

行政院農業委員會林務局離島造林弊案再防貪報告

行政院農業委員會政風室

102 年 5 月

壹、前言

行政院農業委員會（下稱農委會）係主管全國農、林、漁、牧及糧食行政事務，其中森林相關政策與發展係由農委會林務局（下稱林務局）所職掌。100 年 3 月林務局及其所屬屏東林區管理處負責造林調查規劃、育苗及撫育之公務人員共計 9 人，涉離島造林採購弊案，於 102 年 3 月 27 日經福建金門地方法院第一審判決，判決最重者處有期徒刑 25 年。

案發後，林務局即時針對涉案人員予以停職或停工止薪；另就業務面積極研修相關作業流程以補缺失。近 2 年來更陸續針對造林採購案件及林政業務辦理專案清查，重新檢討採購制度及內部控制機制使之更臻健全。

貳、案情概要

一、基本資料

（一）涉案被告：

- 1、林務局前技正董○○
- 2、林務局新竹林管處前處長徐○○
- 3、林務局前簡任技正簡○○
- 4、林務局前主任秘書賴○○
- 5、林務局前主任秘書田○○
- 6、林務局屏東林管處前秘書李○○
- 7、林務局屏東林管處前技術士許○○
- 8、林務局屏東林管處前技術士蔡○○
- 9、林務局屏東林管處約僱人員吳○○

（二）行政肅貪之機關：農委會林務局

（三）一審判決機關：福建金門地方法院

（四）相關案號：

上述被告 9 人因違反貪污治罪條例罪嫌，經福建金門地方

法院檢察署以 100 年度偵字第 149、248、351、416 等案號偵查，分別於 101 年 4 月及 5 日以貪污罪起訴，案經福建金門地方法院 102 年 3 月 27 日第一審判決如上，案號為 100 年度訴字第 16、17、23 號及 101 年度訴字第 13、14、15 號。

二、犯罪事實

林務局暨其所屬林管處計 9 人之犯罪手法為先利用編列各標案預算經費時機，加以虛、浮報灌水；次於招標前與造林業者勾串謀議，將各標案內定分配予指定廠商，並洩漏各標案底價；再由廠商相互陪、圍標，以極接近或完全相同之價格得標；復於監工、驗收時，由公務員予以包庇掩護順利過關，甚或接受業者招待喝花酒及收受回扣等不法情事。

三、行政違失

本次涉案之公務員洩漏各標案底價，並接受業者招待喝花酒及收受回扣等不法情事已違反公務員服務法、公務員廉政倫理規範、採購人員倫理準則等相關規定。

四、涉犯法條、判決及行政懲處結果

- (一) 林務局前技正董○○因犯貪污治罪條例違背職務收受賄賂、不違背職務收受賄賂及違背職務收受不正利益等罪處有期徒刑 25 年，併科罰金 2500 萬元，褫奪公權 10 年，追繳沒收未扣案犯罪所得 746 萬元。本案前經林務局於 100 年 7 月 8 日召開 100 年度第 5 次考績委員會，決議董員一次記二大過免職之處分，現已免職。
- (二) 林務局新竹林管處前處長徐○○因犯貪污治罪條例不違背職務收受賄賂罪，處有期徒刑 7 年 8 月，併科罰金 120 萬元，褫奪公權 5 年，追繳沒收未扣案犯罪所得 40 萬元。本案前經林務局於 100 年 8 月 16 日召開 100 年度第 8 次考績委員會，決議徐員依公務員懲戒法第 2 條及第 19 條規定移送監察院審查，另依同法第 4 條第 2 項規定，先行停止徐

