

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：衛生福利部所屬臺北醫院及基隆醫院辦理「全自動酵素免疫分析儀之試劑」等4件採購案，疑未察覺投標廠商間存有異常關聯、醫院人員於開、決標過程未妥慎審理，致影響採購公平性乙案。

貳、調查意見：

案經本院約詢衛生福利部（原行政院衛生署，於102年7月23日改制，下稱衛福部）附屬醫療及社會福利機構管理會執行長暨相關業務主管人員到院說明，業經調查竣事，茲臚列調查意見如次：

一、臺北醫院及基隆醫院辦理「全自動酵素免疫分析儀之試劑」等4件採購案涉有違失，惟該二醫院對相關採購人員未依相關法令規定懲處，且處分結果與違失情節顯不相當，殊有可議；另衛生福利部未能檢討處分結果與違失情節是否相當，亦未提出審核意見另為妥適處理，復未能指正所屬該二醫院處分缺失，顯未善盡督導與審核職責，均有怠失。

（一）按審計部針對衛福部暨所屬醫院、療養院於民國（下同）94至98年之採購案件，篩選其中具特定投標廠商組合、投標或得標率偏高、決標標比偏高、競標廠商間互任董監事、變更設計次數頻繁及分批辦理公告金額以上採購等情形，計有臺北醫院、基隆醫院、樂生療養院等3機關辦理「糖化血色素分析儀試劑合作案壹式」等共30案（每一醫院各10案），總決標金額為新臺幣（下同）2億50萬餘元，發現採購過程相關缺失如下：

1、底價核定過程涉有疑義及投標廠商異常關聯部分：調查臺北醫院辦理「全自動酵素免疫分析儀

之試劑」案，核有採分項報價辦理之採購，得標廠商優先減價之 27 個分項報價，均與核定底價表完全相同，底價核定過程涉有疑義。另基隆醫院辦理「全自動免疫分析儀試劑」、「96 年度防火區劃整修工程」及「97 年度院區整修工程」等 3 案，核有廠商投標文件內容筆跡雷同或存有異常關聯情事，機關未及時發現，深入查證，屬「政府採購法錯誤行為態樣」列載，可能有圍標之嫌或宜注意之現象等缺失。

- 2、採購作業階段合規性缺失：審計部抽查該 30 件採購案，於招標、底價訂定、決標、驗收及結算等採購作業階段，核有：「投標須知履約保證金有效期限與規定不符」、「招標公告未刊載受理疑義、異議及檢舉單位之名稱、地址、電話及傳真」、「分批辦理公告金額以上之採購」等 18 項缺失態樣，缺失合計共 77 件次。

(二)據審計部調查發現，臺北醫院辦理「全自動酵素免疫分析儀之試劑」採購案，於 94 年 3 月 24 日決標，惟得標廠商優先減價之 27 個分項報價，與核定底價表完全相同，底價核定及報價過程顯有異常。案經法務部調查局新北市調查處偵辦，現移臺灣新北地方法院檢察署辦理中。惟本案底價係參考以往決標價格，將各分項金額予以調整，投標廠商應無法預先得知各分項底價，並於減價時將報價調整與底價相同，確屬異常，臺北醫院審標及開標等相關人員，未能及時察覺異常情事，依相關規定妥為處理，並注意保全事證移送司法單位偵辦，而逕予決標，致後續檢調機關介入偵辦時，距行為時已逾 6 年，相關人事多已更迭，錯失蒐證時機，徒增辦案困難。

(三)又審計部另查，有關廠商投標文件內容筆跡雷同或存有異常關聯情事部分，按該部調查及臺灣基隆地方法院檢察署偵查結果，有投標文件筆跡雷同、明顯資格條件不符之廠商參與投標、廠商信用證明係於同 1 天由同 1 家銀行之分行所開立、競標廠商負責人代表得標廠商出席工程協調及驗收會議等投標廠商之異常關聯情形，屬「政府採購錯誤行為態樣」所載可能有圍標之嫌或宜注意之現象，且相關事證均顯易察覺，招標機關臺北醫院及基隆醫院卻未及時發現，深入查證，並依規定妥適處理，致該等廠商得以相同手法持續參與政府採購招標案，破壞政府採購秩序，影響採購公平性。審計部依據檢方緩起訴處分書所載，稱該等廠商以圍標方式共同投標之採購案計有「全自動免疫分析儀試劑」等 22 件，各招標機關（包含臺北醫院及基隆醫院在內之 13 個公立醫院與臺灣臺中監獄、新北市消防局等 2 個機關）均迄該部通知後，始依政府採購法第 101 條第 1 項規定，將該等廠商刊登為拒絕往來廠商，惟經行政院公共工程委員會採購申訴審議結果，刊登政府採購公報並停權之行為，已罹於 3 年裁處權時效而消滅，不予處分；另雖依政府採購法第 31 條第 2 項規定向違法廠商追討押標金，惟部分涉案廠商已早一步登記解散，並經法院清算完結，致追討無門，影響政府機關權益至鉅。針對上開違失責任之查處，臺北醫院及基隆醫院對相關承辦及主管人員僅核予書面警告各 1 次；嗣經審計部核其處分結果與違失情節顯不相當，請其再行檢討，其上級機關衛福部僅函轉該 2 醫院辦理，對招標機關維持原處分結果之決定，未提出審核意見，亦未妥適處理。

