

調查報告

壹、案由：臺北市政府文化局辦理臺北表演藝術中心工程，因施工廠商倒閉，導致工期延長，規劃設計及監造廠商110年間向市府提出履約爭議調解，歷經7次調解會議，市府同意支付廠商服務費新臺幣2.3億餘元；惟臺北市議會認市府未與議會溝通，且未循預算程序編列調解經費，質疑履約爭議調解過程涉有違失。究本案工程履約爭議之實情及調解情形為何？調解結果有無侵害市府權益？調解支付金額之預算編列程序，是否涉有瑕疵？均有調查瞭解之必要案。

貳、調查意見

本案臺北表演藝術中心(下稱北藝中心)興建工程之委託規劃設計及監造技術服務，緣於臺北市政府文化局(下稱文化局)民國(下同)97年7月12日簽核「服務費用計費原則」，復因臺北市議會於112年6月28日附帶決議¹，有關履約爭議調解追加預算案送請本院調查，案經調閱本院相關卷宗，詢問臺北市政府相關主管人員，並辦理現場履勘，茲據該府迭次函復、詢問及履勘前後提供卷證資料，業經調查竣事，綜整調查意見如下：

- 一、北藝中心工程委託規劃設計及監造技術服務廠商，主張因工程延宕致監造期間延長，依契約請求額外費用，文化局主張契約係採總包價法計價，廠商不應以工期展延為由請求額外費用，雙方因此產生爭議。臺北市政府採購申訴審議委員會雖參考法院判決，指出總包價法下廠商仍得於特定條件下請求增加費用，惟

¹ 臺北市議會112年7月17日議教字第11206000840號函。

其援引案例涉及專案管理服務，與本案規劃設計及監造服務性質不同，兩者於工期展延之責任歸屬及費用請求合理性上存在差異。且該委員會之調解建議忽略專案議定之總包價法，係鼓勵廠商提高效率、控制成本之契約精神，亦與固定費用完成約定工作之原則相悖，核有違失。

(一)按政府採購法第22條第1項第9款規定，機關辦理公告金額以上之採購，委託專業服務、技術服務……經公開客觀評選為優勝者，得採限制性招標。依據「機關委託技術服務廠商評選及計費辦法」²第13條第1項第4款及第2項、第21條、第23條第1項、第25條規定略以，機關委託廠商承辦技術服務，其服務費用之計算，應視技術服務類別、性質、規模、工作範圍或工作期限等情形，就「總包價法或單價計算法」訂明於契約。依前項計算之服務費用，應參酌一般收費情形核實議定。其必須核實另支費用者，應於契約內訂明項目及費用範圍；契約未規定者，不得另為任何給付。總包價法或單價計算法，適用於工作範圍及內容明確，服務費用之總價可以正確估計或可按服務項目之單價計算其總價者。特殊工程或需要高度技術之服務案件，其服務費用得專案議定。機關因故必須變更部分委託服務內容時，得就服務事項或數量之增減情形，調整服務費用及工作期限。但已工作部分之服務費用，得核實給付。

(二)本案文化局於97年7月12日簽報北藝中心工程委託規劃設計及監造技術服務費用計費原則，訂定技術服務費用為工程費之15%，並於98年度編列預算時，

² 行政院公共工程委員會91年12月11日工程企字第09100529370號令修正發布版。

以北藝中心總工程費新臺幣(下同)46億餘元，其中直接工程費用37億7,962萬4,000元為計算基礎，核算委託技術服務費5億6,694萬3,600元。文化局考量北藝中心基地規模小，周邊交通環境複雜，且需於有限空間內配置3座專業戲劇廳，爰採專案議定服務費用，以吸引國際級建築設計師參與競圖。另為符合行政院公共工程委員會函頒「機關辦理公共工程國際競圖注意事項」第10點規定，並考量國外建築師不熟悉國內工程營造「以底價決標」及「建築造價影響設計費」之概念，故選擇總包價法計價。採用總包價法除有利於機關預算控制外，亦可避免建築師技術服務費受建築發包價格、工程變更設計、增添設備或工期展延等因素影響而增加，確保建築師於預算內完成符合需求之設計及監造作業，避免浪費公帑。

- (三)本案文化局與大○會建築師事務所(下稱大○會事務所)及大○聯合建築師事務所(下稱大○事務所)於98年8月19日簽訂勞務採購契約，契約第6條載明委託範圍及項目之地點為臺北市士林區光華段四小段794地號，面積約20,752.88平方公尺，服務範圍包括規劃、初步設計、細部設計、協助發包及監造服務。契約第7條約定服務費用採總包價法之固定費用，金額為5億7,000萬元整，其中規劃設計服務費為3億1,350萬元整，監造服務費為2億5,650萬元整。契約並約定本案工程建造預算金額約計38億元，經文化局同意後，工程建造預算金額得增加20%，惟大○會事務所及大○事務所之服務費用不再增加。嗣後，文化局於109年1月31日辦理第4次契約變更(前3次契約變更未涉及經費調整及新增項目，僅修正契約文字)，變更後契約第7條約定契約

價金依原契約精神採固定費用，惟服務費用調整為6億9,694萬元整(原契約為5億7,000萬元整)，調整增加1億2,694萬元整，其中規劃設計服務費調整增加4,216萬元整，監造服務費調整增加8,478萬元整。另約定工程施工費用經結算後，金額介於52.5億元至64億元間，大○會事務所及大○事務所之服務費用不再追加減。第4次契約變更之原因係原施工廠商理○公司中途離場，為避免已完成工項因工程中斷時間過長而造成損壞，故由原設計監造團隊辦理重新發包，並完成全部工程監造作業，以儘速完工，俾符合政府採購法第22條第1項第4款：「原有採購之後續維修、零配件供應、更換或擴充，因相容或互通性之需要，必須向原供應廠商採購者」之規定。

