

調查報告

壹、案由：有關空軍防空暨飛彈指揮部為辦理愛國者三型飛彈重鑑測新增工作計畫需求，未遵「國軍年度作業維持費編列作業綱要計畫」完備新增工作計畫簽核程序，經國防部核定，逕自於108年6月25日函請駐美軍事代表團洽美方申請「愛國者三型飛彈延壽案」發價書(LOA)；而空軍司令部後勤處，也未審酌案情特性，竟視為常態性維保採購作業，未聯繫駐美軍事代表團暫緩邀價作業，引發爭議。該重鑑測採購案耗資6.2億美元，相關人員竟未加注意，越權未按程序辦理，顯有行政違失。究本案相關採購程序，是否存有制度上之疏漏及瑕疵？後續完備預算編列程序及執行情形為何？人員責任之追究是否合宜？均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

本案經調閱國防部、國防部空軍司令部(下稱空軍司令部)等機關卷證資料，並於民國(下同)109年12月10日詢問國防部參謀本部後勤次長室(下稱後次室)蔣次長、戰略規劃司(下稱戰規司)黃處長、資源規劃司(下稱資源司)張處長、國防採購室鄒副處長及空軍司令部范副司令……等機關人員，已完成調查，綜整調查意見如下：

- 一、對美軍購案發價書需求信函(LOR for LOA)之遞交，依102年8月修頒的「國軍對美軍購案管制作業規定」，係由國防部統籌，且遞交前須先簽奉部長核定，惟國防部106年1月26日廢止上開規定，「作業維持類」軍購案作業程序改由「各預算科目主管單位視需要修頒業管規定」，卻未追蹤後續辦理情形，形成發價書

需求信函遞交管制作業空窗期，衍生空軍防空暨飛彈指揮部為辦理「愛國者三型飛彈重鑑測」，未經部長核定，逕向美遞交發價書需求信函，引發立法院於美方公布知會國會審查後始知該軍購案之事件，顯有違失。

- (一)國防部102年8月29日修頒「國軍對美軍購案管制作業規定」¹，規劃構想清楚揭示：「(一)為達成有效統籌各類軍購案，統合發揮最大預算效益目的，特增訂對美軍購案(包括軍事投資及作業維持二大類)管制作業規定。(二)凡符合美方進行「知會國會(Congressional Notification)」審議程序條件者，均須納入呈報、副知、定期回報及召開「政策研討會」等管制作為，俾利統籌管制各建案單位之軍購案執行進度。」另該管制作業規定參、重要管制節點與作法亦指出：「國防部統籌管制案件之需求信函遞交、『政策研討會』召開及發價書簽署等重要節點，適時提供建案單位政策與預算指導，並強化駐美軍事代表團定期回報機制，有效掌握工作進度；管制作為區分『軍事投資』及『作業維持』等二類，相關節點及作法如后：……」，其中，國軍對美軍購案列管案件節點管制圖－「作業維持類」，如圖1：

¹ 國防部109年12月9日國勤軍整字第1090270702號函稱該部101年3月30日國略建軍字第1010000481號令頒「國軍對美軍購案管制補充規定」，於102年8月29日同時廢止。

