

調 查 報 告

壹、案由：南投縣信義鄉公所辦理「98年度信義鄉飲水及用水設備搶修工程」、「98年度信義鄉道路橋梁搶通(險)救災重機械勞務」2件災害搶險搶修開口契約採購，發現涉有違失情事乙案。

貳、調查意見：

案經本院調取相關卷證審閱及約詢內政部營建署、南投縣政府及南投縣信義鄉公所相關人員，業已調查竣事，茲將調查意見陳述如次：

一、南投縣信義鄉公所 98 年度辦理「飲水及用水設備搶修工程」、「道路橋梁搶通(險)救災重機械勞務」2 件災害搶險搶修開口契約採購，於履約金額超過採購金額上限之際，未能另行辦理招標程序；若為因應緊急災害之需，亦未依政府採購法第 105 條等相關規定辦理採購，核有違失。

(一)按政府採購法第 52 條第 1 項第 4 款：「機關辦理採購之決標，採用複數決標之方式者，機關得於招標文件中公告保留採購項目或數量選擇之組合權利，並應載明於招標文件中。」同法施行細則第 65 條：「機關採用複數決標方式者，辦理原則為：一、招標文件訂明得由廠商分項報價之項目，或依不同數量報價之項目及數量之上、下限。二、訂有底價之採購，其底價依項目或數量分別訂定。……五、分項決標者，得分項簽約及驗收；依不同數量決標者，得分別簽約及驗收。」依據中央對各級地方政府重大天然災害救災經費處理辦法第 19 條規定：「各級地方政府對於搶險及搶修工作，應事先與廠商簽訂相關開口契約。如因災害規模過大，致簽

訂之開口契約無法有效履行，且依政府採購法規定另行辦理招標程序未能及時因應時，得依政府採購法第 105 條第 1 項第 2 款及特別採購招標決標處理辦法等相關規定辦理。」且各級地方政府訂定災害搶險搶修開口契約應行注意事項第 2 點規定：「開口契約係指在一定期間內，數量不確定並以一定金額為上限之採購，以價格決標，視實際需要隨時通知廠商履約之契約。」

(二)次按政府採購法第 105 條第 1 項第 2 款：「機關辦理人民之生命、身體、健康或財產遭遇緊急危難，需緊急處置之採購事項，得不適用政府採購法招標、決標之規定。」又特別採購招標決標處理辦法第 5 條：「機關辦理政府採購法第 105 條第 1 項第 2 款之採購，應先確認人民之生命、身體、健康或財產遭遇緊急危難，且該採購業經機關首長或其授權人員核准確有緊急處置之必要。」同辦法第 6 條第 1 項第 2 款、第 3 款：「機關依政府採購法第 105 條第 1 項第 1 款及第 2 款辦理採購之決標，應符合『不及與廠商簽訂契約者，應先有書面、電報或傳真協議』及『不及與廠商確定契約總價者，應先確定單價及工作範圍』之原則。」此係各機關於非常時期辦理採購行為，須有例外處理方式，宜免適用政府採購法招標、決標之規定，而妨礙緊急處置之遂行。

(三)本案係因莫拉克風災侵襲臺灣，中南部及東南部於民國(下同)98 年 8 月 6 日至 10 日水災嚴重，其中南投縣信義鄉山區累積總雨量最大，尤以神木村雨量測站 8 月 9 日單日累積雨量高達 904.5 公釐，南投縣列為紅色警戒的土石流潛勢溪流及村落，且全部集中在信義鄉轄內陳有蘭溪及羅娜溪沿岸，民宅受

災嚴重，道路多處邊坡崩坍或地基流失。南投縣信義鄉公所為辦理 98 年度災害搶險搶修工作，編列災害預備金新台幣(下同)280 萬元，其中「道路橋梁搶通(險)救災重機械勞務」於 98 年 2 月 5 日分區決標予信德營造有限公司等 6 家廠商，契約單價為 19,800 元至 31,000 元不等；且「飲水及用水設備搶修工程」於同年月 16 日決標予明德營造有限公司等 4 家廠商，契約單價為 53,800 元至 62,800 元不等，履約期限至 98 年 12 月 31 日止。因莫拉克風災頗為嚴重，致實際施工數量超過原契約規模，南投縣信義鄉公所任由廠商分別提出，道路橋梁搶通(險)救災重機械勞務 199 件，及飲水及用水設備搶修工程 116 件，施作金額高達 4,357 萬 5,748 元及 2,202 萬 4,775 元，超出原編列災害準備金之預算 280 萬元，分別逾越契約上限金額 4,077 萬 5,748 元及 1,922 萬 4,775 元，工程結算驗收數量及金額明顯過高。

