

調查報告 (公布版)

壹、案由：國防部於103年底針對9種型號軍艦維修辦理公開招標，得標廠商中信造船股份有限公司疑資格不符，且違規使用中國製浮塢進行作業。案經台灣國際造船股份有限公司提出申訴，行政院公共工程委員會採購申訴審議判斷撤銷該部之異議處理結果，惟該部迄未另為適法之處理等情案。

貳、調查意見：

有關國防部於民國(下同)103年底針對9種型號軍艦維修辦理公開招標，得標廠商中信造船股份有限公司(下稱中信公司)疑資格不符，且違規使用中國製浮塢進行作業。案經台灣國際造船股份有限公司(下稱台船公司)提出申訴，行政院公共工程委員會(下稱工程會)採購申訴審議判斷撤銷該部之異議處理結果，惟該部迄未另為適法之處理等情案，經函請國防部¹及工程會²就案關「艦艇進出塢作業開口式契約」採購案(下稱系爭採購案)等情疑點查復說明，嗣於105年2月17日詢問國防部國防採購室代主任黃○○、海軍司令部後勤處處長王○○、工程會採購申訴審議委員會參事兼執行秘書黃○○及各該相關承辦人員等，釐清疑點並補充說明與提供資料，業調查竣事，茲提出調查意見於后：

一、有關異議處理時限，工程會於105年3月23日以工程企字第10500084593號函各機關前，尚無明確規範，揆以國防部於工程會審議判斷之後，雖於4個多月後才撤

1.國防部 104 年 12 月 15 日國採購包字第 1040007783 號函，本院收文號：1040103436 號；
國防部 108 年 4 月 23 日國採購包字第 1080002427 號函，本院收文號：1080133434 號。
2.工程會 104 年 11 月 3 日工程企字第 10400334030 號函，本院收文號：1040802352 號。

銷異議處理結果、5 個半月後才另為處置函復台船公司，惟查該部業於上開時程內審慎檢討認解約不符公共利益，並請中信公司就承作能力證明補具資料，且中信公司業依軍艦進出塢作業需求分別完成蘇澳艦、張騫艦、馬公艦之個案履約，該部認中信公司確實具有履約能力，爰難遽認國防部有違法情事：

- (一)依政府採購法(下稱採購法)第 75 條規定：「廠商對於機關辦理採購，認為違反法令或我國所締結之條約、協定(以下合稱法令)，致損害其權利或利益者，得於下列期限內，以書面向招標機關提出異議：……。招標機關應自收受異議之日起二十日內為適當之處理，並將處理結果以書面通知提出異議之廠商。其處理結果涉及變更或補充招標文件內容者，除選擇性招標之規格標與價格標及限制性招標應以書面通知各廠商外，應另行公告，並視需要延長等標期。」招標機關國防部應自收受台船公司對系爭採購案所提出異議之日起 20 日內為適當之處理，並將處理結果以書面通知台船公司。經查系爭採購案於 103 年 10 月 7 日開標，並由中信公司得標，台船公司因非最低價標而未得標，對系爭採購案之審標、決標結果不服，認為國防部無視中信公司未按投標須知及招標文件所提出之投標資料，又欠缺承做系爭採購案之廠商資格，違反採購法應不予開標決標之規定，執意決標予中信公司；系爭採購案於開標、審標、決標過程及決標結果存有瑕疵且未符法令，爰分別於同年月 8、14 日提出異議(均於次日文到國防部)。國防部旋於同年月 23 日以國採購包字第 1030007229 號函作成異議處理(次日送達申訴

