



從北纜案談政風機構在廉政反貪的功能

俞秀端—臺灣基隆地方法院檢察署主任檢察官

壹、前言

「和珅跌倒，嘉慶吃飽！」中國千古第一貪官和珅，居高位，卻無所不用其極、千方百計利用權勢貪污、納賄、搜括，家產達 8 萬萬兩之鉅，高於清廷 10 年歲收總和！而這種貪污惡習也是導致清朝國政走向衰敗之肇因。

自 2000 年政黨政治輪替開始，民進黨「清廉執政」為標榜，擊敗執政長達 50 年之國民黨政權。然 2008 年，國民黨同樣以「反貪腐」為口號，再度實現了政黨輪替。充分揭露民眾對於「清廉」、「廉能」政府的殷殷期待，及對於貪腐現象的痛恨！忝為司法偵查權限之檢察機關之一員，積極查緝貪瀆案件，雖責無旁貸，然而，貪瀆行為通常為具高智慧性與隱密性之犯罪型態，且行賄者與受賄者係互蒙其利，而受害者則為不特定社會大眾，故證據蒐集不易；且貪瀆行為與行政作為有密切關係，其間常伴有高度專業性、特殊性，檢調人員未必有足夠的專業智能，深入瞭解個案行政程序及弊端所在；又近年來社會變遷快速，政經型態改變，在提升國家競爭力的前提下，行政機關常需以私法行為之方式取得所需物質或勞力上支援而與民間企業結，使公權力進入私經濟領域，衍生許多新興犯罪類型。然因法律修正或增訂不及，造成法律適用產生疑義，認定犯罪與否困難；佐以司法程序繁瑣，偵審速度緩慢，且貪瀆相關犯罪法定刑度過高，致使法官採證趨於過度嚴格等因素，造成定罪率低，使不肖公務員心存僥倖，對其他公務員亦難收警惕之效。

依據國際透明組織過去 13 年的觀察，全球貪腐印象指數，以滿分 10 分代表清廉，臺灣的全球貪腐印象指數排名變動不大。整體而言，自



1995 年至 2007 年臺灣排名在 25 至 35 名之間窄幅盤旋。2007 年，從全球世界各國 180 個納入評比的國家中，以 10 分為滿分，臺灣只得 5.7 分，排名第 34 名。從比較的觀點而言，臺灣尚屬中度廉潔的國家。然而值得注意的是，2007 年臺灣與亞洲國家排名比較，落後於新加坡、香港及日本之後，僅略優於南韓。更值注意的是，我國貪腐印象排名，呈現出滑落的現象，顯示臺灣貪污情況，仍為亟待改善課題之一。而依該組織調查之結果，臺灣近年來貪腐的情形確呈現逐漸惡化的趨勢。且民眾認為就貪腐問題惡化趨勢最為嚴重之部門，則直指「政黨」與「國會」。

於 95 年初，法務部政風司獲報查處內政部營建署張姓組長涉嫌於辦理「M 臺灣計畫—寬頻管道建置案」、「國家運動選手訓練中心營建計畫」時涉嫌接受廠商不當招待而圖利廠商等案件，隨即函送臺灣臺北地方法院檢察署（下稱臺北地檢署）偵辦，適由筆者負責偵查，於清查過程中，發現時任內政部政務次長及陽明山國家管理處處長於辦理「北投線空中纜車 BOT 案」（以下稱北投纜車案）時，均違背職務收受賄賂並違法發放建照予該行賄業者，筆者遂指揮檢察事務官並會同法務部政風司同仁組成專案小組，進行縝密偵查蒐證，該案件於 95 年 7 月 16 日發動搜索並進行聲請羈押、限制出境等強制處分，訊問超過 200 人次，專案小組歷經三個多月幾乎不眠不休的證據蒐集調查，於同年 9 月 13 日提起公訴，臺灣臺北地方法院旋即以 95 年度矚訴字第 4 號以違背法令收受賄賂罪判處該政務次長有期徒刑 12 年，褫奪公權 8 年；嗣經提起上訴後，臺灣高等法院亦於日前（97 年 7 月 16 日）以違背法令收受賄賂罪判處該政務次長有期徒刑 12 年，褫奪公權 8 年，復於判決理由載明被告「膽大妄為」、「手段惡劣」、「嚴重破壞風紀，玷辱官箴」故從重量處等語，此當足為貪瀆者引以為鑑。而筆者於辦理上揭案件時，政風司同仁大力協助，對於案情釐清並使被告快速定罪，實功不可沒。適公務員廉政倫理規範於日前公布並將於 8 月 1 日施行，政府推行廉能政