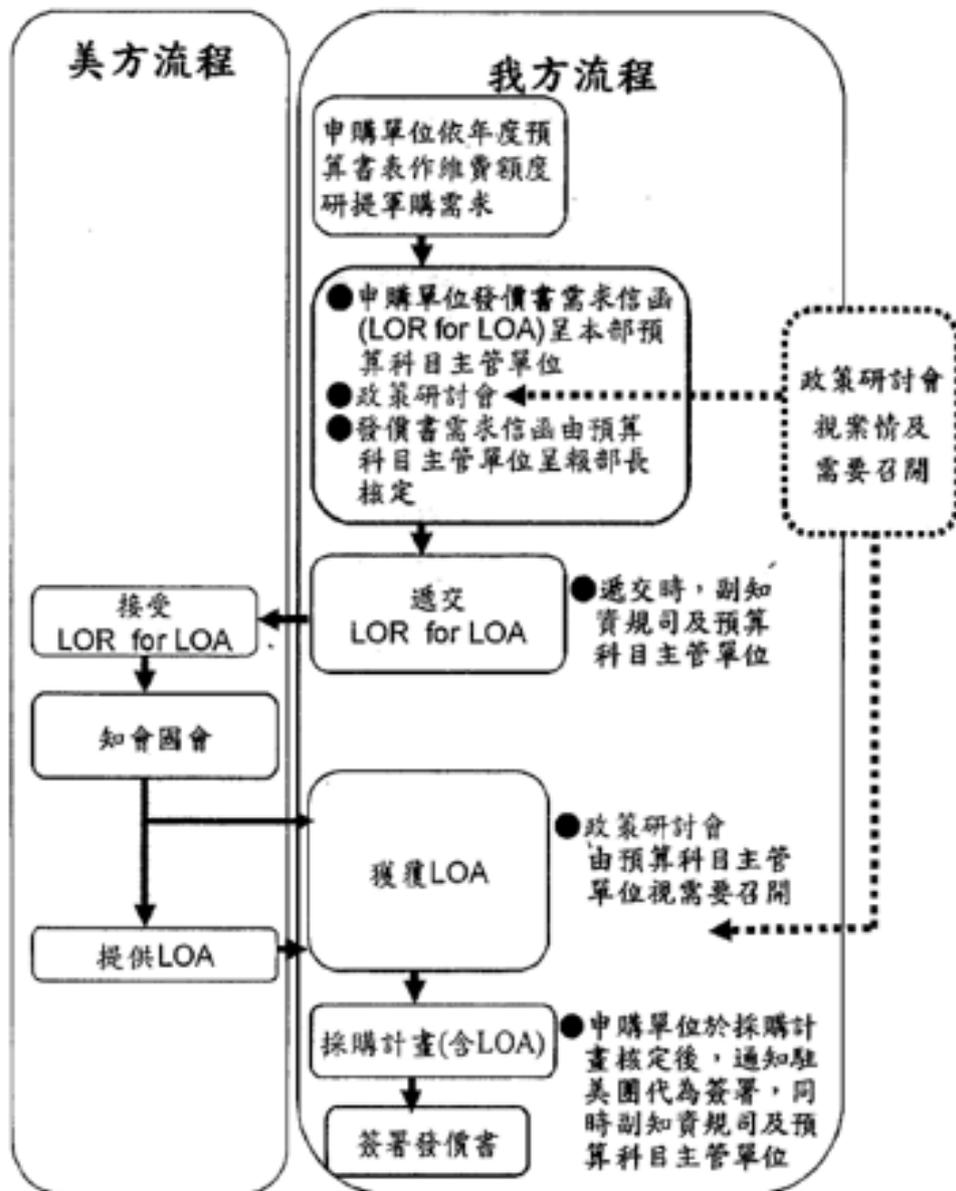


圖1、對美軍購列管案件管制-作業維持類

資料來源：國軍對美軍購案管制作業規定附圖2，102.08.29修頒，106.01.26起停止適用。

規定以作業維持費支應之對美軍購案件，且供售標的屬國防主要武器，適用金額門檻達金額1,400萬美元以上者，其教育訓練、技術協助、回修、零附件或精準彈藥等，均要納管。發價書需求信函(LOR for LOA)核定及遞交規定，略以：

1、發價書需求信函核定：

各申購單位個案之發價書需求信函，須呈報國防部由各預算科目主管單位簽奉部長核定。

2、發價書需求信函遞交：

經核定之發價書需求信函，由各申購單位電傳駐美軍事代表團，並副知資源司、預算科目主管單位及美國在臺協會臺北辦事處，再由駐美軍事代表團正式遞交美國在臺協會臺北辦事處。