- (四)詢據南投縣信義鄉公所建設課前課長盧○○指稱：「依據以往的經驗編列災害準備金 280 萬元為發包經費，經費若不夠支應時，再向上級機關申請補助，惟因八八水災事出突然，適時未及考量政府採購法的後續擴充或另行招標等相關程序，僅遵循過往經驗辦理。向上級單位請求補助是取決於我們的結算書，事前無法知道，八八水災當時南投縣政府要求於 3 週內提送申請，造成信義鄉公所彙整時程較趕，且因災情陸續出現，一面搶修一面又發現新的災情，都是根據承辦人員估計及回報，會勘、勘驗與陳報的時間都很趕，施工前得先會勘數量及災情，施工後再去確認施工數量。」秘書莊○○指出：「此次八八水災的雨量過大，每個部落的災情慘

重，授權由承辦人員負責災害搶修，代理課長負責統籌，公所最後檢視相片，後來刪除不符的項目。」政風單位亦證實，本案因屬緊急工程，並未受通知監辦，災修案件僅到現場抽查，又因轄區廣大且往返費時，事後檢視才發現數量不符、會勘或驗收日期未登載亦屬不妥云云。此係因原住民部落幅員遼闊，且採自辦設計及監造方式辦理，承辦人力及監造能力明顯不足以應付莫拉克風災帶來的嚴重災情。

- (五)惟查本案因莫拉克風災規模過大，南投縣信義鄉公所對於採購金額與預算金額 280 萬元認定有誤，雖事先與廠商簽訂相關災搶之開口契約，然按照以往的經驗辦理災害搶險搶修工作，對於與廠商確定施作範圍及金額已明顯逾越承攬上限，未及時辦理契約變更，亦未依政府採購法規定另行辦理招標程序，或依政府採購法第 105 條第 1 項第 2 款、「特別採購招標決標處理辦法」及「重大天然災害搶救復建經費簡化會計手續處理要點」等相關規定辦理採購。且南投縣信義鄉公所亦未建立各項災害救助、緊急搶救工程書面報核、派員現勘、查核廠商指派人員或要求履約保證等審查機制，造成後續施作數量之差異問題，核有違失。

二、南投縣信義鄉公所辦理本案災害搶險搶修開口契約採購，核有給付工程款及扣款處理之違失情事，相關人員並涉有不實登載公文書之嫌，亟待檢討改善，以避免違失態樣再度發生。

- (一)按政府採購法施行細則第 91 條第 1 項第 1 款、第 3 款及第 3 項規定機關辦理驗收之職責略以：主驗人員主持驗收程序，抽查驗核廠商履約結果有無與契約、圖說或貨樣規定不符。協驗人員協助辦理驗收

有關作業，為承辦採購單位人員。復據採購人員倫理準則第 5 條前段規定：「採購人員辦理採購應努力發現真實，對機關及廠商之權利應注意維護。」且飲用水搶修工程契約書第 4 條第 2 款：「契約結算方式：……按照實做數量結算，即以契約中所列履約標的項目及單價，依竣工實做結算數給付。」第 20 條第 1 款：「廠商履約所供應或完成之標的，應符合契約規定。」道路橋梁搶通勞務採購契約書之「重機械勞務投標補充說明及施作補充條款」二、1 亦規定：「本工程……以實作數量結算。」

