

調查報告

壹、案由：據審計部111年度花蓮縣總決算審核報告，花蓮縣政府補助私人團體辦理「花蓮縣果菜批發市場跨域結合發展計畫」，疑未嚴謹控管計畫執行過程，發生新建工程因履約爭議致契約終止尚未完工，延宕民生建設施政承諾等情案。

貳、調查意見：

花蓮縣果菜市場為縣內唯一蔬菜水果拍賣批發中心，負有平抑價格及調節供需之功能，花蓮縣政府（下稱縣政府）鑑於市場建築設備老舊，與空間容量有限、動線不符需求及停車設施不足影響交易量，為提升花蓮縣果菜市場營運績效，依農產品市場交易法第12條¹規定，研議補助保證責任花蓮縣蔬菜運銷合作社（下稱花蔬合作社）新建現代化拍賣批發市場（下稱拍賣場新建工程），提報「花蓮縣果菜批發市場跨域結合發展計畫」納入花蓮縣第二期（105-108年）綜合發展實施方案，計畫經費新臺幣（下同）1億元²。預計於毗鄰原交易市場之吉安鄉慈勝段942號新建拍賣場，規劃地上3層建築，總樓地板約3,812平方公尺及停車場約2,910平方公尺。案經行政院於民國（下同）105年5月11日同意，嗣經行政院農業委員會³農糧署（下稱農糧署）105年8月8日核定全期工作計畫，執行期程自105至108年。

惟經審計部臺灣省花蓮縣審計室（下稱花蓮縣審計室）於111年11月派員查核有：新建拍賣批發市場尚未興

¹ 農產品批發市場為公用事業，其設立及業務項目，由各級主管機關規劃，並得編列預算予以補助。前項地方主管機關之規劃，應報請中央主管機關核定。

² 不含花蔬合作社自行投資之用地購置費5,304萬餘元。

³ 已於112年8月1日改制升格為農業部，下仍稱農委會。

建完成，縣政府未本主管機關監督立場嚴謹控管計畫執行過程，發生新建工程履約爭議致終止契約尚未完工，延宕民生建設施政承諾等情事。花蓮縣審計室遂於112年6月通知縣政府查明妥處，並列入112年度花蓮縣總決算審核報告揭露。案經本院向審計部調閱相關卷證，並於113年6月21日現地履勘，詢問花蓮縣副縣長顏新章、農業處處長陳淑雯、代理副處長郭仕強，以及花蔬合作社理事主席李順德等人，並聽取簡報，今調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、花蓮縣政府未依花東基金補助計畫管考作業準則所訂，針對廠商歷次所提變更設計及工程窒礙難行之處，本於果菜市場主管機關及拍賣場新建工程主辦機關權責，主動召開檢討會議，確實督導非屬工程專業之花蔬合作社積極處理。嗣經農委會工程施工查核小組查核，亦認縣政府尚不知自己在工程三級品管制度架構與運作機制中應扮演之角色，且亦未善盡主辦機關對工程品質與工進管控責任，就執行進度落後及施工品質缺失具體檢討及研謀改善決策，並據以落實執行，均有嚴重違失。

(一)依農產品市場交易法第2及12條規定略以，縣政府為地方主管機關，農產品批發市場公用事業之設立及業務項目，由主管機關規劃，並得編列預算補助。與108年修訂之花東地區永續發展基金(下稱花東基金)補助計畫管考作業準則之管考策略規定略以，計畫主辦機關應落實定期召開檢討會議，協調解決執行問題，以強化自主管理。另依花蓮縣農業發展經費補助要點第10點規定略以，縣政府得隨時派員抽查、督導或考核計畫執行情形；凡經抽查、督導或考核，發現成效不佳、未依補助用途支用……或其他違反相關規定等情事，除應繳回該部分之補

助經費外，得依情節輕重對補助案件停止或減列次年度補助；並得將抽查、督導或考核成果作成報告，作為次年度補助計畫之依據。按行政院105年5月11日核定「花蓮縣果菜批發市場跨域結合發展計畫」之主辦機關為縣政府，協辦機關為花蔬合作社。另據農糧署於同年8月8日核定全期工作計畫載示，計畫執行機關為縣政府及花蔬合作社；花蓮縣果菜市場之經營使用主體為花蔬合作社，應由花蔬合作社依政府採購法辦理。是以，縣政府為農產品批發市場規劃、籌設及經營之主管機關，與「花蓮縣果菜批發市場跨域結合發展計畫」之主辦機關及執行機關，負有計畫執行及管考之責。

