

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院公共工程委員會、法務部、法務部調查局、內政部警政署。

貳、案由：為行政院公共工程委員會、法務部、法務部調查局、內政部警政署等機關，對於為防止及處置黑金介入公共工程之相關法令立法進度延宕，並欠週全，且執行不力；相關機關間又欠密切配合，各自為政，以致施政績效不彰，爰依監察法第二十四條提案糾正。

參、事實與理由：

一、行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會）推動政府採購資訊公告系統績效不彰，對於各機關是否依規定於公告當日將招標公告及招標文件函送所在地地方法院檢察署「打擊黑金執行小組」列管監控亦未追蹤管考，又未能有效查察「公共工程招標文件公開閱覽制度實施要點」是否落實執行：

（一）工程會為防止黑金介入公共工程，建立公開、透明的制度，使廠商能公平競爭，依政府採購法第二十七條第一項：「機關辦理公開招標或選擇性招標，應將招標公告或辦理資格審查之公告刊登於政府採購公報並公開於資訊網路。公告之內容修正時，亦

同。「規定，推動政府採購資訊公告系統，截至八十九年九月底止，其運作情形及成果如左表：

名稱	統計期間	使用機關數	使用人次	件數	備註
政府採購資訊公告系統	89.05.27~89.05.20	6,933	2,187,043	191,085	該會每週定期自本系統中各機關承辦特殊或巨額採購或達查核金額以上工程採購資料，彙送最高檢署打擊黑金專案小組列管監控，共計函送該會函最高檢署，業提供法務部瀏覽本系統之使用代號及密碼，嗣後不另彙送。
	89.05.21~89.09.30	5,921	1,193,600	74,438	

惟查，上表之統計資料對於統計期間有辦理採購之機關總數未確實查明，以致對於政府採購資訊公告系統之使用率不明，亦即對於是否有機關未依規定使用該系統亦未確實查察，可見該會推動政府採購資訊公告系統之績效不彰，顯有未恰。

該會並以八十九年二月十七日（八九）工程企字第八九〇〇三一七號函各機關「辦理五千萬元以上之工程採購，其採公開招標或選擇性招標方式辦理者，應於公告當日將招標公告及招標文件各乙份函送所在地地方法院檢察署『打擊黑金執行小組』列管監控：。」至於各機關是否依前開函規定於公告當日將招標公告及招標文件函送所在地地方法院檢察署「打擊黑金執行小組」列管監控，據該會稱：「各單位有沒有做，目前由採購公報之決標資訊可勾稽」，然勾稽情形如何，該會卻未有相關資料，

顯見該會對此未加以追蹤管考，亦有未恰。

- (二) 工程會為防止綁標，並於八十九年九月底修訂「公共工程招標文件公開閱覽制度實施要點」，規定各機關辦理五千萬元以上或特殊之工程採購，主辦工程機關應事先將招標文件公開閱覽五天以上，並將閱覽者所提意見列管處理後，再行辦理招標作業，且規定各機關應透過刊登政府採購公報方式，發布公開閱覽訊息，使招標文件更為透明化、公開化、制度化，並自八十九年十月一日起要求落實五千萬元以上政府採購文件公開閱覽制度。

雖據該會稱：自八十九年九月二十二日函頒「公共工程招標文件公開閱覽制度實施要點」修正條文，截至同年十一月九日止計有二一六件採購案辦理公開閱覽；且在實施後一個月半內有派員稽核，各單位都有照做，很多單位未達五千萬元亦有公開閱覽，一個月平均約二百件，超過五千萬元上月平均件數（一百件）。惟查，該會對於「各機關辦理五千萬元以上或特殊之工程採購」案件之總案件數並未能確實掌握，且對於是否有未依該要點規定辦理者亦未確實察知，致未能有效查察該公開閱覽制度是否確實落實執行，顯有未恰。

- 二、工程會「中央採購稽核小組」之稽核案件比例甚少，移送案件缺乏標準作業規範，移送結果處理績效亦不彰；且審計部曾書面調查各級地方政府採購稽核小組運作情形，發現各級地方政府採購稽核小組成立後未積極運作等缺失：

