

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院衛生署。

貳、案由：行政院衛生署對於所屬醫院辦理醫療儀器採購及醫療業務外包時，缺乏需求評估及內控稽核之機制，對各醫院裝審會之審查流於形式，採購督導小組未能落實監督與防弊功能等情事，又未善盡督導職責，確實查核檢討；其所屬部分醫院於辦理採購時，竟有事先將採購標案訊息透露予廠商知悉，或對醫療儀器設備之規格、市場行情、成本及效益分析等專業事項，倚靠熟識之醫療儀器廠商人員代勞，再以該等廠商所提供之產品規格等資料，提出採購需求，或辦理採購之招標規格文件等情事；更有部分醫院於辦理開標時，投標廠商經發現有行政院公共工程委員會所列未附押標金及資格或規格文件，或有招標文件空白等刻意造成不合格標之違法或不當行為等疑似「圍標」情事，各該醫院仍以標封外觀形式認定合格廠商，而續行開標決標，衛生署顯未善盡監督職責，以落實採購法相關規定，均有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本院為調查行政院衛生署（下稱衛生署）所屬醫院以綁標方式採購醫療儀器設備，圖利特定廠商，獲取不當利益乙案，經審閱臺灣桃園地方法院檢察署（下稱桃園地檢署）、衛生署、教育部、新北市政府、行政院公共工程委員會（下稱工程會）、衛生署桃園、臺北、基

隆、彰化、臺中、嘉義、澎湖及花蓮醫院、樂生療養院及國立臺灣大學醫學院附設醫院新竹分院（下稱臺大新竹分院）、國立陽明大學附設醫院（下稱陽明附醫）及新北市立聯合醫院（下稱新北市醫）提供之相關案情資料，並約詢衛生署署長邱文達、副署長林奏延、醫院管理委員會（下稱醫管會）執行長李懋華、政風室楊主任世華、工程會副主任委員鄧民治、衛生署桃園、臺北、基隆、彰化、臺中、嘉義、澎湖、花蓮醫院、樂生療養院、臺大新竹分院、陽明附醫及新北市醫等醫院現任相關主管人員後，爰經調查竣事，發現衛生署所屬醫院辦理採購及委外案件有違反政府採購法相關規定情事，惟衛生署卻未善盡督導職責，落實稽核管控，確有違失之處。茲將事實及理由臚列如後：

一、衛生署對於所屬醫院辦理醫療儀器採購及醫療業務外包時，缺乏需求評估及內控稽核之機制，對各醫院裝審會之審查流於形式，採購督導小組未能落實監督與防弊功能等情事，又未善盡督導職責，確實查核檢討，核有疏失：

（一）依據採購法第 12 條第 1 項規定：「機關辦理查核金額以上採購之開標、比價、議價、決標及驗收時，應於規定期限內，檢送相關文件報請上級機關派員監辦；上級機關得視事實需要訂定授權條件，由機關自行辦理。」次按工程會訂頒之「採購法規定須報上級機關核准核定同意備查事項上級機關權責一覽表」規定，前項條款，上級機關得視事實需要訂定授權條件，至於衛生署對是項條款之授權情形為：「未達巨額採購金額之採購，授權各機關自行辦理。」惟前開一覽表附記 1 規定：「通案核准，指上級機關就條文規定、機關申請事由，並基於機關採購作業能力及績效之考量，函機關通案核准，

免個案報核。但上級機關應定期查核檢討執行情形，被核准之機關應建立相對之內部控制機制，並應於個案辦理時敘明適法之理由，簽報機關首長或其授權人員核准。採通案核准者，得訂定其所適用之金額上限及適用期間。通案核定者，亦同。」

