

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：交通部民用航空局、內政部警政署航空警察局。

貳、案由：交通部民用航空局及內政部警政署航空警察局未審慎考量首部電腦斷層掃描儀諸多缺失及新購掃描儀空間需求，即貿然策定採購新機，致變更掃描儀安裝位置及增設行李輸送帶等設施，延宕使用期程及不符原規劃用途，採購決策草率，核有未當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案交通部民用航空局（下稱民航局）為防範恐怖攻擊事件發生及加強安檢作業，即編列預算由內政部警政署航空警察局（下稱航警局）耗資新臺幣（下同）約3億5千萬元於民國（下同）96年間採購10部電腦斷層掃描儀（下稱掃描儀，以X光產生器360度環繞受檢物照射，藉由比對受檢物之密度，可鎖定受檢物內之爆藥或毒品）。案經本院調查結果，民航局及航警局於本案辦理過程中，核有未審慎評估儀器實際使用需求，致計畫執行效能不彰等情，應予糾正促其改善，茲提出事實與理由如下：

一、民航局未考量首部掃描儀存有諸多缺失及未待完成移機後評估實際使用情形，即貿然策定新購多部掃描儀；又航警局研究報告未指出掃描儀體積龐大之實，致與原規劃用途不符，其決策及評估過程草率，洵有未當。

（一）按航警局組織條例第2條規定，該局於執行民用航空業務時，受民航局之指揮監督，並由民航局管理之民航事業作業基金支應所需經費（包含：用人費

、設備及維護費等)。另交通部 78 年 10 月 17 日交航字第 028221 號函略以：「檢查任務係既由航警局辦理，為使採購作業能順利進行並符合使用者需求，爾後機場安全檢查所採購各項檢查設備，其規格標準應由使用單位航警局訂定。」故機場安檢設備均以民航事業作業基金支應，並由航警局辦理採購作業。86 年間行政院第 64 次治安會報前院長連○提示：歐美先進國家已在機場購置高科技安檢設備，請警政單位蒐集有關資訊，作為是否採購之參據。航警局即據以提報「精進安檢設備研究報告書」，指出為因應未來安檢需要，將依各機場實際需求，擬定掃描儀設置計劃報核。經行政院第 65 次治安會報指示由航警局研擬購置掃描儀之具體計劃。民航局即於民航事業作業基金專案補編預算，並由航警局以新臺幣(下同)4,262 萬餘元採購 1 部 CTX5500 掃描儀(長、寬、高約為 712、290、205 公分)，原規劃裝置於民航局桃園國際航空站(下稱桃園航空站，即原中正國際機場)第一航廈 1 樓出境大廳報到櫃檯之托運行李 X 光檢查檯處，惟財政部關稅總局台北關稅局認為該處空間狹小，而反對設置。航警局復協調桃園航空站設於大廳中央，該航空站以影響旅客休憩動線為由，亦未同意。航警局即變更裝置地點於 3 樓出境室北側之手提行李安檢線，並於 88 年 7 月 2 日完成安裝，作為出境旅客手提行李第二線偵檢(複檢)之用。

(二)90 年 9 月美國發生 911 攻擊事件，恐怖份子劫持民航機衝撞紐約市雙子星大樓，各國開始加強機場之安檢措施。當時桃園航空站每日出境旅客約為 2 萬人次，然因 CTX5500 掃描儀掃描速度慢，於 91 年 1 月至 11 月間每日僅檢驗 14 至 22 件手提行李，且用

於第二線複檢，其效能欠佳。經民航局空運組彙整相關航空站意見後，於 91 年 12 月 24 日提出簽呈表示：CTX5500 掃描儀存有誤警率高、通關速度慢等多項缺失，並建議將該掃描儀進行移機，於移機 6 個月後提出評估報告，以作為後續是否採購之依據；該簽呈經該局局長（張○○）於 92 年 1 月 1 日批示「如擬」。92 年 1 月 29 日航警局安檢科簽呈局長提出「使用 CTX5500 掃描儀情形報告」，指出經測試後誤警率為 19.9%，其使用缺點略以：

