

新北市政府採購申訴審議判斷書

案號：105 購申 12008 號

申訴廠商：○○營造有限公司

招標機關：新北市○○區公所

上開申訴廠商就「○○市鹿角溪(山佳車站下游)整治工程」採購事件，不服招標機關 105 年 2 月 17 日○○○○字第 1052093903 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 105 年 12 月 27 日第 59 次委員會議審議判斷如下：

主 文

原異議處理結果撤銷。

事 實

申訴廠商參與招標機關辦理「○○市鹿角溪(山佳車站下游)整治工程」採購案，招標機關因 104 年 9 月 28 日杜鵑颱風來襲時有民眾於鹿角溪河床內遭護欄壓死，而該護欄為系爭工程案內所設，經招標機關會同臺灣新北地方法院檢察署檢察官於現場勘查護欄設施，發現施工方式與工程竣工圖說不符，且該護欄結構設施品質確有明顯瑕疵，認定申訴廠商履約品質有瑕疵，符合系爭合約第 11 條第 12 項第 12 款約定之情事，爰依政府採購法(下稱本法)第 101 條第 1 項第 3 款規定：「擅自減省工料情節重大者」欲將申訴廠商刊登為不良廠商，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。

壹、申訴廠商申訴意旨

申訴廠商於 105 年 3 月 16 日、同年 6 月 15 日、10 月 6 日及 11 月 25 日提出 4 次申訴意見，其內容要旨說明如下：

一、申訴廠商 105 年 3 月 16 日採購申訴書

(一)請求：原異議處理結果撤銷。

(二)事實及理由

1、申訴廠商參與招標機關「○○市鹿角溪(山佳車站下游)整治工程」採購案，系爭採購案於 93 年 6 月 16 日決標，得標金額為新臺幣(下同)1,879 萬元，履約期間自 93 年 7 月 15 日至 95 年 8 月 24 日，系爭工程已於 95 年 8 月 24 日竣工完成。

2、申訴廠商因於 104 年 12 月 11 日接獲招標機關通知系爭工程之護欄基座有擅自減省工料情形，將依合約書第 11 條第 12 項第 12 款規定及本法第 101 條第 1 項第 3 款相關規定刊登政府採購公報，申訴廠商不服乃於 104 年 12 月 21 日提出異議，然申訴廠商因工程完竣時間已久相關工程文件多有遺失，故向招標機關申請調閱相關工程文件並展延說明時間，招標機關拒絕提供相關佐證文件並於 105 年 2 月 17 日以○○○○字第 1052093903 號函通知將刊登申訴廠商於政府採購公報，申訴廠商不服提出本件採購申訴，先予敘明。

3、申訴廠商承攬招標機關之「○○市鹿角溪(山佳車站下游)整治工程」(下稱系爭工程)，履約期間因

遭遇民眾抗爭問題無法解決於 93 年 7 月 15 開工後同日辦理停工，至 93 年 11 月 30 日復工，施工至 94 年 8 月 16 日辦理第二次停工，至 95 年 2 月 6 日復工，施工至 95 年 3 月 6 日辦理第三次停工，至 95 年 6 月 1 日辦理第三次復工，遂於 95 年 8 月 24 日辦理竣工，共歷時約 2 年。

4、申訴廠商原工程合約中並無護欄工項，後經變更設計增加沿岸擋土牆上方之護欄，其型式由招標機關及設計單位歷經多次協商後，方於 95 年 5 月 30 日辦妥工程議定書。惟系爭工程因每組欄杆間尚有空隙，經申訴廠商與監造單位及招標機關承辦人員研討補強之施工方式(每組欄杆間增加 4 條扁鐵、原有埋設 3 支 30 公分長之 D13 鋼筋改為中間 2 支並將基座內欄杆扁鐵延伸至牆面以 4 支膨脹螺栓固定)，申訴廠商正式提出備忘錄給予監造單位(因系爭工程保固 5 年早已屆滿，該備忘錄文件已銷毀難尋)後依此施作，雖依此施工方式會增加工料，但因原變更設計已定案且議定書已確認，在基於施工優於原設計且不另追加預算下，同意維持原議定書單價計價，故在竣工圖上仍依議定書圖繪製並未修改。

5、欄杆經依協商方式施工後，在後續第三次估驗計價等正式文件中皆有檢附施工照片，足證申訴廠商當時確依協議方式施工，此係屬實質認定同意，並無擅自減省工料，反而是增加工料，且因現場施作方式除了於基座兩側增設 4 支 5.5CM 膨

脹螺栓(非鋼筋)以固定欄杆外，仍在中間設置 2 支 13mm(#4) - 30 公分之鋼筋，使鋼筋間距較原設計密集，而申訴廠商又考量原設計之欄杆間隙稍大，基於民眾使用安全特於欄杆與欄杆間再無償加設 4 支橫向連結鋼板以增加其安全性及提升整體護欄強度，如此可確認大於原設計護欄強度，如此施作方式在工料的使用上皆多於原合約設計量，顯示申訴廠商絕無擅自減省工料之意圖及情事，請貴會查明。

- 6、系爭工程自竣工至今已逾約 10 年，工程保固期亦逾 5 年，保固期間未曾接獲任何招標機關通知申訴廠商因品質施工不良需至現場維修之情事。經查系爭工程先前發生事故之毀損欄杆，已非申訴廠商原先施作之型式，復查鹿角溪沿岸在系爭工程竣工後，招標機關另案發包木棧道及景觀跨橋工程，其在後續施工時將原有護欄切除並改裝，原有固定之鋼筋已遭截斷破壞，完工時安裝護欄方式明顯與申訴廠商原有施作方式迥然不同，顯見後續工程在改裝欄杆時未確實固定，後又因颱風導致現場種植之柳樹傾倒壓毀欄杆，申訴廠商有現場熱心民眾提供因颱風導致現場既有柳樹傾倒壓毀欄杆之照片供參，可見災後復原時施工品質未將欄杆確實穩固，導致日後混凝土基座不穩而傾倒之事故。系爭工程在申訴廠商保固屆滿 5 年後，竟未追究後續廠商保固之責，反而推諉責任於申訴廠商，情何以堪。

