

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：內政部營建署及所屬城鄉發展分署。

貳、案由：內政部營建署城鄉發展分署於民國(下同)

100 年受國防部總政治作戰局委託，代辦國軍老舊眷村改建都市更新案共 12 案，該分署前分署長洪嘉宏就其中 7 案涉嫌透過委託招標規劃作業之顧問公司居間，向參與投標之民間廠商期約、收受鉅額賄賂；且其中新北市中和台茂段眷改案之招標流程因有重大瑕疵，經最高行政法院判決撤銷最優申請人之締約資格。惟內政部營建署迄未督促所屬追究顧問公司之契約責任，亦未檢討政府主導之都市更新（下稱公辦都更）案件應如何適用政府採購法或促進民間參與公共建設法（下稱促參法）之相關規定，以建立投標、資格審查及評選作業完整的作業程序及防弊措施，核有重大違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

緣 85 年 2 月 5 日「國軍老舊眷村改建條例」公布施行，該條例第 8 條規定，國防部推動眷村改建計畫，不得編列公務預算，應依同條例第 10 條、第 20 條規定，處分報經行政院核定之老舊眷村土地及不適用營地（下稱眷改土地），以「變產置產」方式，將處分款挹注「國軍老舊眷村改建基金」（下稱眷改基金）資金辦理。99 年間，行政院政策決定國有大面積土地暫緩標售，導致眷改土地處分受限，得款不如預期，眷改基金資金缺口擴大。99 年 10 月，國防部為能在 108 年前完成眷改基金融資償債之目標，向行政院提報「國軍老舊眷村改建

土地核屬大面積（500 坪以上）依法標售處分」案，行政院基於提高眷地使用經濟效益，協助地方政府取得公益性設施，改善都市景觀等目的，經該院「土地清理活化督導小組會議」決議，調整原單一標售處分模式，改採多元化、多管道方式，逐步進行土地活化後處分。其中包括設定地上權、都市更新權利變換分回房地、都市更新計劃型標售、配合政府推動合宜住宅、社會住宅及青年住宅政策等。然因部分眷改土地所在之地方政府無辦理都市更新之意願，經相關機關協調後，由國防部總政治作戰局（102 年 1 月 1 日更銜為政治作戰局，下同）籌措經費，於 100 年 3 月 25 日及同年 8 月 2 日分批委託內政部營建署城鄉發展分署（下稱城鄉分署）辦理都市更新規畫及招商作業。惟因內政部營建署怠於督促所屬城鄉分署確實遵循政府採購法及促參法之相關規定，致該分署分署長洪嘉宏藉辦理中和台貿段眷改案、新竹東大路眷改案、新店莊敬段眷改案、新竹成功段眷改案、新竹光復段 1034 地號眷改案、臺南精忠段眷改案、臺中南屯建功段眷改案等 7 案之招商文件審定、公告招商、評選及公告最優申請人等程序，向參與投標之遠雄建設事業股份有限公司（下稱遠雄建設）、冠德建設股份有限公司（下稱冠德建設）、昌益建設股份公司（下稱昌益建設），期約鉅額賄款，並收受 3,550 萬元賄款。茲就內政部營建署及所屬城鄉分署所涉違失，論述如下：

一、新北市中和台茂段眷改案（慈德三村）、新店莊敬段眷改案（江陵新村）、臺南精忠段眷改案（精忠三村）等三案，城鄉分署明知國防部為都更實施者，僅得甄選廠商代為執行規劃、興建等工作，應依政府採購法勞務採購或工程採購等規定辦理招商。城鄉分署竟援引都市更新條例第 9 條，逕行排除政府採購法之適用，亦未準用促參法相關規定，嗣中和台茂段眷改案次得標

商將捷建設提起行政訴訟，經最高行政法院 105 年判字第 635 號判決撤銷最優申請人冠德建設之締約資格。顯見該分署辦理相關招商作業有重大瑕疵，內政部營建署未善盡督導之責，均核有違失：

