

調 查 報 告

壹、案由：行政院衛生署疾病管制局對於防疫物資儲備之管理運用及採購作業，未盡周延妥適，有無疏失乙案。

貳、調查意見：

本案緣起審計部審核 97 年度中央政府總決算，發現行政院衛生署疾病管制局（以下簡稱疾管局）為因應流行性感冒即將大流行，辦理「我國因應流感大流行之準備計畫」之物資儲備，於其中防護裝備及 H5N1 疫苗方面，執行結果核有欠妥情事，爰經本院財政及經濟委員會決議，推派調查，謹將調查結果臚述如下：

一、疾管局對於庫存防疫物資，於防護裝備方面，未能落實全國性物資調度運用機制，以提昇物資效能，復對於已屆效期，經檢驗不合格之防護裝備，未能儘速依規定處理，致徒增不經濟倉儲支出，應檢討改進。

(一)按傳染病防治法第 5 條規定：「中央主管機關及直轄市、縣（市）主管機關（以下簡稱地方主管機關）執行本法所定事項權責劃分如下：一、中央主管機關：（一）…儲備防疫藥品、器材、防護裝備等措施。…二、地方主管機關：…（二）執行轄區各項傳染病防治工作，包括…防疫藥品、器材、防護裝備之儲備…等事項。地方主管機關辦理前項第二款事項，必要時，得報請中央主管機關支援。」同法第 20 條規定：「主管機關及醫療機構應充分儲備各項防治傳染病之藥品、器材及防護裝備。前項防疫藥品、器材與防護裝備之儲備、調度、通報、屆效處理、查核及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」第 26 條規定：「中央主管機關…建立傳染病流行疫情監視、預警及防疫資源系統

；其實施辦法，由中央主管機關定之。」至於防疫物資及資源建置實施辦法第 2 條規定：「本辦法所稱防疫物資，指本法第二十條所稱藥品、器材及防護裝備。」第 3 條規定：「本法第二十六條所稱防疫資源系統，指中央主管機關就防疫人力、物資及設施等建立之有關資料庫，其類別區分如下：…二、防疫物資資料庫。…」第 4 條規定：「前條資料庫，中央主管機關得依傳染病防治之需要辦理調查更新。」

- (二) 經查，疾管局儲備之防疫物資，其中防護裝備包括 N95 口罩、外科（含平面）口罩、防護衣、隔離衣、手套、隔離帽、膠鞋、鞋套、PAPR 電池、PAPR 濾材等。該局以網際網路為資訊平台，建置「防疫物資管理資訊系統（MIS）」，供縣市衛生單位及醫療院所利用。
- (三) 該局上開防護裝備之儲備有其必要性，惟查，審計部 98 年 3 月間抽查時，即發現該局庫存防疫裝備之數量與金額龐鉅，總值約 2 億 5 千餘萬元，卻未建立全國性物資調度運用機制，以提昇物資效能。該局則查復審計部表示當虛心檢討，引進物流管理技術，強化庫存管理效能，以達成降低安全存量建置成本、減少中央庫存防疫物資倉儲費用、提昇防疫物資迴轉率等效益云云。然查，本院調查委員於 98 年 11 月調查發現，該局雖已建立「防疫物資管理資訊系統（MIS）」，卻仍儲備金額達 4 億 1,760 萬元之大量防護裝備，甚且本院調查委員 99 年 4 月實地履勘該局庫存防護裝備時，發現數量仍賡續增加，遠超過該局所須安全存量，該局顯未能針對審計部所查缺失落實檢討改進，職故，為避免徒增倉儲不經濟支出，且產生因屆效期銷燬，而其他需

用機關單位卻須自行採購，產生資源重複投資浪費之情事，該局宜加強實施全國性定期移撥機制，提供該些裝備予地方衛生局、應變醫院、國軍、學校等，以適時提供各單位需求，提昇該等裝備使用效益，減少庫存之倉儲費用，及屆效之耗損，以節省公帑。

- (四)另按防疫物資及資源建置實施辦法第 15 條規定：「各級主管機關應於其儲備之防護裝備有效期限屆滿前三個月，實施抽驗。前項抽驗合格者，得列為堪用屆效裝備，並計入現有儲備量管理，每半年抽驗一次；未抽驗或經抽驗不合格者，應依規定銷毀。但可保存供教育訓練或其他用途者，不在此限。」事務管理物品管理手冊之「廢品之處理」第三十二點規定：「廢品利用之方式如下：（一）廢品失其原有效能，但可轉為其他用途者，應即加以利用。…」三十三點規定：「本機關不能利用之廢品，而其他機關或團體可予利用者，得作價或無償轉撥供其再利用。」
- (五)經查，疾管局為因應流感隨時可能大規模流行所衍生之防疫物資供應短缺問題，儲備有防護衣、N95 口罩及平面口罩等防護裝備，因疫情未大規模流行，致有屆效問題產生，因係委商倉儲，致產生不經濟倉儲費用支出。
- (六)基此，該局允應依規定，對於已屆效期，經檢驗不合格之防護裝備，儘速依規定處理，以免徒增不經濟倉儲支出。惟查，審計部 98 年 3 月間抽查時，發現計有 N95 口罩 19,940 個（92.6.3 屆效）、平面口罩 885,900 個（96.8.18 屆效）已屆效期且經該局檢驗不合格無法展延效期，該局未依規定辦理，致產生不經濟倉儲支出。疾管局雖查復該部表示