廠商)，仍維持原決定。據上，國防部確於台船公司提出異議之日起 20 日內將處理結果以書面通知台船公司，並無延宕或違法之情事。

(二)復依採購法第 85 條規定：「審議判斷指明原採購行為違反法令者，招標機關應另為適法之處置。採購申訴審議委員會於審議判斷中建議招標機關處置方式，而招標機關不依建議辦理者，應於收受判斷之次日起十五日內報請上級機關核定，並由上級機關於收受之次日起十五日內，以書面向採購申訴審議委員會及廠商說明理由。第一項情形，廠商得向招標機關請求償付其準備投標、異議及申訴所支出之必要費用。」及同法第 50 條規定：「投標廠商有下列情形之一，經機關於開標前發現者，其所投之標應不予開標；於開標後發現者，應不決標予該廠商：一、未依招標文件之規定投標。二、投標文件內容不符合招標文件之規定。……決標或簽約後發現得標廠商於決標前有前項情形者，應撤銷決標、終止契約或解除契約，並得追償損失。但撤銷決標、終止契約或解除契約反不符公共利益，並經上級機關核准者，不在此限。第一項不予開標或不予決標，致採購程序無法繼續進行者，機關得宣布廢標。」嗣台船公司對於國防部 103 年 10 月 23 日以國採購包字第 1030007229 號函作成異議處理結果不服，爰向工程會提出申訴(同年 11 月 7 日文到工程會)。工程會於 104 年 5 月 8 日作成審議判斷(訴 1030800 號)為：「原異議處理結果撤銷；其餘申訴不受理。」國防部接獲工程會上開審議判斷後，先於同年 9 月 11 日致函台船公司「撤銷原異

議處理結果」，後經檢討於同年 10 月 26 日回復台船公司，並副知本院及工程會略以，中信公司投標文件經參考第三公證單位專業意見³，確認符合原招標文件規定，仍再為與原異議處理結果相同之處置。

(三)再者，有關依採購法相關規定，並未針對工程會作成審議判斷後，規範招標機關另為適法處置之時限，暨所為處置是否不得與原處置相同。經本院詢問工程會答復：「採購法沒有明定期限。依目前法制設計爭議處理中不停止執行為原則，避免影響效率，招標機關也得依採購法第 84 條規定，暫停採購程序。對於原異議處理結果經申訴審議判斷撤銷後，再為異議處理之時限，該會最近有加進工作圈會議討論(處理時限)，在修法之前，類推適用採購法第 75 條第 2 項規定，該會將會通函各機關。……依採購法第 85 條第 1 項規定，原異議處理經申訴審判斷撤銷後，招標機關應另為適法之處置。適法之處置依採購法第 50 條第 2 項規定，招標機關可以撤銷決標重新招標，或依公共利益報上級機關核准後，維持原決標決定處理。招標機關如何為適法處理，本會尊重招標機關之權責。」

3.財團法人船舶暨海洋產業研發中心於 104 年 10 月 5 日以船海服第 104100506 號函復國防部同年 9 月 24 日海營供應字第 1040004919 號函略以：「本中心 104 年 5 月 20 日船海服字第 104052002 號復中信公司函，旨在說明船舶最終入塢就是船舶進出塢作業，及可執行之工項內容。該函係本中心就造船專業立場所提供之說明，未涉特定船舶，本中心亦不負舉證之責任。」該中心前於 104 年 5 月 20 日以船海服字第 104052002 號函復中信公司於同年 5 月 14 日以(104)中信字第 10405004 號函略以：「塢之型式可分為乾塢、半乾塢及浮塢，……無論進乾塢、半乾塢或浮塢均可謂為船舶進出塢作業，而在塢內所執行之水下工程，即如來函說明二所提及之工項內容。最終進塢(Final Docking)係屬一般造船慣例，依照船廠與船東所共同簽署之建造規範條例，要求船廠於海上公試或交船前所進行之進出塢作業，並針對該新造船水線下之各項工程進行最終檢驗及確認。本中心以第三方公正單位及造船專業立場，同意貴公司來函說明一，即船舶最終入塢(Final Docking)就是船舶進出塢作業，且可執行來函說明二所提及之工項內容。」