- (二)查拍賣場新建工程委託技術服務及工程採購全程均由花蔬合作社實際負責執行，該合作社辦理本計畫委託設計監造工作，於105年12月23日決標予歐陽昇建築師事務所(下稱建築師)，契約金額617萬餘元，嗣經完成設計後，辦理「花蓮縣果菜批發市場跨域結合發展計畫-拍賣場擴建工程」(即拍賣場新建工程)，於107年4月20日決標予達盈興營造有限公司(下稱達盈興營造)，契約金額1億796萬元，107年6月6日取得建造執照，7月30日開工，預定於109年6月底完工。工程履約期間，達盈興營造依108年6月21日召開工地協調會議之決議，於同年7月3日及31日兩度函送金鋼砂整體粉光地坪、隔音地毯，室內水泥粉刷、牆面油漆等多項變更工程項目明細表予建築師及副知花蔬合作社，並敘明本工程由於花蔬合作社不確定因素之影響，致屋頂防水工程、景觀工程、2樓及樓梯地坪地磚工程等，無法依進度表列排定施工，將影響後續工程進行，請花蔬合作社儘速排除上述因素。據花蔬合作社108年7月31

日內簽，建築師已明示合約內有載工項依合約單價計列，將檢討不需工項(如景觀工程)，增減總價不超過合約發包價1億796萬元為限，並已請建築師詳實核算表列各項，增加施作泥作、油漆面積，擇期實地量測驗證，核算無誤後列入後續計價作業。嗣達盈興營造於109年1月22日再函建築師，副知花蔬合作社略以，契約有多項調整變更及減作，部分完成工項未能請領工程款，致實際工程進度無法詳實核算，有關變更項目亦未經議價程序，請儘速依契約完成變更設計，以利後續進度計算依據，惟花蔬合作社遲未函復達盈興營造辦理變更設計。可知，自達盈興營造108年7月間函送變更工程項目明細表起，縣政府均未依花東基金補助計畫管考作業準則所訂，針對歷次廠商所提變更設計及工程窒礙難行之處(部分來自花蔬合作社)，本於果菜市場主管機關及拍賣場新建工程主辦機關權責，主動召開檢討會議，確實督導非屬工程專業之花蔬合作社積極解決辦理。

- (三) 嗣農委會工程施工查核小組於109年3月24日查核，對本計畫執行情形提出：工程進度落後、累計進度與實際現場工程施工進度不符；工程紀錄不完整、填報不實、屋頂鋼骨結構安全性、灌漿品質、屋頂洩水等缺失事項，並對監造單位及承商進行扣點；主辦機關應為縣政府(農業處)而非花蔬合作社，縣政府尚不知自己在工程三級品管制度架構與運作機制中應扮演之角色，且亦未善盡主辦機關對工程品質與工進管控責任，應重新調整修正並作正確定位，積極督促設計監造與承商具體落實工程品質之管控等多項查核意見。縣政府乃於同年月26日召開工程進度檢討會議，決議請監造重新計算實際進度

，督促廠商提出趕工計畫並追蹤改善情形。另花蔬合作社於同年月30日召開理事會，縣政府派員列席表示，農委會工程施工查核結果發現進度落後及品質不佳，將與花蔬合作社督促監造及廠商儘快如期完工。花蔬合作社復於同年4月17日召開工地協調會議，依紀錄壹-19鋼構查驗未完成缺失部分，承商無條件同意改善至監造及花蔬合作社同意，方可提出工程竣工。達盈興營造嗣於同年月21日提報趕工計畫略以，進度落後主要係鋼構等關鍵要徑項目未施作及查驗完成，後續屋面金屬板及機電設備無法進行，預定7月中旬完工。惟其後，達盈興營造在屋頂鋼構架尚未送審核合格前，卻先行施作完成，且遲未依建築師審查意見由該公司之技師辦理結構安全簽證，並於109年8月28日函文略以，檢送契約數量不足及新增工項追加工程款明細表計21項，共計644萬餘元，案經花蔬合作社簽准，將由建築師核算、另案簽核，惟花蔬合作社終究未函復達盈興營造辦理變更設計。嗣縣政府雖於109年9月4日召開勘驗暨履約爭議協調會議，並由農業處處長主持，會議僅裁示事項略以，拍賣場存在動線不佳、豪大雨可能進水及大會議室回音等問題待解決，請建築師配合排除承商提出所有窒礙問題，並就目前可計價項目計價。惟仍未認清縣政府在工程三級品管制度架構與運作機制中所應扮演之角色，且亦未善盡主辦機關對工程品質與工進管控責任，就執行進度落後及施工品質缺失具體檢討及研謀改善決策，並據以落實執行。

