

苗栗縣政府「廉能電栗」廉政平臺

第二次聯繫會議會議紀錄

時間：111 年 10 月 12 日上午 10 時

主席：徐參議榮隆

出席人員：如后附簽到單

記錄：廖真緻

壹、主席致詞

苗栗地檢劉主任檢察官、銓律國際法律事務所龔君彥律師、政風處陳副處長及各校與會代表大家好，感謝各位百忙中撥冗參加本府「廉能電栗」廉政平臺第二次聯繫會議。

「廉能電栗」廉政平臺，是由本府主辦的一個跨域合作平臺，是結合檢察、廉政、中央及地方行政機關，共同研商解決問題的一種機制。此外，也與臺灣苗栗地方檢察署合作，強化通報機制，阻斷勒索或索賄發生的可能性，作為公私部門的後盾，維護廠商合理的權益，並且協助創造乾淨、透明、正向發展的綠能產業環境。

教育部為推動班班有冷氣的政策，責請各直轄市、縣(市)政府教育(局)處，督導學校辦理校舍屋頂設置太陽光電發電設備租賃。為使契約順利執行，今天政風處特別辦理此次聯繫會議，邀請專業素養及業界評價相當高、且長期與公務機關有合作經驗的龔君彥律師授課；並由教育處協助彙整各校的疑義，借重律師專業為各位解惑。

最後，再次感謝苗栗地檢署、律師及各校代表出席本次會議，也希望這次的會議對各位有所幫助，謝謝。

貳、前次會議列管事項

列管事項：調整 2 公頃以下光電案場專業審查委員組成比例：參酌專家、廠商、主任檢察官及政風處之建議，檢討審查機制，增加專業委員之多元性。

辦理情形：

一、本府工商發展處於 111 年 8 月 1 日簽奉縣長核准，委員組成修訂

為：

(一)府內審查委員：計5位，擬由相關業務單位副主管以上（水利處、農業處、地政處、環保局及工商發展處）組成。

(二)專家學者：計5位，遴選：

1. 水土保持專家學者1名。
2. 環境保護專家學者1名。
3. 電機設備專家學者1名。
4. 生態保育專家學者2名。

二、本案於111年10月14日由工商發展處召開「太陽能興辦事業計畫審查機制」會議討論。

主席裁示：解除列管。

參、提案討論

一、未依「標租須知」規定期限辦理簽約：

說明：依本次統一招標之「標租須知」規定，廠商應於「決標後20日完成簽約」，本次統一招標案件均於3月31日前決標，惟多數學校簽約日期為4月20日後，廠商未依「標租須知」規定辦理。

律師建議：

公版契約未訂有決標後簽約期限之相關罰則，爰無法進行積極處理。

另就承諾施作容量未達契約規範，履約保證金為全數或按未施作比例不予發還一節：於公版合約中，似未提及依比例扣抵，倘各群或各校契約未另訂相關規範，則履約保證金應全數不予發還。

二、契約期程起算始日標準不一：

說明：本案「標租須知」規範上開期程起算日期為「決標之日」，部分契約起算日期為「簽約之日」或「公證之日」。

因本案採「統一招標、個別簽約」模式辦理，決標日期110年3月與簽約或公證日期110年6月至8月相差多達數月，以「決標」或「簽約」起算之期日差距甚大，衍生諸多履約爭議並影響機關權益。

律師建議：

(一)契約及相關文件之衝突：

當契約內文、標的清單、圖說等各式文件之規定產生衝突，一般會訂定適用之優先順序。本案公版契約敘明，契約本文與附件規範有所衝突時，以本文為主。另公版契約第 24 條第 2 項亦規定：「本契約及其附件構成甲、乙雙方當事人之完整契約，並取代雙方先前以書面或口頭明示或暗示所為一切關於本契約之涵意。」其意旨係以契約本文為主，其他之口頭承諾或是相關文件記錄皆由契約本文取代。