(二)上開「國軍對美軍購案管制作業規定」，國防部於109年10月26日²函稱係屬「國軍軍事投資計畫建案作業規定」之附加管制作為，因105年10月7日令頒之「國軍武器裝備獲得建案作業規定」，已針對「軍事投資類」軍購案，律定報價(採購)需求信函遞交單位³，可有效管制各項作業節點，因此國防部於106年1月26日⁴令頒「國軍對美軍購案管制作業規定」停止適用，規定後續「軍事投資類」軍購案建案作業程序，依「國軍武器裝備獲得建案作業規定」辦理。至於有關「作業維持類」軍購案作業程序，則由各預算科目主管單位，視需要修頒業管規定。

(三)惟國防部戰規司掌理「國軍軍事投資之彙總、協調、審查、額度分配，建案整體獲得規劃書之審定、督導與作業規定之研擬及釋義。」該司在106年1月26日令頒「國軍對美軍購案管制作業規定」停止適用前，於同年9月9日曾擬具意見⁵會辦資源司、法律事

² 國勤軍整字第1090213931號

³ 經查，國軍對美軍購案發價書需求信函遞交程序，於105年10月7日『國軍武器裝備獲得建案作業規定』附件1(整體獲得規劃書)之附件一(專案管理計畫書)備註2記載：「於完成建案程序後，評估屬對美軍購個案，由建案單位將發價書需求信函(LOR for LOA)呈報國防部(戰規司收辦)，經簽呈權責長官核定後，向美方提出採購需求。」

⁴ 國略建軍字第1060000144號令

⁵ 「另有關『作業維持類』軍購案作業，請權責單位視需要修頒業管之規定，俾落實各項管制作為。」

務司、國防採購室、後次室及通信電子資訊參謀次長室、訓練參謀次長室。其中，國防採購室「建議於廢止本規定同時，另行補充律定作業維持類之權責單位為各預算科目主管單位」，故國防部106年1月26日令頒⁶停止適用「國軍對美軍購案管制作業規定」時，說明三亦規定：「有關『作業維持類』軍購案作業程序，請各預算科目主管單位，視需要修頒業管規定。」本案愛三重鑑案屬「作業維持」類，其軍購案作業程序，屬後次室業管，惟後次室迄防空部108年6月25日洽駐美軍事代表團向美遞交發價書需求信函，均未修頒業管規定，衍生「作業維持類」發價書需求信函遞交管制作業之空窗期，此有空軍司令部在109年10月20日⁷函：「『國軍對美軍購案管制作業規定』於106年1月26日停止適用後，國防部尚未策頒有關『作業維持類』軍購案相關規定。」可參。影響所及，防空部認為「作業維持類」軍購案發價書需求信函遞交作業無相關管制規定，基於該案必須於時限內開案生效、完成定期更換並重測，而先於108年6月25日向美方遞交發價書需求信函。不料，事後空軍司令部後勤處與防空部業管承參因「辦理軍購案發價書申請，衍生作業違失」而受懲處，相關業管主管亦因未善盡督導之責同受懲處。

(四) 綜上，國軍對美軍購案發價書需求信函之遞交，屬國防部統籌事項，依國防部102年8月29日修頒「國軍對美軍購案管制作業規定」，不論「軍事投資類」或「作業維持類」，其發價書需求信函均須簽奉部長核定始能遞交，惟國防部106年1月26日廢止上開

⁶ 國略建軍字第1060000144號

⁷ 國空後品字第1090053807號

管制作業規定後，「作業維持類」軍購案作業程序，改由「各預算科目主管單位視需要修頒業管規定」，卻未追蹤「各預算科目主管單位」後續辦理情形，形成「作業維持類」發價書需求信函遞交作業管制空窗期，衍生空軍防空暨飛彈指揮部為辦理「愛國者三型飛彈重鑑測」，未經部長核定，於108年6月25日遞交發價書需求信函，引發美方公布知會國會審查後，我國立法部門事後始知該軍購案之事件，為此，國防部才於109年7月28日令頒「國軍對美軍購案『發價書需求信函』遞交作業管制作法」，重新將發價書需求信函遞交作業納入管制，足見國防部廢止國軍對美軍購案管制作業規定，卻未追蹤「作業維持類」軍購作業程序，形成發價書需求信函遞交作業之空窗期，確有違失。