(四)綜上，依行政院105年5月11日核定「花蓮縣果菜批發市場跨域結合發展計畫」，主辦機關為縣政府，協辦機關為花蔬合作社。另據農糧署於同年8月8日

核定全期工作計畫，計畫執行機關為縣政府及花蔬合作社。可知，縣政府為農產品批發市場規劃、籌設及經營之主管機關，與上揭計畫之主辦機關及執行機關，負有計畫執行及管考之責。惟縣政府未依花東基金補助計畫管考作業準則所訂，針對廠商歷次所提變更設計及工程窒礙難行之處（部分來自花蔬合作社），本於果菜市場主管機關及拍賣場新建工程主辦機關權責，主動召開檢討會議，確實督導非屬工程專業之花蔬合作社積極處理。嗣經農委會工程施工查核小組查核，亦認縣政府尚不知自己在工程三級品管制度架構與運作機制中應扮演之角色，且亦未善盡主辦機關對工程品質與工進管控責任，就執行進度落後及施工品質缺失具體檢討及研謀改善決策，並據以落實執行，均有嚴重違失。

二、花蓮縣政府對於工程竣工之認定所生履約爭議，雖召開3次會議討論勘驗暨履約爭議協調、後續民事訴訟疑義研商等事宜，惟該府置身事外，自始至終未確實深入瞭解爭點，積極協助花蔬合作社周妥履約管理，致終止契約、調解不成立、民事訴訟，執行進度已較預定完工日期落後4年，迄未完工；且尚待另籌經費善後，現代化拍賣場之啟用遙遙無期，計畫效益亦無從實現，縣政府難辭其咎。

(一)有關拍賣場新建工程3樓地板裂縫漏水缺失，花蔬合作社於109年10月3日召開協調會議決議略以，俟防水層及保護層移除後，應辦理裂縫檢測及安全鑑定，再重新鋪設。建築師於同年8月8日函送樓板漏水現場等缺失照片予達盈興營造。花蔬合作社為解決樓地板漏水問題，復於同年10月16日及11月3日召開協調會議決議略以，漏水屬重大瑕疵缺失，防水層應全面刨除重新鋪設；工程施工圖爭議屬承商之責，仍請加速

排除窒礙早日完工；漏水問題應尋求第三方公正單位現勘檢測及提出可行改善措施；設計監造單位應負起責任，督促施工單位儘速重新檢視，將不符合規範所施作之防水層及保護層先移除，且不得以重機械敲打，應以電動切割方式移除，避免影響整體結構安全⁴。

(二)嗣經達盈興營造洽請台北市土木技師公會針對樓地板漏水問題辦理鑑定，據110年1月13日鑑定報告略以，裂縫寬度約0.1~0.2mm，混凝土強度符合契約要求，經檢討不影響結構安全，但影響耐久性和使用功能，須進行封閉處理。惟該保護層經刨除後尚未重新施作完成，達盈興營造即於109年12月23日申報於同年月21日竣工，案經建築師於同年月25日以尚有部分工項未施作完成，不符合竣工要件，請於實際完成契約工項後，再報請查驗。惟達盈興營造卻遲未依指示完工及補送竣工資料，並於110年1月6日函文略以，自108年7月3日提送變更項目明細表，期間多次請求依契約辦理變更設計，至今尚未辦理，甲方應辦理事項未完成前，該公司暫停缺失項目改善。其後，雙方對於工程是否竣工發生爭議遲無法有效解決⁵，縣政府爰於110年3月5日召開檢討會議決議略以，竣工申報作業請儘速補正及改善缺失，惟仍無法有效解決爭議，再經行政院東部聯合

⁴ 建築師嗣於同年11月8日函達盈興營造，有關三樓地板龜裂及漏水，現場施作10~20公分厚與工程契約圖說A2-04不符、保護層溫度鋼筋施工位置不良、洩水坡度及坡向錯誤，應重新施作，請提改善計畫報核，再於同年月18日函請達盈興營造，屋頂防水層及保護層重新施作前，應完成樓版改善及檢查，與109年12月2日函請達盈興營造有關防水保護層刨除及重新鋪設，請提出甲方同意之第三方鑑定報告再行施作。

⁵ 花蓮合作社110年1月14日辦理工程促進會議(縣政府派員列席)結論略以，請建築師盡諸般作為督促廠商加速完成缺失改善及待辦工程；地板龜裂第三方鑑定作業，確依建築師函示要旨辦理，於結構安全無虞後儘速進行防水、保護層重鋪改善工項；儘速督促廠商完成可申報竣工要件，始能往下進行初驗作業。