(一) 工程會依政府採購法第一百零八條：「中央及直轄市、縣(市)政府應成立採購稽核小組，稽核監督採購事宜」規定，於八十八年六月二十五日成立「中央採購稽核小組」。據該會稱：「中央採購稽核小組」自成立以來，除主動進行稽核監督外，並針對檢舉函、陳情函與媒體報導審慎過濾處理，一旦發現機關辦理採購有重大異常情形者，即展開查察工作。又稽核報告除特殊情形外，均公開於資訊網路並且副知審計部，並依採購稽核小組作業規則第八條：「稽核小組認採購機關有違反本法之情形者，除應依本法規定處理外，應函知機關採行改正措施，並副知其上級機關。」、「稽核小組對於前項改正情形，應予追蹤管制」規定，予以追蹤管制。

經由該會所提供之稽核監督案件統計表(如左)可知，「中央採購稽核小組」辦理稽核案件數佔總案件數之比例在八十八年六月二十五日至八十九年五月二十日及八十九年五月二十一日至同年九月三十日兩期間各為0.12%及0.20%，稽核案件比例甚少；且經稽核後移送檢調機關之十四案中【詳調查報告第二十七頁至第三十頁】，與工程有關者僅六又三分之一件，稽核效果不彰，實應加強稽核。且該等移送案件之移送結果僅一件起訴、二件經查未發現不法，餘多仍在偵查中，移送結果之處理績效不佳。

統計期間	各機關辦理採購 總案件數	辦理稽核案件數 (佔總案件數之比例)	移送檢調單位案件數
88.06.25~89.05.20	93,736	110 0.12%	10
89.05.21~89.09.30	57,267	114 0.20%	4

又該等移送案件中有移送調查局者（九件）、有函請招標機關移送檢調機關者（二件）、有移送法務部最高法院檢察署「打擊黑金專案小組」者（一件）、有移送金門縣政府稽核小組者（一件）、有移送台灣高等法院檢察署「查緝黑金行動中心」者（一件），且有的有副本抄送法務部最高法院檢察署（三件）、有的副知調查局（一件），其餘則無副知相關單位，則此等案件該移送何處、需不需要副知相關單位，缺乏標準作業規範，該會應儘速配合檢調單位建立移送作業之辦理機制。

（二）審計部亦曾於八十九年六月書面調查各級地方政府採購稽核小組運作情形，發現各級地方政府採購稽核小組成立後未積極運作、稽核對象未普及於所屬機關或所轄鄉（鎮、市）公所、未主動積極規劃稽核業務、稽核事項偏重於招標決標階段、稽核小組與工程督導小組業務混淆、稽核後未依限提出稽核監督報告等缺失，並於同年七月建議工程會強化地方政府採購稽核小組組織、加強稽核人員之研習、訂定制式稽核表格供辦理例行性稽核業務之用、研議稽核所發現之共同性缺失通報方式，並督促各級地方政府採購稽核小組對同性質機關應予通盤稽核。據該會於同年八月函復，有關地方政府採購稽核小組組織化部分，已列入「政府採購法檢討與修訂」委託研究案之議題，加以研究，中央稽核委員復於八月份查訪地方稽核小組瞭解其運作情形，督促稽核業務之推動；對於審計部所提改進意見，工程會允應確實辦理。

三、工程會對於「採購人員倫理準則」之實施情形未加查察監督，且迄今仍未依政府採購法第

九十五條規定完成訂定「專業人員辦理採購辦法」：

- (一) 「本準則所稱採購人員，指機關辦理本（政府採購）法採購事項之人員。」為採購人員倫理準則第二條第一項所明定，依該準則第七條：「採購人員不得有下列行為」第三款規定：「不依法令辦理採購」，是採購人員如有不依法令辦理採購之情形，機關得依該準則第十二條：「機關發現採購人員有違反本準則之情事者，應審酌其情狀，並給予申辯機會後，迅速採取下列必要之處置：一、依公務員服務法、公務員懲戒法、公務人員考績法及其他相關規定處置。其觸犯刑事法令者，應移送司法機關處理。二、調離與採購有關之職務。三、施予與採購有關之訓練。」、「採購人員違反本準則，其情節重大者，機關於作成前項處置前，應先將其調離與採購有關之職務」、「機關未依前二項規定處置或處置不當者，主管機關得通知該機關或其上級機關另為適當之處置。」及第十三條：「採購人員有違反本準則之行為，其主管知情不予處置者，應視情節輕重，依法懲處。」等規定處理。

