

調 查 報 告

壹、案由：據悉，交通部臺灣鐵路管理局涉不當挪用工程管理費，辦理工程建設暨政策網路行銷採購案，其工程管理費支用是否符合規定？辦理招標有無違反政府採購法規定？履約管理是否確實？是否涉及其他弊端？有無行政上糾錯究責之必要案。

貳、調查意見：

本案係交通部臺灣鐵路管理局（下稱臺鐵局）涉不當挪用工程管理費，辦理「工程建設暨政策網路行銷採購」（下稱本採購），其工程管理費支用是否符合規定？辦理招標有無違反政府採購法規定？履約管理是否確實？是否涉及其他弊端？等情案，經委員提起自動調查。經調閱本院前卷¹、審計部²、行政院公共工程委員會（下稱工程會）及臺鐵局³等機關函復卷證在案，嗣於民國（下同）111年7月27日約詢臺鐵局相關主管及承辦人員。已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、臺鐵局辦理本採購預算來源係由重大工程之工程管理費及局務業務宣導費共同支應，惟工程管理費占比率達9成5以上，然與工程建設相關成果卻僅占不足1成，比重顯有失衡，且經工程會認定，工程管理費之支用項目須為工程開辦、協調、宣導等費用，即使用於宣導，亦須與辦理工程之相關事項，顯見本採購之經費來源已違反中央政府各機關工程管理費支用要點之規定，有失預算編列之目的，核有違失。

1 本院 108 年 10 月 16 日字第 1080706850 號卷宗

2 審計部 109 年 11 月 27 日台審部交字第 1090012660 號函

3 臺鐵局 110 年 12 月 30 日鐵秘三字第 1100046510 號、111 年 4 月 12 日鐵秘三字第 1110010582 號函

- (一)據中央政府各機關工程管理費支用要點(100年12月7日行政院院授工技字第10000462720號函修正，下稱工程管理費支用要點)第3點規定，工程管理費之支用項目如下：……(九)：工程開辦、協調、宣導、民俗、委託律師、訴訟、法律顧問、異議申訴、履約調解及工程爭議之仲裁等所須費用……。故此，臺鐵局陳稱，本採購係以該支用要點所列「宣導」項目辦理。惟查，工程管理費之支用項目須為工程開辦、協調、宣導等費用，即使用於宣導，亦須與辦理工程宣導之相關事項，以避免採購案之經費來源違反工程管理費支用要點之規定，有失該要點預算編列之目的。
- (二)據臺鐵局陳稱，本採購分為2案(期)，為該局首次辦理招標行銷模式，整體行銷事涉工程建設宣導及政策行銷等，其經費由工程管理費及管理費用—業務宣導費項下等2項共同支應，其中業務宣導費係屬該局業務推展聯繫項下之子項，本採購第1案(下稱第1案)為期半年，期間自108年12月31日至109年6月27日，計新臺幣(下同)600萬元，其中工程管理費592萬6,500元、業務宣導費7萬3,500元；嗣為應業務需要，再辦理1年度為期本採購第2案(下稱第2案)，期間自109年6月28日至110年6月27日，合約金額949萬2,000元，扣除減價收受部分，計支出911萬8,200元，其中工程管理費851萬2,350元、業務宣導費60萬5,850元。由上開經費來源分配可知，該2案之實際支出，分由工程管理費及業務宣導費共同支應，工程管理費分別占第1、2案實際支出數之約98.78%及93.36%，如將2案實際支出合計，工程管理費則占95.51%為經費來源之大部分，占比達9成

5 以上，業務宣導費則僅占不足 5%，經費來源明顯偏重於工程管理費。

(三)嗣據臺鐵局統計本採購執行粉絲專頁發布貼文成果，該局 2 個粉絲專頁「FUN 臺鐵」及「臺鐵局 TRA」，自 108 年 12 月 31 日至 110 年 5 月 31 日，已分別發布貼文 730 則、1,226 則，其中與工程建設有關者，分別為 84 則、86 則，工程建設類貼文，占貼文數之比率，分別為 11.51%、7.01%，如將 2 個粉絲專頁合計，工程建設類之比率僅為 8.69%，與工程建設相關成果占比不足 1 成，成果比重顯有失衡。

