

調查報告

壹、案由：據審計部函報，中央研究院辦理「環境變遷研究大樓新建工程計畫」，核有未盡職責、效能過低及未為負責答復等情案。

貳、調查意見：

一、中央研究院辦理「環境變遷研究大樓新建工程計畫」委託專案管理過程決策寡斷、思慮不周，復因先期規劃需求調查未周妥，致委外設計後尚一再調整需求內容，增耗計畫期程，致實際提送審查期日較核定計畫預定期日遲延1年8個月餘，顯有未當。

(一)依總統府秘書長99年7月21日¹核定之「中研院環變大樓新建工程先期規劃暨可行性評估報告書」(下稱核定計畫)所載，環變大樓新建工程之建築規模為地上8層、地下2層，總樓地板面積24,273m²，總經費則為新臺幣(下同)9億8,630萬餘元，其中工程建造費為9億5,933萬餘元[包括直接工程成本(含建築、水電、消防、空調、電梯、景觀等費用)8億5,570萬餘元、間接工程成本(含工程管理、專案管理、規劃設計監造、空污、水電外管線補助、材料檢驗等費用)8,162萬餘元及物價調整費2,200萬餘元(以99年為基準年，每年2.2%複利計算)]；依預定進度表，預定於99年10月1日前完成專案管理廠商遴選與委託作業、同年12月17日前完成建築師徵選與委託作業、100年3月18日提送工程會審查基本設計圖說、101年1月17日完成細部設計圖說、同年5月8日完成發包簽約，且預估主體工程最快可於

¹ 總統府秘書長99年7月21日華總一智字第09900180740號函。

103年年底完工。

- (二)經查，中研院原依核定計畫辦理專案管理委外招商作業，嗣因考量工程執行階段設計諮詢、履約督導及工時控管品質，於99年11月3日函請內政部營建署(下稱營建署)全程專業代辦採購，並經營建署以同年12月1日檢送專業代辦採購協議書修訂意見。然迄至100年3月22日，中研院總務組簡任會議決議配合BIM(Building Information Modeling，建築資訊模型)建置，提升同仁專案能力，不委辦專案管理；同年4月6日經簽奉核可後，於同年4月7日函營建署終止代辦，並於同年8月20日簽准辦理委託規劃設計監造暨BIM技術服務案招標事宜，同年11月28日始決標予許常吉建築師事務所。較核定計畫於99年12月17日前完成建築師徵選與委託作業預定進度，延遲達11個月餘。惟中研院未慮及如此鉅額及複雜度高採購案，由經驗不足之新進約僱人員辦理，必有窒礙難行及不足處，仍堅採之，顯見中研院辦理委託專案管理過程決策寡斷，徒增作業期程。
- (三)次查，中研院於委託設計階段一再更動需求內容，該院雖於101年6月22日召開「經費及面積討論會議」，決議：「目前規劃的工程經費已超過原核定預算」、「請建築師採縮小建築量體方式辦理面積縮減，調整平面圖說」，嗣後仍未依該會議結論落實辦理，反而一再修正建築規模至地上10層、地下3層，總樓地板面積增加為26,895m²，並於101年12月13日將基本設計圖說函送工程會審查。顯見該院先期規劃需求調查未周妥，擬訂計畫內容欠周，致委外設計後，尚一再調整需求內容，增耗基本設計期程，致實際提送工程會審查期日較核定計畫預定提送日遲延1年8個月餘。

(四)綜上，中研院辦理「環境變遷研究大樓新建工程計畫」案，委託專案管理過程決策寡斷、思慮不周，復因先期規劃需求調查未周妥，致委外設計後尚一再調整需求內容，增耗計畫期程，致實際提送審查期日較核定計畫預定期日遲延1年8個月餘，顯有未當。

二、中央研究院辦理「環境變遷研究大樓新建工程」採購案，不僅未覈實編列發包預算，且建築規模、工程總經費及完工期程調整等計畫內容有重大變更均未依規定報核，迄至土建工程發包完成始提報修正計畫；又，該院改變招標方式未再函報上級機關總統府，均核有疏失。

