慮廠商單價是否合理，而強以機關預算單價調整廠商單價。」又工程會 95 年 9 月 19 日(95)工程字第 09500361690 號函，有關「採購契約單價訂定之執行現況及遭遇問題之研討」會議紀錄略以：「採購契約單價無論以機關預算或廠商報價為基礎來調整訂定，須以合理性為前提，並保留且善用雙方協議之機制。」目前公務機關仍多以預算單價作為合約單價調整基礎，並提供廠商對部分單價項目之說明或協商機會，惟對於不合理單價項目並無一致性之認定標準。若公共工程採購以最低價決標方式決標，在決標總價不變的原則下，契約中各項目之單價基本上以業主預算單價按決標價與發包預算之比例調整，然實務上預算單價調整後之契約單價，於履約過程有加減數量時，發生單價不合理或錯誤之情況，亦造成履約之爭議事由。
- (二)本案系爭工程之承包廠商向陽公司工程標單報價為 860 萬元，標單總表為 865 萬 2,929 元，兩者價差為 5 萬 2,929 元，經施工廠商提出僅調整「打除既有粉刷層」由 400 元降為 325 元，即可完成契約單價調整；台中護專於單價調整後，徵詢設計監造單位表示「調整後單價尚稱合理」之意見，該校則據以決定契約單價。惟本案契約單價訂定，預算單價與契約單價之決標比落差過大，分別為 0.15 至 68 倍不等之差異，其中阻尼器預算單價為 20 萬元，契約單價卻僅有 3 萬元，顯見台中護專與承包廠商向陽公司制定系爭工程契約時，未合理調整工作

項目之單價，核與工程會相關規定未盡相符，顯有疏失。