

臺北市政府捷運工程局
臺北都會區大眾捷運系統○○線○○機廠聯合開發案
再防貪專報

臺北市政府政風處 1031227

壹、前言

臺北市政府（下稱本府）為辦理「臺北都會區大眾捷運系統○○線○○機廠土地聯合開發案」（簡稱○○○聯合開發案），依大眾捷運法第7條及大眾捷運系統土地聯合開發辦法等有關規定，於民國83年間與私地主簽訂「土地聯合開發契約書」，嗣於90年12月間與日○股份有限公司（下稱日○公司）簽定本案「聯合開發投資契約書」，由日○公司以投資人身分參與本案，並於96年3月間與本府簽訂「土地聯合開發契約書」。準此，臺北市政府捷運工程局（下稱捷運局）依「臺北都會區大眾捷運系統土地聯合開發權益分配注意事項」規定，辦理權益分配協商作業，評估地主土地貢獻成本與投資人建物貢獻成本以為協商權益分配比例、每坪建造成本單價、及取得捷運獎勵容積等。

案經臺灣臺北地方法院檢察署（下稱臺北地檢署）偵辦查察，市府捷運局○○處前處長高○○、前課長王○○2人於本案辦理過程中，疑似違反貪污治罪條例，涉有偽造文書、圖利等罪嫌，依法提起公訴，另幫工程司江○○、副工程司陳○○等2員以不起訴處分偵結，並函請本府就本案公務員涉有行政違失情節及投資人取得不法利益之民事責任追償部分，本於權責及法令處理。

貳、案情概要

一、基本資料

(一) 涉案被告之姓名、服務機關及職稱

- 1、高○○、曾任捷運工程局○○處處長(99年12月15日退休)。
- 2、王○○、曾任捷運工程局○○處課長(於99年12月2日退休)。
- 3、江○○、現任捷運工程局○○處幫工程司。
- 4、陳○○、現任捷運工程局○○處副工程司。

(二) 起訴之檢察機關：臺灣臺北地方法院檢察署。

(三) 相關案號：103年度偵字第3號、8327號。

(四) 行政肅貪之機關：臺北市政府捷運工程局。

二、犯罪事實

○○處前課長王○○依前處長高○○之指示，指導本案承辦人江○○依偽造之鑑定報告修改提案單，並於96年3月28日以偽造內容不實提案單暨偽造之鑑定報告書等附件提報捷運局及權益分配工作小組第33次審查會議審議，致權配工作小組成員誤認上開不實數據內容之提案單為真實鑑定金額及權配比例，而於96年4月3日審議通過，遂由江員上簽報府核定，其後續仍以上述比例簽辦協商，皆經前副市長退回；王員乃於96年7月18日重新辦理簽陳，並仍檢附偽造之旭○公司鑑定報告為附件，於簽陳中登載不實事項，經高員96年7月19日簽准上陳捷運局轉陳市府；

嗣經捷運局與日○公司數次協商，由王員指導江員於 96 年 9 月 13 日，以投資人建議之分配比例已高於捷運局原試算經權配小組審議通過之分配比例為由，表示日○公司所提之權配比例及造價底限方案已優於捷運局試算方案，市府從而同意接受，致影響對本聯開案權益分配比例及造價底限決策之正確性，及主管機關管理聯合開發業務之正確性，圖利日○公司而致本府及全體市民蒙受新臺幣 20 餘億元之鉅額損失，經臺北地檢署偵查終結提起公訴，針對前開公務員涉及違失情節，及日○公司不當得利之民事責任追償，併同起訴書函請本府及主管機關本於權責依法處理，以維本府及全體市民之權益。

三、涉犯法條、起訴或判決理由

(一) 涉犯法條

- 1、貪污治罪條例第 6 條。
- 2、中華民國刑法第 210 條（偽造變造私文書罪）。
- 3、中華民國刑法第 213 條（公文書不實登載罪）。
- 4、中華民國刑法第 216 條（行使偽造變造或登載不實之文書罪）。

(二) 起訴及不起訴理由

高○○（臺北市政府捷運工程局○○處前處長）及王○○（臺北市政府捷運工程局○○處前課長）等 2 人，在職期間辦理○○○聯合開發案，涉有利用職權，圖謀日○公司之不法利益、行使偽造私文書及公務員登載不實事項於公文書等不法犯意聯絡，藉由調

