

「○○○工程」履約爭執事項政府採購諮詢會議紀錄

壹、時間：114 年 12 月 26 日(星期五)下午 2 時 30 分

貳、地點：本會第 2 會議室

參、主席：陳副主任委員兼召集人為祥

紀錄：張瓊云

肆、出(列)席人員：(詳會議簽到表)

伍、會議緣由：

一、依本會訂定「行政院公共工程委員會政府採購諮詢小組設置要點」，其目的係就廠商與機關於履約階段因契約條款認知歧異之問題，經雙方協調未能達成協議，有立即解決需要者，予以協助釐清解決。惟對於法規已有既定處理機制之爭議或涉違反契約約定情事者，仍應回歸各該法規或約定處理。

二、○○○公司(以下簡稱申請人)承攬○○○機關(以下簡稱他造當事人)「○○○工程」(下稱系爭工程)，依上開要點向本會申請採購諮詢，其諮詢事項略為：

(一)背景摘要：○○○公司於 112 年 12 月 18 日開始系爭工程保冷工程之超低溫管線特殊保冷施作，原使用之 PIR (Polyisocyanurate，聚異三聚氰酸酯) 保冷材料(以下簡稱 PIR 材料)，因外界質疑其含有管制物質氟氯烴，○○○機關於 113 年施作過程中要求○○○公司拆除並全面更換為不含氟氯烴之 PIR 材料產品，目前已全面更換完成。

(二)請求諮詢事項：○○○公司於系爭工程原所使用之 PIR 材料是否符合系爭契約附件機關需求書第 4.2 條所載符合我國相關法令要求之約定，及倘若 114 年 10 月 13 日環境部修正發布之「氟氯烴管理辦法」溯及適用於系爭工程施作時，致使原 PIR 材料不得使用而拆除更換所生之額外費用，○○○公司應得依系爭契約第 4 條第(六)款第 1 目及同條第(七)款約定請求調整契約價金。

三、為協助契約雙方解決認知見解歧異，召開本次會議。

陸、諮詢建議：

一、本案主要爭點為申請人於系爭工程使用之保冷材料 PIR 是否屬環保法令管制進口之物質？他造當事人能否以其違反相關環保

法令要求申請人自費全面更換？上開爭點涉環境部訂頒之氟氯烴消費量管理辦法(114年10月13日更名為氟氯烴管理辦法)，該辦法自92年訂定，迄今歷經96年、98年、103年、106年、108年、114年共六次修正（以下以修正年度版本稱之），對於氟氯烴之定義為何、其定義是否包括存在於產品內之氟氯烴、製程使用或內含氟氯烴之產品是否管制輸入、違反管制規定而輸入之法律效果為何等等，歷次修正變革如下：

（一）氟氯烴之定義為何、其定義是否包括存在於產品內之氟氯烴

1. 92年版第2條第1款原規定「氟氯烴：指蒙特婁議定書列管化學物質附件C第一類並經中央主管機關公告者，其包括單獨存在或存在於混合物內之物質，且應涵蓋運輸或貯存容器內之氟氯烴或其混合物。但產品內含有之氟氯烴或混合物，不在此限。」將產品內含有之氟氯烴或混合物排除於氟氯烴定義之外。
2. 96年版第2條第1款修正為「氟氯烴：指蒙特婁議定書列管化學物質附件C第一類並經中央主管機關公告者，包括化合物或其混合物。」將92年版之但書（即產品內含有之氟氯烴或混合物）刪除，擴及所有化合物及其混合物，修正理由僅稱文字修正，未解釋刪除92年版但書之理由，除可能化合物即涵括產品外，另對照96年版同時增訂第7條，禁止含有氟氯烴HCFC-141b電冰箱之輸入，顯見第2條第1款之修正，與第7條增訂管制含氟氯烴電冰箱輸入，有相當之關聯，則「產品內含有之氟氯烴」與「含有氟氯烴之產品」二概念似具關聯性、連動性及一致性。
3. 98年版第2條第1款修正為「氟氯烴：指蒙特婁議定書列管化學物質附件C第一類物質，並經中央主管機關公告者，包括原生、回收或再生形態之化合物或混合物。但不包含存在於產品（不含具運輸與貯存功能之容器）

內之物質。」回復 92 年版之但書，並將前段「應涵蓋運輸或貯存容器內之氟氯烴或其混合物」移至但書改用「(不含具運輸與貯存功能之容器)」之方式呈現，修正理由並明載係「依蒙特婁議定書對列管物質之定義，排除產品內所含氟氯烴之管制」，因「產品內含有之氟氯烴」與「含有氟氯烴之產品」二概念具關聯性、連動性及一致性，已如前述，前者既然排除管制，後者亦應解除進口管制，否則如何達成第 2 條第 1 款之修正目的與一致性？詎 98 年版反而修正第 7 條，將禁止輸入之範圍擴及所有製程使用或內含氟氯烴之產品，似有矛盾，惟修正說明未有任何解釋。

