

新北市政府採購申訴審議判斷書

103購申32052號

申訴廠商：○○工程顧問有限公司

招標機關：新北市○○區公所

上開申訴廠商就「新北市○○區 102 年度轄內橋樑巡檢工作委託技術服務」採購事件，不服招標機關 103 年 5 月 29 日○○○○字第 1032177691 號函之異議處理結果，向本府採購申訴審議委員會（下稱本府申訴會）提出申訴。案經本府申訴會 103 年 12 月 1 日第 37 次委員會議審議判斷如下：

主 文

申訴駁回。

事 實

申訴廠商參與招標機關辦理「新北市○○區 102 年度轄內橋樑巡檢工作委託技術服務」採購案，102 年 11 月 17 日，招標機關轄內根德水車公園吊橋因垂直吊索全數斷裂而崩塌，造成橋上 4 位民眾落入河中受傷。招標機關以申訴廠商未依契約規定落實巡檢，認定有政府採購法（下稱本法）第 101 條第 1 項第 8 款規定：「查驗或驗收不合格，情節重大者」之情事，擬將其刊登政府採購公報列為不良廠商，申訴廠商不服，向招標機關提出異議，惟招標機關仍維持原處分，申訴廠商遂向本府申訴會提出申訴，並據招標機關陳述意見到會。

申訴廠商申訴意旨

請求

招標機關 103 年 4 月 25 日○○○○字第 1032176638 號函之「刊登政府採購公報列申訴廠商為不良廠商」通知及 103 年 5 月 29 日○○○○字第 1032177691 號函之異議處理結果均撤銷。

事實

- 一、查自 101 年起，申訴廠商即受招標機關委託辦理新北市○○區橋梁巡檢工作，雙方更於 102 年 1 月 8 日簽訂「新北市○○區 102 年度轄內橋樑巡檢工作委託技術服務契約書」(下稱系爭服務契約)，約定由申訴廠商以新臺幣(下同)28 萬 9,000 元，辦理 102 年新北市○○區內共計 28 座橋梁目視檢測之四季巡檢工作。
- 二、自 101 年起申訴廠商均定期前往系爭 28 座橋梁巡檢，並依系爭服務契約第 3 條(附件)第三項第(五)款第 1 目之約定，填具系橋梁檢測評估表(即系爭服務契約附件 2 之「橋樑巡檢報表」、橋梁基本照片、發現構件劣化時之橋梁劣化照片(註明位置及損害情形)、劣化示意圖(需有圖例、位置、範圍)等予招標機關，招標機關亦均無異議。
- 三、102 年 11 月 17 日「根德水車吊橋」吊索斷裂崩塌，經鑑定機關認定，三芝地區之環境因素(鹽害腐蝕嚴重)及設計、監造、施工廠商對鋼索防鏽認知不足、無法掌握施工細節，為系爭吊橋吊索斷裂原因，且吊索採 PVC 披覆，縱經目視巡查檢測，亦無法提前發現吊索已嚴重鏽蝕之情形，復經二次責任歸屬釐清會議，亦無法釐清責任歸屬。
 - (一) 102 年 11 月 17 日下午，「根德水車吊橋」(下稱系爭吊橋)突然崩塌。同年 11 月 19 日，招標機關委託新北市土木技師公會辦理系爭吊橋斷裂原因鑑定，並做成「新北市○○區根德水車公園吊橋損壞原因」報告(下稱鑑定報告)，認定系爭吊橋鋼索斷裂，環境因素應為主要原因(即三芝

地區鹽害腐蝕嚴重所致)，另設計、監造及施工廠商對鋼索防鏽認知不足，無法掌握施工細節亦為原因之一，且系爭吊橋之吊索經 PVC 披覆，致目視巡查檢測無法提前發現吊索已嚴重鏽蝕。

(二) 103 年 2 月 24 日招標機關召開「新北市○○區根德水車公園吊橋斷落責任歸屬釐清事宜」會議(下稱「第一次責任歸屬會議」)，經與會專家代表討論後，認定國內無吊橋設計施工檢測等規範，無法釐清責任歸屬。

(三) 又同年 4 月 9 日招標機關再度召開「新北市○○區根德水車公園吊橋斷落責任歸屬第二次釐清事宜」會議(下稱「第二次責任歸屬會議」)，認定設計單位於圖說上未詳細明載垂吊索相關施作方式及規範，導致監造及施工單位施作時沒有相關規範可以依循，監造及施工單位也未提出質疑，三方有關連的責任。

四、詎料，招標機關竟以 103 年 4 月 25 日○○○○字第 1032176638 號函通知申訴廠商，以申訴廠商「未依系爭服務契約第 3 條(附件)第三項、第四項之規定，落實巡檢系爭吊橋，致使系爭吊橋無預警斷落」為由，屬系爭服務契約第 14 條第 15 項之「監造不實」，依系爭服務契約第 14 條第 16 項規定視為本法第 101 條第 1 項第 8 款之「查驗或驗收不合格」規定，將刊登政府採購公報列申訴廠商為不良廠商。

五、申訴廠商認為招標機關認定之事實及援引之合約條款解釋洵有違誤，申訴廠商僅受託辦理系爭橋梁巡檢業務，且已善盡系爭服務契約約定之巡檢義務，並經新北市土木技師公會鑑定無法歸責申訴廠商，足證申訴廠商應無違約之情事，故於 103 年 4 月 28 日接獲前揭通知後，於同年 5 月 12 日以○字第 1030512-2 號函向招標機關提出異議，請求招標機關撤銷該通

知。

六、招標機關於同年 5 月 29 日以○○○○字第 1032177691 號函駁回申訴廠商之異議，理由略以申訴廠商未提供系爭吊橋斷裂前逐一檢測歷程照片及詳細資料、輕忽吊橋各重要結構處之檢視，並未提供招標機關適當之維修建議，屬申訴廠商之監造違失，使招標機關錯失採行適當維護作業時機，異議聲明非有理由云云。申訴廠商於同年 5 月 30 日收受前開異議處理結果函後，實難甘服，爰依本法第 102 條第 2 項於法定期限內提出申訴。

理由

一、申訴廠商已依系爭服務契約之約定，提供系爭吊橋完善之「目視巡檢服務」，並填具「橋樑巡檢報表」，遑無招標機關所稱申訴廠商未落實巡檢工作之情事：

(一) 依系爭服務契約第 3 條(附件)第三項，申訴廠商受託辦理新北市○○區內共計 28 座橋梁「目視巡檢服務」，並依檢測結果填具「橋樑巡檢報表」

1、按「乙方同意提供之服務：三、工作內容及標準(一)橋梁基本資料更新或修正…(二)橋梁目視檢測評估…(三)箱型梁內部檢測…(四)橋梁維修改善建議…(五)檢測與評估報告…(六)颱風(豪雨)特別檢測…(七)地震特別檢測…」系爭服務契約第 3 條(附件)第三項定有明文。

2、是以，申訴廠商依系爭服務契約所提供之服務，係新北市○○區內共計 28 座橋梁，之每季「橋梁基本資料更新或修正」、「橋梁目視定期檢測評估」、「箱型梁內部檢測」服務，並依定期檢測結果填具系爭服務契約附件 2 之「橋樑巡檢報表」，於颱風或地震發生時，

另提供「颱風(豪雨)特別檢測」及「地震特別檢測」服務，並依檢測結果填具系爭服務契約附件 3 之「橋樑特別檢測評估表」，合先敘明。

(二) 申訴廠商依系爭服務契約第 3 條(附件)第三項之約定，每季填具系爭服務契約附件 2 之「橋樑巡檢報表」及檢附基本照片 4 張，詎料，招標機關竟於系爭吊橋斷裂後，空言指稱「橋樑巡檢報表」未納入重點檢查項目、申訴廠商未提出各構件逐一檢測歷程照片，申訴廠商未落實巡檢工作云云，前揭主張顯與系爭服務契約約定不符，洵無足採。

- 1、按系爭服務契約第 3 條(附件)第三項第(一)款、第(二)款約定，申訴廠商需於每季依定期檢測結果填具系爭服務契約附件 2 之「橋樑巡檢報表」並檢附「每座橋樑基本照片四張(橋樑上、下游及近、遠端共 4 張)」，已如前述。
- 2、查申訴廠商已依約提供系爭橋樑定期目視巡檢服務，並填具「橋樑巡檢報表」及檢附「每座橋樑基本照片四張」，經招標機關核定無誤，即已履行系爭服務契約義務。招標機關於系爭吊橋斷裂後，不當增加系爭服務契約所無之義務，諉稱申訴廠商未依約提供「PVC 包覆鋼索之顯著細部照片」、「逐一檢測歷程照片」等，並無落實橋樑巡檢工作云云，顯與系爭服務契約之內容不符，核屬不當加重申訴廠商之契約義務，洵無足採。
- 3、又系爭「橋樑巡檢報表」為招標機關提出，招標機關於系爭吊橋斷落後，指摘申訴廠商未將油漆膨脹、剝落、生鏽、腐蝕等重點點查項目納入「橋樑巡檢報表」補充說明，據以認定申訴廠商並無落實橋樑巡檢工作云云，顯與系爭服務契約約定不符，洵無可採。

(三) 系爭服務契約為兩造合意簽訂，且申訴廠商依約提供之橋梁巡檢服務較我國相關規範高出甚多，履約期間招標機關亦無異議，竟於系爭吊橋斷裂後，空言指稱申訴廠商有未落實巡檢之情事，顯與事實不符，亦與誠信原則有違。