(四)末查，國防部採購室於 104 年 5 月 12 日接獲工程會審議判斷(訴 1030800 號)後，即於同年月 25 日令請海軍司令部適法妥處。國防部續就判斷理由第六點末段「招標機關僅以『該件證明文件經海軍海軍左營後勤支援指揮部(下稱左支部)檢討確認符合招標文件需求』為據，即認利害關係人提交之前揭證書符合招標文件要求，尚難採取」一節，邀請律師及相關單位召開會議進行檢討，瞭解工程會係因中信公司提交「承做能力證明」一日本驗船協會出具之「最後塢檢」證書，其與本案主要部分「進出塢作業」並無實質關聯，而作成前述判定。因此中信公司如能證明「最後塢檢」包含「進出塢作業」，即屬資格合格。左支部考量蘇澳艦刻正依約執行入塢工程，為免影響任務遂行，將俟完工確認驗收合格後，再依法審議後續事宜，並將相關檢討情形分別於 104 年 6 月 4 及 17 日 2 次呈文海軍保修指揮部(下稱)保指部，續於同年月 24 日經檢討解約反不符公共利益呈報保指部，保指部於同年 7 月 3 日呈報海軍司令部，海軍司令部於同年 8 月 3 日呈報該部，該部經審查後，於同年月 6 日令復請確依律定格式再予檢討辦理。左支部依前揭審查意見完成檢討分析報告，分別於 104 年 8 月 12 及 26 日呈報保指部並副知國防採購室及海軍司令部。海軍司令部依據前揭呈文副本於 104 年 8 月 27 日邀集律師及相關人員召開研討會，並作成依採購法第 51 條第 1 項規定⁴續請中信公司針對「承做能力證明」提出

4.採購法第 51 條第 1 項規定：「機關應依招標文件規定之條件，審查廠商投標文件，對其內容有疑義時，得通知投標廠商提出說明。」

說明之結論。該部即於 104 年 9 月 11 日函請中信公司依前揭會議結論提出說明，並依工程會申訴審議判斷書之主文通知台船公司「原異議處理結果撤銷」，中信公司於同年月 16 日函復，該部(採購室)即於同年月 17 日函請海軍司令部說明。案經國防部 104 年 10 月 5 及 15 日 2 次催詢，海軍司令部於同年月 21 日函復，該部經檢討後於同年月 26 日回復台船公司，並副知本院及工程會(中信公司投標文件經參考第三公證單位專業意見⁵，確認符合原招標文件規定)。國防部以本案區分 2 組複數決標之情形，決標於中信公司較決標於台船公司得節省公帑計新臺幣(下同)4,609 萬 5,140 元，且中信公司業已分別完成蘇澳艦、張騫艦、馬公艦之個案進出塢作業履約，並驗收合格，實際亦具有履約能力，國防部認為基於信賴保護原則，對於符合資格之廠商亦有權利保護之必要。

(五)基上，有關異議處理時限，工程會於 105 年 3 月 23 日以工程企字第 10500084593 號函⁶各機關前，

5.財團法人船舶暨海洋產業研發中心於 104 年 10 月 5 日以船海服第 104100506 號函復國防部同年 9 月 24 日海營供應字第 1040004919 號函略以：「本中心 104 年 5 月 20 日船海服字第 104052002 號復中信公司函，旨在說明船舶最終入塢就是船舶進出塢作業，及可執行之工項內容。該函係本中心就造船專業立場所提供之說明，未涉特定船舶，本中心亦不負舉證之責任。」該中心前於 104 年 5 月 20 日以船海服字第 104052002 號函復中信公司於同年月 14 日以(104)中信字第 10405004 號函略以：「塢之型式可分為乾塢、半乾塢及浮塢，……無論進乾塢、半乾塢或浮塢均可謂為船舶進出塢作業，而在塢內所執行之水下工程，即如來函說明二所提及之工項內容。最終進塢(Final Docking)係屬一般造船慣例，依照船廠與船東所共同簽署之建造規範條例，要求船廠於海上公試或交船前所進行之進出塢作業，並針對該新造船水線下之各項工程進行最終檢驗及確認。本中心以第三方公正單位及造船專業立場，同意貴公司來函說明一，即船舶最終入塢(Final Docking)就是船舶進出塢作業，且可執行來函說明二所提及之工項內容。」

6.工程會於 105 年 3 月 23 日以工程企字第 10500084590 號令發布：「機關辦理採購，經採購申訴審議委員會審議判斷指明原採購行為違反法令，並撤銷原異議處理結果者，依政府採購法第八十五條第一項規定另為適法處置，其處置期間類推適用同法第七十五條第二項，應自收受審議判斷書之次日起十五日內，就廠商所題異議重為異議處理，並將處理結果以書面通知提出異議之廠商。」，並於同日以工程企字第 10500084593 號函檢送發布令影本一份予全國行政機關查照，並轉知所屬(轄)機關。

