調查報告(公布版)

# 案　　由：據訴，臺北榮民總醫院於104年2月辦理該院生活廣場整建營運移轉案，未察同年月設立之申請廠商義○○○股份有限公司，並無任何過去5年之經營實績及最近3年內之財務資料等資格條件，該公司於營運管理計畫書內逕自引用母公司義○食品股份有限公司之經營實績及財務資料，與本案申請須知規定不符且不相關，屬錯誤之事實及資訊，經財政部促參申訴審議會審議及行政法院判決俱認，顯非適法且影響評審結果，臺北榮民總醫院重新辦理甄審，一再將該公司評定為最優申請人，甄審過程是否涉有瑕疵？有無獨厚特定廠商？等，均有進一步調查釐清之必要案。

# 調查意見：

本案緣於民眾陳訴：臺北榮民總醫院（下稱臺北榮總）辦理「生活廣場整建營運移轉案」，甄審評定義○○○股份有限公司（下稱義○○○公司）為最優申請人，因甄審作業有重大瑕疵，爰經行政法院判決撤銷原處分，該院卻未依行政法院判決意旨辦理，執意作成該公司為最優申請人之處分，涉有違失等情。案經本院向相關機關調閱卷證資料詳閱，並於民國（下同）108年8月28日詢問國軍退除役官兵輔導委員會（下稱退輔會）及臺北榮總等機關人員，已調查竣事，調查發現，本案臺北榮總於104年3月作成義○○○公司為最優申請人之行政處分後，因利害關係人不服，向財政部促參申訴審議會提出申訴，經該會撤銷原處分後，該院於同年11月再度作成該公司為最優申請人之處分，嗣利害關係提起行政訴訟，經行政法院判決確定撤銷原處分後，該院於107年10月第3度作成該公司為最優申請人之處分，遂引發質疑。茲臚列調查意見如下：

## **臺北榮總「生活廣場整建營運移轉案」申請須知有關「申請資格條件」一節並無經營實績之限制，惟要求申請人提交的「營運管理計畫書」內容及評審項目規定，卻包含最近5年履約實績及最近3年財力證明，廠商資格條件規定有欠明確，衍生爭執，又申請人義○○○公司提交之「營運管理計畫書」內容大量引用母公司義○食品股份有限公司之經驗實績，該院工作小組初審意見混淆誤認兩家公司的經驗實績，未將錯誤事實及資訊予以排除，甄審會亦疏未察覺而納入評分考量，該院104年3月評定義○○○公司為最優申請人之處分，核有違法瑕疵，本案廠商資格條件之相關規定未盡周延，甄審作業有失謹慎，允應確實檢討改善。**

### 臺北榮總為使前往該院之病友有優質消費與休憩處所，鼓勵民間投資，期提升經營效率並減少政府財政支出，爰規劃「生活廣場整建營運移轉案」（下稱本案），簽奉退輔會於104年1月14日核定授權該院辦理招商、簽約及履約督導等事宜。該院嗣依「民間參與公共建設甄審委員會組織及評審辦法」（下稱甄審辦法）第4條規定籌組甄審委員會（下稱甄審會），置委員11人（院派人員5人，外聘專家學者6人），並依甄審辦法第13條第1、2項規定成立工作小組。依甄審辦法第16條、第17條及第18條規定，評審作業分資格審查及綜合評審二階段，由工作小組就申請人提送之資格文件進行審查，工作小組就合格廠商提出初審意見，送請甄審會綜合評審，採序位法評定最優申請人與次優申請人。另該院於同年1月28日召開第1次甄審會議決議通過本案「甄審委員會評審辦法」（下稱本案評審辦法），並據以訂定「綜合評審配分表」，明定評審項目及配分。

