

調 查 報 告

壹、案由：據審計部112年度桃園市總決算審核報告，桃園市政府辦理桃園市立美術館興建計畫，建立國際化多元藝術殿堂，惟疑未審慎規劃美術館新建工程量體規模；復疑未依市場行情覈實編列發包預算，致辦理減項發包後，大幅增加追回減項預算，興建計畫總預算不足支應，並推遲完工期程2年餘等案。

貳、調查意見：

桃園市政府鑑於該市長期缺乏一座供專業視覺藝術、美術展示，以及專業典藏、展覽功能之美術館，為因應藝文發展需要、提升在地藝文素養及提供地方與國際之藝術交流平臺，爰責由該府文化局（下稱文化局）主辦「桃園市立美術館興建計畫」（下稱美術館計畫），選址於中壢青埔高鐵特定區（公12、公13），基地面積約9.8公頃，辦理市立美術館新建工程。文化局於民國（下同）105年12月22日與該府工務局新建工程處（下稱新工處）簽訂「桃園市立美術館新建總館工程」代辦工程計畫協議書，經新工處陸續於106年3月7日辦理委託專案管理技術服務（PCM）案，及107年4月12日辦理委託規劃設計暨監造技術服務案決標。新工處考量未來美術館落成後，需有一小型策展空間做為導覽、發表會、售票、展品周邊販售等活動使用；該空間於美術館施工期間則可做為工務所使用，具多元功能；另基地內既有灌渠渠道總長463公尺，影響民眾使用便利性等，爰於107年10月25日發包「桃園市立美術館基地灌渠改道暨願景館工程」（下稱願景館），逕申請臨時建築物先行施工，施工期間辦理3次變更設計。

嗣文化局於107年12月10日向文化部申請補助美術館計畫經費，經行政院於108年10月31日核定計畫總經費新臺幣(下同) 30億7,064萬餘元，由文化部補助13億7,564萬餘元，興建「市立美術館」及「兒童美術館」兩棟建築物，兩館以空中廊道相連。俟願景館於108年12月31日完工後，新工處於109年4月15日辦理桃園市立美術館新建工程(公12兒童美術館)公開招標，無廠商投標流標，該處合併公12兒童美術館及公13美術館本館，工程名稱仍為「桃園市立美術館新建工程」(下稱美術館工程)。新工處於辦理本工程招標前，自行減項3億6,975萬餘元，於109年7月29日公開招標，仍因無廠商投標而流標，該處再減項2億8,900萬餘元，始於同年11月4日以最有利標方式決標，金額為28億元，並於同年12月21日開工。依契約履約期限自開工日起1,095日內竣工，其中兒童美術館業於113年4月3日開幕營運，至市立美術館刻正興建中。

案經本院向審計部調閱相關卷證，並於114年4月17日約詢桃園市政府秘書長溫代欣、文化局局長邱正生、工務局局長汪在宙、工務局總工程司曾清祥、新工處處長呂紹霖等主管及承辦人員，發現確有審計部桃園市審計處(下稱桃園市審計處)查核所見缺失，茲臚列調查意見如下：

- 一、桃園市政府未依政府採購法、行政院公共工程委員會解釋函規定，明知預算不足，卻勉強發包美術館工程。該工程公開閱覽時，即有廠商反映造價超出預算金額，桃園市新工處卻未審慎規劃量體規模，亦未依市場行情覈實編列本案發包預算，致招標預算不足而兩度流標。該處復未檢視招標文件漏項及評估營建物價上漲風險，逕在原設計材料、工法不變原則下連辦2次

減項發包。嗣後又為取得使用執照，需另案編列20億6,646萬元費用發包追回減項及原合約漏項等，計畫總經費大幅增加至58億2,245萬餘元，徒增施工界面複雜性及市府財政負擔，並推遲美術館計畫完工期程至115年7月11日，較原預定完工期限113年1月29日延宕2年餘，核有違失。

(一)按行政院公共工程委員會(下稱工程會)解釋函、文化部補助直轄市及縣(市)政府興建文化設施作業要點(下稱文化部補助要點)、桃園市政府工程採購流標廢標後續處理原則(下稱流廢標後續處理原則)規定：

1、工程會88年8月30日(88)工程企字第8812328號函示：政府採購法第22條第1項第1款所稱「重大改變者」，例如廠商資格的放寬、數量的明顯變更等，而如原採購依放寬或變更後之招標內容及條件招標，或不致於發生無廠商投標或無合格標之情形者。即意謂招標內容放寬或變更後，發生廠商投標或合格標者屬之。

2、工程會96年12月7日工程企字第09600498910號函示說明二：「機關辦理採購，請依下列事項辦理：(一)工程招標案，投標廠商家數不足三家而流標，……機關重行招標前應檢討流標或廢標之原因，其屬預算不足或設計浪費者，不宜勉強再行招標。(二)如因受限於預算而有減項招標之需要，不應影響工程品質及功能需求。……」