尚無明確規範，揆以國防部於工程會審議判斷之後，雖於 4 個多月後才撤銷異議處理結果、5 個半月後才另為處置函復台船公司，惟查該部業於上開時程內審慎檢討認解約不符公共利益，並請中信公司就承作能力證明補具資料，且中信公司業依軍艦進出塢作業需求分別完成蘇澳艦、張騫艦、馬公艦之個案履約，該部認中信公司確實具有履約能力，爰難遽認國防部有違法情事。

二、國防部對系爭採購案得標廠商施修設施是否為大陸地區產品及合法性等未予明確規範審查，非但引起投標廠商之異議，亦極易滋生國安疑慮，甚且得標廠商確以未經合法申請進口之施修設施履約，造成嚴重履約風險，顯見該部辦理系爭採購案未盡周延，應予改善：

(一)按系爭採購案招標文件中之清單(18)備註、第 22 點第(1)-(2)項分別訂有「本案禁用大陸地區產品」及「本案禁止僱用大陸地區人士」，全案於決標簽約後，亦同時納入契約中。嗣據台船公司於系爭採購案異議時即要求國防部查明，得標廠商中信公司於投標時提供之船塢或相關設備是否顯示該船塢、或相關設備屬「大陸地區製造之產品」，且非僅形式上審查登記名義，應詳查該產品之「製造地」，以免投標廠商採迂迴之方式規避招標文件之限制；亦即包含故意以在大陸完成 99.9%工程，再拖回臺灣施工，再請驗船協會核發建造地點為臺灣高雄，縱使如此，其所有的材料產品也是來自大陸等情。

(二)經本院詢問國防部答復略以，該部基於國家安全考量，軍事採購個案確有限制大陸地區產品或勞

務交貨之必要，因此在大陸製品採購方面，係以「原則禁止、例外開放」為政策指導，並要求各單位落實執行，各採購案則以「本案禁用大陸地區產品」及「本案禁止僱用大陸地區人士」等內容為通案規範，明確列於所有採購案之計畫清單中，惟實際驗收時，仍需依據採購標的之性質及契約規範內容辦理，以符相關規定。該部考量前揭同時規範財物及勞務之情形並非一體適用所有的採購案，且亦有廠商提出疑慮，而造成各單位執行上之困擾，因此已於 104 年 12 月 7 日修頒「國軍辦理涉及大陸地區財物或勞務採購注意事項」，請各單位依據採購案性質，明確訂定禁用情形。系爭採購案之履約標的為「艦艇進出塢作業開口式契約」，分類屬「勞務類-886 附帶於金屬產品、機械及設備維修之服務」，依據契約附加條款第 17 條訂明之驗收方式，並未要求檢驗廠商之施修設施，該部認為實無檢驗承商施修設施原產地之依據。查該部驗收作業雖已依契約規定辦理，惟系爭採購案承商之施修設施確實未經合法申請進口，此節該部將依據主管機關交通部航港局之會議紀錄⁷結論，管制承商不得以中信八號塢履約；實際執行時，係由監工單位於下訂後落實驗收作業，該部亦將利用履約督導時機查核驗收情形。另經濟部工業局已針對承商中信八號塢

7.交通部航港局 104 年 9 月 23 日研商「巴拿馬籍中信八號船塢滯港期限展延及後續處理原則」會議紀錄會議結論略以：「……(二)中信八號滯港展延申請，僅同意其進行整補，期限至 105 年 2 月 11 日止，仍不得從事與進港目的不符之作業，如再違法後續將依法加重處分。……(三)中信 8 號未合法取得在臺工作資格前，有申請移泊者，為避免其再度非法作業，請高雄港務分公司不同意其移泊。……(六)為國內各類船舶維修需要，並扶植國內造船產業發展，本案除違規部分依法裁處外，後續得否准許中信八號申辦專案輸入許可，登記為我國國籍，輔導轉型合法在臺工作，請財政部關務署高雄關及經濟部國際貿易局對應協助。(七)該工作船未合法化以前，請各機關(構)配合管制其非法工作。」