二、為辦理愛國者三型飛彈重鑑案，防空部於106年6月即請美方報價，並於106年底及108年初兩次洽美修訂報價資料，惟第2次報價之修訂，迄108年6月仍未獲回復；其次，美方於108年4月告知由於修訂報價需要時間，該軍售案迄109年1月都極可能不會執行，防空部於發價書需求信函遞交作業管制空窗期間，基於軍購程序冗長、報價有效期限至108年12月31日止、該案適用「知會國會」程序、共軍擾台及開案壓力下，於108年6月25日向美遞交發價書需求信函，固有其考量，惟愛三重鑑案金額龐大，未呈報預算需求，警覺心仍有不足，允宜檢討。

(一)愛國者三型飛彈使用期程為30年，彈體內部分零附件需定期更換，並執行重鑑。為此，防空部於106年6月「飛鎧一號」第17次專案管制會議即請美方提供報價，因美方同年9月仍未提供，防空部爰請

駐美軍事代表團洽美方提供。嗣第1版報價資料⁸，經駐美軍事代表團同年11月8日函轉防空部，並依空軍保修指揮部(下稱保指部)提出「未詳述構型提升、技術支援細項，無法評估提升所需預算」的審查意見，於106年12月20日再函駐美軍事代表團洽美修訂報價書資訊，經美軍107年10月23日更新報價後，同年11月2日函復防空部，全案報價共6億932萬7,540美元，有效日期至108年12月31日。由於自防空部106年12月20日請駐美軍事代表團洽美修正報價資訊，迄駐美軍事代表團107年11月2日⁹函復，歷時10.5個月，致後續108年1月31日再請美方修訂報價，是否能如時獲得回復，難以掌握。防空部辦理本軍購案之重要時點，如圖2。

⁸ TW-B-PND

⁹ 中華民國駐美軍事代表團107年11月2日國駐採售字第1070002561號函



圖2、愛三重鑑案報價(修訂)、發價書需求信函遞交及知會國會審議情形

(二)防空部107年11月16日收到駐美軍事代表團提供第2版報價資料後，所屬後勤保修處(下稱後保處)先會辦作戰訓練處及主計處，並比照前版報價作業方式，於108年1月10日¹⁰再函請保指部協審，並依保

¹⁰ 防空部108年1月10日空防飛後字第1080000401號函

指部「違約補償方式」、「調降價款」等2項審查意見，於108年1月31日函請駐美軍事代表團洽美方修訂報價資料。由於全案執行時間為109年1月至117年12月，迫在眉睫，加上美方於108年4月專案管理會議告知因報價修訂作業需要時間，本件軍購案(愛三重鑑案)109年1月極可能不會執行，且該報價資料的再修訂作業，迄108年6月仍未獲回復，防空部乃依作戰訓練處協審意見：「本案俟保指部及司令部審核後，請貴處向美軍提出發價書需求信函並依付款期程納後續年度預算編列」¹¹，於108年6月25日遞交發價書需求信函。至所需預算，由於本案報價資料於107年11月獲得，合約簽署後，109年需支付生效款約1,949萬8,482美元尚未編列，則配合108年補正時機，由空軍司令部執行預算補正作業，俾利本案執行順遂。對此，空軍「愛國者三型飛彈重鑑測」軍購案作業疏失檢討報告參之(五)，說明係「因美方已逾2個月仍未回復報價資料，故防空部遂依會議紀錄¹²逕於108年6月25日函請駐美軍事代表團洽美方申請發價書，並副知本部後勤處，……」可資參考。