(四)嗣經工程會就臺鐵局以工程管理費支應「工程建設暨政策網路行銷」採購案之適法性，於 110 年 7 月 1 日邀集行政院主計總處及相關機關召開「研商中央政府各機關工程管理費支用要點第 3 點、第 4 點修正草案及於設備及投資項下三級用途別科目增訂工程管理費相關宣導科目之可行性會議紀錄」會議，會中討論提及「……雖以工程管理費可支用工程建設相關宣導，惟考量目前推播媒體多元，本支用要點所稱『宣導』似未臻明確，爰擬修正本支用要點第 3 點第 9 款，俾利機關據以明確依循……爰機關若以工程管理費支應與工程建設相關之宣導，應依上開預算法第 62 條之 1 規定辦理；至於非與工程建設相關之宣導，應另編列妥適之用途別科目支應……。」嗣經研商結論：本要點第 3 點第 9 款規定，雖以工程管理費支應工程建設相關之宣導並無疑義，惟隨科技進步，考量目前推播媒體多元，本支用要點所稱「宣導」似未臻明確，爰修正工程管理費支用要點第 3 點第 9 款俾利機關據以明確依循，惟應符合預算法第 62 條之 1 規定。由上開說

明可知，工程會為查明工程管理費支應工程建設網路行銷之適法性，該會認定上開「宣導」未臻明確，爰於 110 年 11 月 4 日修正該要點規定。惟該支用要點修正後，工程管理費之用途，仍僅限於工程建設相關之宣導，至為明確。

(五)據臺鐵局稱，本採購經費由工程管理費及業務宣導費項下支應，其中業務宣導費係屬該局業務推展聯繫項下之子項，於預算書均有編列，工程管理費則係依據工程管理費支用要點第 3 點(九)：工程開辦、協調項目、宣導……之「宣導」項目辦理。所列支用項目及提撥比例，並予以控管，於提撥預算額度內覈實支用。

(六)綜上，臺鐵局辦理本採購預算來源係由重大工程之工程管理費及局務業務宣導費共同支應，惟由經費來源分配可知，本採購之實際支出，工程管理費分別占第 1、2 案實際支出數之 98.78%及 93.36%，如將 2 案實際支出合計，工程管理費則占 95.51%，為經費來源之大部分，占比達 9 成 5 以上，相對於業務宣導費則僅占不足 5%，然由本採購執行粉絲專頁發布貼文成果，工程建設類之比率僅為 8.69%，與工程建設相關成果占比不足 1 成，比重顯有失衡，且經工程會於 110 年 11 月 4 日修正工程管理費支用要點規定，該支用要點經修正後，工程管理費之用途，仍僅限於工程建設相關之宣導，認定工程管理費之支用項目須為工程開辦、協調、宣導等費用，即使用於宣導，亦須與辦理工程之相關事項，顯見本採購之經費來源已違反該支用要點之規定，有失該要點預算編列之目的，核有違失。

二、臺鐵局執行本採購招標過程，於本採購第 1 案招標前委請參與投標廠商就整體行銷宣傳進行報告，已有失

公允，嗣經局內工作小組就「實績經驗」部分之初審意見卻與評選結果大相逕庭，亦凸顯異常，又於本採購第 2 案評選會議，5 位評選委員中之 3 位內聘委員均未出席，致該次評選會議延期舉辦，有失合理性，顯見本採購招標過程已造成限制競爭或不公平競爭之嫌，有失政府採購法所定之公平、公開之採購程序，核有違失。

