

彈 劾 案 文

壹、被彈劾人姓名、服務機關及職級：

張強生 外交部參事，簡任第 12 職等（民國 95 年 4 月 6 日起迄今）。

楊德川 外交部前會計長，簡任第 12 職等（民國 91 年 4 月 1 日至 97 年 9 月 22 日）。

貳、案由：外交部參事張強生簽辦我國與巴布亞紐幾內亞共和國建交案，違反規定既未擬具計畫執行進度、需款時程且未先經會計會核，逕將鉅額建交援款匯撥至中間人聯名帳戶；復其未建立財物控管與風險管理機制，及未有效掌握金紀玖侵吞鉅款之可疑徵兆及意向，採取法律行動保全款項，應變無方，致建交鉅款遭侵吞，錯失追款契機；會計長楊德川對於本案之撥款對象及程序，明知違反法令，應本超然獨立之會計立場，依法提出專業判斷意見，以善盡事前審核把關之責，詎料渠竟未依職權拒絕並依會計法規定，以書面聲明異議，復其疏於稽核查察且未切實評估付款風險並建立防弊機制，即予草率撥付款項，肇生重大弊案，嚴重斲傷政府形象，違失情節重大，爰依法提案彈劾。

參、違法失職之事實與證據：

國家安全會議（下稱國安會）秘書長邱義仁於民國（下同）95 年 8 月間指示外交部部長黃志芳辦理巴布亞紐幾內亞（Papua New Guinea 下稱巴紐）建交案，並指派金紀玖與其連繫，同年 8 月 12 日由中間人金紀玖、吳思材陪同巴紐總理私人顧問邦加（Timothy Bonga）、及總理私人法律顧問古邦（Florian Gubon）與部長黃志芳洽談建交援款事宜，並議定第 1 年援助款 3,000 萬美元，

嗣後外交部於同年 9 月 14 日將 2,980 萬美元(約合新台幣 10 億元)匯入金、吳 2 人於新加坡華僑銀行開立之聯名帳戶內，同年 10 月巴紐代理外長田斯頓 (Paul Tiensten) 持巴紐副總理唐·波利 (Don Polye) 以代理總理名義授權簽發之授權書來台與我國簽署建交聯合公報。部長黃志芳鑒於授權書內無與台灣建交等關鍵文字，授權不完全，且缺乏完整保證，決定暫緩簽署。嗣巴紐總理索馬利 (Michael T. Somare) 於 95 年 10 月 13 日及 25 日分別與部長黃志芳、次長張小月會面時明確表示：「巴紐僅願在 APEC 架構下與我發展實質經貿關係」，部長黃志芳遂要求金紀玖及吳思材 2 人將 2,980 萬美元匯還外交部，卻遭渠等拒絕；又金紀玖於同年 12 月 25 日突然失聯，黃志芳乃透過私人管道尋找金紀玖未果，迨 97 年 4 月 15 日始將金紀玖、吳思材涉背信、侵占國庫資金等罪嫌，函請臺灣臺北地方法院檢察署 (下稱臺北地檢署) 偵辦，發現吳思材與金紀玖 2 人已於 95 年 11 月 3 日及同年 12 月 1 日將聯名帳戶內之 2,980 萬美元轉匯他處【證 1，頁 1】，鉅額建交公款已遭侵吞，相關人員核有重大違失，茲將本案違法失職之事實與證據臚列於後：

一、參事張強生簽辦本案，違反外交部機密經費審核相關規定；復其未就中間人聯名帳戶建立財物控管與風險管理機制，致金紀玖侵吞鉅款並趁機脫逃，又渠未採取應變措施，錯失追款契機，確有重大違失：

(一)參事張強生簽辦本案違反規定既未擬具計畫執行進度、需款時程，且未先經會計會核，逕將鉅額建交款匯撥至中間人聯名帳戶，復渠未建立財物收支控管與風險管理機制，內部控制功能失序，事證甚明：

