



重大起訴案件研析

地方機關辦理工程採購違法態樣

民選鎮長貪瀆案件

案情摘要

民國 91 年 3 月間，蘇某就任鎮長後，鎮公所每年編列新臺幣約 6 億元之工程經費及每年向行政院各部會、經濟部水利署及上級縣政府等單位尋求鉅額之工程補助經費約 5 億元，總計每年約有近 10 億元之工程經費。

為償還渠擔任 4 任縣議員期間所積欠之債務及圖個人不法之私利，竟利用鎮長之職權，與水利技師顏某、大地技師蘇某、建築師陳某、鎮民代表吳某及 2 名黑道份子等人，共同基於犯意之聯絡，藉發包鎮內公共工程之機會，以綁標方式指定特定廠商承作，再向承作廠商收取工程賄款牟利。

蘇某等人係與 8 家廠商協議，由顏某、蘇某負責規劃、設計鎮內所有各項工程案之預算書圖，顏某受命後即視各項工程案之性質，由渠自行設計、規劃或交由配合之建築師或土木技師事務所代為設計預算書圖，惟不論該工程案預算書圖是否由渠本人規劃設計，最後均交由顏某審定，而每項工程蘇某均指示顏某使用特定廠商特殊料件及浮編材料單價之方式，藉以製造向材料商收取賄款之價格空間，並使工程預算金額接近預算補助金額，顏某並在工程開標前先將浮編好之預算書圖交與配合之材料廠商，作為阻擋外來廠商詢價及向配合之工程承包廠商報價之用，以達綁標之目的。

嗣後，蘇某即從 8 家廠商中內定各項工程之承做廠商，並與其他 7 家廠商協議，由各家廠商以工程標案預算金額之 9 折至 95 折作為投標價額配合圍標；另為避免陪標廠商得標，並防止外來廠商參標，蘇



參、

95年政風工作重點特色

某再唆使鎮民代表吳某及當地黑道份子，於工程標案開標當日在公所正門附近及發包中心等處阻擋外來廠商進入投標，以使內定廠商順利得標。

工程決標後，蘇某於開標當天或開標後數日內向設計師、得標之內定廠商及材物料供應商收取該項工程之賄款，賄款金額均由設計師以現金親自交付給蘇某。或以其他付款方式將賄款據為己有，合計蘇某藉發包鎮內公共工程之機會，以綁標方式指定特定廠商承作，再向承作廠商收受及期約賄賂與圖利金額近億元。



法務部偵辦地方民選首長貪污案件

—專家學者評析

黃富源-犯罪學博士/中央警察大學教授兼教務長

「澄清吏治」，為清廉政府最首要之工作，我國向來均以廉能政府為重要之施政目標，復以近年來民主社會對政府之要求日殷，輿論媒體對政府之監督日勤，政府對公職人員之操守，要求乃倍蓰於往昔。然而，法治社會雖對公職人員品操要求甚嚴，但是，在我國標榜以「人權立國」之前提下，對於公職人員亦不能，違法羅織，是以對公務人員之偵查，必須在嚴格之法律標準之下進行，一切依法偵辦。

蘇某貪污案，是法務部檢查單位與調查局，近年來偵辦地方民選首長貪污案件中，最為引人矚目之案件，緣於：

- 一、該案之蘇嫌，為地方頗負眾望之人士，不僅身為鎮長，亦且在鎮長任前，已經久任地方民意代表多年，長期經營地方，對地方之事務著力甚深，與地方關係良好，一旦為司法單位所偵辦，消息傳出震動地方，相予奧援者眾，無形中增加偵查之困難。
- 二、蘇嫌遭司法單位進行偵辦之際，仍為地方首長，於任內仍行使其職權，司法單位偵辦之過程，與行政單位之互動，以及相關偵查過程所需行政單位之配合，亦多因相關單位之護主心切，而增其難度。
- 三、由於本案涉及廣闊，除蘇嫌本人為地方民選首長之外，尚有雙李與賴、許、陳、劉等六名鎮公所員工，與民間承包工程之廠商員工近二十餘人，每一位嫌犯均有其自身之政商財經關係，各種干擾司法偵查之因素是以複雜。
- 四、本案係一涉及金錢、財務，與工程之弊案，其中工程部分所涉細部癥結，自招標作業擬定，進行招標之過程、工程轉包下游



廠商之過程，工程材料之採用、轉換與款項之撥移，非有專業之素養，無由偵辦。

本案件主嫌人脈廣闊，奧援深廣，共犯人數眾多，資源豐沛，所牽涉之案情亦較諸一般案件複雜，犯案手法專業性亦較高，總而言之，本案之偵辦，實為極高難度之案件。

法務單位在偵辦這件極高難度的案件，總體而言是成功的，原因有以下幾點：

一、依法論法，勿枉勿縱：

調查地方民選首長貪污案件，事關各造當事人之權益，調查過程必須以收集完整證據，為判斷案情之最重要參考，尤以地方民選首長貪污案件之調查事關敏感，很多事證又多屬私密範疇，復以本案之主嫌，多半為權勢之掌握者，相關證人或當事人，多半於調查之初容易採取避諱之態度，很難取得完整之資訊。然而如果資訊不完整，對案情之判斷必定無法正確，對國家社會之與被偵辦之當事人權益必有所損。

其次，在述及相關事證之際，由於本案涉及許多財務上之利益，利害關係人、檢舉者或被傳問之證人，常受其個人經驗、成長情境、所處職務之角色、認知與對因招標案件不公平，所衍生不法損害之挫折與不滿等等均有影響，作證之時可能偏於主觀，以致影響事證之正確性，偵辦此種案件者，必須有足夠之經驗、專業知識，以客觀之方式作正確之判斷。

刑事訴訟法第九十八條規定：「訊問被告應出以懇切之態度，不得用強暴、脅迫、利誘、詐欺、疲勞訊問或其他不正之方法。」又第一五六條第一項規定：「被告之自白，非出於強暴、脅迫、利誘、詐欺、違法羈押或其他不正之方法，且與事實相符者，得為證據。」，法治國家偵辦任何案件，都需注意人權之重視，地方民選



首長貪污案件，已如前述係民眾以民主程序所選出之首長，必須在偵辦刑案過程，各為仔細與謹慎，在偵辦過程，程序嚴格，謹守重視人權之原則更不可忽略，不可以因急於辦案而忽略當事人之任何權益，仔細研讀本案，發現本案司法人員，於偵辦過程所採取之作為，除讓當事人就充分發言陳述外，並對各方對對方之證詞提出說明與質疑，並詳詢各造當事人，得以就各造當事人有利與不利之各種事證，進行正確之調查。負責調查之專案小組，為求澈底地還原真相，已經竭盡所能，將所有可能調查蒐集之證據，予以正確無誤之收集。

二、處理專業，守密守分：

對於地方民選首長貪污案件之調查，必須謹守司法人員偵辦案件之專業原則，其中最重要之因素為：保密、公正，與正確調查。

地方民選首長貪污案件，由於過於敏感，亦有風吹草動，不但是地方人士，街談巷議之重要話題，也是媒體報導之首選題材，更是政治角力相關人士的重要資訊，因之謹遵刑事訴訟法之規定，「守密」之原則，便成了本案最重要的工作之一，觀察本案，於偵辦過程，不但媒體無法實質報導案情，對於偵辦過程，更是毫無所悉，直至案情與證據，在調查人員確實掌握之下，完全符合程序正義時、於檢調有充分共識時，方予公佈，既顧及當事人基本權益，又可有效合法順利進行偵辦，本案人員在謹守「偵查不公開」原則，本案確實可以成為一重要範例。