(一)按中央政府各機關單位預算執行要點第24點²規定：「各項公共工程及建築計畫之調整，應依下列規定修正後據以執行：(一)各機關因事實需要，有變更設計或計畫內容修正，而該項調整並不違背或降低原計畫預定目標、效益及功能，且其變更經費可在原核定工程總經費及當年度相關預算內支應者，除原核定工程總經費在新臺幣五千萬元以上者，應報由各該主管機關依權責從嚴審查核定外，其餘均由各機關首長審查核定。(二)各機關變更設計或計畫內容修正，遇有工程總經費超過原核定數額者、或其變更經費無法在當年度相關預算內勻支者、或時程延緩者、或經主管機關認定屬重大變更者，均應專案報行政院核定。」

(二)依99年7月21日之核定計畫，環變大樓新建工程建築規模為地上8層、地下2層，總樓地板面積24,273m²，建造經費約8億7,770萬餘元(含直接工程成本8億

² 104年12月23日修正後變更為第25點。

5,570萬餘元及物價調整費2,200萬餘元)，並預估主體工程於103年底完工。惟本案工程於101年12月13日函送工程會審查之建築規模卻為地上10層、地下3層，總樓地板面積增為26,895m²(增加2,622m²)，迄至101年12月30日掛件申請建造執照，經都市設計審議後，建築規模雖仍維持地上10層、地下3層，總樓地板面積卻調增至27,904m²(再增加1,009m²)，顯與核定計畫不同。依前開預算執行要點第1款規定，本案工程「總經費在5千萬元以上」，應報主管機關修正計畫內容。

(三)中研院於規劃設計階段之歷次工作小組會議雖曾多次因規劃面積及預算增加請建築師檢討調整，然本案工程函送工程會審查時，建築規模業已調增，工程經費卻仍在原匡列範圍，故工程會提出：「本案單位造價較一般造價稍低」及「應責成設計單位確實核算工項數量並依發包時營建市場行情單價再作核算」等意見，中研院未依此意見請建築師檢討可行性；嗣經申請建造執照後，總樓地板面積再調增，單位造價因而更為偏低，致本案工程自102年8月8日至同年11月29日歷經4次公開招標，均因無廠商投標而流標。其間，中研院於102年9月25日(第2次流標後)召開工作會議，經建築師檢討結果，係因發包預算不足所致，不足金額達1.2億元，嗣雖依建築師建議採減項方案，將部分室內裝修、景觀等不影響取得使用執照部分，列為後續施作項目，並將預算金額由8.7億元提高至9.01億元，惟仍無廠商投標。中研院遂改以科學技術研究發展採購(下稱科研採購)之逕行採購方式辦理招標，並於102年12月31日將土建工程部分採議價方式，以7億6,566萬餘元決標予榮工公司；迄至105年4月7日，再將機電工程部

分依政府採購法(下稱採購法)採公開招標、最有利標方式，以3億5,200萬元決標予擎邦公司。爰本案工程決標金額(土建+機電)合計達11億1,766萬餘元，較諸第4次公開招標預算金額9.01億元，增加2.16億餘元，顯見中研院未覈實編列發包預算，且無法於103年底之預定期程完工。致工程總經費及完工工期與核定計畫不同，依前開預算執行要點第2款規定，亦應專案報行政院核定。

(四)又，中研院前於102年2月21日函請總統府同意本工程採最有利標決標及水管、電器與建築工程合併招標辦理，並經總統府於同年2月23日函復同意。嗣卻變更分別以科研採購之逕行採購方式於102年12月31日將土建工程部分議價予榮工公司，及105年4月7日將機電工程部分依採購法公開招標、最有利標方式決標予擎邦公司。對此，詢據中研院函復說明略以：「科學技術研究發展採購監督管理辦法(下稱科研採購監管辦法)」及「各機關(構)訂定科研採購作業規定參考事項」皆無應報請上級機關(總統府)核定及受其監督之相關規定，故並無特地再報請總統府審核等語云云，惟本案工程招標方式(土建與機電分開招標，土建工程逕行議價)業與總統府102年2月23日同意函大為不同，且該院主計室亦於會簽時表示，該院實應重新函報總統府，方是正辦。

