

精進公共工程法令及制度 提升公共建設執行力

吳澤成 行政院公共工程委員會主任委員

摘要

因應社會變遷及技術日新月異，與時俱進之公共工程法令及制度，始能有效提升公共建設執行力，推動完善的公共建設，增加國家整體國力及促進未來永續發展。本文主要以「政府採購法令制度精進及成效」、「工程審議及技術規範精進及成效」及「公共建設管理措施精進及成效」等章節，介紹行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會）於法令及制度面之推動措施及提升公共建設執行力之作法。

關鍵詞：公共建設、執行力、全生命週期、分類專案管理

壹、前言

工程會研擬「政府採購法部分條文修正草案」，並採取協助履約爭議處理機制、工程流廢標協處機制，修訂工程採購契約管理手冊，加速處理申訴調解案件，以完備政府採購法制，提升採購效能。

另透過精進公共工程技術與經費審議作業、災後復建工程審議作業，及推動循環經濟應用於公共工程，強化公共工程技術資料庫及創新產品交流平臺，使規劃設計更合理可行並使創新技術更有效運用於公共建設。

於計畫執行階段，則運用跨部會督導會報、預警機制、重大計畫分類列管、部會計畫標案

分層管控、每日檢視週週盤點等方式，主動發現問題協調解決問題，並採取多項措施提升公共工程品質及強化工安，且推動廠商履約計分制度、啟動營運維護管理抽查機制，並協助閒置公共設施活化，以發揮公共建設完整效益。

貳、政府採購法令制度精進及成效

一、政府採購法修法

（一）修法進度

「政府採購法」（下稱採購法）自 1999 年 5 月 27 日施行至今已近 20 年，期間歷經 5 次修正。為與時俱進，工程會於 2016 年啟動

修法程序，立法院交通委員會已於 2018 年 5 月 10 日逐條審查完竣（計增訂 3 條，修正 19 條），復於 2018 年 5 月 30 日經黨團協商會議，主席裁示依交通委員會審查結論通過，送院會處理。

（二）修正重點及效益

1. 增訂「採購工作及審查小組」機制（第 11 條之 1）

機關辦理新臺幣 2 億元以上之巨額工程採購，應依採購特性及實際需要，成立「採購工作及審查小組」，協助審查採購經費、策略、招標文件等事項及提供有關諮詢。其他採購案亦得成立此一小組。

2. 授權訂定國安採購之投標廠商資格限制及審查機制（第 17 條）

對於涉及國家安全之採購，授權主管機關會商相關目的事業主管機關訂定對於我國及外國投標廠商資格之限制及審查作業事項之辦法，以避免假外資真陸資之廠商投標，造成國家安全情資外洩情事。

3. 修正藝文採購相關規定（第 4 條、第 22 條）

增訂法人或團體接受補助辦理藝文採購，不適用採購法，但仍應受補助機關之監督，並授權文化部訂定相關監督管理辦法；第 22 條

第 1 項第 14 款藝文採購得採限制性招標之適用範圍擴及文化創意服務。

4. 修正社會福利採購相關規定（第 22 條）

增訂「社會福利服務」可經公開評選辦理限制性招標、增訂庇護工場所提供之非營利產品或勞務得採限制性招標（第 22 條第 1 項第 9 款、第 12 款），並授權主管機關會同中央目的事業主管機關訂定社會福利服務採購之評選及計費辦法。

5. 修正押標金及保證金有關規定（第 30 條、第 31 條）

將勞務採購得免收押標金、保證金，修正為以免收為原則；增訂押標金未依規定繳納之追繳額度，以避免因廠商未依規定繳納押標金，發生無法追繳之不公平情形；增訂追繳押標金之請求權時效為 5 年及其起算時點，且自不予開標、不予決標、廢標或決標日起逾 15 年者，不得行使，以免法律關係懸而未決持續過久。

6. 簡化最有利標之適用條件（第 52 條）

刪除採最有利標須符合「異質」及「不宜採最低標」之要件，以利機關因案制宜，彈性運用採購策略；修正專業服務、技術服務、資訊服務採購，以不訂底價之最有利標為原則，並增列社會福利服務及文化創意服務亦適用該原則。

