

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第50號

上 訴 人 張峯明即原構建築師事務所

訴訟代理人 陳姿君 律師

被 上 訴 人 彰化縣埔鹽鄉公所

代 表 人 許文萍

訴訟代理人 楊錫楨 律師

上列當事人間政府採購法事件，上訴人對於中華民國111年10月19日臺中高等行政法院111年度訴字第112號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、上訴人參與被上訴人所辦理「埔鹽鄉第八公墓普恩堂3樓（下稱系爭建物）新設納骨櫃及空間整修等工程（下稱系爭工程）委託設計監造服務」採購案（下稱系爭採購案），被上訴人認有政府採購法第101條第1項第3款之情形，爰以民國110年4月30日鹽鄉建字第1100006148號函（下稱原處分）通知上訴人將依政府採購法第102條第3項、第103條第1項第1款刊登上訴人名稱及違反情形於政府採購公報3年。上訴人不服提出異議，經異議處理結果維持原處分後，提出申訴，經行政院公共工程委員會（下稱工程會）以申訴審議判斷駁回。上訴人仍不服，提起行政訴訟，並聲明：原處分、異議處理結果及申訴審議判斷不利上訴人部分均撤銷。案經臺中高等行政法院（下稱原審）111年度訴字第112號判決（下稱原判決）駁回後，上訴人遂提起本件上訴，並聲明：原判決

01 廢棄，原處分、異議處理結果及申訴審議判斷不利上訴人部
02 分均撤銷。

03 二、上訴人起訴主張、被上訴人在第一審的答辯，均引用原判決
04 的記載。

05 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

06 (一)上訴人於辦理系爭工程設計階段及辦理系爭工程第一次變更
07 設計時，均未善盡現場量測義務，致系爭工程現況與圖說不
08 符，部分走道淨寬未達法定寬度1.2公尺，系爭建物無法通
09 過消防安全審查：系爭工程之委託設計監造契約（下稱系爭
10 設計監造契約）第2條第2款第1、2目約定，上訴人需提出工
11 程圖文資料，惟該等資料非親至現場測量而無所得，是以，
12 上訴人除勘查工程基地外，尚有測量之義務，此由系爭採購
13 案之委託設計監造服務招標規範（下稱系爭服務招標規範）
14 參、工作內容：一、(一)基地現場勘查、需求評估。(二)依據機
15 關提供資料親赴施工處進行測量、規劃等工作，亦可得相同
16 結論。系爭建物樓地板面積為379.78平方公尺，依建築技術
17 規則第92條第1款附表之規定，走廊寬度應為1.2公尺以上；
18 系爭建物於臺灣彰化地方法院109年度建字第18號事件中，
19 經臺灣省室內設計裝修商業同業公會聯合會鑑定委員會鑑定
20 結果，有D3、D4、B2柱位3處走道寬度不足法定寬度1.2公尺
21 之缺失，將致系爭建物無法通過消防安全審查，納骨櫃無法
22 啟用，有鑑定報告、鑑定意見在卷可稽，上訴人為系爭採購
23 案之受託監造人，當有疏於測量工程基地及監造之情事。

24 (二)上訴人有駐地監造之義務：依系爭設計監造契約第2條第2款
25 第3目第2、17小目約定：「履約標的……(三)監造部分：……
26 2.派遣人員留駐工地，持續性監督施工廠商按契約及設計圖
27 說施工及查證施工廠商履約，乙方所派現場人員之資格及人
28 數須於監造計畫書中詳列，並依據監造計畫執行監造作業。
29 其未能有效達成品質要求時，得隨時撤換之（派遣人員之資
30 格：依工程性質指派經機關同意之富經驗監工人員，並須完
31 成行政院公共工程委員會或行政院公共工程委員會指定訓練

