

彰化縣政府 113 年專案稽核開口契約採購 共通性缺失暨改善措施



彰化縣政府政風處
113 年 11 月

目錄

壹、前言	1
貳、專案稽核執行概況	1
參、共通性缺失態樣	2
一、未依法規採用行政院公共工程委員會訂定之契約範本辦理，致漏未於招標時載明廠商待命、搶險搶修之機具及人員、履約項目及數量、指定待命時限及區域、履約期限等重要事項.....	2
二、廠商部分標價偏低顯不合理，未落實標價偏低處理程序...	5
三、廠商施工品質不佳.....	5
(一) AC 路面施工品質不佳，粒料分離.....	6
(二) 瀝青混凝土平均厚度不足	6
(三) AC 路面新舊交接處黏著度不佳，粒料分離.....	6
(四) 工區遺留施工垃圾及雜物未清除	6
四、發現廠商於不同年度或月份重複使用相同(或變造拍攝日期)之履約成果照片或不一致.....	6
五、未落實竣工確認程序.....	6
(一) 未辦理竣工確認即行簽辦驗收程序，計 28 案	6
(二) 廠商尚未申請竣工即辦理竣工確認，計 1 案	6
(三) 逾越時限辦理竣工確認程序，計 3 案	6
(四) 竣工確認照片非當日拍攝，計 2 案	6
肆、改善措施.....	6
一、依法採用工程會契約範本辦理採購，無必要且無正當理由者，不得任意刪減或修改契約範本條款.....	7
二、落實審核廠商標價合理性，踐行採購法第 58 條之標價偏低處理程序.....	7
三、重點項目應訂定檢查程序及檢驗標準、頻率，核實辦理督導查核確認作業.....	8
四、運用 AI 科技確實審核監督，強化履約管理.....	9

五、落實竣工確認程序並作成紀錄.....	10
伍、結語	10

壹、前言

開口契約係指在一定期間內，以一定金額或數量為上限之採購，依契約單價及實際施作或供應之數量結算，由機關視實際需要隨時通知得標廠商履約，其執行具有彈性，並能減輕機關人力負荷，提升工程及技術服務採購效率。實施以來，廣為各機關所採用，惟執行過程易因契約規範未臻周全、履約階段監工查核不足、未詳實審核廠商施作內容，致溢付款項等違失。經統計本府暨所屬各機關及各鄉（鎮、市）公所 111 年至 113 年執行之工程及勞務開口契約，計約 801 件，決標金額近新台幣 33 億元，其中本府計 268 件 19 億 7 千萬餘元，鑑於各機關採用「開口契約」採購案件數占比相當高，其品質及效能影響政府施政滿意度甚鉅，為及時導正防範弊失情事發生、強化內部控制，進而完善「開口契約」業務流程，有效發揮開口契約效率與品質，爰辦理本次專案稽核。

貳、專案稽核執行概況

經利用政府電子採購網統計本府暨所屬機關及本縣各鄉（鎮、市）公所 111 年 1 月至 113 年 3 月辦理之案件計 966 件，總金額計新臺幣 34 億 7,760 萬 7,784 元，其中以工程案件為大宗，計 452 件 17 億餘元，次之為勞務案件，計 349 件近 6 億 4,130 萬元，再次之為財物案件計 165 件 1 億 9,676 萬元（如表 1）。工程及勞務之件數合計占總件數之 83%，金額亦達 94%，爰本次專案稽核以工程及勞務為標的。

承上，本府暨所屬各機關及各鄉（鎮、市）公所 111 年至 113 年執行之工程及勞務開口契約為標的（計約 801 件，決標金額近新台幣 33 億元），稽核重點著重於履約、驗收，除調閱相關文件辦理書面審查外，並以目前執行中之開口契約擇案辦理實地稽核，共計稽核 242 件開口契約（工程及勞務），總決標金額達 8

億 3,861 萬餘元，件數及金額占比分別為 30.21%及 25.56%。

表 1：本府暨所屬機關及鄉（鎮、市）公所 111 年-113 年開口契約總件數及金額（採購類別）

類別	工程	勞務	財物	合計
件數	452 (46.79%)	349 (36.13%)	165 (17.08%)	966
金額	2,639,567,523 (75.90%)	641,275,733 (18.44%)	196,764,528 (5.66%)	3,477,607,784