**7. 加重以不法方式取得採購契約之懲罰機制
（第 59 條）**

禁止支付不正利益促成採購契約之成立，擴大適用到所有招標方式；支付不正利益之扣款金額，由現行 1 倍增加為 2 倍，以維護政府採購公平秩序。

8. 增訂職業安全災害防範措施（第 70 條之 1）

明定機關辦理工程採購，應於招標文件規定廠商須依職業安全衛生法規，採取必要之預防設備或措施，使勞工免於發生職業災害，以保障勞工安全。

**9. 修正異議申訴程序之補強措施（第 76 條、
第 85 條）**

增訂廠商對於不發還或追繳押標金之申訴，未達公告金額（新臺幣 100 萬元）之案件亦適用；增訂申訴審議判斷指明原採購行為違反法令者，招標機關另為適法處置之期限，及期限屆滿未處置之後續救濟程序，以保障申訴廠商權益。

**10. 刪除採購評選委員會之委員組成人數上限
（第 94 條）**

將現行採購評選委員會之組成人數上限 17 人之規定刪除，以增加遴聘委員彈性。

**11. 一定金額採購應由採購專業人員為之（第
95 條）**

增訂一定金額之採購應由採購專業人員為之，以提升採購功能、品質及效益。

**12. 修正將廠商刊登政府採購公報拒絕往來規
定（第 101 條及第 103 條）**

（1）增訂機關通知廠商將刊登政府採購公報，應予廠商陳述意見之機會，並應成立「採購工作及審查小組」認定是否構成停權事由，促使機關作成通知之決定更為審慎。

（2）部分屬違約情形之停權事由增訂「情節重大」要件，使更符合比例原則。

（3）增訂行賄行為為停權事由，拒絕往來 3 年，符合國際反貪腐趨勢。

（4）增訂發生重大職災情節重大者為停權事由，拒絕往來 1 年，俾促進廠商更善盡勞工職業安全衛生責任。

（5）增訂機關審酌「情節重大」之考量因素，包括機關所受損害之輕重、廠商可歸責之程度、廠商的補救或賠償措施等，以供機關裁量之依循。

（6）廠商因違約而遭停權者，採累犯加重處罰，使更符合比例原則：廠商 5 年內第 1 次被刊登者，

停權 3 個月；第 2 次被刊登者，停權 6 個月；第 3 次以上被刊登者，停權 1 年。

二、協助履約爭議處理機制

為加速推動公共建設，協調及督導各機關積極行政，工程會 2018 年 1 月 11 日訂定「行政院公共工程委員會公共建設諮詢小組設置要點」，建立公共建設諮詢小組機制，以協助解決廠商與機關於履約階段因契約條款認知歧異之問題。

另工程會 2016 年 9 月 23 日訂定「機關採購審查小組設置及作業要點」，「採購審查小組」任務包括協助審查爭議處理事項，各機關亦可善用採購審查小組機制，協助審查履約爭議之解決方案，以加速解決履約爭議。

三、工程流廢標協處機制

為有效重點管控，工程會採用 E 化管理，

於政府電子採購網建置工程採購流廢標管理專區，即時更新流廢標狀態，提供管理者友善管理工具，並針對 5,000 萬元以上之工程採購建立協處機制。

目前歸納出通案性之主要流廢標原因及因應對策如表 1，各機關於檢討流廢標原因時，亦須同時檢討原設計之妥適性，必要時修正原設計方案。

四、修訂工程採購契約管理手冊

工程會於 2008 年間將採購各階段法規及契約條文立法原意、使用方法及實務作業方式彙編成冊，嗣於 2017 年起再次檢視修正。期能彙編足供採購從業人員作為「手邊顧問」的實用好書，隨時指點迷津，如同一部機器的操作使用手冊，讓使用者在採購之路有所依恃，進而勇於任事，迎刃而解所遇到的問題，甚至杜絕爭議。