- (一)據政府採購法第 1 條規定，為建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質，爰制定本法。同法第 34 條第 2 項規定，機關辦理招標，不得於開標前洩漏底價、領標、投標廠商之名稱與家數及其他足以造成限制競爭或不公平競爭之相關資料。又依據採購評選委員會委員須知第 3 點第 2 項規定，委員對於所知悉之招標資訊，應予保密。同點第 3 項規定，委員不得與所辦採購案有利益關係之廠商私下接洽與該採購案有關之事務。故此，機關辦理採購應依公平、公開之採購程序，不得有足以造成限制競爭或不公平競爭，與所辦採購案有利益關係之廠商接洽與該採購案有關之事務。
- (二)查臺鐵局辦理本採購，依規成立採購評選委員會，該局秘書室主管並擔任評選委員，本採購第 1 案於 108 年 11 月 29 日開標，同年 12 月 12 日決標，而臺鐵局卻先於同年 11 月 25 日鐵專工字第 1080042188 號開會通知單，請春露有限公司(下稱春露公司，為本採購投標廠商之一，且嗣後為得標廠商)參加同年 11 月 28 日「鳴日 FUTURE—臺鐵美學復興 RENAISSANCE」系列活動規劃成果報告會議(該會議為針對該項活動包含整體活動宣傳、策展、觀光列車設計改裝體驗及論壇等跨處室工作，進

行不定期追蹤會議），與該局秘書室就整體行銷宣傳進行報告。據臺鐵局陳稱，該會議承辦之專案工程處為統籌辦理並追蹤進度，故參加會議廠商由該處主稿開會通知單，其依據係以 108 年 11 月 22 日臺鐵美學論壇及策展第 2 次工作小組執行會議結論六、各工作負責團隊：（一）整體活動宣傳：新聞聯絡室及春露團隊為主、策展及論壇團隊配合。故由專案工程處簽核奉准通知春露公司參加 28 日會議。惟查春露公司並未參與 22 日會議，28 日開會通知單亦由承辦人事後補上「春露公司」等字，且該局未交代春露與臺鐵局之前相關活動宣導之合作經驗，於本院約詢時亦表示：依先前會議紀錄得知，會議通知未列春露公司，不知道是誰通知春露公司參加等語。

（三）嗣有媒體報導指出，春露公司既為投標廠商，卻於開標前，與臺鐵局秘書室就與標案有關內容（整體行銷宣傳）進行報告，是否違反上開政府採購法之規定？是否造成不公平競爭？該室擔任評選委員之主管，是否於開標前，與春露公司有不當之接觸？有無違反採購評選委員會委員須知之規定？臺鐵局是否於開標前，將上開相關資料及標案內容洩漏予春露公司？皆已損及政府機關施政形象，且涉有機關辦理採購應依公平、公開之採購程序，不得有足以造成限制競爭或不公平競爭，與所辦採購案有利益關係之廠商接洽與該採購案有關之事務。

（四）嗣依採購評選委員會會議審議規則第 3 條之 1 規定，本委員會辦理廠商評選，應就各評選項目、受評廠商資料及工作小組初審意見，逐項討論後為之；本委員會或個別委員評選結果與工作小組初審意見有異時，應由本委員會或該個別委員敘明理由，並

列入會議紀錄。最有利標評選辦法第 23 條第 1 項規定，機關評選最有利標之過程中，各次會議均應作成紀錄，載明下列事項：一、評選委員會之組成、協助評選之人員及其工作事項。……四、評選過程紀要。五、各投標廠商評選結果。……七、個別委員要求納入紀錄之意見。故此，評選時應就工作小組初審意見逐項討論，若委員會或個別委員評選結果與工作小組初審意見有異時，應由委員會或該個別委員敘明理由，並列入會議紀錄。