(二)查南投縣信義鄉公所辦理 98 年度災害搶險搶修開口契約採購，採分項複數單價決標，並自辦設計及監造方式，「道路橋梁搶通(險)救災重機械勞務」工程單價項目為挖土機、破碎機、鏟裝機、吊車、傾卸車、板車及配合人工等 22 項次；「飲水及用水設備搶修工程」為 PVC 管、水管開關、鋼索、挖土機、破碎機、鏟裝機、傾卸車、板車及配合人工等 40 項次。又一般工程契約之數量及位置通常為經過確定及設計且明訂於契約中，其工程施作完工時結算金額與預期通常差距不大，惟山區災害處理略為：飲用水管線流失、邊坡或岩塊崩落、路基掏空流失、路面坑洞或下陷等，設計監造類型繁多，亦需事前勘測。而本案開口契約以單價項目、施作責任轄區為主，其工項數量即具不確定性，南投縣信義鄉公所卻僅依「會勘、初驗案件紀錄表」為工程所需經費之依據，且授權由承辦人員負責轄內 315 件工程於短時間內完成會勘及初驗之作業。

(三)本案工程會勘、施工及驗收核定日期為 98 年 8 月 9 日至 10 月 23 日不等，南投縣信義鄉公所承辦人員及驗收人員分區輪由技佐全○○、約僱技士全○○

、約僱技士林○○、約僱技士吳○○等 4 人擔任，主管人員為建設課代理課長盧○○、秘書莊○○及鄉長田○○，據審計部函報該公所辦理上揭 2 項開口契約之違失如下：

- 1、飲用水搶修工程之部分案件施工照片標示日期已逾完工驗收日期；會勘紀錄核定時間超逾完工日期；且預估之搶修數量、金額與結算完全相同等，廠商及機關人員涉有不實申報竣工及辦理驗收情事。相同人員於同一期間出現於不同工程案件，廠商請領工程款核有不實情事，部分工程未依契約圖說規定施作，及機關人員未覈實辦理驗收。
- 2、道路橋梁搶通勞務之部分案件會勘紀錄核定時間超逾完工日期，且預估之搶修數量、金額與結算完全相同等，廠商及機關人員涉有不實申報竣工及辦理驗收情事。相同機具於同一期間出現於不同工程案件，廠商請領工程款核有不實，及機關人員未覈實辦理驗收等情事。
- 3、信義鄉公所相關人員未詳實核驗廠商履約結果是否與契約規定相符，及有無逾越規定期限，即認定廠商已依限完成搶修工作，並重複支付廠商作業費用，涉有明知為不實之事項，卻登載於職務上所掌之公文書，致損害公眾利益，涉犯刑法第 213 條之公務員不實登載公文書罪嫌。

(四)復因行政院公共工程委員會 99 年 3 月 25 日稽核本案採購決算，發現「會勘、初驗案件紀錄表」中概估之所需工項及概估金額，適巧與決算數量、金額均相同，相關履約管理作業疑未依規定執行等缺失，審計部臺灣省南投縣審計室亦於 99 年 4 月間派員實地稽察本案。經南投縣信義鄉公所於 100 年 5

月 9 日製作「莫拉克颱風搶修搶險開口契約核銷審查表」，並函請廠商逐案補填出工表(出工時間、司機或操作手、數量)，以資扣減履約工程款，其中 3 家廠商提起承攬報酬請求之民事訴訟，業經臺灣南投地方法院 101 年 5 月 15 日 100 年度建字第 16 號，及臺灣高等法院臺中分院 102 年 2 月 26 日 101 年建上字 39 號民事判決定讞。惟工程案件照片顯示，災害搶修工程之「配合人工」，發生相同人員於同一期間出現於不同工地案件，勞務僱用之相同機具於同一期間出現於不同工地案件之監造違失。廠商不實請領工程款之情事，卻因本案工程竣工後，均經南投縣信義鄉公所辦理驗收完畢，並製作工程結算驗收證明書、驗收工程決算書，同意核可廠商工程款請求，依其製作之形式，有主辦、複核、課長、秘書及鄉長用印，並蓋上信義鄉公所官防，堪認係公文書；且事後審查扣款並無法律或契約依據，亦無法舉證監工回報數量與會勘數量不符，而成為南投縣信義鄉公所敗訴之理由。

- (五)惟詢據南投縣信義鄉公所略以：「搶修搶險對民眾身家性命之保障急如星火，承辦人員現場施作確認數量無誤後即令廠商依照約定進場，完全無法按行政程序於首長核定後方進場搶修搶險。開口契約多以時為計價單位，然業界實際出工方式則多以半天為標準，半天工資甚至高於全日工資二分之一，故該公所勘災承辦人員基於業界慣例，除特殊考量(要求提早出工或是點燈加班搶修)外，多以 4 小時為核算……實際執行數確有提早 1 到 2 小時完成或延後 1 到 2 小時之虞，事實上現地執行變數非現勘完全能掌控，在截長補短，尾數難以稽核、管理考量下，採大樣認定，若非數量超(減)量嚴重，多以

