

# 調 查 報 告

壹、案由：據訴，經濟部所屬台灣糖業股份有限公司規劃辦理「東海豐負壓水濶及綠能設計豬場改進工程委託專案管理服務暨研究工作」及「東海豐負壓水濶及綠能設計豬場統包工程」等2件採購案疑涉弊，有圖利廠商之嫌等情。

貳、調查意見：

本案係據陳訴人(要求身分保密)指訴略以：「經濟部所屬台灣糖業股份有限公司(下稱台糖公司)規劃『東海豐負壓水濶及綠能設計豬場改進工程委託專案管理服務暨研究工作(下稱系爭勞務採購案)』及『東海豐負壓水濶及綠能設計豬場統包工程(下稱系爭工程採購案或系爭統包工程採購案)』等2件採購案(下合稱系爭採購案)，分別招標並決標。第1案所支付之顧問費不合理……；第2案並非高技術，僅為傳統養豬業，但預算金額較其他私營豬場之建造工程經費高出甚多……」疑涉有舞弊等情。

案經分別向經濟部(含國營事業委員會【下稱國營會】、政風處、商業司、工業局、台糖公司)、行政院農業委員會(下稱農委會)、行政院環境保護署(下稱環保署)及審計部調閱有關卷證資料，嗣詢問台糖公司、經濟部國營事業委員會(下稱國營會)、採購稽核小組、總務司、政風處、農委會畜牧處、畜產試驗所等相關業務主管人員。復經台糖公司、經濟部及經濟部採購稽核小組分別於本院詢問後陸續補充書面說明及佐證資料到院，繼而持續蒐研相關卷證及參考資料，業調查竣事。茲臚述調查意見如下：

一、系爭勞務採購案預算金額為2,205萬元，既屬「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」第8條第3款明

定之「巨額採購」，依台糖公司分層負責明細表，採「限制性招標」應由董事會(長)核定，卻率由總經理為之，核有欠當。

(一)按政府採購法第22條規定：「機關辦理公告金額<sup>1</sup>以上之採購，符合下列情形之一者，得採限制性招標：……九、委託專業服務、技術服務或資訊服務，經公開客觀評選為優勝者。……」及同法施行細則第23條之1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。」台糖公司道德行為守則第3條復明定：「本公司人員應確實遵守政府或主管機關頒行之相關法令及公司內部規定，並秉持積極進取、認真負責之態度……」。是台糖公司辦理公告金額以上採購，如採限制性招標，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，依該公司內部分層負責規定，簽報機關首長或其授權人員核准。

(二)經查，系爭勞務採購案預算金額為2,205萬元，既屬依政府採購法第36條第4項授權訂定「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」第8條<sup>2</sup>第3款明定之「巨額採購」，依台糖公司分層負責明細表第68頁載明之共同事項(財物、勞務採購)規定，如採限制性招標，應由董事會或董事長核定。惟台糖公司沼氣利用組於105年11月22日針對系爭勞務採購案，擬依同法第22條第9款採限制性招標方式辦理

---

<sup>1</sup> 依民國(下同)88年4月2日以(八八)工程企字第8804490號函發布政府採購法第13條第3項所稱公告金額：工程、財物及勞務採購均為新臺幣(下同)100萬元。

<sup>2</sup> 投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準第8條：採購金額在下列金額以上者，為巨額採購：一、工程採購，為2億元。二、財物採購，為1億元。三、勞務採購，為2千萬元。

之簽呈，僅陳核至「總經理」並由其核定，明顯與該公司前開分層負責明細規定有違，此有經濟部採購稽核小組稽核監督報告(案號：7200L105B02-1)附卷足憑。雖業經台糖公司檢討後表示略以：「由於簽辦過程中『誤選』為陳核至總經理……嗣後將注意改善辦理，以避免類似情形發生」云云，然該簽辦過程係歷經承辦人、單位副主管、主管……會辦單位人員、校稿人員、副總經理、總經理等多人<sup>3</sup>審視及複閱，竟皆未察覺「未由董事會(長)核定」之明顯闕漏，以近3(104~106)年台糖公司每年平均辦理公開招標案件近60件，決標金額合計近18億1,532萬元<sup>4</sup>，相關主管人員自應具備相當經驗足以勾稽把關觀之，恐難以「誤選」兩字而得以飾責，究係偶發或累犯甚至故意事件，允由經濟部督促所屬通盤檢討查明見復。

