

宜蘭縣政府警察局監錄系統驗收不實案 再防貪專報

宜蘭縣政府政風處
中華民國 104 年 10 月

壹、前言

政府機關為推行業務，增進服務民眾效能，均有向廠商採購之需求，廠商為圖利益，不惜冒險偷工減料，甚至行賄機關人員請求驗收放水，利益之所在、弊端隨之叢生，採購業務均為機關防弊重點。

宜蘭縣監視錄影系統經費補助來源係本縣議員地方建設經費(宜蘭縣政府第二預備金)，提供各社區填具「宜蘭縣政府地方建設建議表」向縣政府申請，各鄉、鎮、市公所亦可申請，再由宜蘭縣政府警察局(下稱警察局)辦理建置採購，98年間辦理宜蘭市思○社區、五○社區、員山鄉永○社區、○○鎮公所、礁溪鄉玉○社區、礁溪鄉白○柴圍全民關懷協會等6社區建置監錄系統採購案，於99年初驗收時，過程中驗收人員未逐一檢視查驗，致使未發現監錄系統有多處與原採購規範訂定不同，屬政府採購錯誤行為態樣「查驗或驗收作業不實」，另有無涉及刑法或貪污治罪條例等相關法令，警察局尚難判斷，遂函請臺灣宜蘭地方法院檢察署調查，地檢署調查後於103年8月15日予不起訴處分，並經臺灣高等法院檢察署103年9月19日予再議駁回，原不起訴處分確定在案，相關人員行政疏失與考監責任予行政懲處追究。

貳、案情概要

一、基本資料

- (一) 涉案被告：宜蘭縣政府警察局○○○○科警務員蔡○○，以下簡稱蔡員。
- (二) 行政肅貪之機關：宜蘭縣政府警察局。
- (三) 起訴之檢察機關(或判決確定之法院)
 1. 臺灣宜蘭地方法院檢察署 103 年度偵字第○、○號予不起訴處分。
 2. 臺灣高等法院檢察署 103 年度上職議字第○號再議駁回處分書。

二、行政違失（或犯罪事實）

警察局 98 年間辦理宜蘭市思○社區、五○社區、員山鄉永○社區、○○鎮公所、礁溪鄉玉○社區、礁溪鄉白○柴圍全民關懷協會等 6 社區建置監錄系統採購案，有政府採購錯誤行為態樣「查驗或驗收作業不實」；該案 98 年 11 月 13 日開標，由○○通信工程有限公司得標，該公司於 98 年 12 月 24 日函文報請驗收，警察局於 99 年 1 月 12 日辦理初驗，99 年 1 月 20 日辦理驗收，驗收合格後，相關設備即交由各社區或鄉、鎮、市公所保管。

惟該案監錄系統與原採購規範訂定不同計有 6 大項：

- (一) 總錄影張數與原採購規範訂定不同
 1. 宜蘭市五○社區：原採購規範為每秒 120 張，惟該社區總錄影張數最高僅每秒 60 張。
 2. 礁溪鄉玉○社區：原採購規範為每秒 480 張，惟該社區總錄影張數最高僅每秒 60 張。
 3. 礁溪鄉白○柴圍全民關懷協會：原採購規範

為每秒 240 張，惟該社區總錄影張數最高僅每秒 60 張。

(二) 畫面畫素與原採購規範訂定不同

原採購規範為錄影影像單 1 路畫素為 720×480 畫素，惟宜蘭市五○社區最高僅 720×240 畫素。

(三) 錄影張數及錄影品質調整方式與原採購規範訂定不同

原採購規範為具備多種等級之壓縮比率供使用者選擇影像品質，可設定個別攝影機錄影之影像品質與解析度，惟前揭宜蘭市思○社區等 6 社區，均僅能在同一畫素之設定環境下，個別調整每路攝影機之錄影張數及錄影品質。

(四) 飛梭快速放影查看功能與原採購規範訂定不同

原採購規範為須具備飛梭快速放影查看功能，惟宜蘭市五○社區、○○鎮公所及礁溪鄉玉○社區等 3 社區，錄影回放時無飛梭快速放影查看功能。

(五) 攝影機規格及計價方式與原採購規範訂定不同

原採購規範成本分析表中「攝影機」與「防護罩及支架」係獨立分為 2 項計價，且攝影機須具防水防塵系數 IP66(含)以上功能，亦有訂定 OSD 選單控制功能，惟前揭宜蘭市思○社區等 6 社區，防護罩內均僅有「感光元件機板、鏡頭、變壓器」，無「單槍攝影機本體」，亦無 OSD(攝影機本體上有功能設定鍵，可以手動按鍵方式調整攝影機參數)選單控制功能。

