

## 調查報告

壹、案由：行政院國家發展基金管理會投資宇昌生技股份有限公司，疑僅經少數人審核即撥款投資，顯不符程序。究行政院國家發展基金管理會和相關單位對於投資審查過程、作業程序及文件審核是否依法行政？有無怠忽職守？且涉及相關法令適用問題，認有深入瞭解之必要。

貳、調查意見：

「宇昌案」係指 96 年 2 月 9 日由行政院何前政務委員美玥密簽，經蔡前副院長英文於同年 2 月 11 日簽字，復經蘇前院長貞昌於同年 2 月 15 日署名，派時任中央研究院（下稱中研院）院長翁啟惠代表行政院赴美與美國 Genentech 公司談判合組新公司進行「anti-CD4 之第三期臨床實驗 Phase III…新公司投資約需 5000 萬美金…」，簽呈中建議由前行政院開發基金<sup>1</sup>（下稱開發基金）在 2 千萬美元範圍內投資新公司，及未來大量生產之工廠設在台灣等。此一公司即宇昌生技股份有限公司（英文名稱 TaiMed，下稱宇昌公司），該公司係於 96 年 9 月 3 日召開發起人會議，並由時已卸任行政院副院長之蔡英文召開董事會，且獲選為第一任董事長，行政院國家發展基金（下稱國發基金）管理會並於同日匯入第一期投資款新台幣（下同）4,000 萬元。次年 6 月蔡英文辭宇昌公司董事長，嗣其家族企業潔生投資股份有限公司（下稱潔生公司）將其持有之台懋生技股份有限公司（下稱台懋生技公司，宇昌公司之股東）全數股份於 98 年 2

---

<sup>1</sup>行政院開發基金自 62 年成立，行政院中美經濟社會發展基金自 54 年成立，兩基金於 95 年依「中央政府特種基金管理準則」第 16 條規定合併成立國發基金，並於 95.10.1 開始運行，先以下設兩分基金方式運作，迄 101 年起實質整併。

月 12 日賣給潤泰集團<sup>2</sup>，98 年 4 月宇昌公司改名為中裕新藥股份有限公司（下稱中裕新藥公司），國發基金迄今共投入 4.01 億元，合先敘明。

宇昌案前經周○峻等 4 人於 100 年 12 月 14 日到院陳訴：「前經濟建設委員會主任委員何美玥草率簽准國發基金投資『宇昌生技』公文，違反行政程序法」，案經值日委員於次日核批「送請監察業務處卓處」；嗣前立法委員邱○亦於 100 年 12 月 16 日到院陳述舉發：行政院前副院長蔡英文涉嫌瀆職、圖利…等罪在案。惟因總統選舉日為 101 年 1 月 14 日，蔡英文為民主進步黨之總統候選人，為避免影響選舉結果，收受陳訴之葉委員耀鵬遂批示「函請經建會就該案申請核准經過查明詳情後復本院」，且於總統選舉結束月餘後之 101 年 2 月 22 日，始與調查國發基金其他弊案之馬委員秀如、馬委員以工共同申請自動調查本案，嗣獲派查在案。101 年 8 月 15 日再邀李委員復甸參加調查，嗣行政院經濟建設委員會（下稱經建會）依據法務部意見，於 101 年 9 月 18 日將國發基金管理會何前副執行秘書俊輝是否涉有行政違失而有行政責任乙節移送本院參處，經本院併案辦理。全案經函請行政院、經建會…等說明及檢送相關資料到院；詢問相關當事人（蘇貞昌未到院應詢，僅以信函表示略以，「本案經手之公文，白紙黑字，俱在卷中…至於行政院公文流程、作業程序等，在相關規則中鉅細靡遺，均有詳列」、蔡英文則以書面應詢，並表示「本件案情已因最高法院檢察署特偵組之調查而澄清諸多疑點」）及行政院、經建會…等相關業務主管人員，並諮詢國立成功大學臨床藥學與藥物科技研究所黃教授金鼎、臺灣生技育成整合中心蘇首席顧問懷仁…等專家學者，

---

<sup>2</sup>最高法院檢察署 100 年度查字第 153 號、第 154 號「宇昌案」結案報告第 51 頁。

詢談中研院基因體研究中心張特聘研究員子文，現勘前行政院衛生署食品藥物管理局（下稱食藥局，現為衛生福利部食品藥物管理署）、財團法人生物技術發展中心（DCB）…及位於韓國亞洲最大的蛋白質藥廠 Celltrion 等，並經宇昌公司改名後之中裕新藥公司張執行長念原到院說明現況，業已調查竣事，茲將調查意見臚列如後：

一、何前政務委員美玥簽辦 96 年 3 月 21 日簽文時，即已知與 Genentech 洽商條件與行政院蘇前院長貞昌 96 年 2 月 15 日核定之授權談判條件相差甚鉅，仍僅陳蔡前副院長英文；蔡英文明知該簽文內容無論合作條件、投資金額均與前簽內容相去甚遠，仍逕予核准，且不再簽文續呈院長，依蘇前院長貞昌於最高法院檢察署特別偵查組所證「以前我沒看過這個公文。同意派一個代表去談判，談判後當然要給派的人知道結果，但是這個公文就是沒有送到我這邊。」蔡英文顯違反蘇前院長貞昌原簽之指示，其違背職務之情狀，亦甚顯著；另何美玥竟冒用 96 年 2 月 9 日簽為宇昌案申請國發基金投資「專案核准<sup>3</sup>」之憑據，並為後續撥款作業，實有違失：

（一）查何美玥在兼任國發基金召集人（96 年 2 月 14 日）之前，即於 96 年 2 月 9 日以行政院政務委員之名義，就同意由中研院翁院長啟惠代表行政院與 Genentech（本簽均誤繕為 Genenteck）生技公司洽談合作事宜，以極機密方式，簽陳蘇前院長貞昌鑒核（下稱 96.2.9 簽），於說明二敘及「據翁院長進一步了解，楊執行長擬找合作對象合組公司進行 anti-CD4 之第三期臨床實驗（Phase III Clinic

---

<sup>3</sup>行政院開發基金投資作業規範（96.4.17 修正為行政院國家發展基金投資作業規範）肆、投資申請規定：「符合投資範圍之投資案件來源：（一）由民間公司直接提出申請案件。（二）經行政院專案核准之案件。」

Trial) …」，及於說明三敘及「擬給予翁啟惠院長下列授權以利爭取：若 Genentech 同意：1、新公司設在台灣。2、臨床實驗在台灣及美國同步進行。3、未來大量生產之工廠在台灣。則我方同意：1、開發基金在 2,000 萬美元範圍內參與投資新公司。2、Genentech 可以得到技術股（10%範圍內由翁院長談判）3、未來之生產工廠開發基金在 30%範圍內參與投資。」並由行政院蔡前副院長英文及蘇前院長貞昌分別於 2 月 11 日及 2 月 15 日署名。

(二) 嗣何美玥於 96 年 3 月 21 日再以行政院政務委員之名義，就有關翁院長等人爭取與 Genentech 公司合作開發治療 AIDS 藥物 anti-CD4 一案後續辦理情形，以極機密方式，簽陳該院蔡前副院長英文鑒察（下稱 96.3.21 簽），說明我方代表與 Genentech 公司進行初步協商情形，並於說明四敘及「…有關 TNX-355 臨床試驗部分，經何院士深入詢問了解，對其目前測試結果表示樂觀，預計今（2007）年第三季以後可以開始進行 phase II b, 2010 年以前可完成 phase III 試驗…」，而說明五並敘及「本案合作條件超出預期太多，非原翁院長估算第一階段 50M 美元足以支應，翁院長正與何院士、陳院士及 Pat Yang 研商如何提出我方之對案（counter offer），本案將俟翁院長提出對案，確定對方之底線後，再簽報最後之結果…」，並由行政院蔡前副院長英文於同年 3 月 22 日署名，未再上呈該院院長。

(三) 又國發基金於 96 年 9 月 3 日撥款後，行政院何前政務委員美玥復於 96 年 9 月 12 日簽報該院院長（下稱 96.9.12 簽），查該簽之說明一、二係報告全案原由，說明三係報告「臨床實驗用藥已洽定由 Genentech 生產供應…」，其餘說明敘及「…翁院

長建議在 TNX-355 第三期臨床實驗成功後，先將量產業務委外…」及「本案未來 TNX-355 採委外量產方式，似與前簽蘇前院長核可之授權事項及國發基金投資條件不盡相符，惟考量市場競爭有利因素，本案似可同意將 TNX-355 量產業務委外辦理。」並於擬辦事項敘及「本案如奉鈞長核可，擬依翁院長建議意見，同意初期將 TNX-355 量產業務委外辦理並保留未來若 TNX-355 大賣，則宇昌公司應將工廠設在台灣之要求，另由國發基金配合翁院長與 Genentech 公司談判需要，在不超過實收資本額 40 % 額度內參與投資宇昌公司。」案經行政院邱前副院長義仁次日簽核表示「應開始評估在台量產之可行性」，並經張前院長俊雄於同年 9 月 14 日批示「如擬。經建會應依副院長及翁啟惠院長建議；同時著手評估日後在台量產之可行性及準備事宜。」

- (四)次查行政院蘇前院長貞昌於 101 年 7 月 24 日最高法院檢察署特別偵查組（下稱特偵組）證稱「…這個簽（按指：96.2.9 簽）以當時行政院來說，這個簽是說要派一個代表出國跟國外的公司談判，是要在什麼條件下、談判的範圍為何等都已經寫的很清楚，所以我就批同意翁啟惠院長代表行政院去談判…」、「…我核示的內容是如果 Genentech 同意…則行政院同意…這就是我同意翁院長去談判的內容。但是談判不是簡單的事情，至於談判的結果如何，應該還有下一步。」及「以前我沒有看過這個公文（按指：96.3.21 簽）。同意派一個代表去談判，談判後當然要給派的人知道結果，但是這個公文就是沒有送到我這邊。」何美玥於 96 年 2 月 9 日上簽之時並非開發基金召集人應為蔡英文所明知，蘇前院長於任命何美玥為開發基金召集人後一日方始核批，

當非無意義，且蘇前院長核定一重大投資卻疏於追蹤，亦難辭其咎。又行政院蔡前副院長英文於 101 年 7 月 26 日在特偵組則證稱：「我在看這個公文時（按指：96.2.9 簽），我知道他的公文是要授權談判，所以要給談判人有一定的籌碼…就我來看，這個簽就是要行政院授權一個專業的人去談判及他的授權談判內容是如何…」、「…我認為國發基金有他核准的條件及程序，是否專案投資應由國發基金依照他的職掌去認定。」及「…如果只是單純報告進度的話，就不用轉給院長。這個文（按指：96.3.21 簽）只是報告進度…」，爰即使何美玥於本院約詢稱 96.2.9 簽經蘇前院長於 96 年 2 月 15 日簽署後即為專案核准，然蘇前院長貞昌及蔡前副院長英文均應認該 96.2.9 簽僅係授權談判的簽。另自 96.3.21 簽觀之，該階段僅係「爭取」與 Genentech 公司合作開發，且行政院秘書長 101 年 10 月 9 日院臺經字第 1010143853 號函復本院表示，96.2.9 簽「內容係授權翁院長與 Genentech 公司洽談合作之條件，行政院尚未專案核准。」至為明確。惟 96 年 9 月 3 日，國發基金竟據此一蘇前院長 96 年 2 月 15 日核批簽呈為「專案核定」之依據，且同日即撥付第一期投資款 4,000 萬元，嚴重違法失職。