(五)綜上，中研院辦理「環變大樓新建工程計畫」採購案，不僅未覈實編列發包預算，致辦理4次招標結果均無廠商投標而流標，且建築規模、工程總經費及完工工期調整等計畫內容有重大變更均未依規定報核，迄至土建工程發包完成，始於103年10月6

日³提報修正計畫，經總統府於105年1月30日轉行政院交據國家發展委員會會商有關機關審查意見，雖原則同意調整預算為12億3,510萬元，惟要求該院後續辦理重大公共工程案件，應確實依計畫核定結果及上開預算執行要點等規定辦理；又，該院改變招標方式亦未再函報上級機關總統府，均核有疏失。

三、中央研究院雖以科學技術研究發展預算辦理「環境變遷研究大樓新建工程」，惟該院嗣將該工程之土建工程與機電工程分開招標，且該土建工程與一般營建工程並無差異，該院未按科技研發性質確實審慎核認該營建工程是否應屬科技研發採購內涵項目，即逕改以科學技術研究發展採購方式辦理，顯有未當。

(一)按採購法第12條規定：「(第1項)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。(第3項)查核金額由主管機關定之。」工程會遂以88年4月2日(88)工程企字第8804490號函訂「查核金額：工程及財物採購為新臺幣五千萬元。」同法第36條規定：「(第2項)特殊或巨額之採購，須由具有相當經驗、實績、人力、財力、設備等之廠商始能擔任者，得另規定投標廠商之特定資格。(第4項)……第二項特定資格與特殊或巨額採購之範圍及認定標準，由主管機關定之。」投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準第8條則規定：「採購金額在下列金額以上者，為巨額採購：一、工

³ 中研院以103年10月6日總務字1030022056號函檢附修正計畫書(第1版)函報總統府，經總統府於103年10月28日函轉行政院審查；及以104年5月13日總務字1040503330號函檢附修正計畫書第2版函報總統府，經總統府於104年5月29日函轉行政院審查。

程採購，為新臺幣二億元。……」爰是，工程採購金額達5千萬元以上者，其開標、比價、議價、決標及驗收時，即應檢送相關文件報請上級機關派員監辦；達2億元以上者，即屬巨額採購。

(二)依前開科學技術基本法及科研採購監管辦法相關規定：「公立研究機關(構)依法編列科學技術研究發展預算所進行之科學技術研究發展」、「公立研究機關(構)……依法編列之科學技術研究發展預算辦理採購，除我國締結之條約或協定另有規定者外，不適用政府採購法之規定」、「科研採購，指……公立研究機關(構)……依法編列之科學技術研究發展預算辦理採購。」亦即，公立研究機關(構)以科學技術研究發展預算(下稱科研預算)辦理科研採購，除適用世界貿易組織(WTO)政府採購協定(GPA，下稱政府採購協定)者外，即可以科研採購方式辦理；至於相關監督管理，則依科研採購監管辦法第4條規定：「補助機關、委託機關或主管機關為辦理科研採購監督事宜，得向公立學校、公立研究機關(構)、法人或團體查閱有關科研採購之書面、資訊網路或其他有關之資訊或資料，並得派員查視；公立學校、公立研究機關(構)、法人或團體應予配合。」較諸採購法相關規定明顯寬鬆。

(三)有關機關得否以科研採購方式辦理營建工程採購？據工程會函復⁴略以：97年7月29日工程企字第0970030980號函說明二載明：「依行政院秘書長97年7月3日院臺工字第0970022017號函對於機關辦理營建工程採購，得否依科技法第6條第3項規定辦理而排除採購法適用之意見略以：『公立學校、公立研究