服務中心於同年月25日召開協調會議結論略以，待監造及相關單位勘驗後，依勘驗結果處理。

- (三)花蔬合作社嗣於110年4月9日召開工程驗收暨協調會議結論略以，承商及監造單位應針對施作增減項目及數量確實釐清，並辦理契約變更。建築師嗣依據前開決議完成變更設計書圖，於110年5月11日提出新增工項詳細表，計有「基地土方置換」等32項，建議議價金額為259萬餘元。花蔬合作社於110年7月2日辦理變更設計議價，經廠商3次減價為960萬元，因超過底價而廢標，致未完成變更設計議價程序。達盈興營造嗣以花蔬合作社未及時辦理變更設計，認為已施作完成項目之估驗計價、逾期日數認定及工程品質瑕疵修補，涉有履約爭議，於110年7月9日向花蓮縣政府採購申訴審議委員會(下稱申訴審議委員會)提出調解。調解期間，花蔬合作社以達盈興營造對於樓板裂漏等多項缺失之改善責任，一再推諉花蔬合作社及監造單位未明確指示施作方式，為免工程延宕啟用時程，於111年2月23日函文達盈興營造終止契約，工程進度停滯於82%。調解案經縣政府於111年4月22日函送調解建議書，提出建議繼續履約等事項，惟花蔬合作社以達盈興營造長期拒不進場施作，已無完成工程誠意，且逾期違約金2,159萬餘元，超過調解建議給付估驗款2,082萬餘元，不同意調解。花蔬合作社嗣於同年4月30日辦理就地結算，並經縣政府於同年5月23日函復原則同意花蔬合作社所擬，本案於111年7月11日調解不成立。
- (四)花蔬合作社於111年4月30日辦理就地結算驗收作業開列燈具照明設備、插座設備、電氣幹線設備等多項缺失，不予通過驗收。嗣於111年8月16日完成點

交，同年9月19日完成就地結算，金額8,830萬餘元，較原契約金額1億796萬元減少1,965萬餘元，主要係屋頂鋼構、地坪金鋼砂、樓板防水保護層等眾多工程項目，施作結果與契約規定未符，予以扣款。截至111年底計畫執行9,695萬餘元⁶，105年度剩餘款68萬餘元繳回，可支用預算尚有236萬餘元，惟後續主體工程改善經費需求，依花蔬合作社111年12月20日內簽，概估尚需約3,000萬元，後續設計監造服務仍請建築師辦理。據花蔬合作社表示，該社已於111年12月21日提出民事訴訟，向達盈興營造求償逾期違約金2,159萬餘元，將俟民事訴訟結果確定，再辦理重新招標改善相關缺失。縣政府於112年1月10日函花蔬合作社略以，本案請依國家發展委員會111年3月16日函文，儘快辦理後續重新招標事宜，並於112年度完成計畫結案核銷作業，若超過年度導致預算經費繳回，剩餘經費請自行負擔，又重新招標經費若超過原核定計畫經費，亦請自行負擔。惟後續工程迄今仍因花蔬合作社經費尚無著落，尚未重新發包。

(五)綜上，花蓮縣政府對於工程竣工之認定所生履約爭議，雖召開3次會議討論勘驗暨履約爭議協調、後續民事訴訟疑義研商等事宜⁷，惟該府置身事外，自始至終未確實深入瞭解爭點，積極協助花蔬合作社周妥履約管理，致終止契約、調解不成立、民事訴訟，執行進度已較預定完工日期落後4年，迄未完

⁶ 其中工程終止契約就地結算金額8,830萬餘元，已支付廠商5,843萬餘元，剩餘2,987萬餘元，花蔬合作社以尚有逾期違約金2,159萬餘元及品質缺失罰款229萬餘元而未付款。

⁷ 縣政府於109年9月4日召開勘驗暨履約爭議協調會議決議略以，請建築師配合排除承商提出所有窒礙問題，並就目前可計價項目計價；110年3月5日召開檢討會議決議略以，相關缺失問題不大，竣工申報作業請儘速補正及改善缺失；111年11月10日召開拍賣場新建工程後續研商會議結論略以，請該社成立採購工作及審查小組並外聘專家學者審查後續民事訴訟金額與重新發包金額之正確性。

