

新聞放大鏡 ②

探討—機關辦理減價驗收

編目：民事法

【新聞案例】^{註1}

為趕桃園機場捷運能在五二〇馬政府卸任前通車，行政院公共工程會十二月行文交通部，建議交通部研議辦理機捷「減價驗收」，並載明「已簽報奉院長毛治國批示儘速辦理」，引發外界質疑政府罔顧安全；行政院發言人孫立群昨表示，工程會是對機捷三月通車作可行性評估，建議請交通部多作因應，因此毛治國批示「請積極妥處」。

行政院前天確已召集高鐵局、桃園大眾捷運公司、桃園市政府交通局等相關單位，討論「減價驗收」可行性，雖然桃捷公司、交通局表達應以安全優先、減少事故並提升服務品質，但行政院仍態度強硬，做出「朝現況通車」的結論，希望更改合約後，三月能如期通車，避免六度跳票。

交通部高鐵局證實，目前確有研擬對機捷採行「減價驗收」，主要是考量包商遲遲無法達成契約要求，考量最大公共利益，因而依採購法及契約，研擬將行車間隔改為六分鐘，通車後再利用夜間休班時間測試，達成三分鐘間隔發車目標，過去北捷也有過類似狀況。若先通車，也會依標準延遲而向丸紅求償，但都「只是研議方案之一」，還未正式提案行政院或經政院核定。

高鐵局表示，目前仍是以「三月通車」作最大努力目標；但高鐵局總工程司鍾維力坦言，目前機捷發車間距最快三分十五秒，台北到桃機需卅七分，都未能達到合約標準（發車間距三分鐘，台北到桃機卅五分），且機捷列車最快僅只有五十八公里，也不合六十公里標準。

有交通部官員評估，即使修改合約降低標準，桃捷公司還得進行三個月營運前模擬演練，三月通車的支票幾已注定跳票，只能寄望最快五月搶通。機捷是否能在五二〇前通車？孫立群表示，他「無法回答」。

桃園市長鄭文燦昨天再度強調，機場捷運儘早通車雖然是多數民眾的期待，但也不能有政治考量，必須在「安全無虞、系統穩定」的前提下作為通車標準，若降

^{註1}引自 2016-01-27 / 自由時報 / 記者黃立翔、鍾麗華、邱奕統。

<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/953185> (最後瀏覽日：2016/02/03)

低標準驗收，機場捷運的時速將從六十公里降到四十五公里，無法達到馬英九總統承諾的「直達車卅五分鐘到達機場」的目標，「機捷」一旦變成「機慢」，對營運競爭性及安全性都會大打折扣。

立委李昆澤說，「減價驗收」即使合法也不能罔顧安全，況且機捷軌道電路、號誌無線電異常等問題還沒完全改善，不能因為想兌現某人政治承諾搶通車。立委蔡其昌也批，機捷原就有合約爭議，降低標準通車，責任歸屬將更紊亂，以後重大工程做不來就降低標準過關，豈能成常態？立院新會期將要求交通部報告。

【爭點提示】

- 一、政府採購法減價收受制度立法沿革
- 二、減價收受之法定要件
- 三、減價計算方式
- 四、減價收受與減帳之區分
- 五、減價收受之權利性質
- 六、機關可否依減價收受規定限制廠商請領款項

【案例解析】

一、政府採購法減價收受制度立法沿革

政府採購法(以下簡稱採購法)減價收受制度係規定於採購法第 72 條，其規定內容與立法理由茲整理如下表。

| 條文內容 | 立法理由 |
|--|---|
| <p>第 72 條 機關辦理驗收時應製作紀錄，由參加人員會同簽認。驗收結果與契約、圖說、貨樣規定不符者，應通知廠商限期改善、拆除、重作、退貨或換貨。其驗收結果不符部分非屬重要，而其他部分能先行使用，並經機關檢討認為確有先行使用之必要者，得經機關首長或其授權人員核准，就其他部分辦理驗收並支付部分價金。</p> <p><u>驗收結果與規定不符，而不妨礙安全及使用需求，亦無減少通常效用或契約預定效用，經機關檢討不必拆換或拆換確有困難者，得於必要</u></p> | <p>一、參照稽察條例第 22 條及審計法施行細則第 64 條之規定。</p> <p>二、第 1 項明定驗收之程序、動作及驗收結果不符契約規定之處置，以避免造成延遲，延誤使用。並規定辦理部分驗收時所應遵循之條件。</p> <p>三、<u>第 2 項規定必要時得就不符部分減價收受之條件，以資一體遵循，並避免浮濫。</u></p> <p>四、隱蔽部分於驗收時無法以肉眼判定，故第 3 項規定於必要時，得實行拆驗或化驗，以確保品質是否符合契約規定。</p> |