惟查，工程會依據政府採購法第一百一十二條：「主管機關應訂定採購人員倫理準則」規定，於八十八年四月二十六日訂定「採購人員倫理準則」規範採購人員之行為、操守，自同年五月二十七日施行迄今，其實施情形如何？工程會身為政府採購法主管機關，卻未確實查察監督，顯有怠忽。

- (二) 政府採購法第九十五條明定：「機關辦理採購宜由採購專業人才為之，其辦法由行政

院會同考試院定之。「惟該「專業人員辦理採購辦法」究竟何時完成？據工程會稱：尚在會同考試院訂定中，該會將儘速推動。

惟查，政府採購法自八十七年五月二十七日訂定、八十八年五月二十七日施行以來，施行已近兩年，工程會對於「專業人員辦理採購辦法」迄仍「尚在會同考試院訂定中」，尚無預定時程，對於機關辦理採購、防止黑金介入公共工程影響甚鉅，洵有怠失。

四、工程會應落實查核符合政府採購法第一百零一條第六款規定之廠商並依法刊登政府採購公報：

按機關辦理採購，發現廠商犯有政府採購法「第八十七條至第九十二條之罪，經第一審有罪判決而未宣告緩刑者」，應將其事實及理由通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報，政府採購法第一百零一條第六款著有規定。同法第一百零三條第一項規定：「機關辦理採購，應於招標文件中規定，經：刊登於政府採購公報之廠商，於下列期間內，不得參加投標或作為決標對象或分包廠商。」對於防杜不法廠商介入工程黑金應有其規範作用。

查自八十八年五月二十七日迄八十九年十一月二十三日止，政府採購公報列為機關辦理採購之拒絕往來廠商，據工程會稱：「政府採購資訊公告系統拒絕往來廠商名單公告」登錄有三七九家廠商，然尚無依前揭第六款規定辦理刊登之廠商，因係依該款規定

須經檢調單位調查及司法單位判決之故。」故知自政府採購法公布實施後一年半期間內，尚無依該法第一百零一條第六款規定，刊登政府採購公報列為機關辦理採購之拒絕往來廠商，工程會應積極檢討其確實原因並落實查核，以免該條款規定形同具文，有失立法原意。

五、法務部自八十五年八月起實施「掃黑執行方案」；八十七年八月起實施「掃黑除暴執行方案」；八十九年一月十九日實施「打擊黑金行動方案」；八十九年七月起實施「掃除黑金行動方案」，工作重點、指揮體系、任務成員等均反復變更，並均缺乏管考機制，致績效難期；且令人質疑只重形式之嫌：

(一) 按法務部自八十五年之「掃黑執行方案」至八十九年七月實施「掃除黑金行動方案」等四種方案，其工作重點、指揮體系及任務成員之變革比較如左表：

方案名稱	施行期間	工作重點	指揮體系	任務成員
掃黑執行方案	85.08.30 89.08.27	偵辦黑道犯罪案件	在中央設「中央掃黑專案小組」，決定掃黑政策。最高法院檢察署成立「掃黑督導小組」，督導各地方法院檢察署「掃黑執行小組」工作之進行。	「掃黑目標審查會」(中央)之成員為各檢、警、調、憲單位首長；「掃黑執行小組」以檢察官為主軸，統合地區檢、警、調、憲單位。
掃黑除暴執行方案	88.08.28 89.01.18	各項掃黑除暴工作	成立「掃黑督導小組」，由檢察總長擔任召集人，各地檢署指定檢察官統合各縣市警察局長、刑警隊長及調查站主任共組「掃黑	「掃黑督導小組」之成員有高檢署檢察長、警政署長、調查局長及刑事警察局長等人，「掃黑執行小組」之成員有各縣市警察局

打擊黑金 行動方案 89.01.19 90.06.30	積極發掘並指 揮偵辦涉及黑 金之列管案件	由最高檢署檢察總長召集成立 「打擊黑金專案小組」。	「打擊黑金專案小組」之成員有 警政署、調查局、財政部、交通 部、工程會、環保署及高檢署等
掃除黑金 行動方案 迄今	掃黑、肅貪、 查賄	由高檢署成立「查緝黑金行動中 心」，行動中心下設台北、台中、 台南、高雄等四個「特別偵查 組」。	「查緝黑金行動中心」之成員有 一、二審檢察官、調查員、警察 及相關部會專業人員，四個「特 別偵查組」之成員則無相關部會 專業人員。