- (五)經查，臺鐵局辦理本採購第 1 案之評選會議，遴選 5 位評選委員，就「網路媒體資源及工作計畫之規劃」、「報價內容合理性」、「加值服務與創新規劃」、「實績經驗」、「簡報及答詢」等 5 項評分。春露公司於 25 項次(5 位委員×5 項)之分數，均獲得第 1 名，總分 432 分，其餘 3 家投標廠商，總分僅在 389 分至 396 分之間，與春露公司之得分有相當之落差。然於「實績經驗」部分，第 1 案工作小組之初審意見，對於其餘 3 家投標廠商，意見為：「優點：有提出具體實績」，卻對春露公司之優點則：「無」，並建議洽其針對過往實績進一步說明，惟評選委員對於春露公司之「實績經驗」一項，卻一致給予第 1 名之高分，與工作小組初審意見大相逕庭，且評選委員評選總表「其他記事」3. 評選委員會或個別委員評選結果與工作小組初審意見有無差異情形（如有，其情形及處置），則記載為：「無」，顯有記載不實。

- (六)依採購評選委員會審議規則第 9 條規定，本委員會會議，應有委員總額二分之一以上出席，其決議應經出席委員過半數之同意行之；出席委員中之專家、學者人數應至少二人且不得少於出席人數之三分

之一。又採購評選委員會委員須知第 8 點規定，委員評選及出席會議，應全程參與並親自為之，不得代理，避免遲到早退。惟查，本採購第 2 案評選作業，於 109 年 5 月 28 日通知 5 位採購評選委員(2 位外聘、3 位內聘)，預訂於 109 年 6 月 2 日上午 9 時 30 分召開評選會議。開會通知單並備註說明會議出席委員須達法定人數，始得辦理有關之決議，敬請撥冗參加。惟按當日會議紀錄列載，簽到者僅有 2 位外聘委員、工作小組及投標廠商，其餘 3 位內聘委員均未出席等情。據臺鐵局陳稱，係因 109 年 6 月 9 日為臺鐵局辦理年度「鐵路節(臺鐵 133 週年)表揚大會」盛事，秘書室為主政單位，3 位內聘評選委員(均為秘書室同仁)因業務繁重，故於 109 年 5 月 28 日通知 5 位採購評選委員，預訂於同年 6 月 2 日上午 9 時 30 分召開評選會議，惟僅外聘委員出席，3 位內聘委員皆缺席。經查，該局辦理年度「鐵路節(臺鐵 133 週年)表揚大會」盛事，係屬年度既定活動，然採購承辦人員(自身為秘書室人員)在評選會議日期選擇及委員調查意願時，卻忽略此因素，令人起疑。另於本院約詢時，據內部評選委員陳稱，係因是日接到主辦單位通知評選會議延期辦理，故未出席評選會議，外聘委員則來不及通知。惟據評選會議紀錄記載，本次會議出席委員未達法定人數二分之一，擬擇期再議。故此，本次評選會議取消原因，係原稱工作繁忙之故，致 3 位內聘委員皆未出席評選會議，或因接到通知延期辦理所致，惟據是日會議紀錄，承辦人員、工作小組、廠商及外聘委員皆已出席及簽到，而會議取消卻未通知前述人員，其說法反覆，亦引人質疑。

(七)據臺鐵局所復，109 年 6 月 9 日為臺鐵局辦理年度

「鐵路節(臺鐵 133 週年)表揚大會」活動，秘書處為主政單位，3 位內聘評選委員(均為秘書處同仁)因業務繁重；另外，考量本案因核定權限為二層決行，為確認本採購履約內容是否符合該局需要(一期著重於輿情蒐集、分析及回應；二期會著重於該局業務行銷規劃及推廣)，故 6 月 2 日第 1 次評選會議予以延期至鐵路節慶祝大會後辦理等語。惟查，於辦理採購評選會議時，才為確認本採購第 2 案履約內容是否符合該局需要，而延期舉辦評選會議，凸顯採購事前評估不足，或另有原委，啟人疑竇。