- (四) 經查本案委託技術服務廠商申請調解，以110年11月12日補充理由(五)書變更請求文化局應給付4億8,828萬1,911元，包含大○會事務所請求1億8,125萬7,611元及大○事務所請求3億0,702萬4,300元。廠商主張依據契約第9條第1款約定，規劃設計服務履約期限及契約期程為58個月(自98年8月簽約至103年6月完工)，其已自98年10月至100年6月提供規劃設計服務，並自100年1月開始監造服務至103年6月(共42個月)。惟因文化局委任之代辦機關給予施工廠商展延工期，致監造期程亦配合延長，廠商因而延長監造期間及新增諸多設計及監造工作，致服務成本增加，而請求給付延長監造期程之服務費3億4,332萬6,921元，並依原監造人力計算自103年7月原預定完工日至106年9月接續工程開工前(共計39個月)之服務費用，及減編人力計算106年10月接續工程開工後至最晚預訂完工日110年4月

30日(共計43個月)之監造成本，合計4億959萬4,242元，遠高於第4次契約變更書所增加之8,478萬元。廠商認為文化局拒絕給付理○公司倒閉後辦理清算、重新招標等服務費用，並錯誤引用行政院公共工程委員會109年5月13日工程企字第1090008072號函及106年4月6日工程企字第10600101120號函修正發布之「公共工程技術服務契約範本」第4條第9項約定³，以及參照服務費用以建造費用百分比法計算之臺灣高等法院103年度上字第935號民事判決(如表1)案例，誤引非為總包價法之「延長監造服務費用計算式」。復據91年版「機關委託技術服務廠商評選及計費辦法」第17條及第19條之規定，僅限於採用「建造費用百分比法」計價案件方能適用，本案採用總包價法，廠商亦無法直接援引前揭計費辦法第19條請求增加費用。

(五)本案委託規劃設計及監造技術服務，其工作範圍、項目及內容明確，履約期限亦限定自工程決標日起配合工程相關進度至驗收合格無待辦事項日止，故適用總包價法。惟廠商錯誤引用「機關委託技術服務廠商評選及計費辦法」、行政院公共工程委員會函示及相關民事判決，主張依服務成本加公費法、建造費用百分比法、按月、按日或按時計酬法等計價方式計算延長監造服務費用，顯與本案不符。次

³ 行政院公共工程委員會109年5月13日工程企字第1090008072號函說明四：「機關委託廠商辦理監造技術服務工作，如因非可歸責於廠商之事由致廠商提供監造服務期間較原契約約定延長者，致須展延履約期限者，請依技服辦法第31條規定及契約約定辦理增加監造服務費用，以免產生履約爭議。」該委員會106年4月6日工程企字第10600101120號函修正發布之「公共工程技術服務契約範本」第4條第9項約定：「契約價金之調整……九、如有增加監造服務期間，不可歸責於乙方之事由者，應依下列計算式增加監造服務費用(由甲方擇一於招標時載明)：甲：(超出『工程契約工期』之日數-因乙方因素增加之日數)／工程契約工期之日數*(監造服務費)x(增加期間監造人數／契約監造人數)工程契約工期：才自該監造各項工程契約所載明之總工期。」

查文化局與廠商於98年8月19日簽訂之勞務採購契約已採總包價法約定固定服務費用，不受工期展延等因素影響。雖契約澄清事項第27條約定廠商得提出契約變更之請求，惟考量原施工廠商中途離場致工期延宕等因素，契約第4次變更已調整增加監造服務費用，廠商不應再要求額外費用。另有關監造服務履約期限及總包價法有無情事變更原則適用之爭議，臺北市政府採購申訴審議委員會(下稱申訴會)調解委員依政府採購法第85條之3第2項規定提出調解建議，並參照臺灣高等法院高雄分院104年6月10日102年度重上字第101號民事判決，及臺灣高等法院106年4月5日105年度重上字第826號民事判決(如表1)，指出即使契約採用總包價法，若發生非承攬商所能預料之情事變更，導致工期延長且承攬商因此受有損害，承攬商仍可依民法第227條之2第1項請求增加費用；且工程展延所增加之費用往往難以明確計算，若委託服務廠商已證明受有損害，法院可依民事訴訟法第222條第2項，審酌一切情況，依所得心證定其數額。惟前揭法院判決案例均涉及專案管理服務，旨在協助業主確保工程如期如質完成，與本案規劃設計及監造服務之標的不同。專案管理服務與規劃設計及監造服務於面對工期展延時，其權利義務關係及費用請求之合理性存在差異，調解建議不應援引該等判決。另參照臺灣高等法院107年9月12日105年度建上字第84號民事判決(如表1)之監造服務費用非採總包價法計費，亦無法援引。

