

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：臺灣省澎湖縣審計室書面審核澎湖縣政府辦理「澎湖七美零碳示範島規劃為島嶼博物館之可行性研究案」及「七美愛情島及低碳島嶼博物館整體建設計畫先期規劃」等2件採購案招、決標作業情形，核有不當限制投標廠商資格等情案。

貳、調查意見：

審計部函報：臺灣省澎湖縣審計室（下稱澎湖縣審計室）書面審核澎湖縣政府辦理「澎湖七美零碳示範島規劃為島嶼博物館之可行性研究」（下稱「澎湖七美島嶼博物館可行性研究」）及「七美愛情島及低碳島嶼博物館整體建設計畫先期規劃」（下稱「七美愛情島及低碳島嶼博物館先期規劃」）等2件採購案招、決標作業，於民國（下同）103年4月18日採限制性招標決標予中冶環境造形顧問有限公司，決標金額分別為新臺幣（下同）200萬元及450萬元，經核有：採購案於機關首長或其授權人員核定前，先行刊登限制性招標公告，且於開標後始成立採購評選委員會；採購評選委員名單於開始評選前未依規定保密；非屬特殊或巨額採購，卻於招標文件訂定投標廠商之實績及聘用人數，有資格限制競爭情事；「澎湖七美島嶼博物館可行性研究」案尚未完成且確認可行前，同時委託廠商進行「七美愛情島及低碳島嶼博物館先期規劃」，採購作業時程規劃失當等違失。案經本院函請澎湖縣政府、內政部、經濟部能源局說明及調閱相關卷證資料後續發現：採購評選委員名單核定後之異動遞補，未再依程序簽核；未於申請書上敘明計畫總經費實際金額，於同時期重複以同一案件分別向內政部及經濟部能源局申請補助，況旨揭兩案部分委託項

目內容相近重疊，有虛擲公帑之嫌；該府主計處、工務處、行政處會簽審核旨揭2採購案時，其辦理時間相近，卻未發現「可行性評估」與「先期規劃」於同時期辦理招標之異狀，並事先提出預警；「澎湖縣政府分層負責明細表」僅訂有「工程及財物採購」工作項目及權責劃分，獨漏「勞務採購」等違失，業經調查竣事。茲臚列調查意見如下：

一、澎湖縣政府辦理「七美愛情島及低碳島嶼博物館先期規劃」採購案，以具時效性為由，於機關首長或其授權人員核定前，先行刊登限制性招標公告，且於開標後始成立採購評選委員會，核有違失。

(一)按政府採購法施行細則第23條之1第1項規定：「機關依本法第22條第1項規定辦理限制性招標，應由需求、使用或承辦採購單位，就個案敘明符合各款之情形，簽報機關首長或其授權人員核准……。」採購評選委員會組織準則第3條規定：「本委員會應於招標前成立，並於完成評選事宜且無待處理事項後解散……前項第1款之評選項目、評審標準及評定方式有前例或條件簡單者，得由機關自行訂定或審定，免於招標前成立本委員會為之。但本委員會仍應於開標前成立。」

(二)查澎湖縣政府依政府採購法第22條第1項第9款規定，採限制性招標方式辦理「七美愛情島及低碳島嶼博物館先期規劃」，於102年12月23日刊登限制性招標（經公開評選或公開徵求）公告，訂於103年1月3日開標，開標結果計有逢甲大學1家廠商參與投標。惟查該案於102年12月27日始由呂永泰副縣長核准辦理限制性招標，且遲至103年1月15日始以府建商字第1030840321號函遴聘採購評選委員。該府於呂永泰副縣長核定前，即刊登限制性招標公告，且於開標後始成立採購評選委員會，核與上開規定不符。經澎湖縣審計室及

本院函詢該府辯稱：上情係因經費補助來源具時效性，及公文修正往返造成時間落差所致，尚符政府採購法規定等。惟查，該案補助機關內政部於102年8月23日核定計畫時，請該府於102年9月底前完成發包作業，該府未依內政部要求期限儘速辦理發包，卻遲至同年12月13日始開始簽辦採購案件，並以經費補助來源具時效性等為由，致使採購案件須於尚未核定前，由承辦人逕先行刊登招標公告，相關人員確有違失。

(三)綜上，澎湖縣政府辦理「七美愛情島及低碳島嶼博物館先期規劃」採購案，以具時效性及公文修正往返造成時間落差等為由，於機關首長或其授權人員核定前，先行由承辦人逕自刊登限制性招標公告，且於開標後始成立採購評選委員會，違反政府採購法規定，核有違失。