員之職務。現仍停職中。

- (三) 林務局前簡任技正簡○○因犯貪污治罪條例不違背職務收受賄賂罪，處有期徒刑7年6月，併科罰金90萬元，褫奪公權5年，沒收犯罪所得30萬元。本案前經林務局於100年8月16日召開100年度第8次考績委員會，決議簡員依公務員懲戒法第2條及第19條規定移送監察院審查，另依同法第4條第2項規定，先行停止簡員之職務。現仍停職中。
- (四) 林務局前主任秘書賴○○因犯貪污治罪條例不違背職務收受賄賂罪，處有期徒刑2年，褫奪公權3年，緩刑5年，沒收犯罪所得60萬元。本案前經林務局於100年8月16日召開100年度第8次考績委員會，決議賴員依公務員懲戒法第2條及第19條規定移送監察院審查，另依同法第4條第2項規定，先行停止賴員之職務。現仍停職中。
- (五) 林務局前主任秘書田○○因犯貪污治罪條例不違背職務收受賄賂罪，處有期徒刑1年7月，褫奪公權3年，緩刑5年，沒收犯罪所得50萬元。本案前經林務局於100年8月16日召開100年度第8次考績委員會，決議田員依公務員懲戒法第2條及第19條規定移送監察院審查，田員於99年12月31日退休。
- (六) 林務局屏東林管處前秘書李○○因犯貪污治罪條例不違背職務收受賄賂罪，處有期徒刑1年6月，褫奪公權2年，緩刑5年，期間交付保護管束，並應於判決確定1年內繳交公庫60萬元，義務勞動120小時，沒收犯罪所得20萬元。本案前經林務局屏東林管處召開考績委員會審議決定，李員移送監察院審查並先行停止職務。現仍停職中。
- (七) 林務局屏東林管處前技術士許○○因犯貪污治罪條例違背職務收受賄賂罪及不違背職務收受賄賂罪，另犯刑法共同洩漏國防以外秘密罪，處有期徒刑2年，褫奪公權3年，緩刑5年，沒收犯罪所得65萬5千元。現已解僱。
- (八) 林務局屏東林管處前技術士蔡○○因犯貪污治罪條例不違背職務收受賄賂罪，處有期徒刑2年，褫奪公權3年，

緩刑5年沒收犯罪所得24萬4千元。現已解僱。

(九)林務局屏東林管處約僱人員吳○○因犯貪污治罪條例不違背職務收受不正利益罪，處有期徒刑1年10月，褫奪公權1年，緩刑3年。現已解僱。

參、弊案發生原因分析

一、弊端態樣

林務局離島造林及育苗工作，因考量離島自然環境惡劣，屬海岸林造林工作，與一般造林有別，承包廠商需具備相當經驗與實績始能勝任；故依據政府採購法第20條、21條採選擇性招標（經常性採購）規定，先行建立合格廠商名單，採購時通知所有合格廠商參與競標。惟據統計，實際曾經參與投標之廠商僅19家，加上部分廠商間有重大異常關聯，甚至有不肖公務員與廠商勾結配合，造成離島造林採購被少數廠商壟斷，發生嚴重貪瀆弊案。分析貪瀆不法態樣如后：

- (一)浮編預算：公務員於編列各標案預算經費時，疑虛、浮編經費，以獲取不正利益。
- (二)洩漏底價：公務員洩漏底價，公務員藉洩密以換取廠商交付賄賂。
- (三)資格審查不實：本案採選擇性招標，合格廠商間有重大異常關聯，審查人員配合放水，且實績限制不合理，有綁資格之缺失。
- (四)廠商圍標：廠商間相互勾串圍標，以得標金額之2成或3成分配給參與圍標廠商。
- (五)監工及驗收不實：監工怠忽職守，虛掩應付，未落實監造工作。驗收時，有公務員包庇掩護，為不實之驗收。
- (六)行受賄賂及不正利益：廠商間設立公積金，以招待公務員飲宴、機票、住宿、喝花酒等費用。以現金交付方式，基於行、受賄之犯意聯絡，勾結謀利。

二、弊案原因分析

(一)制度面

1、組織設計不良造成內控管理之缺失：

林務局負責林業相關之政策、法令工作，實際造林業務之執行，係由所屬8個林管處負責。澎湖地區本屬屏東林管處之轄區，因自然條件嚴苛，造林不易，地方政府及民意代表乃要求林務局協助，爰於81年成立「澎湖造林推行小組」暨設置「澎湖造林工作隊」，因屬任務編組，成員分散，組織法制化缺漏造成內控管理之缺失。

2、分工零散、授權過大且地區偏遠造成監督漏洞：

由於臨編性質，其經費使用核定授權規定過寬，大部分離島造林案件均由造林生產組組長核定，且離島偏遠，會計、政風等均採書面監辦，亟易造成監督漏洞。

3、公務員久任一職，未落實職期輪調制度：

本次涉案之員工大部分均久任一職，因與固定廠商長期互動，加上監督機制不足，易孳生弊端。

(二) 執行面因素

1、採選擇性招標未依規定逐年檢討廠商資格造成廠商圍標缺失：

本案採選擇性招標，惟未每年進行合格廠商資格複審，又規定廠商資格須近5年內從事海岸林或離島造林(含育苗)實績，累計金額500萬元以上，始能參與投標，並未開放其他林管處建立之一般造林合格廠商參與競標，以致造林廠商具投標資格者有限，且該等廠商有重大異常關聯，集中少數業者，有圍標之缺失。

