

## 調查意見

壹、案由：據審計部112年度中央政府總決算審核報告，衛生福利部食品藥物管理署辦理實驗大樓興建計畫，疑有預算執行進度落後，相關計畫待檢討修正，及預撥超額工程款予代辦機關，肇致鉅額資金留滯代辦機關案。

### 貳、調查意見：

衛生福利部（下稱衛福部）食品藥物管理署（下稱食藥署）自民國（下同）99年成立後，主要使用臺北市昆陽衛生園區之昆陽大樓作為辦公廳舍及實驗室，不足部分則租賃園區周邊房舍。食藥署為改善辦公與實驗空間不足問題及減少租金支出，於同（99）年11月經衛福部同意，於疾病管制署（下稱疾管署）防疫中心興建計畫增加興建TFDA（Construction Project of The National Laboratory and Education Building of Taiwan Food and Drug Administration；即食藥署英文簡稱）辦公大樓。其後，衛福部防疫中心暨TFDA辦公大樓新建工程案因興建預定地內既存建物被指定為歷史建築，執行逾2年仍停留於先期規劃階段，食藥署考量昆陽大樓實驗室使用逾30年，歷經數次大地震後結構受損須補強，空間亦不敷使用，無法設置核磁共振儀及質譜儀等高端檢測儀器，不利快速鑑定含不法添加物之食品及藥物成分；又該署缺乏現代化食品檢驗訓練場所，影響生技檢驗人才培力與食安政策推動，爰規劃整合食品藥物國家級實驗室及教育訓練大樓，擬訂「現代化食品藥物國家級實驗大樓暨行政及訓練大樓興建計畫」（下稱食藥大樓），並納入「前瞻基礎建設計畫-食品安全建設計畫」，報經行政院於106年7月10日核定。該興建計畫經費新台幣（下同）20億9,763萬元，規劃興建

規模地上10層、地下3層之實驗棟及地上12層、地下3層之行政訓練棟等2棟大樓，2棟大樓之地下室相互連通，執行期程自106年9月至110年8月；食藥署並於109年7月16日委由內政部國土管理署（下稱國土署）代辦工程設計審查、工程發包與履約管理等作業。嗣因該工程採購招標歷經7次流標，及營建材料價格上漲等情，經食藥署5次提報修正計畫，調增經費至39億6,924萬餘元，展延期程至115年12月底，審計部認有效能過低及興建計畫預算執行進度落後情事。

案經調閱食藥署、國土署、行政院公共工程委員會（下稱工程會）等機關卷證資料，並於114年2月14日約詢衛福部綜合規劃司王隨勳專門委員、食藥署代理署長林金富暨有關人員、工程會工程管理處曹皓翔技正等有關人員、國土署北區都市基礎工程分署林育民主任等有關人員，業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、食藥署為改善辦公與實驗空間不足問題，於99年11月經衛福部同意規劃興建TFDA辦公大樓，其可行性評估報告經行政院於102年7月11日核定後啟動先期規劃作業，然因興建預定地內之南港衛生大樓於104年4月24日被指定為歷史建築且逾2年停滯無具體進展，非該署所能左右，遂於106年6月8日終止該計畫。106年7月10日將食藥大樓興建計畫改納入前瞻基礎建設計畫辦理，上開因素均影響興建計畫期程之推展。另，本案106年7月10日經行政院核定該計畫後歷經5次修正，因計畫期程推展，完成期程由原訂110年8月展延至115年12月底竣工，共計展延5年，期間歷經(COVID-19)疫情影響加上物價波動，計畫經費由20億餘元增加至39億餘元，雖非無因，過程仍應檢討改進。

(一)依據建築物實施耐震能力評估及補強方案<sup>1</sup>（下稱耐震補強方案）：「……伍、建築物耐震能力評估及補強之實施……六、公有建築物經耐震能力評估後須補強或拆除者，主辦機關應於3年編列預算辦理，或提出替代計畫經各部會或直轄市、縣（市）政府機關首長同意，並仍應積極爭取預算辦理；玖、一規定，主辦機關應提供列管建築物清冊，並登載於建築物實施耐震能力評估及補強資訊管理系統，其執行情形與辦理成效應每半年檢討1次……」。

(二)經查，食藥署為改善辦公與實驗空間不足問題及減少租金支出，於99年11月經衛福部同意，規劃於疾管署防疫中心興建計畫<sup>2</sup>增加興建TFDA辦公大樓（下稱防疫中心暨TFDA辦公大樓計畫），其可行性評估報告經行政院於102年7月11日核定後，疾管署於同年11月啟動先期規劃作業。又食藥署為因應食品藥物化粧品檢驗研究需求，規劃建置符合國際標準之國家實驗室，但昆陽大樓自74年完工已使用超過30年，空間規劃難以滿足新興檢驗儀器配置要求，且機電設備與管線空調老舊劣化，多次地震亦造成部分結構損壞，雖經補強修復，其承重與耐震性能是否符合現行建築設計規範仍有疑慮，爰於103年5月6日簽准委託專業機構辦理昆陽大樓結構安全性能評估工作，並擬依評估結果進行整體規劃。同年10月27日臺北市土木技師公會出具耐震能力詳細評估工作報告書，結論包括：昆陽大樓耐震能力不足<sup>3</sup>，必須進行結構補強；第5樓至第8樓混凝土氯離子含