(三)綜上，系爭勞務採購案預算金額為2,205萬元，係屬「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」第8條第3款明定之「巨額採購」，依台糖公司分層負責明細表，採「限制性招標」應由董事會(長)核定，卻率由總經理為之，核有欠當。

二、系爭勞務採購案涵蓋區域沼氣中心、太陽能光電、電熱併聯等多項介面之整合規劃與管理服務，台糖公司既認繁雜且為國內創舉，優勝廠商「評選項目」自難以契合依政府採購法第94條第2項授權訂定之採購評選委員會組織準則第3條規定之「有前例」或「條件

---

<sup>3</sup> 按最高法院106年台上字第89號刑事判決要旨略以：政府採購法規定之各公立學校、公營事業之承辦、監辦採購等人員，不以實際承辦、監辦採購之基層人員為限，其依規定從採購之簽辦，逐層審核各項採購程序之辦理採購人員，包括各級主管，甚至機關首長及其授權人員，倘實質上具有參與決定、辦理採購程序之權限，足以影響採購結果者，均屬之。

<sup>4</sup> 104年公開招標案件共(下同)48件，決標金額合計(下同)1,427,908,798元；105年64件，2,008,840,283元；106年67件，2,009,206,066元。近3年每年平均公開招標案件近60件，決標金額近18億1,532萬元。資料來源：政府採購公報網。

簡單」而免由採購評選委員會決定或審定之要件，詎該公司卻擅由內部評估後逕行上網公告，而未由採購評選委員會訂定或審定招標文件，殊欠妥適。

- (一)按依政府採購法第94條第2項授權訂定之「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，其任務如下：一、訂定或審定招標文件之評選項目、評審標準及評定方式。二、辦理廠商評選。三、協助機關解釋與評審標準、評選過程或評選結果有關之事項。前項第一款之評選項目、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。……」是台糖公司辦理系爭採購案之評選項目，除有「前例」或「條件簡單」者之外，招標文件優勝廠商之評選項目、評審標準及評定方式允應由採購評選委員會訂定或審定，前開規定至為明確。
- (二)據經濟部查復，系爭勞務採購案依政府採購法第22條第1項第9款、第39條及行政院公共工程委員會（下稱工程會）訂定發布之最有利標作業手冊等相關規定，有關專案管理廠商優勝評選等作業準用最有利標規定。台糖公司沼氣利用組爰於105年11月30日簽准成立系爭勞務採購案評選委員會及工作小組，並於同年12月5日簽准依上開「採購評選委員會組織準則」第3條第2項規定，免於招標前召開評選委員會訂定或審定系爭勞務採購案招標文件之評選項目、評選標準及評定方式後，逕行上網公告由該公司內部自行決定之評選項目等招標文件資料。足證系爭勞務採購案優勝廠商評選項目，台糖公司並未提請該評選委員會決定或審定，係由該公司內部自行決定之。據該公司於後簽之說明二雖

載明略以：「……考量本案編擬招標文件之評選項目、評選標準及評定方式，均參考本公司以前所辦委託技術服務案之評選內容，並再上網參考外界辦理類似案之評選項目訂定……」云云。然查，台糖公司分別於查復資料及本院詢問時多次宣稱，系爭勞務採購案涵蓋「區域沼氣中心、太陽能光電、電熱併聯」等多項介面之整合，至為繁雜，係屬國內第一座綠能現代化豬場，顯為國內創舉，凸顯系爭相關工程整合條件既非簡單，更無前例可循，優勝廠商評選項目洵難契合「有前例或條件簡單」者而免由評選委員會決定或審定之要件，詎該公司卻擅由內部評估後逕行上網公告，顯與上開規定難以契合。以上分別觀經濟部採購稽核小組稽核監督報告(案號：7200L105B02-1)載明略以：「本案之評選委員……係對於綠能、水資源、沼氣發電、家畜生產等有所長者，如能由其訂定更貼近本案評選之項目，當對於評選之公平、公正、優勝廠商之評定有所助益，亦更落實政府採購之精神」及台糖公司自承：「若由專業之評審委員訂定將更有利於優良廠商之篩選」等語，益資印證。