3、文化部補助要點第8點規定：「核定實施補助計畫，……縣市政府不得請求追加補助預算，如有追加預算者，其追加部分由縣市政府自行負擔。」

4、流廢標後續處理原則：

(1)第4條規定：「第一次公開招標結果未達法定廠

商家數而流標時，機關應適時檢討流標原因，處理原則如下：(一)無廠商投標者，機關應分別就下列項目逐一檢視招標文件之合理性：1、招標文件及招標公告有無下列情形：……(3)材料設備及工項漏列、數量不足或其他設計不完整之情事。……7、預算金額及底價參考採購法第11條¹、第46條²規定，檢討研析近期市場行情及物價（原物料）漲跌幅、公共工程價格資料庫、營建物價期刊及類似案件單位造價，並考量地域性、特殊性或施工困難度等因素。」

(2) 同原則第6條規定：「採購案流標、廢標後，機關除依前二點規定檢討結果外，得依下列規定辦理後續採購作業：……(二)招標文件經重大改變者，應依新案重新辦理第一次公開招標之規定辦理，不適用採購法第48條第2項之規定（即等標期不得予縮短，且本次招標仍受3家廠商之限制）……(三)依前款變更或補充招標文件結果，超出議會審定之預算額度時，其處置原則如下：1、先考量符合原標的功能之條件下，使用較經濟性材料。2、使用較經濟性材料後預算仍不足，得考量調整工程內容或項目，在不影響功能需求原則下減項目（減體減量）。… …」。

(二)據桃園市審計處查核發現：

1、新工處辦理公12兒童美術館工程（下稱兒美館）於109年5月15日開標結果，因無廠商投標而流標

¹ 政府採購法第11條規定：「主管機關應設立採購資訊中心，統一蒐集共通性商情及同等品分類之資訊，並建立工程價格資料庫，以供各機關採購預算編列及底價訂定之參考……」

² 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……」

後，該處即於同年（下同）5月27日合併兒美館及公13美術館本館，辦理美術館工程公開閱覽，嗣工務局於7月2日召集文化局、美術館、新工處、專案管理及規劃設計等單位，參與美術館工程項目減項研商會議，依紀錄結論略以：招標說明會與會廠商反映發包工程費仍不足約3.5億至3.9億元；本案施工界面複雜，為避免不同施工廠商間工程銜接界面出現問題，並尊重原設計者設計理念，以原材料、工法不變前提下，請美術館後續逐年編列方式補足4億元預算等。減項後經9月14日第一次招標開標結果，仍因無廠商投標而流標，新工處再於9月18日召集專案管理及規劃設計等單位，參與本工程流標檢討會議結論略以：考量市場反應，本案擬減項約2.4億元，減價項目請設計單位整體考量。新工處既知美術館工程流標主因，係發包預算未確依招標當時最新市場行情覈實編列，致預算不足，卻未依上開工程會96年12月7日函示，流標主因屬預算不足者，不宜勉強再行招標，且核與流廢標後續處理原則第四、（一）、7條規定，預算金額參考採購法第46條規定，檢討研析近期市場行情及物價（原物料）漲跌幅、營建物價期刊等因素之規定有間。

- 2、次查上開109年7月2日及9月18日2次減項會議後，新工處逕以原設計材料、工法不變原則下，其第1次減項3億6,975萬餘元之項目計有公13之室內家具、指標系統、電梯、貨梯；第2次減項2億8,900萬餘元之項目計有機電工程（僅含配管配線與接地工程）、機電工程（消防）（僅含配管配線）、空調工程（僅含配管配線與消音箱）等，上開2次減項18項，合計6億5,875萬餘元，發包預算仍

維持28億元，減項及金額數量明顯變更，屬重大變更，且影響工程品質及功能需求（詳表1），致該處尚需另案辦理追回減項發包，始能符合原申請建造執照之建築及設備圖說，以取得使用執照，亦已推遲開館營運期程，核與上開流廢標後續處理原則第六、（三）、1及2條規定，考量符合原標的功能之條件下，使用較經濟性材料後預算仍不足，在不影響功能需求原則下減體減量；及工程會96年12月7日函示，如減項招標不應影響工程品質及功能需求等規定有間。

表1 第1、2次減項項目及金額表

減項次數	減項項目		減項金額	發包預算
	公12兒童美術館	公13美術館本館		
第1次	地面層景觀工程、屋頂層景觀工程等2項。	屋頂景觀工程、磨石子地磚、地面層景觀工程、照明、室內家具、指標系統、電梯、貨梯、智慧建築、庫房特殊設備（浴塵室/低氧除蟲/低溫庫房）等10項。	3億6,975萬餘元	28億元
第2次	景觀工程（僅含喬木移植）1項。	建築工程（筏基以外之平頂工程）、機電工程（除消防外）（僅含配管配線與接地工程）、機電工程（消防）（僅含配管配線）、空調工程（僅含配管配線與消音箱）、景觀工程（僅含喬木移植費用）等5項。	2億8,900萬餘元	28億元
合計			6億5,875萬餘元	

