

調查報告 (公布版)

壹、調查意見：

據審計部112年度中央政府總決算審核報告，國防部海軍司令部(下稱海軍司令部或海軍)辦理新式港勤拖船購置計畫，疑未妥慎擬定所需合理經費，國防部亦疑未於審查時督促所屬覈實編列，致徒耗採購作業時程，造成購置成本及原預計汰除之老舊拖船定期保養費用增加，亦未達成縮短戰備整備時效之效益，並疑衍生專案管理合約履約爭議等情案。

案經函請審計部於民國(下同)113年11月25日至本院簡報案情並補充相關資料，另函請國防部就有關事項提出說明併附佐證資料到院，嗣於114年3月31日赴海軍○○後勤支援指揮部實地履勘，在履勘現場詢問相關業管人員，又蒐研相關卷證，已調查完成，茲綜整調查意見如下：

- 一、海軍司令部辦理新式港勤拖船購置未能妥慎擬定建案所需經費，於計畫審議過程大幅增減預算需求額度並耗時重新檢討，延宕計畫推動時程，增加巨額預算支出，建案規劃及執行均有缺失；海軍各軍港港勤拖船均已老舊且逾使用年限，海軍司令部是項採購作業時程前後卻歷經長達10餘年，卻一事無成，始規劃於117、118年先行籌獲2艘，辦理效能不彰，貽誤軍備獲得時機，影響海軍兵力運用及武器成本壽期管理，海軍司令部核有重大疏失。

- (一)依「國軍武器裝備獲得建案作業規定」(國防部106年7月7日令頒，下稱武獲規定)第6點附件2(整體獲得規劃書格式)，國內外商情分析部分，由執行單位依「軍事採購資格、規格及價格訂定公開透明精

進作法」相關規定及國內產業承製能量評估結果辦理商情蒐集；「國軍武器系統與裝備整體後勤支援教則」第4035點規定，補給支援工作內容包含決定初期(通常為2年)所需的零件、備品及耗材數量；「國軍零附件籌補作業指導」第3點第4款規定，採購新式武器裝備時，應同時按主件裝備價款15%為上限原則，編列初次備份零附件預算。

(二)經查，本案海軍司令部辦理新式港勤拖船購置過程如下：

- 1、海軍司令部於105年間考量國內最大商港高雄港現有港勤能量，以3,200匹馬力拖船使用較為廣泛，爰規劃108至112年度籌獲7艘3,200匹馬力新式港勤拖船，參酌交通部花蓮港務局(現改制為臺灣港務股份有限公司花蓮分公司，下稱花蓮港務局)於91年1艘3,200匹馬力港勤拖船決標公告，決標價為新臺幣(下同)○元，以預算金額○元，陳報國防部於106年核定納入「107至111年兵力整建計畫」。
- 2、該司令部於106年3月31日函請國家中山科學研究院(下稱中科院)依該軍新式港勤拖船整體獲得規劃書需求說明段，據以執行整體獲得規劃書撰擬，獲中科院於106年8月24日函復辦理邀商說明會結果，3家船廠對於單艘之售價，初步報價分別為○元、○元、○元，平均每艘約○元，7艘計○元。
- 3、復於國防部軍備局106年9月29日函復其有關本案國內產業承製能量評估結果所檢附之廠商自評規劃書(由○公司〔下稱○公司〕106年8月1日撰寫)載述，概估1艘拖艇成本約○元，7艘拖船成本計○元。

