

調 查 報 告

壹、案由：南投縣水里鄉前鄉長江龍漢於任內涉犯貪污治罪條例案件，經臺灣南投地方法院檢察署檢察官不起訴處分確定，惟渠向廠商私相借貸，涉違反公務員服務法等情案。

貳、調查意見：

本案係南投縣政府民國（下同）105年11月24日函送該縣水里鄉前鄉長江龍漢於任職期間向廠商私相借貸，涉及違反公務員服務法規範，爰依公務員懲戒法第24條第1項規定送院審查。為釐清全案案情，分別函請臺灣南投地方法院檢察署（下稱南投地檢署）、南投縣政府、南投縣政府政風處查復案關重要事項到院，嗣於106年4月17日約請南投縣政府民政處處長吳○○、政風處處長林○○、採購中心主任柯○○、南投縣水里鄉鄉長陳○○與相關業管人員，以及前任水里鄉鄉長江龍漢到院說明，全案業已調查竣事，茲將調查意見分敘如次：

一、江龍漢於南投縣水里鄉鄉長任內與廠商私人借貸行為，距今已逾5年，公務員懲戒委員會無法予以「申誠」處分，且江員退職後已無職可撤，是本院另為處理核無實益；惟南投縣政府宜持續加強各鄉鎮市首長有關公務員服務法及廉政規範之職務宣導，以避免本案類情再次發生：

（一）本案緣法務部調查局中部地區機動工作站移送、匿名告發及南投地檢署簽分意旨略以：江龍漢與承作水里鄉公所道路等工程之廠商○○營造有限公司（下稱○○營造）負責人郭○○、○○營造下游包商○○鐵材行負責人陳○○係舊識，俟江龍漢於98年間登記參選水里鄉鄉長期間，因欠缺選舉經費，遂向郭○○、陳○○籌措競選資金，雙方期約於江

龍漢當選水里鄉鄉長後，以洩漏水里鄉公所發包工程底標或其他方式，協助郭○○得標水里鄉工程取得不法利潤作為抵償。郭、陳2人遂基於獲取未來工程利潤之犯意，於不詳時間，在不詳時地先後交付50萬元不等之款項予江龍漢收受。嗣98年12月5日鄉鎮市長選舉結果江龍漢當選水里鄉鄉長，其於99年3月1日就任後，與該公所前財政課課長陳○○等人，承辦或驗收水里鄉工程案件，疑涉明知廠商借牌（或轉包）施作，並冒充得標廠商參予驗收，竟予包庇通過驗收，因認江龍漢涉犯刑法第123條之準受賄罪及貪污治罪條例第5條第1項第3款之對於職務上之行為收受賄賂罪等情。案經南投地檢署檢察官偵查終結，以江龍漢疑涉期約收受工程回扣款部分，經查無積極事證有相當對價關係；而有無接受招待而受有不正利益部分，則以無從證實有無參與，亦查無金錢明細等物證可供佐參；另亦乏積極事證證明其有洩漏工程底價等理由，認為江龍漢犯罪嫌疑不足，於105年5月5日予以不起訴處分確定在案（該署103年度偵字第258號、104年度偵字第1051號、105年度偵字第356、457號），先予敘明。

(二)本案南投地檢署檢察官將江龍漢等被告全數不起訴處分後，另以105年10月5日投檢蘭文字第10510002640號函請南投縣政府審酌是否將江龍漢移送懲戒，該函說明二略以：依據公務員服務法第21條第1款規定：「公務員對於左列各款與其職務有關係者，不得私相借貸，訂立互利契約，或享受其他不正利益：一、承辦本機關或所屬機關之工程者。」江龍漢於鄉長任內向廠商私相借貸，行為已明顯違反上開規範，涉有違失。案經南投縣政府以105年11月24日府民治字第1050240607號公務員懲