參、共通性缺失態樣

一、未依法規採用行政院公共工程委員會訂定之契約範本辦理，致漏未於招標時載明廠商待命、搶險搶修之機具及人員、履約項目及數量、指定待命時限及區域、履約期限等重要事項

考量災害搶險修工程性質有別於一般工程，公共工程委員會(下稱工程會)於災害搶險搶修開口契約範本第 2 條履約標的、第 5 條契約價金給付、第 7 條履約期限及第 17 條遲延履約等條文，分就「待命」、「搶險、搶修」均有事先規範廠商應提供之機具及人員之項目及數量（可參考範本附表 1 於招標時載明），亦有規範廠商應於接獲機關通知之一定時間內分別抵達待命及搶險(修)之地點（例：應於 1 小時內抵達之地點、應於 2 小時內抵達之地點等），且就不同的搶險修工作分別訂定完成搶險(修)之時限規定；另外，考量河道或道路於颱風、豪雨、水災等災害有立即搶險(修)之需求，特別約定依搶險修工程之性質本即應於上開颱風、豪雨期間進行者，是不得以此為由申請延長履約期限或免除契約責任。而上開契約範本業經工程會以函文公告各機關參採運用。

稽核發現有部分機關(單位)係將搶險（修）工作併一般工程辦理開口契約，且多未考量個案仍有搶險（修）性質，未依上開搶險（修）契約範本規定就待命、搶險修動工等事項進行特別約定，缺失情形彙整如下表。

表 2：本府及各鄉（鎮、市）公所搶險(修)工程開口契約規範與工程會範本之差異

規範 機關	履約標的	搶險修計價 方式約定	履約期限		遲延履約	
			一定時間抵 達指定地點	完成搶險 (修)工項	待命、搶險 (修)逾期違 約金計價	天災事變之 延長期限或 免除責任
符號說明：V：與範本相同 X：與範本不一致/未特別約定 △部分符合範本						
工程會 範本	事先約定具 搶險(修)性 質之派工， 廠商應提供 待命機具及 人員之項目 及數量	針對搶險 (修)之待命 人員及機具 部分另訂有 計價方式。	有約定待命 及搶險(修) 應於一定時 間內抵達指 定地點	不同的搶險 (修)工作並 訂有不同的 時限規定。	有約定待命 及搶險(修) 動工之逾期 違約金計算 (小時計 算)	有除外條款 約定
工務處	△ 有約定數 量，但相關 機具種類及 人員之具體 名稱未約定	V	X	X 由機關通知	△ 待命逾期： (5,000 元 /次) 搶險逾期：x (同一般工 程逾期計價 方式，以日 計算)	V (另於契約 第 23 條第 (十一)款補 充規定)
水資處	X 水利搶險：X 下水道：X 排水系統：X	△ 水利搶險：V 下水道：X 排水系統：X	△ 水利搶險：V 下水道：X 排水系統：X	X 由機關通知	△ 水利搶險：V 下水道：X 排水系統：X	△ 水利搶險：X 下水道：V 排水系統：X
彰化	X	X	X	X 由機關通知	X	X
埔鹽	X	X	X	X 由機關通知	X	X
竹塘	X	X	X	X 由機關通知	X	X
線西	X	X	X	V	X	X
田尾	X	X	X	X 由機關通知	V	X