表 1 主要流廢標原因及因應對策

通案性原因	因應對策
近期鋼料及鋼板大宗資材價格上漲	增列允許個別項目物調
週休二日新制改變勞動條件增加成本	以工作天計算工期並說明工作天計算基準
改建或改善工程，須維持既有設施營運或通車，須採半半施工、施工條件受限或夜間施工增加成本及工期	檢視交通維持經費及相關工資之合理性
前瞻基礎建設計畫陸續推出，廠商選擇量體大、風險小、技術門檻低案件	適當規劃標案採購期程、併案招標使標案具有一定規模
地下管線工程，廠商將人力與機具資源投入同期 BOT 案件	適當規劃標案採購期程
宜花東地區工程，工人少，須仰賴西部工班	適當規劃標案採購期程、檢視工資編列之合理性

資料來源：工程會整理繪製

手冊以深入淺出的方式，從政府採購行為概說、契約之成立、一般採購契約、工程相關契約、履約管理、爭議處理等事項分章說明。另為避免紙上談兵，並於各章「常見問題與說明」中，收錄實務作業面臨之問題及對策，使手冊使用者對採購法規、契約權利義務與履約管理更臻嫻熟。

五、加速處理申訴調解案件

為即時解決政府採購所生相關爭議，工程會近期推動多元精進措施，希望藉由從源頭減少爭議、縮短辦理時程，以期提升採購爭議處理之效能，以利公共建設之推展。

相關內容包括善用機關之採購工作及審查小組機制，從源頭協助審查招標文件及爭議處理事項，以適時消弭採購紛爭；成立「公共建設諮詢小組」，協助減少廠商與機關對公共建設契約條款認知之歧異，避免發生爭議；簡化申訴及調解之審議流程且研具相關加速處理措施，以加速案件處理期程，並兼顧爭議案件處理之品質；規劃於採購契約範本，增訂機關與廠商就個案自行成立爭議處理小組，以即時解決工程履約爭議。

參、工程審議及技術規範精進及成效

一、精進公共工程技術與經費審議作業

為有效推動重大公共工程，工程會就工程技術及經費，按計畫進程分別於「可行性評

估」、「建設計畫」及「年度先期預算」階段協助國發會或主計總處辦理審議，續於「基本設計」階段負責主審並確認計畫經費的合理性。以 2017 年為例，上開各階段之審議總計 391 件、金額 4,671 億元。

工程會近期強化相關審議事項，要求主辦機關應於計畫階段即妥予考量，包括：工程技術可掌握性、工程內容有無超量設計、工項單價是否合理、施工排程是否妥當及用地取得之難易度等。為進一步使工程會與各主管機關審議標準一致，已擬訂審議要項表（草案）並具體表格化，將提供各主管機關參考，要項表內容包括「經費合理性」、「技術可行性」、「期程妥適性」及「內容與院核定之建設計畫之符合度」四大面向，以利提升審議效率。

二、精進災後復建工程審議作業

天然災害發生時，若地方政府之災害準備金不足以支應公共設施復原所需經費時，就不足的部分，可於 1 個月內報請行政院協助。工程會依行政院交議召集中央主管機關組成中央審議小組，於 1 個月內完成審查，續函報行政院核定。

為提升災後復建工程平均每年 3,000 件、金額 60 億元之效率與品質，近期精進作為如下：

（一）修正「公共設施災後復建工程經費審議及執行作業要點」：包括增訂縣府得分批

提報、經審議小組審議通過即得作為辦理規劃設計之依據、復建範圍核實認定、1,000 萬元以下未採開口合約辦理規劃設計者完工期限延長為 10 個月。

(二)「災後復建工程經費審議及執行資訊系統」優化改版完成並於 2018 年 4 月底正式上線，藉由大數據統計資料，並將填報作業流程簡化、結構化，縮短作業時程及提高復建執行效率。

三、推動循環經濟應用於公共工程

工程會與環保署、經濟部及各部會共同推動於公共工程中合理運用焚化再生粒料及煉鋼爐渣，成立跨部會之推動小組，擬訂「產出單位自產出到使用全程參與，落實品質與流向管理」及「工程機關優先應用於環保爭議小之工程項目」二大主要策略，要求產出單位及供料廠商於每批再生粒料出廠時出具檢驗合格證明，確保供料廠商提供合格之材料，以符合工程品質及環境安全需求，讓工程主辦機關敢用、會用、一定要用，循序漸進穩步推動資源再利用於公共工程。