01 機構辦理之公共工程品質管理訓練課程並取得結業證書，人
02 數：1名，留駐工地期間：施工時應在工地執行職務，監造
03 單位並應於開工前將該現場人員資料提報甲方核定，由甲方
04 填報於工程會資訊網路備查；現場人員異動或工程竣工時，
05 亦同）。……17. 乙方應於工程發包申報開工前提出監造計
06 畫送請甲方核可後，依法令及計畫辦理工程施工監造工作，
07 並接受甲方或其委請之專案管理單位督導，辦理下列事項：
08 ……」可知，上訴人有駐地監造之義務。又公共工程施工品
09 質管理作業要點（下稱公共工程作業要點）係公共工程施工
10 之最低要求，倘若廠商與政府機關約定更高之標準，本於契
11 約自由原則，自無不可。本件服務費概括為新臺幣（下同）
12 152萬元，低於公共工程作業要點5千萬元之標準，本可將監
13 造排除在履約標的之外，惟系爭設計監造契約第2條第2款第
14 3目第2小目既將監造納入履約標的，上訴人即有駐地監造之
15 義務。至於系爭設計監造契約第8條第14款之空白表格，依
16 條文文義所指，應係依公共工程作業要點辦理監造業務時，
17 所應填載者，且上開約定於條文後已註明「如第二條監造部
18 分」，更可見空白表格係兩造當事人所「刻意不記載」者，
19 況從上訴人所提第6版監造計畫中，【表2-3】主要監工人員
20 執掌表亦有「計畫主持人暨監造總工程師（張峯明）」、
21 「監造工程師（黃大威）」之登載（申訴卷4第2169頁），
22 亦非無監造人員，是自不能據此認為上訴人僅負重點監造義
23 務，進而為有利上訴人之認定。

24 (三)上訴人為系爭採購案之受託監造人，負有監造義務，其未善
25 盡監造義務，致：1. 宜宅室內裝修有限公司（下稱宜宅公
26 司）以T字型背桿代替H型背桿，減少櫃體支撐性，影響櫃體
27 結構安全及強度；2. 宜宅公司擅自變更固定納骨櫃頂部、底
28 部箱體之施工方式，有未按圖施作等工項缺失，縱使宜宅公
29 司在納骨櫃頂部、底部箱體增加構造或另行施作，仍無法確
30 保櫃體結構安全及櫃體強度不受影響；上訴人未落實施工現
31 場量測，致系爭建物走道寬度未達建築技術規則所規範之法

01 定寬度，將致系爭建物無法通過消防安全審查，納骨櫃無法
02 啟用，凡此均將致契約之目的無法達成，自屬情節重大。再
03 者，本件單以「裝修及納骨櫃工程」之科目觀之，會計科目
04 金額已達11,786,501元，占系爭工程總發包工程款14,572,1
05 89元之81%，顯然宜宅公司違約施作，對於系爭工程之影響
06 已達8成以上，益證上訴人減省勞務之情節重大。

07 (四)被上訴人不同意上訴人以變更設計之方式補救，亦不同意減
08 價收受，並非無據：宜宅公司與被上訴人訂立系爭工程之承
09 攬契約後，宜宅公司以108年1月31日宜宅字第1080131-1號
10 函向被上訴人表示：「經實際現場丈量尺寸，須變更櫃位配
11 置」等語（申訴卷1第151頁），而上訴人竟以108年2月20日
12 108原構字第108022001號函向被上訴人表示：「在以不變更
13 合約總櫃位數及不影響室內裝修圖審原則之下，配合現況櫃
14 位位置提送調整後櫃位配置圖，經審核尚符契約規定，且其
15 總櫃位數並未變更，室內裝修圖審及消防審查亦無影響，請
16 同意依修正後櫃位配置圖施作」等語，於108年5月8日被上
17 訴人召開系爭工程協調會時，上訴人仍確認上情無誤，顯然
18 兩造訂立系爭設計監造契約之前，上訴人已確認系爭工程並
19 無「影響消防審查」及「須變更櫃位配置」之事，是上訴人
20 主張被上訴人應同意變更設計等語，要屬無據。又依政府採
21 購法第72條第2項前段規定，工程缺失需符合「不妨礙安全
22 及使用需求」「無減少通常效用或契約預定效用」之要件，
23 經機關檢討後，始得減價收受。上訴人擅自減省勞務，致納
24 骨櫃無法啟用，影響櫃體結構安全，無法達成工程合約之目
25 的，不符政府採購法第72條第2項前段規定，上訴人主張本
26 件可減價收受等語，自無可採。

27 (五)綜上，被上訴人以上訴人行為符合政府採購法第101條第1項
28 第3款、第4項規定，以原處分將之刊登政府採購公報，於法
29 並無違誤，異議處理結果及申訴審議判斷遞予維持，亦無不
30 合，爰判決駁回上訴人在原審之訴。