- 1、功能：更換其他偵檢項目費時；輸送帶無法倒退，行李卡住須通知廠商到場排除，約需 1 小時；合併「爆裂物、高密度物質」、「易燃物品」兩種以上模式偵檢，誤警率達 24%，無法滿足安檢勤務實際需求。
- 2、精確性：自動鎖定「爆裂物、高密度物質」及「毒品」，須設限為 250 公克以上，否則無法測得；因槍械擺放位置之差異，有時無法測得。
- 3、實用性：儀器體積龐大及重達 4,600 公斤以上，難覓適當處所設置；噪音影響旅客及工作人員；行李送出彈力過大；使用英文介面。
- 4、偵檢速度：平均每件行李約需 22 秒，速度過慢，無法對所有行李進行全面性偵檢；如採「爆裂物、高密度物質」、「毒品」及「易燃物品」三種偵檢模式，每件行李約需 84 秒。
- 5、經濟效益：購價約 4 千萬元（為傳統 X 光機之 25 倍），且維修成本及折舊率高（年限 8 年）；中正機場每日旅客手提行李約 37,500 件，至少需設置 11 部始能完成偵檢。
- 6、妥善率：斷電或電壓不穩則易造成記憶板損壞；行李卡住於輸送孔道內，須停機方能取出；行李

送出之彈力約 50 公斤，易損壞行李內易碎物品；不適宜設置於機場貨運站或離島等高溫或潮溼、多砂塵之環境。

(三)92 年 3 月 27 日民航局召開研商「採購高科技電腦斷層掃描儀（如 CTX5500 掃描儀）」相關事宜會議，並決議於 CTX5500 掃描儀移機 6 個月後，再請航警局重新檢討評估。航警局即依上開會議結論耗費 205 萬元，將掃描儀移至第一航廈出境大廳託運行李 7 號報到櫃檯前方空地，並於 12 月 22 日完成移機及開始運作（針對飛美、加班機及美籍班機進行託運行李第二線複檢作業）。然未待掃描儀移機 6 個月並由航警局重新檢討評估後，民航局即於 12 月 31 日以空運安字第 09200393640 號函附開會通知單及「我國機場配置先進科技託運行李檢查裝備分析報告」予航警局，訂於 93 年 1 月 2 日開會研討該分析報告，其分析報告略以：「優點：1. 已通過美國運輸安全局之爆藥偵檢認證；2. 對可造成飛安事故之一定重量以上炸藥全面加以查獲；3. 準確率可達百分之百、誤警率低。缺點：1. 體積大而無法直接裝設於現有之託運行李運輸系統內，須另行設置集中檢查區或於報到櫃檯附近劃定檢查專區因應；2. 售價較高，約需美金 100 至 150 萬元；3. 檢查速度慢，每小時 150 至 500 件行李間。以我國境內之國際機場而言，約需 12 部掃描儀（桃園航空站第一航廈 6 部、第二航廈 4 部，民航局高雄國際航空站【下稱高雄航空站】2 部）。」93 年 1 月 2 日民航局召開上開分析報告之研討會議，會中主席（局長張○○）裁示：初步同意採購 12 部掃描儀裝置於上開位置，作業方式以先經集中檢查後再至航空公司櫃檯報到方式為之。2 月 2 日民航局以空運安字