- 1、按交通部臺灣區國道高速公路局訂定之「高速公路養護手冊」之規定，橋梁檢測可分為「半年檢測」、二年一次之「定期檢測」、災害後「特別檢測」及五年一次之「詳細檢測」。又其中「半年檢測」為平時實施之橋梁異狀、損傷檢測，於每年 4 月及 10 月各辦理一次，由橋梁檢測人員以步行目視或以簡單之測量器具進行檢測。又依交通部「交通技術標準規範公路類公路工程部分公路鋼結構橋梁之檢測及補強規範」第 3.1 節規定，「經常巡查檢測」方法以乘車為原則，僅需依目視及震動程度判斷，必要時，可以徒步或增加乘船或維修走道上之目視檢測。
- 2、又按系爭服務契約第 3 條(附件)第二項、第三項約定，申訴廠商應於每年四季分別進行目視巡檢工作，並填具系爭服務契約附件 2 之「橋樑巡檢報表」。查系爭服務契約之檢測頻率顯然已較「高速公路養護手冊」規定之檢測為高，又約定之檢測項目亦較「半年檢測」嚴格甚多。
- 3、查申訴廠商依系爭服務契約，本於專業及嚴謹之態度，每季定期對吊橋各構件，以目視檢測方式逐一檢測，從遠觀到近觀，觀察進橋處與橋面板是否有明顯高差、橋面板下垂變位或傾斜、錨碇座鬆脫等。並經檢測人員於橋面板上踩躍，探求橋梁現況是否有異狀、異音、手拉垂吊索等積極性之非破壞方式檢視吊索有無鬆弛、或鬆

脫、生鏽，履約期間計辦理系爭 28 座橋梁，每座各 4 次定期檢測、4 次特別檢測，共計達 224 座次，顯高於「高速公路養護手冊」及「交通技術標準規範公路類公路工程部公路鋼結構橋梁之檢測及補強規範」規定品質之巡檢服務，招標機關均無異議。

- 4、又 102 年 10 月 12 日申訴廠商依系爭服務契約之約定，檢送系爭 28 座橋梁第四季(102 年 10~12 月)巡檢報告，亦經招標機關核定在案。詎料，招標機關竟突指稱申訴廠商未依系爭服務契約第 3 條(附件)第三項、第四項約定落實巡檢系爭吊橋，屬監造不實云云，招標機關前揭主張，顯與事實不符，亦有違誠信原則，洵無足採。

(四) 實則，申訴廠商 101 年間已檢測出系爭吊橋兩側護欄及支撐座有鏽蝕情況，並兩度建議招標機關進行全面防鏽處理，招標機關辯稱申訴廠商未提供招標機關適當之維修建議，致錯失採行適當維護之作業時機云云，顯與事實不符。

- 1、查系爭吊橋於 96 年興建完成，申訴廠商自 101 年起受託辦理系爭 28 座橋梁之定期目視巡檢工作。101 年初，申訴廠商於巡檢時發現系爭吊橋兩側護欄 56 處及支撐座鏽蝕，建議招標機關應予以除鏽粉刷防鏽塗料，並記載於同年第一季及第二季「橋樑巡檢報表」。
- 2、申訴廠商於 101 年第三季目視發現招標機關已進行系爭吊橋修復整理，惟是否整復確實？整復過程是否完善？則非申訴機關目視巡檢所能知悉。依系爭橋梁吊索鏽蝕情況，非一朝一夕發生，如招標機關確實整復，應不難發現。招標機關應作為而不作為，卻諉責於申訴廠商之舉，令人遺憾。

二、系爭吊橋吊索經 PVC 緊密披覆，縱經申訴廠商之目視巡檢，

亦無從發現吊索已嚴重鏽蝕，依鑑定報告及二次責任歸屬會議之會議結論，均認定系爭吊橋斷裂與僅負責「目視巡檢」之申訴廠商無涉：

(一) 依鑑定報告及二次責任歸屬會議之會議結論，系爭吊橋斷裂或為環境因素、或為設計、監造及施工廠商專業知識不足所致，均與負責目視巡查檢測之申訴廠商無涉。

1、102年11月17日系爭吊橋斷裂，經鑑定其斷裂原因為「三芝地區鹽害腐蝕嚴重之環境因素」、「設計、監造及施工廠商對鋼索防鏽認知不足無法掌握施工細節」，且系爭吊橋之吊索經PVC披覆，目視巡查檢測無法提前發現吊索已嚴重鏽蝕，此有新北市土木技師公會出具之鑑定報告可稽。

2、又系爭吊橋斷裂後，招標機關曾於103年2月24日及同年4月9日召開二次責任歸屬會議，惟兩次會議中，各領域與會專家，或認國內缺乏吊橋設計施工檢測等規範，無法釐清責任歸屬、或認定設計、監造及施工單位三方有關連責任，然仍無法釐清設計、監造及施工單位三方之確切責任歸屬。

3、是以，依前揭鑑定報告及二次責任歸屬會議結論，足證系爭吊橋斷裂或為環境因素(主要因素)及設計、監造及施工廠商專業知識不足所致，於國內缺乏相關規範之情形下，難以釐清責任歸屬，惟鑑定機關及與會之單位均認定，系爭吊橋斷裂與負責定期目視巡檢之申訴廠商無涉。

(二) 查系爭吊橋吊索經PVC緊密披覆，縱經申訴廠商之目視巡檢，亦無法發現吊索已嚴重鏽蝕。

1、依系爭服務契約第3條(附件)第三項，申訴廠商提供橋

梁「目視巡檢服務」，以「目視檢測」方式，調查橋梁之外觀結構損壞及材料劣化情形，並初步評估損壞發生原因及對橋梁結構安全之影響。又所謂「目視檢測法」為全臺灣橋梁通用之檢測方式，亦即站在橋面上以望遠鏡仔細端詳各吊索，以目視察看其外觀塗裝狀況、外護管狀況或被覆材等狀況，併此敘明。

- 2、又系爭鑑定報告認定「垂直吊索斷裂應是造成鑑定標的物(即系爭吊橋)崩塌的主因…研判原因應為鋼索之 PVC 披覆與高拉力螺桿交接處，因 PVC 披覆與高拉力螺桿，兩種不同材料受熱、受冷時膨脹係數不同，使 PVC 披覆與高拉力螺桿交接處產生 0.5-1mm 之縫隙，因而在海風吹襲夾帶鹽分入侵且貯留情形下，造成鋼索銹蝕加速」，亦即認定吊索之 PVC 披覆與高拉力螺桿交接處，因膨脹係數不同，產生 0.5-1mm 之縫隙，滲入鹽水貯留，方為加速吊索鏽蝕之原因。
- 3、查系爭吊橋吊索既經 PVC 緊密披覆，縱於系爭吊索斷裂當天，尚需以美工刀用力切削才能觀察 PVC 內部吊索情況，系爭吊索縱因受熱而有些微膨脹，產生 0.5-1mm 之微細縫隙，或因生鏽膨脹，其幅度顯非申訴廠商依系爭服務契約以「目視檢測法」觀察橋梁外觀所能得知，而無從發現，此亦為新北市土木技師公會出具之鑑定報告建議事項所肯認。

三、申訴廠商僅提供系爭橋梁「目視巡檢服務」，且遵期履約，自無可能構成系爭服務契約第 14 條第 16 項「監造不實」之情事。退萬步言，縱申訴廠商有違約之情事（申訴廠商仍否認），該違約行為亦非重大、所占系爭服務契約金額亦微，招標機關遽依本法第 101 條第 1 項第 8 款之規定將申訴廠商列

為不良廠商，有違比例原則：

(一) 申訴廠商僅提供系爭橋梁「目視巡檢服務」，自始即未委託辦理系爭吊橋之規劃、設計與監造等施工作業，自無可能構成系爭服務契約第 14 條第 16 項「監造不實」之情事。

1、按「甲方(即招標機關)得將乙方(即申訴廠商)之規劃、設計錯誤、監造不實，視為政府採購法第 101 條第 8 款之『查驗或驗收不合格』。」系爭服務契約第 14 條第 16 項固有明文。惟依其文義，僅於申訴廠商有規劃、設計錯誤、監造不實時，方得視為本法第 101 條第 1 項第 8 款之「查驗或驗收不合格」。

2、查申訴廠商依系爭服務契約提供 102 年度新北市○○區內共計 28 座橋梁「目視巡檢服務」，係以目視檢測之方式，調查橋梁之結構損壞及材料劣化情形，並依約提出「橋樑巡檢報表」及相關照片。是以，申訴廠商自始未受託辦理系爭吊橋之規劃、設計與監造等施工作業，自無可能構成系爭服務契約第 14 條第 16 項「規劃、設計錯誤、監造不實」之情事。

3、招標機關亦不否認申訴廠商依約應施作之內容為「橋樑巡檢工作」，負責巡檢橋梁之狀況、提出檢測與評估報告，並對需維修補強橋梁依其劣化情等級製作改善建議，惟復以申訴廠商對前揭依約規劃、設計之工作並未落實，屬監造違失云云。招標機關一方面認定申訴廠商依約僅負責「橋樑巡檢工作」，一方面又認定申訴廠商有「規劃、設計錯誤、監造不實」之情事，顯有邏輯上之謬誤，亦與系爭服務契約之約定不符，洵無足採。

