

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：經濟部國營事業委員會暨所屬高雄硫酸銹股份有限公司。

貳、案由：經濟部國營事業委員會暨所屬高雄硫酸銹股份有限公司辦理「彰濱含有機質複合肥料廠建廠計畫」之可行性研究評估不實，且未依規定重辦效益評估，致投資決策失誤；又該計畫招標規範擬訂未盡周延，審標漫無標準，底價未依規定覈實訂定，延宕計畫時程及虛增公帑；另變更設計議價作業未依規定先行核定即同意施工及支付工程款，且計畫逾完工期限，均有違失。爰依監察法第二十四條提案糾正。

參、事實與理由：

- 一、高雄硫酸銹股份有限公司（以下簡稱高硫公司）辦理「彰濱含有機質複合肥料廠建廠計畫」之可行性研究評估不實，且未依規定重辦效益評估，致投資決策失誤，核有違失：
 - （一）依據經濟部訂頒之「國營事業固定資產投資計畫編製評估要點」第二十點規定：「於投資計畫進行中，應就各項因素變動情形，續作計畫繼續或停止進行之效益分析。」查高硫公司於民國（下同）八十五年十月委託中華開發公司辦理該計畫可行性研究報告所載：「八十八年六月建廠完成後，預計有機質複合肥料年銷售量為二萬公噸（每兩年增加一萬公噸），售價為每公噸新台幣（下同）一萬元（每年調增四％）的假設下，得出計畫報酬率為一〇．四六％，淨現值為九千一百萬元。」惟所預估銷售量逐年

增加，與行政院農業委員會出版農業統計年報記載，自八十四年國內複合肥料市場已供過於求之現象相悖。又高硫公司所預估銷售價格逐年調高，亦較該公司九十年實驗工廠有機質複合肥料實際售價每公噸六、二九七元至八、〇九六元高出二〇%以上。

(二)查「彰濱含有機質複合肥料廠建廠計畫」於八十八年八月三十一日第十次公告招標始決標，距原效益評估時已逾二年十個月，高硫公司未依「國營事業固定資產投資計畫編製評估要點」第二十點規定重作評估，迨經濟部以八十九年七月二十八日以經(八九)國營字第八九三二九四二七號函復高硫公司，有關該計畫擬調整完工日期至九十年十二月三十一日同意備查，惟計畫修正後之淨現值與投資回收年限是否配合修正，請高硫公司再評估。復因高硫公司為採「股票上櫃」方式民營化，遂委由安侯建業會計師事務所於八十九年十二月提送該計畫效益評估資料予財團法人中華民國證券櫃台買賣中心，其評估報告所載：「本報告係依高硫公司之估計，建廠第一、二年產銷量為六萬公噸，第三年起產量為十萬公噸，未來該公司是否能達到此銷售目標，需視市場狀況及高硫公司之競爭力而定；故本評估內容，並未包含純買賣部分之效益，在前述假設前提下，得出內部報酬率為一一%，淨現值為七千零二十七萬餘元。」並遲至九十年五月十四日始將該評估報告函送經濟部。又依據高硫公司於九十年五月三日提供書面資料予審計單位說明略以：「彰濱含有機質複合肥料廠完工後，將依市場需要生產包含有機質等多種配方之複合肥料，惟依高硫公

司預估九十一年至九十四年產品銷售明細表計算，各項產品之平均售價為四、七九五元。核其為該計畫可行性評估報告售價之五七·八%，若按該報告之銷售價格敏感度分析顯示，銷售價格降至九〇%以下，投資報酬率已降為負值，則該計畫顯不具經濟效益，已不宜再浪費鉅額公帑作無謂之投資。

(三)又查台灣肥料股份有限公司於九十二年一月六日以肥廠字第九一〇二五四四號函復經濟部國營事業委員會，有關高硫公司彰濱廠資產標售案，承接評估結果略以：「依本公司統計資料國內複合肥料(含有機複合肥料)年產能約九三五千公噸，年需求量僅約五五〇千公噸，本公司複肥年產能五三五千公噸，銷量四二〇公噸，產能利用率僅七九%，市場嚴重供過於求；彰濱廠生產技術採用粉化造粒製程屬於混複肥，混複肥市場評價低於化合複肥，另彰濱廠設計流程不當，導致生產成本偏高，不具競爭力。」另詢據高硫公司九十二年三月五日查復略以：「高硫公司於八十五年辦理本案可行性研究評估時，即委託中鼎顧問公司及中華開發公司辦理評估，基於尊重專業機構之評估；及因本案涉及高硫公司高雄原廠區都市計畫變更作業，因對該公司有更大之利益，故直至八十九年才再委託安侯建業會計師事務所作效益評估，而當時我國正值進行加入世界貿易組織，肥料市場已呈現不樂觀現象，然彰濱廠已在建廠階段，實難終止合約。」