31 四、本院經核原判決駁回上訴人之訴，並無違誤。茲就上訴意旨

01 補充論斷於下：

02 (一)政府採購法第101條第1項第3款、第4項規定：「機關辦理採
03 購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實、理由及依第10
04 3條第1項所定期間通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊
05 登政府採購公報：……三、擅自減省工料，情節重大者。」

06 「機關審酌第1項所定情節重大，應考量機關所受損害之輕
07 重、廠商可歸責之程度、廠商之實際補救或賠償措施等情
08 形。」明定廠商如有擅自減省工料情節重大之情形，機關應
09 將其情形通知廠商，並經異議及申訴之處理程序後，視其結
10 果刊登於政府採購公報，使該廠商於一定期間內不得再參加
11 投標或作為決標對象或分包廠商，以避免其再危害其他機
12 關。所稱擅自減省工料，擅自減「料」者固屬之，擅自偷
13 「工」即減省勞務、工時、給付範圍者亦包括在內。為使廠
14 商停權制度更符合比例原則，機關審酌情節重大應考量因
15 素，包括機關所受損害之輕重、廠商可歸責之程度、廠商之
16 實際補救或賠償措施等情形。

17 (二)經查，上訴人參與系爭採購案，負責系爭工程之設計監造服
18 務，惟上訴人未落實施工現場量測義務，致系爭工程現況與
19 圖說不符，部分走道淨寬未達法定寬度1.2公尺，無法通過
20 消防安全審查；上訴人未善盡監造義務，致宜宅公司以T字
21 型背桿代替H型背桿以及納骨櫃頂部、底部箱體固定未按圖
22 施作等工項缺失，影響系爭櫃體之結構安全及強度等情，為
23 原審依法確定之事實，核與卷內證據相符。原審以上開缺失
24 將致契約之目的無法達成，宜宅公司違約施作，對於系爭工
25 程之影響已達8成以上，被上訴人又不同意上訴人以變更設
26 計之方式補救，亦不同意減價收受，衡酌被上訴人所受損
27 害、上訴人可歸責之程度、上訴人之實際補救或賠償措施
28 等，認定上訴人擅自減省勞務且情節重大，符合政府採購法
29 第101條第1項第3款、第4項規定，維持原處分，而駁回上訴
30 人於原審之訴，於法並無不合。原判決業敘明其判斷之依據
31 及得心證之理由，並就上訴人在原審之論據，何以不足採

01 取，分別予以指駁，認事用法核無違誤，並無判決違背法令
02 之情事。

03 (三)按證據資料如何判斷，為證據之評價問題，在自由心證主義
04 之下，其證明力如何，是否足以證明待證之事實，乃應由事
05 實審法院斟酌辯論意旨及調查證據之結果，自由判斷；苟其
06 判斷無違反證據、經驗及論理法則等違法情事，即非法所不
07 許。換言之，證據之取捨與當事人所希冀者不同，致其事實
08 之認定亦異於該當事人之主張者，不得謂為原判決有違背法
09 令之情形。經查：

10 1. 原判決已敘明，公共工程作業要點視為「公共工程施工」
11 之最低要求，若廠商與政府機關約定更高之標準，本於契
12 約自由原則，自無不可，系爭設計監造契約第2條第2款第
13 3目第2小目既將監造納入履約標的，上訴人即有駐地監造
14 之義務，至於系爭設計監造契約第8條第14款之空白表
15 格，依條文文義所指，應係依公共工程作業要點辦理監造
16 業務時，所應填載者，且上開規定於條文後已註明「如第
17 2條監造部分」，更可見空白表格係兩造當事人所「刻意
18 不記載」者，況從上訴人所提第6版監造計畫中，【表2-
19 3】主要監工人員執掌表亦有「計畫主持人暨監造總工程
20 師（張峯明）」、「監造工程師（黃大威）」之登載，亦
21 非無監造人員，是自不能據此認為上訴人僅負重點監造義
22 務，進而為有利上訴人之認定等情。原判決已依卷內證據
23 認定上訴人確有派遣人員留駐工地之義務，且對於上訴人
24 所稱之系爭設計監造契約第8條第14款之空白表格，亦已
25 論明可由該條文後已註明「如第2條監造部分」之內容予
26 以補足說明，毋庸疊牀架屋再於該表格上重複填寫。況依
27 系爭服務招標規範參三(二)亦有相同於系爭設計監造契約第
28 2條第2款第3目第2小目內容之記載(按依系爭設計監造契
29 約第1條第1項第1款，系爭招標文件亦構成契約之一部)
30 (申訴卷1第546至547頁)；系爭服務招標規範參三(十)亦
31 記載：「廠商應按日填寫監工日報表、天候表並於月初及

