監察院糾正「生醫科技與產品研發中心後續特殊廠務系統設備工程」採購執行情形經驗分享

科技部新竹科學工業園區管理局
簡報人：營建組柯季伯(科長)

中華民國105年8月5日

簡 報 大 綱

一、案情概述

二、工程概況

三、採購過程及結果

四、適法要件檢討

五、監察院調查意見及檢討改進措施

一、案情概述

(一)102年間審計部教育農林審計處派員稽察竹科管理局以限制性招標辦理「新竹生物醫學園區生醫科技與產品研發中心後續特殊廠務系統設備採購」執行情形，認為疑有違反政府採購法，並於104年6月8日陳報監察院調查。

一、案情概述

(二)監察委員於104年12月10日提案糾正，糾正案由如下：「新竹科學工業園區管理局辦理『新竹生物醫學園區生醫科技與產品研發中心後續特殊廠務系統設備』採購，竟以發包策略討論會議結論，認為進駐使用單位之設備需求係「未能預見」為由，堅採行限制性招標，曲解政府採購法之規定，核其採購程序於法欠符，實有疏失，爰依法提案糾正。」

一、案情概述

(三)科技部及竹科管理局於105年1月27日向監察院提出檢討改善報告，經監察院教育及文化、交通及採購委員會105年2月18日第5屆第16次聯席會議決議：糾正案結案存查。

二、工程概況

(一)工程地點

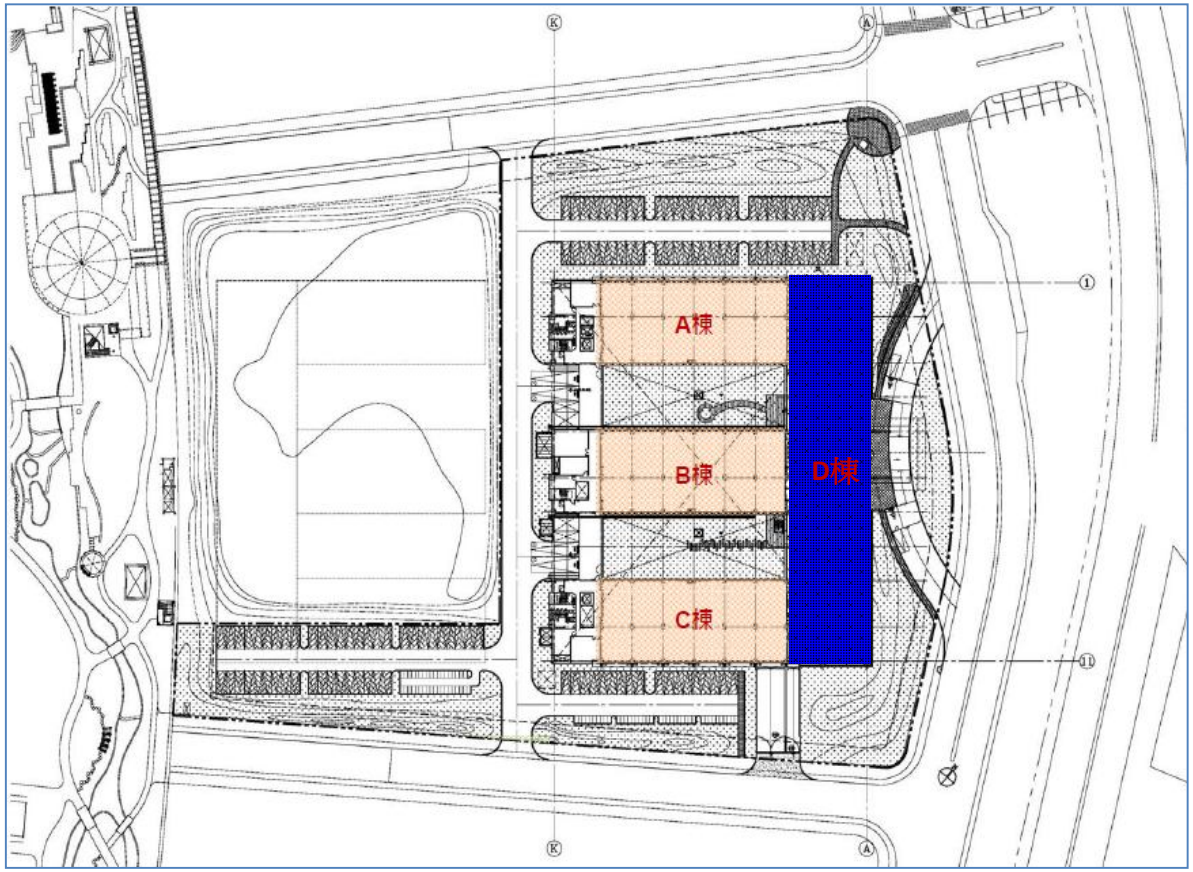
光明六路東二段
公共大型車停車場
環狀綠帶
東興路
公共機車停車場
高鐵八路
高鐵七路
高鐵新竹站
天橋
人行動線
中央綠帶
本工程基地
生技標準廠房
地下停車場出入口
（電梯）
文興路二段
公共地下停車場出入口
生物園區服務中心