7、綜結上述說明，申訴廠商對於系爭工程欄杆之施作確依程序報備，並經招標機關依相關規定派員(政風、主計及估驗官等)辦理正式勘驗計價與驗收程序完備，實無擅自減省工料之意圖及情事，惟因申訴廠商未將實際施作之方式於竣工圖上進行修改，導致誤以為未按圖施工，實際上系爭工程施工增加工料且未增加預算，足證申訴廠商之誠意作為，敬請 貴會依據申訴廠商所提出之異議及說明加以查明事實。

二、申訴廠商 105 年 6 月 15 日補充理由書(一)

(一)申訴廠商委託第三方公正專業技師針對系爭工程之原設計欄杆與現況施做欄杆做結構強度比較分析，結果為申訴廠商現況施做欄杆強度優於原設計圖說。

1、原設計握裹力

$$L_b=(A_b*f_s)/(\Pi*d_b*\mu)$$

$$\mu=(A_b*f_s)/(\Pi*d_b*L_b) \quad \#4 \text{ 鋼筋之 } f_y=f_s=1,400$$

$$=(1.267*1,400)/(30*3.1416*1.3)$$

$$=14.48\text{kg/cm}^2$$

$$\text{握裹力}=\mu*\text{握裹面積}$$

$$=14.48*(30*3.1416*1.3)$$

$$=14.48 \text{ kg/cm}^2*122.5 \text{ cm}^2$$

=1,774kg/支

原合約鋼筋為3支總握裹力為 $1,774*3=5,322$ kg

2、現場施作握裹力

(1) 現場施作鋼筋為2支總握裹力為 $1,774*2=3,548$ kg

(2) 現場使用膨脹螺栓 D12.8 固定扁鐵埋設深度5CM，拉拔力約為10KN，因膨脹螺栓支固定特性其拉拔立即可視為其握裹力。

(3) 故每單元欄杆使用4支膨脹螺栓，其握裹力約為 $10KN*4=40KN=4,028$ kg

(4) 現場施作總握裹力= $3,548+4,028=7,576$ kg

3、現場施作握裹力

7,576 kg(現場施作總握裹力) > 5,322kg(原合約總握裹力)...OK

4、單元間連結橫桿之作用力

(1) 現場施作總握裹力= $3,548+4,028=7,576$ kg

(2) 混凝土基座重量= $1.3*0.2*0.3*2,300=179.4$ kg

(3) 扁鐵重量= $0.05*0.009*5.82*7,850=20.6$ kg

(4) 材料自重=混凝土+扁鐵= $179.4+20.6=200$ kg

(5) 忽略計算混凝土基座與擋土牆間之粘結力，但計入欄杆兩側之橫向連結扁鐵(左右各2

$$\text{支})=(7,576+200)*2=15,552\text{kg}$$

以基座外側之下緣點(重心距 0.15M、高度 1.1M)為轉點時，欄杆抵抗側向推力為
 $=15,552*0.15/1.1=2,121\text{kg}=2.1(\text{噸})$

(二)申訴廠商依據系爭工程之工程議定書相關單價將原設計欄杆與現況施作欄杆之工料價金作比較分析，結果為申訴廠商現況施作欄杆之施作價金高於原設計圖說。

原設計	單價	現況實際施作(不含左右連結扁鐵)	單價
1. 扁鐵: $0.05*0.009*5.82*7850=20.6\text{KG}$ $1831/20.6=88.9$ 元/KG (依議定書單價)	1831	1.扁鐵: $0.05*0.009*5.82*8450=22.1\text{KG}$ $22.1*88.9=1965$ 元	1965
2. 基座鋼筋材料: $21.55/3=7.2$ 元/支 3支共 21.55 元 (依議定書單價)	21.55	2. 基座鋼筋材料: 2 支*7.2 元=14.4 元	14.4
3. 植筋工資: $56.8/3=18.9$ 元/支 3 支共 56.8 元 (依議定書單價)	56.8	3.植筋工資: 2 支*18.9 元=37.8 元	37.8
		4. D12 膨脹螺栓:每支施作工料市價保守估計約 30 元/支 4 支*30 元=120 元	120
	1909. 4		2137. 2

(三)依據 貴會通知檢附系爭工程議定書供參。

(四)綜觀上述各點申訴廠商實無節省工料之事證，敬請貴會依據申訴廠商所提出之異議及說明加以查明事

實。

三、申訴廠商 105 年 10 月 6 日補充理由書(二)

(一)申訴廠商依據 貴會 105 年 6 月 27 日第 2 次預審之會議結論辦理，遂於 105 年 9 月 26 日會同招標機關各級主管抽驗系爭工程之鹿角溪欄杆，現況說明如下：

1、申訴廠商與招標機關合意選定欲拆除之欄杆後，工作人員立即切除兩側連結欄杆，現場吊車再接續吊起欄杆，然經多次拉吊耗時約 1 個鐘頭仍然無法吊起欄杆，顯見單座欄杆本體之抗拉強度即足以承受外在強大的側向及正向應力。

2、經多次嘗試無法拉起欄杆後，現場改以破碎設備破壞混凝土基座，破碎後發現 2 隻鋼筋(鋼筋已產生緊縮斷裂)及擋土牆上有 2 個鑽孔與申訴廠商陳述之施工方式吻合。

(二)綜觀拆除欄杆過程中經吊車實際測試及現況發現之鋼筋等事證，證明申訴廠商實無有擅自減省工料情結重大之情事，敬請 貴會依據申訴廠商所提出之異議及說明等相關資料及證據加以查明事實，並撤銷原異議處理結果。

四、申訴廠商 105 年 11 月 25 日補充理由書(三)(本府收文日期 105 年 11 月 28 日)