### 依本案申請須知貳、二規定，「申請資格條件及應檢具之資格文件」為「申請人公司或法人登記或設立之證明」、「最近一期或前一期營業稅納稅證明，或所得稅納稅證明」、「信用證明」等3項，並無經營實績與年限之限制。惟本案申請須知貳、四有關「營運管理計畫書」之內容及本案「綜合評審配分表」「經營企劃及管理能力」一項，「經驗與實績」明定為「截止投標日前5年內，經營與標的物同性質或相當之契約，與下游廠商及員工之合作關係，過去履約表現。」另「財務管理計畫」一項，「營運財務管理」之「財力證明」明定為「最近3年年報及半年報、繳稅證明、資金籌措及履約能力。」究申請人是否須至少經營滿3年且有履約實績，方具有參加甄審資格，相關規定有欠明確，遂生爭執。

### 經查，臺北榮總於104年2月5日公告徵求民間參與，計有義○○○公司等6家廠商提出申請，該院工作小組通過6家廠商之資格審查後，擬具初審意見表送請該院甄審會進行綜合評審，該院於同年3月19日召開第2次甄審會議，評定義○○○公司為最優申請人，大○○○企業股份有限公司（下稱大○○○公司）為次優申請人，嗣於同年3月27日以北總營字第1030008362號函將甄審結果通知各申請人，對外作成甄審處分。經查，義○○○公司為臺北榮總公開招商後，於104年2月25日始行設立，自無過去5年內之經營實績與最近3年內之財報資料，該公司於提送之「營運管理計畫書」明載：「本公司成立於104年2月25日，檢附104年度財務報表，本公司股權係由義○食品股份有限公司（下稱義○食品公司）百分之百持有，為全資子公司，特檢附母公司義○食品公司最近三年度……經會計師查核簽證之財簽報告……說明財務結構及狀況作為信用及財力證明」。惟查，臺北榮總工作小組初審意見卻將義○○○公司「經營企劃及管理能力」項目中之「1. 經驗與實績」記載為：「……P.35.實績：直營店90餘家、成大、慈濟、秀傳銷售櫃、各百貨專櫃、97迄今年桃園二航商場、97年高速公路服務區、捷運門市等……P.40獲獎：101年食安楷模、103年桃園機場特優餐廳、優良觀光工廠、第12屆金擘獎(二航)等」，顯見該院工作小組有混淆義○○○與義○食品兩家公司經營實績之嫌，臺北榮總工作小組初審意見未將義○○○公司所提營運管理計畫書之部分錯誤事實及資訊予以排除，經甄審委員納入評分考量，核與本案申請須知貳、四「營運管理計畫書」及「綜合評審配分表」所定，限於申請人本身的經驗實績，有所不符。

### 大○○○公司不服臺北榮總評定義○○○公司最優申請人之處分，向該院異議遭駁回後，向財政部促參申訴審議會提起申訴，案經該會審議認為臺北榮總所為的原處分確有違法瑕疵，而將該院異議處理結果予以撤銷（參見財政部104年8月3日促1040002號申訴審議判斷書）。其後，臺北榮總雖再次召開甄審會，惟甄審評定結果，最優申請人仍為義○○○公司，大○○○公司質疑該公司不具參審資格，相關爭議目前刻由臺北高等行政法院審理中。

### 有關廠商資格條件之爭議，臺北榮總於本院詢問時檢討認為，招商文件及評審規定確有未盡之處，該院說明略以：爾後將視各該公共建設之性質，明定或限制申請人之資格是否僅限於已有實際經營實績與年限者、能否以新設公司擔任申請人、能否以母公司或關係企業或協力廠商之實績、信用紀錄作為申請人應具之資格，並將相關同意或限制與附加條件之原因，於初期可行性評估或規劃時，即列入分析考量並具體敘明理由，必要時得刊載於招商文件或於招商說明會時加以說明，以避免爭議。往後於擬定評審規定時（包括廠商資格及評審項目等），將特別注意廠商資格與評審項目之設計上，是否可能有扞格之處。以本案為例，依廠商資格規定，並未限制需經營滿3年之廠商方有投標資格，故甫成立之廠商亦可投標，然評審項目中，卻有「最近3年財務情況」之評分審酌細項，而可能引人誤解必須經營滿3年之廠商方有投標資格等語。