二、工程概況

(二)建物配置

1. 本工程為地下1層、地上5層之鋼筋混凝土與鋼構構造物。

2. 區分為辦公室棟(D棟)及實驗室棟(A、B、C棟)。



二、工程概況

(三)工程基本資料(1/3)

1. 開工日期：101.01.30
2. 完工日期：103.11.17
3. 驗收合格：104.03.12
4. 承攬廠商：冠輝營造股份有限公司
   和品安全工程有限公司
5. 設計監造單位：大同聯合建築師事務所
6. 專案管理：建業工程顧問有限公司

二、工程概況

(三)工程基本資料(2/3)

7. 預算年度：100年～103年

(1)研發中心新建工程：100年～102年

(2)特殊廠務系統設備工程：102年～103年

8. 預算金額：893,990,056元(未含特殊廠務3億元)

9. 決標金額：850,407,147元

10. 結算金額：1,171,555,684元

二、工程概況

(三)工程基本資料(3/3)

11. 變更設計淨追加：321,148,537元

(1)第1次變更設計(102.7.26)：淨追加45,260,588元

(2)第2次變更設計(102.10.24)：淨追加113,030,203元

(3)第3次變更設計(103.4.24)：淨追加163,028,218元

(4)第4次變更設計(103.10.16)：淨追減170,472元

12.「特殊廠務系統設備工程」係併入第2～4次變更設計辦理。

13.「特殊廠務系統設備工程」為建置使用需求單位日後採購及使用特殊廠務系統設備所需之環境，施作內容大多與原主體工程相同(原契約項目追加部分約佔60%)。

二、工程概況

(四)使用需求說明(1/2)

1. 使用需求單位：經濟部中小企業處(育成中心)、台灣生技整合育成中心(SI²C)、財團法人國家實驗研究院、工研院。

2. 使用需求調整：原由上述單位使用全棟建物，惟嗣經102年12月13日國科會主委召開之「新竹生物醫學園區—生醫科技與產品研發中心營運模式與財務規劃會議」結論，調整釋出約半數空間由竹科管理局於符合新竹生醫園區計畫目的下進行招商出租使用。

二、工程概況

(四)使用需求說明(2/2)

3. 因需求單位無法完整提出「特殊廠務系統設備工程」明確內容，因此共計召開7次設計檢討會，時間點分別為102年6月20日、102年7月3日、102年12月27日、103年2月26日、103年5月12日、103年7月1日及103年7月16日。

4. 依生醫計畫推動期程及配合經濟部中小企業處、國研院103年度之預算編列與進駐啟用，有加速完成施作之期程壓力。

三、採購過程及結果

(一)研發中心新建工程辦理依據(1/2)

1. 行政院100年9月30日院臺科字第1000049623號函核定之「新竹生物醫學園區計畫」辦理。
2. 先期規劃暨可行性評估經國科會100年10月5日臺會生字第1000066109號函同意辦理。
3. 30%之基本設計審議經工程會100年10月12日工程技字第10000374850號函同意辦理。
4. 竹科管理局100年10月18日園區業務督導小組第140次審議會議同意辦理。

三、採購過程及結果

(一)研發中心新建工程辦理依據(2/2)

5. 以公開招標採「異質最低標」方式辦理。
6. 國科會考量水管、電氣與建築工程之施工配合難度，以100年10月18日臺會生字第1000069332號函同意竹科管理局依工程會函頒之「水管、電氣與建築工程合併或分開招標原則」第4點規定合併辦理招標。

三、採購過程及結果

(二)特殊廠務系統設備工程辦理依據(1/2)

1. 於原主體工程辦理公開招標時係於招標文件中將「特殊廠務系統設備工程」納入後續擴充條款，惟經審計部及工程會以其工作項目、數量及單價等明細並未於原主體工程招標文件中編列並公告，難謂符合政府採購法第22條第1項第7款後續擴充之規定。