資料來源：審計部提供

- 3、另查新工處第2次招標於109年11月4日辦理以最有利標評選結果，由宏○營造股份有限公司為最有利標廠商，金額為28億元。依工程會88年8月30日函示規定：重大改變者，例如原採購數量明顯變更後之招標，或不致於發生無廠商投標或無合格標之情形者。該處第2次招標前之減項減量，屬政府採購法第22條第1項第1款所稱之重大改變者，核與上開流廢標後續處理原則第六、(二)條規定，招標文件經重大改變者，應依新案重新辦理第1次公開招標辦理，不適用政府採購法第48條第1項等標期得予縮短之規定，衍生後續須另案發包，辦理追回減項，造成施工界面複雜，及不同施工廠商間工程銜接界面等問題，降低日後施工效率、徒增施工及行政成本。
- 4、又查行政院於108年10月31日核定美術館興建計畫總經費為30億7,064萬餘元，嗣經美術館分別於109、110、111、112等年度之中程資本支出計畫概況表所列計畫總經費為34億8,178萬餘元、35億5,848萬餘元、35億8,648萬餘元及37億5,599萬餘元。新工處及文化局為辦理追回減項，分別於110年10月22日及112年2月8日召開研商美術館整體預算籌措會議，經專管單位訪查市場行情及營建物價指數漲幅，估算原於109年7、9月2次減項累計金額6億5,875萬餘元，分別增為10億677萬餘元，及20億343萬餘元（含原合約漏項漏量2億2,030萬餘元），追回減項之金額已逾原主契約28億元之50%，致該處尚難簽採政府採購法第22條第1項第6款限制性招標規定辦理變更設計而需另案發包，漲幅占112年度中程資本支出計畫概況表所列計畫總經費37億5,599萬餘元

之53.34% (20.0343億元÷37.5599億元)；又各次減項後計畫總經費分別增至47億6,276萬餘元 (10.0677億元+37.5599億元)，及57億5,942萬餘元 (20.0343億元+37.5599億元)，增幅占核定計畫總經費之87.56%³。上述新工處編列發包預算未審慎考量減項後之營建物價指數上漲所產生之經費大幅增加，及流標後未依流廢標後續處理原則第四、1、(3)條規定，就材料設備及工項漏列、數量不足項目檢視招標文件之合理性，且依文化部補助要點第8點規定，追加預算地方自行負擔部分不得請求補助，致美術館須於113年及以後年度自籌財源以為因應，徒增市府財政負擔，並排擠其他工程預算，影響施政效能。

(三)有關審計處函報，本案112年度中程資本支出計畫概況表所編列計畫總經費37億5,599萬餘元，因營建物價指數上漲，原109年7、9月間2次減項合計6億5,875萬餘元，於110年10月22日及112年2月8日召開研商美術館整體預算籌措會議，經專管單位訪查市場行情及營建物價指數漲幅，分別增為10億677萬餘元，及20億343萬餘元 (含原合約漏項漏列2億2,030萬餘元)，致計畫總經費由上述37億5,599萬餘元，大幅增至57億5,942萬餘元等情。據桃園市政府114年6月4日補充資料說明如下：

- 1、行政院核定本案修正計畫總經費為30億7,064萬餘元，而該府112年度中程資本支出計畫概況表所編列計畫總經費37億5,599萬餘元，明顯超過核定金額。據復係經111年4月28日市長主持之「本府新建工程處代辦工程之物調款追加會議」核

³ (57.5942-30.7064) ÷ 30.7064 = 87.56%

定，該會議結論如下：

- (1) 本市物調款追加原則，優先使用各單位之工程剩餘款支應(非侷限於該案工程)；不足者，若屬中央補助案件，則依中央補助追加處理原則依比例向中央申請物調款補助；最後方使用市府中央統籌分配款支應。
- (2) 請新工處再行針對各案物調款及補助款分配比例精算，由秘書長召開協調會議，金額確認後，各委辦機關辦理議會墊付作業，併同時發函向中央申請物調款追加補助。
- (3) 各單位自辦工程亦須檢討是否有需追加物調款部分，並循本追加原則辦理……。

2、有關109年間2次減項合計6億5,875萬餘元，到110年10月、112年2月8日，已分別暴增到10億678萬餘元及20億343萬餘元，其原因分析如下：

- (1) 本案於109年7月2日第一次減項約3.75億元，109年9月18日第二次減項約2.75億元，共減項金額約6.5億元，遂後於109年11月4日由宏○營造股份有限公司決標。至110年4月19日設計單位提送預算編列與工程發包前二次減項金額差異說明，又於110年10月22日再次提送全案預算明細表，其中發包工程費由6.5億元調整至8.82億元(詳表2)。

表2 第一、二次追回減項金額歷次說明表 單位：元

提送日期	109年09月18日	110年04月19日	110年10月22日
直接費用(A)	608,805,576	677,614,302	741,828,500
間接費用(B) (營造保險、品管費、職安費、BIM、包商管理費、包商利潤、稅捐等)	40,896,154 ⁴	127,853,553	139,969,611

⁴ 第二次減項未編列間接費用。

發包工程費 (A+B)	649,701,730	805,467,855	881,798,111
其他費用(C) (空污費、設計監 造服務費、專管 服務費、公共藝 術費、工管費；未 編列工程準備金 及物調預備費)	104,028,855	114,715,152	124,982,542
追回減項所 需工程總經 費(A+B+C)	753,730,585	920,183,007	1,006,780,653

資料來源：桃園市新工處114年6月4日補充資料

(2) 其中針對109年至110年劇烈漲幅之金屬、機電及總指數進行比較，設計單位所提工程造價漲幅趨近營建物價指數漲幅，且營建物價指數普遍較市場行情為低(詳表3)。