(一)申訴廠商於 105 年 9 月 26 日會同招標機關各級主管抽驗系爭工程之鹿角溪欄杆，針對現況鋼筋為 3 號鋼筋說明如下：

- 1、因系爭工程距今已逾 10 年，無論是申訴廠商、監造單位與招標機關，有關參與當年系爭工程之執行人員多半無法聯繫或已對工程細節模糊，故現況隱蔽部位之實際施作方式乃由申訴廠商依系爭工程第三次估驗資料之工程照片推測而得，先予敘明。
- 2、經 105 年 9 月 26 日抽驗鹿角溪欄杆結果確認鋼筋為 3 號鋼筋而非預測之 4 號鋼筋，故申訴廠商再委請第三方公正單位(鴻○工程顧問有限公司)提出以 3 號鋼筋施作之強度計算及相關之工料分析，證明現況欄杆無論在強度或工料使用上仍皆優於原設計。
- 3、系爭工程原設計欄杆與現況施作欄杆(3 號鋼筋)強度分析比較

(1)原設計握裹力

$$L_b = (A_b * f_s) / (\pi * d_b * \mu)$$

$$\mu = (A_b * f_s) / (\pi * d_b * L_b) \quad \#4 \text{ 鋼筋之 } f_y = f_s = 1,400$$

$$= (1.26 * 1,400) / (30 * 3.1416 * 1.3)$$

$$= 14.48 \text{ kgf/cm}^2$$

$$\text{握裹力} = \mu * \text{握裹面積}$$

$$= 14.48 * (30 * 3.1416 * 1.3)$$

$$= 14.48 \text{ kgf/cm}^2 * 122.5 \text{ CM}^2$$

$$=1,774 \text{ kgf/支}$$

原合約鋼筋為#4-3 支總握裹力為 $1,774*3=5,322$ kg

(2)現場施作握裹力

$$L_b=(A_b*f_s)/(\pi*d_b*\mu)$$

$$\mu=(A_b*f_s)/(\pi*d_b*L_b) \quad 4\text{-}\#3 \text{ 鋼筋之 } f_y=f_s=1,400$$

$$=(0.7133*1,400)/(30*3.1416*0.953)$$

$$=11.12 \text{ kg/cm}^2$$

握裹力= μ *握裹面積

$$=11.12*(30*3.1416*0.953)$$

$$=11.12 \text{ kg/cm}^2*89.82 \text{ cm}^2$$

$$=998.78\text{kg/支}$$

實際施作鋼筋為#3-2 支總握裹力為 $998.78*2=1,997.56$ kg

a. 現場施作#3 鋼筋為 2 支總握裹力為 $998.78*2=1,997.56\text{kg}$

b. 現場使用膨脹螺栓 D12.8 固定扁鐵埋設深度 5CM，拉拔力約為 10KN，因膨脹螺栓支固定特性其拉拔立即可視為其握裹力。

c. 故每單元欄杆使用 4 支膨脹螺栓，其握裹力約為 $10\text{KN}*4=40\text{KN}=4,028\text{kg}$

d. 現場施作總握裹力
 $=1,997.56+4,028=6,025.56\text{kg}$

(3)現場施作握裹力與原設計比較

$6,025.56\text{kg}$ (現場施作總握裹力) > $5,322\text{kg}$ (原合約總握裹力).....OK(大於原設計)

(4)單元間連結橫桿之作用力(合約外無償增加施作)

a.現場施作總握裹力= $1997.56+4028=6025.56$
kg

b. 混凝土基座重量
 $=1.3*0.2*0.3*2300=179.4\text{kg}$

c.扁鐵重量= $0.05*0.009*5.82*7850=20.6\text{kg}$

d.材料自重=混凝土+扁鐵= $179.4+20.6=200\text{kg}$

e.忽略計算混凝土基座與擋土牆間之粘結力，但計入欄杆兩側之橫向連結扁鐵(左右各2支)= $(6,025+200)*2=12,450\text{kg}$ ，以基座外側之下緣點(重心距0.15M、高度1.1M)為轉點時，欄杆抵抗側向推力為
 $=12,450*0.15/1.1=1,697\text{kg}=1.7$ (噸) 可承受側向推力為1.7噸，安全無虞。

4、系爭工程原設計欄杆與現況施做欄杆(3號鋼筋)
工料價金分析比較

原設計-#4 鋼筋	單價	現況實際施作 (不含左右連結扁鐵)-#3 鋼筋	單價
1.扁鐵: 0.05*0.009*5.82*7850=20.6KG 1831/20.6= 88.9 元/KG (依議定書單價)	1831	1.扁鐵: 0.05*0.009*5.82*8450=22.1KG 22.1* 88.9 =1965 元	1965
2.基座鋼筋材料(10.83/KG 依議定書單價): 【(0.994*0.3)*3】=0.89KG 0.89*10.83=9.64 元	9.64	2.基座鋼筋材料(10.83/KG 依議定書單價): 【(0.56*0.3)*2】=0.34KG 0.34*10.83=3.68 元	3.68
3.植筋工資:56.8/3=18.9 元/支 3 支共 56.8 元 (依議定書單價)	56.8	3.植筋工資:2 支*18.9 元=37.8 元	37.8
		4.D12 膨脹螺栓:每支施作工料 市價保守估計約 30 元/支 4 支*30 元=120 元	120
	1897.4		2126.5
現況欄杆實際施作價金(不含左右連結扁鐵)-#3 鋼筋 > 原設計價金-#4 鋼筋			

5、系爭工程之欄杆施作長度約 2 公里，施作過程中經監造及招標機關單位多次檢驗停留點查驗並經招標機關之政風、主計等估驗人員現地辦理估驗及驗收等相關程序，故申訴廠商實無擅自減省工料之情事，惟因竣工圖面未確實依現況修訂因而造成誤會。

(二) 綜觀上述，無論在力學計算、工料價金分析又或是招標機關派遣吊車實際驗證欄杆強度等事證，皆證明申訴廠商實無有擅自減省工料情結重大之情事，敬請 貴會依據申訴廠商所提出之異議及說明等相