- (一) 依據衛生署及所屬醫院所擬之採購作業程序書，各醫院當年度擬購置之醫療儀器設備，需於前1年度依年度概算編列程序完成預算之編列。年度開始後，由使用單位各科室人員（如護理人員、麻醉師、放射科人員、主治醫師、各科主任等）提出合作案、租賃案或購買案之採購需求後，逐級呈送各院之醫療裝（設）備審查委員會（下稱裝審會）審核，通過後始簽陳各該醫院院長核定購置。至於擬採購醫療儀器設備之規格，亦由使用單位提出技術規格，再經裝審會審核後，依據採購法相關規定辦理採購及驗收等行政程序。在署醫弊案發生前，衛生署所屬醫院採購醫療設備超過5千萬元者，始需報請衛生署核定，未超過者，則由各醫院院長核定，免報衛生署同意。
- (二) 查各衛生署所屬醫院均由院長或副院長擔任裝審會之召集人，並由院長指派副院長及相關科室人員擔任裝審會委員，使用單位所提出之採購需求，需先經由裝審會審核，再經院長核可，始交由總務及行政單位上網辦理招標事宜。且院長對於院內採購案件及預算有核定權外，另動支院內標餘款亦需經院長同意，各院院長對於相關採購案需聘採購評選委員時又有圈選採購評選委員名單之權力。可見，所屬醫院院長對於院內醫療儀器之採購，具備極大權力，一旦有人謀不臧情形，易滋生弊端。
- (三) 衛生署所屬醫院醫療儀器之採購品項及預算，雖需

經各院裝審會審查，並由會計、政風單位監督及把關。然對於醫療儀器採購之必要性、所提技術規格之適當性或採購價格之合理性，囿於審查能力不足及監督機制未能落實，存有下列問題：

- 1、鑑於醫療專業特性，裝審會係由醫院各單位人員組成，但因各醫院欠缺醫工專業人才，故規格訂定多由醫療科主導，且裝審會尊重醫療科提出之意見而不涉入流程與審查，使得審查流於形式。
- 2、使用標餘款購置之醫療儀器，有時未經裝審會審查，由使用單位提出規格，院長核定後即購置，部分醫師甚至自廠商處得知所屬醫院是否尚有年度標餘款可增購設備，因此在廠商推薦儀器時，即照單全收。
- 3、部分醫療儀器設備之採購案，非由使用單位評估其需求後提出，而係由院長參考廠商之建議，交辦需求單位，由上而下提出。
- 4、衛生署所屬醫院之醫療儀器採購案多由醫療科提出及決定，然行政單位常缺乏評估需求及分析效益之能力，因此在儀器廠牌、型號、所附軟體、軟體版本...等之規格訂定，或以自購、租賃或合作需求面等之效益評估（如：購置前後效益分析比較），常需仰賴廠商協助，甚至以特定廠商提供之資料作為評估之唯一依據。
- 5、部分外包項目已屆合約履行期限，卻未及早規劃，由需求單位妥為評估是否再予續約，或依據需求，編列年度預算及預先辦理公開徵求作業，常在合約到期前始倉促辦理採購作業，又為避免醫療服務空窗期，在時間有限之壓力下，需仰賴特定廠商協助，反而造成不當限制規格競爭等綁標疑慮。

6、部分醫院設有「採購督導小組」，但其中會計、總務及政風等單位均為裝審會委員，一旦裝審會通過之採購案，會計、政風等單位，亦不便再表示意見，無法發揮獨立審查之功能。

(四)案內原衛生署新竹醫院辦理之「磁振造影掃描儀合作案」及基隆醫院辦理之「心血管攝影 X 光機等儀器設備合作案」兩案，均屬巨額採購金額之採購，兩院業函請衛生署派員監辦。惟按衛生署提供之書面說明表示：囿於採購人力嚴重不足，又因所屬醫院遍布全國，所屬醫院函報派員監辦巨額採購之各階段採購案件，派員實地監辦確有執行上之困難，爰函復由招標醫院自行依法辦理，並責請監辦單位應派員實地監辦。

(五)衛生署對於所屬醫院採購之弊端，主要係透過採購稽核小組建立採購監督機制，由政風室、秘書室、會計室人員組成，除例行性辦理抽案稽核外，並設置採購稽核專線，由專人接聽、受理所屬機關（醫院）辦理採購案所提異議之即時反映管道。但因所屬醫院辦理之採購案件數量龐大，採購稽核小組人力有限，無法對所有採購案辦理稽核，復按採購稽核小組辦理稽核，係依受稽核機關所提送之採購文件，盡力找出相關採購程序可能疑義，要求招標機關積極改正或提醒其注意，但有人謀不臧情形時，從採購作業檔案及公文書卷資料尚難以查覺，僅由一般事後稽核管控機制，難以察覺不法事證。