表3 109至110年營建物價指數比較表

109年7月			110年4月			110年10月		
指數		金額(元)	指數		金額(元)	指數		金額(元)
金屬	114.98	1.44E	金屬	142.19 (↑27.21)	1.83E (↑0.39E)	金屬	161.66 (↑19.47)	2.19E (↑0.36E)
機電	106.01	2.88E	機電	115.74 (↑9.73)	3.16E (↑0.28E)	機電	123.92 (↑8.18)	3.42E (↑0.26E)
總指數	109.05	1.76E	總指數	118.49 (↑9.01)	1.92E (↑0.16E)	總指數	125.36 (↑6.87)	2.05E (↑0.13E)
小計		6.08E	小計		6.91E (↑0.83E)	小計		7.66E (↑0.75E)
設計單位實際提報之直接費用		約6.08E	設計單位實際提報之直接費用		約6.78E (↑0.7E)	設計單位實際提報之直接費用		約7.42E (↑0.64E)
間接費用		約0.42E	間接費用		約1.27E	間接費用		約1.4E
發包工程費合計		約6.5E	發包工程費合計		約8.05E	發包工程費合計		約8.82E

資料來源：桃園市新工處114年6月4日補充資料

(3) 惟本案遲至112年更換市政團隊後方重啟原發包減項預算追回作業，110年至112年期間因疫情及國際情勢影響，導致全球營建物價上漲劇烈，於112年4月設計單位重新訪價提出之發包

工程費已達12億5,565萬餘元，經專管單位依此發包工程費核算其他費用1億6,463萬餘元，加總已達14億2,028萬餘元(詳表4)。

表4 追回第一、二次減項所需金額

單位：元

項目		內容	110 年 10 月	112 年 4 月
壹、發包工程費(A+B)				
第一次減項				
1	(主館公 13) 電梯、貨梯		23,978,500	29,615,838
2	(兒美館公 12) 屋頂景觀工程	植草墊及澆灌系統等屬減項內容，樹木移植屬本期工程	23,500,000	32,945,021
3	(兒美館公 12) 地面景觀工程	鋪面、植栽、照明等減項內容	24,300,000	34,066,554
4	(主館公 13) 屋頂景觀工程	植草墊及澆灌系統屬減項內容	63,000,000	88,320,695
5	(主館公 13) 地面層景觀工程	鋪面、植栽、照明等屬後擴工程，樹木移植屬本期工程	39,000,000	58,674,716
6	(主館公 13) 地面層交通改善設施工程	交通影響評估規定	2,400,000	3,364,598
7	(主館公 13) 磨石子地磚	室內地坪	41,050,000	57,548,643
8	(主館公 13) 智慧建築		37,300,000	52,340,932
9	(主館公 13) 照明	電力配管配線屬機電工程，照明訊號配線屬照明工程，二者皆屬本期工程；減項內容為設備、燈具等	66,100,000	92,666,634
10	(主館公 13) 室內家具		25,400,000	35,608,661
11	(主館公 13) 指標系統		16,400,000	22,991,419
12	(主館公 13) 庫房特殊設備	浴塵室/低氧除蟲/低溫庫房	21,400,000	30,000,998
第二次減項				

項目		內容	110 年 10 月	112 年 4 月
13	(主館公 13)機電工程(消防)(含逃生指標)	本期工程僅含配管配線	53,200,000	74,581,920
14	(主館公 13)機電工程(除消防外)	本期工程僅含配管配線與接地工程	99,300,000	139,210,238
15	(主館公 13)建築工程	減項內容為筏基以外之平頂工程	112,000,000	157,014,568
16	(主館公 13)空調工程	本期工程僅含配管配線與消音箱	93,500,000	131,079,126
		直接費用 (A) 小計	741,828,500	1,040,030,561
		間接費用 (B)	139,969,611	215,621,570
發包工程費(A+B) 小計			881,798,111	1,255,652,131
1	空氣汙染防制費	C 值*0.28%	2,469,035	3,515,826
2	外管線補助費	依個案估算		3,714,970
3	工程管理費	依桃園縣政府所屬機關工程管理費及工作費支用要點	5,486,538	6,949,782
4	設計監造費	建造費 10%	83,758,224	107,358,257
5	專案管理費	依契約規定	24,450,764	30,538,675
6	公共藝術	C 值*1%	8,817,981	12,556,521
7	工程準備金	另案討論	110 年 10 月決議不編列，惟依本案工程經驗多有優化及配合現場零星變更之處，建議編列相關預算，以免後續無相關預備金可支應。	
8	物價調整款	另案逐年編列		
其他費用(C) 小計			124,982,542	164,634,031
工程總經費(A+B+C) 合計			1,006,780,653	1,420,286,162

資料來源：桃園市新工處114年6月4日補充資料

(4) 其中相較於110年10月針對追回減項所推估之發包工程費約8.82億元，其中直接費用約為7.42億元；依目前市場行情推估直接費用約為10.4億元，即直接工程費用提升約2.98億元(10.4億-7.42億)、整體發包工程費(含間接費用)提升約3.74億元(12.56億-8.82億)，其原因說明如下：