規範 機關	履約標的	搶險修計價 方式約定	履約期限		遲延履約	
			一定時間抵 達指定地點	完成搶險 (修)工項	待命、搶險 (修)逾期違 約金計價	天災事變之 延長期限或 免除責任
符號說明：V：與範本相同 X：與範本不一致/未特別約定 △部分符合範本						
芳苑	X	X	X	X	X	V
員林	X	X	X	△ 道路坍方：V 其他搶險：X （由機關通 知）	V	V
伸港	X	X	△ 道橋搶險：V （4 小時） 水利搶險：X	X 由機關通知	△ 道橋：V 水利：X	X
溪湖	X	V	X	X 由機關通知	V	V
和美	△ 路樹搶險：V 一般搶險：X	V	V	X 由機關通知	△ 待命：V 搶險動工：X （循一般逾 期之計價方 式）	△ 路樹搶險：X 一般搶險：V
花壇	V	V	X	X 由機關通知	V	V
大村	X	V	V （2 小時）	X 由機關通知	V	V
秀水	X	V	V （4 小時）	X 由機關通知	V	V
埤頭	△ 人員：V 機具：X	V	V （4 小時）	V	X	X
芬園	△ 人員：X 機具：V	V	V （2 小時）	X 由機關通知	V	V
鹿港	V （規範於補	V （規範於補	V （規範於補	X 由機關通知	V （規範於補	X

規範 機關	履約標的	搶險修計價 方式約定	履約期限		遲延履約	
			一定時間抵 達指定地點	完成搶險 (修)工項	待命、搶險 (修)逾期違 約金計價	天災事變之 延長期限或 免除責任
符號說明：V：與範本相同 X：與範本不一致/未特別約定 △部分符合範本						
	充說明書)	充說明書)	充說明書)		充說明書)	
溪州	V	X	V (4 小時)	△ 道路坍方:V 其他搶險:X (由機關通 知)	V (於補充說 明 書 中 規 範)	V
福興	V	V	V (2 小時)	X 由機關通知	V	V
社頭	V	V	V (2 小時)	V	V	V
二水	V	V	V (1 小時)	V	V	V

二、廠商部分標價偏低顯不合理，未落實標價偏低處理程序

工程會採購申訴審議案件-訴字第 91062 號決定要旨略以：「按招標機關於踐行政府採購法第 58 條規定及其執行程序時，雖有行政裁量權，……如機關未踐行形式及實質上評估，遽認最低標廠商之標價無顯不合理……，而未請求廠商說明或擔保即為決標之決定，其裁量權之行使，即屬濫用。」經查部分採最低標決標之開口契約案件，發現最低標廠商有總標價及部分標價偏低之情形，未踐行採購法第 58 條規定及其執行程序，僅於開標過程中由承辦單位會辦人員表示廠商標價無顯不合理，並未進行實質上審查，即逕以照價決標等情，與該條授權之目的有違。

三、廠商施工品質不佳

運用廠商承攬公共工程履歷資料，擇案會同施工查核小組辦理開口契約工程抽查驗計 34 案，發現 5 案施工品質缺失如

下：

- (一)AC 路面施工品質不佳，粒料分離。
- (二)瀝青混凝土平均厚度不足。
- (三)AC 路面新舊交接處黏著度不佳，粒料分離。
- (四)工區遺留施工垃圾及雜物未清除。

四、發現廠商於不同年度或月份重複使用相同(或變造拍攝日期)之履約成果照片或不一致

部分機關以施作照片輔助勞務採購案件之履約管理與驗收，於契約規定廠商每月(期)應檢附施作照片紀錄作為履約請款資料。得標廠商於履約期間所送含個別履約標的施作照片之履約成果多為 pdf 或 word 電子檔案，內含施作照片數量頗多，經運用 AllDup 軟體進行比對，發現部分案件廠商於不同履約時間之相同(或相似)工作內容重複使用相同照片作為履約請款文件。甚有部分個案當年度 20%之派工案件係以舊照重複使用，相關履約管理及驗收檢核機制未臻嚴謹，且廠商以舊有或他案等履約照片向機關請款之行為恐涉嫌觸犯刑法第 216 條行使偽造變造或登載不實之文書罪及第 339 條之詐欺罪。

五、未落實竣工確認程序

工程會於採購業務標準化作業流程及控制重點，將「機關應依規定確定竣工，並注意廠商有無虛報竣工，以規避逾期違約金之情形」列為控制重點，本次稽核發現相關缺失如下：

- (一)未辦理竣工確認即行簽辦驗收程序，計 28 案。
- (二)廠商尚未申請竣工即辦理竣工確認，計 1 案。
- (三)逾越時限辦理竣工確認程序，計 3 案。
- (四)竣工確認照片非當日拍攝，計 2 案。