(三)惟自防空部106年12月20日函請駐美軍事代表團洽美修訂報價資料，迄駐美軍事代表團107年11月2日函轉美方第2版報價資料，歷時10.5個月；防空部收到第2版報價資料後，經保指部等審查，於108年1月31日再函駐美軍事代表團洽美方修訂，但迄防空部108年6月25日¹³遞交發價書需求信函前，均未

¹¹ 詳見防空部後保處108年1月2日簽呈。

¹² 108年4月8至12日專案管制會議(PMR 21)

¹³ 防空部108年6月25日空防飛後字第1080006803號函，主旨：函請中華民國駐美軍事代表團洽美軍申請軍購案「愛國者三型飛彈延壽案(TW-B-PND)」發價書，請查照。

獲美方回復。另外，防空部於108年4月8-12日第21次專案管理會議，請美方儘速提供報價資料，但依美方製作之專案管理會議紀錄3.0.1.21¹⁴，美方明確表示：「臺灣空軍通知美政府將提出新軍購案邀價書，囿於所需程序時間，新的軍購案很可能不會在2020年1月生效執行」（全案原訂自109年1月起執行），防空部因此依108年1月2日簽呈所述：「俟保指部及司令部審核後，本處將函文駐美軍事代表團洽美軍提出發價書需求信函」，並於108年6月25日向美遞交發價書需求信函。嗣該發價書迄美國安全合作局於109年7月9日知會國會，歷時1年仍未獲回復。未料，該軍購案因國內預算程序尚未完成，引發立法院質疑。究其原因，實乃報價資料修訂、發價書取得等期程非防空部所能完全掌控，加上防空部面對共軍擾台、繞島巡航壓力，愛三飛彈必須於112年起陸續完成重鑑，且重鑑前須給美方備料等所致。

(四)綜上，為維持愛國者三型飛彈妥善，武器關鍵零組件須定期更換並重鑑。囿於本項作業係由美方為之，且美方係發價書簽署後始執行備料等前置作業，故實際開案時間較重鑑時間提前，惟報價(P&A)修訂、發價書之取得時間均非防空部可完全掌控。以108年1月函請美方修訂第2次報價為例，防空部迄108年6月仍未獲回復，且美方於108年4月第21次專案管理會議表示由於報價修訂需要時間，該新軍購案很可能到109年1月都不會被執行，防空部

¹⁴ 3.0.1.21 TW-B-PND is for the Patriot PAC-3 Missile Recertification. The P&A was provided on 24 October 2018 and expires on 31 December 2019. The TCV is \$609,327,540. The TAF informed the USG that will submit an LOR for a new FMS case. Due the processing time, a new case will more than likely not be implemented by January 2020.

因而將重鑑案合約執行年度延後1年，且於108年6月25日函請駐美軍事代表團洽美方申請發價書，期能於時限內完成發價書簽署作業。未料，美國安合局109年7月9日公布該軍售案進入知會國會程序之消息曝光後，遭國防部以「辦理軍購案發價書申請，衍生作業違失」為由議處相關承辦人員。經核，本案金額龐大，防空部僅依以往經驗辦理，未能提高警覺心，確有不足，允宜檢討，惟相關人員辦理本案之過程，期間適值「作業維持類」軍購案遞交發價書需求管制作業規定之空窗期，且其108年6月25日遞交發價書需求信函，乃基於維持愛三妥善、戰備壓力考量，尚難可全部歸責於承辦人員。

三、「國軍對美軍購案管制作業規定」自106年1月26日起停止適用，國防部後次室未視需要修頒業管規定，反於事後辯稱防空部遞交發價書需求信函之前，未依「作業維持費編列作業綱要計畫」，提早將愛三重鑑案列入五年施政計畫，俾簽奉權責長官核准，惟當時適值發價書需求信函遞交作業管制之空窗期，且軍購案報價(修訂)資料之獲得時間，非防空部可完全掌握，後次室所辯「空軍該次愛三重鑑案並未依作業維持費編列綱要計畫呈報新增工作計畫，並奉權責長官核定」云云，核屬卸責之詞，尚非可採。