〈1〉 本案要求之精度高且工法特殊，非臺灣常見施作方式，各工項有其施作順序使工率難以

提升，故工班承接意願低。

〈2〉另設計工法複雜，須仰賴高度介面協調，各專業分包商經公12(兒童美術館)經驗後，多反映所需成本提高，致使整體直接工程成本提升。

〈3〉原減項之工項多屬機電設備及室內裝修部分，營建市場物價仍在漲幅階段，自110年10月至112年4月，營建物價總指數上揚約6.04%、機電設備指數上揚約11.13%(詳表5)。

表5 110年10月至112年4月營建物價指數比較表

110年10月		112年4月		
分類	金額(元)	指數漲幅		金額/差異(元)
金屬	2.19E	金屬	-2.54%	2.13E (↓0.06E)
機電	3.42E	機電	11.13%	3.8E (↑0.38E)
總指數	2.05E	總指數	6.04%	2.18E (↑0.13E)
小計	7.66E	小計		8.11E (↑0.45E)

資料來源：桃園市新工處114年6月4日補充資料

(5) 除上述原減項發包之項目外，另包含漏項漏列費用(約1億6,999萬餘元)、配合本館及兒童美術館開館優化費用等文化局使用需求(約1億8,566萬餘元)、工程準備金(1億6,463萬餘元)、空橋(約1億6,703萬餘元)及其他因發包工程費調整增加之費用(如空汙費、外管線補助費、工程管理費、設計監造費、專案管理費、公共藝術費用等)，**最終核定追加預算為20億6,646萬餘元**。

(四)另查據桃園市政府聲復資料⁵，有關追回減項之工項

⁵ 112年10月26日府文會字第1120294813號函。

，將在符合原功能條件下，使用較經濟性材料，以摺節費用。有關未依市場行情覈實編列發包預算，招標文件漏項，逕以原設計材料、工法不變原則下連辦2次減項發包，已影響工程品質及功能需求一節，係為招標時期逢covid-19疫情原物料大漲且未能預期。另招標文件漏項編列，屬設計單位疏失，將依契約規定辦理扣罰。新工處另查復⁶，依該府112年10月19日召開「桃園市立美術館新建工程」變更設計追加減工項及預算確認第3次會議結論1.有關材料替選部分，除室內地磚以原材料較為經濟之分割(45*45)方式取代原設計耗損較大(60*60)之方式外，其餘依據原設計進行，將約減省總造價2,568萬餘元。另有關就工程流標後未檢視招標文件漏項合理性，及評估營建物價上漲風險，逕以原設計材料、工法不變原則下減項發包一事，屬設計單位疏失，依契約規定辦理扣罰，經核算將扣罰650萬餘元⁷，後續將於勞務估驗90%前檢討，檢討完成後，續行勞務結算。惟：

- 1、有關新工處所稱連辦2次減項發包，係因招標時期逢covid-19疫情影響原物料大漲且事先未能預期一節，查據桃園市審計處覆核意見：
 - (1) 依行政院主計總處統計資料顯示，營造工程物價總指數累計平均值，106年度(84.13)至108年度(88.88)增加4.75，每年度平均增加2.38，及至109年1月疫情發生時該年度營造工程物價總指數累計平均值為90.14，亦僅較108年度增加1.26，至110年度則較109年度遽增9.86，

⁶ 113年4月29日桃工新土字第1130017328號函。

⁷ 依約詢書面資料，經本案專案管理廠商核算，設計單位漏項漏量之懲罰性違約金為645萬9,836元。

顯見美術館工程於109年招、決標期間，疫情尚未影響原物料大漲。

- (2) 另查新工處於109年5月15日辦理公12兒童美術館工程開標結果流標後，經工務局於7月2日召開減項研商會議結論略以：招標說明會與會廠商反映發包工程費仍不足約3.5億至3.9億元，請美術館後續逐年編列方式補足4億元預算等。惟減項後仍因無廠商投標而流標，新工處再於9月18日召開流標檢討會議結論略以：考量市場反映，本案擬減項約2.4億元，減價項目請設計單位整體考量。以上新工處既知美術館工程流標主因，係發包預算未確依招標當時最新市場行情覈實編列，致預算不足，卻未依工程會96年12月7日函示，流標主因屬預算不足者，不宜勉強再行招標，且與107年11月13日「桃園市政府工程採購流標廢標後續處理原則」第四、(一)、7條規定，預算金額應參考採購法第46條規定，檢討研析近期市場行情及物價（原物料）漲跌幅、營建物價期刊等因素之規定有間。

- 2、市府明知文化部補助要點規定：「核定實施補助計畫，……縣市政府不得請求追加補助預算，如有追加預算者，其追加部分由縣市政府自行負擔。」當初強行發包有何政策考量？如今需編列鉅額費用、另案發包，始能追回減項及原合約漏項，取得使用執照，是否益發證明有工程會96年12月7日函示：「流標主因屬預算不足者，不宜勉強再行招標」情事？市府究應如何從體制上檢討興建此類大型公共工程的必要性？後續發包履約情形如何等節，詢據桃園市政府代表說明如下：