(三)綜上，系爭勞務採購案涵蓋區域沼氣中心、太陽能光電、電熱併聯等多項介面之整合規劃與管理服務，台糖公司既認繁雜且為國內創舉，優勝廠商「評選項目」自難以契合依政府採購法第94條第2項授權訂定之採購評選委員會組織準則第3條規定之「有前例」或「條件簡單」而免由採購評選委員會決定或審定之要件，詎該公司卻擅由內部評估後逕行上網公告，而未由採購評選委員會訂定或審定招標文件，殊欠妥適。

(四)至陳訴人指陳：「台糖公司原內定由中鼎工程股份

有限公司(下稱中鼎公司)承攬系爭勞務採購案，但該公司不想拿設計標而想拿營建標，故改由目前得標廠商與國外公司聯合承攬」一節，經遍查系爭採購案自諮詢、專案管理標至統包工程標相關資料，並勾稽比對經濟部商業司、工業局提供之本案歷次曾投標廠商、陳訴人指涉廠商及中鼎公司等登記地址、董事會與合夥成員、經理人等相關資料，均尚難發現中鼎公司參與之具體事證。

- (五)又，陳訴人另指「系爭勞務採購案獲選廠商-美商○○顧問公司台灣分公司承攬本案之報價，有質疑其國外顧問費用即高達600萬元，是否有圖利之虞」乙節，經分別詢據農委會、台糖公司於本院詢問前、詢問時分別查復及表示略以：「以我們出國考察經驗，國外顧問的日支費確實很高」、「……國內沒有一個工程顧問公司做過這種案子，所以我們才要求投標廠商需要具備國際顧問，我們是沒有要求國外顧問需要多少錢，但是這些投標廠商(晉○、技○、美商○○)，也都是估計500~600萬左右，因此這些費用不是台糖估計的」。且據經濟部採購稽核小組於107年4月12日實地稽核後指出：「……為配合產業轉型及複合式產業結合，有效利用資源，改善國內畜牧品質，擬以本案為示範畜牧場址，引進國外資源循環綠能畜殖場之經驗，故須委請國外顧問予以指導，該顧問費用除現場指導外，應囊括整個工程進行期間之技術問題諮詢等，依專業有償原則，應回歸專業及市場機制……」等語，顯見國外顧問費用本有其專業與市場行情，且各家投標廠商編列之該顧問費額度幾近類同，既非台糖公司估列，陳訴人亦無提供相關客觀標準足資比較，基於尊重專業原則，自尚難對該顧問費額度偏高與否驟

下斷語，併此指明。

三、最有利標係讓政府機關在既定之預算規模下購得最適標的，以避免惡性低價搶標致生工期延宕及品質堪慮情事，台糖公司爰採「最有利標」辦理系爭統包工程採購案之決標作業，既屬異質性之工程採購，分別業經該公司採購審查小組及上級機關核准在案，尚難缺乏客觀具體事證之下，即因其未採「最低價」決標而逕指其有所違失。

(一)按政府採購法第3條、第24條、第52條、56條第3項及同法施行細則第66條分別規定：「政府機關、公立學校、公營事業(以下統稱為機關)辦理採購，依本法之規定；……」「機關基於效率及品質之要求，得以統包辦理招標。……。」「機關辦理採購之決標，應依下列原則之一辦理，並應載明於招標文件中：一、訂有底價之採購，以合於招標文件規定，且在底價以內之最低標為得標廠商。二、未訂底價之採購，以合於招標文件規定，標價合理，且在預算數額以內之最低標為得標廠商。三、以合於招標文件規定之最有利標為得標廠商。機關採前項第3款決標者，以異質之工程、財物或勞務採購而不宜以前項第1款或第2款辦理者為限。……」「機關採最有利標決標者，應先報經上級機關核准」「本法第52條第2項所稱異質之工程、財物或勞務採購，指不同廠商所供應之工程、財物或勞務，於技術、品質、功能、效益、特性或商業條款等，有差異者」。工程會101年10月2日工程企字第10100371750函復載明略以：「主旨：機關基於效率及品質之要求，可採統包最有利標方式辦理工程採購，詳如說明，請查照。說明：……二、統包為國際上經常採用之工程發包方式。……四、統包工程具異質性，統包

實施辦法第6條第5款及第7條規定，機關辦理統包招標應於招標文件載明甄選廠商之評審標準，及其應包括之項目，爰統包工程應採最有利標方式決標。」是機關基於效率及品質之要求，針對異質之工程採購，得以統包辦理招標作業，如經上級機關核准者，自得採最有利標決標，前開各條文及函釋規定甚明。