(五)再查 96.2.9 簽及 96.3.21 簽之間差異甚多，至少有以下 4 點重大改變：1. 由 anti-CD4 泛稱變為有具體名稱的新藥 TNX-355；2. 由進行「phase III」變為先進行「phase II b」；3. 總經費由 5,000 萬美元至少增加 milestone fee 3,200 萬美元及還有若干為數龐大的權利金（包含原須由 Tanox 支付給 Biogen 之款項）；4. Genentech 公司的技術股由 10%以內，變為 15%。何美玥於本院約詢時先稱「phase II b 是

phase III 的一部分」，嗣復稱「phase III 是包含 phase II b 在裡面」，惟據食藥局 102 年 1 月 21 日 FDA 藥字第 1028000269 號函，藥品自研究開發至上市各階段，包括藥品探索、非臨床試驗（進行藥品物理化學性狀的研究、動物藥理試驗、毒性試驗）、臨床試驗（包括人體試驗，分為 Phase I、II、III）、新藥審核及新藥監視期，是以僅就字面即知 phase II 與 III 不同，且各階段的工作內容亦不相同。又本院 101 年 10 月 18 日訪詢國內主管人體臨床試驗的食藥局康前局長照洲及相關主管人員表示，Phase III 使用的藥，一般而言，即將來產品上市時同一生產者生產的藥。是以通過「phase III」，即可量產上市販售<sup>4</sup>，「phase III」是新藥研發最關鍵的一關，兩簽僅此人體臨床試驗 II 或 III 的差異可說「天差地別」。何美玥自始主持其事，豈能不知此生技新藥研發最基礎的常識。明知與 96.2.9 簽相較，96.3.21 簽之條件變化甚大，卻僅簽陳蔡前副院長英文鑒察。

- (六)負責核批 96.3.21 簽之行政院蔡前副院長英文亦應知曉「phase II b」與「phase III」之懸殊差異，經查渠自 95 年 8 月 17 日起即開始召集中研院及行政院各部會，成立生技會議並為召集人，至 96 年 5 月 20 日卸任前共召開 10 次會議，可說是國家發展生技之最高領導。迄其核准 96.3.21 簽時，該生技會議已召開 8 次，當充分知曉「phase II b」與「phase III」全然不同。況行政院國家科學委員會（下稱國科會）陳主任委員建仁於 96 年 2 月 2 日召開的第 7 次生技會議（何美玥 96.2.9 簽前一週），報告拜會

---

<sup>4</sup> 生產者若不同，則尚需進行差異分析。

G 公司（按指 Genentech 公司）之心得：「對於台灣生技產業未來的作法，因為台灣的生醫產業現階段不易進入到最終產品這個層次，建議不應以發展到最終的產品作為目標，而應以發展到 phase I 或 phase II 為止…」，蔡英文應深知何美玥 96.3.21 簽所述，全案已變更為「2007 年第三季以後可以開始進行 Phase II b」已與原核定範疇不同。此一重大改變，即應報請院長裁示是否繼續進行，絕非如蔡英文所說因只是「進度報告」而不需呈送院長，爰未將此等訊息上報院長及呈請准予修訂投資條件，事至灼然，核有重大違失。

- (七)末查何美玥及何大一具名邀請創投公司、人壽公司在 96 年 3 月 31 日假台北遠東大飯店辦理「推動設立 TaiMed 生技公司」說明會及國發基金管理會 96 年 4 月 17 日第 2 次會議，均表示預計進行 TNX-355 phase II b、phase III 臨床試驗。中研院翁院長啟惠亦於 96 年 9 月 6 日致函何美玥提及「TaiMed 與 Genentech 達成協議後，TNX-355 即將進入 phase II b 及 phase III」，惟於何美玥 96 年 9 月 12 日簽陳張前院長俊雄之簽文，仍未見 TNX-355 係即將進入 phase II b 事宜，而僅提 phase III。另詢據中裕新藥公司執行長 101 年 12 月 11 日表示，TMB-355（按：即 TNX-355）迄今尚未進入 phase III。顯見，何美玥及蔡前副院長英文均知悉 TNX-355 係將進入 phase II b 而非 phase III，卻未將此與原簽核範圍不同部分，再簽陳該院院長核定。又上述行政院秘書長 101 年 10 月 9 日院臺經字第 1010143853 號函，竟認為何美玥此一簽呈（96.9.12 簽）「應可認為本（行政）院就該案已為專案核准」。惟本院認為擬辦所謂「本案如奉鈞長核可」，係鈞長「核可」新藥未

來「初期量產業務委外」，係屬同意「條件放寬」，與「專案核准」相去甚遠，兩簽均不符行政院專案核准之要件。

- (八)綜上，宇昌案雖聲稱係以行政院專案核准，迴避冗長審查程序，直接由國發基金管理會撥款投資，惟事實並未取得專案核准。行政院蘇前院長僅係同意派翁啟惠就與 Genentech 公司合組新公司「進行 anti-CD4 之第三期臨床試驗…」之條件談判。然何美玥簽辦 96 年 3 月 21 日簽文時，已知翁啟惠奉派赴美談判後，與 Genentech 洽商結果與蘇前院長貞昌 96 年 2 月 15 日核定之授權談判條件相差甚鉅，卻仍僅簽陳蔡前副院長英文，而未亦陳蘇前院長貞昌；蔡英文明知該簽文內容條件、投入資金金額均超出原簽核之內容甚大，仍逕予核准，且不再簽文續呈院長。另何美玥雖於本院詢問時稱，以 96.2.9 簽為行政院蘇前院長貞昌專案核准之憑依，惟該簽實僅係請蘇前院長准派翁啟惠為談判代表及談判之條件，且行政院 101 年 10 月 9 日院台經字第 101014853 號函亦表示 96.2.9 簽難以認定為行政院之專案核准。而同函以何美玥 96.9.12 簽為行政院之專案核准，然該簽實係請張前院長俊雄同意取消原蘇前院長所批，須在台設廠量產之條件，係屬條件之放寬，爰本院認為 96.2.9 簽及 96.9.12 簽均未為專案核准。是以蔡英文及何美玥明知 96 年 2 月 9 日之核批簽稿為授權談判條件之簽呈及合組公司係為進行 anti-CD4 之第三期臨床實驗，蔡英文竟核准何美玥同年 3 月 21 日所簽，違反蘇前院長貞昌原簽之指示，其違背職務之情狀，亦甚顯著；另何美玥竟冒用 96 年 2 月 9 日簽呈為宇昌案申請國發基金投資專案核准之憑據，並為後續撥款作業，實有違失。

二、行政院蘇前院長係有條件同意國發基金投資，以「進行 anti-CD4 之第三期臨床實驗 (Phase III Clinic Trial) …」，惟本院 101 年 12 月 11 日詢據中裕新藥公司(即宇昌公司已更名，惟英文名稱仍為 TaiMed)張執行長念原表示 TMB-355 (按：即 TNX-355) 迄今仍係進行 phase II b，尚未進入 phase III。宇昌案違反核可標的，政府對其監控機制形同虛設，國發基金歷年所派董監及相關人員均有違失：

- (一)宇昌案得以國發基金的「專案核定」程序進行投資，係為掌握與國際生技製藥大廠 Genentech 合作研發新藥之機會，而該項新藥已可進入 phase III 臨床試驗，成功完成後即可量產上市，然本案迄今未達 phase III，而增作 phase II b。行政院何前政務委員美玥向本院說明增做 phase II b 原因，除認為 phase III 的設計就是包含 phase II b 與 phase III 外，亦提到當時美國法令不知道有什麼改變，因此必須要再作 phase II b，如此重大改變卻未上報院長。經本院訪詢食藥局，該局向本院說明其所掌握美國 FDA 法規狀況如下：美國 phase II b 的 protocol (議定書) 送 FDA 後，若 30 日無意見，就表示通過，美國 FDA 在作最後審查時，廠商需自負責任。理論上，phase III 用的藥最好就是將來產品上市時的藥。但如果真的由不同的工廠製造，則需補比對性試驗。當初有規劃量產工廠其實是很好，因為韓國 (Celltrion) 也是這樣作，核准後把量產拿掉卻又沒有說明未來量產要在哪裡作，Phase III 的確會接不上。
- (二)擔任國內新藥核可審查十餘年，並曾任召集人多年的國立成功大學醫學院臨床藥學與藥物科技研究所黃教授金鼎，於本院 102 年 1 月 10 日諮詢時表

示：「正常流程不需要做 phase II b，但是對於還做不到 phase III 的藥，phase II b 可以用來取代證明藥有效果。」有關翁啟惠 96 年 3 月 1 日到美國洽談時，Genentech 公司是否已經有策略要進行 phase II b，黃教授認為如果要多做 phase II b 通常會多花錢。另作完 phase II b 是否還會再作 Phase III？黃教授則表示，如果已經要作 phase III 了何必再作 phase II b？且黃教授認為可能找不到人做 phase III，渠表示：「如果病人那麼少要怎麼作 phase III？但如果病人不少那他何必做 phase II b？這是我覺得有疑問的地方。」參據 Genentech 公司簡報資料顯示 CD-4 的藥有好幾個，所以另一個作 phase II b 不作 phase III 的理由，有可能是找不到病人作 Phase III，因為病人若參加別人的 program 就沒辦法參加他們的 program 了。至於何美玥所謂法令改變而加作 phase II b，黃教授認為：「應該是 treatment guideline 改變。所謂『treatment guideline』是說病人一開始可以選擇用什麼藥，當他沒有效的時候改用什麼藥，我們一般所謂第 3 線、第 4 線藥都屬於 treatment guideline。在美國通常由醫師學會主導，台灣則是由健保局主導。treatment guideline 改變是可能使宇昌不作 Phase III，因為後來有別的更好的 Phase III 的藥的時候，給予病人未知的東西是不道德的，所以 treatment guideline change 會把原本要用在第 3 線的藥擠到第 4 線去。已經有好的第 3 線用藥的時候，這些病人可以用新的藥。」至於張念原告知本院 treatment guideline 改變係在 96 年 12 月，是否會先預告，致使 96 年 3 月時宇昌已決定先做 phase II b？黃教授則說明：「學會不需要預告，應

該會開研討會然後大家得到共識。treatment guideline 太細了 FDA 不會管。不照 treatment guideline 作，如果病人出事可能會有訴訟的問題，並且會有保險支付的問題。」

- (三)本院亦就宇昌案為何增加 phase II b 部分，且迄今未進入做 phase III，於 101 年 10 月 26 日約詢中研院翁院長啟惠。翁院長表示他係經楊育民告知 TNX-355 已可直接進入 phase III，只需 5,000 萬美元。另美國 FDA 規定改變是針對 AIDS 藥物，新藥的臨床試驗要做到找不到病毒，所以重作 phase II b，但也可大膽進入 phase III，他們有其專業判斷。又據本院 101 年 10 月 29 日諮詢原任職 Biogen 臨床研發總裁，現為台灣生技育成整合中心首席顧問的蘇博士懷仁，全世界 AIDS 藥有 3 個藥都是蘇博士做出來的。他認為楊育民所稱 5,000 萬美元即可做完 phase III 應該是 Genentech 算出來的，應該不至於差太多。約 2005~2006 年間，他當時有考慮與 Tanox 合作，以彌補 Biogen 將來在 2012~2015 年產品價值鏈的需要，為此他曾仔細分析過 TNX-355 的價值，蘇博士看了 4 個面向：「第一是技術，也就是成功的可能性，包括試管的結果、細胞的結果、動物的結果、甚至 Phase I、Phase II 的安全性、藥效、新陳代謝等；第二是商機評估，即使藥獲得美國 FDA、歐盟 EMEA 核准，也要考慮製造的價錢、病人用藥在前期或後期等等。第三是製造，須花多少投資金額製造藥品。最後一個是專利，美國公司的藥能成功是因為有 17 年的專利保護，申請專利的時間點須要掌握好」，其評估結果為：「第一有關技術成功的機會覺得不錯；第二智慧財產權是 Biogen 的所以沒有問題；第三有關製造是價錢的問