其次，有效的偵訊技巧是植基於法律基礎之上，偵辦取得的所有證據，當然必謹守法律基礎，才能具有證據能力，綜觀本案，偵辦人員在各造當事人自白、文書證據、物證等重要法定證物之取得，與程序之謹守均達到幾近「嚴苛」之標準。其中，查閱本案之相關資料，發現本案調查人員，對自白之取得相當用心，雖然自白不



能當作唯一有罪的證據，但是透過嫌犯的自白中，可以追查證物之所在及釐清犯罪事實，因此在取得自白的過程中必須非常慎重，非法手段取得的自白，往往與事實真相大有出入，且在法庭之證據能力受到質疑不為採用時，更將重創社會正義反而是一大傷害，若偵訊人員成為法律追訴的對象，對所有的司法調查同仁之士氣，是故「合法地促使嫌犯自白的偵訊，與嚴守法律取得的證據過程」，是本案成功之處，也是本案最值得稱道之處。

除了上述基本原則外，本案能夠成功偵辦，也應歸功於辦案人員具備相關領域之知識，如對貪瀆案件有充分之了解；對相關制度與程序（如招標之相關委員會組成、運作過程等）也需十分熟稔，如此在進行調查之際，較能兼顧善盡司法調查之職責，並不抵觸或干預被調查單位相關機制之職權。再者，因調查事件更涉及財務金融之運作，所以僅具備單純法律背景者，無法完整了解敏感複雜之本案，分析本案時發現對此一領域之調查，因調查人員中有具備相關專業知識之人才，所以能夠順利偵辦，是以專業人員，尤其事涉該案之專業人員（如金融會計），變成了成功偵辦本案的關鍵之一，此點亦是本案足資為後案參考之處。

三、文件完整原則：

為進行調查，建立完整之檔案最為必要，所以在接所有案件之後，必須完成文書程序，如填寫相關資料、表格等。此處特別指出，本案除了在送檢察署之法律文書與證據資料相當完整之外，非與可能產生法律效果之文書卷冊，亦均整理完整秩序井然。諸如辦案之日誌、相關會議之紀錄、關鍵分析、偵辦策略、法律援引條文等，均有詳實之資料與紀錄。

對於文件紀錄的完整保存，不但是對調查案件一種負責態度的表現，也是對相關當事人權益的最佳保障，完整的文件保存，一方



面可以提供相關單位在處理類似案件時做必要之參考，也可以提供相關當事人查詢申訴之用，也可以提供有關單位在進行同案調查時，作為其調查之重要文件之察考。

四、建議

本案雖可成為辦理類似案件的重要範例，基於專業的觀點，筆者更提出以下建議：

偵辦刑案，不只是法律運用的延伸，更是各種人類知識的整合與運用，從本案即可看出，辦案人員的能力不僅限於法律之範圍，不過，除了該案所展現之各種專業能力之外，筆者建議尚有犯罪學和犯罪心理學的原理原則可以提供辦案之有效運用，前者以本案而言犯罪學中的犯罪副文化理論，告訴我們犯罪者的犯罪行為，與其所處之環境與文化有關係，如果仔細研究涉案者之文化網絡，然後根據其文化社會網絡延伸蒐證，或許可以在偵辦刑案上事半功倍；以犯罪心理學而言，晚近對於「合法自白取得之研究」，已有許多厚重之理論發展與研究，諸如關於自白的理論模式，至少就有六種：精神分析自白模式、認知自白模式、決策自白模式、互動自白模式、階層自白模式，與需求諮商自白模式。如果偵辦人員能夠參考運用，或將有益我國之法治科學辦案。



重大起訴案件研析

集團性勾串舞弊態樣-纜車 BOT 違法開發

案情摘要

前中央部會次長顏某、前某國家公園管理處處長蔡某等公務人員，於辦理「空中纜車 BOT 案」之建照核發過程，涉嫌以收受賄款、飲宴等為代價，而違背職務，違法核發山上站等建照，使得開發廠商得以「研習住宿設施」之名，行經營大型「觀光溫泉飯店」圖利之弊案，經法務部政風司主動發掘後函送臺灣臺北地方法院檢察署，由檢肅黑金專組檢察官指揮偵辦，並由檢察事務官及法務部政風司人員組成專案小組，協助蒐證及案卷資料分析。

「空中纜車BOT案」緣係開發廠商於94年間取得BOT案最優申請人資格，並與市政府完成簽約程序，惟原BOT案規劃僅包括纜車場站及設施，而場站規劃包括休憩設施及餐飲設施。故依行政院環境保護署函釋內容，認為尚無須進行環境影響評估。嗣94年間行政院公布「空中纜車計畫個案變更計畫」，允許使用項目增加「服務中心」、「研習住宿設施」及「溫泉遊憩」等設施。而開發廠商負責人欲以「研習住宿設施」為名，經營大型「溫泉觀光飯店」之實，遂在簽訂契約計畫興建183間「研習住宿」、64間「溫泉遊憩」住宿及各國料理餐廳等設施，然內容完全比照觀光溫泉飯店設施，且悖離其參與投標之計畫書。而據此計畫內容，該案件依法應先進行環境影響評估，方得進入建照審查，然進行環評至少約耗費2年，花費動輒上千萬，且本件係在國家公園內興建如此大型觀光飯店，對於環境生態有重大影響，恐無法通過環評，故於95年2、3月間先後分4次交付賄款共800萬元予負責建照審核之前某國家公園管理處處長蔡某，並請較高職級之中央部會次長顏某幫忙處理，開發廠商負責人並當面交付120萬元予顏某，感謝其幫



助，並允諾贊助年底選舉。嗣顏某即利用其主管監督所屬之權力，對承辦公務員施壓，使得開發廠商於95間順利取得建照。

本案因涉案事實龐雜，故偵查期間共發動 2 次搜索，地點包括次長辦公室、國家公園管理處及開發廠商公司等 30 餘處所，並由檢察官督同專案小組調閱相關公文、資料數百件、傳訊嫌疑人及證人近 200 人次，在歷經 3 個多月積極縝密偵查後，認為事證明確，共起訴 6 人，其中被告顏某因身為政務官，竟圖謀私利，對文官形象損害甚鉅，且於犯罪後仍飾詞狡辯，顯無悔意等情，就違背職務行為收受賄賂罪嫌部分求處有期徒刑 12 年、就對於職務上行為收受賄賂罪嫌部分求處有期徒刑 7 年、就業務侵占罪嫌部分求處有期徒刑 1 年、就詐欺罪嫌部分求處有期徒刑 10 月。



臺南縣政府提供



公權力與金錢的交易

北投纜車 BOT 違法開發弊案分析

— 專家學者評析

周愷嫻-國立臺北大學犯罪學研究所教授

張祥儀-資策會科法組研究員

一、廠商的算盤：政府土地開發案，透過正當審查程序的代價高於行賄

2006年7月19日，前內政部次長顏某進因捲入臺北市北投區空中纜車違法開發工程弊案，遭檢方依貪瀆罪嫌聲押；20日下午，法院裁定顏某進羈押禁見；同日顏某進主動請辭內政部次長獲准。涉入同案者，尚有三名陽明山管理處公務員，以及兩名廠商。

依據檢方起訴書之內容，前內政部政務次長顏某進涉嫌利用職務之便，協助「北投纜車新建案」規避環境影響評估，以達成業者可以變相興建溫泉旅館謀利之目的。該案中，與臺北市政府簽約之民間企業--○○林公司計畫以「研習住宿設施」之名義，行經營溫泉觀光飯店之實，提出與投標計畫內容差異甚大之「民間機構參與興建暨營運北投線空中纜車 BOT 案北投線空中纜車興建管理暨素地開發計劃書」，並規劃興建「研習住宿設施」、「研習休憩設施」等建物。根據計畫書規劃，該建案實際開發項目為觀光溫泉飯店，且面積達 3.56 公頃，挖填土石方量超過十萬立方公尺，依法必須進行環境影響評估，始能取得建照。