三、採購過程及結果

(二)特殊廠務系統設備工程辦理依據(2/2)

2. 竹科管理局102年8月19日「生醫園區生醫科技與產品研發中心特殊廠務系統設備工程發包策略討論會議」結論，依政府採購法第22條第1項第6款規定，併入研發中心新建工程變更設計辦理。

3. 歷次變更設計均依「中央政府各機關單位預算執行要點」第24點第1款規定陳報科技部核准同意後辦理。

三、採購過程及結果

(三)合併執行節省公帑

1. 「特殊廠務系統設備工程」施作內容大多與原主體工程相同，且合併執行可減少施工界面重複拆裝施作之費用，並節省部分假設工程費用。

2. 原主體工程及「特殊廠務系統設備」之設計監造服務廠商為同一廠商（大同聯合建築師事務所），採變更設計合併執行時，因係依原主體工程之設計監造服務契約執行，其累計費率計算之服務費用較低，節省公帑約580萬元。

三、採購過程及結果

(四)使用現況

全案於103年11月完工、104年3月完成驗收程序，共設置35單元廠房，截至104年9月監察院調查前，已有11家廠商（租用19單元）及4家學研單位（經濟部中小企業處育成中心、國研院、台灣生技整合育成中心及工研院，租用16單元）進駐營運，出租率為100%。

四、適法要件檢討

政府採購法第22條第1項第6款規定：

在原招標目的範圍內，因未能預見之情形，必須追加契約以外之工程，如另行招標，確有產生重大不便及技術或經濟上困難之虞，非洽原訂約廠商辦理，不能達契約之目的，且未逾原主契約金額百分之五十者。

四、適法要件檢討

(一)原招標目的範圍內(1/2)

1. 審計部審核意見：無。
2. 監察院糾正意見：無。
3. 竹科管理局說明：

(1)「特殊廠務系統設備工程」執行內容需施設於原主體工程所建之建築結構體內，而該建築結構體亦需俟「特殊廠務系統設備工程」執行內容完成後始符合新竹生物醫學園區計畫之政策使用目的，故就原主體工程而言，追加變更之內容(即特殊廠務系統設備工程)屬「原招標目的範圍內」。

四、適法要件檢討

(一)原招標目的範圍內(2/2)

3.竹科管理局說明：

(2)原主體工程契約內將「特殊廠務系統設備工程」註記為後續擬擴充之項目(嗣後雖經工程會函釋因無實質內容而不適用擴充條款)，顯示於原招標時即認定施作「特殊廠務系統設備工程」屬「原招標目的範圍內」。

四、適法要件檢討

(二)因未能預見之情形(1/5)

1. 審計部審核意見：

特殊廠務系統設備工程採購係列於生醫計畫內之執行事項且已推估執行時程及經費，又於辦理研發中心工程採購案時，已將特殊廠務系統設備工程列於該採購之後續擴充項目，足證該特殊廠務系統設備工程並非辦理研發中心工程時未能預見之採購。

四、適法要件檢討

(二)因未能預見之情形(2/5)

2. 監察院糾正意見：

(1)同審計部審核意見。

(2)科技部採購稽核小組曾就本案納入主體工程第2次變更設計採購案進行稽核監督，其稽核監督報告，亦指出該特殊廠務系統設備既於主體工程招標文件納入後續擴充條款，自無「未能預見之情形」。

(3)工程會意見：本案難謂符合政府採購法第22條第1項第6款「因未能預見之情形」之要件，而得依該款規定採限制性招標辦理。

四、適法要件檢討

(二)因未能預見之情形(3/5)

3.竹科管理局說明：

(1)主體工程發包時，特殊廠務系統設備工程僅屬「執行目標」，尚欠缺其明確執行內容，此亦為主體工程契約內雖載有擴充條款(政府採購法第22條第1項第7款)，然因無實質內容，經工程會函釋不符擴充條款適用之要件。

四、適法要件檢討

(二)因未能預見之情形(4/5)

3.竹科管理局說明：

(2)特殊廠務系統設備設計監造案發包(102年4月15日)後，其需求仍經7次開會研討方確定，且全棟建物經102年12月13日國科會主委召開之「新竹生物醫學園區—生醫科技與產品研發中心營運模式與財務規劃會議」確認調整釋出約半數空間做為生醫產業之廠房，致與原規劃產生極大之差異，難謂已可預見。