題，不是能力的問題，Biogen 無論自己作或委託代工都是可考慮的；第四是商機的問題，我們的 HIV 藥已經上市與 Tanox 的 TNX-355 藥不同，當時在 HIV 已經有很多藥，因為『位置』的問題，所以我們認為商機並不見得那麼好，獲利並不能滿足 Biogen 的基本產品營利要求」。蘇博士亦表示：「陳良博與何大一說 Genentech 買了 Tanox 是為了繼續賣氣喘藥，HIV 藥並不是 Genentech 的疾病領域，所以希望出手」，為此蘇博士說：「陳良博與何大一來找我是以朋友的身分與南華無關，認為這是帶動台灣生技產業的機會。我從兩個角度來看，一個是增加台灣價值鏈 Know-how，一個是能不能是賺錢成功的公司並幫助病人。楊育民當時認為是幫台灣的機會，也是幫 Genentech…他們問我的意見，我把之前 Biogen 的評估結果告訴他們…我的 involve 就到這裡為止。」

- (四)原為 Tanox 董事並參與 TNX-355 研發之張博士子文，於 101 年 11 月 15 接受本院詢談，說明當時 Tanox 董事會的決定是「假如沒有找到 phase III 的 corporate partner (即願意投資量產者)是不會往下進行的。雖然當時 Tanox 公司有 2.5 億美元的現金，TNX-355 這個藥的前途也看好，但做 phase III 臨床試驗的費用很貴，因為必須要在很多個醫學中心作，每個醫學中心也許只能找到 1、2 個病人。」當時 Tanox 不敢做 phase III，是因為必須投入很多的經費，遑論後來投入的宇昌公司還要付 Tanox 所不必付的鉅額授權費，只有 5,000 萬美元根本不夠。張博士子文亦表示：「我們尚未建立 phase III 的 protocol，phase III 的 commercial partner 一定要有很多錢，而且要有世界的市場。phase III 的

partner 也是 marketing partner。當時我們決定看 phase II a 作完的前後，corporate partner 能否找到，要不然就不往下進行。」問及是否一開始就有 Phase II a 與 Phase II b 兩個規劃時，張子文博士說：「phase II b 也是一種 pivotal trial。送 FDA 審核的時候會要求 2 件 pivotal trial，pivotal trial 是指臨床試驗的結果可以用來作 BLA (biological license application) 的主要依據，其中一件就可以是 phase II b。」當時 Tanox 在美國聖地牙哥有廠房，張子文說明：「廠房的面積很大，兩個反應槽加起來有 5,500 升，算是中型的。而國內 DCB 生技中心的抗體生產先導工廠有 500 升與 400 升兩個醱酵槽可以用來生產 phase I & phase II 所需的藥物，但沒有辦法做 phase III。聖地牙哥的廠房生產的量，足以支應一般藥物的 phase III trial。又張子文表示，「一開始不叫宇昌案，一開始是 Formosa Biotech，一開始的 idea 是要做 CMO 抗體生產工廠，與南華案是一樣的版本，因為何大一也看過南華案。我的結論是 Formosa Biotech 衝擊南華案使其脫軌。」他並說明：「Genentech 也得知台灣政府正在商討 Formosa Biotech (本院按：95 年 10 月 14 日生技會議結論)，因為與 Genentech 接觸的人都是政府高官 (本院按：翁啟惠、陳建仁)，所以 Genentech 頓然陷入混淆的狀況，本來我們跟 Genentech 說要建立南華案，而到最後關頭，台灣政府跟 Genentech 談的是另外一個案，本來 Genentech 是說可以接受南華案，可是在 11 月 9 日之後 Genentech 就表示已經計畫在新加坡興建抗體生產工廠，因而不參與台灣興建抗體生產工廠的計劃，也就是南華案或 Formosa Biotech 都

不參加了。所以何大一本來推出是 CMO 的商務模式，很快的就轉型，不久宇昌公司就出來了，宇昌公司是作臨床試驗的，但這不是第 1 個 choice，是第 2 個 choice。」張子文並表示，這次到本院，是希望委員明察。

(五) 宇昌公司之財務報表揭露，該公司曾委託 Genentech 公司代為生產 phase III 用藥，Genentech 公司要價 715 萬美元，此一價格是否過高？張博士子文認為這個很難具體估測，一般的 partnership 收費是生產成本再加 20%，看臨床試驗需要用幾克再計算金額。然宇昌公司於 97 年 1 月 18 日之董事會中決定取消此一委託生產 phase III 用藥合約，即表示正式停止進入 phase III，此時距公司成立不過 4 個月，就做出如此重大的改變，且完全違反行政院蘇前院長核可之標的，國發基金指派的三董一監，及承辦人員均明確知道所謂 2010 年前完成 phase III 的承諾亦要跳票，均未呈報院長，其監督機制如同虛設。

(六) 綜上，不論行政院蔡前副院長英文、何前政務委員美玥、中研院翁院長啟惠、國發基金指派之董事何大一及陳良博等相關人士，均知曉當時不論經費、藥劑及未來量產工廠均不足以進行 TNX-355 之 phase III，卻未向該院院長說明及核請變更計畫，且迄今仍未進入 phase III，違失重大。

三、南華案於生技會議期間即已進行，該案與何大一所提案件相仿，行政院蔡前副院長英文及何前政務委員美玥參與該等會議，除知悉該等情事外，亦應知悉 phase I、II 及 III 所代表的意義及 TNX-355 原為 Tanox 公司所有，惟因該院蘇前院長貞昌支持南華案，何前政務委員美玥 96 年 2 月 9 日簽給蘇前院長貞昌「同意由

中央研究院院長翁啟惠代表行政院與 Genentech 公司洽談合作事宜」時未具體提出 TNX-355，蔡前副院長亦未表示意見，均有不當。開發基金簽派南華案實地審查專家之過程，容有疑義，選派人選非設廠專家，且所派專家復未能全程參與實地審查，均有未當：

- (一)南華案始於 94 年 6 月 13 日，由經濟部駐休士頓商務辦事處發動，邀請美國 Tanox 創辦人唐博士南珊到台灣籌設「生技藥品量產工廠」，95 年 4 月經濟部商請國內歐華創業投資股份有限公司（下稱歐華創投公司）高董事長育仁擔任台灣生技藥品製造公司（Taiwan Biotechnology Corporation）案之 Project Leader（Champion）。唐南珊於 95 年 4 月拜會行政院蘇前院長貞昌後，經院長表示政府全力支持，並指示林前政務委員逢慶、何前政務委員美玥及胡前政務委員勝正負責推動該案。嗣高育仁遂以南華生物科技股份有限公司（Taiwan Biopharmaceuticals Company, TBC，下稱南華公司）籌備處負責人之名義於 95 年 5 月 16 日向國發基金送件，募資總額 58.75 億元，申請國發基金投資 30%。南華案申請時，言明 Tanox 將以無形技術資產取得 TBC 約 15% 技術股，兩者未來的關係除技術轉移外，尚有 TNX-355 的委託生產合約。南華案是申請「生技藥品之製造」，並以第二個台積電自許，而 TNX-355 只是其接受委託代工生產的藥品之一。惟不論當時與現在主管官署及開發基金，均將南華案定義為生產 TNX-355 相關案件，而非蛋白質製藥之代工廠，不但當時委託愛滋病專家何大一博士為赴美會勘專家，亦採納渠以該藥品未來市場有限之審核意見。因南華案審查過程冗長，期間 Genentech 公司宣布將併購 Tanox 公司，何博士前

曾公開表示：「當年 11 月 Tanox 已答應將 TNX-355 開發及行銷權，轉讓給美國大藥廠 Genentech，南華案在該時就應撤案。」<sup>5</sup>此一發言，何大一似認為南華案為單一藥品之投資而非蛋白質製藥之代工。當時國發基金管理會表示，「經查南華生技 95 年 12 月 25 日出具書面說明，有關 G 公司收購 T 公司，然若能得政府投資與支持，則南華案仍能成功，收購案未必不利，希望國發基金儘速審查，案經國發基金簽奉召集人核示繼續審查。」<sup>6</sup>

(二)95 年 8 月 14 日國發基金組團赴美勘查南華案，當時經建會主委兼國發基金召集人胡勝正所圈選赴美會勘專家之第一人選係蘇博士懷仁，而胡勝正 101 年 4 月 16 日亦於特偵組證稱「實地審查，我的第一優先是蘇懷仁，但是他婉拒，他覺得可能會有利益衝突，所以我才指定何大一…」，嗣遂由何大一同意擔任實地訪查人。惟本院調閱檔案，有關推派現勘專家之時序如下：胡主委核批專家人選排序之時間為 95 年 7 月 24 日 18 時 45 分，國發基金執行秘書覆閱之時間為 7 月 25 日 10 時 08 分，林倩如發 E-mail 予何大一之時間為 7 月 25 日 22 時 21 分，何大一回復同意之時間為 7 月 26 日下午 9 時。胡主委核批公文發回國發基金時，已近美東時間深夜，林倩如發 E-mail 予何大一時，為美東時間上午 10 時左右。究竟何時聯絡居住美東之蘇博士，遭婉拒後又在台北時間何時請示胡主委等，均有疑義。本院諮詢蘇懷仁時，渠表示根本沒接到通知，也無從回絕，且連南華案是什麼都不知道。

---

<sup>5</sup>新聞集錦，投書／何大一宇昌案聲明，中裕新藥官網，<http://www.tmb.com.tw/news-36.aspx> 102.7.15

<sup>6</sup>101.7.20 行政院國家發展基金管理會新聞稿「行政院國家發展基金對宇昌案說明」，經建會官網 <http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0017219>，102.7.15

(三) 行政院開發基金、交通銀行、歐華創投公司等一行 13 人於 95 年 8 月 14 日至 18 日出國實地考察 Tanox 在加州聖地牙哥製藥廠與德州休士頓總部，並與 Tanox 公司唐董事長南珊、Danong Chen 總裁兼執行長等人進一步討論南華案相關問題。南華案國發基金委託的唯一實地訪查專家何大一並未全程參與，張博士子文指出何博士只出席在休士頓聽新藥 TNX-355 的部分，國發基金相關代表並未再邀請其他專家隨行，卻任由何大一脫隊、明知何大一只勘查局部卻全盤接受其履勘報告，確有違失。何大一之報告書係以英文書寫 A4 紙 3 頁，於 95 年 8 月 21 日提出，略以：1. TNX-355 已完成 phase II 將進行 phase III，其 timeline 預估在 2009 年送 FDA，預期 2010 年核可生產，約 5 年後市場趨穩。2. 對市場不樂觀，因病人對注射劑接受度無口服劑高，醫生加上 18,000 美金/年的藥劑費，使費用偏高。3. 支持國內設世界級蛋白質工廠，但個人非設廠專家，且同行無此方面專家 quite uncomfortable。僅提出泛論，包括南華公司未來僅 monoclonal antibody 生產範疇太窄，及合作技轉的 Tanox 公司規模太小等。95 年 8 月 24 日國發基金管理會承辦人員林倩如簽辦簽呈，有關赴美實地訪查 Tanox 之辦理情形，提及何大一部分略以：「何大一院士於 8 月 17 日蒞臨休士頓 Tanox 總部，參與全日訪查及討論…」，並歸納何大一一意見之重點表示：「TNX-355 是否能夠通過認證尚難評斷…」，按何大一原文係「…file with the FDA sometime in 2009, with an anticipated approval in 2010.」林倩如若非英文程度不夠，即刻意曲解原文，至其他部分之文字，則大致符合原意。而經濟部投資業務處於 95 年 8

月 25 日將駐休士頓辦事處商務組 95 年 8 月 21 日所檢送之會勘意見送國發基金管理會，略以，1. 我生技產業基礎環境建構尚缺「生技醫藥品量產工廠」環節，該案因 Tanox 之 TNX-355 新藥研發進入量產規模，前已奉核定為我積極爭取對象。2. 我方策略上，積極協調行政院開發基金之該案評審委員於 9 月 8 日 Tanox 董事會前達成正面決議。3. 提出我招商獎勵項目，同時要求 Tanox 回應我一切技轉承諾事項。4. 藉由該案平台建立爾後與國際生技藥大廠如 Genentech、Biogen、Novartis 等合作洽談。

