



公共工程營建物調款爭議問題探討

鄧勝軒*／台灣工程法學會 理事、國立中正大學法律研究所 博士候選人、中華民國仲裁協會登記仲裁人

公共工程依現行物調原則運作方式，工程主辦機關是否給付物調款並無統一、強制的效行，造成有些主辦機關願意給付物調款，部分主辦機關卻拒絕給付物調款，特別是原來不到1年之工期，但因可歸責於機關因素導致原來契約工期超過1年，特別是近年疫情與缺工問題，廠商更不願意吸收物價上漲之成本虧損，而無法取得物調款之廠商只好提起訴訟或申請調解。本文探討1年內工期有無情事變更原則適用。其次，探討營建物價調整基準是否應考量風險分配精神。再者，探討承包商有物價調整，其設計及監造服務費是否可一併調整。最後，探討物調款有無民法第127條2年短期時效限制。

關鍵詞：物價指數調整、物調款、情事變更原則、風險分配

問題概說

政府近年來擴大推動公共建設、台商回流建廠、半導體業者擴大投資及危老都更等因素，加上疫情影響，推升國內營建材料及勞工需求。據行政院主計總處統計資料^[1]，加上國際相關材料價格高漲，2021年營造工程物價指數年增10.93%，漲幅為2009年以來最高，2022年營造工程物價指數則續漲7.37%，漲幅已較2021年放緩。

在民間工程案件，因當事人雙方可事前甚至事後，就契約條款進行磋商，物調爭議似並不嚴重；惟在公共工程案件，因機關定價之買方市場優勢，約款內容可能不盡公平合理，以致一旦物價風險實現，即衍生是否可在事後依據情事變更原則或主張調整原契約內容的問題。

物調機制並非增加承包商之利益，亦非使其過度工程費之損失，而係合理分配風險。物調原則之目的係為避免因物價巨變而生之不公平之結果，在一定條件下，與廠商變更契約，調整其原約定之價金，而在營建物價上漲之情形下，其效果為增加給付。^[2]是以，主辦機關以契約變更方式，依物價指數調整增加其給付應無問題。

行政院公共工程委員會（下稱工程會）因應營建大幅攀升狀況，陸陸續續頒佈物價指數調整相關函釋^[3]；惟物調原則並未有法律授權之依據，而係行政院基於職權對內部所為之指示，性質上屬行政程序法第159條第1項之行政規則。而行政規則原則上僅有機關內部產生效力，又因公共工程履約階段之契約性質上為私法契約，而行政規則並無變更私法契約之效力，是以，縱使行政院頒佈數項物調原則，工程會亦不斷地頒佈函示，建議行政機關將物調原則納入契約^[4]。

惟營建物調仍面臨幾個實務爭議問題，包含：（一）1年內工期就一定不能物調？有無情事變更原則適用？（二）營建物價調整基準為何？是否應考量風險分配精神？（三）承包商有物價調整，是因為原物料價格的上漲，其設計及監造服務費是否可一併調整？（四）物調款是否為承攬報酬？有無民法第127條2年短期時效限制？

物價指數調整相關函釋性質

物價調整原則係國家為因應經濟環境之變化波動，對於承包工期較長規模較大之公共工程廠商，為使其不致因物價波動產生無法承擔之經濟風險，進而影響公共工程，而由國家介入調整社會經濟所產生之

* 通訊作者，de725@ms69.hinet.net

風險，且其風險調整之適用其間及計算基準，須根據行政機關科學調查確認之狀況隨時調整。^[5]工程會因應上開狀況，特頒佈物價指數調整相關函釋^[6]；惟物調原則並未有法律授權之依據，而係行政院基於職權對內部所為之指示，性質上屬行政程序法第159條第1項之行政規則。

而行政規則原則上僅有機關內部產生效力，又因公共工程履約階段之契約性質上為私法契約，而行政規則並無變更私法契約之效力，是以，縱使行政院頒佈數項物調原則，工程會亦不斷地頒佈函示，建議行政機關將物調原則納入契約。

然，依現行物調原則運作方式，工程主辦機關是否給付物調款並無統一、強制的效力，造成有些主辦機關願意給付物調款，部分主辦機關卻拒絕給付物調款，特別是原來不到1年之工期，但因可歸責於機關因素導致原來契約工期超過1年，特別是近年疫情與缺工問題，廠商更不願意吸收物價上漲之成本虧損，而無法取得物調款之廠商只好提起訴訟或申請調解。