第 09300031700 號函檢送上開會議紀錄予航警局並副知交通部。俟 CTX5500 掃描儀經移機運作 1 個月（92 年 12 月 22 日至 93 年 1 月 21 日）後，民航局安全檢查隊於 2 月 10 日提出初期使用情形之評估報告略以：「計偵檢行李 5,296 件，每件偵檢時間約需 18.67 秒，平均抽檢比例為 10.7%。鎖定疑似『爆裂物、高密度物質』之誤警比例約 35.99%，經進一步掃描比對或以人工手檢，均無查獲危安物品。期間發生故障 1 次，行李偶有卡在儀器孔道內，須通知廠商到場排除，待恢復時間約 1-2 小時，若卡住情形單純，安檢人員約數分鐘即可排除，重新開機恢復偵檢時間約需 5-10 分鐘。」惟 2 月 13 日交通部航政司以航空字第 0930601124 號函復（針對 1 月 2 日分析報告研討會議結論）民航局表示：「奉示：速辦，以維飛安。」民航局即開始策定本案掃描儀之採購。

（四）綜上：

- 1、民航局於 86 年間依據行政院治安會報之指示，於民航事業作業基金編列預算，並由航警局提出研究報告及辦理採購 1 部 CTX5500 掃描儀，規劃設於桃園航空站第一航廈出境大廳，專責托運行李之安檢。然因該儀器體積龐大，航警局之研究報告並未指出上情，致其後遭台北關稅局及桃園航空站反對設於報到櫃檯或大廳中央，而移為出境旅客手提行李複檢之用，核與原規劃用途不符，其評估作業顯有未實。
- 2、又 90 年美國發生 911 攻擊事件後，民航局即積極籌劃新購掃描儀，然因首部 CTX5500 掃描儀誤警率高及安檢速度慢，該局空運組即彙整相關航空站意見後，於 91 年 12 月 24 日建議移機 6 個

月後提出評估報告，以作為是否新購掃描儀之依據。92年1月29日航警局安檢科更提出該儀器誤警率高、體積龐大、偵檢速度過慢等使用缺點。3月27日民航局開會決議將該儀器移設6個月後，再由航警局重新檢討評估；航警局即於12月22日移至第一航廈出境大廳專責託運行李之第二線複檢作業。然於該儀器發現諸多使用缺失之下，民航局竟未待移機使用6個月提出評估報告後，再審慎考量採購策略，即於93年1月2日決議採購12部掃描儀。該儀器經移機運作1個月，93年2月10日該局安全檢查隊更提出誤警率高、行李卡住排除時間過長等使用缺失。

- 3、民航局顯未考量首部CTX5500掃描儀使用效能不佳，存有誤警率高、通關速度慢、故障維修不易等諸多缺失，未待完成移機後評估實際使用情形，即貿然策定新購本案多部掃描儀，決策過程草率，致生後續裝置位置及使用期程等變更，洵有未當。

二、民航局及航警局未審慎評估掃描儀之空間需求，致變更安裝位置及增設行李輸送帶等設施，造成延宕使用期程及不符原規劃用途，採購決策草率，核有疏失。

- (一)查國內出境旅客原安檢方式，係旅客於航空公司報到櫃檯辦理報到，並交寄託運行李以行李輸送帶送至後端X光機執行安檢，如有疑義再實施手檢，無疑義則送入地下室行李處理區。民航局為提升機場之安檢效能，於93年1月2日開會決議原則採購12部掃描儀（桃園航空站第一航廈6部、第二航廈4部，高雄航空站2部），交通部並於2月13日函表同意。4月26日該局即以空運安字第09300091020號函請航警局就機場配置先進科技託運行李檢查裝