### 綜上，臺北榮總「生活廣場整建營運移轉案」申請須知有關「申請資格條件」一節並無經營實績之限制，惟要求申請人提交的「營運管理計畫書」內容及評審項目規定，卻包含最近5年履約實績及最近3年財力證明，廠商資格條件規定有欠明確，衍生爭執，又申請人義○○○公司提交之「營運管理計畫書」內容大量引用母公司義○食品股份有限公司之經驗實績，該院工作小組初審意見混淆誤認兩家公司的經驗實績，未將錯誤的事實及資訊予以排除，甄審會亦疏未察覺而納入評分考量，該院104年3月評定義○○○公司為最優申請人之處分，核有違法瑕疵，本案廠商資格條件之相關規定未盡周延，甄審作業有失謹慎，允應確實檢討改善。

## **臺北榮總於財政部促參申訴審議會判斷原甄審結果有違法瑕疵後，104年9月再次甄審結果仍評定義○○○公司為最優申請人，本次甄審作業，該院工作小組雖已修正初審意見，惟甄審會未重行評分，沿用原分數作成處分，卻未能合理說明該公司於「經營企劃及管理能力」此一評審項目，何以在剔除錯誤的經營實績後，仍能獲得高分之理由，本次甄審結果之處分仍係基於錯誤事實及資訊而作成，爰遭行政法院判決撤銷，深究本次甄審處分瑕疵問題，該院雖有意使甄審委員對於「經營企劃及管理能力」項目有一致評比標準，因而細分評量子項，卻無相對應的細項配分，仍使甄審委員的評分，有於評審項目大項之間恣意遊走的空間，難於事後對外消弭公平性疑慮，為免爾後促參案件再生類此爭議，退輔會允應督促所屬深入檢討研議改善。**

### 經查，臺北榮總於財政部作成促1040002號申訴審議判斷書，撤銷該院對於大○○○公司之異議處理結果後，於104年9月15日召開第3次甄審會議，維持評定義○○○公司為最優申請人、大○○○公司為次優申請人，並於同年11月10日將甄審結果以北總營字第1041200060號函通知各申請人，再度對外作成最優申請人及次優申請人之處分，大○○○公司不服，提出異議、申訴，均遭駁回，遂向臺北高等行政法院提起行政訴訟，案經臺北高等行政法院審理後，以105年度訴字第1426號判決撤銷上開甄審評定結果，臺北榮總及義○○○公司就上開判決向最高行政法院提起上訴，經最高行政法院以107年度判字第168號判決駁回。臺北高等行政法院判決理由主要係為：

#### 義○○○公司與義○食品公司二者具有獨立法人人格，不容相混，義○○○公司提出他人之履約經驗、優良實績認證及最近3年之財務資料，與本案申請須知之規定不符，且不相關，而有混淆誤認之虞，核屬錯誤之事實及資料，應予排除，始可作為公平判斷之基礎。臺北榮總工作小組未就錯誤之資料予以排除，全部引用作成初審意見，送請甄審委員參考，作為甄審會之評審資料，甄審委員基於錯誤之甄審資料及錯誤之工作小組初審意見，作成評定義○○○公司為最優申請人之判斷，臺北榮總104年3月27日函據以評定該公司為最優申請人，即有違法。

#### 臺北榮總於104年9月15日召開之第3次甄審會議，工作小組雖依據第1次申訴審議判斷所指出的缺失，修正初審意見有關「經驗與實績」之評審子項，並於分類經營實績說明差異性，惟甄審會出席委員認為並無被誤導之情事，決議不再重新評分，有甄審會議紀錄可按。而第3次甄審會中，甄審委員雖表示未被工作小組原初審意見混淆，然在義○○○公司缺乏「經驗與實績」之情形下，何以僅「營運組織」及「人力資源及管理」2項，在配分20分中，即可得到17-18分之高分，該院未能提出合理說明，應認其判斷違背一般經驗法則，出於恣意。

