

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：臺北縣蘆洲市公所、臺北縣政府。

貳、案由：臺北縣蘆洲市公所怠未積極辦理轄內河川行水區內垃圾棄置場處置計畫移除工程之規劃、工程發包及驗收等作業，針對公開招標底價、工程契約、承商履約期限展延天數之訂定及核准過程亦迭生疏漏、未盡周延及有損政府權益等情事；復未督促監造商切實要求承商依約落實移除垃圾之篩選分類作業，造成相關費用劇增、工期延宕並頻生履約爭議。臺北縣政府則未妥為研訂工程契約範本，致生前後條文內容矛盾及未臻明確情事，經核 2 機關均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣據審計部函報：該部臺灣省臺北縣審計室（下稱臺北縣審計室）稽核臺北縣蘆洲市公所辦理該轄河川行水區內垃圾棄置場處置計畫移除工程（下稱本案），核有未善盡職責及效能過低情事。案經本院 2 度函詢、迭次電話洽詢及約詢相關機關暨主管人員之深入調查結果發現，臺北縣蘆洲市公所及臺北縣政府於本案規劃、執行過程，分別核有消極怠慢、作業疏漏、未盡審慎及失當等情事，均有違失，應予糾正。茲臚列事實及理由如下：

- 一、臺北縣蘆洲市公所（下稱公所）未積極辦理本案規劃作業，迨 89 年 10 月 31 日行政院環境保護署（下稱環保署）召開進度檢討會議後，始由臺北縣政府環境保護局（下稱臺北縣環保局）接手辦理，核有怠失：
（一）按廢棄物清理法第 5 條規定：「本法所稱執行機關，

為……鄉（鎮、市）公所」。地方制度法第 20 條規定：「下列各款為鄉（鎮、市）自治事項：……五、關於環境衛生事項如下：……鄉（鎮、市）廢棄物清除及處理」。查行政院 87 年 11 月 17 日臺 87 環 56433 號函核定之「河川行水區內鄉鎮市垃圾棄置場處置計畫」，明確劃分公所之權責略以：「〈3〉訂定及辦理河川行水區內垃圾棄置場處置相關作業。〈4〉舊垃圾遷置場（處理場）用地取得及與民眾溝通協調」。環保署及臺北縣政府環境保護局（下稱臺北縣環保局）之意見略以：「本案垃圾棄置場原係蘆洲市公所自行堆置而成，應本於權責負責規劃及移除作業」、「公所早於 87 年 9 月 17 日以北縣蘆清字第 87121513 號函檢送本案前置作業計畫向環保署申請補助經費……公所自經費核定後至 89 年 10 月 30 日該局接手規劃期間，均辦理本案規劃作業，雖遭遇處置用地難覓之問題，該局仍多次函請公所儘速完成工程規劃並協助其辦理用地取得等事宜」。是本案垃圾棄置場既屬公所自行堆置而成，且公所已主動提送本案前置作業計畫，自行政院核定前開計畫後，即應積極辦理本案規劃作業，以求儘速完成前開計畫預訂於 92 年底前全數移除之作業期限，合先敘明。

(二)經查，行政院上開計畫核定後近 2 年，經環保署及臺北縣政府多次函催，此有該等機關相關公文、會議紀錄等資料影本及 97 年 12 月 10 日約詢筆錄在卷足稽。該署前中部辦公室於 89 年 10 月 31 日召開本案進度檢討會議之結論略以：「故為加速本案之進行，建請本規劃案由該署補助臺北縣環保局辦理……後續移除工程之執行，俟前述規劃工作完成後，移由公所辦理」，臺北縣環保局於同年 11 月

18 日始依該會議結論接手辦理本案委託規劃作業之相關事宜，已逾前開計畫核定時間達 2 年之久。

- (三)公所雖表示：「本案移除垃圾之最終處置場用地難覓……由於本案棄置場部分土地屬於私有地，須耗時與地主溝通協調」云云，惟公所既已主動提送本案前置作業計畫，相關「用地取得」及「與私有地主協商」等規劃方案理應涵括在內，況且規劃作業斯時即應積極辦理，顯無須迨前揭用地取得及與私有地主協商完竣後，方行為之，益證公所行事有欠積極，核有怠失。