4. 103 年版、106 年版及 108 年版均維持 98 年版之規定。
5. 114 年版第 2 條第 1 款修正為「氟氯烴：指蒙特婁議定書列管化學物質附件 C 第一類並經中央主管機關公告者，包括原生、回收或再生形態之化合物或混合物。」並增訂第 2 款「含氟氯烴產品或設備：指內含前款氟氯烴之商品、組件及含該組件之系統。

(二) 製程使用或內含氟氯烴之產品是否管制輸入、違反管制規定而輸入之法律效果

1. 92 年版未禁止含氟氯烴產品之輸入，亦無處罰規定。
2. 96 年版增訂第 7 條禁止含氟氯烴電冰箱之輸入，並於第 23 條規定違反者依空氣污染防制法第 59 條處罰。
3. 98 年版修正第 7 條規定「前條規定之管制用途停止核配時程起，製程使用或內含前條管制之氟氯烴種類之產品與設備亦禁止輸入。」擴大管制對象，此與 98 年版同步修正第 2 條第 1 款有關氟氯烴之定義「排除產品內所含氟氯烴之管制」，二者存有矛盾，詳如一、(一)、3。對於違法之行為人，依第 24 條第 2 項規定，係依空氣污染防法第 59 條第 2 項處以「六個月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下

罰金。」之刑責，至於已輸入之產品如何處置，則未有任何規定。

4. 103 年版第 7 條第 1 項修正為「前條規定之管制用途停止核配時程起，製程使用或內含前條管制之氟氯烴種類之產品與設備未經許可，禁止輸入。」改採許可制，並修正第 24 條，將原條文第 2 項有關違反第 7 條之處罰規定刪除，惟修正理由僅稱「本法第五十九條已載明違反本辦法之罰則，爰刪除原條文第一項所列處罰規定。」對於刪除原條文第 2 項之理由，則未有任何說明，究係除罪化，或其他考量，不得而知。此外，對於輸入之產品如何處置，亦無任何規定。

5. 106 年版及 108 年版均維持 103 年版之規定。

6. 114 年版第 19 條修正為「含氟氯烴產品或設備未經許可，禁止輸入。」除將製程使用氟氯烴之產品解除管制外，對於違反管制規定者，依第 20 條規定，其尚未通關放行者，應於關稅法規定之期限內，辦理退運，未及辦理退運並經沒入者，應以回收、再精製、回用、暫存、變賣、銷毀或其他適當方式處理，處置費用並由行為人負擔，此外，不再適用空氣污染防治法有關刑責之規定。

二、依照司法院大法官會議釋字第 394 號解釋，對於人民違反行政法上義務之行為科處裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及法律效果，應由法律定之。若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符憲法第 23 條以法律限制人民權利之意旨。系爭辦法自訂定以來歷經六次修正，對於氟氯烴之定義為何、其定義是否包括存在於產品內之氟氯烴、製程使用或內含氟氯烴之產品是否管制輸入、違反管制規定而輸入之法律效果為何等，均一再變異，即使對氟氯烴採相同定義，對於含氟氯烴產品是否管制輸入，亦有不限制、全面禁止、許可制等不同管制方法，對於違反管制規定而輸入者，法律效果亦不相同，

其複雜程度，非一般人依一般智識可得理解，且上述各項規定，相互間存有諸多矛盾，並存有不同解釋之空間，以上詳如一、(一)及(二)，顯不符合明確性原則。

三、系爭工程採購案於 109 年 2 月決標，申請人於 112 年 12 月開始使用系爭保冷材料施作超低溫管線特殊保冷工程，至 113 年 11 月他造當事人通知要求拆換保冷材料，114 年 2 月更換完成，上述期間製程使用或內含氟氯烴產品是否管制進口？若有，違反管制的效果為何？自應適用系爭辦法 108 年版之規定，復因「產品內含有之氟氯烴」與「含有氟氯烴之產品」二概念具關聯性、連動性及一致性，已如前述，自應一併觀察。經查 108 年第 2 條第 1 款有關氟氯烴之定義係沿用 98 年版之修正，該次修正將存在於產品內之氟氯烴排除於氟氯烴定義之外，修正理由並明載「依蒙特婁議定書對列管物質之定義，排除產品內所含氟氯烴之管制」，則「含有氟氯烴之產品」，亦不應管制輸入，否則如何達成「排除產品內所含氟氯烴之管制」之修法目的？此由 92 年版對於氟氯烴之定義與 98 年版幾乎完全相同，而 92 年版對於含氟氯烴產品並未管制進口，顯見此為合理解釋。詎 98 年版第 7 條卻全面禁止製程使用或內含氟氯烴產品之輸入，103 年版第 7 條修正為許可輸入制，並為 106 年版及 108 年版所維持，此與 98 年版第 2 條第 1 款（為 106 年版及 108 年版所維持）之修正內容及理由，二者顯有矛盾，且存有不同解釋之空間，不符明確性原則，難以期待人民能明辨差異，精準遵循。