府之際，政風司地位益形重要，筆者嘗試以上揭案件偵辦過程，說明政風機關於廉政反貪的功能及重要性。再者，上揭案件雖經臺灣高等法院判決，惟全案尚未判決確定，基於尊重法院審判立場，故本文不對該案件為評析或論述，合先敘明。

貳、北投線空中纜車 BOT 案概述

一、案情簡述

臺北市政府於 94 年 4 月 18 日就北投線空中纜車 BOT 案招標公告，同年 6 月 15 日完成綜合評審，由力○建設股份有限公司取得最優申請人資格，並於同年 8 月 19 日完成議約程序，同年 12 月 9 日由力○公司成立之特許公司即○○林公司與臺北市政府完成簽約，約定許可投資期間（包括纜車興建期間及營運期間）為自 94 年 12 月 13 日起算 32 年，纜車之營運開始日，至遲不得逾訂約之日起 18 個月（即 96 年 6 月 13 日），逾期營運，一天罰新臺幣 2 萬元。

然該公司負責人即業者郭○○及李○○均深知，如果依原招商公告內容，僅經營纜車及休憩餐飲設施，利潤不高；惟山上站位於陽明山國家公園內，為陽明山最高處，景色宜人，加以纜車興建後，將帶來大量觀光人潮，如在該處興建大型溫泉觀光飯店則利益驚人，故亟思以「研習住宿設施」之名，行經營溫泉休閒渡假飯店之實。將原規劃山上站素地開發設置 40 個團體環境生態教育研習住宿套房、60 個室內溫泉生態體驗室，增加大量「研習住宿設施」、「溫泉休憩設施」等建物，規劃在山上站興建研習住宿設施 183 間，及溫泉遊憩設施等，意圖以研習住宿設施」、「溫泉遊憩設施」為名，而行經營大型溫泉觀光飯店之實。

嗣該計畫經提出於 95 年 1 月 26 日臺北市政府召開「北投線空中纜車 BOT 案興建管理計畫書暨素地開發計畫書審議會議」後，因內容與原先合約規劃內容大不相同，故會議中包括營建署技正歐○○、陽管處課



長鄭○○、叢○○及景觀顧問等與會者，均質疑該計畫內容，顯非專供研習者住宿使用，且建築量體過大等，與規劃階段報經內政部國家公園計畫委員會審議通過之「預先評估環境影響報告書」有所不同，要求該公司應就山上站設施規模與預先評估環境影響報告內容的差異提出環境差異性分析報告書，用以決定是否應實施環境影響評估之標準。然業者知悉，果依法審查，勢必需要進行環境影響評估或減量。然環境影響評估動輒花費上千萬，且耗時久，如逾期完工，屆時將遭處以違約金。又北投線空中纜車興建案原即遭到環保團體反對，且位於國家公園內，欲在該處興建如此大型觀光溫泉飯店，勢將無法通過環境影響評估，進而無法取得建造執照，不然就必須減量，但減量一樣會損及公司之利益，將使該公司無法按照預定規劃興建溫泉觀光飯店，而無法獲得鉅額利益。故於會後即與審核單位即陽明山國家公園管理處（下稱陽管處）處長蔡○○期約賄賂，要求蔡員護航通過，並陸續交付賄款新臺幣 800 萬元。而蔡員亦予以協助，然因其上級主管機關營建署承辦人見陽管處對於○○林公司補送之審查報告均予以備查，而不進行實質審查，故一再發函陽管處要求處理，陽管處均置之不理，營建署乃思提高審核層級，於 95 年 4 月 4 日以營建署名義發函，訂於同年 4 月 12 日下午召開「研商陽明山國家公園區內有關北投線空中纜車 BOT 案審查作業疑義會議」，邀請行政院第三組、經濟建設委員會、臺北市政府、營建署、陽管處再出席討論。業者郭○○、李○○見阻力甚大，且非蔡○○所能主宰，乃請職級較高且明知上情之時任內政部政務次長顏○○幫忙處理，同時交付賄款 120 萬元，並允諾於 95 年底三合一選舉時，可以繼續給予金錢贊助，且可於消費時以其公司名稱開立發票，持以向其報帳、核銷。嗣顏○○即違背職務，利用主管監督所屬之職力，對於承辦之公務員施壓或利誘，使得該開發廠商於 95 年 6 月初順利取得建照。