---

<sup>1</sup> 行政院103年7月2日院臺建字第1030037643號函。

<sup>2</sup> 昆陽衛生園區第二期工程。

<sup>3</sup> 耐震容量地表加速度（0.1156g）小於耐震需求地表加速度（0.24g），耐震容量需求比CDR=0.4816，耐震能力確有疑慮。

量超過法規標準<sup>4</sup>，恐影響結構安全，須長期監控並妥善處理等。食藥署經檢討研議<sup>5</sup>，於104年3月25日核定採行「俟TFDA辦公大樓工程完工且業務單位進駐後，將昆陽大樓整建為食藥國家實驗室」方案。其後，防疫中心暨TFDA辦公大樓興建預定地內既存之南港衛生大樓於104年4月24日經臺北市政府文化局公告為歷史建築，該新建案因此需重新規劃以符相關法規及臺北市文化資產審議委員會議決議<sup>6</sup>；惟推動逾2年，仍停滯於先期規劃之前置作業階段，影響所及，昆陽大樓補強整建工程遲無法展開。而食藥署對此情況，並未提出具體因應措施或替代方案，迄至106年3月間，政府為帶動整體經濟動能，推動前瞻基礎建設計畫，經立法院於同年6月審議前瞻基礎建設特別條例草案增列食品安全類等3項建設<sup>7</sup>，該署始規劃興建食藥國家實驗及行政訓練大樓（即食藥大樓興建計畫）事宜，並依行政院106年6月21日研商前瞻基礎建設計畫第1期預算案籌編會議決議，提報並經行政院於同（106）年7月10日核定包含實驗大樓興建計畫等5項子計畫之前瞻基礎建設—食品安全建設計畫；107年4月30日始將昆陽大樓結構補強納入食藥大樓興建計畫，並於106

<sup>4</sup> 5樓至8樓混凝土氯離子含量依序為0.854kg/m<sup>3</sup>、0.725kg/m<sup>3</sup>、0.871kg/m<sup>3</sup>、0.814kg/m<sup>3</sup>，本案建築物於74年完工，是時法規對於混凝土氯離子含量尚無明確規定，至83年經濟部標準檢驗局修訂國家標準CNS 3090 A2042（預拌混凝土），規定一般鋼筋混凝土的氯離子含量應小於0.6kg/m<sup>3</sup>，爰臺北市土木技師公會係以83年標準為比較基準。

<sup>5</sup> 食藥署於103年10月27日簽，昆陽大樓依臺北市土木技師公會耐震能力詳細評估工作報告書建議補強完成，仍僅適合一般行政公務使用，於同年11月4日函請疾管署將國家實驗室建置案納入防疫中心暨TFDA辦公大樓新建工程先期規劃作業。疾管署於同年11月13日回復指出，防疫中心興建計畫因經費有限，無法再增加其他設施，請另覓地點自行興建。

<sup>6</sup> 南港衛生大樓建於54年且具代表臺灣防疫歷程之歷史意義，經臺北市政府文化局於104年4月24日公告為歷史建築。依據臺北市文化資產審議委員會第68次會議紀錄、案二（七）附帶決議：未來新建物可朝新舊融合及保留部分歷史建築意象規劃設計。

<sup>7</sup> 行政院於106年3月23日函請立法院審議前瞻基礎建設特別條例草案；前瞻基礎建設特別條例於106年7月7日經總統公布施行。

年6月8日終止防疫中心暨TFDA辦公大樓計畫<sup>8</sup>。

(三)惟查，該署對於防疫中心暨TFDA辦公大樓計畫因興建預定地之南港衛生大樓被指定為歷史建築，導致該計畫與昆陽大樓補強整建工程進度受阻等情，未能積極研謀因應方案，僅被動等待政策調整，致使辦公空間改善及昆陽大樓耐震補強計畫逾2年無實質進展；迄至前瞻基礎建設計畫增列食品安全建設後，始提報食藥大樓興建計畫並終止原計畫，徒耗前期規劃及行政資源。此外，昆陽大樓自臺北市土木技師公會提出耐震能力不足及混凝土氯離子含量超標等問題已逾3年半（103年10月27日至107年4月30日），食藥署仍未啟動耐震補強作業，不僅超過耐震補強方案規定應於3年內辦理之時限，亦使該大樓在結構安全有疑慮情況下繼續使用。

(四)另查，行政院於106年7月10日核定前瞻基礎建設—食品安全建設計畫時，由於案內子計畫—食藥大樓興建計畫尚無具體內容，而須補實修正，行政院秘書長於同日另以計畫之執行策略與方法、績效指標、評估基準及目標值、分期（年）執行策略及經濟效益等尚未具體，函請衛福部充實計畫內容後再行報院核定修正。食藥署因其計畫興建地點尚未確定，亦未辦理可行性評估作業，爰擇定臺北市政府捷運工程局管理之南港機廠基地（忠孝東路7段與向陽路交叉口南側）為計畫興建場址<sup>9</sup>，並自106年7月27日起推動食藥大樓興建計畫參與臺北市政府南港機廠分構區土地合作開發建設。嗣該署於106年10月18日決標委託廠商辦理食藥大樓興建計畫可行性

<sup>8</sup> 防疫中心興建計畫繼續執行，僅將興建之TFDA辦公大樓計畫終止。

<sup>9</sup> 食藥署考量臺北市政府捷運工程局管理之南港機廠基地鄰近該署及國家生技研究園區，符合國家生技產業發展所需，爰以該基地作為優先興建場址。

評估<sup>10</sup>，評估作業期間考量南港機廠需長期向臺北市政府租賃土地且須配合該府相關政策推動，不確定因素較高，爰重新檢討辦理方式及尋找適宜興建地點，並於106年11月8日以機關政策變更為由，函請可行性評估委辦廠商暫停履約；106年12月27日確認昆陽衛生園區自有土地為興建場址後，106年12月29日通知廠商繼續可行性評估作業，惟已無法達成食藥大樓興建計畫及食藥署106年11月6日召開「食品安全建設推動督導小組」第3次會議規劃分期執行工作事項（下稱分期執行工作事項），於106年底前完成可行性評估作業之目標。