- (1) 文化部於109年8月「公共建設推動會報」暨「活化閒置公共設施推動會報」109年度第7次會議中，說明「本案經費撥付情形，截至7月底執行數仍為0。109年底前如未能順利發包及請領本案109年度補助經費，後續辦理經費保留亦有難度……」故該府為避免補助款流失，辦理減項並於文化部補助額度內辦理招標作業。
- (2) 本案歷經2次流標，檢討流標原因係工程造價、材料設備採購不易及施工困難度高之緣故，使得廠商投標意願薄弱，為使本案能儘速完成招標，於109年9月29日簽報市府同意減項發包。2次減項發包項目為：a. 連結空橋。b. 室內裝修。c. 部分空調、消防、機電工程。d. 景觀工程。其減項結果，導致無法取得使用執照(如消防、景觀工程)，故後續須辦理另案招標追回減項。另案發包已於113年7月前，皆已發包完成，並於113年底開工。
- (3) 自張市長善政上任以來，已重申未來各項招標作業不得有不合理之後續擴充或減項情事。有關日後國際標案預算控管之精進作為如下：
- 〈1〉勞務招標階段(國際競圖階段)：
- 《1》使用者須明確羅列使用需求及營運模式。
- 《2》明訂工程招標期程，並應將推估之物價漲幅納入預算規劃。
- 《3》預估興建工程所需之總預算以及各階段之目標(里程碑等)和必要的建造費用。
- 《4》提列緊急準備金，以用於緊急事件或必要之工程變更。
- 《5》確認先期規劃之可行性。
- 《6》明訂契約金額上限並明訂超上限之罰則。

《7》明訂不得使用國外限定之技術工法或材料。

《8》過去履約績效做為評分重點之一，杜絕不良廠商。

〈2〉規劃設計階段：

《1》建立合理簡潔結構系統。

《2》訂定各階段設計檢核表。

《3》加強各重點項目之審查並落實外審機制。

〈3〉工程招標階段：

《1》落實訪價機制，編列符合市場行情之預算。

《2》充分辦理相關說明會，聽取市場意見據以調整招標內容。

3、有關本工程因大幅減項施作，致桃園市政府需自籌經費，另案編列20億6,646萬元費用以追回減項及原合約漏項等，據新工處補充說明如表6、表7：

表6 專案管理廠商預估經費

A	洽原廠商總經費	12億2,580萬餘元
A-1	機電相關(消防、空調、電力、照明、智慧建築等)	5億6,177萬餘元
A-2	施工界面(磨石子地磚、天花、屋頂景觀等)	3億7,862萬餘元
A-3	美術館本館及兒美館優化工程	1億1,541萬餘元
A-4	漏項漏量	1億6,999萬餘元
B	文化局另案自行採購	6,825萬餘元
C	另案公開招標	7億7,239萬餘元
C-1	指標系統、室內家具、空橋等	5億2,461萬餘元
C-2	工程準備金	2億4,778萬餘元
總計		20億6,646萬餘元

資料來源：桃園市新工處114年5月7日補充資料

表7 桃園市政府目前已辦理之後續發包

工程名稱	預算金額(元)	決標金額(元)	招標方式	決標方式	得標廠商	決標日期	完工日期	備註
第3次變更設計	178,896,930	178,886,930	限制性招標	有底價最低標	宏○營造	113/2/6	115/7/11	兒美館優化及漏項漏量
第4次變更設計	723,399,003	716,274,700	限制性招標	有底價最低標	宏○營造	113/4/25	115/7/11	追回減項、施工界面等
第5次變更設計	5,602,876	5,584,607	限制性招標	有底價最低標	宏○營造	114/2/12	115/7/11	兒美館竣工與結算數量不符
第6次變更設計	127,524,830	127,300,000	限制性招標	有底價最低標	宏○營造	114/4/30	115/7/11	機關需求
空橋工程	120,249,115	120,249,115	公開招標	最有利標	新○營造	113/6/5	115/7/11	另案公開招標
指標、家具及景觀	230,585,370	230,585,000	公開招標	最有利標	新○營造	113/7/8	115/7/11	另案公開招標
文化局另案自行採購	68,250,000	-	-	-	-	-	-	文化局另案自行採購
總計	1,454,508,124							

資料來源：桃園市新工處114年5月7日補充資料

4、有關專案管理廠商誠○工程顧問股份有限公司(下稱誠○公司或PCM)對設計團隊石○永建築師事務所及株式會社山○理顯設計工場(下稱山○工場)所提設計預算大幅超出契約金額一事，是否曾提出警告或建議，以及其作為PCM，是否失職失能等，據復：

(1) PCM於108年11月15日接獲設計單位細部設計書圖(第一版)時，因內容未檢附預算、詳細價目表、數量計算、規範等，於專管單位審查意見即有開列相關意見，惟設計單位遲至108年12月30日方提供本案預算書，其發包工程費已達41億餘元。

(2) PCM隨即召集設計團隊進行預算檢討及減價作業，並由PCM主持於109年1月13日至同月17日

及109年2月3日至同月5日進行兩次合署辦公減價作業，並於109年1月20日「桃園市立美術館新建工程」美術館合署辦公執行報告紀錄決議，本案設計內容仍逾108年1月25日「桃園市立美術館設計內容及經費調整會議」決議之增加經費，建議設計單位仍須調整設計內容，進行減價評估。109年2月4日市府詢問時，PCM說明本案雖經減價作業，預算仍逾核定經費28億元，並與新北市立美術館各工項金額及占比進行比較，建議設計單位仍須檢討設計並進行減價作業。