完成國安檢測及會商相關單位確認排除國安疑慮，並同意承商依規定申辦專案進口，後續國防部將依交通部航港局核定情形辦理等語。

(三)然查系爭採購案係國防部於 103 年 10 月 7 日辦理第 2 次開標，由中信公司分別以 3 億 7,500 萬元及 2 億 6,500 萬元之最低價標得第 1 項與第 2 項招標標的，該部於同年月 14 日上傳決標公告，同年月 17 日完成簽約。而上開「國軍辦理涉及大陸地區財物或勞務採購注意事項」係於系爭採購案採購程序完成後，於 104 年 12 月 7 日方修頒施行。爰系爭採購案並未於採購程序辦理時，依上開注意事項按其案件性質，明確訂定禁用情形，僅於招標文件及契約中訂定「本案禁用大陸地區產品」之規定；況且系爭採購案分類雖屬「勞務類-886 附帶於金屬產品、機械及設備維修之服務」，惟其既為「艦艇進出塢作業開口式契約」採購案，亦即得標廠商之施修設施「船塢」對於履約順利與否至為重要，以每次工期短則 7 天，長則近百日觀之，國防部艦艇於入塢前之國安檢測豈能輕忽，甚且系爭採購案得標廠商中信公司中信八號塢竟未經合法申請進口停泊滯港，國防部非但無法確認得標廠商施修設施原產地，亦無法事先排除國安疑慮，竟對其非法滯港等情一無所悉，顯見國防部對系爭採購案得標廠商施修設施是否為大陸地區產品及合法性等未予明確規範審查，有欠周延，應予改善。

三、有關台船公司針對系爭採購案所需之船塢、設備與機具、碼頭水深等異議，國防部未來相關招標案件，允宜審慎參酌考量是否將影響履約或損及艦身之

疑慮，納入招標文件、契約條件之必要等，以降低風險：

- (一)據台船公司針對系爭採購案所需船塢、設備與機具、碼頭水深等提出相關異議，認為恐無法依系爭採購案所定實際入塢作業需求之船塢規格及程序執行主要部分工作諸如：中信公司因用浮塢且又長度不足，不能達到契約附加條款第 5 條第(四)項規定，其提供之浮塢長度僅為 81 米與 93.5 米，約僅基隆級艦長之 1/2，亦即該艦入塢時將有半身凸出塢外，艦身受損應可預見；中信公司所屬碼頭附近之海水深度(6.1~7.5)公尺深，顯然無法承做「基隆級」艦艇之進出塢作業，另亦恐有無法承做「武夷艦」級「六號塢」進出塢作業，縱使要強迫一般小船入塢，必須將浮塢拖曳到較深的「船進出港航道」，以「佔用航港局航道」來作業讓小船入塢，違反航港局航安規定，而且航道也不是中信公司的廠區，足顯其設備履約能力不足的問題等情。
- (二)經本院詢問國防部答復略以，該部海軍司令部迄本院詢問時止已向中信公司下訂且已完成履約驗收購案為「蘇澳艦進出塢委商工程(PD04085P154 及 PD04093P289)」、「張騫艦進出塢作業(PD04087P181)」、「馬公艦艇進出塢作業(PD04156P497)」共計 3 案，均完成驗收合格並結案付款；針對「基隆級艦」僅較「中信八號」浮塢長約 38.07 呎⁸，非台船公司所稱該浮塢僅基隆級艦長之 1/2，亦非有該艦入塢後半身凸出塢外一情；蘇澳艦因需執行聲納音鼓維修，故安排進「