工；且尚待另籌經費善後，現代化拍賣場之啟用遙遙無期，計畫效益亦無從實現，縣政府難辭其咎。

三、本案採購申訴審議委員會調解建議明確指出，花蔬合作社將工程進行中的「估驗」與「完工後之正式驗收」混為一談，拒不計價付款；復以「缺失改善」為「竣工」之要件，且以申請「使用執照」之竣工查驗標準作為「竣工」標準，是嚴重誤解政府採購法及其施行細則之規定。不惟如此，花蔬合作社在兩造履約爭議調解過程中，片面終止契約，導致民事訴訟，已近完工之拍賣場新建工程，閒置4年有餘，迄今無法啟用。花蓮縣政府居農產品批發市場主管機關，與「花蓮縣果菜批發市場跨域結合發展計畫」主辦機關及執行機關地位，允應負起責任，主動接續辦理，並檢討監造設計單位就各項履約爭議，有無政府採購法第101條第1項各款之該當。

(一)按政府採購法第85條之1明定：「工程及技術服務採購之調解，採購申訴審議委員會應提出調解建議或調解方案」，可知工程採購之履約調解案件，申訴審議委員會應強制提出調解建議，自不因兩造意見分歧而不依法提出調解建議。至於花蔬合作社雖於申訴審議委員會受理調解詢問會議終結後之111年2月23日發函終止契約，惟申訴審議委員會依前述政府採購法規定，既負有依職權為調解建議之法定義務，自不受該終止契約之拘束。

(二)達盈興營造以花蔬合作社未如期給付第七期工程款，對於原契約所列「數量不足」、「漏列項目」、「指示變更」及「契約範圍外新增項目」追加的部分，均未依約辦理變更設計、議價計價程序，已施作完成項目之估驗計價、逾期日數認定及工程品質瑕疵修補，涉有履約爭議，於110年7月9日向府採購申訴

審議委員會提出調解。申訴審議委員會於110年9月3日及11月26日兩度召開調解會議，並提出調解建議，惟因達盈興營造同意、花蔬合作社不同意調解建議，致調解不成立，花蓮縣政府爰於111年7月4日出具調解不成立證明書。

(三)依調解不成立證明書中所載調解建議及理由：

1、有關第七期估驗款部分：

- (1) 關於估驗款之法律性質，參照最高法院97年台上字第60號民事判決意旨略以：「……估驗款不涉及工程驗收交付，僅在確認估驗期內已完成工程之數量與價值……定作人對系爭工程估驗款之付款不視為工程之驗收，且嗣後發現錯誤得更正之，甚而在驗收時扣減等，則承攬人於各期所領估驗款，僅係對已完成工程數量確認，與受領工程部分之價值」。可知，定作人(花蔬合作社)與承攬人(達盈興營造)間就公共工程所約定之「估驗」款，並非屬工程之「完工驗收」，而確認估驗期內已完成工程之數量與價值，日後如發現有任何瑕疵，尚得於全案完工驗收時予以扣減。
- (2) 惟花蔬合作社以尚未瑕疵扣款或未檢附出廠證明、甚至於110年10月7日會驗第七期之計價時決議「未竣工」等資為拒付之理由，已將工程中途之「估驗」計價制度與「完工後之正式驗收」混為一談。
- (3) 達盈興營造主張應給付會驗後第七期之估驗款3,567萬7,331元整，佐以本件自108年迄今均未曾估驗計價，達盈興營造請求第七期之估驗款實屬有據。惟申訴審議委員會考量兩造對已施作樓板嚴重漏水，迄未能妥善修復均不爭執

，花蔬合作社如僅依系爭契約第5條就第七期估驗部分保留5%之保留款，實有完工驗收後不足為瑕疵修補之疑慮，參酌行政院公共工程委員會(下稱工程會)訂頒之公共工程付款估驗程序第5條規定：「主辦機關、專案管理廠商或監造廠商抽查、估驗、查驗、初驗、驗收發現之缺失，在訂約廠商完成改善前，『該部分』不予估驗計價」。爰此，申訴審議委員會建議第七期之估驗款中應暫時扣除兩造「有爭議之部分」之1,827萬8,519元，建議花蔬合作社就第七期之估驗款先行給付2,082萬5,083元。

2、請求工程追加款及展延工期部分：

- (1) 按政府採購法施行細則第92條規定：「廠商應於工程預定竣工日前或竣工當日，將竣工日期，書面通知設計監造單位及機關，機關應於收到該書面通知之日起7日內，會同設計監造單位及廠商，依據契約、圖說或貨樣，核對竣工之項目及數量，確定是否竣工。」可知，竣工之確認係確認「項目與數量」是否完成，至於已施作完成之「項目」是否達通常效用或契約預定效用之缺失問題，則屬竣工後之「驗收」問題。
- (2) 最高法院106年台上字第1494號判決亦闡明：「承攬工作完成與承攬工作有無瑕疵，兩者之概念不同，前者係指是否完成約定之工作，後者則是指完成之工作，是否具備約定品質、及有無減少或減失價值、或不過於通常或約定使用之瑕疵。而承攬之工作是否完成，不以……工作內容是否已實質完成為限，定作人從形式外表觀察，該工作亦具有契約所約定之外觀形態