(一)國防部108年7月23日令頒「國軍110-114年度作業維持費編列作業綱要計畫」¹⁵，規定五年施政計畫之作業期程：自108年8月起，迄109年12月31日止。期間，分先期準備、概算需求計畫申請、概算需求計畫審查、概算額度分配與調整、行政院計畫及預

¹⁵ 108年7月23日國資財物字第1080001842號令

算審核、立法院預算案審議等6階段辦理。愛三重鑑案屬新增計畫，依規定係由預算需求編列單位空軍司令部填寫新增工作計畫書，詳實填列110-114年度工作計畫需求明細及施政計畫優先順序，於108年10月14日前呈報國防部預算科目主管單位後次室，同時副知該單位內部作業維持費綜辦單位，各預算科目主管單位應主動管制前述承辦單位如期完成呈報作業。

(二)空軍司令部後勤處為辦理110-114年度140118「軍事單位裝備保修」預算五年施政計畫，於108年6月4日¹⁶函請防空部、空軍作戰指揮部……等所屬單位於同年8月31日前呈報。其中，防空部於同年8月30日呈報其110-114年施政計畫，愛三重鑑案為新增工作計畫。案經空軍司令部彙整全軍「110至114年140118『軍事裝備零附件購製及保修』預算科目作業維持費需求案」後，於108年12月4日¹⁷檢送後次室。其中，愛三重鑑案屬新增工作計畫，列於附表5第2項¹⁸，排序第2。嗣後次室109年2月5日¹⁹函復概算需求聯參審查意見，共28項。期間，因國防部109年1月7日財力輔導訪查，建議因愛三重鑑案金額龐大，暫不列110-114年施政計畫，故空軍司令部同年2月25日函送後次室之新增工作計畫，愛三重鑑案不在其中。惟空軍司令部稍後又認為愛三重鑑案攸關戰備，仍有列入五年施政計畫必要，該部於109年4月22日函後次室「140118軍事單位裝備零附件

¹⁶ 國防部空軍司令部後勤處108年6月4日國空後品字第1080004069號函。

¹⁷ 國防部空軍司令部108年12月4日國空後品字第1080009306號函。

¹⁸ 國防部空軍司令部108年12月4日國空後品字第1080009306號函檢送110-114五年施政計畫予後次室，其中，空軍防空暨飛彈指揮部140118軍事單位裝備零附件購製及保修作業維持費新增工作計畫申請書，係附件七。

¹⁹ 國防部參謀本部後勤參謀次長室109年2月5日國勤軍整字第1090025326號函

購置及保修」預算施政計畫審查意見辦理情況²⁰，又將愛三重鑑案列入110-114年新增工作計畫，並說明110年度所需預算300,667千元，係「依美軍TW-B-PND報價資料，全案金額為美金6億932萬7,540美元(約新臺幣18,791,661,334元²¹)。本案預計於110年執行，開案生效款計算公式為全案金額 $18,791,661,334 \times 3.2\%$ ²²/2，編列300,667千元。」估算概列，此有國防部空軍司令部140118軍事單位裝備零附件購製及保修110年度工作計畫匡列明細表」在卷可稽。愛三重鑑案原列110-114年新增工作計畫、抽回、再列、專案審查及獲准之過程，詳圖3。