(二) 契約條文之衝突：

1. 租賃範圍：決標日和訂約日差距甚大，產生的效果是發動和解除、終止契約的權利，以及罰款之計算。就個人解讀，須視(契約第 2 條第 3 項)420 天係屬租賃範圍或租賃條件；倘涉契約最核心之權利義務，則為租賃條件；就租賃範圍和租賃條件兩者產生之衝突，應以租賃條件為準。
2. 違約金規範：不同的標題規範不同事宜。違約罰金係特定條件下有未盡事宜之處罰，無論是 3 個月、6 個月、9 個月及 14 個月，為各異之起算期，實無衝突。

三、履約保證金繳納方式影響出租機關權益：

說明：本案租賃契約期間皆為 9 年 11 個月，雖學校依契約向廠商收取履約保證金，部分廠商以「銀行書面連帶保證」繳納，惟銀行連帶保證書期限僅 5 年，到期前必須由廠商向銀行申請展延，倘廠商後續經營不善或漏未申請展延，恐使出租機關權益受損。

另廠商有違約情形，出租機關無法對「銀行書面連帶保證」形式之履約保證金逕行扣罰，僅能行文請廠商另行繳納。

律師建議：

- (一) 銀行連帶保證為對機關為較不利之保證形式，銀行不會提供長期限之保證書面，廠商亦可能不願意申請展延，機關僅得採正常法律程序(求償)，建議爾後儘量不要採取這種方式。
- (二) 倘契約經過公證，且內有逕付強制執行條款，則可省去訟訴困擾。公證基本目的有三：一為確認雙方當事人身分；二為確認權利義務，未發生強暴、脅迫等意識表示不自由的狀況；三為逕送強制執行條款，且要清楚說明其範圍，例如合約內文相關的金錢給付及懲罰性

違約金等。

另仍建議要履行催告程序，例如存證信函或發函要求限期改善，廠商未改善即可進行法律程序，先是處理支付命令，倘遭廠商提出異議，就進入訴訟。

倘在政策決定上確定欲向廠商求償，須取得執行名義後始得強制執行，公證本身即為執行名義；惟公證若不夠嚴謹，就要重新依照法律路徑(支付命令或判決)去取得執行名義。

四、契約名詞定義不明確：

說明：契約第 10 條規定「於決標之日起算六個月內完成申請再生能源發電設備同意備案並行文送達至甲方完成核備。」廠商遞送申請文件至縣府審查，審查作業完成後由縣府核發同意備案公文，所謂「完成申請」之日應以廠商提送申請文件日期為準；或以縣府核發同意備案函日期為準，涉有疑義。

因「再生能源發電設備設置管理辦法」無規定作業期程，廠商提送申請文件後確實無法確認同意備案日期，故廠商以此爭執應以發文申請日期為準，不應以再生能源同意備查函日期為準，校方皆無法反駁。

律師建議：

契約第 10 條討論的是逾期違約金及懲罰性違約金之收取和計算方式。以公版契約第 10 條第 1 項第 2 款規定：「於決標之日起算六個月內完成申請再生能源發電設備同意備案並行文送達至甲方完成核備」本條內文所提到的要件皆須完備，「並」是併存的意思，而非擇一；爰就文義而言，須完成申請、取得同意備案後送至甲方核備，始得免於本條款之處罰。

五、未依契約辦理施工及驗收程序：

說明：契約雖有規定「太陽光電發電設備規格及要求」包含：太陽光電模組、支撐架與連結組件設計、支撐架金屬基材耐腐蝕性能、檢驗文件等，亦有規定施工前應將資料送學校核備，惟部分學校未與廠商確認後即由廠商進行施工，亦無廠商竣工及相關驗收紀錄。

律師建議：

(一)契約明文規定設備要求，且相關文件應函報學校備查。倘雙方忽略備查程序，至少目前要亡羊補牢；雖依契約規定可發動終止，但這

為最後手段。基於學校立場，仍應請廠商補送文件備查，而非放任。

(二)有關違約金是否連續開罰及上限 1 節，一般工程合約有上限規定，本案公版合約中未範定上限，甲方應依職責按契約執行按日開罰。惟到法院程序中，法院可能依職權或依被告抗辯酌減。

