

調 查 報 告

壹、案 由：審計部函報：派員稽察科技部新竹科學工業園區管理局以限制性招標辦理「新竹生物醫學園區生醫科技與產品研發中心後續特殊廠務系統設備採購」執行情形，疑有違反政府採購法等情案。

貳、調查意見：

一、原科管局及竹科管理局辦理後續特殊廠務系統設備採購，經主管機關解釋不符政府採購法第 22 條第 1 項第 7 款「後續擴充」方式辦理限制性招標之法定要件後，竟以發包策略討論會議結論，認為進駐使用單位之設備需求係「未能預見」為由，堅採行限制性招標，曲解政府採購法之規定，核其採購程序於法欠符，實有疏失。

(一)依政府採購法第19條規定：「機關辦理公告金額以上之採購，除依第20條及第22條辦理者外，應公開招標。」同法第22條第1項規定：「機關辦理公告金額以上之採購，符合下列情形之一者，得採限制性招標：……六、在原招標目的範圍內，因未能預見之情形，必須追加契約以外之工程，如另行招標，確有產生重大不便及技術或經濟上困難之虞，非洽原訂約廠商辦理，不能達契約之目的，且未逾原主契約金額百分之五十者。七、原有採購之後續擴充，且已於原招標公告及招標文件敘明擴充之期間、金額或數量者。」綜上規定，機關擬援引上開政府採購法第22條第1項第6款規定採限制性招標方式辦理採購，必須同時符合下列法定要件，包括：(1)原招標目的範圍內；(2)因未能預見之情形；(3)另行招標，確有產生重大不便及技術或經

濟上困難之虞；(4)非洽原訂約廠商辦理，不能達契約之目的；(5)未逾原主契約金額百分之五十等要件。另援引同條項第7款規定採限制性招標方式辦理採購，則必須符合「原有採購之後續擴充」之要件。

(二)經查，原科管局為執行新竹生物醫學園區計畫，先於100年11月間採公開招標及異質最低標決標方式辦理上揭主體工程，並於100年12月22日決標予冠輝營造股份有限公司，決標金額8億5,040萬餘元。該局並將後續計畫經費達3億元之特殊廠務系統設備採購列為上開主體工程之後續擴充項目。嗣經審計部教育農林審計處於102年6月間稽察發現，該特殊廠務系統設備於上開主體工程招標當時並無具體規劃內容，原科管局在需求未明且未檢討相關設備規格與廠商資格之情況下，即將該採購列入主體工程之後續擴充項目，擬依政府採購法第22條第1項第7款(原有採購之後續擴充)逕與原得標廠商採限制性招標方式辦理，採購方式不符政府採購法規定，經於102年6月14日繕發審核通知函請原科管局查明妥處。案經原科管局函請工程會說明，工程會釋復¹：「難謂符合政府採購法第22條第1項第7款規定。」原科管局接獲上揭函釋後，該局營建組於102年7月8日簽准：「本案因審計部教育農林審計處及工程會均認為不宜採後續擴充條款方式辦理招標，建議俟完成細部設計後另案辦理公開招標」，

¹ 工程會於102年7月3日以工程企字第10200215050號函釋略以：政府採購法第22條第1項第7款規定：「原有採購之後續擴充，且已於原招標公告及招標文件敘明擴充之期間、金額或數量者。」機關依前開規定得採限制性招標辦理者，係「原有採購」之後續擴充(例如：採購100台冷氣機，後續擴充20台，原有契約已有原有採購之價格資料可作為後續擴充議價之依據)，來函稱擬辦理後續擴充之特殊廠務系統設備工程，其工作項目、數量及單價等明細均尚未及編列並公告，如與「原有採購」項目無關，難謂符合上開第7款規定。

並於102年7月26日函復審計部教育農林審計處略以：本案將俟細部設計完成後另依政府採購法其他規定辦理採購。

(三)原科管局遂於102年8月19日即召開研商「生醫園區生醫科技與產品研發中心特殊廠務系統設備工程發包策略討論會議」，並藉該次會議認定該特殊廠務系統設備採購符合採購法第22條第1項第6款「原招標目的範圍內」及「未能預見之情形」之規定，決議改依此規定辦理限制性招標，即併入原主體工程辦理變更設計與議價程序。嗣後依前揭會議結論，將後續特殊廠務設備工程採購納入主體工程之第2次、第3次及第4次變更設計方式辦理議價²，並正式簽經該局局長核准依政府採購法第22條第1項第6款規定，逕予納入原主體工程以變更設計議價方式辦理。