二、公所除未依法參考政府機關決標資料妥為訂定本案公開招標底價，復未適時調整底價及作業疏漏，肇生多次流標，因而延宕本案工程進度達 1 年半餘，洵有未當：

- (一)按政府採購法第 46 條規定：「機關辦理採購，除本法另有規定外，應訂定底價。底價應依圖說、規範、契約並考量成本、市場行情及政府機關決標資料逐項編列」。行政院參據歷次大漢溪流域垃圾移除工程之平均決標價格為每立方公尺新臺幣（下同）514 元。公所既負有本案工程相關作業訂定及辦理之責，自應依據前開政府機關決標單價及規劃清除垃圾總容量約 84 萬立方公尺，據以核算之本案發包費用 4 億 3,000 萬餘元，審慎訂定本案工程招標底價。
- (二)經查，本案於 91 年 6 月間經蘆洲市市長裁定以最低標方式辦理，同年 9 月 19 日辦理第 1 次開標，因投標廠商家數不足流標；同年 12 月 16 日辦理第 2 次開標，因廠商最低報價 3 億 8,000 萬元，超越底價 2 億 6,893 萬元而廢標；同年 12 月 27 日第 3 次開標，因底價未調整，致廠商最低報價 3 億 3,888

萬元仍逾越底價，再度廢標。由於公所多次招標均無法決標，遂於 92 年 3 月 28 日函請臺北縣環保局辦理。嗣經雙方數月多次協商後，於同年 8 月 22 日決定仍由公所主辦。公所復於同年 11 月 21 日第 4 次開標，因作業疏漏致規格審查表計價方式出現「實作重量」及「移除體積」等兩種版本之疑義，予以廢標處理，迄同年 12 月 12 日第 5 次開標，始調整底價為 3 億 9,600 萬元，方由本案承商佶陞環保股份有限公司(下稱承商)以 3 億 8,998 萬 8,000 元得標。

(三)公所辦理本案工程招標作業，除未依政府採購法第 46 條規定，參考大漢溪流域垃圾移除工程平均決標價格等政府機關決標資料，妥為訂定底價，致價格過低造成第 2 次廠商投標價均高於底價而流標，公所復未能適時檢討而妥為調整底價，卻以同樣底價辦理第 3 次招標作業，致再生流標情事。尤有甚者，公所對於 3 次未能成標之癥結，竟未能切實檢討，猶欲將全案諉責由臺北縣環保局辦理，致與縣府公文協調往返結果再耗時數月後，又回歸公所辦理，終致招標作業時程前後延宕長達 1 年半餘，顯有未當。

(四)公所雖多次表示：「公所無承辦是項業務經驗，採購專業不足等情」云云，惟按行政院上開計畫既已明確劃分公所「訂定及辦理本案」之權責，公所自應即早未雨綢繆妥為因應，倘認專業人力不足無法勝任，斯時即應及時反應，焉能遲至該計畫核定逾 4 年餘，因準備不周發生挫折後，始以「應由縣府辦理」為由諉責，益證公所行事消極推諉之心態。況且公所早有相關總務、主(會)計及工務採購等相關採購人員之配置，亦有縣府、環保署等相關專

業人員可資諮詢，尚難以無相關專業及人力不足為由諉責。再者，公務員承辦業務時，未曾有相關經驗者所在多有，端視能否有學中做、做中學等積極依法行政之心態而已，公所怠失之咎，足堪認定。

三、公所疏未督促本案監造商切實要求承商依約派駐足量之檢選人員，亦未配置適量之垃圾分類處理設施，致資源回收物數量劇減，而使移除外運至掩埋場之垃圾量暴增為契約數量之 2.26 倍，除致相關費用倍增至 6,700 萬餘元，並頻生履約爭議，洵有未當：

(一)按本案工程契約書第 1 條規定：「本契約文件及效力：一、本契約包括下列文件：……4、本契約附件及其變更或補充」、第 9 條規定：「施工管理：……二十一：甲方（公所，下同）於乙方（承商，下同）履約中，若可預見其履約瑕疵，或有其他違反本契約之情事者，得通知乙方限期改善」、第 10 條規定：「監造作業：一、本契約履約期間，甲方得視案件性質及實際需要指派工程司駐場，代表甲方監督乙方履行本契約各項約定應辦事項」、第 15 條規定：「工程查驗、初驗、驗收、結算及點交：……二、工程查驗：甲方於工程施工中，得不定時進行查驗，乙方同意予以配合辦理」。該契約書附件之設備器材規範第 1 章通則規定：「1.1 之一般規定：垃圾分類處理設施係用來將混合廢棄物分類成級配土石方、可燃物、不可燃物及可資源物等 4 大類，並以能儘量達到資源回收為目的。」第 2 章分類處理設施明定：「2.1 一般規定：承商須負責垃圾分類處理設施各組成設備之設計、提供及安裝組立。本工程分類處理設施應為可移動式，採 2 線以上配置……2.13 之人工分選設備：……3. 承商須布署至少 20 個檢選人員於每座有遮蔽之人工分選作業平