二、偵辦過程

本件由法務部政風司函送臺北地檢署偵辦，由於政風司於函送初始，即已進行「期前辦案」，亦即已先清查相關涉案人員財產申報情況、調閱卷宗瞭解發照情況及業者與審核機關相關函文，並且對於部分接受業者招待進入不當場所之公務員為動態蒐證，提供相當具體且足使人產生合理懷疑公務員瀆職之證據資料。故筆者於受理後，即與由檢察事務官及政風司同仁組成專案小組，多方進行查證、分工合作，以期毋枉毋縱。而鑑於如前述貪瀆案件為具高智慧性與隱密性之犯罪型態，又行賄者與受賄者係互蒙其利，具證據蒐集不易之特性，且本件案情龐雜，為取得明確之行賄、受賄證據，乃先行對相關涉案人員核發通訊監察書，由檢察事務官進行通訊監察事宜，政風同仁則持續蒐證，並利用其在各該機關政風同仁調卷較不易引發懷疑且對於所屬單位之行政業務、人員習性最為瞭解的特性，協助檢察事務官取得並整理證據，且每星期召開專案會議，並隨時聯繫，瞭解彼此取得證據資料及案情進展。

迨於同年7月中旬，見該案件蒐證已趨成熟，唯恐相關公務員繼續違法核發建照及任由業者繼續抽換圖說，且業者一旦動工後，後續恐引發賠償等問題，乃向臺灣臺北地方法院申請核發搜索票，地點包括內政部政務次長辦公室、國家公園管理處等30餘處，扣案證物數十箱，並為釐清北投纜車案興建、招標、協議等事由之來龍去脈，復向臺北市政府、內政部營建署調閱北投纜車相關卷宗（含80年以前會議記錄等）十數箱，又為釐清相關人員資金來源，向銀行調閱帳戶及資金資料無數筆。而囿於人力，上揭繁雜之資料，苟僅由筆者及專案小組檢察事務官一一比對，欲釐清案情，恐遙遙無期，無法收到速審速結以遏止重大犯罪之實效。而政風司同仁雖不具有司法警察身分，不能行使司法警察職權，然渠對於各該機關之行政業務及流程最為清楚，且橫向、縱向聯繫均十分暢通，後勤補給人員充足，且人才濟濟，故在偵查過程中，除了強制



處分、相關人員詢問及其他司法警察職權範圍之事項外，均由政風司歐科長領軍，全力協助筆者及檢察事務官，舉凡向金融機構或行政單位函索資料、證據資料之清查、彙整及相關證照取得行政程序釐清等，政風同仁均全力參與，不僅增進辦案速度，有效達成蒐證目的，難能可貴的是，相關同仁均能嚴守偵查不公開原則，避免偵查內容外洩或不當的行政干預。

法院就本件秉於重大貪瀆案件速審速結原則，二審業已判決，而臺灣臺北地方法院及臺灣高等法院判決對於主要被告所處刑度與筆者起訴時求刑之刑度相符，實應歸功於由檢察事務官與政風司同仁組成之專案小組在偵查期間不辭辛勞的縝密偵查，翔實蒐證。猶記得在地方法院言詞辯論終結前夕，為取得更堅強證據以證實業者確實於起訴書所載時地交付賄款予被告，筆者與檢察事務官及政風同仁，漏夜再度檢視證據資料並比對雙方通聯記錄及基地臺通話位置，政風司林科員為了確認交付賄款地點是否在該二處基地臺所在處，還在半夜實地前往現場查對，此種鍥而不捨令人激賞的查證作為，至今歷歷在目！

參、政風機構職掌與功能

依據政風機構人員設置條例第 5 條，政風機構掌理事項包括：1、政風法令之擬訂事項，2、法令之宣導事項，3、機關員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項，4、政風興革建議事項，5、政風考核獎懲建議事項，6、機關公務機密維護事項，7、其他有關政風事項。其中對於處理廉政反貪瀆部分，在該條例施行細則第 6 條規定：關於本機關員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項包括：1、預防貪瀆不法事項：(1)評估本機關易滋弊端之業務，研訂具體防弊措施，(2)追蹤管制防弊措施執行情形，(3)協調修正不合時宜之法令規章，(4)研析本機關發生之貪瀆案件，訂定具體改進措施。2、發掘貪瀆不法事項：(1)查察作業



違常單位及生活違常人員，(2)稽核易滋弊端之業務，(3)調查民眾檢舉及媒體報導有關本機關弊端事項，(4)辦理機關首長交查事項，3、處理檢舉事項：(1)設置本機關檢舉貪瀆專用信箱及電話，鼓勵員工及民眾檢舉，(2)依據獎勵保護檢舉貪污瀆職有關辦法，審慎處理檢舉貪瀆案件。(3)受理檢舉案件，涉有刑責者，移送檢察機關或司法調查機關依法處理；涉有行政責任者，依有關規定作行政處理；查非事實者，予以澄清，上開規定顯示該條例制訂之初，即明定政風機構人員並不具有司法警察權。