預估數量辦理結算。……廠商拍照人員經驗不足，拍攝角度及主旨無鑑識度，且依往例需於災害 3 週完成決算，相關照片於同時間大量湧入造成整理配對相片誤植；或有工區緊鄰，上、下午分別於不同工區分別施作等狀況；或有核定工作期間屬一定時間內完成非屬每日出工，廠商人員、機具調度於同施工區間內出現，且相同人員、機具於同一時期出現於不同工地等情事。」並詢據該公所前鄉長田○○表示：「搶修的部分因信義鄉地域廣闊，經費 280 萬元不足，縣府會派員來複查並一起會勘，中央政府亦會派員來勘災，縣道由縣府負責，鄉道則由信義鄉公所負責，任內承辦單位均依規定辦理，卸任前相關人員並未反應此事。我相信這些年輕人的操守，98 年 8 月到 10 月間他們很辛苦的工作，加班也沒有怨言，但吃力不討好，這次他們學到很多的經驗，一定可以禁得起考驗。」此均證明南投縣信義鄉幅員遼闊，搶修搶險在人力不足及限時完工之緊急狀況，且基層承辦人員初任公職，尚未接受實務之工期展延或招標履約的在職訓練，致經驗不足，僅以預估數量辦理結算數量，確有疏失。

(六)綜上，南投縣信義鄉公所辦理本案災害搶險搶修開口契約採購情形，經核給付工程款及扣款處理，並未依實作數量結算之違失情事，造成廠商溢領工程款項，相關人員亦涉及不實登載公文書之罪嫌，該公所應確實檢討改善，以杜絕工程履約爭議，並避免違失態樣再度發生。

三、內政部營建署及南投縣政府辦理緊急搶救經費動支，理應本移緩濟急原則，卻未於第一時間派員拍攝災害概況，尚乏後續補助經費及審議參考之依據；又特別預算優先調整支應緊急搶救及復建工作，卻未能覈

實補助，亦未參酌行政院公共工程委員會及審計單位稽核監督意見，致災後重建補助流於形式，洵有未當。

- (一)按莫拉克颱風災後重建特別條例第6條第1項及第3項規定略以：「中央政府各機關應於總預算範圍內，本移緩濟急原則優先調整支應災民救助、緊急搶救及復建工作等各項支出。地方執行機關辦理本條例及災害防救法規定事項所需經費，中央政府得覈實給予補助。中央執行機關並得同意受補助之地方政府以代收代付方式執行。」依據內政部辦理莫拉克颱風市區村里聯絡道路橋梁工程災後重建經費審議及執行要點第3點、第4點規範：「為辦理重建工程經費審議工作，內政部營建署各區工程處得召集相關部門及專家學者代表組成專案審議小組，並統籌審議工作。各級地方政府應完整填具災害地點、災害情形、致災內容、工程內容等資料，並複查確認後，依計畫合理性及效益性綜合評估。」且南投縣政府緊急搶救經費動支災害準備金流程略以：「鄉鎮市公所災害準備金支罄，且年度預算已無移緩濟急空間，單件金額逾100萬元以上者，鄉鎮市公所於災害發生後3週內，依災害事實備妥「災害準備金三報表(災害準備金動支數額表、災害準備金支用情形表、歲出計畫說明提要與各項費用明細表)」、「公共設施災害緊急搶修(救)工程申請勻支或補助明細表」及「災害勘查表」，依工程類別函報縣府各業務主管單位審核，將災害準備金不足經費依工程類別彙送財政處報請中央協助。」重大天然災害搶救復建經費簡化會計手續處理要點對於災區搶救復建經費之公款支付規範，均定有明文。