二、澎湖縣政府辦理「澎湖七美島嶼博物館可行性研究」及「七美愛情島及低碳島嶼博物館先期規劃」兩案之採購評選委員名單，於開始評選前未依規定保密；另前案採購評選委員名單核定後之異動遞補，未再依程序簽核，顯有違失。

(一)按採購評選委員會組織準則第6條第1項規定：「本委員會委員名單，於開始評選前應予保密……。」同準則第4條第1項及第3項規定：「本委員會置委員5人至17人……」、「第1項外聘專家、學者，由機關需求或承辦採購單位參考主管機關會同教育部、考選部及其他相關機關所建立之建議名單，列出遴選名單，簽報機關首長或其授權人員核定。簽報及核定，均不受建議名單之限制。」

(二)查澎湖縣政府辦理「澎湖七美島嶼博物館可行性研究」及「七美愛情島及低碳島嶼博物館先期規劃」，分別於103年3月12日府建商字第1030841427號及同年

月21日府建商字第1030841612號開會通知單通知各評選委員及投標廠商，於同年月21日及同年4月1日召開該2採購案之評選會議。經查該2開會通知單之出席者，已列出所有或部分評選委員，且開會通知單未以密件處理，其評選委員名單未於評選前保密，經澎湖縣審計室函詢該府復稱，該2案開會通知單均以「分繕列印」方式發函處理，不生洩密疑慮云云，然據本院調閱該2開會通知單稿影本，並未註記「分繕列印」，況且該2開會通知單既已明列評選委員，且未以密件處理，確已違反上揭規定。

(三)此外，另查澎湖縣政府建設處於102年11月28日以1020846302號簽辦「澎湖七美島嶼博物館可行性研究」採購評選委員會，擬邀請評選委員7名，內聘3名、外聘4名¹，經該府呂永泰副縣長勾選名單後於同年12月11日核可。惟該府後續以103年3月10日府建商字第1030841382號密函聘評選委員，其正本受文者欄位：李委員○○、林委員○○、李委員○○、蔡委員○○、葉委員國清，其中蔡○○並非原簽報核准勾選之委員建議名單內，而內聘委員亦僅葉國清1員，經詢據該府坦承略以：「本案提供外聘委員名單17名，正選4名、備選13名，外聘委員原已答應出席，開會前再次詢問後有人無法出席，後由建設處葉副處長（時任處長）以手寫方式提供3位建議人選……該委員係行政院農業委員會水產試驗所澎湖海洋生物研究中心前主任……且電話詢問時同意出席……故新增聘委員未再依程序簽核造

¹ 該評選委員會內聘委員建議名單正取依序為：建設處葉國清處長、陳順建副處長、農漁局鄭明源局長；備取名單依序為：旅遊處蔡有忠副處長、文化局紀麗美副局長、環保局胡流宗局長。外聘委員建議名單正取依序為：邱○○、李○○、蔡○○、臧○○；備取名單依序為：甘○○、林○○、李○○、張○○、劉○○、吳○○、翁○○、呂○○、陳○○、吳○○、廖○○、林○○、郭○○。

成瑕疵」、「召開公開評選會前內聘2名委員於發出聘函前，本案承辦人員先電詢2名內聘委員表示無法擔任，故內聘委員僅1名出席……」，經核前揭內外聘委員核定後之異動或表示不願擔任縱屬實情，該府承辦人員未將徵詢出席意願結果及臨時異動遞補問題簽報予機關或其授權人員知悉，逕由承辦人員及建設處長自行決定遴聘及函邀候補評選委員，其違失情節該督導主管自難卸其責。

(四)綜上，澎湖縣政府辦理「澎湖七美島嶼博物館可行性研究」及「七美愛情島及低碳島嶼博物館先期規劃」兩案之採購評選委員名單，於開始評選前未依規定保密；另前案採購評選委員名單核定後之異動遞補，未再依程序簽核，逕由承辦人員及建設處長自行決定遴聘及函邀候補評選委員，顯有違失。

三、澎湖縣政府辦理「澎湖七美島嶼博物館可行性研究」及「七美愛情島及低碳島嶼博物館先期規劃」兩案，非屬特殊或巨額採購，卻於招標文件訂定投標廠商之實績及聘用人數等特定資格，核有不當限制投標廠商資格競爭之失。