表1 相關民事判決之比較表

案件	契約標的	履約期限	總包價法/其他計價方式
臺灣高等法院高	「高雄市現代	以「高雄市現代	約定服務期限至96年2月28

案件	契約標的	履約期限	總包價法/其他計價方式
雄分院102年度重上字第101號民事判決(104.06.10)	化綜合體育館民間參與開發」施工階段專案管理技術服務	化綜合體育館」竣工完成驗收並開始營運之日為準	日，實際竣工驗收日為98年7月13日，超出合理預期範圍，且非委託廠商所能預料，應屬情事變更
臺灣高等法院103年度上字第935號判決(107.03.20)	「桃園縣八德地區細部計畫區段徵收工程」監造服務	自開工日起至完工日止，並配合工程工期辦理完工、驗收、結算	監造服務工作非採總包價法計費，係約定採用建造費用百分比法，即以建造費用1.46%計算，委託廠商以工程延宕及驗收延遲，部分可歸責於自身，故僅就部分延長監造服務費用予以准許
臺灣高等法院105年度重上字第826號民事判決(106.04.05)	「空軍總部忠勇分案工程」專業營建管理服務工作	至工程全部驗收合格、並督導建築師完成維護手冊撰寫，及完成員操作與維修人員訓練至建築物保固期滿為止	因變更設計致委託廠商須重複增加審查工作，實際工期超出原定工期3倍，且遲延完工責任不可歸責於委託廠商，得依情事變更原則請求增加服務費
臺灣高等法院105年度建上字第84號民事判決(107.09.12)	分管網及用戶排水設備工程委託監造技術服務	各標工程完工驗收合格並完成工程竣工計價、結算、監造報告書及驗收結案之日止	監造服務工作非採總包價法計費，因不可歸責於廠商之事由，按服務成本加公費法計算，延長監造服務費用
本案北藝中心興建工程委託技術服務	規劃設計及監造技術服務工作	自工程決標日起配合工程相關進度至驗收合格無待辦事項日止	廠商於規劃設計時，應妥為考量工期及預算支出，其總包價法之服務費計算原則已明文規定，故不得再要求增加服務費用

(六)綜上所述，本案規劃設計及監造服務之核心價值，在於提供高品質設計圖說，並監督施工過程，確保最終成果符合設計要求。工期展延通常源於施工階段問題，與規劃設計階段之責任較為間接。若設計圖說本身完善、可施工性高，則監造工作量不應受工期展延顯著影響。廠商前期規劃及設計圖說存在瑕疵或與實際施工條件不符，導致工期延宕，後期監造服務卻以「非可歸責於乙方因素」為由請求額外費用，則與總包價法固定費用完成約定工作之初衷相悖，故總包價法之規劃設計階段更應重視圖說

品質及可施工性，以降低後續施工階段發生問題之風險。廠商監造服務應確實監督施工過程，及時發現並解決問題，避免工期延宕。若因施工方因素導致工期展延，廠商監造亦應積極協助業主處理，而非消極地申請延長監造期限之額外費用。總包價法鼓勵委託服務廠商提高效率、控制成本，在固定費用內完成高品質服務，若動輒以工期展延為由請求額外費用，則扭曲總包價法的契約精神。是以，申訴會雖參考法院判決，指出總包價法下廠商仍得於特定條件下請求增加費用，惟其援引案例涉及專案管理服務，與本案規劃設計及監造服務性質不同，兩者於工期展延之責任歸屬及費用請求合理性上存在差異。且該委員會之調解建議忽略專案議定之總包價法，係鼓勵廠商提高效率、控制成本之契約精神，亦與固定費用完成約定工作之原則相悖，核有違失。

二、有關北藝中心工程委託規劃設計及監造技術服務案之履約爭議調解，文化局最終接受給付廠商2億4,269萬3,708元之調解建議。惟調解委員逕以申訴會名義提出調解建議，未依規定經申訴會實體審查，且未說明不採納申訴會審議委員意見之理由；臺北市政府一方面以府函發文提出調解建議，另一方面又由市長核定是否接受建議，角色混淆，違反行政一體原則；文化局亦未依規定簽會法務局表示意見，即由副市長提報市長室核定，顯未臻周延。又文化局過度依賴外部律師意見，未進行獨立驗證，亦未充分考量其他因素；又未完整分析仲裁程序之成本效益，僅依「減止訟」政策為由接受調解建議，且未深入評估對關鍵事實之認定歧異，未討論未獲調解委員採納之理由，以及雙方對關鍵事實之認定歧異等情，明顯影響決策之公正

性及合法性，核其調解程序未臻周延，決策過程存有疏漏，均有違失。

(一)按政府採購法第85條之1第1項第1款、第2項及第85條之3第2項規定，機關與廠商因履約爭議未能達成協議者，得向採購申訴審議委員會申請調解。調解屬廠商申請者，機關不得拒絕。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；其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。……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。依據「採購履約爭議調解規則」第16條、第18條第1項及第2項前段規定，調解時應本和平懇切之態度，對當事人為適當勸導，就調解事件酌擬平允之解決辦法，力謀雙方之和諧。調解過程中，調解委員於審酌當事人提出之所有資料後，以申訴會名義提出書面調解建議，並酌定相當期間命當事人為同意與否之意思表示。機關不同意調解建議者，應先報請上級機關核定後，於前項指定期間內以書面向申訴會及廠商說明理由。此機制為先調解後仲裁，並明確規定調解委員得斟酌情況，以申訴會名義提出調解建議或調解方案，促使機關完成行政報核程序，儘速決定是否同意調解，以發揮調解之功能。

(二)本案廠商大○會事務所及大○事務所因北藝中心工程延宕，於110年4月26日申請調解，增加金額4億8,828萬1,911元，調解過程歷經7次調解會議及1次延長監造費用試算會議，歷時1年3個月，重要會議摘要如下：