²⁰ 空軍司令部109年4月22日國空後品字第1090002889號函

²¹ 按匯率30.84換算。

²² 3.2%為軍購案服務費。

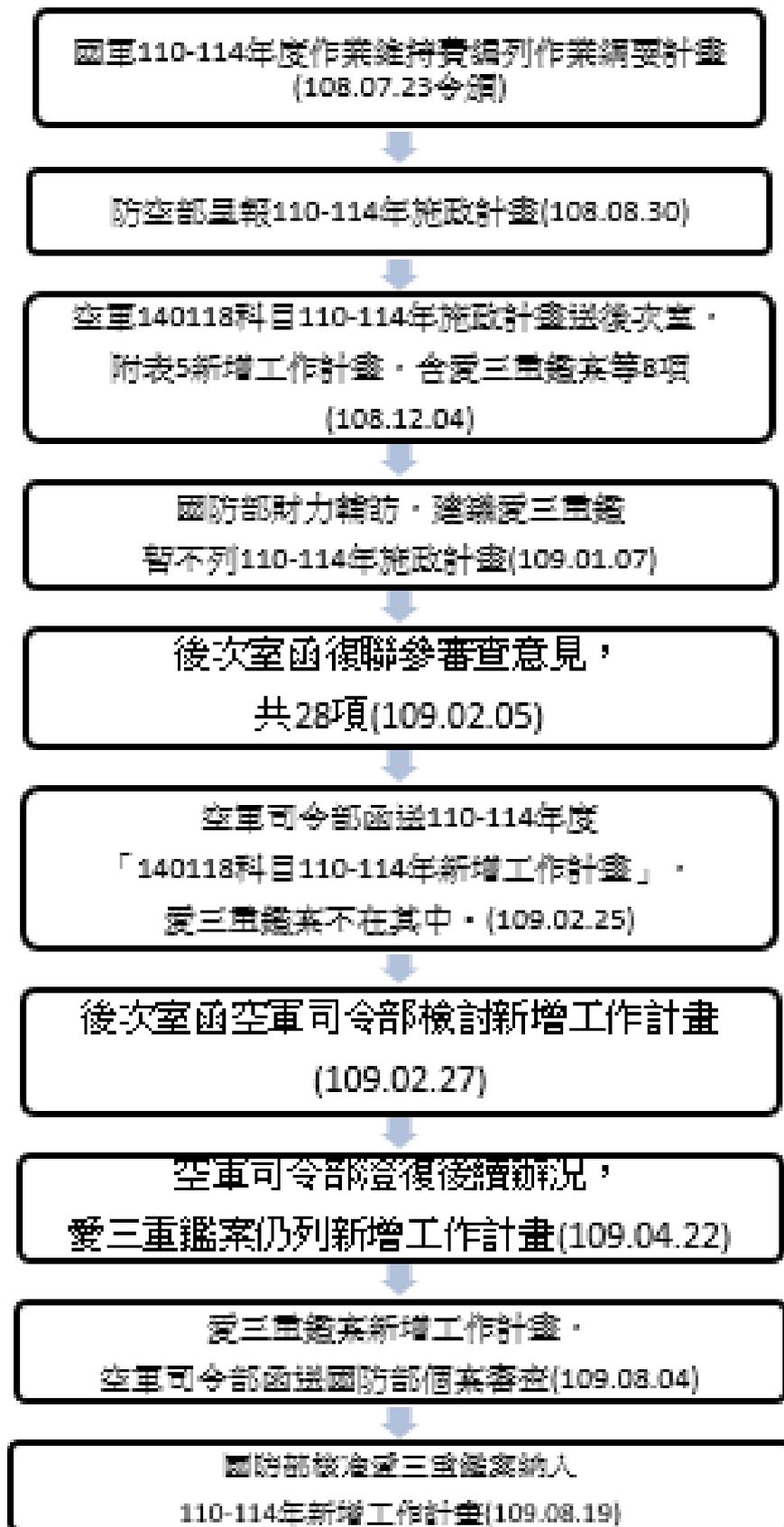


圖3、愛三重鑑索新增工作計畫納入110-114年施政計畫之過程

(三)為使愛三重鑑案依規劃期程執行，防空部於106年11月即洽美提供報價，並於同年12月函請駐美軍事代表團洽美方修訂報價資料，然美方報價修訂作業，歷時11個月，迄107年11月始獲第2版報價有效期限108年12月31日。嗣防空部又就第2版報價提出審查意見，惟美方迄防空部108年6月25日遞交發價書需求信函之前均未再提供新報價資料，為此，防空部將計畫執行期程延後1年，並以駐美軍事代表團107年11月2日函復報價資料即第2版為基礎，向預算需求編列單位空軍司令部呈報110-114年所需預算，再由該空軍司令部轉呈後次室簽奉部長核定²³，根據空軍司令部108年12月4日函的內容，愛三重鑑案於8個新增工作計畫中排序第2。不料，國防部109年1月7日財力輔導訪查，建議因愛三重鑑案金額龐大，建議暫不列110-114年新增工作計畫，故空軍司令部109年2月25日函送「140118科目新增工作計畫」，愛三重鑑案已不在其中，惟空軍司令部幾經考量，認為仍有納入五年施政計畫之必要，於109年4月22日又將該案納入新增工作計畫。未料，109年7月9日該案因為知會國會程序曝光，引發立法院關切，相關人員並因遞交發價書需求信函之前未簽奉部長核定而受懲處。國防部並以該案金額龐大(超過10億元)，要求個案審查，空軍司令部因而於109年8月4日專案函送國防部審案，經國防部同年8月19日同意納入110-114年新增工作計畫。惟「國軍對美軍購案管制作業規定」自106年1月26日起停止適用，新增工作計畫僅能藉辦理五年施政計畫時由後次室統一簽奉核判權責長官核可，這個作業流

²³ 其中愛三重鑑案(TW-B-PND)，列於國防部空軍司令部140118軍事單位裝備零附件購置及保修110年度工作計畫匡列明細表第27項，屬新增項次，110年度概算建議300,667千元。