，應認定工作完成。」

- (3) 申訴審議委員會於調解過程請兩造進行會勘，發現確有部分工項尚未完成(例如：水電管線尚未施作等)，既尚有工程「項目」未完成，即非「竣工」，故達盈興營造主張本件「業已竣工」尚有誤解。至於花蔬合作社多次以「缺失未改善」主張未完工，亦有誤解，此觀諸設計監造單位於109年12月15日歐建花蔬字第1091225號函就否准竣工之說明三記載申請人報竣工之標準略以：「應依申請使用執照竣工查驗應辦事項辦理本所查驗」等語，此乃縣政府核發「使用執照」之竣工查驗標準，與前述政府採購法施行細則第92條之「竣工」標準有明顯差異⁸。也因兩造就「竣工」之定義，均有明顯誤認，且各自堅持己見、形成僵局，造成工程會外聘委員於110年4月9日之會議中具體指摘兩造：「本案經現勘實際完工已達九成，不應為一些瑕疵問題糾結不清，……應儘快完工。」
- (4) 由於新增工項部分，兩造實已達成合意，並已由設計監造單位就新增部分完成彙整，此觀諸設計監造單位於110年5月24日歐建花蔬字第1100524號函說明四載明：「新增工項及數量變更逾30%之部分，本所業已彙報甲方由甲方與貴公司議價」等語，可知兩造確有新增之工項已有合意，而爭議遲遲無法解決多來自於兩造就前述「竣工」認定，及花蔬合作社要求施工前

⁸ 「竣工」僅需確認具有契約所約定之外觀形態即應認定完工，而核發「使用執照」之竣工查驗標準，一旦通過乃是達到可「核發使照」之「啟用」程度(亦即：核發使用執照即已可合法啟用)，顯與政府採購法施行細則第92條之完工認定標準有明顯差異(政府採購法認定竣工時僅是達到可開始辦理驗收之條件而已，距離正式啟用尚差一大段之距離。)

「必須先經機關同意施作」，否則即屬擅自施工，復於調解程序中主張達盈興營造「無意施作」，形成僵局。

3、本件調解過程中，花蔬合作社引用系爭契約第21條(一)之5、11款，以111年2月23日花蔬總字第1110223055號函終止契約，惟申訴審議委員會建議應繼續履約，終止契約函之內容不予執行。理由如下：

(1) 重新辦理接續工程之工項說明及計價分析曠日費時，縱使完成接續工程之新招標文件，其他營建業者勢必因安全保固責任過大而不敢投標，造成本工程之完工更加遙遙無期。

(2) 調解過程中，兩造進行會勘後，發現確有部分工項未完成，但未完成之工項僅占未施作極低之比例，故申訴審議委員會認為終止契約無任何實益，況且本件尚有施工瑕疵，如由達盈興營造繼續履約，負責修補瑕疵，亦較能掌握其自己的施工瑕疵。

(3) 達盈興營造之保固義務與接續廠商之保固責任難以釐清，終止契約徒增花蔬合作社困擾。

(四) 綜上，本案採購申訴審議委員會調解建議明確指出，花蔬合作社將工程進行中的「估驗」與「完工後之正式驗收」混為一談，拒不計價付款；復以「缺失改善」為「竣工」之要件，且以申請「使用執照」之竣工查驗標準作為「竣工」標準，是嚴重誤解政府採購法及其施行細則之規定。不惟如此，花蔬合作社在兩造履約爭議調解過程中，片面終止契約，導致民事訴訟，已近完工之拍賣場新建工程，閒置4年有餘，迄今無法啟用。花蓮縣政府居農產品批發市場主管機關，與「花蓮縣果菜批發市場跨域結

合發展計畫」主辦機關及執行機關地位，允應負起責任，主動接續辦理，並檢討監造設計單位就各項履約爭議，有無政府採購法第101條第1項各款之該當。

四、花蓮縣政府明知花蔬合作社不具專業採購能力，亦未置採購專業人員，卻未依政府採購法第40條規定，洽由其他具有專業能力之機關代辦。對於接受機關補助之花蔬合作社辦理之採購案，復未依採購專業人員資格考試訓練發證及管理辦法、工程會解釋函要求，使其採購人員取得專業證照。面對花蓮縣審計室查核及本院調查，一味以「本案工程採購機關為花蔬合作社」、「本府辦理採購法規定程序之監辦角色。」等語置辯，實屬未恰。