01 月中（5日內）提送機關，工程月報表應於每月5日前將上
02 月份月報提送機關，所需份數由機關決定。」、□「協助
03 承包廠商辦理工程簡報資料，負責監督承包廠商拍攝施工
04 前、中、後及施工完成（含隱蔽部分及特殊構造）之紀錄
05 照片及其他合約規範應拍攝之照片影帶。」（申訴卷1第5
06 46至547頁）。可知既然上訴人負有應按日填寫監工日報
07 表、天候表、並且負責監督承包廠商拍攝施工前、中、後
08 及施工完成（含隱蔽部分及特殊構造）之紀錄照片等之契
09 約義務，若上訴人無庸每日派遣1名監工人員留駐工地，
10 持續性監督施工廠商是否依約依圖施工，且在施工時並在
11 工地執行職務，如何完成上開系爭服務招標規範義務？復
12 依卷內確有108年7月23日至110年4月30日監造日誌（監造
13 日報表）（申訴卷4第2355至3052頁），倘上訴人未派遣
14 人員留駐工地，前開日報表豈非虛偽填載，足見原審認定
15 上訴人有依系爭設計監造契約第2條第2款第3目第2小目之
16 約定派遣人員留駐工地之義務，並無違反經驗法則、證據
17 法則及論理法則。上訴意旨主張若派遣人員屬持續性監造
18 者，被上訴人應填報於工程會資訊網路備查，而被上訴人
19 至工程會登錄之義務乃駐地監造之證明方法，原判決卻認
20 該空白表格係當事人「刻意不記載」，其認定事實徒憑臆
21 測而不憑證據，有判決不備理由云云，尚無足採。

- 22 2. 原審雖有向工程會函詢備查事宜，並經該委員會於111年8
23 月14日工程管字第1110022157號函復被上訴人並未將監造
24 單位現場人員資料登錄工程會網站予以備查，然在兩造間
25 究竟為「駐地監造」與「重點監造」乙節，原審已據兩造
26 所簽訂之系爭設計監造契約第2條第2款第3目第2小目既已
27 明文約定上訴人具有駐地監造之義務，此即證明兩造間有
28 駐地監造合意之直接證據。至被上訴人是否有依系爭設計
29 監造契約第2條第2款第3目第2小目約定，對於上訴人就現
30 場監工人員資料提報被上訴人核定後，由被上訴人填報於
31 工程會資訊網路備查之事實，然按備查之目的僅在使主管

01 機關知悉已經過之事實如何，主管機關同意備查，僅屬觀
02 念通知性質，應無礙於上訴人有依約派駐人員留駐現場，
03 持續性監督施工廠商是否依約依圖施工，施工時並在工地
04 執行職務之契約義務。原審憑兩造所簽訂之系爭設計監造
05 契約第2條第2款第3目第2小目之約定，據此認定上訴人有
06 駐地監造義務，而捨棄上訴人透過工程會函文間接反推上
07 訴人僅負重點監造義務之推論過程，原審雖未就此為論
08 駁，然仍係原審對於證據評價後所作成之取捨，上訴人不
09 得僅以原審不採納其證明方法，即認為原審有認定事實不
10 憑證據之違誤，更何況工程會該函文內容，亦不影響上訴
11 人有駐地監造之契約義務。上訴意旨主張原判決就工程會
12 111年9月14日工程管字第1110022157號函復，未說明不採
13 之理由，且系爭設計監造契約價金約152萬元，倘依原判
14 決所認係屬駐地監造而非重點監造，則其價金定非如此低
15 廉，原判決認「上開空白表格」係兩造當事人刻意不記
16 載，違反經驗法則云云，並無可採。

