

○○機關承辦「CCL5○○標○○站、○○站、○○站、○○站及○○站車站主體工程」採購涉有圖利廠商貪瀆案件再防貪報告

壹、前言：

順應綠色運具的世界潮流，以及為解決大量交通需求，軌道逐漸成為臺灣民眾生活的必需。尤其在人口稠密的西部都會區，捷運系統與高速鐵路相繼完成，臺灣鐵路運輸儼然已成交通的主流。

○○機關承辦「CCL5○○標○○站、○○站、○○站、○○站及○○站車站主體工程」，相關人員辦理停（復）工、展延工期程序及逾期罰違約金作業等履約管理過程涉有偽造文書、圖利及監造不實情事，協助施工廠商脫免遭罰逾期違約金，經司法檢察機關提起公訴並經媒體報導。該機關針對發生原因、過程、內部控制監督作業漏洞等進行研析，研提再防貪作為。

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、○○機關工程處：

（1）○工程司兼第○工程段○長林○○（105年12月27日調派○○課○工程司）。

（2）第○工程段○工程司任○○（105年12月16日調派○○測量工程隊○工程司）。

（3）第○工程段工程員戴○○（105年12月16日調派第○工程段工程員）。

2、技術服務廠商（監造廠商）：

（1）○○工程顧問有限公司○○高架鐵路工程處○○工

務所副理張○○。

(2) ○○工程顧問有限公司○○高架鐵路工程處○○工務所派駐 5○○標監造人員梁○○。

3、施工廠商(承攬廠商): ○○營建工程股份有限公司派駐 5○○標工地主任林○○。

(二)行政肅貪之機關: 交通部○○局○○工程處。

1、○工程司林○○: 申誡 1 次。

2、○工程司任○○: 申誡 1 次。

3、工程員戴○○: 申誡 1 次。

(三)起訴之檢察機關: 臺灣○○地方法院檢察署。

(四)相關案號:

1、104 年度偵字第 3○○○8 號。

2、105 年度偵字第 8○○6 號。

3、105 年度偵字第 1○○○1 號。

4、105 年度偵字第 1○○○6 號。

5、105 年度偵字第 2○○○0 號。

6、105 年度偵字第 2○○○1 號。

二、犯罪事實:

○○機關執行「○○都會區鐵路高架捷運化計畫」,其中設計(細設)工作為○○工程顧問股份有限公司承攬,監造工作則由○○工程顧問有限公司得標。該機關按計畫時程,於 101 年 6 月 29 日發包「CCL5○○標○○站、○○站、○○站、○○站及○○站車站主體工程」,由○○營建工程股份有限公司以新臺幣 10 億 8,105 萬 9,200 元得標。該標工程採兩階段施工,第一階段之施工期限為第一階段開工日(下稱 NTP1)起 840 個日曆天(以下簡稱 NTP1+840),第二階段施工期限為自第二階段開工日(下稱 NTP2)起 360

個日曆天(以下簡稱 NTP2+360);履約期限總計 1,200 個日曆天。該工程契約之附件「特訂條款」四、注意事項(十九)第 20 點規定,各車站之第一階段月台及雨棚結構,應均自 NTP1 起 390 日曆天(以下簡稱 NTP1+390)內完成;車站機房(含一般機電及系統機電)之建築裝修及一般機電,太原站應於 NTP1 起 390 日曆天內完成,其餘各站應均自 NTP1 起 480 日曆天(以下簡稱 NTP1+480)內完成。

○○公司旋於 101 年 7 月 22 日申報開工(即 NTP1 為 101 年 7 月 22 日),惟因設計單位○○公司未及取得建造執照等而無法申報開工據以施作,該機關○○工程處准許自 101 年 9 月 18 日起「局部」停工(不含 NTP1+390 里程碑月台層以上之月台、雨棚鋼構設施之施工內容)。102 年 5 月間,○○市政府陸續審核許可發放各車站建造執照與頒佈五大管線之核准文件,○○公司遂於 102 年 7 月 19 日製作「工程復工報核表」申報復工並展延工期,惟○○公司於申請復工暨展延工期當時,未停工之 NTP1+390 里程碑工程進度嚴重落後,無法依契約規定完成期限 102 年 8 月 15 日(即第一階段開工後之 390 日曆天)完工。