- (二)據工程會相關函釋及本院於99年間所為專案調查研究<sup>5</sup>等相關文獻分別指出，「最有利標」旨在改善最低價搶標致生品質不良、工期延宕……等缺點，讓機關經由投標廠商所提供之技術、品質、功能、商業條款或價格、創意……等項目，綜合考量評選後，擇定最優決標對象，使機關能在既定預算範圍內，採購品質佳、效益強且價格合理之標的，以提升採購效能，其與「最低標」之決標方式，各有適用之情境與條件，允由機關依相關規定因案制宜。
- (三)詢據經濟部分別查復，台糖公司基於效率及品質之要求，因系爭工程採購案採購標的涵蓋負壓水濺豬舍、區域沼氣中心、太陽能發電……等異質性工程項目，爰以統包方式辦理招標作業，並採最有利標方式決標，以擇選最適專業廠商辦理採購，旋於106年4月28日依「機關巨額工程採購採最有利標決標作業要點」第2點規定：「……巨額工程採購之決標原則，應於招標前提報機關成立之採購審查小組審查」，將系爭統包工程採購案採最有利標決標之原則，提請該公司為該採購案成立之審查小組審查通過後，嗣依上開政府採購法規定檢具「專業能力」、「履約期限」、「整合能力」等異質性分析說明資

---

<sup>5</sup> 參考資料來源：本院99年度「政府採購法公布施行10年來，關於限制性招標、最有利標、最低標之成效檢討」專案調查研究、



料，於106年5月8日函請上級機關—經濟部(國營會)審核。嗣經國營會審查後，因台糖公司前揭分析資料未盡詳細，遂請該公司補充說明。復經該公司就「技術及品質」、「功能性」、「整合性及效益」等項目補充說明分析，並強調「採最有利標決標」之必要性，經濟部繼以106年5月18日經營字第10602607670號函同意辦理；該函之說明略以：「旨案採購標的既經台糖公司評估分析係屬異質性之工程，如採最低標決標，將尚難妥適達採購需求，如採評分及格最低標決標，僅以及格方式亦較難發揮投標廠商之創意，爰該公司擬採最有利標方式辦理，尚符合工程會101年10月2日工程企字第10100371750函釋(詳上述)，同意辦理，請確實依最有利標評選辦法辦理後續相關採購作業」等語。足證台糖公司辦理系爭工程採購案，因其採購標的涵蓋異質性工程項目，爰採最有利標方式決標，分別業經該公司採購審查小組及經濟部(國營會)核准在案，從而益證陳訴人所指：「工程標案應改採以最低標決標，方符合節省公帑及全民期待」等語，固有其適用條件與情境，惟未有客觀具體事證之下，尚難逕指該公司因採最有利標決標而有違失或不當之處。以上復觀農委會畜產試驗所程主任秘書於本院詢問時表示：「本案涉及養豬場設計以及後端的廢水處理，沼氣發電比較涉及環工專業，又有景觀工程，我覺得用最有利標合理」等語，既屬代表中央畜產試驗研究機關，以及從實務多年經驗所為之論述，自堪以採信，故難證明該公司有所違失。

(四)綜上，最有利標係讓政府機關在既定之預算規模下購得最適標的，以避免惡性低價搶標致生工期延宕

及品質堪慮情事，台糖公司爰採「最有利標」辦理系爭統包工程採購案之決標作業，既屬異質性之工程採購，分別業經該公司採購審查小組及上級機關核准在案，尚難缺乏客觀具體事證之下，即因其未採「最低價」決標而逕指其違失。

(五)至系爭「最有利標」之評選標準、配分及方式，台糖公司係按政府採購法第94條與其第2項授權訂定之「採購評選委員會組織準則」第3條等規定，依程序遴選出之評選委員，早於招標案公告前即審議通過，相關配分標準亦與最有利標評選辦法第16條第3項規定無違，就先後順序以觀，難謂有為特定廠商「量身打造」之時間與空間，且內、外部評選委員於審查過程相關意見及評比分數既未見顯著差異，亦即優勝廠商係基於評選委員之共識而獲選，自無須耗神事先掌握過半數委員。又，該採購案分別於106年6月7日及7月31日辦理第1次、第2次招標公告作業，既均乏廠商投標致流標，期間舉辦之說明會及相關會議亦無紀錄顯示廠商要求決標方式改為最低標，綜此尚無具體事證足認陳訴人指陳略以：「最有利標評選標準100分滿分中，有80分沒有具體公平方式，另20分為價格，容易形成個人喜好和自由心證，只要掌握過半數評選委員即可操縱結果」、「除特定廠商投標外，不少有興趣參與但不願陪標之廠商選擇放棄投標，最後以不足3家廠商投標而流標」、「期間有廠商提出改採決標方式為最低標之要求」等節與事實完全契合，併此敘明。