戒案件移送書到院，略以：被付懲戒人江龍漢係該縣水里鄉前鄉長，渠因於鄉長任內涉違反貪污治罪條例，雖經臺灣南投地檢署檢察官不起訴確定，惟其向廠商私相借貸行為情節，已明顯違反公務員服務法規範，核有公務員懲戒法第2條所定情事，爰依公務員懲戒法第24條第1項規定，送請本院審查。

(三)按檢察官所指江龍漢於鄉長任內向廠商私相借貸行為，參照不起訴處分書所載，應係指調查人員搜索○○鐵材行營業處所，扣得100年7月7日江龍漢自陳○○處取得20萬元相關紀錄。惟偵查中江龍漢辯稱(密不錄由)，陳○○亦向檢察官供稱：(密不錄由)。證人○○鐵材行會計劉○○證稱：(密不錄由)。職故，檢察官難僅以○○鐵材行支出明細上不完整記載，驟認為陳○○行賄江龍漢款項或其他職務有關之相當對價，是該筆款項之交付，並不構成犯罪行為，但應有違反公務員服務法第21條第1款，公務員對於承辦本機關或所屬機關之工程者，不得私相借貸之規定。又經本院約詢江龍漢，其對於檢察官就上開款項偵查情形並無意見，並稱：(密不錄由)是本院就該筆款項來源及用途之調查結果，核與檢方無異。

(四)另有關江龍漢於99年12月27日疑與○○營造郭○○等人至有女陪侍場所「○○城」部分，檢察官依郭○○、陳○○及證人陳○○證詞以及監聽譯文，無法證明江龍漢接受郭○○等人招待而收受不正利益，摘錄如下：(密不錄由)。

(五)查江龍漢99年3月1日起至103年12月24日止擔任南投縣水里鄉鄉長，現已卸任，按公務員懲戒法所稱所屬公務員，並未區分現職或離職人員，依地方制度法第84條規定：「直轄市長、縣(市)長、鄉(鎮、

市)長適用公務員服務法；其行為有違法、廢弛職務或其他失職情事者，準用政務人員之懲戒規定。」第查，公務員懲戒法於104年5月20日修正，105年5月2日公布施行，參照公務員懲戒委員會105年6月15日105年度鑑字第013781號判決理由就政務人員之懲戒：「修正後之規定，不但懲戒種類增加免除職務、剝奪、減少退休（職、伍）金及罰款，政務人員並增加減俸。且罰款得與第3、6款以外之其餘各款併為處分，懲戒程度亦有加重。兩相比較，自以修正前之規定有利於被付懲戒人而應予以適用。」江龍漢與陳○○借貸行為發生於100年間，參照上開判決意旨，應適用修正前之公務員懲戒法規定。另依修正前第9條第2項之規定，政務人員僅有「撤職」或「申誠」處分之適用。再依修正後公務員懲戒法第77條第2款規定：「其應付懲戒之事由、懲戒種類及其他實體規定，依修正施行前之規定。但修正施行後之規定有利於被付懲戒人者，依最有利於被付懲戒人之規定。」之意旨，修正後第20條第2項規定：「應受懲戒行為，自行為終了之日起，至案件繫屬公務員懲戒委員會之日止，已逾五年者，不得予以減少退休（職、伍）金、降級、減俸、罰款、記過或申誠之懲戒。」是修正後規定較有利於江龍漢，而本案發生迄今已逾5年，故江員亦已無「申誠」處分之適用餘地；再者，江龍漢已於103年12月24日退職，要難予以「撤職」處分。

(六)綜上所述，江龍漢前於鄉長任內與廠商私人借貸行為，固有可議之處，惟金額尚非過高，距今已逾5年，公務員懲戒委員會無法予以「申誠」處分，且江龍漢退職後已無職可撤，是本院對江員另為處理已無實益；惟南投縣政府宜持續加強各鄉鎮市首長