(四)綜上所述，高硫公司為配合該公司高雄原廠區土地都市計畫變更為商業區，漠視該計畫原訂八十五年七月執行之際，複合肥料市場已供過於求之狀況，仍製作不實之

可行性研究評估，以爭取「彰濱含有機質複合肥料廠建廠計畫」；復未依「國營事業固定資產投資計畫編製評估要點」就各項變動因素情形重作效益評估，且為爭取該公司「股票上櫃」，以誇大不實之產銷量提供會計師重新評估建廠、生產及營運之效益，均顯示事前評估未盡覈實，亦未就市場環境情況變動依規定及時重新辦理可行性評估，以致投資決策嚴重失誤，核有違失。

二、高硫公司彰濱建廠招標規範擬訂未盡周延，審標漫無標準，工程招標底價未依規定覈實訂定，延宕計畫時程及虛增公帑，顯有違失：

(一)按「統包實施辦法」第六條規定：「機關以統包辦理招標，除法令另有規定者外，應於招標文件載明下列事項：一、統包工作之範圍。：三、設計、施工、安裝、供應、測試、訓練、維修或營運等所應遵循或符合之規定、設計準則及時程。：五、甄選廠商之評審標準。」復按政府採購法第四十六條規定：「：底價應依圖說、規範、契約並考量成本、市場行情及政府機關決標資料逐項編列：。」又依據原審計法施行細則第五十五條規定：「各機關辦理招標、比價、議價案件，其預估底價之項目及數量，應依照圖說或規範，逐項編列。各項目單價，應依據最近市場行情核計：」（此條文於八十八年五月二十七日刪除）。

(二)查「彰濱含有機質複合肥料廠建廠工程」自八十七年四月十三日至八十八年八月三十一日前後辦理十次公告招標，採整廠統包方式辦理，最先二次招標係因修正招標文件而暫緩開標，實際開標八次，其中前六次係依「機關營繕工程及購置定製變賣

財物稽察條例」規定辦理招標，後二次依「政府採購法」規定辦理（稽核小組依規定解散）。開標方式包括資格及技術標審查，第一次開標計有：易欣、光正、峯典、擎邦等四家公司投標且符合資格，經技術標審查僅易欣公司一家合格；第二次開標同樣四家公司參與投標，經技術標審查僅易欣及光正公司二家合格；第三次開標時易欣、光正、峯典三家公司投標，技術標審查僅易欣、峯典二家公司合格，經八十八年三月九日比價結果，以超底價而廢標；第四次開標時僅光正公司一家投標，因審計處未同意議價而流標；第五、六次開標雖僅光正公司一家投標，審計處同意議價，惟經技術標審查結果無合格標而流標；第七次開標時光正、長城重工二家公司投標，因係政府採購法施行後第一次招標，不足三家而流標；第八次開標時有光正公司等五家投標，經技術標審查評定光正公司一家合格，而取得優先議價權。次查「彰濱含有機質複合肥料廠建廠工程」第一次公告招標後，因招標文件之領標截止時間與規定不符等，且投標廠商質疑招標規範，經高硫公司修正發電機容量及圖說尺寸等三十餘項規範，重新辦理公告。且第三次開標前所擬底價係高硫公司於八十七年七月二十七日由承辦單位初擬底價四億九千九百餘萬元，經該公司稽核小組及首長（前總經理陳賢雄）審核及擬定為三億九千七百一十萬元，致技術標審查合格之易欣公司報價六億九千萬餘元，峯典公司減價至五億一千八百萬元，仍超底價二〇%以上而廢標。詢據高硫公司查復略以：「土木工程部分：稽核小組係參考八十七年度『台灣省政府住宅及都市發展處工程發包統計分析報告』（平均每件工程以預

算六成七決標）審核為一億九千五百餘萬元，而得標者光正公司之原始報價為一億三千八百餘萬元；；至於機械設備、配管、儀控、電機等工程初擬底價一億六千五百餘萬元，稽核小組核估一億四千三百餘萬元，僅減列二千二百餘萬元，而光正公司報價三億零九百萬餘元，超出初估底價將近一倍。一顯見該工程雖採統包方式辦理，惟高硫公司對於涉及機械設備、配管、儀控與電機等專業工程之市場行情一無所悉。