備擬定執行計畫。案經航警局蒐集先進儀器機種及分析國內各機場需求數量與經費後，於9月1日以航警檢字第0930024430號函送執行計畫予民航局，其提出採購16部掃描儀之需求，並預計裝設於桃園航空站第一航廈6部、第二航廈6部（主要針對飛英、美及美籍航空公司櫃檯）及高雄航空站4部，每部約需5,250萬元，共需8.4億元。93年9月7日民航局邀集相關航空站與航空業者召開會議，並決議原則同意採購相關安檢儀器。11月3日航警局復提報修正計畫，將掃描儀採購數量減為15部，第一階段先購置10部（第二航廈6部、高雄航空站4部，每部約5千5百萬元）並附6部行李打包機（每部約20萬元），第二階段購置5部（第一航廈5部）並附6部行李打包機，總價為11億餘元。經民航局陳報交通部函轉行政院後，94年5月30日行政院以院臺交字第0940020736號函核定在案（總價修正為10.883億元）。民航局即於95年度民航事業作業基金編列4億6,120萬元，購置第一階段所需之10部掃描儀，並由航警局辦理採購，另洽中央信託局股份有限公司（下稱中信局）代辦採購業務。其中桃園航空站部分，有關航空公司櫃檯前分區裝設掃描儀，以圍欄將各區隔離，僅持有旅遊證件及機票之搭機旅客得以進入，而託運行李先集中安檢後，以行李打包機封籤，由旅客自行攜帶至報到櫃檯掛牌，再送至地下室行李處理區裝櫃上機。而美國部分機場（如夏威夷檀香山機場）亦如本案原規劃之先安檢後報到方式，惟託運行李經由掃描儀安檢後，係由美國運輸安全局等專人送至航空公司報到櫃檯，而非由旅客直接運送。

(二)復查本案第一階段10部掃描儀之採購(下稱本採購

案)，中信局分別於 96 年 3 月 6 日及 3 月 15 日辦理兩次開標，因僅兩家廠商投標及廠商資格不符，而予流標及廢標。6 月 22 日中信局再辦理第 3 次開標，並於 7 月 13 日以 349,998,000 元決標予 L3 Communications Hong Kong Limited（下稱 L3 公司），該公司所提供之掃描儀機型為 eXaminer 3DX，長、寬、高各約為 956、238、220 公分，重達 4,195 公斤。7 月 11 日桃園航空站召開第 98 次業務協調會報，會中臺灣桃園國際機場航空公司代表聯席會（下稱航聯會）針對本採購案提案略以：「據悉將購置掃描儀置於第二航廈出境報到櫃檯，屆時將改為旅客實施行李安檢後，再辦理旅客報到作業，則第二航廈 3 樓出境大廳將因為空間不足，嚴重影響航廈整體營運作業之順遂。」會中決議：「俟航警局提供相關機型尺寸，並視旅客動線、出境大廳空間等因素，研議規劃適當設置之區位。」7 月 23 日交通部即函請民航局督導桃園及高雄航空站，主動規劃協調儀器設置地點及旅客動線。7 月 27 日民航局函請航警局重新檢討儀器配置方式與位置是否妥適，並請桃園及高雄航空站邀集相關單位及業者進行協調。8 月 3 日至 10 月 25 日桃園航空站召開 6 次會議討論掃描儀之裝設位置，會中航聯會表示：航空公司不贊成旅客先安檢後報到之原規劃方式，將造成旅客大排長龍。惟航警局認為本採購案已決標，將依契約執行，並不願配合變更裝設位置。另航警局陳稱：「88 年 7 月所採購之 CTX5500 掃描儀，因儀器本體龐大，經會同航空站相關單位勘查後，各單位皆以該儀器將影響動線及觀瞻為由，而反對裝設於報到大廳。」何況 92 年 1 月 29 日航警局安檢科簽呈所提「使用 CTX5500 掃描儀情形報告」

中，即已明確指出儀器體積龐大而難覓適當處所設置之意見；同年12月31日民航局提出「我國機場配置先進科技託運行李檢查裝備分析報告」中，亦稱掃描儀體積大而無法直接裝設於現有之託運行李運輸系統內。顯見該二機關早已知悉掃描儀體積龐大之實，而須審慎評估裝設位置。

