

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：國防部。

貳、案由：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；又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，皆核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

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說明案情。案經調查竣事，確有下列失當之處，茲將事實及理由臚列如後：

- 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燄彈正常燃燒，其餘 117 枚未燃燒部分，均係本案採購之希臘製火燄彈，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。

綜上所述，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；又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，均核有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請國防部確實檢討改善見復。

提案委員：錢林慧君