(二)本案南投縣信義鄉公所為辦理 98 年度災害搶險搶修工作，係依行為時之各級政府災害救助緊急搶救及復建經費處理作業要點(98年4月28日停止適用)第6點規定：「……鄉(鎮、市)公所對於搶險及搶修工作，應事先與廠商簽訂相關開口契約。」行政院原住民族委員會於莫拉克颱風災後，即以 98 年 8 月 14 日原民經字第 0980038343 號函緊急專案撥補該公所基本設施維持費 2 千萬元，並請以代收代付併同憑證報請審計部就地審計，再以經費收支結報明細表回報核銷，賸餘款項則將解繳國庫，經查此項緊急專案補助並未支用於本案工程款，尚稱屬實。然查本案飲水及用水設備搶修工程及道路橋樑搶通(險)救災重機械勞務雖分區由 10 家廠商辦理 315 件工程，惟工程經費支應項目以 PVC 水管材料、配合人工、租用挖土機、破碎機及板車等機具為主，短時間內災害現場工程會勘至驗收等程序，即多有未符常理情況。南投縣信義鄉公所既未另行辦理招標，抑或依政府採購法第 105 條規定辦理，致生履約違失情事，已如前述。

(三)復查行政院公共工程委員會以 99 年 5 月 13 日工程稽字第 09900155340 號函示本案信義鄉公所疏失事項，南投縣審計室亦以 99 年 5 月 21 日審投縣三字第 0990000406 號函請信義鄉公所查明相關人員疏失責任，並具體指明廠商涉嫌溢領工程款項等不法情事。惟南投縣政府仍以 99 年 6 月 21 日府工養字第 09901262790 號函請信義鄉公所提報申請內政部營建署經費補助。內政部營建署亦以 99 年 10 月 13 日營署中字第 0993283524 號函，同意核定補助緊

急搶通搶險工程經費，復經南投縣政府於 99 年 11 月 8 日函請該公所檢具領款收據、納入預算證明、工程契約及決算書等所需相關文件辦理請款。此項補助款支應本案 98 年度信義鄉道路橋梁搶通(險)救災重機勞務經費計 4,357 萬 5,748 元，經扣款後實支 2,796 萬 6,117 元，此有臺灣高等法院臺中分院 102 年 2 月 26 日 101 年建上字 39 號民事判決為憑，已使其他廠商擬比照勝訴廠商提出相關民事訴訟，刻仍處爭議中。

(四)綜上，內政部營建署及南投縣政府辦理緊急搶救經費動支，理應本移緩濟急原則，卻未於第一時間派員拍攝災害概況，致後續補助經費及審議缺乏參考依據；而特別預算優先調整支應緊急搶救及復建工作，亦未能覈實補助，且未參酌行政院公共工程委員會及審計單位稽核監督意見，致災後重建補助流於形式，洵有未當。

四、南投縣信義鄉公所辦理災害搶險搶修開口契約採購核有異常情事，相關疏失人員業經申誠處分，附此敘明。

(一)本案審計部臺灣省南投縣審計室辦理信義鄉公所 98 年度普通公務、公共造產基金財務收支抽查，99 年 4 月間派員實地稽察，發現信義鄉公所辦理政府採購相關違失後，即以 99 年 5 月 21 日審投縣三字第 0990000406 號函請南投縣信義鄉公所政風室查明疏失責任；並以 99 年 12 月 7 日審投縣三字第 0990001042 號函催辦；100 年 9 月 7 日復以審投縣三字第 1000000760 號函將全案函送法務部調查局南投縣調查站查處；致南投縣信義鄉公所不得不另

製「莫拉克颱風搶修搶險開口契約核銷審查表」，以憑扣減廠商請求之工程款。

- (二)南投縣信義鄉公所於 102 年 10 月 18 日考績委員會審議相關人員疏失責任在案。且南投縣信義鄉公所辦理道路橋梁搶通救災勞務採購 199 件搶修，原採購結算金額為 4,357 萬 5,748 元，經扣款 116 件，扣款金額 1,560 萬 9,631 元；飲用水設施搶修工程 116 件，原採購結算金額為 2,202 萬 4,775 元，扣款 27 件，扣款金額 518 萬 7,789 元，合計節省公帑 2,079 萬 7,420 元，附此敘明。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至二，提案糾正南投縣信義鄉公所。
- 二、調查意見三，函請內政部營建署、南投縣政府確實檢討改進見復。
- 三、調查意見函請審計部參處。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購、內政及少數民族委員會處理。

調查委員：陳小紅