- (3) 本案公開閱覽時，即有廠商反映工程造價超出預算金額，PCM於109年7月2日「美術館工程項目減項討論會議」時，除針對納入後擴項目提出建議，亦針對「外牆帷幕系統」、「遮陽板波浪造型沖孔鋁板」、「沖孔矽酸鈣板」及「其他（包含隔間牆、景觀、金屬鋁沖孔天花及機電）」等項目，提出改變材質、工法、檢討廠牌等建議，惟該建議未獲採納，決議由設計單位研議本案納入後擴擴充項目。
- (4) 爰本案於109年7月29日第一次公開招標，等標期間因廠商要求釋疑及市場反映整體預算仍有落差，由前工務局於109年8月17日招標及重要工項討論會議及同月27日機電、玻璃、植草墊邀標討論會議時，PCM皆有提醒依目前營建市場多反映預算超額並提出更改工法及材質，以符預算等方式，惟前市府因考量國外建築師設計原意，且更動幅度過大恐無法符合招標期程等因素，仍尊重設計團隊原設計，改以減項發包方式辦理。

(五)綜上，桃園市政府未依政府採購法、行政院公共工程委員會解釋函規定，明知預算不足，卻勉強發包美術館工程。該工程公開閱覽時，即有廠商反映造價超出預算金額，桃園市新工處卻未審慎規劃量體規模，亦未依市場行情覈實編列本案發包預算，致招標預算不足而兩度流標。該處復未檢視招標文件漏項合理性及評估營建物價上漲風險，實已不宜勉強再行招標，竟逕在原設計材料、工法不變原則下，連辦2次減項發包，刪除美術館本館之室內家具、指標系統、電梯、貨梯，機電工程(消防)、空調工程等嚴重影響品質及基本服務功能的工項，致需另案發包辦理追回減項及原合約漏項等，始能取得使用執照，衍生不同施工廠商間銜接界面降低施工效率，明顯有違政府採購法第46條、流廢標後續處理原則等規定及工程會函示規定。嗣後又為取得使用執照，需另案編列20億6,646萬元費用發包追回減項及原合約漏項等，計畫總經費大幅增加至58億2,245萬餘元，引來各界物議，徒增施工界面複雜性及市府財政負擔，並推遲美術館計畫完工期程至115年7月11日，較原預定完工期限113年1月29日延宕2年餘，核有違失。

二、桃園市新工處辦理願景館工程招標，因採用新技術、新工法，經3次變更設計，追加累計金額幾達原主契約金額，該處卻未依政府採購法規定，報經上級機關核可，逕決標予原廠商、辦理變更設計議價，令外界質疑有綁標以及必須向特定廠商採購等不當限制競爭情事。且該工程自108年12月31日完工、109年10月23日驗收以來，迄未對外開放，僅供施工廠商工務使用，顯未發揮預期效益，允應確實檢討改進。

(一)依政府採購法第6條規定：「機關辦理採購，應以維護公共利益及公平合理為原則，對廠商不得為無正當理由之差別待遇。辦理採購人員於不違反本法規定之範圍內，得基於公共利益、採購效益或專業判斷之考量，為適當之採購決定。……」同法第26條第2項規定：「機關所擬定、採用或適用之技術規格，……均不得限制競爭。」內政部99年10月12日台內營字第0990808011號令頒「建築新技術新工法新設備及新材料認可申請要點」第2點規定：「本要點適用下列各款之一：(一)建築新技術、新工法或新設備，適用本規則⁸確有困難者。(二)尚無本規則及中華民國國家標準適用。」

(二)據桃園市審計處查核發現：

- 1、新工處分別於108年3月28日及10月16日，簽採政府採購法第22條第1項第6款限制性招標規定辦理第1、2次變更設計，合計追加累計金額1,304萬餘元，占原主契約金額2,610萬元49.97%，未逾原主契約金額50%；另該處於108年12月30日依政府採購法第22條第1項第4款工程擴充限制性招標規定，以願景館建築物屬框架式構造及內外裝修屬特殊工法，至今臺灣無先例之理由，簽辦第3次變更設計，追加金額1,286萬餘元，占原主契約金額49.28%，修正契約金額為4,054萬餘元，連同前2次變更追加累計金額為2,590萬餘元(1,304萬餘元+1,286萬餘元)，占原主契約金額99.25%(2,590萬4,318元÷2,610萬元)，幾乎等同原主契約採購金額。上開採購疑義經新工處於113年3月4日函詢工程會釋疑結果，該會函復說

⁸ 指建築技術規則，下同。

明三(三):「關於來函說明三(三)疑義:依採購法第22條第1項第4款辦理追加者,……,至所述個案第3次契約變更增加金額是否合理,應由該處依採購法第6條及個案實際情形審認。」顯示新工處辦理第3次契約變更追加金額1,286萬餘元(占原主契約金額49.28%),其增加金額是否合理,有無依政府採購法第6條對廠商不得為無正當理由之差別待遇規定,仍有疑義。

- 2、又願景館建築物框架式構造及內外裝修設計內容未符合國內規範,需以實證法做荷重實驗及往復實驗來證明建築物的結構安全,變更設計之累計金額不免偏高,亦可能面臨無廠商投標情形,依內政部建築新技術新工法新設備及新材料認可申請要點,屬無建築技術規則及中華民國國家標準適用之建築新技術新工法,涉有工程會104年11月3日函示建築工程規劃設計於設計圖或招標文件中指定工法、技術等可能綁標行為態樣,核與政府採購法第26條第2項機關所擬定、採用或適用之技術規格,不得限制競爭等規定有悖。