惟進行環境影響評估動輒花費不貲且需耗時年餘，對於建商而言，不確定性過高且成本驚人，故○○林公司便基於對公務員違背職務之行為之故意，先後交付金錢或其他不正利益於相關公務員，其中包括了前內政部次長顏某進、陽明山管理處三名公務人員等。在正當程序所為之開發案與不當行賄之間，廠商選擇了行賄。顯然廠商的背後思維邏輯是，若依照政府規定之程序，進行環境評估、招標、承攬、



土地開發，所付出的代價不如直接行賄官員，對於廠商而言，數百萬元乃至於數千萬元的賄賂、招待，必然可以透過開發案加倍回收。

二、公務人員的人性：公務員人的操守不敵鉅額之收賄

根據起訴書之內容，顏氏得知○○林公司欲規避環境評估，遂利用其私人之關係與職務上之權勢，要求或命令相關機關與官員為違背職務之行為，並取得鉅額之賄款。同案之其他公務人員三名被告，雖可能礙於長官命令，難以抗拒，但也直接、間接收受了廠商的賄款。公務人員在面臨金錢利益的考驗時，其實與常人、低教育者從事財產犯罪無異，龐大的金錢利益相對於微薄的收入，選擇立見。

但是與一般犯罪人不同的是，顏氏等人之行為係違反身為公務員所授予或隱含之信用 (violation of delegated or implied trust)，亦即 Sutherland 所提出「白領犯罪」(White-Collar Crime) 之概念。與一般傳統街頭財產犯罪人不同者，白領犯罪者多半利用人民的信任、夾帶權力專業之傲慢、無明顯的被害人，並且構築共犯結構，來掩蓋其犯罪事實。這些人所造成的侵害比傳統街頭財產犯罪人更為廣泛深遠，且不易舉證，甚至嚴重傷害社會或國家法益，達不可恢復之境。例如：環境犯罪、黑心商品、經濟壟斷、竊取商業機密、腐化或怠忽職守的政府或官員等均屬於白領犯罪。本案部份政府官員收受賄款，企圖協助建商逃避環境影響評估，其所造成之損害便是造成國土資源永久難以恢復之創傷，且深度斷傷民眾對政府之信任。顏氏等公務人員對國家侵害的代價，顯然不敵眼前廠商給予立即可得的數百萬利益。

三、失靈的制度：環境評估制度在政府土地開發案中的角色

在犯罪手法方面與防治策略方面，白領犯罪往往涉及專業知識、特殊權勢以及複雜的手法，故不易察覺。以本案檢方之起訴書為例，開發北投纜車案需要進行環境評估，乃因環境評估制度為保護國土與環境的重要機制。依據環境影響評估法之規定，所謂環境影響評估係



指「開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境、經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。」而其目的是預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的。因此，若開發行為對環境有不良影響之虞者，便應實施環境影響評估，而其認定標準則詳列於「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」。雖然相關規定清楚可循，但此案之爆發，顯示此一機制在現實運作中仍不免有未盡完善之處，以下說明之。

（一）官僚機構的僵化：官員公然違法，何以無人提早覺察或舉發？

本案例中○○林公司新規劃之開發計畫，因包含「研習住宿設施」、「研習休憩設施」等建物，且挖填土石方量超過十萬立方公尺，依據「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第15條規定，農、林、漁、牧地之開發利用，其設置休閒農場、農產品加工場所或農業科技園區，位於山坡地，其面積十公頃以上，或挖填土石方十萬立方公尺以上者，應實施環境影響評估。因此，北投纜車開發案依法必須進行環境影響評估，被告等人之行為意圖規避環境評估，屬於直接且明確地違反法令。但本案值得深思的地方是，當官員公然違反法令，不論其上級長官、監督系統、下屬公務員，卻無一機制可以即早發覺或糾正。按犯罪一般是隱藏性的，然本案為公共事務，開會討論決議、公文書信往來，均有記錄可查，公務機關經手人不止一人，對於被告等人長期、公然違反法令之行徑，何以無人提早舉發或覺察？因此，本案某種程度地顯示了公務機關失靈的監督機制，也展示了官僚機構面對上級違法時的無奈、沈默，被動與冷漠。

（二）球員兼裁判：廠商委託顧問公司進行環境評估，如何公正客觀？

環境影響評估的潛在問題並不僅止於「是否需要」環境影響評



估，當進入實質環評階段後，亦有許多有待克服的制度性問題存在。理論上環境影響評估是環境保護工作的監督機制，希望透過專業且完整的評估過程檢視開發案可能對環境的影響。若開發案有影響環境之虞，將會以限制開發規模甚至是限制開發許可之方式來保護環境。就目前環境影響評估實施現況而言，最大的問題應在於「球員兼裁判」的環評制度。詳言之，環境影響評估相關文書（包括第一階段之環境影響說明書、第二階段之環境影響報告書、環境影響差異分析報告、環境影響調查報告、差異分析對照表，及依環評結論要求提出的各式報告等）依法是由開發單位付費委託顧問公司撰寫，然開發單位為了能順利動工，都會找尋對自己有利的機構或單位來進行環境影響評估工作。因此，相關的評估便可能出現避重就輕、刻意忽略、扭曲造假的情形出現，而使可能嚴重破壞環境的工程搖身一變成了「評估後」對環境絲毫沒有任何負面影響的工程。而相關文書交付環境評估委員後，環評委員便不易依據此一「粉飾」過的文書來對實質環境影響程度進行客觀公平之審查。

（三）形式主義：環評委員會在有限的時間、經費下，如何縝密審查？

相較於開發單位動輒耗資數百萬的聘請顧問公司協助撰寫各式環評書件，目前一個環評案件的公家審查費用僅為六至十五萬不等，而此一費用必須支付環評委員及專家的出席費、交通費用，以及一次現場勘察費用等。換言之，環評委員會必須於極有限之經費下，在有限的開會次數與現場勘察機會中了解全貌並完成工作。此外，時間方面的限制亦為環評工作的瓶頸。依規定主管機關原則上應於收到環境影響說明書後五十日內作成審查結論並公告之，然實際上審查委員收到報告文書約只有一週的時間準備，隨即必須進行審查會議。在今日審查委員多半身兼數職且可能同時處理數個案件的前提下，是很難期待能有詳細而縝密的審查過程，因此審查之結果將使環評機制的美意變成徒具形式的過程與建商開發之保護傘。



(四) 虎頭蛇尾：前階段審查嚴格，一旦通過後監督草率

最後一個問題是誰來監督通過環評後之執行結果與修改建議之落實？綜觀目前政府之土地開發環評案，多數案件審查結果，均在環評委員之多次修改後，獲得「有條件通過」的結果。且過程中，開發單位多會答應環評委員之要求與建議，以換取通過環評之結果。當建案一旦通過環評階段，於開發行為進行中及完成後，目的事業主管機關後續之追蹤工作，以及主管機關監督環境影響說明書、評估書及審查結論之執行情形是否確實，都將具有舉足輕重的影響力。但政府若「虎頭蛇尾」，前階段審查嚴格，後階段監督草率，那麼廠商只要通過環評，便有恃無恐，獲益龐大，也難怪他們願意耗資數百萬聘請顧問公司撰寫環評文書，甚至冒險賄賂官員，致力打通環評一關。