有論者認為物調原則具有給付基準行政規則之性質，是若行政機關無正當理由而不適用物調原則，廠商得主張其違反平等原則及預計之行政慣例為由，依政府採購法第6條：『機關辦理採購，應以維護公共利益及公平合理為原則，對廠商不得為無正當理由之差別待遇。』要求行政機關給予平等待遇，按物調原則給付物調款^[7]。

惟物價調整機制乃係為合理分擔風險，制度本身立意良善，廠商為求增加物調款而一味地要求降低調整門檻，在物價下跌遭扣款時又要求調高調整門檻，前後反覆，並不足取。

一年內工期就一定不能物調？有無情事變更原則適用？

按契約成立後，情事變更，非當時所得預料，而依其原有效果顯失公平者，當事人得聲請法院增、減其給付或變更其他原有之效果，民法第227條之2第1項定有明文。所稱情事變更，純屬客觀之事實，無該事實可歸責於當事人，而不得適用情事變更原則之問題（最高法院105年度台上字第189號判決意旨參照）。所謂非當時所得預料，在工程相關契約上，應係指該情事變更之情形，非承包商於締約時所得預見之風險，稱為『可預見性』，或雖可得預見，但仍無法期

待其得採取合理之作為以防止損害發生，導致損害超越其所得其待之範圍，稱『可控制性』，如仍依原契約效果履行，將顯失公平。當然最不容易掌控風險為『無可預見性』及『無可控制性』同時發生。

若主辦機關對物價波動訂有物調約款則相對較容易處理，但有些機關無物價補貼約款，可能是契約一年內未約定或排除適用物調約定，此時，廠商投標時會因工期長短，預期物價波動之風險而調整投標價，可能預估較多物價波動價格在投標價中作風險管控，也因此可能未能得標，而未估算的廠商搶到標案後再以物價嚴重波動為由，並以工程會頒佈之函釋提出要求物價調整，但若履約後給予物調，對因編入物價波動估算以致價格較高沒得標之廠商，產生不公平而引起爭議。

亦有原契約工期雖未超過一年，沒有物調約定，但後來因為機關因素或居民抗爭產生工期展延或停工不計入工期，導致原契約工期超過甚長且超過1年時間，廠商要求以工程會頒佈之函釋，並以超過1年履約期間部分提出要求物價調整款。

依據工程會於110年6月2日工程企字第1100011253號函文意旨：『主旨：有關公共工程契約未納入物價調整機制，廠商得否恢復物價指數調整款……說明：……二、為因應契約成立時當事人無法預料之物價變動情形，本會109年8月31日工程企字第1090100596號函（公開於本會網站）已說明機關得採行之處理方式，該函重點在於契約成立後因非可歸責於雙方事由，而發生情事變更之情形，雙方得參酌民法情事變更原則合意辦理契約變更，所列機關擇定物價調整方式僅為說明考量因素之一，尚非廠商簽署不適用調整聲明書即無情事變更原則之適用』。

再依據工程會110年12月30日工程企字第1100102070號文旨意：『本會98年4月3日工程企字第09800141010號函訂定之「投標標價不適用招標文件所定物價指數調整條款聲明書（範本）」，即日起停止適用』。又，依據2011年11月16日臺灣高等法院暨所屬法院100年法律座談會民事類提案第3號，兩造工程契約已明定「本工程不適用物價指數調整」，是否可排除情事變更原則之適用？結論採否定說見解。

惟若合約已經簽訂物價波動不予以調整物價款，基於契約嚴守及私法自治原則，是否一定當然無情事變更原則適用，實存有不同見解，部分法院採取無情事變更原則見解^[8]。礙於篇幅請讀者自行參閱相關判決。

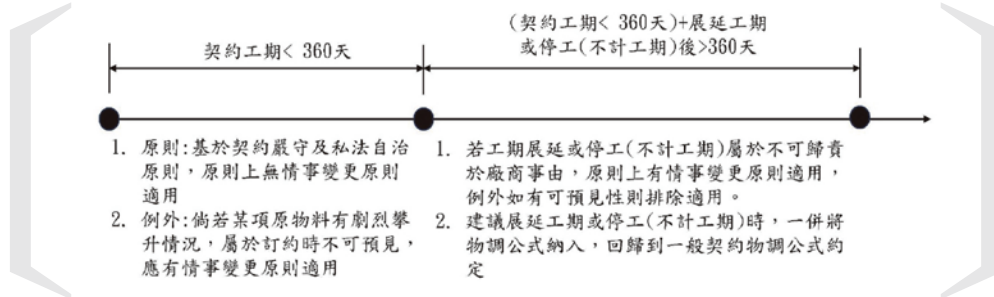


圖 1 物調款之情事變更原則適用

本文認為契約工期小於 360 天，基於契約嚴守及私法自治原則，原則上無情事變更原則適用，例外則倘若某項原物料有劇烈攀升情況，屬於訂約時不可預見，則應有情事變更原則適用；若是（契約工期 < 360 天）+ 展延工期或停工（不計工期）後大於 360 天，若工期展延屬於不可歸責於廠商事由，原則上有情事變更原則適用，並建議展延工期或停工（不計工期）時，一併將物調公式納入，回歸到一般契約物調公式約定，例外如有可預見性則排除適用。詳見圖 1 所示。