(一)按政府採購法第40條規定：「機關之採購，得洽由其他具有專業能力之機關代辦。上級機關對於未具有專業採購能力之機關，得命其洽由其他具有專業能力之機關代辦採購。」為協助非工程專業機關辦理工程採購，以提升公共工程進度及品質，工程會亦訂定有「機關洽請代辦工程採購執行要點」，可資參照。

(二)又依政府採購法第95條規定：「機關辦理採購宜由採購專業人員為之」；採購專業人員資格考試訓練發證及管理辦法第2條規定：「機關辦理採購……宜由採購專業人員承辦或經採購專業人員審核、協辦或會辦。」則有關法人或團體接受機關補助辦理或機關委託代辦之採購案，是否應由採購專業人員承辦，暨其資格之核定機關及方式等疑義，工程會93年5月19日工程企字第09300195600號解釋函略以，政府採購法施行細則第4條規定：「受委託代辦機關採購之法人或團體，必須具備熟諳政府採購法令之人

員」。法人或團體辦理採購之人員，如擬依採購專業人員資格考試訓練發證及管理辦法第4條第1項第2款或第5條第1項第2款規定取得採購專業人員資格，屬補助性質者，依政府採購法施行細則第2條規定，由補助(監督)機關行使上級機關之權責；屬委託代辦採購性質者，依政府採購法施行細則第42條第2項規定，由洽辦機關之上級機關行使核定權責。

(三)查「花蓮縣果菜批發市場跨域結合發展計畫」經行政院105年5月11日核定，主辦機關為縣政府，協辦機關為花蔬合作社。另據農糧署於同年8月8日核定全期工作計畫載示，計畫執行機關為縣政府及花蔬合作社。可知，縣政府為農產品批發市場規劃、籌設及經營之主管機關，與「花蓮縣果菜批發市場跨域結合發展計畫」之主辦機關及執行機關，負有計畫執行及管考之責，已如前述。惟花蓮縣政府明知花蔬合作社不具專業採購能力，亦未設置採購專業人員，卻未依政府採購法第40條規定，洽由其他具有專業能力之機關代辦。對於接受機關補助之花蔬合作社辦理之採購案，復未依採購專業人員資格考試訓練發證及管理辦法、工程會93年5月19日工程企字第09300195600號解釋函要求，使其採購人員取得專業證照。

(四)綜上，花蓮縣政府明知花蔬合作社不具專業採購能力，亦未置採購專業人員，卻未依政府採購法第40條規定，洽由其他具有專業能力之機關代辦。對於接受機關補助之花蔬合作社辦理之採購案，復未依採購專業人員資格考試訓練發證及管理辦法、工程會93年5月19日工程企字第09300195600號解釋函要求，使其採購人員取得專業證照。面對花蓮縣審計室查核及本院調查，一味以「本案工程採購機關

為花蔬合作社」、「本案在規劃時即由農委會105年3月17日農授糧字第1050705023號函與農委會農糧署105年8月8日農糧銷字第1051013608號函核定分工方式，由實際需求與建物所有權取得單位花蔬合作社辦理相關採購事宜，本府辦理採購法規定程序之監辦角色。」等語置辯，實屬未恰。

五、花蓮縣政府所稱「花蔬合作社可藉由擔任採購之起造人，而取得補助興建建物產權」於法無據；且依行政院核定內容，「花蓮縣果菜批發市場跨域結合發展計畫」主辦機關為縣政府，協辦機關為花蔬合作社，與農糧署核定全期工作計畫書載明分工情形為花蔬合作社辦理採購，縣政府辦理相關監辦作業，兩者確有不符，允應確實檢討改進。

(一)為推動花東地區產業發展，維護自然生態景觀，發展多元文化特色，提升生活環境品質，增進居民福祉。立法院於100年6月13日三讀通過花東地區發展條例，並經總統於同年6月29日頒布施行，行政院隨即於101年成立「花東地區永續發展基金」(即花東基金)，使花東地區永續發展具有法源依據及基金預算。

(二)查行政院105年5月11日核定「花蓮縣果菜批發市場跨域結合發展計畫」之主辦機關為縣政府，協辦機關為花蔬合作社。另據農糧署於同年8月8日核定全期工作計畫載示，計畫執行機關為縣政府及花蔬合作社；花蓮縣果菜市場之經營使用主體為花蔬合作社，應由花蔬合作社依政府採購法辦理。本計畫經費1億元，分別為花東基金補助6,520萬元、農委會補助1,304萬元、縣政府配合869萬元，政府補助經費合計8,693萬元，另由花蔬合作社自籌1,307萬元，政府補助比率為86.93%。計畫執行過程，縣政府