(二) 退萬步言，申訴廠商縱有違約之情事（申訴廠商仍否認），該違約行為亦非重大、所占系爭服務契約金額亦微，依實務見解，應不構成本法第 101 條第 1 項第 8 款之「情節重大之查驗或驗收不合格」：

- 1、按「政府採購法第 101 條第 1 項第 8 款『查驗或驗收不合格，情節重大』…該『情節重大』自是指『查驗或驗收不合格之情節重大』。苟契約就查驗或驗收不合格情節重大之情形有所約定，自應依該約定；未有約定者，應綜合相關情形判斷之。此據以判斷查驗或驗收不合格是否『情節重大』之相關情形，主要是指查驗或驗收不合格部分占契約金額之比率，對債權人造成損害之多寡，及對契約目的達成之影響。」最高行政法院 103 年度判字第 44 號判決闡明甚詳。
- 2、又按「對於不良廠商刊登公報之要件應考慮者，除違法外，在違約行為部分，尚需有重大違約之情形，且應考量行政程序法之比例原則規定，倘遇有違約情事即一律予以刊登公報，即為與立法目的不符」工程會 96 年 4 月 16 日工程企字第 0960015 1280 號函釋意旨參照。依前揭實務見解，足認本法第 101 條第 1 項第 8 款規定之查驗或驗收不合格是否「情節重大」，應綜合考量廠商是否有重大違約之行為、該查驗或驗收不合格部分占契約金額之比率、對債權人造成損害之多寡，及對契約目的達成之影響等要件，而非廠商一有違約之情事即一律予以刊登公報。
- 3、本件申訴廠商已如期履行系爭服務契約，而無違約之情事，已如前述。是以，申訴廠商既無違約之行為，自無可能構成本法第 101 條第 1 項第 8 款之「查驗或驗收不

合格，情節重大」而遭提報為不良廠商。退步言之，縱申訴廠商有違約之行為(申訴廠商仍否認)，該違約行為亦非重大、所占系爭服務契約金額其微，亦不構成「情節重大之查驗或驗收不合格」。招標機關不查，遽以依本法第 101 條第 1 項第 8 款之規定，報列申訴廠商為不良廠商，顯係違反比例原則。

四、綜上所陳，申訴廠商絕無任何違反系爭服務契約之情事。招標機關自不得依系爭服務契約第 14 條第 16 項、本法第 101 條第 1 項第 8 款之規定，將申訴廠商列為不良廠商，原刊登通知及異議處理結果均違背法令，應予撤銷。

□申訴廠商 103 年 9 月 18 日申訴補充理由書意旨

一、申訴廠商依系爭服務契約提供「目視巡檢」服務，為兩造所不爭，又招標機關亦於內部簽呈中肯認，系爭吊橋鋼索斷裂部位屬隱蔽部分，無法由目視巡檢結果得知，足證系爭吊橋斷裂與負責目視巡查檢測之申訴廠商無涉。

(一) 申訴廠商依系爭服務契約，受託辦理新北市○○區內共計 28 座橋梁「目視巡檢服務」，並依檢測結果填具「橋樑巡檢報表」，已如前述，亦為兩造於 103 年 7 月 31 日會議中所不爭，合先敘明。

(二) 查系爭吊橋吊索經 PVC 緊密披覆，縱於系爭吊索斷裂當天，尚需以美工刀用力切削才能觀察 PVC 內部吊索情況，系爭吊索縱因受熱或因生鏽而有些微膨脹，產生 0.5-1mm 之微細縫隙，其幅度顯非申訴廠商依系爭服務契約以「目視檢測法」觀察橋梁外觀所能得知。是以，申訴廠商未能以「目視檢測」察覺系爭吊橋吊索內部隱蔽部分鏽蝕之情況，亦非屬申訴廠商之過失。

(三) 又查，訴外人何○○、林○○、葉○○及葉○○因系爭

吊橋斷裂事件向招標機關請求國家賠償一案中，招標機關關於內部簽呈中記載「本所就該吊橋部分，皆委託專業廠商定期巡檢，今鋼索斷裂屬隱蔽部分，無法由巡檢結果得知。依鑑定報告結果得知，係因原設計、監造廠商於防鏽認知不足所造成…逕向原設計、監造廠商求償。」。足證招標機關內部亦肯認系爭吊橋鋼索斷裂部位屬隱蔽部分，無法由目視巡檢結果得知，申訴廠商並無違約之行為，應另向原設計、監造廠商求償。惟招標機關竟臨訟改稱，申訴廠商輕忽系爭吊橋各重要結構之檢視、未提前發現斷裂部分云云，說法前後矛盾，洵無足採。

(四) 又查，申訴廠商依約提供系爭吊橋四季「目視巡檢服務」，依其巡察頻率判斷，應屬交通部「交通技術標準規範公路類公路工程公路鋼結構橋梁之檢測及補強規範」規範第三章所稱之「經常巡察」，應填具「經常巡察表」(表 3.1.1)。與申訴廠商依系爭服務契約第 3 條(附件)第三項之約定，實施「定期巡檢」需填具附件 2 之「橋樑巡檢報表」相較，申訴廠商依系爭服務契約填具之報表顯然更為詳盡。招標機關臨訟辯稱，申訴廠商應以每兩年舉行一次之「定期檢測」標準，填具「檢測狀況評估表」(表 4.3.1) 云云，顯與系爭服務契約之約定不符，洵無足採。

二、申訴廠商僅提供系爭吊橋目視「巡檢」服務，非「監造」服務，自無可能構成系爭服務契約第 14 條第 16 項之「監造不實」，招標機關以申訴廠商屬「監造」不實為由，作成將申訴廠商刊登政府公報之裁罰性不利處分：

(一) 申訴廠商僅提供系爭橋梁「目視巡檢服務」，自始即未

委託辦理系爭吊橋之規劃、設計與監造等施工作業，自無可能構成系爭服務契約第 14 條第 16 項「監造不實」之情事。

1. 系爭服務契約第 14 條第 16 項約定：「甲方(即招標機關)得將乙方(即申訴廠商)之規劃、設計錯誤、監造不實，視為政府採購法第 101 條第 1 項第 8 款『查驗或驗收不合格』」。依其文義，僅於申訴廠商有「規劃」、「設計錯誤」或「監造不實」之情事時，招標機關方得將前揭行為視為本法第 101 條第 1 項第 8 款之「查驗或驗收不合格」。
2. 查申訴廠商依系爭服務契約提供「目視巡檢服務」，係以目視檢測之方式，調查橋梁之結構損壞及材料劣化情形，並依約提出「橋樑巡檢報表」及相關照片，自始未受託辦理系爭吊橋之規劃、設計與監造等施工作業，自無可能構成系爭服務契約第 14 條第 16 項「監造不實」之情事。

(二) 申訴廠商依系爭服務契約提供境內 28 座橋梁之四季「巡檢」服務，與「機關委託技術服務廠商評選及計費辦法」第 7 條所列舉之「監造」服務之名稱、性質及內容均完全不同：

1. 按「機關委託技術服務廠商評選及計費辦法」第 7 條明定機關得委託廠商承辦「監造」服務之項目如下：(一) 擬訂監造計畫並依核定之計畫內容據以執行。(二) 派遣人員留駐工地，持續性監督施工廠商按契約及設計圖說施工及查證施工廠商履約。(三) 施工廠商之施工計畫、品質計畫、預定進度、施工圖、器材樣品、趕工計畫、工期展延與其他送審案件之審查及管制。(四)

重要分包廠商及設備製造商資格之審查。(五)施工廠商放樣、施工基準測量及各項測量之校驗。(六)監督及查驗施工廠商辦理材料及設備之品質管理工作。(七)監督施工廠商執行工地安全衛生、交通維持及環境保護等工作。(八)履約進度查證與管理及履約估驗計價之審查。(九)有關履約界面之協調及整合。(十)契約變更之建議及協辦。(十一)機電設備測試及試運轉之監督。(十二)審查竣工圖表、工程結算明細表及契約所載其他結算資料。(十三)驗收之協辦。(十四)協辦履約爭議之處理。(十五)其他與監造有關且載明於招標文件或契約之技術服務。準此，機關得委託廠商承辦之「監造」服務內容，僅限於「機關委託技術服務廠商評選及計費辦法」第7條第1款至第15款所列舉之監造作業。

2. 惟查，系爭服務契約第1條第2項約定，申訴廠商提供之服務內容為「轄區內共28座橋梁之四季巡檢工作、製作巡檢報表乙式3份送交招標機關，如發現橋梁結構安全堪虞應通知招標機關，同意提出改善建議及預估改善工程所需之金額」。亦即，申訴廠商依系爭服務契約辦理102年度境內28座橋梁之四季「巡檢」服務，該服務之名稱、性質及內容，均與機關「委託技術服務廠商評選及計費辦法」第7條所列各款「監造」服務完全不同，足證申訴廠商並非提供「監造」服務，洵屬無疑。