營建物價調整基準為何？是否應考量風險分配精神？

契約物調款機制係由雙方合理負擔一定程度之物價變動風險，按工程採購契約範本所載依營造工程物價指數變動調整工程款之機制，係考量履約期間遇物價上漲或下跌時，廠商與機關各負擔一定程度以內之風險，為相對合理之作法，非均由機關或廠商之一承擔。

按政府採購法第 63 條第 1 項規定，各類採購契約以採用主管機關訂定之範本為原則，其要項及內容由主管機關參考國際及國內慣例定之。衡其目的係慮及採購契約之訂定應以維護公共利益及公平合理為原則，為利各機關之執行，而明定主管機關得就一般性及共通性之事項訂定採購契約要項，且為降低個案採購契約不完整或未符公平合理原則之情形，並明定各類採購契約以採用主管機關訂定之範本為原則^[9]。

依據工程會工程採購契約範本第 5 條第 6 款第 6 目第 1 點物價調整方式：依 ☐ 行政院主計總處；☐ 臺北市府；☐ 高雄市政府；☐ 其他_____（由機關擇一載明；未載明者，為行政院主計總處）發布之營造工程物價指數之個別項目、中分類項目及總指數漲跌幅，依下列順序調整契約內訂定物價指數調整目的，主要在符合公平合理與風險分擔原則，以確保施工进度與品質。

工程會「工程採契約範本」第 5 條物價指數調整相關規定修正^[10]：機關得於招標前視採購案件完成之實際需要，於招標文件及契約明訂物價調整之方式，依特別個別項目或整體物價調整之需求，擬定三種參考調整方式：第一種為依總指數漲跌超過 2.5% 部分計算物價調整款。第二種為依特定中分類項目（例如金屬製品類、砂石及級配類、瀝青及其製品類）指數漲跌超過 5% 部分計算物價調整款。第三種為依特別個別項目（例如水泥、預拌混凝土、鋼筋等）指數漲跌幅超過 10% 部分計算物價調整。惟鑑於機關招標時多選擇以總指數之變動作為物價調整依據，較難反應履約期間僅少數個別項目物價變動劇烈之情形，故應優先以個別項目、中分類項目及總指數計算（工程會 107 年 7 月 24 日工程企字第 10700226840 號函參照）。

設此調整門檻係保留彈性，在物價波動不大之程度內，由雙方各自承擔風險，且亦可免於遇有波動即需調整之計算之煩，故應保留此一門檻始為合理^[11]；又，關於此門檻要設定多高，可能為 5%、2.5%、1.25% 或其他百分比並無定論，由主辦機關視個案特性及實際需要，於招標時載明，此亦符合風險分配精神。

再者，不宜於契約明訂另有部分工作項目排除適用該物價指數調整之條款（例如：除空調、電梯以外之機電設備無物價指數調整）（工程會 95.8.25 工程企字第 09500326530 號函參照）。

承包商有物價調整，是因為原物料價格的上漲，其設計及監造服務費是否可一併調整？

公共工程主辦機關和監造單位間有關監造服務費之約定，若以「建造費百分比法」計算者，即以工程完工後結算施工費用一定百分比計算。實務上對於該「建造費用」究係指計入物價調整款後之工程款，或不能不計入物價調整款之工程款？實有所爭議。

查行政院 92 年 4 月 30 日院授工企字第 09200176120 號函頒「因應國內鋼筋價格變動之物價調整處理原則」及 93 年 5 月 3 日院授工企字第 09300172930 號函頒「中央機關已訂約工程因應國內營建物價變動之物價調整處理原則」之內容，僅適用於工程採購案之工程款調整，不適用於委託規劃、設計、監造之勞務採購案，即勞務採購案之服務費用採建造費用百分比法計算時，其服務費用不包含工程採購因營建物價變動之物價調整工程款。

號函釋之意旨，就規劃、設計、監造等單純勞務服務案件，認為此等服務性質之工作，與營建材料隨物價波動而上漲，故政策上予以補貼之性質不同，顯然認同監造服務費無此物價指數調整之性質及必要。