配合款由原計畫869萬元減少為434萬元，花蔬合作社自籌款由1,307萬元增加為1,742萬元，中央及縣政府補助金額合計8,258萬元，政府補助比率調降為82.58%。本院113年6月21日現場履勘時，據花蓮縣政府農業處人員表示：

- 1、本案在105年全期工作計畫經農糧署核定時已經有明確的分工，因為建物完成後所有權歸屬花蔬合作社所有，花蔬合作社為營運主體和實際需求機關，因此農糧署105年8月8日農糧銷字第1051013608號核定全期工作計畫書函中，即載明分工情形為花蔬合作社依據需求辦理相關採購作業，縣政府依據政府採購法辦理相關監辦作業。
 - 2、本案因花蔬合作社欲取得該建物所有權，避免後續起造人(採購者)非花蔬合作社，而可能衍生後續建物所有人委外經營時，非由花蔬合作社取得經營權，或是花蔬合作社要支付租金或其他費用給建物所有人等情形，因此為了在後續經營時的實際執行層面考量，在行政院與農委會的同意下，本案規畫之初，即以花蔬合作社為辦理採購之起造人，並取得建物後續的所有權。
- (三)惟查花東地區發展條例、花東地區永續發展基金補助計畫管考作業準則等，並無農民團體或花蔬合作社可藉由擔任採購之起造人，而取得補助興建建物產權之相關規定；且農糧署核定之「花蓮縣第二期(105-108年)綜合發展實施方案全期工作計畫書」，通篇並未提及「行政院與農委會同意以花蔬合作社為辦理採購之起造人，並取得建物後續的所有權。」經本院詢據花蓮縣審計室表示：
- 1、依國家發展委員會111年8月訂定之「花東地區永

續發展基金補助計畫作業手冊」第肆、一、(一)、2.點規定，花東基金補助購置之相關建物及機器設備產權，應登記為政府所有。

- 2、依農糧署111年6月17日修正⁹「農民團體申請農產運銷加工設施補助審查原則及作業規範」第三、(四)規定略以，集貨場及冷藏(凍)庫部分：興建所需土地，應為農民團體所有，且符合用地編定之用途，惟該規範其餘規定並無明定補助興建建物產權歸屬之內容。
- 3、依花蓮縣政府103年9月29日修正「花蓮縣農業發展經費補助要點」第四、(二)、2點規定略以，補助農業生產設施，農民團體以不超過四分之三為原則，惟該要點其餘規定亦無明定設施產權歸屬。

(四)綜上，依國家發展委員會「花東地區永續發展基金補助計畫作業手冊」規定，花東基金補助購置之相關建物及機器設備產權，應登記為政府所有；農糧署「農民團體申請農產運銷加工設施補助審查原則及作業規範」、花蓮縣政府「花蓮縣農業發展經費補助要點」以及農糧署核定之「花蓮縣第二期(105-108年)綜合發展實施方案全期工作計畫書」，通篇並未提及「行政院與農委會同意以花蔬合作社為辦理採購之起造人，並取得建物後續的所有權。」可知，花蓮縣政府所稱「花蔬合作社可藉由擔任採購之起造人，而取得補助興建建物產權」於法無據；且依行政院核定內容，「花蓮縣果菜批發市場跨域結合發展計畫」主辦機關為縣政府，協辦機關為花蔬合作社，與農糧署核定全期工作計畫書載明分工

⁹ 已於113年1月8日因改制而廢止，該署官網未收錄歷次修正規定。

情形為花蔬合作社辦理採購，縣政府辦理相關監辦作業，兩者確有不符，允應確實檢討改進。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，提案糾正花蓮縣政府。
- 二、抄調查意見五，函請花蓮縣政府確實檢討改進見復。
- 三、抄調查意見，函請農業部農糧署及國家發展委員會參考辦理，並針對調查意見五檢討見復。
- 四、抄調查意見及處理辦法，函復審計部。
- 五、調查報告之案由、調查意見及處理辦法上網公布。

調查委員：陳景峻

郭文東

蕭自佑

中 華 民 國 1 1 3 年 8 月 7 日

本案案名：花蓮縣果菜批發市場拍賣場新建工程

本案關鍵字：花蓮果菜市場、花蔬合作社、花東基金、拍賣場、履約爭議、調解不成立、終止契約