(五)另，該署提報食藥大樓興建計畫時，對於實驗大樓之空間配置，未能充分評估檢驗研究業務及實驗室設置需求，並就實驗大樓與既有昆陽大樓之空間運用妥為整體規劃，以致於原規劃所有實驗室集中設置於實驗大樓的構想，包含食品分析等10間專業實驗室、實驗動物中心等5間特殊實驗室及新興毒品檢驗分析等5間高精密實驗室<sup>11</sup>未能切合實際需要。俟行政院106年7月10日核定計畫後，該署才以實驗動物中心及高防護生物安全實驗室須執行感染性材料試驗，其他實驗室規劃多採獨立設置為由，將上述2類實驗室改設於既有昆陽大樓，併同可行性評估結果重新修正食藥大樓興建計畫內容及相關

---

<sup>10</sup> 得標廠商應於決標次日起110日內完成可行性評估期中報告書；收到審核通過函文後，於14日內繳交期末報告書。

<sup>11</sup> 按行政院106年7月10日核定計畫，實驗大樓區分為專業實驗室、特殊實驗室與高精密實驗室三區塊，分別為具恆溫恆濕且專業分工之食品分析、藥品分析、醫療器材檢測、化粧品分析、食品非目標成分（未知物）解析、毒品分析、微生物與分子生物、健康食品檢測、生物藥品檢測等、中藥檢驗至少10間專業實驗室；具特定壓力與氣流控制，並符合世界衛生組織、疾管署及國際實驗動物管理評鑑與授證協會所訂定之最高標準實驗動物中心、高防護生物安全第三級、生物安全第二級實驗室及生物性標準品製備實驗室等至少5間特殊實驗室；具抑振防磁恆溫恆濕功能之農藥與動物用藥高通量檢測、新興毒品鑑驗分析、傅立葉轉換式質譜儀室、核磁共振儀室與高能量電子顯微鏡室等至少5間高精密實驗室。

工作項目<sup>12</sup>，於107年4月30日提報修正計畫至行政院，惟增耗規劃調整作業時間，影響整體計畫執行效率。其後，行政院經綜據國家發展委員會、行政院主計總處及內政部等機關意見<sup>13</sup>，於107年7月31日以該修正計畫尚缺具體規劃內容，對於行政訓練大樓之定位及既有昆陽大樓、行政訓練大樓與實驗大樓之用途有無重複等情仍有疑義，請食藥署重新擬訂計畫報院核定後，再予推動。該署考量上開計畫內容尚待檢討釐清（如內政部建議依基地建物用途規模檢討相關建築許可作業及徵詢在地住民意見等），並已納入同年7月17日招標之先期規劃採購案履約事項，將俟該案相關履約事項完成後再依行政院函囑辦理計畫擬訂及報院作業。惟食藥署未審酌計畫期程之急迫性，尤其前期之可行性評估作業已較原計畫期程落後近6個月（原預計於106年底前完成，該署實際於107年5月25日核定可行性評估期末報告），允按分期執行工作事項所訂1年內完成先期規劃、分析及環境影響評估之目標，妥善擬訂該案採購履約期程並積極趕辦，反將先期規劃採購案之履約期限訂為500日曆天<sup>14</sup>，導致食藥大樓興建計畫執行進度持續延宕。嗣後，該署辦理之先期規劃採購案於107年8月31日決標（履約期限至109年1月13日）、同年11月7日啟動計畫修正作業<sup>15</sup>，

<sup>12</sup> 配合實驗動物中心及高防護生物安全實驗室改設於既有昆陽大樓，將昆陽大樓結構補強工程納入食藥大樓興建計畫工作項目之一，並預計於110年8月前辦理。

<sup>13</sup> 國家發展委員會分別於107年5月8日及5月18日將修正計畫函詢財政部、內政部、科技部、交通部（航港局）、行政院主計總處、工程會及行政院性別平等處等有關機關提供意見，並於107年7月9日召開會議研商。

<sup>14</sup> 按食藥大樓興建計畫先期規劃採購案需求說明書參、履約期限：自決標次日起500日曆天內繳交都市設計審議進度及先期規劃期末報告書初稿，送食藥署審查。

<sup>15</sup> 據107年12月12日召開前瞻基礎建設計畫—食品安全建設推動督導小組第16次會議簡報，近期總體計畫相關之會議一節列載，衛福部綜合規劃司轉知國家發展委員會國土區域離島發展處意見，關於修正計畫部分，不需等待環境影響評估作業完成，請直接提報。

並於108年1月17日提報修正計畫，經行政院於同年4月12日核定，續於108年11月19日完成期末報告書審查，較原核定計畫及分期執行工作事項預定於107年底前完成先期規劃作業，已落後11個月，影響後續細部設計、工程發包及施工作業之推展。

(六)再查，行政院於109年5月22日核定修正計畫後，食藥署因工程發包編列預算不符市場行情等因素，致工程招標6次（109年12月25日至110年7月30日）均流標，該署爰於110年10月12日檢送修正計畫（代發衛福部函）報行政院審查，經該院111年1月6日核定（第4次修正），食藥大樓興建計畫經費由27億2,990萬元調增為39億7,114萬元，期程至114年8月底。另，前瞻特別預算第4期(112年-113年)業經總統112年1月19日公布，「食品安全建設計畫」計減列300萬元，其中食藥大樓興建計畫減列189萬9,000元。另本工程歷經8次招標，於111年2月25日決標，契約期程於115年5月11日完工，已逾114年8月底完竣之計畫期程等。食藥署爰於112年10月24日檢送修正計畫（代發衛福部函）報行政院審查，經該院113年5月22日核定（第5次修正），食藥大樓興建計畫經費調減為39億6,924萬餘元（減列189萬9,000元），期程至115年12月底。據此，本案由106年7月計畫核定起，歷經5次修正，完成期程由原訂110年8月展延至115年12月底，展延5年。計畫經費規模由20億餘元增加至39億餘元。