⁴ 行政院公共工程委員會105年9月14日工程企字第10500277230號函。

機關(構)、法人或團體接受科技法第6條第1項政府補助辦理科技研發採購時，如其中包含營建工程項目，與一般單純營建工程採購，究屬有別，自得依科技法第6條第3項規定，不適用採購法規定；惟該營建工程是否應屬科技研發採購內涵項目之一，則宜由科技法第6條第1項所定為補助、委託或出資之政府，按科技研發之性質確實審慎核認。』」，爰應視該等工程是否與一般單純營建工程採購有別，及是否適用我國締結之條約或協定(例如政府採購協定)而定。

(四)經查，中研院辦理環變大樓新建工程案，據該院函復⁵說明「本計畫總預算12億3,510萬元，全數為科技預算」、「其中9億7,210萬元係編列於100至106年度公務預算『營建工程-環變大樓新建工程』項下，另2億6,300萬元(含103年度獲外界指定用途捐款1億元)係編列於105年度科學研究基金『科研環境領航計畫-房屋及建築-環境變遷大樓計畫』項下」，確屬科研預算無疑；惟該工程原係將土建、機電以採購法之最有利標合併招標，嗣將土建工程與機電工程分開招標，而機電工程部分亦以採購法之公開招標方式辦理，故單就土建工程部分而言，中研院亦自認「本案工程土建工程與一般營建工程並無差異」，則該院若認本案可不依政府採購協定適用採購法，亦應按科技研發性質確實審慎核認營建工程部分是否應屬科技研發採購內涵項目，而非逕行改以科研採購方式簽辦。

(五)綜上，中研院雖以科研預算辦理「環變大樓新建工程」，惟該院嗣將該工程之土建工程與機電工程分

⁵ 中央研究院105年10月12日總務字第1050507896號函。

開招標，且該土建工程與一般營建工程並無差異，該院未按科技研發性質確實審慎核認該營建工程是否應屬科技研發採購內涵項目，即逕改以科研採購方式辦理，顯有未當。

四、「環境變遷研究大樓新建工程」無論總經費或土建工程、機電工程個別工程經費均逾世界貿易組織(WTO)政府採購協定(GPA)適用門檻，本應依政府採購法規定辦理，惟中央研究院於該工程4度流標後，未再就採購內容檢討或提高預算重新公告招標，即改以科學技術研究發展採購方式辦理，且僅就土建工程部分以高於預算金額約1.12億元逕予議價決標，不僅涉有政府採購協定第15條(a)但書之「重大變更」，且限縮其他廠商參與投標之可能性，亦有違政府採購協定相關規定。又，該院改以科學技術研究發展採購方式辦理，既無廠商遴選及審查相關標準或規範，亦未具體分析比較不同廠商技術、管理、品質及價格等差異，其遴選及審查作業粗糙；且逕以廠商最高報價作為建議底價，底價訂定亦流於草率。均核有疏失。

(一)按科學技術基本法第6條⁶規定：「(第1項)政府補助、委託、出資或公立研究機關(構)依法編列科學技術研究發展預算所進行之科學技術研究發展，應依評選或審查之方式決定對象，評選或審查應附理由……。(第4項)公立學校、公立研究機關(構)、法人或團體接受第一項政府補助、委託或公立研究機關(構)依法編列之科學技術研究發展預算辦理採購，除我國締結之條約或協定另有規定者外，不適用政府採購法之規定。但應受補助、委託或主管機關之監督；其監督管理辦法，由中央科技主管機關