查外交部部長黃志芳以保密為由，於 95 年 9

月 11 日指示部長辦公室參事張強生簽辦巴紐建交撥款案略以：「為辦理慶寧專案，建議匯撥 2,980 萬美元，以慶寧公司名義匯撥至金紀玖及吳思材二人在新加坡華僑銀行之聯名帳戶。」案經簽會亞太司長李傳通，逕送部長黃志芳於同日核批在案，嗣於同月 14 日補會會計長楊德川後，匯撥 2,980 萬美元至金紀玖、吳思材 2 人在新加坡華僑銀行開立之聯名帳戶內。依外交部處理巴紐建交案專案小組初步調查報告略以：「本部辦理本案匯款之相關簽呈大多由部長室張參事上簽，但部長室並非業務單位，似已違反外交部機密經費審核及未送審憑證保管作業注意事項規定。」【證 2，頁 24】，又楊德川於 97 年 5 月 7 日表示：「他是先批示之後再交給我們辦理，並沒有先會我們，…這個案子沒有先會我們。」此有立法院第 7 屆第 1 會期財政委員會第 16 次全體委員會議紀錄可參【證 3，頁 49、41】。

是以，本案承辦人外交部部長辦公室參事張強生非屬業務承辦單位，簽辦本案既未擬具計畫執行進度、需款時程，且未先經會計長楊德川會核，即逕送部長黃志芳核准，顯已違反外交部機密經費審核及未送審憑證保管作業注意事項第 2 點：「機密案件經費，應由業務承辦單位就業務需要，擬具計畫執行進度、需款時程，先經會計會核…」之規定【證 4，頁 72】；此處所稱「應由」、「先經」係上開機密經費必要審核程序，此項規定未修正前，決非任何理由，所得任意變更。

查 95 年 9 月 17 日張強生偕同金紀玖赴新加坡華僑銀行確認上述款項確已匯入聯名帳戶。吳思材於同年 9 月 30 日以個人名義單獨簽收 2,980 萬美元入帳之英文收據。復查部長黃志芳遵從邱義仁之裁

示，將建交援款 2,980 萬美元一次撥匯至金、吳 2 人聯名帳戶內，參事張強生未確實建立財務收支控管風險管理機制；亦未指定我方官員或駐外人員共同管理、或於撥款後未要求金紀玖、吳思材 2 人每月提供對帳單、或由彼等授權銀行直接提供對帳單給外交部，肇致金、吳 2 人能輕易侵吞 2,980 萬美元鉅額公帑；且事後吳思材偽稱上揭款項仍在聯名帳戶內，參事張強生竟渾然不知，信以為真，遭其矇騙長達 1 年 5 個月之久。依外交部處理巴紐建交案專案小組初步調查報告：「本案我方匯交捐客之援助款之帳戶設在第三國之外國銀行，為保證該款之安全，理應由我方代表參加帳戶聯名，以確保該款不會在我方未同意情形下被提領，倘能委託律師在銀行開設託管帳戶，則更能確保該款之安全性，惟我方完全未作任何保護措施。」【證 2，頁 23】

綜上，參事張強生簽辦本案既未擬具計畫執行進度、需款時程，且未先經會計會核，違反外交部機密經費審核及未送審憑證保管作業注意事項規定；復渠未就中間人聯名帳戶建立財物收支控管與風險管理機制，內部控制功能失序，肇生重大弊案，事證甚明。

(二)參事張強生未凜於本案重大性與機敏性，有效掌握金紀玖侵吞鉅款之可疑徵兆及意向，致其趁機脫逃；復未適時採取應變措施，致錯失追款契機，核有違失：

查 95 年 12 月 24 日，張強生隨同部長黃志芳赴印尼參加亞太地區會報，經以電話聯繫金紀玖表示，同意聯絡吳思材赴新加坡會面，張強生經奉黃志芳指示後立即趕赴新加坡與金紀玖、吳思材二人會合，共同辦理將聯名帳戶中之 2,980 萬美元匯還

外交部手續事宜。詎料，金紀玖以須急赴上海探視其女兒病情為由，於翌(25)日即不見蹤影，以致無法辦理還款事宜，金紀玖自此失去聯絡，避不見面，此有外交部巴紐建交案行政調查報告可稽【證5，頁79】。又按外交部「巴紐建交案」行政調查報告：「張參事於新加坡會同金、吳二人擬赴銀行提領聯名帳戶援款關鍵時刻，未洽我駐新加坡代表處派員協助掌握金某行蹤，待發現金某失聯後，又未積極採取緊急應變作為，迅速請求我駐新加坡代表處洽請新加坡警方於機場協尋或攔阻金某搭機離境。」【證5，頁83】；職是，參事張強生未能充分掌握注意金紀玖侵吞鉅款之可疑徵兆及意向，致其趁機脫逃，復未請求我駐新加坡代表處洽請新加坡警方協尋或攔阻金某搭機離境，欠缺警覺性及應變能力，錯失追款先機，核有違失。