有關公務員服務法及廉政規範之職務宣導，以避免本案類情再次發生。

二、南投縣水里鄉公所99年間興辦6項採購工程，經檢察官偵查發現廠商間涉及「轉包」、「借牌投標」等違反政府採購法情事，惟該公所未切實依該法相關規定執行行政裁處，而南投縣政府亦未監督該公所確實依法辦理，致不法廠商迄未接受應有制裁，仍得繼續參加政府工程採購案件，進而影響政府採購秩序，均核有怠失：

(一)政府採購法第65條第1、2項規定：「得標廠商應自行履行工程、勞務契約，不得轉包。前項所稱轉包，指將原契約中應自行履行之全部或其主要部分，由其他廠商代為履行。」同法第66條規定：「得標廠商違反前條規定轉包其他廠商時，機關得解除契約、終止契約或沒收保證金，並得要求損害賠償。前項轉包廠商與得標廠商對機關負連帶履行及賠償責任。再轉包者，亦同。」同法第31條第2項第2款規定：「機關得於招標文件中規定，廠商有下列情形之一者，其所繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳：二、投標廠商另行借用他人名義或證件投標。」同法第101條第1項第2、11款規定：「機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，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：二、借用或冒用他人名義或證件，或以偽造、變造之文件參加投標、訂約或履約者。十一、違反第65條之規定轉包者。」另同法第103條第1項規定：「依前條第3項規定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。一、有第101條第1款至第5款情形或第6款判處有期徒刑者，自刊登之

次日起3年。但經判決撤銷原處分或無罪確定者，應註銷之。二、有第101條第7款至第14款情形或第6款判處拘役、罰金或緩刑者，自刊登之次日起1年。但經判決撤銷原處分或無罪確定者，應註銷之。」是政府採購法關於禁止「轉包」、「借牌投標」及其行政裁處相關規定，已如上述。

- (二)茲因行政院公共工程委員會接獲審計部103年6月20日以台審部五字第1035000982號及103年7月15日台審部五字第1030008447號函送「政府採購行政處罰機制運作情形」建議事項，上開審計部103年6月20日函說明二之(一)略以：「……各地方法院及檢察機關於99年1月至102年6月間，所作刑事裁判書(一審有罪)及緩起訴處分書，列載涉及圍標、偽造文書、綁標、洩密、違法轉包、偷工減料等違法(約)情事之政府採購案件，各有1,688件、991件。經本部調查結果，在前開案件中，涉及政府採購法第101條第1項各款規定，應通知刊登政府採購公報之廠商，合計3,856家，尚未通知者2,746家，已罹於時效無法通知裁罰者245家，未(無法)通知刊登比率達77.57%；涉及政府採購法第31條第2項各款規定，應不予發還或追繳押標金者計3,222家，尚未沒入者2,461家，總金額達8億3,469萬餘元；涉及押標金保證金暨其他擔保作業辦法第20條第2項各款規定，應沒入履約保證金者11家，尚未沒入者3家，總金額達1,261萬餘元，漏未裁罰情形頗為嚴重，肇致不法廠商未能接受應有制裁，仍繼續參加政府採購投標及得標，危害政府採購秩序甚巨……。」據此，行政院公共工程委員會以103年9月29日工程企字第10300340830號通函各級機關(含各縣市政府、各鄉鎮市公所)，其函示要旨略

以：「機關辦理採購，發現廠商有採購法第31條第2項不發還及追繳押標金或同法第101條第1項刊登政府採購公報情形者，應依相關規定儘速處理，避免罹於裁處時效，落實行政處罰機制。」