表1 食藥大樓興建歷次計畫修正情形

單位：千元

	原計畫	第1次修正	第2次修正	第3次修正	第4次修正	第5次修正
衛福部提報日	106/7/10	107/4/30	108/1/17	108/11/19	110/10/12	112/10/24
行政院核定日	106/7/10	107/7/31	108/4/12	109/5/22	111/1/6	113/5/22

計畫總經費 計畫總經費	2,097,630	2,097,630	2,729,900	2,729,900	3,971,140	3,969,240
預定完成期程	110/8/31	114/8/31	114/8/31	114/8/31	114/8/31	115/12/31
修正原因描述	—	依據行政院秘書長106年7月10日函請衛福部就本案工程經費、執行策略與方法、績效指標等項目補充具體內容。經該部於107年4月30日提報修正計畫。	依據行政院107年7月31日函請衛福部就本案缺乏具體規劃內容，另案函報興建計畫核定後，再予推動。經該部於108年1月17日提報修正計畫。	依據都市設計審議及環境影響評估等審查意見，調整計畫規模及進出動線等。	本案工程招標6次(109年12月25日至110年7月30日)均流標，該署爰於110年10月12日檢送修正計畫(代發衛福部函稿)報行政院審查，經該院111年1月6日核定(第4次修正)，食藥大樓興建計畫經費由27億2,990萬元調增為39億7,114萬元，期程至114年8月底。	本工程歷經8次招標，於111年2月25日決標，契約期程於115年5月11日完工，已逾114年8月底完竣之計畫期程等。食藥署爰於112年10月24日檢送修正計畫(代發衛福部函)報行政院審查，經該院113年5月22日核定(第5次修正)，食藥大樓興建計畫經費調減為39億6,924萬餘元(減列189萬9,000元)，期程至115年12月底。

資料來源：第1至3次修正係審計部提供；第4、5次修正係食藥署提供。

## (七)據此，詢據衛福部說明：

1、食藥署因應實驗室及辦公室空間不足，自成立以來持續提報需求爭取預算，惟因公共建設經費有限，尚須因應不同需求之急迫性排程推動，已分別於99年及104年核定所需辦公室空間納入防疫

中心新建工程(衛生園區二期工程)及實驗室擴充部分則配合二期工程作業成果併同整修昆陽大樓。因應立法院106年通過前瞻基礎建設條例，並將食品安全建設項目納入建設條例範疇，為提升我國中央政府食品安全之基礎建設，並一併儘速解決目前面臨問題，故將相關需求納入食安建設計畫規劃新建現代化食品藥物國家級實驗大樓及行政暨訓練大樓(即食藥大樓興建計畫)，相關計畫經提報行政院同意後即積極推動辦理，並分別於106年確定興建用地，107年完成可行性評估，108年完成先期規劃與基本設計(含都市設計審議、環境影響評估及用地整地)，並依原計畫規劃期程109年辦理監造、環境監測及工程招標作業。

2、有關計畫提報未臻周全部分，主要係因應前瞻基礎建設條例核定後之作業程序及期程緊迫所致，該部將汲取經驗督導食藥署強化未來提報計畫內容之完整性，必要時要求導入外部專家審查機制，落實控管。至於昆陽大樓持續使用部分，食藥署已依據耐震詳評成果有關建築物持續使用應注意事項所載要件，檢討各樓層載重配置、不進行外牆及室內隔間拆除，另持續加強大樓維護管理及提高重要設施設備保養頻率，以確保人員安全及建築物永續利用，目前昆陽大樓之補強及改裝工程已納入前瞻計畫範疇並據以執行，已完成規劃及設計(含基本設計審核)等作業，並已申請建築執照中，後續將繼續辦理工程招標作業，該部將持續督導該署按計畫確實執行該項工程，確保工程儘速安全完成，確保該建築之使用安全及永續利用。

(八)綜上，食藥署為改善辦公與實驗空間不足問題，於99年11月經衛福部同意規劃興建TFDA辦公大樓，其可行性評估報告經行政院於102年7月11日核定後啟動先期規劃作業，然因興建預定地內之南港衛生大樓於104年4月24日被指定為歷史建築且逾2年停滯無具體進展，非該署所能左右，遂於106年6月8日終止該計畫。106年7月10日將食藥大樓興建計畫改納入前瞻基礎建設計畫辦理，上開因素均影響興建計畫期程之推展。另，本案106年7月10日經行政院核定該計畫後歷經5次修正，因計畫期程推展，完成期程由原訂110年8月展延至115年12月底竣工，共計展延5年，期間歷經(COVID-19)疫情影響加上物價波動，計畫經費由20億餘元增加至39億餘元，雖非無因，過程仍應檢討改進。

二、本案國土署自第1次公開招標（109年12月）至第8次（111年2月）始完成工程發包，歷時1年2個月餘，雖有遲延，業已努力克服(COVID-19)疫情影響所帶來招標難題，惟查歷次流標會議檢討預算工期等，均由食藥署函請設計廠商檢討審定後，方交由國土署代為發包，則其中需負之責，有待食藥署及國土署共同檢討改進。

(一)據109年7月食藥署與國土署簽訂之「衛生福利部食品藥物管理署現代化食品藥物國家級實驗大樓暨行政及訓練大樓興建工程」代辦採購協議書第3條規定，代辦範圍為非全程代辦，乙方（國土署）於甲方（食藥署）評選技術服務廠商並完成工程招標文件審定後，乙方代辦甲方有關本工程監造技術服務廠商評選、環境監測廠商評選、設計圖說及施工預算書審查、招標文件公開閱覽、底價訂定、工程發包、施工督導與履約管理及驗收等採購事項。惟

