

## 調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察國防部聯合後勤司令部辦理空軍「MJU-7A/B 火燄彈」採購案，發現相關人員涉有財務上重大違失，認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

本案係據審計部函報，稽察國防部前聯合後勤司令部（下稱聯勤）辦理空軍司令部（下稱空軍）「MJU-7A/B 火燄彈」（下稱火焰彈）採購案，發現相關人員涉有財務上重大違失，認有深入查究之必要乙案。案經國防部函復相關卷證在案，本院並於民國（下同）101年10月12日約詢國防部相關業務主管；102年1月4日約詢國防部軍備局中山科學研究院相關主管；同年2月1日履勘臺南彈藥庫，以查明事實真相。案經調查完竣，茲列述調查意見如次：

一、國防部督導前聯勤司令部辦理「MJU-7A/B 火燄彈」採購作業，從招標方式制定、廠商資格訂定、得標價偏低議定、同等品適用核定、驗收項次審定及承商履約求償判定等作業，查有誤用限制性招標目的、未依採購品特性規範廠商資格、未翔實審定廠商履約能力、錯認同等品為採購品、擅定切結書為驗收項次及未妥適處置民事求償等情事，皆核有違失。

（一）查本案於94年原研議採公開招標方式辦理採購，嗣後卻改以限制性招標（公開程序）及訂有底價最低標方式辦理，係因聯勤採購及審監單位於94年5月24日召開本購案聯審會議時審認，認為案內採購品項係為提供空軍高性能、高精密戰機所使用，符合「政府採購法」第22條第1項第4款：「原有採購之後續維修、零配件供應、更換或擴充，因

相容或互通性之需要，必須向原供應廠商採購者」之規定，並決議以限制性招標、公告程序，以增加競爭方式，徵求供應商辦理採購。94 年度採購案參標廠商有 4 家廠商參與投標；97 年度採購案參標廠商則有 3 家廠商參與投標，與 92、93 年投標廠商家數（3 及 7 家）相較，未見有多家投標增加競爭之情事。國防部雖稱，本案如採公開招標方式且指定彈種型式，就必須允許廠商以同等品交貨，即無法確保採購獲得指定之彈種型式與符合本案品質，故本案採購計畫經聯審決議以「限制性招標、公開徵求」方式辦理，對我方較為有利，亦不影響公平競爭原則。然查政府採購法施行細則第 25 條第 1 項規定，同等品指經機關審查認定，其功能、效益、標準或特性不低於招標文件所要求或提及者。故同等品之提供需經機關審查認定，而非由招標方式加以限定，且由參與投標之家數可知，「限制性招標、公開徵求」未能達成預期之目的。

- (二) 本案招標文件所律定之廠商資格，均與空軍辦理之 92、93 年購案規範方式相同，其計畫清單備註欄內廠商資格均為「廠商登記或設立證明」及「納稅證明」等兩項，惟 94 年購案並無要求設立或營業登記證其文件應包含相關彈藥許可營業項目，於 97 年購案才予以增列。據國防部陳稱，94、97 年購案採購計畫清單均規範投標商，須供應符合美軍料號「1370-01-296-8395」規格之火焰彈，94 年採購計畫編定作業時，係考量承攬本案彈藥進口承商依法自應向主管機關申請許可，因此採購計畫中未提列投標商營業項目須包含「槍砲彈藥刀械輸出」項目，惟 94 年度得標廠商卻無「相關彈藥許可營業」項目資格，顯見聯勤未依採購品特性規範廠商資格

，致不具「槍砲彈藥刀械輸出」營業項目之廠商得標。

- (三)94 年度本案預計採購「MJU-7A/B 火焰彈」35,000 枚，預算金額新臺幣(下同)4,494 萬元(單價 1,284 元)，底價訂為 4,410 萬元。聯勤於 94 年 8 月 8 日辦理本案開標作業，計有 4 家廠商投標。其中，以兆○○○有限公司(下稱兆○公司)報價 3,230 萬 5,000 元(單價 923 元)為最低，惟其報價低於底價百分之八十。據國防部陳稱，案經聯勤檢討底價訂定並無不妥，並審查該公司報價無不合理及降低品質、不能誠信履約之虞，主持開標人員爰於當場宣布決標予兆○公司，且參與審標之審監人員亦未表示異議。然以兆○公司資本額僅 500 萬元，且並無「槍砲彈藥刀械輸出」之營業項目，更遑論與軍方之彈藥採購經驗，而聯勤卻以無不合理及降低品質、不能誠信履約之虞，決標於該公司，顯見聯勤未能翔實審定廠商履約能力，肇致後續的履約爭議。
- (四)據參與投標之○○公司表示，分別於 94 及 97 年 2 度檢舉得標廠商所提供之希臘公司，其商業型錄明白標示其得標之火焰彈為 OML-MJU-7，僅為聯勤所採購之同等品等情提出檢舉，主要為質疑採購清單無註明可解繳「同等品」，惟得標廠商兆○公司之供應商希臘公司其商業型錄明白標示其火焰彈僅為同等品，與採購清單規範不符。又據查 2005.8.18Doc Ref. OMI-50818C2 載明，OMI-MJU-7A/B 反制紅外線火焰彈在安裝上，外觀上及功能上與美國聯邦料號 1370-01-296-8395 之 MJU-7A/B 反制紅外線火焰彈相同。是否即指 OMI-MJU-7 為本案所採購之同等品，聯勤仍未能釐清，且 94、97 年購案採購計畫清單均規範投標商