- 4、嗣海軍司令部依前揭商情蒐集資料，於107年3月1日陳報國防部審查整體獲得規劃書，規劃108至112年度以○元籌建7艘3,200匹馬力新式港勤拖船，由於需求經費調整為原預估金額近2倍，經國防部後勤參謀次長室(下稱後次室)於107年7月25日函復海軍審查意見略以，所報預算需求○元與原核定五年兵力整建計畫金額(○元)不符且差異甚大，請審慎評估等情，以致本案需交回海軍重新檢討經費需求。
- 5、海軍司令部為精實預算，函請所屬海軍造船發展中心(下稱海發中心)辦理本案成本分析事宜，經海發中心於107年6月15日函復第1次預算評估，本案7艘艦臺建造成本為○元，經估算成本增加30%之建造裕量，全案含合約設計及監造技術服務價款分析結果總價約為○元。海發中心復於107年8月15日提出第2次成本分析報告，推估本案單艘約○元，7艘建造成本約為○元，技術服務費用為○元及15%設計及建造裕量為○元，全案合計○元。惟海軍考量港勤拖船為市場上成熟普遍之裝備，國內船廠均有承製能力，故推估15%設計及建造裕量○元應無須納入預算考量，遂以○元為本案預算，並重新辦理建案文件作業，108年5月30日經國防部核定整體獲得規劃書，規劃執行期程為109至113年(後再調整為109至114年)。
- 6、嗣本案專案管理廠商○公司(下稱○公司)依合約於110年6月11日提出專案管理企劃書，有關市場商情資料分析略以，臺灣港務港勤股份有限公司110年2月採購同為3,200匹規格之拖船1艘單價為

○元；金門縣港務處110年4月採購規格僅為2,500匹馬力拖船1艘，其決標價即達○元；另經擬具本案簡要規格聯繫主要船廠詢價結果，○公司、○公司(下稱○公司)、○公司等3家廠商初步報價，每艘分別為○元、○元、○元，本案建造成本原列○元，應無可能於國內採購工作需求所述7艘拖船。

- 7、本案分別於111年4月19日及同年5月10日歷經2次開標均流標(唯一投標廠商○公司投標金額為○元)，係因受全球疫情影響、國際戰爭情事、航運塞港影響運費及全球性缺工等因素，致運送時間增加、市場價格上漲，現有預算已不符市場行情致流標，爰辦理建案文件修訂作業。
- 8、再經召開2次審查會議耗時檢討結果，國防部始於113年3月13日作成同意建案之決議，並將本案執行期程再延至109至118年度(115至118年度分年交船)，計畫金額調增至20億餘元，惟整體獲得規劃書等建案修訂文件仍未獲國防部核定。
- 9、嗣因現有預算不符市場行情，故辦理建案文件修訂程序，海軍司令部刻正辦理整體獲得規劃書修訂，現規劃採分階段籌獲，第1階段自109至118年先行籌獲3,200匹(含)以上馬力拖船2艘(預計117年、118年各獲得1艘，預算修訂為○元)；第2階段後續爭取籌獲3,200匹(含)以上馬力拖船5艘，並納入120至125年兵力整建計畫爭取預算執行。

(三)據上，海軍司令部因部分港勤拖船均已老舊且逾使用年限，規劃於108至112年度籌獲7艘3,200匹馬力新式港勤拖船，估計預算時未公開對外訪問商情，

卻以花蓮港務局於91年同馬力港勤拖船決標價作為預算估算之參考依據，惟二者相距至少約17年，卻以增加不到1成的金額○元作為日後採購之預算，已屬未盡妥適。嗣後，建案過程中，海軍司令部函請中科院針對本案邀商說明會及國防部軍備局就本案國內產業承製能量評估結果，廠商報價均為○元，該司令部遂於陳報國防部審查整體獲得規劃書，規劃以○元籌建7艘3,200匹馬力新式港勤拖船。其後遭後次室退回重新檢討預算金額，海軍司令部復將所屬海發中心於107年8月15日第2次成本分析報告中推估15%設計及建造裕量○元予以刪除，以○元為本案預算。此時，本案專案管理廠商○公司提出建造成本建議單艘成本為○元，本案需求調增為○元，本案建造成本原列○元應無可能於國內採購所述7艘拖船。惟該司令部仍堅持以○元辦理公開招標，終致連續流標及廢標，徒耗無謂發包作業時程，貽誤軍備獲得時機。

- (四) 本案海軍司令部前以不適當之金額估算新式港勤拖船之整體預算，期間縱經中科院、國防部軍備局及該司令部委託技術服務專案管理公司商情蒐集結果均示警該估算金額有誤，海軍司令部未思檢討，仍修正所屬海發中心成本分析結果，以合理化最初期的預算估計金額，顯未妥慎擬定建案所需經費；俟111年5月10日第2次招標廢標後，海軍司令部僅得重新修正相關建案文件，辦理整體獲得規劃書修訂作業，卻一反前例，更改採購時程為自109至118年先行籌獲新式港勤拖船2艘，預計117年、118年各獲得1艘，預算亦修訂為○元，與最初建案規劃已迥然不同，採購內容驟然改變，除每艘拖船採購