(三) 96年招標機關曾委託友○工程顧問公司工程顧問有限公司提供系爭吊橋「監造」服務，惟該「監造」服務不論契約義務、履約方式及報酬，均與申訴廠商依系爭服

務契約提供之「巡檢」顯不相同，亦為招標機關所明知：

1. 查系爭吊橋於 96 年 3 月，由招標機關委託長○工程顧問有限公司規劃設計、由友○工程顧問公司工程顧問有限公司負責監造、吉○營造股份有限公司負責施工。其中，友○工程顧問公司工程顧問有限公司(下稱有○公司)與招標機關簽訂「三芝鄉德根水車公園擴建工程委託監造契約書」(下稱監造契約書)，依機關委託技術服務廠商評選及計費辦法，提供系爭吊橋「監造」服務，約定服務酬勞價金為 1,607 萬 8,264 元。
2. 102 年 1 月 8 日，兩造簽訂系爭服務契約，約定由申訴廠商辦理轄區內 28 座橋梁之四季目視「巡檢」服務，酬勞總計為 28 萬元，並簽訂系爭服務契約，亦即，申訴廠商提供系爭吊橋 102 年度「巡檢」服務，酬勞價金僅 1 萬元。
3. 是以，以系爭吊橋之系爭服務契約與監造契約書相較，申訴廠商提供 102 年度目視「巡檢」服務之酬勞僅 1 萬元、有○公司提供「監造」服務之酬勞高達 1,607 萬元，二者無論契約義務、履約方式及報酬均顯不相同，足證申訴廠商所提供之目視「巡檢」服務，顯非「監造」服務，亦為招標機關所明知。

(四) 綜上所述，申訴廠商依系爭服務契約僅提供系爭吊橋目視「巡檢」服務，並非「監造」服務，自無可能構成所謂「監造不實」。招標機關主張申訴廠商提供之「目視巡檢服務」構成系爭服務契約第 14 條第 16 項之「監造不實」云云，於 103 年 4 月 25 日作成將申訴廠商刊登不良廠商之原處分，並於同年 5 月 29 日以相同理由駁回申訴廠商之異議，顯與系爭服務契約之約定不符，洵

無足採。

三、退萬步言，申訴廠商縱有違約之情事（申覆廠商仍否認），惟依其客觀具體情形及誠信原則觀察，非屬「情節重大」，招標機關據以依本法第 101 條第 1 項第 8 款刊登政府公報，顯違比例原則：

（一）縱廠商有「查驗或驗收不合格」之情形，亦須參酌客觀具體情形整體予以觀察，依比例原則，判斷影響契約履行是否「情節重大」，方構成本法第 101 條第 1 項第 8 款機關得據以刊登政府採購公報之事由：

1. 按「機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實及理由通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報：…八、查驗或驗收不合格，情節重大者。」本法第 101 條第 1 項定有明文。是以，縱廠商有「查驗或驗收不合格」之情形，亦須該不合格之情節影響契約之履行「情節重大」，方構成本法第 101 條第 1 項第 8 款機關得據以刊登政府採購公報之事由。

2. 次按「有關政府採購法第 101 條第 1 項第 8 款『情節重大』要件，於該法及其施行細則中並無細節性規定，遍查系爭契約亦未有約定。…該條文中『情節重大』要件，解釋上應以『查驗或驗收不合格』影響契約履行之情節是否重大為斷，而應參酌查驗或驗收不合格係出於故意或過失、契約履行情形、不合格項目占契約之比例或所生損害大小等因素綜合考量之。」、「政府採購法第 101 條第 1 項第 3 款及第 8 款規定『擅自減省工料』或『查驗或驗收不合格』須以情節重大為要件，而所謂情節重大，係屬不確定法律概念，應

就工程要求之規格、材料、品質及施作過程是否嚴謹等客觀具體情形，整體予以觀察，再斟酌廠商有無欠缺履約誠信等事項，予以認定。」臺北高等行政法院 102 年度訴字第 566 號確定判決、臺中高等行政法院 100 年度訴字第 32 號行政裁判闡明甚詳、最高行政法院 103 年度判字第 44 號判決亦同此旨。

3. 又按「對於不良廠商刊登公報之要件應考慮者，除違法外，在違約行為部分，尚需有重大違約之情形，且應考量行政程序法之比例原則規定，倘遇有違約情事即一律予以刊登公報，即為與立法目的不符」工程會 96 年 4 月 16 日工程企字第 0960015 1280 號函釋意旨參照。準此，本法第 101 條第 1 項第 8 款「情節重大」要件，係屬不確定法律概念應，依前揭實務見解，須參酌查驗或驗收不合格係出於故意或過失、契約履行情形、不合格項目占契約之比例、工程要求之規格、材料、品質及施作過程是否嚴謹等客觀具體情形，整體予以觀察，再斟酌廠商有無欠缺履約誠信等事項，等因素綜合考量認定。

(二) 查申訴廠商提供之目視「巡檢」服務縱有瑕疵(申訴廠商仍否認)，惟依其客觀具體履約之情形、瑕疵佔系爭服務契約金額比例及誠信原則觀察，該違約行為「情節並非重大」：

- 1、系爭服務契約附件 2「橋樑巡檢報表」及附件 3「橋樑特別檢測評估表」，為招標機關所提出，申訴廠商依約提供目視「巡檢」服務、並填具前揭報表，均經招標機關審核後同意核定。招標機關竟於系爭吊橋斷裂後，方指稱附件 2「橋樑巡檢報表」規範不

足、申訴廠商未落實巡檢工作云云，不僅顯與事實不符，亦與誠信原則有違：

- (1)依系爭服務契約第 3 條(附件)第三項之約定，申訴廠商除提供系爭 28 座橋梁每季「定期巡檢」、填具系爭服務契約附件 2 之「橋樑巡檢報表」及檢具照片外，於颱風(豪雨)或地震等天災後，依約實施「特別檢測」、填具系爭服務契約附件 3 之「橋梁特別檢測評估表」。
- (2)查 102 年 1 月至 11 月 17 日系爭吊橋段落前，僅系爭吊橋部分，申訴廠商依系爭服務契約第 3 條(附件)第三項之約定，按季提供 3 次「定期巡檢」服務，並依約填具「第一季檢測報告書(102 年 01-03 月)」、「第二季檢測報告書(102 年 04-06 月)」及「第三季檢測報告書(102 年 07-09 月)」；又提供 3 次特別巡檢服務，並填具「102/08/21 潭美颱風特別檢測報告」、「102/08/31 豪雨特別檢測報告」及「102/10/31 地震特別檢測報告」，又前揭報表均經招標機關審核後同意核定，足證申訴廠商已確實履約
- (3)又查，系爭服務契約附件 2 之「橋樑巡檢報表」及附件 3 之「橋梁特別檢測評估表」，為招標機關所提出，申訴廠商於依系爭服務約需依附件 2 及附件 3 之格式提出巡檢報表，方能履約並通過招標機關之核定。詎料，系爭吊橋斷裂後，招標機關突指摘申訴廠商未將油漆膨脹、剝落、生鏽、腐蝕等重點點查項目納入附件 2「橋樑巡檢報表」補充說明項目云云，據以認定申

訴廠商並無落實橋梁巡檢工作，顯與系爭服務契約約定不符事實，亦與誠信原則有違。

2、系爭服務契約為兩造合意簽訂，且申訴廠商依約提供橋梁巡檢服務之規格及品質，與「高速公路養護手冊」、「交通技術標準規範公路類公路工程公路鋼結構橋梁之檢測及補強規範」之規範相較，更為嚴謹、周詳：

(1) 按交通部臺灣區國道高速公路局訂定之「高速公路養護手冊」之規定，橋梁檢測可分為「半年檢測」、二年一次之「定期檢測」、災害後「特別檢測」及五年一次之「詳細檢測」。又其中「半年檢測」為平時實施之橋梁異狀、損傷檢測，於每年4月及10月各辦理一次，由橋梁檢測人員以步行目視或以簡單之測量器具進行檢測。查依系爭服務契約約定，申訴廠商於每年四季分別進行目視巡檢工作，該檢測頻率顯然已較「高速公路養護手冊」規定之檢測為高，又約定之檢測項目亦較「半年檢測」嚴格甚多。

(2) 按交通部「交通技術標準規範公路類公路工程公路鋼結構橋梁之檢測及補強規範」第2.3節規定，一般橋梁之檢測可分為每月一次之「經常巡察」、兩年一次之「經常巡察」及重大事故或災害發生後之「特別巡察」三種。查系爭服務契約約定每季一次之目視巡察，依其巡察頻率判斷，應屬「經常巡察」。又依前揭規範第3.1節規定，「經常巡查檢測」方法以乘車為原則，僅需依目視及震動程度判斷，必要時，可以徒步或增加乘船或

維修走道上之目視檢測。

(3) 查申訴廠商依系爭服務契約，本於專業及嚴謹之態度，每季定期對吊橋各構件，除以目視檢測方式逐一檢測，從遠觀到近觀，觀察進橋處與橋面板是否有明顯高差、橋面板下垂變位或傾斜、錨碇座鬆脫外。並經檢測人員於橋面板上踩躍，探求橋梁現況是否有異狀、異音、手拉垂吊索等積極性之非破壞方式檢視吊索有無鬆弛、或鬆脫、生銹，足證申訴廠商所提供之巡察服務顯較「交通技術標準規範公路類公路工程公路鋼結構橋梁之檢測及補強規範」規定品質高出甚多。