(二) 鑒於該四種方案在工作重點方面，第一、二種方案係專對掃除黑道暴力，第三、四種方案係涵蓋黑道與金權掛，各該工作重點之遞嬗固有其時代背景之考量，惟經檢討尚有左列缺失：

- 1、該部實施第一、二種方案時受理掃黑案件三七二件共九六四人，惟至實施第三方案雖已修正為打擊黑金，惟因實施不滿五個月，迄無具體績效可言；迨八十九年七月起實施第四種方案轉為「掃黑、肅貪、查賄」，迄八十九年十一月十日止計四個多月，雖受理四七三件，僅起訴二件，亦尚無具體績效可言。
- 2、在指揮體系方面，前三種方案均係由最高法院檢察署檢察總長指揮督導所屬各級檢察官，迨實施第四種方案轉為由台灣高等法院檢察署檢察長指揮督導所屬各級檢察官，指揮體系固得基於政策之需要而予變更，惟依法院組織法第六十三條第一項、第六十六條第一、二項規定，檢察總長依本法及其他法律之規定，指揮監督該署檢

察官及高等法院以下各級法院檢察署檢察官；最高法院檢察署檢察總長特任；高等法院檢察署檢察長，簡任第十三職等至第十四職等，本於檢察一體之旨，在法制上如由檢察總長指揮監督應較妥適。

3、在任務成員方面，前二種方案均係由檢察官統合警、調、憲單位，第三種方案擴及於相關部會，惟僅止於在中央之「打擊黑金專案小組」，第四種方案在「查緝黑金行動中心」係遇需要始由相關部會指派專業人員協辦，四個地區特偵組則無，現行第四種方案在第一線上之偵查，由檢察官獨力處理具有高度專業性、複雜性之黑金案件，且特偵組與當地檢察機關權責如何劃分未見明文，易滋爭議；況依刑事訴訟法相關規定，檢察官指揮警察及調查人員偵辦刑事案件，該方案竟無具體配套措施，其辦案之速度、件數及定罪率尚難體現具體績效，令人質疑只重形式之嫌，亟應速予研究改善。

(三) 未按上開四種方案，依行政院研考會函發之「院會指示及決議事項追蹤、管制及考評作業程序」、「院長交辦或指示之重要案件管制作業要點」規定，雖均列為管制考核，惟查上開管考規定並無獎懲辦法，行政院研考會尚難發揮管考功能；該四種方案又均缺乏具體有效之管考及獎懲辦法，故前三種方案之績效尚乏評核機制，第四種方案之具體績效尚難體現，允應速加研擬具體可行之管考及獎懲辦法，俾提振績效，標本兼治。

六、檢警調等司法偵查機關與公共工程、審計及財稅等主管機關欠缺橫向聯繫、各自為政，嚴

重影響掃除黑金介入工程之績效：

(一) 公共工程、審計及財稅等主管機關，歷年來依職權所移送黑金案件缺乏回報機制：

查工程會「中央採購稽核小組」自八十八年六月五日起至八十九年九月三十日止，稽核監督案件經查處後移送檢調單位共十五件；審計機關自八十六年七月一日至八十九年六月三十日止，稽察各機關採購案件，發現其辦理違失移送檢調單位共四件；財稅機關自八十六年至八十九年九月三十日止，通報法務部調查局之工程營造涉及貪瀆案件共二十一件。經本院約詢上開移送單位，對各該移送案件是否已經起訴、判決有罪之結果均不詳，顯係受移送單位均未依進度回報原移送單位所致。此關乎移送單位移送之意願及掃除黑金之整體績效，相關主管機關應予正視，速謀建立具體可行之回報機制，並督促落實執行，以策改進。