肆、改善措施

一、依法採用工程會契約範本辦理採購，無必要且無正當理由者，不得任意刪減或修改契約範本條款

依政府採購法(下稱採購法)第 63 條第 1 項規定，各類採購契約以採用主管機關訂定之範本為原則。又工程會 111 年 7 月 29 日工程企字第 11100036841 號函釋說明二及說明三意旨：「二、機關依法應採用主管機關（即本會）訂定之契約範本辦理採購，其無必要且無正當理由者，不得任意刪減或修改契約範本條款，以落實採購法第 6 條第 1 項、第 63 條第 1 項規定。三、機關不得任意刪減或修改契約範本條款，如致生不公平合理之情形，屬違反採購法第 63 條及有採購人員倫理準則第 7 條第 3 款之情形。機關自行增加之契約條款內容所致不公平合理之情形者，亦同」。

為完成機關救災搶險採購目的，機關應依法採用公共工程委員會契約範本辦理採購，於招標時載明廠商待命、搶險搶修之機具及人員、履約項目及數量、指定待命時限及區域、履約期限等重要事項，無必要且無正當理由者，不得任意刪減或修改契約範本條款。

二、落實審核廠商標價合理性，踐行採購法第 58 條之標價偏低處理程序

廠商於開口契約履約過程中，依機關指定之範圍及完工期限完成符合契約品質之工作者，機關依各工項單價及其實際履約數量乘積加總計算給付契約價金。是以，對開口契約而言，除總標價外，廠商提報之工項單價之合理性，甚為重要。

機關遇有採購案件標價偏低情形時，為確實踐行形式上及實質上評估等內控制度，應注意下列事項：(一)廠商提出說明之事項，可包括：1. 標價為何偏低；2. 以該標價承作，為何不會有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形，並據以作為認定廠商說明是否合理之依據。廠商提出之說明，與完成招標標的之事項無關者，不予接受。(二)踐行政府採購法第

58 條規定及執执行程序時，雖有行政裁量權，惟仍應本於客觀事實，就採購標的施工地點、當地運輸狀況、工料價格、最低標廠商與次低標廠商投標價及市場行情作綜合考量判斷，不得未踐行形式及實質之評估，遽認最低標廠商無顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞，而未請求該廠商說明或擔保（參照工程會採購申訴審議案件-訴 91062 號決定要旨）。(三)判斷標價是否有顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形，而通知廠商繳納差額保證金時，仍應考量廠商之營運成本、履約能力、財務狀況是否健全、所有廠商投標價平均值，扣除最高價及最低價之平均值、最低標廠商與次低標廠商投標價及市場行情等因素作綜合考量，不應以底價作為唯一之判斷標準（參照工程會採購申訴審議案件-訴 90351 號決定要旨），並依據工程會訂頒「採購業務標準化作業流程及控制重點」-JP04 審標作業-作業程序說明五、價格-(三)之規定，落實查察最低標廠商有無總標價或部分標價偏低，顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形，並依本法第 58 條規定辦理。

工程會編訂「公共工程施工廠商及人員履歷應用於政府採購作業參考手冊」亦提供 2 則範例說明機關如何於最低標案件運用廠商承攬公共工程履歷資料，將廠商過去履約績效如履約紀錄、經驗、實績、法令之遵守、使用者評價等情形納入廠商標價有無降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形之判斷憑據之一，以有效結合現有採購機制，供機關於招標選商階段妥適應用，以避免履約績效不佳及涉不法行為之廠商成為決標對象。

三、重點項目應訂定檢查程序及檢驗標準、頻率，核實辦理督導查核確認作業

採購法第 70 條規定：「機關辦理工程採購，應明訂廠商執行品質管理、環境保護、施工安全衛生之責任，並對重點項

目訂定檢查程序及檢驗標準(第1項)。機關於廠商履約過程，得辦理分段查驗，其結果並得供驗收之用(第2項)。……財物或勞務採購需經一定履約過程，而非以現成財物或勞務供應者，準用第一項及第二項之規定(第5項)。」機關辦理需經一定履約過程之勞務採購案(如：草坪修剪、灌木修剪、環境清潔等)，對重點項目應訂定檢查程序及檢驗標準、頻率，強化履約管理，並得辦理分段查驗。