程，不論目標年度如何提前(例如110年施政計畫提早編列於至109-113年施政計畫)，仍須以「新增工作計畫」每年依預算編列綱要計畫統簽1次，無法滿足申購單位計畫時程之需要。防空部於108年6月25日遞交發價書需求信函，至109年12月31日止，美迄未能提供發價書。倘按後次室所稱須循「作業維持費綱要計畫」簽奉權責長官核定方能遞交發價書需求信函，則發價書之簽署更是遙遙無期，影響愛國者三型飛彈戰備更甚；況當時國軍對美軍購案管制作業規定已停止適用，後次室並未視需要另訂修頒業管規定，屬發價書需求信函遞交作業管制之空窗期，反於109年12月10日接受本院詢問時辯稱「空軍該次愛三重鑑案並未依作業維持費編列綱要計畫呈報新增工作計畫，並奉權責長官核定」，顯屬卸責之詞，尚非可採。況國防部109年7月28日²⁴令頒「國軍對美軍購案『發價書需求信函(LOR for LOA)』遞交作業管制作法」規定：「於完成對美軍購項目核定程序後，……；五千萬元以上之案項，建案單位於7月1日前，將個案發價書需求信函呈報國防部，由各預算科目主管單位(人次室、後次室、訓次室)於8月1日前簽奉權責長官核定後，函送戰規司，並副知資源司及主計局。」、「(三)發價書需求信函遞交程序：……；五千萬元以上之案項，於發價書需求信函核定後，由戰規司電傳駐美軍事代表團，……」，亦徵106年1月26日「國軍對美軍購案管制作業規定」停止適用後，國防部未管制「各預算科目主管單位」視需要修頒業管規定，肇生發價書需求信函遞交作業管制之空窗期，確有不周，

²⁴ 國略建軍字第1090160730號

併此敘明。

(四)綜上，本案「國軍對美軍購案管制作業規定」自106年1月26日停止適用，後次室未視需要修頒業管規定，反於事後主張防空部遞交發價書需求信函之前，未依「作業維持費編列綱要計畫」，提早將愛三重鑑案列入五年施政計畫，惟軍購案報價修訂資料之獲得非我方完全掌握，且五年施政計畫每年才辦理1次，所稱「空軍該次愛三重鑑案並未依作業維持費編列綱要計畫呈報新增工作計畫，並奉權責長官核定」核屬卸責之詞，尚非可採。

調查委員：王美玉

王麗珍