### 細究本次甄審處分瑕疵問題，實與該院未就評審子項再予細部配分有關，依本案評審辦法訂定之「綜合評審配分表」所示，綜合評審項目分為「營運企劃內容」、「財務管理計畫」、「場所設計與空間佈局」、「安全、衛生及教育訓練措施」等4大項目，其中「營運企劃內容」又分為「服務內容與品質」以及「經營企劃及管理能力」等2個子項目，分別配分20分，「經營企劃及管理能力」此一子項又分為「經驗與實績」、「營運組織」、「人力資源及管理」等3個細項，然不就此3個細項再予個別配分。是以，該院雖有意使甄審委員對於「經營企劃及管理能力」評審項目有一致評比標準，因而細分評量子項，卻無相對應的細項配分規定，仍使甄審委員的評分，有於評審項目的大項之間恣意遊走的空間，難於事後對外消弭公平性疑慮。

### 有關評審項目配分問題，退輔會與臺北榮總於本院詢問時亦認有檢討必要，據該等機關檢討略稱：爾後將視各該公共建設之性質，明確各該公共建設所擬達成之主要、次要目標，敦聘與各該目標具較高度專業關聯或參與促參案件甄審經驗豐富之外部專家協助參與招商文件撰擬，並促請甄審委員會考量該公共建設之條件、招商之難易度，依據主要、次要目標來議定評審項目與配分比。就各個項目配分比決定，雖將繼續依法尊重甄審委員之獨立性與專業性決議，並遵守保密之原則，惟工作小組將適度提醒甄審委員會在兼顧公共目的及能順利完成案件下，盡量採取較透明或明確、細緻之評分方式，必要時並得請專業律師提供甄審委員會參考意見，以避免有申請人因不了解或誤會招商條件而發生爭議，因而延滯或妨礙案件之進行。將建議甄審會考量除針對評審項目之大項給予配分外，就大項內之子項亦與予配分，以減少爭議。

### 綜上，臺北榮總於財政部促參申訴審議會判斷原甄審結果有違法瑕疵後，104年9月再次甄審結果仍評定義○○○公司為最優申請人，本次甄審作業，該院工作小組雖已修正初審意見，惟甄審會未重行評分，沿用原分數作成處分，卻未能合理說明該公司於「經營企劃及管理能力」此一評審項目，何以在剔除錯誤的經營實績後，仍能獲得高分之理由，本次甄審結果之處分仍係基於錯誤事實及資訊而作成，爰遭行政法院判決撤銷，深究本次甄審處分瑕疵問題，該院雖有意使甄審委員對於「經營企劃及管理能力」項目有一致評比標準，因而細分評量子項，卻無相對應的細項配分，仍使甄審委員的評分，有於評審項目大項之間恣意遊走的空間，難於事後對外消弭公平性疑慮，為免爾後促參案件再生類此爭議，退輔會允應督促所屬深入檢討研議改善。

## **臺北榮總於行政法院判決撤銷原處分後，於107年10月重為甄審結果，仍評定義○○○公司為最優申請人，雖據該院表示，工作小組初審意見已排除錯誤資訊，甄審會亦重新評分，甄審結果係甄審委員各自本於專業所為之判斷，退輔會亦稱，因兩次甄審會議時隔3年半，且出席評分委員已有部分不同，難以分數消長及序位變動，遽認有評分恣意之違誤云云，然因臺北榮總於本案招商時未就評審子項予以細部配分，難杜爭議，已如前述，何以義○○○公司所送「營運管理計畫書」之內容剔除錯誤實績，而其他參審廠商所送申請資料並無變動，於此情形下的評審結果，大○○○公司的序位卻由第二變成第三，退輔會與臺北榮總所為之說明，尚未能盡釋民疑，經查，大○○○公司已就義○○○公司是否具有參審資格及上開評審結果是否仍流於恣意等問題尋求司法救濟，向臺北高等行政法院提起行政訴訟，刻由法院審理中，相關爭執事項，允應尊重司法判決，以定紛止爭。**

### 臺北榮總104年9月15日召開甄審會議，於同年11月10日所為通知各申請人甄審結果之處分，經臺北行政法院判決撤銷，並經最高行政法院駁回該院及義○○○公司之上訴（參見最高行政法院107年度判字第168號判決）後，於107年10月8日召開第5次甄審會議，作成第3次甄審決定，仍評定義○○○公司為最優申請人，嗣於同年10月23日以北總榮營字第1071200182號函通知各申請人，作成甄審結果之處分。