(三)另新冠肺炎疫情造成缺工缺料的問題，是否真屬不可預見。即使就個人立場認為不可預見，但從訴訟攻防來看，校方應考量在廠商類此主張下，有無其他替代方案，並請廠商說明因果關係。此外，亦應考量在苗栗地區的其他同業是否也因此無法施作。

六、漏水所造成財物損失之賠償責任歸屬：

說明：本案契約雖有規定漏水施工應由廠商(乙方)負擔修繕責任或費用(須由第三方：技師公會等鑑定證明為廠商施工責任)，惟契約仍有漏洞：漏水所衍生之財物損失等未明訂賠償責任。

律師建議：

公正第三方涉及舉證責任之分配(契約第 2 條第 7 項)。依校方或府方立場，舉證責任當然是乙方；惟某些特定事由，舉證責任歸屬不在乙方。公正第三方的定義係指土木技師公會、結構技師公會或建築師公會等相關專門技術職業公會擔任，具嚴格的要件(契約第 2 條第 7 項第 3 款)。反之，倘合約未特別規定，漏水的施作或預防實為廠商責任，爰其未妥處所衍生的損害賠償，雖契約未明訂，但就法律解釋上即為債務不履行的損害賠償，當然由廠商負責。

七、決標附帶條件與契約規定不一致：

說明：部分群組決標議價條件訂有：廠商承諾「贈送」光電球場及光電車棚(預估設置容量已納入投、決標容量)給予該群組所有簽約學校，如經廠商評估後無法設置，短少容量以(新臺幣，以下同)400 元/Kwp 計價折算一次性回饋現金給簽約學校，衍生履約問題如下：

(一) 廠商依承諾施作衍生問題：本標租案租賃標的為屋頂型光電發電設備，光電球場及車棚等地面型光電發電設備造價成本較高於屋頂型，議約時雙方並無針對球場與車棚部分另訂回饋金，雖依教育處指示車棚與球場回饋金費率應比照屋頂型費率，惟簽約機關為各校而非教育處，此會議決定對契約內容有無實質拘束力?或只要車棚與球場容量已納入契約容量校方均得以要求廠商比照屋頂型

費率繳納回饋金？

- (二) 廠商無法施作衍生問題：契約已明訂廠商無法施作承諾設置容量違約金計算標準 4000 元/kwp，決標時議定光電球場與車棚違約金為 400 元/kwp，兩者具有不同約定。依據契約 24 條：「租賃契約之解釋及管轄法院」(一)「...本契約附件為本契約內容之一部分，與本契約具有相同之效力，二者如有不同約定者，以本契約為準」，簽約學校是否得據本規定主張決標議價條件為無效，以 4000 元/Kwp 計算違約金？

律師建議：

契約著重的是雙方當事人，府方雖有指導原則，但簽約主體為學校；即使教育處有公版契約，實際執行仍要檢視個別合約內容。

廠商說(風雨球場及車棚)是贈送，回饋金和容量如何收取及計算？倘將地面型的球場及車棚之容量計算進來，始得符合契約標準設備容量，回饋金當然要包括在內。倘為廠商贈送，且合約設備容量只有屋頂型的，亦無收取回饋金的道理。回歸整個合約架構，贈送應從租賃範圍處理，合約內的標的或清單等應包括贈送容量，始得明確。

就本案而言，回饋之風雨球場及車棚於附件中規範，又契約本文(第 8 條第 5 項)直接範定依附件執行，爰無衝突。至於附件決議提及每千瓦 400 元為回饋金，並非違約金，因此違約金計算仍回到契約本文規定為每千瓦 4,000 元。

八、終止租賃契約條件之認定：

說明：依契約第 13 條「終止租賃契約」第 1 項規定：「有下列情形之一者，甲方得逕行終止契約」之第 9 款「其他違反本租賃契約規定事項者」，為終止契約條件之一，未提及需要第三方認定與是否可歸責於廠商，校方如何自行認定?(例如：未達契約設置容量、未依規定辦理保險、未先提報圖說報甲方核備等)