另，依工程會 97 年 6 月 9 日工程企字第 09700182200 號函說明三：「工程招標決標前，因物價變動而調整工程預算金額，機關委託技術服務廠商之服務內容並未變更，且僅作工項單價預算檢討及重新製作書件者，如調整後之工程預算金額逾技術服務契約所定之工程預算上限，該逾原預定工程預算之金額，視為對工程施工廠商之物價調整款，不宜納入建造費用計算服務費用。」。

再者，工程會 98 年 1 月 19 日工程企字第 09700536891 號函補充說明：「該逾原預定工程預算之金額，視為對工程施工廠商之物價調整款，不宜納入建造費用計算服務費用」乙節，係指「因物價變動而調整工程預算金額，機關委託技術服務廠商之服務內容並未變更」之情形^[12]。

此外，參考 112 年 3 月 27 日《臺北市府工程採購物價指數調整計算》規定『統包工程之施工費部分得適用本規定辦理物價指數計算調整工程款。但設計費部分不適用之。統包廠商所提細部設計項目之單價，應以開標當月之物價作為編列依據，且應符合機關原招標內容之需求』。

至於，監造服務費用是否適用物價調整原則，可否依民法情事變更原則規定向業主請求物調款？本文認為應該是另一個值得探討的問題。依據臺北市政府 94 年 01 月 20 日 9402173400 函（略以）：『至若機關之委託技術服務契約依據「機關委託技術服務廠商評選及計費辦法」第 27 條：「機關委託廠商承辦技術服務，其履約期間在一年以上者，得於契約內訂明自第二年起得隨物價指數調整契約價金，並敘明其所適用之調整項目、調整方式及調整金額上限。」之規定於契約內載明其物價調整規定者，自得依該規定辦理。』。

物調款是否為承攬報酬？有無民法第 127 條 2 年短期時效限制？

一般狀況工程採購訂有物價調整款，廠商在施工期間各期估驗通常會提出物調申請；但是，如果合約未約定有物調條款，直到工程驗收結案，尾款已請領，結算證明書已製發後，約三個月後才申請，機關是否應該受理，實屬爭議問題。此等問題當會面臨二個層次問題，其一是否罹於時效問題，其二為有無情事變更適用問題。前者驗收請款後是否視同放棄物調款請求權，是否已罹於民法第 127 條物調款請求權消滅時效，關鍵在於物調是否為承攬報酬？或者僅基於風險共同分攤之『補貼』性質。

（一）肯定說

依據臺北市政府 097 年 02 月 27 日府工採字第 09730533600 號函：『有關工程物價調整，如機關於契約中另行規定「廠商於該工程經結算驗收完成前需提出申請，若於結算驗收完成後提出，將不再受理辦理。」，違反民法第 127 條請求權時效期間之規定，不宜於契約中訂定』。又，依據臺北市府 97 年 08 月 28 日府工採字第 09731439300 號函：『工程物價調整申請時機，機關應於估驗計價時將物價調整工程款一併計入，最遲應於結算驗收時併入結算總價內，以免造成機關行政上之不便及困擾；惟廠商若於民法第 127 條請求權時效期間內提出申請，機關亦不應拒絕』。依據前開臺北市政府解釋函揭示，廠商若於民法第 127 條請求權時效期間內提出申請，機關不應拒絕。惟時效起算點究竟為驗收完成或完成結算後開始起算^[13]，仍會爭議，筆者傾向與一般通說見解一致，亦即採驗收完成後開始起算。

又，依據最高法院 95 年度台上字第 441 號判決指出，本件既為承攬契約，物價指數調整及救濟補貼款性質上亦屬承攬報酬之一部。可知最高法院認為物調指數調整款係屬承攬報酬之一部，應適用民法第 227 條第 7 款 2 年時效規定。又，請求權時效，依民法第 147 條規定不得以法律行為為加長或減短之，除廠商有表示免除機關給付因物價上漲之物調款外，廠商得於民法所定請求權時效內，向機關請求。

(二) 否定說

物調指數調整款之性質非單存取決於工作，而係根據計價月份之物價指數高低計算，其性質自非承攬報酬，而係依據合約所發生契約上一獨立之權利，自不應適用短期二年消滅時效之規定（高等法院 89 年上更（二）字第 214 號判決參照）。

契約物調款機制係由雙方合理負擔一定程度之物價變動風險：按工程採購契約範本所載依營造工程物價指數變動調整工程款之機制，係考量履約期間遇物價上漲或下跌時，廠商與機關各負擔一定程度以內之風險，為相對合理之作法，非均由機關或廠商之一承擔，故物調款屬於『補貼』性質，並非單純之工程款給付（承攬報酬）或損害賠償性質。