(4) 又查，申訴廠商依約提供系爭吊橋四季「目視巡檢服務」，依其巡察頻率判斷，應屬交通部「交通技術標準規範公路類公路工程公路鋼結構橋梁之檢測及補強規範」規範第三章所稱之「經常巡察」，應填具「經常巡察表」(表 3.1.1)。與申訴廠商依系爭服務契約第 3 條(附件)第三項之約定，實施「定期巡檢」需填具附件 2 之「橋樑巡檢報表」相較，申訴廠商依系爭服務契約填具之報表顯然更為詳盡。招標機關臨訟辯稱，申訴廠商應以每兩年舉行一次之「定期檢測」標準，填具「檢測狀況評估表」(表 4.3.1) 云云，顯與系爭服務契約之約定不符，洵無足採。

3、申訴廠商提供之巡檢服務縱有瑕疵，該項目占系爭服務契約之比例僅 1.8%，對整體契約履行之影響甚微。

(1) 查申訴廠商依系爭服務契約提供轄區內 28 座橋梁

之四季目視「巡檢」服務，酬勞總計為 28 萬元。次查，102 年度，申訴廠商為依系爭服務契約，應提供系爭 28 橋梁共 112 次目視「定期巡檢」服務、112 次目視「特別巡檢」服務，合計 224 次，以酬勞總計 28 萬元計算，平均每一次目視巡檢之酬勞僅 1,250 元。

(2)是以，縱依招標機關主張，系爭吊橋斷裂前，最近 4 次巡檢均不合格（申訴廠商仍否），該不合格項目亦僅佔全部契約項目之 1.8%（ $4/224*100%=1.8\%$ ），足證申訴廠商提供之服務縱有瑕疵，該瑕疵對整體契約履行之影響亦甚微小，非屬「情節重大」甚明，核與本法第 101 條第 1 項第 8 款規定之要件不符。

(三)綜上所述，縱申訴廠商有違約之行為（申覆廠商仍否認），該違約行為亦非重大、所佔系爭服務契約金額其微，亦不構成「情節重大之查驗或驗收不合格」。招標機關不查，遽以依本法第 101 條第 1 項第 8 款之規定，報列申訴廠商為不良廠商，顯係違反比例原則。

招標機關陳述意旨

事實

一、查自 101 年起，招標機關委託申訴廠商辦理新北市○○區轄內橋梁巡檢工作，雙方更於 102 年 1 月 8 日簽訂「新北市○○區 102 年度轄內橋樑巡檢工作委託技術服務案」（以下簡稱系爭服務契約），約定由申訴廠商以 28 萬 9,000 元，辦理 102 年新北市○○區內共計 28 座橋梁巡檢工作，全年度分四季進行巡檢工作，並製作巡檢報表一式 3 份送交招標機關，申訴廠商進行本工程時，如發現橋梁結構安全堪虞應通知招標機關，並

同意提出改善建議及預估改善工程所需金額。

- 二、自 101 年起申訴廠商定期前往系爭 28 座橋梁巡檢，並依系爭服務契約之約定，填具橋梁巡檢報表、橋梁基本照片、發現購件劣化之橋梁照片(註明位置及損害情形)、劣化示意圖(需有圖例、位置、範圍)等予招標機關。

理由

- 一、申訴廠商雖已依系爭服務契約之約定，提供吊橋之「巡檢服務」，並填具「橋樑巡檢表」，然而現況「根德水車吊橋」橋樑型式為「鋼構吊橋」與「橋樑巡檢表」檢測項目及內容明顯不符，申訴廠商依其專業性，應對招標機關克盡申請釋疑及告知提醒之義務，依現況適時調整合約內容及範圍，彌補不足之處。
- 二、招標機關依據申訴廠商於 102 年 11 月 17 日「根德水車吊橋」吊索斷裂崩塌前，最近四次提出 102 年 8 月 23 日潭美颱風特別檢測評估報告、102 年 9 月 5 日豪雨特別檢測報告、102 年 9 月 26 日第三季例行性檢測報告及 102 年 11 月 1 日地震特別檢測報告，除第三季例行性檢測報告指出橋塔背面混凝土有裂縫外，其餘結論皆為整體結構體正常，評估結果：正常可通車？依據系爭服務契約（新北市○○區轄橋樑名稱數量表）內項次 27 指出「根德水車吊橋」之橋樑型式為「鋼構吊橋」，又契約書第 3 條第三項第(二)款第 2 目「鋼橋 D、E、R、U 檢測評估」指出，鋼構件橋梁檢測除依附件 2 進行檢查外，因其易受所處環境影響，隨著使用年限之增加會發生油漆膨脹、剝落，甚至生銹腐蝕或產生裂縫，故油漆膨脹、剝落、生銹、腐蝕等為鋼結構橋梁之應納入做為重點檢查項目補充說明；「根德水車吊橋」102 年 11 月 17 日吊索斷裂崩塌後，有部分吊纜有膨脹情況，然而吊纜受環境因素(鹽害腐蝕

嚴重)，使其有生鏽膨脹之情形發生，吊纜縱有 PVC 披覆，亦能從外觀膨脹等異常情況，就其專業判斷於巡檢報告中附註欄敘明，供招標機關適時維護。

三、此外，申訴廠商提出 102 年第二季(4~6 月)與第三季(7~9 月)例行性檢測報告中，其中「新北市○○區轄橋巡檢斷面測量」高程數據紀錄表做比較，其第三季 SA2~SA7 高程值相較於第二季明顯低約 0.2 公尺，是否吊纜受環境因素(腐蝕生鏽)已有鬆脫現象發生而未察覺。

□招標機關 103 年 8 月 18 補充陳述意見書(一)意旨

- 一、申訴廠商指出新北市轄內各區辦理日常巡檢業務皆採用該表單，惟申訴廠商未依本契約書第 3 條(附件)第 3 項及第 4 項之相關規定，落實根德水車園區吊橋巡檢作業，因其橋梁易受所處環境影響，隨著使用年限之增加會發生油漆膨脹、剝落，甚至生鏽腐蝕或產生裂縫，故油漆膨脹、剝落、生鏽、腐蝕等為鋼結構橋梁之應納入做為重點檢查項目補充說明，並依據公路鋼結構橋梁之檢測及補強規範，實施定期檢測時需填寫定期檢測表，提供適當之維修建議，供本所適時辦理維護。
- 二、依「交通技術標準規範公路類公路工程部公路鋼結構橋梁之檢測及補強規範」(交通部頒布，97 年 12 月)第四章定期檢測第 4.3.1 節鋼結構物劣化程度之評估見表 4.3.1，本節適用於橋面版構件、上部結構、橋墩及其他附屬設施等；不同型式之鋼橋(吊橋)，檢測重點亦有不同，個別之檢測重點可見表 4.3.1 之內容，申訴廠商應就其專業判斷檢視吊橋各重要結構處，申訴廠商疏於考量特殊橋梁特性，輕忽吊橋各重要結構處之檢視，提供本所適當之維修建議，錯失採行適當維護作業時機，屬規劃、設計錯誤、監造不實，依委託技術

服務契約書第 14 條第 16 項規定，視為本法第 101 條第 1 項第 8 款之「查驗或驗收不合格」，並無不符。

□招標機關 103 年 8 月 25 補充陳述意見書(二)意旨

- 一、本案橋梁巡檢工作委託技術服務其履約工作事項為（一）定期檢測、（二）其他檢測、（三）評估及改善建議、（四）特別檢測等；其中定期檢測乃定期對橋梁實施之全面性檢測，以徒步、工作架或檢查車方式進行，並儘可能地接近結構物，以目視或必要之檢測儀器檢測判定橋梁狀況，檢測人員到達欲檢測橋梁時，應先對該橋梁進行全面性的宏觀檢視，此一部分主要是針對橋梁的服務性與整體性安全作評估，在做完全面性的一般檢測後，接著應針對各結構重要部位仔細的檢測，並將有缺陷的檢測項目，依據缺陷的狀況、發生的範圍及對橋梁安全的重要性，填寫適當的 D、E、R、U 值，於檢測後依細項之判定結果填寫整體判定結果完成定期檢測表，並彙整填寫橋梁巡檢報表，進而對橋梁結構進行整體狀況評估與維修補強建議，供招標機關適時辦理維修補強，以保障橋梁整體或構件機能及安全，為正確掌握結構物之損傷情形，而實施之檢測。
- 二、申訴廠商所需提供之橋梁巡檢工作委託技術服務詳如契約書第 3 條（附件）之規定，申訴廠商未依本契約書第 3 條（附件）第三項及第四項之相關規定，落實根德水車園區吊橋巡檢作業，該吊橋屬鋼構件橋梁，鋼構件橋梁除依橋梁巡檢報表進行檢查外，因其橋梁易受所處環境影響，隨著使用年限之增加會發生油漆膨脹、剝落，甚至生銹腐蝕或產生裂縫，故油漆膨脹、剝落、生銹、腐蝕等為鋼結構橋梁之應納入做為重點檢查項目補充說明，並依據公路鋼結構橋梁之檢測及補強規範，實施定期檢測時需填寫定期檢測表，提供適當之