律師建議：

就訂約學校立場而言，在第 13 條(終止)會盡可能規範完備，俾保障校方。例如從第 1 項第 1 款規定「乙方未依本契約第五、六條規定辦理，經甲方定相當期限，催告乙方改善，而逾期未改善時者，甲方立即終止租約。」即可清楚得知，未依契約第 5 條及第 6 條辦理須經催告程序；

惟第 1 項文字又為「有下列情形之一者，甲方得逕行終止契約：」意即不經催告即可，與第 1 款要相當期限催告產生矛盾。爰仍建議先予催告，避免爭議。

此外，第 1 項第 2 款規定：「回饋金繳納期限屆至而仍未繳納回饋金，經甲方連續催告三次仍未履行者或逾期繳納回饋金次數，於租期內累計達三次者。」另第 9 款規定：「其他違反本租賃契約規定事項者。」意為契約提及廠商應作為而未達成的事項，即為違反契約規定，例如：未達到設置容量、未辦理保險、未提報圖說供甲方核備等，倘經校方限期改善而未完成，即得終止租約。惟終止契約仍須考量情節重大程度，倘情事沒那麼重大，不一定要採取終止或解除契約的最後手段。

九、金錢請求權

說明：校方行文通知廠商繳納違約金、賠償損失等，如經催告廠商仍未回復，學校有無聲請強制執行之權利？

律師建議：

倘公證書有逕送強制執行的條款，即可不提起訴訟或聲請支付命令。倘無類此條款，僅得回歸法律程序。

十、其他提問

(一) 啟文國小：倘廠商不繳納罰金或逾期違約金，可直接發文給連帶保證銀行嗎？亦或逕送強制執行處執行？

律師建議：

先沒收履約保證金後尚須處逾期違約金，可同時函知廠商及連帶保證銀行繳納，廠商未履行，再向銀行請求。

(二) 啟文國小：廠商於得標後，今(111)年 5 月始告知教育處，因遮蔭效果等無法履行契約。依照經濟部能源局函釋，有關建築物安全，應有建築師公會、土木技師公會及結構技師公會等認證；惟廠商僅提出一電機業者佐證說明該標的建物不宜施作，本校業依契約第 10 條第 2 項行文 2 次催告改善。本校問題如下：

1. 廠商經催告後未回覆也未說明，在履約保證金沒收後，懲罰性違約金可否求償？是計算到目前的日期，還是廠商表示本校標的建物不宜施作當天？
2. 廠商請電機業者出具案場不宜施作之證明，學校可否採認？畢竟

投標前廠商有實地勘查，本校施作基地亦未改變任何樣態。倘太為廠商著想，恐涉圖利問題；學校雖沒有寸土不讓，但仍有堅守之底線，究竟能否逕行處置？

3. 廠商表示 5 月有與縣府開會，但僅以 LINE 與本校總務主任聯繫，LINE 截圖應不可作為會議資料？

律師建議：

1. 如前所述，比照場址漏水，應找專業技師認定；廠商找同業出具證明，理當不應認可，只能請廠商進行協商。另在催告時要敘明清楚，沒收履約保證金及違約金計算迄今之金額為何，倘有意見就應書面回覆。在文書上至少要有攻防，倘廠商文書上不攻防也不出席會議，即得進入法院程序。
2. LINE 僅為溝通媒介，非屬正式會議；惟目前 LINE 在法院上易成為證據，爰溝通過程要慎重，倘內容涉自我退讓或自我歸責，會有負面影響。
3. 走到訴訟程序，須檢視契約第 10 條第 2 項規定之每一要件是否都有符合，包含限期改善期間之合理性、落實催告程序、廠商經催告未改善等。另可同步去文廠商終止契約，並沒收履約保證金。
4. 此外，沒收履約保證金是一件事，合約的設計尚有懲罰性違約金，且無上限。惟進入法院審理時應有心理準備，可能會被酌減，法院也許會詢問學校實際受到哪些損害，有時難以舉證，但校方要預想如何說服法院。又懲罰性違約金並非沒有損害就沒有懲罰，法院裁量不大可能酌減至 0 元，會審酌工程進度、損害舉證情形等。
5. 對學校而言，目前做法即是告知限期改善(催告程序)，否則保證金將被沒收，接著發函請求違約金，有請求的動作才表示學校有行使權利。