(三)參事張強生未及時察覺巴紐政府相關函件之謬誤及吳思材提供之對帳單利息金額顯有不合理等諸多違常情事；復未對吳思材提供之異常對帳單進行查證，顯見渠警覺性不足，應變無方，確有重大違失：

查巴紐在本案辦理過程中所提供之各項文件、授權書及任命書，多處均有謬誤，例如巴紐部會名稱將 Ministry of Trade & Industry 誤繕為 Ministry of Commerce & Industry；Ministry of Foreign Affairs & Immigration 誤繕為 Ministry of Foreign Affairs & Trade 等，此有外交部巴紐建交案行政調查報告及巴紐之授權書及任命書影本可稽【證5，頁85；證6，頁90-107】。次查吳思材先後提供新加坡華僑銀行聯名帳戶對帳單交予參事張強生，按第1份對帳單顯示：95年10月

1日至31日，1個月利息有10萬餘美元【證7，頁108-109】；第2份對帳單顯示：95年10月1日至12月31日，該帳戶內3個月利息僅有5萬餘美元【證8，頁110】，帳戶內利息不增反降；第3份對帳單：96年7月1日至31日該帳戶存款為2,980萬美元【證9，頁111-112】，帳戶內僅剩本金，利息已被提領一空；嗣經台北地檢署檢察官調查發現，吳思材與金紀玖2人已於95年11月3日及同年12月1日將聯名帳戶內之2,980萬美元轉匯他處，上揭對帳單係吳思材偽造，此有台北地檢署檢察官97年度偵字第10166號、第13754號起訴書【證1，頁1】及台北地院97年度訴字第1684號刑事判決正本各1份附卷可稽【證10，頁113】。

綜上，參事張強生未能察覺巴紐提供授權書、任命書等多項文件，部會名稱多所謬誤、不合理等諸多異常情事深入調查瞭解；復未查證吳思材提供之異常對帳單，顯見渠未恪盡職責，處事輕忽，警覺性不足，應變無方，違失事證明確。

二、會計長楊德川未依規定撥付本案機密外交鉅額款項，復未審慎評估付款風險，將鉅額建交款匯撥中間人帳戶，導致鉅額公帑遭侵吞，核有重大違失：

(一)會計長楊德川違反公庫法匯撥2,980萬美元援款至中間人聯名帳戶，亦未善盡職責提出會計人員專業意見，違失事證甚明：

依據「支票非因付給政府之債權人或為約定債務之預付，不得簽發…」、「中央政府各機關之支出，應於履行支付責任時，簽具付款憑單，通知各該管地區支付機構，核對分配預算或其有關之支付法案支付」及「地區支付機構辦理各機關支付，應依前條核簽之付款憑單，簽發國庫支票，直接付與

受款人」分別為公庫法第 15 條、國庫法第 16 條與第 19 條所明定【證 11，頁 125、證 12，頁 130】；復依普通公務會計單位制度之一致規定第 175 條第 1 項第 1 款規定：「審核公款支付與對帳應注意下列事項：一、費款之支出是否直接付給政府之債權人，或為約定債務之償付。」【證 13，頁 134】。準此，公款支付與費款支出之對帳事項，其對象係為政府債權人或為約定債務之償付。

查參事張強生於 95 年 9 月 11 日簽辦本案 2,980 萬美元，以慶寧公司名義匯撥至金紀玖與吳思材在新加坡華僑銀行之聯名帳戶，同年 9 月 14 日簽會會計長楊德川，惟渠僅於該簽呈簽名，未提會簽意見，僅依據黃志芳部長之批示辦理匯款作業，由該部設於兆豐國際商業銀行之美元存款帳戶（帳號 007-53-07○○○-○）匯撥 2,980 萬美元至金紀玖、吳思材二人聯名帳戶；同日新加坡華僑銀行通知金紀玖、吳思材二人，該行已收到該款並將於翌(15)日入帳。按外交部次長侯清山表示：「外交部機密經費之支付方式以匯撥到對方政府公款帳戶或以匯票、支票方式付款為原則。以前並沒有過尚未建交就將錢核撥到私人帳戶的案例，這是第一個」，會計長楊德川於 97 年 5 月 7 日表示：「以往我沒有碰過建交的案例是像這樣要由中間人聯名開立帳戶的情形，…這是業務單位簽給部長核定的，然後我們就照部長的核定案來執行…部長是外交預算的主管，部長有權力批示預算的執行。我們會計單位就是配合業務司，…因為部長是我們單位的主管，他已經批示…」，此有立法院第 7 屆第 1 會期財政委員會第 16 次全體委員會議紀錄可參【證 3，頁 44、38、51】；次按黃志芳 97 年 11 月 6 日