(六) 訊號線架設方式與原採購規範訂定不同

原採購規範成本分析表有單列「管線地下化」施工經費項目，惟○○鎮公所(裝設於○○協天廟周邊)8支攝影機之訊號線均採架空施工方式，沿路燈桿與建築物外牆，連接至廟內 DVR 主機，現場未發現有「地下化施工」之管線。

該6大項與原採購規範訂定不同之缺失，警察局辦理初次驗收時未逐一檢視查驗，僅清點 DVR 主機、攝影機數量是否正確、拍攝角度是否偏移、螢幕畫面是否正常、錄影畫面是否具快速播放、回放及搜尋功能、錄影機是否具有保存功能，未發現有關缺失，致錯使廠商驗收合格；另有無涉及刑法或貪污治罪條例等相關法令，因尚難判斷，遂函請臺灣宜蘭地方法院檢察署調查。

三、涉犯法條、起訴或判決無罪理由

(一)○○○通信工程有限公司設置監視錄影系統規格與採購規範要求不同，蔡員涉有貪污治罪條例第6條第1項第4款之圖利罪嫌及刑法第213條之偽造文書罪嫌。

(二)按犯罪事實應依證據認定之，無證據不得認定犯罪事實，刑事訴訟法第154條第2項定有明文。又認定不利於被告之事實，須依積極證據，苟積極證據不足為不利於被告事實之認定時，即應為有利於被告之認定。蔡員對相關採購作業程序無經驗又不熟悉，亦未曾受有採購驗收等訓練，縱於本件採購案之驗收過程不能免於過失之指摘，

惟尚無從認定蔡員主觀上有何圖利及偽造文書之故意。

(三)依○○○通信工程有限公司負責人陸○○證稱，蔡員不認識陸○○，彼此之間亦無其他往來，尚難遽指被告有何圖利陸○○之動機及犯意，自無從僅憑驗收過程之瑕疵即推論被告涉有圖利及偽造文書之犯行。況經核陸○○、蔡員及其他承辦人員與其配偶間之資金往來資料，並未發現異常情狀。

(四)查無積極證據足認蔡員有何圖利及偽造文書之不法犯行，應認其犯罪嫌疑尚屬不足，為不起訴之處分。

參、弊案發生原因分析

一、弊端態樣

驗收未逐一檢視查驗，未發現監錄系統有多處與原採購規範訂定不同，屬政府採購錯誤行為態樣「查驗或驗收作業不實」，涉有違反：

(一)「政府採購法」第 72 條：機關辦理驗收時應製作紀錄，由參加人員會同簽認。驗收結果與契約、圖說、貨樣規定不符者，應通知廠商限期改善、拆除、重作、退貨或換貨。其驗收結果不符部分非屬重要，而其他部分能先行使用，並經機關檢討認為確有先行使用之必要者，得經機關首長或其授權人員核准，就其他部分辦理驗收並支付部分價金。

- (二)「貪污治罪條例」第 6 條第 1 項第 4 款之圖利罪：對於主管或監督之事務，明知違背法律、法律授權之法規命令、職權命令、自治條例、自治規則、委辦規則或其他對多數不特定人民就一般事項所作對外發生法律效果之規定，直接或間接圖自己或其他私人不法利益，因而獲得利益者。
- (三)「刑法」第 213 條之偽造文書罪：公務員明知為不實之事項，而登載於職務上所掌之公文書，足以生損害於公眾或他人者，處一年以上七年以下有期徒刑。

二、 內部控制漏洞

本案驗收方式，係僅對監錄系統之功能性查驗，清點 DVR 主機、攝影機數量是否正確、拍攝角度是否偏移、螢幕畫面是否正常、錄影畫面是否具快速播放、回放及搜尋功能、錄影機是否具有保存功能，未按採購規範項目逐一查驗，係因承辦人員不熟悉採購作業程序，不知道需逐項核對採購規範，致發生「查驗或驗收作業不實」行政瑕疵。