依據「公共工程施工品質管理作業要點」第15點規定，機關應隨時督導工程施工情形，並留存紀錄備查。機關或其上級機關另得視工程需要設置工程督導小組，隨時進行施工品質督導工作。機關發現工程缺失時，應即以書面通知監造單位或廠商限期改善。另工程會訂定之「災害搶險搶修開口契約範本」，於附表4及附表5並設有待命、搶險搶修查核確認表，機關履約期間運用上開附表並應派員查核確認廠商是否依約履行，以強化機關履約監督管控品質。

四、運用 AI 科技確實審核監督，強化履約管理

開口契約多依機關需求分批派工施作，派工點多有分散多處，廠商給付之履約照片未標示施作地點、時間、又非同一角度，內容又無法使機關人員得知該處是否為指派之施作地點及其成果是否符合契約要求，將導致機關耗費大量時間進行審核工作，連帶影響後續簽辦驗收、付款之進程，爰機關得於契約、需求書、特定條款或補充協議等契約文件要求廠商所檢附施工前、中、後拍攝之照片應為能清晰辨識之彩色照片且需同一角度，並於拍攝時以(黑)白板標示相關施作資訊，俾利工程品質管理執行成果能一目了然。

另外，承辦人員大多因開口契約上開特性、因素及囿於人力限制，爰於此類契約中大多訂有檢附施工照片之要求作為履約證明之一。惟各次(期)派工或維護之成果照片數量頗多，倘有廠商以虛偽照片混充作假，承辦單位未必能輕易查覺，尤以

同年度不同時間成果照片或同廠商跨年度/跨標案(工作內容相同僅工區不同)成果照片更容易混充作假。

為確保勞務採購之品質管理，工程會 113 年 11 月 7 日工程企字第 11301004821 號函釋，機關辦理勞務採購採書面驗收者，針對廠商所提文件或照片，可善用新科技協助辨識，並對高風險案件或工程會政府電子採購網警示專區案件，加強稽核監督，避免不肖廠商試圖以不同履約時間、不同地點之重複性或偽造變造照片，蒙混驗收過關，損及機關及公共權益。

五、落實竣工確認程序並作成紀錄

驗收為履行契約之重要程序，亦是確保採購品質、危險轉移及價金給付之關鍵，工程會函頒「政府採購各階段防弊機制及執行要點」、「政府採購全生命週期風險管理重點及具體作法」等規定，有關驗收階段之防弊執行要點或風險管理具體作法皆要求「落實竣工確定程序」：廠商通知竣工時，機關應會同監造單位及廠商，依據契約、圖說或貨樣，確實核對竣工之項目及數量，以確定是否竣工，並作成紀錄以供查考；另該會採購業務標準化作業流程及控制重點，亦將「機關應依規定確定竣工，並注意廠商有無虛報竣工，以規避逾期違約金之情形」列為控制重點。

本府研訂「公共工程竣工、驗收至簽撥款標準作業流程圖」、「竣工確認紀錄(參考範例)」，得參考辦理，依政府採購法施行細則第 92 條規定落實竣工確認程序，要求部分竣工確認應有監造及主辦人員入鏡，並將確認情形作成紀錄列入採購文件，以利查考，確保適法性與公平性。

伍、結語

公務人員應明確清楚從事業務之道德規範標準及違反法令時之相關懲處規定，在知法不違法的前提下，對業務才能有更大的發揮空間。為預防違失情事發生，促使機關同仁勇於任事，提

高行政效率，將深入研析開口契約風險態樣，藉由蒐集相關司法判決案例深入檢討，邀集專家學者專題研討或焦點座談，分析實務運作上可能發生之廉政風險，研擬因應防治措施，編撰「廉政防貪指引」手冊，提供同仁作為業務上相類案件之參考守則，以期有效提升各機關開口契約之執行效能，使有限預算發揮最大效益，並達成廉能政府之目標。