查，設計廠商（建築師）如修正預算書圖或發包書圖文件，修正後之相關資料仍須由食藥署審定後，方送請國土署代為辦理招標作業，先予敘明。

(二)次按工程會96年12月7日工程企字第09600498910號函說明二：「機關辦理採購，請依下列事項辦理：(一)工程招標案，投標廠商家數不足3家而流標，……機關重行招標前應檢討流標或廢標之原因，其屬預算不足或設計浪費者，不宜勉強再行招標；(三)如有多次流標或廢標之情形，採購機關及其上級機關應檢討原因……。」該會108年1月25日工程管字第1080300053號函檢送「公共建設計畫或工程常見進度落後原因及因應對策一覽表」，針對工程發包階段遭遇流廢標情形而進度落後，提出相關因應對策：1. 機關應檢討招標文件內之廠商資格、預算及履約期限有無不合理情形；2. 成立「採購審查小組」檢討流廢標原因，包括是否有綁標、限制競爭、不合理條件等，及採行改善措施。

(三)查本案食藥署辦理食藥大樓興建計畫先期規劃採購案，於107年7月17日公告招標，同年8月31日評選議價結果，得標廠商為潘○華建築師事務所，嗣該廠商於108年11月11日函送先期規劃期末報告書，經食藥署於同年11月19日審查完成，同年12月2日簽准與原得標廠商辦理先期規劃後續擴充（細部設計）；該廠商則於109年2月28日、5月29日、6月18日提送細部設計圖說及預算書，並於7月6日完成修正細部設計圖說及預算書。食藥署後於109年7月16日方與國土署簽訂代辦協議書，內容如前。

(四)嗣食藥署與國土署依行為時「各機關洽請內政部營建署專業代辦建築工程採購注意事項」第15點規定，屬非全程代辦工程於工程預算書圖經洽辦機關（食

藥署）審核後，始正式簽訂代辦協議書，後於109年7月16日正式簽訂本興建工程專業代辦採購協議書，代辦範圍包含設計圖說及工程預算審查、工程發包等工作。

(五) 國土署於簽訂代辦協議書後，隨即辦理工程發包前置作業，包含109年8月28日至9月1日辦理招標文件公開閱覽、109年9月10日函請食藥署報衛福部，同年月16日同意依「重大公共工程開工要件注意事項」規定先行辦理招標作業（尚有建築許可、候選綠建築證書及候選智慧建築證書等尚未完成）、109年10月20日辦理工程委託監造服務採購案決標等。按本工程委託設計廠商原研擬發包預算金額22億8,795萬餘元，經國土署於109年12月25日及110年1月18日辦理2次公告招標結果，均因無廠商投標而流標後，食藥署即分別於110年2月5日及2月25日召開流標檢討會議及採購進度會議，會中檢討流標原因主要為預算及工期不足等，爰決議採設備減項、降低等級及增加工期等方式因應。嗣食藥署於110年3月15日檢送委託設計廠商修正後預算書圖予國土署辦理發包，案內減項或降低等級之減省金額5,300萬元，另增加預算9,618萬餘元。其後，國土署於110年4月7日至7月30日以發包預算23億8,414萬餘元辦理第3至6次公告招標結果，仍因無廠商投標而流標。期間國土署僅於第4次及第6次流標後，分別於110年5月25日及8月18日函請食藥署責請委託設計廠商檢討流標原因及對策，未見成立「採購審查小組」檢討招標文件內之廠商資格、預算及履約期限有無不合理情形，仍以相同預算書圖辦理招標而持續流標，依代辦協議書第3條招標文件需經食藥署審定後方送國土署代為辦理工程發包作業，均顯未能針

對流標問題癥結採行有效因應措施，已影響計畫之推動時程。

(六)食藥署於110年9月29日召開流標檢討會議，發現工程預算嚴重不足，決議修正計畫增加工程經費。該署嗣於110年10月12日檢送修正計畫（代發衛福部函）報行政院審查，工程發包預算由23億8,414萬餘元調整為31億671萬餘元（前次發包所減項目再予列入）；另經衛福部於110年11月5日同意計畫修正報核期間併行辦理招標作業。案經國土署於110年12月17日辦理第7次招標仍流標，再以原條件續辦第8次招標，始於111年2月25日決標。按該工程工期1,225日曆天，於111年6月2日開工，依工程會「公共工程雲端服務網」記載，預計於115年5月16日完工，較行政院109年9月9日核定修正計畫所載建築施工執行期限為113年底，落後1年5個月餘。

表2 本案公開招決標時間及廠商家數大事紀

	公告日期	開標日期	投標廠 商家數	背景
第1次公告	109年11月16日	110年1月15日	1 (瑞助營造股份有限公司)	
第2次公告	110年1月18日	110年1月26日	0	110年1月本土COVID-19爆發
流標檢討/再訪價(減規/項、增加工期)				
第3次公告	110年4月7日	110年5月12日	2 (瑞助營造股份有限公司、偉邦營造股份有限公司)	110年5月雙北進入第三級疫情警戒
第4次公告	110年4月13日	110年5月21日	0	110年5月雙北進入第三級疫情警戒

流標檢討/為配合第三級疫情警戒，故無召開流標檢討會議，仍以原規格原預算進行招標作業				
第5次公告	110年7月8日	110年7月28日	0	110年5月雙北進入第三級疫情警戒
第6次公告	110年7月30日	110年8月13日	0	110年8月雙北降為第二級疫情警戒
流標檢討/因降為第二級疫情警戒，召開流標檢討會議/再訪價(追加預算)				
第7次公告	110年12月17日	111年1月18日	1 ( 豐譽營造股份有限公司 )	
第8次公告	111年1月19日	111年3月3日	1 ( 豐譽營造股份有限公司 )	