### 雖詢據臺北榮總表示：該院於行政法院判決撤銷原處分後，委請3家律師事務所進行評估、函詢財政部意見，並陳報退輔會後，採重行召開甄審會就原參審廠商重為甄審評分方式辦理，該院工作小組初審意見已排除錯誤資訊，甄審會亦重新評分，甄審結果係甄審委員各自本於專業所為之判斷等情。本院請退輔會本於監督權責進行檢討，該會亦稱：本案分別於104年3月19日第2次甄審會及107年10月8日第5次甄審會辦理評分，因兩次會議出席評分之甄審委員已有4名不同，且時間相隔3年半，縱使曾參與第2次甄審會評分之委員，亦係在第5次甄審會時重行評分，並未沿用第2次甄審會分數，故衡情6家申請廠商之各項分數雖有消長更迭，然此情形應亦與常理相符，且本案既採序位法，各申請廠商之絕對分數高低變化，無從代表評選結果云云。

### 然因臺北榮總於本案招商時未就評量子項再予細部配分，難杜爭議，已如前述，又臺北榮總107年10月重新甄審結果，除仍維持義○○○公司為最優申請人之評定外，大○○○公司的序位，竟由第二變成第三，何以義○○○公司所送「營運管理計畫書」之內容剔除錯誤實績，而其他參加評審廠商所送申請資料並無變動，於此情形下，卻有如此評定結果，退輔會與臺北榮總所為之說明，尚未能盡釋民疑，經查，大○○○公司不服本次甄審結果，提起異議、申訴俱遭駁回（參見財政部108年5月15日促10700004號申訴審議判斷書）後，已於108年7月12日向臺北高等行政法院提起行政訴訟，刻由法院審理中，有關義○○○公司是否具有參審資格及上開評審結果是否仍流於恣意等問題，業經大○○○公司尋求司法救濟，相關爭執事項允應尊重司法判決，以定紛止爭。