1、第4次調解會議(111年1月22日)：調解委員提出扣減延長監造期間、服務費率打折，並捨棄短付

監造費及雇主意外責任險等項目，請廠商試算。

- 2、申訴會審議調解建議草案(111年6月15日)：申訴審議委員⁴提及「雙方既約定採總包價法固定服務費，宜按契約執行」、「第4標展延工期2,156日給付之監造服務費，建請再為斟酌考量」等意見，主張應確實依循總包價法之契約精神，審慎評估延長監造費用。
- 3、第6次調解會議(111年7月15日)：調解委員依第231次大會委員意見，請文化局邀請廠商進行會算，雙方試算金額分別為6,469萬餘元、2億7,473萬餘元⁵。
- 4、延長監造費用試算會議(111年8月16日)：文化局邀請廠商試算劇場標案等待主體工程於理○公司離場後，4年間監造強度減弱之情形。
- 5、第7次調解會議(111年9月7日)：委員表示已召開多次會議仍無共識，將逕為提出調解建議。

(三)復按行政一體原則的核心概念，旨在確保行政機關內部決策的一致性及效能。儘管各機關依法分工，但最終仍應服從整體行政目標，由首長統籌指揮監督。依據「臺北市政府所屬各機關法制作業應注意事項」⁶第27點規定，各機關不同意該府申訴會之調解建議，應簽會法務局表示意見。對於採購爭議調解建議金額要求機關再給付3千萬元以上的案件，各機關是否同意調解建議，應先簽會法務局表示意見。針對工程及技術服務之採購履約爭議案，各機

⁴ 臺北市政府履約爭議調解案件調解流程圖1及圖3，參閱<https://www-ws.gov.taipei/001/Upload/825/relpic/61165/9079195/0d883c9d-acae-430d-ac65-8611f002b926.jpg>，<http://www-ws.gov.taipei/001/Upload/825/relpic/61165/9079195/8f968277-5d13-457b-9484-c8ef878a6cd8.jpg>。

⁵ 依據臺北市政府文化局112年5月30日至臺北市議會專案報告附件第183頁，「彭副市長室111年6月10日會議備忘錄」之會議結論所示。

⁶ 臺北市政府以108年7月31日府法綜字第1086025875號函修正。

關若不同意申訴會之調解建議，應書面敘明不同意理由並評估仲裁利弊，簽會法務局表示意見。本案調解委員具名之調解建議，既以臺北市政府名義於111年10月12日發文，建議給付廠商2億4,269萬3,708元，後續若未經主辦機關文化局同意，則須簽會法務局，並報上級機關表示意見，並以書面向申訴會及廠商說明理由，其調解流程詢據臺北市政府查復略以：「因申訴會係市府層級任務編組，無法以該府申訴會發文，故以臺北市政府名義(府函)，檢送本案調解委員廖肇昌及潘秀菊具名之調解建議，送雙方當事人表示是否同意調解建議內容。另為避免機關任意拒絕調解建議，造成雙方時間及資源之浪費，政府採購法第85條之3第2項乃明定機關如不同意該建議者，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，以促機關慎重考量該調解建議。尚無違行政一體之原則。針對調解結果之決策處理，除依委任律師出具之法律意見，並會同府方各相關局處之意見判斷外，爾後如遇重大案件，應遵循臺北市政府爭訟案件處理原則第5點第2款，邀集專家學者作財務及法律風險評估，綜合法律意見及專家學者之評估結果，再簽報府級長官確認是否接受調解建議。未來調解案件將檢視重點及辦理之參考，使調解結果能更能經得起檢視，並符合社會大眾期待。」云云。

(四)經查臺北市政府履約爭議調解案件調解流程，調解建議須經申訴會實體審查結果⁷，然本案調解委員以申訴會名義提出書面調解建議⁸，並未經申訴會實體

⁷ 同註4。

⁸ 臺北市政府履約爭議調解案件調解流程圖2，參閱<https://www-ws.gov.taipei/001/Upload/825/relpic/61165/9079195/9519730a-6cc1-4985-9591-767ce1651c3d.jpg>。

審查，其調解流程顯有違失，造成本案調解建議與申訴會審議委員所提「雙方既約定採總包價法固定服務費，宜按契約執行」之意見未盡相符，申訴會審議委員的意見具有參考價值，但調解委員並未說明不採納的理由。且因申訴會係市府層級任務編組，無法以該府申訴會發文，故臺北市政府一方面以府函發文提出調解建議，另一方面又由市長核定是否接受建議，角色混淆可能導致決策不公、責任不清及行政效率低落，亦涉有違反行政一體原則。此外，依「臺北市政府所屬各機關法制作業應注意事項」第27點規定，文化局應先簽會法務局表示意見，再決定是否接受調解建議，然本案卻未依規定簽會法務局表示意見，其程序洵有違失。

- (五)再查文化局委託務實法律事務所分析北藝中心工程履約爭議案調解建議之法律意見，就調解過程及結果而言，文化局已於調解過程中提出相關證據資料，並說明一工處和新工處就監造費用問題之意見，惟調解委員並未採納文化局主張人力成本虛增、分標計算重複等理由，而作成不利於文化局之調解建議。關於後續爭議處理程序，本案爭議後續可透過仲裁或訴訟解決。相較於訴訟程序，仲裁程序具有速度快、費用低、舉證責任輕等優點，且仲裁庭有工程實務專家參與，此點就具工程背景之申請人而言，可能較為有利。關於總包價法及第4次契約變更部分，即使契約約定以總包價法計價，法院或仲裁庭仍可能考量情事變更原則，調整監造服務費用。且第4次契約變更是否已包含申請人此次請求之費用，將成為本案之重要爭點，屆時將由承審人員依自由心證判斷。關於調解建議之折減事由，若法院或仲裁庭認定第4次契約變更已包含此次請