(三)查據桃園市政府聲復資料:

- 1、願景館工程採購案全稱為「桃園市立美術館願景館暨基地灌渠改道工程」,共計簽辦3次變更設計,其中第1次及第2次變更所援引者係政府採購法第22條第1項第6款,第3次變更設計則以政府採購法第22條第1項第4款辦理。該案工程由直○營造股份有限公司(下稱直○公司)得標,決標金額2,610萬元;另設計、監造包含於桃園市立美術館新建工程內,得標廠商為石○永建築師事務所及山○工場,專案管理亦含於桃園市立美術館新建工程內,得標廠商為誠○公司。

- 2、該案為辦理競圖後決標之案件，且與國外設計廠商山○工場合作，新工處及直○公司皆耗費相當多的時間和資源進行與山○工場溝通、協調之工作，故如更換廠商承作，各方面均必定增加更多成本(因與直○公司確認已定案之事項，均必須由新承攬之施工廠商重新討論、確認)，尚非另案招標更換廠商，即可達到節省公帑之效果。而本案即便採取另案招標方式辦理，因工程已有相當之進度，承接之廠商如不拆除重做，就必須在原介面上繼續施作，且於申請正式使用執照時，亦將面臨與直○公司共同簽證之困境，故客觀上亦難有其他廠商有投標之意願及可能性。
- 3、事後觀之，如採另案招標方式辦理，結構外審、方鋼接頭認證、施工廠商(可能包括監造廠商)、實證法驗證(荷重實驗及往復實驗)等項目皆須重新辦理招標，且必須於原介面上繼續施作及部分項目須拆除重作，經費必然大幅增加，縱於合法性層面可能較為完整，但以限制性招標方式依政府採購法第22條第1項第4款規定洽原廠商辦理變更設計，亦不能遽認為違反規定。
- 4、至於本案經費大幅增加之事實，如係採變更設計方式辦理，因山○工場原先設計時非以我國規範為基礎進行，再加以石○永建築師事務所未能發揮應有之功能，導致必須修改、變更之項目較多，所需經費數額自然就偏高；如以另案招標方式辦理，則因重新招標之費用、須於原介面上繼續施作之成本以及部分項目須拆除重作所使用之經費，亦會造成所需經費數額大幅增加。
- 5、本案經新工處113年7月8日召開「桃園市政府新建工程處113下半年及114上半年甄審及考績委

員會第2次會議」及113年8月15日召開「桃園市政府新建工程處113下半年及114上半年甄審及考績委員會第4次會議」，即已依「桃園市政府及所屬各機關學校公務人員平時獎懲標準表」審查本案承辦人及其直屬主管是否有符合申誡以上要件之情事，惟該處認本案承辦人及其直屬主管尚未有該規定中應予以申誡以上懲處所述之狀況，爰以書面告誡方式告知其等爾後辦理相類案件時應注意之事項，對於已調任他機關者亦以獎懲建議函發予其現職機關妥處。

(四)有關願景館工程簽採限制性招標辦理變更設計之適法性，經本院詢據桃園市政府代表表示：

- 1、第1次與第2次屬於施工期間未可預見之變更，依政府採購法第22條第1項第6款規定略以：「……因未能預見之情形……如另行招標，確有產生重大不便及技術或經濟上困難之虞，非洽原訂約廠商辦理，不能達契約之目的，且未逾原主契約金額百分之五十者。」累計增加金額1,165萬2,751元未逾50%，尚符合規定。
- 2、第3次追加金額為1,284萬6,182元(修正契約總價為4,054萬448元)屬於政策變更。依政府採購法第22條第1項第4款規定：「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。」該條文無金額比例規定，取得使用執照必須由原建築師及廠商簽證(監造人+承造人)，確與原採購有後續供應相容或互通性之需要，尚符合規定。
- 3、經新工處檢討，日後類似情形，可依據政府採購法50條第2項規定：「……應撤銷決標、終止契約或解除契約，並得追償損失。但撤銷決標、終止

契約或解除契約反不符公共利益，並經上級機關核准者，不在此限。」向上級機關函報同意。

- (五)綜上，桃園市新工處辦理願景館工程招標，因採用新技術、新工法，經3次變更設計，追加累計金額幾達原主契約金額，該處卻未依政府採購法規定，報經上級機關核可，逕決標予原廠商、辦理變更設計議價，令外界質疑有綁標以及必須向特定廠商採購等不當限制競爭情事。且該工程自108年12月31日完工、109年10月23日驗收以來，迄未對外開放，僅供施工廠商工務使用，顯未發揮預期效益，允應確實檢討改進。

參、處理辦法：

- 一、擬抄調查意見一提案糾正桃園市政府。
- 二、擬抄調查意見二函請桃園市政府確實檢討改進見復。
- 三、擬抄調查意見函復審計部。
- 四、調查意見(餘均不公布)經委員會討論通過後公布。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購、內政及族群委員會聯席會議處理。

調查委員：林盛豐

浦忠成