該局當加速不合格且無法展延效期物資之處置。然本院調查委員調查發現，該局 98 年 11 月時仍存有已屆效期且經檢驗不合格之防疫物資計平面口罩 533,950 個及 N95 口罩 19,540 個，尚存放於該局物流合約商中華郵政公司倉庫，甚且至 99 年 4 月猶未能處理完畢。基此，該局對於已屆效期，經檢驗不合格之防護裝備，顯未能儘速依規定處理，仍徒增不經濟倉儲支出。

二、疾管局對於庫存防疫物資，於 H5N1 疫苗方面，採購決策欠周延，復未能加強宣導接種，以提昇疫苗使用效益；95 年間辦理 H5N1 疫苗購案，亦未預為規劃後續疫苗倉儲事宜，更不當引用後續擴充之條款，逕洽廠商辦理委託倉儲事宜，未符政府採購法規定，甚且追溯合約生效日期，允應切實檢討改進。

(一)按疾管局依據 94 年 5 月 23 日行政院核定之「我國因應流感大流行之準備計畫」內物資儲備分支計畫實施策略及方法，以及總統於 94 年 8 月 19 日及 94 年 10 月 31 日召開之第 1 次及第 2 次「因應禽流感可能入侵防治對策」國安高層會議裁示事項，辦理 H5N1 流感疫苗之儲備，奉准動用第二預備金採購 H5N1 疫苗，並參採 WHO 之建議，為使醫療體系保持正常運作，以我國醫事人力總數約 22 萬人為基礎，參考歷年流感疫苗醫事人員接種率，規劃採購 20 萬劑，惟因廠商供貨量有限，最後決標數量為 GSK 及 Baxter 之疫苗共 19 萬劑（耗資 5,812 萬元）。惟查，依據歐盟核准 GSK 及 Baxter 之 H5N1 疫苗上市資料顯示，上開兩種疫苗於完成 2 劑接種後 21 日，產生之免疫反應始符合歐盟制定標準，亦即有免疫力。故該局若以我國醫事人力總數約 22 萬人為基礎，參考歷年流感疫苗醫事人員 8 成以上接種

率，每人須接種二劑，則規劃採購之疫苗數量即不應僅只 20 萬劑。又上開疫苗原於 98 年底屆滿效期，嗣因存放於倉儲公司 97 年 9 月 29 日因保管疫苗之低溫冰箱溫度異常致遭毀損，該局爰以保險理賠金額於 98 年 11 月重新購得 19 萬劑（耗資 4,275 萬元），然查，98 年 H5N1 人類病例僅有 72 例，均發生在國外，該局於 98 年底再購置 H5N1 疫苗時，卻未考量先前之使用情形及疫情狀況，且日本曾於 2008 年就其儲備之 H5N1 疫苗 2,000 萬劑，規劃先對 6,000 名醫事人員、檢察官等人員進行接種，並於 2009 年 3 月推動 1,000 萬人之大規模接種計畫，然經該局持續追蹤發現日本該計畫似因規劃接種之醫事等人員配合意願因素，而無疾而終，該局對此亦未引為借鏡，復且為因應 98 年 H1N1 疫情，國內已有流感疫苗之自製量能，該局亦未能納入考慮，而仍持續採購同數量之 19 萬劑 H5N1 疫苗，凡此，顯見相關採購決策欠周延。

- (二)另審計部 98 年 3 月間抽查疾管局儲備之 H5N1 疫苗時指出，該局 95 年間依世界衛生組織建議而儲備之 H5N1 疫苗 19 萬劑，雖因「流感大流行」之假設情境未發生，卻未依該組織之建議，適時將疫苗使用於可能接觸到流感病毒之高風險群，儲備機制頗值檢討。該局則於查復審計部時表示，未來依「人用流感 A/H5N1 疫苗施打優先順序」，視疫情風險提供優先接種對象接種，以期提昇疫苗使用效益。然本院調查委員調查發現，該局儲備之 H5N1 疫苗，迄目前為止，該局僅於 96 年 7—8 月完成該局境外防疫大隊人員 19 人之自願接種作業，於 97 年 4—9 月完成其餘類別人員之自願接種作業共 419 人次，究其原因，顯係宣導不足，且在無疫情之壓力情況

下，致接種意願不高，故該局應予改進，未來允應依據世界衛生組織相關指引及衡酌國際疫情狀況，適時加強宣導並說明疫苗接種之好處及風險，鼓勵國內最具病毒暴露風險族群，包含境外防疫大隊、第一線防檢疫人員、應變醫院醫事人員、病毒檢驗人員及疫苗研發製造人員自願接種，以提昇疫苗使用效益。

- (一)另查，疾管局於 95 年間採購 H5N1 疫苗 19 萬劑，於 96 年 1 月 31 日完成驗收工作，因合約訂有疫苗驗收後如有超過 1 個月之冷藏、保管服務費用，應由該局負擔之條款，故該局於 96 年 3 月間先後辦理 2 次疫苗委託倉儲採購案公告招標，惟先後流標與廢標，致遲至 96 年 12 月仍未取貨，續由廠商裕利股份有限公司代為保管，該局於同年 12 月間再辦理疫苗倉儲採購案時，不顧疫苗之倉儲顯非疫苗採購之後續擴充，且原疫苗採購亦乏相關後續擴充條款，竟依政府採購法第 22 條規定：「機關辦理公告金額以上之採購，符合下列情形之一者，得採限制性招標：…四、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。」採限制性招標方式逕洽裕利股份有限公司議價，並追溯簽訂履約期間為 96 年 3 月 1 日至 97 年 4 月 30 日之合約，足顯該局辦理疫苗採購，未預為規劃後續倉儲事宜，嗣辦理後續倉儲之採購作業時，復不當引用採購法令，並簽訂追溯日期之合約，允應切實檢討改進。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至二，糾正行政院衛生署疾病管制局。
- 二、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。