為了提高工程主辦機關的使用信心，工程會已配合完成相關公共工程施工綱要規範之修訂，將再生粒料納入可用範疇，同時環保署及經濟部也已編訂完成焚化再生粒料運用於道路基底層及控制性低強度混凝土、轉爐石運用於瀝青混凝土及海事工程等使用手冊，讓機關運用上有所依循及參考。

四、強化公共工程技術資料庫及創新產品交流平臺

公共工程技術資料庫就工程規劃、設計、招標等各階段前置作業整合相關制度及標準，包括公共工程施工綱要規範、綱要編碼與細目碼規則表、工程價格資料庫、及工程經費電腦估價系統，已成為國內各工程單位設計及預算編製之作業參考標準，目前施工綱要規範及細目碼規則表皆各有 800 餘章供各界參考運用，2017 年使用人次達到 40 萬人次以上。

為使優質廠商及供應商能參與公共工程，促成具有競爭力的創新產品導入公共工程，進而提升公共工程品質，工程會於 2016 年 10 月 19 日訂定「公共工程創新產品交流平臺試辦作業要點」，同時配合要點發布，建置「創新產品交流平臺網站」，並在 2018 年 1 月 29 日將原試辦作業要點修訂成正式的作業要點。累計迄 2018 年 5 月底，已媒合 41 項產品辦理 53 場技術交流會。

肆、公共建設管理措施精進及成效

一、公共建設計畫績效管理

(一) 工程會 2018 年度擴大列管重大公共建設計畫之範圍，將原本年度可支用預算 1 億元之列管門檻調降至 5,000 萬元，每月召開「公共建設督導會報」，協調解決跨部會或通案性問題，並以走動式管理，不定期實地訪查重大公共建設計畫，主動發現問題，協助排除

困難，以利各項重大工程順利推動。

(二) 採取全生命週期管理及監督，從源頭進行管理，合理審議計畫，確保規劃設計務實可行，加強列管採購發包及施工階段，透過預警機制提早發現問題，依照部會、計畫、工程標案進行層層檢視，採取分類專案管控方式，且每日檢視並週週盤點，並透過實地訪查、召開專案會議等方式，主動協助解決遭遇困難，促使各項建設順利推動。

二、提升公共工程品質及強化工安

(一) 提升公共工程品質具體作法

1. 規劃設計及工程招標：於設計階段邀請專家學者建立「外部專家協審制度」，提升審議品質，並妥適訂定廠商資格及選用適當之招標方式（最有利標），運用「公共工程履歷資料庫」，遴選優良廠商。

2. 施工履約：推動三級品管制度，要求廠商、監造單位、工程主辦機關及工程主管機關分層落實品質管制、品質保證及施工查核作業。

3. 材料抽驗：各主管機關工程施工查核小組及督導單位不定期赴現地加強材料品質之抽驗，不合格工程拆除重作，遏止廠商僥倖心態。

(二) 近年強化公共工程品質管理措施

1. 2016 年修正「工程施工查核小組作業

辦法」、「工程施工查核小組不預先通知查核作業規定」、「工程施工查核小組處理查核缺失改善逾期案件規定」及「工程施工查核作業參考基準」。

2. 2017 年配合強化公共工程職業安全管理作業，修正「公共工程施工品質管理作業要點」之施工日誌及監造報表、「公共工程金質獎頒發作業要點」及「工程施工查核成績丙等意見處理作業程序」。

(三) 歷年施工查核成績

自 2004 年迄 2017 年底，全國共計查核 49,019 件工程，約占全國每年在建工程量之 8~9%。查核結果歷年查核列甲等以上工程比率已提升至 55% 以上，丙等工程比率則下降至 1% 以下，顯示全國公共工程施工品質已明顯提升。（詳圖 1）

(四) 強化公共工程職業安全防災機制

為強化勞工保障、加強職業安全教育訓練、落實工地現場之安全衛生管理機制、危險因子之辨識等，加以檢討精進，透過職安防災機制及相關配套作法，確保公共工程營建工地之作業環境安全無虞，工程會近年推動措施如下：