8.據國防部說明算式：563-524.93=38.07。

「中信八號」浮塢執行塢修作業，座墩定位後，聲納音鼓凸出於浮塢外，方便執行維修作業；另查蘇澳艦入塢協調會分辦表項次 9「請中信造船公司確認音鼓聲納裝備可安全固定，並提供相關支架，避免裝備受損」，中信公司復以「將提供鋼索固定，另蘇澳艦坐墩後，其聲納音鼓未在塢內，將提供適合之接駁船作業平台供執行戰系作業」，故應無船體懸空施工之疑慮，亦無造成船體結構損壞或變形之情形；馬公艦執行俾葉維修，於「中信八號」浮塢執行修護作業，座墩定位後，檢修艦艏俾葉，本案聲納部分未納維修工項，因聲納屬軍事機密裝備，故加裝防護裝置藉以防止機密外洩；基隆級艦確可於 107 號碼頭完成進出塢作業，應無台船公司所稱「霸占航道」一情⁹。

(三)又國防部向本院說明，本案屬巨額採購，依「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」第五條第一項之規定，得擇定投標廠商之特定資格，惟國防部均以基本資格訂定，主要係因海軍艦艇進出塢作業於 101 年以前均係採限制性招標洽台船公司議價，此種賣方市場之議價空間確實有限，國防部自 102 年後，即開始檢討改採公開招標之可行性，期待透過競價之機制，達到節省公帑及提昇國內船艦維修能量之目的，因此僅訂定「廠商具有承做能力之證明，如曾完成與招標標的類似之承做文件」，其本意即是要降低投標廠商資

9.據國防部說明，蘇澳艦入塢協調會分辦表項次 11 中信公司已於 104 年 3 月 11 日派員就 107 號碼頭水深進行量測，平均水深為 00 公尺，航道水深為 00 公尺，另 8 號浮塢可下沉範圍為 00 公尺。基隆級艦(蘇澳艦)入塢條件應含艦體吃水深+浮塢高度+中心墩高度等 3 項方能完成入塢程序，經查至少需 00 公尺；算式 00+00+00=00 公尺。基隆級艦艦艏吃水深 00 呎、艦艏吃水深 00 呎；「中信八號」浮塢由甲板至船底之高度為 00 公尺；中心墩高度為 00 公尺。

格上之限制，否則即與限制性招標無異。以本案區分 2 組複數決標之情形，決標於中信公司較決標於台船公司得節省公帑計 4,609 萬 5,140 元¹⁰，且中信公司實際亦具有履約能力¹¹。

(四)另查台船公司陳訴有關中信公司高薪聘請提早退役前海軍司令部後勤處長曾姓少將為浮塢長一節，據國防部函復，中信公司有無高薪聘請曾員一節，該部並無所悉。嗣經本院詢問該部答復，該部自 104 年 9 月 17 日壹周刊報導後，即主動以電話詢問中信公司瞭解曾員任職情形，並於接獲本次詢問通知後，正式行文詢問中信公司，經查曾員目前係於○○遊艇股份有限公司(中信集團子公司)擔任特助一職，尚非任職於中信公司。該部查證曾員並未接觸本案，爰認其並無違反旋轉門條款或採購法之疑慮。然以曾員退伍前所任職務與系爭採購案得標之中信公司關聯易滋疑議，國防部允宜思慮有無律定制度化機制之必要，避免再續生疑竇，致影響退伍同袍及政府信譽。

(五)綜上，鑑於海軍艦艇進出塢作業於 101 年以前均係採限制性招標洽台船公司議價辦理，足見台船公司承做相關作業履約經驗極為豐富，因此提出相關異議。儘管中信公司實際履約情形正常，然而台船公司上開所異議之情形，是否可能造成短期未能顯現或察覺之損害風險，國防部允宜審慎

10.據國防部說明，詳本表：「艦艇進出塢作業開口式契約」投標及決標價格差異表

組別	台船公司報價	中信公司決標價	差額
第一組	4 億 69 萬 8,780 元	3 億 7,500 萬元	2,569 萬 8,780 元
第二組	2 億 8,539 萬 6,360 元	2 億 6,500 萬元	2,039 萬 6,360 元
合計			4,609 萬 5,140 元

11.國防部說明自決標後迄本院詢問時已完成 3 次進出塢作業，並驗收合格。

參酌考量台船公司提出有關係爭採購案所需之船塢、設備與機具、碼頭水深等條件，於未來相關招標案件有無納入招標文件、契約條件之必要，以臻周延。

調查委員：劉德勳、蔡培村