(二) 檢警調等司法偵查機關偵辦黑金案件缺乏各專業人才協助，以致績效不彰。

查職司第一線偵查工作之檢察官，無論依何種方案均係獨力處理各種具有高度專業性、複雜性之黑金案件，已如前述。依現行方案而言，相關專業人員係集中於高檢署「查緝黑金行動中心」合署辦公，該中心及四個特偵組係任務編組，各地檢署依法仍應辦理犯罪之偵查，按犯罪案件特重證據之偵蒐及辦案之速度，始能提昇定罪率及犯罪防制機能，特偵組及各地檢署遇有黑金犯罪之案件，顯然欠缺相關專業人員之協助，尚難期待其等發揮第一線偵查工作之功能，故應速謀建立具體可行之協辦機制，

以策改進。

七、**掃除黑金之相關法制，立法延宕；或雖已完成立法，但相關配套子法及措施，均仍遲滯，績效有限，令人懷疑相關主管機關掃除黑金之決心：**

- (一) 按立法代表政策，法規是否應修、應訂，須以政策需要為準據；近年來，政府雖以掃除黑金為主要政策目標，惟查法務部有關掃除黑金之法制，迄今多仍在審議、研議階段，尚無完整法制，以利執行。例如「政治獻金管理條例」、「遊說法」於八十九年二月八日送請立法院審議，迄未完成立法程序；自八十九年七月實施「掃除黑金行動方案」中有關健全掃黑法制之計畫方面，研修「公職人員選舉罷免法」加入「排黑條款」，於八十九年十月三十一日函報行政院核轉立法院審議；至研修「貪污治罪條例」增訂「財產來源不明罪」，尚在法務部研訂中；研修「公務員服務法」防止公務員不當受贈財物，該部現尚在擬訂中；制定「法務部廉政署組織條例」，尚在立法院審議中；研修「洗錢防制法」，建立犯罪資金查緝系統及金融帳戶歸戶系統，現尚在與財政部研商階段；研修「洗錢防制法」建立大額交易申報制度，現尚在立法院審議中；研修「公職人員財產申報法」，現尚在立法院審議中；又研擬實施財產強制信託及研修「刑法」提高有期徒刑最高上限，加重再犯、三犯之處罰，嚴格其假釋之條件等事項，均尚在法務部研議中。以上法務部原定之修法或立法工作，迄九十年一月四日立法院第四屆第四會期結束，均尚未完成。顯見法務部在有關掃除黑金法制方面，除欠缺積極

主動精神外，亦未全力與行政院、立法院及相關部會溝通協調，儘速將攸關掃除黑金成敗之法制工作如期完成，應加檢討改進。

(二) 次查「證人保護法」雖早在自八十九年二月九日公布施行，迄今已屆滿一年，惟其施行細則竟仍未訂定；「公職人員利益衝突迴避法」亦已於同年七月十二日公布施行，迄今已將屆滿七個月，施行細則亦尚未訂定。據本院約詢內政部警政署王署長進旺認乃因證人保護法施行細則仍由法務部研訂中，警察機關執行該法尚乏細節性、技術性事項規定，尚無具體執行成效。惟據法務部說明，截至目前已知有二案適用該法，均與黑金案件無關；該法施行細則訂定延宕之主因，係該法第十三條所規定之「短期生活安置」，須由內政部訂定短期生活安置細節，配套尚未做好。顯見法務、內政二部對證人保護法施行細則之訂定，尚有爭議。至公職人員利益衝突迴避法施行細則部分，雖據法務部說明草案已完成，但因該法甫施行，尚無相關配合措施及具體績效；且據內政部說明，該法頒布後，有關工程招標部分，主管機關迄未要求採行相關配合措施。顯見該部尚未與相關機關協調訂定。又依該法第二十三條規定，其施行細則須由行政院會同考試、監察兩院訂之，可知距完成訂定尚遙不可企。

(三) 據法務部說明，統計八十九年一月十九日起至九月底止，涉及工程黑金之案件，各檢察機關共起訴八十七件、二四三人，定罪案件七件、十人。自八十九年七月一日起至同年十一月十日止，台灣高等法院檢察署查緝黑金行動中心及各特偵組共受理案件四

七三件、終結一三二件、查證中三四一件；截至十月底止，各地檢署提報之重大黑金案件共一一七件、終結十六件、未結一〇一件；各級檢察署目前辦理之重大黑金案件中涉及黑道者，共二十三件、已結五件、未結十八件。又「防制九二一地震災後不法介入公共工程重建突擊督導小組」自八十八年十月十九日成立以來，督導各地檢署辦理「九二一地震後不法介入公共工程重建」刑事案件，迄八十九年十月三十一日止共計受理案件二十二件，其中起訴十二件。此外，該部未能提出其他數據，彰顯其具體績效。