臺」。第 9 章分類後可燃類物料惰性物質含量標準測定法明載：「標準與偏差：(1) 當日所有檢測樣品之有機成分重量百分比平均值不得大於 20%」。依上開規定，公所允應善盡監督及查驗之責，據以督促本案監造商萬銘科技工程股份有限公司（下稱監造商）切實要求承商落實垃圾篩選分類作業，除應配置適量之垃圾分類處理設施，並應布署至少 20 個檢選人員，足使實際垃圾移除量、資源回收物數量及可燃類物料惰性物質有機成分重量百分比之平均值，均合於契約規定。

- (二) 惟查，本案承商篩選分類作業有欠確實，除每日僅派駐 1 至 12 位不等之檢選人員，亦將原應提供 2 臺之垃圾分類機，於分類工程尚未完成前，提早將其中 1 臺移出工區，除致可燃類物料惰性物質有機成分重量百分比平均值逾越契約規定，並肇生資源回收物數量劇減 28.7 萬公噸，仍大量混於移除外運至掩埋場之垃圾中，從而移除外運之垃圾量由 23 萬 3,600 公噸暴增至 52 萬 9,600 公噸，為契約數量之 2.26 倍，因而使掩埋場收尾處理費、垃圾進場等費用倍增至 6,700 萬餘元。臺北縣審計室查核意見、環保署環境督察總隊委託逢甲大學環境工程與科學學系於 94 年 8 月 18 日針對本案可燃類物料惰性物質之檢測數據報告、萬銘公司 96 年 5 月間專案報告、臺灣省環境工程技師公會（下稱省環工技師公會）審核意見亦分別載明：「施工期間承商每日實際僅派駐 1 至 12 位不等之檢選人員進行人工篩選」、「經採樣測得有機成分重量百分比分別為 61.37%、35.48%、72.34%、66.08%、37.71%、48.37%，均明顯逾越契約規定之 20% 甚多」、「針對實際工程數量較原設計數量多出 29.4 萬公

噸掩埋處理量及減少 28.7 萬公噸資源回收物數量之原因，檢討說明如後：……承商未確實執行分類篩分工程，在施工中期分類工程尚未完成前，即將經核定之 2 臺分類機之 1 臺移出工區」、「承商提早將其中 1 臺分類機移出工區……未確實做好垃圾分類工作，均為影響實際外運垃圾量與原設計量不同之原因」。足證本案承商及監造商執行不力及監造不周，公所顯難辭疏於監督及查驗之責，洵有未當。

四、公所驗收程序遲延，有違政府採購法及本案契約規定，容有欠當：

(一)按政府採購法施行細則第 93 條規定：「採購之驗收，有初驗程序者，初驗合格後，除契約另有規定者外，機關應於 20 日內辦理驗收，並作成驗收紀錄。」本案工程契約第 15 條規定：「五、初驗與驗收：1、……需辦初驗者，甲方（公所，下同）同意於乙方（承商，下同）申報並經甲方監造單位確認之完工日期起 30 日內辦理初驗。2、……應辦驗收者，甲方同意於初驗合格後，甲方另行通知 20 至 45 日之日期內派員辦理驗收。」公所既經臺北縣審計室針對本案規劃及施工時程延宕情事指正在案，公所自斯時起，允應切實檢討，積極辦理本案後續尚未完竣之相關作業。

(二)公所雖表示：「本案之驗收過程如下：……承商於 94 年 8 月 8 日申報完工，經監造商查驗結果認與契約要求之標準尚有出入，遂要求承商改善，惟承商始終自認並無瑕疵……雖經公所協調後，承商於同年 9 月 9 日進場改善，惟嗣後之查驗結果，監造商仍認定未符合標準……承商遂於 94 年 12 月間向縣府採購申訴審議委員會申請調解……於 95 年 2 月

間雙方同意調解結果後，始進入驗收程序……公所因無專業人員，故於 95 年 10 月 3 日委託省環工技師公會派員協助驗收，並分別於同年 10 月 20 日、31 日、12 月 5 日辦理第 1 次、第 2 次及第 3 次初驗作業……96 年 1 月 2 日辦理初驗之複驗、同年 4 月 18 日辦理正式驗收」云云。惟查，公所既明知「公所無專業人員，須委由省環工技師公會派員協助驗收」等情，公所自應早於本案工程屆完工之前，即著手辦理委託該公會派員協助驗收事宜，顯無須迨本案於 94 年 8 月 8 日工程完工逾 1 年，至 95 年 10 月 3 日始委託該公會辦理驗收作業。況且上開初驗合格日至驗收日之期間達 106 日，均逾前開政府採購法規定之「20 日」及本案契約規定之「20 日至 45 日」等作業期限。臺北縣審計室於 94 年 10 月 17 日早將本案查核缺失函知公所，公所斯時即應切實檢討，積極辦理本案後續尚未完竣之驗收作業以觀，公所不無有消極怠慢之疏失。