(四) 95 年 9 月 15 日國發基金 29 次投資評估審議委員會（下稱投評會）初審南華案，原則支持但未投票，結論為需請澄清下列事項後再議：1. 該投資計畫預計股權結構、董監事席次規劃及主導性投資人。2. 南華公司與 Tanox, Inc. 技術移轉與委託製造之權利義務關係及關係人交易議題。3. Tanox, Inc. 技術股之評價基礎及合理性分析。4. 營運計畫之產能、產值預估及財務規劃最新資料。5. 經營團隊成員之一曾於美國任職涉及訴訟，對公司未來營運有無影響之說明。嗣南華公司迅速於同年 10 月 5 日回覆，而國發基金管理會於同年 11 月 7 日內簽認為南華公司之答覆未盡詳盡，請再補充。兩日後（11 月 9 日），美國 Genentech 公司宣布計畫進行併購 Tanox。開發基金自 9 月 15 日以來近兩個月所要求南華公司提供的多項資訊，在本院前調查開發基金所投資之活躍動感、會宇多媒體及宏圖開發案，均未見如此要求。

(五) 至於生技會議有無出現類似複製南華案之提案，根據 95 年 10 月 14 日第 3 次生技會議之紀錄，「討論案一」係何大一所提，由翁啟惠代為簡報「發展

台灣生技產業，初期可專注於單株抗體治療『製造』…」相關案，何大一建議在國內成立 CMO (Contract Manufacture Organization) 集製藥、代工與研發於一身，引進世界大規模的公司如 Genentech，合組以 Formosa Biotech 為名的公司，成為 Biotechnology Czar (生技霸主)。紀錄中「蔡副院長裁示事項」顯示蔡前副院長極支持此一提案，無視經濟部代表陳昭義於同一會議之發言表達下列意見：「經濟部推動與美商 Tanox 公司合作建立大型生技藥品量產公司一案，已向開發基金提出投資申請，而何大一博士係開發基金邀請至 Tanox 公司進行實地查訪之專家，Tanox 公司之 TNX-355，韓國、中國大陸均極力爭取代工機會，目前該案已針對開發基金審查委員之意見修正後，再次提出申請。」蔡前副院長亦全然未考慮當時負責推動生技產業的林政務委員逢慶之發言略以：「有關 Tanox 投資案，政策在六月就已經決定，開發基金在九月還在審查中，因此該案的確存在，也具有類似何博士建議的功能…就何院士所提建議，主要問題在於 Formosa Biotech 成立後，如何保證 Genentech 公司會加入成為夥伴…」，蔡前副院長英文仍具體指示此一計畫的執行步驟：「Biotechnology Czar 的執行長應具有一定的身分，幕僚需有三人，分由開發基金選派一位適當人選，同時在國內創投業及生技(醫)產業中各找一位優秀專業人士加入團隊…」。

當時 Genentech 公司將併購 Tanox 的消息尚未公告，何大一僅提「單株抗體」且以研發「H5N1 禽流感疫苗」為例，事實上，宇昌公司(至中裕新藥公司)並未與 Genentech 公司研發 H5N1，其取得流感疫苗係因中研院授權，公司一成立，全力投入者係

Genentech 公司取自 Tanox 公司之 TNX-355。

(六)95 年 12 月 8-9 日第 5 次生技會議時，中研院翁院長啟惠經 Genentech 公司楊育民告知該公司有來台設立研發中心 GLP、GMP 的工廠（規模 200-1000 公升）構想。行政院蔡前副院長英文結論略以：「要創造一個成功個案做為先導，Genentech 公司來台投資有初步的可能性，請國科會陳主委（按：指陳建仁）與中研院翁院長組共同負責組成一支專業團隊與 Genentech 公司 Patrick Yang 密切磋商，該團隊可與行政層面結合…」。

據南華公司高層提供本院書面資料略以：「本公司營運計畫書已於 95.5.16 送達貴會申請投資。遞件後，貴會似並未積極進行審查程序…8 月間，貴會要求參訪 Tanox 公司，本公司亦積極洽邀民間代表共同組團並協同貴會指派人員及委任專家何○一博士至美國 Tanox, Inc. 實地訪察…9 月間安排 Tanox, Inc. 多位董事至台灣拜訪政府高層，再度表達 Tanox, Inc. 合作意願…亦曾多次請求政府對 TBC 合作案，儘快完成決定，以免錯失商機，但仍拖延迄今未作投資決定。全球第二大生技藥廠 Genentech, Inc. 已於 95 年 11 月 9 日宣佈收購 Tanox, Inc.，足見 Tanox, Inc. 產品及市場價值深獲產業龍頭 Genentech 之肯定。本案推動至今已一年半，本公司自始至終遵照政府政策全力推動在台設立生技藥品量產工廠。…本公司雖多次向政府相關單位表示儘快完成合作投資協議，但未能獲得政府積極回應，致因喪失與 Tanox 公司良好之合作機會，甚至重大影響台灣未來生技產業之發展，實感遺憾。」此時蔡前副院長英文等仍認為楊育民能促成 Genentech 公司來台投資，惟張博士子文則認為假如當時南華公司與 Tanox 公司

簽訂合約，則當 Genentech 公司併購 Tanox 公司時，就必須承接 Tanox 公司與南華公司的合作案，這樣台灣生技產業就有機會與國際大公司，如 Genentech、Roche 聯盟，TNX-355 只是個起頭，成為 partner 後，就會有其他藥委託生產，而且南華公司以 Genentech 的 partner 的身分，去世界各地找生意也容易許多。

- (七)又 96 年 2 月 2 日第 7 次生技會議時，國科會陳主委建仁報告赴美拜訪 Genentech 公司心得表示，有關該公司來台投資，仍在進行中，但陳主委認為台灣生技產業未來應以發展到 phase I & II 為止，以研發創新為導向，而不以最後產品的製造與產銷做為目標。且據楊育民於媒體投書之「宇昌回憶錄」一文略以：「96 年 2 月，陳良博、何大一，翁啟惠和楊育民開始討論成立一新藥開發公司及如何讓其擁有足夠的資本額、經營團隊及信用，以便能從 Genentech 爭取到 TNX-355 的授權…」，足證宇昌案一開始即係爭取 TNX-355 的授權，惟何美玥於 96.2.9 簽竟未具體提出 TNX-355 之名稱。
- (八)綜上，行政院蔡前副院長英文及何前政務委員美玥於生技會議期間即已知道南華案進行中，亦知何大一所提兩案相仿，也知道 phase I、II 及 III 所代表的意義，亦應該知道 TNX-355 原為 Tanox 公司所有，卻因該院蘇前院長貞昌支持南華案，致由何前政務委員美玥 96 年 2 月 9 日簽給蘇前院長貞昌「同意由中央研究院院長翁啟惠代表行政院與 Genentech 公司洽談合作事宜」時，竟不提 TNX-355 具體藥名，而以 CD-4 泛稱，蔡前副院長亦未表示意見，顯有不當。而開發基金簽派南華案實地訪查專家之過程，容有疑義，又未能選派設廠專家，及所派專家復未

能全程參與實地審查，嗣簽辦實地訪查辦理情形亦未詳實，均有未當。

四、國發基金管理會對於投資案之相關作業，核有諸多缺失，經建會顯未善盡管理之責，洵有未當：

(一)有關南華案於投評會之審議結果，國發基金管理會遲未通知申請人，行政作業顯欠效率：

96年3月23日國發基金管理會第31次投評會，經19位委員出席並參與表決，表決通過票數8票，不通過票數10票，棄權1票，不同意南華案。嗣該會竟迄至96年5月18日始函復南華公司該次投評會之結果。國發基金管理會雖於101年7月16日以國發字第1010002741號函復本院表示，南華案循慣例已於投評會後先口頭通知申請人，並依行政作業程序簽陳後函知申請人審議結果，惟自召開會議決議不同意投資案迄函復南華公司之日止逾50餘日，其行政作業顯欠效率。

(二)國發基金管理會於宇昌公司籌備處之籌資未告完全確定時，即行撥款，作業顯有瑕疵：

1、按行政院國家發展基金投資作業規範伍「投資計畫之審核」、一「審核作業」、(二)「審查階段」、4「第四階段－執行審議結論」、(2)「專案核准之案件」規定：「由行政院專案核准案件得視需要於簽報召集人或提交管理會核可後，配合辦理撥款作業，並將執行情形提報管理會。」同規範陸「合資協議書之訂定與簽署」、五「撰擬合資協議書應行注意事項」、(一)規定：「本基金參與投資之股款應依管理會之決議，配合其他股東資金到位後，再行繳納。」

2、查由蔡英文署名之「台懋蛋白科技股份有限公司籌備公司」於96年8月31日致國發基金管理會

表示，為辦理「台懋蛋白科技股份有限公司」之發起設立，協助於公司登記設立文件簽署用印，並撥付初期金額 4,000 萬元至指定帳戶，該案承諾投資股東，計有台懋科技股份有限公司（後函改為台懋生技股份有限公司）、統一國際開發股份有限公司、上智創業投資股份有限公司各出資 20%，該會出資 40%。由於該案涉及與技術移轉對象美國 Genentech 公司協商，並於對方設定之期限內提出合作條件，亟須先辦理發起設立，初期擬先設立資本額 1 億元之公司，由前述股東依比例出資。同日，蔡英文復以「宇昌生技股份有限公司籌備處」之名義再致國發基金管理會要求撥付初期金額，並說明該案前以「台懋蛋白科技股份有限公司籌備處」致函該會，後因故更名為「宇昌生技股份有限公司籌備處」。

- 3、次查國發基金管理會收到「台懋蛋白科技股份有限公司」96 年 8 月 31 日去函要求撥款後，該會承辦人員林倩如即於同日依行政院「專案核准」及 96 年 4 月 17 日第 2 次管理會備查內容，循程序簽陳何前召集人美玥，陳明該案為於技術移轉對象設定期限內提出合作條件，亟須辦理發起設立公司，經該會前執行秘書於同日表示「擬同意，並以其他股東同意投資為條件」及何前召集人美玥同日核示「同意在不超過實到資金總額 40% 額度內撥款」，再會該會會計處於同年 9 月 3 日表示「仍請業務組儘速議訂合資之權利義務，以保障本基金權益」。嗣該會收到「宇昌生技股份有限公司籌備處」96 年 8 月 31 日去函更名後，該會承辦人員林倩如復於同年 9 月 3 日簽辦撥款戶名一併更改事宜，經該會執行秘書於同日批可。

- 4、再查宇昌公司籌備處於華南銀行復興分行帳戶資料，其於 96 年 9 月 3 日存入之款項，分別為第 1 筆「轉帳存」6,000 萬元、第 2 筆「跨電匯統一國際」2,000 萬元、第 3 筆「跨電匯開發基金」4,000 萬元、第 4 筆「跨電匯中國國際」及第 5 筆為「轉帳支」4,000 萬元。顯見，國發基金管理會匯款予宇昌公司籌備處，係該帳戶當天之第 3 筆存款，尚非待其他投資人繳款後始辦理撥款。
- 5、未查國發基金管理會 101 年 8 月 3 日以國發字第 1010003020 號函復本院表示，前揭作業規範中雖未明文規定須待其他投資人繳款後始辦理撥款作業，惟實務上大都待其他投資人繳款後始辦理撥款作業。該會與其他股東之資金係同日到位，該基金並於其他股東資金到位後始撥款。至本院所詢宇昌公司帳戶 6,000 萬元由誰匯入、4,000 萬元匯予何人相關事宜，依該會卷存資料無從查詢。另依卷存資料無法推估該筆淨匯入款 2,000 萬元是否為台懋生技公司投資宇昌公司之第一筆款項。又該會當時承辦人員林倩如於 101 年 8 月 27 日本院詢問時表示，當時有確認該公司傳真之存摺影本已有 6,000 萬元「餘額」，惟查卷存資料，該存摺影本中僅列出一筆 6,000 萬，與其他股東各應依股份各匯入 2,000 萬元之常理明顯不合。顯見國發基金管理會匯款予宇昌公司籌備處，未確實掌握其他股東之匯款情形，亦未能及時覺察匯入款項之異常情形，即匆促撥款。
- 6、綜上，國發基金管理會未能查明其他股東匯款情形，即直接匯入宇昌公司籌備處所提供之帳戶，有別於該會實務上之處理，及與有簽訂合資協議