求，則申請人將被駁回。反之，則需計算延長監造費用，而調解委員採用的折減事由(如中途結算日數扣減、監造強度降低等)，在後續程序中未必會被採納。另就仲裁或訴訟費用及衍生利息觀之，接受調解建議可免除利息及調解費用，但若調解不成立，後續仲裁或訴訟程序將產生額外費用及利息。另關於仲裁庭的組成方式可能影響最終判斷結果，文化局需審慎評估，亦列舉調解建議有利於文化局之處，建議文化局務必綜合考量風險、成本及效益，審慎決定是否接受調解建議等語。

(六)文化局參照務實法律事務所的意見後，內部進行多次會議討論，廠商於111年10月19日函復同意接受，經文化局參照務實法律事務111年11月18日所提法律意見建請同意調解建議，並由彭○聲副市長於111年11月25日會議⁹後，同意提請柯○哲市長室會議報告。111年11月30日市長室晨會¹⁰，依柯○哲市長裁示同意調解建議。文化局即於111年12月2日簽稿略以：「依據律師建議，本案調解建議有利於本府，倘若接受調解建議，可避免爾後進入仲裁或訴訟程序，花費更多人力及財力，亦符合本府減止訟政策。」同年月8日會簽法務局(未有意見)，同年月13日經柯○哲市長核准後，本案於111年12月15日

⁹ 依據臺北市政府文化局112年5月30日至臺北市議會專案報告附件第107頁，「彭副市長室111年11月25日會議備忘錄」，出席人員：文化局李○珠局長、劉○堅主任秘書、李○雯法制專員、鄭○仁技正、張○苓、法務局許○惠專門委員、許○瑩執行秘書、主計處邱○珠副處長、一工處譚○華副總工程司、劉○智主任、新工處王○忠副處長、劉○威工程司。會議結論一：同意依文化局建議方案提市長室會議報告。

¹⁰ 市長室會議紀錄111年11月30日，與會人員：柯○哲、彭○聲、陳○銘、李○全、林○鴻、陳○良、謝○珠、蕭○仔、王○軍、林○志、陳○菡、林○斌、謝○娟、董○曄、李○蔚、魏○元、魏○任、黃○材、周○修、李○珠、陳○正、工務局林○峯、郭○昇、捷運局陳○維、建管處羅○明、文化局李○珠、張○真、賴○雯、法務局許○惠、張○貞、主計處鄭○成、一工處王○仁、新工處王○忠、警察局楊○明、資訊局高○煌。結論(一)同意調解建議金額2億4,269萬3,708元。

調解成立。惟查文化局雖已內部討論並由代辦機關提供意見，但最終決策不僅未對律師意見進行獨立的驗證，而且未充分考量調解建議並未採納文化局主張人力成本虛增、分標計算重複等理由，而不利於文化局，卻因市長晨會後，即引用明顯相反之「本案調解建議有利於本府」說法，亦無討論未獲調解委員採納之理由，雙方對關鍵事實之認定歧異；並未就仲裁程序之相關成本效益進行更完整之分析。文化局在決策時僅為滿足臺北市政府減止訟政策，導致決策不夠周延，於程序及實體方面均存在違失，進而影響決策之公正性及合法性。

(七)綜上所述，本案臺北市政府文化局與大○會事務所及大○事務所間，因北藝中心工程延宕產生之監造費用爭議，文化局最終接受調解建議，給付廠商2億4,269萬3,708元，惟調解委員逕以申訴會名義提出調解建議，未依規定經申訴會實體審查，且未說明不採納申訴會審議委員意見之理由；臺北市政府一方面以府函發文提出調解建議，另一方面又由市長核定是否接受建議，角色混淆，違反行政一體原則；文化局亦未依規定簽會法務局表示意見，即由副市長提報市長室核定，顯未臻周延。又文化局過度依賴外部律師意見，未進行獨立驗證，亦未充分考量其他因素；又未完整分析仲裁程序之成本效益，僅依「減止訟」政策為由接受調解建議，且未深入評估對關鍵事實之認定歧異，未討論未獲調解委員採納之理由，以及雙方對關鍵事實之認定歧異等情，明顯影響決策之公正性及合法性，核其調解程序未臻周延，決策過程存有疏漏，均有違失。

三、臺北市政府辦理北藝中心興建工程，未確實遵守預算執行要點，文化局及代辦機關於計畫經費控管、工期

及監造管理等方面均有缺失；另各分標工程核定展延天數4,351天高達契約工期之1.17倍，部分展延因素應歸責於廠商及監造單位，顯示代辦機關及監造單位未確實控管工程進度；臺北市政府主要決策人員未審慎評估即同意調解成立，並未尊重專業及分層負責，其決策錯誤造成公帑浪費、損害政府公信力，嚴重違失之程度遠高於實際參與工作之被究責人員，恐導致日後工程履約爭議層出不窮，核有重大違失。

- (一) 臺北市各機關單位預算執行要點¹¹第18點，各機關年度工程預算，應依市議會審議通過之計畫及預算期限確實執行，如須分項發包，應按主體工程、附屬工程等之施工順序辦理。不得擅自變更施作項目或辦理減項減量發包，若有減項減量部分，嗣後仍須增編預算辦理者，均應先函請市議會同意後始得辦理。如因變更工程設計或都市計畫審議等相關問題，造成工程進度延宕，應依相關作業程序積極處理，避免因工期延宕導致工程費用鉅增。工程發包後，應依臺北市工程施工規範等有關規定辦理，如須增加工程費時，應覓得財源後始得為之。但若涉及調增市議會審議通過之連續性工程之總工程費，且無法自行調整挹注，須於以後年度增編預算者，並應函請市議會同意後始得為之。
- (二) 本案北藝中心興建工程委託規劃設計及監造技術服務案之履約爭議調解，調解過程歷時1年3個月，臺北市政府並未考量同意調解建議成立後，導致相關預算產生變動，未經檢討相關預算無法調整挹注且仍須辦理增編預算者，應函請市議會同意後始得為之，明顯違反前揭執行要點之規定。本案98年原總