三、 原因分析

(一) 法規面

1. 承辦人員不全然瞭解政府採購法第 72 條「…驗收結果與契約、圖說、貨樣規定不符者，應通知廠商限期改善、拆除、重作、退貨或換貨。…」及政府採購法施行細則第 91 條第 1 項第 2 款「會驗人員：會同抽查驗核廠商履約結果有無與契約、圖說或貨樣規定不符，並會

同決定不符時之處置。」法規內文「與契約、圖說或貨樣規定不符」之意涵，而未能逐一項目落實驗收。

2. 雖採購法及其施行細則均訂有驗收程序、條件、內容等，惟未規範違反規定之處罰條文，對於承辦人員往往僅有告誡意味，未能達到約束效果，亦是採購缺失一再出現之原因。

(二) 制度面

警察局辦理採購驗收未列表載明驗收項目及內容，驗收程序不夠清楚明確，易使驗收走馬看花，只就明顯項目查驗，忽略細節，發生「查驗或驗收作業不實」之政府採購錯誤行為態樣。

(三) 執行面

1、承辦人員不諳採購業務

政府採購流程繁複、法令複雜，且無實作經驗者亦難體會瞭解，新進承辦人員未受相關採購課程訓練，承辦經驗不足，不瞭解驗收流程及方式，不知驗收時需依採購契約規範內容逐項查驗核對。

2、承辦人員對於購置之監錄系統未具物品專業知識

承辦人員對所購置物品不具專業知識，訂定採購規範常參考機關前案或他機關，而採購規範內容中常有部分為商品專業知識，如：監錄系統每秒錄影張數、畫面畫素等，承辦人員亦未求甚解，使驗收時該些項目未能查驗，或僅能

片面相信廠商。

肆、檢討與策進作為

一、內控漏洞之因應措施

(一)懲處警惕過失承辦人員

本案雖經臺灣宜蘭地方法院檢察署為不起訴處分，但仍涉有驗收不實情事，有關行政疏失與考監責任等追究，警察局政風室於103年11月3日第1030052307號簽核機關首長，函報內政部警政署依「警察人員獎懲標準」懲處相關人員，以茲警惕，避免再犯同類疏失。懲處結果如下：

1. 警察局○○○○科警務員蔡○○驗收程序未逐項查驗，有政府採購錯誤行為態樣之瑕疵，核處記過1次。
2. 同單位股長程○○、科長蔡○○未盡考核監督責任，各核處申誡1次。

(二)增訂內部驗收流程細項規定

1. 製作驗收明細表

警察局辦理驗收時，將依採購規範項目製作驗收明細表，並註明驗收方法採用目視、丈量、送檢驗單位等，逐項實施查驗，避免疏漏項目。

2. 請專業單位檢驗

本次監錄系統採購案，已於爾後契約當中增加攝影機需抽樣送檢驗機構檢驗之要求，檢驗項目為：
(1)有效圖素、(2)水平解析度、(3)最低照度、(4)信號雜訊比、(5)具自動增益功能、(6)具背

光補償功能、(7)具自動白平衡功能，檢驗結果視為驗收合格條件，針對商品專業知識項目交由專業單位檢驗，確保商品符合採購規範，保障機關權益。

3. 驗收過程錄音錄影

為避免違失再犯，警察局採購案件辦理驗收時，均有錄音錄影，若事後發生採購爭議，將可透過錄影影像還原驗收經過，查證有無包庇放水之可疑行為，釐清事實真相。

(三) 持續進行機關廉政風險評估及處置

積極發掘機關廉政風險事件及人員，並將廉政風險事件適時簽報機關首長或提廉政會報，並及時採取搜報情資、稽核清查、導正缺失、追究行政責任或提興革建議等作為。

(四) 廉政預警機制

政風單位於辦理監辦過程、業務稽核、查核等工作項目時，若發現機關內員工、業務有違常或疏失，及時反映機關及採取導正措施，以發揮政風機構預警功能並遏止錯誤情事發生。

二、強化預防機制

(一) 加強法治教育及宣導

1. 強化承辦人員採購教育訓練

(1) 強化教育承辦人員驗收流程，應依採購規範逐項查驗，監辦人員列為監辦事項重點，並請各主管督促提醒，警察局每年派員參加內政部警政署辦理「政府採購專業人員證照考

試基礎訓練專班」，使承辦人員熟悉採購流程及相關法令，避免機關採購過程發生政府採購錯誤行為態樣，並於 104 年下半年度廉政會報中，將本案及相關案件作專題報告，提醒主管人員落實督導之責。