- (八)綜上，臺鐵局執行本採購招標過程，於本採購第 1 案招標前，明知春露公司既為投標廠商，卻於開標前，委請該廠商參與該局秘書室與標案有關內容，就整體行銷宣傳進行報告，違反政府採購法之規定，已有失公允，嗣評選委員對於春露公司之「實績經驗」一項，一致給予第 1 名之高分，與工作小組初審意見大相逕庭，且評選委員評選總表「其他記事」3.評選委員會或個別委員評選結果與工作小組初審意見有無差異情形，則記載為：「無」，顯有記載不實，亦凸顯異常，又於本採購第 2 案評選會議，陳稱因該局表揚大會忙碌，5 位評選委員中之 3 位內聘委員均未出席，致該次評選會議延期舉辦，究係原稱工作繁忙之故，或因接到通知延期辦理評選，致 3 位內聘委員皆未出席評選會議，其說法反覆，亦遭質疑，且若內聘委員無法出席評選會議均未事先通知主辦承辦人員或工作小組，除肇致無法通知相關與會人員，予以因應擇期辦理，有失合理性，顯見本採購諸般招標過程已造成限制競爭或不公平競爭之嫌，有失政府採購法所定之公平、公

開之採購程序，核有違失。

三、臺鐵局驗收本採購履約過程，經查發現有未依約回覆留言、私訊等情事，且依結案報告書列載統計指出，「臺鐵局 TRA」回覆率僅 17%、「FUN 臺鐵」回覆率僅 47%，惟該局未依約扣罰，嗣經審計部繕發審核通知後，始對廠商採減價收受及處以違約金之履約驗收處置，且廠商履約情形亦有日週報缺乏分析資料建議、缺漏市場趨勢分析及品牌開發規劃增值服務等辦理成果不足之缺失，顯見其履約管理有欠落實監督廠商履約，而有驗收不實之疏失，核有違失。

(一)依本採購第 1、2 案契約第 2 條(二)2、(1)、甲及第 4 條(七)等規定，網友留言、私訊應於 2 個工作天內回覆，每逾 1 日罰款 3,000 元整。本採購經審計部派員查核，發現春露公司未依約於 2 個工作天內回覆網友留言、私訊，截至該部查核日 109 年 9 月 4 日止，尚有 11 則留言未回覆，且依結案報告書列載之統計結果，「臺鐵局 TRA」回覆率僅 17%、「FUN 臺鐵」回覆率僅 47%，惟臺鐵局並未依約扣罰。嗣經審計部繕發審核通知後，臺鐵局始於 110 年 2 月 9 日開會研議，對廠商採減價收受及處以違約金之處置，共計減收 37 萬 3,800 元，顯示該局未確實依約辦理驗收，疏於監督廠商履約及驗收不實之疏失。

(二)據臺鐵局稱，依契約執行工作計畫書查核，檢視廠商協助管理營運粉絲專頁回覆網友留言部分，確有未依時限回覆網友留言情事，故依據政府採購法及採購契約辦理驗收時，針對第 2 案第 3 期此工作項目驗收標的判定為不合格，依契約將此項目按日核算工作價金不予給付；另有關違約金部分，根據契約之第 13 條第 1 項第 3 款，每日依其千分之 3 計

算違約金，其數額以每日依契約價金總額計算之數額為上限(該項目每日價金為 1,000 元)核計違約金，第一、二季(109 年 6 月 28 日至 109 年 12 月 22 日)計 178 日，違約金計 17 萬 8,000 元，合計：扣除減價金額+違約金=37 萬 3,800 元。

(三)另有關廠商提供輿情分析日報及週報缺乏分析資料之建議部分，依第 1 案契約第 2 條(二)1、(1)規定，依據大數據資料分析辨識熱門議題，提出量化數據、文字說明、摘要及建議，並依臺鐵局須求，提供不同時間區間之新聞媒體、臉書等社群媒體對議題關注程度及擴散變化，包括提供輿情分析日報及週報。然經抽查上揭 2 採購案輿情分析日報及週報，僅有臉書、媒體、Dcard 及 PTT 等一般社會關注熱門議題及貼文進行聲量與趨勢分析，並無針對分析資料之建議部分，亦未就社群媒體關注臺鐵局之重要輿情或議題進行分析並提出建議，無法使臺鐵局掌握重大輿情資訊、議題分析及提出建議之採購契約規定。