維修建議，供招標機關適時辦理維修補強。

- 三、依「交通技術標準規範公路類公路工程公路鋼結構橋梁之檢測及補強規範」(交通部頒布，97年12月)第四章定期檢測第4.3.1節鋼結構物劣化程度之評估見表4.3.1，本節適用於橋面版構件、上部結構、橋墩及其他附屬設施等【第5頁】；另不同型式之鋼橋(吊橋)，檢測重點亦有不同【第C-16頁】，個別之檢測重點可見表C4.3.1【第C-59頁】之內容，申訴廠商應就其專業判斷檢視吊橋各重要結構處，申訴廠商疏於考量特殊橋梁特性，輕忽吊橋各重要結構處之檢視，提供招標機關適當之維修建議，錯失採行適當維護作業時機，屬規劃、設計錯誤、監造不實，依委託技術服務契約書第14條第16項規定，視為本法第101條第1項第8款之「查驗或驗收不合格」，並無不符。
- 四、另依103年8月18日第1次預審會議紀錄結論二，提供「土木技師公會鑑定報告」全文及「交通技術標準規範公路類公路工程公路鋼結構橋梁之檢測及補強規範」全文供參。

判 斷 理 由

- 一、申訴廠商主張略以：本案申訴廠商受招標機關委託辦理新北市○○區102年度轄內橋梁巡檢工作，申訴廠商均定期前往系爭28座橋梁巡檢，並依系爭服務契約之約定，填具系橋梁檢測評估表(即系爭服務契約附件2之「橋樑巡檢報表」)、橋梁基本照片、發現構件劣化時之橋梁劣化照片(註明位置及損害情形)、劣化示意圖(需有圖例、位置、範圍)等予招標機關，招標機關亦均無異議，遑無招標機關所稱申訴廠商未落實巡檢工作之情事。嗣於102年11月17日○○區轄內「根德水車吊橋」吊索斷裂崩塌，因該吊橋吊索經PVC緊密披覆，縱

經申訴廠商之目視巡檢，亦無從發現吊索已嚴重鏽蝕，且依鑑定報告及二次責任歸屬會議之會議結論，系爭吊橋斷裂或為環境因素、或為設計、監造及施工廠商專業知識不足所致，均與負責目視巡查檢測之申訴廠商無涉，招標機關自不得依系爭服務契約第 14 條第 16 項、本法第 101 條第 1 項第 8 款之規定，將申訴廠商列為不良廠商，原刊登通知及異議處理結果均違背法令，應予撤銷等語。

- 二、招標機關則以：申訴廠商雖已依系爭服務契約之約定，提供吊橋之「巡檢服務」，並填具「橋樑巡檢表」，然而現況「根德水車吊橋」橋梁型式為「鋼構吊橋」與「橋樑巡檢表」檢測項目及內容明顯不符，依據契約書第 3 條第三項第(二)款第 2 目「鋼橋 D、E、R、U 檢測評估」指出，鋼構件橋梁檢測除依附件 2 進行檢查外，因其易受所處環境影響，隨著使用年限之增加會發生油漆膨脹、剝落，甚至生鏽腐蝕或產生裂縫，故油漆膨脹、剝落、生鏽、腐蝕等為鋼結構橋梁之應納入做為重點檢查項目補充說明。查「根德水車吊橋」之吊索斷裂崩塌後，有部分吊纜有膨脹情況，然而吊纜受環境因素（鹽害腐蝕嚴重），使其有生鏽膨脹之情形發生，吊纜縱有 PVC 披覆，亦能從外觀膨脹等異常情況，就其專業判斷於巡檢報告中附註闡敘明，供招標機關適時維護，惟因申訴廠商未對招標機關克盡申請釋疑及告知提醒之義務，並依現況適時調整合約內容及範圍，彌補不足之處，致使「根德水車吊橋」無預警斷落造成民眾及招標機關之損害，屬監造不實，依契約第 14 條第 16 項規定，視為本法第 101 條第 1 項第 8 款之「查驗或驗收不合格」，本件申訴應無理由等語，資為抗辯。
- 三、按「機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實及理由通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購

公報：……八、查驗或驗收不合格，情節重大者。」本法第 101 條第 1 項第 8 款定有明文。

- 四、次按，「本工作經費及限制：二、本鄉轄區內共計 28 座橋樑巡檢工作，全年度分第一季(1-3 月)、第二季(4-6 月)、第三季(7-9 月)及第四季(10-12 月)進行巡檢工作，並製作巡檢報表乙式 3 份送交甲方，乙方進行本工儘時，如發現橋樑結構安全堪虞時應通知甲方，並同意提出改善建議及預估改善工程所需之金額。」、「乙方同意提供之服務，詳如本契約書第三條附件及其他本契約所約定之事項」系爭服務契約第 1 條及第 3 條定有明文，而系爭服務契約第 3 條(附件)第 2 項明定：「履約工作事項(一)定期檢測：全年度分第一季(1-3 月)、第二季(4-6 月)、第三季(7-9 月)及第四季(10-12 月)，按季進行新北市○○區轄內 28 座橋樑巡檢工作並製作巡檢報表乙式三份送交甲方。(二)其他檢測(視定期檢測辦理)：1. 非破壞性檢測作業。(包括孔隙目測或用尺量測、混凝土強度非破壞性檢測，每季至少一次)2. 河床斷面測量(測量橋梁前後 10 公尺之河床斷面，每季一次)(三)評估及改善建議：1. 定期檢測維修與改善建議 2. 定期檢測與評估報告(四)1. 颱風(豪雨)特別檢測。2. 地震特別檢測(中央氣象局測得震度 4 級以上時需進行特別檢測)」，另系爭服務契約第 3 條附件第 3 項亦規範工作之內容及標準。故依上揭系爭服務契約條款及附件可知，招標機關委託申訴廠商辦理新北市○○區轄內橋樑巡檢工作，並締結系爭服務契約之目的，即在藉專業人員以其專業知識對轄區內之橋樑進行定期檢測與安全評估，維護橋樑之安全及功能性，預防事故發生所可能造成人民生命財產的損失，故申訴廠商依系爭服務契約，當具以其專業知識對橋樑進行檢測與評估之義務，以使招標機關得適

時對橋梁進行養護，以維人民之生命身體安全及財產權。

- 五、又申訴廠商所提具予招標機關之每季檢測報告書，其第一章 1.1 節「計畫緣起」皆載謂：「橋梁是道路系統中不可或缺的環節，一旦遭受損害而出現問題，對於交通運輸及道路使用者將造成莫大的影響。為維護橋梁之安全及功能性，預防災害發生所可能造成人民生命財產的損失，對橋梁進行定期檢測與安全評估，進而研擬維修補強方案，是橋梁養護的必要工作。○○區公所(后稱機關)特別辦理『新北市○○區 102 年度轄內橋樑巡檢工作』，進行本轄區內橋梁檢測安全評估工作，完成管轄內之橋梁資料建置作業，檢測完成後，對於本轄區內之破損、危及行人車輛通行之橋梁，評估改善方案，編列維修經費。」，而第一章 1.2 節「計畫目的」並載謂：「橋梁在使用一定年限之後，除可能會發生結構表面損害、裂縫、蜂窩及鋼筋鏽蝕等缺失外，更因早年設計標準過低，現場施工品質、材料老化及其他外在因素的影響(如：地震、颱風、土石流…等)，致使橋梁結構受損壞而影響橋梁之正常使用，降低橋梁承載能力，進而危及橋梁結構之安全性。部分更早期設計之橋梁可能因耐震能力不足，受地震作用時傾倒毀損，造成生命嚴重的財產生命損失，因此，必須對橋梁的實體現況及時採取補強加固措施，供管理養護單位規劃適當的維修與補強計畫，以提高用路人的舒適性及安全保障，並達到延長橋梁生命週期，以確保橋梁的正常運作」。另申訴廠商所出具之颱風特別檢測報告、豪雨特別檢測報告及地震特別檢測報告，其「第一章前言」亦皆載有：「為維持○○區公所之轄管橋梁使用功能，期能於日後天然災害發生時可達減少損失及避免人員傷亡。藉由執行橋梁目視檢測工具，依檢測結果將橋梁受損情形作安全性評估，以利相關橋梁管理單位

擬定後續維修或補強方案，提升橋梁整體安全，並充分利用有限的養護經費，進一步確保民眾行車安全。有鑑於此，○○區公所特別辦理本案【新北市○○區 102 年度轄內橋樑巡檢工作】，對轄管橋梁進行定期檢測與安全評估，並執行特別檢測作業。」。是以，申訴廠商對系爭服務契約之目的係在藉由其對橋梁之專業檢測及評估，使招標機關得適時對橋梁進行養護，以維人民之生命身體安全及財產權等情，當知之甚詳。

六、第按，依系爭服務契約附件 1（新北市○○區轄橋樑名稱數量表），「根德水車吊橋」之橋梁型式為「鋼構吊橋」，而依系爭服務契約第 3 條第 3 項第(2)款第 2 目「鋼橋 D、E、R、U 檢測評估」指出：「鋼構件橋梁檢測除依附件 2 進行檢查外，因其易受所處環境影響，隨著使用年限之增加會發生油漆膨脹、剝落，甚至生鏽腐蝕或產生裂縫，故油漆膨脹、剝落、生鏽、腐蝕等為鋼結構橋梁之應納入做為重點檢查項目補充說明，並依據公路鋼結構橋梁之檢測及補強規範，實施定期檢測時須填寫定期檢測表，詳附件二。」，是申訴廠商就「根德水車吊橋」之檢測及評估，除須依照系爭服務契約附件 2 辦理外，並須依照「公路鋼結構橋梁之檢測及補強規範」所規範之內容進行，至為顯然。