2、廠商履約時之自主管理文件及機制不足：

離島造林各預定案金額，從數十萬元至千萬元不等，惟履約過程中，契約對廠商要求自主管理文件，僅要求檢具內容簡略的開、完工報告；復以造林工作隊監工人力不足，對於整地、防風網架設、栽植等重要工作項目，

並未實施停留點檢查工作。另承包廠商派員巡視、澆水及進行補植工作，亦未載明於任何文書記錄，造成稽核困難，無法追究責任。

肆、檢討與策進作為

林務局 100 年 8 月 19 日、農委會 100 年 6 月 21 日、行政院 100 年 10 月 25 日等各層級廉政會報，均有針對離島造林弊案進行檢討與策進作為相關報告，茲將重點說明如下：

一、離島造林業務專案清查：

林務局於 100 年 3 月 14 日由政風、會計、秘書、造林等單位成立「離島造林專案清查小組」，從書面及實地查察 97-100 年離島造林標案並依據農委會主委 3 月 17 日於第 903 次主管會報指示辦理，針對清查結果提出「嚴予審查造林計畫、放寬投標資格擴大參與、核實工作項目、建立縝密的採購流程、落實現場施作、強化驗收監辦機制、嚴懲失職人員並修定造林工作內部授權規定」等改善建議。

二、各林管處成立造林規劃小組研商擬定計畫

由工作站現勘後，嗣各林管處「造林規劃小組會議」，再報林務局審定再執行。澎湖工作隊將與澎湖縣政府討論後續造林綠化分工權責，由該府提供縣建設藍圖中公有土地之造林綠化規劃目標、分年進度等，避免重覆造林。

三、造林育苗綠化工作全部改採「公開招標」

林務局以 100 年 7 月 20 日林造字第 1001741505 號函各林管處，要求各項造林及育苗招標作業（含離島造林），採「公開招標」辦理，停止預先辦理廠商資格審查之「選擇性招標」方式辦理。

四、修正各式造林功程表標準

100 年 4 月林務局修正各式功程表，分一般造林、海岸林造林、離島造林、崩塌地造林等，如有未依功程標準編訂之工作，須於預定案內具體述明理由，以作為審查依據。

五、訂定縝密之採購流程

使用行政院公共工程委員會招標文件範本，招標公告中公告預算金額。各林管處配合造林適期，及早規劃造林工作，考量標案數量及建立合理審標作業。林管處造林採購等相關主辦人員，持續加強參加採購法專業知識研習或取得採購專業證照。

六、依照契約嚴謹實地施作

要求所屬機關定「造林育苗監工人員職責、任務及應注意事項」及「造林育苗監工作業流程」，每年須辦理監工講習，督促並規範監工應落實監工日誌填報、拍照紀錄存檔。

七、建立人員輪調制度，擴大核派驗收人員

林務局於 100 年 3 月 15 日通函各林管處及農航所，為防止相關人員久任其職引發弊端，辦理採購、工程、監工、驗收等業務人員，每 3 年至少職務或工作輪換 1 次。至造林育苗工作之派驗(測)人員，自全局同仁中指派，避免侷限造林組同仁，並要求各林管處比照，由全處指派驗收人員。

八、落實廉政倫理規範宣導：

100 年 6 月林務局李局長上任後，於歷次局務會議一再指示督責同仁遵守公務員廉政倫理規範，嚴守紀律，儉樸節約，嚴禁與廠商不當接觸、飲宴，嚴拒不當利益。林務局政風室亦積極結合所屬政風機構，不定期辦理廉政倫理規範及法紀宣導、講習，邀請法界專家、學者，針對公務員法紀觀念及常見犯罪型態等議題宣講，以端正機關風氣。

九、發揮政風預警功能

林務局政風室結合所屬 8 個林管處政風單位辦理 102 年「苗木流向稽核及貴重木管制廉政研究」，全面檢視苗木、貴重木管控等業務，啟動重點業務稽核，期防範弊端發生，發揮政風機構預警功能，避免同仁涉入不法。

伍、結語

本案於 100 年 3 月發生後，林務局痛定思痛即刻採取「明快處置」作為，針對涉案人員部分一律核予「免職」或「停職」處分，業務部分積極力求全面革新，啟動業務清查、稽核等作業，研提興革具體建議供參。各項新措施實施近 2 年來，業務推動良好。

政風單位為期發揮「防貪、肅貪、再防貪」之力量，加強宣導廉能是政府的核心價值，公務員應堅持廉潔，拒絕貪腐，更應針對上述興利作為全力配合執行，希在各項工作流程中注入「廉潔、效能、乾淨、誠信」的信念，繼續推展業務。