(四)按「建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質」為政府採購法第1條所明定；又採購人員倫理準則第3條及第5條亦規定：「採購人員應致力於公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質，並促使採購制度健全發展」、「採購人員辦理採購應努力發現真實，對機關及廠商之權利均應注意維護。對機關及廠商有利及不利之情形均應仔細查察，務求認事用法允妥，以昭公信」。爰為建立政府採購制度之公平性，採購人員辦理採購過程對機關及廠商有利及不利之情形均應仔細查察，先予敘明。本案衛福部臺北醫院及基隆醫院辦理「全自動酵素免疫分析儀之試劑」等4項採購案，如審計部查核結果，涉有底價核定過程涉有疑義、投標廠商異常關聯、廠商投標文件內容筆跡雷同或存有異常關聯情事等多項缺失，機關辦理採購主管及承辦人員未能及時發現，深入查證，致該等廠商得以相同手法持續參與政府採購招標案，破壞政府採購秩序，影響採購公平性，採購人員違失情節難謂輕微。又前開採購缺失多屬「政府採購法錯誤行為態樣」所列載，縱非所列載可疑態樣，相關事證亦均顯易察覺，臺北醫院及基隆醫院採購主管及承辦人員均領有採購證照，允應具有專業判斷力及敏感度，其違失部分不應以個人疏忽搪塞，縱因承辦人員囿於經驗不足，其主管亦應肩負督導與協助職責，均難辭行政怠忽之咎。臺北醫院及基隆醫院回復審計部，對相關承辦及主管人員認有疏失，惟僅核予書面警告各1次，核其處分結果與違失情節顯不相當，案經本院調查後，詎該二醫院又核以不處分決定，其認有疏失又不予處分，前後作為相互矛盾，洵有疏失

- 。
- (五)復查，依公務人員考績法第 12 條規定：「各機關辦理公務人員平時考核及專案考績，分別依左列規定：一、平時考核：…；懲處分申誡、記過、記大過…。二、專案考績，於有重大功過時行之；其獎懲依左列規定：…(二)一次記二大過者，免職。…」爰公務人員懲處分為申誡、記過、記大過及一次記二大過等，並無書面警告之處分規定，臺北醫院援引非法令規定之懲處項目處分失職人員，顯有未當。另依據衛生福利部所屬醫療機構約用人員進用及管理要點第 13 點規定：「約用人員有明顯功績或過失者，得予以獎懲，…懲處分申誡、記過、記大過…。」基隆醫院未依前開管理要點懲處涉有違失之辦理採購約用人員，而以無法源依據之書面警告替代，亦有未當。衛福部為所屬醫院上級監督機關，未能指正該二醫院未依規定處分所屬人員，且對其核定處分結果與違失情節顯不相當，亦未提出任何意見，抑或另為妥適處理，有違監督與審核職責。
- (六)綜上，臺北醫院及基隆醫院辦理「全自動酵素免疫分析儀之試劑」等 4 件採購案涉有違失，惟該二醫院對相關採購主管及承辦人員並未依相關法令規定懲處，而以無法源依據之書面警告虛應塞責，該處分結果與違失情節顯不相當，難收惕勵之效，甚至最終不予懲處，殊有可議；另衛福部除未能檢討是項處分結果與違失情節是否相當，亦未提出相關審核意見另為妥適處理，又未能指正所屬該二醫院之處分欠缺法源依據，顯未善盡督導與審核職責，均有怠失。