(四)續查，原科管局未依102年7月8日簽准之方式另案採公開招標辦理，而係改依採購法第22條第1項第6款規定續採限制性招標方式辦理，於本院立案調查後，科技部就特殊廠務系統設備採購是否符合政府採購法第22條第1項第6款「因未能預見之情形」，陳稱：主體工程發包時，特殊廠務系統設備工程尚欠缺其明確執行內容，故未含在主體工程發包項目內，且該實驗室工程須配合各學研單位所提之客製化特殊需求而設置，就主體工程發包當時及工程設計施作而論，確實符合未能預見之情形；另在特殊廠務系統設備設計監造案發包(102年4月15日)後，其需求仍經7次開會研討方確定，難謂已可預

² 此3次變更設計合計變更增帳金額2億8,579萬餘元，並分別於102年9月11日(第2次變更)、103年3月31日(第3次變更)及103年9月2日(第4次變更，係調整第2、3次變更內容)辦理。

見。又稱：特殊廠務系統設備工程採變更設計方式追加，不致有高抬價格情事，且可節省部分公帑，包括「屬原契約項目係以公開招標最低標方式計價，新增項目亦依規定進行訪價及議價程序辦理」、「減少重複拆裝等經費」及「節省設計監造服務費」，原科管局前經召開會議並決議採限制性招標，均係因情勢不斷變更，因應而為，非刻意操作，屬特殊個案等云云。

- (五) 惟查，本案採購係緣於行政院核定之新竹生物科技園區計畫，該計畫內容已清楚列載建置該特殊廠務系統設備且核列計畫經費3億元，執行期間為102年1月至103年12月。該特殊廠務系統設備採購案既已列屬該計畫內之執行事項且已推估執行時程及經費額度，雖實際需求尚無具體規劃及尚未檢討相關之設備規格，然並非屬執行主體工程時不可預見之情形。另該局於100年12月22日決標之主體工程採購案，亦已將上揭特殊廠務系統設備列於該採購之後續擴充項目，足證該特殊廠務系統設備採購案並非該局辦理主體工程時未能預見之情形。又以，科技部採購稽核小組於103年5月16日亦曾就本案納入主體工程第2次變更設計採購案進行稽核監督，其稽核監督報告，亦指出該特殊廠務系統設備既於主體工程招標文件納入後續擴充條款，自無「未能預見之情形」。另以，審計部教育農林審計處就本案函請工程會提供專業意見，工程會函復³，略以：本案難謂符合政府採購法第22條第1項第6款「因未能預見之情形」之要件，而得依該款規定採限制性招標辦理。準此，原科管局及竹科管理局對於上開

³ 工程會 103 年 12 月 3 日工程企字第 10300396610 號函。

特殊廠務系統設備採購，錯誤認定符合採購法第22條第1項第6款、第7款之規定採限制性招標方式辦理，且經審計部、工程會及科技部採購稽核小組均審認有未符法令構成要件情事，縱使該局辦理本案過程有減少施工介面及完工時程等事由，然仍不得違反政府採購法之規範，該局辦理特殊廠務系統設備採購，曲解政府採購法之規定，不符政府採購法第1條所揭示之公平、公開採購程序之立法意旨。

(六)綜上，原科管局及竹科管理局辦理後續特殊廠務系統設備採購，經主管機關解釋不符政府採購法第22條第1項第7款「後續擴充」方式辦理限制性招標之法定要件後，竟以發包策略討論會議結論，認為進駐使用單位之設備需求係「未能預見」為由，堅採行限制性招標，曲解政府採購法之規定，核其採購程序於法欠符，實有疏失。

二、原科管局辦理特殊廠務系統設備採購，未能將特殊廠務系統設備納入主體工程中一併規劃，以進行採購作業；復未能就招標作業程序適法性，先行陳報上級或主管機關協助認定，徒增法規適用爭議，容有未當。