預算大幅增加將近1倍之外，且延誤港勤拖船汰舊換新時程，致衍生大額維修費用，顯示海軍司令部在整體港勤拖船籌獲過程中根本未有審慎之規劃。另本案自該司令部105年估算預算陳報國防部於106年核定納入「107至111年兵力整建計畫」起，迄至最新預估規劃將於117年獲取第1艘港勤拖船，籌獲期間前後將耗費長達10餘年，卻一事無成，且依目前規劃僅先擬獲得2艘拖船，嚴重影響海軍戰力發揮，實難辭延宕之咎。

(五)綜上，海軍司令部辦理新式港勤拖船購置未能妥慎擬定建案所需經費，於計畫審議過程大幅增減預算需求額度並耗時重新檢討，延宕計畫推動時程，增加巨額預算支出，建案規劃及執行均有缺失；海軍各軍港港勤拖船均已老舊且逾使用年限，海軍司令部是項採購作業時程前後卻歷經長達10餘年，卻一事無成，始規劃於117、118年先行籌獲2艘，辦理效能不彰，貽誤軍備獲得時機，影響海軍兵力運用及武器成本壽期管理，海軍司令部核有重大疏失。

二、國防部所屬幕僚單位負有調控及審查軍事投資建案文件之責任，卻未能藉由審查時機澈底了解本案建案預算大幅變動癥結，適時督促所屬覈實編列，衍生計畫推動時程延宕及預算經費管控風險，確有不當。又本案建案進行期間，適逢原建案作業規定修訂，惟國防部對於本案應適用新舊規定未能確定，一再反復，徒耗費投資建案籌獲時程，亦有不當，允應檢討改進。

(一)依國防部武獲規定第9點規定，核定作戰(研發)需求文件、整體獲得規劃書，應分由該部參謀本部、該部綜辦單位召開審查會審查，審查意見應由出席各單位與會代表於會議中一次提出。另依同建案作

業規定附件11之附錄4有關國軍武器裝備獲得建案整體獲得規劃書審查會編組業務職掌，除需求單位代表外，由12個單位或機關共同審查¹，先予敘明。

(二)經查，海軍司令部研擬本案作戰(研發)需求文件、整體獲得規劃書，陳送國防部參謀本部、該部綜辦單位召開審查會審查，相關幕僚單位允應本於各自職權確實審查，且據國防部查復，無論有關前開作戰(研發)需求文件及整體獲得規劃書，抑或109年武獲規定修正後增加的系統分析文件、期程工項文件審查程序，均係由規定的幕僚單位主責，與會審查的各單位負責計畫文件之審查，與會所有的單位對於所有的問題均可提出。惟針對海軍司令部於本案例中預算估算不合理及一再反復一節，國防部幕僚單位卻未藉由聯席審查海軍司令部續提之整體規劃報告書(含作戰需求文件)時機，提出該建案預算大幅變動癥結事理，並審慎查明差異詳情。例如本案例重新提報之執行期程已調整為109至113年度，較原訂計畫延後1年，與前揭海發中心提出之建造成本分析資料，係參考87至100年度各機關港勤拖船決標公告資訊，採類比法及納入物價指數、學習曲線，推估至108年度單艘拖船建造所需價款，已存有3至5年落差；又據前揭87至100年度各機關港勤拖船決標公告，花蓮港務局91年採購3,200匹馬力

¹ 資源規劃司(國防科技工業發展政策、作業維持費需求審查、計畫文件審查)、整評司(需求及成本效益建議、計畫文件審查)、戰規司(建軍政策及編裝訂定、投資財力需求、計畫文件審查)、主計局(預算需求及成本分析、年度預算編列及執行、計畫文件審查)、通信電子資訊參謀次長室(通資電整合需求評估審查、計畫文件審查)、後次室(整體後勤規劃審查、計畫文件審查)、作戰及計畫參謀次長室(指管通資情監蒐需求評估審查、計畫文件審查)、情報參謀次長室(敵情研判及建議、計畫文件審查)、國防採購室(採購略策建議及釋疑、商情資訊建議、計畫文件審查)、軍備局(執行期程工項審查、技術備便水準審查、工程規劃建議、計畫文件審查)、總督察長室(監辦作業)及法律事務司(法律諮詢)。