書之撥款程序不同，且迄今仍無法掌握當初各股東匯款情形，顯見其撥款作業核有瑕疵。

(三) 宇昌公司成立初始未依原規劃取得董事人數以確保國發基金之權利，核有欠當：

- 1、查國發基金參與籌設之 TaiMed 公司，96 年 8 月 21 日及 31 日由時已卸任行政院副院長之蔡英文召集會議規劃係 7 董 1 監，並由該基金取得 3 董 1 監之席次。嗣依國發基金管理會何前召集人美玥於 96 年 10 月 19 日同意用印之宇昌公司合資協議書第 10.1 條規定：「宇昌生技設董事 7 人，其中國發基金指派者 3 人，台懋生技指派者 1 人，統一國際指派者 1 人，上智生技指派者 1 人。」及第 10.2 條規定：「宇昌生技設監察人 1 人，被指派之監察人應經國發基金同意。」亦證國發基金應取得 3 董之席次。
- 2、次查宇昌公司於 96 年 9 月 3 日發起人會議所選任之 4 席董事及 1 席監察人中，國發基金管理會之股權代表僅翁啟惠 1 人與何美玥分別當選該公司之董事與監察人，與原規劃取得 3 位董事 1 位監察人並不相同。
- 3、再查最高法院檢察署 100 年度查字第 153 號偵查卷宗所附宇昌案外界質疑問題說明對照表略以，「訊之蔡英文陳稱：(問：宇昌公司設董事 3 人、監察人 1 人，為何在宇昌公司辦理設立登記之初，國發基金僅有 1 董 1 監席次?) 何大一、陳良博是外國人，登記手續比較麻煩，且他們在國外，要送去外國簽字，加上當時法律事務所也有犯一些錯誤，所以時間上來不及等語。」
- 4、綜上，國發基金管理會於宇昌公司成立之初，雖因何大一、陳良博之外籍人士登記作業問題，僅

指派翁啟惠 1 人為董事，惟其未於設立登記之初依規劃完成 3 董 1 監之指派以確保國發基金之權利，核有未當。

(四)國發基金管理會未能取得派任宇昌公司之股權代表人之委任契約，核有疏失：

- 1、按行政院國家發展基金投資作業規範柒「股權代表之任免及權責」一、「作業依據」包括國發基金收支保管及運用辦法、中央政府特種基金參與民營事業投資管理要點、行政院國家發展基金參與投資事業股權代表遴選管理及考核要點及委任契約。依中央政府特種基金參加民營事業投資管理要點第 6 點規定：「…公股代表除應依據有關法令章程合約等文件資料行使職權外，並應嚴格遵守主管機關之指示…」，又依行政院國家發展基金參與投資事業股權代表遴選管理及考核要點第 4 點規定：「本基金投資事業之股權代表，應依有關法規及合約行使職權，並嚴守本基金及主管機關之指示，適時向投資事業提出主張…」，再依委任契約第 3 條「受任人之職責」規定：「乙方（按：受任人）同意受甲方（按：國發基金管理會）委任於事業擔任職務，依法令規定及甲方指示，為甲方並監督事業之營運。乙方執行職務應盡善良管理人之注意義務，保障甲方之權益，致力於事業之良好治理，不得為任何損害事業之行為，並同意依甲方股權代表規定進行管理、考核。」
- 2、查本院於 102 年 3 月 19 日詢問經建會及國發基金管理會「何以所附資料中無『何大一』、『翁啟惠』及『陳良博』等 3 位董事之委任契約？係從未簽署或文件遺失？」時，該會蘇副執行秘書來

守答以，「我當時在業務組，人事業務由總務組負責，依總務處的說法是，我們都有寄出委任契約，可能是因為何大一、陳良博在國外所以沒寄回，翁啟惠院長可能是因為太忙了所以沒寄回。」爰何大一、陳良博及翁啟惠擔任國發基金投資宇昌公司之股權代表迄未完成委任契約之簽訂，該會之管理核有疏失。

(五)國發基金管理會簽辦宇昌公司臨時董事會之相關行政作業，核有疏失：

- 1、查宇昌公司 97 年 1 月 18 日之臨時董事會，國發基金管理會承辦人員林倩如於會前議程核閱過程，就案由二「宇昌生技與 Genentech 欲簽署 Initial Drug substance (DS) Manufacturing Activities 相關合約」簽擬該會之意見，表示「相關合約與預算文件將於會場當場提供，擬請股權代表審酌並充分表達意見，以維護本基金之投資權益。」嗣經當時該會業務組蘇組長來守於 97 年 1 月 16 日用印，何副執行秘書俊輝於同日表示「擬同意本會意見」，再經葉執行秘書明峰於同日批示「如擬」。
- 2、次查國發基金管理會承辦人員林倩如於 97 年 1 月 21 日簽擬是次董事會決議情形，其中案由二之決議為「通過 2007 年已發生之費用 1,673,000 美元。另鑑於本案臨床試驗策略與時程已有延宕，故暫緩支付 2008 年費用（參見補充資料）」。同日當時該會業務組蘇組長來守用印，何副執行秘書俊輝簽名，並加註「轉呈召集人閱」（並有「已閱」1/22）等字，葉執行秘書明峰簽字。
- 3、惟查宇昌公司 97 年 1 月 18 日臨時董事會議紀錄，案由二之決議為「因 FDA 針對 HIV 治療用藥臨床

試驗 end point 有重大修正，可能嚴重影響 TNX-355 臨床三期試驗設計進度，故經全體出席董事同意，即日起中止此合約案，惟至 2007 年 12 月 31 日前 Genentech 因 DS 已發生之費用，可由宇昌生技支付且授權何博士大一與 Genentech 告知宇昌生技之結論並討論後續事宜」。紀錄送達國發基金管理會後，承辦人員林倩如在 97 年 1 月 29 日竟於該會議紀錄簽以「與前簽記錄無不合，擬呈閱後存」，並經該會當時業務組蘇組長來守於同日用印及代批「閱」。

- 4、詢據國發基金管理會承辦人員林倩如 102 年 3 月 19 日表示，渠有列席是次董事會，會後會先寫初步紀錄，之後再對照公司提供之董事會決議紀錄。渠於本院委員詢問所撰寫的會議紀錄與宇昌公司提供者不符時，何以收到後卻簽稱「與前簽紀錄無不合，擬陳閱後存」時，表示係「沒有表達完整，但意思並無分歧」。而詢據當時國發基金管理會業務組蘇組長來守，渠亦表示「我當時也疏忽沒有逐條對照。」而同日本院委員詢問「院長核定是做 Phase III，如果 Phase III 合約被中止你認為嚴重嗎？」蘇來守答：「理論上我們會去研析。」
- 5、綜上，國發基金管理會承辦人員林倩如於宇昌公司 97 年 1 月 18 日臨時董事會後記錄會議決議未能詳實記載案由二之決議，何前副執行秘書俊輝雖出席該會議卻未表示意見，待宇昌公司提供會議紀錄後，林倩如復未能詳閱，逕簽擬「與前簽記錄無不合，擬呈閱後存」，該會時任業務組組長蘇來守亦未發現，逕代批示「閱」。顯見，國發基金管理會簽辦宇昌公司臨時董事會之相關

行政作業顯有疏失。

- (六)國發基金之資金不在少數，而該基金管理會負責資金運用之人員率多約聘人員，其選用如何妥適、責任如何歸屬均生疑慮，若有聘雇專業經理人之必要，其約定之工作表現與責任準備均需有周詳之規範：

按國發基金設立之宗旨「國發基金為任務編組之非營業循環預算基金之管理單位…」，即說明該基金為任務編組之性質。查國發基金管理會經手南華案、宇昌案及台懋創投案之相關業務人員包括借調人員林倩如、何俊輝及約聘人員蘇來守、張芷瑜等。次查本院前於 99 年 10 月 12 日(99)院台調壹字第 0990800859 號函派查「據審計部函報：稽察開發分基金轉投資宏圖開發公司及會宇多媒體公司案，其投資評核及後續投資管理有欠嚴謹，未即時察知投資款項遭不當挪用，或已偏離原投資計畫目的，肇致鉅額投資損失，相關主管機關涉未善盡監督之責」乙案之調查意見亦指出，國發基金為任務編組之管理單位，負責管理轄下開發分基金與中美分基金二非營業循環預算基金，其中開發分基金 99 年 12 月底資產總額 2,157.99 億元，負債總額 6.31 億元，淨值 2,151.68 億元，長期投資 1,768.35 億元；中美基金同日資產總額 262.19 億元，負債總額 3.49 億元，淨值 258.70 億元，長期投資、墊款等 132.79 億元。該基金掌管如此龐大之資產，然其 99 年度之人員配置情形，開發分基金專職人員 29 人、他機關現職人員兼職 20 人；專職人員中有 7 人（約 24%）借調自經建會及財政部國庫署之公務人員，餘 22 人（約 76%）為約聘僱人員，分別任職執行秘書、副執行秘書、業務組、

稽核組、會計組及總務組；另中美分基金相關業務則由經建會相關人員兼辦。惟國發基金係以投融資方式協助產業創新加值，以促進經濟轉型及國家發展，且亦掌管極為龐大之國家資產，相關業務之管理須深具前瞻性及專業性，因此人員之任用極為重要，蓋人員之升遷、穩定性、專業性、執行力等均影響績效甚鉅，惟該基金卻以任務編組方式運作，並任用其他機關人員借調、兼職或採約聘僱方式，經建會允應確實檢討該基金之組織架構、人員編制等，以達成應有之功能及目的。是以國發基金之資金不在少數，而該基金管理會負責資金運用之人員率多約聘人員，其選用如何妥適、責任如何歸屬均生疑慮，若有聘雇專業經理人之必要，其約定之工作表現與責任準備均需有周詳之規範。

五、台懋生技創業投資股份有限公司申請國發基金投資，國發基金管理會及兆豐國際商業銀行之審查，流程及迅速程度均異於常情，且不符行政院國家發展基金投資創業投資事業之審查及管理要點之規定，又書面資料核欠完整，檔卷管理亦有疏漏，竟核定巨額投資，均有不當：

台懋生技創業投資股份有限公司（下稱台懋創投公司）於96年12月6日申請國發基金參與投資，97年3月18日國發基金管理會第8次會議同意參與投資8.75億元或該公司發起設立時實收資本額之25%孰低為準。然該公司於97年9月15日口頭向該會表示無成立計畫，亦不申請展延，故該基金未參與投資，合先敘明。茲將該會辦理該案之相關缺失說明如下：

（一）台懋創投公司申請國發基金投資案之流程，速度異於常情，又办理流程不符行政院國家發展基金投資創業投資事業之審查及管理要點之規定，均有未

洽：

- 1、按行政院國家發展基金加強投資創業投資事業計畫第 5 點規定：「本計畫申請案受理窗口：兆豐國際商業銀行（信託部）」、96 年 7 月 3 日修正之行政院國家發展基金投資創業投資事業之審查及管理要點（下稱審管要點）第 2 點規定：「創業投資事業申請本基金投資之事業流程：（一）準備申請書 2 份（創業投資事業如委託管理顧問公司經營管理時，應在計畫書納入受託管理顧問公司相關資料）及營業計畫書 12 份送至受託人。（二）受託人應就申請案召開投資說明會。（三）受託人完成可行性分析報告。（四）本基金創業投資審議會審查。（五）本基金管理委員會通過後參加投資。」
- 2、查台懋創投公司於 96 年 12 月 6 日申請國發基金參與投資，同日並檢送投資計畫書<sup>7</sup>（按：96.12.3 版）予國發基金管理會，嗣因其所擬內容與審管要點不盡相符，經該會多次與該公司協商後，該公司陸續再製作 96 年 12 月 7 日、97 年 1 月 24 日、97 年 2 月 21 日及 97 年 3 月 11 日 4 個版本之投資計畫書。
- 3、次查台懋創投公司申請國發基金投資案，國發基金管理會簽擬由兆豐國際商業銀行（下稱兆豐商銀）受理該案，依該會承辦人員張芷瑜於 101 年 12 月 27 日 e-mail 提供之說明表示，「另與兆豐商銀確認，該行係以 97 年 2 月 21 日版本之投資計畫書作為查核及評估分析依據。」又依據渠所

