

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院、行政院經濟建設委員會。

貳、案由：國發基金未經行政院專案核准即投資宇昌公司，且投資範疇改變亦未陳報首長，及國發基金管理會對於投資案之相關作業與檔卷管理，核有諸多缺失，行政院暨所屬經濟建設委員會未能善盡監督及管理之責；行政院對公文及檔案之管理核有疏失；行政院經濟建設委員會提供立法院之案關文件錯植日期，復對錯誤資訊、標註及增刪人員名單竟無所悉，均有未當。

參、事實與理由：

「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 萬美元…」，簽呈中建議由前開發基金¹（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

¹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，先以下設兩分基金方式運作，迄 101 年起實質整併。

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 月 12 日賣給潤泰集團²，98 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。

宇昌案自本院派查後，經函詢、諮詢、現場履勘、及約詢，業已調查竣事，茲將相關缺失之事實與理由說明如後：

一、國發基金未經行政院專案核准即投資宇昌公司，且投資範疇改變亦未陳報首長，行政院及行政院經濟建設委員會未能善盡監督及管理之責，均有未當：

（一）按 95 年 1 月 1 日施行之行政院國家發展基金收支保管及運用辦法第 1 條規定：「為促進國家發展、經濟轉型及國際合作，特設置行政院國家發展基金…」、第 2 條規定：「本基金…下設中美經濟社會發展基金及開發基金二個基金，編製附屬單位預算之分預算。」及第 3 條規定：「本基金之主管機關為行政院，下設二基金之管理機關為本院經濟建設委員會。」爰國發基金之主管機關為行政院，管理機關為行政院經濟建設委員會（下稱經建會）。復按行政院開發基金投資作業規範（96 年 4 月 17 日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。」爰符合國發基金投資案件之來源包括民間公司直接提出申請及經行政院專案核准之案件。

²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。

- (二)查行政院何前政務委員美玥於 96 年 2 月 9 日以極機密方式，簽陳蘇前院長貞昌鑒核（下稱 96.2.9 簽）同意由中研院翁院長啟惠代表行政院與 Genentech（本簽均誤繕為 Genentek）生技公司洽談合作事宜，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 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 Genentek 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、Genentek 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。
- (三)嗣行政院何前政務委員美玥再於 96 年 3 月 21 日，簽陳該院蔡前副院長英文鑒察（下稱 96.3.21 簽），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，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…」，說明五敘及「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。

- (四)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珮復於96年9月12日簽報院長（下稱96.9.12簽），查該簽文之說明一、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。」
- (五)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…」及「…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。」又行政院蔡前副院長英文 101 年 7 月 26 日於特偵組則證稱：「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。」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，然行政院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。

- (六)再查 96.2.9 簽及 96.3.21 簽之間差異甚多，至少有下列 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%。且行政院蘇前院長貞昌於 101 年 7 月 24 日特偵組亦證稱「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。」惟行政院蔡前副院長英文卻於 101 年 7 月 26 日在特偵組證稱：「…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…」，即視該 96.3.21 簽為進度報度而未將此等訊息上報院長及呈請准予修訂投資條件，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，竟未見 TNX-355 即將進入 phase II b 事宜。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 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「核可」同意新藥未來「初期量產業務委外」，係屬「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要件。

(八)另查行政院前院長係有條件同意國發基金投資「進行 anti-CD4 之第三期臨床實驗（Phase III Clinic

Trial) …」，又根據宇昌公司之財報資料，該公司曾委託 Genentech 公司代為生產 phase III 用藥，然宇昌公司卻於 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同意談判之條件，且本院 101 年 12 月 11 日詢據已更名為中裕新藥公司（英文名稱仍為 TaiMed）執行長表示 TMB-355（按：即 TNX-355）迄今仍係進行 phase II b，尚未進入 phase III。顯見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。

（九）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，惟事實並未經專案核准，即予撥款。又行政院前院長僅係同意投資 2,000 萬美元與 Genentech 公司合組新公司「進行 anti-CD4 之第三期臨床試驗…」然該院政務委員簽辦 96 年 3 月 21 日簽文時，已知中研院翁院長啟惠奉派赴美談判後，與 Genentech 洽商結果與行政院前院長 96 年 2 月 15 日核定之授權談判條件相差甚鉅及投資範疇改變，卻仍僅陳行政院前副院長；該副院長明知該簽文內容條件、資金投入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，又國發基金三董一監，對於宇昌公司停止進入 phase III 等情，均未陳報，顯見行政院及經建會未能善盡監督及管理之責，均有未當。

二、開發基金管理委員會未能選派設廠專家實地訪查南華案，且所派專家復未能全程參與，嗣簽辦實地訪查

辦理情形亦未詳實，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）。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，而非蛋白質製藥代工，不但當時委託愛滋病專家何博士大一為赴美會勘專家，亦採納渠以該藥品未來市場有限之審查意見。
- (二)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。

(三)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 美元/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。顯見，何大一亦有渠非設廠專家之認知。又 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…」，林倩如並歸納何大一意見之重點表示：「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。

(四)綜上，南華案係申請「生技藥品之製造」，惟開發基金管理委員會竟未能選派設廠專家實地審查，且所派專家復未能全程參與實地訪查，嗣簽辦赴美實地訪查 Tanox 之辦理情形，亦未詳實，均有未當。

三、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)有關南華案於投資評估審議委員會（下稱投評會）

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96年9月3日存入資料分別為第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，對於其他股東匯款情形，未能確實掌握，且對於款項匯入情形有異未能及時覺察即匆促撥款。

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，國發基金未依原規劃取得董事人數以確保權利，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。」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，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，前副執行秘書雖出席該會議卻未表示意見，待宇昌公司提供會議紀錄後，承辦人員復未能詳閱，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。

四、台懋生技創業投資股份有限公司³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办理流程，迅

³國發基金管理會 97.9.15 簽指出，台懋創投公司已口頭表示無成立計畫，不向該基金申請展延。

速程度異於常情，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8.75億元或台懋創投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⁴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 日各版本之投資計畫書。

- 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 日以 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，

⁴國發基金管理會於本院 102.3.19 詢問所提供之書面說明表示，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」。

實與該行原作業時程有明顯之落差。

- 5、綜上，有關台懋創投案，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，依常理須費時 2 至 3 個月始能完成審議作業，惟該案卻於 20 日內且於總統選舉前三日，草率迅速審查台懋創投公司簽名文件不完備之 8.7 億元鉅額投資，該會亦在未詳查是否已補件齊全，通過該案速度之快速，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 點即規定有創業投資事業申請該基金投資之事業流程，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，台懋創投之管顧公司—台懋生技公司於台北市政府營利事業登記證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)之核准設立日期為 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○晟創業投資股份有限公司及○華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，並未見該會承辦人員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。

五、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，行政院政務委員簽擬之宇昌案公文，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。

六、國發基金管理會檔卷整理有欠完整，經建會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，復對錯誤資訊、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瑛在（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日由行政院前副院長蔡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，經建會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，經建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。

綜上所述，國發基金未經行政院專案核准即投資宇昌公司，且投資範疇改變亦未陳報首長，及國發基金管理會對於投資案之相關作業與檔卷管理，核有諸多缺失，

行政院暨所屬經建會未能善盡監督及管理之責，核有未當；另行政院對於公文及檔案之管理亦有疏失，經建會提供立法院之案關文件錯植日期，復對錯誤資訊、標註及增刪人員名單竟無所悉，均有未當，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院並轉飭所屬經建會確實檢討改善見復。

提案委員：

中 華 民 國 102 年 月 日