(一)按政府採購法施行細則第26條第1項後段：「預算案尚未經立法程序者，為預估需用金額。」次按工程會多次函釋⁴意旨略以，機關辦理工程採購，為發揮採購效率，機關得於招標文件載明「預算未完成立法程序前，得先保留決標」之文字，俟預算完成立法程序後決標，以利工程提前執行。

(二)經查，主體工程係自99年11月15日開始設計，至100年12月22日完成營造發包；特殊廠務系統設備工程

⁴ 工程會 98 年 2 月 24 日工程企字第 09800073660 號、同年 2 月 27 日工程企字第 09800079110 號、同年 6 月 1 日工程企字第 09800196000 號、同年 7 月 24 日工程企字第 09800330080 號、同年 2 月 27 日工程企字第 09800332951 號。

則於102月4月15日完成設計及監造發包。又據科技部查復，主體工程及特殊廠務系統設備工程預算編列期程，係分別編列於99年至102年、102年至103年，而於100年12月22日完成發包之預算書圖，僅為主體工程部分，特殊廠務系統設備工程因當時各使用單位無法提出使用需求，且無發包預算，故並未併同發包。足證原科管局辦理特殊廠務系統設備採購案自始即未納入主體工程內一併規劃，而新竹生物醫學園區計畫為國內重大公共建設計畫且早於92年間即經行政院核定在案，期間歷經購地、公共基礎建設施工及計畫修正等過程，然其主體工程計畫目標甚為明確，並清楚列載建置該特殊廠務系統設備且核列計畫經費3億元，縱使預算編列時程不同，仍應積極協調各使用單位提供基本需求據以納入規劃，再行依政府採購法及工程會函釋意旨，善用發包採購策略，即可避免預算未完成立法程序而辦理工程招標之爭議。

(三)又據審計部查核報告及竹科管理局簡報資料，主體工程於100年12月22日完成營造發包；特殊廠務系統設備工程則於102月4月15日完成設計及監造發包，係因使用單位陸續提出需求，且歷經7次設計檢討會議後使用單位需求方定案。益證原科管局確認特殊廠務系統設備時，遲至主體工程已發包執行一年有餘，始陸續召開7次會議後始確認設備規格，其作法消極，容有未盡周延之處。

(四)另查，原科管局辦理特殊廠務系統設備採購，原擬依政府採購法第22條第1項第7款規定，列為主體工程之後續擴充辦理，嗣後經工程會函釋採購方式難謂符合政府採購法第22條第1項第7款規定。原科管局於102年7月4日內部簽呈為「另案辦理公開招

標」，並函復審計部教育農林審計處將「另依政府採購法其他規定辦理採購」。原科管局於事隔約20餘日（同年8月19日）即召開研商「生醫園區生醫科技與產品研發中心特殊廠務系統設備工程發包策略討論會議」，該會議研擬3方案進行評估：

方案1：依政府採購法第22條第1項第7款規定採限制性招標，於主體工程採購契約辦理後續擴充進行議價。

方案2：依政府採購法辦理公開招標（以異質最低標為基準）。

方案3：依政府採購法第22條第1項第6款，在原招標目的範圍內，因未能預見之情形，必須追加契約以外之工程，如另行招標，卻有產生重大不便及技術或經濟上困難之虞，非洽原訂約廠商辦理，不能達契約之目的，且未逾原主契約金額百分之五十者。

該次發包策略討論會議結論，認定本案特殊廠務系統設備採購符合採購法第22條第1項第6款之規定，故決議改依上開限制性招標規定併原主體工程辦理變更設計以議價方式辦理。嗣後此變更設計之招標程序，經審計部、工程會及科技部採購稽核小組審認有未符法定構成要件情事。

(五)再查原科管局原擬以政府採購法第22條第1項第7款方式辦理限制性招標，經工程會釋示不符政府採購法規定，可知該局對政府採購法之專業認知顯有不足，然據科技部查復，原科管局竟未曾就該款之適法性函報主管或上級機關釋示，實有可議之處，惟原科管局猶未以此為鑑，於辦理本案後續採購時，如仍欲以限制性招標辦理採購，理應徵詢上級或主管機關之專業意見，就招標適法性予以協助認定，