(六)綜上，署醫弊案發生前，醫療儀器廠商只要獲得衛生署所屬醫院院長、副院長，甚至醫療科主任首肯協助，就能在醫療儀器之採購及醫療業務之外包上下其手，造成採購弊端叢生。而衛生署對於所屬醫院辦理未達 5 千萬元之醫療儀器採購及醫療業務外

包案件，缺乏需求評估及內控稽核之機制，對各醫院裝審會之審查流於形式，採購督導小組未能落實監督與防弊功能等情事，又未善盡督導職責，核有疏失；另對於 5 千萬元以上採購案件之監辦，又以人力不足為由，不派員實地監辦，可見衛生署未能確實查核檢討所屬醫院採購與委外業務之執行情形，亦有怠失。

二、衛生署所屬部分醫院於辦理採購時，竟事先將採購標案訊息透露予廠商知悉，或對醫療儀器設備之規格、市場行情、成本及效益分析等專業事項，倚靠熟識之醫療儀器廠商人員代勞，再以該等廠商所提供之產品規格等資料，提出採購需求，或辦理採購之招標規格文件等情事，顯未落實政府採購法相關規定，核有違失：

- (一)依據採購法第 26 條規定：「機關辦理公告金額以上之採購，應依功能或效益訂定招標文件。其有國際標準或國家標準者，應從其規定（第 1 項）。機關所擬定、採用或適用之技術規格，其所標示之擬採購產品或服務之特性，諸如品質、性能、安全、尺寸、符號、術語、包裝、標誌及標示或生產程序、方法及評估之程序，在目的及效果上均不得限制競爭（第 2 項）。招標文件不得要求或提及特定之商標或商名、專利、設計或型式、特定來源地、生產者或供應者。但無法以精確之方式說明招標要求，而已在招標文件內註明諸如『或同等品』字樣者，不在此限（第 3 項）。」另依據同法第 34 條第 1 項及施行細則第 34 條分別規定：「機關辦理採購，其招標文件於公告前應予保密。但須公開說明或藉以公開徵求廠商提供參考資料者，不在此限。」
- 「機關依本法第 34 條第 1 項規定向廠商公開說明

或公開徵求廠商提供招標文件之參考資料者，應刊登政府採購公報或公開於主管機關之資訊網路。」又依據施行細則第 25 條之 1 規定：「各機關不得以足以構成妨礙競爭之方式，尋求或接受在特定採購中有商業利益之廠商之建議。」爰此，醫院採購人員如欲洽廠商提供規格資料，以供其制訂採購規格需求，得依採購法第 34 條第 1 項與採購法施行細則第 34 條規定，公開徵求廠商提供參考資料，並刊登於政府採公報或主管機關之資訊網路，且不得以足以構成妨礙競爭之方式，尋求或接受在特定採購中有商業利益之廠商之建議。

(二)查本案起訴書認定衛生署所屬醫院院長、各科主任、主治醫師等醫事人員違反採購法之行為態樣，多為於院內辦理採購之機會，事先將採購標案訊息透露予廠商知悉，或對醫療儀器設備之規格、市場行情、成本分析、效益分析等專業事項，倚靠熟識之醫療儀器廠商人員代勞，再以該等廠商所提供之產品規格等資料，提出採購需求或辦理採購之招標規格文件，以致其他醫療儀器廠商比較採購公告之儀器規格內容，大多知難而退，而內定得標廠商再輔以圍標或借牌方法，確保得標。本院於約詢上開衛生署所屬醫院相關人員，渠等多表示曾參考業者提供之規格資料，但否認以特定廠商提供之規格資料為制定所需採購儀器之技術規格之唯一依據。

(三)惟查：

1、衛生署樂生療養院 99 年間購置之「腹部超音波探頭」之相關技術規格係由○○○○○○依原廠購買資料擬定。據○○○○於本院約詢時表示：渠負責身體檢查室及門診護理業務，原腹部超音波之原廠（應係飛利浦公司）技術人員建議更換

探頭，渠乃請原廠廠商提供圖錄參考，但未請求提供規格。另依據約聘○○○○○○○○於本院約詢時表示：渠並未主動要求廠商提供規格，但廠商○○○將規格以傳真方式交予渠，並告知將該規格轉予○○○○，渠乃照辦。至於招標公告之規格，係由渠按○○公司提供之「弧形超音波探頭」以 WORD 編輯後上網公告。又○○○○於本院約詢時表示：渠不認識廠商，亦未與廠商聯絡，採購規格係由總務室○○○○○○提供，渠對此也有所質疑，另渠曾持○○○○○○所交之規格前往身體檢查室比對及審查。