(一)按政府採購法第37條第1項規定：「機關訂定前條投標廠商之資格，不得有不當限制競爭，並以確認廠商品具備履行契約所必須之能力者為限。」投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準第4條第1項規定：「機關依第2條第2款訂定與履約能力有關之基本資格時，得依採購案件之特性及實際需要，就下列事項擇定廠商應附具之證明文件或物品：一、廠商具有製造、供應或承做能力之證明……二、廠商具有如期履約能力證明……三、廠商或其受僱人、從業人員具有專門技能之證明……四、廠商具有維修、維護或售後服務能力之證明……五、廠商信用之證明……。」同條第2項規定：

「前項第3款證明，除依法令就一定專門技能人員之人數為規定者外，不得對其人數予以限制。」

(二)查澎湖縣政府辦理「澎湖七美島嶼博物館可行性研究」及「七美愛情島及低碳島嶼博物館先期規劃」兩案，依該府登載於限制性招標公告之內容，均非屬特殊或巨額採購，依政府採購法等相關規定，僅得訂定投標廠商之基本資格，以確認廠商具備履行契約所必須之能力。惟查該2件採購案招標公告均規定，廠商須具公告日前連續營運達3年以上之實績，且須聘用專任員工之人數為5人或3人以上，該府訂定投標廠商實績及聘用人數之規定，已有資格限制競爭之情事，與上開規定不符。案經澎湖縣審計室及本院函詢該府辯稱，承辦人未具有採購專業人員基本資格，係參考該府辦理「莒光營區遷建工程委託工程專案管理技術服務」，且辦理採購時未知採購額度與特定資格具關連性，簽核中亦未就此部分要求刪除，簽會該府工務處亦未就此提出建議，故按簽准內容上網公告。又稱因考量投標廠商的專業性，於招標須知中載明廠商所需資格條件，未生投標廠商資格限制競爭情形云云。惟該2件採購案既非屬巨額或特殊採購，該府仍於招標公告訂定投標廠商之特定資格，確已違反上揭規定。

(三)另查該2採購案係依最有利標評選辦法第15條第1項第3款規定辦理略以：以固定價格給付，以序位第一，且經評選委員會過半數之決定者為最有利標。故以最有利標之精神觀之，意即在於避免最低價決標造成機關採購專業需求度高之標的受到限制，使機關依招標文件所規定之評審標準，就廠商投標標的之技術、品質、功能、商業條款或價格等項目，作綜合評選，以擇定最佳決標對象。是以，澎湖縣政府未思將其採購案件所需專業表現訂定於評審項目，而於招標文件訂定投

標廠商之實績及聘用人數等特定資格，已不當限制投標廠商資格競爭在先，復未依最有利標評選辦法規定精神，漏未確實訂定評審標準在後。

(四) 綜上，澎湖縣政府辦理「澎湖七美島嶼博物館可行性研究」及「七美愛情島及低碳島嶼博物館先期規劃」兩案，非屬特殊或巨額採購，卻於招標文件訂定投標廠商之實績及聘用人數等特定資格，已不當限制投標廠商資格競爭在先，復未依最有利標評選辦法規定精神，確實訂定評審標準在後，顯有違失。

四、澎湖縣政府於「澎湖七美島嶼博物館可行性研究」尚未完成且確認可行前，同時委託廠商進行「七美愛情島及低碳島嶼博物館先期規劃」，採購作業時程規劃失當；另兩案部分委託項目內容相近，有虛擲公帑之虞，顯有未當。

(一) 依「澎湖七美島嶼博物館可行性研究」委託專業服務需求書第3點預期效益載述：「(一) 完成媒體資訊與文獻蒐集。(二) 完成七美環境與相關資源調查。(三) 完成七美島嶼博物館設置之可行性研究報告，以作為後續規劃、細部設計之參考……。」

(二) 查澎湖縣政府辦理「澎湖七美島嶼博物館可行性研究」及「七美愛情島及低碳島嶼博物館先期規劃」兩案，經澎湖縣審計室函請該府查明尚未完成可行性評估工作前，即同時辦理島嶼博物館整體建設先期規劃工作原委，該府函復島嶼博物館之可行性研究結果可提供建設計畫先期規劃納入與否之參考，2案並不衝突及競合並可相輔相成云云。經查「澎湖七美島嶼博物館可行性研究」招標文件「委託專業服務需求書」第3點「預期效益」內容業已明定：「完成七美島嶼博物館設置之可行性研究報告，以作為後續規劃、細部設計之參考。」，惟該府卻同時辦理2案採購，顯示該府於辦