，須供應符合美軍料號「1370-01-296-8395」規格之火焰彈。然依美國國務院發給火焰彈製造商之出口管制規定，除美國空軍所訂購之產品外，其他商購火焰彈，禁止原廠在彈體或其他外包裝列印美國聯邦料號（NSN），故上開採購案之美軍料號於驗收時之查證情形，係原廠打印或到國後再行貼印亦無法確認。故由上開聯勤之採購品規範明確拒絕「同等品」，然卻無法確認承商所提供之火焰彈是否為同等品，由後續該火焰彈不良率極高可知，顯有錯認同等品為採購品之疏失。

- (五)次查本案驗收程序係依「軍事機關採購作業規定」第2篇之4第9點規定，以目視檢查方式為其檢驗方法，其主要驗收方式為目視抽樣檢查及核對出廠證明文件，包括：「產品原廠出廠檢驗合格證明」、「新品及製造廠檢驗合格證明」、「架儲及使用年限證明」、「彈藥生產國之軍方 F-16 機使用證明」，另述明抽樣標準係依國家標準(CNS)抽樣及允收水準等為依據。據國防部陳稱，彈藥生產國之軍方 F-16 使用證明文件亦由我國駐希臘台北經濟文化辦事處完成簽署證明；另文件中文譯本亦經臺灣士林地方法院公證處認證。然空軍 92 年度採購清單訂定驗收文件為：「F-16 裝機驗證合格驗收文件，軍品出產國軍方單位認可」。然聯勤於 94 年度將採購清單訂定驗收文件變更為：「彈藥生產國之軍方 F-16 機使用證明文件，本文件經我駐外單位簽署」，故實際僅由製造商自行簽署之切結書為驗收憑證，而非如同 92、93 年之採購案，由製造商之軍方出具證明。聯勤雖稱，係因 94 年案規劃初期，考量為避免因「無邦交之產製國軍方不願出其證明，反造成不當限縮商源」之因素而變更。故

由上開僅由製造商自行簽署之切結書作為驗收憑證，確有欠公允，顯有擅定切結書為驗收項次之疏失。又經檢視「目視檢查表」除需檢查驗收所需文件外，針對採購品僅實施「外箱明顯處標示產品料號、批號、數量及出廠年月份」、「產品是否有破損、龜裂、銹蝕等異常現象」等 2 項檢查，外箱標誌其效用僅可做為識別及分類使用無法代表彈藥品質，另產品是否有異常現象乙項，僅記錄與契約相符，惟未明確規範破損、龜裂、銹蝕等狀況程度差異及允收水準，實有驗收標準及方式未能詳實律定，致後續採購品項品質驗證困難情形。

- (六)又查 94 年購案自最後一批驗收完成後，空軍於 98 年 3 月 25 日執行聯勇操演，共計投擲 120 枚火燄彈，其中僅 3 枚空軍前自行採購之美國製火焰彈正常燃燒，其餘 117 枚未燃燒部分，均係本案採購之希臘製火焰彈，未燃比率高達 100%。聯勤遂自 98 年 3 月起，多次函請兆○公司辦理退換貨，惟並未獲得具體結果，爰於 98 年 11、12 月委請律師向兆○公司提起假扣押及民事求償訴訟，案於 99 年 8 月與該公司達成和解，兆○公司願賠償本案採購契約之金額 3,230 萬 5,000 元，惟實際追償情形，依聯勤 98 年 11 月及 99 年 9 月清查結果，該公司已幾無所得或資產；又空軍於 98 年 7 月執行年度訓練，投擲 97 年購案採購之希臘製火焰彈共計 120 枚，其中 115 枚未燃燒，僅 5 枚正常點燃，未燃比率逾 95%。聯勤遂自 98 年 7 月起，多次函請國○公司辦理退換貨，惟並未獲得具體結果，爰於同年 12 月委請律師提起民事求償訴訟，案經臺灣士林地方法院於 100 年 4 月 29 日判決駁回聯勤之求償訴訟，並因聯勤及空軍未能針對法院判決駁回之事由予

以舉證釐清，軍方參採律師意見未再提起上訴，判決終告確定，3 千餘萬元公帑未能獲償。由上開聯勤對承商之求償結果，不是早已脫產就是遭到法院駁回，顯見聯勤未能妥適處置民事求償事宜。