然目前全國政風人員近 2500 位，其中不乏由警調人員轉任，辦案資歷豐富；且新進同仁均以高考資格任用，人才濟濟；且因為直接配置於各行政機構內部，可以更有效掌握機關特性及其組織文化，而對於各行政機關的組織規章、業務分工、作業流程以及行政慣例等均有最直接且深入的瞭解，佐以上揭協助辦理北投纜車案實證，足證由渠負責體制內防貪肅貪工作的推動，可收事半功倍之效，而此亦為法務部先前推動「廉政署」之立論之一。

雖該法案迄無下聞，然現制政風機構之主管機關為二級機關，即行政院下轄之法務部，對於一級機關之五院或總統府，恐有不願「以下犯上」之冒犯舉止；且政風單位在機關內執行內控監督，與行政機關就個體間應互相尊重、合作、和諧或對於機關長官應服從、尊敬之行政倫理或有所衝突，顯較無力發揮貪腐之發掘或查處效果。故為提升政風功能，應重新考慮有無成立廉政署或改隸監察院等組織變革的方式，或者賦與其行政或刑事調查權限，均有值得商榷思考空間。

肆、結語

澄清吏治攸關國家之國勢及競爭力，由前述國際透明組織調查之數據顯示，我國政府在國際間之貪腐印象並無明顯改善，甚至越趨退步。2000 年，國際透明組織理事會主席彼得·艾根 (Peter Eigen) 在《制



約腐敗》一書的序言說：「貪污不僅在一定程度上威脅環境、人權、民主體制和人類的自由，而且破壞了發展，使世界上數百萬人貧困加劇。如果任由貪污發展……，貪污甚至將剝奪人類生存的最基本需要——希望」，再根據瑞士洛桑管理學院的國家競爭力調查與國際透明組織的政府廉潔度指標分析發現，凡是競爭力名列前茅的國家，一定也是廉潔度高的國家。北歐的瑞典、挪威、芬蘭，亞洲的新加坡、香港，就是明顯的例子。

「公務員廉政倫理規範」於日前公布並於 97 年 8 月 1 日全面施行，同時政府也設置中央廉政委員會，負責規劃廉政決策、審議重大廉政計畫、政令研修及教育宣導規劃、檢討肅貪、防貪、公務倫理、行政效能透明化、反賄選，以及其他有關端正政風及促進廉政之事項。然此舉固可展現政府推動廉能政治的決心，但僅靠此二機制，尚不能克竟全功！筆者認為除了仍須增修訂不合時宜之法令外，並且需要全體執法人員包括政風人員在內，均能雷厲風行，從預防性的防貪，到積極的肅貪，都需要檢察機關、調查機關及政風機關建立堅固的鐵三角結構，只有提升政風機構的功能，強化辦案人員之偵蒐能力，並透過法律網嚴密的架構，才能有效防制及遏阻貪瀆犯罪。面對全民對於廉能政府的殷殷期待，身為執法人員，防貪肅貪責無旁貸，誠如部長所言：新加坡政府以清廉出名，新加坡能，臺灣絕無不能之理！

註 1，國際透明組織臺灣總會，臺灣透明組織 2007 年公布之全球貪腐印象指數及新聞報導 (<http://www.ti-taiwan.org/ch.files/index-1.htm>)

註 2，上揭案件業經臺灣臺北地方法院檢察署以 96 年度偵字第 7955 號案件起訴，內容詳見該起訴書。

註 3，見臺灣臺北地方法院 95 年度囑訴字第 4 號判決書。

註 4，該案件臺灣高等法院於 97 年 7 月 16 日共判決主文，筆者為本文時，判決書全文尚未公告，上揭判決要旨內容詳見 97 年 9 月 17 日聯合報 A11 版，記者蕭白



雪報導。

註5，參考97年度薦任升簡任檢察官班，第2組專題報告「如何強化我國廉政反貪機制」，報告人許永欽、周啟勇、張云綺、章京文等。

註6，同註1。

註7，法務部部长97年6月23日「推動廉政倫理、重建乾淨政府」講稿，見中時電子報2008年6月24日報導。



貪|念|得|悔|恨·燦|爛|成|枯|萎

**檢舉貪瀆最高獎金新台幣壹仟萬元
廉政服務專線0800-025-025**

 高雄市政府 關心您

高雄市政府政風處