林○○、任○○、戴○○督導 CCL5○○標工程之施工情形,預期○○公司就各車站 NTP1+390 里程碑部分定將逾期之情形下,共同基於圖○○公司脫免遭裁罰 NTP1+390 里程碑之逾期違約金、暫扣各期工程估驗款及履約保證金等不法利益之犯意聯絡,指示梁○○、林○○,將並無申報停工且實際並未停工之「車站主體以外之月台層以上」(即 NTP1+390 里程碑)項目一併納入復工範圍辦理復工,並配合抽換重行製作之記載不實復工範圍復工報核表共 5 張及退回工期展延申請書,要求「增補各車站(月台層以上)

之工期展延」。將 CCL5○○標工程之 NTP1+390 里程碑因上開展延工期原因而將原契約所定完成期限 102 年 8 月 15 日展延至 103 年 4 月 23 日，交由該機關○○工程處並陳送本局內部層轉不知情之主管覆核，足生損害於該機關對於 CCL5○○標工程履約認定之正確性。

CCL5○○標工程各車站之 NTP1+390 里程碑，經林○○、任○○、戴○○、張○○、梁○○等人以偽造文書、圖利、監造不實等不法行為之掩護下，均在虛偽展延之工期內如期完成，共同圖○○公司脫免遭罰逾期違約金共 3,389 萬 3,219 元。案經臺灣○○地方法院檢察署檢察官偵查終結，於 105 年 11 月 5 日提起公訴。

三、涉犯法條、起訴或判決理由：

- (一)貪污治罪條例第 6 條第 1 項第 4 款。
- (二)刑法第 216 條、第 213 條之行使登載不實公文書。
- (三)刑法第 213 條之登載不實公文書。
- (四)刑法第 342 條第 1 項之背信罪。
- (五)刑法第 216 條、第 215 條之行使業務登載不實文書。
- (六)政府採購法第 88 條第 1 項前段之監造人員圖利違法審查罪嫌。

四、媒體報導：

中時電子報、自由時報電子報等媒體分別於 105 年 12 月 14 日、15 日報導「去年 9 月間，○○地檢署接獲檢舉開始追查，意外發現該工程相關文件上記載『已如期完工』，深入調查再發現○○局○○處與○○工程監工人員涉嫌包庇○○偽造不實完工日期，圖利○○免罰違約金 3,300 多萬元」。

參、弊案發生原因分析：

一、弊端態樣：

公共工程主（承）辦人員對於廠商申請停（復）工、展延工期程序，竟與承攬廠商、技術服務廠商（監造單位）人員合致之犯意聯絡下，各自在其等業務上、公務上所負責之文書為不實之登載，藉此令承攬廠商脫免遭受計罰逾期違約金及暫扣工程估驗款、保留款之不法利益。

二、內部控制漏洞：

該機關○○工程處各工程段（隊）就其主辦軌道工程停（復）工報核、通知及工期展延申請具有審查之裁量權限。因軌道工程具有高專業性及工期長特性，工程主（協）辦人員長期與施工廠商接觸，彼此熟稔（識），發展出特殊人際關係，或囿於人情包袱、不當誘惑或法紀觀念薄弱，未能踐行標準作業程序、落實審查機制，便宜行事，直接或間接圖施工廠商不法（正）利益，衍生風險流弊。

三、原因分析：

（一）法規面：

- 1、契約計算工期的基準不明確：施工廠商及監造單位主張 NTP1+390 里程碑依契約規定並非工期，與司法機關見解不同。
- 2、停（復）工範圍認定歧異：停工報核範圍為「月台層以上車站站體、景觀、路工及排水等全部工程範圍」，但奉核之各車站復工報核範圍為「第一階段結構、建築裝修、一般機電、景觀、路工及排水等『全部』工程範圍」，復工大於停工範圍，司法檢察機關認定涉有圖利廠商之嫌；惟仍有工程實務見解停、復工範圍非一致不可之論述。