---

<sup>7</sup>國發基金管理會所提供本院 102.3.19 詢問之書面說明表示，台懋創投公司檢送之「投資計畫書」內容與其他案相關文件相當，經兆豐商銀及該基金創投審議會認定屬審管要點中所規定之「營業計畫書」。

附兆豐商銀於 97 年 2 月 25 日製表（查核日期為 97 年 2 月 24 日）之「台懋生技創業投資公司（按：管顧公司為台懋生技公司）審查及管理要點查核表」，台懋創投公司之申請、說明會、報告完成日、審議會日期分別為 97 年 2 月 21 日、97 年 3 月 5 日、97 年 2 月 28 日及 97 年 3 月 11 日。是以，兆豐商銀在分析報告完成後（即提出可行性分析報告）始召開投資說明會，顯與審管要點對於申請流程規定應於召開投資說明會後始提出可行性分析報告不符。

- 4、再查國發基金管理會承辦人員張芷瑜於 97 年 2 月 5 日簽辦內容略以，「本案經洽兆豐商銀表示，該行過去受理創投事業之投資作業流程約須 3 個月，若該行全力壓縮相關作業流程，仍需 2 個月之作業時間」，是以該行自受理台懋創投公司申請國發基金投資起至完成審議的時間，僅約 20 日，實與該行原作業時程有明顯之落差。
- 5、綜上，有關台懋創投公司案，國發基金管理會雖於 96 年 12 月 6 日即收到台懋創投公司所提之投資計畫書，惟該投資計畫書與審管要點之規定不盡相符，嗣雖多次提出修正，惟兆豐商銀至 97 年 2 月 21 日始正式受理該公司之申請；該行受理申請後，審議作業依常情須費時 2 至 3 個月始能完成，惟該案 8.7 億元鉅額投資，台懋創投公司文件之簽名不完備，該會未詳查是否已補件齊全，卻於 20 日內且於總統選舉前三日草率迅速完成通過，該案之速度，顯與常情不符，又兆豐商銀辦理該案之流程亦不符審管要點之規定，均有未洽。

（二）國發基金管理會辦理台懋創投公司申請該基金投

資案，書面資料核欠完整，檔卷管理亦有疏漏，均有不當：

- 1、按審管要點第 2 點規定創業投資事業申請該基金投資之流程，其中包括應檢附之相關文件，已如上述。又同要點第 6 點規定：「創業投資事業委託之管理顧問公司若尚未成立，本基金暫不參與投資，並俟其取得公司執照後再審查評估。」
- 2、查台懋創投公司於 96 年 12 月 7 日投資計畫書就管理團隊載以「將由生技產業專家及資深經理人共同組成，以負責台懋生技之營運管理。」嗣於 97 年 1 月 25 日投資計畫書修改為「委由台懋生技管理顧問股份有限公司經營管理該基金，資本額新台幣 1 億 3 千萬元。」復於 97 年 2 月 21 日及 3 月 11 日之投資計畫書修改為「委由台懋生技股份有限公司經營管理本基金，資本額新台幣 1 億 3 千萬元」。
- 3、次查國發基金管理會承辦人員張芷瑜於 97 年 2 月 5 日簽辦台懋創投公司擬申請該基金投資乙案辦理進度表示，該公司另於 97 年 1 月 25 日檢送更新後投資計畫書到會，經與兆豐商銀討論後發現，該計畫書內容仍有部分疑慮，包含：是否新設立管顧公司…等。嗣張芷瑜於同年 3 月 3 日簽辦 97 年 3 月 11 日召開創業投資審議會第 27 次會議之開會通知單所檢附之議程載以，「本案經兆豐國際商業銀行審核『台懋創投』投資計畫書後，發現其中尚有與該基金創業投資審查及管理要點不符或仍待澄清部分，謹摘述於下：1. 經查詢經濟部公司登記資料查詢系統顯示，『台懋生技』成立於 96 年 9 月，所營事業代碼仍為生物技術服務業、國際貿易業、清潔用品製造業等，

若該公司經查非屬一般管理顧問公司，似宜依本基金創投審查管理要點第 6 條規定，暫不參與投資，並俟其取得管理顧問公司執照後再考量參與投資。」

- 4、再查張芷瑜於本院詢問提供之書面資料表示，台懋創投公司之管顧公司—台懋生技公司於台北市政府營利事業登記證所載之核准設立登記日期為 96 年 9 月 26 日；依照經濟部商業司商工登記資料公示查詢系統所登錄之台懋生技公司（現更名為合一創新投資股份有限公司）核准設立日期，為 96 年 9 月 3 日。台懋創投案與該基金接洽時，管顧公司台懋生技公司已成立，與審管要點第 6 點後段「取得公司執照後再審查評估」之規定尚無不符。該基金受託人（即兆豐商銀）為求慎重另要求台懋生技公司儘速變更營利事業登記、增加管理顧問業務乙項，台懋生技公司並於 97 年 2 月 29 日完成營利事業變更登記。惟渠既稱台懋生技公司於台懋創投公司與該基金接洽時已成立，與審管要點第 6 點後段之規定尚無不符，然卻又於 97 年 3 月 3 日簽辦創業投資審議會第 27 次會議之開會通知單所檢附之議程卻記載「…若該公司經查非屬一般管理顧問公司，似宜依本基金創投審查管理要點第 6 條規定，暫不參與投資，並俟其取得管理顧問公司執照後再考量參與投資。」顯見，該會提供創業投資審議會之資料與實際情形不符，核有欠當。
- 5、又查國發基金管理會創投審議會 97 年 3 月 11 日共審議 3 件創投投資案，其中玉○創業投資股份有限公司及裕○創業投資股份有限公司等二案檢附之營業計畫書中，有關受委託管理公司之主

要經理人履歷表資料均經當事人之署名，惟台懋創投公司提供之 97 年 2 月 21 日及 3 月 11 日之投資計畫書，其受委託管理公司之主要經理人履歷表卻無相關人之署名。顯見，該會辦理台懋創投案，與一般慣例不同。

6、另查國發基金管理會有關台懋創投案之檔卷資料，並未見該會承辦人張芷瑜於本院詢問後提供之台懋創投公司 97 年 2 月 21 日之投資計畫書，亦未見兆豐商銀 97 年 2 月 25 日所製作之台懋生技創業投資公司審查及管理要點查核表。張芷瑜雖於 97 年 3 月 3 日簽辦開會通知單檢附台懋創投公司投資計畫書，惟該 97 年 3 月 11 日之版本，究竟何時送達該會或兆豐商銀，則均未有相關之紀錄。顯見，國發基金管理會之檔卷管理實欠完善。

7、綜上，國發基金管理會辦理台懋創投公司申請該基金投資案，書面資料核欠完整，檔卷管理亦有疏漏，均有不當。

(三)國發基金管理會何前副執行秘書俊輝赴前長官蔡英文住所或辦公處所洽談計畫，核有未洽：

1、按行政院國家發展基金投資作業規範伍、一、(二)、1 規定：「第 1 階段-初步接洽(1)面洽：邀請申請人至本基金面談，了解計畫內容綱要，製成訪談紀錄，並審核計畫是否符合本金運用宗旨，或投資範圍與投資原則。…」是以，國發基金管理會對於投資計畫之審核，係邀請申請人至該會面談。

2、查國發基金管理會承辦人張芷瑜於 96 年 12 月 6 日簽辦台懋創投公司擬申請該基金投資乙案，敘及「…本基金何副執行秘書俊輝前於 96.12.4 赴

該公司蔡董事長英文住所與蔡董事長及李世仁先生商談相關細節…」，復於 96 年 12 月 21 日簽辦該投資案之辦理進度，亦敘及「…本基金何副執行秘書俊輝已於 96.12.19 下午赴該公司蔡英文董事長辦公處所說明相關事項，並建議該公司考量（一）參酌本基金『投資創業投資事業之審查及管理要點』修正投資計畫書內容…」，足證國發基金管理會何前副執行秘書俊輝為台懋創投公司擬申請該基金投資案，先後 2 度赴蔡英文住所及辦公處所說明相關事項。

- 3、次查國發基金管理會何前副執行秘書俊輝於 101 年 3 月 5 日特偵組詢問筆錄略以：「…印象中蔡英文已經沒有辦公室，又是經建會的老長官，在行政倫理上，我們不宜找她到辦公室來，但洽談計畫我們會有同仁陪同，選擇在對方覺得方面（按：依原文所載）的場所洽談，所以地點應該是蔡英文方面選定的，當時承辦人張芷瑜應該也有同往…」。又本院委員於 101 年 9 月 18 日詢問何俊輝，詢及「開發基金投資作業規範有規定到開發基金洽談，你基於行政倫理到蔡英文住所談案子，行政倫理可否凌駕投資作業規範？」，答以「只是先了解，還未到洽談階段」，另於 101 年 12 月 25 日詢問張芷瑜，詢及「妳見過蔡英文」時，答以「印象中我與何俊輝一起去過一次，是蔡英文的工作室，確切日期我不記得，內容是討論投資計畫書的架構」。
- 4、綜上，國發基金管理會何前副執行秘書俊輝於上班時間與蔡英文洽談投資計畫事宜，應屬前揭作業規範規定之初步接洽，渠雖稱基於行政倫理前往洽談計畫，惟其所為仍與該作業規範邀請申請

人至該基金面談之規定不符而有未洽。

六、行政院專案核准國發基金之投資，原審查程序及作業之規定付之闕如，洵有未當，惟業經檢討改進在案：

- (一)查 96 年 4 月 17 日修正之行政院國家發展基金投資作業規範，並未就「行政院專案核准案件」訂定審查程序及作業規定。又行政院經濟能源農業處於 101 年 5 月 18 日院臺經字第 1010024044 號函復本院表示，因案件樣態難於事前歸納，爰國發基金及該院並未就該院專案核准案件之作業程序、合資協議書簽署時點及投資額度改變之處理程序等訂定相關規範。
- (二)次查國發基金管理會 100 年 12 月 29 日「國發基金對『宇昌案程序異常』之說明暨南華、宇昌及台懋案綜合事紀」之宇昌公司投資案不同於其他行政院專案核准案件之處略以，宇昌投資案並非由目的事業主管機關或國發基金簽報行政院，而是由政務委員自行簽呈行政院院長、宇昌投資案之「專案核准」為授權技術合作的執行事項，但卻沒有任何規劃或評估以作為核准投資之基礎、宇昌案於行政院 2 月 15 日原核定同意投資的「三條件」尚未達成前，即已將「96/2/15 之極機密專簽」作為國發基金參與投資成立新公司之依據、宇昌公司在先獲得國發基金撥款，且選任董、監事後，投資人才簽署投資協議，其後，再由宇昌公司與授權廠商進行技術授權協議。
- (三)再查行政院經濟能源農業處於本院 101 年 7 月 11 日詢問前提供之說明資料表示，依國發基金管理會提供之資料，該基金成立迄今，直接投資案件數曾達約 80 件，直接投資關係仍存續之公司現有 39 家，其中符合「行政院專案核准」類型之投資案件有

6 件，分別為台積電、中華電信、華揚史威靈、彰化銀行、中裕新藥（原宇昌生技）及中華航空等。6 案中，除「宇昌生技」案係由何前政務委員美珮個人提案外，其餘 5 件，皆由開發基金或相關業務主管機關提報。又 96 年行政院專案核准投資案，提案程序係由國發基金或主管部會首長簽陳該院首長核定，未經該院業務單位。