(三)本案南投地檢署檢察官偵查發現，水里鄉公所99年間辦理工程採購案涉及弊端計有6件，如下表：

幣別：新臺幣

編號	招標機關	工程名稱	核定底價	開標日期	投標廠商	得標廠商 決標金額
1	水里鄉公所	玉峰村玉興道路養護工程	1,080萬元	99.4.1	○○營造 ○○營造 ○○營造	○○營造 1,070萬元
2	水里鄉公所	南光、北埔、鉅工等三村多目標集會活動中心興建計畫工程	1,150萬元	99.6.15	○○營造 ○○營造 ○○營造	○○營造 1150萬元 (本件工程南投縣政府民政處補助300萬元)
3	水里鄉公所	車埕、上安、永興、新興、水里、永豐等六村村道及排水改善工程	312萬4,000元	99.11.5	○○營造 ○○營造 ○○營造	○○營造 312萬
4	水里鄉公所	永興、玉峰、水里及頂崁村社區道路排水改善工程	89萬3,000元	99.12.1	○○營造 ○○營造 ○○營造	○○營造 88萬元
5	水里鄉公所	水里村及新城村路面修護工程	456萬元	99.12.2 8	○○營造 ○○營造 ○○營造	○○營造 455萬元
6	水里鄉公所	永豐、新山等二村路面改善工程	22萬元	99.12.2 8	○○營造 ○○營造 ○○營造	○○營造 21萬9,000元

監察院整理

(四)上表所示水里鄉公所辦理「玉峰村玉興道路養護工程」及「南光、北埔、鉅工等三村多目標集會所興建工程」，得標廠商○○營造有限公司(下稱○○營造)與○○營造間經檢察官偵查發現涉及工程「轉包」情事，而有違反政府採購法情事(按：水里鄉公所之投標須知第67點及契約書第5條(五)已明訂不可轉包之契約條款)，說明如下：

- 1、上表編號1「玉峰村玉興道路養護工程」招標文件公告時，工程契約併同公告，依契約第12條第1項約定：「材料機具設備：本工程所需工程材料機具設備、施工機具、工作場地設備等，除本契約另有約定外，概由廠商自備。」另同工程契約第13條第2項規定：「廠商擬分包之項目及分包廠商，機關得予審查。」惟據檢察官偵查指出，本件○○營造得標後，其負責人陳○○與○○營造負責人郭○○私下約定「材料由該營造廠出具，機具與工人係由○○營造出具並進行施工。」上情並經陳、郭2人於檢察官訊問時供述明確。
- 2、上表編號2「南光、北埔、鉅工等三村多目標集會所興建工程」之工程契約第13條第2項規定：「廠商擬分包之項目及分包廠商，機關得予審查。」然據檢察官偵查指出，得標廠商○○營造將工程之鋼筋綁紮、挖土機工程分別轉包予○○鐵材行、○○營造，其餘板模工程等由○○營造負責，○○營造與○○營造、○○鐵材行間未簽定書面契約，都只有口頭約定，上情並經陳、郭2人向檢察官供述明確。
- 3、上情經核不惟與各該工程契約之約定有間，且未符合前述政府採購法第65條第1、2項規定：「得標廠商應自行履行工程、勞務契約，不得轉包。」

前項所稱轉包，指將原契約中應自行履行之全部或其主要部分，由其他廠商代為履行。」與同法施行細則第87條：「本法第65條第2項所稱主要部分，指下列情形之一：一、招標文件標示為主要部分者。二、招標文件標示或依其他法規規定應由得標廠商自行履行之部分。」之規定，已臻明確。

- (五)另檢察官偵查發現水里鄉公所辦理上表編號3「車埕等六村道路及排水改善工程」、編號4「永興等四村社區道路排水改善工程」、編號5「水里及新城村路面修復工程」、編號6「永豐、新山等二村路面改善工程」等4件工程，○○營造與○○營造有限公司（下稱○○營造）間涉及「借牌投標」行為，而有違反政府採購法第87條第3項、第5項之犯行。業經該兩家營造廠負責人郭○○、張○○於偵查中坦承不諱，是上開4件工程採購案確有「借牌投標」行為，並經檢察官以103年度偵字第258號等字號為緩起訴處分在案。
- (六)惟查，水里鄉公所接獲本案檢察官不起訴處分書後，僅由法制人員受理後即予存參，並未會辦建設課、政風室，故未遵照上揭行政院公共工程委員會103年9月29日工程企字第10300340830號函示辦理，對於得標廠商違反禁止「轉包」規定之廠商，儘速依政府採購法第66條規定，機關得視情節解除契約、終止契約或沒收保證金，並得要求損害賠償；另對於違反禁止「借牌投標」規定之廠商，依同法第31條第2項第2款規定，就廠商所繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳標。且均得依同法第101條第1項第1項第11款規定，將其事實及理由通知廠商，著手啟動刊登政府採購公報相關