原科管局不思此途卻以發包策略討論會議結論逕行採限制性招標，行事欠周，徒增法規適用爭議。

(六)綜上，原科管局辦理特殊廠務系統設備採購，未能將特殊廠務系統設備納入主體工程中一併規劃，以進行採購作業；復未能就招標作業程序適法性，先行陳報上級或主管機關協助認定，徒增法規適用爭議，容有未當。

三、竹科管理局辦理「生醫科技與產品研發中心」已如期於103年底前竣工，該研發中心空間已全數出租且廠商進駐使用，然科技部就前述疏失，應以此為鑑並督導所屬竹科管理局確實檢討改進。

(一)依行政院於102年5月30日核定生醫園區計畫第3次修正⁵內容所列，主體工程建物樓地板面積41,195平方公尺，預計完成研發中心建物之設計及施工，並建置特殊廠務系統設備及進駐團隊儀器安裝測試等作業。爰除基礎的土木、機電工程外，亦考量生醫產品研發相關設備之特殊規格與要求，包含基礎機電設備、特殊廠務系統、相關儀器之添設及進駐測試。此階段計畫內容係著重於硬體基礎建設，主要計畫內容包括硬體建造及環境建置(9億8,207萬餘元，執行期間99至102年)、特殊廠務系統設備(3億元，執行期間102至103年)，依該計畫預計完成時程，生醫科技與產品研發中心起迄時程為98年4月至103年12月。

(二)查竹科管理局辦理生醫科技與產品研發中心業已如期於103年11月17日竣工⁶，符合生醫園區計畫所載

⁵ 新竹生物醫學園區計畫修訂本歷次修正核定時間為：92年3月28日行政院院臺科字第0920012142號函核定、96年11月7日行政院院臺科字第0960047632號函核定修正、100年9月30日行政院院臺科字第1000049623號函核定第二次修正、102年5月30日行政院院臺科字第1020029539號函核定第三次修正。

⁶ 竹科管理局103年11月25日竹營字第1030035321號函。

之計畫期程，又該研發中心內並已完成規劃35單元廠房，均全數租用予廠商及學術研究單位，計有11家廠商（租用19單元）及4家學術研究單位（經濟部中小企業處中小企業創新育成中心、國家實驗研究院、台灣生技整合育成中心、財團法人工業技術研究院，租用16單元）進駐，出租率達100%。基此，該研發中心於竣工後可立即使用以發揮工程實質效益，且提供相關基礎設施供國內民間生技產業進駐使用，間接降低時間成本，對於產業所面臨之國際競爭應有一定助益。

(三)續以，原科管局及竹科管理局辦理特殊廠務系統設備採購之相關疏失已如前述。而原國科會及科技部為該局之上級機關，負有監督管理之責，其中科技部採購稽核小組就旨揭採購案第2次變更設計查核時，已指明該特殊廠務系統設備之後續擴充，自無「未能預見之情形」，採用變更設計方式辦理，有「政府採購法第22條第1項各款執行錯誤態樣」第6款序號(一)所列之錯誤態樣情事；竹科管理局2次函復⁷科技部略以：「日後將及早釐清內容，避免誤解」、「遵示辦理。檢附改善措施宣導資料。奉核後據以加強內部宣導及相關人員教育訓練。」而科技部於第4次變更設計同意核准函⁸中，指明：「請貴局注意有關『政府採購法第22條第1項各款執行錯誤態樣』第6款序號(一)所列之情形，本於權責自行依規定辦理」。嗣後該部查復本院稱：因每次變更設計內容不盡相同，故雖於第4次變更設計同意函內載明上揭內容，惟僅是建議性質，提醒其注

⁷ 竹科管理局 103 年 6 月 4 日竹秘字第 1030016315 號、同年 7 月 31 日竹秘字第 1030022774 號函。

⁸ 科技部 103 年 10 月 8 日科部生字第 1030068708 號函。

意而已，政府採購法適用要件，仍由該局本於權責自行依規定查明辦理。是以，科技部消極要求竹科管理局依權責自行辦理，致使相關採購稽核作為流於形式，該部應以此為鑑並積極督導所屬竹科管理局確實依法辦理，以符法制。

調查委員：蔡培村

陳慶財

李月德