¹¹ 依據臺北市政府102年1月4日府授主公預字第10131614500號函修正版本。

經費為53億7千萬元(如表2所示)，於102年及107年經臺北市議會審議追加預算，且增至113年修正至69億6千萬餘元，增加15億9千萬餘元，增幅達29.6%，顯示計畫經費控管不佳。其中102年追加預算之理由，包含因應基地實際地質狀況、設計風壓及更高綠建築標準、配合設計使用者及相關法規細部需求、劇場專業設備等因素；107年追加預算之原因，則為工程主體標原承攬廠商理○營造公司(下稱理○公司)因財務困難倒閉，後續以分標及減項發包方式辦理(如表3所示)，復因112年同意履約調解給付金額，致計畫經費不足。

表2 北藝中心歷年預算編列及審議情形(單位：元)

年度	委託技術服務費	工程費	合計
98年原預算	570,000,000	4,800,000,000	5,370,000,000
102年修正預算	570,000,000	5,422,902,168	5,992,902,168
107年修正預算	700,000,000	6,019,902,168	6,719,902,168
113年修正預算	940,131,000	6,019,902,168	6,960,033,168

表3 北藝中心工程各分標發包金額及開工、竣工情形

項次	工程名稱	發包金額	施工廠商	開工及竣工日期
第1標	連續壁及基樁試樁工程	1億1,588萬元	幸邑營造公司	101年2月16日開工 102年9月17日竣工
第2標、第3標	主體工程及細部裝修工程	38億1,800萬元	理○公司	101年10月18日 原訂105年12月31日竣工，惟理○公司於105年11月10日撤離工地
第4標	劇場專業設備工程第1期	6億1,499萬9,999元	亞翔工程公司	103年1月22日開工 110年8月28日竣工
接續1標	接續工程(第1標)	3億5,638萬元	雙喜營造公司	106年8月9日開工 109年9月29日竣工
接續2標(昇降)	接續工程(第2標-昇降設備工程)	4,498萬元	迅達電梯公司	107年4月16日開工 110年9月18日竣工

項次	工程名稱	發包金額	施工廠商	開工及竣工日期
接續 2 標	接續工程(第 2 標、含擴充)	13 億 5,000 萬元	安倉營造公司、泰創工程公司、旭冠機電工程公司	107 年 9 月 1 日開工 110 年 8 月 2 日竣工

(三)北藝中心工程主體標及接續工程工期延宕部分(如表4所示)，主體標工程(第2、3標)原訂工期為1,145天，卻因施工廠商理○公司財務因素倒閉，經2次工期檢討，核定工期延至105年12月31日竣工。理○公司於105年11月10日發生跳票，無預警退場，臺北市政府工務局新建工程處(下稱新工處)重新招標後，由其他廠商接續辦理。接續工程(第1標)外牆工程，原訂工期為400天，經7次工期展延，延至109年9月29日竣工。接續工程(第2標)室內裝修標案，原訂工期為630天，經5次工期展延，展延429天，延至110年8月2日竣工。復據本案委託規劃設計及監造技術服務之招標階段相關文件，亦記載北藝中心興建工程預估103年6月底完工，惟實際竣工日為110年8月2日，6項工程之契約工期合計3,706天，展延天數卻高達4,351天。

表4 各標案延長監造服務費(廠商請求金額及調解建議金額，單位：天、元)

工程名稱	契約工期	展延天數	監造服務費	延長監造服務費 (廠商請求金額)	延長監造服務費 (調解建議金額)
連續壁及基樁試樁工程	161	176	5,934,105	6,596,762	4,150,266
主體工程及細部裝修工程	1,145	340	195,516,163	57,182,566	40,547,149
劇場專業設備工程第1期	620	2,156	55,049,732	200,338,135	106,154,839
接續工程(第1標)	400	748	17,251,677	32,500,413	22,515,767

工程名稱	契約 工期	展延 天數	監造服務費	延長監造服務費 (廠商請求金額)	延長監造服務費 (調解建議金額)
接續工程(第 2標-昇降設 備工程)	750	502	2,177,396	1,185,993	1,018,865
接續工程(第 2標含擴充)	630	429	65,350,927	45,523,052	31,061,296
總計	3,706	4,351	341,280,000	343,326,921	205,448,182

(四)有關經費不斷增加、工期延宕等情事，詢據臺北市政府查復：「工程預算增加主因係第2標、第3標承攬廠商理○公司倒閉後，為接續完成工程所需重新發包衍生之相關施工預算增加，自無涉及監造建築師之違約責任。各分標辦理歷次工期展延，均由施工廠商提出申請，經監造建築師依『臺北市政府工程契約訂約後工期核算要點』審查同意後，轉陳工程代辦機關分別同意並核定給予展延，應無因工期展延後涉及監造建築師之違約責任……。或由代辦機關轉請文化局依據與設計廠商簽訂之委託技術服務契約，檢討是否涉及設計履約責任疏失。」又臺北市政府檢討相關人員違失責任，分別於111年5月18日、8月9日、8月26日及12月9日函復本院，參事蔡○雄前於代理文化局局長期間，督導不周核有疏失而記過1次；一工處承辦人員黃○德及時任工務所主任黃○信，未盡施工履約監督職責而各核予申誡1次。