(七)綜上，國防部督導聯勤辦理「MJU-7A/B 火燄彈」採購作業，核有為避免同等品參與投標，而以限制性招標取代公開招標，有誤用限制性招標之目的；對投標廠商資格訂定過於空泛，未依採購品特性規範廠商資格，致得標廠商無「槍砲彈藥刀械輸出」營業項目；對於得標價偏低之處置，未能翔實審定廠商履約能力，訂定補救措施；得標商是否以同等品繳交，仍未能確認是否錯認同等品為採購品；以製造商切結書作為驗收項次，有失採購之妥適性及公平性；對承商履約求償作業，不是早已脫產就是遭法院駁回，未能妥適處置民事求償等情事，皆核有違失。

二、國防部督導空軍司令部執行「MJU-7A/B 火燄彈」演訓任務，因未能提供聯勤對所採購實彈測試之有效驗收方式，致採購品未能發揮實際效用，於演訓時無法以實彈進行測試，影響國軍戰備整備能力，顯有疏失。

(一)查聯勤(採購處)於 94 年辦理第一次火焰彈採購案時，曾提出合約未規範商品規格或技術藍圖，亦未實施性能測試或儀器檢驗之情形下，即以商購方式辦理國內地區採購，實具有相當風險之審查意見，惟經聯勤於 94 年 6 月 8 日及 22 日電詢空軍相關承辦人員之結果，均稱無法提供產品驗收規格及實施性能測試。聯勤另於 94 年 6 月 27 日函請空軍協助配合於戰機上實施裝載並執行投擲測試火焰彈，以納入驗收項目，惟聯勤皆以未獲空軍同意性能測試為由，於 94 及 97 年辦理之「MJU-7A/B 火焰彈」採

購案，均僅規範以目視檢查方式辦理驗收，致兩批採購之火焰彈於日後執行年度訓練時，始發現無法燃燒之比率分別高達 100%及 95.83%。

(二)據空軍表示，火焰彈係裝載於戰機上使用，為確保戰機及飛行員安全，彈藥於未完成驗收合格前，尚難同意掛載於戰機上實施投擲。惟依聯勤辦理兩次火焰彈採購案情形，驗收方式均僅採清點數量、抽樣依目視檢查表進行檢查、核對箱件標誌內容、操作(使用)手冊與相關文件等形式檢查，並未藉由裝備儀器鑑測或試用。故為確保籌購彈藥之效能，應以提供驗收合格後實際使用時較高程度之安全保障，是以前述兩案即便於目視檢驗合格後始撥發空軍使用，該批彈藥終將裝載於戰機上執行投擲，與完成驗收前即執行測試，實際上均為首次投擲，對戰機及飛行員之實質風險影響並無二致。且空軍實際訓練使用火焰彈數量，每月正常約百餘枚至千餘枚不等，年度正常約萬枚以上之訓練耗用量，足見火焰彈為空軍常用彈藥，客觀上實難謂無法安排實施性能測試。又查國軍彈藥籌補經驗，若無法執行鑑測之彈藥，可委由相關單位辦理實測後，始予驗收付款，如：國防部軍備局生產製造中心第二 0 二廠受聯勤委託，自 98 年起產製海軍「TC98 式 5 吋 54 倍訓練彈暨全裝藥筒」等 2 項軍品，因國防部軍備局鑑測中心無執行鑑測所需之陸砲，故委請海軍配合於演訓時採艦砲方式測試合格後，方辦理驗收付款。由本案係於空軍實機投射時始發現品質不良之情形，其於驗收階段增列性能測試之條件並非完全不能，審其原因係軍方相關單位於規劃階段未能周密配合，充分協調，發揮團隊合作之精神，以減少瑕疵品之可能性，後續類案應檢討精進軍方之整

合能力。

- (三)次查，現行國防部核定火焰彈戰備存量之籌補目標為 2 萬 9 千餘枚，97 及 98 年度教育訓練配額均為 4 萬 5 千餘枚，99 年度則因火焰彈不足而降為 4 千餘枚。98 年底火焰彈，因聯勤 94 及 97 年度採購之 6 萬 9 千餘枚，於 98 年 3 月及 7 月陸續發現為不良品，故可用存量僅賸 2 萬 6 千餘枚，不僅未達戰備存量 2 萬 9 千餘枚之基準，亦不足以供應年度教育訓練使用，以致 98 及 99 年度實際教育訓練使用量，分別僅有 8 千餘枚及 214 枚(據空軍表示，火焰彈訓練使用量不足部分，改採模擬方式執行)，不僅較 97 年度 2 萬餘枚驟減，亦與國防部核定之年度教育訓練配額存有 3 萬 6 千餘枚及 4 千餘枚之重大落差，嚴重影響空軍執行火焰彈投擲之教育訓練。
- (四)綜上，國防部督導空軍執行「MJU-7A/B 火燄彈」演訓任務，因未能提供聯勤所採購實彈測試之有效驗收方式，均僅規範以目視檢查方式辦理驗收，致兩批採購之火焰彈於日後執行年度訓練時，始發現無法燃燒之比率偏高，致採購品未能發揮實際效用，於演訓時無法以實彈進行測試，與國防部核定之年度教育訓練配額存有 3 萬 6 千餘枚及 4 千餘枚之重大落差，影響國軍戰備整備能力，顯有疏失。

**調查委員：錢林慧君**