時減價收受。其在查核金額以上之採購，應先報經上級機關核准；未達查核金額之採購，應經機關首長或其授權人員核准。

驗收人對工程、財物隱蔽部分，於必要時得拆驗或化驗。

採購法減價收受制度係延續稽查條例及審計法施行細則有關驗收之規定而來。基本上驗收仍須依照契約規範，對於驗收與契約規定不符、但無礙安全及使用需求，亦無減少通常效用或契約預定效用部分，經機關檢討不必拆換或拆換確有困難者，得於必要時減價收受。藉由立法明確規定適用減價收受之條件，相較原審計法施行細則第 64 條僅規定減價收受前提為「其因不得已事由」，更為完備。至於減價收受計算方式，依採購法施行細則第 98 條第 2 項規定，以契約規定為原則，契約未規定者，得就不符項目，依契約價金、市價、額外費用、所受損害或懲罰性違約金等，計算減價金額。^{註2}

二、減價收受之法定構成要件

(一)驗收結果與規定不符

所謂與規定不符，依採購法第 72 條規定，係指「驗收結果與契約、圖說、貨樣規定不符者」。依採購契約要項壹之三規定，光「契約文件」部分，即包括：契約本文、招標文件、投標文件、契約附件等及其變更或補充，以及依契約所提出之履約文件或資料，所以涵蓋之範圍甚廣。從時間點來看，契約解釋、締約時及締約後的規定，均屬契約規定範疇。^{註3}

(二)不妨礙安全及使用需求

所謂「不妨礙安全」，係指對使用者無安全上之顧慮。舉例言之，民法第 494 條構成定作人得解除契約之瑕疵，法院實務見解常以是否影響工程結構體之安全，作為判斷之標準。瑕疵如影響工程結構體安全，則可作為解約之依據。依採購法第 26 條第 1 項規定，「機關辦理公告金額以上之採購，應依功能或效益訂定招標文件。其有國際標準或國家標準者，應從其規定。」故採購法 72 條第 2 項所稱之「不妨礙安全及使用需求」部分，應以本項所稱之「功能或效益」判別之，如有國際標準或國家標準者，應從其規定。^{註4}

註4

註2引自許增如，〈政府採購法減價收受制度之研究〉，國立政治大學法律科際整合研究所碩士論文，98年7月，頁12。

註3引自許增如，前揭註碩士論文，頁55至56。

註4引自許增如，前揭註碩士論文，頁56至58。

(三)無減少通常效用或契約預定效用^{註5}

採購法第 72 條第 2 項所稱：「無減少通常效用或契約預定效用」者，可依民法第 354 條出賣人對於買受人應擔保其物「無減失或減少其通常效用或契約預定效用」解釋之。民法第 492 條亦規定承攬人對於完成之工作，應擔保具備約定之品質，及無減少或減失價值，「或不適於通常或約定使用之瑕疵」。故無論買賣契約或承攬契約，出賣人及承攬人均應擔保其出賣物或完成之工作具備契約預定之效用，如未具備，出賣人或承攬人當負擔保之責，須以修補、減少價金或解除契約等方式，彌補契約當事人所受之損害。採購法第 72 條第 2 項所稱之「無減少」通常效用或契約預定效用，應指驗收雖與約定不符，但不符之程度輕微，不妨礙契約目的及應有之效用。此與承攬人之瑕疵擔保責任相同，即廠商對於機關應保證採購標的具備一般交易觀念上應有之效用。又所謂「效用」非指單純之功能或材料品質而言，倘施工粗糙破壞建築美感，並造成難以回復之缺失，亦難構成得以減價收受之事由。

(四)經機關檢討不必拆換或拆換確有困難^{註6}

採購法第 72 條第 2 項規定：「經機關檢討不必拆換或拆換確有困難」，作為機關得採減價收受條件之一。此條件在工程採購上最常見，民法第 494 條但書甚至規範，「但瑕疵非重要，或所承攬之工作為建築物或其他土地上之工作物者，定作人不得解除契約。」足見建物等不動產解除契約影響甚鉅，倘瑕疵非屬重要，基於承攬契約兩造當事人之利益，亦不得解除契約為宜。但是如果瑕疵有妨礙安全及契約效用之虞者，即使拆換有困難，機關仍不得同意減價收受，否則日後發生使用者安全、或機關財物上之損害時，機關仍須負擔法律及行政上之責任。故本條件加上「經機關檢討」等字，賦予機關審核是否不必拆換之責任及權力，如果日後發生疏失，自當由機關負擔相關責任。

(五)得於必要時

依政府採購法第 72 條第 2 項前段規定：「驗收結果與規定不符，而不妨礙安全及使用需求，亦無減少通常效用或契約預定效用，經機關檢討不必拆換或拆換確有困難者，得於必要時減價收受。」可知是否決定減價收受乃機關之權限。（臺北高等行政法院 99 年度訴字第 572 號判決、97 年度訴字