關資料及證據加以查明事實，並撤銷原異議處理結果。

貳、招標機關陳述意旨

招標機關於 105 年 3 月 30 日、同年 10 月 20 日提出 2 次陳述意見書，其內容要旨說明如下：

一、招標機關 105 年 3 月 30 日陳述意見書

(一)請求：駁回申訴廠商之申訴。

(二)事實及理由

- 1、查申訴廠商參與招標機關係爭工程採購案，本案於 93 年 6 月 16 日決標，得標金額為 1,879 萬元，履約期間自 93 年 7 月 15 日至 95 年 8 月 24 日竣工。
- 2、本案係因 104 年 9 月 28 日杜鵑颱風來襲時有民眾於鹿角溪河床內遭護欄壓死，而該護欄為前揭工程案內所設，經招標機關於 104 年 10 月 5 日會同臺灣新北地方法院檢察署檢察官於現場勘查護欄設施，發現現場每組護欄基座於金屬欄杆基礎下方兩邊各有 2 支約外見 5.4 公分長，間距 83 公分支鋼筋(另有部分有彎曲折斷之情形)，欄杆基座設於三明治擋土牆外側漿砌卵石層上方，與系爭工程竣工圖說 (P: 28/45 頁):「護欄上半部為金屬欄杆、下半部為混凝土基座，於混凝土基座內應有平均分佈 3 支約 30 公分長、直徑 13mm 支鋼筋，該鋼筋一半長度應植筋植入三

明治擋土牆中間位置之混凝土內 15 公分，以使護欄與擋土牆連結固定。」兩者確有明顯不符情形，詳如現場勘查照片。

3、承上，招標機關以 104 年 12 月 11 日○○○○字第 1042331825 號函通知申訴廠商，略以：「查 93 年 6 月 16 日承包招標機關『○○市鹿角溪(山佳車站下游)整治工程』案內護欄基座查有擅自減省工料情形，案將依合約書第 11 條第 12 項第 12 款規定及本法第 101 條第 1 項第 3 款相關規定刊登政府採購公報，另請申訴廠商如認有疑義請於文到 20 日內提出異議。」

4、申訴廠商於 104 年 12 月 21 日以○○鹿角溪字 1041221 號函提出異議，招標機關於 104 年 12 月 29 日(註：日期誤植，應係 104 年 12 月 24 日)以○○○○字第 1042333478 號函通知申訴廠商將依本法第 101 條規定辦理政府採購公報異議案會議，會議結論摘要如下：「有關申訴廠商與監造單位提出說明：『當年護欄基座施工方式改為左右各打 2 支膨脹螺絲(俗稱壁虎)，再於中間處平均植入 2 支 4 號鋼筋於下方擋土牆混凝土，此部分是經當時招標機關人員、監造及申訴廠商三方確認後以工程備忘錄紀錄並經核准才進行施工的。』有關本項反應本所於開會前再查工程檔案並無相關資料，因此施工方式與竣工圖不符，故仍請監造單位或申訴廠商提供當年經核准之相關公文文件資料供參，以利釐清施工方式，此

部分請於 105 年 1 月 21 日前提出。」

- 5、申訴廠商於 105 年 1 月 20 日以○○鹿角溪字 10501210 號函表示，因系爭工程已竣工多年，相關工程資料散落需進一步整理，又因年關將近申訴廠商人力較為緊湊，故向招標機關申請展延文件提供期限至農曆年後。
- 6、承上，依前揭會議紀錄結論，現經申訴廠商於 105 年 1 月 20 日來函說明須招標機關提供估驗計價資料，因招標機關相關會計估驗計價資料皆已歸檔屬招標機關內部準備作業文件，恕無法提供。因申訴廠商本次所提異議並未依前揭紀錄結論提出相關證明文件資料，亦無依據可予以展期。

另查招標機關係於 104 年 9 月 28 日始發現鹿角溪護欄基座內鋼筋數量及施做方式與竣工圖說不相符，參照行政院公共工程委員會(下稱工程會)103 年 12 月 15 日工程企字第 10300435550 號函頒「政府採購法第 101 條第 1 項各款裁處權時效之起算時點判斷原則」釋例，本案適用行政罰法第 27 條第 1 項所定 3 年裁處權時效，故申訴廠商之異議無理由。申訴廠商如認為招標機關所為之通知違反政府採購法或不實者，得於收受異議處理結果之次日起 15 日內，以書面向貴會申訴。申訴廠商若未於規定期限內提出申訴，或經提出申訴結果不予受理或審議結果指明不違反本法或並無不實

者，將刊登政府採購公報。

- 7、有關申訴廠商「事實及理由」第二點與第四點提及招標機關拒絕提供相關佐證文件，因招標機關查工程檔案並無相關資料，且此部分屬申訴廠商口頭表示，皆無證明文件。因此施工方式與竣工圖不符，應由申訴廠商提供當年經核准之相關公文文件資料以供佐證。
- 8、另申訴廠商「事實及理由」第五點表示，欄杆間無償加設4支橫向連結鋼板以增加其安全性及提升整體護欄強度，招標機關查工程檔案並無相關資料，申訴廠商至今亦無提供佐證資料證明。
- 9、經招標機關於 104 年 10 月 5 日會同臺灣新北地方法院檢察署檢察官於現場勘查護欄設施，發現現場每組護欄基座與系爭工程竣工圖說(P:28/45 頁)兩者確有明顯不符情形，詳如現場勘查照片。故申訴廠商本件申訴為無理由，招標機關仍依合約書第 11 條第 12 項第 12 款規定及本法第 101 條第 1 項第 3 款相關規定刊登政府採購公報。

二、招標機關 105 年 10 月 20 日補充陳述意見書(一)(本府收文日期 105 年 10 月 26 日)

- (一)招標機關依據本案 105 年 6 月 27 日第 2 次預審會議結論(一)辦理，招標機關於 105 年 9 月 26 日會同申訴廠商至系爭工程施作區域，由雙方合意選定 1 組護欄，經破壞該護欄後，發現護欄設置 2 個角鐵，每個

角鐵並以 2 個膨脹螺絲固定底面；另從打除混凝土基座發現有 2 根彎折鋼筋，但並未有明顯鋼筋植入底面情形。

(二)招標機關經現場抽驗 1 組護欄結果，發現與系爭工程竣工圖(3 根鋼筋植筋方式)、申訴廠商所提實際施作圖說(2 處角鐵及 2 根植筋方式)不同。

(三)招標機關依據本案 105 年 6 月 27 日第 2 次預審會議結論(二)說明，經查本案資料未有系爭工程雙方合意變更資料；另申訴廠商所提欄杆形式(2 處角鐵及 2 根植筋方式)與原合約竣工圖(3 根鋼筋植筋方式)強度之比較，招標機關認為由第三公證單位提出，以避免雙方有所爭議，另依上開陳述意見二，現場查證亦與申訴廠商所提欄杆形式不同。