⁶ 100年12月14日總統華總一義字第10000279251號令修正公布。

定之。」中央科技主管機關科技部訂定發布之科研採購監管辦法⁷第2條第2項並規定：「本辦法所稱科學技術研究發展採購(以下簡稱科研採購)，指本法第六條第一項及第四項所定公立學校、公立研究機關(構)、法人或團體接受政府補助、委託或公立研究機關(構)依法編列之科學技術研究發展預算辦理採購。」第6條則規定：「科研採購應以促進科技研究發展、維護公共利益及公平合理為原則。公立研究機關(構)辦理科研採購，達新臺幣一百萬元以上者，應視採購案件之特性及實際需要，審查廠商之技術、管理、商業條款、過去履約績效、工程、財物或勞務之品質、功能及價格等項目。」另，政府採購協定已於98年7月15日對我國生效，適用機關包括中研院，依1994年版第15條第1項規定：「限制性招標：第7條至第14條用以規範公開及選擇性招標程序之規定，於下列情形不須適用，但以採行限制性招標並非為要避免可能之最大競爭，或對其他締約國之供應商構成歧視，或對國內生產者或供應商構成保護者為限：(a)經公開招標或選擇性招標程序，無人投標，或有圍標情事，或投標書不符合招標之基本要求，或不符合依本協定所規定之參與條件；但以原定招標要求於後來決標之合約中未予重大改變者為限。……」，第24條第5項規定：「(a)各接受或加入本協定之政府，應確保在不晚於本協定對其開始生效之日，其國內一切法律、規章、行政程序及適用於附件所列各機關之規則、程序與實務均已符合本協定之規定。(b)各締約國與本協定有關之法律與規章及其施行如有變更，應通知委員會。」爰

⁷ 101年5月7日行政院國家科學委員會臺會企字第1010027188A號令修正發布並施行。

工程會104年3月17日工程企字第10400083221號函釋例主旨載明：「各法律所定適用我國締結之條約或協定之採購，應依採購法之規定辦理……。」

(二)經查，環變大樓新建工程總經費9億餘元，逾工程採購政府採購協定適用門檻金額(工程採購於102及103年之門檻金額為2億3,088萬元)，依前開規定，中研院辦理招標作業自應適用政府採購協定，該院遂依採購法辦理，將土建、水電及空調等項目一併公開招標，並於102年8月8日第1次公告招標，迄同年11月29日第4次公開招標，惟均因無廠商投標而流標。該院隨即依同年12月9日召開之科研採購檢討會議，改以科研採購之逕行採購方式辦理，邀請招標階段曾詢問過本案之3家廠商至該院審查會議提出簡報，且允許廠商提出在工程招標預算9.01億元(含土建景觀6.53億餘元及機電空調2.47億餘元)額度內可施作之標單項目，並提供無法施作之標單項目及保留選購權項目之報價，經議價程序，將土建工程部分以7億6,566萬餘元決標予榮工公司。顯見環變大樓新建工程無論土建工程部分或機電工程部分均逾政府採購協定適用門檻金額，依科學技術基本法第6條第4項規定，本應適用採購法，惟中研院卻以政府採購協定第15條第1項(a)規定，認無但書(重大變更)之適用，改以科研採購之逕行採購方式辦理。

(三)次查，中研院改採科研採購之簽辦過程中，該院主計室之會簽意見略以：「……2. 本案後續如擬以逕行採購方式辦理，因計畫內容已調整，其採購金額亦逾政府採購協定適用門檻，敬請承辦單位依政府採購協定、科研採購監管辦法及本院科研採購作業要點等規定辦理，以資適法。」惟中研院逕認本案

性質及規模無法吸引協約國廠商投標意願，未再就採購內容檢討，即依該院102年8月6日發布實施之中研院科研採購作業要點第5點第2款「逕行採購」規定，就土建工程部分逕與榮工公司議價，並簽辦略以：「有關主計室簽見政府採購協定適用乙節，本案應符合政府採購協定第15條(a)：『經公開招標或選擇性招標程序，無人投標，或有圍標情事，或投標書不符合招標之基本要求，或不符合依本協定所規定之參與條件；但以原定招標要求於後來決標之合約中未予重大改變者為限。』規定採限制性招標方式辦理。」嗣因審計部查核⁸認為該院「僅針對土建工程部分與廠商決標簽約，與原依採購法規定辦理第4次公開招標將『土建、水電及空調等項目一併公開招標』之招標要求，有重大改變，未符政府採購協定可採行限制性招標之要件」，該院始函請工程會釋示⁹，並經工程會函復認本案「招標範圍已有不同，難謂非屬招標內容及條件之重大改變」¹⁰，惟中研院卻一再辯以政府採購協定及採購法之法規目的不同、採購法就重大變更之規定較政府採購協定嚴格，認為工程會之函釋「1994年版政府採購協定第15條第1項第(a)款規定係對應於採購法第22條第1項第1款規定，本會於88年8月30日(88)工程企字第8812328號函已有採購法第22條第1項第1款『重大改變』之釋例」並非全然合理等語云云。