四、適法要件檢討

(二)因未能預見之情形(5/5)

3.竹科管理局說明：

(3)客製化需求具特殊性，致主體工程發包時不可預見：特殊廠務系統設備工程為實驗室設備工程，需配合各學研單位所提之客製化特殊需求而設置，諸如設置磁振造影(MRI)造影室-銅屏蔽、無塵潔淨室、動物籠架洗滌-蒸汽鍋爐、動物手術房、排煙系統、洗滌塔、實驗室廢水處理設備等，並非主體工程發包時所能預見。

四、適法要件檢討

(二)因未能預見之情形(特殊性設備)

設備名稱：磁振造影(MRI)銅屏蔽設備(未封板前)

用途：防止電磁輻射進入或散逸

位置：C棟1F

使用單位：國研院儀科中心

四、適法要件檢討

(二)因未能預見之情形(特殊性設備)

設備名稱：無塵潔淨室

用途：透過負壓、高效率空氣過濾網(HEPA filter)、溫濕度等環境控制來隔絕環境中的微塵粒子

位置：B.C棟1F

使用單位：Si²C、國研院儀科中心

四、適法要件檢討

(二)因未能預見之情形(特殊性設備)

設備名稱：蒸汽鍋爐

用途：A棟5F動物籠架清洗

位置：A棟RF

使用單位：國研院動物中心

四、適法要件檢討

(二)因未能預見之情形(特殊性設備)

設備名稱：壓縮乾燥空氣(CDA)設備

用途：提供各棟實驗室清潔乾燥空氣及真空管路

位置：A.B.C棟實驗室

使用單位：各學研單位

四、適法要件檢討

(三)另行招標，確有產生重大不便及技術或經濟上困難之虞，非洽原訂約廠商辦理，不能達契約之目的(1/4)

1. 審計部審核意見：
   工程會對「特殊廠務系統設備工程」之基本設計審議意見為「同意該特殊廠務系統設備經費3億元如數核列；另就該設備工程因配合預算進度，工程施工擬採2期進行1節，建議如無特殊需要，宜採一次性招標，避免分成二次發包。」因工程會審議結果，未提出該設備工程不可單獨施作之審議意見，與本要件難謂相符。

2. 監察院糾正意見：無。

四、適法要件檢討

(三)另行招標，確有產生重大不便及技術或經濟上困難之虞，非洽原訂約廠商辦理，不能達契約之目的(2/4)

3.竹科管理局說明：

(1)工程會於審議基本設計核可函中提示略以：「建議如無特殊需要，宜採一次性招標，避免分二次發包。」，即考量「特殊廠務系統設備工程」倘分二次發包恐有施工界面及保固責任釐清困難之虞，況將該設備工程與原主體工程分開發包，更增加機電設備與結構體之界面。

四、適法要件檢討

(三)另行招標，確有產生重大不便及技術或經濟上困難之虞，非洽原訂約廠商辦理，不能達契約之目的(3/4)

3.竹科管理局說明：

(2)本案之空調、水電等系統需加入原主體工程施作之相關系統一併操作運轉，另案招標恐導致下列問題：

甲、不同系統間施工界面及系統相容性之問題。

乙、若系統無法正常運轉，承攬廠商責任不易釐清、保固權責不易界分。

丙、增加重複拆裝經費。

丁、增加爾後維護管理及設備材料採購之困擾。

戊、延後進駐期程1年，造成推動生醫產業發展任務之延誤，對各使用單位產生重大不便。

四、適法要件檢討

(三)另行招標，確有產生重大不便及技術或經濟上困難之虞，非洽原訂約廠商辦理，不能達契約之目的(4/4)

3.竹科管理局說明：

(3)「特殊廠務系統設備工程」主要施作工項為實驗室棟之空調、水電等系統，而原主體工程即因辦公室棟之水電與建築工程有施工配合難度，經國科會考量後以100年10月18日函同意本局依工程會函頒之「水管、電氣與建築工程合併或分開招標原則」第4點規定合併辦理招標，故實驗室棟之空調與水電等，仍宜採變更追加與建築工程合併施作為宜。

四、適法要件檢討

(四)未逾原主契約金額50%

1. 審計部審核意見：無。
2. 監察院糾正意見：無。
3. 竹科管理局說明：

歷次變更設計合計追加金額為321,148,537元，約為原主契約金額850,407,147元之37.8%，未逾50%。

五、監察院調查意見及檢討改進措施

(一)監察院調查意見(1/3)