書面報告略以：「楊會計長當時並未就此撥款作業提出異議。本人亦未對撥款之作業作任何指示。倘會計單位依其專業當時提出異議，本人自當予以尊重，重新慎重考量，…尤其有關會計方面專業規定，本人一定會尊重會計單位意見，不可能在幕僚已提醒可能有違相關規定下仍一意孤行，…本案金額龐大，倘在程序面及法規面會計處有保留意見，豈會同意匯款？」【證 14，頁 143、154、155】另依外交部處理巴紐建交案專案小組初步調查報告：「會計處倘能在作業過程中堅持機密預算匯款作業程序立場，並以書面作成分析報告，提醒黃部長資金匯入未經控管之私人帳戶之高風險性，雖然可能無法改變黃部長心意，但至少已盡到責任。」【證 2，頁 24】。

綜上，外交部於 95 年 9 月 14 日匯撥 2,980 萬美元援款至中間人金紀玖、吳思材聯名帳戶之際，我方尚未與巴紐正式建交且亦未簽訂任何建交公報，即於建交前將鉅額建交援款逕匯撥至中間人帳戶，且該聯合帳戶非屬政府帳戶，亦非政府之債權人，我方並不負有履行支付之責任，縱有為建交作業順利進行之考量而有先行付款之必要，受款人應為巴紐政府，而非中間人，會計長楊德川對於前揭規定，自應知之甚詳，卻未提出意見；按機關會計人員具超然獨立性，負有維護會計制度正確性及財務收支作業合法性之義務，會計長楊德川對於撥匯建交援款至中間人帳戶之違反上揭規定情事，竟不依法陳明，善盡把關之責，反謂奉命撥款，殊屬有虧職守，縱使出發點係為國家，然行為違法，仍要負相關之責任。

(二)會計長楊德川對於本案不合法會計程序，未善盡審

核把關之責，依職權拒絕並書面聲明異議，核有違失：

按「各機關實施內部審核，應由會計人員執行之」、「內部審核之範圍如左…二、財物審核：謂現金及其他財物之處理程序之審核」、「各機關主辦會計人員，對於不合法之會計程序或會計文書，應使之更正；不更正者，應拒絕之，並報告該機關主管長官。前項不合法之行為，由於該機關主管長官之命令者，應以書面聲明異議；如不接受時，應報告該機關之主管上級機關長官與其主辦會計人員或主計機關。不為前項之異議及報告時，關於不合法行為之責任，主辦會計人員應連帶負之」、「各機關會計人員審核原始憑證，發現有左列情形之一者，應拒絕簽署…10、其他與法令不符者」，分別為會計法第 95 條、第 96 條、第 99 條及第 102 條所明定【證 15，頁 156-157】。準此，會計人員對經費、法令、會計文書具有審查、稽核之專業性、獨立性，且負有把關之職責；若有未符法令作業程序者，會計人員應以書面聲明異議或依職權拒絕。

查本案承辦人參事張強生非屬業務承辦單位，簽辦本案時既未擬具計畫執行進度、需款時程，且未先經會計長楊德川會核，即逕送部長黃志芳核准，明顯違反外交部機密經費審核及未送審憑證保管作業注意事項第 2 點：「機密案件經費，應由業務承辦單位就業務需要，擬具計畫執行進度、需款時程，先經會計會核…」之規定；會計長楊德川無視上揭違失，未能嚴守立場，明白表示具體意見，亦未依會計法第 99 條之規定，以書面聲明異議，報告該機關之主管上級機關長官或主計機關；又會計人員對於長官之命令如有意見，得隨時陳

述，對於明知違法之命令，應表示異議，縱係部長示意辦理，仍應依公務員服務法將利害關係及未來可能發生之後果向其長官剴切陳明，提出會計專業判斷意見，善盡事前審核把關之責；綜上，楊德川未恪盡會計長之職責，違失情節灼然。