- 2、衛生署嘉義醫院辦理之全數位乳房攝影 X 光機 1 台租賃案，○○○○○○○○營業員曾交付規格及估價單予經辦之○○○○○○參考，規格之訂定，大部分參考○○公司提供之書面資料，酌作修改，但並未全部照抄。至於相關資料送院內推動業務委託民間辦理專案小組審查時，連機型、計畫已很完整，係因為當時○○公司有提供規格資料。
- 3、衛生署基隆醫院 99 年辦理之「心血管攝影 X 光機儀器設備合作案」，其規格係由○○○○○○○○醫師責請同仁請西門子、飛利浦等公司提供規格作為參考，但最後只有廠商提供○○公司之規格予總務室制訂招標規格。
- 4、原衛生署新竹醫院○○○○○○○○○○因舊有磁共振影掃描儀磁場強度較小，機型老舊，無法執行腹部及乳房檢查，未能滿足當時臨床科室需求，遂於 96 年 11 月 5 日上簽建議更換為磁場強度 1.5T 機種，且因儀器昂貴，為降低營運風險，故建議研議合作案之可行性。然其原簽之說明三

敘以「現有○○公司提出合作企劃案擬請研議辦理」，並檢附○○公司所擬之「核磁共振掃描儀（MRI）經營管理計劃書」，於尚未決定是否辦理採購案前之研擬階段，即以廠商資料為依據訂定規格，內定得標廠商。

（四）綜上所述，衛生署對於所屬醫院辦理醫療儀器之採購及醫療業務委外合作案，竟事先將採購標案訊息透露予廠商知悉，或限於承辦人員專業知識不足，往往便宜行事或怠於查訪可能廠商，對醫療儀器設備之規格、市場行情、成本及效益分析等專業事項，倚靠熟識之醫療儀器廠商人員代勞，或參考特定廠商現有計畫進行規劃，或由同一廠商提供多張報價單，再以該等廠商所提供之產品規格等資料，作為提出採購需求或辦理採購之招標規格文件等情事，顯未落實政府採購法相關規定，核有違失。

三、衛生署長期放任所屬部分醫院於辦理開標時，投標廠商經發現有工程會所列未附押標金及資格或規格文件，或有招標文件空白等刻意造成不合格標之違法或不當行為等疑似「圍標」情事，各該醫院仍以標封外觀形式認定合格廠商，而續行開標決標，顯未善盡監督職責，落實採購法第 48 條及第 50 條相關規定，核有疏失：

（一）按採購法第 48 條第 1 項第 2 款及第 50 條第 1 項第 7 款分別規定：「機關依本法規定辦理招標，除有下列情形之一不予開標決標...二、發現有足以影響採購公正之違法或不當行為者」、「投標廠商有下列情形之一，經機關於開標前發現者，其所投之標應不予開標；於開標後發現者，應不決標予該廠商：...七、其他影響採購公正之違反法令行為。」

（二）按工程會 95 年 7 月 25 日工程企字第 09500256920

號令：機關辦理採購，有 3 家以上合格廠商投標，開標後有 2 家以上廠商有下列情形之一，致僅餘一家廠商符合招標文件規定者，得依採購法第 48 條第 1 項第 2 款「發現有足以影響採購公正之違法或不當行為者」或第 50 條第 1 項第 7 款「其他影響採購公正之違反法令行為」處理：

- 1、押標金未附或不符合規定。
- 2、投標文件為空白文件、無關文件或標封內空無一物。
- 3、資格、規格或價格文件未附或不符合規定。
- 4、標價高於公告之預算或公告之底價。
- 5、其他疑似刻意造成不合格標之情形。

(三)另查工程會訂頒之政府採購錯誤行為態樣序號十一，列明可能有圍標之嫌或宜注意之現象包括「部分投標廠商未繳押標金」、「廠商標封內為空白文件、無關文件或空無一物」等，主持開標人員對前開所列之錯誤態樣需有警覺性。因此，機關如開標後，發現僅餘 1 家資格合格，其他廠商有前開疑似協助圍標之情事，機關得依採購法第 48 條第 1 項第 2 款全案不予決標或依第 50 條第 1 項第 5 款、第 7 款規定不決標予該等廠商。