資料來源：衛福部

表3 本案工程8次發包歷程大事紀

項次	日期	招標過程
1	109/12/25	第1次公告招標。
2	110/1/15	開標結果僅1家廠商投標而流標。
3	110/1/18	第2次公告招標。
4	110/1/26	第2次招標開標無廠商投標而流標。
5	110/2/5	食藥署召開流標檢討會議，國土署表示經拜訪廠商後，未投標原因為物價上漲（如鋼筋）及工期緊湊等，會議決議請設計廠商訪談潛在廠商釐清及分析流標原因。
6	110/2/25	食藥署召開採購進度會議，國土署研判2次流標，主要是原物料如鋼筋、金屬管材大漲，會議決議辦理減項（規）發包、工期增加6個月、履約保證金由原規劃決標金額10%，減少為5%，請設計廠商於3月12日前檢送修正後之預算書圖予食藥署審定後，送國土署辦理招標。
7	110/3/15	食藥署檢送修正後預算書予國土署辦理招標。
8	110/4/7	第3次公告招標（預算金額自22億8,795萬餘元，增加為23億8,414萬餘元；工期自1,200日曆天增加為1,380日曆天）。
9	110/5/12	第3次招標開標僅2家廠商投標而流標。
10	110/5/13	第4次公告招標。
11	110/5/21	第4次招標開標無廠商投標而流標。

項次	日期	招標過程
12	110/5/25	國土署請食藥署責成設計建築師檢討流標原因及因應對策。
13	110/6/10	食藥署請國土署依原預算圖說等招標文件辦理招標。
14	110/7/8	第5次公告招標。
15	110/7/28	第5次招標開標無廠商投標而流標。
16	110/7/30	第6次公告招標。
17	110/8/13	第6次招標開標無廠商投標而流標。
18	110/8/18	國土署請食藥署責成設計建築師檢討流標原因及因應對策。
19	110/8/24	食藥署請國土署依原預算圖說等招標文件辦理招標。
20	110/8/30	食藥署責請設計建築師檢討流標原因及因應對策，請國土署暫緩辦理招標。
21	110/9/29	食藥署召開流標檢討會議，決議辦理修正計畫，將工程預算調整至31.5億元，計畫總經費調整為39.8億元。
22	110/10/12	該署檢送修正計畫（代發衛福部函稿）報行政院審查。
23	110/10/18	食藥署請衛福部同意計畫修正報核期間，併行辦理招標公告。
24	110/11/5	衛福部同意計畫修正報核期間，併行辦理招標公告。
25	110/12/17	第7次公告招標〔預算金額自23億8,414萬餘元 增加為31億671萬餘元；工期自1,380日曆天調整為1,225日曆天（春節及星期日等不計工期200天）〕。
26	111/1/18	開標結果僅1家廠商投標而流標。
27	111/1/19	第8次公告招標。
28	111/1/27	第8次招標開標，計2家廠商投標，資格審查均符合招標文件。
29	111/2/25	最有利標評選結果，豐譽聯合工程股份有限公司為最有利標廠商，總決標金額31億671萬4,247元。

資料來源：審計部（整理自國土署提供資料）。

#### （七）據此，詢據國土署說明：

1、該署考量實際需求、營建市場行情及所需工期變動等因素，流標後即就預算及招標文件等提出調整建議供食藥署決策，相關辦理情形說明如下：

（1）工程經2次公告招標流標後即展開流標檢討原因及對策：國土署109年11月16日第1次招標公告（預算金額22億8,795萬9,747元），110年1月18日第2次招標公告，皆無廠商流標，洽辦機關食藥署110年2月5日、110年2月25日召開流標檢討會議，經技服廠商訪談3家潛在廠商，

經費缺口達2億元，並因疫情嚴峻、國境管制，造成外籍移工限制入境而需延長工期。經洽辦機關食藥署110年3月22日拜會國土署研議並決議填補1.5億(含減項之金額)缺口及增加6個月工期後再行第3次上網招標作業，國土署業已全力配合。

(2) 本案參採潛在廠商意見、計畫經費及時程考量，續辦招標（第3次至第6次公告）：

〈1〉 國土署配合食藥署決議，繼續辦理110年4月7日第3次招標公告(第1次修正預算金額23億8,414萬5,850元)、5月13日第4次招標公告，但均流標。

〈2〉 國土署於110年5月25日函請食藥署責成技服廠商（建築師）訪談潛在廠商，以利調整需求及經費缺口，食藥署後於110年6月10日函請國土署，就原招標文件再行上網，依110年6月16日食藥署函知潛在廠商訪談紀錄略以：廠商因前次投標期間處疫情爆發時期，物價及缺工問題有較高不確定性，評估風險較高，因疫情漸趨緩和有較高投標意願。

〈3〉 110年7月8日第5次招標公告、7月30日第6次招標公告皆流標。

〈4〉 再經國土署於110年8月至9月期間積極電洽潛在廠商，廠商因近期案量滿載、疫情影響、協力廠商媒合不易等因素，皆無意願投標。

(3) 國土署稱，爾後如遭遇流標，食藥署如考量計畫時程及可能有潛在廠商，仍要求以相同預算書圖辦理招標，將以本案例經驗回饋，建議食藥署仍應落實檢討經費及工期之妥適性及合理性，再行招標，避免一再流標延宕計畫期程。

- (4) 修正計畫請增經費併行辦理招標（第7次至第8次公告）：國土署110年9月24日召開流標檢討工作會議，請技服廠商確實訪價追蹤市場動態，並考量缺工及準備作業時程需延長工期，另請洽辦機關食藥署研擬修正計畫補足經費缺口，調整招標文件後再行上網招標；洽辦機關食藥署同年9月29日召開流標檢討會議，經技服廠商訪談潛在廠商及因應過去一年營建物價漲幅達14.93%，爰決議採調整單價、恢復第3次招標公告所刪除項目、因施工動線困難增加塔吊，補足經費缺口7億餘元；另因開工前準備時程較長、工區狹隘施工動線困難、移工入境困難等因素，決議增加開工前準備期15天、工期45天（經費、工期皆與第3次招標公告相比），並辦理修正計畫以爭取相關經費。國土署110年12月17日（修正計畫期間）併行辦理第7次招標公告（第2次修正預算金額31億671萬4,247元）。
- (5) 有關工程流標後未成立採購審查小組：因國土署為建築工程專業代辦機關，具建築工程專業能力且已就歷年流標案例彙整可能原因並建立完整工程流標檢討方法及程序，故未指派或遴選具專業能力之機關人員或專家、學者成立採購審查小組檢討流標原因。爾後工程流標經檢討，除經費、工期及契約條件等因素，尚有其他關鍵原因，內政部將督促國土署將依個案特性，視需要邀集相關人員成立「採購工作及審查小組」檢討招標文件內之廠商資格、預算及履約期限有無不合理情形，針對流標問題癥結採行有效因應措施，避免影響計畫之推動時程。