理可行性研究案前已認定七美島規劃作為島嶼博物館為可行，若屬實，突顯「澎湖七美島嶼博物館可行性研究」實無辦理之必要，可逕合併辦理「七美愛情島及低碳島嶼博物館先期規劃」，足見該2案採購作業時程規劃失當。又再查該2案招標文件訂定需求書之部分工作內容，舉如：可行性研究案須進行「媒體資訊與文獻蒐集」、「生態島嶼博物館發展與案例探討」、「環境、資源調查」等工作，均與島嶼博物館先期規劃之「評估規劃七美零碳島之可行性」、「七美島嶼博物館相關資料收集」、「七美島嶼博物館地方文化資源盤點與分析」、「各國島嶼博物館重要案例研析」等執行項目，其工作內容相近，亦有欠當。

(三)綜上，澎湖縣政府於「澎湖七美島嶼博物館可行性研究」尚未完成且確認可行前，同時委託廠商進行「七美愛情島及低碳島嶼博物館先期規劃」，採購作業時程規劃失當；另兩案部分委託項目內容相近，有虛擲公帑之虞，顯有未當。

五、澎湖縣政府辦理「七美愛情島及低碳島嶼博物館先期規劃」，違反「『城鎮風貌型塑整體計畫』申請補助作業須知」規定，未於申請書上敘明總計畫經費之實際金額，於同時期重複以同一案件分別向內政部及經濟部能源局申請補助，現面臨補助款追回困境，自難謂無作業疏失之責。

(一)按內政部102年度「『城鎮風貌型塑整體計畫』申請補助作業須知」（下稱城鎮風貌補助作業須知）玖、其他、二、規定：「直轄市、縣（市）政府向本部申請補助計畫時，該申請單位應先行查核有無重複向中央不同單位申請補助，如該實施範圍、工作項目、經費需求、計畫期程等均為近似雷同，並

已獲得其他單位補助者，不得重複提出；經核定補助而查核重複申請屬實者，計畫予以撤銷，且該實際執行單位（如各公所、各申請局、處等）停止補助本計畫之跨域整合建設計畫1年。」

(二)查「七美愛情島及低碳島嶼博物館先期規劃」預算金額450萬元，分別由內政部102年度「城鎮風貌型塑整體計畫」跨域整合建設計畫-「七美愛情島及低碳島嶼博物館先期規劃」於102年8月23日以內授營都字第1020808711號函核定補助200萬元（澎湖縣政府提案計畫摘要表總經費欄位填列為200萬元，申請中央補助金額178萬元，地方配合款22萬元，核定補助數178萬元），及經濟部能源局於102年10月11日以能電字第10200554570號函同意澎湖縣政府以「102年度後寮再生能源園區專案營建管理計畫」第3年度（104）經費先行調節流用250萬元支應。前揭補助過程經詢據內政部表示略以：該府提報之先期規劃計畫書總經費為200萬元，並無提及本案另向其他單位申請補助經費；迄本院103年12月9日函詢時，該部始知悉該府事後再向經濟部能源局申請同一案之先期規劃經費，該局已於102年10月11日函復同意經費流用在案；該補助案雖經該部函詢澎湖縣政府表示係「爭取多方經費」、「一次發包」，但該部依縣府查復之合約書、期初、期中及期末報告書等資料審視，認該案實施範圍、工作項目、經費需求、計畫期程等內容，顯已有重複申請之情事，已於104年3月10日以內授營都字第1040803267號函知澎湖縣政府辦理撤案，繳回已核撥之補助款項，並將依城鎮風貌補助作業須知規定，停止該府跨域整合建設計畫1年之申請。

(三)至於同時期重複分別向內政部及經濟部能源局申請補助200萬元、250萬元，但卻未在申請書上敘明

一節，經詢據澎湖縣政府表示：「由於七美地方一再催促七美零碳島推動進度，爰積極向中央各部會爭取預算進行規劃，並爭取列入國家重大建設（綜合建設計畫）。103年6月18日以個別計畫方式向經濟部能源局申請更名及執行經費……於計畫書經費欄位內應載明經費來源為內政部而疏忽列為縣府欄位……」，顯見該府亦坦承疏失不諱。

(四)綜上，澎湖縣政府辦理「七美愛情島及低碳島嶼博物館先期規劃」，違反城鎮風貌補助作業須知規定，未於申請書上敘明總計畫經費實為450萬元，於同時期重複以同一案件分別向內政部及經濟部能源局申請補助200萬元、250萬元，致該府現面臨補助款追回困境，自難謂無作業疏失之責。

六、澎湖縣政府工務處、行政處及主計處會簽審核「澎湖七美島嶼博物館可行性研究」及「七美愛情島及低碳島嶼博物館先期規劃」兩採購案，其辦理時間相近，卻未發現「可行性評估」與「先期規劃」於同時期辦理異狀，未善盡監督審核之責，發揮機關內部控制功能，澎湖縣政府允宜檢討改進。