七、復按，「橋梁檢測依檢測時機可分為經常巡查、定期檢測與特別檢測三種。其目的分別如下：一、經常巡查：基於維持行車安全順暢，而於平常所實施之檢查。二、定期檢測：為掌握橋梁結構之健全度、及早發現並評估造成功能減低之損傷及其原因，而定期進行之檢測。三、特別檢測：當重大事故或災害發生後，為了解損傷程度及防止災害擴大而實施之檢測。」「公路鋼結構橋梁之檢測及補強規範」第二章檢測一般

規定 2.2 節「檢測種類」定有明文，故系爭服務契約第 3 條（附件）所定之廠商應履行之「定期檢測」及「特別檢測」，依檢測之目的，當分別屬「公路鋼結構橋梁之檢測及補強規範」所稱之「定期檢測」及「特別檢測」，洵然甚明。

- 八、且按，「公路鋼結構橋梁之檢測及補強規範」所定之「定期檢測」，依「公路鋼結構橋梁之檢測及補強規範」第四章定期檢測 4.2 節「檢測方法與項目」明載：「定期檢測乃定期對橋梁實施之全面性檢測，以徒步、工作架或檢查車方式進行，並儘可能地接近結構物，以目視或必要之檢測儀器檢測判定橋梁狀況。實施定期檢測時需填寫定期檢測表（表 4.2.1），表中已明列定期檢測之項目及重點。檢測員於現場進行檢測時可僅先填寫定期檢測表中各檢查細項判定結果，離開現場後再依細項之判定結果填寫整體判定結果，並彙整填寫檢測狀況評估表（表 4.2.2）。」，而「公路鋼結構橋梁之檢測及補強規範解說」第四章定期檢測 C4.2 節「檢測方法與項目」即解說：「3. 鋼構件因所處環境影響，隨著使用年限之增加會發生油漆膨脹、剝落，甚至生銹腐蝕或產生裂縫，因此油漆膨脹、剝落、生銹、腐蝕等為鋼結構橋梁之重點檢查項目。」、第四章定期檢測 C4.3.1 節「鋼結構物劣化程度評估」即解說：「4(4) 腐蝕：腐蝕將造成鋼材斷面減少，承載能力降低，進而產生裂縫及變形。腐蝕主要原因為塗裝劣化處受到水份與腐蝕物質侵蝕所致，一般而言，水份之供給來源不外乎是降雨與結露等二種，根據日本調查結果顯示，降雨引致腐蝕者約佔腐蝕案例之 30~40%，由大氣水份之凝縮作用造成結露所引致之腐蝕者約佔 35~40%。腐蝕性物質包含大氣中之亞硫酸氣及海鹽粒子等，其分佈濃度受地區與氣候之影響甚鉅。位於工業地區或鄰近海岸之鋼橋通常較易發生腐蝕現象，橋梁

中較易產生腐蝕之位置多位於主梁端部伸縮縫漏水處、支承周邊、排水裝置周邊、通風性較差之接合部位及較易堆積泥水或塵埃之下翼板上面等處。……(中略)8. 不同型式之鋼橋，檢測重點亦有不同，個別之檢測重點可見表 C4.3.1 與圖 C4.3.4~C4.3.9。」，依上所述，定期檢測乃定期對橋梁實施之全面性檢測，以徒步、工作架或檢查車方式進行，並儘可能地接近結構物，以目視或必要之檢測儀器檢測判定橋梁狀況，且對鋼結構之橋梁進行檢測時應特別著重鋼材是否有所鏽蝕，又對吊橋進行檢測及評估應特別注意主索及吊材之狀況。

- 九、再按，「公路鋼結構橋梁之檢測及補強規範」所定之「特別檢測」，依「公路鋼結構橋梁之檢測及補強規範解說」第五章特別檢測 5.1 節「適用時機」係載：「1. 由於特別檢測並無標準之型式，故橋梁管理機關可參考定期檢測之方式，選定其必要之檢測內容及方法。2. 特別檢測之目的主要在於探討損傷原因、決定是否進行維修補強、選擇維修補強工法及決定對異常事件之處理方式等。檢查項目應依目的之不同作適當之選擇。」、第五章特別檢測 C5.2 節「地震後特別檢測」則明載：「1. 地震特別檢測依震害程度可包括以下三個階段：(1) 震后緊急勘查：地震發生後以儘速掌握橋梁之主要受害概要及防止二次災害為首要目的所進行之檢測。(2) 搶修階段之檢測：為掌握全盤性受災狀況，並據以判斷是否須進行搶修並決定復舊方針所進行之檢測。(3) 復舊階段之檢測：震後之混亂狀態告一段落後，為進行復舊工作所進行之檢測。2. 震后緊急勘查目的係為儘速掌握道路設施之災情及可否通行概況，並評估是否可能導致二次災害。檢測項目包含防落設施、橋面版、伸縮縫、護欄、緣石及人行道、上部結

構與下部結構之主要構件等。攜帶裝備主要為檢測書面資料、檢測工具、記錄工具、通信器材等。調查留意點包含：

- (1)巡邏車若因交通雍塞、路面段差或路上崩土而無法發揮作用時，利用腳踏車、機車可能較為有效，必要時以徒步檢測；
- (2)廣大範圍之災害調查可使用直昇機；
- (3)應掌握全體災情，切忌為眼前小災情況而忽略遠處重大災情。應劃分範圍，分區調查，去程應以檢測範圍之全面了解為主，回程可酌採緊急措施；
- (4)檢測結果應從已知的範圍，依掌控之次序逐次向災害對策指揮部提報。

3. 搶修階段之檢測為第二階段所進行之檢測。本階段檢測係為掌握全盤性受災狀況而於搶修前所實施之檢測。檢測項目包含橋墩、基礎、橋台、支承及上部結構之主要構件等。搶修階段之檢測重點在於檢視第一階段檢測中未發現或無法檢測區域內是否有重大災情發生，如發現重要災害時，應採緊急搶修。另外，搶修前檢測內容應涵蓋足以據以評估搶修之必要性及決定搶修工法之範圍。

4. 復舊階段之檢測目的在於確保橋梁之長期性機能及耐震能力，包括防止地震災害之再度發生、受害機制之了解，以及提高橋梁結構耐震性。檢測對象包含橋墩、基礎、橋台、支承及上部結構之主要構件等。根據復舊階段之檢測結果。」

職是之故，「特別檢測」之檢測內容及方式得參考「定期檢測」，而地震後之震后緊急勘查為儘速掌握橋梁之主要受害概要及防止二次災害，檢測項目應包含防落設施、橋面版、伸縮縫、護欄、緣石及人行道、上部結構與下部結構之主要構件等。

十、又按，「公路鋼結構橋梁之檢測及補強規範說明」第二章檢測一般規定 C2.5.2 節「檢測工具及設備」明載：「檢測工具及設備檢測時應攜帶必要之適當設備，並於檢測出發前做必要

之整理或調整。」，而「公路鋼結構橋梁之檢測及補強規範說明」之「表 C2.5.1」-「攜帶工具及設備檢視表」所列之「目視檢測工具」即包含望遠鏡、試驗錘、垂球、鋼卷、尺卷、尺鋼刷、放大鏡、游標尺、水繩、折尺小刀、扭力版手、裂縫量測器、裂縫放大鏡、各色墨水或滲透液等。

十一、經查，「根德水車吊橋」於 102 年 11 月 17 日因垂直吊索全數斷裂而崩塌，造成當時使用吊橋之四名用路人受有身體傷害，此為招標機關與申訴廠商所不爭執。然申訴廠商於吊橋崩塌前，最近四次提出之「102 年 8 月 21 日潭美颱風特別檢測報告」(巡檢日期根德水車吊橋日期:102 年 8 月 23 日)、「102 年 8 月 31 日豪雨特別檢測報告」(巡檢日期根德水車吊橋日期:102 年 9 月 5 日)、「102 年 9 月 26 日第三季檢測報告」及「102 年 10 月 31 日地震特別檢測報告」(巡檢日期根德水車吊橋日期:「102 年 11 月 1 日」)，卻未針對垂直吊索提出相關改善事項，甚至除「102 年 9 月 26 日第三季檢測報告」指出橋塔背面混凝土有裂縫外，其餘結論皆為整體結構體正常，評估結果皆是正常可通車。是以，申訴廠商檢測評估「根德水車吊橋」，是否已確實依約履行，仍未能事先發現吊橋有崩塌之風險，厥為本件爭點之所在。

十二、卷查：「根德水車吊橋」於 102 年 11 月 17 日因垂直吊索全數斷裂而崩塌，同年 11 月 19 日招標機關即委託新北市土木技師公會辦理系爭吊橋斷裂原因之鑑定，而斯時鑑定技師於現場，以目視方式發現 PVC 披覆與高拉力螺桿交接處有約 0.5~1mm 之縫隙，並再以美工刀裁切 PVC 以詳細觀察內部狀況，發現吊索已嚴重鏽蝕，並做成鑑定報告，認定吊索斷裂係因環境因素(三芝地區鹽害腐蝕嚴重)致吊索嚴重鏽蝕而失效。職是之故，垂直吊索之 PVC 披覆與高拉力螺桿交接處