四、系爭統包工程採購案涵蓋異質工程項目，囿於國內未曾有大型整合成功案例，台糖公司爰引進國外先進技術，分別經該公司董事會、國營會之同意並獲農委會肯認，該公司自應提出具體佐證足以捍衛技術仰外之

必要性並釋疑慮，詎該公司竟相繼改稱「未引進國外設計技術，僅參考其飼養及管理概念」、「從某個角度觀念和概念也是一種技術……」，不無招致立場搖擺未明之訾議，陳訴人相關疑慮恐不減反增，核欠允當。

- (一)按現代化政府之決策，除涉及國家利益、安全等確有必要保密之事項外，不僅應資訊公開透明，尤應具一致性、可預測性及可靠性，足讓民眾有所依循，更讓相關利害關係人從中得以選擇最符合其個人需求或利益之選項，或及時採取必要之避險行為，以促進政府之可信賴感<sup>6</sup>。是經濟部允應督促所屬落實上揭原則，審慎辦理相關採購決策。
- (二)據經濟部查復，農委會曹啟鴻前主任委員於105年8月4日邀請國營會吳豐盛副主任委員及台糖公司管道一代理總經理，共同研商系爭養豬場異味改善及沼氣發電問題。行政院嗣於同年月10日第14次政策列管會議<sup>7</sup>就「我國養豬場沼氣發電推動規劃」報告案之決定<sup>8</sup>略以：「請經濟部評估台糖公司等國營事業成立或投資生質能公司之可行性，以協助養豬場整體解決豬糞尿處理、廢水排放、沼氣再利用及沼液、沼渣(污泥)去化等專業問題」、「請台糖公司全面加速推動畜殖場現代化，成為民間業者推動典範……。」旋經台糖公司於同年9月30日召開第31屆第25次董事會，討論該公司畜殖事業部擬投資開發之「負壓水濼及綠能設計豬場改造計畫」。其與

---

<sup>6</sup> 資料參考來源：莊文忠，公民導向的績效衡量與課責模式—以透明治理與開放政府為基礎，國土及公共治理季刊，第3卷第3期，104年9月；蕭乃沂、陳敦源、廖洲棚等，政府應用巨量資料精進公共服務與政策分析之可行性研究，國家發展委員會委託研究報告，NDC-MIS-103-003，104年3月；陳文瑛，芬蘭政府計畫管理制度介述，T&D飛訊管理第78期，98年2月；吳重禮，美國「分立政府」運作的爭議：以公共行政與政策為例，歐美研究，第32卷第2期，91年6月。

<sup>7</sup> 會議主持人為林全前院長，應出席人員包括副院長(請假)、秘書長、副秘書長、政務委員、發言人及相關部會首長。

<sup>8</sup> 行政院秘書長105年8月23日院臺農字第1050174026號函。

會人員發言重點及決議略以：「陳董事建斌(農委會代表)：本案係依據行政院105年8月10日第14次政策列管會議決定辦理，位階極高，有高度政策重要性……。黃董事長育徵：……。規劃時很重要的是學習養豬或沼氣產業最好典範實務之引進，包括應前期規劃引進國外養豬技術及沼氣發電之知識，並結合我們產業之技術。……。因技術成熟，故以西方角度是便宜的。……」。

(三)台糖公司爰於105年11月2日檢附「負壓水濺及綠能設計豬場改進計畫」自評檢核表，以及載明「本計畫將本案養豬場改建為負壓水濺式畜舍，並配合政府綠能計畫一併建造沼氣發電系統與太陽能光電系統，為本公司第一座全面性水濺式綠能豬場，以往國內外並無類似工程供參」等語之可行性研究報告，以企資字第1050027800號函報經濟部審查，並於同年月16日成立「沼氣利用組」推動相關規劃作業。續經台糖公司依前揭審查意見修正後，經濟部業以106年1月10日經營字第10603800340號函同意該計畫。