- (一)按都市更新雖涉及複雜之法律關係及繁複且漫長的程序，但公辦都更具體的招商作業流程，仍應遵循政府採購法或促參法行之，且無論踐行何一規範體系，相關法令均定有完整且公開透明之程序，況且兩法實施迄今近 20 年（政府採購法係 88 年開始施行；促參法係 89 年開始施行），各階段防弊措施堪稱綿密，行政機關亦累積豐富的辦理經驗。都市更新條例(下稱都更條例)第 9 條第 1 項規定：「經劃定應實施更新之地區，除本條例另有規定外、直轄市、縣（市）主管機關得自行實施或經公開評選程序委託都市更新事業機構、同意其他機關（構）為實施者，實施都市更新事業；其依第 7 條第 1 項劃定之都市更新地區，並得由直轄市、縣（市）主管機關合併數相鄰或不相鄰之更新單元實施之。」依該條規定，公辦都更之實施方式可分為：①「主管機關自行實施」、②「主管機關經公開評選程序委託實施者實施」，或③由「主管機關同意其他機關（構）為實施者」等三種情形，其中「主管機關『經公開評選程序』委託實施者實施」，限於主辦機關非實施者而言。此時，依都更條例施行細則第 5 條之 1 規定，得委託其他機關或公營事業機構辦理，委託作業內容包括公開評選、議約、簽約、履約執行及其他有關事項。其中公開評選程序得「準用」促參法有關申請及審核程序之規定；至於「主管機關同意其他機關（構）為實施者」，因經地方政府同意之該機關本身為公辦都更之「實施者」，

因此後續之規劃、興建應依政府採購法勞務採購或工程採購等相關規定行之¹。

(二)本案所涉之 7 件眷改都更案，係行政院土地清理活化督導小組會議（下稱土地活化小組）為活化國有土地資產、增進公共利益、改善都市景觀及加速騰空眷改土地處分等目的，指示國防部就其管有之眷改土地，採都市更新權利變換、計畫型標售或設定地上權等方式辦理，有土地活化小組第 6、9、10、11、12、14、15 次會議紀錄及國防部報行政院核定之公文可稽。上開 7 件都更案之眷地座落於新北市、新竹市、臺中市及臺南市等 4 地方政府轄區。卷查，除臺中南屯建功段眷改案採計畫型標售，及新竹市政府同意國防部經公開評選程序委託都市更新事業機構為實施者之 3 案²外，其餘 3 案新北市及臺南市政府係同意國防部政治作戰局為實施者，並未同意政治作戰局得另行委託實施者³。故新北市及臺南市 3 件都更案之後續規劃、興建則應依政府採購法勞務採購或工程採購等相關規定招標。

(三)國防部方面：詢據該部政治作戰局表示，為提高眷地使用經濟效益，協助地方政府取得公益性設施等目的，爰借重中央都更主管機關內政部所屬營建署城鄉分署之都更專業，委託其辦理實施者相關招標作業，後續招標及評選作業均依協議書辦理；及該局本於尊重該分署之專業，故請該分署以提升眷地價值為前提辦理都更事宜等語。另卷查國防部政治

¹請參見營建署「政府為主都市更新推動手冊（草案）」

²新竹成功段眷改都更案(新竹市忠貞新村忠 3、忠 4 及北赤土崎新村)、新竹東大路眷改案(新竹市第十村及四知四村) 及新竹光復段 1034 地號眷改案(新竹市忠貞新村忠 1 及北赤土崎新村北 1、北 2)

³中和台茂段眷改案(新北市慈德三村)、新店莊敬段眷改案(新北市江陵新村)、臺南精忠段眷改案(臺南市精忠三村)