^{註5}引自許增如，前揭註碩士論文，頁 65。

^{註6}引自許增如，前揭註碩士論文，頁 72。

第 2307 號判決、臺灣桃園地方法院 100 年度訴字第 744 號民事判決參照)。又採購法第 72 條第 2 項所稱「…得於必要時…」，似可援用民法第 226 條第 2 項：「給付一部不能者，若其他部分之履行，於債權人無利益時，債權人得拒絕該部之給付，請求全部不履行之損害賠償」之規定反推之。亦即，不合格之部分，不影響標的全部或其他部分之使用者，機關應得以減價收受之。換言之，所謂機關得於「必要時」採用減價收受，機關擁有最後之裁量權，如不減價收受，機關除可要求廠商限期改善外，亦可以不符契約規範，要求解除契約。^{註7}

三、減價計算方式

採購法施行細則第 98 條規定：「(第 1 項)機關依本法第七十二條第一項辦理部分驗收，其所支付之部分價金，以支付該部分驗收項目者為限，並得視不符部分之情形酌予保留。(第 2 項)機關依本法第七十二條第二項辦理減價收受，其減價計算方式，依契約規定。契約未規定者，得就不符項目，依契約價金、市價、額外費用、所受損害或懲罰性違約金等，計算減價金額。」

依上開規定可知，減價計算方式原則上應依契約規定^{註8}；契約未規定者，得就不符項目，依契約價金、市價^{註9}、額外費用、所受損害或懲罰性違約金等計算減價金額。

四、減價收受與減帳之區分

關於減價收受，依採購法第 72 條第 2 項規定，於驗收結果與規定不符，而不妨礙安全及使用需求，亦無減少通常效用或契約預定效用，經機關檢討不必拆換或拆換確有困難者，得於必要時減價收受，足見該項目縱經減價收受，仍屬未依契約履行之缺失。

^{註7}引自許增如，前揭註碩士論文，頁 74。

^{註8}舉例言之，行政院公共工程委員會於 105 年 1 月 12 日修正發布之「工程採購契約範本」第 4 條(契約價金之調整)第 1 項即明文規定：「驗收結果與規定不符，而不妨礙安全及使用需求，亦無減少通常效用或契約預定效用，經機關檢討不必拆換、更換或拆換、更換確有困難，或不必補交者，得於必要時減價收受。」

□採減價收受者，按不符項目標的之契約價金 % (由機關視需要於招標時載明) 減價，並處以減價金額 % (由機關視需要於招標時載明) 之違約金。但其屬尺寸不符規定者，減價金額得就尺寸差異部分按契約價金比例計算之；屬工料不符規定者，減價金額得按工料差額計算之。減價及違約金之總額，以該項目之契約價金為限。」

^{註9}依市價計算，是計算減價金額是否合理之重要依據。亦常見廠商主張驗收不符與市價價差，較減價額度為低，請求減少減價額度。甚至當驗收雖與契約不符，但給付之品質、價值或效用高於契約規定，實務見解認為是不應減價收受。引自許增如，前揭註 2 碩士論文，頁 133。

至於減帳，則是廠商實際上未施作該約定項目，或是施作之內容與規定不符，而有妨礙安全及使用需求，減少通常效用或契約預定效用之虞，尚無從減價收受者，應屬未依契約履行情節較為嚴重之缺失。(臺北高等行政法院 102 年度訴字第 566 號判決參照)

五、減價收受之權利性質

採購法第 72 條第 2 項規定所稱減價收受之權利，與民法第 359 條^{註10}、第 494 條^{註11}所稱之「請求減少其價金」、「請求減少報酬」同其性質，並非債權之請求權，而係形成權，於被上訴人一方為意思表示時，使上訴人之承攬報酬請求權發生變動(於得主張減價之範圍內消滅)，減價權之行使結果並非另行對上訴人取得債權。(臺灣高等法院臺中分院 99 年度建上字第 85 號民事判決參照)

六、機關可否依減價收受規定限制廠商請領款項

採購法第 72 條第 2 項立法理由載明：「二、第 1 項明定驗收之程序、動作及驗收結果不符契約規定之處置，以避免造成延遲，延誤使用。並規定辦理部分驗收時所應遵循之條件」、「三、第 2 項規定必要時得就不符部分減價收受之條件，以資一體遵循，並避免浮濫」；可知採購法第 72 條第 2 項純係規範政府機關內部就驗收不符規定但不妨礙安全及使用需求之作業程序，顯非針對採購契約相對人請領工程款所設限制，否則契約相對人可能因採購機關內部作業程序而影響其工程款權益；應非立法本旨。(臺灣高等法院 102 年度上字第 793 號民事判決)

^{註10}民法第 359 條規定：「買賣因物有瑕疵，而出賣人依前五條之規定，應負擔保之責者，買受人得解除其契約或請求減少其價金。但依情形，解除契約顯失公平者，買受人僅得請求減少價金。」

^{註11}民法第 494 條規定：「承攬人不於前條第一項所定期限內修補瑕疵，或依前條第三項之規定拒絕修補或其瑕疵不能修補者，定作人得解除契約或請求減少報酬。但瑕疵非重要，或所承攬之工作為建築物或其他土地上之工作物者，定作人不得解除契約。」