有約 0.5~1mm 之縫隙，鑑定技師以目測方式發現，則申訴廠商既具橋梁檢測之專業，且依「公路鋼結構橋梁之檢測及補強規範」及「公路鋼結構橋梁之檢測及補強規範解說」之內容，「鋼構吊橋」之定期檢測本應將「垂直吊索」有無「鏽蝕」納入檢測重點，則如申訴廠商之檢測人員所為之檢測掌握重點，足可目視發現吊索 PVC 披覆與高拉力螺桿交接處有約 0.5~1mm 之縫隙。是以，申訴廠商於 102 年 9 月 26 日所進行「根德水車吊橋」之「定期檢測」，未發現 PVC 披覆與高拉力螺桿交接處有約 0.5~1mm 之縫隙，顯然未確實辦理「定期檢測」。況且，檢測人員於進行檢測時，應攜帶適當之儀器以得到有效之成果，業如前述，則申訴廠商如善盡契約義務，自應攜帶放大鏡或望遠鏡等「目視檢測工具」進行檢測，故縱使縫隙約 0.5~1mm，如申訴廠商之檢測人員於檢測時掌握重點利用放大鏡及望遠鏡對垂直吊索詳加細查，當可發現約 0.5~1mm 之縫隙。職是之故，申訴廠商於 102 年 9 月 26 日所進行「根德水車吊橋」之「定期檢測」顯然未確實依約履行，未能即時發現 PVC 披覆與高拉力螺桿交接處有約 0.5~1mm 之縫隙，致使招標機關未能適時採取維護或其他必要措施，堪予認定。

十三、再者，申訴廠商尚於 102 年 11 月 1 日對「根德水車吊橋」進行地震特別檢測，而「特別檢測」之檢測重點除應參照「定期檢測」外，「地震特別檢測」亦須著重橋梁之上部結構與下部結構之主要構件，亦已如前述。則申訴廠商之檢測人員在 102 年 11 月 1 日進行之地震特別檢測，亦未能查知吊索 PVC 披覆與高拉力螺桿交接處有約 0.5~1mm 之縫隙，足見申訴廠商該次亦未確實辦理檢測工作，以致一再錯失發現吊橋有崩塌之風險之時機。

十四、至申訴廠商雖堅稱其所提供之「定期檢測」僅屬「公路鋼結構橋梁之檢測及補強規範」所稱之「經常巡查」云云，然系爭服務契約所定之「定期檢測」即每季檢測，旨在進行橋梁綜合評估與結構安全評估，而非僅是維持行車安全順暢，故申訴廠商所稱顯屬無據。

十五、而申訴廠商復稱吊索採 PVC 披覆，經目視巡查檢測，亦無法提前發現吊索已嚴重鏽蝕，有新北市土木技師公會出具之鑑定報告可憑，且二次責任歸屬會議之會議結論均認定系爭吊橋斷裂與僅負責「目視巡檢」之申訴廠商無涉云云。然查，第一次責任歸屬會議之會議結論係：「經討論因國內無吊橋設計施工檢測等規範，無法釐清責任歸屬，另將會議記錄發文至養工處，請求專業協助建議。」，而第二次責任歸屬會議之會議結論就申訴廠商部分係載：「3、橋梁巡檢單位因技師有重要事情無法與會，相關問題尚無法回覆，請於會後3天內(103年4月14日前)以書面文件並用印送至本所。」，均無認定申訴廠商對吊橋崩塌事故並無責任。再者，新北市土木技師公會所出具之鑑定報告，其鑑定報告中鑑定要旨既明載：「新北市○○區根德水車公園內吊橋於102年11月17日下午突然崩塌，造成四名民眾輕重傷，○○區公所為明瞭吊橋斷裂之原因，爰委請本公會辦理損害原因鑑定。」，且鑑定結論亦未提及申訴廠商之責任，足見鑑定報告僅係就「斷裂之原因」為鑑定。又鑑定報告亦僅於其「建議事項」指出檢測人員「可能」因吊索採 PVC 披覆致無法提前發現吊索已嚴重鏽蝕，並無認定「必然」無法發現，況鑑定技師於鑑定時，在現場以目視檢查即發現 PVC 披覆與高拉力螺桿交接處有約 0.5~1mm 之縫隙，並再以美工刀裁切 PVC 以詳細觀察內部狀況，則如鑑定技師可用目視即查知 PVC 披覆與高拉

力螺桿交接處有約 0.5~1mm 之縫隙，則以申訴廠商之專業經驗及能力，倘施以嚴密之檢測，當無不能發現之正當理由，遑論申訴廠商尚有望遠鏡及放大鏡等「目視檢測工具」可資運用，是申訴廠商所稱無法以目視發現云云，實無可取。

十六、申訴廠商又稱系爭服務契約第 14 條第 16 項已約定：「甲方（即招標機關）得將乙方（即申訴廠商）之規劃、設計錯誤、監造不實，視為政府採購法第 101 條第 8 款之『查驗或驗收不合格』」，依其文義，招標機關僅於申訴廠商有規劃、設計錯誤、監造不實時，方得視為本法第 101 條第 1 項第 8 款之「查驗或驗收不合格」，本件申訴廠商僅提供系爭橋梁之「目視巡檢服務」，自始即未受委託辦理吊橋之規劃、設計或監造等施工作業，則招標機關主張顯有謬誤云云。然依據最高行政法院 102 年度判字第 213 號判決：「按『機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實及理由通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報：……八、查驗或驗收不合格，情節重大者。』政府採購法第 101 條第 1 項第 8 款定有明文。查政府採購法之制定，旨在建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，並『確保採購品質』（同法第 1 條參照）。上述政府採購法第 101 條第 1 項第 8 款所稱之『查驗』，自不以招標機關依契約於完工後或履約期間辦理之查驗為限，若招標機關因確保工程品質，於契約規定以外之查驗；或因主管機關本於職權實施監督查核之結果，發現招標工程有不符契約約定或違反法令規定之情形者，亦屬該款所稱之『查驗』不合格。」，則本件申訴廠商雖未辦理吊橋之規劃、設計或監造等施工作業，然申訴廠商未落實「根德水車吊橋」目視巡檢，業如前述，則本件招標機關本於職權實施監督查核而發現廠商有未

盡契約義務之情況，並依據本法第 101 條第 1 項第 8 款「查驗或驗收不合格，情節重大」規定，通知申訴廠商將對其刊登政府採購公報，即屬有據。

十七、未按，「政府採購法第 101 條第 1 項第 8 款『查驗或驗收不合格，情節重大』，自法律文義以觀，『情節重大』緊接『查驗或驗收不合格』，該『情節重大』自是指『查驗或驗收不合格之情節重大』。苟契約就查驗或驗收不合格情節重大之情形有所約定，自應依該約定；未有約定者，應綜合相關情形判斷之。此據以判斷查驗或驗收不合格是否『情節重大』之相關情形，主要是指查驗或驗收不合格部分占契約金額之比率，對債權人造成損害之多寡，及對契約目的達成之影響。本件原判決認定，系爭工程採購案並未就查驗或驗收不合格情節重大之情形有所約定，即應綜合上開相關情形判斷之。」最高行政法院 103 年度判字第 44 號判決可資參酌。經查，系爭服務契約未就「查驗或驗收不合格」已達「情節重大」之情形有所約定，自應綜合參酌「不合格部分占契約金額之比率」、「對債權人造成損害之多寡」、「契約目的達成之影響」等判斷。職是，「根德水車吊橋」雖僅為申訴廠商所應檢測評估之 28 座橋梁中之一座，形式上不合格部分占契約金額之比率並不高，然本件系爭服務契約之目的，係在藉專業人員以其專業知識對轄區內之橋梁進行定期檢測與安全評估，以維護橋梁之安全及功能性，保護人民之生命身體安全及財產權，則申訴廠商未落實「根德水車吊橋」之巡查檢測作業，未能發現吊索已有縫隙，使招標機關未能適時維護或採取必要措施，導致「根德水車吊橋」於 102 年 11 月 17 日吊索斷裂崩塌，故申訴廠商檢測之疏忽除有損招標機關形象外，更造成 4 名遊客受有身體上傷害，系爭服務契

約之目的顯未達成；再者，申訴廠商不但於 102 年 9 月 26 日已就「根德水車吊橋」進行全面性之「定期檢測」，更於 102 年 11 月 1 日進行「地震特別檢測」，然竟全然未能查知「垂直吊索」已有縫隙，實難謂申訴廠商並無嚴重違約。準此，招標機關認定該「查驗或驗收不合格」已達「情節重大」之程度，依本法第 101 條第 1 項第 8 款規定，通知刊登政府採購公報，於法實無不合。

十八、綜上所述，申訴廠商確有「查驗或驗收不合格」且「情節重大」之情事，本件招標機關通知申訴廠商將依本法第 101 條第 1 項第 8 款規定予以刊登政府採購公報，洵屬有據，原異議處理結果為相同之認定亦無不洽，應予維持。兩造其餘之主張與陳述，均不影響前揭判斷結果，爰不逐一論究。

十九、據上論結，本件申訴為無理由，爰本法第 82 條第 1 項前段，判斷如主文。

新北市政府採購申訴審議委員會主任委員	陳伸賢
委員	李永裕
委員	李得璋
委員	李滄涵
委員	林明昕
委員	林家祺
委員	孟繁宏
委員	廖宗盛
委員	羅桂林
委員	邱惠美

本審議判斷視同訴願決定，申訴廠商不服者得於本審議判斷書送達之次日起 2 個月內向臺北高等行政法院（臺北市士林區文林路 725 號）提起訴訟。

中 華 民 國 1 0 3 年 1 2 月 1 日