四、本案保冷材料 PIR，應為製程使用氟氯烴為發泡劑，以工程角度而言，一旦完成製造，氟氯烴於製程中理應氣化，不會被包含於 PIR 產品內部，縱使保冷材料 PIR 殘留少量氟氯烴氣體，是否仍認定為內含氟氯烴產品？有待專業評估，此外，114 年版第 19 條將製程使用氟氯烴產品排除管制，似亦認為單純製程使用氟氯烴尚不構成應予管制輸入之理由，他造當事人自難僅因媒體報導，遽認系爭材料有違反法令之情事，宜由雙方審慎釐清相關事實與證據。

五、因法規不明確衍生之解釋不確定性，其不利益不應由廠商單方承擔，況依 103 年版修正第 24 條，將原條文第 2 項有關違反第 7 條之處罰規定刪除，並維持至 108 年版，換言之，依行為當時有效 108 年版規定，對於違反第 7 條之行為人，除已刪除原有依母法有開刑責處罰之規定外（詳如一、(二)、4），對於輸入之產品亦無得沒收、要求回收或銷毀等處分，他造當事人能否據以要求申請人更換，不無疑問；如後續基於公共利益或環境保護考量，而要求更換材料，因而增加之成本能否全部由申請人承擔，亦非無疑，應由兩造依合約之規定，依公平誠信原則協議處理。

柒、○○○機關發言摘要：

- 一、系爭PIR材料最初係因檢驗結果未符契約約定之物化性質要求，經品管及監造程序判定不合格，於 113 年 8 月初即通知○○○公司拆除更換，該處置與是否含氟氯烴無直接關聯。
- 二、嗣因外界及立法委員質疑材料含氟氯烴，○○○機關曾就相關法規向環境部大氣司以電話方式諮詢，承辦人員回覆依 108 年管理辦法第 7 條，該批材料屬禁止使用，爰於 113 年 10 月 1 日函請廠商辦理退運。

捌、○○○公司發言摘要：

- 一、本案後續將進行調解，本次會議欲先釐清相關法規適用及解釋爭點，以預防未來調解以此爭點模糊爭點。
- 二、○○○機關來文要求辦理系爭 PIR 材料拆除更換及退運，尚提及氟氯烴管理辦法相關規定，致○○○公司對法規適用仍存疑義。

玖、專家學者發言摘要及書面意見摘要：

- 一、○○○委員：114 年氟氯烴管理辦法修正係「新增」含氟氯烴產品與設備之定義，而非新增氟氯烴本身之管制；相較 108 年版僅管制具運輸與儲存功能之容器，並排除存在於產品內之物質而易生爭議，114 年版明確將內含氟氯烴之商品、組件及其系統全面列管，屬依空氣污染防制法第 31 條授權之法令變更；另在

輸入管制上，108 年版對未經許可輸入僅規定退運而補正程序不明，114 年版則明確允許於關稅法期限內補辦輸入許可，顯示許可屬可補正之程序；因此，○○○公司於系爭工程所使用之 PIR 材料是否符合契約及我國法令，應依前述修法內容與法令變更性質加以判斷。

二、○○○委員：基於永續發展與 ESG 要求，系爭工程採用較高環保標準具合理性；惟需釐清關鍵事實，即 PIR 製程中使用之氟氯烴是否已完全氣化，致成品內部不再含有氟氯烴；若不含，則依 108 年版辦法之定義可能不屬管制對象，亦不適用 114 年版所稱「含氟氯烴產品或設備」，但仍可認為未優先選用環境友善製程之缺失；反之，若 PIR 成品內仍含氟氯烴，則其在 108 年版辦法下之適用性尚有解釋空間，但於 114 年版辦法下即明確屬列管對象，為本案需進一步釐清與討論之重點。

三、○○○委員(書面意見)：114 年氟氯烴管理辦法修正刪除原 108 年版將「存在於產品內之物質」排除管制之規定，並新增「含氟氯烴產品或設備」定義，實質上屬管制範圍擴張，構成法令變更；就本案而言，申請人於 112 年間施作工程時，所使用含氟氯烴之 PIR 材料依當時有效法令並未受管制，嗣後因外界壓力配合更換材料，並於 114 年修法後正式納入許可管制，致生額外成本與損失；就修法是否溯及既往，整體判斷較屬「非真正溯及」，即新法得拘束施行後之持續狀態與行為，但不直接改變修法前已合法完成之行為法律效果，雖外觀上具溯及，仍須通過信賴保護與比例原則檢驗；在此理解下，申請人不得主張持續使用舊法下材料之信賴保護，但於法令變更導致履約成本增加時，原則上仍得依契約關於法令變更之約定，請求調整價金或補償新增費用，除非另有足以否認其信賴利益之明確規範。

拾、臨時動議：無。

拾壹、散會(下午 3 時 30 分)