判斷理由

一、申訴廠商主張略以：申訴廠商承攬招標機關係爭工程，履約期間因遭遇民眾抗爭問題無法解決，於 93 年 7 月 15 開工後同日辦理停工，至 93 年 11 月 30 日復工，施工至 94 年 8 月 16 日辦理第二次停工，至 95 年 2 月 6 日復工，施工至 95 年 3 月 6 日辦理第三次停工，至 95 年 6 月 1 日辦理第三次復工，遂於 95 年 8 月 24 日辦理竣工，共歷時約 2 年。查原工程合約中並無護欄工項，嗣經變更設計增加沿岸擋土牆上方之護欄，其型式由招標機關及設計單位歷經多次協商後，方於 95 年 5 月 30 日辦妥工程議定書。惟系爭工程因每組欄杆間尚有空隙，經申訴廠商與監造單位及招標機關承辦人員研討補強之施工方式(每組欄杆間增加 4 條扁鐵、原有埋設 3 支 30 公分

長之 D13 鋼筋改為中間 2 支，並將基座內欄杆扁鐵延伸至牆面以 4 支膨脹螺栓固定)，申訴廠商正式提出備忘錄給予監造單位(因系爭工程保固 5 年早已屆滿，該備忘錄文件已銷毀難尋)後依此施作，雖依此施工方式會增加工料，但因原變更設計已定案且議定書已確認，在基於施工優於原設計且不另追加預算下，同意維持原議定書單價計價，故在竣工圖上仍依議定書圖繪製並未修改，而欄杆經按協商方式施工後，在後續第三次估驗計價等正式文件中皆有檢附施工照片，足證申訴廠商當時確依協議方式施工，此係屬實質認定同意，並無擅自減省工料，反而是增加工料，且因現場施作方式除了於基座兩側增設 4 支 5.5CM 膨脹螺栓(非鋼筋)以固定欄杆外，仍在中間設置 2 支 13mm(#4) - 30CM 之鋼筋，使鋼筋間距較原設計密集，而申訴廠商又考量原設計之欄杆間隙稍大，基於民眾使用安全特於欄杆與欄杆間再無償加設 4 支橫向連結鋼板，以增加其安全性及提升整體護欄強度，如此可確認大於原設計護欄強度，且此施作方式在工料的使用上皆多於原合約設計量，顯示申訴廠商絕無擅自減省工料之意圖及情事。而系爭工程自竣工至今已逾約 10 年，工程保固期亦逾 5 年，保固期間未曾接獲招標機關任何通知申訴廠商因品質施工不良需至現場維修之情事，關於系爭工程先前發生事故之毀損欄杆，並非申訴廠商原先施作之型式，經查鹿角溪沿岸在系爭工程竣工後，招標機關另案發包木棧道及景觀跨橋工程，其在後續施工時將原有護欄切除並改裝，原有固定之鋼筋已遭截斷破壞，完工時安裝護欄方式明顯與申訴廠商原有施作方式迥然不同，顯見後續工程在改裝欄杆時未確實固定，後又因颱風導致現場種植之柳樹傾倒壓毀欄杆，此有現

場熱心民眾提供申訴廠商因颱風導致現場既有柳樹傾倒壓毀欄杆之照片供參，可見災後復原時施工品質未將欄杆確實穩固，導致日後混凝土基座不穩而傾倒之事故，招標機關竟未追究後續廠商保固之責，反而於申訴廠商保固屆滿 5 年後，推諉責任於申訴廠商，情何以堪。按申訴廠商對於系爭工程欄杆之施作確依程序報備，並經招標機關依相關規定派員(政風、主計及估驗官等)辦理正式勘驗計價與驗收程序完備，實無擅自減省工料之意圖及情事，故請求撤銷招標機關原異議處理結果等語。

二、招標機關則以：查申訴廠商參與招標機關係爭工程採購案，本案於 93 年 6 月 16 日決標，得標金額為 1,879 萬元，履約期間自 93 年 7 月 15 日至 95 年 8 月 24 日竣工。嗣因 104 年 9 月 28 日杜鵑颱風來襲時有民眾於鹿角溪河床內遭護欄壓死，而該護欄為系爭工程案內所設，經招標機關於 104 年 10 月 5 日會同臺灣新北地方法院檢察署檢察官於現場勘查護欄設施，發現現場每組護欄基座於金屬欄杆基礎下方兩邊各有 2 支約外見 5.4 公分長，間距 83 公分支鋼筋(另有部分有彎曲折斷之情形)，欄杆基座設於三明治擋土牆外側漿砌卵石層上方，與系爭工程竣工圖說 (P:28/45 頁)：「護欄上半部為金屬欄杆、下半部為混凝土基座，於混凝土基座內應有平均分佈 3 支約 30 公分長、直徑 13mm 支鋼筋，該鋼筋一半長度應植筋植入三明治擋土牆中間位置之混凝土內 15 公分，以使護欄與擋土牆連結固定。」兩者確有明顯不符情形；雖申訴廠商辯稱系爭欄杆乃依監造單位及招標機關承辦人員研討補強之方式施工，並正式提出工程備忘錄給予監造單位云云，惟招標機關已於 104 年 12 月 29 日所召開辦理系爭工程承包商