五、公所疏未依本案契約有利於政府權益之條文，率予核准承商履約期限展延天數，致成為縣府採購申訴審議委員會調解結果不利於政府權益之肇因，核有欠當：

- (一)經查，本案原預定完工日期為 93 年 11 月 30 日，因颱風豪雨、林口場停止進場及其他影響工程進度等因素，經承商申請及監造商評估後，公所爰以 94 年 9 月 13 日北縣蘆清字第 0940025400 號函同意核准承商展延天數為 252 天，履勘期限則延至同年 8 月 9 日。復經公所依據臺北縣審計室查核意見，要求監造商重新檢討後，扣除「非颱風所致之大雨展延工期計 14 天、應歸責於承商未做好施工管理之展延工期計 39 天、承商未落實分類致林口場暫停進場之 46 天工期」等 99 天不合理之展延工期，致

展延天數縮減為 153 天，因而修正本案履約期限為同年 5 月 2 日。承商隨即抗議並主張其為重大履約爭議，乃依政府採購法及本案契約有關爭議處理之規定，向縣府採購申訴審議委員會申請調解，經該會 2 度調解後，成立之調解內容略為：「原公所核定扣除之 99 天，調解結果同意僅扣除 7 天」。公所遂依據該調解結果，再將本案履約期限調整至同年 8 月 2 日。

(二)縱針對大雨影響工期之認定，於本案契約條文第 7 條、第 17 條發生疑義（詳事實及理由六），以及縣府上揭委員會、臺北縣審計室針對復原工期之認定意見迭有歧異，惟公所疏未依本案契約第 7 條有利於己之條文，排除非颱風所致之大雨影響工期，以及應歸責於承商未落實施工管理、垃圾分類（詳事實及理由三）等承商要求展延之工期，逕於 94 年 9 月 13 日核准承商履約期限展延工期達 252 天於先，成為縣府上揭委員會調解結果不利於公所之肇因於後，此有該委員會調解會議紀錄：「承商原申請工期展延天數既經公所以 94 年 9 月 13 日以北縣蘆清字第 0940025400 號函知該公司同意核備，公所事前既已依約准予展延，事後再予檢討工期，尚須具備相當合法之事由」在卷足按。基於上開原因，公所原依前揭 99 天逾期天數處以承商之逾期懲罰性違約金 76,657,940 元遭劇減為 38,328,970 元，損及政府權益，核有欠當。

六、臺北縣政府未妥為訂定「工程契約範本」，致前後條文內容矛盾及未臻明確，形成條文解釋之模糊空間；公所復未審慎檢討，未能適時發現前開條文缺失而逕予應用，肇生履約爭議，均有未當：

(一)按行政程序法第 5 條規定：「行政行為之內容應明

確。」臺北縣政府（下稱縣府）既明知所訂定之「工程契約範本」為所屬各機關研訂各項工程採購契約採行之依據，針對其各項條文內容，自應力求內容明確，以避免所屬機關逕予應用而衍生履約爭議。

(二)查，縣府於 92 年 7 月 4 日以北府工採二字第 09200030761 號函修正訂定之「臺北縣機關工程契約範本」第 7 條有關履約期限之內容明載：「四、履約期限延期：……（二）前日得展延履約期限之原因，不包括雨天。但屬颱風所致，且經縣府宣布停止上班者，不在此限」。第 17 條有關遲延履約之內容卻記載：「五、甲方及乙方因天災或事變等不可抗力或不可歸責於本契約當事人之事由，致未能依時履約者，得展延履約期限；不能履約者，得免除本契約責任：……（二）山崩、地震、海嘯、火山爆發、颱風、豪雨、冰雹、惡劣天候、水災、土石流……或其他天然災害」。

(三)上開範本所訂之展延履約期限原因竟出現「不包括雨天。但屬颱風所致，且經縣府宣布停止上班者，不在此限」、「豪雨」及「惡劣天候」等前後矛盾及未臻明確之條文內容，形成訂約雙方就條文解釋之模糊空間，致公所逕以該等條文內容作為本案契約主文，肇生履約之爭議，縣府採購申訴審議委員會調解會議紀錄亦載：「本案契約第 7 條及第 17 條所規定之大雨，在解釋上互有歧異，因而其妥當性或可再予斟酌」等語。上開條文爭議間接成為本案工期延宕原因之一，殊有未當。

(四)次查縣府上開函之說明七略以：「應用本範本之機關、學校，應依採購案之特性，修改該等範本後，再予適用。不得未經檢討，即予應用。該等範本之條文內容，亦得增刪。」是公所研訂本案工程契約

時，應依本案工程特性檢討後，再予適用縣府上揭範本，惟公所未經檢討，逕予全盤照用，亦有未當。

據上論結，臺北縣蘆洲市公所、臺北縣政府均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善並依法妥處見復。