(一)行政院於100年2月1日訂定「健全內部控制實施方案」，該院及所屬各機關皆為實施對象。揆諸「內部控制」意旨，係在於各機關全體人員共同參與，各單位有關人員負責設計、執行及維持的管理過程，以達成「提升施政效能」等4項目標²；其推動重點，其一即為「機關內部之橫向聯繫及統合」，意在透過機關內相關權責單位針對重點及高風險業務確實督導，強化聯繫及統合機制，發揮整合綜效。地方政府雖非其實施對象，惟依行政院歷次函

² 內部控制之4項目標：提升施政效能、遵循法令規定、保障資產安全、提供可靠資訊。

頒³修正該方案內容，副本欄位皆列有「各直轄市及縣市政府」觀之，地方縣市政府亦為實務上宣導實施之對象，允應遵從內控原則以提升行政效能。

(二)查澎湖縣政府建設處於102年11月28日及同年12月13日簽辦「澎湖七美島嶼博物館可行性研究」及「七美愛情島及低碳島嶼博物館先期規劃」兩案公文流程，依府內單位業務分工簽會工務處、行政處及主計處等雖曾表示意見，然其對於該2案簽辦時間相近，「可行性評估」與「先期規劃」卻於同時期辦理之異狀均未察覺，經詢據該府工務處、行政處及主計處表示略以：「兩案均由建設處自行辦理」、「僅就該2案公開上網之採購契約書部分協助檢閱，至該2案何時執行，係屬主管單位權責。」、「涉及非會計專業規定、實質或技術事項，應由主辦部門負責辦理。」

(三)惟查澎湖縣政府建設處102年簽辦「澎湖七美島嶼博物館可行性研究」及「七美愛情島及低碳島嶼博物館先期規劃」兩案採購招標辦理過程，其簽辦時間相近、案名相似、履約時間重疊、評估規劃事項、期程及地點亦高度雷同，由記載於招標簽文之內容觀之，均屬未涉實質與技術專業判斷之一般行政作業事項，對於「可行性評估」與「先期規劃」兩種技術服務採購之差異性及辦理先後順序，應有一般之基本認識，遑論工務處（採購執行科）及主計處尚具有採購專業知識，亦未料會簽之工務處、行政處及主計處3單位卻未事先察覺異狀，機關內會簽制度之橫向聯繫及統合不彰，內控功能不顯，徒增

³ 行政院續以101年9月13日院授主綜管字第1010600386A號函、102年4月29日院授主綜字第1020600199號函及103年9月17日院授主綜字第1030600474號函，3次修正該內部控制實施方案。

公帑虛擲風險，澎湖縣政府允宜檢討改進。

七、「澎湖縣政府分層負責明細表」僅訂有「工程及財物採購」之工作項目及權責劃分，未含括「勞務採購」，該府表示將檢討分層負責明細表納入，請澎湖縣政府將後續檢討修正辦理情形查復本院，以使府內單位辦理勞務案件有所遵循。

(一)按澎湖縣政府組織自治條例第6條、第20條第1項規定：「本府設下列各處，分別掌理有關事項：一、民政處：……二、財政處：……三、建設處：……。」、「本府分層負責明細表，由本府定之。」

(二)政府機關辦理採購案件，政府採購法依其採購金額大小級距區分為巨額採購、查核金額、公告金額、小額採購，分別訂有不同之監督標準，本院為瞭解澎湖縣政府辦理「澎湖七美島嶼博物館可行性研究」及「七美愛情島及低碳島嶼博物館先期規劃」兩案勞務採購核定決策過程，請該府提供「澎湖縣政府分層負責明細表」供參，經查該表僅訂有「工程及財物採購」之工作項目及權責劃分，未含括「勞務採購」，經詢據該府坦承，該府分層負責明細表並未訂有「勞務採購」工作項目及權責劃分，本案係參照「工程及財物採購」所訂項目決行，依序由承辦人、科長、副處長、處長、府內相關單位、參議、秘書長、副縣長或縣長決行核定。該府將檢討分層負責明細表納入勞務採購，以使各單位有所遵循。基此，請澎湖縣政府將後續檢討修正辦理情形查復本院，以使府內單位辦理勞務案件有所遵循。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，提案糾正澎湖縣政府，並於2個月內議處相關失職人員見復。
- 二、調查意見五至七，函請澎湖縣政府確實檢討改進見復。
- 三、調查意見函復審計部。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。

調查委員：方萬富

中 華 民 國 104 年 4 月 日
附件：本院103年12月1日院台調壹字第1030800241號派查函
暨相關案卷。