整直接工程費用及間接工程費用，並偽以本案建造成本鑑價廠商旭○公司名義，製作不實鑑價報告，再以該不實報告內容為依據，憑以辦理權益分配比例試算及提案單簽辦事宜，虛增建物貢獻成本及建造成本，足生損害於旭○公司、市府對於權益分配比例及工程造价底限之正確性，致使市府減少取得 3 億 8,693 萬 5,958 元之分配權值，同時增加支付 1 億 1,431 萬 344 元之委建費用，合計蒙受 5 億餘元之權值損失，即圖得日○公司之不法利益，經換算○○○建案 102 年 11 月實價登錄價格，折合市價為 20 億 3,442 萬 2,376 元之鉅額不法利益。

上開被告 2 人涉有偽造文書及圖利罪嫌，因而遭臺灣臺北地檢署以涉犯貪污治罪條例，依刑事訴訟法第 251 條第 1 項提起公訴。

另江○○、陳○○2 人於 95、96 年間均係○○處第五課工程員，承辦聯合開發案權益分配事宜。經偵查後難認被告江員、陳員 2 人對於權配版鑑定報告非旭○公司出具，係屬偽造及不實內容有所明知，以及工程預算補充說明資料係日○公司應同案被告高員、王員之要求出具，作為不法提高建造成本，或明知該等提高間接工程費用之名目理由係被告高員、王員用以訛騙、掩飾不法提高建造成本之目的等不法犯行之積極證據。

依刑事訴訟法第 154 條第 2 項，犯罪事實應依證據認定之，無證據不得認定犯罪事實。準此，江員、陳員 2 人因本案積極證據不足為不利於被告事實之

認定，即應為有利於被告之認定，故經偵查終結，認應為不起訴處分。

參、弊案發生原因分析

一、弊端態樣

聯合開發案件係由○○處主導辦理，本案弊端發生之態樣，主要係於權益分配辦理過程，主政單位主管指示承辦人員以偽造之鑑定報告修改提案單，將不實內容之建物鑑價報告，提送權配小組審議，藉由竄改專業鑑價廠商提供之鑑價報告，浮增工程直接費用進而提高投資人建物貢獻成本，同時指示投資人配合提出說明資料，以供提高鑑定金額及建造費用，俾提高該公司之權配比例，致權配工作小組成員誤認上開不實數據內容之提案單為真實鑑定金額及權配比例，影響對本聯開案權益分配比例及造價底限決策之正確性，及主管機關管理聯合開發業務之正確性，致圖利投資人鉅額不法利益，並使本府遭受損失。

二、內部控制漏洞

業務單位依照捷運局委託建造成本鑑定公司驗收版之數據，依權益分配注意事項規定項目，如歸墊費用、建物設計費用、建物建造費用、加計固定比例之間接費用、利息費用及固定比例之稅管費核算建物貢獻成本，由於計算過程均由承辦同仁僅引用鑑定公司之直接成本數據，再依該注意事項規定計算且僅提供摘錄資料，易造成相關數據、查證及核算過程產生疏漏，未周延之情事發生，致權益分配作業審查提案

及審議機制未能勾稽資料之正確性。

三、原因分析

(一) 法規面

目前權配小組作業依據及基礎為 88 年 9 月簽奉市府核定之權益分配注意事項，距今已逾 16 年，自 88 年以降，捷運局未針對捷運用地土地開發案機制進行通盤檢討與革新，該機制因時代的演進，已漸不符合社會大眾的期待，加上近年捷運興建所需用地協議價購優惠機制與土地實價徵收機制等法令變革，應重新檢討修訂權益分配注意事項之必要，以符合現況與社會期待。

(二) 制度面

業務單位僅依照捷運局委託建造成本鑑定公司驗收版之數據，依權益分配注意事項規定項目，如歸墊費用、建物設計費用、建物建造費用、加計固定比例之間接費用、利息費用及固定比例之稅管費核算建物貢獻成本，由於計算過程均由承辦同仁係引用鑑定公司之直接成本數據，再依該注意事項規定計算，惟簽辦時僅提供摘錄資料，易造成相關數據、查證及核算過程產生疏漏，未周延之情事發生，致權益分配作業審查提案及審議機制未能勾稽資料之正確性。