(四) 據上可知，關於掃除黑金法制方面，部分雖已完成立法，但相關配套子法及措施均仍遲滯，績效有限，令人懷疑相關主管機關掃除黑金之決心，亟應儘速突破瓶頸迅予改進。

八、法務部調查局自八十六年迄至八十九年九月底止，受理財稅單位通報、政風單位移送、自行發現及經民眾檢舉之工程黑金案件約達二千五百件，惟其起訴率平均低於10%，至今仍在查證及偵查中者平均高達60%，辦案速度較緩，績效不彰；又該局偵辦上開案件，竟另有「函轉相關機關參處」、「未發現不法事證」、「函送行政機關議處」、「非線索資料」等處理方式，未將其結果報告管轄之檢察官，核與刑事訴訟法規定不符，應速依法改進：

(一) 查法務部調查局自八十六年迄至八十九年九月底止，財稅單位通報之工程營造涉及貪瀆線索共二十一件、政風單位移送涉及貪瀆線索共七八二件、自行發現之工程黑金案件共六六九件、經民眾檢舉之工程黑金案件共一、〇四七件，總計二、五一九件，其

數量可觀。惟其起訴率平均低於 10% ，至今仍在查證及偵查中者平均高達 80% ，函轉相關機關參處平均約 50% ，未發現不法事證之比例為 $14\% \sim 54\%$ 不等，函送行政機關議處平均約 10% ，非線索資料平均約 0.5% ，據上可知，其起訴率偏低，且辦案速度較緩。

(二) 按調查人員辦案，依「法務部調查局組織條例」第二十三條規定，分別視同刑事訴訟法第二百零九條、第二百三十條之司法警察官。刑事訴訟法第二百零九條第二項前段規定，司法警察官應將偵查之結果，移送該管檢察官。據本院約詢法務部調查局王局長光宇表示，已往該局曾將偵查之結果移送該管檢察官，後因檢察官反映案件太多而告取銷，仍由該局自行處理云云。惟查，自八十六年迄至八十九年九月底止，工程黑金案件總計二、五一九件，按年及地檢署數目平均，每年每一地檢署平均僅約三十件，上開說辭即難遽信。且縱屬實，亦與相關法律有違，自難免招致「吃案」、「選擇性辦案」之譏評。法務部應切實依法改正該局辦案與檢察官未相互勾稽之疏失，並研擬提昇其起訴率及辦案速度之具體對策。

九、內政部警政署已往取締查獲黑道介入公共工程績效不彰，且歷來對該項偵辦情形均未要求所屬報署管制，均應速擬具體改進對策：

按警察人數眾多且遍及全國各地，理應成為嚴密且可靠之情報來源。且近年來警察教育一再改進，其素質理應提昇，如能善加管理運用，定能對掃除工程黑金之績效大有助益。惟查內政部警政署八十八年全年實施檢肅治平專案目標一一一人，其中涉及圍標

工程、恐嚇營造廠商及不法圍事者計十五人，約佔 $\frac{14}{98}$ ；重大流氓檢肅到案移送法院治安法庭審理者五七五人，其中涉及圍標工程、恐嚇營造廠商及不法圍事者計十一人，約佔 $\frac{1}{98}$ ；實施不良幫派組合專案臨檢均未有涉及圍標工程、恐嚇營造廠商及不法圍事者；總計自八十六年起至八十九年九月底止，有關流氓案件涉及工程黑金者，計十八案、四十五人，有關刑事案件涉及工程黑金者，計二十九案、八十二人。以上資料顯示，該署已往取締查獲黑道介入公共工程績效不彰，又該署迄今未針對黑金重大案件之偵辦情形，指示各警察機關須報署管制，均為該署王署長於本院約詢時所是認。內政部警政署亟應改正已往缺失，研擬具體執行措施，以提昇掃除工程黑金績效。

綜上，上揭各部會均顯有重大疏失；爰依監察法第二十四條提案糾正。

提案委員：

九 十 年 月 日