

彰化縣○○鄉公所貪瀆弊案檢討專報

彰化縣政府政風處編撰

壹、前言

○○鄉公所於 101 年 7 月至 102 年 9 月間 2 次發包公路花園園藝特定區景觀路燈和道路安全設施工程，鄉長莊○○涉嫌透過白手套許○收取得標廠商 35 萬元回扣，彰化地檢署偵查終結，業於 102 年 12 月 19 日將鄉長莊○○和充當白手套的許○等 2 人依貪污治罪條例罪嫌提起公訴，並追繳新台幣 35 萬元不法所得。

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：○○鄉公所鄉長莊○○。
- (二)移送偵辦機關：法務部廉政署。
- (三)起訴之檢察機關：彰化地方法院檢察署。
- (四)相關案號：102 年 11 月 21 日彰簡文藏 101 他 837 字第○號函、臺灣彰化地方法院檢察署 102 年度偵字第○號、臺灣彰化地方法院檢察署 102 年度偵字第○號、臺灣彰化地方法院檢察署 102 年度偵字第○號。

二、犯罪事實：

- (一)莊○○為現任彰化縣○○鄉鄉長，負責綜理○○鄉公所工程採購之發包及其他鄉政，係依法令服務於地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限之公務員；許○為設籍彰化縣○○鄉鄉民，與莊員熟識，並為其處理○○鄉公所之工程採購內定廠商投標事宜，係莊員之白手套。

(二)民國 101 年 8 月間，○○鄉公所辦理「○○園藝特定區 V-5 景觀路燈及道路安全設施工程」、「○○園藝特定區 V-9 號景觀路燈及道路安全設施工程」、「○○園藝特定區 IV-2 景觀路燈及道路安全設施工程」，因「聯○科技股份有限公司」(下稱聯○公司)之前任代表人許○○係許○之堂弟(許○○之妻為該公司現任代表人)，且許○○與莊員曾為小學同學，為使○○公司順利得標上開標案，莊員基於洩漏國防以外應秘密消息之犯意，於上開標案截止投標後，命承辦採購發包之總務郭○○提供應秘密之投標廠商資料交與許○，並授意其與聯○公司以外之另 2 廠商(仙○工程有限公司與必○○工程有限公司)協議於該 3 件工程案開標時不為價格之競爭，惟因無法與該 2 廠商達成協議，仍由 3 家廠商公開競標。

(三)隔年 6 月，該公所辦理「○○園藝特定區 IV-1 號道路景觀路燈及步道安全設施工程」，為使特定廠商「仙○工程有限公司」(下稱仙○公司)得標，莊員與許君基於意圖獲取不當利益，以協議方式使其他投標廠商不為價格競爭；惟開標後仙○公司因本為最低價，且在底價之內而得標，上開不為價格競爭之行為因未達成合意而未遂。仙○公司得標後，即將約定之工程回扣 35 萬元現金交付許君，許君轉交莊員後，分得其中 5 萬元現金。

三、所犯法條：

案經臺灣彰化地方法院檢察署偵查終結，莊員依違反刑法第 132 條第 1 項之公務員洩漏國防以外之秘密、政府採購法第 87 條第 6 項、第 4 項之意圖獲取不當利益而以協議之合意使廠商不為價格競爭未遂、貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 3 款經辦公用工程收取回扣等罪嫌起訴；許：則

依違反政府採購法第 87 條第 6 項、第 4 項之意圖獲取不當利益而以協議之合意使廠商不為價格競爭未遂、貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 3 款經辦公用工程收取回扣等罪嫌起訴。

參、弊案發生原因分析

一、弊端態樣：

(一)機關首長擁有核定底價之權，並能藉機窺悉參加投標或比價廠商資料，進而指定邀標、圖利特定業者：

莊員於核定底價時即得知悉投標廠商資料，而得逕行通知特定廠商以逼近底價之金額參與投標、比價、議價；由此觀之，機關首長可擁有指定特定廠商之權限，因此產生其勾結少數廠商壟斷公所工程，圖利特定業者，甚而向廠商索取回扣之弊端。