(四) 末查行政院鑑於宇昌案存有國發基金管理會所述不同其他行政院專案核准案件之處，於 101 年 1 月 17 日函請該會本於權責檢討強化投資評估、審核及管理等相关機制，以避免如宇昌案審核及投資過程異常之情事再度發生，並於 101 年 7 月 13 日再度函請該會剋日見復，該會遂於 101 年 7 月 26 日函建議該院未來受理專案申請時，可衡酌由提案之目的事業主管機關委請相關領域學者專家就所提投資計畫提供專業意見，並就投資計畫進行評估後，再報該院核定。案經行政院陳前院長於 101 年 9 月 11 日核定及同月 24 日國發基金管理會第 31 次會議通過，修正前揭作業規範略以：提案單位以中央目的事業主管機關或國發基金為限；函報時應檢附完整之規劃分析與評估資料，以及相關領域學者專家專業評估意見；由行政院指請相關政務委員召會審查；如有附帶條件或須簽署合資協議，應俟完成後，始得辦理撥款作業。

(五) 綜上，行政院專案核准之國發基金投資案件之審查程序及作業規定原付之闕如，嗣宇昌案經媒體 100 年 12 月底揭露後，國發基金管理會迄 101 年 9 月始完成作業規範之修正，洵有未當，惟業經檢討改進在案。

七、行政院公文及檔案之管理核有嚴重疏失：

- (一)按行政院頒布之文書處理手冊第 84 條規定：「各機關對所收之公文，應接收文號予以登錄管制，並依據公文處理紀錄，作為公文檢查、催辦、銷號、製表及統計分析之基礎…。」次按檔案法第 13 條規定：「公務員於職務移交或離職時，應將其職務上掌管之檔案連同辦理移交，並應保持完整，不得隱匿、銷毀或藉故遺失。」再按行政院於本院 101 年 9 月 13 日詢問提供之書面說明表示，該院公文檔案管理係依院頒文書處理手冊及檔案法相關規定辦理，公文經取（創）文號納入該院公文及檔案管理系統後，相關流程即納入網路系統管理，承辦人員辦結後即須送檔案管理單位辦理歸檔作業，如逾期未歸檔者，檔案管理單位即定期追蹤催辦，提醒承辦人員儘速依規定辦理。
- (二)查行政院於前揭 101 年 9 月 13 日書面資料表示，經查該院公文管理系統，該院前政務委員何美玥 96 年 2 月 9 日、3 月 21 日列為極機密之簽並無取號、傳遞及歸檔紀錄；又該院相關處室均未經手該案之簽核過程，且該院檔案管理單位查認後，並無何前政務委員歸檔之紀錄，亦無所保管之國家機密清冊。
- (三)次查行政院經濟能源農業處於本院 101 年 7 月 11 日詢問前提供之說明資料表示，該處自始未經手宇昌案，院內亦未存有相關文件，且以往簽院案件，院本部未必存檔，簽陳後多逕退回原簽陳機關（單位）首長，有關何前政務委員美玥針對該案之 96 年 2 月 9 日、3 月 21 日及 9 月 12 日簽呈均係由國發基金管理會提供，除此之外是否尚有其他相關簽呈，無從得知。又當時「行政院專案核准」投資案，多由提案單位（人）簽陳該院首長核定後，由各

該權管機關與國發基金管理會辦理後續事宜；且簽陳文件多逕退回原簽陳機關（單位）首長，再由國發基金管理會依通知錄案配合辦理。

（四）綜上，行政院何前政務委員美玥簽擬之宇昌案公文，簽辦當時，即未依文書管理手冊之規定予以登錄管制，離職時，復未依檔案法第 13 條之規定辦理移交，肇致所謂「行政院專案核准」之案件，該院竟無留存任何公文及檔案，致相關公文尚須由國發基金管理會提供影本及辦理「極機密」公文之解密亦需以影本辦理，核有嚴重疏失。

八、國發基金檔卷整理有欠完整及經建會劉前主委憶如提供立法院之案關文件錯植日期，均有欠當；又錯植日期案件發生後，該會對於相關錯誤資訊、標註及增刪人員名單均無所悉，亦有欠當：

（一）查經建會劉前主委憶如 100 年 12 月 8 日應立法院經濟委員會之要求，將國發基金投資宇昌公司 2 份極機密文件解密，並於 100 年 12 月 12 日送交立法院經濟委員會，嗣並引發文件造假之爭議。劉前主委憶如遂於 100 年 12 月 13 日召開記者會說明，並於聯合晚報頭版澄清日期誤置，及另於 100 年 12 月 14 日國發基金網站發表新聞稿，說明為何在宇昌公司 96 年 8 月的開會文件上，會錯置為同年 3 月的投資說明文件表示，「之所以會有時間誤差，是因為國發基金同仁整理資料時看到何美玥在（96 年）8 月 31 日公文回應 8 月 31 日蔡英文要求撥款的公文卷宗中總計有 6 個附件，其中附件二裡面還有附件，但是當時（96 年）的國發基金承辦人員並沒有把這份附件中的附件放進去，以致於現在國發基金同仁處理時造成疏漏。」劉前主委雖已澄清係日期誤置所致，惟此一錯植，對全案之解讀有關鍵

性影響，又當敏感選舉期間，應份外嚴謹。

(二)次查台懋蛋白科技股份有限公司籌備公司於 96 年 8 月 31 日致函國發基金管理會撥付初期金額 4,000 萬元至指定帳戶，嗣該會承辦人員林倩如於 96 年 8 月 31 日簽辦，並經何前召集人美玥於同日批示同意。依該會卷存檔案，計有 6 件附件，其附件 2 內另一未併卷之附件，係 TaiMed 團隊 96 年 3 月 31 日於台北市辦理投資說明會時，該投資案之初步規劃。又附件 3 則為林倩如說明該案經 96 年 8 月 21 日及 31 日由行政院蔡前副院長英文召集會議等相關事宜時，並檢附之初步審閱新版投資說明書，依卷附資料首頁並未載日期，其下半頁有關公司組成部分，則包括「Ing-wen Tsai」。

(三)再查經建會於 102 年 8 月 8 日以國發字第 1020003524 號函復本院表示，有關宇昌案之錯誤資訊未留存於該會卷存資料中，當時國發基金相關檔卷均已送交該會劉前主委辦公室查閱，標註及增刪者為當時辦公室協助整理人員，又卷存檔案中亦無從得知當時協助整理人員名單。

(四)綜上，國發基金檔卷整理有欠完整及經建會劉前主委憶如提供立法院之案關文件錯植日期，均有欠當；又錯植日期案件發生後，該會對於相關錯誤資訊、標註及增刪人員名單均無所悉，亦有欠當。

**九、宇昌（中裕新藥）公司財務報告簽證會計師未能保持獨立，金融監督管理委員會容忍其規避監督，復未盡會計師法主管機關管理之責，核有未當：**

(一)按中華民國會計師職業道德規範公報第 1 號第 2 條規定：「會計師應以正直、公正客觀之立場，保持超然獨立精神，服務社會，以促進公共利益與維護經濟活動之正常秩序。會計師提供專業服務時應遵

循本規範，其基本原則如下：1、正直。2、公正客觀。3、專業能力及專業上應有之注意。4、保密。5、專業態度。」及第 27 條規定：「會計師執行業務，必須恪遵會計師法及有關法令、會計師職業道德規範公報與會計師公會訂定之各項規章。」同公報第 4 號第 3 條規定：「會計師應不斷增進其專業知識技能，對於不能勝任之委辦事項，不宜接受。」及第 5 條規定：「會計師接受委辦事項，應善用其知識技能與經驗提供服務，並善盡專業上應有之注意。」同公報第 10 號第 5 條規定：「…3、獨立性：會計師於執行財務報表查核…並作成意見書，應於形式上及實質上維持獨立性立場，公正表示其意見。」是以會計師當保持超然獨立之精神，對於無法勝任之委辦事項，不宜接受，同時對於接受之委辦事項，應善盡專業上應有之注意。

(二)次按會計師法第 3 條規定：「本法之主管機關，為行政院金融監督管理委員會。」、第 11 條規定：「會計師執行業務事件，應分別依業務事件主管機關法令之規定辦理。會計師受託查核簽證財務報告，除其他法律另有規定者外，依主管機關所定之查核簽證規則辦理。…」及第 43 條第 1 項規定：「會計師執行業務所為之簽證，業務事件主管機關有疑問時，得向會計師查詢，或調閱有關簽證之文件及查核工作底稿，會計師不得拒絕或規避。」是以金融監督管理委員會（下稱金管會）證券暨期貨管理局（下稱證期局）對於會計師執行業務所為簽證之查詢，會計師不得拒絕或規避。又，會計師查核簽證財務報表規則第 24 條規定：「查核工作底稿之編製及保管，應依審計準則公報第 45 號規定辦理。」，而審計準則公報第 45 號第 30 條規定：「

查核人員應記錄不一致資訊之處理情形…」併予敘明。

(三)再按監察法第 26 條規定：「監察院為行使監察職權，得由監察委員持監察證或派員持調查證，赴各機關部隊公私團體調查檔案冊籍及其他有關文件，各該機關部隊或團體主管人員及其他關係人員不得拒絕，遇有詢問時，應就詢問地點負責為詳實之答復，作成筆錄，由受詢人署名簽押。」又，中華民國會計師職業道德規範公報第 1 號第 9 條規定：「會計師對於委辦事項，應予保密，非…依法令規定者外，不得洩露。」及詢據金管會 102 年 3 月 7 日表示「會計師應到院說明」及「獨立性是最基本的，會計師有公共利益的角色」，是以會計師依法接受本院詢問，尚無違反會計師職業道德規範公報之規定，且會計師之保密責任次於獨立責任，會計師應回答本院之詢問。

(四)查本院前於 101 年 9 月 27 日通知勤業眾信聯合會計師事務所會計師黃○悅及洪○美等 2 人於 101 年 10 月 4 日上午到院備詢。惟渠等 2 人於 101 年 10 月 3 日以 e-mail 惠請本院展延調查期日，俾該會計師得先函詢中裕新藥公司是否豁免該會計師保密義務並獲其確答後，再向本院報告其始末。嗣本院再於 101 年 11 月 6 日通知金管會證期局郭副組長暨中裕新藥公司簽證會計師於 101 年 11 月 26 日到院備詢。惟是日僅該局郭副組長等 3 人出席，仍未見該等會計師。嗣本院再於 101 年 12 月 4 日函詢證期局，其中包括會計師如何在宇昌案中保持獨立、會計師了解其受查客戶之深入程度如何？金管會並於 101 年 12 月 22 日以金管證審字第 1010057005 號函復到院。

(五)次查金管會於前揭 101 年 12 月 22 日函復本院有關會計師如何在宇昌案中保持獨立時，雖表示會計師之工作底稿已載述 96 年至 101 年上半年度均填載「承接案件獨立性及利益衝突評估表」，附有列示評估潛在利益衝突調查及獨立性評估之附件資料及 96 年至 101 年上半年度由簽證會計師及審計小組填載超然獨立聲明書，惟填載評估表與聲明書不等同於已做到聲明事項，且宇昌（中裕新藥）公司之 3 位前後任會計師於 101 年 11 月 22 日回復金管會證期局時，竟表示會計師工作內容接觸受查者之機密資訊，該會計師實不能於未獲許可或法律無強制規定之情下擅自揭露，該會計師之前已請中裕新藥公司能否就本院之調查豁免會計師之保密義務，經該公司回函表明礙難同意，該會計師於接到金管會去函後又再次詢問該公司，該公司立場仍未變動，該會計師在未獲明確法律保障前，實難配合該會去函內容辦理。是以，該等會計師竟以未獲中裕新藥公司豁免保密義務為由而未出席本院詢問會議，顯難獨立於受查客戶之外，而公正客觀提供資訊，置會計師服務社會之責任於不顧。