作戰局與城鄉分署簽定之委託協議書，已明定係依據政府採購法第 40 條、該法施行細則第 42 條有關政府採購案件洽請其他具有專業能力機關代辦之規定辦理（另援引都更條例、標售或處分辦法第 2 條、行政程序法第 19 條），是以政治作戰局委託城鄉分署代辦招商，並未排除政府採購法之適用，且訂明於委託協議書中，自尚難苛責國防部政治作戰局就上揭招商案未適用政府採購法，有何違失。

(四)內政部營建署方面

- 1、有關公辦都更案件應如何依據現有法令進行招商作業，該署作為都市更新中央主管機關，訂有「都市更新作業手冊」、「政府為主都市更新推動手冊（草案）」、「政府為主都市更新招商手冊（草案）」，就相關作業程序及應行注意事項知之甚詳。然詢據該署竟表示，前揭新北市及臺南市眷改案之招商法令依據為都更條例第 9 條；另新竹市 3 件眷改案之招商法令依據為依都更條例第 9 條及施行細則第 5 條之 1。並表示依「城鄉發展分署分層負責明細表」更新開發課之工作項目「專案開發計畫之評選、議約及訂約之權責劃分」，其決行層級為分署長核定，從而具備核決都更案招商評選作業相關程序之權決等語。
- 2、新北市中和台茂段眷改案次得標廠商將捷建設因不服城鄉分署未依政府採購法辦理採購，提起行政訴訟，經最高行政法院撤銷最優申請人冠德建設之締約資格，該案已判決確定（最高行政法院 105 年判字第 635 號判決），判決理由略以：
 - (1)新北市政府 102 年 5 月 6 日函同意由「政治作戰局」為「實施者」，明確表示僅同意政治作戰局自己為實施者，未同意政治作戰局以都市

更新事業機構為實施者之申請，至其委請城鄉發展分署甄選民間廠商代為執行實施者工作部分，則予以尊重。……可知本件系爭評選案性質上應屬政府採購法第 2 條、第 7 條第 1 項所稱工程之定作或勞務之採購，為政府採購法所規範之採購行為，自應適用政府採購法之相關規定。(見判決第 30-31 頁)

(2) 實施者政治作戰局係以權利變換方式，與都市更新事業機構分受更新後之建物及土地權利，對本無土地所有權之都市更新事業機構而言，其因參與都市更新事業得以取得部分土地之所有權，此即為其參與都市更新事業之報酬。……此種以移轉部分土地所有權之方式，獲取他人支付勞務而代為興建建物之行為，乃以金錢現實給付之變形，自仍屬政府採購法第 7 條第 1 項所指之政府採購類型，依同法第 2 條規定，應適用政府採購法。(見判決第 37-38 頁)

3、前揭新北市及臺南市 3 件都更案件，國防部既為都市更新之實施者，應依政府採購法規定甄選廠商代為執行規劃、興建等工作。內政部營建署訂頒之「都市更新作業手冊」、「政府為主都市更新推動手冊(草案)」、「政府為主都市更新招商手冊(草案)」對之規定甚明，惟城鄉分署竟曲解都更條例第 9 條之規定，認為不論國防部是否為實施者，只要「經公開評選程序」，即得委託民間機構辦理都市更新，繼而以該條所定公開評選程序並無準用政府採購法之規定，據以規避政府採購法所定之上級機關監督、資訊透明、異議及申訴等制度，致相關招商程序毫無防弊功能，滋

生行收賄空間。且最高行政法院105年判字第635號判決已明確認定相關程序應適用政府採購法，惟內政部營建署迄今仍堅持相關都更案應依都更條例第9條辦理，避而不談政府採購法之適用，顯見該署未釐清相關招商作業程序之法令適用疑義，亦違反該署自行訂定之「政府為主都市更新招商手冊（草案）」相關規定，顯未善盡督導之責，核有重大違失。

二、新竹市成功段眷改案(忠貞新村及北赤土崎新村)、新竹東大路眷改案(第十村及四知四村)及新竹光復段1034地號眷改案(忠貞新村及北赤土崎新村)等3件眷改都更案，內政部營建署雖表示城鄉分署係依都更條例第9條及施行細則第5條之1規定，準用促參法公開評選程序，然觀諸其招商程序卻嚴重違背促參法相關規定，致生流弊，內政部營建署督導不周，核有重大違失：