- (三) 大山國小：學校目前有既設車庫，廠商於契約敘明將在車庫上設置太陽能板，且另建置機車棚及其上方太陽能板作為回饋項目。既設車庫的太陽能板屬回饋項目嗎？又機車棚尚未施作，其為回饋項目抑或契約應盡義務？而懲罰性違約金之計算是到廠商竣工為止嗎？教育處補充說明：部分學校於簽約時以整棟校舍為主要施作範圍，

搭配契約第 5 條規定，倘不得施作時，廠商可在學校其他範圍另找一處施作，爰契約並無另指定施作某特定建物、車棚或停車場，但契約所訂施作容量應含括車棚或風雨球場。

大山國小：群長學校發包的清單確如教育處所述，將整個校舍的屋頂面積皆納入清單；而後本校與廠商簽約時，始由廠商決定施作範圍，爰本校簽約所訂的 49.83 平方公尺施作範圍即含括屋頂和機車棚。

律師建議：

1. 首先應回到契約確認，風雨球場或停車棚是在契約本文裡面的租賃範圍或清單裡，例如不動產現況、設置現場、設置現況、設置面積等，倘為前述內容，則為契約本文第 2 條的租賃範圍。
2. 公版契約標題皆以設置屋頂型太陽光電設備為主，惟檢視契約本文似含括地面型設備；本文是最重要的，規範了雙方的權利和義務。剛聽同仁解釋，校舍都含在契約裡面，所以清單皆為可施作範圍，理論上無論校舍屋頂、球場及停車棚，都能設置太陽能光電板；但最後會有一個議定的範圍，設置面積為屋頂、球場及停車棚的面積加總。
3. 從 49.83 平方公尺推算施作範圍，雖然契約標題為屋頂，但真正的合約內容則是整個校舍，在經過雙方議定或確認後，真正權利義務是落在這個面積，廠商應以清單上的面積施作。因此，廠商應盡義務未盡，校方即能終止契約、沒收保證金及計算違約金等。

(四) 信德國小：目前廠商不願意施作光電球場，係因回饋金過高，成本無法負荷。廠商盼透過協商調降回饋金比例始願意施作，校方可否接受？

律師建議：

回到契約本文及附件，倘將屋頂及停車棚列為合約範圍，就是廠商應完成的工作；有未盡事宜，即衍生保證金及違約罰金的問題。是否有其他替代方案或協商的可能性呢？理論上投標前廠商已檢視過相關文件，亦經評估後才決定投標，那是廠商自己的選擇，簽約當下即應以承諾的屋頂加上車棚或是屋頂加上風雨球場來完成設備容量。

至於回饋金協商一節涉全縣政策，個別協商之後是否會產生連鎖效

應或衍生更多困擾，須先取得上級機關及大家的共識。

- (五) 新興國小：本校為群長學校，當時與廠商簽訂母約，其規範施作容量為 2,460 千瓦，廠商亦有繳納履約保證金；在廠商與各校簽完子約及繳納予各校履約保證金後，廠商即向母約(群長)學校要退還履約保證金。惟本校發現子約加總容量與母約落差甚大，目前廠商要求退還履約保證金 960 萬，學校應按已施作比例退還或是全額不予發還？

律師建議：

倘返還(母約)履約保證金的 2 個前提，為分別與各子校簽約及繳納履約保證金，就應依廠商的請求而返還；惟契約內文應有其他條文載明履約保證金不予發還的條件，或是違約不返還的規定。爰應回到契約檢視內文，未達合約所訂總容量，搭配概括條款及其他違反規定的條款，即構成不發還或沒收履約保證金的條件。至全部或按比例發還，從契約精神來看，沒做到應有容量即不予返還；倘已完成比例很高，情理上可酌予調整，但倘未完成比例很少卻相當關鍵，仍可全額沒收，爰要衡酌實際情形。