四、結語

商人的算盤打得精，因為他們知道投入的賄賂成本，將可以連本帶利收回來。商人意圖違法牟利，侵害國家利益，其需面臨的對手有三個：第一是讓公務人員將公權力與「魔鬼」進行交換；第二是讓官僚制度「不語」，亦即從高級官員著手，讓監督機制、基層公務員「失聲不語」；第三是找尋制度的漏洞，鑽研投機。

在龐大金錢的誘惑下，本案的四名公務人員束手投降；官僚機構的僵化、被動，讓廠商可以恣意妄為；而我國土地開發案中的環境評估機制的空隙，正好讓廠商可以鑿著。纜車開發案其實是一場商人、官員、公務人員、制度之間金錢與公權力的魔鬼交易，在這個交易中，商人在陽明山腳下，對人性、制度的弱點上下其手，而官員、公務員兜售手中的公權力，賤售了人民對政府之信任，更背叛了北投美麗的天空。



重大起訴案件研析 專業技術結合重大採購案貪瀆態樣 減振特殊工法圖利廠商

案情摘要

民國 90 年間，因高速鐵路列車行經某科學園區引發振動問題，影響該園區內電子公司產品良率，行政院遂指示國科會成立專案小組，研議解決振動方案，小組負責人副主任委員謝某續指示該園區管理局開發籌備處，以限制性招標方式與「○○顧問工程司」簽訂「高鐵減振工程委託專案管理計畫」，作為其專案管理的廠商，負責草擬減振工法之招標文件及委外廠商技術上之協調督導及審查等工作。

嗣經「○○顧問工程司」提出相關規劃建議及經國科會減振工作小組多次研議，原於 91 年 7 月間決定採「一階段大統包」方式，即以單一工程案對外辦理招標作業，並預定於 91 年 8 月公告招標，同年 10 月初評進行減振工法測試；惟謝某與「○華公司」負責人許某熟識多年，竟基於圖利「○華公司」及許某不法利益之犯意聯絡，於 91 年 8 月指示「○○顧問工程司」將原研擬「一階段大統包」方式，改為二階段招標，分為第一階段之「規劃服務標」和「細部設計及施工標」，招標金額分別為 6,000 萬元及 80 億餘元，藉以規避政府採購相關規定，以利資本額僅 2,600 萬元之「○華公司」得以參與第一階段投標，該標案之評選委員並與謝某與許某相互勾串，違法評選「○華公司」為第一階段「規劃服務標」優勝廠商。後謝某復違反政府採購相關規定，以「○華公司」工法具有專利權為由，採限制性招標方式，將第二階段「細部設計及施工標」決標與該公司，不法圖利該公司金額高達 80 億餘元。



白領犯罪個案探討－以南科高鐵減振工程弊案為例

－專家學者評析

楊士隆-國立中正大學犯罪防治學系暨研究所教授
曾淑萍-國立中正大學犯罪防治學系暨研究所助理教授
蔡修毓-國立臺北科技大學土木與防災研究所博士候選人

一、前言

據報載，南科高鐵減振工程案遭檢舉疑涉官商勾結弊端，由於工程金額龐大且涉案官員及學者層級較高、人數較多，因此甚受媒體關注。案經臺灣臺南地方法院檢察署（以下簡稱臺南地檢署）於 95 年 12 月 25 日偵結，一共起訴兩名國家科學委員會（以下簡稱國科會）官員、一名廠商和七名評選委員。本案業已進入司法程序，現由臺南地方法院審理中，相關被告有罪與否，尚待司法判決。惟據統計資料指出，自民國 92 年至 95 年，疑涉不法的採用或準用最有利標採購案件已達 19 件（行政院公共工程委員會，2007），顯示本案並非單一偶發事件，實有必要針對這類藉由政府採購過程牟取不法獲利之犯罪行為進行深入的探討。

犯罪預防是一種治本性的工作，其目的在於增進司法發覺犯罪、瞭解犯罪現象、判斷犯罪原因，並進一步減少促進犯罪發生（蔡德輝、楊士隆，2006）。過去國內犯罪預防學界主要針對暴力、財產等傳統犯罪領域進行研究，對於利用組織或制度漏洞進行之白領犯罪現象較少探討。然據研究指出，白領犯罪所造成之社會經濟損失往往十分鉅大，甚至阻礙國家進步發展（孟維德，2001；蔡德輝、楊士隆，2006）。以下本文即根據檢方起訴理由，歸納本案犯罪手法，並由犯罪預防學理角度，探討現行採購制度可能的改善空間。

二、案情摘要

民國 90 年間，部分原已與南科簽訂土地使用契約之電子公司，以



高速鐵路列車行經南科所引發之振動問題，將影響產品良率為由，表示將取消於南科設廠投資之意願，並引發媒體顯著報導。行政院為解決此一問題，指示由國科會成立專案小組，研議解決振動方案，並由該會主委魏某指派副主委謝某擔任南科減振工程專案小組召集人。民國 91 年 10 月 8 日國科會依政府採購法（以下簡稱採購法）第 22 條第 1 項第 9 款辦理「臺南科學工業園區減振工法規劃技術服務案」（以下簡稱規劃服務標）限制性招標，並於民國 92 年 8 月 17 日評選決標予鴻○公司，決標金額 3,500 萬元。根據該案規劃結果，隔年 10 月 5 日南部科學工業園區管理局依採購法第 22 條第 1 項第 2 款辦理「臺南科學工業園區減振工程細部設計與施工案」（以下簡稱設計施工標）限制性招標，與鴻○公司議價結果以 78 億 6,100 萬元決標。本案決標結果遭檢舉疑涉官商勾結弊端，經臺南地檢署調查偵辦，於 95 年 12 月 25 日偵結，一共起訴兩名國科會官員、一名廠商和七名評選委員。其中較受媒體關注者，為前國科會副主委謝某遭檢方具體求刑 15 年，併科新臺幣 3,000 萬元罰金；七名評選委員多為素負盛名之專家學者，亦遭具體求刑 5 年，併科新臺幣 300 萬元罰金。

三、犯罪手法分析

根據一般犯罪學說定義，受人尊敬之社會高階人士在其職業活動過程中，利用組織或制度之漏洞，以職權或專業所從事的犯罪行為，稱為白領犯罪（Sutherland, 1949）。由於白領罪犯對於組織或制度運作遠較常人熟稔，故其犯罪行為多能以既有法規制度掩護，具有佈局綿密、手法細膩之特色，不易僅由單一階段或時點窺破其意圖，往往需貫穿整個犯罪情節流程，方能掌握犯罪事證。本件減振工程弊案所涉金額規模龐大、技術理論深奧、案情錯綜複雜，被告之政府官員、廠商負責人及專家學者，均屬受人尊敬之社會高階人士，惟其藉由參與政府採購機會，利用其職權與採購制度漏洞，製造不公平競爭現



象、偏袒特定廠商，顯然符合上述白領犯罪之定義。

根據檢方起訴書中所列事項，本文摘要歸納被告犯罪手法如下：

1、違法洩漏並配合特定廠商修改文件草案

本減振案原規劃採單一統包工程案對外辦理招標作業，惟謝某於民國 91 年間將規劃中應予保密之招標文件草案洩漏交付鴻○公司負責人許某，使許某事先瞭解減振工程規劃招標之相關事項，並得以提早因應準備。由於鴻○公司之資格及所採用工法皆不符合規範草案，為使原無投標資格之鴻○公司得以投標，謝某遂依據許某之要求，修改規範草案內容並變更招標方式，將本案改為規劃服務標及設計施工標兩階段招標，使鴻○公司得以符合第一階段投標資格。