(二)辦理採購公務員間雖非屬共犯結構，仍案情具高度隱密性：

本案偵查結果雖排除主任秘書、建設課長、行政室主任、承辦課員等相互勾結之嫌疑，惟規劃廠商或經指定得標之營建廠商先期掩護配合，仍與莊員屬共犯關係，且極具隱密性；○○鄉公所辦理工程招標形式上皆符合規定，著實不易發掘犯罪事證。

二、內部控制漏洞：

(一)向中央爭取預算於先期規劃案指定廠商：

○○鄉公所辦理興建或重建之公用工程採購，於工程案件先期規劃時，以準用最有利標之方式與鼎○公司議價，且鄉長莊○○配合規劃廠商指定其建議之施作廠

商，並利用批核底價機會，以方便其屬意之業者間相互議謀達成投標 3 家以上廠商進行形式比價，致使採購應符合公共利益及公平合理之原則遭受嚴重扭曲。

(二)指定圍標：

利用白手套使投標廠商外部共同商議不為價格競爭之合意公所發包之公共工程，先內定特定廠商等承攬施作，惟為符合行政流程及形式要求以掩護不法犯行，可能以特定廠商間於商議謀定後出面向公所購買及填寫多份標單並代為墊付押標金之形式，由其他無投標意願之配合廠商於投標文件上用印後投標，致外觀上 3 家廠商似無異常關聯，且機關若無重大疏失，承辦人員尚難以察覺，然實際上已有圍標之犯罪行為。

三、原因分析：

(一)法規面：

- 1、現行政府採購法第七章就強制圍標、合意圍標及施以強暴、脅迫等方式使廠商不為投標、違反本意投意，雖有罰則規定，但各行政機關在執行上多有因難，或是難以機先發掘相關弊失之跡證，導致部分有心人士試圖尋求請託關說或行賄相關採購人員，致產生風紀問題。
- 2、廠商有意規避政府採購法第四十八條有關參與投標之廠商家數限制：
 - (1)採購法規定廠商家數之用意在於提高競爭確保政府採購案件之品質及欲藉廠商間相互「競爭」為國庫節省公帑支出，其立意可謂良善。
 - (2)然部分廠商對於公共工程或公共採購招標案件，相互協議投標之內容及條件，在政府機關招標時，以不參

與投標而導致該公共工程流標，迫使機關提高底價；協商共同以較高的價格投標；或雖參與投標，但其標價必須定出較內定得標廠商所定價為高，以使內定得標廠商順利得以最低價得標；或利用租借牌照，虛設投標廠商家數參與投標之情形。其事先協議得標廠商，再由該得標廠商撥出一定利潤分紅給其他合作事業，造成相關弊端產生。

(3)又或者針對特定採購案如已由機關首長（或該機關熟悉採購程序之人）介入操作圍標作為，亦能成功操控內定廠商為該採購案之得標廠商。

(二)制度面：

1、採購金額至少為公告金額以上，甚或逾千萬以上，利益龐大：

政府公共工程建設及政府採購的金額驚人，在追求利益的誘因下，參與公共工程或政府採購競標的廠商莫不亟思提高利潤的方法，而黑道亦覬覦政府採購以獲得經濟來源，勾結不肖公務人員以遂行其犯行，甚至利用白道，如機關長官或民意代表權勢（之前芳○鄉爆發工程採購弊案即係屬利用長官權勢），以陞遷或發給回扣金額等誘因或利用預算控制權等施加壓力；在不肖廠商、公務人員及黑白道的推波助瀾下，遂使政府採購產生了種種弊端。

2、未落實辦理工程自主管理檢查與查核機制：

現階段縣府係由施工查核小組查核轄內工程查核辦理情形，惟公所自主查核之運作泰半付之闕如。公所應依查核情形，要求所屬嚴格執行自主管理並進行工程

不定期抽訪，以瞭解改善情形，並建立自主查核之制度。

(三)執行面：

預算書疑似以廠商利益為前提編列：本案特定廠商為順利標得工程及增加施作所得利潤，先委請工程顧問公司製作後交由鄉長轉交予相關人員逐級用印，完成形式上符合公所自行設計之態樣，再據以申請工程補助款、核定底價及辦理發包程序。