2、後續改善措施：內政部業已督促國土署爾後工程流標將透過積極市場訪價，彌補參考營建物價、公共工程價格資料庫與市場價格產生之落差；公開閱覽期間併同辦理招商說明會，儘早瞭解潛在投標廠商之意見，密切掌握市場行情及工期之合理性，並視個案需要召開採購審查小組會議，以期編列預算符合市場價格，得以順利發包。

(八)基此，本案由國土署代辦食藥大樓工程發包興建事宜，據代辦協議書第3條規定，工程招標文件經食藥署審定後方送國土署代為辦理工程發包作業。經查，本案自109年12月辦理第1次公開招標至111年2月第8次始完成發包作業，歷時1年2個月餘，雖於110年4月第3次（預算由22.8億餘元提高到23.8億餘元）、110年12月第7次（預算由23.8億餘元提高到31.6億餘元，工期縮短155日曆天）發包已提高工程預算，惟仍持續流標，後於111年2月第8次發包始完成決標，過程中流標會議檢討均由食藥署函請設計廠商（建築師）檢討預算書圖並經該署審定後，方交由國土署代為發包。另食藥署雖稱自109年至111年間因受嚴重特殊傳染性肺炎(COVID-19)疫情影響以及大環境缺工問題肇致無廠商投標而流標等語，然已影響計畫推動之時程。

(九)綜上，本案國土署自第1次公開招標（109年12月）至第8次（111年2月）始完成工程發包，歷時1年2個月餘，雖有遲延，業已努力克服(COVID-19)疫情影響所帶來招標難題，惟查歷次流標會議檢討預算工期等，均由食藥署函請設計廠商檢討審定後，方交由國土署代為發包，則其中需負之責，有待食藥署及國土署共同檢討改進。

三、依政府公共建設計畫先期作業實施要點規定，機關應

檢討計畫優先順序，並考量預算執行能力，覈實檢討計畫必要性經費。惟查，食藥署自110年度開始編列直接工程經費，經統計110至113年度總計編列預算21億5,184萬餘元，占工程契約金額之69.26%，截至113年10月底止估驗付款進度約為30.06%（9億3,387萬餘元），影響政府財政資源統籌運用，允待檢討改進。

- (一)依政府公共建設計畫先期作業實施要點第4點第4項規定：「各機關提報年度重大公共建設計畫經費，應符合下列編報原則：……(四)應本零基預算精神，檢討計畫優先順序，並考量預算執行能力，覈實檢討計畫必要性經費。」、第5之1點規定：「各主管機關對於所屬年度計畫經費，應考量……、執行機關執行能量等原則，排列優先順序」。
- (二)食藥署提報食品安全建設計畫經行政院於106年7月10日核定後，自106年度起即擬訂年度作業計畫，並編列前瞻各期特別預算送衛福部審核，其中食藥大樓興建計畫於前瞻特別預算第1至4期（106至113年度）合計編列23億1,310萬餘元，截至113年10月底止，累計實現數9億7,996萬餘元，實現比率僅42.37%。經查其預算實現率偏低之原委，除因營建市場缺工、缺料及物價上漲等因素，造成工程採購招標7次流標，而影響預算執行率，另檢視食藥署前瞻特別預算編列情形，亦發現該署110至113年度均未依工程預定工作項目覈實編列年度預算，臚述如次（詳下表17）：

表4 計畫要項工作執行情形

年度	年度分配經費 (當年度實現率)	年度作業計畫預計工作項目	實際辦理情形
110	503,740,000元 (0.01%)	1.110年7月31日完成工程採購決標。 2.110年8月31日完成工程採購訂約。 3.110年10月15日工程開工。 4.110年11月30日完成施工圍籬、整地	工程流標6次，於110年12月17日辦理第7次公告招標。

		放樣（預算書經費567萬8,790元）。	
111	650,000,000元 (0.13%)	1. 111年3月15日完成工程採購決標。 2. 111年5月31日工程開工。 3. 111年8月31日完成假設工程(施工圍籬、工務所及洗車台)(預算書經費2,047萬7,259元)。 4. 111年11月15日開始施作擋土樁工程。	1、111年6月2日工程開工。 2、截至111年12月底止，施作擋土樁工程，累計工程進度3.72%。
112	300,000,000元 (0.80%)	112年10月~12月開始施作地下層結構工程。	截至112年12月底止，施作1F鋼筋綁紮，累計工程進度18.90%。
113	698,101,000元 (0.45%)	113年12月開始施作8樓結構工程。	截至113年10月底止，施作8F鋼筋綁紮，累計工程進度36.85%。