2、遴聘特定評選委員並於評選過程中偏袒特定廠商

本案規劃服務標係依採購法第 22 條第 1 項第 9 款辦理公開評選，依採購法第 94 條規定應成立五人至十七人評選委員會。為使評選結果有利於鴻○公司，謝某不僅洩漏機關工作小組簽擬之評選委員候選名單予許某，並以許某提供對其友好之委員名單，做為遴選本案評選委員之依據，積極配合操縱評選委員會之組成。本規劃服務標原將投標廠商工程費用列入評選項目，惟由於鴻○公司所提工法之造價偏高，謝某刻意指示評選委員會無需將成本列入考慮。本案規劃服務標分初評及複評兩階段，於複評階段進行工法現場測試時，所有參與測試之廠商（共兩家）於低頻均無法達到減振至 48dB 之效果，與招標文件要求未符，且鴻○公司之施做區域不僅超出規定範圍外，尚發生減振溝溝連續壁向內傾斜，需以千斤頂支撐等危險情事。惟評選委員會仍以安全性為由，全面排除另一家投標廠商，評選鴻○公司得標。

3、利用限制性招標與特定廠商獨家議價並強行發包施工



規劃服務標由鴻○公司得標後，由於該工法具專利權，謝某明知國科會主任魏某指示渠應積極處理關於使用鴻○公司減振工法專利權補償金事宜，使機關取得該專利工法之使用權，以免後續設計施工案招標時，產生不公平競爭之議。惟謝某知如順利由機關取得專利使用權，將使設計施工案採公開招標方式為之，屆時鴻○公司未必能順利取得標案。為使鴻○公司能因專利權之限制，構成採購法第 22 條第 1 項第 2 款之限制性招標要件，謝某消極不處理專利工法之專利權補償事宜，致使鴻○公司因規劃服務案得標之專利工法，得以限制性招標方式取得獨家議價之權。此外，本減振案既採規劃服務及設計施工兩階段招標，理應於規劃服務完成後，始進行設計施工。惟本案規劃服務標之期末報告尚未完成驗收，設計施工標即已辦理發包，形成第一階段規劃服務尚未驗收，而第二階段設計施工已完工之情形。

四、預防策略建議

大多數白領犯罪均是發生在合法的背景或是生產活動過程中，以致於此類犯罪行為的違法性在外觀上顯得十分模糊。過去的經驗顯示，將刑法運用在商業或專業領域的白領犯罪行為上，比運用在傳統型式的暴力、財產犯罪行為上要來得困難許多。因此，設法減少提供白領犯罪機會的條件，方為預防此類犯罪的最有效方式之一（孟維德，2001）。學者 Hagan 在對行政機關人員所為之貪瀆事件進行分析後指出，結構或組織因素在層出不窮的貪瀆事件中所扮演的角色，似乎較個人因素更為重要（Hagan, 1997），因此如欲有效降低降低貪瀆事件發生，由制度層面進行改革，應是更為可行的途徑。

由上述犯罪手法分析可知，本案係利用採購制度之漏洞，使鴻○公司經由不公平的競爭過程獲取金額龐大的標案。在本案檢方起訴書所載起訴理由中，有關工程技術問題部分，因涉及極為專業之土木、



材料、耐震等專業領域，非屬本文探討重點。惟由檢方起訴理由中涉及政府採購法制部分，顯示現行政府採購招決制度尚有可以改善的空間。本文僅提供相關改善建議如下：

1、強化現行招標文件公開閱覽機制

機關辦理採購時，由於需備齊的招標文件十分繁雜，有時會發生文件內容說明不清甚或發生錯誤的情形。雖然採購法第 41 條規定廠商對招標文件內容有疑義時，可於規定期限內以書面向招標機關請求釋疑，但因此時作業期程較為急迫，且會閱覽招標文件者僅限於已購買標單的廠商，若涉及變更或補充招標文件內容時，尚需另行公告甚或延長等標期。不僅徒增作業複雜，亦影響所有採購參與者預定作業期程。另外，雖然採購法第 26 條規定機關不得藉由招標文件進行綁標，但由於許多採購案件牽涉專業領域，因此一般人員可能不易察覺招標文件中有關限制競爭之規範。由理性選擇理論可知，當有價值的資訊（如採購）不夠公開，掌握在特定人士手中時，相關參與者進行勾結的成本便會降低，在豐厚利益的誘惑下，犯罪誘因大幅提高，因而增加了利用制度漏洞遂行犯罪的可能性。

有鑑於此，行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會）訂定「公共工程招標文件公開閱覽制度實施要點」，期望藉由招標文件之事前公開閱覽制度，讓更多潛在可能投標的廠商或民眾可事先檢視並提供意見，使招標文件更為透明化、公開化、制度化。除可使主辦機關在正式招標前，有機會修正或澄清招標文件，減少發生招標及履約爭議外，更可有效防止藉由招標文件進行綁標之不法情事。

然而，根據此要點第 2 點及工程會函示（註 1）規定，目前僅強制特殊或查核金額以上之工程採購，應於公告招標前辦理招



標文件之公開閱覽，至於勞務或財物採購，則未強制公開閱覽招標文件。但事實上，查核金額以上之工程採購僅佔政府採購比重的一部份，以民國 95 年為例，全年度各級政府查核金額以上之工程採購總決標金額 2,191 億 6,900 萬元，僅佔當年度所有採購總決標金額之 25.88%（註 2）。換言之，現行招標文件公開閱覽制度僅約束約四分之一的採購支出，因此，本文認為可考量擴大招標文件公開閱覽制度之適用範圍，對於採購爭議及綁標情事的降低，應有實質的效果。

2、降低內聘委員人數比例並擴大專家學者資料庫

根據採購法第 94 條規定，機關辦理評選，應成立 5 人至 17 人評選委員會，其中外聘的專家學者人數不得少於三分之一。評選委員會最重要目標便是選擇出最有利於達成機關採購目標的廠商。在制度設計上，內聘的委員可以釐清確認機關的採購目標，外聘的委員則借重其不同專長過濾評選廠商，同時具有一定程度的監督機制，避免機關於採購過程中產生偏誤（王隆昌、蔡修毓、廖軒邑、藍杏娟，2004）。採最有利標決標時，係以採購評選委員會代理機關遂行選商任務，大幅降低機關的責任負擔，且因最有利標是由多位評選委員共同決定得標廠商，屬於隱性評估的類型，著重多位委員的共識性，其最後結果往往已被折衷，很難看出個別委員的責任擔當（鄧振源，2002）。過去在外聘委員的聘任上，是由機關自行從建議名單資料庫中遴選，因此有心人只要能控制評選委員會，掌控評選委員會的遴聘過程，幾乎可以控制評選結果，也因此造成外界對於評選委員的公平性多有質疑（趙梅君，2007）。有鑑於此，工程會自民國 95 年 10 月 2 日起開始啟用「最有利標標案管理系統」，以強化監督評選委員之遴選機制（註 3）。目前機關必須透過該標案管理系統，自電腦自動



篩選五倍的委員名單中選擇遴聘外聘委員，機關若不接受系統的建議名單，工程會將列為優先查核對象。此措施當可有效減少上下其手的空間，使評選委員會真正發揮功能。

但由於現行採購法僅規定外聘委員人數不得少於三分之一，易言之，機關內聘委員人數最多可達三分之二。因此，本文建議採購評選委員會之組成比例，應可參考現行促進民間參與公共建設法第 44 條規定，委員會委員應有二分之一以上為專家學者，以進一步降低有心人士對於委員會運作之操控空間。此外，目前全國大專院校教師學者中，約僅 2.7% 自願登記為工程會評選專家學者資料庫（王隆昌、李綱、蔡修毓，2007），其資料庫人數及專業領域廣度，應尚有提升的空間，以利機關覓得專長與採購標的真正符合的委員，提升對選商品質的把關能力。