拖船，單艘成本○元，與海發中心推估本案平均單艘成本○元相較，時隔17年造價僅成長10%；以及海軍重新提報整體規劃報告書之需求內容，未依國軍武器系統與裝備整體後勤支援教則等規定，將初次備份件等整體後勤支援相關經費納入全案經費等缺失，均未及時督促海軍妥為檢討其編列之預算、項量是否覈實，以有效管控計畫預算、項量變動風險，仍經聯席審議後，以國防部函於108年5月10日核定本案作戰需求文件及同年5月30日核定整體獲得規劃書，顯示與會各幕僚單位對於本案預算經費之審議未發揮審議機制應有之審查功能，衍生計畫推動時程延宕及預算經費管控風險，亦為本案後續推動因預算不足致產生執行窒礙之原因，國防部實有檢討改進之必要。

(三)再者，國防部106年7月7日令頒武獲規定附件一規定，在計畫階段已納入國防部五年兵力整建計畫之整建項目，即須辦理建案作業，先研擬作戰(研發)需求文件，再撰擬整體獲得規劃書，共2階段(下稱2階段計畫)。惟國防部於109年10月30日修正前開武獲規定，將投資個案建案計畫階段區分為作戰(研發)需求文件、系統分析文件、期程工項文件及整體獲得規劃書等4個階段(下稱4階段計畫)。海軍司令部據前開武獲規定將本案採購經費陳報國防部於106年核定納入「107至111年兵力整建計畫」，嗣經檢討預算金額後，於108年5月始經國防部核定作戰需求文件及本案整體獲得規劃書，後因獲得期程延宕，該司令部再次修訂整體獲得規劃書，為遵循武獲規定2階段計畫程序辦理。

(四)嗣因本案流標、廢標後，海軍司令部將本案建案執

行期程由109至114年度再延至109至118年度，計畫金額調增至○元。然國防部於112年7月31日召開第1次作戰需求文件修訂審查會，該部戰規司建議本案採現況結案另啟迫切性建案方式辦理，並以修正後武獲規定4階段建案計畫程序方式執行(原僅作戰需求文件及整體獲得規劃書2階段計畫)。為此，海軍司令部復於113年修訂作戰需求文件、陳送系統分析文件及期程工項文件，並於113年8月27日4階段計畫的整體獲得規劃書獲國防部核定准予備查(修正獲得期程)，以符合4階段計畫程序。海軍經考量本案為後勤支援裝備若現況結案後續另啟新案有一定困難度，故仍以調增預算方式續行本案為佳，該司令部遂於同年12月11日再次陳送2階段計畫程序的整體獲得規劃書(修正數量及預算金額)，惟國防部迄今未予核定。是以，國防部於109年10月30日修訂武獲規定，本案於該規定修訂前已進行建案作業，應依據修訂前抑或修訂後之作業程序辦理本應早已確定，惟國防部在本案籌獲新式港勤拖船期間卻一再反復，徒耗費投資建案時程，亦應檢討改進。至有關修訂後軍事裝備投資建案階段區分如下表所示。

表1 軍事裝備投資建案階段區分表

軍事裝備投資建案階段區分表					
階段名稱	計畫階段 (四個文件)				執行階段 (含結案)
作業內容	作戰(研發)需求文件	系統分析文件	期程工項文件	整體獲得規劃書	專案管理結案報告

國防部 主責單位	參謀本部 (後次室)	整評司	軍備局	戰規司	軍備局
-------------	---------------	-----	-----	-----	-----

資料來源：國防部

(五)綜上，國防部所屬幕僚單位負有調控及審查軍事投資建案文件之責任，卻未能藉由審查時機澈底了解本案建案預算大幅變動癥結，適時督促所屬覈實編列，衍生計畫推動時程延宕及預算經費管控風險，確有不當。又本案建案進行期間，適逢原建案作業規定修訂，惟國防部對於本案應適用新舊規定未能確定，一再反復，徒耗費投資建案籌獲時程，亦有不當，允應檢討改進。