(四)台糖公司復針對系爭統包工程採購案異質性分析(詳前述)先後函報經濟部同意之說明及補充說明分別略以：「……整合能力：本工程因係畜舍工程、沼氣中心工程及太陽能發電設備統包工程案……等議題整合」、「本案為示範案，且有引進國外之技術，技術性之門檻較高。……技術及品質：厭氧消化系統運用於畜殖場，除引入歐美技術外，臺灣目前僅有部分廠商投資開發，由不同廠商提供之設備及技術差異相當大」、「整合性及效益：國內目前針對豬場、沼氣中心及太陽能三大單元尚無整合施作之實場案例……」。該公司於本院詢問前、詢問時

亦分別表示：「本案參考國外共消化案例與經驗，將作為我國第一座共消化沼氣發電實場……」、「本案不是單純沼氣回收，從畜舍設計開始是整套的管理……國內沒有一個工程顧問公司做過這種案子」等語。且系爭勞務採購案「概念設計報告<sup>9</sup>」內容亦明載：「節能型現代化養豬場」「收集並協助處理附近畜牧業者高濃度豬糞尿」、「專業厭氧發酵流程足以達成日發電量4,680KW以上目標」等，恐尚難僅憑國內現有技術即足以整合完成之工作目標。農委會、畜產試驗所等相關業務主管及專業人員於本院詢問前、詢問時及出國報告<sup>10</sup>尤分別查復、表示、載明略以：「沼氣相關發電設備採國外進口居多，國內廠商以單一技術（設備）為主，有整合能力者不多」、「目前國內養豬場使用之設備，包括厭氧發酵、沼氣脫硫純化、發電機組等，多為單一技術或設備拼湊而成」、「我認為國外的經驗確實值得參考」、「技術引進可以廣義也可以狹義，像高床和水濼，臺灣雖有案例，但是不同細節做出來的效果會很不同，如果以系爭養豬場要求零排放、零臭味，我認為技術層次相當高」、「丹麥之畜殖產業領先國際，其沼氣發電技術亦有值得我國參採之處」、「荷蘭、丹麥畜牧場附設與共同處理厭氧消化與沼氣收集或利用設備之脫硫係採槽內脫硫，有別於國內採厭氧設施外置之模式，且無須再進行後續脫硫或硫化化合物之移除，值得國內參考」等語，上述由我國專精之實務工作者所為論述，既屬專業意見，本院

---

<sup>9</sup> 台糖公司PCM廠商(美商○○工程顧問股份有限公司臺灣分公司)負責撰寫(106糖契字第0009號)。

<sup>10</sup> 農委會畜牧處陳簡任技正兼科長等撰擬之「105年赴荷蘭與丹麥考察綠能、循環農業與先進豬隻生產模式」出國報告。

自應予尊重並採信，由上益見系爭統包工程技術與國內既有技術之差異性。再以系爭統包工程採購案沼氣中心之發電量達8,000KW/日以上<sup>11</sup>，明顯為國內現有沼氣平均發電量15~325KW/日<sup>12</sup>24至530餘倍觀之，既屬不同等級之發電量，國內現有技術自難與系爭統包工程案技術等價齊觀。

(五)據上在在足證，系爭統包工程採購案計涵蓋負壓水濼豬舍、區域沼氣中心及太陽能發電等異質工程項目，囿於國內尚無大型整合成功案例，確有向先進國家取經之必要，台糖公司爰參採、引進國外先進技術，分別經台糖公司董事會、國營會之同意，並獲農委會肯認，該公司自應提出具體佐證足以捍衛該「技術仰外」之必要性，以化解陳訴人對「本案僅為國內傳統技術，並無仰外需求」等相關疑慮。然查，該公司於本院詢問前、詢問時竟相繼改稱「未引進國外設計技術，僅參考其飼養及管理概念」、「從某個角度，觀念和概念也是一種技術……」云云，除招致立場搖擺未明之訾議外，陳訴人相關疑慮猶恐不減反增。

(六)綜上，系爭統包工程採購案涵蓋異質工程項目，囿於國內鮮有大型整合成功案例，台糖公司爰引進國外先進技術，分別經該公司董事會、國營會之同意並獲農委會肯認，該公司自應提出具體佐證足以捍衛該技術仰外之必要性並釋疑慮，詎該公司於本院調查過程竟相繼改稱：「未引進國外設計技術，僅參考其飼養及管理概念」、「從某個角度觀念和概念也是一種技術，不無招致立場搖擺未明之訾議，陳訴人相關疑慮恐不減反增，核欠允當。