資料來源：審計部；整理自國土署提供資料。

- 1、依據食藥署擬訂110年度作業計畫工作項目，包含於110年11月底完成施工圍籬及整地放樣等工項；另依發包預算書所載，該工項經費僅約567萬餘元，惟當年度卻編列預算達5億374萬元，執行結果，實現數65萬餘元，實現率0.13%，賸餘5億308萬餘元須保留至111年度繼續執行。
- 2、依據食藥署擬訂111年度作業計畫工作項目，包含於111年8月31日完成圍籬、工務所及洗車台等假設工程，111年11月15日開始施作擋土樁工程等；另依發包預算書列載，該等工項經費僅約4,164萬餘元。惟查當年度除前一年度（110年）之保留數5億308萬餘元，該署另編列預算6億5,000萬元，合計可支用預算達11億5,308萬餘元，執行結果，實現數7,689萬餘元，實現率6.67%，賸餘10億7,618萬餘元須保留至112年度繼續執行。
- 3、食藥署於編列前瞻特別預算第4期（112及113年度）時，未審酌110及111年度尚有鉅額保留經費待執行，理應覈實檢討未來年度之預算執行能力及計畫必要性經費，惟仍於前瞻特別預算第4期大幅編列9億9,810萬餘元。
- 4、該工程於109年7月6日完成細部設計作業後，食

藥署自110年度開始編列直接工程經費，經統計110至113年度總計編列預算21億5,184萬餘元，占工程契約金額31億671萬餘元之69.26%。惟據國土署111年12月核定施工網圖所載，截至113年底止，工程預定進度僅30.06%，食藥署顯有大幅超編各年度預算情事。

(三)據此，詢據衛福部說明：

- 1、本興建計畫係屬前瞻基礎建設計畫，該計畫係採用1次編列2個年度預算方式辦理，經查計畫預算落後之主要原因係因109年啟動之工程招標多次流標，導致延後至111年方得啟動興建工程，惟前瞻3期(110-111)預算係109年中編訂，並經立法院於110年初核定，故無法及時反應工程流標導致預算無法配合工程進度之情事，實屬不可抗力因素。該部食藥署業已於111年編列前瞻3期(112-113)預算時重新衡量檢討執行量能並參酌工程預定進度編列對應預算，並將112年度預算由原核定計畫書所列6.7億元下修為3億元(減幅為55%)以為因應，相關變更並變更計畫報請行政院核定在案。
- 2、有關目前產生需保留之未轉正款項部分，主要係本工程案因應工程市場現況，為提升廠商投標意願，導入工程預付款機制，預付款為工程總經費15%(約4.7億元)，另本案係委託國土署代辦，依代辦契約須提前撥付國土署代辦作業費、工程管理費、空污費、外管補助費及預撥次一季之預估工程費等工程契約或代辦協議書所訂之必要支出，惟該等支出尚需配合工程實際進度逐月轉正所致，另前瞻2期經費尚餘264萬元係屬委託設計案之第5期與第6期款項，須於工程報竣及驗收合

格無待辦事項後方得予驗收給付，亦屬契約關係上之必要費用，相關費用之使用狀況及未轉正說明詳如表18。

3、有關審計部審查建議部分，該部後續將持續督導食藥署持續依據工程進度滾動檢討，並核實編列必要性經費，避免影響政府財政之統籌運用。

表5 本案預算用途說明

來源	金額(千元)	預算用途	使用狀況	未轉正說明
前瞻期 (106- 107)	27,000	可行性評估先期規劃	全數使用完竣	
前瞻期 (108- 109)	71,110	細部設計	保留2,640千元	1. 配合細設採購作業，足額編列 2. 尚餘5%尾款，依契約須待工程竣工無待解決事項後方可撥付
	63,150	監造	已全數撥付代辦機關支用	1. 配合監造採購作業，足額編列 2. 依契約估驗計價每10%給付1期，已撥付第3期，配合工程進度撥付，尚餘2,800餘萬元未轉正
前瞻期 (110- 111)	1,153,740	興建工程環境調查	已全數撥付代辦機關支用	1. 施工工程費、空汙費、外管補助費及環境調查費用，配合工程進度逐月估驗計價 2. 尚餘部分空汙費及外補助費3,900餘萬元未轉正
前瞻期 (112- 113)	998,101	興建工程環境調查	已全數撥付代辦機關支用	1. 工程預付款、施工工程費、國土署代辦作業費與工程管理費 2. 工程預付款已撥付施工廠商，配合工程進度逐月扣回轉正，尚餘3.4億元未轉正 3. 國土署代辦作業費與工程管理費(需撥付70%)及代辦協議規定須撥付次一季之預估工程款，約6.4億元未轉正

資料來源：衛福部

(四)據此，食藥署未依該工程各該年度預定工作項目覈實編列年度預算，致110及111年度衍生鉅額未發生權責之賸餘款辦理保留以後年度繼續執行；且未審酌110及111年度尚有鉅額保留經費待執行，覈實檢討未來年度之預算執行能力及計畫必要性經費。經

統計該署110至113年度，總計編列預算21億5,184萬餘元，占工程契約金額31億671萬餘元之69.26%，截至113年10月底止估驗付款進度約為30.06%（9億3,387萬餘元）；另至114年1月底工程進度約為45%，估驗付款進度約為37%（11億494萬餘元），該署仍應衡酌計畫執行量能、工程進度及以前年度保留款等因素，覈實編列年度預算之缺失，研擬具體改善措施，並就所屬機關（構）之計畫及預算，強化審查其編列經費之合理性，以促使政府財政資源得充分運用。

(五)綜上，依政府公共建設計畫先期作業實施要點規定，機關應檢討計畫優先順序，並考量預算執行能力，覈實檢討計畫必要性經費。惟查，食藥署自110年度開始編列直接工程經費，經統計110至113年度總計編列預算21億5,184萬餘元，占工程契約金額之69.26%，截至113年10月底止估驗付款進度約為30.06%（9億3,387萬餘元），影響政府財政資源統籌運用，允待檢討改進。

#### 參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，函請衛生福利部食品藥物管理署確實檢討改進見復。
- 二、調查意見二，函請內政部國土管理署確實檢討改進見復。
- 三、調查意見一至三，函復審計部。

調查委員：蔡崇義、田秋堇、范巽綠