1. 訂定「公共工程施工廠商履約情形計分要點」，其中包含職業安全衛生與職業災害扣分項目。

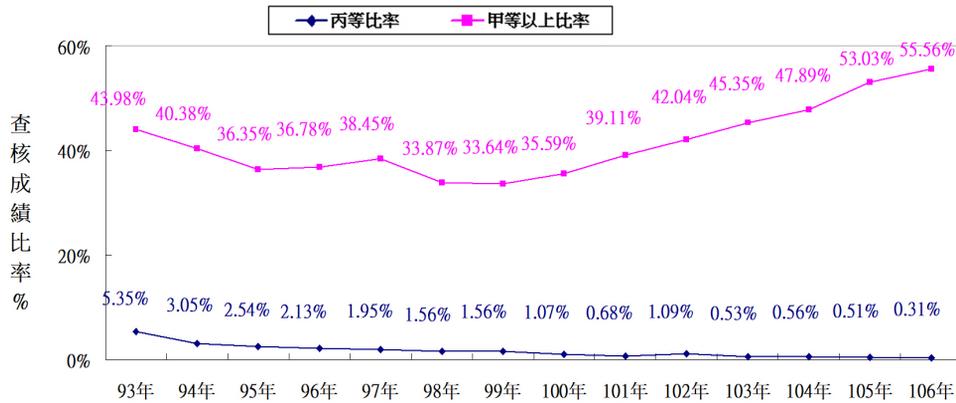


圖 1 歷年工程施工查核成績比較圖

資料來源：工程會整理繪製

2. 「工程採購契約範本」附錄已訂有廠商應依照相關安全衛生法令規定確實辦理工地安全衛生措施管理事項。

3. 2016年6月15日修訂之「公共工程技術服務契約範本」，已載明監造服務項目包括「監督施工廠商執行工地安全衛生」。

4. 2017年8月28日修訂「公共工程安全衛生項目編列參考附表」，提供各工程主辦機關於規劃設計時，據以編列安全衛生費用。

工程會及勞動部將透過工程施工查核及勞動檢查等手段，從源頭就個案工程是否核實編列安全衛生經費、辨識危害因子、辦理教育訓練、每日施工前之勤前教育與檢查等工作是否落實等，加強督導。透過跨部會、各級機關持續努力，朝零工安目標邁進。

三、推動公共工程施工廠商履約情形計分制度

(一) 工程會於2014年10月27日訂定「公共工程施工廠商履約情形計分要點」，分別於2016年9月26日及2018年5月30日修正，以五大指標（詳圖2），採取公正客觀與公平量化之計分原則，全面評量各廠商於各標案之履約過程。