程序。詎水里鄉公所接受本院約詢時竟稱：該公所接獲檢察官不起訴處分書後，僅由法制人員收文後即予存參，並未會辦建設課、政風室，並認為廠商上開作法係偏遠地區之通常運作模式，尚難謂有違反政府採購法一情。

(七)據上以論，南投縣水里鄉公所99年間興辦6項採購工程，經檢察官偵查發現廠商間涉及「轉包」、「借牌投標」等違反政府採購法情事，惟水里鄉公所對於政府採購法令見解偏差，未切實依照該法相關規定執行行政裁處，以落實行政處罰機制；另南投縣政府民政單位對於「南光、北埔、鉅工等三村多目標集會所興建工程」補助水里鄉公所300萬元，亦未能本於補助興辦單位職責，督促該公所切實依法辦理，致不法廠商迄未接受應有制裁，仍得繼續參加政府工程採購案件，從而影響政府採購秩序，均核有怠失之處，亟應嚴予檢討改進。

三、南投縣水里鄉公所辦理「車埕等六村道路及排水改善工程」、「水里村及新城村路面修復工程」等兩項工程之開標、驗標程序有欠嚴謹，疏未通知政風單位派員監辦，政風人員亦未能於事後補辦書面審閱，均核有疏失。南投縣政府允應督導各鄉鎮市公所持續精進工程採購開標、驗收之實質審查職能，並積極落實政風機構監辦機制，以昭公信：

(一)依政府採購法第12條第1項規定：「機關辦理查核金額¹以上採購之開標、比價、議價、決標及驗收時，應於規定期限內，檢送相關文件報請上級機關派員監辦；上級機關得視事實需要訂定授權條件，由機關自行辦理。」第13條第1項規定：「機關辦理公告

¹ 指工程及財物採購為新臺幣1千萬元，勞務採購為新臺幣1千萬元。

金額²以上採購之開標、比價、議價、決標及驗收，除有特殊情形者外，應由其主（會）計及有關單位會同監辦。」政府採購法施行細則第11條第1項規定：「本法第12條第1項所稱監辦，指監辦人實地監視或書面審核機關辦理開標、比價、議價、決標及驗收是否符合本法規定之程序。監辦人員採書面審核監辦者，應經機關首長或其授權人員核准。」機關主會計及有關單位會同監辦採購辦法第3條規定：「本法第13條第1項所稱有關單位，由機關首長或其授權人員就機關內之政風、監查（察）、督察、檢核或稽核單位擇一指定之。」依據政風機構人員設置管理條例第4條第2款規定：「政風機構掌理事項如下：二、廉政法令、預防措施之擬訂、推動及執行。」政風機構人員設置管理條例施行細則第5條第3款規定：「本條例第4條第2款關於廉政法令、預防措施之擬訂、推動及執行事項，例示如下：三、機關業務稽核與監辦事項之推動及執行。」綜據上開法令，政風人員關於機關採購案件負有監辦職責，而工程採購亦包含在內。

- (二)查水里鄉公所辦理「車埕等六村道路及排水改善工程」，核定底價金額312萬4,000元，係屬公告金額以上採購案件，依上開政府採購法第13條第1項規定，機關辦理公告金額以上採購之開標及驗收，除有特殊情形者外，應由其主（會）計及有關單位會同監辦。本件水里鄉公所建設課人員於開標前簽擬相關單位派員監標，惟該簽呈未送至政風室會辦，致該室未能派員監辦開標程序，顯有疏失。又99年11月21日廠商來函申報竣工，建設課人員簽請驗收