3、善用專利法第 76 條規定取得特許實施權

根據採購法第 18 條規定，採購之招標方式，分為公開招標、選擇性招標及限制性招標。由於一般認為公開招標較符合公平、公開的精神，因此採購法第 19 條規定，機關辦理公告金額以上之採購，以公開招標為原則，限制性招標為例外。不過，為了解決某些特殊的問題或需求，在無其他合適替代標之情形下，採購標的可能涉及專利工法或技術。為鼓勵及保護發明與創作者，我國不僅於專利法訂有相關條款保障專利權人之權益，採購法第 22 條第 1 項第 2 款亦規定，對於公告金額以上屬專屬權利之採購，得採限制性招標方式辦理。實務上，一般機關辦理採購若牽涉專利時，亦多直接依上開條款規定辦理限制性招標。

但事實上，為因應國家緊急情況或增進公益之非營利使用，專利法另於第 76 條第 1 項規定，專利專責機關得依申請特許申請人實施專利權。另外，根據該法同條第 4、5 兩項規定，特許實施



權人應給與專利權人適當之補償金，且特許實施權不妨礙他人就同一發明專利權再取得實施權。因此，本研究建議，當機關辦理公告金額以上之採購標的牽涉專利權時，在依採購法第 22 條第 1 項第 2 款規定採限制性招標前，應善用專利法第 76 條規定，優先考量是否可以提供補償金之方式由機關取得特許實施權。機關取得特許實施權後，即可以公開招標方式辦理，如此不僅可在無礙專利權人權益下符合專利法增進公益之目標，亦能兼顧採購法第 1 條公平公開之精神。

五、結論

政府採購往往為執行國家施政計畫必經的過程，與政策推動之成敗或施政品質息息相關。由於政府施政的經費來自於人民的納稅，當政策需透過採購方式執行時，採購主辦機關實際上扮演著國庫代理人的角色，為了避免在代理的過程中因資訊不對稱而產生的自利等弊端，政府採購必須依循一套法定的程序進行（邱展富，2003）。但由於政府採購金額龐大，往往引發各方覬覦，運用各種手段管道，企圖攫取鉅額利益。根據檢方起訴書所載，本件減振工程弊案，被告即是利用控制招標方式、評選委員組成等手段，控制最後決標結果。犯罪預防首要之務，在於鑑定出提供犯罪機會以及促使犯罪發生之各項因素，並予以規劃、設計及改善，以減少犯罪之發生（Lab, 1992）。法令制度缺陷是白領犯罪主要形成原因之一，因此修改欠缺完備且不合時宜之法令是預防此類犯罪的首要之務（蔡德輝、楊士隆，2006）。本文根據南科高鐵減振工程弊案檢方起訴書所載理由，歸納其犯罪手法，並進一步從防治白領犯罪之觀點就現行政府採購招決制度提出改善淺見，期能產生拋磚引玉之效，促使政府採購制度更趨健全完備，以設法減少提供潛在白領犯罪者鑽制度漏洞以行犯罪之實之條件與機會。



註釋

註 1 工程會 90 年 7 月 18 日 (90) 工程企字第 90027292 號函：「各機關於招標前辦理勞務或財物採購之招標文件公開閱覽，得依政府採購法第三十四條第一項但書並準用『公共工程招標文件公開閱覽制度實施要點』之規定辦理。

註 2 政府電子採購網 (<http://web.pcc.gov.tw/>)，民國 95 年 1 至 12 月決標資料統計結果。

註 3 行政院公共工程委員會民國 95 年 9 月 26 日工程企字第 09500371950 號函。

參考文獻

一、英文部分

Hagan, F. E. (1997). *Political Crime, Ideology and Criminality*. Boston, MA: Allyn and Bacon.

Lab, S. P. (1992). *Crime Prevention: Approaches, Practice and Evaluations* (2nd ed.). Cincinnati, OH: Anderson Publishing Company.

Sutherland, E. H. (1949). *White Collar Crime*. New York, NY: Holt, Rinehart & Winston.

二、中文部分

王隆昌、李綱、蔡修毓 (2007)。政府採購行為中評選委員會之定位與權責探討。營建管理季刊，70，44-51。

王隆昌、蔡修毓、廖軒邑、藍杏娟 (2004)。最有利標評選制度理論基礎與危機根源之初步探討。中華建築技術學刊，1 (1)，55-66

行政院公共工程委員會 (2007 年 4 月 16 日)。工程會：大多數採購評選委員都潔身自愛，值得肯定【公告】。臺北市：行政院公共工程委員會。2007 年 4 月 18 日，取自 <http://www.pcc.gov.tw/news/news831.htm>

孟維德 (2001)。白領犯罪—現象、理論與對策。臺北：亞太圖書。

邱展富 (2003)。新制度經濟學觀點論政府採購制度之變遷。國立中山大學經濟學研究所碩士在職專班碩士論文，未出版，高雄市。



趙梅君（2007年1月29日）。最有利標的愛恨情仇。經濟日報，A13版。

蔡德輝、楊士隆（2006）。犯罪學。臺北：五南。

鄧振源（2002）。計畫評估：方法與應用。臺北：海洋大學運籌規劃與管理研究中心。





參、

95年政風工作重點特色

採購評選—「蠹蟲專案」概述

—專家學者評析

朱朝亮-臺灣臺南地方法院檢察署前檢察長

曾昭愷-臺南地方法院檢察署主任檢察官

陳誌銘-臺南地方法院檢察署檢察官

一、本案之始末

(一) 國內許多重大工程之開標方式，因考慮其工程性質，往往以限制性招標最有利標決標，並由專家資料庫中遴聘學者專家組成評選委員會，進行最有利標之評選工作。本署檢察官於民國 92 年間，因調查一地方型工程弊案，分析物證資料及訊問相關人士後，赫然發現國內有若干人士，游走於工程專業界，結合建築師及若干下游包商，專事進行以賄賂評選委員之方式，謀取國家重大工程之設計標，企圖於取得設計標案後，在得標建築師之專業設計規劃掩護下，再為結盟行賄之下游包商作綁標之規劃設計。在此共犯結構下，就評選委員而言，專業評選委員在各地兼任評選委員，只要以其專業身分對行賄之投標者進行掩護，即可以依工程大小收取多寡不一之賄賂，獲得正常收入以外許多可觀的收入，甚至有許多評選委員，利用廠商想在業界生存，不敢得罪評選委員的心理，大小通吃分別收取競標各家廠商之賄款，再依各家賄款之多寡，決定評選給何廠商；就建築師而言，其可借力使力，結合下游包商籌足足夠的賄款，行賄所有可以下手的評選委員，以取得該案之設計標案；就下游包商而言，只要籌足賄款協助其等所結合的建築師取得規劃設計標，其即可要求建築師在規劃設計時，利用其專業能力，對相關建材設備進行規格的限制，使包商可以透過綁標的方式，取得規劃後的發包工程，其商業利益之大更加難以言喻。三方各取所需之利益，其結果就是如蠹蟲般慢慢侵蝕國家重大建



設，拖累國家財政，且造成政府採購制度功能的喪失。本署檢察官因而決定以手上的事證為基礎，對此等腐蝕國本的行為發動大規模偵查，並期能除惡務盡，本署檢察長朱朝亮並依前述宗旨，將本案一系列偵查動作取名為「蠹蟲專案」，由本署檢肅黑金專組全體成員共同偵辦。