<sup>11</sup> 依據招標公告載明資料。

<sup>12</sup> 一般沼氣發電量較低，單發電機組約在15~70kw/日之間，多機組併聯發電最多達325KW/日。

(七)至陳訴人指陳：「本案浮編高額經費，致有圖利廠商」等節，據上可悉，系爭統包工程所涵蓋之異質工程項目，國內雖在豬舍設備及太陽能發電技術確有自主研發製造能力，惟沼氣中心及各該異質工程項目之介面整合，國內未曾有大型成功案例，確有參採或引進國外技術之必要，亦即僅憑國內現有相關案例經費，自難與系爭統包工程經費客觀比較，陳訴人既未提供具體圖利事證，要難遽認台糖公司涉有不法。又，陳訴人另指訴：「據不願陪標之工程商估算，系爭統包工程只要4.8億，台糖公司明顯為消化預算而編列6.88億元」一節，查系爭統包工程採購案歷經2次無人投標而流標，至第3次仍因只有1家投標而流標，迄第4次始決標，倘4.8億即可承作，陳訴人所指不願陪標之工程商自可在第1次招標時即投標，而非任由其3次流標。另，本案業經法務部調查局、廉政署及經濟部政風處分別調查後，暫難發現「台糖公司高層護航特定廠商承作」、「高階主管出面檢舉」及「僅花2個月撰寫1份54頁概念規劃書即完成履約」等情事，益見陳訴人相關指訴內容尚乏具體事證足認系爭統包工程及勞務採購案涉有弊端，特此敘明。

五、農委會自80年間推動國內畜牧場沼氣回收政策，迄106年經行政院核定辦理「養豬產業振興發展計畫」之前，雖已逾25年，卻仍受限於推動初期已飽受困擾之「脫硫設備與專業、技術、誘因不足」等問題，遲遲無法有效改善，對於自認將成為國內示範性沼氣發電及整合型畜殖園區等系爭養豬場相關資訊，尤迄未充分掌握，難謂已積極善盡中央主管機關之責，核欠周妥。

(一)按國內養豬等畜牧事業廢(污)水處理及排放改善之輔導、畜牧事業產生污染之防治策劃及督導、畜

牧場設置污染防治設施之督導、畜牧污染防治技術開發與試驗研究之策劃，係屬農委會法定職掌事項，此分別早於72年5月27日修正公布之水污染防治法第13條<sup>13</sup>、73年7月20日制定公布之農委會組織條例第9條<sup>14</sup>及75年6月2日訂定發布之農委會辦事細則第9條<sup>15</sup>，規定至為明確。

(二)據農委會查復，依水污染防治法相關規定，飼養豬隻達200頭以上之養豬場，應設置廢水處理設施，其中處理設施設有厭氧處理單元者，可回收沼氣，該會爰自80至86年間執行之「養豬政策調整方案」，除輔導養豬場依環境保護法規處理廢水之外，同時亦輔導設置前揭處理單元設施以自場回收再利用沼氣。然而，囿於斯時專業技術之不足，沼氣未經脫硫處理，易使機件及管線腐蝕，操作、維修保養皆不易，加以國內油電等能源價格亦相對低廉，對豬農顯乏具體實益。嗣自京都議定書於94年2月生效後，國際溫室氣體減量及節能減碳之訴求增溫，因沼氣含甲烷約60至70%，致生溫室氣體效應為二氧化碳之25倍，該會雖自98年重啟推動畜牧場沼氣再利用政策，卻仍受限於前揭種種因素，致推動成效不如預期。農委會繼而依據蔡英文總統於105年5月20日就職演說所提控制污染、把廢棄物轉換為再生資源、走向循環經濟時代，以及溫室氣體減量等政策目標，乃擬具「我國養豬場沼氣發電推動規劃」報告，於105年8月18日獲行政院第3511次院會通過，並將有關工作納入經行政院核定<sup>16</sup>每年