² 指工程、財物及勞務採購為新臺幣1百萬元。

時會辦政風室，時兼任政風主任陳○○於同年月23日簽擬：「請准視驗收時日，由本室視人力情形決定是否派員。」惟驗收紀錄中未見政風人員核章，據陳員接受本院約詢時表示：水里鄉公所業務人員均逕以廠商「竣工報告函」作為採購驗收監辦通知，因非正式之通知文件，且未敘明確切之驗收日期、時間，現已無從判斷驗收當日是否屬「另有要公，無多餘人力可供分派」，惟原則上應由驗收紀錄人員逕行註記「政風室未派員」，又為加強事後審查，業務人員通常會將驗收卷送政風室審閱核辦云云。惟本件驗收程序建設課人員未通知政風室派員監辦於先，驗收後復未將驗收卷補送政風室審閱核辦；而政風室人員亦未能主動查詢本件驗收情形，均核有疏失。

- (三)另查水里鄉公所辦理「水里村及新城村路面修復工程」，核定底價456萬元，已超過公告金額，99年12月14日建設課人員簽擬開標派員簽呈，有會辦政風室，並經主任陳○○核章，陳員未事先簽准得不派員監辦開標，嗣於同年月28日開標日陳員未出席監驗。案據陳○○接受本院約詢時表示：「99年12月30日(週四)將前往縣府政風處報到任職，而最後至水里鄉公所監辦日應為99年12月28日(週二)，印象中是日因辦理水里兼辦政風職務交待，與接任人簡○○前往拜會江鄉長，因開標期日欲先離席前往開標，惟奉請首長裁示有交接要公，有主計在就好了不必前往，故未出席開標監辦。」雖尚符政府採購法得不到場監辦相關規定，惟事後未由業務課人員將驗收卷補送政風室審閱核辦，亦有怠忽情事。
- (四)案據南投縣政府政風處查復略以：南投縣位處山區，各鄉鎮間距離遙遠，大眾交通不便，復以近年

天災易釀山區公共建設損害，採購監辦業務繁重，故該處暨所屬政風機構主管職缺不易派補。統計98年2月起至105年1月止主管出缺情形，各主管職務出缺平均需14.81個月(約1年3個月)方可補實，又98年2月6日至103年2月14日水里鄉公所政風室主任均為兼任，期間長達5年之久(歷經3位兼任職主任)。98年2月6日至99年12月時任政風室主任陳○○身兼3項職務，即信義鄉公所政風室主任(正職)、水里鄉公所政風室主任(兼職)、另支援縣政府政風處政風查處科業務，分身乏術，至水里鄉公所辦理政風業務時間短促，致未能逐案進行採購監辦業務。為避免地方民選首長視政風人員職缺長期以兼任方式為常態，致誤解政府不重視政風業務，甚且將政風人員薪資預算挪為他用，更藉此規避採購案件之監辦機制。為此該處已於105年3月28日函請法務部廉政署將該處暨所屬政風機構改列「其他不易遴補地區」，期可加速人員派補效率，增加政風同仁投缺意願等情。

- (五)綜合上述，水里鄉公所辦理「車埕等六村道路及排水改善工程」、「水里村及新城村路面修復工程」等兩項工程之開標、驗標程序有欠嚴謹，疏未通知政風單位派員監辦，政風人員亦未能於事後補辦書面審閱，均核有疏失。爰南投縣政府允宜以本案為鑑，應嚴格督導各鄉鎮市公所持續精進工程採購案件開標、驗收之實質審查職能，並能積極落實政風等有關單位之監辦機制，務期基層公所工程採購案件更具公信力；另法務部廉政署亦宜正視南投縣政風處及所屬政風機構長期缺員窘況，加速人員派補效率，以彰顯機關廉能價值。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函復南投縣政府。
- 二、調查意見二、三，函請南投縣政府並督導水里鄉公所切實檢討改進見復。
- 三、調查意見三，函請法務部廉政署檢討辦理見復。

調查委員：方萬富、江綺雯