結論與建議

本文認為契約工期小於 360 天，基於契約嚴守及私法自治原則，原則上無情事變更原則適用，例外則倘若某項原物料有劇烈攀升情況，屬於訂約時不可預見，則應有情事變更原則適用；若是（契約工期 < 360 天）+ 展延工期或停工（不計工期）後大於 360 天，若工期展延屬於不可歸責於廠商事由，原則上有情事變更原則適用，並建議展延工期或停工（不計工期）時，一併將物調公式納入，回歸到一般契約物調公式約定，例外如有可預見性則排除適用。

契約物調款機制係由雙方合理負擔一定程度之物價變動風險，優先以個別項目、中分類項目及總指數計算，並分別以 10%、5.0%、2.5% 計算物價調整款；且不宜於契約明訂另有部分工作項目排除適用該物價指數調整之條款（例如：除空調、電梯以外之機電設備無物價指數調整）。

勞務採購案之服務費用採建造費用百分比法計算時，其服務費用不包含工程採購因營建物價變動之物價調整工程款。若機關之委託技術服務契約依據「機關委託技術服務廠商評選及計費辦法」第 27 條：「機關委託廠商承辦技術服務，其履約期間在一年以上者，得於契約內訂明自第二年起得隨物價指數調整契約價金，並敘明其所適用之調整項目、調整方式及調整金額上限。」之規定於契約內載明其物價調整規定者，自得依該規定辦理。

物調款是否為承攬報酬，將涉及民法第 127 條 2 年短期時效限制，法院判決存有肯定說與否定說不同見解，此部分值得再觀察。

過去政府處理營建物價劇烈攀升問題時，僅限於過內營建原物料，倘若營建物料之原產地為國外進口，建議如有劇烈攀升事實建議一併比照物調款適用。

另，專業分工後承攬人與再承攬人建議有共同簽署之協議書，載明訂約廠商與分包廠商就訂約廠商所獲物價調整補貼款之處理，已達成協議。並建議有切結書保證本誠信原則，將所獲得之物價調整補貼款合理分配予分包廠商，以免衍生新的爭議，增加交易成本。

參考文獻

1. 主計總處網站：<https://www.dgbas.gov.tw/>。最後瀏覽日：2024 年 7 月 16 日。
2. 羅韋淵，「公共工程契約中物價調整機制之問題研究」，國立政治大學法律研究所碩士論文，頁 37，2009 年 7 月。
3. 行政院公共工程委員會網站：<https://www.pcc.gov.tw/cp.aspx?n=410DD55801A82611>。最後瀏覽日：2024 年 7 月 16 日。
4. 工程會陸續不同時間所頒佈的各項函示，性質上為行政指導，並無強制力，請參見工程企字第 09700080290 號函之說明。
5. 張宛萱，「物價調整處理原則之性質及效力」，律師雜誌，第 330 期，頁 49，2007 年 3 月。
6. 工程會網站：<https://www.pcc.gov.tw/cp.aspx?n=410DD55801A82611>。最後瀏覽日：2024 年 2 月 16 日。
7. 張宛萱，「物價調整處理原則之性質及效力」，律師雜誌，第 330 期，第 48 頁，2007 年 3 月及黃豐玢，「申請合約變更宜考量物調原則」，營建知訓，第 290 期，第 45 頁，2007 年 3 月。
8. 臺灣雲林地方法院 110 年度建字第 11 號民事判決（原告針對物調上訴，然原告於二審和解不再爭執物調部分）、最高法院 101 年台上字第 1023 號民事判決、98 年台上字第 140 號判決、最高法院 97 年台上字第 560 號判決、最高法院 96 年台上字第 2237 號判決。
9. 陳世超，「採購契約範本及其要項法制問題之研析」，立法院專題研究，2002 年 12 月。參考立法院網站：<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6586&pid=84578>。最後瀏覽日：2024 年 2 月 16 日。
10. 工程會 96 年 3 月 9 日以工程企字第 09600095000 號函。
11. 羅韋淵，「公共工程契約中物價調整機制之問題研究」，國立政治大學法律研究所碩士論文，第 67 頁，2009 年 7 月。
12. 臺灣高等法院 96 年度建上字第 106 號判決意旨。
13. 通說見解基於承攬報酬屬於後付主義，每一期估驗款屬於資金融通性質，故不予以討論。又參考臺灣高等法院臺中分院 107 年度建上更二字第 56 號確定判決指出：「參考民法第 74 條、第 90 條、第 93 條及第 365 條關於除斥期間始期之規定，關於除斥期間之計算，仍應以工程完工驗收後起算 2 年為除斥期間。」