(一)按都更條例第9條係規定公辦都更實施者之類型，及政府機關如不自行擔任實施者而擬由民間廠商擔任實施者，應經「公開評選」程序為之；又都更條例施行細則第5條之1規定，該「公開評選」程序，得「準用」促參法有關申請及審核程序之規定辦理，有如前述。促參法第42條及該法施行細則第55條規定，主辦機關應將該建設之興建、營運規劃內容及申請人之資格條件等相關事項，公開於主管機關資訊網路，並刊登於政府採購公報。同法第47條、48條之1規定，促參案件之爭議處理，準用政府採購法處理招標、審標或決標爭議之規定，或組成協調委員會協調履約爭議及提付仲裁。另依促參甄審辦法第17條、18條規定，申請人提送之資格文件缺漏，但其資格事實確實存在，主辦機關

得通知申請人限期補件。審查過程，主辦機關如認申請人所提送之相關文件不符程式或有疑義時，得依招商文件規定，通知申請人期補正或提出說明；且甄審會對申請人所提送之投資計畫書及相關文件有疑義時，亦得通知申請人限期澄清，逾期不澄清者，始不予受理。

(二)內政部營建署表示，涉案之新竹市 3 件都更案係依都更條例第 9 條及施行細則第 5 條之 1 規定云云。惟查，洪嘉宏涉案之 7 件公辦都更招商案招標文件，均未適用政府採購法流程，亦不符促參法之相關規定。例如該分署於 102 年 12 月 3 日公告之「新竹市光復段 1034 地號第 22 筆眷改土地都市更新事業徵求都市更新事業機構為實施者案」申請須知「1.3 法令依據：1.3.1 國軍老舊眷村改建條例；1.3.2 都市更新條例」，並未準用促參法；又該申請須知「3.6 申請文件內容：不接受補正及補件，如有缺件一律喪失投標資格」，顯然違背前開促參甄審辦法第 17 條、18 條規定；又有關招標文件就評選及審核程序所生爭議之處理，該申請須知規定：「3.11.1 申請人……得於下列期限向代辦機關提出書面疑義……30 日」，明訂爭議處理申請人僅能向城鄉分署提出「書面疑義」，亦不符合促參法及政府採購法得向採購申訴審議委員會申訴，或由審議協調委員會協調履約爭議，或提付仲裁等爭議處理途徑。又查，城鄉分署相關招標公告，僅刊登於內政部營建署都市更新網與城鄉分署網頁，未刊登於促參法主管機關財政部之促參案件資訊系統，更未公告於政府電子採購網，相關程序顯有重大瑕疵。

(三)因城鄉分署上揭代辦招商之作業流程未踐行採購

法及促參法相關規定，分署長洪嘉宏得以規避上級監督，護航行賄之廠商。不但於訂定招標文件時，修正申請須知之資格證明文件，提醒行賄廠商注意，復利用其他申請人對申請須知未必詳查之疏忽，藉機排除(部分)申請人資格，減少評選競爭對手；而未得標廠商縱有不服，亦僅能向該分署提出書面申訴，排除採購法或促參法明定之爭議處理途徑，然內政部營建署不但無任何督導及糾正作為，且表示相關作為依分層負責明細，均得由分署長自行核決云云，規避上級機關督導之責，顯有重大違失。

三、本件涉案之招標文件均係城鄉分署委託顧問公司規劃代辦，其中「中和台茂段眷改案」業經最高行政法院判決撤銷最優申請人之締約資格；承攬該案及「新竹成功段眷改案」、「新竹光復段 1034 地號眷改案」技術服務之永奕顧問公司總經理黃慶銘復涉嫌居間期約及收受賄賂，內政部營建署迄未就督促所屬追究顧問公司之契約責任，核有失當：