(四)中研院辦理環變大樓新建工程採購案原係依採購法將土建、水電及空調等項目一併公開招標，嗣改採

⁸ 審計部103年12月9日台審部五字第1035001524號函。

⁹ 中央研究院105年3月11日總務字第1050501129號函。

¹⁰ 行政院公共工程委員會105年4月14日工程企字第10500075830號函。

科研採購，卻僅就土建工程部分辦理議價，其招標範圍不同，已與原定招標要求有重大改變；復依其決標金額可見，本案4次流標顯係預算不足所致，土建部分不足額即約為1.12億元(7.65億餘元-6.53億餘元 \div 1.12億元)，且「本案工程土建工程與一般營建工程並無差異」¹¹，中研院未再就採購內容檢討，亦未就土建工程部分提高預算重新公告招標，逕認本案性質及規模無法吸引協約國廠商投標意願，即洽廠商議價採購，實已限縮其他廠商參與投標之可能性，亦有違政府採購協定採限制性招標「並非為要避免可能之最大競爭」之規定。

(五)另，中研院改以科研採購方式辦理，卻無廠商遴選及審查相關標準或規範，即逕洽招標階段曾提出詢問之3家廠商於該院審查會議提出簡報，其廠商遴選毫無標準可循；且據審查紀錄略以：「經比較3家廠商總報價，榮工公司12億4,706萬餘元、世久公司10億2,439萬餘元、鋼管公司10億2,229萬餘元，以鋼管公司報價作基準其比值分別為122%、100.2%、100%；進一步解析土建工程部分(假設工程、建築工程與景觀工程等3大項)，此土建工程部分含間接費用之報價為榮工公司7億6,566萬餘元、世久公司7億1,598萬餘元、鋼管公司6億7,888萬餘元，其比值分別為113%、105%、100%，基於考量榮工公司之過去實績及技術較優，建議就土建工程部分逕與榮工公司採購，水電與空調部分另案採購。」顯見該院未覈實依前開科研採購監管辦法規定，具體分析比較不同廠商技術、管理、品質及價格等差異，其遴選及審查作業粗糙；且該院逕以廠商最高報價

¹¹ 中央研究院105年10月12日總務字第1050507896號函。

(榮工公司，7億6,566萬餘元)作為建議底價，未依市場行情覈實檢討，底價訂定作業亦流於草率。

(六)綜上，「環變大樓新建工程」無論總經費或土建工程、機電工程個別工程經費均逾政府採購協定適用門檻，本應依採購法規定辦理，惟中研院於該工程4度流標後，未再就採購內容檢討或提高預算重新公告招標，即改以科研採購方式辦理，且僅就土建工程部分以高於預算金額約1.12億元逕予議價決標，不僅涉有政府採購協定第15條(a)但書之「重大變更」，且限縮其他廠商參與投標之可能性，亦有違政府採購協定相關規定。又，該院改以科研採購方式辦理，既無廠商遴選及審查相關標準或規範，亦未具體分析比較不同廠商技術、管理、品質及價格等差異，其遴選及審查作業粗糙；且逕以廠商最高報價作為建議底價，未依市場行情覈實檢討，底價訂定亦流於草率。均核有疏失。

參、處理辦法：

- 一、抄調查意見，函請中央研究院確實檢討改進見復。
- 二、抄調查意見，函復審計部。

調查委員：章仁香

楊美鈴

蔡培村