（二）制度面：

ISO 標準作業程序效力爭議：本局對於停工、復工及工期展延申請之程序訂有 ISO 程序書，作為執行標準程序，惟未

納為契約規範之一部分，各標工程辦理停工、復工及工期展延仍須依據原契約規定辦理，故 ISO 標準作業程序效力是否及於施工、技術服務廠商尚有爭議。

(三) 執行面：

1、主辦機關：未落實執行機關標準作業程序規範。

(1) 涉案人員督導 CCL5○○標工程之施工情形，對於○○公司就 NTP1+390 里程碑部分之進度嚴重落後，違反「公共工程施工品質管理作業要點」第 15 條、第 17 條之規定，未為任何書面通知○○公司、○○公司限期改善 NTP1+390 里程碑之工進。

(2) 涉案人員利用職權或職務上機會，抽換重行製作之復工報核表、監造復工報核表，令○○公司免遭計罰逾期違約金及暫扣上開逾期違約金所生孳息。

(3) 涉案人員未依本局制定之 ISO 文件「工程停復工及展延程序」規定辦理工期展延審查會議。

2、監造單位：

(1) 監造單位未能堅守監造人員應克盡執行監造計畫以為公共工程進度把關之職責，並配合抽換重行製作之記載不實復工範圍復工報核表及退回工期展延申請書。

(2) 監造單位違反「公共工程施工品質管理作業要點」第 11 條與本局制定之 ISO 文件「工程停復工及展延程序」規定：「監造單位接獲承包商工期展延申請後，如認為符合工程契約規範要求，應於接獲次日起 14 天內訂期召開工期展延審查會議，通知工程段隊、工程處及委辦機關派員列席以期獲取共識」。

肆、檢討與策進作為：

一、內控漏洞之因應措施：

(一)行政肅貪：

1、調整職務：

(1)○工程司兼第○工程段段長林○○免兼該段段長職務並調派○○課○工程司。

(2)第○工程段○工程司任○○調派○○測量工程隊○工程司。

(3)第○工程段工程員戴○○調派第○工程段工程員。

2、行政處分：

林○○、任○○及戴○○等 3 人提交本局○○工程處 106 年 1 月 25 日 106 年度第 8 次考績委員會會議決議，均核予申誡 1 次行政處分。

(二)辦理專案稽核：

擇定「巨額工程標案之工程停、復工、工期展延及逾期罰款」作業主題，協同本局各工程處辦理專案稽核，歸納彙整稽核結果，發掘潛藏風險，提供業務主管單位參採改進，並提報本局 106 年廉政會報。

(三)舉辦廉政座談會：

召開「工程停、復工、展延程序及逾期違約金、估驗款、保留款扣罰作業」座談會，邀集在建工程承攬廠商（含施工、技術服務廠商）及本局○○工程處業務單位與工程主（協）辦主管、同仁共同參與，蒐集反映建言，進行交流溝通。

(四)實施廉政宣導：

邀請○○工程處法律顧問（陳○○法律事務所陳○○律師）進行「從工程契約變更為例－談公務員圖利與便民」專題講座，說明公務員「圖利」與「便民」之區辨能力，使同仁充分瞭解法律明確規範，發揮勇於任事之精神。

(五)編撰防貪指引：

研編「工程辦理停(復)工衍生展期及逾期違約金弊端防制作為」防貪指引 1 種，蒐集違失案例，分析法令規定及作業準則、常見違失態樣、策進作為、應行注意事項、諮詢管道，提供員工參閱、引為殷鑑，避免觸犯相關規定。