調查委員：仉桂美

附表一、本案綜合評審配分表



附表二、本案3次甄審經過及行政救濟情形彙整表

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **甄審會議 時間** | **處分作成時間**  **（通知義○○○為最優申請人函文日期）** | **行政救濟情形** | **行政救濟指摘之瑕疵** | **臺北榮總後續因應處理情形** |
| **第一次甄審評定** | 104.3.19  （第2次甄審會）  備註:  第1次甄審會，係討論決議本案評審項目及配分表。 | 104.3.27 | 大○○○公司提出異議、申訴，財政部（促參申訴審議會）於104.8.3作成申訴審議判斷，原處分及原異議處理結果均撤銷。 | 財政部促參申訴審議會判斷指出： 依系爭促參案招商文件甄審委員會評審辦法附件「綜合評審配分表」，其中評審項目「營運企劃內容」之第二評量子項「經營企劃及管理能力」載明：「1. 經驗與實績：截止投標日前五年內，經營與標的物同性質或相當之契約，與下游廠商及員工之合作關係，過去履約表現」；此外，評審項目「財務管理計畫」之第一評量子項「營運財務管理」載明：「2.財務狀況：最近3年年報及半年報、繳稅證明、資金籌措及履約能力」。系爭促參案工作小組初審意見不無混淆義○○○公司與母公司義○食品公司實績之嫌。 | 臺北榮總工作小組依申訴審議判斷意旨，修正初審意見，指明義○○○公司無履約實績，並向甄審會說明工作小組修正後的初審意見，請甄審會就上開財政部指出之作業瑕疵進行適法處理。  因甄審委員均表示於第2次甄審會中之評分並未被工作小組原初審意見混淆，決議不採重評方式辦理，並就第2次甄審會複評中「不同委員之評審結果有明顯差異」情形，依行為時甄審辦法第24條規定，決議採刪除有明顯差異之委員分數方式辦理。 |
| **第二次甄審評定** | 104.9.15  （第3次甄審會） | 104.11.10 | 義○○○公司仍為序位第一，為最優申請人。大○○○公司不服，提出異議、申訴，財政部（促參申訴審議會）駁回其申訴，大○○○公司提起行政訴訟。臺北高等行政法院以105年度訴字第1426號判決撤銷申訴審議判斷、異議處理結果及原處分，臺北榮總及義○○○公司均表不服，提起上訴，最高行政法院以107年度判字第168號判決駁回渠等上訴。 | （一）臺北高等行政法院判決指出：  工作小組雖嗣後有修正初審意見，但第3次甄審會仍沿用第2次甄審會評分結果、並未重新評分，故仍係出於錯誤之事實及資訊所為之評分。  第3次甄審會中，甄審委員雖表示自己未被工作小組原初審意見混淆，亦即甄審委員於評分時知悉義○○○公司為無實績，但為何於「營運企劃內容」之「經營企劃及管理能力」項目中，僅針對「營運組織」及「人力資源及管理」等兩細項，即給予義○○○公司17-18分之高分，臺北榮總未提出合理說明，故應認為此判斷違背一般經驗法則，出於恣意。  （二）最高行政法院判決指出：  甄審委員雖均主觀認為沒有被工作小組初審意見中有關義○○○公司引用義○食品公司之經驗實績所誤導，然此種主觀認知，或是因為協力廠商義○食品公司信譽卓著，專業能力與經驗無庸置疑，保證能完成系爭促參案執行，或是因為本件綜合評審配分表僅有六大項目配分，而不需分成子項或細項評分，以致忽略細項之區分；惟營運管理計畫書有關協力廠商之記載是否有誤導之虞，本應從客觀之角度以一般人之判斷標準予以觀察，而非以甄審委員之主觀認知為準，本件義○○○公司之營運管理計畫書內容，與本案申請須知規定不符且不相關，依一般人之客觀觀察顯有混淆誤認之虞，故該等資料仍屬錯誤之事實及資訊，原判決之認定並無違誤。 | 臺北榮總依行政法院判決意旨，委請律師評估、函詢財政部、陳報退輔會，以「重開甄審會重新進行綜合評審」方向辦理。嗣召開第4次甄審會決議甄審程序進行方式。 |
| **第三次甄審評定** | 107.10.8  （第5次甄審會）  備註：  第4次甄審會，係討論決議臺北高等行政法院撤銷原處分後，應如何辦理重新甄審作業。 | 107.10.23 | 甄審結果，義○○○公司序位第一為最優申請人，誠品生活股份有限公司序位第二為次優申請人，大○○○公司序位第三。  大○○○公司不服甄審結果，提起異議、申訴，另向行政法院聲請停止執行本次甄審決定。臺北高等行政法院以107年度停字第94號裁定駁回大○○○公司聲請停止執行，最高行政法院以108年度裁字第440號裁定駁回大○○○公司抗告。財政部嗣於108.5.15作成促1070004號申訴審議判斷書駁回申訴，大○○○公司不服，提起行政訴訟，現由臺北高等行政法院審理中。 | 臺北高等行政法院107年度停字第94號裁定及最高行政法院108年度裁字第440號裁定駁回大○○○公司聲請停止執行，以及財政部108年5月15日促1070004申訴審議判斷書駁回該公司申訴，均未指摘臺北榮總107年10月所為之甄審處分有違法瑕疵。 | （行政訴訟中）  退輔會前於108年5月8日函復本院：   1. 臺北榮總104年3月19日第2次甄審會及107年10月8日第5次甄審會辦理評分，因兩次會議出席評分之甄審委員已有4名不同，且時間相隔三年半，縱使曾參與第2次甄審會評分之委員，亦係在第5次甄審會時重行評分，並未沿用第2次甄審會分數，故衡情6家申請廠商之各項分數雖有所消長更迭，然此情形應亦與常理相符。且本案既採序位法，故各申請廠商之絕對分數高低變化無從代表評選結果。 2. 該會檢視臺北榮總107年10月8日重行評審結果，尚未發現顯有違反經驗法則之不合理處，而無從判斷有恣意之違誤。 |