(二) 公共工程施工廠商履約計分制度迄今已累計74,439筆標案、11,482家廠商之計分資料，並藉由定期每月更新之整體廠商履約



圖 2 公共工程施工廠商履約情形計分制度五大指標

資料來源：工程會整理繪製

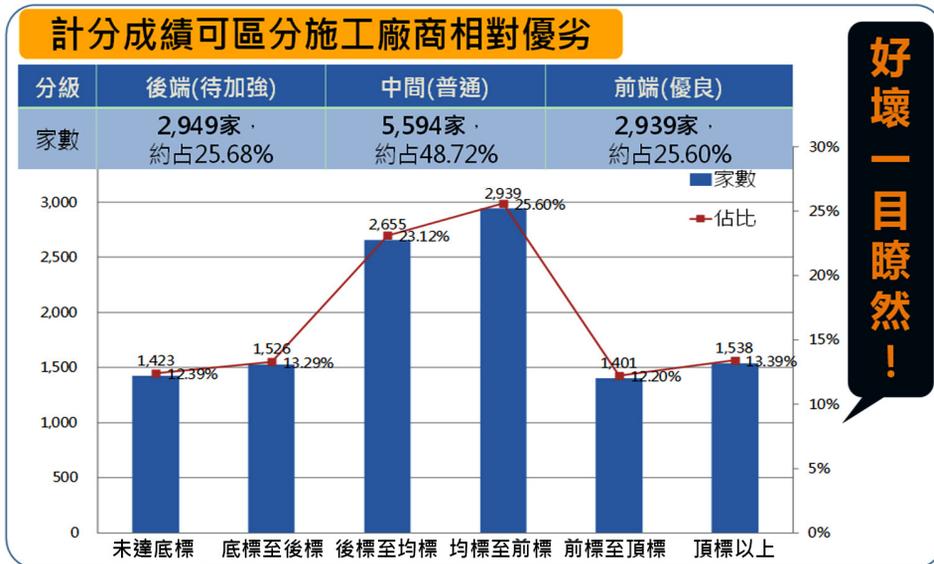


圖 3 公共工程施工廠商履約情形計分制度－區分相對優良、普通及待加強廠商
資料來源：工程會整理繪製

計分 PR 指標（頂標、前標、均標、後標、底標），據以初步區分相對優良、普通及待加強廠商（詳圖 3）。

（三）工程會分階段於 2017 年 1 月 1 日及 9 月 15 日開放資料庫詳細資料供各機關查詢，作為政府採購選商之參考；2017 年 7 月 18 日通函各機關「公共工程施工廠商履歷應用於政府採購作業參考手冊」，協助機關選擇具履約能力優良廠商。

四、維護管理抽查機制

公共工程全生命週期，包括可行性評估、規劃、設計、招標、施工、驗收、接管及營運階段，其中營運階段之設施維護管理占生命週期時間最長，各主管機關雖已訂定相關維護管

理法令據以維護，惟其維護品質及落實度常被民眾關心。

為強化各類建設定期維護管理落實度，工程會於 2018 年 6 月 20 日要求各主管機關：

- （1）應確實督導公共設施維護管理機關依據其所適用之法規辦理維護管理，並落實執行。
- （2）工程會將不定期辦理公共設施維護管理督導或抽查作業，並以涉及人民生命安全之重要公共設施及輿情報導重大案件優先辦理，若經工程會督導或抽查發現有重大缺失者，將要求主管機關進行檢討。
- （3）各主管機關宜透過整合將既有維護管理機制研擬成上位計畫，並主動督導或抽查以強化落實度。工程會 2018 年下半年將啟動抽查作業以驗證各主管機關維護管理之落實度。

五、閒置活化管理措施

截至 2018 年度第 1 季累計列管閒置公共設施共計 428 件（原建設經費約 579.54 億元），已達活化標準 333 件（原建設經費約 335.13 億元），繼續推動活化者 95 件（原建設經費約 244.41 億元）。為有效解決公共設施閒置情形，工程會採「防杜新增，加速活化」策略，實際處理方式如下：

（一）從源頭管理防杜新增閒置公共設施

行政院已於相關規定中要求各機關於研提工程興建計畫時，納入全生命週期之精神，並擬具設施之使用管理計畫。而中央目的事業主管機關辦理計畫審議時，應評估其需求性、必要性、財務可行、使用人次、自償性、營運管理計畫等，確保設施啟用後無閒置之疑慮，透過「防杜新增」之源頭管理方式，杜絕閒置公共設施之產生。

（二）加速既有閒置設施活化

1. 工程會每季定期召開行政院活化閒置公共設施督導會議，透過跨部會協調各機關結合長照、托嬰、青創、觀光等多元轉型再利用，加速活化閒置公共設施。

2. 工程會每年定期考核地方政府活化績效，督促各地方政府加速辦理推動閒置公共設施之活化作業。

3. 為挹注地方政府活化經費，行政院於 2017 年 9 月核定「閒置公共設施活化補助經費審議執行及考核要點」，補助地方政府推動閒置公共設施活化所需經費 3 億元，期透過正面鼓勵加速活化工作，讓閒置公共設施有更多重生的可能。

綜上，工程會將持續督促並協助各設施主管及管理機關落實清查使用情形及積極推動閒置公共設施之活化，以有效利用各個公共設施。

伍、結語

公共工程之推動與民眾福祉息息相關，並為國家經濟發展之主要動力，爰提升工程效率與品質，建立創新制度，營造公平公開之競爭環境，一直是工程會努力的目標。

工程會統籌公共工程之規劃、審議、協調及督導事項，致力於「健全政府採購制度」、「提升公共工程品質」、「督導公共工程進度」及「督導公共工程安全」，並透過落實合理規劃審議、建立公平合理採購環境、強化公共建設分類專案管控等，協助解決公共建設遭遇問題，以提升公共工程之執行效率。

未來，工程會仍將持續健全政府採購制度，以全生命週期理念，加強管控規劃設計、施工及營運維護等各階段工作，發揮公共工程建設執行績效，讓社會大眾使用完善之公共設施。