- (一)洪嘉宏涉案之 7 件公辦都更案，其招標文件及流程未適用政府採購法或促參法之相關規定，有重大之瑕疵。該等招標文件均係城鄉分署依據政府採購程序委託顧問公司代為規劃。其中「中和台茂段眷改」案業經最高行政法院以城鄉分署未依政府採購法辦理採購，判決撤銷最優申請人之締約資格定讞。又承攬該案及「新竹成功段眷改案」、「新竹光復段 1034 地號眷改案」技術服務之永奕顧問公司總經理黃慶銘，復居間期約、收受賄賂，經臺灣臺北地方檢察署檢察官提起公訴在案。
- (二)有關城鄉分署對於相關技術服務之顧問公司，有無依約沒收履約保證金或請求損害賠償乙節，詢據內政部營建署稱：該等委託技術服務契約係依行政院

公共工程委員會之政府採購契約為範本⁴，因涉案 7 案件係建商向洪員個人行賄，非該 7 案委託技術服務契約廠商向機關(城鄉分署)人員提供不正當利益，爰無依契約規定向涉案委託顧問廠商處以相關罰則之適用等語。

(三)經查，「中和台茂段眷改案」國防部業依法院確定判決與得標商冠德建設解約；「新竹光復段 1034 地號眷改案」因分署長洪嘉宏涉貪，都市更新事業迄未能通過地方政府審議(另「新竹成功段眷改案」經鑽探後發現位於斷層帶擾動，國防部政治作戰局業與得標之遠雄建設解約)；至於「臺南精忠段眷改案」及「新竹東大路眷改案」等 2 案之委託技術服務廠商雖未見於檢調偵查起訴名單，然都市更新事業迄仍在地方政府審議中，亦有釐清技術服務廠商契約責任之必要。惟內政部迄未就督促所屬追究顧問公司之契約責任，核有失當。

綜上所述，都市更新為愛台 12 項建設之重點項目，且為振興經濟景氣重要措施。依據行政院核定之「94-97 年都市更新推動計畫」、「98-101 年都市更新產業行動計畫」等補助地方政府或國有土地管理機關推動以公有土地為主之公辦都市更新案，行政院及內政部均成立專案推動小組積極推動，而城鄉分署自 98 年即編制更新開發業務，自不能諉稱不熟悉相關法令規定。本院前於 105 年 12 月提出之「政府主導辦理都市更新成效之檢討」專案調查研究報告，亦指出政府應針對公辦都更之各種實施方式，分別建立標準作業程序，並就各類招商模式及

⁴其中有關「契約終止解除及暫停執行」(依個案契約為第 15 條之(九)或第 16 條之(九))規定：「乙方不得對甲方人員或受甲方委託之廠商人員給予期約、賄賂、佣金、比例金、仲介費、後謝金、回扣、餽贈、招待或其他不正利益。分包廠商亦同。違反規定者，甲方得終止或解除契約，或將溢價及利益自契約價款中扣除。」

公開評選或履約爭議之處理，儘速訂定明確規範。本案所涉之眷改土地均業經國防部辦理地上物拆遷，且產權完整，遠較其他都市更新案件單純易行，然中央主管機關內政部協助推動相關都更招商作業，竟任由所屬城鄉分署逕行排除採購法及促參法之適用，復於招標文件中設計諸多不合常理之規定，衍生分署長涉貪及投標廠商行賄等不法案件，致多數原可創造多贏及帶動地方發展之都更案件，紛紛面臨解約的困境。本院調查期間，內政部營建署猶一再以都更條例第 9 條作為辯解，且怠於追究技術服務廠商之契約責任，顯未能記取教訓，從制度面切實檢討，建立投標、資格審查及評選作業完整的作業程序及防弊措施，核有重大違失。爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭內政部確實檢討改善，並就法制面檢討釐清，俾供後續政府推動公辦都更案件之依循。

提案委員：林雅鋒、蔡崇義