肆、彈劾理由及適用之法律條款：

一、外交部參事張強生部分：

張強生自 95 年 4 月 6 日起擔任外交部部長辦公室參事職務，負有掌理研擬外交部法規計畫方案及長官交辦事項之責，外交部處務規程第 7 條定有明文；張強生於 95 年 8 月間承部長黃志芳之命辦理巴紐建交案，惟渠辦理本案未依外交部機密經費審核及未送審憑證保管作業注意事項第 2 點規定，擬具計畫執行進度、需款時程，亦未先經會計會核，即簽呈部長核定撥款，核有違失；張強生雖說明簽辦本案撥款係依部長黃志芳指示辦理，惟其既為公務員，執行職務自應確實查明相關規定辦理，僅以長官交辦為由，即草率簽擬將 2,980 萬美元援款匯撥至中間人聯名帳戶，顯見其辦理本案未切實執行職務，行事敷衍草率；復其對聯名帳戶未建立管控措施，且未於撥款後要求中間人提供對帳單查核；又對吳思材提供之對帳單利息金額顯有不合理等違常情事，未即時提醒長官注意，核有執行不力之咎。另參事張強生於 96 年 12 月 24 日赴新加坡與金紀玖、吳思材 2 人會合，共同辦理將聯名帳戶中之 2,980 萬美元匯還外交部之際，金紀玖曾表示須急赴上海探視其女兒病情，後於翌(25)日即不見蹤影，並失聯迄今，經核渠於關鍵時刻未及時掌握金紀玖可疑徵兆，採取積極嚴密之注意，致其潛逃失聯，徒增追款之困難，復金紀玖失聯後，渠又未積極採取緊急應變作為，處置失措；核其所為已違反公務員服

務法第 1 條：「公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務」、第 5 條：「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉」及第 7 條：「公務員執行職務，應力求切實」之規定。

二、外交部前會計長楊德川部分：

查楊德川自 91 年 4 月 1 日至 97 年 9 月 22 日擔任外交部會計長，負有依法律規定辦理歲計、會計及統計事項，並指揮監督所屬職員之責，外交部組織法第 18 條、外交部處務規程第 5 條分別定有明文；按會計人員有依法從事公務的責任，對於不合法令規定或程序者，應依法拒絕；又對經費、法令、會計文書具有審查、稽核之專業性、獨立性，且負有把關之職責；若有不合法作業程序，應以書面聲明異議或依職權拒絕，規定甚明。另會計係屬獨立之主計系統，任免不受機關首長左右，目的即在保障主計人員能獨立行使職權，為政府財務把關，倘會計人員都能依法執行職務，當能阻斷此類舞弊案件之發生，因此必須高標準要求會計人員依法行政，以儆效尤。

經查會計長楊德川對於巴紐建交案之撥款對象及撥款程序，明顯違反公庫法、國庫法及外交部機密經費審核及未送審憑證保管作業注意事項第 2 點之規定，渠自應本超然獨立之會計專業立場，明白表示具體意見，對長官所指示事項明知違反法令，亦應依會計相關規定替機關把關，並依法將利害關係及未來可能發生之後果向長官剴切陳明，提出會計專業判斷意見，以善盡事前審核把關之責；詎料渠竟未依職權拒絕並依會計法第 99 條之規定，以書面聲明異議，報告該機關之主管上級機關長官與主辦會計人員或主計機關，即予草率撥款，復其疏於稽核查察，顯未恪盡會計長職責，衍生鉅額公帑遭侵吞之重大弊案，無

法及時防制，有違公務員服務法第 1 條：「公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定執行其職務」、第 2 條：「…屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述」第 5 條：「公務員應謹慎勤勉」、第 7 條：「公務員執行職務，應力求切實」之規定。

綜上論結，外交部參事張強生及前會計長楊德川均未依法令之規定，切實執行職務，怠忽職守、執行不力，致生鉅額公帑遭侵吞，斲傷政府機關之形象，核被彈劾人之行為，係違反公務員服務法第 1 條：「公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定執行其職務」、第 2 條：「屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述」、第 5 條：「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉」及第 7 條：「公務員執行職務，應力求切實」等規定，並有公務員懲戒法第 2 條第 1 款之應受懲戒事由，爰依憲法第 97 條第 2 項、監察法第 6 條之規定提案彈劾，移請司法院公務員懲戒委員會審議，依法懲戒。