(四)有關廠商結案報告書缺漏市場趨勢分析及品牌開發規劃等增值服務之辦理成果，另針對增值服務商品亦未有採購生產及販售等相關時程規劃部分，依第 1 案須求說明書柒、一之規定，評選項目之一「增值服務與創新規劃」占 25 分，評選內容包含運用各式具效益且創意之議題行銷方式等創新規劃項目、增值服務之價值及創意度、符合本採購須求程度。故廠商應於服務建議書提出運用品牌概念與操作手法，將「臺鐵」視為一個品牌來經營，分 2 階段進行，以市場趨勢分析包括商業模式調查、特性分析、評估市場消費者喜好與定位、評估消費者喜愛之風格與變化，預估現階段與未來趨勢發展；另

品牌開發規劃包括品牌溝通、定位差異化設計，及依各通路不同客群擬定行銷宣傳通路，制定不同行銷導入概念等，經簽約後即視為契約一部分。經查廠商於 109 年 3 月 9 日提出「馬口鐵車票禮盒組」、「追分成功旅行文具組」及「永保安康清潔組」等 3 項增值服務商品項目，經與臺鐵局附業營運中心討論後確認，於結案報告書未列上述市場趨勢分析及品牌開發規劃等增值服務之辦理成果，惟臺鐵局仍予驗收合格；另查截至審計部查核日(109 年 9 月 4 日)止，臺鐵局針對上述 3 項增值服務商品，亦尚未進行採購生產及販售等相關期程規劃，顯未研擬商品相關執行策略，以發揮採購效益。

(五)據臺鐵局稱，自 108 年 12 月 31 日起辦理本採購，經營官方粉絲團(包含「FUN 臺鐵」及「臺鐵局 TRA」)粉專觸及數由前年同期 5,996,970 人成長至 29,249,576 人，共計成長 23,252,606 人數，提升 387.7%，粉絲專頁追蹤者由 79,899 人成長至 122,663 人，共增加 42,764 位民眾追蹤該局專頁，社群成長幅度達顯著，大幅提升正面行銷宣傳效益；有關第 1、2 案季規劃報告執行概況，為提供臺鐵局相關資源進行正面行銷宣傳之規劃建議，受到臺鐵局相關資源有限及疫情影響，而未能據以逐項落實執行，僅能評估挑選重點項目辦理，故廠商增值服務所提商品開發建議，亦將由該局附業營運中心納入部分開發成本效益分析評估，經評估具開發效益，將納入後續生產及販售規劃，故並非不辦理該增值服務所提商品開發。

(六)綜上，臺鐵局履行本採購驗收過程，經核發現未依約回覆留言、私訊，且依結案報告書列載統計指出，「臺鐵局 TRA」回覆率僅 17%、「FUN 臺鐵」回覆

率僅 47%，惟該局未依約扣罰，嗣經審計部繕發審核通知後，臺鐵局始於 110 年 2 月 9 日開會研議，對廠商採減價收受及處以違約金，共計金額 37 萬 3,800 元，顯示該局未確實依約辦理驗收，且廠商履約僅有臉書、媒體、Dcard 及 PTT 等一般社會關注熱門議題及貼文進行聲量與趨勢分析，並無分析資料之建議部分，亦未就社群媒體關注臺鐵局之重要輿情或議題進行分析並提出建議，無法依約使臺鐵局掌握重大輿情資訊，又對市場趨勢分析有所缺漏及品牌開發規劃增值服務之辦理成果不足等缺失，顯見其履約管理有欠落實監督廠商履約，而有驗收不實之疏失，核有違失。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，提案糾正交通部臺灣鐵路管理局。
- 二、抄調查意見二函法務部查處，並將查處結果函復本院。
。
- 三、調查意見一至三，函復審計部。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。
。

調查委員：陳景峻

中 華 民 國 111 年 9 月 日