---

<sup>13</sup> 嗣於80年5月6日修正公布後變更為第23條，至91年5月22日修正公布後變更為第24條迄今。

<sup>14</sup> 嗣於87年6月24日修正公布後變更為第10條迄今。

<sup>15</sup> 嗣於87年10月7日修正發布後變更為第8條，至93年1月30日修正發布後再調整為第6條迄今。

<sup>16</sup> 106年5月9日院臺農字第1060007671號函。



平均編列近2.8億元預算之「106至109年養豬產業振興發展計畫」，據以辦理。前揭院會決議內容及該政策權責分工分別略以：「促進養豬現代化，是農委會未來要推動的重點工作之一。有關養豬場沼氣發電，除透過循環經濟的突破性作法，有效解決養豬業的環境污染問題……請農委會積極與經濟部、環保署等相關部會合作，加強相關產業連結與科技研發工作，提升沼氣收集效能……」、「相關部會權責分工重點如下：農委會負責輔導飼養規模2,000頭以上養豬場利用沼氣發電、配合提供適當場域作為國產化沼氣發電系統試煉，以達促進相關產業發展之目的；環保署主政規劃設置廚餘生質能源沼氣中心……經濟部則應參考國外能源業者整合模式……推動台糖公司各畜殖場利用沼氣發電」。詢據農委會表示略以，養豬農民或相關業者仍在觀望，且大部分養豬場內外相關基礎設施不盡理想，致前揭政策與計畫於106年之推動進度不如預期。

- (三)由上顯見，農委會自80年間即已推動國內養豬等畜牧場沼氣回收政策，因故受阻，至98年間重啟後，迄該會自106年經行政院核定<sup>17</sup>辦理「106至109年養豬產業振興發展計畫」之前，已逾25年，卻仍受限於80年代斯時已飽受困擾之「脫硫設備與專業、技術、誘因不足」等問題而陷於瓶頸，未見有效改善，肇致畜牧業沼氣發電政策窘境迨至106年猶難以脫困。又，農委會既為前揭每年平均編列近2.8億元預算之計畫擬定及主辦機關，自應對國內外沼氣發電相關技術與全國各畜牧場現況、優勢與劣勢之比

---

<sup>17</sup> 106年5月9日院臺農字第1060007671號函。

較情形瞭然於胸，惟該部除迄未將達上揭該會輔導飼養規模10倍以上之東海豐養豬場(牧場登記證：在養頭數為24,452頭)，納入財團法人中央畜產會與工業技術研究院(下稱工研院)訪場及輔導對象之外，對於具有負壓水濺豬舍、沼氣中心及太陽能發電等單元，自認將成為國內示範性整合型畜殖園區等該養豬場相關資訊，更未能充分掌握，致無以提供本院相關資料，此觀該會分別表示：「針對本案，台糖公司並未曾洽詢本會技術團隊(工研院)相關意見，且該公司未在本會輔導對象之列，爰未與其簽訂合作備忘錄……」、「……對國內自有技術發展等節並未掌握，亦無法與其他國家現況進行比較」、「各養豬場狀況不一，並無從比較…」、「國內是否有獨立建置負壓水濺、沼氣或綠能發電設施之技術或能力等節，因本會係主管全國農林漁牧及糧食行政事務……爰有關事項，實難提供相關分析說明或資料。」等語益明。雖據該會於本院詢問時分別表示略以：「我們不是台糖公司的指導監督權責單位」、「如果是農民，本會當然有主管機關輔導的義務；但台糖還是經濟部所管，本會基於分際，不適合做監督作業」、「本會主要是輔導私人豬場，但是台糖自有預算、資金、技術等等……本會都比較少去協助。」云云，惟依上開法律所明定農委會之職掌事項，既未明文將國營事業畜牧場排除該會權管範圍之外，該會自無權率將其排除適用，凡此在在凸顯該會難謂已積極善盡上開各法令賦予該會應恪盡「輔導、策劃、督導、技術開發」等中央主管機關職責，至為明顯，已足堪認定。

(四)綜上，沼氣因含甲烷約60至70%，致生溫室氣體效應為二氧化碳之25倍，遂成為全球環保公約訴求主

要減量對象之一，農委會爰自80年間推動國內畜牧場沼氣回收政策，迄106年經行政院核定辦理「養豬產業振興發展計畫」之前，雖已逾25年，卻仍受限於推動初期已飽受困擾之「脫硫設備與專業、技術、誘因不足」等問題，遲遲無法有效改善，復對自認將成為國內示範性沼氣發電及整合型畜殖園區等系爭養豬場相關資訊，尤迄未充分掌握，難謂已積極善盡中央主管機關之責，核欠周妥。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請行政院轉飭經濟部、行政院農業委員會分別督同所屬切實檢討改進見復。
- 二、調查意見，函復陳訴人。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購、財政及經濟委員會聯席會議處理。