(三) 執行面

變更設計案件是否重新委託辦理土地或建物成本鑑價之標準因未有明確規範，加上鑑價結果調整亦

欠缺標準作業程序，致針對個別聯開大樓基地作法不一致等情，為求鑑價結果符合實際需求，順利達成後續與投資人權益分配協商作業，確實有需要於驗收後再請鑑價公司修正鑑定結果，惟內部欠缺監督、複核機制，尚有不足。倘確有調整需要，惟事後仍可能引發外界質疑未循程序簽報而徒增困擾，故調整建物鑑價結果應明訂相關作業流程，俾使承辦人員有所依循。

肆、檢討與策進作為

捷運局前肇於監察院101年12月11日101交正0017號糾正案「有關臺北市政府辦理『臺北都會區大眾捷運系統○○線機廠聯合開發』案，該件聯合開發案之建築物分配機制及人工地盤與權益分配過程核有諸多違失，爰依法提案糾正。」故就前揭監察院糾正案，業於102年2月4日函復行政院擬具改進措施，其中立即改進項目中，表示針對新店機廠開發案進一步改善之處：「土地與建物貢獻成本估算查核，捷運局刻進行委託第三公正專家單位鑑定，檢視其合理性」準此，為昭公信，捷運局已分別委託2家第三公正專業不動產估價廠商，及抽選2家專業營建管理廠商（自市府工務局推薦名單中依序抽選），針對旨揭基地依原鑑價評量時點協助捷運局重新進行土地貢獻成本估價與建物貢獻成本鑑定，並對於原鑑價報告書內容檢視其合理性，上述事項業經市府102年5月12日核定。

針對起訴書述及公務員涉有行政違失情節部分，業

於103年5月8日簽奉核准，移請捷運局人事室召開考績委員會，檢討相關人員行政責任，至起訴書所稱之不法利益，亦將依前述重新鑑定結果納入權益分配協商方案中一併考量，捷運局將據此協商方案與投資人進行協商與求償，必要時將進行訴訟或仲裁等爭議處理作業，俾以維護市府應有之權益。又，本案於103年6月24日廉政會報提案討論，請○○處針對旨案遭偵結起訴之後續檢討及策進作為提出報告。茲將本案後續檢討與策進作為摘述重點說明如下：

一、修訂權益分配注意事項

目前○○處刻正修訂88年之「臺北都會區大眾捷運系統市有土地參與聯合開發權益分配注意事項」改為「臺北市臺北都會區大眾捷運系統市有土地參與土地開發權益分配須知」，權益分配須知修訂內容及方向如下：

- (一) 修訂土地貢獻成本評估方式，原捷運局委託2家現增為5家；而建物貢獻成本評估方式，原捷運局委託1家現增為3家。權益分配比例並採市府最有利方案與中值方案提報審議。
- (二) 修訂建物貢獻成本評估方式，為保有建物貢獻成本之評估彈性，刪除以固定比率方式定義計費項目，改以各費用項目作例示性規定，並予以正面表列。
- (三) 新增開發案稅費及其他費用拆帳分擔原則。
- (四) 新增執行機構權益分配方案審定及協議作業程

序。

二、修訂鑑價作業原則以強化評估機制

有關建物貢獻成本部分，目前辦理方式係依市府工務局推薦之專業營建管理廠商(PCM)名單，在捷運局政風室監督下以電腦抽籤方式，隨機選取3家PCM廠商進行鑑定作業，再經○○處邀集土木建築設計處、工務管理處、機電系統設計處及相關工程處等相關單位召開工作會議審查，由各單位共同審查，以提昇審查品質。俟該3家PCM廠商依審查意見修正報告書後，連同鑑定報告書再提報權益分配初審小組審查，以擇定選取之建物貢獻成本數值。故有關核算依注意事項規定之項目及固定比例，目前均由PCM廠商本於專業鑑定結果，不再由承辦同仁自行核算，以提高專業及精確性，而PCM廠商完成建物貢獻成本之鑑定結果，再依初審小組決議意見修正正確，且由鑑定廠商用印後，經○○處審查無誤以書面簽報核可後作為各開發案建物貢獻成本，並可提供不動產估價師結合土地貢獻成本評估之數據，此外簽報提案單時，需依據PCM廠商用印後之結果連同鑑定報告書提報。