刊登政府採購公報異議案會議之會議結論第 1 點，略以「有關申訴廠商與監造單位提出說明：『當年護欄基座施工方式改為左右各打 2 支膨脹螺絲（俗稱壁虎），再於中間處平均植入 2 支 4 號鋼筋於下方擋土牆混凝土，此部分是經當時招標機關人員、監造及申訴廠商三方確認後以工程備忘錄紀錄並經核准才進行施工的。』有關本項反應本所於開會前再查工程檔案並無相關資料，因此施工方式與竣工圖不符，故仍請監造單位或申訴廠商提供當年經核准之相關公文文件資料供參，以利釐清施工方式，此部分請於 105 年 1 月 21 日前提出。」予以說明；另招標機關係於 104 年 9 月 28 日始發現鹿角溪護欄基座內鋼筋數量及施做方式與竣工圖說不相符，參照工程會 103 年 12 月 15 日工程企字第 10300435550 號函頒「政府採購法第 101 條第 1 項各款裁處權時效之起算時點判斷原則」釋例，本案適用行政罰法第 27 條第 1 項所定 3 年裁處權時效，經查申訴廠商就系爭工程案內護欄基座之施工方式與工程竣工圖說不符，且該護欄結構設施品質有明顯瑕疵，招標機關認定申訴廠商履約品質有擅自減省工料情形，符合系爭合約第 11 條第 12 項第 12 款約定之情事，爰依本法第 101 條第 1 項第 3 款規定：「擅自減省工料情節重大者」刊登政府採購公報，故申訴廠商本件申訴為無理由等語，資為抗辯。

三、依上揭申訴及陳述意旨，本府申訴會判斷如下：

(一)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：...三、擅自減省工料情節重大者。...」本法第 101 條第 1 項第 3 款定有明文。次按「機關因廠商有政府採購法第 101 條第 1 項各款情形，依同法第 102 條第 3 項

規定刊登政府採購公報，即生同法第 103 條第 1 項所示於一定期間內不得參加投標或作為決標對象或分包廠商之停權效果，為不利之處分。其中第 3 款、第 7 款至第 12 款事由，縱屬違反契約義務之行為，既與公法上不利處分相連結，即被賦予公法上之意涵，如同其中第 1 款、第 2 款、第 4 款至第 6 款為參與政府採購程序施用不正當手段，及其中第 14 款為違反禁止歧視之原則一般，均係違反行政法上義務之行為，予以不利處分，具有裁罰性，自屬行政罰...」(最高行政法院 101 年 6 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議參照)。

(二)復按「『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：...三、擅自減省工料情節重大者。...』政府採購法第 101 條第 1 項第 3 款定有明文。此條款規定核為確保政府機關採購品質，維護公共利益及廠商之履約誠信，得標廠商應確實依採購契約所定完成工作，使其具備約定之品質，及無減少或減失價值，或不適於通常或約定使用之瑕疵；倘得標廠商單方於履約期間，擅自違約減省工料，且情節重大者，招標機關依法應將其事實及理由通知廠商，視廠商依循本法規定異議及申訴之處理結果，決定是否刊登政府採購公報，以維護公共利益，並兼顧廠商之權益。前開所稱情節重大，應依個別標案之具體情形，本於論理及經驗法則，衡酌廠商違約之程度、因擅自減省工料所能取得之利益、對公共工程品質與安全之不良影響等一切情狀綜合判斷之。又工程有無減省工料情節重大，乃事實問題，非以驗收完成為判斷標準。」、「為確保政府

機關採購品質，維護公共利益及廠商之履約誠信，得標廠商應確實依採購契約所定完成工作，使其具備約定之品質，及無減少或滅失價值，或不適於通常或約定使用之瑕疵；倘得標廠商單方於履約期間，擅自違約減省工料，且情節重大者，招標機關依法應將其事實及理由通知廠商，視廠商依循本法規定異議及申訴之處理結果，決定是否刊登政府採購公報，以維護公共利益，並兼顧廠商之權益。前開所稱『情節重大』，應依個別標案之具體情形，本於論理及經驗法則，衡酌廠商違約之程度、因『擅自減省工料』所能取得之利益、對公共工程品質與安全之不良影響等一切情狀綜合判斷之。」最高行政法院 104 年度判字第 226 號、102 年度判字第 364 號判決參照(另參最高行政法院 104 年度判字第 70 號、臺北高等行政法院 104 年度訴字第 184 號、104 年度訴更一字第 54 號、臺中高等行政法院 104 年度訴字第 415 號、103 年度訴字第 31 號判決亦同斯旨)。準此，機關辦理採購案件認定廠商係屬本法第 101 條第 1 項第 3 款所定「擅自減省工料情節重大者」，首應判斷廠商是否確有「擅自減省工料」之情；若有，即再依據廠商違約之程度、其因減省工料可得獲取之利益、此項違約對於公共工程品質與安全之不良影響等節，本於論理及經驗法則予以綜合判斷。

(三)又按「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」、「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」、「違反行政法上義務之行為非出於

故意或過失者，不予處罰。」行政程序法第 36 條、第 43 條、行政罰法第 7 條第 1 項分別定有明文。第按「行政官署對於人民有所處罰，必須確實證明其違法之事實。倘不能確實證明違法事實之存在，其處罰即不能認為合法。」最高行政法院 39 年判字第 2 號判例參照。再按「行政機關依法應作成行政處分者，除有法規之依據外，即應依職權調查證據，對當事人有利及不利事項一律注意。並斟酌當事人及相關人員之陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，以作為處分或其他行政行為之根據（行政程序法第 36 條、第 43 條參照）。又認定事實應依證據，無證據尚不得以擬制方式推測事實，此為依職權調查證據認定事實之共通法則。故行政機關本應依職權調查證據以證明違規事實之存在，始能據以作成負擔處分。據此，行政機關對於作成處分違規事實之存在負有舉證責任，受處分人並無證明自己無違規事實存在之責任，因而尚不能以其未提出對自己有利之資料，即推定其違規事實存在。」(最高行政法院 100 年度判字第 652 號判決參照)、「『行政官署對於人民有所處罰，必須確實證明其違法之事實。倘不能確實證明違法事實之存在，其處罰即不能認為合法。』本院 39 年判字第 2 號判例闡明甚詳。故行政罰責任之成立須具備故意或過失之主觀歸責要件，違反行政法上之義務人是否涉及『違反適用法令之構成要件』，其事實包括違反該行政法上義務構成要件事實之故意或過失，此部分尚須由處分機關舉證證明後，始得依法予以處罰。」(最高行政法院 99 年度判字第 1208 號判決參照)。末按「在行政程序中，職權調查原則排除『形式