二、強化預防機制：

- (一)提列風險人員加強督考：針對○○工程處風評不佳或操守不良者，建請單位主管加強督導及適時調整工作職務，另掌握時機提列風險人員，並建置廉政風險業務資料，配合廉政業務系統全面上線。
- (二)推動工程督導：運用機關設置工程督導小組機制，隨時進行施工品質督導工作，發現工程缺失時，應即以書面通知監造單位或廠商限期改善。
- (三)持續廉政宣導：結合機關資源及業務特性，擇定公務倫理、圖利與便民、違法違規態樣等主題之宣導教材，進行專案宣講，建立員工正確法律認識，避免誤觸法網，使其勇於任事，以提升機關廉潔形象。

三、興革建議：

(一)法令制度變革之建議：

- 1、為減少該機關辦理公共工程採購案件契約價金給付之履約爭議，未來訂定契約之付款條件如以按期計價或按里程碑進度計價訂定者，得參考行政院公共工程委員會 96 年 10 月 5 日召開之「工程採購契約付款條件訂定原則」研討會議結論辦理(如：甲方應考量工程規模、性質、期程、條件及廠商施工經營之財力負擔，合理訂定里程碑達成條件，計價時間點應於契約內精

- 準明確訂定，以避免計價時間達成的條件產生爭議。)
- 2、該機關○○工程處辦理公共工程與廠商訂定之契約，履約期限分別訂有分段進度及最後完工期限者，依行政院公共工程委員會 87 年 6 月 22 日工程企字第 8707201 號函訂「各機關辦理公共工程之契約訂有分段進度及最後完工期限其逾期違約金之計算一覽表」辦理，以符公平合理原則，避免重複計算損害廠商權益。
 - 3、按契約書中「特訂條款」與「一般條款」中有關工期計罰逾期違約金等約定，雖實務見解多認為皆是契約之一部分而可彼此互相補充援用，然為避免爭端，契約中對於「特訂條款」應載明分段違約金計算方式（計罰標準），俾使契約執行更臻完備。

(二)執行措施變革之建議：

- 1、定期檢討計畫各階段（包括先期作業、編列預算、前置作業及工程執行）重要工作項目之里程碑（包括工程開工、分階段重要里程碑竣工、分段查驗、分段通車、竣工、驗收、接管啟用等）達成情形。
- 2、前開里程碑，必要時列入契約中，訂定逾期罰款條款。各階段如有執行不順之情形，應即檢討，採取因應措施，以免延誤後續階段期程。
- 3、參考行政院公共工程委員會彙整「公共工程常見之停工及解約原因及態樣」，以期防範於先，減少停工及解約案件之發生。
- 4、遵照行政院公共工程委員會研訂「強化公共工程標案停工解約之管理機制」辦理，加強管控停工及解約案件。
- 5、該機關對於工程停（復）工及展延程序等作業訂有 ISO

等相關規範，倘未導入契約書中，僅屬內部規定，對契約關係人並無拘束力。為避免日後衍生爭端，機關內部規定應適時納入於工程招標文件或契約書中，使契約更臻完備。

四、該機關工管組後續追蹤辦理情形

- (一)契約內容明定罰則：本局工管組業於後續工程招標文件中，加註提醒相關單位應納入契約工期里程碑之項目，並有逾期罰款規定，經追蹤管考已明確規範相關罰則。
- (二)修正 IOS 程序加會政風單位：本局工管組業將 ISO 停、復工、工期展延及逾期罰款等作業，納入會辦主計及政風單位之意見，俾適時向機關提出建言。

伍、結語：

由於政府公共工程建設之金額十分龐大，在追求利益的誘因下，衍生出許多投機行為以分食這塊大餅，因此採購人員之行為操守扮演著十分重要的角色，軌道工程建設有其專業性，里程碑作為工程執行進度控管之階段性目標，履約過程之停（復）工、工期展延作業如未落實審查機制，極易成為弊端因子，因此適時檢視工程停（復）工及展延作業程序，甚為必要。本次再防貪報告期以「防貪、肅貪、再防貪」角度，釐清各項爭點再次預防，俾利機關日後辦理工程採購履約管理作業程序更臻完備。