1. 竹科管理局於特殊廠務系統設備採購，錯誤認定符合採購法第22條第1項第6款（未能預見）之規定採限制性招標方式辦理，且經審計部、工程會及科技部採購稽核小組均審認有未符法令構成要件情事，縱使該局辦理本案過程有減少施工界面及完工時程等事由，然仍不得違反政府採購法之規範。

五、監察院調查意見及檢討改進措施

(一)監察院調查意見(2/3)

2. 竹科管理局未能將特殊廠務系統設備納入主體工程中一併規劃，以進行採購作業：本案主體工程與特殊廠務系統設備工程預算編列時程雖不同，仍應積極協調各使用單位提供基本需求據以納入規劃，再善用發包採購策略，即可避免預算未完成立法程序而辦理工程招標之爭議。

3. 竹科管理局未能就招標作業程序適法性，先行陳報上級或主管機關協助認定，徒增法規適用爭議，容有未當。

五、監察院調查意見及檢討改進措施

(一)監察院調查意見(3/3)

4. 科技部採購稽核小組已指明本案未符「未能預見之情形」，然科技部於第4次變更設計同意核准函中指明：「請貴局注意有關『政府採購法第22條第1項各款執行錯誤態樣』第6款序號(一)所列之情形，本於權責自行依規定辦理」。科技部消極要求竹科管理局依權責自行辦理，致使相關採購稽核作為流於形式，該部應以此為鑑並積極督導所屬竹科管理局確實依法辦理，以符法制。

五、監察院調查意見及檢討改進措施

(二)檢討改進措施-竹科管理局(1/4)

1. 竹科管理局為達成生醫計畫所訂之期限，考量減少施工界面、縮短工期，並避免主體工程與特殊廠務設備工程，因系統切割造成責任無法釐清，影響未來營運，而以本案「遲遲無法確定使用需求」，誤認符合「未能預見」情形，認知有所曲解，應檢討改善，以避免類似情事發生。

五、監察院調查意見及檢討改進措施

(二)檢討改進措施-竹科管理局(2/4)

2. 依科技部部近年來辦理工程採購稽核所列缺失項目，彙整建立「營繕工程採購檢核表」，並要求各承辦人員於辦理工程採購案件時務必先行檢核，以避免相同缺失再次發生。

3. 有關工程變更設計，建立內控作業規定，以供本局爾後辦理工程變更設計之依循。

五、監察院調查意見及檢討改進措施

(二)檢討改進措施-竹科管理局(3/4)

4. 為避免再有同樣情事發生，爾後類似案件，縱使預算編列時程不同，仍將積極協調各使用單位提供基本需求，據以納入規劃，並善用發包採購策略，使同一建物所包含之各項工程能同時一併發包，以避免後續變更設計併入，衍生法規適用之爭議。

五、監察院調查意見及檢討改進措施

(二)檢討改進措施-竹科管理局(4/4)

5. 本工程採購過程，本局對政府採購法之專業認知確有不足，爾後除指派工程、法制、政風及主計等相關人員多加參與政府採購法之相關教育訓練外，並將邀請專家學者對本局副局長以下相關人員進行講習，以增加同仁對政府採購法之專業認知。

6. 對於法規適用疑慮時，於採購前諮詢專家意見或陳報上級與主管機關協助認定，以避免再有曲解法令之情事發生。

五、監察院調查意見及檢討改進措施

(二)檢討改進措施-科技部(1/2)

1. 爾後科技部將善盡上級機關之責，加強監督管理。另有關本案招標作業適法爭議部分，為避免有類似情形發生，科技部已於103年8月5日及104年8月4日分別辦理「103 年度政府採購錯誤態樣宣導會」及「104年度政府採購稽核研討會」，以期各單位皆能確實了解相關規定並適法辦理各項作業。

五、監察院調查意見及檢討改進措施

(二)檢討改進措施-科技部(2/2)

2. 後續科技部採購稽核作業，除持續就工程變更設計次數過多及不當引用限制性招標等異常採購案件辦理專案稽核外，亦已增加抽核所屬竹科管理局之採購案件數，加強檢核工作。另為避免過度採行例外採購方式，前經103年10月3日內部控制小組第2次會議辦理專案報告，並訂定於每年1月及7月檢討科技部、所屬機關、主管財團法人及行政法人以限制性招標（未經公開評選）方式辦理採購之比率，以維採購之公開、透明及公平性。

簡報完畢
敬請指教