三、將審查機制改為分級審議制度

權益分配作業之審查機制由原本一級改為二級三審制度(局級及府級)，分述如下：

- (一) 局級審查：建物貢獻成本及土地貢獻成本鑑價部分經○○處邀集之工作小組審查修正後，提案由捷運局邀集市府相關單位、所在地建築師公會及

估價師公會共同協助依照各鑑價廠商之報告書及提案單內容審查，審查結果提報府級審議。

- (二) 府級審議：由市府召開邀集市府相關單位、府外專家、學者擔任委員提供專業意見，並由政風及研考單位擔任監辦單位，針對局級審查後所核算之分配比例及委建費用提案單連同鑑價報告書提送委員會審議。

四、針對新店機廠重新辦理鑑價，確保本府權益

有關本案投資人取得不法權值利益，並因此取得樓地板面積坪數之不法利益，致市府蒙受等值損失乙情，捷運局業依原鑑價評量時點重新進行土地貢獻成本估價與建物貢獻成本鑑定，並對於原鑑價報告書內容檢視其合理性。

就土地貢獻成本部分，原委託 2 家第三公正專業不動產估價廠商所提送之報告書，業經捷運局內部工作小組進行多次審閱修正，並已於 103 年 4 月 2 日經市府局級權益分配初審小組審議。另建物貢獻成本部分，2 家專業營建管理廠商已提送報告經捷運局內部工作小組進行多次審閱，並提送 3 次修正補充鑑定報告書，該報告書已於 103 年 3 月 12 日經本府局級權益分配初審小組審議，相關修正報告書將納入土地貢獻成本估價作業之參考依據。

本開發案因涉及前述刑事案件提高爭議性，並為社會大眾所關注，捷運局已再次依市府地政局推薦名單中，補充抽選 3 家不動產估價師事務所，辦理本開

發案土地貢獻成本重新估價作業，未來此 3 家不動產估價師事務所之估價報告書將與原 2 家廠商之報告書一併提送審議作業，以降低爭議。

準此，捷運局將以前述重新估(鑑)家報告書提送市府權益分配初審小組(局級)進行審議，俟完成貢獻值重估相關鑑價報告，將擬訂權益分配協商方案提至(府級)權益分配審議委員會審議確認，有關起訴書所稱之不法利益亦將納入上開權益分配協商方案中一併考量，將據此協商方案與投資人進行協商與求償，必要時將進行訴訟或仲裁等爭議處理作業，俾以維護市府應有之權益

五、建立保密措施及強化利益衝突迴避機制

為確保鑑價結果之公正客觀，避免受託廠商受不正手段干擾，故聯合開發案件之委託鑑價服務均採取秘密諮詢以限制性招標方式辦理；鑑於鑑價作業確有其機敏性要求，且為避免採購作業過程經辦人員或廠商可能洩漏鑑價資訊，捷運局政風室制訂「臺北市政府捷運工程局土地聯合開發權益分配鑑價作業機密維護工作執行事項」，研擬作業流程、契約修正草案內容與保密切結書，規範與效果明確界定保密內容，並納入未來招標文件及契約草案，要求廠商及工作人員簽署保密切結聲明書，俾使權益分配鑑價作業更為審慎周延，並嚇阻鑑價廠商或員工與聯合開發投資人私下接觸洩漏或影響鑑價結果，惟相關鑑定內容是否可能偏離市場價格，捷運局或權益分配初審小組於鑑價

資料審核過程仍應確實把關。

伍、結語

有關機廠聯合開發案遭偵結起訴後，為避免前述違失發生，已依策進作為將權益分配作業中建物貢獻成本鑑定審查提案、審議機制相關作業項目、檢討修正權益分配注意事項、及建立保密措施及強化利益衝突迴避機制，要求高品質的鑑定、估價報告書，並以嚴謹的評估審議機制，維護本府之權益。

今後當積極加強宣導及監督，透過內控作業及業務稽核作為，強化制度缺漏之處，以防杜類似案件再次發生，並加強同仁法治觀念，落實公務員廉政倫理規範，俾達防微杜漸之效。