(五)惟查臺北市政府核定北藝中心工程預算增加15億9千萬元，增幅達29.6%，又同意核定外牆帷幕S型玻璃屬設計團隊所訂特殊技術規格之一，劇場專業設備使用先進之整合控制系統，並由國外專業廠商提供，均提高工程造價，顯見預算增加並非全然歸責於理○公司倒閉。臺北市政府於規劃設計階段，未

確實審查設計圖說及工程預算，亦有督導不周之責。復因各分標工程核定展延天數高達4,351天，為契約工期之1.17倍，包括天雨或濕度影響鋼構施工因素87天、外牆弧型鋁板分割增加108天、S玻璃安裝因國外製成變更延期121天、機關供料影響66天、更換波浪玻璃影響173天等，諸多因素均非不可歸責於廠商及監造單位之事由。代辦機關及監造單位未確實控管工程進度，監督施工廠商依契約規定履約，亦有疏失。

(六)更甚者，臺北市政府主要決策人員未察申訴會之調解建議是否專業及公平，忽略專案議定之總包價法係鼓勵廠商提高效率、控制成本之契約精神，亦與固定費用完成約定工作之原則相悖，且援引錯誤之法院判決案例，未審慎評估即同意調解成立如前所述，顯有錯誤。惟本案歷次檢討失職人員，臺北市政府卻將實際辛勤工作之參事蔡○雄記過1次，一工處承辦人員黃○德及時任工務所主任黃○信各核予申誡1次，究責態樣顯與預算追加、工期延宕及決策錯誤之嚴重程度不符。顯見臺北市政府並未尊重專業及分層負責之權責，決策錯誤影響層面不僅造成公帑之浪費，且損害政府之公信力，恐將導致日後工程履約爭議層出不窮。

(七)綜上所述，臺北市政府辦理北藝中心興建工程，未確實遵守預算執行要點，於同意履約爭議調解前，未檢討預算額度是否足以調整，並未事先函請市議會同意，即辦理增編預算，違反預算執行規定。工程經費控管不佳，工期嚴重延宕，衍生後續規劃設計及監造廠商履約爭議求償，顯示文化局及代辦機關於計畫經費控管、工期及監造管理等方面均有缺失。文化局核定S型玻璃、國外進口之劇場專業設備

等高價項目，大幅提高工程造價，核有督導不周之責。另各分標工程核定展延天數4,351天高達契約工期之1.17倍，部分展延因素應歸責於廠商及監造單位，顯示代辦機關及監造單位未確實控管工程進度，監督施工廠商履約。臺北市政府主要決策人員未審慎評估即同意調解成立，並未尊重專業及分層負責，其決策錯誤造成公帑浪費、損害政府公信力，嚴重違失之程度遠高於實際參與工作之被究責人員，恐導致日後工程履約爭議層出不窮，核有重大違失。

四、北藝中心興建工程雖成功打造國際級指標建築，惟因工期嚴重延宕及履約爭議，造成公帑浪費。究其原因，主要係臺北市政府未確實建立國際競圖之可行性審查機制，將國內環境、實務人力、材料設備及技術工法等因素納入考量；且未確實評估經費及工期，以確保競圖方案之可行性；亦未於設計階段建立有效之溝通協調機制，致未能確實監督施工階段之工程管理而產生履約爭議，洵有失當。

(一)依據行政院公共工程委員會97年4月25日函修訂之「機關辦理公共工程國際競圖注意事項」，旨在提升公共工程設計品質，建立公開、公平、公正之國際競圖制度。其中注意事項第10點規定，規劃設計監造服務費用，得依「機關委託技術服務廠商評選及計費辦法」第29條第1項¹²規定簽報上級機關核定，並得依該辦法第24條第1款¹³規定，採固定服務費用

¹² 機關委託技術服務廠商評選及計費辦法第29條第1項：「機關委託廠商辦理技術服務，服務費用採建造費用百分比法計費者，其服務費率應按工程內容、服務項目及難易度，依附表一至附表三所列百分比以下酌定之，並應按各級建造費用，分別訂定費率，或訂定統一折扣率；其屬特殊工程或需要高度技術之服務案件，致有超過各附表所列百分比之必要者，應敘明理由，簽報上級機關核定。」

¹³ 機關委託技術服務廠商評選及計費辦法第24條第1款略以：「機關與評選優勝廠商辦理議價之決標，招標文件已訂明固定之服務費用或費率者，依該服務費用或費率辦理決標。」

或費率決標，不再議減。然前揭注意事項著重於競圖之程序規範，對於實務面之考量，如國內環境、實務人力、材料設備及技術工法等因素，以及經費及工期是否可確實執行等，尚有不足之處。