（三）復查高硫公司前後辦理六次技術標開標，未以招標技術規範條款為審標依據，屢以規劃設計欠佳、技術標書內容欠充實，無法概知其輪廓等為由而判定投標廠商不合格。其中審查投標廠商光正公司投標書設備動力部分，第二次開標時光正公司以保密為由，未全部詳列設備馬達動力數，獲判為合格標，而第三次開標時光正公司投標書並未更動，高硫公司堅持該商須提出馬力配置資料，始發現所提資料與原先書面保證不符，而判定該商為不合格標，第五、六次開標因無合格廠商而未能成標；又高硫公司於八十八年七月六日召開檢討會議，增修設備電壓部分之招標規範，投標廠商光正公司遂於第八次技術標審查評定為合格標。末查高硫公司於八十八年七月二十七日第七次開標時，將底價調整為五億一千萬元，並於八十八年八月三十一日第八次開標時，超底價以五億一千九百八十萬元決標，核其決標價尚高於上開第三次開標合格廠商最低報價一百八十萬元。綜上，高硫公司未依統包實施辦法第六條規定，於招標文件載明甄選廠商之評審標準，對於招標規範編擬未盡周延，加以

審標標準寬鬆不一，徒增招標次數及虛增公帑，顯有違失。

三、高硫公司變更設計議價作業未依規定先行核定即同意施工及支付工程款；又計畫逾完工期限，卻未辦理展延工期，均有違失：

- (一)按九十一年二月六日前適用之政府採購法第二十二條第一項規定：「機關辦理公告金額以上之採購，符合下列情形之一，報經上級機關核准，得採限制性招標：。」「依據經濟部訂頒之「政府採購法下採購契約變更或追加減價核准監辦備查事項經濟部與所屬事業權責一覽表」規定：「二、辦理契約變更：其契約價金變更之加帳金額及減帳絕對值合計之累計金額在公告金額以上，未達查核金額：由公司自行核定辦理：」。
- (二)查「彰濱含有機質複合肥料廠建廠工程」因八十八年十二月二十八日內政部修正建築技術規則調升建築物震區係數，須辦理契約變更，高硫公司於八十九年初即通知原合約承包廠商依新建築法規製作設計圖說及施作，九十年一月五日已支付第一期追加工程款一千餘萬元（共計追加四千餘萬元），惟變更工程設計議價作業於九十年九月十八日始經高硫公司董事會通過，且未依上開原政府採購法第二十二條第一項規定載明以限制性招標方式辦理之符合情形，該公司相關人員辦理變更設計議價作業，未依規定程序報經董事會核定，即同意施工及支付工程款，已有違失。嗣經濟部於九十二年二月二十五日以經授營字第○九二二○二八三三○○號函副知本院，說明相關人員之懲處業經高硫公司董事會查明，認定前總經理陳賢雄應負行政疏失

責任，決議予以大過一次之處分（該員向公務人員保障暨培訓委員會提出再申訴案審理中）；高硫公司另依權責予主管建廠工程前協理李仙景記過一次之處分。

（三）又參據經濟部國營事業委員會之網頁資料略以：「行政院九十一年十月七日核定高硫公司於九十一年十二月底前完成民營化，經濟部國營事業委員會協同台肥公司三度派員赴彰濱廠勘查機械設備修復情形，並函請台肥公司評估承接之可能性，惟因有機質化肥市場不明確，投資人無意願投資，經高硫公司於九十一年十一月十五日及同年十二月三日二次標售均無人投標，無法民營化。嗣經濟部提送解散清算計畫函報行政院，奉核定九十一年十二月三十一日為高硫公司解散清算基準日，彰濱廠採現況標售，亦為高硫公司清算期間重點工作。」復查高硫公司執行該計畫工程逾越九十年底完工期限，未依「經濟部所屬事業機構執行固定資產投資計畫管制考核要點」之規定，於計畫結束三個月前（應於九十年十月前）提報經濟部展延完工期限，即逕行同意承商展延工程完工期限至九十一年五月二十七日止，案經經濟部函請高硫公司依該要點規定辦理後，高硫公司亦未再行提報。復查該工程於九十一年五月十一日及同年月十六日二次投料試車不順，經本院審計部教育農林審計處派員現場勘查瞭解，部分設備試車時且發生粉體堵塞現象，承商光正公司復因與下包廠商發生財務糾紛，遂停工不履行合約，肇致高硫公司彰濱廠含土地成本投資七億七千餘萬元之巨額公帑后，迄九十一年底解散清算止無法商轉之損失，核其辦理程序，亦有違失。

綜上所述，經濟部國營事業委員會暨所屬高硫公司辦理「彰濱含有機質複合肥料廠建廠計畫」之可行性研究評估不實，且未依規定重辦效益評估，致投資決策失誤；又該計畫招標規範擬訂未盡周延，審標漫無標準，底價未依規定覈實訂定，延宕計畫時程及虛增公帑；另變更設計議價作業未依規定先行核定即同意施工及支付工程款，且計畫逾完工期限，均有違失。爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

提案委員：郭石吉

中 華 民 國 九 十 二 年 六 月 十 七 日