之舉證責任』。當事人並無程序法上之『主張責任』或『提出證據責任』。惟行政程序中，原則上亦有『實質之舉證責任』，亦即待證事實真偽不明時，其不利益之歸屬。對於決定之作成具有重要性之狀況如不能闡明，因欠缺要件而不能作成決定時，在加負擔行政處分，其舉證責任在行政機關(註：最高行政法院 100 年度判字第 652 號判決)，在授益行政處分，其舉證責任在申請人。」(前司法院大法官、學者陳敏教授所著書《行政法總論》第八版，第 802 至第 803 頁內容參照)。依上所述，行政機關以受處分人有違法事實而處以行政罰者，就可歸責於受處分人之違法事實應負舉證之責任，始得依法對受處分人予以處罰。

(四)本件申訴廠商參與招標機關辦理之系爭工程採購案，並得標施作系爭工程，其得標金額為 1,879 萬元，履約施作期間則係自 93 年 7 月 15 日至 95 年 8 月 24 日竣工完成為止，而約定施工範圍包括系爭工程所涵蓋之鹿角溪河段(山佳車站下游)河道兩側護欄之設置工程；且依系爭工程圖說，該等護欄上半部為金屬欄杆、下半部為混凝土基座，於該基座內應有平均分佈 3 支長 30 公分(cm)、直徑 13 公厘(mm)之鋼筋，其一半長度應植入於三明治擋土牆中間位置之混凝土內 15 公分，以使護欄與擋土牆固定(此有申訴廠商提出之申證六、以及招標機關提出之陳證一可稽)；嗣於 104 年 9 月 28 日夜間有民眾行經上開河道附近，意外跌落鹿角溪河床，並遭掉落之河邊護欄(含欄杆及基座)基座重壓頭部致死，此經招標機關於 104 年 10 月 5 日會同臺灣新北地方法院檢察署檢察官至現場勘查之後，發現掉落河床之護欄基座底部除兩側欄杆基礎下方各 2 支(即兩側總共 4

支)長約 5.4 公分、間距 83 公分疑似鋼筋之金屬部件外，別無其他鋼筋之設置，此與上開工程圖說所示情形不符；為此，招標機關即以 104 年 12 月 11 日○○○○字第 1042331825 號函(下稱原處分)通知申訴廠商擬將其刊登政府採購公報，而申訴廠商不服，提出異議於招標機關，再經招標機關以 105 年 2 月 17 日○○○○字第 1052093903 號函駁回其異議(下稱原異議處理結果)，申訴廠商爰依法提起本件申訴。綜此，上揭各該事實均為兩造於本府申訴會審議期間所不爭執，合先敘明。

(五)經查，自本件所涉民眾遭護欄重壓身亡之現場照片以觀，系爭掉落河床之護欄基座底部確實僅有兩側各 2 支金屬部件穿出，並無其他鋼筋之設置(此有招標機關提出之陳證二現場照片可稽)，與系爭工程圖說所示應以 3 支鋼筋固定於擋土牆之設計確有不符，且依招標機關會同檢察官勘查之結果，上開護欄基座底部兩側穿出之金屬部件僅長約 5.4 公分，亦與系爭工程圖說所示鋼筋應植入擋土牆內 15 公分不相符合，甚且，上開情形亦與申訴廠商所稱：其有於護欄基座中間設置 2 支鋼筋云云(見申訴書第 3、4 頁)未符，是申訴廠商似不無擅自減省工料之嫌疑。兼以，申訴廠商固提出其變更系爭工程設計前後之欄杆強度分析比較及價金分析比較(見申訴廠商提出之附件十二、十三及申證十八、十九)主張其變更系爭工程之原始設計後，護欄之欄杆強度及施作價金均較原始設計為強且多云云，然據申訴廠商自承：「因系爭工程距今已逾 10 年，無論是申訴廠商、監造單位與招標機關，有關參與當年系爭工程之執行人員多半無法聯繫或已對工程細節模糊，故現況隱蔽部位

之實際施作方式乃由申訴廠商依系爭工程第三次估驗資料之工程照片推測而得」等語(見申訴廠商《補充理由書(三)》第2頁)可知，申訴廠商於本府申訴會提出之如附件十二、十三及申證十八、十九之系爭工程變更設計前後欄杆強度分析比較及施作價金分析比較，其內容均屬申訴廠商自行推測、演算之結果，並非以實際使用工料之強度及價金為基礎所製作，故上開強度分析比較及價金分析比較皆不足採為申訴廠商並無擅自減省工料之證據。

(六)惟查，據申訴廠商所稱：「系爭工程因每組欄杆間尚有空隙，經申訴廠商與監造單位及招標機關承辦人員研討補強之施工方式(每組欄杆間增加4條扁鐵、原有埋設三支30公分長之D13鋼筋改為中間2支並將基座欄杆扁鐵延伸至牆面以4支膨脹螺栓固定)(詳申證七)，申訴廠商正式提出備忘錄給予監造單位(因本工程保固5年早已屆滿，該備忘錄文件已銷毀難尋)後依此施作，雖依此施工方式會增加工料，但因原變更設計已定案且議定書已確認，在基於施工優於原設計且不另追加預算下，同意維持原議定書單價計價，故在竣工圖上仍依議定書繪製並未修改」、「...現場施作方式除了於基座兩側增設4支5.5CM膨脹螺栓(非鋼筋)以固定欄杆外，仍在中間設置2支13mm(#4)-30公分之鋼筋...而申訴廠商又考量原設計之欄杆間隙稍大，基於民眾使用安全特於欄杆與欄杆間再無償加設4支橫向連結鋼板(詳申證七)以增加其安全性及提升整體護欄強度...」等語(見申訴書第3、4頁)及所提出之系爭工程實際比較圖說(見申證七)，對照申訴廠商提出之系爭工程第三次估驗計價資料檢附之「工程照片」第9頁編號第26號之照片，