(六)再查中裕新藥公司 99、100 年度及截至 101 年 4 月 27 日之員工人數分別為 15、16 及 18 人，而其子公司依據金管會前揭 101 年 12 月 22 日函復本院之「工作底稿內容」稱主要人員共有 8 員。又金管會前揭 101 年 12 月 22 日復函，就本院所詢有關宇昌（中裕新藥）公司之美國子公司經營之業務、員工人數、辦公室面積、是否與其他機構共用、宇昌（中裕新藥）公司撥款予該子公司之名義為何（係投資擴充其資本，或委託其進行研究計畫）及作成抉擇之標準、會計師有無評估其採用之抉擇標準是否合

理時，於「工作底稿內容」欄僅表示「依美國子公司實地訪查訪談紀錄，美國子公司之業務主要在研發方面，也就是新藥開發過程中，與美國 FDA 的協商及文件申報，相關的臨床試驗監控、試驗資料管理分析等。主要人員共有 8 員，依辦公室租約節錄，面積共 1,636 平方英尺」。另於「分析意見」欄表示「工作底稿中有美國子公司實地訪查訪談紀錄，載有美國子公司之主要業務、主要人員，並有辦公室租約節錄」，顯見該會未能就本院所詢事項予以釐清。嗣經本院 102 年 3 月 7 日再次詢問，始獲該會書面資料表示「證期局前函復內容係就會計師查核工作底稿所附實地訪查紀錄之內容予以填復。至於本院所詢部分事項未見於上開訪談紀錄，經再洽詢會計師表示…」顯見，金管會未能正視本院所詢事項。

- (七)又查金管會 101 年 12 月 22 日復函內容，於本院詢問有關宇昌公司與 Genentech 簽訂及修訂專屬授權合約相關事項時，其「工作底稿內容」欄列有「97 年度（原編）欄稱『由於愛滋病治療指引在九十七年底出現不可預見變化』…本公司於九十七年十一月十一日與 Genentech 重新簽訂修正契約…」及「97 年度（再簽）欄稱『九十七年度因法令之變更…本公司於九十七年十一月十一日與 Genentech』重新簽訂修正契約…」及「…針對張執行長提出之說明之驗證查核載有『96 年底愛滋病治療指引有重大之改變…』」，顯見復函內容有關愛滋病治療指引出現變化之時間有不一致之情形。案經本院再次詢問，該會始於本院 102 年 3 月 7 日詢問前提供之書面表示，就宇昌公司 97 年度原編及再簽財報附註中對於愛滋病治療指引修正之說明有差異之處，經

再洽詢會計師說明，略以「推測應係『九十六年底』誤植為『九十七年底』」、「九十七年度因法令之變更…其中該『法令』即指前述愛滋病治療指引」。顯見，宇昌公司與 Genentech 修正該契約，影響重大，然會計師卻未能釐清修正情形，該會復未能查明會計師查核不實之責任，實有未洽。

- (八)末查金管會於前揭 101 年 12 月 22 日函復本院有關宇昌公司與美國 Genentech Inc. 簽訂合約之日期表示，依工作底稿所載 97 年度「重要合約彙總」，該合約日期為 96 年 9 月 8 日及 97 年 11 月 12 日。復說明技術授權金攤銷期限、有無變動及變動理由卻表示「…以合約期間分攤(96.9.11~103.12.31)…」顯見合約簽訂日期並未一致，該會卻於同函稱「依工作底稿所載 97 年度『重要合約彙總』及『與 Genentech 合約彙總』，雙方係於 96 年 9 月簽訂之合約…」而未具體列明合約簽訂日期。嗣該會雖於本院 102 年 3 月 7 日詢問時再表示 97 年度原簽財報時，因當時合約中未有簽署日期，而詢問公司後得知係於 96 年 9 月 8 日簽署，因而記錄於工作底稿。97 年度重簽財報時再度檢視合約，建議中裕新藥公司改按合約載明之生效日期(96.9.11)揭露較宜。另專屬授權合約補充協議部分，經檢視其載明生效日為 97 年 11 月 11 日，部分工作底稿中記錄日期為 97 年 11 月 12 日，經查係中裕新藥公司董事會通過此補充協議之日期，因配合此合約於美國簽約且該次董事會亦於美國召開，召開時間為中華民國 97 年 11 月 12 日上午，即為美國當地時間為 97 年 11 月 11 日下午，惟財務報表附註仍應按合約生效日揭露較為適宜。綜上，會計師未能一致陳述該合約之簽訂及修訂日期，金管會亦未能

掌握該合約於何日簽訂之事實，顯未能善盡監督之責。

(九)金管會於102年3月7日就本院詢問「你們有發現日期的疑點，卻未在函覆本院的資料中說明？」時，答以「我們後來跟會計師聯繫，他也說一開始沒有寫清楚，繼任會計師後來有追查。」又問「繼任會計師追查相關事項時有在工作底稿中做相關紀錄嗎？」，答以「底稿中並未特別載明，他們說有可能是staff抄錄時誤植。」，繼任會計師雖有追查，卻未能於工作底稿記錄，顯未依審計準則公報第45號「查核工作底稿準則」第30條規定：「查核人員應記錄不一致資訊之處理情形…」辦理，核有未洽。

(十)綜上，會計師依中華民國會計師職業道德規範公報規定，應以服務社會為首務，且應獨立於受查者之外，惟宇昌（中裕新藥）公司之簽證會計師於接獲親赴本院說明之通知時，竟以未獲該公司豁免其保密義務並獲其確答為由而未出席，置其獨立義務於不顧；又會計師對於本案相關合約簽訂日期，除有工作底稿內容不一致外，對於重要事項竟有「誤植」情事，又繼任會計師既已發現並追查日期不一致之情形，卻未依審計準則公報記錄於工作底稿，該等會計師是否足以勝任查核簽證之工作，不無疑慮。而金管會不僅未能釐清本院所詢事項，且復函時亦有規避之情，至本院再度詢問時，始探求相關問題之始末，顯見金管會於該等會計師有違會計師法及中華民國會計師職業道德規範公報之規定時，未善盡主管機關監督之責，及未能正視本院詢問事項，均核有未當。

十、宇昌（中裕新藥）公司身為公開發行公司，財務報告

缺乏法人董事長代表人之簽署，揭露責任之歸屬長期未清，金管會卻予容忍，核有欠妥：

- (一)按證券交易法第 14 條規定：「本法所稱財務報告，指發行人及證券商、證券交易所依法令規定，應定期編送主管機關之財務報告。…第一項財務報告應經董事長、經理人及會計主管簽名或蓋章…」。復按經濟部 94 年 6 月 6 日經商字第 09400090780 號函釋有關法人董事為公司負責人釋疑略以：「按公司法第 8 條規定，本法所稱公司負責人，在股份有限公司為董事。另依同法第 27 條 1 項規定，政府或法人為股東時，得當選為董事，但須指定自然人表行使職務；復經同法第 208 條第 1、2 項之規定程序，法人董事得被選任為董事長，擔任公司對外代表人。是以公司法對於公司之負責人並不僅限於自然人，法人亦得為公司之負責人，惟於執行職務時，應指定自然人代表行使職務。至於公司之董事係屬登記事項，自以法人董事為登記之，而其代表人尚非屬登記事項，但均不得有同法第 30 條<sup>8</sup>之規定情事。」
- (二)查中裕新藥公司 98 年及 99 年資產負債表、損益表、股東權益變動表及現金流量表之董事長蓋章處係蓋「匯弘投資股份有限公司」之印章，惟未見其代表人之姓名。金管會於 101 年 12 月 22 日復函本院表示，依證券交易法第 14 條第 3 項，財務報告應經董事長、經理人及會計主管簽章，其中董事長部分，按經濟部 94 年 6 月 6 日經商字第 09400090780 號函關於董事為公司負責人釋示略以：公司法對於公司之負責人並不僅限於自然人，法人亦得為公司

---

<sup>8</sup> 公司法第 30 條規定：「有左列情事之一者，不得充經理人，其已充任者，當然解任：曾犯組織犯罪防制條例規定之罪，經有罪判決確定，服刑期滿尚未逾五年者。…」

之負責人。另查有興櫃公司州○101 年上半年度財務報告上董事長亦為法人。復於本院 102 年 3 月 7 日詢問時提供之書面說明表示，中裕新藥公司於經濟部「股份有限公司變更登記表」登記之代表公司負責人印章為「匯弘投資股份有限公司」。又該會於本院 102 年 3 月 7 日詢問「財報上董事長為法人蓋章的有幾家？」時，表示「目前我們找到 2 家。」又問：「既然是行使職務，那為何自然人沒有蓋章？」答以「我們有和法務單位討論過，如果有要追索民事、刑事等相關責任時，即使自然人沒有在財報上簽章仍應負責。」

- (三)惟查前揭經濟部函釋雖稱當公司之負責人為法人，其代表人尚非屬必要登記事項。金管會亦稱財務報告由法人簽章而非其指定代表行使職務之自然人簽章者，若該財務報告涉及虛偽或隱匿等情事，仍可追究其自然人代表之責任。然該經濟部函釋亦稱法人亦得為公司之負責人，於執行職務時，應指定自然人代表行使職務。是以於財務報告簽章當屬董事長執行職務，其指定之自然人代表自應簽名或蓋章，金管會雖稱興櫃公司州○亦有財務報告上董事長為法人之情事，惟以該會所稱目前僅找到 2 家有此情事，益證其非屬常態，金管會未能檢討此現象，核有欠妥。

十一、案關人員有無違反利益衝突迴避法及旋轉門條款部分，業經本院廉政委員會決議、最高法院檢察署提出說明及臺灣臺北地方法院檢察署檢察官不起訴處分在案，併予敘明：

- (一)按公職人員利益衝突迴避法第 6 條規定：「公職人員知有利益衝突者，應即自行迴避。」及第 10 條第 1 項第 2 款規定：「公職人員知有迴避義務者，

應依下列規定辦理：…二、其他公職人員應停止執行該項職務，並由職務代理人執行之。」有關宇昌案案關人員有無違反利益衝突迴避法等情，業經本院廉政委員會 102 年 2 月 20 日決議被調查人蔡英文部分，查無違反公職人員利益衝突迴避法之具體事證，結案存查；被調查人何美玥部分，查有違反公職人員利益衝突迴避法第 6 條及第 10 條第 1 項第 2 款規定之情事，惟因已逾行政罰法所定裁處權時效，爰不予處罰。

- (二)次按公務員服務法第 14 條之 1 規定：「公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。」同法第 22 條之 1 條規定：「離職公務員違反本法第 14 條之 1 者，處 2 年以下有期徒刑，得併科新台幣 1 百萬元以下罰金。犯前項之罪者，所得之利益沒收之。如全部或一部不能沒收時，追徵其價額。」查最高法院檢察署 100 年度查字第 153 號偵查卷宗所附宇昌案外界質疑問題說明對照表略以，「包括前行政院副院長林信義離職後擔任創投公司董事長、前財政部長邱正雄卸任後擔任大華證券董事長等都有前例可循，加上配合當時新通過『生技新藥產業發展條例』明文規定，該法目的事業主管機關是經濟部。蔡英文是卸任行政院副院長，因此沒有旋轉門條款之問題。」另臺灣臺北地方法院檢察署檢察官 102 年 7 月 10 日 102 年度偵字第 6747 號不起訴處分書略以，「胡勝正在離開公職前服務之行政院、經建會、金管會既非台懋公司之目的事業主管機關，亦與台懋公司並無營建或採購業務關係，且被告胡勝正在行政院、經建會、金管會所擔任之職務也無對台懋公司具有監

理或管理權責，則其自上開機關離職後 3 年內，擔任台懋公司董事長，自難認有何違反公務員服務法第 14 條之 1 規定，而遽令其擔負應依同法第 22 條之 1 第 1 項處罰之罪責。」

(三)綜上，宇昌案案關人員有無違反利益衝突迴避法及旋轉門條款部分，業經本院廉政委員會決議、最高法院檢察署提出說明及臺灣臺北地方法院檢察署檢察官不起訴處分在案，併予敘明。

**調查委員：**