二、衛生福利部所屬醫療機構辦理採購事宜，各作業階段均有未符政府採購法相關規定情事，影響採購公正性

；該部未落實採購稽核作業，亦未加強採購人員教育訓練，致招標過程錯誤頻生，破壞政府採購秩序，顯有違失。

(一)按政府採購法第 108 條第 1 項規定：「中央及直轄市、縣（市）政府應成立採購稽核小組，稽核監督採購事宜。」採購稽核小組組織準則第 4 條規定：「採購稽核小組之任務為稽核監督機關辦理採購有無違反政府採購法令。各部會署及地方採購稽核小組應將每月辦理結果，向本法主管機關彙報，以供考核。」採購稽核小組作業規則亦訂有相關稽核作業規定；另政府採購法第 95 條第 1 項復規定：「機關辦理採購宜由採購專業人員為之。」採購專業人員資格考試訓練發證及管理辦法亦訂有採購訓練之相關規定。

(二)如前所述，審計部抽查 94 至 98 年計 30 件採購案件決標資料，調查結果發現於招標、底價訂定、決標、驗收及結算等採購作業階段，核有「投標須知履約保證金有效期限與規定不符」、「招標公告未刊載受理疑義、異議及檢舉單位之名稱、地址、電話及傳真」、「分批辦理公告金額以上之採購」等，共發現 18 項缺失態樣，合計有 77 件次，各受查醫院採購缺失彙整如下表：

項次	招標機關 缺失態樣	臺北醫院	基隆醫院	樂生療養院
		1	—	—
2	招標公告未刊載受理疑義、異議及檢舉單位之名稱、地址、電話及傳真；或所刊載內容不完整。	√	√	√
3	招標文件有保留增購權利，卻未於招標公告載明擴充期間、金額	√	√	—

	及數量；或刊載內容不完整。			
4	投標須知刊載預算金額與招標公告不一致。	√	—	—
5	招標文件內容前後不一致(如：契約付款期限不同)	—	—	√
6	分批辦理公告金額以上之採購	—	√	—
7	限制性招標議價，訂定底價前，未先參考廠商報價。	√	√	√
8	底價訂定未依圖說、規範、契約並考量成本、市場行情或政府機關決標資料逐項編列；或使用單位未提出預估金額及分析。	√	√	—
9	訂有底價之採購，廠商之總標價低於底價百分之八十，機關未一併檢討底價有無偏高情形。	—	√	—
10	公告金額以上採購，決標結果未以書面通知各投標廠商。	√	√	—
11	決標紀錄填載內容不完整。	√	—	√
12	公告金額以上之採購，未將決標結果刊登政府採購公報。	√	—	—
13	原契約項目增減，致原決標金額增加，該增加之金額，未依規定辦理公告。	—	—	√
14	決標公告刊載案號錯誤。	—	—	√
15	不考慮廠商單價是否合理而於標單規定以機關預算單價調整廠商單價。	√	—	—
16	主會計或有關單位未派員監辦驗收，且無經機關首長或授權人員核准不派員監辦之相關文件。	—	√	√
17	未依規定期限內填具結算驗收證明書。	√	—	√
18	採購文件保存不善(標封未保存)。	√	—	√

缺失件次總計	28 件次	24 件次	25 件次
--------	-------	-------	-------

(三)據審計部查核臺北醫院、基隆醫院及樂生療養院等 3 醫療機構採購辦理情形，各作業階段均有未符政府採購法令相關規定情事，以上開表列發現之採購缺失項目，部分屬於「政府採購法錯誤行為態樣」所列載，相關事證均顯易察覺；又絕大部分缺失均為辦理採購過程之基本作為，不應發生錯誤者，諸如投標須知刊載預算金額與招標公告不一致、決標紀錄填載內容不完整、決標公告刊載案號錯誤、未依規定期限內填具結算驗收證明書及採購文件保存不善（標封未保存）等，顯見辦理採購人員如非未能熟悉整體程序，即為有所輕忽；且審計部僅查核前開 3 醫療院所各 10 件採購案，共發現有 77 項缺失，平均每 2 件採購案即有 5 項缺失，足證衛福部稽核採購相關作業及人員教育訓練均容有不足。爰此，衛福部對所屬醫療機構採購業務未能強化內部稽核作業，加強採購人員本職學能教育訓練，亦未提供適當誘因，使該等主管及承辦人員得以久任，以降低該職務相關人員之流動率，落實經驗傳承及提升專業敏感度，俾減少採購弊端，確保採購品質，核有未當。

(四)綜上，衛福部所屬醫療機構辦理採購事宜，各作業階段均有未符政府採購法相關規定情事，影響採購公正性；該部未落實採購稽核作業，亦未加強採購人員教育訓練，肇致招標過程錯誤頻生，破壞政府採購秩序，斲傷政府法令威信，顯有違失。

調查委員：葛永光

中 華 民 國 103 年 7 月 2 日