（二）警政大樓案

陳某係中國工程師學會秘書長，獲臺南市警察局依政府採購法聘為辦理「臺南市警察局警政大樓新建工程委託規劃設計監造技術服務」工程採購案（下稱警政大樓案）之評審委員，為受地方自治團體所屬機關依政府採購法委託，從事與委託機關權限有關之公共事務者；莊某係莊某建築師事務所負責人。緣於民國 94 年 8 月間，臺南市警察局以最有利標決標方式辦理警政大樓上述招標案，莊某有意參與該案之競標，先自臺南市警察局研考科股長郭某（洩密罪部分另為緩起訴處分），取得該案評選委員之名單，再與林某（另為緩起訴處分）、陳某及魏某（另案辦理中）共同基於行賄最有利標評選委員之犯意聯絡，計劃要行賄該案北部之評選委員何某、陳某、陳某等三人，每人前金、後謝各新臺幣（下同）10 萬元。莊某並於 94 年 7 月 21 日匯款 30 萬元予魏某，再由魏某將該筆賄款提交陳某，用以行賄上開三名評選委員。陳某則與吳某共同基於行賄陳某之犯意聯絡，指示吳某於 94 年 8 月 5 日評選前數日，備妥行賄陳某之前金款項 10 萬元，在陳某位在臺北市忠孝東路之辦公室內，親手交付予陳某，陳某並當場收受，雙方並於交款時約定請陳某於警政大樓案評選時，能評定莊某建築師為第一名。嗣陳某亦確實依約於評選當日，在臺南市警察局評定莊某建築師事務所為第一名。莊某等人於確認陳某履行上開約定後，再於評選後數日，透過陳某指示吳某，前往陳某上開辦公處所，



將後謝金 10 萬元當面交付陳某。

(三) 中正機場防水工程案

蕭某係內政部營建署簡任技正兼公關室主任，於民國 94 年間，獲交通部民用航空局中正國際航空站（下稱中正航空站）依政府採購法委託辦理「交通部民用航空局中正國際航空站維護組整修第一航廈屋頂防水統包工程」採購案（下稱中正機場案）之評選委員，為受國家所屬機關依法委託，從事與委託機關權限有關之公共事務者。王某係○志企業有限公司（下稱○志公司）之副總經理，於本招標案中，與○道營造股份有限公司（下稱○道公司）結合，欲聯合承攬本件標案。緣陳某及王某因知悉中正航空站預定於 94 年 11 月間，以最有利標決標方式，辦理中正機場案公共工程採購招標，陳某及王某為謀取該工程案之利，竟共同基於行賄最有利標評選委員之犯意聯絡，由王某出資新臺幣（下同）30 萬元賄款，交由陳某於 94 年 11 月 10 日開標前數日，邀約蕭某前往位在臺北市松山區八德路 2 段 367 號之「碧瑤飯店」餐宴（蕭某辦公處所「營建署」附近），並利用共進用餐之機，將以茶葉紙袋包裝之 30 萬元現金賄款交付蕭某，除與蕭某約定評選該案時，須評選○道公司（與○志公司聯合投標）為第一名外，並於評選會議完成後，立即以電話通知陳某，對陳某回報履行約定之成果。該工程標案於 94 年 10 月 27 日上網公告招標，蕭某果然依約評選與○志公司聯合承攬之○道公司為第一名，違背評選委員職務上應公正客觀廉潔之義務。

(四) 新竹三村案

陳某係文化大學環境設計學院院長；郭某係臺灣大學土木工程學系教授；王某係臺北科技大學能源與冷凍空調學系教授；周某係臺北科技大學建築與都市設計研究所、建築系教授；



洪某係文化大學建築及都市計畫設計學系副教授；劉某係中華大學建築學院院長；李某係中華大學景觀建築學系副教授。陳某、郭某、王某、周某、洪某、劉某、李某等人均獲新竹市政府依政府採購法委託辦理總工程款高達新臺幣（下同）23 億元以上之「新竹市第 17 村、第 18 村、第 19 村新建統包工程」採購案（下稱新竹三村案）之評選委員，為受地方自治團體所屬機關依法委託，從事與委託機關權限有關之公共事務者。緣吳某、陳某、魏某及王某等人，因知悉新竹市政府於民國 95 年間編列一筆 23 億餘萬元經費，以採最有利標決標之方式，辦理新竹三村案公共工程採購招標，吳某等人為謀取該招標案之工程利益，竟共同基於行賄最有利標評選委員之犯意聯絡，先由陳某透過參與該案開會的評選委員陳某、周某、郭某、王某等人，刺探該招標案評選委員之名單，陳某及周某則分別基於洩漏中華民國國防以外應秘密文書之犯意，將與會之委員名單洩漏予陳某。周某且承前開洩密犯意，洩漏其他競標廠商之服務建議書予陳某，供陳某等人作為參加評選簡報之準備。陳某等四人取得上開名單後，即於 95 年 3 月間，集資 1,200 萬元賄款，共同謀議行賄評選委員陳某、洪某、劉某、李某、黃某、郭某、曾某、王某、周某等人，原計劃每人前金 100 萬元、後謝 100 萬元，前金部份先由上開集資之 1,200 萬元款項支應。集資完成後，陳某即代表該行賄團體，於 95 年 4 月 19 日評選日前約一個月之某日，分別前往陳某前揭住處、郭某、王某、周某之學校研究室，實際上行賄各該評選委員每人各 50 萬元（涉嫌在洪某研究室行賄洪某 50 萬元、在劉某之研究室行賄劉某 100 萬元之犯嫌部分，因洪某、劉某均滯留國外未歸，各該部分另行偵辦）、在李某之學校研究室，以茶葉袋內藏 30 萬元之方式，行賄李某（李某於陳某離開後，發現袋內茶葉罐有現金 30 萬



元，隨即於隔日通知陳某前來取回，李某部分並未簽分偵案辦理），並對陳某、郭某、王某、周某、洪某、劉某、李某等評選委員行求，請各該評審委員於評審時，能支持與吳某搭配承攬該案之新亞建設開發股份有限公司（下稱新亞公司）。惟因本件招標案金額龐大，在疑似競標廠商競相發動銀彈攻勢下，新亞公司並未能順利得標。

二、蠹蟲集團犯罪模式：

蠹蟲集團成員包含建築師、建築材料商及建築商等，其欲承攬特定公共工程營造標前，必先設法由成員之建築師承攬得該工程之設計監造標，一旦取得該設計監造標，建築師便可配合建築材料商就特定建築材料規格予以綁標，該特定建築材料又供成員建築商以獨家或較低廉之價格取得，故於評選特定建築師後，得利者非僅該建築師，獲利範圍亦非僅設計監造之承攬數額，數千萬預算之設計監造標案，必定牽動往後數億之營造工程，故買通評選委員使之於評選建築師時做出對蠹蟲集團有利之評分，即是集團是否可獲取龐大不法利益之關鍵，而其犯罪步驟通常如下：

（一）事前拜訪：

犯罪成員於招標公告前即積極透過管道認識招標單位人員，或探知單位組織編制以利及早作業，籌劃設計藍圖，或對承辦招標人員拜訪示好，甚而邀宴以培養人脈。蠹蟲成員在此階段多未對招標單位之公務人員表明實際犯罪意圖，公務人員易因受褒揚疏於防備而致將來洩密。