(2)本府工務處為強化本府暨所屬機關、學校同仁採購專業智能，於 104 年 7 月 9 日辦理「宜蘭縣 104 年度採購稽核暨採購教育研習」，邀請國立台灣大學醫學院附設醫院總務室梁靜媛副主任及交通部觀光局阿里山管理林炳坤技正進行「政府採購招決標選擇及評選實務」與「屢約驗收重點及契約變更、同等品與後續擴充實務」課程。

2. 本府政風處於每個月彙整最新案例及廉政資訊刊登於內網、處網及本處 Facebook 上，加強本府及所屬機關人員對法令及實例之認識，期勉公務員能廉潔自持，培養守法守紀、依法行政觀念。

(二)針對監錄系統採購案加強稽核

為周延本案再防貪措施，政風處於 104 年 9 月 11、14 及 22 日擇定警察局 103 年至 104 年相關監錄系統建置與維修採購案，分別為「103 年治安與交通要點監錄系統監錄建置與維修案」、「104 年民間捐贈治安與交通要點監錄系統建置與維修案」及「宜蘭縣警察局 104 年治安與交通要點監錄系統建置與維修案」等三案辦理採購案

件稽核，稽核結果發現缺失，如履約期限未填寫、驗收紀錄登載不實、後續擴充金額過高而有採購錯誤態樣之情形等 10 項，並提出招標公告應載明實際地點、開標紀錄詳實填載等 4 項建議，冀期減少警察局辦理類似案件之採購缺失，提升採購品質與效益。

三、興革建議

(一) 訂定宜蘭縣政府及所屬機關、學校辦理採購作業獎懲要點(草案)

本府政風處於 104 年 4 月 2 日簽陳 103 年度採購案件綜合分析報告，並綜整全年度異常採購案件錯誤及違失態樣，研提策進作為，經副縣長同年 15 日簽准請採購稽核小組研訂違失懲處辦法；本府採購稽核小組即研擬「宜蘭縣政府及所屬機關學校辦理採購作業獎懲要點(草案)」，並於 104 年 8 月 20 日以府稽字第 1040140469 號函發本府各單位暨所屬機關學校調查有無相關意見，本處並建議新增要點七(四)「未確實依施工圖說辦理驗收作業，或未依規定將缺失事項登載驗收紀錄、未限期要求廠商改正等，致生驗收不實或遭審計單位追究責任，經機關認定情節重大」。

(二) 持續加強民間風紀情蒐，暢通檢舉管道

採購弊案之發現，往往有賴於參與採購之廠商，廠商瞭解業界生態，亦能風聞各家廠商動態，從民間可獲得廠商與機關人員有無互動過於密切、廠商進貨來源有無問題等情資。

本案即是因情資而發現，調查後函送地檢署，另警察局設有局長電子信箱及 110、0800-038110 電話專線等，契約投標須知上註明公共工程委員會、宜蘭縣政府採購稽核小組、法務部調查局、廉政署等多種管道，供民眾檢舉員警貪瀆不法。

(三)採購程序落實公開透明

警察局採購案件招標與決標公告持續落實刊登政府電子採購網，招標文件亦有上網電子領標，公開標案相關資訊，提供各家廠商公平投標競爭，及各家廠商公開檢視開標結果，亦能透過政府電子採購網分析採購案件數據，瞭解廠商集中得標、超底價決標等情形，是否發生採購異常。

伍、結語

政府機關辦理採購案件攸關利益甚深，承辦人員若發生行政瑕疵，極易涉及貪污治罪條例之圖利罪，又採購法令、作業程序複雜，機關對承辦人員採購法令、作業程序之培訓甚為重要，提升承辦人員對採購法令、作業程序熟悉度，便可降低「查驗或驗收作業不實」等政府採購錯誤態樣發生機會。

本府警察局除強化承辦人員採購訓練外，懲處過失承辦人員，讓承辦人員加以思錯悔過，謹慎小心，並增訂內部驗收流程細項規定、訂定「宜蘭縣政府及所屬機關、學校辦理採購作業獎懲要點(草案)」，使採購案件程序完備，遏止錯誤情事發生。