三、海軍司令部於知悉購置新式港勤拖船所編列預算有欠合理，卻未能積極檢討解決問題，俾有效管控計畫進度，仍以不合理預算額度繼續辦理發包，迨徒耗無謂採購作業時程，迄未成標後，方再耗時辦理計畫修訂作業，並展延執行期程，導致建案內容澈底變更，建造成本增加數億元之多，原預計汰除之老舊拖船定期保養費用亦有所增加，且未達成計畫縮短戰備整備時效之效益，並衍生專案管理合約履約爭議，另本案凸顯業務承辦人員訓練不足及未落實計畫執行進度管理，核有效能過低情事，海軍司令部確應檢討改進。

(一)本案海軍司令部辦理發包，歷經111年4月19日招標流標及111年5月10日辦理2次招標廢標後，海軍司令部方以預算金額不符市場行情等理由，再次啟動建案文件修訂作業，於111年5月12日陳報國防部修訂本案作戰需求文件，將籌獲7艘新式港勤拖船期程延長為109至116年度。又因本案一再延宕執行，衍生計畫後續推動窒礙，包括國防部於111年6月9日函復審查意見(第1次)指出，113至115年度為國

艦國造各型艦艇產製高峰期，及112至114年度為軍事投資預算付款高峰期，請海軍司令部評估修訂延長期程，經海軍司令部於111年7月19日澄復，改採同一建案分2批籌獲，第1批於109至115年度籌獲3艘，另於115至118年度籌獲4艘。國防部於111年9月至112年12月間另提出7次審查意見，主要有海軍規劃同一建案分批獲得方式(1份作戰需求文件、2份整體獲得規劃書)，有以小綁大或未符程序之疑慮、是否符合迫切建案之理據等問題，再經召開2次審查會議耗時檢討結果，國防部始於113年3月13日作成同意建案之決議，並將執行期程由第1次整體規劃書修訂後之109至114年度，再延至109至118年度(115至118年度分年交船)，計畫金額調增至○元(增加○元)，迄至113年8月27日國防部始核定本案整體獲得規劃書(修訂本)准予備查，前後耗時2年餘檢討衍生之執行窒礙問題。惟海軍司令部復於113年12月11日另行陳報國防部審查修訂整體獲得規劃書，更改規劃於第1階段自109至118年先行籌獲新式港勤拖船2艘，預算修訂為○元，第2階段再籌獲5艘，並納入120至125年兵力整建計畫爭取預算執行，該方案整體獲得規劃書迄今未獲國防部核定。

- (二)經查，本案新式港勤拖船購置計畫執行歷時7年餘(包含立法院凍結經費影響計畫推動時程1年)，迄無實質進展，延宕採購時程肇致購置成本隨造船成本增加而不斷提高，由○公司106年8月1日估計之○元(每艘○元)，至第2次整體獲得規劃書修訂估計之○元(每艘約○元)，最新113年12月11日陳報國防部方案之預算修訂為2艘共○元(每艘約○元)，

且執行期程由原規劃之109至113年度，延後為109至118年度，亦僅籌獲2艘，顯與當初建軍構想差異甚大，單艘採購預算亦因此遽增。此外，海軍現役16艘1,200匹馬力及8艘1,800匹馬力拖船，已使用長達22至38、39年，均已老舊且逾使用年限，且現行執行萬噸級以上艦艇(磐石軍艦、○○級艦等)進、出港作業，仍採1艘1,800匹馬力及2艘1,200匹馬力拖船共同執行拖帶任務。經統計110至113年度海軍港勤拖船非計畫性修護(航修)情形，自110年度之○次、○元，增加至113年度之○次、○元，增幅達○%、○%，如不加速汰換老舊拖船，既有拖船因船齡老舊因素導致非計畫性修護(航修)及維修頻次與費用勢將不斷增加，海軍司令部允應正視。