- (六) 公館國小：廠商第一次於活動中心施作鑽孔，即造成漏水問題，校方要求停工並優先處理漏水問題，約花費一至兩個月時間。現階段施工已逾契約所訂 14 個月期限，得否以處理漏水作為展延工期理由？

律師建議：

無論是漏水的預防或修補，皆為廠商責任，爰可歸責於廠商的部分，實難同意展延工期。

- (七) 永貞國小：廠商目前因光電球場或停車場成本較高，欲調整回饋金比例而不願施作；校方告知廠商先發函停工，廠商僅來信說明以往皆與縣府討論，爰要求停工起始點回溯至(今年)五月，這樣的計算是否合理？又廠商不願續予施作，如何儘早結案或終止契約，讓學校得以在下年度重新招標？

律師建議：

一種作法是維持現狀，但依權責校方須沒收履約保證金及持續計罰違約金。倘校方無法催促廠商完工，另一解決方式即為退場；依契約

(第 2 條第 3 項)規定「乙方應於訂約日期 000 日曆天內設置完成標租系統設置容量，期滿後未設置完成及併聯之建築物，乙方不得主張繼續施作，對於租賃標的清單內未設置太陽光電發電設備之建物屋頂，使用權歸還甲方。」廠商要歸還、清空，而在公版契約中亦提及所有權歸屬和拆除問題。爰未達到設備容量或是未設置，目前就是終止合約；所謂的真正結案，即為終止或解除合約。

- (八) 建中國小：本校目前施工完竣且併聯發電，惟實際施作容量與契約仍有些微差距，廠商表示學校場地已無法施作，當前狀況是否已屬竣工？又本校除一次性的罰款，逾期違約金是持續計算 10(9 年 11 個月)年嗎？

律師建議：

假設目前完工程度 99.9%，回饋金亦如實支付，雖為未完工狀態，但在義務皆有履行的情況下，小部分的容量差距並未造成危害。從私人角度建議採彈性作為，可至法院申請調解，或許違約金可調解為一固定數額，惟調解前建議先知會上級機關。

- (九) 新埔國小：本校目前設置容量亦有短少問題，惟學校建物無使用執照及雜照，廠商認為此處不可歸責他，不願意繼續施作；歷經多次會議，廠商態度反覆。

律師建議：

契約提及的第三方公正單位主要在規範漏水，倘有其他替代方案，須先確認是否違背法令後，建議應由學校負責出具經土木技師、結構技師等專業確認安全無虞之證明。

肆、策進建議

劉主任檢察官偉誠

聽取龔律師的課程獲益良多。方才數名先進提到學校在與廠商協商或溝通過程中，倘作出可能的退讓，是否涉及刑事責任？圖利罪有一重要的構成要件即違背法令，合約規定一般不被認為是法律，原則上不生圖利問題。

就律師提到觀點，在座經辦的是國家重要任務，有一致的默契或是處理方式是必要的。站在校方的立場希望儘速處理工程履約問題，簽約的權利義務主體是學校和廠商；但倘違背或偏離教育處或國家對類此議題的基本方針，內部是否會

提出檢討，端視主管機關的智慧。

民事爭議上如律師所述為技術性問題，剛校長提到只希望工程儘快完工，但原廠商也可能主張校方的終止是違法的，學校仍會面臨一定的法律風險；種種情形都是在公部門要考量的。

伍、主席結語

感謝劉主任檢察官跟龔律師。公務員在依法行政過程中，常會考量是否涉及圖利；倘有此疑慮，縣府政風單位也具相關經驗可以幫大家初步篩選，讓大家比較可以放手去做。倘要興利就難免被認為有圖利的風險，最穩當的方式是請教縣府的法制科、消保官、政風處等，而政策面則由教育處協助；學校把相關的問題呈報給縣府，各單位皆會協助大家完成興利作為。今天代表縣政府感謝劉主任檢察官跟龔律師，謝謝政風處規劃聯繫會議，今天的聯繫會議在整個公務部門是難能可貴的，未來在施政上將獲得相當大的助益，也謝謝大家的蒞臨。

陸、散會：12 時 10 分。