- (三)再查96年11月26日民航局邀集航警局、相關航空站及航空業者開會研商掃描儀裝設位置，決議由桃園航空站辦理拆除第二航廈相關報到櫃檯後方之花台，並將6部掃描儀放置於花台處，另增設行李輸送帶等工程，以對出境旅客之託運行李實施普檢。掃描儀裝設位置即變更為：第一航廈2部（馬來西亞航空公司飛美航班櫃檯及地下室轉機託運行李處各1部）、第二航廈7部（飛英美及美籍航空公司櫃檯6部及地下室轉機託運行李處1部）、高雄航空站1部（出境大廳託運行李複檢使用）。航警局並以「鑒於恐怖份子多以飛英、美航班及美籍航空公司為攻擊目標，因此儀器佈設有必要優先設置於桃園航空站第一、二航廈飛相關櫃檯；另東南亞部分地區恐怖活動頻繁，且安檢水準亦有落差，故有必要於轉機行李處設置掃描儀。國際民航公約第17號附約修訂版於95年7月1日生效（每一締約國應確保所有將裝載至商用航空器之託運行李，自安全檢查或納入航空器使用人管理後，直至該航空器起飛，不受未經授權之干擾），原規劃託運行李經安檢並打包後，再由旅客自行攜至航空公司報到櫃檯辦理託運之方式，已無法滿足最新國際規範。桃園航空站現有旅客報到等候空間，已呈現不足」等由，於12月3日提出第1次修正計畫，爰調整掃描儀裝設位置，並配合增設6部行李輸送帶，並經行政

院於 97 年 2 月 13 日核復原則同意在案。然承商已依約於 96 年 12 月 20 日完成交貨，其中置於第二航廈出境大廳 2 至 7 號報到櫃檯之 6 部掃描儀，因須配合增設之行李輸送帶始能進行測試，故未能辦理驗收作業。桃園航空站依上開第 1 次修正計畫辦理「我國民用機場配置先進科技託運行李檢查裝備安裝工程」（即行李輸送帶工程）之公開招標，97 年 10 月 7 日以 42,479,591 元決標，並於 98 年 9 月 7 日及 9 月 30 日完成施工及驗收。該 6 部掃描儀之安檢方式，復改為旅客先至航空公司櫃檯辦理報到並交寄託運行李後，再以行李輸送帶送至掃描儀掃描（仍保留 X 光機），如有疑義再實施手檢，無疑義者則送入地下室行李處理區。另本採購案之 6 部行李打包機，除高雄航空站出境旅客之託運行李先以掃描儀檢查後，再搭配 2 部行李打包機施以封籤外，餘 4 部皆移至入境託運行李領取區使用，並未搭配掃描儀使用。本案 10 部掃描儀相關設置及主要用途等情：

項次	設置地點	設置完成日期	首次驗收日期	主要用途	行李輸送帶設置完成日期
1	桃園航空站 第二航廈出境大廳 6 號櫃檯	98.05.05	98.09.01	第一線安檢用	98.01.08
2	同上 5 號櫃檯	98.05.05	98.09.01	第一線安檢用	98.05.14
3	同上 4 號櫃檯	98.07.26	98.09.02	第一線安檢用	98.07.22
4	同上 3 號櫃檯	98.08.06	98.09.02	第一線安檢用	98.08.06
5	同上 2 號櫃檯	98.06.29	98.09.03	第一線安檢用	98.06.28
6	同上 7 號櫃檯	98.06.09	98.09.03	第一線安檢用	98.06.09
7	第二航廈地下室 轉機託運行李處	97.08.31	98.09.04	轉機行李 安檢用	無行李 輸送帶
8	第一航廈地下室 3A 樑柱後方空地	98.08.20	98.09.04	第二線安檢用	無行李 輸送帶

9	第一航廈地下室 行李處理區	97.08.31	98.09.04	轉機行李 安檢用	無行李 輸送帶
10	高雄航空站 出境大廳	97.08.31	98.09.07	託運行李 複檢用	無行李 輸送帶