(三)再者，如前所述，海軍司令部最新的整體獲得規劃書規劃於109至118年先行籌獲新式港勤拖船2艘，預計117年、118年各獲得1艘，這2艘與最初規劃於108至112年度籌獲7艘3,200匹馬力新式港勤拖船至少延遲籌獲長達5、6年；按海軍提供預計汰換最老舊的2艘港勤拖船每艘定期保養及大修成本每年平均○元估算，因本案未能如期籌獲以汰換該2艘港勤拖船，將因此增加約○元定期保養及大修費用。此外，原預期籌獲7艘新式港勤拖船後，於新船全生命週期間，可搭配既有拖船，執行海軍現役○艘軍艦進出港作業，據查拖帶1萬噸以下艦艇進、出港時間可節省○分鐘，拖帶1萬噸以上艦艇進、出港時間可節省○分鐘，合計可縮短○分鐘，惟本案第一階段已更改預劃先行籌獲2艘，故可節省拖帶時間更少，顯示海軍司令部因延宕籌獲拖船期間致確有未達成提升戰備整備時效之咎。

(四)此外，海軍左營後勤支援指揮部(下稱左支部)前於110年5月21日與廠商簽訂「新式港勤拖船委託專案管理暨監造技術服務案」契約，契約金額○元，合約期限為113年，因海軍於112年8月2日函請○公司辦理期程調整事宜(期程延長至118年)，惟該公司回復需辦理契約價金調增始可辦理修約事宜，主張技術服務專案管理費用應調整為○元。截至112年底已支付專案管理技術服務費第1、2期價款，共計○元。廠商以本案執行期程延長至118年將增加成本等理由，主張技術服務專案管理費用應調整為○元。經左支部於112年10月4日及112年11月29日召開2次履約窒礙工作協調會，雙方未獲共識，廠商已於113年5月2日函請左支部表示若無法增加價金將函請國防部辦理履約疑義仲裁事宜；海軍於113年5月17日回復該公司無法辦理契約價金調整作業，若無法同意，海軍將辦理契約終止，另啟新約；該公司遂於113年6月4日同意不調整契約價金辦理修約，海軍刻正辦理修約事宜。爰海軍司令部因本案採購期程一再展延，衍生專案管理廠商合約履約爭議，縱已獲協商解決，惟為避免類似情況再次發生，海軍司令部仍應深自檢討。

(五)又，據國防部查復，該部坦認本案於104年底開始起案，104至110年間因承辦人相繼因留職停薪、退伍、離差等種種原因，導致本案各承辦人員軍事投資建案教育訓練未確實，實務經驗缺乏，故未能因應預算凍結、疫情、烏俄戰爭及全球航運市場需求大增等因素，適時調整預算，有訓練未確實、實務經驗缺乏之缺失。是以，國防部因軍職人員需輪調歷練，職務輪調頻率高且任期較短，本可理解，惟

不應為承辦參謀對於業務熟悉度降低之主要原因，尤其是武器建案更應審慎。本案肇因於建案擬訂時未能落實訪商，低估籌獲所需之預算，嗣後發現預算不合理後仍執意辦理招標作業，延宕採購時程；國防部允應正視，積極建構建案各階段標準作業程序(如商情訪查)、落實參與單位作業及各級長官裁示內容完整建檔供查考、強化承辦參謀業務交接及經驗傳承、完整建案教育訓練及落實計畫執行進度管理，俾減少因承辦人留職停薪、退伍、離差等種種原因致生業務延續罅隙。

- (六)綜上，海軍司令部於知悉購置新式港勤拖船所編列預算有欠合理，卻未能積極檢討解決問題，俾有效管控計畫進度，仍以不合理預算額度繼續辦理發包，迨徒耗無謂採購作業時程，迄未成標後，方再耗時辦理計畫修訂作業，並展延執行期程，導致建案內容澈底變更，建造成本增加數億元之多，原預計汰除之老舊拖船定期保養費用亦有所增加，且未達成計畫縮短戰備整備時效之效益，並衍生專案管理合約履約爭議，另本案凸顯業務承辦人員訓練不足及未落實計畫執行進度管理，核有效能過低情事，海軍司令部確應檢討改進。

調查委員：林文程、浦忠成、范巽綠