- (二)經查本案臺北藝術中心興建工程委託技術服務案，於97年10月22日辦理第1階段資格標開標，計136家廠商投標。經審查由西班牙**alos **quitectos、荷蘭大○會事務所、美國**rphosis **chitects等3家國際知名廠商入圍第2階段決選。98年1月21、22日辦理第2階段公開評選會議，由荷蘭大○會事務所與大○事務所所組團隊，以總平均評分92分取得優先議價權。依招標文件規定，本案委託技術服務費用採總包價法計算，固定服務費用為5億7,000萬元整。招標文件之補充投標須知，其中伍、服務建議書之編撰，第2階段規劃設計構想說明內容包括：規劃、設計及施工預估進度表(以2011年1月前動工，並於2014年6月前完工為原則編製)，且工程建造預算金額約計38億元整，參與投標者均以此為估算基準。
- (三)惟查本案國際競圖評選之規劃構想及計畫期程，於後續設計及施工階段，因與國內環境、實務人力、材料設備及技術工法等因素未盡相符，致生履約爭議。且工程預算不斷追加及工期嚴重延宕，實際竣工日則延宕至110年9月18日，展延天數高達契約工期之1.17倍，導致後續委託技術服務廠商履約爭議求償，且雙方對於監造服務費用是否包含因廠商倒閉而產生的額外工作，及延長監造期間費用存在歧異，且費用計算方式認知差距，均導致調解過程產

生爭議，並向文化局請求監造期間延長衍生監造服務費等費用給付高達4億8,828萬1,911元(如表5所示)。其肇因係監造期間延長及衍生額外工作，廠商依契約請求額外費用，而文化局則主張契約採總包價法計價，廠商不應請求額外費用。雙方對於契約之解釋及費用計算方式存在歧異，經多次協商未果，最終交付調解。

- (四)調解成立之內容，主要係調解委員考量雙方之主張及個案特殊情況，就延長監造期程之服務費、新增工作服務費及短付監造服務費等項目，調整計算方式及金額，以平衡雙方權益。例如，調解委員認同廠商請求延長監造費用的主張，但建議調整計算方式，並考量總包價法及與同類型建築服務費率比較後酌予調降費用。新增工作費用部分，調解委員亦認同廠商請求，但建議將部分項目視為原契約範圍，並調整計算方式。惟誠如前述需注意的是，申訴會之調解建議雖參考法院判決意旨，卻忽略總包價法係鼓勵廠商提高效率、控制成本之契約精神，亦與固定費用完成約定工作之原則相悖，且其援引案例涉及專案管理服務，與本案規劃設計及監造服務性質不同，確有不妥。總包價法下，廠商負有於固定費用內完成約定工作之義務，除非可歸責於文化局之事由致生額外工作或費用，始得請求調整。本案設計監造契約採總包價法，監造服務費用應已包含所有應辦事項。文化局以總包價法主張廠商不應請求額外費用，主張廠商所請求之延長監造期程服務費、新增工作服務費等，已包含於第4次契約變更調整之費用範圍內，且廠商未舉證證明延長監造期間有實際提供服務並增加額外費用。監造服務期間應自工程決標日起算至驗收合格為止，服務費用

採總包價固定費用計算，不因工期延宕而調整。廠商請求延長監造服務費，與契約條款不符，且有重複計算之虞，並認為各項應付金額合計為6,469萬7,688元，「但這不代表文化局同意或承認這個數字」，尚屬無奈。然考量調解之目的在於解決爭議，避免訴訟程序曠日廢時，且臺北市政府最終核准同意調解建議致本案調解成立。

- (五) 本案調解成立雖有違失，臺北市政府原提報112年度追加預算案，擬追加2億3,427萬4,000元，但遭議會刪減，僅准列1,000元。後續改編列113年度歲出預算，加計利息共計2億4,013萬1,000元，並於113年1月31日審議通過。文化局嗣於113年2月23日及26日匯款至廠商，廠商亦同意捨棄延遲支付調解金之利息。又考量個案特殊情況，尚非全然無法接受。未來機關辦理公共工程，應確實依政府採購法及相關規定辦理，並加強履約管理，以確保公共工程品質。於契約中明確定義各項費用及工作範圍，並建立有效之溝通協調機制，避免產生履約爭議。倘遇有爭議，應審慎評估個案特殊情況及法律風險，以維護機關權益。是以，國際競圖後無法如期如質如預算完工之原因，除設計階段溝通協調不足、設計變更頻繁外，施工階段之施工團隊經驗不足、技術水平不足、施工管理不善，以及監管方面之監督機制不足、招標文件漏洞等，亦均可能導致預算超支及工期延誤。

表5 委託規劃設計及監造廠商請求金額、文化局試算金額及調解建議金

額之比較表

項目	委託規劃設計及監造廠商請求金額	文化局依調解委員之建議試算金額	調解建議金額及主要事由
延長監造服務費	3億4,332萬6,921元	2,387萬9,910元，第4次變更契約預定竣工日之翌日起至實際竣工日止，計319天	2億236萬6,459元，延長監造期間扣減20%、服務費率折減0.873
新增工作服務費(清點結算及重新招標)	1億1,069萬195元	3,270萬1,946元，確有新增工作，擬同意	3,221萬1,417元，清點結算扣減請求期間、服務費率折減0.873。重新招標之服務費除折減0.873、再折減60%
短付監造服務費	2,471萬9,805元	0元，申請人同意捨棄此部分請求	0元，捨棄本項目
返還不當扣罰款(共計6筆)	714萬2,279元	579萬1,132元，為利促成調解，擬同意	579萬1,132元，捨棄5筆罰款
展延保險費(專業責任險及雇主意外責任險)	240萬2,711元	232萬4,700元，為利促成調解，擬同意	232萬4,700元，捨棄雇主意外責任險
金額	4億8,828萬1,911元	6,469萬7,688元	2億4,269萬3,708元

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，提案糾正臺北市政府。
- 二、調查意見一至四，函請臺北市議會參考。
- 三、調查意見四，函請行政院公共工程委員會改善見復。

調查委員：蔡崇義

陳景峻

中華民國 114 年 3 月 13 日