17 (四)公共工程品管制度的落實執行，攸關公共工程品質至鉅。其
18 中屬第二層級之監造單位，係負責品質保證之工作，其扮演
19 著工程品質把關之角色。監造單位於工程施工過程所肩負之
20 職責，除應依相關法令規定辦理必要之監督及檢驗外，亦是
21 工程成敗關鍵因素之一。因此，完善及有效之監造管理制
22 度，無疑是對業主及監造單位最大之保障。依委託監造之精
23 神，受託監造者是代表業主直接監督承造人依約執行，其提
24 昇公共工程品質之效果，與監造人能否落實執行有關。原判
25 決已敘明，依系爭服務招標規範之規定，施作之背桿部分縱
26 然屬於隱蔽部分，上訴人亦應於施工前、中、後及施工完成
27 時需拍攝紀錄照片，則上訴人應無法推諉稱不知有以T型鋼
28 代替H型鋼等情，況上訴人此等主張反可證明其違反駐地監
29 造之契約義務。又依上訴人所提出108年11月11日、同年月2
30 0日、30日抽查紀錄內容（原審卷第67頁至第76頁），全無
31 「背桿為箱櫃重要之支撐支柱」此一抽查項目，上訴人所提

01 出之系爭背桿工程施工照片數幀僅載明拍攝日期、現況抽
02 查、T字型背桿現況抽查或H型背桿現況抽查，無記載是否依
03 圖施作或相關說明，益見上訴人並未執行其監造職務，而此
04 一施工項目對於納骨櫃整體工程至關重大，原審認上訴人未
05 盡監造義務，致系爭工程仍需另行拆卸隱蔽部分，始能發現
06 背桿施作與圖說不符之嚴重施工瑕疵，上訴人有減省勞務工
07 時之情事，自非無據。再者，依上訴人所提出108年11月11
08 日、同年月20日、30日抽查紀錄內容，係針對「櫃體頂部、
09 底部」、「納骨櫃對縫」等其他工項要求宜宅公司予以改
10 善，並無隻字片語提及「背桿為箱櫃重要之支撐支柱」，則
11 被上訴人如何能依上訴人所說之函文要求宜宅公司停工或改
12 善？自難認被上訴人就「T字型背桿代替H型背桿」部分之施
13 作有未盡協力義務之情形。上訴意旨主張原判決所列之缺失
14 均係訴外人宜宅公司所為之施作行為，上訴人分別於108年1
15 1月11、20及30日促請宜宅公司改善，被上訴人當可依上訴
16 人上開函文要求宜宅公司停工或改善，惟被上訴人卻置之不
17 理，顯未盡到定作人之協力義務，原判決有判決不備理由之
18 違誤云云，無非係其個人之主觀一己見解及就原審認定事
19 實、證據取捨之職權行使事項為指摘，自無可採。

20 (五)原判決已敘明上訴人未落實施工現場量測及監造義務，致系
21 爭工程現況與圖說不符，部分走道淨寬未達法定寬度1.2公
22 尺，無法通過消防安全審查，納骨櫃無法啟用；以T字型背
23 桿代替H型背桿以及納骨櫃頂部、底部箱體固定未按圖施作
24 等工項缺失，減少櫃體支撐性，影響櫃體安全，上訴人自有
25 政府採購法第101條第1項第3款「減省勞務」之行為，縱使
26 宜宅公司在納骨櫃頂部、底部箱體增加構造或另行施作，仍
27 無法確保櫃體結構安全及櫃體強度不受影響，凡此均將致契
28 約之目的無法達成，自屬情節重大。再本件單以「裝修及納
29 骨櫃工程」之科目觀之，會計科目金額已達1,178萬6,501元
30 ，占系爭工程總發包工程款1,457萬2,189元之百分之81，顯
31 然宜宅公司違約施作，對於系爭工程之影響已達8成以上，

被上訴人又不同意上訴人以變更設計之方式補救，亦不同意減價收受，益證本件上訴人減省勞務之情節重大等情，核已就上訴人如何符合政府採購法第101條第1項第3款、第4項規定之要件，詳予認定，自與比例原則無違，原判決亦就上訴人在原審之論據，何以不足採取，分別予以指駁，核無違誤，並無應調查之證據未調查及判決理由不備之違背法令情形。上訴意旨主張原審未審酌本件違約之具體情形、違約程度、對公共工程品質及安全之不良影響等一切情狀，遽認上訴人已該當政府採購法第101條第1項第3款「擅自減省工料，情節重大」之要件，有判決不適用法規或適用不當、判決不備理由及違反經驗法則、論理法則云云，核係上訴人以其主觀一己之法律見解，就業經原判決論述不採之事由再予爭執，自無可採。

(六)綜上所述，上訴人之主張均無可採，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 113 年 5 月 16 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 王 碧 芳

法官 許 瑞 助

法官 侯 志 融

法官 鍾 啟 煒

法官 王 俊 雄

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 113 年 5 月 16 日

書記官 張 玉 純