(四)惟查：

- 1、衛生署基隆醫院 97 年 8 月 26 日辦理「攜帶式超音波影像機 2 台」之公開招標，投標廠商計○○○○公司、○○○○公司及○○○○○○○○公司 3 家。審標結果，○○○1 家符合招標文件規定，另○○○○公司及○○○○○○○○公司 2 家資格符合、規格不符，仍進入價格標程序。
- 2、衛生署桃園醫院 99 年 5 月 10 日辦理「中央生理監視器 1 台及床邊生理監視器 10 台」之公開招

標，投標廠商計○○、○○○○○○○○公司、○○○○公司及○○○○○○公司 4 家，審標結果，○○1 家公司資格、規格符合招標文件規定，○○○○○○○○公司、○○○○公司及○○○○○○公司 3 家規格文件未附或不符合規定，仍進入價格標程序。

- 3、衛生署嘉義醫院 98 年 1 月 22 日辦理「運動心電圖 1 台」之公開招標，投標廠商計○○○、○○○○公司、○○○○○○公司及○○○○公司 4 家。審標結果，○○○1 家符合招標文件規定，另○○○○公司（未附押標金、未附器材許可證）、○○○○○○公司（規格不符）及○○○○公司（未附器材許可證）3 家規格不符。
- 4、衛生署嘉義醫院 98 年 8 月 4 日辦理「心臟超音波 1 台」之公開招標，投標廠商計○○○公司、○○○○公司、○○○○○○○○公司、○○○○○○○○公司及○○○○○○○○○○公司 5 家。○○○公司對使用單位審查廠商投標文件之儀器規格內容有疑義，該院遂依採購法第 51 條規定通知投標廠商提出說明，並於同日下午 1 時 30 分經廠商提出證明文件資料說明後，審標結果，○○○公司 1 家符合招標文件規定，另○○○○○○○○公司、○○○○○○○○○○公司資格合格、規格不符（主機硬體部分不符合）、○○○○○○○○○○公司報價超出預算金額不符合、○○○○公司資格、規格均不合格。
- 5、衛生署嘉義醫院 99 年 5 月 4 日辦理「全自動生化檢驗儀器試劑採購案」之公開招標，投標廠商計○○○○○公司、○○、○○○○○○○○○○○○○○○○公司 3 家，審標結果○○資格、規格均合格，

取得議價權，另 2 家○○○○○公司資格不符(廠商信用之證明未檢附)、○○○○○○○○○○公司資格不符(廠商信用之證明未檢附)。

(五)查上開衛生署基隆、桃園及嘉義醫院於辦理開標時，投標廠商經發現有工程會所列未附押標金及資格或規格文件，或有招標文件空白等刻意造成不合格標之違法或不當行為等疑似「圍標」情事，仍以標封外觀形式認定合格廠商，而續行開標決標，顯未善盡監督職責，落實採購法第 48 條及第 50 條相關規定，核有疏失。

綜上所述，行政院衛生署對於所屬醫院辦理醫療儀器採購及醫療業務外包時，缺乏需求評估及內控稽核之機制，對各醫院裝審會之審查流於形式，採購督導小組未能落實監督與防弊功能等情事，又未善盡督導職責，確實查核檢討；其所屬部分醫院於辦理採購時，竟有事先將採購標案訊息透露予廠商知悉，或對醫療儀器設備之規格、市場行情、成本及效益分析等專業事項，倚靠熟識之醫療儀器廠商人員代勞，再以該等廠商所提供之產品規格等資料，提出採購需求，或辦理採購之招標規格文件等情事；更有部分醫院於辦理開標時，投標廠商經發現有行政院公共工程委員會所列未附押標金及資格或規格文件，或有招標文件空白等刻意造成不合格標之違法或不當行為等疑似「圍標」情事，各該醫院仍以標封外觀形式認定合格廠商，而續行開標決標，衛生署顯未善盡監督職責，以落實採購法相關規定，均有疏失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：林鉅銀

李復甸

錢林慧君

尹祚芊

中 華 民 國 1 0 1 年 1 1 月 日