肆、檢討與策進作為

一、內控漏洞之因應措施：

(一)落實安全檢查：

本案○○鄉公所圖書館管理員兼總務於訂底價時機可懷疑私下提供應秘密之文書予鄉長乙節，渠辯稱其保密櫃損壞待修云云，爰建議該公所定期安全檢查後應即追蹤缺失改善並責請相關採購人員善盡其尚未完成發包之採購文件保密之責。

(二)標單之出售或提供建議以電子領投標方式辦理，並強化招標文件之保密性及安全性措施：

投標文件置於行政室可上鎖之專屬公文櫃，鑰匙由總務及行政室主任保管，避免特定廠商購買及填寫多份標單進行圍標動作。

二、強化預警機制：

(一)建立及研析採購案件一覽表，有效發揮政風機構效能：

建立「採購案件一覽表」，並分析得(投)標廠商背景、廠商工程得標比、押標金及退還押標金留存等資料做有系統之整理與歸類，進行交叉比對及分析，從中

發掘刻意化整為零、決標比率偏高、得（投）廠商間是否具有重複性、關聯性或雷同性，以研判有無借牌或圍標情事，採取導正措施及計畫性查處作為。

(二)涉案人員提列為機關風險顧慮人員作重點風險管理：

相關涉案公務員自應列為機關重點風險顧慮人員，並列入年度廉政風險分析評估，積極列管追蹤渠等經辦業務，防制再發生流弊。

三、興革建議：

(一)工程單價應覈實編列：

公所辦理工程採購時，對於工程預算之編列應參考「彰化縣政府暨所屬機關學校工程預算書編列原則」為依據。

(二)加強採購人員之專業訓練：

採購人員應熟悉採購相關法令與實務，鑒於政府採購法相關子法及公共工程委員會相關函釋相當龐雜，採購人員應定期接受講習訓練，熟悉法令及有關綁標、圍標等不法態樣手法。

(三)加強法治教育，提升廉政與法制素養：

針對鄉鎮首長及業務承辦相關人員教育宣導，對於廠商所致贈之財物、禮金(禮品)、廠商邀宴或出席其相關餐敘聚會等場合，應予拒絕或退還，並依據公務員廉政倫理規範規定流程辦理登錄或知會以防杜未然。

(四)配合臺灣彰化地方法院檢察署進行清查作為：

本案前經臺灣彰化地方法院檢察署商請調取近 2 年工程案卷，復因土地徵收暨土地重劃兩造（十甲自辦市

地重劃)爭奪戰白熱化，故透過靜態資料審閱及動態蒐證等方式，瞭解轄內工程辦理情形，期能有效發掘貪瀆不法以落實廉能政府目標。

(五)加強工程查核：

對於發包之工程，透過單位內公共工程抽驗小組或會同彰化縣政府施工查核小組、採購稽核小組前往各施工地點實地稽核，瞭解公所單價編列是否覈實、施工品質是否符合設計、以即早發現缺失即時導正，以預防的角度，防止惡質性弊端發生。

(六)政風機構應加強採購案件監辦，發揮預警效能：

政風機構於監辦、會辦採購案件，其就其採購簽辦文件、招標公告及投標須知、採購監辦程序、工作小組及其初審意見、評選委員遴選及開會程序、採購契約等，應積極檢視是否有政府採購錯誤行為態樣，適時提出興革建議供採購、需求單位參酌，以防止弊端之產生。

伍、結語

機關發生貪瀆弊案，對於涉及弊案當事人及機關都是傷害，對存在於該機關之政風單位亦屬負面評價，政風單位如何在導正違法行為大前題下，圓融處理機關內採購案件辦理情形，深入探究弊端原因及找出漏洞，提出具體有效改進作為，以弭補疏漏，並讓其他公務員引以為鑑，記取慘痛教訓，不致重蹈覆轍，實屬當務之急。惟本案涉嫌人員為謀取個人之不法利益，枉顧法令利用渠等機關首長職務上之機會與規劃單位藉機上下其手，因此衍生諸多弊端，希冀透過本次再防貪之作為，以健全行政流程管制及提升公務人員專業素養，預防人為故意或過失所造成之弊端，灌輸以廉潔為榮之

觀念，提昇機關廉潔形象。