（二）探知委員名單：

委員名單確定後，蠹蟲成員可透過已熟識之招標單位人員探得委員名單，或自己熟捻之招標文件審查會出席委員探得其他出席名單。



(三) 拜訪評選委員、評估行賄可行性：

拜訪已有多次「合作」經驗並擔任該案評選委員之學者，尋求再度「合作」，另透過管道打探其餘委員收賄可行性。

(四) 集資及送交前金行賄款：

臚列行賄對象及行賄預算後，由集團成員募集行賄資金，再由先前與學者建立溝通管道者送交行賄款。

(五) 評選過程之監控及確認評選結果：

評選當日確認受賄委員是否出席評選會，評選後再透過熟識之招標單位人員求證收受前金委員之評分結果，以確定是否跑票。

(六) 送交後謝行賄款：對未跑票委員送交後謝賄款。

三、評釋：

蠹蟲啃食木材為生，初時使建材呈現斑駁老舊，嚴重時則腐蝕樑柱，影響建築結構安全。公共工程中，也一直有這麼一種利用國家公共建設的機會，不顧公共建設品質，舞弊營私的族群。臺南地檢署在偵辦警察大樓弊案時，發現了這一種蛀食管道錯綜複雜的犯罪生態，因此將之比擬為蠹蟲，這是在工程舞弊案件中出現這個名詞的由來。

早期的公共工程，往往由政府機關承辦人員自行設計，甚至政府單位自行施工。但是當政府的公共建設在品質要求愈嚴格，數量規模愈形擴大、複雜化後，單純政府機關的公務員已不足以負擔專業的需求，政府機關因此逐漸由公共工程之執行者，變成採購與管理監督者。由施工標發包，擴展到設計標，監造標，更複雜的工程，還會有事先之可行性評估標，顧問標、品管標等等。但是過於複雜的發包程序，造成政府機關業務人員的負擔，也增加各個界面之銜合的困難度，另一種發展方向則是統包、BOT 等形式，即簡化發包流程，使公共工程採購化，政府機關變成更



單純的需求業主，由廠商擔任評估、設計、施工、監造等之全部責任。另外發包時最簡單的價格最低標形式，也因為容易有低價搶標、偷工減料之弊端，以及國人逐漸在公共建設的要求上不只求有，還要求好的情形下，便產生了最有利標的發包模式，以及因應此種高度專業需要的發包形式所搭配的評審委員會審標形式。為了因應緊急採購等特殊情形，並有簡化招標程序的限制性招標等採購方式。

政府採購難免會有弊端，在早期工程由政府自行設計施工時，舞弊是發生在施工時的物品採購中，此中只有承辦人員與供貨廠商，其間舞弊的形態，無非行收回扣賄賂、浮報價額、偽造施工紀錄等文書、不實估驗或偷工減料，盜賣材料等傳統貪瀆情節。隨著公共工程發包樣態的複雜化，舞弊的方式也跟著進行演變。因應設計、監造、施工的分離，即有所謂綁標的情節，設計者使用特殊規格、種類、品牌的材料，以達到圖利特定材料廠商，甚至以小環節綁住一個大工程的不法目的。原本用以追求好品質的最有利標發包，則成為發包機關首長用以粉飾個人圖利特定廠商的方法，複雜的審標過程如禮行儀，但工程品質仍未見提昇。因應緊急等特殊要求的限制性招標，反而例外變原則，成為首長規避嚴謹招標程序的出路。最後，像統包、BOT 等將政府監督責任一部分移給得標廠商的發包形式，蛀食工程經費的戲碼繼續在得標廠商與其下包之間發生，而且又隔了一層政府採購及貪瀆罪責的約束，舞弊的情節更為猖獗。總之，在法治秩序無法有效確立的情形下，工程舞弊會隨著採購形式的變化而演化，當工程採購程序變得更為複雜時，必須打點、圍飾舞弊方式的環節也愈多，參與弊案的人員也因此進行著上、中、下游，以及橫向各層面的整合，如同蠹蟲一樣鑽啃於樑柱間，形成錯綜複雜的蛀食管道。在臺南市警察大樓所發現的弊案情節，係由最下游的材料供應



商，往上游整合，首先是有一批和他們最直接配合的建築師、土木技師或事務所，以及施工營造廠等。進一步，他們還掌握了許多政府機關的人事管道，可以經由該政府機關承辦人員乃至主管之白手套，遊說發包機關配合其設計的方案進行招標。同時他們也握有許多評審委員名單，或是和榜列公共工程委員會所核定的各專業評審委員名單的中間聯繫管道，推薦予發包機關挑選為評審委員，如此便於審查委員會上掌握及官方及專業委員之多數，以保障所矚意的設計者或施工廠商可以得標。在這樣大規模勾結的結構下，進行著全面且龐大的行收回扣賄賂、浮編預算、綁材料及廠商、偷工減料、偽造施工紀錄等文書、不實估驗等舞弊行為。

政府管理公共事務，其基本功能是建立及維護公共信用。同理，學者專家求真、求善，維繫著專業與品質。在公共工程發包過程中，最有利標的採行，係結合政府機關及學者專家兩方，希望透過公信與專業兩方面的相互補充，以提昇公共工程的信用與品質。可是從蠹蟲案例可以看出，無所不在的舞弊行為，猶如道高一尺、魔高一丈，意圖利用不法的漏隙獲利的人，總會去找出制度的弱點，鑽營謀利。要防杜弊端的發生，單純政府機關片面的肅貪已不足以發生效用，也許執法者反而必須向犯罪者學習，從他們的角度思考，特別是那種無孔不入的串連和整合。

首先不能只依靠單一的政府單位來約束、監督，承辦單位之專業之自持，上級的行政管理，行政系統中會計、政風、法制單位的監督，不同機關的審計部門、公共工程委員會、環保機關之環境影響評估等審查，乃至調查局、檢察官、刑事偵查監督，彼此之間，應有一套有效的聯繫，一方面是機關之間的互相監督、淨化，一方面也全體對外，防止蠹蟲入侵。

可是防腐也不能只限於政府機關之間進行，業者利之所驅是



參、

95年政風工作重點特色

工程舞弊的誘發因素。因此業者間的自律、互相節制，以形成良好的業界生態環境，才是讓蠹蟲無法猖獗的一個根治機制。在臺南地檢署偵辦市警大樓弊案發動搜索執行時，中國時報 2006 年 5 月 24 日的讀者投書有一篇呂欽文建築師所撰「公共工程，抓蠹蟲」的文章，呼應臺南地檢署的偵查行動，點出了工程招標中的結構性犯罪。同時也在這篇文章中，我們知道了一群建築師看不慣長期以來這群犯罪共生的政府工程蠹蟲生態，他們造成業界劣幣驅逐良幣，工程浮濫、品質低劣，又不斷地擴大權限、資源，營造更容易犯罪的生態環境，於是一群有良心的建築師結合起來，正好在市警大樓搜索之前的 5 月 7 日成立了「建築專業改革合作社」，從公共利益、專業倫理及專業尊嚴著眼，希望推動改革不良的建築界的弊習，其中包括了提昇公共工程的設計條件與營造品質，呂欽文上文中，就提出了改良最有利標的評審委員評選機制等方案。

在建築上防蛀的方法有很多，常用的是在建材外表塗防蛀的漆，另一種是將整個木頭浸入化學藥劑以防腐。這種方式多半將毒性帶入建築空間。有更健康的防蛀方法，則是選擇本身就有防蛀能力的建材，如檜木、松木等，再來則保持建築空間之通風、清潔、乾噪，以及足夠頻繁的使用率。同樣的，在防止工程舞弊、提昇工程品質的方法上，也不是只有一個環節。外在的監督防制，內在品質的提昇，同時讓制度更為透明、公開、公平，使公共工程放置在一個良善的人文、社會脈絡中，自然就會產生良性循環。但望檢察機關查緝蠹蟲的工程舞弊只是一個撥亂反正的起點，以這些個例為鑑，全部的政府機關都會覺醒起來，進行自淨防蛀的反省，同時接受業界良心如建築改革專業合作社的建言，改善相關制度流程，我們才能期望一個有公信、品質的公共建設。