(四) 綜上：

- 1、88年7月民航局及航警局採購 CTX5500 掃描儀時，即已知悉儀器體積龐大，故於93年11月3日確認第一階段先購置10部掃描儀時，應能預見掃描儀對航空公司報到櫃台之使用空間有所影響，惟未先與相關單位進行溝通，即於96年6月22日辦理開標，並於7月13日決標後，民航局始於7月27日函請航警局檢討儀器配置位置是否妥適，並請各航空站邀集相關單位及業者進行協調。
- 2、由於航空公司代表反對掃描儀裝置於出境報到櫃檯，經召開多次協調會議後，始決定變更裝設位置。行政院並於承商96年12月20日交貨之前一週，同意修正計畫，其中6部掃描儀改置於第二航廈櫃檯後方之花台處，並增設行李輸送帶等工程，安檢方式則改為旅客先至航空公司櫃檯辦理報到，託運行李再送至掃描儀執行安檢，其他4部掃描儀更挪至轉機行李等處使用，核與原規劃之先安檢後報到方式有異。又6部行李打包機中，僅2部搭配掃描儀使用，其餘則移至入境託運行李領取區使用，亦悖離原規劃用途。另因掃描儀變更裝設位置，除衍生增設行李輸送帶工程外，並須配合該工程於98年9月完工後，始能進行整體之測試驗收，致延宕計畫期程。
- 3、航警局於96年12月3日提出第1次修正計畫時，係稱因旅客運量及國際規範變動與恐怖份子

攻擊等由，而須修正計畫。然查桃園航空站近 5 年之旅客運量約為 2 千萬餘人次至 2 千 3 百萬餘人次，旅客運量並未陡增。又國際民航公約第 17 號附約之安檢新規範係於 95 年 7 月生效，而本採購案則於 96 年 3 月始辦理首次招標，民航局及航警局卻未依該規範規劃掃描儀之適切位置。且美國部分機場亦如本案原規劃之先安檢後報到方式，惟通過掃描儀安檢後之託運行李係由專人送至航空公司報到櫃檯。另恐怖份子多以飛英、美航班及美籍航空公司為攻擊目標，亦於 90 年美國 911 攻擊事件後各國機場之重點防範重點，於本計畫之初更已知悉。故航警局所提修正計畫之理由，顯非掃描儀變動裝置位置之真正原因，應係未考量儀器體積龐大，致須變動裝置位置。

- 4、本案掃描儀變更裝置位置及悖離原規劃安檢方式，並因而增設行李輸送帶等設施與延宕測試驗收期程，顯係民航局及航警局未審慎評估掃描儀之空間需求，肇致計畫變更，其採購決策草率，核有疏失。

綜上所述，民航局未考量首部 CTX5500 掃描儀使用效能不佳，存有誤警率高、通關速度慢、故障維修不易等諸多缺失，竟未待完成移機後評估實際使用情形，即貿然策定新購本案多部掃描儀。又航警局針對 CTX5500 掃描儀之研究報告中，並未指出掃描儀體積龐大等情，致遭台北關稅局及桃園航空站反對設於報到櫃檯或大廳中央，而移為出境旅客手提行李複檢之用，核與原規劃用途不符，其評估作業並未落實。另民航局及航警局前於採購 CTX5500 掃描儀時，即已知悉儀器體積龐大，卻

未先與相關單位進行溝通，即辦理本案新購掃描儀之開標作業，迄決標後始與各航空站及相關業者進行協調，致生後續掃描儀裝設位置之變更，除衍生增設行李輸送帶工程，及須配合該工程完工期程，始能進行整體之測試驗收，而延宕計畫期程外，並悖離原規劃之安檢方式。且航警局所提修正計畫之理由未實，其計畫修正之原因應係未考量儀器體積龐大，致須變動掃描儀裝置位置。本案掃描儀變更裝置位置及悖離原規劃安檢方式，並因而增設行李輸送帶等設施與延宕測試驗收期程，顯係民航局及航警局未審慎評估掃描儀之空間需求等情，肇致計畫變更，其採購決策草率，核有未當，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。