該幀照片顯示系爭工程施工過程中確有每組欄杆基座中間設置 2 支鋼筋(見申證八之「工程照片」第 9 頁編號第 26 號照片可稽)，且依申訴廠商於 105 年 9 月 26 日會同招標機關對系爭工程所施作護欄進行抽驗之結果，經破壞其中一組護欄基座後，發現每組兩側欄杆底部確有以各 2 支膨脹螺絲固定(見陳證九第 6 頁之 2 幀照片及說明)，而被破壞之基座中亦有 2 支鋼筋，與該組基座相接之擋土牆表面並有疑似植入鋼筋之 1 或 2 個孔洞(見陳證九頁碼 7、8、及申證十七之照片可稽)；且觀諸兩造所提供之護欄照片，皆可明顯看出每組護欄之兩側欄杆各有與他組護欄欄杆相連結之 2 片扁鐵(亦即每組護欄與他組護欄間有 4 片扁鐵相連結，此見申證八「工程照片」第 10 頁、申證十、申證十五、申證十六、陳證二、陳證九頁碼 3 至 5 等之照片可稽)，凡此，足認申訴廠商上開所稱：「系爭工程因每組欄杆間尚有空隙，經申訴廠商與監造單位及招標機關承辦人員研討補強之施工方式(每組欄杆間增加 4 條扁鐵、原有埋設三支 30 公分長之 D13 鋼筋改為中間 2 支並將基座欄杆扁鐵延伸至牆面以 4 支膨脹螺絲固定)(詳申證七)，申訴廠商正式提出備忘錄給予監造單位(因本工程保固 5 年早已屆滿，該備忘錄文件已銷毀難尋)後依此施作，雖依此施工方式會增加工料，但因原變更設計已定案且議定書已確認...同意維持原議定書單價計價，故在竣工圖上仍依議定書繪製並未修改」、「現場施作方式除了於基座兩側增設 4 支 5.5CM 膨脹螺絲(非鋼筋)以固定欄杆外，仍在中間設置 2 支 13mm(#4)-30 公分之鋼筋...而申訴廠商又考量原設計之欄杆間隙稍大，基於民眾使用安全特於欄杆與欄杆間

再無償加設 4 支橫向連結鋼板(詳申證七)以增加其安全性及提升整體護欄強度」等語及申證七所示變更設計情形，即非全然不可採信。

(七)再者，觀諸民眾意外身亡之現場照片，掉落之護欄緊鄰一橫跨河道兩岸之拱橋(見陳證二中間該幀照片可稽)，橋側護欄欄杆有疑似為架設該拱橋而截斷之情形(見申證十(一)上方照片、申證十(二)下方照片可稽)、並在欄杆和基座上方相連結處加設扁鐵及螺絲等迥異於其餘護欄之設計(見申證十(一)上方照片可稽)，且一側河岸護欄之旁有加設木棧道之情(見申證十(二)上方照片可稽)，因此，申訴廠商所稱：「經查系爭工程先前發生事故之毀損欄杆，已非申訴廠商原先施作之型式，復查鹿角溪沿岸在系爭工程竣工後，招標機關另案發包木棧道及景觀跨橋工程，其在後續施工時將原有護欄切除並改裝，原有固定之鋼筋已遭截斷破壞，完工時安裝護欄方式明顯與申訴廠商原有施作方式迥然不同」(見申訴書第 5 頁)，主張招標機關於系爭工程竣工完成後，因另案發包施作木棧道、橫跨河岸橋梁而截斷部分護欄欄杆、改裝部分護欄且改裝之護欄與原先申訴廠商施作之護欄迥不相同云云，雖非完全可予採信，然依上開照片所示，亦似乎並非盡屬無稽，從而，於意外現場掉落並致民眾死亡之護欄是否即係申訴廠商原先所施作者，自非毫無疑義。

(八)承上所述，於本件審議期間，本府申訴會嘗為前述申訴廠商所主張之變更設計、招標機關於系爭工程完工後是否另案發包施作其他工程等節，數度請招標機關提出相關書面意見、補提足資證明申訴廠商有擅自減省工料情節重大之

證據與相關佐證資料陳報本府申訴會(參本府申訴會之本件歷次預審會議紀錄)，然招標機關迄未陳報到會，並請本府申訴會逕依現有證據為審議判斷，惟按前揭最高行政法院之裁判及學者見解，行政機關以受處分人有違法事實而處以行政罰者，就可歸責於受處分人之違法事實應負舉證之責任，始得依法對受處分人予以處罰，是以，本件招標機關既主張申訴廠商有本法第 101 條第 1 項第 3 款所定「擅自減省工料情節重大」情事而欲處以刊登政府採購公報之行政罰，卻除陳證二下方所示掉落護欄之照片外，未能提出系爭工程之完整契約、所有與申訴廠商間就系爭工程施作之往還公文、與施工相關之照片、驗收紀錄、於系爭工程竣工後是否於相同地點另行招標施作其他工程之相關資料等證據佐證申訴廠商確有「擅自減省工料」之情形，更未就申訴廠商之違約程度、其因違約可能取得之利益、對公共工程及公共安全之影響等事項予以舉證說明，自難認招標機關已就申訴廠商該當於本法第 101 條第 1 項第 3 款之違法事實盡其舉證之責，是招標機關以原處分為擬將申訴廠商刊登政府採購公報之通知，顯非適法，而原異議處理結果未予撤銷糾正，反續予維持，於法難謂有合。

四、綜上所述，招標機關就申訴廠商該當於本法第 101 條第 1 項第 3 款所定「擅自減省工料情節重大」之違法事實，未盡舉證責任，遽以原處分為擬將申訴廠商刊登政府採購公報之通知，於法不合，原異議處理結果未予撤銷糾正，亦非適法，應予撤銷，至堪認定。又本件兩造其餘陳述及主張，經審酌後認均不影響上開判斷結果，爰不一一論述指駁。

五、據上論結，本件申訴為有理由，爰依本法第 82 條第 1 項規定

判斷如主文。

新北市政府採購申訴審議委員會主任委員

葉惠青(另有公務)

委員

黃怡騰(代理)

委員

江獻琛

委員

李師榮

委員

李得璋

委員

李滄涵

委員

周嫵容

委員

孟繁宏

委員

張樹萱

委員

陳金泉

委員

黃淑琳

委員

廖宗盛

中 華 民 國 1 0 6 年 1 月 4 日

